

(一財)自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック(2014年8月)

【世界的に活発化する都市外交 ～ 国際的な都市のネットワーク組織の支援など背景に】

要旨

- ・近年世界的に、都市外交が活発化している。その背景には、国際的な都市のネットワーク組織が都市外交を支援していることや、世界中で、日常的に、都市レベルの交流が行われていることがある。
- ・都市外交には、条約や協定などの共通のルールは存在しないが、「国際標準化機構 (ISO)」が都市におけるサービス提供と生活の質の測定方法に関する国際標準を発表するなど、都市外交に関するガイダンス的な文書を策定する動きがある。

「21世紀は、アメリカや中国、ブラジルやインドなどの国ではなく、都市が支配する時代になるだろう。ますます制御不能になっているように思われる時代において、国ではなく都市が、未来の世界秩序が形成されるガバナンスの場となりつつある。この新しい世界は、1つのグローバル・ビレッジではなく、異なる村々のネットワークであり、今後もそうあり続けるだろう」

「フォーリン・ポリシー」誌 2010年9月号より¹

一般に、「外交」は、中央政府の外務省や大使館の役割であると考えられており、都市の機能の1つとしては見なされていない。そのため、「都市外交」という言葉を聞くと、現在行われていることとして理解するよりも、中世イタリアの都市国家ヴェネチアや、中世の北欧に成立していた都市同盟「ハンザ同盟」など、遙か昔の歴史的事実を連想する人が少なくない。

しかし、近年世界的に、都市外交は活発化の傾向にあり、これには2つの要因がある。それらの要因の背景には、21世紀初期を定義づける世界的な傾向である急速な都市化と地方分権がある。

まず1つには、国際的な都市のネットワーク組織が都市外交を支援していることがある。例えば、「世界大都市気候先導グループ (Large Cities Climate Leadership Group, C40)」

¹ "Beyond City Limits" by Parag Khanna
http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/08/16/beyond_city_limits

や「メトロポリス (Metropolis)」、「世界都市・自治体連合 (United Cities and Local Governments、UCLG)」などの組織²では、気候変動やエネルギー効率化に関する都市間での情報交換やベンチマーキング（他都市のベストプラクティスを分析し、取り入れること）が行われている。

2つ目には、世界各国で、日常的に、都市レベルの交流が行われていることがある。各国の都市は、対内投資や観光促進に関する戦略を策定し、担当ユニット（班）を設置したり、またインフラ設備や公共サービス改革、経済開発などに関する「知識パートナーシップ」を他都市と締結し、情報を共有するなどの活動を行っている。こうした「知識パートナーシップ」が締結される際は、通常、パートナーシップに参加する 2 都市間でパートナーシップ合意書が取り交わされる。例えば、ロンドンと米国のニューヨーク市は、観光者誘致に関する「知識パートナーシップ」を締結している。

しかし、国家間の外交と異なり、都市外交には、国際法の枠組みの中での条約や協定などの共通のルールは存在せず、大使館や外交官による外交任務の一環として行われるわけでもない。都市外交の手法は、個々のケースごとに大幅に異なり、また都市部の自治体には都市外交の専門家が不足しているというのが現状である。

しかし、近年、都市外交に関する共通のガイダンス的な文書が策定されつつあり、例えば、「国際標準化機構 (International Organization for Standardization、ISO)」は 2014 年 5 月、都市におけるサービス提供と生活の質の測定方法に関する国際標準を発表した。各国の都市は、この国際標準を使った他都市の評価結果から学び、ベストプラクティスを取り入れることができる。また現在、「世界市長会議 (Global Parliament of Mayors)」と呼ばれる世界の都市の市長のネットワーク組織を設立する準備を進められており、都市外交のさらなる活性化を進める動きとして注目される³。

さらに、既存の国際機関、例えば、欧州連合 (EU) の加盟国の都市をメンバーとする「ユーロシティーズ (Eurocities)」や、「国連ハビタット (国際連合人間居住計画)」などの支援は、都市外交をより活発化させることができると期待されている。また、何らかの共通点を持つ都市がネットワーク組織を結成し、より長期的なパートナーシップ関係を構築している例も多数あり、例えば同じ海に面した都市をメンバーとする組織として、「大西洋沿岸都市会議 (Conference of Atlantic Arc Cities)」、「バルト海沿岸都市連合 (Union of

² C40 は、温暖化ガス排出量削減に取り組む世界の大都市のネットワークであり、「メトロポリス」は人口 100 万人以上の大都市及び大都市圏の国際的ネットワークである。UCLG は、世界各国の自治体の代表組織及び都市をメンバーとする団体である。

³ <http://gsnetworks.org/the-parliament-of-mayors>

Baltic Cities)」、「グレート・ブリテン島・アイルランド島都市連合 (Cities of the Isles)」などがある。

英国では上院で都市外交に関する討論 ～ 政府は「都市外交の役割強化を支持」と発言

英国では、ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン (University College London, UCL) で、「都市リーダーシップ・イニシアティブ (City Leadership Initiative)」と呼ばれるプロジェクトが立ち上げられており、インフラ整備、危機対策及び危機管理に関する都市間の情報共有の現状について調査を行っている（このプロジェクトには、自治体国際化協会ロンドン事務所の主任調査員がメンバーとして参加している）。

また、2014年3月には、英国の上院で、ダンディー伯爵（保守党）が提出した都市外交に関する質問を討議するための「短時間討論」が行われた⁴。ダンディー伯爵の質問は、「ベストプラクティスを提供する手段としての欧州での都市外交について政府はどのように考えるか」であった。なお、この討議が行われたのと同時期、上院の「ソフトパワーと英国の影響力に関する特別委員会 (House of Lords Select Committee on Soft Power and the UK's Influence)」は、国際社会において英国の影響力を行使し、その利益を推進するための「ソフトパワー」の利用について検討した調査の報告書を発表している。都市外交はソフトパワーを発揮できる方法の1つであり、こうしたテーマが同時期に2度にわたって上院で取り上げられたことは、これが現在大きな関心を持たれている問題であることを示している。

ダンディー伯爵は、この討論の冒頭で、都市外交は姉妹都市から発展したものであり、都市外交のプログラムは、文化交流、市民の他都市への派遣、経済開発、地域紛争の防止などの様々な形を取ることが可能で、住民の行政参加を促進し、福利を向上させることができると指摘した。さらに、「外交は最早、中央政府の外務省のみが従事する特権ではなく、（一般の）人々によって行われることがますます多くなっている。公共の資金に依存することがより少なくなり、学者、民間部門、職業団体に頼って継続されるケースが増えている」と指摘した。

討論では、特に元地方議員の上院議員などから様々な意見が聞かれた。下記はその一部である。

⁴ 英国の上院には、議員が政府に対して質問を投げ掛け、それについて議会で討議し、政府から回答を得ることができる「短時間討論のための質問 (Questions for Short Debate)」と呼ばれる仕組みがある。「短時間討論」は週に4回、1～1時間半にわたって行われ、採決の時間はない。

・英国の自治体で姉妹都市交流事業が衰退している現在、「姉妹都市」の意味を再定義する必要が生じている。姉妹都市事業が衰退している理由には、地方議員が公費を使って姉妹都市提携先である海外の自治体を訪問することに一般住民が反感を持っていること、また一部の地方議員がかつて、キューバやパレスチナなどの都市との姉妹都市関係を結ぶことで、姉妹都市制度を政治的目的に利用しようとしたことなどがある。

・都市外交の成功は、「人対人」、「組織対組織」、「都市のリーダー対都市のリーダー（産業界のリーダーを含む）」という3つのレベルにおいて達成される。ここで言及すべきことは、経済が繁栄している欧州の都市は、国際業務をより重要視していることである。それらの都市は、海外でネットワークを拡大し、国際社会での自らの認知度を高め、海外の都市と新たに親交を結びことに時間と労力を費やしている。さらに、地域企業の海外展開を支援し、他国の都市の議員に影響を与え、それら都市の戦略やベストプラクティスから学ぶなどしている。

・都市は自由市場に存在し、自由市場のルールに従って商業活動を行っており、経済的に繁栄している都市もあれば、そうでない都市もある。もし、姉妹都市という形での都市間交流が今の時代に最早そぐわないのであれば、改善を試みるよりも、そのまま自然消滅させるべきである。

・「北海委員会（North Sea Commission）」は、北海に面した国の地域の自治体または地域政府の交流促進などを目的として1989年に創設された団体である。残念なことに、近年、北海沿いのイングランドの地域の自治体は、1つを除いて全て同委員会を脱退している。

・「ユーロシティーズ」等の都市のネットワーク組織による活動などを含め、都市外交の活発化は歓迎すべきことである。しかし、都市の自治体は、外交分野における国の省の役割が減っているという理由だけで、都市外交を担当する有給の職員を今以上に増やさないう気をつけるべきである。

・都市外交の予算は自治体職員によって厳しく管理されるべきであるということもあるので、都市外交に自治体の職員が関わるべきではないと言うのは間違っている。しかし、都市外交の発展のためには、過剰な官僚主義ではなく、知的かつ建設的な仕組みが必要である。

・自治体、特に都市部の自治体が外交の役割を担うべきであるという考え方は、新しいものではなく、特に環境分野では、既に過去何年もの間、世界の都市間で活発な交

流が行われている。しかし近年、都市外交は、環境に限らずあらゆる分野でソフトパワーのツールとして使われるようになってきている。

政府からは、アーマド卿がこの討論に参加し、ダンディー伯爵の質問に対する回答を述べた。アーマド卿は、保守党の上院議員で、この討論が行われた当時は、上院内のビジネス・改革・技術省（Department for Business, Innovation and Skills、BIS）のスポークスパーソン兼上院院内幹事であった⁵。現在は、コミュニティ・地方自治省（Department for Communities and Local Government、DCLG）の政務次官である。アーマド卿の発言の要旨は下記の通りである。

政府は、都市外交を、ソフトパワーのツールとしてだけではなく、地域主義（localism）⁶の観点から捉えている。地域主義の方針の下では、都市外交などの分野でどのようなアプローチを取るのが最も良いかを決定するのは自治体である。自治体は、それを決定する中で、他の都市での都市外交の成功例と失敗例について知ることができる。

（この討論のテーマであるダンディー伯爵の質問に答えると、）政府は、都市外交のプログラムを強化すること、地域民主主義の発展に都市外交が果たす役割を拡大することを全面的に支持するとの立場である。

英国貿易投資庁（UK Trade & Investment、UKTI）⁷は、都市に対し、海外投資の受入れ環境を整備すること、地域の産業と地域の強みについて理解すること、及び海外投資を誘致することに尽力するよう奨励している。

2012年のロンドン・オリンピックは、世界各国の都市が互いの経験を共有し、学ぶことができる素晴らしい機会を与えた。都市は、究極的には、自らが関わるいかなる活動に関しても、有権者に対して責任を負う。官僚主義的な無駄を新たに増やすのではなく、都市間のベストプラクティスの共有と協働を適切な方法で行えば、都市に繁栄をもたらすことができるだろう。

⁵ 上院には、下院と異なり、省の大臣を兼任している議員が少ない。そのため、ある省の大臣を兼任している上院議員がない場合、上院でその省を代表するスポークスパーソンが与党所属の上院議員の中から任命される。

⁶ 「地域主義」とは、地域の問題に関する決定権を可能な限り住民に近いレベルに移譲するという現政権の政策である。政府は地域主義を实践する目的で、2011年に「2011年地域主義法（Localism Act 2011）」を制定した。

⁷ 海外企業による対英投資、英企業による海外での事業展開を支援する政府機関。