

フランス地方自治体 ODA の成り立ち、概要と今後の課題

神山郁子*

要約

フランスでは、1992 年、地方自治体が国際協力を直接的に行うことが法律で認められ、特定の分野で自治体予算の 1%を国際協力に充当できる制度や、フランス政府(欧州・仏外務省、フランス開発庁)のファイナンス制度が拡充されている。他方、フランス地方自治体の ODA は、包括的に纏められた情報がなく、現時点ではその全容が十分に把握されていない。本稿では、欧州・仏外務省が取り纏めるフランス地方自治体年次 ODA 申告内容、及び、フランス地方自治体 ODA 関係機関(①地方自治体、②地方自治体が加盟する自治体連合、③欧州・仏外務省地方自治体対外活動統括局長)へのヒアリングを通じ、フランス地方自治体 ODA を概観するとともに、近年の傾向、今後の課題を明らかにする。

キーワード

フランス、地方自治体、地方分権型国際協力、ODA

*執筆時所属：国際協力機構フランス事務所所員 (Representative, JICA France Office)

本稿で述べられている見解は執者個人の見解であり、JICA としての見解を示すものではありません。

本稿は信頼できると考えられる各種情報に基づいて作成されていますが、JICA はその正確性、完全性を保証するものではありません。

本稿は JICA の著作物であり、著作権法により保護されています。JICA の事前の承諾なく、本稿の全部もしくは一部を引用または複製、転送等により使用することを禁じます。

1. 目的

本稿は、国際協力を直接的に行うことが法律で認められているフランス(以下、本文では「仏」)地方自治体の ODA につき、その実態を概観することを目的とする。

仏では毎年 4～5 月に全自治体で前年度 ODA 実績額(自治体の独自予算使用分)の申告が義務付けられており、2016 年以降、仏政府は年報形式で当該申告結果を発表している。他方、同年報を除き、現時点では仏地方自治体 ODA が総合的に取り纏められた資料はなく、その全容は十分に把握されていない。本稿では、2023 年 2 月から同 7 月にかけて実施した自治体、及び中央省庁を含む関係機関へのヒアリング結果を基に情報を整理し、仏地方自治体 ODA の実態把握を行う。

2. フランス地方自治体 ODA の成り立ち

2.1 フランス地方自治体

仏憲法では、地方自治体を①地域圏、②県、③(日本の市町村に相当する)コミューンと定め、3 層構造を採用している。基礎自治体であるコミューンの数は EU 諸国市町村総数の約 40%を占め、顕著に多いことが特徴である。仏コミューンの約 5 割は人口 500 人未満となっている。コミューンの行財政基盤は脆弱なため、複数のコミューンの集合体「市町村広域連合体」も発達している。2016 年、本土の地域圏再編で、27 地域圏から 18 地域圏(うち本土地域圏は 13)に統合された。

階層(地域圏/県/コミューン)間に従属関係はなく、階層毎に管轄分野²が規定されている。

【表 1】仏地方自治体 3 階層の概要

	地域圏	県	市町村(コミューン)
創設	1964 年	フランス革命期(1789 年)	フランス革命期(1789 年)
分類	広域自治体 (国の経済政策の推進団体として創設。当初は経済的・社会的開発という特定役務を執行。1982 年、広域自治体として位置付け)	広域自治体 (地理的特徴を考慮せず、面積がほぼ同一となるよう人工的に分割)	基礎自治体 (画一的な法執行のために同一の法的地位に改組)
数*	18	101	34,935
管轄分野	経済開発、観光、高校、職業訓練、公共交通、国境管理等	社会課題、子供・若者、家族支援政策、高齢者、障害者、中学校、インフラストラクチャー(地域間公共交通、港、空港、道路)等	(地域圏・県の管轄分野を除く)全分野 経済・都市計画、小学校、住宅、環境、図書館、デジタル、ごみ処理、保健、政治等

(出所) 総務省、仏内務省/地方自治体総局(DGCL)等、各種資料を基に作成(*2024 年時点)

2.2 フランス地方自治体 ODA の成り立ち

仏自治体の国際協力は、姉妹都市関係の発展に基づく。第 2 次世界大戦後、独など近隣国との相互理解促進のため同規模の自治体同士で姉妹都市協定を締結。1970～80 年代に入り、仏旧植民地など途上国自治体と国際協力の観点から姉妹都市協定締結の動きが見られるようになる。1992 年、協定締結先自治体に限り仏自治体の独自予算により直接的な国際協力・ODA の実施が可能になった。各自治体階層の管轄分野での支援が期待されている(所掌分野外での協力も可)。2000 年代には国と地域圏の助成金で、各地域圏内の国際協力関係者取り纏め機関「地域圏マルチアクターネットワーク(Réseaux Régionaux Multi-

² 仏内務省地方自治体総局(DCOL)作成総括表([リンク](#))

Acteurs、以下「RRMA」)が地域圏毎に創設された。2010年代に「国際協力(coopération)」は「対外活動(action extérieure)」の概念に移行。2020年時点で4,762の仏自治体が138ヶ国(3,031自治体)で活動を展開している。提携先自治体の上位は①ドイツ、②セネガル、③ブルキナファソとなっている。仏政府がODAを停止した国(クーデターのあったサヘル諸国等)や国として認めていない先(パレスチナ自治区)へも、自治体間の活動継続は認められており、外交上重要な役割を果たしている。

ODA実施は各自治体の自由意志によるため、各自治体の議長・議会の政治的判断に左右される。納税者(住民)に説明をしやすく自治体に直接に裨益する活動が重視される傾向が見られる。提携自治体の見直しや互惠主義を念頭に置いた支援内容へシフトする動きも出ている。国際機関や二国間ドナーといった組織からも支援を受けている途上国の提携先自治体については、仏自治体の小規模な支援実施が難しくなっているケースもある。

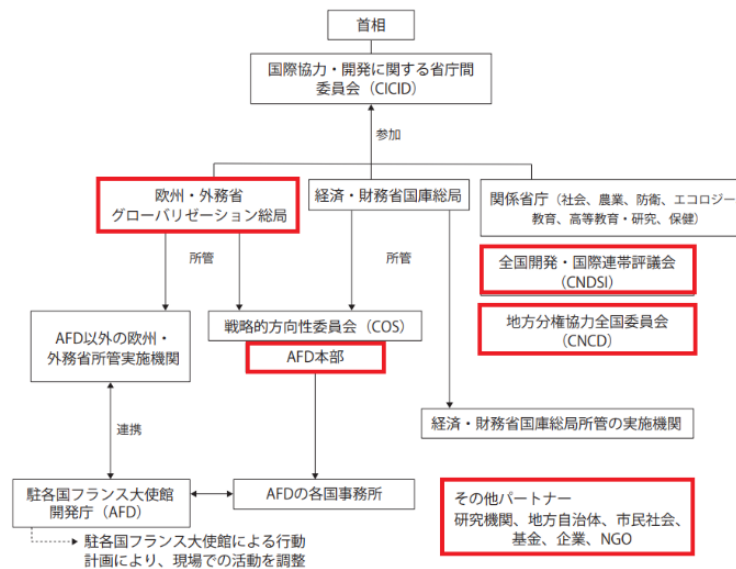
2.3 関係アクター

地方自治体の国際協力を含む対外活動は、欧州・仏外務省(以下、「仏外務省」)グローバル化総局下の地方自治体対外活動・市民社会局(DCTCIV)が管轄する。

このほか、全国開発・国際連帯評議会(CNDSI)³や地方分権協力全国委員会(CNCD)⁴等が関連機関となっている。CNCD事務局は仏外務省のDCTCIVが担う。より実務的な関係機関として、自治体の国際活動促進に特化した仏都市連合(Cités Unies France)や(地域圏・県については全自治体が加盟する)自治体階層ごとの連合等が挙げられる。

国際協力・開発に関する省庁間委員会(CICID)が策定を担う現行の仏国際協力・開発援助政策(次期5か年戦略、CICID2023)⁵では、地方自治体ODAについての具体的目標の記載はないものの、仏ODA増加方針の維持・地方自治体を含む関係機関が一丸となって取り組む方針が明記されている。

【図1】フランスの援助実施体制



(出所) 外務省(2021年版開発協力参考資料集)

³ 2014年設立。多様な関係者(NGO、労働組合、雇用主、民間企業、国会議員、地方自治体、財団、大学、研究所、経済社会分野の連帯に携わる企業、マルチステークホルダープラットフォーム等)で構成され、2015年以後、開発担当相を議長とした会合を年3回、仏開発政策に関する協議を実施。

⁴ 2003年設立。自治体代表や関係者と関係省庁の代表者、公的機関等、有識者で構成。首相が議長を務めるが、不在時は外相が代理を務める。関係省庁や機関を集めた全国開発評議会を開催。

⁵ 2023年7月制定(仏外務省[リンク](#))

3. フランス地方自治体 ODA の予算と実績

3.1 仏 ODA 予算との関係・財源担保の法律・仏政府の財政支援制度

仏地方自治体の 2021 年度 ODA 拠出申告額は 1.27 億ユーロ(前年比 3.5%増、難民支援を除くと 5,440 万ユーロ)で仏 ODA 実績額の約 1%に留まる。占有率は依然として少ないが、申告額(含難民支援)は年々増加傾向にある(下表 2 参照)。

【表 2】仏 ODA 実績額と地方自治体 ODA 申告額の変遷(単位:百万 EUR)

年	仏 ODA (百万 EUR)		占有率
	仏実績額	地方自治体	
2013	6,594	60	0.9%
2014	7,158	53	0.7%
2015	8,666	57	0.7%
2016	8,701	83	1.0%
2017	9,489	101	1.1%
2018	10,284	116	1.1%
2019	10,908	121	1.1%
2020	12,407	122	1.0%
2021	13,112	127	1.0%

(出所) 仏予算案別添(DPT)、仏地方自治体 ODA 年報等を基に作成

特定 4 分野(水、エネルギー、廃棄物、公共交通)⁶で自治体独自予算の 1%を上限に国際協力に充当することを認める法律(以下、「1%ルール」)が存在する。

仏外務省や仏開発庁(AFD)は、案件総額の前者 90%、後者 70%を上限に、地方自治体 ODA を支援するファイナンス制度を有する。前者は小規模案件、後者は大規模案件を対象とするため、前者は県・市町村、後者は地域圏による利用傾向が分かれる。仏外務省のファイナンス申請には年次 ODA 額申告が条件として課されている。2014 年に立ち上げられた AFD の自治体 ODA 支援スキーム FICOL (Funding Facility for Local Authorities)は、これまで 67 自治体、80 案件に 6,000 万 EUR の無償資金を拠出してきたが、このうち 13 案件 1,200 万ユーロが 2023 年に拠出されるなど、近年急増中。FICOL は、仏の国際協力が少ない・存在しない国、将来 AFD の通常の支援ツールの対象となる大規模案件の発掘につながる場合などが優先される。

3.2 実績(地方自治体 ODA 年次報告書結果概要)

直近(2022 年度)の地方自治体 ODA 年次報告書結果概要は下表 3 の通り。

【表 3】仏地方自治体 ODA 年次報告書結果(2021 年の活動内容)

フランス地方自治体 ODA 結果概要(2021 年の活動内容)	
申告総額	1.267 億ユーロ(含難民支援、前年比 3.5%増)≡仏 ODA 実績額の 1% 0.544 億ユーロ(除難民支援、前年比不変)
自治体階層別シェア (除難民支援)	① 地域圏:29%(前年比▲16%) ② 市町村広域連合体(含メトロポール):22%(同 3%増) ③ 県:19%(同▲11%) ④ 市町村(人口 10 万人以上):27%(同 46%増) ⑤ 市町村(人口 10 万人以下):3%(同▲34%) 【注】パリ市が全体の 5 分の 1 を占め、最多。
主要セクター	「水と衛生」「農業」「教育・職業訓練」「ガバナンス・市民社会」「人口/保健政策」

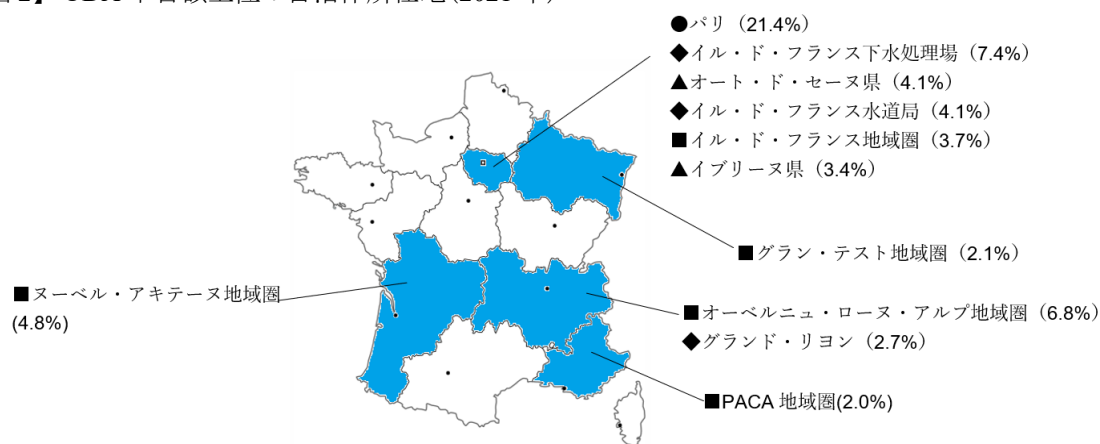
⁶ 法律制定年・法律名は次の通り。①水分野(2005 年ウダン＝サンターニ法)、②エネルギー分野(2006 年改正ピンタ法)、③廃棄物分野(2014 年開発国際連帯政策法)、④公共交通分野(2021 年連带的開発と世界的不平等との闘いに関するプログラミング法)。

地域別配分 (除難民支援)	アフリカ(54%)、中東(9%)、アジア(8%)、欧州(7%)、米大陸・カリブ海(6%) ⇒仏 ODA 重点国(サブサハラ仏語圏の LDC を中心とする 19 ヶ国、2023 年 7 月廃止)が占める割合は 45%(うちサヘル 5 ヶ国が 3 分の 1)だが、同地域の 治安情勢の悪化などを背景に減少傾向 。
内容	難民支援(57%)を除くと、①自治体の案件実施(21.4%)、②技術支援(7.6%)が上位⇒前年比では仏市民社会組織への資金拠出が 30%増、仏市民啓発が 24%増、技術支援(専門家派遣等)が▲28%。
資金拠出先	仏市民社会組織への拠出(75%、前年比微増)、地方自治体の直接拠出(15%、同微減)。難民支援は 99.7%が仏市民社会組織を通じた支援

(出所) 仏地方自治体 ODA 年次報告書(2022 年)を基に作成

申告額上位の自治体は下図 3 の通り。上位 10 位の自治体で地方自治体 ODA 総額の 50% 以上を占める。拠出金額(除難民支援)はパリ市が最多(21.4%)。首都圏では、地域圏単位より、市(パリ)や県(オート・ド・セーヌ県、イブリーヌ県)単位での貢献が大きいことが窺える。

【図 2】 ODA 申告額上位の自治体所在地(2021 年)



■地域圏、▲県、●市町村、◆市町村広域連合体・広域行政組織 EPCI、%は総申告額に占める割合
(出所) 仏地方自治体 ODA 年次報告書(2022 年)を基に作成

3.3 仏地方自治体 ODA 年次申告の課題

地方自治体の ODA 年次申告は、仏政府が仏の年次 ODA 実績額に計上する目的のため、自治体独自予算使用分に限定される。このため、外部資金を用いた案件や自治体外の基金への資金拠出等は含まれていない。自治体毎に予算規模も異なることから、申告額上位の自治体のほかにも ODA を盛んに行っている自治体は存在し、地方自治体 ODA の実態を必ずしも反映しているとは言えない点は留意が必要である(小規模の市町村などには ODA 申告義務が浸透しておらず、申告対象となる活動を行っているのにもかかわらず、申告自体を行っていない自治体も存在)。

仏政府への申告を担当する各自治体部署(国際関係局等)以外の部署で実施の申告対象活動がカウントされていない可能性がある点、申告対象項目の認識不足による申告額の過小評価(ミッション派遣者の給与の非計上、ボランティア手当のカウント漏れ等)、申告システム上の回答選択肢が不明瞭である(「その他」「不明」等の回答が多用されている)点が指摘されている。

4. 最近の傾向と今後の課題：ヒアリング結果概要

上述の概観を基に、以下の地方自治体(3 地域圏)、関係機関(自治体が ODA 分野で日常的に連携する自治体連合、中央省庁)へのヒアリングを実施した。当該 3 地域圏は地域圏 ODA 申告額の上位を占める。

<地方自治体>

- ① オーベルニュ・ローヌ・アルプ地域圏(リヨン)
- ② ヌーベル・アキテーヌ地域圏(ボルドー)
- ③ プロヴァンス・アルプ・コートダジュール(PACA)地域圏(マルセイユ)

<自治体連合>

- ④ 仏地域圏連合(Régions de France)
- ⑤ 仏県連合(Départements de France)
- ⑥ 仏市町村連合(Association des Maires de France)
- ⑦ 仏都市連合(Cités Unis France)

<中央省庁>

- ⑧ 欧州・仏外務省グローバルイゼーション総局地方自治体対外活動局(DAECT)⁷

4.1 地方自治体(3 地域圏)ヒアリング

ヒアリング対象とした 3 地域圏の概要は下表 4 の通り。

【表 4】ヒアリング先地方自治体(3 地域圏)の概要

地域圏(州)	Auvergne-Rhône-Alpes 	Nouvelle-Aquitaine 	Provence-Alpes-Côte d'Azur 	France 
面積(km ²)	69,711	84,036	31,400	632,702
州都	リヨン	ボルドー	マルセイユ	パリ
人口(百万人)	7.8	6.0	5.0	66.9
県(数)	12	12	6	101
コミューン(数)	4,029	4,038	946	34,945
2021年度ODA申告額(除難民支援)(EUR)	3,939,100	2,806,320	1,493,625	54,413,683 (含難民支援)122,000,000
2022年度ODA申告額(除難民支援)(EUR)	3,696,404	2,613,273	1,111,379	54,391,830 (含難民支援)126,700,000
順位(地域圏のみ)	1	2	4	—
順位(総合)	3	4	10	—
占有率(%)	7.2	5.2	2.7	100
GDP(10億EUR)	268	172	161	2,302
順位(地域圏)	2	3	6	—
占有率(%)	12	7	7	100
1人当たりGDP(EUR)	33,205	28,467	31,580	34,100
順位(地域圏)	2	6	3	—
位置				
地域圏議長	Laurent WAUQUIEZ (共和党/中道右派)	Alain ROUSSET (社会党/中道左派)	Renaud MUSELIER (共和党/中道右派-ルネサンス/中道)	Emmanuel MACRON (ルネサンス/中道)
提携先自治体所在国	スペイン、イタリア、ドイツ、ポーランド、スイス、アルメニア、レバノン、モロッコ、マリ、ブルキナファソ、コートジボワール、アルメニア、カナダ、米、日本、中国、韓国	スペイン、イタリア、ドイツ、ルーマニア、モロッコ、マダガスカル、セネガル、ブルキナファソ、ベトナム、中国、カナダ	スペイン、イタリア、スロバキア、アルメニア、レバノン、パレスチナ自治区、エジプト、アルジェリア、チュニジア、モロッコ、モーリタニア、コモロ、ジブチ、コスタリカ、ウクライナ(オデッサ/予定) *例外的に自治体ではなく国と協定	重点19ヶ国(ベナン、ブルキナファソ、ブルンジ、コモロ、ジブチ、エチオピア、ガンビア、ギニア、ハイチ、リベリア、マダガスカル、マリ、モーリタニア、ニジェール、中央アフリカ、コンゴ民、セネガル、チャド、トーゴ) ※2023年7月廃止

(出所) 仏国立統計局(INSEE)、仏地方自治体 ODA 年次報告書(2021)等を基に作成

※金額、順位は特記のない場合 2020 年。桃色箇所は各地域圏からのヒアリングによる

⁷ 現「地方自治体・市民社会局(DCTCIV)」。2024 年 1 月、組織改編で対外行動局(DAECT)と市民参加局、青少年代表団の統合に伴い、名称変更。

4.1.1 地方自治体(3 地域圏)からのヒアリング結果

各地域圏の国際協力担当部署へ実施した項目別・地域圏別ヒアリング結果は以下の通り。

4.1.1.2 項目別ヒアリング結果

●仏地方自治体(地域圏)の組織体制

仏では地方自治体階層(地域圏、県、市町村)間の従属関係がなく、夫々の自治体が独立して運営している。地域圏で ODA を担当する国際関係局の部署構成・人員数は地域別(①欧州、②その他の地域、地域圏によっては開発途上国とそれ以外で分けているところもあり)に課が分かれている。対外投資促進やビジネス機会の追求など、経済開発を担当する部署(経済局)は国際関係局外に別途存在する。各地域圏は国、及び地域圏の助成金で運営される地域圏内の多様な国際協力関係機関(含他階層自治体)を取り纏めるネットワーク機関「RRMA」(自治体とは独立した法人格)を有する。

●地方自治体 ODA の実施

仏で外交のマンデートを付与されているのは外務省のみのため、自治体 ODA は同省のマンデートに組み込まれる。地方自治体 ODA 実施は任意とされている。地域圏議長の方針など政治的な要素に影響を受ける。2016 年の地域圏統合も各地域圏の ODA 方針へ大きな影響を与えた(PACA 地域圏以外の 2 地域圏は統合対象)。近年では地域圏予算は地域圏の直接的な発展に使用されるべきという考え方が主流となり、地域圏議会議員から納税者(住民)へ明確な説明が求められている。国際関係局への人員数・予算も限定的になる傾向があり、配置人員数・配賦予算とも地域圏総人員数・予算の 1%未満が現状。ODA 増加方針を掲げる仏開発政策との矛盾が生じている。

国際協力に携わる自治体職員数は少ないが、自治体 ODA 関係者(自治体連合、在地域圏市民社会組織、途上国自治体に配置する仏人現地支援要員、国際協力ボランティア、案件実施に携わり地域圏が資金拠出する現地企業)を含めると相応数になる。

地域圏により予算規模が異なるため、ODA 申告額の多寡が実態に必ずしも比例するわけではない。申告額上位ではないが、旧フランシュ・コンテ地域圏(2016 年にブルゴーニュ地域圏と合併)やコルシカ島なども国際協力に注力する自治体として知られている。

●提携先自治体の選定

協定先の選定に特定の基準はない。姉妹都市関係、歴史的要因(旧植民地)、政治的要因、地理的要因、大学間連携や自治体内の外国人コミュニティに端を発したもの等、ケースバイケースとなっている。最終的な決定権は議会が有する。地域圏議長との個人的なつながりや、国際関係団体による議員へのロビー活動、議員の現地視察をきっかけに決まることもある。複数の地域圏の統廃合や地域圏議長の交代を契機に、協定自治体先の厳選(取捨選択)し、効率化を図る動きがある。

原則、自治体の独自予算を使用した ODA は提携先自治体に限定されるが、外部ファイナンス活用や AFD グループ等の案件参加の場合は、この限りではない。

●ODA 案件の実施手続き

案件実施までの流れは、①地域圏と相手国自治体で協力協定を締結(期間は平均 3 年で更新可)、②両自治体の代表間(協定先自治体の知事と地域圏議長代理等)で優先政策や分野に係る協議、③案件形成に向けた調査、④資金調達・案件実施者へのファイナンス(出資協定の締結)、⑤案件実施となる。案件毎に事前の議会承認を要する。地方自治体の国際関係局員は、議員に対する新案件説明(地域圏への裨益効果、実施理由・意義等)を担当している。実施後は、支援先自治体当局及び案件実施者と共に、年次運営委員会を組織し、案件の評価・フォローアップを行う。通常、案件の実施期間は1～3 年となっている。

●案件実施関係機関との協定締結

案件実施に関係する機関(例:仏開発庁/AFD、仏預金供託金庫/Caisse des dépôts、同金庫の地方自治体部門である領土銀行/Banque des territoires、AFD グループ傘下の仏技術庁/Expertise France 等)とパートナーシップ協定を締結し、円滑な実施手続きを踏めるようにしている。

●外部資金調達

近年、外部資金調達(EU、仏外務省、AFD 等)に注力している。地域圏では主に大規模案件を対象とした AFD のファイナンス制度(FICOL)を利用している。なお、外部資金調達で実施した案件は地方自治体 ODA 年次申告の対象外である。外部資金調達により、地域圏予算規模・提携先自治体を越えた案件への関与が可能となり、地方自治体 ODA の付加価値向上に貢献している。

自治体の独自予算を使用したものとしては、大きく①提携先自治体で地域圏が直接行う案件、②案件公告を出し、地域圏内の NGO 等にファイナンスする方法の 2 種がある。「1%ルール」の対象 4 分野の中で、地域圏の管轄は「公共交通」のみ(他 3 分野は市町村、メトロポールの管轄)となっている。同分野が「1%ルール」に加わったのは最近(2021 年 8 月)で、関連政令が出揃っていないため、現時点では活用していない。

●資金拠出経路・案件公告の実施

地域圏毎に、自治体による直接拠出の案件、在地域圏の市民社会組織等へのファイナンスを通じた支援等の割合は異なる(2022 年度年次報告書の結果によれば、全自治体で平均 75%が市民社会組織を通じた拠出、15%が直接拠出)。直接実施から在地域圏の市民社会組織を通じた支援に完全切り替えした地域圏も見られた。

在地域圏市民社会組織等へのファイナンスは案件公告による入札方式を採用している。地域圏ごとに、申請基準(SDGs に対応していること、地域圏の重点セクターや戦略に沿う内容であること等)を設けている。

●地域圏マルチアクターネットワーク(RRMA)

地域圏毎に所在する⁸。在地域圏の国際協力関係機関(県やコミューンなど他階層を含む自治体、都市圏、市民社会組織、民間企業、教育機関、医療機関等)との連携を担う。関係機関への情報提供、ファイナンスへの助言、案件の改善、NGO や企業に対する SDGs 達成のためのイノベーション促進支援、地域圏市民に対する国際的な課題/国際協力の啓発等を実施している。国(仏外務省)と地域圏からの助成金で運営され、在地域圏の国際協力関係者が享受できる全てのサービスが無償で提供している。ファイナンスを受ける仏外務省とは 3 年協定を締結しており、毎年の事業計画・報告書の提出が義務付けられている。事業計画については同省から修正指示が入る場合がある。AFD と小規模案件(最大 200 万ユーロ)を実施する RRMA もある。

●市民啓発

地域圏在住者への国際協力に関する啓発活動を実施している。教育機関に対して自治体から直接行う場合や、RRMA・協会等を通じて行う場合がある。

●地域圏独自の支援基金

有事の際の地域圏独自の緊急支援基金を有する。近年ではウクライナ侵攻、トルコ大地震の際に使用した。小回りが利き、拠出判断を迅速に行える点に強みを持つ。通常は NGO 等

⁸ RRMA 概要(仏外務省[リンク](#))

が行う案件への助成金拠出には議会承認が必要なため、四半期ごとに開催される常任委員会での審議を経る必要があるが、有事の際は地域圏議長及び各党派議員の意見を聴取し、拠出判断を行う。このため、危機発生後、2～3 日で拠出先の NGO 等による現地での支援が可能となる。独自基金を持たず、仏外務省危機支援センター(CDCS)や、仏都市連合(Cités Unis France)の緊急支援基金(前者 FACECO、後者 Fonds de solidarité de CUF)に拠出する自治体もある。

●現地視察

地域圏によっては地域圏議長や議員が案件実施先である途上国自治体への視察訪問を実施している⁹。視察先は開催を控えるイベントや戦略に応じ選定される。外交面のみならず、新規案件形成促進にもつながるため、同視察は重要な役割を果たしている。地域圏によっては視察の際、企業関係者も帯同し、現地でのビジネス機会につなげるようにしている。ビジネス機関の追求は地域圏内の経済局の所掌になるため、同局と連携しながら進めている。

サヘル諸国など情勢が悪化している先への視察が困難となり、提携先自治体関係者に来仏してもらい、ロードマップの年次見直しを実施する地域圏もある。

●他機関との連携

地域圏が日常的に連携する機関は、在地域圏 RRMA のほか、中央省庁担当局(仏外務省 DAECT)や、全地域圏の加盟する在パリ地域圏連合(Régions de France)、仏自治体の国際協力分野での連携を全国的に行い、全階層自治体が任意で加盟する仏都市連合(Cités Unis France)などが挙げられる。

首相が議長を務め、仏外務省 DAECT 局長が事務局長を務める地方分権協力全国委員会(CNCD)には、形式的な側面があり、地域圏幹部などが参加している。開発担当相が議長を務める全国開発・国際連帯評議会(CNDSI)は、マクロな議題が取り扱われているため、(現場レベルの)地方自治体とは関わりが少ない。

仏国際ボランティア派遣組織(France Volontaires)が出資・派遣するボランティアを活用する自治体もある。

●地方自治体 ODA ポータルサイト(cncd.fr)の活用

同ポータルサイトは、仏外務省 DAECT が運営し、①仏地方自治体 ODA 関連情報提供(データベース)、②外国自治体とのマッチング、③ODA 年次申告、④仏外務省ファイナンス申請(案件公告)の機能を持つ。

地域圏での運用状況は、同サイト経由での実施が義務付けられる ODA 年次申告や案件入札への参加では使用するが、サイトを利用せずとも必要情報に触れられていることもあり、それ以外での利用は限定的となっている。例えば、外国からの要人が地域圏を訪問する際、当該国がどの都市と関係があるか等を調べるときに使用している。提携自治体を探す機能については、AFD 等から外国自治体の紹介・提携依頼がある場合も多く、同ポータルサイトは利用していない。情報へのアクセスが難しい、より行政単位の小さな県・市町村で活用されているのではないと思われる。同サイトは煩雑な仕様となっており、データ整理やタイムリーな更新は行っていない。

⁹ 地域圏議長の国際協力への関心の高さや、予算の制約、野党・マスコミ・メディア等に対する視察実施の正当性提示の必要性などから、不実施方針とする地域圏もあり、対応は地域圏毎に分かれる。

4.1.2.2 地域圏別ヒアリング結果

4.1.2.2-1 オーベルニュ・ローヌ・アルプ地域圏(リヨン)

従来からオーベルニュ地域圏¹⁰は国際協力が盛んな地域圏として名高い。2016年に地域圏議長、及び地域圏議会の過半数が左派から右派となったことから、ODA 予算が前年比大幅減(▲70%)となったが、ODA 申告額は地域圏トップを維持している。GDP、1人当たり GDP 共にイル・ド・フランス地域圏(首都圏)に次ぐ同地域圏では、経済発展との関連に重きを置いている。独自戦略として、自治体/国際協力(NGO 等)/経済界といった多様な関係者との関係強化による、シナジー効果を重視する方針を規定している。

伝統的に国際協力が活発な地域で、地域圏内に国際的に名高い NGO や NPO が多数存在しており、機関数も多い。小規模案件を実施する小規模団体も多数所在している。

サブサハラ仏語圏への支援を活発に行っている。特にマリ自治体への支援歴は約 40 年と長く、関係も深い。2022 年 8 月の同国からの仏軍完全撤退を受け、同年 12 月から案件一時停止を余儀なくされているが、関係の維持を務めている。国や大規模な機関を経由した遣り取りと比べ、自治体同士の直接の交流は関係深化を図り易い。

重点セクターは①水、②農業(食糧安全保障)、③環境(エネルギー、廃棄物管理)、④職業訓練・雇用、⑤仏語圏(横断的分野。後述の「国際仏語圏地域連盟/AIRF」と協働)の 4 点で、特に水分野に注力している。

地方自治体の国際協力が近年、政治・予算・支援先自治体の治安情勢など、多方面で制約を受け、困難になっていることへ問題意識を抱いている。地方自治体による国際協力の実施意義(長い関係を持つ提携先自治体へ有意義な案件を実施できる点、地域圏内関係者との協働意義)は忘れてはならないと考える。国、欧州レベルの資金や機関も活用してのパイロット案件の拡充、アプローチやメカニズム革新を行っていく所存である。

地域圏国際関係局と同じ建物内に仏語圏地域間の連携を強化する「国際仏語圏地域連盟(AIRF)」(事務総長は同地域圏議長が兼務)を有する。同連盟も、案件公告提示、案件実施能力強化研修、特定セクターの地域間ネットワーク構築等を担う国際協力担当部署を有し、途上国に対し支援を行っている。

4.1.2.2-2 ヌーベル・アキテーヌ地域圏(ボルドー)

地域圏としての ODA 申告額はオーベルニュ・ローヌ・アルプ地域圏に次ぐ第 2 位となっている。2016 年の統廃合での 3 地域圏①アキテーヌ(州都ボルドー)、②リムーザン(同リモージュ)、③ポワトゥ・シャラント(同ポワティエ)合併に伴い、地域圏としての国際協力方針が大きく見直された。具体的には、協力実体のない提携先との協定を解消し、地方自治体の自律性を重視する地域圏議長の意向により、①地方分権化の動きがあり、②他の仏自治体と提携関係のない仏語圏アフリカの自治体を優先した選定を実施した。

重点セクターとして、①農業・農村部(食糧安全保障)のほか、②職業訓練(若年層の就労支援)、地域経済発展支援。③環境(気候変動、環境保全)、④自治体のガバナンス強化支援、⑤戦略的イノベーション(新興セクター)の 5 分野を設定している。ブルキナファソで太陽光発電、モロッコ・チュニジアでイノベーション、セネガルで森林保全、ベトナムで自然保護教育・文化財の付加価値化・観光分野の外国語としての仏語教育案件を実施している。

支援種別は「案件実施」がメインとなっている。このほか「技術協力」(現地にいる専門家)、地域圏での「国際協力啓発」「外国人留学生支援」も実施している。

仏語圏アフリカの自治体との連携年数は長い(モロッコとは 20 年、ブルキナファソはまもなく 30 年、マダガスカルは 15 年)。

¹⁰ 2016 年にローヌ・アルプ地域圏と合併

地域圏に所在する NGO や NPO、教育機関等の国際協力をファイナンスする制度を年次で実施している。仏 ODA 対象国、SDGs の 17 のテーマの何れかに該当することを条件とする。同ファイナンス制度を通じ、地域圏の提携自治体を越えた支援も実施可能となっている。地域圏における国際協力への啓蒙活動に対する予算はこれまでは 10 万ユーロ程度だったが、増加分とされている。

2021 年 2 月、AFD グループ傘下で技術協力を担う「フランス技術庁 (Expertise France、以下「EF」)」との協力協定¹¹を地域圏として初めて締結した。同機関との協働 (同機関出資案件への関与) を積極的に行っている。EF の行う案件に地方自治体の技術/専門性 (expertise≒人材) を取り入れることが目的で、所謂、「地方自治体の国際協力」とは趣旨が異なる。当該枠組みでは、チュニジアでエコシステム構築 (イノベーション、スタートアップ) 支援、ブルキナファソで職業訓練案件に携わっている。EF との案件は、1 案件 2～3 年で単発的なものとなっている。このほか、水道局とも「水」「衛生分野」で共同案件を実施している。

4.1.2.2-3 プロヴァンス・アルプ・コートダジュール (PACA) 地域圏 (マルセイユ)

ODA 申告額は既出 2 地域圏、イル・ド・フランス地域圏 (首都圏) に次ぐ第 4 位 (ヒアリング時) となっている。現地域圏議長はかつての外務閣外相経験者で、国際協力に非常に積極的な姿勢を見せている。2016 年の地域圏統廃合は対象外で影響はなかった。

国際協力の目標は、①地中海地域諸国の連帯強化、②地域の魅力強化 (含国際会議誘致)、③地域圏国際協力関係者の連携強化の 3 点を掲げている。2022 年 6 月、PACA 地域圏/国際協力新戦略を採択。①地中海地域の重点国の設定 (二国間関係強化を目的とする)、②地中海諸国との対サブサハラ・アフリカ地域協力強化 (新たな取り組み)、③重点セクターは「気候変動」(パリ協定の実施)、④大地中海圏 (grande région méditerranéenne) の創設などを規定した。

提携先自治体が地中海沿岸国に集中している。原則、提携先単位は地方自治体だが、特例的に 2 ヶ国 (コスタリカ、ジブチ) で国単位の提携を締結している。コスタリカとは 2025 年に地域圏内 (ニース) で国連海洋サミットを共催予定するなど、いずれも政治的背景を持つ。他地域圏に比べ、サブサハラ仏語圏諸国との関係は希薄だが、同地域との関係強化方針を打ち出している。地域圏内の協働機関は地中海遺産保護や地中海地域の課題解決に取り組む先が中心となっている。

近年、外部資金調達を増加させている。AFD 出資案件では、コスタリカ (生物多様性/地域自然公園/水管理)、レバノン (市町村議員および地方自治体職員の能力強化・職業訓練)、アルジェリア (文化遺産保護「Smart Casbah」) の案件に関与。EU からのファイナンス (EU 基金) ではモロッコの気候変動/エネルギー転換支援を実施している。

2017 年以降、国際協力年次フォーラム「地中海の未来 (Méditerranée du futur)」を開催している。直近 (2022 年) は「食料主権」「エネルギー安全保障」が主題。世界各国から参加者があり、地中海地域に留まらず PACA 地域圏のプレゼンスを高め、一定の成果を収めている。

¹¹ AFD グループ傘下の仏技術庁 (Expertise France) はこれまで、中央省庁等、国の機関の技術や専門性を活用し支援を行ってきたが、支援国でも地方分権化の動きが出てくるなど、自治体の持つ専門性も取り入れた支援が必要となってきたため。イル・ド・フランス地域圏とも協定締結済。PACA 地域圏、オクシタニ地域圏と締結交渉中 (2023 年 2 月時点)。

4.2 階層別自治体連合・仏都市連合ヒアリング

続いて、地方自治体が加盟する階層別自治体連合事務局、自治体の国際化促進を行う仏都市連合(Cités Unis France)事務局長へヒアリングを行った。自治体連合は自治体階層毎に存在し、各自治体の価値・存在意義向上を目的とする。仏政府に対し、公共政策、及び各自治体が管轄する事業関連法や予算につき議長の意見を取り纏め提言する役割を担う。10～20程度の分野別委員会を有し、このうちのひとつがODAを含む国際関係委員会となっている。事務局が運営にあたり、委員長は自治体議員が務める。地方分権協力全国委員会(CNCD)には代表者(自治体議員)計8名(代表 Titulaire 4名、代理 Suppléant 4名)を派遣している。同代表はパリテ(男女同数)、政党バランス(右派・左派)を考慮した構成となっている。各連合では、年次会合が開催されている。自治体階層毎の連合のほか、全自治体としての問題意識について政府と直接対話するための統一連合機関(Territoires Unis)がある。

【表5】 仏階層別自治体連合の種類(在パリ)

名称	仏地域圏連合 (Régions de France)	仏県連合 (Départements de France)	仏市町村連合 (Association des Maires de France)
加盟	全地域圏	全県	市町村の約9割
設立	1998年	1946年	1907年
統一機関	自治体3階層連合(Territoires Unis) (2018年設立)		

(出所) 各種資料を基に作成

4.2.1 仏地域圏連合(Régions de France)

全18地域圏が加盟する。事務局職員数は25名で、11の分野別委員会を有する。中央省庁(仏外務省、農業省)、国営企業(仏電力 EDF、仏郵政公社 La Poste)、民間企業20社程度との提携関係を有する。

全地域圏では、独自の外交戦略を策定している。同戦略は地域圏議員選挙と同じ6年毎に改定され、議会承認を要する(現行戦略は2027年まで)。若者の移動(ボランティア)、経済開発、国境管理(特に仏海外領土)、仏市民啓発(ECSI)等に重点を置く。

地域圏のODA関連予算は年1,500万～1,800万ユーロ(仏ODA実績の約4%)と非常に少ない。対地域圏予算でも少ないが、増加傾向にはある。地域圏は、大規模案件を対象とするAFDのファイナンス制度(FICOL)を主に活用している。

各地域圏には国/地域圏が助成する関係ネットワーク機関(RRMA)があるが、地域圏にも、在地域圏全ての関係機関(含他階層自治体)を活性化する役割があると認識している。

地方分権化は進んでいるものの、仏は伝統的に中央集権国家である。政府に対する自治体の要望伝達は重要で、他2階層自治体と足並みが揃うよう緊密に連携を行っている。

ODA申告額だけでは実態の把握は不可能と考える。予算規模が小さいため申告額上位には入らないが、ブルゴーニュ・フランシュ・コンテ地域圏(ディジョン)、ソントル・ヴァール・ド・ローワル地域圏(オルレアン)、ノルマンディー地域圏(カン)、ブルターニュ地域圏(レンヌ)、コルシカ島、海外県のグアドループ、(マダガスカルとの関係が深い)レユニオン等も、独自の特色を生かしながら積極的に活動している。

目下、自治体間ウクライナ支援に注力している。同国の復興フェーズを視野に、全地域圏がウクライナ自治体と提携関係を締結の上(2023年5月時点で18地域圏中、3地域圏が締結済み、4地域圏で間もなく締結予定)、ウクライナ各自治体のニーズに即した復興支援を実施方針とする。

モロッコ地域圏連合と10年前に提携関係を締結した。3年前からオクシタニ地域圏とモロッコ地域圏議員の能力向上研修を支援している。このほか、創設されたばかりのカメルーン地域圏連合と提携可能性を検討している。同国地域圏議長・代表団が2023年11月に訪仏し協議を実施した。

仏でも地方自治体 ODA については、これまでほぼ取り上げられてこなかった。現状、地方自治体 ODA を体系的にまとめた文書は仏外務省 (DAECT) による ODA 申告内容を公表する年次報告書のみとなる。同認識を基に、仏地方自治体 (全自治体階層) による地方自治体の国際協力全容を纏めた初のレポートを作成する動きはある。

4.2.2 仏県連合 (Départements de France)

全 103 県¹²が加盟する。事務局職員数は 30 名 (うちバックオフィス 20 名) で、18 の分野別委員会を有する。中央省庁 (仏外務省)、国営企業 (仏電力 EDF、仏郵便貯金銀行 Banque postale) 等と提携関係を結んでいる。地域圏に比べ、自治体数が多いため、県別の独自戦略はない。仏外務省 (DAECT) のテーマ別案件公告で扱われる分野をひとつの指針としている。申告額は仏自治体 ODA 全体の約 2 割を占め、貢献は大きい。県が「社会課題」を管轄していること、難民支援もカウントされることが背景として挙げられる。県の約 50% で ODA を実施している。リソースが限定的で、県によっては国際関係担当部署を置いていない。ODA を行う県でも、部署構成は異なる (社会課題局や財政局下に配置されているケースもある)。

2015 年の地方自治体法典改訂で、「経済開発 (企業支援等)」のマンデートが県から地域圏へ移管されたことに伴い、ODA 重点支援内容が「経済開発」から県のマンデートである「若者」「社会課題」「インフラ」等へシフトした¹³。支援先も、経済関連の支援を行っていたアジアが減少し、アフリカの比重が増加した。

地域圏よりも納税者 (住民) と距離が近いことから、国外への資金拠出に難色を示す納税者も多いため、国際協力について消極的な県議員もいる。

AFD のファイナンス (FICOL) は大規模案件のみを対象としているため、県や市町村は仏外務省 (DAECT) や EU 社会基金 (FSE) を活用している。FSE は仕組みが複雑だが、同基金の対象 3 分野 (2 分野は国が、残り 1 分野は地域圏が所掌) のうち、県は、国の所掌する社会課題関連分野に仲介役として関与している。

提携自治体の上位 10 位のうち、アフリカ (マグレブ諸国、仏語圏サブサハラアフリカ諸国) が 7 ヶ国を占める。このほか、ディアスポラを背景にアルメニア、レバノンへの協力が盛んである。マグレブ諸国とは「文化交流」、サブサハラアフリカ諸国とは「教育」「女性の就労支援」「インフラ整備」「水・衛生」分野の協力が中心となっている。

欧州とは主に国境関連の協力を行っており、3 か国以上の自治体間での連携が多い。

2023 年 5 月現在、仏県連合として初めての案件 (周辺国におけるウクライナ避難民支援関連の案件) を形成している。

4.2.3 仏市町村連合 (Association des Maires de France)

全市町村の 89.6% が加盟する。仏市町村の規模は大小多岐に亘るが、EU 他国比でも数の多さが特徴となっている。事務局職員数は 80 名 (うちバックオフィス 50 名) で 16 の作業部会を有する。

国からの予算配分は市町村人口に比例する。人口が少ない市町村は、予算がつかず厳しい財政運営となる。小規模市町村での 2021 年 ODA 減 (前年比 ▲34%) の背景には、予算減とコロナ対策への財政拠出が挙げられる。同年は統一市町村議会選 (2020 年) 実施翌年で、市長にとっては、コロナ対策を最優先とせざるを得なかった政治的背景もある。

コロナ禍にもかかわらず大都市で ODA 大幅増 (前年比 46% 増) が見られたのは、過去 10 年程度で国際協力の効果に対する意識醸成が進んだためと考えられる。

基礎自治体である市町村のマンデートは多岐に亘るため、協力内容も自治体毎に大きく異なる。提携大学同士の交流、経済 (クレルモンフェランに本社を置くミシュランによる世界各

¹² 県の総数は 101 だが、県のマンデートを担う大都市圏 (メトロポール) も加盟しているため。

¹³ 他階層自治体のマンデート内容での協力も可能だが、その認識が各自治体に浸透していない由。

国の工場所在自治体での協力)、スポーツ(ビアリッツとセネガル自治体のマラソン大会)、水関連(ノルマンディー地方のサヘル諸国への協力)、ごみ処理、図書館関連等の事例を認識している。

リソースのある他階層自治体や大都市に比べ、小規模市町村は国際協力のノウハウ(専門性)を持たない点も課題である。市町村議員でも ODA を知らないケースが有る。小規模自治体には ODA 申告の実施義務や正しい申告方法が浸透していない点も改善が求められる。

ODA 年次報告書掲載の上位都市は、パリをはじめ、地中海諸国との協力が盛んな南仏の大都市などが常連となっている。

緊急支援基金への拠出は他階層市町村より多い状況だが、仏外務省の自治体緊急支援基金(FACECO)等に拠出するケースが多く、市町村 ODA としてカウントされていない。

県と同様に仏外務省(DAECT)の案件公告・ファイナンスを利用している。

「1%ルール」の対象分野は市町村管轄分野が多いが、活用には同分野で十分な税収があることが前提となる。同ルールは小規模市町村まで浸透しているとは言えず、仏外務省による一層の啓蒙活動が求められる。

地方分権協力全国委員会(CNCD)ではトップダウン会合に終始しないよう、自治体主導(①ウクライナ、②水)の作業部会がある。全国開発・国際連帯評議会(CNDSI)への関与は、地域圏、県も同様と同様に少ない。CNDSI では地方自治体の作業部会はあるが、自治体は「市民社会」と看做され、効果的な連携ができていない状況と認識している。

4.2.4 仏都市連合(Cités Unis France/CUF)

1975 年設立の仏自治体の対外活動促進に特化した連合。加盟対象は地方自治体のみで、仏の全階層の自治体から約 300 自治体(地域圏の 40%、県の 25%、残りが市町村・メトロポール)が加盟している。加盟自治体の対外活動支援(除難民支援)を行う。

全自治体階層の対外活動を取り纏める唯一の協会で、CNCD にも参加。各自治体の議員のみならず、地方自治体の国際関係局職員とも緊密に連携している。

同連合の主要活動内容は、下表 6 の通り。

【表 6】 仏都市連合(Cités Unis France)の地方自治体 ODA 関連主要活動内容

活動①: 作業部会の実施
国/地域別(仏語圏サブサハラアフリカ、地中海地域、南米、アジア、欧州等の 23 作業部会)、テーマ別(気候変動/ジェンダー/SDGs/若者/危機と復興の 5 作業部会)の計 28 の作業部会を有する。DAECT や AFD と二国間会合を定期的に共催
活動②: 自治体の国際活動支援プログラム(DCOL)の実施
仏開発庁(AFD)、仏預金供託公庫(CDC)と連携し、自治体の国際化促進を実施(1)ドナー提供の各種ファイナンスへのアクセス支援、2) 国際協力戦略策定、3) 案件形成支援)のための外部専門家派遣(5~6 か月)。CUF 加盟自治体に対しては最大 80%、非加盟自治体には最大 30%の費用を負担)。当該プログラムは 2018 年に開始し、これまで約 40 の自治体(小規模市町村を含む全階層)が活用
活動③: 独自の連帯基金(Fonds de solidarité de CUF)の運営
加盟自治体が拠出する有事の際の緊急支援基金(近年ではウクライナ侵攻、トルコ大地震時に使用)
活動④: 自治体対外活動の広報(知名度・自治体プレゼンス向上)
毎年 9 月にパリで年次フォーラム(RAICT)を開催(仏外務省・AFD 等との共催)。2023 年で 18 回目。例年約 600 機関/1,000 人が参加(うち、半分がアフリカを中心とした外国代表団)。仏自治体関連の調査実施・レポートの発行(自治体 ODA 調査に関する所掌は仏外務省だが、実態把握の目的で独自調査を実施)

(出所)ヒアリング内容を基に作成

仏自治体の強みとして諸外国自治体と比べ裁量がある点が挙げられる。仏が ODA を停止した国(例:マリ)や国として認めていない先(例:パレスチナ自治区)についても自治体間連携(の継続)は認められている。両国の良好な関係へ果たす役割は大きい。

課題は、①仏地方自治体 ODA の知名度向上(NGO・市民社会の国際協力との混同される傾向にある。政府の行う各種重要会議への自治体関係者の参加)、②自治体に対する国際協力の実施重要性の意識醸成(活用可能なファイナンスや協働パートナーの存在の周知)、ODA 実施自治体数の増加、と認識している。

4.3 中央省庁ヒアリング： 欧州・仏外務省グローバリゼーション総局地方自治体対外活動局(DAECT、現 DCTCIV)

最後に、仏地方自治体 ODA を統括する欧州・仏外務省担当局(DAECT)局長をヒアリングした。DAECT は、地方自治体対外活動の統括・国際化支援を担う。具体的には、地方自治体 ODA 年次申告取り纏め・報告書作成・OECD への申告、案件公告の実施、地方自治体を含む関係機関(政府、在外公館)との連携、地方自治体 ODA ポータルサイト(cncd.fr)の運営等を担う。2023 年 7 月現在、組織改編中で、同局の役割も再定義される予定¹⁴。DAECT 局長は CNCND 事務局長を兼務。CNCND では①地方分権型協力の全体の方向性、②特定のテーマ(例:サヘル地域での協力、水予算「1%ルール」の効果的な活用)を協議し、作業部会も有する。

地方自治体の ODA 実施は任意となっている。自治体に対し、DAECT から戦略の提示や ODA 増の指示を出すことはない。テーマ別案件公告を通じ、間接的に優先分野を提示することはあるが、自治体の自発的意思によるボトムアップ型で実施している。

近年の地方自治体 ODA の傾向は次の 4 点が挙げられる。①伝統的な 3 階層自治体「地域圏」「県」「市町村」のほか、水、エネルギー、廃棄物のマンデート(専門性)を有する「市町村広域連合体」単位での協力も活発。以前と比べ、各階層のマンデートを意識した協力を実施。②地理的多様化(提携先自治体の多様化)、③提携自治体の厳選(長年の提携関係にあるが実体が伴っていない先は提携解消するなど、厳選した提携先自治体での案件に集中)、④仏自治体の枠を超えたより大きな国際・欧州ネットワーク¹⁵とパートナー関係を構築し、これまでとは異なる新たな二国間(自治体間)協力体制へシフトする動きが出ている。

DAECT としても、量より互惠性や質を重視している。互惠性が認められるセクターとして「気候変動」「若者」「スポーツ」等が挙げられる。CICID(2023 年 7 月)で ODA 重点 19 ヶ国(仏語圏サブサハラアフリカ LDC を中心とした 19 ヶ国)が廃止されるが、自治体 ODA の動向に大きな影響はないと考えられる(DAECT のファイナンス制度では ODA 重点国 19 か国案件総額の 70%、ODA 対象国同 50%、ODA 非対象国同 30%を上限としていたが、同制度も変更された¹⁶)。

各自治体階層のマンデートに沿った ODA が実施されるのが理想だが、法律でそうした規制が設けられていない点は課題と考える(自治体の協力実施内容に制限はなく、他階層のマンデート内容の協力を実施している事例も多くある)。「1%ルール」は最初に運用開始した水分野については活用されている。他 3 分野については、税収の計算が複雑なため、水分野のような活用は見られない。

DAECT のファイナンスは AFD(FICOL)と異なり、実施期間/金額/専門性において敷居が

¹⁴ 前述の通り、2024 年 1 月の組織改編で対外行動局(DAECT)と市民参加局、青少年代表団が投合し、「地方自治体・市民社会局(DCTCIV)」となった。

¹⁵ Green Cities、Smart Cities、C40 等の欧州・国際組織が具体例として挙げられた。

¹⁶ 仏新開発戦略(CICID2023)での ODA 重点 19 ヶ国廃止に伴い、「LDC 対象案件は案件総額の上限 90%、LDC を除く ODA 対象国・ODA 非対象国案件は上限 70%」に変更された([Appel à projets généraliste 2024-2026 - Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères \(diplomatie.gouv.fr\)](https://diplomatie.gouv.fr/fr/appel-a-projets-generaliste-2024-2026))。

低く、小規模自治体の応募も可能である。ADF (FICOL) で実施中の案件も、当初 DAECT のファイナンスで実施した案件が発展したものとなっている(例:FICOL がセネガルで実施する 10 案件のうち 9 件の前身が DAECT 案件)。

一般的な案件公告のほか、国別、テーマ別案件公告を実施している。「若者(これまで 10 回実施)」「スポーツ」「男女平等」といったテーマが上手く機能している。2023 年は新 3 テーマ「遺産」「食料安全保障(農業省と協働)」「地方財政」を追加した。専門性を有する NGO 等も関与してもらいながら実施している。

テーマ別案件は、国際関係部署だけでなく、自治体内の専門性を有する部署の関与が求められるため、調整に時間がかかる点に課題がある。DAECT は、国際関係局だけでなく、専門性を有する他部署にも地方分権型協力の重要性を理解してもらい、自治体の国際化の実現を目標としている。

案件公告は、毎回同じような自治体が入札している点、先方自治体のニーズと仏でそのノウハウを持つ自治体のマッチが難しい点に課題がある。例えば、農業や農村部開発関連のニーズは高いが、専門性を有する仏農村部の小規模自治体では支援を行う余裕がないといった事例が挙げられる。

DAECT の運営する地方自治体対外活動ポータルサイト(cncd.fr)は 2008 年に開設した。①仏地方分権型国際協力データベース、②提携先マッチング、③仏外務省ファイナンス・案件公告、④地方自治体 ODA 申告の 4 機能を有する。①は、各自治体に更新が委ねられているが、サイトの仕様が不便で更新が滞る自治体が多い。②は少なくとも地域圏のような大規模自治体では必要されていない。③④については、ODA 申告が案件公告の参加条件となっているが、公告へ参加しない自治体にどのような申告を促すかが課題となっている。2024 年 8 月までを完了予定として現在サイトの全面リニューアルを行っている。

結論

本稿では、仏地方自治体 ODA について、成り立ち・概要を概観し、自治体及び中央省庁・関係機関からのヒアリングを通じた実態把握を行った。

仏地方自治体の ODA は、任意であるものの、政府等の各種ファイナンス制度も活用しながら、積極的に行われていた。支援先とは、仏で自治体の国際協力が法的に可能となった 1992 年以前から提携関係を持つ自治体も多く、長年の信頼に基づく関係が構築されている様子が窺えた。2021～2023 年のサヘル諸国でのクーデター後、仏政府は当該諸国に対し ODA を停止したが、仏自治体が提携関係を維持することは妨げられていない。こうした面からも、国や政府組織を介した ODA と比べ、自治体の国際協力は、政府と同様に公権力は持ちながらも、独自の重要な役割を果たしていると言える。

他方、ODA に充当される人員数・予算はいずれの自治体も限定的だった。近年は、自治体固有の方針や戦略に基づき、協定締結先を整理する動きや、外部資金調達の動き、欧州他国の自治体や組織と協働した新たな支援の形などが見られている。支援分野も、互恵性のある分野が優先される傾向が見られるようになった。

ヒアリング先では、各々の立場に応じ、以下のような課題が挙げられた。

●地方自治体から見た課題

- 仏として ODA 増加方針(2023 年時点)を掲げる一方、地方自治体への予算配賦が限定的
- 政治・予算・支援先治安情勢など多方面での制約増への対応(外部資金調達)
- 二国間ドナー・国際機関といった大規模な援助機関との競合
- 人員・予算共に限られたリソース内でのオペレーション

●地方自治体連合から見た課題

- 地方自治体 ODA の知名度向上 (NGO や市民社会組織の行う国際協力との混同)
- 自治体の理解・意識醸成 (活用可能なファイナンスや協働パートナーの存在周知)
- ODA 実施自治体数の増加
- 政府の行う各種重要会議への参加

●中央省庁から見た課題

- 各種制度設計の改善 (①「1%ルール」の水分野以外の 3 分野「エネルギー」「廃棄物」「公共交通」での活用促進、②ポータルサイト cned.fr の仕様改善)
- 自治体に対する年次 ODA 申告促進
- 案件公告入札自治体の多様化、各自治体の専門性に沿った協力の促進
- 自治体内での複数関係局の関与促進・自治体の包括的な国際化

関係者・規模ともに多岐に亘る地方自治体 ODA の全容解明は容易ではないが、今後は、①ヒアリング先の拡充 (県やコミューンなどの他階層自治体、申告額の大きい在首都圏自治体、地域圏ネットワーク機関、市民社会組織・民間企業といった他のアクター、欧州レベルでの連携機関)、②欧州他国の地方自治体 ODA の実態調査・比較を行うとより多角的な視点からの考察が可能になるだろう。

<参考文献> ※組織名アルファベット順

フランス開発庁 (AFD) 「Results 2023-2024 (AFD グループ 2023 年度年次報告書)」

<https://www.afd.fr/en/ressources/afd-group-results-2023>

一般財団法人自治体国際化協会 (CLAIR) メールマガジン

「フランスの地方自治体による水分野の国際協力について」(2012 年 10 月)

https://www.clair.or.jp/j/forum/c_mailmagazine/201210_3/1-4.pdf

欧州・仏外務省グローバル化総局地方自治体・市民社会局 (DCTCIV)

「Rapport annuel sur l'Aide publique au développement des collectivités territoriales (地方自治体 ODA 年次報告書)」(2016 年～2022 年)

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/aide-publique-au-developpement-apd-des-collectivites/article/rapports-annuels-sur-l-aide-publique-au-developpement-des-collectivites>

欧州・仏外務省グローバル化総局地方自治体・市民社会局 (DCTCIV)

「L'Action extérieure des collectivités territoriales françaises (仏地方自治体の対外活動)」(2024 年 1 月)

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/la-delegation-pour-les-collectivites-territoriales-et-la-societe-civile-dctciv/article/la-delegation-pour-les-collectivites-territoriales-et-la-societe-civile-dctciv>

オーベルニュ・ローヌ・アルプ地域圏マルチアクターネットワーク (RESACOOP)

「Coopération Internationale en Auvergne-Rhône-Alpes (オーベルニュ・ローヌ・アルプ地域圏の国際協力)」(2023 年 1 月)