

地方自治体の国際協力事業への参加
第2フェーズ
報告書

2000年11月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
J R
00-31

序 文

近年、国際関係が多様化、複雑化する中で、国家間すなわち中央政府間の関係の緊密化に加え、各国の地域同士の結びつきの重要性が指摘されております。このような中で、わが国の地方自治体は、姉妹都市交流を始めとして、様々な国際交流・国際協力事業の実績を重ねています。地方自治体が行う国際協力事業は、地域に根ざした視点を持ち、市民同士の交流がその協力の出発点となっていることから、このようなきめの細かい協力のあり方は、当事業団にとっても大変参考とすべきものです。

このような現状に鑑み、当事業団が実施する ODA 事業に、各地方自治体が有する豊富な人材やノウハウに基づいた貢献をしていただくことは、協力事業の効果をより一層高めるためにも必要不可欠であり、また、わが国の地域住民の方々にも国際協力事業の重要性を理解していただき、国民参加型の援助を推進するという観点からも、非常に重要となっております。

このため、当事業団では、2000年1月の組織機構改革による国内事業部の設置や、地方自治体等からの提案に基づいた専門家を派遣する「国民参加型専門家派遣事業」や、地方自治体や NGO 等が計画する研修員受入事業である「地方枠」研修員受入制度等、地方自治体と当事業団との連携を促進するためのさまざまな取り組みを進めております。

今般、取りまとめていただいた本報告書は、今後の地方自治体と当事業団との連携を深めていく上で多くの示唆を含んでおり、当事業団といたしましても、提言いただいた内容をもとに、今後一層の連携促進に向けて、関係各部署において十分な検討を進めていきたいと考えております。

最後に、本報告書の取りまとめにあたり、座長をつとめていただいた、鈴木佑司・法政大学法学部教授を始めとする委員各位より、多大なご尽力をいただいたことに対し深く感謝申し上げますとともに、本調査にご協力いただいた関係機関の皆様にも心より感謝申し上げます。

2000年11月

国際協力事業団
総裁 齊藤 邦彦

はじめに

冷戦の終結は、国家秩序の変化をもたらし、途上国の開発における援助ニーズの多様化をもたらしました。特に、途上国にとっての喫緊の課題である、貧困、教育、環境等の分野の取り組みのためには、途上国の地方政府の能力向上が不可欠です。

このような途上国の抱える様々な課題を解決するためには、わが国の地方自治体がこれまで蓄積してきた、上下水道や廃棄物処理等の環境分野や初・中等教育、地域保健等への取り組みにおける知識や技術、ノウハウが必要とされています。

一方、政府開発援助(O DA)の実施においても、地方自治体との連携を促進することにより、O DAに対する国民の理解を一層深めることが可能であることから、今後、地方自治体との連携強化は、O DA 事業全般において一層重要となっていくものと考えられます。

このような背景のもとで、本調査研究は、JICA 事業と地方自治体とのより一層の連携を推進するための基本的考え方や方策等を検討することを目的として、1997 年度より開始されたものです。第1フェーズ調査(1997年9月～1998年10月)においては、国内の自治体を対象としたアンケート調査を行い、この結果を基に、検討委員会での議論を踏まえ、JICA と自治体の協力関係の構築に向けての提言を中心として、第1フェーズ報告書を取りまとめました。

さらに、1998年10月より開始された、本第2フェーズ調査においては、アメリカ、カナダへの現地調査とフィリピンへの現地調査を行い、アメリカ、カナダ両国による自国の自治体との連携による途上国への協力の現状や、途上国側の意向や協力現場での課題等を調査しました。

以上の2回にわたる現地調査結果を踏まえ、本報告書は、先進国ドナーと自国の自治体との連携のあり方や具体的問題点、さらには、JICA における自治体との連携における課題等を分析し、第1フェーズ調査での提言を再検討したうえで、わが国の自治体と JICA との連携のための基本的考え方、方策、留意点等を、本調査研究の最終報告書として取りまとめたものです。

本報告書の取りまとめにあたっては、各自治体から参加していただいた委員各位のご尽力をはじめとして、外務省、自治省、並びに現地調査で訪問したアメリカ、カナダ、フィリピンの在外公館や JICA 事務所、各関係機関、さらには JICA 関係事業部及び国内機関のタスクフォース各位からのご協力をいただいたことを深く感謝すると共に、本報告書が、JICA とわが国の地方自治体の連携促進のための一助となることを、切に希望いたします。

国際協力事業団
総裁 斉藤 邦彦 殿

2000年10月

調査研究「地方自治体の国際協力
事業への参加」検討委員会
座長 鈴木 佑司

目 次

要約	i
提言の構成	xxi
第1章 調査の概要	1
1 - 1 調査の背景と目的	1
1 - 2 調査の内容	1
1 - 3 調査の実施体制	1
第2章 自治体国際協力に関する国際的な動向	5
2 - 1 自治体国際協力(MIC)とは	5
2 - 2 自治体国際協力活動の変遷	5
2 - 2 - 1 ジムラージュ(Jumelages)	5
2 - 2 - 2 姉妹都市交流(Sister-City Cooperation)	6
2 - 2 - 3 貿易促進のための自治体国際交流	6
2 - 2 - 4 開発援助(Development Assistance)としての自治体国際協力	7
2 - 2 - 5 政治的活動としての自治体国際協力	7
2 - 2 - 6 Community-Based Development Initiative(CDI)	7
2 - 2 - 7 1990年代以降の自治体国際協力	8
2 - 3 International Union of Local Authorities(IULA)の活動	9
2 - 4 自治体国際協力に関する主要な国際会議	12
2 - 4 - 1 「国際協力に関する市民の意識啓発のための地方自治体と民間団体の役割」会議	12
2 - 4 - 2 ケルン会議と Towns & Development(T&D)の設立	12
2 - 4 - 3 ベルリン会議(CDI の概念の導入)	12
2 - 5 「地方自治に関する国際憲章」の起草の動き	13
第3章 カナダにおける援助機関と自国の地方自治体との連携による国際協力	15
3 - 1 現地調査総論：北米援助機関にみる自国地方自治体との連携	15
3 - 2 CIDA における地方自治体との連携のための基本政策及び実施体制	18
3 - 3 「組織協力プログラム(Institutional Cooperation Programs)」の概要	25
3 - 4 「バイラテラル・レスポンス・プログラム(Bilateral Responsive Program)」の概要	30
3 - 5 カナダ地方自治体連合(Federation of Canadian Municipalities : FCM)	34
3 - 6 自治体パートナーシップ・プログラム(Municipal Partnerships Program)	38
3 - 7 カナダ国カンループ市の国際協力活動	49
3 - 8 カナダ NGO 協議会(Canadian Council of International Cooperation : CCIC)	59
3 - 9 カナダにおける援助実施機関と地方自治体との連携による国際協力	60

第4章	アメリカにおける国民参加型の国際協力	63
4 - 1	米国開発庁(United States Agency for International Development : USAID)における 地方自治体との連携	63
4 - 1 - 1	USAID における PVO との連携に関する法律及び政策	63
4 - 1 - 2	PVO のためのプログラム	65
4 - 1 - 3	予算	66
4 - 2	USAID の地方自治体との連携事業	68
4 - 2 - 1	米国アジア環境パートナーシップ・プログラム - 州環境イニシアティブ (United States-Asia Environmental Partnership Program - State Environmental Initiatives : USAEP-SEI)	68
4 - 2 - 2	International Resource Cities Program(IRCP)	83
4 - 2 - 3	国際都市・郡マネージャー協会(ICMA)	86
4 - 2 - 4	ICMA による International Resource Cities Program(IRCP)	88
4 - 2 - 5	USAID における民間団体との連携	96
4 - 2 - 6	Global Technology Network Program	100
4 - 3	その他の機関の取り組み	103
4 - 3 - 1	全米姉妹都市協会(Sister Cities International : SCI)	103
4 - 3 - 2	世界貿易センター機関(World Trade Center Institute : WTCI)	106
4 - 3 - 3	パートナーズ・オブ・アメリカス(Partners of Americas)	109
4 - 3 - 4	米国情報庁(United States Information Agency : USIA)の国際協力事業へ の取り組み	112
4 - 3 - 5	米国平和部隊(Peace Corps)の国際協力事業への取り組み	113
4 - 4	アメリカにおける連邦政府機関と地方自治体及び民間団体との連携による国際協力	115
第5章	地方自治体間協力の可能性と地方自治体の役割	
	～フィリピンの事例から～	116
5 - 1	総論	116
5 - 2	CIDA による地方自治体支援について	120
5 - 2 - 1	フィリピン国バコロド市とのパートナーシップ・プロジェクトの現状と課題	120
5 - 2 - 2	カナダ開発援助庁(CIDA)による「フィリピン地方政府支援 プログラム(LGSP)」について	122
5 - 3	USAID の取り組み	125
5 - 4	日本の事業	128
5 - 4 - 1	高知県によるフィリピン国ベンゲット州への協力プロジェクトの現状と課題	128
5 - 4 - 2	開発行政の担い手としてのフィリピン地方自治体支援について	133
	～草の根無償資金協力の事例から～	133

第6章	JICAの地方自治体との連携事業の現状	138
6-1	JICAの組織機構改革と地方自治体との連携と課題	138
6-2	事業別の連携の現状と課題	139
6-2-1	案件形成段階の連携	139
6-2-2	連携に向けた意見・情報交換	143
6-2-3	地方自治体職員の人材養成	144
6-2-4	「地域提案型」研修員受入、専門家派遣の実施	147
6-2-5	青年招へい事業	153
6-2-6	専門家派遣事業(人材確保、公募制度等)	155
6-2-7	青年海外協力隊事業	156
6-2-8	国際緊急援助隊事業	164
6-2-9	開発パートナー事業	164
6-2-10	各国内機関における地方自治体との連携の現状と課題	169
第7章	わが国の地方自治体による国際協力事業の方向性	189
7-1	地方自治体と国際協力	189
7-1-1	地方自治体の国際協力活動の法的関係	189
7-1-2	地方自治体とJICAの連携における歴史的経緯	190
7-1-3	JICAと地方自治体との連携に関する法的位置付け	190
7-2	地方自治体が国際協力事業を行う意義及びその効果	192
7-2-1	国際経済・社会のボーダーレス化による国際化への対応	192
7-2-2	地球的規模の課題の解決に向けた地域社会としての役割	193
7-2-3	地域福祉向上・地域社会の活性化	193
7-2-4	地方自治体の国際的発言力、ステータスの確保と地方自治体職員の資質向上	194
7-2-5	政府開発援助(ODA)における地方自治体の役割	194
7-3	地方自治体による国際協力事業の方向性	195
7-3-1	国際協力に対する戦略的な取り組みの必要性	195
7-3-2	住民及び地方自治体内の理解促進	196
7-3-3	地方自治体間のパートナーシップの強化	196
7-3-4	多様なアクターとの連携	197
第8章	地方自治体とJICAの連携による国際協力事業のあり方	198
8-1	地方自治体とJICAが連携する意義	198
8-1-1	双方が有する知識、技術、経験の共有	198
8-1-2	途上国の地方自治体支援	198
8-1-3	「参加型」協力の促進	198
8-2	地方自治体とJICAの連携のあり方	199
8-2-1	相互理解に基づく国際協力の重層化	199

8 - 2 - 2	パートナーシップに基づいた連携	200
8 - 2 - 3	市区町村、NGO 等へのアプローチ	201
8 - 3	地方自治体と JICA の連携促進のための方策	201
8 - 3 - 1	地方自治体側の方策	201
8 - 3 - 2	JICA 側の方策	207
8 - 4	地方自治体と JICA が連携事業を実施するにあたっての留意点	213
8 - 4 - 1	相互の役割分担の明確化	213
8 - 4 - 2	連携案件における途上国側の状況確認	213
8 - 4 - 3	地方自治体職員が専門家等として派遣される際の身分措置	214
8 - 5	長期的課題	216
8 - 5 - 1	地方自治体育成のための協力スキーム導入	216
8 - 5 - 2	地方自治体が国際協力事業に参画する際の途上国側における課税問題	217

資料編

1	主要ドナーにおける自治体間国際協力の事例	221
2	「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」	233
3	地方分権推進計画の概要	242
4	外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の地方公務員の処遇等に関する法律	244
5	国際緊急援助隊の派遣に関する法律	246
6	JICA における現在の自治体関連事業及び担当課一覧	249
7	自治体等が利用可能な各機関の主要自治体支援策	252

参考文献

表リスト

表 1 - 1	検討会の関係者一覧	2
表 1 - 2	検討会の日程及び議事次第	4
表 3 - 1	パートナーシップ・プログラムの支出内訳	22
表 3 - 2	組織協力プログラムの概要と目的	26
表 3 - 3	「組織協力プログラム」に参加する組織を評価するためのガイドライン	28
表 3 - 4	「組織協力プログラム」案件採択のための条件	29
表 3 - 5	従来の二国間援助プログラムとの違い	30
表 3 - 6	「バイラテラル・レスポンス・プログラム」の申請から承認までの実施手順	31
表 3 - 7	FCM による自治体パートナーシップ・プログラム一覧	40
表 3 - 8	自治体パートナーシップ・プログラムの 4 原則	41
表 3 - 9	フィリピンにおける自治体パートナーシップ・プログラムの比較	42
表 3 - 10	自治体パートナーシップ・プログラムへの参加条件	43
表 3 - 11	自治体パートナーシップ・プログラムの実施手順	45
表 3 - 12	カンループ市とパコロド市による自治体パートナーシップ・プログラム 申請書(抜粋)	51
表 3 - 13	カンループ市とパコロド市による自治体パートナーシップ・プログラムの 活動の記録	52
表 3 - 14	カンループ市とパコロド市との国際協力活動の詳細	53
表 3 - 15	1996 年度末に FCM により行われた事業評価(抜粋)	55
表 3 - 16	新規事業「女性をとりまく社会問題」の概要	58
表 3 - 17	CCIC 収入内訳	59
表 4 - 1	USAID の予算推移(1995-1998 年度)	66
表 4 - 2	USAID の PVO への支援内訳額	67
表 4 - 3	USAEP プログラムの種類と特徴	69
表 4 - 4	USAEP プログラム関係機関	70
表 4 - 5	USAID アジア・極東局における USAEP 予算の推移	71
表 4 - 6	USAID と US-AEP パートナー機関による出資分担(1992-1998 年)	71
表 4 - 7	USAEP プログラム目標	71
表 4 - 8	US-AEP がもたらした企業取引の内訳(1992-1998)	72
表 4 - 9	USAEP-SEI: US-Asia Environmental Program State Environmental Initiatives 事業一覧	73
表 4 - 10	USAEP-SEI 事業件数と CSG による助成金支給額	74
表 4 - 11	USAEP-SEI によるハワイ州・フィリピン国エネルギー効率利用政策・技術移転 事業申請書(抜粋)	78
表 4 - 12	ハワイ州とフィリピンによる USAEP-SEI におけるこれまでの活動実績	80
表 4 - 13	フィリピンエネルギー省及びハワイ州間におけるフィリピンのバイオマス効率 変換エネルギー可能性に関する総合査定についての申し合わせ覚書(仮訳)	81
表 4 - 14	事業実績一覧	90
表 4 - 15	プログラム実施の手順	91
表 4 - 16	IRCP の問題点	95

表 4 - 17	PVO 事業戦略	96
表 4 - 18	USAID への PVO としての登録条件	97
表 4 - 19	マッチング・グラント・プログラムの実績(1998 年度)	98
表 4 - 20	PVO 活動の項目別の歳出	99
表 4 - 21	連邦政府からの資金受取り金額別にみる PVO 数の変化(1982 ~ 1992 年)	100
表 4 - 22	米国の姉妹都市提携先	103
表 4 - 23	1997 年度の SCI 収入の内訳	104
表 4 - 24	SCI の年間会費	104
表 4 - 25	1996 年と 1997 年歳入	108
表 4 - 26	1996 年と 1997 年の支出及び資産	108
表 4 - 27	地域別の派遣人数(1999 年 1 月現在)	114
表 5 - 1	草の根無償資金協力の概要	134
表 5 - 2	フィリピンへの草の根無償資金協力件数の推移	134
表 5 - 3	1998 年度の在フィリピン大使館による草の根無償資金協力実績	135
表 5 - 4	1998 年度の草の根無償資金協力プロジェクト一覧(地方自治体対象分のみ)	135
表 5 - 5	1998 年度在フィリピン大使館草の根無償資金協力実績(支援セクター別件数)	136
表 6 - 1	地方自治体職員等国際協力実務研修の参加人数実績(1990 年度 -1999 年度)	145
表 6 - 2	地方自治体職員等国際協力実務研修の参加人数地域別実績(1990 年度 -1999 年度)	145
表 6 - 3	技術協力専門家養成研修への地方公務員の参加人数実績(1999 年度)	146
表 6 - 4	平成 12 年度案件選考・採択の流れ	148
表 6 - 5	平成 12 年度における「国民参加型専門家」業務の流れ(予定)	151
表 6 - 6	組織募集の実績	159
表 6 - 7	隊員を親善大使に任命している地方自治体一覧	160
表 6 - 8	平成 11 年度開発パートナー事業(公募型案件)に係る選考結果	166
表 8 - 1	地方自治体と JICA の連携促進のための方策	202

図リスト

図 3 - 1	CIDA の組織図(1999 年時点)	19
図 3 - 2	CIDA の組織図(1989 年時点)	20
図 3 - 3	FCM 組織機構図	35
図 3 - 4	FCM 国際局の年度予算配分(1997-1998)	37
図 4 - 1	USAID の組織図	64
図 4 - 2	ICMA の組織機構図	87
図 4 - 3	Global Technology Network(GTN)の概要	102
図 6 - 1	「地域提案型研修」の案件選考・採択フロー	149
図 6 - 2	「国民参加型専門家」業務の流れ	152
図 6 - 3	青年招へい事業の流れ	153

要 約

《第1章 調査の概要》

本調査研究は、JICA事業と地方自治体との連携を推進するための基本的考え方や方策等を検討することを目的として、平成9年度より開始されたものである。

平成10年10月より開始された第2フェーズ調査においては、平成11年3月のアメリカ、カナダへの現地調査、さらに、平成11年8月のフィリピンへの現地調査結果を踏まえ、先進国ドナーと自国の地方自治体との連携のあり方や具体的問題点、さらには、JICAにおける地方自治体との連携における課題等を分析し、第1フェーズ調査での提言を再検討したうえで、我が国の地方自治体とJICAとの連携のための基本的考え方、方策、留意点を取りまとめた。

《第2章 地方自治体国際協力に関する国際的な動向》

・ ジムラージュ(jumelages)

自治体国際協力(MIC)が最初に認識されたのは、1940年代の後半に西ヨーロッパの都市間で行われたツィニング(twinning)という協力形態が契機であり、これらのヨーロッパにおけるツィニングは、異なった主体の統合及び同化を図るという意味合いから、ジムラージュ(jumelages)と呼ばれた。

・ 姉妹都市交流(Sister-City Cooperation)

1950年代に入り、アメリカでは、アイゼンハワー大統領が主唱した「people-to-people diplomacy」を受けた姉妹都市関係が全国的に活発化した。1960年代に入ってから、日本の都市がアメリカの都市と多くの姉妹都市提携を結ぶようになり、1970年代の中国の国交正常化以後は、日本と中国、その他の東アジア諸国との提携が活発になっていった。

・ 貿易促進のための自治体による国際交流

以上のような自治体の国際交流活動は、基本的には、市民外交(popular diplomacy)と文化交流に力点が置かれていた。

その後、自治体国際交流が行われる地理的範囲は確実に広がっていき、1970年代後半から1980年代にかけては、自治体国際交流のなかで、援助、貿易、政治のコンポーネントが強調されるようになっていった。

・ 開発援助(Development Assistance)としての自治体国際協力

1970年代始めになると、オランダが、自治体国際協力における開発援助(Development Assistance)の側面を重視し始めた。オランダの多くの地方自治体は、70年代初期から今日まで、都市間の連携、プロジェクトによる連携、CBOsやFair Trade Initiativeへの資金助成等を通じた開発援助としての自治体国際協力を熱心に取り組んでおり、地方自治体国際協力の新しいモデルとなりつつある。

・政治的活動としての自治体国際協力

伝統的なジムラージュを引き継ぐ形で、政治的な活動を重視した自治体国際協力が行われるようになった。オランダやアメリカの地方自治体による強力なアンチ・アパルトヘイト運動や、イタリア、日本、オランダ、スペイン等の地方自治体による「非核自治体連合」等の活動がこれにあたる。1980年代後半から1990年代初頭にかけて、中央及び東欧の共産主義の破綻とソビエト連邦の崩壊は、自治体国際協力における最も新しいターニング・ポイントとなった。

・Community-Based Development Initiative(CDI)

CDIは、市民やNGO、CBO、地方自治体など地域社会の様々な主体が協調して、地球規模の課題や国際的な不公平の解消のために、地域社会が取り組んでいく国際的な活動を指す。

CDIの概念においては、「人間中心の開発(People-Centered Development)」が強調されており、人々の自立や生活の向上を目指した、識字率の向上、職業訓練、地方行政のキャパシティ・ビルディング等が行われている。

・1990年代以降の自治体国際協力

1980年代半ば以降、自治体国際協力のあり方は、いっそう多様化、複雑化してきており、すでに、2、3のモデルで類型化することは、非常に困難となっている。

なお、1990年代以降の自治体国際協力を促進する要因としては、行政の分権化(Decentralization of Public Administration)、開発協力の分散化(Decentralization of Development Cooperation)、分権化と民主化(Decentralization and Democratization)、グローバリゼーションとローカリゼーション(Globalisation and Localization)、民族多様性(Heterogeneity)があげられる。

《第3章 カナダにおける自国の地方自治体との連携による国際協力》

カナダの援助実施機関であるCIDAにおいて、地方自治体や自治体関連団体が参画可能な事業は、カナディアン・パートナーシップ事務局が担当する「組織協力プログラム」、二国間援助局が担当する「二国間援助プログラム」である。

「組織協力プログラム」は、協同組合・連合等の団体、大学、企業等をパートナーとして実施され、地方自治体単独ではその対象とならないが、カナダ地方自治体連合(FCM)等の地方自治体の連合組織は、その対象となっている。

FCMは、この「組織協力プログラム」をCIDAから受託し、自らの事業としての「地方自治体パートナーシップ・プログラム(MPP)」を実施している。このMPPは、カナダ国内の都市と途上国の都市が提携して技術協力を実施するものであり、これまで、カナダ側地方自治体、途上国側地方自治体を併せ、200以上の地方自治体がMPPに参加した。

このMPPに参画してフィリピンのバゴロド市との協力プロジェクトを実施している、カナダのカンルーブ市は、これまで、バゴロド市に対して、公園や運動場の整備、市職員のコンピューター技術訓練等を実施している。

また、FCMは、CIDAの「二国間援助プログラム」によって、中国に対する「都市開放プロジェクト」を実施している。この「二国間援助プログラム」は、カナダ国内の企業や非営利団体等の連合体にプロジェクトの実施を委託するものであり、FCMは、CIDAからの委託を受け、1988年からこのプロジェクトを実施している。

《第4章 アメリカにおける自国の地方自治体との連携による国際協力》

アメリカの援助実施機関であるUSAIDは、援助の実施における連携という点においては、州政府や地方自治体よりも、PVO/NGOとの連携に力を入れている。特に地方自治体や自治体関連団体が参画可能な事業は、「米国－アジア環境パートナーシップ・プログラム(USAEP)」の中の「州環境イニシアティブ(USAEP-SEI)」と、「国際リソース都市プログラム(IRCP)」である。

USAEPは、アジアにおける環境面での持続的開発を促進するための協力プログラムであり、アメリカ国内の政府関係機関やPVO/NGO、大学等と協同で実施している。このサブ・プログラムであるUSAEP-SEIは、アメリカ国内の州政府とアジア/太平洋諸国間の環境面でのパートナーシップを促進するためのプログラムであり、実施は、州政府協議会(CSG)に委託されている。

このUSAEP-SEIプログラムに参画したハワイ州は、1998年からフィリピン国エネルギー省に対して、バイオマス・エネルギーの効率利用技術を移転するための協力を実施している。

IRCPは、アメリカ国内の地方自治体と海外の地方自治体との都市間協力事業を促進するための協力プログラムであり、1997年から国際都市/管理連合(ICMA)に実施を委託している。

《第5章 自治体間協力の可能性と自治体の役割 - フィリピンの事例から - 》

フィリピンにおいては、カナダのFCMとカンループ市によるバゴロド市への協力プログラム、アメリカのUSAEP-SEIにおけるハワイ州のパートナーであるフィリピン中央政府、USAIDによるフィリピンの自治体支援プログラムであるGOLDプロジェクト、わが国高知県によるベンゲット州への協力プロジェクト等の関係者から、協力の「受け手」側から見た、現状や評価、問題点を調査した。

フィリピン側は、全般的にこれらの協力を高く評価しており、さらに、複数のパートナーとの協力関係を組み合わせて相乗効果を生むような工夫をしている。特に、フィリピン側自治体からは、中央政府を通さずに、自治体間での協力を行う点のメリットが多く指摘された。

《第6章 JICAの自治体との連携事業の現状》

6 - 1 JICAの組織機構改革と自治体との連携と課題

多様化・高度化する途上国のニーズや、環境・貧困など地球規模の課題に的確かつ総合的・機能的に対応し、幅広く市民の参加を得て、顔の見える協力を推進していくために、2000年1月にJICAは新しい体制に移行した。NGO、地方自治体、大学等との連携や国民参加型事業の推進は、新しい組織体制のもとでは、国内事業部、派遣支援部、青年海外協力隊事務局などの各部や全国各地のJICA国内機関がこれに応える体制となった。また、地方自治体、NGO等の主体的な取り組みとの連携促進を進めるべく、国内事業部内に国内連携促進課を新たに設置した。

6 - 2 事業別の連携の現状と課題

6 - 2 - 1 案件形成段階の連携

(1) 自治体連携案件形成ワークショップ

JICAが地方自治体の持っているノウハウを積極的に活用すると共に、地方自治体にとってもJICAの持っているノウハウ、スキームを活用することにより国際協力を通して地方自治体の活性化を図る観点から、自治体との連携案件の積極的発掘・形成のために、案件形成の当初の段階から地方自治体及びNGO等と意見交換する場として、「自治体連携案件形成ワークショップ」を開催している。

(2) 自治体連携プロジェクト形成調査

地方自治体との連携案件の積極的な発掘・形成に際して、既に、地方自治体として途上国の現状、開発課題などの把握が出来ている場合には、地方自治体職員並びに市民団体等の参画を得てプロジェクト形成調査団を派遣し、当該地方自治体と相手国政府との具体的自治体連携協力案件の形成を行うものである。

6 - 2 - 2 連携に向けた意見・情報交換

(1) 地方自治体とのブロック別連絡会議

JICAと地方自治体の連携状況、各地方自治体の国際交流・協力事業の現状等について、情報・意見交換を行い、JICAと地方自治体の連絡・連携を推進し、市民参加型の国際協力の実施基盤の拡充・強化を図ることを目的として、全国をいくつかのブロックに分けて、会議を開催している。

(2) 国際協力推進員

国際協力推進員は、JICA事業に対する支援、広報及び啓発活動の推進、地方自治体の国際協力事業との連携促進等の業務を行うことが目的であり、JICAが委嘱して地方公共団体の国際協力事業の実施拠点(国際交流協会等)に配置しているものであり、現在、全国で6名の国際協力推進員を配置している。

6 - 2 - 3 地方自治体職員の人材養成

現在JICAが実施している地方自治体職員を対象とした研修には、「地方自治体職員等国際協力実務研修」、「技術協力専門家養成研修」、「海外長期研修制度」がある。

6 - 2 - 4 「地方提案型」研修員受入、専門家派遣の実施

地方自治体がこれまで、姉妹提携関係、友好関係にある途上国の地方自治体等と実施・計画してきた事業を、JICAの研修員受入や専門家派遣事業として積極的に採択することで、途上国の地域レベルのニーズに対応したきめの細かい援助の実現を図ることとしたものであり、「地域提案型研修(「地方枠」研修)は、地方自治体等有するノウハウと途上国のニーズとを合致させ、きめ細かな協力の実現を目指している。

「国民参加型専門家」事業は、地方自治体等が主体的に計画する協力事業等のうち、その効果性・効率性に配慮しながら、当該案件を相手国政府に提案し、国際約束を形成した上で専門家を派遣するものである。

6 - 2 - 5 青年招へい事業

青年招へい事業は、開発途上国の将来の国造りを担う青年たちを、約1カ月間日本に招き、専門分野について学んでもらうとともに、同分野に従事する日本の青年たちとの交流を通じて、お互いの理解と信念を深め、友情を築くことを目的とする事業であり、ほぼ全道府県で実施されている地方プログラムを通じて、その地域ならではのさまざまな伝統行事や市民活動、ホームステイに参加し、日本に対する理解をさらに深めることができる。このため、招へい青年のみならず、この事業に参加する人たちに国際協力・交流を自ら体験する機会を与え、各地の学校訪問を通じての開発教育支援や異文化理解や地域のコミュニティ造りを行う場を提供する役割も果たしている。

6 - 2 - 6 専門家派遣事業(人材確保、公募制度等)

地方公務員をJICAの短期専門家として派遣する場合、派遣される地方自治体の職員の派遣中の身分については、業務命令による出張、派遣条例に基づく条例派遣等の形態があるが、条例派遣の場合と出張扱いの場合には、本邦で支給される手当が支給されない場合がある。

短期的には、国内連携促進課及び各国内機関が各関係地方自治体とのコミュニケーションをより密接にすることで個別事例毎に対応すべきであるが、中長期的には、このような場合において、何らかの障害や問題が発生した場合、これらの事例を漏れなく集積した上で問題分析を行うことにより、制度面での改善を関係機関に求めるべきであろう。

6 - 2 - 7 青年海外協力隊事業

国民に対し広く公募を行い、参加者を集める青年海外協力隊事業においては、広報活動が極めて重要であり、広報効果を高める手段の一つとして、従来から地方自治体との効果的な連携を推進している。具体的には、地方自治体が主催する市町村研修会、高国協研修会及びパネル展示会などの様々な行事の際に、隊員OB・OGを講師として派遣したり、出身隊員の活動状況に係る報告及び協力隊に関する資料の配布などを行い、協力隊事業に係る広報を行っている。

また、出身隊員の身分措置に関し、なるべく地方自治体職員の協力隊への現職参加が可能となるよう、事業団から地方自治体の関係部課及び市町村に対する働きかけを行っている。

6 - 2 - 8 国際緊急援助隊事業

国際緊急援助隊には、救助チーム、専門家チーム、医療チーム(JMTDR)があるが、これらのうち、救助チーム及び専門家チームに関しては、「援助隊法」において、地方公務員である警察や消防職員の派遣が公務により認められており、万一の場合にも地方公務員災害補償法(地公災法)の適用が受けられることになっている。

しかしながら、JMTDRには、約50名の地方公務員である医師や看護婦/士等が登録されているが、

現行法令上は、JMTDRへの地方公務員の参加は、地方自治体の公務とは認められておらず、休職または職務専念義務免除により対処しており、万一の場合の地方公務員災害補償法適用の対象ともなっていない。

6 - 2 - 9 開発パートナー事業

本事業は、1999年度から開始した事業であり、ア．開発途上地域の政府から要請に基づき事業の委託の公示を行い、応募があった案件を審査し選定する公示型と、イ．JICAが提示する対象分野及び対象課題の条件に基づき、応募があった案件の審査・選定を行う公募型に分けられ、事業の実施は、NGO、地方自治体、大学等からのプロポーザルに基づく選考により、各団体に委託される。

また、「開発パートナー事業」に加え、より小規模、かつ多数の我が国のNGO等の団体の参加ニーズに柔軟に対応すべく、平成12年度より1件1千万円以内の「小規模委託事業」の実施が予定されている。

6 - 2 - 10 各支部・センターにおける自治体との連携の現状と課題

(1) 北海道国際センター

北海道(庁)との連携による集団研修は6件(平成11年度実績)、札幌市との連携による集団研修は11件(平成11年度実績)を実施している。この他に、医療、公衆衛生等の分野での個別研修の実施や青年海外協力隊の募集等にも協力をいただいている。

また、北海道や札幌市以外の地方自治体との間では、集団研修は実施されていないが、青年招へい事業においては、千歳市や苫小牧市、滝川市等においては積極的に受入れに協力をいただいている。

(2) 東北支部

東北支部における地方自治体との連携の現状としては、宮城県と中国・吉林省との間で協力が行われていた吉林省をモデル地区とした前立腺ガン検診システム導入のための研究協力が、1999年からJICAベースによる協力として開始された。

また、岩手県では1996年からの5年間を「いわて21国際化推進計画」に基づき国際交流、国際協力を一層推進すると共に、国際化に対応する環境整備、推進体制の充実を図ることとしている。

(3) 関東支部～事例・埼玉県における連携の現状と課題～

埼玉県とJICAとのこれまでの主たる連携案件は、1993年に開始されたネパールにおけるプライマリーヘルスケア・プロジェクトや、1998年に開始されたインドネシアにおける母子健康手帳プロジェクト等の公衆衛生案件を中心としているが、今後は地域社会における環境保全への関心の高まりから、アジアを中心とした環境分野に対する案件実施が検討される可能性が高い。

(4) 北陸支部

北陸支部は、平成4年10月1日に開設されて以後、業務の地方展開は質量ともに年々拡大し、協力関連団体の範囲も広がっている。

北陸支部管内では、富山県は遼寧省、石川県は紅蘇省、福井県は浙江省との交流、友好提携の関係を有しており、各県とも環日本海の沿海諸国、例えばロシア、韓国、中国等との交流が主流であり、

それなりの技術交流の実績を持っている。研修員地方枠としては、昨年度富山県の環境案件、石川県の農業案件を立ち上げた。

(5) 中部国際センター

中部国際センターは、旧名古屋国際研修センターと旧東海支部を平成12年1月に統合し設立された。本センターは、研修員受入・青年招へい・青年海外協力隊を含むボランティアの募集・イベントの共催等につき、多くの地方自治体との連携を図っている。

例えば、愛知県がんセンターや(財)愛知県健康づくり振興事業団における集団研修コースを初め、青年招へい(タイグループ)の受入、専門家派遣等につき、協力をいただいている。さらに、三重県、四日市市、民間企業により設立された(財)環境技術移転研究センター(ICETT)での集団研修コースや国民参加型専門家案件発掘について、絶大な協力をいただいている。

(6) 大阪国際センター

大阪国際センターは、近畿地域2府4県をカバーしており、研修員受入・青年招へい、専門家派遣、青年海外協力隊他ボランティアの募集や国際緊急援助に地方自治体との連携を図る他、地方自治体職員等を対象とした国際協力実務研修への参加促進業務や関西地域における自治体の国際協力主管課との定期連絡会を実施している。また、最近では、ODA 民間モニターや国際協力推進員の配置、地域フォーラムなどを実施するとともに、地域交流事業や開発教育支援にも力を入れている。

平成11年度には、近畿地域にて集団研修コース(大阪国際センター所管)全体の1/4強にあたる24件(うち大阪市関連は15件)を実施しているほか、地方自治体からの専門家派遣は大阪市からの派遣を中心に上下水道、廃棄物処理、交通計画等の技術指導分野での協力が行われている。

(7) 四国支部

四国支部における自治体連携事業の現状を各分野の事業件数別に区分けすると、広報事業関係では、(1)開発教育(約30%)、(2)狭義の自治体・NGO連携(約19%)、(3)国際交流(約12%)、人的資源開発関係では、(1)研修員受入事業(約22%)、(2)帰国専門家連絡会(約9%)、(3)JOCV等ボランティア事業(約11%)となっている。なお、最近の傾向として、開発教育、特にサーモンキャンペーンの依頼件数が増加している。

また、11年度の集団研修コースが3件新規に設定されたこともあり、関係県がJICAのプロジェクトスキームを利用する形で独自に途上国への国際協力を推進していきたいとの協力依頼を受けている。

(8) 中国国際センター

JICAと地方自治体との連携は、いわゆる「国際協力事業」のみならず、広報・開発教育支援事業でも行われている。特に、本センターは、青年海外協力隊OB会や専門家連絡会の活動との連携・支援事業やセンターの持っている人的資源、ノウハウなどを通して自治体の広報事業に積極的に参画している。

また、島根県の財団法人しまね国際センターには、平成10年9月から国際協力推進員を配置しており、島根県を中心とした日本海地方でのJICA事業の広報活動のみならず、財団が企画・実施する一部行事の支援をしている。

(9) 九州国際センター

国民参加型の国際協力の実現にあたって、本センターは九州地区のNGO、地方自治体、研究機関等と様々な分野で連携を図っている。

例えば、青年海外協力隊等の公募、青年招へい事業の各地での実施については、従来より各地方自治体の協力により可能となっているが、近年、研修事業等の地方枠活用で、国民参加型国際協力の推進が積極的に図られている。具体的には、大分県の協力による「一村一品運動」に学ぶアジア諸国対象の農村地域振興の研修と同運動のマラウィへの適用案件、NGOカラモジア・鹿児島県との東アフリカ対象の循環型持続的農業の研修等がある。

(10) 沖縄国際センター

- ボリビア国サンタクルス地方公衆衛生向上計画への専門家派遣の事例 -

「ボリビア国サンタクルス地方公衆衛生向上計画」における沖縄県との連携は、日本国内における地方自治体の国際協力への参加事例としては、県が主体的に協力を参画してきた点で特筆すべきものである。

当該プロジェクトでは、JICA側のニーズ(地方自治体との連携強化)と自治体側のニーズ(移住地への支援)がマッチしたため実現することができたといえる。当該チーム派遣は事前調査の段階より自治体の協力を頂いたものの、案件形成段階でより詳細な現地事情に係る情報提供がなされれば更に効率的な展開が可能であったものと思料される。

《第7章 わが国の自治体による国際協力事業の方向性》

7 - 1 地方自治体と国際協力

7 - 1 - 1 地方自治体の国際協力活動の法的関係

地方自治体による国際協力活動に関し、平成12年4月に施行された「地方分権推進一括法」では、地方自治体と国際協力についての明確な記述はないものの、住民の要請に基づく行政サービスであれば、国際交流や国際協力も地方自治体の業務に含まれるものと考えられる。

その他、昭和62年に制定された「外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の地方公務員の処遇等に関する法律」においても、地方公共団体と外国の地方公共団体との間の合意若しくはこれに準ずるものに基づいて職員を派遣する場合等、地方自治体職員を海外に派遣するケースが明文化されており、地方自治体が行う国際協力を認知した内容となっている。また昭和62年に制定された「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」においても、地方自治体職員が国際緊急援助隊員として派遣され、国際協力の推進に寄与するという法の目的の達成に従事することを認めている。

確かに、欧米諸国の場合のように、明文で地方自治体の国際協力活動を促進する法律は存在していないが、上記の「地方分権推進一括法」の規定からも、地方自治体の国際協力活動は法解釈上可能と考えられ、現在では、地方自治体による国際協力活動を促進することが一層明確になったといえる。

7 - 1 - 2 地方自治体と JICA の連携における歴史的経緯

地方自治体が海外との関わりを持ち始めたのは、第二次世界大戦後の1950年代以降に国策として進められた、中南米への海外移住事業に端を発する。

JICAの前身である海外移住事業団(JEMIS)は、海外移住者の援助に関係していた都道府県の海外協会の事業を多く継承したが、現在では、地方自治体が国際交流事業を拡大展開する中で設立された地域国際化協会(都道府県では国際交流協会の名称が一般的)が国際交流事業と併せて移住事業を実施しているケースも多い。

このような移住事業との関わりから、1950年代以降、各都道府県は、地元からの移住者の子弟を中心とした海外技術研修生の受け入れ事業に取り組んできた。さらに現在でも、多くの地方自治体では、上記の海外移住事業に由来する海外移住者の援護が継続されている。

7 - 1 - 3 JICA と自治体との連携に関する法的位置付け

(1) 国際協力事業団(JICA)法

JICA の設置根拠となる「国際協力事業団(JICA)法」の第40条の第1項では、「事業団は第21条第1項第1号、第2号、第4号及び第4号の2に掲げる業務の運営については、地方公共団体と密接に連絡するものとする」と規定しており、また、第2項では、「地方公共団体は、前項に規定する業務の運営について協力するよう努めるものとする」と規定している。

(2) 国際緊急援助隊(JDR)法

国際的な災害に対するわが国の人的な貢献の必要性が認識されるようになったことから、1987年に国際緊急援助隊法が制定された。

なお、この「援助隊法」では、第4条において、都道府県警察及び市町村の消防機関が緊急援助隊活動を実施できる旨規定しており、これに基づき、地方自治体職員である都道府県警察及び市町村の消防職員が、救助チームもしくは専門家チームとしてこれまで数多く派遣されている。

(3) 中央省庁等改革基本法

平成10年6月に「中央省庁等改革基本法」が制定され、同法第19条(外務省の編成方針)第4項で、外務省は「政府開発援助のより効果的かつ効率的な促進を図ると共に、その推進にあたって民間の人材を活用すること。技術協力については、国際協力事業団を中心として実施するものとし、関係府省は、同事業団と緊密な連携を確保しつつ協力すること。」等が規定された。

この趣旨は、地方公務員を技術協力専門家として人選、派遣するに際して、これまでの中央省庁経由の自治体職員の推薦に加え、直接専門家派遣事業に応募が可能になったことや、平成11年度から始まった、日本の自治体による途上国自治体への協力事業の一環として、JICAが地方自治体職員等を専門家として派遣する「国民参加型専門家制度」となって結実している。

7 - 2 地方自治体が国際協力事業を行う意義及びその効果

7 - 2 - 1 国際経済・社会のボーダーレス化による国際化への対応

現代の国際社会の関係は、様々なファクターが重要な役割を果たしており、これらの要素が国家の枠に囚われない活動を展開している。この中で注目されるのが、多国籍企業(超国家企業)や、非政府機関(NGO/NPO)、さらに、地域住民の自治組織である地方自治体である。

最近発表された統計によれば、日本には約170万人の外国人が登録しているが、その他非公式に約30万人の外国人が、未登録のまま長期に我が国に滞在しているといわれている。このような外国人労働者の受け入れにあたっては、こうした外国人が居住している地域の地方自治体が、通常地域住民が享受している住民サービスの実施に関わる様々な問題に直面している。多くの外国籍住民が居住する地域の自治体では、80年代以降これらの問題が深刻化してきており、このような「内なる国際化」への対応が、地方自治体にとって喫緊の課題となっている。

7 - 2 - 2 地球的規模の課題の解決に向けた地域社会としての役割

近年の教育、食糧問題、環境問題等の、国境を超えた地球規模の問題に対応するためには、同じ問題や関心を有する先進国と途上国双方の地域住民組織が、共同で取り組んでいく必要が高まっている。

日本国内では、60年代後半以降、地方自治体や政府が、大気汚染、水質汚濁等の公害(環境)対策の措置を講じてきたが、こうした経験を土台に、多くの地方自治体が現在、途上国向けに公害対策の技術やノウハウを提供している。

90年代に入り、地方分権化が進展しつつある途上国もあるが、多くの国では、地方自治体政府の行政組織は未だ脆弱なままである。そのため、地方政府の行政組織の機能強化が必要であり、この観点からも、日本の地方自治体が蓄積してきたノウハウと人的資源の一層の貢献が求められている。

7 - 2 - 3 地域福祉向上・地域社会の活性化

近年、東京への情報、経済資源、雇用機会等の一極集中、さらには地方でも中核都市への同様の集中が進むにつれて、過疎化が進む地域の活性化を図るには、地域を挙げての取り組みの必要性が高まっている。

これまで、各地方自治体は様々な個性的な地域興しによって、地域の活性化を行ってきた。また、多くの自治体は、地域経済の振興のため、地元企業の海外への投資促進、特産品の輸出拡大等のマーケティングに便宜を図る他、海外の企業を誘致するための投資促進を図っている。

このような状況の下で、各地方自治体が国際交流・協力事業に取り組むことにより、地方自治体自身への反射利益や地域社会の活性化の観点から非常に大きな効果が期待できる。

7 - 2 - 4 地方自治体の国際的発言力、ステータスの確保と地方自治体職員の資質向上

一つの国と同じくらいの規模の事業予算や人材を抱えるわが国の地方自治体が、これまでに培ってきた地域住民に密着した様々な分野での行政サービスのノウハウや人材を途上国の開発に貢献させていくことは、国際社会における社会的存在としての先進国の地方自治体の責務、人道的役割であると

同時に、このような活動に取り組むことが、わが国の地方自治体自身の国際的な発言力やステータスの確保に繋がっていく。

さらに、各地方自治体がこのような国際交流・協力事業に取り組むことは、これまで以上に国際感覚の醸成や新たな行政ニーズへの対応等に向けた地方自治体職員としての資質の向上が必要となることから、地方自治体職員の能力の涵養が期待できる。

7 - 2 - 5 政府開発援助(ODA)における地方自治体の役割

日本のODA予算は1兆円を超え、世界一の援助大国となったが、今後よりきめ細かな援助ニーズに応えていくためには、途上国側の援助ニーズの的確な把握と、そのニーズに臨機応変に応えていくことこそが、最大の課題といって過言でない。

政府と民間レベルの非政府機関(NGO)との中間にあり、住民に最も身近な行政組織である地方自治体(Local Government Organization: LGO)が、国際交流・協力事業を進めて行くことは、このようなきめ細かな援助実施に必要不可欠であるといえよう。同時に、住民のODA事業に対する理解を促進し、また、事業実施においてもさまざまな協力を得るという観点からも、地方自治体が果たしうる役割は非常に大きい。

7 - 3 地方自治体による国際協力事業の方向性

7 - 3 - 1 国際協力に対する戦略的な取り組みの必要性

これまで、わが国の地方自治体は、さまざまな国際交流・協力事業の実績を積み重ねてきたが、特にODA事業と連携する場合は、地方自治体からの発案による事業を実施できる体制はあまり整備されていなかった。その結果として、地方自治体自身が長期的な視点にたって、戦略的な国際交流・協力事業のあり方を整理することも困難であった。

各地方自治体が、今後、限られた予算、人員により、住民の十分な理解を得つつ国際交流・協力事業を実施していくには、各地方自治体自身の基本政策において国際交流・協力事業をどのように位置付け、何を目的にして、どのような方針、体制によって、このような事業に取り組んでいくのか等について、明確に整理していくことが必要不可欠であり、このような戦略的な取り組み体制の下で国際交流・協力事業を実施することにより、主体的な国際協力事業が可能となり、ODAとの連携も一層効果的に実施できることが期待される。

7 - 3 - 2 住民及び自治体内の理解促進

今後、各地方自治体が国際交流・協力事業を実施していく場合には、なぜ国際交流・協力事業に取り組むのかについて、地域住民の十分な理解を得ることが必要不可欠である。

このため、今後、地方自治体が国際協力事業に取り組んでいく際には、可能であれば、事前、実施、終了後の各段階から、地域住民からの十分な理解と協力を得られるよう、積極的な広報活動、開発教育に取り組むよう、さまざまな方法を検討すべきである。そのような努力の下で、国際協力事業実施に対する住民の理解が深まっていくことにより、「地球市民」としての住民の意識改革も、一層進展していくと考えられる。

7 - 3 - 3 地方自治体間パートナーシップの強化

今後の地方自治体による国際協力においては、予算面、人員面での制約を克服するために、事業実施効率の向上や実施面での工夫による協力活動が必要である。

このためには、単独の地方自治体による事業のみならず、複数の自治体による共同の事業実施やCLAIR等の地方自治体間ネットワークとの連携による事業実施を行うことも、視野に入れるべきである。このような共同の実施により、ひとつの地方自治体で対応が難しい協力事業も、それぞれの地方自治体が有する協力のノウハウや経験を共有しつつ、役割や資金を分担しながら実施することが可能となる。

7 - 3 - 4 多様なアクターとの連携

地方自治体が国際交流・協力事業に取り組む場合、地域住民や、地域の民間企業、NGO等、多様なアクターとの共同による実施が不可欠である。

また、民間企業と連携する場合は、必要経費を分担することにより予算的な制約が解決可能であり、協力事業の成果を企業活動につなげることができれば、地方自治体内の地域活性化等、大きな効果が期待できる。

以上のような、多様なアクターとの連携の可能性が多数ある中で、JICA等のODAとの連携も一つの選択肢として、検討すべきである。

《第8章 地方自治体とJICAの連携による国際協力事業のあり方》

8 - 1 地方自治体とJICAが連携する意義

8 - 1 - 1 双方が有する知識、技術、経験の共有

2000年4月に施行された「地方分権推進一括法」により従来より地方自治体が主体的に実施してきた、住民に直接裨益する、教育、地域保健、上下水道、廃棄物処理等の分野における、さまざまな知識、技術、経験、ノウハウ等は、地方自治体の関連部署により一層集積されることになる。このような分野は、途上国の開発においても同時に、援助ニーズが非常に高い分野であり、JICAにとって地方自治体と連携する意義は非常に大きい。一方、JICAは国際協力事業の実施に関わる経験やノウハウを広く蓄積していることから、地方自治体の実施する国際協力事業へのサポートを行うことが可能である。

地方自治体、JICA、それぞれの有する知識や技術、経験を共有し、双方がサポートしあう連携事業を実施することで、これまで以上に、効果的・効率的な国際協力事業の実施が期待できることから、連携の意義は非常に大きいといえよう。

8 - 1 - 2 途上国の地方自治体支援

途上国の開発において大きな課題となっている、貧困削減やPHCの充実、基礎教育の強化、環境等の問題に取り組むためには、住民にとって最も身近な行政組織である途上国の地方自治体の役割が非

常に大きくなっている。

近年、途上国の地方自治体の行政能力強化や制度構築が喫緊の課題となっているが、未だ多くの途上国の地方自治体にとっては、十分な経験やノウハウが蓄積されていない。

このため、わが国の地方自治体が有する多様なノウハウ、技術、経験により、途上国の地方自治体を支援することが、途上国のさまざまな課題を解決するために必要不可欠である。

8 - 1 - 3 「参加型」協力の促進

ODAによる国際協力事業では、国民の理解と支持を得るためにも「参加型」協力を促進していくことが重要である。

住民に最も近い存在である地方自治体が国際協力事業に参画することにより、それぞれの住民が国際協力事業を身近なものとして認識し、協力内容についての理解や議論を呼び起こしていくことが期待されることから、地方自治体とJICAが連携する意義は大きい。

8 - 2 地方自治体とJICAの連携のあり方

8 - 2 - 1 相互理解に基づく国際協力の重層化

JICAによる技術協力は、国家間の外交政策の中に位置付けられている政府開発援助(ODA)の一翼を担っており、開発途上国のニーズに応えながら国造りを支援することを中心に進められてきた。一方でわが国の地方自治体は、管轄地域の住民の福祉に資する行政サービスを提供することを基本に、海外の地方自治体との交流・協力関係を発展させてきた。このように、JICAは国家間協力を、また地方自治体は自治体間協力を、それぞれの経験や情報などを土台に取り組んできた。

双方の特徴を生かした連携をより内実化させていくことが結果的には、日本の国際協力の重層化に結びつくことになる。

8 - 2 - 2 パートナーシップに基づいた連携

今後の地方自治体とJICAの関係においては、パートナーシップの考え方を基本に置くことが重要である。これまでは、地方自治体のニーズなどとJICA案件のマッチングが必ずしも構造的に行われておらず、また、JICAの既存スキームの諸条件に地方自治体があわせることが通例となっていた。今後は、地方自治体の特徴を十分踏まえ、技術経験、能力などを最大限に引き出す様々な工夫と柔軟な対応が必要になる。

さらに、地方自治体とJICAが連携する際には、双方がそれぞれ能力に見合った資源を持ち寄ることが、連携関係を持続させるために、また案件への責任を共有するためにも重要になる。何をどの程度、双方で分担するのか等のルール作りについては、連携事業ごとに今後検討されるべきである。

8 - 2 - 3 市区町村、NGO等へのアプローチ

今後、地方自治体とJICAが連携する際には、比較的小規模な地方自治体である市区町村や、あるいは地域密着型の活動を展開しているNGOやNPOなどとの連携も視野に入れ、連携のあり方を重層化

させていくことが重要になる。今後は、市区町村が対外協力へ参加していくきっかけ造りを支援する具体的な方策、例えば、JICAが市区町村とNGOの合同案件を形成したり、共同研修員受け入れを支援するような仕組み作りが求められる。

8 - 3 地方自治体と JICA の連携促進のための方策

8 - 3 - 1 地方自治体側の方策

(1) 連携体制の強化

庁内連絡体制の整備

JICAと地方自治体が効果的な連携を行っていくためには、地方自治体の国際関係担当部署のみならず、廃棄物処理や上下水道等を実際に担当する現業部署が、国際協力事業やJICAに対しての適切な認識を図ることができるような方策を検討していく必要がある。このためには、国際関係担当部署が中心となって、庁内の連絡体制を構築することが非常に重要である。

自治体連合組織の強化、育成

今後は、地方自治体間の情報共有等、横の連携を強化すると共に、援助関係機関と地方自治体間の仲介組織の役割を担うことができるような能力を持つ自治体連合組織を、各地方自治体の努力によって、強化、育成していくことが必要不可欠である。

また、日本国内における自治体連合組織の強化、育成のみならず、途上国側の自治体連合組織を強化、育成することも、検討していく必要がある。

国際交流協会等を活用した協力事業の実施

昨今の予算や人員上の制約から、機動的な国際交流・協力事業を実施していくには、各地方自治体直営による事業の実施のみならず、地方自治体の関係団体として設立されている国際交流協会等を活用して、国際交流・協力事業を実施していくことを一層促進していくべきである。

(2) 情報の共有

対援助関係機関情報ルートの確保、整理

現在、さまざまな機関が、地方自治体が活用しうる国際協力のための多くの制度を有しているが、各自治体は、このような様々な援助関係機関が有している、資金や情報等のリソースが活用できるよう、各援助関係機関についての情報を体系的に収集・分析できるような体制を構築していく必要がある。

途上国の協力情報の集積

他の機関からの情報入手のみならず、各地方自治体は、これまでの姉妹都市交流等の協力関係にあった途上国側の援助ニーズや現地での援助動向等についての情報を、多く有していると思われる。

今後は、このような情報を有効に活用するために、自治体連合組織等が中心となって、途上国側の援助ニーズ等を集積できるような方策を検討していく必要がある。

(3) 既存事業の活用とシステムの整備

現行の独自協力事業の整理・拡充

各地方自治体は、近年の予算・人的な制約から、これまでの事業経験がある程度見直す必要に迫られている。このため、今後の協力事業の発展性や意義を十分に考慮した上で、必要な場合は、JICAの各事業による展開や、他ドナーのリソースを活用する等、様々な選択肢の中から最適な方策を採択できるよう、努めていくべきである。

適切な国際協力推進員の配置

国際協力推進員制度は、JICAと地方自治体やNGOとの連絡調整において重要な役割を担っており、今後は、各地方自治体においても、国際協力推進員の配置や活用が図れるよう、JICA 国内機関等に対し、具体的な要望を出していく必要がある。

(4) 地方自治体職員の人材育成

地方自治体職員のための研修情報の入手、研修機会の確保

各地方自治体が、今後さまざまな国際交流・協力事業を実施していくには、各地方自治体職員自身の国際協力事業実施能力を向上させていく必要があり、そのためには、各地方自治体はJICA等の外部機関が実施する各種研修情報を入手し、地方自治体職員育成のために可能な限りの研修機会を確保できるよう、努めていくべきである。

(5) 住民理解促進

住民への啓発強化

地方自治体が国際交流・協力事業を実施していくには、地方自治体が発行している交流・協力事業について、積極的に住民へ広報していくことが重要であり、地方自治体が発行している広報誌やホームページ等で、時宜を得た広報活動を行うよう努めていく必要がある。

スタディ・ツアー等の実施

国内におけるさまざまな啓発事業を実施することのみならず、何人かの住民に実際に途上国を訪問してもらい、国際協力の現場を視察する機会を持つことは、国際協力事業の理解促進のために非常に有効である。

(6) NGO・NPOとの連携推進

地方自治体管内のNGO/NPO等との意見・情報交換、連携の促進

一般的に、NGOやNPOは途上国の草の根レベルを対象とした国際協力事業の実施において、多くの経験やノウハウを蓄積していることから、地方自治体の実施する国際協力事業に対しても、適切なアドバイスを行うことが期待できる。

(7) 途上国政府への啓蒙

姉妹都市等の提携先を通じた自治体間協力の啓蒙推進

途上国側の地方自治体への協力事業が成功するためには、相手国政府の支持や理解は必要不可欠であることから、各地方自治体は、これまでの姉妹都市提携関係等で構築してきた途上国側の地方自治体との友好関係を活用し、途上国側地方自治体を通じて、相手国政府に対する自治体間協力の有効性を啓蒙できるよう、努めていくべきである。

8 - 3 - 2 JICA 側の方策

(1) 連携体制の強化

国内機関の強化と情報ルートの整備

JICAが地方自治体との連携強化による国内事業の地方展開を図るうえで、地域の拠点となる国内機関の強化は必須と言えることから、順次、各支部を国際センターに移行する等、国内機関への権限、業務の委譲が求められる。

また、JICA、地方自治体が抱える共通の課題、問題点を全国的な視野で解決できるよう、JICA、地方自治体共同による協議体制の強化が図られるべきである。

JICA 内の地方自治体理解の促進

JICAが地方自治体との連携強化を図っていくにあたっては、地方自治体の国際協力に対する姿勢、方針等を十分に理解する必要があることから、JICAの職員に対して地方自治体の位置付けや業務についての理解を促進する研修・啓発を行うべきである。

協議体制の強化

今後、JICA、地方自治体の連携強化を図っていくにあたっては、相互に共通する課題、問題点などを全国的な視野で話し合うための協議体制を構築する必要があり、特に、小規模な地方自治体からの要望も含めて、地方自治体からの情報や要望を適切に把握し、事業の実施に反映させていくことが重要である。

(2) 情報の共有

地方自治体との情報ネットワークの整備

JICA、地方自治体間の情報交換、提供システムを考えるうえで、会議レベルでの連絡体制の他に、ホームページの充実、FAXニュースレター等による定期情報の提供など、常時、相互の事業の内容が把握できるような情報ネットワークを構築することが重要である。

リソース情報の整備

地方自治体とJICAが具体的な連携事業を実施する際、地域にどのような協力技術、リソースが存在しているのかの情報を整備し、JICA、地方自治体双方が共有していることが望ましい。今後、これらのリソース整備に向け、自治体、JICAが共同で調査を行い、共有のリソース情報整備を進めていくこ

とで、具体的な連携事業の形成につながるであろう。

(3) 既存事業の活用とシステムの整備

開発パートナー事業の拡充

地方自治体が直面している予算上の問題や途上国における活動の安全問題、必要な情報収集の問題等に対処するためには、地方自治体がJICAと共同で実施するこの「開発パートナー事業」の発足は、今後の連携促進に向けて大きな進展と言える。

また、今後は1年間で数百万円程度の小規模な委託事業を導入する方向であり、このような事業を通して、地方自治体側にノウハウ・情報が蓄積されることが期待される。

「国際協力推進員」制度の拡充

「国際協力推進員」は、各地方自治体にとって、今後のJICAとの具体的な連携案件の形成にあたって非常に貴重な存在であり、将来的には各都道府県に1名ずつ配置する等、大幅な増員を図る必要がある。

開発福祉支援事業の拡充

「開発福祉支援事業」は、現在のところ、現地での委託対象を現地NGOに限定しているが、今後、現地NGOの育っていない途上国地域等においては、途上国の地方自治体、地方政府も事業対象として加えることも重要である。特に、日本の地方自治体との姉妹関係、友好関係にある途上国の地方自治体を対象とすることは、地方自治体独自の国際協力活動との相乗効果も図られることから、十分検討に値する。

対象地方自治体の選定基準等の整備と評価基準の検討

「開発パートナー事業」等のJICA事業に参画する地方自治体の選定においては、地方自治体側の意見を十分尊重し、慎重に進めなければならない。特に、参画基準検討の段階においては、地方自治体関係者を適宜その検討に加える等、基準選定の透明性に十分留意する必要がある。

また、地方自治体が関係する事業の評価にあたっては、適宜、第三者の参加、もしくは委託を実施するなど、市民に開かれた評価活動の実践が求められる。

(4) 地方自治体職員の人材育成

地方自治体職員のための研修プログラムの多様化

JICAは国際協力総合研修所において、地方自治体職員向けの「実務者研修」を実施しており、平成8年度からは研修員受入担当者及び研修指導者向けの「トレーナーズ・トレーニング」も実施している。

今後は、地方自治体との連携推進の重要な要素となる開発教育支援に関連し、開発教育のファシリテーターを育成する研修プログラムを新規に設定したり、通常1週間行われている現在の研修期間を、参加しやすいように、2～3日間に短縮すること等も検討されるべきであろう。

(5) 住民理解促進

開発教育活動等の広報・啓発の強化

地方自治体が国際協力活動を展開するにあたっては、地域住民の理解が必須であることから、開発教育は非常に重要である。その点、JICAは、開発教育を実施する過程において必要となる人材、映像・写真等の教材を豊富に有していることから、その有効な活用方法について十分検討する必要がある。

(6) NGO・NPO等との連携推進

NGO・JICA協議会等での自治体案件情報の提供

地方自治体が本格的な国際協力活動を展開するにあたっては、援助活動において豊富な経験と人材を備えるNGOとの連携が重要である。JICAが実施している「NGO-JICA協議会」を活用し、具体的な地方自治体との連携案件を検討する等、相互の連携を図ることは非常に有効と思われる。

地域で活躍するNPO等との連携促進

JICAが地方自治体との連携事業を推進するにあたっては、その地域で活躍する非営利団体(NPO)等との連携も想定するべきである。特に、小規模な地方自治体が国際協力活動に参加する場合は、公社等の公営企業、労働団体、協同組合等の中間団体、福祉等のボランティア団体等との連携により、より充実した国際協力活動の展開が可能となり、市民の参加も促進されるであろう。

(7) 途上国政府への啓蒙

在外事務所等を通じた途上国政府への地方自治体協力の啓蒙

近年、JICAも在外事務所を通じて、相手国政府に対して積極的に地方自治体連携案件の重要性を訴えているが、自治体間の交流によって生まれた案件については、途上国政府が選定する案件に比してプライオリティが高いものばかりとは限らないことから、引き続き途上国政府に対して地方自治体連携案件の重要性を訴えていくと共に、途上国のニーズにも対応した案件の検討を進めていく必要がある。

8 - 4 地方自治体とJICAが連携事業を実施するにあたっての留意点

8 - 4 - 1 相互の役割分担の明確化

地方自治体とJICAが連携事業を進める際には、案件形成、実施、監督、評価の各段階における役割分担を明確にし、かつ明文化することが重要である。特に、具体的な役割分担を検討する際には、地方自治体とJICA双方の得意・不得意な点が考慮されるべきである。

8 - 4 - 2 連携案件における途上国側の状況確認

連携案件のうち、特に途上国の地方政府を対象にする事業においては、事前にその国の分権化の状況等を把握することが必須であり、途上国の中央政府の理解や支援を得ることは不可欠である。

さらに、相手側都市のキャパシティを考慮して協力内容を検討することも重要であり、場合によっては、相手側都市だけでなく、相手側の地方自治体連合も巻き込んだ協力を行うことも検討される必要がある。

8 - 4 - 3 地方自治体職員が専門家等として派遣される際の身分措置

一般に、地方自治体職員が海外に派遣される場合は、いわゆる「派遣法」を拠り所として、各地方自治体が制定した条例により、派遣されることになっているが、地方自治体によって解釈が異なる場合があり、派遣法を適用した「派遣職員」としての派遣とするか、地方自治体の公務としての出張とするか、対応が分かれている。

また、派遣期間中の地方自治体職員の身分上の取り扱いや業務災害補償の取り扱いも、地方自治体によって異なっているため、JICA担当部署はこれらの点を十分に留意し、必要に応じ関係機関と協議の上、柔軟な対応策を検討していく必要がある。

8 - 5 長期的課題

8 - 5 - 1 地方自治体育成のための協力スキーム導入

地方自治体や国際化協会が、今後国際交流・協力を進めていくには、国際協力の経験が多く蓄積されているNGO等との競合も想定しつつ、国際協力を実施するための体制を一層強化していく必要がある。

このため、将来的には、ドナー機関や自治体連合組織、地方自治体の3者が役割を分担しつつ、地方自治体自身の国際協力事業実施のための能力向上が可能となるような協力スキームを導入していくよう、検討していくべきである。

8 - 5 - 2 地方自治体が国際協力事業に参画する際の途上国側における課税問題

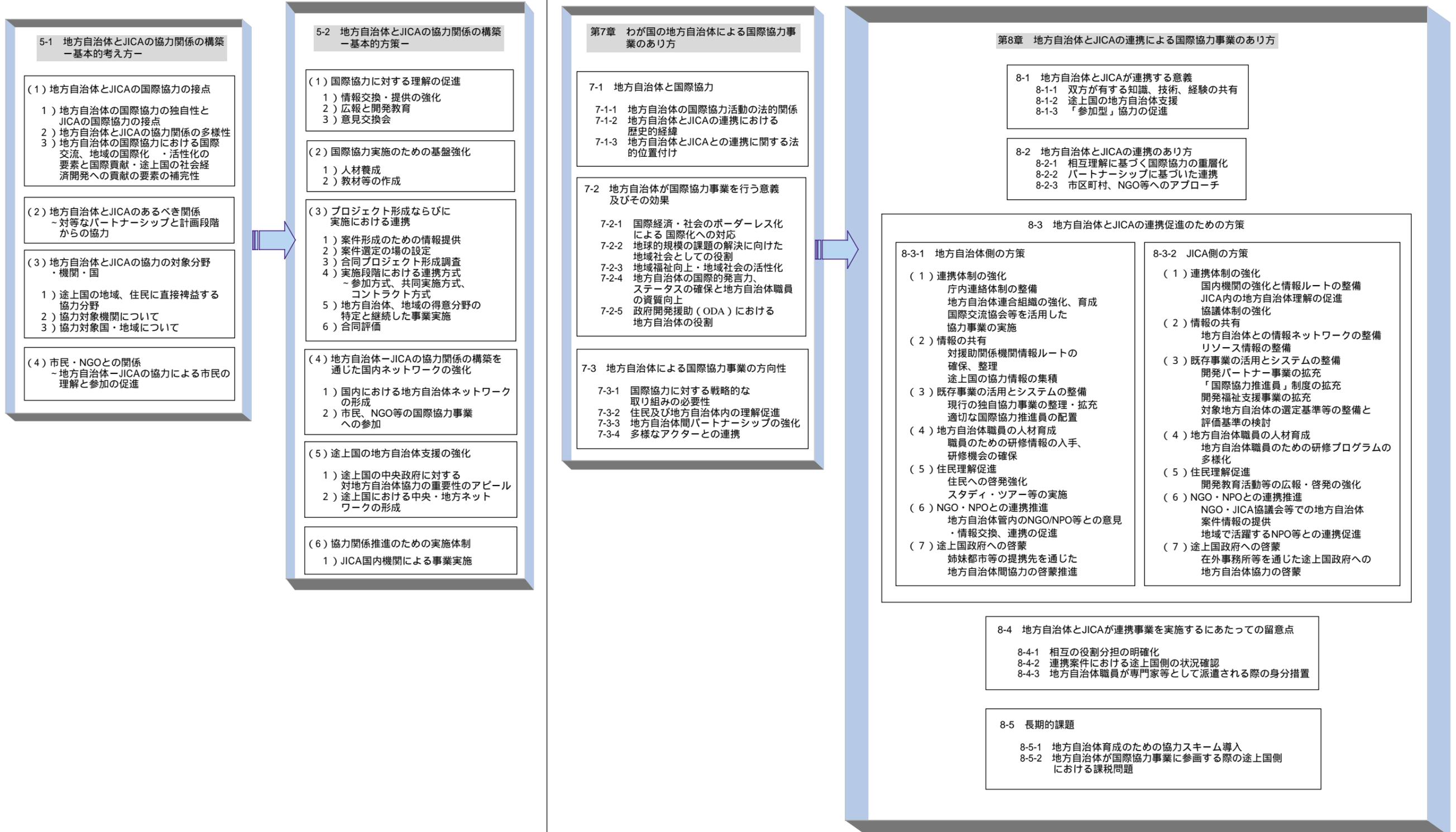
JICAは国際約束に基づき事業を実施する旨、事業団法で規定されているが、このような「国際約束」に基づく国際協力事業を実施する際にも、供与機材の引き取りの際に関税を要求されたり、役務の一部を現地企業に再委託する際に、付加価値税を課される等の事態がたびたび起きている。

このため、「国際約束」で担保されない地方自治体主体による国際協力事業においては、実施前の案件検討の段階で、各地方自治体自身が相手国側の国内法についても十分に情報収集、検討を行い、免税による協力が可能か否かを確認しておく必要がある。

「地方自治体の国際協力事業への参加」提言の構成

第1フェーズ調査（平成9年9月から平成10年10月）
における提言（第5章）

第2フェーズ調査（平成10年10月から平成12年10月）
における提言（第7章及び第8章）



第1章 調査の概要

1 - 1 調査の背景と目的

本調査研究は、JICAと地方自治体との連携を推進するための基本的考え方や方策などを検討することを目的として、平成9年度より開始されたものである。

平成9年度は、第1フェーズ調査として国内の地方自治体を対象としたアンケート調査を行い、わが国の地方自治体の国際協力への参加意向が確認された。さらに、このアンケート調査結果をもとに、検討委員会での議論を行い、JICAと地方自治体の協力関係の構築についての基本的な考え方や方策を中心とした提言を第1フェーズ報告書として取りまとめた。また、平成10年6月には、第1フェーズ報告書の概要を、地方自治体関係者を含め、広く一般に紹介するための公開検討会を開催した。

以上をうけて、第1フェーズ調査の結果を踏まえ、先進国ドナーによる地方自治体との連携のあり方や具体的連携方策などを調査し、わが国への適用可能性を分析・検討することを目的として、平成10年10月より、第2フェーズ調査を開始したものである。

1 - 2 調査の内容

第2フェーズ調査においては、平成11年3月に、他の先進国における自国の地方自治体と連携した国際協力への取り組みの現状や考え方を調査するために、アメリカ、カナダへの現地調査を行い、両国における援助機関と地方自治体との連携のあり方や具体的方策を調査した。さらに、平成11年8月に、両国が自国の地方自治体を活用して行っている協力事業や、高知県によるフィリピン国ベンゲット州への協力事業等を調査することを目的として、フィリピンへの現地調査を行い、協力現場での課題や途上国側の意向を確認した。

以上の2回にわたる現地調査結果を踏まえ、アメリカ・カナダ両国における自国の地方自治体との連携のあり方や具体的問題点、更には、JICAにおける地方自治体との連携における課題などを分析し、第1フェーズ調査での提言を再検討したうえで、わが国の地方自治体とJICAとの連携のための基本的考え方、方策、留意点を取りまとめた。

1 - 3 調査の実施体制

本調査研究の実施にあたっては、外部有識者及び地方自治体職員などから構成される検討委員会、及びJICA関係各部と国内機関の職員からなるタスクフォースを設置した。検討委員会は公開検討会を含み計11回開催され、関係省庁及びタスクフォースもオブザーバー参加する体制によって検討を進めた。

なお、検討委員、JICA関係各部及び国内機関タスクフォース、事務局の一覧は表1-1の通り、本調査研究の検討会開催日程及び主要議題は、表1-2の通りである。

表1 - 1 検討会の関係者一覧

	氏名	所属	備考
座長	鈴木 佑司	法政大学法学部 教授	
委員	新藤 宗幸	立教大学法学部 教授	
	細越 良一	(財)CLAIR 交流協力部協力課 課長	1999年5月まで
	堀 広	(財)CLAIR 交流協力部協力課 課長	1999年6月より
	杉岡 昭子	北海道教育大学 非常勤講師	
	三上 佑子	岩手県生活環境部文化国際課 課長	2000年3月まで
	稲田 収	岩手県生活環境部文化国際課 課長	2000年4月から
	根生 雄勝	埼玉県総合政策部国際課 課長	
	二階堂 久和	東京都財務局営繕部 機械技術担当課長	2000年3月までは生活文化局 交流推進室事業担当課長
	架谷 外茂治	石川県県民文化局国際課 課長	
	田原 徳夫	愛知県国際課 課長	2000年3月まで
	吉田 俊	愛知県県民生活部国際課 国際交流監兼国際課長	2000年4月から
	川北 直生	(財)大阪コンベンション・ビューロー企画広報部長	2000年3月までは市長室 国際交流課長代理
	中村 博	広島県総務部国際交流課 課長	2000年3月まで
	石本 俊憲	広島県総務部国際交流課 課長	2000年4月から
	島田 京子	高知県総務部文書学事課 課長	2000年3月までは文化環境部 国際交流課長
	古賀 敬三	北九州市企画局国際部アジア課 課長	1999年5月まで
	井上 智明	北九州市企画局国際部アジア課 課長	1999年6月から
	大城 真幸	沖縄県文化環境部文化国際局国際交流課 課長	1999年3月まで
	上江洲 哲郎	沖縄県文化環境部文化国際局国際交流課 課長	1999年4月から
	野原 耕栄	沖縄県文化環境部文化国際局国際交流課 課長	2000年4月から
タスクフォース 主査	杉本 充邦	企画・評価部 評価監理室 調査役	1999年12月までは企画部 連携協力推進室室長
支部タスク	曳地 和博	北海道国際センター(札幌) 課長代理	1999年9月まで
	菊地 智徳	北海道国際センター(札幌) 課長代理	1999年10月から
	丹羽 久晃	東北支部 支部長代理	1999年10月まで
	香川 敬三	東北支部 支部長代理	1999年11月から
	和田 孝英	北陸支部 支部長代理	
	荒金 恵一	関東支部 支部長代理	
	中村 浩孝	中部国際センター	
	高橋 満之	大阪国際センター 業務課 課長代理	1999年10月まで
	西本 玲	大阪国際センター 業務課 課長代理	1999年11月から
	二村 昌治	中国国際センター 総務課 課長代理	2000年4月まで
	能代 裕	中国国際センター 総務課 課長代理	2000年5月から
	鮎川 達	四国支部 支部長代理	2000年3月まで
	国武 大紀	四国支部	2000年4月から
	柏原 祐司	九州国際センター 総務課 課長代理	1999年3月まで
	朝日 紀樹	九州国際センター 総務課 課長代理	1999年4月から
	鈴木 徹也	沖縄国際センター業務課	1999年11月まで
	伏見 勝利	沖縄国際センター業務課	1999年12月から

(表1-1 続き)

	氏名	所属	備考
本部タスク	山内 康弘	国内事業部 国内連携促進課	2000年3月まで
	亀井 温子	国内事業部 国内連携促進課	2000年4月から
	藤江 顕	国内事業部 管理課	1999年10月まで
	荒木 康充	国内事業部 管理課	1999年11月から
	穂積 武寛	総務部総務課	1999年11月まで
	神崎 博之	総務部総務課	1999年12月から
	河内 正浩	派遣支援部 管理課	1999年11月まで
	河崎 充良	派遣支援部 専門家等制度室 室長代理	1999年12月から
	羽山 勝	社会開発協力部計画課	
	戸川 正人	青年海外協力隊事務局 管理課 課長代理	
	吉新 主門	派遣支援部 管理課 課長代理	
	菅原 美奈子	国際協力総合研修所 人材養成課	
アドバイザー	保科 秀明	国際協力専門員	
オブザーバー	大部 一秋	外務省 経済協力局技術協力課 課長	2000年8月まで
	横山 卓司	外務省 経済協力局技術協力課 外務事務官	
	森 万希子	外務省 経済協力局技術協力課 外務事務官	
	篠原 勝弘	外務省 経済協力局民間援助支援室 室長	
	小池 孝行	外務省 経済協力局民間援助支援室 首席事務官	1999年10月まで
	小泉 崇	外務省 経済協力局民間援助支援室 首席事務官	1999年11月から
	幸田 雅治	自治省国際室 室長	
	田村 秀	自治省国際室 室長代理	
	森 尚樹	国際協力銀行 環境社会開発室環境第2班 課長	
事務局	小澤 勝彦	国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長	2000年5月まで
	桑島 京子	国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長	2000年6月から
	原 智佐	国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長代理	1999年12月まで
	牧野 耕司	国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長代理	2000年1月から
	植村 吏香	国際協力総合研修所 調査研究第一課	
	榊原 都	(財)日本国際協力センター広報部情報業務室	2000年6月まで
	菊池 香	(財)日本国際協力センター広報部情報業務室	2000年7月から

表1 - 2 検討会の日程及び議事次第

回	開催日	主要議題
第1回	平成10年12月18日(金)	1. 今年度の調査研究の進め方について 2. 主要先進国ドナーの自国地方自治体との連携について 3. 平成10年度現地調査計画(案)について
第2回	平成11年2月9日(火)	1. 現地調査日程(案)について 2. 主要訪問先別調査事項(案)及び報告書目次(案)について 3. JICAの地方自治体との連携に向けた平成11年度の取り組み方針
第3回	平成11年5月26日(水)	1. アメリカ、カナダへの現地調査報告及び報告書原稿(案)について 2. IULAバルセロナ会議について 3. 途上国への現地調査計画(案)について
第4回	平成11年6月21日(月)	1. 途上国への現地調査計画(案)について 2. JICAの開発パートナー事業について
第5回	平成11年10月25日(月)	1. 現地調査報告 2. 報告書の構成(案)について 3. 提言骨子(案)について
第6回	平成11年11月24日(水)	1. 現地調査報告 2. 提言骨子(案)について
第7回	平成11年12月21日(火)	1. 提言骨子(案)の修正版について
第8回	平成12年2月15日(火)	1. 報告書全体構成について 2. 提言(案)について 3. アクション・プランについて
第9回	平成12年3月30日(木)	1. 報告書提言案について
第10回	平成12年5月18日(木)	1. 報告書最終案について
第11回	平成12年7月27日(木)	公開検討会

第2章 自治体国際協力に関する国際的な動向

本章では、主に、IULAが1995年に出版した“Local Challenges to Global Changes”の内容を中心として自治体国際協力における国際的な動向を概観する。

2 - 1 自治体国際協力^{注1}(MIC)とは

近年、他国の地方自治体や市民との協力活動を開始した先進国の地方自治体や市民団体の数は、非常に増加している。また、このように、国際的な連携を図る地方自治体が増加することによって、例えばEU域内の地方自治体や日本とアメリカの地方自治体などが培ってきた伝統的なつながりも変化しつつある。

今後も、国際協力に取り組む地方自治体は、より一層活発な活動を行っていくと思われるが、このように自治体国際協力が盛んになってきた背景としては、次の4点があげられる^{注2}。

運輸・通信の発達により、世界的な課題が自分の日常生活に身近になったため。

途上国における急速な都市化の進行により、自治体国際協力の担い手に成りうる地方自治体が増加し、さらに地域開発や国際開発援助における地方自治体の重要性が高まったため。

地方分権化や民主化の進展により、地方自治体側の知識や経験を向上させる必要性が高まったため。

旧ソ連崩壊により、多くの東欧・中央諸国が自治体国際協力へ参画したため。

自治体国際協力に参画している地方自治体やNGO(Non Governmental Organisations)、CBO(Community-Based Organisations)は非常に多様であり、その理念や目的も様々である。このような現状を踏まえ、これまでの自治体国際協力活動の変遷を次項から概観する。

2 - 2 自治体国際協力活動の変遷

2 - 2 - 1 ジムラージュ(Jumelages)

自治体国際協力(MIC)が最初に認識されたのは、1940年代の後半に西ヨーロッパの都市間で行われたツィニング(twinning)という協力形態が契機である。第二次世界大戦後、このような都市間の連携は、相互理解や国際理解、友好、平和の促進に重点が置かれていた。これらのヨーロッパにおけるツィニングは、異なった主体の統合及び同化を図るという意味合いから、“ジムラージュ(jumelages)”と呼ばれた。“ジムラージュ”は、「お互いの知識や経験の交換を促進しようとする2つ以上の地方自治体間で公的に認められた、永久的なパートナーシップである。」^{注3}とも定義された。このような地方自治体間の組織的な連携を促進することは、「Europe of Citizens」を建設することであるとも考えられた

注1 Municipal International Cooperation(MIC)を、ここでは、市、地区、地域などの行政単位がいずれか一つは含まれる2つ以上のコミュニティの連携による協力と定義し、自治体国際協力の名称で統一して表記する。また、地方自治体とNGO、CBO間の協力もMICの一つとして取り扱う。

注2 IULA(1995)p.1.

注3 *ibid.*

が^{注4}、このMICの概念には、CBOsやNGOsは含まれておらず、地域も西ヨーロッパに限られていた^{注5}。

しかしながら、このジムラージュでの自治体国際協力は、第二次世界大戦の復興期とも重なったため、相手側地方自治体の開発ニーズを踏まえた支援を行えるほど各地方自治体の余力はなく、東西間や南北間の協力という概念もあまり認識されていなかった。

2 - 2 - 2 姉妹都市交流(Sister-City Cooperation)

1950年代に入り、アメリカでは、アイゼンハワー大統領が主唱した“ people-to-people diplomacy ”を受けた姉妹都市関係が、全国的に活発化した。これは、文化的・社会的なつながりを重視した活動であり、カナダでも盛んに行われるようになった。1960年代に入ってから、日本の都市がアメリカの都市と多くの姉妹都市提携を結ぶようになり、1970年代の中国と日本の国交正常化以後は、日本と中国、そのほかの東アジア諸国との提携が活発になっていった。特に、1970年代初頭は、円高による輸出不振により、当時の田中首相主導により、貿易・友好関係の促進のために、日本の地方自治体とアジア諸国の地方自治体(特に中国)との提携が促進された。

2 - 2 - 3 貿易促進のための自治体国際交流

以上のような自治体国際交流活動は、基本的には、市民外交(popular diplomacy)と文化交流に力点が置かれていた。これは、このような活動を通じて、人的関係を構築することが地方自治体間の国際協力においては重要であるととらえられていたためであり、政治や経済面での協力を行っているケースはあまり多くなかった。

その後自治体国際交流が行われる地理的範囲は確実に広がっていき、1970年代後半から1980年代にかけては、自治体国際交流のなかで、援助、貿易、政治のコンポーネントが強調されるようになっていった。

特に、貿易のコンポーネントを重視したのがアメリカの地方自治体であり、連邦政府から各地方自治体への財政支出が削減されたため、地方自治体独自の財源を確保する必要に迫られ、自治体国際交流という名目の下で、貿易活動を活発化せざるを得なかったという指摘もある^{注6}。これらの地方自治体は、海外投資家への税制優遇措置や土地利用区分の緩和措置、インフラ整備などを通じて、海外との経済関係の構築に努めた。しかし、アメリカの地方自治体においては、貿易だけでなく、民衆外交や文化交流も引き続き、自治体国際交流の重要な要素であり、現在では、政治面での協力関係の構築も始まりつつある。なお、アメリカの地方自治体の提携相手国は、その半数以上が先進国であり、そのほかには、新興工業国(NICs)や中国、台湾となっている。

このような、貿易、外交、文化的な側面を重視した自治体国際交流を行っている国は、アメリカ以外には、日本やスカンジナビア諸国などであり、地方自治体独自の経費負担により、協力活動が行われている^{注7}。

注4 *ibid.*

注5 その理由としては、冷戦構造による西ヨーロッパと東ヨーロッパの対立があげられている。(IULA (1995). より再引用。)

注6 Hobbs, H.(1994).

注7 約10年前までは、カナダもこれらのコンポーネントを重視していた。

2 - 2 - 4 開発援助(Development Assistance)としての自治体国際協力

1970年代初めになると、オランダが、国際交流という側面よりも、自治体間の国際協力に基づく開発援助(Development Assistance)の側面を重視しはじめた。その目的は、財政的・物質的な支援を行うことにより、途上国側の地方における民主化や開発問題への認識の向上を図り、途上国との連帯を高めることであった。このような観点から、開発援助は、南北間の不公平な関係を改善するための手段ととらえられていた。オランダの多くの地方自治体は、70年代初期から今日まで、都市間の連携、プロジェクトによる連携、CBOsやFair Trade Initiativeへの資金助成などを通じた開発援助としての自治体国際協力を熱心に取り組んでおり、自治体国際協力の新しいモデルとなりつつある。

また、ドイツ、フランス、ベルギー(特にフランダース地方)、イギリスやスペインなどの地方自治体も開発援助重視の自治体国際協力を行っている。途上国のNGOに対して先進国地方自治体から財政支援を行うという、プロジェクト・サポート形式による協力形態は、当時の国際協力において主流であった。

1980年代後半からは、カナダが、CIDAの財政支援の下でFCM(Federation of Canadian Municipalities)を発足し、開発援助を目的とした自治体国際協力活動を活発化させている。(第3章参照)

2 - 2 - 5 政治的活動としての自治体国際協力

さらに、伝統的な“ジムラージュ”を引き継ぐ形で、政治的な活動を重視した自治体国際協力が行われるようになった。オランダやアメリカの地方自治体による強力なアンチ・アパルトヘイト運動や、イタリア、日本、オランダ、スペインなどの地方自治体による「非核地方自治体連合」などの活動がこれにあたる。同様に、ニカラグアのサンディニスタ政権に対するアメリカの制裁措置への地方自治体の抗議活動なども、このような政治的な自治体国際協力の一形態である。この活動により、フランス、イギリス、オランダなどの地方自治体がニカラグアの地方自治体との連携を確立した。

1980年代後半から1990年代初頭にかけて、中央及び東欧の共産主義の破綻とソビエト連邦の崩壊は、自治体国際協力における最も新しいターニング・ポイントとなった。この結果として、西側先進国の地方自治体にとって、新たな自治体国際協力の領域が広がった。また、開発援助、貿易など、様々な面での旧東欧・ソ連諸国の地方自治体との提携を模索している。北-北や南-北関係のような形とは異なり、中央及び東欧との協力形態を明確に特徴づけることは困難であるが、先進国の多くの地方自治体が、途上国だけでなく、これらの国々の地方自治体との協力を大きな関心をよせていることは、注目すべきである。

2 - 2 - 6 Community-Based Development Initiative(CDI)

CDIは、近年の自治体国際協力で特に強調されてきているコンセプトである。CDIは、市民やNGO、CBO、地方自治体など地域社会の様々な主体が協調して、地球規模の課題や国際的な不公平の解消のために、地域社会が取り組んでいく国際的な活動を指す^{注8}。

CDIの概念が自治体国際協力の場で初めて提起されたのは、1992年に開かれたTownship & Development (T&D: 都市と開発委員会)によって開催されたベルリン会議^{注9}においてである。CDIの概念におい

注8 Shuman, M. (1994) p.2.(IULA(1995). より再引用。)

注9 2 - 4 - 3を参照。

ては、「人間中心の開発(People-Centered Development)」が強調されており、人々の自立や生活の向上をめざした、識字率の向上、職業訓練、地方行政のキャパシティ・ビルディングなどが行われている。なお、シューマン^{注10}によると、CDIにおいて行われる主要活動には、以下のような事業がある。

- ・ 開発教育:多くの地方自治体や地域社会が、開発問題に関する人々の認識と理解を高めるために行う活動
- ・ 連携関係による協力(Linking and Twinning):地方自治体間の提携の他、あらゆる職種のグループなどが行う国際協力のための活動
- ・ 地域行政の運営支援:先進国地方自治体の職員が、研修や共同プロジェクトなどを通じて、途上国の地方自治体運営を支援する活動
- ・ 消費行動:物品購入などにおいて、地域社会が、南北関係の改善に貢献している企業を優先したりすることによって、企業に圧力をかける活動など

2 - 2 - 7 1990年代以降の自治体国際協力

1980年代半ば以降、自治体国際協力のあり方は、いっそう多様化、複雑化してきており、既に、2、3のモデルで類型化することは、非常に困難となっている。協力の組織、財源、活動は、無数の種類とその組み合わせによって行われているが、これは、自治体国際協力の高度化とドナー機関の参画が増えているためである。特に、ドナー機関による資金提供の際の厳格な基準設定が、この多様化、複雑化の大きな要因となっている。

1990年代以降の自治体国際協力を促進する要因としては、以下の事項があげられる。

(1) 行政の分権化(Decentralization of Public Administration)

多くの先進国において、また先進国に比べ小規模ではあるが途上国や中・東欧諸国では、中央政府が下部行政単位(州政府や地方政府)へ実質的な行政能力や立法能力を委譲しつつある。このような動きと同時に、特にヨーロッパにおいては、国家を超えた組織が形成されつつある。長期的な視点で考えると、このような傾向は中央政府の役割を縮小し、州あるいは地方レベルの行政単位の重要性を増加させるものと思われる。

(2) 開発協力の分散化(Decentralization of Development Cooperation)

近年、ドナー機関は、協力の相手先(Counterpart)として、途上国や移行経済国の州もしくは地方政府を重視するようになっており、その理由としては、中央政府に比べて、これらの地方政府との関わりが協力を実施するにあたって、より効率的であると指摘されている。しかしながら、このような協力には、少なくとも中央政府の承認もしくは認可が必要であり、この点から、自治体国際協力は、中央政府や地方政府の基盤が弱い国々でのドナー機関の活動を支援する側面もあると考えられる。

実際、ドナー機関が提唱したグッド・ガバナンスの概念においては、開発援助を通じた、中央政府の機能強化が重視されている。

注10 Shuman, M. (1994).(IULA(1995). より再引用。)

(3) 分権化と民主化(Decentralization and Democratization)

冷戦終結後、中・東欧諸国や多くのアフリカ、ラテン・アメリカ諸国は、地方政府レベルで多くの課題を抱えている。このような問題を実際に解決するということが、分権化や民主化プロセスの直接的な結果であるともいえる。このように新しい解決策を模索することが、自治体国際協力の需要を増加させている重要な要素である。

(4) グローバリゼーションとローカリゼーション(Globalisation and Localization)

過去20-30年において、地方政府や地域社会は、国際政治の分野で非常に活発な活動を行っており、特に、反アパルトヘイト・キャンペーンや地球環境キャンペーン、冷戦時代のデタントや冷戦終結などの活動が顕著であった^{注11}。

地方政府が市民に最も近い行政単位であるということは、市民に対して最も多くの責任を有しているということである。地域社会の人々は国家の外交政策を必ずしも支持するとは限らないため、このような認識はより強化されると考えられる。

さらに、グローバリゼーションの影響に対する地方の反応や関心の高まりは、自治体国際協力に新たな機会を与えている^{注12}。つまり、世界的貿易自由化とその量的拡大により、多くの国家、地域、地方の政府が、地方の輸出産業のファシリテーターとしての活動を求められたのである。世界規模の競争により、このような傾向はより強まるものと思われる。例えば、自動車輸出をめぐる日米間の「ミニ貿易戦争」などは、この例にあてはまる。

(5) 民族多様性(Heterogeneity)

近年、先進国の社会は、かつていないほどに民族多様な社会となった。この結果、多くの地域社会は、移民(もしくは難民、外国人労働者)の地位に関する問題やそれを取りまく地域住民の問題を抱えている。このため、このような問題に取り組む地方自治体の数も増加している。一方、途上国においては、既にこのような課題に関して、多くの先進国との連携が始まっている。同時に、先進国においても、自分達の社会の移民の立場をより良く理解するために、途上国のパートナーと連携を開始している。

2 - 3 International Union of Local Authorities(IULA)の活動

(1) 歴史的変遷

International Union of Local Authorities(IULA)は、1913年に、20以上の国々から400を超える地方自治体が参加して設立された。IULAの設立により、世界における自治体間協力は新しい段階を迎えたといえるが、翌年第一次世界大戦が勃発し、1924年までは実質的な活動はストップしていた。

1938年にIULAは設立25周年を迎えたが、そのころから、ブリュッセルにあった事務局が、世界に

注11 Shuman, M. (1994).(IULA(1995). より再引用。)

注12 IULA (1995).

おける自治体国際協力の中心的な役割を果たすようになった。

その後、第二次世界大戦による活動の中断をはさみ、1946年6月にブリュッセルで行われた会議には、各国から100を超える地方自治体連合が参加した。さらに、1949年1月に、オランダ地方自治体連合の支援のもと、IULA事務局は、ブリュッセルからオランダのハーグへ移転した。また、東南アジアやアフリカなどから新しく独立した多くの国が、新メンバーとしてIULAに参加した。

さらに、1950年代から60年代にかけて、IULAのメンバーや活動範囲が広がり続けた結果、80年代になって、IULAは、アジア・太平洋、北アメリカ、ラテンアメリカ、中央アメリカ、アフリカ、地中海東部・中近東、ヨーロッパの各地域別に組織を分割した。各組織は、それぞれの地域におけるメンバーを対象とした、地方自治体職員の研修コース、情報サービス、調査研究の実施、地方自治体間協力のための活動を行っている。

なお、IULA世界事務局は、引き続きハーグにあり、各地域組織の取りまとめを行っている。

また、1999年10月に、オーストラリアのシドニーで開催されたIULAのアジア・パシフィック地域執行理事会において「UTC(Unite Towns Organization)」との統合に向けて交渉が継続中であることが明らかにされた。

(2) 組織概要

IULAの組織は、メンバーである地方政府の代表が出席する理事会と、理事会によって選出される会長、副会長、Secretary-Generalなどからなる、運営主体としての運営委員会によって構成されている。

理事会は、基本的に全メンバーが参加して年1回開催されるものであり、前年度の財務報告が終了後、6か月以内に開催されることになっている。主要議題としては、財務報告書の承認、会長、副会長及び運営委員会の委員の選出、IULA憲章の改訂などが協議される。

運営委員会は、少なくとも年1回開催され、2年に1度選出される会長、IULAの地域セクションからの代表からなる副会長などが参加し、年間予算の承認、理事会へ提出する年間報告書の承認などを行う。

また、IULAに参加することができるメンバーは、以下の3つのカテゴリーからなる。

- ・ Local Government Member : 地方自治体、ある地方自治体の人の3分の1以上もしくはある国の人口の4分の1以上を占める市民が参加している団体など
- ・ Associate Member : そのほかの団体、政府機関など
- ・ Honorary Member : 理事会によって承認された個人もしくは組織など

Local Government Member と Associate Member は、毎年決定される会費を納める義務がある。

なお、わが国からは、2000年2月現在、財団法人地方自治体国際化協会(CLAIR)、財団法人自治総合センター、地方自治総合研究所、東京市政調査会、自治大学校、財団法人21世紀ひょうご創造協会の6機関が Associate Member として参加している。

(3) 主要活動

IULAの活動目的としては、以下の6点があげられている。

- 世界各地の地方政府の民主化、効率を促進する。
- 地方政府の行政能力向上に貢献する。

市民の福祉、地方政府の活動などに関する問題を研究する。
市民活動におけるコミュニティーや市民の参加を促進する。
地方自治体間協力を促進する。
環境の保全、改善、持続のための考え方を共有し、強化する。

また、地方分権化、自治体間国際協力(MIC)、地方政府における女性の役割向上を、重点的な活動分野として取り上げている。

(4) IULAのMunicipal International Cooperation(MIC)のための取り組み

1) MICの位置付け

IULAは、近年のグローバリゼーションと財政的制約の時代において、世界各地で行われつつある地方分権化の動きを、より住民に密着した効率的・効果的な地方政府をつくるための機会であるとしてとらえている。このような状況のもとで、グッド・ガバナンスや持続的開発を促進するためには、地方のコミュニティーのあらゆる階層が、社会、経済、政治活動への参加を図る必要があり、このために、国際的な協力を実施する意義があると位置付けている。

これまででは、このような国際的な協力は、国際機関、国家や専門家、コンサルタントなどが担うものとされてきたが、現在は、都市、地方政府、その他の地方政府関係機関に、開発協力を貢献しうる、大きな潜在能力があるとの認識が高まっており、そのような活動を、IULAは、Municipal International Cooperation(MIC)と呼んでいる。

MICが貢献しうる分野として、IULAは、以下の事項をあげている。

- ・分権化のための国家政策、プログラムの策定
- ・民主的な地方政府システムの構築
- ・海外ドナーによる協力の効果的活用やMIC活動に参画するための、地方政府の能力向上
- ・地方コミュニティーへの行政サービス実施のための能力向上
- ・地方レベルにおける効果的な民主的プロセスによる開発の促進など

2) MIC促進におけるIULAの役割

MICを実施するにあたっては、IULAの地域セクションが中心となって、パートナー機関と共同で、技術協力、訓練、キャパシティ・ビルディングのためのプログラムを実施している。このためにIULAが果たす主要な活動としては、以下の事項をあげている。

- ・主要ドナーによる地方政府及び公共セクター改革プログラムへの参画
- ・二国間または多国間援助におけるMICプロジェクトの運営・実施のためのドナー資金の確保
- ・中央政府・機関を支援することによるMICプログラムの企画・促進
- ・都市間・各種地方政府関係機関間のパートナーシップ・プログラムの運営・開発
- ・地方政府の研究・訓練機関の設立支援など

2 - 4 自治体国際協力に関する主要な国際会議

2 - 4 - 1 「国際協力に関する市民の意識啓発のための地方自治体と民間団体の役割」会議

自治体国際協力に関して、初めて実施されたこの国際会議は、1983年にイタリアのフィレンツェにおいて、IULA、国連教育科学文化機関(UNESCO)、世界都市連合(United Towns Organization : UTO)の共催によって開催された。この会議においては、約40の地方自治体関係者と10の民間団体の代表が参加し、ヨーロッパの地域・地方自治体による国際協力が活発に実施されているということが明らかになった。

また、この会議を契機として、1985年に地方自治体関係の団体やNGOを中心とした国際コンソーシアムが設立され、1986年の Towns & Development(T&D)の設立へとつながっていった。

2 - 4 - 2 ケルン会議と Towns & Development(T&D)の設立

1985年9月に、ケルンで開催された「都市と国際協力に関するヨーロッパ会議」は、上記フィレンツェ会議の結果を踏まえ、地方自治体やNGOが、更に国際協力へ参画していくべきであるとの認識から開催されたものであり、ヨーロッパの9か国から100名以上の地方自治体、民間団体などからの参加者があった。

この会議においては、地方自治体やNGOが、今後どのように国際協力を進めていくべきかについての指針や方法をまとめた「ケルン宣言(Cologne Appeal)」が発表された。ケルン宣言では、「From Charity to Justice(慈善から正義へ)」をスローガンとして、南北問題に対する人々の関心を高めるためには、地方分権化が重要であり、そのためには、より住民に近いレベルにある地方自治体の役割が不可欠であるとの認識が提示された。

また、このケルン会議の翌年、1986年にベルギーのブリュッセルに、Towns & Development(T&D)の事務局が開設されたが、1987年にIULA世界事務局の国際部長が、T&D委員長に就任したことに伴い、T&D事務局は、オランダのハーグにあるIULA事務局内に移された。

その後、T&Dは、ECなどからの協力を受け、ケルン宣言の結果を実現するための様々な活動を行っていったが、自治体国際協力を進展させるためには、南の国々の意見を反映させるべきであるとし、1990年11月にはジンバブエのブラワヨで、1992年3月にはインドのセバグラムにおいて、T&D会議を開催している。

2 - 4 - 3 ベルリン会議(CDI の概念の導入)

1992年10月には、「Local Initiatives for Sustainable Development(持続可能な開発のためのローカル・イニシアティブ)」をテーマとして、T&DとNorth-South Center of the Council of Europeの主催により、ベルリンにおいて、国際会議が開催された。この会議では、13の先進国、8の開発途上国、更には、東欧1か国から、自治体国際協力についての現状報告があり、会議の成果として、「ベルリン憲章(Berlin Charter : Joint Action for Sustainable Development)」が発表された。この憲章には、ケルン宣言の内容を踏まえ、地方自治体による国際協力を推進するための基本的なあり方が提示されており、国際会議において初めてCDIという概念が導入されたエポック・メイキングな会議として位置付けられている。

2 - 5 「地方自治に関する国際憲章」の起草の動き

(1) 「地方自治に関する国際憲章 (World Charter of Local Self-Government)」起草への取り組みの経緯^{注13}

これは、第2回国連人間居住会議(1996年6月にイスタンブールで開催された、通称「ハビタットII都市会議」)の前夜に、World Associations of Cities and Local Authorities(WACLAC)が開催した「都市と地方行政官(local authorities)の世界大会」で、民主的な行政に関する基本原則を国際的な認識にする必要性が提唱されたことに端を発する。

その1年後の1997年5月には国連人間居住センター(UNCHS)^{注14}はWACLACと合意書を交わし、国際憲章の準備に取り組むことを約束した。

これを受けて、1998年4月には専門家によりグループ・ミーティングがナイロビでもたれ、草案の基礎と合意形成のための協議工程について話し合いが行われた。草案の基礎には、国際社会での類似の取り組みの事例として、「地方自治に関するヨーロッパ憲章」^{注15}が参考にされた。また、協議・交渉計画については、2001年にハビタットにおいて採択されること、さらに最終的には同年の国連総会で公布されることをめざしている。

現在は、世界の各地域で、地方政府のみならず、国家政府、国際機関、関連団体、NGOらを巻き込んで協議会開催が予定されており、1999年夏には、中南米^{注16}とアラブ地域^{注17}で国際会議がもたれた。

(2) 憲章のめざすところ

この憲章は、持続的な人間開発を進めるための地方政府の役割について、国際社会で共通認識を築こうとする試みであり、アジェンダ21やハビタットII宣言に盛り込まれた地方分権と民主化を推進するものである。また、その実現のために、地方政府の確固たる法的位置付けや、中央政府とのパートナーとしての関係のあり方、市民との関係について原則を定めることとしている。

この憲章起草の背景にある考え方は、補完性の原則(Principles of Subsidiarity)である。地方自治の効果的なあり方に関して、決定権は市民に近いレベルの自治団体に委ねられ、下層自治団体が効果的に処理できない事項に限り上層自治団体が関与するべきであるとする。

なお、1998年5月付けの草案第一稿(initial draft)は、23条からなっている^{注18}。この第12条に国際協力という項目があり、他国のカウンターパートと協力する権利や、国際活動の交渉や実施に役割に応じて参画することを取りあげている。

注13 HABITAT(1998).

注14 国際連合人間居住センター、(通称HABITAT=ハビタット)は、第1回国連人間居住会議(1976年にバンクーバーで開催)で採択された「人間居住宣言」をうけて、1978年10月に設立された。58カ国の代表で構成されており、本部はナイロビに設置されている。

ハビタットは、世界の都市開発、居住開発、社会基盤、災害管理といった人間の居住環境の改善に向けて取り組んでいる。近年では特に、第2回国連人間居住会議で採択された行動計画を実施に移す中心機関としての役割を担っており、調査広報活動などにも力を入れている。

注15 この原型は、1953年にCouncil of European Municipalitiesが採択した"European Charter of Municipal Liberties"にさかのぼる。1970年代に入ってヨーロッパの各国政府に承認を獲得すべく動きが活発化した。現在の様態になり発効したのは1988年9月で、4カ国の批准で始まったが、1998年現在では30カ国が批准している。

注16 Regional Consultation of the World Charter of Local Self-Government 1999年7月6～8日、チリのサンティアゴにて。

注17 Arab Regional Consultative Conferences on the World Charter of Local Self-Government 1999年6月7～10日、モロッコのアグディールにて。

注18 詳細は、URL: www.unhcr.org/unhcr/english/feature/charter/htm を参照。

(3) 関係している団体

現在、WACLACが事務局を運営しているが、常設の専門家グループは、国連人間居住センターの関係者7名以外に、地方自治に関する国際的な団体を中心に代表者7名からなっている。それらには、IULAヨーロッパ支局、IULAアフリカ支局、アフリカタウン連合(Union of African Towns)、チリ市町村連合(Association of Chilean Municipalities)、フィリピン市町村連合(Philippines Association of Municipalities)等がある。

第3章 カナダにおける援助機関と自国の地方自治体との連携による国際協力

3 - 1 現地調査総論：北米援助機関にみる自国地方自治体との連携

(法政大学法学部教授 鈴木 佑司)

このたびの調査は、ドナー側が地方政府・地方自治体を対象ないし主体とした援助プログラムを形成、運用しているか、またその問題は何かを調査することに主眼がある。特に、連邦ないし中央政府の援助組織が、国内において地方自治体とどのような協力関係を築いているかに注目した。

(1) 国民参加型援助の実施

今回の現地調査の成果としていくつかの点が得られたが、第一に、現状把握という点では、アメリカ、カナダの双方において、いずれも組織編成が急速に改編されていること、そして新たな方向として「国民の理解」を得やすいような様々な工夫がされていること、そのなかでも自国民が援助・協力活動に参加する道が様々に開かれていることが明らかとなった。このなかで特に関心を引くのは、地方政府・地方自治体を主体とする援助のあり方が実験的な段階から一歩先、つまりかなり恒常的な提携を備える段階に至っている点である。また、それとの関係でいえば、NGOを援助の担い手とするようなプログラムもいくつか登場している点を見落とせない。「国民参加型援助」の実施に向けて、地方政府・地方自治体とNGOが両輪となりつつあることを物語ろう。

(2) 地方自治体との連携への道筋

第二に、ここでは地方政府・地方自治体を対象と考えている場合に議論を限定するとしてみた場合、中央の援助機関と地方政府・地方自治体との「連携」のあり方がいくつか模索されてきたことがわかる。この「連携」という概念自体、大変新しく、かつ興味深い。なぜそうした概念が形成されたのかに関しては、ほぼ以下のように考えて間違いないように思われる。アメリカの場合も、そしてカナダの場合も、ほぼ1990年代に入ってから地方政府・地方自治体を「連携」の主体と考えるようなプログラムが確立されるに至っている。その原因は、おそらく冷戦の終結による援助のあり方の根本的な見直しを迫られ、新たな援助理念や政策体系の模索が始まったことにあると思われる。これまでの国家主導型の援助が一定の成果をあげながら、依然として本当に援助を「必要とする人々」になかなか届かなかった現実があった。

しかし、むしろ被援助国における変化がこうした人々を援助の裨益者とするための様々な工夫を可能とする新たな状況を生んでいると考えられる。そのなかでもっとも注目されるのは、被援助国における「分権化、非集中化、民主化」の進展である。こうした「受ける側」の変化がドナー側の新たなプログラムを求めるといった流れを形成し、それが結果的にドナー側において地方政府・地方自治体を主体とする援助プログラムを可能とするにいたった背景をなしているといえる。

(3) 途上段階にある連携のあり方

第三に、地方政府・地方自治体が主体となるとしても、援助側、被援助側のいずれにおいても、連

邦政府、中央政府とのかかわりが安定的に形成されることが条件である。今回の調査の主眼は、援助側における政府間関係がどのように形成されているか、どの運用において役割分担が構築されているか、そしてまた問題が生じた時にどのような対応が工夫されているかにある。これらの点を見ると、アメリカの場合もカナダの場合も、一方的な委任事務としての押しつけではなく、先に触れた「連携」の模索がなされてきていることがわかる。そして、現段階では、いずれの場合もまだ形成途上にあるという印象を受けた。

その原因は、何より地方政府・地方自治体に援助の主体たり得るといった考え方や仕組みが十分に定着していないこと、それだけではなく地方政府・地方自治体がその考え方に即した行政を実施するための制度や人材をまだ十分に持っていないこと、さらに、地域住民が地方政府・地方自治体にそうした新たな役割を期待する点がまだまだ稀薄であること等々、だと考えられる。したがって、先駆的なケース、今回の調査でいえばアメリカのハワイ州政府、カナダのカンループ市の場合が示すように、地方政府・地方自治体のイニシアティブ、より直裁に言えば、一部の職員のイニシアティブが重要な要素をなしているといえる。連邦政府という形態をとっている両国にあっても、地方政府がこうした現状にあることは、「連携」が依然として模索段階にあることを物語る。

(4) 連携を支える政策、制度と人的信頼関係

第四に、とはいえ、連邦政府と地方政府との間に「連携」関係は、それぞれの側の人的関係が以外に大きい役割を果たしていることが注目される。確かに、USAIDにしるCIDAにしる、新たなプログラム形成、ネットワークづくり、情報公開等々が本格的に進められつつあるが、「連携」パートナーの形成は容易ではない。そこで、興味あることに、双方とも、もともとある連携機関のいわば地方的な組織や地方政府の連合組織(州から市町村まで)を国際活動に巻き込む形での連携関係の構築が行われていることである。

これには3つの側面がある。第一の側面は、連邦政府機関の側で進んでいる「地べたへの援助」、特に方法はグローバルでも対象は被援助国の「市民社会」つまり地方社会となるようなプログラム、例えば地域における環境、都市、行政等々の質的向上をねらった援助プログラムがいくつか形成されている点である。援助の理念や政策の方向の転換がこうした点に表れているといえよう。

第二の側面は、いわば機関委任事務として行われてきた専門家による技術協力はこれまでも地方政府によって担われてきたが、より地方政府の自発性を生かすような形態、特にプログラム自体を地方政府が形成するような形態が促進されてきている点である。つまり、大きな枠組みは連邦政府機関が形成するとしても、実際の運用は地方政府に任せられるといった形である。そのためには、こうしたリネージュを十分に理解し、かつ運用を行う仕組みと人材が連邦機関になければならない。にもかかわらず、多数にのぼる地方政府による国際協力活動のモニターと人材発見、更には、プログラム形成、実施、評価に至る全過程をコントロールすることは不可能である。

そこに、第三の側面として、仲介的な組織が登場することとなる。まさに、アメリカもカナダも、連邦政府機関と地方政府機関との「連携」を促進する仲介組織を育てているという形をとってきたといえる。その代表が、アメリカのICMA(International City/County Manager Association)、カナダのFCM(Federation of Canadian Municipalities)であるといえよう。その機能の詳細は後に譲るとして、ここで指摘しておくべきは、この仲介組織と連邦機関、並びにそれと地方政府機関との信頼関係である。この信頼関係は、制度的なものもあるが、人間的な側面を強くもっている。そのことがまた、地方政府による援助行政への参加を発展途上にあるとしている原因をなしているともいえる。

(5) 日本への教訓

こうした点から、日本における援助機関と地方自治体との連携のあり方において、どこまで参考にできるかが問題となろう。しかし、以下4点で大変重要な教訓を含んでいると考えられる。まず、JICAが地方自治体との連携を行う際に、「地べたへの援助」に関する明白な基本方針を持つべきであるという点である。第二に、連携促進のためには、地方自治体が自発的にプログラム形成と実施を行うことができる、例えばUSAIDにおける地球局^{注19}のような部署をJICA内部に設置することが求められよう。そして、アメリカでも、そしてカナダの場合にもみられたように、これらのプログラムをめぐって地方自治体間での競争入札が可能となるような選考方法を検討することが欠かせまい。最後に、こうした業務を、モニターしつつ遂行するような、まさに仲介的な制度を設置することが必要となろう。以上をどう具体化していくかが、今後の検討課題といえる。

注19 正式名称は、Bureau for Global Programs, Field Support and Research。この局内には、経済成長、民主化と統治、環境、人口・保健・栄養、人的能力開発の5つの地球規模の課題を扱う課が設置されている。

3 - 2 CIDA^{注20}における地方自治体との連携のための基本政策及び実施体制

ここでは、CIDAがどのように地方自治体と連携・協力してきたかについて、組織変革、予算割合、及び政策の観点から考察を試みる。

連邦制のカナダにおいて、州政府は独自の予算と権限により協力事業を行っており^{注21}、CIDAには地方自治体との直接的な連携に特化した政策や体制、スキームが存在しているわけではない。しかし、州政府の統括下にあり権限のより少ない市町村と協力する場合に、なんらかの工夫が求められており、CIDAでは、市町村連合体などの第三機関を通じた間接的な形式で、カナダ国内の市町村地方自治体と連携・協力している。ここではこの連携のパターンに焦点をあてて考察を行う。

(1) 連携体制の変遷

現在のCIDAの組織において、民間団体や地方自治体関連の団体が参加できるプログラムを実施しているのは、主にカナディアン・パートナーシップ局と二国間援助局である。(図3 - 1参照)

前者は、NGO、教育機関、地方自治専門団体などのイニシアティブに基づくインスティテューショナル・ファンディング型の連携協力プログラムが中心であり、後者では、CIDAが国対国の協力プログラムの一環として、民間団体や地方自治体などがプログラムに参加する場合は、プロジェクトごとの契約ベースによる。

ここでは、本調査の主旨から前者のカナディアン・パートナーシップ局について概観することとするが^{注22}、まず、カナディアン・パートナーシップ局について述べる前に、その前身であったスペシャル・プログラム局について簡単に紹介する。(図3 - 2参照)

1) スペシャル・プログラム局

概要

スペシャル・プログラム局は、民間セクターの経験と専門性の活用を望んだCIDAと、カナダ市民を政府開発援助活動に巻き込みたいとするカナダ政府の意向から生まれた^{注23}。途上国の人々の基本的ニーズに応えることを活動目的として、特に、カナダ市民と途上国の団体(organizations)や機関(institutions)との協力関係を支援し、ボランティア団体や非営利団体の国際協力への参加を奨励した。当時の活動方針は、パートナーシップ、人材育成、組織強化(institutional building)であった。

カナダ国内の地方自治体との協力は、1986年頃から同局における「改革のための運営プログラム(Management for Change Program)」の下で始められた。「改革のための運営プログラム」は、途上国のマネージメント能力強化を目的としており、特に、地方行政のシニアマネージメントや従来のトレーニングプログラムでは恩恵を受けにくい女性や地方・町の行政職員に焦点をあてていた。

CIDAは、この「改革のための運営プログラム」の一環として、1986年からFCMとCanadian Association of Municipal Administratorsへの支援を開始した。これはCIDAが途上国で都市問題が深刻化

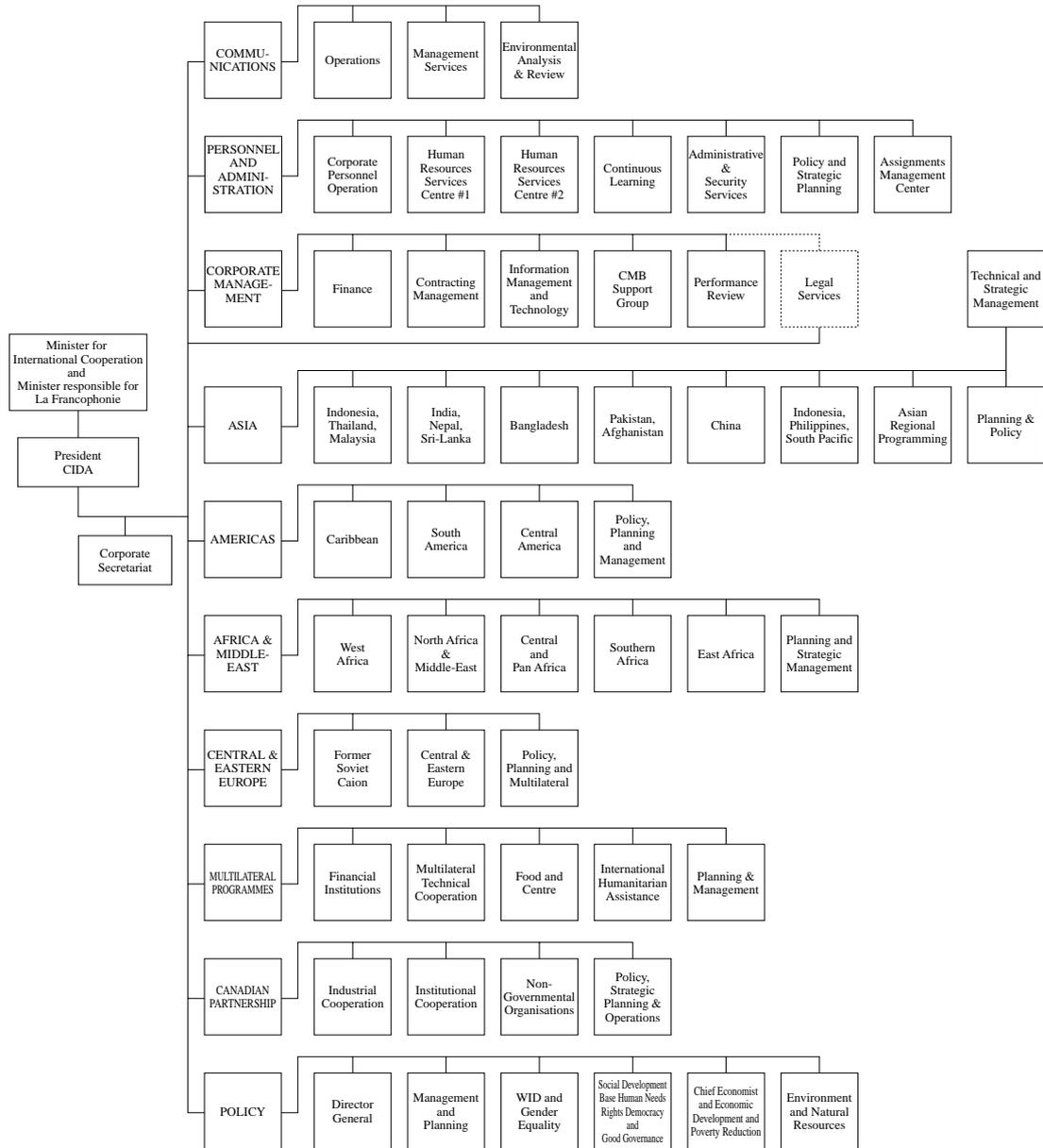
注20 カナダでは、外務大臣が外交政策の一部として開発援助にかかわる責任を負うことになっており、二国間援助の機能と業務は、閣議決定により1968年に設立されたカナダ国際開発援助庁(Canadian International Development Agency: CIDA)が担っている。

注21 例えば、マニトバ州はマニトバNGO協会を通して援助活動を行い、またオンタリオ州は州政府海外貿易局で主に人道援助を行っている。(OECD(1998b) p.54)より。また、州政府によるカナダNGOsやNGIsへの支援総額は、1997-98年度で2200万カナダドルにのぼり、これは1995-96年度からほぼ横這いである。(CIDA(1997) p.28.より。)

注22 二国間援助プログラムについては、3-3-2を参照。

注23 CIDA(1998a)。

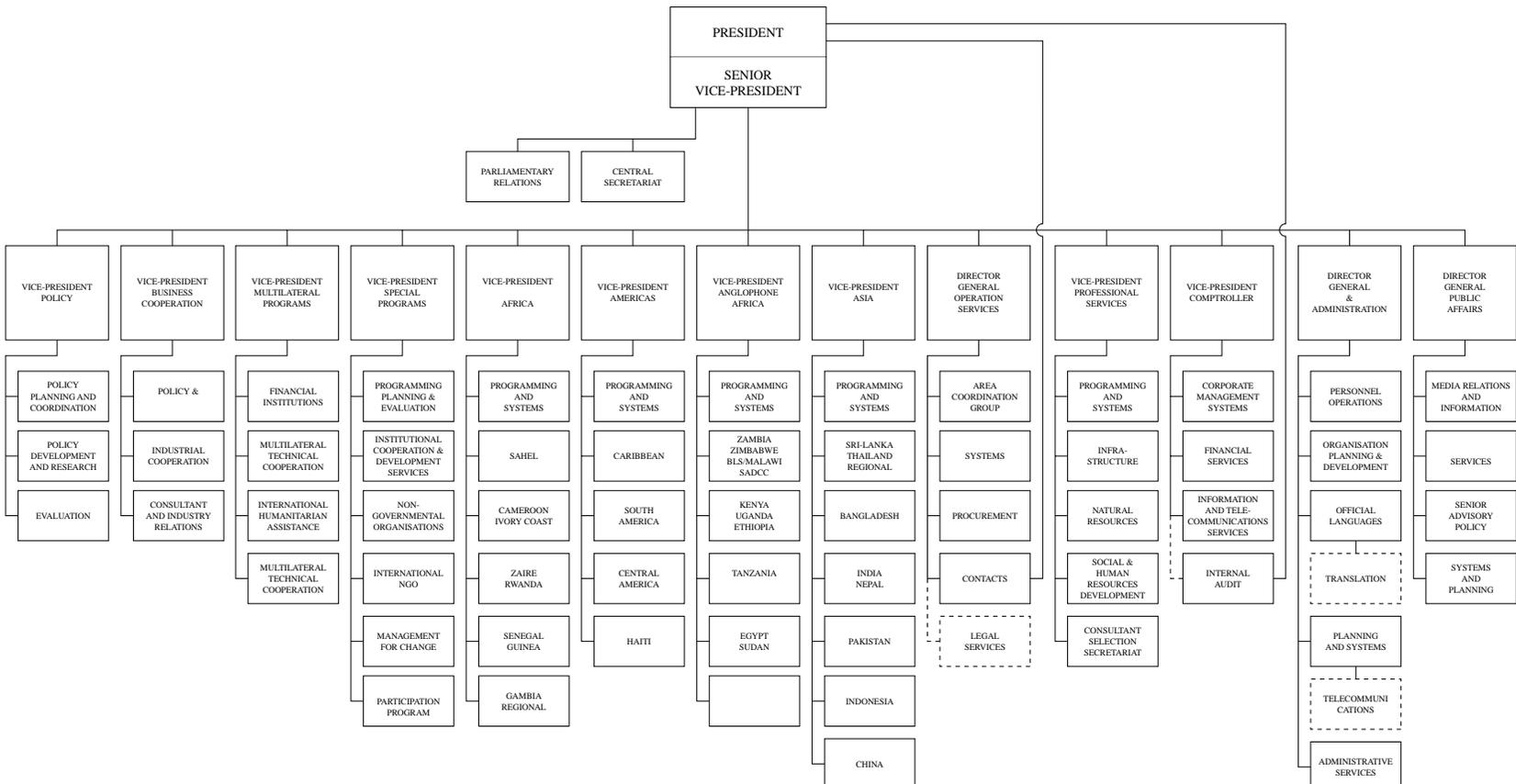
図3 - 1 CIDAの組織図(1999年時点)



Management Positions in Headquarters: Vice President Director General Director
 (Each section is directed by either a Director General or a Director)

Personnel and Administration と Corporate Management は、現在は1つの部となっている。
 出所：CIDA (1998a)。

図 3 - 2 CIDA の組織図 (1989 年時点)



出所：CIDA 内部資料

していることに注目し、カナダの地方自治体(municipalities)に国際開発事業に参加するよう呼びかけた結果であった。この支援には、FCMの国際事務局設立や、中国の14の貿易都市と経済発展を目的とした交流プログラムの準備などが含まれた。

スペシャル・プログラムの名称が象徴するように、CIDAにおいては、当初、国民参加型のプログラムが、他の援助プログラムとは性質を異にする“特別”な枠組みとしてとらえられていたことがわかる。また、カナダの地方自治体の関与は、「改革のためのマネージメント・プログラム」という枠組みのなかから始まったという経緯から、第三の選択(alternative な)開発プログラムの運営手法として着目されたことがうかがえる。その後、カナダの地方自治体が参画できる枠組みが、「組織協力プログラム」^{注24}に移管されたことは、地方自治体間の組織強化としての位置付けにシフトが移されたことを反映しているといえよう。

2) カナディアン・パートナーシップ局

カナディアン・パートナーシップ局は、途上国における貧困削減などを支援するために、カナダと途上国の機関のパートナーシップを推進するための事業を実施している。そのために、カナダ国内の機関自身が事業の計画・実施に責任をもってとり行えるよう、様々なプログラムを提供している。一方で、このプログラムに参加するカナダ国内の企業・民間団体・地方自治体などは、オーナーシップの尊重とリソース活用の観点から、金銭的貢献、物資・無償労働を提供するよう義務付けられている。

カナディアン・パートナーシップ局は、1999年3月現在で、産業協力課(Industrial Cooperation Division)、組織協力課(Institutional Cooperation Division)、NGO課、政策・戦略計画・実施課から成っている。スペシャル・プログラム局の構成と比較すると、市民参加プログラムがなくなったこと、国際NGO課がなくなりNGO課に統一されたこと、また、産業協力課が新設されたことが違いとしてあげられる。「市民参加」という大きなくりを、国内の主体別にプログラムを分割し、効果的な参加・関与を図ろうとする意図が読みとれる。

なお、同局が実施する主なプログラムは、以下の通り。(地方自治体が参画可能な組織協力課の「組織協力プログラム」の詳細については、3 - 3を参照。)

- ・産業協力プログラム(Industrial Cooperation Program)
- ・組織協力プログラム(Institutional Cooperation Program)
- ・NGOプログラム
- ・国際インターンシップのための奨学金

(2) カナディアン・パートナーシップ局の予算割合

カナディアン・パートナーシップ局への予算額(1995年～1998年)は表3 - 1の通りである。

割合で見ると、CIDA予算のうち平均約16%あまり、またカナダODAのうち平均約10%あまりが、同局が実施するプログラムにあてられていることがわかる。

注24 1979年に始まったこのプログラムは当初、開発専門家や教育機関、共同組合、専門団体を対象としており、地方自治体及びその関連団体は対象に入っていなかった。

表3 - 1 カナディアン・パートナーシップ局の予算支出内訳

(単位：100万カナダドル)

内 訳	1995-96年	1996-97年	1997-98年
組織協力プログラム及びNGOプログラム	206.92	214.89	204.38
産業協力プログラム	63.66	57.42	49.13
国際インターンシップのための奨学金	7.64	8.60	8.40
パートナーシップ・プログラム計	278.22	280.22	261.89
CIDAによるODA総額	1770.10	1783.30	1646.12
カナダ全体のODA総額	2,683.55	2,676.44	2,524.56

注1) カナディアン・パートナーシップ局のプログラムの中で、ODA対象外の国への事業分として、1996-97年度には3万カナダドル、1997-98年度には7万カナダドルがNon-ODAとして支出された。

注2) CIDAによるその他のODAには、二国間援助プログラム、多国間プログラム、コミュニケーション、管理費などがある。

注3) この数字は、CIDA組織全体で行われているボランティア・セクターへの支援総額を意味しない。

出所：CIDA International Development Information Center (1998)。

(3) CIDAの政策にみる国民参加型協力の推進及び地方自治体との連携

ここでは、CIDAが発表している政策の中から、カナダ地方自治体との連携に関係のある以下の6つについて注25)分析する。

- 1) Government Strategy for Canadian ODA : Sharing Our Future, 1987
- 2) Canada in the World : Government Statement, 1994
- 3) An Urbanizing World : Statement on Sustainable Cities, 1998
- 4) Canadian Voluntary Organizations and CIDA : Framework for a Renewed Partnership, 1996
- 5) CIDA's Policy on Consultation with Canadian(Civil Society)Stakeholders, 1993
- 6) CIDA Approach to Public Engagement through Partners, 1998

これらの政策において、共通している目標は「持続的な開発」である。そのために、パートナーに対しての支援と活用の視点の均衡性がとれていること、対話の機会を開放し対外的に説明しあう努力を試みていること、それぞれのアクターの特性を尊重しながら平等に参加の機会を与えること、さらに、市民・NGO・民間企業との関係のあり方、つまり協力の原則及び役割・責任分担を明示していること、が特徴としてあげられる。

1) Government Strategy for Canadian ODA : Sharing Our Future, 1987

1987年に発表されたこの政策は、21世紀を見据えた改革をうたっており、援助プログラム運営手法の改善、パートナーシップの醸成、カナダ国民への呼びかけの3つの柱からなっている。特に援助プログラム運営手法改善のために、特に援助プログラム運営の分権化(decentralization)の実効策として、ODA予算の半分を援助パートナー注26)に割り当てることとしている。さらに、プログラムや事業の計画・実施の決定権はパートナーにあるとし注27)、政府の役割は、税金の適正な用途を確認するためにモニタリング・評価・検査を実施することとしている。また、NGI(Non-Governmental Insititutes)は、そ

注25) これらは、CIDAのホームページ : acdi-cida.gc.ca/cida.ind.nsf ですべて公開されている。

注26) ここでは、NGO、NGIのほかに、大学、民間企業、研究機関、International Financial Institutions, 多国間食糧援助、多国間技術協力機関が含まれる。

注27) CIDA (1987) p.94.

の専門性とサービス内容からODAへ参画することは有益であり、NGOと同様の(開発事業のための)自己資金調達は一一般的に望めないとしているが、NGIが途上国での活動を拡充できるよう支援するとしている。

2) Canada in the World : Government Statement, 1994^{注28}

この文書は、1994年に発表されたカナダの外交政策であるが、政府開発援助の方針の4本の柱^{注29}の2番目に開発パートナーシップの強化がうたわれている。さらに、途上国の人々や組織とのパートナーシップが最も重要であるとしながら、国際機関とならんで、カナダ国内の様々なパートナーの協力は、多様化する開発課題に対応するために不可欠であるとしている。特にカナダ国内のパートナーは、「スキル、ノウハウ、技術を貢献しうる主要な供給源」であるとしている。

また、カナダ国内のパートナーシップを強化するために、具体的に、民間セクターの連関性に重点をおいたプログラムを強化し、相互補完の原則に基づくCIDAとボランティアセクターの関係の枠組みを策定し、CIDAとカナディアン・パートナーのなかでも特にNGOとの人事交流を拡大し、カナダの学术界や専門団体が効果的にODAに参加できる方策を検討し、連邦政府、州政府、町レベルの政府部門の調整を改善する、という5つの方策を提示している。

では、地方自治体は、個別のパートナーとして名前はあがっていないが、各層の地方自治体内で横のつながりを強め、協調・効率化する必要性が指摘されている。

3) An Urbanizing World : Statement on Sustainable Cities, 1998

CIDAは、都市化対策(Urbanization)を持続的発展の阻害要因に対応するひとつの解決策^{注30}であると位置付け、都市(cities)は開発の手段としてとらえられるべきであるという観点から、1998年にこの政策を打ち出した。この政策は、途上国の都市化現象や状況に対する各種のプログラムの適応を図ることと、援助を進めるうえでの政策的枠組みの提供を目的としている。

CIDAは、それ以前から、国連人間居住会議(HABITAT)の第一回国際会議^{注31}をホストするなどし、都市化を国家施策や開発援助で重点課題として位置付ける重要性を認めてきた。また都市化への対応は、分権化された手法により、地方での主体、つまり地方自治体組織(Municipal Authorities)、行政関連機関、NGO・市民組織、民間企業、教育機関と連携して行うことが重要であったとした。

この政策では、プロジェクト・サイクルにおける具体的な要点を提示している。例えば、計画段階では、事業対象地域の選定の際には住民の貧困状況と地方自治体職員的能力とコミットメントを考慮すること、分権化の性質と程度を調査すること、学際的なプロジェクト・チームを組むこと、実施においてはカナダ側の都市(cities)や機関と被援助国の都市や機関とのパートナーシップを推進することなどが盛り込まれており、実践に応用できるようになっている。

都市化問題への対応は、様々な利害関係者が関与する多面性、複雑性を持ち合わせていることから、この政策では、国家レベル、準国家レベル(州、県、リージョンなど)、市町村(municipal)レベル、コミュニティ・レベルでの戦略をそれぞれ打ち立てている。また、幅広いパートナーシップが求められているとし、途上国側の関係諸機関はさることながら、カナダ国内では、市町村や地方公務員、都市計画の専門機関や団体、教育・研究機関、NGO、カナダ政府機関が、また、国際機関では国連機関

注28 これをうけて、CIDAはCIDA自身の政策として、貧困削減を中枢に置いた“ Our commitment to Sustainable Development ”を1997年に発表した。1991年の“ Sustainable Development Framework Paper ”の更新版にあたる。

注29 ほかには、明確な使命と優先事項、効率化の促進、カナダ国民への結果報告、から成る。

注30 CIDA(1998b)p.10.

注31 1976年にバンクーバーで開催された。

をはじめIULAといった地方自治体の国際連合体と連携し、相互利益のある協力を進めることとしている。

4) Canadian Voluntary Organizations and CIDA : Framework for a Renewed Partnership, 1996

1994年発表の外交政策のなかで、国内パートナーシップの強化の必要性が提示されたことをうけて、CIDAは2年あまりにわたり500以上の団体と協議を重ね、この政策を策定する準備を進めてきた。この政策では、カナダのボランティアと協力関係を構築する目的や原則、実施方策、そして継続して検討すべき課題などを整理している。カナダの政府開発援助の使命を遂行すると同時にボランティア団体自身のゴールを達成するために、関係強化が重要であるとする共通認識に基づいている。また、この政策は今後も定期的に見直されるとしている。

長年の国際協力の実績と政府開発援助との協力の経験を背景に、カナダの公共のまたはボランティア・セクターは、彼ら自身の目的を有している一方で、CIDAとの共通の目標は、「持続的な開発」だとしており、これが双方の関係の基礎になっているとしている。協力関係を導く原則としては、相互理解 (mutual respect)、国会と市民への説明責任、カナダ全土の地域と市民社会の参加、対話、手続きと義務 (requirements) の簡素化、をあげている。

ボランティア・セクターとの関係構築が必要不可欠になっている背景として、CIDAはボランティアセクターも過渡期にあるという見解を示しており、例えば、新しく期待される役割や、開発の手法や外部者の役割の見直し、途上国機関との新しい関係、財源の確保、開発援助に対する市民の姿勢の変化といった課題に直面していることを指摘している。

具体的な方策としては、プログラム実施における協力、政策及び実践の強化、カナダ国内ボランティア団体の国際的な役割の構築支援、カナダ市民を巻き込む、ことが挙げられている。

5) CIDA's Policy on Consultation with Canadian (Civil Society) Stakeholders, 1993

この政策は、公共政策によって影響を受けるあらゆる関係者 (parties) との協議を促進するため、カナダ政府全般で進められている方針の一環により作成された。CIDAは、これまでもカナダ国内の利害関係者と知識、経験、専門性などについて共有するため、様々な形態の協議を重ねてきたが、これまでの協議 (consultation) のあり方を見直し、組織全体としての方針策定に向けた提言を示しており、協議の定義、協議を行う理由、対象 (外部及び組織内部)、方法 (役割とメカニズム)、方針などについて方向性が示されている。

特にCIDA側の課題としては、コンサルテーションとは何かの認識、関係維持のための効果的な調整、議題の優先順位、タイミング、利害関係者が優先する議題への敏感な対応、があるとしている。ここで、コンサルテーションとは情報交換や合意づくりを意味するのではなく、審議であり説明のプロセスであるとしている。

またここでは、地方自治体やNGOといった区別はなく、これらは一括してCIDAからみた利害関係者として取り扱われている。むしろ、運営の観点から、市民社会 (civil society)、パートナー (partner)、コントラクター (contractor) の違いを定義している。市民社会とは、「社会が国から自立できるよう働きかける任意のグループや団体のネットワーク」としている。一方、パートナーとコントラクターは、「合意された目標達成のためのCIDAと協調行動に参与する利害関係者」であり、違いは、契約ベースなのか、要請に応じるレスポンス・ベースかであるとしている。そして、「パートナー」には、リスクの分担の合意、説明責任、共有された意志決定が伴うことを注意書きしている。

6) CIDA Approach to Public Engagement through Partners, 1998

1998年に正式に発表されたこの政策は、カナダの人々の国際協力への関心と参加を長期的に推進するため、現在進められている市民参加型 (public engagement) 活動に総合的な方針 (approach) を示すことを意図している。

ここでの「参加」は、個人が基本的な認識から関与に至るまでのプロセスであるとし、最終的には「関与」というより踏み込んだ参加の様態を目指している。ほかに、政策の背景、原則、行動計画などを取りまとめている。

これは、CIDA自身の方針であるとともに、CIDAと連携するカナダ国内及び海外のあらゆるパートナー機関も協力し、対市民に向けての取り組みをすべきであるとしている。原則には、市民の支持と政府の重点事項としての地位の確保のために、これらの機関が市民参加の重要性を認識し、また相互補完しながら責任を共有するべきだとしている。また、対象には、小中学生及び民間セクターに重点が置かれている。一方で、意義ある市民参加のためには、CIDA自身の価値や業務の進め方、姿勢などが積極的に変容することが求められている、ことを認識するとしている。

1980年に「南北関係に関する国会の部会 (Parliamentary Task Force on North-South Relations)」がODA予算のうち1%が市民参加推進に当てられるべきであるとする提言を打ち出して以来、政府外交政策などであと押しされてきた。しかし過去5年においては1994/1995年度に0.93%であった以外は、0.5%あたりでとどまっております^{注32}、より効果的な予算配分の方法の検討が行動計画のひとつにあげられている。ほかにパートナー機関との協力を必要とする行動計画には、創造的な案件を吸い上げるメカニズムの検討、様々な機関による取り組みを調整するレベルの特定、CIDAが委託する世論調査に市民参加の程度や効果を問う事項の追加、が盛り込まれている。

(4) より効果的なプログラム運営のための指針及び枠組み

1994年の外交政策 "Canada in the World" で明文化されている原則を踏まえて、CIDAは "Our Commitment to Sustainable Development" (1997) のなかで、現場のコンテキストの把握、参加型アプローチの適用、臨機応変なアプローチの適用、自立を促す能力開発中心主義、援助の各レベル間での政策とプログラムの一貫性を図る、ドナー間の協調を進める、カナダ国民及び国会への結果説明、の7つの原則を示している。

さらに、これらの原則を具現化する枠組みとして、結果重視管理 (Result-based Management)、説明責任の所在を明確にするための "Accountability Framework"、パフォーマンス評価のための枠組みである "The Performance Review Framework"、の3つを提示している^{注33}。

3 - 3 「組織協力プログラム (Institutional Cooperation Programs)」^{注34} の概要

CIDAのカナディアン・パートナーシップ局が担当する「組織協力プログラム」におけるパートナーは、主に、NGO、企業、及びここに取り上げる団体の3種類に大別される。さらに、支援方法もプログラム支援、個別事業支援など様々であるが、本項では、地方自治体連合のような団体 (Institution)^{注35}

注32 これは、CIDAのコミュニケーション局の開発情報プログラム (Development Information Program) と、カナディアン・パートナーシップ局による市民参加活動への助成への出資の合計額が、ODAに占める割合を示す。

注33 これら詳細についてはCIDAのホームページを参照。なお、については、後の3-4-2において適用の例を示している。

注34 この情報は、CIDA発行の「Information Kit on Institutional Cooperation Programs」による。

注35 「組織協力プログラム」は、団体以外に、NGOや産業界が協力対象である。

に対して組織運営費を含めた組織支援型の協力を行っている「組織協力プログラム」について概観する。なお、本プログラムにおいて「Institution」の категорияに地方公共団体自身は入っていないが、FCMのような自治体連合は対象とされているため、地方自治体との協力を考える上で、組織登録や案件選定の基準、方法など、わが国のケースに参考になるとと思われる。

(1) 目的

このプログラムは、カナダ市民社会に潜在的に存在する専門性を、途上国の組織強化に役立てようという試みを、財政的に支援するプログラムであり、途上国の市民社会における個人や組織の能力向上に貢献し、持続的な発展に資する重要なプログラムである。また、カナダが掲げる6つのODA重点分野^{注36}もこのプログラムの重点として取り入れられている。

プログラムの種類は、表3-2の通り3種類に分けられる。パートナーの組織や案件の基準を区別することで、組織の性格や独自性が尊重されるよう工夫されている。

表3-2 組織協力プログラムの概要と目的

プログラムの種類	対象組織	目的	助成枠
教育機関プログラム (Educational Institutions Program)	カナダ大学・単科大学 協会会員、カナダ専門 学校協会会員、開発援 助分野で経験のある研 究機関	途上国での教育研修機 関の組織強化	大学：5年以上最大500万 カナダドル又は、5年以上 最大75万カナダドル 専門学校：専門学校協会が 窓口
協同組合・連合・専門協 会 プ ロ グ ラ ム (Cooperatives, Unions and Professional Associa- tions program)	カナダに本部を置く非 営利非政府系の団体で、 連邦法・州法のもとで 法人格のある団体	途上国の協同組合、連 合、専門協会の組織強 化	共同組合、連合、専門協会 毎に設定
奨学金・環境・交換プロ グラム(Scholarships, Environment and Inter- change Program)	la Francophonie会員、途 上国の個人、カナダ人 で開発援助への従事希 望者、環境問題に取り 組むグループ、若年者	知識や経験のグローバ ル化に直接資する人材 育成、環境に配慮した 開発、国際化における 若年者の役割を支援す る	奨学金、環境、交換のそれ ぞれのプログラム毎に設 定

出所：CIDA Informational Kit on Institutional Cooperation Programs.

注36 ベーシック・ヒューマンニーズ、女性と開発、インフラサービス、民主主義、民間セクター、環境。

(2) 組織協力プログラムへの地方自治体の関与

地方自治体は、このプログラムの直接の対象とはなっていないが、FCMのような自治体連合等の団体は表3 - 2中の「協同組合・連合・専門協会プログラム」の対象となる。このカテゴリーの対象機関は会員制の団体であることと定義されており、現在、登録されているのは5団体である^{注37}。なお、登録されるための団体資格と審査方法は、1994年に明文化され出版された。それまでは、特別な資格要件は特になく、実績と信頼に基づいて、プログラムが実施されていたと思われる。

(3) 組織協力プログラムに参加する団体資格と選定方法

このプログラムは、法人格のある非利潤追求型、非政府の団体を対象としており、具体的な条件としては、財務管理能力、理事会の正式な承認、会員の支持、国際協力事業の管理能力、事業運営の責任受諾、コスト・シェアリングが可能なこと、があげられている。

CIDAは、これらを判定するために組織評価手法^{注38}(表3 - 3参照)を開発し、このプログラムに参加する団体を客観的に評価している。評価を実施するにあたっては、組織の本来の使命、開発援助の位置付け、途上国機関とのパートナーシップの性質、カナダ国民との関係を考慮する、と前置きしている。

(4) 案件採択のための審査基準と審査方法

組織協力プログラムにおける案件採択のための条件には、CIDAの6つの援助重点分野^{注39}の他に、表3 - 4の基準が考慮されている。また、審査の条件は対象機関ごとに明確に公開されている。さらに、NGOなどと違い、開発援助を本来業務としない団体の審査の条件は、1年目の予算要求を比較的少額におさえるなど、慎重に設定されている。また、カナダ市民への広報の方法やリソースの提供を条件として盛り込むなど、CIDAにとってのパートナーシップの意義を具現化できるよう工夫されている。

CIDAの6つの重点援助分野が、案件採択のための条件になっていることから、大局的にはCIDAのプログラムに団体が参画するという協力関係のあり方であることは否めない。但し、個別事業の実践運営においては、パートナー機関が事業内容を提案し、CIDAが検討し助成金を提供するパートナー支援事業であるという見方もできる。

注37 カナダ地方自治体連合(FCM)のほかに、Canadian Institute of Planners, Canadian Urban Institute, Institute of Public Administration of Canada(州政府が拠出している)、Rooftops Canadaの5団体が登録されている。

注38 CIDA Canadian Partnership Branch(1994)p.40.また、団体のみならず、すべての分類のパートナー機関が対象。

注39 注36を参照。

表3-3 「組織協力プログラム」に参加する組織を評価するためのガイドライン

<p>(1) 組織評価の目的</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政、技術、運営能力を考察 ・ 途上国とのパートナーとの関係を診断 ・ 実質的な観察できる結果を分析 <p>(2) 留意点</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 組織の使命の本質 ・ 開発援助が組織の主要目的であるか ・ 途上国との関係の性質 ・ カナダ市民との関係 <p>(3) 方法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価される側とCIDAの双方が、目的、範囲、関与する人材の人数、手法、過程、時期、利用方法について合意するよう努める ・ 評価委員会はCIDAから3名(助成を担当する課長、プログラム・マネージャー及びコーディネーター)と、評価を受ける側から3名(理事長、会長、プログラム・オフィサー)からなる。 ・ 原則4回開く。 ・ 実際の評価は第3者機関のコンサルタントが行う。 <p>(4) 評価項目</p> <p>評価はそれぞれの目的に合致した内容になるとしているが、評価の項目として以下のようなものがありえるとしている。</p> <p>1) 途上国への利益</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困削減につながる組織強化 ・ 参加 ・ 経済的な安定性 ・ 官民組織のネットワークの強化 ・ 民主的開発 ・ 環境への配慮 ・ 貧困削減 <p>2) 連携</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 公共の費用を運用するにあたりインパクトと効果を相乗 ・ 開発援助の優先事項の明確化 ・ 環境整備 ・ カナダ以外の財源へのアクセスなど財源確保を多様化させる ・ 共同出費 ・ 援助事業運営のシステム化 <p>3) カナダへの利益</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ カナダの優先事項の実現 ・ 国際化 ・ 経済利益の拡大 ・ 雇用の創出 ・ 社会的文化的な利益 	<p>4) カナダ市民の参加</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市民の知識と関与を高める ・ 理解の深化 ・ カナダ市民とリソースの流動化 ・ 政府開発援助への支持を強化 ・ 政策的な影響 ・ 関心を高める <p>5) カナディアンパートナー・ベースの強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 協力を推進 ・ 戦略的な長期的なパートナー関係 ・ 開発援助へ関与する団体の増幅 ・ 健全な運営の推進 ・ 事業の計画性の向上 ・ パートナーを広げる <p>(5) ワークプラン・アウトライン</p> <p>1) イントロダクション</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 背景 ・ 文略 <p>2) 目的</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ Terms of Referenceにある使命 <p>3) 評価項目</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 主要な項目、質問など <p>4) 評価の方法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 概要 ・ 情報収集と分析の方法 ・ 項目、対応する指標、情報源、情報収集の方法をまとめたマトリックス ・ 制限(時間、要人へのアクセス、ファイルなどへのアクセス) ・ 評価過程でのクオリティ・コントロールについての記述 <p>5) 実施方法</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価チームの構成と役割 ・ Personal Resource Allocation ・ 出費管理スケジュール <p>6) 活動のスケジュール</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 初期報告 ・ ドラフトレポート ・ 最終報告 ・ 概要 <p>7) 添付資料</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ Terms of Reference ・ インタビュー概要と質問票 ・ ドラフトレポートのアウトライン
--	---

出所：CIDA Canadian Partnership Branch (n.d.) *Guide for Conducting Institutional Assessments.*

表3 - 4 「組織協力プログラム」案件採択のための条件

<ul style="list-style-type: none">・組織の本来の使命と合致する事業目標であること・途上国とカナダ双方の利益・カナダ市民への広報の方法・期待される成果・継続されるモニタリング方法・女性や青年の事業への参加の方法・事業の環境への影響・評価手法・途上国のパートナー機関からの資金の投入 <p>さらに、協同組合・連合・協会プログラムに特化した条件として下記の点が考慮される。</p> <ul style="list-style-type: none">・事業1年目の予算要求は10万カナダドル以内、・異文化の環境における事業の計画・実施・評価の能力、・知識やノウハウの移転の可能性についての説明、・リソースの提供^{注40}・途上国の協力機関との合意
--

出所：CIDA Informational Kit on Institutional Cooperation Programs.

このプログラムの案件採択のための審査は、基本的にCIDAの組織協力課内で行われ、課員7～8名のほかに、当該国担当者1名と外部からの事業経験者2名が参加する。課内の検討の後、二国間援助プログラム局のプロジェクト実施国担当の課と現地のカナダ大使館も検討しコメントをすることとなっている。また、現在の審査方式では透明性に欠けるため、組織協力課は今後選定委員会を設置することを検討している^{注41}。

注40 人的か物的かなどリソースの内容についての明記はない。

注41 1999年3月29日のCIDAカナディアンパートナーシップ局組織協力課での聞き取り調査による。

3 - 4 「バイラテラル・レスポンス・プログラム (Bilateral Responsive Program)」の概要

CIDAの二国間援助プログラムは、従来CIDAが主導権をもって直接相手国政府に対して技術協力をを行うことを主旨^{注42}としているが、近年では二国間援助でありながら、カナダ国内の関連機関主導の事業に対する資金援助を通して協力事業を行う「バイラテラル・レスポンス・プログラム」が取り入れられている。ここでは、このプログラムについて(1)で枠組みを紹介するとともに、(2)でプログラムによって実際にカナダ国内の地方自治体が参画して実施されている「中国都市開放プロジェクト」について述べる。

(1) バイラテラル・レスポンス・プログラム^{注43}

1) 従来の二国間援助プログラムとの違い

「バイラテラル・レスポンス・プログラム」は、以前「カントリーフォーカス・プログラム」として知られていたプログラムを代替するもので、非営利団体及び民間企業の双方を対象とし、費用割当には同一の基準が適用されているものの、従来の二国間援助プログラム(Bilateral Directed Program)とは、事業計画立案、選定過程、及び取り決めの種類が異なる。なお、主な相違点は表3 - 5の通り。

表3 - 5 従来の二国間援助プログラムとの違い

	バイラテラル・レスポンス・プログラム	従来の二国間援助プログラム
事業計画立案	非営利団体、民間企業、双方よる連合体	CIDA
CIDAによる選定	随時提出された申請書を個別に審査	公開入札
取り決めの種類	コントリビューション・アグリーメント アドミニストレーティブ・アグリーメント	サービス・コントラクト
援助供与先	コミュニティー、村落、NGO、政府機関、民間企業	相手国政府

注：バイラテラル・レスポンス・プログラムの供与先には、開発援助事業専任団体やカナダ企業や大学などの支店は対象外。

出所：CIDA 内部資料

2) プログラム実施のための条件

このプログラムの対象国は、基本的にCIDAが二国間援助を対象とするすべての国である。

このプログラムの実施を希望する団体は、民間企業の場合、カナダに拠点を置き、51%以上の株式のカナダ資本が保有していること、非営利団体については、本拠地がカナダであり理事会を設置している団体であること、等の条件がある。また、申請されるすべての事業は、援助受入国のカウンターパートを事前に確定していなければならない。

また、プログラムの要件として、以下の点が考慮される。

開発に資するインパクトがある。

CIDAの国別・地域別援助枠組み(Country/Regional Programming Framework : C/RPF)に包含される。

注42 二国間援助のスキームには主に、Bilateral Directed Program, Bilateral Responsive Program, Bilateral Food Aid, Special Programの4つがある。

注43 ここでの情報は、CIDA(1998a)による。

コントリビューション・アグリーメントの下では利益創出を目的としてはならない。

CIDA からの支援事業費は年間 20 万から 500 万カナダドルの枠内である。

コストシェアリング及び梃子効果(leveraging)は承認過程で優先的に考慮される。

なお、事業費枠の人員費の20%を超えない範囲で、サブコントラクト(申請団体が事業を外部に委託する)が許される。

3) プログラム承認までの流れ(表3 - 6 参照)

まず、事業計画案がCIDAの国別担当課長または地域プログラム担当課長宛に提出されると、CIDA 担当者は、事業と申請団体の適格性(eligibility)を迅速に審査する。

申請は、事業計画案(Preliminary Proposal)と事業計画書(Detailed Proposal)の2種類の書類で行われる。これは、申請団体が計画書の作成準備に費やす時間と労力を最低限におさえ、同時にCIDA側の条件に照らして計画書の情報の過不足や判断内容について、CIDA が的確に提示できることを意図している。

表3 - 6 「バイラテラル・レスポンス・プログラム」の申請から承認までの実施手順

<p>第一段階</p> <p>1. 事業計画案(Preliminary Proposal)の応募・提出</p> <p>事業計画案には、以下の内容を盛り込む必要がある。申請団体についての情報(名称など)、事業の内容(タイトル、分野、目的、対象国、特徴、事業総評価額、申請団体及び援助供与先などからの拠出見積もり資金額、CIDAへの申請額)、開発課題(期待される直接的な効果:outcomes、事業対象グループ、及び期待される裨益者の推定人数)等。</p> <p>2. 事業計画案の審査方法</p> <p>国別担当課長、または担当官が第一審査を行う。上記の5つの条件の他にCIDAの担当課の予算とのすり合わせもある。回答は書面をもって出されるが、合格、不合格、または再審査の3種類の回答があり、再審査の場合は、CIDA が申請事業の弱点などを指摘し、第2段階めの事業計画(detailed proposal)に盛り込むべき要件を指示する。</p> <p>第二段階</p> <p>3. 事業計画書(Detailed Proposal)の内容</p> <p>事業計画書は、5-10ページの説明記述と、5種類又は8種類の別添書類からなる。内容としては、要約、背景、事業内容、組織戦略上の位置付け、CIDA開発援助優先事項との整合性について記載するよう求められる。しかし、これは原則であり、必須事項については、事業計画案が合格した段階でCIDA が個別に出す回答に明示される。</p> <p>別添書類には、下記のものが求められる。 Results-based Logical Framework Analysis^{注44}、 予算見積もり、 実施スケジュール、 サブ・コントラクトの有無、 過去6か月以内にCIDAの他のスキームへ提出された事業計画書のリスト、 短期的結果(output)と中期的結果(outcomes)のための活動を分類した表、 事業計画書作成のための事前調査、 応募者の組織内部のモニタリングの枠組み。</p>
--

注44 投入に対する短期的な結果、中期目標に対する中期的な結果(事業実施期間中に達成可能である受益者に対する結果)、長期的な目標に対する長期的な結果(社会全体のレベルでのインパクト)の段階に分けて、結果を証明する指標、目標と結果の因果関係を成立させる前提条件及びリスクをマトリックスにして整理する。

4. 事業計画書の審査方法

国別の担当課に提出されると、受領の旨とCIDA内部で了承されるまでに要する推定日数が申請団体に伝えられる。国別担当課は以下の9つの基準に照らして申請された事業計画を審査する。 ~
については必須である。

CIDA の国別・地域別援助枠組み(Country/Regional Programming Framework : C/RPF)に包含される。

事業計画に投入するだけの十分な資金の有無及び申請団体の拠出割合の適否

Canadian Environmental Assessment Act に準ずる。

開発課題に資する可能性について—技術的なメリット、事業活動の適正、期待される事業結果、裨益者、事業の持続性、事業評価などが妥当か

応募者及び受入側カウンターパートの技術的能力及び戦略的位置付け—応募者の海外経験や、申請された事業と応募団体・企業の使命・経営戦略の関係はどうか

潜在的リスクについて特定し、またこれまでの教訓を活かして潜在的リスクをどのように軽減・監視するのか

事業予算は申請者及び援助供与先からの拠出額に見合うか

受入国の全般的な能力開発を含め、CIDA の優先開発課題への支援が表明されているか

事業活動指標、モニタリング・スケジュール、実施スケジュールは十分であるか

5. 事業計画の審査結果

審査結果は、採択、不採択、または条件付きの採択(相談・修正を通して詳細の特定をする)がある。採択の場合は、CIDA の“ Financial Risk Management Process ”に基準に則して、直近過去3年間の財務証明書を提出するよう求められる。

不採択の場合にも、説明理由が通知される。資金不足以外の原因の不採択であれば、事業範囲に大幅な変更がない限り再審査されることはなく、また内容を変更する場合は、応募第一段階の事業計画案の再応募が奨励される。資金不足による不採択の場合は、次年度までファイルされる。

4) 受入国政府との関係

このプログラムは、二国間援助プログラムの規定に沿っているため、事業計画に対する相手国政府の支援(support)が不可欠である。そのため、事業計画案の段階で採択される可能性の高い応募案件は、相手国側政府の支援を仰ぐために、CIDAは取付のタイミング、内容、付随責任について申請団体と協議する。最終的な計画について相手国政府から承認を得る必要はないが、場合によっては、合意書(Memorandum of Understanding)または交換文書(Exchange of Letters)の締結を CIDA 及び受入国政府から要請されることもある。

5) 合意文書(Contribution Agreement)の締結

申請団体とCIDAの合意文書は、事業承認後60日以内に締結されることが見込まれる。ただし、受入国側政府と合意書・文書交換が必要な場合はこれに限らない。応募者側の都合により締結に遅れが生じた場合は、事業の取り消しもありうる。

合意文書に含まれる内容は以下の通りである。

- ・ 事業の範囲
- ・ 期待される成果

- ・ 財源別の予算見積もり
- ・ 活動スケジュール
- ・ 応募者及びカウンターパート側の責任(財政上の責任を含む。)
- ・ CIDAが会計検査、実施審査(operational reviews)、モニタリングとまたは評価^{注45}を取り行う権限
- ・ 財政的リスク査定に基づいて決定される事業展開の保証のタイプとレベル
- ・ 事業完了後の資機材(assets)の処分方法について

(2) 中国都市開放プロジェクト(China Open Cities Project)

このプロジェクトは、「パイラテラル・レスポンス・プログラム」の一環として、中国が対外的に開放した都市^{注46}の環境管理と経済開発に貢献することを目的に、1987年に開始された。プロジェクトの計画はCIDAが作成し、カナダの地方自治体の連合であるFCM(Federation of Canadian Municipalities)に実施を委託している。FCMは中国の経済特別区事務所(Special Economic Zone Office: SEZO)をカウンターパート機関としてプロジェクトの実施を行った。

プロジェクトの具体的内容は、以下の通り。

第1フェーズ

1987年から1993年までは第1フェーズとして、人的資源開発を中心に中国の都市から市長や副市長、技術者などの専門家がカナダの地方自治体を訪問して視察研修を行ったり、カナダの大学での短期のトレーニングが実施された。

第2フェーズ

1993年から1999年の第2フェーズでは、組織制度形成や能力開発、結果重視のマネジメントが採用され、より焦点を絞ったプロジェクトの実施されるようになった。さらに、パイロット・プロジェクトとして歴史的建造物の保存、環境マネージメント・システム、地理的情報システム、堆肥施設などのモデルプロジェクトがFCMとSEZOにより計画実施されるようになった。第2フェーズではCIDAからこのプロジェクトに、800万カナダドルの資金が供与されている。また、この期間に中国とカナダでそれぞれ8つの都市間の技術協力関係が形成された。なかでもカナダのRejina市と中国のJinan市の関係は汚水処理の技術協力の関係から、市長や技術者間の視察研修や技術研修による都市間の交流を行うなかで、汚水処理施設の建設をRejina市のエンジニアリング企業が受注したり、Rejina市からの肉牛や乳牛の輸出などの経済的な関係にも発展している。

第3フェーズ

これまでの経験を基盤に、FCMは新たなプロジェクトとして、中国の経済システム改革国家委員会(State Commission Office for Restructuring Economic System : SCORES)と協力して「中国総合地方自治体開発プログラム(China Integrated Municipal Development Project)」を1999年4月から実施することを計画している。FCMはこの事業の実施をCIDAから受注して行ったが、新しいプロジェクトはFCMとSCORESが共同で立案して、FCMのプロジェクトとしてFCMとSCORESが400万カナ

注45 事業規模、複雑性、リスクに応じて、CIDAの本部または現地事務所または第三者機関によっておこなわれる。

注46 中国政府は、1986年4月12日第六期千目人民代表大会第四次会議で、第七次5か年計画案を採択し、このなかの第35章「経済特区、沿海開放区、開放地区」で、大連、秦皇島など14都市と海南島について触れている。

ダドルを負担する他、中国側から CIDA アジア局中国課に 400 万カナダドルの資金援助が要請されている。

「中国都市開放プロジェクト」を通して、FCM は 1988 年から 10 年間プロジェクトの実施にかかわり、中国の都市とカナダの地方自治体とのネットワーク造り、中国の関係機関との協力関係を形成し、経験と実績を蓄積して行く中で仲介組織としての FCM 自身の能力も高めていった。それが、FCM 自身が第 3 フェーズのプロジェクトの計画立案を行って CIDA に提案するという、CIDA と FCM の関係の変化にもつながっている。

3 - 5 カナダ地方自治体連合(Federation of Canadian Municipalities : FCM)

ここでは、CIDA カナディアン・パートナーシップ局の「組織協力プログラム」の対象団体の一つであり、前項で述べた「中国都市開放プロジェクト」の実施機関でもある「カナダ地方自治体連合(Federation of Canadian Municipalities : FCM)」について紹介する。

(1) 概要

FCM は、カナダの地方自治体を代表して連邦政府の政策に対するロビー活動を行う団体として^{注47}、1937 年に承認された。

1986 年前後、都市、特に途上国の都市の急速な発展に伴い、貧困、環境破壊、健康や安全保障の条件が悪化した。これをうけて FCM は、カナダの地方自治体を持つ技術資源が、途上国の都市を助け、同時にカナダ人自身の体験を豊かにすると考え、CIDA からの支援を基に 1987 年に FCM 内に国際局を創設した。当初は、アフリカを中心とした都市提携関係を結んで、都市間の情報や実務の交換を核にする交流活動が主流であった。

20 世紀後半になって地方分権が開発の大きな課題になってきたが、その理念は国の事情によって異なっており、中央政府の予算削減の中で、地方政府への権限の委譲とそれに伴う都市の行財政改革の必要性は各国共通である。これに対応するため、FCM は、途上国の都市とカナダの都市と提携関係をベースとして、行政運営と統治に焦点をあてた国際協力プログラムとして、「自治体パートナーシップ・プログラム(Municipal Partnerships Program)」を 1988 年から導入した。

地域は住民が居住する場所であり、人間の基本的なニーズである水、衛生、住宅、交通、個人の安全保障が備わらなければならず、その主要な供給源としての地方自治体の役割は重要である。これに対応するためには、総合的な都市運営の視点からとらえることが重要であるという FCM の考え方が後節で紹介するこのプログラムの基礎になっている。1996 年に開催された国連人間居住センター(UNCHS : United Nations Center for Human Settlement)による第 2 回国際会議(於トルコのイスタンブール)では、国際協力における地方自治体の役割が最終宣言でうたわれ、FCM は世界からの参加者とともに、宣言の取りまとめに重要な役割を果たした^{注48}。

注 47 例えば最近の活動では、"Presentation to the House of Commons Standing Committee on Natural Resources and Government Operations" を 1999 年 12 月 7 日に行ったり、また、Towards a Better Quality of Life(September, 1998)と題する、廃棄物処理やエネルギー代替資源などの調査の必要性を訴える報告書を発行している。FCM ホームページ : www.fcm.ca/english/communications より。

注 48 FCM はこの会議で作成された地方自治体職員向けの研修マニュアルを UNCHS に協力してフランス語に翻訳した。

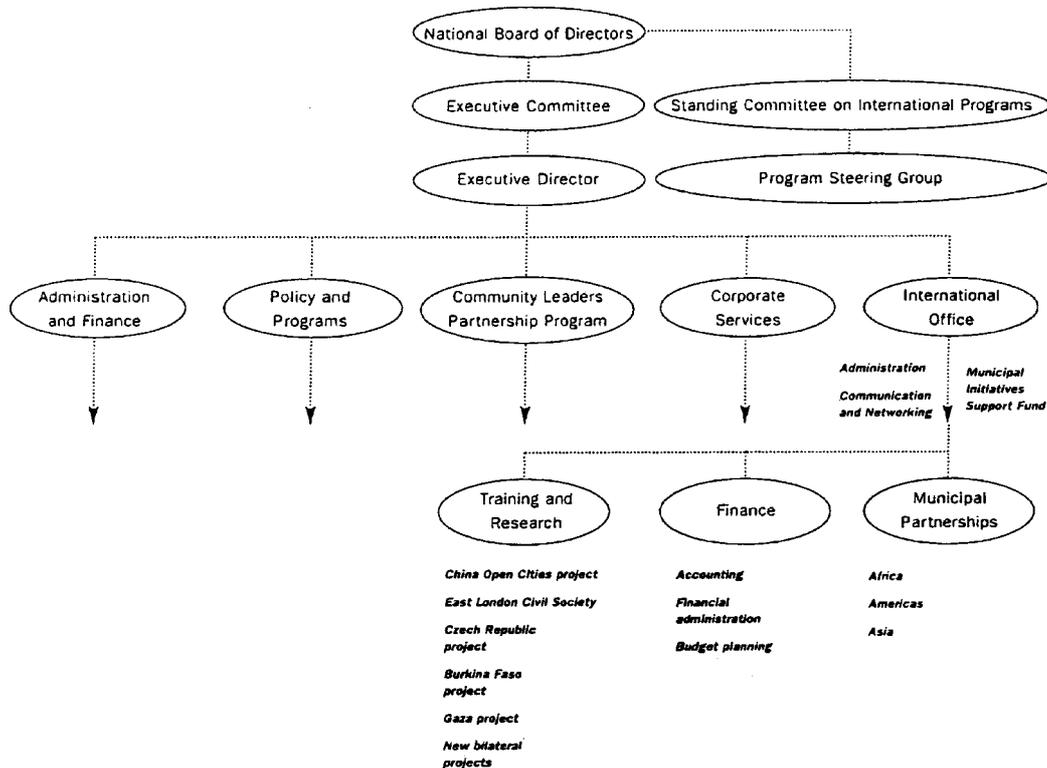
(2) 構成メンバー

国内の大都市(large cities)、都市的自治体(urban municipalities)、農村的自治体(rural municipalities)^{注49}、主要な州及び自治州の地方自治体協会(territorial municipal associations)がメンバーである。メンバーである全ての地方自治体の人口を合わせるとカナダ全人口の3分の1を占める。全国理事会は、年に4回開催されて、FCMの主要な政策と事業について協議、決定する。

(3) 組織機構(図3 - 3 参照)

FCMの全国理事会は、メンバーである各地方自治体から選出された28人で構成され、常任委員会が提出する国際活動を検討のうえ、承認する。国際局の事務局職員の22人は、理事会で承認された活動に従って、事業を実施する。事務局員の給与の半分は、CIDAからの資金で賄われている。

図3 - 3 FCM 組織機構図



出所：FCM International Office (1998).

注49 カナダの地方行政構成は、基礎的単位と広域的単位からなる二段階制と一段階制をとっている州に分かれる。地方行政単位は、州により名称は様々であるが、大別して都市的自治体と農村的自治体がある。都市的自治体には市、街、村があり、その区分基準は人口によるが州間で差異が大きい。一方、農村的自治体には、タウンシップ、パリッシュ、地区などが含まれる。(山下茂、谷聖美、川村毅(1992)第6節カナダ)

(4) FCM 国際局

1986年に、FCMはパイロット事業として、“Municipal Professional Exchange Program”をCIDAから受託して、アフリカの地方自治体職員8名を研修生として受入れた。1987年になってCIDAはこの事業の延長を決め、また同時に新規事業として、中国の都市を対象とした「中国都市開放プロジェクト」をCIDAから受託した。このように事業が増加した結果、CIDAからの補助を受けて、同年にFCMの中に国際局が設置された。

国際局設置から10年の節目にあたった1997年に、FCMは、国際情勢の変化に対応して、国際局の目標を次のように刷新した。「世界の地方自治体に協力し、その活性化を進め、経済の機会を創出し、地域の活力を持続的なものにしていく。」

また、基本的な理念には以下の4つが掲げられた。

- ・ 最重点として、効果的な統治と持続可能な発展のための手段として、途上国地方自治体の能力向上への協力を行う。
- ・ カナダの地方自治体の国際活動への参加を促進する。
- ・ 地方自治体相互に有益な経済開発活動を行う。
- ・ 生活環境向上の一つの方策として、世界の地方自治体間の連携を促進する。

(5) FCM 国際局予算の財源^{注50}

FCM 国際局の1997年-1998年会計年度の予算は、およそ507万カナダドルであった。

そのうち、およそ60%にあたる320万カナダドルが、CIDAカナディアン・パートナーシップ局組織協力課からの受託であり、その他は、CIDA 二国間援助局アジア課などからの受託であった。

さらに、CIDAアフリカ・中東課と以下の2つの事業について、1997-1998年度に新規契約を結んだ。

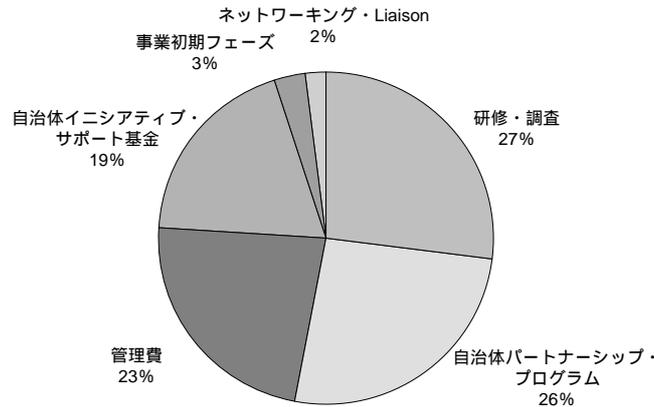
- ・ ブルキナ・ファソ地方分権支援プロジェクト(1997) 4年契約 329万ドル
- ・ ガザ市行政運営支援プロジェクト(1998) 3年契約 267万ドル

また、1997年-1998年度の寄付金も含めた国際局の事業の総額^{注51}は890万カナダドルに及んだ。事業予算の内訳は、研修・研究に27%、自治体パートナーシップ・プログラムに26%、管理費23%と続く。(図3-4参照)

注50 FCM International Office(1998)p.14

注51 total value of international office programを意味する。

図3 - 4 FCM 国際局の予算配分(1997-1998 年度)



出所：FCM International Office (1998) p.14.

1999年から2002年までのFCMの国際局予算は、1,338万4,365カナダドルであり^{注52}、そのうちCIDAカナディアン・パートナーシップ局からの実質助成額は843万9,000カナダドルで、残りはプログラム参加者からの現物提供(in-kind contribution)で充当される予定である。

(6) 国際協力における今後の方向性

FCM国際局は、今後の活動のテーマに、分権化、統治、男女平等、環境、経済発展をあげている。

カナダ国内の地方自治体関係者は、行政改革による変化や資金問題に直面しているため、短期的な経済効果が表面化しない限り、自治体国際協力の意義について懐疑的な納税者を説得することは困難であるとしている。そのため、カナダ側は地方自治体による国際協力には経済的メリットが必要であると認識している。またこれは難しい経済問題を抱えている途上国側の認識と一致していることから^{注53}、双方が「経済発展」というテーマに着目し合意している。

具体的に、今後の事業の重点国としてあがっているのは、東ヨーロッパ、ガザ地区、グアテマラである。例えば、グアテマラの事業では、従来の事業パートナーの地方自治体や中央政府の他に民間企業やNGOなどとも積極的に協力する方向を検討している。

(7) 広報活動

FCM国際局では、1990年からこれまで毎年、2月に設定されているカナダ国際協力週間に参加し、啓蒙(awareness raising)キャンペーンを展開している。

また、年2回発行のニュースレターと年次報告書のほか、FCMの発行する雑誌"Forum"に頻繁に記事を載せている。

注52 FCM International Office, Fall 1999 Volume 6, No.2(FCM ニュースレター)p.4より

注53 1999年3月30日FCMでの聞き取り調査による。

(8) カナダの地方自治体にとっての意義^{注54}

ここでは、FCMがカナダ地方自治体が途上国地方自治体と協力するメリットについてまとめたものを紹介する。FCMの経験に基づいて、様々な観点から効果について指摘している。

地域の連携と支援

- ・ 議会の支援と地方自治体の国際活動への参加の増進
- ・ 研究所、奉仕クラブと民間企業の関係の広がり
- ・ 途上国の都市の学校、教会、その他の地域団体との連携

経済効果

- ・ 相手都市との将来の起業に対する枠組みの樹立
- ・ 小企業の国際的な広がりを促進する創造的な方策
- ・ 経済発展への地域の長所、弱点をより理解できる。

地方自治体の地位の向上(州のなかで、また国で、また国際的に)

- ・ 特定の分野での地方自治体の技術と能力の認知
- ・ 都市協会の参加及びリーダーシップに対しての地方自治体の支援
- ・ 他のレベルの政府との共同作業の増加

職員の専門的な成長

- ・ 職員の日常的な事務とは大きく異なる場での、分析、創造的な思考、専門的な知識の応用の機会が与えられる。
- ・ 資源が枯渇し、社会的、理念的手法がかなり異なる海外での体験から、本来の仕事を見直し、すなわち違う視点で考えることを学ぶ。
- ・ 職員の技術と才能の発見

個人的な成長

- ・ 相手都市に一つの変化をつくったという満足感
- ・ 異文化問題への意識と関心
- ・ 国際的な開発問題の認識と理解を深める。

3 - 6 自治体パートナーシップ・プログラム(Municipal Partnerships Program)

ここでは、FCM国際局が取り組んでいる自治体パートナーシップ・プログラムについて紹介する。このプログラムは、カナダの地方自治体と途上国の地方自治体による国際協カスキームであり、3-2で述べたCIDAのカナディアン・パートナーシップ局による「組織協力プログラム」からの助成を受け、FCMの管理監督を通して、地方自治体間の技術協力事業を推進するものである。国際協力活動における連邦政府と地方自治体の連携という視点から先導的なモデルとして知られる。

このプログラムは開始から10年あまりの実績を経て、フレームワークが確立され、事業計画・展開の細部にわたる規定が整備されてきた。また、FCMは、地方自治体とCIDAの双方の意向を地域の特徴にあわせて調整することで、プログラムの運営を効率化しており、実際実施する地方自治体とCIDAの仲介的存在としてのFCMの調整機能についても着目したい。

注54 ICMA(1997).

(1) 概要

このプログラムは、途上国の地方自治体とカナダの地方自治体が提携して、技術協力事業を実施することにより、地方自治の発展に伴う共通課題に対処する能力を高めることを目的としており、カナダの地方自治体がこれまで蓄積してきた行政能力を、途上国地方政府の能力改善に生かそうとする試みである。地方自治体間のパートナーシップの確立とともに、成果の普及・継続効果を高める観点から、途上国の自治体連合との関係構築も視野にいれている。

これまでFCMIは、200を超える国内外の地方自治体に対し、職員研修、行政サービスの改善、自治体連合の設立、地方自治体職員の主要な国際行事への参加等に協力してきた。こうした活動の中から、カナダの地方自治体と海外の地方自治体が提携して、相互の実績から学び合い、共通の都市問題の解決に向かう方向が定着していった。それが初めて具体化されたのが、FCM国際局の最初の事業である、アフリカ諸国を対象とした「特別支援プログラム(Special Support Program)1988年-1993年」^{注55}であった。しかし、アフリカの様々な困難な状況に適切に対応するには、個別事業ではなくプログラムとして制度化される必要があったことから、それらの教訓を踏まえ制度化されたプログラムが、現在の「自治体パートナーシップ・プログラム(Municipal Partnerships Programs)」である。

このプログラムの目標や指針は、CIDAの援助政策の流れを組んでいる色合いが強い一方、対象国の限定、参加する地方自治体の選定基準の明記、事業規模、運営の速度や手法、派遣期間の短さなど、従来の二国間援助のスキームとは異なる点が多くみられ、自治体間協力の独自性に配慮していることがうかがえる。特に、参加地方自治体の双方に担当者を任命することで、責任の所在を明確にしたり、政治家を巻き込んでいる点は特徴的である。

注55 後に「Africa 2000」に改名された。

表3 - 7 FCMによる自治体パートナーシップ・プログラム一覧(1999年末に実施中のもの)

地域	相手国名	地方自治体名	カナダ側地方自治体名	
アジア	インド	ジャイプール	カルガリー	
	タイ国	スプハンプリ	コートニー	
	タイ国	チェンマイ	オシャワ	
	タイ国	バンガー	スラブレイク	
	タイ国	バナニコム	テイバー	
	中国	Daqing	カルガリー	
	中国	ハルビン	エドモントン	
	中国	Dongchen District	メイブルリッジ地区	
	中国	Zhuhai	スーレイ	
	中国	Suzhou	ビクトリア	
	中国	Shantou	セントジョーン	
	中国	ハルビン	ハッピーバリー-ゲースベイ	
	中国	南京	ロンドン	
	中国	北京	オタワ	
	中国	南京	スカーボロー	
	中国	上海	モントリオール	
	中国	beihai	モントリオール	
	フィリピン	タガイタイ	ゴールボーン	
	フィリピン	セブ	キッチナー	
	フィリピン	トゥピゴン	ボルタラレイリー	
	フィリピン	バコロド	カンルーブ	
	ベトナム	ハノイ	モントリオール	
	中南米	エクアドル	リオバンパ	キティマ
エクアドル		バスタザーブヨ	サンシャインコーストリジョナル地区	
エクアドル		グアヤキル	シェルブルーク	
エルサルバドル		ソヤパンゴ	ヨーク	
エルサルバドル		サンピシエンテ	MRC マタベディア	
チリ		キロッタ	アイルマー	
チリ		オバレ	チャールズバーグ	
チリ		マウレ	セントジュリー	
ニカラグア		マナグア	ガティネー	
ハイチ		ポートオブリンズ	モントリオール	
ブラジル		サンパウロ	トロント	
ペルー		リマ	トロント	
メキシコ		コリマ	カルガリー	
アフリカ大陸		ウガンダ	ジンジャ	ゲルファ
		ガーナ	アクラ	セント・ジョーンズ
		コートジボアール	ムバヒアクロ	オーフォード
		コートジボアール	ポートボエット	ラサレ
	ボツワナ	フランシスタウン	スウィフト・カレント	
	ジンバブエ	レッドクリフ	ドレイトンバレー	
	ジンバブエ	チェグツ	ヒルトン	
	ジンバブエ	ムタレ	ネルソン	
	ジンバブエ	クエクエ	モントン	
	ジンバブエ	ナンガ	ロッセランド	
	セネガル	ニオロドリッブ	バッキンガム	
	ナミビア	オトジワロンゴ	ダundas	
	ナミビア	オシャカティ	ポートコルボーン	
	ナミビア	ツメブ	テクムシェ	
	マラウイ	ゾンバ	サニッチ	
	マラウイ	ムズズ	コボーグ	
	マリ	サナンコロバ	セントエリザベス	
	モロッコ	セタ	ハル	
	モロッコ	テミジア	モントローレー	
	モロッコ	メクネス	MRC カモーラスカ	
	モロッコ	ベリチッド	ガラナウ	
	ブルキナ・ファソ	コンゲーシ	セイント・ニコラス	
	ブルキナ・ファソ	ウーガドゥーグ	ケベック	

出所：FCM International Office, Municipal Partnerships General Information.

(2) プログラムにおける都市提携技術交流に関する原則

基本的な原則は4つあり、それらは表3-8の通りである。

表3-8 自治体パートナーシップ・プログラムの4原則

<p>パートナーシップ</p> <p>パートナーシップとは、計画/実施/評価の各段階への公正な参加、情報への公正なアクセス、双方の価値/能力/ニーズの尊重、意志決定や説明責任の共有、を意味する。双方の当事者が事業の問題解決に関与し、達成可能な範囲を特定することは、事業の成否を左右する。</p> <p>ジェンダーの平等性</p> <p>持続的な発展は、男女のパワーバランスにあって実現される。女性の社会、行政参加を阻害する要因を分析して、女性がすべての活動に参加する。</p> <p>能力開発</p> <p>プログラム参加者は、新しい文化と作業の場に、その技術を適応させなければならない。その適応過程で、プログラムは、個人と組織に対して企画、資源配分、研修、行政部局間の意志疎通、管理、評価の能力開発を助ける。</p> <p>持続性</p> <p>住民の生活の質の向上を図るには、地方自治体が最適な媒体である。しかし生活の質の向上とインフラ整備の進め方の関係—特に環境問題—については配慮することが必要である。</p>

(3) 協力方法・分野

このプログラムを実行する主要な方策は、特定の分野についてどちらかの1人が相手都市を訪問する「技術交流 (technical exchange)」であると位置付けられている。また、分野としては、行政運営と統治に分けられる。

行政運営 (urban management)

地方自治体の責任としての組織とサービスに関するすべての分野が、提携活動の対象である。運営面での具体的な協力分野としては、財政運営、情報システム、環境問題(水、衛生及び廃棄物処理)、機材維持、人材開発がある。

統治

地方自治体にかかわるすべての手続きとプロセス(選挙、戦略及び意志決定過程、職員と住民との関係、選挙民への説明責任)をいう。統治面での協力分野は、選挙事務、議会と委員会の機構と会議、政策企画、民主的な政策策定、住民との話し合い、がある。

(4) 期間

提携期間は、ニーズと関心、議会の支援、プログラムの成功度と資金の可能性に応じて、1年から数年まで継続できる。1999年3月末までに、58の提携事業が実施済みまたは実施中であるが、それらの平均的な事業継続期間は5年間である。これより更に長く7～8年間継続している提携事業もある。

(5) 事業実績

パートナーの組み合わせについては、表3-9の通り、アジアとアフリカ地域のパートナーが多く、アジアでは特に中国が際立って多いことが特徴的である。協力内容及び協力期間は様々である。例えば、フィリピンの4都市間の事業について見ると(表3 - 9)、提携都市同士でも、人口規模や地理的条件の違いなどもみられる。

表3 - 9 フィリピンにおける自治体パートナーシップ・プログラムの比較

カナダ側都市	フィリピン側都市	協力開始時期	主な協力分野
キッチナー市 (178,420人)	セブ市 (1,000,00人)	1997年3月	情報管理、住宅整備及びインフラ整備事業
ゴールボーン市 (19,267人)	タガイタイ市 (25,486人)	1994年1月	財務管理システム化、廃棄物処理、都市整備
ポルタラレイリー市 (13,07人)	トゥビゴン市 (39,500人)	1995年12月	行政サービス運営・管理、コンピューター情報管理、経済開発
カンループ市 (76,394人)	バコロド市 (340,000人)	1994年1月	土地区画整理、コンピューター研修、市民団体

出所：FCM 作成 Partnership Profile(1998年11月16日現在)

(6) 予算

プログラムに参加する地方自治体への助成額は、1提携事業に対して平均4-5万カナダドルである。

自治体パートナーシップ・プログラムでは、カナダ財務省(Treasury Board of Canada)の通達に準じて、旅費、宿泊費、食費、諸経費の他、海外渡航にかかわる経費が負担されるが、接待費はこれに含まれない。また連絡費、書類の翻訳などの事務費もFCM国際局が負担する。

FCM国際局の計算によると、事務処理に膨大な費用と時間がかかり、プログラム予算の80%は事務管理費用に消えることから、この点についてFCMはCIDAに対して問題提起をしている。一つの解決策として、FCM国際局は、CIDAからの助成以外に財源を確保することを検討している。

1) 参加する都市側の負担

プログラムに参加する地方自治体には、各自治体職員がプログラムに費やした時間に対する報酬は支払われない。このような貢献をすることは、このプログラムが各自治体の事業として責任ある姿勢で実施されているとみなされている。

FCMの分析によると、現状では全事業費の54%は無報酬で賄われているが、これ以上の地方自治体の財政的負担は、直接の経済効果が生じない限り、カナダの行政制度では困難である。CIDAのパイラテラル・レスポンス・プログラムへ参画する場合には、人件費が賄われるのに比べると、自治体パートナーシップ・プログラムの無報酬の活動は過重だという声も、参加した地方自治体からあがっている注56。

一方、海外の地方自治体は、交通費、宿泊費の他、活動にかかわる現地費用を負担する。FCMIは、地域住民への広報になり、双方の都市の関係を更に堅実なものにするとして参加する海外の地方自治体が、主体的に資金を調達することを奨励している。

注56 このプログラムでは、CIDAからFCMへは人件費を含めた管理費が支払われているが、FCMから地方自治体への人件費の支払いはない。

(7) プログラムへの参加自治体の選考手順

1) 地方自治体の参加資格

カナダ側からはカナダの全地方自治体と州、広域地方自治体^{注57}が参加できるが、これまで未参加の団体及びFCM加盟会員の申請を優先している。また、限られた資源で効率的に運営するために、プログラムの実施対象国を次のように絞っている。

- ・ FCM 国際局が活動している国の地方自治体
- ・ 地方自治体の全国組織がある国
- ・ 人権を保護、推進する国

2) プログラムへの参加条件

プログラムへの参加条件としては、すべての「絶対条件」と、「望ましい条件」7つの内、4つの条件を充足していなければならない。(表3 - 10 参照)

表3 - 10 自治体パートナーシップ・プログラムへの参加条件

絶対条件	望ましい条件
・ プログラム実施国の政治的安全保障が確保されている。	・ FCM国際局と提携している事務所がある地域・国がよい。 (参加者間のネットワークやコミュニケーションが提携を支える、という考え方に基づいている。)
・ プログラム実施国が民主主義国家であるか、もしくはそれを目指している。	・ 提携に関心をもつ候補自治体と、類似又は補完的な要素をもっている。例えば、規模、地理、人口構成、自然資源、行政運営問題、共通課題など。
・ プログラム参加の際に、議会の議決が必要である。	・ 全国地方自治体協会の会員であること。これは重要な政策課題について他の地方自治体との共同作業を可能にする。
・ 提携活動の定義、企画、管理、評価ガイドラインを了承しこれらを遵守する。	・ 都市運営及び事務、民主的な手順、またこれ以前の提携関係の一つの分野にノウハウをもつ。
・ 地方自治体ごとに担当者(コーディネーター)を任命する ^{注58} 。	・ 円滑な交流を進めるための、主要交通拠点へのアクセスが良いこと。
・ 女性の地位向上をめざす活動を通して、女性の十分な参加を約束する。	・ 提携による経済効果の可能性はある。
・ 十分な地方自治体体制を持つ。2年から3年にわたり、一連の海外との短期交流が可能な職員、行政責任者、議会代表を、地方自治体は確保する。	・ 行政サービスを運営する団体や、民間組織と協力している。
・ すべての分野に、行政官、議会代表、専門的な技術職員が積極的に参加する。	

出所：FCM International Office (n.d.) Municipaal Partnerships General Information

3) 申請方法

既定の申請様式はないが、議会の議決のもとで、前項2)の内容を含め、地方自治体に関する情報をできるだけ多く、下記のような事項を記載することが望ましい、とされている。

- ・ 参加の条件を満たしている。
- ・ 地方自治体の一般的な情報(人口、地勢、産業、他の国際プログラムなど)
- ・ 行政運営に関すること(議会の規模、機構、委員会、行政機構、機構図、行政サービス、職員数)

注57 都市圏域全体をカバーする広域行政機構で、広域地方自治体(Regional Municipality)や広域コミュニティ(Regional Community)などと呼ばれ、トロント、オタワ、モントリオール、ケベック、バンクーバー、ハミルトン、ウィニペグなどである。(山下茂、谷聖美、川村毅(1982)p.115.)

注58 FCMは、実際の事業運営課程でコーディネーターの所属する課や部局の関与も進めている。

- ・参加の理由(協力範囲、ネットワークなど)

4) 選考委員会及びマッチング

FCM 国際局の中の選考委員会が、上記2)の基準に従って、カナダ国内の地方自治体からの申請書を検討し、案件を決定する。年間の案件数は^{注59}、CIDAからの受託金額により変わる。カナダ側と途上国側の地方自治体の規模や地理的な条件も選考の要件となるが、最も重要な要素として、学習意欲のある革新的なリーダーの存在に力点を置いているため、地方自治体の規模に大差がある組み合わせとか、複数都市との組み合わせもある。FCM 国際局でのスクリーニングの後、それぞれの申請書はCIDAの担当局でも検討される。

(8) CIDAからの支援

CIDA本部には、カナディアン・パートナーシップ局組織協力課内にこのプログラム専属の担当者があり、FCMとの連絡調整の窓口になっている。そのほか、同局の都市化問題担当者1名とCIDA政策局の都市化問題担当者1名の計3名が、このプログラムの担当となる。

これらのCIDA側担当者は、3か月ごとに開催されるFCM理事会にもオブザーバー参加する他、プログラムの運営に関し、適宜モニタリング、助言などを行う。また、カナダ側の地方自治体が行うことになっている事業評価調査に加わることもある。

また、この他、地方自治体からFCMを通してあがってくる事業申請書の内容について、当該国の担当部局が助言することや、短期派遣されるカナダ側地方自治体職員に対し、既存の派遣前研修プログラム内で、研修を行うことなどがある。現地の状況についての適切な情報提供など、援助実施機関ならではの知見と経験、技術による協力・支援がプログラムの運営を円滑にしている。

(9) CIDA 現地事務所からの支援^{注60}

CIDA現地事務所は、このプログラムのカナダ側地方自治体の提携先となる途上国側都市の推薦を行う。このプログラムが開始された初期の頃は、例えばフィリピンの提携先都市選定の際に、フィリピン国家経済開発庁(NEDA: National Economic Development Agency)からの推薦を得ていた。

また、CIDAの海外事務所では、このプログラムでカナダ側地方自治体から派遣されてきた地方自治体職員に対する研修を行ったり、途上国側の提携先の都市に対する直接の支援も行うが、それらはあくまで従来のCIDAの援助プログラムの枠内の活動であり、「自治体パートナーシップ・プログラム」のために別のプログラムを準備したものではない。

しかし、海外へ短期赴任するカナダ側の地方自治体職員に対する研修内容が不適切であるという意見もある^{注61}。現在は、派遣される地方自治体職員のための研修教材の開発にはFCMも参加しているものの、研修そのものが、CIDAの他のプログラムで派遣される開発専門家のための内容であり、地方自治体職員向けに特化されていないため、地方自治体職員の派遣前の準備不足につながるとしている。

^{注59} 一つのカナダ都市がいくつかの海外都市と提携している複数提携が存在する。例えば、モンレー市は、ハイチのポート・アン・プリンス市、中国の上海市、Beihai市、ベトナムのハノイ市と提携している。

^{注60} これについては、1999年8月25日CIDA フィリピン事務所での聞き取りの内容も反映している。

^{注61} 1999年3月30日FCMでの聞き取り調査による。

(10) プログラム実施の流れ

事業の流れは表3 - 11の通りである。

表3 - 11 自治体パートナーシップ・プログラムの実施手順

<p>1.1 年目の活動</p> <p>カナダ側及び途上国側の都市がそれぞれ、事前調査を実施して、総合的な視点を持ったうえで、協力内容を決定する。事前調査には、Identification Mission(案件特定調査団)とConfirmation Mission(確認調査団)の2つがある。相互の都市の構造、運営、課題を十分に検討することを目的とする。この事前調査に、1年程度かかる場合もある。一般に、カナダ側都市が先に途上国側都市へ調査団を派遣する。議会代表、一般的には議長、及び市の管理者は、2つの事前調査に必ず参加しなければならない。</p> <p>事前調査(案件特定調査団)の活動内容</p> <p>カナダ側都市の議会議長と首長が参加するが、相手側都市の関係者に会って案件の内容を理解するために、5日～10日間が必要である。この調査が終わると、両都市は協力内容、技術交流分野、初年度の期待目標を明らかにした合議書案を作成する。また3か月以内に、相手側都市の議会議長や首長が、カナダに5日～10日間滞在して、最終的に合議書に署名する。主な活動手順は以下の通りである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・カナダ側都市の議長と首長が相手側都市の責任者と会う。 ・相手側都市の行政システムや国と当該都市並びに他の広域地方自治体と当該都市との関係を知る。 ・相手側都市の組織機構や行政サービス内容を知る。 ・経済交流の可能性を知る。 ・初年度の活動内容の企画、また合意書を作成する。 ・相手側都市の協会関連の代表者に会う。 <p>技術交流活動の進め方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・合意書に基づいて、行政の運営や統治等の、特定の分野について、調査、研修や情報交換を行う。案件を決めるにあたっては、CIDAの当該国担当者の助言によって、現地の状況に合った事業の計画をたてる。 ・協力活動案に基づき、情報や経験を収集する。 <p>プログラム参加者</p> <ul style="list-style-type: none"> ・最大4人、出来れば双方の都市から2人が、初年度の技術交流に参加する。技術交流に要する期間は、約2～4週間である。技術交流は、第2段階の事前調査後に実施される。 ・市職員と議会関係者がこの技術交流に参加することが望ましい。しかし外部の専門家が参加する場合もある。例えば、カナダ側の都市は、プログラムの実施を民間に委託をする場合もあり、また相手側都市がこの方法を望む場合もある。 ・双方は、課題の分析、解決作業に、柔軟に対処するため、相手側都市の環境、長所と短所、価値と優先順位などを積極的に知る必要がある。また、FCMの財政及び運営指標を守らなければならない。さらに、1年目の終了時には、活動の完成状況と成果について、短い報告書を書かなければならない。
--

成果

「成果」の定義は、「プログラムで実施した技術交流活動によって生み出された変化と効果」である。変化は、比較的速く出るものも、また協力期間の終了後に生まれることもある。

双方の都市は、初年度の技術協力の成果をとりまとめて提出しなければならないが、FCMは、必ずしも初年度の技術協力から具体的な成果が生まれるとは考えてはいない。しかし初年度終了までには、双方の都市は、次の事項について十分な理解を持たなければならない。

- ・ 今後2年間の協力範囲
- ・ 活動の優先順位
- ・ 必要な技術及び人材－機材、研修、特定の技術など
- ・ 協力分野に要する時間
- ・ 特定の活動の短期的な成果と、プログラム全体の成果

上記の情報は、将来の協力提言のための重要な基礎になるものであり、FCMはこの提案を、初年度の活動の重要な成果とみなしている。

評価報告書

初年度の成果は、双方の都市とFCM国際局において評価される。双方のコーディネーターは、活動と成果について合同報告書を作成し、FCM国際局に提出する。成果を図るための指標は次の通りである。

- ・ 測定または記述できる変化が生まれていること
- ・ 双方の都市間の効果的なコミュニケーションと取り組み
- ・ 女性の効果的な参加
- ・ 相手側都市とその課題を完全に理解し、それが今後の協力の提言と実施計画に反映されているか
- ・ 提携関係に対する双方の都市住民の関心と支持

また、初年度の報告書には、合意書にある課題の解決に、このプログラムによる技術交流がいかにかに役立ったかについて記載する。提携関係は、期待された成果が出ない場合や、双方の都市が互いにマッチしていないと判断した場合には、1年後に終了する。

2.2年、3年め以降の活動

2年、3年め以降は、初年度の活動が成果をあげたとしている報告書の中から、継続する案件を決定する。

実施計画書の再提出

カナダ側の都市は、実施計画書をFCMに再提出し、FCM国際局が、活動の継続を決定する。一般的には、協力内容と長期的な成果目標等に変更はない。変更する場合には、双方の都市とFCM国際局が合意する必要がある。なお、計画書には次の事項が必要である。

- ・ 協力の分野と理念
- ・ 活動内容
- ・ 活動実施の手法
- ・ 短期と長期の成果目標
- ・ 成果の指標
- ・ プログラム評価方法

・活動日程と予算

必要経費等

技術交流は、年間5～6人程度であり、必要な場合は、モニタリング関係者を派遣する。
 なお、評価関係者は最終年に1人派遣されるのみである。

国によっては、研修、少額の機材、技術交流にかかわる活動に関して、地域の団体との共同活動
 に対しても助成される。FCM国際局の中の当該プログラム担当者が、この助成資格を検討する。

技術交流活動の例

- ・行政の構造や運営、権限についての調査
- ・優先課題と取り組みについての理解を深める
- ・持続的で的確な解決に向かっての共同作業
- ・課題解決のために、関連地方自治体や団体等と話し合う
- ・必要な技術と知識を適用する

評価

実施計画書には、短期・長期の成果を記入しなければならない。短期的成果は、特定の活動のみ
 を対象とし、長期的成果はプログラム終了時まで達成されるよう努められる。行政運営や統治に
 関する長期的な成果の例は、以下の通りである。

- ・行政の運営手順や行政サービス効果の改善
- ・地方議会と行政との間の関係の強化
- ・行政、地域、民間の対話と連携
- ・行政、議会、行政運営に対する信頼性の改善
- ・行政の管理部門と政府の能力向上
- ・より民主的で、また地域住民に対して説明可能な行政の手順や手法

なお、上記は参考指標であり、計画書には、双方の都市が特有の問題を解決するために各協力分
 野の課題に対して、活動をどのように実施していくかについて記載する。またプログラムの成果測
 定のための指標を含まなければならない。

モニタリングと評価

プログラムが成功するために、途上国側のコーディネーターは、技術交流のための人員を活動の
 変更内容やプログラム成果の記述を改善する場合にモニターとして受け入れる場合がある。

なお、プログラムの総合的な成果は、計画書にある基準に従って、双方の都市が評価する。コー
 ディネーターは、進捗状況に従ってモニターし、また最終年の提携活動の評価を共同で実施する。カ
 ナダ側コーディネーター、または活動に参加する職員が、相手側都市を訪問して、提携の成果を評
 価するために、相手側の都市のコーディネーターやプログラム参加者と共同作業を行う。この評価
 に基づいて、双方の都市は関係を継続するかどうかを決める。

双方のコーディネーターの評価報告書から、FCM国際局は提携関係の進捗状況をモニターし、成
 果を評価し、モニターと評価にかかわる詳しい情報を提供して、プログラムの成功を促進する。こ
 の評価過程によって、FCM国際局は、FCMの全国理事会とCIDAに報告するための情報を収集する。

3.4年目以降

3年間の協力期間で、実質的な成果を出した都市は、更に2年間の協力延長の再申請ができる。こ
 の際の申請書は、3年間の協力活動の評価に基づいていなければならない。活動内容等は、2年目ま
 たは3年目と同様である。モニターと評価も同様に実施される。

出所：FCM International Office, Municipal Partnerships General Information.

(11) 結果重視管理(Result-based Management)

CIDAは、1995年に導入した結果重視管理の方針を受けて、プログラムの成果を短期的成果だけではなく、最終的な成果としてとらえることにしている。これによって、このプログラムの協力成果は、協力終了後も有効活用できるか否かという点までも、評価の対象にした^{注62}。

この結果重視管理の方針^{注63}に従って、FCMはプログラムに参加するすべての都市に、協力内容の合意、またモニターや評価の際には、次の表現語彙を論理的に整理して使うように勧めている。

- ・ 活 動：合意書に基づいて終了する交流と提携支援活動。
(例)環境アセスメント、コンピューターの導入、個人研修など。
- ・ 短期的成果：提携都市活動による短期間の変化と効果。
(例)・研修の成果にして、コンピューターを自信を持って利用できること。
・電気入力による記録、議会の創設、入札の条件と基準の設立。
- ・ 長期的成果：プログラムの期間終了までに達成し、終了後も残るように当初から企画していたか、また予測しなかった変化をさす。

また、プログラム計画時に、双方の都市は活動の結果を測定して記述する指標(Indicators)に同意しなければならない。一般的に指標は、明確で簡潔、また提携関係の全期間に有効とされる。指標は、量的(具体的な結果を測定)、質的(姿勢、手法、条件の変化)いずれも対象となる。

注62 CIDAの結果重視管理の方針は、無報酬活動に見合う人道援助的な側面のある自治体間協力には必ずしもなじまないという見解が、FCMでの聞き取り調査の際聴かれた。これは、途上国への支援を任務とするCIDAとそうではない地方自治体のの違いに依拠するプログラムの達成目標の認識の差異であると考えられる。

注63 詳細については CIDA Performance Review Branch(1999a), CIDA Performance Review Branch(1999b)を参照。

3 - 7 カナダ国カンループ市の国際協力活動

ここでは、前節で紹介したCIDA及びFCMが実施している「自治体パートナーシップ・プログラム」に参加し、フィリピン国パコロド市との協力事業に取り組んでいるカナダのブリティッシュ・コロンビア州にあるカンループ市の協力活動について概観する。

(1) カナダの地方自治制度

カナダは10の州と2つの連邦直轄領を持つ連邦制国家である。地方行政制度は、憲法において州の専属的機能の一つとして規定され、各州の地方制度も列挙されている。従って地方制度のあり方を決めるのは、州政府であり、州によってかなりの相違が見られる。各州における地方行政制度はそれぞれの地域における人口や自然条件のみならず、植民の年代や移入民の出身地に大きく影響されている。

およそ4,400に及ぶ地方行政単位の編成方式は、オンタリオ及びケベック両州で広域的単位(カウンティ)と基礎的単位からなる二段階制が採られているが、その他の州では、おおむね一段階制が採られている。

基礎的行政単位は、概括的には都市的自治体と農村的自治体に大別される^{注64}。都市的自治体に与えられる権能の内容は、州法によって決められる。ごく一般的には、道路、橋梁、上下水道、公衆保健衛生、レクリエーション、農林漁業、警察、消防、教育、病院、社会福祉、住宅、市街地再開発等々の分野にわたっている。

また、各行政体の首長は公選によって選ばれるが、首長は議会のメンバーにもなり、議長としての任務を負う一方、政治的リーダーとして、政策を提唱し行政執行の総合調整にあたり、儀式などに際して地方自治体を代表する。

行政機構の構成は、主に4つに類型されるが、最も一般的に採用されているのは、議会委員会(Council-Committee)方式である。議会には行政分野に対応して常任委員会(Standing Committees)が設置され、委員会が、事務組織を指揮し具体的行政執行にあたる。

なお、連邦政府による地方自治体への直接的関与は、原則的に排除されている。これに対し、州政府による州内地方自治体へのコントロールは、かなり強いものである。地方自治体の活動は、州法が明示する許容範囲を超えてはならないとする「越権行為」の法理が、英国と同様、カナダでも地方自治体の自由を制約している。

地方自治体行政に対する、公選の住民代表(議員)以外の人々の影響力は、米国ほどではないが、かなり大きいと見られ、圧力団体、各種民間調査研究機関、新聞などジャーナリズムの果たす役割が重視されている。また、住民自身の地方自治体行政への関与の程度も、米国同様、ヨーロッパ諸国より大きなものと評されている。

(2) カンループ市の概要

カンループ市は、ブリティッシュ・コロンビア州の南方内陸部の中ほど、バンクーバー市から約200kmの所に位置する。人口は約8万1,000人、主な就労先は公共機関、林業、鉱業、観光業などである。カンループ市は「ブリティッシュ・コロンビア州のトーナメントのメッカ」として知られ、アイス

注64 山下茂、谷聖美、川村毅(1992)p.114.

ホッケー、サッカー、バスケットボール、野球、スローピッチ、バレーボール、スカッシュ、カーリングなど、列挙するに事欠かないほど数多くのスポーツのトーナメントやスポーツ関連行事を主催しており、更には地域の保健医療、司法及び金融の中心地でもある。同市の経済は昔から農業と鉄道事業が基盤となっているが、最近では林業、鉱業及び流通分野の台頭も見られる。カンループ周辺は北米屈指の牛の大放牧場や銅山採掘地でもある。

(3) 事業概要

カンループ市のフィリピンへの協力活動は、1994年にレクリエーション(地域の公園や運動場・遊び場など)、都市計画、職員のコンピューター使用能力開発の分野を中心として開始された。1997年には、職員の最新コンピューター・システム使用能力の促進を目的とした、総合人事情報システム「バージョン1.0ユーザー・マニュアル」が作成された。さらに、1998年初頭には、様々なバラングイの人々に対して3つのレクリエーション施設が提供された。施設には子どもの遊び場、スポーツ施設、多目的センター、囲い(フェンス)があり、景観も楽しめるようになっている。

(4) 協力事業の開始経緯

カンループ市は、1988年にFCMが「Africa 2000」の事業を始めたときに参加した12のカナダの都市の一つで、ザンビアのルサカ市がパートナーになったが、上手くいかず、ほかのパートナーを探していた。1990年にフィリピンがプログラムの対象に加わったことに伴い、マニラのカナダ大使館とCIDAが作成したパートナーの候補都市リストの中から、ニーズやアクセスを考慮してカンループ市とバコロド市の提携が決定した。

(5) 対象地域の選定

事業対象地域の選定は、1年目の「協力分野特定ミッション」及び「確認ミッション」により行われた。

その後、バコロド市が推薦した市内の7つのバラングイをカンループ市側のミッションが訪問し、案件の分野により、人口規模、土地利用、市民のコミットメントの観点から3つのバラングイを選定した。廃棄物処理を協力内容とした第2フェーズでは、リーダーシップのあるバラングイを選び、周辺バラングイのモデルとなるよう波及効果を狙った。公園整備では、最貧困のバラングイを選定した。(表3-12 プログラム申請書(抜粋)参照。)

(6) 事業運営

事業の運営は双方の担当者が中心となって進めた。カンループ市は、助役補佐(エンジニア)が担当者になった。(具体的な活動については、表3-13参照。)

(7) 評価

評価は、双方の地方自治体、FCM及びCIDAによって行われる。カンループ市作成の評価報告書は表3-14であるが、FCMによる評価(表3-15)は第3者に委託されて行われた。

表3 - 12 カンループ市とバコロド市による自治体パートナーシップ・プログラム申請書(抜粋)

1. 1994年9月調印の議定書より
 「カンループ市とバコロド市は、カナダ地方自治体連合とその自治体パートナーシップ・プログラムを通して今後3年にわたり以下の分野について協力活動に従事する。」
 (1) 公園とレクリエーション施設の整備
 (2) 情報処理コンピューター化

2. 1995年3月策定の2年間(1995年5月～1997年2月)の活動のプロポーザル^{注65}より
 (1) 公園とレクリエーション施設の整備について
 ・1年目の活動計画
 1995年5～10月：用地の整備(バコロド市)及び機材購入(カンループ市)
 1995年11月*：カンループ市公園整備技術者と土地利用計画担当者がバコロド市へ
 ・2年目の活動計画
 1996年6月*：バコロド市のエンジニアとバランガイ長、議会の財政委員会委員が、公園整備維持にかかる政策、手続、管理方法、財務管理などについて研修にカンループ市へ
 (2) 人事管理情報のコンピューター処理化について
 ・1年目の活動計画
 1995年4～10月：人事管理情報のデータベースとプロトタイプを準備(バコロド市)
 1995年4月：機材及びソフトウェアの購入(バコロド市)
 1995年6月：人事担当者3名がマニラにてコンピューター研修(バコロド市)
 1995年8月*：バコロド市からカンループ市へ物資管理調達研修の技術交流
 1995年10月*：カンループ市からデータベースデザイン・システム分析指導
 1995年11月～：システムのプログラミング(バコロド市)
 1996年3月
 1996年1月：機材及びソフトウェアの購入(バコロド市)
 ・2年目の活動計画
 1996年4月*：カンループ市からシステム分析指導の技術交流
 1996年4月*：バコロド市からファイリングアプリケーションの利用について研修
 1996年4～12月：プログラムの組立・試行及び実施(バコロド市)
 1996年8月：GSO用機材とソフトウェア購入(バコロド市)
 1996年9月：マニラにてGSO研修(バコロド市)
 1997年2月*：カンループ市からプログラムのモニタリング及びフォローアップ

注：*マークは出張を意味する。

(3) 事業予算見積総額

技術交流にかかる旅費	A	B	合計
1年目	\$ 10,820(2人×20日)	\$ 12,150(1人×20日×2回)	\$ 22,970
2年目	\$ 12,640(2人×20日)	\$ 17,575(1人×20日×3回)	\$ 30,215
評価調査			\$ 5,500
パートナーシップサポート資金			
機材	\$ 10,000	\$ 10,000	\$ 20,000
総合計(FCM出資)	\$ 33,460	\$ 39,725	\$ 78,685
バコロド市出資見積額	\$ 66,200	\$ 58,400	\$ 124,600

(バコロド市の予算項目は主に、コンピューター機材及び公園整備に必要な機材の購入費であり、財源は、市長室観光予算、開発予算、議会予算である。)

出所：City of Kamloops(1999)。

注65 協力分野別にプロポーザルを用意する。行動計画には具体的に誰が何を行うかも記す。また、行動計画の他に、拝啓、濃くて来、成功の条件・制限、期待される結果、モニタリングの方法、評価の方法を記述する。予算見積も細かく項目立てする。

表3 - 13 カンルーブ市とバコロド市による自治体パートナーシップ・プログラムの活動の記録

実施年月日	人の移動の方向 カンルーブ/バコロド	参加者	活動内容
1994年 4月16-23日	→	カンルーブ市長と助役補佐(事業担当者)	議定書作成に向け、今後2年間の協力分野等について協議
9月	←	バコロド副市長と市議会議員2名と内務・自治省から1名	1年目の活動について議定書に調印
1995年 1月	→	カンルーブ市情報サービス・マネージャーと公園整備課長	
2月	←	バコロド市プランナーと情報システム技術者	
8、9月	←	バコロド市サービス供給オフィサー、議員、人事開発委員会議長	
9月	←	バコロド市長	
11月	→	カンルーブ市開発サービス課長、システム・マネージャー、公園整備マネージャー	
1996年 2月	→	カンルーブ市議員と助役補佐	
4月	←	バコロド市人事管理オフィサーとエンジニア	1年めの活動評価及び事業継続の可能性を調査 フィリピン地方自治体環境条例 評価フォローアップ
5月	→	カンルーブ市システム・マネージャー	
6月	←	バコロド市副市長	
10月	→	カンルーブ市助役	
1997年 2月	→	カンルーブ市	
3月	←	バコロド市議員と balan 長	
10月	→(チェンマイ)	カンルーブ市議員と助役	第2フェーズ(2年目)の活動分野について事前調査 FCM 東南アジア・パートナーシップのワーク ショップ(タイ国チェンマイ市)に参加 フィリピン地方自治体環境条例事業に関し、マニラ へ
12月	→(マニラ)	カンルーブ市助役補佐	
1998年 1、2月	→	カンルーブ市	
4月	→	カンルーブ市助役補佐、公園整備マネージャー	第2フェーズ(2年目)の事業についての調整
1999年 4月	→	多数	新規事業「女性を取り巻く社会問題」でワーク ショップをバコロドで開催

* 横線は会計年度の区切りを表す。

出所：FCM International Office (1998).

表3 - 14 カンループ市とバコロド市との国際協力活動の詳細

(1) 開始からのミッションの派遣			
・ 1994年4月から1998年3月まで		13回	
(2) FCMを通じたCIDAの貢献			
<会計年度>	<相互交流>	<支援基金>	<合計>
1993/94	\$ 3,800.00	\$ 0.00	\$ 3,800.00
1994/95	\$ 30,977.84	\$ 0.00	\$ 30,977.84
1995/96	\$ 39,647.98	\$ 20,000.00	\$ 59,647.98
1996/97	\$ 967.00	\$ 0.00	\$ 967.00
1997/98	\$ 15,479.00	\$ 0.00	\$ 15,479.00
1998/99	\$ 15,172.00	\$ 0.00	\$ 15,172.00
(合計)	\$ 105,323.82	\$ 20,000.00	\$ 125,323.82
(3) 事業成果			
1) 目標			
職員のコンピューター操作能力開発及び物資取り扱い			
* レクリエーションに関するデータベース・デザインや階層的分析、デザイン(設計)及びシステム運営の基本をスタッフにトレーニングする。			
* 近代的なコンピューター・テクノロジー運営を適宜に計画し、またその理解を得る。			
* システム運営委員会を設け、様々な分野に所属するスタッフがコンピューター操作能力開発のプロセスに参画及びモニターができるようにし、かつ地方自治体幹部もその基準規格の実施に参与する。			
* 新規に開発された人事用コンピューターシステムで職員情報の管理及び分析を実施する。			
地域の公園及び運動場・遊び場			
* 土地利用計画における新しい知識を習得する。			
* 3つのレクリエーション施設を開発する。これには、立案プロセス、用地設定、近隣村落(バランガイ)のリーダー達との管理・営繕に係る合意(の取り付け)、建築規制・土地利用区分関連条例の議会承認、建築、施行などの業務を含む。またこれらの施設は他市町の施設開発のモデルとなるべきものとする。			
* プロジェクト地域内のレクリエーション施設用に営繕事業計画を開発する。			
* 新規建築規制・土地利用区分関連条例への準備として、既存の土地利用計画の見直しをする。			
地域団体			
* 両市の間で女性問題プログラム設立のためのニーズを調査し、その実現の可能性を決定、行動計画を提案する。			
2) 実績			
パートナーシップ			
* 両都市間において、市レベル及び個人レベルでの良好な関係が構築された。			
* バコロド市長や市議会議員に、「自治体パートナーシップ・プログラム(MPP)」及びその有益性に対する見解の一致が見られるようになった。市議会もこのプログラムの全面的支援を承認する決議を通し、支持している。			
* 現地テレビ局よりカンループ市の観光案内ビデオを放映し、フィリピン国民のMPPに対する認識を喚起した。また、ラジオ・テレビ取材も受けた。			
* 技術交換の訪問中、カンループ市の参加者が現地大学に招へいされスピーチを行った。			
* 市役所内の助役公室付近に情報交換のためのスペースが設置され、パートナーシップの存在が助長された。			
都市計画			
* 都市計画プロセスにおける市民との公開協議と地域参加が、下記の要領で実施かつ改善された。			
カナダ側の提案を基に、シティ・プラザ開発計画を改善した。			
村落(バランガイ)のリーダー及びその住民、バコロド市職員及び市の代表者による会合を設け、バランガイの公園開発を協議した。			
バコロド市と3つのバランガイの間に公園/運動場・遊び場の運営と営繕に関する覚書の草案を作成した。			
将来の公園計画・開発事業に係る方針設定を目的として、市長公室に(GSO部長、NGO及び建築家で構成される)特別公園委員会を設置した。			
1996年1月26日、バコロド市開発委員会に対し最新の市の土地利用計画を発表した。			
公園及びレクリエーション			
* 3つのバランガイに居住する市民は、開発されたレクリエーション施設を利用することができ、これに伴い市当局とこれらの村落の委員会は共有財産(例、市の公園)の営繕に関して共同責任を取り、積極的に関与する。			
市職員1名が、カナダから輸出される運動場・遊び場の設備・用具類の輸入に発生する通関書類、船積み、関税免除などの輸入規定に関する知識を習得した。			

運動場・遊び場開発、特に安全対策・安全設計に対する新しい理解(例、運動場・遊び場の設備・用具類が設置してある所にはセメントでなく砂を敷き、そこで遊ぶ子どもが落下した際の怪我を最小限に止める施策を取る)が得られた。

5名のバラングイ住人を短期採用した(ハンドウマンの用地準備作業用)。

公園建設完成に伴い、運営と営繕を行うバラングイに正式に引き継いだ。

- * プーロック川岸から開発プロジェクトの対象地域として再査定の要求が出されたなど、バラングイ・レベルで他の開発用活動が開始された。

職員：コンピューター操作能力開発

- * 地方自治体幹部、職員ともに当初は若干の気乗り薄の感があったものの、のちには双方ともコンピューター操作能力の有益性を認識し、職員はこの新しい技術に積極的に取り組み、習得の意欲をみせ、市当局全体に拡張して行きたい意欲を持っている。

カンルーブ市より技術交換で派遣された技術者が、コンピューター・プログラムに対する知識を習得した。バコロド市職員がコンピューター応用に関する新知識を習得した。

人事部に所属する12名の職員全員がコンピューター・トレーニングを受けた。

人事用データベースとして使用するMITCSプログラムを現在作成中。

2名のプログラム参加者(人事より1名、MITCSより1名)がコンピューターのエキスパートとなり、他部門からも質問を受けるようになった。

人事データの収集・検索などの所要時間が、以前は手作業でほぼ丸1日かかっていたものが大幅に削減され1時間となった。

人事情報システム「バージョン1.0ユーザー・マニュアル」が市役所内で作成され、担当職員のシステム利用に役立っている。

自動人事情報システム(33モジュールで機能構成)の導入により、部門間及び庁・局間の連絡業務がコンピューターでの出力が可能となった(1997年)。

1997年に、市役所の全部門へのコンピューター導入を監督する目的で、バコロド市情報運営委員会が設立された。

物資取り扱い

- * バコロド市の物資処理機能の合理化により、職員の処理能力の改善、それに伴う時間及び経費が削減された。入札システムの合理化(月ベースから四半期ベースへ)、時間削減(年間約2か月)及び物資削減(用紙など)が成された。

「入札にかかわる要綱」で規定されていた承認署名者名の削減(14名の署名から7名へ、50%削減)とそれに係る時間50%削減(2か月から1か月)により、物資調達処理能力が改善された。

物資調達と在庫準備品目のコンピューター化に対する指導を行った。

統治

- * 知識の増加に伴い、両国の行政構造、市政運営、行政の力量及び統治方法や取り組み方に関する差の理解が得られた。

自治体パートナーシップ・プログラム(MPP)により部門内の情報連絡ネットワーク、協力・共同体制が構築された(例：GSOと人事、立案部門とMITCS)。

自治体国際協力委員会(MIC)が設立された。

カムルーブ市の例をもとに、部門長とその部下が毎月1度行われる業務員会で討議できるようにし、より多くの話し合いが持たれるようになった。

部門長と議員との関係が強化された。

カンルーブ市のモデルを基に、バコロド市の組織簡略化を検討中(重複部門を合わせてバコロド市の部門数は23、カンルーブ市は5部門)。

カンルーブ市の運営メカニズムを、バコロド市でも記録見直しのものに採用した。

例：環境関連レポート、交通事情レポート、身体障害者外出支援条例(Disability Accessibility Act)。

部門間ネットワークの構築：コンピューター化がもたらす部門間のコミュニケーションの改善。

- * 発展成長への要となる民主的プロセスの重要性が認識された。

地域団体

- * 1999年4月開催予定の女性セミナーを通じて女性問題を支援した。

成功要因

- * 両市から積極的な参画及び支援があった。
- * プログラムに対する準備作業が適宜なされ、またその理解も得られた。
- * 現地のコーディネーション担当者の統率力と管理方法が優れていた。
- * コンピューター導入に対し当初若干の抵抗が見られたものの、次の事柄がそれを払拭した(1997)。タイプライターを誰も使用しなくなったため、あるタイプライターに「売ります」の札が付いていた。

問題要因

- * 職員の85%がこのプログラムを支持するものの、残りのGSO職員15%が失職を心配してコンピューター化に抵抗している。

出所：City of Kamloops (1999)。

表3 - 15 1996年度末にFCMにより行われた事業評価(抜粋)

<p>3.1.4 観察、コメント、及び提案</p> <p>バコロド市側の参加者はカンループ市との事業について非常に熱心であり、また評価過程では、大変協力的であった。カンループ市とのパートナー事業は、2つの協力分野(公園整備、情報コンピューター処理)ともに進行に遅れが生じているものの、進行状況は良好である。</p> <p>公園整備における協力については、申請書で特定されている目的は「バコロド市がニーズ アセスメントを行い3つの公園開発の事前計画作成を支援する」のみである。しかし、具体的な活動として「公園整備」が明記されている。公園整備は企画書に沿って1つしか進んでいない。この公園整備は完了が間近であるが、利用地がカンループ市からのエンジニア派遣より前に用意されていなかった。</p> <p>情報コンピューター処理では、入札過程で手間取りコンピューターの購入が遅れた。パートナー事業のために優先的に処理が行われるようになったため、今後の過程ではこのような事態は改善されるであろう。研修に関して、申請書では「6名のスタッフがデータベース・デザインとシステム分析の技能を習得する」とあるが、実際には1~2名のみしか技能を習得しておられない。また、バコロド市側のこの事項の管理者は契約社員であるため、持続性が心配されるが、人事課内でコンピューター研修が行われており、これにより、持続性が高められる。</p> <p>このパートナー事業には、女性も積極的に参画しているが、そのことがバコロド市の女性への事業のインパクトを計る基準として正確ではない。</p> <p>バコロド市はこのパートナーシップ事業に強いコミットメントをもって取り組んでおり、特にコンピューター機材購入や公園整備に必要なマンパワーにかかる費用の投入に表れている。バコロド市により提出されている報告書から、事業の目的や期待される結果がどのようにひとつひとつの活動に結びついているかを総合的に把握していることがわかる。</p> <p>提案</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. パートナー事業のタイム・スケジュールと、バコロド市の行政の事務処理の速度を考慮すると、3つの公園を整備する計画には無理があったと思われる。今後このような協力分野では1つの公園整備に集中するほうが賢明である。 2. 技術研修(指導)の期間に計画されている活動が実施されないことは、事業参加者にとっては相当のフラストレーションであり、また投入予算も無駄になる。将来事業が遅れるような事態(公園整備利用地の確保)になったならば、研修(Technical Exchange)を延期するべきである。 3. WIDの現地インパクト・アセスメントやモニタリングを実施する際には、地元の女性NGO団体を参加させるべきである。 <ul style="list-style-type: none"> <成功要因> <ul style="list-style-type: none"> ・双方の町において政治家の参加と支持があった ・プログラムを理解し事前準備が周到であった。 ・事業担当者がリーダーシップを発揮した。 ・事業関係の取り組みの姿勢(Commitment) ・コンピューター情報処理の対象を途中から、計画段階よりも絞り込んだ。 <問題点など> <ul style="list-style-type: none"> ・行政の事務処理が遅い。 ・公園整備に関しバコロド市側の役割分担が明確でなく、維持管理を担当する人材が足りない。 ・3つの公園整備を完了させるには資金が不足している。 ・人事課でコンピューターを配置する物理的な空間が足りない。(事務所拡張の計画あり) ・このパートナーシップ事業がバコロド市にとって特にメリットがないというマスコミの見解。(メリットは伝統的に外国から寄付される金銭であったり建造物であると認識されている。オピニオンメーカーは特にカナダへ行った地方自治体職員や政治家を批判している。 ・バコロド市では、出張の手配に1~3月かかる。

出所：Price, C., (1996)p.25-26.

(8) 事業の教訓

ここではカンループ市が事業の経過を振り返って分析した、事業の成功要因と問題点についてカンループ市での聞き取り調査の結果を中心にまとめる。

事業の成功要因

- ・ 国際協力を意欲的なリーダーの存在と、市議会の同意。職業上の利点は少ないかもしれないが、個人レベルでは有益。またプログラム制度面でのアドバンテージとして、市の税金の不使用、市職員の日常業務に支障をきたさない、市長などの公選の政治家が初回訪問の際に参加することで危機管理体制を整備しておくことが重要だった。
- ・ 事業の円滑な運営には、強力な議員の貢献が欠かせない。バゴロド市の場合、ある女性議員とそのアシスタントの協力が大きい。
- ・ バゴロド市は案件を気に入って、追加の予算措置を行っている。
- ・ CIDA 現地事務所による研修は、CIDA 本部での派遣前研修より有意義であった。

困難であった点

- ・ フィリピンは政治的な権力関係が流動的であり、事業を進めていくのは容易ではない。初めころは、市とその下部行政単位の balan-gay の間で政党間の対立があることを知らず、政治的に中立の立場を保持できず、プログラムの進行を難しくした。
- ・ balan-gay のキャプテンからのプロポーザルの承諾も、市長が選挙で交代し拒否されるという事態になった。また、プログラムの期間中に3回市長が交代し、関係を構築するのが困難であった。
- ・ 初回の訪問で、プロジェクト・コーディネーターが公選の役人と会談した際に購入依頼のリストを渡され、カンループ市はドナーではなくパートナーであることを理解してもらう必要があった。
- ・ 双方の市が共同で作成する事業プロポーザルについて、相手側が事業管理能力を過大見積りしスコープを広げようとしたのに対し、カンループ市は確実に達成可能な範囲にするよう説得するのに苦労した。また、議会の承認を得ることも必須条件だと説明する必要があった。
- ・ 市長はカナダへの無料の旅行を好む傾向にあったが、事業に対する要望も聞き入れる必要があった。

(9) 1999年4月からの新規事業「女性をとりまく社会問題」について

上述の事業を進める中で、バゴロド市側に標記分野でのニーズがあることが発見され、FCMに提案書が出され、認可された。(目的、及び内容については、表3-16を参照。)この事業についてカンループ市の意見は以下の通りである。

- ・ インフラの問題と違って社会問題への対処であり、難しいテーマである。これまでの関係で主体的に持ち上がったテーマであることから、ニーズに密着した案件であるといえる。市からFCMに申請したところ、積極的な支援を得た。(ミッションへのFCM 職員の参加や資金の追加等)
- ・ バゴロド市長自身はこの案件にあまり熱心ではないが、政党間の対立を問わないテーマであり、公園整備の事業より進めやすい。
- ・ 市の権限範囲におさまる主旨ではないことから、コミュニティ、州政府、連邦政府系の団体に

呼びかけ、カンループ市は調整役に回っている。(州知事からも5,000カナダドルの寄付があった。)

(10) FCM及びCIDAとの関係について^{注66}

- ・ FCMからの事業の運営の速度や手法に関する助言は保守的で、報告義務も詳細だが、その堅実性が成功をもたらした。しかし、いったん事業が流れに乗ったら直接CIDAと連絡できるようであれば効率的になることも多い。FCMのスクリーニング機能はCIDAにとっては不可欠であろう。
- ・ FCMと定期的な会談を持ち、随時相談できるようにしてもらいたい。現在のところ、評価しか対話の手段がない。
- ・ 国内の開発問題と海外活動のバランスは、FCMの総会でも論点になる。このプログラムは連邦政府の予算であるため、議会に対し説明しやすい。実際には市長や市議会が決定することであり、海外活動のあり方についての規程など形式はない。
- ・ CIDA/FCMによる「自治体パートナーシップ・プログラム」に参画した利点は、自分たちの享受している恩恵の再認識、人を助ける喜び・誇りといった関与した個人レベルの利点に加え、市役所内の課を越えた協力パイプが形成されたことがあげられる。

(11) その他の特徴

- ・ カンループ市とパコロド市は、人口規模や風土、産業などにおいて、共通点がありません。
- ・ 事業は2年の計画であったが、実質4-5年にわたっている。
- ・ 旅費は7回分で見積もっていたが、実質は倍以上の回数の調査訪問が行われた。
- ・ 事業進捗の遅れや計画のずれが大きいかかわらず、双方の都市の事業へのコミットメントは強いことが、レポートでの報告内容や聞き取り調査からうかがえる。

注66 1999年4月1日 カンループ市での聞き取り調査より。

表3 - 16 新規事業「女性をとりまく社会問題」の概要

<p>このプロポーザルは、1999年4月にカンループ市で開催予定の「女性トレーナーのための研修会議」についての企画書であり、会議では、家庭内暴力や問題を抱える独身女性のためのコミュニティー・ヘルスケアに焦点をあて、対応策を探るものである。</p> <p>(1) 背景</p> <p>1995年にバコロド市政府は、女性への暴力などに関連したアドボカシー活動を行っている女性グループからの提案を受けて、女性と子供のシェルターを設立した。シェルターはバコロド市内のNGOにより運営されており、また中央政府機関の社会福祉開発省や国家警察女性局、市立保健所などの関係機関とも連携している。限られた財源と人事による活動の一方で需要が増加し、より効果的な対応策としてコミュニティー・ベースのアプローチへの方向転換が必要となった。</p> <p>バコロド市では、若年層の女性の間での妊娠や社会的疾病が深刻化しているが、社会的宗教的理由から適格な保護がさしのべられていないのが現状である。そこで、バコロド市内の人口4,700人余りの第3バラングイ施設を創り、ヘルス・プロフェッショナルを配置し支援をする。</p> <p>(2) 実施計画</p> <p>1999年4月19～23日のカンループ市の会議では、女性をとりまく課題に影響している現行の法律に注目し、犠牲者支援の緊急対処、公衆衛生やその施設について討論する。</p> <p>2000年3～4月にカンループ市から担当者を派遣し、進捗状況の把握、研修、フォローアップなどにあたる。</p> <p>(3) 参加者(フィリピン側)</p> <p>バコロド市ジェンダープログラム 社会福祉開発省ソーシャルワーカー フィリピン国家警察女性局 バコロド女性団体協議会 第3バラングイ長 ダウン基金 バコロド市保健局 等</p>

出所：カンループ市作成(1999年4月)「プロポーザル」抜粋

3 - 8 カナダ NGO 協議会(Canadian Council of International Cooperation : CCIC)

(1) 活動概要

CCICはカナダのNGOの連合組織で、NGO同士のネットワーク造りや、情報や研修機会の提供などを通して会員NGOの活動を支援している。また、各種調査研究活動を行い、NGOの代表としてCIDAやカナダ政府への政策提言やアドボカシー活動を行っており、特に1994年には、外交政策のレビューを行い、カナダ政府に政策提言を行った。また、貧困対策に関しては世界の貧困を軽減するための行動指針「10ポイントアジェンダ」^{注67}を通して、カナダNGO共通のキャンペーンを行っている。また、NGOとしての倫理基準をCCICが設定して、会員NGOの組織強化、NGOとしてのアカウンタビリティの強化を図る活動も実施している。

(2) 予算規模^{注68}(表3 - 17 参照)

1998年度の総収入は約260万カナダドルで、その内訳は、CIDAからの資金が約190万カナダドルで70%あまりを占める。会費からの収入が約27万カナダドル、事業収入が約17万カナダドルと続く。1997年度と比較すると、総収入は100万カナダドルほど減少しており、CIDAからの資金も50万カナダドルほど減っている。ただ、総収入に占めるCIDA資金の割合は高くなっており、自己資金調達率が下がったことがうかがえる。CCICは、資金源の多様化を促進するために、企業との新しい関係を模索するなどの動きを見せている^{注69}。

表3 - 17 CCIC 収入内訳 (単位：カナダドル)

	1998	1997
CCIC 事業	173,474	299,481
カナダ開発援助庁 CIDA	1,882,261	2,462,564
会費	265,241	271,412
管理・運営費	18,862	42,355
賃貸料	27,128	11,701
その他	79,348	84,556
カナダインドネシアフォーラム	132,658	469,070
合計	2,578,972	3,641,139

出所：CCIC(1997)p.8.

(3) 実施体制

CCICは100あまりのNGO並びに州/地域別のNGO協会が会員となっている。

協会の会員には、一般会員と準会員の2種類があり、準会員には総会での投票権が与えられない。

注67 10のテーマは、持続的開発、人権、公平な経済秩序、性的平等、子供の保護、平和構築、食糧確保、企業の社会環境責任、援助予算の持ち直し、市民参加。

注68 CCIC(1997)pp.7-8.及び1998年3月31日付けでの情報(カナダの予算年度は日本と同じく4月から3月。)

注69 CCIC(1996).

一般会員は4種類に分かれているが3種類は会費額によるもので、残る1種類は、州または地域別のNGO協会の枠になっている。理事会は22名からなっている。

3 - 9 カナダにおける援助実施機関と地方自治体との連携による国際協力

(1) 政策的類似性と実施における柔軟性

ここまでは、CIDAとカナダ地方自治体連合(FCM)との協力関係を中心に、地方自治体を含む市民社会との連携を重層的な観点から概観してきた。カナダにおける地方自治体及び市民社会とCIDAの連携による国際協力は、政策面で比較的に統一性が図られており、また、国際協力の実施の面において多様性が尊重され、比較的自由度が高いといえる。

(2) 開発援助の方向性の一致

CIDAは、政府開発援助の主要な目標に貧困削減をにかけているが、地方自治体や市民社会も人道的援助に関心が高く、双方が同じ方向を目指しているといえる。1994年に発表されたカナダの新外交政策^{注70}では、「政府開発援助の目的は、貧困を削減しより安全で公平な繁栄ある世界に資するため、途上国の持続的発展を支援する。」^{注71}としている。第一優先事項にベーシック・ヒューマン・ニーズをあげ、政府開発援助の25%までをこの事項に投資するとしている。また、CIDAの方針が投影されているFCMの「自治体パートナーシップ・プログラム(MPP)」も、「生活の質の向上」や「基本的な生活必需品へのアクセス」といった人道的目標を掲げている。

一方、地方自治体や市民社会も貧困削減が最も重要な途上国支援の分野であるとしている。DACのレポートが報告しているように、「カナダの一般市民の援助支援は、圧倒的に善意的で人道的な動機に根ざしている^{注72}。」例えば、CIDAとFCMのMPPに参加している都市の一つであるカンループ市では、困窮した境遇にある弱者を助けるといった社会正義が、動機の一つにあげられている。カナダNGO協議会(CCIQ)は、NGOの声をまとめる連合組織だが、地球規模的な貧困撲滅を訴え、最新のCIDAへの提言として「A Call to End Global Poverty : Renewing Canadian aid Policy and Practice」を1999年に発表した。貧困撲滅に焦点をあてた援助を推進するため、更なる努力が必要であるとしている。

カナダの援助実施機関であるCIDAと地方自治体・市民社会でみられる援助目的に関する意向の類似性は、支援の対象の選定にも影響する^{注73}。例えば、FCMのMPPIは、途上国のみを対象としており、アフリカ大陸とアジア地域の途上国が多い。また、特に社会的、歴史的に関連性があることが選定の理由ではないことも特徴としてある。カンループ市の場合、フィリピン系カナダ人の住民がいることは、事業の協力先のフィリピンのバコロド市とはなんら関係はない。

このように、地方自治体や市民社会と援助実施機関の方向性が大局的には類似している背景には、政治的、社会的な要因が関係しているが、地方自治体や市民の声がCIDAの援助政策に反映されていることが大きいと思われる。CIDAのMPPIは、1970年代にカナダ市民からの要望に応える形で確立さ

注70 CIDA (1994).

注71 *ibid.* p.42

注72 OECD (1998b) p.12.

注73 途上国も中でも、低所得国対象の援助を現在の55%から北欧諸国並の70%にすべきだとするNGOの声がある。CCIQ (1999) p.16.

れ、CIDAの発展とともに、パートナーもNGO、大学、協会・連合、そして地方自治体と拡大してきた。そのような過程で、CIDAは市民の要望を吸い上げるよう努め、対話を重ねつつ政策的合意を作る環境を整えてきた。さらに、CIDAは1993年に、「市民社会との対話の指針」をまた、1996年には「新しいパートナーシップのための枠組み」を策定し、パートナーシップのあり方の原則を示している。

(3) プログラム運営における柔軟性の尊重

このように、プログラム全体の政策的枠組みを固めている一方、個々のプログラムの運営に関しては多様性が尊重されている。例えば、FCMとのMPPについては、カナダ側のパートナー選定はFCMが裁量権を有しており^{注74}、財政についても管理費を含んでいるため、自由度は比較的高い。また、個々の事業の延長に関しても弾力的に対応されている。カンループ市の場合には、事業の内容について双方の協議で決定できる。また、自治体間協力の独自性を最大に活かす様々な工夫(短期間、政治家の参加など)があることもみてきた。

CIDAの様々なプログラムには、多様なパートナー^{注75}がFCMの他にも関与しているが、CIDAがこのプログラムを契約関係とは別に取り扱い、パートナーの多様な自律性を尊重し同時に支援する工夫を取り入れている点は注目に値する。CIDAは、先進国援助機関の中でもまれなパートナーシップ重視型の援助アプローチをとっている^{注76}。さらに、合意した目標を達成するため、パートナーの要望を反映することを基調にした手法を重要視し積極的に進めている。その経験から、パートナー関係は、リスク分担の合意、説明責任、意決定過程があつてこそ成り立つとしている^{注77}。つまり多様性を尊重することには、自己責任が付随していることが前提であるという認識が読みとれる。1996年に発表された「新しいパートナーシップのための枠組み」では、上記の3本の指針は、相互理解、説明責任、参加と対話といった広義的なとらえ方をしていることから、パートナーシップの変化がうかがえる。

FCMの事業の例でみたように、CIDAは政策的な統一性と多様なアクターによる運営の柔軟性の均衡を図り、FCMを含め市民社会との連携を行ってきているが、犠牲になっている側面がないわけではない。多様性を認めることは、一般的に事務的な非効率性を選択していることを意味し、また、政策的な統一性を維持するためには調整などに一層の努力が不可欠となることをはらむ^{注78}。

ただ、このケースでは都市レベルの地方自治体とCIDAとの仲介組織として、FCMが重要な役割を担っていることは見逃せない。地方自治体(Municipalities)の限られた経験を国際的な文脈で移転可能にする技術や運営方法などについて、FCMからのアドバイスは不可欠である。カンループ市は、FCMの堅実性がプログラムの成功を導いたと観察していた。また、FCMが地方自治体を代表する独立した機関であることから、地方自治体にとっては、対等な位置付けにあるという安心感があるであろう。一方、CIDAにとっては事務処理などをFCMに委託することで、効率的な運営が可能となる。双方の調整役を担うFCMは専門性を高める機会と同時に組織拡張につながるであろう。

注74 候補選定は、CIDAの現地事務所や大使館が行う。

注75 CIDAのパートナーは、国内と海外の双方の機関や団体、NGOなどを指す。

注76 DACレポートは、CIDAの民間組織との協力の範囲は、「カナダ援助プログラムの決定的な特徴」としている。

注77 CIDA(1993)。

注78 CIDAパートナーシップ・プログラムのマネジメントの側面における難点と援助の目標の曖昧化を指摘する声もある。OECD(1998)p.51。

(4) 海外の課題への結びつき方

ここまでは、カナダ国内のパートナー(地方自治体または市民社会)とCIDAによる国際協力の特徴を見てきたが、CIDAは途上国支援の課題を援助をとりまく国内の事情と結びつけるような取り組みを行っていることがわかる。ひとつの具体例として、ここで取りあげたCIDAの連携プログラムは、国内のパートナーのみではなく、途上国側のパートナーの事情を考慮している点があげられる。また、カナダODAの4つの指針である、明確な使命、パートナーシップの強化、効果の増幅、カナダ国民への結果報告、にも現れている。このような政府開発援助の取り組みをカナダ特有のものにしている背景には、CIDAを管轄するカナダ援助省の独立性とカナダの国際政治における中立的なmiddle powerとしての位置付けなどが関係していると思われるが、これらの因果関係については別の調査のテーマに委ねる。

第4章 アメリカにおける国民参加型の国際協力

4 - 1 米国開発庁(United States Agency for International Development : USAID)における地方自治体との連携

米国開発庁(以下、USAIDとする)^{注79}では、州政府や地方自治体との連携に関する情報は各事業部が掌握しており^{注80}、またそのような情報を一括して管轄する部局が設置されていないため^{注81}、州政府や地方自治体との連携やその実績の全体像を掴むのは極めて困難であった。

米国内の国際協力のアクターとの連携という範囲でいえば、連邦政府機関であるUSAIDは、州政府や地方自治体^{注82}よりもむしろPVO^{注83}との連携に力を入れている。その背景として、アメリカにおいて州政府の権限が大きいことや^{注84}、PVOが団体数や活動能力において成熟していること、またより効率的な援助事業運営の追求等が考えられる。

援助機関と地方自治体との連携の制度を考察する主旨の今回の調査では、行政関連の専門団体^{注85}であるPVOが、USAIDと州政府・地方自治体との仲介的な機能を担っているケースを中心に調査した。そのためここでは、USAIDがPVOと連携する大局的な枠組みについて、概観することとする。

4 - 1 - 1 USAID における PVO との連携に関する法律及び政策

USAIDとPVOとの連携について規程している法律はいくつもあるが、最も基本的な条項は、1962年の対外援助法(Foreign Assistance Act of 1962)の第123条(Section 123)である^{注86}。その中で、これらPVOの開発援助活動を支援するプログラムが認められている。

また、関連の政策については、「USAID Strategic Plan(1997年)」のほか、「PVO Policy Statement(1995年)」及び「Statement of Principles on Participatory Development(1993年)」などがあり、これらの文書よりUSAIDのPVOに対する姿勢について分析を試みる。

(1) USAID Strategic Plan 1997

この文書は、今後6カ年にわたる、USAIDの最終的な援助目標、援助重点分野、取り組みアプローチ等の援助戦略をまとめたものである。USAIDは、途上国や経済移行国の経済社会発展のための問題

注79 USAIDは、1961年11月に発足した。米国政府の開発援助(ODA)予算のうち65%あまりを担っており、グラントの供与と技術協力が、活動の柱になっている。その他のODA関係機関には、国務省、財務省、防衛省、農業省、Peace Coopなどがある。なお、USAIDは、これまで大統領直属の独立機関であったが、1998年の外務改革・再構築法により独自予算をもつ独立機関の地位は維持しつつも国務官に報告することが義務づけられた。

注80 例えば、人道援助支援局のなかのOffice of Private and Voluntary Cooperationが非営利団体の対応の中心窓口になっているが、各地域局など他の部局も直接的にPVOと協力している。

注81 Bureau for Policy and Program Coordinationが設置されているが、地方自治体との連携については把握していなかったことが、現地調査の際判明した。

注82 1980年代には米国内の都市連盟に姉妹都市活動を支援するグラントを提供していたが、1990年初頭に終了した。

注83 USAIDにおいてPVO(Private Voluntary Organization)は、NGO(Non-Governmental Organization)、CDO(Cooperative Development Organizations)を含めた意味で使われ、米国内の民間非営利団体(病院、教育機関、会員制の団体、民間企業など)全般を指す。

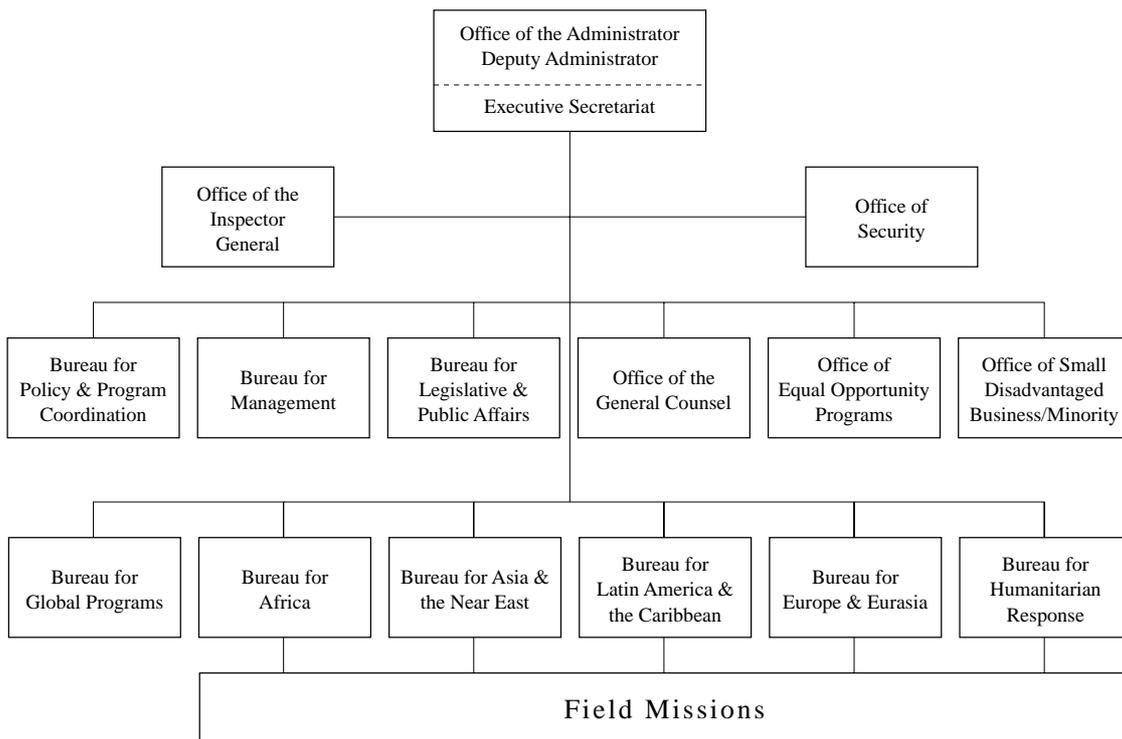
注84 連邦制の米国においては、「連邦は憲法によって委任されている権限のみを有し、委任されていない権限は特に禁止されていない限りすべて州(または人民)に留保されている。」(出所：金子善次郎(1977) p. 211.)

連邦憲法第1章第10条第1項は、州政府が外国と条約(treaty)、同盟(Alliance)、連合(Confederation)などを締結することを禁止しているが、州は連邦議会の承認を得ることを条件とする限り、外国政府との間において、盟約(Compact)を締結することはできるものとされている。また、連邦憲法第1章第1条第2項は、州はその検査法の執行のため絶対に必要である場合をのぞき、連邦議会の同意を得ずに輸入及び輸出に対して課税してはならないとしている。(*ibid.* p. 218.)

注85 International City/County Management Association、Council of State Governments など

注86 USAID Center for Development Information and Evaluation (1996).

図4 - 1 USAIDの組織図



出所：USAID ホームページ(www.usaid.gov/about/usaidchart.htm)

解決に向けた自助努力を支援することが、結果的に米国の国益に資することをめざして援助を行っており、世界的な危機に対処し、経済発展のための前提条件を整備することが、途上国のみならず米国の発展につながるとしている。特に、生活の質の向上を導く持続可能な開発は、当時者である途上国の政府及び人々の自発的な取り組みにより導かれるとしながら、状況によっては米国の思想や価値観を包含した行動主義的援助が持続的な開発を後押しするという見解を示している。また、USAIDの援助を成功させるには、援助受け入れ国や市民及び国際・他国援助機関の意向や取り組みなど外的影響要因を考慮することが重要であるという観点から、様々な援助関係者とパートナーシップを組み、協力するとしている^{注87}。

このような経済発展のための前提条件である援助の重点開発課題として、USAIDは、経済成長と農業開発、民主化とグッド・ガバナンス、人的資源開発、人口と保健衛生、環境保全、災害救援と紛争後の復興支援、の6点をあげており、米国の国益、方針、活動目標及び指標を示している。

(2) 1995 PVO Policy Statement (with US organization)^{注88}

この政策はUSAIDの非営利団体への支援スキーム(assistance instrument)を支えるものである。1995年に Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid(ACVFA)と USAID との連携により1982年版の政策の改訂版として作成された。

注87 USAIDの評価室(Evaluation Office in PPC/CDIE(bureau for Policy and Program Coordination, Center for Development Information and Evaluation))は、1998-1999年度の新規評価調査テーマとして「USAID and Durable Partnerships」に取り組んでいる。これは、USAIDがこれまで長期にわたり積極的に取り計らってきた米国内の民間団体・企業と途上国の関連組織のパートナーシップの効果を検証するものである。(USAID ホームページより。)

注88 この米国内NGOとの関係を示す政策とは別に、途上国のコミュニティー団体などと協調して問題解決にとりくむ方針や手法を取りまとめた「New Partnerships Initiative」が出版されている。

この政策の基本にある考え方は、米国の非営利団体との関係には特別 distinct な管理基準や事務手続きが適用されるべきであるとするものである。各支援スキームの適用方針のほかに、スキーム運営上におけるUSAID職員の役割、アクションプラン、事務的承認手続きの簡略化、提出書類などについても言及している。

なお、支援スキームの原則として以下の4つが明示されている。

支援スキームはPVO/NGOとの信頼に基づいているべきである。

USAIDとPVO/NGOとの関係の枠となるシステムや手続きは開発プログラムの目的達成を支援するものでなければならない。

過剰な書類提出などより、目標の達成と結果に最大の配慮を向ける。

プログラム運営の責任はPVO/NGOにあり、USAIDの役割は共同実施ではなく、適切な監督にある。

(3) Statement of Principles on Participatory Development, November 1993(for indigenous & US organizations)

この文書は、途上国と米国内双方の団体を対象に、USAIDのこれまでの経験から参加型開発の意義とあり方についての方向性を示している。このなかで、参加の定義については、経済・社会活動への広範なアクセスをめざす開発目標であると同時に、開発活動の内容決定と運営プロセスにおける手段である、としている。

基本的な政策としては10項目あげられているが、全般的には、一市民、特に社会的弱者の声を聞き、裨益者側の見解や視点を尊重し、そのためにUSAIDとの直接的な対話のメカニズムやフィードバックのチャンネルを構築することがうたわれている。具体的には(Participatory Rural Appraisal : PRA)^{注89}のような開発計画手法の活用や事務手続きの簡素化、結果重視のアプローチ、相互補完に基づく協同作業が挙げられている。また、参加型手法を導入する際の費用も現実的に検討するとしている。

4 - 1 - 2 PVOのためのプログラム

USAIDにおいては、PVOに専門的に対応するPrivate and Voluntary Cooperation(PVC)課が人道援助局内に設置されておりPVOに特化したプログラムを整備している。なお、このPVC課のプログラムに限らず、USAID本部の各部局及び海外現地事務所は、それぞれの裁量で、PVOなどの外部団体との関わり方を必要に応じて選ぶことができる。その関わり方は、「契約(contract)」、「助成(grant)」、「協調合意(cooperative agreements)」等の手法(implementation/funding instrument)の選択により異なり、幅広く連携協力の選択肢を有しているといえる。

なお、助成と協調合意の運用については、法令により規程されている^{注90}。これらの手法の違いとしては^{注91}、「契約」が、USAID及び連邦政府機関の直接的な利益のために物資や役務を取得であること

注89 評価・調査・計画を行うための参加型フィールド調査手法であり、この手法では、調査そのものが住民の積極的な開発への意欲を促すプロセスとしてとらえられる。(出所 : JICA 内部資料)

注90 以下の4つがある。 Foreign Assistance Act of 1961, as amended section 621 and 653(b)、 Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1977、 Office of Management and Budget's Guidance "Implementation of Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1977、 USAID Regulation entitled "Administration of Assistance Awards to US Non-Governmental Organizations"

注91 USAID ADS Chapter 303, Grants and Cooperative Agreement to Non-Governmental Organization .5.1 Use of Grants and Cooperative Agreements

に対し、「助成」及び「協調合意」は公益的な目的を支援・奨励するものである場合に採用されることとされている。さらに、助成と協調合意の違いについては、前者ではプログラム実施にあたって助成を受け取る側に自由な裁量が保障され、USAIDが深く関与することはない、とされている。

なお、「契約」を結ぶ場合は小規模の物資購入であることが多く、PVOやNGOに対しては「契約」はあまり使われていない。PVOにとって、「契約」は、高度に技術的であったり、活動内容の変更などに柔軟に対応できないことから最も扱いにくいとしている^{注92}。また、契約担当者と事業担当者の間で、どの手法にするか意見の不一致が生じた場合は、最終的な判断は調達部の管理者に委ねられる。

効果的な事業の実施や効果を導くためには、パートナーの選定段階が非常に重要であるという認識に基づき、USAIDは、法令では規程されていないものの、競争選定の方法を方針として取り入れている。ただし、事業の延長や、革新的な内容の事業、優れた技術や能力または外国と特別な関係を有している団体、5万ドル以下または一年未満の小規模事業などについては、例外が認められている。

具体的な選定過程については細かく規程されておりマニュアルとして整備されている^{注93}。しかし、各担当者の裁量が大きいため、実態としては「助成」や「協調合意」を選択する基準や運営方法などにばらつきがみられる^{注94}。

4 - 1 - 3 予算

USAIDの予算は、最近では表4 - 1の通り推移しているが、1998年の要求額が大きく落ち込んでいることは注目に値する。

表4 - 1 USAIDの予算推移(1995-1998年度)

(単位：1,000USドル)

1995年(実質)	1996年(実質)	1997年(概算)	1998年(要求)
6,949,384	5,583,571	7,081,257	6,400,255

注1) USAIDが所掌するODAプログラムのすべてを含む^{注95}。

出所：USAID(1998a)p.10 Table3

なお、USAIDの全体としての米国PVOへの支援のための予算は、1996年において約12億ドルであった。(表4 - 2参照)

注92 USAID ADS Chapter 304.5.1, Selection of Implementation Instruments

注93 「助成」及び「協調合意」を中心とした民間団体との協力事業の進め方については詳しくはUSAIDホームページ(www.info.usaid.gov/pubs/soucebook/usgov)で公開されている「Result-oriented Assistance : A USAID Sourcebook」を参照。

注94 USAID(1996)p.36.

注95 USAIDは米国のODA予算のうち、2国間援助にあたる開発援助(Development Aid)、経済支援基金(Economic Support Fund, 国務省と分掌)、災害援助(Diasaster Assistance)、及び贈与の食糧援助を担当している。

表4 - 2 USAID の PVO への支援内訳額

単位：USドル

		1996年	1997年
USAID Support	USAID Freight	2,789,266	6,696,673
	P.L. 480 Freight	78,529,922	88,102,057
	P.L. 480 Food	187,692,664	186,925,928
	USAID Grants	766,862,969	807,052,310
	USAID Contracts	212,842,635	232,381,240
合計		1,248,717,456	1,321,158,208

注1) 1996年の数字は、1997年10月現在で登録している424のPVOが対象。1997年は425のPVOが対象。

出所：USAID (1998b), (1999)。

4 - 2 USAID の地方自治体との連携事業

4 - 2 - 1 米国アジア環境パートナーシップ・プログラム - 州環境イニシアティブ (United States-Asia Environmental Partnership Program - State Environmental Initiatives : USAEP-SEI)

USAEP は、USAID がまとめ役となり多くの機関が関与している大規模な環境対策プログラムである。

ここではまず、多様なパートナーとの連携により実施されている「米国アジア環境パートナーシップ・プログラム(USAEP)」について概要を説明し、USAIDにおけるこのプログラムの位置付けを概観する。

その後、その中のサブ・プログラムの一つである、連邦政府と州政府の協力による「州環境イニシアティブ(USAEP-SEI)」を紹介する。実際の事業運営は、USAID から州政府協議会(Council of States Governments : CSG)に委託されているが、事業の流れについてもここで紹介する。

(1) USAEP の概要

1) 目的

「米国アジア環境パートナーシップ・プログラム(USAEP)」は、1992年に米国クリントン大統領の提唱により始まった。USAEPは、アジアにおける環境面での持続的開発を促進するために、アメリカ国内の政府機関や民間企業、学術機関などとUSAID が共同で実施している事業である。現在のところ2001年に終了予定とされている。

USAEP の目標は、アジアの産業界及び都市において、「クリーン・レボリューション(Clean Revolution)」を推進することであり、より低公害で資源の有効活用を図るための技術製品、生産過程、サービス、環境管理手法の開発と導入をめざすものである。プログラム対象地域をアジアとした背景には、アジアにおいて近年の急激な経済成長と産業都市化に伴う数々の環境問題が深刻化しており、地球規模の危機に結びつく可能性が懸念されていることがあげられており、具体的には、以下の4つの活動目的が設定されている。

産業界の環境政策の強化

環境管理システムの導入

環境技術の移転を阻止する阻害要因の削減

環境インフラストラクチャーへの投資の増大

これらの目的の中でも、USAIDは、「産業界の環境政策の強化」に力点を置いている。これは、アジア地域には環境保護のための包括的な法律が整備されている国が多いが、執行を監督する機能が弱いため、規定の確実な執行を促す措置が必要であるとの判断による。また、アジア諸国は政治・文化的に多様であるため、環境保全の手法も多様になる。さらに、法整備以外にも、情報公開や環境教育によって市場の意識を向上させたり、政治改革などの政策面での対応策を図ることも重要な手法であるとしている^{注96}。これには、市場からのプレッシャーと民間企業自身のイニシアティブが、企業の環境パフォーマンスを後押しする、という基本的考え方が背景にあると思われる。

環境問題への対応は、USAIDの重点援助分野の一つに位置付けられていることから、このプログラ

注96 これらの点については、州政府協議会(CSG)の事業評価報告(1998年3月)の中で指摘されている。

ムはその具体支援策の一つであるとみることができる。USAIDは^{注97}、現在の環境問題の原因は、人類による資源の利用の方法にあり、経済活動との関連に着目することで解決の道が開かれるとしている。環境問題は市場経済の不完全性の表れであり、そのため環境を保護するには公的な介入が必要であるとの見解を示している。

2) プログラムの種類

USAEPプログラムは、米国内の機関を対象とするものとアジア諸国を対象とするものに大別され、さらに、教育機関や民間企業、NGOなど対象機関別に細分化されたサブ・プログラムが用意されている。これらについて以下の表4 - 3にその特徴をまとめる。

表4 - 3 USAEP プログラムの種類と特徴

対 象	プログラムの種類	概 要
米国内の機関	取引	アジア・太平洋地域での環境技術関連の取引についての情報を収集し米国の企業に広める。1993年にUSAIDビジネス開発課とともに始められた。
	少額助成金	米国企業の環境技術の輸出を支援する基金
	輸出関連のアジア市場分析	経済分析や法律関連の情報を提供し助言を行うサービス
	官民パートナーシップ	米国の州政府が米国内の環境関連企業と連携して、環境技術協力を行うための助成金を支給する。
アジア諸国	政府間協力	米国環境保護庁(US Environmental Protection Agency)と同庁カリフォルニア支部が、アジア諸国の中央政府向けに技術協力と研修を実施する。
	環境ネットワーク	環境専門家による協会をアジアに設立することを進めるため、米国の大気・廃棄物管理協会や水資源環境連合が協力している。
	NGO ビジネス・パートナーシップ	アジアに拠点のあるNGOで都市産業界とともに環境管理事業を行う団体に助成金を支給する。産業界が、経済競争のなかで直面する環境管理の取扱いの難しさについての理解を深めることをねらう。
その他	環境交換プログラム	環境ビジネス、技術交換、シニアレベル実務者向けの研修型エクステンジプログラム。
	技術サポート	アジアの14都市に環境技術やインフラ専門家が配置されており、技術的な助言をしたり、関係機関の調整役を担う。

出所：USAEP ホームページ(<http://www.usaep.org>)

3) USAEP の運営

このプログラムの事務局は、USAID アジア・極東局^{注98}に設置されており、専任の職員が5名配置されている。ほかに通商産業省の担当官も事務局に加っている。

実際のプログラムの運営には、多様な機関がかかわっており、米国内では、このUSAEPと類似の目標を掲げアジアへの進出体制が整っている機関が、実施においてUSAIDと協力関係を結んでいる。

なお、1999年度においては、表4 - 4の通り、各機関とのコスト・シェアリングにより、各プログ

注97 USAID & the Environment USAID ホームページ： www.info.usaid.gov/environment/strategy.

注98 当局は中東地域も協力対象に含まれている。

ラムを実施した。

表4 - 4 USAEP プログラム関係機関

米国の連邦政府系の機関	Department of Commerce 環境保護庁
州政府系の機関	カリフォルニア環境保護庁 州政府協議会(CSG)
民間組織	National Association of State Development Agencies the Air and Waste Management Association the Water Environment Federation National Pollution Prevention Roundtable the East-West Center, University of Hawaii the American Consulting Engineering Council The Asia Foundation Kenan Institute Asis Environmental Technology Network Associates for Asia

出所：USAEP ホームページ(www.usaep.org/contacts.htm)

USAEPを実施している相手国においても、官民産の様々な組織が参加している。また、米国と相手国との関係は、援助供与国と受入国という従来の関係ではなく、パートナー同士であることを特に留意している。そのため、相手国側も、プログラムの費用を負担しているケースもある。

なお、USAEPのプログラムをサポートするために、アジアの13都市にプログラム専任の担当官が置かれているが、専用の事務所を構えているわけではなく、米国大使館や関連分野の個人が担当官として任命されている。また、エコノミストを含むUSAEPの政策を検討するグループが1997年より設置されており、ワシントンDCのUSAEP事務所が連絡先になっている。このグループは、USAEPにおける環境保護関連の政策提言、環境汚染の実態に関する情報公開などを行っている

USAEPの実施におけるUSAIDの役割は、政策的な枠組みの提供と初期の投資にとどまっている。プログラムの一角を担う米国の州政府に特化したUSAEP-SEIに関して言えば、実質的な事業の運営は、州政府や州内に立地する民間企業や大学が行っている。財政的投資にしても、1年という期限があることからわかるように、新規事業への踏み出し支援としての側面が強いことがうかがえる。多数の機関の関与が可能となるようプログラムを細分化し枠を別々に設定することで、最大限のリソースと経験を引き出しプログラムの効果と効率を最大にしようとする意図が読みとれる。

4) 予算

USAIDのUSAEP予算に関しては、アジア・極東局の地域開発援助活動^{注99}の中に予算項目があり、そのなかでは、最も多額の予算をもつプログラムとなっている。しかし表4 - 5の通り、予算は毎年100万ドルずつ減少してきている^{注100}。

注99 他には、中東和平構築、南太平洋漁業協定、エイズ対策などのプログラムがある。

注100 このプログラムから派生したGlobal Technology Network Program等があるなど、大きな成功を納めていることを考慮すると、外部からの出資が毎年増加傾向にあるため、USAID自身からの拠出が減少しているのではないかと考えられる。

表4 - 5 USAID アジア・極東局における USAEP 予算の推移

年度	1997年	1998年	1999年
予算額(US\$)	2000万	1900万	1800万

出所：USAID "US FY Congressional Presentation" 1997, 1998, 1999 より

また、コストシェアリングしている他のパートナー機関からの個別の出資額については不明だが、関係機関からの出資額の総額とUSAEPの総出資額については、表4 - 6の通り、パートナー機関からの出資額の方が上回っている。

表4 - 6 USAID と US-AEP パートナー機関による出資分担(1992-1998年)

USAID	パートナー	Total
\$ 103,405,104	\$ 145,084,945	\$ 248,490,049

出所：USAID (1999a).

5) プログラム対象国

USAEPの対象国は、OECDが定義するアジアの途上国の中でも、発展段階の高い国々である。また、南西アジアを含めているが、太平洋諸国は対象に入っていない。

現在、インド、スリランカ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、ヴェトナム、韓国の計9か国と、香港、台湾を含めた11の国・経済圏で実施されている。

6) USAEP プログラム全体の目標と実績

USAIDは事業の運営にあたり、結果重視の運営方針を取り入れており、それに従ったこのプログラムの主な目標は以下の表4 - 7の通りである。

表4 - 7 USAEP プログラム目標

目標	1994年のターゲット	1999年のターゲット
10の重点国での産業輸入に占める環境関連の製品とサービスの割合	1%	5%
10の重点国での環境関連製品とサービス輸入に占める米国市場のシェア	10%	12%
5つの重点国での環境インフラの年次成長率	3%	6%
持続可能な開発を明確な目標に設定している国の数	2	4
産業政策に環境パフォーマンスが盛り込まれている国の数	0	4
産業技術拡張システムが機能している国の数	3	5

出所：USAID (1999b).

また、USAEPの実績として、表4 - 8の通り、5億ドル以上の環境関連製品・サービスの輸出製品の売り上げと5億ドル以上の環境関連のインフラ整備事業の契約があげられている。

表4 - 8 US-AEP がもたらした企業取引の内訳(1992-1998)

インフラストラクチャー契約	輸出製品の売り上げ	合計
\$ 551,851,595	\$ 542,610,125	\$ 1,094,461,720

出所：USAID (1999a).

注) インフラストラクチャー契約とは、ローカルコミュニティに影響を与える水供給、排水処理、固形廃棄物及び危険廃棄物処理事業を指す。また、製品売り上げは、産業界への直接的な売り上げを意味する。

(2) 官民パートナーシップ・プログラムとしての USAEP-SEI

USAEPのサブ・プログラムの一つが、米国州政府を対象としている、「USAEP州政府環境イニシアティブ(USAEP State Environmental Initiatives : USAEP-SEI)」である。USAIDが州政府協議会(Council of State Governments : CSG)と共同で1994年に開始したマッチング・グラント制度による協力プログラム^{注101}である。(表4 - 9参照)

USAEP-SEIは、アメリカとアジア/太平洋諸国の環境及び経済開発分野における国際的なパートナーシップを促進することを目指しており、具体的には、以下のような目的を設定している。

アジア諸国の政府や産業の環境技術に関するニーズを踏まえ、アメリカ国内の適切な経験を有する州と結びつける

州とその環境関連の企業にアジア諸国の環境分野のニーズを広める

官民の協力を支援する

USAEP-SEIはUSAEP全体の一部にすぎないが、州政府にとっては独自の事業のきっかけ作りとすることが可能である。この事業へ参加し様々なリソース(財源やネットワーク、運営上の助言など)の支援を受けることで経験を積み、参加する州政府は州内の企業との連携を強化することができ、官民協力の基盤をつくることができる。また、海外にもネットワークを広げ、ビジネスチャンスを拡大することができることから、地域の経済活性化につなげることも可能であろう。

1) USAEP-SEIの実施

USAEP-SEIの事業運営は、CSGに委託されている。毎年、CSGが全ての州政府に対して募集を行いUSAEP-SEIへの応募を募る。審査を通過し、資金を供与された後は、各州政府が責任を負ってプログラムを実施する。なお、プログラムの具体的内容についてはUSAEPの目的に沿って、各州が決定する。

2) USAEP-SEIの予算の規模と配分方法

USAEP-SEIに関するUSAIDの予算は、1997年12月の時点で、2年間で最高300万米ドルまでと決定されている。これは、USAEP全体の予算(2年度分の合計が約4千万ドル弱)のおよそ1割弱にあたる。

1995-1999年度までの5年間にUSAEP-SEIにより、30の州に合計340万ドルがCSGを通して供与された。年度別にみる事業件数と支給額は表4 - 10の通りである。事業規模の差はあるものの、平均で

^{注101} USAEP-SEIによる米国の各州への助成額と各州独自の調達額の比率が、相手国の開発状況に応じて、3:1、2:1、1:1のいずれかとなるものであり、例えば、カウンターパート国がフィリピンの事業の場合は1:1の助成割合が適用され、CSGから参加する各州に配分される助成は、参加州が独自で調達し申請する額と同額となる。

表4-9 USAEP-SEI: US-Asia Environmental Program State Environmental Initiatives 事業一覧

年度	米国の州政府名	主導機関	カウンターパート国名	カウンターパート機関	CSG 支給額(\$)	総事業額(\$)
1995	アリゾナ	ASU, Morrison Inst.	台湾	-	120,992	374,993
	コネチカット/ロードアイランド	Ec. Devpt.	香港、台湾、韓国、インド	-	150,000	1,710,000
	ケンタッキー	International Trade	インド	-	150,000	450,800
	ルイジアナ	Ec. Devpt.	インドネシア	-	150,000	515,000
	メリーランド/ワシントン DC	International Business	インドネシア、ソロモン諸島	-	150,000	458,500
	ニューヨーク	Ec. Devpt.	インド	-	139,500	418,604
	ペンシルバニア	Technology Devpt.	韓国	-	142,239	435,677
	ワシントン	Community, Trade & Ec. Devpt.	インドネシア	-	150,000	950,000
1996	ミネソタ	Pollution Control	フィリピン	フィリピン大学ロスバノス校	149,700	369,300
	ニューハンプシャー	Environmental Services	タイ	-	150,000	450,000
	ニューメキシコ	New Mexico State Univer.	インド	-	85,700	322,600
	オクラホマ	Commerce	韓国	-	150,000	600,938
	テキサス	University of Texas at Austin	バングラデシュ	-	150,000	300,938
	アリゾナ	ASU, Morrison Inst.	フィリピン	Muntinlupa 市、Industrial Technology Development Institute, Amkor Anam Philippines	124,315	258,185
1997	カリフォルニア	CSU - Hayward	フィリピン	De La Salle University	149,606	309,606
	イリノイ	Environmental Protection - Air	インド	Maharashtra Industrial Development Corporation, Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry, Tamilnadu Pollution Control Board 他	80,000	245,000
	オレゴン	Economic Development Department	フィリピン	Pangasinan Provincial Board of Governors	150,000	300,000
	バーモント	Natural Resources	インドネシア	BAPEDAL Western Region Office, Public Works Dept. 他	89,000	267,125
	コロラド	University of Colorado	マレーシア	Environmental Management & Research Association of Malaysia 他	125,788	427,876
	ハワイ	Bus., Ec. Devpt. & Tourism	フィリピン	Department of Energy	141,500	322,805
1998	イリノイ	Environmental Protection	フィリピン	Philippine Institute of Chartered Public Accountants, Asian Institute of Management.	150,000	300,000
	ルイジアナ	Ec. Devpt. International Div.	インドネシア、マレーシア、タイ	-	150,000	210,000
	ミネソタ	Minnesota Technology, Inc.	タイ	Environmental Engineers Association of Thailand. Thailand Pollution Control Dept.	150,000	420,500
	ニュージャージー	New Jersey Institute of Technology	タイ	チュラロンコン大学 Environmental Research Institute 他	150,000	422,722
	ワシントン	Pacific Northwest Economic Region	フィリピン	Philippine Industrial Technology Development Institute	149,724	438,198
	カリフォルニア	California Trade and Commerce	インド	Confederation of Indian Industry	149,940	334,540
	カリフォルニア	UC-Davis	フィリピン	-		
	ハワイ	Honolulu Community College-UH	タイ	チュラロンコン大学 Environmental Research Institute 他	142,825	285,650
1999	ノースカロライナ	UNC Frank Hawkins Kenan Institute of Private Enterprise	ベトナム	Vietnam Chamber of Commerce and Industry	149,914	300,714
	テネシー	TN Department of Economic Development	香港	Hong Kong Polytechnic University	106,513	319,539

注1) 空白箇所については、特定されたカウンターパート機関がない、または情報がない。

注2) 総事業費とCSG支給額の差は、申請者(米国州政府及び主導機関とカウンターパート)が調達した金額を意味する。

注3) 対象分野は大気、水汚染対策、エネルギー再利用など環境分野全般

出所: CSG作成資料

1州あたり11万ドル(日本円で1千万強)の計算になる。(個別案件への支給額については表4-10参照。)

表4 - 10 USAEP-SEI 事業件数とCSG による助成金支給額

	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度
件数	8	5	5	7	5
支給額(約)	115万ドル	68万ドル	59万ドル	102万ドル	NA

出所：CSG作成資料による。

3) 事業サイクル

CSGは毎年10月～翌年2月頃にUSAEP-SEIの募集行い、4月までに案件を決定する。助成は夏ごろからの約1年間の期間が対象となる。1995年や1996年など、プログラム初期の頃は、1年数か月超えるケースや、あるいは予定活動の終了までに丸2年を要したプログラムもあった^{注102}。

4) USAEP-SEI 申請の条件

申請のためには、事業計画の事前に州政府と相手国のカウンターパート機関とパートナー関係が成立していることが条件になっている。実際、申請書にはパートナー機関を列挙する項目がある。また、各州政府は、州の環境関連機関や非政府組織、大学、研究所、さらにはカウンターパート機関も含め共同でプロポーザルを作成するよう奨励している。これは、事業が総合的になることが期待されているからであり、政策課題への対応から、技術や研究、市民の参画、投資等に多角的に対応できる体制をめざしているためである。具体的な例は後のハワイ州政府の取り組みの頁で取り上げる。

(3) 州政府協議会(Council of State Government : CSG)

1) 概要

州政府協議会(CSG)は、アメリカ国内の各州間の相互間協力を促進することを目的として、1933年に設立された。ケンタッキー州レキシントンに本部を置き、他に5つの地域事務所^{注103}を構えている。政治面では無所属(超党派)で、州政府運営に関するすべての部門(議会、州知事事務所、行政府、judiciaryの領域)の発展のために、公選と任命を問わず、様々なサービス提供を行い連邦政府や地方団体のリーダーと協力し、様々な問題を解決に取り組むこととしている。具体的な活動目標は以下の通りである。

- 政策能力を改善するための州政府への技術の指導
- 複数の州にまたがる問題の解決やパートナーシップの促進
- 将来にわたる国内・国際的な環境変化への対応促進
- アメリカ連邦制度における州の独立性の促進

主な活動は、各州の指導者レベルの教育・訓練や調査研究、情報提供、連絡調整などである。重点政策分野は、財政能力と経済発展、環境管理と安全、保健、矯正・犯罪防止、選挙とキャンペーン資金、州行政における傾向と改革の6つである。また、会員は会費制度で民間団体や個人も加入可能である。

注102 CSG作成資料より。

注103 東部事務所がニューヨーク、ワシントンDC事務所、中西部事務所がイリノイ州ロンバート、南部事務所がアトランタ、西部事務所がサンフランシスコにある。

2) 予算

1998年の予算は1,070万ドル^{注104}で、財源は各州からの分担金が46%、出版物などの売上が28%、助成金が26%を占める。分担金の60%は各地域事務所に割り当てられ、各地域事務所が政策提言活動などを中心に用途を決める。

3) 本部機構

CSG本部の理事会は、50の州・領土の知事、各州・領土から2名ずつの州議会議員、合衆国上院・下院から各1名等から成る。CSG本部の議長と副議長は州議会議員が、また、会長と副会長は州知事の中から毎年選出される。本部の議長と会長は毎年、協力して本部の活動優先事項を設定し指揮する。本部には、以下のような7つの常任委員会と3つのタスクフォースが設置されており、それぞれの分野の方針を形成する。

常任委員会

- ・年次総会委員会
- ・諮問委員会
- ・財政委員会
- ・政府間情勢委員会
- ・州法律提案委員会
- ・国際委員会
- ・企画委員会

タスクフォース

- ・矯正・公共セーフティー・タスクフォース
- ・環境タスクフォース
- ・保健タスクフォース

4) CSGのプログラム

CSGのプログラムの一つに、国際プログラム(セミナー、技術協力、市民交流)があるが、このプログラムの主管が1997年に本部からワシントンDC事務所に移った。プログラムの拡大に伴い、関係機関と円滑な連絡調整を進めるためであった。このプログラムは主に、州政府が途上国の国際取引や経済発展を促進し、地球規模的課題に関与することを目的としている。

その他には、「イノベーション賞」の授与、リーダーシップ開発ワークショップの実施、年次総会、連邦体制にかかる動向の把握や情報提供・アドボカシー等の活動がある。また1984年より、165以上の企業や団体などの準会員も常任委員会やプログラムへ参画したりしている。

(4) ハワイ州の国際協力活動～USAEP-SEIへの参加から～

ここでは、USAEP-SEIプログラムに1998年から参加しているハワイ州の例を取り上げる。ハワイ州は、フィリピン共和国エネルギー省とバイオマス効率変換エネルギーの可能性について、1998年度にCSGにプログラムを申請し、自己調達金14万ドルあまりに対し約18万ドルの助成金を受け、総額約32万ドルの事業を行った。具体的には、企業や研究機関と合同で合併事業化やパートナーシップ事業促進、ワークショップの開催などを活動の柱に行った。ハワイ州側は、環境産業経済観光開発局が窓口となっている。

注104 協議会の Restricted funds を含めた金額。1ドル=100円の換算で、およそ10億円強。

1) 米国の行政制度の背景と構造

広大で多様な国土を持ち、風土や住民の気質も大きく異なる画一的な地方制度の確立が困難であることや、激しい独立運動の中から「自分たちのことは自分たちで決定し処理していくのだ」という「自治」の精神の高揚が、米国の地方制度の土壌になってきた。また、英国の優れた行政制度を多く採り入れているという面も持っている一方で、「人民による統治」を強調する米国型の民主主義思想が存在する。これは住民自治を担保する諸制度の充実という点に表れている。

米国は50の州と特別区などからなる連邦制の国家である。州は連邦である合衆国の平等な構成メンバーとしての地位を占めている。州は合衆国憲法またはその州憲法で禁じられていない限り無制限の権限を有しているが、連邦たる合衆国は合衆国憲法によって禁止されておらずかつ憲法によって付与された権限でなければ行使できない。以上の関係から、第一に、地方自治制度の形成、確立に関する権限は州に担保されている。第二に、州と地方政府の関係は「地方政府はあくまでも州によって創造されたもの」であるとされる。第三に、米国において地方政府(Local Government)という場合には、そこに州は含まれていない。

米国では、州や地域によって多様な地方行政単位が編成されているが、大きく分けて、地方自治体(Municipality)と準地方自治体(Quasi-municipality)に分かれる。前者は州の承認を要し、住民の意志に基づくもので、州立法部から与えられる憲章(Charter)を有している。市(City)、町(Town)、村(Village)などがこれにあたる。他方後者は、州の出先機関の性格が強く、カウンティ(County)、タウンシップ(Township)、タウン(Town)などがある。わが国のように地方自治体の構成が一律ではなく地域差が大きい、米国のほとんどの地域にカウンティが存在し、それを細分化したタウンやタウンシップが南部や西部以外に存在する。なお、各地方自治体の特徴は以下の通りである。

地方自治体

地方自治体と呼ばれる、市(City)、バラ(Borough)、町(Town)、村(Village)などは19,200団体を数える。

米国の各地方自治体は、その設立、存立に関し州から与えられる法的な承認・授権の形式は「憲章」と呼ばれ、行政組織として機能するために必要な事項全般を規定している。これらの地方自治体、特に市の行政機能は、カウンティに比較し専門化し高度の行政事務を執行しており、わが国の市町村に近いと考えられる。内部組織は首長 - 議会型や理事会型、議会 - 支配人型、首長 - 行政管理官型など多岐にわたっているが、首長公選で首長を補佐する行政の専門家(Administrative Officer, Managing Director と呼ばれる)任命する首長 - 行政管理官型が増えている。

準地方自治体

カウンティは、ほとんどの州に存在し、最も一般的、包括的な地方団体であり、数は3,042に及ぶ。カウンティが所掌している事務は、刑務所、課税・徴税、警察、検屍、生活保護、道路、裁判、農業関係、保健、医療扶助、検察、小中学校、図書館などである。近年は地方自治体が取り扱ってきた消防、救急、公園、下水道などの業務をカウンティが取り扱うケースも増えている。

州と地方自治体との関係

米国の地方自治体は様々な分野で相当広い裁量を持って活動していくための組織と権能を有しているが、法的には州の管理下にあり、近年、州が州内行政の最終責任として地方自治体の行政分野に積極的に関与する姿勢を示している。各州政府は、州内に適応される法の制定によって、地方自治

体への諸権限付与や権限の改廃、地方行政機関の設置などを行う権限を有している。また、行政上の監督手段として、助言、報告、財政援助、標準設定及び検査、審査及び承認、地方団体行政官の任免、指揮命令などを行っている。

2) ハワイ州の概要^{注105}

ハワイ州は1898年の米国議会における合併決議を経て、1959年に米国第50番目の州になったが、主な8島の合計面積は16,750km²で四国とほぼ同じ、州の人口は1998年時点で約119万人である^{注106}。

ハワイ州はほとんどの物資の供給を本土に依存しており、物価が高いという問題がある。州経済は、近年にいたるまで、砂糖とパイナップルを中心とするプランテーション農業と軍事支出に支えられてきた。近年は観光産業の台頭により著しい変貌を遂げ、観光収入に支えられ農業収入は数パーセント程度になっている。

経済政策的には、観光関連施設を中心に開発を続けるか、環境保護を優先して開発をスローダウンするか選択を迫られている。また、課題として、市場の狭さ、労働力不足、資本不足、インフラの未整備などがある。

3) ハワイ州の国際協力事業への取り組み

ハワイ州政府は1997年7月より、「米国州政府エネルギー役職者協会(NASEO)」から約26,000ドルの助成金を受け、フィリピンに対するエネルギー効率利用技術・政策を移転する事業を開始した。1998年1月にマニラでワークショップを開催し、続いて同年10月にフィリピン国エネルギー省次官がハワイ州を視察に訪れた。

この事業を継続・発展させた形で、ハワイ州政府はUSAID/CSGによるUSAEP-SEIからの助成を受けている。これら一連のフィリピン国との環境協力事業の運営は、ハワイ州からハワイ大学天然資源センターに委託されており、バイオマス・エネルギー変換可能性についての総合的な査定を行うなどしている。なお、もともとの発案も、同センターからのものである。(表4-11、4-12参照)

ハワイ州は、ハワイ州憲法により国際的なビジネスを促進する国際事業に関与することが義務付けられており、それを国際協力への参加の一つの根拠にしている。事業の担当窓口であるハワイ州環境産業経済観光局は、法的根拠をもって州政府内の関係部署を説得にあたり、半年あまりかけてフィリピン側と1997年に合意文書を締結した。ハワイ州政府内の理解を得ることが、最も難問であり、事業を成功に導くには強固なコミットメントが不可欠であるという見解が聞かれた^{注107}。フィリピンとのUSAEP-SEI事業は、ハワイ州政府内の関連部署にとっても学習プロセスになっており、ハワイ州の産業育成・活性化につながるという可能性だけでなく、結果を示すことも求められている。

ハワイ州によるこの事業への参加の背景には、主に2つの理由があるようである。まず地方自治体同士の関係は、アジア地域とビジネスをするための有益な契機であるとしている。ハワイ州は経済活動を多様化させる必要があり、エネルギー技術の商業的な移転を目的の一つとしていた。また商業利益を目的としている一方で、同時に環境問題への関心という慈善的な動機もある。ハワイ州はその歴史や伝統からアジアとの関係が深く、また環境保護のための入念な政策と計画を有している。

注105 外務省北米局北米第一課(1992)より

注106 ハワイ州政府ホームページ：<http://www.state.hi.us>

注107 1999年4月2日ハワイ州政府 Department of Business, Economic Development & Tourism での聞き取り調査による。

4) 財源

CSGからの助成金(1998年度)は18万ドルで、他の連邦政府の機関(米国エネルギー省)や、環境分野の団体などからの資金(自己調達金)は約14万ドルあまりである。現在までのハワイ州政府からの投入は全体の25パーセント程度であり、州知事の裁量で使用可能な予算をあてている。フィリピン側からは、多くのイン・カインド・コントリビューションを受けている。なお、ハワイ州政府は、資金面の投入額の増加はオーナーシップの増大を意味するため、有意義であるという見解を示している注108。

5) 関係機関との協力など

USAEP-SEIによる協力対象地域は、フィリピン政府エネルギー省が決定した。双方で開かれる会議にはハワイ州側とフィリピン側双方から多くの民間企業も参加する。特に、米国内のNGOとの関係も拡大しており、National Association of Environmental Efficiencyなどと協力している。官民協力はこの事業の必須条件であるとされている。(表4-13参照)

フィリピンは、ハワイ州をモデルとする等エネルギーの効率利用の政策を有し実績を積んできているが、法律の施行を確実にするメカニズムが欠如しており、その点でハワイ州の政策と経験を必要としている。

表4-11 USAEP-SEIによるハワイ州・フィリピン国エネルギー効率利用政策・技術移転事業申請書(抜粋)

<p>1. 表紙</p> <p>2. 事業概要、期待される結果及び活動</p> <p>この事業は、需要の適正な査定による利用(Demand-side Management)や結果重視契約(Performance Contracting)によって環境に健全なエネルギー運用を進めることを主要な目的とする。</p> <p>エネルギー標準規約・規格を導入するための政策フレームワークを移転する。また、フィリピンでのエネルギー効率利用政策と技術のニーズを査定し適正技術を紹介する。</p> <p>この事業は、フィリピン政府のグリーン・ハウスガス放出問題への取り組みに資する。第1回目のワークショップでは、米国・ハワイ州のエネルギー・サービス企業が直接フィリピン政府や産業界の高官と面会し、意見交換を図る。1998年6月に予定されているそのワークショップの費用は、米国州政府環境役職人協会(NASEO)からの助成金でまかなう。そのため、このUSAEP/CSG助成金申請はすでに確立された協力を拡大するものである。</p> <p>・ 期待される利点</p> <p>フィリピンを対象に選択した理由は、フィリピンはハワイ州のように農業産業を中心に天然資源が豊富でありまた、今後の経済成長を支える有能な労働力基盤が存在するためである。さらに注目すべきは、1992年フィリピンエネルギー省法(the Philippines Department of Energy Act of 1992)で、政府が環境に配慮しながら正当価格でエネルギーを供給し続けることを義務づけている。また、同法は国家の経済発展速度に応じた思慮分別のあるエネルギー確保・再生・効率利用を推進している。</p> <p>フィリピンへの応用として企画されるエネルギー標準規約は、新規の住居建設工事などの計画に影響を与えることになるであろう。ハワイでのインパクト調査では、新規格で1年間に120万ドルを</p>

注108 1999年4月2日ハワイ州政府 Department of Business, Economic Development & Tourism での聞き取り調査による。

節約できる試算が出され、これはおおよそ1年で石油2万700バレル相当額に匹敵する。エネルギー節約量は2003年までに毎年2万200バレル、2013年までに37万8千バレルに達すると推定された。フィリピンのエネルギー産業はより大規模であるため、同類の規約の導入により、燃料節約とそれに伴うグリーン・ハウスガスの放出量の減少はより顕著になると予測される。

・ 進行中または強化が期待される官民国際パートナーシップに関する記述

フィリピン事業の基盤整備のため、ハワイ州知事が1997年5月にマニラを訪問し、バイオマスのエネルギー変換技術協力プログラムについて覚え書きを交わした。この時のディスカッションから、エネルギー効率利用政策・技術移転に関する協力への要請が表明された。

USAEP / CSGの主要目的が官民パートナーシップ強化であることから、ワークショップや関連活動には、次のような団体に参加を依頼する。米国州政府エネルギー役職人協会 (NASEO)、米国エネルギーサービス企業協会 (NAESCO)、米国地方電力共同組合 (National Rural Electric Cooperative Association)、エネルギー節約連帯会議 (Alliance to Save Energy)、効率エネルギー輸出協議会 (ECEE)、米国エネルギー効率利用経済協議会 (ACEEE)。そのほか、関連の民間企業や NGO の参加も募る。

また、以下のような団体からの支援を求める。米国開発庁 (USAID) マニラ事務所、米国大使館の通商産業省の窓口、フィリピンエネルギー省、フィリピン国立パワー・コーポレーション、マニラ電動鉄道電気、フィリピン第一ホールディング・カンパニー、フィリピン環境天然資源省、ハワイ州フィリピン商工会、アジア開発銀行。

ハワイ州からは、ハワイ州衛生局、ハワイ電力、米国エネルギー省地方事務所が参加する予定。

・ 環境分野での経験、技術、移転に関する記述

ハワイ州は、米国で唯一、高度なエネルギー法規を制定し、建造物設計に関する総合的な規定を定めることで膨大なエネルギー節約を可能にしている。ハワイ州は、照明、冷房などの需要側の焦点をあてた効率的な電力技術分野でリードしてきた。ハワイ州は米国で最も高い太陽光熱利用の Water-Heating の普及率を保持している。ハワイ州政府は、持続可能な技術の輸出機会の増大に力をいれていることから、フィリピンが効率的エネルギー利用促進政策を構築するのを支援するのに優位である。

また、ハワイ州は第3機関による結果重視型契約 (Performance Contracting) により、エネルギー節約の取り組みを行っているが、これは政府の費用削減にもなる。

グリーン・ハウスガスの削減に関して、ハワイ州は米国で3番目に放出量が少ない州であり、さらなる削減のための行動計画を策定中である。この経験がフィリピンでのグリーンガス査定と削減に関する政策提言に資する。

・ 実施予定活動と参加者 (省略)

・ 期待される成果の評価方法 (省略)

出所：ハワイ州政府環境産業経済観光局作成資料より抜粋

表4 - 12 ハワイ州とフィリピンによる USAEP-SEI におけるこれまでの活動実績

事業活動	実施予定日	ハワイ州側及びフィリピン側参加者
マニラでワークショップ開催：事業開始にあたりハワイ州の政策や技術的な専門性について紹介し、事業に必要な情報を特定する。	1998年6月	ハワイ州政府エネルギー資源技術局、フィリピンエネルギー産業省、NGOs
現行のフィリピンのエネルギー効率利用政策及び法規の基礎調査	1998年6 - 11月	ハワイ州政府エネルギー資源技術局、フィリピンエネルギー産業省、受託者
四半期活動報告	1998年9月、12月、 1999年3月、6月	ハワイ州政府エネルギー資源技術局
マニラでワークショップ開催：基礎調査の初期報告及び必要な政策メカニズムのドラフト作成	1998年後半 /1998年始め	ハワイ州政府エネルギー資源技術局、米国及びハワイ州のエネルギーサービス関連企業、フィリピンエネルギー産業省、NGOs
フィリピンへの政策移転のためのメカニズムの構築	1999年1月 - 5月	ハワイ州政府エネルギー資源技術局、フィリピンエネルギー産業省
エネルギー効率利用政策案及び法規・規正モデル案について事前環境インパクト部調査	1999年1月 - 5月	受託者
ホノルルでワークショップ開催及び技術利用の現場視察	1999年4月	ハワイ州政府エネルギー資源技術局、米国及びハワイ州のエネルギーサービス関連企業、フィリピンエネルギー産業省
フィリピンへの政策移転メカニズム案について最終報告書の準備	1999年5 - 6月	ハワイ州政府エネルギー資源技術局、フィリピンエネルギー産業省、受託者
今後の活動計画及び新規資金集めについて	1999年6月	ハワイ州政府エネルギー資源技術局、フィリピンエネルギー産業省

出所：ハワイ州政府エネルギー資源技術局資料より作成。

表4 - 13 フィリピンエネルギー省及びハワイ州間におけるフィリピンのバイオマス効率変換
エネルギー可能性に関する総合査定についての申し合わせ覚書(仮訳)

フィリピン及びハワイ州においては共に農業が非常に盛んであり、特にサトウキビ及びパイナップルにいたっては、それぞれの経済活動に多大に寄与している作物といえる。フィリピンの場合、国内の農業及び他の経済活動を源とするバイオマス資源を、現在、そして将来においても供給可能な発電のための燃料として用いる。バイオマス資源としては林業から発生する廃棄物、一般廃棄物、米の籾殻、ココナツの生産過程で生じる廃棄物、そしてサトウキビの搾りかすなどがある。

フィリピンのエネルギー省及びハワイ州は共にバイオマス効率変換エネルギーに関する調査、開発及び商業生産に関するノウハウを蓄積しているが、この現地で生産可能かつ再生可能なエネルギー源の経済的可能性についてはいまだ最大限の利用には至っていない。その要因としては不十分なデータ及び技術的不安があげられる。

農業生産とそれに付帯する残渣のうちフィリピンにおけるエネルギー源として寄与する可能性の非常に高いものには、サトウキビ搾りかす、サトウキビの葉及び芽、米(籾殻、わら)、ココナツ(包皮、殻)及び樹木(かす及び木のチップ)がある。

フィリピンは共和国条例7638において「エネルギー省1992年条例」の名称の下に、下記のように宣言している。

(a) わが国において継続的、適切かつ経済的エネルギー自給を最終的に達成するため、わが国固有のエネルギー資源について総合的、集中的踏査、生産、管理及び開発を行うとともに、エネルギーの賢明な保護、再生及び効率的な使用及び、さまざまなエネルギー資源開発分野における民間部門の活発な参画の喚起をうながすことで、わが国の成長と経済発展との歩調を維持する。

(b) わが国政府の様々な事業について、合理化、統合及び調整し、生態系の維持に影響することなく電力及びエネルギーの自給と生産製の向上をめざす。(重点項目)

フィリピンのエネルギー省は、環境問題への配慮を伴う形で、適正なコストによるわが国のエネルギー供給の継続的実現を確保する義務を負う。また、この点については第一に、明確な政策と柔軟な計画と事業、及びわが国固有のエネルギー源の集中的開発をもって国民に明示する義務を負う。

フィリピンエネルギー省の新エネルギー及び再生可能エネルギー事業は、新エネルギー源及び再生可能エネルギー源の使用と、1996年に6,190万バレル燃料油換算(MMBFOF)であった需要を2025年には214.4MMBFOEにし、燃料油の全エネルギーミックスに対する割合を15.4%にすることをめざすものである。

ハワイ州においてもこの種の資源を利用したエネルギー生産、特に高効率直接燃焼のノウハウを蓄積しており、民間産業とアメリカ合衆国エネルギー省との協力によって直接燃焼によるエネルギー生産効率を現在の2倍に向上させ、バイオマスから電力及び液体燃料を得るためのバイオマス用集中ガス化コンバインド・サイクル(BIGCC)技術を開発した。またハワイ州は、一般固形廃棄物(水分を含むものと含まないもの)を電力やその他の商業的展開の可能な産物に転換する設備についてのノウハウを蓄積している。

フィリピンにおけるバイオマス関連の残渣利用の可能性について、真に有効な査定を行うことが可能であれば、わが国の再生エネルギーに関する目標を達成する助けとなる。その場合査定にはこれらバイオマス飼料の入手の如何について完全な目録と将来的な発生の予想、及び最も経済的かつ最大限環境に配慮したエネルギー転換技術の採用という2点を含めるべきである。

ハワイ州は、その文化的かつ歴史的つながりと、バイオマス効率変換エネルギー分野に関するフィリピンへの技術支援の経験という点で、独特の位置を占める。

ハワイ州にとって、フィリピンにおけるバイオマス関連残渣の可能性に関する査定を行うことは、ハワイ州における産業と国際的商業活動の発展と推進を可能にし、有益となる。

フィリピンエネルギー省及びハワイ州(両当事者)は、共に上に記載の査定について、ハワイ州がフィリピンエネルギー省との相互協力という形で実施することについて一致して合意する。

従って、当事者間の相互協力の意志について下記に示す。

ハワイ州産業経済開発観光局、あるいはその指定を受ける者は、当該事業のための資金調達及びその承認を分担し、フィリピンエネルギー省との協力の下、フィリピンにおけるバイオエネルギー電力化に関する査定の実施に伴う事業を行う。その内容については、当覚書に添付の資料 A に記載し、下記の項目に示すものである。

当事者のステートメント

ハワイ州は、当該事業のための資金の調達と承認について、フィリピンエネルギー省との協力の下、当該事業を成果をもって完了させるために必要な支援を行う。ハワイ州及びフィリピンエネルギー省の両者とも当該事業に関する資金調達の義務を負わない。

この覚書は当該事業に関する協力及び情報共有の意志を表明するための目的のみに実行されるものである。この覚書は当事者間のいかなる拘束力を持つ合意や契約についても実行するものではない。これに反するいかなる項目によっても、この覚書は当事者の双方に対する強制を行うものではない。

他の事業に関する責任事項

両当事者は事業の成果ある完了のために開発、データ及び他の関連する情報の共有について協力する。当事者は当該事業に関連するデータにはその公開がフィリピン、ハワイ州及びアメリカ合衆国連邦法によって禁止される場合、及び、当該データが特許に関する性質を持つがゆえに一部私企業の工業技術情報に属する場合を除き制限なくアクセスが可能とする。また、当該事業に参加する企業については、前もって特許の申請を完了することを事業参加の条件とする。

所有権

事業の完了にあたっては、それに関する最終報告書はフィリピン国エネルギー省及びハワイ州双方の所有とする。事業に関する研究報告書、データベース及び他の分析モデルや資料については、その保存方法の如何によらず、ハワイ州の単独で固有の所有物とする。

責任及びリスク

当事者はそれぞれ、当該事業に関する責任及び損害や喪失に関しては個別の独自の存在として参加する。当事者はそのいずれもがそれぞれの個別の行為及び不作為によって生じた喪失や損害について法的に責任を負わない。また、そのような責任を負わないことを表明するものである。当事者はそれぞれ、現時点での明不明を問わず喪失及び傷害のリスクについて、それを負う。

意志の記録

この申し合わせに関する覚書は当事者間に法的に拘束力を持つ義務を生じさせるものではない。この覚書は当事者の意志を明らかにし、共通の関心分野と当事者間の協力の可能性について記録する目的のみに与する。当事者間で事業の実施についての合意がなされた場合、双方は民間の下請け会社を通じてこの覚書に示される責任や義務を遂行することが可能である。当事者はそれぞれ、この覚書に記載される協力的活動の連絡役として行動する代表者を示す。

主要人員

フィリピンエネルギー省 関係幹部
ハワイ州産業経済開発観光局
立会人立ち会いの下、両当事者はこの理解に関する覚書を下記の日付けに基づいて実行するものとする。

フィリピンエネルギー省	ハワイ州
大臣 フランシスコ L. ヴィレー	知事 ベンジャミン J. カイタノ
日付け 1997年5月19日	日付け 1997年5月19日フィリピン

出所：ハワイ州訪問の際の入手資料より

4 - 2 - 2 International Resource Cities Program(IRCP)

このプログラムは、アメリカの地方自治体と海外の地方自治体との都市間協力事業をすすめる協力プログラムであり、1997年からUSAIDが行政専門団体であるInternational City/County Manager Association(ICMA)と協力して実施している。

ここでは、このプログラムのUSAIDの政策上の位置付けと、実際のプログラムの運営の委託先であるICMAとの関係について概観する。プログラムの詳細については、次章を参照されたい。

(1) USAIDの政策上の位置付け

1) 担当部局

このプログラムは、USAIDの「地球局環境都市プログラム課(Office of Environment and Urban Cities Program, Bureau for Global Programs, Field Support and Research)」が担当しており、都市問題への対応措置の一環として位置付けられている。なお、同課は、貧困層の女性と子供を対象に公平で充実した行政サービスの提供、都市運営にかかわる行政の改善、都市化による環境汚染の削減の3点に焦点をあて、特に都市の貧困層の生活改善のため、社会、経済、環境面で均衡のとれた開発事業をすすめている。

2) 政策的フレームワーク "Making Cities Work"^{注109}

International Resource Cities Program(IRCP)は、USAIDの都市開発戦略である "Making Cities Work" に基づいて実施されている。この戦略は、人口増加によって引き起こされる途上国都市の課題に焦点をあてた政策的フレームワークであり、都市が開発の主要な主体であり、社会的、経済的な発展のエンジンであるという前提に立ち、都市運営の改善を目指す。これは、都市運営が円滑であるとき、貿易が促進し、発展の機会が創造され、持続的な環境運営が進み、健康の改善と犯罪の減少によって、労働生産力が増進するとする見地に根ざしている。

USAIDが都市運営に焦点をあわせた背景には、世界の急激な都市化現象への危機感がある。30年前には、途上国の80%は農村に居住していたが、2005年までには、世界人口の半数が都市に住むと予測される。世界の都市人口は、30年後には倍増して50億人になり、その70%が途上国の都市に住むと予測している。

この爆発的な都市化に対し、途上国の中央政府は、単独では対応できなくなっており、従来の中央からのトップダウン方式では、基本的なサービスさえも供給できない現状に直面している。この潮流にからんで、世界各地で地方分権の動きが高まると共に、効果的で民主的な地方政府をつくる努力が始まっている。同時に、地方政府は収入の増加と公共サービスの改善をめざして、行政運営の改善に向けた努力をしている。例えば、途上国の地方政府は、アメリカ、カナダ、ヨーロッパの都市と姉妹都市などの連携によって、都市運営、環境、サービスなどの都市の課題に、発展度が高い都市からの技術を提供し、成果をあげてきた。こうした地方政府の努力を支援するため、USAIDは革新的な方策を模索してきた。

注109 USAID, Office of Environment and Urban Program's leaflet "Making Cities Work : Linking effective urban management to the development challenges of the 21st century" より。

3) "Making Cities Work" 戦略計画の目標

具体的には以下の3点があげられている。

- 共通の目標を有する団体と連携体制を構築し、資金と支援を仰ぐ
- モデル事業の紹介を通じてこの新しい取り組みの観点を推進する
- 研修による都市化問題への対応能力を強化する

この "Making Cities Work" を基に、都市間の技術支援を行う新しいメカニズムの一つとして始められたのが、International Resource Cities Program(IRCP)である。つまり、USAIDが援助の使命を達成する手段として、地方自治体同士の協力関係をUSAIDの援助計画に導入しているといえる。一方で、このIRCPに参加する都市は市議会の議決をとる必要があり、その点からすると、ある意味で都市にとって独自のミニ開発援助事業の機会であるとする見方も可能であろう。

4) 実施方針

上述の目的を成就させる戦略として、次の3点が強調されている。

USAID の関係部局の参加と支援を得る。

国の内外の地方政府や議会が、IRCPを知ることUSAID以外の機関からの支援に広がるよう方向づける。

この都市対都市の関係によって、市民が国際的な開発援助のニーズと、その複雑性について、身近に理解する。

USAIDは、都市間協力という形式で開発援助に市民が直接参加する機会を提供することで、開発援助のニーズとともにその複雑性について米国市民が身近に知る機会となる効果もねらっている。

(2) International Resource Cities Program(IRCP)のコンセプト

IRCPは国際的な都市提携関係によって、地方政府の質を改善し、民主主義を強化することを基本コンセプトとしており、都市と都市を結びつけて行う技術援助の新しい方法であるが^{注110}このプログラムを支える概念的枠組みは、イスタンブールで開催されたHABITAT IIの会議を参考にしている。当初は6つのパイロット事業として始められ、具体的な概念的枠組みが固められていった。

上述のようにIRCPは戦略的事業として位置付けられており、姉妹都市提携との違いを区別している。その理由としては短期間の総合的なプログラムであり、無給の奉仕による貢献や援助する側が選抜されている点があげられる。

なお、このプログラムの開発にあたっては、第3章でみたカナダのFCMとCIDAが協力して行っている「地方自治体パートナーシップ・プログラム(Municipal Partnership Program)」をモデルにしている。ただ、カナダのケースよりも予算と決定の権限の面で、運営を担っているICMA側に制限が多いとしている。例えば、カナダのケースでは、受託した機関が予算項目を再調整できたり、また、個別案件の内容は実際参加する地方自治体が決定できる。

注110 USAID's Office of Environment & Urban Programs 作成資料より。

(3) プログラムの目的及び内容

IRCPIは、アメリカ国内の地方自治体と海外の地方自治体を1つのペアとして組み合わせ、技術協力や情報の交換を行うものである。地方行政・運営に関する問題を実践的に解決し、実質的でプロフェッショナルな関係を構築することを目的としている。具体的には、行政管理の向上、参加型(participatory and inclusive)行政、環境サービスの普及・改善の分野を対象とする。事業期間は18-24か月である。

なお、1997年に開始されて以来、現在までにアメリカの30の都市がこのプログラムに参加している。中米、東欧、旧ソ連の移行経済諸国の都市が主に対象であり、アジア地域ではインドのコーチン市のみである。このプログラムの実際の運営はUSAIDからICMAに委託されている。

(4) USAIDの予算措置

1999年にUSAIDは、このプログラムのためにICMAとの契約をさらに2年間延長することを決定し、最高で530万米ドルの予算を計上している。年間で20-25件の案件数を見積もっており、現在までの実績数の30を2倍ほどに増加させる予定としている。一案件あたりの経費は約19万米ドルで、そのうち半分は関係者の旅費に使われる。委託先のICMAに対し、USAIDのワシントン本部がプログラムの管理費を負担し、USAIDの海外事務所が提携活動のための実際の運営費を対象国の都市に給付する。

(5) プログラムの委託にあたってのUSAIDとICMAとの関係

今までは、プログラムの運営方法についての詳細を定めた契約に基づいて、USAIDはIRCPIをICMAに委託していたが、今後はICMAに大幅な裁量権を委ねる cooperative agreement に基づく関係に移行することを現在検討中である。ICMAとの関係のあり方を、プログラム開始後2年という短い期間で大きく変化させようとしていることは注目すべきである。cooperative agreementは、契約による関係よりも、双方が対等な関係にあることを象徴する文書である。

4 - 2 - 3 国際都市・郡マネージャー協会(ICMA)

1) 活動範囲

ICMAは、当時の地方政府の腐敗と誤った市政のあり方に端を発して、国の内外の地方政府の質を高め、行政管理者の専門的な能力の向上に協力することを目的として、1914年に創設された専門的非営利団体である。1989年からは、地方政府が有する実務的な技術及び国際的な熟練したコンサルタントと連携して、都市計画、実践、評価、都市運営プロジェクトの分野で、40カ国、300のプロジェクトの実績を積んでいる。1997年には、USAID及び世界銀行から事業委託を受け、中央アジア、中東ヨーロッパ、アフリカ、中南米、旧ソビエト連邦諸国で、複雑な都市運営問題に対処するため実践的に取り組んでいる。ICMAは、主に「議会 - 支配人型」形態^{注111}の政府を支援するが、その他の形態の政府でも、行政の向上を支援する。

ICMAは、組織名称が表すように発足当初から国際的な性格をもちあわせている。国際的なプログラムを開始した背景には、冷戦後の国際的な分権化に対応するために、連邦政府から実施レベルでのキーパートナーとして認知された経緯がある。

ICMAの対外援助の目的は、相互学習が根底概念として強調されつつ次の5点に置かれている。地方政府の地方分権と民主化を支援する。 経済開発。 地方政府の行財政を支援する。 環境運営。 地方自治体協会を設立または支援する。

2) 会員及び機構(図4 - 2 参照)

ICMAの会員数^{注112}は、国内外の都市、カウンティの首長及び地方政府の専門役職者(財政、経済、土木事業、各局長及び都市計画専門官)、大学及び地方行政研究所(準会員)、地方政府の質の向上に寄与する市民を含めて、8,500人である。会員となるには、行政単位の団体登録ではなく個人登録でなければならない。代理は許されない。会員の5%が海外の会員である。なお、会員の種類には以下の3つがある。

- ・ Corporate Member : 投票権を有する。ICMAの加盟都市で、3年以上シティ・マネージャーとしての勤務歴(総合的な運営の責任をもつ分野での職歴)又は同等の業務を3年以上経験した行政補佐官。
- ・ Associate Member : 投票権を有する。勤務年数が3年以内で、上記の会員資格をもつ。
- ・ Affiliate Member : 上記の条件に該当しない者。

3) 予算

会員からの会費が主な財源であるが、そのほかには事業の受託、出版物の売り上げ、会議登録料などから成っている。国際事業の90%は、USAIDからの受託が占める^{注113}。

4) 地方自治体職員向けの研修

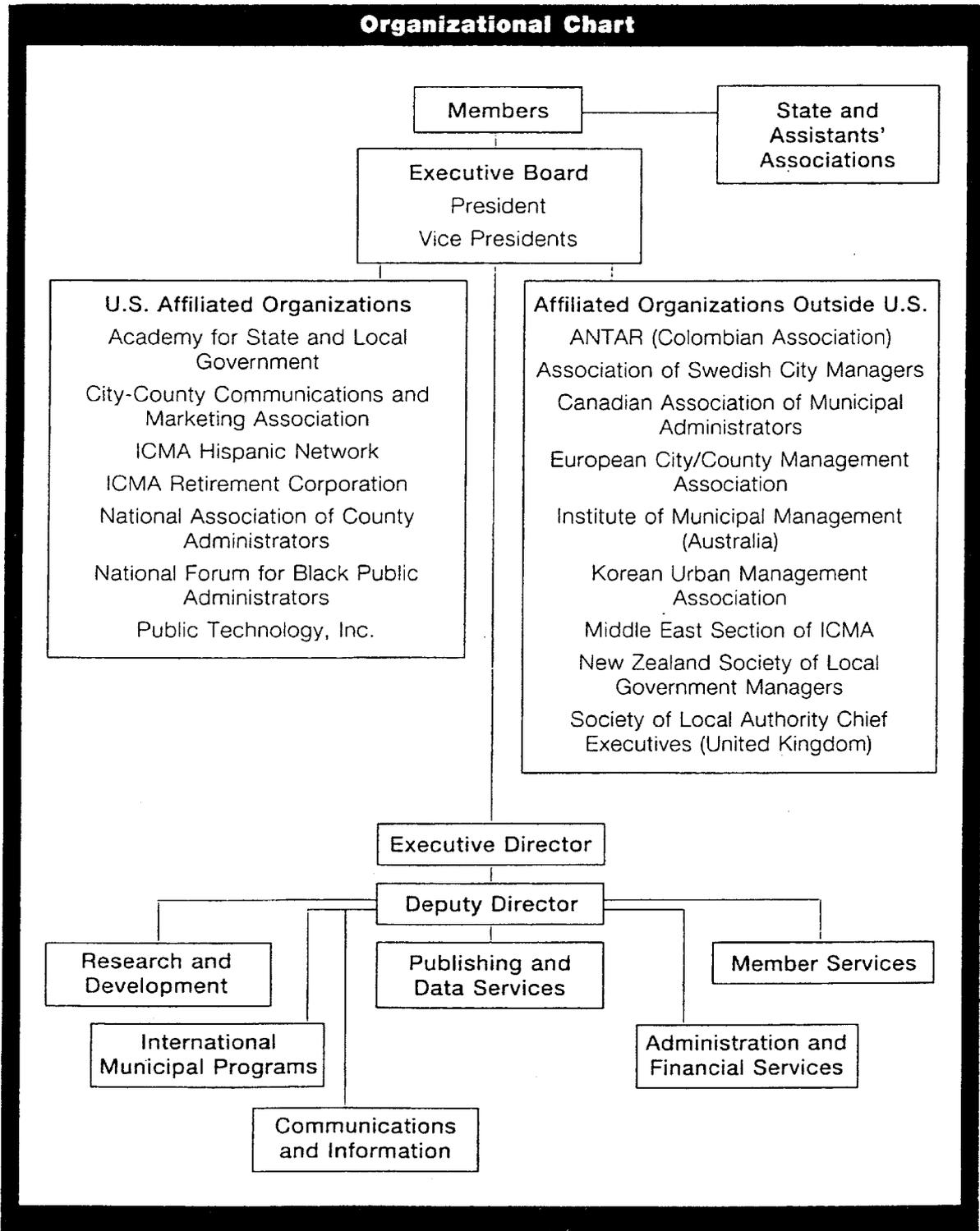
出版物、ビデオなどを多数発行しており、各地方自治体の活動情報を登録システムで、収集してい

注111 政策決定と行政の分離が行われており、具体的には議会が政策決定の全権限と行政の最終的な統制権を留保しながら、さらに議会が地方自治体の行政運営全般に責任を持ち、専門家の「支配人(シティ・マネージャー)」を任命する形態。現在、この形態の市政府は、アメリカの10万人以上で2,886市144カウンティがある。(ICMA作成の資料による。) 議会 - 支配人型の内部組織の類型の他には、アメリカでは一般に、首長 - 議会型、理事会型、首長 - 行政管理型などがある。

注112 ICMAの会員は任命の行政官及び行政に従事する個人を対象としている点で、行政体や公選の行政官を会員としてロビー活動を主眼とする National League of Cities(NLC)とは、性質が異なる。

注113 1999年3月24日のICMAでの聞き取り調査による。

図4 - 2 ICMAの組織機構図



出所：ICMAパンフレット

る。ICMAは、IRCPのほかにも各種の国際協力プログラムを実施しており、地方自治体職員を対象に次のような研修プログラムを実施している。 地方政府管理コース、 都市連合管理コース、 都市環境管理コース、 都市財務・予算コース、 住宅管理コース、 指導者訓練コースなど。

5) 本部の体制

ワシントンD.C.に本部を構え、常勤25人、その他100人の職員を抱える。常勤25人は、都市運営、開発、行政、法制、政策、環境、市民参加、緊急対策、土地利用、財政、予算、住宅、インフラ整備と予算、情報システムの分野の専門家である。

また、国内支部がアリゾナ州と、カリフォルニア州、海外支部が、ラテンアメリカ、中東、中央アジア等の新興国に設置されている。

4 - 2 - 4 ICMA による International Resource Cities Program(IRCP)

(1) プログラム発足の経緯

ICMA は、当初、途上国における政策フレームワークを構築するための5つのパイロット・プログラムを実施する事業として、IRCPをUSAIDより受託した。このパイロット・プログラムの成果を踏まえ、ICMAはIRCPの企画及び実施計画案を1997年3月にUSAIDに提出した。同時に、ICMAの本来の活動目的と、USAIDのグローバル・プログラム局環境都市プログラム課(Office of Environment & Urban Programs, Bureau for Global Programs, Field Support and Research)の国際技術協力上の戦略的な方策であるIRCPの目的が一致することが確認された。なお、IRCPの目的には、戦略的協力分野として、専門的な都市運営、参加型の統治、環境サービス、の3つがあげられた。これを受けて、USAIDはICMAとの間で、IRCPを委託する旨の契約書に1997年5月に署名をした。IRCPは、1997年に6つの案件から始まったが、急速に発展して、現在は市、カウnty、そのほかの行政支援団体との間に30の案件が実施されている^{注114}。なお、現在は、1都市対1都市の提携が中心であるが、今後は複数の市の連合体や、首都圏、地方自治体協会も参加できる方向を検討している^{注115}。

(2) IRCP の事業概要

IRCPの目的は、アメリカの都市と途上国都市が提携関係を築くことにより、アメリカの地方自治体が有する人的資源及び技術を活用して、途上国の地方自治体に対して対等な立場での技術援助を進めようとするものである。アメリカと海外都市の関係は、歴史的に姉妹都市であったものについては主に文化、教育の分野で成果をあげてきた。IRCPは、専門的な地方政府の運営に焦点を置くという点で、姉妹都市関係とは異なることを明確にしている。アメリカの都市は、専門の分野で技術援助を実施するために海外都市と提携関係を結ぶのであり、提携すること自体が目的とはしていない。

アメリカ側の地方自治体は、ICMAとの合意に基づき、海外の地方自治体に対して、地方行政運営上の困難な課題に対処するために短期(18か月から2年)技術援助を実施する。援助の範囲は、相手の地方政府との話し合いで決定され、覚え書き(Memorandum of Understanding)が作成される。この覚え書きは、第一回目の交流(exchange)期間または次回の交流の際に、双方の地方自治体の代表者が署名

注114 1997-1998年で第一ラウンド、1998-1999年で第2ラウンド。

注115 1999年3月24日のICMAでの聞き取り調査による。

する。これには、それぞれの議会の決議が必要である。選挙で選ばれた議会が議決するということは、都市がこの提携に、全面的な責任をもつことを表す。

アメリカ側の市長やシティ・マネージャーは、プログラム全般の統括者であり、ICMAと連携協力することが求められる。双方の海外渡航費、宿泊費、その他必要経費は、USAIDとICMAが負担し、給与などの人件費は、アメリカ側及び途上国側双方の地方政府が負担する。

(3) プログラムの目的と協力分野

1) 目的

IRCPは、国際的な都市提携関係を通して、アメリカ及び途上国双方の地方政府の質を高めると共に、民主主義を強化することを目的としており、また協力分野についても以下の4点があげられている。

- ・ 途上国政府のマネージャーが都市運営の緊急課題に取り組めるように、技術的なノウハウを提供する。
- ・ アメリカ及び途上国の専門的なシティ・マネージャーに、新たに専門的な成長ができる機会を提供する。
- ・ アメリカ及び途上国側の地方政府との間に、実質的、専門的な関係を構築する。
- ・ アメリカ及び途上国の地域リーダーが、民主的な地方政府の能力を増進する持続的な成果をあげるにより、双方が向上することを十分に理解させる。

2) 重点援助分野

IRCPの重点援助分野は、以下の3点である。

- 専門的な行政運営を改善する、
- 参加型の運営・統治を支援する、
- 行政サービス、特に環境サービスの改善を支援する

3) IRCPの事業実績

1999年3月時点のIRCP事業一覧は、表4 - 14の通りである。

表4 - 14 事業実績一覧

地域	相手国名	地方自治体名	米国地方自治体名
ラウンド1			
アフリカ大陸	南アフリカ	ピーターマリズバーグ	ハンプトン、バージニア州
	南アフリカ	ケープタウン	シャーロット、ノースカロライナ州
	南アフリカ	ヨハネスバーグ	ヒューストン、テキサス州
	スワジランド	マンジニとムババネ	ウインストン-サーレム、ノースカロライナ州
	スワジランド	ムババネ	ダーハム、ノースカロライナ州
	ザンビア	ルサカ	デイトン、オハイオ州
南米	グアテマラ	ケタルテナンゴ	アルバカーキー、ニューメキシコ州
	エクアドル	キント	サン・ホセ、カリフォルニア州
	メキシコ	ザボトランエルグランデ、サユラ	アボンデール、アリゾナ州
	メキシコ	ザボトランエルグランデ、サユラ	ギルバート、アリゾナ州
	メキシコ	ザボトランエルグランデ、サユラ	ユマ、アリゾナ州
	メキシコ	オコトラン	タンパ、アリゾナ州
	メキシコ	オコトラン	チャンドラー、アリゾナ州
	メキシコ	オコトラン	ピナルカウンティ、アリゾナ州
	メキシコ	ザボトアネホ	スコットスデール、アリゾナ州
	メキシコ	ラゴスデモレノ、アンホアンデロスラゴス	フィニックス、アリゾナ州
	メキシコ	ラゴスデモレノ、アンホアンデロスラゴス	トールソン、アリゾナ州
	メキシコ	ラゴスデモレノ、アンホアンデロスラゴス	ブルヘッドシティ、アリゾナ州
	その他	インド	コーチン
ロシア		ノボロド	ハートフォード、コネチカット州
ブルガリア		ルソー	ダラス、ミネソタ州
ブルガリア		ストラザゴラ	ダーハム、ノースカロライナ州
ブルガリア		ハスコボ	アピントン、ペンシルバニア州
ラウンド2			
アフリカ	ジンバブエ	ムタレ	サバンナ、ジョージア州
	ジンバブエ	グエル	セイジノー、ミシガン州
南米	パラグアイ	アサンシオン	ダラス、テキサス州
	エルサルバドル	地方自治体協会	フロリダ都市マネージャー協会
東欧	ブルガリア	ドブリッチ	TBD
	ブルガリア	ガプロボ	ポーターズ、ミシガン州
	ブルガリア	ブラゴブラ	オーボン、アラバマ州
	ブルガリア	ラズグラ	ブランスウィック、オハイオ州
	ルーマニア	シビウ	グランドトラバースカウンティ、ミシガン州

出所：ICMA 内部資料

(4) IRCPのプログラム実施手順

IRCPの具体的なプログラム実施手順は、表4 - 15の通りである。

表4 - 15 プログラム実施の手順

<p>1. 役割分担</p> <p>アメリカ側の都市</p> <p>提携地方政府との話し合いで技術援助の実施内容を決め、覚え書き(MOU)を策定する。これに両都市の代表とICMAが署名する。第2段階で、両地方政府の代表が合意書に署名し、議会の協力決議を添付する。協力実施者は、主に地方自治体職員であるが、地方自治体の指示によっては、大学、商業会議所、NGOが実施にあたる。海外での滞在期間は3週間を超えないものとする。相手国に派遣する職員の給与は、アメリカ側の都市が負担する。アメリカ側の都市の主要な業務は以下の通りである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・相手側都市の職員を受け入れて、視察、研修をする。 ・相手側都市と運営、技術に関する情報を交換する。インターネットを活用する。 ・プログラム評価に参加する。 <p>ICMA</p> <p>プログラム全般に対して責任を持つ。また交流の直接のコーディネーター(調査、実施計画、MOUの調印、旅行日程など)と実施計画策定を行う。調査日程決定後に、ICMAのプログラム・マネージャーが発表されるが、上記の活動の適格者であるかの最終判断は相手側都市が行う。相手側都市は、直接アメリカ側の都市に接触せず、ICMAが仲介する。</p> <p>2. プログラム実施手順</p> <p>申請</p> <ul style="list-style-type: none"> ・相手側都市が最重点のニーズを記載した申請をICMAに提出する。 ・アメリカ側の都市は、IRCPに申請する理由、都市のプロフィール、海外の政府職員に対する技術援助に関するコンセプト、について申請書に記載し、ICMAに提出する。 <p>都市の選考</p> <p>USAIDが相手側の都市、ICMAがアメリカ側の都市を主として選考する。</p> <p>ICMAによる相手側都市の状況確認</p> <p>申請されている技術援助の水準と範囲を判断するために、ICMAが下記の項目を中心とした「Municipal Daiagnostics」を実施し、記述式のレポートがICMAの担当者により作成される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・相手側都市の最も緊急を要する課題と都市の全体像。 ・相手側都市が要望している特定の技術援助の分野。 ・このプログラムを、相手側都市の幹部が重視していることを確認する。 <p>以上の内容の調査結果を、第一次調査の前にアメリカ側の都市に報告する。</p> <p>A "small is beautiful" approach</p> <p>以外には、双方の言語、文化、都市の規模等を考慮する。例えば資源不足や固形廃棄物の問題をもつ海外都市には、7千万ドル相当のリサイクル・プラントを持つ大都市と提携するよりは、5百万ドルのゴミ埋め立て地の小都市との提携の方が望ましいと判断される。また自然資源や地理的な位置も考慮され、また途上国側の都市と類似の課題をもつアメリカの都市を選考することが望ましいとされている。</p> <p>アメリカ側の都市の選考基準</p> <p>アメリカ側の都市の選考には、以下の点が考慮される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・首長、事務局長のIRCPに対する熱意と議会の協力決議。

- ・海外側都市の技術協力要請に応える能力と、IRCP への重視度。
- ・海外側都市との文化的、また技術的な力の整合性。
- ・実務的、技術的、行政的な事項を、ICMA に対して報告する姿勢。

海外側都市の選考基準

海外側の都市の選考には、以下の点が考慮される。

- ・資源と支援の提供。
- ・首長及び議会のプログラム参加への熱意。
- ・ICMA の状況確認調査に対して、詳細な情報の提供と、特定の技術援助の分野を明確にする。
- ・提携を支える条件として、海外都市の地域の特徴、海外都市の位置、安全性、政治の安定、があること。

双方の都市のマッチング

- ・ICMA が、相手都市の技術援助のニーズに合致するアメリカ側の都市を選定し、当該都市に確認した後、USAID の同意を得る。
- ・海外側都市に報告し、それぞれの都市は議会の協力決議を得る。

提携する双方の都市の決定

3. 実施段階

プログラムの実施段階の流れは、以下の通り。

ワークショップの開催

アメリカ側のシティ・マネージャーを対象に、プログラム内容、報告義務、USAIDの規則など、2日間のオリエンテーション・ワークショップを実施する。

第1次調査

市長又はシティ・マネージャー、ICMAのプログラム・マネージャーが参加し、相手国側への第1次調査を行うか、案件の内容により、首長の指示により適格者を派遣する。

第1次調査では、相手側都市の状況把握が重要である。即ち、相手側政府の責任体制、能力、長所短所について十分に理解すること、また相手側都市の首長、議会、市民が、地域の行政サービスの現状を理解しており、その改善に熱意をもっているかが、重点的に調査される。

さらに、相手側都市の政策決定及び実施過程、幹部職員の責任と義務・体制、財政力、予算と予算作成の過程、市民参加、社会的、経済的な現状等についても、評価する。

第1次調査には以下のような目的がある。

- ・実施計画を効果あるものにするために、相手側都市の課題、優先順位の理解、運営の障害の要因、を広く理解すること。
- ・相手側都市に、アメリカ側の都市の技術資源が活用される現場の理解と責任を、理解してもらう。
- ・相手側都市のカウンターパートと実質的な関係をつくる。第1次調査で、相手都市の幹部がアメリカ側のカウンターのパートナーの実力を信頼し、プログラムに全力を捧げていることを確信する。
- ・プログラムの詳細と理念をまとめる。プログラムの援助活動の調整手法を、相手側都市と詳細につめる。
- ・この調査に基づいて、アメリカ側都市は相手側都市に対する技術援助分野を決める。

実施計画策定

第1次調査に次いで、双方の都市とICMAが、技術援助の優先順位を記した実施計画を策定し、双方の都市の担当職員を決定する。またプログラム前半における、少なくとも6か月以内に実施する技術協力範囲と活動の原案をつくる。アメリカ側都市は、両都市の同意に基づいて特定された一つの分野で協力実践する。

覚え書き(MOU)の締結

第1次調査段階または後の段階で、上記の実施計画案に、両都市の市長、シティ・マネージャーまたは同様な立場の職員とICMAの代表が調印する。MOUには、実施計画、旅行日程、技術報告の義務などが記載される。

第2次調査

相手側都市の調査団がアメリカ側の都市を視察する。目的は下記の通りである。

- ・ アメリカ側が提供する技術援助プログラムを理解する。
- ・ アメリカの地方政府の市民参加メカニズムと実施現状を視察する。
- ・ 行政と政治の責任と機能の分離によって、効率的また説明可能な資源活用につながる専門的な行政運営を学ぶ。
- ・ 市民参加、社会、経済的な状況。

4. 評価

プログラムの総合的な成功は、自治体間技術協力モデルとしての再生の可能性 (replicability) の視点から評価される。双方の都市が評価活動に参加するが、その際に、事前に合意した目標に照らし、下記のような基準のもと記述式で行われる。

なお、ICMA では 1999 年 3 月現在、事業の効果を数量的に計る指標を開発中である。

プログラムの総合的な評価の視点

- ・ 都市運営について、相手都市へ協力を行ったか。
- ・ アメリカ政府の戦略的開発目的を推進するための両都市の実質的、専門的な関係ができたか。
- ・ 両都市の専門的なシティ・マネージャーに、専門的な成長の機会をつくることができたか。
- ・ 両都市は、都市の持続的な発展を到達する民主的な政府の能力を高める特別な成果が上がったことを確認できたか。

USAID による評価の視点

- ・ 効果的な民主的な統治による持続的な都市開発の能力を、双方の都市は強化できたか。
- ・ アメリカ側の都市がもつノウハウの活用によって、コストがかからない海外援助の手法のモデルになれたか。
- ・ 地方分権、民主化、地方政府の強化という目的を達成するための海外援助に対して、アメリカ国内の理解と支援が得られたか。
- ・ アメリカの公的機関の提携関係を構築することで、新たな海外援助の手法となったか。

ICMA の目的に対する評価の視点

- ・ 専門的な都市運営による民主的な地方政府の統治を強化したか。
- ・ 地方政府の管理職間の国際的な対話能力を高めたか。
- ・ 国際的な観点での地方政府の統治について、交流と理解を深めたか。

アメリカ側シティ・マネージャーのための評価の視点

- ・ 地域と組織のグローバルな結びつきの重要性への認識を高めたか。
- ・ アメリカ側の都市が、地域の緊急課題の解決に、国際的な観点を持つことの重要性を認識できたか。
- ・ 職員の海外での業務を通じて、職員並びに組織の活性化に寄与したか
- ・ 自己の組織の総合的なモラルと効率に、積極的な効果をあげたか。

海外側都市のための評価の視点

- ・ IRCP が、期限内で、組織と地域に効果をもたらすように完結したか。
- ・ 成果が持続的で、IRCP の目的を超える課題を解決する自信を、組織に持たせることができたか。

(5) プログラムに参加するアメリカ側の地方自治体にとっての意義^{注116}

このプログラムは、アメリカの地方行政のリーダーに、地方政府の組織のあり方、また効率的な行政事務の成果をあげる重要な方策についての理解を深めてもらう機会となる。最重点の目標は、途上国の都市への技術協力であるが、アメリカ側の地方自治体にとっての意義についてICMAは次の7点を指摘している。

- ・参加するアメリカ側の都市にとって、海外都市の発展のためリーダーシップを取れる動機になる。
- ・地方自治体職員としての専門的な技術を強化するとともに、参加者に自信と職業への満足感を持たせることができる。
- ・地域の団体、経済界、関心のある市民のネットワークとのつながりで、市民と共に活動ができる。
- ・技術資源によって、地域、国、国際的なレベルで都市の水準を高めることができる。
- ・国際的な連携が地方自治体の経済発展を活性化し、また地域の経済が国際的なレベルに広がるためには、どのような支援が必要であるかが明確になる。
- ・都市の連携が異文化の理解を促し、国際協力への関心を高め、国内外の経済のグローバル化の重要性を、地域が自覚する。

(6) ICMA と USAID の関係について

ICMAは地方政府の首長達をリードする都市運営の専門家による非営利団体であり、海外の技術援助に優れた実績を持っていることから、このプログラムの実施主体として適格であると判断されたと考えられる。ICMAは、IRCPの実施をUSAIDから委託される条件として、実践者の立場からUSAIDの方針を理解し、独自に開発したリソースを提供し、プログラムについて情報を広めること、をあげた。特に については、ICMAとUSAIDのプロフェッショナルなパートナー関係を象徴する。例えば、ICMAがUSAID職員に対して以下のような研修を行っている。

(USAID/ICMA '99 地方政府に関する研修コース)

この研修は、USAIDの国内外の職員に対し、地方政府・地方分権と環境、社会的、経済的な状況の関係について理解を深めてもらうことを意図している。研修の重要な目的は、民主化、効果的な都市運営を導入など、途上国の地方政府を支援するために、USAID職員が適切な企画ができるようにすることである。国の内外からの議員、シティーマネージャー、地域開発の専門家が、地方レベルの行政管理システムのモデルについて討論する。

なお、このようなICMAによるUSAID職員向けの研修は、1999年には以下の通り開催された。

- | | | |
|-------------|----------|---------------|
| ・都市の環境管理 | 1999年1月 | (於 タイ) |
| ・都市の財政と投資 | 1999年4月 | (於 南アフリカ) |
| ・地方政府の経済開発 | 1999年7月 | (於 場所未定) |
| ・地方政府の理念と実践 | 1999年10月 | (於 ワシントンD.C.) |

注116 Honey, T. (1997).

(7) IRCP 実施上の問題点

ここでは、ICMA自身が指摘しているIRCPに関する問題点について、内容面と運営面(事務手続き)の観点からまとめて紹介する。(表4 - 16 参照)

表4 - 16 IRCP の問題点

<p>プログラムの内容について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 長期目標は、USAIDやICMAの目標と一貫しているべきであり技術援助や研修は、"Making Cities Work"の戦略目標である都市運営の改善とそのため3つの目的を実現するよう方向づける必要がある。 ・ USAIDの"Lesson Without Borders"に参加し、途上国援助実施に関する情報を共有する必要がある。 ・ 対象国でのUSAIDの活動とリンクさせる。 ・ 姉妹都市活動と切り離す必要性。 ・ 進捗や結果を図る指標をとりこむ。 ・ アメリカの都市の人的資源を汲み上げる。 ・ USAID 職員の IRCP に対する態度を活性化させる。 <p>運営面</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 提携する都市の選定基準を見直し、またUSAIDとICMAの合同セッションにおいて選定すべき。 ・ ICMA 職員自身が相手都市の状況把握をすべきである。 ・ 都市のマッチングにおいて、共通の課題を持っている点に重点を置くべきである。 ・ 都市間の覚え書き(MOU)にICMAも加わるべきである。ICMAに活動内容の認可や報告書提出を義務づける権限を盛り込むべきである。 ・ 報告書提出締切を厳しく設定する。 ・ アメリカ側の都市の派遣手続きは各都市がすべきである。一方、途上国に関しては、ひきつづきICMAが行う。 ・ 協力分野は3つ以内であるべきである。 ・ 現地での活動時間を拡大させる。 ・ 4者間連絡体制について記載する。(米国都市、ICMA, USAID 本部、USAID 現地事務所) ・ e-mailでの連絡を活用し、節約する。 ・ 地方自治体の上層部への広報を強化し、USAID以外の財源を拡充する。 ・ USAID 現地事務所と本部からの支援と関与を拡大させる。

出所：ICMA(1998)。

4 - 2 - 5 USAID における民間団体との連携

人道援助局PVC課(Office of Private and Voluntary Cooperation)の取り組み

USAIDでは様々な部署がPVOと協力して事業を実施しているが、ここでは、PVO支援を目的に設置されているPVC課についてその取り組みを概観する。

(1) 経緯と活動目的

USAIDは、国際開発にかかわっているNGOが開発援助が重要な貢献を果たしているという認識のもとでNGOをPrivate Voluntary Organization(PVO^{注117})と位置付け、PVOに対する支援を行っている。

USAIDは1974年にPVC課(Office of Private and Voluntary Cooperation : PVC)を設置し、PVOの登録や支援、情報の取りまとめを行っている。PVC課の役割は、途上国での開発プログラムを実施するために、参加型開発及び草の根の開発を行っているアメリカのPVOの能力強化を図ることである。また、アメリカのPVOを支援することを通して現地のNGOやコミュニティー・グループの能力強化を図り持続的なサービスが提供できるようにすることもめざしている。

PVC課の事業戦略によると、表4-17のような事項を組織目標として位置付けている。

表4 - 17 PVO事業戦略

目	標：優先分野での持続可能な開発
二次的目	標：途上国のNGOや他の途上国パートナーの強化
目	的：持続するサービス提供を達成するため、PVOの能力を増大
結	果：PVCの実施能力と技術力の改善
	USAIDと米国PVOのパートナーシップの強化
	米国PVOと途上国のNGOのパートナーシップの強化
	PVOによる資源運用の改善
	米国市民の関心の高まり

出所：USAID 内部資料

(2) 登録条件

PVCを含めUSAIDから支援を受けるためにはPVOとして登録されることが必要である^{注118}。1996年の"Foreign Assistance Appropriations Act"ではPVOの登録義務を削除することとしているが、USAIDの人道援助局では、政策判断として登録義務を継続することに決定した。その理由として以下の点をあげている。

国際的な活動財源のうち20%は米国政府以外のところから調達しなければならない^{注119}とす

注117 PVOは包括的な意味で使われており、そのなかにはNGOや、Cooperative Development Organizations(CDO)が含まれている。CDOとは、「経済的な目標達成を共通目標としており、かつサービスを利用する人々によって所有されている、民間または非営利の連合体(association)を指す。場合によっては、途上国の非政府系団体を指す場合にNGO、米国内の民間非利潤追求団体をPVOとしている。

注118 以前は登録してなくてもアクセスできる助成プログラムを用意していた。また、1999年3月25日に行ったPVC課での聞き取り調査によると、途上国のNGOへの登録義務の適用を削除することを検討している。

注119 なお、この20%の義務はForeign Assistance Appropriations Actに従って次の分類の団体には免除されている。米国以外のPVOs (Non-U.S. PVOs)、Cooperative Development Organization(CDO)、

る法的義務を確保するため。

海外救助・開発活動に従事する米国のボランティア団体に関するレポートを製作発行するための情報収集が可能となる。

米国及び米国以外のPVOのコンタクト・リストを出版するための情報収集が可能となる。

登録なくしては、どのようなサービスや活動をしている団体なのか知り得る方法がない。

なお、PVOとして登録されるためには、表4 - 18の8つの条件をクリアしなければならない。

表4 - 18 USAID へのPVOとしての登録条件

<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間の非政府組織であり、大学、教育機関、研究専門機関、教会や宗教活動を行う団体以外のボランティア組織であること。 ・ アメリカの民間ソースからの資金を受けていること。 ・ 非営利かつ免税の対象になる組織であること。 ・ 一般市民からの金銭的、時間、物資による寄付を受けていること。 ・ 緊急援助や開発援助などの事業を海外において無償で従事すること。 ・ 健全な財政管理が会計検査により証明されていること。 ・ 無償で就任している理事による理事会が毎年開催され、有給のスタッフが決定権を独占しないこと。 ・ 財政状況について情報開示をしていること。
--

(3) 助成金支給のためのPVOに対する事前審査(Preaward Review)

事前審査は、各PVOの技術的かつ財政的な能力を確かめることを目的に行われる。審査の基準は、事業計画と予算計画、関係する人材の移動の方法、財源、実績及び商務規律、専門的・技術的な経験、会計報告及び財政システム、内部監査方法、財産管理方法、入札方法、がある。

(4) PVC 課のPVOに対する支援プログラム

PVC 課が管轄するPVOに対する助成プログラムには以下のようなものがある。

50%までの資金を供与するマッチング・グラント

組合を対象とした共同組合開発プログラム

子供や母親の健康に関する事業を支援するチャイルド・サバイバル・グラント

農業分野における短期の技術協力をすすめるファーマー・ツー・ファーマー・プログラム

物資などの輸送費の費用を負担するプログラム

食糧援助に関連するグラント

開発教育

上記 ~ は、PVOからのプロポーザルによる競争でグラントが供与されるが、特にマッチング・グラントでは、途上国のNGOや地方政府と正式なパートナーを組むことが前提として求められ、チャイルド・サバイバル・グラントでも現地のパートナーとのリンケージを求めており、現地の組織強化と持続可能性の確保を促進する措置がとられている。

なお、助成を受けるためには、プログラムごとに異なる条件をクリアしなければならないが、ここでは、特に と についてプログラムの実施の枠組みについて簡単に紹介する。

1) マッチング・グラント

マッチング・グラント・プログラムの助成を受けるためには、USAIDにPVOとして登録済みであることや年毎の歳入の少なくとも20%が米国政府以外からの支援であること以外に、

- ・ 海外での開発事業の計画、運営、モニタリング、及び評価の実績が過去3年にわたること
- ・ 過去少なくとも3年以内に外部評価(external evaluation)を完了していること
- ・ 事業予算額の少なくとも50%までを準備できること

を条件にしている。

なお、1998年度の本プログラムの実績は表4 - 19の通りである。

表4 - 19 マッチング・グラント・プログラムの実績(1998年度)

	総額(US \$)	件数	1件あたりの平均支給額(US \$)
実施中のプログラム	18,097,9311	49 件	369,345
新規承諾案件と総額	4,653,000	14 件	332,357

出所：USAID ホームページ、USAID/BHR/PVC -overview

2) 共同組合開発プログラム(Cooperative Development Program : CDP)

CDPは、1978年のハンフリー法^{注120}でCDOへの支援強化がうたわれていたことを受けて、海外の共同組合の組織開発を支援し、同時に米国内のCDOの開発援助における能力を高めることを目的にしたプログラムである。

このプログラムへの参加条件としては、米国籍の会員制の共同組合や連合体で、過去5年以内に2年以上の海外援助プログラムの企画運営の経験があることである。参加する団体は会員の積極的な参加や事業費の15%の負担を求められる。

1997年のプログラム経費実績は600万ドルで、活動中の案件が11件、新規の案件が8件、であった。

(5) 助成認可プロセス^{注121}

各プログラムへの申請のためのプロポーザルの作成や事業計画はUSAIDと各PVOが交渉して作成する。プロポーザルの選定は、PVC課に加えて関係部局や外部の専門家を加えた選定委員会により行われるが、選択の基準としては、技術的専門性、組織の歴史、キーとなる要員、組織能力、現地組織とのリンケージなどの側面があげられている。

注120 1978年の「国際開発協力法(The International Development Cooperation Act of 1978)」は、1961年の対外援助法の改正版にあたる。開発援助の4原則の他に、援助重点としてBHN、援助と民間資本の適切な組み合わせの実現をめざしている。(出所：川口融(1980).)

注121 Automated Directives Service(formally known as Handbook)Chapter 303 - grants and Cooperatives Agreements to Non-Governmental Organization. 303.5.5cより。これは米国NGOに適用される手続きであり、それ以外(Non-US)の団体に対しては、また別の設定条件が示されている。

(6) 諮問委員会(Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid : ACVFA)

USAID はボランティア援助に関する「諮問委員会(ACVFA)」を設けており PVC 課がその事務局となっている。ACVFA は2名の独立したコンサルタントの指揮のもとで連邦政府とPVOをつなぐ役目を担っている。ACVFA はPVOに対してUSAIDの戦略的分野を示したりPVOの声を吸い上げ協調体制を強化する役目を担っている。ACVFA は、1997年に発行した "An Assessment of the Status of the USAID/PVO Partnership " の中で、USAIDで登録しているすべてのPVOとUSAID現地事務所に対しアンケートやインタビューなどを行い、今後の諮問の参考としている。

(7) PVOのキャパシティ・ビルディング

USAID は、新しいPVOの育成を行うという観点から、PVOのキャパシティ・ビルディングのための研修を大学に委託して実施している。

(8) USAID に登録している米国 PVO の活動

表4 - 20はUSAIDに登録しているすべてのPVOの活動費の内訳を示している。また、連邦政府からの資金受取り金額別のPVO数は、表4 - 21の通りである。

表4 - 20 PVO 活動の項目別の歳出(単位 : 100 万ドル)

項目	金額
海外活動	4,456
国内活動	2,823
管理費	508
募金活動	330
合計	8,119

注) 100万単位以下切り捨て

出所 : USAID Bureau for Humanitarian Response(1998).

表4 - 21 連邦政府からの資金受取り金額別にみる PVO 数の変化(1982 ~ 1992 年)

(単位は US \$、括弧内は%)

年	登録 PVO 数	0	1 ~ 99,999	100,000 ~ 499,999	500,000 ~ 999,999	1million ~ 19.9million	20million ~ 100million	100million 以上
1982	144	18(12.5)	20(13.8)	26(18.0)	20(13.8)	53(36.8)	5(3.4)	2(1.3)
1983	142	23(16.1)	15(10.5)	20(14.0)	22(15.4)	56(39.4)	4(2.8)	2(1.4)
1984	154	34(22.0)	15(9.7)	24(15.5)	18(11.6)	59(38.3)	2(1.2)	2(1.2)
1985	158	37(23.4)	15(9.4)	23(14.5)	17(10.7)	60(37.9)	4(2.5)	2(1.2)
1986	178	55(30.8)	12(6.7)	21(11.7)	19(10.6)	60(33.7)	8(4.4)	3(1.6)
1987	189	54(28.5)	17(8.9)	27(14.2)	19(10.0)	60(31.7)	10(5.2)	2(1.0)
1988	207	65(31.4)	22(10.6)	30(14.4)	17(8.2)	60(28.9)	11(5.3)	2(0.9)
1989	241	87(36.0)	27(11.2)	34(14.1)	15(6.2)	63(26.1)	13(5.3)	2(0.8)
1990	267	102(38.2)	27(10.1)	35(13.1)	19(7.1)	68(25.4)	14(5.2)	2(0.7)
1991	334	128(38.3)	50(14.9)	39(20.6)	31(9.2)	70(20.9)	14(4.1)	2(0.5)
1992	384	153(39.8)	52(13.5)	50(13.0)	34(8.8)	77(20.0)	16(4.1)	2(0.5)

出所：US General Accounting Office (1995) p.44.

4 - 2 - 6 Global Technology Network Program

ここでは、前述のUSAEPから派生したインターネット上のバーチャル・プログラムである、Global Technology Network Program(GTN)について紹介する。

(1) 活動

Global Technology Network Program(GTN)は、対象国の開発ニーズに適したアメリカ国内の技術及びサービスの移転を促進するために、民間セクター同士のパートナーシップ及びネットワークを構築して貿易促進とビジネスのマッチングを行うプログラムである。1992 年から、US-ASIA 環境パートナーシップ・プログラム(USAEP)によりアメリカの民間セクターの技術をアジアのパートナーに移転するプログラムが実施されているが、このプログラムが成功をおさめ経済的な利益を上げていたことから派生し拡大されたプログラムである。

GTNは全世界の35カ国を対象とするもので、農業技術、通信・情報技術、環境・エネルギー技術、保健技術が重点分野となっている。途上国とアメリカの民間企業のネットワーク作りを強調する背景には、レーガン政権の時代に打ち出された民間セクターのイニシアティブを重視する援助戦略がある。また一過性の援助よりも民間企業による貿易などのビジネスの関係は、より持続的な関係に発展する可能性が高いという認識がある。

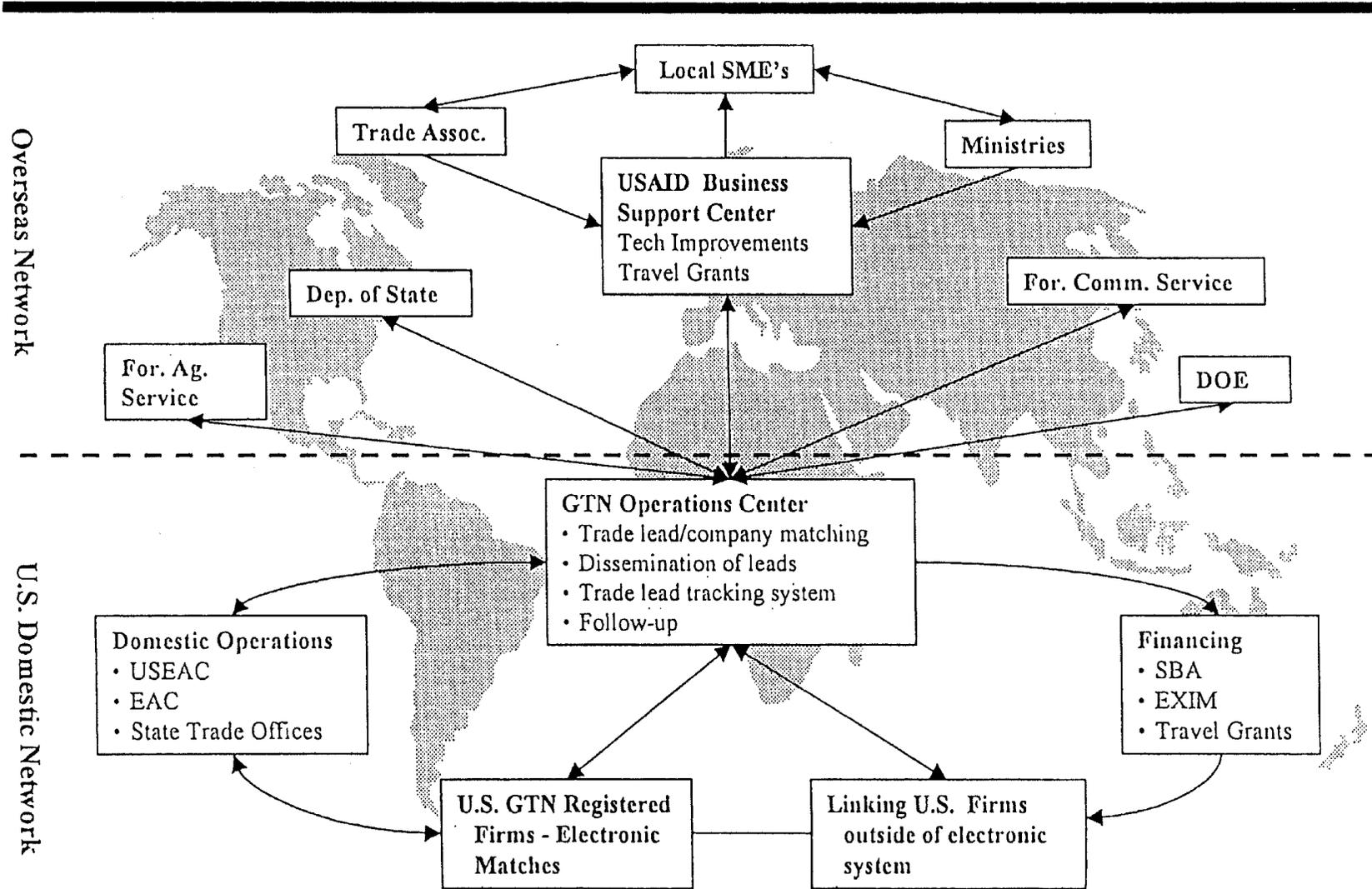
GTNはインターネット技術を活用してアメリカ国内のネットワークと海外のネットワークを構築して、輸出したい米企業と輸入したい企業の取引に関する情報の収集と提供を行うものである。(図4 - 3参照)。途上国との貿易に関心を持つ約8万のアメリカの中小企業をデータベースに登録し、途上国のニーズに従って適切な企業を選び出し、情報の提供並びに交渉などで必要であれば一定の条件の下、1件5,000ドルを限度に旅費の負担を行っている。GTNの国内ネットワークには28州の通商担当機関が参加し、これらの機関がUSAIDのパートナーとなって州内のネットワークを構築し、州における

ファシリテーターとして、州内の企業に対する情報提供、フォローアップ等の活動を行っている。

(2) 実施体制

途上国側にはUSAIDのビジネス支援センター(Business Support Center : BSC)が設置され、アメリカの中小企業とのネットワークを構築しGTNに関する情報の収集と提供、技術協力を行っている。GTNの運営は、USAIDのビジネス開発課と民間会社の International Executive Services Corps(IESC)が行っている。(図4 - 3参照)

図4 - 3 Global Technology Network(GTN)の概要



4 - 3 その他の機関の取り組み

4 - 3 - 1 全米姉妹都市協会(Sister Cities International : SCI)

米国姉妹都市協会は日本の地方自治体にとっては馴染み深いことから、ここでは、全米姉妹都市協会の最近の活動動向について概観するに留める。ただし、その視点として、当該調査の目的から、国際協力事業との比較が含まれることを勘案されたい。

(1) 活動目的

全米姉妹都市協会(SCI)は、姉妹都市提携による市民外交ネットワークを推進する政府系の機関である。姉妹都市提携等の長期的なパートナーシップによって、市民交流を進め、経済地域開発が実行・強化されるような土壌を作ることを主な活動にしている。

現在 1,217 あまりのアメリカの市・郡・州が、125 の海外の国々で 2,100 あまりの姉妹都市提携を結んでいる^{注122}。この中ではドイツと日本が最も多い姉妹都市提携先である。地域別にみた提携先の割合は以下の表 4 - 22 の通りである^{注123}。

表 4 - 22 米国の姉妹都市提携先

提携先地域	割合
ヨーロッパ	63%
アジアオセアニア	57%
ラテンアメリカ・カリブ	39%
新独立国家郡	15%
中東、アフリカ	11%

出所：Sister Cities International (1997).

(2) 予算の財源^{注124}

1997 年度の収入総額は、約 270 万米ドル(会員都市からのインカインド・コントリビューションの 50 万米ドルを含む)である。主な財源は、連邦政府^{注125}からの助成金、会議参加費、メンバー地方自治体からの会費、寄付金、投資収入とその他である。財源の割合は以下の表 4 - 23 の通り、外部からの助成金が半分を占める。

注 122 Sister Cities International (1998a) p.3.

注 123 ひとつの地方自治体が複数提携を有しているため、合計は 100% にならない。

注 124 Sister Cities International (1998b) p.11.

注 125 米国情報庁(1999 年 10 月をもって米国国務省に統合される。)

表4 - 23 1997年度のSCI収入の内訳

収入内訳	金額(米ドル)	割合(%)
助成金	140万	52
会議参加費	35万	13
会費	26万	10
寄付金	11万	4
投資収入及びその他	2万	0.7

出所：Sister Cities International (1998b).

(3) 参加方法

メンバーには、全米の地方自治体(Villages, Towns, Cities, Counties, States, Territories) 企業や団体、個人の3種類がある。海外の地方自治体も参加できる。全米の地方自治体の年間会費は表4 - 24の通りであり、人口によって変動する。

表4 - 24 SCIの年間会費

人口(人)	会費(US\$)
1,000,000人以上	1,200
500,000 ~ 1,000,000	1,050
300,000 ~ 500,000	780
100,000 ~ 300,000	600
50,000 ~ 100,000	480
25,000 ~ 50,000	380
10,000 ~ 25,000	280
5,000 ~ 10,000	200
5000人未満	130
企業・団体	1,000
個人	50

出所：Sister Cities International (1997).

(4) 国際交流・協力実施の基本方針

SCIは姉妹都市提携による国際交流協力を実施するにあたっては、SCIの過去の経験により、強力かつ安定した個性的な姉妹都市提携を推進するために、ひとつの都市が同じ国で幾つもの提携をするようなケースは望ましくないとしている。

各プログラムの決定に際しては、文化的適性、経済的実効性、環境への配慮、社会的な正当性が配慮されている。同時に、多様性を重視する観点から、マイノリティーや、障害者、社会的弱者の関与を促すとしている。協会の活動の指針などは、米国情報庁(USIA)から示される。

(5) SCIが国際協力・交流を行うようになった背景・要因

アメリカにおける姉妹都市提携は、市民外交が人と人やグループ間の関係を育み、世界平和につながる事が期待から、1956年からアイゼンハワー大統領の提唱による市民外交プログラムとして始まった。はじめは、National League of Citiesの組織活動として位置付けられていたが、姉妹都市交流の急成長により、1967年にSCIが独立した組織として設置された。

姉妹都市提携は、これまで世界各地に浸透し、現在に至るまで諸外国からの提携の要請数が多いことから、その存在意義は、広く理解され支持を得ているといえる。姉妹都市提携は、当初より米国の外交政策を円滑に展開するための環境づくりを目標としてきたが、その広がりには成果の現れともとれる。冷戦後の国際情勢においては、文化交流は異文化への理解を促進するものであり、国際関係を円滑にする素地をつくることに資してきたと考えられる。

なお、国内外の様々な機関(米国開発庁USAID本部及び海外事務所、国連開発計画UNDPなど)が全米姉妹都市協会の活動を支援している。

(6) 市民・NGO・民間組織との関わり方

SCIの実際の活動は参加地方自治体毎に存在する支援グループによって運営されている。支援グループは、市役所からの職員少なくとも一人と、地域のボランティア団体とから構成されている。市民ボランティア団体主導である点で、地方自治体主導型の日本の姉妹都市運営とは異なる。地域ごとの姉妹都市提携活動に組織的に関与している代表的な組織は、商工会議所、マスコミ、中学校や小学校といった教育団体である^{注126}。また、SCIの支局(state coordinator)は、フロリダ州、アラスカ州、ユタ州にある。

(7) 最近の国際協力活動について

SCIは、国際協力活動のために、毎年活動テーマを掲げているが、1999年のプログラムの焦点はインターネット普及であり、従来の活動テーマと比べてより技術的な内容であった。なお、SCIの基本的な国際協力重点分野は以下の7つである。

芸術、教育、文化的交流、経済とビジネス発展、地域保健と環境、マスメディア運営、地方自治体・コミュニティの問題解決、市民社会の強化、青年リーダーシップ開発

また、SCI独自の予算による助成プログラムでは、1996年には、総額60万米ドルの助成金を全米の79の都市に支給した。また、情報庁からの助成金による研修プログラムでは、「アメリカ・ボスニア・メディア運営プログラム」と「アメリカ - 新独立国家群の地方自治体(municipalities)・コミュニティ問題解決プログラム」が現在進行中である。

「ボスニア・メディア運営プログラム」では、ニューヨーク大学戦争平和ニュースメディア・センターと、戦争と平和取材協会と協力して、ジャーナリストのトレーニングなどを行っている。

「新独立国家群の地方自治体問題解決プログラム」は、旧ソ連の都市と米国の都市6つの姉妹都市提携^{注127}の枠組みの中で、行政、経済発展、社会サービス、ヘルスケアといった領域に焦点をあて、地

注126 SCIの活動に関与している全組織のうち、商工会議所は69%、新聞系が67%と7割近くを占めている。また、団体(institution)では、中学校が実に93%と圧倒的な関与の度合いを示している。(Sister Cities International(1997)p.23.)

注127 例えば、Charlotte市とロシアのVoronezh市、オレゴン州Corvallis市とウクライナのUzhgorod市。

域の様々なアクターと協力してコミュニティ開発に取り組むという事業である。この事業の成果に着目した米国国務省と教育文化省は第2フェーズとしてプログラムを延長・拡充するための資金提供を申し出た。第2フェーズは、1999年7月から2000年6月まで実施される^{注128}。

(8) 国際協力・交流における今後の方向性

SCIは、近年急速に進んでいるグローバル化により、人と人が交流する多様な場面では一層の貢献を求められており、異文化の思考や価値観への接触を通して、理解の深化と全人類の生活の質の向上につなげるとしている。また、分権化の進展で地球的課題に地域で解決する必要性が迫っている情勢のなかで、SCI特有の官民のネットワークが重要な役割を果たすとしている。

一方で、SCIはより実質的な関心に基づく専門的交流(Professional Exchange)を求めている^{注129}。文化教育的な交流を通じ養われる相互信頼を基本に、ベンチャー・ビジネスやインフラ整備、社会的支援など幅広い活動が展開されるとしている。

また、最近では、これまでの交流活動に経済的な効果も取り入れるよう取り組んでいる。より多くの商工会議所が教育機関よりも協会の活動に関与しているという結果からも、経済交流への関心の高さにSCIの活動が支えられていることがうかがえる。また、現地調査の際にも、市民に還元される有形のメリットはビジネスチャンスだという明確な意見が聞かれた^{注130}。

近年は、特に都市開発や廃棄物処理の分野について途上国の都市からの協力要請が増えている^{注131}。しかしながら、米国側の多くのメンバー都市は、ヨーロッパの都市との提携を希望しているため、途上国の都市との提携を促進させるためにSCIワシントン事務所は様々な努力をしている。

例えば、1998年夏号のSCIニュースレターには、マリ共和国ティンブクツ市とアリゾナ州のテンペ市による姉妹都市提携下での飲料水の井戸設置工事の協力事例が紹介され、あわせてアフリカの諸都市からの姉妹都市提携の要請が列挙されており、アフリカとの姉妹都市提携を促進するための努力がうかがえる。アフリカ地域は、アメリカの都市との姉妹都市提携数が最も少ない地域であるが、要望が多く寄せられており、マッチングの難しさを物語っている。そのため、会員の意志が反映される会費ではなく、外部からの助成金のほうが途上国向けの活動にまわしやすいとしている。国内会員都市の意向と海外都市からの要望の変化を背景に、SCIはさらなる発展の方向性を探ることを求められている。

4 - 3 - 2 世界貿易センター機関(World Trade Center Institute : WTCI)

ここでは、メリーランド州政府関連の、第3セクターの団体である世界貿易センター機関(WTCI)について紹介する。

(1) 設立の経緯

WTCIは、1989年にメリーランド州政府議会の承認により元金及び補助金を受けて設立された、会

注128 SCIホームページ：<http://sister-cities.wego.com> の「program」より。

注129 'We are now seeking professional exchanges involving people of all types...' quoted from SCI "A Citizen Diplomacy Network"

注130 1999年3月25日のSCI本部での聞き取り調査より

注131 1999年3月25日のSCI本部での聞き取り調査より

員制の民間非営利団体である。

もともと、WTCIは、国際ビジネスや貿易促進を目的とするボルチモア世界貿易センター(World Trade Center Baltimore)^{注132}であったが、当時の州知事の指導により教育・研修機能が加えられて民営化され、WTCIとなった。民営化の背景には、貿易などを担う主体である民間企業に対応するには、民間組織が適しているという当時の州知事の発想の後押しがあった^{注133}。

一方で、1996年6月にメリーランド州政府の姉妹都市交流活動などの国際活動の機能を吸収した。そのため、メリーランド州政府の文化的また経済的な国際活動を担う一方で、地域経済活性化のための教育活動を行うNPOの機能も担うという、半官半民の団体となった。WTCIは、会員である民間企業とともにメリーランド州政府の声も代表している。

なお、WTCIは、米国メリーランド州ボルチモア市に立地している「ボルチモア世界貿易センタービル」に事務所を有している。専属の職員は1997年6月時点で8名と小規模である。

(2) 理事会及び会員

WTCIの理事会は、民間企業、米国連邦政府やメリーランド州政府職員と合計33名で構成されている。民間企業は、メリーランド州を本拠地として活動している企業が中心である。米国連邦政府からは、Business & Economic Development省、農業省、運輸省から理事が参加している。メリーランド州政府からは、州知事の他、港湾局長、ビジネス経済開発局長、農業局長、交通局長、メリーランド州立大学教授が入っている。WTCIの所長も理事会会員であるが、投票権は有していない。

会員には、Charter Member(14)と賛助会員(10)、団体会員(175)がある。Charter Memberは、地方または全国的に大手の企業が対象であり、賛助会員は、中部大西洋海岸地域(Mid-Atlantic)での躍進をめざす企業が対象である。団体会員は、中小企業・生産工場が対象である。

(3) 財政

WTCIの1996年及び1997年の収支状況は下記の表4-25及び4-26の通りである^{注134}。1997年度における収入総額約77.49万米ドルのうち、およそ34%にあたる26.26万米ドルが州政府^{注135}からのグラントで賄われている。WTCI創設当初は、90-100%あまりの財源がメリーランド州政府から賄われていた^{注136}ことを考慮すると、政府依存型の財政改善の努力が顕著に現れていることがうかがえる。WTCIは政府等からのグラント以外に自己収入源を有しており、組織全体の運営を円滑にすることが可能になっている。また、1996年は収入額よりも運営費のほうが上回り、赤字がでていたが、1997年には改善されている。(表4-25、4-26参照)

注132 1970年に、メリーランド州政府港湾局が世界貿易センターのライセンスを世界貿易センター協会(World Trade Centers Association: WTCA)^{注131}から購入した。

注133 1999年3月26日の聞き取り調査による。

注134 現地調査で収集したWTCIパンフレットより

注135 メリーランド州政府からの、姉妹都市プログラム及びビジネス教育プログラムのためのグラントと、米国情報庁からのinternational visitors programのためのグラント、加えてボルチモア市からのグラントである。

注136 1999年3月26日の聞き取り調査による。

表4 - 25 1996年と1997年の歳入(単位:US\$)

項目	1996年	1997年
グラント	175,245	262,637
会費	99,326	195,337
セミナー・イベント	202,116	121,022
設備・機材賃貸	215,446	148,288
投資収益	13,707	4,544
その他	-	43,057
合計	705,840	774,885

出所: World Trade Center Institute (1998).

表4 - 26 1996年と1997年の支出及び資産(単位:US\$)

項目	1996年	1997年
プログラム	459,123	445,428
管理費(administrative)	247,220	275,328
運営費(total operating expenses)	706,343	720,756
Excess(deficiency) of support and revenue	(503)	54,129
over expenses before asset transfer	-	-
Net assets transferred from Maryland	532,723	-
International Center	-	-
Investment return in excess of amounts designated from current operations	-	96,075
Change in net assets	532,220	150,204
Net assets at beginning of year	167,206	699,426
Net assets at end of year	699,426	849,630

出所: World Trade Center Institute (1998).

(4) WTCIの活動^{注137}

WTCIの活動は以下の3種類に大別されるが、それらについて概要を紹介する。

1) ビジネス・セミナー、外国語の研修

WTCIは1997年に40あまりのビジネス・セミナーを開催したが、その内容は「国際貿易入門」、中米等の地域別、またはヴェトナム、香港、アルゼンティン等の国別のビジネス手法などであった。講師には、グアテマラ大使、香港経済貿易局局長、外資系会社の幹部、ジョンズ・ホプキンス大学の教授などが多彩な人材が活用されている。

またこのほか、貿易実務・マーケティングに関する企業内研修を企画・実施したり、ポルトガル語・スペイン語・中国語の研修を不定期に無料で開催している。

注137 ホームページ: <http://www.wtci.org>

2) 情報提供及びサービス

マーケティング支援の面では、ホームページ作成支援、ディレクトリー、リーフレット、メーリングリスト作成などの事業を行っている。WTCIの海外市場調査活動は1997年に活発化し、例えば、ボルチモア拠点の環境関連企業のために、アジアで将来性のあるベンチャー企業の財政事情や高度技術販売会社に外国政府の入札情報などについて調査活動を行った。WTCIでは、一般公開の情報センターも有しており、"Bureau of National Affairs Export Reference Manual" "National Trade Data Bank" など幅広く実用的な情報を収集・提供している。

3) 国際交流

WTCIでは、経済促進を支援する活動とは別に、文化的な国際交流プログラムを2つ運営している。

「International Visitors Program」は、米国情報庁からのグラントによるもので、メリーランド州国際センターがWTCIに吸収された1996年より、受け入れを始めた。このプログラムの参加者は、各国の米国大使館によって選別される各国のリーダー達であり、米国へ招待されて、米国の関係者と交流を深めることを意図している。WTCIでは、1997年に270人の来訪者を受け入れた。

さらに、メリーランド州は、韓国、日本、ロシア、フランス、メキシコ、ブラジルの都市と姉妹都市提携を有しており姉妹都市間の交流プログラムである、「Maryland Sister States Program」を進めている。メリーランド州では特に、ボルチモア市の都市臨海部再開発について関心を寄せる都市からの訪問団が多い。日本からも1997年に、広島商工会議所や国会議員が訪問している。

4 - 3 - 3 パートナース・オブ・アメリカス^{注138}(Partners of Americas)

ここでは、USAIDのPVOプログラム^{注139}の対象の団体のひとつであるパートナーズ・オブ・アメリカスの活動を概観する。この団体は、連邦政府によって創設された経緯と、また、ほぼ全米各地にある州単位の支店(州内の市民で構成されるコミュニティー団体)が南米の国とのある種の提携関係があるが、米国の州政府や市といった地方自治体が組織として関与しているわけではない。

(1) 組織の沿革

パートナーズ・オブ・アメリカスは、1964年にUSAIDにより創設された。中南米の各エリアとアメリカの州または地域との間のパートナーシップ提携をもとに、生活向上のための開発プログラム活動を展開している。設立当初は、「アライアンス・フォー・プログレス(Alliance for Progress)」という米国政府によって始められた開発援助プログラムの一環であった。30年あまりにわたりUSAIDの中に設置されていたが、現在は民間非営利組織として独立している^{注140}。

USAIDは、当時ケネディ大統領により提案された政府間協力を補完する市民参加型の協力のプログラムを模索していた。そのころフロリダ州とコロンビアの間で、またテキサス州とペルーの間に民間レベルでの協力関係が発展しており、それらをモデルにパートナーズ・オブ・アメリカスの前身の「Alliance for Progress」の構想^{注141}を立てた。市民が地域開発において戦略的な役割が担えるような機

注138 この情報は、Partners of the Americasのホームページ、及び1999年3月23日の訪問聞き取り調査の際に入手した資料に拠る。

注139 USAIDのPVOの細分類では、この団体は、CDOs(Cooperative Development Organizations)に分類されている。USAIDへのPVO登録は1977年に行われた。

注140 非営利団体501(C)(3)として登録されている。

注141 1961年3月にホワイトハウスに中南米の外交団を招いたレセプションの大統領演説の際に明らかにされたこの構想は、中南米諸国の長期的開発計画にむけた共通認識を図ろうとしたものであり、1961年対外援助法によって議会の承認を得た。

会を設けることをねらったものであった。

この組織の設立は、中央政府主導による事業展開の歴史のなかで、政治的基盤を固め、幅広くかつ持続的に市民が参画できる土壌を養ってきたと言える。USAIDのプログラムであったため、知識と情報の共有、開発へのコミットメント、様々な分野のボランティアとの初期の連絡調整体制の構築、USAID現地事務所からの支援、財政的安定性など、いくつもの利点があった。また、組織運営のノウハウについても USAID の指導の下で整備、強化されていったと考えられる。

(2) 活動の基本方針

活動の基本方針としては、より広範な市民の参加を推進し、非政治的かつ地域密着型の手法を用いて、双方の市民の生活の質の向上を図るとしており、そのための具体的なアプローチとして、地域の市民がボランティアとして協力し合い、コミュニティーのリーダーを育成し、また、草の根の団体を強化することとしている。特に南北の市民の経済社会的なニーズに答える教育交流機関を長期的に目指している。また、組織の名称が象徴するように、パートナーシップの精神のもと、技術的な専門性や情報の流れが双方向であることを基調としている。

米国の州民と中南米の地域間のパートナーシップが長期にわたり持続してきた背景には、双方で活動に携わるボランティアが、強いコミットメントを有していることも背景にあると思われる。それは、支出総額に占める事務管理費の割合の低さからもうかがえる。経済的・政治的・社会的にも密接な関係がある中南米の国々が対象であることで、双方の市民の関心も高く、事業存続の一要因になっていることが考えられる。

(3) 活動内容

活動内容としては、中南米のコミュニティー開発を中心に、特に女性とその家族の生活向上、青年の就業問題の改善、行政への市民参加の促進、環境保護対策、障害者へのサービス向上に主眼を置いている。また、農業従事者向けの農業開発や、学童向けの緊急避難対策なども行っており、活動の内容は幅広い。1997年度の分野別の活動内訳は、民主化が40%、社会経済開発が35%、天然資源と農業が13%、文化、保健が5%ずつ、教育が2%である^{注142}。

(4) 組織運営

現在では、60あまりのパートナーシップが結ばれている。米国の45の州及びワシントンDC地区と31の中南米の国々がパートナーになっている^{注143}。大部分は、Partners of Americas が独立する以前のUSAIDの事業の一部であった時期に形成されたものである。

パートナー双方にはそれぞれ市民によるボランティア団体が組織され、独立した支局(Chapter)として機能している。これら支局の活動の支援をワシントンDCの本部が行っており、ボランティアを派遣したり、プログラムの資金を調達したり、トレーニングを提供したりしている。

パートナーズ・オブ・アメリカスの活動には、様々な分野の専門家や機関が参加している。個人レベルでは、技術者や農家、医者、教育関係者など、また多数の大企業に財団、ほかに世界銀行や世界

注142 Partners of the Americas(1997)p.16.

注143 例えば、カンザス州とパラグアイ、ニュージャージー州とハイチ、ミズーリ州とブラジルのパラ州等。

保健機構なども協力者リストに名を連ねている。USAID 以外の米国政府系機関も参加している。

(5) 財政^{注144}

1997年度においては、収入総額約790万米ドルのうち約67%がUSAIDからの助成や契約による支援であった。他にも米国情報庁などを含めると、米連邦政府機関からの支援は収入総額のおよそ72%にのぼり、1996年度より2%の増額であった。

他の収入源(1997年)については、約24%が企業・基金からの助成と寄付、約2%がパートナーズ・オブ・アメリカス基金、残りの約2%が個人寄付、会費、国内資産の投資収入となっている。

1997年度の支出総額は約770万米ドルで、プログラムのための支出が約98%にあたる760万米ドルを占めた。

(6) プログラムの例

1) 緊急対策プログラム(Emergency Preparedness Program)

このプログラムは、1984年以来USAIDの海外災害援助室と共同で、中南米のコミュニティーが災害に備え経済社会的な損害を抑止できるよう、防災のためのワークショップ型トレーニングを行っているものである。対象は、学童、NGO、ホテルなどの企業、危機管理専門家などだが、中央政府や民間企業、NGOなども巻き込んで行われている。例えば、学童を対象としたトレーニングは、避難訓練などが中心で、グアテマラ、ニカラグア、ホンデュラス、コスタリカ、エクアドル、ペルーの1,200あまりの学校で、教育省や消防士など国とともに国際赤十字などの国際NGOからの支援を得て実施された。また、ジャマイカで行われた民間セクターの災害対策計画のワークショップは、非常時に官民産の連携を図ることを目的としていた。

2) ファーマー・ツー・ファーマー・プログラム(Farmer to Farmer Program)^{注145}

このプログラムは、1991年に開始され、パナマ、パラグアイ、アルゼンティン、ウルグアイ、メキシコ、ブラジルで展開されている。生産性の増大、農業経営の改善、天然資源の保護などによる農村地域の経済発展を目指している。適切な情報と手段があれば、当事者が問題解決できるという観点に立ち、事業計画は中南米諸国側のプログラム担当者と農業関係者によって発案されている。そして、アメリカの農業関係の専門家・実施者がボランティアとして中南米の現地に派遣され、プロジェクトの計画段階から支援する。活動の例として、インディアナ州とブラジルのパートナーによる牧草地管理の取り組みがあげられる。

3) その他

上記のほかに、リーダーシップ能力養成のための集中セミナーである「International Fellowship in Community Development Program」、青年向けの「Youth at Risk Program」、アメリカ国内での啓発活動である「Public Outreach Program」や「Civic Education Program」などがある。

注144 Partners of the Americas (1997) pp.23-33.

注145 このプログラムは、USAIDのPVC課のプログラムの一つでもあるが、対象国と事業規模が異なる。USAIDが対象国としているのは、ハイチ、ギアナなどの8か国。

(7) 地方自治体との関係

この組織に対する米国側の各州の関与・参加の方法や程度には差異がある。例えば、ウィスコンシン州^{注146}政府は、貿易や環境問題、平和貢献への関心から、事務室の提供、人材の派遣、財政的視点などにおいて、積極的に協力している。また、市民ボランティアとして助役が個人的に関与しているケースもある。

一方、海外のカウンターパートの側は、現地の中央・地方の行政機関とも協力している。地方政府へ協力を働きかけたり、また活動への財政的支援を受けたりしている。例えば、アルゼンティンのNGOであるConciencia^{注147}は、ブラジルのNGOとともに、地方政府職員と市民の対話を促進するためのワークショップを実施している。また、それらの地域コミュニティからは行政開発が課題だとする声があがっている^{注148}。

4 - 3 - 4 米国情報庁(United States Information Agency : USIA)の国際協力事業への取り組み^{注149}

(1) 組織概要

米国情報庁(USIA)は、1953年にアイゼンハワー大統領により設立された連邦政府の中核独立機関の一つであり、米国の外交政策の広報業務を担っている。民際外交(Public Diplomacy)を柱に米国への理解促進のための教育、文化、交流活動を行っている。教育文化活動ではフルブライト奨学金等の各種奨学生の派遣と招へい、市民交流、Voice of America(VOA)のラジオ局運営、アメリカン・センターを通じた情報、文化交流活動などが行われている。これらの他にも、Civic Educationを最優先事項のひとつとし、政府と非政府機関の国際的なネットワークづくりや、国家政府や国際機関などのCivic Education活動への助成を進めている。また、4 - 3 - 1の通り全米姉妹都市協会(SCI)の対ボスニア・メディア開発プログラムなどに助成金を拠出している。

(2) 基本方針

米国情報庁の使命は、民際外交の推進であり、それは、海外の市民を情報交換や交流に巻き込むことで米国の国益を推進する活動と定義されている。直接的な対話による民際外交は伝統的な様式の外交を補完し、また補強するとしている。アメリカが国外で正確に理解されているとは限らず、また、国外の意見がアメリカの国益を左右するという認識のもと、誤解をとき、積極的にリーダーシップを発揮できるような環境づくりをすることも目的としている。「1997-2002年の戦略計画」^{注150}で示された具体的な理念としては、

- ・ 国家の安全保障
- ・ 民主主義
- ・ 経済的繁栄
- ・ 法の実効

注146 ウィスコンシン州支局は、ニカラグアとパートナーシップ提携がある。

注147 このNGOを含め、5つのローカルNGOsとともに、Inter-American Democracy Networkを2年前に形成した。

注148 1999年3月23日の聞き取り調査より

注149 ここでの情報は、1999/3/24に訪問調査した際に入手した資料をもとにしている。

注150 "1997-2002 Strategic Plan" USIA ホームページ(<http://www.usia.gov/>)

- ・信頼の構築
- ・情報の流動化

があげられている。

さらに、具体的な活動目的としては、以下の4点を掲げている。

米国の政策を異なる文化の国で理解されるよう説明し広報する。

米国の政策やその影響力となる国民、価値観、機構などについての情報提供。

長期的かつ生産的な関係構築を通して、アメリカ国民に国際関与の利点をもたらす。

海外の世論の動きを把握し、大統領をはじめ、政府の政策立案者に助言を行う。

(3) 実施体制

USIAは、1998年3月の「外務改革・再構築法」により、1999年10月1日をもって国務省に統合された。1978-1982年にも一度国務省教育文化事業局に統合されて、国際コミュニケーション庁と呼称されていた。現在の職員数は6,350名あまりで、うち900名は海外に、また2,500名あまりが現地採用職員である。

(4) 予算

USIAの予算は政府開発援助(ODA)ではなく、Foreign Information and Exchange Activitiesから支出されている。1999年度の予算は11億900万ドルである。

(5) プログラム

教育文化交流：フルブライト奨学生、学術交流、英語プログラム、市民交流、文化財保護、民主的組織強化(民主的組織強化のプログラムは、議員の交流、新選の議員のためのワークショップなどのほか、中国やベトナムでは知的財産や法律の規則に着目したものである。)

情報提供：海外プレスセンターなど

国際ブロード・キャスティング：VOA、WORLDNETテレビ・フィルム、Radio Mart、TV Mart、ビジネス開発、キューバ・ブロード・キャスティングなど

調査・分析：海外世論調査、外国新聞の論評分析

4 - 3 - 5 米国平和部隊(Peace Corps)の国際協力事業への取り組み

(1) 組織概要

米国平和部隊(Peace Corps)は、1961年にケネディ大統領の発案により設立された連邦政府系独立機関である。国務省の管轄ではなく、大統領による直接監督下にある。

設立以来、150,000人のボランティアを世界各地に派遣し、青年海外協力隊(JOCV)のモデルとなっている。1999年1月現在、世界80か国に6,445人のボランティアが派遣されている。地域別の派遣人数は以下の表4 - 27の通りである。

表4 - 27 地域別の派遣人数(1999年1月現在)

派遣対象地域	人数(人)	割合(%)
アフリカ地域	2,377	37.0
中南米	2,101	32.5
東ヨーロッパ・中東・アジア	1,967	30.5

出所：Peace Corps 作成資料

米国の政府開発援助の対象になっていない平和部隊の中国への派遣は近年始められ、1999年1月の時点で45名が英語教育の分野で活動している。

分野別の派遣割合は、教育(40%)、環境(17%)、保健(17%)、ビジネス(13%)、農業(9%)となっている。

なお、ボランティアの採用のために全米で11か所の主要都市に地域採用事務所がある。ボランティアの採用は主に大学を通して行われており、カリフォルニア州やニューヨーク州などの人口の多い州で多くのボランティアが採用されているが、年齢制限はない。

(2) 予算

米国平和部隊は、1999年度の予算は24,000ドルと前年度より8%増加した。これは過去6年間で最高の伸び率である。さらに、大統領による2000年度の予算要求は27,000ドルとなっている。

予算の増加に反映されるように、平和部隊は国民や議会からの高い支持を得ている。民主党はもとより、ボランティア活動であることから共和党にも支持されている^{注151}。両党に平和部隊のOB/OGが議員になっている経緯も、議会の賛同を得る理由の一つになっている。また、クリントン大統領自身が絶大な支持を表明していることも大きい。平和部隊への国民的な支持は、ひとつに平和部隊が独立した連邦政府系機関であり、法的には外交政策からは独立した位置付けになっていることによる。

(3) 国内向けプログラム^{注152}

米国平和部隊では、ボランティアの経験を米国内の関心に結びつけるプログラムが組織化されている。それらを簡単に紹介する。

1) パートナーシップ・プログラム

隊員が活動しているコミュニティのニーズに応じて学校や財団、市民グループ、個人などが小規模な協力事業を実施して、アメリカ市民の開発への参加と国際理解を促進するプログラムである。

1997年会計年度には、471の団体や個人などから総額54万ドルの寄付により、158の小規模協力(\$ 79- \$ 8,000)が47の国々で展開された^{注153}。最も小規模の事業はボリヴィアで行われた "Tiquina De San Pablo high School World Map Project" (\$ 79)で、最大規模の事業は、マラウイの "Chota Village Integrated Development Program" (\$ 8,000)であった。

注151 1999/3/23に行われた訪問聞き取り調査による。

注152 これらについての詳細は、平和部隊のホームページ：www.peacecorps.govを参照。

注153 Peace Corps (1997)。

2) Gift in Kind プログラム

平和部隊のスタッフや派遣中の隊員から特定されたニーズと米国国内の民間セクターからの物資提供を合致させ、物資を供与するプログラムである。

3) 開発教育プログラム：ワールド・ワイズ・スクール

派遣中の隊員・帰国隊員と学校の教室を結んで、地理や異文化理解、奉仕の精神などを学ぶ機会を与える総合的なグローバル教育のプログラムである。1989年から始まり小・中・高校生を対象としている。帰国隊員によるワークショップ、派遣中の隊員との定期的な通信、イベントなどのほか、学年別・分野別のレッスン計画もマニュアルとして用意されている。

平和部隊では、ボランティアの経験と能力を、積極的に国内向け開発教育に活かすプログラムが確立され推進されている。帰国後ではなく、ボランティアとしての現地任務中にもプログラムが進行する点が特徴的といえる。派遣中のボランティアと米国民の関心や要請を結びつけることで、現地の様子や問題などがより説得力をもって国民に伝わり、開発教育普及の点から効果的であるといえる。

なお、平和部隊の活動に地方自治体や民間企業はあまりかかわっておらず、むしろ、教育機関や民間団体から協力を得ている。

4-4 アメリカにおける連邦政府機関と地方自治体及び民間団体との連携による国際協力

アメリカでは、連邦政府機関と地方自治体及び民間団体は、様々な国際協力のルートを有しており、また、それぞれは、多元的な設定目標のもとで、資金、権限などの負担をシェアしあいながら関係者重視の手法により進められている。

アメリカの援助機関と地方自治体との協力による国際協力は、USAIDのプログラムにおけるICMAを通じた「International Resource Cities Program(IRCP)」や、Council of State Governmentを通じた「USAEP-SEI」がある。いずれもICMAやCSGがプログラムの実施においてUSAIDと地方自治体とを結びつける仲介組織の役割を果たしており、プログラムの情報や資金の提供を通して地方自治体の国際協力への参加を促進している。

また、レーガン政権の時代から強調されるようになった民間のイニシアティブ、民間企業の活動促進の流れに沿って、地方自治体が国際協力への参加を通して商業的な利益が生じる可能性を示すなど、USAEP-SEIの環境技術の協力などに見られるように、地方自治体に経済的なインセンティブを与える形でプログラムがデザインされている。また、短期間の研修や、技術交流、セミナー、ワークショップの開催など比較的短い期間で地方自治体職員にあまり負担がかからない形での協力がなされている傾向があり、工夫がみられる。

さらに、ここで取り上げた分野としては、都市問題、環境面での連携であったが、どちらも広範なテーマであり、問題解決には連携の必然性が高いといえる。特に都市問題については、「都市問題の解決は都市の努力だけでは困難であり、州や連邦の協力が必要とされることはいうまでもない」^{注154} というように、連邦制の階層を超えて、連邦政府と都市地方自治体が協力する必然性を発生させている。

注154 阿部 育(1995)p.41.

第5章 地方自治体間協力の可能性と地方自治体の役割 ～フィリピンの事例から～

5 - 1 総論

(法政大学法学部教授 鈴木 佑司)

1999年8月の調査は、本調査研究の第2フェーズ調査の一環として、フィリピンにおいて行われた。1999年3月-4月に行われた先進国における関連機関、団体、地方政府の調査に続いて、その補完をなすものである。同時に、JICAと日本の地方自治体がどのような連携、協力を創造していけばよいかを考える材料を提供するものとの位置付けもできよう。本項では、やや簡単ではあるが、以上の点に触れてみたい。

(1) フィリピン現地調査の目的

今回のフィリピンの現地調査は、短期日程と多くの課題にもかかわらず、有益な結果を導き出す調査となった。調査は以下に概観するほぼ5つの目的を持って行われた。第一は、1999年3月から4月にかけて行われたアメリカ、カナダのドナー側の自治体間協力スキームの調査の一環として訪問したカナダのカンループ市、アメリカのハワイ州のパートナーであるフィリピン中央政府、バコロド市を訪れ、「受け手」の側の実状、評価、問題点を調査することであった。

第二は、20年近い歴史を持つ高知県とフィリピンのベンゲット州の協力の実状、そして当該州政府がどのように日本の地方自治体との協力関係を位置付けているのかを調べることであった。

第三は、こうした具体的ケースとともに、フィリピンにおける分権化の進行とともに、州、市、町村といった複数のレベルで様々な行政課題に対して各政府がどのように国際協力を位置付け、どのような具体的措置をとりつつあるかを調査することであった。この関連で、知事会、市長会などとともに、ますます重要性を帯びつつある州連合、市連合組織など、州、市の連合組織の機能に関しても調査がなされた。

そして第四に、こうした新たな地方政府の動きに対して、中央政府はどのように促進しようとしているのか、またどのような政策をとり、どのような行政指導を行っているのかを調査することであった。これらの点に関連して、中央省庁のみならず、それらによって様々な形態で設立されてきた関連組織、特にその研修、調査、調整機能を調べることであった。

最後に、フィリピンにおけるドナー側がフィリピンの中央、地方政府による国際協力への動きをどのように促進し、どのように位置付けようとしているかを聞き取り調査することであった。この中には、アメリカ、カナダの地方政府との協力プログラムだけでなく、日本の外務省による「草の根無償資金協力」も含まれる。

(2) 調査の成果

今回の調査のその第一は、ドナー側が予想したり、期待したりしている以上に、受け手の側がこのスキームを高く評価しているだけでなく、うまく活用しているということがわかった点である。むしろ、このことはフィリピンにおいてのみ、しかも特定の地方政府だけに言えることかもしれない。にもかかわらず、導き出される教訓は以下の点である。

フィリピンにおいては、分権化が進んでいることもあって地方政府が果たすべき役割が拡大し、その責任が重くなっている。にもかかわらず、財政、組織、人材面での脆弱さゆえに、こうした弱さを補ったり、克服するために手がかりを提供するこのスキームは、まさに「渡りに船」である。ポイントは、課題と能力の間のギャップに関する認識、それを他の手段によって克服しようとする意思の有無である。この点に照らしてみると、実際、調査対象となった地方政府はいずれも明確な政策課題を持ち、自助努力で足りない点を「補完する」という位置付けを明快に持っていた。それどころか、ただ一つのスキームや、限られた相手だけに依存するのではなく、複数のパートナーとの協力関係を組み合わせて相乗効果を生むような工夫をしているように思われる。まさに、「受け身」から「能動」への転換が見られるのである。そして、こうした転換が生じている政府の場合には、スキームが有効性をもつことを教えているといえよう。

第二に、この「転換」の背景、担い手、そしてきっかけは何かという点と関連する。背景に関しては、分権化が最も重要な要因である。しかし、どのような分権化、どの程度の分権化が問題となるかについては、中央政府の変化との関連で後述することもあって、ここでは省略する。次に、その担い手に関してはかなり重要な観察ができたと思われる。むろん、どの地方政府も首長のリーダーシップが大切な転換要因であることはいうまでもない。だが、こうした首長の「転換」が直ちに地方政府全体の転換をもたらすわけではないことに注意しなければならない。何故ならば、首長は公選によるため、選挙に第一義的重要性を置かざるを得ず、政治的な行動や政策形成を避けがたい。事実、フィリピンにおいてはこの「政治的」行動様式が行き過ぎる場合が多いとの不満を、ドナー側からも、そして中央政府の官僚からも、さらに調査機関からもしばしば聞いた。つまるところ、長期に安定したリーダーシップを首長が提供することは難しいのである。加えて、フィリピンの場合、現憲法によって行政府の長の多選が禁止されている^{注155}。

従って、より安定したリーダーシップを行政府、それも非選挙管理職、つまり行政官僚が担うことが求められよう。まさに、国連機関、ドナー国、そして研究機関が強調するように、官僚組織、そしてその指導的役割を担う幹部職員の「キャパシティ・ビルディング」が必要とされるゆえんである。そして、そのきっかけとなることは期待されているのが、より正確に言えば、以下に述べるように最も重要なきっかけとなることが期待されるのが当該スキームであるといえよう。

第三に、では当該スキームはどのように重要なきっかけとなるのだろうか。まずもって認識しておくべきは、「キャパシティ・ビルディング」にはいくつかの方法がある点である。世界銀行などの国連機関やドナー国はこれまで技術研修といったスキームをいくつも実施してきた。それもドナー側や、国連機関での研修から、専門家の派遣による現地研修までいくつかの方法が実施されてきた。JICAも例外ではない。しかし、こうした一般的な能力開発を目的とした研修は、地方開発にかかわる中央政府の職員に限られがちであった。タイやインドネシアのように、そもそも「地方公務員」が存在しない場合はなおさら、フィリピンの場合でも、経済開発庁(NEDA)や内務自治省(DILG)などがまずもって対象となるのは無理もないことである。膨大な数にのぼる地方政府の職員に関する限り、選択的たらざるをえない。そして、フィリピンの場合で言えば、フィリピン中央政府による研修にとって代わられつつある。

しかし問題は、量よりその質である。それぞれの地方のニーズに即した能力開発が求められており、

注155 1991年地方自治法の第43条で、公選の行政官については、奉仕期間を除いて連続して3年以上同職に就任してはならない、としている。

しかも「ゼロからの出発」となる場合が多い。例えば、バコロド市の土地登録台帳のコンピューター化^{注156}にしる、ベンゲット州の高知農業の技術指導^{注157}にしる、その核となる職員の育成から始めねばならない。こうしたニーズを満たすには、パートナーとなるドナー国側の地方政府の協力が不可欠である。まさに、一般的研修と並んで、ますます重要となる特殊研修がこれからの「キャパシティ・ビルディング」の鍵を握ると思われ、そこの該当スキームのような協力のパートナーシップが求められているといえよう。

第四に、地方政府間の国際協力にとっていくつか解決を迫る問題があることがわかった点である。これらには、国際協力を進める上で必要となる財物の無償援助にかかわる免税措置などの技術的問題から、権限や役割の明確な区分をめぐる中央・地方政府間関係の調整、さらには中央政府の政策など、いくつか中央政府の対応の問題が含まれる。まさに、政府間関係の問題があることも明らかになってきている。これらの問題は、主として相手国の課題であるので、どのような政策誘導が日本側からなされるべきか検討されるべき課題である。

しかし、より現実的な問題は、地方政府のレベルによって政策課題が異なるだけでなく、同じレベルの地方政府であっても環境や条件、さらには首長の方針など政治的状况によって著しい凹凸があることも明らかとなっている。その点では、それぞれのレベルで活動している連合組織との情報交換、さらには調整が今後大切となると考えられる。事実、今回の調査で一番印象深いのは、それぞれの地方政府による政策の違い、立案、実施能力の違いなどのみならず、市連合(League of Cities)事務局の著しい調整能力、さらには国会(下院、上院)や中央省庁、大統領府への「圧力団体」としての活動、具体的にはロビー活動の能力の著しい向上である。何らかの形でこれら連合組織との情報交換を必要とするように思われる。

第五に、フィリピンにおける分権化の傾向は、一層進むという印象を強く持った点である。むしろ、現在分権化を推進する基礎となった「1991年地方自治法」が見直しの時期にあたっており、200点ほどの改正点が検討されている段階にあるが、全体としては一層分権化を推進することでは一致している。問題は、今回明らかになった点であるが、分権化を推進している中央省庁である内務自治省と地方開発の立案、調整に大きな役割を担ってきた経済開発庁の間のコーディネーションが必ずしも呼応しているようには思われなかったこと、そして内務自治省はむしろ各地方政府が直接海外の援助団体に援助申請をするような指導を強化している点^{注158}である。このような新たな傾向のなかでは、日本の「草の根無償資金協力」、さらには、地方自治体からの援助申請が増大することが予想される。どのように対応すればよいか検討することが迫られている。事実、内務自治省では大分県の「一村一品運動」への視察をするなど、日本の地方自治体の情報を集め始めている^{注159}。これらの流れから、「援助の地方化」を迫られているといえよう。

注156 詳しくは、第3章の3-5を参照。

注157 5-4-1参照。

注158 「1991年地方自治法」第301条により、フィリピン地方自治体は海外援助機関に直接援助申請できるようになったことを受けて、内務自治省は研修及び広報などを通して、広く知らしめている。

注159 1999年8月23日のDILG Bureau for Local Government Developmentでの聞き取り調査による。

(3) 問題と展望

以上簡単に報告の骨子に触れてきたが、いくつか解決すべき問題があるものの、本研究会が検討してきた地方政府レベルでの協力がますます重要となっていることが確信できた。むしろこれから検討すべきは、日本の側でどのような工夫をすべきかである。その際には、以下の点に注意すべきであろう。

相手の多様なニーズの的確で詳しい情報の提供
提携に至るまでの慎重で、かつ具体的な情報交換
協力対象の正確な特定とそれぞれの政府における合意の形成
法的なバックアップの整備、特に財政、物資支援などに関する免税措置
長期的な政策としての国際協力と体制整備

5 - 2 CIDA による地方自治体支援について

5 - 2 - 1 フィリピン国バコロド市とのパートナーシップ・プロジェクトの現状と課題

ここでは、第3章の3 - 5 で詳しく紹介したCIDAによる自治体パートナーシップ・プログラムのカウンターパート側の状況及びバコロド市とCIDAフィリピン事務所での聴取結果を中心にまとめる。

(1) フィリピンの地方自治

フィリピンの地方自治体は、基本的には、78の州・準州、83市、1,525の町、41,940のバラングイの各層で構成されており^{注160}、さらにそれらは13のリージョンとマニラ首都圏から成る14の広域ブロックに分割されている。リージョンは管轄区分であり、マニラ首都圏などを除いては法人格を有していない。ただ、各リージョンには地域開発評議会が設置されており、中央政府出先機関の長や民間代表、市の代表などが参加し、地域開発についての意向を表明できる。また、市の中には州の監督を受けない、日本でいう政令指定都市に近い構造を有している高度都市化市(Highly Urbanized City)がある。バラングイは、伝統的な村落自治組織に由来し、日本でいう町内会などに相当する末端の行政単位である。

フィリピンの地方自治は、強力な首長一議会型の形態に特徴づけられる。首長は公選であり、議会の議決した条例に対し拒否権を有するなど、広範な権限を与えている。州、市、町、バラングイに設置されている議会議員には、公選議員と大統領により任命議員がある。また、地方自治体の部局長は議会の同意の下、首長から任命される。さらに、財務官については中央政府からの任命による。

1991年に制定され1992年1月より施行された地方自治法は、中央政府の地方出先機関の廃止、地方自治体への権限の委譲、課税権の付与などを認め、地方分権化をすすめる内容となっている。その特徴として^{注161}、地方自治と分権の定義、分権計画の意味、委譲事務、国と地方の役割分担にともなう責任、さらに地域社会における民間部門とNGOの役割、が具体的に明記されていることにある。

(2) バコロド市の概要

バコロド市は、マニラから飛行機で55分、ネグロス島の西側に位置している。1999年現在、人口50万人近くを抱える、ネグロス西州の州都である。1984年に、高度都市化市として承認された。61のバラングイにより構成されるバコロド市は、州の商業と金融の中心でもあり、美しい自然の景観を誇り、また有名な歴史的建造物や数々の祭事・行事でにぎわう町でもある。かつては、「フィリピンの砂糖生産の中心」であった。

(3) 事業の現状

フィリピン・バコロド市とカナダ・カンループ市との間のパートナーシップは、CIDAの支援のもとFCMが実施する自治体パートナーシップ・プログラム(第3章参照)の一環として形成された。1994年初めにカンループ市の調査ミッションが、バコロド市を数回訪問し、その年の9月には確認ミッシ

注160 1998年末時点でのフィリピン国家統計調整局のデータ。

注161 平岩 正美(1998)p.135.

ンが再度訪れ、その場で協定が締結された。土地利用や区画規程についてのバコロド市への助言を伴った公園・運動場の開発、人事や資源のデータ管理化を目的としており、3つの balan-gai が事業対象になっている。

1) 現在の状況

事業の第1サイクルにおいては、公園と運動場の開発(3つのプロジェクトを選定)と土地利用計画、人事のデータ管理化が行われた。

第2サイクルにおいては、資産目録の機械化の継続がカンループ市議会によって承認された。また、新たなテーマとしてジェンダー、女性に関連する問題を取り上げ、1999年初頭に1人の女性カウンセラーと NGO スタッフ数名がカンループ市を訪問した。

なお、この事業の初期に検討された廃棄物処理プログラムは、未だ合意に至っておらず、実施されていない。

2) パートナーシップ事業へのアプローチ

FCM / カンループ市による自治体パートナーシップ・プログラムにおいて、バコロド市は、特に運営面においては、パートナーとの情報のシェア、経済、政治、社会活動のあらゆる場面における男女の参加、さらに内容面においては、国際協力プログラムを効果的に実施すること、最良のサービス、拡大する機会にアクセスするために潜在能力を開発すること、の4点に重点を置いている。

バコロド市が現在抱える開発課題は、世論調査によると、公衆衛生、住宅問題、廃棄物処理、雇用問題などである。これらの課題を解決するために、外国援助による開発事業を戦略的に取り入れるよう努めており、また実績もある。1980年代の初め頃には、世界銀行の住宅整備事業の対象になったり、また、アジア開発銀行の交通管理事業の対象にもなったことがある。1999年現在はオーストラリアからの援助で、土地利用をベースにした造成事業が進行中である^{注162}。

この事業によるプロジェクト選定の際の基準については、「Local Development Investment Program : LDIP」、「Annual Investment Program : AIP」、事業の手続きについては都市提携のガイドラインに従うとしており、地方開発投資計画の中での位置付けを明確にするなど、戦略的な姿勢がうかがえる。

また、地方自治体内の部局での運営体制も講じられており、プロジェクトの実施とマネージメントは、関連の部局・事務所が行い、モニタリングと評価は、「都市計画・開発事務所(City Planning and Development Office)」を通じて、「都市プロジェクト・モニタリング委員会(City Project Monitoring Committee)」が行うこととなっている。

また、地方自治体とNGOのプロジェクトを連携して実施するため、諮問会議にそれらのNGO/市民団体を招へいしており、必要に応じて、balan-gai 役所や関係のあるコミュニティとの諮問会議に参加している。なお、広域的なプログラムの場合は「Community Development Council(CDC)」を通じて諮問会議に参加することとなっている。

(4) 自治体間協力の利点、問題点

バコロド市は、日本を含め数多くの姉妹都市提携を結んでおり、台湾の都市とは経済開発を重点とした関係がある。それらの中で、カナダ・カンループ市との提携が唯一機能しているという見解を示

注162 AusAIDが1997年から2,072百万ペソを投入して実施している「Philippine Regional Municipal Development Project (PRMDP)」の一環で、事業対象地域に選定されている。

した。姉妹都市提携を機能させる要素としては、お互いが共通の課題を抱えていること、お互いに提携のためのガイドラインを有していること(カナダの場合は、ジェンダー、能力開発、持続可能な開発など)など、事業の範囲と方針について共通認識を図ることが重要だとしている。

カナダ・カンループ市との協力事業の経験から、自治体間協力について以下のような利点と課題が指摘された^{注163}。

1) 利点：

- ・自由に情報を交換できる。
- ・地方自治法など関連法の実施においてそのテクニックやアプローチを学ぶことができる。
- ・開かれた地方自治の側面において様々な成功をおさめた。
- ・短期、中期、長期的な問題点に対する解決法をお互いに共有できた。
- ・お互いにカウンターパート(担当者)が固定している。
- ・中央政府からの関与が比較的少ない。
- ・期間延長が可能であるため、一年目の事業を成功させれば、次年の予算を獲得しやすい

2) 課題：

- ・リソースの欠如
- ・訓練されたモチベーションの高い人物の欠如
- ・イニシアティブの欠如
- ・プロジェクト実行上の法的、技術的困難
- ・プロジェクトにかかる施設整備の要求(共同処理・衛生的なゴミ処理場の例から)
- ・政治家への対応

5 - 2 - 2 カナダ開発援助庁(CIDA)による「フィリピン地方政府支援プログラム(LGSP)」について

(1) プログラム概要

「フィリピン地方政府支援プログラム(local Government Support Program: LGSP)」は、1991年から開始された。その目標としては、1991年の改正地方自治法によってもたらされた分権化への対応、カナダの援助目標でもある「貧困撲滅や構造調整のための活動を展開している主な私的・公的機関の能力向上と支援」があげられている。

当初、このプログラムは、フィリピン政府の分権化を支える政策や事業を展開し、国、地域、地方の政府機関の能力を強化することに主眼を置いていたが、国の関連事業が他のドナーの支援によって進められている現在では^{注164}、LGSPは、むしろ地域や地方レベルでの能力向上に主眼を置いている。

また、その指針は、CIDAの貧困撲滅への戦略アプローチを示す1995年の国別援助政策フレームワークで確認されている通りであり、最優先課題は、メカニズム、法律の枠組み、リソース、サービスな

注163 1999年8月26日のバコロド市訪問時の聞き取り調査による

注164 世界銀行、アジア開発銀行、OECF、UNDP、CIDA、AusAID、スペインなどからの支援による地方自治体向けのプロジェクトは14本が進行中、準備中、または承認済みである。NEDA Public Investment Staff局作成資料、「地方自治体向けのODA支援について "ODA Facilities for Local Government Units" (1999年2月現在)より。

どの改善を通じて、社会経済の政策に関して責任能力のある統治を押し進めることにある。

現在、LGSPは、西ビサヤ(VI)、西ミンダナオ(IX)、北ミンダナオ(X)、南ミンダナオ(XI)、中央ミンダナオ(XII)、カラガ(XIII)そしてムスリム・ミンダナオの自治地域(Autonomous Region of Muslim Mindanao: ARMM)の7リージョンで実施されている。

LGSPの第一フェーズは1999年9月で終了し、第2フェーズが1999年から2005年までの5カ年計画で承認されている。第2フェーズの予算は、7億4,975万ペソである^{注165}。

(2) プログラムの目標

プログラムの目標は、主に3つある。

各地域から選ばれた地方公共団体(Local Government Units)は、開発関連事業や基本的なサービスの提供、環境資源のマネージメントに効果的に対応し、持続可能なコミュニティの形成に向けてジェンダーを配慮した事業を推進する。

効果的で十分なサービスの提供。持続可能なコミュニティ形成に向けて適応できるコミュニティベースの責任能力あるプログラムとする。

組織開発、サービス提供、統合されたエリア開発、戦略上のパートナーシップとネットワーク、LGSPの組織効果を高める。

(3) 地域別戦略

このプログラムにおける地域別の戦略は、以下の通りである。

西部ビサヤ(Region VI)

地方公共団体やその地方の企業、経済組合(Economic Unions)における危機的な環境資源をマネージメントし、公共サービスの提供を拡大するよう能力向上を支援する。

西部ミンダナオ(Region IX)

地方公共団体の組織的・制度的な開発と人々のエンパワーメント及び組織化を通じて、コミュニティベースでのリソース・マネージメントや組織的な市場、トレーディング・ポストの開発を行う。

北部ミンダナオ(Region X)

持続可能な開発をめざし、アグロインダストリーを振興させ、フィリピンの主要なトレードセンターとなるという地域のヴィジョンを支援し、地域の開発戦略をすすめる地方公共団体向けとして能力向上と組織開発における介入を行うことによって、効果的な分権化を手助けする。

西部ミンダナオ(Region XI)

アグロインダストリーとアグリ・ツーリズムを運営できるよう、市町村レベルの地方自治体(Municipalities)が地方の農産業センターとして認定した11の能力開発センターと、地方の農業ツーリズム・センターの開発を推進する。

中央ミンダナオ(Region XII)

経済的、生産的、安定的、環境配慮型、ジェンダー配慮型のコミュニティ造りに向けて、開発

注165 第一フェーズでは、一つの事業につき20万ペソから200万ペソが投入されていた。

計画、経営、環境システムの資源マネジメント、資源運用、基礎サービスの提供を行う地方公共団体の能力向上を図り、そのためのパートナーシップを形成する。

カラガ(Region XIII)

地方や都市の能力開発センターがある地域開発機関の主なエリアにおいて、地方公共団体の能力を高めるための支援を刷新的に実行する。

ムスリム・ミンダナオの自治地域(ARMM)

ブルネイ、インドネシア、マレーシア、Philippine-East Asia Growth Area : BIMP-EAGA の参加を拡大するように、社会経済の成長とその地域の開発を加速する努力を支援する。主に、各地域はそれぞれの地方で統一された地域開発プロジェクトを実施することになる。

(4) 事業の形態及び展開方法

この事業は、地域開発協議会(RDCs)のもとで運営委員会が政策立案部隊として^{注166}、また運営委員会のもとにさらに支援事務所が実施部隊として設置されている。JICA事業のように専門家を派遣するのではなく、フィリピン人のコンサルタントを雇い技術移転を行っている。主に、研修プログラムを企画し、第三者に委託して行われる。

また、LGSPでは8つあまりの機関^{注167}と連携して、資金提供、技術的インプット、情報提供の面で協力を受けている。

(5) 中央政府：内務自治省(DILG)及び国家経済開発庁(NEDA)との関係について

政策部隊の運営委員会には、NEDA、財務省(DBM)、DILGからの代表者が、RDCの民間代表者とともに含まれている。事業全体の政策部分においては、NEDAが事業全体を総括しているとの位置付けとなっている。

DILGは地域開発協議会のメンバーになっているため、地域開発協議会が中心となっている当該事業にも関与しているが、関与の度合いはDILGの地域事務所ごとに違う。DILGと地方自治体の双方に同時に対処することは難しく、DILGはまだ組織として発展する必要があり、DILGの実施段階での関与は望ましくない、とCIDAは判断している。

(6) 直面する課題について

このプログラムに関し、CIDAの担当者は以下の課題を指摘した。

- ・フィリピンの地方自治体は、地方自治のあり方についてパラダイム・シフトする必要がある。
- ・事業を地方自治体の開発計画にどう位置付けて実施するかが重要になる。
- ・事業の透明性、説明責任が確保される必要がある。
- ・地方自治体間のパートナーシップ事業では、現地での継続的なモニタリングが難しい。

注166 ARMMでは、Regional Planning and Development Boardのもとで組織されている。

注167 USAID, EU, GTZ, ILO, AusAID, Foundation for Philippine Environment, SZOPAD Socail Fund, Land Bank of the Philippines. CIDA フィリピン事務所作成資料より。

5 - 3 USAID の取り組み

(1) フィリピン地方自治体への支援の背景

USAID は、1950年代よりフィリピンの地方自治体に対する支援プログラムを開始し、これまでに様々な取り組みを行い、経験と実績を積み上げてきている。初期の頃は農業開発のためのインフラ整備を含めた農村開発が中心であった。1960年代半ばに23の州を対象にした"Provincial Development Assistance Program"、1970年代に"City Development Assistance Program"、1980年代に"Local Resource Management Program"を行った。1990年にはフィリピン政府との合意のもと分権化政策の改革を支援するため、"Local Development Assistance Program(LDAP)" と "Decentralized Shelter and Urban Development Program(DSUD)"を開始した。この二つの事業はともに、地方自治及び地方政府への権限と資金の流れの支援を意図しており、LDAPは政策的なアプローチから行財政の向上を、またDSUDはマニラ首都圏外の都市部におけるシェルター及び関連施設・サービス提供の改善を目的としていた。このような支援を通してUSAIDは、急速な都市化や来るべく分権化に対応するために政策、基盤、意識の側面から、フィリピン地方自治の発展を支援してきた。そのため、1991年の地方自治法が制定された時点では、地方自治体に直接支援する環境や体制が整っていたといえる。

(2) GOLD プロジェクトの概要

「Governance and Local Development(GOLDプロジェクト)」は、1994年後半に、フィリピン地方自治体が地方自治法を実施に移せるよう支援する目的で始まった。当初の計画では1999年9月30日までの予定であったが、2001年3月31日までの延長が決まっている。USAIDはこれまで2,000万ドルを投入し、またカウンターパートとなっているフィリピン地方自治体からの投入は1,100万ドルである^{注168}。

GOLD プロジェクトでは、市民参加を最大限に取り込んだ民主的な地方自治と発展をめざして、自主性を支援するアプローチ(assisted self-reliance)を採用し、計画からリソースの調達、実施までを地方自治体が自ら工夫して行うよう、ダイヤモンド・ベースの要請に対し技術的な支援を行う。

GOLD プロジェクトに米国の地方自治体は関与していないが、その理由としてUSAID自身から財政的制約と応用要素の少なさが指摘された^{注169}。開発コンサルタントと同等の力量と経験をもつ米国の地方自治体に事業運営などを委託すると、かえって事業費がかさむケースも発生するため、委託先の選択肢からはずさざるをえない点や、分権化法が存在していても実体的には中央の影響力が大きく、また政治家の影響力が絶大なフィリピン地方自治制度のあり方や運営に対し、米国の連邦制からは応用可能な要素が少ないということも指摘された。

(3) GOLD プロジェクトの事業目的と活動

GOLDプロジェクトは、具体的に、参加型の意志決定過程の強化、優先的行政機能の特定と改善 - 特に、財政管理・運営、開発投資の順位づけ、環境計画と運営、地域また全国レベルでの組織ネットワークの強化、地方自治と発展に関する政策への取り組み、を目的にしている。 と につ

注168 USAID Philippine office of Governance and Participation (July 1999) "GOLD Project Description" より

注169 1999年8月24日のUSAIDフィリピン事務所での聞き取り調査による。

いては、研修やワークショップの実施^{注170}、技術アドバイス等の形態がとられており、 については州、市、町の連合組織に対して、定期刊行物発行に関する支援や情報交換・収集のためのワークショップ支援が行われている。 については、調査研究などを通してアドバイスを行っている。

これらは、11の対象地域(9つの州と2市)^{注171}で行われており、実質的な活動は60の町と200のバランガイにまで及んでいる。

(4) 事業の展開方法

GOLDプロジェクトでは、まずパイロット事業の後、各リージョンでの有料の参加型ワークショップの開催を中心に普及活動(Roll Outとよばれる)が展開される。参加希望の地方自治体は、まずLetter of InterestをUSAIDに提出する。複数の地方自治体からなるグループ申請や、事業目標・目的が明確であること、リソースシェアが可能であることなどが採択の条件になっている。申請の際に、技術援助を受けて行う予定の事業の経費計算書(voucher)を作成し提出することも求められる。これは、事業に必要な人件費や機材、事務管理費などを詳細に記したものである。これは、援助受入に関するマネージメント能力の向上とともに、コスト意識を高めることを目的としているためである。申請書が採択されると、パイロット事業サイトや有料事業サイトへの視察訪問をし、意見交換などを行うところから事業を開始する。

GOLDプロジェクトの実施においては、事業運営手法が分権化されており、事業のオーナーシップが地方自治体側にあることが明確になっている。事業への申請や研修・ワークショップへの参加は地方自治体の自主的な決定を基本としていることから、事業へのコミットメントが具体的に確認される。一方で、事業が複数の地方自治体により実施されるようになると、マイクロレベルのひとつひとつの事業の進捗を把握したり、評価、フォローアップが難しくなる。この点は、USAIDが直面している課題のひとつだと指摘があった。

また、地方自治体支援としての技術的な側面はさることながら、市民参加のプロセスを重視している点は特徴的である。「Technology of Participation」という参加型調査手法を導入し、事業の計画から予算計画、歳入増加計画など、適切な範囲で参加型の事業運営を行っている。地方の開発協議会やコミュニティにおいて自発的な参加のメカニズムを根付かせることに力を注いでいる。ただし、参加型の研修やワークショップを中心とした技術支援のあり方は、援助機関にとっては、コストの節約になるが、一方で、専門家の長期派遣とは異なって断片的な関与となり、受入側にとっては有形の貢献が少ないととらえられる可能性が高い。

(5) 中央政府との関係

従来、外国援助機関からフィリピンへの援助は、フィリピン国家経済開発庁(NEDA)を通して行われるが、USAIDのGOLDプロジェクトでは、NEDAを通さず地方自治体に対して直接の資金提供(grant)や技術援助が行われている。NEDAとは事業開始の際に"Strategic Approach Agreement"を結び、事業実施についての了解を得ている。また、関係省庁や地域の事業パートナーなどから成るプロジェ

注170 研修には、Basic Facilitation Methods, Quality Service Improvement, Building Customer Service Skills Training, Organizational Transformation, Strategic Organizational Assessment, Visioning and Strategic planning, Leadership and Team Building, Executive Development Management, Coalition Building, Conflict Management などがある。

注171 ボホール州、バラカン州、カピツ州、コタバト州、ラナオ・デル・ノルテ州、ネグロス・オリエンタル州、ヌエバ・ビザヤ州、バラワン州、サランガニ州、サントス市、ナガ市

クト運営委員会が年4回開催されており、中央政府への情報提供の機会とされている。関係省庁は、NEDAのほか、財務省、内務自治省、また最近では、保健省、農業省、環境省、社会福祉省も委員会に参加している。USAIDの事業パートナーとしては、地方自治体の代表や、地方自治体リーダー、NGO、民間企業などが参加しており、委員長は、現在、ウラカン州の知事が務めている。

このように、中央政府を通さずに、地方自治体に対して直接支援を行うことは、中央政府の政策に左右されずに地方ニーズへ直接的に対応可能となり、効果を最大限に引き出せるメリットがあると同時に^{注172}、事業費用を押さえることも可能となる。その一方で、援助受入側からは、中央政府の政策や重点事項との整合性、相手国内政事業への配慮、民主化のあり方といった観点から疑問の声もあがっている^{注173}。それらへ対応するためには、中央政府へ事業の進捗について説明を行う事業運営委員会設置の重要性が浮かび上がる。

注172 Brockman, R.A.C. (1995)

注173 フィリピンへの現地調査で訪問した機関などで聞かれた声。

5 - 4 日本の事業

5 - 4 - 1 高知県によるフィリピン国ベンゲット州への協力プロジェクトの現状と課題

(1) ベンゲット州の農業の概要

ベンゲット州は、北ルソン島の中央部に位置する標高300m-2,900mの山岳地帯の1市12町(133バランガイ)からなる州である。州の総面積は約26万haで、人口は約90万人、農業戸数は約2万戸である。平坦地が少なく、農地の大部分は山の急斜面や頂上を開墾して作られたテラス状の畑で、1戸あたりの平均耕作面積は約50aである。

気候は雨期(5月～10月)と乾期(11月～4月)にはっきり分かれており、年間降水量は3,600mmで、台風の上陸する回数も多い。山に木が少なく、浸食防止と乾期の水不足対策が一番の課題になっている。熱帯の国でありながら平均気温は18前後(日本の3月～6月の気温)であるため、温帯地帯で栽培されるほとんどの野菜が通年生産されている。特に、キャベツ、ハクサイ、ジャガイモ、ニンジン、カリフラワーの生産量が多い。野菜の種子はほとんどが日本の種子である。

さらに、農地の条件が悪いうえ人件費が安いことから機械化が進んでおらず、農作業はほとんど手作業で行われている。また、道路のほとんどが未舗装の山岳道路(大変な悪路)であるため、野菜の30%くらいが輸送段階でロスになるといわれている^{注174}。

ベンゲット州で生産される野菜は、農家個人がトリニダット^{注175}の市場(交換所)に運び、そこで産地仲買人との直接交渉で販売される。輸送トラックを持っていない農家は交通機関を利用したり、トラック所有農家に頼んで市場に運んでいる。

ベンゲット州の野菜は、産地仲買人や輸送業者、消費地の仲買人、小売り業者など多くの中間業者を経て消費者に販売されるため、消費地では大変高く売られているが、農家は赤字経営のところが多いといわれている。オークション制度が普及しておらず、仲買人が流通販売を握っていることがフィリピンの農産物流通の特徴である。

(2) 高知県からベンゲット州への協力の現状

高知県は、これまでわが国外務省や自治省、さらに派遣独自の事業として、様々な協力をベンゲット州に対して行ってきた。その主な概要は以下の通りである。

1) 国などの支援により実施してきた協力事業

海外技術研修員受け入れ事業(外務省)

S51～H11年度までの累計96名(うち農業関係24名)

- ・昭和50年(1975年)の姉妹都市提携後、ほぼ毎年研修員を受け入れており、近年は農業分野を中心に、年間2～3名の枠を設け、ベンゲット州の意向に添った受け入れを行っている。

注174 1999年8月30日のベンゲット州での州知事との聞き取り調査による。

注175 ベンゲット州の州都

海外専門家派遣事業(外務省): H8年度

- ・ 県農業技術職員 2名(1か月)
- ・ ベンゲット州農業の実態調査
- ・ 調査内容: 農業・農村の現状、農産物加工・流通の現状、農協組織の状況など

事業の目的

ベンゲット州からは、これまで継続的に農業分野の研修員を受け入れており、今後の技術研修をより実り多いものとするとともに、JICAのミニプロ事業の導入の可能性について調査を実施した。

自治体国際協力促進モデル事業(自治省): H9年度

ベンゲット州の環境保全及び農業振興を目的とした農業技術協力

(研修員受け入れ)

- ・ アトック町農業担当者及び農業者 9名(2か月)
- ・ 研修内容: 茶の栽培・加工技術の修得

(専門家の派遣)

- ・ 県農業技術職員 2名(1か月)
- ・ 内容: 茶栽培指導、農協の組織造りの調査

事業実施の経緯

姉妹都市提携20周年記念訪問時の両県州知事の話し合いの中で、ベンゲット州への農業分野での技術協力を一層推進する方向を確認。8年度には具体的な方向を探る目的での専門家派遣を行いその結果をもとに立案した。

事業の主旨及び目的

20余年の姉妹交流の中で継続してきた農業技術研修員受入事業の成果を基盤に、ベンゲット州農業の振興と環境対策への具体的解決を目指した事業を、市町村や民間NGOとの連携のもとに展開し、将来的にはJICAのミニプロ導入に繋げることを目的として実施。

事業の具体的な内容

ベンゲット州は、本来の土質に加え、無計画な伐採のため、雨期には山や農地の浸食が著しい。このため、土止め効果があり、しかも換金可能な作物である茶の栽培技術の指導を行うとともに、農家の収入増のため不可欠と考えられる集団出荷に向けた農協の組織づくりの指導を実施した。

JICA 短期専門家派遣事業: H9年度

- ・ 県農業技術職員 2名(1か月)
- ・ 内容: 農業振興を図るためのポスト・ハーベスト技術(切り花、野菜、果物)導入体制整備のための調査

事業の目的

平成8～9年にかけて実施した専門家派遣によるベンゲット州の農業事情の調査結果や、州当局、JICAとの協議に基づき、ポスト・ハーベスト技術導入体制を整備するための地域におけるモ

デル的な出荷組織の育成をめざし、現地指導を行うとともに、今後の協力の方向性を探るもの。

2) 高知農業技術国際交流促進事業(県独自事業)

ベンゲット州の農業振興を図るため、国など様々な機関の支援により調査などを行ってきたが、協力の内容、協力の方針に繋がる具体的な合意形成にまでは至らず、今後の対応を検討するため、農業部門において調査及び協議を実施。

H10年度

- ・ベンゲット州の農業振興に繋がる系統的な協力方針を策定するため、農業分野の技術者を派遣。農業事情、農業技術調査を行うとともに、高知県側の協力案を提示。また、ベンゲット州側の要望についても調査を行う。

H11年度

- ・10年度調査に基づき、ベンゲット州の農業振興方針に沿った内容で、農業協力方針案を検討する。また、協力方針策定のため、技術者の派遣も行う。

3) 「JA土佐くろしお」による農業研修生の受け入れ

昭和50年(1975年)の姉妹都市提携時、今後の交流のプログラムの一つとして農民交流が提案された。この構想は長い間具体的な動きとならなかったが、平成8年に「JA土佐くろしお」の理事、組合員からの要望により受け入れが決定した。

研修の目的として、ベンゲット州の農業の課題である、より良い農協の組織化、農協と農家の連携のありかた、農業技術の向上などが掲げられている。

- ・第一期生：15名(H9年11月～H10年10月)
- ・第二期生：12名(H10年11月～H11年9月)
- ・第三期生：12名(H11年11月～H12年8月)

(3) ベンゲット州の国際協力に対する考え方^{注176}

1) 自治体間協力について

ベンゲット州側は、自治体間協力を、本当に必要な相手と直接交流ができるため、実践的であり直接的な効果が期待できると位置付けている。また、協力の初期の段階にのみ政府が関与し、あとは民間同士が協力の内容を決めるといった手法がとれるため、行政はサポート的役割に徹することが可能であり、現在、JA土佐くろしおや熊本県所在のある農業組合とは直接やりとりを行っている。

但し、農業に必要な機材購入資金が州政府、農家、農協において不足しているといった課題もある。

2) 協力案件の優先度

ベンゲット州側は、自治体間協力において、農業の振興を第一に優先している。農業を振興するためには、農業者の健康増進等、様々な要素が絡んでくる。しかし、今は農業の技術力を高めることを

注176 1999年8月30日のベンゲット州政府での州知事との聞き取り調査、及び質問票への回答などによる。

最優先の課題としているため、農業技術向上を目的とする案件が優先されている。

また、農産物の約4割が収穫後ロスになっている現状を受けて、農産物の円滑な輸送手段の一環として農園から道路までをモノレール化する計画が、熊本の農業協同組合との協力により進んでいる。

3) 高知県への期待

ベンゲット州側は、高知県の予算に限度があることはよく理解しているが、バイオテクノロジー関連の育苗技術等の技術協力を期待している。また、長い間に培ってきた友好親善や相互理解の深化や文化交流も更に発展させたいと考えている。

4) 自治体間協力における JICA への期待

ベンゲット州としては、農産業のための環境整備など、より大規模な開発志向の事業であれば JICA の支援が必要と考えている。

5) 中央政府との関係(NEDA や DILG の役割)

ベンゲット州としては、中央政府からの支援は不可欠だが、NEDA や DILG は国家レベルでの視点や政策を持っており、州政府の意向について説得するのは難しい。それに比べると、地方政府同士の交流では自発的な取り組みが容易であり、直接的な協力の方がメリットが大きい。今後は、地方政府自らが主体的に取り組むことが大事になる。今のベンゲット州政府は自らですべて計画できるような体制を有しており、実際現在も様々な事業に取り組んでいる^{注177}。

(4) 協力プロジェクト実施上の問題点及び課題

ここでは、今後のプロジェクト実施におけるベンゲット州側、高知県側の課題を述べる。

1) ベンゲット州側の課題

流通体制及びインフラの未整備

産地と市場間の流通体制や輸送のための道路事情などが悪く、農作物の荷痛みは3-4割ともいわれている。このため、栽培技術の向上などの協力を実施しても、農家の所得向上の根本的な解決には至っていない。

栽培技術の向上と指導体制

作物の病気や農薬の使用法の知識が不足しているうえに、新しい技術を導入するための十分な研究もなされていない。また、直接農家を指導するのは町の技術者であるが、十分な指導体制とはなっていない。このため、農家自身の栽培技術の向上とあわせて、町の技術者の育成指導を図ることも重要なテーマである。

また、試験研究機関と行政との連携が悪く、現場の指導に生かされていないといった課題もある。

注177 聞き取り調査によると、ベンゲット州は他の援助機関からの支援により次のような事業を展開している。UNDPの支援による LGU cooperative partnership, ADBの支援による Cordillera Agricultural Resource Management, EUの支援による Economic self-Reliance Program : Cordillera Agricultural Southern Coraballo Development (ERP CASCAD)

農協組織の強化

農協には営農指導といった観点はなく、金融農協といった要素が強い。また、バイヤーを中心とした流通体制が確立しているため、共同出荷及び直接販売には消極的である。そのうえ、活動資金や情報も不足していることと、国全体の制度上の問題もあり、地元農協だけでは、組織強化への取り組みは困難である。

茶の栽培と加工及び販路開拓

協力事業の一つとして実施している茶の栽培については、加工のための設備や機械がベンゲット州にはなく、今後大きく拡大していくためには、資金援助も含めた協力が必要である。また、フィリピンには緑茶を飲む習慣がなく、販路開拓(マニラ在住の日本人などをターゲット)に取り組む事も大きな課題である。

2) 高知県側の課題

財源の問題

自主財源が乏しく、ほとんどの協力事業を国などの事業を活用することにより実施しており、一貫した協力体制が築けない上に、長期計画や展望がもてない状況である。現在、ベンゲット州から求められているバイオ技術の協力についても、最低限の研究機材と備品類が整備されないことには、いくら技術指導をしても現地で実用化することは難しい。

また、昨年行ったベンゲット州での調査でも、機器類の整備など、多額の予算を伴う要望が多く、協力方針の策定にめどが立っていない状況である。

人材の問題

ベンゲット州への人材派遣は、いずれも1-2か月の短期派遣となっている。州政府からは、長期派遣を望む声強いが、現状では困難であり、農業部門の協力も現状が限界である。また、海外での指導能力(特に会話能力)にも限界がある。

受け入れ態勢の問題

協力事業に欠かせないものに人材育成がある。その一つとして、研修生の受け入れを行っているが、受け入れ体制に限界があり、相手地域の要望どおりの受け入れは困難となっている。ベンゲット州のイチゴの育苗に関するバイオ技術の協力は、高知県としても実施しやすく、しかも、優れた技術を確立しているが、バイオと育苗の両方の研究者を受け入れる必要があり、研修実施機関との調整が課題となっている。

(5) 今後の取り組み

以上を踏まえ、ベンゲット州と高知県の協力プロジェクトの今後の取り組み方においては、以下の課題があげられる。

1) 農業技術協力の基本方針の策定

ここ数年の調査結果から、ベンゲット州からの具体的な要望も明らかとなり、また、高知県としても対応可能な分野が見えてきたことから、中・長期的な計画の下で今後の協力のあり方を策定する必

要がある。

2) 研修生の継続的な受け入れ

農業技術協力を効果的なものとするため、今後とも農業分野の研修生を継続的に受け入れるとともに、研修内容や方法についても事前の調整を十分行ったうえで、計画的な受け入れを行い、フォローアップのための再研修も実施する必要がある。

3) 技術指導のための専門家の派遣

今までの専門家派遣は、調査が主体であったが、今後は具体的な技術指導に力点を置いた専門家の派遣を行っていく必要がある。その際、派遣経費の確保が課題となるが、JICAの支援も視野にいれ、県としても可能な限りの対応を行っていく方向である。

4) 国のODA事業との連携

県の協力には、その内容や財源におのずと限界があり、国との連携の中で、より充実した協力事業に発展させていくべきであり、また、そのための国と地方が連携できる、しかも、実施しやすい制度の創設を国に対し引き続き要望していく、予定である。

5) 民間団体との連携

行政が実施できないよりきめ細かな協力については、民間団体との連携の中で、交流の要素も加えながら、息の長い取り組みを実施する方針である。

5 - 4 - 2 開発行政の担い手としてのフィリピン地方自治体支援について
～草の根無償資金協力の事例から～

ここでは、日本がフィリピンの地方自治体に対し、直接的にどのように支援しているかについて、草の根無償資金協力の例をまとめる。なお、ここでの情報は、在フィリピン日本国大使館での聞き取り調査の内容が中心である^{注178}。(表5 - 1 参照)

注178 1999年8月23日に行った。

表5 - 1 草の根無償資金協力の概要

草の根無償資金協力事業は1989年から開始された。この事業は、途上国の地方公共団体、研究・医療機関及び途上国において活動しているNGO等の要請に対し、日本の在外公館が迅速かつ的確に資金を供与することのできる事業である。

開始当初は、32か国、95件への支援であったが、10年を経過した1998年度には、93か国1地域（パレスチナ）実施件数は1,064件となっており、金額で見ると約19倍に増加している。

地域別実績では、1997年度と同様、アジア地域に対する協力が、件数、金額ともに最も多く、件数では全体の37.22%、金額で42.82%を占め、次いで、アフリカ地域、中南米地域が続ぎ、件数でそれぞれ23.68%、20.96%。金額ではそれぞれ21.38%、19.47%となっている。

また、1,064件の被供与団体のうち、NGOに対する供与が621件と最も多く、特にローカルNGOに対するものが498件で全体の46.80%を占め、次いで地方公共団体に対する供与が194件、金額で20.56%となっている。

出所：外務省経済協力局編(1999)。

(1) フィリピン地方自治体への協力の経緯及び状況

フィリピンに対するわが国の草の根無償資金協力は、制度が開始された1989年から始まっている。当初からNGOとともに地方自治体も援助の対象とされていたが、1994年に、バタンガス市への医療環境改善事業への支援において、初めて、地方自治体への協力が行われた。フィリピンでは、1991年の新地方自治法施行後、地方自治体の財政制度は、不動産以外への課税権が与えられた、国内歳入の分配システムが変わった、金融契約の締結権限が与えられたことなどにより、歳入確保の方法が変わった、等から内務自治省(DILG)では、地方自治体に対する講習会を開催するなどして、外国援助を活用する方法を積極的に広めている。

その結果、地方自治体からの要請件数は、1997年に約1,500件だったものが、翌1998年には約2,000件に増加した。特に、市やバランガイ(町内会的な最小の政治集団)からの要請が増えている。

1994年から1997年までの地方自治体に対する協力実績をみると、総数に占める割合は年々増加してきている。(表5 - 2参照)

表5 - 2 フィリピンへの草の根無償資金協力件数の推移

年	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
総案件数	4	4	10	6	8	13	29	43	37
うち地方自治体向け	件数	0	0	0	0	1	5	11	10
	割合(%)	-	-	-	-	7.6	17.2	25.6	27.0

出所：外務省経済協力局編(各年版)

1998年の草の根無償資金協力件数は36件で、そのうち、NGOに対する支援が29件、地方自治体への支援は6件となっている。また、地元NGOに対する支援は19件で、全体の半数以上を占めている。(表5 - 3参照)

表5 - 3 1998年度の在フィリピン大使館による草の根無償資金協力実績

支援対象団体	件数	割合(%)
NGO	29	80.6
NPO	4	11.1
地元 NGO	19	52.8
日本 NGO	1	2.8
国際 NGO	3	8.3
共同組合	2	5.6
地方公共団体	6	16.7
バランガイ	2	5.6
市町	3	8.3
州	1	2.8
その他 病院	1	2.8
計	36	100

(注)割合の合計は、四捨五入の関係上必ずしも一致しない。

出所：在フィリピン日本大使館作成資料

1998年度におけるフィリピンへの草の根無償資金協力のうち、地方自治体に対する協力内容は表5 - 4の通りであり、6件のうち4件が飲料水供給事業に対する支援である。

表5 - 4 1998年度の草の根無償資金協力プロジェクト一覧(地方自治体対象分のみ)

No.	プロジェクト名	内容	供与額(円)	契約締結日
1	リブンガン町水供給計画	飲料水供給	6,177,654	1998/6/15
2	サンボアンガ市メルセデス村水供給計画	飲料水供給	2,487,912	1998/6/25
3	マンガタレム町ガバルヤン第2バランガイ水供給計画	飲料水供給	2,630,574	1998/8/20
4	バヨグ町水供給計画	飲料水供給	3,348,604	1999/2/17
5	ラナオ・デル・ノルテ州コミュニティー職業訓練センター建設計画	職業訓練センター建設	3,901,788	1999/3/5
6	バネタス州サブタン町保健所建設計画	保健所建設	3,189,186	1999/2/17

出所：在フィリピン日本大使館作成資料

(2) 協力分野

草の根無償資金協力による協力分野は、環境関連、中等教育、水供給、医療保健関連、農業関連など多岐にわたっているが、近年は特に、ゴミ収集車供与の要請が多くなっている。しかし、このゴミ収集車を供与しても収集されたゴミはダンプサイトに捨てられ、根本的なゴミ問題解決につながらなればかりか、環境面に及ぼす影響を問題視しており、支援の対象とはしていない。

(3) 事業の周知度、広報の方法

募集の呼びかけは、地方自治体に対しては、国家経済開発庁(NEDA)の地域事務所を通して行って

いる。また、新聞による広報も行っていることから、新聞により情報を得たとの問い合わせも多くなっている。

DILGの地域事務所では、地方自治体職員や政治家などへの研修などを中心に行っており、それらのなかでODA や草の根無償資金協力についての情報が広められている。

広報用の資料としては、“DILG Office of Project Development Services”と、“Local Government Academy”が作成した以下のような資料がある。

- ・ A Guidebook on Availment of Official Development Assistance for LGUs and NGOs
- ・ Directory of Official Development Assistance Sources for LGUs and NGOs

また、1998年の草の根無償資金協力の内容を支援セクター別にみると、飲料水供給や環境などの「民生環境」部門が14件と最も多く、次いで、「農林水産」が10件、「保健医療」が8件となっている。(表5 - 5参照)

表5 - 5 1998年度の在フィリピン日本大使館所管の
草の根無償資金協力実績(支援セクター別件数)

協力分野	件数	割合(%)
保健医療	8	22.2
医療・リハビリ	5	13.9
保健・栄養	2	5.6
HIV / STD	1	2.8
教育研究	3	8.3
小学校	1	2.8
職業訓練	2	5.6
農林水産	10	27.8
農地改革支援	4	11.1
その他農業	6	16.7
民生環境	14	38.9
飲料水	7	19.4
障害者支援	1	2.8
ストリート・チルドレン	2	5.6
環境	4	11.1
その他(マイクロ・クレジット等)	1	2.7
合計	36	100.0

(注)割合の合計は、四捨五入の関係上必ずしも一致しない。

出所：在フィリピン日本大使館作成資料

(4) 事業の実施

各地方自治体に対する供与はNEDA地域事務所を通して行われ、支援を要請する場合は、地域開発協議会(RDC)や地方開発協議会(LDC)を通じた案件が大使館に提出される。しかし、 balan gayi レベルでは、大使館に直接提出されるものもことから、申請件数が膨大になり、また、なかには内容が適当でないものなども多くなっている。評価については、遠方の場合は、モニタリング専門の

NGO 団体に評価を委託している。

1) 手順



2) 案件選定にあたって

地方自治体からの案件については、NEDAの地域事務所が指導していることと、事業を管理できる優良な NGO があまりないことなどから、地域格差の是正のため、特にミンダナオ島を中心とした南部フィリピン開発のものに優先権を置いている。

草の根無償全般に関しては、たとえば、農業援助が届いていない高地を対象とするなど、日本のODAを補完するとともに、エストラダ政権の4つの柱である 継続的な経済成長、 貧困の解消、 環境問題の解決、 人的支援に沿うよう支援の方針を決めている。特に、草の根無償では、貧困の解消に力点を置いており、そのなかでも、農業分野への支援を重視している。

3) フィリピン中央政府との調整

フィリピン中央政府とは1989年に調書を交わしており、個別の事例については、大使館の裁量で決定している。NGO については、市民団体として開発事業に従事できることが憲法に明記されており^{注179}、地方自治体についても、法律上は直接海外援助にアプローチできる。

(5) 草の根無償資金協力の利点と課題

フィリピン側にとって、草の根無償資金協力の制度は、地方自治体が直接要望を提出できるメリットがあり、また、支援する日本側にとっては、日本の技術協力や融資制度などが届かない地域や分野を補完できるところにメリットがあると考えられる。

一方、今後検討を要する課題としてあげられることは、以下の点である。

分権化の進展に伴い、今後さらに地方自治体からの要請が増加し、大使館としても地域のニーズに対応しきれなくなることが予想されることから、地方自治体みずからの開発に対する意識を変革させ、処理能力を高めていく必要がある。

案件を処理する大使館では、今後、国に代わってフィリピンの地方自治体に事業を委託するケースもでてくる可能性がある予想しており、億単位の規模の大きな案件については、国が保証するなど、例えば、事業の規模別に(例えば、町村レベルは草の根無償で対応)事業の運営チャネルを細分化していく必要があるのではないかとの意見がある。

注179 1991年地方自治法の第34-36条の「市民団体及び非政府団体との関係」で、規程されている。

第6章 JICAの地方自治体との連携事業の現状

6-1 JICAの組織機構改革と地方自治体との連携と課題

(国内事業部国内連携促進課/山内職員)

(1) JICAの機構改革

多様化・高度化する途上国のニーズや、環境・貧困など地球規模の課題に的確かつ総合的・機能的に対応し、幅広く市民の参加を得て、顔の見える協力を推進していくために、JICAは自らの業務と組織・体制の改善について検討してきた。これらの検討結果に基づく抜本的な組織改編が平成11年度予算で認められ、2000年1月に、JICAは新しい組織体制に移行した。

今回の組織改編のねらいは、途上国と国際社会の重点に対応する機能の強化、事業監理・審査機能の強化、参加型協力の推進と援助人材の確保・育成に対応する機能の強化にある。

NGO、地方自治体、大学などとの連携や国民参加型事業の推進は、新しい組織体制のもとでは、国内事業部、派遣支援部、青年海外協力隊事務局などの各部や全国各地のJICA国内機関がこれにこたえる体制となった。

国内事業部と全国に19ある国内機関は、JICA事業やODA全体が一人一人の地球市民の参加を得て効果の高いものになるよう、国内各地域において人々と直接接点のある事業を行っていくこととしている。

また、派遣支援部は広範囲にわたる様々なレベルの援助ニーズにこたえるため、専門家など援助人材のリクルートを、よりの確かつ迅速に実施することをめざして、人材データベースの整備や専門化を行っていくこととしており、さらに、青年海外協力隊事務局は、シニア海外ボランティア事業の拡充を図っていくこととしている。

(2) 国内事業部及び国内連携促進課の設置

特定非営利活動促進法(NPO法)の制定にも見られる通り、阪神・淡路大震災以降、ボランティアをはじめとする市民活動に対する国民の関心が高まるにつれて、国民生活における自己実現の一つとして国際協力活動に参加する国民が増加している。こうした国民の関心の高まりにこたえつつ、事業の一層の効率化を図るためには、JICA事業の国内展開を推し進め、研修員受入事業など、協力現場の体験を通してJICAへの更なる理解を促進するとともに、国際協力への参加機会の提供を強化していく必要がある。

今回の改編により旧研修事業部は国内事業部へと名称を変更し、JICAの協力事業を推進していくうえで不可欠な国内における業務(研修員受入、青年招へい事業など)及び一般国民の国際協力に対する理解を促進する業務(開発教育の支援・啓発・国内広報など)を総合的に企画・調整する部となり、それぞれの業務の相互補完・相乗効果発現を通じて国民への働きかけを強化し、国民の側の潜在力を一段と活用する体制とした。

また、国内事業部内に国内連携促進課を新たに設置し、地方自治体、NGOなどの主体的な取り組みとの連携促進、現場主義の推進による地域密着・参加型事業の展開、国民理解の促進による迅速な開発の推進を発足のねらいとしている。主な所掌は、国内機関広報活動支援、開発教育支援など

の業務のほか、地方自治体、NGOなどとの連携促進に向けた企画・調整、新規連携事業の立案、各種意見交換・情報交換会の実施、便宜供与対応などとなっている。

(3) 組織改編後の課題

国内事業部の発足によって、研修員受入事業及び開発教育支援、国内連携促進事業などの事務が、一つの事業部に集積され、JICA本部における総合的な窓口がより明確となった。しかし、JICAと地方自治体が大きくかかわりを持ってきた青年海外協力隊事業については、協力隊事業の特殊性などからこれまでと同じ組織体制となっている。また、協力隊事業は、当初、青少年育成事業の一環としてはじめられた経緯があることから、いくつかの都道府県では、「青少年課」や「女性青少年課」などの部署が担当しているケースがみられる。地方自治体、JICA双方とも協力隊事業も含めた窓口の一本化、または情報経路の整理が今後の課題となる。よって、窓口の整理にともないJICAは、これまで実施してきている各事業担当部による「地方自治体とのブロック別連絡会議」や「協力隊主管課長会議」などの各種会合を、今後これらの会議の必要性や参集範囲、実施時期などによって見直しを行い、効率的な地方自治体との連絡調整を図る必要がある。

一方、地方自治体がJICA事業との連携を図る際、最も多く接点となるのは国際センター・支部などの国内機関であることから、今後、国内機関の機能強化、組織拡大が図られるべきであることは言うまでもない。これまで、研修センター、国内支部の国際センター化が順次すすめられるにつれて、国内機関の施設強化が図られているが、近年のODA予算縮小の影響などから、新たな国内施設の設置構想は白紙となっている。しかし、今後、JICAが地方自治体との連携強化を推進していくためには、まず地域の拠点となるセンター施設の設置が必須と考えられることから、喫緊の解決課題といえる。また、新たな拠点づくりと並行して、国内機関の権限・機能の強化が図られなければならない。各国内機関は、これまでの設立経緯などから、研修業務を主な業務とする研修センター、協力隊事業の募集、広報を主な業務とする国内支部といったそれぞれの機能分化が図られてきたが、今後、地方自治体との連携、地域の民間団体などとの連携を推し進めるためには、海外への人員派遣も視野に入れつつ、総合的な機能を持つものでなければならない。特に、地方自治体などからの相談に対しては、的確にかつ柔軟に対応する必要がある。今後、そのような相談業務が増加していくことが予想されることから、それに対する人員の確保が必須となってくる。また、現在、全国に6名配置されている「国際協力推進員」は、各地域において、地方自治体、地域NGOなどとのパイプ役として活躍していることから、大幅な人員の増加が図られるべきである。

6 - 2 事業別の連携の現状と課題

6 - 2 - 1 案件形成段階の連携

(アジア第一部計画課 / 長澤代理)

(1) 地方自治体連携案件形成ワークショップ

1) 地方自治体連携案件形成ワークショップとは

これまでわが国は、主として中央省庁の持っているノウハウを通じて開発途上国における社会・経済開発を支援してきたが、「21世紀へ向けてのODA改革懇談会」においても提言されている通り、わ

が国地方自治体との協力・連携を強め、国民参加型のODAを拡大することで、多様化する開発途上国の地域開発、都市開発などの援助ニーズに対してより適切な支援を実施することが求められている。

例えば、近年途上国においては、医療や教育を受ける機会の拡大、上下水道の整備、農村開発などの地域住民のニーズを直接対象とする事業へと援助の内容がシフトしてきているが、これらはわが国の地方自治体が地域開発に関して持っているノウハウであり、開発途上国の地域開発を支援していくためには地方自治体の貢献が不可欠となっている。

以上から、JICAが地方自治体の持っているノウハウを積極的に活用すると共に、地方自治体にとってもJICAの持っているノウハウ、スキームを活用することによって、国際協力事業を行い、地方自治体の活性化を図る観点から、双方にとって連携の意義があるところである。

この地方自治体との連携案件の積極的発掘・形成に際して、案件形成の当初の段階から地方自治体及びNGOなどと意見交換する場として、平成10年度「地方自治体連携案件形成ワークショップ」の予算が援助効率促進費の中に認められている。

2) 大分ワークショップの事例

第1回目のワークショップが平成10年12月17日、18日、大分県庁にて、在京マラウイ大使、マラウイからの研修員3名、大分県行政関係者及び地元NGO団体、JICA本部及び九州センター関係者など総勢約80名が参加して開催された。

これは大分県が地域活性化において築き上げてきた「一村一品運動」のノウハウをマラウイの国造りに役立てるための意見交換を目的として行われたものであり、本ワークショップの様子は地元のテレビ、新聞にも大きく取り上げられ、国際協力の広報の観点でも大きな成果があったと思われる。

このワークショップが開催されることとなった背景は、1997年3月に派遣されたプロジェクト確認調査団(団長:元JICA企画部藤村次長)が地域振興の事例として大分県の「一村一品運動」を先方に紹介し、マラウイ政府は同運動に強い関心を示したところから始まる。同年12月、バンダ農業大臣が来日し、大分県を訪問した際、副知事に面会し「一村一品運動」にかかる協力を要請するとともに、JICA総裁を訪問し、JICAにも支援を要請している。

その後、1998年10月にバンダ農業大臣来日に対する返礼として、大分県国際協力課長がマラウイを訪問し「一村一品運動」を紹介した際、同国大統領より「一村一品運動」を通じた大分県とマラウイとのつながりをより具体的に進めていきたい旨の表明があり、いわばマラウイの熱い想いを受ける形で大分県がマラウイへ協力することとなったものである。

3) ワークショップから学ぶ点

大分県、九州センター、JICA本部の三者でワークショップの開催に向けて数か月間の準備を要したが、準備の中で互いの考えや制約条件を理解し、それぞれの立場に置ける知恵を出し合っ、このワークショップをうまく実施することが出来たと考える。この意味では異なる組織が合同で一つのことを行うためには、互いの波長を合わせる準備の労力自体が連携の基本であるといえる。予算の確保、実施時期の設定など地方自治体に合わせたJICA側の柔軟性が求められる。

本案件では大分県平松知事がマラウイ政府の情熱を直に受け入れ、トップダウンでマラウイへの協力環境が整った状況にあり、地方自治体としての国際協力の意向は首長の意志により大いに左右されることが明らかとなった。つまり、首長が国際協力に対して強い関心があるかどうか、地方自治体との連携案件の決め手の一つであるといえる。

「一村一品運動」は大分県の大山町や湯布院などにおける若い地域リーダーの努力を、平松知事がキャッチフレーズを付け概念化し、行政の支援により県内各地への啓蒙・普及を図ったものである。また、この運動は中国、マレーシア、フィリピンなどでそれぞれの国に形を変えて根付きつつある。各地方自治体の特色ある案件をJICA側のセンスでうまく発掘してこそ、連携の足掛かりが掴めるものと考えられる。

JICAのプログラムとして地方自治体とうまく連携して行くためには、地方自治体側の制約を認識しておく必要がある。総じて研修員の受け入れにはそれほど制約は無いものと考えられるが、専門家の派遣、特に長期専門家の派遣は、自治体定員との関係から非常に難しいものと考えられる。専門家リクルートにあたっては地方自治体関連団体及びNGO団体などの積極的な活用を検討すべきである。

(2) 地方自治体連携プロジェクト形成調査

地方自治体との連携案件の積極的な発掘・形成に際して、案件形成の当初段階において、地方自治体、NGOなどと開発途上国の現状、開発課題、JICAスキームなどについて意見交換する場として、「地方自治体連携案件形成ワークショップ」が有効な手段である。既に、地方自治体として途上国の現状、開発課題などの把握が出来ている場合には、ワークショップを経ずとも直接プロジェクト形成調査を実施することによりJICAや地方自治体間の連携案件を形成することも可能である。

また、ワークショップでの協議を踏まえ、地方自治体職員並びに市民団体などの参画を得てプロジェクト形成調査団を派遣し、当該地方自治体と相手国政府との具体的な自治体連携協力案件の形成を行うことも検討できる。この事例として東京都との連携案件を紹介する。

1) 東京都との連携プロジェクト形成調査の背景

わが国は過去十数年にわたり、地方自治体が有している環境行政や人材育成に関するノウハウを活用し、ASEAN諸国を中心(インドネシア、タイなど)に上下水道施設整備、ゴミ処理場建設といった大型施設の整備や環境行政にかかわる人材の育成など、都市環境分野への協力を行ってきており、一定の成果をあげてきた。しかし、これまでの協力では派遣専門家が所属する地方自治体が毎回異なり、また、支援体制が十分で無かったため、地方自治体の一貫したノウハウの移転がなされていないとの指摘があった。

一方、1998年に東京都は都市環境分野(清掃・リサイクルなどの廃棄物処理、上下水道、都市計画などを含む)におけるリーディング都市をめざすべく、「エコタウン東京」をキーワードに、同年6月には都市環境分野に関する国際会議を開催している。この動きと連動する様に、東京都はこれまでに同分野において蓄積したノウハウをアジア地域の都市問題の改善に生かしたいとの意向をJICAに伝えてきた。(「国際協力モデルプロジェクト(仮称)」。ただし、東京都は単独で国際協力案件を形成・実施した経験を有していないため、JICAの持つノウハウを得つつ共同で案件形成を進めることとなった。)

アジアの中で、旧ASEAN諸国には当該分野の協力は相当程度投入されていることもあり、インドシナ地域に協力の焦点を当てることとして検討した結果、都市問題が深刻化しており、かつ東京都の有するノウハウが有効に活用できる人口規模の「ヴィエトナム・ハノイ市」を選定した。

2) 案件形成内容

まず、東京都3名とJICA2名からなるプロジェクト形成調査団を派遣し、当該分野のセクター情報を収集すると共に、専門家派遣案件、国別特設コース案件、東京都の独自事業としての「中古清掃車供与事業」などについて具体的な案件を発掘した。概要は以下の通り。

廃棄物処理専門家派遣

ハノイ市都心区の廃棄物処理においては、URENCOが実質的な廃棄物処理行政機関であり、ゴミ管理に関する政策アドバイザー(収集・運搬・処理、料金徴収、人材・育成)の派遣要望が強い。そのほか、先方政府からはゴミ収集車の管理・保守専門家の要望があった。この要望に対して、東京都側は廃棄物処理政策アドバイザーを派遣することを検討している。

研修員受け入れ

ハノイ市は複数の廃棄物処理機関からの研修を要望しており、これに対して東京都は廃棄物処理行政全般の国別特設研修を5年間予定している。

初年度(平成11年度)は幹部数名で研修期間2~3週間の視察型の研修を予定している。

また、2年次以降は設備・機械の整備として数名の研修を予定し、3年次は環境技術(ゴミ管理、料金徴収など)、4年次は広報、普及など環境教育へ拡大することを計画している。

中古清掃車の供与

東京都では友好都市が希望する場合には、国際交流事業の一環として使用期間を過ぎた清掃車両の中から比較的程度の良いと思われる車両を修繕整備し、若干の消耗部品を付属して無償譲渡を行っている。これまで北京に対して100台規模の供与実績がある。

今般、ヴィエトナムに対して、数年間にわたる中古車両の供与(年間20-30台程度)を検討している。

3) 東京都との連携プロジェクト形成調査から学ぶ点

地方自治体側での案件実施は、すべて議会の承認と予算の確保が前提となるために、JICAの案件採択のスケジュールと地方自治体側の案件採択スケジュールが異なることがある。これを了解したうえで連携案件を進めるべきである。また、これを承知しないまま案件の計画を進めると頓挫する大きな原因になる可能性があり、この辺りのリスクを十分考慮したうえで連携案件の検討を進める必要がある。

本案件の連携には東京都側からアイデアが持ち出されたが、両者の実施しようというコンセンサスの一致、プロジェクト形成調査の実施までには約1年間を要した。このことから分かるように地方自治体との連携にはじっくりと取り組む必要がある。

地方自治体との連携案件の発掘形成に当たって、専門家の派遣計画を策定する場合には、事前に当該地方自治体から専門家を出せるリソースが十分にあるのかをJICA側では確認しておく必要がある。これにより専門家派遣を軸にした案件形成が可能になる。そうでない場合には研修を軸とした案件形成とならざるを得ない。

6 - 2 - 2 連携に向けた意見・情報交換

(国内事業部管理課 / 荒木職員)

(1) 地方自治体とのブロック別連絡会議

1) 目的

JICAと地方自治体の連携状況、各地方自治体の国際交流・協力事業の現状などについて、情報・意見交換を行い、JICAと地方自治体の連絡・連携を推進し、市民参加型の国際協力の実施基盤の拡充・強化を図ることを目的としている。

2) 実施体制

平成10年度まで、6ブロック(北海道・東北地区、関東地区、東海・北陸地区、関西地区、中国・四国地区、九州・沖縄地区)に分けて会議を開催していたが、地域性及び地域の協力方向性を考慮し、より具体的に議論を深めるため、ブロックを細分化する方向にある。

3) 対象

都道府県・政令指定都市の国際交流・協力の主管課長に参加を依頼し、地域の状況により、地域国際交流協会、国際協力に関心の高い市町村などの参加を求めている。

4) 会議概要

国内機関によって具体的内容は異なるが、共通的な内容としては、JICAの実施体制・動向説明、事業報告、地方自治体との連携・協力に係る意見交換などである。

5) 今後の方向性

国際協力の裾野拡大が求められ、地域展開の重要性が増す中、地方自治体との連携・協力はその中心となるものである。地方自治体とのブロック会議は、地方自治体がめざす国際協力の方向にJICAとしてどのように協力支援することができるか、またJICAとして国際協力の裾野を広げる上で地方自治体とどのような連携が可能か、さらに地域としてどのような協力方向性が見出せるかを議論する場として期待される。これまで、地方自治体などとのブロック別連絡会議は、青年海外協力隊事業、青年招へい事業、国内連携事業に分かれて実施していたが、今後は参集範囲、実施時期等を見直し、統合していく方向で検討する方針である。

(2) 国際協力推進員

1) 目的

国際協力推進員は、JICA事業に対する支援、広報及び啓発活動の推進、地方自治体の国際協力事業との連携促進などの業務を行うことが目的であり、JICAが委嘱して地方公共団体の国際協力事業の実施拠点(国際交流協会など)に配置している。なお、国際協力推進員の委嘱基準は、JICA職員、専門家、協力隊など、国際協力業務に従事したことがあり、国際協力事業に関する豊富な経験、知見を有する者となっている。

2) 活動内容

地方自治体が所管する国際交流または国際協力関係の団体などにおいて、JICA国内機関と緊密な連絡をとりつつ、次のような業務を行っている。

- ・ 地方自治体などと連携した広報及び啓発活動の推進
- ・ 研修員受入先の開拓の支援及び地元との交流プログラム作成の支援
- ・ 青年招へいホームステイ・プログラムにおける受入家庭の開拓及び地方プログラム委託先団体に対する助言及び支援
- ・ 専門家リクルートの支援及び帰国専門家連絡会活動の支援
- ・ 青年海外協力隊応募相談及び協力隊OB会活動の支援
- ・ 地方自治体などの国際協力事業との連携促進
- ・ ボランティア事業への市民参加促進
- ・ そのほか担当機関の長から特に委嘱された事項

3) 現状

現在、全国で6名の国際協力推進員を配置している。配置場所は、青森県、富山県、大阪府、島根県、福岡県、鹿児島県である。現状は6名全員が青年海外協力隊OB/OGであり、協力隊での経験を通じた開発教育支援やボランティアに対する市民からの問い合わせに対応している。

4) 今後の方向性

国際協力推進員は、国策交流、国際協力について、地域のオピニオン・リーダーとして、地方自治体、教育機関、NGO等の関係機関を調整し、また、地域のマスコミとネットワークを築き、JICAの地方における広報活動において、重要な役割を担っている。

地方自治体や地域の民間団体等との国際交流、国際協力への相談に対しては、的確かつ柔軟に対応する必要があり、またこれまでの国際協力推進員の活動に対する評価も高いことから、地方自治体側からの配置要望も増加している。JICAは、途上国側のニーズの多様化に伴い、地域リソースの拡大を図るため、地方自治体をはじめとする関係機関との連携強化が必要であり、積極的に情報交換等を図る必要がある。その一環として、今後は地方自治体、市民等とJICAを結ぶ架け橋として、国内機関が存在しない地域を中心として、全国的に国際協力推進員の拡充を図っていく方針である。

6 - 2 - 3 地方自治体職員の人材養成

(国総研人材養成課)

現在実施されている人材養成事業のうち、地方公務員など地方公共団体の職員を対象とした研修は、「地方自治体職員等国際協力実務研修」、「技術協力専門家養成研修」、「海外長期研修」の3事業である。以下それぞれの実施状況と課題を各事業ごとに述べる。

(1) 「地方自治体職員等国際協力実務研修」

本研修は、地方自治体などの地方公共団体において国際交流・国際協力事業を担当している職員を対象に、国際協力実施に必要な実務知識を研修することを目的としており、1週間の実務課程研修と3週間の語学課程(選択制)で構成されている。本研修は1990年度より開始され、1999年度は年4回実

施した。

年4回のうち1回は、1996年度よりトレーナーズ・トレーニングとして、地方公共団体において技術研修員を受入れ、技術的指導にあたる指導者や講師、研修受入の担当者を対象として効果的な研修計画の立案方法や運営方法についてのノウハウを得るための研修を実施している。

トレーナーズ・トレーニング以外の実務研修では、地方自治体が行う国際交流・国際協力事業に幅広くかかわる課題を取り上げた講議などのほか、現状認識と課題解決のためのワークショップも織りまぜ、多面的に各事業について考察する内容となっている。

研修受講者の募集は、JICAの各国内機関を通じて行っている。都道府県の職員に限らず、市町村からも広く受講者を募っている。また、実際に国際交流や国際協力事業を実施している地域国際化協会などの担当職員も参加している。参加実績は表6 - 1、6 - 2の通りである。

表6 - 1 地方自治体職員等国際協力実務研修の参加人数実績(1990年度-1999年度)

年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	累計
受講者数	31	49	81	83	94	121	127	122	80	83	871

表6 - 2 地方自治体職員等国際協力実務研修の参加人数地域別実績(1990年度-1999年度)

年度 地域	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	累計
北海道	4	10	15	19	18	22	21	11	9	11	140
東北	9	7	10	6	7	14	15	16	16	15	115
関東	3	6	3	8	9	10	14	14	6	6	79
東海	2	1	7	3	5	7	12	7	6	4	54
北陸	1	0	1	3	6	5	5	2	2	1	26
関西	3	2	12	11	14	18	7	12	8	9	96
中国	2	7	10	10	8	16	15	13	7	13	101
四国	0	0	4	4	5	3	2	1	1	1	21
九州	7	14	17	18	20	21	34	43	24	23	221
沖縄	0	2	2	1	2	5	2	3	1	0	18

研修を実施する際に課題となることは、常に現状を踏まえていかに受講者の期待に応えられる研修内容を設定できるかということである。受講者が何を望んでいるか、また同時に研修の成果として何が期待されているのかを正確に把握して研修を企画・実施する必要がある。

またその上で、研修終了後の受講者と各国内機関との交流を密にし、「地方枠」研修や国民参加型専門家など具体的案件につながるようなフォローアップを行える体制が各国内機関を中心に構築されることが望まれる。研修実施側であるJICAとしても、研修受講者や実施概要などの情報を即座に提供するなど、研修がJICAと地方自治体の連携を深められる機会となるような支援を行いたい。

地方自治体における国際交流・国際協力事業の取り組み状況にはばらつきがあるが、受講者間の情報交換や研修後の人的ネットワークの広がりなどを期待し、各地域からバランスよく受講者が参加できるように、広報活動などに力を入れる必要がある。

(2) 技術協力専門家養成研修

将来、途上国の現場で国際協力に従事する専門家などの養成を目的として、開発にかかわる各分野での国際協力の専門家として必要な知識、語学力を身につけるための研修である。分野別研修に加えて語学研修や海外現地研修も行う、合計9週間の研修である。1999年度は、農業一般や技術教育・職業訓練などの分野の研修に加えて、海洋環境保全や人口/リプロダクティブ・ヘルス、法整備支援、社会・ジェンダー調査手法の実践などの新たな開発課題をテーマとした研修17コースを開講した。

本研修は一般公募ではないが、地方自治体に対しては各国内機関を通じて広報及び募集を行っている。1999年度は合計153名が受講し、そのうち22名が地方公務員である。各コースの中でも特に地方自治体が豊富なノウハウを有している都市環境・公害対策や環境衛生などの研修に多くの地方公務員が参加している。(表6-3参照)

表6-3 技術協力専門家養成研修への地方公務員の参加人数実績(1999年度)

コース名 人数	地球環境・ 環境アセスメント	森林 環境	海洋環境 保全	環境 衛生	農村基盤 整備	インフラ ストラク チャー	都市環 境・公 害対策	合計
人数	1	2	2	7	4	1	5	22
各コースにおける 地方自治体職 員の割合(%)	10	25	33	78	50	11	84	14*

*(全受講者に占める地方自治体職員の割合)

技術協力専門家養成研修の課題としては、これまでどれだけの研修受講者が実際に専門家などとして派遣されたかをみる活用率の向上が第1に挙げられてきたが、これまで、地方公務員の活用率は必ずしも十分とは言えない。

地方公務員の海外派遣については、各地方自治体によって派遣中の身分や手当などの取り扱いが異なり、また各所属先において、数年間にわたり技術協力のために職場を離れる職員に対する理解が不十分であるなど、自身のもつ専門性を生かして専門家として国際協力の現場で活躍したいという意志を持つ職員に対する所属先の支援体制が十分であるとは言えない。地方自治体側、事業団側双方における「国民参加型協力」推進のための制度のさらなる整備拡充が望まれる。

一方で、「援助の質」が議論されている昨今、本研修としても研修成果を派遣につながった人数といった数値だけでなく、いかに専門家として資質の高い人材を育成できたか、といった質の観点から常に研修内容を見直し、時代のニーズに応じた研修を提供することも大きな課題である。

(3) 海外長期研修制度

近年、開発途上国における援助ニーズの増大・多様化のもと、都市化の進展に伴う大気汚染や水質汚濁、廃棄物処理などの環境問題、自然環境の保全、現地住民の保健衛生の向上、地域開発など地方自治体が有する地域住民に向けたきめ細かなノウハウが必要とされるケースが増大している。

このような状況を踏まえ、事業団が行う開発途上地域に対する国際協力事業の分野、特に地方自治体が優位性を有している分野において将来指導的な技術協力専門家、研修指導者などとなるために必要な知識・技術などを研鑽し、あわせて豊かな国際的感覚を習得することにより、国際協力事業の効

果的な実施に寄与することを目的として、海外長期研修制度の対象は1998年度から地方自治体にまで広げられることとなった。

1998年度に行った初回の募集ではJICAの国内機関を通し、47都道府県及び全政令指定都市を対象に幅広く募集を行ったが、地方自治体側の人事上の調整の都合などもあり、応募者を得ることはできなかった。

1999年度募集では応募開始時期を大幅に早め(1999年2月)、また、応募締切を6月中旬から8月上旬に延長するとともにいくつかの地方自治体を訪問し、協力依頼を行った。この結果、沖縄県より1名(分野:保健衛生)の応募があり、選考を経て2000年度海外長期研修員として派遣予定となっており、2年間の研修を通じて将来的に指導的専門家としての活躍が見込まれている。

以上のように、依然として地方自治体からの応募者は極めて少ない状況であり、今後は、都道府県や政令指定都市に限らず、国際協力事業に積極的に取り組んでいる地方自治体に幅広く募集対象を行っていくことが必須であると同時に、国際協力事業に係る人材養成に対する各地方自治体側の体制整備について理解を得ていく必要があるといえよう。

6 - 2 - 4 「地域提案型」研修員受入、専門家派遣の実施

(国内事業部国内連携促進課/山内職員)

(1) 実施にかかる趣旨

近年の援助ニーズの多様化に伴い、これまでも援助の重点分野であった開発途上国の人材育成、人間の生存に必要な最低限の欲求を満たすための保健医療サービス、飲料水供給、食糧の確保といったベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)の充足が一層重要なものになっている。

一方、近年の貿易・投資活動に見られる経済のグローバル化、それに伴う邦人の海外渡航、外国人の研修、就労などの人的交流の国際志向の高まりとともに、国際交流・協力事業に積極的に取り組む地方自治体が増えてきている。また、日本の地方自治体には、地域住民向けのサービスとしての上下水道、廃棄物処理、保健衛生・母子保健、社会福祉、農業普及、初等・中等教育、職業訓練、環境保全、公共交通といった分野で、これまで蓄積してきたノウハウと人材が豊富に存在していることから、各地方自治体が姉妹都市提携関係、友好関係にある途上国の地方自治体などと実施・計画している事業を、JICA事業として積極的に採択することで、途上国の地域レベルのニーズに対応したきめ細かい援助の実現を図ることとしたものである。

(2) 「地域提案型研修」

1) 概要

「地域提案型研修」(いわゆる「地方枠」研修)は、JICAが実施する技術研修員受入事業(グループ研修、個別型研修、在外研修など)のうち、個別型研修に含まれ、個別一般研修の国内枠として整理されている。個別一般研修は通常、途上国側の要請に基づき、その都度カリキュラムを作成しているが、「地域提案型研修」は、地方自治体などが有するノウハウを途上国のニーズと合致させ、きめ細かな協力の実現をめざすとともに、政府開発援助(ODA)、JICA事業への国民参加を促進し国際協力の裾野を広げることを意図したものである。

なお、事業の実施にあたっては、JICAの国際センター、支部などの国内機関が案件の発掘・形成・

実施を担うこととし、国内機関への権限委譲を図った。

2) 「地域提案型研修」の基本方針

「地域提案型研修」における研修内容については以下の事項のいずれかに該当することを基本方針としている。

- ・ 技術移転を基本とするもので、帰国後、対象国の組織、業務、制度などの改善に資すると思われるもの。
- ・ 日本と対象国の関連人材による共同研究的な性格を研修内容とし、研修終了後も本邦研修が有効と思われるもの。
- ・ 上記以外でセミナー或いは国際会議などの参加をベースとし、日本及び参加国間の意見交換などを通じ、行政制度の改善に資すると思われるもの。但し、数日から1週間以内の滞在となる案件は、原則として対象としない。

なお、事業規模については、各案件につき、1～2名の範囲としており、当初要望または将来構想として、相当数(3～5名超える)の受入を想定する場合には、グループ型研修としてのコース化を検討することとしている。

3) 案件選考・採択の流れ

まず、地方自治体などからの要望調査は、各地域の窓口となるJICA国内機関が行い、希望する研修内容、対象国・地域、期間などを記入する所定の様式(要望調査票)に基づいて行っている。次に、取りまとめられた要望調査票の内容は、国内機関及び本部において選考され、それをJICAの規定などに基づいて海外に発出する素案を作成する。その後、対象国側にこれらの研修がその国のニーズに合致し、参加を希望する人材がいるかなどの確認を行うため、在外要望調査を実施する。これによって、対象国が参加を希望する場合、在外要望調査回答をもって採択案件を決定し、国内側に通報する。そして、研修日程などを決定し、在外側に通報する。平成12年度案件にかかる案件選考・採択は、表6-4の通り行われる予定である。

表6-4 平成12年度案件選考・採択の流れ

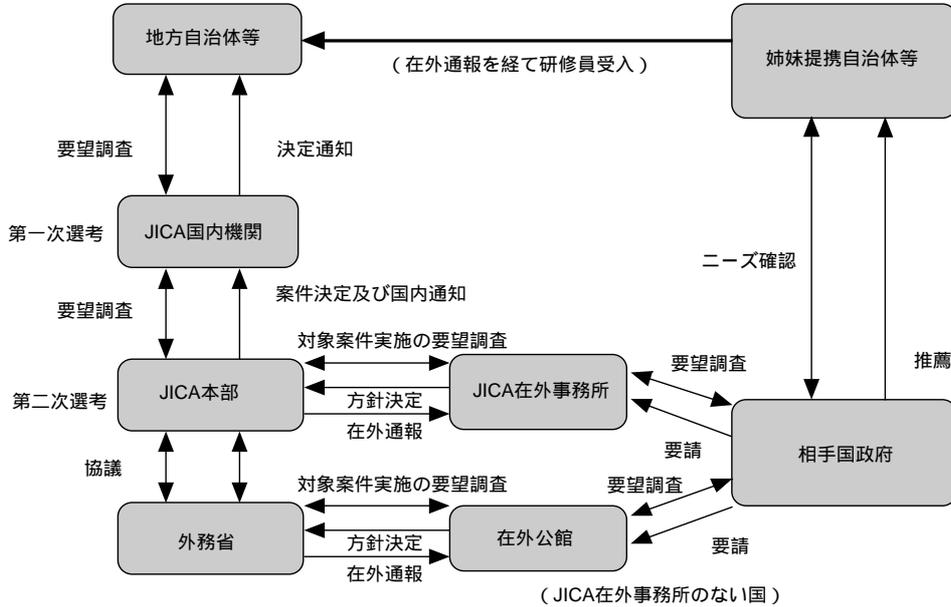
内 容	関係機関と流れ	時 期
要望調査	地方自治体など JICA 国内機関	10月
第1次選考(国内機関)	JICA 国内機関	12月
第2次選考(JICA本部)	JICA 国内事業部、各地域部など	1～2月
対象国への実施要望調査	JICA 国内事業部 JICA 在外事務所 外務省 大使館	2～3月
案件決定及び国内通知	JICA 国内事業部 JICA 国内機関 研修実施要望者	5月上旬
予定コースの在外通報	JICA 国内事業部 JICA 在外事務所 外務省 大使館	5月中旬

4) 業務の流れ

採択された案件については、在外通報後可能な限り早期に、対象国に対して英文などで作成したコース・インフォメーションを送付して募集を行う。ここで、応募に応じた候補者は正式要請書(A2、

A3フォーム)をもって対象国の政府窓口機関の推薦を受ける必要がある。その他の流れは、他の技術研修員受入業務と同様に実施される。また、業務の流れは、図6-1の通りである。

図6-1 「地域提案型研修」の案件選考・採択フロー



5) 想定案件の例示

なお、地方自治体などが実際に「地域提案型研修」を検討する際の参考として、以下のようなケースを例示する。

ア. 姉妹都市の交流、交流協会などを通して、特定地域のニーズを把握しているケース

(例1) わが国A市とB国C市は友好都市であり、両市長の協議において技術・人材交流、なかでもC市が生産力向上をめざす繊維工業のマーケティング指導者育成についての協力要請があった。A市は同分野において豊富な経験とシステムを有していることから、C市のニーズに貢献すべくA市より研修員受入れ要望が出された。

同要望内容をB国政府に提示した結果、参加要望があったことから、対象者をC市の工業製品マーケティング指導担当行政官とした研修を実施。

(例2) わが国D市とE国F市は水質汚濁分析について共同研究を行ってきた。これまでは各々でサンプル採取し、データ交換などを行っていたが、分析技術の移転がF市側から要請された。これを受けてD市側より研修員受入れ要望が出された。

同要望内容をE国政府に提示した結果、参加要望があったことから、対象者をF市の水質汚濁分析研究員とした研修を実施。

イ．国際会議、ワークショップなどでニーズが確認されたケース

(例3) わが国 NGO 法人の G では、環境教育にかかる国際ワークショップ、支援プロジェクトなどの実施に参加した経験から、H国で活動的に環境教育を推進している NGO の I が、環境教育推進活動のノウハウについて日本の支援を必要としていることを把握した。これに応えるべく、NGO 法人 G より研修員受入れの要望が出された。

同要望内容をH国政府に提示した結果、同国政府も重要性を認識しており、研修対象者を同国の環境教育実施 NGO とした研修を実施。

ウ．途上国の派遣専門家経験者(帰国専門家)などによりニーズが確認されたケース

(例4) わが国 J 市から K 国に派遣された水質管理分野の L 専門家は、地方都市の都市化が急速に進む同国において、上下水道関連のインフラ整備が進められているものの水質管理の人材育成が十分でない実情を目にしてきた。特に M 市では水質汚染などの進行が問題になっていた。L 専門家は J 市の有する技術が K 国の人材育成に貢献できると判断し、帰国後 J 市関係者に協議した結果、同市としても国際的技術貢献を行いたいとの意向から、研修員受入れを要望するに至った。

同要望内容を K 国政府に提示した結果、同国としても同分野の人材育成が重要と判断していたところであり、研修対象者を特に水質汚染などが問題になっている M 市の水質管理技術者とした研修を実施。

エ．その他の一般的情報からニーズを把握したケース

(例5) わが国と N 国とは建築形態、都市システムが類似しており、消防局の業務システムも類似している。そこで、わが国 O 市では同市の火災調査、査察の内容などをもとに、N 国の国情に即した研修を行い、同国消防者の火災原因調査能力、予防査察能力を向上させ、ひいては同国における火災被害の減少に貢献したいと考え、研修員受入れ要望が出された。

同要望内容を N 国政府に提示した結果、同国としても効果的なプログラムと判断し同研修実施の要望を示したことから、研修対象者を消防局職員とした研修を実施。

6) これまでの実績

これまで、この「地域提案型研修」により、受入が実施された研修員は、平成10年度22名、平成11年度58名(平成12年3月現在)となっている。実施が実現した案件は別表の通り。

(3) 「国民参加型専門家」

1) 事業趣旨

「国民参加型専門家」事業は、JICA 専門家派遣事業の一環として平成10年度から開始された地方自

治体とJICAの新たな連携事業である。本事業は、地方自治体などが主体的に計画する協力事業などのうち、開発途上国の開発計画の重点分野に適合し、当該国の社会開発に資すると考えられる案件について、効果性・効率性に配慮しながら、当該案件を相手国政府に提案し、国際約束を形成したうえで実施する事業となっている。

事業計画及び実施にあたっては、地方自治体などの主体性の確保及び援助リソースの養成・確保の観点に十分に配慮するとともに、JICAの国際センターの機能拡充の観点も踏まえて、専門家派遣のみならず研修員受入事業とも一体化してプロジェクト性の高い候補案件を形成し、積極的に事業化することを基本方針としている。

2) 対象案件

本事業の目的を達成できると認められ、次に掲げる事項に該当する案件を対象としている。

- ・当該国における公的な事業、組織、制度などの改善、技術開発の推進に資するもの
- ・日本と当該国の関連人材による共同研究的な性格を有するもの
- ・セミナー或いは国際会議などへの参加をベースとし、日本及び参加国間の意見交換を通じ、行政制度の改善に資するもの

3) JICA内における業務所掌

具体的な案件の発掘、地方自治体などからの要望の受付、連絡調整業務、派遣人材の選定などは各国内機関が担当している。JICA本部においては、国内事業部及び地域部(主にアジア第一部)が本事業を主管し、要望案件と国別アプローチの整合性にかかる検討、国際約束形成支援などの業務を担当している。

4) 事業サイクル

平成12年度の事業サイクルは、表6-5の通り予定されている。

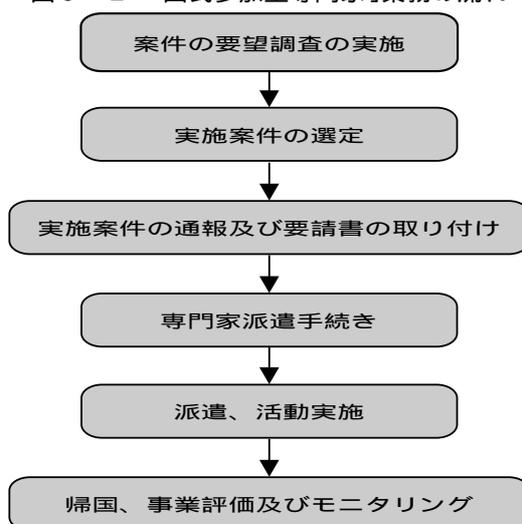
表6-5 平成12年度における「国民参加型専門家」業務の流れ(予定)

内 容	関係機関と流れ	時 期
国内要望調査	地方自治体など JICA 国内機関	12月
案件検討	JICA 国内機関、国内部、各地域部など	1月～3月
外務省との協議	JICA 国内部 外務省	4月上旬
候補案件の通報	JICA 国内部 JICA 在外事務所	4月中旬(予定)
案件の実施	JICA 国内機関	4月末以降(予定)

5) 実施の流れ

本事業の要望調査、案件選定から実施・評価に至るまでの流れは、図6-2の通りである。

図6-2 「国民参加型専門家」業務の流れ



6) これまでの実績

「国民参加型専門家」として、平成10年度は9名、平成11年度の専門家派遣が実現した。

(4) 解決すべき課題と今後の展望

1) 国内要望と在外ニーズとのマッチング

「地域提案型研修」、「国民参加型専門家」双方とも、地方自治体などからの国内要望をもとに案件形成をめざすものであるが、地方自治体などから提案される案件が必ずしも途上国におけるニーズに合致していない場合がある。そういった場合は、JICA国内機関及び本部、在外事務所における選考の段階で、案件の再検討や改善の協議が行われる。また、途上国の地域レベルのニーズを把握し、地方自治体が案件形成をめざす場合においても、途上国側政府におけるプライオリティが低く、国際約束に至らないため、案件の実現につながらない場合も少なくない。地方自治体側は、途上国における案件ニーズを様々なルートを通じて、的確に把握することに努めるとともに、JICAにおいても、地方自治体へのニーズ情報の提供、途上国政府への地方自治体協力の重要性の説明などに努める必要がある。

2) 選考スケジュールの改善

現在のところ、両事業の案件選考のスケジュールが、実施年度の4月にまでずれ込んでいることから、地方自治体側が必要とする予算措置、人員の配置などがスムーズに行われにくい状況がある。地方自治体側が案件実施の準備に余裕をもって取り組み、必要な財政、人員措置を取るためには、前年度の上半期の段階で、実施方針が定まっていることが望ましい。今後、要望調査を早期に実施するなど、改善が望まれる。

3) 今後の展望

平成10年度から開始された両事業は、国内の地方自治体などの実施機関からたいへん好評を得ており、地方自治体が計画する案件をJICA事業として実施するための画期的な取り組みとして注目されている。現在のところ、国内要望と在外の状況を顧みながら、順次その予算枠を増やしていく傾向にある。今後は、これらの取り組みが、途上国における援助活動にどのような改善をもたらしたか、また、

地方自治体が取り組む「参加型」の援助が、国内における国際協力への理解にどれだけつながったのかなどを検証しつつ、上述のような課題の解決に向けて改善を図る必要がある。

6 - 2 - 5 青年招へい事業

(国内事業部研修業務課)

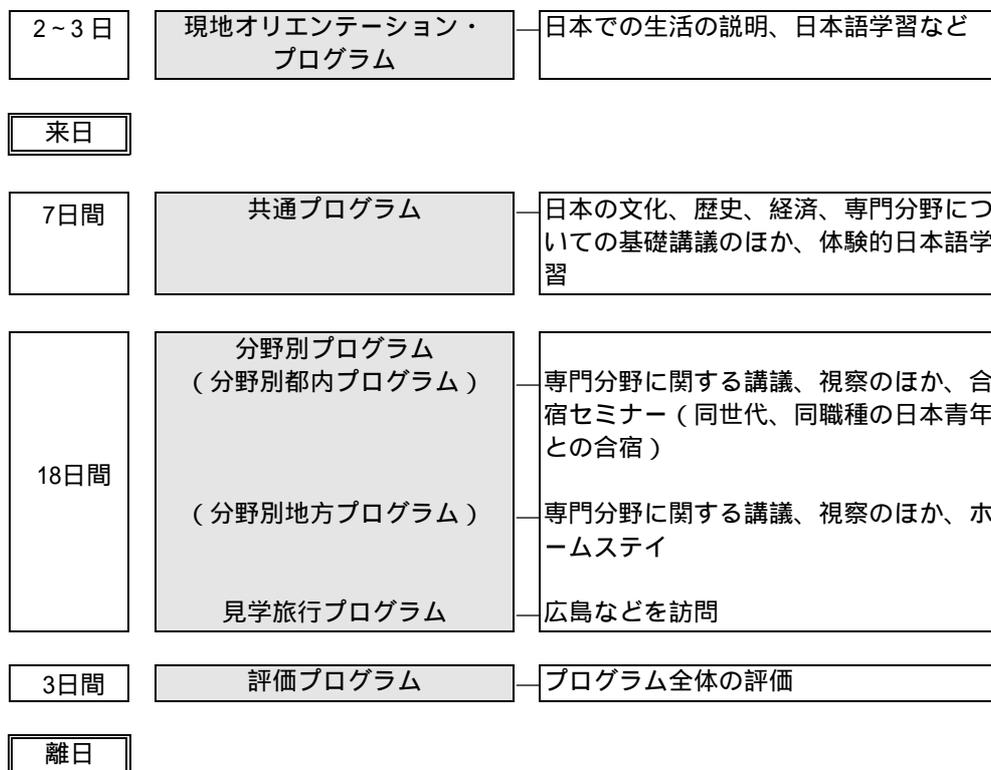
(1) 目的と意義

青年招へい事業は、人材育成支援の一環として、開発途上国の将来の国造りを担う青年たちを、約1か月間日本に招き、専門分野について学んでもらうとともに、同分野に従事する日本の青年たちとの合宿セミナーや一般家庭でのホームステイ、各地でのさまざまな活動への参加や交流を通じて、お互いの理解と信念を深め、友情を築くことを目的とする事業である。

この事業は、1984年に旧アセアン諸国から初めての招へい青年が来日して以来、南西アジア、インドシナ、太平洋、アフリカ、中南米、中央アジア諸国と招へい対象国と人数を順次拡大し、現在では年間約1,700名の青年が、100カ国以上の国々から参加するようになり、事業開始以来の受入総数は1万9,000人以上にのぼっている。

また、日本と対象国の交流のみではなく、その国の存在する地域間の交流もめざし、アセアン、アフリカ、中南米などでは地域別のグループ受入も積極的に行っている。

図6 - 3 青年招へい事業の流れ



(2) 事業の特徴

青年招へい事業の特徴としては、この事業が幅広い国民の参加、協力により実施されることと、東京や大阪などの都市部での研修ばかりではなく、各地方でも展開されていることがあげられる。青年たちは、体験的日本語学習での日本人ボランティアとの交流や、合宿セミナーでの日本人青年との意見交換、さらにはほぼ全道府県で実施されている地方プログラムを通じて、その地域ならではのさまざまな伝統行事や市民活動、ホームステイに参加し、日本に対する理解をさらに深めることができる。これによって招へい青年のみならず、この事業に参加する人たちに国際協力・交流を自ら体験する機会、各地の学校訪問を通じての開発教育支援、あるいは異文化理解や地域のコミュニティ造りを行う場を提供する役割も果たしている。

これらの交流には、日本側の青年たち、ホスト・ファミリー、訪問先学校の生徒などを含めると約20,000人ももの日本側関係者が参加し、支援している。

国際協力・交流において「地方との連携」が求められていくなかで、青年招へい事業は着実にその目的を達成し、大きな成果を上げつつあるといえよう。

(3) 招へいの方法

日本での約1か月間の経験を通じて、専門分野についての理解を深め、帰国後の国造りに役立ててもらうため、参加青年はあらかじめ教育、経済、農業、社会開発といった専門分野に応じたグループに分かれて招へいされている。国ごとに専門分野別グループを編成するほか、同一分野で各国混成のグループで受入を行う方法もとっている。標準的なプログラムは28日間で行われており、内容は図6-3のような構成となっている。また、招へい青年は18歳から35歳までで、来日経験のないことが条件となっている。

(4) 再交流の広がり

アセアンの6カ国では、この事業に参加した青年による同窓会が設立され、同窓会同士の交流連絡会の開催をはじめ、独自の社会福祉事業や日本との交流事業を実施している。ほかの国々でも帰国青年が日本との関係を保ちつつ、様々な分野で活躍している。

また、招へい青年と交流した日本青年やホスト・ファミリー、関係団体のメンバーをアフターケア・チームとして各国に派遣し、帰国青年との交流を深める事業も行っている。

JICAは青年招へい事業の成果を将来へつなぎ、日本と各国の交流をより大きく発展させるため、こうした活動を積極的に支援している。

他方、青年招へい事業の受入をきっかけとして各団体や地方自治体が招へい国と独自に交流を進める例も増えている。各地の国際交流協会が帰国青年を訪ねたり、青年が訪問した学校と姉妹校となったり、パプア・ニューギニア地震の際には、受入市民が中心となり義援金を送ったりといった様々な交流の輪が生まれてきている。青年招へい事業は市民自身による国際協力・交流へと展開していく可能性を持っている。

6 - 2 - 6 専門家派遣事業(人材確保、公募制度等)

(派遣支援部管理課、専門家等制度室)

(1) 地方公務員を事業団の短期専門家(調査団員を含む。)として派遣する場合の身分上の取扱いについて

1) 問題の所在

国際協力事業団の短期専門家(調査団員を含む。)として派遣される地方自治体の職員の派遣中の身分については、業務命令による出張、派遣条例に基づく条例派遣などの形態があるが、条例派遣の場合に支給される本邦での給与は、条例により、給料、調整手当、扶養手当、住居手当及び期末手当などに限定されており、出張の場合には支給される管理職手当、寒冷地手当及び技術手当などは支給されないことになっている。

したがって、短期専門家の場合、その派遣の形態 条例派遣か出張か によって、実際に支給される給与に差が生じている。

2) 各地方自治体の取扱いの現状

平成11年3月から7月にかけて、47都道府県及び12政令指定都市の計59地方自治体を対象に、各地方自治体における派遣中の身分上の取扱いの状況について、各地のJICA国内機関を通して聞き取り調査を実施した。調査事項は、派遣条例により派遣される場合の要件、出張扱いとする場合の基準などである。

回答は、59地方自治体のうち52の地方自治体から得ることができたが、集計及び分析の結果は、以下の通りである。

地方公務員の派遣時の身分の取扱いは以下の通り地方自治体ごとに異なっており、統一的なものではない。派遣期間又はそのほかの基準に基づき派遣時の身分の取扱いを決めている地方自治体が約7割(34地方自治体)、一律に派遣条例に基づく派遣としている地方自治体は約3割(15地方自治体)である。

- ・一定の期間を設定して、その期間内であれば出張扱いとし、それ以上の期間であれば派遣条例に基づく派遣としている。(19地方自治体)
- ・派遣期間の長短のみでなく、業務内容や現場(地方自治体内の業務所管の部署)の意向などをも考慮に入れ、総合的に検討の上、出張扱いか派遣扱いかを決定している。(15地方自治体)
- ・派遣期間の長短にかかわらず一律に派遣条例に基づき派遣している。(15地方自治体)

どの程度の期間まで出張扱いとするかについては、具体的に回答のあった14地方自治体の場合、短い地方自治体で1~2週間から長い地方自治体で12か月未満までと大きく幅があるものの、1年を超えない点で共通しており、出張扱いとする期間が3か月より短いもの11地方自治体、それ以上の期間でも出張扱いとするもの3地方自治体という状況であった。

専門家の派遣の際に、JICAから各地方自治体に対して人件費補てんを行っているが、現在派遣

扱いとなっているものを出張扱いに替えようとする場合に、その人件費補てんについて算出の根拠となる手当の種類を拡充すれば、一つの環境整備になるかとの問いに対して、「なる」とする地方自治体は今回の調査で回答のあった全地方自治体の2割に満たず(8地方自治体)、3割あまりの地方自治体(16地方自治体)は「環境整備にはならない」と回答した。

環境整備にはならないとする地方自治体の主な見解は以下の通りである。

- ・派遣期間や相手先機関での取扱い(報酬が支給されない、服務規定が適用されないなど)に応じて、出張扱い、派遣扱いの区別を行っており、手当などの補てんがその区分けを変更する要因とはなりえない。
- ・JICAからの派遣要請は、その業務内容が地方自治体の公務とは言えないことなどから、派遣条例を適用すべきで出張扱いにはなじまない。
- ・地方自治体の財政が厳しく定員管理や統廃合などもあるので、手当などの補てんで環境整備ができるものではない。

3) JICAとしての今後の対応の仕方

中長期的には、地方自治体がJICAの事業に人材派遣などで参加する場合において、当該事業実施中に何らかの障害や問題が発生した場合、これらの事例を漏れなく集積したうえで問題分析を行うことにより、要すれば制度面での改善を関係機関に求めることとしたい。(JICAの責任部署は、総務部、企画・評価部、国内事業部及び派遣支援部の4部になる。)

短期的には、国内連携促進課及び各国内機関が各関係地方自治体とのコミュニケーションをより密接にすることで個別事例に対応することとしたい。

6 - 2 - 7 青年海外協力隊事業

(青年海外協力隊事務局管理課 / 戸川代理)

青年海外協力隊(JOCV)事業は、一般公募を原則としており、20歳から39歳までのわが国青年であれば誰でも応募できるという典型的な「国民参加型事業」と言って良い。基本的には、国際協力事業団法という法律により規定されており、JICAが実施する事業ではあるが、地方自治体や民間企業の理解や協力を得てはじめて成り立つ事業であることは疑いのない事実である。

1975年に遡るが、外務省主催により都道府県主管課長を対象とした協力隊事業に関する会議が開催された際に、同会議の場で使用された資料が「都道府県における協力隊事業の位置付け」について非常に明解に説明しているので、一部紹介することにしたい。

(前略)協力隊に参加する青年は、日本の国民であると同時に、都道府県民であり、また、市・町・村民でもある。青年が主役で国は支援者という団体の姿勢に準じて都道府県も支援者となることは、本件支援事業の主務官庁としてもっとも望ましいことと考える。(中略)

協力隊支援事業の意義について、国では対外的配慮のこともあり、海外協力の面を表面に打ち出し、人間交流、人間形成の両面における絶大な期待効果を表面に立てないことにしているが、都道府県においては、支援根拠の上で、人間交流、人間形成の両面を主軸とされて一向に差支えない。現に国として、参加隊員の郷土還元については、施策の上でも積極的な配慮を加えているところである。(以下略 - 傍線は筆者)

国の立場としては、外務省が所管していることもあり、また二国間協力と位置付けられていることから「海外協力」を全面に打ち出しているのに対して、地方自治体においては「人間形成（＝青年育成）」を全面に打ち出しているところが非常に興味深い。協力隊事業はその発足以来、その趣旨・目的は、技術協力であるか、青年育成か、あるいは国際親善などの議論が重ねられてきた経緯があるが、「国民参加型事業」を標榜する協力隊事業にとっては、事業を円滑に実施するにあたり広汎な支援体制が不可欠であったことから、支援をしていただく地方自治体の理解と協力を得るためには、それら関係機関の利益に合致する趣旨・目的を打ち出す必要があったものと推察される。

その結果、協力隊事業においては着実に地方自治体の協力を得ながら実施するという現行の体制が整備されてきたと言える。

(1) 現状

1) 広報活動

国民に対し広く公募を行い、参加者を集める青年海外協力隊事業においては、広報活動が極めて重要であることは論を待たない。そして、広報効果を高める手段の一つとして、従来から地方自治体との効果的な連携を推進してきている。

具体的には、地方自治体が主催する市町村研修会、高国協研修会及びパネル展示会などの様々な行事の際に、隊員OB・OGの講師としての派遣、出身隊員の活動状況に係る報告及び協力隊に関する資料の配布などを行い、協力隊事業に係る広報を行ってきている。

また、地方自治体からは地元のマスコミに働きかけて、地元出身の派遣前、派遣中及び帰国隊員に関する記事提供を行ってきている。

2) 募集

必要不可欠な地方自治体の理解と協力

協力隊の募集は、毎年2回、春と秋に行っている。

募集期間中、駅の構内や郵便局などの公共の施設において募集ポスターが掲載されるが、これらのポスターは地方自治体の支援を得て掲載されている場合が少なくない。また、応募するためには、応募者は所定の願書に必要事項を記入し、協力隊事務局に提出する必要があるが、願書は協力隊事務局及び事業団国内機関のみならず、各都道府県の協力隊事業の主管課にも置かれている。このように、現在協力隊の募集業務を円滑に進める上で、地方自治体の理解と協力は必要不可欠なものとなっているのである。

地方自治体への協力依頼

例年、募集開始の約2か月前をめぐり、事務局から各地方自治体に対し、依頼文書^{注180}を発送し、募集期間中の協力依頼を行っている。

地方自治体、特に協力隊事業の主管課を通じて協力を得ているものの一つは、まず募集広報に関するものであり、具体的には地方自治体内の関係部局をはじめ教育委員会、人事委員会などに対し協力隊募集に関する周知を依頼している。また、広報誌などを通じて、地元在住の人々に対し、募集説明会への参加を呼びかけていただいている。

注180 JOCV事務局から直接依頼書を出しているのは、各都道府県及び政令指定都市の協力隊担当主管部長宛の約60件である。

また、依頼文書の発出に続き、各種募集関連資料を送付し協力をお願いしている。具体的には、まずポスターがあげられる。募集広報の媒体としては、近年の応募者はインターネットなどを通じて情報を得るケースも増加しているが、ポスターの効果は相変わらず大きなものがある。ポスターは毎募集期において、事務局内で慎重に写真及びデザインなどにつき検討を行ったうえで作成しているが、作成後は事務局から各地方自治体に送付し、適切な公共施設などに掲出してもらうよう依頼している。さらに、ポスターのほかにも、募集要項及び願書などの関連資料を送付し、地方自治体傘下の市町村及び関連施設などに送付していただいている。

応募相談への対応

協力隊事務局からは地方自治体に対し、協力隊に関する問い合わせ及び応募相談への対応を依頼している。毎募集期に作成する募集要項及びポスターにおいても、協力隊に関する照会先として協力隊事務局及び事業団国内機関に加え、都道府県庁の協力隊事業の主管課についても連絡先が掲載されている。

募集説明会への協力

募集説明会の実施についても事業団と地方自治体とで協調しつつ進める場合があり、例えば、地方自治体独自のチラシを事業団が印刷し、配布は地方自治体が行うなどの例がみられている。また、近年の毎募集期においては、全国で約270回程度の募集説明会を行っているが、ほとんどの説明会においては当該地方自治体の職員が出席し、説明会参加者に対し挨拶を行っている。

組織募集への協力

1992年度に生まれた協力隊募集制度の一つである組織募集は、行政機関や民間企業などから一定条件を満たす協力隊への応募者を推薦していただき、継続的かつ安定的に隊員を派遣し、開発途上国の人々の期待に一層応えていくことを目的とした制度であるが、地方自治体の理解と協力により、現在まで種々の職種の応募者が推薦、派遣されてきている。具体的には、野菜(石川県庁などによる推薦)、柔道(岐阜県警察本部などによる推薦)、工作機械(福島県教育委員会による推薦)及び保健婦(奈良市役所による推薦)などの職種の隊員が確保されているが、これまでの主な実績は、表6-6の通りである。

表6 - 6 組織募集の実績

年度	推薦団体	応募者の身分	職 種	結 果
H5	石川県庁	地方公務員(七尾農業改善普及所)	野菜	合格(セネガル)
H7	岐阜県警察本部	地方公務員(岐阜県警察)	柔道	合格(ザンビア)
	福島県教育委員会	地方公務員(県立郡山工業高等学校)	工作機械	合格(インドネシア)
	島根県浜田農業改良普及センター	地方公務員(島根県浜田農業改良普及センター)	家畜飼育	合格(ネパール)
H8	埼玉県警察本部	地方公務員(埼玉県警察)	合気道	合格(ただし、辞退)
	広島県広島農林事務所	地方公務員(広島県広島農林事務所)	野菜	合格(ただし、辞退)
	埼玉県本庄農業改良普及センター	地方公務員(埼玉県本庄農業改良普及センター)	果樹	合格(タイ)
	新潟県南魚沼郡農業改良普及センター	地方公務員(新潟県南魚沼農業改良普及センター)	果樹	合格(セネガル)
H9	三重県伊勢地域農業改良普及センター	地方公務員(三重県伊勢地域農業改良普及センター)	果樹	合格(ラオス)
H10	奈良市役所	地方公務員	保健婦(士)	合格(グアテマラ)

3) 選考

募集に引き続いて行われる協力隊員の選考についても、事務局から各地方自治体に対し協力を依頼している。

現在、一次選考は各都道府県で実施しているが、一次選考に対する取り組みについては、各地方自治体によって異なり、必ずしも対応振りは統一されていないものの、ほとんどの地方自治体においては選考管理員として選考管理業務に携わり、円滑な選考業務の実施に寄与していただいている。

4) 隊員支援全般

地方自治体においては、地元出身の隊員に対し、派遣前後及び派遣中を通じ、種々の支援を行っている。

まず、派遣前には、事業団から各隊員の留守宅住所がある都道府県及び市区町村に対し、隊員の出発前表敬訪問を依頼している。また、隊員が帰国する際には、帰国隊員に対する激励をお願いしている。派遣中の隊員に対し県広報誌を送付したり、隊員留守家族に対し各種情報提供などを行う地方自治体もある。

さらに、1府、11県、1政令指定都市においては、隊員を親善大使に任命し(知事より委嘱状を交付)広報誌(紙)などを通じ、県民への国際協力に係る理解促進を図っている。この内訳は、表6 - 7の通りである。

表6-7 隊員を親善大使に任命している地方自治体一覧

都道府県名	名 称	隊 次	累積数
京都府	青年海外緑と文化の大使	平成4年度1次隊～	144人
神奈川県	かながわ地球市民メッセンジャー	平成4年度1次隊～	304人
埼玉県	さいたま親善大使	平成5年度1次隊～	293人
山口県	グローバル山口親善大使	平成5年度3次隊～	71人
三重県	みえ友好使節	平成6年度1次隊～ 8年度3次隊	67人
高知県	青年海外文化大使	平成7年度1次隊～	20人
福島県	うつくしま国際協力大使	平成7年度1次隊～	54人
愛知県	青年環境大使(常時2人のみ)	平成7年度2次隊～	4人
愛媛県	えひめ青年海外協力大使	平成8年度1次隊～	37人
岩手県	いわて親善大使	平成8年度1次隊～	25人
岐阜県	ぎふ国際協力大使	平成9年度1次隊～	41人
宮城県	みやぎ海外夢大使	平成9年度1次隊～	40人
合計			1,096人

5) 現職参加

出身隊員の身分措置に関し、なるべく地方自治体職員の協力隊への現職参加が可能となるよう、事業団から地方自治体の関係部課及び市町村に対する働きかけを行っている。

具体的には事業団から地方自治体に対し、現職参加依頼文書をはじめ隊員報告書及び隊員名簿などの関連文書を送付するほか、派遣中の派遣職員に係る諸々の連絡(一時帰国、任国外出張、傷病の発生、任期延長、任期短縮など)を入れることとしている。

6) 協力隊事業関連行事への出席

毎年一回、夏期に開催している「都道府県・政令指定都市主管課長会議」に各都道府県及び政令指定都市から1～2人ずつ出席していただいている。

また、地元出身の協力隊員が海外で活動する現場を地方自治体職員の方々に視察していただいている(毎年全国で7人程度、原則は、1地方自治体から1人ずつ)。

7) 青年海外協力隊調整員の派遣

協力隊調整員とは、隊員の活動を支援し、協力隊事業を現場(海外)で支える事業の支援要員である。具体的に担当する業務としては、日常の隊員活動支援に加え、隊員派遣に関する要請背景調査、新規要請開拓、相手国関係者との折衝、隊員の安全対策・健康管理、国際機関・NGOなど他機関との連携、これらに附帯する事務処理など隊員活動の支援に係るすべての業務であり、その内容は非常に多岐にわたっている。協力隊調整員とは、協力隊事業を実施するうえでは、欠くべからず重要な存在であると言える。上に述べたように、協力隊調整員は、現地での協力隊事業支援要員であり、隊員の自主性を促しながら、隊員自らの意志と判断力で活動することを支援するのが課せられた職務であるので、「国際協力の表舞台」に立つ隊員を陰で支える「黒子」とであると言える。ただし、協力隊事務局としては、「黒子」といった消極的なイメージではなく、むしろ一つの確立されたステイタスとして位置付ける方がふさわしいと考えており、最近では「協力隊事業のプロ」と称している。ただし、第一義的には、「協

力隊事業のプロ」と位置付けているが、最近の情勢に鑑み、これまで以上に「国際協力支援要員」との位置付けが濃厚になることが予想されており、国際協力の世界における協力隊調整員の重要性は増すものと期待されている。

協力隊発足当初は、協力隊調整員も予算上の制約もあり、隊員の一職種との位置付けであり、通常の選考・訓練を経て派遣されていた。したがって、海外手当も隊員と同額であり、単身赴任が原則となっていた。ただし、相手国政府からの派遣要請に基づくものではなく、事業の支援要員(駐在員の補助要員)という位置付けであった。唯一、住居については、現物貸与又は住居手当一律\$30/月が支給されている点が隊員との相違点であった。このため、「協力隊調整員は、しょせんボランティア」というように言う者もいたようである。その後、支援要員としての業務内容が見直され、1970年になって家族の随伴が認められるなど徐々に待遇が改善された。1969年度からは、実態上職員が休職する形で協力隊調整員となっていたこともあり、1974年のJICA設立に伴い、同じ職員でも、海外に派遣される形態により待遇に大きな違いがあることが確認され、その解消に向け関係者が協議を行うこととなった。この結果、1982年7月からJICA事務所で勤務する職員と同様の処遇に改められることになったのである。

協力隊事業の草創の時期に比べ、派遣隊員数は順調に伸び、また派遣対象国も拡大されていったが、職員は増えないという現実のなか、支援体制が十分に追いつかないといような言わば「うれしい悲鳴」をあげる事態となっていた。民間企業に例えて言うならば、商品がヒットしすぎたため、工場の生産ラインが追いつかないというような事態が生じたわけである。このため、次善の策として帰国隊員を協力隊調整員として登用するという方策を講ずることとなった。厳密には、1969年に帰国隊員をケニアの協力隊調整員に登用したという事例はあったものの、実質的には1983年のパプア・ニューギニアへの派遣が現行の協力隊調整員制度の原点といえることができる。帰国隊員が協力隊調整員となる場合は、JICA職員が休職して協力隊調整員となる場合と区別して、嘱託協力隊調整員(= Contract Coordinator)と称している。その後、1994年になって、協力隊事業のさらなる発展のために、新たな血を入れるという観点から、帰国隊員以外にも門戸を解放することとなり、現在に至っている^{注181}。

なお、このような流れの中で、地方自治体の持つ知見を協力隊事業の現場に取り組みとういう気運が高まり、1997年度に初めて福島県との間で協力隊調整員派遣に係わる協定書を締結し、その後も駒ヶ根市と鹿児島県との間で同様の協定書を締結している。また、あらかじめ地方自治体との間でそのような協定書を締結しない場合でも、選考の結果、協力隊調整員としての資質を備えていると判断される人物が地方自治体に所属しているときは、個別の対応により、身分を残したまま(退職することなく)協力隊調整員として派遣できるように協力隊事務局としては配慮してきている。この結果、現在も宮城県(教育委員会)及び盛岡市(教育委員会)に籍を置く人材が協力隊調整員として派遣されている。

8) その他

技術補完研修

県の畜産試験場、水産試験場、園芸試験場及び果樹試験場などにおいて、農林水産系の職種の研修生の技術研修を実施していただいている。また、農林水産系の職種に限定せず、すべての職種で国公立大学に研修生を受け入れていただいている。

注181 1992年に、NGOでの豊富な海外経験を有する人材に登用した実績はある。

技術研修員の受入れ

多くの地方自治体においては、協力隊員の推薦によるカウンターパートについて、地方公共団体補助金海外技術研修員受入費(1971度に予算化)により、地方自治体の事業として受入れを実施している。

本件事業が、わが国と開発途上国間の技術協力を国内の地方自治体レベルで推進し、途上国の技術者が日本で生活し住民との交流を通じ相互理解を深めるという目的を持っていることに鑑み、事務局では隊員の業務上の関係者すなわちカウンターパートの技術研修員としての受け入れについて、地方自治体と連携を図りつつ適任者の推薦を行っている。

(2) 課題

1) 市町村レベルでの派遣条例などの整備(青年海外協力隊調整員を含む。)

協力隊員

現在、全都道府県及び12の政令指定都市においては、協力隊員派遣に係わる派遣条例は制定されているが、他方その他の市町村区での制定は約6%(3,243人中193人)と非常に低調である。このことは、協力隊事業の知名度は相応に高くなっており、地方自治体の経費負担などを極力軽減するために人件費の所属先補てん制度も充実してきている^{注182}ものの、地方自治体職員、とりわけ市町村レベルでは実際に協力隊に参加する環境が十分に整備されていないことを如実に物語っている。協力隊事務局としても今後、これまで以上に事業の概要や各種制度の詳細につき広く広報し、条例の整備を促すことはもとより、潜在的希望者の多い都道府県や政令都市などの地方自治体に対する派遣人数枠の拡大に向けて努力する必要がある。

協力隊調整員

協力隊調整員は、先方政府の要請に基づいての派遣ではなく、また勤務する場所もJICA事務所(協力隊調整員事務所を含む。)であることから、隊員に関する条例を直接適用することはできないため、各地方自治体による個別の対応となっている。あらかじめ、調整員の派遣に関して組織間(地方自治体-JICA)による協議を行う場合は、派遣にかかわる協定書を締結することによって派遣される地方自治体職員の身分を確保している。当然のことながら、協定書を締結して派遣している3つの地方自治体(福島県、長野県駒ヶ根市、鹿児島県)については、協力隊事業及び協力隊調整員業務に対する理解が非常に優れており、また窓口における手続きも円滑である。協力隊事務局としては、地方自治体からの派遣は、地方における行政経験などを協力隊事業に反映させ、また帰国後もその経験を地方行政に還元するという趣旨においては、意義が深いものと認識している。したがって、地方自治体との協定書締結により派遣される協力隊調整員については、地方自治体における経験とある程度の語学力を備えていれば、調整員派遣前研修に先立ち、協力隊員と同様の派遣前訓練を受講することを条件にして、協力隊員としての経験は特に問うていないのが現状である。他方、現地の事務所における協力隊員の支援は、必ずしも地方自治体職員としての知識や経験が即座に生かされるものではないことから、これら地方自治体出身の協力隊調整員の配置は、複数の協力隊調整員が派遣されている事務所(大規模事務所)に限定されることになる。したがって、当面は、ある

注182 2000年度1次隊からはその補てん率を80%にまで引き上げるようになった。

程度対象事務所を念頭に置いた派遣計画の策定が必要となっており、現実的には最大5カ国程度とならざるを得ないのが現状である。

2) 派遣隊員枠(各地方自治体教育委員会)の拡大

現職の教員が協力隊員として派遣される場合は、直接職務に従事しないことから海外定員という位置付けとなり、定数外の職員とすることができるものと解されているが、実際には人事上の問題及び後任教員の補充にかかわる人件費対策などにより、各教育委員会で「派遣隊員枠」という制約を設けていることが多いことが実情である。教員の応募者は、実際の現職参加者の6～8倍であるが、このような制約が存在するが故に現職参加が困難となり、その結果選考においては極めて優秀な成績を納めながらも辞退を余技なくされる場合や、また現職を辞めて参加を決意する者もある。各地方自治体においては、協力隊事業に多大なるご理解とご協力をいただいているが、このような実情については、各地方自治体の事情を理解しながらも協力隊事務局として何らかの解決策が提示できるものであれば、現状打破に向けさらなる努力をする必要がある。

3) 帰国隊員に対する支援

各都道府県協力隊OB/OG会との連携事業

これまで地方自治体などの主催する国際交流事業、異文化紹介、国際イベントなどへのOB/OG会の協力やOB/OG会による事業の受託を通じて、帰国隊員が個々の海外ボランティア活動経験を「集団の力」、「集約された力」として、広く社会に還元する機会を与えられてきた。今後、2001年のボランティア国際年を契機に、地方自治体と国内NGO、NPO、各種ボランティア団体などとの連携事業への発展や拡大が予想され、OB/OG会もその真価が問われると同時に、ボランティア団体の中で規模的にも内容的にもリーダーシップをとって活動することを期待されている。そのための地方自治体との連携を密にした地道であるが、着実な活動を推進するための支援を事務局としても応援したい。

国際理解教育などの教育現場でのOB/OG活用

2002年からの文部省の学習指導要領の主幹をなす、「総合学習」の一環である国際理解教育の現場で求められる人材として適材であるOB/OGを、積極的に登用してもらえらるための働きかけや啓発を行っている。現在の日本社会ではまだまだ育成されにくい国際理解教育実践者である帰国隊員(教育関係者)を日本の教育の最前線である学校教育の現場に配置することにより、より現実的で臨場感のある「生の声、現場の声」を直接、小・中学校の生徒に伝えることができる。このことは、帰国隊員にとっては途上国での貴重な経験の日本での開発教育現場への還元であり、それに接することのできる生徒にとっては得難い機会を提供されることとなる。今後は各教育委員会でも国際理解教育を含む総合学習の実践者の育成が長期的課題となるであろうが、その実践的研修の意味合いでの協力隊への現職教員の参加と、帰国隊員の教育現場への登用につき広く理解を求め、浸透させるために地方自治体の協力が不可欠である。

6 - 2 - 8 国際緊急援助隊事業

(国際緊急援助隊事務局)

(1) 国際緊急援助隊事業開始の経緯

国際緊急援助隊は、海外の地域、特に開発途上国での大規模な災害に対し、被災国などの要請に応じ、緊急の援助活動を行う人員を派遣するために、1987年9月に、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」(以下、「援助隊法」とする)が公布施行されたことにより、活動を開始した。

さらに、「援助隊法」は、援助隊の活動実績を踏まえ、国際緊急援助体制の一層の充実を図る観点から、1992年6月に自衛隊の技能、経験、組織的な機能を国際緊急援助活動に活用することを可能にするように、同法の一部改正が成立した。

(2) 国際緊急援助隊への地方自治体職員の参加について

国際緊急援助隊には、救助チーム、専門家チーム(復旧対策などを検討)医療チーム(JMTDR)があるが、これらのうち、救助チーム及び専門家チームに関しては、「援助隊法」において、地方公務員である警察や消防職員の派遣が公務により認められており、万一の場合にも地方公務員災害補償法の適用が受けられることになっている。

しかしながら、JMTDRには、約50名の地方公務員である医師や看護婦/士などが登録されているが、現行法令上は、JMTDRへの地方公務員の参加は、地方自治体の公務とは認められておらず、休職または職務専念義務免除により対処しており、万一の場合の地方公務員災害補償法適用の対象ともなっていない。

このため、JMTDRに登録している地方公務員以外の登録者からも、地方公務員がJMTDRに公務として参加が可能となるような環境整備について要望する声強い状況となっている。

6 - 2 - 9 開発パートナー事業

(企画部企画課/田和職員)

本事業は、1999年度から開始した事業であり、今後、事業を進める過程において、制度、実施方法について改善が加えられる予定である。1999年度末の事業概要と課題は、以下の通りである。

(1) 目的

本事業は、大別して以下の観点から実施される。

国民参加の促進

本事業は、技術協力の人的リソースとして、国際協力に携わる意志を持った日本の幅広い人材がJICA事業に参加することによって、従来以上に、効果的、かつ効率的な援助の実施を図ること。

国際協力に対する国民理解と支持の促進

本事業に国民が広く参加することにより、国際協力や政府開発援助(ODA)に対する国民理解と支

持を得ること。

(2) 事業内容(現在の状況)

対象団体と募集方法

本事業の対象となる団体は、NGO、地方自治体、大学、その他案件の内容に応じて、委託事業の実施団体として適切と認められる民間または公共の団体である。

案件募集の方法は、ア．開発途上地域の政府からの要請に基づき事業の委託の公示を行い、応募のあった案件についてJICAが内容を審査し選定する「公示型」と、イ．事業団が提示する対象分野及び対象課題の条件に基づき、委託事業の実施を希望する団体が活動内容を提案し、この内容の審査・選定を行う「公募型」に分けられる。選考方式は、プロポーザル(ツール・エンベロープ方式)による選考とし、ア)団体の経験能力、イ)プロジェクト計画の妥当性、ウ)要員の妥当性、エ)地域的重要性、配分を評価する。

求められる内容(特に地方自治体案件として)

特に決まりはないが、廃棄物処理、環境関連など、地方自治体のノウハウが活かされる協力が望ましい。但し、これまでのJICA事業で実施可能な研究を中心とした協力や、住民などの最終裨益者に援助の効果が届きにくいタイプの協力は、プライオリティーは低い。

事業の例は以下の通り。

ア) 社会開発分野

例：コミュニティー開発事業、高齢者、障害者、児童などの支援事業、保健衛生改善事業、女性自立支援事業、生活環境整備事業、人材育成事業、地場産業振興事業、その他地域住民に対する知識や技術の普及に資する事業

イ) 環境支援分野

例：植林事業、公害対策(水、大気、廃棄物)、その他環境保全などに資する事業

ウ) 知的支援分野

例：移行経済支援、政策研究、法整備、その他政府、大学などの組織・制度づくりや実施能力の向上に資する事業

対象国

原則としてJICAが指定する国を対象とし、JICAが在外事務所を設置している国の内、本事業実施が可能とされる国としており、先進国は含まない^{注183}。

事業の規模

事業の規模は、特に設定していない。提案内容により決定される。

注183 1999年度以降、対象国は事務所所在国で、かつ相手国の受入了解が取られた場合に、順次拡大する予定。

プロジェクト投入の基本コンポーネント

本事業により実施できる業務の範囲は、次の通りとする。

- ア．受託団体などの人員の対象国への派遣
- イ．技術交換などを目的とした対象国から周辺国などへの現地人材の派遣、
- ウ．資機材の供与、
- エ．簡易な施設の整備、
- オ．前事項に附帯する業務で案件の実施に必要と認められるもの

平成11年度の選考結果

平成11年度開発パートナー事業(公募型案件)における選考の結果、応募のあった40件のプロポーザルのうち、13件を「仮採択」案件として位置付けた^{注184}。なお、選考結果は、表6-8の通りである。

表6-8 平成11年度開発パートナー事業(公募型案件)に係る選考結果

選考結果	国名	案件名称	対象分野	団体名
仮採択	インドネシア	スマラン市モデル河川環境改善プロジェクト	環境	(財)北九州国際技術協力協会
仮採択	インドネシア	マラリア・コントロール対策	社会開発	長崎大学熱帯医学研究所
仮採択	カンボディア	住民参加による基礎教育の改善並びに農村開発計画	社会開発	シャンティ国際ボランティア会
仮採択	ケニア	農村地域総合開発(水資源の確保、農業、保健衛生、小規模ビジネスの推進)	社会開発	ICA文化事業協会
仮採択	ケニア	貧困層の生活改善プロジェクト	社会開発	株式会社 国際開発アソシエイツ
仮採択	ジョルダン	ジョルダンにおける持続可能な総合畜産開発及び環境保全	社会開発	社団法人 日本国際民間協力会
仮採択	バングラデシュ	貧困層の能力育成と地方行政との連携を通じた参加型農村開発	社会開発	シャプラニール=市民による海外協力の会
仮採択	バングラデシュ	リプロダクティブ・ヘルス地域展開プロジェクト	社会開発	家族計画国際協力財団(ジョイセフ)
仮採択	フィリピン	東ネグロス養蚕プロジェクト	社会開発	財団法人 オイスカ
仮採択	ヴェトナム	ヴェトナム社会主義共和国北部山岳地域における持続可能な村落開発のための成人識字教育振興計画	社会開発	社団法人 日本ユネスコ協会連盟
仮採択	ヴェトナム	ヴェトナム全国木造民家文化財保存プロジェクト	知的支援	昭和女子大学
仮採択	ミャンマー	乾燥地帯における生活用水供給計画	社会開発	ブリッジ エーシアジャパン
仮採択	ラオス	国立メディカル・リハビリテーションセンターにおける車椅子製造支援事業	社会開発	難民を助ける会

(順不同)

注184 この共同案件形成から当該プロポーザル提出団体とJICAが業務委託契約を締結するまでの間を、「仮採択」として位置付け、このように呼んでいる。

(3) 地方自治体との連携における課題

本件事業において地方自治体と連携を進めていく過程では、以下の課題に留意する必要がある。

地方自治体との契約

本件事業は、原則として業務委託契約により、事業の実施部分をJICAから地方自治体へ委託する形で進められることとなるが、地方自治体自身の設立趣旨において外部の機関から事業を受託できるかを確認する必要がある。

外郭団体の活用

上記の理由により、実施が困難な場合は、地方自治体が設置している外郭団体(地域国際化協会など)を通して受託する方法が、考えられる。

市民参加の促進

本事業における連携を進めるにあたっては、地方自治体職員のみならず、市民の参加を地方自治体を通して行うことも有意義であると考えられ、市民が参加するにあたっての制度、条件などの整備が今後の検討課題と考えられる。

開始時期

地方自治体との連携において考慮すべき事項として想定されるものに選考とプロジェクトの開始時期がある。これは、申請時の議会の承認、地方自治体の人事異動のタイミングと関係するため、考慮が必要である。

(4) その他の留意事項

プロジェクト実施に必要な便宜供与:原則として受託団体がプロジェクト実施に必要な諸手続(旅券、査証の取得を含む派遣業務や免税手続きを含む機材調達業務)を行うが、JICAは、必要に応じて国際約束に基づき、プロジェクトの実施に必要な事項を相手国政府との間で確認するものとする。

補助金事業との相違:補助金事業は、当該団体が協力の実施主体として行う事業に対して、国が資金的支援を行うものである。他方、本件開発パートナー事業は、国際約束に基づき国際協力事業団交付金で実施するもので、事業の監理や成果に関する最終的な責任の所在がJICAにあること、また委託契約に基づいて受託団体がJICAに代わって非営利ベースで事業を実施する点において、補助金事業とは異なる。

被派遣者の業務専念義務:受託団体との契約に基づき本邦から派遣される人員に関しては、派遣期間中、当該業務に専念することが前提となる。

JICAの安全配慮義務:派遣される人員に対する安全配慮義務は、直接の派遣者である受託団体のみならず、発注者としての法的関係を有するJICAにも最終的に求められることから、緊急時などにおける対応については、JICAからの指示によることとなる。

(5) 小規模委託事業

目的

従来の「開発パートナー事業」に加え、より小規模、かつ多数のわが国のNGOなどの団体の参加ニーズに柔軟に対応すべく、平成12年度予算より1件1千万円以内の「小規模委託事業」の実施について、予算上15件が認められた。

内容

事業の内容、実施方法は、現在(平成12年3月)の段階で詳細は未定であるが、事業規模は、「開発パートナー事業」に比べ小規模であるが、より小規模の受託団体のニーズを踏まえ、その事業実施方法において機動性、柔軟性、迅速化を確保すべく検討中である。

また、本事業は、「開発パートナー事業」と同じく委託事業であり、補助金ではない。

6 - 2 - 10 各国内機関における地方自治体との連携の現状と課題

(1) 北海道国際センター

(北海道国際センター業務課/菊池代理)

1) 地方自治体との連携の事例と課題

北海道(庁)との連携の事例及び課題

北海道庁が受け入れ先となっている集団研修は、平成11年度実績で6件となっている。分野としては、環境保全技術、土木行政、衛生行政、農産物流通などである。この他に、農業や医療、公衆衛生などの分野の個別研修の実施や青年海外協力隊の募集などにも協力をいただいている。

札幌市との連携の事例及び課題

札幌市が受け入れ先となっている集団研修は、平成11年度実績で11件となっている。分野としては、寒冷地水道技術、環境行政、食品保健行政、教育行政、下水道技術などであり、地域的には、パレスチナ支援に係る集団研修の実績が2件ある(廃棄物処理コースを5回実施して終了し、新たに地方自治行政に係る研修を平成11年度から開始した)。この他に、医療、公衆衛生などの分野での個別研修の実施や青年海外協力隊の募集などにも協力をいただいている。

その他の地方自治体との連携の事例及び課題

北海道や札幌市以外の地方自治体との間では、集団研修は実施されていないが、青年招へい事業においては、千歳市や苫小牧市、滝川市などにおいては積極的な受入れに際し、協力をいただいている。また、研修員の福利厚生事業においては、研修員と市民や町民との交流やサーモン・キャンペーンによる青年海外協力隊の経験者の体験講演に関心を示す地方自治体が増えている。

また、札幌市の語学ボランティアによるセンター研修員へのイベント情報案内(インフォメーション・デスク)のセンター内設置や教育関係者を対象とした国際理解教育への要望など地域の方々からの意見に対しても積極的に対応している。

2) 地方自治体との連携を強化するための方策

2000年2月に、北海道の国際協力関係者(国の機関、北海道庁、札幌市、大学及び教育関係者、NGO、専門家、青年海外協力隊OB会など)を一同に集め、「第1回国際協力連絡協議会」を開催した。これは、平成10年に北海道教育大学講師である本検討会委員でもある杉岡昭子氏を座長に行われた、「北海道における国際センター機能のあり方に関する調査」の報告書の提言を受けて発足した、新たな取り組みである。

杉岡昭子氏の基調講演では「先進国の地方自治体における国際協力」をテーマに、第三セクターが実施機関となって先進国の都市と途上国の都市と提携を結び、これに基づいて包括的に行われるアメリカの「International Resource Cities Program(第4章4-2-2参照)」などを事例として、先進国の地方自治体による国際協力への取り組みについて説明がなされた。また、北海道国際センター業務課長より、本連絡協議会の設立の目的について、北海道における「地域」の「国際協力」事業とJICAの実施するODA事業の連携強化をめざし、情報交換の方法、「地域益」と「国益」の共通点の確認、「地域」の育んできた技術の発掘・活用方法などについて関係機関と協議する場としたいとの説明が行われた。ま

た、他の機関からも、それぞれの国際協力への取り組みについて様々な紹介がなされた。参加者からは、「国際協力という切り口で切った場合、これだけの組織が関係していることを知ることができ、また各組織の事業内容などについて情報交換が行え、有意義な時間であった。」との意見が聞かれるなど、国際協力事業について各関係機関が人脈を作り、情報交換を行ったことが何よりの成果であったといえよう。今後、毎年継続して同協議会が実施される予定であり、そのなかで地域に根ざした北海道独自の協力が生まれてくることが期待される。わが国の地方自治をとりまく状況は欧米とは社会環境、地方自治体の業務を巡る法的環境などにおいて異なっているため、欧米の事例をそのまま適用することは困難と思われるが、わが国の地方自治体にとって「国際協力事業」に参画していく方策を模索していく上では、欧米の事例は参考になるものと思われる。

また、2000年3月には、JICAと地方自治体との連携を推進し、北海道発の国際協力の実施基盤の拡充と強化を図ることを目的として、JICA 北海道国際センター(札幌)において北海道内のみの地方自治体や国際交流団体16団体を召集して「地方自治体とのブロック別連絡会議」を開催し、意見交換を行った。この会議に先立ち、各地方自治体にアンケート調査を実施し、「地域造りにおける地方自治体の取り組みのうち、途上国に紹介可能と思われる取り組みの事例」について聴取し、会議の席上においても紹介していただいた。その際、地域発展のために関係団体が連携しあって効果的なシステムを構築して技術が確立された様子が浮き彫りにされ、寒冷地稲作技術、農業産品加工技術、寒冷地酪農経営技術、食品加工技術、農村振興、レンガ作り、栽培漁業などの個別技術を支えてきたシステムづくりの素晴らしさが明確になったとともに、それらの個別技術が総合的に組み合わせられた結果、総合産業としての農業を基盤とする北海道における地域造りが推進されてきた姿が浮かび上がり、途上国にとってきわめて有用な技術が広範に存在することが確認された。従来、JICAは北海道庁や札幌市、帯広市などの限られた「規模の大きな地方自治体」による国際協力事業を支援してきたが、将来的には、小規模の地方自治体による国際協力の可能性も小さくはないことがうかがえた。

(2) 東北支部

(東北支部 / 香川支部長代理)

1) 東北地方における地方自治体との連携における歴史的経緯

県と交流協会

大正の始めごろからアメリカ、南米などへの移民の啓蒙宣伝と在外県人会との連絡を目的とする「海外協会」が各県で設立され、昭和の初期にはほとんどの府県に設立されたが、宮城県においては1930年に設立された。第二次大戦から終戦にかけて海外協会は活動を停止していたが、サンフランシスコ平和条約の締結とブラジル移住の再開気運を背景に、徐々に事業を復活した。当時は敗戦による海外引揚者と農村の次三男対策による深刻な人口問題に対処するため、国策として海外移住が積極的に推進された。1953年には、外務省の指導でこれら海外協会の中央機関として日本海外協会連合会(海協連)が設立され、東北では福島、岩手、宮城、青森が会員として、翌年には秋田、山形の海外協会も参加した。各県の海外協会は県の助成を得ながら独立した法人として、移住事業の募集、相談を行っていた。

当時の状況を、1956年に兵庫県知事名で県海外協会に採用され後にJICA東北支部にも勤務した職員は、「海協連から送られてくる海外移住の募集要領を各市町村に送付して募集を行ったが、あの当時は各市町村とも海外移住について熱心に取り組んでいた。また、重たい映写機を担いで何日間

も県内くまなく移住者募集の行脚に出かけた事も懐かしい。」と述べている。1963年、海外移住事業団(JEMIS)が発足し、各県の海外協会の業務と人員は、海外移住事業団の地方事務所として吸収された。

ただし、多くの県では依然として海外協会を存続させ、県出身移住者への連絡、支援のほかに、先進国の姉妹都市との交流事業も始まった。1957年の宮城県とカリフォルニア州リバーサイド市との姉妹都市の締結や1970年から始まった海外旅行の自由化、1978年には地方の時代を提唱した神奈川県長洲知事の民際外交等を背景として、国際交流活動に重点が移行した。1980年代後半には、経済の急速な国際化に伴い、1989年に自治省から各県の国際交流の指針として大綱が示され、各県は体制整備をはじめた。宮城県は、1987年に海外協会を国際交流協会に改組し、岩手県は1989年に既存の海外協会を存続させつつ、新たに国際交流協会を設立した。前後して宮城、岩手など各県の部局に国際交流室や課が設立された。また、交流の拠点として1991年に仙台国際センター、1995年に岩手国際交流プラザなどが建設された。各県は、1990年代に入り、各県独自の交流事業を推進する一方で、研修員の受入、協力隊員の募集、青年招へいなどに積極的に取り組んできた。

しかしながら近年の長期化する不況は各県財政を逼迫させ、国際交流・協力事業の見直し、職員の削減、組織の統合、外人労働者対策などの内なる対応に追われ、県独自の海外への新規事業は困難になりつつある。

2) JICA 東北支部

戦後の南米への海外移住は、募集相談を各県の海外協会が行い、移住希望者を中央の海協連が取りまとめて移住者の送付と現地の営農指導を行い、また、入植地の造成や融資業務を1954年に米国からの借款で設立された移住振興会社が行った。このような複雑な仕組みの移住業務を一元化するために海外移住事業団(JEMIS)が発足し、前述の通り1964年にJEMIS 地方事務所が設置された。このような背景からJEMIS 地方事務所の所員には県や海外協会の出身者が多く、事務所も県庁の中におかれ、各事務所平均して3人の体制であった。1973年、JEMIS 地方事務所は全国で12の支部に統合され、青森、秋田県は駐在員の形で事務所を存続させたが、宮城県に10名の所員を有し、東北6県を所管する仙台支部が誕生した。

1970年代の高度経済成長期に入ると、移住希望者は年々減少する一方で海外援助の体制強化が望まれた。このため、海外移住事業団は1974年、技術協力を行っていた海外技術協力事業団(OTCA)、海外農業開発財団などに統合され、新たにJICAが発足し、JEMIS 仙台支部はJICAの支部として、宮城県上杉分庁舎内に設置された。この結果、支部は、移住業務の縮小や定員の削減、新規業務への取り組みを開始した。具体的には1975年から青年海外協力隊の募集業務を開始し、1978年に青森、秋田駐在員事務所を廃止、1980年には東北支部に名称を変更し、1981年には県の施設から民間ビルに移転し、研修員の受入業務も加わった。1984年からは青年招へい事業を開始し、1987年に現在の第一生命タワービルに移転した。なお、1994年には支部の発足の原点であった移住者送付業務を終了した。また、1997年には業務量の拡大から、福島県については支部の業務を二本松青年海外協力隊訓練所が管轄することとなった。さらに、地方業務の増大に対応するため、青森に国際協力推進員、岩手に協力隊カウンセラーを配置した。支部は発足以来、予算上の定員が削減され契約職員の代替で対応していたが、2000年の予算では初めて定員が4名から5名に増員されることとなった。

このほか、支部の活動を支える関係団体が存在している。宮城県では1960年に発足した海外移住研究会が県内全校の103校で構成する宮城県高等学校国際教育研究会として成長し、1985年に設立された青年海外協力隊OB会は会員300人を有する宮城青年海外協力協会となった。また、1993年に設立

された専門家経験者による宮城帰国専門家連絡会は現在会員80名を有している。東北各県には事業規模や活動状況に違いがあるものの、同じ形態の高校教師、協力隊OB、帰国専門家の団体が存在しており、これらの関係団体の協力を得てJICA事業の広報や協力隊の募集などの事業を実施している。

3) 地方自治体との連携の現状と課題

宮城県と中国・吉林省における研究協力プロジェクト

仙台はかつて魯迅が医学を学んだ地であり、1998年には中国の江沢民主席が魯迅の記念碑を訪問するなど中国との関係が深い。中国吉林省とは1980年の仙台市と長春市との姉妹都市提携や1984年の日中友好農業視察団での知事一行の吉林省訪問を契機として、1987年に宮城県・吉林省の間で友好提携調印が行われ、今日まで農業、観光、教育、医療、貿易、文化などの分野で人的交流計画を実施してきた。特に医療分野では、1991年以降、研修員の受入れ、調査団の派遣、漢方医学の日本人研修員の派遣などを行っている。

近年、中国では改革開放による近代化で食生活が変化した結果、癌患者が増大していることから、1995年から宮城県立癌センターは吉林省白求恩医科大学と第一汽車病院との間で日中前立腺癌検診結果の比較研究診断を課題とする国際共同研究を実施して来た。この共同研究を更に進め、吉林省をモデル地区とした前立腺ガン検診システムを導入することを目的として、1999年から3年間のJICAベースによる研究協力が開始された。この協力は医療技術者の人材育成及び疫学調査研究についての協力をを行うことを目的としており、宮城県と吉林省の交流の過程で案件が発掘され、癌センターのイニシアティブのもとに事業が展開されている。具体的には、癌センターの医師の短期派遣と研修員の指導、機材の供与を行うものである。なお、問題点としては、研修員が白求恩医科大学の限られた人材から人選されるため、語学力の不十分な者も含まれ、受入側としては大きな負担となっている。また、癌センターの医師が限られているため、癌センターから長期にわたる専門家の派遣が困難となっている。更に、県では知事が『財政非常事態宣言』を行うほどの財政事情に直面し、県で購入予定の機材について支援を断念する事態が生じた。

岩手県の地球市民フォーラムとペルー鑄造技術協力

岩手県では、1996年からの5年間にわたる「いわて21国際化推進計画」に基づき、国際交流、国際協力を一層推進するとともに、国際化に対応する環境整備、推進体制の充実を図ることとしている。また、JICAの研修センターを誘致して「いわて国際協力センター」を建設する構想があり、研修員の受け入れ、産学官民ネットワーク強化のための連絡会、研修実施機関担当者の研修、研修の国内フォローアップ体制、県民の啓発事業を行いたいとしている。東北各県は、財政上の問題から新規の事業は概して消極的であるが、岩手県は増田知事の強いリーダーシップのもと、積極的に国際協力事業に取り組む姿勢であり、今年も大規模なイベントとして2月中旬に「岩手地球市民フォーラム2000」を開催した。

3日間にわたるフォーラムでは、ペルー岩手鑄物技術ワークショップ、研修生受入機関を対象とするセミナー、JICA 藤田総裁の基調講演、作家三浦朱門氏((財)青年海外協力隊を育てる会会長)の記念講演、JOCV隊員の帰国報告、ネパール民族舞踊と南米のアルパ演奏、東北ブロック帰国専門家連絡会、国際医療協力シンポジウム、写真パネル展など様々な催しが実施された。このうち、ペルーの鑄造技術協力事業は、1999年5月の増田知事とペルー国フジモリ大統領の会談を機会にJICAとの連携事業として開始されたもので、今後、専門家の派遣、研修員の受入を通じ、伝統的な

岩手南部鉄器の鑄造技術を生かした協力が予定されている。また、一層の協力関係を深めるため、増田知事のペルー訪問なども計画されている。このフォーラムは岩手県が中心となって、会場の設営、地元マスコミへの働きかけ、関係団体の動員などを行った結果、650人の講演会場の定員を超える多くの参加者があり、県民に国際協力の理解を深めることができた。

岩手県は、JICAの研修センターを誘致することを念頭に積極的に事業を推進している側面もあるが、国の財政状況に鑑み、JICA側でも当面予算確保が難しく新規の研修センターの誘致は厳しい環境にあると思われる。

JICAの地方自治体との連携における国内機関の役割

宮城県による中国吉林省との協力事業については、JICAが専門家の派遣や研修員受入、機材供与に係る資金と情報の提供を行っている。また、調整員を吉林省の白求恩医科大学に長期派遣することで、宮城県癌センターの人材不足を補完し、海外援助ノウハウの提供も行っている。この白求恩医科大学は1990年から無償資金協力により26億円の医療機材を供与された実績を有しており、JICAとの関係は密接なものがある。

岩手県のフォーラムについても総裁、理事をはじめ、本部からの出張者が講師として参加し、質の高い事業が実施された。また、ペルーの鑄造技術協力のカウンターパートであるSENATK(全国工業関係職業訓練協会)には、1984年から5年間、JICAによるプロジェクト技術協力がなされておりJICAとの関係も深い。

地方自治体が海外での事業を実施する際に、このようなJICAと先方政府機関との関係がある事は、両者のコミュニケーション・ギャップを防ぎ、円滑な事業実施に重要な役割を果たすといえる。このようなJICA本部、在外事務所と地方自治体との役割分担は明確であるが、東北支部についても触れておきたい。

現在東北支部は、青森、秋田、岩手、宮城、山形各県の担当課を主たる窓口としてJICAの広報、協力隊員の募集、研修員の受入業務などを行っている。その内容は広報と協力隊についてはパネル展、講演、募集相談など、かつて筆者が経験した25年前の支部の移住者募集と基本的に同じ手法であり、研修員の業務も生活指導、受入先との連絡調整が主な内容となっている。現在、支部の体制は本部の指示を受けてロジ業務を行うように位置付けられているが、今後、地方自治体との連携が進められ、宮城県癌センターのように地方自治体のイニシアティブとオーナーシップを尊重しつつ専門家の派遣などが増大していけば、支部としても地方自治体に対して協力内容の指導、助言を行うサブ業務の増大が予想される。

JICAの在外事務所は高いステータスを有し、援助の案件策定や専門家の指導などサブ業務に力を発揮しているが、東北支部は前項で記した歴史的経緯から、地方自治体にとっては県の関連団体に位置付けられており、また、業務の現状や過去の所員構成からこの評価も止むを得ないといえる。特に交流協会とはいわば県の嫡男と分家の様な関係であり、業務内容も対象が異なるものの重複や類似業務が存在する。地方分権推進一括法が2000年4月から施行されたが、地方自治体主導の連携業務が増大すれば、現在は国が行っている業務を支部が、県が行っている業務を交流協会が行うことで、一応区別されていた役割分担は一層不明確になる可能性がある。このため、現行の支部機能についてはさらに検討が必要であるが、県や交流協会が実施できるものについては業務の整理や委託を行い、支部は東北地域の国際協力の拠点としての役割を模索する時期が来ていると思われる。

(3) 関東支部～埼玉県における連携の現状と課題～

(関東支部 / 荒金支部長代理)

関東支部は9都県3政令指定都市を所掌する国内機関であり、関東地域のそれぞれの都県において関係地方自治体などと連携を図りつつ、多種多様な国内事業を実施している。小稿では、当支部が所在する埼玉県の事例紹介を通じて、事業連携や支部業務の現状と課題について触れてみたい。

1) 背景

埼玉県とJICAとのこれまでの主たる連携案件は、1993年に開始されたネパールにおけるプライマリー・ヘルスケア・プロジェクトや、1998年に開始されたインドネシアにおける母子健康手帳プロジェクトなどの公衆衛生案件であるが、今後は地域社会における環境保全への関心の高まりから、アジアを中心とした環境分野に対する案件実施が検討される可能性が高い。他方、同県は「世界に開かれ、世界に貢献する彩の国」をキャッチフレーズに、国際協力の推進を県政の要の一つに位置付けており、JICAとしては地方との連携や国民参加型の国際協力推進の観点から、県や県民、地域NGOなどとの意志の疎通を図りながら、その意向やニーズに沿った新規案件の開拓をめざす必要がある。

2) 事例(現状)

埼玉県は、2000年4月に環境科学国際センターを開設し、現在、同センターを軸に研修員受入や専門家派遣など地方提案型案件(地方枠)による連携を検討中である。当支部を含め、JICAとしては同県の要望を踏まえつつ、連携案件の趣旨に沿った開拓と実施を行い、地域社会における新しい国民参加型の国際協力の方向とあるべき姿を模索することが求められている。

当支部は、関東地域におけるJICA事業の地方自治体に対する窓口と事業実施の2つの機能を有しているが、今後は国内機関の国際センター化への流れに沿った体制整備を行いつつ、地域の要望を的確に案件に具体化し、円滑な連携事業実施を行っていくプロセスが支部業務の重要な課題となる。そのためには、埼玉県をはじめとする関係地方自治体との日頃の対話による信頼関係の醸成や、県民に対する広報活動が不可欠であり、その方途として、国内機関としての支部業務に見合った適正な予算や人員の配分配置が検討されなければならない。なお、参考までに平成11年度に当支部が関与した埼玉県内における業務を列記すれば、以下の通り。

県農林部による中国山西省・土壌改良案件の調整

(財)埼玉県国際交流協会主催による国際協力フェスティバルへの助成並びに参加

県や県内NGO共催による国際協力フォーラムへの参加

上尾市や桶川市の国際交流フェスティバルへの後援並びに参加

春日部青年会議所行事の後援

県内教育機関などへの出前講座の実施(実施13件)

埼玉県高等学校国際教育研究協議会への助成及び支援

ODA民間モニターの募集(応募141名)

中学生エッセイコンテストの募集選考(応募514件)

中学校教師海外派遣(応募4名、派遣4名)

高校生エッセイコンテストの募集選考(応募514件)

高校教師海外派遣(応募8名、派遣1名)

青年海外協力隊などボランティア事業(説明会16回応募数389名)
 青年招へい事業(24名)

3) 課題

まず国内機関の実施体制の見直しが急務である。その際、国民参加型事業実施の前提となる国内機関のあり方を、All JICAとして早急に調査検討し、その結果に基づき、予算と人員の配分、配置を行うことが合理的である。その際、特に、支部(名称変更検討の余地あり)の実施体制の点検と強化が必要であり、所要の対応が速やかに実施されるべきである。支部は過去の経緯などから国際センターや国際研修センター、協力隊訓練所などの国内機関と異なり、自前の事業施設を所有していない条件下で、21都県、全国45%の都道府県の国内事業をカバーしている。地域の特性を生かした地元密着型の事業展開を、現在の逼迫した財政事情のもとで効果的に実施するには、支部は地元地方自治体の施設の共同利用なども視野に入れた新たな視点で、連携事業推進の環境整備を図るべきではないか。

さらには、当該分野で地方自治体を下支えする地域のNGOなどの関係団体との相互の協力を推進するため、国内機関と地域NGOとの関係構築や地方自治体・NGO・JICA国内機関の3者による地域連携会議の創設、また同会議を通じた新たな事業の展開も、早晩、国内機関業務の重要な課題となるであろう。

(4) 北陸支部

(北陸支部 / 和田支部長代理)

1) 北陸支部における地方自治体との連携の現状

北陸支部は、日本海側のちょうど中心点にあり、平成4年10月1日に開設されてから、7年4か月になる。支部の活動地域は、富山県、石川県、福井県の北陸3県であるが、国際協力の地方展開は質量ともに年々拡大され、協力関連団体の範囲も広がっている。諸先輩方の残した経験、実績を引き継ぎながら、さらに地域に溶け込んだ活動を模索し、「とにかくやってみる！相談してみる！」というポジティブな姿勢で業務にあたっている。JICA事業と地域の窓口は、北陸の地方自治体、県、市の国際交流協会などが主体であるが、特に地方自治体とかわる事業は、JOCV隊員派遣の広報・募集、研修員受入事業、イベントの共催、青年招へい(ローカルプログラム)などであり、地方自治体のみならず、学校、病院、企業、関連団体、NGOとの連携もあってこそ、地域の活性化、産業振興、国際交流活動が進められるものと考えられる。

2年前に私が支部に配属されて最初に感じたことは、支部の広報面では早い時期から北陸支部発のニューズレターやインターネットなどでの情報の提供を行ってきたが、まだまだ一般の方々には青年海外協力隊の名前は知っていても、JICAの名前や仕事をあまり知られていないという実態であった。まず、最初に着手しなければならないことは、「JICAの国内機関が金沢にある。」という広報活動に力を入れることであり、地域参加型事業のスタートラインと考えた。

このため、支部広報事業を展開していく際に、次の点に留意して実施することが重要であるとの結論に達し、少しずつではあるが着実に実現してきている。

- * 北陸支部のキャッチ・フレーズを使う。
- * 県、市町村などのイベントに積極的に参加する。

- * 定着化した広報ブースを確保する。
- * 地域が必要とするタイムリーな情報を提供する。
- * 従来から実施している JOCV の広報活動に、JICA 全体の事業も織り込む。

支部の業務を推進していくには広報活動が重要であり、広報事業の効果があがれば地域の方々も JICA 事業に関心を寄せ、相談も増えると思われるし、また逆に、我々も地域の方々に対して、気軽に相談を持ちかけることが可能となり、新しい展開が生まれてくると考えられる。

2) 事業別の連携の現状

青年招へい事業

本事業の地方プログラムは、地域の方々に変喜ばれており、受入団体とその協力者から評価を得ているが、今まで以上に JICA 関係者や協力者(専門家の OB、JOCV の OB など)が参加することにより内容を高めることになる。また、地域サイドからは、自然と JICA の事業にも関心を持つことにもつながる。

研修員受入事業

富山県は遼寧省、石川県は紅蘇省、福井県は浙江省との交流、友好提携の関係を有しており、各県とも環日本海の沿海諸国、例えばロシア、韓国、中国などとの交流が主流であり、それなりの技術交流の実績を持っている。地方枠としては、平成10年度に富山県の環境案件、石川県の農業案件を立ち上げることができ、地方自治体の技術協力に対する手助けと JICA とのパートナーシップを図ることができ、地方自治体側にとっても JICA の研修事業についての理解を深めてもらうことができた。

また、センター機能を持たない当支部にとっては、研修事業は手間のかかる事業であり、受入機関の協力を必要とする。支部管内では、病院、学校、研究機関、民間企業に研修の受入をお願いするにあたり、職場の活性化、共同研究などのメリットを見つけだすような研修を依頼している。研修事業の新規受入開拓は、JICA の広報活動に直結する。例えば、1人の研修員が400人の会社で研修を受ければ、400人が JICA の名前を知ることになり、事業実施イコール効率の良い広報事業といえる。

その他の事業

その他の連携事業としては、開発パートナー事業、専門家地方枠の推薦、開発教育関連(中学・高校教師海外派遣、ODA 実体験プログラム)、ODA 民間モニター、サーモン・キャンペーンなどがあげられる。これらの中には、地方自治体が直接関与しないものもあるが、どんな事業でも押しつけの一方通行でなく、お互いの目的やニーズがリンクされてはじめて実施されるものであり、それは必ず、人と人とのかわり合いであり、もっと大きな意味あいでは、地域参加に繋がる。

3) 今後の課題

特に強調したい点は、研修、専門家、開発パートナー事業に限らず、JICA の支部の活動は、ある意味ですべて地域参加型であり、地域には地域の特性があり、その地域にあった連携の企画を、決まった型の中になんでも当てはめるのではなく、自主性を尊重しながら実現していくべきであるという点

である。また、支部業務の根底には、より多くの人に事業の主旨や中身の理解を得てもらうという使命がある。限られた予算の中で効率の良い動きが要求される中、我々は、JICAの北陸地区の営業マンとして、地域のニーズに応えるため、エネルギーに業務に取り組んでいる。

また、地方自治体との関わりのなかで気づいた点としては、地方自治体の担当課がJICA事業を理解していても、その他の部署ではJICAに関する理解が進んでいない場合もあり、実際に連携事業を立ち上げる際にはJICA事業に精通した人材のいる部署の事業分野に偏りがちになる。さらに、案件に対して広い地域で見た場合、北陸3県の対中国環境案件の内容が水質環境保全に偏っていたりするが、同じような案件をバラバラに立ち上げることは援助受け入れ国内及び日本国内での問題が生じる原因でもあり、ある程度、協力内容についての国内での整理が必要である。今後、関係機関との情報交換を密にしたうえで、整理・検討しながら取り組んでいく必要があるといえよう。

(5) 中部国際センター

(中部国際センター業務課 / 中村職員)

1) はじめに

中部国際センターは、旧名古屋国際研修センターと旧東海支部を平成12年1月に統合し設立されたセンターである。平成11年末に、「中部国際センターあり方調査委員会」を発足させ、東海地区3県(愛知県、岐阜県、三重県)の窓口として、国際協力事業に対する地域住民の理解と支持を推進すべく、地方自治体や大学、マスコミ、民間企業、NGO、帰国専門家、青年海外協力隊OB会などで活躍されている有識者に意見を仰いでおり、近日中に報告書をまとめる予定である。

2) 地方自治体との連携の現状

同センターは、研修員受入・青年招へい・青年海外協力隊を含むボランティアの募集・イベントの共催などにつき、地方自治体との連携を図っている。

とりわけ青年海外協力隊の募集や1次選考試験については、各県国際課の協力により年2回の開催を実現している。

なお、各地方自治体別の連携の現状は、以下の通り。

【愛知県】

愛知県がんセンターや(財)愛知県健康づくり振興事業団における集団研修コースをはじめ、青年招へい(タイグループ)の受入、専門家派遣などにつき、協力をいただいている。平成12年7月には「2000年若者のつどい」が労働部(平成12年4月から産業労働部)主導のもと開催予定であり、これまで以上に地域へ溶け込んだ活動を推進すべく、協議を行っている。

【岐阜県】

岐阜県立農林短期大学における地方枠研修「地域住民参加型林業の運営管理」のみならず、様々な側面的支援(青年招へいや高等学校国際教育研究協議会)をいただいているが、他の実績が他県と比べて少ない傾向にある。

今後は地域特性(西濃や飛騨地方など)に鑑みた連携事業を模索していきたい。

また、「ウェルカム岐阜2000」というイベントを開催中であり、国際協力講座など、具体的案件を検討中である。

【三重県】

三重県、四日市市、民間企業により設立された(財)環境技術移転研究センター(ICETT)での集団研修コースや国民参加型専門家案件発掘について、絶大な協力をいただいている。

岐阜県同様、地域特性(北勢、南勢、伊賀)は様々であるが、JICAとしては広報活動の面で更なる努力が必要と考える。(10～20万都市が連なるため、包括的な活動が難しい。)

平成12年11月には「生涯学習フェスティバル」が開催されるため、これに向けて三重県との調整を開始している。

【名古屋市】

姉妹都市提携を結んでいるメキシコ・シティを対象とした「メキシコ水質管理(名古屋市水道局)や、マレーシアを対象とした「マレーシア火災調査(名古屋市消防局)」は、JICA 地方枠研修として脚光を浴びており、「南米都市廃棄物処理」地域環境行政」についても名古屋市環境局の協力を得て実施している。

また、名古屋市職員有志で設立された帰国専門家連絡会である「なごやJICA会」は、研修員との交換交流会を開催するなど積極的に活動している。

今後も引き続き名古屋市との連携を維持したいと考えている。

【その他の地方自治体や国際化協会など】

上記地方自治体以外での集団研修コースは実施されていないが、個別型研修を含めると、スポット的には多くの市町村に協力いただいている。

青年招へい事業においては、(財)愛知県国際交流協会、(財)三重県国際交流財団、(財)豊川市国際交流協会を中心に多くの市町国際化協会とリンクしたプログラムが実施されており、好評を得ている。また現在、東海地区で実施されるプログラムを紹介するためのパンフレットを作成中であり、各県国際課、実施協力団体、ホストファミリーなどからの協力を得た。

3) 今後の課題

国内機関が実施するJICA事業は、海外向けのみではなく、国内向けでもあることを認識し、地域のニーズに応えるべく事業を展開する必要がある。

地域住民のメリット

旧名古屋国際研修センター当時は地域リソースに根ざした集団研修を実施してきたものの、地域住民への貢献は福利厚生プログラムなどを通じた国際交流に留まっていた。

今後は、地方自治体との連携事業のみならず、広報を含めた地域住民への貢献を十分に考慮しながら事業を展開していきたい。

事業予算

近年の景気不況の煽りを受け地方自治体財政は逼迫しており、結果的に国際交流・国際協力分野への予算措置が厳しくなっている。このような状況に鑑み、委託経費もしくは共催経費負担につき、前向きに検討していきたい。

人材育成(職員交流)

JICAが実施する「地方自治体職員等国際協力実務研修」への地方自治体職員などの参加呼び掛けを引き続き行うと同時に、JICA職員などが参加できる「地方自治体実務研修(仮称)」があると、人材育成や情報共有の面も含め、一層スムーズな連携事業が可能となろう。

開発教育支援

地域住民の参加と言う点でJICAは、中学高校生エッセイコンテスト、中学高校教師海外研修、高校生国際協力実体験プログラム、大学生論文コンテストなど、主に教育現場を対象とした事業を展開しており、昨年度から始めたODA民間モニターは、地域の一般市民を対象に実施し、好評を得た。しかし、どの事業についても言えることだが、実施後のフィードバック(報告会)がほとんどなされていないか、仮にされていたとしても対象者が限られている。

今後は開発教育プログラム参加者のみに限定することなく、実施後の報告会などを積極的に実施することにより、より多くのフィードバック効果が得られるよう努力すべきであると考えます。

同時に、地方自治体や教育委員会などの協力を得ることで、更に多くの方々に関心を抱いていたとき、その延長線上に参加の意識が芽生えれば、と考える。

平成12年度には、大学生を対象にした1泊2日のセミナーや教師を対象にしたワークショップを新たに当センターで実施する予定である。

(6) 大阪国際センター

(大阪国際センター業務課/西本代理)

1) 地方自治体との連携の現状

大阪国際センターは、近畿地域2府4県(大阪府、京都府、奈良県、滋賀県、兵庫県、和歌山県)をカバーして、国際協力事業に対する市民層の幅広い理解と支持を得て「国民参加型協力」を推進するために、地方自治体との連携を進めている。各府県の地方自治体は、近年の国際化志向の高まりに伴い、国際交流・協力事業に積極的に取り組むところが増加してきており、政府及びNGOとともに開発援助の重要な担い手となっている。

同センターは、研修員受入・青年招へい、専門家派遣、青年海外協力隊等のボランティアの募集や国際緊急援助に地方自治体との連携を図る他、地方自治体職員などを対象とした国際協力実務研修への参加促進業務や関西地域における地方自治体の国際協力主管課との定期連絡会を実施している。また、最近では、ODA民間モニターや国際協力推進員の配置、地域フォーラムなどを実施するとともに、地域交流事業や開発教育支援にも力を入れている。

平成11年度には、近畿地域にて集団型研修コース(大阪国際センター所管)全体の1/4強にあたる24件(うち大阪市関連は15件)を実施している他、地方自治体からの専門家派遣は大阪市からの派遣を中心に、上下水道、廃棄物処理、交通計画などの技術指導分野での協力が行われている。青年海外協力隊員など(日系青年などボランティアなどを含む)は計189名が派遣される見込みである。国際緊急援助隊については、平成8年度にカイロのビル崩壊災害、平成9年度にインドネシアの森林火災、平成10年度にはコロンビアの地震災害に対して大阪市から人員派遣が行われた。また、平成11年度はトルコの地震災害に際し、阪神淡路大震災の経験を踏まえて兵庫県、神戸市などからの協力がなされている。

また、地方自治体職員などを対象とした国際協力実務研修では、平成11年度に大阪国際センターに

て、19名を対象に1週間の研修を実施している。地方自治体の国際協力主管課との定期連絡会は、2府4県及び3政令指定都市を対象として、今年度は平成12年3月24日に大阪国際センターにて実施する予定である。また、各地方自治体職員研修においては、各府県との連携により国際交流・協力事業の推進を進めるべく、事業概要の説明を3箇所(大阪・京都・兵庫)で実施している(参加人数は合計152名)。さらに、平成11年度より大阪市との国際協力事業の連絡会を開始した。

国際協力推進員については、平成8年度から(財)大阪国際交流センター内の情報カウンターに1名を配置して、事業案内、青年海外協力隊の応募相談、地方自治体やNGOと連携したキャンペーン事業の企画などを行っている。

平成11年度から国際協力推進協議会との共催で開始したODA民間モニターでは、近畿地域から600名余りの一般市民からの応募があり、近畿2府4県からそれぞれ1名が選出され、ヴィエトナムでのODA活動視察が行われた。

地域交流事業では、地方自治体の国際交流協会などとともに平成11年度は週末を中心に30回あまりの研修員らとの国際交流を実施している。また、開発教育支援では、県立・市立の中・高校との交流や講演などを平成11年度に140回あまり開催しており、中・高校からの交流要望にほぼすべて対応しており、地域との交流強化が図られてきている。

2) 今後の課題

大阪国際センターにおける近畿地域の地方自治体との連携は、ここ数年でかなり強化・拡充されてきている。さらに、今までの地方自治体との連携による経験や各種連絡会議にて問題提起された課題などから、以下の項目について今後、検討していくことで、JICA・地方自治体双方にとり、今まで以上に有益な協力活動が可能になると思われる。

まず第一に、地域毎の特色を活かした協力連携を進めるとともに、今までJICAとしてあまり連携がなされていなかった地域へも協力のあり方を考えることが必要である。前者について、近畿地域で言えば、大阪の技術系中小企業群、京都の伝統工芸品などの地場産業の育成にもつなげる技術移転活動を行うなどがあげられる。後者については、今まで連携協力実績の少ない和歌山県・奈良県などで地域の研修ニーズを発掘して、研修地方枠の積極的な活用を図ることが可能と思われる。

第二に、地方自治体の予算面での問題を支援する形での協力のあり方を考える必要がある。景気低迷による地方自治体の財政難の影響で、近畿地域の地方自治体においても国際協力への予算措置が厳しくなっている。研修委託経費の拡充により、可能な限り実際にかかる経費に近い予算措置ができる体制とすることが必要である。また、京都府から問題提起されているように、地方自治体の友好提携先(姉妹都市など)との国際協力事業へのJICAからの支援またはフォローができる体制とすることで効果的な協力が可能となる。

第三に、国際協力にかかわる人材育成により多くの時間を割くことが重要である。たとえば、大阪国際センターと地方自治体間の人材交流を行ったり、集団研修への住民参加を検討する^{注185}のも一案である。また、大阪市など大規模な連携協力機関での協力人材データベースの作成など過去の協力実績の整理を行うことも、今後の協力を進める上で有益と思われる。

第四に、JICA大阪国際センターや地方自治体における既存施設、制度の活用を図ることがあげられる。たとえば、大阪府、大阪市独自に行う研修・会議にJICAの研修施設を活用するなどである。ま

注185 大阪で言えば、中小企業の育成、都市・地方行政のあり方などは、それぞれ中小企業、市町村からの参加者が加わることで双方にメリットがある研修となる。

た、神戸市から提案がなされているように、JICA、地方自治体のアジア諸都市における調査研究については、情報の共有化を図り調査内容の重複を避けることにより、より深い調査内容とすることが可能となる。

最後に、大阪国際センターがそれぞれの地方自治体との対話を積み重ねて、地域密着型の活動を展開できるようにすることが重要である。その一つとして、平成11年度から開始した大阪市との国際協力連絡会のような協議の場を拡大していくこと、従来実施してきた地方自治体の国際協力主管課との定期連絡会において、青年招へい事業も含めてJICA事業全体について話し合う場とすることなどがあげられる。また、地方自治体が作成している国際協力推進大綱など(大阪府、京都府、神戸市 他多数)にJICAとの連携についての記載をお願いし、連携・協力関係を文書に明確に記載することも重要である。

(7) 四国支部

(四国支部 / 國武職員)

1) 四国支部における地方自治体連携の現状

四国支部における地方自治体連携事業の現状を各分野の事業件数別に区分けする^{注186}と、広報事業関係では、開発教育(国際理解講座、サーモン・キャンペーン、弁論大会、エッセイ・コンテスト、教員研修会等)〔約30%〕、狭義の地方自治体・NGO連携(地方自治体職員研修、ブロック会議等)〔約19%〕、国際交流(親善の集い、国際交流セミナー、フェスティバル等)〔約12%〕、人的資源開発関係では、研修員受入事業(地方枠、青年招へい等)〔約22%〕、帰国専門家連絡会(約9%)、JOCVなどボランティア事業(表敬、説明会、企業懇談会等)〔約11%〕となっている。

なお、最近の傾向として、開発教育、特にサーモン・キャンペーンの依頼件数が増加している。

これは、わが国の教育改革(総合的な学習、新学力観等)に対する各地方自治体の取り組みが最近ますます積極的になってきていることを如実に物語っていると言えよう。各4県ともそれほど取り組みに差がないことも注目される。

人的資源開発関係においては、11年度集団型研修コースが3件新規開設(高知県1件、香川県2件)されたこともあり、関係県がJICAのプロジェクトスキームを利用する形で独自に途上国への国際協力を推進していきたいとの協力依頼を受けている(開発パートナー事業、地方枠研修、国民参加型専門家派遣等)。

なお、最近の景気低迷で、各県の国際協力・交流事業は予算がつきにくく、独自の企画や途上国とのつながりがあっても実施困難な状況であったことは否めない。しかし、実際の問題は予算的な制約というより、むしろノウハウ、情報量、ネットワークの不足であったといえる。管内のJICA事業が増加し各地方自治体との接点が多くなるにつれ、JICA事業に対する理解促進と関心を得るとともに、JICAの持つノウハウを活用して独自の事業を推進していきたいとの声が、以前より確実に多くなっているのはその証拠ともいえよう。

2) 事業別の連携の現状

ここでは各事業別に連携事業として特筆すべき事例を紹介する。

注186 平成11年度事業実績を基に、地方自治体連携事業と判断されるものを任意に抽出した。同一事業が年内に数回繰り返される場合は1件と計上。

広報事業関係；

ア．開発教育

平成12年度より、愛媛県の職員研修所が職員研修のカリキュラムに「国際協力」を設け、JICAへ講師を依頼する計画を実施予定である。

高知県葉山村は青年招へいの現場視察先としてお世話になった地域であるが、同村教育委員会の企画により教職員の研修会として初めて「国際協力」講座を取り入れた。記念すべき初回はJICA四国支部職員による講演「JICAにおける教育援助の可能性」とパネル・ディスカッション「心の教育」（高知県教育委員会次長、葉山村村長、高知県国際交流協会マネージャー、JICA四国支部職員）が行われ、地元を含む県内多くの関係者に好評を博した。今回の研修会を契機に、参加した教職員関係者の多くが国際理解教育を何らかの形で推進していきたいとの感想をもったようである。

人的資源開発関係；

ア．研修員受入事業

平成11年度に国別特設「ラオス地方行政官育成（地場産業振興）」コースを新設し、（財）香川県国際交流協会を契約委託先として、主な実施協力を香川県農林水産部、商工労働部、国際交流課に依頼した。地場産業振興という研修の特性から、町役場や農業協同組合、商工会から民間企業まで幅広い協力得て実施された今回の研修は、狭義の地方自治体のみならず、普段はほとんど国際協力に関与されたことのないような一般の方々を取り込んでの非常に裾野の広い参加型研修事業であったといえよう。香川県とラオスは、これまでもスタディー・ツアーや外務省長期青年研修員の受入などの国際交流・協力の実績があり、この中から、ラオスで国際協力事業を実施しているNGO（香川国際ボランティアセンター）も生まれてきた。そういった地方自治体の国際協力・交流の流れの中で、今回の研修が香川とラオスの友好をより深める一つの大きな契機になったことは疑いのないところである。（香川県では本研修開設を機会にラオスへ独自の国際協力を推進していく方針を打ち出しており、具体的なアクションプランを作成中である。）

イ．その他の事業

計画段階ではあるが、地方粹案件として、高知県が中国安徽省と計画している林業技術支援交流事業を支援可能かどうか現在検討中である。高知県と中国安徽省は友好提携を結んで交流を行っているが、今般、安徽省林業庁の要請により、現地で森林普及活動の拠点となるモデル森林園を作り、持続可能な森林経営を推進すべく、共同プロジェクトを実施する方向で計画段階に入った。高知県としては設備投資などの協力はできないため、技術者派遣もしくは研修員を受け入れるなどの人的支援を考えている。本案件は平成12年度の要望調査にて採択の可否を検討したい。

3) 今後の展望

このように、地域・地方が独自に持つリソースを有効に活用して、裾野の広い事業を展開していくことは、「奥行きのあるきめ細かな国際協力」が推進できるだけでなく、国民の国際協力事業に対する理解・参加を促進するという大きな相乗効果をもたらす。もちろん地方と海外との友好を一層深められ

ることも忘れてはならない。「THINK GLOBALLY、ACT LOCALLY（地球規模で考え、地域で行動しよう）」と叫ばれて久しいが、今後は「THINK LOCALLY、ACT GLOBALLY（地域の問題として考え、地球規模で行動する）」の視点を取り入れ、地域・地方発信型の国際協力のあり方を検討する機会を設けるべきだと考える。JICA四国支部での事業が上記のような具体的事例を通じて連携促進に貢献できれば大変喜ばしいことと考える。

(8) 中国国際センター

(中国国際センター総務課/二村代理)

1) はじめに

JICAと地方自治体との連携は、いわゆる「国際協力事業」のみならず、広報・開発教育支援事業でも行われている。

これは、同事業が、JICAにとっては国際協力事業・ODA事業を市民に広報することによって市民の理解と協力・参加を得やすくするため、また地方自治体にとっては事業が市民の国際理解を増進し国際社会に適応する市民育成に寄与するため、地域の活性化に寄与するため、という双方の事業目的に合致するためである。

そして、JICAの国内機関は、青年海外協力隊OB会や専門家連絡会の活動との連携・支援事業や国内機関の持っている人的資源、ノウハウなどを通して地方自治体の広報事業に参画し、また、地方自治体は地方自治体国際化協会や地域内交流団体のネットワークを通じて広報事業を企画・開催するといった役割分担もできつつある。

2) 中国国際センターと島根県との広報連携事業(財団法人しまね国際センター)

島根県においては、財団法人しまね国際センターが県における国際化協会として、一部県からの補助を受けつつ独自の国際交流・協力広報事業を行っている。

同財団には、平成10年9月から国際協力推進員を配置しており、島根県を中心とした日本海地方でのJICA事業の広報活動のみならず、同財団が企画・実施する一部行事の支援をしている。

国際協力推進員の配置以来、JICAと同財団との連携は、事業を行うにあたっての共同企画・事前協議において、また、島根県青年海外協力協会(協力隊OB会)との共同事業の開始・推進などの形で進展しつつある。

3) 島根県青年海外協力協会(協力隊OB会)との共同事業

国際協力推進員配属を機に、同財団は、島根県青年海外協力協会を活用した「国際協力理解増進事業」を実施するにいたった。同事業は、財団事業として県内各学校に講師派遣事業を広報し、申請に応じて協力隊OBを学校に派遣するもので、講師派遣費用は財団が負担している。

一方、協力協会は、同事業に応じて「開発教育工房」を組織し、財団からの要請に応じて隊員OBを講師として学校に派遣している。また、適宜学習会を行って、より有意義な講演ができることをめざしている。

現在配属されている国際協力推進員は財団のスタッフとして同事業に参画すると同時に、協力隊のOBとして、自らも講師を勤めている。

4) その他の広報連携事業

同財団は、各年度の国際交流・協力広報事業計画の一部をJICAとの共催事業としている。例えば、島根県内青少年を対象に平成7年から実施されている「島根県青少年海外協力体験事業」は、参加者に国際協力現場を視察・体験してもらい国際協力の実状を理解してもらうことを目的としている。本事業は、参加者に青年海外協力隊員の活動を直接体験してもらうこととし、事前に綿密な打ち合わせ・学習を行っている。事前学習会では、中国国際センター職員が講師を勤めている。

その他、国際協力市民講座などを共催事業として行っており、実施にあたっては財団と国際協力推進員及び中国国際センターの間で事前協議を行っている。

5) 課題、留意点

以上、島根県における国際交流・協力広報事業連携について紹介したが、本事業を地方自治体などと連携して実施するにあたっては、以下の点に留意する必要がある。

地域の特徴

島根県において、JICAは財団法人しまね国際センターとの事業連携を推進しているが、地方自治体によって国際化協会やNGOとのかかわり方が異なっている。例えば、山口県にあつてはNGOのネットワークが事業実施の一翼を担っており、連携事業は、JICA、財団法人山口県国際交流協会及びNGOネットワークの3者のパートナー協力で実施している。

連携事業の実施には、地域に応じた協議・企画が求められる。

事業の内容

国際交流・協力広報事業とはいえ、その内容は事業ごとに異なる。例えばJICAにとって、広報度の濃淡によってかかわり方や費用負担割合などが違ってくる。関係者には、広報事業に即した連携のあり方を協議することが求められる。

留意点

国際交流・協力広報事業は、他のJICA事業と異なって主体や実施方法などの規則(ルール)がない。したがって、連携事業実施当事者には事業ごとにその事業に即した実施方法を協議することが求められる。その積み重ねなくして、地方自治体などとの連携事業が軌道に乗ることはないといえる。

(9) 九州国際センター

(九州国際センター総務課 / 朝日代理)

1) 現状

連携の対象

国民参加型の国際協力の実現にあたって、当センターは九州地区のNGO、地方自治体、研究機関などと様々な分野で連携を図っているが、特に地方自治体に限ると7県2政令指定都市と密接な関係にある。また地方自治体内にも国際交流課(一部国際課)、環境・農政・水道のような原課、国際交流協会のような機関が存在し、具体的なセンターの業務内容(研修事業、専門家派遣事業、青年

海外協力隊等ボランティア派遣事業、青年招へい事業、広報・開発教育支援事業など)に沿って窓口が決まっている。

連携の上位目標

地方自治体との連携の上位目標は、国民参加型の国際協力の実施により、多くの市民の理解・協力を得て、より効率的な国際協力を実施することである。地域の持つ独自の技術・ノウハウには開発途上国でも有効なもの、新たな視点を持ち込むものもあり、地方自治体が過去においてまた現在も地域の様々な問題に対処してきたその経験は、途上国での国づくりに資すること大である。また、地方自治体は県民・市民の生活と密接な関係のもとに行政活動を行っており、情報公開や事業の透明性確保に関し、市民に対して大きな責任を負っている。地方自治体との協力によりJICA事業を実施することで、青年海外協力隊などのボランティア事業や専門家の公募に直接の効果があるし、事業終了後の市民への報告、社会還元においてもさらに有効である。具体的には、地方自治体などとの協力による研修コースの実施の後、参加研修員の研修報告を中心としたフォーラムが各地で開催され、多くの市民の参加を得ることが可能となっている。(アジア・アフリカ共生フォーラム(鹿児島)、環境と女性国際セミナー(北九州)、アジア一村一品セミナー公開フォーラム(大分))

また、国際協力や開発途上国に関する広報・啓発活動を地方自治体やその国際交流協会と協力して実施することで、具体的にJICAと連携して国際協力事業に取り組むNGO、研究機関などを新たに発掘・育成することができる。

具体的取り組み

青年海外協力隊などの公募、青年招へい事業の各地での実施については、従来より各地方自治体の協力により可能となっているが、近年、研修事業などの地方枠活用で、国民参加型国際協力の推進が積極的に図られている。具体的には、大分県の協力による「一村一品運動」に学ぶアジア諸国対象の農村地域振興の研修と同運動のマラウィへの適用案件、NGOカラモジア・鹿児島県との東アフリカ対象の循環型持続的農業の研修、福岡市の協力による福岡方式といわれる途上国向け「埋立技術」の研修、北九州市の協力によるアジア環境都市ネットワークを利用した研修、水俣市の水俣病経験を生かした研修、北九州国際技術協力協会(KITA)及び北九州市との共催による「市民・NGO国際環境セミナー」開催、そのフォローアップとしてインドネシアでの開発パートナー事業の企画などが進められている。

広報活動については、主に各国際交流協会主催の国際フェスティバル行事を共催したり、協力・参加も行っている(ながさき国際協力・交流フェスティバル、地球市民どんたく、かごしま国際ふれあいフェスティバル、北九州国際協力フェア等)。また、本センターでは九州地区での国際協力に関する情報交換を目的としてニュースレターを季刊で発行している。

2) 課題

財政的に厳しい状況にある各地方自治体において、国際交流関連事業は地方自治体内でも優先順位が低く、削減の対象となりやすい。特に、地方自治体の広報啓発関連事業は縮小傾向にあり、共催する場合には本センターによる財政面での負担に期待されるところが大きくなっている。また開発途上国への理解不足、具体的な接触の欠如などから、表面的な国際交流活動にとどまり、途上国をパートナーとして国際協力に取り組むという意識を涵養するのが困難なこともある。国際交流から国際協力への深化が課題であり、地方自治体にとって、国際協力に取り組む理念・哲学と同時に地元にとって

の利益・社会還元を明確にすることが必要であろう。

地方自治体内の国際協力に取り組むための組織づくりも大きな課題で、農政局、水道局など国際協力に関する原課と、取りまとめ役が期待される国際交流課の内部での連絡調整が今後ますます必要である。地方自治体内に原課がそれぞれ窓口となってセンターと連携し国際協力に取り組むことも考えられるが、いずれにしてもセンターの連絡調整役としての機能がますます重要となろう。

(10) 沖縄国際センター

- ボリビア国サンタクルス地方公衆衛生向上計画への専門家派遣の事例 -

(沖縄国際センター業務課 / 伏見職員)

沖縄県が主体的に国際協力事業に参加した例は少なくない。なかでも、「ボリビア国サンタクルス地方公衆衛生向上計画」への参画は、日本国内における地方自治体の国際協力への参加事例としては、県が主体的に協力を参画してきた点で特筆すべきものである。ここでは当該プロジェクトを事例として紹介し、その実施にいたる背景を掘り下げて、地方自治体が国際協力に参加する際の課題を提言したい。

1) 個別専門家チーム派遣

1996年11月から1999年10月までの3年間、沖縄県とJICAとの連携で個別専門家チーム派遣「ボリビア国サンタクルス地方公衆衛生向上計画」が実施された。当該プロジェクトは、サンタクルス地方ワルネス市の農村地帯の住民を対象に下痢症及び寄生虫対策を含む公衆衛生知識の普及を行い、同時に母子保健及び感染症対策を中心に地方保健行政をレベルアップすることを目的としていた。

3年間の協力期間中に延べ4名の長期専門家、8名の短期専門家が派遣された。また5名の長期専門家のカウンターパートをJICA研修員としてわが国に受入れ、研修を行った。派遣された長・短期専門家はすべてが沖縄県から選出され、カウンターパートの研修もすべて沖縄県の関連機関にて行われた。また、当該プロジェクト立ち上げ時の調査や終了時評価調査についても沖縄県福祉保健部(プロジェクト開始当時は環境保健部)関係者がメンバーとして派遣された。さらに協力期間中、当該プロジェクト推進の為、沖縄県福祉保健部次長を委員長に、保健所長会会長、(社)沖縄県臨床衛生検査技師会会長、(社)沖縄県看護協会会長らが委員となり当該プロジェクト支援委員会を設置した。この支援委員会は協力期間終了後の現在もなお存続している。

2) プロジェクトの背景

沖縄県は1945年から1972年まで米軍占領下であり、戦後の劣悪な公衆衛生事情及び医療従事者が極端に不足する状況の中でユニークな公衆衛生看護婦の地域駐在制度や医介輔制度を確立し、フィリアやマラリヤなどの寄生虫・感染症疾患を撲滅してきた経験がある。

一方、沖縄は全国でも有数の海外移民県であり、戦前・戦後を通じて多くの県人が海外へ移住し、現在では海外在住県系人は30万人あまりにも達している。沖縄県からボリビアへの移住は、1954年8月15日にサンタクルス県の「うるま移住地」に入植した第1次移住者278名から第49次まで続き、1988年までに合計2,285人が入植し、現在のコロニア・オキナワが形成された。このような歴史的背景もあり、沖縄県とサンタクルス地方との間には、1992年に姉妹都市提携が結ばれ、県民同士の交流が図られるようになった。また、コロニア・オキナワは1998年4月6日に地方自治体として認可され、「オキナワ村」役場が行政を運営するまで発展したが、これは日本人の移住の歴史から見てもほかに例を

見ないことである。

1994年8月、コロニア・オキナワでは入植40周年の祝賀式典がとり行われ、この記念行事を機会に当時の沖縄県知事より沖縄県からの移住地への支援を進める構想がもたれた。そのあと、JICAと沖縄県との間に協議^{注187}がなされ、1996年11月より1999年10月末までの3年間にわたり個別専門家チーム派遣としての「ボリヴィア国サンタクルス地方公衆衛生向上計画」が実施された。

3) 成果

当該プロジェクトではワルネス市内に5つのパイロット地区を設け、それぞれの地区でPHCを推進した。具体的にはパイロット地区における健康展の開催、母子健康手帳の普及、人口動態調査などの活動を行い、住民の生活向上に努めた。PHCは比較的低コストでできることからボリヴィアの地方保健行政側もその意義を認めるようになり、プロジェクト終了後もボリヴィア側が自らワルネス市内の別のパイロット地区を設定しPHCを展開する計画をたて、実行するようになった。また、地方における公衆衛生向上はボリヴィアにおいて重点課題であるところ、当該PHCをモデルとしてサンタクルス地方以外の他の地区において普及していきたいとの意向が、現地保健年金省関係者より出された。

さらに、住民レベルにおいては、健康・公衆衛生問題に対し、地域住民が一体となって取り組むような意識変革が見られるようになった。

4) 沖縄国際センターと地方自治体との連携

個別専門家チーム派遣は、派遣事業部(当時)が実施してきた。しかしながら、地理的にJICA本部と離れた沖縄県においては、当該プロジェクトの立ち上げ時から常に沖縄国際センターが沖縄県との橋渡しに務めていた。また、事前調査や終了時評価調査においても、当センター職員も参加してきた。さらに、専門家派遣に係る広報についても積極的に取り掛かってきており、C/P研修員の受入れとあわせ、研修の調整などを行っている。また、当該チーム派遣を契機に、ボリヴィア、特にサンタクルス地方での地域保健指導者の育成が急務であると認識されたため、沖縄国際センターにてボリヴィア国別特設「環境保健衛生技術者養成」コース(1994年)の研修員受入が始められ平成11年度までに計6回、合計31名の研修員を受入れている。

5) 課題/提言

地方自治体のニーズにあった国際協力事業

当該プロジェクトでは、JICA側のニーズ(地方自治体との連携強化)と地方自治体側のニーズ(移住地への支援)がマッチしたため実現することができたといえる。当然のことながら、地方自治体側から現職職員らを定期的に海外への派遣を実現させる為にはそれなりのメリットを地方自治体側に示さなくてはならないし、地方自治体が国際協力に参加するメリットを感じなければ実施は困難であろう。当該チーム派遣は事前調査の段階より地方自治体の協力を頂いたものの、案件形成段階でより詳細な現地事情に係る情報提供がなされれば更に効率的な展開が可能であったものと思料される。JICAの取り組む「開発パートナー事業」などは地方自治体に十分に情報を与え、情報の共有を通じて地方自治体側が主体的に案件形成の段階から参画できるよう配慮することでより地方自治体のニーズにあった国際協力事業の展開が可能となろう。

注187 もともとは移住地支援という構想でスタートしたが、最終的には移住地とその周辺住民との生活格差を無くすことが当該地域の生活レベル向上を目的として移住地周辺住民を対象にするようになった。

地方自治体の負担軽減

専門家派遣にしる研修員受入れにしる、JICAのスキームで実施する場合、諸々の事務手続き^{注188}については、地方自治体への負担を軽減する為JICA側で行う必要があると考える。

協力成果のフィードバックの必要性

沖縄県の研修員受入機関では、自分達の行った研修の成果を知るため、研修員の帰国後の活動についての情報などフィードバックを必要としている。今後これらの機関から継続的な支援・協力を得るためにも、研修成果のフィードバック、特に研修員の帰国後の動向にかかる情報提供が必要である。

^{注188} 専門家派遣に係るパスポート発給、旅費支給、研修員受入に係るフライト手配等現在JICAが行っていることはもちろん、当該チーム派遣のように、地方自治体側にプロジェクト支援委員会が発足した場合、現地での活動を支援するためにタイムリーな情報提供や物資の調達・送付等も支援できれば更に良いと考える。

第7章 わが国の地方自治体^{注189}による国際協力事業^{注190}の方向性

7 - 1 地方自治体と国際協力

本章では、わが国の地方自治体が実施する国際交流・協力事業について、1)法的根拠の解釈、並びにJICAとの連携の経緯と意義、2)自治体の国際交流・協力活動の経緯と意義、3)今後のあるべき方向性について取りまとめる。

7 - 1 - 1 地方自治体の国際協力活動の法的関係

地方自治体の国際協力活動については、従来の「地方自治法」の第2条第3項が定める自治事務の例示には、地方自治体が国際協力活動を行うことを想定した記述はないが、平成12年4月に施行された「地方分権推進一括法」では、第1条の2において、「地方自治体は住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とされ、「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」などの「役割を重点的に担う」とされた国の役割に比して地方自治体の役割を広くとらえた記述となっている。このように、国際協力を記述した部分は依然としてないものの、住民の要請に基づく行政サービスであれば、国際交流や国際協力も含まれると考えられる。

既に、昭和62年に制定された「外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の地方公務員の処遇等に関する法律」(以下、「派遣法」とする)において、自治体による国際協力活動を円滑にするための法的規定がなされた。すなわち、第2条で「地方公共団体と外国の地方公共団体との間の合意若しくはこれに準ずるもの」に基づいて職員を派遣する場合、「1. 外国の地方公共団体の機関、2. 外国政府の機関、3. わが国が加盟している国際機関、4. 前3号に準ずる機関で、条例に定めるもの」の要請に応じてこれら機関に地方自治体職員を派遣するケースのそれぞれに処遇等を明文で定めており、地方自治体が行う国際協力を認知した内容となっている。

また昭和62年に制定された「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」(以下、「援助隊法」とする)第4条第4項で「都道府県警察は、- その職員に国際緊急援助活動を行わせることができる」、第6項で「市町村(前項で、東京都並びに市町村の消防の一部事務組合及び広域連合を含むとされている)は、(中略)その消防機関の職員に国際緊急活動を行わせることができる」と定めているように、国際緊急援助隊法は、地方自治体職員が国際緊急援助隊員として派遣され、国際協力の推進に寄与するという法の目的の達成に従事することを認めている。

確かに、欧米諸国の場合のように、明文で地方自治体の国際協力活動を促進する法律は存在していないが、上記の「派遣法」及び「援助隊法」の規定により、わが国においても地方自治体の国際協力活動は法解釈上可能と考えられてきた。そして、「地方分権推進一括法」が施行されるに至った今日では、中央政府の専権事項である国家間外交と自治体による国際協力活動は、それぞれ異なった役割を担っているという認識のもとで、地方自治体による国際協力活動を促進し得ることがより明確になったといえる。

注189 第7章及び第8章においては、わが国の地方自治体については、単に「地方自治体」とのみ表記し、途上国の地方自治体の場合は、その旨明記している。

注190 各地方自治体は、それぞれの社会経済状況から、独自の方針においてこれまで国際交流や国際協力に取り組んできているが、本報告書においては、地方自治体が行っている、途上国政府や地方自治体、住民の開発に資するための事業、特にJICAと連携する事業については、「国際協力事業」として統一して表記する。なお、このほかに地方自治体が独自に行っている事業は、「国際交流・協力事業」としている。

7 - 1 - 2 地方自治体と JICA の連携における歴史的経緯

第二次世界大戦後の1950年代以降になって、地方自治体が海外との関わりを持ち始めた。その発端となったのは、約600万に及ぶアジア、特に、中国大陸からの復員軍人、引揚者、炭坑閉山に伴う離職者、米軍基地縮小に伴う失業者等、国内労働市場だけでは吸収できない大きな社会問題に対して国策として進められた、中南米への海外移住事業であった。当初、農業移住が主体であったことから、地方自治体においては、農林水産部門が移住事業を所管していたケースが多い。

都道府県で海外移住事業の啓発、相談実務を担当していた地方の海外協会を主体とする中央組織には、移住者の募集選考、訓練講習、渡航事務を行っていた財団法人日本海外協会連合会(1954年発足)と、主に移住者への資金貸し付けを行っていた日本海外移住振興株式会社(1955年発足)があり、1963年には両者を母体とする海外移住事業団(JEMIS)が発足した。さらに、1964年には全国の46都道府県に地方事務所が開設された。各地方事務所は、従来から活動していた地方海外協会と同様に県庁内に設置され、各都道府県の職員や地方海外協会の職員が出向あるいは転籍して、1事務所当たり平均約3名が勤務していた。当時の海外移住事業が、国内では地方自治体とJEMISの密接な連絡と協力で実施されていたことがうかがえる。

JICAが、地方自治体、NGOを対象に実施した平成10年度の調査^{注191}によれば、海外移住者の援助に関係していた都道府県の海外協会の事業は、JEMIS地方事務所に継承された例が多い。しかし、1970年代に入り、移住事業の縮小と地方の国際化の進展に伴って、地方自治体が国際交流事業を拡大展開する中で設立された地域国際化協会(都道府県では国際交流協会の名称が一般的)が国際交流事業と併せて移住事業を実施しているケースが過半数を占めるに至っている(27府県)。海外協会等を今日も維持している岩手、埼玉、新潟、岐阜、大阪、愛媛等では、地域国際化協会は移住関係事業を行っていない。

このような移住事業との関わりから、1950年代以降、各都道府県は、地元からの移住者の子弟を中心とした海外技術研修生の受け入れ事業に取り組んできた。現在でも多くの地方自治体は、上記の海外移住事業に由来する海外移住者への援護を継続している。例えば、第6章で触れた通り、沖縄県はポリヴィアのオキナワ移住地在住者への援護事業を継続して行ってきた。このことが、JICAが実施したポリヴィアでの公衆衛生分野での協力に、沖縄県から職員を専門家として派遣することにつながっていった。

7 - 1 - 3 JICA と地方自治体との連携に関する法的位置付け

(1) 国際協力事業団(JICA)法

JICAの設置根拠となる「国際協力事業団(JICA)法」の第40条の第1項では、JICA業務の運営について、「事業団は第21条第1項第1号、第2号、第4号及び第4号の2に掲げる業務の運営については、地方公共団体と密接に連絡するものとする」と規定しており、また、第2項では、「地方公共団体は、前項に規定する業務の運営について協力するよう努めるものとする」と規定している。

ここで対象となっている現在のJICAの業務は、JICA技術研修員の本邦での研修、技術協力のための専門家の派遣、開発調査やプロジェクト方式技術協力事業の実施等の技術協力の実施に必要な業

注191 国際協力事業団(1998)

務(第21条第1項第1号)、青年海外協力隊員(以下、JOCV隊員とする)の募集、選考、訓練といった海外協力活動の促進、助長のための業務(第21条第1項第2号)、移住者に対する援助及び指導等の業務(JICA法第21条第1項第4号)、緊急援助の実施に必要な業務(第21条第1項第4号の2)である。

JICAが設立された1974年当時は、7-1-2で述べた海外移住者への援護事業がまだ盛んに行われていたため、同事業の推進のためにも「海外移住事業団(JEMIS)法」に定められていた地方自治体との連絡、協力関係を規定するこのような条文が挿入されたと推測される。JEMIS法では、この条文により、JEMISが行う移住者に対する相談、斡旋、指導、援助等について、広く都道府県、市町村の理解と協力を得て、全国的なレベルでの円滑な業務の遂行を図ることが期待されていた。ちなみに、JICAのもう一方の前身である海外技術協力事業団(OTCA)の「海外技術協力事業団(OTCA)法」には、地方自治体との関係を規定する条文はなかった。

なお、現在では、移住者に対する援助及び指導等の業務(JICA法第21条第1項第4号)よりも、技術協力、JOCV事業等の比率が格段に大きく、また新たに国際緊急援助事業が加わったことから、この第40条でうたわれている「JICAが地方自治体に密接に連絡し、地方自治体がJICA業務に協力するよう努める」意義としては、JICAが地方自治体と相互に連絡を十分にとりあうことにより、上記、の業務の実施において、地方自治体の有するノウハウ、人材、組織体制、地方事情への精通度などを活用できることに重点が移っている。

また、JICAと地方自治体との法的な関係を規定しているものとして、JICA法第24条がある。この条文では、第21条で規定している緊急援助以外の業務の一部を、主務大臣の認可を受けた場合に限り地方自治体その他の者に委託する事ができると定めており、地方公共団体は事業委託の対象者として例示的に明記されている^{注192}。この業務の委託の条文も、OTCA法には存在せず、JEMIS法の条文を継承しているものである。地方公共団体への委託については、技術研修員の受け入れ、青年海外協力隊員の募集、選考、訓練、海外移住に関する知識の普及及び移住者に対する相談、斡旋、指導、援助の業務等に関して、ある程度包括的に委託することにより、JICAの業務の一部をより効率的に運営できるとの考え方に基づいているものと解釈できる。

(2) 国際緊急援助隊(JDR)法

わが国は、1970年代から、カンボディア難民への支援や大規模な災害に対処するため、国際緊急医療チーム(JMTDR)を組織して救援にあたっていたが、1985年のメキシコ地震やコロンビアの火山噴火、さらには、1986年のチェルノブイリ原子力発電所事故等により、国際的な災害に対するわが国の人的な貢献の必要性が認識されるようになり、1987年に国際緊急援助隊法が制定された。なお、制定当初は、文民だけを派遣することを規定するものであったが、1992年に改正された結果、自衛隊の部隊等の参加が認められるようになった。

第6章及び7-1-1でも述べた通り、この「援助隊法」では、第4条において、都道府県警察及び市町村の消防機関が緊急援助隊活動を実施できる旨規定しており、これに基づき、地方自治体職員である都道府県警察及び市町村の消防職員が、救助チームもしくは専門家チームとしてこれまで数多く派遣されている。

注192 しかしながら、これまで実際に地方公共団体へ委託された例はない。

(3) 中央省庁等改革基本法

現在進行中の政府全体の行政改革の中で、政府開発援助(O DA)にも重要な意味を持ちうる進展があった。平成9年12月の行政改革会議最終報告を受け、平成10年6月に「中央省庁等改革基本法」が制定され、この中で多元化された日本の政府開発援助を巡る行政の現状に改革をもたらすため、同法第19条(外務省の編成方針)第4項で、外務省は「イ．政府開発援助のより効果的かつ効率的な促進を図るとともに、その推進にあたって民間の人材を活用すること。ロ．対象国に関する総合的な援助方針の策定その他の政府開発援助に関する全体的な企画及び有償資金協力に関する企画立案について政府全体を通ずる調整の中核としての機能を担うこと。ニ．技術協力に関する企画立案について、政府全体を通ずる一元的な調整の中核としての機能を担うこと。(以下略)ホ．技術協力については、国際協力事業団を中心として実施するものとし、関係府省は、同事業団と緊密な連携を確保しつつ協力すること。」等が規定された。

上述の法の趣旨は、地方公務員を技術協力専門家として人選、派遣するに際して、これまでの中央省庁経由の地方自治体職員の推薦に加え、平成9年度専門家の一般公募制度が導入されているが、地方自治体職員が青年海外協力隊事業に直接応募するのと同様に、直接専門家派遣事業に応募が可能になったことや、平成11年度から始まった、日本の地方自治体による途上国地方自治体への協力事業の一環として、JICAが地方自治体職員等を専門家として派遣する「国民参加型専門家制度」となって結実している。さらにこの趣旨は、途上国の地方自治体関係者を、日本の地方自治体にJICA研修員として受け入れる「地域提案型研修員受け入れ事業」にも取り入れられているが、これらの事業を包括して平成11年度に発足したNGO、地方自治体を事業実施に際しての委託先と想定した「開発パートナー事業」が新たな連携の形態といえる。

7 - 2 地方自治体が国際協力事業を行う意義及びその効果

地方自治体は、それぞれ多様な社会経済状況にある。国際交流事業や協力事業に取り組むのか、それとも取り組まないのかについては、各地方自治体でその方針を判断すべきものである。このような地方自治体の多様さを踏まえたうえで、本章においては、地方自治体が国際協力事業を行う場合の、地方自治体にとっての意義や効果について述べる。

7 - 2 - 1 国際経済・社会のボーダーレス化による国際化への対応

現代の国際関係は、主権国家のみならず、様々なアクターが重要な役割を果たしており、これらの多様な主体が国家の壁を越えたさまざまな活動を展開している。この中で注目されるのが、世界規模の多国籍企業(超国家企業)や、様々な国際協力活動に従事している非政府機関(NGO/NPO)、さらに、地域住民の自治組織である地方自治体である。

最近発表された統計によれば、日本には約170万人の外国人が長期滞在者として登録されているが、その他、非公式に約30万人の外国人が未登録のまま長期にわが国に滞在しているといわれている。また、経済のボーダーレス化の進展に伴い、地方に展開している労働集約型の産業も、より安価な人件費を求めてアジア地域に流出し、産業の空洞化が進行している。海外進出が難しい企業においては安価な賃金で長時間の労働に従事する日本人労働者が少なくなっており、外国人労働力の導入を要望する意見が強く、現在は、南米の日系人移住者の子弟等からなる労働者に併せて、アジア人を中心とし

た外国人労働者が多数国内で雇用されている。

外国人労働者の受け入れにあたっては、受け入れている企業のみならず、こうした外国人が居住している地域の地方自治体が、様々な問題に直面している。具体的には、通常地域住民が享受している住民サービスである生活上の情報提供、子弟教育、医療サービス、廃棄物処理に附随する問題である。多くの外国籍住民が居住する地域の地方自治体では、80年代以降これらの問題が深刻化してきており、このような「内なる国際化」への対応が、地方自治体にとって喫緊の課題となっている。

このような中で、地方自治体が海外の諸国との国際交流・国際協力を通して、地元住民に裨益する国際協力事業に取り組むことは、「内なる国際化」に取り組む上で不可欠となっており、また、ボーダーレス化する今日の世界に生きる住民の意識改革に大きく貢献するものである。

7 - 2 - 2 地球規模の課題の解決に向けた地域社会としての役割

近年の教育、食糧問題、資源問題、人口、AIDS対策、女性の地位向上、麻薬等薬物対策、地球の砂漠化や温暖化といった環境問題等、国境を超えた地球規模の問題の噴出に対応するためには、個々の国の中央政府だけではなく、同じ問題や関心を有する先進国と途上国双方の地域住民組織が、南北間で利害の対立が先鋭化しているこうした問題を平和裡に解決するために、国境を超えて横断的に共同で取り組んでいく必要が高まっている。

日本国内でも、60年代後半以降、地方自治体や政府が、大気汚染、水質汚濁等の公害(環境)対策の措置を講じてきた。こうした経験を土台に、公害問題を克服した多くの地方自治体は、現在、途上国向けに公害対策の技術、ノウハウを提供している。

また、限られた地球資源の配分を巡って、資源等の第一次産品を輸出している南の世界と、資源を消費し完成品として輸出している北の世界という相互依存の関係が深まるなかで、例えば、途上国から住宅建設用に大量の熱帯林木を輸入し、消費している日本ではあるが、林業が盛んな地域の地方自治体が途上国の森林地帯の復興のための植林に積極的に支援している活動も見出される。

90年代に入り、地方分権化が進展しつつある途上国もあるが、多くの国では、従来の権威主義体制で形成されてきた行政機構が未だ強固であり、かつ地方自治体政府の行政組織は未だ脆弱なままである。そのため、中央政府から地方政府への行政権限の移管が、円滑に行い難い状況にある。途上国における地方行政組織の機能強化が必要であり、この観点からも、日本の地方自治体の蓄積してきたノウハウと人的資源の一層の貢献が求められている。

7 - 2 - 3 地域福祉向上・地域社会の活性化

近年、東京への情報、経済資源、文化施設、人材・労働力、雇用機会の一極集中とともに、地方でも中核都市への同様の集中が進むにつれて、過疎化が進んでいる。こうした地域の活性化を図るには、特定の人やグループによる活動では限界があり地域を挙げての取り組みの必要性が高まっている。

これまで、各地方自治体は様々な個性的な地域興しによって、地域の活性化を行ってきた。例えば、将来に向けての人材を養成するために「教育重視」を掲げる多くの地方自治体では、大都市圏の私立大学や外国の大学を誘致するだけでなく、地方自治体が出資者となって大学を設立し、情報処理、芸術、産学協同といった観点で様々な特色ある大学造りを試みており、「国際化」もその一つのキーワードになっている。

また、多くの地方自治体は、地域経済の振興のため、地元企業の海外への投資促進、特産品の輸出

拡大等のマーケティングに便宜を図る他、海外の企業を誘致するための投資促進を図っている。さらには、地元企業の労働力の不足に対応するため、各地方自治体は、地元商工会議所及び国際研修協力機構(JITCO)が共同で実施している外国人の技能実習生の受け入れにも各種の行政サービスの実施等、側面的な支援を行っている。このため、各地方自治体は、交流している外国に独自に海外事務所を設置したり、財団法人地方自治体国際化協会(CLAIR)、日本貿易振興会(JETRO)等と協力し、地方自治体職員をこれら機関の海外事務所に派遣する他、各種情報の入手への便宜を図り、提携企業の発掘に努めている。

このような状況の下で、各地方自治体が国際交流・協力事業に取り組むことにより、地方自治体自身への反射利益や地域社会の活性化の観点から非常に大きな効果が期待できる。

7-2-4 地方自治体の国際的発言力、ステータスの確保と地方自治体職員の資質向上

従来のいわゆる「地方の国際化」は、地方自治体間の友好姉妹提携活動等、その多くが欧米先進国の地方自治体との間で行われてきたが、80年代以降、特に日本海沿岸の地方自治体を中心に、アジアや中国の各地方自治体との間での国際交流・協力事業が進展してきた。

一つの国と同じくらいの規模の事業予算や人材を抱えるわが国の地方自治体が、これまでに培ってきた地域住民に密着した様々な分野での行政サービスのノウハウや人材を途上国の開発に貢献させていくことは、国際社会における社会的存在としての先進国の地方自治体の責務、人道的役割であると同時に、このような活動に取り組むことが、わが国の地方自治体自身の国際的な発言力やステータスの確保につながっていく。

さらに、各地方自治体がこのような国際交流・協力事業に取り組むことは、各地方自治体の職員自身にとっても、これまで以上に国際感覚の醸成や新たな行政ニーズへの対応等にむけた地方自治体職員としての資質の向上が必要となることを意味するため、このような事業に取り組むことにより、地方自治体職員の能力の涵養が図られ、今後新たに発生する多様な問題への迅速な対応も期待できる。

7-2-5 政府開発援助(ODA)における地方自治体の役割

近年、国際協力に関心を持ち、活動に参加する市民が増えており、それに伴い、国際交流・協力事業に携わるNGO等の市民団体の数も、ここ10年あまり急増してきている。この事は、新聞、テレビなどのマスコミ報道のみならず、日本人の海外渡航者数が年間延べ1千5百万人を超えていることと符合しており、一般市民の海外に対する関心呼び起こす契機となっていると推測される。

地方自治体は、こうした市民の海外に対する関心を地方自治体の国際交流・協力事業に結び付けていくために、様々な広報・啓発事業を行っている。とりわけ、一般市民が自らが参加する事業である、JOCV事業や各種のボランティア事業の募集活動は、地方自治体の多大な協力により実施されている。また海外の技術者の本邦での研修事業や青年交流事業では、地域住民との交流の機会が、市民団体や地方自治体により企画され、実施されている。

日本のODA予算は1兆円を超え、世界一の援助大国となったが、今後よりきめ細かな援助ニーズに応えていくためには、途上国側の援助ニーズの的確な把握と、そのニーズに臨機応変に応えていくことこそが、最大の課題といって過言でない。

政府と民間レベルの非政府機関(NGO)との中間にあり、住民に最も身近な行政組織である地方自治体(Local Government Organization:LGO)が、国際交流・協力事業を進めて行くことは、このようなき

め細かな援助実施に必要な不可欠であるといえよう。同時に、住民のODA事業に対する理解を促進し、また、事業実施においてもさまざまな協力を得るという観点からも、地方自治体が果たし得る役割は非常に大きい。

7 - 3 地方自治体による国際協力事業の方向性

本項では、アメリカ、カナダによる自国の地方自治体と連携した国際協力事業のあり方や、これまで行われてきたわが国の地方自治体による国際協力事業を分析・検討した結果を踏まえ、今後、わが国の各地方自治体が、地方自治体独自もしくはODAや国際機関との連携による国際協力事業を実施する場合に、各地方自治体が検討すべき取り組み方について述べる。

7 - 3 - 1 国際協力に対する戦略的な取り組みの必要性

これまで、わが国の地方自治体は、姉妹都市提携関係や首長のリーダーシップを土台として、様々な国際交流・協力事業の実績を積み重ねてきたが、特にODA事業と連携する場合は、すでに各省やJICA側から、ある程度固まった計画を提示されたうえで協力事業への参画を求められることが多く、地方自治体からの発案による事業を実施できる体制はあまり整備されていなかった。その結果として、各地方自治体が実施したいと考える国際交流・協力事業の多くは地方自治体自身のリソースで実施可能なものに限定されてしまい、予算や人員面での制約が大きなボトルネックとなって、各地方自治体にとっての国際交流・協力事業を自由な裁量で展開するための手段が限られてしまうこととなっていた。このため、地方自治体自身が長期的な視点にたって、戦略的な国際交流・協力事業のあり方を整理することも困難な状況であった。

また、次項で後述する国際交流・協力事業に対しての住民理解を促進するためにも、各地方自治体が、このような事業に対してどのような方針や考え方を持っているかを明らかにすることが非常に有効である。

以上の通り、各地方自治体が、今後、限られた予算、人員により、住民の十分な理解を得つつ国際交流・協力事業を実施していくには、地方自治体の国際交流・協力事業を支援しうるODA事業実施側が地方自治体との連携を促進しやすくするような体制変革を行うことももちろん重要であるが、それに加えて、各地方自治体自身が、地方自治体の基本政策において国際交流・協力事業をどのように位置付け、何を目的にして、どのような方針、体制によって、このような事業に取り組んでいくのか等について、明確に整理していくことが必要不可欠であろう。具体的には、地方自治体内や議会、市民からのサポートを得るために、国際協力事業に関する宣言等を議会で取りまとめることや、国際協力大綱が策定されていない地方自治体ではこのような大綱を取りまとめること等が考えられる^{注193}。

各地方自治体が、このような戦略的な取り組み体制の下で国際交流・協力事業を実施することにより、主体的な国際協力事業が可能となり、ODAとの連携も一層効果的に実施できることが期待される。

なお、この点に関し留意すべき点としては、各地方自治体が独自の方針に基づいて独自のリソースにより国際交流・協力事業を行う場合を除き、国の実施するODA事業に参画する場合は、相手国に対する援助の基本方針や援助重点分野等を含む国の援助政策に、十分配慮した協力事業内容とするこ

注193 例えば、1999年3月に訪問したカナダ国プリティッシュ・コロンビア州カンループ市からのヒヤリングでは、フィリピン国バコロド市との協力事業が成功した大きな要因として、市議会からの同意を得たことが挙げられている。(本報告書第3章、3-5参照)

とが挙げられる。例えば、アメリカのUSAEP-SEIやIRCP、カナダのMPPでは、ODA実施機関であるUSAIDやCIDAが自国の地方自治体と連携して途上国へ協力を行うプログラムを有しているが、国の援助政策との政策的な一貫性を保つような一定の条件の下で、これらの協力プログラムへ参画する地方自治体を選定している。また、オランダの地方自治体連合組織であるVNGは、国際協力事業を実施する地方自治体への補助金を配分する権限を有しているが、補助金配分に際しては、ODA担当である開発大臣とVNGの間で、協力内容についての合意文書が作成されており、国による対外援助政策との整合性が図られている^{注194}。

このような事例を参考としつつ、ODA事業と地方自治体の連携のあり方を検討していくことも今後の課題であろう。

7 - 3 - 2 住民及び地方自治体内の理解促進

今後、各地方自治体が国際交流・協力事業を実施していく場合には、なぜ国際交流・協力事業に取り組むのかについて、地域住民の十分な理解を得ることが必要不可欠である。

これまでの各地方自治体による国際交流・協力事業においては、事業内容の経緯や結果についての地域住民への説明や広報が不足していたために、その実施の意義があまり理解されていないケースもあったと思われる。

この点に関し、他国では、様々な形で住民や地方自治体内の理解を促進する方法が工夫されている。例えば、カナダのMPPでは、市民への広報活動が事業申請の条件となっていたり、ハワイ州によるUSAEP-SEIでは、NGOがワークショップに参加する等の方策が図られていたり、オランダでは、住民の国際協力に対する理解を向上させるための試みとして、“Small Local Initiatives”という活動^{注195}が広く浸透しており、住民の指示と関心を得ることに成功している。さらに、オランダの地方自治体がNGOと共同で国際協力事業を実施する際には、NGOによる広報予算も協力の対象に含めている^{注196}。

このような他国の工夫を参考として、今後、地方自治体が国際協力事業に取り組んでいく際は、可能であれば、事前、実施、終了後の各段階から、地域住民からの十分な理解と協力を得られるよう、積極的な広報活動、開発教育に取り組むよう、様々な方法を検討すべきである。そのような努力の下で、国際協力事業実施に対する住民の理解が深まっていくことにより、「地球市民」としての住民の意識改革も、一層進展していくと考えられる。

7 - 3 - 3 地方自治体間のパートナーシップの強化

これまで述べてきた通り、今後の地方自治体による国際協力においては、予算面、人員面でこれまで以上の制約が予想されるが、その制約を克服するためには、事業実施効率の向上や実施面での工夫による協力活動が必要である。

このためには、単独の地方自治体による事業のみならず、複数の地方自治体による共同の事業実施やCLAIR等の地方自治体間ネットワークとの連携による事業実施を行うことも、視野に入れるべきである。このような共同の実施により、ひとつの地方自治体で対応が難しい協力事業も、それぞれの地

注194 地域振興ブラネット(1999)p.68.

注195 全ての住民が年間に1ギルダーずつを国際協力のために拠出し、市がその資金への追加的予算を加え、国際協力事業を実施する方法であり、自分の出した資金がどのように国際協力に使われているのかについて、関心を喚起しやすいという特徴がある。(竹内正興他(1999)p.53.)

注196 *ibid.* p.53.

方自治体が有する協力のノウハウや経験を共有しつつ、役割や資金を分担しながら実施することが可能となる。特に、予算面での規模が小さい市区町村において、このような方法が有効であろう。さらに、全国知事会や全国市町村会等の既存の組織を通じたパートナーシップの構築も検討に値すると思われる。

特に、カナダのFCMの事例からもわかる通り、第3者的な地方自治体連合組織であるFCMは、先進国側地方自治体と、ドナー機関であるCIDA、途上国側地方自治体の間で、国際協力事業を実施する際の効率的なニーズのマッチングや具体的な協力内容へのコンサルテーション業務を担っており、事務手続が煩雑であるというクレームもあるものの、地方自治体が個別に協力事業を実施する場合に比べて、効率面、効果面において、格段に重要な役割を演じている。

このように、複数の地方自治体や地方自治体連合組織との連携による協力事業のメリットは非常に大きく、わが国の地方自治体も、それぞれの地方自治体の特長を活かしつつ、地方自治体間のパートナーシップを確立しながら、国際交流・協力事業に取り組んでいくことを、早急に検討していくべきである。

7 - 3 - 4 多様なアクターとの連携

地方自治体が国際交流・協力事業に取り組む場合、地域住民や、地域の民間企業、NGO等、多様なアクターとの共同による実施が不可欠である。特に地域に密着したNGOとの連携は、住民への国際協力事業の理解促進の観点からも非常に重要である。

例えば、民間企業と連携する場合は、必要経費を分担することにより予算的な制約が解決可能であり、協力事業の成果を企業活動につなげることができれば、地方自治体内の地域活性化等、大きな効果が期待できる^{注197}。また、NGOと連携する場合は、具体的な途上国援助のノウハウや人員面での協力、さらには地域の住民との協同による協力が期待できる。

さらに、場合によっては、東京都のように、UNDPなどの国際機関と連携する^{注198}ことにより、国際協力のための可能性を広げていくことも非常に有益である。例えば、イタリアでは、ODA予算に地方自治体枠があり、各地方自治体はこれを活用して途上国への協力を実施しているが、その際に、95年にUNDPから分離して発足した、国連プロジェクトサービス機関(United Nations Office for Project Services : UNOPS^{注199})に事業の実施を委託する等、様々なリソースを活用している^{注200}。

以上のような、多様なアクターとの連携の可能性が多数ある中で、JICA等のODAとの連携も一つの選択肢として、検討すべきである。

注197 例えば、ハワイ州は、民間企業のビジネスチャンスの拡大を、国際協力の大きな目的の一つとしており、州内の環境ビジネスに関わる企業の参加を積極的に進めている。

注198 東京都は、1999年度から2001年度の3年計画で、UNDPと共同で、途上国の市長や行政、市民・NGO、企業等の人材育成を目的とした「循環型社会作りのための人材育成事業(Local Human Resources Development for Eco-Partnership Building)」を開始している。これは、わが国地方自治体が単独で国際機関と協働しながら、途上国への国際協力事業を行うという新しい試みであり、UNDP側が必要経費や研修基本プログラムの基本計画策定、研修生の募集・選考等を行い、東京都が実際の研修事業の実施を行うという分担によって、実施するスキームである。2000年度以降は、NGOが中心となった運営形態により、新たな3カ年計画として実施していく予定である。

注199 UNOPSは、途上国への援助実施において、プロジェクト運営、監理等のサービスをドナーからの委託を受けて実施する国連機関であり、東京事務所は、東京都青山の国連大学内にある。

注200 「国際開発ジャーナル」誌、1999年11月号

第8章 地方自治体と JICA の連携による国際協力事業のあり方

8 - 1 地方自治体と JICA が連携する意義

本項においては、地方自治体と JICA が連携して国際協力事業を実施する際の意義について、主にフェーズ1報告書4 - 3の内容を中心に取りまとめる。

8 - 1 - 1 双方が有する知識、技術、経験の共有

2000年4月に施行された「地方分権推進一括法」により、従来の機関委任事務という概念はなくなるとともに、今後わが国の地方自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものと位置付けられるようになった。

このため、従来より地方自治体が主体的に実施してきた、住民に直接裨益する、教育、地域保健、上下水道、廃棄物処理等の分野における、様々な知識、技術、経験、ノウハウ等は、地方自治体の関連部署により一層集積されることになる。このような分野は、途上国の開発においても同時に、援助ニーズが非常に高い分野であり、地方自治体の協力なしにはこれらの分野への協力はなし得ないことから、JICA にとって地方自治体と連携する意義は非常に大きい。

一方、JICAは国際協力事業の実施に関わる経験やノウハウを広く蓄積していることから、地方自治体の実施する国際協力事業へのサポートを行うことが可能である。

地方自治体、JICA、それぞれの有する知識や技術、経験を共有し、双方がサポートしあう連携事業を実施することで、これまで以上に、効果的・効率的な国際協力事業の実施が期待できることから、連携の意義は非常に大きいといえよう。

8 - 1 - 2 途上国の地方自治体支援

上記8 - 1 - 1にも述べた通り、途上国の開発において大きな課題となっている、貧困削減やPHCの充実、基礎教育の強化、環境等の問題に取り組むためには、住民にとって最も身近な行政組織である途上国の地方自治体の役割が非常に大きくなっている。

近年、多くの途上国において、これまでの中央集権的な政治体制から地方分権化が進展しつつあることから、途上国の地方自治体の行政能力強化や制度構築が喫緊の課題となっているが、いまだ多くの途上国の地方自治体にとっては、公共サービスの提供や技術面において、十分な経験やノウハウが蓄積されていない。

このため、わが国の地方自治体が有する多様なノウハウ、技術、経験により、途上国の地方自治体を支援することが、途上国の様々な課題を解決するために必要不可欠であり、この観点からもJICAと地方自治体の連携を進める意義は非常に大きいといえる。

8 - 1 - 3 「参加型」協力の促進

ODAによる国際協力事業では、国民の理解と支持を得るためにも「参加型」協力を促進していくことが重要であり、平成11年8月に閣議決定された「政府開発援助(O DA)に関する中期政策」においても、地方自治体やNGOとの連携推進による国民参加型協力の重要性が指摘されている。

近年、この「参加型」協力の重要性については、ますます認識が高まってきているが、わが国ODA事業の協力の現場は、研修員受入事業を除きほとんどが途上国であり、その協力事業の詳細がわが国の一般市民に紹介されることは未だ少なく、一部のテレビや新聞等で散発的に行われている状況である。

住民に最も近い存在である地方自治体が国際協力事業に参画することにより、それぞれの住民が国際協力事業を身近なものとして認識し、協力内容についての理解や議論を呼び起こしていくことが期待されることから、ODAにおける「参加型」協力を実現するためにも、地方自治体とJICAが連携する意義は大きい。

また、同時に、このような「参加型」協力を促進することにより、わが国のODAによる国際協力事業のための人的裾野を拡大するだけでなく、国民レベルでのわが国の「顔の見える援助」を展開していくことも期待できる。

さらに、地方自治体側としてもJICAと連携することにより、途上国側の援助ニーズの把握が容易になること、さらには国際協力のためのノウハウや手法が蓄積されることとなり、結果として、これまで以上に多様な国際協力事業を実施することが可能となろう。

8 - 2 地方自治体とJICAの連携のあり方

地方自治体とJICAが、今後連携を行っていく場合の基本的な考え方としては、以下の3点に特に留意して、連携を進めるものとする。

8 - 2 - 1 相互理解に基づく国際協力の重層化

今後の地方自治体とJICAの連携は、双方の立場を理解・尊重しあいながら、足並みを合わせて深化させていくことが大切である。

JICAがこれまで行ってきた技術協力は、国家間の外交政策のなかに位置付けられている政府開発援助(ODA)の一翼を担っており、開発途上国のニーズに応えながら国づくりを支援することを中心にすすめられてきた。一方でわが国の地方自治体は、管轄地域の住民の福祉に資する行政サービスを提供することを基本に、海外の地方自治体との交流・協力関係を発展させてきた。このように、それぞれが本来の組織利益にみあう目標設定のもと、JICAは国家間協力を、また地方自治体は地方自治体間協力を、それぞれの経験や情報などを土台に取り組んできた。双方の取り組みは、その理念や実績などを含め総合的にさらに理解され、尊重されていくべきであろう。

このように独自にすすめられてきた双方の活動には重複する領域も多く、JICAの事業に地方自治体が部分的に協力をするというケース、特に研修員受け入れ等では多くの連携実績が蓄積されてきた。また、JICA事業の様々な場面で、地方自治体との連携が不可欠な要素であることは、前節までみてきた通りである。しかし、そのような取り組みでは、国際協力事業の実施という実務面において双方は必ずしも対等ではなく、改善を求める声が多くあった。双方による連携をより深化させる重要性が認識されるならば、JICAが国際協力事業に専門的に従事してきた経緯を考慮すると、これからは、JICAが地方自治体の国際協力活動を支援していく方向も導き出されるべきであろう。

双方の特徴を生かした連携をより内実化させていくことで、国際協力の相乗効果が生み出されることが期待される。また、双方が経験を活かしつつお互いに育て合うことが、結果的には、日本の国際協力の重層化に結びつくことになる。

8 - 2 - 2 パートナーシップに基づいた連携

今後の地方自治体とJICAの関係においては、パートナーシップの考え方を基本に置くことが重要である。また、一口に地方自治体といえども、規模や成り立ち、国際協力の経験などの多様性があることが考慮されるべきである。

ここでは、具体的にパートナーシップは何を意味するのかを、双方の特徴・経験・能力を生かした協力、情報の共有と事業の共同実施、リソースの分担の3つの視点から考察してみることとする。

双方の特徴・技術経験・能力を生かした協力

双方が比較優位とする特性を持ち寄ることは、双方の負担を減らすのみならず、より効果的な結果を生むことにつながる。これまでは、地方自治体のニーズなどとJICA案件のマッチングが必ずしも構造的に行われておらず、また、JICAの既存スキームの諸条件に地方自治体があわせることが通例となっていた。そのため、地方自治体は自らの行政計画等との整合性を図ることや長期的な参加が難しく、また、得意とする技術が必ずしも生かせない状況に追い込まれていた。これらを解決するために、地方自治体の行政体としての特徴を十分踏まえ、技術経験、能力などを最大限に引き出す様々な工夫と柔軟な対応が、今後は必要になる。

情報の共有

情報は事業主体にとっては的確な判断をするために、また事業の透明性を確保するために、重要な要因である。連携事業に関する情報の共有に加えて、双方の組織活動方針、経営方法など、組織の全体像について理解することが、連携活動の位置付けを把握するうえで大切である。また同時に、連携事業の各段階での技術的な情報の交換、終了後のフィードバックなどを図っていくことの重要性もいうまでもない。

事業の各段階での十分な説明に加えて、会合の機会を定期的に設定する、相談しあえる機会を様々な事業段階に組み入れる、情報を集中的に管理する機能を作るなど、情報共有・交換をシステム化する具体策も構築していく必要がある。将来的には、連携案件のみに関わらず、相互に有益となる情報に容易にアクセスできるよう、地方自治体間の情報交換を支援することも、情報公開制度との進捗と照らしたうえで、検討されてよいであろう。

双方に必要な情報を共有することにより、連携活動への認識が深まり、さらには、連携案件の方向性や進め方などを検討する効率が向上する。特に、双方が事業の計画段階から参加しあうことは、連携案件をより現実化し効果的かつ効率的な成果に結びつけるばかりでなく、案件に対する計画性や継続性、積極性や責任感を育てることから、推進されるべきである。現状では改善が試みられているものの、JICAから地方自治体へのトップダウン式の協力依頼方法がこれまで課題とされてきた。この問題も含め、地方自治体とJICAの双方が連携案件の内容などについて話し合いながら決定できる仕組みが考察されることが望まれる。しかしながら、より多くの利害関係者が話し合いに関与することで、意見調整が複雑化し長期化されることに留意する必要もある。

リソースの分担

地方自治体とJICAが連携する際には、双方がそれぞれ能力に見合った資源を持ち寄ることが、連携関係を持続させるために、また案件への責任を共有するためにも重要になる。ここでいうリソー

スとは、連携活動に必要な人員、費用、機材などにあたるが、なにをどの程度双方で分担するのかなどのルール作りについては、連携事業ごとに今後検討されるべきである。

連携事業をより有意義に持続させるためには、事務負担も双方で分担されることが望まれる。連携案件では、調整などの業務が必然的に増加することが見込まれることから、連携活動の実質的な側面により労力を投入できるように、双方が無理なく遂行できる事務処理のあり方や連携事業運営のあり方が検討される必要があろう。

8 - 2 - 3 市区町村、NGO 等へのアプローチ

今後、地方自治体とJICAが連携する際には、比較的小規模な地方自治体である市区町村や、あるいは地域密着型の活動を展開しているNGOやNPOなどとの連携も視野に入れ、連携のあり方を重層化させていくことが重要になる。国内では2000年4月の地方分権推進一括法の施行に伴い地方自治のあり方が変化しつつある現在、市区町村も行政運営の多角化が求められている。また、第7章で見た通り、ODAにおいても、市区町村等の基礎地方自治体が管轄している上下水道などの専門分野の技術が求められており、市民の理解と協力の促進とともに将来的な人材の発掘、育成、拡充のためにも地方自治体の役割は大きい。今後は、対外協力へ参加していくきっかけづくりを支援する具体的な方策、たとえば、JICAが市区町村とNGOの合同案件を形成したり、共同研修員受け入れを支援するような仕組み作りが求められる。

8 - 3 地方自治体とJICAの連携促進のための方策

本項では、地方自治体とJICAの連携促進のために、(1)連携体制の強化、(2)情報の共有、(3)既存事業の活用とシステムの整備、(4)地方自治体職員の人材育成、(5)住民理解促進、(6)NGO・NPOとの連携推進、(7)途上国政府への啓蒙、の7項目について、地方自治体及びJICAがそれぞれとるべき具体的方策について述べる。なお、その概要は、表8 - 1の通り。

8 - 3 - 1 地方自治体側の方策

(1) 連携体制の強化

庁内連絡体制の整備

JICAと地方自治体が効果的な連携を行っていくためには、地方自治体の国際関係担当部署のみならず、廃棄物処理や上下水道等を実際に担当する現業部署が、国際協力事業を実施することやJICAに対しての適切な認識を図れるような方策を検討していく必要がある。

このためには、国際関係担当部署が中心となって、庁内へ情報を提供したり、意見を集約できるような、庁内の連絡体制を構築することが非常に重要である。

自治体連合組織の強化、育成

各地方自治体が実施している国際交流・協力事業についての情報は、現状としては、当該地方自治体の中のみ蓄積されており、他の地方自治体がそれらを参考とできるような体制には至っていない。限られた予算、人員で効率的な地方自治体協力を行っていくためには、独自に情報を収集・

表8 - 1 地方自治体と JICA の連携促進のための方策

	8 - 3 - 1 地方自治体側の方策	8 - 3 - 2 JICA 側の方策
(1) 連携体制の強化	庁内連絡体制の整備 自治体連合組織の強化、育成 国際交流協会等を活用した協力事業の実施	国内機関の強化と情報ルートの整備 JICA 内の地方自治体理解の促進 協議体制の強化
(2) 情報の共有	対援助関係機関情報ルートの確保、整理 途上国の協力情報の集積	地方自治体との情報ネットワークの整備 リソース情報の整備
(3) 既存事業の活用とシステムの整備	現行の独自協力事業の整理・拡充 適切な国際協力推進員の配置	開発パートナー事業の拡充 「国際協力推進員」制度の拡充 開発福祉支援事業の拡充 対象自治体の選定基準等の整備と評価基準の検討
(4) 地方自治体職員の人材育成	職員のための研修情報の入手、研修機会の確保	地方自治体職員のための研修プログラムの多様化
(5) 住民理解促進	住民への啓発強化 スタディ・ツアー等の実施	開発教育活動等の広報・啓発の強化
(6) NGO・NPO との連携推進	地方自治体管内の NGO/NPO 等との意見・情報交換、連携の促進	NGO・JICA 協議会等での地方自治体案件情報の提供 地域で活躍する NPO 等との連携促進
(7) 途上国政府への啓蒙	姉妹都市等の提携先を通じた自治体間協力の啓蒙推進	在外事務所等を通じた途上国政府への自治体連携案件の啓蒙

分析するのみならず、他の地方自治体が有する情報やノウハウを共有しながら、相互の活動を調整していくという機能が非常に重要となる。

このため、地方自治体間の情報共有等、横の連携を強化するとともに、必要に応じて各地方自治体の役割分担を図ることを可能とする調整機能を有し、さらには援助関係機関と地方自治体間の仲介組織の役割を担うことができるような能力を持つ地方自治体連合組織を、各地方自治体の努力によって、強化、育成していくことが必要不可欠である。第3章でみた通り、カナダにおけるFCMIは、CIDAという援助関係機関とカナダ国内の地方自治体との仲介役として、具体的な案件選定、事業の運営管理、評価等を、CIDAのサポートのもとに実施しており、カナダ地方自治体による国際協力事業実施において、非常に重要な役割を果たしている。例えば、自治体国際化協会や横浜市等が中心となって構成している国際的な都市間協力組織であるCITYNET^{注201}等が、将来的にはこのような自治体連合組織として活躍することが期待される。

また、日本国内における自治体連合組織の強化、育成のみならず、途上国側の地方自治体連合組織を強化、育成することも、途上国側地方自治体への協力事業の実施面でのサポートや他の地方自治体への波及効果が期待できることから、場合によっては、途上国側の自治体連合組織も協力の枠内に組み込んでいけるような方策を検討していく必要がある。

国際交流協会等を活用した協力事業の実施

各地方自治体は、昨今の予算や人員上の制約から、国際交流・協力事業への取り組みは、一時に比べ、非常に制限されている状況にある。

このような中で、機動的な国際交流・協力事業を実施していくには、各地方自治体直営による事業の実施のみならず、地方自治体の関係団体として設立されている国際交流協会等を活用して、国

注201 1987年の国連アジア太平洋都市会議において発足した組織である。CITYNETは、アジア太平洋地域の都市やNGO間の相互理解を深め、加盟都市間の技術協力を推進することを目的としている。

際交流・協力事業を実施していくことを一層促進していくべきである。

例えば、大阪市が設立した財団法人：大阪国際交流センターは、1999年にはモンゴルへのフィールド・スタディー・ツアーを実施し、日本語図書や寄贈等の事業を開始している。また、北九州市や社団法人北九州青年会議所等が中心となって設立した財団法人である北九州国際技術協力協会(KITA)は、いわゆる第3セクター方式によって運営されているが、北九州市からの補助金は収入全体の中の10%程度であり、民間色も非常に強い組織である^{注202}。KITAは、JICAの九州国際センターが実施する研修事業を受託したり、北九州市が友好都市提携を結んでいる中国・大連市への大気汚染や水質汚濁等の公害対策への協力事業等、独自に様々な協力事業を実施している^{注203}。

このように、地方自治体の関係団体と地方自治体が協力していくことは、地方自治体側の予算・人員上の制約を克服し得る非常に有益な方法であり、また、機動性や市民の参画という観点から非常に重要であることから、今後一層促進していく必要がある。

(2) 情報の共有

対援助関係機関情報ルートの確保、整理

現在、様々な機関が、地方自治体が活用しうる国際協力のための多くの制度を有している。

例えば、地方自治体国際化協会(CLAIR)とNGO活動推進センター(JANIC)が共同で管理運営している、「市民国際プラザ^{注204}」や、国際協力推進協会(APIC)が主催している「国際協力プラザ^{注205}」には、地方自治体が国際協力を実施する際に必要とされる情報が、非常に多く蓄積されており、これら両機関のホームページから、主要国際機関やNGO/NPO等へのリンクも可能である。

また、JOCVのOB/OGが中心となって設立された「青年海外協力協会(JOCA)^{注206}」は、国際協力事業の経験やノウハウを有する人材であるJOCVのOB/OGネットワークを持っており、地方自治体の国際協力事業に対する支援事業も行っている。

各地方自治体は、このような様々な援助関係機関が有している、資金や情報等のリソースが活用できるよう、各援助関係機関についての情報を体系的に収集・分析できるような体制を構築していく必要がある。

また、上記8-3-1で述べた庁内連絡体制の整備にも関連するが、基本的には、各地方自治体の国際関係担当部署が中心となって、各援助関係機関からのニュースレターや援助関係機関のホームページからの情報を、タイムリーに入手することを努めるべきである。さらに、各地方自治体のホームページとJICAのホームページをリンクさせることも、情報の共有の面からも非常に有効であろう。

途上国の協力情報の集積

上記で述べた他の機関からの情報入手のみならず、各地方自治体は、これまでの姉妹都市交流等の独自の事業により、これまで協力関係にあった途上国側の援助ニーズや現地での援助動向等についての情報を多く有していると思われる。

今後は、このような情報を有効に活用するために、自治体連合組織等が中心となって、必要に

注202 (財)日本国際交流センター(1998)P122.

注203 平成11年度の開発パートナー事業において、KITAが提案したインドネシアの案件が仮採択された。(8-3-2参照。)

注204 ホームページアドレス：www.clair.nippon-net.ne.jp(財)地方自治体国際化協会)

注205 ホームページアドレス：www.apic.or.jp/plaza

注206 ホームページアドレス：www.joca.or.jp

じて関係先の途上国側との協議を行い、途上国側の援助ニーズ等を集積できるような方策を検討していく必要がある。さらに、具体的な援助ニーズが明らかになった場合は、適切な援助関係機関からの協力リソースを得ることができるよう、援助ニーズとのマッチングを体系的に行っていくことも、併せて検討すべきである。

(3) 既存事業の活用とシステムの整備

現行の独自協力事業の整理・拡充

各地方自治体は、これまでの国際交流・協力事業の経験を活かし、様々な協力プロジェクトを実施してきているが、近年の予算・人的な制約から、これまでの事業経験をある程度見直す必要に迫られている。

すでに一部の地方自治体においては、それぞれの協力事業についての見直し作業が進められているが、見直しのための観点として、今後の協力事業の発展性や意義を十分に考慮した上で、必要な場合は、JICAの開発パートナー事業^{注207}への展開や、他ドナーのリソースを活用する等、様々な選択肢の中から最適な方策を採択できるよう、努めていくべきである。

適切な国際協力推進員の配置

第6章で述べた通り、国際協力推進員制度は、JICAと地方自治体やNGOとの連絡調整において重要な役割を担っており、場合によっては、各地方自治体にとって国際協力事業実施のためのアドバイザー的な役割も果たし得るものである。

現在のところ、予算的な制約によりいまだ全国で6名の配置しか実現していないが、今後は人数を拡充していく方向であり、各地方自治体においても、国際協力推進員の配置や活用が図れるよう、JICA国内機関等に対し、具体的な要望を出していく必要がある。

さらに、すでに国際協力推進員が配置されている場合も、JICAと地方自治体とのパイプ役としての機能が十分発揮できるよう、その業務内容について更なる検討を行うことも必要であろう。

(4) 地方自治体職員の人材育成

職員のための研修情報の入手、研修機会の確保

各地方自治体が、今後様々な国際交流・協力事業を実施していくには、各地方自治体職員自身の国際協力事業実施能力を向上させていく必要がある。

そのためには、前項の通り、各地方自治体はJICA等の外部機関が実施する各種研修情報を入手し、地方自治体職員育成のために可能な限りの研修機会を確保できるよう、努めていくべきである。このような研修情報は、前項(2)で述べた「市民国際プラザ」や「国際協力プラザ」等のホームページでも入手可能である。

また、JICAでは、次項で述べる「サーモン・キャンペーン事業」やJICA国内機関による「国際協力キャンペーン」事業等、国際協力事業を一般市民に啓発していくための各種イベントを実施しており、それらの機会を地方自治体職員の研修のために、有機的に活用することも必要であろう。

さらに、現在10名程度の地方自治体職員が、JICA実務の研修のために、JICAの各事業部、国内

注207 第6章参照。

機関、在外事務所等でJICA事業の実務に携わっているが、このような人事交流の拡充も、今後検討していく必要がある。

(5) 住民理解促進

住民への啓発強化

地方自治体が国際交流・協力事業を実施していくには、事業実施に対する住民の正しい理解や支持が必要不可欠である。また、先進国と途上国間の相互依存の実態を理解するためには、開発問題を教育の場に取り入れていくことが必要であり、地方自治体が開発教育に取り組むことが非常に重要である。2002年から学校教育に導入される総合的学習でも、国際理解教育が例示的に取り上げられている。

このような住民への啓発強化や開発教育に取り組んでいくためには、地方自治体が独自に実施している交流・協力事業について、積極的に住民へ広報していくことが重要であり、地方自治体が発行している広報誌やホームページ等で、時宜を得た広報活動を行うよう努めていく必要がある。

一般に、国際交流・協力事業の実施には、非常に手間も経費もかかるため、広報活動等の優先順位は下がりがちではあるが、計画段階から住民へのフィードバックを意識しつつ、可能な限り広報のための予算も見込んでおく必要がある^{注208}。

また、地方自治体独自の事業以外の一般的な国際協力事業の啓発には、前項の「国際協力キャンペーン」やJICAの「サーモン・キャンペーン」、「市民国際プラザ」や「国際協力プラザ」等の外部機関の事業を活用することも検討すべきである。

スタディ・ツアー等の実施

前項のように、国内における様々な啓発事業を実施することのみならず、何人かの住民に実際に途上国を訪問してもらい、国際協力の現場を視察する機会を持つことは、国際協力事業の理解促進のために非常に有効である。

平成11年度から外務省が開始した「ODA民間モニター^{注209}」制度は、一般住民の方々をODAによる国際協力の現場に派遣し、実際の協力現場の視察や実施に関する提言をしてもらうことを目的としている。

また、6-2-7で述べた通り、青年海外協力隊事業では、地方自治体職員がJOCV隊員の協力現場を視察する制度や、社団法人：協力隊を育てる会主催の「視察の旅^{注210}」等がある。

これらの制度を多くの地方自治体が活用できるよう、必要に応じて各地方自治体の広報誌等を通して、地方自治体から住民への情報提供を行い、帰国後はその成果をさらに広報していく等の施策を、地方自治体が主体となって実施していく必要がある。

注208 カナダのMPPでは、広報予算が事業費として認められている。

注209 平成11年度は、各都道府県から1名ずつ：計47名をモニターとして公募したが、平成12年度は、各都道府県から男女1名ずつの計2名ずつと、人口の多い地方自治体分10名の計104名と大幅に増員された。

注210 基本的に私費による現地視察制度。

(6) NGO・NPO との連携推進

地方自治体管内の NGO/NPO 等との意見・情報交換、連携の促進

地方自治体が国際協力事業を実施する際に、地方自治体管内の NGO/NPO と意見や情報を交換することは、非常に重要である。

一般的に、NGO や NPO は途上国の草の根レベルを対象とした国際協力事業の実施において、多くの経験やノウハウを蓄積していることから、地方自治体の実施する国際協力事業に対しても、適切なアドバイスを行うことが期待できる。さらに、住民への理解促進の観点からも、NGO や NPO との連携により、一層幅広い住民層を地方自治体の国際協力事業に巻き込んでいくことも期待できる。

また、場合によっては、地方自治体単独では実施が困難な協力事業の場合でも、NGO/NPO と連携し、双方の困難な点を補い合うことによって、協力事業を実施することが可能となろう。

地方自治体と NGO/NPO との連携の先駆的な例として、神奈川県では、県の関連団体である財団法人：神奈川県国際交流協会内に設置した NGO/NPO への助成金を交付する制度である「民際協力基金」や、県と NGO/NPO との連携や NGO/NPO 間の連携を強化することを目的とした「NGO かながわ国際協力会議」を設置しており、NGO/NPO との連携に重点を置いている。

また、埼玉県においても、平成11年度から、県、市町村等の地方自治体、国際交流協会等と NGO の県内ネットワークの設立準備会である「彩の国さいたま国際交流・協力ネットワーク」が立ち上がり、JICA 関東支部もそのオブザーバーとして参画している。同ネットワークは、埼玉県内における国際交流・協力事業を実施中の各団体が、それぞれの活動を実施しつつ、課題や情報を相互に交換することにより活動内容の効率化を図ることを目的としており、将来的には、県民への国際協力情報の提供、NGO への活動支援、開発教育の推進、県民参加型プロジェクトの実施等を目指している。

このような事例を参考としつつ、各地方自治体においても、可能な限り地方自治体管内の NGO/NPO との意見や情報交換、更には連携を促進できるような方策を検討すべきである。

(7) 途上国政府への啓蒙

姉妹都市等の提携先を通じた自治体間協力の啓蒙推進

これまで述べた通り、先進国の地方自治体から途上国の地方自治体への国際協力事業は、政府ベースによる国際協力事業よりも、より市民に密着したきめの細かい事業を実施できるものであるが、途上国によっては、地方自治体間協力の有効性をあまり認識していない場合がある。

途上国側の地方自治体への協力事業が成功するためには、相手国政府の支持や理解は必要不可欠であることから、各地方自治体は、これまでの姉妹都市提携関係等で構築してきた途上国側の地方自治体との友好関係を活用し、途上国側の地方自治体を通じて、相手国政府に対する地方自治体間協力の有効性を啓蒙できるよう、努めていくべきである。

8 - 3 - 2 JICA 側の方策

(1) 連携体制の強化

国内機関の強化と情報ルートの整備

JICAが地方自治体と強力な協力体制を構築する際、地方自治体にとって身近な存在であるJICAの国内機関が大きな役割を担うのは言うまでもない。JICAの国内機関は全国に19機関あり、基本的に以下の業務を担当している。

- 1) 国際協力に関する広報活動、情報の提供及び市民講座、セミナー、イベント等の実施
- 2) 研修員受け入れ、青年招へい関連、日系研修員関連業務
- 3) 専門家派遣関連業務
- 4) 機材調達関連業務
- 5) 青年海外協力隊に関する相談、隊員の募集、及び第1次選考等
- 6) シニア海外ボランティアに関する業務
- 7) 日系社会青年ボランティア及び日系社会シニア・ボランティアに関する業務
- 8) 国際緊急援助活動において、一般から援助物質を募る際の受け付け業務等

今後、各国内機関がこれらの業務の実施にあたって、より一層地方自治体との連携強化を図っていかねばならないが、これまでの設立の経緯、施設等整備の状況などから、全国一律としての対応が困難な場合も多い。例えば、研修員受入事業で必須となる宿泊施設は、国際センター、国際研修センター等には整備されているものの、東北、関東、北陸、四国の4つの支部には整備されていないし、支部とセンターでは、予算管理上のステータスが異なっている等、国内機関としての権限にも差がある。今後、地方自治体との連携強化による国内事業の地方展開を図るうえで、地域の拠点となる研修施設の整備や国内機関の権限強化は必須といえるが、これに加えて、現在の国内機関を順次、国際センターとして機能できるよう、国内機関への権限や業務の委譲が求められる。

また、上記のような業務を実施していくうえで、地方自治体との新たな連携事業を立ち上げるにあたっては、議会関係者への対応、地方自治体の内部調整への支援等、通常の業務よりもきめ細やかな対応が求められることから、これまで以上に国内機関の人員面の強化が必要となるであろう。なお、これについては、各国内機関と地方自治体が相互に構築してきた信頼関係を損なわないよう十分に配慮しつつ、JICA全体としての業務内容の見直しと人員配置の再検討を行ったうえで、対応していく必要がある。このためには、(3) で後述する「国際協力推進員」を国内機関に配置したり、各地方自治体からの研修員を一層増やし重点的に国内機関に配属する等の工夫も一考に値すると思われる。

なお、第6章で述べた通り、2000年1月より、JICA本部に国内連携促進課が設置されたことから、今後、地方自治体との連携における各国内機関と本部との連絡調整業務が、より効率化されることが期待できる。

また、現在、地方自治体とJICAが情報交換、意見交換を行う機会としては、年に数回、「地方自治体とのブロック別連絡会議」、協力隊事業の「都道府県・政令指定都市青年海外協力隊事業主管課長会議」、「移住事業主管課長会議」等が混在しており、地方自治体側の負担となりがねない。今後は、これらの会議を発展的に整理・統合し、通常業務のなかに、JICA各事業部の横断的な連絡体制

を構築する工夫を持つべきである。また、それとは同時に、JICA、地方自治体が抱える共通の課題、問題点を全国的な視野で解決できるよう、JICA、地方自治体共同による協議体制の強化が図られるべきである。

JICA内の地方自治体理解の促進

JICAと地方自治体との連携強化が唱えられるなかでありながら、JICAから地方自治体への一方向的な協力依頼方法も含めて、地方自治体が行う国際協力の意義、動向等について、JICA職員の理解度は必ずしも高いとはいえない。特に、国内機関における勤務経験を持たない職員においては、これまで、地方自治体が行う国際協力事業についての十分な知識のない職員が多く、地方自治体側が抱える課題や意思を理解しづらい面もある。

JICAが地方自治体との連携強化を図っていくにあたっては、地方自治体の国際協力に対する姿勢、方針等を十分に理解する必要がある。例えば、現在、JICAの国内機関に赴任する職員に対しては、赴任前研修の一環としてこのような研修を受けることが可能であるが、今後は、その他の職員に対しても、この研修を拡充し、一般的な職員研修等の一環として、地方自治体の位置付けや業務についての理解を促進する研修・啓発を行うべきである。なお、この際、恒常的に地方自治体との連携事業を行っている国内機関の担当者からの協力を得る必要がある。

また、現在、国際協力総合研修所が実施している「地方自治体職員等国際協力実務研修」において、JICA職員と地方自治体職員とのワークショップ形式の討論会が一部実現しているが、今後、このような取り組みを充実させていくのも一案であろう。上述のように、国内連携促進課が発足したことで、地方自治体、NGO等との連携促進、開発教育支援事業を総括して担当する部署が実現したことから、今後、国内連携促進課が中心となって、JICA内における地方自治体理解の促進が進むことが期待される。

さらに、現在JICA実務の研修のためにいくつかの地方自治体から職員を受け入れているが、将来的には、JICA職員が各地方自治体に出向するなどして地方自治体の実務を学ぶ機会を設けることも、相互理解の促進のためには非常に有効であることから、今後検討していく必要がある。

協議体制の強化

上述した通り、JICAと地方自治体を実施する各種会議の見直しを図ると同時に、今後、JICA、地方自治体の連携強化を図っていくにあたり、相互に共通する課題、問題点などを全国的な視野で話し合うための協議体制を構築する必要がある。特に、小規模地方自治体からの要望も含めて、地方自治体からの情報や要望を適切に把握し、事業の実施に反映させていくことが重要である。

平成9年度より開始された本調査研究の検討会では、各地方自治体の国際協力担当課長を招へいして、これまで活発な意見交換がなされてきた。その間、「地域提案型研修」「国民参加型専門家」、地方自治体等への一括委託事業である「開発パートナー事業」等が実現する等、JICAの事業内容の上でも、大幅な転換が図られてきた。その成果を踏まえ、今後も引き続き同様の協議会を発足する等、継続的な話し合いの場を設定することが有効であろう。参加者はJICA本部、国内機関、地方自治体、関係省庁等が想定される。

このような様々な立場の関係者が一同に会することは、調整等に大きな負担がかかることが予想されるが、対等なパートナーシップに基づく連携推進のためには必要不可欠なプロセスであり、その意義は非常に大きいといえよう。さらに、将来的には、このような協議の場が、実務レベルでの協議にとどまらず、相互理解や人材育成の場にもなることが望まれる。

(2) 情報の共有

地方自治体との情報ネットワークの整備

JICA、地方自治体間の情報交換、提供システムを考えるうえで、会議レベルでの連絡体制のほか、ホームページの充実、FAXニュースレター等による定期情報の提供など、常時、相互の事業の内容が把握できるような情報ネットワークを構築することが重要である。このような情報ネットワークを整備することにより、地方自治体が有する協力のためのリソースと、途上国側の援助ニーズとのマッチングが、効率に行えるようになることが期待できる。

特に、ホームページによる情報提供は、少ない労力、費用で効果的な情報提供が可能となることから、大いに利用すべきであり、その場合、地方自治体職員が容易にアクセスでき、検索できるような、例えば、JICAホームページと各地方自治体のホームページとを相互にリンクする等の工夫が望まれる。また、JICAや地方自治体の職員が日常の業務で疑問に感じたことや、その他のアイディアなどを気軽に話しあえるツールとして、近年発達しつつあるメーリングリストを活用することも検討に値するであろう。

リソース情報の整備

地方自治体とJICAが具体的な連携事業を実施する際、地域にどのような協力技術、リソースが存在しているのかの情報を整備し、JICA、地方自治体双方が共有していることが望ましい。特に、環境(特に廃棄物処理)、医療・保健、行政手法(特に環境・厚生)分野の専門家は、途上国側からのニーズが高く、常時不足している状況にある。今後、これらのリソース整備に向け、地方自治体、JICAが共同で調査を行い、共有のリソース情報整備を進めていくことで、具体的な連携事業の形成につながるであろう。さらに、必要に応じてその他の地方自治体に情報提供すれば、複数地方自治体による共同の案件形成も実現する可能性がある。

また、想定される共有のリソース情報は、開発教育支援等の活動にも活用できるよう、専門家等のみならず、協力隊OB/OG等、かつて国際協力に従事した経験のある人材を広く包含できるよう、幅広く利用されることが望ましい。

(3) 既存事業の活用とシステムの整備

開発パートナー事業の拡充

平成11年度より、地方自治体、NGO等へのJICA事業の一括委託事業「開発パートナー事業」が開始された。初年度はNGOを中心に40件のプロポーザル提出があり、13件が「仮採択」となった。そのうち、地方自治体関係団体では、北九州市の(財)北九州国際技術協力協会(KITA)が提案した「インドネシア国・スマラン市モデル河川環境改善プロジェクト」が仮採択された。

「開発パートナー事業」は1件あたり数千万規模の事業を3年間にわたって、地方自治体、NGO、大学等に一括委託するものであるが、一地方自治体が数千万規模の事業を即座に立ち上げることは困難であり、当面は実績のあるNGOが受託団体となることが予想される。しかし、地方自治体が姉妹提携、友好関係にある途上国地方自治体との交流関係を更に進展させるうえで課題となっていた、予算上の問題、途上国における活動の安全問題、必要な情報収集の問題等に対処するためには、地方自治体がJICAと共同で実施するこの「開発パートナー事業」の発足は、今後の連携促進に向けて大きな進展と言える。

但し、ここで指摘すべき点は、地方自治体が数千万規模の本格的な国際協力活動を始動するにあたって、その事業のアイデアを提起するまでの人材、情報がまだ地方自治体側に十分に集積されていないといった点である。また、事業を立ち上げるまでの事前の調査、それにかかる人件費を確保することも難しく、受託が想定される地方自治体は、比較的大きな都市を抱える都道府県、政令指定都市に限られるおそれがある。

特に、市町村等の小規模な地方自治体が、地元の技術、リソースを活用して、きめ細かな国際協力活動を展開するためには、1年間で数百万円程度の小規模事業が適当であろう^{注211}。これまで、各地方自治体を実施してきた事業規模から見ても十分であると思われる。このような小規模な事業を積み重ねることで、地方自治体側にノウハウ・情報が蓄積され、数千万規模の事業実施も可能となる地方自治体が出てくることも想定され得る。

「国際協力推進員」制度の拡充

現在、地方自治体等との連絡調整役として活躍している「国際協力推進員」を、将来的には各都道府県に1名ずつ配置する等、大幅な増員を図る必要がある。

「国際協力推進員」は、主に途上国での援助経験のある協力隊OB/OGが委嘱されており、現在、全国で6名の「推進員」が地域国際化協会等の団体に所属し、開発教育支援、協力隊広報・募集、地方自治体主催事業への支援等の業務を行っている。実際に途上国での援助活動経験のある「推進員」の存在は、各地方自治体にとって、今後のJICAとの具体的な連携案件の形成にあたって非常に貴重な存在であり、当制度の拡充が望まれる。特に、JICA専門家、職員等のOBを活用するなど、熟年層の経験豊富な人材の登用も望まれる。このような人材を育成・活用していくことは、各地方自治体の国際協力事業の実施面において非常にプラスであり、更には自治体連合組織の強化にもつながっていくと思われる。

また、地方自治体関連の国際化協会のみならず「推進員」を配属するだけでなく、JICAの国内機関に配置することによって地方自治体との連携を促進することも非常に期待できることから、このような配置のあり方を含め、本制度の内容を柔軟に検討していくことも必要であろう。

開発福祉支援事業の拡充

「開発福祉支援事業」は、途上国の福祉向上を中心に草の根レベルで貧困問題に対処することを目的として、住民が直接裨益するような事業を現地住民の参加を得て行うものであり、具体的には、現地で活動するNGOに3年間のプロジェクト経費を委託し、日本からの専門家を組み合わせながら進めていく開発支援事業である。

本事業は、平成9年度に開始され、平成11年度までの実績として、アジアを中心に37プロジェクトが実施されているが、特長として、途上国の住民に直接裨益する活動をきめ細かく支援できる事から、創設以来各方面から高い評価を得ている。現在のところ、委託対象を現地NGOに限定しているところであるが、今後、現地NGOの育っていない途上国地域等においては、途上国の地方自治体、地方政府も事業対象として加えることも重要である。特に、日本の地方自治体との姉妹関係、友好関係にある途上国地方自治体を対象とすることは、自治体間交流の進展が望まれるだけでなく、地方自治体独自の国際協力活動との相乗効果も図られ、十分検討に値する。

注211 平成12年度より、JICAにおいて、より小規模な委託事業が開始される予定である。

対象自治体の選定基準等の整備と評価基準の検討

「開発パートナー事業」等のJICA事業に参画する地方自治体の選定においては、地方自治体側の意見を十分尊重し、慎重に進めなければならない。特に、参画基準検討の段階においては、地方自治体関係者を適宜その検討に加える等、基準選定の透明性に十分留意する必要がある。また、国際協力活動の地方展開を積極的に図る意味においては、JICA事業にはじめて参画する地方自治体に対して、十分な情報と公平な機会の提供が与えられなければならない。事前の相談機会を多く作るなど、工夫が必要となる。また、地方自治体の潜在能力を大いに活かすため、途上国での援助活動に詳しい有識者やNGOとの協力関係を進言し、さらに選定基準に加えることも有意義と思われる。

地方自治体とJICAの連携事業を評価するにあたっては、単にその事業の途上国での効果を測るだけではなく、事業を通じて影響のある国内側の効果についても評価する必要があるであろう。例えば、1)開発教育支援への効果、開発援助への理解向上、2)地域振興策との整合性、3)地域間協力を通じた強固な国際関係の構築、4)開発援助を通じた人材の育成等があげられる。このような指標は、継続して国際協力活動を展開するうえで必須のものであり、JICAにおいてもこの点を配慮して評価に取り組みなければならないであろう。また、地方自治体が関係する事業の評価にあたっては、一般の国民がODA事業を視察する「ODA民間モニター」事業の例に習い、自己評価に加えて、適宜、第三者の参加、もしくは委託を実施するなど、市民に開かれた評価活動の実践が求められる。

(4) 地方自治体職員の人材育成

地方自治体職員のための研修プログラムの多様化

JICAは国際協力総合研修所においては、地方自治体職員向けの「実務者研修」を実施し、国際協力に携わる人材の育成を支援し好評を得ている。平成8年度からは研修員受入担当者及び研修指導者向けの「トレーナーズ・トレーニング^{注212}」を実施しており、より実践向けの研修内容にも配慮している。現在、通常実施している研修の内容を各地方自治体職員の経験年数等に応じて振り分ける等、地方自治体側のニーズにきめ細かく対応する等の検討が行われている。

今後は、地方自治体との連携推進の重要な要素となる開発教育支援に関連して、「開発教育のファシリテーター^{注213}を育成する研修プログラム」を新規に設定したり、通常1週間行われている現在の研修期間を、通常の勤務の関係から参加できない職員向けに2～3日間に短縮すること等も検討されるべきであろう。

また、あまり途上国での援助活動に触れる機会のない地方自治体職員に対して、いかにして現地での様子を理解してもらえるかも重要なポイントとなる。現地での様子が想定できないのであれば、積極的な連携事業の構築過程においても支障をきたすおそれがあることから、JICAと地方自治体の連携事業の現地調査等の機会を利用して、途上国への派遣研修を実施することも検討に値するであろう。

注212 各地方自治体において研修員を受け入れる際に担当者となる地方自治体職員を対象とした研修コース。

注213 開発教育のための研修を指導する指導者を指す。

(5) 住民理解促進

開発教育活動等の広報・啓発の強化

地方自治体が国際協力活動を展開するにあたっては、地域住民の理解が必須であることから、開発教育は非常に重要である。地方自治体が開発教育活動を行う際、途上国の現状を伝えるためのリソースの不足が問題となってくる。その点、JICAは、開発教育を実施する過程において必要となる人材、映像・写真等の教材を豊富に有していることから、その有効な活用方法について十分検討する必要がある^{注214}。

例えばJICAは、平成10年度からJICA研修員、協力隊OB/OG、JICA職員等を講師として学校現場に派遣する「サーモン・キャンペーン」を実施しており、たいへん好評を博している。今後、地方自治体を実施する主催事業との連携を図る等、事業の更なる工夫、促進が期待される。

また、JICAが毎年実施している「国際協力キャンペーン」において積極的に地方自治体の協力活動を紹介したり、JICAの開発教育事業である「中学・高校教師海外研修」の参加者による、各地方自治体での研修実績の紹介等を、より積極的に展開していくことが求められる。

(6) NGO・NPO等との連携推進

NGO・JICA協議会等での地方自治体案件情報の提供

地方自治体が本格的な国際協力活動を展開するにあたっては、援助活動において豊富な経験と人材を備えるNGOとの連携が重要となってくる。JICAは、NGO活動推進センター、関西NGO協議会、名古屋NGOセンターといったネットワーク型NGOとの協議会である「NGO-JICA協議会」を年間4回程度実施する等、NGOとの連携協力の推進を積極的に展開しており、JICAを通じた地方自治体とNGOとの連携強化は有効と思われる。例えば、「NGO-JICA協議会」等の協議の場で具体的な地方自治体との連携案件を検討する等、先駆的な事例発掘において、相互の連携は非常に有効と思われる。

地域で活躍するNPO等との連携促進

JICAが地方自治体との連携事業を推進するにあたっては、必要な援助リソースを地方自治体職員のみには限定せず、その地域で活躍する非営利団体(NPO)等との連携も想定するべきである。特に小規模な地方自治体が国際協力活動に参加する場合は、実際に国際協力に参加する専門家や研修員受入を担当する研修機関は、必ずしも地方自治体の職員、機関とは限らない場合が少なくない。地域における地方自治体行政は、委託、補助、指導等、様々な方法によって実施されており、実際のアクターは地方自治体職員とは限らない。例えば、公社等の公営企業、労働団体、協同組合等の中間団体、福祉等のボランティア団体等も地方自治体行政の重要なアクターといえる。これらアクターの組み合わせにより、より充実した国際協力活動の展開が可能となり、市民の参加も促進されるであろう。

^{注214} JICAは、1999年3月に「開発教育支援のあり方」調査研究報告書を取りまとめ、今後の開発教育支援のためのアクション・プランを策定している。

(7) 途上国政府への啓蒙

在外事務所等を通じた途上国政府への自治体連携案件の啓蒙

JICAが地方自治体との連携を推進する際に課題となるのは、相手国政府との関係である。日本の地方自治体が想定する協力案件が必ずしも途上国政府の政策と一致しているとは限らないからである。近年はJICAも「地域提案型研修」「国民参加型専門家」といったスキームを導入し、日本の地方自治体が発掘する優良案件を、JICA事業として実施しており、JICAの在外事務所を通じて、相手国政府に対して積極的に地方自治体との連携案件の重要性を訴えている。その結果、途上国政府のなかには、日本の地方自治体が有する技術に着目し、外交ルートを通じて、日本の地方自治体に積極的にアプローチをかける政府も出てきた^{注215}。しかし、依然として地方自治体間の交流によって生まれた案件については、途上国政府が選定する案件に比してプライオリティーが高いものばかりとは限らないことから、引き続き途上国政府に対して地方自治体との連携案件の重要性を訴えていくとともに、途上国のニーズにも対応した案件の検討を進めていく必要がある。

8 - 4 地方自治体とJICAが連携事業を実施するにあたっての留意点

本項では、地方自治体とJICAが連携事業を実施していくにあたって留意すべき点についてまとめる。

8 - 4 - 1 相互の役割分担の明確化

地方自治体とJICAが連携事業を進める際には、具体的に案件形成、実施、監督、評価の各段階における役割分担を明確にし、かつ明文化することが重要である。役割分担は、責任の所在を明らかにするとともに、双方の事業へのコミットメントを維持するために不可欠である。特に、具体的な役割分担を検討する際には、地方自治体とJICA双方の得意・不得意な点が考慮されるべきである。例えば、活動先が海外である場合に必然的に伴う諸課題－対象国の選定、カウンターパートの選定、他事業との整合性、活動先での安全確保等－については、日本の地方自治体よりも、むしろ、JICAをはじめとする外交ルートにおいて様々な情報が蓄積されていることから、このような情報の下で、適切に判断されることが不可欠になる。

また、ひとつの組織内においても、担当者の配置や、関係部署の連絡体制を整備することなどで、それぞれに役割を与え積極的な関与を促していくことも必要になる。それにより情報やノウハウを集中化させ蓄積していくことも可能となる。

役割分担は、全ての過程の責任を分けあうのみではなく、常に確認や話し合いながら進められてはじめて円滑に行われる機能であり、分担の範囲と度合いが広がるほど、調整の重要性が増すことは認識されるべきである。

8 - 4 - 2 連携案件における途上国側の状況確認

連携案件のうち、特に相手国地方政府を対象にする事業においては、事前にその国の分権化の状況

注215 岩手県とペルーの「南部鉄器技術交流」、マラウイと大分県の「一村一品運動普及」がその例としてあげられる。

等を把握することが、必須である。相手国の地方政府への協力が要請されるかどうか、また要請されたとしても、実質的な協力が円滑に進められ、かつ投入に見合った効果が期待されるかどうか、などが問題になる。

これらの問題をあらかじめ摘み取っておくためにも、途上国の中央政府の理解や支援を得ることは不可欠である。特に、海外からの援助受入窓口が実質的に中央政府に一元化されている場合には、地方自治体案件に高いプライオリティーが与えられているかを確認する、もしくは促す努力が必要になる。また、国によっては、地方政府が外国援助を受け入れる際に負担が義務付けられている税金が問題になり、受け入れを妨げる原因になっていることから、国家間で何等かの取り決めが必要になる。

中央政府の体制の検証もさることながら、実質的なカウンターパートになる途上国の地方政府の体制の見極めも怠れない。特に、人員の技量及び配置、事業実施のための予算措置などは事業の成否を分ける要になるため、精査されるべきであろう。

また、相手側都市のキャパシティを考慮して協力内容を検討することも重要であり、場合によっては、相手側都市だけでなく、相手側の地方自治体連合も巻き込んだ協力を行うことも検討される必要がある。

8 - 4 - 3 地方自治体職員が専門家等として派遣される際の身分措置

現在、JICAが地方自治体職員を海外に派遣する場合としては、主に、調査団員、短期専門家及び長期専門家、青年海外協力隊員及び協力隊調整員、国際緊急援助隊員、の4つの形態に分かれている。

一般に、地方自治体職員が海外に派遣される場合は、昭和62年6月に公布された、「外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の地方公務員の処遇等に関する法律（以下、派遣法とする。）を拠り所として、各地方自治体が制定した条例により、派遣されることになっている。

この派遣法においては、「地方公務員を国際協力等の目的で、外国の地方公共団体の機関、外国政府の機関、わが国が加盟している国際機関等の業務に従事させる」ための処遇を規定しているが、派遣される期間の長短や先方政府機関等の業務に従事するか否かについて、地方自治体によって解釈が異なる場合があり、派遣法を適用した「派遣職員」としての派遣とするか、地方自治体の公務としての出張とするかは、各自治体により対応が分かれている。

なお、地方自治体職員が派遣法に基づき海外に派遣される場合に支給される本邦での給与は、条例により、本給、調整手当、扶養手当、住居手当、期末手当等に限定されており、地方自治体の公務出張の際には支給される、管理職手当、寒冷地手当、技術手当等が支給されない場合がある。

また、派遣期間中の地方自治体職員の身分上の取り扱いや業務災害補償の取り扱いも、地方自治体によって異なっているため、JICAでは、文書によりそれらの取り扱いを個別に確認し、地方公務員災害補償制度の適用がなされない場合には、JICAが労働者災害補償保険に特別加入する手続をとっている。

以下に、4つの形態別に、地方自治体職員をJICAの業務で海外に派遣する際の現状を述べるが、JICA担当部署はこれらの点を十分に留意し、必要に応じ関係機関と協議の上、柔軟な対応策を検討していく必要がある。

(1) 調査団員として派遣される場合

各種調査団員として地方自治体職員が派遣される場合は、調査団は主として先方政府等との協議が主な目的であると見なされているため、「派遣法」で規定する「先方政府等の業務に従事する」という規定には当てはまらなると判断されることが多く、地方自治体によっては、調査団員として地方自治体職員を派遣することを、地方自治体独自の国際交流・協力活動の一環として位置付け、「派遣法」による派遣ではなく、地方自治体の公務出張扱いとして派遣しているケースが多い。

(2) 短期及び長期専門家として派遣される場合

「派遣法」においては、特段に派遣期間についての明記がないため、地方自治体職員が短期・長期専門家として派遣される場合は、基本的に、「派遣法」による派遣と判断することが可能であるが、「ごく短期間、外国の機関等に赴任し活動する場合、一般に任命権者の指揮監督を離れているとはいえず、その対価として報酬を受けることもないと考えられるため、このような場合には、その職員の身分取り扱い扱いは派遣ではなく、職務命令による出張とすべきである。」^{注216} という見解もある。

このため、特に、短期専門家の場合は、各地方自治体の判断により、地方自治体の公務出張扱いとして派遣されているケースが多い。

(3) 青年海外協力隊員(以下、JOCV 隊員とする。)及び協力隊調整員として派遣される場合

第6章、6-2-7で見た通り、現在、地方自治体職員をJOCV 隊員として派遣する場合は、全都道府県及び12の政令指定都市においてJOCV 隊員派遣のための条例が制定されているが、その他の市区町村での制定は約6%程度となっているため、現職参加が困難なケースも多い。

また、協力隊調整員は、先方政府の要請に基づく派遣ではなく、JICAの在外事務所を勤務場所として、JOCV 隊員をサポートする業務に従事することから、JOCV 隊員の派遣条例を適用することが困難である。例外的に、福島県、長野県駒ヶ根市、鹿児島県の3地方自治体とJICAの間で、「JOCV 隊員及び調整員の派遣に関する協定書」が締結されているが、このような協定書に基づいて、JOCV 隊員経験のない地方自治体職員を派遣する場合は、調整員が複数配置されている大規模なJICA在外事務所への配置を行うこととなっている。

さらに、地方公務員である教職員がJOCV 隊員として派遣を希望する場合は、直接職務に従事しないことから海外定員という位置付けとされ、定数外の職員として取り扱われている場合もあるが、実際には、後任人事の関係から、各地方自治体の教育委員会の中で、「派遣隊員枠」が設けられている。このため、選考で合格しても結果的に派遣を辞退したり、退職して参加するケースもある。

(4) 国際緊急援助隊員として派遣される場合

国際緊急援助隊(Japan Disaster Relief Team: JDR)は、外国で発生した大規模な災害に対して、被災国等の要請に応じ、緊急の援助活動を行うための人員を派遣するために、1987年9月にその派遣のための法律である「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」(以下、「援助隊法」とする。)が公布施行され

注216 自治省地方公務員海外派遣制度研究会の見解。(東京都職員研修所調査研究室(1996).)

た^{注217}のものであり、救助チーム、専門家チーム、救急医療チーム(Japan Medical Teams for Disaster Relief: JMTDR) の3つの形態で派遣されるものである。

これらのうち、救助チームに関しては、「援助隊法」第4条において、都道府県警察の職員及び市町村の消防機関の職員に国際緊急援助活動を行わせることができる旨規定されていることから、各地方自治体の公務出張として派遣され、地方公務員災害補償法の適用も可能である。

また、災害原因の調査等を行う専門家チームに関しては、上記(2)の専門家として派遣される場合と同様の状況である。

救急医療チーム(JMTDR)に関しては、派遣を希望する方々からの登録制をとっているが、「援助隊法」においては、警察、消防以外の地方公務員についての記述がないため、JMTDRに地方自治体職員がどうしても参加する場合は、所属先を「休職」して参加せざるを得ない状況にある。この「休職」参加の場合は、万一の際の地方公務員災害補償法の適用を受けることができないため、JICAによる労災特別加入の手続きをとっている。

8 - 5 長期的課題

8 - 5 - 1 地方自治体育成のための協力スキーム導入

JICAは、平成11年度から、NGO、地方自治体、大学等を対象とした「開発パートナー事業」を開始したが、この事業は、基本的に相手国からの要望に基づき、社会開発、知的支援等の分野で協力事業を実施するものであり、実施決定後に、最終的に外交ルートにより、国際約束を形成し、また、JICAと先方実施機関の間でR/D(Record of Discussions)を作成することとなる。

この「開発パートナー事業」は、国や分野が募集要項と合致していれば、NGOや地方自治体からの発案で事業計画を立案できる、わが国にこれまでなかった新しい協力のスキームであるが、地方自治体や自治体関連の国際化協会が案件を受託するためには、国際協力の経験が多く蓄積されているNGO等と競合しなければならないことから、今後一層国際協力を実施するための体制を強化していく必要があると思われる。

そもそも、自治体間協力の最も重要な意義は、NGO等による直接的に草の根レベルの住民を対象とした国際協力事業とは性格が異なり、双方の地方自治体がパートナーシップに基づき、行政主体としての地方自治体の制度構築や能力向上にかかる協力を行う点にあると考えられる。このため、将来的には、CIDA、FCMによる「パートナーシップ・プログラム」や、USAID、ICMAによる「Resource Cities Program」等をモデルとした、ドナー機関や仲介的役割を担う自治体連合組織と地方自治体の3者が役割を分担しつつ、地方自治体自身の国際協力事業実施のための能力向上が可能となるような協力スキームを導入していくよう、JICAや関係機関は検討していくべきである。

注217 1992年6月に、自衛隊が国際緊急援助活動に参加することが可能となるよう、同法律が一部改正された。

8 - 5 - 2 地方自治体が国際協力事業に参画する際の途上国側における課税問題

フェーズ1報告書でも述べた通り、JICAは国際約束に基づき事業を実施する旨、事業団法で規定されている^{注218}。一般的に、「国際約束」の中には、憲法73条3号にいう狭義の条約^{注219}、憲法73条2号にいう「外交関係の処理」にあたるもの、外務省限りの国際約束^{注220}、の3種類があるとされており、JICA事業においては、事業形態によって、主に または にあたる、口上書、交換公文、青年海外協力隊派遣取極め、技術協力協定等の国際約束が取り交わされている。

このような「国際約束」においては、それぞれの形式によって内容は異なるものの、原則的に、わが国から派遣される専門家やJOCV隊員の特権・免除や供与機材の関税等の免除等、援助受入国の実施機関以外の機関(税関、大蔵省、外務省等)の協力をもって始めて遵守される事項が含まれている。

しかしながら、このような「国際約束」に基づく国際協力事業を実施する際にも、途上国側の関係機関の間での情報交換不足等により、供与機材の引き取りの際に関税を要求されたり、資金協力による現地で施設を建設しているわが国の企業が、役務の一部を現地企業に再委託する際に、付加価値税を課される等の事態がたびたび起きている。

このように、ODAによる国対国の援助に際しても、物品供与や資金協力における課税問題は、いまだに多くの国で発生しており、「国際約束」で担保されない地方自治体主体による国際協力事業においては、課税問題がより深刻になることも予想される^{注221}。

このため、地方自治体が、途上国への国際協力事業に参画する場合には、ODAの枠外で独自に実施する場合も、JICA等と連携してODA事業の一部を実施する場合のいずれにおいても、実施前の案件検討の段階で、各地方自治体自身が相手国側の国内法についても十分に情報収集、検討を行い、免税による協力が可能か否かを確認しておく必要がある。

万一、免税対象とならない場合は、相手国側援助受入機関側の税負担能力や、特別な免税措置を講じてもらえるかなどについても確認したうえで、税金への対応を相手国側受入機関と協議し、協力を進めるかどうかの判断を行うべきである。

さらに、ODA事業へ地方自治体が参画する場合には、様々な「国際約束」を途上国側政府と締結する段階で、事業の共同実施主体である地方自治体への免税規定を含むよう、交渉を行うなどの方策を、将来的に検討していくべきである^{注222}。

注218 国際協力事業団法21条において、技術協力の実施(21条1項1号)、無償の資金供与による協力の実施促進(21条1項1号の2)、青年海外協力隊隊員の派遣(21条1項2号口)、開発協力業務の中の施設等整備事業(21条1項3号八)等については、「条約その他の国際約束に基づく」と規定している。

注219 この場合には内閣の事務として閣議決定を行う他、国会の承認と天皇陛下による批准書の認証が必要な、国会の立法権に制約を課する内容や予算または法律で認められている以上に財政支出義務を負うもの、国家間の基本的な関係を法的規定するような政治的に重要なものを指す。

注220 外務省条約局の伝統的な立場から、閣議決定を行わなくても締結できる例外的な場合の行政取極めとしての国際約束であるとされている。

注221 本調査研究で実施した99年8月のフィリピンへの現地調査においても、NEDAのパコロド事務所やJICAフィリピン事務所等との面談の際、援助受入先が途上国地方自治体側である場合、援助物資を受け入れる際に、税関から高額な課税を義務づけられることがほとんどであり、その税金を払うために途上国の地方自治体側において、特別の予算措置が必要であるとの指摘があった。

注222 現在、開発パートナー事業のための国際約束と(R/D)において、実施機関の免税措置を規定することが検討されており、このような合意文書を結ぶことも選択肢の一つとして検討すべきである。

資料編

資料編 1

主要ドナーにおける自治体間国際協力の事例

- イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン、オーストラリアの例 -

1. イギリス

(1) イングランド^{注1}の地方制度

イングランドにおいて地方自治体は、大別してロンドン地域と地方圏(大都市地域と非大都市地域)に分けられる。ロンドン地域はロンドン市と32のロンドン特別区に分かれる。大都市地域は36の大都市圏ディストリクトに分かれる。非大都市地域は39の県(カウンティ)に区画されており、さらに296の非都市圏ディストリクトにわかれる。さらにその下部機関としてパリッシュがある場合もある。これらの地方自治体のうち、非大都市地域が、イングランドの9割の面積を占め、人口は6割にあたる。

規模範囲については、我が国の村にあたるような小規模の自治体は存在しない。イングランド地方自治の基礎単位のディストリクトで見ると、約100万人の大都市圏ディストリクト(バーミンガム市)が最大であり、約25,000人の非大都市圏ディストリクト(ティーズデイル市)が最小である。

イングランドの地方自治体の事務は、水に関する行政を除いて^{注2}、国との間で明確な分担がある。事務は下記の3種類に分類される。

- 広域にわたり計画的遂行が求められる交通、警察・消防
- 高度の専門知識や特別な施設が必要とされる教育、社会福祉
- その他(住宅行政、環境衛生など)

非大都市ディストリクトでは、県が と を、非都市圏ディストリクトが を所管する。大都市地域とロンドン地域では、 をロンドン特別区と大都市圏ディストリクトが所管するが、 については専管の特別行政機関や合同委員会が設立されている。例えば、ロンドン地域では、ロンドン消防・民間防衛庁やロンドン廃棄物規正庁がある。

イングランド地方自治制度においては、日本のように自治体の首長は存在せず、議会が執行と議決の権限をもつ。

(2) “The Local Government(Overseas Assistance)Act 1993”^{注3}について

イギリスでは1993年に地方自治体(海外援助)法が成立し、地方自治体による海外援助が法的に認められるようになった。この法律は11の条項から成っており、援助活動を実施する権限のほか、環境・運輸・地域大臣による認可、費用の払い戻し、対象となる活動の種類などの条件を規定している。

注1 英国は、正式には「大ブリテン・北アイルランド連合王国」といい、大ブリテンを構成するイングランド、スコットランド、ウェールズ、及び北アイルランドでは、地方自治制度に違いがある。

注2 特別法により設立された9つの地域水政庁が所管する。また電気、ガス、医療などの分野についても自治体の関与は限定的である。

注3 JICA 英国事務所からの入手資料 "Local Government(Overseas Assistance)Act 1993" による。

1) 援助活動を実施する権限

イギリスの地方自治体が、海外で地方自治体の業務に従事する機構に対し、自らの技術と実績のある事項について助言と援助を提供することが許可されている。

2) 対象分野

地方自治体の業務とは、イギリスの地方自治体の業務と匹敵するものと定義している。

3) 支援対象機関

「海外で地方自治体の業務を担っている機構」については、環境・運輸・地域省が示した解釈で、憲法により認可されていない地方公共機関・団体であっても、実質的に地方自治にかかる活動を実施している場合は対象となることとしている。ただし、援助はイギリスを拠点とするコンサルタントを介してはならず、直接海外の機構を対象とすることになっている。

4) 所管の大臣による認可

自治体がこの法律に基づいて海外援助活動を行うにあたっては、下記の3つのいずれかを満たしているうえ、第3条により、環境・運輸・地域大臣の認可を受けるよう義務づけている。

欧州協同体・英国政府・英国政府加盟の多国間機関のいずれかが、資金の全部ないし一部を負担する事業であること。

活動の費用総額(職員の人件費は除外)が、自治体の人口に応じた一定額内であること^{注4}。

援助の提供が、海外の団体との文化、教育またはその他のつながり(姉妹都市提携など)から派生したものであり、援助提供に要する単一会計年度における支出額が、そうしたつながりを維持するのに要した前年度支出の2倍を越えないこと、また、前年度にそうした支出がなかった場合には、現行年度において予定している支出額の2倍を越えないこと。

3) 対象となる活動の種類

第6条により、地方自治体の海外援助活動にまつわる禁止事項を規定しており、補助金や融資、保険や損害補償、株や Loan Capital 等の財政援助は対象外としている。

ただし、所管大臣により明示された解釈では、人道援助を目的に集められた資金を届ける役割を果たすことは禁止されていない。また、援助事業に必要な機材の提供や、自治体で不必要になった機材(Equipments)の提供は、認められている。

4) 対象となるイギリス地方団体

イギリスとウェールズの郡と地区議会、ロンドン市会、Common Council of the City of London、シリ-諸島議会、スコットランドの地域、諸島、地区議会などの行政機関・公共団体とは別に、消防、警察、廃棄物処理の機関、警察・消防・公共輸送のジョイント局、(イングランド南部の)湖沼地方局、国立公園の計画委員会などの機関も対象としている。

注4 例えば、2万5千人以下:2万ポンド、2万5千1人~10万人:4万ポンドなどの基準となっている。また、援助に関連したサービス提供より対価を得た場合、その収入を上記の費用限度を越えた新規援助にあてることが可能となっている。

(3) イギリスの二国間援助

イギリスでは、労働党政権成立後1997年に、海外開発庁(Overseas Development Administration:ODA)が、国際開発省(Department for International Development : DfID)に改編・独立された。

DfIDの活動目的は、貧しい人々の生活の継続的向上を可能とし、貧しい国々における貧困の撲滅に貢献することであり、具体的には、持続可能な生活を推進する政策及び活動、貧しい人々のための教育・保健・機会の拡大及び促進、自然環境及び人間環境の保護及び整備強化を取り上げている。

1) イギリス国際開発省における地方自治体との連携

1997年11月に発表された援助白書「世界の貧困撲滅：21世紀への挑戦(Eliminating World Poverty : A Challenge for the 21st Century)」では、国際協力のパートナーとして地方自治体やNGOの重要性について言及されている。

DfIDが財政支援しているプログラムに“Know How Fund Local Authority Technical Links Scheme”と“The Commonwealth Local Government Good Practice Scheme”の2つがあるが、これらについて簡単に紹介する。

2) Know How Fund Local Authority Technical Links Scheme について^{注5}

この事業は、地方自治体国際事務所(Local Government International Bureau : LGIB)にプログラムの運営が委託されている。LGIBでは、1997-98年度においては、265,000ポンドで8か国15のプロジェクトが実施された。ハンガリーでの高齢者向け在宅サービス、ルーマニアでの小規模ビジネス創出などが行われた。

3) 地方自治体国際事務所(LGIB)

LGIBは、イギリス国内のイングランド及びウェールズ地域の地方自治体が加盟する「地方自治体協会(Local Government Association : LGA)」のために連絡調整の役割を担う機関として1988年に設立された^{注6}。これまで、EUにおけるイギリス自治体のためのロビー活動などを主として行ってきたが、徐々にEU以外の国に対する協力活動を活発化させている。

1990年に、LGIBが地方団体の南北間提携を促進させるため、DfIDから初めて交付金を受けたが、その際、連絡と教育のための予算から交付された^{注7}。

また、LGIBは、EUの分権型協力予算により、アフリカ東南部諸国(ボツワナ、マラウィ、ウガンダ、ナミビア)における「分権化、民主化、持続可能な開発(Decentralization, Democratisation, Sustainable Development)」をめざす3Dプログラムを実施している。これは、イギリス国内の自治体とアフリカ各国の地方自治体及び地方自治体協会が提携し、地域サービス提供プロジェクトや技術協力などを行うものであり、LGIBのほかに、「国際地方自治体連合(International Union of Local Authorities : IULA)」や「国際環境自治体協議会(The International Council for Local Environmental Initiatives : ICLEI)」、さらに、オランダやスウェーデンの自治体などと連携しながら協力を実施している。

注5 LGIB Annural Report 1997-98 p.p.9

注6 「スコットランド地方自治体協議会(Convention of Scottish Local Authorities)」は、1997年1月にLGIBを脱退した。今後、イギリス全体として検討を行う場合はLGIBに協力を行うが、欧州やその他の国際的事項においては独自に活動を行うものとしている。

注7 (財)自治体国際化協会ロンドン事務所(1995). p2.

4) “ The Commonwealth Local Government Good Practice Scheme ”^{注8}

このスキームは、DfID が出資して、Commonwealth Local Government Forum に管理運営が委託されており、他の2つの自治体関連の団体^{注9}も協力している。DfID は、当初2年の事業費として45万ポンド(9,000万円)^{注10}の助成金を提供するが、事業は可能な限り貧困削減を支柱にした開発庁の国別援助方針と合致することを条件としている。

このスキームは、イギリスが旧宗主国であった国々の地方自治体を対象に、南北または南南間の技術協力パートナーシップを育成することを目標に創設された。行政官同士で技術や専門性を持続的に交換し合い、行政サービスが特に貧困層や社会的弱者に、効率よく確実に行き届くようにすることを活動目的としている。

申請は行政官やグループ、協会など様々な単位と規模の関係者が行えるが、地理的に広範囲にわたるよう求めている。具体的な案件の条件として、

- ・ 地域の最貧困層を対象とすること
- ・ 革新的な組織運営や改革の推進
- ・ 民主的な地方自治と市民参加の推進
- ・ 能率のよい管理職や人材の開発
- ・ 財政管理の改善と透明性の確保
- ・ 地域経済、投資の推進
- ・ 持続的発展とローカルアジェンダ21(Local Agenda21)^{注11}の推進
- ・ 男女平等

をあげている。純粋な教育・研修・交流目的の事業は対象外であり、具体的な技術問題への取り組みであることを明記している。

事業の資金は、一件一年につき上限が3万ポンド(300万円)である。事業活動は、主に短期の技術交換派遣である。

補助金に含まれる経費は、航空券、宿泊、諸経費の実費と、事業の機材費(総経費の10%まで)としている。離職期間中の代替要員の人件費は、例外的に支払われることもある。

2. フランスの分権型協力

フランスでは、1992年に法的に地方自治体による国際協力活動が認められたことを受け、国からの助成を基にした事業の他に、姉妹都市提携や病院協力プロジェクトなど、自治体独自の予算による活動も多い。ここでは、法的に認知された地方自治体による国際協力活動のあり方と、フランス国家と自治体との連携による自治体国際協力活動の双方について概観する。

注8 JICA 英国事務所入手の Commonwealth Local Government Forum のパンフレットより。

注9 英連邦内の全地方自治体が所属する。

注10 1ポンド = 200円で計算。1999年2月23日東京市場為替レート。

注11 1992年6月にリオデジャネイロで開催された地球サミットで採択された行動計画。

(1) フランスの地方自治制度概略

共和制を採っているフランス本土では、地方公共団体^{注12}とは、市町村^{注13}、県、州の3層を指し、それぞれ36,551市町村、96県、22州から成っている。

フランスの市町村は、人口50人未満から30万人以上のところまでと、その規模の格差が大きい。また、人口1,000人未満の小規模市町村は全体の8割近くを占め、人口5,000人以上の市町村は全体の5%に満たない(1990年現在)。市町村は、フランス革命以前から存在した自治市や司祭区に由来し、その数は革命期以来とほぼ変わっていない。これらの特徴的な小規模自治行政にとまなう問題に対処するため、行政事務を広域的に共同処理できるシステムが確立されている。コミューン事務組合、広域区、都市共同体、新都市、都市組合などがそれにあたる。コミューンの事務範囲は、都市計画、初等学校の管理などである。

フランスの県は、フランス革命後に一律6,000km²あまりずつに区切って、便宜的に作られた。人口規模的には格差があり、最大で約250万人(北のノール県)、最小で約7万人(南のロゼール県)となっている。各県には、議会とは別に、中央政府に任命された地方長官が配置されており、中央政府との調整をはかる権限を与えられている。県の事務範囲は、農村整備、社会福祉、港湾、中学校の管理などである。

(2) 1992年の法的承認までの背景

フランスでは、1982年の地方分権化法制定以来、地方自治体による国際協力活動が活発になった。この法により地方自治体の権限や財源が拡大され、自治体が国際協力を実施するための実質的な環境が整備された。その後、フランス政府は、地方自治体による国際協力活動の活発化に伴い、国として対応すべく措置を講じていった。(表1-1参照。)

最終的には、地方自治体が国際協力活動を実施することについて、1992年に法的な承認が与えられた。1992年2月6日付けで発行された「地方行政に関する共和国基本法第92-125号第IV章」は、地方自治体が対外的な活動を行う権限を公認した。そのあとに条文が追加され、活動の枠組みが明確にされた。また1982年の地方分権化法の制定以来続いていた適法性に関する議論にも回答を示したことになった。

資料編表1-1 フランスにおける自治体国際活動にかかる中央政府での動き

1983年	外務省事務局長の管轄下「地方自治体対外活動代表」を新設。
1985年	地方公共団体と非政府機関(NGO)を対象とする「プロジェクト給費」
1986年	予算案に、外務省と協力省に割り当てる特別予算枠が設けられた。
1986年	非政府協力の担当部門の中に、地方公共団体の財政援助申し込み受付手を担当する部署を設置。
	協力省の仲介により自治体の連合機関と協定を結ぶ。
1989年	地方分権型協力委員会の設置。
1992年	「地方行政に関する共和国基本法第92-125号第IV章」公布

出典：(財)自治体国際化協会パリ事務所(1995)

注12 地方行政単位として「郡」も存在するが、議会が設置されていない。

注13 日本語で市町村にあたるフランス語はコミューンであり、人口規模による区別はない。

国レベルでの国際協力に対して、地方自治体や公法人・民間団体などが行う地域レベルでの協力を同法律により「分権型協力(Decentralised Co-operation)」と位置づけられた。「分権型協力」の定義は非常に広範であり、主体、対象、協力の内容について解釈の幅を設けている。主体には、地方公共団体のほかに「その他諸団体」が含まれており、法律によって定められている当局や機関も対象となる。また、対象についても開発途上国が重点ではあるが、「外国」は開発途上国に限っていない。協力の内容についても、開発援助や、技術協力とは言及しておらず、それらは協力の一側面にとどまる。

(3) フランスの二国間援助

フランスにおける二国間援助は、1999年1月に発足した新体制の下で新しく首相直属の組織として設立された「国際協力及び開発援助に関する省庁間会議(Inter-ministerial Committee for International Co-operation and Development : The CICID)」で、政策・方針決定などの統括が図られている。CICIDの下で、事業の実施・評価などを行っているのが、外務省(Ministry of Foreign Affairs)と財務・経済省(Ministry of Finance and Economy)である。以前に旧植民地への援助支援を行っていた協力省^{注14}は、外務省に統合され、外相の下に開発援助及び国際協力担当相と位置づけられた。また、経済協力を中心とした企業団体向けの無償及び有償資金協力の実施は、The French Development Agency(AFD)が一元的に執り行っている。

このほか、首相の諮問機関として国際協力高等評議会(The Council for International Co-operation)が設置されており^{注15}、慈善団体関係者から自治体、科学者・学者、労働組合代表など、幅広い人材から構成されており、国際協力や開発援助の方向性について議論したり、政府と民間の援助機関の関係改善を図るなどの役目を担っている。

フランス政府開発援助の重点項目は、経済の自立とグローバル化、行政と民主化の強化、貧困削減、科学的研究の強化、地域間協力の継承、の5つである。なお、フランスの二国間援助の多くはサブサハラ・アフリカに重点が置かれており、1996年で42.21%が当てられた^{注16}。

1) フランス政府開発援助における「分権型協力」

分権型協力は、フランス政府の開発援助において、資金供与スキーム(ファンディング・インストルメント)の一つである共同出資(co-financing)として位置づけられており、ODAに計上されている。なお、フランスODA予算の内訳は、1997年推計で二国間援助が76%、技術協力が27%、多国間援助が24%、債務帳消が17%などとなっており、さらに二国間援助においては、1996年の統計で^{注17}、43.8%が技術・文化協力で、38.33%が経済・財政支援に、18.19%が有償・無償資金協力で割り当てられた。

「分権型協力」の対象地域としては、西アフリカが最も多く、なかでも、マリ、セネガル、ブルキナ・ファソの三国が、それぞれ14%、11%、9%を占めている。

注14 現在は、Ministry of Co-operation and the French Speaking Community という名称になった。

注15 1999年11月に発足し、60名あまりの関係者からなり、6つの小委員会が設置されている。2000年3月にフランスODA改革への提言などをまとめた報告書を発表した。

注16 French Official Development Assistance Key Statistic 1998
www.france.diplomatie.fr/cooperation/developpe/publique/index.gb.html

注17 French Official Development Assistance Key Statistic 1998
www.france.diplomatie.fr/cooperation/developpe/publique/index.gb.html

2) 「分権型協力」の実績

「分権型協力」に関する外務省の実績^{注18}は、1997年に約5,000万フラン(10億7,500万円^{注19})となり、350の「分権型協力」プロジェクトに助成された。

また、その他地方自治体独自の支出やEUなどからの助成を合わせると、フランス国全体での1997年における「分権型協力」総額は、約2億フラン(43億円)となる。1992年以降の累計では約12億フラン(258億円)となった。

なお、この「分権型協力」には、フランス国内の約1,500の自治体(州、県、郡、市町村など)が参加している。

1998年における「分権型協力」実績は、現在のところ^{注20}、外務省から約6,000万フラン(12億9,000万円)、地方自治体支出が200万フラン(4,300万円)であり、EUなどからの助成をあわせると総額約4.5億フラン(96億7,500万円)となり、前年に比べて既に2倍強となっている。

3) 案件採択の審査基準とその方法

外務省は以下のような審査基準を運用している。

パートナーの参加が効果的であること、契約関係を結ぶことが望ましい。

二国間協力プログラムとの一貫性、援助受入国の地域開発や国家開発の目標に対応し、フランスの協力政策の指針に合致する案件を優先する。

(*対象外：人道目的の事業、事業の発掘や形成のための調査、物資の輸送)

案件の審査とともに助成プログラムの配分の決定を専任する運営委員会(Commission Cooperation Development)が設置されている。運営委員会は、制度整備課長が委員長を努め、省内のあらゆる技術部局からの委員によって成っており、年間4回会議を開催する。この委員会の決定は、さらに、省内の管轄部局などの承認を得る必要がある。

4) プログラムの対象になる団体など

単一または複数のフランスの地方自治体または地方自治体の集合体である公法人が対象となる。具体的に、市町村、県、州、事務組合、広域市町村区、都市共同体などである。地方自治体が申請者であり、資金の受け取り人でなければならないが、事業の実施者や共同実施者には、地方自治体以外の機関もなりえる。

5) 利点と課題

DACレポートによると^{注21}、1982-1992年までの分権型協力を評価した報告書(1994年)の中でフランス協力省は、利点と課題などとして以下のような点を指摘している。

まず、利点としては、

- ・ 援助側に commitment がみられる
- ・ 国家間の関係を補完する
- ・ 少額の資金でまかなえる

注18 JICA フランス事務所作成の資料による。

注19 本文中のレートは、1フラン = 21.5円で換算している。(1998年12月7日東京市場レート)

注20 1998年12月現在

注21 DAC(1997)P.39.

- ・民主化やフランス国民の外部社会への関心の高揚
- ・自治体間の関係強化などの意義深い結果がみられる、
としている。

一方、課題として、

- ・パートナーの組織の脆弱性
- ・実施機関創設にからむ法的な制限
- ・事業の管理監督、

があげられている。

さらに、今後の課題として、

- ・目的とタイムテーブルの設定、
- ・分権化協力一般の目標と戦略についての情報収集
- ・分権化協力事業の管理
- ・技術的支援のために国の援助協力ミッションを有効活用すること
- ・国別の援助活動の調整
- ・二国間または多国間の分権化協力資金のリンケージ、

を提起している。

3. ドイツ

(1) ドイツの開発援助体制

ドイツにおいては、連邦経済協力・開発省(BMZ)が全ODAの約7割の予算を有し、二国間の技術協力、資金協力及び国際金融機関の分担金・拠出金の支出を担当している。この他、外務省が国連機関の分担金や人道援助予算などを、農業省・経済省などの10省庁が独自のODA予算を有している。

実施機関としては、1975年に設立された国営ドイツ技術協力株式会社(GTZ)が主に技術協力を、復興金融公庫(KfW)が資金協力を担当している。GTZ、KfW共に、BMZから貸付や技術協力に関する委託契約を受け、事業を実施する仕組みとなっている。

このほか、海外への開発援助要員(ボランティア)派遣を行うドイツ開発サービス株式会社(DED)、ドイツ国内での研修員や留学生の受入を行うドイツ国際開発財団(DSE)、カール・デュイスベルグ協会(CDG)、ドイツ学術交流サービス(DAAD)があり、それぞれBMZから事業を受託している。

1) BMZの予算の推移

BMZの予算は、二国間経済協力(約60-70%)と国際機関(EU、国際金融機関など)を通じた多国間協力に分かれるほか、分野横断的テーマ(貧困緩和、環境・資源保全、ジェンダー)についてのプロジェクト(主に調査)に支出されている。技術協力予算に占めるGTZの割合は、41-46%で推移している。BMZ及びGTZ予算の地域的配分は以下の通りである。

- ・ BMZ 予算：中近東・マグレブ(12%)、サブサハラ・アフリカ(40%)、ラテン・アメリカ(13%)、中・東欧・旧ソ連(5%)、アジア・大洋州(30%)
- ・ GTZ 予算：アフリカ(中近東含む)(35%)、ラテン・アメリカ(13%)、中・東欧・旧ソ連(12%)、アジア・大洋州(24%)、区分不能(地域横断)(16%)

2) GTZの近年の重点分野

貧困対策、環境・資源保全、婦人の地位向上・ジェンダー、自助努力支援、難民救済、戦後復旧・復興、金融システム改革、国営企業民営化支援、ドイツ企業の海外進出支援など、となっている。

3) 人的支援の現状と問題点

従来の伝統的な重点分野から、上記2)のような分野に協力の範囲が拡大するに従い、これまでGTZが確保してきた人材では対応が難しくなり、ドイツ国内の大学・研究機関・コンサルタント企業にとどまらず、ヨーロッパ各国からの人材供給を視野に入れた人材確保体制づくりが進められている。このため、これまでの専門家公募制度と共に、従来から導入されている入札によるコンサルタント企業へのプロジェクト委託に加え、公募では確保できない人材の民間企業からの一時的なGTZへの人材供給が試みられている。

(2) 二国間援助における地方自治体の国際協力活動

1) GTZとの連携

GTZは、上記1)の通り独自の予算を持たず、技術協力の実施をBMZなどから委託される立場であるため、地方自治体との連携という点では、州政府が途上国への協力事業を行う場合に、GTZに実施を委託するという形をとっている。

また、GTZが地方自治体の地方公務員を専門家として海外に派遣する場合は、GTZと自治体が派遣契約を結び、自治体職員はGTZの海外勤務社員として派遣され、自治体の職場は無給休職となる^{注22}。なお、1996年のGTZ派遣専門家約1,800人強のうち、地方公務員は約145名であった。

2) 地方自治体独自の協力

ドイツODAの約7%が、主に大学での奨学金という形で各州の文化・教育省の予算から拠出されている。各州が行う途上国への協力に関しては、特に法的な根拠や規制などはないが、連邦政府からの資金援助は許されていない。

(3) ドイツの自治体による主要協力プロジェクト

- ・ GTZとバーデン・ヴュルテンベルグ州によるインドネシア国バンドン教員養成所設立プロジェクト
- ・ GTZとサクソン州によるカザフスタン国農業技術・経済改善プロジェクト
- ・ ラインラント・プファルツ州によるルワンダ国への支援

注22 休職期間は原則として5年が限度であり、派遣終了後は元の職場に復帰する。

4. スウェーデン

(1) スウェーデンの開発援助機関

スウェーデンにおける開発援助は、1995年7月に関係機関が統合され発足した、「スウェーデン国際開発協力庁(Swedish International Development Cooperation Agency : Sida)」が担っている。スウェーデンの開発援助は、貧困者の生活向上を目標に、スウェーデン議会が決定した、経済開発、経済・社会的平等、経済・政治的自立、民主化、環境保護、ジェンダーの6つの重点課題を中心に取り組んでおり、中央・東ヨーロッパが主要な協力の対象地域である。組織的には、地域別の部署と並んで、セクター別(民主化・社会開発、インフラ・経済開発、環境・自然資源、NGO協力及び災害復旧)の部署も設置されている。

Sidaは、企業、団体、大学、政府系機関などスウェーデン国内におよそ1,500あまりのパートナーと協力関係にあり、それらのパートナーは、スウェーデンの開発援助を成功に導くために必要不可欠なノウハウなどを有しているという認識に立っている^{注23}。

(2) 自治体間提携事業

Sida出資の下、自治体間提携事業(municipal twinning projects)が、Swedish Association of Local Authoritiesに委託されて実施されている。例えば、1997年-1998年にかけて、ボスニア・ヘルツェゴヴィナとスウェーデンの自治体の間で11の提携事業が開始された。(予算はSEK80万^{注24}が2件、SEK30~40万が9件)このほかに、Sida西バルカン地域部では、同じような形態の事業を以下のような国で展開している^{注25}。

エストニア	24	ラトビア	31	リトアニア	28
ロシア	8	ウクライナ	2	ルーマニア	3

(3) スウェーデンと南アフリカ都市間パートナーシップ

地方の民主化と行政に関する知識の移転を図ることを目的に、1999年から始められ、1999年11月現在3つのパートナーシップ事業が進められている。Sidaは都市間パートナーシップを推進することにより、個別事業でのSidaの役割を減少させ、長期的にはSidaの都市開発プログラムを代替するものに発展させることをめざしている^{注26}。3つの事業の概要は表1-2の通りである。

注23 Sida ホームページより(<http://www.sida.se>)

注24 1クローネ = ¥12で換算すると、約960万円

注25 JICA 英国事務所が入手した1998年12月2日づけ Sida Department for Western Balkans の情報による。

注26 Sida ホームページより

資料編表1 - 2 スウェーデン国際開発協力庁の支援による自治体間協力の例

提携都市	Kimberley to Falun/Borlange	Port Shepstone to Oskarshamn	Port Elizabeth to Gothenburg
事業期間	1999 - 2001 年	-	1999 - 2002 年
Sida の出資額	SEK450 万	SEK5 万(initial cost)	SEK800 万
事業内容	Sida がキンバリー市に対し行っていた都市開発事業を継承し、都市行政全般にわたる内容を対象とする。	スウェーデン Oskarchamn 市にある南アフリカ支援の市民団体(OSAK)が行っていた事業を拡大し、環境・社会問題及び IT 産業と行政運営を行う。	スウェーデン・南アフリカパートナーシップウィーク(Sweden South Africa Partnership Week)で協力関係が始まったのを機に、経済発展協力を重点的に取り組んでいる。

出典：Sida ホームページ

5. オーストラリア^{注27}

(1) オーストラリア開発援助庁と自治体連携

オーストラリアにおける政府開発援助は、「オーストラリア開発援助庁(Australian Agency for International Development : AusAID)」が担っている。オーストラリア開発援助庁は1974年に設立され、現在は外務貿易省の開発協力大臣によって所管されている。予算は外務貿易省に一括して計上されるが、援助政策の策定はAusAIDが行っている。AusAIDの重要課題の一つに民主化があり、行政管理、法律制度整備、選挙システム、非政府セクター組織支援などにおけるキャパシティー・ビルディングを行っている。なお、技術協力の実施において、AusAIDは関係省庁に委託することがある。

AusAIDは、国際協力事業のあらゆる段階でコントラクティング・アウト方式を徹底しており、その結果、地方自治体(州政府)も、民間企業と同様に公募プロジェクトに応札して受託する方法を取っている。州政府が単独で応札するほかに、州政府と民間の共同出資によるコンサルタント企業に、州政府職員がプロジェクトの一員として参加している場合も多い。豪州国内から利用可能な人材を有効活用することが、援助の効率及び効果の向上をもたらすという観点から、AusAIDのプロジェクトに応札することは、官民学を問わず可能である。

また、州政府や連邦政府他省庁などの公的部門からの参加を推進しているプログラムはあるが^{注28}、特に地方自治体に焦点をあてたプログラムはない。

注27 ここでの情報は、JICA オーストラリア事務所からの報告を基にしている。

注28 Asia Pacific Economic Cooperation(APEC)Support Program, Australia-Indonesia Government Sector Linkages Program(GSLP)

資料編表1 - 3 オーストラリア州政府受託プロジェクトリスト

受託機関	事業タイトル	受け入れ国	予算 (オーストラリアドル)	開始日時	終了日時
NSW Dep. of Agriculture & Fisheries	Eastern Islands Veterinary Services Project Phase 2	インドネシア	6,392,960	1995/10/01	1998/9/30
NSW Dep. of Health	AIDS Ambulatory Care Project	タイ	2,693,390	1996/12/20	2000/3/31
NT Dept. of Asian Relations, Trade & Industry	Mathematics Curriculum Adviser	キリバツ	96,851	1997/1/2	1998/1/2
WA Dept. of Land Administration	Land Titling and Cadastral Mapping Project: Stage 1 Implementation	スリランカ	471,944	1998/1/12	1999/1/30
NT Dept. of Asian Relations, Trade & Industry	Workshop on Electric Fuel Injection	キリバツ	16,640	1997/11/10	1997/12/21
NT Power & Water Authority	Middle East Water Data Banks Project: Feasibility/ Design Study	パレスチナ自治区	74,248	1996/8/26	1997/7/31

注)NSW : ニューサウスウェールズ州、NT : ノーザンテリトリー、WA : 西オーストラリア州
出所 : AusAID (1998).

資料編 2

「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」

各都道府県国際交流主管部長

殿

各指定都市国際交流主管局長

自治国 第5号

平成7年4月13日

自治大臣官房国際室長

自治体国際協力推進大綱に関する指針について

平成元年度以降、各都道府県及び指定都市においては、「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について(平成元年2月14日付け自治画第17号)」を踏まえ、地域国際交流推進大綱が策定された。

その後、地域の国際交流施策が総合的かつ計画的に推進され、海外移住者との交流、海外地域との姉妹交流、外国青年招致事業(JETプログラム)等を中心に地方公共団体の国際交流・協力施策は休息に充実してきた。

近年では、従来からの国際交流の実績を背景としつつ、互いの地域の発展のために地域レベルで協力し合うことが望ましいと考えられるようになってきており、「国際交流から国際協力へ」という新たな潮流が起き始めている

国際的にも、「国際地方自治体連合(IULA)」、「都市連合(UTO)」、「カナダ都市連盟(FCM)」、「イギリス国際地方自治協会(LGIB)」など、地方公共団体の国際関係組織が活発な国際協力活動を展開しており、地方公共団体レベルの国際協力が高い評価を受けている。

こうした中で、地域の総合経営主体として、地域の住民、NGO、経済団体・企業及びボランティア等の参加を得ながら、優秀な人材とノウハウを活用できる地方公共団体を中心とする国際協力の取り組みが重要となってきた。

また、平成7年4月、地方公共団体による国際交流と国際協力を一体的かつ総合的に支援することを目的として、財団法人自治体国際化協会(CLAIR)内に自治体国際協力センターが設置された。

このような状況を踏まえ、各都道府県及び指定都市においては、国際協力に関する明確な理念と方針を想定した大綱(以下、「自治体国際協力推進大綱」という。)に基づき、計画的かつ総合的に施策を推進する必要がある。

については、貴団体におかれても、地域の実情と特性を踏まえ、別紙の「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」を参考としつつ、自治体国際協力推進大綱を策定するようお願いする。

なお、貴団体が策定した自治体国際協力推進大綱に関しては、当省に3部送付されたい。

(別紙)

自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針

大綱策定にあたっての総括的な留意事項について

以下のような留意事項を参考としつつ、地域の実情と特性を踏まえ、自治体国際協力推進大綱(以下、「大綱」という。)を策定することが求められる。

1 各都道府県及び指定都市においては、「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について(平成元年2月14日付け自治画第17号)」により策定をお願いした「地域国際交流推進大綱」を受け、国際協力に関する明確で具体的な計画として大綱を策定することが求められる。

なお、各都道府県及び指定都市において、本指針の趣旨に照らして適切な既存の計画がある場合、または、既存の計画に新たな内容を追加・補充するなどして大綱に適した内容とした場合においては、それを大綱として位置付けることもできる。

2 大綱を策定する意義は、地域・コミュニティ・レベルの国際協力施策の計画的かつ総合的な推進に資すること及びその趣旨を地域住民に周知することによって国際協力に関する啓発効果が期待できることにあると考えられるので、このことを踏まえて大綱を策定することが求められる。

また、そのためにも大綱はできる限り具体性を持ったものとするのが望ましい。

3 大綱の策定にあたっては、区域内の市町村並びに地域国際化協会及び民間国際交流・協力団体との調整等を図るとともに、地域住民の意向を踏まえつつ、地域の実情と特性の応じた記述とすることが求められる。

4 「地域の国際化推進状況に関する調査について(平成6年10月21日付け自治国第120号)」等の調査結果を活用し、できる限り正確な現状把握に努めることが望ましい。

5 大綱の目標期間を5年間程度とするなど、取り組みの継続的な推進を図ることが期待される。

6 大綱は原則として平成7年度中に策定することが望ましい。なお、大綱策定経費については、平成7年度に所要の地方交付税設置を講じることとされている。

7 大綱は策定後速やかに公表し、地域住民及び関係団体に周知を図ることが望ましい。

8 大綱の実施にあたっては、年次別の実施計画を策定し、その進捗状況を取りまとめるなど、円滑な推進を図ることが求められる。

なお、今後、自治省は大綱に盛り込まれた施策を中心に必要な支援措置を講じるものである。

大綱の内容等について

各都道府県及び指定都市においては、以下に掲げる内容を参考としつつ、大綱を策定し、地域の実情と特性を踏まえ、国際協力を計画的かつ総合的に推進する必要がある。

1 国際協力の意義と理念

地方公共団体による国際協力の理念を例示すれば次のようなものがあるが、大綱においては、各地域における国際交流・協力の経緯及び現状を整理し、国際協力の意義・範囲、各地域の国際協力における課題及び将来の方向を含め、国際協力の意義と理念を明確にする。

(1) 共生の精神

現在、世界は環境、福祉、産業、教育、消防・防災に係る問題等に直面しているが、これらの問題については地域レベルの問題として共通の問題意識と目標を分かち合える場合が少なくない。

今日のように密接に関連し合い、相互依存が深化した国際社会においては、常日頃から、住民福祉の向上のために諸施策を講じている自治体同士が国際的に協力し合うことが互いの地域の発展と住民福祉の向上にとって極めて重要である。

(2) 対等なパートナーシップ

地方公共団体は従来から姉妹交流等を通じて海外の地方公共団体との間に幅広い相互理解に基づく対等なパートナーシップを築いてきている。こうした地方公共団体の国際交流のあり方を踏まえ、対等なパートナーシップに基づいて国際協力を推進する。

(3) 多様なチャンネルによる世界平和への貢献

国際関係は伝統的に国家と国家の関係を主体としてきた。しかし、今日、各国において民主化が進むとともに、人の行き来が盛んになるに従い、地方公共団体や地域住民も国際関係の基底をなすものとして重要な位置を占めるようになってきた。

我が国の地方公共団体は、各地域において創意と工夫を凝らしながら様々な地域振興施策を展開しているところであるが、国際社会にあってもそれぞれが多様な協力活動を展開し、数多くの海外との絆を作ることができる。

したがって、自治体国際協力は地域レベルの多様なチャンネルを通じた国際協力を推進するものであり、それによってより柔軟で広範な国際関係を構築し、世界平和に大きく貢献するものである。

(4) 人道的配慮

世界には、政治・経済体制の未整備、天災、紛争等のため、難民が生じたり、飢餓や貧困に苦しんでいる地域も少なくない。

地方公共団体は住民の生活に密着した行政主体として、そうした地域に対して生活環境の改善を図るなど、人道的な観点から協力することも重要である。

(5) 地域活性化等の効果

地域のアイデンティティの確立及び地域活性化

異なる背景を持つ地域との触れ合いを通じて自らの地域のアイデンティティを確立し、地域の活性化が図られる。

異文化との触れ合いを通じた文化・生活の深まり

国際協力の場を通じ、異なる言語、生活、習慣、文化等を持つ人々と出会うことにより、相手地域

の文化を学ぶことができ、地域の文化、生活等をより豊かなものとするにつながる。

住民の国際意識及びボランティア精神の涵養

地域住民に密着した地方公共団体による国際協力活動を通じて、住民の国際意識及びボランティア精神が涵養される。

職員の人材育成

地方公共団体の職員が国際協力活動を通じ、より広い視野と国際感覚を身につけることにより、国際的な活動のみならず、行政全般における水準の向上が図られる。

姉妹提携の内容の深化

地方公共団体は姉妹提携を推進することを通じて、相手地域ニーズを的確に把握し、きめ細やかな国際協力を行うことができるものであり、それによって姉妹提携関係を友好親善を目的とする交流関係から、共通の目的を持ち、相互に協力する関係へと内容的に深めることが期待できる。

2 国際協力の基本原則

地方公共団体による国際協力の基本原則を例示すれば次のようなものがあるが、大綱においては、従来から築かれてきた海外との交流・信頼関係並びに国際協力の経緯及び現状を記述するとともに、地域の特性、住民の理解、相手地域の実情・ニーズ等を踏まえ、国際協力に関する基本原則を明確にする。

(1) 地域の特性を活かした多様な協力の実現

わが国の地方公共団体は、人口、産業、地理、気候、歴史、文化、住民ニーズ等の相違により、それぞれが独自の個性を有しており、自らの創意と工夫の基づいて地域の事情に即した施策を展開し、ノウハウを蓄積してきている。

各地方公共団体が自らの特性を活かした国際協力を展開することで、個々の地域としては、あくまで個性的な協力活動を行いながら、わが国総体としてみれば極めて多様な国際協力を推進することができる。

(2) 対等なパートナーシップに基づく住民参加型の国際協力活動の展開

地方公共団体は住民に身近な行政主体として、地域の住民、NGO(Non-Governmental Organization)、経済団体・企業及びボランティア(シルバー・ボランティア、地方公務員OBを含む)等と連携し、国レベルの国際協力に比べ、より多くの人々が参加する地域/コミュニティ・レベルの国際協力活動を展開するように努め、相手地域との幅広い相互理解と対等なパートナーシップに基づく国際協力を推進する。

(3) 相手地域のニーズに合った、きめ細やかな強力な推進

わが国の地方公共団体は、海外の地方公共団体との姉妹提携や外国青年招致事業(JETプログラム)等によって、独自の海外との絆を持っているところも少なくない。さらに、地域の住民や民間国際交流団体による交流も相当進んできている。

こうした海外との絆を活かしながら、相手地域の実状及び地域レベルのニーズを的確に把握し、相

手地域の持続的発展に役立つよう、きめ細やかな協力を推進する。

3 国際協力に関する具体的な項目

国際協力に関する具体的方針に係る項目については次のようなものがあるが、大綱においては、国際交流・協力の経緯及び現状、国際協力の意義・理念及び基本原則、地域の特性、地域の人材・ノウハウ、地域の住民等の意向、従来からの地域レベルの相互の交流・信頼関係、相手地域の実情・ニーズ等を踏まえ、対象地域、協力形態、対象分野、推進体制の整備等を含め、現状及び将来の方向について、できる限り具体的に記述する。

(1) 対象地域

各地方公共団体の国際協力は、地域レベルの相互の交流と信頼に基づきつつ、地域の実情や住民の意識に応じ、当該地域の特性を活かして行われる協力である。したがって、地域の選定は極めて重要であるので、対象地域の選定に関する基本的な方針を整理する必要がある。

例えば、国による開発援助とは異なり、先進地域と開発途上地域の別なく広く対象とし得るものであり、都市問題について先進地域と協力し合うこともできる。また、姉妹提携先を重視する、あるいは移民の多い地域を重視する、或いは地理的な近接性を重視するなど、様々な基準が考えられるし、当該団体が優れたノウハウを有する分野においては、協力を望む地域であれば、特に予め地域を限定しないという考え方もあり得る。

また、地方公共団体による、相手地域のニーズに即した、きめ細やかな協力は相手地域にとって大きな効果を持ち得るものであり、相手地域に対する協力は安定的かつ効果的なものである必要がある。

以上のことを踏まえ、大綱においては相手地域の持続的発展に留意し、対象地域に対する基本的な考え方について記述する。

(2) 協力形態

地方公共団体による国際協力の形態について例示すれば以下のようなものがあるが、大綱においては、各地域の特性、地域住民の理解、国と地方の適切な役割分担、各団体の財政事情、実施による効果等を踏まえ、協力形態別に対象事業の現状及び将来の方向について記述する。

ア) 人づくりに対する協力

人づくりに対する協力は、人と人との直接の交流に基づいて技術・ノウハウを相手に伝えるものであり、地域の人材とノウハウを活用し、また、従来からの国際交流の実績を更に発展させるものとして自治体国際協用に適した協力の方法である。

そこで、各地方公共団体が多くの人材・ノウハウを有している分野において、海外からの研修生の受入れ、海外への専門家の派遣、留学生受入れ等を通じ、その国や地域の中核を担うべき人材を育成するため、人づくりに対する協力を推進することが望まれる。

イ) 国際会議

共通の問題を抱える地域が国際会議の場で情報を交換し、解決方法を議論することは、地域の人材とノウハウを活用するものであり、自治体国際協用に適した協力形態である。

ウ) 共同研究

地域レベルでの共同研究は、共通の問題を抱える地域がその人材とノウハウを活用し、共同して解決方法を研究するものであり、自治体国際協力に適した協力形態である。

エ) 青年海外協力隊への参加

地方公共団体職員を含む地域の青年が青年海外協力隊に参加することは、わが国の国際協力の推進にとって重要であるとともに、国際協力専門家を養成するためにも有益である。

オ) 国際緊急援助隊への参加

消防等が参加する国際緊急援助隊の活動は海外の被災地等に対する人道的援助として重要である。

カ) 資金協力及び物資協力

資金協力及び物資協力に関しては、国においては積極的に行われているところであるが、地方公共団体が資金協力や物資協力を行うことについては国と地方の適切な役割分担という観点からは一定の限界があるものと考えられる。そうしたことを考慮の上、各地域の特性、住民の理解、各団体の財政事情、実施による効果等を十分に踏まえ、例えば小規模な物資協力等を行うことも考えられる。

キ) その他

以上の各協力形態を組み合わせたり、他の適当な協力形態を活用して、より効果的な国際協力を実施することも考えられる。

(3) 対象分野

地方公共団体を中心とする地域社会は、まちづくり、環境・公害防止、上下水道、保健衛生、社会福祉、農林水産業、工業及び消防・防災並びに行政、選挙、税財政等にわたる地方自治制度の運用等の各分野において多くの人材とノウハウを有している。

以上を踏まえ、大綱においては、各地域の特色及び個性並びに相手地域の実情・ニーズを考慮の上、対象分野、重点分野、分野別の協力方針等に関する現状及び将来の方向を明確にする。

(4) 推進体制の整備

大綱の円滑な推進

大綱を推進するにあたっては、国、地域国際化協会、関係市町村、住民、NGO、経済団体・企業、ボランティア等との適切な役割分担に配慮しつつ、自らの役割と責任を明確にすることが求められる。

また、大綱の内容及び地域の実情を踏まえ、年次別の実施計画を策定し、その進捗状況を取りまとめるなど、円滑な推進を図ることが必要である。

以上を踏まえ、大綱においては、従来の国際交流推進体制との整合性並びに国、地域国際化協会、関係市町村、住民、NGO、経済団体・企業及びボランティア等との適切な役割分担を考慮の上、自らの役割と責任、その他大綱の円滑な推進に関する配慮事項について記述する。

地方公共団体における推進体制の整備

最近、国内外において、国際協力における住民、NGO等の民間レベルの役割の重要性が認識される

ようになってきており、地方公共団体は住民に身近な行政主体として住民参加型の国際協力を行うことが求められる。

各都道府県及び指定都市における「地域国際化協会」は、地域の国際交流活動の中心として主体的かつ創造的な活動を行うとともに、地方公共団体と住民、NGO等との結節点として連絡帳性を行っている。

こうした実績を踏まえ、地方公共団体は「地域国際化協会」を通じて、地域の住民、NGO等の国際協力活動への参加を一層促進する必要がある。

また、「地域国際化協会」が、国際協力のために活動する様々なNGO等のネットワークを構築し、必要に応じて地域レベルの国際協力活動をコーディネートすることも求められる。

以上を踏まえ、大綱においては地域国際化協会の国際交流・協力活動の現状、NGO等との連携、今後期待される役割と活動、地域国際化協会に対する支援方策等について記述する。

市町村における国際協力との連携

都道府県、政令指定都市だけでなく、一般市町村においても多くの特色ある国際協力の取組みがなされている。

また、市町村には消防、上水道、下水道、社会福祉、廃棄物処理、教育等の分野において都道府県にはない技術ノウハウの蓄積がある。

したがって、都道府県においては、関係市町村の国際協力の推進に対して十分な配慮を行うとともに、必要な場合には互いに連携して国際協力に取り組むことが求められる。

以上を踏まえ、都道府県は大綱において関係市町村の国際交流・協力活動の実績、特色及び技術・ノウハウ、国際協力に関する意向、今後期待される役割と活動、今後の市町村に対する支援方策等について記述する。

住民の国際理解の増進

地方公共団体は住民が自らの地域と世界とのつながりを視野に入れ、国際協力に対する理解を深められるような機会を提供するよう努めることが求められる。例えば、講演・講座の開催、広報・イベントの実施、標語の活用、高校生等の外国留学の支援等の方法が考えられる。

以上を踏まえ、大綱においては国際化の進捗状況、住民理解の状況等を考慮の上、住民に対する国際理解教育、広報等について記述する。

国際協力専門家の養成及び人材ネットワークの形成

国際協力を行うにあたっては、コミュニケーションの方法、相手地域に適した技術・ノウハウ等が不可欠であるので、研修の機会を充実し、国際協力に必要な語学、異文化理解の基本的素養、技術・ノウハウ等を備えた国際協力専門家の養成に努める必要がある。また、公立大学等と連携して国際協力に関する研究・教育を充実することも考えられる。

さらに、国際協力プログラムに活用できる国際協力専門家のネットワークを形成し、人材の安定的な確保を図ることも必要である。

現在、自治大学校においては自治体レベルの国際交流・協力をスタッフ養成の面から支援するために「国際交流専門課程」を設け、地方公共団体職員に対する研修を実施しており、また、全国市町村国際文化研修所(JIAM)においては地方公共団体職員の国際協力に関する実務能力の向上を図るため、「国際協力研修コース」を開設するなど研修の充実を図っている。

以上を踏まえ、大綱においては、地方公共団体職員に対する研修、民間レベルの専門家育成等の現状、研修機関の活用等に関する現状及び将来の方向について記述する。

他の地方公共団体との連携

各地方公共団体には、財政、人材・組織、技術・ノウハウ、研修施設等の点で異なる事情があり、より効果的な国際協力を推進するためには、それぞれが得意とするところを持ち寄り、負担を分散しながら、共同して国際協力を行うことが望ましい場合が多い。また、海外の同一地域に対して、複数の地方公共団体が同様の協力を整合性なく行うよりは、互いに一致協力して行うことが適当である。

そこで、必要に応じて各地方公共団体がよく連携・調整を図りながら、地方による共同プロジェクトとしての国際協力活動を推進することが望ましい。

以上を踏まえ、大綱においては各地域の実情、相手地域の実情・ニーズ等を考慮の上、他の地方公共団体との連携に関する考え方について記述する。

自治体国際協力センターの活用

平成7年4月、地方公共団体による国際交流と国際協力を一体的かつ総合的に支援することを目的として、財団法人自治体国際化協会(CLAIR)内に自治体国際協力センターが設置された。同センターにおいては、姉妹交流ライブラリー、自治体国際協力人材バンク及び国際交流・協力に関する情報センターの設置、地方共同プロジェクトのコーディネート・支援、自治体国際協力モデル・プロジェクトの企画及び実施、海外ネットワークの形成等が推進されることとなる。

以上を踏まえ、大綱においては、自治体国際協力センター(海外事務所を含む)の有効な活用について記述する。

海外の地方公共団体との国際的ネットワークの形成

多地域間の姉妹提携の推進を含む幅広い姉妹提携の積極的な展開及び外国の地方公共団体との間の職員の受入・派遣の推進を図り、そうした地域レベルの交流と相互理解を通じて、海外の地方公共団体との国際的ネットワークを形成することが望ましい。

以上を踏まえ、大綱においては各地域の実情等を考慮の上、海外の地方公共団体との国際的ネットワークの形成について記述する。

国等との適切な連携

自治体国際協力の推進にあたっては、地方公共団体の自主性及び主体性を基本としつつ、必要に応じて国、在外公館、国際協力事業団、国際機関等と適切な連携を図ることが考えられる。

以上を踏まえ、大綱においては、地方公共団体の自主性及び主体性、地域住民の意向、地域の特性等に十分考慮した上で記述する。

(5) 国際協力の実施にあたっての条件の整備と適切な配慮

国際協力に関する情報収集及び連絡調整

相手地域の事情及び必要とする知識、技術・ノウハウ等を的確に把握するとともに、相手地域との十分な連絡調整を図ることが効果的な国際協力の推進にとって重要である。そのための具体的方策として、例えば、海外の諸機関との連携、地方公共団体相互連絡体制の強化、海外の日系人組織等との

連携並びに国、自治体国際化協会及びNGO等の情報の活用等の具体的方策が考えられる。

以上を踏まえ、大綱においては、情報収集及び連絡調整の現状及び将来の方向について記述する。

相手の地域社会に及ぼす影響に対する配慮

自治体国際協力においては、国による開発援助のように大規模な資金協力や物資協力はまれであるが、まちづくり等において貴重な人材・ノウハウを有する地方公共団体が相手地域のニーズに応じて行う、きめ細やかな協力は、相手地域にとって大きな効果を持ち得るものである。

また、開発を促進する場合などには、相手地域の文化、生活習慣、自然環境等に好ましくない影響をもたらすおそれもある。

以上を踏まえ、大綱においては、相手地域の実績及びその持続的発展に留意しつつ、相手の地域社会に及ぼす影響に対する配慮について記述する。

国際協力プロジェクトの十分な事後評価の実施

各地方公共団体が行う国際協力プロジェクトについては、事業効果、その後の進捗状況、種々の影響等に関する十分な事後評価を行い、自治体国際協力の適切な推進を図る必要がある。

以上を踏まえ、大綱においては、十分な事後評価の確保について記述する。

海外への派遣者の安全及び適切な身分取扱いに対する配慮

海外への派遣者の安全の確保に関しては事前によく関連情報の収集を行うとともに、国際協力のために海外に地方公務員を派遣するにあたっては、適切な身分取扱いの確保に努めるなど、十分な配慮を行う必要がある。

以上を踏まえ、大綱において、海外への派遣者の安全及び適切な身分取扱いに対する配慮について記述する。

国際情勢等に対する配慮

地方公共団体が国際協力を推進するにあたっては、常日ごろから、国際情勢、国際的な慣行・ルール、国の政策等に関する幅広い理解を持つ必要があることを踏まえ、大綱においては、これら国際情勢等に対する配慮について記述する。

資料編 3

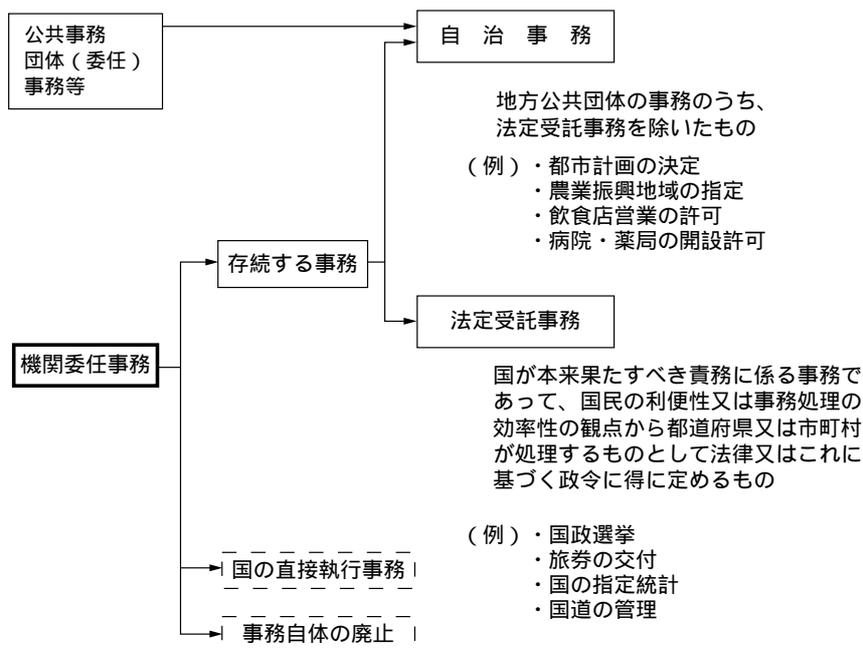
地方分権推進計画の概要

(自治省ホームページよりの抜粋)

機関委任事務制度の廃止

1. 国と地方公共団体との間に対等・協力の新しい関係を築くため、機関委任事務制度を廃止
2. 地方公共団体の処理する事務を自治事務と法定受託事務に再構成
3. 廃止に伴う一連の法律改正案を11年通常国会に提出

地方公共団体の事務の新たな考え方



新たな事務区分の制度上の取扱い

	機関委任事務	自治事務	法定受託事務
条例制定権	不可	法令に反しない限り可	法令に反しない限り可 (法律・政令の明示的な委任が必要)
地方議会の権限	・ 検閲、検査権等は、自治令で定める一定の事務(国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限の属するもの)は対象外 ・ 100条調査権の対象外	原則及び (地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものに限り対象外)	原則及び (国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものは対象外)
監査委員の権限	自治令で定める一定の事務は対象外		
行政不服審査	一般的に、国への審査請求は可	原則国への審査請求は不可	原則国への審査請求が可
代執行	長の権限に属するものについて、一定の手続きを経た上で可	不可	一定の手続きを経た上で可

関与の基本類型等

従前の関与について、機関委任事務に係る包括的な指揮監督権を廃止し、基本類型に沿った必要最小限のものとする。

(従前)

包括的な指揮監督権 (地方自治法150条、151条)

廃止

新たな事務区分ごとに関与の基本類型を地方自治法に規定
関与はできる限り基本類型に従う

自治事務

助言及び勧告
資料の提出の要求
協議
是正措置要求

法定受託事務

助言及び勧告
資料の提出の要求
協議
同意
許可、認可及び承認
指示
代執行

資料編 4

外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の地方公務員の処遇等に関する法律

(昭和62年6月12日)

(法律第78号)

改正 平成2年6月27日法律第47号

外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の地方公務員の処遇等に関する法律をここに公布する。

外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の地方公務員の処遇等に関する法律

(趣旨)

第1条 この法律は、国際協力等の目的で、外国の地方公共団体の機関、外国政府の機関等に派遣される職員(地方公務員法(昭和25年法律第261号)第4条第1項に規定する職員をいう。以下同じ。)の処遇等について定めるものとする。

(職員の派遣)

第2条 任命権者(地方公務員法第6条第1項に規定する任命権者をいう。以下同じ)は、地方公共団体と外国の地方公共団体との間の合意若しくはこれに準ずるものに基づき又は次に掲げる機関の要請に応じ、これらの機関の業務に従事させるため、条例で定めるところにより、職員(臨時的に任用される職員その他の法律により任期を定めて任用される職員、非常勤職員その他条例で定める職員を除く。)を派遣することができる。

- 1 外国の地方公共団体の機関
- 2 外国政府の機関
- 3 我が国が加盟している国際機関
- 4 前3号に準ずる機関で、条例で定めるもの

2 任命権者は、前項の規定により職員を派遣する場合には、当該職員の同意を得なければならない。

(派遣職員の職等)

第3条 前条第1項の規定により派遣された職員(以下「派遣職員」という。)は、その派遣期間中、派遣された時就いていた職又は派遣の期間中に移動した職を保有するが、職務に従事しない。

第4条 任命権者は、派遣職員についてその派遣の必要がなくなったときは、速やかに当該職員を職務に復帰させなければならない。

2 派遣職員は、その派遣の期間が満了したときは、職務に復帰するものとする。

(派遣職員の業務上の災害に対する補償等)

第5条 派遣職員に関する地方公務員災害補償法(昭和42年法律第121号)の規定の適用については、派遣先の機関の業務を公務とみなす。

2 派遣職員の派遣先の業務上の災害又は通勤による災害に対する補償に係る地方公務員災害補償法の規定による平均給与額については、同法第2条第4項から第14項までの規定にかかわらず、自治省令で定める。

3 派遣職員の派遣先の業務上の災害又は通勤による災害に対し、地方公務員災害補償法の規定によ

る補償を行う場合において、補償を受けるべき者が派遣先の機関等から同一の事由について当該災害に対する補償を受けたときは、地方公務員災害補償基金は、その価額の限度において、同法の規定による補償を行わない。

(平2法47・一部改正)

第6条 派遣職員に関する地方公務員等共済組合法(昭和37年法律第152号)又は地方公務員等共済組合法の長期給付等に関する施行法(昭和37年法律第153号)の規定の適用については、それぞれ派遣先の機関の業務を公務とみなす。

2 派遣職員に関する地方公務員等共済組合法の規定の適用については、派遣職員の派遣先の業務上の災害又は通勤による災害に対して派遣先の機関等から補償が行われることとなったため、前条第3項の規定により、当該災害に対する地方公務員災害補償当該派遣先の機関等からの補償を同法の規定による補償に相当する補償とみなす。

(派遣職員の給与等)

第7条 派遣職員の派遣の期間中の給与及び派遣職員の終了後派遣先の業務上の負傷又は疾病に起因して、当該負傷若しくは疾病にかかる療養のため若しくは当該疾病に係る就業禁止の措置により勤務しないとき、又は地方公務員法第28条第2項第1号に掲げる事由に該当して休職にされたときの当該勤務しない期間又は休職の期間中の給与、派遣職員が退職したときの退職手当並びに派遣職員に対する旅費の支給については、国際機関等に派遣される一般職の国家公務員の処遇等に関する法律(昭和45年法律第117号)第2条第1項の規定により派遣される国家公務員の給与及び旅費の支給に関する事項を基準として条例で定めるものとする。

(派遣職員の復帰時における処遇)

第8条 派遣職員が職務に復帰した場合における任用、給与等に関する処遇については、部内の職員との均衡を失することのないよう適切な配慮が加えられなければならない。

附 則 抄

(施行期日)

第1条 この法律は、昭和63年4月1日から施行する。

(経過措置)

第2条 第2条第1項の規定に基づく条例の施行の際、現に地方公務員法第27条第2項の規定に基づく条例の定めるところにより休職にされ、又は同法第35条の規定に基づく条例の定めるところにより職務に専念する業務を免除されている職員であって、第2条第1項各号に掲げる機関の業務に従事しているものは、条例で定めるところにより、同項の規定に基づく条例の施行の日に派遣職員となるものとするができる。

附 則(平成2年6月27日 法律第47号) 抄

(施行期日)

第1条 この法律は、平成2年10月1日から施行する。

資料編 5

国際緊急援助隊の派遣に関する法律

昭和62年9月16日

法律第93号

国際緊急援助隊の派遣に関する法律をここに公布する。

国際緊急援助隊の派遣に関する法律

(目的)

第1条 この法律は、海外の地域、特に開発途上にある海外の地域において大規模な災害が発生し、又は正に発生しようとしている場合に、当該災害を受け、若しくは受けるおそれのある国の政府又は国際機関(以下「被災国政府等」という。)の要請に応じ、国際緊急援助活動を行う人員を構成員とする国際緊急援助隊を派遣するために必要な措置を定め、もって国際協力の推進に寄与することを目的とする。

(国際緊急援助隊の任務)

第2条 国際緊急援助隊は、前条に規定する災害に係る次に掲げる活動(以下「国際緊急援助活動」という。)を行うことを任務とする。

(1) 救助活動

(2) 医療活動(防疫活動を含む。)

(3) 全号に掲げるもののほか、災害応急対策及び災害復旧のための活動

第3条 外務大臣は、被災国政府等より国際緊急援助隊の派遣の要請があった場合において、第1条の目的を達成するためその派遣が適当であると認めるときは、国際緊急援助隊の派遣につき協力を求めるため、被災国政府等からの当該要請の内容、災害の種類等を勘案して、別表に掲げる行政機関(次条において「関係行政機関」という。)の長及び国家公安委員会と協議を行う。

2 外務大臣は、前項の協議を行った場合において、第1条の目的を達成するため特に必要があると認めるときは、自衛隊法(昭和29年法律第165号)第8条に規定する部隊等による次に掲げる活動につき協力を求めるため、防衛庁長官と協議を行う。

(1) 国際緊急援助活動

(2) 国際緊急援助活動を行う人員又は当該活動に必要な機材その他の物資の海外の地域への輸送

3 前項の規定は、海上保安庁の船舶又は航空機を用いて行う同項中「自衛隊法(昭和29年法律第165号)第8条に規定する部隊等による次に掲げる活動」と、「防衛庁長官」とあるのは「海上保安庁長官」と読み替えるものとする。

(平4法80・一部改正)

(関係行政機関等の措置)

第4条 関係行政機関の長は、前条第1項(海上保安庁長官にあっては、同項又は同条第3項において準用する同条第2項)の協議に基づき、その職員に国際緊急援助活動(海上保安庁の職員にあっては、同条第3項において読み替えられた同条第2項に規定する活動を含む。)を行わせることができる。

2 防衛庁長官は、前条第2項の協議に基づき、同項に規定する部隊等に同項各号に掲げる活動を行わせることができる。

- 3 国家公安委員会は、前条第1項の協議に基づき都道府県警察に対し、その職員に国際緊急援助活動を行わせるよう、指示することができる。
- 4 都道府県警察は、前項の指示を受けた場合には、その職員に国際緊急援助活動を行わせることができる。
- 5 消防庁長官は、前条第1項の協議に基づき、市町村(東京都並びに市町村の消防の一部事務組合及び広域連合を含む。次項において同じ。)に対し、その消防機関の職員に国際緊急援助活動を行わせるよう、要請することができる。

(平4法80・平6法49・一部改正)

(外務大臣の国際協力事業団に対する命令)

- 第5条 外務大臣は、第1条の目的を達成するため適当であると認める場合には、国際協力事業団に対し、国際緊急援助活動を前条の規定に基づき行う国若しくは地方公共団体の職員又は同事業団の職員その他の人員を国際緊急援助隊として派遣するよう、命ずることができる。
- 2 前項の命令は、第3条第1項又は第2項(同条第3項において準用する場合を含む。)の協議が行われた場合には、当該協議に基づいて行うものとする。

(平4法80・一部改正)

(国際緊急援助隊の任務の遂行)

- 第6条 外務大臣は、被災国政府等と連絡を密にし、その要請等を考慮して、国際緊急援助隊の活動の調整を行う。
- 2 国際緊急援助隊は、被災国政府等の要請を十分に尊重して活動しなければならない。

(国際協力事業団による業務の実施)

- 第7条 国際緊急援助隊の派遣及びこれに必要な業務(国際緊急援助活動に必要な機材その他の物資の調達、輸送の手配等を含むものとし、第3条第2項(同条第3項において準用する場合を含む。)に規定する活動のうち同条第2項第2号に該当するものに係るものを除く。)は、国際協力事業団が行う。

(平4法80・一部改正)

附 則

(施行期日)

- 第1条 この法律は、公布の日から施行する。

(国際協力事業団法の一部改正)

- 第2条 国際協力事業団法(昭和49年法律第62号)の一部を次のように改正する。

第1条中「行い、並びに」を「行い、」に改め、「実施に必要な業務を行い」の下に「、並びに開発途上地域等における大規模な災害に対する緊急援助の実施に必要な業務を行い」を加える。

第21条第1項第4号の次に次の1号を加える。

- (4)の2 開発途上地域等における大規模な災害に対する緊急援助の実施に必要な次の業務を行うこと。

イ 国際緊急援助隊の派遣に関する法律(昭和62年法律第93号)に基づき、国際緊急援助隊を派遣すること。

ロ 国際緊急援助隊の派遣に関する法律に基づき、国際緊急援助活動に必要な機材その他の物資の調達、輸送の手配等を行うこと。

ハ 外務大臣の指示に基づき、イの業務に係る国際緊急援助活動その他の緊急援助のための機材その他の物資を備蓄し、又は供与すること。

第21条第1項第5号中「並びに第3号二及びホ」を「、第3号二及びホ並びに第4号の2」に改める。

(消防組織法の一部改正)

第3条 消防組織法(昭和22年法律第226号)の一部を次のように改正する。

第4条中第24号を第25号とし、第23号を第24号とし、第22号の次に次の1号を加える。

(23) 国際緊急援助隊の派遣に関する法律(昭和62年法律第93号)に基づく国際緊急援助活動に関する事項

(海上保安庁法の一部改正)

第4条 海上保安庁法(昭和23年法律第28号)の一部を次のように改正する。

第5条第17号の次に次の1号を加える。

(17)の2 国際緊急援助隊の派遣に関する法律(昭和62年法律第93号)に基づく国際緊急援助活動に関すること。

(警察法の一部改正)

第5条 警察法(昭和29年法律第162号)の一部を次のように改正する。

第5条第2項第15号を同項第16号とし、同項第14号中「ものの外」を「もののほか」に改め、同号を同項第15号とし、同項中第7号から第13号までを1号ずつ繰り下げ、第6号の次に次の1号を加える。

(7) 国際緊急援助活動に関すること。

第30条第1項中「第6号まで、第8号から第10号まで及び第13号から第15号まで」を「第7号まで、第9号から第11号まで及び第14号から第16号まで」に改める。

第33条第1項中「第5条第2項第9号」を「第5条第2項第10号」に改める。

附 則(平成4年6月19日法律第80号)

(施行期日)

第1条 この法律は、公布の日から施行する。

(自衛隊法の一部改正)

第2条 自衛隊法(昭和29年法律第165号)の一部を次のように改正する。

第100条の5の次に次の1条を加える。

(国際緊急援助活動等)

第100条の6 長官は、国際緊急援助隊の派遣に関する法律(昭和62年法律第93号)の定めるところにより、自衛隊の任務遂行に支障を生じない限度において、隊員又は部隊等に同法第3条第2項各号に掲げる活動を行わせることができる。

附 則(平成6年6月29日法律第49号)

(施行期日)

1 この法律中、第1章の規定及び事項の規定は地方自治法の一部を改正する法律(平成6年法律第48号)中地方自治法(昭和22年法律第67号)第2編第12章の改正規定の施行の日から、第2章の規定は地方自治法の一部を改正する法律中地方自治法第3編第3章の改正規定の施行の日から施行する。

(地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律の一部改正)

2 地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律(平成6年法律第84号)の一部を次のように改正する。

第20条のうち伝染病法第28条ノ3の改正規定中「指定都市」を「指定都市等」に改める。

資料編 6

JICAにおける現在の自治体関連事業及び担当部課一覧

* 各事業の詳細については、各都道府県別に該当する国内機関へ問い合わせること。(p.251 参照)

種別	事業名	事業の概要
自治体職員が個別に参加可能な事業 (海外に派遣されるもの)注1)	青年海外協力隊員(JOCV)	青年海外協力隊は、途上国の要請に基づいて各国の経済、社会の発展に協力したいという青年をボランティアとして海外に派遣する制度。春と秋の年2回公募。
	青年海外協力隊調整員	主に JICA の在外事務所において、JOCV 事業の支援要員として、JOCV 隊員の活動支援、安全管理、連絡調整業務を行うもので、年1回公募。自治体職員が派遣される場合は、JICA との間で派遣にかかわる協定書を締結している。
	シニア海外ボランティア	途上国からの技術援助の要請に応え、中高年の方々の途上国のために貢献したいという希望を実現させることを目的としたボランティア事業。春と秋の年2回公募。
	日系社会青年ボランティア	中南米の日系人社会に対して、優秀な技術とボランティア精神に富んだ日本の青年を派遣する制度。年1回公募。
	日系社会シニア・ボランティア	中南米の開発途上地域における日系社会を対象に、その一層の発展を支援するために優秀な技術とボランティア精神に満ちた中高年の方々を派遣する制度。年1回公募。
	国民参加型専門家	平成10年度より開始された事業で、JICA が行う個別専門家派遣事業において、JICA 国内機関を通じて、自治体などが発意した専門家案件を途上国の自治体、政府機関などに提示し、積極的に自治体や大学などと連携を進める案件提案制度。
	専門家(公募)	相手国からの具体的な専門家派遣の要請に対して、一般の方々からの公募及び審査により派遣する専門家を決定する制度であり、年2回公募。
	専門家(登録制度)	一定の専門性及び語学力を有する方を登録して、登録者の専門性にあった要請が途上国から届いた場合に、審査の上派遣を決定する制度。応募は随時。(登録しても必ず派遣されるわけではない。)
自治体とJICAが連携する事業	研修員受入事業	途上国などから研修員を日本に受け入れ、様々な分野の専門的な知識や技術の移転を行う事業。日本での受け入れ先として、民間企業、大学、自治体などからの協力を得ている。
	地域提案型研修	自治体、NGO、大学などが計画する国際協力事業のうち、開発途上国の各開発計画重点分野に合致し、かつ当該国の社会開発に資する事業を JICA の研修員受入事業として実施するもの。
	青年招へい事業	途上国の国造りを担う青年を分野別に我が国に招へいし、それぞれの分野について学ぶとともに、日本の同世代の青年との交流を通じ相互理解を深める事業。特に地方での受け入れ先として、自治体や大学などからの協力を得ている。
	自治体連携案件形成ワークショップ	自治体との連携案件を積極的に発掘・形成するために、案件形成当初の段階から自治体及びNGOなどと意見交換を行うもので、ワークショップ開催後は、自治体と途上国との具体的な連携案件の形成を行う。
	自治体連携プロジェクト形成調査	自治体との連携案件の内容が比較的具体化されていると思われる案件について、途上国側と打ち合わせるための調査を実施するもの。
	開発パートナー事業	平成12年度より開始された、開発途上地域の政府機関及び市民社会による持続的な開発に対する自助努力支援を目的として、JICA が我が国のNGO、大学、自治体などに事業の実施を委託するもの。平成13年度以降は、より規模の小さい委託事業の導入も検討している。
	プロ技の国内協力機関	途上国で実施するプロジェクト方式技術協力の実施にあたり、専門家の派遣や研修員の受け入れなどにおいて、大学、研究機関、自治体などが協力を行うもの。

種別	事業名	事業の概要
	地域提案型セミナー	自治体などからの提案により、途上国においてJICAと自治体との共催により、さまざまな分野におけるセミナーを実施する事業。 (平成12年度より開始予定)
	緊急災害時における緊急援助物資の呼びかけ	途上国などで大規模な災害が発生した際に、被災国政府が希望する物資を、各自治体や民間団体、個人などに呼びかけ、緊急援助物資として被災地に提供するもの。参加の呼びかけはマスコミなどを通じて行い、JICAの国内機関が援助希望品目、物資受付締め切り日などの通知・広報を行う。
情報の共有	「地域フォーラム」の開催	自治体などとの連携推進の一環として、平成9年度より、各国内機関が自治体と共催の上、開発教育、地方連携などをテーマにフォーラムやシンポジウム等の意見交換会を開催するもの。
	自治体とのブロック別連絡会議	地域ごとのいくつかのブロック別にJICAと各自治体の関係者が、国際協力事業の連携に関する意見・情報交換を行うもの。
	国際協力推進員制度	JICAと自治体の国際協力事業の連携促進のため、JICAが委嘱した推進員を自治体の国際協力事業の実施拠点などに配置する制度。
	都道府県協力隊担当者会議	JOCV事業に関する事業の進め方などについて、自治体関係者とJICAが情報・意見交換を行う会議。
	移住事業主管課長会議	移住事業に関する事業の進め方などについて、自治体関係者とJICAが情報・意見交換を行う会議。
自治体職員の人材育成	地方自治体職員等国際協力実務研修(国総研実施及び国内機関での実施)	自治体の国際交流・協力事業の関係者を対象として、国際協力の理念・実務知識、自治体の取り組んでいる国際協力事業の事例紹介などの講義や語学研修を行うもの。(於:JICA国総研)他に、JICA国内機関でも、地域国際交流協会などとの共催による短期間の研修もある。
	技術協力専門家養成研修 注1)	途上国の現場で国際協力に従事する専門家などの要請を目的として、開発にかかわる各分野での国際協力専門家として必要な知識や語学力を身につけるための研修。
	海外長期研修(地方公共団体職員)	自治体が国内における豊富な実績を有する分野において、将来指導的な技術協力専門家、研修指導者などとなるために必要な知識・技術などを研鑽し、国際感覚の醸成に資するよう、自治体職員を先進国または途上国の教育機関などに2年程度派遣する研修制度。
	JICAとの人事交流制度	自治体職員がJICA事業の業務内容などを研修する制度。
住民理解促進	国際協力市民講座	国際協力に関心があり、より知識を高めたいという一般市民を対象として、JICAと自治体、NGOなどが共催の上で国際協力をテーマとした講座を開催するもの。
	サーモン・キャンペーン	一般市民や学生に対し、開発途上国の実情や国際協力の必要性を理解していただくため、学校や自治体などに、JICAの役職員や専門家OB/OG、JOCVのOB/OGなどを派遣し、講演、講義などを行う事業。
	国際協力キャンペーン	10月6日の「国際協力の日」前後の期間に、国際協力をテーマとしたシンポジウムやフォーラム、パネル展、フェスティバル形式の広報行事などを実施するもの。
	ODA民間モニター 注1)	ODAの透明性の一層の向上と情報公開の拡充のための措置の一つとして、国民の方々から公募により選出されたモニターをODAの事業現場に派遣し、日本の援助の実情を直接御自分の目で見ていただく制度。年1回公募。
	高校教師海外研修制度	高校教師の方々を、途上国及びJICA事業の現場への研修旅行に派遣し、途上国への理解を深めていただく機会を設けることにより次の世代を担う人材を育てる開発教育の研究・実践に寄与することを目的とする制度。年1回公募。
	中学教師海外研修制度	対象都道府県の中学教師の方々を、途上国及びJICA事業の現場への研修旅行に派遣し、途上国への理解を深めていただく機会を設けることにより次の世代を担う人材を育てる開発教育の研究・実践に寄与することを目的とする制度。年1回公募。

注1) これらの事業では、自治体職員のための特別な枠はなく、一般公募の中から審査の上派遣が決定される。また、各事業で年齢制限など、応募条件が異なっている。

JICAの各国内機関の担当都道府県一覧及び連絡先

都道府県	JICA 国内機関名	連絡先
北海道(道南及び道北地域)	北海道国際センター(札幌)	〒003-0026 北海道札幌市白石区本通16丁目南4-25 TEL.011-866-8333(代) FAX.011-866-8382 http://www.jica.go.jp/branch/hics/index.html
北海道(道東地域)	北海道国際センター(帯広)	〒080-2470 北海道帯広市西20条南6-1-2 TEL.0155-35-1210(代) FAX.0155-36-2582 http://www.jica.go.jp/branch/hico/index.html
青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県	東北支部	〒980-0811 宮城県仙台市青葉区一番町4-6-1 仙台第一生命タワービル15F TEL.022-223-5151 ~ 54(代) FAX.022-227-3090 http://www.jica.go.jp/branch/tohoku/index.html
注1)	二本松青年海外協力隊訓練所	〒964-8558 福島県二本松市永田字長坂4-2 TEL.0243-24-3200(代) FAX.0243-24-3214 http://www.jica.go.jp/branch/ntc/index.html
茨城県	筑波国際センター	〒305-0074 茨城県つくば市高野台3-6 TEL.0298-38-1111(代) FAX.0298-38-1119 http://www.jica.go.jp/branch/tbic/index.html
新潟県、群馬県、栃木県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、静岡県、山梨県	関東支部	〒336-0002 埼玉県浦和市北浦和4-5-5 北浦和大栄ビル7F TEL.048-834-7770 ~ 4(代) FAX.048-834-7775 http://www.jica.go.jp/branch/kanto/index.html
注2)	東京国際研修センター	〒151-0066 東京都渋谷区西原2-49-5 TEL.03-3485-7051(代) FAX.03-3485-7904 ホームページは現在作成中。
注3)	八王子国際研修センター	〒192-0043 東京都八王子市暁町2-31-2 TEL.0426-26-5411(代) FAX.0426-26-9954 http://www.jica.go.jp/branch/hitc/index.html
愛知県、岐阜県、三重県	中部国際センター	〒465-0094 愛知県名古屋市中区名東区亀の井2-73 TEL.052-702-1391(代) FAX.052-702-1397 http://www.jica.go.jp/branch/cbic/index.html
富山県、石川県、福井県	北陸支部	〒920-0853 石川県金沢市本町1-5-3 リファールビル3F TEL.076-233-5931(代) FAX.076-233-5959 http://www.nsknet.or.jp/jica-hk/index.htm
滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県	大阪国際センター	〒567-0058 大阪府茨木市西豊川町25-1 TEL.0726-41-6900(代) FAX.0726-41-6910 http://www.jica.go.jp/branch/osis/index.html
注4)	兵庫インターナショナルセンター	〒654-0076 兵庫県神戸市須磨区一の谷町4-5-10 TEL.078-734-5175(代) FAX.078-732-3163 http://www.jica.go.jp/branch/hic/index.html
鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県	中国国際センター	〒739-0046 広島県東広島市鏡山3-3-1 TEL.0824-21-6300(代) FAX.0824-20-8082 http://www.jica.go.jp/branch/cic/index.html
徳島県、香川県、愛媛県、高知県	四国支部	〒760-0050 香川県高松市亀井町5-1 百十四ビル13F TEL.087-833-0901(代) FAX.087-837-0747 http://www.jica.go.jp/branch/shikoku/index.html
福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県	九州国際センター	〒805-8505 福岡県北九州市八幡東区平野2-2-1 TEL.093-671-6311(代) FAX.093-663-1350 http://www.jica.go.jp/branch/kic/index.html
沖縄県	沖縄国際センター	〒901-2552 沖縄県浦添市字前田1143-1 TEL.098-876-6000(代) FAX.098-876-6014 ホームページは現在作成中。

注1) 福島県に関する研修員事業(日系研修員以外)のみ二本松訓練所が所管。

注2) 新潟県、群馬県、栃木県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、静岡県に関する、研修員事業(日系研修員以外)は、東京国際研修センターが所管。

注3) 埼玉県、東京都、神奈川県、山梨県に関する、研修員事業(日系研修員以外)は、八王子国際研修センターも所管。

注4) 兵庫県に関する研修員事業(日系研修員以外)のみ兵庫センターが所管。

資料編 7

自治体等が利用可能な各機関の主要自治体支援策

機関名	支援策名	事業概要
外務省 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html)	海外技術協力推進団体補助金(地方公共団体補助金)制度	都道府県及び政令指定都市の行う途上国からの技術研修員受入事業、専門家派遣事業に対し、1/2を限度に補助金を交付する制度。
	「民・官」国際協力NGOセミナー	地方自治体及びNGOなどを対象に、外務省及びJICAとNGO、地方自治体との連携などについて講演し、意見交換を行うと共に、外務省のNGO支援制度(NGO事業補助金など)について説明する事業。
	地方公共団体海外技術協力事業主管課長会議	都道府県及び政令指定都市が実施する海外技術協力事業の円滑な実施を図るため、当該事業の自治体における主管課の課長を毎年1回東京に集めて会議を行い、ODA予算、青年海外協力隊、地方公共団体補助金などにつき説明及び意見交換を行うもの。
	外交の窓(講演会)	外務省幹部が地方に赴き、国際情勢・外交政策などについての講演や、地元有識者と国際交流などについて対話・ディスカッションを行い、国際化に対する国民の理解を促進する事業。
	外交クラブ(講演会)	外務省の課長など中堅クラスが各地で自治体、民間交流団体、地元有識者などと対話・ディスカッションなどを行って、外交問題・国際情勢などについて情報を提供するとともに、地域レベル、草の根レベルでの国際交流・国際化を支援する事業。
	地域リーダー国際化セミナー	主に民間国際交流団体、草の根グループ、規模の小さい市町村を対象とし、地域の国際化、国際交流の中核となる地域リーダーの養成を支援する事業。
	広域地域リーダー国際化セミナー	外務省と地域の主要国際交流関係各機関との連携の下に、地域における国際化、国際交流の進展を支援するため、広域のブロックに属する都道府県、市町村、自治体、地域国際化協会、民間国際交流団体の専門家の養成を支援するとともに、国際交流の理論、実践面での高いレベルの討議を行っていくことを目的とする事業。
	都道府県・政令指定都市国際交流実務者会議	都道府県・政令指定都市及び地域国際化協会の国際交流実務担当者を対象に、外務省において幹部などの講演の他、国際交流・協力、地域の国際化についての対話・意見交換を行うための会議。
	講師派遣	全国の自治体、民間団体からの講師派遣依頼に対し、外務省員などを派遣するもの。
	JETプログラム(The Japan Exchange and Teaching)	中・高等学校における外国語指導助手及び地方自治体などの国際交流員の募集・選考の実施やJET同窓会組織への支援。
	海外技術協力推進団体補助金(地方公共団体補助金)制度	都道府県の行う県費留学生受入事業に対し、1/2を限度に補助金を交付する事業。
民間援助支援(開発教育地域)セミナー	草の根レベルにおけるODA理解・開発教育の推進を目的に、教育、NGO、地域国際化協会関係者など民間援助、開発教育の核となる人達を対象に年間6回全国でセミナーを開催し、地方における国際協力・開発教育活動のネットワーク化を支援する事業。	
自治省 (http://www.mha.go.jp/) 自治体国際化協会 (http://www.clair.nippon-net.ne.jp/)	JETプログラム(The Japan Exchange and Teaching)	地域レベルの国際交流の進展や語学教育の充実を図ることを目的としたJETプログラムの実施。
	自治体の海外活動支援	地方公共団体関係者が海外で行う調査、視察などの活動に対し、CLAIR海外事務所が中心となって訪問先の紹介、アポイントメントの取付け、事務所内での概要説明、資料提供などの活動支援を行うもの。
	自治体国際協力促進事業(モデル事業)	地域の特性を活かした多様な協力、対などな協力関係に基づく住民参加型の協力、そして相手地域の要請にあったきめ細やかな協力事業の中から先駆的な役割を果たす事業を「モデル事業」として認定し、一事業につき対象となる事業経費の合計額の2分の1以内に相当する額で、300万円を上限として交付する事業。

機関名	支援策名	事業概要
	自治体職員協力交流事業	自治省と共同で、海外の地方自治体などの職員を「協力交流研修員」として日本の地方自治体に受け入れ、地方自治体のノウハウ、技術の習得を図るとともに、受入自治体の国際化施策などへの協力を通じて地域の国際化を推進する事業。
	国際協力人材バンク	国際協力に関するノウハウを有する自治体職員(退職者を含む)を「国際協力人材バンク」に登録し、専門家派遣や各種セミナーの講師など国際協力事業などへの活用を図るもの。
	自治体国際協力専門家派遣事業	「国際協力人材バンク」に登録されている人材を、海外地方政府からの要請に基づき、自治体国際協力専門家として派遣し、現地における技術力向上、人材育成に資するとともに、自治体と海外地方政府との友好協力関係の増進に寄与する事業。
	CLAIR 国際塾	地域の国際化に対応できる人材育成に資するため、海外事務所を活用した地方公務員向け研修プログラムとして地方公共団体職員などを対象に3か月程度の海外派遣研修を実施し、語学研修とあわせ、外国地方団体の実状を身をもって体験する機会を提供することを目的とする事業。
	地方公務員海外派遣プログラム	地方公共団体職員を、海外の地方公共団体や研究機関、大学などに1年間程度派遣し、海外における研究、研修を通じて国際的な感覚と視野に富んだ職員を養成することを目的とする事業。
全国市町村国際文化研修所(http://www.jiam.or.jp/)	研修本科コース、各種短期研修コース、各種セミナー	地方公共団体職員などの国際化対応能力を向上させるため、国際化に伴う諸情勢を的確に理解するために必要な基礎知識や実務上の専門知識、語学研修などを組み合わせた各種の研修及びセミナー。
	国際化情報提供サービス	全国の自治体の国際化事業の推進のための、地域の国際化に関する情報の提供サービス事業。
青年海外協力協会(JOCA) (http://www.joca.or.jp/)	地方自治体への国際化支援	地方自治体の実施する国際化を支援するために海外でのサポートや中学生の教育交流などを行っている。
国際交流基金 (http://www.jpff.go.jp/j/index.html)	国際交流基金事業連絡会	地方自治体と国際交流基金、地方自治体相互の連絡を図るための会議。
	文化交流に関する支援、協力	地方自治体、民間団体などが行う草の根交流事業に対する助成、地方自治体との協力による外国文化紹介事業などを行う。
環境事業団 (http://www.eic.or.jp/)	地球環境基金 注1)	国内に主たる事務所のある民間団体による開発途上地域における環境の保全を図るための活動で、開発途上地域の現地において、現地の住民または民間団体の参加を得て実施する植林、野生生物保護、公害防止などの活動への助成。年1回公募。
国際協力推進協会(国際協力プラザ) (http://www.apic.or.jp/)	国際協力ネットワークセミナー	自治体などとの共催によるさまざまな講演会やセミナーなどの事業。
開発教育協議会 (http://member.nifty.ne.jp/decj/cover.htm)	開発教育セミナー	地元諸団体との共催による、開発教育関連のセミナーの開催。
笹川平和財団 (http://www.spf.org/)	地域の国際化プログラム(1998年度終了) 注1)	日本国内の諸地域が、様々な分野で行う国際的な活動を直接的・間接的に支援するプログラム。
	山間過疎地問題の国際研究・研修ネットワーク(1999年度終了) 注2)	日本国内の山間過疎地域の地域青年リーダーを対象とする国際研修講座を開いて、地域運営の手法を教えるとともに、国際的な視野を持った過疎地の後継者を育てようとするプロジェクト。
日本財団 (http://www.nippon-foundation.or.jp)	助成事業 注1)	国際社会における相互理解と国際協力の促進のための助成事業。
日本貿易振興会アジア経済研究所 (http://www.ide.go.jp/Japanese/index4.html)	各種講演会	開発途上国の事情などについての各種講演会を、自治体などとの共催により開催。

注1) これらの事業では、自治体は対象外であるが、自治体関連の交流協会などは対象となる場合がある。

注2) この事業の直接の運営は、株式会社 地域政策フォーラムが実施したものである。

参考文献

- ・阿部 斉(1995)『アメリカ現代政治 第2版』東京大学出版会
- ・阿部 斉(1995)『アメリカの現代政治 第2版』東京大学出版会
- ・岩崎 美紀子(1995)『カナダ現代政治 第2版』東京大学出版会
- ・臼井 久和、高瀬 幹雄編(1997)『民際外交の研究』三嶺書房
- ・NGO自治体国際協力推進会議(1997)『市民と自治体がつくる国際協力』
- ・江橋 崇(1988)『自治体国際活動と法構造』松下圭一編集『シリーズ自治を創る1 自治体の国際政策』
- ・外務省北米局北米第一課(1992)『在米公館管内各州概況：在ホノルル総領事館』
- ・金子 善次郎(1977)『米国連邦制度一州と地方団体』良書普及会
- ・川口 融(1980)『アメリカの対外援助政策 - その理念と政策形成』アジア経済研究所
- ・環境庁企画調整局(1994)『地方自治体による開発途上国への環境協力の在り方に関する調査報告書』
- ・広域国際交流圏研究会(1999)『広域国際交流圏研究会報告』
- ・国際協力関連資料集、東京都職員研修所調査研究室、平成8年3月
- ・国際協力事業団(1998)『地方自治体及びNGOにおける移住者・日系人支援事業実態調査報告書』平成10年3月
- ・国際協力推進協会(1999)『多様化するNGO活動』
- ・国際協力総合研修所(1995)『国際協力におけるJICAとNGOの連携に関する基礎研究報告書』
- ・佐藤 寛(1996)『援助の実施と現地行政』アジア経済研究所
- ・自治研中央推進委員会(1995)『月刊 自治研』11月号
- ・(財)自治総合センター(1994)『地方公共団体における国際協力との関わり方に関する調査研究報告書』
- ・(財)自治体国際化協会(1993)『変容する「世界都市連合」の活動』
- ・(財)自治体国際化協会(1998)『自治体による国際協力への支援 - 欧州の現状』
- ・(財)自治体国際化協会パリ事務所(1995)『フランス地方公共団体の国際協力における開発援助』
- ・(財)自治体国際化協会ロンドン事務所(1995)『自治体と住民主体の国際協力ー自治体による有効な援助方法について』
- ・自治労自治研中央推進委員会(1995)『自治体の国際協力と自治体ODA』
- ・ジョセフ・Y・リム、野澤 勝美(1993)『フィリピンの経済開発と地方分権政策』ASEAN等現地研究シリーズNo.16 アジア経済研究所
- ・全国市町村国際文化研修所(1999)『国際文化研修』vol.23
- ・竹内 正興他(1999)『地方自治体の国際協力推進におけるクリティカルファクターにかかる考察ー実施主体の違いの観点からー』
- ・竹内 正興他(1999)『地方自治体の国際協力推進におけるクリティカルファクターにかかる考察』平成11年3月
- ・田村 浩一・澤田 嘉貞(1995)『地方自治概説』晃洋書房
- ・地域振興ブラネット(1999)『自治体国際協力事業における支援方法に関する調査報告書』平成11年3月
- ・(財)地方自治協会(1996)『第4章 海外自治体における交流動向』『茨城県友好拡大調査報告書』
- ・東京都国際政策推進会議(1996)『東京都における国際協力の今後のあり方について』

- ・ 東京都職員研修所調査研究室(1996)『国際協力関連資料集』
- ・ (財)日本国際交流センター(1998)『地域がつなぐ日本とアジア』
- ・ (社)日本リサーチ総合研究所(1997)『地方公共団体の経済協力マニュアル』
- ・ 日本労働組合総連合会(1995)『ODA による NGO 支援』
- ・ 平岩 正美「フィリピン」(1998)森田 朗一編(1998)『アジアの地方制度』東京大学出版会
- ・ 民際外交 10 年史企画編集委員会編(1990)『民際外交の挑戦』日本評論社
- ・ 「民の役割を考える：多様化する日本外交のアクターたち」『外交フォーラム』No. 127 1999 年 3 月
- ・ 森田 朗一編(1998)『アジアの地方制度』東京大学出版会
- ・ 山崎 圭一(1999)『開発と地方自治』『アジア・アフリカ研究』第 352 号
- ・ 山下 茂、谷 聖美、川村 毅(1982)『比較地方自治 - 諸外国の地方自治制度』第一法規
- ・ 山田 恭稔(1998)『地方開発における自治体と中央政府の機能関係』『国際協力研究』Vol. 14, No.1(通巻 27 号)1998 年 4 月
- ・ 吉田 均(2000)『参加型国際協力時代の地方自治体』『国際開発ジャーナル 2000 年 3 月』

- ・ AusAID(1998) *Business Participation in Australia's Aid Program 1997-98.*
- ・ Brockman, R.A.C(1995) *Making Philippine Cities Work: Decentralization and the Local Government Code. A report for the League of Cities.*
- ・ CCIC(1996) *Common Interests: Exploring Opportunities for NGO-Private Sector Collaboration.*
- ・ CCIC(1997) *1997 CCIC Annual Report.*
- ・ CIDA Canadian Partnersip Branch(1994) *Guide for Conducting Institutional Assessments.*
- ・ CIDA International Development Center(1998) *Statistical Report on ODA. Fiscal Year 1997-98.*
- ・ CIDA Performance Review Branch(1999a) *Guide to Project Performance Reporting: For Canadian Partners and Executing Agencies.*
- ・ CIDA Performance Review Branch(1999b) *Results-Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles.*
- ・ CIDA(1987) *Sharing Our Future.*
- ・ CIDA(1989) *Canada's Official Development Assistance Program: An overview.*
- ・ CIDA(1993) *Policy on Consultation with Canadian(Civil Society)Stateholders.*
- ・ CIDA(1994) *Canada in the World: Government Statement.*
- ・ CIDA(1997) *Statistical Report on ODA fiscal year 1997-98.*
- ・ CIDA(1998) *An Urbanizing World: Statement on Sustainable Cities.*
- ・ CIDA(1998a) *A Guide to CIDA's Bilateral Responsive Mechanism.*
- ・ CIDA(1998b) *An Urbanizing World: Statement on Sustainable Cities.*
- ・ City of Kamloops(1999) *FCM Partnership Program City of Kamloops and City of Bacolod 1994-1999.*
- ・ Development Assistance Committee(DAC)(1997) *Development Co-operation Review Series No.21, France.*
- ・ EC(2000) *Note to the Department of DG DEV and delegations in the ACP/ALA/MED countries and CEEC Re: Support for Decentralised Cooperation Operational Guide and Decentralised Cooperation, DEV/ 1424/2000-EN, Bruxelles.*
- ・ FCM International Office(1998) *Annual Review 1997-1998.*
- ・ Gerona, R.(1998) *Follow-up Study on Local Development and the Role of Government: Decentralization in the Philippines: Implications and Challenges to ODA Implementation, JICA Philippine Office.*

- HABITATT(1998) *Habitat Feature Article: Towards a World Charter of Local Government.*
- Hobbs, H(1994) *City Hall Goes Abroad: the Foreign Policy of Local Politics*, SAGE Publications: Thousand Oaks.
- Honey, T.(1997) *International Resource Cities Report*: prepared for the Office of Environment and Urban Program, USAID Attachment I : Application Package.
- ICMA(1997) *FCM: Benefit to Canadian Municipalities*, in *International Resource Cities Report*, Attachment G, prepared for the Office of Environment and Urban Programs, USAID.
- ICMA(1998) *RCP News Notes: Resource Cities Program.*
- IULA Research & Advisory Bureau of The Association of Netherlands Municipalities(VNG)(1995) *Local Challenges to Global Changes.*
- IULA(1995) *Local Challenges to Global Changes.*
- OECD(1998a) *DAC Development Co-operation Review Series No21: France.*
- OECD(1998b) *DAC Development Co-operation Review Series No.26: Canada.*
- OECD(1998c) *DAC Development Co-operation Review Series No28: United States.*
- Partners of the Americas(1997) *Annual Report 1997.*
- Peace Corps(1998) *Peace Corps Partnership Program, 1997 Annual Review.*
- Price, C.(1996) *Southeast Asia Monitoring/Evaluation Mission for FCM's Partnerships Program.* April 1996.
- Shuman, M.(1994) *Towards a Global Village: International Community Development Initiatives*, Pluto Press: London.
- Sister Cities International(1997) *Annual Report 1996-1997.*
- Sister Cities International(1998a) *1998 Sister Cities International Directory.*
- Sister Cities International(1998b) *Sister Cities News Summer 1998.*
- U. S. General Accounting Office(1995) *Foreign Assistance, Private Voluntary Organization's Contributions and Limitations*, GAO Report NSIDA-96-34.
- UNDP(1997) *Participatory Local Governance: LIFE's Method and Experience 1992-1997.*
- US General Accounting Office(GAO)(1995) "Foreign Assistance, Private Voluntary Organization's Contributions and Limitations" Report # : GAO/NSIAD-96-34, p44
- USAID Bureau for Humanitarian Response(1998) *Voluntary Foreign Aid Programs 1998.*
- USAID Center for Development Information and Evaluation(1996) *Strengthening the Public-Private Partnership: An Assessment of USAID's Management of PVO and NGO Activities.*
- USAID(1998a) *Congressional Presentation Summary Tables Fiscal Year 1998.*
- USAID(1998b) *Voluntary Foreign Aid Program 1998, 1999.* Bureau for Humanitarian Response,
- USAID(1999a) *US-AEP Year in Review 1998.*
- USAID(1999b) *Congressional Presentation Fiscal Year 1999.*
- WTIC(1998) *World Trade Center Institute Annual Report.*
- Yost, C. A. & Locke, M.(1996) *U.S. Foreign Affairs Resources: Budget Cuts and Consequences* Institute for the Study of Diplomacy(ISD) Occasional Paper, Georgetown University.