



Title	自治行政の国際政策プロセスの特色と課題：いわゆる自治体外交の位置づけに関する視点
Author(s)	田中, 福一郎
Citation	国際公共政策研究. 2007, 11(2), p. 57-64
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/4934
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

<研究ノート>

自治行政の国際政策プロセスの特色と課題

—いわゆる自治体外交の位置づけに関する視点—

Features and Problems of International Policy Process of the Autonomy Administration

~A Viewpoint Concerning Location of so-called Municipality Diplomacy

田中福一郎*

Fukuichiro TANAKA*

Abstract

Exchange programs with various places in the world amid a globalizing international society are promoted further by municipality diplomacy. These activities have shown rapid progress in the 1980's when the internationalization of Japan was strongly requested by the international society through the high economic growth seen in the 1970's.

In addition, international contributions by resident participation type ODA of the municipality came to be shown when entering the 90's. Furthermore, in the latter half of 90's, some municipalities are giving priority to the economic exchange policy between regions as the East Asian regional economy develops.

In the following paper, the features and problems of the development process of international policy in the autonomy administration is analyzed by tracing details and the pattern of the municipality diplomacy.

キーワード：自治体外交、国際政策、地域経済

Keywords : municipality diplomacy, international policy, regional economy

* 大阪府国際交流監 (Senior Executive Director for International Relations, Osaka Prefectural Government)

はじめに

自治体が推進する世界の各地域との住民交流促進は、国際社会がますますグローバル化するなかで一層推進されてきている。その活動は55年の長崎市と米国セントポール市の第一号姉妹都市提携以来徐々に拡大し、とくに70年代の高度経済成長を経て国際社会から日本の国際化が強く要請された80年代から急速な進展をみせてきている。

さらに90年代に入ると、自治体の住民参加型ODAによる国際貢献がみられるようになり、その意義や課題が注視されることとなり、同90年代後半からは中国をはじめとする東アジア地域経済の発展に伴い、多くの自治体は地域間経済交流行政に重点をおきつつあることが指摘されている。

こうした国際社会のなかでの自治体間、住民間での渉外事項については、汎く一般的な意味で、いわゆる自治体外交と通称されてきているのも事実である。

しかしながら、国際法上の法的概念である外交権ということであれば、日本国憲法においてその第73条により内閣がこれを所管する旨定められている。

それでは国の政府が行う外交といわゆる自治体外交の法制上の区別はどこにもとめられるのだろうか。

これについてこれまで法的に厳密な検討は、いわゆる自治体外交が論ぜられはじめて日が浅いこともあり、あまりなされてこなかったことが指摘されるが、将来に備えた法制上の論点の整理には意義が認められると考えられる¹⁾。

本稿では、今後ますます活発化すると考えられるいわゆる自治体外交の位置づけに関する視点として、はじめにその自治行政国際政策の法制上の論拠を論じておきたい。次いで上に述べたような年代順の流れに沿って自治体外交の経緯と類型を辿ることにより、自治行政における国際政策の発展プロセスの特色を分析することとしたい。最後に以上の年代順の流れに加え、自治体外交の今後の課題としてわが国にとり地政学的に密接に関連する最近の中国をはじめとする東アジア地域経済発展に伴い、自治体の新しい国際主要業務になりつつある地域間経済交流行政についての考察を試みておきたい。

1 自治行政における国際政策に関する法制上の論拠

自治行政における法制上の根拠となるべき地方自治法2条3項が定める自治事務の例示には、いわゆる国際交流に関する事務といった明文規定はない。それは、一般に、日本国憲法が第7条、72条、73条等の明文によって中央政府の専権として国家間の外交関係の設定、維持や国家間条約の締結等の外交権を定め、それ以外の国家の対外的権能も憲法第65条にいう行政権としての国家の

1) 江橋崇「自治体国際活動と法構造」『自治体の国際政策』松下圭一編著 学陽書房 1988年参照。

外交行政権に含まれると解されてきたからであると考えられる。

しかしながら、他方で憲法は、自治体が国外と関係を持つことについては、(1) 憲法第98条2項にいう日本国が締結した条約及び確立された国際法規の遵守義務を守り、(2) 中央政府の出入国管理の権限を尊重し、(3) 中央政府の外交権行使の結果に従うことを求めているが、それ以上に、自治体の活動範囲を国内問題に限定し、国外との関係の維持を中央政府に委せなければならぬ義務までを負わせているものではないと考えられる²⁾。

したがって、国際化が飛躍的に向上している現在の国際社会において、地域の活性化や住民の福利の向上を任務とする自治体が国外で活動を行うのは当然であり、こうした活動は、憲法第92条にいう地方自治の本旨に含まれると解することもできると考えられる。

つまるところ、いわゆる通称自治体外交が、国際社会の各地域とのいわゆる相互の住民交流を内容とするものであるならば、その法的根拠は次のように解されると考えられる。

すなわち、日本国憲法に定める内閣の専権としての外交権に抵触しない限りにおいて、これらは地方自治法第2条が特段限定列举はしていない「自治事務」に固有するところの自治体の渉外事項であるとして解することが現実に行われている自治体の国際行政の実情に沿うものであると考えられる³⁾。

こうした法的解釈を実証するものとして、実際の法制面においても87年に「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に関する法律」が制定され、地方公務員の海外活動における公務災害に対する保障を明確にし、自治体行政職の海外派遣時の身分を法的に確定したことで国家公務員と同様に国際舞台で活動するための法制度が整備されている。さらに、93年の「環境基本法」でも、その第34条で環境協力のための国際主体の一つとして自治体の法的地位が認められたことも注視に値する。

さらに、国際社会での先進例として、自治体の国際主体を法的に位置付けたものに、二万余りの自治体連合から構成される欧州基礎自治体会議が81年に採択し、85年に欧州21カ国が調印した欧州自治憲章があげられる。これは自治体の国際的な連携によるヨーロッパ政治統合を目指したもので、とくにその第10条で、自治体は欧州自治体のあらゆる連合体に加盟し、国外の対応する自治体との間で協力する法的権利を有すると認められたものである。今後のわが国自治体の国際行政の法的根拠論議に与える意義と示唆は大きいであろう。

2) 江橋「前掲論文」188-190頁。『自治体の国際政策』松下圭一編著 学陽書房 1988年。

3) 立法論的には、地方自治法改定により国際交流を国からの法定委任事務とすることなども考えられなくはないが、そもそも我が国においては、欧州21カ国が加盟する欧州評議会により各国中央政府が姉妹交流を国策として推進してきたものと異なり、各自治体の国際交流は内発的な性格が強く、国際交流予算の多くは自治体自身が立案する予算で成されてきたものであり、自治体間の行政負担力の格差もあるため現実的ではないであろうと考えられる。

2 自治行政における国際政策の発展プロセスの特色

(1) 姉妹都市交流による国際社会住民間の相互理解プロセス

第二次大戦後欧州では大戦で深い溝が生じたドイツとフランスの間で市民レベルでの相互理解と友好親善を深めることに合意し、姉妹都市提携が国の政策として推進された。これを契機にEECの設立、EC拡大、東西冷戦の緩和と共に欧州間で姉妹都市提携が一層推進された。その結果1980年には欧州21カ国が加盟する欧州評議会とその付属機関である欧州自治体会議が、越境的自治体間協力の推進のため、その法的枠組みとして「自治体の越境的協力に関するヨーロッパ枠組条約」を調印した。その後、1993年のEU設立のためのマーストリヒト条約でも欧州連合への帰属意識と欧州市民間の相互理解を高めることを目的として姉妹都市関係の促進に努めることが規定されたことも注目に値しよう。こうした自治体間の友好提携の潮流はグローバル化した国際社会のなかで欧州間に限らず米国やアジアにも浸透し、自治体の姉妹都市交流、友好提携は年々拡大してきている。

わが国の自治体も平成17年3月31日現在で総数1516を数える姉妹都市、友好提携がなされており、うち米国435、中国310、韓国108の三大提携国の間で全体の3分の2を占めている。わが国の場合の姉妹都市交流は戦後の多くの欧州諸国のように国家間の統合促進という明示的な政策的連携により姉妹都市提携が各国政府主導で進展したのと異なっていることが指摘されよう。すなわち、自治体の固有な国際行政政策として住民や地元NGOの国際交流、文化交流ニーズを踏まえつつ自発的に進展してきたことが特色としてあげられると考えられる。その方向性は住民参加型、青少年の教育交流などにみられるいわゆる住民益の向上というNGO、住民からのニーズに対しいわゆる国際化支援行政予算、後援名義付与などの伝統的な補完行政の類型を辿ってきていると指摘される。

いずれにしても、このように国際間の住民交流やNGOの活発な交流が国際社会のグローバル化が一層進展するなかで、わが国では今後も、すくなくとも自治体による住民国際交流支援という自治体の行政の役割は一層求められていくであろうと考えられる。

(2) 自治体の住民参加型ODAによる国際協力に係るプロセス

はじめに述べたように90年代に入り、特に1992年閣議決定されたODA大綱以来、自治体も国際協力時の連携先として重要性が認識されODA行政のプレーヤーとしての地位が確立され実績も重ねられてきている。これまでの自治体の姉妹都市交流や友好提携のなかでも中国、韓国をはじめとするアジア諸国を中心に文化交流、友好交流から一重ふみこんで経済・技術協力の進展が90年代から多くみられるようになったが、自治体のもつノウハウの国際的活用が今後も期待されていると考えられる。とくに、自治運営、保健医療、上下水道、都市衛生、環境、教育などの分野で研修生の受け入れや専門家の派遣を通じて、直接地域住民を対象とする協力が展開されていることが指摘される。

これら自治体の役割については1999年のODA中期政策、2003年の閣議決定による改定ODA大綱

等に位置付けられ、とくに改定ODA大綱の下で、ODA新中期政策や国別援助計画が作成され、これらに則ったODA政策の立案及び実施が図られており、自治体の果たす役割は今後ますます重要な位置を占めると考えられる。

とくに開発援助手法の分野において、政府部内の連携、調整に加え、NGO、労使団体などのほか、自治体の知見を積極的に活用していくこととされてきている。すなわち、市民生活に密接に関連した分野で豊富な技術や事業経験を有し、姉妹都市関係、友好提携などを通じ開発途上国と人的交流を有する自治体との連携を強化して開発援助を進める必要性が認識されてきていると考えられる。また、具体的な連携手段として、政府は、自治体の持つ経験、技術、人材などの積極的活用をはかり、自治体が独自に実施する協力事業に対しても効果的な支援をはかることとされている⁴⁾。

ここでこれまで自治体の国際行政発展プロセスに関する背景と類型につき述べたものをベースに政策の行政効果につき若干の補足を加えて図表化するならば次表の通りまとめることができると考えられる。

(参考図表) 自治体の国際政策の背景と類型パターン (筆者作成)

自治体を取り巻く国際環境の最近の態様⁵⁾

- 1 冷戦終結後におけるNGOや国際社会市民の国際活動の活発化
- 2 経済の相互依存関係拡大—とくに地方企業のアジア進出など
- 3 ODAの一層の進展に伴う住民参加型、自治体参加型への進化

↓ 国際自治行政の共通類型⁶⁾

- (1) 友好交流活動の深化—途上国市民の交流受入れ、研修等の一層の推進
- (2) 中央政府補完型の国際協力推進—技術研修員の受入れ、専門家派遣など中央政府ODAを通じた一層の拡大
- (3) 自治体独自の国際協力推進—友好提携を通じての自治体予算による研修員受入れ、地域振興との連携など

↓ 上記行政による期待効果類型⁷⁾

- ① 住民益の向上—地域文化交流など海外文化受容や地域興しとの連携による青少年住民への教育

4) 平成15年8月29日閣議決定による政府開発援助大綱の改定参照。

5) これらは国際社会のグローバル化が進展すると共に生じた自治体を取りまく新しい国際環境の変化であると考えられる。

6) 当初、中央政府から政府ODAの補完協力から始まった自治体による技術協力研修員受入れもその後姉妹都市交流のアジア途上国への拡大とともに姉妹都市からの研修員を自治体独自で受入れるまでに進展もみられている。

7) 少なくとも地域青少年の教育文化啓発効果は各自治体、住民からも明示的に認識されており、総数1500を越えて拡充されてきている姉妹都市交流の拡大はそのひとつの証左であると考えられる。

文化啓発効果

- ② 自治体の国際情報機能の強化とくに国際的な人的ネットワーク強化による住民への還元効果
- ③ 自治体と住民NGOの連携による環境保全など国際貢献、住民および自治体の持つノウハウの国際的活用効果

3 我が国自治行政の国際政策における今後の課題

－東アジア地域経済の地政学と地方中堅・中小企業による地域間経済交流の動向－

現在、わが国に隣接する中国をはじめとする東アジア地域経済が、その経済成長に支えられた購買力の向上した市場に発展するという国際経済情勢の変化が見え始めてきている。こうした国際経済環境の動向を踏まえつつ、従来文化交流、教育交流などで基盤づくりが行なわれていた友好提携交流をベースに、自治体として東アジア地域経済に目を向けた地場企業活動の支援や観光客誘致など地域間経済交流推進という新たな国際政策を視界に入れる展開がみられ始めている。すなわち、こうしたグローバル化の時代においては、国ベースを越えた地域からの直接の国際交流が盛んになってきている。おもに西日本各地域は中国、韓国、東南アジアなど各地域と、日本海沿海部各地域は日本海をはさんだ東北アジア地域、ロシア沿海州など各地域と、自治体、地域企業、住民相互における国際交流の更なる進展が見られている⁸⁾。日本の各地域が、ユニークな企業や個性ある技術力を活用して、通商の緊密度が増すアジア各地域との提携・連携を強めていくことで、地方の時代の流れは一層推し進められよう。また、このことは日本経済の総合力向上に資すると考えられる。

(1) とくに自治体の国際政策のなかでも地場企業、産業、住民等から今後さらなる展開が期待される対外地域経済交流政策は、これまで輸出拡大支援と海外直接投資支援を主眼としてきた。しかしながら、多くの地域では元々地場産業の層が薄いため、輸出が拡大しても目に見える経済的效果は少なく、地場系中小企業の海外直接投資に至っては、その企業は発展しても、地域に産業の空洞化と雇用不安をもたらしたとも考えられる。すなわち一部シンボリックなものを除けば、現実の地域振興効果はあまりないとの批判も考えられる。

(2) それでは外資誘致に優先的に取り組み、雇用と税収増加をはかる対外地域交流施策はどうであったろうか。概ねこれまでの結果は、周辺国と比べ諸コストが割高であり、さらに補助金・税制優遇・利子補給といった主な外資企業優遇政策も全国一律であり、地方に裁量権が少ないため、地域のセールスポイントとはなり得ず、目立った結果は得られていないと一般に指摘されるところである。

8) 具体的に各自治体とも連携し、関西経済連合会、九州山口経済連合会が中国をはじめとする東アジア経済地域との交流強化、北陸環日本海経済交流促進協議会が北東アジア経済地域との交流強化に努めている。各ホームページ参照。

(3) こうしたなかでも外資誘致で注目すべき点として、誘致に実績を残している大阪府、神奈川県、福岡県などの地域は、明確な国際的地域経営ビジョンを持っていることが成功点として指摘されている⁹⁾。すなわち、外資企業優遇政策が全国一律であるため、投資決定要因として経済地理的条件に加え、誘致スタンスや誘致体制といった自治体の国際的地域経営体制が、大きな決定要因となってきたためとされている。いわゆる自治体外交が、国際的地域経営ビジョンに沿ったものであるならば、外資企業の誘致に大きな役割を果たす可能性が大きいということが考えられる。

(4) 外資企業の誘致とならんで、自治体の多くは、外貨獲得や雇用確保の観点から交流経済や観光振興に行政の力点を置いていることが見受けられており、背景として99年に経済戦略会議が答申した「日本経済再生への戦略」で国際交流時代に対応した国際水準の観光拠点と観光ビジネスに関する体制の整備が提言されていることも挙げられる。世界観光機関(WTO)によれば、現在東アジア太平洋地域の年間海外旅行者数は約8800万人であるのが、2010年には約2億3100万人、2020年には4億3800万人へ中国の経済成長を主導要因としてアジア地域の今後の経済成長とともに飛躍すると推計している。さらに観光振興は海外の所得を域内に移転させる輸出産業として位置付けられ、とくに地方における地域振興や地域経済活性化と有機的に結合することが指摘されている¹⁰⁾。今後のグローバル化する国際交流時代と地方分権の進展をふまえ、地域特有の福祉健康施設の国際化、地域観光施設の国際化、多言語教育施設、国際間地域流通業振興等を包摂した総合的な自治体外交による国際地域経営の意義は大きいと考えられる。

(5) さらに、自治体による地域経済交流にとっては地域的近接性が重要な要素となっているといえよう。先進事例として、昨年度わが国二国間貿易で日米貿易額を初めて抜き、第一位に伸展してきている日中貿易関係を反映して、家電産業の集積が厚い大阪を中心とする関西地域経済圏において上海地域経済圏との協力関係が生じ始めていることが挙げられている。すなわち、2001年11月に中国がWTO(世界貿易機関)への加盟を実現させたことを契機として、貿易及び投資政策の透明化、柔軟化が期待されるとともに、人口13億人という巨大な市場が極めて近接した一衣帯水の地域に経済大国化を開始しつつあるという地政学上的変化に対応し、近接する関西地域経済圏に集積する中堅・中小企業に至る家電機器製造業の中国における事業展開が可能になってきたことが指摘されている¹¹⁾。そして、地場企業の中国進出について自治体による種々の通商支援策が施されてきている。具体的には中国市場開拓のための現地における研究開発を支援し、現地ニーズに適合した製品製造につなげていることがあげられる。他方で日本国内では新基礎技術開発支援を一層推進し、地場企業活性化につとめるという棲み分けが進展しつつあると考えられる。そして、こうした

9) 事例については、吉田均「国家経営における多面的外交の役割」(毎日新聞社エコノミスト誌第一回藤田経営賞受賞論文)参照。

<http://www.mainichi.co.jp/life/culture/jigyoy/fujita/yoshida-03.html>

10) 佐々木一成「交流立国による地域経営論」『エコノミスト』毎日新聞社2001年1月9日号参照。

11) 平井拓己「上海における日系企業の活動とわが国地域経済に与える影響」『経営経済』38号2002年11月参照。

自治体による積極的な地域経済圏交流の促進が今後のいわゆる自治体外交の一つの重要な視点となっていくであろうと考えられる¹²⁾。

筆者は大阪府国際交流監（外務省より出向）

12) 最近の上海地域経済圏における市場参入の戦略パターンに変化が観察され、従来のように日本と同じスペックのもので購買力を高める現地消費者をターゲットに販売していく「点と線方式」から、現地消費者の多様なニーズ向けに研究部門の現地進出の上開発した製品を上海地域経済圏内に張り巡らした販売網で広く販売していく「面方式」がみられてきている。荒川正頼「市場開拓型R&Dの移転」『ジェトロセンサー』2002年11月号参照。