

地方自治体の開発協力とNGO

オランダにおける事例研究から

長坂 寿久 *NAGASAKA Toshihisa*

拓殖大学国際開発学部 教授
(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

はじめに

地方自治体が開発協力へ取り組むことの意義はますます大きくなっている。開発途上国では、都市化の急速な進展によるスラム化やグローバル化にともなう貧困の増大のみならず、エイズなど感染症の拡大による医療や子どもの教育などが大きな問題となっている。また開発途上国のコミュニティが抱える問題も複雑化し、困難になっている。そこで、医療、教育、水などの地域サービスの向上やコミュニティの自立支援のために、先進国の地方自治体の経営経験、ノウハウと技術を人の交流を通じて移転していくことがますます重要であるとの認識が高まっている。

本稿は、先進国の地方自治体の開発

協力の意義、あり方、仕組み等について、オランダにおける地方自治体の開発協力の歴史、仕組み、自治体の協力ケースの研究を通して、とりまとめたものである。

オランダはそもそも他の国に比べ、歴史的に地方自治体の開発協力への取り組みには熱心であった。また、地域のNGOと自治体議会（市町村議会）との協働関係の制度化を図ってきた。こうした制度化は日本においても参考になるであろう。自治体の開発協力の推進は、実はオランダでは開発教育の一環として進められてきたものでもある。その中心的役割を果たしてきたのがNCO（オランダ開発教育委員会）であり、NCOはオランダ国内の自治体の開発協力の促進のみならず、国際会議を主催して活動理念と活動計画の取りまとめに努力し、自治体の開発

協力に関して世界を先導してきたのである。

1. 地方自治体の開発協力への取り組みへ向けて

(1) 国際会議 ― ケルン憲章からベルリン憲章へ

地方自治体が開発協力に取り組むべきことを問題意識とした最初の国際会議は、1985年にケルンで開催された「タウン・アンド・デベロップメント」(Town and Development)会議(都市と開発に関する欧州会議)である。この会議では、地方自治体とNGOが南北関係へ強く取り組むよう「慈善から正義へ」をモットーとする「ケルン憲章」が採択された。この憲章で初めて、自治体の開発協力コンセプトとしての「CDI」(Community based Development Initiatives / 地域社会を基盤とした開発へのイニシアチブ=地域主体型開発協力)という言葉が使われた。この会議を契機に、自治体の開発協力を推進する国際ネットワーク組織「タウン・アンド・デベロップメント(以下T & D)」が設立された。

次いで、地方自治体の開発協力に対し明確なインパクトと理念を与えたの

は、1992年10月14～17日にドイツのベルリンで開催された「T & D」主催の「持続可能な(サステイナブル)地方自治体イニシアチブ国際南北会議」で採択された「ベルリン憲章」である。この憲章ではケルン会議で提示された「CDI」が自治体の開発協力コンセプトとして本格的に認知され、位置づけられることになった。

CDIは「相互依存と自立の精神に基づく南北・東西の地域社会の協力」を促進するもので、NGOと自治体が協働して行う「地域主体型開発協力」である南北双方の人々の対等な協力、参加、学び合いによって、貧困、人口、疾病などの地球的諸問題を地域から解決し、公正で持続可能な地球社会の実現を目指すものとして位置づけられた。

ベルリン憲章は、以後の世界の自治体の開発政策に大きな影響を与え、国際的な運動となっていった。地域の市民によるグループ、地域の代表機関である自治体、そして地域に根付きつつ国際的な開発協力に取り組んでいるNGOが、開発途上国の人々・地域と対等なパートナーシップの元に協力・連帯して取り組んでいく開発協力運動となった。

このベルリン会議の成果を分析した

『Towards a Global Village』（マイケル・シューマン著、1993年）は、「グローバル・ビレッジ」という言葉と共に、当時国際的なベストセラーとなり、地域の国際協力の基本的文献となった。

地方自治体を開発協力に導くことになったこの「T & D」という組織は、85年のケルン会議後に正式にできた組織であるが、この結成にはオランダが有力な一翼を担ってきた。オランダ国内の NGO や自治体の開発協力を支援し、開発教育活動を行ってきた中心的機関は NCO である。NCO はすでに 80年には自治体の開発協力への取り組みを促進するための活動を本格的に開始しており、自治体への啓蒙運動を行ってきた。

上述のケルン会議もこのオランダの NCO が中核となって国際会議を開催したものである。ケルン会議以降、88年にはニカラグアと連帯している欧州 150の地方自治体がアムステルダムに集まって米ソに対し中米への軍事不介入について訴える会議を開催したり、90年にはジンバブエのブラワヨで「開発のための提携に関する国際会議」が開催され、南北提携によって市民参加システムを構築していくこと

の意義が強調された。

さらに 91年には、チェコのプラハで東西の自治体の協力関係についての会議が開催され、同年インドのセバグラムでも地域の開発協力会議が開催されるなど、各地で自治体の開発協力への取り組みに関する会議が開催されるようになっていった。そして、こうした経験と交流を踏まえて、1992年に、コロンブスのアメリカ“発見”500年の年に、ベルリンで南北東西の自治体が一堂に会し、新しい理念を確認しあったのである。

92年には、リオデジャネイロで地球サミット（環境と開発国連会議）が開催され、「アジェンダ 21」を採択した。その中の「ローカル・アジェンダ 21」が、その後の自治体の環境問題への取り組みに大きな影響を与えた。

自治体の開発協力理念として、CDI が定着するようになったが、95年9月3日から7日までの5日間、オランダのハーグで IULA（国際地方自治体連合）の第 32 回世界大会が開催され、そこで新しい自治体の国際協力のコンセプトとして「自治体の国際協力」（MIC / Municipal International Cooperation）が提示された。この会議には 100 を越える国々から 1,500

人以上が参加した（筆者も参加）。この会議を通じて、地方自治体の開発（国際）協力は、やっと本格的に国際的に認知されるようになったと言ってよいであろう。

（2）オランダの自治体の取り組み

オランダは自治体による開発協力への取り組みを先導してきたが、その中核となる組織が1970年に設立されたNCOであり、その中心人物が同委員会委員長（当時）のファン・トンヘレン氏であった。彼はNCOの代表として、80年代にオランダの自治体の開発協力への取り組みを推進し、かつ世界の自治体の運動へと展開した。

オランダの地方自治体の開発協力への取り組みの経過は次のようなものであった。

1969年、国連の第2回開発協力会議の決議（国連開発の10年決議）には、「政府は国際協力への情報・教育を促進する活動を行うべき」という政府への諮問が含まれていた。この決議を踏まえた組織として、オランダ政府はNCOを設立した。オランダはこの国連決議の諮問に最初に忠実に従った国となった。NCOの設立が自治体の開発協力への参加を、オランダでとく

に進展させ、世界に波及させていく役割を担うことになった。

オランダではすでに60年代後半頃から自治体による開発協力のケースが見られたが、1972年まで地方自治体が開発協力にかかわることを政府は公式には禁止してきた。しかし、議会は72年に次の2つの条件をつけて地方自治体の開発協力への参加を許可した。

地域社会住民が直接的に参加するものであること。

国の外交政策に干渉しないこと。

さらに政府は1976年に法律を改正し、公式に自治体の開発協力への参入を認め、その際に再度上記の条件である「開発協力には地方自治体の住民からの具体的アクションがともなうべきものであること」を求めた。つまりオランダの自治体の開発協力のカギはコミュニティ参加(CDI)にあると、この時定義されたのである。

以後これを受けて、1970年代にはすでに多くのオランダの地方自治体は開発協力活動を始めていた。プログラム・リンク、地方の民間イニシアチブへの財政支援、姉妹都市、第三世界フレンドリー製品の購入（フェアトレード）や情報提供活動等々である。

またオランダの各自治体は政府方針に従い、注意深く地域 NGO を支援する形で国際的な開発協力に取り組んできたが、しかしもう一つの条件である政府の外交政策との関係に対しては、ニカラグア連帯運動などに見られるように、時には意識的にロビー活動やアピール等の採択によって実質的に政治的影響力を発揮してきたこともある。

NCO が自治体の開発協力への取り組みを促進する活動を本格的に始めたのは 1980 年であった。当初はオランダの地方自治体の連合体である VNG (オランダ地方自治体協会) は関心を持っていなかった。自治体が開発協力に取り組むに至る典型的ケースとしては、アムステルダム市とニカラグアのマナグア市の提携のように、地域の NGO が市役所へ書類を提出し、市役所がそれを取り上げ、市議会が採択し、市長がイニシアチブをとるという形で波及していく形態が中心であった。

1985 年に NCO と VNG が共催で自治体の開発協力に関する全国会議を開催した。これには 400 人の参加者と 30 の市長が参加、大成功を収めた。この会議後、VNG は手さぐりながら

自治体の開発協力問題に取り組みを始め、87 年に臨時の開発協力担当者の設置、自治体の開発協力問題に関する本の発行、年次総会での開発協力問題の討議、関係機関との定期協議の開催等を行い、80 年代末にこれまでの活動を評価し、開発協力を VNG の正式業務とすることを決定、フルタイム職員の配置、開発協力プロジェクトの導入などを行っていった。

以後は VNG も自治体の開発協力への取り組みを重要活動として展開するようになり、現在ではオランダでは 3 分の 2 以上の自治体が開発協力にかかわるに至っている。しかし、こうした急速な拡大は、オランダでも 90 年代に入ってからのものである。

2. 自治体の開発協力促進機関

地方自治体の開発協力を促進している団体についていくつか紹介する。欧州の地方自治体の開発協力の推進と国際連携を図るためのネットワーク組織として「T & D (タウン・アンド・デベロップメント)」や「IULA」(国際地方自治体連合)などが積極的な活動を行ってきた。これらは自治体の開発協力が次第に重要な役割を担うように

なるに従い、また 90 年代に各国の自治体の開発協力への関心が深まるに従い、ますます重要な役割を担うようになった。

以下に自治体の開発協力の促進にとって中心的役割を果たしてきた 3 つの団体と 1 つの自治体の取り組みを紹介する。T & D と IULA、それにこれら国際組織はオランダが中心的役割を果たして設立あるいは活動してきたが、その中で中核的な推進団体となってきた前述の NCO、そしてアムステルダム市のケースである。

* ユトレヒト市、デルフト市、フリシンゲン市のケーススタディは省略する。

- (1) オランダの全国開発教育委員会 (NCO) (Nationale Commissie voorlichting en bewustwording Ontwikkelingssamenwerking、英語名: National Committee for Development Education)

1969 年の国連決議を踏まえて、オランダの全国的レベルの開発協力の情報・教育提供機関として 1970 年に政府により設立。オランダが自治体の開発協력에先駆的に取り組む契機となったのは、この組織の設立が大きなきっ

かけとなっている。

NCO の特色は、政府から補助金を得て、その補助金を政府に代わって、オランダ国内の NGO が実施する開発教育プロジェクトに対し資金供与を行う団体となっていることである。この点では、本誌前号の『ODA と NGO』で紹介したオランダの協調融資制度がオランダの NGO を通して海外の開発途上国の NGO に対し、政府に代わって ODA (政府開発援助) を供与する仕組みであるのに対し、NCO は国内の開発教育や開発協力 NGO に対し資金供与を行う機関であるといえる。1970 年当初は諮問機関として発足したが、その後このような政府資金供与の代行機能的役割をも持つ団体へと変化してきた。

NCO は、NGO の国内での活動企画プロジェクトへの補助金の供与が主たる事業であるが、そのみならず、NCO 独自に長期的視野から、理念の構築やよりダイナミックな活動展開へ向けての開発教育や NGO の促進活動を図るような活動を積極的に展開してきた。それが以下に述べる、その後の世界のモデルとなった地域の開発教育センター (COS) の展開や、上記の自治体の開発協力の推進のための理念

作りや国際会議の開催による普及活動であった。

NCO が資金供与する各プロジェクトの審査は、最初の 10 年はすべて政府（大臣）が審査、決定していた。その後、NCO が実績を積み、信頼関係を築き、かつ審査ガイドラインを政府に提出し、交渉した結果、政府（大臣）は年次報告ベースで評価することとし、各プロジェクトの決定権は NCO に与えられることになった。これにより NCO は実質的に政府から独立した機関となり、開発協力への取り組みがより自主的かつ積極的にできるようになり、自治体の開発協力促進への取り組みなど先駆的な活動ができるようになった。

NCO の運営は評議会が行う。評議会には 32 の NGO が代表を送っている。開発協力 NGO のみならず、労働組合、経営者団体、教会機関等も含み、オランダの国家と国民の利益とともに、NGO のオピニオン・リーダー的グループをほとんどカバーした包括的
代表委員会となっている。理事会は 7 人で構成され、通常業務を処理している。

NCO が支援する機関は、地域の小さなグループから全国的なキャンペー

ンを組んで行う全国組織、経営者団体、労働組合、女性組織、ユース組織、専門家組織、教会など、さまざまに多様な組織にわたっている。NCO が資金供与している対象としては、大きくは次の 5 つのカテゴリーに分かれている。

全国組織 自分たちで開発協力プログラムを持っている NGO、教会、労組などの全国組織。

COS（地域開発教育センター）

NCO はオランダには主要地域 22 カ所（現在は 16 カ所）に開発教育のための情報・調整センターとして COS を設置した。グラスルーツの NGO 活動の支援や市民、生徒、学校などが開発協力に関心を向けるよう、開発教育のためのサービス・センターとしての役割を担っている。

連帯グループ 反差別、反テロ、女性問題など、多様なボランティア・グループが国際的に強い結びつきを持って活動している。

メディア・プログラム 第三世界の情報をテレビ、ラジオ、博物館などに提供するデータバンクとしての役割。

学校と教材開発 学校での公式

の開発教育プログラムへも支援を行っている。また、開発教育の教材を開発する組織（LSO など）にも配布している。

NCO がとくに力を入れている助成先は、地域の開発教育センター（COS）、教育関係機関／学校教育プログラムである。また、連帯（ソリダリティ）グループもとくに支援しているほか、ラジオ、テレビのプログラム製作や、音楽プロダクション、文化イベント、博物館の展示などの支援にも力を入れている。

NCO は開発教育促進のために多くの活動を行っているが、地方自治体レベルの開発協力の促進のためにも積極的に資金援助をしてきた。とくにニカラグアの連帯運動が起きたのを契機に、以後は自治体も開発協力を急速かつ直接的に参画していくようになった。

NCO が自治体の開発協力という課題に対してどのように取り組んできたか、記しておこう。

1982年にNCOは自治体の開発協力の実態に関する調査を国内で行い、「市議会が開発協力への関心が高まっている」との調査結果を発表し、自治体に対し大きな影響を与えた。次いで、

同年チルブルフ州と共催で自治体の開発協力に関する会議を開催した。おそらくこれがこの種の会議としては世界で初めてだったかもしれない。この会議では自治体によるいくつかの開発協力事例が紹介され、以後の有効な資料となった。

その後、オランダの有力な開発協力NGOであるNOVIB（オランダOXF-FAM）やSNV（オランダ・ボランティア協会）、オランダ・ニカラグア提携都市全国委員会などが、この活動に加わるようになり、NCOはこれらの組織と一緒に「リンクング・プラットフォーム」という地域レベルの協力と交流を促進するための全国機関を設立した。このプラットフォームが作成した自治体の協力・提携へのガイドラインのパンフレットは広く普及し、利用された。

1985年に、NCOはそれまで自治体の開発協力への取り組みに消極的だったVNG（オランダ地方自治体協会）と共催して全国会議を開催した。この会議は大成功し、以後VNGが積極的に開発協力問題に取り組む突破口となった。以後、VNGとNCOは各地域のCOSと協力して各地で自治体／地域社会と開発協力に関するセミナーを

開催していった。これに次いで、地方自治体の開発協力への人材育成の必要性を認識し、NCO は異文化教育や開発協力の教育機関である「大陸間コンタクト (KdK)」と共催して自治体職員、議員、地域 NGO の代表者を対象とする研修コースを開設した。アムステルダムの「王立熱帯研究所」も同様の教育研修コースを開設している。

また NCO は、前記のように全国 16 カ所の主要地域に COS の独自機関としての創設を働きかけ、開設していった。COS はその後の地域での NGO 活動の促進と、とくに地域の学校での開発教育の促進にも大きな役割を果たしてきた。

また、国際的には、NCO は 1985 年のケルン会議の開催を呼びかける中心的母体となり、NCO が中心となって「T & D」という国際的な地方自治体の開発協力推進組織を翌 86 年に設立し、92 年のベルリン会議へと導いた。NCO の中でこうした地方自治体の開発協力推進の中心的な人物となっていたのがポール・ファン・トンヘン氏 (NCO スタッフ代表、都市と開発実行委員、当時) である。

(2) タウン・アンド・デベロップメント (T & D = Town and Development)

— 自治体の国際開発協力ネットワーク

T & D は開発協力を促進する自治体と NGO、コミュニティ・グループの国際的ネットワークと協働アクションのための団体である。

1985 年のケルンで欧州の地方自治体と NGO が集まって「慈善から正義へ」をモットーとする「ケルン憲章」を採択したことを契機に、1986 年に設立された。当初は欧州 9 カ国 16 のメンバー (地域 NGO や国内・国際機関) で設立されたが、92 年 10 月のベルリンでの「持続可能な開発のためのローカル・イニシアチブに関する南北国際会議」で採択された「ベルリン憲章とアクション・アジェンダ」や、同じ 92 年にリオで開催された環境と開発国連会議で採択された「アジェンダ 21」の中の「ローカル・アジェンダ 21」の影響を受け、その後はこれまでの欧州の自治体を主対象とする機関から、世界の自治体をカバーする国際組織へと変化していった。

T & D は南と北両国のローカル・レベルでの南北パートナーシップと、

「持続可能な開発」のための共同行動を促進する。この組織は IULA の関連組織ともなっている。活動の中心は、一つは啓蒙活動である。これはフェアトレード、開発教育、ローカル・アジェンダ²¹の推奨、地域の多様性問題（移民問題・人種差別との闘い等）など、もう一つは、地域分散協力である。自治体、NGO、コミュニティ・グループがローカル・レベルで行う具体的プロジェクトの協働行動を支援することである。

T & D はオランダ法で設立されており、事務局はハーグとなっているが、実質的には前記の NCO が事務局機能を果たしている。資金は EU（欧州連合）のプログラムからも得ているが、オランダ開発協力省も補助金を出している。

(3) IULA（アイユラ／国際地方自治体連合）（The International Union of Local Authorities = IULA）

IULA は、1913 年に世界の地方自治体（都市）の連合組織として設立されている。本部はハーグにある。この地方自治体連合の本部がオランダにあることは、オランダの都市システムが早くから確立され、世界の都市と結び

ついてきたこと、そしてこの国の地方自治体の国際協力への取り組みが絶えず世界の中でも先駆的であったことを思うと当然かもしれない。

世界の都市連合組織は 4 つある。IULA 以外は、パリに本部のある United Towns Organization、同じくパリに本部のある Metropolis、東京に本部のある Summit of Large Cities である。これらはいずれも大都市を中心とした国際的連合組織である。これに対し IULA の現在の会員は 75 カ国約 400 の都市および都市関係団体で、各国の都市連絡組織の傘下都市へのアクセスを考慮すると、カバーする都市数では最大を誇るであろう。

IULA の会員になるには、各国の自治体の全国協会組織、地方自治体の部局、個々の地方自治体、研修・調査・コンサルタント等の機関、中央政府機関・省庁等、個人会員、の 6 つのカテゴリーに分かれているが、実質的には IULA の活動はこうした各国の都市連合組織を通じて、各地方自治体にネットワークを張っているといえる。日本から会員となっているのは 6 組織で、いずれも自治体関連協力組織である。

IULA 活動は、まず IULA の各種

会合や世界会議の開催、会員の増加をはじめとする組織運営に関すること、

国連をはじめ世界的レベルの場での、地方自治体の声を代表し、ロビー活動を行うこと、出版、研究調査、政策ペーパー等の作成などを通じた情報の提供と国際ネットワークの形成と活用を図ること、自治体の統治能力の開発、向上に関する活動（トレーニング、出版、会合、調査等）を行っている。

IULA は情報収集やネットワークによる調整力で実質的な役割を果たしており、実際のプログラムの実施機関ではない。直接的な活動は世界を 6 地域に分け、実質的にはそれぞれの地域統括部門が中心となって行っている。欧州地域の統括部門はパリにあり、アジア太平洋地域部門はインドネシアに本部がある。

ハーグの IULA 事務局のスタッフ数は 8 人と多くはない。IULA はとくに 90 年代になって、オランダ VNG（オランダ地方自治体協会）の主導もあり、自治体の開発協力への取り組みに対し積極的に活動し、推奨してきた。IULA は 2 年に 1 回世界大会を開催しているが、95 年の第 32 回世界大会は「MIC」（地方自治体国際協力）をテー

マに開催し、世界中からの参加を得て、国際的に広がりのあるインパクトある大会となり、自治体の国際協力（開発協力）を定義し、普及していくことになった。

(4) アムステルダム市のケース

オランダの自治体の開発協力のケースとして、アムステルダム、ユトレヒト、デルフト、フリシンゲンを調査したが、紙面の都合で、ここではアムステルダム市についてのみ紹介することとする。

アムステルダム市が公式に自治体としての開発協力に、一定の理念と政策をもとにかかわり始めたのは 1984 年であるが、実態的には 60 年代末頃にさかのぼるといふ。当初はジャカルタ市との間に様々な支援プロジェクトが行われていた。しかし、その後のインドネシアの政策変更等から、これは中止された。1973 年に米国の北爆の開始とともに、アムステルダム市はハノイ市に独自の直接援助をするという構想が市議会で提案されたこともあった（議会では否決）。

そして 1976 年にオランダ政府が地方自治体の開発協力の推進を規制から自由へ政策修正したこともあり、自治

体の開発協力への取り組みが積極的になっていった。この動きを受けて、アムステルダム市は「アムステルダムの国際関係に関する白書」を作成し、議論の上、市議会はこれを78年に採択した。

1979年はニカラグアでソモザ独裁の革命が起こり、ニカラグアのため「ソリダリティ（連帯）」運動が強力・活発に国際的に展開され、オランダではとくに盛り上がった。この時、連帯運動のアムステルダム支部として「アムステルダム・ニカラグア委員会（NKA）」が設立され、労働組合や女性運動や教会、学生なども参加していった。また、この頃オランダで開発協力推進機関として大きな役割を果たし始めたNCOの支援もあって、NKAはマナグアのサントス市長を2度にわたりアムステルダムに招待し、市長と親しく歓談した。

1983年のマナグアとの開発協力案を含む「アムステルダム市の開発協力白書」では、アムステルダム・マナグア間の提携による開発協力の促進を勧告することになる。同白書は84年の市議会で討議され、満場一致で採択された。これが以後のアムステルダム市の開発協力への取り組みのコンセンサ

スを作り上げることになった。その結果、マナグア市とアムステルダム市の公式な開発協力に関する姉妹都市提携が成立し、公式にアムステルダム市がかかわることになった。

そして同時に、84年にアムステルダム市の今後の開発協力の進め方を明確にしていくために、アムステルダム開発協力委員会（COA）を設立した。この委員会には市議会各党からの代表、NGO代表、産業界（アムステルダム商工会議所、港湾協会等）、アムステルダムの大学、王立熱帯研究所、NCO、市役所の職員などの代表20名ほどで構成されており、この委員会が政策の策定や予算配分などを決定し、アムステルダム市の開発協力では重要な役割を果たしている（議長は王立熱帯研究所）。

この84年のCOAの設立がアムステルダム市の開発協力が公式に始まった端緒とされる。そして、その第1号がこの年に始まったニカラグアのマナグア市との姉妹提携方式（シティーリンク）である。

この開発協力委員会は88年に「アムステルダム市による国際開発協力活動のための規準」なる17項目を作成し、市議会の承認を得ている。アムス

テルダム市の開発協力担当は、市長室に所属し、市長への情報提供・アドバイス担当でもある。

都市間の協力は財政的支援よりも専門知識や経験の交流や市民への情報提供が中心となる。アムステルダム市の場合、港湾局や水道局が開発途上国の個別プロジェクトに対して技術援助を行うことはこれまでもしばしばあった。

アムステルダム市が行っている開発協力提携都市プロジェクトは、 マナグア市（ニカラグア）、 ベイラ（モザンビーク）、 南ア、 スリナムなどがある。

3. 自治体による開発協力の意義

地方自治体の開発協力のコンセプトは、前記のように「CDI」(Community-based Development Initiatives / 地域社会を基盤とした開発へのイニシアチブ)や、「MIC」(Municipal International Cooperation)といった言葉で表現されているが、内容的に大きな違いがあるわけではない。しかし、MIC は自治体主導というコンセプトの感じを与えるため、自治体側で用いられる場合が多いが、CDI はコミュ

ニティをベースとした開発という点で、市民主導のコンセプトの感じを与えるため NGO 側ではこの言葉が使われていることが多い。

では、地方自治体が開発協力へ取り組むことにはどのような意義と特色があるのか。オランダでの関係機関、自治体でのインタビューを中心にまとめると以下のとおりである。

(1) 民主主義の樹立と安定に貢献する

自治体の開発協力は地域民主主義の条件を満たすことが重要であり、そこに特質がある。民主主義の育成は地域住民の参加と意識向上による地域自治によって真に達成される。民主主義の達成には自治体レベルでの民主主義の達成が重要である。

(2) 人権の尊重に貢献する

CDI (MIC) は、開発教育に役立つ。地方自治体の開発協力は地域住民の参加 (NGO) を得て行われる。自治体の活動はコミュニティ全体の広範な参加に重点が置かれ、地方の人々 (一般大衆) を中心とする活動を行うので、人々の人間としての意識を高め、人権尊重意識の向上につながり、正当な権利行使の力を強化する。

(3) 市民参加と市民意識の高揚（開発教育）

自治体の開発協力は市民の参加を主体としている点に意義がある。都市と地域社会の人々は、世界の一部だという認識（国際感覚）ができる。

(4) 地域分散化・分権化的協力

地域への権限委譲を促進し、地方分散／分権化を促進する協力（デセントライズド・コーポレーション）が重要である。自治体の開発協力は、自治体の十分な自立、独立を認識し合うことに意義がある。官僚的であってはならない。

(5) 自治体の知識と専門性による協力（自治体資源の活用）

自治体は行政ノウハウと専門技術を総合的に備えている。自治体は組織が細分化し、かつ総合的であるという性格を備えているため、専門分野を横断したアプローチを選択できる。自治体の幅広い技術や専門家を自由に使い、それらを提供することは実に容易なことであり、実際的なやり方である。

(6) 政府の開発協力政策を補助する

CDI（MIC）は政府の開発協力政策を補助し、促進する。地方自治体

は国民に最も近いところにあり、国民の声を最も早く反映し、理解でき、実行できる立場にあり、地方自治体をこうした開発協力システムに組み入れることにより、相互の住民にとってより良い、より役に立つ実質的な成果の達成への行政が可能となる。従って、開発協力の行政システムとして地方自治体を巻き込むことは中央政府にとっても有効である。

(7) 小規模かつ多様なきめ細かい協力が可能

自治体の開発協力は、単純で小規模で行えることに特色がある。それ故にきめ細かい、小回りのきく協力プロジェクトが可能となる。自治体の場合、具体的な短期的かつ小規模な部分から取りかかり、それと平行して大規模かつ長期的部分にとりかかる準備を開始できる。例えば下水道プロジェクトの準備のために、まずトイレ作りからとりかかることができる。その他公衆衛生、下水処理、水道整備、清掃など小規模な技術協力は短期間で目に見える成果を生み、その多くは成功事例となっている。

また、地方自治体の開発協力は、まず姉妹都市型の文化・社会・スポーツ交流やプロジェクト支援が圧倒

的に多い。日本もこの型（とくに前者のみに集中しているケースが多い）にとどまっている。これに対しオランダの都市の場合は後者のプロジェクト支援型からスタートするケースが多い。

CDI (MIC) はこれにとどまらず、さらに開発教育、技術協力、環境問題、人道政策、住宅政策、地域開発、都市輸送、土地と水の管理、自治体の財政、人事管理等々、広範なきめ細かい開発協力への取り組みを行うことを意味する。

また開発協力への取り組みの仕方も、市役所は行政的な体系的アプローチを行う一方、地域 NGO は地域社会で第三世界ショップ（フェアトレード）、特別集会、学校のカリキュラム、チラシ、展覧会、ワンワールドウィークの活動、国別催しの開催等々、市民密着型の方法で活動を行う。こうしたきめ細かい協力により、人権尊重等の意識の向上や自治体行政能力の向上のみならず、経済関係の密接化にも貢献する。

(8) 持続性と安定性と人的親密化が可能

開発協力プロジェクトで働く担当者や支援者の顔ぶれの変化によって

起こる情報やプロジェクトの熱意への非継続性は、自治体が提携することによって持続的かつ安定的なものにすることが可能となる。実施主体が自治体であることにより、相互の人的親しみが深まり、継続性ととともに人的交流に強く繋がる。

(9) 多角的都市協力（トライラテラル協力）

自治体の開発協力においては、他の先進国都市との協力関係の樹立は非常に有益である。大型のプロジェクトの場合には、1都市による実施は困難な場合でも、他都市との共同により実施すれば、専門技術者の抛出や資金の抛出などが可能となり、連携の意義は大きい。

4. 地方自治体の開発協力の仕組み

地方自治体の開発協力への取り組みのための制度（システム）作りの点では、オランダのケース研究からは、次のように整理できる。

(1) 政府および中央組織での仕組みについて

政府は自治体の開発協力活動を

資金的にも支援すること
NCO（開発教育委員会）はオランダの開発教育を促進するための資金供与機関として、政府から開発予算を得ている。この中からNCOは自治体の開発協力を促進するためのプロジェクトに資金供与しており、政府をそれを支援している。

自治体は開発協力の促進のための組織を設立し、体系的な支援・サービス活動を行うこと
自治体の開発協力促進組織としては、オランダの場合NCOとVNGがある。これらの活動にも政府資金が提供されている。これら支援組織が行っている活動は、資金援助、情報提供、会議の開催、調査活動、資料作成、情報提供、促進プロジェクトへの資金援助等である。自治体議員や職員の意識高揚のための研修コースの主催、地域NGOの計画先導、カウンセリング等であり、VNGは具体的な研修プロジェクト（相手国自治体の職員研修制度の実施、自治体派遣プロジェクトの支援）を行っている。

地域に開発教育センターを設置すること
地域における開発教育・情報提供サービス機関を設置（オランダのCOS）し、市民、NGO、自治体、学校、生徒等の開発協力への取り組みを最前線で支援、アドバイス、協力するサービスネットワークを敷くこと。

（2）自治体（市町村）での仕組みについて

各自治体は開発協力に取り組むシステム作りを行っている。開発協力に取り組む地域社会のNGO活動を自治体議会が立法化し、NGOと市議会議員と市役所とのパイプをシステムとして確立し、またこれを精神的・財政的に支援する仕組みと予算体系を作り、そして市役所の任務としてこれに組み込んでいる。これによってこれら開発協力活動は持続性と安定性が保証されることになる。

自治体のシステムとしては、次のように整理できよう。

市の政策計画に開発協力に関する項目を挿入（市として開発協力を公認する）

議会での討議のための討議資料

の作成、政策案の作成。(これら資料を作成するために NGO の 動員 < 委員会設置 > を図り、市役所内に専門部署を設置する。) 自治体議員と地域 NGO との協力を奨励するための仕組みを設置 (政党、NGO、議員を含めた市と NGO との協議会の設置)。活動責任者として市長や助役の任命、担当部署と担当者の設置。市役所とコミュニティ・グループの協働基盤の設立 (開発協力のための自治体議会の開設、開発協力のための協議会や委員会の設置)。開発協力に関する特別予算の計上 (予算として市民一人当たり 1 ギルダを計上している市町村は 100 以上に上る)。

(3) 国際的な仕組みについて

自治体の開発協力支援の国際組織と密接な関係を持つことが重要である。「T & D」や「IULA」との関係・連携を密接にとり、これらの国際会議に積極的に参加する。とくにオランダの場合はこれら自治体開発協力の国際組織の本部をハーグに設置し、責任と役割の認識を身近にしている。

(4) 開発協力活動の具体的内容について

自治体の開発協力活動として、どのような活動を行っているのか、オランダのケースを少し整理してみよう。

情報提供・普及活動 第三世界の人々についての情報、地域の人々の支持をうるための普及活動 (会合、パネル討議、第三世界の音楽コンサート、公演、映画上映、新聞・テレビ等のメディアによる情報の広がり、募金と結びついた情報の提供、第三世界商品の販売など)

開発教育活動 義務教育や高等教育、成人教育の手段として、授業の提供、講義、ワークショップの開設など。

プロジェクト活動 開発途上国のプロジェクトの支援、自治体が姉妹都市提携などにより長期的関係を樹立する。コミュニティや NGO の協力を得て獲得した資金の有効活用など。

姉妹都市活動 学校、女性グループ、労働組合、教会、自治体、スポーツマン、音楽家など の間で多様な交流リンクを形成する。市場、フェスティバ

ル、特別週間などの設定。開発途上国の言語、文化の紹介等々。プロジェクト支援（技術・マネジメント支援） 姉妹都市間で特別のプロジェクトを設定する。プロジェクトの設定は対等をベースとする。姉妹都市やプロジェクト提携の枠組みの中で、オランダの自治体は技術・マネジメント支援を行っている。知識と経験の交流で、開発途上国の自治体の向上に貢献する。例えば、地域の交通、飲料水、都市の衛生などの点で多くの協力ができる。第三世界の現地の自治体へのアドバイスをはじめ、解決策を提供する。

経済活動 開発途上国の経済発展を支援する活動。連帯ブランドのコーヒー（フェアトレード）など、開発途上国の製品の輸入努力など。

キャンペーン/ロビー活動 地域の NGO の経験を地元の自治体へキャンペーンし、さらにそれを中央政府に政治的に波及させていく活動。

むすび 日本への意味

日本の自治体も、90年代の半ばまでは開発協力に取り組む姿勢を見せたこともあった。しかし、バブル経済崩壊後は必ずしもそれらがあまり語られなくなった感もある。

これまでの日本の姉妹都市は、「地域の国際化」がキーワードであった。それは自分たちが、いかに国際化を感じあるいは学ぶかということであり、そのためには当然先進国都市との提携が前提となってきた。開発途上国都市との提携は、中国のみが例外的に多くの自治体で促進されてきたが、必ずしもまだ多くはない。

つまり、日本の姉妹提携は日本側がいかに姉妹提携プログラムから恩恵を受けるかという、一方的な受益の発想が前提となっていたきらいがあった。だから国際交流と称してもその中身は文化交流が中心であり、それ以上のもではなかった。つまり、姉妹都市提携による自己利益を前提として考えており、相手都市のために何ができるかは二の次となってきた。とくにバブル時代には、姉妹都市とは、日本の自治体にとっては、「国際化」という言葉

を飾りたてる勲章程度のものであり、お祭りであり、理念など考えてもみなかったといえるのかもしれない。

バブル後も自治体の開発協力概念が定着してきたわけでもないが、しかし静かに行われてきた面もある。とくに、日本では NPO 法の導入とともに、地域の NPO が開発途上国との協力関係に取り組むケースが増えてきていることは確かである。

ちなみに、日本には、自治体の国際交流を促進する団体として、NPO（特定非営利活動法人）地域国際活動研究センター（CCDI = Center for Community-based Development Initiatives）や、地域の国際協力推進会議（CDI-JAPAN）などがある。

しかし、PARC の資料によれば（注 6）、「日本の自治体の約 3 分の 1 の 1,000 以上の自治体が海外の都市と姉妹都市関係を結んでいる」。しかし、「国際政策事業費の実に 70 % 以上を姉妹都市交流のような交流関係費が占め、開発援助・国際協力費は 5 % に満たない」状況にある。しかも、「青年海外協力隊への自治体職員の派遣や研修生受け入れ、専門家派遣といった」ICA（国際協力機構）事業への参加という、中央政府主導により行われ

ており、自治体独自の開発協力の例はきわめて少ない」状況にある。まして、日本の自治体の国際理解、開発協力活動には、「日本の地域社会で生活を営み、多様な文化を形成している在住外国人市民の存在がしっかりと認識されていない」状況にある。

日本の経済（生存）実態は、相互依存の中にある。まさにグローバル化の恩恵によって日本の経済安全保障は支えられている。地球市民意識が日本ほど必要な国はないのである。しかし、市民活動の原点である地域自治体において、国際協力・開発協力への取り組みは、他の先進国に比べきわめて後れている。

日本のこうした現状は、まず第 1 に地方自治法の欠陥からきている。地方自治法では、自治体の統治や仕事の中には、「国際交流・協力、在住外国人サービスが含まれておらず」（PARC 資料）、これらの活動やサービスに対する法的裏付けがないため、国の交付金の使用をはじめ、独自の ODA 予算などの計上や独自プロジェクトの実施を難しくしている。オランダのケースから見られるように、地方自治体の開発協力活動の促進に対して、政府からの補助金の供与や、

ODA 予算の配布などは重要な役割を担っている。

第2には、日本の場合、開発教育への取り組みがまず必要となっている。新しいODA大綱で挿入された「開発教育」の必要性はまず、地域のNPOと自治体・学校との協力をベースに進められていくべきであろう。

そして、第3に、各自治体では、地域のNPOと、市議会・市役所が連携した開発協力・開発教育への取り組みへの仕組み作りがしっかりと行われ、位置づけられる必要がある。

[主な参考資料]

各関係機関、主要市へのインタビューのほか、資料としては主に以下のものがある。

(注1) International Municipal Development Cooperation and Business, A Survey in the Netherlands, The USA, and Canada, by Olivia E. Boyce, study for VNG, 1994

(注2) Community-Based Development Initiatives in the Netherlands, by Paul van Tongeren, 1992 (Berlin Conference Paper)

(注3) Towards a Global Village — International Community Development Initiatives, by Michael Shuman, Pluto Press, 1994

(注4) Local Challenge to Global Change, IULA, 1995. その他 IULA 1995 年世界大会資料。

(注5) その他、ベルリン憲章 (Berlin Charter)、ケルン憲章、Netherlands Municipalities and Development Cooperation, VNG 資料、等

(注6) アジア太平洋資料センター (PARC) の「ODA改革に向けてのNGOからの提言」1999年10月