

都市および地域自治行政の国際化・地方創生プロセスの特色と課題

都市研究センター主任研究員

田中福一郎

本稿の論点

はじめに 本件テーマの諸活動を実施するにあたって法制度根拠の論争、都市・地方自治行政の経緯と類型の新しいパターン等

1. 都市・地方自治行政における国際政策に関する法制度論拠の論争
2. 都市・地方行政の国際政策プロセス
3. 自治行政の国際政策の特色と課題-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-
4. 自治行政の地方創生プロセスへの展開

はじめに

本稿をすすめるにあたり、まず全国の都市・自治体が推進する世界の各地域との住民交流促進が、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ことがあげられる。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

各国間との地域間経済交流行政にくわえて、さらに、こうした経験ももとに、今後内閣主導で地方創生行政にも重点をおいていくことになるであろうことが考えられる。

なお、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。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であろうか。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

さらに、こうした経験ももとに、今後内閣主導で地方創生行政にも重点をおいていくことになるであろうことが考えられる。

本稿では、今後の地方創生の展開もふまえ、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

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。

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、自治体行政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、ならびに関連してこうした動きをふまえた政府による地方創生プランについても本稿が関連する要点を整理し、その言及についても付言しておきたい。

1、都市・地方自治行政における国際政策に関する法制度論拠の論争

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。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条が特段限定列挙はしていない「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

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。

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。

2、都市・地方自治行政における国際政策プロセス

(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カ国が加盟していた欧州評議会とその附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31年4月30日現在で総数1749を数える姉妹都市、友好提携がなされており、うち

1位米国自治体 447

2位中国自治体 362

3位韓国自治体 161

(トップ3ランキング筆者作成)

の三大提携自治体数国の中で全体の3分の2を占めている。わが国の場合の姉妹都市交流は自治体政府の間の自主的なものであってきて、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指示連携により姉妹都市提携が各国政府主導で進展したものと異なっていることが指摘される。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。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・地方創生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。

さらに、平成25年6月の自治体国際化協会による姉妹都市交流の観光への活用に関する調査によれば、都市・地方自治行政のこうした取り組みが地域の観光関連業・

サプライチェーン促進、集客誘致のシナジー効果が誘発されており、地方創生、地域活性化の重要な役割の一つを果たしていることが考えられる。

(2)都市・地方自治体の住民参加型 ODA による国際協力に係るプロセス

はじめにで述べたように 90 年代に入り、特に 1992 年閣議決定された ODA 大綱以来、地方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

その後更に我が国 ODA60 周年をむかえた平成 27 年 2 月 10 日閣議決定による上記大綱の再改定によれば、我が国政府及び政府関係機関によるそれ以外の資金・活動（ODA 以外の公的資金（OOF）、国際連合平和維持活動（PKO）等）や開発を目的とする又は開発に資する民間の資金・活動（企業や地方自治体、NGO を始めとする多様な主体による資金・活動）との連携を強化し、開発のための相乗効果を高めることが求められる旨定められ、自治体とのさらなる連携強化が打ち出されている。

とくに我が国の地方自治体が知見を現業で有する上下水道事業の ODA を通じた海外地域への支援は実績をあげてきている。代表的な東京、大阪に加えて、神奈川・横浜でも、近年は、水環境ビジネスに取り組む地場企業から成る横浜水ビジネス協議会や横浜市水道局が 100% 出資し設立した横浜ウォーター株式会社とも連携し、官民連携の国際事業を進めている。

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分析した

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。

ものをベースに、これまでの総論の論点抽出過程として、国際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。

事例に基づく総論抽出過程表 (筆者作成)

(以下、都市・地域自治体の国際政策の背景と類型の論点整理立てと及びその効果パターン)

都市・地域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 国際経済の相互依存関係拡大・とくに地方中堅企業の進出・観光誘致等
- 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



都市・地域自治行政の共通類型⁶

- (1) 友好交流活動の深化一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一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一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、観光誘致との連携など



上記行政による期待効果類型⁷

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等途上国への拡大とともに姉妹都市等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。

- ① 住民益の向上・地域文化交流等 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・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・地域振興効果
- ③ 自治体と住民 NGO の連携による環境保全等国際貢献、住民および自治体の持つノウ・ハウの国際的活用・シナジーによる観光集客効果

3、我が国自治行政の国際政策における今後の課題 -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等交流をベースに、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、

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 1700 を越えて拡充され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。

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、地方の時代の国際化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)とくに都市自治体の国際政策のなかでは地場企業、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効果は少なく、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の実際は総じてこれまで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

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方針強化に努めている。各ホームページ参照。

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いうのが実情であろう。

とくに、大経済都市大阪を取り巻く関西経済連合会、おなじく大経済都市福岡を取り巻く九州山口連合会とはきわめて異なり、おもに中都市の連合という特色ある環日本海経済圏の国際交流を、物流と人的交流の両面からみると、物流面では環日本海経済圏のなかで中国をはじめとして、韓国、極東ロシアに北陸企業が進出し、また日本海の定期コンテナ航路で結ばれるなど地域間独自の貿易が見られている。一方、人的交流をみると、まず韓国、中国東北部沿岸地域、ロシア極東部など対外諸国地域と北陸地域とは定期航空路でも結ばれるとともに、自治体間では友好・姉妹提携に基づき、また大学間では学術協定に基づき交流が行われている。今後、北陸地域が環日本海交流とりわけ経済交流の拠点を目指すためには、これを支える人材の育成が重要な課題の一つとなる旨指摘されているが、この点で中堅・中小企業は、JETRO、県事務所など各支援機関との連携を強化する必要があると考えられる。

(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

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

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。

大阪府、福岡県は従来政策的にアジアとの連携が姉妹都市や地場企業の分野において明確なビジョンとなっているが、例えば、神奈川県・横浜市では外務省と連携し、日アフリカ開発会議が1993年から5年に1度横浜で開催誘致され、アフリカ関連のビジネスイベントでは国内最大級の「アフリカン・フェア」と、日本とアフリカの財界が集結し、アフリカ・ビジネスの潮流について議論を交わす「アフリカ・シンポジウム」などいわゆる横浜経済圏の中堅・中小企業活性化や、国連で採択された国際熱帯木材機関本部という国際機関を東京ではない地域に全国にさきがけて誘致し、加えてホストシティとしての支援を継続し、独自の国際化ビジョンを明確にしている。

このような背景等もふまえ、外務省も本省に地方連携支援室を置き、海外の公館にも自治体・日系企業支援窓口担当を指定、こうした国際化活動を支援している。

(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。日本政府観光局（JNTO）の調査によれば、2018年が1964年の本調査開始以来、訪日外国人数の最大値約3119万人を記録している。内訳国の上位は以下のとおり。

1位 中国 約838万人

2位 韓国 約753万人

3位 台湾 約475万人

4位 香港 約220万人

5位 米国 約152万人

(トップ5ランキング*筆者作成)

このように今後も中国他、おもに東アジア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される。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行政の国際連携化、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都市・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、わが国二国間貿易で日米貿易額を抜き、第一位に

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号参照。

伸展してきた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都市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た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てきたという地政学上の変化に対応し、近接する関西都市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等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、地域・地方都市の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ふ棲み分けが進展しつつある。そして、こうした都市・自治行政による積極的な地域経済圏交流の促進が今後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

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月号参照。

12 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

4、自治行政の地方創生プロセスへの展開

こうした自治行政の動向を政府でも最近大きく包含して支援するものとして、平成30年12月21日閣議決定された、まち、ひと、しごと創生総合戦略についても、本稿の位置づけも同様のながれの中、地域活性化を促すという同じ視点と方向にある。たとえば、現在大都市圏をのぞく地方では、人口の流出が続き、地域経済の縮小、生活の利便性の低下等が問題となっており、それぞれの地域ごとに人口の流出に歯止めをかけ、活力ある経済・生活圏の形成のための地域連携を推進することが課題となっている。

このため、人口20万人以上の市を中心として、経済成長の牽引、高次の都市機能の集積・強化、生活関連機能サービスの向上の機能を備えた連携中枢都市圏を新たに形成し、人口減少社会においても一定の人口を確保し、活力ある社会経済の維持に取り組んでいくことを政府として確認する方向であり、また連携中枢都市圏の推進に当たっては、人口や行政サービス、生活基盤等の面だけでなく、経済・雇用や都市構造の面も重視した連携を構築することが重要である。

なお、新たな都市圏の形成は、地方の自主性に基づくものであることが尊重されることになり、また、人口5万人程度以上の市を中心として、2009年度から、市町村が連携して相互に役割分担しつつ、圏域の生活関連機能を維持・向上させ、人口のダ

型R&Dの移転」『ジェトロセンサー』-2002年11月号参照。

ム機能を果たすことを目的とする定住自立圏の取組が行われてきているが、この定住自立圏についても、取組事例の情報提供等により新たな圏域形成が促進される。

さらに、異なる個性を持つ地域と地域が連携して新たな稼ぐ力やひとの流れを生み出すため、広域地方計画（平成 28 年 3 月国土交通大臣決定）に位置付けられた広域連携プロジェクトの具体化が一層進められることとなろう。加えて、地方創生に向けた東京 23 区と全国各地域との連携を促進し、住民間の相互理解や交流とともに、全国各地域の産業振興や観光振興を図る取組を推進することとしていることは、本稿のめざす方向も、地方が外部と連携し牽引力を高めるという点で、同じ傾きにあるところでもある。

更に、最近の世界銀行 T D L C (Tokyo Development Learning Center) と国土交通省の共同研究¹³が、都市と都市、都市と地方、都市と世界をつなぐことによって、各地域の市場の限界を克服し、つながったすべての地域に活力をもたらすことができ、国内の各地域間の接続性を考えることも重要であるが、加えて世界との直接の接続性をめざすことも重要である旨提言されているところはまさに本稿の同じ視点と方向にあることをこの提言をもって指摘させていただきたい。

以上このような政府全体の現在の大きな動きにおいても、本稿も同じ方向と視点にあることを指摘、付言させていただき、結びに代えることといたしたい。

¹³ 2019 年人と国土 21 第 44 巻第 5 号。