

本 編

I 章 海外の国際的都市間連携事例と支援機関について

1.1 国際的な都市間連携の背景と状況

1.1.1 国際的な都市間連携の概念

20世紀の最後の20年間、都市は、かつてないほど、積極的に国際的な関係を結ぶようになった。互いに依存し合い、限りある天然資源を共有している世界の中での都市の立場の重要性が、国際化によってより明確に認識されるようになったということ、また、各都市の自治体がイニシアティブをとって、世界の中での各自の立場を主張し、自分たちの将来の経済および社会福祉に貢献する国際的なリンク（協力・連携）を開発したということ、そして、すべての発展途上国に見られる都市化の進行が先進諸国の都市との連携を促したということなどが背景にある。

都市や地方自治体は、何十年にもわたって国際連携・協力を行ってきた。すでに1913年には、一般的な情報交換と相互援助を主な目的とする国際地方自治体連合（IULA）が創設され、少数の直接的な都市間連携が確立されていた。しかし、2国以上の地方自治体間で直接的な連携が本格的に広がったのは、第2次世界大戦後である。初期の連携事例は、ほとんどが北側の先進諸国間で実施されていたが、発展途上国との最初の連携が形成されるまでにさほど時間はかからなかった。

1980年代から1990年代にかけて世界的に民主化と分権化が急速に進んだため、相互利益という実際的な問題に関する地方自治体間での具体的な協力の範囲が大きく広がった。しかも都市は、各自のコミュニティのニーズに最も近い行政組織として、貧困の根本原因に挑戦し、持続可能な経済的および社会的開発を育む過程で、各自の役割にますます積極的に取り組むようになった。発展途上国において人口の都市への集中が進む中、国際社会は、都市化のプロセスが、地方レベルでの新たな行政能力強化の手法を必要とする統治（ガバナンス）や、さらには経済、社会および環境政策について重要な問題を提起しているとの認識を深めていった。

本調査を進めるにあたっては、「都市」という言葉が持つ意味がさまざまであるため、本調査では、「都市間連携・協力」（簡略化してC2Cと呼ばれることも多い）を、外部からの支援があるか否かに関わらず、相互に関心を寄せている問題に共同で取り組む2国以上のあらゆるレベルの地方自治体間で構築されうるすべての関係と定義する。

1.1.2 国際的な都市間連携と開発協力

国際的な都市間連携は貧困対策などの開発協力に関連している場合が多く、分権的なアプローチが重要とされている。このことに関連し、国連開発計画は以下のよう

（１）新たな責任に資源および能力強化が付随する場合には、権限を地方自治体に委譲して意思決定権を貧しいコミュニティに近づけることによって、貧困削減の促進に貢献することができる。それだけでなく、これには、貧しいコミュニティの組織化と利益増進を助けているという側面もある。貧困の主な原因は、単に政府からの距離だけではなく、人々の無力さにある。

（２）貧困削減プログラムを成功させるためには、地方自治体を強化し、各自治体に配分された資金については中央政府に対して、その用途については住民に対して説明責任を負うようにさせなければならない。中央政府は関与を継続し、地方自治体による新たな権限の行使と資金の支出を監視すると共に、地方エリートによる権力掌握の阻止を支援しなければならない。

（３）長期的には、地方自治体をより強力なものにし、これまでよりも大きな責任を課すことによってのみ、分権化を貧困削減に役立てることができる。しかし、それには時間と資源、そして能力強化が必要である。貧しい人々にとっては、当面のコストより永続的な利益の方が重要だが、持続可能でない可能性が高いにもかかわらず、足の速い援助メカニズムが選択されているというのが現状である。

近年、「トップダウン」の開発協力プログラムの弱点が、ますます明らかになりつつある。都市問題をめぐる開発協力が既成の解決策や教科書的なアプローチとは

異なるものになりつつある。

分権型の協力は、自治体のノウハウを向上させ、地方レベルで統治の改善を実現する強力な手段として認識されるようになりつつある。しかし、受け手の都市のニーズと提供する側の協力内容とのずれや混乱が依然としてあることがある。このため、供給主導型手法から需要対応型手法へ、また地元自治体の潜在的可能性に対する的確な理解に基づく協力手法へと移行する兆しが見える。

都市間連携は、隣接する国々の都市間でも、地球の反対側にある都市間でも実施することができる。当初は姉妹都市（タウン・ツイニング）が都市間連携の枠組みとなり、公的な姉妹都市関係や提携は、非常に生産的な幅広い協力活動の基礎として発展し続けている。しかし、近年では、都市の行政官、NPO指導者等のイニシアティブによって、国際的な団体や地方自治体のネットワークから支援金や援助を受けられるようになり、国内または国際的な機関からの支援も増えたため、都市間連携の活動や範囲が大きく広がっている。現在では、都市がその市民やすべての関係者と緊密に連絡をとりつつ、各自の問題に対処するための能力を強化することは、国際的な政策目標と認識されている。都市間連携は、そうした目標を達成する上で効果が高いものと認識されるようになりつつある。都市が各自の責任に影響を与える問題について提携する事例がますます増えており、地方自治体の職員は、経験を交換し、成功事例を新たな局面へと進め、適合化を図ることができるようになった。都市が国際プログラムに直接参加し、都市化と持続可能な開発という問題に対処する事例も増加している。

さらに、都市間連携事例の増加に伴って、国際機関が都市問題にさらに注目するようになってきた。都市化をめぐる課題と、地方、国、地域および国際的なレベルでの政策形成過程におけるさまざまな市民団体関係者の役割は、1990年代に開催された一連の主要国連会議において非常に強調された。こうしたプロセスは、1992年のリオ地球サミットで開始されたが、1996年のイスタンブール都市サミットではさらに大きな発展を遂げた。都市と地方自治体は、人々の最も近くにある統治レベルとして、経済、社会、環境問題に現場で効果的に取り組んでいく過程で、中央政府や国際機関に不可欠なパートナーであるという認識が示された。リオサミットで採

採択されたアジェンダ21では、国際的な開発協力は、結局、都市の活動に根ざすものであり、都市は持続可能な開発を求める主要関係者であると認識されている。イスタンブールで採択されたハビタット・アジェンダでは、地方および国内レベルでの社会経済的発展の過程における都市の役割が強調された。そして、都市化が進む世界での持続可能な人間居住環境の開発という課題に取り組むため、各地方自治体代表者のパートナーシップで作成された広範な世界行動計画の策定が提案された。

こうした傾向や政治的展開に対応するため、都市は、都市問題に関する国際的な政策プロセスにおけるパートナーとしての各自の役割を明らかにし、将来の活動を規定する活動でも、積極的にイニシアティブをとってきた。実行不能な解決策が残ることが非常に多い伝統的なトップダウン型の手法を変えるため、都市は、将来の国際プログラムに関する基本原則の策定に参加し、開発面での優先事項や手法について国際社会と持続的な対話の機会を持ちたいとIULA（国際自治体連合）の1993年の総会での地方自治トロント宣言において明言している。このような理由から、都市はハビタットIIイスタンブール都市サミットの全プロセスへの積極的な関与を要請し、国連サイドは直ちにこれを受け入れた。共同政策を策定し、国際的な討論の場に提示するため、すべての主要国際都市が共同行動をとり、都市サミット前夜に第1回都市・地方自治体会議を開催している。

都市サミットの直接的なフォローアップとして、ハビタット・アジェンダの実施に関する国連と地方自治体との対話を促進するため、一連の措置が講じられた。地方自治体の代表者たちは、人間居住委員会と「イスタンブール+5」特別総会準備委員会に参加し、積極的な役割を果たした（ニューヨーク、2001年6月）。1997年に国連人間居住センター（ハビタット:UNCHS）と世界都市・自治体協会（WACLAC: The World Associations of Cities and Local Authorities Coordination）が作成した基本合意書に基づき、多数の分野で共同作業が開始された。

地方自治体がより制度的な面から政策立案に関与することを望む声の高まりに応えるため、国連人間居住委員会は、地方自治体諮問委員会を設置し、都市をハビタットの政策やプログラムの策定により緊密に関与させるよう、UNCHS（ハビタッ