

6. 地方自治体における環境国際協力の現状と課題

CURRENT SITUATION AND ISSUES ON INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COOPERATION OF JAPANESE LOCAL GOVERNMENTS

藤倉 良*

Ryo FUJIKURA

ABSTRACT; Local Governments have been playing an important role in pollution control since 1960s. Their experiences and technologies are being required for international cooperation in this field, since Japan has prioritized the environment ODA from other cooperation. Around 80 persons are being dispatched every year for Japan's environmental technical cooperation, and twenty percent of them are the staff of local governments. International cooperation between local governments become recently active. Many of the cooperation are with Chinese local governments. However, staff of some conservative governments are facing difficulty of convincing the heads of the body to launch cooperation under their own initiative, partly because the Local Government Law does not stipulate international cooperation as an affair of the local Governments. Encouragement of the central government and establishment of fora to exchange information is needed to facilitate the cooperation.

KEYWORDS; international cooperation, local governments, Kitakyushu City, China

1. はじめに

高度経済成長期に発生した公害を克服する過程において、最も重要な役割を果たしたのは地方自治体である。環境モニタリングや地元の企業に対する行政指導など、公害防止のノウハウと経験、技術は地方自治体に蓄積されている。東アジアなどの急速な工業化を進める開発途上国では、環境対策にこのような日本の地方自治体の知見を活用することが、有効なであると考えられる。環境分野の支援を重要課題とする日本のODAにおいては、すでに地方自治体が重要な役割を果たしている。また、一部の先進的な自治体は独自の環境協力を進めている。本稿では、ODAにおける地方自治体の役割について概観しつつ、地方自治体独自の環境国際協力について、北九州における事例を紹介し、現状と課題について考察を行う。

2. 環境ODAにおける地方自治体

環境基本法は「地球環境保全等に関する国際協力を推進する上で地方自治体果たす役割の重要性」（第43条）を確認し、国及び地方自治体は国際環境協力を含め、「環境の保全に関する施策を講ずるにつき、相協力する」（第40条）こととしている。政府開発援助大綱はその踏まえるべき原則のひとつとして、環境と

* ; 九州大学工学部環境システム工学研究センター Institute of Environmental Systems, Kyushu University

開発の両立をあげ、環境をODA（政府開発援助）実施の重点項目としている。環境問題に対する支援は、日本政府の最重要課題であり、この分野に対しては、さらに重点的に行おうとしている。また、同大綱は地方公共団体との連携・協調の必要性を指摘し、JICA設置法も、JICAが事業を展開する上で自治体との連絡を密にし、地方自治体も業務の運営に協力することを定めている。世界銀行もアジアにおける日本の地方自治体の技術移転の可能性について検討を行っている。環境分野の国際協力においては、地方自治体の参加が不可欠なものであることが認識されている。

インフラ整備や産業技術移転などと異なり、公害対策は実施国にとっては短期的な利益が見えにくい分野である。従って、何らかの問題が多発するまでは、どの国の政府も公害対策には、なかなか高い優先順を与えようとしにくい。このため、開発途上国では公害対策に割り振られる人的、経済的資源は、中央政府にあっては限られたものとなりやすい。日本にODAを要請する場合でも、返済義務の伴う円借款を環境改善に使用しようとする意志は途上国側には弱いのが実状である。公害対策は実施する人の技術力と意識の有無に大きく作用される分野である。したがって、「人づくり」を中心的な課題として行われてきた日本の技術協力が果たす役割は大きいといえよう。

日本における公害防止に関する人材と経験は、国よりはむしろ地方自治体に蓄積されている。したがって、政府ベースのODAであっても地方自治体の職員が重要な役割を果たしている。環境庁の推薦によりJICAベースで開発途上国に派遣される専門家は、近年では毎年80人前後になるが、そのうちの約20%は現役の地方自治体職員である¹⁾（図1）。また、地方自治体を退職後に民間人として派遣されている職員も少なくない。派遣専門家のなかには、技術移転には直接携わらず、現地調査や相手国との交渉のために短期で派遣される専門家も含まれているので、このような専門家を除いて、実際に現地で技術移転に携わっている専門家だけを考えれば、地方自治体職員の比率はさらに高くなる。

わが国の環境ODAの典型的な具体例としてしばしば提示される、JICAベースによる中国、インドネシア、タイの3カ国の環境モニタリング等に関するセンターにおいても地方自治体の職員または、その出身者が中心的な役割を果たしている。

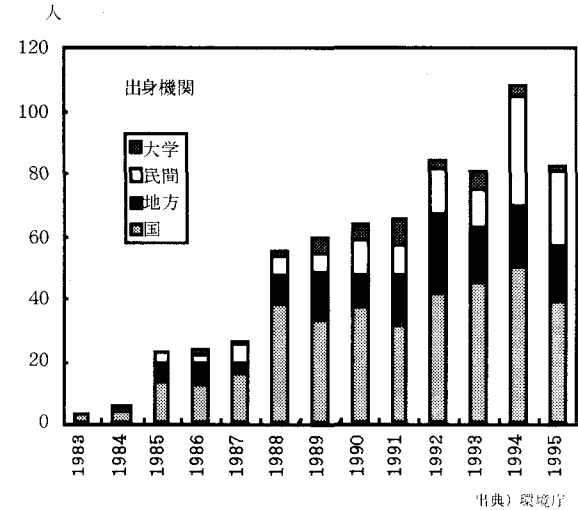


図1：出身機関別、環境分野の専門家派遣の実績

3. 地方自治体独自の環境協力

地方自治体も自らのイニシアチブで公害分野の環境協力に取り組み始めている。多くは、国際会議の開催や専門家の比較的短期の派遣などであるが、その内容や規模は徐々に広がりつつある。国際環境協力を目的として地方自治体が設立した機関も、すでに4機関になり²⁾（表1）、活発な活動が展開されている。ここでは、北九州市の国際協力及び地方自治体と中国の地方政府間における環境協力を紹介する。

3. 1 北九州市の国際協力

(A) KITA

北九州市は市長の強いイニシアチブのもと、1988年に「北九州ルネサンス構想」をとりまとめ、21世紀

表1 地方自治体が設立した国際環境協力機関

名称	設立母体	設立	概要
International Center for Environmental Technology Transfer (ICETT)	三重県 四日市市	1990	産業公害防止技術の移転等を目的として研修、専門家派遣研究開発等を実施。
International Lake Environment Committee Foundation (ILEC)	滋賀県	1986	世界の湖沼環境の健全な管理等を目的として研修・セミナーの開催や情報収集等を実施。UNEP国際技術センターの支援団体としても活動
Global Environment Centre Foundation	大阪府 大阪市	1992	世界の大都市の総合的環境保全等を目的として、研修、調査研究、セミナー等を実施。UNEP国際技術センターの支援団体としても活動
International EMECS Center	兵庫県	1994	国際的な閉鎖性水域の環境保全活動の推進を目的としたEMECS会議の開催支援、件数、情報収集・提供などを実施。

出典) 参考文献2

にむけて快適な自然環境と創造的な産業都市，東アジア諸国を中心とする国際協力・貢献を目指している。北九州国際技術協力協会（K I T A）は，この国際協力の中核的機関である。K I T Aの前身である北九州国際研修協会は，1980年に地元企業500社と北九州市，福岡県が出資して発足した。当時は，2度のオイルショックや製鉄業の不振などで地域の経済が低迷を始め，国際協力が新たな地域活性化対策のひとつとして考えられていた。したがって，K I T Aの目的は「北九州市の潜在的な工業技術力を発展途上国の人々に伝え，それら国々と長期的な技術交流を行うことによって，北九州市の国際化を促し，ひいては経済的浮揚をはかる」ことであった。同市の国際交流の当初の目的は経済活性化にあった。

J I C A九州国際センターが北九州市に開設されてからは，J I C Aの委託事業として環境研修コースの実施が研修協会の事業の大きなウエイトをしめるようになった。1992年8月には，「発展途上国の持続可能な開発に資するため」に環境部門が充実され，研修協会はK I T Aに改組された。さらにK I T Aの一部門として，K I T A環境協力センターが設置され，公害対策部門の交際協力が強化されることとなった。K I T Aは1996年10月現在，環境関連で525人のJ I C A研修の研修員を受け入れているほか，北九州の姉妹都市である韓国仁川市の環境関連公務員の研修を独自に実施するなど，数多くの研修員の受け入れを実施している。

K I T Aの特徴は官民の強いパートナーシップにある。九州全域及び隣接する山口県下の民間企業，大学，研究機関等，200を超える団体がK I T Aの協力機関として登録されている。また，研修にあたるインストラクターとして企業や行政のO Bを含む専門家が1,000人以上登録され，約300人の市民が途上国からの研修生のホームステイ先として協力している。

K I T Aの活動で特筆すべきことは，援助を受ける側の意向をきめ細かく探っていることである。後述する大連市との関係では，「工場診断」を実施している。官民の技術者を大連に派遣し，工場長クラスの幹部を対象に，現場での実習，演習を行うと共に，工場の経営診断も実施している。対象工場は，鉄鋼，化学，セメントなど12社に及び，そのなかから現場の多様な要望が把握されている。

北九州市の公害克服及びその技術を積極的に海外に移転しようとするこのような貢献は国際的に認められ，1990年にはUNEPのグローバル500賞が，1992年にはUNCEDから国連地方自治体表彰が行われた。

（B）大連市との環境協力

北九州市内にある門司港と中国の大連港は1929年から1944年まで定期旅客船で結ばれていた。このような経緯から1979年に旅大市（現在の大連市）と北九州市は友好都市提携に調印した。友好都市あるいは姉妹

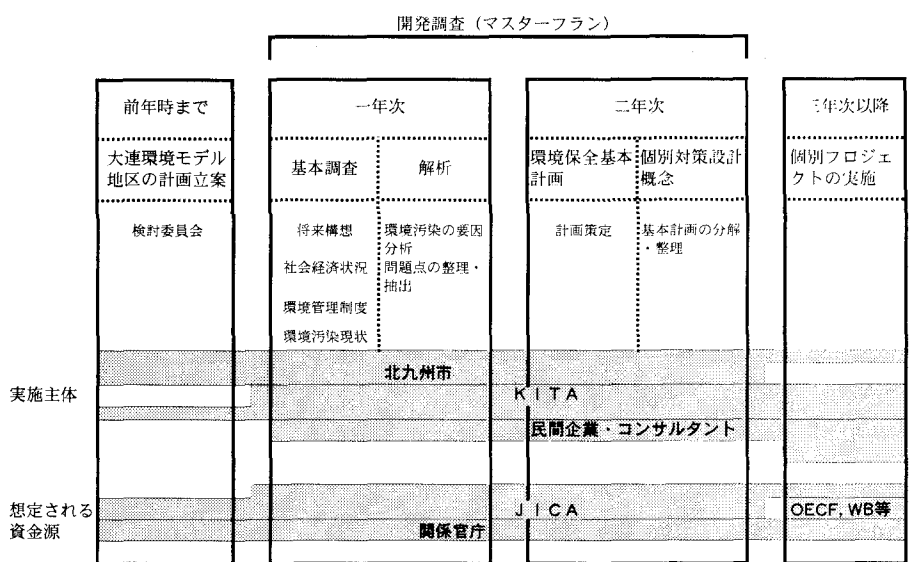
都市といわれる関係の中には、締結されてから数年もすると実質的な活動が行われなくなることが多い中で、両市の間には各種の研修生の交換を始めとする積極的な交流活動が続けられている。

1993年12月、中国政府の宋健国務委員が北九州市を訪問した際に、KITA理事長が大連市を環境モデル地区に指定することを提案した。これをうけて中国国家環境保護局は大連市を1994年に環境モデル地区とすることを決定した。さらに大連市は「大連環境モデル地区建設計画案」の策定にとりかかり、北九州市に技術協力を依頼した。

両市が検討を行った結果、環境モデル地区の具体的な事業内容は、条例制度等の整備、行政能力の強化、人材育成システムの構築、都市環境改善、自然保護対策、道路や地下鉄、住宅等の都市基盤の整備、産業の近代化という、非常に広範囲なものとなった。これは大連市の独自計画に基づいているが、日本の協力により実現期間の短縮が図られることになった。そのために緊急性の高いものを中心としたプロジェクトをまとめた「環境マスタープラン」の作成が行われることになった。

北九州市では、マスタープランの作成についてはODAとしての開発調査として行うことがふさわしいと考え、外務省、環境庁、JICAなどに働きかけを行った。開発調査は被援助国の要請に基づき実施されるものであるため、市から大連、中国側への働きかけも行った。この結果、環境マスタープランの作成は開発調査案件となることが認められ、1996年12月から約2年間の計画で実施されている。このプランの概略を図2に示す。

ここで特徴的なことは、事業は北九州市が単独で実施するものではなく、各機関の役割を踏まえた共同作業として位置づけられていることにある。マスタープランの作成にあたっては、市がイニシアチブをとりつつ、ODAの開発調査の枠組みの中でKITAが民間コンサルタントと協力して環境モデル地区の枠組みを設計する。ここでは、作成されたインフラ整備等のフィージビリティ・スタディの成果が将来的に円借款や国際開発金融機関の



出典）参考文献3

図2：北九州市の大連市に対する国際協力の概念図

プロジェクトとなるところまで視野に置かれている³⁾。日本のODAにおいて、技術協力と円借款の有機的な連携がひとつの課題となっているが、本件は、そのひとつの可能性を示すものと考えられる。

3. 2 地方自治体の中国に対する環境国際協力

地方自治体の環境協力のカウンターパートとして多いのは、中国の地方政府である。地理的に近く、歴史的につながりの深い都市関係が多く存在する他、酸性雨のように日本も直接に影響を受ける問題が発生しているためと考えられる。1996年3月に環境庁が把握した調査によれば、都道府県、政令市のうち、政府ベースの国際協力に協力している自治体が36、独自で行っている自治体が39であった。1996年に北九州市が中

国との環境協力を実施している自治体に調査した結果をまとめたものを表2に示す⁴⁾。

これらの中で特筆すべきは、広島県及び広島市が共同で実施している酸性雨対策である。広島県と四川省およびそれぞれの県庁所在地（省都）である広島市と重慶市は相互に友好関係を結んでいた。一方、重慶市では石炭の使用による大気汚染と酸性雨が極めて深刻な問題となっている。このことから、1993年6月に、広島県、広島市、四川省、重慶市の4者が共同で重慶市に「酸性雨研究交流センター」を設置することとした。同センターの目的は酸性雨に関する共同研究、企業間の技術協力、研修等であり、広島県及び市は機器の一部の整備のために3千万円を支援した。同センターは1993年10月に開所され、日本から県、市及び民間企業から専門家が派遣されることになっている。

表2に示した日本の地方自治体と中国の地方政府との間には、ほとんど友好提携が結ばれている。環境国際協力はまず、姉妹都市のような関係から始まっていることが伺われる。事業内容は研修員の受け入れや専門家・調査団の派遣が多いが、広島県・市の例に見られるような共同プロジェクトの実施にまで発展している例もある。予算規模は数百万円程度が多いが、外務省などの補助により2千万円以上の予算を確保している事例もある。

表2：中国と環境国際協力を行っている地方自治体の事例

自治体	相手方	分野	協力の形態				予算		国際協力の根拠				主な問題点・課題		
			研修員 受入	専門家 派遣	共同事 業	その他	予算額 (千円)	補助金	総合 計画	環境 条例	環境 計画	国際化 計画	語学力	成果の確認 フォローアップ	先方のニ ーズの把握
茨城県	山東省 徳州市	政策、行政	○				4,275					○	○		
埼玉県	山西省	水質	○				996		○	○	○		○	○	
新潟県	黒龍江省					調査団派遣	1,811		○	○	○				
福井県	浙江省	大気、水質	○				20,443	外務省				○	○	○	○
長野県	河北省		○				2,440						○	○	
岐阜県	江西省		○				26,412	外務省				策定中	○		
愛知県	江蘇省	騒音	○				1,834				○			○	
愛知県	江蘇省	酸性雨等		○			658				○				
大阪府	上海市	水質	○	○	○		2,070				○	○			
兵庫県	広東省	酸性雨			○		1,834				○	○			
広島県	四川省	環境全般	○	○	○		6,200		○	○	○	○		○	○
広島県	四川省 重慶市	酸性雨			○		1,500		○	○	○	○			
山口県	山東省	環境全般	○				5,675		○	○					
福岡県	江蘇省	行政、水質	○				49,000	外務省			○	○			
横浜市	上海市	水質	○	○			2,000		○						
川崎市	瀋陽市	大気、水質		○			5,000		○						
川崎市	瀋陽市	技術展示			○		2,973		○						
四日市市	天津市	環境全般	○				約17,000						○		○
神戸市	天津市	環境全般	○	○					○		○				
鳥取県会見町	内蒙古自治 区	砂漠化				青年団派遣	3,300		○						
広島市	四川省 重慶市	酸性雨			○		1,500		○		○			○	
広島市	重慶市	大気			○		2,082		○		○				
長崎市	福州市	技術開発				市場調査	外部予算		○						○
北九州市	大連市	環境全般	○				4,403	外務省	○		○	○	○	○	
北九州市	大連市	環境全般			○		4,000	環境庁	○		○	○			
北九州市	大連市	環境全般		○			27,000	環境庁	○		○	○		○	
北九州市	大連市	ボイラー改善			○		4,000	国	○		○	○			
北九州市	大連市	水質、啓発			○		3,750	環境庁	○		○	○			

出典) 参考文献4

4. 地方自治体の環境国際協力における課題

公害対策を中心とする環境国際協力においては、地方自治体の存在意義は極めて大きい。しかし、政府ベースのODAの協力であっても、地方自治体独自の事業であっても、国際協力を実施するためには首長の強いイニシアチブがないと進展しにくい。自治体の上層部、とりわけ首長や人事・予算担当部局が消極的な場

合には、「なぜ自治体が国際協力をするのか」という問に対して説得力を持つ答えが容易に見つからない。

環境国際協力のメリットは、当該地域の住民のみならず地球環境全体に及ぶものである。表2に示された自治体の中でも、相互理解の深まり、職員や市民の国際感覚の醸成に寄与していると回答するところは少なくない。しかし、それ以上の明確な地元への直接的な利益が見にくいいため、地方自治体が自らの資金と人材を使ってまで行うべきことなのかという見方も根強く存在する。とりわけ多くの自治体が深刻な財政的危機に直面し、市民への直接的なサービスも見直されようとしている中で、遠く離れた外国の環境問題のために税金を支出することに対する、財政、総務部局の抵抗感は大いである。表2の自治体では、ほとんどのところが、総合計画や環境基本条例・基本計画に国際協力を位置づけている。また、国際化計画に関する大綱等を制定しているところもある。しかし、地方自治法では、国際協力は自治体の事務として明記しておらず首長が国際活動に消極的な自治体での活動を新たにはじめることは容易ではない。自治体における国際協力の先進地域である欧米においても、同様の課題を抱えている例がみられる²⁾。

環境庁は、地方自治体の環境協力を促すためのメニューづくりを行い、より積極的な環境協力を促そうとしている。アンケート調査等によれば、基本的には市民は国際交流活動を支持しており、国もその必要性は認めている。従って自治体がさらに活動を進めやすくするような、制度作りが重要であろう。財政的には、地方交付税の積算根拠に「地域の実情に応じた国際化推進対策費」がすでに計上されている。地方自治法における自治体の事務としての国際協力の明示、あるいはこれに類する自治省の行政指導が行われれば、国際協力の推進が図られよう。

別の問題として、技術情報等の確保問題がある。地方自治体側には、公害関係に関する技術の蓄積はあるが、それは海外への技術移転を目的として集積されたわけではない。1970年代以前の経験やノウハウは、途上国にとって重要なものであるが、それが散逸しつつある。さらに、技術移転のためのトレーニングが必要である。JICAや環境庁、通産省などは、このための制度を徐々に拡充させており、この積極的活用が望まれる。また、表2に示した自治体では、来日する研修員の日本語力の不十分さや、先方のニーズが十分事前に把握できなかったこと、帰国後の成果の確認やフォローアップの困難さを問題点として提示しているところが多い。これらの解決のためにも、国際協力を進めている自治体間の経験や情報の交換も重要である。環境庁はこのためのネットワークづくりを進めている。カナダのトロントに本部をおく国際環境自治体協議会(ICLEI)も、その機能を果たすであろう。日本から35(1996年現在)の地方自治体がICLEIに加盟している。

財政難も大きな課題である。しかし、国のODA予算は、他の歳出項目に比較すれば、まだ恵まれた状態にあり、むしろ近年では援助の質の拡充が求められている。財政の観点からも、国との連携、役割分担がさらに重要となろう。市がイニシアチブをとりつつも、国際機関や国との協力を当初から考慮にいれつつ進められている「北九州方式」はひとつの参考事例となろう。

参考文献

- 1) 環境庁調査結果
- 2) 環境庁：地方自治体による環境協力のあり方に関する調査報告書，1994
- 3) 北九州市：大連市との環境国際協力のあり方に関する調査報告書，1995
- 4) 北九州市：日中環境協力活動事例集，1996