

地域の国際化

——海外姉妹都市交流の実態と問題——

Internationalization at the Grass Roots

——The Realities and Problems of Sister-City Exchange Program in Japan——

太田晴雄

はじめに

今日、「国際化」という言葉はマスメディアをはじめ様々な場において多くの人々によって語られ、現代社会を解説するうえでのキーワードとなっているといっても過言ではない。もっとも、その意味するところは、必ずしもはっきりしておらず、多様な内容をもって用いられているが、今日の「国際化」のひとつの特徴は従来、経済・政治・外交等の領域における国家的レベルでの現象として捉えられてきたものが、地域レベル、さらには市民レベルへと拡大し、浸透しているところにあるといえる。そして、それともなう「国際化」の質的变化に対する認識の重要性が指摘されている。たとえば、アルジャー（Alger, C. F.）は地域と世界との関係性を認識することの重要性を次のように述べている。「地域の国際化とはもうすでに起こっており、取り組むべき課題は地域と世界との関係が深まっているのだという事実を認識する能力を身につけ、そうした関係が生み出す問題に適切に取り組み、その機会を生かすことができるようになること¹⁾」である。また、「内なる国際化」という視点は「国際化」を単に、国際化社会・時代に対応するかという対外的問題としてではなく、国内問題として、また地域に根ざす固有の事象として捉え直すことの必要性を問いかける²⁾。

このような文脈のなかで「国際化」を考えると、地方自治体を媒介とする「国際化」の重要性がクローズアップされてくるのである。国家と比較して、市民への身近さや、多様性に富んだ国際交流の可能性という点に、「国際化」の担い手としての地方自治体の特有の重要性を見いだすことができる³⁾。

本稿は地域の国際化において、今後重要な役割を果たすと考えられる地方自治体の国際交流について、姉妹都市提携を事例として取り上げ、その実態と内在する問題を検討する

ものである。

I. 海外姉妹都市提携の概要

近年、全国各地の地方自治体における国際化にむけての取り組みには目をみはるものがある。そのなかで重要な位置を占めているのが、海外姉妹都市提携である。表1は全国の自治体の姉妹都市提携の現況を示している⁵⁾。1988年11月現在、全国の自治体の13.7%にあたる444自治体が669件の提携を行っている。提携を結んでいる自治体の割合からみると、提携の中心は都道府県および市レベルである。都道府県では7割強にあたる34の自治体が、市では全国の過半数に近い272市が海外の姉妹都市をもっている。町・村においては、例外的に提携が行われているにすぎないが、町が行っている提携件数は市について多く、120件を数える。

表1 自治体の姉妹都市提携の現況

	自治体数	提携件数
都道府県	34 (72.3%)	64
市	272 (41.5)	458
特別区	8 (34.8)	9
町	120 (6.0)	128
村	10 (1.7)	10
計	444 (13.7)	669

* ()内は全国比率。

出典：国際親善都市連盟『日本の国際姉妹都市一覧 1988』(1988年)

では、このような姉妹提携がどのような国ならびに地域の都市を相手として行われているのであろうか。表2は提携相手都市の国および地域分布を示したものである。これによると、444自治体が40か国の都市と姉妹提携を締結していることになる。今日、国連加盟国が159か国(1986年末現在)であることからすれば、現在、日本の地方自治体が国際交流の対象としている国は全体からすれば、2割程度ということになる。この数字をどのように評価するかは見解の別れるところであろうが、次に述べるように現実には特定の国に集中した形で姉妹提携が行われているのが実情である。

全体で669件ある姉妹提携のうち、アメリカの都市との提携は他と比較して群を抜いて多く221件、全体件数の33.0%に達している(表2参照)。次いで提携件数が多いのは中国で、113件を数え、全体の16.9%を占めている、アメリカと中国だけで全体の約5割を占めており、今日のわが国の姉妹都市提携における「二大大国」の様相を示している。この両国に、ブラジル(52件, 7.8%)、オーストラリア(35件, 5.2%)が続き、これら5か国の都市との提携件数は総件数の7割近くにもなり、姉妹都市提携によっておこなわれている自治体の国際交流が、きわめて限定された国に集中していると指摘することができる。

提携状況を地域別に検討してみると、提携件数の最も多いのがアメリカとカナダを合わせた北米で257件を数え、全体の38.4%を占めている。アジアがこれに続き、164件、24.5%となっている。提携都市は8か国に及んでいるが、このうち対中国が圧倒的に多く、アジア全体の7割近く占め、これに対韓国の26件を加えると、アジア諸国における姉妹都市

提携のうち、約85%がこの両国の都市との提携となっている。中国、韓国以外では対フィリピンの15件が最も多く、他はいずれも3件以下となっている。

西ヨーロッパ諸国との姉妹都市提携は13か国、102件で、全体件数の15.2%である。このうち提携件数が10件を超える国は、フランス(22件)、西ドイツ(20件)、オーストリア(16件)、イタリア(14件)で、他は5件以下となっている。特定の国に集中せず、比較的多くの国との姉妹都市提携がみられるのが、対西ヨーロッパの特徴である。

中南米地域との提携は66件、全体件数の9.9%であるが、そのほとんどが対ブラジル(52件)である。他はメキシコ(7件)、コスタリカ(3件)、パラグアイ(2件)、パナマ、チリがいずれも1件となっており、ブラジル集中が中南米地域の特徴である。

同様の特徴は東ヨーロッパにおいてもみられる。提携件数は27件と非常に少ないうえ、ソ連との提携に集中している。対ソ連以外では、ユーゴスラビア3件、東ドイツ、ブルガリア、ポーランド、ルーマニアとの1件を数えるにすぎない。

太平洋州との提携は48件あり、このうちオーストラリアの都市との

表2 提携都市の国ならびに地域分布

地域	国	提携件数	構成比
アジア	8か国	164件	24.5%
	中国	113	16.9
	韓国	26	3.9
	フィリピン	15	2.2
	スリランカ	3	0.4
	台湾	3	0.4
	インドネシア	2	0.3
	ベトナム	1	0.2
インド	1	0.2	
北米	2か国	257	38.4
	アメリカ	221	33.0
	カナダ	36	5.4
中南米	6か国	66	9.9
	ブラジル	52	7.8
	メキシコ	7	1.0
	コスタリカ	3	0.4
	パラグアイ	2	0.3
	パナマ	1	0.2
	チリ	1	0.2
西ヨーロッパ	13か国	102	15.2
	フランス	22	3.3
	西ドイツ	20	3.0
	オーストリア	16	2.4
	イタリア	14	2.1
	オランダ	5	0.7
	ギリシャ	5	0.7
	スイス	5	0.7
	ベルギー	4	0.6
	ポルトガル	3	0.4
	イギリス	2	0.3
	スウェーデン	2	0.3
	スペイン	2	0.3
ノルウェー	2	0.3	
東ヨーロッパ	6か国	27	4.0
	ソ連	20	3.0
	ユーゴスラビア	3	0.4
	東ドイツ	1	0.2
	ブルガリア	1	0.2
	ポーランド	1	0.2
	ルーマニア	1	0.2
中近東	2か国	5	0.7
	トルコ	4	0.6
	イスラエル	1	0.2
太平洋州	3か国	48	7.2
	オーストラリア	35	5.2
	ニュージーランド	12	1.8
	マーシャル諸島共和国	1	0.2
	40か国	669件	

国際親善都市連盟(1988年)より作成

地域の国際化

提携が 35 を数えておりこれはアメリカ、中国、ブラジル、カナダに次ぐ件数である。

中近東においては、対トルコの 4 件、対イスラエルの 1 件が報告されているのみで、ほとんど皆無に等しいのが現状である。また、アフリカ諸国との提携はゼロである。姉妹都市提携にみる限り、中近東やアフリカといった地域は現在の日本の自治体の国際交流の視野にはほとんど入っていないのが実情である。

表 3 提携都市の州別分布 (アメリカの場合)

州名	件数	州名	件数
カリフォルニア	64	アーカンソー	2
ワシントン	22	アイオワ	2
ミシガン	20	メリーランド	2
オレゴン	12	ミネソタ	2
ハワイ	9	オクラホマ	2
テキサス	8	テネシー	2
ジョージア	7	バージニア	2
ミズーリ	7	ウイスコンシン	2
アラスカ	6	アリゾナ	1
マサチューセッツ	6	コネチカット	1
フロリダ	5	カンサス	1
インディアナ	4	メイン	1
オハイオ	4	モンタナ	1
コロラド	3	ネブラスカ	1
アイダホ	3	ニューハンプシャー	1
イリノイ	3	ニューメキシコ	1
ニュージャージー	3	ロードアイランド	1
ニューヨーク	3	ユタ	1
ペンシルバニア	3	バーモント	1
アラバマ	2	39州	221

国際親善都市連盟 (1988年) より作成

表 3 は、アメリカの都市との提携を州別に示したものである。これによると、カリフォルニア州の都市との提携が最も多く、64 件となっている。次いでワシントン州の 22 件、ミシガン州の 20 件で、この 3 州だけでアメリカの都市との提携件数の半数近くを占めている。一方、半数以上の州は、提携件数が 1 件ないし 2 件となっており、アメリカ相手の姉妹提携においても、一部の地域に偏重していることがわかる。

表 4 は、姉妹都市提携の歴史的推移を示しており、時間的経過のなかで提携がどのように展開されてきたかを表している。1955 年に長崎がアメリカのセントポール市 (ミネソタ州) とわが国最初の姉妹都市提携を結んで以来、

今日に至まで 30 余年を経過しているが、それぞれの時代において独自の特徴を見いだすことができる。

姉妹都市提携の草創期ともいえる 1950 年代は、アメリカ相手の提携がほとんどである。この時期の提携総件数は 28 件であるが、うち 22 件が対アメリカである。残り 6 件は、西ドイツ、フランス、オーストリア相手の提携である。このように、わが国の自治体における国際交流は欧米、なかんずくアメリカを相手としてスタートしたのであり、この点において国の外交政策と軌を一にしたものであることがわかる。

1960 年代に入ると、アメリカ中心の提携パターンは不変であるが、欧米以外の地域との提携がおこなわれるようになる。

アメリカ相手の提携はこの時期に飛躍的に増大し、74 件となり、60 年代の提携件数全体の過半数を占めている。また、西ヨーロッパ諸国との提携も進み、50 年代には 3 か国、6 件であったのが、9 か国、20 件と増加している。こうした欧米諸国相手の提携が増えると

表4 姉妹都市提携の歴史的推移

地域	年代	1955 - 1959	1960 - 1969	1970 - 1979	1980 - 1988	
ア ジ ア			フィリピン 4	中国 14	中国 99	
			韓国 1	韓国 11	韓国 14	
			スリランカ 1	フィリピン 7	フィリピン 4	
			ベトナム 1	台湾 1	スリランカ 2	
			インド 1		台湾 2	
小計		0	8	33	123	
北 米	アメリカ	22	アメリカ 74	アメリカ 46	アメリカ 79	
	カナダ		カナダ 6	カナダ 7	カナダ 23	
小計		22	80	53	102	
中南米			ブラジル 7	ブラジル 26	ブラジル 19	
			コスタリカ 1	メキシコ 6	メキシコ 1	
			チリ 1	パラグアイ 2	コスタリカ 1	
				パナマ 1		
				コスタリカ 1		
小計		0	9	36	21	
西ヨーロッパ	西ドイツ	3	オーストリア 5	フランス 7	フランス 10	
	フランス	2	西ドイツ 4	西ドイツ 5	西ドイツ 8	
	オーストリア	1	イタリア 3	イタリア 5	オーストリア 7	
			フランス 3	オーストリア 3	イタリア 6	
			スイス 1	オランダ 3	ギリシャ 5	
			オランダ 1	スイス 3	イギリス 2	
			スウェーデン 1	ノルウェー 2	スイス 1	
			ポルトガル 1	ポルトガル 2	オランダ 1	
			ベルギー 1	ベルギー 2	スウェーデン 1	
				スペイン 1	ベルギー 1	
					スペイン 1	
	小計		6	20	33	43
	東ヨーロッパ			ソ 連 7	ソ 連 12	ソ 連 1
				東ドイツ 1	ユーゴスラビア 2	
				ブルガリア 1		
				ユーゴスラビア 1		
				ポーランド 1		
				ルーマニア 1		
小計		0	7	17	3	
中近東			トルコ 1	トルコ 2	トルコ 1	
				イスラエル 1		
小計		0	1	3	1	
太平洋			オーストラリア 3	オーストラリア 8	オーストラリア 24	
				ニュージーランド 2	ニュージーランド 10	
					マーシャル諸島共和国 1	
小計		0	3	10	35	
総 計	4か国	28件	22か国 128件	31か国 185件	28か国 328件	

国際親善都市連盟（1988年）より作成

同時に他の地域における提携も開始されるのが60年代の特徴である。すなわち、アジアでは韓国、フィリピン、スリランカ、ベトナム、インド、中南米では、ブラジル、コスタリカ、チリ、東ヨーロッパでは、1956年に国交が回復したソ連と、そして中近東ではトルコ、太平洋ではオーストラリアの都市との提携が見いだされる。こうして、アメリカ一辺

地域の国際化

倒であった姉妹都市提携が、60年代において他の地域へ拡大する傾向を示すようになったといえよう。

このような傾向は1970年代に入り、一段と強くなる。提携相手は60年代の22か国から31か国へとさらに拡大し、提携件数も185件と増大してくる。とくに、アジアと中南米地域における提携の増加はめざましいものがある。60年代では提携件数が8件にすぎなかったアジアでは33件へと拡大し、中南米では9件から36件へと増大している。これらの地域に対して、北米、とくにアメリカでは提携件数が減少するという事態が生じ、北米全体として、60年代の80件から53件へ減少している。西ヨーロッパでは、件数において若干の増加がみられる程度である。欧米に集中した形でおこなわれてきた姉妹都市提携が、70年代に至ってアジア、中南米へと広がり、これら地域の占める比重も次第に大きくなってきたわけである。

国別の提携状況を見ると、対アメリカの件数が60年代に比べ減少したものの、依然として最も多く、46件となっている。ブラジルがこれに続き、60年代の7件から26件へと増大している。この他に目立った動きは、対ソ連との提携が12件に増加し、また1972年に国交が回復した中国との提携がこの時期にすでに14件結ばれている。

欧米偏重の提携パターンがくずれ、アジア・中南米へと地域的な広がりがみられるようになり、提携の相手国が多様化したのが70年代の姉妹都市提携の特徴であるといえよう。

1980年代に入ると、わが国の姉妹都市提携はいわゆる「国際化」の潮流にのり、一気に加速され、提携件数は1988年11月現在で328件に達している。そして、70年代とは様相を異にする諸変化がおこりつつある。提携相手国に関しては、中国との提携件数が70年代の14件から99件へと爆発的に増大し、アメリカを抜き最も多くなっている。姉妹都市提携における「中国ブーム」が現出したことを物語っている。対アメリカとの提携も79件を数え、70年代の減少傾向から再び増大傾向に転じている。この両国の都市との提携件数は全体の過半数を占めており、中国、アメリカを中心とした姉妹提携が進行しているのが80年代の大きな特徴である。

地域的にみても、アジアが123件、北米が102件と他地域を圧倒したパターンとなっている。他の地域では、西ヨーロッパとの提携が着実に増加しているのをはじめ、太平洋（オーストラリアとニュージーランド）の急激な増加が注目される場所である。これらの地域に対して、中南米、東ヨーロッパ、中近東の地域においては、70年代を下回る提携件数となっている。東ヨーロッパでは、ソ連との提携はわずか1件に留まり、中南米では、ブラジルへ集中する傾向が顕著にみられる。中近東ではトルコとの1件が報告されているのみで、アフリカとの提携は依然ゼロである。

今日の姉妹都市提携の状況は、アジアなканずく中国と、北米なканずくアメリカに集中し、他の地域との提携は西ヨーロッパ、太平洋を除けばますます減少する傾向を呈して

いる。このことは提携件数が急増しているにもかかわらず、提携相手国の数が70年代に比べ減少していることからもうらづけられる。アジア地域においても中国を除けば、提携件数においても、相手国の数においても70年代とほぼ同程度のまま変化していないのが実情である。中国、アメリカという特定の国に集中しつつ提携件数が増大しているのが80年代の特徴であるといえよう。

II. 海外姉妹都市交流の実態と問題

海外の都市との姉妹提携を軸とした地域間の「国際交流」が、今日加速度的に拡大していることは、以上の統計的分析から明らかである。では、こうした姉妹都市交流はいかなる内容を持ち、どのような問題を内在しながら展開されているのであろうか。以下、筆者が参加する共同研究において実施した質問紙調査「海外姉妹都市交流に関する調査」⁶⁾の結果を手掛かりとして、姉妹都市交流の実態と問題について検討していくことにする。

1. 姉妹都市提携における自治体行政

(1) 姉妹都市交流の運営・推進体制

地方自治体が姉妹都市提携をはじめとする国際交流を展開するためには、組織的にもそれに備える体制の整備が必要であることは言うまでもない。では、実際にどのような体制のなかで交流が進められているのであろうか。

表5は、姉妹都市交流を担当する専門の部局(課・係)が庁内にあるかどうかを示したものである。この表から明らかかなように、調査に回答したほとんどの自治体においては、交流を担当する専管所属を設置していないのが現状である。姉妹都市提携が所管している所属の配置されている部局としては、総務部(課)・企画部(課)・市長公室等が比較的多くみられる。専管する所属を設置している場合では、国際交流課(室・係)等の名称で、総務部や企画部の中に設けられているところが多い。

表5 姉妹都市交流の担当部局

担当部局	自治体数
専門部局	23
他部局	256

(注)回答自治体数 317。
「無記入」回答を除く。

では、実際に交流に関する職務を遂行する職員の状況はどうであろうか。表6は、姉妹都市交流に関する職務を担当する専任職員数を示している。半数近くの自治体では専任職員がおかれていない(「無記入」回答を除く)。他の職務と兼任しながら交流の仕事に携わっているわけである。また、専任職員が配属されている自治体においても多くの場合、職員数

表6 姉妹都市交流を担当する専任職員数

専任職員数	自治体数	構成比(%)
0人	107	43.9
1-3人	96	39.4
4-6人	33	13.5
7人以上	8	3.3

(注)回答自治体数 317。
「無記入」回答を除く。

は1-3人の少人数となっている。

こうした調査結果をみる限り、多くの自治体においては、国際交流を推進するための行政組織や人事面での体制が、充分には整っているとはいえないのが実情のようである。既存の部署においては処理しきれない課題に取り組み、国際交流推進の中心的役割を果たす専門組織の確立と、こうした職務を専門的に遂行する職員の育成は、国際交流の展開を期する自治体にとって急務の課題であると考えられる。

表7 姉妹都市交流推進団体・組織

	自治体数
庁外に特別の団体・組織がある	146
都道府県庁・市役所・町村役場が直接推進する	146
特別の推進団体・組織はない	34

(注)回答自治体数 317。複数回答可。

さらに、自治体の国際交流を推進するうえで、民間の交流組織の存在も重要である。表7は、姉妹都市交流を推進する特定の団体や組織が存在するかどうかを示して

いる。ほとんどの自治体では姉妹都市交流を全般的に運営する受け皿を庁外ないしは行政内部に持っている。庁外に設置される推進団体は例えば、姉妹都市協会、都市交流協会、姉妹都市委員会、都市親善委員会等の名称で呼ばれている。庁外の組織とはいえ、こうした推進団体は、多くの場合自治体から財政的な補助をうけており、単なる行政の「出先機関」としての機能を果たすにすぎないとも考えられるが、同時に民間主導の交流を実現するうえで重要な役割を果たす可能性があることも事実である。ある自治体では、各種団体（議会、商工会議所、ロータリー・ライオンズクラブ、労働組合、学校関係者、教育委員会等）の代表者や企業をはじめとした法人、そして一般住民からのボランティアで構成される姉妹都市協会が、交流にむけての各種の事業に主体的に取り組んでいる。行政とタイアップしたこのような推進組織の存在は、姉妹都市交流を一般住民レベルまで浸透させるうえで今後その重要度を増すものと考えられる。

(2) 広報活動

姉妹都市提携ならびに提携を通しての交流を実のあるものにするためには、当然自治体住民の提携に対する理解や様々な交流活動への参加を必要とする。このような住民の理解や参加を促すためのひとつの重要な方策が広報活動である。そこで、各自治体に姉妹都市交流または国際交流に関してどのような広報活動をおこなっているかを尋ねてみた。自由記述による回答結果を分類し、まとめたのが表8である。

広報施策として最も多くとられているのは、自治体広報紙に姉妹都市や国際交流に関する記事を掲載することである。この場合、毎回継続的に掲載するのではなく、提携行事や交流活動がおこなわれる際、その都度利用する自治体が多いようである。一般的に、自治体が発行しているこのような広報紙は、自治体の全般的分野に関する広報を目的としているため、利用できるベースが限られるのであろう。

表8 姉妹都市交流に関する広報活動

広 報 活 動	自治体数
特になし	65
自治体の広報紙を利用	114
会報の発行 (不定期のパンフレット類の発行も含む)	105
その他	31
無記入	56

(注)「特になし」「無記入」回答を除いた自治体数 196。
複数回答可。

姉妹都市や国際交流に関する情報を定期的に提供する「会報」や「ニューズ・レター」を発行している自治体もかなりみられる。年3回ないし4回発行されるケースが多いようであるが、その時々ニュース等をおもな内容としている。ある自治体の「協会報」の内容を示すと、16頁の会報の冒頭で

「心の国際交流」と題して、市長とボランティア・メンバーとの対談を掲載している。次に在日アフリカ人による、在日滞在経験に関するエッセイが紹介されている。このあと、国際交流のあゆみと題して、最近の行事を年表風に示し、その主なものをカラー写真で紹介している。次に、姉妹都市訪問記や手記が掲載され、最後に、国際交流に関する出版物等の案内が掲載されている。

広報紙や会報のような印刷物による情報の提供のほかにも様々な形態による広報活動がおこなわれている。姉妹都市コーナーや国際交流コーナー等の設置はそのひとつである。庁舎ロビーや図書館・公民館というような一般住民の目にふれる機会が多いと思われる場所を利用しているところが多い。このほかでは提携都市を紹介するビデオの貸出や、自治体の文化祭における姉妹都市紹介等、様々な工夫をこらした広報活動がおこなわれている。

一方、姉妹都市交流や国際交流に関して、とくに広報活動をおこなっていないと回答した自治体もかなりある。また、無記入回答も同程度みうけられる。もちろん、無記入回答の場合は必ずしも広報活動がおこなわれていないとは即断できないが、とくに目立った広報施策はおこなわれていないと推測することもできる。住宅や福祉、教育等と同様、住民にとって身近な問題として、姉妹都市交流がうけとめられるためには、住民の意識や関心を高めることを目的とした広報活動のあり方が真剣に検討されなければならないであろう。こうした広報活動への取り組みの欠如は、自治体の国際化に関して無視しえない問題であるといえよう。

(3) 国際交流関連団体

自治体における国際交流を考える場合、行政以外に国際交流活動に取り組む民間の諸団体の存在を無視することはできない。そこで行政が中心におこなっている姉妹都市交流とは別に、独自の国際交流に取り組んでいる団体の状況について尋ねてみた。その結果は表9に示す通りである。ロータリークラブ・ライオンズクラブ、外国との友好協会(具体的には日中協会をはじめ、他の多くの諸外国との友好協会が列挙されている)、小・中・高校が上位を占めている。類型化が困難なため、「その他」の回答が多くなっているが、主なも

のを挙げると、ユネスコ協会・オイスカ(産業・精神・文化の発展高揚をめざす国際組織)等の国際機関、宗教団体、マスコミ、スポーツチーム、病院、ボーイ(ガール)スカウト、専門学校、合唱団、動物園等となっている。ただし、調査の回答者が姉妹都市提携を担当する行政当局者であることを考えると、この回答結果が自治体における民間の国際交流団体の実態を必ずしも正

表9 国際交流団体

団 体 名	自治体数
ロータリークラブ・ライオンズクラブ	76
外国との友好協会	63
小・中・高校	55
青年・商工会議所	24
大 学	23
財団法人の交流団体	11
そ の 他	69
特になし	49
無 記 入	80

(注)回答自治体数 317。複数回答可。

確に示しているとは限らず、むしろ、行政当局が当該自治体の国際交流団体の存在をどのように把握しているのかを示したものとみなす方がより正確であると思われる。この意味からして、民間の交流団体の存在を十分に把握していないと解釈できる「無記入」や「特になし」回答の多さ(全回答数の40.7%)を見落とすことはできない。

2. 姉妹都市提携における国際交流

ここではとくに日米間の姉妹都市交流に関して、交流状況や問題点、課題等について、調査結果に基づき検討を加えることにする。

(1) 交流活動

姉妹提携が結ばれている都市の間で、具体的にはどのような交流活動がおこなわれているのであろうか。調査では、各姉妹都市との交流活動について過去10年間の活動に限定してその内容を尋ねてみた。

表10 日米間の姉妹都市交流活動

交 流 内 容	日本の都市から米国へ	米国の都市から日本へ	計
親善訪問	113	97	210
表敬訪問	64	76	140
児童・生徒の派遣	73	52	125
各種団体・個人による訪問	34	39	73
芸術・文化交流	29	32	61
教師の派遣	20	28	48
留学生の派遣	28	12	40
スポーツ交流	15	22	37
議員団の訪問	20	11	31
児童・生徒による作品交換	12	9	21
そ の 他	29	24	53

(注)回答自治体数 152。提携件数 156件。

表10がその結果をまとめたものである。都市間の交流であるので、「日本から米国への」交流と「米国から日本への」交流がおこなわれるわけであるが、両者の交流状況について

はきわだった大差はみられない。あえて言うならば、「親善訪問」「児童・生徒の派遣」「留学生の派遣」「議員団の訪問」といった内容が「日本から米国への」場合の方が「米国から日本への」場合よりも、頻繁にみられ、逆に「表敬訪問」「教師の派遣」「スポーツ交流」では、「米国から日本への」場合の方が、より頻繁におこなわれている。しかし、一般的にみれば、交流内容・交流件数とも同じような傾向を示しており、活動が一方向的におこなわれているのではなく、文字通り双方による交流活動がおこなわれていることを示している。

交流状況を見ると、「親善訪問」による交流が最も頻繁におこなわれている。内容的には多種多様な事例があるが、文字通り姉妹都市ならびに両市民の友好・親善を目的として、記念式典や諸行事、郷土の祭り、様々なフェスティバルへの参加、そして観光というのが「親善訪問」に共通したパターンのものである。こうした親善訪問団は姉妹都市提携推進組織・行政当局者・各種団体・市民等、多様な分野・方面からの代表者によって構成されている場合が多いが、一般市民の参加については広く参加者希望をつのるというよりも、ボランティア活動に積極的に取り組んでいる一部の市民に限られる傾向がある。

「表敬訪問」も交流活動のなかで大きな比重を占めている。姉妹提携の調印式や提携記念訪問等を主な内容として、市長をはじめ行政当局者、提携推進組織の代表者が相手側の自治体を公式に訪問するもので、この点からすれば「議員団の訪問」を表敬訪問とみなすこともできる。

いずれにしても、交流活動の半数近くが形態的にも内容的にもきわめてフォーマルな性格をもったこうした諸活動、いわゆる「公式訪問」と呼ばれる「親善訪問」や「表敬訪問」によってしめられているのが、日米間における姉妹都市交流の実情である。姉妹提携にみられる交流内容の画一性はしばしば指摘されるところであるが、それは以上のような「公式訪問」としての交流活動の比重の大きさに起因するのも知れない。

このほかの交流内容では「児童・生徒の派遣」が上位にランクされている。これは夏季休暇などを利用して小・中・高校生を一定期間、提携相手の都市へ派遣する交流事業である。学校関係者を対象にした同様の交流活動として「教師の派遣」「留学生の派遣」「スポーツ交流」「児童・生徒による作品交換」等があるが、これらの交流状況は表10に示す通りである。学齢児童・生徒ならびに教員を対象とした以上のような交流内容をここでは「教育交流」と呼ぶことにする。

表10から明らかなように、教育交流は交流活動全体のかなりの部分を占めている。そこで教育交流としての代表的な事例をいくつか紹介しておくことにする。

松山市では、姉妹都市交流の最大の事業として、中学生の海外派遣に積極的に取り組んでいる。1982年夏に市内の中学生（2年生）25名を姉妹都市カリフォルニア州サクラメント市に派遣したのを皮切りに毎年おこなわれており、今日に至るまで200名をこえる中学

地域の国際化

生を派遣している（1984年から中国，1985年以降は西ドイツにも派遣）。この中学生派遣事業は「海外生活体験を通して国際時代に対応した人材を育成する」ことを目的としたもので、サクラメント市等でのホームステイを中心に組まれた約3週間のプログラムである。派遣に際しては、事前の研修会が1週間程度おこなわれるほか、帰国後は報告会が開かれ、派遣先での生活の感想を中心にまとめられた報告書も刊行されている。松山市ではこの中学生海外派遣事業を、多大な成果をあげている同市の「国際交流のエース」として評価し、今後も市の国際交流において重要な位置をしめる交流活動であるにとらえている。ただしこれまでのところ、この派遣活動は松山市からサクラメント市への一方向的なものとなっており、生徒間の交流という観点からは少々ものたりなさも感じられる。

ある程度長期にわたる留学生の派遣・交換は、受け入れの点において様々な困難をとまなうが、姉妹都市間での留学生の交換が制度として確立している自治体も少なくない。

北海道江別市では「教育，文化経済活動，ホームステイ体験等を通して，両市間の友好親善と国際交流の進展を図る」ことを目的として，姉妹提携都市のオレゴン州グレシャム市との間で高校生の留学生交換をおこなっている。1978年以降毎年おこなわれており，1985年までに，16名の高校生を派遣し，7名の高校生と1名の高校教師を受け入れている。ホームステイをし，相手都市の高校に在学するという形式をとっている。留学期間は当初，10か月から半年であったが，最近では2か月程度となっている。この他，旭川市，帯広市，立川市などでも姉妹都市間での高校生を対象とした留学生の交換が継続的に実施されている。

教師の派遣・受け入れについては，ほとんどの場合英語教員を対象にしておこなわれているようである。例えば，高松市では1962年以降姉妹提携都市のフロリダ州セントピタースバーグ市へほとんど毎年，教員（主として市立高校の英語教員）を派遣している。派遣された教員は，セントピタースバーグ市内にある私立大学に留学生として1年間在籍する。一方，セントピタースバーグからは1966年以来毎年1名の教員が派遣され，市立高校の英語科の非常勤講師として1年間英語教育に従事する。なお高松市とセントピタースバーグ市では，この教師交換プログラムに加えて，最近では夏季休暇を利用した高校生の交流事業も開始されている。

児童・生徒を対象としたスポーツ交流も，教育交流の一形態と考えることができる。茨木市（大阪府）では，1980年にミネソタ州ミネアポリス市と姉妹提携を結んで以来，スポーツ交流を中心とした交流活動を展開している。1982年夏に初めて少年野球チームを受け入れたのをはじめとして，1983年夏には，少年野球チームを派遣し，以後隔年ごとに受け入れと派遣をおこなってきた。1986年からはスポーツチームの派遣と受け入れを同時におこない，交流活動を一層活発に展開している。

姉妹都市相互にみられるこのような教育交流と並行して，学校間の交流も姉妹提携を結

んでいる多くの自治体で盛んにおこなわれている。姉妹提携を結んで生徒や教師の交流をしたり、絵画・作文等の交換をおこなっている。例えば、愛知県の場合、県内23の小・中・高校が何らかの形でアメリカの学校と交流している。内訳は、小学校9校（姉妹提携2校、作品交換・文通9校）、中学校5校（姉妹提携2校、作品交換・文通3校、生徒相互訪問1校）、高校9校（姉妹提携7校、交換留学3校）となっている。そして、海外の学校と何らかの交流をおこなっている県内の学校は75校（小学校42校、中学校15校、高校18校）に達している。

このように、多様な内容をもつ教育交流に多くの提携都市が積極的に取り組んでいる現状からして今後、日米間の教育交流がさらに拡大し発展していくことは充分予測されるところである。表11は、提携都市が近い将来どのような交流活動を計画しているかを示しているが、これによると、「親善訪問」と共に「児童・生徒の派遣」を計画している自治体が多い。他の教育交流を計画している所もかなりあり、今後も公式訪問と並んで、教育交流が姉妹都市交流のなかで重要な位置をしめることはまちがいないものと思われる。

姉妹都市交流を時間的経過のなかで考えると、提携初期の段階においては「表敬訪問」などが交流の主な内容となる。このような公式訪問がくりかえされるうちに、いわば当然の成り行きとして姉妹都市交流ならびに国際交流のビジョンが問われてくる。つまり、いかなる目的をもって国際交流をおこなうのかが問われてくるのである。その際に考えられる対応のひとつが、人的交流を通じて国際理解を進める、換言すれば、相互理解を深める人材の育成をはかることを姉妹都市交流の中心にすえることである。ここにおいて、児童・生徒を対象とした教育交流の必要性や重要性がクローズアップされてくることになる。

もちろん、現在おこなわれている教育交流が上述の国際交流のビジョンにかなっているかどうかは検討の余地のある問題であり、今後の重要な研究課題ではある。さらに、教育交流がそれに参加する児童・生徒にいかなる影響をおよぼし、ひいては学校教育そして地域社会にどのような効果を発揮していくのか、大変興味深い点である。このように考えると、姉妹都市提携における教育交流の今後の成り行きを注意深くみつめる必要があると思われるのである。

ところで、公式訪問や教育交流以外にも多様な交流活動がおこなわれている。たとえば、「芸術・文化交流」と「その他」の主な交流内容として、合唱団・オーケストラ交流、写真展・美術展の開催、地方新聞・刊行物の交換、図書の寄贈、物産展の開催、日本庭園や

表11 将来計画している交流活動

交 流 内 容	件 数
児童・生徒の派遣	27
親善訪問	26
表敬訪問	16
各種団体・個人による訪問	15
教師の派遣	7
児童・生徒による作品交換	6
留學生の派遣	4
スポーツ交流	4
芸術・文化交流	1
議員団の訪問	0
その他	28
特に計画なし	19
無記入	43

(注)回答自治体数152。提携件数156。

地域の国際化

茶室の建設、民俗資料の交換、ビデオテープ・映画フィルムの交換等々枚挙にいとまがない。そして、様々な「団体・個人による訪問」は、交流内容をより多元的なものに行っている。たとえば、実業家・経済団体、マスコミ関係者、歯科医師会、通商使節団、宗教関係者、農業生産者、福祉関係者等々、広範囲にわたる団体・関係者が交流に参加している。

以上、述べてきたように、日米間の姉妹提携都市においては、公式訪問や教育交流に比重を置きながらも実にバラエティーに富んだ交流活動がくりひろげられているのである。

(2) 交流関連活動

提携都市間における交流活動に加えて、住民の国際交流への関心・理解を深めるための活動に積極的に取り組んでいる自治体も少なくない。表12は、国際交流に関連してどのような活動がおこなわれているかを示しているが、「スピーチ大会」や「語学教室」が最も多く開催されていることがわかる。最近では中国語によるスピーチ大会や会話教室を設ける自治体もみうけられるが、ほとんどの場合、英語を対象としたものである。

在住外国人との交流を目的とした「国際親睦会」をも含めて考えると、国際交流の手段としての言葉（外国語）を突破口として住民の国際交流の意識を高揚しようとする自治体の姿勢があらわれているように思われる。

表12 国際交流関連活動

活 動 内 容	件数
外国語スピーチ大会	21
語学教室	16
児童・生徒の作品交換	14
国際親睦会	7
芸術活動	5
物産展	4
その他	18
特になし	30

その他の活動として主なものを掲げると、提携都市を紹介する写真展・姉妹都市展、国際交流展等の展示会、国際理解講座・講演会、国際交流セミナー・シンポジウム等のイベントの開催、外国人が参加するキャンプやレクリエーションによる人的交流、少し変わったところでは、外国料理の実習・紹介を目的とした料理教室、交流基金確保のためのチャリティーゴルフの開催等々がある

このような諸活動は姉妹都市交流をPRし、幅広い市民層の参加を実現するうえで重要な機能を果していると言えよう。この点で、上述の広報活動と同様の役割を担っていると考えられる。さらにこうした諸活動は、自治体の国際交流を特定の限られた都市との「都市交流」に終わらせるのではなく、広く世界との交流をめざした草の根レベルの「市民対市民」の交流、そして何よりもすでに「国際化」しているともいえる「地域内における国際交流」を推進するうえで重要な位置をしめている。この点において、上に述べた諸活動は「交流関連活動」というよりは、「交流活動」そのものであるともいえよう。

(3) 交流活動の評価

今日、日米間の姉妹都市提携において多種多様な交流活動が展開されていることはすで

に述べた通りであるが、それでは、こうした交流活動を当事者である行政当局者はどのように評価しているのだろうか。交流活動について印象や感想を含めて、いかなる評価をあたえているのかを尋ねてみた。表13は、その記述回答を内容的に「肯定的評価」「否定的評価」「どちらでもない」の3つに分類しまとめたものである。この表から明らかなように、大半（記述回答の7割）が、これまでおこなわれてきた交流活動に対して、肯定的な評価を下している。一方、否定的評価はごく少数（同1割）で、内容的にどちらとも判断しかねる回答もあまり多くみられない（同2割）。肯定的評価の内容についてみると（表14参照）、「その他」を除けば「民間交流の進展」「相互理解の促進」「国際性を備えた人材の育成」「国際的関心・意識の高揚」の4項目にしばられている。特に「民間交流の進展」が高く評価されており、姉妹都市交流が、行政当局のみならずある程度市民に開かれた形でおこなわれていることを示唆している。しかし、一方では「国際的関心・意識の高揚」を指摘する回答はごく少数である。つまり、現象的には民間交流が進んでいるが、市民のあいだに国際的意識が高揚するまでには至っていないと受けとめられている。あるいはまた、現在おこなわれている民間交流が必ずしも自治体における国際的関心を高めるようには機能していないともうけとることができる。

表13 交流活動の評価

評価内容	回答数
肯定的評価	56
否定的評価	8
どちらでもない	17
無記入	73

表14 肯定的評価の内容

評価内容	回答数
民間交流の進展	43
相互理解の促進	18
国際性を備えた人材の育成	13
国際的関心・意識の高揚	4
その他	18

次に否定的評価の内容についてみると、ほぼ以下のように集約される。

- 「友好親善活動が中心で個別の分野での活動にまで発展していない」
- 「国際交流に関して一般的に理解が乏しい」
- 「言葉が十分話せないで真の相互理解ができたかどうか疑問である」
- 「交流活動が単発的かつ儀礼的で継続性・計画性に乏しい」

このような否定的評価も加味して考えると、民間交流の進展を評価する声は強いが、それに随伴する効果については十分に認識される程には至っていないというのが、日米間の姉妹交流の現状のようである。

ところで、表14の結果は姉妹提携を推進する自治体が何をもって交流活動を評価しているのか、つまり評価の基準を示しているとも考えることができる。姉妹都市提携を単に「国際化」の波に乗り遅れないためのひとつの対応策としないためには、何のための姉妹都市交流であり、国際化なのかを常に問い続ける必要がある。表14や上述の否定的評価の内容は、現在、姉妹交流に取り組んでいる自治体はその評価の基準としているものが「民間交流」「相互理解」「国際的関心」等であることを示している。

(4) 問題点と今後の課題

表15 交流活動における問題点
ならびに今後の課題

問題点・課題	回答数
民間主導による交流	41
財政基盤	34
言葉の相違	16
地理的距離	8
経済交流の推進	7
文化・習慣等の相違	5
特になし	8
その他	17

最後に、米国の提携都市との交流活動を推進するうえで自治体が当面している問題や今後の課題についてふれておきたい。表15はその調査結果である。これによると、姉妹提携を担当する行政当局者が考えている姉妹都市交流における最大の課題は「民間主導による交流」を実現することにある。都市（自治体）間の姉妹提携はほとんどの場合、行政のイニシアチブによって始められる。特に、日本においてはそうである。都市提携が行政間の提携以上の意味を

持つためには、自治体住民の交流が当然求められる。すなわち、「市民参加の交流をどのようにおこなうかが課題」となるのである。しかしながら、現実には「特定の限られた人々による交流」が多く、自治体によっては一部の市民から「姉妹都市交流は税金のムダ遣い」であるとの批判がでる程で、「市民レベルの国際交流とは程遠い」のが実情のようである。

このように、交流活動への幅広い市民の参画が要請されているのが現状であるが、しかしながら行政が用意した交流プログラムに市民が単に参加をするということにとどまるならば、それはいまだ「行政主導による交流」の域を出ないことになる。つまり、「民間主導による交流」を実現するには、市民自らが交流のイニシアチブをとり、交流活動の主體的な担い手として登場しなければならない。これにより、住民のニーズに応じた交流が可能となり、ひいては交流それ自体の幅を広げることにもなる。こうした点から、姉妹都市提携を支える自治体の体制の整備は言うに及ばず、住民のボランティア活動にむけての体制づくり、人材の育成、そして行政と民間の協力体制の確立が最重要の課題であると考えられる。

姉妹都市提携を結んでいる自治体が当面しているいまひとつの大きな課題は交流事業を展開するための財政基盤をどのように確立するかという問題である(表15参照)。「行政改革」や円高不景気のなかで緊縮予算を余儀なくされている地方財政にあって、一般に「直接経済に関連せず、効果が直ちに目にみえる形で現われにくい」といわれる交流事業に十分な予算を確保することが困難であるのは、程度の差こそあれいずれの自治体でも同じであろう。本来、交流事業そのものが経費のかかる性質をもっているが、米国の都市との交流という地理的へだたりのゆえ、経費がかさむことは否定できない。さらに、交流活動が増加し、内容が多様になるにつれて事業費が増大することになる。財政上の理由により、派遣人員の制限や交流回数の削減等を余儀なくされている自治体も少なくない。

このように、財源不足により交流内容が制約され、交流プログラムに枠がはめられてしまう現実に多くの自治体が苦慮しているのであるが、一方ではこうした状況を克服するための種々の努力もなされている。そのひとつに、企業や各種団体・個人の寄付等、民間の

資金を利用して財源の一部に充てる方法がある。自治体によっては、交流推進団体への加入を広く市民に呼びかけ、会費を徴収することによって、資金づくりの一環としているところも少なくない。こうした方法は財源の確立の一助となるばかりか、市民に対して姉妹都市交流への理解をうながす意味でのPRとなる。いずれにしても、交流事業の財源を確立するために民間資金をいかに活用するかが国際交流に取りくむ自治体の重要な課題である。この意味からして、いわゆる国際交流基金の設置は重要な意味をもつ。都道府県や政令指定都市においてはすでにこうした基金を設置しているところも少なくない(1985年現在で21を数える。『地方自治職員研修』総合特集シリーズ27, 1988年, 公務職員研修協会)が、他の地方自治体においてもいずれはこうした基金の設置の検討がなされなければならないであろう。このような基金の設置は、行政予算の制約を受けず、住民のニーズをより反映した継続的・定期的な安定した交流活動を展開しやすくするものと考えられる。

交流活動にともなう他の問題や課題として、「言葉の相違」や「文化・慣習等の相違」が指摘されている(表15参照)。「言葉がうまく通じないため、交流の実があがらない」問題や、米国側が国際交流を民間主体のボランティア活動としてとらえているのに対して、日本側では行政主体の傾向が強く、このギャップから様々な問題が生じている。たとえば、「(米国側に)姉妹都市交流のための窓口が設けられていないため相互の十分な事前協議に基づく交流事業の実施及び継続に困難」な面があったり、「交流事業は(日本側が)企画立案して押し進めなくては事が前に進まない」等の問題がある。両者の「相違」から生ずるこのような諸問題に対しては、たとえば外国語のできる職員を登用したり、姉妹都市相互の連絡体制をより整備するなどして「相違」を克服する努力がなされる必要があろう。しかし、同時に両者の「相違」をただ単に交流に際して諸問題を生み出すマイナス要因としてとらえられるのではなく、「相違」にふれ合い、それを認識し理解すること、そして「相違」から相互に学ぶことに、姉妹都市交流をはじめ国際交流の意義があることも忘れてはならない重要な視点である。この意味で、両者の「相違」こそが国際交流を可能とする要因であるといえるであろう。

ま と め

最後に、姉妹都市提携に関する統計資料の分析ならびに調査結果を要約しておこう。

(1)わが国の姉妹都市提携は特定の国・地域に集中した形で行われている。国別ではアメリカ・中国、地域別では北米・アジアの都市を相手とする提携が全体の過半数を占めている。一方、東ヨーロッパ(ソ連を含む)・中近東・アフリカ諸国との提携はごく少数もしくは皆無である。

(2)年代別に提携状況をみると、各年代において異なった傾向がみられる。姉妹都市提携

地域の国際化

の草創期である1950年代はほぼアメリカ一辺倒であり、提携件数も少ないが、1960年代に入るとアメリカを中心としながらも、提携が他の地域へと拡大する傾向を示しはじめる。1970年代では、1960年代の傾向がさらに顕著になり、提携国、件数ともに一段と拡大し、「多様化」現象が現出する。そして、1980年代に至り、姉妹都市提携は一気に加速され、地方における「国際化」時代の到来をほうふつさせる。しかし、1960年代、1970年代にみられた提携相手の多様化傾向はむしろ弱まり、特定の相手国（とくにアメリカ、中国）に集中した形で提携が拡大している傾向を示している。

(3)大半の自治体において、姉妹都市提携・交流の運営・推進体制は制度上、人事上ともに充分には整備されているとはいえないのが実情である。提携・交流に関する広報活動は主として自治体発行の広報紙や会報等の印刷物を通して行われている。また、展示や視聴覚器を利用して、市民に情報を提供している自治体もある。その反面、とくに目立った広報活動を行っていない自治体もかなりみうけられる。

(4)姉妹都市提携・交流を推進する行政組織とは別に、多種多様な民間の国際交流団体が多くの地域に存在している。今後、都市提携・交流のみならず自治体の国際交流を進展させる上において、こうした民間団体との協力態勢の確立、整備が必要となるであろう。

(5)姉妹都市提携を媒介とする交流活動はフォーマルな性格をもつ「公式訪問」と児童・生徒や学校関係者を対象とする「教育交流」によってそのほとんどの部分が占められている。教育交流の主な内容は「児童・生徒の派遣」「教師の派遣」「留学生の派遣」「スポーツ交流」等である。この他、最近では姉妹都市提携を軸とした学校間の交流も盛んになってきている。こうした教育交流を近い将来計画している自治体も多く、姉妹都市提携においてみられる教育交流は、今後さらに拡大することが予想される。

(6)姉妹都市交流活動に対して、行政担当者の大半は肯定的な評価を下している。具体的には「民間交流の進展」「相互理解の促進」「国際性を備えた人材の育成」「国際的関心・意識の高揚」といった点を評価しており、とくに「民間交流の進展」が高く評価されている。その一方で、「国際的関心・意識の高揚」を指摘する者は少なく、現象的には民間交流が進んではいるが、住民のあいだに国際的意識が高まるまでには至っていないという側面のあることを示唆している。

(7)姉妹都市提携・交流を推進するうえで行政担当者が指摘する最大の課題は「行政主導による交流」から「民間主導による交流」への転換、ならびに「財政基盤の確立」である。次いで、言葉や慣習などの「文化の相違」をいかに克服して交流の実をあげていくかが、今後の重要な課題として指摘されている。

注

- 1) アルジャー, C. F., 「地域の国際化」 『地方自治職員研修臨時増刊号No.27. 地域・自治体の国際化の可能性』 公務職員研修協会 1988年2月, 41ページ。
- 2) 初瀬龍平編 『内なる国際化』三嶺書房, 1985年, 参照。
- 3) 鈴木佑司 「『くに』からの解放と自治体外交」 長州一二・坂本義和編著 『自治体の国際交流』学陽書房, 1983年, 参照。
- 4) 自治体における国際化への具体的な取り組みについて, 詳しくは以下を参照のこと。菅井憲郎 「自治体における国際化施策の現状」 『地方自治職員研修臨時増刊号No.27. 地域自治体の国際化の可能性』 公務職員研修協会 1988年2月。
- 5) 本稿における姉妹都市提携に関する統計については, 次の資料を参照した。国際親善都市連盟 『日本の国際姉妹都市一覧1988』1988年。
- 6) この調査は, 「日米間の教育交流に関する調査研究」(1986-88年度文部省科学研究費補助金特定研究1 研究代表者 小林哲也京都大学教授)の一部として, 海外の都市と姉妹提携を結んでいる全国437の都道府県・市町村を対象に, 1986年2月に実施された。有効回収数317, 回収率72.5%。自治体別の回答状況は次の通りである。都道府県25, 市191, 特別区7, 町90, 村4。提携総件数461。