

# 地方自治体の国際政策における多文化共生と 姉妹都市交流の課題について

——異文化間コミュニケーションの視点から——

川 田 敏 章

## 1. 研究の背景と目的

地方自治体（以下、「自治体」とする）の国際政策とは、自治体が国際的な役割を果たすために決定した施政上の方針や方策である。国際施策との用語が用いられることもあるが、その方針や方策を実施することを意味する。近年、その国際政策が大きな転換期を迎えている。国際政策の中心が、姉妹都市交流から多文化共生へと急速にシフトしているのである。このシフトには二つの異なる傾向が見られる。一つは姉妹都市交流事業を整理縮小し、人、財源等の行政資源を多文化共生事業に集中させる傾向であり、もう一つは、姉妹都市交流事業を多文化共生事業の一環として取り込み、国際政策を再構築する傾向である。前者は、姉妹都市交流事業と多文化共生事業を、限られた行政資源を奪い合う異質のものとして捉えているのに対し、後者は、両事業は相互に促進し合えるものとの考え方に基づいていると考えられる。筆者は、これまで姉妹都市交流事業が果たしてきた役割から、後者による国際政策の再構築が適切であろうとの立場に立つが、そのキーポイントは「異文化間コミュニケーション」ではないかと考えている。本研究は、この考えに基づき、自治体の国際政策の政策形成過程において、異文化間コミュニケーションの課題がどのように認識され、両事業の施策に取り込まれているかを考察することを目的とする。

2010年12月現在、日本の外国人登録者数は、191カ国、2,134,151人にのぼり、総人口の約1.67%を占めている。1990年代半ば頃まで、自治体の国際政策は、様々な方法で外国との関係を構築し、地域の日本人が外国へと向かう「国際交流」や「国際協力」が中心であった。しかし、その後の経済、社会のグローバル化に伴う外国人住民の増加により、地域の外国人住民対策、多文化共生促進へと変化している。両者は同じ自治体が行う国際政策であるが、中身は大きく異なる。前者は、ホームステイや文化交流会といった市民交流や技術、知識交流など、日本人住民の国際意識高揚や途上国支援等の対外的な活動であるのに対し、後者は、外国人住民の医療、教育、日常生活支援といった対内的な活動が中心であり、両者には直接的な関連が少ないように思われる。そして、近年の景気低迷に伴う財政難の中で、各自自治体は人的にも経済的にも限られた行政資源をどちらに振り分けるかという問題に直面しているのである。井上（2009）が「このような状況の中で、多くの自治体は、『外なる国際化（姉妹都市交流）』よりも『内なる国際化（外国人住民への対応）』に人材も財源もシフトせざるをえない傾向にある。」

と指摘しているように、住民の生活に直接的な関係が少なく、儀礼的でイベント的と判断される傾向が強い姉妹都市交流事業は、外国人住民の生活向上を図り、そのまま住民サービスに繋がる多文化共生事業に比べて必然的に優先順位が低くならざるを得ないのは当然と言えよう。

しかし、多文化共生は、ただ外国人住民の生活を支援すれば実現するものではない。総務省多文化共生の推進に関する研究会が取りまとめた報告書(2006)によれば、多文化共生とは「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義されている。このような多文化共生実現のためには、コミュニケーションをとりながら他国、他民族の文化を相互に理解し、認め合うことが前提となる。つまり、文化を異にする日本人住民と外国人住民との異文化間コミュニケーションが必要不可欠なのである。ここに多文化共生事業と姉妹都市交流事業との共通点が見出されると考えられる。国益や商業的利益を追求する外交やビジネスの場においても、異文化間コミュニケーションは必要であるが、それ自体が目的ではない。一方、姉妹都市交流事業、特に市町村レベルの姉妹都市交流事業は、相手国住民との交流が主体であり、異文化の者同士がコミュニケーションを通して、その能力を磨くことが一つの目的となっている。筆者(2011)は、「異文化間コミュニケーションを姉妹都市交流事業の最も重要な役割と位置づけて目的化し、事業を再構築する必要がある」と指摘したが、この異文化間コミュニケーションという共通点を生かせば、姉妹都市交流事業が多文化共生を促進する手段となり得るのではないかと考えている。

そこで、各自治体が「異文化間コミュニケーション」を両事業の共通点としてどこまで認識し、国際政策の再構築に役立てているかについて次の仮説を検証することとしたい。

(仮説)

多文化共生実現には住民の異文化間コミュニケーション能力向上が重要な課題であり、既存の姉妹都市交流事業の縮小による多文化共生事業へのシフトよりも、両事業を一体化した新たな国際政策の構築を進めることで、多文化共生はより促進される。

## 2. 多文化共生と姉妹都市交流に関する先行研究

### 2.1 多文化共生の定義と背景

多文化共生の定義や意義については、畠山(2001)や梶田(1996)の研究が挙げられる。総務省(2006)は、前述のように多文化共生の定義付けを行っているが、畠山(2001)は、多文化共生が、各文化が自治を行う多元主義や一つの支配文化への統合を目指す同化主義とは異なる多文化主義(multiculturalism)の理念であることを指摘している。

また、「多文化主義」という用語は多義的であり、梶田(1996)によれば、多文化主義は①すでに多文化・多民族が存在する人口学的な多文化存在の現実、②ケベック問題や先住民問題を抱えるカナダなどで、「国是」或いは「政策」としての多文化主義、③運動の「論理」または「イ

デオロギー」としての多文化主義、④政治問題への対処、自分たちの主張の実現のための多文化主義、の四つの意味で使用されているという。

この四つは、いずれも日本で用いられている多文化共生とは完全に一致しないが、①と③の要素が多く含まれていると筆者は考える。つまり、日本人とは異なる民族的、文化的背景を持つ外国人が持続的に増えた結果、人口学的な多文化存在の現実がより顕著になり（①の要素）、これを受けて、③の背景となる文化相対主義に基づく対応がなされるという現状が日本の多文化共生であると考えられるのである。

多文化共生の理念と施策が広がった背景については、金（2011）、川村（2004）、森（2008）が論じている。

金（2011）は、「日本において、多文化主義や多文化教育は1980年代に紹介され、多文化共生という言葉は1990年代から使用されはじめ、2000年代に入ってくると多文化共生政策をめぐる議論もみられるようになった」と述べている。

川村（2004）は、地域の外国人急増と年間1500万人以上に及ぶ日本人海外渡航の結果として、「外的要因と内的要因の双方から地域社会の多文化化が加速され、地域住民の一人一人がマルチカルチュラルな社会の中で多文化化の成長を遂げている」と指摘し、日本人、外国人の両者が社会の多文化化を促進していると述べている。

森（2008）は、多文化共生が急がれる背景として、外国人登録者の質的变化を挙げている。1980年代後半まで、外国人は独自のサブカルチャーを持ちながら支配文化としての「日本文化」を日本人と共有し、差別解消や権利保障の問題はあるが、基本的に文化衝突の問題が発生しなかった韓国・朝鮮人＝「オールドカマー」が主流であったのに対し、1980年代後半以降は、別の支配文化のもとに生活の基盤を築き、準備せずに日本の地域社会に入ると異文化摩擦が起こりやすい、南米諸国の日系人などの「外国人労働者」＝「ニューカマー」が外国人の主流となったため、多文化共生が地域社会の大きな課題となった。つまり、多文化の存在によってではなく、日本社会が多文化化に慣れていなかったために、現在になってその施策が求められるようになったと述べている。

## 2.2 多文化共生と姉妹都市交流

多文化共生と姉妹都市交流の関係について、井上（2009）、松本（2008）が論じている。

井上（2009）は、「姉妹都市交流の場合には、適宜、企画立案して実行していくが、担当部門や担当職員が一年間姉妹都市交流の件に縛られているという訳でもない。そして時にはプログラムを中止することも可能である。ところが、『外国人住民を地域に持つ』ということは、一年365日間、一日24時間の休みなしの仕事となるのである。姉妹都市とは全く質の違った仕事であり、それも『目の前の差し迫った』仕事である」と述べ、姉妹都市交流と多文化共生との違いを指摘している。

松本（2008）は、姉妹都市交流と多文化共生との関連性に言及している。1980年代後半の国

際結婚草創期に、山形県内の鮭川村、戸沢村、朝日町が、同地域で結婚した外国人女性の出身国であるフィリピンとの姉妹都市関係を結んだとの調査結果を示し、外国人が地域に共生したことがきっかけで姉妹都市交流が始まった事例を明らかにしている。一方で、中国と韓国・朝鮮出身の外国人が多数を占めているにも関わらず、全く関わりのないオーストラリアの町と姉妹都市を締結した自治体の事例を挙げ、「こうした（筆者注：姉妹都市）活動が市町村に現実的に在住する外国系住民（日本国籍を有する外国出身者を含める）との交流にどう関係し合っているかについてはさらなる調査が必要だろう」と述べ、地域の多文化化と姉妹都市交流事業の目的が必ずしも一致しておらず、二つの事業の連携を模索すべきとの見解を述べている。

井上（2009）の指摘は、両事業が異質なものと受け止められれば、行政資源の奪い合いになりかねない現状を示している。一方、松本（2008）の指摘は、従来の姉妹都市交流事業が、必ずしも地域の現状や課題、要望に立脚していないことを示唆していると言えよう。

多文化共生事業や姉妹都市交流事業と異文化間コミュニケーションとの関係については、総務省（2006）と毛受（2010）が取り上げている。

総務省（2006）は、多文化共生推進プログラムとして、①コミュニケーション支援（地域における情報の多言語化、日本語および日本社会を学習するための支援）、②生活支援（居住、労働環境、教育、医療・保健・福祉、防災）、③多文化共生の地域づくり（地域社会に対する意識啓発：日本人住民の意識啓発、交流イベント開催等、外国人住民の自立と社会参画）の三つを挙げている。このうち③は、明らかに異文化間コミュニケーションと関わっている。

毛受（2010）は、姉妹都市交流事業を草の根レベルの市民交流に重点を置くアメリカ流の「民際型交流」と、経済交流に代表される地域社会の活性化を目的とする「戦略型交流」の二つのタイプに類型化している。さらに日本の姉妹都市交流事業は「多くの場合、小規模な自治体の場合には基本的に民際型、都道府県や政令指定都市などの場合は戦略型の姉妹都市提携を指向しているといえる」と指摘している。また、「民際型交流から青少年交流や文化交流が派生し、青少年交流やホームステイが姉妹都市交流の定番プログラムとなっている。」と述べ、「民際型の成功例では当初、想定していなかった多様な交流が枝分かれをして発展していく。人と人とが文化を越えて結びつく異文化交流のエネルギーがシナジー効果を生み出している」とし、民際型交流において、様々な分野で派生的に活発な異文化間のコミュニケーションが実現し、相互理解が広がっていることを指摘している。

総務省（2006）の考えでは、異文化間コミュニケーションが多文化共生事業の一領域として位置づけられている。また、毛受（2010）の研究からは、「民際型」姉妹都市交流事業における異文化間コミュニケーションの成果が確認でき、姉妹都市交流事業は、多文化共生促進に寄与し、その一部として存続可能であるとの示唆が見出されると考えられる。

### 3. 多文化共生事業と姉妹都市交流事業の取り組みに関する実態調査

先行研究からは、異文化間コミュニケーションが多文化共生促進の重要な要素であること、

また、姉妹都市交流事業は異文化間コミュニケーションを促進する効果があり、多文化共生の促進に寄与できるという相関関係が存在することがわかる。

しかし、対費用効果が求められる昨今の自治体運営から見た場合、より身近で緊急度が高く、成果が見えやすい多文化共生事業に費用を集中的に投下するのは当然であり、限られた財源の中では、事業効果が見えにくい姉妹都市交流事業の整理、縮小は当然考えられる。従って、姉妹都市交流事業の存廃は、多文化共生事業とどう連携し、どのように成果を見せられるかに運命付けられていると言っても過言ではない。このような両事業の関係を明らかにし、自治体の国際政策において、姉妹都市交流事業が実際にどのように多文化共生と関連付けられ、その相互作用の活用がなされているかを確認するため、幾つかの自治体を選び、実態調査を行った。

### 3.1 調査の概要

調査は、愛知県豊橋市、同県豊田市、岐阜県岐阜市、静岡県静岡市（以下四市とする）の中中部地方の四自治体を対象とし、四市が公表した国際政策に関する宣言や計画、調査報告書等の内容を確認し、必要に応じて担当者に確認する方法で調査分析を行った。四市は、地域の中核的な都市であり比較的外国人住民が多く、多文化共生事業に取り組むと同時に姉妹都市交流事業も行っており、国際化や多文化共生に関する明確な都市構想や行動計画等を公表している自治体である。つまり、この四市は、自治体の国際化の動向に関して先進的と位置づけられる自治体であると言える。調査のポイントは、以下の四つである。

- ① 国際政策の形成過程において、異文化間コミュニケーションの需要を課題として認識したか。
- ② ①の認識を踏まえて、どのような政策を決定し、実施体制を構築しているか。
- ③ 目標や理念、課題設定に異文化間コミュニケーションが反映されているか。
- ④ 多文化共生事業と姉妹都市交流事業の一体化を図るための施策が検討されたか。

表1 全国及び四市の総人口、外国人登録者数とその比率

自体名	総人口	外国人登録者数	外国人住民比率
全 国	128,057,352	2,134,151	1.67%
豊橋市	382,461	16,588	4.3 %
豊田市	422,943	14,273	3.4 %
岐阜市	420,185	8,781	2.1 %
静岡市	725,578	8,409	1.2 %

出典 総務省及び各市ホームページの公表データに基づき筆者作成。

(注) 全国の総人口は、平成22年国勢調査による。

## 3.2 調査結果

### 3.2.1 異文化間コミュニケーションに関する課題認識

豊橋市（2008）と岐阜市（2008）は多文化共生などに関する意識調査、豊田市（2008）は、同市内の保見地域の住民を対象とするアンケート調査を行っている。各調査によると、日本人住民の多くが異文化とのコミュニケーションをとる意思や意欲があることが判明した。これらの意識調査やアンケートの内容は、各自治体の推進計画や基本計画の資料とされ、国際政策決定は、地域住民の異文化間コミュニケーションや外国人との共生等への意識や需要を把握した上で行われていることが窺える。

#### ① 豊橋市

「平成20年度市民意識調査」では、半数以上の住民が多文化共生という言葉が「聞いたことがない」と答えている。また、外国人が増加することについて、「外国の言葉、文化、慣習を知る機会が増えるので望ましい」など肯定的な意見が多くある一方、「治安が悪化する可能性があり望ましくない」など、否定的な意見も半数を占めている。この結果を踏まえ、市は、「多文化共生の意識が十分に浸透しているとは言えません」と結論付けている。ただし、「外国人の子供たちが学校に増加することについてどう思いますか」との質問には、「日本人の子供たちに多様性を理解させる良い機会になり歓迎である」「早いうちから外国人に慣れておくのは、子供の将来に有意義だと思う」と答えた比率が高く、日本人住民に多文化共生に対する不安と期待が入り交じる、矛盾した心理があることが判明している。

#### ② 岐阜市

「日本人市民の意識」に関する意識調査により、外国人住民と付き合いがない日本人住民は半数以上にのぼり、あいさつ程度の交流しかない住民を含めると九割以上の住民がほとんど交流をしていないことが判明している。一方で、七割近くの住民が、外国人と積極的に、あるいはある程度交流したいと考えていることも判明した。また、日本人住民と外国人住民との交流や国際理解教育の機会提供や充実などにも約九割の住民が賛成、つまり必要であると考えていることが判明している。

#### ③ 豊田市保見地域

外国人住民が多い同地域での「保見らしいまちづくりを考えるアンケート調査」によると、「日本人と外国人が互いに仲良く生活するためには、どのようなことが必要だと思いますか」との質問に対し、日本人住民の約四割が「日本人と外国人が交流する機会をたくさん作る」との項目を選択している。

### 3.2.2 政策決定と実施体制

四市は、国際化や多文化共生に関する施政方針として、表2が示すような国際政策に係る都市構想や行動計画を公表している。最も早く計画を策定したのは、外国人登録者数の比率が全国平均を下回っている静岡市である。

表2 四市の国際政策に係る都市構想と行動計画

自治体名	都市構想と行動計画等
豊橋市	「平和・交流・共生の都市宣言」（平成18年12月18日制定） 「平和・交流・共生の都市宣言推進計画」（平成21年度から25年度） 「多文化共生推進計画」（平成21年度から25年度）
豊田市	「国際化推進計画」（平成21年度から24年度）
岐阜市	「多文化共生推進等基本計画」（平成22年度から26年度）
静岡市	「国際化推進計画」（平成17年度から26年度）

表3 姉妹都市交流事業と多文化共生事業の担当部署（2012年1月1日現在）

自治体名	担当課	担当業務
豊橋市	文化市民部多文化共生・国際課	友好姉妹都市・多文化共生・国際化施策
豊田市	総合企画部国際課	友好姉妹都市・多文化共生・国際化施策
岐阜市	市民参画部国際課	友好姉妹都市・多文化共生・国際化施策
静岡市	市民生活部国際課	友好姉妹都市・多文化共生・国際化施策

多文化共生が課題として浮上した背景には、地域における外国人住民の急増がある。総人口に占める外国人登録者数の比率の全国平均は、2010年末現在1.67%であるが、豊橋市は4.3%、豊田市は3.4%で全国平均を大幅に上回る。一方で岐阜市は2.1%であり全国平均よりやや高く、静岡市が1.2%と大きく下回っている。豊橋市、豊田市、岐阜市は、すでに現実化している「外国人集住都市」への対応に迫られているのが実態であるが、静岡市は、外国人住民の増加を先取りして措置を講じたと言えよう。

四市と比べて政策決定で後れをとっている自治体もある。浜松市は、外国人登録者数の比率が3.4%に達しているが、それに関する都市構想や計画を公表しておらず、2012年度に「多文化共生推進協議会」を設立し、計画策定に着手したばかりである。

表3に示すように、四市は、いずれも同じ部署で姉妹都市交流事業と多文化共生事業の両方を担当しており、両事業が連携可能な体制が整っていると言える。四市と異なる体制の自治体として、浜松市では、姉妹都市交流を中心とする国際化施策や国際交流事業等に関する業務を国際課が担当し、日本語学習支援など多文化共生の推進に関する業務を外国人学習支援センターが担当している。体制作りの面から見た場合、四市は両事業の関連性を認識していることが窺える。

### 3.2.3 目標や理念、課題設定と異文化間コミュニケーション

#### ① 豊橋市

これまでの国際交流については、「海外4都市との提携、豊橋市国際交流協会や数多くの民間団体による国際交流活動、大学による留学生の受入れなどを通じて、市民の間で国際理解が着

実に浸透してきています」とした上で、全国でも有数の外国人集住都市となっている現状を踏まえ、「多文化共生の課題が顕在化する」現状認識を示している。

また、「国籍や民族・文化の違いを多様性に満ちた地域特性として活用し、異なる価値観や異文化を全ての市民が理解し、尊重し合いながら、その豊かさを共有し、日本人も外国人も地域に共に暮らす市民としてとらえる「多文化共生社会」の実現を目指すこと」を基本的な理念とすることを宣言している。

#### ② 豊田市

市の国際化を取り巻く状況について、「日本企業の海外展開や外国企業の日本への進出は一段と盛んになってきており、コミュニケーション能力を始めとして、様々な文化に対する適応能力等を有した人材が今後ますます必要とされるようになる」ことに加え、「外国人住民の増加にともない、これまで外国とは直接縁の無いように思えた日本国内の地域社会でも、同じコミュニティの一員として、外国人との共生を真剣に考えていくことが大切」だと判断し、「このような状況から、世界各国との国際的な友好関係を発展させるとともに、社会の活力維持のためのコミュニケーション能力や国際水準のものの見方や考え方の普及、海外からの受け入れ側として、あるいは世界に対する発信側として、国際化対応の推進が大変重要」だとの認識を示し、そのために外国人が「快適に滞在できる環境づくり」、「国際化に対応した人づくり」、「ともに暮らしやすい社会づくり」という三つの基本目標を掲げている。

#### ③ 岐阜市

『「ことば」をつなげる～想いを伝え合えるように～』『「制度」をつなげる～誰もがが必要な制度にたどり着けるように～』『「意識」をつなげる～ちがいを理解し合えるように～』という三つの基本目標を掲げ、言葉、想いを伝え合い、違いを理解するための異文化間コミュニケーションの促進を推進している。

#### ④ 静岡市

大交流時代の到来により、共生意識の必要性が強まったとの認識に基づいて、「世界中の様々な人や多様な文化が静岡で出会い、交流し、そこで新たな価値を生み出すことにより、本市に暮らす住民一人ひとりの生活を、潤いあり、豊かなものにすること」を「国際化」が目指す目標とした。その上で、「世界に開かれた魅力あるまちづくり」「暮らしやすい共生のまちづくり」「国際化時代を担う人づくり」「市民主体の国際交流・国際協力・国際ネットワークづくり」という四つの基本理念を掲げている。

目標や理念、課題設定に関して、四市のいずれもが文化を異にする日本人住民と外国人住民とのコミュニケーション促進による相互理解、共生を進めるとしており、異文化間コミュニケーションが意識されたものとなっている。また、豊橋市が、これまでの姉妹都市交流事業による住民のコミュニケーション能力向上の成果を総括しつつ、それを踏まえて多文化共生に向かうとしていること、表2からもわかるように豊橋市と岐阜市が多文化共生に重点を置くのに対し、豊田市と静岡市は国際化という枠組みで計画を行っていること、多文化社会の現状について、豊橋市は「地域特性として活用」、静岡市は「新たな価値を生み出す」とし、多文化を地域発展



の原動力とする積極的な姿勢を示していることの三点は、注目に値すると考えられる。

### 3.2.4 多文化共生事業と姉妹都市交流事業の一体化を図るための施策

#### ① 豊橋市

豊橋市は、「在住外国人が増加する中、地域における国際理解の浸透は未だ十分とは言い難い状況にある」ため、「交流による国際理解の推進」が必要であるとの考え方を示している。施策の推進方針として、青少年の国際理解の促進（青少年に対する異文化交流の機会の提供や国際理解教育）、民間国際交流団体の活動支援、友好姉妹都市等との交流の推進の三点を挙げている。より具体的なプロジェクトの一つに「事業No42 外国の交流都市との教育交流の充実」がある。その中で「韓国晋州市やブラジル・パラナヴァイ市との教育交流協定に基づき、教員や児童の相互派遣、授業交流、作品交流など、都市に応じた特色ある交流活動を進める」との事業計画を示している。

#### ② 豊田市

計画の基本目標Ⅱ「国際化に対応した人づくり」では、日本人住民、外国人住民が相互に異文化や習慣を学び、誰にでも思いやりの心で接し、多文化共生に適応した人材の育成を目的とし、子どもの時から外国の言語・文化に触れる機会の提供や、海外都市との交流や文化・芸術等を通じた交流を行うなど、姉妹都市交流事業による異文化間コミュニケーション能力の向上を多文化共生のための一つの方法として位置づけている。

また、その重点プロジェクトの一つとして「外国人来訪者へのおもてなしをはじめ、姉妹都市交流、異なる文化的背景を持つ様々な国の人との交流を通じ、自らの文化の認識と、様々な文化を理解する場を積極的に提供します。」とする「国際交流の推進」を掲げている。具体的には、(1)国際交流推進体制の強化、(2)姉妹都市交流事業、(3)中学生海外派遣・受入事業などが盛り込まれている。

#### ③ 岐阜市

前述した日本人住民の「交流や国際理解教育の機会の充実」への期待という要望を満たすため、「多様な文化・慣習への相互理解や交流の促進」を重点施策とし、その取り組みとして「友好姉妹都市を軸とした国際交流活動の促進」が挙げられている。また、「草の根レベルでの交流活動による、相互理解の機会づくり」のための具体的なプロジェクトとして、児童生徒による友好姉妹都市等との学校間交流事業、平和の鐘事業の推進、スポーツ交流の推進などが挙げられている。さらに「友好姉妹都市との相互派遣交流や海外研修等により、多文化共生の視点に立った青少年の国際理解教育を推進」を掲げ、多文化共生に寄与する方向へ姉妹都市交流事業を導く方針を明確に打ち出している。

#### ④ 静岡市

計画の基本理念のうち、「国際化時代を担う人づくり」と「市民主体の国際交流・国際協力・国際ネットワークづくり」の施策として、姉妹都市交流事業を位置づけている。

まず「国際化時代を担う人づくり」の施策では、「国際交流活動などにより、国際感覚豊かな

人を育てる教育に努める」との方針を打ち出し、異文化理解・環境・人権・平和・開発教育の推進（異文化・国際理解講座などと並んで、「ベトナムスタディツアー（筆者注：姉妹都市訪問）の実施」）や姉妹都市・姉妹校との青少年交流の推進（中学生国際交流資金基金貸付事業、小中学校姉妹校提携・姉妹校交流事業）を主要施策として推進している。

また、「市民主体の国際交流・国際協力・国際ネットワークづくり」の方向性として「市民主役の海外諸都市との交流の推進」を掲げ、具体的な施策としては、住民のコミュニケーション能力向上のための姉妹都市交流の推進（姉妹都市訪問団の派遣・受入れなど）、パートナーシップ型友好都市交流の促進（ベトナム・フエ市との交流）、パートナーシップ交流の促進（ロシア及び韓国等とのサッカー交流、友好港湾交流の推進など姉妹都市以外の交流）を挙げている。

#### 4. まとめ

以上の調査より、四市は、いずれも姉妹都市交流事業を住民の異文化間コミュニケーション能力向上のための主要施策として位置づけ、現在の国際政策の最も重要な課題である多文化共生の一環として取り入れながら、国際政策を再構築していることがわかった。

具体的には、どの市も国際政策の形成過程において、住民意識調査等の方法により、日本人住民が持つ異文化に対する理解度、不安、要望などを把握し、それらを政策課題として認識した上で行動計画等を策定し、両事業を同じ部署が担当する実施体制を構築している。計画における課題の設定に際しては、異文化理解、異文化間コミュニケーションの重要性が考慮されており、これまで主として行われてきた姉妹都市交流事業の成果の総括や多文化共生促進に向けた同事業のメリット部分の活用についても言及し、具体的に設定された施策においては、姉妹都市交流事業と多文化共生事業の一体化を図っている。

この調査結果からは、「多文化共生実現には住民の異文化間コミュニケーション能力向上が重要な課題であり、既存の姉妹都市交流事業の縮小による多文化共生事業へのシフトよりも、両事業を一体化した新たな国際政策の構築を進めることで、多文化共生はより促進される。」との仮説は成立すると結論付けることができよう。

姉妹都市交流事業の今後の方向性を考える上で、この結論は意義を有すると筆者は考える。多文化共生事業に行政資源を集中させるために、姉妹都市交流事業を整理、縮小する自治体も少なくない。しかし、それは今までの交流の成果を無駄にするばかりでなく、施策の焦点が外国人住民の生活支援策の構築や整備にばかり集中してしまい、日本人住民と外国人住民の相互理解や共生意識が醸成されず、日本人住民の側に不安や外国人優先の不公平感を生む結果ともなりかねない。日本における多文化共生は、本質的には外国人住民が日本の生活に適應する可否かではなく、日本人住民がその地域内での異文化の定着にどこまで適應できるかという問題と考えられる。これまでの姉妹都市交流事業は、日本人住民の異文化間コミュニケーション能力の向上に役立ってきたと考えられるが、それを成果として確認することは困難であった。しかし、四市のような先進地域の取り組みに見られるように、姉妹都市交流事業を多文化共生事

業の一部として連携させることで、日本人住民の異文化への理解と共生への意識が向上し、多文化共生が促進されれば、その成果を目に見える形で示すことになり、姉妹都市交流事業の意義自体を再確認することにも繋がると考えられるのである。今後、この四市の事例が、全国の自治体の多文化共生と姉妹都市交流事業のあり方の一つの参考事例として、各地域における国際政策がより一層促進されることを期待したい。

最後に、今回の調査でもう一つ注目すべき点があったので言及する。四市が示した構想には、外国人住民の増加に適応すればよいという受身の姿勢ではなく、多文化の存在を地域の活力として活用するという積極姿勢が見られた。日本人住民と外国人住民の相互理解と交流が進み、多文化共生が進めば、様々な文化が融合した新たな地域文化が生まれるであろう。それは、その地域の新たな個性となり、「ご当地グルメ」や「地域ブランド」の開発、PRといった地域振興や地域活性化に活用することも可能と考えられる。これまで、多文化化や多文化共生は、住民同士の摩擦や歪みといったマイナス面として捉えられることが多かった。しかし、多文化化や多文化共生は、考え方や自治体の政策によっては、地域の特色を生み出し、活性化に大きく役立つ可能性を秘めていることに触れ、本稿の結びとしたい。

#### 引用・参考文献

- 井上真蔵（2009）「転換期にたつ姉妹都市交流：交流成果を明日に架ける橋に」『北海学園大学学園論集』141、1-39.
- 梶田孝道（1996）「「多文化主義」をめぐる多様な文脈（〈焦点〉多文化主義の行方）」『国際問題』（437）、2-15.
- 川田敏章（2011）「日本の自治体における姉妹都市交流事業の現状と課題について—異文化間コミュニケーションの視点から—」『愛知淑徳大学論集』第3号、13-30.
- 川村千鶴子（2004）「多文化共生社会への提言：多文化共生庁の創設（〈特集〉21世紀の人の移動と人間環境(2)）」『環境創造』6、29-43.
- 岐阜市（2010）「岐阜市多文化共生等基本計画」
- 金侖貞（2011）「地域社会における多文化共生の生成と展開、そして、課題」『自治総研』（392）、59-82.
- 静岡市（2005）「静岡市国際化推進計画：『世界に開かれた共生社会・静岡』に実現に向けて」
- 総務省（2006）「多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～」
- 豊田市（2008）「保見らしいまちづくりを考えるアンケート調査報告書」
- 豊田市（2009）「豊田市国際化推進計画」
- 豊橋市（2008）「平成22年度市民意識調査」
- 豊橋市（2006）「豊橋市多文化共生推進計画」
- 畠山均（2001）「異文化コミュニケーション教育再考：多文化共生社会視点から」『純心英米文化研究』17、83-99.
- 法務省入国管理局（2010）「平成22年末現在における外国人登録者統計について」
- マイケル・シューマン著；児玉克哉訳（2001）『自治体国際協力の時代』大学教育出版

- 松本邦彦 (2008) 「山形県内市町村の「国際化・国際交流・多文化共生事業」調査：この十余年をふりかえって」『山形大学法政論叢』41/42、210-172.
- 毛受敏浩 (2010) 「岐路に立つ姉妹都市交流—グローバルな視点からの将来展望 (特集 地方自治体を目指すこれからの国際交流の姿) — (地方自治体における国際交流の現状と課題)」『自治体国際化フォーラム』245、2-6.
- 森雄二郎 (2008) 「多文化社会の進展と地域の取組み—滋賀県の国際施策・多文化共生の動きから—」『聖泉論叢』6、197-215.
- 岐阜市、静岡市、豊田市、豊橋市、浜松市及び総務省公式ホームページ