

日本の地方自治体による 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—

川 田 敏 章

Sister City Exchange Issues of Japanese Municipality

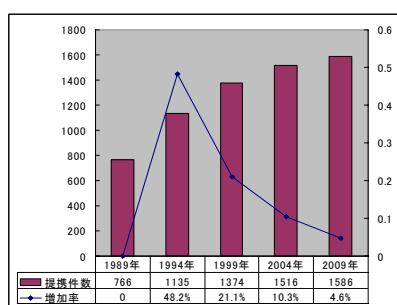
— Focusing on Intercultural Communication —

KAWATA Toshiaki

1. 研究の背景と目的

本稿は、日本の地方自治体によ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考察することを目的としている。

地方自治体の姉妹都市交流事業は、1955年12月に長崎県長崎市とアメリカ合衆国セントポール市との提携に始まり、1980年代後半からの政治、経済のグローバル化の流れを受け、1990年代中頃にかけて急拡大してきた。図1は、1989年からの姉妹都市提携数の5年毎の推移を示している。姉妹都市提携数は2009年末には834自治体、1586件に上り、グラフからは、この20年間で提携数が倍増したことを読み取ることができる。一方で、2004年～2009年の5年間の増加率は僅か4.6%と、その前の5年間に比べても大幅に鈍化する傾向にあり、姉妹都市交流事業は一つの転機を迎えているといえよう。



出典 (財)自治体国際化協会「姉妹提携情報」のデータに基づき筆者作成

図1 姉妹都市提携件数の推移

井上(2009)は、姉妹都市交流事業が直面する国内環境の変化について、(1)地方自治体の合併(2)財政的縮小(3)定住外国人の増加と対応(4)「民間でできることは民間に」という「小さな政府」論の広がり指摘し、「姉妹都市交流の本質について『再認識』と『再確

認』をする作業が必要不可欠となる」との認識を示している。

筆者も、こうした「再認識」と「再確認」の作業の必要性に賛同する。そして、その具体的な作業として、異文化間コミュニケーションの見地からの再認識と再確認が必要かつ可能であると考え、以下の仮説を検証することとしたい。

「地域における住民同士の異文化間コミュニケーションの促進は、姉妹都市交流事業における最も重要な役割であり、顕著な成果をもたらすアプローチであると考えられるので、目的をさらに明確化して交流事業を再構築する必要がある。」

検証方法として、姉妹都市交流事業を行っている地方自治体担当者にアンケート調査を行い、先行研究を踏まえながら、調査結果の分析を行った。

地域のグローバル化が進む今日において、地方自治体が行う姉妹都市交流事業は、地域住民が様々な異文化状況に対応する異文化間コミュニケーション能力を身につけるための手法とすることを最重要の目的とするべきだ、というのが筆者の考えである。異文化状況とは、外国滞在者としての異文化適応、移民としての異文化適応、異民族、異人種を含む異なる文化を持つ者同士の接触やトラブル、カルチャーショックなどである。

姉妹都市交流事業を通じて地方自治体が担ってきた国際的役割は、各自治体を取り巻く社会的、経済的状況や時代背景によってその重点が異なり、留学生交換や住民の相互訪問などの文化交流、地域振興や観光促進などを目的とする経済交流、途上国支援などの国際協力など様々な側面がある。しかし、どのような形態、目的であれ、その交流は異文化との接触であり、必ず人のコミュニケーションを伴うことになるので、異文化間コミュニケーションの視点から交流の内容や効果に対する検討が可能であると考えられる。

これまで各自治体が行ってきた姉妹都市交流事業において、異文化間コミュニケーションに関しても一定の成果を挙げてきたと考えられる。しかし、それは、明確に住民同士の異文化間コミュニケーションを第一の目的とし、それまでの研究成果を生かした計画の下で挙げた成果ではなかったのではないだろうか。異文化間コミュニケーションを姉妹都市交流事業の目的として明確に位置づけることで、その事業がさらに大きな成果を挙げ、自治体の財政難による事業の縮減が行われる中で、事業の存続のための根拠となるのではないかと筆者は考えている。この考えの合理性を立証するために、以下の点について調査を行い、その結果分析を行った。

- (1) 姉妹都市交流事業を行う地方自治体は、明確な目的を設定したか。設定しているのであれば、その中に異文化間コミュニケーションを意図したものがあるか。
- (2) 実際の交流事業において、異文化との接触がどの程度の規模で行われたか。
- (3) 交流事業は地方自治体が直面する多文化共生の課題解決に寄与しているか。
- (4) 双方の交流事業担当者同士の間に文化の違いによる摩擦があるか。
- (5) 地方自治体が交流事業の意義をどのように捉えているか。
- (6) 交流事業が景気悪化等の要因で予算減などの困難に直面しているか。

本稿は、次の構成から成り立つ。

- (1) 本章で研究の背景と目的について述べる。
- (2) 姉妹都市提携の意義と目的について、地方自治体の国際的な役割に関する先行研究のレビューなどにより検討を行う。
- (3) 実態調査の結果について述べる。
- (4) 異文化間コミュニケーションの理論及び姉妹都市交流に関する先行研究の成果を踏まえながら、実態調査の結果を分析し、交流事業のあり方について考察する。
- (5) まとめ

2. 地方自治体の国際的な役割と姉妹都市交流の目的

姉妹都市は、市民の交流や親善を目的として結びついた国内外を問わない都市間の交流であるが、本稿では、国際的な都市と都市の交流を対象とし、国内の都市同士が結ぶ姉妹都市交流は除外することとする。また、国際的な姉妹都市交流の定義等については、地域における国際化支援と推進を行う自治体の共同組織である自治体国際化協会（以下、国際化協会）のホームページに姉妹（友好）自治体としてその解釈がある。

まず、姉妹（友好）自治体の定義については、法律上定められているものはないとしている。その理由について、国際化協会は、「本来、交流というものは、人と人とが触れ合うことであり、自由な発想のもとに行われるものである」からだとしている。一方、「姉妹都市に関する統計処理を行ううえで、一定の判断基準を設けないと不都合が生じることから」、国際化協会は、「姉妹（友好）自治体」と認識される三つの要件を提示している。

- (1) 両首長による提携書があること
- (2) 交流分野が特定のものに限られていないこと
- (3) 交流するに当たって、何らかの予算措置が必要になるものと考えられることから、議会の承認を得ていること

上記三要件の全てに該当する場合のみ、国際化協会により国際的な姉妹都市と認定される。国際化協会は、これらの要件を定めた理由について、姉妹都市に関する統計処理の必要性を挙げているが、国際交流の一形態としての姉妹都市提携を概念的に規定しているとも言える。

(1) は、双方の自治体による姉妹都市提携の明文化を意味し、(2) は、交流が経済やスポーツなどに特化したものではないことを意味すると解することができる。実際の交流がスポーツ分野でしか実現されていないとしても、親善を深めるために様々な可能性を検討する意思が姉妹都市双方から示されていることが重要である。(3) の予算措置は、交流実態があることの裏づけとなる。

姉妹都市交流事業は地方自治体が行う国際交流を推進するための手法の一つであり、重要な国際交流施策でもあるが、地方自治体がこのような手法や施策を行う意義について、片倉（2000）、山下（2008）やマイケル・シューマン（2001）らに先行研究がある。

片倉（2000）は、「自治体は、市民や住民への奉仕を主務とする公的機関であるが、その行事とか活動をとおして、地域の人びとをなにかと啓発する役割もまた担っている」とした上で、「いわゆる国際化に関しては、地域の人びとの意識を国際化するための政策の一つとして、また『町おこし』『村おこし』のための一方策」として、外国の都市、地域との姉妹都市、友好交流の提携を重要な活動と位置づけて立案し、実施していると述べている。

本来、安全保障政策や外交政策、貿易政策などの国際社会で国家として存立するための対外的な政策は国が行うべき仕事である。これに対し、地方自治体、特に市町村のような基礎自治体は、地域における総合的な行政主体として住民に身近な行政サービスを提供するという役割を担っている。こうした行政の役割分担がある以上、地方自治体の国際的な役割と言っても、地域住民への奉仕に直接関わる事項に限定される。しかし、学校教育や社会福祉施策等の住民生活に密着したサービスとは異なり、地方自治体の国際的な役割を、地域住民への奉仕に絡ませて具体的に説明することは容易ではない。そこで、「町おこし」や「村おこし」、あるいは国際意識の向上といった理由、意味付けがなされてきたのである。

先行研究の中には、地方自治体がもっと積極的に国際的な活動を展開すべきとの主張も見られる。山下（2008）は、公共政策論の立場で、既成の国際化概念に囚われた従来型国際化政策から、地方ガバナンスを発揮できる地方独自の国際政策への転換を唱えている。その中で、「従来型の国際化政策」について、「政府が大綱や要綱などを作成し、地方自治体に対してその取り組みを促す出際交流や国際協力など、国の推進政策としての性格が色濃い、どちらかというところと地方が受動的に取り組む、地域色の少ない政策のことであり、1980年代半ばから1990年の半ばにかけて、地方の国際化関連政策の中心となってきた政策である」とし、「国際政策」については、「1990年代後半以降に急激に表面化してきたグローバル化の様々な課題に対し、地域が能動的に取り組んでいこうという政策で、地域の自律的経営を支え、自律的發展に寄与しうる視点を持った地域全体で取り組む総合的な地域政策である」と定義している。

しかし、外交や貿易などに関する基本的な政策が国の決定に任せられている中で、地方がどこまで独自性を発揮できるかは疑問である。例えば、独自に経済交流の拡大を進めるにも、ある国の一地域だけを相手にすることには限界がある。また、貿易自由化や労働市場の開放など交流拡大に必要な施策は、明らかに自治体の決定権限を超えている。地方自治体は、こうした独自の対外施策を展開するよりも、地域の国際化が進む中、それに対応可能な地域住民の意識と能力の育成に施策の重点を置くべきではないだろうか。

マイケル・シューマン（2001）は、グローバル化が貧富の格差の拡大や環境破壊をもたらしたとの批判的な立場に立ち、その諸問題への地域主体型開発協力（CDI）による解決策を唱えている。その中で彼は、CDIを四段階に分類しており、まず第1段階は、自治体が「まず地球的に行動を始める」段階だという。続いて第2段階は、「自治体はCDIが深刻な地球的問題群に関心を示すべきだと認識」する段階である。第3段階では、自治体が、公正・正

義の発展のために人権問題から平和維持活動まで、幅広いプロジェクトを手がけ、世界を変えていく。第 4 段階は、「世界中のすべての自治体が、公正で、持続可能な、住民中心の開発に向かう」という将来の理想となる段階であるとしている。

そして、シューマンは、「過去の対外政策の独占者であった国家中央からの締め付けにおびえながら、自治体は慎重に行動します。彼らは、市長訪問、姉妹都市化、文化交流、といった物議をかもしない活動に焦点を当てます。彼らは、CDI は自治体の利益にかなうということを疑い深い人達にじっくりと証明しながら、CDI の正当化を図ります。1 つの典型的な議論は外部からの投資を促進して、地域に根ざしたビジネスで海外の市場に乗り出そうというものです。」と述べ、姉妹都市交流については CDI の中で最も初期の段階の第 1 段階の行動として捉え、そこから様々な分野へ発展していくとしている。

しかし、地方自治体が最も効果的に行える CDI は、「次元の低い第 1 段階の行動」のみではないだろうか。第 2 段階に関しては、環境や医療福祉などの分野での対外協力をすでに第 1 段階の枠組み（姉妹都市間等）で行っているが、現在の地方自治体の財政難によって活用できる資源が限られ、それ以上の拡大は望むことができない。第 3 段階についても、公正、正義の概念をどう定義するかが問題となる。さらに地方自治体が、国の経済、外交政策と異なる事業を行えるのか、またなぜ必要なのかという問題もでてくるであろう。

地方自治体の積極的な国際政策の事例として、岩手県久慈市とリトアニアのクライペダ市との姉妹都市交流事業が挙げられる。1989 年に姉妹都市提携した当時、ソ連邦離脱による独立回復を目指すリトアニアは、ソ連邦政府と対立して制裁を受けていた。久慈市は、日本政府に先んじてクライペダ市の支援活動を展開した。黒岩（2003）によると、富野暉一郎鳥取大学教授（当時）は、1995 年ハーグの国際会議「地方自治体の世界」でこの事例を「姉妹都市関係が国家とは別の価値観に基づいて人々の生存を保障するための国際的連帯を実現できることを具体的に示す典型的な例」として発表している。また久慈市とクライペダ市の提携は、この国際会議で取り上げられた地方自治体国際協力 300 ケースの中のベスト 50 にも選ばれた。この事例からすれば、「次元の低い第 1 段階の行動」（姉妹都市交流）でも、第 3 段階の目的を達成することが可能である。しかし、リトアニアには独立反対のロシア系住民も少なくなかったはずであり、久慈市の独立支援活動が、少数派であるロシア系住民からも支持されていたかは疑問が残る。公正正義の概念に関して、普遍的な価値観に基づく定義は現実的には難しいと言えよう。

3. 姉妹都市交流事業に関する実態調査

3. 1 アンケート概要

日本の地方自治体が行う姉妹都市事業の実態について調査するため、国際化協会のホームページに掲載されている姉妹自治体優良事例の中から 35 自治体に以下のような方法でアンケート調査を依頼した。なお、アンケートを行う際、結果については数値化した上で公表す

るとしたため、個別の地方自治体名については公表しないこととする。

①調査目的：姉妹都市交流において、異文化間コミュニケーションがどの程度意識され、実践され、どんな効果を挙げてきたかを検証するため。

②調査対象：姉妹都市交流事業を行っている地方自治体の担当者
(調査市町の区分：政令指定都市 1、中核市 6、特例市 3、普通市 9、町 1)

③調査期間：2010 年 7 月～10 月

④調査項目：下記（3. 2）アンケート設問のとおり

⑤配布と回収：電話で趣旨説明を行った上で、メールにてアンケート用紙を送付。35 の自治体に依頼し、20 の自治体から回答が得られた。

⑥集計：百分法を使った。

3. 2 アンケート調査の内容

アンケート調査は下記表 1 の設問から構成されている。

表 1

設問 1	姉妹都市交流事業の最も重要な目的
設問 2	設問 1 で選んだ目的が達成された又は成果が得られたか否か
設問 3	設問 2 で①又は②選んだ場合、目的が達成された又は成果が得られたと言える具体的な事例
設問 4	交流の成果について住民対象の調査の有無について
設問 5	交流開始後、各種交流活動の参加者として相手国の姉妹都市を訪問した住民の累計人数について
設問 6	交流開始後、各種交流活動の参加者として貴市(町)を訪問した相手国の姉妹都市市民の累計人数について
設問 7	交流開始後、姉妹都市との各種交流イベント、行事等に直接参加した住民の累計人数について
設問 8	様々な形（広報誌で姉妹都市紹介を読んだ等）で姉妹都市の文化に触れた住民の累計数の割合について
設問 9	市（町）内在住外国人人口について
設問 10	市（町）としての多文化共生の取り組みについて
設問 11	姉妹都市交流事業が多文化共生促進にもたらした影響について
設問 12	姉妹都市とのコミュニケーションがスムーズに行われているかについて
設問 13	姉妹都市との連絡頻度について
設問 14	インターネット時代の姉妹都市交流事業の意義の変化について
設問 15	民間国際交流と比べた姉妹都市交流事業のメリットについて
設問 16	姉妹都市交流事業の予算額
設問 17	予算の減少傾向について
設問 18	予算減少による姉妹都市交流事業への影響について

設問 1 は、調査自治体は何を重要な目的として姉妹都市交流事業を行っているかを確認するための設問である。設問 2 はその目的の成果を問うものであり、設問 3 で具体的な成果について質問した。設問 4 は、姉妹都市を行う当局が、姉妹都市交流事業の内容、成果に対する市民の意識、評価を把握し、事業に反映させているかを確認するための設問である。公共サービスを提供する地方自治体の施策である以上、住民の事業に対する評価の把握は重要である。

設問 5 から 8 は、姉妹都市交流事業の両住民に対する影響を数量的に確認するための設問である。地方自治体の規模等によっても参加人数は変化するが、規模と参加人数の割合によって、市民の交流意識を確認することもできよう。設問 9 から 11 は、地域での外国人住民の増加に伴って提唱されるようになった「多文化共生」への影響について確認することを意図して設定した。設問 12、13 は、姉妹都市双方のコミュニケーション状況から相互の担当者の意識レベルを確認するために設定した。設問 14 は、インターネット全盛時代の現代における姉妹都市交流事業の位置づけ、設問 15 は、個人でも容易に渡航できるようになった現代における姉妹都市交流事業の位置づけを確認するためのものである。設問 16 から 18 は、地方自治体の財政難が姉妹都市交流事業に及ぼす影響を確認するために設定した。

3. 3 アンケート調査の結果

アンケートの結果は下記のとおりである。

表 2 設問 1：姉妹都市交流を行う最も重要な目的はどれか（複数回答可）

回答項目	回答数	比率
①国際親善	5	25.0%
②経済交流	1	5.0%
③スポーツ交流	0	0.0%
④国際化の人材育成	1	5.0%
⑤国際理解	5	25.0%
⑥その他	1	5.0%
⑦一つではなく、複数目的或いは多目的	13	65.0%

表 2 に示すように、姉妹都市交流事業を行う最も重要な目的は、「一つではなく、複数目的或いは多目的」が、65%と最も多い。姉妹都市交流事業が多層的、多分野に渡って行われている状況を裏付ける一方で、その目的が明確となっておらず、どのような方向性を持たせるかについて十分に検討されていない、絞り切れていないと考えることもできる。

表 3 設問 2：設問 1 で選んだ目的が達成された又は成果が得られたか

回答項目	回答数	比率
①そう思う	9	45.0%
②どちらかといえばそう思う	9	45.0%
③そう思わない	2	10.0%

表 3 は、前述のように表 2 で選んだ目的の達成状況に関する質問である。結果は「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」が、合わせて 90%に達している。地方自治体の姉妹都市交流事業に対する自己評価が高く、事業の成果や手応えを感じていることが伺える結果といえる。

表4 設問3：設問2で①又は②を選んだ場合、目的が達成された又は成果が得られたと言える

具体的な事例はどれか（複数回答可）

回答項目	回答数	比率
①双方の市民の相互理解が深まった	16	80.0%
②国際化の人材育成に成果があった	6	30.0%
③市民の国際意識が向上した	3	15.0%
④経済交流が盛んになった	0	0.0%
⑤スポーツ交流が盛んになった	7	35.0%
⑥異文化に対する青少年の理解が深まった	16	80.0%
⑦その他	0	0.0%
⑧事例はない	2	10.0%

設問2で①或いは②を選んだ場合の具体的な事例について、「双方の市民の相互理解が深まった」と「異文化に対する青少年の理解が深まった」の回答が多かった。この結果は、姉妹都市交流事業が、異文化とのコミュニケーションを促進するために効果をあげていることを示唆している。

表5 設問4：交流の成果について市民を対象に調査しているか

回答項目	回答数	比率
①ある	2	10.0%
②どちらかといえばある (交流に関わるイベント或いは行事について意識調査を行ったなど)	3	15.0%
③ない	15	75.0%

表5で示すように、調査自治体の75%が姉妹都市交流事業の成果について市民を対象とした調査を行っていないとしている。佐藤、佐々木（2008）は、釜石市とディーニュ・レ・パン市との姉妹都市交流事業の停滞について、「姉妹都市提携に先立っての市当局としての体制作り、提携先についての調査、市民の意識調査や意見聴取、さらに姉妹都市交流が持つ意義や効果などの検討など、姉妹都市提携を考える際に最低限必要な事項の確認がないまま」提携に踏み切ったことを原因に挙げている。現在、地方自治体の施策や事業について住民の評価、意見聴取が「最低限必要な事項」とされているにも関わらず、姉妹都市交流事業については、多くの地方自治体がこの作業を行っていないと言えよう。各自治体で行政評価制度等が導入されている今日でも、住民の評価体制が整っていないと言えよう。

表6から9は、姉妹都市交流事業の規模と影響を数量的に示すための調査結果である。一般的には、人口の多い地方自治体であればそれだけ交流規模が大きいと思われるが、人口に比して交流規模が大きい自治体もある。この調査結果は、姉妹都市交流事業が地域住民と異文化とのコミュニケーション拡大にどの程度寄与しているかを示唆している。

表 6 設問 5 : 交流開始後、各種交流活動の参加者として相手国の姉妹都市を訪問した

住民の累計人数について（概数）

回答項目	回答数	比率
①100 人未満	1	5.0%
②100 人以上 200 人未満	1	5.0%
③200 人以上 300 人未満	2	10.0%
④300 人以上 500 人未満	2	10.0%
⑤500 人以上 1000 人未満	5	25.0%
⑥1000 人以上	9	45.0%

表 6 は、相手国の姉妹都市を訪問した住民の述べ人数を示しているが、「500 人以上 1000 人未満」と「1000 人以上」が合わせて 70%を占める。自治体の規模にもよるため単純比較は行えないが、「1000 人以上」の訪問があったと回答した地方自治体の中に人口 7.16 万人の普通市が入っていることが、特筆に値する。全人口の 1.4%にあたる住民が相手国の姉妹都市を訪問したことになるからである。

表 7 設問 6 : 交流開始後、各種交流活動の参加者として貴市（町）を訪問した

相手国の姉妹都市住民の累計人数について（概数）

回答項目	回答数	比率
①100 人未満	0	0.0%
②100 人以上 200 人未満	4	20.0%
③200 人以上 300 人未満	3	10.0%
④300 人以上 500 人未満	1	5.0%
⑤500 人以上 1000 人未満	4	20.0%
⑥1000 人以上	8	40.0%

表 7 は、日本側の姉妹都市を訪問した相手国の住民の述べ人数を示しているが、「500 人以上 1000 人未満」と「1000 人以上」で合わせて 60%を占めている。前述の表 6 の回答結果と合わせて考察した時、姉妹都市交流事業が双方向的であることを示していると考えられる。

表 8 設問 7 : 交流開始以降、姉妹都市との各種交流イベント、行事等に直接参加した

住民の累計人数について（概数）

回答項目	回答数	比率
①500 人未満	1	5.0%
②500 人以上 1000 人未満	2	10.0%
③1000 人以上 2000 人未満	5	25.0%
④2000 人以上 3000 人未満	1	5.0%
⑤3000 人以上 5000 人未満	3	15.0%
⑥5000 人以上	3	15.0%
⑦1 万人以上	4	20.0%
⑧よくわからない	1	5.0%

相手国の姉妹都市への直接訪問はできなくても、各種交流イベント、行事を通じて、相手の姉妹都市の文化に触れる機会を住民に提供することは可能である。表8に示すように、参加した住民の述べ人数は、「1000人以上2000人未満」が25%と最も多いが、「5000人以上」「1万人以上」と回答した自治体も合わせると35%となっており、交流イベント、行事が異文化交流、コミュニケーションの契機を作る機能を果たしていると考察できる。また、地域住民も異文化に比較的高い関心を持って、こうしたイベント等に参加していると考えられることもできる。

表9 設問8：様々な形（広報誌で姉妹都市紹介を読んだ等）で姉妹都市の文化に触れた
住民の累計人数の割合について（概数）

回答項目	回答数	比率
①1%程度	0	0.0%
②5%程度	3	15.0%
③10%程度	4	20.0%
④20%程度	1	5.0%
⑤30%程度	5	25.0%
⑥50%程度またはそれ以上	6	35.0%
⑦よくわからない	1	5.0%

各種イベント、行事を通じた直接的な異文化交流だけでなく、広報誌やホームページ等を通じて姉妹都市紹介や記念品を見学することで、姉妹都市の文化と接触することは可能である。表9は、このような形で異文化体験をした住民も、かなりの割合でいることを示している。

表10～12は、姉妹都市交流事業が多文化共生促進に及ぼす影響についての調査を意図した設問と回答である。

表10 設問9：市（町）内在住外国人人口について

回答項目	回答数	比率
①500人未満	5	25.0%
②500人以上1000人未満	0	0.0%
③1000人以上2000人未満	6	30.0%
④2000人以上3000人未満	2	10.0%
⑤3000人以上5000人未満	4	20.0%
⑥5000人以上	2	10.0%
⑦1万人以上	1	5.0%

表10は、調査自治体に居住する外国人人口を示している。1万人を超えたのは、政令指定都市のみである。この設問では調査自治体の規模、総人口が大きく影響しているが、総人口に対する比率に換算した場合、首都圏の政令指定都市及び普通市の2市が1.5%前後となり、

他の自治体を大きく上回っている。

表 11 設問 10：市（町）としての多文化共生の取り組みについて

回答項目	回答数	比率
①取り組んでいる	12	60%
②どちらかといえば取り組んでいる	3	15%
③まだ取り組んでいない	5	25%

表 11 は調査自治体の多文化共生促進への取組状況を示している。「取り組んでいる」と「どちらかといえば取り組んでいる」と答えた調査自治体の数を合わせると 8 割に達している。ここで言う多文化共生とは文化的に異質な集団に属する人々が、互いの文化的違いを認め、対等な関係を築こうとしながら共に生きていくことを言う。表 11 からは、地域の国際化、グローバル化により地域の外国人人口が増加傾向にある中で、各自治体が住民と外国人住民の調和と共生のために必要な施策を行っていることが分かる。

表 12 問 11：姉妹都市交流事業が多文化共生促進に何らかの影響（異文化の存在への理解など）があるか

回答項目	回答数	比率
①ある	8	40.0%
②どちらかといえばある	9	45.0%
③ない	1	5.0%
④よく分からない	2	10.0%

多文化共生の推進は、その地域に住む住民に対して日常生活の中での異文化への適応を求めている。姉妹都市交流事業において異文化との接触を体験した住民であれば、その経験から多文化共生に対しても比較的抵抗感が少ないだろうと考えられる。表 12 からは、担当者が、姉妹都市交流事業が多文化共生促進に肯定的な影響を与えていると感じていることが示唆される。

表 13 問 12：姉妹都市とのコミュニケーションがスムーズに行われているか

回答項目	回答数	比率
①そう思う	8	40.0%
②どちらかといえばそう思う	11	55.0%
③そう思わない	1	5.0%

姉妹都市交流事業の推進にあたっては、姉妹都市双方の担当者が様々な連絡、調整、企画等を行わなければならない。表 13 は、そうした場合のコミュニケーションについて、調査自治体においては特に問題がないことを示していると言える。これには、各担当者が相手の姉妹都市文化をある程度理解していること、又は異文化に対して寛容な態度を取っているこ

とが背景にあると考えられる。コミュニケーションがスムーズにいくよう、海外経験を持つ人材、語学に堪能な人材など異文化に慣れた担当者を充てているなどの努力もあるとも考えられる。

表 14 設問 13：姉妹都市との相互連絡を頻繁にとりあっているか

回答項目	回答数	比率
①そう思う	7	35.0%
②どちらかといえばそう思う	10	50.0%
③そう思わない	3	15.0%

表 14 は、姉妹都市双方がどれだけ意欲的に交流を進めているかを示すものである。調査自治体のうち 85%が、交流事業を進めるために相手の姉妹都市と頻繁に連絡を取り合っていることがわかる。

表 15 設問 14：インターネット時代において姉妹都市交流事業の意義が変わらないか

回答項目	回答数	比率
①そう思う	15	75.0%
②どちらかといえばそう思う	5	25.0%
③そう思わない	0	0.0%

インターネットが普及していなかった時代には、姉妹都市提携を行うことによって、その地域の住民が相手都市、外国の情報を容易に取得できるというメリットがあった。そうした情報面の優位性が、姉妹都市交流事業を意義付ける根拠にもなってきた。しかし、インターネットが日常的となった現在、この優位性が揺らいでいることは間違いない。こうした IT 技術の進歩による変化は、姉妹都市交流事業の存続意義に大きな疑問を提起する要因となるはずである。

姉妹都市交流事業では、交換留学生派遣、研修生の受入れ、首長、議員、市民代表ら代表団の相互訪問、文化芸術交流など多様な交流が行われ、地域の国際化、住民と相手国住民との相互理解促進や国際意識の増進に大きな役割を果たしてきた。こうした成果を挙げられたのは、地方自治体主体のほうで外国のある地域の住民との交流や情報入手が容易であり、または個人では情報取得コストが高すぎるという時代背景があったとも言える。情報アクセスにおける優位性は、姉妹都市交流事業を意義付ける重要な根拠だったのである。

インターネットが普及した今日、特定地域に関心があれば、個人がインターネットで関連情報を容易に収集することができ、その地域住民と交流したければメール、フェイスブック等でのやり取りも十分可能である。こうした社会情勢の変化の中で、果たして姉妹都市交流事業が住民にもたらすメリットがあるのかという疑問が出てくるのは当然であろう。表 15 は、ほとんどの調査自治体では、インターネット全盛時代の現在においても姉妹都市交流事

業の意義がこれまでと変わらないとの考えを持っていることを示している。

表 16 設問 15：民間交流（個人の観光や留学など）と比べて、姉妹都市交流事業は、
貴市(町)住民に与えるメリットはどこにあるか（複数回答可）

回答項目	回答数	比率
①より質の高い情報を入手できる	4	20.0%
②相手国の文化により身近に触れる	7	35.0%
③相手国の市民と本音で語り合える	3	15.0%
④地域振興の効果が得られる	4	20.0%
⑤国際親善への寄与度が高い	14	70.0%
⑥その他（継続性、国際意識向上など）	9	45.0%
⑦よく分からない	0	0.0%

表 16 は、表 15 で質問した姉妹都市交流事業の意義を具体的に提示した結果である。「国際親善への寄与度が高い」が 70%で最も多く、「その他」が続いた。「その他」の具体的な内容としては継続性や住民の国際意識向上、民間、インターネット等との相乗効果などが挙げられた。観光や留学といった民間交流等は、見学、語学研修等の各個人の目的に特化したサービスを提供する機会が多いのに対し、姉妹都市交流事業は、相手先都市住民との親善自体が目的とされるため、当然の結果とも言える。また、同じホームステイを行う場合でも、幹旋業者の紹介による場合、受入れ先は、金銭的な代価としてサービスを提供するのみで熱意に欠ける家族もあり、質の面において一律とは言い難い面がある。一方で姉妹都市の場合には、交流に関心と意欲と熱意を持つ住民が受け入れになることが多いため、民間交流と比較して交流の質的な違いが明白であると考えられる。

表 17 設問 16：姉妹都市交流事業に使われる年間予算（概数）

回答項目	回答数	比率
①1 百万円	6	30.0%
②2 百万円以上 3 百万円未満	4	20.0%
③3 百万円以上 5 百万円未満	0	0.0%
④5 百万円以上 1 千万円未満	8	40.0%
⑤1 千万円以上	2	10.0%

表 18 設問 17：予算は減る傾向にあるか

回答項目	回答数	比率
①そうある	5	35.0%
②どちらかといえばそうある	3	40.0%
③そうではない	2	20.0%
④答えられない	1	5.0%

表 19 設問 18：予算の減少は姉妹都市交流の規模や形式などに影響が出ているか

回答項目	回答数	比率
①そう思う	4	20.0%
②どちらかといえばそう思う	9	45.0%
③そう思わない	6	30.0%
④答えられない	1	5.0%

表 17～19 は、姉妹都市交流事業の予算について質問した結果である。国際化協会が姉妹都市交流事業には「何らかの予算措置が必要になるものと考えられる」と指摘するように、予算は交流事業の維持に不可欠なものであるが、この調査で、次の点が明らかになったと考えられる。

まず、予算の規模は、自治体の規模にもよるため一概に断言はできないが、「1 千万円以上」と回答した調査自治体が 2 件のみであり（表 17）、90%が数百万円程度の予算で事業を行っている。表 5～8 の住民の参加等の交流の規模や成果と比較して、費用対効果の視点から高く評価できるのではないかと考えられる。1 千万円以上と回答した自治体は、国際観光都市を目指して外国人誘致に積極的であり、その方針により予算額が大きいと思われる。

また、姉妹都市交流事業は、地方自治体の財政難により予算規模の縮小を余儀なくされており、調査自治体の 75%が予算減少に追い込まれている（表 18）。さらに、姉妹都市交流事業の規模や形式などに関しても、65.0%の自治体が予算減少の影響を受けたと回答している。

4. 考察

上記調査について考察を行っていきたい。筆者は、この調査結果を通じて姉妹都市交流事業による異文化間コミュニケーション促進の効果が大きいのではないかと考えている。

まず、地方自治体が姉妹都市交流事業を行うにあたり、複数目的或いは多目的を志向しているが、二つの理由が考えられる。一つは、これまで地方自治体の国際的な役割についての共通認識が形成されておらず、姉妹都市交流事業についても、どうすべきかといった明確な方針、方向性を打ち出せずにきたことである。もう一つは、双方住民の交流事業に対する期待が多岐の分野に渡っていることである。前の理由とも関連するが、住民の希望に添うあまり、どういう目的での事業が最も成果が得られるのかについて、確信を持って絞り込みを行えていないと言うこともできよう。しかし、それにも関わらず目的の達成状況への満足度は高い。次の質問で、その具体的な事例を質問したところ、相手国への理解促進、青少年の異文化理解など、異文化とのコミュニケーションに関連する成果が多いのに対し、「経済交流が盛んになった」との回答はなく、「その他」についてもやはり回答はなかった。つまり、この結果は住民の異文化間コミュニケーションの促進が、姉妹都市交流事業において最も重要な役割であり、且つ最も成果を挙げている領域であることを強く示唆していると考えられる。

「異文化間コミュニケーション」とは、異文化を背景に持つ人々とのコミュニケーション

やそれへの理解であるが、本名（2005）が、「異文化間コミュニケーションの前提は、出身文化が異なる二人（以上）のコミュニケーターは、文化の差異ゆえに、コミュニケーション上の困難に直面するということである。」と述べているように、しばしば誤解や偏見などの困難を伴う。

地域のグローバル化、国際化が進むにつれ、地域住民も日常的に異文化を背景に持つ人々とコミュニケーションをとる必要性に迫られるようになっている。その中で、異文化間コミュニケーションの経験や訓練を受けていなければ、少なからずコミュニケーション上の困難に直面することとなる。こうした困難を克服するためには、様々な文化を理解し、対応しようとする異文化間コミュニケーション能力を身につける以外に方法はないであろう。

西田（2000）によれば、異文化間コミュニケーション能力は、言語、非言語の両方を用いて相手に敬意を表明できる敬意表示能力や、相手のメッセージに対して客観的に十分に情報を得てから、相手の感情を考慮しつつ対応する能力など七つの能力からなっている¹⁾という。

こうした異文化間コミュニケーション能力の習得には、外国語や各国文化の学習に加え、旅行や留学、仕事等を通じて外国人と接し、交流を重ねていく実践的な努力が必要である。当然、個人的な努力が必要であるが、地方自治体も、住民に可能な限り異文化と触れ合う環境や機会を提供し、地域全体の国際意識を高める施策を行っていく必要がある。そのためには、住民全体に何らかの形で平等にサービスを提供できる姉妹都市交流事業は有効な手段となるであろう。

先行研究においても、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紹介されている。和田（1995）は、ニュージーランドと日本との姉妹都市提携を「民際外交」の「具体的に結実したもっとも顕著な成果の一つ」と高く評価している。また、ロトルアと姉妹都市提携をしている別府市では、以前は留学生等の受入れ家庭を探すのに苦労したが、現在では積極的に受入れを希望する家庭が増加し、外国人と接することに以前のような特別な意識を持たなくなったなど、異文化間コミュニケーションの成果が見られたとの事例を挙げている。

井上（2009）は、50年に渡る日本とカナダとの姉妹都市交流の中で、日本的な思考様式や行動様式とカナダ的な思考様式や行動様式とがぶつかり合い理解に至った事例、あるいは誤解や衝突につながった事例を取り上げてカルチャーショックの原因を分析している。この考察は、個人的な交流活動よりも、姉妹都市交流事業による交流活動のほうが効果的な異文化理解に繋がり易いことを示唆している。具体的には、日本の地方自治体が「分刻みのスケジュール」をやめて「子供同士の交流」を重視するカナダ流の考えに歩み寄る一方、カナダ側は、「日本に習ってタイトな日程に」という姿勢が見られた事例を挙げている。姉妹都市交流事業においては、親善を深める意識がより強く、交流相手に満足してもらうために異文化を懸命に理解しようとする努力が参加者に見られたとしている。また、これは50年という長期間にわたって継続的に行われてきたことによって、徐々に理解を深めることでなし得た

成果であるとも言えよう。

姉妹都市交流事業によって相手国の住民が啓発を受けていることも明らかとなっている。山内（2006）は、旧大佐町（現新見市）とニューパルツ・ヴィレージの姉妹都市交流に積極的に関わってきたニューパルツ国際交流協会会員に対してアンケートを実施し、この姉妹都市交流事業は、参加者の生活および人生に対し、世界の調和のため異文化を理解することの重要性や世界のあらゆる文化が共通点を持っているといった認識について変化を与えたとしている²⁾。

前述のように、井上（2009）により「姉妹都市交流の本質について『再認識』と『再確認』」が提起されているが、今回の調査により、主として以下の点において、姉妹都市交流事業の異文化間コミュニケーション促進という役割が確認できたと考えられる。

（１）異文化体験機会の創出

直接相手国の姉妹都市を訪問した住民に加え、各種交流イベント・行事等に直接参加した住民や広報誌等で間接的に姉妹都市の文化に触れた住民もかなりの数に達しており、各調査自治体においては、相当規模の交流が行われてきたことが明らかである。姉妹都市という交流形態は、その地域の住民の広範囲な異文化体験の機会の創出に適している。

（２）双方向的な交流の実現

相手の姉妹都市を訪問した住民の数及び相手の姉妹都市から訪問してきた住民の数はほぼ比例しており、姉妹都市交流事業においては、双方向の交流が行われている。

（３）多文化共生の環境作り

多くの地方自治体は、地域の外国人人口の増加、グローバル化に伴って多文化共生促進という課題を抱えているが、姉妹都市交流事業は、地域住民の異文化に対する抵抗感を和らげ、多文化共生に望ましい環境づくりに寄与している。

（４）信頼性と継続性を保つ交流

地方自治体による姉妹都市交流事業は、双方の公的機関が長期に渡って継続的に事業を行うことから、その信頼性と継続性において、商業ベースの観光や留学等よりも優位性があり、住民同士の質の高い交流、熱意を持ったコミュニケーションによる相互理解が期待できる。

（５）優れたコストパフォーマンス

地方自治体の財政難により、各自治体の姉妹都市交流事業関連予算は軒並み減少傾向にあるが、もともと各自治体の交流事業は、予算額に比して成果を上げており、対費用効果の面において優れている。

次に問題点としては以下の二点が考えられる。

（１）目的設定の不明確さ、困難さ

今回の調査において、目的設定の不明確さは、多目的あるいは複数目的志向との回答に現れている。また、佐藤、佐々木（2008）は、釜石市とディーニュ・レ・バン市との姉妹

都市交流事業が、初動期が過ぎると交流活動が停止状態に陥ってしまった状況について考察を行い、その原因として姉妹都市交流事業の目的の不明確さ、距離と言語の問題、経済交流の不成立、市長の交替を指摘している。住民の様々な要望に添った活動が必要ではあるが、明確に目的や方向性を持って継続可能な交流事業を再構築する必要がある。

(2) マネジメントサイクルの欠乏

地方自治体の多くは、姉妹都市交流事業に関する住民の意識調査を行っていないようである。これでは住民の評価や要望を反映させられず、住民の理解を得ながら、質の高い交流事業を持続、深化させていくことが難しい。姉妹都市交流事業においても計画（異文化間コミュニケーションの促進を目的とする交流プランの策定）→実施→チェック（住民の意識調査による効果の検証等）というマネジメントサイクルの導入が必要であろう。現在多くの地方自治体で導入されている行政評価等も一つの方法であると考えられる。

5. まとめ

これまでの考察をまとめると、以下のとおりとなる。

(1) 姉妹都市交流事業の役割について

地方自治体がもっと独自性を持つ国際施策を展開すべきであり、グローバルな問題への取り組みを強化すべきといった地方自治体の対外機能の拡大を主張する説がある。しかし、少なくとも現在の地方自治体、特に市町村レベルの基礎自治体に可能な対外施策は限られる。グローバル化への対応などの対外政策は国に任せ、その枠組み内において、地域住民の異文化に対する意識と対応能力の向上に努めるべきである。信頼性、継続性において姉妹都市交流事業は、その中核的な事業となる。

(2) 姉妹都市交流事業の実態について

多くの地方自治体は、異文化間コミュニケーションを明確に姉妹都市交流事業の目的としている訳ではないが、交流の成果は、異文化間コミュニケーションに関するものに集約されてきたと考えられる。また、その成果は、相手国への理解促進だけでなく、異文化に対する寛容さにも繋がり、現在地方自治体が課題とする多文化共生の環境作りにも寄与している。

(3) 姉妹都市交流事業の改善への提言

IT技術の進歩や地方自治体の財政難にさらされる中、地方自治体が行う姉妹都市交流事業の存続意義が問われているが、これまで最も成果を挙げたと考えられる異文化間コミュニケーションにその目的を絞り、マネジメントサイクルの導入により、事業の合理化・効率化を図る必要がある。

以上のように、姉妹都市交流事業を取り巻く社会的状況が大きく変化する中で、同事業の再構築は不可欠となっている。そして、調査の結果から、筆者は、「異文化間コミュニケーションの促進は、姉妹都市交流事業における最も重要な役割であり、顕著な成果をもたらすア

ブローチであるので、もっと明確に目的化して交流事業を再構築する必要がある。」との仮説は成立すると結論付けることができると考える。ただし、今回の調査は、地方自治体のごく一部に対するものであり、地方自治体が行う姉妹都市交流事業全体に当てはめることの妥当性については検証する必要がある。その意味で、本稿はまだ途中経過と言える。この結果を踏まえた上で、今後さらに調査を進めるなかで調査範囲を広げるとともに、より深い部分にも踏み込むことで、姉妹都市交流事業がもたらす効果と有効性について研究していきたい。

脚注

- 1) ほかに物事の解釈に使われる知識や感情が人にそれぞれに異なることを認識できる基本的知識の保持能力、相手の感情や考え方を相手の立場に立って推し測ることができる感情移入能力などがある。
- 2) 変化はほかにも以下の10箇条がある。
 ①観光旅行では得られない直接的な日本文化体験、②共通する言葉がなくても意思の疎通が図れるという認識、③国は違っても、人間の考えることは似通っているという認識、④（日本語ができる人にとって）自分の力で貢献する機会、⑤自分の地域を新たな目で見直す機会、⑥日本人の友人を得ることに加えて、ニューバルツ地域で新たな人達と知り合う機会、⑦自分の家を他人と分かち合う喜び、⑧留学生と積極的に関わる気持ち、⑨日本の文化・芸術・生活様式を知る機会、⑩人類全体に対する親近感

参考文献

- 井上真蔵（2009）「異文化接触としての姉妹都市交流：日本とカナダの事例から考える」『開発論集』84、北海学園大学開発研究所、119-149 頁
- 片倉穰（2000）「日本の自治体と東南アジア：姉妹都市・友好交流活動をめぐって」『国際文化論集』22、桃山学院大学、25-42 頁
- 黒岩幸子（2003）「久慈市とクライバダ市の姉妹都市交流：自治体「草の根外交」の挑戦」『総合政策』4(2)、岩手県立大学、185-197 頁
- （財）自治体国際化協会 <http://www.clair.or.jp/j/simai/library.html> 国際交流調査資料(2010.9.11 アクセス)
- 佐藤智子、佐々木 肇（2008）「釜石市とディーニュー・レ・バン市との姉妹都市交流に関する一考察」『総合政策』9(2)、岩手県立大学、103-125 頁
- 西田ひろ子（2000）『異文化間コミュニケーション入門』創元社
- 本名信行[ほか]編著；平井一弘[ほか]執筆（2005）『ことばと文化異文化理解とコミュニケーション』、三修社
- 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
- 山下永子（2008）『地方の国際政策：連携・ネットワーク戦略の展開』、成文堂
- 和田明子（1995）「ニュージーランドと日本の自治体交流：姉妹都市の事例を通して」『日本ニュージーランド学会誌』1、56-59 頁
- 山内圭（2006）「日米姉妹都市交流が交流に関わるアメリカ市民に与える肯定的影響について：旧大佐町とニューバルツ・ヴィレッジとの姉妹都市交流の場合」『新見公立短期大学紀要』27、169-177 頁