

地方自治体を目指す これからの国際交流の姿

近年、地方自治体の厳しい経済状況から、行政交流を中心とする姉妹都市交流は、曲がり角を迎えているとの声を聞く。

一方、経済などグローバル化が進む中で、地方自治体が国境を越えて事業を展開することは、一層重要性を増しており、旧来の枠にとらわれず、新たな取組を行うことで新たな価値や成果も生まれてくるものと考えられる。

そこで、今回は地方自治体の経済的な取組や姉妹都市の交流を越えた多都市間・多国間の取組など新たな取組を紹介することにより、今後、地方自治体が果たすべき役割と方向性を考察したい。

1

地方自治体における 国際交流の現状と課題

1-1

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 —

(財)日本国際交流センター・チーフプログラムオフィサー

毛受 敏浩

半世紀を越えて

日本で最初の姉妹都市となった長崎市と米国セントポールの姉妹都市提携は今年で五五年目を迎える。五〇年代に開始された姉妹都市は米国との提携がほとんどだがそれらは半世紀を越えて交流が続いている。二〇世紀の半ばに始まった姉妹都市提携は二一世紀が深まる中でどのような進化を遂げていくのだろうか。これまでの姉妹都市提携の在り方を分析し、今後の方向性を展望してみよう。

姉妹都市交流の始まり

姉妹都市の起源についての一つの定説はアメリカの移民先となった都市とヨーロッパの移民元の都市との間で締結が行われたというものだ。移民という形で国を越えた人の

つながりがあった地域同士であれば、自ずから結びつきがある。こうして自然発生的に生まれた姉妹都市という関係を国際政治のツールとして考えたのはアメリカのアイゼンハワー大統領だった。

第二次世界大戦の後、米ソの間で冷戦が始まるが、一時的に「雪解け」と言われた和解の時期があった。この五〇年代半ば、アイゼンハワーは世界の平和の構築は、国家だけではなく、市民レベルの交流が重要な役割を果たすと考え、People-to-People programを政策の柱にしようとした。市民の間の善意の交流こそが国と国との壁を打ち破ると考え、それを政策的に推し進めようとした。市民の交流が核であるので、政府が行うのはその活動を側面から推進するという立場での政策である。

このとき、姉妹都市交流は市民交流の具体的な活動の一つとして取り上げられる。そして政府のバックアップを受けて現在の全米

姉妹都市（S.C.I.）の起源となるシビックコミュニティが創設された。シビックコミュニティはその後、姉妹都市提携の中心的な役割を果たすことになる。自治体が名目上は提携することがになるが、あくまで主役は市民というのが姉妹都市の本来、アメリカの大原則である。（注1）

姉妹都市交流の二大潮流

本来、姉妹都市は地域と地域との幅広い交流を目指すものであり、目的も複層的なものである。その複雑さがあることを承知した上で、その本質を把握するために姉妹都市をあえて二つのタイプに類型化したい。

一つは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」である。姉妹都市はその起源から明らかになように市民交流、草の根交流が中核にある。二〇〇八年に全米国際姉妹都市連盟のカンサスシティで開催された年次総会に参加した私は、米国の参加者の大多数が自治体職員ではなくボランティアの市民であり、多くの参加者が二二世紀を迎えた今もアイゼンハワー大統領の名前を持ち出し、世界平和のための市民外交（citizen diplomacy）の重要性を訴えるのを新鮮な思いで聞いた。

「民際型交流」から青少年交流や文化交流が派生してきた。日本でも姉妹都市交流の定番プログラムは青少年交流であり、ホームステイも活発に行われている。姉妹都市

が生まれて五〇年たった今も、姉妹都市の人々を友人として迎え入れ、異文化に接することの新鮮さと高揚感は失われていない。

一方、姉妹都市にはもう一つの潮流がある。それは経済交流に代表される地域社会の活性化を目指す動きである。世界と交流することで地域経済や社会的課題解決のヒントやノウハウを見つけ、地域の活力を増強しようという意図がそこにはある。この活動を担うのは市民よりも地域社会の運営の責を担う自治体である。そしてその典型が中国の地方政府である。中国の都市が姉妹都市（友好都市）交流を行う原動力は市民交流よりもむしろ地域の活性化、とりわけ地域経済の増強に重点が置かれている。これを「戦略型交流」と名づけよう。

中国の戦略型交流とは

中国にとって最初の姉妹都市交流は日本側からの働きかけで始まった天津と神戸の姉妹（友好）都市である。その意味で、日本が中国の草の根の国際交流の扉を開いたといっても過言ではないが、地方政府レベルでの国際的な関係の構築の可能性に目覚めた中国はその後、世界の都市と積極的に姉妹都市提携を結んでいく。それは国際的なつながりを地域の発展に直接結び付けようという戦略性に基づくものである。

戦略型交流は地域の発展のために姉妹都市交流をどう使うかを企画し、実現してい

く計画性と成果重視に特質がある。中国で姉妹都市交流の実務を担うのは地方政府の外事弁公室と外郭団体である人民対外友好協会である。人民対外友好協会は、多様な国々との交流を担う各国語のできる専門家を有しており、省政府や大都市では十を超える海外の姉妹都市と活発な交流を行っている。

彼らは姉妹都市提携をすることで、例えば相手側が日本であれば技術協力に着目して交流を行おうとする。日本の姉妹都市にはどのような優れた技術があるのか、だれがそれを持っておりどのようになれば中国の都市で利用可能かを検討した上で、日本側にアプローチをしていく。産業技術だけではなく芸術文化やスポーツも同様だ。中国が短期間にオリンピックで金メダルを量産できたのは、海外との交流によって最も優れたコーチや専門家のありかを探し、それを貪欲に追い求め得る姿勢があったからだ。

中国の都市は交流の分野だけではなく地理的にも戦略性を持っている。地理的な戦略性が重視されるのは外交の視点から姉妹都市交流がとらえられているからだ。

中国ではほぼ日本と同数の約一五〇〇の姉妹都市提携を結んでいるが、アフリカとの姉妹都市はすでに二四〇近くあり、三五〇を超えるレベルまで増やすことを目標としている（注2）。中国にとって資源大国のアフリカとの関係は重要だが、これを地方レベルでも結びつきを強めるためアフリカとの姉

妹都市提携に政府によるインセンティブがあり、それによってアフリカとの交流の誘導を行っているという。米国のアイゼンハワー時代とは別の意味で、姉妹都市交流に政府の外交姿勢が反映されているといえる。

日本の姉妹都市交流の特徴

では、日本の姉妹都市交流は民際型交流か、あるいは戦略型交流かどちらだろうか。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。

例えば、民際型交流の典型として、昨年、姉妹自治体総務大臣賞に輝いた北海道の当別町とスウェーデンのレクサンドの姉妹都市交流があげられる。当別町は人口二万人の小都市だが、町をあげて活発な交流をレクサンドと行っている。

当別町でのスウェーデンの住宅を模した住宅地の開発を契機に、当別町とレクサンドが姉妹提携を行い、行政視察団の交流、民族舞踊団の交流、アイスホッケーチームの交流に始まり、当別町に設置されたスウェーデンセンターではスウェーデン語の研修が行われ、本格的なスウェーデンパン窯で本格的なパンが作られている。

当別町では毎年六月、北欧の伝統的な行事である夏至祭が行われ、姉妹都市二〇周年の記念式典には町民が延べ一万四千人参

加した。当別町の姉妹都市交流では街づくりに影響を与え、スウェーデン風のJRの石狩太美駅の駅舎や郵便局の竣工、さらに駅前にもスウェーデンプラザが完成するなど、レクサンドとの交流の成果がいたるところに見受けられる。

人と人との交流を大切にし、相手側との心がつながった市民交流は規模の小さな自治体の方がうまくいきやすい。民際型の姉妹都市交流では、善意と心のこもったホスピタリティが相手側の心に火をつけ相乗的に交流が膨らんでいく。多くの市民が交流に参加することで熱意が伝染し、新しい交流のアイデアが生まれ、さらに交流の幅と内容が広がるという好循環が生まれる。当別町の場合は結果的に街づくりにもつながったが、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。人と人との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。

一方、「戦略型交流」の典型と思えるのが、一部の大規模市で見られるビジネスのみを目的とした交流だ。従来の姉妹都市と違い、ビジネスを前面に出し経済ネットワークを構築して、地域企業の国際化や活性化を図り、提携都市間の経済交流を通じた相互発展を目指そうとしている。問題は戦略がどの程度、緻密に構築されているのかということだ。

戦略型の姉妹都市を指向すればすぐに成

果が生まれると考えるのは間違いである。重要な点は、短期で目に見える成果は達成できないことを理解した上で長期的な視点から交流に真摯にコミットする必要があることだ。

求められる戦略の一貫性

成果を生み出すためにはその前に長期的にパートナーとの間で信頼関係を構築し、本音ベースで議論を戦わすことのできる関係を作り出す必要がある。そうした関係によってレベルの高い情報が入手でき、またウインウイン (Win-Win) の関係の中で中身の共同事業の展開が可能になる。

それを実現するためには、自治体が交流に対して高いコミットメントとプライオリティを持ち、専門的な知識と相手と信頼関係を構築できる人材の配置がなければ戦略的交流は完結しない。自治体内部で力があり、また相手方と太いパイプを長期的に作れる人物が交流の前面に出ることが望ましい。

その意味で日本の自治体の通常の人事異動のシステムに頼っているのは本格的な戦略型交流を構築することは難しい。中国の対外友好協会では、相手国ごとにその言語に精通したスタッフを数十名の規模で抱えていて、彼らには人事異動は原則としてない。発展途上にある中国の都市にとってそのため都市間競争の中でその意義とそれに見合う

長期的成果を中国の都市は見いだしているため、その体制が存続しているといえる。また韓国の自治体でもシンクタンクを外部におき、博士号を持つ専門家を交流の責任者として配置する自治体が出始めている。

姉妹都市交流の将来展望

では今後の日本の姉妹都市はどう展開していくのだろうか。「事業仕分け」などのシステムが導入されれば民間への事業の移譲と成果主義の徹底が大きな流れになる可能性がある。

「民際型交流」の将来

とりわけ民際型交流の姉妹都市では市民団体や国際交流協会が今以上に中心的な役割を担うだろう。姉妹都市交流は海外のパートナーとの関係の維持が重要である。そのため、移行するにしても姉妹都市の相手側に不安感を抱かせないように急激にすべてが変わるのではなく、時間をかけて行うのが望ましい。また引き続き移行先の市民団体の自立を後押しする役割が自治体には求められる。

民際型交流の活動として今後、その発展系として新しいタイプの交流が生まれてくるだろう。相互の信頼関係を基盤にして、お互いの課題の解決を目指す交流である。また、ITを使った交流も一層活発化するだ

ろう。単にメールでのやり取りだけではなく、教室と教室をつないだリアルタイムの動画スクリーンでの交流も一部では始まっている。日中韓では時差もあまりなく、将来的には日中韓の姉妹都市を結んで、お互いをスクリーンで見ながら市民カラオケ大会ができるかもしれない。

「戦略型交流」の将来

一方、戦略型交流はどのように発展していくだろうか。戦略型は従来どおり自治体の責務として残るが、今まで以上に成果を明確に意識しないと生き残れない可能性が高くなる。真の意味での戦略性の有無が試されることになる。

活力のあるアジアと能動的なつながりを持ち、そのパワーを日本に引き入れるための総合的な国際戦略を構築し実行する力を持つか、あるいはそれを諦めて国際的な関係から身を引くかどうかの決断を迫られるだろう。

アジアの各都市ではグローバル化と地方分権化の進展により、二〇〇〇年代になって国際的なネットワーク構築が盛んに行われ、都市を舞台にした国際会議が頻繁に行われている。そして交流の在り方は線としての姉妹都市交流から面としての複層的な交流へと変化しつつある。複数の地域とつながることさまざまな共同活動の可能性が一層高まり、また新しい知見や創造性も生ま

れてくるからだ。

日本ではアジア太平洋二四カ国二六都市の連合体である「シティネット」の本部を担う横浜市や十二カ国一九都市が参加するアジア太平洋都市サミットを創設しその事務局を務める福岡市のような例がある。しかし、これまでの国際交流の成果が十分上がついていないと判断される自治体では、世界的な都市間交流の動きに背を向けてしまう危険もある。

一方、多都市間連携においても今後、変化が起こるだろう。自治体の役割は自らが中心的な主体としての位置から、次第に多都市間連携のプラットフォーム作りに重点が移り、そこに民間企業、大学、NPOなどが参加し、多様なプレーヤーの間で活発な情報交換や個々の連携が行われていくことになる。

クレア参加者に期待する

最後にグローバルな視点から見た姉妹都市交流の可能性について触れたい。アメリカではアフガニスタンの都市と姉妹都市交流を行う都市がある。横浜市の姉妹都市でもあるサンディエゴはアフガニスタンのジャラバードと姉妹提携し、市民が参加して活発な交流、協力活動を行っている。またイスラエルとパレスチナの両方の都市と姉妹都市提携を行い、両者の和解を働きかける姉妹交流も行われている。

一方、ヨーロッパではアフリカの都市との姉妹提携が盛んであり、ミレニアム開発目標(注3)など、世界の貧困の撲滅に自治体がイニシアチブをとろうとしている。「世界の貧困問題と戦う」というスローガンを掲げるローマ市長はその好例だ。

内向き志向が強くなる日本で果たしてこのようなイニシアチブをとる自治体が現れるかどうか、残念ながら悲観的だ。しかし、市民に新しい希望を与え、外向きに打って出る前向きの意欲こそが日本を活性化させる力になりえる。それが実現するには首長の強いリーダーシップとともに成果をもたらす自治体職員の意欲と能力が試される。自

治体国際化協会(CLAIR)ができて二〇年になり、CLAIRによって海外で研修した数千の職員は全国の自治体に散らばっている。時代の変わり目である今こそ、彼らの奮起に期待したい。

(注1)米国の姉妹都市交流の発展の歴史は「Peace through people-50 years of Global Citizenship-J Sister cities International, Butler Books, 2006」に詳しい。

(注2)二〇〇八年、全米姉妹都市協会総会での中国人民対外友好協会の幹部の話。

(注3)二〇〇〇年九月、ニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言と、九〇年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、一つの共通の枠組みとしてまとめられたもの。極度の貧困と飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成、環境の持続可能性の確保など八つの目標からなる。

ベルでは、JETプログラムなどを行う自治体国際化協会(CLAIR)等を通じて推奨され支援されてきた。各自治体では姉妹都市交流が活発化し、新規の姉妹都市提携が次々に結ばれた。地域で国際交流のリーダーとなる人々も現われ、自治体だけではなく市民レベルの国際交流活動も活発化した。自治体では地元のPRや情報発信のために、姉妹都市や国際会議などに人を派遣し、海外の地域と広範囲にネットワークの構築をする姿が見られた。教育、技術、文化やスポーツ分野などの交流事業において地方自治体はかつてないほど国際面での交流事業に力を注いでいた。