

《原著論文》

地域社会における「姉妹都市」提携の 機能と直面する課題 (1)

——「姉妹都市」提携の歴史と広がり——

The Functions of Sister City Affiliation in the Regional Communities
and the Faced Problems (1) : The history and spread of sister city affiliation

古 性 摩里乃 諸 井 克 英* 天 野 太 郎**
(Marino FURUSHO) (Katsuhide MOROI) (Taro AMANO)

Abstract : The purpose of this study is to look back on the history and spread of sister city affiliation and to examine the various roles that sister city affiliation played in the regional communities. The first affiliation in Japan was performed between Nagasaki city and Saint Paul city in 1955. The U.S. President's policy served as the backdrop of the affiliation. The policy proposed by Eisenhower (1890-1969) was called "People to people program." In 1988, the Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) was established to promote the various international exchange of local governments. Up to the present, 867 local governments grappled with the sister city affiliation. However, due to serious financial difficulties with which local governments are faced, the international exchange budget is reduced and the enterprise is not tackled positively. The future subject about the sister city affiliation is discussed.

Key words : sister city affiliation, international exchange, regional community, CLAIR

I. はじめに

近年わが国では '80 年代後半を頂点とした経済的發展に伴う国際化が進み、学生の間でも気軽に国外留学や海外旅行へ行くことが可能になるなど、海外での生活がより身近なものとなっている。本研究では、この国際化を推進する要因として、自治体水準で取り組まれている「姉妹都市」交流に注目する。

「姉妹都市」とは、国内外を問わず、文化交流や親善を目的として都市間で締結される提携を指す。1955 年

に長崎市と米国・セントポール (Saint Paul) 市の間でわが国最初の提携が結ばれた。それ以来、海外都市との「姉妹都市」提携件数は増加し、2015 年 8 月現在、その数は 1684 件に昇る¹⁾。各自治体によって提携の契機や交流事業内容は異なり、それぞれの歴史や文化に沿って工夫されている。その一方で、自治体の規模や財政状況などにより内容の格差や課題が生じている。

先行研究²⁾によると、わが国の「姉妹都市」提携件数が大きく増加したのは '80 年代後半から '90 年代半ばにかけてであるが、経済的理由や人力的理由によって交流が停滞しがちな自治体も存在する。この原因として、①「姉妹都市」交流の理念が市民に共有されていない、②事業実施のためのビジョンや目的が曖昧にされ交流開始時に内容が適当になる、などの点が指摘されている³⁾。

同志社女子大学大学院生活科学研究科生活デザイン専攻

*同志社女子大学生生活科学部

**同志社女子大学現代社会学部

Ⅱ. 「姉妹都市」提携の現状

(1) わが国における「姉妹都市」提携の歴史

先述したように、わが国での最初の「姉妹都市」提携は1955年に長崎市とセントポール市との間で締結された。この提携は米国側から働きかけられた。長崎市が、第Ⅱ次世界大戦末期の被爆地であり、平和都市を標榜しているからであった⁴⁾。この働きかけの背景には、当時のアイゼンハワー大統領 (Dwight David Eisenhower, 1890年生～1969年没) が提唱した“ピープル・ツー・ピープル・プログラム (People to people program)” の存在があった。この政策は、戦争の敵国であった国々と米国の国民同士自身によって経済的支援や交流を行う意図に基づいており、それが今日の「姉妹都市」提携の礎となった⁵⁾。

しかしながら、毛受敏浩の研究⁶⁾によると、わが国の「姉妹都市」提携創成期においては、米国側が国を挙げて国際交流を推進しようとしていたのに対し、日本側では自治体が独自に米国政府や提携候補都市と交渉や情報の収集を行っていた。さらに、'50年代当時に「姉妹都市」提携を予定していた自治体の中には、市長が提携先へ訪問することや海外の都市との交流自体が税金の散財に繋がるのではといった財政面での議論が議会で交わされていた。それに対して、米国側は、都市間の交流は多くの費用をかければよいというものではなく、住民同士が可能な範囲で行うことが大切であると主張した⁷⁾。つまり、米国とわが国の間での「姉妹都市」提携は、その意義にずれがあるまま出発したのである。

わが国の経済的発展に伴い提携国も多様化し、1975年には、地域と市民による国際交流を推進する「国際外交」⁸⁾が当時の神奈川県知事の長洲一二氏によって提唱され、この理念がわが国での「姉妹都市」交流における指針として広く用いられるようになった。とくに、'80年代後半に入るとバブル景気の影響により各自治体に財政的な余裕が生まれ、全国各地の「姉妹都市」提携件数が飛躍的に増加した。1989年度には一年間で46もの自治体が「姉妹都市」提携を締結した⁹⁾。つまり、国際交流の仕組みとしての「姉妹都市」が一般的になった。

また、「姉妹」都市事業を支える組織も生まれた。1972年には文化交流事業と教育事業の企画・支援を行う「独立行政法人・国際交流基金」が設立され、1988年には国内での自治体の国際化支援を目的とする「一般財団法人・自治体国際化協会 (CLAIR)」がつくられた。これらの資金を利用して、教育や文化芸術、スポーツ、

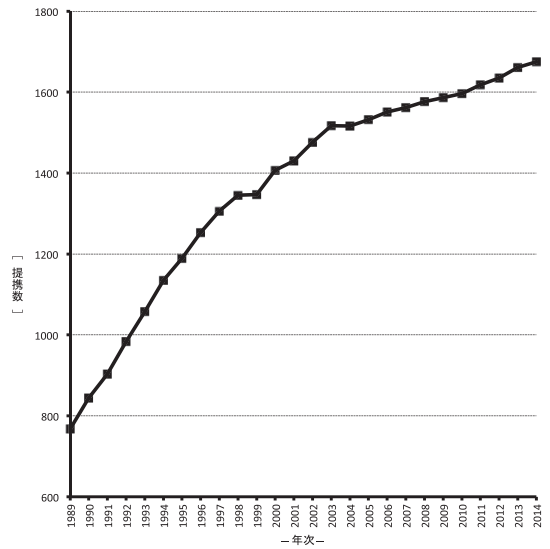


図1 姉妹自治体提携件数 (全地方公共団体) の推移
一般財団法人・自治体国際化協会 HP より著者作成
(<http://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/index.html> ;
2016年6月9日閲覧)

医療福祉など幅広い分野での自治体間の交流が行われるようになったのである。

'90年代後半になると、バブル景気の崩壊もあり自治体財政が悪化し、「姉妹都市」交流に充てる経費削減に迫られ、新たに「姉妹都市」提携を進める自治体数は減少した¹⁰⁾。2015年8月現在、わが国の「姉妹都市」提携件数は1684件に昇るが、2003年度から2014年度にかけての提携件数の増加は過去10年間の勢いと比較すると非常に緩やかとなっている (図1参照)。

提携開始当初は米国を中心とした欧米諸国との提携が主流であったが、'80年代になると中国をはじめとしたアジア諸国の都市との提携数が増加した。これに伴い単に親善目的だけでなく、双方の経済的便益を目的とした様々な事業が行われるようになった。

例えば、横浜市は、「姉妹都市」提携先に市役所の支所を設け、訪日企業の展開支援を通して市としてのブランドを海外都市へ浸透させるなど、大都市の持つ経済力を基盤とした取り組みを行っている¹¹⁾。また、発展途上国の都市を対象としてインフラ整備のための技術提供や人材派遣などの経済支援の事業や、環境保全事業なども実施されている。

(2) わが国での「姉妹都市」交流の現状

現在、わが国では全都道府県で「姉妹都市」提携が行われており、市町村単位では1742件にのぼる¹²⁾。提携

表1 姉妹都市交流事業分類（自治体国際化協会 HP の2013年度姉妹（友好）提携自治体の活動概況より引用）

分類カテゴリー	事業内容
①教育交流	小学生・中学生・高校生・大学生の交流，生徒等の作品の交換・展示，教員の交流，その他
②文化交流	音楽・芸能・芸術家等の派遣・受入，文化団体の派遣・受入，芸術作品・民芸品等の交換・展示，文化的施設・物品等の寄贈・受入，文化関係イベント等の開催（又は参加），語学講座の開催（スピーチコンテストを含む。），ジャーナリスト・マスコミ関係者の派遣・受入，刊行物（図書）・ビデオ・フィルム等の交換・発行，動物・植物等の交換，その他
③スポーツ交流	スポーツ選手又はチームの派遣・受入，協議会の開催，その他
④医療交流	医師，看護師・その他の技術者・研修生の派遣・受入，視察団の派遣・受入，医療情報交流，医療設備・器具の寄贈，その他
⑤経済交流（農業）	専門家・研修生の派遣・受入，視察団の派遣・受入，農林水産業等（第1次産業）関係団体の派遣・受入，その他
⑥経済交流（工業）	専門家・研修生の派遣・受入，視察団の派遣・受入，鉱工業（第2次産業）関係団体の派遣・受入，その他
⑦経済交流（商業）	物産展・見本市等の開催，専門家・研修生の派遣・受入，視察団の派遣・受入，商業・サービス業（第3次産業）関係団体の派遣・受入，その他
⑧行政交流	記念式典，専門家・研修生の派遣・受入，職員の派遣・受入，視察団の派遣・受入，その他
⑨その他	親善訪問団派遣・受入，各種クラブ（ロータリー，ライオンズ等）交流

（<http://www.clair.or.jp/j/exchange/jirei/page-1.html>；2016年6月9日閲覧）

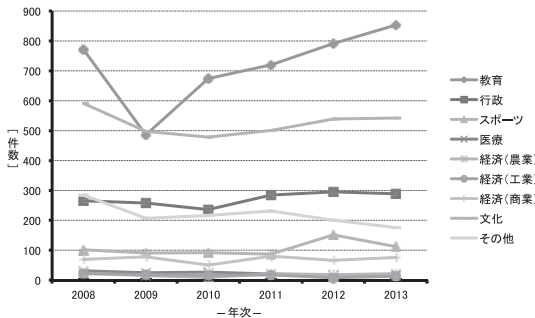


図2 2008年から2013年にかけての年度別姉妹都市交流事業の分類別件数（自治体国際化協会 HP の「姉妹都市提携」に基づく交流事業調査に関するデータを基に著作作成）（<http://www.clair.or.jp/j/exchange/jirei/page-1.html>；2016年6月9日閲覧）

件数が一番多いのが北海道，次いで兵庫県，大阪府の順である。都道府県別に見た場合，もともと抱える自治体数の多さを考慮すべきである。①都道府県の経済的規模や②近代から日本の玄関口として外国との関わりが深いという歴史的背景，③外国人来訪者数の多さなどの要因が考えられるが，ここでは現状確認に留めよう。

各自治体で行われている交流事業は「自治体国際化協会」による分類に基づき9分野が存在する（表1参照）。過去6年間を見ると，毎年最も多いのが教育交流であり，次いで行政交流，文化交流と続く（図2参照）。教育交流は当該の参加者に限定されがちであり，行政交流

も専門的な知識や技能を有する人々に限られ，当事者による積極的な情報発信が行われないと，その交流内容や意義が市民全体で共有されにくくなる。他方，文化交流では，当該地域の文化や芸能など市民にもともと馴染みのあるものが用いられる。さらに，市民が日常的に訪れる既存文化施設や社会教育施設で実施されるため，より効果的に市民に「姉妹都市」の情報を伝えることができる。

この他に，国土交通省による調査では，近年では「姉妹都市」交流活動を市民同士の間だけのものとしてではなく，外部の人々に対する地域ブランドの発信や地域の活性化の手段として観光へ活用しようとする交流事例が存在する¹³⁾。観光に関連した「姉妹都市」交流事業の目的としては，海外からの来訪者の増加が一番多く，次に国内の来訪者増加，物産品の売り上げ向上が挙げられている¹⁴⁾。しかし，同省による各自治体および交流団体を対象とした意見調査結果を見ると，6割の自治体（58%）が「姉妹都市」提携について観光振興に「あまり役立っていない」と認識していた。そのうちの半数以上（56%）が，今後の観光振興に『できれば役立たい』としていた¹⁵⁾。したがって，わが国における新たな「姉妹都市」交流事業として観光振興へと変化していく可能性もあるといえるだろう。

以上に述べたように，交流事業内容が多様化する一方で，「姉妹都市提携」自治体数は2016年4月現在で867

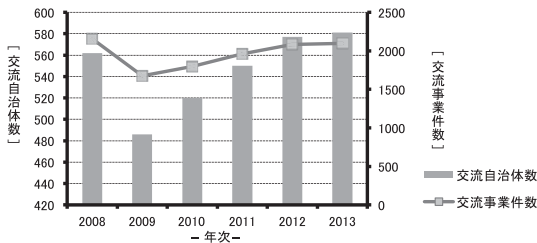


図3 姉妹都市交流自治体と交流事業件数の推移(自治体国際化協会 HP 2008年～2013年 姉妹都市提携に基づく交流事業調査の結果データを基に筆者作成) (http://www.clair.or.jp/j/exchange/jirei/page-1.html; 2016年6月9日閲覧)

件に達している¹⁶⁾。ところが、実際に交流を行っている自治体数は2008年から2013年の間で平均546件(486～581件)と、すべての自治体において交流が行われているわけではないのが実状である(図3参照)。

(3) 欧米諸国における「姉妹都市」提携

ここで、先述した日米間の交流以前に欧米で行われていた「姉妹都市」提携の仕組みと理念について論じよう。「姉妹都市提携」の起源については諸説あるが、18世紀にヨーロッパよりアメリカ大陸へと渡った移民たちが建設した都市と、彼らの故郷である都市との間の相互支援の仕組みが「姉妹都市」提携の起源であるという説が有力である¹⁷⁾。その後20世紀に入り、国が後押しをする形での民間主体の親善交流が行われるようになった。結局、1967年には海外都市との「姉妹都市」提携を推進・斡旋・支援する「都市提携協会(Town Affiliation Association of the U.S.)」(1981年に「国際姉妹都市協会(Sister cities International)」と改名)が設立され、「姉妹都市」という存在が本格的に外交の一端を担うものとして位置づけられた¹⁸⁾。

ヨーロッパでの「姉妹都市」提携は、第二次世界大戦後のドイツとフランスを中心として西ヨーロッパで始まった。欧米間の「姉妹都市」が敗戦国との友好親善と支援が目的であったのに対し、これは、戦争によって仲違いした隣国同士が本来のヨーロッパという集合体としての帰属意識を高めるとともに、自国に対する意識向上を目的として行われた¹⁹⁾。また、近年見られるヨーロッパ独自の取り組みとして、人種や宗教的差異に伴う種々の社会的問題解決のために、「姉妹都市」連携が利用された。つまり、人種差別や宗教間対立の解決のために、近隣自治体の連携や国を超えた自治体間連携が行われているのだ²⁰⁾。

わが国においても、少子化による人口減少への対処策

として他国からの移民受け入れについての議論が進められている。内閣府による試算では、毎年20万人の移民を受け入れることで人口減少を阻止することができるとしている²¹⁾。つまり、移民を年20万人ずつ受け入れれば、1億1,000万人程度の人口が維持される。このような試みが実施されるかはともかく、ヨーロッパ諸国のように多くの移民を内包する国から、異文化理解と共生に対する有力な方法としての「姉妹都市」提携の仕組みを学ぶことは重要といえよう。

Ⅲ. 「姉妹都市」の定義と意義

先述したように、「姉妹都市」提携の仕組みは、自治体の国際化や発展や住民同士の親善のために、日本だけでなく世界各地の都市間に存在する。さらに、一つの自治体が複数の都市と提携を結んでいる場合や、海外の都市との間だけではなく、国内の自治体間で提携が結ばれるなど多様化している。しかし、わが国には、「姉妹都市」提携の仕組みの法的根拠は存在しない。そこで、1988年に設立された「自治体国際化協会」では、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定されていないこと、③議会の承認を得ていること、という3点を、「姉妹都市」として提携するに際して必要であるとした²²⁾。

ところで、日本における「姉妹都市」という名称は、米国での「sister city」に由来する。山内圭の研究²³⁾によれば、「英語におけるsisterという語は、元来、姉と妹の優劣差を意識しない語であり、女性の同胞であるということを表す語」であり、同時に都市や町が女性的なモノとして位置づけられていることも「sister city」という用語が用いられている理由である。ところで、同じ英語圏の英国では「twin city」という用語が一般的である。また、ドイツではパートナーを意味する言葉(Partnerstadt)、ロシアでは兄弟を意味する言葉(Города-Побратимы)が用いられおり、世界的には姉妹という表現が限定して用いられている訳ではない²⁴⁾。

米国における「sister city」という名称は'50年代後半から用いられており、それ以前には都市間の関係について呼称は定着しておらず、「姉妹都市」提携という仕組みも明確には存在していなかった²⁵⁾。先述したように、「姉妹都市」提携の起源は移民元と移住先の都市との交流にあり、「sister city」という名称は存在していなかったが、一方の都市が他方の都市から派生した家族、もしくは文字通りの姉妹という関係性であった。

現在の多くの「姉妹都市」は、先述したように第Ⅱ次大戦後の政策により意図的に作られた関係性であり、相互の人種の違い、提携のきっかけや、交流内容は様々であり、移民を媒介とした関係性とは異なっている。わが国においても、ブラジルや米国・ハワイ（Hawaii）州を中心とした日本人の移住の歴史を契機とした提携は複数存在する²⁶⁾。しかし、いずれも米国の事例とは異なり、第Ⅱ次大戦後の戦後政策として行われた。

しかしながら、興味深いことに、例えば、ハワイ諸島のカウアイ（Kauai）郡と姉妹都市提携をしている山口県・周防大島町は、ハワイ移民資料館で移民に関連した展示を行うことによって観光を促進している²⁷⁾。この例は、「姉妹都市」提携が単に提携都市への関心をもたらすだけでなく、当該自治体の住民が郷土の成り立ちや歴史を学ぶ契機ともなり、国内での地域間交流にとっても重要となると考えられる。

ところで、わが国の自治体では、「姉妹都市」という名称を用いずに、「友好都市」、「パートナー都市」や、「親善都市」などの名称の下に都市間連携を行っている場合もある。このように複数の名称が使用されるのは、以下に挙げるようにいくつかの理由による。

一つ目は、「姉妹都市」提携と同質の関係であっても、相手側の文化に従って「姉妹」という言葉を使用しない場合である。例えば、中国など同じ漢字圏の都市との提携では、「姉妹＝どちらが姉で妹なのか」という関係上の優劣を意味する表現を避けるために、姉妹という用語を用いない傾向がある（奈良県奈良市と中国・陝西省西安市など）。

また、市民や民間団体が主体となり、公的な契約にこだわらず、特定の分野に限定された交流を行うために、あえて「姉妹都市」という形をとらない場合がある。「姉妹都市」の前段階として「都市」提携が結ばれることもある。

なお、中国などとの事例も含め、「姉妹都市」以外の名称を使用している場合にも、先述した「自治体国際化協会」が規定した3要件を満たしている場合には「姉妹都市」と同等のものとして分類される²⁸⁾（神奈川県相模原市とカナダのブリティッシュ・コロンビア（British Columbia）州トレイル（Trail）市など）。それに対して、提携書を交わしていない関係は、友好都市には分類されていない（神奈川県小田原市とオーストラリアのニューサウスウェールズ（New South Wales）州シドニー（Sydney）マンリー（Manly）市など）。

ところで、米国での「姉妹都市」交流を支援している

全米姉妹都市協会では、「姉妹都市」と「友好都市」との違いに関して以下のように言及している。

*「The terms “sister city” and “friendship city” sometimes have different meanings. Generally speaking, friendship cities are less formal than sister cities. In some cities, “friendship city” is often used as a first stage in the relationship, and after it is strengthened and the partners are sure they want a long-term relationship they will become “sister cities”」*²⁹⁾

つまり、「友好都市」とは、「姉妹都市」よりも公式的でなく、「姉妹都市」の前段階でとして位置づけられる。「友好都市」の段階で関係が強められ、長期的な関係性を目指す「姉妹都市」の段階へと進む。この定義では、「姉妹都市」は「友好都市」よりも上位の関係にあるといえる。

IV. おわりに

先述したように、わが国の地方都市では深刻な財政難に直面しているといえ、先の「姉妹都市」と「友好都市」との差異も曖昧なものとなっている。先行研究を見ても³⁰⁾、実際に各自治体が国際交流に充てる費用は年々減少傾向にあり、自治体の規模によっては本来特定の分野に限らず行うべき「姉妹都市」交流事業の幅が限定されてしまっている。かつては、当該自治体の経済力と国際性の象徴でもあった「姉妹都市」提携という仕組みが、今や自治体にとって過去の産物となり、ひいては当該自治体の住民に無用な負担をもたらす存在となる危険を孕んでいるのである。

このような状況の中で、「姉妹都市」提携という仕組みを捉え直す必要がある。「姉妹都市」提携の仕組みは、当該住民にとって海外の人々と交流する機会をもたらす手段ではなく、自分たちの歴史・文化的ルーツを学ぶ重要な手段であり、郷土への意識を高めることもできることを改めて認識すべきである。そのために、「姉妹都市」が当該自治体にどのような機能を発揮しているかに関する事例研究を積み重ねる必要もあろう。

〈付記〉

(1) 本論文は、第1著者が第3著者の下で作成した卒業論文（本学・社会システム学科2015年度卒業論文）に基づいている。この論文の一部を第2著者とともに大幅に改稿した。

(2) 姉妹都市の問題に関する第1著者の着眼は、以下の経験に由来する。中学校時代に神奈川県・小田原市とシドニー（Syd-

ney) 州マンリー (Manly) 市との友好都市相互交流事業の「ときめき国際学校」に参加した。

(3) 本論文の作成過程で、横浜市役所国際局国際連携課・林幸枝氏から貴重な資料等を頂いた。記して感謝します。

注

- 1) 一般財団法人・自治体国際化協会 HP「姉妹（友好）都市提携数について」〈<http://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/index.html>〉(2015年10月2日閲覧)
- 2) 佐藤智子 2011年『自治体の姉妹都市交流』明石書店 273頁〈24頁〉
- 3) 前掲脚注2)〈248～249頁〉
- 4) 長崎市 HP「都市間の交流 セントポール市」〈<http://www.city.nagasaki.lg.jp/kokusai/910000/p004955.html>〉(2015年9月1日閲覧)
- 5) 札幌市 札幌市教育委員会 1998年『姉妹都市』さっぽろ文庫 85巻〈15頁〉
- 6) 毛受敏浩 2003年「日米姉妹都市交流創成期についての一考察」インターカルチュラル日本国際文化学会編 日本国際文化学会年報 108～119頁〈109～113頁〉
- 7) 前掲脚注6)〈116頁〉
- 8) 外山公美 1998年「横浜市の姉妹都市交流」政経研究(日本大学法学部)第34巻 1521～1544頁〈1533頁〉
- 9) 前掲脚注2)〈24頁〉
- 10) 前掲脚注2)〈26頁〉
- 11) 2015年8月11日に行った横浜市役所国際局への第1著者による聞き取り調査より
- 12) 自治体国際化協会 HP「自治体姉妹（友好）提携情報」〈<http://www.clair.or.jp/cgi-bin/simai/j/01.cgi>〉(2015年10月25日閲覧)
- 13) 国土交通省 2005年『姉妹都市交流の観光への活用に関する調査』〈<http://www.mlit.go.jp/common/000059350.pdf>〉〈12頁〉
- 14) 前掲脚注13)〈6頁〉

- 15) 前掲脚注13)〈12頁〉
- 16) 自治体国際化協会 HP「姉妹（友好）都市提携数について」〈<http://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/index.html>〉(2016年6月16日閲覧)
- 17) 前掲脚注5)〈14頁〉
- 18) 前掲脚注2)〈21頁〉
- 19) 自治体国際化協会 1999年「欧州連合における姉妹都市提携」CLAIR REPORT 182巻 1～20頁〈2～3頁〉
- 20) 前掲脚注19)〈10頁〉
- 21) 内閣府 HP『目指すべき日本の未来の姿について』〈http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/0224/shiryou_01.pdf〉(2015年11月10日閲覧)
- 22) 自治体国際化協会 HP「姉妹自治体提携 Q&A」〈<http://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/ans01.html>〉(2015年10月20日閲覧)
- 23) 山内圭 2008年「国際姉妹都市交流における『姉妹都市』の名称について」吉備国際大学大学院社会学研究科論叢(吉備国際大学大学院)10巻 1～20頁〈6頁〉
- 24) 自治体国際化協会 HP「姉妹都市と友好都市の違いは？」〈<http://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/ans02.html>〉(2015年10月20日閲覧)
- 25) 前掲脚注23) 10～12頁
- 26) 自治体国際化協会 HP「姉妹提携データ」〈<http://www.clair.or.jp/cgi-bin/simai/j/01.cgi>〉(2015年10月20日閲覧)
- 27) 前掲脚注13)〈15頁〉
- 28) 前掲脚注23)〈5頁〉
- 29) 全米姉妹都市協会 HP「Q. What is the difference between a "Sister City" and a "Friendship City"」〈<http://sistercities.org/faq>〉(2015年10月20日閲覧)より引用
- 30) 前掲脚注2)〈26頁〉

(2016年11月14日受理)