

## 平成の大合併と旧小規模自治体の国際交流に関する研究 — 鹿児島県内合併自治体を事例として —

片野田 優子

### Research on the effects of the Heisei municipal merger upon international exchange of small local governments:

#### Case study of non-renewed exchange agreements in Kagoshima Prefecture

KATANODA, Yuko

#### Abstract

The purpose of this paper is to show the effects of municipal mergers upon international exchange of small local governments through the consideration of specific examples from the aspect of local communities. In Japan, the Heisei municipal merger started in 1999, and the number of cities, towns, and villages was greatly decreased by 2010. However, detailed investigations focusing on the present situation and issues upon the international exchange activities of small local governments from the perspective of the municipal merger have rarely been conducted.

Therefore, this research paper focuses on two non-renewed friendship city agreements of merged small local governments in Kagoshima prefecture as the subject to introduce such local governments' international exchange activities, incorporated before and after, and analyze them based on three criteria: key persons, organizations, and empowerment. In the research, qualitative analyses were mainly employed. The results indicate that the three criteria were not evident before the merger. Therefore, their friendship city agreements were not renewed. Moreover, the effects of the municipal merger on the community are as follows: (1) exchange activities in the area lost; (2) information sharing declined; (3) tendency towards insularity. The present results suggest that the international exchange of small local governments are effective in local revitalization.

**Keywords** : Heisei municipal merger, merged small local governments, international exchange

#### 要旨

本稿の目的は、旧小規模自治体が合併前に独自に取り組んでいた国際交流事業は合併によりどのような影響を受け、合併後どのような変化や課題に直面したのか、地域社会の観点から具体的な事例を通して考察し、自治体における国際交流の意義づけを明確にすることである。市町村の規模・能力の充実と行財政基盤の強化を目指して行われた平成の大合併では、村と町の数が激減し自治体の枠組みは大きく変化した。しかし、合併により周縁部となった旧小規模自治体の、合併後を検証する研究はそれほど進んでいるとはいえない。なかでも、これまで多くの自治体に取り組んできた国際交流事業を、合併前・合併後の連続性から具体的に検討した研究は極めて少ない。本稿では、

鹿児島県内合併自治体に焦点をあて、合併直前まで友好都市交流事業が実施され合併を機に交流が終了となった旧桜島町とリボン市（米国）、事実上の解消となった旧宮之城町と安吉県（中国）の2つの国際交流事業を事例として取り上げ検討した。

2つの友好都市提携の背景や交流の経緯、合併後の当該地域における国際交流の現状と課題について、関連資料、現地調査、交流に関与した担い手への半構造化インタビュー調査の結果を整理・分析し、考察した。筆者のこれまでの国際交流に関する研究から得られた知見、すなわち交流の発展過程の動的構成要素として捉えられるキーパーソン、中間的な団体や組織、エンパワーメントを分析のキーワードとし、友好都市提携が継続されなかった原因を検証した。2つの事例の合併パターンは異なるが、合併後、当該地域では国際交流は行われておらず、地域住民の社会的接触、地域発信力の低下が共通の現象としてみられ、合併後の旧小規模自治体が抱える課題が浮き彫りになった。考察を踏まえ、国際交流は地域の独自性、自治を維持する政策課題の一つとして、また地域社会にイノベーションを引き起こすための道具として有効性があることを示唆した。

キーワード：平成の大合併、旧小規模自治体、国際交流

## はじめに（研究の背景と目的）

わが国では1990年代後半から、「地方分権の推進」「少子高齢化の進展」「広域的な行政需要が増大」「行政改革の推進」を背景に、基礎自治体である市町村の規模・能力の充実と行財政基盤の強化が強く求められ、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた<sup>1</sup>。

平成の大合併の流れの中で、1999年3月に3,232（670市、1,994町、568村）あった全国の市町村数は、2014年1月には1,719（790市、746町、183村）と半数近くに減少した。鹿児島県も、1999年3月の96（14市、73町、9村）から43（19市、20町、4村）に大きく減少した<sup>2</sup>。「スリム化・効率化」を目指した広域行政化により自治体の枠組みは大きく変化したが、合併を選択した旧小規模自治体が独自に取り組んでいた国境を越えた地域間交流、いわゆる姉妹・友好都市交流<sup>3</sup>などの国際交流事業は合併によりどのような影響を受けたのだろうか。本稿はこのような問題関心を起点に、合併により交流が終了あるいは事実上の解消となった鹿児島県内旧小規模自治体の国際交流事業の事例を取り上げ、合併前・後の連続性から、交流が再締結されなかった原因、現状、課題を探ることを目的とする。

日本各地で国家によって担われる外交とは異なる次元で、国境を越えた様々な分野での草の根レベルの交流が展開されているが、一般的にこのような交流に対して国際交流の用語が日常的に使われている。自治体で行われる国際交流事業、国際協力、多文化共生社会を目指した活動なども国際交流の領域に含まれ、国際交流は多義的な用語で概念は曖昧だといえる。そこで本稿では、異なる文化や考えを地域社会に導入することによって地域社会の閉塞状況を打開し、地域に新しいダイナミズムの内発を導き、活動に参加する人々の自己認識にも影響をもた

1 総務省報道資料（<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/heiseinogappei.pdf> 2014年2月19日閲覧）。

2 総務省 HP（<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> 2014年2月4日閲覧）。

3 姉妹都市、友好都市を厳密に定義することは難しい。本稿では、自治体国際化協会によって同じ認定基準で認定された姉妹都市、友好都市を研究対象とする。したがって、姉妹都市、友好都市と呼び方は違いますが同義語として扱う。

らし得るものという毛受敏浩（2003）<sup>4</sup>の国際交流の意義を採用し、小規模自治体が取り組む国際交流事業に焦点をあて論を進める。つまり、地域社会の多様な主体の参加によって可能になる国際交流は、異なった文化背景を持つ人々との国境を越えた直接的な関係の拡がりを地域社会にもたらし、地域社会の開放性や活性を促進する方策として有効性があるのではないかという観点から検討する。旧小規模自治体で独自に行われていた国際交流は、地域社会にどのような内発的ダイナミズムの現象を引き起こし、合併によりどのような影響を受けたのか、交流が継続しなかった2つの事例を合併前・後の連続性から考察し、地域社会が現在直面している課題の一端を明らかにしたい。

「小規模自治体」についての明確な定義はないが、本稿では基本的に市町村合併前に人口1万人未満の規模であった自治体を「旧小規模自治体」として扱う<sup>5</sup>。事例の中には合併時に約1万6千人という自治体もあり、本稿では「旧小規模自治体」として扱い検討の対象とする。筆者のこれまでの国際交流に関する調査事例から、比較的交流が活発に行われ地域社会への波及効果が見られる事例（片野田 2012, 2014a, 2014b）では、交流活動の中心的な担い手としてのキーパーソン、キーパーソンと連携する中間的な団体や組織、国際交流を通して獲得される地域社会のエンパワーメントの3つの連動性が見られた。本稿では、国際交流が地域社会に内発的ダイナミズムの現象を引き起こす鍵になる概念として、活動の担い手と環境の相互作用によって生み出されるこの3つの連動性に着目し、交流の発展過程の動的構成要素としてキーパーソン、中間的な団体や組織、エンパワーメントを分析のキーワードとする。

佐藤智子（2011）<sup>6</sup>は、市町村合併後の姉妹都市交流がどのように進展するのか未知数の部分が多く、今後、地域間交流の展開を注視し調査する必要があると指摘しているが、合併前・後の連続性から自治体の国際交流を検証した研究は極めて少ない。本稿で、わが国の典型的な周辺地域である旧小規模自治体の、合併前・後の国際交流活動を通時的に描き出し、自治体の広域化行政によって国際交流はどのような変化に直面しているのか現状を探り、課題の一端を明らかにすることは今日的な意義をもつと言えよう。

## 1. 平成の大合併

平成の大合併とは、1999年4月の旧合併特例法の改定から2005年3月の失効までと、同年4月から2010年3月までの時限法として施行された新合併特例法の期間に大きく分けられ、この間に行われた市町村の合併のことを指している（佐藤康行 2013）<sup>7</sup>。合併特例債の受け付けは2005年3月末となっていたが、2006年3月まで1年間経過措置として延長されたことから合併は前半に集中した。市町村数は、1999年4月の3,229市町村から2006年3月には1,821市町村と

4 毛受敏浩（2003）「国際交流・国際協力活動とは」『草の根の国際交流と国際協力』明石書店、18頁。

5（財）九州地域産業活性化センター（2010）「小規模市町村の連携による行政サービスの提供方策のあり方」『道州制時代の小規模自治体の行政サービス提供方策についての調査報告書』2頁。

6 佐藤智子（2011）『自治体の姉妹都市交流』258頁。

7 佐藤康行（2013）「昭和・平成の大合併に関する研究と課題」『年報村落社会研究第49集 検証・平成の大合併と農山村』農山漁村文化協会、14頁。

合併前半に大きく減少したが、それ以降の合併は少なく2010年4月は1,727市町村となった<sup>8</sup>。

合併類型は、一般的に新設合併（対等合併）、編入合併（吸収合併）に大きく分けられるが、総務省は市町村類型を都市・平地・中山間地域に分けて、合併パターンとの関係进行分析している（図1）。合併パターンは多い順に⑦中山間同士（621, 19.2%）、④都市+中山間（364, 11.3%）、⑥平地+中山間（350, 10.8%）、③都市+平地+中山間（306, 9.5%）となっており、最も少ないのは①都市同士（53, 1.6%）である。つまり、平成の大合併は⑦中山間地域同士の合併が多く、村と町が大きく減少し、自治体が広域化したことが特徴の一つであるといえる。しかし、合併によって周縁部となった旧中山間地域の、合併後を検証する研究はそれほど進んでいない現状がある（佐藤 2013）<sup>9</sup>。

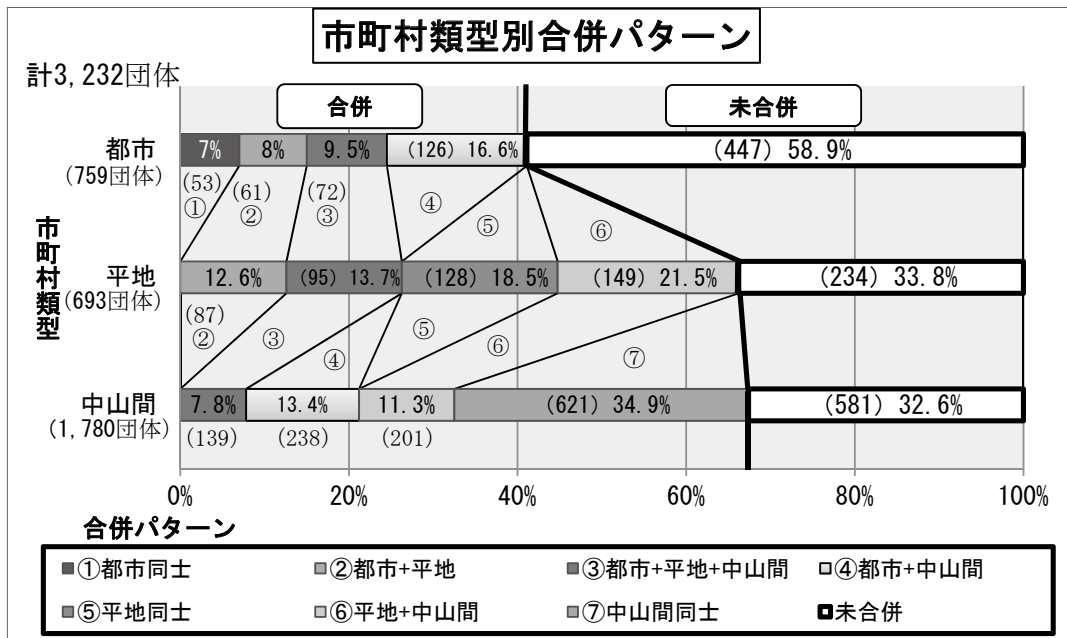


図1. 市町村類型別合併パターン（平成11年4月1日～平成18年4月1日における合併パターン）

市町村の地域類型別（平成11年時点の類型。都市、平地、中山間地域の定義は2000年世界農林業センサスにおける「農業地域類型」）

出所：総務省（2008）「『平成の合併』の評価・検証・分析」7頁

（[http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/080616\\_1\\_2.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/080616_1_2.pdf) 2014年7月25日閲覧）をもとに筆者作成。

## 2. 先行研究の検討

小規模自治体の国際交流を検証した研究の蓄積は少ない。本稿では、国際交流に関する先行研究を、国際交流の発展過程と国の政策とを結び付け歴史的観点から検討された研究と、地域レベルの国際交流について地域社会の観点から検討された研究とに整理してみる。

<sup>8</sup> 総務省 HP「市町村合併資料集」（<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> 2014年8月10日閲覧）。

<sup>9</sup> 佐藤康行（2013）前掲書，16頁。

「国際交流とは何なのか」という基本的な問いかけに対して、歴史的観点から検討されたものに、松村（2002）、平野（2005）の研究がある。松村は、近現代日本の国際交流の発展過程を総合的な視点から検討している。それらを踏まえ、国際交流を「二国間または多国間のあらゆる分野でのコミュニケーションの促進・拡大を目的として、国連などの公権力を持つ国際組織も含め、政府や地方自治体のほか、各種の公共団体や民間組織などによって実施される、友好親善活動や平和事業、ならびにその効果や影響などを指す」と定義している<sup>10</sup>。一方、平野は、戦後の日本が他の国々や人々とどのように交流してきたのか、政治・経済・歴史との関係も含めた事業・活動などを国際文化交流の観点から検討している。両者ともに、政府によって行われる広報文化交流を含む多様なレベル・分野の大きい枠組みで、国際交流をマクロな視点から捉えている。

本稿は、地域レベルの国際交流事業に焦点をあて検討するものであり、地域社会の観点からこれまでの研究を整理すると、外国との直接的な交流である対外的交流と、国内や自治体内で取り組まれる対内的交流の2つの大きな枠組みから捉えられる。

対外的交流では、自治体外交（市岡 2000；Purnendra Chandra Jain 2009）、教育・文化（松村 2002；青木 2011）、国際協力（Purnendra Chandra Jain 2009；毛受 2003）の観点から検討された研究が見られる。一方、対内的交流では、多文化共生社会を目指した研究への関心が高く、コミュニケーションの視点から教育（千葉美代子、パイチャゼ・スヴェトラナ、杉山晋平 2011；大谷みどり・築道和尚 2011）、文化（抱井尚子 2010；稲葉光行 2010）、地域コミュニティの視点から自治体とNPO、NGO、市民グループなどとの協働（佐竹真明 2011；落合知子 2007；山本志都 2007）について検討されている。対外的交流・対内的交流ともに、主に政策的アプローチにより自治体の役割の重要性が検討されている。

近年の自治体の国際化施策の傾向について、川田敏章（2013）は中心が姉妹都市交流事業から多文化共生事業へと大きくシフトしていると指摘し、両事業の役割の共通点に異文化間コミュニケーションを挙げている。なかでも姉妹都市交流事業は住民の異文化間コミュニケーション能力を向上させ、多文化共生事業を促進させる手段となり得るという注目すべき指摘をしている。しかし、主に規模の大きい自治体の取り組みに関心が向けられており、中山間地域の小規模自治体の国際交流に対する地域社会からの視点は希薄だといえる。

合併が姉妹都市交流に与える影響について、継続性の観点から分析した佐藤は、「市町村合併により物理的、知的、文化的資源が増大し姉妹都市交流が活発になり、提携先との交流内容も多様性を帯びる。一方、これまで惰性で同じプログラムを繰り返してきた自治体は、新しく合併した市町村に説得力のある説明を行うことができず、従来の事業は停止あるいは廃止となる」と予測している<sup>11</sup>。しかし、合併前・後の連続性から具体的に検証されてはいない。

市町村合併が旧小規模自治体の国際交流に与えた影響を調べるうえで、西村明夫（2004）の調査研究は参考になる。西村は、合併による地域国際化施策への影響を把握するため、1999年から2003年10月までに合併を実施した市町村、実施がほぼ決まっている市町村に対してアンケー

10 松村正義（2002）『新版 国際交流史—近現代日本の広報文化外交と民間交流—』地人館13-14頁。

11 佐藤智子（2011）前掲書、258頁。

ト調査を実施した<sup>12</sup>。分析結果は、人口5万人未満の自治体からの回答が多く、「周辺」的性格を有する市町村が多いことが窺われ、合併後も国際交流事業を引き続き継続していく自治体が多い。合併の前半期に行われたアンケート調査であるため標本数が少なく、合併による影響の全体像を把握できるものではないが、回答結果は参考になる部分がある。しかし、その後の継続した調査は行われておらず、合併前・後の連続性から小規模自治体の取り組む国際交流を考察した研究は、(井上 2009, 片野田 2014)に見られるくらいである。

以上のように、平成の大合併が小規模自治体の国際交流に与えた影響を探る研究への視点が希薄である現状を踏まえ、本稿では、旧小規模自治体の合併前の友好都市交流の事例に焦点をあて、活動の担い手の観点から再締結に至らなかった原因を検証し、合併後の地域社会の国際交流の現状と課題を探る。

### 3. 調査対象と方法

調査対象とするのは、鹿児島県内の旧小規模自治体で合併を契機に友好都市関係が終了となった旧桜島町とリボン市（米国）、事実上の解消となった旧宮之城町と安吉県（中国）との間の交流である<sup>13</sup>。旧桜島町とリボン市とは1986年から2004年まで、旧宮之城町と安吉県とは1998年から2005年まで友好都市提携を継続し、合併直前まで交流事業が実施されていたが、合併後、再締結には至らなかった。平成の大合併は、小規模自治体が多い中山間地域で実施が進んだことを鑑みれば（図1）、合併により住民の地域生活はどのような課題に直面しているのか把握する必要がある、小規模自治体の国際交流事業が維持されなかった要因と合併の影響を検証することには意義があると考ええる。そこで、2つの事例は、旧小規模自治体の国際交流が平成の大合併によりどのように影響を受けたのか考察するのに適した事例だと思われる。市町村合併は自治体の国際交流施策にあまり影響を及ぼさないであろう（西村 2004, 佐藤 2011）という立場にたてば、合併直前まで実施されていた交流活動はなぜ再締結されなかったのか、その原因について、交流の背景や経緯などを振り返り、合併後の国際交流の現状と課題を明らかにする作業は必要であろう。

調査方法は質的調査を中心にして、現地での資料収集と聞き取り調査、交流活動の中心的担い手だった人物への半構造化インタビュー調査を実施した。半構造化インタビュー調査では、インタビューイーに事前に電話で目的と概要を説明、質問事項をFAXし、インタビューでは質問内容を中心にして自由に話してもらった形態をとった。約10年以上前の記憶を手繰り寄せてもらいながらのインタビュー調査であったため、曖昧な点については資料調査で確認作業を行った。次章では、調査対象の2つの友好都市交流について検討する。

12 西村明夫（2004）「市町村合併と国際交流施策」『自治体国際化フォーラム』171自治体国際化協会、21-23頁。

13 この2つの事例以外にも、鹿児島県内の旧小規模自治体で合併を契機に国際交流事業が継続しなかった例として、旧穎娃町（現在は南九州市）と杭州市西湖郷（中国）との友好協力盟約がある。1995年に盟約を結び2007年の合併に伴い解消されているが、2000年の「町制施行50周年記念式典」に西湖郷の余副郷長が来町して以来交流実績はなく（南九州市穎娃支所提供資料より）、交流内容を示す資料も少ないことから、本研究では調査対象から外した。

## 4. 事例研究

本章では、まず事例1で旧桜島町とリボン市との友好都市交流について、それぞれの地域の概要、友好都市提携に至るまでとその後の交流の経緯、活動の担い手たち、合併後の国際交流の現状を整理する。事例2では、旧宮之城町と安吉県の友好都市交流について同様に整理し、まとめて2つの事例を合併前、合併、合併後の枠組で整理する。

### 4.1 事例1 旧桜島町とリボン市との友好都市交流

#### 4.1.1 旧桜島町とリボン市の概要

旧桜島町は鹿児島県のほぼ中央に位置し、鹿児島市中心の対岸3.8Kmにある活火山「桜島」の西側麓である。1973年の町制施行により西桜島村から桜島町となり、2004年11月に鹿児島市、吉田町、喜入町、松元町、郡山町、桜島町の1市5町が合併し鹿児島市の一地域となった。合併前の人口は約4,800人だったが、2012年には3,696人と減少し、過疎・高齢化の進行する地域である<sup>14</sup>。活火山である桜島との共生・共存は町政の中心的課題であったが、進むべき新しい方向として1986年、「世界平和の一翼を担う国際感覚豊かな町民づくり」を掲げ、リボン市との友好都市提携を結び、合併まで約17年間にわたり継続した。

一方、リボン市は、カリフォルニア州サクラメントから南方約100kmに位置しており、平野で耕地面積が広く自然条件に恵まれ、アーモンド生産を主産業とする人口約16,700人（友好都市盟約当時は約6,200人）の農村都市である。1945年に市としてスタートしてから人口は増え続けており、発展的な町だといえよう<sup>15</sup>。

#### 4.1.2 旧桜島町とリボン市との友好都市提携の概要

当時の行政関係者が降ってわいたような話だったと述べるように、旧桜島町住民のほとんどが知らなかったというリボン市と、何がきっかけで友好都市提携を結ぶに至ったのか。当時の「広報さくらじま」（1986年12月16日発行）には、旧桜島町の町花「桜」とリボン市の特産であるアーモンドの花が同じ「バラ科」で、よく似ていることから結ばれた縁組であると記載されている。しかし、旧桜島町とリボン市が出合う最初の接点はどこにあったのか。当時の行政関係者、リボン市ホームステイ海外派遣事業に約4年間関与したAさんへの聞き取り調査から、鹿児島市の料理研究家今村知子氏<sup>16</sup>が橋渡し役だったことが浮かび上がった。同氏がアーモンドを使った料理開発を進める中で、リボン市にあるアーモンド会社とのつながりができ、同氏の親戚の出身地である旧桜島町がリボン市と同じ位の人口規模だったことから、当時の町長に

14 鹿児島市 HP

([http://www.city.kagoshima.lg.jp/\\_1010/shimin/7siseijouhou/7-15tokei/7-15-3/7-15-3-1/7-15-3-1-14/0004647.html](http://www.city.kagoshima.lg.jp/_1010/shimin/7siseijouhou/7-15tokei/7-15-3/7-15-3-1/7-15-3-1-14/0004647.html) 2014年3月10日閲覧)。

15 広報さくらじま縮刷版（1966年5月～2004年8月）、リボン市 HP、

(<http://www.cityofripon.org/Community/Visitors.html> 2014年3月11日閲覧)。

16 今村知子（2002年69歳で亡くなる）、社団法人日本栄養士会鹿児島県支部長や種々の料理コンテストの審査員など、鹿児島の料理研究家として活躍した。1964年、鹿児島市に「いずみ調理学院」（現在の学校法人「今村学園」の前身）を創立、鹿児島の郷土料理などに関する著書が多数ある。

リボン市との友好都市盟約の話を持ち込んだと思われる。しかし、それがいつ頃どのような形でたらされたのか、明確に記述された資料は存在しない。そこで、旧桜島町とリボン市との関係性を把握するために、まず桜島支所から提供された『広報さくらじま縮刷版』からリボン市との交流に関する記事を拾い上げ、友好都市提携に至るまでの経緯（表1）と友好都市提携後の交流（表2）を時系列に整理してみよう。ついで、半構造化インタビュー調査に基づき、交流活動に関与した担い手たちの話を提示する。

表1 友好都市盟約に至るまでの経緯（1985～1986年）

年度	友好都市盟約に至るまでの経緯	受入数	訪問・派遣数
1985	4月、リボン市よりアーモンドの苗木100本が送られた（自然公園に植樹）		
	8月、リボン市のエドモント市長から「桜島町との友好都市盟約は市議会で満場一致で可決された」という便りが横山金盛町長に届く。（子供たちの絵の交換も提案された）		
1986	10月、リボン市のエドモント市長夫妻が来訪し、鹿児島市のホテルで「友好都市盟約」の調印式が行われた。	2	
交流実績		2	0

出所：『広報さくらじま縮刷版』（1966年5月～2004年8月収録）をもとに筆者作成。

表2 友好都市盟約後の交流の経緯（1989～2004年）

年度	リボン市との友好都市盟約後の交流	受入数	訪問・派遣数
1989	5月、桜島町からリボン市へ送った椿の苗木250本が、リボン市の新歴史記念館の椿園に植樹され、「リボン市と桜島の友好の花が育ち続けますように」と書かれたプレートが設置された。		
	7月、「国際感覚豊かな青少年育成」を図っていくために、「ふるさと創生資金」から「青少年国際交流事業」に1千万円の基金を設置。		
1990	桜島町職員・海外ホームステイ事業委託会社社長（リボン市視察）		3
1991	6月、竹之下光町長は政策目標の一つとして教育立町を掲げ、リボン市との国際交流事業を「人が育つ教育環境の整備」の一環として提示した。		
	9月、第1回海外ホームステイ事業の始まり（リボン市に約1か月のホームステイ、中高生14名、町長一行4名）		18
1992	7月、第2回リボン市ホームステイ（中高生10名、引率1）		11
1993	7月、第3回リボン市ホームステイ（中高生10名、引率1）		11
1994	7月、第4回リボン市ホームステイ（中学生8名、高校生2名、引率1）		11
1995	7月、第5回リボン市ホームステイ（中学生7名、高校生3名、引率1）		11
	12月、「桜島町青少年国際交流研修生連絡会議」発足式		
1996	7月、第6回リボン市ホームステイ（中学生4名、高校生6名、引率1）		11
	12月、「桜島町青少年国際交流研修生連絡会議」第1回総会		
1997	7月、第7回リボン市ホームステイ（中高生10名、引率1）		11
1998	7月、第8回リボン市ホームステイ（中高生10名、引率1）		11
1999	7月、第9回リボン市ホームステイ（中学生8名、高校生2名、引率1）		11
	11月、「桜島町青少年国際交流研修生連絡会議」クリスマスカード作り		
2000	7月、第10回リボン市ホームステイ（中高生10名、引率1）		11



2001	7月, 第11回リボン市ホームステイ (中学生9名, 引率1)		10
2002	7月, 第12回リボン市ホームステイ (中学生7名, 引率1)		8
2003	7月, 第13回リボン市ホームステイ (中学生7名, 高校生3名, 引率1)		11
2004	7月, 第14回リボン市ホームステイ (中学生9名, 高校生1名, 引率1)		11
	合併後の友好都市提携の意向についてリボン市側に問い合わせたところ, 前向きな意向は示されず, 11月の合併に伴い友好都市提携は終了。		
交流実績		0	160

出所:『広報さくらじま縮刷版』(1966年5月～2004年8月収録)をもとに筆者作成。

表3 交流実績

交流実績	リボン市から受入数	桜島町から訪問・派遣数
盟約前	2名	0 (派遣実績の記録はない)
盟約後	0 (受入実績の記録はない)	派遣生140名, 引率17名, その他派遣3名 (合計160名)
合計	2名	160名

出所: 表1, 表2の結果に基づき筆者作成。

### 友好都市交流活動の担い手たち

i) Aさん(男性; 60歳代, 日本旅行業協会正会員, 旅行代理店代表取締役社長)

Aさんは, 1975年に鹿児島市でホームステイ事業や留学手続きなどを中心に扱う会社を設立, これまで主に九州各地の自治体が取り組むアメリカへの海外派遣事業に関与してきた。Aさんは, 旧桜島町が1991年に中高生のリボン市ホームステイ海外派遣事業をスタートさせるにあたり, 同町から交流事業に関する全般的なことを委託され, 1990年から1994年の第4回リボン市ホームステイ海外派遣事業まで関与した。しかし, 町の担当課長が代わりAさんの会社への依頼はなくなった。それ以降は, 他の旅行会社に依頼するようになったと聞いている。

1990年12月, Aさんは桜島町職員2人と一緒に, リボン市へ視察に行ったが, 1989年に桜島町から贈られた椿の木が公園の一角に植樹され立派に育っており, 桜島町から贈られたことが記されたプレートが設置されていた。その後, 町長, 教育長, 議長, 町職員も連れて行ったが, リボン市側の窓口はいつも市長だけだった。桜島町側のリボン市に対する関心の高さに比べて, リボン市側は桜島町との交流にあまり関心がなく, 双方の友好都市交流に対する考え方には違いがあるのではないかとAさんは思ったという。

1991年の第1回リボン市海外派遣事業では, 14人の中高生派遣に対して70人の応募があり, 選考が大変で時間がかかったと担当者から聞いた。約1か月間のリボン市でのホームステイプログラムは, Aさんの会社のネットワークを使って現地の世話役, コーディネーターを探しホームステイ先を決め, スケジュールには必ず市への表敬訪問を組んだ。第1回, 第2回は旧桜島町以外の学校の英語教師が引率して行ったが, 町が友好都市交流として実施している事業であり, 町職員や地域住民が行った方がいいのではないかとAさんが提言したら, 第3回からは町職員が引率していくようになった。

Aさんによると, 鹿児島県内自治体が行うアメリカへの派遣事業はAさんの会社が委託され実施してきたものが多く, なかでも旧桜島町は比較的早くからアメリカへのホームステイ派遣事業の先進的な取り組みを始めた自治体だったので, 発展的な交流になることを期待してい

た。国際交流事業は、単なる海外旅行になってしまわないように、何を目的に実施するのか明確にしておく必要があり、Aさんは委託された自治体には必ず事業目的を聞くようにしている。

ii) Bさん（男性；50代、友好都市提携当時の担当課職員）

現在は鹿児島市職員であるBさんは、友好都市提携当時は桜島町の企画調整課に所属していた。それまで交流の全くなかったリボン市との友好都市提携は、降ってわいたような話だった。提携の話は、桜島町名誉町民の今村源一郎氏の親戚で料理研究家の今村知子氏から持ち込まれたと聞いている。しかし、今村氏は橋渡しをただけで、その後の交流には全く関与していない。1980年代当時は、全国的に国際交流の気運が高まっていた時代であり、町も時流に乗り遅れまいと友好都市提携を結んだ。

1985年、桜島町にリボン市の方からアーモンドの苗木100本が送られてきて、自然公園に植樹したが、現在まで残っているものはない。1986年の友好都市提携の調印式は、リボン市長夫妻が来られ、鹿児島市内のホテルで行われた。その時市長夫妻は桜島町の小学校を訪問、リボン市の子供達が描いた絵を贈った。その後、桜島町の子供達の絵や手紙がリボン市に送られた。しかし、このような相互交流は最初だけだった。国際感覚を身に付けることを目的に交流していくつもりだったが、桜島町側が訪問するばかりでリボン市からの訪問はなく、積極的に相互交流を働きかけてもリボン市からの反応はなかった。

中高生を対象にしたリボン市ホームステイ海外派遣事業は、ふるさと創生資金から1,000万円が「青少年国際交流事業」の基金として設置され、1991年に始まった。町はリボン市とのコンタクト、ホームステイプログラムなどを組み立ててもらうため、1990年に国際交流事業を扱う鹿児島市の会社に委託契約した。リボン市でのホームステイは約1か月、1人当たり約50万円の派遣費用の8割を町が負担した。Bさんの子供2人も派遣された。派遣事業への参加がきっかけで留学したり英語の先生になった人もおり、積極的に人生が変わったという声も聞かれ、人材育成の一環としてやっていた事業であり、Bさんは参加した子供たちが派遣体験を生かして故郷や日本の役に立って欲しいと願っている。

#### 4.1.3 合併後の国際交流の現状

合併当初は行政側の配慮があり、鹿児島市とマイアミ市との姉妹都市交流派遣事業に旧桜島町の中学生の参加指定があったが1回だけに留まっている。調査では、合併により県都である鹿児島市の一地域となり、多様な活動への門戸は広がったものの、合併前に比べると国際交流事業などの活動に自分たちから声を上げて応募する子供がいなくなったという声が聞かれた。旧桜島町は、友好都市提携の他にも、1992年から国際交流員（CIR）<sup>17</sup>の招致事業に取り組んで

17 国際交流員（CIR: Coordinator for International Relations）は、地域レベルの国際交流の進展と外国語教育の充実を図り諸外国との相互理解を増進することを目的に、総務省、外務省、文部科学省、自治体国際化協会（CLAIR）が中心となって行っているJETプログラム（The Japan Exchange and Teaching Programme）の中の一つの職種である。詳しくは、自治体国際化協会 HP のJETプログラムを参照されたい。（<http://www.jetprogramme.org/j/introduction/index.html> 2014年8月31日閲覧）。

いたが、合併で CIR の所属先は鹿児島市国際交流課となり、対岸の旧鹿児島市内へ引っ越し、合併後は地域住民と CIR が日常的に接触する機会はなくなった。

桜島支所における関係者への聞き取り調査によると、鹿児島市は桜島地域の国際交流の機会を増やす方向性で外国人の学校訪問などによる交流の機会を提供しているが、地域住民の社会的接触の実態を把握しさらなる政策的な支援と配慮が必要だと思われる。

## 4.2 事例2 旧宮之城町と安吉県（中国）との友好都市交流

### 4.2.1 旧宮之城町と安吉県の概要

旧宮之城町は、鹿児島県の北西部・北薩地域の中心部に位置した北薩の交通の要衝の地である。川内川流域県立自然公園内に広がる天然林や歴史ある宮之城温泉などの豊かな自然資源を有し、江戸期から恵まれた自然条件を活かした一大穀倉地帯が形成されており、農業が基幹産業である。町全体の面積の4.3%（633ヘクタール）は竹林で、そのうち524ヘクタールが孟宗竹林である。2005年に旧宮之城町、旧鶴田町、旧薩摩町の3町が合併し「さつま町」（人口約24,000人）が誕生し、旧宮之城町は「さつま町」の一地域となった。合併当時の人口は16,745人だったが、2010年には15,813人に減少し、過疎・高齢化が進行している<sup>18</sup>。

一方、安吉県は中国浙江省の工業が急速に発展する長江のデルタ経済圏に位置し、10の鎮（町）と18の郷（村）があり、遞鋪の町が行政の中心で提携当時の人口は約45万人である。交通の便は良く、湖州から約68km、上海から約229km、杭州から約72kmのところであり、高速道路や水路でつながっている。県の面積の33.4%（63,000ヘクタール）は竹林で、世界の竹林面積の約4分の1を占める中国のなかでも、安吉県は特に竹産業が盛んな地域で「中国の竹郷」と呼ばれている<sup>19</sup>。

### 4.2.2 旧宮之城町と安吉県との友好都市提携の概要

旧宮之城町と安吉県は、共に竹が特産ということが縁になり1999年に友好都市盟約が締結された。竹を中心にした町おこしの一環として結ばれた安吉県との友好都市提携は、世界一の竹資源・竹文化をもつ中国との竹が取り持つ初めての友好都市提携ということで、全国的にも注目された。当初は地域全体が盛り上がり、相互交流が行われ地域社会への波及効果が感じられたが、竹産業の急激な衰退、高齢化や後継者不足などに直面し、行政や竹材関係者の友好都市交流に対する熱意が失われていったと思われる。

関係者から提供された資料や現地での聞き取り調査をもとに、友好都市盟約に至るまでの経緯（表4）、盟約後の交流の経緯（表5）を時系列に整理し、交流活動に関与した担い手たちの話を提示する。

18 鹿児島県の資料「宮之城都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」

（<http://www.pref.kagoshima.jp/ah10/infra/toshi/master/documents/384miyanojou.pdf> 2014年3月18日閲覧）、『さつま町町勢要覧2013』参照。

19 丸田忠（1999）「国際交流でまちおこし」『月刊地域づくり』第126号、一般財団法人地域活性化センター。

表4 友好都市盟約に至るまでの経緯（1995～1999年）

年	友好都市盟約に至るまでの経緯	受入数	訪問・派遣数
1995	北九州市で開催された「全国竹の大会」で、宮之城町長と同大会に出席していた安吉県の竹の研究者で浙江林学院の方偉氏との出会いがあり、相互交流の話に及ぶ（橋渡しをしたのは当時宮之城町竹林指導官のHさん）。		
1997	安吉県長より友好都市盟約についての手紙が届く。国際竹学術会議に参加のためH竹林指導官が安吉県を訪問、友好交流式に参加する。		1
1998	「全国竹の大会」参加のため安吉県の副県長他（3名）が宮之城を訪問（友好盟約仮調印式）。	4	
	職員共済旅行で安吉県を訪問（13名）		13
1999	友好都市盟約締結のため安吉県訪問（H竹林指導官、町長一行）		5
交流実績		4	19

出所：さつま町企画係、宮之城伝統工芸センター、Hさんからの提供資料をもとに筆者作成。

表5 友好都市盟約後の交流の経緯（1999～2005年）

年	友好都市盟約後の交流	受入数	派遣・訪問数
1999	自治体職員協力交流事業（張培新氏を受入）	1	
	交流事業協議のため人民政府顧問（徐氏）他5名が宮之城町を訪問	6	
	浙江省国際友好都市カーニバルに助役他2名が参加		3
2000	竹工芸美術士招請事業（謝柏根氏を招請）	1	
	安吉県林業関係代表団8名が宮之城町を訪問	8	
	区公民館長代表団13名が安吉県を訪問		13
	宮之城町議会代表団20名が安吉県を訪問		20
	安吉県書家関係代表団7名が宮之城町を訪問	7	
2001	安吉県医療衛生関係代表団11名が旧宮之城町を訪問	11	
	友好交流代表団（竹産業）13名が安吉県を訪問		13
	友好交流代表団（一般町民）19名が安吉県を訪問		19
	安吉県行政関係代表団12名が旧宮之城町を訪問	12	
2002	青少年友好交流団（青少年8名、引率2名）安吉県を訪問		10
	安吉県友好交流団10名が宮之城町を訪問	10	
2004	安吉県教育関係代表団9名が宮之城町を訪問	9	
2005	なし		
交流実績		65	78

出所：さつま町企画係、宮之城伝統工芸センター、Hさんからの提供資料をもとに筆者作成。

表6 交流実績

交流実績	安吉県から受入数	宮之城町から訪問・派遣数
盟約前	4名	19名
盟約後	65名	78名
合計	69名	97名

出所：表4、表5の結果に基づき筆者作成。

### 友好都市交流活動の担い手たち

i) Fさん（男性；80代，飴菓子製造業，宮之城伝統工芸センター理事長（1986年～））

養蚕が主要産業であった頃の宮之城町には，片倉製糸工場があり町に活気があったが，1981年に工場が閉鎖になり町の活力は急速に衰退していった。そこで，全国一の竹産地である鹿児島県の中でも宮之城は竹林の面積が一番広いことから，竹を中心にした町の活性化が発案され，行政と宮之城商工会の青年メンバーたちが中心になり，1983年に「みやんじょチリン村」<sup>20</sup>を起こした。Fさんは当時50代で宮之城商工会の青年メンバーだった。竹を中心にした町の活性化を推進するため，1986年4月に「宮之城伝統工芸センター」が設立されたが，設立にあたっては，17名の竹細工を職業にする人たちが1株1万円で売られた出資金を払い込み組合員資格を得て，設立後はセンター内で製品を販売した。丁度そのころ，地域活性化の名目で国土庁が自治体にお金をばらまいた時期で，ふるさと創生基金からも補助をもらった。センターが出来た当時は，竹で町を活性化しようとするみんなが燃えていて最高潮だった。Fさんは初代理事長に就任，以来現在まで約30年間にわたり理事長を務めてきた。

竹で町おこしの気運の高まりの中で，安吉県との友好都市盟約は締結されたが，高齢化などにより竹細工職人が次第に少なくなり後継者がいない。町の財政事情から合併問題がもち上がったのは2001年頃である。安吉県を訪問する時の旅費は，議員たちには半額位は出ていたかもしれないが，一般の人たちは3泊4日位の日程で，自費（約12～13万円）で参加していた<sup>21</sup>。1999年には，安吉県で竹工芸の教室を持っている人を講師として町に迎え，8か月間町に滞在，工芸センターで教室を開き中国の竹の技術を教えてもらった。2000年7月から2001年2月にも竹工芸を教えてくれる先生が町に滞在，Fさんは自宅に数回招待し食事を一緒にした。2001年10月に安吉県に行った時は再会し，現在も年賀状のやりとりは続いている。日本語ができる人たちで，主に竹細工職人たちとの交流だったが，その時だけの交流ということではなかったと思う。これだけの竹の伝統技術だから，継承していかなければならないという想いを強く持っていて，みんな賛同して始まった安吉県との交流だった。安吉県との交流により，中国の竹工芸の優れた技術を直接見て学ぶ機会を得たことで地域住民の竹に対する興味や関心が高まったとFさんは思っている。

ii) Hさん（男性；80代，始良市竹林専門指導員，元宮之城町竹林指導官）

鹿児島県林業試験場の竹類研究室に勤務していたHさんは，1983年に宮之城町商工会の青年たちが中心になって立ち上げた「みやんじょチクリン村」，1986年オープンの「宮之城伝統工芸センター」，1993年に完成した「かぐや姫の里竹林公園」の運営委員として設計施工にも関与した。定年退職したHさんに，宮之城町から竹の指導をして欲しいという要望があり1994年

20 町内の若者たちが自分たちの手で町の特性を活かして町を活性化させようと結集し，パロディミニ独立国「みやんじょチクリン村」として開村された。合併前までは活発な活動が見られたが，合併後は数人の民意の集まりとなり，現在は年一回の「お月見コンサート」を開催している。

21 一方，後述のHさんから提供された資料の中には，当時の行政担当者談として，議員は公費，町民は補助あり，職員は共済からと記されており，広報「みやのじょう」（2001年8月号）の「安吉県友好交流の旅」（4泊5日）参加者募集には町から6万円を限度として補助金がでると記載されている。

から2007年までの約13年間、竹林指導官として宮之城町を中心に川薩地域全般で竹の指導をしてきた。

宮之城町と安吉県との友好都市交流のきっかけは、1995年にHさんが、北九州市で開催された「全国竹の大会」に出席していた安吉県浙江林学院の方偉竹類研究室長と当時の宮之城町長を引き合わせたことにある。この時、方偉氏が宮之城町の竹の豊富さや利用の仕方、取り組みなどに興味を示し、町長との間で竹を通じた相互交流の話に発展した。その後、Hさんは宮之城町側の橋渡し役として、方偉氏は安吉県側の橋渡し役として手紙のやり取りを重ね、1997年に安吉県長室で友好交流式が行われた。

1998年11月に、第39回「全国竹の大会」鹿児島県大会が宮之城町で開催された時、安吉県からの代表団4名が参加し友好都市盟約の仮調印式が行われ、1999年4月、Hさんは町長一行と共に安吉県を訪問、4月13日に友好都市盟約は正式に締結された。

世界一の竹資源・竹文化をもつ中国との、竹が取り持った全国で初めての友好都市提携ということで注目され、一般市民の関心も非常に高かった。実際に、竹製品加工業、早掘り筍生産業が活発になる一方、「宮之城伝統工芸センター」や「かぐや姫の里竹林公園」でのイベントが盛んになり、安吉県からの交流研修生などによる中国語講座、中国竹工芸教室、彫刻家の謝柏根氏による書道・絵画実演会などの文化交流も行われた。自治体職員協力交流事業では、1999年7月から約8か月間、安吉県林業局に勤務していた張培新氏が町内に滞在し、中国語講座、竹の技術指導、相互交流促進を進める具体的施策づくりに貢献し、友好都市交流の成果を肌で感じる事ができた。しかし、安吉県、旧宮之城町共に交流に直接関与したのは行政関係者が多く、地域住民を巻き込んだホームステイなどが行われていたら、さらに発展した交流になっていたかもしれない。

2005年3月の合併後、国際交流の見直しがあり、竹で地域おこしの気運は弱体化し安吉県との交流を続けることに消極的な空気があったこと、新自治体の町づくりでは、竹にそれほど関心が払われなかったことなどから友好都市提携は再締結されなかった。宮之城を中心にした地域は竹の種類が非常に多く、中国との交流は古い時代から行われていたと考えられ、Hさんは、共通する竹文化をもつ「中国の竹郷」安吉県との交流再開を望んでいる。

#### 4.2.3 合併後の国際交流の現状

さつま町の「まちづくりの基本目標<sup>22)</sup>」には、「人」「もの」「情報」が行き来する町づくりを目指しているが国際交流に関する施策は織り込まれておらず、合併後、町が独自に取り組む国際交流活動は行われていない。現在、さつま町教育委員会がALT<sup>23)</sup>2人を招致し、小学校14校、中学校4校で英語教育活動に携わり、ボランティアで地域住民に英語を教えているが、地域社会における国際交流活動はそれ以外には見られない。

22 鹿児島県 さつま町 (2013)『さつま町町勢要覧2013』14頁。

23 ALT (Assistant Language Teacher) は、JET プログラムの職種の一つである。

#### 4.3 まとめ

以上の調査結果を踏まえ、次章で交流の発展過程の動的構成要素として設定した3つのキーワードの分析を行う手がかりとして、2つの事例を合併前の友好都市交流（表7）とその他の国際交流（表8）、合併（表9）、合併後の国際交流（表10）の枠組みで整理してみよう。

表7 合併前（友好都市交流）

	旧桜島町とリボン市	旧宮之城町と安吉県
友好都市	1986～2004（18年間）	1999～2005（6年間）
きっかけ	共通性（花）	共通性（竹林）
目的	町民の国際感覚向上，人材育成	竹による町おこし
主たる主体	行政	行政
実施策	青少年海外派遣事業	自治体職員協力事業，竹工芸美術士招請事業，青少年海外派遣事業
活動の主な担い手	行政職員，外部者（委託契約），青少年海外派遣経験者	行政職員，町商工会，伝統工芸センター，竹林指導官，安吉県竹関係者
実績	リボン市へ派遣160名，リボン市からの受入2名	安吉県へ訪問・派遣97名，安吉県から受入69名
地域社会への波及効果	青少年海外派遣生全員の体験報告レポート（広報さくらじま）	張さんによる安吉県たより（「広報宮之城」24回にわたり掲載），友好親善訪問団の安吉県での交流活動報告，安吉県からの友好交流団との交流活動報告，中国語講座開催，安吉県大水害に対する義援金，伝統工芸センターで安吉県特産品展示・紹介・中国竹工芸教室開催，青少年友好交流団派遣生の報告

出所：調査に基づいて筆者作成。

表8 合併前（その他の国際交流）

旧桜島町	旧宮之城町
国際交流員（CIR）招致事業，「桜島町青少年留学奨励金制度」によるオーストラリア留学	特になし

出所：調査に基づいて筆者作成。

表9 合併

旧桜島町 ➡ 鹿児島市桜島町 （2004年，1市5町合併） 合併パターン（都市と中山間の吸収合併）	旧宮之城町 ➡ さつま町宮之城地区 （2005年，3町合併） 合併パターン（中山間同士の対等合併）
合併前にリボン市へ再締結の打診をしたが，その意思がないということから合併を機に終了。	合併後に国際交流の見直しがあり，再締結は見合わせるようになった（事実上の解消）。

出所：調査に基づいて筆者作成。

表10 合併後の国際交流

鹿児島市桜島町	さつま町宮之城地区
国際交流の活動実績の記録はない。	国際交流の活動実績の記録はない。

出所：調査に基づいて筆者作成。

## 5. 3つのキーワードの分析

以上の2つの事例の調査結果をもとに、国際交流が地域社会に内発的ダイナミズムを引き起こすのに有効性のあるキーワードとして、(1) キーパーソン、(2) 中間的な団体や組織、(3) エンパワーメントの3つを交流の発展過程の動的構成要素として設定し、分析を行う。

### 5.1 キーパーソン

本稿では、キーパーソンの概念を、国内外に豊かな人的ネットワークをもち、地域と地域を繋ぐパイプ役として国際交流の中心的役割を担う人物として捉える。

旧桜島町の場合、キーパーソンと考えられるのは、旧桜島町がホームステイ海外派遣事業を始めるにあたって、リボン市とをつなぐ業務を全面的に委託した地域外の会社の代表取締役社長Aさんである。リボン市の事前調査、ホームステイプログラム、派遣生の事前研修、リボン市との連絡など、双方をつなぐ中心的な役割を担ったのはAさんで、約4年間携わった。行政の担当者が代わり、その後ホームステイ事業委託は他の旅行会社に変更になったと思われることから、委託業者任せに終始した国際交流事業だったといえる。

今村氏からリボン市との交流がもちかけられ、当時の町長は国際化の時流に乗り遅れまいと、それまで全く交流のなかったリボン市と友好都市提携を結んだが、相互交流と呼べるのは友好都市盟約の調印式が行われた時だけだった。地域内に、旧桜島町とリボン市とをつなぐキーパーソンの存在は見当たらず、長年にわたり「人材育成」を目的にリボン市でのホームステイ事業が実施されたものの、双方向の交流に結び付けていけるようなキーパーソンを地域内で育成できなかった。

旧宮之城町の場合、地域内・外にキーパーソンの存在が見受けられるが、なかでも中心的なキーパーソンは、高い専門性と竹の研究を通じた国内外の人的ネットワークをもつ地域外のHさんだといえる。「中国の竹郷」と呼ばれる安吉県の竹の専門家とのネットワークを生かして、旧宮之城町と安吉県との友好都市提携の橋渡しを行い、合併前まで行われていた交流の中心的役割を果たした。スケールの大きな竹林を有し竹材・筍生産と加工技術の進んだ安吉県との交流は、地域住民とくに竹産業関係者に新しい視点と期待感を提供するものだった。現地での聞き取り調査で、安吉県との交流を結び付けたHさんに対する感謝の声が当時の関係者から聞かれたことから、Hさんは宮之城町と安吉県との交流における強力なキーパーソンだったことが推測される。しかし、3町合併でさつま町が誕生してから国際交流の見直しがあり、安吉県との友好都市提携の再締結は見送られ事実上の解消となり、Hさんは他の技術指導者と共に竹林指導官を解任となった<sup>24</sup>。

### 5.2 中間的な団体や組織

本稿では、中間的な団体や組織の概念を、営利、非営利、フォーマル、インフォーマルと限定せず、キーパーソンと連携・協力し地域社会とを繋ぐ媒介的機能を有する地域の民間団体や

---

24 Hさんへのインタビュー調査による（2014年2月7日）。



組織という広い意味合いで捉える。

旧桜島町の場合、当時の関係者への聞き取り調査、広報誌などによる資料調査では、行政やキーパーソンと連携・協力する中間的な団体・組織については全く見いだせなかった。したがって地域内にキーパーソンと連携・協力する中間的な団体・組織は存在しなかったといえるだろう。

旧宮之城町の場合、安吉県との友好都市交流は竹がとりもつ縁として町おこしの中心的活動に位置付けられ、行政、竹林指導官、竹材関係者、商工会などが中心になって、提携当初は地域全体が盛り上がった。中間的な団体や組織である竹材関係の団体、商工会、宮之城伝統工芸センターと行政や竹林指導官（キーパーソン）との連携・協力がとられ、安吉県との相互交流が活発に行われていたと思われる。それは、1999年に国土庁の「過疎地域活性化優良事業表彰」を受け、全国の市町村から交流活動が注目されていたことから明らかであろう。しかし、円高、石油化学製品の台頭などによる竹材産業の急激な衰退による影響は旧宮之城町の竹材関係者にも及び、廃業に追い込まれるところが多くなった。竹材関係の団体や組織の活力が次第に失われていったことから、行政やキーパーソンとの連携・協力が難しくなったことが窺えた。

### 5.3 エンパワーメント

エンパワーメントの概念自体は曖昧で多義的である。本稿では、エンパワーメントの概念を、国内外に太いパイプを持つキーパーソンが自らのもつ能力や個性を発揮し、行政および媒介的機能を有する民間団体や組織と連携・協力しながら行われる交流活動によって、地域社会に変化や活力がもたらされることとして捉える（片野田 2014）<sup>25</sup>。

旧桜島町の場合、国際交流事業を地域政策でどのように位置づけるのか、具体的に地域住民には説明されないまま、国際化の時流に乗り遅れまいとして結ばれた友好都市提携で、地域外の業者頼みの交流事業だったと思われる。したがって、キーパーソン・行政・地域内の中間的な団体や組織との協働という形跡は見当たらず、国際交流によって獲得されるエンパワーメントはなかったといえるだろう。

旧宮之城町の場合、特産の竹材を通じた友好都市交流は、当初、竹材関係者や地域住民の主體的な活動を促し、活発な相互交流が行われ、地域社会の活性化が期待されるものであった。1970年代の円高や竹製品が石油化学製品に代替えされていったのに伴った竹材産業の衰退は、生産から加工まで盛んだった旧宮之城町の竹材関係者にも打撃を与えていた。そのような状況下での安吉県との友好都市交流は、当初、竹製品加工業や早掘筍生産の活発化をもたらすイベントも盛会で、地域活性への期待感を抱かせるものだった。しかし、竹材産業の生産・加工の場は高齢化しており、後継者がいない。つまり、竹を媒介とする安吉県との交流活動において軸となる竹材産業の人材不足から、行政やキーパーソンとの連携・協力が難しくなっていった。すなわち、国際交流によるエンパワーメント促進の環境が醸成されるまでに至らなかったといえるだろう。

25 片野田優子（2014b）「過疎・高齢化地域における国際交流の担い手―「吹上町マレーシア交流実行委員会」の活動における女性のエンパワーメント―」『地域活性研究』Vol.5地域活性学会，81頁。

#### 5.4 まとめ

2つの事例の調査結果に基づいて、交流の発展過程の動的構成要素として設定した(1)キーパーソン、(2)中間的な団体や組織、(3)エンパワーメントの3つのキーワードの分析を行った。媒介的機能を有する3つのキーワードの連動性は旧桜島町では確認することができなかった。旧宮之城町は、合併問題がもち上がる前の2001年頃までは友好都市交流に対する地域社会全体の盛り上がりがあったことが確認できたことから、この間の数年間は3つのキーワードの連動性があったと推測される。しかし、その後、徐々に活動の担い手と環境の相互作用によって生み出される3つのキーワードの歯車がうまく循環していかなくなったと思われる。

### 6. 考察

以上の分析結果を踏まえ、友好都市提携が再締結されなかったことに通底する原因、市町村合併との関連性、合併後の当該地域の現状について考察する。

#### 6.1 友好都市提携が再締結されなかったことに通底する原因

2つの友好都市提携の事例が合併により再締結されなかったことに通底する原因として、①行政や地域住民と連携・協力できるキーパーソンが地域内に不在であった、②継続した交流事業の積み重ねによる成果は評価できるが、次第に関係者だけのルーティン化した活動になっていた、③キーパーソンと中間的な団体や組織の歯車が循環せず、地域住民が主体となった活動に発展しなかった、という3つのことが分析結果から浮かび上った。

つまり、友好都市交流事業は継続されていたが、地域外のキーパーソンに頼った活動形態で地域内に国際交流の中心的役割を担えるキーパーソンの育成ができず、次第に行政主導のルーティン化した活動になっていった。それに伴って地域住民の友好都市に対する関心や交流への熱意は失われていき、合併後の継続した交流にはつながらなかったということが考えられる。交流の発展過程の動的要素として3つのキーワードが循環することが、地域住民が主体となった交流活動に発展していく要件だと考えるなら、3つのキーワードの連動性が確保されていなかったことは、友好都市提携が再締結されなかった要因の一つであるといえるだろう。

#### 6.2 市町村合併との関連性

市町村合併との関連性について考察するにあたっては、2つの友好都市交流が市町村合併の前にはどのような状況にあったのかという観点から、毛受(2003)<sup>26</sup>の指摘を参考にして検討する。

毛受はすべての姉妹都市交流がそのようなプロセスをたどるものではないとしたうえで、姉妹都市交流の推移サイクルを、開始期、成長発展期、停滞期、衰退期の4期に分けている。つまり、華々しい式典や交流が報道されるなど一時的な盛り上がりを見せる開始期、交流事業が定着し市民の間で一定の認識が深まる成長発展期、徐々に市民の関心がなくなり交流事業が

26 毛受敏浩(2003)「姉妹都市交流」『草の根の国際交流と国際協力』明石書店、54-55頁。

ルーティン化したものになっていく停滞期、交流事業への参加者が固定化し若い参加者が見られなくなる衰退期という4期である。毛受はその中の衰退期の特徴を、一般市民から特定の市民だけが参加する活動とみなされ、数年ごとの周年事業として形式的に行うだけになり、姉妹都市提携を正式に終結させるだけの意欲もなく休眠化していく状態としている。

旧桜島町と旧宮之城町の友好都市交流は、合併前には毛受の指摘する衰退期にあったことが考えられる。提携当初は一時的な盛り上がりが見られたものの、次第に交流の目的や意義に対する関心や熱意が失われ、形式的な活動になっていたといえる。姉妹・友好都市交流は年月を重ねながら相手側との信頼関係を構築し、地域社会の発展や活性化に寄与しうるものであり、こちら側から相手側に交流の解消を言い出すのは難しいと思われる。したがって、形骸化や休眠状態にある姉妹・友好都市提携が、合併後も解消されずに継続されていることも考えられる。そのような観点に立てば、合併を機に、友好都市提携の終了あるいは事実上の解消を明確にし、それを相手側に伝え、正式な終結になっていることが鹿児島県のHP上にも記載されており評価できる<sup>27</sup>。

### 6.3 合併後の現状

合併後の現状を考察するにあたっては、合併パターンと当該地域の社会的変化に注目してみよう。

合併パターンが都市と中山間の吸収合併である旧桜島町の場合、国際交流活動は行政の中心である旧鹿児島市内で主に行われており、合併後は桜島町では行われていない。したがって、地域住民の社会的接触は合併前より減少し、旧鹿児島市が対岸にあるため、地域住民と行政との物理的・心理的距離感が拡大していることが考えられる。たとえば、合併前の旧桜島町時代、リボン市への中高生海外派遣事業には参加希望者が多かったが、合併後、鹿児島市が実施する海外派遣事業などに手を挙げる子供たちがいなくなった。つまり、地域住民にとって、対岸にある遠いところで行われている国際交流事業というような心理的距離感が広がっているのではないかと懸念される。

一方、合併パターンが中山間同士の対等合併である旧宮之城町の場合、新自治体の「まちづくりの基本目標」に、国際交流に関する施策は織り込まれておらず、合併後、国際交流活動は行われていない。地域住民の社会的接触は合併前より減少しており、全国有数の竹林という地域住民の誇る地域特性や地域資源の発信力が衰退していることが推測される。3町の対等合併であることから、旧自治体間が平等であることが重視され、「平準化作用」が働き、その結果、それぞれの自治体が有していた地域特性や地域資源の魅力がそぎ落とされているのではないかとすることも考えられる（佐藤 2013）。

27 鹿児島県 HP 市町村の姉妹・友好都市状況

([http://www.pref.kagoshima.jp/af09/documents/30957\\_20140310150007-1.pdf](http://www.pref.kagoshima.jp/af09/documents/30957_20140310150007-1.pdf) 2014年11月20日閲覧)。

## 7. まとめ

以上、自治体が取り組む国際交流事業は地域社会に内発的ダイナミズムの現象を引き起こし、地域活性の促進を導くのではないかという視点から、合併パターンの異なる2つの旧小規模自治体の友好都市交流を取り上げ、合併前・後の連続性から合併が国際交流に及ぼした影響を具体的に検証してきた。本稿は、国際交流という1つの側面から2つの事例を検証したに過ぎないが、合併パターンにより現れている影響や課題には違いがあることが示唆された。共通の現象として、合併は旧小規模自治体の地域住民の社会的接触、地域特性や地域資源の発信力に影響を及ぼしているのではないかということが考えられる。このような現象は地域住民の生活に直結する困難な課題ではないため、捉えにくく見えにくい、閉塞感をもたらす、過疎・高齢化が進む周辺地域の衰退の要因となり得るだろう。

「日本社会は地域格差がますます拡大している<sup>28</sup>」と佐藤（2013）は指摘しているが、合併後約10年を経過し、合併が与えた影響について自治体は周辺地域の住民の社会的活動の実態を多角的且つ具体的に把握することが課題になっていると思われる。国際交流は社会にイノベーションを引き起こすための道具<sup>29</sup>という見地にたてば、国際交流事業を地域の独自性、自治を維持する政策課題の一つとして位置づけ、地域の活性化に活用していくことには有効性があると考えられる。

本稿は、合併パターンの異なる2つの事例のみを取上げ検証したものであり、対等合併と吸収合併とでは国際交流事業の継続に相違があるように思われることから、今後対象を広げて検討する必要があると考える。また、合併しなかった小規模自治体で継続して行われている国際交流事業が、現在どのような状況にあるのかについても検証していく必要があるだろう。過疎・高齢化の進行が顕著な地域において、国際交流が地域の自律的な発展にどのように寄与しているものなのか、また、なぜ国際交流を行うのかといった基本的な問いも含めて、小規模自治体における国際交流の意義づけを明確にしていくことを今後の課題としたい。

## 参考文献・資料

- 青木保（2011），『「文化力」の時代 21世紀のアジアと日本』岩波書店。
- 市岡政夫（2000），『自治体外交 新潟の実践・友好から協力へ』日本経済評論社。
- 稲葉光行（2010），「活動のつながりと文化の創造」『多文化関係学』第7巻多文化関係学会，1-22頁。
- 井上真蔵（2009），「転換期にたつ姉妹都市交流」『北海学園大学学園論集』141号，1-39頁。
- 落合知子（2007），「多文化共生のための媒介力—NPOによるニューカマー支援に携わるボランティアに関する研究—」『多文化関係学』第4巻多文化関係学会，15-32頁。
- 大谷みどり・築道明（2011），「日本の教育現場における外国語指導助手と日本人教員の関わり—多文化共生の視点からの一考察—」『多文化社会日本の課題』明石書店，100-120頁。

28 佐藤康行（2013）前掲書，12頁。

29 毛受敏浩（2011）「国際交流の活性化に向けて」『自治体国際化フォーラム』259自治体国際化協会，6頁。

抱井尚子 (2010), 「文化にどう迫るか―「道具」の全集合としての文化」『多文化関係学』第7巻多文化関係学会, 23-34頁。

鹿児島県 HP 市町村の姉妹・友好都市状況

([http://www.pref.kagoshima.jp/af09/documents/30957\\_20140310150007-1.pdf](http://www.pref.kagoshima.jp/af09/documents/30957_20140310150007-1.pdf) 2014年11月20日閲覧)。

鹿児島県桜島町 (2004), 『広報さくらじま縮刷版』上巻・下巻。

鹿児島県さつま町 (2013), 『さつま町町勢要覧2013』。

片木淳・藤井浩司・森治郎 (2008), 『地域づくり新戦略―自治体格差時代を生き抜く―』一藝社。

片野田優子 (2012), 「国際交流におけるキーパーソンの役割―いちき串木野市とサリナス市の間の姉妹都市交流と内田善一郎―」『地域政策科学研究』第9号鹿児島大学大学院人文社会科学部研究科, 39-67頁。

片野田優子 (2014a), 「国際交流における中間組織の役割に関する研究―鹿児島市の国際交流活動を事例として―」『日本地域政策研究』第12号日本地域政策学会, 1-8頁。

片野田優子 (2014b), 「過疎・高齢化地域における国際交流の担い手―「吹上町マレーシア交流実行委員会」の活動における女性のエンパワーメント」『地域活性研究』Vol.5地域活性学会, 81-90頁。

川田敏章 (2013), 「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―異文化コミュニケーションの視点から―」『愛知淑徳大学論集―ビジネス学部・ビジネス研究科篇』第9号, 69-80頁。

九州地域産業活性化センター (2010), 『道州制時代の小規模自治体の行政サービス提供方策についての調査報告書』。

佐竹眞明 (2011), 『在日外国人と多文化共生―地域コミュニティの視点から―』明石書店。

佐藤智子 (2011), 『自治体の姉妹都市交流』明石書店。

佐藤泰行 (2013), 『年報村落社会研究第49集 検証・平成の大合併と農山村』農山漁村文化協会。

戦後日本国際文化交流研究会 (平野健一郎監修) (2005), 『戦後日本の国際文化交流』勁草書房。

千葉美代子, パイチャゼ・スヴェトラナ, 杉山晋平 (2011), 「外国人・帰国児童生徒に対する教育支援の在り方―NPOの媒介的機能に関する考察―」『多文化社会日本の課題』明石書店, 138-157頁。

内閣府経済社会総合研究所 (2007), 『地域の人材形成と地域再生に関する調査研究』

(<http://www.esri.go.jp/jp/prj/hou/hou026/hou26-1.pdf> 2014年4月29日閲覧)。

西村明夫 (2004), 「市町村合併と国際交流施策」『自治体国際化フォーラム』171自治体国際化協会, 21-23頁。

ブルネンドラ・ジェイン (2009), 『日本の自治体外交―日本外交と中央地方関係へのインパクト』敬文堂。

松村正義 (2002), 『新版 国際交流史―近現代日本の広報文化外交と民間交流―』地人館。

丸田忠 (1999), 「国際交流でまちおこし」『月刊地域づくり』第126号一般財団法人地域活性化

センター。

毛受敏浩・榎田勝利・有田典代監修，毛受敏浩編著（2003），『草の根の国際交流と国際協力』明石書店。

毛受敏浩（2011），「国際交流の活性化に向けて」『自治体国際化フォーラム』259自治体国際化協会，2-21頁。

山本志都（2007），「大規模組織と小規模組織における外国人職員受け入れ担当者の外国人との協働に対する認知—JET プログラムによる地方自治体の外国人職員の受け入れを事例として—」『多文化関係学』第4巻多文化関係学会，69-82頁。

原稿受領日：平成26年10月1日；Received 1 October 2014

掲載受理日：平成26年11月11日；Accepted 11 November 2014