

# 自治体職員が海外で学ぶことの意義とは ～多様化する社会、制度のもとで関係構築能力 と構想力を磨く～

明治大学経営学部公共経営学科 准教授  
(海外研修：グローバル人材開発コース コーディネーター)

菊地 端夫



## 1 はじめに

今日、多くの自治体の現場では、国際化による影響が徐々にそれぞれの業務の中に広がってきている。年間の訪日外国人旅行客数が1,000万人を超え“爆買い”が話題になる一方、全国の外国人住民の数が約206万人と国内人口の約1.6%を占めるようになり、住民自身の多文化共生も足元で進んでいる。

こういった国際化の進展は首都圏や都市部に限った話ではない。外国人旅行客は北海道、関西、九州、沖縄の各地方でより一層増えているし、外国人住民比率が高いのは都市区部以外では群馬県大泉町、北海道しむかっぶ占冠村など、地方の市町村である。外国人旅行客向けの観光産業が地域経済の一角を占めはじめ、外国人住民が“日本”の製造業の現場を担い始めている。観光や農産業振興による高付加価値化や地域特産品の海外取引の拡大など、国際交流にとどまらない自治体のグローバル戦略による取り組みも各地ではじまっている。首都圏を経由せず、地方は海外とより一層、独自につながりは始めている。人口減少や高齢化の課題が顕在化すると同時に、地域社会はどのように質的な変容をはじめているのである。

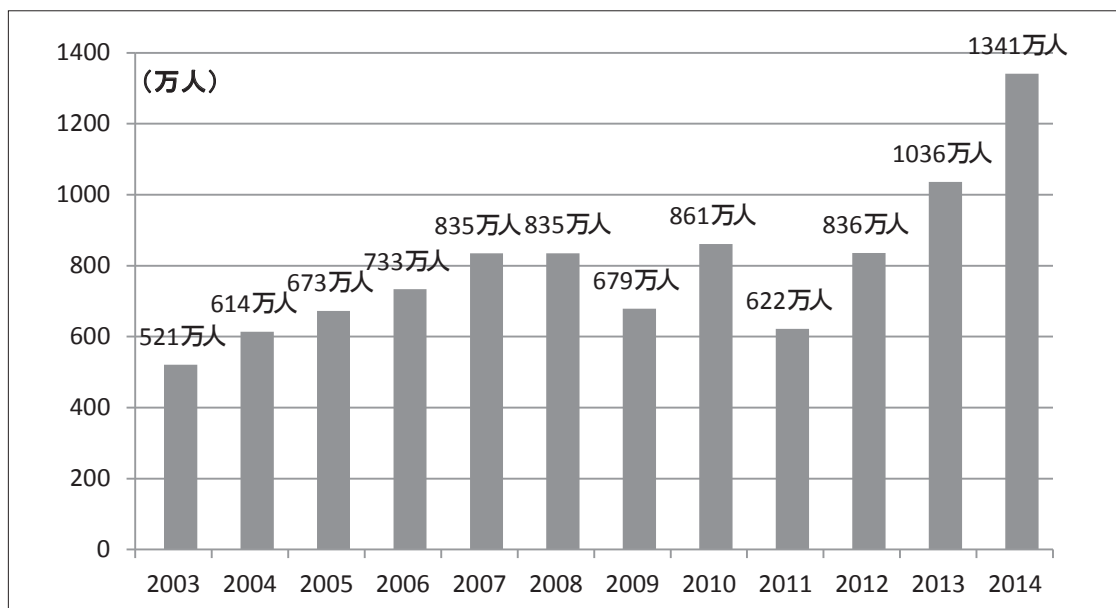
これまでの自治体職員にとって、こういった住民の国際化への対応や海外での事業展開は決して得意な分野ではないであろう。どちらかというところ、自治体の現場は国際化とは縁遠い場所と住民も職員自身も認識しがちであ

る。いつの時代も変化に対応する力を職員に身に付けさせるのは自治体の運営にとって不可欠なことであるし、多様化する地域社会の持続的な発展を可能とするためにも、地域社会の多文化共生と攻めの国際化の双方を担う職員の能力育成は組織的な課題である。本小論では、自治体が独自に海外と結びつくグローバル化のもとでの自治体職員の人材育成の観点から、自治体職員に今後必要とされる能力と、海外で学ぶ意義について検討をしてみたい。

## 2 進む地域社会の国際化と自治体

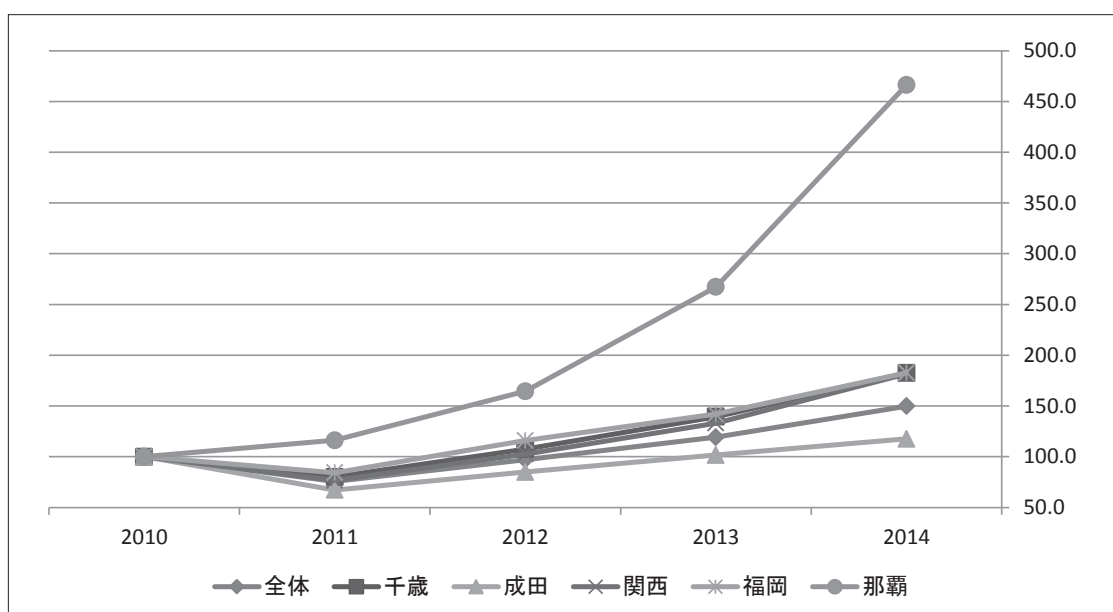
移民の国、アメリカの自治体の現場では英語のみならず多言語によるサービスが行われている。カリフォルニア州を例にあげると、低所得者向けのいわゆるフード・スタンプ・プログラムの申請・決定・給付の実務を担う各郡（County）では、英語以外に15か国語での対応が行われている。ちなみに日本語でも申請が可能である。ロス・アンゼルス郡の財産税（Property Tax）の査定・徴収の窓口は英語のほか6か国語で対応が可能である。これらはあるいは日本の現状とはかけ離れた極端な事例と感ずるかもしれない。しかし、日本の地方の現場でも、静かにそして確実に地域社会の多文化共生が進んでいる。

よく知られているように、2013年に年間の訪日外国人旅行客数が1,000万人を超え、2014年は1,300万人の外国人旅行客が来日した（図



出典：日本政府観光局「訪日外客数の推移」

図表1 訪日外国人旅行客数の推移



注：2010年の値を100とした数値。

出典：法務省「出入国管理統計年報」各年から作成

図表2 空港別外国人入国者数の推移

表1参照)。2015年は9月末時点で前年実績を上回り、3年連続の更新が確実となった。海外旅客数の動向はパンデミック（疾病の世界的流行）や自然災害、テロなどのイベント・リスクによって大きく変動するものであるが、東日本大震災が発生した2011年を除けば、訪日旅行客数はこの数年、毎年約30%ずつ増え

つつある。

訪日旅行客が増えているのは首都圏に限らない。空港別では那覇、千歳、関西、福岡の各空港の外国人入国者数の伸びが全体の伸びを大きく上回っている（図表2参照）。港湾別でも博多、下関、長崎、対馬（厳原）の各港が全体の伸びを上回っている。訪日旅行客の

多くが、首都圏を経ずして直接、各地方を訪問しているのである。観光は関連する産業の裾野が広く、飲食、宿泊、輸送はもとより、レジャー、食品、農林水産、小売業など、多岐にわたる。訪日旅行客が急増している各地域では外国からの観光客向けの産業が地域経済の一角を占めはじめているし、急増する旅行者への対応が官民により急ピッチで進められている。

観光客など交流人口の拡大のみならず、地域社会の住民自身も多文化化が進行している。2015年1月時点の国内人口のうち外国人住民が占める割合は1.6%であるが、外国人住民の割合が多い自治体は大阪市や東京23区などの都市区部に限られない。住民の15.6%が外国人の群馬県大泉町（2014年末時点）、同じく8.7%の北海道占冠村（2015年9月時点）、7.1%の岐阜県美濃加茂市（2015年1月時点）、6.7%の茨城県常総市（2014年末時点）など、各地方で地域社会の多文化共生が進んでいる。それぞれの地域で、製造業や“日本車”の組立などを担い、世界的リゾートの従業員として観光客を迎えているのは、主に外国人住民である。

“自治体消滅”の推計が波紋を呼び、実際に全国の市町村のうち約7割が過去5年間で人口が減少している中であって、外国人住民の人口増加が全体の人口増加に寄与している自治体も増えている。例えば埼玉県川口市では、推計の人口増加数の約4割は、外国人住民の増加によるものであるとされる。日本人住民の数は2009年をピークに連続して減少傾向にあることから、外国人住民の割合は今後も徐々に増えていくことが予想される。

このように、特に地方の自治体の現場では、確実に地域経済と地域社会それぞれの側面において国際化が進行し、直接海外とつながりはじめている。その中で地域経済をけん引し

地域の多文化共生を進めていく主体である自治体が果たすべき役割は、ますます大きくなってきているといえるだろう。

### 3 自治体と海外：国際協力、国際交流、多文化共生とグローバル化の主体へ

歴史を振り返ると、自治体と海外との関わりは、戦後初期の段階では姉妹都市交流や文化交流が中心であった。1955年の長崎市とアメリカのミネソタ州セントポール市との姉妹都市交流締結以降、多くの自治体が姉妹都市交流を通じた国際交流を続けている。特に1970年代は神奈川県が自治体による「民際外交（Public Diplomacy）」を旗印に国際担当部署を設置するなど、自治体の国際化の先導的な役割を担った。国家間の国際外交が冷戦構造下において膠着状態にあるなかで、自治体による外交に積極的な役割が期待されたのである。

1980年代に入ると、地域の国際化が自治体の政策として注目を集めるようになり、各都道府県で国際交流を担う部署の設置が相次ぎ、1988年には自治体の国際化を支援する全国組織であるCLAIR（自治体国際化協会）が、1992年には市町村職員の国際化対応能力の開発を専門的に行う研修機関としてJIAM（全国市町村国際文化研修所）が設置された。1989年には自治省（現総務省）が「地域国際交流推進大綱策定の指針」を策定するなど、自治体の国際化に関する政策の体系化が進められた。また1980年代以降、自治体の海外事務所の設置が急増した。今日では、中国やアジアを中心に72の自治体が25か国61都市に計203の海外拠点を設置している（2014年9月時点）。なお、現存する海外事務所で最も古い歴史を有するのは、1957年の姉妹都市提携に伴って1961年に開設された神戸市のシアトル事務所

ある(2015年度より兵庫県と合同設置に移行)。

1990年代以降は、自治体が国際交流のみならず国際協力の主体として活躍するようになった。先駆的な例として、公害を克服した経験を持つ北九州市は1980年代から研修員の受け入れや専門家の派遣により開発途上国の環境改善に大きな役割を果たし、1992年の国連リオ・デ・ジャネイロ・サミットで日本の自治体で唯一「国連自治体表彰」を受けている。そのほか、四日市市における産業公害防止、滋賀県の湖沼環境の保全、新潟での環日本海の経済協力など、今日多くの自治体の現場でJICAなどと連携した国際協力が進められている。1990年代には、あわせて日本に在住する外国人が増加し、自治体を中心に地域社会における多文化共生が進められた。自治体における国際化が、国際担当部署という一部署のみならず、上下水道、ごみ処理、産業振興における国際協力、さらに在住外国人向けの多言語による生活情報の提供や防災対策など、多様な部署に及ぶようになったのである。

2000年代以降は、自治体による国際交流、国際協力、多文化共生への取り組みに加えて、観光振興、農業振興、中小企業振興における海外プロモーションが盛んになり、インバウンド観光への取り組みやMICE誘致戦略、農産物・加工特産品のブランド化による輸出促進やアンテナショップの海外展開による販売促進など、多分野において包括的なグローバル戦略と呼ぶべき取り組みが始まっている。さらには、医療保健、リサイクル推進、上下水道の管理運営など、日本の自治体に蓄積されてきたこれまでの経験やノウハウを活かして、研修受け入れ事業の展開やインフラ輸出の株式会社設立などの国際展開を図る自治体も出てきた。

首都圏や国を經由せず、地方の自治体が独自のネットワークにより、他の国や自治体と

つながっている。地域社会は“外”との垣根が低くなり、国と国の関係を前提にした「国際化」ではなく、一自治体が直接他国や他国の自治体とつながる、いわゆるグローバル化を推進する主体の一つになりはじめてるのである。

#### 4 自治体の人材育成と海外での研修・経験の意義

ここまでみてきたように、今日多くの自治体の現場では、徐々に、しかし着実に国際化が根を下ろし始め、グローバル化の主体として様々な局面で自治体の役割と活躍できる余地が大きくなってきている。少子高齢化が進む地方の自治体にとっては、2020年までに年間2,000万人を目標としている訪日外国人旅行者の存在は持続可能な地域経済の大きな柱になるであろうし、外国人住民の存在は、これからの地域経済と地域社会の貴重な担い手である。こういった自治体をめぐる環境の大きな変化に対応をし、かつ変化を先導していく施策や事業を担う人材の育成は、自治体と地域社会の今後の持続的な発展のために急務であり、来るべき未来へ備える投資であろう。

それでは、自治体の国際化対応のために職員に求められる能力や意識と、それを養うための海外での自治体職員の学びの意義はどう結びついているのだろうか。語学力の向上に限られない高度な能力の構築が求められているが、それは自治体職員にとっては必ずしも新しいものではなく、もともと自治体職員に求められている能力の延長線上にあるものと考えられる。自治体職員に求められる能力・意識と、職員の海外での研修や経験の意義をまとめたのが図表3である。

自治体職員には元来、住民の様々な利害を調整し共通の価値創造を促す媒介としての役割が求められるから、高度なコミュニケーション



## 特集 海外の現場から自治を考える

図表3 自治体職員に求められる能力・意識と海外研修・経験の意義

| 自治体職員に求められる能力・意識 | 海外研修・経験の意義   |
|------------------|--|
| コミュニケーション・関係構築能力 | ・異なる文化・背景をもった他者への理解を前提としたコミュニケーション、価値観や特性の差異を乗り越えお互いの強みを結びつける関係構築の経験 |
| 接遇技能・洞察力         | ・地域社会への訪問者、マイノリティーの実体験   |
| 政策・制度構想力         | ・制度や仕組みが違うことが当たりまえの世界を知り、“常識”への問いかけによる想像力の涵養                         |
| 状況・課題把握能力        | ・広い視野の獲得。自治体が置かれている現状や、日本の自治体行政、自らの仕事の意義の見つめ直しの機会                    |

ン能力と、意見や考え方の差異を乗り越えてお互いを結びつける関係構築能力が求められている。さらには、地域社会を訪問する人々と住民自身の文化的、歴史的に由来する特性や価値観が多様化していることから、異なる文化・背景を持った他者に対する洞察力と理解を前提としたコミュニケーション能力が今後必要となってくる。こういった能力は海外への農産物や地場産品の海外販促や地域ブランドを確立するなどの海外戦略を展開する上でも重要である。海外での異文化の中でのコミュニケーションの経験により、自治体職員にもともと求められている能力を一層効果的に身に付けられるようになる。

また、海外では自身が外国から来た訪問者となることから、その地域社会でのマイノリティーであるという実体験を味わうことになる。この経験は、地域社会での外国人住民が直面する生活上の課題を手助けするうえで重要な想像力と洞察力を養ってくれるだろう。

さらには、現在、地方分権の進展により国による義務付け・枠付けが緩和され、画一的であった地方行政の仕組みが、徐々に自治体が独自に定められるようになってきた。自らの制度や施策の選択の余地が大きく拡大し自治体の自己決定権と裁量が拡大する中で、これまでの“常識”にとらわれない新たな仕組みの構想力の涵養が求められている。制度や

仕組みが違うことが当たり前の世界と多様な自治の在り方を知ることは、新たな制度や施策を練り上げる力を育む機会となる。

これまで、他国の事例は日本とは制度が違うから参考にならない、使えないという反応を自治体関係者からしばしば受けた。しかし今日起りつつあることは、国が定める画一的な制度そのものの揺らぎである。自治体の制度や仕組みが違うからといって思考停止に陥るのではなく、将来に向けた制度や施策の構想力を養うためにも、視野をこれまで以上に海外に向け、多様な文化、価値観をもった住民によって構成される地域社会での自治体の制度や施策を学び、市民への多様な選択肢の提供を行うことが必要である。

海外での学びを通じて、逆に外国の自治体との比較において日本の地方自治や地方行政のよさもみえてくる。とかく日常業務の遂行で埋もれがちで、自身の仕事がどのような価値連鎖で住民の幸せにつながっているのかをあらためて感じる機会にもなるし、自治体をめぐる環境が大きく変化する中で、今後も大事にしなければいけない核となる価値を再発見することにもつながる。さらには、あらためて広い視野で自分達の自治体や地域社会の世界での位置づけを知る絶好の機会となるであろう。

## 5 おわりに

地方の自治体の現場では、職員定数の削減により個々の職員の日常業務の負荷が増え、中長期的な課題に対応し自治体の未来を展望するような機会が減りつつある。また“国際”関連事業はその性質上費用対効果が分かりにくいことから、財政難の折では事業の縮減の対象となりやすい。

しかし、これまで見てきたように、多様化する地域社会と自治体の制度のもとで、国際的な感覚を持って幅広い視野で自らの自治体や地域社会が置かれている現状を分析し、異なる文化・背景をもった他者との関係を構築して新たな施策や事業に関する豊かな構想力を身に付けることは、自治体と地域社会の持続的な発展に不可欠な未来への投資である。国、自治体双方にとって東アジア地域のパートナーであり、かつライバルでもある隣国の韓国や中国は、数多くの自治体職員を日本を含めた海外へ送り出している。グローバル化の進展は訪日旅行者向けの観光産業の拡大や地域特産品の海外取引の振興などによって自治体に国境を越えた機会をもたらすと同時に、自治体もまた国境を越えた「能力構築競争」と無縁ではなくなりつつある。

これまで筆者が担当してきた海外研修では、受講者は国内研修で事前知識を得て問題意識を深掘りし、海外の訪問先では時間の許す限り質疑と意見交換を行い、対応者に何度も「Good Question! (いい質問ですね)」とお褒めのお言葉を頂いている。全国から集まった受講者は国内と海外の双方の研修を経験し、多くの新鮮な気づきや国際的な視野の広がり、新たな施策や事業に関する提言、実体験に基づく異なる文化・背景への洞察と理解、そして日本の自治体行政に対するあらためての評価を持ち帰り、それぞれの自治体の現場で活躍中である。研修後に海外へ異動し国際化の

最先端で働いている職員もいる。こういった能力や経験のみならず、各自治体の現場で同じ志を持って仕事に取り組む仲間、さらに海外の訪問先とのネットワークも、研修で得ることのできる貴重な財産であろう。これからも出来るだけ多くの中堅・若手職員が海外へ飛び出し、広い視野をもって自治体行政と地域社会の未来を担ってほしいと願うし、今後でも微力ながらその手助けを続けていきたい。

### 【参考・引用文献】

- 自治体国際化協会「自治体の海外拠点一覧(2015年2月)」
- 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数(平成27年1月1日現在)」
- 角田秀夫(2012)「地方自治体・国際戦略の時代」自治体国際化協会編『自治体国際化フォーラム』第270号
- 日本政府観光局「訪日外客数の推移」
- 法務省「出入国管理統計年報」各年
- ブルネンドラ・ジェイン、今村都南雄監訳(2009)『日本の自治体外交』敬文堂
- 松下圭一編著(1988)『自治体の国際政策』学陽書房

### 著者略歴

菊地 端夫(きくち・まさお)

秋田市生まれ。独立行政法人経済産業研究所派遣研究者、財団法人行政管理研究センター研究員を経て2011年から明治大学経営学部公共経営学科准教授。博士(政治学)。専門は行政学、地方自治論、公共政策論。

JIAMにて2012年度より海外研修を担当。その他、JICA短期専門家、研修講師、世界的な自治体の連合組織であるUCLG Expertなど歴任。