

上越市創造行政研究所は、平成12年に設置された上越市役所の組織内シンクタンクです。市政における重要課題の解決や理想像の構築に寄与し、地方自治体としての政策形成能力を高めるため、総合的・中長期的・広域的な視点による調査研究などを行っています。このニュースレターは、それらの活動を一部ご紹介するほか、市の公式見解に限定せず、上越市のまちづくりを考える上で多くの方々と共有したい課題等をお伝えするものです。



Contents

P2-5

上越市の国際化を考える ①

データでみる国際化の動向

当研究所では今年度、国際化に関する調査研究を開始しました。そこで、今後の上越市における国際化の在り様を考える上で参考となりうる情報をシリーズにてお伝えします。

初回となる本稿では、日本と海外、上越市と海外の往来が活発化している状況やその背景、市民の国際化に対する期待と不安について、データをまじえながら一例をご紹介します。

P6-7

信越県境地域づくり交流会2019

これまでの開催経過と今年度の計画概要

信越県境地域づくり交流会は、長野県と新潟県の県境をはさむ広域エリアの中で、地域づくりに関する学びと交流を深めることを目的に2015（平成27）年度から実施しており、今年で5年目を迎えます。

今年度は、昨年度と同様に年3回の交流会を開催するほか、この地域の魅力の発掘や創造を目的とした地域研究グループを設置予定であり、これらの概要について説明します。

P8

活動紹介

2019年度事業計画

Vol.1 データでみる国際化の動向

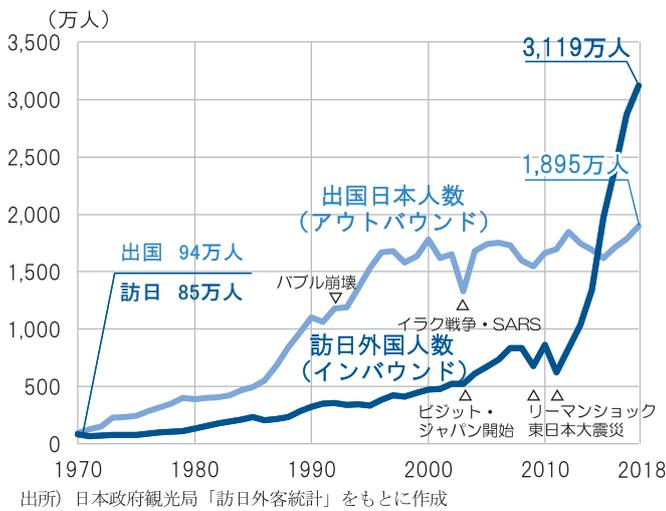
近年、外国人観光客や外国人労働者に関するニュースが盛んに報道されたり、日本に関心をもつ外国人に注目したテレビ番組が人気を博するなど、外国人がメディアに取り上げられる機会が増えているように感じます。

本稿では、日本と海外、上越市と海外の往来が活発化している状況とその背景、国際化がもたらす期待と不安について、データをまじえながら一例をご紹介します。

1 人々の国際的な往来（全国）

日本から海外へ、あるいは海外から日本を訪問し、在住する人の数はいずれも増加傾向にあり、特に最近5年間は海外からの人の動きが活発化しています。今後も政府はこの動きをさらに促進する姿勢を示しています。

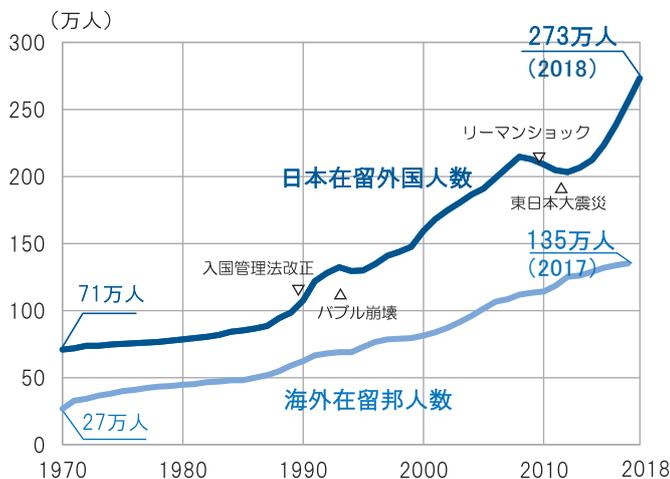
① 訪問（訪日外国人数と出国日本人数）



日本を訪れる外国人の数は、海外へ出かける日本人の数に比べて少ない時代が長く続いていました。そこで、政府は2003年から「ビジット・ジャパン」事業を開始し、外国人観光客の増加に向けた海外での広報活動や外国人向けのインフラ整備などを進めてきました。その後、世界的な不況や東日本大震災による影響はあったものの、日本への注目の高まりとともに、アジア地域の経済成長や円安の進行、ビザ発給要件の緩和や免税制度の拡充などにより、特に2010年代から訪日外国人数が急増しました。2015年には出国する日本人の数を上回り、その後2018年の訪日外国人数は3,119万人に達するなど、その数は2003年に比べて6倍も増加しています。政府はさらに、東京オリンピックが開催される2020年に4,000万人、2030年に6,000万人を目標としています。

一方、このような動きは東京・大阪などの大都市圏や著名な観光地が中心となっており、例えば新潟県内の外国人宿泊客数は、全国の0.4%程度にすぎません。その中で、最近5年間ではスキー客を中心におよそ4倍に増加しており、今後の動きに期待が集まっています。

② 在住（在留外国人数と在留邦人数）



日本に在留する外国人の数や海外に在留する日本人の数は、戦後いずれも増加を続けてきました。

このうち、外国人の数は1980年代のバブル景気や円高の進行などにより、労働者を中心に大きく増加しました。その後、バブル崩壊やリーマンショックなどによる停滞はあったものの、特に最近5年間は急増して2018年には273万人となり、近年日本人の人口が減少する中で全人口の2.2%を占めるまでになっています。

この間政府は、日系人や留学生、技能実習生、高度専門職などといった在留資格の創設や拡充などによって外国人の受入れを促進してきました。2018年には企業の人手不足に対応するため、単純労働を含む職種の受入れを初めて発表するなど、今後も受入れを促進していくものと考えられます。

2 外国人人口の内訳（上越市）

上越市に在住する外国人の数も近年増加傾向にあります。従来からの韓国や中国出身の永住者に加え、東南アジアからの技能実習生や労働者などの増加が主な要因です。

① 国籍別にみた外国人人口（2004-2018）

上越市の動向については入手可能なデータに限られるため、ここでは外国人人口にしぼって紹介します。

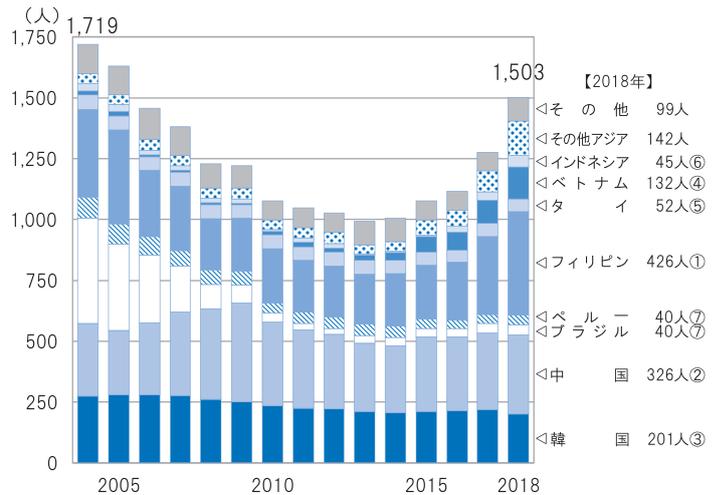
上越市に在住する外国人の数は、2004年の1,719人をピークに、その後は工場労働者の減少などにより1,000人程度で推移してきました。最近5年間は全国と同じく増加傾向にあり、2018年には1,503人となりました。市の人口に占める割合は0.8%であり、全国平均に比べて多くはありませんが、現在40か国以上の方々が生住しています。

韓国・朝鮮の出身者は戦前から在住の歴史があり、1980年代までは市内外国人の9割以上を占めていましたが、近年は緩やかに減少しています。

中国からは1972年の日中国交正常化を受け、1990年代から労働や留学を目的とする方々が増加しました。現在は中国国内の経済発展などにより、横ばい傾向にあります。

ブラジルやペルーからは、1990年の日系人2世・3世に対する在留資格の緩和により、主に工場勤務を目的に来日しました。市内でも一時500人以上の方々が生住していましたが、工場の生産規模縮小とともに大きく減少しました。

フィリピンからは、1990年代から飲食店や工場での勤務、



出所) 上越市住民基本台帳をもとに作成 備考) 各年12月末現在の数値。丸数字は順位。

農村地域での結婚などが目的と思われる方々が増加しました。2005年以降は減少に転じ、ピーク時の半数近くまで減少しましたが、近年は一定の専門性を持った工場労働者が増加しており、国籍別では最も多い人口となりました。

その他、ベトナムをはじめとする東南アジア諸国からは、工場や建設業などでの技能実習生あるいは労働者としての来日が増加傾向にあります。

② 在留資格別にみた外国人人口（2018）

外国人の在留資格には「永住者」や「定住者」など活動内容に制限のないものや、特定の就労を許可するもの、原則として就労を認めないものなどがあります。政府は、様々な資格・制度の創設や変更により外国人の受入れを促進し、

時に厳格な運用を行ってきました。

上越市内の外国人人口の推移は、これらの資格・制度の変化に加え、上越市内の労働環境、母国の政治経済情勢などがあいまった結果によるものといえます。

資格の種類	概要	全国の人口（273万人）	上越市の人口（1,503人）
身分に基づく在留資格（永住者等）	特別永住者、永住者（10年以上在留者などが対象）、日本人や永住者の配偶者等。活動制限なし。	127万人（47%）	701人（47%）
（定住者）	1989年、日系人の受入れ等を目的として新設。活動制限はないが工場労働者が多い。	19万人（7%）	101人（7%）
専門的・技術的分野の在留資格	1990年代から積極的受入れ。2014年、経済成長等への貢献を期待して「高度専門職」の資格も新設。	35万人（13%）	318人（21%）
特定技能	2018年新設。人手不足が深刻な14分野対象。単純労働を含み、労働政策の転換点ともされる。	-	-
特定活動	特例的に認可。ワーキングホリデー、経済連携協定（EPA）による看護師・介護福祉士候補者など。	6万人（2%）	32人（2%）
技能実習	1993年、途上国への技能移転による国際貢献を目的に創設。その後、期間や対象職種が拡大が続く。	33万人（12%）	220人（15%）
留学	1980年代から受入促進。一定時間内のアルバイトは可能、労働者全体の2割超を占める。	34万人（12%）	55人（4%）
その他	文化活動、短期滞在、研修、家族滞在など。	19万人（7%）	76人（5%）

出所) 法務省「在留外国人統計」、上越市住民基本台帳をもとに作成。在留外国人統計と住民基本台帳の数値には若干の違いがある。備考) 人口は2018年末現在。()内の%は全外国人人口に占める割合

3 企業・団体による国際的な往来（全国・上越市）

個人にとどまらず、企業や団体による国際的な活動は以前から行われていますが、その内容や地域は多様化しながら拡大を続けており、その重点の置き方も時代とともに変化しています。

① 企業による海外進出

経済のグローバル化の進展とともに、企業の海外進出や国際的な物流ネットワークは拡大を続けています。最近10年間の動きをみても、日本に進出した海外企業数は約1割、日本企業の海外拠点数は2倍以上増加しました*。

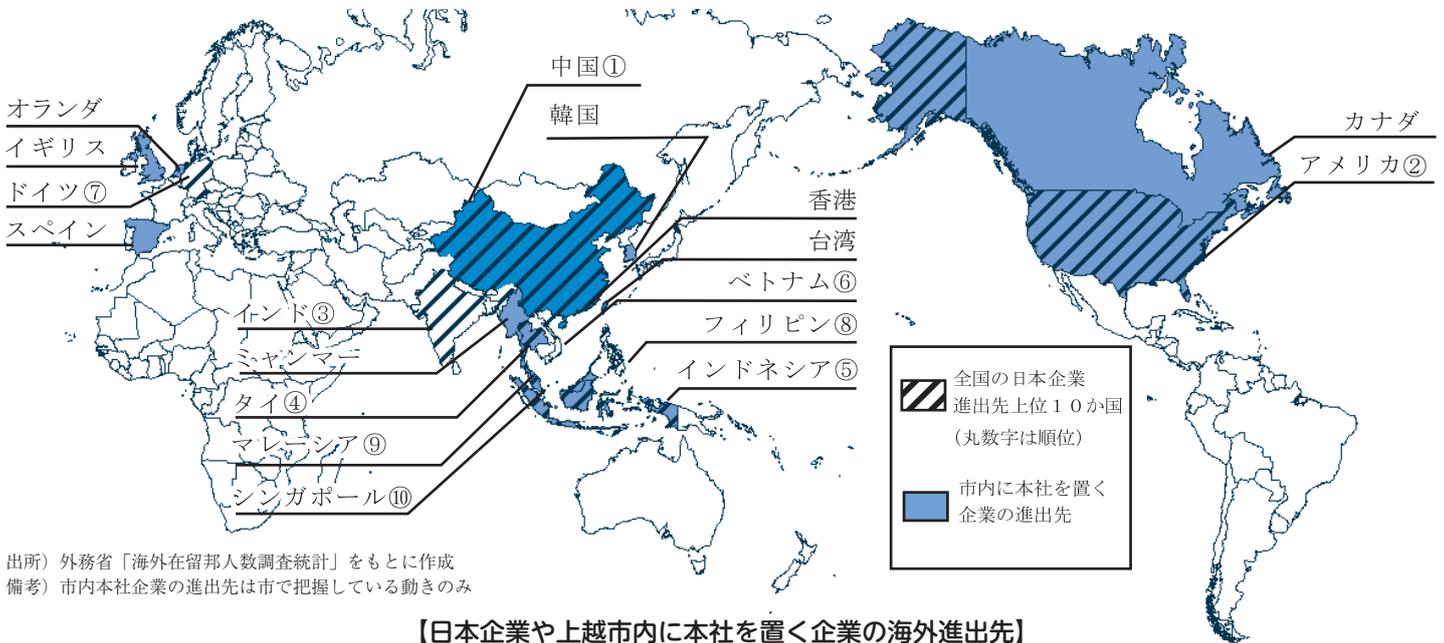
海外企業のうち最も多いアメリカからの進出は減少傾向にありますが、中国やシンガポールなどアジアからの進出は増加傾向にあります。

一方、日本企業による海外進出先をみると、中国への進出が非常に多く、全海外拠点数の約4割を占めています

が、その数は近年横ばいで推移しています。2番目に多い進出先はアメリカであり、次いでインド、タイ、インドネシアと続きます。特にインドへの進出は最近10年間で6倍増となっています。

上越市内に本社を置く企業においても、一部の製造業や飲食業が海外進出を行っています。最も多い進出先は中国ですが、近年ではマレーシアやシンガポール、ミャンマーなどの東南アジアへ進出する動きがみられます。

*経済産業省「外資系企業動向調査」、外務省「海外在留邦人調査統計」による



② 各種団体による国際交流

上記のような企業による国際的な経済活動のほか、自治体や様々な公益団体、民間団体が行う国際交流活動もあります。

国内の自治体に関わる国際交流をみると、様々な縁をきっかけとした姉妹・友好都市の提携数が1,700を超えるほか、それ以外にも様々な分野で交流が行われています。上越市では、歴史・文化的な縁を持つオーストリア・リリエンフェルト市やオーストラリア・カウラ市との交流のほか、経済的な連携を視野に入れた韓国・浦項市や中国・^{ポハン}琿春市との交流、近年では特定の事業を推進するためのアルゼンチンやドイツとの交流などがあります。

また、教育機関では研究・教育を通じた交流が行われています。市内の上越教育大学や県立看護大学では、海外の大学等との協定のほか、留学生・研修生の受け入れや

【自治体に関わる国際交流の例（上越市）】

歴史・文化的な縁をきっかけとした交流	オーストリア・リリエンフェルト市 (日本スキー発祥のきっかけとなったレルヒ少佐がスキーを学んだ地) オーストラリア・カウラ市 (戦時中、両都市に捕虜収容所があったことから、平和を願い交流を開始)
経済的な連携を視野に入れた交流	韓国・浦項市 中国・琿春市
特定の事業を推進するための交流	アルゼンチン・チュブ州 (水族館のペンギン保全のための連携) ドイツ (東京2020オリンピック・パラリンピックにおけるドイツのホストタウンに登録)

派遣、海外での研究活動などを行っています。また、修学旅行や授業などに海外研修を取り入れる高校もあります。

このほか、個人や企業で構成される公益団体や民間団体、ボランティア団体、文化サークルやスポーツチームなどによる組織的な交流は、多種多様に行われているものと推察されます。

4 今後の国際化に向けて

外国人の増加や国際化の進展に対しては、様々な期待と不安の声がありますが、まずは日本人と外国人の関係性を共生の視点から前向きに捉えることが持続可能なまちづくりへの第一歩と考えます。

① 国際化への期待と不安

国際化が進む状況に対して、市民の皆さんはどのようなお考えでしょうか。本年5月、市が5,000人を対象に行った「人口減少に関する市民アンケート」では、労働者や住民として外国人を受け入れる場合の思いについて質問しています。

まず、外国人労働者の受入れについては、積極的意見、否定的意見がそれぞれ1割程度であり、大部分の回答は「やむをえない」、「どちらともいえない」となっています。

また、外国人が身近で生活することについて、歓迎する意見が3分の1を占める一方、不安を持つ意見も4分の1であり、残る4割が「どちらともいえない」としています。

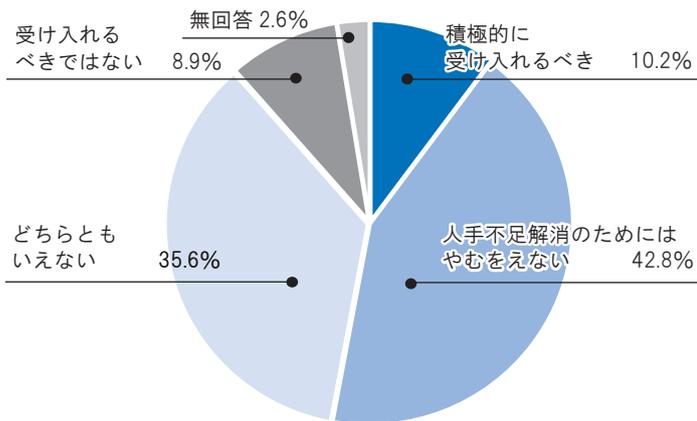
このようにアンケート結果からは、外国人を受け入れることへの期待と不安の両面が読み取れます。

こうした傾向は、複数の全国的な世論調査の結果からも伺うことができます。

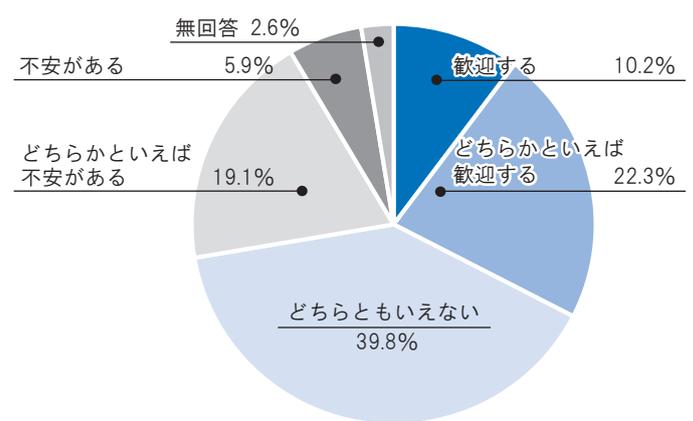
期待する声の具体例としては、人口減少による過疎化や企業の人材不足を解消して地域や経済が活性化すること、多様性が増すことにより新たなアイデアや風土が生まれること、異文化への理解が深まることやグローバル人材が育つことなどが挙げられています。

不安な点としては、文化や習慣の違いから生じる地域社会のトラブルの増加、治安の悪化、外国人労働者の増加により日本人の就職が困難になるといった雇用環境の悪化、多言語対応等の受入れ環境の整備が進んでいないことなどが挙げられています。

●外国人労働者の受け入れをどう思うか



●外国人が自分の身近で生活する社会をどう思うか



回答者数：1,934人
出所）上越市企画政策課：人口減少に関する市民アンケート結果（2019）をもとに作成

② 国際化への向き合い方

市内企業の動向から推察する限り、市内に在住する外国人の数は当面増える可能性が高いものと思われませんが、長期的な動きは不透明といえます。それは日本と海外各国の政治・経済情勢によって変化するほか、国内外での人材獲得競争ともいえる状況の中で、より魅力的な地域への人口集中が想定されるからです。

ただ少なくとも言えることは、私たちの暮らしがグローバル社会の中で成立している以上、国際化への対応は避けて通れない課題だということでしょう。

その中で向き合う国際化への期待や不安の大きさは、

国際的な交流経験の有無によって異なるようにも感じます。期待の多くは実体験から、不安の多くは知識の乏しさや思い込み、違和感などから生まれるものと捉えるならば、学習と対話によって強まる期待や解消できる不安も少なくないと思われます。

また、外国人にとって住み良い環境づくりは日本人にとっても住み良いまちづくりにつながります。国際化の動きはその実現を目指す好機として、共生の視点から前向きに捉えることが持続可能なまちづくりへの第一歩といえるのではないのでしょうか。

次回のコラムでは、上越市内で実際に外国人との交流を深めている方々のお話を紹介しながら、国際化への期待や課題を具体的に考えていきたいと思います。（伊倉 悠示・内海 巖）



信越県境地域づくり交流会は、新潟県と長野県の県境をさむエリア（*）に着目し、広域・異業種により地域づくりの学びと交流を深める会です。当研究所のほか、十日町市や湯沢町など7市町村で構成する雪国観光圏、飯山市など9市町村で構成する信越自然郷と共同で企画運営を行っています。

2015年度に第1回の交流会を開催して以来、これまでに計7回行っており、今年度で5年目を迎えます。本稿ではこれまでの経緯を簡単に振り返るとともに、今年度の計画について概要をお知らせします。

* 概ね新潟県上越地方と魚沼地方、長野県北信地方と長野及び大北地方の一部が該当します。ここでは「信越県境地域」と表現します。

1 開催の経過

この交流会は、2015年に開催した広域連携と地域づくりに関するシンポジウムをきっかけに始まりました。北陸新幹線開業を目前に控え、講師の方々と継続的な交流機会を持つことについて意気投合したことによるものです。

これまでの計7回の交流会では、信越県境地域の様々な魅力から13のテーマを取り上げ、延べ70人近い多彩な登壇者によるトークをもとに、毎回100名を超える参加者の皆さんと学びや交流を深めてきました。

2 開催の目的と期待

交流会のキャッチフレーズは「まなぶ・つながる・はじまる」であり、信越県境地域に存在する地域資源の素晴らしさの（再）発見、地域づくりに関心を持つ人々が情報交換や切磋琢磨できる関係づくり、未来に向けた新たな発想やパートナーが生まれるきっかけづくりなどを目的としてきました。これらの目的に対し、市を越えて広域的に取り組む背景には、次のような将来への期待があります。

○ 広域的な視点による地域への愛着・誇りの醸成

地域づくりの原動力でもある地域への愛着・誇りは、我がまちの特徴を知ることから培われます。このとき、近隣のまちとの比較により、我がまちの特徴が際立ったり、近隣の特徴を我がまちの魅力として共有できる感覚があると思います。信越県境地域は、我がまちの特徴をより深く認識するための、共通点と相違点をバランスよく含んだ適度なサイズ感であると考えます。

○ 越境によるイノベーションの創造

市町村や県の境界は、日常生活での移動範囲やニュース・雑誌などで入手できる情報の範囲に影響を及ぼしており、隣のまちの情報でも意外に知らないことがあるものと思います。裏を返すならば、境界の先に思いを馳せ、越えることによって、新たな出会いや発見を生む可能性があります。境界は行き止まりではなく、隣の地域へつながるフロンティアでありイノベーションの源泉といえます。

○ 信頼関係に基づく交流・連携による地域づくり

この地域では、上越・北陸の両新幹線が象徴するように首都圏との関係は強く意識される一方、近隣同士との関係は相対的に弱く感じられます。しかし、大都市への人口集中が進む中でこの地域が存続するには、近隣同士でのヒト・モノ・カネ・情報の流れを活発化させ、独自の存在感を発揮することが重要と考えます。そのためには互いの地域を自分事のように考え、個人の信頼関係を築く必要があります。

いずれの期待に対しても即効性のある取組はなく、小さくとも将来を見据えた地道な取組が大切と考えています。

【信越県境地域づくり交流会の経過（2015-2018年度）】

（▶は トークセッションのテーマ）

第1回 2016.2

新潟県上越市

- ▶ 地域資源の発信
- ▶ グリーンリズム
- ▶ ライフスタイル
- ▶ 観光組織経営

>> 2015年度

>> 2016年度



第2回 2016.12

長野県飯山市

- ▶ 食文化
- ▶ インバウンド

>> 2017年度



第3回 2017.7

新潟県十日町市

- ▶ 老舗企業
- ▶ 鉄道

第4回 2017.12

新潟県上越市

- ▶ 歴史文化
- ▶ リノベーション

>> 2018年度



第5回 2018.6

長野県栄村

- ▶ ロングトレイル

第6回 2018.9

長野県飯山市

- ▶ スローフード

第7回 2018.12

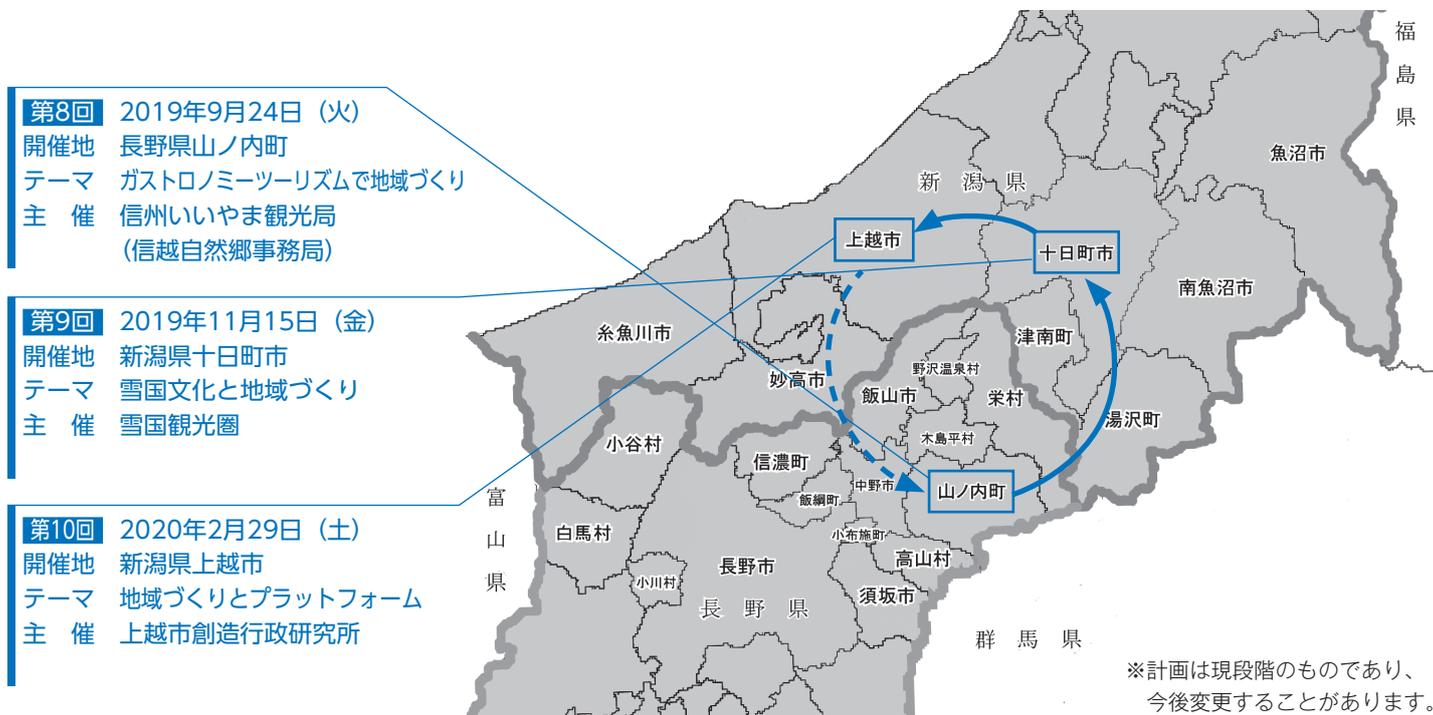
新潟県上越市

- ▶ ミュージアム

3 2019年度の計画概要

これまでの交流会では、所期の目的を踏まえつつもプログラムの構成や内容は毎回変更を重ねてきました。今年度の交流会は、昨年度と同様に年3回の開催としますが、プログラムや運営体制は一部見直すほか、新たな取組として地域研究グループ「はしっコラボ」を設置します。

【新潟・長野県境付近の市町村と今年度の開催地】



地域づくり交流会の開催 (年3回)

昨年度の交流会は、この地域の課題や魅力について学ぶシンポジウム、交流を目的とした情報交換会、及び参加者同士のディスカッションを基本構成としており、今年度もこの構成自体は継続します。

このうちシンポジウムについては、交流会オリジナルのプログラムとせず、各開催地の主催団体が行う地元住民対象のシンポジウムを本交流会の中で開催していただき、合同で学習する会とします。

また、ディスカッションについては、地域の魅力発掘や活用に向けた話し合いをする公開研究会として実施し、右で示す地域研究グループによる活動時間に充てることとします。



地域研究グループ「はしっコラボ」の設置

今年度の新たな試みとして、地域研究グループ「はしっコラボ」を設置しメンバーを募集します。ここでは、信越県境地域の魅力的な特徴を発掘したり、その魅力を活かした地域づくりのアイデアを考えます。名称は、端っこ(境界付近の地域)、ラボ(研究所)、コラボ(連携)に由来します。

この取組は、過去の交流会における学びと交流の成果や、昨年度に地元有識者の方々で行った「地域資源情報」の編集作業を継続的なものとし、中身を充実させたいとの思いから始めるものです。したがって学術的な研究に限らず地域づくりに役立つ趣味的な研究も対象とします。

研究の進め方は任意ですが、交流会の中では情報交換、成果発表や講評の場を設けるなどの支援体制も検討しています。



これらの取組によって、この地域の魅力の発見や創造に関心のある仲間が出会い、既にある資源や活動をシェアしたり新たな活動を生み出していくことを目指しており、そのための気づきや励まし、きっかけなどを提供するプラットフォームでありたいと思います。今年度の内容変更はこれまでに比べると大きなものとなりますが、引き続き皆様からのご参加やご支援をよろしくお願いいたします。今年度の取組や申込方法の詳細は、8月中に開設予定のホームページをご覧ください。(内海、伊倉)

<https://www.hashicore-shinetsu.jp/>



■ 調査研究・事業支援①

■ 論理的な政策形成に役立つ地域学習素材の作成

当研究所では、人口をはじめとする各種統計データの整理や分析とともに、市役所内外での情報提供や講演・話題提供などを行ってきました。

また、上越市と周辺地域の特徴的な地域資源にも着目し、共同研究者とともに情報収集や整理を行ってきました。なお、周辺地域を含めて調査を行った理由は、これらの情報が当市の地域資源を探る手助けとなったり、当市の特徴の一部を構成する可能性もあるからです。

こうした情報は「上越市はどのような特徴をもったまちなのか」という問いに答えるものであり、論理的な政策形成や地域づくりを考える上で基本となるものですが、これらを提供するためには地道で煩雑な作業が続きます。

今年度は、これらの統計データや地域資源情報の更新を行いつつ、**政策形成や地域づくりに役立つデータベースや冊子を作成し、一部公開を目指します。**冊子の作成に当たっては、グラフや地図などによって、上越市の特徴を端的にわかりやすく表現できるよう心がけたいと思います。

■ 調査研究・事業支援②

■ 国際化のあり方に関する調査研究

人口減少が進展する日本国内では、企業の海外進出や外国人労働者の確保、インバウンド（訪日外国人旅行）などの面で海外に寄せられる期待は大きく、本年4月に施行された改正入国管理法や来年の東京オリンピック開催などにより、今後も更なる流動の活発化が予想されています。

当市における外国人人口も近年増加傾向にあり、労働力の確保などへの期待がある一方、地域の受入態勢など多文化共生面での課題も顕在化しつつあります。

一方、姉妹・友好都市など国際交流に関する取組は、グローバル化の進展や自治体の財政難の中で、その費用対効果という視点からこれまで以上に創意工夫が求められています。

このような状況下において、本来、国際化の持つ多様な意義に改めて着目するとともに、**当市の持続可能な発展につながる国際化のあり方や方向性、方策について調査研究**を行います。

■ その他

■ 調査研究③

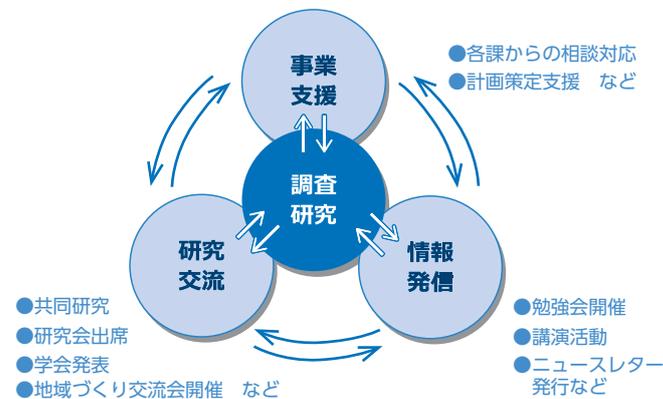
- 創発的な地域づくりを促進する仕組みとして、多様な人々が集い未来志向の対話や関係性を生み出す**プラットフォーム機能に着目し、事例調査**を中心に実施するとともに、今後の業務計画立案に向けた参考とします。

■ 研究交流

- 近隣地域の関係団体（雪国観光圏、信越自然郷など）との連携により「**信越県境地域づくり交流会**」を年3回開催し、地域づくりに関心のある方々の学びや交流を深める機会を創出します。
- 他の研究機関との**共同研究**や研究協力、自治体シンクタンクや地域政策に関する**研究会**への出席、**学会発表**などを通じて、研究ノウハウ等の共有や研究ネットワークの強化に努めます。

■ 情報発信

- 調査研究成果等を活用した**勉強会**を行うほか、他団体の主催する学習会などにおいても、依頼に応じて話題提供や**講演**を行います。
- **ニュースレター**を年3回発行し、調査研究活動の紹介や調査研究成果を活用した話題提供などを行います。



【当研究所の活動展開】

編集後記

新年度になり、新しい体制で様々な調査研究がスタートしました。これまでの研究内容を引き継ぎ進化させるものもあれば、全く新しい分野への挑戦もあります。本紙では、これまでと同様にまちづくりに役立つ情報を提供できるよう、調査研究を実施していきたいと思ひます。（伊倉）

（表紙写真：信越県境に位置する苗場山登山道）

上越市創造行政研究所ニュースレター 「創造行政」 No.44 Jul.2019

発行：上越市創造行政研究所
〒943-0804 新潟県上越市新光町1-8-11 上越保健センター
TEL:025-526-3490 FAX:025-526-6184
E-mail:souzou@city.joetsu.lg.jp
<https://www.city.joetsu.niigata.jp/site/souzou-gyosei/>

ニュースレターは木田庁舎1階市政情報コーナー、各総合事務所でも閲覧可能です。また、当研究所のホームページにも掲載しています。