

上越市における国際化のあり方に関する
調査研究報告書

令和 3 年 3 月

上越市創造行政研究所

上越市における国際化のあり方に関する調査研究報告書

目次

概要

第1章 はじめに

- (1) 本研究の背景と目的 1
- (2) 本研究の検討範囲 1

第2章 国際化に関する国内の動向

- 2-1 海外との往来の動向 3
 - (1) 概況 3
 - (2) 国際交流 4
 - (3) 国際協力 5
 - (4) 国際的な企業活動 6
 - (5) 外国人観光客の受入れ（インバウンド） 8
- 2-2 国内在住外国人の動向 9
 - (1) 概況 9
 - (2) 外国人労働者や留学生の受入れ 12
 - (3) 多文化共生 14

第3章 国際化に関する上越市内の動向

- 3-1 海外との国際交流の動向 17
 - (1) 姉妹・友好都市等との交流 17
 - (2) 行政による文化・スポーツ交流等 21
 - (3) 教育機関による教育・研究交流 22
 - (4) 市民団体等による国際交流・国際協力 23
- 3-2 国際的な経済活動の動向 24
 - (1) 市内企業の海外進出 24
 - (2) 直江津港における輸出入（物流） 25
 - (3) 外国人観光客の受入れ（インバウンド） 27
 - (4) 海外での現地調査やPR活動等の実施 27

3-3 市内在住外国人の動向	28
(1) 在住外国人の推移	28
(2) 多文化共生の推進	30
(3) 今後の動向 ～市内企業アンケート調査から～	31
3-4 市の組織体制の変遷	32
3-5 国際化の推進に向けた課題	34

第4章 上越市における国際化の基本的考え方

4-1 国際化の意義・目的	39
4-2 国際化に向けた基本姿勢	47
(1) 多面的・連続的な展開	48
(2) 当市固有の地域資源を基点とした展開	50
(3) これまでの交流実績を基点とした展開	52
(4) 相乗効果を発揮する連携・協働の追求	54
(5) その他推進上の留意点	56

第5章 上越市における国際化の推進方策（案）

5-1 戦略的な活動展開の追求	58
(1) 歴史的な交流実績を基点とした展開例（オーストリア・オーストラリア）	58
(2) 近年の交流実績を基点とした展開例（ドイツ・アルゼンチン）	60
(3) 近年の経済活動を基点とした新たな交流の展開例（ミャンマー・ベトナム）	62
5-2 各分野における施策の推進	64
(1) 国際交流の推進・促進	64
(2) 国際的な経済活動への支援	65
(3) 多文化共生の推進	67
5-3 推進体制の構築	68

参考文献	70
-------------	-----------

参考資料 上越市の国際的活動に関する経過（年表）	71
---------------------------------	-----------

上越市における国際化のあり方に関する調査研究報告（概要）

1 はじめに

p.1-2

- 本研究は、当市におけるこれまでの国際的活動の経過を振り返り、国際化の持つ多様な意義を改めて整理するとともに、当市の持続可能な発展に資する今後の国際化のあり方や推進方策について検討することを目的とする。
- 研究の対象範囲は、当市における海外及び外国人との関係性を伴う国際的活動とし、（海外地域との）国際交流、国際的な経済活動、多文化共生（在住外国人との交流）の3つに分類して検討を行った。
- また、ここでいう「国際化」とは、これらの国際的活動が地域内の様々な主体によって日常的に推進され、その結果として多面的な効果が発揮され、その効用を広く市民が享受できる状態と定義した。

2 国際化に関する国内の動向

p.3-15

- グローバル化の進展に伴い、日本と海外の間では人流や物流、情報の往来が日常的に行われている。昨年からのコロナ禍により停滞感はあるものの、ここ5～10年の間、特に外国人旅行客や外国人労働者の受入れは、国の政策として特に積極的に進められてきた背景があり、その数は急激な増加傾向をみせている。
- 地方自治体が主導する国際的活動は、戦後の平和交流・文化交流から活発化し、国際協力、国際的な経済活動、多文化共生など、時代とともに領域の拡大を続けてきた。近年は、社会経済情勢の変化や財政難の中において、活動の形骸化や縮小に至るケースがある一方、国際化の持つ多様な効果を地域経営に取り込もうとする動きがあるなど、その状況は多種多様である。

3 国際化に関する上越市内の動向

p.17-37

<これまでの経過>

- 当市における行政主体の国際交流は、その相手地域や内容面において多岐にわたる実績を有している。例えば、オーストリアやオーストラリアとの歴史的な縁に基づく姉妹・友好都市交流や、韓国や中国を始めアジア諸国との経済活動を視野に入れた交流、ドイツやアルゼンチンとのスポーツ・文化・まちづくりに関する交流などがある。
- このほか、市内の教育・研究機関や奉仕団体等においても国際交流や国際協力に取り組んでいる。

- 国際的な経済活動については、一部製造業を中心とした海外進出のほか、LNG（液化天然ガス）の受入れを始めとする直江津港を通じた輸出入の実績がある。
- 近年の外国人人口は、東南アジアからの労働者を中心に増加傾向にあり、市や国際交流協会などにより、コミュニケーション支援や生活支援を中心とする多文化共生策が行われている。

<課題（分野別）>

- 当市の国際交流の取組の中には、直接的なニーズや活動の広がりに限定的なもの、時間的経過等の中で当初目的の実現が困難なもの、活動量が低下しているものなどが見受けられる。この背景には、相手国との関係性や当市の財政的事情もさることながら、交流の相手先やその目的・内容などが多岐にわたっており、それぞれの活動に対して十分な力を割けない状況があるものと推察される。ある程度一定の方向へ力を束ねることによって、全体としての費用対効果を高めていく必要がある。
- 国際的な経済活動については、一部製造業を中心とした活動や直江津港を通じた輸出入の動きはあるものの、全国的な状況に比べると地元企業のニーズが高いとは言い難い。このため、まずは地域経済活性化の視点から市内企業の強みや弱みの把握に努め、各種支援制度とのマッチング等を働きかける中で、そのための有効な手段の一つとして国際的活動を促進するなど、段階を踏んだ取組とすることが望ましい。
- 市内在住者に占める外国人の割合は全国平均に比べて少ないものの、外国人増加を視野に入れたコミュニケーション支援や学校教育、医療、災害時の対応などは今後の課題となりうる。また、外国人を一方的な支援対象として捉えるのではなく、共に地域をつくる担い手として捉えることも重要である。
- 有意な国際化を推進するためには、国際的活動の総合的なマネジメントや各活動へのアドバイスができる体制の確保のほか、行政組織あるいは地域内において国際化を推進する人材の確保やその育成に留意する必要がある。

<課題（総括）>

- 市内には様々な国際的活動の経過・実績があるものの、多くの活動が断続的かつ対象者が限定的であるため、これらの活動が有するポテンシャル（潜在力）を地域として取り込むまでに至っていない。活動対象のめりはりや推進方法の工夫が必要である。
- まずは当市における国際化の意義・目的を「持続可能なまちづくり」の視点から再定義し、総合的・中長期的な視点から当市における国際化の重要性を示す必要がある。
- また、これらの目的に沿った多様な効果を発現させるためには、その潜在力や安定性の高い取組に着目して多様な力の結集を図るなど、有意な国際的関係性を長期間継続するための工夫が必要と考えられる。

<国際化の意義・目的>

- 当市の国際化については、持続可能なまちづくりを推進するための人材育成、環境整備、暮らしに貢献する重要な手法であることに意義を見だし、そのことを目的に据えた活動を重点的に展開していく必要がある。

人材育成への貢献	① グローバル（グローカル）人材の育成 ② シビック・プライド * の醸成
環境整備への貢献	③ ユニバーサルデザインによる労働・生活環境の改善 ④ 多様性豊かな地域社会の形成による創発性の向上 ⑤ 地域資源の磨き上げによる市の求心力の向上
暮らし（市民生活）への貢献	⑥ 地域経済の活性化 ⑦ 都市のQOL（生活の質・豊かさ）の向上

* 地域への愛着・誇りであり、地域を自分たちが支えているという自負心を含む概念

<国際化に向けた基本姿勢>

- 持続可能なまちづくりの推進に向けて、有意な国際的関係性を長期間継続していくためには、地域として以下の統一的な基本姿勢をもって国際化に取り組む必要がある。

①多面的・連続的な展開	教育、文化、経済、多文化共生などの各分野で個別に展開される国際的活動を包括的に捉え、分野を越えた多面的・連続的な展開の可能性を追及する。
②当市固有の地域資源を基点とした展開	当市ならではの特徴的な地域資源に着目し、多面的・連続的展開の基点として活用することにより、当市と相手地域双方の交流意欲の向上につなげるとともに、地域資源を生かした市の主要施策の推進に貢献する。
③これまでの交流実績を基点とした展開	当市の行政機関や各種団体、企業、上越市縁の個人が取り組んできたこれまでの国際的活動の実績に着目し、それらの活動によって培われた信頼関係や人的ネットワークを地域資源とみなすことにより、多面的・連続的展開の基点として活用する。
④相乗効果を発揮する連携・協働の追求	国、県、近隣市町村などの関係機関が力を入れる国際的活動を把握し、当市との相互補完や相互乗入によって相乗効果を発揮できる可能性を見だし、連携・協働による事業の推進を働きかける。
⑤その他推進上の留意点	互惠平等の関係性保持、国際的活動の裾野の拡大、多様な交流手法の組合せなどに留意する。

<戦略的な活動展開の追求>

- 国際化の基本的考え方を包含した戦略的な活動を推進するためには、下記のような展開例を追求することが重要である。

①歴史的な交流実績を 基点にした展開例 (オーストリア ・オーストラリア)	当市における数十年間の交流実績として、オーストリアとのスキー発祥を縁とした交流やオーストラリアとの平和交流に着目し、スキーを含めた雪国文化やエネルギー資源を地域資源として捉え、近隣市町村と連携しながら青少年への教育振興を始めとする多面的展開の可能性を追求する。
②近年の交流実績を 基点とした展開例 (ドイツ ・アルゼンチン)	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登録や、アルゼンチン・チュブ州とのマゼランペンギンの保全協定といった近年の交流実績に着目し、当市や近隣地域の自然環境やその保全・活用に向けた取組を地域資源と捉えることによって、環境を基軸にしたまちづくりをはじめ、教育、経済振興、多文化共生などへの多面的展開の可能性を追求する。
③近年の経済活動を 基点とした新たな 交流の展開例 (ミャンマー ・ベトナム)	ミャンマーやベトナムを始めとする東南アジアへ進出する市内企業や、同国出身の労働者や留学生が市内に在住する実績に着目し、稲作や発酵食品、その生産技術などを食に関する地域資源として捉え、教育、文化、産業振興、多文化共生などへの多面的な展開の可能性を追求する。

<各分野における施策の推進>

- 戦略的な活動展開を実現するためには、国際交流、経済、多文化共生の各分野において以下の取組を新たに検討・実施する必要があると考えられる。

①国際交流の推進・ 促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国際理解の基礎となる人権学習の推進 ・ 青少年の海外研修等に対する包括的支援制度の構築
②国際的な経済活動 への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国際的な経済活動の促進に資するセミナー等の開催 ・ 地元企業のマッチングやコーディネート等の実施 ・ 海外の現地事務所機能(サポートデスク)の設置に向けた研究 ・ 近隣市町村におけるインバウンドを生かした多面的な人材活用 ・ 広域的な地域資源の学習機会の創出
③多文化共生の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市内事業者同士の情報交換の場の設置 ・ 継続的な関係性の構築に向けた高度人材や留学生等の受入れ ・ 外国をルーツとする子どもたちへの教育支援 ・ ユニバーサルデザインに向けた取組 ・ 多文化共生コミュニティのモデルづくり

<持続可能な推進体制の構築>

- 戦略的な活動展開を実現するためには、当市の国際化を統括する庁内体制の整備や国際交流協会との一体的な業務の推進に加え、地域内のネットワーク形成などが必要である。また、市職員の国際関係機関への派遣等による人材育成についても検討が必要である。

以上

第1章 はじめに

(1) 本研究の背景と目的

人口減少が進行する日本国内においては、企業の海外進出や外国人労働者の確保、インバウンド（訪日旅行）など経済的な側面から海外に寄せられる期待は大きい。近年では、2019年4月の改正入国管理法や東京2020オリンピック・パラリンピックなどにより、更なる流動の活発化が想定されていたところであり、コロナ禍による停滞感はあるものの、中長期的には国際的な経済活動の重要性は変わらないものと考えられる。このような状況から在住外国人の人口も増加傾向にあり、多文化共生に関する議論や対応が活発化している。

当市においても、外国人人口がここ数年で増加傾向にあり、企業活動の担い手として期待する声がある一方、地域としての受入態勢や今後の方向性などについては模索段階といえる。

一方、各地方自治体による国際交流や国際協力については、姉妹・友好都市を始めとする多種多様な取組が行われている。しかし、海外との関係性が一般化したことに加え、地方自治体の財政難が続く中において、活動のあり方や内容については、これまで以上に創意工夫が求められている。

当市においては、これまで様々な地域との国際交流の取組を積み重ねてきた。その内容や頻度については、政治・経済の情勢や行政組織の態勢等を踏まえ、その都度検討されてきたが、近年海外からの更なる交流を求める動きがある中で、当市として改めてその意義や方針等について再考する時期にあると考えられる。

このことから、当市におけるこれまでの国際的活動の経過を振り返り、国際化の持つ多様な意義を改めて整理するとともに、当市の持続可能な発展に資する今後の国際化のあり方や推進方策について検討を行うものとする。

(2) 本研究の検討範囲

本研究では、地方都市において取りうる「国際的活動」として、海外及び外国人との関係性を伴う活動を検討範囲とする。

ただし、「国際交流」や「国際化」などの対象領域やその分類方法には確立されたものがないことから、本研究では、国際的活動を①（海外地域との）国際交流、②国際的な経済活動、③多文化共生（在住外国人との交流）の3つに分類して調査研究を行った（図表1-1）。

また、本研究でいう地域の「国際化」とは、これらの国際的活動が地域内の様々な主体によって日常的に推進され、その結果として多面的な効果（意義）が発揮され、その効用を広く市民が享受できる状態を指すものとする。

【図表 1-1】 本研究の検討範囲

分類	概要	報告書の構成		
		第2章 国内の動向	第3章 市内の動向	
国際的活動	(海外地域との) 国際交流 1)	・ 姉妹・友好都市との包括的な交流 ・ 各分野における特定の目的に基づく交流（教育、研究、文化、スポーツ、まちづくりなど） ・ 国際協力	2-1	3-1
	国際的な 経済活動 2)	・ 海外への企業進出 ・ 海外との輸出入（物流） ・ 外国人観光客の受入れ（インバウンド） ・ 上記の可能性を探る現地調査		3-2
	多文化共生 (在住外国人との 交流) 3)	・ 外国人労働者・留学生等の受入れ ・ 在住外国人へのコミュニケーション・生活支援 ・ 在住外国人との地域づくり（意識啓発と社会参画支援、地域活性化の推進やグローバル化への対応）	2-2	3-3

※ 分類上の解釈が異なる可能性のある活動については、便宜上以下のように整理を行っている。

- 1) 海外との国際交流には、行政機関のみならず市内教育機関や奉仕団体、市民団体等による組織的な交流活動を含む。また、ここでは国際協力を含めて取り扱っている。
- 2) 国際的な経済活動とは、あくまでも人・もの・情報の流動によって経済的利益を追求する活動のことを指し、本報告書ではその可能性を探る現地調査もここに含めている。
- 3) 多文化共生とは、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」¹であり、本報告書では総務省による「地域における多文化推進共生プラン」（2020年改訂）の対象範囲を基本としながら、その前提となる外国人労働者・留学生等の受入れも対象に含めている。

また、ここでは在住外国人との交流を対象にしていることから、市内で行われる国際交流イベント等もここに含む。

¹ 総務省（2006）「多文化共生の推進に関する研究会報告書」

第2章 国際化に関する国内の動向

2-1 海外との往來の動向

(1) 概況

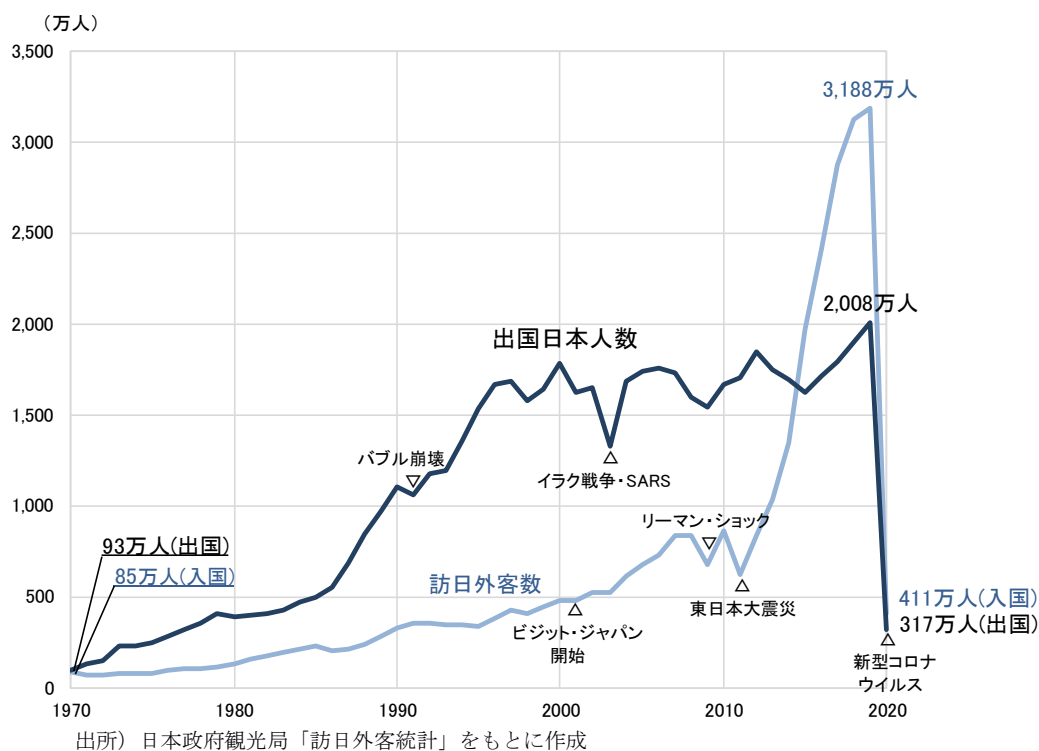
日本から海外へ、あるいは海外から日本を訪問する人々の目的は、観光・レジャーが最も多く、その他の目的にはビジネス（海外出張）や留学・研修、外交・公用などが挙げられる。

日本人の海外への出国者数は、ゆるやかに増加傾向にある。海外渡航が自由化された1964年当時はわずか13万人だったが、円高や好景気などを経て2000年には1,782万人まで右肩上がりに増加した。その後、国際情勢や経済状況の悪化などで増減を繰り返してきたが、2019年には2,000万人を超えた。

また、外国人の日本への入国者数（訪日外客数）は近年急拡大している。訪日外客数は、出国日本人数に比べて少ない時代が長らく続いていたが、政府は2003年から「ビジット・ジャパン」による外国人観光客の増加に向けた取組を進めてきた。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に加え、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年代から急増した。2015年には出国する日本人の数を上回り、2019年は3,188万人と過去最高を記録、2003年に比べて6倍も増加した。政府はさらにこの動きを促進する姿勢を示しており、2030年の目標を6,000万人としている。

ただし、2020年は新型コロナウイルス感染症の世界的拡大に伴い、出国日本人数は前年比84.2%減の317万4千人、訪日外客数は同87.1%減の411万6千人にとどまっている（図表2-1）。

【図表2-1】 訪日外客数と出国日本人数の推移（1970-2020）



(2) 国際交流

1) 交流の形態（姉妹都市提携等）

地方自治体における典型的な国際交流の形態として、姉妹・友好都市間の交流がある。「姉妹都市」の定義に法律上定められたものはないが、一般財団法人自治体国際化協会（CLAIR）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交流に関する予算措置に備えて議会の承認を得ていること、このすべてに該当するとき、姉妹都市として取り扱うこととしている。このほか「友好都市」や「親善都市」と称する自治体もある。

第二次世界大戦後、世界各地で世界平和や地域振興を目指して、こうした自治体間の交流が活発になった。日本における姉妹都市提携の始まりは、1955年の長崎市とアメリカ・セントポール市によるものとされる。

1987年には「地方公共団体における国際交流のあり方に関する指針」により、自治体の国際交流施策の大枠が示された。その後、1988年に自治体国際化協会（CLAIR）、1992年に全国市町村国際文化研修所（JIAM）が設立されるなど、地方自治体への支援体制が整備された。

このような背景のもと、全国の姉妹都市提携件数は1994年に1,000件を超え、2020年5月1日現在では1,781件に達するなど、緩やかに増加傾向にある（図表2-2）。これにより全国市区町村のうち約半数の848団体が、市に限れば7割を超える団体が姉妹都市提携を行っていることになる。

このほか、姉妹都市提携をせずに行っている交流や、特定のテーマに限定した交流、さらには民間団体が主体的に行う交流事業などがあり、その形態は多様である。特に近年では、東京2020オリンピック・パラリンピックへの参加国・地域との相互交流を図る「ホストタウン」事業が行われており、2021年4月27日現在、528の自治体が登録されている。

2) 交流内容

国際交流の対象となりうる分野には、教育、研究、文化、スポーツ、経済、まちづくりなどがあり、事実上あらゆる内容が該当する。（下記は例示）

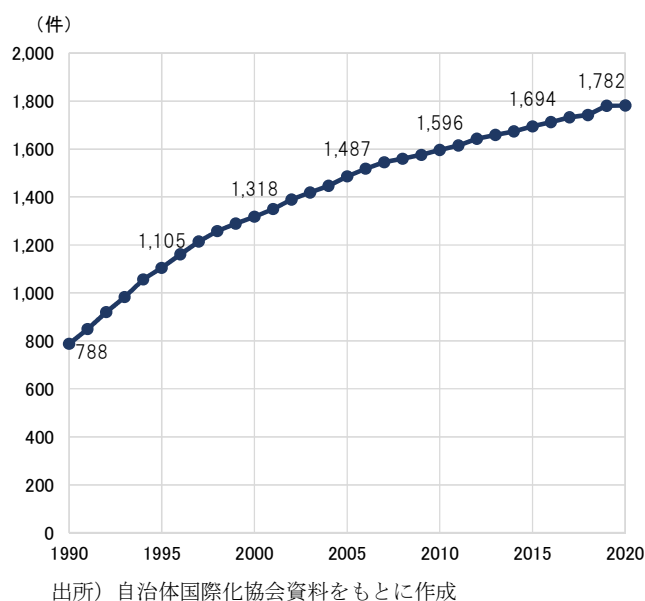
○ 教育分野

- 外国語指導助手（ALT）による授業、外国人留学生の受入れ、修学旅行
- 海外大学・機関との交流協定締結、留学生の交換、共同プロジェクト実施
- 青少年有志を対象とした青年海外派遣事業や「青年の船」事業、海外青年招へい事業

○ 研究分野

- 海外調査、海外の大学等との共同研究

【図表2-2】 全国の姉妹都市提携数の推移



- 文化分野
 - 茶道・生け花などの伝統文化、アニメ・ファッションなどの現代文化、芸術の活動交流
- スポーツ分野
 - 海外の大会への相互招聘、国際大会の開催、技術指導
- 保健、医療、福祉分野
 - 研修、技術交流、非常時の連携協力
- 経済分野
 - 農業、商業、工業、観光物産、港湾・空港の整備や利用促進
- その他行政分野（まちづくり）
 - 環境保全・自然保護、防災、建築、交通、都市計画、中心市街地活性化、観光振興、自治、国際化などの行政運営やまちづくりに関する情報交換

（3）国際協力

日本は1954年に政府開発援助（ODA）を開始し、1962年には現在の**国際協力機構（JICA）**の前身となる海外技術協力事業団（その後国際協力事業団）を設立するなど、開発途上国への技術協力や資金協力を行ってきた。また、1972年の日中国交正常化や1978年の日中平和友好条約締結以降、相互理解を促進するための研修生受入事業などを行い、都道府県に協力を要請してきた。

また、地方自治体による友好親善や相互理解を目的とする国際交流の中には、自治体が有する技術やノウハウを生かして都市問題や環境問題へアプローチするなど、国際協力へと広がりを見せるものもあった。その後1995年には、旧自治省から都道府県と政令指定都市に対して「**自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針について**」を通達し、地方自治体による国際協力の推進を求めた。この年は「国際協力元年」と表現されることもある。

地方自治体における国際協力の事例は、主に途上国支援や地球環境問題への相互協力にみることができ、上下水道、廃棄物処理、公共交通、農業普及、社会福祉、学校教育などといった幅広い分野で活動が行われている。

また、近年は地方自治体との連携による「草の根技術協力事業」などを通じ、自治体や地元企業の海外展開の促進、地域での外国人受入れや国際化、SDGsの推進、東京2020オリンピック・パラリンピックの取組といった多面的な展開がみられるなど、国際協力を基点としたJICAのノウハウやネットワークが活用されている。

<参考> 新潟県による国際交流・国際協力

新潟県は、地勢的な経緯等から韓国・中国・ロシアなど北東アジアとの交流に力を入れてきた歴史がある。中国・黒竜江省やロシア・沿海地方などのほか、2015年からはベトナム・ハイフォン市との交流協定を結んでいる。JICA事業を活用した黒竜江省やモンゴルに対する医療・土木分野での国際協力も行っている。

韓国のソウル、中国の大連・ハルビンに現地事務所、北京、ロシア・ハバロフスク及びウラジオストクに駐在員を配置する一方、新潟県内には韓国、アメリカ、ロシア、ベトナム出身の国際交流員を配置している。

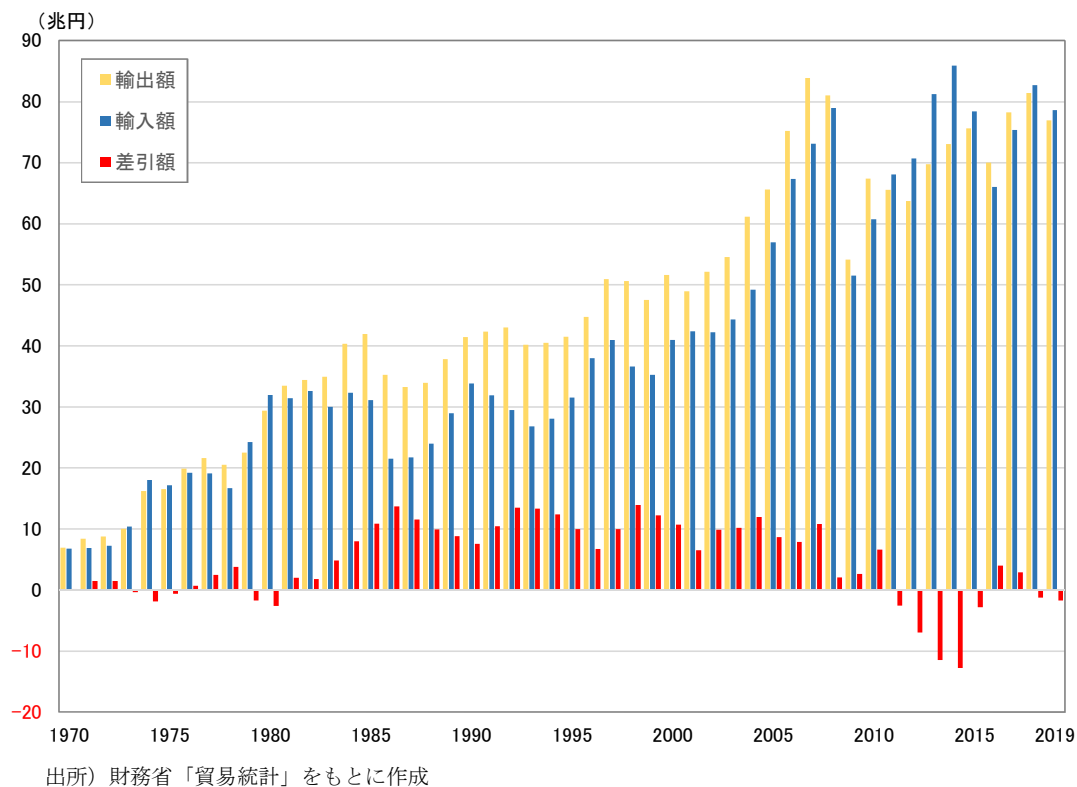
(4) 国際的な企業活動

① 海外との物流（輸出入）

戦後の日本は、貿易立国に向けた輸出振興策を推進してきた。1958年に設置された日本貿易振興会、2003年に同会を引き継いだ**日本貿易振興機構（JETRO）**では、企業や自治体による貿易振興を支援するとともに、1990年代からはアジア諸国との経済的関係を深める中で同地域への経済協力を支援してきた。

日本の輸出入の貿易総額は、2019年現在155.5兆円であり、40年前に比べて約3.3倍となっている。1980年代から2010年までの間は、一貫して輸出額が輸入額を上回る貿易黒字が続いていたが、2011年には31年ぶりに貿易赤字となり、2014年の貿易赤字は12兆円台まで拡大した。その後2016年と2017年は若干の黒字に回復したが、2018年と2019年は再び赤字となった（図表2-3）。

【図表2-3】 日本の輸出入額の推移（1970-2019）



全国の地方自治体では、地元の農林水産物・食品分野のブランド構築や輸出拡大に向けた方策がとられる場合が多い。JETROでは、中小企業等の販路開拓や拠点設置、現地進出企業の活動円滑化を支援するほか、海外の制度・市場に関する情報提供、見本市や商談会等の商談機会の提供、海外バイヤー等に向けた情報発信、専門家による個別支援等を行っている。

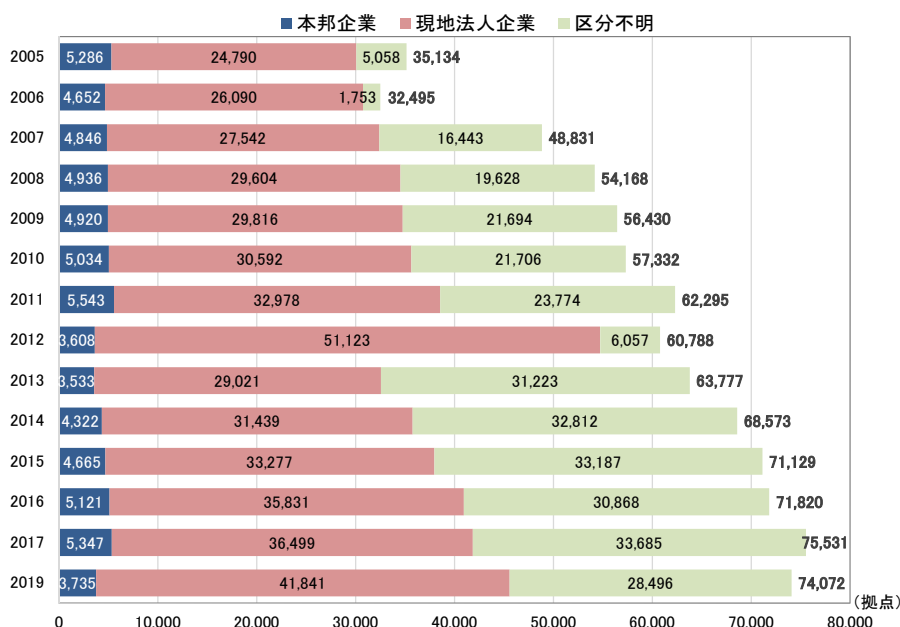
② 企業の海外進出

グローバル化が進展して久しい中、最近15年間の動きをみても、日本に進出した海外企業の本数は約5割増加している。このうち、最も多いアメリカからの進出は減少傾向にあるが、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る。

一方、日本企業の海外拠点数は同期間で2倍以上増加している(図表2-4)。海外進出先をみると、中国への進出が約4割を占めているが、近年は横ばいで推移している。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、インドネシアと続く。

日本企業が海外に進出する理由は様々であるが、主なものとして、縮小する国内市場から海外に販路を開拓・拡大することや、生産性向上のために人件費や材料費の安価な途上国などに生産拠点を設けることが挙げられる。また、取引企業との関係を継続するため、取引企業に追随して海外進出する例もある。

【図表2-4】 日系企業海外拠点数の推移



備考) 2018年は公表データなし

出所) 外務省「海外在留邦人数調査統計」をもとに作成

＜参考＞ 新潟県内における国際的な経済活動の支援組織

各都道府県では、行政機関や銀行などの関係団体によって国際的な経済活動への支援が行われている。

例えば新潟県内では、北東アジア地域の経済に関する調査研究や情報提供などを行う(公財)環日本海経済研究所(通称ERINA:1993年設立)、中小企業の国際展開への支援等を行う(公財)にいがた産業創造機構(通称NICO:2003年設立)、地域商社として海外への販路開拓や観光振興を支援する第四北越フィナンシャルグループの株式会社ブリッジにいがた(2019年設立)などがある。

また、県による海外での支援体制としては、ソウル事務所(1990年設置:今後県職員は引揚予定)、大連経済事務所(1997年設置、2005年からNICO所管)、ハルビンビジネス連絡拠点(2011年設置)、北京駐在員、ロシアのハバロフスクとウラジオストクに極東交流推進員(2008年設置)、ベトナム政府への窓口である新潟デスク(2019年設置)などがある。近年は、東南アジアへの物流促進や販路拡大の取組、同地域からの労働者や留学生の確保にも力を入れている。

(5) 外国人観光客の受入れ（インバウンド）

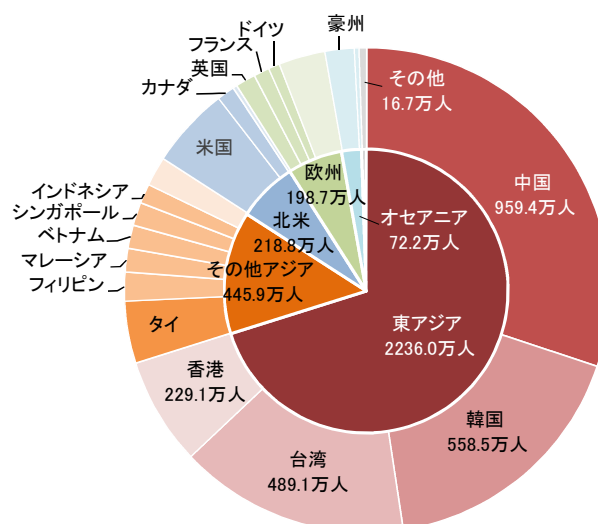
貿易収支額や国内消費額が停滞する中、インバウンド（訪日旅行）への期待が高まっており、政府は観光庁（2008年発足）や日本政府観光局（JNTO、正式名称：国際観光振興機構）の取組等を通じて「観光立国」の実現を目指している。

訪日外客数は、出国日本人数に比べて少ない時代が長らく続いていたが、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広報活動やインフラ整備などを進めてきた。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2010年代から急増した。2015年には出国する日本人の数を上回り、2019年の訪日外客数は3,188万人と過去最高を記録、その数は2003年から6倍も増加した。政府はさらにこの動きを促進する姿勢を示し、2030年の目標を6,000万人と設定している。

2019年の状況を地域別にみると、最も多いのが中国の959万人であり、この5年間で約700万人も増加しているほか、韓国、台湾などの東アジア全体で7割を占める。この他の国々も全体的に増加傾向にある（図表2-5、2-6）。

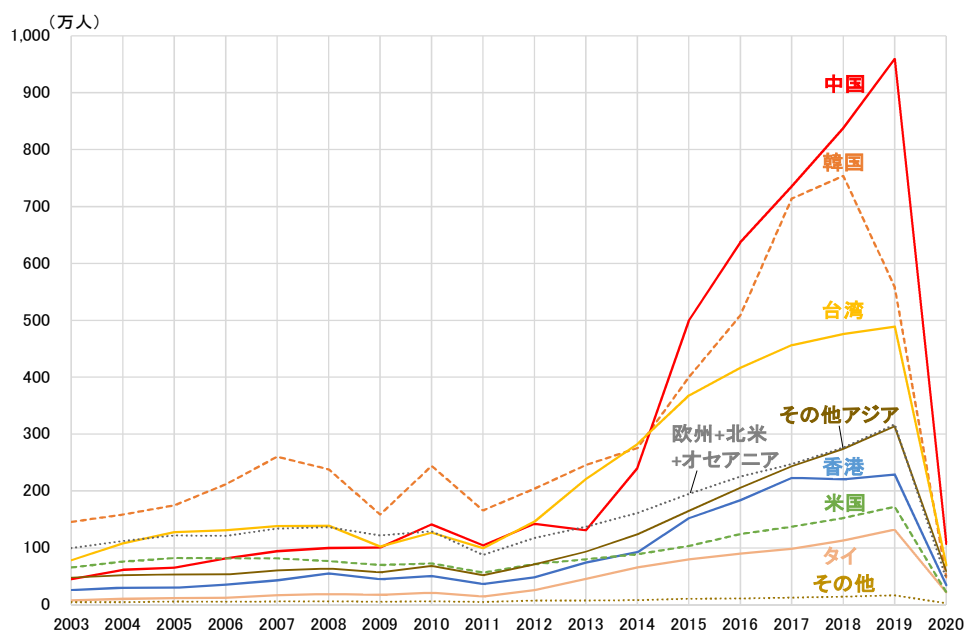
訪日外国人の旅行消費額は大きく、2019年は4兆8,000億円に及ぶ。訪問先は東京・大阪間のいわゆるゴールデンルートに集中するものの、経済効果を高め地域の魅力を見直す機会として全国各地で期待されている。なお、2020年の訪日外客数は、新型コロナウイルス感染症の拡大により412万人（前年比87.1%減）と激減した。

【図表 2-5】 訪日外客数の国・地域別内訳（2019年）



出所) 日本政府観光局「訪日外客統計」をもとに作成

【図表 2-6】 訪日外客数（国籍・地域別）の推移



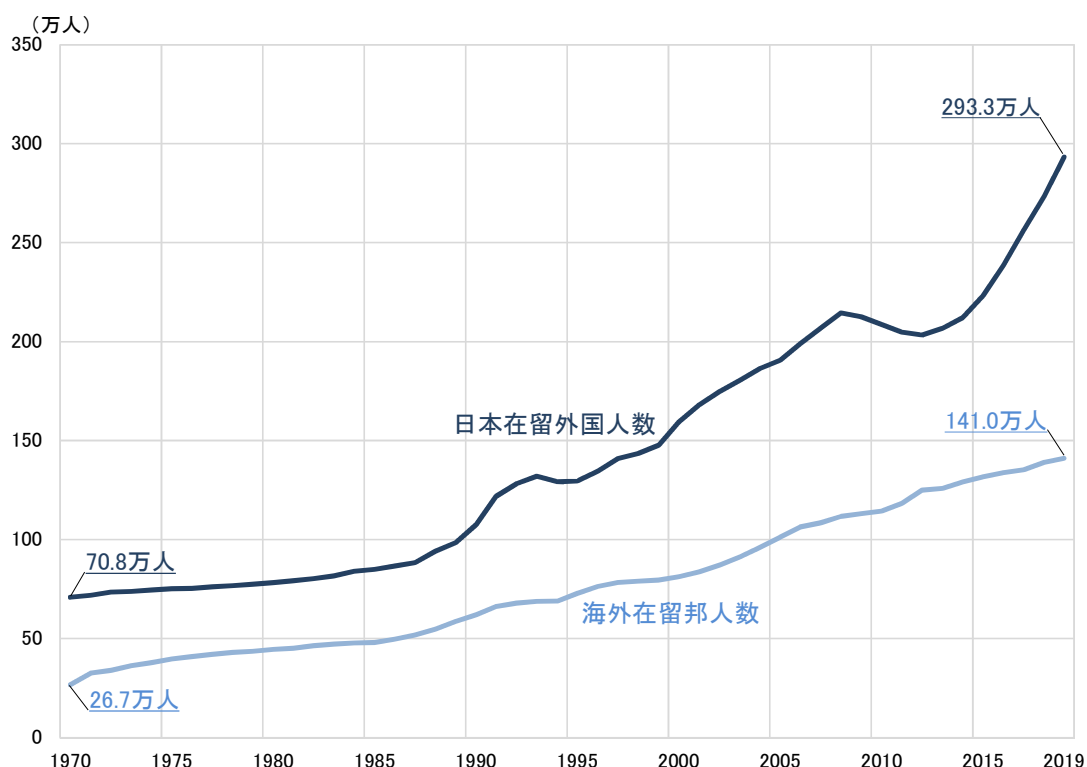
出所) 日本政府観光局「訪日外客統計」をもとに作成

2-2 国内在住外国人の動向

(1) 概況

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2019年末には293万人となった。2020年6月末現在では約289万人となり、新型コロナウイルスの影響で数年ぶりに減少に転じたが、近年日本人の人口が減少する中で全人口の2.3%を占める状況にある（図表2-7）。

【図表2-7】 日本在留外国人数と海外在留邦人数



出所) 出入国在留管理庁「在留外国人統計」、外務省「海外在留邦人数調査統計」をもとに作成

備考) 在留外国人数は毎年12月末日、在留邦人数は毎年10月1日現在の数値。

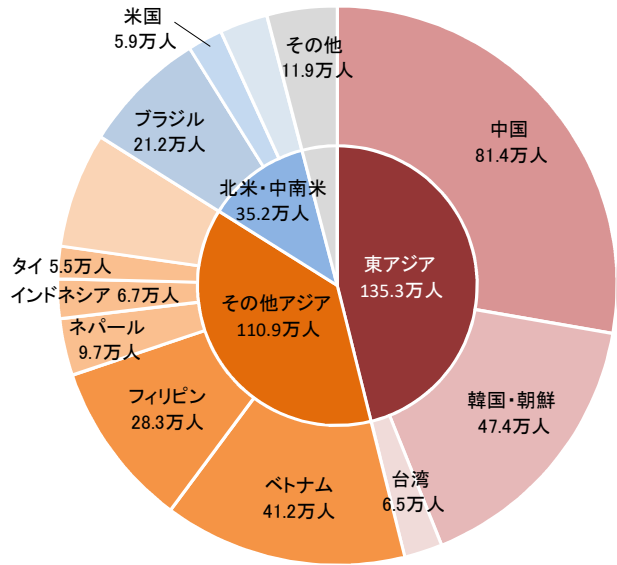
ここでいう在留外国人とは、一定期間、国内に在住している外国人の数をいい、観光等で訪れる短期滞在者は含まない。

① 国籍・地域別

在留外国人の国籍・地域をみると、1980年代半ばまで、日本の外国人住民の8割以上は韓国・朝鮮であったが、その後中国・フィリピンが増加し、1990年頃から2000年代後半まではブラジル・ペルーが増加した。近年はベトナムを始めとする東南アジア諸国の増加が著しい。

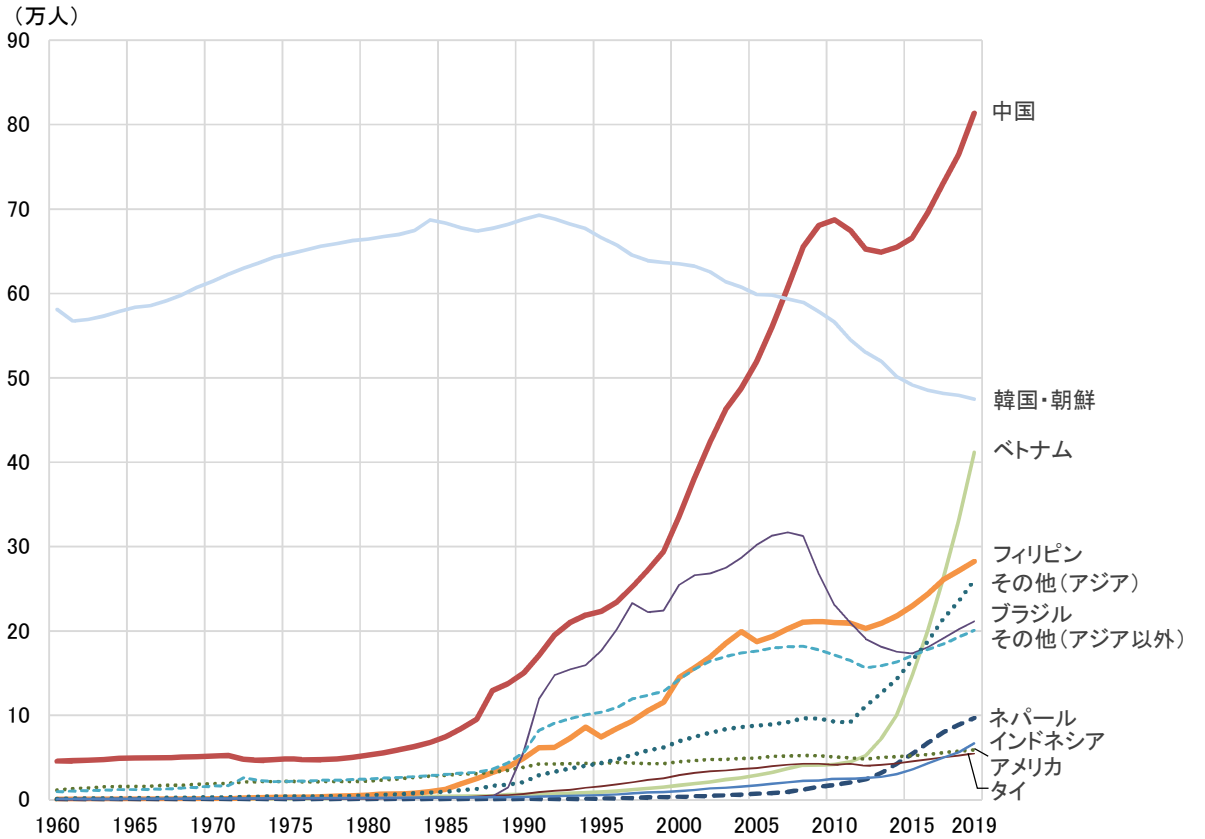
2019年末現在では中国が最も多く、韓国や台湾を合わせた東アジアで全体の46%を占める。近年増加が著しいベトナムを始めフィリピン、ネパール、インドネシア、タイなどのその他アジア諸国が38%、ブラジル、ペルー、アメリカなどの北米・中南米が12%などであり、多国籍化も進んでいる（図表2-8、2-9）。

【図表2-8】 在留外国人の内訳（国籍・地域別／2019年末）



出所) 出入国管理庁「在留外国人統計」をもとに作成

【図表2-9】 在留外国人数（国籍・地域別）の推移



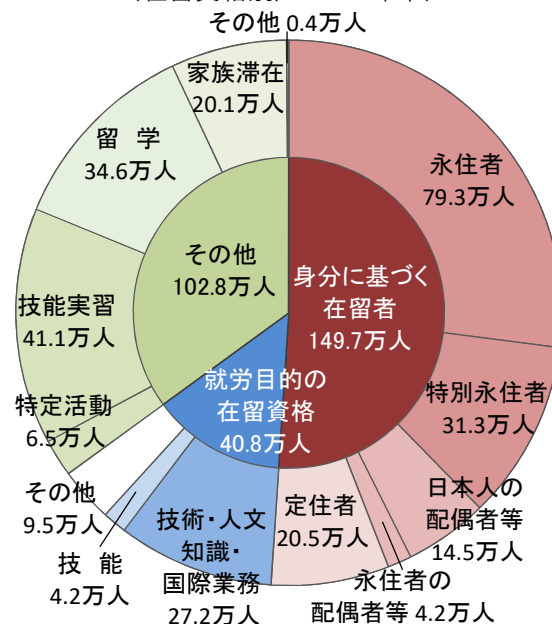
出所) 出入国管理庁「在留外国人統計」をもとに作成

② 在留資格別

在留資格別にみると、2019 年末現在では永住者・定住者などの身分に基づく在留者が150 万人でほぼ半数を占めるほか、就労を目的とする専門的・技術的分野の就労者と技能実習生がそれぞれ約 41 万人（14%）、留學生が約 35 万人（12%）などとなっている（図表 2-10）。

在住外国人の増加は、このような在留資格の創設や拡充等によって受入れを促進してきた結果ということもできる（図表 2-11）。

【図表 2-10】 在留外国人の内訳
（在留資格別／2019 年末）



備考) 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。
出所) 法務省「在留外国人統計」をもとに作成

【図表 2-11】 在留資格一覧 (2020 年 3 月現在)

種類	在留資格とその概要	国籍別の動向
身分に基づくもの (活動制限なし)	永住者 ：10 年以上在留者などが対象。在留期間は無期限。このほか、入管特例法に定められた「特別永住者」あり。 日本人の配偶者等、永住者の配偶者等 配偶者のほか、実子・特別養子	韓国・中国・フィリピン・ブラジルで 7 割超。韓国を除き増加傾向。
	定住者 ：1989 年新設。日系 2 世・3 世、第三国定住難民、中国残留邦人など	ブラジル、フィリピン、中国、ペルーが多い。
就労を目的とするもの (専門的・技術的分野)	外交、公用 （定義上はこのカテゴリーに含まず）、 教授、芸術、宗教、報道、高度専門職 （2014 年新設）、 経営・管理、法律・会計事務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務 （通称「技人国」）、 企業内転勤、介護、興行 （2004 年に厳格化）、 技能、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。今後 5 年間で最大約 34 万人の受入れを見込む。）	中国が 3 分の 1、ベトナムが急増中。全体的に増加傾向。
その他	特定活動 ：特例的に認可。ワーキングホリデー、インターンシップ、アマチュアスポーツ選手、経済連携協定（EPA）による看護師・介護福祉士候補者など。	ワーキングホリデーが約 2 割。増加傾向だが 2018 年は減少。
	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制度として創設され、2010 年に在留資格「研修」から独立。その後、期間や対象職種の拡大が続く。	ベトナム、中国、フィリピンの順。近年急増。
就労活動が認められないもの	留学 ：一定時間内のアルバイトは可能であり、労働者全体の 2 割超を占める。	中国、ベトナム、ネパールの順。近年急増。
	文化活動、短期滞在、研修、家族滞在 就労活動は認められていない。	家族滞在 18 万人。うち中国が 4 割超。

出所) 出入国在留管理庁ホームページ、厚生労働省パンフレット、法務省「在留外国人統計」などをもとに作成

(2) 外国人労働者や留学生の受入れ

戦後、日本の外国人住民は韓国・朝鮮国籍が中心であった。経済のグローバル化や高度成長が進む中で、外国人労働者の受入れを望む経済界の声が高まっていたが、1967年の「第一次雇用対策基本計画」では、日本人の雇用確保などの観点から外国人労働者を受け入れる必要はないとされ、その考え方は計画改定後も踏襲された。第6次計画(1988年)においても、「いわゆる単純労働者の受け入れについては、諸外国の経験や労働市場をはじめとするわが国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する」と明記されている。

このように、政府は「いわゆる移民政策はとらない」とする考え方を今日まで継承しつつも、1980年後半以降からのバブル景気後は、アジアからの留学生や労働者などの受入れを段階的に拡大したことにより、外国人人口は増加傾向となり現在に至る。

① 留学生の受入れ

1983年の「留学生10万人計画」を契機に、日本への留学生等の数が急増した。背景には、留学生に対して時間限定のアルバイトを認める規制緩和が行われたことや中国・韓国の経済発展に伴う私費留学生の増加が挙げられる。

2008年には、日本のグローバル戦略の一環として文部科学省ほか関係省庁による「留学生30万人計画」(目標は2020年)が掲げられた。この結果、新たな日本語教育機関や留学生を受け入れる専門学校・大学等が増加し、コンビニエンスストアや飲食店などで働く留学生の姿をよく見かけるようになった。

留学生の数は順調に増加し、2019年には30万人を超えた。2020年5月1日現在の外国人留学生数は28.0万人であり、最も多い出身国は中国12.2万人、次いでベトナム6.2万人、ネパール、韓国、台湾の順となっている。¹

② 在留資格「定住者」による日系人の受入れ

1980年代後半のバブル景気の中、いわゆる不法外国人労働者が増加する中で、1989年に出入国管理及び難民認定法(いわゆる入管法)の改正が行われ、単純労働の外国人への取り締まりを強化するとともに、在留資格「定住者」の新設により日系3世とその家族の在住が認められた²。定住者は身分に基づく在留資格であり、国内での活動制限を受けないことから、結果的には単純労働が可能となり、日系南米人の人口が大幅に増加した。

③ 在留資格「興行」や日本人の配偶者としての受入れ

1980年代後半から、フィリピン女性を中心としたホステスでの出稼ぎ労働者や、農村の嫁不足を背景としたいわゆる「外国人花嫁」が増加した。

前者は、「専門的・技術的分野」の一つである在留資格「興行」により入国するケースが多く、一時期は専門的・技術的分野全体の3割強の人口を占めた。しかし、2005年の興行ビザ審査の厳格化に伴い大きく減少した。後者は、中国、フィリピン、韓国などアジア諸国からの入国が多く、かつては行政主導による活動が盛んに行われた時期もあった。

¹ 日本学生支援機構「2020(令和2)年度外国人留学生在籍状況調査結果」による

² 中国残留邦人やベトナム戦争に伴うインドシナ難民なども「定住者」に含む

④ 「技能実習生」の受入れ

1960年代後半、海外進出した日本企業が現地社員を日本に招聘し、技術・知識の習得機会とした仕組みがあり、1981年にはこれを原型として外国人研修生の在留資格が創設、1993年に現在の「外国人技能実習生」が制度化された。その趣旨は、日本で培われた技能等の開発途上地域等への移転を図り、当該開発途上地域等の経済発展を担う人づくりに寄与する国際協力であり、労働力の需給の調整の手段として行われてはならないとされている。今日まで増加傾向にあり、2019年6月時点では約37.7万人となっている。期間は当初1年であったが、段階的に延長され現在は最長5年である。

技能実習生の受入方法には企業単独型と団体監理型がある。特に後者は、外国人技能実習生を受け入れ、傘下企業等での技能実習を監理する「監理団体」(1,669団体:2021年5月10日現在)と海外で技能実習希望者からの申込を取り次ぐ「送出国」の存在が特徴的である。

⑤ 専門的・技術的分野の人材受入れ

日本が就労目的の在留を認めてきた分野の一つは「専門的・技術的分野」であり、在留資格としては「技術・人文知識・国際業務」を始め、「医療」、「教育」、「介護」などの16項目(2020年現在)が含まれる。

1990年代以降、グローバル化の進展によりIT分野を始め様々な分野において高度人材の役割が重要になった。政府は2008年の「経済財政改革の基本方針」において、経済成長戦略の一つに高度外国人材の受入拡大を位置付け、出入国在留管理上の優遇措置を講ずる「高度人材ポイント制」の開始(2012年)や在留資格「高度専門職」の創設(2015年)、留学生の就職支援、高度外国人材等の就労環境や生活環境の改善等の取組を行っている。

⑥ 在留資格「特定活動」の拡充

特定活動とは、他の在留資格に該当しない場合に法務大臣が個々の外国人について特に活動を指定する在留資格である。①入管法に規定されるもの、②法務大臣による告示特定活動、③その他慣例的に法務大臣が認める告示外特定活動があり、②の例にはワーキングホリデー、インターンシップ、EPA(経済連携協定)に基づく看護・介護研修生などがある。例えば介護人材については、「技能実習」、専門的分野の「介護」と並び受け皿の一つとなっている。

⑦ 在留資格「特定技能」の創設

2018年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針(骨太の方針)」では、国内における労働力不足の対応策として外国人労働者の受入拡大が示された。その後2019年4月に入管法が改正され、在留資格「特定技能」が新設された。これにより、農業・漁業・建設関係・製造業・宿泊業など一部の単純労働において、一定の技能水準と日本語能力を身に着けた外国人の労働が5~8年間可能となり、その後の専門性の習得により「専門的・技術的分野」への移行も可能となった。

これまで政府は、「技術・人文知識・国際業務」を始め専門的・技術的な知識や実務経験などを持つ外国人材のみを受け入れ、単純労働とみなされる職種は受け入れない政策をとっていたことから、このことは大きな政策転換として注目された。この在留資格「特定技能」の創設や「技能実習生」からの移行促進などにより、2019年からの5年間で最大約34万人の確保を見込んでいるが、2020年末時点では15,663人となっている。

(3) 多文化共生

地方自治体の国際化施策は、海外との「国際交流」や「国際協力」が先行して行われていたが、1980年代後半から「多文化共生」によって住みよい地域社会を構築しようとする動きに徐々に関心が高まっていった。

① 在住外国人との国際交流の促進

旧自治省は1987年に「地方公共団体における国際交流のあり方に関する指針」を提示して国際交流の意義を示す一方、国内においても外国人が暮らしやすく、活動しやすい環境整備が必要であるとして、1988年に「国際交流のまちづくりのための指針」を作成し、その中で外国語表示や地域住民との交流促進などについて提示した。

② 外国人集住地域における取組

1989年の入管法改正に伴い、「ニューカマー」と呼ばれる日系ブラジル人などの定住化が進んだ自治体を中心に、生活者としての対応策が求められるようになった。2001年には静岡県浜松市をはじめ全国13都市による「外国人集住都市会議」、2004年には愛知県などによる「多文化共生推進協議会」が設置されるなど、外国人住民施策の情報交換や国への提言活動を展開した。

③ 多文化共生の全国的な展開

上記②の動きなどを背景に、総務省は2006年に「地域による多文化共生推進プラン」を作成した。これにより、地域の国際化施策は従来の「国際交流」、「国際協力」に加え「多文化共生」が3つ目の柱として加わることになった。同プランには、在住外国人を対象とする「コミュニケーション支援」や「生活支援」とともに、住民への意識啓発などを含む「多文化共生の地域づくり」が掲げられた。

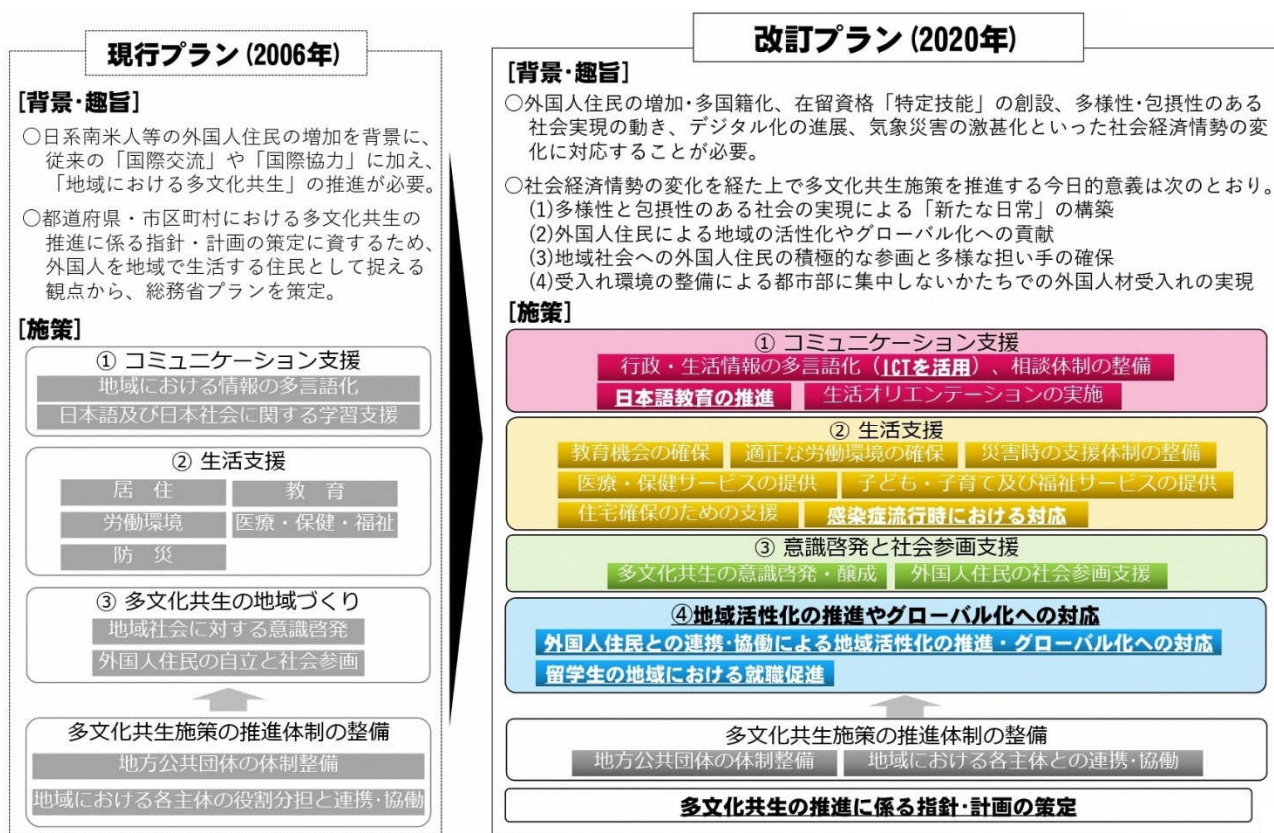
④ 地域づくりとしての多文化共生

その後、全国的な外国人住民の増加や多国籍化、在留資格の拡充、さらには多様性・包摂性のある社会実現の動き、デジタル化の進展や気象災害の激甚化などといった社会経済情勢の変化を踏まえ、多文化共生の役割や対応策にも変化が求められてきた。

このため総務省は、2017年に「多文化共生事例集」を作成して先進自治体の取組を紹介するとともに、2020年9月には「地域による多文化共生プラン」を改訂した。この改訂により、「コミュニケーション支援」と「生活支援」の内容が拡充されたほか、3つ目の柱であった「多文化共生の地域づくり」が「意識啓発と社会参画支援」となり地域づくりの中身が具体的に示され、さらには4つ目の柱として新たに「地域活性化の推進やグローバル化への対応」が加わることになった（図表2-12）。

外国人住民を支援の受け手だけでなく、支援の担い手、あるいは地域社会に貢献する存在として見る考え方が含まれたことから、「多文化共生2.0」と表現されることもある。

【図表 2-12】「地域における多文化共生推進プラン」改訂の概要



出所) 総務省資料

＜参考＞ 新潟県内における多文化共生の支援組織

各都道府県や市町村では、行政機関や国際交流協会などの関係団体によって多文化共生に向けた取組が行われており、近年は都道府県や大都市を中心に支援体制を強化する動きがみられる。

例えば新潟県内では、2018年に新潟県外国人材受入サポートセンターを新潟県行政書士会に委託・設置し、県内企業・団体での外国人材の受入れを支援している。また、2019年には外国人相談センター新潟を新潟県国際交流協会内に設置し、在住外国人に対して多言語による生活相談窓口を設置している。

