

諸外国の留学生獲得施策から考える、今後の日本の留学生施策



「社会経済の転換期における大学設置認可制度の歴史的検証と国際比較研究」プロジェクト代表
(関西国際大学 学長)

濱名 篤 氏

1 本プロジェクトの目的

—欧州、アジアの留学生獲得政策を調査—

コロナ禍で多くの国で留学生受け入れ数は激減したが、たとえば米国では2022-23年度で、大学・大学院に在籍する留学生総数 105万7188人(前年比 11.5%増、全米大学生数の 5.6%)。アジアからの留学生は74万8165人と留学生の70.8%を占め、出身国上位には1. 中国、2. インド、3. 韓国とアジアの国が並ぶ。学位レベルでは、大学学部:32.9%、大学院:44.2%、Non-Degree(学位を取得し

ない):4.1%、OPT(Optional Practical Training):18.8%となっており、回復傾向にある。(出典:Open Doors 2023 Institute of International Education)

一方、日本への留学生は2022年まではあまり増加していない。学部・通学制のみでは留学生の実数は7万3000人(2022年)にすぎず、現在の学部生の入学定員66万人(収容定員はその4倍)から考えると少ない。そうした状況下で文部科学省は新たに、「留学生40万人計画」を発表した。この方向性に影響を与えた教育未来創造会議第2次提言では、留学生の拡大についても論及されている。高等教育段階の留学生の数(高等教育機関及び日本語教育機関)を31.2万人→38万人に、留学生における学位等取得を目的とする者の数を19.6万人→26万人としている。全学

生数に占める留学生の割合(学部・修士・博士課程別の数)は学部 3%→5%、修士 19%→20%、博士 21%→33%と掲げられている。こうした留学生政策は実現可能で、他国と比べて妥当性のあるものなのだろうか。

本稿では筆者が研究代表者を務める科学研究費基盤研究A(一般)「社会経済の転換期における大学設置認可制度の歴史的検証と国際比較研究」(令和5~8年度:研究代表者 濱名 篤)の調査結果から、日本の留学生政策の現状と課題を明らかにしたい。科学研究の対象国・地域としては、英国、ベトナム、マレーシア、韓国、台湾、といった政府が設置認可制度を持つ国・地域で、参考事例として米国(NY州等)を加えた。

下記に、英国、韓国、マレーシアの留学生受け入れの実態を紹介し、日本の課題を浮き彫りにしていきたい。

2 英国~欧州の成熟国~

—留学生60万人計画に向けたプロポーショナルを推進

まず留学生受け入れ数で世界2位の英国である。英国は、デアリング報告(1997年)を契機にブレア政権が授業料徴収へと舵を切ったことをきっかけに、高等教育機関は「稼げる大学」を目指す一方で、リスクベースの質保証政策を進めることで高等教育の質を重視(規制枠組み)しTEF(Teaching Excellence Framework)の存在と呼ばれる機関格付けで質保証している。英国はコロナ禍におい



英国<欧州の成熟国>

【目標】2030年までに留学生60万人
2020年:留学生数 605,130人(うち大学院生290,295人)
留学生比率:18.7%(2020)

- ①快適で多様かつアクセシブルな留学先としての英国のプロモーションを改善
- ②留学生が大学卒業後、数年間の英国での就業を可能にする Graduate route を保証
- ③より多様かつ革新的な資金提供機会の創出により留学生の経済的な障壁を縮小
- ④英語能力の向上を支援

ても他国とは異なり、留学生の受け入れ停止をしなかったこともあり、順調に留学生を獲得し続けた。むしろ米国が受け入れ中止していた留学生の受け皿になっていたともいえる。同国政府は2021年には2030年までに60万人の留学生受け入れを目標とすることを発表した。2030年までに達成可能と判断しての設定だったという(日本学術振興会「海外学術動向ポータルサイト」2021年9月2日)。高等教育統計局(Higher Education Statistics Agency: HESA)の2020/21学事年度の数字によると、英国の留学生数は60万5130人で、そのうち大学院生は20万295人であった(日本学術振興会「海外学術動向ポータルサイト」2023年03月23日)。大学院生の比率は高いが、学部生も半数以上である。人口が日本の約半分であることを考えれば、いかにその数が大きい実感できる。

UUKi(Universities UK International)は2021年9月6日に「INTERNATIONAL STUDENT RECRUITMENT: WHY AREN'T WE SECOND? PART 2」を発表した。その中で英国の高等教育機関、その他の関連セクター及び英国政府に対し、留学生を60万人に増加させるという国際教育戦略のターゲットを満たすかについての提言をしている。具体的な提言は、①快適で多様かつアクセシブルな



留学先としての英国のプロモーションを改善、②留学生が大学卒業後、数年間の英国での就業を可能にする Graduate route を保証、③より多様かつ革新的な資金提供機会の創出により留学生の経済的な障壁を縮小、④英語能力の向上を支援、であった。

Graduate Routeは、財力証明要件、スポンサー要件、英語能力要件を問われることなく、学位もしくは修士課程を修了していれば2年間、博士課程を修了していれば3年間、あらゆる技術レベルのあらゆる専門的職業に就くことが可能という制度であり、留学生の呼び水になったと考えられる。他国と比較しても留学生にとって配慮がされたビザ 移民政策の一環としても位置づく。ただし、移民流入の抑制政策の一環対策として、2023年からは留学生の扶養家族ビザを制限するなどの抑制計画を導入する誘因となっていた(JETRO,2023年12月8日記事。 <https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/12/cc1a0eda1d5be9d1.html>)。

3

韓国～東アジアの少子高齢化国～

地方振興、人口・労働力確保と組み合わせた政策

韓国は深刻な少子化(合計特殊出生率0.78と2022年現在、世界最低)であり、このままでは1世代で人口が3分の1まで減少しかねない。また、政府による高等教育機関

 **韓国<東アジアの少子高齢化国>**

【目標】2027年までに留学生30万人
2022年：留学生数166,892人
留学生比率：3.9% (2022)

- ①大学学士制度や教育国際化力量認証制度を全面改編、「海外人材に特化した教育国際化特区」を指定。地域の特徴を配慮した地域発展戦略と連携した留学生誘致事業
- ②大学在学中の現場学習、インターンシップ増。就職前に多くの分野の仕事に触れる機会を提供。
- ③韓国語学習のデジタル化を推進し、韓国能力試験も CBT に改編。
- ④学業から就職までの連携支援を強化 (中小企業への就職のメリット付与等)

に対するコントロールが非常に強く、過去15年間人口減少で定員割れが深刻になっていたにもかかわらず、授業料を15年間凍結してきていた。国の財政支援は特定目的の事業費のみで教育課程に用途が限定され、大学の経常費には使えず、年度内の支出が求められ、創造的なことはできないという。定員割れ等で「財政支援制限大学」になると事業費の申請もできない。そうした状況にあって、留学生は入学定員外であり、2016年に、政府が留学生の学費の値上げを認めたのでソウル首都圏の大手私立大学は留学生の学費を上げた。ソウル一極集中が深刻な社会問題になっている。

韓国ではコロナ禍の間も日本のような留学生の入国制限をしなかった。2022年現在の留学生数は16万6892人である。2023年8月には新たに「留学生30万人計画(Study Korea 300k Project)」を公表した。留学生に関する11年ぶりの新政策で、外国人留学生数は2022年の17万人から30万人(2027年)を目標とし、世界10大留学強国に挑戦したい(韓国政府教育部)という。

具体的な施策として、①留学生誘致:留学生誘致のポトル

ネックとなっている大学学士制度や教育国際化力量認証制度を全面改編し、地域ごとに「海外人材に特化した教育国際化特区」を指定し、地域の特徴を配慮した地域発展戦略と連携して、留学生誘致事業を開始していく②学業支援:大学在学中の現場学習機会、インターンシップチャンスを大幅増、留学生が就職前に、より多くの分野の仕事に触れる機会を提供。いつでもどこでも韓国語を学べるよう、テキスト・授業提供のデジタル化を推進し、韓国能力試験(TOPIK)も CBT (Computer Based Testing)に改編。③就職支援:学業から就職までの連携支援を強化する。中小企業等へ就職をする場合のメリット付与等も含まれている。

大学によっては学部1年時に高額な学費とする代わりに、1年間で集中的に語学教育や初年次教育を行う、プレミアム1年生教育というのを売りにしている。韓国語があまり出来ないレベルでも受け入れているケースも見られ、一定の語学レベルになったら授業を受けさせるという猶予制度を作っているところもあり、出来ないまま授業に参加させている大学もあるという。ただし、語学力の低い留学生の比率が高いと、認証制度に引っかかり、ビザが出なくなるということもあるという。韓国語能力試験は1～6級まであり6級が一番上で、5級くらいはないと大学の授業を受けるのは厳しいと言われるが、3級程度で入学を許可して、卒業時には4級になることを条件とする、という基準を設けている大学もあるという。一方で、体育とか芸術といった語学力がそれほど重要でない学科の場合は2級レベルでも構わないとなっており、かなり低いレベルであっても入学させて、自分の大学の語学堂(語学学習センター)である程度勉強すれば学部に進学させるといったよ

うに、様々な方法で留学生を増やそうとしているのが現状だという(内藤亜弥子「韓国における留学生受入れの現状・実情」アジアの友553号、2023年3月号)。

尹政権は2023年から新政策として、地方大学の振興に着手し、グローバル事業を開始した。首都圏外の大学を対象に毎年10大学ずつ3年にわたり採択し、各校へ毎年200億ウォンを5年間提供する(計100億円)。新しい発想の大学を作るため、申請書は5ページのみとしており、独創的の大学モデルを作ろうとしている。ただし、首都圏の半導体関連学科の定員拡大は容認する方針は地方大学の反発を招いている。

釜山ではA大学が他の2大学との合併を交渉中で、ミネルヴァ大学やアリゾナ州立大学をモデルとしたサイバー大学を計画している。2+2課程では、前半2年間は現地の姉妹校に設置した分校でオンラインによる英語の授業を行い、後半2年間は韓国に留学して英語による国際コースで学ぶ例もあるという。海外分校の設置がほとんど見られない日本とは大きく異なる。

韓国の現在の入学定員は43万人、出生数は23万人と厳しい状況である。人口減少を留学生受け入れで補完し、労働力人口と定員割れの大学の生き残りを両立しようとしているように見える。現在の高等教育政策はまず定員削減ではあるが、首都圏人口集中の改善と留学生受け入れから地方での労働力確保という地域振興政策や人口・労働力政策と組み合わせる実行されつつある。



4

マレーシア～東南アジアの人口増加国～

—高等教育の国際的ハブを目指し、学生数の10%を留学生に

筑波大学が現地キャンパスを開設することで話題になったマレーシアは、2002～2021の間に高等教育は急拡大してきた。学位課程(学士・修士・博士)の在籍者数は28万人(2002年度)から78万人(2021年度)と約2倍半になった。きっかけは1996年私立高等教育機関法に基づく私立高等教育機関の設立が認められるようになったことだろう。1998年にはモナシュ大学マレーシア校が開学し、その後も海外大学の分校も増加してきた。

制度としては、私立高等教育機関の設置は高等教育省、プログラムの実施についてはMQA(マレーシア資格機構)による暫定アクレディテーション実施結果に基づき、高等教育省が承認する。私立大学、大学カレッジ、私立カレッジと種別化されているが、一定基準(教員の学位、留学生最低比率等)を充たせば上位種校へ昇格が可能である。国内でのプログラムは外国大学の分校も含め全てMQAがすべて審査するが、国外に設置された分校については当該校からの申請がない限り審査されず、海外分校からの国内編入学は質保証の「抜け道」の可能性が高い。

2007年の高等教育省による『国家高等教育戦略計画』ではマレーシアが優れた高等教育の国際的なハブへと転換するために、2020年までに高等教育機関における学生数の10%を留学生にするという目標が掲げられた。私立高等教育機関における留学生数を増やすことを戦略の一つ

 マレーシア<東南アジアの人口増加国>

【目標】2020年留学生10%達成、2025年留学生25万人
2022年：留学生数104,448万人
留学生比率：9.4% (2022)

①高等教育の国際的なハブへの転換
②人口増加を背景にした私立大学の開設、海外大学の分校設置

としている。2020年までに留学生10%達成、2025年までに25万人の留学生受入れが目標とされ、大学新設の条件に「留学生比率10%以上」が含まれている

マレーシアは今日もなお人口が増加している若い国であるが、私立や海外教育機関を活用して高等教育をさらに拡大する想定であり、国民だけでなく留学生拡大の政策がとられている点は、留学生がもたらす外貨収入に加え、英国のような先進国、成熟国だけでなくとも優秀な人材を自国に集め産業発展を図ろうとしている。

5

日本への示唆

「定員の2割が留学生」を目指した受け入れ体制、就労可能性提示が必要

英国国内で行われた調査結果をみると、「留学生が留学先を決める要因」のトップ3は以下のようになっている。

- a) 卒業後の就業機会 Post-study work opportunities 90%
- b) ビザ取得までの時間と許可率 Visa processing times/approval rates 90%

c) その国で学ぶための費用 Cost of studying in the country 86%

(ApplyBoard “How Can Diversifying the UK’s International Student Community Future Proof Learning for All?” 2022)

留学先の決定要因として、学費等の費用も大事だが、その国の“受け入れ可能性”と“就労可能性”の方がそれ以上に重要だといえよう。

今回取り上げた3カ国は地域も違い、社会の人口動態や成熟度も異なるが、いずれも政府が大学の許認可権を持つ国である。3カ国とも高度人材をはじめとする人材(労働力)確保が共通するトレンドとなっており、基本的には高等教育の量的拡大(と質的向上)を図っている。

英国や韓国(ソウル以外)では前述の条件a)に積極的に対応しており、英国は留学生が卒業後 Graduate Route ビザを取得でき、数年間の就業が保証されている。1998年以降の学費有償化・高額化にも拘わらず1994年と2023年比較してEU圏外から留学生5倍増していることをみれば、就労可能性の方が費用より重視されたともいえよう。

そもそも留学生政策は、産業政策、労働政策、移民政策と一体化した課題であるはずだが、日本の「留学生40万人計画」は2003年の留学生10万人計画が大学セクターだけで達成困難と諦めて以来、専門学校や日本語学校を含めた数字である。文部科学省の「2040年の高等教育の定員充足率の試算」では、留学生比率が学部3.2%(2022年)がOECD平均の5.5%まで上昇しても「8割しか定員充足しない(2040年試算)」という試算より「2割は留学生」が実現できる受入態勢づくりが必要である」という方が説得力

はある。40万人計画という目標を掲げながら、留学生受け入れ態勢は一向に改善していない。JASSOの国費奨学金増枠だけでは不十分であろう。

国としては前述の3条件、とりわけ就労可能性と入国審査の改善が期待される。他方、大学にも大いに改善が求められよう。単に日本人学生の“穴埋め”としては見ていないだろうか。

留学生が就職活動で求めることをみると、「就職に関する情報の充実」53.6%、在留資格の変更手続きの簡素化・短縮化」53.3%(日本学生支援機構「令和元年度私費外国人留学生生活実態調査」)が上位を占める。しかし、この調査以外では、留学生が生活全般で抱える不満や困りごとについての全国規模の調査は見当たらず、個別大学での実態調査を見ていかざるを得ない。

留学生の受け入れ拡大にあたっては、国内の日本語学校のみならず海外からの直接入学という経路もより重要になる。そのためには、教授言語を含めた語学支援、適応、住宅などの生活支援、進路支援など他国に負けない受入れ体制の整備を政府・大学がしていかなければ、留学生にとって魅力ある国にはならないだろう。アニメや食、安全・安心、円安など、留学生が来やすい社会状況やトピックスが興隆している今が、留学生受け入れのラストチャンスではないだろうか。

研究メンバー：山田礼子(同志社大)、川嶋太津夫(大阪大)、合田隆史(関西国際大)、塚原修一(関西国際大)、近田政博(神戸大)、深堀聡子(九州大)、森利枝(NIAD)、声沢真五(関西国際大)、白川優治(千葉大)、斎藤貴浩(大阪大)、我妻鉄也(千葉大)、西田亜希子(関西国際大)
参考資料：私学高等教育研究所第80回公開研究会「日本の大学設置認可・定員管理・質保証は転換期を乗り越えられるか～国際比較から考える～」2024年2月8日での山田礼子(英国)、塚原修一(韓国)、我妻鉄也(マレーシア)の報告資料を参照している。

