

日本の留学生政策の歴史的推移

対外援助から地球市民形成へ

武田 里子

日本大学大学院総合社会情報研究科

Transition of the Roles of Japan's International Education Policy

-From Foreign Aid to Global Citizenship-

TAKEDA Satoko

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

What are the roles of the international education policy in Japan? How are they related to political, social and economic conditions of Japan? This paper examines these questions by looking at the history of Japan's international education policy in the past 100 years. In particular it reviews the recent development of socioeconomic conditions in Japan, and argues that the basis of the international education policy must be changed from "foreign aid model" to "global citizen fostering model." Japanese government adopted the policy called "100,000 international students plan" in 1983. But the political, social and economic conditions that supported the policy have changed significantly in the past 20 years under globalization and integration of regional economies. A number of global issues have emerged as common concerns among the countries in the world and the region. They include sustainable development, migration, transition to a multicultural society, and emergence of global civil society. This paper shows that these factors ask for redesigning international education policy on the basis of "global citizen fostering model."

はじめに

現在の日本の留学生政策は、1983年に策定された「21世紀の留学生政策に関する提言」(通称「留学生受け入れ10万人計画」)を基本的枠組みとしている。そこで示された主要な留学生受け入れ理念は、「我が国に対する国際的な期待」に応え「我が国の国際的に果たすべき役割」の一つとして「開発途上国の発展」に協力するというものである。これは、現在でも踏襲されている。

しかし、「留学生10万人計画」が策定されて20数年が経過した。日本社会は、1980年代後半から、多文化・多民族化の様相を強めている。そうした状況を反映して、外国人との共生に向けたさまざまな

動きが顕在化しつつある。例えば、1990年以降、南米日系人を中心に外国人登録者が急増した自治体は、連携して外国人を取り巻く就労や教育などの諸課題に対処するため、2001年5月「外国人集住都市会議」¹を発足させた。

また、(社)日本経済団体連合会(経団連)は、2004年4月に「外国人受け入れ問題に関する提言」を発表し、外国人の生活環境の整備について、「国は地方自治体の取り組みを支援するだけではなく、地域における総合的な受け入れ体制の整備に取り組むこと

¹ 静岡県浜松市の呼びかけではじまった会議で、当初は愛知県豊田市、豊橋市、群馬県太田市、大泉町、長野県飯田市など8都市で発足したが、2005年5月現在15都市。

が求められている」と主張している。

こうした状況を背景に、留学生交流はどのようにあるべきかについて、さまざまな検討がなされている。

例えば、経団連は、政府の主体的なコミットメントを求め、留学生関連では多様な人材の活用という視点に立ち、留学生の就職支援について踏み込んだ提言を行っている²。また、文化外交という観点から留学生交流の問題を捉える見方もある(内閣官房「文化外交の推進に関する懇談会報告書」2005 など)。しかし、一般的にみて、日本の留学生の受け入れ政策には「理念がない」という指摘が多い。この点に関しては、「米英を参考に」という議論や、留学生政策をサービス事業と位置づけ、国家的プロジェクトで留学生受け入れに取り組み、成果をあげているオーストラリア、シンガポールなどの事例を見習うべきだといった議論がある。

こうした留学生政策の変遷や留学生交流に関する先行研究には、大学の国際化の定義や課題領域の枠組みを作ったもの(喜多村 1984/1987)や、日本およびヨーロッパにおける大学の国際化、留学生交流の政策や制度に関する比較教育学的研究(江淵 1997)がある。留学生政策に関しては、「留学生受け入れ 10 万人計画」の政策評価、展望論文が多い(塩川 2004 など)。新しい研究動向としては、留学生政策に関する海外諸国との比較研究(横田 2005)、留学生の就職支援から日本企業の国際化の課題を扱ったもの(武田 2002)や、国際労働力移動の視点からの留学生研究(坪谷 1998)もある。

しかし、こうした議論のほとんどが、現在の留学生政策や留学生交流のあり方を、日本と世界、特に日本とアジアの歴史的な関係のなかに位置付けて議論していない。現在、日本単独で解くことのできる問題は限られており、多くの問題は国際協力、特にアジアの近隣諸国との協力なしに解決することは不可能になってきている。そうであれば、留学生政策も留学生交流も、日本が世界、特にアジアの国々とのように協力し、どのように共通の問題に取り組

んでいくか、という大局的な課題の一つとして位置づける必要がある。もし留学生が、日本と彼らの出身国との協力関係を発展させるうえで、極めて重要な役割を果たすことのできる存在であるとすれば、留学生政策は日本政府にとって戦略的な重要性をもつはずだからである。

それでは、日本への留学生は、日本と出身国との協力関係を発展させるために、どのような役割を果たしてきただろうか。日本の留学生政策は、日本への留学生が、出身国と日本との協力関係を強化するために重要な役割を果たすのを促進する力になっただろうか。日本に来た留学生は日本の人々とのどのような関係を作ってきただろうか。日本の人々は、どのように留学生を受け入れ、留学生とどのような関係を作ろうとしてきただろうか。

本稿がとりあげるのは、これらの問題である。そのためには、日本とアジアの歴史的な関係に踏み込み、その中で留学生がどのような希望をもって来日し、どのような経験をし、帰国後、日本との橋渡し役として、どのような役割を果たしたかを検討しなければならない。この点に関して、「日本嫌い」になって帰っていく留学生の存在を、データによって示した栖原[1996]は衝撃的であった。

本稿では、まず最初に、戦前からの留学生交流の歴史に紙幅を割き、日本とアジアの協力関係を作るために留学生がどのような役割を果たしてきたか、あるいは、果たす可能性があるかを調べる。日本では、アジア諸国、特に韓国・朝鮮や中国との間で、戦前の歴史の解釈に関して大きなギャップを抱え、和解のための作業もまだ完了していない。筆者の考えでは、留学生交流に関する先行研究には、そうした歴史的視点、社会経済的な視点が弱い。留学生交流という現象を通して、日本とアジア諸国の関係を見直す作業は、地域経済統合という今日的な課題の中で求められているアジア諸国との新たな関係構築のために留学生交流がもっている可能性を見出すためには不可欠である。失敗の経験からは、多くの事柄を学ぶことができる³。

² 経団連ホームページ

<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/index.html>

³ アジア諸国の中で圧倒的な経済力を持ちながら、日本は昨今のアジア地域の経済統合の議論の中でさえ明

また、留学生交流に関する上記の問題の意義は、日本とアジアの国々の協力関係をどう発展させるかという問題にとどまらない。経済統合に伴って人の移動が活発化しつつあり、日本社会それ自体が、多文化・多民族化しつつある。その中で、留学生政策はどのような可能性をもち、今後どのような理念に基づき推進すべきかを考える必要がある。

そこで、本稿では、二番目に、これまで留学生交流の意義として繰り返し指摘されてきた「大学の国際化」や「国際交流」、「国際協力」の問題を超えて、日本社会の多文化共生社会化との関係で留学生交流の可能性を検討する。その手掛かりになるのは、江淵[1997]の「地球市民形成」モデルである。「地球市民形成」モデルは、江淵自身、「ラディカルな理想論」としたものであるが、筆者は具体的な留学生と市民との交流の事例からみて、このモデルが今後の留学生政策の基礎を与えることができると考えている。その論拠は、江淵がこのモデルを提示した1997年以降の日本社会の多文化・多民族化の進展に伴う市民意識の変化である。「地球市民形成」モデルには、留学生交流を自国の利益に直結させる欧米流の「国家戦略」とは異なり、大学に「国際公共財」としての意味づけを与える手がかりが内包されている。

以下、1では、まず、世界の留学生交流の現状を概観し、その中で日本の位置を確認する。2では、日本の留学生交流を歴史的に振り返り、日本の留学生政策の特徴を明らかにする。3では、「地球市民形成モデル」の可能性を留学生交流の具体的な事例から検討する。最後に、日本社会の多文化共生社会への

確なリーダーシップを示すことができずにいる。その理由は何か。それは1930年代のアジア諸国に対する侵略の歴史的清算が不十分であるためではないのか。過去に起こった出来事としての歴史は変えることができない。しかし、その歴史をどう理解、解釈、あるいは認識するかの答えは一つではない。多様なアプローチが可能であり、その作業は今を生きる者の役割といえる。外交史や国際関係史は国と国との関係が中心となるが、国際関係は国家と国家のあいだのみならず、市民（民間）と市民の間にも形成される（入江2005）。国家間の関係とともに市民間の関係が重要であることの根拠がここにあり、この視点から留学生交流を再考する意味が出てくる。

移行と留学生交流との接点を明らかにする。

1. 留学生交流の現状

本章では、はじめに世界と日本の留学生交流の状況を概観し、次に、本稿で検証を試みる江淵一公の「地球市民形成モデル」を紹介する。

(1) 留学生交流の現状

ユネスコの統計によれば、1998年の国際的な高等教育マーケットの規模は約300億ドル、サービス貿易の合計の約3%に相当すると推計されている。また、2001年には世界の留学生の85%にあたる150万人の留学生がOECD加盟国に留学していた。全留學生中43%がアジアからの留學生で、日本は、中国、韓国、インドにつぐ第4位で全留學生の4%を占める。一方、米国、英国、ドイツ、フランス、オーストラリアに次ぐ世界第6位の留學生受け入れ国（全留學生の4%）でもある⁴。

表1. 主要国の留學生受け入れ数

受入国	高等教育機関在学者数 (千人) (A)	留學生受け入れ数 (人) (B)	B/A (%)	年度
米 国	9,010	572,509	6.3	2003
英 国	1,388	325,760	23.5	2003
ド イ ツ	1,799	246,136	13.6	2003
フ ラ ンス	2,175	245,298	11.2	2003
オーストラリア	929	151,798	16.3	2004
日 本	3,610	117,302	3.2	2004

出所：文部科学省高等教育局学生支援課、平成17年度『我が国の留學生制度の概要』。米国はIIE「OPEN DOORS」、英国はHESA「STUDENT in Higher Education Institutions 2003/2004」、ドイツは連邦統計庁、フランスはフランス国民教育省「Note d'information」、オーストラリアはAEI、日本は文部科学省高等教育局学生支援課調べ。

表1は主要国の留學生受け入れ数を示したものである。米国は、世界の留學生約180万人の3分の1にあたる572,509人を受け入れている。日本の留學生受け入れ数は、2003年に受け入れ目標10万人を

⁴ OECD東京センターホームページ

<http://www.oecd-tokyo.org/theme/edu/2004/20041001higher-edu.html>

達成し、2004年の調査では117,302人を記録した。しかし、高等教育機関在学者数に対する留学生の割合をみると3.2%と、主要国の中では依然として

表2. 日本で学ぶ留学生の出身地域別留学生数

地域名	2004年	%	2005年	%
アジア	109,520	93.4	113,644	93.3
(中国)	(77,713)	(66.2)	(80,592)	(66.2)
(韓国)	(15,533)	(13.2)	(15,606)	(12.8)
ヨーロッパ	2,974	2.5	3,106	2.5
北米	1,712	1.5	1,925	1.6
中南米	1,015	0.8	1,024	0.8
アフリカ	924	0.8	957	0.8
中近東	610	0.5	656	0.5
オセアニア	547	0.5	500	0.4
計	117,302	100.0	121,812	100.0

出所：文部科学省高等教育局学生支援課調べ。

とも低い。

表2は、2004年と2005年の日本で学ぶ留学生の出身地域別留学生数をまとめたものである。2005年の総数121,812人のうち113,644人(93.3%)はアジア諸国からの留学生である。中でも中国80,592人、韓国15,606人が突出して多く、この二か国で全体の79%を占める。一方、この二か国への日本人留学生の数は、中国へは12,765人、韓国へは2,486人と受け入れと比べると非常に少なく、双方向の交流からはほど遠い状況にある。日本人留学生の留学先の第一位は米国で45,960人が留学している⁵。

米国をはじめとする英語圏への留学の偏りは、アジア全体に共通する傾向であるが、今後、東アジア

⁵ 独立法人日本学生支援機構が外務省人物交流室「主要国・地域における留学生受け入れ政策」(平成16年8月)及び文部科学省大臣官房国際課「大学等間交流協定締結状況等調査」(平成16年10月現在)をもとに作成した「各国間の留学生交流の状況」による。日本人の主な留学先は、米国45,960人、中国12,765人、ヨーロッパ10,900人、韓国2,486人。また、OECD統計による2002年の日本人の海外留学者数は主要33か国で79,455人である。なお、留学生数は、各国各調査主体により留学生定義が異なっているため、統一したデータは存在しない。

経済圏構想などを具体化する上で、アジア域内の人材交流を意識的に活発化させることが必要になるだろう。

現代の留学は発展途上国から先進国への留学が主流である。第二次大戦の終結直後からフルブライト法などを整備し、留学生の積極的な受け入れを開始した米国には、日本からも多くの若者が留学した。植民地諸国の相次ぐ独立は、旧宗主国への留学の流れを加速し、1960年代には留学生数が年々倍増する状況が生まれた。しかし、1970年代に入ると、先進諸国の財政状況はオイルショックなどを契機として悪化する。それに伴って留学生の受け入れに伴う財政負担が議論されるようになり、個々の教育機関の問題とされてきた留学生受け入れが国政レベルで議論されるようになった。各国の留学生受け入れ政策は一様ではないが、1970年代から80年代にかけて、OECD加盟国の留学生政策は無制限な留学生の流入を抑制する方向に転換した。

先進各国が留学生教育に要する経費について綿密な計算を行い、「コスト・ベネフィット」の観点から受け入れ抑制政策に傾くなか、1983年、日本政府は次章で述べる「留学生10万人計画」で留学生の受け入れ拡大方針を打ち出したのである。

(2) 留学生交流の「地球市民形成」モデル

江淵は、1952年に設置された米国の国際教育協会(IIE: Institute of International Education)が検討した米国の留学生受け入れと教育に関する方針をもとに、留学生受け入れ理念を□個人的キャリア形成モデル、□外交戦略モデル/国際協力・途上国援助モデル、□国際理解モデル、□学術交流モデルの4つに分類した⁶。同時に、この4モデルでは、留学の大衆化が進んだ現在の分析には不十分であるとして、□パートナーシップ・モデル、□顧客モデル、□地球市民形成モデルの3モデルを加えた。ただし、追加した3つのモデルは、江淵個人の経験的印象に基づいて指定した仮説的・予測的なもので、その妥当性・信憑性・現実性は、今後の動きを見て確かめる必要が

⁶ 江淵一公、『大学国際化の研究』、玉川大学出版部、1997年、112-114頁。

あるとしている⁷。「地球市民形成モデル」は、留学を通じて相互理解を深める「国際理解モデル」からさらに進んで、留学生交流を地球共同体の形成に役立てようとするものである。これは1988年のOECD広島セミナーでの議論の一つ、「留学生の動きがこれだけ活発な現代においては、今や各国の大学は世界の共有財産ともいふべき存在であり、われわれの大学は、自国民の教育だけでなく世界各地からやってきた“人類の子どもたち”を互いに協力し合って教育する共同の機関と考えるべき時代に来ている」⁸から着想したものと思われる。

また、「留学交流の効果の一つは、“古典的”モデルに含まれる『国境を越えた研究者のネットワークの構築』や、さらにそれを広げて、留学中住んでいた地域の人々との交流の輪が地球上に拡大する契機を与えることである」⁹とも江淵は言っている。本稿3では、具体的事例に基づいて、「地球市民形成モデル」の実現の可能性を検討する。

2. 日本の留学生交流の歴史

本章では、日本の留学生交流の歴史を振り返る。明治時代には、欧米列強の侵略と植民地支配に苦しむアジア諸国が、西欧以外ではじめて近代国家の建設に成功した日本から国家建設の手法を学び、また独立闘争への日本からの支援に期待して日本に留学生を送り込んだ一時期がある。しかし、日本は欧米列強と相互の権益を守るための協約を結び、自ら「アジアの敵」となる道を選んだ。

「アジア」という概念は、欧米列強の侵略を受けながらアジアの人々の共通意識になっていった。現在、世界的に広がる地域経済連携の動きは、われわれに改めて「アジア」とどのように向き合うべきかを問っている。この課題を議論する上で、アジア諸国との留学生交流の歴史を振り返っておくことは有益であろう。

(1) 戦前の留学生交流

1901(明治34)年、日本政府は「文部省直轄学校外国人入学規程(文部省令第15号)」を制定した。この規程は、外務省、在外公館、在日外国公館からの紹介により、直轄学校への外国人留学生の入学を許可するためのものである。しかし、この規程制定以前にも、実際には外国人留学生は来日していた。例えば、1881(明治14)年には、慶應義塾及び同人社が韓国人留学生3名を受入れ、1896(明治29)年には13名の清国政府派遣留学生が来日している¹⁰。日本の「近代化」や「発展」に呼応するかのようになり、その数は増え続け、一時は8,000人にも上った。しかし、日本と大陸との関係悪化に伴いその数は減少していった。

また、フランスの植民地支配からの脱却を模索するベトナムのPhan Boi Chau(1876-1940)は、1904年、台湾や朝鮮を植民地化した日本の帝国主義的傾向を警戒しつつも、日本からの支援を期待して日本に密航した。大隈重信など日本の要人に会い、日本はアジア諸国の先頭に立って同じアジアの国を救うべきと訴え、抗仏闘争のための武器援助を申し入れた。しかし、日本はフランスとは戦争状態にないことを理由に武器援助を断る。

そこで、Phan Boi Chauは、日本の近代化を学ぶために留学生を日本へ送ろうというthe Dong Du Movement(「東遊運動」)を組織する。これによって、1908年までに約200名のベトナム青年が日本に留学した。しかし、1909年、ベトナムでの重税反対デモに日本留学生たちが係わっていたとするフランス政府からの抗議を受け、日本はベトナム人留学生たちを国外退去させる。ベトナムの日本への期待はこうして裏切られることになった¹¹。

(2) 南方特別留学生

第二次世界大戦末期に実施された「南方特別留学生」制度は、政治目的を明確にした留学生政策である。「南方文化工作特別指導者の教育育成事業」が正

⁷ 江淵、前掲書、119-120頁。

⁸ 江淵、前掲書、123頁。

⁹ 江淵、前掲書、123頁。

¹⁰ (財)日本国際教育協会編集部「留学生受入れ制度100年」「留学交流」ぎょうせい、2001年12月号、2頁。

¹¹ Nguyen Knac Vien, (2002) “Vietnam A Long History” The Gioi Publishers, pp. 167-168

式名称であるが、この名称から容易にこの制度と日本の占領政策との関係が想起される。

1943年2月、大東亜地域内の諸外国及び諸地域に関する政務を執行する目的で大東亜省が設置された。この大東亜省のもと、外務省管轄の(財)国際学友会¹²が南方特別留学生育成事業を担当した。南方特別留学生は、政府(陸海軍)の経費負担のもとに、各占領地の軍政当局(軍政監部)によって、「南方諸国の中堅指導者」として「次代の活動を期待される」者として選抜された。留學生たちは、現地で日本語教育を受け、渡日後は(財)国際学友会で準備教育を受けたのち、日本国内各地の学校に進学した。南方特別留學生たちは、現地において日本に協力的な指導者として占領地の住民を統率し、占領地行政を円滑に行う上で活躍することが期待されていた。

1943年(昭和18年)、1944年(昭和19年)の2回にわたり、現在のマレーシア、インドネシア、タイ、ブルネイ、カンボジア、フィリピンなどから205名の南方特別留學生が招聘された¹³。しかし、日本の敗戦により南方特別留學生招聘制度は所期の目的を達成しないまま廃止となった。

留學生たちの多くは、戦後、故国に帰り、政府の要人や大学教員、実業家などになった。戦後の知日家の第一世代といえる南方特別留學生は、概して日本留学を肯定的に評価していたといわれる。それを物語るように、元南方特別留學生の中には、アセアン元日本留學生会(ASCOJA)の中核として活動した者も多い。こうした事例から、南方特別留學生制度のもつ政治的意図とは別に、人的交流による相互理解が広がっていたことが分かる¹⁴。

(3) アジア復興計画と留學生政策

¹² 1935(昭和10)年12月、外務省の外郭団体として、「学生による国際間の文化交流及び本邦留学外国人学生の保護善導を図ることにより国際親善を増進すること」を目的に設立された。1979(昭和54)年、文部省所管へ移管される。現在は外国政府派遣生等に対する大学進学のための日本語教育を主な事業としている。

¹³ 江上芳郎『南方特別留學生招聘事業の研究』、龍溪書舎、1997年、5頁

¹⁴ 佐藤虎男『フィリピンと日本—交流500年の軌跡』、サイマル出版会、1994年、204-205頁

日本の戦後の留學生政策は、1954年の「国費外国人留學生制度」¹⁵に始まる。同制度は、東南アジア・中近東の新興独立諸国の留學生招致、学部留學生招致を重点とし、初年度に11か国23名の留學生を受入れた。その内訳は17名が東南アジアからの学部留學生、残り6名が欧米からの研究留學生であった。

日本の国際社会への復帰と留學生政策の展開は、冷戦構造下のアメリカのアジア政策、対共産主義政策との関連で理解すべきであろう。アジア援助の原型は、1950年1月コロombo(セイロン)で開催された英連邦外相会議で承認された東南アジア援助計画にある。この計画はコロombo・プランとも呼ばれ、南アジア、東南アジア諸国の経済社会の発展を目的として発足した地域協力機構である。参加国は、イギリス、カナダ、ニュージーランド、南アフリカ、セイロン、インド、パキスタンである。

コロombo・プランの提唱者オーストラリア外相スベンダーの援助論は次のように要約できる。

共産主義は貧困を養分として増殖する。援助によって民衆の生活水準を向上させることが共産主義の浸透を食い止める。援助には長期的視点が必要。

ここで示されている視点は、アメリカの留學生政策に共通するものであり、冷戦構造下で西側諸国が教育を国家戦略のもとに明確に位置づけていたことが分かる。長期的視点とは、教育によって西側の価値観に理解を示す人材を育成し、途上国の開発と発展に寄与させるという意味である。「東南アジアの発展途上国に対する経済協力も教育支援ももともとは共産主義運動の阻止という極めて政治的な動機に基づくものであった」¹⁶。

日本は、1954年にコロombo・プランに加盟し技術協力を開始した。しかし、当時の経済協力の中心は戦後賠償や輸出信用などで、政府開発援助(ODA)

¹⁵ 1953年に日本ユネスコ国内委員会が文部大臣に「外国人留學生の受入れ体制の強化について」及び「外国人留學生(技術留學生、技術実習生を含む)に対する奨学金の提供について」建議したことを受けて創設された。

¹⁶ 竹田いさみ『移民・難民・援助の政治学—オーストラリアと国際社会』、勁草書房、1991年、125頁。

の要素は乏しかった¹⁷。当時の日本にとって賠償・準賠償の支払い負担は重く、日本政府は ODA を貿易振興策と経済発展に役立てる観点から活用した¹⁸。これが日本の ODA が経済進出のための基盤整備といった印象を与える要因の一つとなった。

1960 年代後半から 70 年代には、アジア諸国の独立、東南アジア諸国連合 (ASEAN)¹⁹ の成立、激化したベトナム戦争が、留学生受け入れにもさまざまな影響を与えた。国費留学生の中には、「政治活動禁止条項」違反により奨学金が打ち切られる留学生も出た。また、在日外国人の規制を強化することを目的とした出入国管理法案が国会に上程され、その撤回を求める各国留学生の共同声明が出されるなど、留学生をめぐる状況が一部政治問題化した²⁰。

1972 年には日中国交回復が実現し、中国人留学生の受け入れを開始した。しかし、これは一方で、台湾人留学生の処遇をめぐる問題を生じさせた。この問題は、(財)交流協会²¹を通じ、国費留学生とほぼ同等の奨学金を台湾人留学生に支給することで一応の解決がはかられた。だが、これによって救済されたのは大使館推薦枠のみで、国費留学生の応募資格に「日本国政府の認めた国からの留学生」という一文があるため、現在も台湾の学生は「大学推薦」、あるいは「国内採用」の国費留学生に応募することができない。

1974 年に田中角栄首相が東南アジア諸国を訪問した際、バンコク、ジャカルタで大規模な反日デモが繰り広げられた。これによって、改めて東南アジアにおける対日批判を念頭においた留学生政策の充

実・強化の必要性が痛感されるようになった。同年 11 月には、日本政府招待の「東南アジア日本留学生の集い」が外務省主催で行われている。

1977 年 8 月 18 日、福田赳夫首相はマニラで行った演説の中で、日本は平和に徹し軍事大国にはならないこと、また、東南アジアの国々との間で幅広い分野について相互信頼関係を築き上げていくこと、その信頼関係は 1 対 1 の「対等な協力者」としてのものであること、ASEAN 諸国の自主努力に日本は積極的に貢献していくという決意を述べた。これは「福田ドクトリン」と呼ばれ、日本の東南アジア政策の転換を示すものとして注目された。

(4) 「留学生受け入れ 10 万人計画」

日本の留学生政策は、1983 年 8 月に発表された「21 世紀への留学生政策に関する提言」によって新たな転機を迎えた。1980 年代は、経済を始めさまざまな分野で「国際化」がキーワードとなった。同提言は、はじめて高等教育レベルでの教育、研究分野における国際理解、国際協調の推進、途上国の人材育成協力の観点から総合的な留学生政策を打ち出したものである。この提言は通称「留学生 10 万人計画」と呼ばれる。同計画では、当時 8,116 人であった留学生数を 21 世紀初頭にフランス並みの 10 万人にするという数値目標を掲げ、1 万人を国費留学生で、9 万人を私費留学生で受入れるというものであった。

「留学生 10 万人計画」は、中曽根康弘首相の東南アジア訪問の所産と言われている。中曽根首相は、訪問先で元日本留学生の多くから、自分の子弟は「欧米へ留学させたい」と言われたことから、留学生政策の再検討を指示した。そして、当時の瀬戸山三男文部大臣の下に組織された 5 人委員会によってこの「提言」がまとめられた。10 万人という数値目標の必要性を説いたのは、元外務大臣で初代の国際大学学長に就任した大来佐武郎である²²。しかし、筆者は、「10 万人計画」が登場したのはこのような情緒的理由からではなく、当時の差し迫った日本の経済的状况によるものと考えている。日本と世界各国と

¹⁷ 西垣昭・下村恭民『開発援助の経済学』有斐閣、1993 年、133 頁。

¹⁸ 多谷千賀子『ODA と環境・人権』有斐閣、1994 年、250-251 頁

¹⁹ 1967 年 8 月 8 日設立。域内の経済成長、社会・文化的発展の促進、地域の政治・経済的安定の確保、域内諸問題の解決を目的としていたが、アジアの共産主義化を防ぐことを政治目的とした。

²⁰ 田中宏『在日外国人—新版』岩波新書、1995 年、19-23 頁。

²¹ 日中国交回復後、台湾との実務関係を処理するために 1972 年に外務省及び通産省により認可された団体で、東京本部の他、台北、高雄に事務所がある。

²² 川野重任「40 年史に寄せる」『日本国際教育協会 40 年史』(財)日本国際教育協会編、1997 年、360 頁。

の経済摩擦の激化から、経済界を中心に、人的交流の必要性に対する認識が高まっていたと考える方が、合理的に説明できる。財界の全面的な支援を受けた国際大学の準備財団は1976年に設立されている。これは日本企業の国際化を担う人材養成の強いニーズを反映したものと考えられる。

(5) 「留学生受け入れ10万人計画」以降の留学生政策に関する主要文書の概要²³。

(ア) 「今後の留学生政策の基本的方向について」(留学生政策懇談会第一次報告)(1997年7月 留学生政策懇談会)

「留学生受け入れ10万人計画」の歴史的意義やこの計画に基づくこれまでの施策への評価及び幅広い関係者による積極的な取組みの動向も踏まえ、計画目標の維持を確認。

(イ) 「知的国際貢献の発展と新たな留学生政策の展開を目指して - ポスト2000年の留学生政策 - 」(1999年3月 留学生政策懇談会)

まず第一に、21世紀の留学生政策を「知的国際貢献」として位置づけ、留学生交流には諸外国の人材育成に寄与するとともに、安全保障と平和の維持、国際的な知的影響力の強化などの面で重要な意義があるとし、第二に、アジア太平洋諸国をはじめ世界各国の期待に応えて、「留学生受け入れ10万人計画」を今後とも維持すること、第三に、量的な受け入れの拡大だけでなく、質的充実を重視することを提言した。

(ウ) 「グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について」(2000年11月 大学審議会)

学生、教員等の国際的流動性の向上を図るため日本人学生、若手教員等の海外派遣、留学生の受け入れの推進、大学間交流の推進などの重要性が示

された。留学生受け入れは、大学の教育研究の国際的な通用性・共通性の向上と国際競争力の強化につながり、結果として大学改革を促進する。

(エ) 「新たな留学生政策の展開について(中間報告) ~留学生交流の拡大と質の向上を目指して~」(2003年10月 中央教育審議会)

2003年に留学生の受け入れ数値目標10万人が達成されたことを受け、同年10月に発表されたもの。この報告の中で留学生交流の意義として強調しているのは、諸外国との相互理解の増進と人的ネットワークの形成、国際的な視野を持った日本人学生の育成と開かれた活力ある社会の実現、我が国の大学等の国際化、国際競争力の強化、国際社会に対する知的国際貢献の4点である。この報告では、量から質への転換として受け入れ留学生の質の向上を図るための具体的施策が盛り込まれ、日本人学生の海外留学の支援を打ち出した点が新しい。

しかるに、次の7点は、「留学生受け入れ10万人計画」の中で留学生受け入れの問題点として明示されたものである。20数年前に指摘された問題点のほとんどが、現在も未解決のままであることが分かる。7番目で指摘されている「日本人及び日本社会の非開放的性格と閉鎖性の強さ」は、日本社会がどのような国づくりを目指しているのかを問うものである。

留学生受け入れの問題点

1. 経済負担の大きさ
2. 日本語修得の困難さ
3. 学位、特に博士号の取得の困難
4. 教育内容、大学の組織運営の不明瞭さ
5. 日本の学士号の国際的通用性の低さ
6. 日系企業への就職問題。現地採用と本社採用との待遇格差
7. 日本人及び日本社会の非開放的性格と閉鎖性の強さ

以上のほかにも、2000年度には留学生をめぐる新しい動きとして、外務省および国際協力事業団(JICA)が留学生政策の実施機関として登場した。外務省は同省所管の(財)国際学友会が1979年に文部省所管に移った後は、もっぱら在外公館を通じた国費留学生の募集・選考への協力と、日本留学情報の提供、帰国後の元留学生のフォローアップなどに役割を特

²³ 文部科学省ホームページの下記サイトより要約。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/015/index.htm#top
http://211.120.54.153/b_menu/public/2003/03100701/001.htm

化していた。この年、外務省は留学生支援無償制度により、相手国から要請のあった分野の人材育成を契約ベースで受け入れ、国内の大学に教育委託をする事業を開始した。また、JICA は従来の短期研修員制度を発展させて、学位取得可能な長期研修員制度を発足させた。

これまで、文部科学省は学位授与の伴う留学生プログラムを他省が実施することに対して、頑なに反対していたといわれ、外務省と文部科学省の間でこの新たなプログラムについて合意が得られたことは画期的な意味を持つ。外務省では、留学生支援無償制度を途上国の人材育成に特化させるべく、その特徴を鮮明にし、他の留学プログラムとの差別化に取り組んでいる。外務省の参入により留学生政策にある種の競争原理が持ち込まれたとみることができる。

3. 日本の留学生受け入れモデルの再考

留学生交流には、ソフト・パワーを発揮する余地が大きい。ジョセフ・S・ナイは、日本は欧米以外で初めて完全な近代化を達成し、その所得と技術、独自の文化によってアジア諸国の中では、最も大量にソフト・パワーの源泉をもっているが、その可能性を十分に生かすことができていない。その理由を、1930年代のアジア諸国に対する侵略の歴史的清算が、日本政府より十分になされていないため、アジア諸国からの賞賛を得られないためだと指摘する²⁴。

本章では、地域経済統合の時代の留学生交流の理念として、従来の「途上国支援」が過度に強調された「対外支援型モデル」の見直しと、「地球市民形成モデル」についての具体的事例を通じた検討を行う。

(1) 留学生受け入れ理念モデルの再考

日本の留学生政策理念の特色を江淵は次のようにまとめている。「経済大国」の意識が働いているためか、「経済政策」の視点が欠け、国際交流は日本の「存立と繁栄」の条件と規定してはいるものの、「外交戦略」という明確な視点に欠け、「世界の中の

日本」の「果たすべき役割」として「対外援助」理念のみを強調したものとなっている。「責任」とともに「利益」(国益)を重視する欧米に比べれば、もっぱら(期待に応える)「責任」のほうを強調する日本の留学生政策の理念は、主体的な判断と自己主張の弱い政策理念との印象が残る」²⁵。

欧米各国がコスト・ベネフィットの観点から留学生の受け入れ抑制に政策転換を図るなか、日本は留学生受け入れの拡大方針を打ち出した。その背景には、当時の経済摩擦の緩和と「期待される」先進国としての「責任」の負担という意識が働いた可能性がある。主体的な留学生受け入れ理念の裏づけが弱い場合、経済状況が悪化すると短絡的に、「留学生をなぜ支援しなければならないのか」という議論に流れやすい。また、過度の「対外援助」理念は、助けてやっているという傲慢さを生み、パートナーシップ形成を妨げる。

今のところ日本の高等教育機関の中でイギリスのようなフルコスト政策を導入できる実力と魅力をもった大学は少ない。留学生の教育コストを負担してまで、なぜ留学生を受け入れる必要があるのかという疑問に答えるためには、多文化共生社会へ向けての留学生の役割を付け加えるべきである、というのが筆者の主張である。

次に、この議論の前提となるアジア諸国とのパートナーシップ形成が、地域経済統合の動きからも求められていることを示そう。

(2) アジア諸国の地域連携の動き

アジア諸国の地域連携に関しては1997年のアジア通貨危機を契機として、ASEAN+3(日本・中国・韓国)による経済協力の枠組みが成立した。これは経済危機とグローバル化・自由化にともなう危機感が、日本とアジア諸国との歴史的わだかまりを、一時的に保留させる形で構成国間の利害を一致させたものといえる。

IMF統計「Direction of Trade Statistics Yearbook」で2001年のアジア諸国間の経済関係を一瞥すると、図1のとおり日本と世界3極との相互貿易額は、東ア

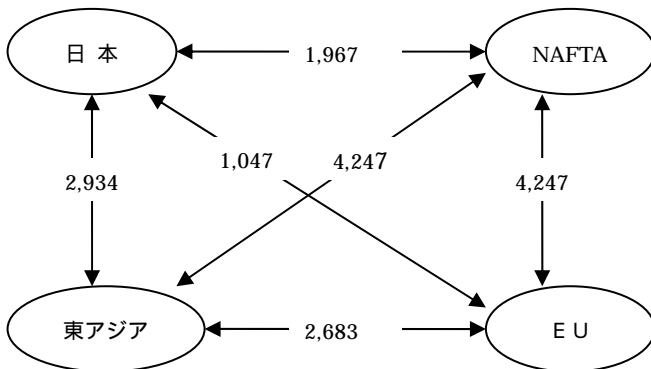
²⁴ ジョセフ・S・ナイ『ソフト・パワー』、山岡洋一訳、日本経済新聞社、2004年、140-141頁。

²⁵ 江淵、前掲書、128頁

ジア²⁶ 2,934 億ドル、NAFTA 1,967 億ドル、EU 1,047 億ドルである。日本にとって最大の貿易相手は東アジアであることがわかる。

図1 世界4極相互間の貿易額(2001年)

(単位:億ドル)



(資料) IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook.

また、日本を含む東アジアの東アジアへの輸出入依存度は 50.8%であり、これは、同年における EU の域内貿易依存度 61.9%には及ばないものの、NAFTA の 46.3%を超える。「東アジアは、北米の巨大消費市場と日本からの資本財輸入に依存しなければ成長できず、その意味で東アジアは域外大国に「従属」した「脆弱」な存在だと考えられてきた。しかし、東アジアにとっての最大の市場は、現在、輸出・輸入とも東アジア自身であり、域外国のプレゼンスは低下している。東アジアはその地域内を東アジアの製品が循環する、つまり東アジアにおけるモノの「域内循環メカニズム」が形成されつつある²⁷というのが現実である。

こうした、経済的要因を背景とする日本とアジア諸国との基本的な関係性の変化は、「対外援助型」留学生交流について再考すべきことの一つの論拠となろう。経済統合には人の移動の拡大が伴う。本稿では、紙幅の制約から留学生政策に絞った議論をしているが、多文化共生型社会への日本社会の移行に

についても、早晚論すべき時期がやってくると思われる。留学生政策を、多文化共生社会への移行のコンテキストで考える場合、「地球市民形成モデル」は一つの有力な理念モデルになるとみられる。

(3)「地球市民形成モデル」の視点からみる地域交流の可能性—「夢っくす」の事例

本節では、筆者自身が構想から組織づくりまで直接的に携わってきた留学生交流のためのボランティア組織、うおぬま国際交流協会(UMEX: UONUMA Association for Multicultural Exchange 通称「夢っくす」²⁸)の事例をもとに、「地球市民形成モデル」の具体化の可能性を検討したい。

筆者は、新潟県南魚沼市にある国際大学で 2005 年 3 月までの 10 年間にわたり留学生関係業務を担当してきた。まず、「夢っくす」誕生の背景となった国際大学の特徴について触れておこう。国際大学は 1982 年に開学した修士課程だけの定員 300 名という小さな大学院大学である。英語を教育言語とし、日本語能力を入学要件としていないため、留学生が多い。その比率は 8 割を超える。しかし、キャンパスを一步出れば、留学生とその家族を取り巻く地域社会は小さな山間部の町であり、英語はほとんど通じない。この英語社会と日本語社会とのギャップをどう埋めるか。そして、留学生のもつ多様性をどうしたらまちづくりに生かすことができるか。これが「夢っくす」の出発点となった。

「夢っくす」は、「言葉の壁」を抱える留学生と地域住民との交流を成立させるための「橋渡し役」として 2002 年 2 月に活動を開始した。「夢っくす」の会則には、「魚沼地区の国際化と異文化の正しい理解を促し、多文化共生社会へ向けた魅力ある開かれた地域の創造に貢献するとともに、連帯と協調のもと地球社会の発展と平和の実現に寄与することを目的とする」と明記されている。設立時にこうした理念を明示することができ、また、国際大学から学生寮の一室を活動拠点として無償で借り受けることがで

²⁶ 本稿では、東アジアを ASEA 諸国、中国(台湾含む)、韓国の総称として用いる。

²⁷ 渡辺利夫編『東味市場統合への道—FTA への課題と挑戦』、勁草書房、2005 年、7 頁。

²⁸ 夢っくすの詳細は <http://www.umex.ne.jp> および「夢っくす: 誕生、到達点、展望 version 2」参照。
<http://www.umex.ne.jp/pdf/umexfile0511.pdf>

きたのは、「夢っくす」の設立が助成事業²⁹だったことによる。

「夢っくす」の会員数は約 150 名で、その構成は、年齢的には 20 代前半から 70 代までと幅広く、職業等は学生から主婦、公務員、会社員、自営業と多様である。この会員の多様性が「夢っくす」の多彩な活動を支え、留学生の日本理解をバランスの良いものに導いている。

「夢っくす」は、留学生と会員が自由に集うことのできる交流サロンを週 2 回開設し、また、留学生への日本語プログラムと会員向け外国語プログラム（英語と中国語）を定期的に提供している。これらは、留学生と地域住民との交流の疎外要因であった「言葉の壁」を克服するための仕組みの一つである。交流行事には、バス旅行や、地域の特性を活かした田植えや稲刈りツアー、八海山登山、山菜や日本料理の講習会、留学生による母国紹介、茶道や華道、書道の心得のある会員による日本文化教室などがある。子育てに忙しい 20 代から 30 代の女性たちは、子どもを含めた母親同士の交流会を企画し、高齢者のデイケアセンターで働く会員は、日本語会話パートナーの留学生と一緒に高齢者との交流会を開いている。

地域の中には、英語ができないから、子育てが忙しいから、国際交流は特別な人たちがするものだから...、そんな思い込みで、留学生交流に興味があっても二の足を踏む人たちがいた。「夢っくす」は、留学生交流を「特別な人たちがするもの」から開放しつつある。趣味の華道や茶道や書道、得意な料理や刺し子、趣味の山歩きや盆栽も留学生が「日本」を体験する交流のツールになる。留学生は夏祭りに参加して、主催者が誰に指示されることなく自分の役割を果たし、さりげなく気配りをし合っって一つのイベントをまとめあげていく様子をしっかりと観察している。「日本」を学ぶ多くの貴重な場が地域にはある。

留学生受け入れ理念の一つに、「国際理解モデル」

²⁹ (財)中島国際交流財団が(財)日本国際教育協会を通じて募集した、留学生地域交流支援事業に採択されたもの。2001 年度から 2003 年度までの 3 年間の継続事業で総額 1500 万円の助成を受けた。

があるが、それは留学生を通じた（異文化間）相互理解が、平和的・友好的関係の維持にとって不可欠であるとの認識に立っている。しかし、留学生を受け入れるだけで、自動的に日本人と外国人との相互理解が進むわけではない。自発的・自然的相互作用に任せるよりは、何らかの仕掛けを用意したほうが、はるかにその機能が効果的に発揮されることは論をまたない。

2004 年 12 月に発生したスマトラ沖大地震の救援活動では、留学生と会員が協力してチャリティー・コンサートを成功させ、留学生が義援金を被災地に届けた。この取り組みは、市民に留学生が魚沼と被災地をつなぐ存在であること、留学生を通じて世界各国の人々との連携が可能であることを実感させた。

また、留学生交流をきっかけに、会員が地域に暮らす外国人の存在に気づき、そうした人々への生活支援へと関心を広げつつある。2006 年度には、(財)トヨタ財団・地域社会プログラムの助成を得て「新潟県魚沼地域における外国人花嫁の定住支援のためのネットワーク構築」に着手した。このプロジェクトには、夢っくす会員 7 名のほかに国際大学教授 2 名、そして移民問題を修士論文のテーマとする留学生も加わっている。留学生交流が、市民と留学生を結び、そして共通のテーマを設定することによって大学と行政との連携をも生み出しつつある。

「夢っくす」は、留学生と地域住民が交流を進める留学生交流の実践例であるが、それは「地球市民形成モデル」が単なる「理想論」ではなく具体化の可能性をもつものであることを示唆しているのではないだろうか。筆者はその点を強調したい。とはいえ、単に留学生がいるだけでは相互理解が進まないように、留学生交流のもつ「地球市民形成」機能が自動的に具現化することはない。それを駆動させる仕組みが不可欠である。筆者の体験的実感からいうと、この機能が作動するためには、留学生を受け入れている教育機関のコミットメントが欠かせない。そのコミットメントは教育機関がどのような留学生受け入れ理念を持つかによる。

おわりに

筆者は、日本社会の多文化・多民族化の進行を肯定的に受け止め、多文化共生社会への移行を促進する立場に立つ。そのためには、文化的に異質な集団に属する人々が、互いの文化的ちがいを認め、対等な関係を築こうとしながら、ともに生きるための知恵を学ぶ「場」が必要である。留学生交流はそのための最良の「場」となり得るし、留学生は日本社会の多文化共生社会への移行プロセスのパートナーになると考えている。多様性を認めあうためには、地球市民的な視点をもった市民が不可欠となる。

日本の留学生受け入れ理念は、これまで見てきたように「対外援助」的志向が強い。一方、最近の留学生関係者の議論には、日本の留学生政策には欧米流の国家戦略的視点が欠如しているとし、オーストラリアやシンガポールに代表される留学生受け入れをサービス貿易産業と位置づける「経済主導型」留学生政策を肯定的に評価する傾向が強い。

だが、筆者は「留学生が日本で学ぶことの意味」を考える中に、日本の留学生政策の独自性と進むべき方向性があるのではないかと思う。

アジアの多くの国々は、かつて日本が近代化の過程で直面した公害問題や、都市と地方との格差の拡大、社会開発と社会正義の問題、コミュニティの崩壊などに直面している。それらの課題の多くは、依然として、日本の課題としても積み残されている。また、地球環境問題や資源問題、移民問題、人間の安全保障など今日的課題の多くは、一国内では解決できないものが多い。こうした人類が直面しているさまざまな問題解決のために、どのように協力し合えるのか学ぶ「場」を提供する視点を留学生政策の基調におくことができたらどうだろう。愚直に日本で学ぶことの意味の創造に日本の教育機関が全体として取り組むことができたらどうだろう。そこにこそ日本で学ぶことの意味が生まれるのではないだろうか。そのための条件整備は教育機関だけでは完結しない。留学生が留学を通じて「日本」を学ぶ仕掛けが必要になる。ここに大学が地域社会との結びつきを強めつつ、留学生と市民との交流に主体的に係わる根拠が生まれる。これを理想論から現実論に転換するには、政府レベルから、地域社会、そして個々の留学生受け入れ機関に至るまで、留学生交流の理

念について再考する作業が求められる。

参考文献

- 入江昭著、『歴史を学ぶということ』、講談社現代新書、2005年。
- 江淵一公、『大学国際化の研究』、玉川大学出版部、1997年。
- 喜多村和之、『大学教育の国際化』、玉川大学出版部、1987年（改訂増補版）。
- 塩川雅美、「留学生受入れ10万人計画」の研究—日本の留学生政策の考察と提言—（博士論文）2004年12月。
- 栖原暁、『アジア人留学生の壁』、NHKブックス、日本放送協会、1996年。
- 武田里子、「グローバル化時代における日本の労働市場と留学生をめぐる考察—多文化共生時代を目指して—」（修士論文）2002年1月。
- 坪谷美欧子、「中国人の滞日長期化——1980年代以降の中国人留学生を中心に——」『立教大学大学院社会学研究科論集』第5号（1998年3月）、pp.61-68、文化外交の推進に関する懇談会報告書『文化交流の平和国家』日本の創造を』、内閣官房、2005年7月。
- 横田雅弘（研究代表者）「アジア太平洋諸国の留学生受け入れ政策と中国の動向」文部科学省科学研究費補助金（基礎研究B）平成15年度～16年度調査報告書（中間報告）

(Received: May 31, 2006)

(Issued in internet Edition: July 1, 2006)