

「留学生一〇万人計画」の検証と今後への若干の提案

田 中 宏

日本における外国人留学生の受入れに関して、「留学生一〇万人計画」の発表はひとつの画期をなした。一〇万人の外国人留学生を受入れるとしたその二二世紀も目前に迫っている。数字の上では計画は達成されつつあるといえるかも知れない。ここでは、一〇万人計画の策定以来の推移を検証するとともに、それを踏まえて若干の提案を述べてみたい。

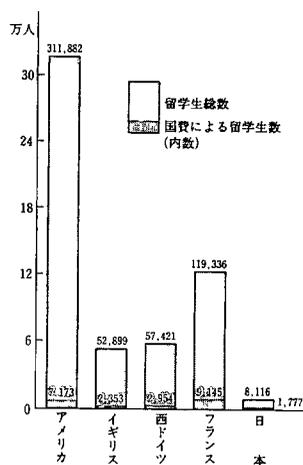
一 「留学生一〇万人計画」の登場

一九八二年秋、「教科書問題」が一段落して間もなく、中曾根康弘内閣が誕生した。当時、日本の首相はほとんど二年毎に交代していたが、中曾根内閣は、八〇年代中葉の五年間もつづいた。

中曾根首相は、一九八三年五月、東南アジア訪問の旅にでたが、その際、日本留学生のOBと面談する機会を持った。その際、首相は、「皆さんも、子どもさんがそろそろ留学される年齢を迎えられるかと思うが、日本に留学させようと思いませんか」とたずねたという。しかし、その返答はあまり「色よい」ものではなかったことにショックを受け、帰国後、留学生政策の見直しを発意したといわれる。

たしかに、「経済大国」とはいわれながらも、先進国と比べて留学生の受入れ体制の貧弱さは否定できなかった。戦後、アメリカが設けたフルブライト計画によって、多くの日本の若者たちがアメリカに留学したことを思いおこしても、日本側の“立遅れ”は明らかであった。

〈図表1〉 欧米各国との留学生数の比較



出典 「21世紀への留学生政策に関する提言」が使用した統計(1982年現在)。

八三年六月、「二二世紀への留学生政策懇談会」(座長 川野重任日本国際教育協会理事長)が発足し、八月には、「二二世紀への留学生政策に関する提言」が発表された。いわゆる「留学生一〇万人計画」の登場である。さらに、八四年六月には、「二二世紀への留学生政策の展開について」が発表され、「提言」をさらに敷衍した。「計画」の策定に際して念頭におかれた欧米各国における留学生数に関する統計は、〈図表1〉の通りである。

日本はサミット参加国としても、その受入れ数を飛躍的に増大させたかったのである。そして、九〇年代初め

には西ドイツ(当時)、イギリスなみの五万人規模に、さらに二二世紀初頭にはフランスなみの一〇万人規模にもっていかうというのである。

「一〇万人計画」の具体的な内訳の青写真は〈図表2〉のように示された。なお、そこには九二年七月の「二二世紀を展望した留学生交流の総合的推進について」により修正された後期の数字も付記した。

〈図表2〉の「後期」欄における修正は、「計画」後の推移において、「高専・専門学校」における留学生数が「見通し」を大きく上廻ったため、その数を「一万」↓「二万」に修正したことに伴うものである。

修正後は、学部五万人、大学院三万人、高専・専門学校二万となり、また、国立大学は三万二、五〇〇人、公立大は六万七、五〇〇人となった。なお、国立大学では学部一万二五〇〇人、大学院二万人であるのに対し、公立立大学では学部三万七、五〇〇人、大学院一万人と逆転している。

二 「就学生」問題の噴出

外国人管理の基本法である「出入国管理及び難民認定

(73) 「留学生一〇万人計画」の検証と今後への若干の提案

〈図表2〉「留学生10万人計画」の概要

1) 留学生受入れ総数の見通し

区分	前 期		後 期	
	1983	1983~1992	1992	1992~2000
留 学 生 数	10,428人 〔国費 2,082〕 〔私費 8,346〕	年平均16.0%増	40,000人 〔国費 6,000〕 〔私費 34,000〕	年平均12.1%増 100,000人 〔国費 10,000〕 〔私費 90,000〕

2) 在学段階別、国・公私立別の見通し

区 分	大学 (含短大)						小 計		専 門 学 校 (主 として 私立)	合 計			
	学部レベル			大学院レベル						国立	公私立	計	
	国立	公私立	計	国立	公私立	計	国立	公私立		計	国立	公私立	計
前 期	1983 1,586人	4,095人	5,681人	2,943人	962人	3,905人	4,529人	5,057人	9,586人	842人	4,529人	5,399人	10,428人
後 期	1992 4,861人	17,300人	23,100人	9,600人	3,700人	13,300人	15,400人	21,000人	36,400人	3,600人	15,400人	24,600人	40,000人
実 績	1992 15,000人	16,221人	21,082人	10,622人	4,382人	15,004人	15,483人	20,603人	36,086人	12,475人	15,483人	33,078人	48,561人
2000	12,500人	45,000人	60,000人	20,000人	10,000人	30,000人	32,500人	47,500人	80,000人	20,000人	32,500人	67,500人	100,000人

前期・後期に於けない場合は、年平均14.2%の増加によって10万人の受け入れが達成される。
 出典：「21世紀への留学生政策の展開について」およびその後の修正（後期下段）。

法」(以下 入管法という)のうえでは、大学などの高等教育機関に入学するものには在留資格「留学」が与えられ、日本語学校などに入学するものには在留資格「就学」が与えられる。従って、両者ははっきり区別されており、一般的には「就学生」と「留学生」を混同してはならないのである。しかし、日本語学校を卒業して大学や大学院に進学するものも多く、留学生受入れ体制として考えるとき、これら「留学生予備軍」に目をつぶるわけにはいかない。

「二〇万人計画」と相前後して、いくつかの政策変更が行われた。一つは、八三年六月、閣議で「留学生のアルバイト解禁」が決定されたことである。すなわち、「留学生のアルバイトについては、学業を妨げない一定範囲のものは、その都度の資格外活動許可を要しない」ととし、さらにその範囲を超える場合も、許可手続きを簡易化する」とされた。また、その範囲は、「週二〇時間(但し、日曜、祝祭日及び休暇期間は算入しない)以内で、法令又は公序良俗に反するおそれのない仕事」とされた(なお、九〇年六月以降、ふたたびすべて許可が必要となり、さらに「一日四時間以内」などに軌道修正

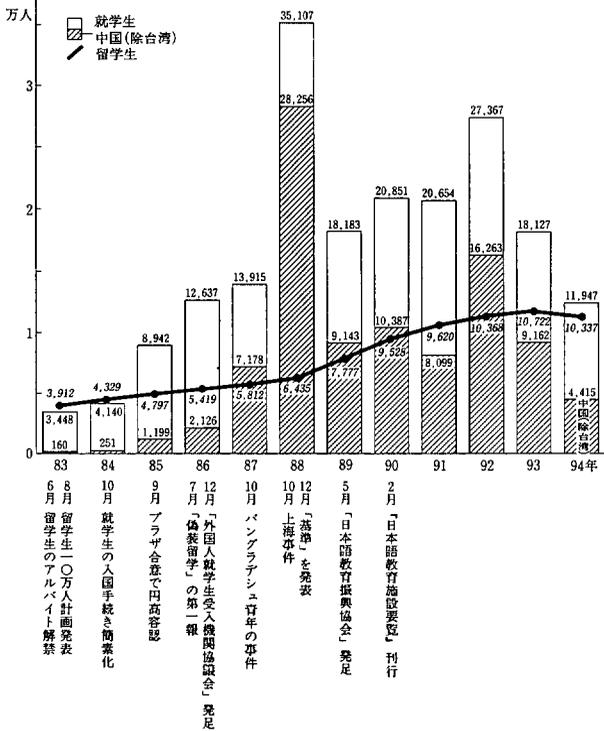
された)。

ついで、八四年一〇月からは、日本語学校の「就学生」についても、入国手続きの簡素化がはかられた。それまでは、ビザを取得するには、日本の在外公館で申請し、それが外務省経由で法務省に行き、そこで審査を終えると、同じコースを逆にたどって日本公館に届き、初めて本人にビザが発給された。それを、日本語学校が日本で就学事前審査を申請し(その際、学校自身が身元保証人になることも可)、法務省の審査が終わると「事前審査終了証」が交付され、それを現地の本人に送ると、すぐにビザが在外公館で取得できる、ことになったのである(その後、九〇年六月の改正入管法施行により、一般の「在留資格認定証明書」制度に一本化された)。

この簡素化の「効果」はてきめん現われ、翌八五年には、就学生の新規入国数が前年に比べ一挙に倍増している。次に、就学生の新規入国数の推移を見るために(図表3)を掲げる(比較のため、留学生のそれも加える)。(図表3)を見ると、当初(八三年、八四年)は留学生の新規入国数の方が若干多かったのに、入国手続きの簡素化以降は就学生の新規入国数が極端に増加している

(75) 「留学生一〇万人計画」の検証と今後への若干の提案

(図表3) 「就学生」「留学生」の新規入国数の推移



出典 法務省「出入国管理統計年報」(各年)。

ことは一目瞭然であろう。留学生の新規入国数が漸増しているのに対し、就学生のそれは特異な形を示している。「上海事件」(後述)のおきた八八年は別格としても、就学生の新規入国数は留学生のそのほば二倍で推移していたが、九四年には差が大きく縮小している。

「留学生一〇万人計画」が提示されたとはいえ、就学生の入国手続きの簡素化は、どうみても「勇み足」というほかない。なぜなら、すでに日本語学校の新設が始まっていたが、それらのなかには「ズサン」なものも多く、当時、すでに大きな問題として指摘されていたのである。

例えば、「乱立、野放し状態の日本語学校」(週刊時事、八四年二月一八日号)、「お寒い日本語学校、留学生から苦情相次ぐ」(日本経済新聞、八四年三月一日付)などである。

しかも、アジアからの出稼ぎ問題がすでに「ジャバゆきさん」として登場していたのである。日本語学校については「設置基準」もないまま、個人経営や会社経営のものも珍しくなかった。なかには、就労目的での受入れの「かくれみの」として日本語学校を開設したのもあった。こうした事例が初めて報道されたのは、八六年七月のことである。そして、同年一月には、東

京入管が四校を手入れするが、そこでは多くのパキスタン、バングラデシュからの就学生が摘発された。学校側の手口は、定員を大きく上廻る学生を受け入れ、出席簿などを改ざんして入管から在留期間更新を受けさせ、もっぱら就労させていたのである。ちなみに、八五年の就学生新規入国数では、バングラデシュ三〇九人、パキスタン二七六人とあり、さらに翌八六年には、前者が七九五五人、後者が三五六人で、合わせると一〇〇〇人を超えていたのである。

法務省はOBを送り込んで、八六年二月、「外国人就学生受入機関協議会」を作って間接コントロールを始めるが、さしたる効果もなく、事態はますますエスカレートした。そのことは〈図表3〉を見ても明らかである。

「四つの現代化」を掲げ、「改革開放」を進める中国では、それまでの「鎖国」政策が改められ、青年たちの海外渡航の夢がふくらんだ。それに加えて、日本との大きな所得格差は、日本への「出稼ぎ」願望をつのらせた。しかし、中国はまだ海外渡航を自由化するには至っておらず、旅券を取得するには渡航目的を証明するものが必

要であり、その際、日本語学校への入学許可書がおおいに役立つことになる。

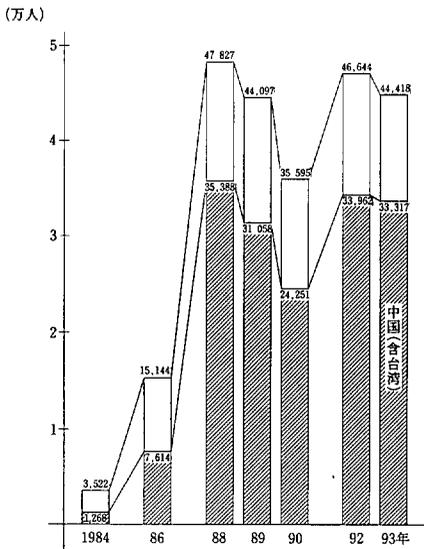
一方、日本語学校経営者やブローカーのなかには、入学金や授業料の名目で事前に多額の金銭を集めるものも現われ、違法募集のかどで日本語学校の事務長らが、上海市当局によって身柄を拘束される事件まで発生した。

中国人青年はお金は払ってあるのに、日本へのビザがなかなか出ないため、上海の日本総領事館の前に押しかける事態となったのである。これが、八八年一〇月の「上海事件」である。

日本政府も、ついに放置できなくなり、予定を繰り上げて、八八年二月、文部省が「日本語教育施設の運営に関する基準」をまとめた。ついで、翌八九年五月には、新たに「日本語教育振興協会」を設立、九〇年二月には、文部・法務両省共管の財団法人としても認可された。同協会は、設立後ただちに審査委員会を発足させ、前述の「基準」にもとづいて日本語学校の審査に着手し、これまでに五六三校が認定されたが、その後、一八二校もが認定を取消され、いまでも「株式会社・有限会社」によるものがその六六%を占めているという(『留学交流』

(77) 「留学生一〇万人計画」の検証と今後への若干の提案

(図表4) 就学生の在留数の推移(各年末現在)



出典 偶数年は、法務省入国管理局「在留外国人統計」(隔年)、他は同局発表による。

九五年三月号)。
 法務省の発表によると、一九九四年五月現在、「就学」ビザで入国し超過滞在(オーバー・ステイ)している者は、二万三、九九五人(うち中国人が二万五六七人)に達し、一年前に比べて三、九〇〇人増えている。しかも、九四年上半期で、超過滞在者を一〇人以上出している学校が八一校(うち、五〇人以上が八校)あったという。

安易な政策決定の「後遺症」がまだ残っているのである。就学生に関する統計については、もっぱら法務省入国管理局の発表によるしかない。新規入国数ではなく現在数(ストック統計)についても、参考までに(図表4)として掲げておく。

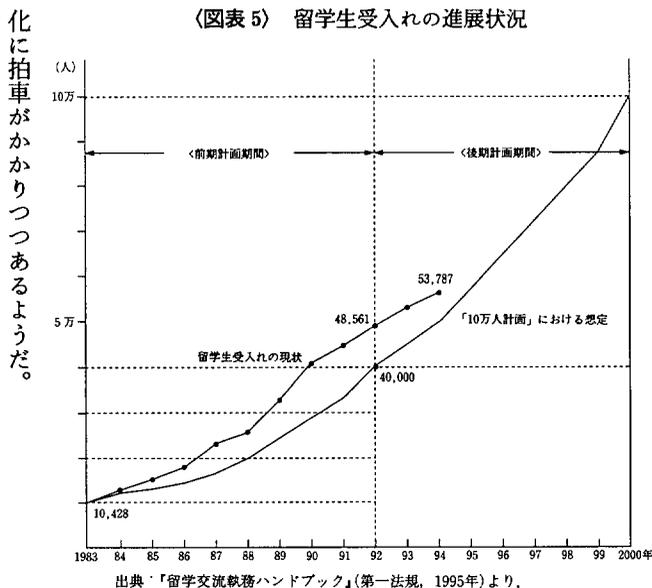
留学生の現在数が四万人を超えるのは一九九〇年のことであるが、(図表4)を見ると就学生の数字が決して小さくないことがわらう。また、(図表3)と合わせて見ても、いずれもきわめて「不自然」な形になっており、事態がまだ落ちつきを取り戻すに至っていないことを示していよう。

三 留学生政策の進展

次に、「留学生一〇万人計画」の進捗をフォローしてみたい。やはり、統計数字の確認からはじめたい。

まず、留学生の現在数を「一〇万人計画」の想定と比較させて全体状況を知るために、(図表5)を掲げる。想定数を上廻りながら推移しているが、その伸びが鈍化していることがわかる。(図表3)を見ると、九四年の新規入国数は、留学生、就学生ともに減少しており、鈍

〈図表5〉 留学生受入れの進展状況



次に、その内訳をやや詳しく見るために、「在学段階別」を知るための〈図表6〉と、そして「出身国・地域別」を知るための〈図表7〉を、それぞれ掲げる。

まず、さきに見た「就学生」に比べて、「留学生」は

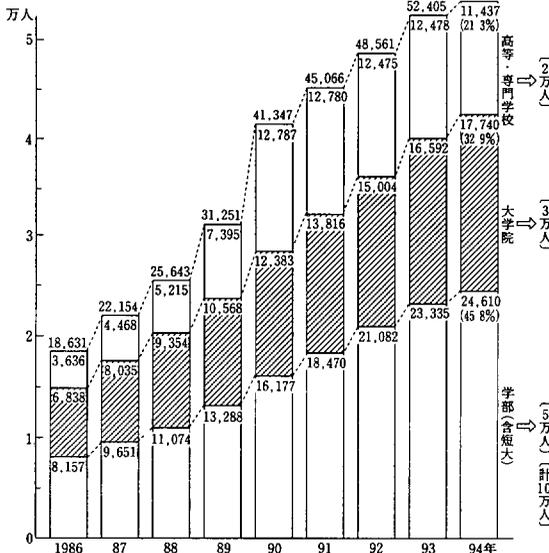
形が落ちついていることがわかる。「在学段階別」を見ると、「高専・専門学校」が意外と延びており、「計画」についても見直しが行われ、数字が修正されたことは前にも述べたところである。

「出身国・地域別」についてであるが、「計画」は、この点についてはまったく触れていなかった。しかし、〈図表6〉での推移を見ると、アジアへの偏りが拡大していることがわかってしまう。すなわち、東アジアの三つの国・地域の出身者が実に全体の七七・八%を占めるにいたっている。なかでも、「中国(除く台湾)」の占める比率は高く(九四年統計で、全体の四三%)、「一〇万人計画」に大きく「寄与」していることがわかる。

東アジアを初めとするアジア諸国が全体の九一・六%を占めており、逆に、それ以外の地域からはさほど留学生が来ていないのである。〈図表6〉には、わずかにアメリカが登場しているが、その数は一〇〇〇人を若干超えている程度で、それも横ばいがつづいている。貿易面だけでなく、留学生交流においても、日本側の著しい「出超」になっており、昨今、日米間で新たに問題視されているのは周知の通りである。

(79) 「留学生一〇万人計画」の検証と今後への若干の提案

(図表6) 高等教育機関における留学生数の推移(在学段階別)



出典 文部省「我が国の留学生制度の概要」(各年)より作成。各年5月1日現在

「一〇万人計画」以降の留学生の受入れ体制の整備拡充について、次に見ておきたい。国費留学生については、従来から学部レベルは東京外国語大学で、大学院レベルは大阪外国語大学で、それぞれ予備教育を実施していたが、一九七九年度に名古屋大学で大学院レベルの予備教育が開始されて以降は、徐々にその各大学への分散化が

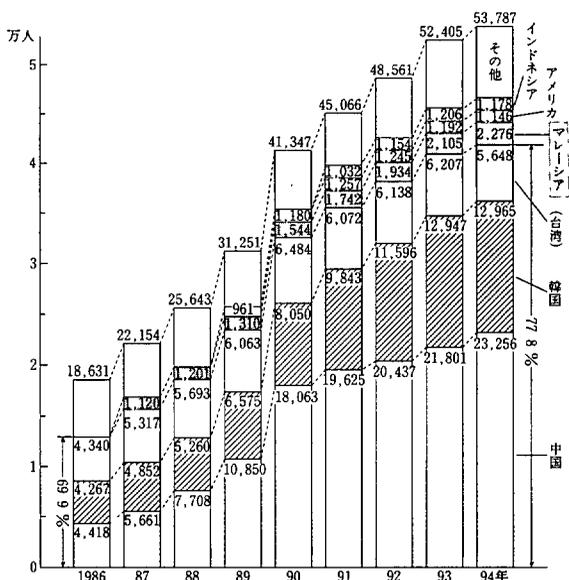
はかられていた。また、国立大学には、従来から「日本語・日本事情担当教官」(留学生一〇〇人に一人の割合)、「留学生業務担当職員」(留学生五〇人に一人を基準)及び「専門教育教官」(留学生四〇人に一人の割合)の配置が進められていた。「一〇万人計画」の進展のなかで、前述の国

費留学生のための予備教育機関の分散化ともあいまって、一九九〇年度から留学生数が二〇〇人以上の大学を目的に、新たに「留学生センター」の設置がスタートした(図表8参照)。

留学生センターは、大学院入学前に必要な予備教育(予備教育担当教官)、日本語・日本事情の教育(同担当教官)、留学生に対する教育、研究上、あるいは生活上の相談、指導(留学生指導担当教官)などを一元的に行うための「学内共同教育研究施設」として位置づけられている。また、事務組織として「留学生課」も設置される。(図表8)にある通り、現在毎年三大学のピッチで設置されつつある。

「一〇万人計画」では、公私立大学、なかで

(図表7) 高等教育機関における留学生数の推移(出身国・地域別)



出典 前掲「我が国の留学生制度の概要」(各年)より、各年5月1日現在。

も私立大の果たす役割は決して小さくない。最終目標では、国立大三万二、五〇〇人对公私立大四万七、五〇〇人となっており、全体の四七、五%にあたる。ちなみに、九四年統計では、国立大一万八、三九八人对私立大二万二、二五八人となっていて、私立大が全体の四〇%を占めている。

費支給制度」は、一九七八年度に発足したが、その後拡充され、九五年度には、学部レベル(月額四万八、〇〇〇円)が二、八〇〇人、大学院レベル(月額六万九、〇〇〇円)が一、〇〇〇人となっている。さらに、戦後五〇年を迎える九五年度からは、アジア諸国からの私費留学生を対象に、新たに「平和友好特別奨励費」が設

私立大学については、従来から私立大学経常費補助金(外国人留学生の受入れ)制度が実施されており、九四年度には四五〇校に対し四一億七、〇〇〇万円が補助されている。また、「二〇万人計画」後の八八年度からは、「私費外国人留学生授業料減免学校法人援助事業」がスタートし、私費留学生に授業料の減免を行った場合、授業料の三〇%を限度として学校法人に減免補助金が交付されるようになった。なお、九五年度の減免援助金の対象は一万四、八〇〇人となっている。

(81) 「留学生一〇万人計画」の検証と今後への若干の提案

(図表8) 国費外国人留学生に対する入学前の日本語教育機関

対象	日本語教育機関	受入れ予定数	期間
学部留学生	東京外国語大学留学生日本語教育センター	60人	1年
	大阪外国語大学留学生日本語教育センター	55人	
大学院レベル 研究留学生 教員研修留学生	北海道大学留学生センター(91年度)	30人	6か月
	東北大学留学生センター(93年度)	30人	
	筑波大学留学生センター(91年度)	30人	
	千葉大学留学生センター(91年度)	30人	
	東京大学留学生センター(90年度)	30人	
	東京外国語大学留学生日本語教育センター	10人	
	東京工業大学留学生センター(94年度)	30人	
	東京農工大学留学生センター(94年度)	30人	
	電気通信大学留学生センター(95年度)	30人	
	横浜国立大学留学生センター(92年度)	30人	
	金沢大学留学生センター(95年度)	30人	
	名古屋大学留学生センター(93年度)	45人	
	京都大学留学生センター(90年度)	30人	
	大阪大学留学生センター(94年度)	30人	
	大阪外国語大学留学生日本語教育センター	120人	
	神戸大学留学生センター(93年度)	30人	
岡山大学留学生センター(92年度)	30人		
広島大学留学生センター(90年度)	30人		
九州大学留学生センター(92年度)	30人		
熊本大学留学生センター(95年度)	30人		
高等専門学校留学生	(財)国際学友会日本語学校	75人	1年
専門学校留学生	文化外国語専門学校日本語科	75人	1年
	(財)関西国際学友会日本語学校		

出典：前掲『留学交流執務ハンドブック』より、()内は設置年次を示す。

けられた。学部レベル(月額六万円)で二、五〇〇人、大学院レベル(月額八万円)で一五〇〇人が、それぞれ対象とされる。

宿舎の問題など、まだ触れるべき問題も多いが、以上、「一〇万人計画」後の施策の推移を整理してみた。量の拡大に伴って、さまざまな新しい施策が展開されたことは確かである。なお、「短期留学」をめぐる問題については、別稿が用意されるので触れなかった。

四 今後への若干の提案

すでに見たように、「一〇万人計画」の推移のなかで、最も大きな問題は「就学生」問題に象徴される日本語教育機関に関連することである。それは、まだ国際普及度の低い日本語の習得と、日本の大学での勉強や

研究とを、どうリンクさせるかという古くて新しい問題に深く係っている。

「二〇万人計画」が、この点について十分な検討を行ない、内外の日本語教育機関の連携とその整備拡充のシステムを示しえなかったことが、前に見た混乱を招いたのである。

日本語学校生が「留学生予備軍」の位置にあることはいうまでもない。そこで、ここに数年の「日本語能力試験、国内一級(大学受験者)」及び「私費外国人留学生統一試験」の各受験者数の推移を見るために、〈図表9〉を作図してみた。

前に見た「就学生」の現在数(図表4)がここ数年四万人前後で推移しているのに対し、日本語能力試験の受験者(国内一級・大学受験者)は最も多い時(九二年)でも一万三、〇〇〇人余にすぎない。私費生統一試験については、最も多い九三年でも四、〇〇〇人弱である。〈図表4〉と〈図表9〉の間における開きは、就学生をめぐるさまざまな問題の反映と見るしかなからう。さらに、〈図表9〉を見ると、いずれの受験者数もかなり大きく減少しており、〈図表3〉に見られる減少がやがて

は反映されるであろう。

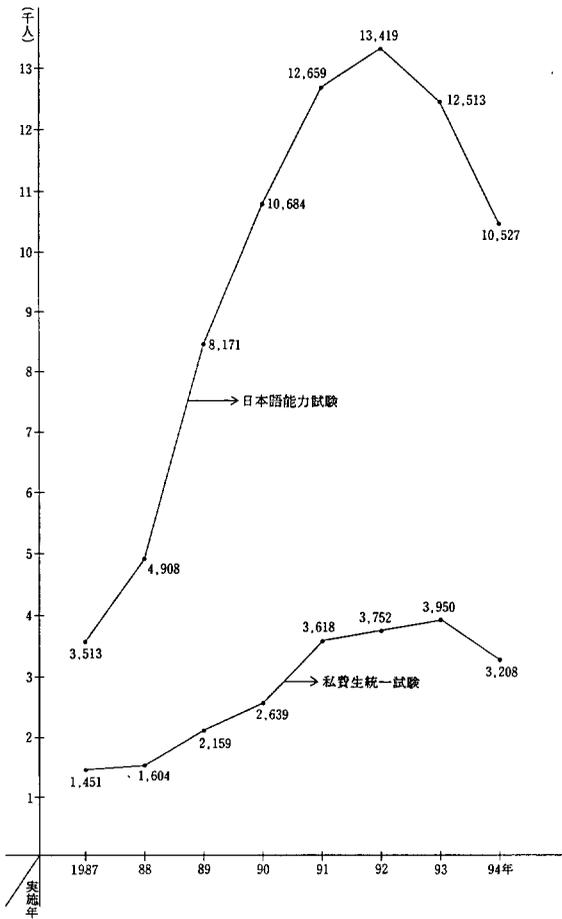
一定程度の日本語能力を本国で身につけたうえで、日本に留学できるシステムの確立をめざすための施策を打ち出すべきである。日本で「いろは」から学ぶとすれば、高い生活費、学費の負担が不可欠となる。しかも、日本語学校の「就学生」には、私費留学生に対する「学習奨励費」の支給もなければ、留学生に対する「医療費補助」さえ受けられないのである。早急に改善すべきであろう。

海外にしかるべき日本語教育施設を設け、一定程度の日本語を習得してから日本に留学できる方式を確立すべきである。そのためにも、現在、年一回しか行われない日本語能力試験は、複数回にすべきである。要するに、日本語教育の現地化の方針を打ち出し、そのための年次計画が求められているのである。

そうした体制ができれば、大学においては初級の日本語ではなく、中・上級の日本語教育と専門教育との連携に取組む体制に移行できよう。現在の「留学生センター」における日本語教育は、まだまだ初級に多くのエネルギーを費しているのではなからうか。日本語教育の現

(83) 「留学生一〇万人計画」の検証と今後への若干の提案

〈図表 9〉 日本語能力試験（国内1級、大学受験者）及び私費留学生統一試験の受験者数の推移



地化は、一方で「留学生センター」の高度化、専門化をもたらしことになろう。それぞれの専門にそくした、より高度な日本語教育を行うことは、留学生の教育・研究の質的向上につながるであろう。

細かいことになるが、現在、「留学生専門教育教官」は「講師」とされている。従って、昇任の道が閉ざされ

ているため、期限を切って採用されたり、さもなくば「万年講師」になってしまおう。また、逆に、他のポストへの昇任のためのステップとしてその「講師」枠が利用されることにもなりかねない。折角のポストが有効に機能しないくらいがあるので、早急に見直しが必要である。

また、従来の「留学生センター」や「留学生課」は、

もっぱら「受入れ留学生」のための機関となっているが、日本からの「送り出し留学生」のための業務も含めた総合的機能を備えるようにすべきではなからうか。そして、職員はますます専門性をもつことになるので、そうした人事配置や海外をも含む研修の機会を保障することも必要となつてこよう。

国費留学生と私費留学生との間の壁についても、気になつている二、三を書き留めておきたい。「私費外国人留学生統一試験」というように、国費留学生がこの試験を受けることはない。しかし、留学生を選考する大学側から見れば、留学生の選考を二本立で行わざるえない。両者の間に基本的な違いはないはずなので、やはり国費私費を問わない「外国人留学生統一試験」にすべきだろう。

「留学生センター」は、前掲の〈図表8〉にもあるように、現在では「国費生に対する……」となつているが、これも私費生に開放する方向にもっていくべきである。かつては、医療費補助、帰国留学生短期研修、帰国留学生研究指導なども、すべて国費留学生のみを対象としていたが、いまでもいずれも私費生に均霑するようになって

た。

留学生にとって「保証人」問題というのややっかいな一つである。残念ながら、日本では、学校に入るにも、部屋を借りるにも、もちろんビザの延長手続きにも、つねに「保証人」がつきまとう。留学生は、通常、日本には誰も身寄りがないのがあたりまえである。にもかかわらず、時には保証人として「実印」を押してもらわねばならない場合もある。

そこで、一つの提案であるが、例えば、日本国際教育協会のような所が、日本に学ぶ留学生の身元保証人になつたらどうだろう。現在でも、ほとんどの留学生は、医療費補助を受けるために同協会に登録しているはずである。場合によっては、一定額を保証金として預託してもらうことも考えられよう。もちろん、大学などとの連携が必要となる。とりあえず、入管の手続きから始めたらどうだろう。

中国大陸からの留学生が「一〇万人計画」の目標達成に大きく「寄与」していることは前にも見た通りである。しかし、現在の中国と日本の間に横たわる所得格差が、中国人留学生に大きな重圧となつていることはいふまで

もない。この際、中国がかつて戦争賠償を放棄したこと
を想起し、中国人留学生専用の奨学金制度を作って、そ
の経済的負担の軽減をはかることを考えたらどうだろう。
よく「未来志向」いうが、具体的なものは何も見られな
いが、こうしたことはどうだろう。

以上、「一〇万人計画」以降の推移をできるだけ客観

的に後づけ、そこから何が見えてくるかを考える素材に
なればと思う。大学人がもっと積極的に留学生受入れを
めぐる問題、とりわけ「量から質」への問題を論ずべき
ときを迎えていると思う。若干の提案も含めて、何らか
のお役に立てばこのうえないことである。

(一橋大学教授)