

英国の留学生政策の推移

—我が国の大学での留学生受入れへの示唆—

山梨大学留学生センター教授 奥村 圭子

Keiko Okumura

1. はじめに

国際的なグローバル化とともに、世界中の留学生数も著しく増えており、1975年の80万人から2008年の330万人へと4倍近くとなり（OECD 経済協力開発機構 2010）、教育の流動性が急速に高まっている。表に示すように、英国は、高等教育機関で学ぶ留学生の数で、長きに亘ってアメリカ合衆国に次ぐ受入れ国である。

英国では、留学生受入れに関して第一の転換期をサッチャー政権(1979-1990年)時代に、第二の転換期をトニー・ブレア政権（1997-2007年）時代に迎えた。第一の転換期は、留学生の授業料補助の撤回を端緒としており、第二の転換期は、政府主導の留学生支援政策「The Prime Minister's Initiative」（以下、PMIとする）を契機としていた。それ以来、国が積極的に留学生獲得に関与することとなり、公的な文化交流機関である British Council（以下、BCと略す）と高等教育機関、さらにその他の関連機関が連携して、留学生を受入れる体制がとられている。

表 主要国の高等教育機関在学者に占める留学生数とその比率

国名	受入れ留学生数 (人)	高等教育機関在学者数 (千人)	受入れ留学生数/ 高等教育機関在学者数(%)
アメリカ合衆国	671,616	10,957	6.1
英国	415,585	1,539	27.0
フランス	266,400	2,228	12.0
ドイツ	233,606	1,941	12.0
オーストラリア	355,802	1,066	33.4
日本	132,720	3,498	3.8

(出典)米国 IIE「OPEN DOORS」、英国高等教育統計局、ドイツ連邦統計庁、ドイツ学術交流会、フランス教育省、オーストラリア教育科学訓練省、文部科学省、日本学生支援機構、それぞれの調査による
(日本のみ2009年、他は2008年の調査)

一方、日本で1983年に掲げられた「留学生受入れ10万人」という目標は20年後の2003年によろやく達成され、2010年5月では14万人を超えている。今後も2008年に文部科学省ほか関係省庁によって策定された「留学生30万人計画」に則り、2020年を目途として

30万人の留学生受入れを目指している。留学の動機付けから始まり、入国、入学から卒業後の就職を始めとした学業修了後の進路などについて、体系だった支援が推進されている。しかし、表のように、高等教育機関の在学者の27.0%、つまり4人に1人が留学生である英国と、30人に1人の日本との差は明白である。

本稿では、これまでの英国のPMIを中心とする留学生政策と、日本が模範として日本版を作ろうとしているBCの取組みと役割を概観し、今後、我が国が数値目標のみの達成に縛られるのではなく、「魅力ある大学づくりと受入れ体制」の構築を考える上での一助としたい。

2. 英国の留学生政策の展開

2. 1 サッチャー政権（1979-1990年）の政策

1960年代から70年代までの英国では、奨学金を給付して旧植民地国からの留学生を受入れていた。当時、留学生教育のために政府から大学等に対して補助金が出されており、とくに1970年代前半に旧植民地諸国等からの留学生が急増したため、留学生の教育費用をどう理由で納税者が負担するのかについて、議会で議論がなされた（江淵 1997）。その結果、1979年に始まったサッチャー政権では、英国及びEC（現在のEU）圏外からの留学生本人には、その経費を全額負担させる政策が採られた。

それまでの英国の高等教育機関は、国との間に高等教育財政カウンスル(HEFCE: Higher Education Funding Council for England) が介在することによって、国から交付金を得ながらもほとんど介入されることなく、Salter and Tapper (1995) が指摘する「大学の自主性」を保っており、留学生に関してもそれぞれの大学が独自に受入れていた。しかしながら、サッチャー政権の時代になると、政府の大学セクターへの介入が始まり、補助金は大幅に削減される一方で、EC圏外からの留学生に対しては、英国及びECからの学生の数倍から10倍ほどの授業料が課されたのである。1979年当時82,000人であった留学生数は、翌年には35,421人に減少し(秋庭 2002)、その後、英国の国益を考慮して留学生にチーヴニング奨学金を拡充する方策が講じられたものの、英国及びEU圏外の国々からの留学生には、現在もなお全額の授業料が課されたままである。

2. 2 ブレア政権（1997-2007年）の留学生獲得政策

1980年代、全額授業料を払う留学生の受入れが経済効果をもたらすことはある程度認識されていたものの、本格的な英国政府主導の留学生獲得はブレア政権によって始められることとなった。1980年代後半、急速なグローバル化の中で、英国の大学も他の英語圏の大学と対抗するだけの国際競争力を高めることが求められていた。にもかかわらず、留学生の獲得や他の国際的な活動に対する政府の補助金の削減に直面し、補助金に代わる資金源を何らかの方法で補わなければならなくなった。その打開策として、高額な授業料を納める留学生を獲得することが重要性を帯びてきたのである(Toyoshima 2007)。高額な授業料を

課せば、留学生数の減少に繋がり得る。実際、当時マレーシア、シンガポールなど、一定数の留学生を送っていた国からの留学生は減少し始めていた（田中 2008）。しかし発想を変えれば、この状況が、授業料は高くても魅力ある「英国の教育」を留学希望者に選択してもらうための国家主導の戦略を立てる契機を与えたと言することができる。

2. 3 PMI 第一期 (PMI 1) (2000-2005 年) の意義

ブレア前首相は、1999年6月に行ったロンドン経済・政治学院でのスピーチ¹で、海外からより多くの留学生数を受入れる目的は、国際関係を育てること、長期的には政治的、経済的な恩恵を英国にもたらすことにあり、グローバル化する教育市場に政府が積極的に関与するというPMIを発表した。その後、2005年までに大学への留学生数50,000人増、継続教育機関への25,000人増、すなわち英国の高等教育機関における留学生の占有率を25%にするという目標が述べられた。そして最後に、BCの海外オフィスとともに「英国の教育」を世界の市場に提供する財源を確保するため、チャーニング奨学金事業への参加や支援が国民に求められた。

PMI 第一期 (PMI 1) の特徴は、留学前の学生にさまざまな選択肢の中から「英国の教育」を選んでもらうことに焦点が置かれ、門戸が広い国であり、長期的な国家間の交流を基本とし、将来に向けて貿易や外交などへの波及効果をも見据えている点であろう。横山 (2007) によると、このPMI 1には、英国政府が高等教育機関、世界的なネットワークを持つBCとの連携により、マーケティング活動に約1,100万ポンド (1999年当時 日本円で約24億3,533万円) が投じられ、第一期2005年までの5年間の留学生数などの目標は、2年前倒しで2002年10月～2003年9月に達成され、その成果は、BC (2004) “*Education UK: Positioning for Success – Consultation Process: Phase One*” の中で高く評価された。これは世界規模の初の留学促進活動として、注目を集めた。

2. 4 PMI 1におけるブリティッシュ・カウンシル (BC) の役割

BCは、現在世界110カ国、220都市に拠点をもち、英国と諸外国の文化交流活動を推進する国際文化交流機関であるが、留学希望者への情報提供や留学生受入れ環境を整備するための支援を行っている。

BCと民間調査機関は、PMI 1の発表に備えて、綿密なイメージ調査を実施した (秋庭 2002)。留学生受入れの多い米国、オーストラリア、英国の三国に対して、留学生がどのようなイメージを持っているかを比較したところ、英国についてのマイナス・イメージとして、教育費が高い、奨学金が少ない、留学ビザの申請が面倒だ、などの点が挙げられたという。大幅な授業料減額は大学の資金源に関わるため容易に実現できないものの、その他のマイナス・イメージを払拭すべく、入国審査の円滑化、就労規制との整合性、チャーニ

¹ Blair, T. (1999) *Attracting More International Students* 1999年6月14日のLondon School of Economics and Political Science (ロンドン大学経済・政治学院) におけるスピーチ

ング奨学金の拡大など、留学環境を整えることによって、BCは留学希望者に友好的な「英国の教育」を、「Education UK」ブランドとして高等教育市場に売り出し、キャンペーンを展開したのである。

2. 5 PMI 第二期 (PMI 2) (2006 年から 2011 年)

2006年4月18日、ブレア前首相は、PMI 1で残された課題を分析し、その成功をさらに確実にするため、2011年までの5年計画を打ち出した。これには、英国を選ぶ学生をさらに10万人増やし、年間1万人以上を英国に送り込む国を倍増させることなどの達成目標を掲げている。また、英国とアフリカ諸国、ロシア、中国、インドなどとの研究パートナーシップに2006年からの2年間で総額2,700万ポンド(2005年当時日本円で約64億円)の資金支援をすること、PMI対象優先国と高等教育との協力関係を構築することなど、これまでとは異なる戦略的な活動に重点がおかれている。

さらに、特徴²として、英国が教育市場のリーダーとなるためには、出願、ビザ申請手続きから学業の修了までの留学環境の質をすべての過程で保証し、学生自身の満足度評価の改善を図ることなど、PMI 1に比べ、留學生活の質の向上を図ろうとしている点が挙げられる。つまり、留學生の獲得も重要であるが、「英国の教育」は留學生自身の投資に見合うメリットを提供できるのか、また期待に応えることができるのか、改めて問う姿勢が窺われるのである。

また、PMI 2の下、各部門代表者からなる諮問グループの支援を受けている英国留學生問題協議会(UKCISA: UK Council for International Student Affairs)³がイニシアティブを取り、さまざまな活動を行っている。協議会のメンバーは国際教育や留學生教育に携わる教職員で、優れた実践例の共有を行うとともに、新しいシステムの試験的導入や研究を行っている。この協議会は現在、教育の質の向上にも関心を寄せており、英国全土の高等教育機関における留學生支援についての評価基準(ベンチマーキング)⁴を発表して、話題となった。その報告書には自己診断ツールが付いており、自分の携わっている機関のサービスを他と比較検討ができるようになっている。

PMI 2の予算として認められたものの中に、協議会が企画している「パイロット・プロジェクト賞制度」⁵もある。留學生の体験の質の向上を目指すプロジェクト案を募集し、選ばれたものには資金援助がなされる。このように、政府はPMI 2の下、留學生生活の本質的な価値を高めるのが義務であると認識している。

² Overview of PMI2 <http://www.britishcouncil.org/eumd-pmi2-about.htm>を参照のこと。

³ <http://www.ukcisa.org.uk/>を参照のこと。

⁴ Benchmarking the Provision of Services for International Students in Higher Education Institutions と呼ばれるもの。

⁵ http://www.ukcisa.org.uk/files/pdf/pmi/review_pilot_project_march2010.pdf にその報告書が掲載されている。

3. 英国の高等教育機関における留学生受入れの意義と日本の理念

江淵（1997: 112-114）は、米国国際教育協会（IEE: Institute of International Education）による留学生受入れの理念を1) 個人的キャリア形成モデル、2) 外交戦略モデル／国際協力・途上国援助モデル、3) 国際理解モデル、4) 学術交流モデルの4つに分類し、その後、留学の大衆化によって、5) パートナーシップ・モデル、6) 顧客モデル、7) 地球市民形成モデルの3モデルを加えている。

これらのモデルを基準にして英国の留学生受入れの推移を見ると、1960年代、70年代は旧植民地国等の学生を支援し出身国のために役立つ人材を育成する「外交戦略モデル／国際協力・途上国援助モデル」、専門的能力や知識を身に付けてもらう「個人的キャリア形成モデル」などの古典的な先進国の理念モデルであったと言えよう。1979年から80年代、90年代前半においては、BCはPMI対象優先国に焦点を絞ってマーケティング活動をし、チーヴニング奨学金枠を決めるに当たっても英国の国益を念頭においた「外交戦略モデル」に則りつつ、「顧客モデル」を基本理念としていたとすることができよう。「留学生は英国の高等教育財政を支える財源の一つ」という見方は常に根底にあり、PMI1時代の「顧客」は、英国留学という商品を購入し、サービスを受け、大学の財政面に貢献してきたわけである。

PMI2では、PM1による受入れの拡大という成功を基盤としながら、高価でもあるブランドに惹かれた「顧客」に、より良いサービスで満足度を高めようと、サービスの質を保証し、個人の留学環境にも配慮していこうとしている。留学後その「顧客」は自国でそのよさを伝えるという広告塔の役も担ってくれよう。PMI2では、留学生の獲得とはまた異なる目的の活動、つまり多様なマーケット開拓にも力を注いでいる。2005年以降は、諸外国とのパートナーシップを構築するという、戦略的に新しいモデルの一つである「パートナーシップ・モデル」が受入れ理念に加わったと考えられる。

このような、言わば「顧客モデル」理念によって留学生獲得を進める英国に対して、これまでの日本の留学生受入れの理念は、江淵の言う7つのモデルの「顧客モデル」を除く「個人的キャリア形成」、「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」、「パートナーシップ・モデル」「地球市民形成モデル」のいずれかが組み合わされたものと言することができる。2008年に発表された「留学生30万人計画」で目指そうとするのは、その骨子⁶を見る限り、上述の「顧客モデル」を除く全ての理念が網羅されている。これらに、「人材養成・獲得モデル」を加えることを提案したい。高度人材の養成とともに、就職支援を進め、卒業・修了後に社会全体で受入れをし、社会のグローバル化を進めるこの比較的新しいモデルに、「国際援助・途上国援助モデル」からシフトしつつあると言える。

このように、留学生を「顧客」としてみなす英国と、日本とでは、受入れの理念にはか

⁶ <http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2008/07/29kossi.pdf> を参照のこと。

なりの差があったと考えられよう。しかし、究極的には留学生の期待に応え、「魅力ある大学づくりと受入れ体制」を整えようというスタンスは共通していると思われる。

4. 考察

英国の留学生政策の特徴である、ブレア政権の PMI は、事前の十分な調査を基に練り上げられた政策で、BC という国策を施行する機関と高等教育機関とが連携して取組んでいるので、大学側も方向性が明確で具体的な情報を得やすいと思われる。PMI 対象優先国も決められており、BC 主催の留学フェアにブースを持つことで、各大学が重点をおく分野やプログラムへの留学生誘致と獲得を無駄なく行うことができる。

その一方で、サッチャー政権時代にはスペインやギリシャなどの EC (現在の EU) 諸国からの留学希望者も多く受入れていたが、英国人学生と同額の授業料を支払う EU 諸国からの留学生は大学にとっての財政的メリットがないため、次第に減り、EU 圏外からの学生誘致を求める現状がある。出身地や出身国によって授業料が低額の学生や、授業料を収める必要のない交換留学生などを歓迎しない風潮があるのも否めない。徐々に留学生の出身国も偏り、教育の国際化の弊害となっている。EU 圏外の国々からの留学生の量的拡大に走った末に、学習環境の未整備や教育の質の確保が問われる可能性もある。高い授業料のために、有能な人材が英国留学を断念し、他国へ留学してしまうのも、長期的には不利益となるのではないだろうか。

このような悩みを抱える英国であるが、留学生政策やその取組みからわれわれが学ぶことは多々ある。留学生受入れ政策は BC により施行され、入国ビザ手続きの効率化、奨学金の授与件数の拡大など、留学生受入れ環境の整備が進められており、とくに PMI 2 では、留学生数の増加もさることながら、留學生生活の質を高めることに重点が置かれている。さらに、BC は留学希望者のための情報サービスの拠点としても効率的に機能しており、近年のウェブサイトの充実には目を見張るものがある。

一方、我が国の「留学生 30 万人計画」では、BC のような役割を担ったワンストップサービス機関を全世界にと提案されてはいるが、110 カ国に 7, 900 名ものスタッフを持つ BC と同様の機能を持つものを数年で構築することは難しい。しかし、日本学生支援機構、在外大使館、領事館、国際交流基金や他の機関に各大学の情報を紙媒体で発信したり、ウェブ上で同様の情報が得られるようにすることは可能である。ウェブ上には大学が出したい情報だけでなく、留学希望者が求めている情報を掲載すべきであろう。携帯電話からアクセスできる BC のサイトも大いに参考にしたい。留学生をただ待つだけの受動の時代は終わり、BC が展開しているような包括的な留学プロモーションの日本版があれば参加し、大学も独自に発信型の留学生獲得戦略を展開することが望まれる。戦略策定のためには、英国の高等教育機関で広く行われるベンチマーキングや、留學生生活の本質的な価値を高める共同プロジェクトなどを、国の支援の下、大学間で連携して行い、情報を共有することも有効であろう。

まずは大学側は、どのような留学生を受入れ、そして育て、社会に送り出したいのかについて、明確なビジョンを持つことから始めなければならないのではないかと考える。

5. おわりに

本稿では、1960年代から半世紀に亘る英国の留学生政策の推移と、その取組みを概観した。英国の大学では、サッチャー政権の時代から EU 圏外からの留学生に対し授業料徴収を維持しながらも、ブレア政権による PMI 1 と PMI 2 という二つの政策によって、積極的な留学生獲得に乗り出し、順調に受入れ数を伸ばし続けている。しかし、量的な拡大を図り、更なる数値目標を掲げ、熾烈な留学生獲得の渦中にあるが、さまざまな課題も抱えているのも事実である。

日本も英国同様、留学生受入れの量的拡大を目指しつつもそのみに走らず、BCのような機能を構築しながら、国も各大学も留学生一人一人の期待に応え、我が国独自の、留学生の満足度を高める教育、及び支援の質を保証する努力を重ねる必要がある。

参考文献

- British Council (2004) *Education UK: Positioning for Success – Consultation Process: Phase One, UK Stakeholders Initial Feedback, July*. London: British Council.
- OECD 経済協力開発機構 (2010) *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. OECD.
- Salter, B and Tapper, T. (1995) The changing idea of university autonomy. *Students in Higher Education*. 20(1): 59-71.
- Toyoshima, M. (2007) International strategies of universities in England. *JSPS London Office Newsletter* 12: 14-29.
- 秋庭裕子 (2002) 「イギリスの留学生受入の現状と課題」『留学生教育』7号. 121-130.
- 江淵一公 (1997) 『大学国際化の研究』玉川大学出版部.
- 田中梓 (2008) 「英国留学の魅力とブリティッシュ・カウンシルのプロモーション活動」『留学交流』平成20年12月号.
- 横山恵子 (2007) 「英国の外国人留学生獲得の戦略—首相主導事業—」『外国人留学生確保戦略と国境を越える高等教育機関の動向に関する研究—英国・香港の事例—』高等教育研究叢書 89: 5-18. 広島大学高等教育研究開発センター.