

# 日本の留学生借款事業

## -その特長と意義-

アジア科学教育経済発展機構(AsiaSEED)理事長 濱野 正啓

HAMANO Masahiro

キーワード： 留学生受入れ、留学生リクルーティング、留学生借款事業

日本の留学生受入れ関係者の方々の中には、インドネシアの高等人材開発計画（PHRDP）によるリンケージ・プログラムの留学生や、マレーシアの高等教育基金事業（HELP）によるツイニング・プログラムの留学生、そしてタイ・インドネシア・ベトナムなどにおける多くの大学強化事業による大学院留学生など、いわゆる円借款事業を通じて日本に派遣された留学生を受入れた経験がある、あるいはその存在について耳にされた方は多いだろう。そうした留学生を送り出す事業は、一般に「留学生借款事業」と呼び慣わされている。この種の借款事業は、初めて日本に導入されてからすでに約25年が経過しており、これまであわせて1万人程度（推定）の留学生・研修生を来日させている。しかし、その留学生借款事業とは具体的にどのようなものか、その全体的像については、あまり多くの方には知られていないというのが実情であろう。

筆者の属する団体は、日本で最初の留学生借款導入時から現在まで、多くのこの種の事業にかかわっている。そこで、以下、そうした経験と知識をもとに、留学生借款事業の特長・意義・今後の課題と展望等についてごく簡単にまとめ、関係者の留学生獲得戦略策定のための参考情報として供したい。

### 留学生借款事業とは

留学生借款事業は、途上国に対するODA（政府開発援助）の中の有償資金協力事業の一つの形で、海外留学（主として日本留学）を含むタイプの事業に対して円借款を供与する場合の一般的な呼び名、いわば通称である。

留学形態	摘要
文科省国費留学	大使館推薦、大学推薦、各種GP、YLP、AYF等、日本政府奨学金による日本留学
留学生支援無償	市場経済移行国に対する無償資金協力による日本留学（JDS）など
留学生借款事業	途上国への有償資金協力による日本留学（インドネシアPHRDP、マレーシアHELP等）
外国政府派遣留学	中国、サウジアラビア、ベトナム等、外国政府独自の奨学金による日本留学
私費留学	個人的な資金とチャネルによる日本留学

表1に示すように、日本留学の一般的な形態別の分類でいうと、留学生借款事業は、国費留学と私費留学の中間的形態とすることができるが、そのうち同じODA事業であっても市場経済移行国などに対して行われている留学生支援無償（JDS）が無償資金協力、つまり返済の必要でないグラントなのに対し、留学生借款事業は将来相手国政府が日本に対して返済する必要があるローンによって賄われる。その意味で究極的には外国政府派遣留学の一つの形態とすることができるが、相手国にとって非常に好条件の借款の供与を通じて、より日本政府および日本側関係者の強い関与が可能な日本留学形態といえる。

### 留学生借款の事業例

海外留学を途上国の人材育成や高等教育開発の手段として用いる開発事業に借款を供与する例は、特に1970年代から90年代の世界銀行その他のプロジェクトに多く見られた。日本最初の留学生借款である「インドネシアの科学技術人材育成事業（STMDP）」が1989年から236名の留学生を日本に派遣したのも、インドネシアが世界中の大学に理工系留学生を送りだす世界銀行のプロジェクトの日本留学部分を継続させる形でスタートしている。当時の日本の円借款事業はインフラ整備などハードもののプロジェクトが主で、このSTMDPのような純粋なソフトものの事業の実施はそれまでに例がなかったため、当時の多くの関係者の大変な努力によって初めて導入を可能にしたものである。それを突破口にして、以後日本の円借款事業は変貌を遂げ、多くの留学生借款事業が生まれただけでなく、その他の多くのソフト中心の借款事業も導入された。その主な事業例のリストは本稿最後尾の表2に掲げた。

そもそも留学生借款事業では、借入国の個別の開発目標にしたがって、留学などの活動を行うわけであるが、これまでの日本の留学生借款事業をみると、その留学目標には大きく分けて、次の3つのパターンがあると言える。

1. 公務員人材育成のための留学
2. 産業人材育成のための留学
3. 大学強化のための留学

#### （公務員育成のための留学生事業）

この分類における代表的事業例としては、上述のインドネシア科学技術人材育成事業（STMDP）とその後継事業である高等人材開発事業（PHRDP）を挙げることができる。これはインドネシアの科学技術応用庁（BPPT）、国家開発企画庁（BAPPENAS）、財務省（MOF）などの公務員の高等人材育成を目標としたもので、現在第3期まで事業を更新し、今後も継続される予定である。この事業で日本留学したものは一定期間（通常少なくとも日本留学した期間の2倍の期間）は公務員として働くことが求められる。国が外国から借款をしてまで個人を海外留学させるわけなので、留学生借款事業では帰国後にこうした制約を設ける例は多い。この事業の帰国留学生はこれまでに6千人を大きく超えており、その中には現在の科学技術応用庁（BPPT）長官のマルザン・アジズ氏らがあり、インドネシアの官界に大きな地位を占めているとともに、現在の日本とインドネシアの良好親密な2国間関係の一つの重要な基礎を形成している。

**（産業人材育成のための留学生事業）**

一方、マレーシアの高等教育基金借款事業（HELP）は、帰国後の制約を設けず、自由に産業界でエンジニアとして働くことを想定した代表的な留学生事業例である。この事業では1992年の開始以来、千名を超える学生がすでに日本留学を果たしており、帰国生はマレーシアにおける日系企業、現地企業における中核的工学人材となっており、自分で起業して経営者となっているものも多い。最近では日本での就職も増え、日本の企業のグローバル人材の供給元にもなっている。同じくマレーシアの東方政策も円借款事業であった時期があり、これも主たる目標は産業人材育成であった。帰国後の制約を設けないという一見大胆なこれらの事業であるが、マレーシアはこうした事業によって大量の日本留学生を生み出し、それを一つの誘因として日本からマレーシアへの大きな直接投資を引き出すことに成功するなど、その後の発展の大きな原動力となっている。

**（大学強化のための留学生事業）**

もう一つの留学生借款のパターンは、海外留学によって上記のような高度な産業人材や公務員人材を直接養成するのではなく、そうした人材を自分の国の中で生み出すことができるように自国の大学などの高等教育機関を強化するために日本留学などを行う事業である。いわば産業人材や公務員人材を間接的に生み出そうというアプローチで、うまくいけばより自律的な人材育成を可能にするため多くの国で導入されている。この場合、留学するのは大学教員やその候補者で、通常、帰国後一定期間は大学に戻って働くことが義務として課される。

このパターンの事業例としては、タイのチュラロンコン大学の強化を目的としたタイ-日本技術移転計画（JTTP）、インドネシアのバンドン工科大学、ガジャマダ大学、ボゴール農業大学、その他多くの大学を対象とした大学強化事業、チュニジアのボルジュ・セドリア・テクノパーク建設事業留学プログラムなどが挙げられ、ベトナムのハノイ工科大学 ITSS 教育能力強化プロジェクトも日本留学部分は大学教員養成を目標としている。昨今、アジア諸国の主要大学の多くで、日本留学組の教員が大きな勢力をもつに至っている状況が生まれていることには文科省国費留学と並んで留学生借款も大きな貢献をしていると言ってよい。

**留学生借款事業の特長**

留学生借款事業は、その類似的な存在である留学生支援無償や純粋な外国政府派遣留学のスキームと比べて次のような特長を持っている。

**① 大きな事業規模**

まず一つの特長として、借款事業であるということから規模の大きい事業が可能であるということができる。留学生借款事業の事業費は40億円から100億円以上に上るのが一般的で、無償に比べて大きい。結果的に一つの国、一つの事業のために大量の留学生を日本に送ることができる。

**② 相手国にとっての小さい資金コスト**

また、日本政府は、留学生借款に関し非常に有利な借款条件を提供している。

相手国の発展段階や事業内容によって異なるが、多くは1%以下の金利、40年程度の返済期間、10年程度の据置期間といった優遇条件が適用されることが多く、相手国政府にとっての資金コストは、その時々の日相場の状況によって左右される面があるが、基本的に非常に小さいと言える。

③ 日本にとっての少ない財政的負担

一方、借款であるので、日本政府にとっても財政的負担は小さい。特に過去の借款の返済資金をリボルビング的に新規の留学生借款の原資にすることができるという意味でも財政的負担は少ないといえるであろう。

④ 日本側各種資源の有効活用

単なる外国政府派遣留学の場合、奨学金などは自国の資金で賄うことができても、日本の大学とのアクセスや、日本人教員の派遣、各種専門家の活用など日本側の資源を活用する面で多くの困難が伴う。しかし、留学生借款は事業の細部にまで両国政府がコミットしており、資金的にも日本の円借款がカバーすることができるということから日本の大学などにとっても安心感が生まれるなど、日本側の資源を有効に活用する上で大きなメリットがある。筆者は、ある国の関係者から、資金調達自体は本当は自分たちだけで十分できるのだが、留学生借款にはこうした面があるので、円借款を借りて事業運営するメリットがあるのだと言うのを聞いたことがある。

⑤ 長期的な事業運営

通常、外国政府派遣留学のスキームは単年度予算に縛られることが多く、長期的な計画に基づく事業運営ができないことが多い。その点、円借款事業の場合、5年から10年の事業期間全体にわたって両国政府がコミットするため、単年度予算ではできない長期的な事業運営を可能にする。この点は実際の事業運営において大きなメリットとなる。

⑥ 施設機材整備などとの組み合わせ

金額的に規模の大きな事業形成が可能であるという特徴とも関連するが、留学生借款事業では、留学事業に関連する現地教育の施設機材の整備や日本からの教員派遣費用なども事業費の中に組み込むことが可能であるので、より自由で効果的なプログラムを開発することができる。

⑦ 有償と無償の組み合わせ

上述したように、留学生借款は有償資金協力の一形態であるが、最近、特に有償・無償ともにJICAが実施するようになって以降は、その一部に技術協力、あるいは専門家派遣など無償の協力を組み合わせることが容易になっている。その組み合わせ方や無償部分のあり方について技術的な問題点はあるものの、相手国にとってさらに魅力のあるスキームとなっている。

⑧ 相手国の要望に基づくイノベーションの促進

留学生借款は、基本的に借款の借り手である相手国のもつ国際的な標準に基づいた要望に応じて事業形成がなされるため、これまでさまざまな留学プログラムにおけるイノベーションを生みだしている。例えば、マレーシアの高等教育借款基金事業(HELP)では、当時東南アジア諸国と欧米諸国との間で多く行われてい

たスプリット・サイト・ディグリー・プログラム、あるいはツイニング・プログラムを日本との間でも実施したいという強い要望があったため、それに応じた事業形成が行われ、それが日本の大学と外国の高等教育機関との間で初めて導入されたプログラム、学部留学のうち前半の2年間を送り出し国で行うツイニング・プログラムの実施につながった。同様のことがインドネシアの高等人材開発事業（PHRDP）においても、相手国の強い要望に応じて、大学院修士課程留学を1年間インドネシアの大学、1年間日本の大学で行うリンケージ・プログラムの導入が実施された。こうしたイノベーションは当時の日本側だけのイニシアティブだけではなかなか生まれないもので、外部からの強い要望があって初めて可能になったと言える。また、そうした留学生借款事業での導入経験が、その後の多くの日本の国際連携プログラム実施の契機となったといっても過言ではない。日本側にとっては、これが最も大きな特長といえるかもしれない。

### 今後の課題と展望

以上のように留学生借款事業は、相手国政府にとってメリットが大きいだけでなく、日本にとっても2国間の友好促進や留学生の獲得にとどまらず、国際的な潮流を反映した相手国のニーズに応じた教育連携プログラムの実現の場にもなっている。しかし一方、今後の展開を考えるといくつかの課題を抱えている。中でも大きな課題を挙げるとすると以下の2点ではなからうか。

1. これまで留学生借款の主たる借入国であったマレーシア、タイ、インドネシアといった先発 ASEAN 諸国の経済発展の結果 ODA 対象国から外れるに従い、円借款がなくなった後も事業が継続できるようにするサステナビリティの問題にいかに取り組むか
2. 今後、後発 ASEAN 諸国やその他の ODA 対象国に展開するにしても、これはあくまで借款事業であるので、相手国が借款をしてでも実施したい日本留学事業の有用性と魅力をどう構築し、それをどうアピールするか

まず課題の1についてであるが、相手国が円借款対象国を卒業した場合の事業のサステナビリティを確保するための方向性としては、その留学事業を円借款がなくても外国政府の独自予算だけで純粋な外国政府派遣事業として運営できるようにする、あるいはもっと進んで私費留学のプロジェクトとして経済的に独り立ちするというのが一般的である。欧米諸国は1990年代に「From Aid to Trade」の合言葉のもとこのプロセスを一気に進め、私費留学生の数を急激に増やしたという経緯がある。

しかし日本の場合、このプロセスを進めるには以下のようなものを含むいくつかの克服すべき課題がある。

- 日本との連携留学プログラムなどを欧米豪らのプログラムと同様に経済的に独り立ちさせるには、まだまだコストの問題がある。例えば日本人教員派遣費用の削減、如何により多くのローカル教員の活用をはかるか等が具体的に解決されなければならない。
- そうした場合に、問題になるのが現地での教育の質確保の問題であるが、日本の場合、質の確保を日本人教員の派遣によって担保するといった発想が強いが、

これを欧米流のシステムやルールでもって確保する方向に転換することもとめられる。

- また、ア krediteーションについても、日本は技術者教育の実質的同等性を相互承認するための国際協定である「ワシントンアコード」の正式メンバー国でありながら、その我が国における加盟団体である JABEE が日本の大学等の工学教育プログラムを認定している率が低いことも一種の阻害要因になっている。
- いずれにしても From Aid to Trade の方向に進むには、国際ビジネスとしての高等教育サービスというコンセプトに対する慣れ、あるいはそうした活動に対する意欲・熱意といったものが日本の大学等に必要であるが、そうした方向に対するモチベーションを日本で生み出すための何らかの工夫が求められる。
- また、オーナーシップをもつ相手国側の管理能力の問題もある。とくに日本の大学が求めるタイミングの良い事業運営や日本的な質に対する感覚への理解の欠如など、いくつかの点において深刻な問題があり、途上国援助における Institutional Development の問題は、相変わらずサステナビリティのための課題である。

第2の課題、相手国が借款をしてでも実施したい日本留学事業の魅力の構築については、日本の高等教育の国際競争力向上の議論と基本的には変わらない。その意味でこれは一朝一夕に解決する問題ではないが、その一部分は、第1の課題の内容と基本的に共通していると言える。

そもそも多くの開発途上国では、近年の日本の経済的停滞や災害にもかかわらず、これまで日本の発展を可能にした日本の高い技術と教育システム、そして日本の社会規範と労働倫理に対する尊敬と信頼の念をまだまだ持ってくれている。そして客観的に見ても日本の高等教育資源は、アジアにおいては断トツの質と量を備えている。これらを開発途上国の高度人材育成に活かすための一つの道としてあるのが留学生借款事業であるが、その留学生借款には上記のような優れた特長がある。初めての導入から約25年が経過しているが、導入した国では、留学生借款事業がその国の一つの制度として定着しており、プロジェクトによっては3期20年以上も継続し、その国の経済発展に大きく寄与している。こうした事業スキームの他の国への適用展開は、総体的には、今後もますます増えるであろう。そして、こうしたスキームがもっと活用されて日本の大学等の国際化がさらに進むことが期待される。

(表2) 日本の主な留学生借款事業

事業名	国名	実施期間	援助機関	実施機関	借款額	目的	分野	内容/レベル/方式
科学技術人材育成事業 (STMDP)	インドネシア	1989-1994	OECF	BPPT	86億円	・公務員人材育成 ・国立研究所/戦略企業群の研究者養成	工学・理学・農学等	1) 学部留学: 日本で1年余り日本語教育等+4年間大学 2) 修士・博士留学: 日本で6カ月程度日本語教育
高等人材開発事業 (PHRDP-I)	インドネシア	1991-1998	OECF	BPPT (STAID-I)	110億円	・公務員人材育成 ・国立研究所/戦略企業群の研究者養成	工学・理学・農学等	1) 修士・博士留学: 現地で約1年間の英語教育+2カ月程度日本語教育 2) 短期研修
				BAPPENAS		・公務員人材育成	都市地域開発学・行政学・公共政策等	1) 修士・博士留学: 現地で約1年間の英語教育+現地で2カ月程度日本語教育 2) 短期研修
				MOF		・公務員人材育成	経済学・開発経済学・公共財政学等	1) 修士・博士留学: 現地で約1年間の英語教育+現地で2カ月程度日本語教育
高等人材開発事業第2期 (PHRDP-2)	インドネシア	1996-2004	JBIC	BPPT (STAID-II)	85億円	・公務員人材育成 ・国立研究所/戦略企業群の研究者養成	工学・理学・農学等	1) 修士・博士留学: 現地で約1年間の英語教育 2) 短期研修
				BAPPENAS		・公務員人材育成	都市地域開発学・行政学・公共政策等	1) 修士・博士留学: 現地で約1年間の英語教育 2) 短期研修
				MOF		・公務員人材育成	経済学・開発経済学・公共財政学等	1) 修士・博士留学: 現地で約1年間の英語教育
高等人材開発事業第3期 (PHRDP-3)	インドネシア	2007-現在	JBIC	BAPPENAS	97億円	・公務員人材育成 ・地方自治体のプランナー養成	都市地域開発学・行政学・公共政策等	1) 修士・博士留学(通常): 現地で約1年間の英語教育 2) 修士留学(ダブルディグリー): 現地で約1年間の英語教育+現地大学で1年間の修士+日本の大学で1年間修士課程(両大学のディグリー取得) 3) 短期研修
				MOF		・公務員(財務省)人材育成	経済学・開発経済学・公共財政学等	
高等教育基金借款プロジェクト (HELP1)	マレーシア	1993-2001	OECF	マラ教育財団 (YPM)	54億円	・産業人材育成	工学	学部留学(2年間の現地予備教育+4年間の学部留学)
東方政策	マレーシア	1999-2004	OECF	人事院 (JPA)	140億円	・産業人材育成 ・公務員人材育成	工学、経済、経営など	学部留学、高専留学、日本語教員養成のための留学、産業技術研修、経営幹部研修および政府幹部職員研修
高等教育基金借款プロジェクト第2期 (HELP2)	マレーシア	1999-2009	JBIC	マラ教育財団 (YPM)	53億円	・産業人材育成	工学	1) 学部留学: 2+3のツィニング、日本の大学2年次に編入 2) 修士留学: 日本の大学卒業生対象 3) 教員派遣 4) ラボ機材等の購入
高等教育基金借款プロジェクト第3期 (HELP3)	マレーシア	2007-現在	JBIC/JICA	マラ教育財団 (YPM)	76億円	・産業人材育成	工学	1) 学部留学: 3+2のツィニング、日本の大学3年次に編入 2) 修士・博士留学: 日本の大学卒業生対象 3) 教員派遣 4) ラボ機材等の購入
ハノイ工科大学ITSS教育能力強化プロジェクト	ベトナム	2007-現在	JBIC/JICA	ハノイ工科大学	54億円	・IT日本語産業人材育成 ・ただし留学部分は大学教員養成 ・大学強化	IT	1) 現地での学部教育強化 2) 一部の学生を対象に2.5+2のツィニング、3年次編入 3) 短期研修 4) 機材購入
ボルジュ・セドリア・テクノパーク建設事業留学プログラム	チュニジア	2007-2012	JBIC/JICA	チュニジア政府	82億円	・研究者養成	工学	工学系博士課程留学生
タイ-日本技術移転計画 (TJTTP)	タイ	1996-2005	OECF/JBIC	チュラロンコン大学	73億円	・大学研究力強化 ・人材育成 ・産学連携	工学・理学	1) 大学院留学 2) 研究目的の短期研修 3) 研究機材購入 4) 情報インフラ整備
バンドン工科大学整備事業	インドネシア	1995-2003	OECF/JBIC	バンドン工大	16億円	・大学研究力強化 ・研究設備拡充 ・教員育成(留学)	工学・理学	1) 大学院留学 2) 短期研修 3) 短期研究留学
ボゴール農業大学整備拡充事業 (2)	インドネシア	1996-2002	OECF/JBIC	ボゴール農大	77億円	・大学研究力強化 ・研究設備拡充 ・若手教員育成(留学)	農学・生物学・畜産学・獣医学等	大学院留学
ジャクアラ大学整備拡充事業	インドネシア	1994-2003	OECF/JBIC	ジャクアラ大学	54億円	・大学研究力強化 ・研究設備拡充 ・若手教員育成(留学)	工学・農学・畜産学・食品工学等	大学院留学
ガチャマダ大学整備事業	インドネシア	1999-2004	OECF/JBIC	ガチャマダ大学	74億円	・大学研究力強化 ・研究設備拡充 ・若手教員育成(留学)	医学・歯学・農学・畜産学・獣医学等	1) 大学院留学 2) 短期研究留学
中国人材育成事業	中国	2001-	JBIC	内陸部を中心に22省・市・自治区の約200大学を対象	1035億円	・校舎等建設 ・教育設備導入 ・大学関係者の訪日研修	経営管理など	大学管理運営幹部特別研修など
国立イスラム大学保健・医学部整備計画	インドネシア	2007-現在	JBIC/JICA	国立イスラム大学ジャカルタ校	29億円	・地域医療に貢献する医師及び医療スタッフの養成	医学・看護	・大学院留学 ・短期研修
ハサヌディン大学工学部強化計画プロジェクト	インドネシア	2009-2012	JICA	ハサヌディン大学	78億円	南スラウェン州の産業振興に向け拠点大学を強化	工学	大学院留学
バンドン工科大学整備事業 (II)	インドネシア	1995-2002	JBIC	バンドン工大	73億円	・大学研究力強化 ・研究設備拡充 ・若手教員育成(留学)	工学等	大学院留学
バンドン工科大学整備事業 (III)	インドネシア	2010-現在	JICA	バンドン工大	56億円	・大学研究力強化 ・人材育成	工学・デザイン	・大学院留学 ・短期研修
マレーシア日本国際工科院整備事業	マレーシア	2011-現在	JICA	マレーシア工科大学	66億円	・日本型工学教育の実践 ・人材育成	工学	・留学は修士のダブルディグリーまたは研修生留学 ・現地教育(学部・大学院)の強化

資料: Asia SEED