

【新刊紹介】

# 『日本の国際教育協力：歴史と展望』

## －国際教育協力と留学生招へい－

上智大学 グローバル化推進担当副学長 杉村 美紀

独立行政法人国際協力機構（JICA）理事 萱島 信子

SUGIMURA Miki (Vice President for Global Academic Affairs, Sophia University)

KAYASHIMA Nobuko (Senior Vice President, Japan International Cooperation Agency)

世界の国際教育協力は歴史的転換点にある。この半世紀の間に基礎教育の就学率は向上したものの、教育の質は危機的状況にあり、約6,000万人の不就学児童が残されている。その一方で、人の国際的移動の爆発的増大、経済の急速なグローバル化、情報通信技術の長足の進歩、そして知識基盤経済の台頭は、地球規模の教育の変容を迫っている。従来、教育は国民国家の枠組みで政策が形成され実践されることが基本とされたが、国際社会は、教育の深刻な世界的現状や変容の過程をグローバル 이슈として認識し、協調・協力して解決していくためのグローバルガバナンスの枠組みを形成しつつある。今日、世界の国際教育協力は、先進国から途上国への単なる援助から、教育のグローバルガバナンスを支える営みとして、構造的な変容を迫られているのである。

こうした国際教育協力の大きな転換点を前にして、半世紀にわたる日本の国際教育協力の歴史を振り返り将来を展望するために、国際協力機構（JICA）研究所のもとに教育開発分野の研究者が集まり、2017年から日本の教育協力の歴史研究に取り組んだ。そしてその研究成果を『日本の国際教育協力：歴史と展望』（東京大学出版部、2019年9月刊）として刊行した。ここでは、この書籍の概要に触れたのち、国際教育協力としての留学生招へいの歴史について紹介したい。

### 1. 『日本の国際教育協力：歴史と展望』の特徴

『日本の国際教育協力：歴史と展望』は、これまで十分に明らかにされてこなかった日本の国際教育協力の歴史を記録することを企図してつくられた。1950年代に日本の国際教育協力が開始して約65年が過ぎた。初期の教育協力事業を知る人はすでにほとんどなく、歴史的な資料も散逸しつつある。また、教育協力といっても、基礎教育から高等教育やTVET（技術教育・職業訓練）の分野までその範囲は広く、関係者も多いため、その全体像を把握している人は少ない。したがって、1950年代から現在までの日本の国際教育協力の全貌を記録にとどめることは、歴史の記録として重要であるばかりでなく、今後グローバルガバナンスの時代に新たな教育協力を模索していく上で、重要な示唆を与えて

くれるのではないかと考えたのである。

この書籍の特徴は、次の3点である。1点目は、国際教育協力の全体像を基礎教育、技術教育・職業訓練(TVET)、高等教育の3領域から明らかにしたことである。既存の“教育開発”の文献の多くは、1990年以降の基礎教育協力について論じるにとどまっており、特に高等教育(留学生招へいを含む)やTVETの協力の全体像を示した文献は皆無に等しい。そこで、本書では、この3領域をバランスよく取り上げ、日本の国際教育協力を多面的に解析した。2点目の特色は、政策文書や関連文献、事業データなどを用いた実証的な研究成果を示していることである。本書作成の過程で、日本の国際教育協力に関する豊富な資料やデータが収集され、その分析は多くの新たな発見につながった。本書には、こうした一次資料に基づく実証的な研究の成果が、豊富なデータとともに示されている。3点目は、各章において通史的な記述と分析的な記述の両方が必ず盛り込まれていることである。本書は政府やODA実施機関による“ODA正史”ではなく、あくまで教育開発の研究者による研究書である。しかし、類書がない分野だけに、日本の国際教育協力の歴史についての正確な史実を読者に届ける必要があると思われたので、各章においては、それぞれのテーマに関する通史的記述を必ず盛り込んでいる。本書全体を通じて、国際教育協力の通史と学術的な分析の両方に触れることが可能である。

本書の構成は次のとおりである。国際教育協力の分析視角と国内外の教育開発や教育協力の展開を概説する序章に続いて、第1部では1990年以前と以後の教育協力政策(1章、2章)を、第2部では基礎教育分野の協力を構成する小学校や中学校の校舎建設(3章)、理数科教育分野を中心とした教員の授業実践改善(4章)、行政能力強化と学校運営改善(5章)の取り組みを、第3部ではJICAと海外産業人材育成協会(AOTS)の技術教育・職業訓練(TVET)事業(6章、7章)を、第4部では高等教育分野に関して、高等教育機関の設立や育成事業(8章)と留学生招へい事業(9章)を詳述している。続く第5部では、教育協力に重要な役割を果たしてきたものの、サブセクター別、テーマ別の記述では体系的に記録することが難しい事業やあまり知られていない事業として、国際機関を通じた教育協力(10章)、NGOによる教育協力(11章)、円借款による教育協力(12章)、青年海外協力隊(JOCV)による教育協力(13章)を取りあげている。最後に終章では、各章の分析を受けて日本の国際教育協力の歴史を横断的に振り返るとともに、その政策的示唆について述べている。これらのうち、留学生招へい事業(9章)について次に詳しく紹介したい。

## 2. 国際教育協力と留学生招へい

留学生招へいは、従来、国際化の文脈で語られることが多かった。これに対して本書では、1950年代から2016年までの期間を対象に国際教育協力という観点から見直すことで、留学生招へいの意義を再確認している。留学生招へいの歴史を検証・記録するにあたっては、日本学生支援機構から貸与いただいた日本国際教育協会や国際学友会の年史類を始めとする貴重な資料を含め、現存する史資料を

利用した。

国際教育協力としての留学生招へいを象徴するのは、コロンボ・プラン加盟により政府開発援助(ODA)が開始された1954年に、文部省(当時)による国費外国人留学生招致制度も開始されたことである。日本の国際教育協力の歴史において重要な事業が奇しくも時機を同じくして始まったことになる。国費外国人留学生招致制度のもとで、1954年に23人の国費留学生が初めて日本にやってきた。当時の奨学金は月額2万円で、彼らは留学生別科での1年間の日本語教育の後に大学学部や大学院に入学した。ODAによる技術協力では、当初、研修員の受入れや日本人専門家の派遣が主な事業であったが、やがて1959年にタイ、パキスタン、セイロン、イランで電気通信、農業、漁業、中小工業の技術訓練センターが設置され、教育分野の本格的な技術協力が開始された。ODAによる教育協力はその後、TVE Tのみならず、高等教育分野での大学設立・拡充プロジェクト、基礎教育分野での理数科教育改善や学校運営支援など多様な協力が実施されるようになり、一方、23人から始まった国費留学生招へいの人数は、今では9,423人(2018年度)に達している。

こうしたODAによる留学生招へいを、受入れ政策の歴史的展開をふまえながらその方向性を分析すると、第二次世界大戦後、招へい事業が開始された1950年代から1982年(第1期)には国費留学生受入れを中心に友好促進と途上国の人材育成支援を主としていたものが、1983年から2003年(第2期)の時期には、留学生数の確保と量的拡大の促進により知的国際貢献として国際社会における日本の役割を示すものとなり、さらに2004年以降現在に至る時期(第3期)には、高度人材確保と連携という新たな視点が加わり、その機能が変化してきたことが指摘できる。

特に1988年に、インドネシアの「科学技術振興プログラム」が開始され、その後、JICA事業の留学生借金が次々に実施されたことは、特定の途上国の開発事業に寄与する留学生招へいとして特徴づけられる。この背景には、①途上国側の留学を通じた人材育成ニーズと日本への期待、②日本側における人材育成といったソフト面での支援強化の認識、③留学生受入れ10万人計画に代表される受入れ促進政策があった。さらに1990年代末以降、無償資金協力による人材育成奨学計画(JDS)や技術協力による長期研修制度も開始され、留学生招へい事業は一気に拡大したが、ここには開発援助機関と途上国政府の双方において高度人材育成の重要性が認識されると同時に、日本側では国内外の高等教育の国際化施策の開始と連動して展開された経緯がある。この結果、2000年頃にはJICA事業による招へい者数が留学生全体の10~15%程度を占めるまでになった。

留学生招へいの第3期には、留学生30万人計画が開始され、他国との人材獲得競争も加速する一方で、紛争後の人材育成や日本の産業界との連携、さらに日本の開発経験を学ぶプログラムなど、留学生招へい事業には新たな方向性が見出される。加えて、JICA事業によるアセアン工学系高等教育ネットワークプロジェクトやマレーシア高等教育基金借款のように、学生交流ネットワーク/クロスボーダー教育を含めた国際教育協力事業が展開されるようになったことには、ODA予算が1997年をピークに

2000年代は縮小傾向にあるなかで、旧来のように留学生数の量的拡大を目標にした施策とは異なり、相手国のニーズを踏まえながら高度人材育成のための質の高い留学生教育を展開しようとする方向性が見出される。留学生招へいが開始された1950年代からある宿舍やアドバイジング、日本語教育、日本社会の閉鎖性の問題などは留学生受入れ体制をめぐる問題として今なおあるものの、そこには、留学生招へいが、国際協調を目指す国際主義の下に、国境を越えて展開する国際教育協力として、グローバルガバナンスの時代にその一翼を担う可能性が示されている。

文部科学省の国費留学生招へいやJICAの留学生事業（長期研修員/人材育成奨学計画（JDS）/留学生借款）は、日本の国際教育協力の重要な一部をなしてきた。したがって、『日本の国際教育協力：歴史と展望』では、1章を割いて留学生招へいを取りあげた。さらに、本書では、留学生招へい以外にもさまざまな教育協力の歴史や展望について述べている。日本の留学生招へいを、本書が提示する日本の国際教育協力全体の大きな歴史的展開の中でとらえなおすことは意義深いことではないかと思われるので、是非本書を手にとっていただけると幸いである。

（萱島信子・黒田一雄（編）、東京大学出版会、令和元年9月30日発行、5,800円＋税）

国費留学生事業とJICA留学生事業の主要な出来事

	第1期（1950年代～1982年）			第2期（1983年～2002年）		第3期（2004年～）	
	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-2009	2010-2016
留学生招へい事業の理念や背景	友好促進・途上国援助			知的国際貢献 大学国際化・高度人材確保			
留学生招へい事業を取り巻く環境	1954 コロンボ・プラン加盟/ODA開始	70年代- 経済摩擦 1978- 日中平和友好条約締結 1981- マレーシア ルック・イースト政策 80年代- ODA予算拡大			2003 留学生10万人達成	2010年頃- 大学国際化のため施策（競争的資金）	
留学生政策	1954- 国費外国人留学生招致制度	1983 留学生10万人計画			2008 留学生30万人計画		
文部科学省国費留学生（賠償留学生含む）	1954- 研究留学生 1954- 学部留学生	1960-65 イトネジ賠償留学生	1974- 大学推薦制度開始 1978- 私費外国人留学生学習奨励費支給開始 1978- 国内採用制度開始 1979- 日本語・日本文化研修留学生 1980- 教員研修留学生 1982- 高等専門学校留学生 1982- 専修学校留学生			2001- ヤング・リカーズ・プログラム 2002- 短期留学生	
JICA留学生				1988- 円借款留学生	1999- 長期研修員（技術協力） 1999- JDS留学生（無償資金協力）		
留学生招へいに関する政策文書	53 留学生招へいに関する日本ユネスコ国内員会の建議 54 国費外国人留学生招致制度創設について（中教審答申） 56 「教育・学術・文化に関する国際交流の促進について」（中教審答申）	71 「開発途上国に対する技術協力の拡充強化のための施策について」（対外経済協力審議会技術援助部会答申） 72 「教育・学術・文化における国際交流」（中教審答申）	83 「21世紀への留学生政策に関する提言」（留学生10万人計画） 84 部会 「21世紀への留学生政策の展開について」（文部省）	97 「今後の留学生政策の基本的方向について」（留学生懇談会第1次報告） 99 「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ーポスト2000年の留学生政策」（大学審議会答申）	00 「グローバル化時代に求められる高等教育のあり方について」（大学審議会答申） 03 「新たな留学生政策の展開について」（中教審答申） 07 「アジア・ゲートウェイ構想」 08 「留学生30万人計画」	11 「日本の教育協力政策」 13 「世界の成長を取り込むための外国人留学生の受入れ戦略（報告書）」 15 「高等教育機関における外国人留学生の受入れ推進に関する有識者会議報告」 16 「平和と成長のための学びの戦略」	

（出典）杉村美紀・萱島信子、2019。「留学生招へいー途上国の人材育成支援と戦略的支援への展開」萱島信子・黒田一雄『日本の国際教育協力：歴史と展望』東京大学出版会、247-270