

【事例紹介】

シンガポールの留学生政策

—長期的経済成長を企図した留学生受入れモデル—

Singapore's International Student Policy: Long-Term Economic Growth Model

東京大学大学院人文社会系研究科国際交流室講師 三宅 真由美

MIYAKE Mayumi

(Office of International Students and Scholars, Graduate School of Humanities and Sociology,
The University of Tokyo)

キーワード：シンガポール、グローバル・スクールハウス構想、留学生政策、高度人材、グローバル化

はじめに

シンガポール建国の父、リー・クアンユーは、かつて「外国人なしでは、シンガポールの成長を維持する労働力を持つことはできない」と述べたが、その背景には、シンガポールが天然資源にほとんど恵まれず、人材が唯一の資源と捉えられてきた歴史的経緯と共に、近年では少子化が急速に進行し、経済成長を維持するためには、労働人口の補完として移民を受け入れざるを得ない国情がある。2019年のシンガポール全人口およそ570万人のうち、外国人は168万人と29%をも占め、そのうち83%が就労している。このように、同国では経済成長に主眼を置き外国人人材を積極的に活用してきた。

2002年、通商産業省(Ministry of Trade and Industry)により、2015年を目途とした留学生15万人計画であるグローバル・スクールハウス構想が打ち出され、積極的な留学生受入れが開始された。シンガポールの留学生政策が、教育省(Ministry of Education)でなく通商産業省により立案された点は注目に値する。これにより、単独の独立国家となった1965年以来、経済成長を企図した政策を展開してきた都市国家シンガポールが、留学生政策をも経済政策として捉えていることが示唆される。同構想を端緒として、留学後は母国への帰国が前提とされた「一時滞在者」に過ぎなかった留学生が、卒業後も定住し就労することにより、シンガポール経済の発展に貢献し得る「高度人材」として位置づけられるようになった。

筆者は、留学生政策策定においては留学生の位置づけが少なからず影響していると考えており、更

に留学生政策の検討においては、後述する留学生受入れモデルが有用であると捉えている。そこで、本稿では、グローバル・スクールハウス構想以降のシンガポールの留学生政策について、留学生の位置づけならびに留学生受入れモデルの視座から論じたい。

1. 留学生の位置づけの変容－「一時滞在者」から「高度人材」へ

グローバル・スクールハウス構想以前のシンガポールにおいて、明確な留学生政策が展開されたことはなかったことから、当時の留学生は特段の位置づけはなされておらず、単なる「一時滞在者」として認識され、卒業後は母国への帰国が前提であったと推察される。だが、グローバル・スクールハウス構想を契機として、留学生は経済成長に貢献する高度な専門知識を有した「高度人材」として位置づけられることとなり、留学生の積極的な受入れが推進され、卒業後の移住が推奨されるようになった。

シンガポール同様、天然資源に恵まれず人材が重要な資源であると言える日本においても、このような留学生の位置づけの変容は見出せる。戦後から「留学生 10 万人計画」達成に至るまで、留学生は卒業後、母国へ戻ることが前提とされていた。それに付随し、日本と送り出し国との友好深化に寄与する人材となること、あるいは、将来、親日家や知日家として日本の国益に資する役割を果たすことが期待され、特に途上国からの留学生受入れは送り出し国に対する国際貢献であるとも捉えられていた。即ち、当時の日本における留学生はグローバル・スクールハウス構想以前のシンガポール同様、「一時滞在者」として位置づけられていたのである。しかしながら、その後の「留学生 30 万人計画」においては、留学生を将来の「高度人材」と捉えた上で積極的な獲得をめざした。このように、日星両国における留学生の位置づけは、「一時滞在者」から「高度人材」へと変容したという点において相似していると言える。

2. グローバル・スクールハウス構想

2002年、シンガポール通商産業省は、①2015年までに15万人の留学生を受入れること、②10～15年以内にGDPに占める教育分野の割合を1.9%から5%へと増加させることをめざす、グローバル・スクールハウス構想を打ち出した。当時のシンガポールにおける留学生数は約5万人であったが、わずか十数年で3倍の留学生受入れを試みる施策であった。同国にとって本格的な留学生招致の第一歩を、教育省でなく通商産業省が主導したことから、建国以来、経済成長を主眼に置き、様々な政策を展開してきたシンガポールが、留学生政策をも経済政策として認識していることが示唆される。

同構想について、Waring (2014) は、留学生誘致による短期的な経済効果をめざすものでなく、長期的な視野に立った経済効果ならびに社会的便益を目的とした政策であるとした上で、高度人材となり得る優秀な留学生の受入れは、同国の永続的な労働人口不足を解消する一助となると指摘している。

このように、従前は「一時滞在者」として位置づけられていた留学生は、国家の経済成長に寄与する「高度人材」として捉えられるようになった。

グローバル・スクールハウス構想以後、シンガポールにおける留学生数は、2006年80,000人、2007年86,000人、2008年97,000人と増加し、同年ピークを迎えたが、それ以降は世界金融危機等の影響を受け減少傾向に転じた。更に、2011年5月の総選挙において、与党である人民行動党(People's Action Party: PAP)が大敗したことに起因し、同年8月、政府は大学在籍者に占める留学生の割合を当時の18%から2015年までに15%へと減少させると発表した。その結果、シンガポールの留学生数は、2012年84,000人、2014年75,000人と大幅に減少した。このような政策転換の背景には何があったのか。岩崎(2013)、田村(2016)は、総選挙におけるPAP敗因の一つとして、2000年代以降、推進されていた外国人移民奨励策が、シンガポール人の雇用機会を奪ったとして国民の不満が高まっていた点を挙げている。加えて、能力主義社会のシンガポールにおいて、幼い頃から苛烈な受験戦争を強いられている国民の間に、15万人にも上る留学生招致が自国民の進学機会をも阻むのではないかとの不安感が広がっていたとしても不思議ではない。

これまで述べてきたように、グローバル・スクールハウス構想により、移民として積極的に受け入れるべき「高度人材」として認識されていた留学生は、自国民の進学・雇用機会確保のため、受け入れ数を抑制すべき「高度人材」へと、その位置づけは変容したのである。

3. シンガポールの留学生政策—長期的経済成長重視モデル

横田・白土(2004)は、江淵(1997)による留学生受け入れ理念のモデルを整理した上で、2000年頃から経済主導型の新たな留学生受け入れモデルが出現したと論考した。特に、シンガポールが積極的な留学生招致により、大学財政のみならず国家経済の活性化を期待している点、教育ハブをめざしワールドクラスの大学誘致や共同プログラムの設置を推進している点などを根拠として、同国の留学生政策が留学立国モデルであると指摘した。これらを踏まえた上で、横田・小林(2013)は、日本の「留学生30万人計画」は高度人材獲得モデルであると論じた。

ここで、留学のプル要因の一つであるコストの面でも特に、国籍や専攻を問わず広く留学生を対象とした政府奨学制度について、留学生受け入れモデルの視座から検討したい。検討に当たっては、留学生を「高度人材」と位置づけた上で、留学生政策を推進している日本とシンガポールを比較する。

日本の政府奨学制度としては、日本政府(文部科学省)奨学金、いわゆる国費外国人留学生制度があるが、同制度は、奨学金支給と共に入学料や授業料の免除も付帯している。「2020年度日本政府(文部科学省)奨学金留学生募集要項(研究留学生)」によれば、その目的は、「日本において研究を行うことを通じ、日本と自国との架け橋となり、両国ひいては世界の発展に貢献するような人材を育成すること」と謳われている。換言すれば、日本の国費外国人留学生制度は外交戦略モデルの理念に根ざ

していると言える。また、複数の先行研究が指摘しているように、日本における留学生の大多数を私費留学生が占めているにもかかわらず、奨学金制度の整備が依然不十分であることを鑑みると、「留学生30万人計画」は高度人材獲得モデルであるものの、私費留学生自身の経済的負担に大幅に依存している点が特徴的である。

一方、シンガポールには、教育省主導の授業料減免制度である TGS (Tuition Grant Scheme) が整備されている。これは留学生のみならず、シンガポール国民や永住者も対象とされている制度である。国民は大学進学時に自動的にこの対象となるが、留学生や永住者は同省 TGS 専用ウェブサイトから申請するシステムとなっている。多くの留学生が在籍するシンガポール国立大学 (National University of Singapore) を例にとれば、専攻により異なるものの、日本円で年額 230 万円から 300 万円の授業料が約 50% 以上減免される。また、TGS は奨学金受給も認めていることから、TGS と奨学金を併用すれば、留学生の経済的負担は大幅に軽減される。これは留学生にとって極めて魅力的であり、留学のプル要因の一つとなるのではないだろうか。ただし、ここで注目すべきは、TGS を利用した留学生と永住者は、卒業後 3 年間、シンガポールに拠点を置く企業での就労が義務づけられている点である。Prematillake & Lim (2018) は、TGS がシンガポールの経済・社会面において、長期的な人材、知識、技能への貢献になると指摘している。つまり、TGS は留学のプル要因の一つであると同時に、外国人人材に依存せざるを得ないシンガポールの労働力の補完を意図した制度でもあり、高度人材獲得モデルの理念に根ざしているものの、卒業後の経済効果を見据えた経済政策であるとも言える。

シンガポールの大学では基本的に授業が英語で行われているなど、日星における留学生のプル要因を単純に比較することはできないが、両国が留学生を「高度人材」と位置づけた上で、その獲得をめざしているという点では一致している。しかしながら、シンガポールは長期的視座から、経済政策として TGS を整備し、「高度人材」である留学生獲得をめざしている点において、日本の留学生政策と相違している。以上から、シンガポールの留学生政策は、長期的経済成長重視モデルであると考えられる。

おわりに

シンガポールは、人的資源が経済成長の鍵を握るとして、外国人人材に大きく依存してきたが、2002 年には、15 万人の留学生受入れをめざすグローバル・スクールハウス構想が打ち出された。同構想が、留学生招致による短期的経済効果を追求したものでなく、留学生の卒業後を見据えた長期的経済効果を目的とする政策であった点は枢要である。これ以降、シンガポールの留学生数は増加し、2008 年にはピークの 97,000 人にまで達したが、世界金融危機等の影響により徐々に減少した。また、2011 年の総選挙における PAP 大敗に起因し、大学における留学生の割合を縮小させる方針へと転換したことも相乗効果となり、留学生数は更に減少した。グローバル・スクールハウス構想において、積極的に

誘致すべき「高度人材」として位置づけられていた留学生は、自国民の進学・雇用機会確保のため、受入れ数を抑制すべき「高度人材」として認識されるようになったのである。

留学生受入れモデルの視座からシンガポールの留学生政策を考察すると、「高度人材」として留学生を位置づけた上で、TGSのような授業料減免制度を整備し、招致している点においては、高度人材獲得モデルであると言える。しかし、TGSが留学生の卒業後を見据えた、経済政策としての側面がある点も看過できない。以上を踏まえると、シンガポールの留学生政策は、留学生を「高度人材」と位置づけた上で、長期的な経済効果を企図し留学生を招致する、長期的経済成長重視モデルであると言える。

今後も、シンガポールにおける留学生の位置づけの変容が予想され、それに付随し、新たな留学生政策の展開の可能性も示唆されることから、同国の留学生政策を注視し続けたい。

<参考文献>

1. Davie, Sandra. Singapore may rue fall in foreign student numbers. The Straits Times. 2014-10-02.
2. Ministry of Manpower. Foreign workforce numbers.
<https://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers> (2020-03-01 閲覧)
3. Prematillake, Tharuka M. & Lim, Ivy Maria. (2018) The Role of Unplanned Encounters and Complexity of Influences in Foreign Graduates' First Full-Time Job Search in Singapore, Journal of International Students, Vol. 8, pp. 66-86.
4. Singapore Department of Statistics. (2019) Population Trends, 2019. p. 37.
5. Waring, Peter. (2014) Singapore's global schoolhouse strategy: retreat or recalibration?, Studies in Higher Education, Vol. 39, No. 5, Routledge, p. 876.
6. 岩崎育夫 (2013) 『物語 シンガポールの歴史 エリート開発主義国家の 200 年』中公新書、p. 213.
7. 江淵一公 (1997) 『大学国際化の研究』玉川大学出版部、pp. 112-123.
8. 田村慶子 (2016) 『シンガポールの基礎知識』めこん、p. 121.
9. ハン・フッククワンほか (2014) 『リー・クアンユー、未来への提言』日本経済新聞出版社、p. 219.
10. 横田雅弘・小林明 (2013) 『大学の国際化と日本人学生の国際志向性』学文社、pp. 18-19.
11. 横田雅弘・白土悟 (2004) 『留学生アドバイジングー学習・生活・心理をいかに支援するか』ナカニシヤ出版、pp. 6-16.