

－平成 18 年度留学生数は昨年比 4000 人減少－

留学生数の変遷と入管施策から見る留学生 10 万人計画

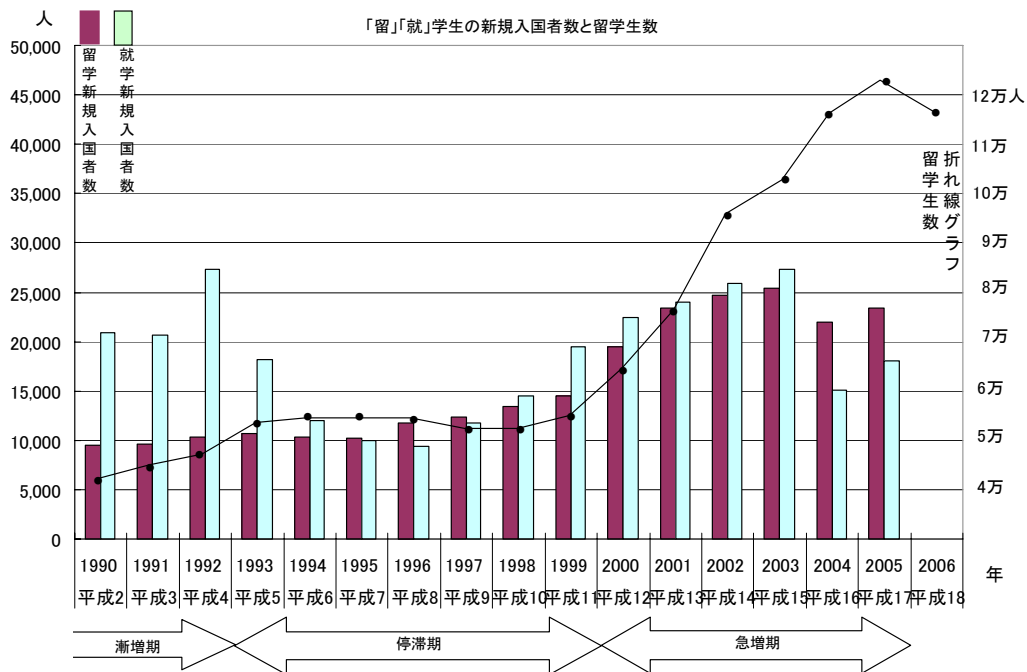
財団法人アジア学生文化協会 教育交流事業部長 白石勝己

1983 年 10 万人計画発表以降を三期に区分する

日本学生支援機構が各高等教育機関等に対して行なっている留学生受入調査の概況が発表された。それによれば、2006 年 5 月 1 日現在の留学生数は 117,927 人で、121,812 人と過去最高であった昨年より約 4,000 人減少し、一昨年（2004 年度）とほぼ同じ数字となった。当協会広報資料は、留学生数の経年変化を取上げる場合は、常に年毎の留・就学資格の入国者数というフロー統計を重ねて示すことにしている。留学生は短期交換留学プログラム等で滞在が 1 年に満たない者も少なからずいるものの、多くは課程修了までの数年にわたる滞在を予定していると考えられ、各年の留・就学資格での入国者数の動向を見てゆけば、2～3 年後のおおよその留学生数の動向は予測可能となるからである。

留学生数は 2000 年以降のビザ緩和策による留・就新規入国者数の急増により、2003 年に念願の 10 万人を越え 3 年間は順調に増加した。しかし同年から再びビザ審査が厳格化され「留学」「就学」での入国者数が減少、その結果、2006 年には留学生数が減少へと転じることとなった。昨年の 12 月の本メールニュースで「新規入国者数が抑えられてゆけば、今後留学生数は減少するであろう」と予測したが、今回は、留学生数増減に大きく影響を与えている入管政策を軸に、1983 年留学生 10 万人計画発表以降の留学生数の変化を特色ごとに三期に区分し分析する。

(図表 1)



	平成2	平成3	平成4	平成5	平成6	平成7	平成8	平成9	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18
資格/年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
留学生数	41347	45066	48561	52405	53787	53847	52921	51047	51298	55755	64011	78812	95550	109508	117302	121,812	117,927
留学新規入国	9,528	9,620	10,368	10,722	10,337	10,155	11,717	12,408	13,478	14,446	19,503	23,416	24,730	25,460	21,958	23,384	—
就学新規入国	20,851	20,654	27,367	18,127	11,947	9,928	9,436	11,755	14,540	19,426	22,404	23,932	25,948	27,362	15,027	18,090	—

文部科学省 日本学生支援機構 法務省資料より作成

第一期 漸増期 (1983 年～1992 年) 混乱を極めた日本語学校への就学生受入れ

1983 年から 1992 年までの 10 年間、1 万人から 5 万人まで留学生が漸増した期間を第一期とした。留学生数の増減を示す折れ線グラフではこの期間、穏やかに留学数が増加しているように見える。しかし、留学生を大学等に送りこむ役割を担う日本語教育機関（以下 日本語学校）にあっては大混乱の時代であった。留学生にとって最初の入り口となるはずの日本語学校は、当初、学校として体裁を整えるための基準、認可制度もないまま、個人でも有限会社でも株式会社でも自由にクラスをオープンし、日本語学校と名乗り、入学許可書さえ発行すれば、海外から学生を招聘することが出来たのである。法務省入管は留学生 10 万人計画が発表されるや、いち早く留学生のアルバイトを解禁するという施策を実施した。当時はバブル経済の絶頂期で人手不足が深刻であったため、建築会社やファーストフード企業により人手を確保することが目的であると疑われるような日本語学校の設立が続いた。この問題が頂点に至るのは 1988 年 11 月、日本語学校が入学許可書を乱発したことによりに勃発するいわゆる「上海事件」である。入学金や授業料を払い込んだのに、入国ビザが取れないと怒った数百人の人々が、上海領事館を取り囲んだ。このような大きな混乱の中で、80 年代後半から 93 年まで大量に入国した日本語学校生が大学等に進学し、1993 年に留学生数は 5 万人に至る。

第二期 停滞期 (1993 年～1999 年) 「就学」に対する入管の厳格な審査の実施

第二期は 1993 年から 1999 年までの 7 年間である。10 万人計画達成目標の 21 世紀を目の前にしたこの時期、留学生数は 5 万人のまま増えも減りもしなかった。留学生を供給する日本語学校に対しては第一期の混乱を受け、法務省入管は、極めて厳しい審査を行うに至った。

1989 年に成立した改正入管法が 90 年に施行され、このときから、大学等に在籍する留学生は「留学」、日本語学校生は「就学」という在留資格が付与される現在の制度となった。日本語学校の認定を行う (財) 日本語教育振興協会も 90 年によりやく設立され、専修学校とほぼ同じレベルの設置基準に従って、既存の日本語学校の審査認定を実施した。しかし、直ぐにこれらの日本語学校が、国際教育交流を担うまともな教育機関であると認知されることはなかった。95 年には、中国の「就学」ビザ発給率 (在留資格認定証明書交付申請数に対する交付率) は 30% まで落ち込み、新規入国者数は 1 万人を割り込んだ。一方、「留学」の新規入国者数もこの時期は 1 万人台で推移し、海外からの直接入学はなかなか進展しなかったことが窺える。

96 年から法務省入管は「就学」については不法残留数の発生率を下に、学校別、国別に審査を行う方針を出した。同時にそれまで金銭による売り買いがおこなわれるなどの問題が多かった「在

留にかかる身元保証人」の制度を廃止した。このような入管の言うところの「メリハリの利いた」在留審査により、90年代後半までに、就学の新規入国者が2万人近くまで増加することとなった。

一方で、法務省入管は大学等に対しては、留学生のビザの変更、更新、再入国、資格外活動許可申請などを教育機関の教職員が取りまとめて行なって欲しいと「取次申請制度」を盛んにPRした。1997年には、留学生が資格外活動許可の申請を行う場合は大学等から発行される「副新書」（留学生がアルバイトを行うに当たって、勉学上問題がないとする大学の推薦書）の添付が必要となり、これらの申請は原則として取次申請によることとされた。そのため、留学生を受け入れる大学の関係部局は入管との関係を意識せざるを得なくなった。在留資格の変更、更新などは個人で行うことが原則であったが、積極的に「取次申請」制度に対応した学校の留・就学生は、在留に関連申請のたびに、入管に出頭する必要がなくなった。

(図表2)

区分ごとの主要事案と留学生施策の各種提言

年	数学生数	区分	主な動き	留学生施策各種提言等	
昭和58	1983	第一期 漸増期	留学生10万人計画発表 留学生数 10,428人 留学生のアルバイト解禁(法務省)	「21世紀への留学生政策に関する提言」 21世紀への留学生政策懇談会 8月	
昭和59	1984		12,410	「21世紀への留学生政策の展開について」留学生問題調査・研究に関する協力者 6月	
昭和60	1985		15,009		
昭和61	1986		18,631	外国人就学生受入機関協議会(外就協)結成 一部日本語学校が外国人単独労働者の請負化	
昭和62	1987		22,154	私立大学に対する私費留学生授業料減免助成(30%限度)開始	
昭和63	1988		25,643	就学生急増 不法残留問題顕在化 日本語学校上海事件発生 文部省・法務省「日本語教育施設運営基準」	
平成1	1989		31,251	出入国管理法改正案成立(90.6施行)在留資格認定証明書、資格外活動許可制度開始	
平成2	1990		41,347	日本語教育振興協会設立	
平成3	1991		45,066		
平成4	1992		48,561		「21世紀を展望した留学生交流の総合的推進について」21世紀に向けての留学生政策に関する調査研究協力者会議 7月
平成5	1993	第二期 停滞期	法務省就学生受入懇談会 審査方針の検討		
平成6	1994		53,787	法務省日本語学校生受け入れ方針発表 学校の在留管理状況に応じた取扱い 経費支弁能力審査の厳格化	
平成7	1995		53,847	「就学」在留資格認定申請 厳格化で申請件数半減 中国の交付率30% 全体で57%	
平成8	1996		51,921	留学生等に係る在留身元保証の廃止 メリハリのある審査方針 国別申請書類の設定	
平成9	1997		51,047	専門学校卒業生の就職が可能となる 留学生の資格外活動許可に係る取扱いの変更 大学に対し申請取次で副新書を求める	
平成10	1998		51,298		
平成11	1999		55,755	日本語教育機関学習奨励費給付予約制度開始(日本語学校推薦により就学生が大学進学後学習奨励費を支給する制度)	「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2,000年の留学生政策ー」留学生政策懇談会 3月
平成12	2000		64,011	留学・就学の入国・在留審査大幅緩和 大学、適正日本語学校については申請書のみで認定証明書交付 日本語教育機関就学生に対し学習奨励費支給開始(5万2千円/月)	「グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について」大学審議会11月
平成13	2001		78,812		
平成14	2002		95,559	酒田短大事件、一部地方短大の留学生受入問題が表面化	
平成15	2003	第三期 急増期	留学生数10万人を突破 留学生・就学生の犯罪が社会問題化(福岡一家4人殺害事件6月 法務省再び審査の厳格化を指示)	「新たな留学生政策の展開について」留学生受入は量から質へ 中央教育審議会 12月	
平成16	2004		117,302	(財)日本国際教育協会、(財)内外学生センター、(財)国際学友会と日本育英会が統合し独立行政法人日本学生支援機構発足 4月 入管法一部改正 出国命令制度 資格取消制度等	
平成17	2005		121,812		
平成18	2006	117,927	?		

第三期 急増期 (2000 年～2005 年) 入管の大幅な留学ビザ緩和政策とその反動

第二期において、「就学」ビザの国・地位別審査、不法残留率による学校別の審査 (5%以上の不法残留者を出すと不適各校とされ、従来通りの「厳格な審査」の対象となる) に有効な感触を得た法務省入管は、2000 年から日本語学校や大学等が入学選考した入学予定者に対し、財政・学歴等の書類を一切添付せず、申請書と写真のみで在留資格認定書を発給するという、極めて大胆な施策を打ち出した。不法残留を多く発生させた機関に対しては、審査を厳格に行うという条件が付されたが、その結果を判断するためには、数年の実施期間の後となるという、単純な事実は置き去りにされたようである。

この緩和政策により 2000 年には 6 万 4 千人であった留学生数は、2001 年には 7 万 9 千人、2002 年 9 万 6 千人へと増加し 2003 年人は念願の 10 万人を突破し 11 万人となった。新規入国者数も順調に伸び、2003 年には留・就学とも 2 万 5 千人を超えることとなった。

しかし、その一方 2002 年末には早くも山形県の酒田短期大学で中国の留学生が大量に行方不明になるなど、学生の定員不足を留学生で埋め合わせようとした大学、短期大学による問題が露呈することになる。さらに 2003 年には留学生による殺人事件などが連続して発生し、留学生に対する社会的イメージは一気にネガティブに振れた。

これを受け 2003 年 11 月、法務省入管は再び「留学」「就学」在留審査の厳格方針を打ち出し 2004 年から適用した。そのため 2004 年の新規入国者数は前年の 2 万 7 千人から 1 万 5 千人へと一気に 45%も減少、「留学」も 2 万 5 千人から 2 万 2 千人へ 14%減少した。しかし、2005 年の留学生数は新規入国者数の激減にも係らず 12 万 2 千人と過去最高数を記録している。これは 2000 年以降急速に増えた留学生のストックにより達成された数字であると言える。

留学・就学入国者数の国別推移

留学生数の年毎の動向を適格に把握するには入国者数も見るのが有効であることは先に述べたが、留・就学資格の新規入国者数を国地域別に表したものが図表 2 および図表 3 である。

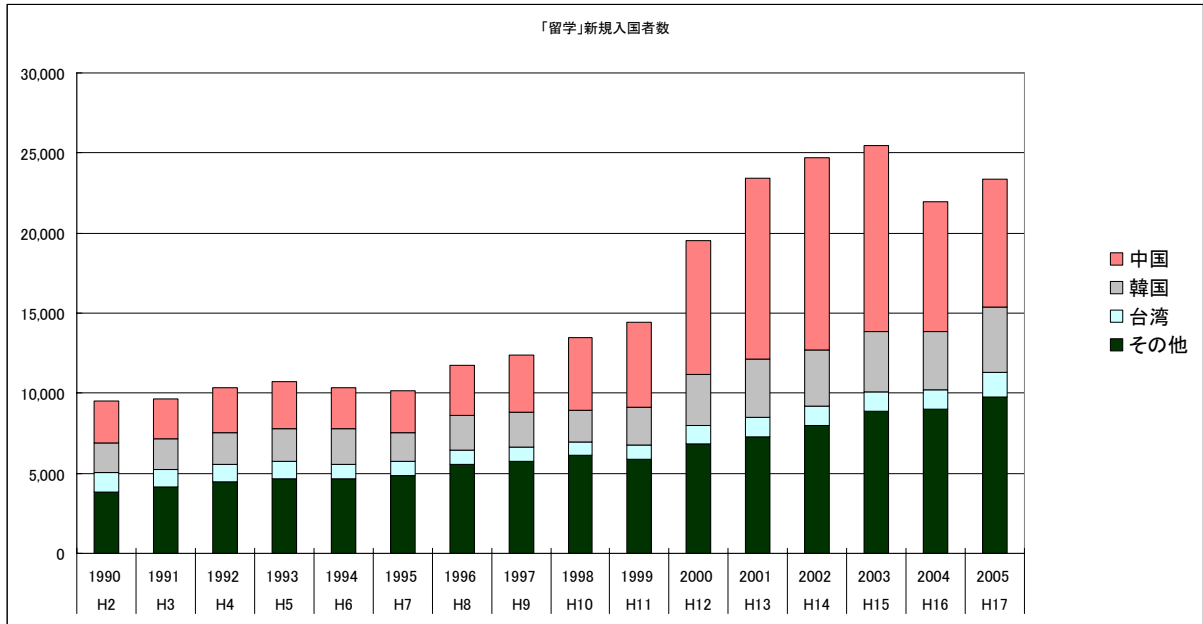
図表 3 で「留学」の新規入国者数の推移を見ると、2000 年以降の急増を支えたのは中国からの留学生であり、2004 年の減少時でも中国のみの減少していたことが分かる。韓国からの新規入国者は 1990 年以降 2,000 人から 4,000 人まで増加し、台湾からは 1 千人半ばでほとんど変化が無い。その他の国からの入国者は着実に増加しており、1990 年代の 4,000 人から 2005 年には 1 万人近くまで増加している。

2006 年の留学生数では約 80% (94.3 千人/117.9 千人) が中国・韓国・台湾で占められるが、出入国者数のフロー統計では、2004 年、2005 年はその割合は約 60%となり「その他の国」が 40%である。このことから、特に中国・韓国の留学生は正規課程に長期間在籍しており、その他の国の留学生は 1 年未満の短期で在籍している者が多いと推察される。

(図表3)

「留学資格」新規入国者数の推移

年	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
中国	2,632	2,498	2,860	2,909	2,561	2,600	3,129	3,602	4,522	5,330	8,362	11,261	11,996	11,640	8,133	8,024
韓国	1,834	1,878	1,973	2,091	2,200	1,833	2,136	2,193	1,974	2,362	3,185	3,694	3,541	3,745	3,633	4,078
台湾	1,229	1,115	1,075	1,086	902	859	867	846	856	883	1,145	1,201	1,216	1,202	1,220	1,508
その他	3,833	4,129	4,460	4,636	4,674	4,863	5,585	5,767	6,126	5,871	6,811	7,260	7,977	8,873	8,972	9,774
留学合計	9,528	9,620	10,368	10,722	10,337	10,155	11,717	12,408	13,478	14,446	19,503	23,416	24,730	25,460	21,958	23,384



法務省資料より作成

「就学」はあきらかに中国からの入国者数の増減によってのみ、その年の入国者数全体が決定していることが分かる。2004年および2005年の中国の申請数に対する認定証明書交付率は50%~40%程度とされており、日本語学校に対する需要圧力は強いものの、在留審査をクリアできないという状況である。

一方、韓国、台湾からの入国は5,000人~6,000人で安定している。認定証明書の申請数に対する許可率は90%以上であることから、日本語学校への需要は飽和状態となっていると考えられ、今後、現在の状況のままであれば両国からの入学者が大きく伸びると思えない。

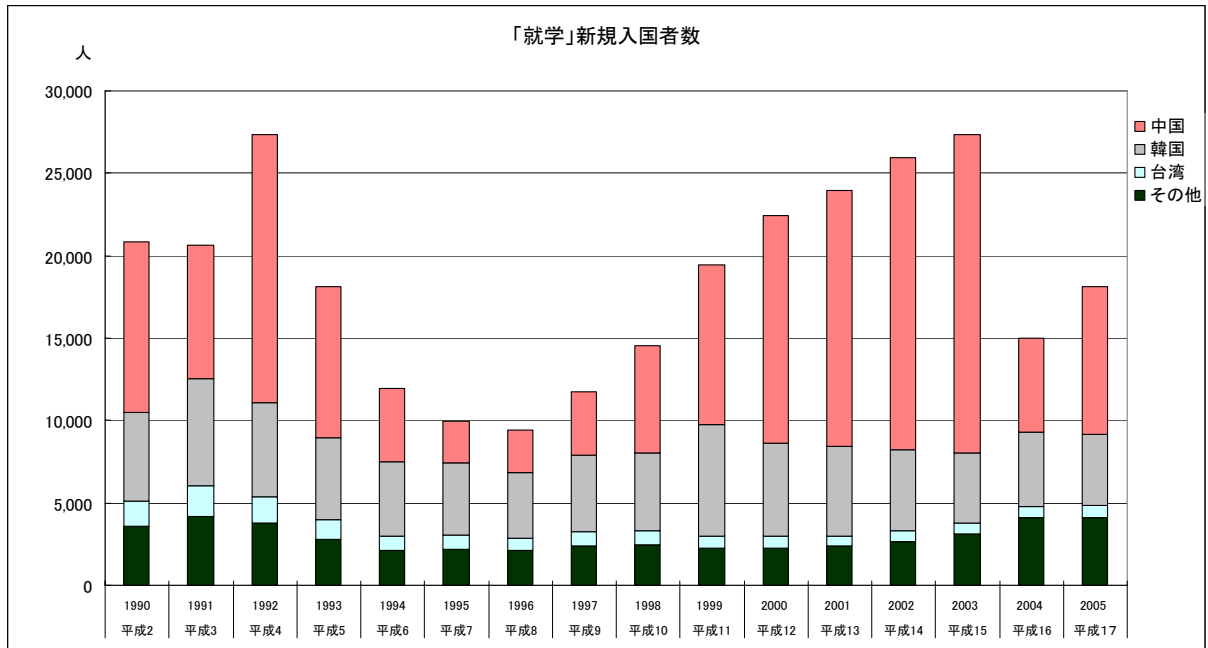
また、「その他の国」も申請数が伸びているベトナム等は中国同様不法残留者が多い国・地域として、厳しい在留審査の対象となっており、申請書類を完成させる労力に比して許可率が極めて低いことなどから、今後の伸びはなかなか見込めないと判断される。

(図表4)

「就学資格」新規入国者数の推移

年・地域	平成2	平成3	平成4	平成5	平成6	平成7	平成8	平成9	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17
中国	10,387	8,099	16,263	9,162	4,415	2,491	2,567	3,868	6,518	9,638	13,788	15,519	17,720	19,337	5,705	8,938
韓国	5,346	6,487	5,704	4,973	4,522	4,353	4,007	4,615	4,681	6,771	5,660	5,452	4,910	4,251	4,549	4,293
台湾	1,563	1,877	1,612	1,225	890	886	721	886	862	745	669	546	662	650	686	762
その他	3,555	4,191	3,788	2,767	2,120	2,198	2,141	2,386	2,479	2,272	2,287	2,415	2,656	3,124	4,087	4,097
合計	20,851	20,654	27,367	18,127	11,947	9,928	9,436	11,755	14,540	3,017	2,956	2,961	25,948	27,362	15,027	18,090

法務省資料より作成



法務省資料より作成

2006年以降、留学生数はどうなるか？

これまで述べたように、2000年に大幅に緩和された入管の審査方針が2003年に変更されたことにより2004年、2005年、主として中国からの留・就学新規入国者数が激減し、2006年には留学生数が前年より4千人少ない11万8千人となった。「就学」の来年度2007年4月期の認定審査では適正校に対しても、入管はより厳しい在留審査を行うようになったと言われている。このように今後とも入国管理政策により留学生受入が影響を受けるという状況が続くとすれば、留学生数10万人前後で、90年代の停滞的な状況が数年間続くことも予想される。

留学生を全体として安定的に増加させることを考えるとき、特に需要が多い中国から留学生を各教育機関が在留管理との折り合いを付けつつ、どのように受け入れるかがこれまでと変わらない大きな課題である。また、同時にグローバルな留学生獲得競争が繰り広げられる韓国、台湾を含むアジア国々等に対しては、すでに出国圧力に頼った誘致は限界となり、地域ごとに日本独自のきめ細かな情報サービスを展開し、それぞれの教育機関の特色を活かした、吸引力のあるプログラムを提供できるかどうか課題となろう。

(了)