

特集：移民政策のグランドデザイン

移民・難民政策と留学生政策 ——留学生政策の多義性の利点と課題

佐藤 由利子 東京工業大学准教授

キーワード：高度人材、ミドルスキル人材、留学生の就職

少子高齢化と経済のグローバル化を背景として、留学生政策は、2000年代半ばに、留学生を母国に帰す政策から、日本社会に受け入れる政策に転換した。以来、日本での就職を促進する施策が実施され、留学生は、専門的・技術的分野の人材の重要な供給源となり、留学生政策は、日本の移民政策の実質的な入口となってきた。さらに2017年からはシリア難民の留学生としての受入れが開始され、難民政策の入口としても機能している。

留学生政策の多義性には、このようなメリットがある反面、ステークホルダーが多く、その思惑によって影響を受けやすく、政策の調整が困難という課題も有する。近年の非漢字圏諸国からの「働きながら学ぶ」留学生の増加は、留学生受入れ体制に、新たな課題を突き付けている。

本稿では、日本の留学生政策の多義性と、留学生の多様化によって生じる利点と課題について、政策や留学生調査の分析結果に基づいて論じ、留学生政策の複数の目的を持続的に達成する方策について考察する。

はじめに

2017年5月に日本で学ぶ外国人留学生（以下、留学生）は26万7042人、2016年度の年間留学生受入れ数は29万9742人に上り（日本学生支援機構、2017）、留学生30万人計画の達成が目前に迫っている。留学生30万人計画は、高度人材獲得政策の一環として開始されたが、2017年に日本で学ぶ留学生の5分の1は専修学校で、3割は日本語教育機関で学んでおり、実際には高度人材のみならず、ミドルスキルを含む多様な人材の供給源となっている。日本企業の海外展開が進む中、留学生に対し、出身国と日本の経済連携の架け橋としての役割を期待する傾向も強まり、18歳人口の減少が進む中、留学生は、日本の教育機関にとって、定員の充足、教育の国際化、学費収入増大をもたらす存在としても期待されている。

本稿では、このような日本の留学生政策の持つ多義性が形成された経緯とその内容を、政策や統計資料の分析を通じて検証するとともに、日本の労働市場における人材の確保、移民や難民の受入

れ、非漢字圏諸国からの「働きながら学ぶ」留学生の増加への対応といった視点から、留学生政策の多義性が持つ利点と課題について論じ、留学生政策の複数の目的を持続的に達成する方策について考察する。

本稿の構成は、第1章で留学生政策の変遷と留学生の多様化の状況を確認し、第2章では、労働市場における留学生の位置づけを分析する。第3章では、非漢字圏諸国からの「働きながら学ぶ」留学生の増加によって生じている問題点を整理し、第4章では、日本の留学生政策の多義性の持つ利点と課題について論じるとともに、政策の複数の目的を持続的に達成する方策について考察する。

1 日本の留学生受入れ政策の変遷と多義性の拡大

日本の留学生受入れ政策は、1950年代より人材養成分野の政府開発援助（ODA）として実施され、2000年代初頭までの主な政策目的は、留学生送出し国の人材養成と日本との友好関係の促進であった。1970年の国費留学生制度紹介冊子には、東南アジアと中近東が重点対象地域として挙げられ、留学生受入れを通じて、これら地域からの原料やエネルギーを確保するねらいもあったと考えられる（佐藤、2010：23）。1983年には、中曽根首相により、当時1万人規模だった留学生を2000年までに10万人に増加する計画が提唱された。図1は、この「留学生10万人計画」が開始された1983年から2017年までの留学生数の推移を学種別に示している。

留学生10万人の目標は2003年に達成されたが、この頃より、少子高齢化と経済のグローバル化を背景として、留学生を日本社会に迎えようという動きが強まり始める。例えば、日本経済団体連合会（2004）は「外国人受け入れ問題に関する提言」を発表し、優秀な外国人材を獲得する方策の1つとして、留学生の国内就職の促進を提言している。

このような経済界の要望を受け、2007年には留学生の日本就職を支援する「アジア人財資金支援構想事業」が、経済産業省と文部科学省の共管のプログラムとして開始される。さらに2008年には、福田首相が、2020年を目途に30万人の留学生受入れを目指す「留学生30万人計画」を発表した。その趣旨の冒頭には、グローバル戦略の一環として「高度人材受入れとも連携させながら、国・地域・分野などに留意しつつ、優秀な留学生を戦略的に獲得していく」と述べられ（文部科学省、2008）、留学生政策が、育てた人材を母国に帰すのではなく、日本に引き留める方向に大きく転換したことを示している。

高度人材獲得政策の一環としての位置づけは、安倍政権下で日本経済再生本部がまとめた「日本再興戦略」や「未来投資戦略」においてより明確に見られる。例えば「日本再興戦略2016」には、「留学生の日本国内での就職率を現状の3割から5割に向上させることを目指す」という目標値が示されているが、これは、「2020年末までに10,000人、2022年末までに20,000人の高度外国人材の認定を目指す」という高度人材獲得方策の中に記載されている（日本経済再生本部、2016：203-207）。

他方、来日する留学生は、高度人材の卵ばかりではない。図1に示すように、2011年の東日本大震災の影響により2012年の留学生数は減少したが、2013年から日本語教育機関で学ぶ留学生が、2014年からは専修学校（専門課程）の留学生が急増し、留学生数の増加を支えている。

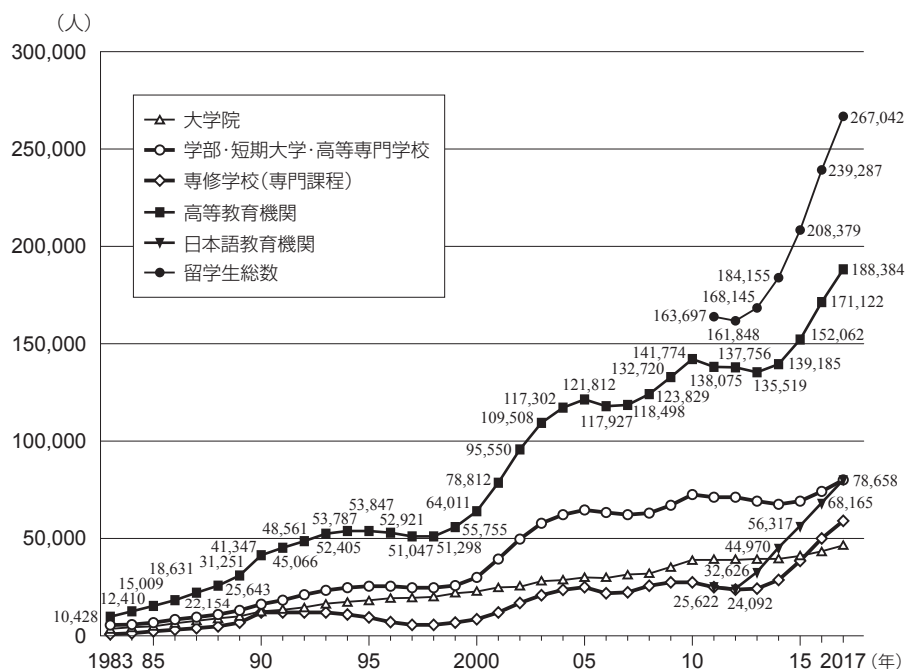


図1 日本で学ぶ外国人留学生数の推移（1983-2017年，学種別）

注：高等教育機関の留学生数は、学部、短期大学、高等専門学校、専修学校（専門課程）、準備教育課程で学ぶ留学生の合計。2010年には在留資格「就学」が「留学」の在留資格に一本化され、2011年からは日本語教育機関の学生が留学生数に含まれるようになった。

出典：日本学生支援機構（2017）「平成29年度外国人留学生在籍状況調査結果」データに基づき筆者作成

2017年の留学生数は過去最高の26万7042人に達し、学種別では、学部・短期大学・高専の在籍者が30.0%（学部在籍者は全体の29.0%）、大学院在籍者が17.4%に対し、日本語教育機関在籍者が29.5%、専修学校在籍者が22.0%と、日本語教育機関で学ぶ者が学部在籍者に匹敵する人数規模となり、専修学校で学ぶ者も全体の5分の1を超え、多様な学生が学んでいることがわかる。

国別では、中国（40.2%）、ベトナム（23.1%）、ネパール（8.1%）、韓国（5.9%）の順である。2011年から2017年にかけて、ベトナム人留学生が15倍、ネパール人留学生が11倍になるなど、中国、韓国、台湾といった近隣の漢字圏出身者を中心とした留学生の受入れから、東南アジアや南アジアの非漢字圏^{*1}を含む、より多様な国からの受入れに変化している。

表1は、2016年の外国人留学生在籍状況調査結果のデータを元に、留学生全体と、日本語教育機関及び専修学校における留学生出身国の上位国を示している。中央の日本語教育機関在籍者、右列の専修学校在籍者では、ベトナム、ネパール、スリランカ、ミャンマーなどの非漢字圏出身者の割合が、左列に示す留学生全体における割合よりも高く、日本語教育機関や専修学校での留学生の増加は、これら非漢字圏諸国からの留学生増加が主要因であることを示している。

2016年には、留学生政策の多義性を拡大する2つの出来事があった。1つは、2016年11月の入管法改正によって、「介護」の在留資格が創設されたことである。この改正（施行日は2017年9月1日）によって、専修学校や短大等で介護や福祉を学ぶ留学生が国家試験に合格すれば、日本で介護

表1 留学生の主な出身国（全学種、日本語教育機関、専修学校在籍者、2016）

留学生全体（全学種）				日本語教育機関在籍者				専修学校在籍者			
順位	国名	人数	割合	順位	国名	人数	割合	順位	国名	人数	割合
1	中国	98,483	41.2%	1	ベトナム	25,228	37.0%	1	ベトナム	17,562	35.0%
2	ベトナム	53,807	22.5%	2	中国	23,221	34.1%	2	中国	13,111	26.1%
3	ネパール	19,471	8.1%	3	ネパール	6,015	8.8%	3	ネパール	10,014	19.9%
4	韓国	15,457	6.5%	4	スリランカ	2,071	3.0%	4	台湾	2,262	4.5%
5	台湾	8,330	3.5%	5	台湾	1,929	2.8%	5	韓国	2,042	4.1%
6	インドネシア	4,630	1.9%	6	韓国	1,886	2.8%	6	スリランカ	1,136	2.3%
7	スリランカ	3,976	1.7%	7	ミャンマー	1,772	2.6%	7	ミャンマー	896	1.8%
8	ミャンマー	3,851	1.6%	8	インドネシア	960	1.4%	8	インドネシア	515	1.0%
9	タイ	3,842	1.6%	9	モンゴル	689	1.0%	9	タイ	491	1.0%
10	マレーシア	2,734	1.1%	10	タイ	657	1.0%	10	モンゴル	372	0.7%
11	アメリカ合衆国	2,648	1.1%	11	バングラデシュ	577	0.8%	11	バングラデシュ	341	0.7%
12	モンゴル	2,184	0.9%	12	フィリピン	553	0.8%	12	フィリピン	193	0.4%
	合計	239,287	100%		合計	68,165	100%		合計	50,235	100%

出典：日本学生支援機構（2016b）「平成28年度外国人留学生在籍状況調査結果」データを元に筆者作成

従事者として働く道が開かれることとなり、留学生政策が国内で不足する介護人材確保の入口として機能することとなった。

また2016年5月、日本政府は5年間で300人のシリア難民とその家族を留学生として受け入れると表明し（朝日新聞, 2017）、閉ざされていた難民認定^{*2}に新たな道筋を開くことになった。2017年9月より開始された政府ベースでのシリア難民留学生の受入れに加え、認定NPO法人難民支援協会も、同年3月より、日本語学校と協力した難民留学生の受入れを開始し（難民支援協会, 2017）、留学生政策は、日本の難民政策の実質的入口として機能しつつある。

以上、開発途上国への人材養成分野のODAの一環として実施されてきた留学生政策が、2000年代半ばに日本への人材獲得を目指す方向に転換し、高度人材の確保を目指す政府戦略の一部に位置づけられていること、さらに介護人材の確保や難民受入れの入口として、多義性を拡大してきた経緯を見てきた。しかし、留学生政策の目的は、これらに留まらない。留学生30万人計画は6省の名前で発表され^{*3}、計画趣旨の後半には、アジアなど諸外国に対する「知的国際貢献」としての意義が述べられており、留学生政策が人材養成分野のODAとしての位置づけを保持していることを示している。さらに、18歳人口の減少が進む中、留学生受入れは、日本の教育機関にとって、定員を充足し、教育の国際化と学費収入をもたらすものとして期待され、日本の製造業の海外生産比率が25.3%に上る中（経済産業省, 2017）、留学生が出身国と日本の経済連携に果たす役割への期待も高まっている。

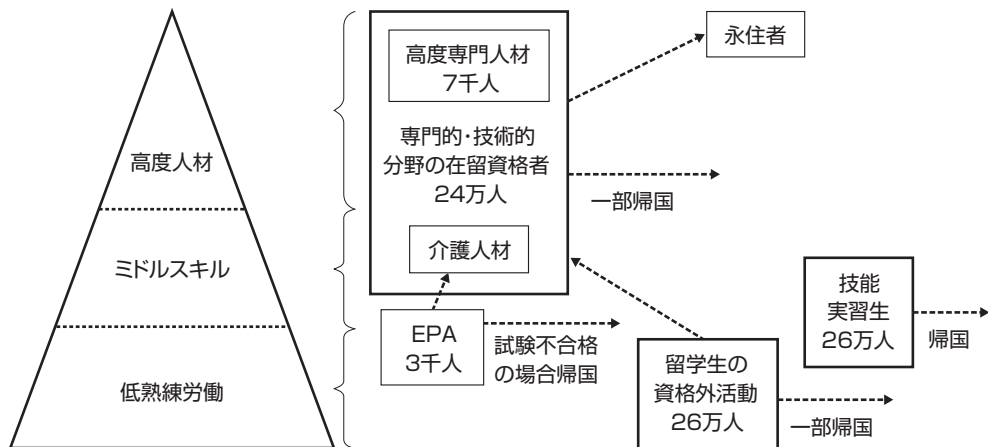


図2 日本の階層別人材ニーズとそれを担う外国人

注：人数は厚生労働省（2017）と法務省（2017c）に基づく。簡略化のため身分に基づく在留資格者は除いて表示。高度専門人材は、高度専門職1号、2号及び特定活動における高度人材の計（法務省、2017c）。
出典：佐藤（2017）を一部改変

2 日本の労働市場における留学生の位置づけ

前章で見たように、留学生には日本で不足している高度人材や介護人材の卵という期待があるが、労働市場において、実際にどのような役割を果たしているのだろうか。本章では、日本の労働市場における留学生の位置づけを確認する。

2017年に日本で働く外国人は128万人に上り、主な内訳は、身分に基づく在留資格者（永住者、日本人や永住者の配偶者、定住者）46万人^{*4}、専門的・技術的分野の在留資格者24万人、技能実習生26万人、資格外活動30万人（うち、留学生の資格外活動26万人）である。特に留学生の資格外活動は、2013年から2017年にかけて2.53倍に大きく増加している（厚生労働省、2017）。留学生の資格外活動数を、同じ年の留学生数（図1に示す日本学生支援機構統計）で除した資格外活動者の割合は、2013年の61.0%から、2017年には97.2%に上昇し^{*5}、2017年には大多数の留学生が資格外活動（アルバイト）に従事して日本の労働現場を支えていることがわかる。

図2は、上述の日本で働く外国人から、身分に基づく在留資格者を除き、専門的・技術的分野の在留資格者24万人、技能実習生26万人、留学生の資格外活動26万人、さらに経済連携協定（EPA）に基づいて受け入れた看護師・介護福祉士候補生3000人を、日本における人材ニーズと対比して示したものである。

就労目的での在留が認められる「専門的・技術的分野の在留資格」は、①高度な専門的な職業、②大卒ホワイトカラーや技術者、③外国人特有又は特殊な能力等を活かした職業という3つのカテゴリーを含み、在留資格も、高度人材向けの「高度専門職」、企業等勤務者向けの「技術・人文知識・国際業務」、さらにミドルスキル^{*6}（中間技能）の「介護」、「技能」など15を数え、幅が広い。

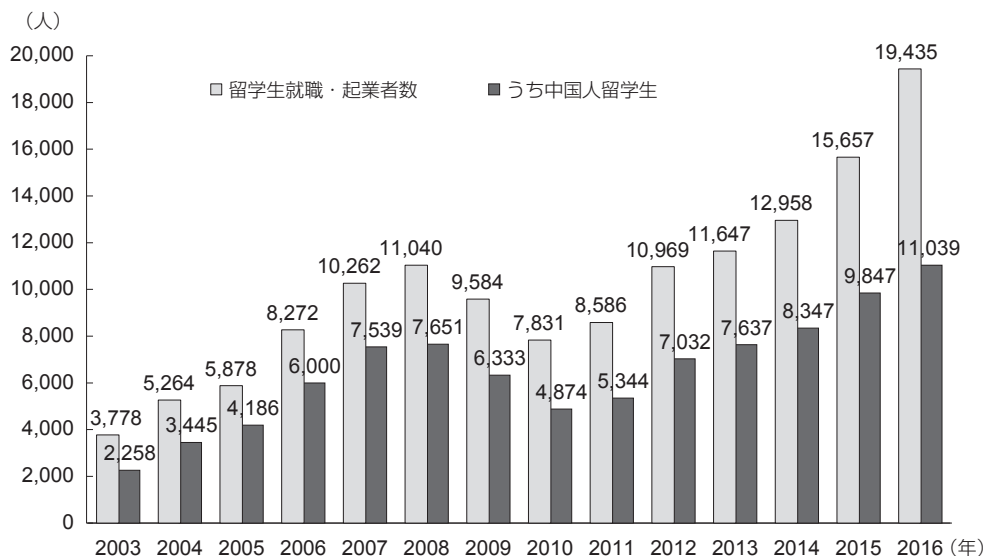


図3 日本で就職・起業した留学生数と中国人留学生数の推移（2003-2016）

出典：法務省（2017a）に基づき筆者作成

他方、人手不足が深刻であるにもかかわらず、「いわゆる単純労働者」^{*7}の受入れが認められていない低熟練労働については、このかなりの部分を、留学生のアルバイトや技能実習生が担っている^{*8}。留学生の資格外活動の業種は、宿泊業・飲食サービス業が35.2%、卸売業・小売業が21.8%を占め（厚生労働省、2016）、技能実習生を受け入れられる業種が製造業、建設業、農業などに限定される中、それ以外の業種で就労する傾向が見られる。働きながら学ぶ留学生の課題については第4章で詳述する。

技能実習生の中には、実習期間中に仕事に習熟し、ミドルスキルの技能を習得する者もいるが、母国への技能移転を意図された人材であるため、実習後の帰国が義務付けられ、日本に留まることはできない。また、EPAに基づく看護師・介護福祉士候補生は、滞在期間中に国家試験に合格した場合は特定活動の在留資格で日本滞在が許可されるが、不合格の場合には、帰国を余儀なくされる。

これに対し留学生は、前章で見たように、卒業後、日本での就職が奨励され、専門的・技術的分野の人材の重要な供給源となっている。専門的・技術的分野の在留資格取得後は、10年以上連続の在留（うち5年以上の就労等）という永住者の要件を満たして、永住権を取得する者も増えていくと考えられる。この意味で、留学生は、「表玄関」から日本社会に入ることを期待される数少ないグループの1つである。

それでは、どのぐらいの留学生が、卒業後、日本で就職・起業しているのだろうか。図3は、2003年から2016年までに日本で就職・起業した全留学生（専門的・技術的分野の在留資格を取得した者）と中国人留学生の数を示している。2009年のリーマンショックにより、日本で就職・起業する留学生数は一旦落ち込んだが、その後徐々に増加し、2016年には1万9435人に達している。中国人留学生の就職・起業者数は、全留学生とほぼ同じ増減傾向を示しているが、全留学生に占める割

表2 専門的・技術分野の在留資格の発行数と元留学生の割合（2016）

主な専門的・技術的分野就労ビザ	2016 年在留資格 認定証明書交付 人員（A）	2016 年在留資格 変更許可人員 （B）	2016 年ビザ発行 数（C=A+B）	内、元留学生（D）	元留学生割合 （D/C）
技術・人文知識・ 国際業務	25,888	26,951	52,839	17,353	32.8%
経営・管理	2,610	3,951	6,561	916	14.0%
教授	3,150	1,085	4,235	598	14.1%
医療	37	401	438	257	58.7%
研究	332	255	587	87	14.8%
教育	1,601	840	2,441	87	3.6%
高度専門職	265	2,282	2,547	27	1.1%
その他	1,119	189	1,308	110	8.4%
合 計	35,002	35,954	70,956	19,435	27.4%

注1：単位は、指定がない場合には人。

注2：高度専門職は、高度専門職1号イ、ロ、ハ及び2号の合計。

注3：AとBのその他に記載した人数は、宗教、芸術、法律・会計の在留資格取得者の合計。

出典：法務省（2016a, 2016b, 2017a）に基づき筆者作成

合は、2012年の64.1%から、2016年には56.8%に低下している。2016年に中国に次いで就職・起業が多い国は、ベトナム（12.8%）、韓国（7.3%）、ネパール（6.0%）、台湾（3.5%）である。表1に示した国別留学生数に比べると、中国人と韓国人留学生の就職・起業者の割合が、留学生数に占める割合よりも高い。日本語能力を求められる就職活動で、漢字圏出身者であることが有利に作用していると推測される。

留学生の就職先については、従業員数が49人未満の中小企業に就職した者が40.4%と最も多く、次いで、2000人以上の大企業就職者が14.2%、100～299人の中堅企業に14.1%、300～999人の企業に13.4%であり、会社規模にばらつきがあることがわかる（法務省、2017a）。

日本学生支援機構（2018）は、2016年度に卒業・修了した留学生の学種別国内就職率を示している。最も高いのが短期大学卒業者の49.2%、次いで学部卒業者の41.8%であり、高度人材獲得を目指す政策にもかかわらず、大学院生の就職率は、修士課程が34.2%、博士課程が19.4%と、学部よりも低い傾向が見られる。これは、大学院では英語による学位取得プログラムで学ぶ者が多く、企業が重視する日本語能力が高い者が、学部よりも少ないためではないかと考えられる。専修学校留学生の就職率は28.0%に留まっている。その要因の1つに、専修学校留学生の就労ビザへの切替えにあたって、仕事内容と学んだ専門性の関連性が、大学留学生よりも厳密に審査されることが挙げられる。

表2は、2016年の専門的・技術的分野の主な在留資格の発行数と、当該在留資格を取得した元留学生の割合を示している。「技術・人文知識・国際業務」の在留資格を取得した者の32.8%、「医療」（医師、歯科医師、看護師、理学療法士、作業療法士などを含む）の在留資格取得者の58.7%、「研究」（政府関係や民間企業等の研究者）の14.8%、「教授」（大学等で研究、教育活動を行う者）の14.1%、主に起業家向けの「経営・管理」の14.0%が元留学生であるなど、留学生が専門的・技術的分野の人

表3 留学生の主な出身国別の日本就職希望者の割合と日本就職後の将来計画

	全回答者数 (A)	日本就職 希望と回答 した者 (B)	日本就職 希望者割合 (B/A)	日本就職希望者 (B) の内、			
				日本で永久に 働きたい	日本で働いた 後、帰国就職 したい	日本で働いた 後、第3国で 就職したい	まだ決めてい ない
中国	2,306	1,547	67.1%	499	586	144	318
		100.0%		32.3%	37.9%	9.3%	20.6%
韓国	430	321	74.7%	96	100	59	66
		100.0%		29.9%	31.2%	18.4%	20.6%
台湾	149	102	68.5%	38	29	13	22
		100.0%		37.3%	28.4%	12.7%	21.6%
ベトナム	466	343	73.6%	88	195	27	33
		100.0%		25.7%	56.9%	7.9%	9.6%
ネパール	273	185	67.8%	81	63	16	25
		100.0%		43.8%	34.1%	8.6%	13.5%
インドネシア	118	68	57.6%	19	31	4	14
		100.0%		27.9%	45.6%	5.9%	20.6%
タイ	79	35	44.3%	12	13	1	9
		100.0%		34.3%	37.1%	2.9%	25.7%
全留学生	4376	2,956	67.6%	958	1,137	297	564
		100.0%		32.4%	38.5%	10.0%	19.1%

注1：指定がない限り、上段の数字は回答者数、その下の％は、同じ国籍の日本就職希望と回答した者 (B) 中の割合を示す。
 注2：日本就職希望と回答した者 (B) の数は、「日本就職後の将来計画」に回答した者の数を用いている。将来の予定の第1～第3で、「日本に就職希望」と回答した者の数の合計にほぼ等しい。

出典：日本学生支援機構「平成27年度私費外国人留学生生活実態調査」の回答データの内、大学院、大学、専修学校、高専、短大在籍者のデータを元に筆者が計算

材の重要な供給源となっていることがわかる。高度専門職に占める元留学生の割合は1.1%と低いが、高度専門職の申請にあたっては、年収や職歴などが加味されるため、卒業直後ではなく、一定期間就労してから申請する元留学生が多いことが背景にあると考えられる。高度人材ポイント制の発足当初の2012年5月～2013年4月に、高度人材として認定された者に占める元留学生の割合は44%に上っており（第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会、2013）、留学生が、将来の高度人材の有力な供給源であることを示している。

このように日本の専門的・技術的分野の人材の中で大きな存在感を示している留学生であるが、彼らは就職後もずっと日本で働くことを予定しているのだろうか？

表3は、日本学生支援機構（2016a）の「平成27年度私費外国人留学生生活実態調査」（7000人に質問紙を送付し6036人から有効回答）の回答者の内、高等教育機関に在籍する者について、日本就職を希望する者の割合と、日本就職を希望する者に就職後の予定を尋ねた結果を、主な出身国別に集計した結果を示している。日本就職希望者の割合は、高等教育機関で学ぶ留学生全体の67.6%と、3分の2以上が就職を希望しているが、韓国やベトナムなど7割を超える国から、タイのように5割を下回る国まで、国によってバラつきがある。また、日本就職希望者の内、「日本で永久に働きたい」と回答する者は、留学生全体の3分の1程度に過ぎず、「日本で働いた後、帰国して就職した

い」という者が38.5%に上り、ベトナムでは56.9%、インドネシアでは45.6%と、その割合が高いことがわかる。

同様の傾向は、新日本有限責任監査法人（2015）が、経済産業省の委託により、日本企業の元留学生社員 406 人に対して行った調査結果でも見られる。今の会社での勤務希望年数について、「できるだけ長く」は35%にとどまり、10年程度が8%、5年程度が23%、3年以内が12%であった。他方、同じ調査で、日本企業に外国人社員に望む勤続年数を尋ねた結果は、「できるだけ長く」が94%で圧倒的に多く、企業の期待と留学生の将来計画にずれが見られた。また、留学生社員に日本で就職した理由を尋ねた回答（3つまでの複数回答）では、「将来日本企業の海外拠点で働きたい」が45%と最も多く、次いで「日本企業の技術力の高さ」41%、「日本語を使って仕事をしたい」30%、「衣食住などの環境が良い」26%、「日本企業の人材養成が充実」26%の順であり、海外拠点勤務が就職理由の第1位を占めている。

以上より、留学生の多くは、在学中よりアルバイトで日本の低熟練労働の現場を支え、卒業後は、専門的・技術的分野の在留資格への切替えが奨励されており、将来的に永住権を取得する者も増えていくと考えられる。この意味で、留学生は「表玄関」から日本社会に入ることを期待される数少ないグループの1つである。しかし、専門的・技術的分野の在留資格は、高度人材からミドルスキル人材まで、幅広い職種を含み、留学生の就職先の規模も、従業員 50 人未満の零細事業所から 2000 人以上の大企業まで多様である。留学生の雇用先企業では、留学生に定着して欲しいという希望があるにもかかわらず、ずっと働く予定の留学生は、全体の3分の1程度に過ぎず、留学生の出身国によって、進路選択の傾向が異なることが判明した。

3 「働きながら学ぶ」留学生増加の背景と課題

第1章で、ベトナム、ネパールなど非漢字圏諸国からの留学生が急増し、日本語教育機関や専修学校で学ぶ者が多いことを確認した。日本語教育機関や専修学校関係者、また、ネパールやベトナムにおける日本大使館や元留学生、日本語教育関係者等への聞き取りから（佐藤・堀江、2015；佐藤、2016a）、これらの国からの留学生が急増した背景には、次のような経緯があったと考えられる。

- (1) 東日本大震災後、中国、韓国など漢字圏からの留学生の帰国や減少に危機感を抱いた日本語学校や専門学校などの関係者が、非漢字圏諸国での学生リクルートを強化した。
- (2) ベトナム、ネパールなどアジアでも所得水準が低く、よりよい生活を求めている留学希望者が多い国において、日本の学校からの働きかけにより日本留学の人气が高まり、日本留学を斡旋する業者が増加した。日本留学勧誘の際、アルバイトが長時間できることをアピールすることが多く、業者の中には「日本ではアルバイトで月 15 ～ 20 万円稼げるので、留学費用を借金しても簡単に返済可能」といった甘言で、授業料、航空賃、手数料など総額 120 ～ 150 万円に上る前納金を徴収するケースも増加した。

この結果、「働きながら学ぶ」非漢字圏からの留学生が急増し、彼らの中には上限である週 28 時間を超えてアルバイトに従事し、その結果、日本語能力が十分身につかず、希望の進学／就職がで

きない者、心身の健康を害し夢破れて帰国する者、難民申請に走る者が出現している^{*9}。佐藤（2016 b）は「平成 27 年度私費外国人留学生生活実態調査」の回答データを、主な学種別に、漢字圏（中国、韓国、台湾）と非漢字圏（上記 3 カ国以外）出身者の回答を比較し、日本語教育機関や専修学校で、非漢字圏出身留学生のアルバイト従事率が 93%を超え、アルバイト従事時間数も、漢字圏出身留学生より長いこと、仕送りを得ている者も少なく、月平均の食費は 2 万 4000 円前後に過ぎず、食費、住居費を切り詰め、アルバイトに頼って生活している状況を示している。

このように厳しい「働きながら学ぶ」生活を続ける非漢字圏出身の留学生が増加を続けている背景には、送出し国からのプッシュ要因と、日本側のプル要因の両方が作用していると考えられる。

送出し国のプッシュ要因としては、所得水準の低さと日本留学を斡旋する業者の存在が挙げられる。2016 年の一人当たり国内総生産 GDP（米ドル）は、ベトナム 2214、ネパール 729、スリランカ 3835 であるのに対し、漢字圏の中国は 8123、韓国は 2 万 7539 と大きな差がある（World Bank, 2017）。中国や韓国では所得向上に伴い英語圏諸国への留学が増えているが、ベトナム、ネパール、スリランカなどの所得が低い国では、学費が比較的安く、アルバイトが比較的長時間できる^{*10}日本留学の人気の高い。このため、これらの国で日本留学を斡旋する業者が急増し、中には「留学費用は借金してもアルバイトすれば簡単に返済できる」といった甘言で勧誘する業者もいて、留学を後押しする。

日本側のプル要因としては、経営上の理由から留学生を獲得したい教育機関の事情と、人手不足から留学生のアルバイトを必要としている労働現場の状況が挙げられる。

教育機関に関しては、中国、韓国からの留学生減少に危機感を抱いた日本語教育機関や専修学校が、非漢字圏での留学生リクルートを強化したことは前述したが、大学においても、18 歳人口が減少する中、定員充足のために留学生を求める所が少なくない。このような中、留学生が資格外活動の上限時間を超えてアルバイトをしても、黙認する風潮が広がっている。さらに、このような風潮に歯止めがかからない要因の 1 つが、留学生教育の質をチェックする仕組みが不十分であることである。

特に日本語教育機関については、学校教育法第 124 条に「我が国に居住する外国人を専ら対象とするものを除く」という規定があるため、日本語教育機関が専修学校として認められて来なかったという事情があり、各種学校として都道府県知事の認可を受けた学校も少なく、株式会社や私塾といった形態のところが多い^{*11}。日本語教育機関や専修学校の中には、現地の留学斡旋業者に一人当たり 5 ～ 15 万円の手数料を支払って留学生を入学させ、彼らが長時間のアルバイトを行うことを黙認し、おぼろげな教育しか行っていないところもある^{*12}。

また、教育内容に失望した留学生が授業料の返還を求めても、母国で留学斡旋業者を通じて前納した授業料は、国内のクーリングオフ制度の対象とならないため、泣き寝入りするケースも少なくない。人材派遣業や不動産業を兼業する日本語教育機関の中には、留学生の紹介手数料や家賃収入から、2 重、3 重の利益を得るところもある。良心的な日本語教育機関も存在するが、2010 年の「事業仕分け」により、日本語教育振興協会が文部科学省、法務省と共同で日本語教育機関の審査・認定を行う仕組みが廃止されて以降、法務省が出入国管理及び難民認定法に基づき告示する日本語

教育機関（告示校）の審査を行っており（佐藤, 2016a）、告示校認定後の審査は、留学生の不法残留率などが中心で、留学生教育の質のチェックは十分に行われていない。日本語教育機関による予備教育（高等教育機関入学前の日本語教育を中心とする準備教育）は、留学生のその後の教育の土台を形成する極めて重要な部分であるところ、制度の早急な改善が望まれる。

中小企業における人手不足の深刻化は、留学生のアルバイトに拍車をかけている。2017 年、大分県をはじめとする九州 7 県と熊本市は、留学生の資格外活動の上限時間を週 28 時間から 36 時間に引き上げる国家戦略特区の提案を行い（九州地域戦略会議, 2017）、自由民主党一億総活躍推進本部（2017）も、「誰もが活躍する社会を作る PT 提言」の中で、留学生の資格外活動の時間制限緩和を提案している。同提言の中には「留学期間の就労も積極的に労働力として活用することで、労働力不足を補う」と記載され、留学生の資格外活動が、労働力として期待されていることがわかる。

「働きながら学ぶ」留学生の問題は、1980 年代後半に、中国出身の就学生（日本語教育機関で学ぶ学生の在留資格、2010 年に留学の在留資格に 1 本化）が急増した際にも見られた^{*13}。しかし、現在の非漢字圏からの「働きながら学ぶ」留学生の問題を深刻化させているのは、所得が低い国からの留学生が多いことにより、①現地の所得レベルに比した留学経費の負担が重く、借金返済のプレッシャーがより強いこと、②漢字圏に比べ、日本語習得にかかる時間が長くかかり、長時間のアルバイトのために十分な日本語学習ができなかった場合、進学や就職の道が閉ざされるリスクが高いことが挙げられる。また、上述のように、教育機関が学校経営のため、中小企業が労働力確保のために留学生を求めるニーズも、以前よりはるかに強くなっている。

4 考 察

以上、留学生政策の多義性、日本で働く外国人における留学生の位置づけ、さらに「働きながら学ぶ」留学生の問題について概観した。

分析から導かれる留学生政策の多義性のメリットとしては、留学生受入れが、難民、介護人材など、多様な外国人の受入れの窓口、育成の機会として機能している点が挙げられる。少子高齢化と経済のグローバル化を背景とした留学生の日本就職促進の動きは、閉ざされてきた日本の移民政策に、実質的な風穴を開けつつある。また、専修学校留学生などの増加は、日本の中小企業や介護現場におけるミドルスキル人材のニーズを充足していくものと考えられる。

しかし、日本の労働力ニーズに立脚した留学生採用の議論は、彼らの人生設計の視点を見落としがちである。留学生の出身国によっては、一定期間日本で働いた後、母国に戻って就職を希望する者が多いことから、職務や期間を限定したジョブ型採用や、一定期間の後、母国の海外拠点に配置するキャリアパスの提示など、彼らのニーズを考慮した制度設計の検討が必要である。

留学生政策の多義性の課題としては、利害関係を持つステークホルダーが多く、調整に時間を要し、迅速な対応が難しい、という点が挙げられる。第 3 章で分析した、非漢字圏諸国からの「働きながら学ぶ」留学生の増加は、より良い生活を求め、働きながら留学できる機会を求める低所得国からの留学生送出しの力と、経営上の理由から留学生を求める日本の教育機関と人手不足から留

学生のアルバイトを必要とする中小企業という日本側の2つの引力が、相互に作用して引き起こされた現象と見ることができる。このため、問題の解決には、海外での留学生政策を担当する外務省、国内の日本語教育機関（告示校）を審査・管理する法務省、大学等の高等教育機関を所管する文部科学省、専修学校や各種学校の運営指導を行う都道府県、中小企業支援を行う経済産業省、外国人の労働問題を扱う厚生労働省といった複数の組織が、協力して事にあたる必要があるが、関係機関が多すぎて、適切なアクションが取られていない印象を受ける。

留学生 30 万人計画においては、留学の入口から、留学中、卒業・終了後の進路（出口）に至るまで、6 省が協力しての体系的な方策の実施が謳われていた。留学生 30 万人の目標達成が目前に迫った現在、もう一度、「優秀な留学生を戦略的に獲得していく」という計画当初の方針を振り返り、留学生の出身国や学種の多様化や「働きながら学ぶ」留学生の増加という状況に対し、連携して対応する体制を構築すべき時期に来ていると考えられる。

留学生政策の基本は、人を育てることにあり、海外からの適切な人材の募集・選抜、質の高い教育の提供、学んだ知識・技能を活かせる就労機会の提供が揃って初めて、留学生政策の複数の目的が達成できる。また、留学生が後輩に日本留学を勧めてこそ、留学生受入れの持続的拡大が可能となる。このような留学生政策の特徴を踏まえた上で、関係省庁及び関係機関が協力して実効性のある政策を策定し、人材の確保、外交関係の強化、経済連携の強化、教育機関の学生確保、日本社会の国際化といった留学生政策の複数の目的の達成を持続的に追及していく必要がある。

- *1 ベトナムの語彙には漢語からの借用語（漢越語）が多いが、現代ベトナム語では漢字を使用しておらず、中国語や韓国語の母語話者と比べ、日本語の習得が遅いとされるため（松田ほか，2008），本稿ではベトナムを非漢字圏として扱う。
- *2 2016 年の難民申請者は 1 万 901 人であったのに対し、難民として認定した者は 28 名にとどまった（法務省，2017b）。
- *3 具体的には、文部科学省、外務省、法務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省（文部科学省，2008）。
- *4 特別永住者である在日コリアンは、外国人雇用状況届出制度の対象ではないためこの数字に含まれていない（明石，2017b）。
- *5 ただし、複数の職場でアルバイトをかけ持ちする留学生がいるため、実際の資格外活動者の割合はこれより低いことに留意する必要がある。
- *6 井口（2015）は、ミドルスキルとは、高校卒業後 2～3 年の技能形成を要する職業分野で、電気工、機械工、自動車整備士、航空機整備士などのものづくり系の職種や、美容師、保育士、介護福祉士などの福祉・介護系分野が含まれるとし、大学進学率の高まりなどにより、欧米や日本、韓国、台湾などで不足状況にあると述べている。
- *7 1999 年に閣議決定された「第 9 次雇用対策基本計画」において、専門的・技術的分野の外国人労働者については、我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から受入れをより積極的に推進する一方で、「いわゆる単純労働者」の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題などの影響が極めて大きいことから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠としている。
- *8 明石（2017a：92-93）は、外国人就労者を、専門性の高低により「人材」タイプと「人手」タイプに分け、後者には留学生、技能実習生が含まれ、さらに日本人の配偶者等や永住者も少なくないとしている。
- *9 西日本新聞社（2017：30-35）は、難民申請を行う留学生、追い込まれて自殺した留学生、窃盗罪で有罪判決を受けた留学生を紹介している。
- *10 日本の資格外活動の上限時間が週 28 時間と、他の主要な留学生受入れ国（米国では学外のアルバイトは原則禁止、

オーストラリアでは上限時間が2週間で40時間、韓国では週25時間）より長い。

- *11 日本語教育振興協会（2017：1）によれば、認定している323の日本語教育機関の内、55.7%が株式会社・有限会社であり、学校法人・準学校法人は30.7%に過ぎない。
- *12 西日本新聞社（2017：44-80）は、留学ビジネスの実態と、授業中の居眠り、賭けトランプを黙認する「名ばかり学校」があることを紹介している。
- *13 白石（2006：2）は、この時期、認可制度もないまま、人手を確保することが目的のような日本語学校が乱立したと記述している。

《参考文献》

- ・ 明石純一，2017a「海外から働き手をいかに招き入れるか——日本の現状と課題」『日本政策金融公庫論集』34号，87～107頁
- ・ 明石純一，2017b「日本の移民政策の課題と展望——研究者インタビュー」JAR便り（https://www.refugee.or.jp/jar/report/2017/11/24-0001.shtml?utm_source=JAR%E4%BE%BF%E3%82%8A&utm_campaign=7dce3aad32-EMAIL_CAMPAIGN_2017_11_24&utm_medium=email&utm_term=0_f7a465752b-7dce3aad32-24953641，2017年11月24日アクセス）
- ・ 朝日新聞DIGITAL，2017「シリア難民，300人規模で受け入れへ 政府，定住に道」（<https://www.asahi.com/articles/ASK225HLZK22UTFK00R.html>，2017年3月5日アクセス）
- ・ 井口 泰，2015「東アジア経済統合下の人の移動の効果と政策課題」『経済学論究』68巻3号，467～491頁
- ・ 九州地域戦略会議，2017「外国人材活躍推進に関する要望」（<http://www.pref.oita.jp/chijikai/senryakukaigi/data/20170524/youbousho.pdf>，2017年12月10日アクセス）
- ・ 経済産業省，2017「第46回海外事業活動基本調査概要（2016年7月1日調査）」（http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/kaigaizi/result/result_46/pdf/h2c46kaku1.pdf，2017年12月12日アクセス）
- ・ 厚生労働省，2017「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（平成29年10月末現在）」（<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000192073.html>，2018年2月12日アクセス）
- ・ 佐藤由利子，2010『日本の留学生政策の評価——人材養成，友好促進，経済効果の視点から』東信堂
- ・ 佐藤由利子，2016a「ベトナム人，ネパール人留学生の特徴と増加の背景——リクルートと受入れにあたっての留意点」『ウェブマガジン留学交流』6月号，Vol.63，12～23頁
- ・ 佐藤由利子，2016b「非漢字圏出身私費留学生のニーズと特徴——日本学生支援機構・私費留学生生活実態調査の分析結果から」『ウェブマガジン留学交流』12月号，Vol.69，1～16頁
- ・ 佐藤由利子，2017「移民・難民政策の入口としての留学生政策」移民政策学会メインシンポジウム「日本における移民政策のグランドデザイン構築に向けて——入国管理体制の再検討」移民政策学会2017年度年次大会プログラム・抄録集，40～41頁
- ・ 佐藤由利子・堀江 学，2015「日本の留学生教育の質保証とシステムの課題——ベトナム人留学生の特徴と送り出し・受け入れ要因の分析から」『留学生教育』20号，93～104頁
- ・ 自由民主党一億総活躍推進本部，2017「誰もが活躍する社会をつくるPT提言」『一億総活躍社会の構築に向けた提言』46～56頁
- ・ 白石勝己，2006「留学生数の変遷と入管政策から見る留学生10万人計画」ABK留学生メールニュース第61号，1～6頁
- ・ 新日本有限責任監査法人，2015『平成26年度産業経済研究委託事業（外国人留学生の就職及び定着状況に関する調査）報告書』新日本有限責任監査法人
- ・ 第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会，2013「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度の見直しに関する検討結果」
- ・ 難民支援協会，2017「プライベート・スポンサーシップによるシリア難民留学生，無事来日」（<https://www.refugee.or.jp/jar/release/2017/03/31-0001.shtml>，2017年5月5日アクセス）
- ・ 西日本新聞社，2017『新 移民時代——外国人労働者と共に生きる社会へ』明石書店
- ・ 日本学生支援機構，2016a「平成27年度私費外国人留学生生活実態調査概要」日本学生支援機構（https://www.jasso.go.jp/about/statistics/ryuj_chosa/h27.html，2017年1月5日アクセス）

- 日本学生支援機構, 2016b「平成 28 年度外国人留学生在籍状況調査」日本学生支援機構 (http://www.jasso.go.jp/about/statistics/intl_student_e/2016/index.html, 2017 年 4 月 1 日アクセス)
- 日本学生支援機構, 2017「平成 29 年度外国人留学生在籍状況調査結果の公表」日本学生支援機構 (http://www.jasso.go.jp/about/information/press/1272051_3557.html, 2017 年 12 月 27 日アクセス)
- 日本学生支援機構, 2018「平成 28 年度外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果」日本学生支援機構 (https://www.jasso.go.jp/about/statistics/intl_student_d/data17.html, 2017 年 3 月 5 日アクセス)
- 日本経済再生本部, 2016「日本再興戦略 2016——第 4 次産業革命に向けて」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/zentaihombun_160602.pdf, 2017 年 1 月 3 日アクセス)
- 日本経済再生本部, 2017「未来投資戦略 2017——Society 5.0 の実現に向けた改革」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2017_t.pdf, 2017 年 12 月 3 日アクセス)
- 日本経済団体連合会, 2004「外国人受け入れ問題に関する提言」(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/>, 2016 年 12 月 3 日アクセス)
- 日本語教育振興協会, 2017「平成 28 年度 日本語教育機関実態調査結果報告」(<http://www.nisshinkyo.org/article/pdf/overview05.pdf>, 2017 年 11 月 7 日アクセス)
- 法務省, 2016a「在留資格別 在留資格認定証明書交付人員」(http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_nyukan.html, 2017 年 12 月 13 日アクセス)
- 法務省, 2016b「在留資格別 在留資格変更許可人員」(http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_nyukan.html, 2017 年 12 月 13 日アクセス)
- 法務省, 2017a「平成 28 年における留学生の日本企業等への就職状況について」(<http://www.moj.go.jp/content/001239840.pdf>, 2017 年 12 月 3 日アクセス)
- 法務省, 2017b「平成 28 年における難民認定者数等について」(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00122.html, 2017 年 12 月 3 日アクセス)
- 法務省, 2017c「在留外国人統計 2017 年 6 月末 第 1 表 国籍・地域別 在留資格(在留目的)別 在留外国人」(http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html, 2018 年 1 月 8 日アクセス)
- 松田真希子・タン ティ キム テュエン・ゴミン トゥイ・金村久美・中平勝子・三上喜貴, 2008「ベトナム語母語話者にとって漢越語知識は日本語学習にどの程度有利に働くか——日越漢字語の一致度に基づく分析」『世界の日本語教育』18 号, 21~33 頁
- 文部科学省, 2008「『留学生 30 万人計画』骨子の策定について」(http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/07/08080109.htm, 2017 年 1 月 13 日アクセス)
- World Bank, 2017, 'GDP per capita (current US\$)' (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, December 12, 2017)

International Student Policy as de facto Entry Point of Immigration and Refugee Policy in Japan:

Merits and Problems of Versatile International Student Policy

SATO Yuriko

Tokyo Institute of Technology

Key Words: highly skilled, mid-skilled, employment of international students

In 2008, a working plan to increase the number of international students to 300,000 was announced by six related Ministries of Japan. The main purpose of the plan was to retain international students as a source of highly skilled workers in Japan. It was also expected to internationalize the Japanese universities and societies and to make some academic contribution to developing countries. The purpose of this paper is to examine this versatile nature of the policy and to discuss its merits and problems.

One of the merits of versatility is that it opened an entry point for immigrants and refugees. In Japan Revitalization Strategy 2016, the government set a target to increase the percentage of international graduates who will find employment in Japan from 30% to 50% as a measure to obtain highly skilled workers. Under this strategy, international students are encouraged to find jobs in Japan. After working for five years as specialists in a certain field, they can apply for permanent residency.

In 2017, Japanese government announced that it would accept 300 Syrian refugees as international students and their families over the next five years. NPO Japan Refugee Association also announced their plan to accept Syrian refugees as international students. This means that the door for refugees is now open when they knock it as international students.

A problem caused by the versatility of policy is the difficulty in taking concerted action as seen in the response to the increase of international students who earn their living by working excessively in part time jobs.