

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集  
第47集（2014年度）2015年3月発行：105-120

## 韓国における頭脳獲得・還流政策と留学生政策 — 移民政策との関係性と日本への示唆 —

佐藤 由利子

# 韓国における頭脳獲得・還流政策と留学生政策

— 移民政策との関係性と日本への示唆 —

佐藤 由利子\*

知識経済が進展し、優秀な人材獲得の成否が国家の競争力に直結すると言われる現在、高度外国人材の獲得は重要な政策課題であり、留学生は、高度人材の源泉として注目されている。OECD (2009, 109) は、留学生が、受け入れ国特有の規則や条件に精通し、国際的ネットワークと国際協力の促進につながるより高度な人材層を形成するとして、多くの国が、英語等でのコース開設、奨学金、ビザ発給面での優遇等によって留学生の誘致に乗り出していると指摘する。2001年のOECD移民・出国者データベースに基づく分析では、OECD諸国中、高度(=高等教育を受けた)人材に占めるOECD及び非OECD諸国出身の外国人材の割合が最も高いのはルクセンブルグ、スイス、オーストラリアであり、最も少ないのは日本と韓国であった(OECD, 2009, 99)。

韓国と日本は共に非英語圏で、2009年の外国人口比率が韓国1.9%、日本1.7%とOECD諸国の中で低く(OECD, 2012, 356)、急速な少子高齢化の中で、外国人受け入れを検討する必要性に迫られるという共通性を有している。坂中・浅川(2007, 87-106)は、少子高齢化の進行の中で、英語圏に比べ外国人材獲得に不利な状況にある非英語圏の日本は、「若さ」「専門知識」「日本語能力」の三拍子を兼ね備えた人材を確保するために、留学生の増加や永住支援による「人材育成型移民政策」を採るべきであると主張しているが、同じことが、韓国にも当てはまると言えよう。

他方、韓国の特色は、移民送り出しの歴史に基づく、在外同胞と呼ばれる韓国人をルーツとする外国人の多さである。また、韓国人の若者の海外留学も盛んで、その中には、留学先にとどまり、在外同胞に加わる者もいる。韓国では、日本より早く、ゴールドカード、サイエンスカード、高度人材ポイント制などの、高度外国人材誘致のための入国・在留上の優遇措置を打ち出し、2014年1月には、より総合的な「海外優秀人材の誘致・活用方策」を発表した。この政策の主要なターゲットは、在外同胞と外国人留学生である。

また近年、韓国の外国人口は急増して2013年の外国人口割合は3.08%に達し(李, 2014)、外国人基本政策や多文化政策が打ち出され、高度人材の誘致や留学生政策もその中に組み込まれている。

韓国の留学生政策や高度人材獲得に関する先行研究としては、太田(2010)、太田・内藤(2013)が、韓国の2001年以降の留学生誘致政策の変遷と課題について分析し、長島(2011)は、韓国の1960年代からの留学生の送り出しと受け入れの歴史と現況を紹介している。岩淵(2013)は、韓国のグローバル人材育成力や派遣留学の盛んな背景を、企業ニーズ、若者の対応の2つの視点から考察している。金(2013)は、韓国の138の大学調査に基づき、国際化の現状と認識を、留学生受け入れを含

\*東京工業大学留学生センター／環境理工学創造専攻准教授

めて紹介している。梁(2010)は、外国人の社会統合を中心に韓国の移民政策を分析し、Ohら(2011)は、韓国の移民の送り出しと受け入れの歴史と現況を紹介し、李(2014)は、近年の韓国の移民受け入れ政策について分析している。しかし、韓国の留学生政策と高度人材獲得政策の特徴について、移民の送り出し/受け入れの歴史と政策を踏まえ、論じたものは少ない。

このため本稿では、韓国における移民の送り出し/受け入れの歴史的な文脈と政策を踏まえた上で、留学生政策(派遣と受け入れ)と頭脳獲得・還流政策の背景、特徴、関連性、課題を明らかにすることを旨とする。また、韓国と日本の共通点と相違点を整理した上で、日本への示唆を導く。

本稿の構成としては、第1章で、韓国の移民の送り出し/受け入れと移民政策を概観し、第2章では、韓国の留学生の派遣と受け入れ状況と政策を分析する。第3章では、韓国の頭脳獲得・還流政策を紹介し、移民政策、留学生政策との関係性を分析する。第4章では、日本の移民政策、留学生政策、高度人材獲得政策を概観し、日韓の共通点と相違点を整理した上で、日本への示唆を導く。

## 1. 韓国における移民の送り出し・受け入れと関連政策

韓国はディアスポラが多い国の1つである。19世紀後半の国家主権の喪失、政治的・経済的混乱、1910年の日本による植民地化は、日本、中国、ロシア、ハワイ等への移住を促した。現在、中国、日本、CIS諸国<sup>1)</sup>に居住している韓国系住民の多くは、1945年以前の移住者の子孫である。1945年の独立により海外移住者の一部は帰国したが、1950～53年の朝鮮戦争は国土を荒廃させ、経済的困難から海外移住は継続し、特に1960年代以降は、西ドイツでの看護婦や鉱山労働者、中東での建設労働者などの出稼ぎ労働者が増え、1965年の米国の移民受け入れ法改定は、米国への移住者を増加した(Oh, et al., 2011, 32-34)。韓国外交通商部の1962～2010年の韓国人海外移住者統計によれば、ピーク時の1976年には、移住者は年間4万5千人を超え、移住先は米国が圧倒的に多く、中南米、カナダ、欧州が次いでいた。朴正熙政権下(1963～79年)の漢江の奇跡と呼ばれる経済成長は、全斗煥政権下(1980～88年)も継続し、目覚ましい成長は「圧縮成長」と呼ばれた。1987年には盧泰愚大統領候補による民主化宣言が出され、政治的不安も減少し、上記統計でも、1980年代から韓国人海外移住者の減少傾向が見られ、2000年以降はコンスタントに減少している。2011年の在外同胞の人口は7,268,771人で、南北朝鮮の人口の10%、韓国の人口の14%に上る。国別では、中国が37.2%と最も多く、米国30.0%、日本12.5%、CIS諸国7.4%が次いでいる(Oh, et al., 2011, 61-64)。

1990年代からは、経済発展によって生じた3D(Dirty, Dangerous, Difficult)分野の労働力不足解消のため、外国人労働者の流入が始まる。Ohら(2011, 33)は1960～90年代を労働者送り出し、1990～2003年を労働者受け入れ、2004年以降を外国人口増加の時代と分類する。1992年には中国との国交正常化により、韓国系中国人の入国が容易となり、1993年には産業技能実習制度により、了解覚書を締結したアジア15カ国からの技能実習生受け入れが開始された。また、急速な都市化と女性の社会進出に伴い農村部の男性の結婚難が深刻となり、1990年代初めから、中国、日本、ベトナム、フィリピン、モンゴル等からの外国人花嫁が増加した。2004年には雇用許可制(Employment Permit System, EPS)が開始され、技能実習生として受け入れていた非熟練労働者がEPSに移行

し、2000年代初頭からは高度技能労働者の積極的な受け入れも開始された（Oh, et al., 2011, 33-34, 50-51）。

在留外国人は、2013年に過去最高の1,576,034人と、1987年の37倍に増加し、外国人口割合は3.08%に上昇した（李, 2014, 147）。韓国に滞在する在外同胞の数も、2001年の127,839人から2010年には477,029人へと3.7倍に増加し、2010年の外国人口の37.8%を占める。彼らの在留資格の内訳は、非熟練労働312,665人（65.5%）、F-4（在外同胞）ビザ84,912人（17.8%）、学位課程留学生2,595人（0.5%）、技能労働者212人（0.04%）である。F-4ビザは活動制限がなく、家族呼び寄せが可能な在留資格であり、同ビザ保有者の国籍は、米国が42.0%と最も多く、次いで中国（37.9%）、カナダ（11.1%）である（Oh, et al., 2011, 54-57）。

外国人口の増加を受けて、盧武鉉政権（2003～2008年）は、上述のEPSに加え、結婚移民者、混血者・移住者の社会統合支援方案や在韓外国人処遇基本法（2007）を制定し、急ピッチで制度の整備を行った。続く李明博政権（2008～2013年）では、第一次外国人政策基本計画（2008～2012年）を策定した。同計画の政策ビジョンは「外国人と共に暮らす世界一流の国家」であり、制度・施策としては、①高度外国人材に対するポイント制の導入、②非熟練分野における受け入れ要件緩和、③雇用支援センターにおける非熟練労働者の管理、④社会統合関連プログラムと出入国管理システムを連動させた「社会統合情報網（Soci-Net）」運営等である（李, 2014, 149）。

朴槿恵政権下（2013年～）では、第二次外国人政策基本計画（2013～2017年）が策定された。政策ビジョンは「世界の人とともに成長する活気のある韓国」であり、政策目標は、①経済活性化の支援と人材の誘致・定着、②韓国の共同価値が尊重される社会統合、③差別防止と文化多様性の尊重、④国民と外国人が安全な社会を具現の4つで、経済活性化が最初に挙げられている（韓国法務部, 2014）。梁（2010, 72）は、多文化政策でも「圧縮成長」が見られ、李明博政権発足後、人権に国家競争力という観点が加わり、グローバル人材の誘致と熟練外国人労働者の滞在延長が積極的に検討されていると指摘する。李（2014, 152）も、移民受け入れ政策が政府主導で進められるにつれ、外国人の権利よりも、「経済合理性」重視の傾向が強まっていると分析する。

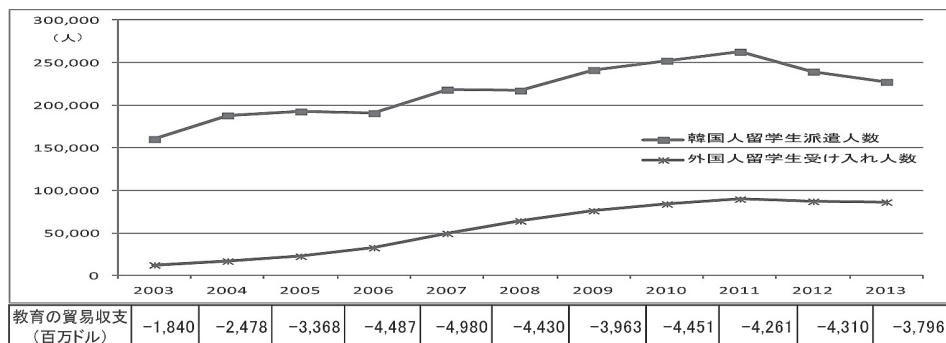
## 2. 韓国における留学生送り出し・受け入れの現状と主な政策課題

本章では、第1章の韓国における移民送り出し・受け入れの歴史を踏まえ、留学生の送り出し・派遣の現状と主な政策を紹介し、その背景と課題について分析する。

### (1) 留学生の受け入れと派遣の概要

図表1は、2003年から2013年までの留学生の送り出し・受け入れ人数と教育の国際収支を示している。韓国では、留学生の送り出しが受け入れを上回る傾向が続いており、2013年の韓国人留学生の派遣人数は227,126人で、外国人留学生受け入れ人数の85,923人の2.6倍に上っている。また、外国人留学生在韓国で使う経費総額（輸出）から、韓国人留学生在海外で使う経費総額（輸入）を差し引いた「教育の国際収支」も赤字が続き、2007年には50億米ドルに上った。

2013年の主な派遣留学先は、米国が7万3千人で全体の31%を占め、中国6万3千人（28%）、日本1万8千人（8.3%）、イギリス1万2千人（5.5%）が次ぐ（韓国教育開発院，2013）。なお、1980年代までは、外貨流出への危惧から留学や外国旅行は制限されており、留学生の送り出しは1970年代は年間600人に過ぎず、1980年代には7,000人台に増加したが、本格的に拡大するのは、1994年の自費留学試験の廃止による高卒以上の留学自由化以降である（Oh, et al., 2011, 23；長島，2011）。



出典：韓国統計庁 e 国指標「留学生の現状」に基づき，筆者作成

図表1 留学生の送り出し・受け入れ人数と教育の貿易収支（2003-2013年）

岩淵（2013, 64-66）は、2009年のNAFSA統計に基づき、米国の大学院に在籍している韓国人の数は、学部では出身国別第一位、修士では第三位で、日本人に比べ、学部で2.6倍、修士で3.6倍、博士課程で7.5倍であり、人口比を考慮すれば博士課程在籍学生数は19倍に上ると指摘する。

米国留学が多い背景には、朝鮮戦争末期から1960年代にかけて、国連韓国再建機構（UNKRA）を通じた米国の援助によって、ソウル国立大学を始めとした主要大学の復興に米国の大学が協力し、米国学教育スタイルと米国の博士号を持つ教員が韓国の大学で主流となってきたこと（Cho, 2010）、米国の在外同胞人口が大きく、親戚の住む米国に留学させるのは自然な発想であり、米国に渡った高度人材のサクセスストーリーは、若者を留学に駆り立てる影響力を有してきたこと、輸出依存度が高く、企業が社員に高い英語力と国際性を求めること、米国留学による人的ネットワークが入社後有利に働くこと（岩淵，2013, 139-142）などが挙げられている。

Ohら（2011, 65-68）は、派遣留学の問題として、頭脳流出と外貨損失を挙げる。頭脳流出については、米国科学財団（NSF）の調査に基づき、米国で博士号を取得した韓国人の「米国に留まる」と回答した者の割合が、1996～99年の30.4%から、2004～07年には43.1%に増加し、「卒業後、米国に留まる予定」と回答した韓国人学生の割合も50.0%から69.2%に増加していること、この傾向が、生命科学/農学、物理/地球・海洋科学、数学/コンピュータ科学分野で強いことを示している。また、教育の国際収支について、2000年代初頭以降、赤字幅が拡大していることに懸念を示している。

留学生の受け入れ人数は2011年以降漸減している。2013年の外国人留学生85,923人の内、学位課程在籍者は56,715人（66.0%）であり、その出身国は、中国が67.7%と最も多く、モンゴル（4.4%）、ベトナム（3.8%）、米国（3.2%）、日本（2.4%）が次ぐ。この内在外同胞は2,775人（4.9%）であり、特に米国出身者（1,382人中426人，30.8%）、カナダ出身者（519人中120人，23.1%）で高い割合を



占める。中国出身者では38,394人中1,711人（4.5%）である。また、国費留学生の割合は3.1%、大学が招聘した留学生は7.1%、外国政府派遣留学生は0.9%である（韓国教育開発院，2013）。

## (2) 留学生政策の変遷と課題

韓国の留学生受け入れ政策は、1967年の国費留学制度発足を端緒とするが、1994年までの国費留学生受け入れ総数は320人に過ぎなかった。金泳三政権下（1993～98年）ではOECD加盟に向けた世界化政策の一環として「国際大学構想」が打ち出され、留学生の受け入れが奨励された（申，2009，99）。2001年には「外国人誘致拡大総合方案」が発表され、留学生数は、2001年の11,646人から2003年に12,314人へと漸増した。2004年には2010年までに留学生を5万人に増やすという目標を掲げた「Study Korea Project」が発表され、留学生数は2008年に63,952人に達し、2年前倒して目標を達成した。これを受け、2008年には、2012年までに留学生を10万人にし、教育の貿易赤字を縮小するという目標を掲げた「Study Korea Project 発展方案」が発表された。政策の目的には、教育の国際収支改善と、優秀で親韓的人材の獲得が挙げられている（長島，2011；太田・内藤，2013）。

教育科学技術部は2007年に「Study Korea Project」の政策評価を実施し、留学生の出身が特定の国家・地域に偏重していること（アジア地域93%、中国68%）、留学生の管理が不徹底で留学生の8%が不法に滞在していること、定員を埋めるために留学生を入学させ、管理を怠る大学が出現していること、留学生支援が不十分であり、韓国における就職率が低いことなどを指摘した（金・長島，2012）。不法滞在が多い背景には、18歳人口が減少する中、地方私立大学を中心に大学定員を充足できなくなり、学力や語学力が伴わない留学生を入学させたために、留学生が就労目的で失踪するなど、不法滞在の温床になりやすい状況があったことが指摘されている（太田，2010，31）。

このような状況を改善し、留学生受け入れシステムの質の管理を行うため、2011年に「外国人留学生受け入れ・管理能力認証制」（IEQAS）が導入された。IEQASでは、留学生を受入れる大学・専門大学について、留学生の中途脱落率、不法滞在率、国籍の多様性（4年制大学のみ）、授業料減免率、新入生宿舍提供率、言語能力などを指標化し、上位大学には認証マークを与え、国費奨学金を優先的に配分し、下位15%は失格候補とし、下位5%（2012年以降は10%）には留学生ビザ発給を制限する（教育科学技術部，2011；Park，2012）。IEQASにより「留学生の韓国語能力が向上し、教育を行いやすくなった」<sup>2)</sup>、不法滞在が30%減少した<sup>3)</sup>、などの肯定的評価もある。

金ら（2013）が韓国の138大学に対して行った国際化の現状と認識に関する調査では、優秀な留学生の誘致が最大の課題として認識され、最も重視する今後の取り組みとして、留学生に対する経済的支援や寮の提供、生活支援やカウンセリング、韓国文化や韓国語教育などを挙げた大学が多いことが判明した。韓国の大学は、授業の英語化などの教育の国際化は日本より先行しているものの、留学生の受け入れは弱みと認識され、大きな努力が払われつつあることがわかる。

なお、韓国の教育の国際化には、在外同胞も大きく貢献している。小学校の英語ネイティブ教員の多くは在外同胞であり、大学教員に海外での博士号が求められる中、帰国して大学教員となった在外同胞も多い。岩淵（2013，81）は、国際的マインドを持って海外に行き、後に祖国に還流し、グローバル人材を育成するという人材再生産のパターンが見られると指摘する。

上述のように留学生の受け入れ人数は2011年以降漸減しており、このような状況を打開するため、2014年3月には「戦略的留学生誘致及び定住支援方案」が発表された。この方案は、①戦略的留学生誘致加速化、②学業生活適応支援強化、③就職支援拡大、の3つから構成され、①では、IEQASで優秀と認証された大学の入学者へのビザ発給審査手続きの簡素化、対象国の特性に応じた留学フェアの開催と韓国教育院の役割強化、国費留学生の拡大、②では、医療保険の義務化、アルバイト上限時間の引き上げ（週あたり20時間から25時間へ）、理工系等での韓国語能力試験の要求水準の引き下げ（入学時3級から2級へ、卒業時4級から3級へ）、留学生に対する偏見と差別を防ぐための教職員と学生を対象とした自主教育の義務化、③では、就職フェアの開催、留学生採用希望企業の人材需要の把握、企業と契約し、企業ニーズに合った学生を養成する契約学科の開設、などが挙げられている。

しかし、韓国の大学進学率がOECD諸国中最も高い81.9%（2009年）に上り<sup>4)</sup>、失業率が20%に達し、就職競争が激しい中（岩淵，2013，37）、留学生が就職することは容易ではなく、2013年留学生の国内就職率は、卒業生19,610人の内1,222人（6.2%）にとどまっている（韓国法務部，2014）。

### 3. 韓国における頭脳獲得・還流政策

#### (1) 頭脳獲得・還流政策

天然資源に乏しく、人材立国のニーズが高い韓国では、頭脳獲得・還流の取り組みが活発に行われてきた。例えば1968年には、朴正熙大統領の下で、海外に出た技術者呼び戻しのため在外韓国人科学技術者誘致事業が行われ、2008年には、外国人教授比率3割以上の専攻・学科の新設を支援する世界水準研究大学（World Class University, WCU）育成事業が実施され、多くの外国人研究者が招聘された。WCU招聘者の入国管理手続きについて、通常2週間かかるところ、2時間で終了したという証言もある（岩淵，2013，70）。この他、2008年には韓国人及び外国人の国費留学生の情報を登録し、韓国企業とのマッチングを図る「国外人的資源管理システム（HURIK）」も構築された。

入国管理政策でも、IT 関連分野が急成長し、関連技術者が不足したことを背景として2000年に特定技術分野の高度外国人材に優遇措置を与えるゴールドカード制度、続いて2001年に、韓国の教育・研究機関に所属する教員・研究者に優遇措置を与えるサイエンスカード制度が導入された。ゴールドカード制度は、技術経営、ナノ、デジタル電子、バイオ、輸送・機械、新素材、環境・エネルギー、ITの8つの先端技術分野を対象とし、知識経済部が主管する。優遇措置としては、有効期間5年の数次E-7ビザが発給され（一般のE-7ビザは3年）、有効期間中は回数制限なく自由に入国が可能である。家族には同伴ビザが発給され、配偶者が韓国で就職する場合、特定活動（E-1～E-7）ビザへの変更が可能である。永住権の申請も、通常5年以上の就労実績が必要であるが、ゴールドカード所有者は3年に軽減される。サイエンスカード制度は教育科学技術部が主管し、優遇内容は、ゴールドカードとほぼ同じである（労働政策研究研修機構，2013，195-201）。

2014年1月には、高度外国人材獲得の新戦略として「海外優秀人材の誘致・活用方策」が発表された。同方策の背景には、これまでの誘致プログラムで海外からの留学生や専門人材の流入が増加

し、海外機関との交流が拡大するなどの成果があったが、プログラム終了後は人材が帰国/移動し、継続的競争力強化の限界が明らかになったこと（例えば、上述のWCU事業では、誘致した外国人研究者403名の内、韓国に残った者は14%の55名）、このため、短期的には在外同胞を中心とする知韓外国人を対象に事業を推進し、長期的には外国人の定住条件を世界水準に高め、社会文化システムを改善し「世界の優秀な人材が働きたいと思う韓国」を目指すとして述べられている。本方策は「人材別の戦略的誘致・活用」と「外国人に親和的な社会インフラの形成」の2つを柱とし、前者では、対象人材を①研究教育型、②起業活動型、③未来潜在型、に類別し、研究教育型では、海外に流出した（在外同胞等の）理工系分野の優れた研究人材の国内復帰を誘導し、国際共同研究の対象国を多様化して外国人研究者の参加を促進し、（入国・在留等の）管理全般に渡り統一基準と手順を用意することが述べられている。また、資源大国出身者や在外同胞などの優秀な博士課程学生や若手研究者50名を選抜し、国内で研究成果を出せるよう支援する「Korea Research Fellowship」というプログラムが計画されている（韓国未来創造科学部、2014）。

企業活動型では、韓国の中堅中小企業の国際競争力の強化にグローバル人材不足がネックとなっているという認識の下、LinkedIn、ResearchgateなどのSNSを活用しての海外人材の誘致、留学生や在外同胞を対象とした就職フェアの開催、外国人と韓国人の共同創業の支援などが計画されている。また、未来潜在型では、優れた留学生の誘致を通じた成長可能性の確保を目指し、国費留学生の増加、在外同胞留学生のための奨学金の創出、海外の才能ある若者の高校レベルからの誘致、IEQAS対象の拡大を通じた韓国の高高等教育の国際的信頼性と競争力の向上が述べられている（前掲書）。

「外国人に親和的な社会インフラの形成」の項目では、①定住条件及び出入国システム改善、②グローバル人材交流の基盤拡大、③政府一丸となった総合的支援システムの強化、が謳われている。①定住条件及び出入国システムの改善には、外国人材及び同伴家族に対する、地域の「グローバルセンター」<sup>5)</sup>等を通じた支援拡大に加え、大学、学校、企業等で外国人に親和的な文化の醸成を目指す改善指導とキャンペーンの実施、②グローバル人材交流の基盤拡大では、海外の優秀人材を誘致するための国家ブランドの構築、海外での優秀人材誘致フェア、求職者（外国人と在外同胞）と求人機関が情報を登録し、相互に閲覧可能とする人材ネットワークシステムBrain Link Koreaの構築などが計画されている。③政府一丸となった総合的サポートシステムの強化では、海外優秀人材を誘致するため、関係省庁による連携の強化、政府・民間・地域が一体となった総合支援システムの構築が謳われている。2.(2)で紹介した「戦略的留学生誘致及び定住支援方案」の内容は、前述の方策と連動しており、本方策を担当する未来創造科学部と教育部の間の連携が窺える（前掲書）。

## (2) 頭脳獲得・還流政策の背景と留学生政策・移民政策との関連性

上述の積極的な頭脳獲得・還流政策の背景には、天然資源に乏しく、輸出依存度が高い韓国において、優秀な人的資源を獲得しなければ知識経済の中で生き残れない、という切迫感があると考えられる。上述の方策の冒頭には「創造経済の実現のためには、創造的なアイデアを持ち、起業家精神を備えた優秀なグローバル人材の確保が必要」「世界8位の貿易大国では、グローバル競争力の向上に優秀な人材が重要な役割を果たすが、中小企業、研究機関、大学等における優秀外国人材は



非常に不足」という認識が述べられている。また、岩淵（2013, 134）は、「韓国企業は低コストだけでは競争にならないので、生き残りのためには高度人材が不可欠だと強く意識するようになった」という科学技術政策研究院幹部の談話を紹介している。

非英語圏として外国人材や留学生の誘致が容易でない韓国にとって、グローバル人材のストックと言えるのが在外同胞の存在である。上述のように在外同胞は7百万人を超え、韓国人留学生の中には米国等に留学し、学位取得後定着する者も少なくない。「海外優秀人材の誘致・活用方策」では、共同研究や人的ネットワークシステム構築により、そのような在外同胞の呼び戻しを計画している。また、本方策策定に関わった国際移民機構（IOM）韓国移民研究研修センターのOhによれば、第一線を退いた優秀な研究者や、現在第一線で活躍する研究者の下で働く若い研究者もターゲットにしているという。「Korea Research Fellowship」では優秀な留学生や若手研究者の支援・育成が計画されており、これはまさに、坂中・浅川（2007）の言う「人材育成型移民政策」の実践と言えよう。

CIS諸国などの資源豊富な国に住む在外同胞は、資源に乏しい韓国にとって、戦略的友好関係を強化するための重要な人的資源と位置づけられている。上記方策では、外国人留学生を、博士課程等に進学する優秀な研究者の卵、資源豊富な国等に住む在外同胞、その他、に選別し、最初2つのカテゴリーの者に対する奨学金などを拡充して、誘致を強化する姿勢が読み取れる。

「外国人に親和的な社会インフラの形成」が、2本柱の1つとなっていることにも注目すべきである。韓国人が外国人と比較的近い接触を持ったのは、1990年代の産業技能実習生の受け入れ以降であり（Oh, et.al., 2011, 23）、中国の朝鮮族や中国人留学生に対する差別も指摘されてきた。Ohら（2011, 23-25）は、韓国人の「外国人に対する意識調査」の1998年と2011年の結果を比較し、「外国人が子どもの配偶者になることを容認する」割合が、相手が東南アジア出身者の場合7.7%から28.4%に、朝鮮族の場合11.8%から28.4%に、米国人の場合11.6%から40.2%に増加し、「外国人に韓国の市民権を容認する」割合が、東南アジア出身者対象の場合16.3%から56.8%に、中国人の場合25.1%から52.6%に、米国人の場合18.7%から64%に大きく増加し、外国人に対する受容感情の改善が見られるとしている。これらの数値は、韓国の人々が外国人口の急増に適応しつつあることを示しているが、その背景には、海外留学者が多いことも影響していると考えられる。横田（2014, 135-136）は、2,000人の日本人学生に対する調査結果から、海外に一度でも出たことのある者は、一度もない者に比べ、留学生の受け入れにより積極的であると指摘している。このため、海外留学により、外国人に対する心理的抵抗が小さくなった韓国人の帰国留学生が、社会のオピニオンリーダーとして、外国人受け入れを容認する世論を形成してきた側面もあると推察される。

#### 4. 日本の移民政策・留学生政策・高度人材獲得政策との比較と示唆

本章では、日本の移民送り出し、留学生政策、高度人材獲得政策を概観した上で、韓国と日本の共通点と相違点を整理し、韓国の事例から日本への示唆を導く。

## (1) 日本の移民政送り出し

「国土狭小、資源少なく、人口多し」と言われた日本では、明治初期から移民送り出しが行われ、1891年には外務省に「移民課」を設置、1894年には「移民保護規則」を公布し、移民保護と移民取扱人の監督を開始した。当初はハワイ・北米への移住者が多かったが、これら地域での移民制限が強化されるに従い、中南米への移住者が増加し、1930年代に中南米での移民制限が開始されると、満州への移動が急拡大した（鹿毛・ラタナーヤカ、2007）。また、戦後も、1950年代をピークとして中南米への移住者が送り出された（依光、2002）。外務省（2006）は、海外日系人の数は260万人で、その6割が中南米に在住し、ブラジルに全体の53%、米国に38%が居住すると推定している。

## (2) 日本の留学生政策

韓国と異なり、日本の留学生政策では、受け入れが送り出しを大きく上回っている。2013年の留学生受け入れ人数は137,756人で（日本学生支援機構、2014）、上述の韓国の受け入れ数85,923人の1.6倍である。他方、日本人の留学送出しは2010年に40,487人、海外留学比率（OMR：Outbound Mobility Ratio、海外留学者を高等教育在籍者数で除して算出）は1.1%であり、韓国の留学生送出し126,447人、OMR3.9%の3分の1以下である（UNESCO、2012）。日本人学生の留学促進は教育政策の最重要課題の1つとされ、「日本再興戦略改訂2014」（首相官邸、2014、51）では「グローバル化等に対応する人材力の強化」のため、2020年までに日本人留学生を12万人に増加し、外国人留学生を倍増する目標を掲げている。

日本の留学生受け入れ政策は、2000年前後までは友好促進と（ODAの一環としての）人材養成を主目的として掲げてきたが、2008年の「留学生30万人計画」以降、高度人材受入れと連携しつつ、優秀な留学生を戦略的に獲得する方向に転換している（佐藤、2010、25-26）。この背景には、少子高齢化が進み、国内市場が縮小し、企業の海外展開が必要となる中、優秀な外国人材を迎えたいという産業界の要請があった。例えば日本経済団体連合会（2004）は、優秀な人材確保のため、留学生の国内就職の促進とその支援策を提言している。三菱総合研究所（2007）の調査では「求める人材が日本人だけでまかなえるか」という問いに対し、大企業中間管理職の55.7%、経営者の27.8%、海外展開企業中間管理職の64.3%、経営者の35.2%が「あまりまかなえない・全くまかなえない」と回答し、外国人のグローバル人材ニーズの高さを示している。

このような産業界のニーズに応えるため、2007年から、産業界と大学の連携により留学生の専門教育・日本語教育、就職活動を支援するアジア人財資金構想事業が開始され、参加留学生の就職率を大きく向上するなどの成果を挙げたが、事業仕分けのため2011年度に終了した。このような取り組みの効果もあり、日本で就職する留学生は2003年の3,778人から2008年に11,040人に増加し、リーマンショックの影響で2011年は8,586人に落ち込んだが、2012年には10,969人に回復した（法務省、2013）。他方、労働政策研究・研修機構（2009）による日本の企業で働く留学生902人への調査結果によると、将来母国や第三国で働きたいと回答した者が34.8%に上り、日本への長期的定着率は必ずしも高くない。

### (3) 日本における高度人材受け入れ政策

日本の外国人登録者は2011年に208万人で、2008年のリーマンショック後減少している。外国人口割合は1.63%と、OECD諸国中最低レベルである（日本総合研究所，2013，3）。志甫（2013，4）は、2011年に日本で就労する外国人を84万人と推計し、その内、「教授」「人文・国際」「技術」「研究」「技能」など14カテゴリーの就労目的の在留資格保持者は20万人で、外国人ならではの技能を有する者を除くと高度人材と目される専門的技術分野で働く者は16万人程度にとどまり、このカテゴリーに年に1万人規模で留学生が流入するインパクトは大きいと指摘する。

麻生政権下の2008年に「高度人材受入推進会議」が開催され、その設置根拠には「経済成長のカギは人材であり、我が国においても、能力に見合った高い処遇での人材誘致や、企業の幹部・基幹業務への登用を始め、より魅力的な雇用環境、生活環境の整備を早急に進める」と述べられている（首相官邸，2008）。民主党政権下の2010年の新成長戦略や2012年の日本再生戦略には、経済の持続的な発展のため、「優秀な海外人材を我が国に引き寄せるためのポイント制導入」という目標が盛り込まれ、2012年に「高度外国人材に対するポイント制による優遇制度」が開始された。

高度人材とは「就労を目的とする在留資格に該当する外国人のうち、高度な資質・能力を有すると認められる者」と定義され、「高度学術研究」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」の3分野について、「学歴、職歴、年収などの項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定点数に達した場合に、出入国管理上の優遇措置を与えることにより、高度人材の我が国への受け入れを図る」としている（法務省，2013b, 103-104）。同制度では、年間2,000名の登録者を予定していたが、11ヶ月が経過した2013年4月時点の登録者は434名、海外からの応募者は17名にとどまり、2014年には「高度専門職第1号」「高度専門職第2号」という新たな在留資格が創設された（法務省，2014）。日本の高度人材ポイント制や「高度専門職」の在留資格は、韓国が導入した高度外国人材に対するポイント制や、ゴールドカード、サイエンスカード制度に、配点や優遇措置の内容が類似している。

### (4) 韓国と日本の共通点と相違点

以上の分析から、韓国と日本の共通点と相違点を整理する。共通しているのは、両国とも高度外国人材のニーズを有し、自国に必要な外国人材に対する入国・在留上の優遇措置を講じていること、また、外国人留学生の増加を目指し、目標値を掲げる点である。留学生数は日本の方が多いが、中国出身者が6割以上、アジア出身者が9割以上を占める傾向も似ている。

相違点としては、韓国のこれまでの移民送り出し規模が日本よりも大きく、在外同胞は700万人と海外日系人の260万人を大きく上回っていること、韓国人の若者の「外向き」志向が強く、海外留学者が日本の3.5倍に上り、就職難から海外で働くことにも積極的であること、日本は外国人留学生の受け入れが多く、彼らの国内就職者割合が韓国よりも高いことが挙げられよう。

図2は、韓国と日本の留学生の送り出しと受け入れの人の流れを比較している。韓国では激しい就職競争と企業の採用人材への国際性要求水準の高さが韓国の若者の海外留学のプッシュ要因として働き、在外同胞の存在がプル要因として働いている。海外で学位取得後、そのまま海外で就職し、在外同胞となる韓国人も多く、韓国政府の頭脳還流政策の主要ターゲットとなっている。韓国

に戻った韓国人留学生と在外同胞は、韓国の国際化の原動力となっていると考えられる。外国人留学生の5%程度は在外同胞である。他方日本では、日本人学生に内向き傾向が強いため、海外展開を考える企業にとって外国人留学生の魅力が大きく、彼らの採用に韓国企業より積極的である。外国人留学生の就職率が高いことは、日本留学の誘因としても作用している。他方、海外留学する日本人の少なさは、日本社会の国際化対応の遅れと外国人受け入れへの抵抗感につながっている。日系人はこれまで、頭脳獲得の対象としては捉えられてこなかった。

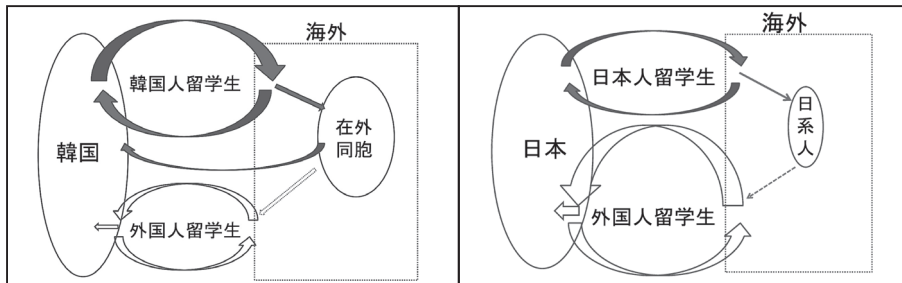


図2 韓国と日本の留学生送り出しと受け入れを中心とする頭脳獲得・循環の比較

#### (5) 日本への示唆

これまでの分析を踏まえた上で、日本への示唆を3つ述べる。

まず、日本人留学生の「頭脳還流」システムの構築である。海外留学を経験した日本人は、日本の国際化の原動力になる存在であり、派遣留学は促進されるべきであるが、現在の政策には、派遣学生が日本に帰国するという暗黙の前提がある。しかし、2010年のNSF調査では、米国で博士号を取得した日本人で米国に留まると回答した者は47.5%に上り（岩淵，2013，203），優秀な人材が、よりよい環境や待遇を求め、海外に流出するリスクも存在する。このため、韓国に習い、日本人の海外留学者、また、日本に留学した元国費留学生など日本と接点のある外国人材と、日本企業や研究所をつなぐ人材ネットワークシステムを構築し、彼らの頭脳獲得・還流に、省庁の垣根を越えて取り組む必要があると考えられる。

2番目は「外国人に親和的な社会インフラの形成」である。日本における留学生の就職率は韓国よりも高いが、定着率は必ずしも高くない。海外から直接の高度人材の獲得が容易ではない中、彼らを高度人材として育成し、家族と共に定着してもらうために、日本においても、外国語で利用できる病院やインターナショナル・スクール等の生活インフラの整備に加え、異なる文化・習慣・宗教の者に対する寛容さ（inclusiveness）を組織及び個人に醸成し、外国人が十分に能力を発揮できる環境作りを行う必要がある。このような社会インフラや環境の整備は、海外に長期留学して一般の日本人と異なる価値観を形成した者や、外国人と結婚した日本人の呼び戻しにも有効となろう。

3番目は、留学生政策と高度外国人材獲得政策における日系人への着目である。留学生受け入れや高度人材獲得において、海外日系人とその子孫を対象とするプログラムは、前向きに検討する価値があると思われる。また、海外日系人居住地域/国への日本人の若者の留学やボランティア派遣について積極的に検討することにも意味があるだろう。韓国が構築中の在外同胞などの海外人材と求人企業を結ぶ人材ネットワークシステムの構築は、日系人にも応用可能であり、彼らの頭脳獲得・

還流の他、留学生の誘致、派遣留学・ホームステイ先の開拓に使うことが可能であると考えられる。

## 【注】

- 1) CISとはCommonwealth of Independent States（独立国家共同体）の略で、CIS諸国とはソ連崩壊時にソ連を構成していた15カ国のうち、バルト3国を除く12カ国を指す。
- 2) 2014年8月、聖公会大学国際課長への聞き取り調査結果。
- 3) 2014年8月、法務部留学生担当官への聞き取り調査結果。
- 4) 日本の2009年の大学進学率は56.8%、専修学校を含めると79.7%（平成23年度学校基本調査）
- 5) 在住外国人を総合的に支援するための施設。生活相談、生活情報、韓国語講座などを提供。

## 【参考文献】

- 岩渕秀樹（2013）『韓国のグローバル人材育成力—超競争社会の真実』講談社現代新書。
- 太田浩（2010）「韓国における留学生政策の発展とその課題」『移民政策研究』第2号，20-39頁。
- 太田浩・塚田亜弥子（2013）「第5章 韓国の学生国際交流政策」横田雅弘・小林明編『大学の国際化と日本人学生の国際志向性』学文社，121-149頁。
- 外務省（2006）「海外日系人」（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/latinamerica/gaiyo/mede/pdfs/nikkei.pdf>）〈2014年9月16日アクセス〉。
- 鹿毛理恵・ラタナーヤカピヤサーダ（2007）「経済発展に対する海外労働移動の関連性：戦前日本の経験をめぐる」『佐賀大学経済論集』第40巻第2号，43-68頁。
- 韓国教育開発院（2013）教育統計年報（韓国語資料）。
- 韓国法務部（2014）「第2次外国人政策基本計画2013-2017」（韓国語資料）。
- 韓国未来創造科学部（2014）「海外優秀人材の誘致・活用方策」（韓国語資料）。
- 金美姫・長島万里子（2012）「第5章 韓国・全羅北道における留学生受入れの取組み」佐藤由利子編著『地域活性化を目指した留学生受入れ・交流・ネットワークの仕組みづくり—課題解決の取組みと社会的変化の横断的分析—（2010～2012年度トヨタ財団助成研究報告書）』東京工業大学，111-117頁。
- 金美蘭他（2013）『韓国高等教育国際化政策診断及び改善方案研究』韓国教育開発院（韓国語資料）。
- 教育科学技術部（2011）「外国人留学生誘致・管理能力認証制申請資格決定—最低資格基準を定め問題大学を認証対象から除外—」（韓国語資料）。
- 坂中英徳・浅川晃広（2007）『移民国家ニッポン』日本加除出版。
- 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。
- 志甫啓（2013）「地域経済的課題を踏まえた外国人留学生のキャリア支援の意義—日本人学生の国際化対応力の涵養に資する留学生受入れのために—」ウェブマガジン『留学交流』2013年1月号，Vol.22，1-19頁。
- 首相官邸（2008）「高度人材受入推進会議」（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinzai/>）〈2014年9月9日アクセス〉。



- 首相官邸 (2014) 「日本再興戦略改訂2014」 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>) (2014年8月20日アクセス)。
- 申光榮 (2009) 「韓国におけるグローバリゼーションと社会的不平等」『立命館大学人文科学研究所紀要』第92号, 93-118頁。
- 長島万里子 (2011) 「韓国の留学生政策とその変遷」ウェブマガジン『留学交流』2011年4月号 (<http://www.jasso.go.jp/about/webmagazine201104.html>) (2013年7月16日アクセス)。
- 日本学生支援機構 (2014) 『平成25年度外国人留学生在籍状況調査』日本学生支援機構。
- 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/index.html>) (2011年5月5日アクセス)。
- 日本総合研究所 (2013) 『平成24年度産業経済研究委託事業「高度外国人材の受け入れニーズ等に関する調査」報告書』日本総合研究所。
- 法務省 (2013a) 「平成24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/000113259.pdf>) (2014年8月6日アクセス)。
- 法務省 (2013b) 『出入国管理白書』法務省。
- 法務省 (2014) 「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措置について」 ([http://www.immi-moj.go.jp/newsmmiact\\_3/](http://www.immi-moj.go.jp/newsmmiact_3/)) (2014年9月1日アクセス)。
- 三菱総合研究所 (2007) 『経済産業省総合調査研究 (産業総合力の強化に資する我が国の教育, 人材養成システムの在り方に関する調査研究)』
- 横田雅弘 (2014) 「留学生政策の現在と未来」『なぜ今, 移民問題か』藤原書店, 133-137頁。
- 依光正哲 (2002) 「日本における外国人労働者問題の歴史的推移と今後の課題」一橋大学経済研究所。 ([http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/14411/1/pie\\_dp52.pdf](http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/14411/1/pie_dp52.pdf)) (2014年11月16日アクセス)。
- 李惠珍 (2014) 「制度化されつつある韓国の移民政策と『選別/排除』の論理」『なぜ今, 移民問題か』藤原書店, 146-153頁。
- 梁起豪 (2010) 「転換期に立つ韓国の移民政策—外国人の社会統合を中心に」GEMC journal, 72-81頁。
- 労働政策研究・研修機構 (2009) 『日本企業における留学生の就労に関する調査』
- 労働政策研究・研修機構 (2013) 『諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受け入れ政策—デンマーク, フランス, ドイツ, イギリス, EU, アメリカ, 韓国, シンガポール比較調査—』
- Park, I. (2012) 「韓国における外国人留学生受け入れ・管理認証制」NIADシンポジウム資料。
- Cho, J.J. (2010). *Immigration through Education: The Interwoven History of Korean International Students, US Foreign Assistance, and Korean Nation-State Building*. Berkeley : University of California.
- OECD (門田清訳) (2009) 『科学技術人材の国際流動性』明石書店。
- OECD (2012). *International Migration Outlook 2012*. Paris : OECD
- Oh, et al. (2011). *Migration Profile of the Republic of Korea*. Soul : IOM Migration Research & Training Centre.
- UNESCO (2012). *UNESCO Global Education Digest 2012: Comparing Educational Statistics in the World*. Montreal : UNESCO Institute of Statistics.

## **Brain Gain / Circulation Policy and International Student Policy in Korea: In Light of its Migration Policy and Implications for Japan**

Yuriko SATO\*

In the knowledge based economy, brain gain has vital importance for many countries. However, the non-English speaking countries, such as Korea and Japan, face a similar disadvantage in attracting talented foreigners. International student policy plays an important role in attracting and fostering future talents in such countries. In this paper, the characteristics of international student policy and brain gain/circulation policy of Korea will be analyzed in light of its emigration history and immigration policies.

Korea is one of the Diaspora countries and the number of “Overseas Koreans” including the descendants of those who had emigrated overseas amount to seven million, about fourteen percent of the country’s population. Their existence has been one of the pull factors for overseas study by Korean youth. Their descendants also come to study in Korea. According to a National Science Foundation (NSF) survey, forty-three percent of Koreans received doctoral degrees in the United States will remain there. The network system between Korean students studying overseas and Korean companies has been established to promote their brain return.

In 2014, the Korean government announced a comprehensive policy to attract and utilize excellent overseas talents. Its main targets are “Overseas Koreans” and international students studying in Korea. It plans to establish a network between the “Overseas Koreans” and Korean companies to facilitate their brain return and circulation. It also tries to establish a social infrastructure and environment friendly for the foreigners.

Though the Japanese government greatly encourages overseas study by its youth, it is also necessary to establish their brain return system similar to the one in Korea. Development of a social infrastructure and environment friendly to the foreigners will be necessary to encourage them and their families stay in Japan, including former international students. Though the number of “Overseas Japanese” is much smaller than that of “Overseas Koreans,” it will be worth considering them as a source of international students and skilled workers in Japan.

---

\* Associate Professor, International Student Center, Dept. of Environmental Science and Technology, Graduate School of Interdisciplinary Science and Technology, Tokyo Institute of Technology