

日本における高校生留学政策の展開と今後の課題 ー日本からの留学生派遣を中心としてー

法澤 剛一*

問題の所在

教育の国際化の進展に伴い、高校生が海外を訪問する機会は多くなった。文部科学省では1986年から隔年で『高等学校等における国際交流等の状況』を刊行しており、国際交流を、留学（3ヶ月以上の海外在留学習（交換留学や私費留学など）、研修旅行（3ヶ月未満の海外在留学習（語学研修やサマーキャンプなど）、海外修学旅行に分類し、それぞれの現状並びに動向を明らかにしている。『平成14年度高等学校等における国際交流等の状況』によると、それらの中で特に参加生徒数の増加が顕著なのが海外修学旅行である。1986年の調査開始以来2002年までの16年間で、海外修学旅行に参加した生徒数は年間28,940人（134校で実施）から、およそ6.3倍の年間182,986人（941校で実施）にまで増加した。

他方、本稿で扱う高校留学生数は、必ずしも増加傾向にあるとは言えない状況が続いている¹⁾。1988年には学校教育法施行規則の改正によって高校生留学が制度化したこともあり、留学生数は1986年度の調査結果（3,165人）と比べておよそ1.4倍増の4,283人まで拡大した。しかし、調査開始以来過去最高の留学生数を示した1992年（4,487人）と1988年の留学生数を比較すると、およそ0.05倍の伸びに留まっている。

このように留学生数が伸び悩む中、2003年2月26日の第3回中央教育審議会大学分科会留学生部会では、「英語圏偏重による多文化的視点の欠如」が現在の高校生留学の課題として挙げられ、英語圏への留学過多が問題点として指摘された。また2003年12月16日に出された中央教育審議会答申（以下「中教審答申」と略す）「新たな留学生政策の展開についてー留学生交流の拡大と質の向上を目指してー」には、「高校生留学の推進」として、アジアを含めた多様な国への留学を促進することなどが提言に盛り込まれた。

確かに2002年度に留学した生徒の留学先国については、アメリカ

* 筑波大学大学院博士課程教育学研究科・大学院生

を筆頭に、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、イギリスと上位5ヶ国すべてが英語圏で占められている。特にアメリカへの留学は、2002年の段階で全留学生数のおよそ41.5%を占めている。

そこで本稿では、戦後の文部省の高校生留学政策の展開を整理し、アメリカを中心とする英語圏への留学がこれほどまでに多くなった要因を探り、「多文化的視点の欠如」が高校生留学の課題として取り上げられるようになった背景を検証していくことを目的とする。

留学に関する研究を進める際、留学生を送り出す側、留学生を受け入れる側の諸条件や要因、互いの関係性を考えることが必要である。本稿では、特に日本からの留学生派遣に関する文部省の政策や取り組みを中心に整理することとする。

戦後における文部省の高校生留学に対する取り組みを整理する際、アメリカの国際教育交流団体のひとつであるアメリカン・フィールド・サービス（以下、「AFS (American Field Service)」と略す）の活動は看過できない。1954年にAFSがはじめて日本人高校生をアメリカに受け入れた際、文部省が日本から派遣する生徒の募集並びに選考を行なったことが、文部省の高校生留学に対する最初の取り組みであったからである。また、現在においても、留学生のおよそ半数が交換留学によって海外に派遣されていることなどから²⁾、本稿では交換留学に焦点を当て、その中でも特にAFSによる交換留学プログラムと文部省の高校生留学に対する取り組みの関係性に着目し、交換留学の推進とともに文部省の高校生留学政策がどのように変容してきたかについて検証する。ちなみに交換留学と個人的な留学の違いについては、【表1】に簡単に示しておく。

高校生留学の先行研究に関しては、国際交流団体による活動を分析したものは比較的多く存在するが、歴史的な流れを追ったものに関しては数が少ない。井上雍雄の『教育交流論序説』（1994年）は、「高校生の教育交流」という項目において、アメリカにおける交換留学の発祥経緯についてかなり詳細に触れられた上で、日本における交換留学の導入についても記された数少ない資料のひとつである。その他国際教育協会の機関誌である『留学交流』（vol.8 no.9<1996年9月号>）には、当時(財)エイ・エフ・エス日本協会（以下、「AFS日本協会」と略す）事務局長であった鈴木正矩が、「高校生留学の現状は」と題する報告の中で、1950年代から90年代までの高校生留学の特色を当時の歴史的な背景を交え説明している。『留学交流』には鈴木

生留学の取り組みや課題などについて論じている資料がいくつか存在する。総じて先行研究に乏しい高校生留学研究において、これらは貴重な資料と言えるが、文部省の政策や取り組みの展開を軸に、交換留学がそれとどう関わってきたかについて言及されたものは少ない。

研究方法としては、主に文献研究並びにインタビューなどを中心に行なった。文部科学省の高校生留学政策関連資料としては、文部省が刊行した『文部時報』や『文部広報』などの刊行物を含め、1974年の中教審答申や1987年の臨時教育審議会答申（以下、「臨教審答申」と略す）、文部省が1993年に刊行した『高校留学の手引き』などを用いた。高校生留学の現状の把握には、文部科学省より1986年から隔年で刊行されている『高等学校等における国際交流等の状況』を中心に分析を行ない、民間の国際教育交流団体に関連する資料としては、AFS日本協会並びに全国高校生留学・交流団体連絡協議会（以下「高留連」と略す）などの高校生留学関係機関から入手した資料を用いた。これら文献研究を進める中で浮かび上がった不明確な点については、国際教育交流団体の関係者に対するインタビューなどの手法を用いて明確化に努めた。

表1 【交換留学と個人留学の違い】

| | 交換留学 | 個人留学（私費留学） |
|------------|---------------------|-----------------------|
| 趣 旨 | プログラムの趣旨にそった文化交流・親善 | 海外の後期中等教育を受け、単位を修得する。 |
| 滞在地域・学校の決定 | 主催団体（原則として公立校） | 留学生本人（多くの場合は私立校） |
| 滞在期間・方法 | 1年以内・ホームステイ | 無期限・寮、ホームステイなど様々 |
| 授業料 | 免 除 | 自己負担 |
| 滞在費用 | ホストファミリーが負担 | 自己負担 |

（出典：国際教育交流協会作成「PIEE STUDENT HANDBOOK（2003年度派遣生版）」p.112から抜粋）

1 高校生留学制度化・前史

(1) アメリカによる交換留学の推進と文部省の対応

『文部広報』における高校生留学に関する最初の記事は、1952年10月3日版（第30号）に掲載されたアメリカのヘラルド・トリビューン社とミラー社が共催した高校生討論会に参加する生徒を募集する内容のものであった³⁾。記事によれば、参加生徒は12月下旬から3ヶ月間、アメリカの高校生の家庭にホームステイをし、現地の高校で体験入学等を行ない、3月下旬に世界各国から集まった生徒と討論会を行うという内容のものであった。この高校生討論会への生徒の派遣に際し、文部省は生徒の募集並びに選考を都道府県教育委員会と連携して行なった。しかし、募集人数が男女各1名であったこと、そもそもの目的が討論会への参加にあったことなどを考えると、いわゆる個人留学や交換留学などの一般的な留学とは特質の異なるものであったと言える。

その後1954年にアメリカの国際教育交流団体であるAFS⁴⁾が、日本との教育交流を開始し、この年、AFS第一期生として8名の日本人高校生が渡米した。AFSからの生徒派遣の依頼は、在日アメリカ大使館を通じ文部省に対して行なわれ、生徒の募集並びに選考は、先のヘラルド・トリビューン社とミラー社が共催した高校生討論会の時と同じように、文部省・各都道府県教育委員会が連携して行い、文部省によって推薦された生徒の中から、AFS国際本部が受け入れる生徒を決定するという手順で行なわれた。文部省が担当したのは派遣生徒の募集並びに選考のみで、アメリカへの高校生派遣にかかる費用は、全てアメリカのAFS国際本部が負担していた。

アメリカでは、戦後まもない1948年に『フルブライト人物交流計画』が連邦議会で可決され、米国国務省はこれを実施するとともに、15歳から18歳までの高校生を交流させる『高校生交換留学計画(Student Exchange and Visitor Program)』が推進された⁵⁾。なお、アメリカでは、広報・文化交流庁の指定を受けた国際教育交流団体のみが交換留学を行なえる。この国務省による『高校生交換留学計画』とほぼ時を同じくして、アメリカでは1946年にAFSが交換留学制度を開始した。AFSは、アメリカ・ニューヨークに本部を置く民間団体で、当初はアメリカに留学中の大学生に家庭を解放するかたちの留学生受入れであったが、広報・文化交流庁の指定を受け1949年に高校生を主に対象とするプログラムとなった⁶⁾。

1955年には、AFS派遣生第1期生と第2期生によってAFS日本支部総務局（現在の「エイ・エフ・エス日本協会」）が設立される。しかし文部省によるAFS派遣生の募集並びに選考はその後も継続して行なわれた。AFS派遣生は、1959年までに年間およそ100人にまで増加し、60年代入ると年間およそ150人にまで拡充した。

1950-60年代の文部省による高校生留学の取り組みは、1954年からのAFS派遣生の募集・選考に終始しており、高校生留学を積極的に推進していこうとする考えは存在しなかったようである。

1956年7月9日に出された中教審答申「教育・学術・文化に関する国際交流の促進について」は、留學生の受入れおよび派遣の推進を明確に提言し、日本の留學生政策の指針を示した答申である。しかしこの答申では高等教育機関における留學生交流の指針は細かく示されているが、高校生留学に関しては一切触れられていない。こうしたことから、この当時文部省において高校生留学に対する明確な方針はなく、アメリカ側の要請に応じて円滑な交換留学の実施を支援したものであったと言える。

（2）AFS派遣生への往路渡航費用の支給開始

前述したように、AFSによる高校生交換留学プログラムが日本において開始された1950年代当時、日本からの高校生派遣にかかる費用は全てアメリカのAFS国際本部が負担していた。そのため、AFSを通じて派遣される留學生は「AFS国際奨学生（「AFS奨学生」と略されて使われることもあった）」と呼ばれていた⁷⁾。60年代に入ると、留學生の一年間の小遣い（月12ドル～14ドル程度）や保険料、手続き料としておよそ200ドルを留学する生徒の親が負担することとなった。

1962年1月に行なわれた第一回日米教育文化合同会議の『最終コミュニケ』には、「団体間の関係」として、次のような勧告がなされている。

六 団体間の関係

・・・（略）

文化および教育の交流には、官民両側からさらに多くの資金を必要とするのであるから、両国政府は、民間団体に対し、文化および教育の交流計画に対する財政的援助を拡大するようにじゅうぶんな指導と刺激を与えることが必要である⁸⁾。

70年代に入ると、留学する生徒の親の負担額は更に増額されていく。このことに関しては、AFS日本協会事務局長を務めた鈴木正矩氏が、「あの豊かなアメリカ合衆国もヴェトナム戦争の終結が近づくにつれ、国力も私力も低下していった。奨学金制度に基づく無償留学の道も徐々に狭くなり、留学希望者が個々にその費用を負担しての留学へと変化した⁹⁾」と述べている。

1972年、文部省は文化庁を通じて、AFS派遣生に対し往路渡航費用の支給を開始することとなった¹⁰⁾。

AFS派遣生の募集・選考から往路渡航費用の支給へと、文部省の高校生留学に対する取り組みは70年代に入り一歩前進した。しかしこの措置は、第一回日米教育文化合同会議の『最終コミュニケ』の文言を読む限り、AFS派遣生の募集並びに選考のときと同じく、AFSあるいはアメリカ政府の要請があつて行なわれたものであったと推測できる。また往路渡航費用の支給範囲がAFS派遣生に対してのみと限定的であったため、高校生留学全体に対する効果は極めて少なかった。

1972年までの文部省の高校生留学に対する取り組みは、AFSの交換留学に対する支援であった。文部省の取り組みから考えると、高校生留学を留学政策の大きな柱のひとつとして推進していこうとする方針はなく、あくまでAFSの要請に応じた受け身的なものであった。アメリカの積極的な高校生留学の推進の姿勢に対し、日本の留學生政策は高等教育段階を中心に置いていた。アメリカ政府による戦略的な高校生留学推進が、アメリカへの留學生派遣を促進し、英語圏の国々への留学過多という今日的な課題を生む一つの要因となったと考えられる。

2 高校生留学の制度化

(1) 1974年中教審答申と高校生留学

高校生留学を行なう生徒が増加し始めると、文部省はAFS派遣生に対する補助金の支給と合わせて、高校生留学の留学環境の整備にも着手していく。すなわち、高校生留学の制度化に向けての動きである。

1974年の中教審答申「教育・学術・文化における国際交流」は、高校生留学に初めて言及した答申である。この答申では、具体的方法などの提言には至っていないものの、以下のように、①留學生徒の帰国後の修学年限や単位の取扱い等について不利にならないよ

う措置を検討すること、②民間の交流事業に対する適切な援助と指導を行うことが提言された¹¹⁾。

Ⅲ 日本人学生の海外留学

3. 高校生の留学等への配慮

(1) 高校生の留学については、帰国後、修業年限や単位の取扱い等について不利にならないような措置を検討すること。

(2) AFS活動、ユナイテッド・ワールド・カレッジ等民間の交流事業についても適切な援助と指導を行なうこと。

こうした答申が出された背景には、生徒は留学に際し、日本の在籍校を休学または退学しなければならないという問題があった。文部省が派遣生の募集並びに選考を行っていたAFSの交換留学生も殆どが一年間休学しプログラムに参加していた。

(2) 1987年臨教審答申と高校生留学制度化

80年代に入ると、まず1980年に文部省の認可を受け、AFS日本協会が法人化される。これに伴い、AFS派遣生の募集・選考の権限が、AFS日本協会に移された。1983年には「留学生10万人計画」が発表されたが、この中には高校生留学促進に関する記述は特に見受けられない。

しかし80年代後半に入ると、1986年には先に挙げた『高等学校等における国際交流等の状況』が文部省から隔年で刊行され、1984年から始まった臨時教育審議会（以下、「臨教審」と略す）では、1987年4月1日に出された臨教審第三次答申において、高校生の外国での高等学校における就学を日本国内における履修とみなし得るような措置を取ることが必要であるとの提言が以下のようになされた¹³⁾。

ウ、高校生の外国の高等学校における修学を日本国内における履修とみなし得るような措置を講ずる。

エ、日本の高校生の留学の機会を拡大し、かつ、帰国後の受入れを円滑に進めるため、在学する高等学校を休・退学することなく、外国の高等学校で修学し、それが日本国内に履修とみなし得るような措置を講ずる。

1974年の中教審答申における提言が、あくまでも留学をした生徒への対応としての提言であったのに対し、臨教審答申では、留学機会の拡大という高校生留学推進の目的が明確に示されている。また、留学する生徒に対する具体的な措置として、留学中に取得した単位の認定、休・退学に代わる新しい生徒の取扱いを設けることなどが盛り込まれ、より踏み込んだ提言がなされた。

この1987年の臨教審第三次答申を受け、1988年4月1日に学校教育法施行規則が以下のように改正され、高校生留学が制度化するに至った。

(学校教育法施行規則第61条の2)

第61条の2 校長は、教育上有益と認めるときは、生徒が外国の高等学校に留学することを許可することができる。

2 校長は、前項の規定により留学することを許可された生徒について、外国の高等学校における履修を高等学校における履修とみなし、30単位を超えない範囲で単位の修得を認定することができる。

3 校長は、前項の規定により単位の修得を認定された生徒について、学年の途中においても、各学年の修了又は卒業を認めることができる。

学校教育法施行規則改正のポイントは次の3点に集約される。1点目は、留学の許可と、留学という新しい身分の付与である。それまで休学や退学という扱いで留学をしていた留学生に対し、新たに留学という身分を付与することで、帰国後の復学の不安を払拭させるねらいがあった。留学という扱いは、生徒の指導要録にも反映され、学籍の記録や出欠の記録、各教科・科目の学習の記録などにも新たに留学という欄が設けられるようになった。1986年度に留学した生徒のうち、帰国後に留学前の学年に戻った（原級措置）生徒は2,586人であったのに対し、進級した生徒は161人であった。また公私別で見た場合、公立校では、帰国後に留学前の学年に戻った（原級措置）生徒は1,587人、進級した生徒はわずか3人であったのに対し、私立校から留学した生徒で帰国後に留学前の学年に戻った生徒は999人、進級した生徒は81人であった¹²⁾。このように公立校と私立校の間で帰国後の生徒の取扱いに少なからず差があったことも、こうした答申が出された背景のひとつにはあったと考えられる。

2点目としては、30単位以内という修得単位の認定である。30単位という単位数は高校生が一年間で取得する単位数を基準に設定されており、言い換えると、複数年にわたる留学に対してはあまり考慮されていない。これに関しては、問題になるケースは少ないと思われる。なぜなら複数年に渡る留学の場合、海外の高等学校を卒業して帰国する「卒業留学」、海外の高等学校を卒業して海外の大学に進学する「進学留学」が殆どであるからである。ただ、留学扱いによって一年間の留学を終えて帰国した生徒の中には、留学中の修得単位が認められず、原級措置にされるケースというもあり、1998年の調査では492名（留学扱いで留学した生徒のおよそ18%）が原級措置を受けたという統計も出ている¹⁴⁾。

3点目のポイントとしては、これら留学の許可及び単位認定は、校長裁量により行われるということである。これは、留学を希望する生徒の留学による教育的有益性を考慮する必要があるためである。背景には、海外留学を希望する生徒の多くは、それ以前に何らかの形で海外訪問を経験している場合が多く、海外旅行者数の増加とともに、こうした海外訪問の経験が留学と結びつき、明確な留学目的を持たない安易な留学が増加することに対する懸念があったと考えられる。

学校教育法施行規則の運用上の問題点として、留学の許可並びに帰国後の単位認定に関しては、現場の教員などから、外国の高校で修得した単位を読み替えることなく認めるのは不合理であり、留学をしない生徒に対して不公平である¹⁵⁾、など、少なからず反対意見があることが挙げられる。AFS日本協会が2002年2月に行った「高校生留学の促進に関する調査」によれば、派遣国が決定した生徒が留学を反対されたのは約20%で、そのうち25%が教師によって反対されたと回答している¹⁶⁾。その理由は留学先国や教師の考え方によって様々ではあるが、「大学での留学の方が良い」、「進学に不利」などの進路上での理由が多く見られる。しかしその一方で、「部員数が減る」、「意味がない」、「他の生徒が進路で影響を受ける」などの理由もあり、留学に対する教師の反対が、必ずしも生徒の留学の教育的有益性に起因するものではない場合もある¹⁷⁾。

校長裁量による留学の許可は、特に交換留学に関連して重要なポイントである。交換留学に参加するに当たっては、多くの場合、学校長または担当教員の推薦が必要であり、帰国後は日本の在籍校に復学することが前提とされている。つまり、留学許可が下りなければ

ば、交換留学は事実上行なえないことになる。

尚、本施行規則の改正を通達した「学校教育法施行規則の一部改正について」には、以下のような留意事項が補足されており¹⁸⁾、こうした留意事項が文部省から出されていたことに関する情報提供を徹底する必要がある。

・・・(略)

- ②外国の高等学校においては、履修及び評価の形態が我が国の高等学校の場合と異なることが少なくないので、その実態に応じて適切な方法により、我が国の単位として換算して認定すること。

・・・(略)

- ④今回の措置による留学は、生徒の身分取扱いに関する事項であり、かつ、生徒の卒業要件に関わる事項でもあるので、実施に当たっては、あらかじめ、各高等学校において具体的な実施方法等について定めることが必要あること。
- ⑤生徒が在学中に休学を認められ、外国の高等学校で学習することは従来どおり差し支えないこと。ただし、この場合における外国の高等学校での学習については、高等学校における単位とみなし、また、当該休学期間を在学期間に算入するものではないこと。

この施行規則の改正が、特定の国際教育交流団体や交換留学を対象を絞ったものではなく、広く一般に対し高校生留学の門戸を開いた施策であったことは大きな変化であろう。またこの施行規則の改正が、アメリカ側の要請によって行なわれたのではなく、文部省が1987年の臨教審第三次答申を受けて独自に問題解決を図ろうとしたものであったことは重要なポイントである。単位認定を30単位に限った点は確かにこの施行規則の運用が限定的な範囲で行なわれることを示唆しているが、定められた範囲内であれば交換留学のみならず私費留学においても適用できる点において、これまでの交換留学を対象とした施策とは違った高校生留学政策推進の方向性が示されたものであった。

3 留学制度化以降の高校生留学政策

(1) 全国高校生留学・交流団体連絡協議会の発足

学校教育法施行規則改正による高校生留学制度化以降、文部省は1989年8月に「高等学校における留学等に関する調査研究協力者会議」を発足させている。同会議では、高校生留学等の現状、留学希望者の増加に伴う諸問題、姉妹校提携のあり方、留学斡旋団体の現状などに関する意見交換や調査などを行い、1990年6月28日に「高等学校における留学等について」という報告書がまとめられた。1991年2月には、「海外留学等斡旋プログラムに関する調査研究協力者会議」を発足させ、高校生が海外留学等を行う際の教育的観点から見た望ましい留学内容についての調査研究を行った。これら2つの会議で提言された内容をまとめると、①留学の制度化の趣旨の周知及び留学に関する情報提供体制の整備、②交流団体間の連携を緊密にするシステム作りの必要性、③留学斡旋団体の事業の実施に関するガイドラインの設定の3点となる。1992年4月15日に海外留学等斡旋プログラムに関する調査研究協力者会議によって出された『海外留学斡旋プログラムの望ましい内容等について』という報告書には、「3ヶ月以上の海外留学斡旋プログラム等の望ましい内容について」という基本ガイドラインも示された。更に、文部省では1991年度より、各都道府県教育委員会の高校留学担当者による「高校生海外留学等推進担当者会議」を発足させ、「高校生海外留学等研究指定校」を指定し、高等学校における円滑な海外留学の実施および外国人留学生の積極的な受入れの推進などの実践的な研究を開始している。

このように高校生留学推進に向けての文部省の動きが活発化する中、先の2つの会議による提言を受けて、1992年6月に発足したのが「全国高校生留学・交流団体連絡協議会（「高留連」）」である。高留連は、文部省の協力のもと高校生交換留学プログラムに関係する諸団体が集まって組織され、2004年現在、交換留学プログラムを実際に行なっている第1種会員11団体と、交換留学を実際には行なっていないが、これをサポートする第2種会員2団体で構成されている。高留連規約（平成4年6月制定）には、高留連の目的が以下のように示されている。

(目的)

第3条 全国高校生留学・交流団体連絡協議会（以下「高留連」という。）は、留学その他国際交流の目的で内外の高校生等の青少年の派遣及び受入を行なう団体間の関係を密にし、高校生交流事業の健全な発展と交流プログラムの充実を図り、もって国際理解の促進に寄与することを目的とする¹⁹⁾。

高留連の主な活動としては、高校生留学に関する情報提供並びに関係機関への周知、『高校生交換留学プログラム要覧』の作成、留学に関する各種「プログラムガイドライン」の策定、「高校生留学等関係団体関係者研究協議会」の開催等がある。

「高校生留学等関係団体関係者研究協議会」は、1991年から、独立行政法人 日本学生支援機構（当時、「(財)日本国際教育協会」と高留連共同開催により毎年行なわれているもので、参加者は、各都道府県・政令指定都市教育委員会指導主事、中学・高等学校の教員、高留連加盟団体職員等である。過去に本研究協議会で取り上げられたテーマとしては、「再び、教育の国際化を考える―国際理解教育（異文化理解教育）における高校生の留学・教育交流を位置づける―」（2001年）、「留学は高校生に何をもたらすのか～交換留学の派遣・受入による教育的な効果とは～」(2003年) などがある。

1980年の文部省からAFS日本協会へのAFS派遣生の募集並びに選考業務の移管、1988年の学校教育法施行規則の改正による高校生留学制度化と、文部省ではこれまでのAFS交換留学プログラムの支援を中心とした高校生留学政策からの方針転換に努めて来た。高留連の組織化もその一環であったと言える。つまり、直接国際教育交流団体の活動を支援するのではなく、高留連を通じて指導、支援を行うことで、交換留学全体の発展並びに推進に寄与して行くという方針に移行したものであったと言える²⁰⁾。

(2) 文部省の改組と高校生留学政策

2001年1月、文部省は文部科学省に改組された。その際、初等中等教育局に新しく国際教育課が創設された。初等中等教育局に国際教育課が創設されたことは、その後の文部科学省による高校生留学政策にも大きく影響した。すなわち、これまで高等教育局留学生課によって扱われていた高校生留学に関わる業務が、初等中等教育局に移管され、高校生留学政策推進の方向性にも変化が現れるように

なった。

2001年1月に文部科学省が出した「英語指導方法等の推進に関する懇談会」の報告では、「留学等の機会の拡充」として、「英語によるコミュニケーション能力をしっかりと身に付けさせるためには、高校生、大学生の海外留学、外国人留学生の受入れを一層拡充することが望ましい²¹⁾」とされている。高校生留学に限定した内容としては、高校生留学制度化ついて記されたうえで、「このような制度を活用して海外留学を実施しているところであるが、今後すべての学校において積極的な取組みが行なわれるのを期待したい²²⁾」との考えが示され、「高校生の留学や海外との交流については、国際教育交流事業を実施する諸団体を会員とするNPO（注において高留連のことであることが説明されている）が設立され、留学やホームステイの情報の提供や研究協議会等が行なわれているところであり、今後、このようなNPOが積極的な役割を果たすことが期待される²³⁾」と、高校生留学推進における高留連の役割の重要性についても記されている。

また、文部科学省は2002年7月12日に英語教育の改善のための戦略構想プランとして、『『英語が使える日本人』の育成のための戦略構想－英語力・国語力増進プラン－』（以下「戦略構想プラン」と略す）を打ち出した。更に2003年3月31日、この構想をより具体的な行動計画に発展させた『『英語が使える日本人』の育成のための行動計画』（以下「行動計画」と略す）を発表している。

これらの中で文部科学省は、高校生留学を、「学習者のモチベーション（動機付け）の高揚を目的とした英語を使う機会の拡充策²⁴⁾」として位置づけており、この行動計画における高校生留学に関連した主な項目としては、①年間1万人の高校生が海外留学をすることを目標とする、②国際教育交流団体を通じて1,000名分の渡航費用の一部補助（生徒ひとりにつき一律5万円）の2点が挙げられている。

補助金の支給は、高留連を通じて行なわれ、支給対象となるのは、あくまでも成績が優秀な生徒であり、英語圏に留学する生徒に限定されてはいない。しかし「戦略構想プラン」において明言された高校生留学の位置付けは、あくまでも「学習者のモチベーション（動機付け）の高揚を目的とした英語を使う機会の拡充策」である。つまり、補助金の支給目的と実際の運用方法の間に矛盾が生じている。また、生徒個人の言語運用能力の修得という目的は、高留連や、AFSやYFUなどの国際教育交流団体が交換留学の目的として掲げる

国際理解や国際交流とも大きく異なる。

高留連が刊行している『高校生交換留学プログラム要覧』(2004年度版)によると、「交換留学とは、1学年間を海外のボランティアの受入家庭に滞在し、その滞在地域で正規の高校と認定されている学校に通学し、現地の同世代の青少年や一般の人とお互いが異なる文化的背景を持つ者として理解しあおうと努力するプログラムである。」と説明されている。「現在においても交換留学の目的が、語学運用能力の習得よりも異文化理解に置かれているのは、こうしたアメリカの『高校生交換留学計画』の精神が今もなお色濃く反映されているからである」と、「高等学校における留学等に関する調査協力者会議」の委員等を務めた井上雍雄は分析している²⁶⁾。

このように90年代以降の文部省（文部科学省）の高校生留学政策の動きを見てみると、交換留学の支援を中心とした高校生留学の取り組みという基本的な方針については従来どおりである。しかし文部省が改組され、高校生留学が初等・中等教育局国際教育課で扱われるようになると、これまで交換留学が掲げて来た異文化理解という目的の他に、言語（英語）運用能力の育成という目的が付加されるようになった。

4 今後の高校生留学政策の課題

2003年12月16日に出された中教審答申「新たな留学生政策の展開について―留学生交流の拡大と質の向上を目指して―」では、「高校生留学の推進」として、受入れ、派遣とも交流の人数を拡充する必要性が提言され、派遣に関しては、アジアを含めた多様な国への留学を促進することなどが盛り込まれた。

またこれに先立ち、2003年2月26日に行なわれた第3回中教審大学分科会留学生部会において示された高校生留学の課題は、以下の4点であった²⁷⁾。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 英語圏偏重による多文化的視点の欠如② 留学目的から生じる問題の解決③ 留学（派遣・受入）を学校教育の中でどう位置づけるか④ 留学促進へのインフラ整備 |
|---|

②については、英語圏留学希望者の留学の主目的が、異文化理解より語学習得に置かれていることと、交流しようとしなない留学生の存在が、小項目として挙げられている。この内容を見る限り、2002年7月の「戦略構想プラン」並びに2003年3月の「行動計画」で示された「学習者のモチベーション（動機付け）の高揚を目的とした英語を使う機会の拡充策」という高校生留学推進の方向性は見受けられず、異文化理解に力点をおいた高校生留学政策推進という一見すると相反する方向性が示されている。

AFS日本協会が2002年2月に行なった『高校生留学の促進に関する調査』によれば、英語圏に留学を希望する生徒は、国際理解よりも語学習得を留学の主目的においている傾向があるとの結果が示されている²⁸⁾。

また、交換留学における国際教育交流団体の留学生の派遣がアメリカに集中している現状もある。高留連加盟の12団体に限っていえば、2002年の段階でアメリカへ留学生を派遣している団体は11団体に上る。2000年における高留連加盟団体のアメリカへの留学生の派遣総数は、1,091人であった²⁹⁾。これは2002年におけるアメリカへの留学生数全体のおよそ53.7%にも上る。尚、イギリスへ留学した生徒全体の約35%、オーストラリアへ留学した生徒全体の約31%、カナダに留学した生徒全体の約26%、ニュージーランドに留学した生徒全体の約10%が、高留連加盟団体によって派遣されている。このことから、交換留学がアメリカへの生徒派遣を中心に行なわれていることは明らかである。日本で交換留学を実施している国際教育交流団体の多くが、アメリカに本部を置き、様々な国へネットワークを広げていく中で、日本の高校生との交換留学を開始している。こうしたことが、必然的に日本からのアメリカ留学を増大させたと考えるのは難しくない。

AFS日本協会をはじめとする多くの国際教育交流団体では、オリエンテーションを開催するなどして、留学前の生徒や保護者に対し、国際理解や国際的な資質の育成など、語学修得以外の留学の意義に対する理解の拡大に努めている。

英語圏への留学過多の現状を変えていくために、高留連加盟の多くの国際教育交流団体においては、多国間交流を積極的に推進していかうとする動きもある。2000年の高留連加盟団体による上位5ヶ国（アメリカ、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、イギリス）以外への派遣総数は、250人であった。これは、2000年に上位

5ヶ国へ留学した全生徒数のおよそ56.2%である³⁰⁾。AFS日本協会では、1973年に、アメリカとの二国間交流から多国間交流へとその活動を広げており、これまでに54ヶ国の国々との間で交流を展開している。また、今後アジア諸国との交流をより促進するとともに、アフリカやイスラム圏、旧社会主義国などの国々との新たな交流も実現させていきたいとする考えも示されている³¹⁾。しかし、進学問題や学力低下に対する不安などを抱える生徒やその親にとって、留学することによって起こりえるリスクは最小限に抑え、そのリスクを最大限カバーできるだけの目に見える効果を期待することは当然であり、英語運用能力の育成が国際化対応と深く結びついている今日において、英語圏への留学過多という現状は極めて現実的なものであると言える。こうした進学に関わる問題をいかに解決していくかは今後の大きな課題の一つである。

第3回中教審大学分科会留学生部会で示されたこれら4つの課題のうち、①と②は、互いに関連性のある課題である。つまり、今後どのようにして「多文化的視点」を育んでいくか、ということである。

「多文化的視点」の育成を実現するには、日頃から国際的な問題に関心を持ち、異文化を理解する態度を育成することが重要であり、国際理解教育と連携した留学生の派遣支援体制の構築することが必要である。つまり、留学を、英語を中心とした外国語を使う機会として狭く捉えるのではなく、国際的資質を育成する実践的な活動として幅広く捉えるべきであり、様々な教科と連携した国際理解教育を押し進めて行くことが重要である。英語以外の外国語教育にも力を入れていくことも「多文化的視点」を育成する方策としては有効であると考えられる。2003年の段階で、英語以外の外国語を教科に加えている学校は、全国で1,046校に上っている³²⁾。

また、海外からの留学生を積極的に受け入れることによる学校内部の国際化は、受入生徒数と比べた派遣生徒の過多という現状を是正していく意味においても、留学をしない生徒の国際的資質の育成という面からも、積極的に推進していく必要があるだろう。1990年6月28日に「高等学校における留学等に関する調査研究協力者会議」によって出された『高等学校における留学等について』には、海外からの高校生の受入れが少ないことに関し、「バランスのとれた国際交流の観点から問題がある³³⁾」との指摘が早くから示されている。更に2003年12月16日に出された中教審答申においても同様に、海外からの留学生の受入れを拡充する必要があるとの提言がなされてい

る。多様な国から留学生を受け入れ、同年代の生徒同士の交流が育まれて行く中で、それぞれの同質・異質な部分についての理解を深めることは、留学を行うのと同じような効果が期待できる。留学をする生徒にとっても、海外からの留学生との交流の中で、近い将来自分が経験する異文化適応のプロセスを実感でき、留学前教育の一環として、様々な価値観や生活習慣などを事前に得られるメリットがある。認知科学や言語心理学などの研究で知られる辻幸夫は、高等学校段階における留学には、海外の異文化の中で生活を行なうことによる「体験的な知識」の習得が大きな比重を占めると述べている³⁵⁾。

しかし実態としては、留学生を受け入れる環境がないなどの理由から、ホストファミリー並びにホストスクールは不足している。AFS日本協会は、こうしたホストファミリー並びにホストスクール不足の現状に対し、留学生を受け入れるホストファミリーの税額控除などの提案を行なっている³⁶⁾。

2003年の中教審答申を受け、文部科学省が2002年の戦略構想並びに2003年の行動計画で示した方向性と、この中教審答申における提言をどのように融合させ、発展させていくのか、今後の動きに注目していきたい。

おわりに

本稿では、「日本における高校生留学生政策の展開」と題して、文部科学省による高校生留学政策の歴史的な展開を整理した。

1950年代における文部省によるAFS派遣生の募集並びに選考は、高校生留学を推し進めるといったものではなく、アメリカ大使館を通じたAFSの要請に応えるかたちで導入された。1972年から始められたAFS派遣生に対する文部省の補助金の支給に関しても、アメリカ側の意向を強く反映したものであった。つまり日本の文部省が高校生留学の重要性や推進体制を整備していない段階で、アメリカ側からの働きかけによって高校生留学が導入されたことによって、それが実績となり、アメリカとの交流を中心とした交換留学の支援をしていくという文部省の方針が形成されていった。

1988年の学校教育法施行規則に改正による高校生留学制度化は、高校生留学を推進していく上で大きな契機となった。この施行規則

の改正は、増加する留学生に対応するために行われた策であり、その内容を見る限り、その対象の中心は交換留学を行なう生徒ではある。しかし高校生留学を制度化したことで、交換留学以外の姉妹校交流などの新しい留学形態を推進するきっかけとなった。

2001年の文部省の改組により、高校生留学の所管が高等教育局から初等中等教育局に移ると、高校生留学政策は英語教育政策との接点を強め、英語を使う機会の拡充策という目的と、留学生派遣1万人という目標が新たに設定されるようになった。

前述した2003年の中教審答申では「高校生留学の推進」として、受入れ、派遣とも交流の人数を拡充する必要性が提言され、派遣に関しては、アジアを含めた多様な国への留学を促進することなどが盛り込まれた。特に「多様な国への留学推進」は、先に挙げた2002年の戦略構想プラン並びに2003年の行動計画における「英語を使う機会の拡充策」としての高校生留学の位置付けに相反するものとして、今後の動向が気になる点である。

日本における高校生留学政策というのは、これまでアメリカ側の要請に対応するかたちで展開して来た。2002年の戦略構想プラン並びに2003年の行動計画は、そうした対応型の政策展開からの脱却を図り、文部科学省独自の高校生留学政策を打出したものであったと評価できる。しかしその後2003年の中教審答申での提言からもわかるように、文部科学省による高校生留学政策は今もなおその方向性を模索している段階にあると言える。

最後に、今後の研究課題についてまとめる。本稿では、文部省（文部科学省）のそれぞれの年代における高校生留学に対する取り組みについて整理したが、しかし依然としてそれらの取り組みが他の教育政策とどのように関連していたかについての検証が充分とは言えない部分がある。今後それらの解明に努めて行くとともに、留学生政策や中等教育政策という大きな枠組みの中で、高校生留学政策の展開を捉えて行きたい。また、高等学校段階における留学生交流の支援体制構築という観点から、より多くの国際教育交流団体や、姉妹都市・姉妹校交流を行なっている各関係機関の情報を収集していき、実践的な取り組みから浮かび上がる問題点や課題について検証していくことも必要である。

- 1) 日本の高校生総数は1990年をピークに年々減少している。1990年における高校生総数に対する派遣留学生数が占める割合は、およそ0.08%だったのに対し、2002年にはおよそ0.1%まで上昇している。
- 2) 全国高校生留学交流団体連絡協議会（以下「高留連」と略す）加盟団体の派遣生総数と、文部科学省が発表している各年度の留学生数を比較すると、1996年の段階で約35%であった高留連加盟団体からの派遣生数の割合は、2002年には約42%に増加している。更に、国際ロータリー財団などのように、高校生を対象とした交換留学は実施しているものの、高留連には加盟していない団体もあり、それら団体の派遣生数を高留連加盟団体の派遣生数に加えると、高校生留学における交換留学の割合はおよそ半数近くなる。
- 3) 「文部広報」昭和27年10月3日版（第30号）、p.2参照。
- 4) 当時日本では、「アメリカ野戦奉仕団」という訳語が使われていた。
- 5) 日米教育委員会教育情報部編『アメリカ留学公式ガイドブック2004年度版』、pp.8-9参照。
- 6) 財)エイ・エフ・エス日本協会編『AFS NEWS no.119』2004年、p.6参照。
- 7) 本稿では表記の統一を図るために、現在使われているAFS派遣生という言葉を用いることとする。
- 8) 『文部広報』昭和37年2月3日版（第324号）、p.2参照。
- 9) 鈴木正矩「高校生留学の現状は」、日本国際教育協会編『留学交流』vol.8 no.9、1996年、pp.12-13参照。
- 10) 文部科学省初等中等教育局国際教育課菊池智之氏に対して宛てた質問状に対する解答から引用。
- 11) 文部省編『教育・学術・文化における国際交流＜中央教育審議会答申＞（広報資料82）』、1975年、p.38参照。
- 12) 文部科学省編『昭和61年度高等学校における国際交流等の状況』の統計データを元に筆者が算出。
- 13) 文部省編『臨教審だより昭和62年4月臨時増刊第三次答申関係資料集』（通巻34号）1987年、pp.50-51より抜粋。
- 14) 2000年並びに2002年の調査では未集計。
- 15) 森茂「高校生の留学の意味するもの」、日本国際教育協会編『留学交流』vol.8no.9、1996年、p.3参照。
- 16) エイ・エフ・エス日本協会編『高校生留学の促進に関する調査～国際理解を深めるための高校生の交換留学』、2002年、p.15参照。
- 17) 同上。
- 18) 文部省編『高校留学の手引き』ぎょうせい、1993年、pp.97-99より一部抜粋。
- 19) 「全国高校生留学・交流団体連絡協議会規約」より抜粋。
- 20) AFS派遣生に対する往路渡航費用の補助は1998年度まで行なわれた。文部科学省初等中等教育局国際教育課菊池智之氏による、1998年廃止の理由は、当時の橋本政権が打ち出した財政構造改革により、一連の補助金見直しの中で、廃止せざるを得なかったとの見解が示されている。
- 21) 文部科学省「英語指導方法等改善の推進に関する懇談会」（報告）1991年1月、p.23参照。
- 22) 同上。
- 23) 同上。
- 24) 文部科学省編『「英語が使える日本人」の育成のための行動計画」2003年3月、pp.8-9参照。

- 25) 全国高校生留学交流団体連絡協議会編「高校生交換留学プログラム要覧2002」、2002年、p.2参照。
- 26) 井上雍雄『教育交流論序説』玉川大学出版部、1994年、p.140参照。
- 27) 2003年2月26日に行なわれた中央教育審議会大学分科会留学生部会(第3回)において配付された資料を参照。
- 28) エイ・エフ・エス日本協会編「高校生留学の促進に関する調査」2002年、P.7参照。
- 29) 全国高校生留学交流団体連絡協議会編「高校生交換留学プログラム要覧2002」、p.65参照。
- 30) 同上。
- 31) (財)エイ・エフ・エス日本協会編『AFS NEWS no.119』2004年、p.7参照。
- 32) 文部科学省編「平成12年度高等学校における国際交流等の状況」、2004年、p.4参照。
- 33) 文部省編『高校留学の手引き』、ぎょうせい、pp. 103-107参照。
- 34) エイ・エフ・エス日本協作成「異文化理解推進のための文部科学省への提案」(2002年5月)を参照
- 35) 辻幸夫「高校生留学の意義と今後の課題」、日本国際教育協会編『留学交流』vol.11no.9、1999年、pp.2-5参照。

The Development of the MEXT's Policies for High-school Students Studying Overseas

Takeichi Norisawa

The purpose of this research note is to clarify the development of MEXT's (the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) policies for the high-school students studying abroad. From 1980s, the number of students whose been participating in the intercultural activities has been increasing rapidly. For example, the number of students goes for the school trip going to overseas had increased by 6.3 times since 1986 – 2002. However, the number of high-school students studying abroad has been stable since the reform of the Enforcement Law of School Education 1988.

The MEXT's Policies for High-school Students Studying Overseas has been developed along with the growth of the Students Exchange and Visitors Program which was introduced by the U.S. Governments and those who are running the High-school Students Exchange Programs; such as, AFS International. The institutionalization of high-school students studying overseas was the most important policy for promote the high-school students studying abroad.

There are still many issues to solve. First of all, the tendency of students going to English-speaking countries for studying English is needed to be replaced by the studying abroad for getting the natures of global skills. Secondly, MEXT and those who are related to high-school students studying abroad should establish the effective ways of increasing the receiving students from overseas.

I will continue to pay attention to how the MEXT's policies will transform as the educational globalization accelerates.