

国境を越えた高等教育サービスの移動－豪州とマレーシアの事例

The Impact of the GATS on Transnational Higher Education :

Comparing experiences of Australia and Malaysia

鳥井 康照*

TORII Yasuteru

Abstract

Trade in higher education services is estimated to be a thirty billion dollar industry, including recruitment of international students, establishment of branch campuses, and online learning. The GATS is currently being negotiated under the auspices of the WTO, which is designed to increase trade liberalization internationally and includes education as a service sector. The GATS defines four ways in which a service can be traded, known as modes of supply, which are cross border supplies, consumption abroad, commercial presence, and the presence of natural persons.

The number of international students enrolled in Australian higher education institutions during 2000 was 107,600. Students from the Asian region make up the majority of international students. Two-thirds of higher education students study onshore with Australian higher education providers, while the other one-third study off-shore.

In Malaysia, the establishment of foreign universities' branch campuses is a testimony of the great confidence that foreign education institutions have in the education system. Many private colleges have "twinning" arrangement with foreign universities. Currently, there are private colleges that have already been approved to conduct 3 + 0 programs in collaboration with overseas host universities.

現在、国境を越えた高等教育の提供や国際的な大学間の競争など、高等教育のグローバル化とも呼ばれる状況が進展している。こうした中、世界貿易機関 (World Trade Organization : WTO) のもとで、サービス貿易に関する一般協定 (General Agreement of Trade and Services : GATS) の交渉が進められている。GATS は国際貿易自由化促進を目的としており、教育もサービス部門に含まれている。国境を越えた高等教育の提供形態は、海外分校、外国の教育機関との提携、e-ラーニング、さらにはこれらの組み合わせなどきわめて多様化している。本稿では、サービス貿易輸出国・輸入国の代表事例として、豪州、マレーシアを取り上げ、国際的なプログラムがどのように展開しているか分析することを目的とする。

1. 国境を越えた教育の提供

国境を越えた高等教育の提供の規模は、情報通信技術や交通手段の発達などにより年々拡大しており、その形態も多様化している。また、こうしたサービス提供をする動機は、ある程度文化的な

* 研究協力者 早稲田大学文学部

ものでもあるが、商業的な動機が強まってきている¹。高等教育サービス輸出収入は、1999年、OECD諸国において約300億米ドルに上ると推計されている²。

WTOにおける高等教育サービス貿易交渉では、教育サービスを貿易対象物として見立て、その態様（モード）として、第1モード「国境を越える取引」（e-ラーニング、遠隔教育）、第2モード「海外における消費」（海外留学）、第3モード「業務上の拠点を通じてのサービス提供」（海外分校、現地機関との連携によるプログラム提供）、第4モード「自然人の移動」（研究者の海外教育活動）の4つに分類している。

これまでのところ、米国、豪州、ニュージーランドが、自国の事業者が他国で教育事業に参入しやすくなるよう、各国が市場アクセスの改善・内国民待遇の保証の障壁となる規制の撤廃・緩和についてWTOに約束を求めている³。豪州は、貿易の増進に必然的に伴う競争が波及的に学生の利益にもなると考えている。ニュージーランドは、収入源としての利益のほかに大学間交流、技術移転、異文化交流を通じての個人・機関・社会の各レベルでの利益を強調する。米国は、現代的な知識経済の世界的普及への寄与と競争力の向上を重視している。

国境を越えた高等教育の提供は、多様な機会の提供や、競争を通じた質の向上につながるメリットがある反面、適切に管理されなければ高等教育の質の低下をはじめ、様々な弊害を起こす可能性がある。この問題に対処するため、ユネスコとOECDは共同で国際的なガイドラインを作成することになった。ガイドラインの目指すところは次の4点である⁴。1. いわゆるディグリー・ミル (degree mills) など質の低い高等教育の提供から学生を守ること 2. 学位の国際的な通用性・共通性の確保 3. 学位の認証手続きの透明化 4. 質の保証に関する国際的な連携の促進である。

2. サービス輸出国の事例 豪州

近年豪州は、留学生受け入れやオフショア・プログラムによる高等教育の輸出を積極的に進めている。その規模は、2001年で42億ドルと言われている⁵。とりわけ各大学は有効な収入源としてアジア地域からの留学生受け入れにきわめて意欲的であり、それは大学間の激しい獲得競争を引き起こしている。過去10年間における留学生数は急速に伸びており、それに応じて留学生からの収入も2001年には2億1,900万豪ドルに達し、大学収入全体の11%を占めるにいたった⁶。

豪州の大学統計を見ると、留学生について、オンショアとオフショアという二分類をしている。オンショア学生は、出身国から相手国へ移動して相手国の大学に通うのにたいし、オフショア学生は、出身国を離れることなく、豪州の大学が提携している現地の高等教育機関で豪州の大学プログラムを履修する。前者は伝統的な意味での留学生であるのにたいし、後者は新しいタイプの学生とみてよいだろう。豪州の大学に在籍する10万7,000人の学生のうち、3分の1はオフショア・プログラムで学ぶ学生である。分野については、ビジネス、コンピューター、看護学、バイオテクノロジーなど多岐にわたる。モナッシュ大学の場合、1990年に最初のオフショア・プログラムが香港で始まり、その後、シンガポール、マレーシア、南アフリカに展開し、現在7カ国で53のプログラムを有している。オフショア・プログラムの設置には慎重な大学もあり、エリート大学にこの傾向が強いといわれている⁷。

1997年に6万9,000人であった留学生は、2000年に10万7,000人まで急速に増加した。トップ10は、アジアからの留学生で占められている（表1）。また、オフショア・プログラム数についても、1991年の25から2003年には1560にまで増加した⁸。国別に見ると、シンガポール、マレーシア、香港、

中国、インドネシアの順に多く、これら5カ国で総プログラム数の4分の3が占められている⁹。一方、海外分校の設立も見られる。モナッシュ大学は、マレーシアと南アフリカに分校を展開している。モナッシュ大学マレーシア校では、豪州の本校との教員同士の緊密なパートナーシップおよび、現地採用の教員を主体とした本国と同等の教育の質の確保に努めている。

国名	1997年	1998年	1999年	2000年
シンガポール	13,040	15,230	17,997	19,664
マレーシア	13,625	14,388	14,758	17,840
香港	10,837	13,069	14,833	16,395
インドネシア	6,467	7,547	8,769	9,720
中国	1,941	2,411	3,484	4,721
インド	2,509	2,968	3,354	4,467
タイ	2,425	2,593	2,778	3,039
台湾	1,768	2,070	2,362	2,659
韓国	1,757	1,849	1,976	2,233
日本	1,537	1,931	1,776	1,913
その他	13,300	15,292	18,308	24,971
合計	69,206	79,348	90,395	107,622

表1 豪州の留学生数の推移 (1997 - 2000年) (人)

(出典) "Table 1.10c: Total of overseas students by top 10 source countries and higher education sector, 1997 to 2000." DEST Higher Education Report for the 2002 to 2004 Triennium.
http://www.dest.gov.au/archive/highered/he_report/2002_2004/html/1_4.htm

留学生は政府にとって貴重な収入源になっており、国をあげて留学生獲得にあたっている。教育科学訓練省 (Department of Education, Science and Technology) の中には、豪州政府国際教育機構 (The Australian Government International Education Network) が設置され、教育サービスの統計資料を発行している。同機構から、最近出された報告書では、米国、英国、カナダ、ニュージーランド、フランス、ドイツ、アイルランド、オランダ、マレーシア、シンガポールを豪州の競争相手とみなし、学位取得にかかる費用、ビザの費用、学生の就業可能時間などについて比較および分析を行っている¹⁰。また、同機構ならびに各大学の出資により設立された公益法人 IDP Education Australia を通じての豪州留学に関する広報および学生獲得が世界各地で行われている。とくに、世界36カ国ある IDP 事務所では、現地での留学説明会の実施、大学紹介、各大学への出願手続き代行が行われている。豪州政府は、更なる国際化を目指し、態様別に次のような障壁をあげている (表2)。

態様	障壁
国境を越える取引	インターネットの拡大にたいして政府が新たな障壁を設けること。 教材の使用／輸入に関する制限
海外における消費	留学生の自由な移動を制限するビザの要求 留学生の自由な移動を制限する外国為替の要求 海外で得られる資格の通用性を制限する問題
業務上の拠点を通じてのサービス提供	所有権・外国人株主の制限 相互間の連携を制限するような正確のツイニング規則の制定 政府規制、政策、財政支援枠組みの透明性の不足
自然人の移動	教員の自由な移動を制限するビザの問題 教員の自由な移動を制限する雇用の問題 教材の使用・輸入についての制限

表2 豪州政府が障壁としてあげる項目

(出典) “International Trade in Services Communication from Australia Negotiating Proposal for Education Services” http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/services/np_education.html

質の保証については、各大学が行う自己認証システムがあるほか、政府が豪州大学質保証機構 (Australian University Quality Agency) を設立し、第三者の立場から教育・研究機関のプログラム内容、教職員の評価を行っている。各高等教育機関では、大事な顧客である海外の学生にとって魅力的なプログラムとなるよう各機関で国際競争力を争う状況が生じている。

3. サービス輸入国の事例 マレーシア

マレーシアの大学は、1971年以來、私立大学の設立は事実上認可されず、国立大学の数も、1990年代までわずか6校、現在でも10校と国内にある高等教育機関が不足していた。そこで、マレーシアでは人材育成の一部を留学奨励という形をとって米国、英国、豪州などの海外の高等教育機関に依存してきた¹¹。

1990年代のマレーシアの高等教育政策は、マレー語の使用を重視する、限られた数の国立大学からなるエリート型システムから、国家の競争力を高め、英語の役割の重要性や産業構造の変化という現実に対応可能な高等教育への門戸を拡大する政策へとシフトした¹²。大学を含めたすべての公立教育機関の授業言語をマレー語に統一されていた1970年代以来のマレー語化政策を転換し、1991年、英語を主たる授業媒体とする、エリートカレッジの設立を認可し、1994年には高等教育機関の科学および医学分野で英語による授業を行うことを容認した¹³。1996年には「私立高等教育機関法 (the Private Institutions of Higher Learning Act)」により、私立大学を正式に認知した。

マレーシアの高等教育在籍者数は1990年の23万人から2000年の38万5,000人に倍増し、19歳から24歳までの標準年齢人口に占める高等教育就学率は1990年の2.9%から8.2%にまで上昇した。この期間に私立高等教育機関の数は、1992年の156校から2002年の707校にまでおよそ4倍となった。私立大学は、2002年に14校に増加した。こうした教育機関に在籍する学生数は1990年の3万5,600

人から2000年の20万3,000人にまで増加し、マレーシアの中等後教育人口の53%を占めるまでになった¹⁴。

私立高等教育機関においては、国際的なプログラムは重要な商品としてみなされている¹⁵。プログラムには、ツイニングプログラム (Twinning Program)、単位互換プログラム (Credit Transfer Programs)、外部学位プログラム (External Degree Program)、遠隔学習プログラム (Distance Learning Program)、ジョイント・プログラム (Joint Program) などがある¹⁶。中でも最も人気が高いツイニングプログラムは、国内のカレッジと海外の大学との間に提携関係を結ばせ、学位取得に必要な履修期間の一部 (1年か2年) をマレーシア国内のカレッジで取得可能とするプログラムである。このプログラムの特徴は、カレッジでの教育内容が海外の大学の教育内容と同一であることにある。1998年には、学位を得るために海外の本校に留学することなく、3年間すべてをマレーシア国内で履修できる「3+0」と呼ばれるプログラムが開発された。これらのコースの提携先としては、英国、豪州の大学が多く、他にもニュージーランド、アイルランド、フランスの大学があげられる¹⁷。輸入国においては、国際的に評判が高い大学教育を低コストで学べるよい機会になっている。

私立大学やカレッジの急増は、教育の水準と質についての問題を招いた。これにたいして、マレーシア政府は、私立大学・カレッジについて国家アクレディテーション委員会 (LAN) を設立した。同委員会は、1996年に制定されたLAN法 (Act556) にもとづき1997年に設立されたもので、主な機能は、①高等教育機関の設置認可、②最低基準の確認、③基準認定である。海外から進出する機関も同委員会で承認を受けることが義務づけられている。

おわりに

本稿では、GATSの態様でいう、第2モード「海外における消費」、第3モード「業務上の拠点を通じてのサービス提供」を中心に上げた。豪州では、教育プログラムの輸出が盛んであり、とりわけ東南アジア諸国へ向けてのオフショア・プログラムの展開が著しい。一方、輸入国のマレーシアでは、英語圏の大学と提携したツイニングプログラムが人気を得ている。1990年代に加速したこうした動きがますます加速するのか、ある程度落ち着くのか予断を許さないが今後の動きに注目したい。また、今後WTOの議論がどのように収束するのか合わせて今後の動きに注目したい。

- 1 “教育政策分析2002 - Overview : Education Policy Analysis 2002” 経済協力開発機構
http://www.oecdtokyo2.org/pdf/theme_pdf/education/20021113epa.pdf
- 2 Kurt Larsen and Stéphan Vincent-Lancrin, OECD Centre for Educational Research and Innovation 「学習産業 教育の国際的取引は機能するか？」“OECD Observer” 第235号、18-20頁、2002年12月、(社)日本経済調査協議会。
http://www.oecdtokyo2.org/pdf/observer_pdf/no235.pdf
- 3 Kurt Larsen, John Martin, Rosemary Morris “Trade in Education Services: Trends and Emerging Issues” OECD working paper, May 2002.
- 4 「国境を越えた高等教育の提供に関する現状と課題」OECD東京センター、2004年10月。
<http://www.oecdtokyo.org/theme/education/2004/20041001higheredu.html>
- 5 “IDP Education Australia: Submission in response to the Ministerial Discussion Paper Higher Education at the Crossroads” IDP, June 2002.
- 6 杉本和弘「オーストラリア 高等教育の市場化と高まる国際的プレゼンス」馬越徹編『アジア・オセアニア

の高等教育』玉川大学出版部、208 - 227 頁、2004 年。

- 7 Fazal Rizvi "Offshore Australian Higher Education" International Higher Education, Center for International Higher Education Boston College, Fall 2004. より。
http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News37/text004.htm
エリート大学としてニューサウス・ウェールズ大学 (1949 年創設 プログラム数 11)、シドニー大学 (1850 年創設 プログラム数 10)、クイーンズランド大学 (1909 年創設 プログラム数 8)、オーストラリア・ナショナル・ユニバーシティ (1946 年創設 プログラム数 3) などがあげられている。一方、プログラム数が多い大学として、サザン・クイーンズランド大学 (1967 年創設 プログラム数 307)、チャールズ・スタート大学 (1989 年創設 プログラム数 226)、カーティン工科大学 (1987 年創設、プログラム数 126) などがあげられる。
- 8 Fazal Rizvi "Offshore Australian Higher Education" 前出。
- 9 "Current Offshore Programs of Australian Universities (by year of first intake), Pre 1993-2003"
http://www.avcc.edu.au/policies_activities/resource_analysis/key_stats/international.pdf
- 10 "Competitor Analysis : Australia and its Competitors in Education Export" The Australian Government International Education Network, 2003. たとえば、学部学位取得にかかる費用は、会計学を専攻した場合、米国の州立大学で 18,000 ドル、米国の私立大学で 42,000 ドル、英国 19,000 ドル、カナダ 11,500 ドル、ニュージーランド 9,000 ドル、豪州 11,500 ドルとなっている。
- 11 杉村美紀「留学生教育における国際教育協力の可能性ー日本マレーシア高等教育大学連合プログラムを事例としてー」『国際教育協力論集』第 5 巻、第 1 号、広島大学教育開発国際協力研究センター、125 - 136 頁、2002 年。
- 12 杉本均「マレーシア 高等教育政策の歴史的転換」馬越徹編『アジア・オセアニアの高等教育』玉川大学出版部、77 - 100 頁、2004 年。
- 13 杉本均「市場原理と競争原理を取り入れる国立大学の企業化」『カレッジマネジメント』第 102 号、48-52 頁。
- 14 杉本均「マレーシア 高等教育政策の歴史的転換」馬越徹編、前掲書。
- 15 杉本均「マレーシアにおける高等教育の民営化の特質」23 - 38 頁、村田翼夫研究代表者『アジア諸国における中等・高等教育の民営化に関する実証的比較研究 その特質と問題点に関する考察』(科学技術研究費補助金報告書) 2003 年。
- 16 Molly Lee, "International Linkage in Malaysian Private Higher Education," International Higher Education, Center for International Higher Education Boston College, Winter 2003.
http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News30/text009.htm
- 17 モリー・N・N・リー、「マレーシアの高等教育の法人化、プライバタイゼーション、国際化」、P.G. アルトバック編『私学高等教育の潮流』玉川大学出版部、135-159 頁、2004 年。