

平成24年3月7日  
国費外国人留学生制度改革検討委員会

## 国費外国人留学生制度の見直しについて (意見のまとめ)

経済・社会のグローバル化が急速に進む中、我が国は、「留学生30万人計画」を掲げ、「新成長戦略」において質の高い外国人学生の受入れを30万人にすることを目指すなど、質の高い外国人留学生受入れの拡大と充実に努めてきたが、我が国の財政状況は厳しく、さらに、平成23年3月の東日本大震災の影響もあって、今後の留学生受入れについては予断を許さない状況にある。

このような状況を踏まえ、外国人留学生受入れの柱となる国費外国人留学生事業の予算の積極的かつ効果的活用を図るため、国費外国人留学生制度の現状や課題を整理してその見直しに向けた方策をとりまとめるとともに、制度の運用改善ないし必要な予算の確保を通じてそれらを計画的に実現していく必要がある。

このような問題意識に基づき、国費外国人留学生制度改革検討委員会は、大学関係者、関係機関・関係省庁の参画を得て集中的な討議を重ねた結果、これまでの意見を次のとおりまとめる次第である。本報告書が、当面ないし中長期的な国費外国人留学生制度の見直しの方針となり、今後、文部科学省が、自らの取組の改善ならびに大学、関係機関等との調整などを重ねて、その具体化を着実に進めることを期待するとともに、外国人留学生の受入れに対する国民の一層の理解を得るために受入れ制度の意義を分かり易く発信する工夫に資するべきものである。

### 1. 国費外国人留学生制度の意義について

国費外国人留学生制度の意義とは、なぜ私費に頼らず、国費によって外国人留学生を獲得するのか、すなわち、国費の投入を通じて得られる政策上の目的や効果とは何かということである。

現在の国費外国人留学生制度は、諸外国の次代を担う優れた若者を我が国の高等教育機関に招へいし、教育・研究を行わせる制度として昭和29年に創設された。そこには、第2次世界大戦後、国際社会の一員としての国際貢献を志す我が国の姿勢が強く反映されている。

一方、留学生政策には、諸外国の優秀な若手エリートを留学生として獲得することによって、将来的に当該国の理解者・支持者を国際社会の中で確保していくという外交上の使命もある。また、留学生受入れを通じて我が国の大学のグローバル化を計り、日本人学生の内なるグローバル化に資する環境を整備することによって、大学が国際的に活躍することを支援するという目的もある。さらには、人材の獲得における国際競争が激化する中で留学生の採用によって優秀な人的資源の積極的確保を図るという意義もある。そのことは、我が国への留学を通じて、我が国を含むアジアへの深い理解を有する優れたグローバルリ

ーダーの育成につながるとも指摘されている。

このように、留学生政策には多様な目的と意義および効果があるが、それらが相互にリンクしているため、それぞれの政策目的や効果を的確に踏まえた制度設計と運用が重要である。

## 2. 国費外国人留学生制度の現状

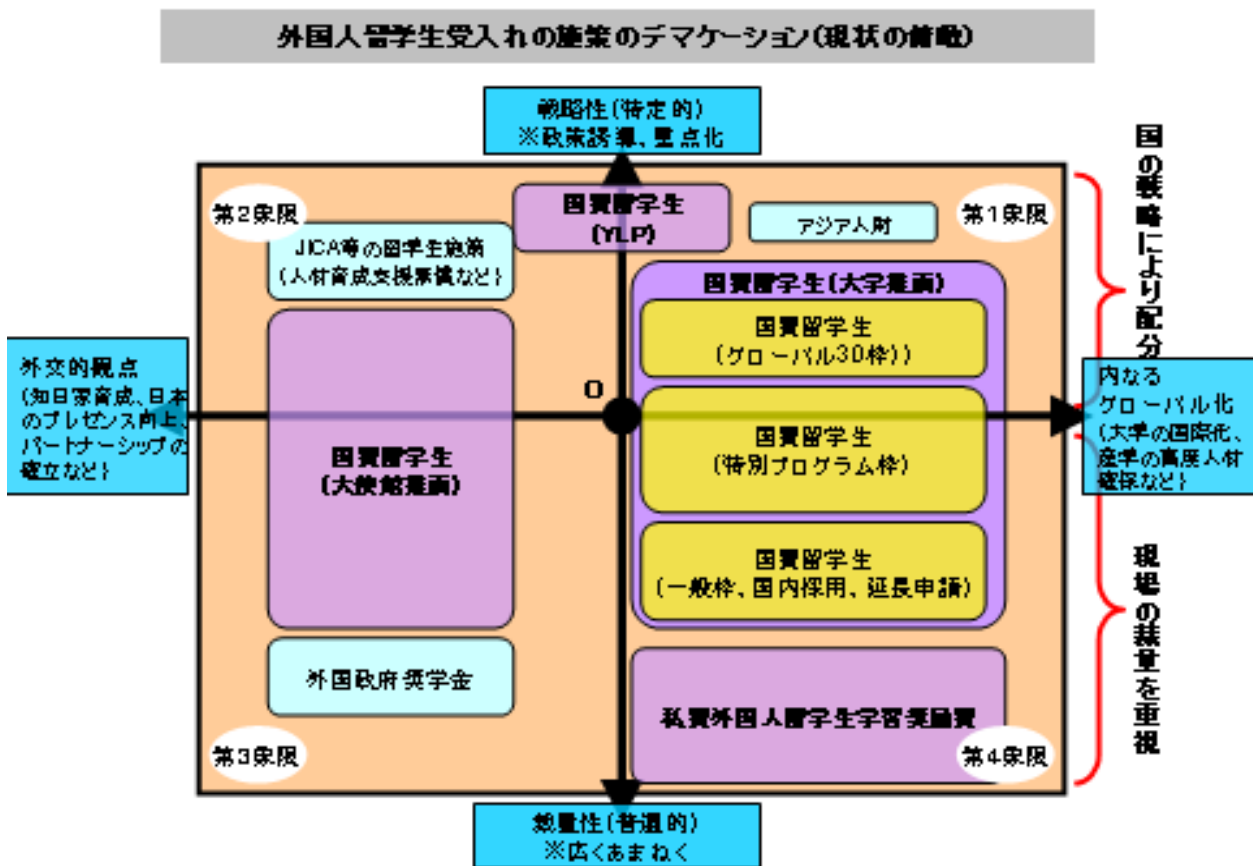
現在の我が国の国費外国人留学生制度は、採用方式、期間、応募資格、課程などに応じて様々な種類があるが、その目的、意義などによって、以下のように整理できる。

まず、国益の観点では、上記1を踏まえ、我が国の大学の国際化支援、優秀な人材の確保などによる「内なるグローバル化」と、知日家の育成や我が国のプレゼンス向上などによる「外交的優勢」が、政策目的の軸となる。

また、政策手法の観点では、特定の政策目的のために中央が誘導を図るトップダウンと、大学（大学、研究科、研究者個人）や在外公館（もしくは相手国）という「現場」の裁量を重視するボトムアップの2方向が指摘できる

このように目的と手法という2つの軸に基づき、国費外国人留学生制度の現状を整理し図示すると、以下の通りとなる。

図1 国費外国人留学生制度等の現状



このように、我が国の国費外国人留学生制度は、さまざまなスキームから構成されているが、一部のスキームを除き、これまで大学や在外公館の裁量性に多くを依存して運用されてきた。しかし、留学生受入れ政策は、国際社会における人材獲得競争という側面があり、留学生受入れの主要国においては、特定の学術分野ないし地域を重点化するなどという戦略性を前面に出して取り組んでいる例も少なくない。

したがって、今回の見直しによって、主なスキームの目指すところを明確にし、我が国の国費外国人留学生制度の現状や課題を整理し、制度の運用の改善も含めた改善策を講じていくことによって、留学生受入れ政策全体における戦略性の確保を図ることが重要である。

なお、本委員会においては、国費外国人留学生制度の主要な部分に重点的な検討を加えたため、学部留学生、高等専門学校留学生、専修学校留学生等の国費外国人留学生制度のスキームなどについては触れていないが、これらについても、引き続き着実な実施を推進するとともに、その充実に向けた今後の検討を期待したい。

#### (1) 大使館推薦と大学推薦について

大学推薦と大使館推薦は、研究留学生、学部生等の学位取得を目指すスキームと、教員養成及び日本語・日本文化習得という研修スキームから形成され、現在の国費外国人留学生制度の大部分を占めている。

大使館推薦は、諸外国における我が国の在外公館が統一の試験により選考した留学生のリストを文部科学省に送付し、文部科学省が実施するマッチング（大学との協議による留学生の配置）を通じて我が国の大学における採用に至るものである。大学推薦は、我が国の大学が外国の協定校や一般公募等を通じて優秀な留学生を選考し、その留学生リストを文部科学省に申請することによって採用に至るものである。

図1にあるように、前者が、外交戦略としての国費外国人留学生制度と位置づけられるのに対し、後者は我が国の大学等の裁量を尊重するため当該大学のニーズ等を反映する国内的観点が多いものである。

大使館推薦においては、各在外公館において統一の筆記試験及び面接試験を実施し、成績順に順位を付して文部科学省に候補を推薦する。当該国内において広く公募を行う場合と、分野や推薦機関を限定して選考を行う場合がある。

発展段階や成長分野に応じた諸外国の多様なニーズに応じるため、研究留学生を中心としながらも、学部生、高等専門学校留学生、専修学校留学生、教員養成研修、日本語・日本文化研修に至るまで、課程段階や趣旨に応じて多様なスキームが設けられている点に特徴がある。

一方、大学推薦は、研究留学生が大部分を占めており、

国際化の体制整備を進める特定の大学（G30）に対し、さらに国費外国人留学生の裁量的採用（奨学金の活用）を認めることによってその後押しを図る「G30

枠」

G30に匹敵する規模ではないが、優れたプログラムを有する研究科単位での国際化の体制整備を支援するために、「国費外国人留学生の優先配置を行う特別プログラム」(以下、特別プログラムという。)に一定期間、国費外国人留学生の採用枠を与えて、その裁量を認める「特別枠」

及び 以外に、外国人留学生の在籍状況等に応じて各大学等に国費外国人留学生の配置を行う「一般枠」

などから構成されている。

## (2) ヤング・リーダーズ・プログラム(YLP)

アジア諸国等の将来のナショナル・リーダーの養成に貢献すると共に、彼らの日本に対する理解を深めることを通じて、我が国を含む諸国間の友好関係の構築、政策立案機能の向上に寄与することを目的とした極めて政策誘導の強い仕組みであり、1年間のプログラムを修了した者に対して受入れ大学より「修士」の学位を授与するものである。

現在では行政、地方行政、ビジネス、法律、医療行政の5コースを提供すると共に、31カ国、100を超える推薦機関に対象が拡大し、各国におけるYLPへの期待の高さが伺える。修了者も着実に昇進を遂げ、各国政府において指導者的立場で活躍する者も多く存在するなど、人材層の形成に大きく貢献してきた。

## (3) 留学生受入れに類するその他の取組について

留学生受入れもしくはそれに類似する施策としては、文部科学省が所管する制度のほか、外務省、経済産業省、国際協力機構等が取り組む事業が存在する。これらの事業は、国際社会における知日家層の育成、我が国の地域経済への貢献、途上国の人材育成支援、国別援助計画に基づいたセクター別支援など特定の政策目的や分野に掲げた施策、すなわち戦略性の強いものとして位置づけられるが、我が国の大学等が提供する知見やサービスを活用する点において、文部科学省の国費外国人留学生制度と密接な関係にある。

また、留学生受入れは、大学の世界展開力強化事業などの高等教育の国際化支援の取組や、国際開発教育協力の取組の一つとして位置づけられるため、これらの取組との関係も視野に入れる必要がある。

## **3. 国費外国人留学生制度の課題**

### (1) 大使館推薦と大学推薦との連携について

大学推薦の選考過程においては我が国の在外公館を経由する必要はなく、また、大使館推薦の選考過程においては我が国の大学の積極的関与が求められない。すなわち、本来送り出し側と受入れ側のニーズがマッチしていなければスムーズに留学生を受け入れることが困難であることは自明であるのにもかかわらず、我が国の在外公館と大学との連携がないまま、国費外国人留学生制度が運用されてきている。

大学推薦においては、大学が相手国の協定校等を通じて留学生のニーズ等がある程度は把握することができるが、必ずしも当該国の人材育成政策や我が国の外交政策を十分踏まえたものとはなっていない。他方、大使館推薦においては、各在外公館が実施する試験に合格した受験者は、個人で志望大学の内諾を得る必要があるため、我が国の大学等に効果的にマッチングさせることが難しい。

我が国の大学と大使館双方がその目的を達成できるよう、実行性に留意しながらも、両者の連携のあり方について様々な方法を積極的に模索することが求められる。

## (2) 大学推薦について

「特別プログラム枠」に関しては、全プログラム109件のうち81件(平成18年度採択分)に対してヒアリング評価を実施したところ、優れた成果を挙げたプログラムが見られる反面、提案された人材育成の在り方と実際の留学生の採用に齟齬が生じている事例や、英語による座学を実施するに止まっている事例、留学生をプログラムの中に囲い込み、広く学内の教員や日本人学生との相互交流が得られていない事例などが散見された。

現行の特別プログラムを採択した平成18年度当時と異なり、現在、我が国の大学の国際化を目指す施策は、「大学の世界展開力強化事業」など様々に展開されているため、その中における特別プログラムの位置づけを考慮しながら、プログラムの目的を明確にして、大学の特色ある取組と国費外国人留学生制度を結びつけることが求められる。

「一般枠」に関しては、各大学に対し、国費及び私費外国人留学生の在籍者数に応じて数人単位で割り振られているのが現状であり、比較的規模の大きな大学へ配置されることが多く、また、教育現場においてもじゅうぶん有効に活用されていないとの指摘がある。すなわち、「一般枠」の政策的意義付けは曖昧であり、外国人留学生への支援という点において私費外国人学習奨励費と酷似している。「一般枠」の位置づけを明確にし、その効果的な運用を図ることが求められる。

大学推薦に類する仕組みとして、国内の私費外国人留学生を国費外国人留学生として採用する「国内採用」、及び、既に学んでいる国費外国人留学生に対して奨学金支給期間の延長を認める「奨学金支給期間延長」(以下、「延長申請」という)が存在する。

まず、国内採用は、国費外国人留学生という修了年限までの奨学金支給を保障する身分を提供することによって、国内の優秀な私費外国人留学生を国益の観点から確保する目的があり、これまで大学院を中心に採用を行ってきた。

しかしながら、大使館推薦や大学推薦とは異なり、在外公館や大学などステークホルダーによる国費外国人留学生としての意義付けが明確なものとなっていないという課題もある。

次に、延長申請は、既に国費外国人留学生として採用されている者のうち、上位課程への進学を希望する者を対象とするものであり、現行では最大で10年までの奨学金支給が可能となっているが、延長申請による上位課程への進学が国費外国人留学生制度の財源の大きな割合を占めるに至っている。

そもそも、国費外国人留学生としての新規採用時、特に大使館推薦においては、対象国それぞれの人材養成ニーズを踏まえた上で修学課程を決定しているものであり、留学生個人及び指導教員の考えにより、当初の目的を超えた進学機会を与えることは、当初の趣旨と異なった人材を養成するおそれがある。また、延長申請における審査においては対象国の在外公館の関与を仰ぐ仕組みとなっておらず、国内採用と同様に、各スキームにおけるステークホルダーの関与が薄れる恐れもあり、フォローアップの観点からも課題があると考えられる。

### (3) YLPについて

優秀な人材を求める結果として、対象国及び推薦機関が拡大しているが、昨今の緊縮予算の影響から採用者数の拡大が図れないことから、今後、対象国における継続的な人材層の形成が十分でなくなることが懸念される。

YLP 候補者については、推薦機関より在外公館を通じて実施大学へ推薦された後、実施大学による選考を経て採用に至る。一部の在外公館では選考過程に関与しているが、選考過程において在外公館が関与することが運用上確保されていないため、在外公館の役割・位置づけが明確ではなく、現地の広報、リクルーティング、フォローアップが在外公館ごとの取組に依存している。

事業発足後10年が経過しており、改めて国情を把握することに加え、修了生への積極的なフォローアップが急務である。我が国とのつながりという点で、受け入れた留学生と我が国の中核的な人材との交流が欠けていることが課題であり、また、帰国後のフォローアップについて、現在は実施大学及び在外公館にて行われているが、将来のナショナル・リーダーの養成を目的とすることからすれば、主管官庁である文部科学省をはじめとする政府関係機関及び経済界等の積極的な関与が求められる。

### (4) 私費外国人留学生学習奨励費

私費外国人留学生学習奨励費は、その財源が公費である点において、国費外国人留学生と同様にその政策目的や成果の位置づけが求められるところであり、優秀な外国人留学生を経済的に支援することによってその学習効果を高めることや、広く諸外国と我が国の教育交流の発展等を目的とする。しかし、国費外国人留学生に比してステータスが低く見られること、効果や成果の検証が行われていないなどの指摘がある。

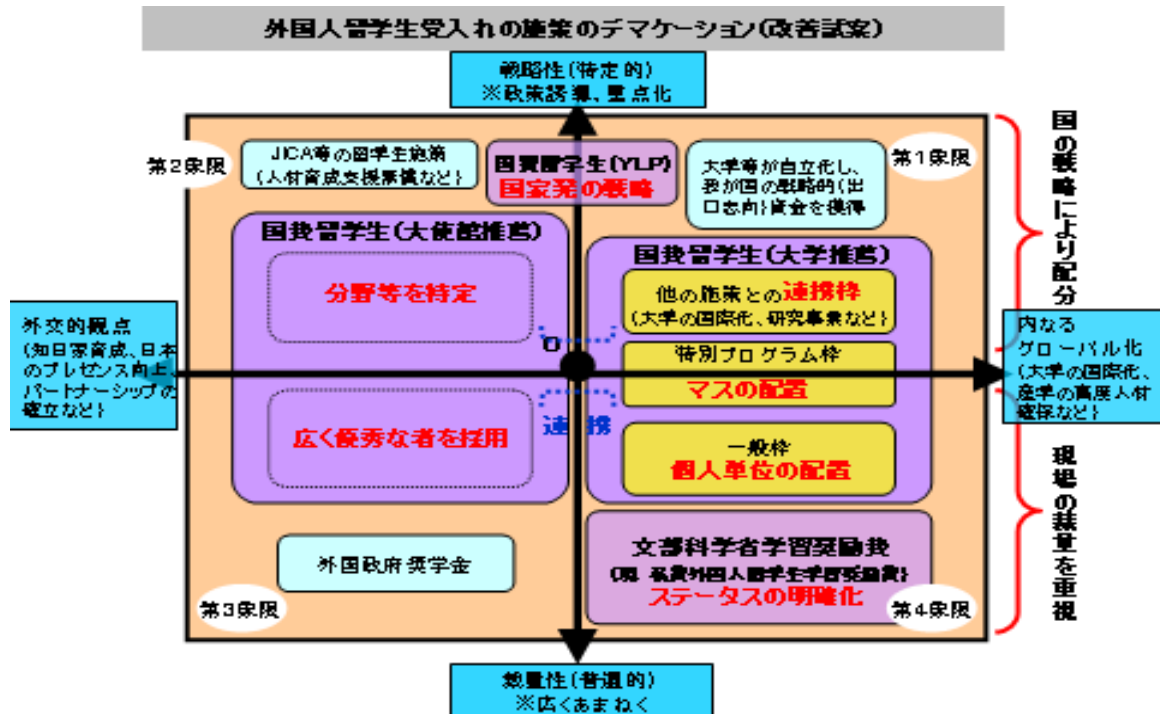
## 4. 改善の方向性

上記3の課題を踏まえ、外国人留学生受入れに係る改善を講じるべきである。

すなわち、外国人留学生政策全体を俯瞰し、国費外国人留学生制度を、主に、政策誘導色の強いYLP、大使館推薦と大学推薦による国費外国人留学生制度、文部科学省学習奨励費（現行の私費外国人留学生学習奨励費）として整理し、主な各スキームの目的や位置づけの明確化を図ると共に、関連施策との連携等を図ることによって、外国人留学生制度全体の戦略性の向上を実現することとする（図2参照）。

その具体的な在り方については、以下のとおりである。

図2 国費外国人留学生制度等の改善の方向性



### (1) 大使館推薦と大学推薦との連携について

在外公館と我が国の大学との連携を通じて双方がその目的を達することができるよう、次のような運用面の改善を試みる。

- 各在外公館に対して、我が国の大学及び大学教員等に関する情報を日・英両語で整理して提供する。例えば、世界展開力事業やリーディング大学院事業等の採択大学、特別プログラムの実施大学、競争的資金の獲得の上位大学等などをリスト化したものを在外公館に提供し、当該国の留学生の志望先の決定に役立ててもらおう。

- ・ 特に、研究留学においては、留学生の志望分野や研究計画に即したマッチングが重要となるため、我が国の研究者検索サイト、研究情報データベース、大学教員等について、文部科学省が外務省及び在外公館に情報提供を行う。  
また、日本の大学の研究者の論文を調査する、母国の指導教授の協力等を得ながら日本の大学にコンタクトを図るなど、留学生自身が自らの志望に叶った大学を検討できるよう、在外公館からも留学生に情報提供を行う。
- ・ これらの情報提供を前提に、大使館推薦研究留学生の申請は内諾書取得を義務づけるものとし、日本語・英語の筆記試験は原則撤廃するものとする。（ただし、日本語能力試験やTOEFL、TOEIC等の成績等は必要に応じて志願者情報として積極的に活用する）
- ・ 大使館推薦において留学生の選考を行う場合、在外公館の裁量において、面接試験における我が国の大学の教員の参画や当該国の国費外国人留学生OBなど、在外公館が我が国の大学の専門的な知見やこれまでの人的ネットワーク形成のストックを活用できる仕組みを模索する。
- ・ 我が国の大学が、留学生のリクルートにあたって諸外国の機関にコンタクトを図る際に、在外公館のバックアップを得られるようにする。また、我が国の大学が一定の条件の留学生像を在外公館に情報発信することによって、在外公館からの推薦を促す。
- ・ 大使館推薦研究留学生募集の際に、留学生の受入れを希望する大学の大学名、研究科、コース名等を提示する等により、応募の段階で、応募者と大学のマッチングを図ることができる仕組みを模索する。大学のニーズが大使館推薦においても反映されるようにする。

## （２） 大学推薦について

### 「特別プログラム枠」について

今後も引き続き我が国の大学における裁量的採用を認めるという「大学提案型」の考え方を維持しつつ、特別プログラムの評価結果等を踏まえ、我が国の大学が首尾一貫した方針をもって優秀な留学生を積極的かつ実効的に獲得し、今後のグローバルな高等教育市場で伍していけるように誘導することを目的として、今後の特別プログラムの制度設計を行うこととする。その際には、特別プログラムとしての政策目的を達成しうよう、一定規模（マス）の国費外国人留学生の配置を行うこととする。

### 「一般枠」の効果的活用について

「一般枠」は、一大学当たりの配置数が少ないため、組織レベルの国際化支援に至るまでの政策的効果を期待することは困難であるが、研究室単位などの優秀な外国人留学



生の獲得という点において意義があり、また、「国費外国人留学生」というブランドの観点から、大学側からの採用ニーズが依然として存在すると思われる。

そこで、「一般枠」については、後述の私費外国人学習奨励費との差異に留意しつつ、個人単位で優秀な外国人留学生を配置することとする。大学が推薦に際して採用の意義等を明確にすることにより、文部科学省がそれらも考慮に入れながらその採用の適否を判断することとする。

#### 国内採用と延長申請について

国内採用及び延長申請は、募集の実施が国内外の相違こそあれ、共に我が国の大学が外国人留学生を推薦するという点において、大学推薦の「一般枠」に類するものと位置づけられ、これらを包括的に捉える観点から制度の見直しを行うことが適切である。

国内採用に関しては、既存の大学推薦の「一般枠」における採用において、国内外を問わずに優秀な人材獲得が可能となるよう運用を見直し、「一般枠」へ統合する。

延長申請についても、既に日本で学んでいる国費外国人留学生の修学状況に留意しつつ、5年後を目途に、国内採用と同様に、大学推薦の「一般枠」に統合することとする。また、大使館推薦による採用者の上位課程への進学に関しては、在外公館の一定の関与について検討が必要である。

これらの統合によって生み出される財源については、外国人留学生制度全体の中で効果的な活用を目指すこととする。

なお、「一般枠」の採用に当たっては、現在、受入れ大学の国費及び私費外国人留学生の在籍者数を主な採用基準としているが、受入れ大学として質の保証が伴わないケースも散見される。国内採用、延長申請を統合した「一般枠」の運用に当たっては、大学の運営管理を改善させる指標・必要条件を課すなど、採用に当たって国としてのより明確な最低限の意思表示が求められる。

### (3) YLPについて

対象国の国情を踏まえ、修学コースの拡充を検討するに当たっては、人材層の形成という観点から既存コースの規模を縮小することなく、国費外国人留学生制度全体の調整の中で、YLP 全体の実質的な採用枠の拡充を図ることが重要である。

YLP の事業運営に関しては、現地の状況によっては、在外公館が、候補者の採用に当たって順位付けや現地面接、総合評価といった選考過程に積極的に関与できるよう運用を変更することがのぞましい。併せて、実施大学においては、国情を踏まえ、既存対象国及び推薦機関の集約等について検討を求める。

留学中における人的交流を強化するため、各コース合同でのワークショップの開催、YLP 留学生と我が国の産学官の幹部候補生や政府高官との交流、我が国政府の行政官の研修におけるYLP 留学生の活用などを通じ、人的ネットワークの強化を図る。

帰国後のフォローアップについては、修学コース毎の修了生同士の繋がりに止まることなく、修学コースを超えた形での積極的な交流を図るべきであり、そのため、国ごとの修了生のデータを整備し、在外公館に提供し、在外公館は同データを活用し、YLP修了生のフォローアップを強化することが望ましい。

#### (4) 教員研修留学生及び日本語・日本文化研修留学生について

教員研修留学生及び日本語・日本文化研修留学生については、現行のスキームに比して戦略性を高めた運用の可能性について検討を行う。

前者は、学位取得型ではない研修型の受入れという面を活かし、1年半の期間を最大限に活用して研修の実を上げられるよう見直しを行う。

後者も、日本への関心を有する学生に対して貴重な機会を提供するものであり、戦略性を高めるため、たとえば、国際交流基金等を通じて日本語教育・日本研究支援のためのプログラムとの連携の在り方や、各国における日本語教育・日本研究の動向を把握する在外公館や国際交流基金事務所との一層の連携について検討することが望まれる。

#### (5) 私費外国人留学生学習奨励費について

私費外国人留学生学習奨励費を国費外国人留学生制度の1スキーム(文部科学省学習奨励費)として位置づけ、そのステータスの明確化を図る。

#### (6) 国費外国人留学生制度全体に係る見直しについて

##### ワンストップサービスとフォローアップの重要性について

「留学生30万人計画」においても日本留学におけるワンストップサービスの展開が指摘されているとおり、日本留学を志す学生の視点に立った情報提供が重要である。日本への留学に関心を抱く学生に対し、大使館推薦、大学推薦、私費外国人留学生学習奨励費、留学生交流支援制度などを留学生の視点から紹介する取組などを検討することが必要である。

また、日本への留学を終えた留学生のフォローアップも、貴重なストックの活用という観点から重要である。引き続き、受入れ大学や在外公館におけるフォローアップを活用するとともに、パーマネントなメールアドレスの付与や、留学生OB・OGの情報の集約化など、その戦略的活用に向けた検討と工夫が必要である。

##### 留学生受入れの実施体制の整備に向けて

主要国においては、政府機関と大学の教員・研究者との組織的な連携や、豊富な海外拠点の活用など、外国人留学生受入れのステークホルダーが一体となって優秀な外国人留学生の選考や獲得に当たる例が多い。このような方針の決定やその具体化にあたっては、相手国の状況やニーズの精確な把握、分野別の知見などが受入れ国の実施体制に求められ、そのためには、豊富な海外拠点等のインフラストラクチャーや大学の教員等の

専門家の継続的な活用・協力が不可欠である。外交戦略という国家レベルの方針にアカデミックな知見を活用するシステムが整っており、それを可能ならしめる統一された組織やシステムが存在すると判断される。

それに比して、我が国は、既述のとおり、文部科学省、外務省、日本学生支援機構、国際協力機構などステークホルダーが多岐にわたり、また、それらの連携が十分に確保されないまま、留学生受入れ施策が展開されてきた。また、オンライン化が進んでいないなど、留学生業務の効率化が図られておらず、留学生受入れ体制の整備の障害となっている。

当面は、大学現場と在外公館との接続の促進などステークホルダーのネットワーク化、大学の国際化のためのネットワーク形成推進事業における海外大学共同利用事務所等の海外拠点の活用、大学推薦や大使館推薦などの特性を踏まえた留学生受入れ施策と他の関連施策との連携の促進、大学を修了した後の留学生のキャリアパスへの配慮など奨学金等の支給を柱とする現行の国費外国人留学制度の射程を超えた要素の考慮、留学生受入れの先進的な取組を行っている機関の裁量の尊重(特別プログラムなど)を通じて、外国人留学生受入れ政策全体の戦略性の確保を図ることとし、留学生業務の効率化と中長期的な留学生受入れ体制の整備を着実に図っていくことが必要である。

国費外国人留学生制度が目指す多様な政策目的を同制度のみによって達成することは困難であり、より広い視野の中で国費外国人留学生制度を位置づけることが重要であり、「新成長戦略」や「留学生30万人計画」に掲げられた質・量の両面からの外国人留学生受入れの目標も、それら多様な政策目的の達成の中で実現されるべきものであろう。今後の運用に当たっては、様々なステークホルダーやその取組との連携等を図っていくことの重要性に一層留意すべきである。