

留学生問題の現状分析と提言

平成2年10月

国立大学協会
第5常置委員会

はじめに

本委員会では昨年、本委員会所属学長を対象に「留学生問題に関するアンケート」を実施し、その調査結果に基づき、今日まで数回にわたって意見交換を行ってきた。

近年、外国人留学生が急増しており、各大学とも彼等が留学の目的を達成し、また国際友好の発展に寄与するよう、修学上、生活上の条件整備に最大限の努力を重ねているところである。勿論、文部省をはじめとする関係機関、地方自治体、企業あるいは民間の人々など、国を挙げての施策や支援が強力に進められているが、大学では種々の問題で具体的対応に追われているのが現状である。

今後、留学生受入れは一層拡大する見通しであるので、これまでの実績を踏まえて、改善対処すべき基本的課題を明確にし、提言を行うのは意義あることと考えられる。

本報告書は、本委員会における検討の成果を以下の7項目に分けて、留学生問題の現状と問題点及び改善のための提言の形で取りまとめたものである。提言の実施に必要な財政措置が講ぜられ、留学生対策の充実向上が図られることを期待する次第である。

1. 日本語教育
2. 受入れ体制
3. 学位取得
4. カウンセリング
5. 宿 舎
6. 奨 学 金
7. 授業料免除

1. 日本語教育

(1) 現状と問題点

外国人留学生も日本人学生と一緒に聴講させ、研究指導を行うことが理想である。しかし現実には留学生の日本語能力が不足で、十分な教育・研究成果が上がらないことが多い。日本語教育を中心とした効率的な予備教育を行って、一日も早く言葉のハンデをなくして、それぞれの専門教育に専念できるようにする必要があり、そのために官民双方で、国内および国外で、日本語教育の充実が図られてきた。

国費研究留学生で、来日前に日本語を未履修のものは、各専門教育大学に入学する前に、全国9大学に配置されて、日本語を中心とした予備教育を受けている。しかしそのみでは日本人学生と一緒に聴講し、研究指導を受ける日本語能力を身につけることはできないから、専門教育のために配置された大学で日本語教育が続けられることが必要になる。来日前に日本語を履修してある程度の日本語能力がある留学生は、直接専門教育大学に配置されるが、彼らの中にも日本語学習を続ける必要があるものが少なくない。そのため専門教育の大学にも日本語・日本事情教官が配置されるようになってきた。平成2年度現在、9大学の留学生教育センター等における日本語予備教育に配置されている日本語教官は36名、それ以外の日本語・日本事情教官は101名に達する。

しかし来日留学生の日本語能力は、来日前に日本語教育を受けたか否かにより、また漢字圏から来たか非漢字圏から来たかにより、読み、書き、聞き、話す点でさまざまで、適切な日本語教育の内容も異なる。さらに留学生の専門分野によって、必要な日本語能力・語彙も大きく異なる。留学生の能力と必要に応じたきめ細かい日本語教育ができれば理想的だが、上述の日本語教育の拡充にもかかわらず、十分に対応し切れないのが現状である。特に留学生の受け入れ人数が中小規模の専門教育大学では、1～2名の日本語教官で対応に苦慮し

ている。現在の6か月の予備教育期間（夏休み等を除くと実質4か月程度）を延長して、予備教育を拡充せよとの意見も聞かれるが、専門教育大学で、専門教育とより結びついた日本語教育を拡充してほしいという要望も強い。しかし個々の専門教育大学では、その体制が十分整っていないことは上述のとおりである。各専門教育大学での日本語教育も含めて、予備教育の一層の拡充が望ましい。

たとえこのような改善が行われても、来日後6か月から1年間で専門教育を受けるに十分な日本語能力を身につけることはやはりむづかしく、来日前にある程度の日本語教育を受けてくることが望ましい。それはより短い留学期間で、専門教育の成果を上げることにつながる。国外でも各国政府や大学に国際交流基金等が協力して日本語教育体制が整備拡充されて来たが、他方日本語教育体制が整備されている国から来る留学生の中にもそれを活用していないケースが少なくない。

(2) 改善のための提言

個々の留学生の日本語能力と必要とに対応した効率的な日本語教育を行うには、日本語教官を増員して、個々の専門教育大学に配置することが不可欠である。これと並んで、専門別の日本語教育方法の開発、専門別日本語教官の養成、教科書の編纂等も行われなければならない。

国外の日本語教育体制の一層の拡充とともに、日本留学希望者に来日前にその履修を奨めることが望ましい。そのためには国内の大学と国外の日本語教育機関との関係を密にする必要がある。

来日前の日本語教育の奨励の施策として、すでに日本語教育体制が整っている国・地方では、留学希望者に来日前に一定の日本語能力試験を受けパスすることを条件にすることが考えられる。現在国内外で統一的な「日本語能力試験」が行われ、受験者数も年々増加しているが、それは本来一般的な日本語能

力を測定することを目的としている。大学・大学院での教育・研究指導を受けるのに必要な日本語能力を適切に測定できるような日本語能力試験を開発し、その周知徹底・利用を図ることが望ましい。

2. 受入れ体制

(1) 現状と問題点

近年留学生の受入れは急増しており、国立大学だけでも11500余名（平成元年5月）を受入れているが、現行の受入れ体制のままではいろいろの無理が生じていることが指摘されている。何よりも外国人留学生を学部・大学院の学生定員枠外として受入れているため、留学生業務が付加的仕事となり、関係教官・職員の負担が増大している。このままでは「留学生の10万人受入れ計画」の達成は困難であるとの声も高い。

語学のハンディを持ち、生活習慣も異なる外国人留学生を受入れるには、教官、事務官、カウンセラー等の専門担当者間の緊密な協力体制を作って、日本人学生や、地域住民のボランティアまで含めた、組織的な対応が必要である。それに成功すれば、慣習や文化の違いも理解し、外国人とともに住み、協力して仕事ができる人材も養成する、日本の国際化のまたとない契機を与えてくれよう。しかし現実には、組織的な対応を欠くままに、留学生のさまざまな世話や、日本人学生や地域住民とのさまざまな行き違いの調整に追われて、積極的な対応ができていない。

平成2年度から一部の大学では「留学生センター」と留学生課（主幹）を設置して、日本語教育と生活指導を行う教職員の配置や、留学生特別指導費等の措置を受けている。しかしこれは外国人留学生を大規模に受入れている3国立大学に限られており、他の多くの大学では教官・職員定員でも、予算面でも、施設・設備面でも留学生受入れに本格的に取り組む体制が整備されていない。

(2) 改善のための提言

外国人留学生を日本人学生に近い形で、定員化して受入れ、担当教官・職員定員、施設・設備（留学生会館のような）の拡充を実現してほしい。

これら留学生担当者間の緊密な協力体制を作り、積極的な受入を実現するためにも留学生センターのような留学生担当専門の組織作りが、より多くの大学で推進されるべきである（「4. カウンセリング」の項参照）。

これら留学生担当者のうち、カウンセラーや生活指導に当たる職員は、外国事情にも通じ、外国語（特に英語）能力も必要な専門職であり、長年の経験が業務の遂行能力を高めるものである。それなりの研修・養成の機会を与えるとともに、長年それを持続するよう待遇面でも手厚い配慮が望ましい。

3. 学位取得

(1) 現状と問題点

学位取得は大学院レベルの研究留学生の主要な目的である。それは留学の成果の目に見える証明であり、帰国後に大学や研究所等の有利なキャリアにつくために不可欠になって来ている。しかるに日本の文科系の学部では、理科系学部や外国の類似の学部と比べて、博士学位を与える例が極めて少ないことが指摘されている（昭和63年度の外国人留学生の修士学位取得者は理科系767名に対して文科系688名だが、博士学位取得者は理科系557名に対して文科系45名に過ぎない）。それは学位制度そのものよりは、厳しい審査基準や、就職後長期間掛けて学位論文を書きあげる慣習のような、制度の運用面が問題視されている。

これは留学生に限らず、日本人学生にも共通した問題となっており、その弊害が指摘され、改善が望まれている。すなわちこれまでの長年の研鑽の後に学者として成熟した段階で、ライフ・ワークに対して与えるという学位の考え方を改めて、むしろ大学院修了時という学者としての出発点で、独立研究者能力の証として学位を与えることにするものであり、そのような学位授与が若手研究者に一層の励みを与え、今日ますます増えている日本人学者の国際的活動を助けるというものである。そしてすでにこの新しい考え方に基づく学位授与が徐々に増えてきている。

外国人留学生の場合には、帰国後の就職のためにも、日本留学の証としても、学位取得の必要が日本人学生にまして強いといわれる。そして学位取得が困難であるとの噂が質の高い留学生を日本留学から遠ざけ、日本を研究対象とする者ですら米国等に留学すると聞く。日本の国際化にとって、優れた外国研究者への日本の学位授与は、重要な意義を持つ。外国人留学生への学位取得の奨励が必要なゆえんである。

(2) 改善のための提言

外国人留学生のために独自の基準で学位を与えたり、独自の学位制度を設ける要望はない。学位制度の大幅な改変は必要ないが、弾力的な制度運用によって、日本人学生と並んで外国人留学生の課程博士学位取得を促進すべきである。ただそのために、英語での論文執筆を認める等、留学生の語学のハンディを補う措置も考えられてよい。

博士課程の正規学生のみならず、外国からの客員研究員が日本での研究業績に対して学位取得を希望する例があるが、論文博士制度の利用拡大を図る等の措置が考えられてよい。

4. カウンセリング

(1) 現状と問題点

留学生に対するカウンセリングは、広義には、留学生の修学、生活、健康などすべての面にわたって適切な指導と助言を行うことであるといえよう。とりわけ、異なる文化、言語、社会制度の下で生活する留学生にとっては、そこから生じる心理的プレッシャーやストレスが大きいものと考えられることから、カウンセリングは留学生の精神的健康管理という側面が重要な役割をもっている。現実にも、留学生の70%が不安や悩みをもっているというアンケート調査もあり、人間関係のもつれが昂じて暴力沙汰を起した例、カルチャーショックによるストレスや進路変更の悩みなどからうつ状態に陥り、帰国した例などもみられる。更に、このような精神的苦痛が原因となって肉体的健康障害を引き起してしまう例もある。

このように、留学生の精神的、肉体的健康管理は日本人学生とは異なった固有の問題であり、またはるかに大きな重要性をもっている。完全な健康状態の維持によってはじめて留学の目的を達しうるのであるから、この面での障害を未然に防止するための日常生活、勉学状況についての助言を含めた適切かつ完全なカウンセリング制度の確立が、わが国の留学生受入れ政策の根幹となるべきものといえよう。

国立大学におけるカウンセリングの現状をみれば、教育研究上の助言は各領域の指導教官やチューターが行い、健康上の問題は保健管理センターの相談室が扱い、生活上の援助は学生部または国際交流課（国際主幹）や各部局の事務職員、場合によっては指導教官、あるいは留学生相談室等の設けられている留学生数の多い部局では、留学生専門教育教官などによって行われている。個々の担当者はそれぞれの場面で誠実に対応し、総合的にみれば、カウンセリングは一応の機能を果しているように見える。しかし、これらの担当者はカウNSE

リングという領域においてはいわば素人であり、カウンセリングそのものについて必ずしも専門的知識と能力を有しているとはいえない。

この点に関しては、各大学のアンケートにおいても、専門家の養成を望む声が圧倒的に多い。留学生については、個々人の能力、環境、性向等に応じ、カウンセリングすべき事項は多岐にわたっており、これらを有機的関連において処理し、助言する専門的能力を必要とする。また、学生自身だけでなく、同伴家族との関連を含め、プライバシーに属する微妙な問題についても対処しなければならない。留学生の本国の事情や言語にもある程度通じていることも必要となろう。しかし、他方において、カウンセリングの専門家であっても専門教育の教官でない者が適切なカウンセリングができるかについてはこれを疑問視するむきもある。留学生の悩みは、研究そのもの、あるいは研究を通じての教官や他の学生との人間関係に起因することが極めて多いからである。

現在、留学生の多い部局に配置されている専門教育教官は良心的にカウンセリングに取り組もうとすればするほど本業である研究といわば副業であるカウンセリングのはざままで思い悩んでいるのである。したがって、カウンセリングを片手間の一時的な任務に過ぎないと考えている専門教育教官がいたとしても、これをあながち非難することはできないであろう。

このようにみれば、現在行われている留学生に対するカウンセリングはいわば対症療法のようなものであって、その本来の機能を十分には果していないように思われる。

(2) 改善のための提言

各大学のアンケート回答には上記の現状をふまえて様々な有益な提言が含まれているが、最も強く望まれているのはカウンセリング組織の改革・整備である。先ず、当面の措置としては、日常的に留学生と接触する機会が多い指導教官、専門教育教官、チューター、そして事務職員等の有機的な結びつきと連帯

を保障する組織の確立である。部局の壁にとらわれずに専門的対応のできる独自の教職員組織（フォーリンスチューデント・アドバイザー・オフィス）をつくり、そのもとに各部局の上記教職員を統括するか、あるいは学生部又は国際交流課（国際主幹）にフォーリンスチューデント・アドバイザー・オフィスを設け、上記の留学生担当教職員等の連携関係の中心におくことなどが考えられよう。その機能をさらに拡大して、若手研究員の受入れや日本人学生の海外留学生も扱う国際センターとするならば、日本人学生と外国人留学生との交流の促進に役立つ。

次に、抜本的施策として望まれているのは、専門的カウンセラーの養成とそれを中核とした機関の設置である。現在置かれている専門教育教官の本来の任務は留学生の専門教育を一層充実することと（「留学生受け入れに伴う専門教育教官（講師）の配置について」（伝達メモ）（59. 2. 7. 文部省学術国際局留学生課））留学生の教育・研究上の指導・相談であり、また留学生健康相談コーナーなどに置かれているいわゆるカウンセラーの任務は精神面及び身体面での相談に応じることである。その結果、少なくとも制度上は、経済面や生活面での指導助言を行うカウンセラーは存在せず、カウンセリングは前二者及びその他の教官や事務職員（事務補佐員）によって補助的に行われているに過ぎない。この間隙を埋めるためには専門的カウンセラーの配置がぜひとも必要である。

更に、現実にカウンセラーとしての役割を果たしている専門教育教官についても、改善すべきいくつかの点が指摘されている。現在の専門教育教官の配置は留学生20～40名につき1名で、以後20名増す毎に1名の増員となっている。19名の留学生をもつ部局が3部局で57名の留学生を抱えていても1名の専門教育教官もつかず、これらの留学生はこの制度の埒外に置かれることになる。このような場合には、部局の枠にとらわれずに、専門教育教官を配置するという配慮が必要となるであろう。また、現在の専門教育教官は既存の講座

に配属されており、実状は研究者の一時的救済手段として用いられているむきがある。また、その地位も講師であり、専門教育教官としての昇進の道はないため、片手間の職務ととられても無理はない。したがって、現実には、専門教育教官にカウンセリングの任務を不可避免的に課するのであれば、専門教育教官としての昇進をとまなう独自の定員を配置するよう努めなければならないであろう。

5. 宿 舎

(1) 現状と問題点

安んじて勉学に専念できる住居を留学生に提供することの必要性については今更論じるまでもないが、わが国の留学生施策をみるかぎり、留学の機会を与えるが、留学生の抱える住居生活上の問題は留学生個人の問題であるとしているかの感を拭いきれない。「豊かな日本で、住むところにこんなに苦勞するとは……」というのが平均的留学生の率直な声であろう。その結果、留学生はもとより、受入れ大学の教官や事務職員は留学生の住居問題に多大のエネルギーを費やさざるをえないことになる。この問題についての抜本的解決策が示されないかぎり、留学生10万人計画の達成は困難となるであろう。

先ず、急激な留学生の増加及び円高による住居費の高騰などのために、留学生に適した住居の絶対数が不足していることは改めて指摘するまでもない。留学生の宿舎の状況を見ると、全留学生のうち、大学等が設置する留学生宿舎に居住するものが全体の11.6%、公益法人が設置する留学生宿舎等に居住するものが5.1%、大学等が設置する一般学生寮に居住するものが4.5%にすぎないのに対して、民間の下宿やアパートに居住するものは78.9%に及んでいる（平成元年5月1日現在）。大学の留学生宿舎は数が少ないことに加えて、入居期間の制限があり、通常2年程度で退去しなければならない。大学の留学生宿舎の不足は女子用のものに特に著しく、女子留学生の悩みは深刻である。この他に、最近では、地方公共団体等による留学生会館の建設や各地の留学生等交流推進会議等を通じて企業の格安の社員寮が徐々に提供されるようになってきているが、その数はいずれも留学生のニーズを満たすにはほど遠いのが実情である。

次に、留学生の80%にも及ぶものが居住する民間の下宿やアパートにもいろいろの問題がある。学生寮などに比べて住居費が割高であることはやむをえ

ないとしても、本国にはない高額な礼金、敷金、権利金などの制度にとまどうことも多く、また日本の不動産取引の慣行を知らないまま契約してトラブルに巻き込まれる留学生も多いといわれている。また、大学からの距離も問題であり、近ければ劣悪な環境にもかかわらず割高であったり、競争が熾烈であり、また遠ければそれだけ交通費が高くつくということになる。このような状況のもとで、比較的条件のよい住居を見つけるためには、家主などとの交渉に当たる教職員の理解と愛情、更には熱意や交渉能力によるところが大である。これがまた、教職員に過重な負担をもたらすことになるのは言を俟たない。

(2) 改善のための提言

先ず、国による抜本的な留学生宿舎提供の施策が推し進められなければならない。わが国の住宅事情を勘案すれば、留学生の数に見合った適切な宿舎の確保がなされない限り、留学生受入れの増大はむずかしいというべきであろう。各大学へのアンケートでも、留学生の増加に見合った留学生会館や国際交流会館の早期の新・増築を求める声が高いが、同時に日本人学生と留学生との混住を前提とした学生宿舎の新・増・改築を図るべきだとする意見も多い。日本人の学生寮に留学生用の一定枠を設定することも考えられる。両者の混住は、両者が日常生活を共にすることにより、交流の場を提供することになり、好ましいものといえよう。ただし、この場合の宿舎は現在の留学生宿舎と同じ様式にすべきであり、共同浴場などは避けるべきであろう。

次に、大学の設置する留学生会館などの建設が留学生の増加に追いつかない現状のもとでは、地方公共団体等による留学生宿舎や民間企業の社員寮の開放に期待せざるをえない。その際、地方公共団体等による宿舎建設のための奨励金の交付や社員寮への入居促進を図っている留学生等交流推進協議会等への助成などが必要となろう。また、公営住宅への入居についても、留学生用の特別枠の設定を要望するなどの対応も必要であろう。

更に、民間住居の場合には、これに対応する住居費の補助を地域の実情に見合った形で行うべきであろう。また、下宿の保証人制度とか敷金、権利金などについても、留学生のおかれている立場を十分理解してもらえるようなPRをする必要がある。とりわけ、外国人留学生に対する入居差別は日本の「内なる国際化」に係わる問題であって、一般の理解をえるための一層の努力がなされなければならない。同時に、留学生に対しても、母国と日本との「住」を中心とする生活習慣の相違について詳しいガイダンスを行うことが望ましい。

6. 奨学金

(1) 現状と問題点

外国人留学生にとって、奨学金は滞日期間中の学費のみならず、生活費を賄う主要なソースである。特に円高化と生活費の高騰の中で、自国の奨学金や自費で賄っていた留学生もそのみでは不足がちになり、いきおいアルバイト収入に頼るものが多くなった。人手不足の中でアルバイトの口は比較的容易に見つかるとも聞かすが、アルバイトに時間を取られると本来の目的である勉学に大きな支障を来すことになる。留学生が安定した生活の中で、勉学に専念できる環境を作ることが重要であり、奨学金給付の拡充が望まれるゆえんである。

文部省による国費留学生制度は、過去10年間に1200名弱から4500名弱（平成元年度）へと増員され、種類も大学院レベルの研究留学生、学部留学生、日本語・日本文化研修留学生、教員研修留学生、高等専門学校留学生及び専修学校留学生の6つ、募集・選考方式も大使館推薦、大学推薦、在日私費留学生からの国内採用の3通りと、種々のニーズに応じて、質量ともに拡充されてきたと評価できよう。しかしこの間に、21世紀に向けて「留学生10万人受入れ計画」が推進され、事実中国その他東南アジア諸国からの留学生の来日が激増している中では、国費奨学金の受給は大変狭い門となっており、大半が私費留学生となっている。

私費留学生は本来、来日時に十分な学費・生活費捻出の保証がある場合にのみ在留資格が与えられるはずだが、実際には自国奨学金や自費が不足したり、続かなかつたりする例が多い。それを支援するために国内の民間奨学金も着実に拡充されてきたし、地方公共団体や大学後援会その他の民間団体による援助も拡充されつつあるが、毎月18万円支給される国費奨学金（研究留学生の場合）に比べて、2～12万円と低額で、そのみでは学費・生活費を賄えぬケースも多く、止むをえずアルバイトに頼らざるをえなくなる実態である。

国費奨学金もある程度以上の民間奨学金ももらえぬ私費留学生に対して、日本国際教育協会が、大学院で月額65、000円、学部レベルで45、000円を支給する、「私費外国人留学生学習奨励費制度」が昭和63年度から実施されている。平成2年度では3700人が受給しているが、上述の激増する私費留学生の中にはそれにあずかれないものも多い。

(2) 改善のための提言

国費奨学金は国の施策の中心であり、今後も各種別とも一層の拡充が望ましい。ただ国費奨学金の単価（支給月額）は比較的高いので、その増額よりは増員が望ましい。特にすでに来日して、大学院の正規課程に入学している私費留学生から採用する国内採用分の増員が望ましい。また生活費、特に宿舍費の地域間格差を反映させる等細かな配慮を加えることも考えられる。

民間奨学金の拡充も重要であり、それを促進する方向に文部省レベルでも、大学レベルでも一層努力することが望ましい。

私費留学生の学費・生活費を補助する私費外国人留学生学習奨励費制度については、その増員等の拡充が望ましい。

7. 授業料免除

(1) 現状と問題点

授業料は留学期間中の学費の主要部分を占めるが、近年段階的に引き上げられ（平成2年度大学院生では、年間約34万円）、学費増加の原因となっている。国費留学生は授業料を免除されるが、外国政府派遣留学生も含め、私費留学生にとってこれが相当の負担となってきている。したがって授業料免除は、奨学金制度を補って、私費留学生の生活を支援する方策のひとつとしてもっとも適切な手段と考えられる。

現在正規課程に入学している私費留学生を対象として、授業料免除制度が設けられており、各大学は経済的困窮度を主たる基準として全額免除・半額免除の認定を行って、文部省に超過免除申請を行っている。これは日本人学生と共通の制度であり、日本人学生・外国人留学生ともに申請しているが、留学生の場合申請はほとんど認められているようである。ただ全額免除になるか、半額免除になるかは、免除を受ける留学生にとって切実な問題であり、その判断材料となる経済困窮度等の申告資料の当否が問題になる場合があり、申請を受けつける大学の窓口を悩ませている。

ただし来日してから正規課程に入学する以前の私費留学生には、授業料免除は適用されない。大学院レベルの研究留学生の場合、通常半年から1年間は研究生として在学し、その後入学試験を経て、正規課程に入学する。非正規の研究生として在学する間は聴講科目数に応じた授業料を支払うが、その免除は認められていない。

近年外国の大学との間に国際学生交流協定を結んで、学生の相互受入れが活発化している。その際私立大学では通常授業料・入学料等を相互に免除しているが、国立大学ではそれが制度上できず、ひとつの障害になっている。西ヨーロッパ諸国では大多数が国立大学だが、この制度上の障害はないようである。

(2) 改善のための提言

奨学金制度を補って、私費留学生の授業料免除、特に全額免除枠の増員が望ましい。もっとも免除資格を認めるに当たって、学期ごとの成績評価を反映させる等、留学生に甘えを持たせない配慮も必要であろう。

正規課程に入る前に一定の非正規課程を経るのが一般化していること自体問題だが、その現実を踏まえて、これら非正規課程学生にも何らかの免除措置が検討されてよい。

国際学生交流協定に基づき外国の大学の学生を受入れる場合には、国立大学でも何らかの免除措置を認めてほしい。これらは相互主義に基づくので、日本からの学生派遣への補助にもなる。