

令和6年4月26日  
文部科学省  
高等教育局参事官（国際担当）

外国人留学生の在籍管理が適正に行われない  
大学等に対する指導指針に関する  
パブリックコメント（意見公募手続）の結果について

「外国人留学生の在籍管理が適正に行われない大学等に対する指導指針」について、令和6年3月12日から令和6年4月10日までの期間、電子政府の総合窓口(e-Gov)の意見提出フォーム・電子メール・郵便を通じて、広く国民の皆様から御意見の募集を行いましたところ、合計20件の御意見をいただきました。

いただいた主な意見の概要及びそれに対する文部科学省の考え方は別紙のとおりです。なお、とりまとめの都合上、内容により適宜集約させていただいております。多くの貴重な御意見をお寄せいただき、厚く御礼申し上げます。

主な意見の概要	文部科学省の考え方
<p>対象学校が退学又は除籍として取り扱うことは、不適切な学生を除外する目的であり、かえって適切に在籍管理しているといえる。対象学校が学籍のない学生を管理する法的根拠もない。外国人留学生の退学者、除籍者を出入国在留管理庁に報告すれば、以降は出入国在留管理庁が適切に対処することが期待できる。したがって、「退学者等」ではなく、「所在不明者」に限定すべきである。</p>	<p>文部科学省では、外国人留学生の適切な受入れに当たっては、「真に修学を目的とし、その目的を達するための十分な能力・意欲・適性等を有しているかを適切に判定すること」をお願いしています。</p> <p>退学・除籍者については、適切な受入れがなされているかを確認するために必要な情報であることから、原案通りとさせていただきます。</p>
<p>退学、除籍者の割合が5パーセントを超えると、改善指導の対象となるとのことだが、退学、除籍者のいずれも、そのあとが追跡できているかどうかの問題だと思われる。</p> <p>実際には、成績が悪く入管で在留資格を更新できなかったために、国に帰るという決断をするものもいる。成績が悪いというのは事情にもよるが、一応きちんと大学として学業を規律していることのあらわれである。そうした場合に、きちんと帰国を指導し、戻る意思を確認したかどうかは所属機関の対応として大事なのではないか。</p> <p>なお、除籍者については、経済的余裕がなく帰国するというもののほかに、授業料の支払いもなく、また意思表示もなく、フェードアウトすることが考えられる。そうした者の場合は、追跡ができない、行方不明者となっているわけで、これらが多く発生している場合には、改善指導対象とすべきではないだろうか。</p> <p>また、留学から特定活動等に切り替え、行方不明となってしまうケースについてはカバーできていないため、この点も考慮すべきと思う。</p>	<p>大学等における出入国在留管理庁への報告・帰国指導等の実施状況についても調査を実施しており、それらの状況を踏まえ適宜改善指導を実施します。</p>
<p>「所在が不明」か否かの判断は、もっぱら対象学校にゆだねられるのか。</p>	<p>御理解の通りです。</p>
<p>書面調査、ヒアリング又は実地調査は、「毎月の定期報告により、対象学校の在籍管理状況を確認」の際に実施されるほか、在籍管理非適正の状態の確定の際にも行われると理解してよいか。</p>	<p>書面調査、ヒアリング又は実地調査については、毎月の定期報告の際に必ず実施するものではなく、状況を鑑み必要に応じて実施します。</p>
<p>「改善指導の結果、在籍管理非適正の状態が確定した場合」とあるが、「定期報告により、毎年5月1日を基準日として、基準日における各対象学校の</p>	<p>定期報告を通じて得た対象学校の状況を精査し、在籍管理非適正の状態が確定した場合には、当該対象学校を「改善指導対象校」として指定します。</p>

<p>全留学生数に対する1年間（4月～翌年3月）の退学者等の人数の割合が5%を超える」もので、且つ、退学者及び除籍者について、改善指導の結果、各大学の在籍管理に帰責性のない突発的な要因で発生した事案ではないと判明した場合には、大学等が改善策等を示したとしても、そうした対応を何ら考慮することなく、機械的に「改善指導対象校」として指定されると理解してよいか。</p>	
<p>在籍管理非適正校の指定の際には、出入国在留管理庁に通告し、改善指導対象校の指定の際には、同庁に通告しないと、両者の差異を設けている理由が知りたい。</p>	<p>3年連続で「改善指導対象校」として指定した場合には、重要な在籍管理上の問題があるとし、出入国在留管理庁に通告することとしています。</p>
<p>「改善指導に当たっては、必要に応じて出入国在留管理庁から情報の提供を受けるとともに合同により実施すること」としており、「改善指導対象校」に対し合同で改善指導を実施する場合には、出入国在留管理庁には「改善指導対象校」である旨情報を伝達の上で実施するものと思われるが、その場面でも、「改善指導対象校」たることを入管庁に隠して合同調査を行うのか。</p>	<p>「改善指導対象校」については、公表することとしており隠して改善指導を実施することはありません。</p>
<p>標記の指導指針については、文部科学省（留学生交流室）が外国人留学生の退学・除籍や所在不明の多い大学等に対して指導を行うための基準を公開することによって、行政の透明性を確保するために定められるものとする。しかし、指導指針とされているものの、文部科学省が行う指導の行為が具体的に示されておらず、退学等した外国人留学生が一定数を超えた大学等を指定する手続き規定となっている。このため、項目の立て方、指定手続き、指導の具体的内容を再度整理されることが望ましい。</p> <p>パブリックコメントで示された指導指針の内容について、次の点の検討を行うべきと考える。</p>	
<p>① 大臣決定文書としては、次の文を修正することが適切である。</p> <p>1 頁目： 元号により記載する。文書全体で元号の標記を統一する</p> <p>（2019年6月11日付け・・・）は、（令和（2019）年6月11日付け・・・）とする。</p> <p>2 頁目： 始期を二重に記載していることを改</p>	<p>① 西暦と和暦の記載が混合していることについては、関係の方針や提言を適切に引用するため使い分けていることから、原案通りとさせていただきます。</p> <p>また、それぞれ当省が実施するのは「改善指導対象校」等への指定ですので、原案通りとさせていただきます。</p>

<p>める。実施内容を明確にする。</p> <p>「令和7年度以降から・・・指定を開始」は、「令和7（2025）年度から・・・指定の判定を開始」とする。</p> <p>「令和9年度以降から・・・指定を開始」は、「令和9（2027）年度から・・・指定の判定を開始」とする。</p>	
<p>② 外国人留学生の在籍管理の徹底に関する新たな対応方針や教育未来創造会議第二次提言は、就労を目的とする外国人が留学生として来日し、所在不明者や所在不明を理由とした除籍者が多く発生し、不法滞在、不法就労等につながっている実態を懸念しているが、外国人留学生の受入れは基本的に推進する方向になっている。今回の指導指針の制定が、従来の方針について課長（参事官）通知を改め、文部科学大臣決定として運用するものであれば、従来の方針との二重の運用は避けるべきである。</p>	<p>② 御指摘の通知内容と本指針にて規定する内容は異なっており、御指摘の二重の運用には当たりません。</p>
<p>③ 対象学校は、学校教育法第1条に規定する大学及び高等専門学校としているが、文部科学大臣が認定する日本語教育機関（令和6年4月1日施行、文化庁所掌）を加える必要があるのではないか。外国人留学生の在籍管理の徹底については、法務省が日本語教育機関の開設を認めたとしても、文部科学大臣が認定する機関となる以上、文部科学大臣認定の日本語教育機関は対象学校に含めることが適当と考える。</p>	<p>③ いただきました御意見は今後の文部科学行政の実施に当たり、必要に応じて参考にさせていただきます。</p>
<p>④ 教育未来創造会議第二次提言は、外国人留学生の受入れの重要性を述べるなかで、一部に留学制度を利用した不法滞在、不法就労等の実態を改善するために在籍管理の適正化の必要性が求められていると考える。</p> <p>前文で述べる趣旨は留学生制度の信頼・維持を前提とした原案ではなく外国との教育研究を通じた交流を適切に実施するため「我が国の教育研究活動を通じた諸外国との相互理解や未来の絆を深める上で、外国人留学生を大学等に受入れるにあたって、我が国の留学生制度の信頼・信用を確実にするため、」と修正することが第二次提言の趣旨を反映したものと考える。</p>	<p>④ いただきました御意見を踏まえ、今後の検討を進めてまいります。</p>
<p>⑤ 標題は「指導指針」としているが、文部科学省</p>	<p>⑤ 本指針においては、在籍管理が適正に行われな</p>

<p>が行う指導方法や指導内容が示されていない。記載されているのは、「改善指導校」「在籍管理非適正校」の文部科学省認定の手続きとなっている。具体的な指導内容を示さなければ、大臣決定の標題の件名と内容の不一致となる。対応方針の記載では、入学者選考の体制、外国人留学生の受入計画、授業欠席者への履修指導、学費未納等の原因となる経費支弁能力に係る審査、外国人留学生の受入れ停止、（出入国管理庁による）在留資格「留学」付与の停止が挙げられる。</p>	<p>い大学等に対する指導を実施するため、調査内容や指定に係る基準などの指導方法等を示しており、原案通りとさせていただきます。</p>
<p>⑥ 文部科学省が「改善指導校」「在籍管理非適正校」の指定にあたって公表する具体的な内容を明示すべきではないか。学校が指定されることにより、現に在籍する学生に対する教育や卒業後の就職等に悪影響を与えることがないように配慮すべきである。</p>	<p>⑥ 本指針における各種公表の内容や時期については、御意見を踏まえ、今後検討を進めてまいります。</p>
<p>⑦ 指導指針において、下記の用語について定義を次のように明確にしておくことが、在籍管理非適正校の指定に関する手続きを定めるうえで必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・外国人留学生：対象学校に在籍する学生のうち、出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）別表1に定める「留学」の在留資格を有する者（以下、「外国人留学生」という。）</li> <li>・所在不明者：対象学校が、受け入れた外国人留学生の在留資格（留学）に応じた活動を確認した最後の日の翌日から3か月を経過した時点で、当該留学生の所在を確認できない者</li> <li>・在籍管理非適正状態（非適正）：対象学校が1年間（4月～翌3月）に受け入れた外国人留学生数のうち退学者等の数の割合が5%を超える状態（外国人留学生数が19人以下の場合は退学者等数が1を超える状態）</li> <li>・改善指導対象校：在籍管理非適正状態（非適正）にあると文部科学省に判定された大学又は高等専門学校</li> <li>・在籍管理非適正校：改善指導対象校に3年度にわたり判定された大学又は高等専門学校</li> <li>・改善指導：文部科学省が改善指導対象校、在籍管理非適正校、並びに在籍管理非適正状態（非適正）のおそれのある大学又は高等専門学校に</li> </ul>	<p>⑦ 御指摘の内容について、必要に応じて本指針の中で定義しており、原案通りとさせていただきます。</p>

<p>対して、在籍管理が適正な状態に向けて促す助言等</p>	
<p>⑧ 「改善指導」を书面調査、ヒアリング又は実地調査と定義しているが、調査は対象学校の活動を文部科学省が聴取するものであり、指導は文部科学省が対象学校に対して行う改善すべ事項、取組みとして分けてと考えるべきである。「改善指導」を书面調査、ヒアリング又は実地調査とすることは用語の使い方として適切ではない。</p>	<p>⑧ 御意見を踏まえ、今後の検討を進めてまいります。</p>
<p>⑨ 毎月の定期報告（4月～翌年3月）を行うことと、毎年5月1日を基準日とするとの関係がわかりにくい。参考資料では、「毎月の定期報告に基づき、前年度1年間（4月～3月の状態を確認して」と改善指導指定校の判定根拠を明らかにしている。この考え方によれば「毎年5月1日を基準日とすること」は不要となる。</p> <p>学校基本調査等の政府統計が5月1日を基準日としていることから記載されたと推測するが、在籍管理の状況は年間を通じた外国人留学生を対象としていると考えられ、仮に、5月1日の在籍者を基準として判定するのであれば、対象学校の受入れ動態を把握することは難しいと思われる。</p>	<p>⑨ 毎年5月1日を基準日とし、その時点における各対象学校の全留学生数を基準に在籍管理状況を確認することとしています。</p>
<p>⑩ 2頁「改善指導の結果、在留管理非適正の状態が確定した場合には」とあるが、改善指導を行った上でも在籍管理が適正に行われない状態は、直ちに「在籍管理非適正校」に指定する必要があるのではないかと。仮に「改善指導」が、书面調査、ヒアリング又は実地調査を指すのであれば、「毎年度の報告及び書面調査等の結果、在留管理非適正の判定を行ったときは」ではないか。</p>	<p>⑩ 基準日における各対象学校の全留学生数に対する1年間の退学者等の人数の割合が5%を超えることを在籍管理非適正と定義しており、定期報告で得た退学者等数から、各対象学校の在籍管理に帰責性のない要因で発生した退学者及び除籍者を当該算定から除いても、なお在籍管理非適正の状態にある場合に「改善指導対象校」と指定します。</p>
<p>⑪ 改善指導対象校及び在籍管理非適正校に対し、文部科学省は在籍管理の適正化に向けた指導を行うか否かが明記されていない。指導指針であるにもかかわらず、指定された対象校への改善指導を行うことを明記していないのはなぜか。</p>	<p>⑪ 3.（1）在籍管理状況の調査のとおり、「改善指導対象校」及び「在籍管理非適正校」のみならず、対象学校全てについて、毎月の定期報告により在籍管理状況を確認し、必要に応じて改善指導を実施するためです。</p>
<p>⑫ (4) 在籍管理非指定校の解除には、「なお、外国人留学生の在籍者が0になった翌年度に指定を解除する場合に関しては、指定を解除した後、次に外国人留学生の募集を行う場合には、改善内容を明らかにした実施計画書をあらかじめ文部科学省へ提出することを求めることとする。」とある。</p>	<p>⑫ 外国人留学生の在籍者が0になった場合には「在籍管理非適正校」の指定を一旦解除することとしています。次に外国人留学生の募集を行う場合には、実施計画書をあらかじめ提出させるなど、改めて当該校の在籍管理状況が改善されているかを確認します。</p>

<p>改善内容を明らかにした実施計画書の提出は、指定を解除するための条件ではないのか。</p>	
<p>退学後の所属先が確認できる退学者については、改善指導対象・在籍管理非適正の「退学者等」に含めるべきではないと考えます。その理由は以下の3点です。</p> <p>(1) 留学生に退学するという選択肢を残すべきである。</p> <p>留学生の中には「日本に留学したものの授業についていけない」「授業に興味を持てない」という人もある。また、思っていたより生活費がかかるといふこともある。そういった場合、退学して帰国するという選択がなければ、精神的に追い詰められたり、長期間にわたって不満を持ち続けたりすることもある。留学生にとっても、日本の大学にとってもマイナスとなる。</p> <p>一方、教員の負担という点から考えると、留学生の勉学や生活などの相談・指導を行う教員に「留学生を退学させてはいけない」という重圧がかかる。そういった指導を行う教員は、(特に日本語科目担当であれば)任期付きである場合が多いと見受けられるが、任期付きの教員は大学に対し「仕事が多い」と言いにくいいため、さらに重圧となる。教員は教育内容や指導方法の充実・改善に労力を使うべきであり、「退学させてはいけない」ことで教員の時間的・精神的な負担が重くなるのは、避けるべきである。</p> <p>(2) 留学生の進路を狭めるべきではない。</p> <p>海外の大学から留学しやすいよう、特に留学生別科には学年歴を9月始まりとしているところもある。そういった留学生別科の学生が日本の大学や大学院に進学する場合、3月で退学することになる。「退学者が多いと改善指導対象・在籍管理非適正」となる、つまり「留学生は退学してはいけない」ということになると、9月始まりの留学生別科から日本の大学・大学院への進学が不可能となり、留学生の進路を狭めることになる。</p> <p>(3) 制度の目的と合わない</p> <p>この指導指針が作られた背景として、「外国人留学生の在籍管理の徹底に関する新たな対応方針(2019.6.11付)」に「所在不明者が不法滞在・不</p>	<p>文部科学省では、外国人留学生の適切な受入れに当たっては、「真に修学を目的とし、その目的を達するための十分な能力・意欲・適性等を有しているかを適切に判定すること」をお願いしています。</p> <p>退学者については、適切な受入れがなされているかを確認するために必要な情報であることから、原案通りとさせていただきますが、対象学校に帰責性のない要因で発生した退学であるかについては、定期報告により確認させていただく予定です。</p>

<p>法就労につながっている」ことが挙げられている。学校をやめたあとの所在・所属先が確認できるのであれば、不法滞在・不法就労にはつながらない。</p> <p>また、指導指針には、指導は「外国人留学生の受け入れを推進するため」と書かれている。留学生に退学して帰国したり他の学校に移ったりする自由がなければ、日本留学をためらう人が多くなり、日本への留学を抑制することになる。</p> <p>以上の理由から、退学後の所属先が確認できる場合には改善指導・在籍管理非適正の「退学者等」に含めるべきではないと考えます。</p>	
<p>各大学の在籍管理に帰責性のない突発的な要因で発生した退学者及び除籍者については、改善指導を通じて確認とありますが、この帰責性のない突発的な要因について、具体的な事例を挙げたほうが良いかと思えます。</p> <p>また、在籍管理非適正校に指定された場合、何らかの制限や指導がなされることと思えますが、そちらについても具体性があるとよいと思えます。出入国在留管理庁に通告とありますが、在籍管理非適正校に指定された場合、留学許可が出されないということもありうるのかが知りたいと思いました。</p>	<p>いただきました御意見は今後の文部科学行政の実施に当たり、必要に応じて参考にさせていただきます。</p>
<p>退学者数を在籍管理上不適切を考えるのは、乱暴であると考えます。</p> <p>母国の政情などに影響を受けやすい留学生が、家庭の事情、経済的な理由、また、異国で学ぶプレッシャーなどから心身の不調をおこす、また大学で学んでみて初めて学びたい内容が異なることがわかり進路変更を考えるなどもあるかと思えます。</p> <p>私は高等教育機関で学生相談を受ける部署に関わっていますが、近年留学生の相談も増えてきています。</p> <p>家庭の事情、病気や障害、異文化環境など要因は様々です。休学をする学生もいれば、思い切って一旦退学し、環境を整えて再入学を考える、研究したい機関に進路を変えるなどを選ぶ学生もいます。</p> <p>今回、障害のある学生の修学支援に関する検討会報告（第三次まとめ）を同時に拝見し、とてもいい方向性だなと考えていたところ、この方針案にさらに違和感を感じました。</p>	<p>退学者については、適切な受け入れがなされているかを確認するために必要な情報であることから、原案通りとさせていただきますが、対象学校に帰責性のない要因で発生した退学であるかについては、定期報告により確認させていただく予定です。</p>

<p>障害のある学生と留学生は異なりますが、国籍や障害のあるなしが大学での学びに違いがでてくるといのに、気持ち悪い印象をうけました。</p> <p>留学生だけに退学という方法を大学からふさわしくない選択とされるのは、在留資格や管理の問題とは異なるのではないのでしょうか。</p> <p>入国管理での指導は、出席状況や単位取得状況など、あくまで修学意欲のあるなしを個別に判断する基準であったかと思いますが、それよりもただ数字上での個別要件を勘案しない内容での管理を研究教育の現場にかすのは、どうかと考えます。</p> <p>悪い大学であれば、退学よりも在籍（休学など）をすすめることで、在留期間を引きのばす指導をおこない、本来の入国管理からずれる対応になったり、極端な例では、卒業をさせることを第一義として、留学生には単位取得を容易にするなど、教育上の平等性をたもたない、教育のレベルを下げるような大学を生み出すことにつながるのではないのでしょうか。</p> <p>そもそも魅力ある教育や高い研究教育を行い国際競争力を高めるべきところに、退学、除籍の数で適正、非適正を図るということに違和感がありますし、文部科学省が指導として指針として出すことに違和感を覚えます。</p> <p>かつ将来的に日本で学んだことを日本で活かしたり、母国に帰国しても日本との懸け橋になる人材を育てるのであれば、それを学ぶ環境にある大学に入国管理を貸し学生からの不信感を抱かせることにつながるように思えてなりません。</p> <p>数としての学生を求めないという方針は大変よいと思います。留学目的でない学生を受け入れる悪い大学は排除されるべきと考えますが、「退学」がその目安になると思えません。それであれば、入国管理局の適正、非適正校の基準を準用するほうが合理的で理屈も通りやすいと考えます。</p>	
<p>退学者に含まれる「改善指導」する対象者について、「結婚のため退学」「家庭の事情による帰国退学」「健康上による退学」のような私事による退学が含まれるのか、お伺いしたいです。</p> <p>私事による退学が含まれる場合、指導指針にある下記の【定義】に「私事による退学を除く」と追記</p>	<p>プライベートな事項について一律に判断することは困難であり、原案通りとさせていただきますが、対象学校に帰責性のない要因で発生した退学であるかについては、定期報告により確認させていただく予定です。</p>

していただきたいです。 退学者・・・対象学校の取り扱い上、退学になった者（単位取得退学は除く）	
--	--

※今回の指針案に直接関係する上記の御意見のほかに、外国人留学生等についての御意見を 12 件いただきました。