

大学経営政策研究

第14号 (2024年3月発行) : 19-35

高等教育機関における学生からの苦情への対応体制

—国際通用性のある枠組みの構築に向けての一考察—

大西 晶子

高等教育機関における学生からの苦情への対応体制

—国際通用性のある枠組みの構築に向けての一考察—

大西晶子*

1 はじめに

学生の声を大学運営において重視する姿勢は、今日高等教育領域において広く浸透しているが、実際の制度や仕組みは国や地域ごとに異なる。

日本では、いわゆる「廣中レポート」(文部省高等教育局, 2000)において、学生中心の大学への転換が掲げられ、その後学生参画の取り組みが進められてきた。一方同レポートは、学生の声を大学運営に反映させることに関しては慎重な姿勢を示しており、「学生の希望や意見を取り入れることが適切な事項について、大学の責任者が定期的に学生と意見交換する場を設け、その結果を、できるだけ大学運営に反映させるという方法が有効であると考えられる」と述べている。

こうした大学の姿勢は、その後四半世紀が経過した現在も大きく変わっていない。しかしながら日本社会における、人権や多様性に対する認識は確実に変化しつつあり、学生が安心して学ぶ環境の整備においては、多様な声を踏まえ、時に既存の大学の在り方を見直していくことが求められている。さらに近年、高等教育のボーダレス化は益々加速しており、教育の質を保証する制度枠組みには、一国・地域を越えて相互に意味を成すこと、つまりは、国際通用性を有すること(大学改革支援・学位授与機構, n.d.)が問われる状況にある。

2 大学における学生の声への対応

(1) 学生参画の多様な形態

日本の大学における学生参画については、これまでも欧州、英語圏の状況と対比させながらその在り方が議論されてきた。たとえば田中(2018)は、ミクロ・レベル、メゾ・レベル、マクロ・レベルの三つの次元で学生参画を整理した、Healeyら(2010)のモデルを用い、英国の大学と比較した日本の特徴を示している。それによると日本では、マクロ・レベル(大学戦略・ガバナンスへの参画)において、大学に対する何等かの要求を、学生が権利(あるいは義務)として行うことがなく、またメゾ・レベル(質保証・向上のプロセスへの参画)においては、教員が実施するFD活動に学生を参加させるという日本特異の形態がみられるが、学生は自らの示した改革案を具現化する権利を与えられていない。対する欧州・英語圏大学に関しては、マクロ、メゾ両レベルの学生参画が活発に行われ、その際、学生調査や学生団体が重要な役割を担っていることなどが報告されている(たとえば廣中, 2008; 2012; 三好, 2022; 沖, 2016; 大場, 2005; 田中, 2018; 2023)。

さらに英国では、2003年の高等教育白書「高等教育の将来」(Department of Education and

*東京大学 相談支援研究開発センター

Skill, 2003) において、「学生の声を一層重視する改革においては、問題が発生した際に学生が利用できる、公正でオープン、かつ透明性のある手段を学生に示すことが含まなければならない」とし、学生の多くが声を上げる課題への対応に加えて、学生個人からの苦情 (complaint) に対応する枠組みの整備を進めてきた。同様に豪州においても、学生の苦情申立てが増える中、大学内部の調停機能が十分に機能せず、学生が裁判に訴えるケース等が増加している状況が指摘され、対応枠組みの改善が議論されてきた (Jackson et al., 2009; Kamvounias & Varnham, 2010)。

(2) 日本の大学における課題状況

日本においても、中川 (2004) が、学生からの苦情が増加しつつある状況を既に20年前には報告しており、大学運営における危機管理の一方策として、苦情申立に対処するシステムを整備する必要性を指摘している。また中川 (2020) は、より最近の状況に関して、「大学の中で生まれるさまざまな不当で不適切な状況」の解決を望む個人が、「個別の事情を帯びた、何らかの不適切性を持った事象」の解決のためにハラスメント相談窓口を利用する、「ハラスメントの多様化」が生じていると述べている。さらに大西 (2021) は、日本の大学の状況に関して、そもそも「学生と大学の間に対立関係を想定したり、大学に対して学生から苦情が寄せられたりする状態を十分に想定していない」こと、また「大学や学生の権利や義務を明文化したり、大学と学生の関係を、権利・義務関係で論じたりすることも一般的にはあまり行われず、そのため、苦情を処理する機能や仲裁機能は、支援機能の中に未分化な状態で内包されている場合が少なくない」ことを指摘している。

このように日本の大学においては、苦情を表明する学生の増加が学生対応の担当者等の実感として述べられることはあるものの、その実態は明らかではなく、効果的な対応体制につながる議論も進んでいないと考えられる。

以上を踏まえると、苦情対応枠組みの構築は日本の大学にとっても喫緊の課題であり、また冒頭でも述べた通り、国際化推進において、苦情への対応方針や基準は国を越えて共有可能であることや、手続きが留学生等にとってもわかりやすいことが求められている。したがって本稿では、制度導入が先行する複数の国を参照し、苦情対応の枠組みに共通して求められる要素を明らかにしていくことで、国際的に通用性の高い苦情対応の在り方を検討していくこととする。具体的には、英国・豪州・ニュージーランドの三か国を対象とし、高等教育機関における苦情対応体制に関連する資料を収集する。さらに制度枠組みを比較し、異同を明らかにしながら、日本への制度導入に関して考察を加える。

三か国は、高等教育の市場化を背景に、説明責任が問われる社会状況の中で各種制度改革に取り組んでおり、苦情対応に関してもインターネット上での情報収集が容易である。さらに英語圏大学として国際化が進んでおり、学生に占める留学生比率も極めて高く¹、留学生の存在が大学経営上欠かせない点も共通している。このような特徴から、苦情対応において国際的に求められる枠組みについて有用な知見を得ることが出来ると考える。

なお「苦情」に関しては、用語を用いる際に、その都度定義が示され、類似用語との使い分けが説明されることが多く、三か国に共通した定義付けは行われていない²。たとえば後述する英国の

苦情処置機関「高等教育独立裁定局」(Office of the Independent Adjudicator: OIA)は、「教育機関が提供したサービスの水準や、あるいは提供されなかったサービスに関して、一人または複数の学生が不満(dissatisfaction)を表明すること」(OIA, 2022)と、操作的定義を示している。本稿においても、学生から大学に対して示される不満を「苦情」として捉え、各国・教育機関において、どのような苦情対応枠組みが整備されているのかに注目し、情報を収集・整理する。

3 大学内部の苦情対応枠組み

(1) 英国の苦情対応枠組み

英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドからなる連合国であり、それぞれに高等教育を所管する行政機関が置かれている(文部科学省, 2021)。高等教育機関は創設時期によっても性質が異なり、また運営費交付や学生ローン制度等の国の制度を通じた影響力が大きいため、日本と比較すると、設置形態を公立・私立に区別することが難しいとされる(古阪, 2021)。国立という概念はなく、設置者が私人であっても公立(public)と表現される(文部科学省, 2021)。なお本稿では、イングランドの制度枠組みに関して取り上げるが、各地域の高等教育資格を相互に読み替え、英国全体で統一した運用を行うための枠組みが構築されており、設置認可や質保証の基準そのものは、英国全体で共通性が高い。たとえば高等教育の規制機関・助成機関・認証評価機関・その他関係機関の合同会議体である「質保証のための英国常設委員会」(UK Standing Committee for Quality Assessment: UKSCQA)の委託を受け、「高等教育質保証機構」(Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA)がとりまとめた「英国質保証のための準則」(UK The Quality Code)(QAA, 2018)は、英国全土で参照される基準となっている³。

イングランドでは前述の通り、2003年の高等教育白書で苦情申立ての制度整備の必要性が指摘された翌年に、2004年高等教育法(Higher Education Act 2004)のもと、学生からの苦情に対応する、独立した苦情処置機関としてOIAが設置されている(沖, 2006)。また2017年には、高等教育・研究法(Higher Education and Research Act 2017)が施行され、翌2018年にイングランドの高等教育機関の規制・監督を担当する「学生局」(Office for Student: OfS)が設けられている。各大学は、運営資金交付、学生ローンの受給、留学生受入等を行うために学生局の「高等教育機関登録制度」への登録が必要であり(古阪, 2021)、要件の中には「学生の苦情処理枠組み(Student complaints scheme)を有すること」「OIAによって運用されている苦情処理の枠組みに協力すること」「苦情処理枠組みを利用することが出来ることを学生に周知すること」が含まれる(OfS, 2022)。

OIAのウェブサイト上では、学生、学生団体、大学等に向けた案内が詳細に行われており、またGood Practice Framework(OIA, 2022)を示し、大学に求められる対応の水準が示されている。それによると、対応枠組みには、「利用しやすくわかりやすいこと」「公正性、独立性、守秘性」「包摂性」「柔軟性、適切性、適時性」が求められ、また苦情対応は、「学生の経験をより良いものとするのに役立てられること」が重要であるとされている。大学は、内部対応の終結時に、学生に対してその旨を示す書面(Completion of Procedures Letter)を発行し、OIAに申立てを行う権利を

有することを伝えることも必要である。

以上イングランドでは、高等教育法を根拠法としてOIAの枠組みが整備され、その枠組みに沿うことをOfSへの登録要件とすることで、統一した苦情対応枠組みが実現している。

(2) 豪州の苦情対応枠組み

豪州の高等教育機関は、「オーストラリア大学 (Australian University)」「高等教育機関 (Institute of Higher Education)」「海外大学 (Overseas University)」「ユニバーシティ・カレッジ (University College)」に分類される。「オーストラリア大学」に該当するものは、2022年10月末のデータによると42大学(杉本, 2021; TEQSA, n.d.a)であり、そのうち38校が州立、一校が国立である。2003年に成立した「2003年高等教育支援法」(Higher Education Support Act 2003)のもと、高等教育のシステムや国の財政補助、学生の授業料等に関する基本方針が定められており(杉本, 2021)、連邦政府は、州設の大学を統制する法的な力を持たないものの、財政面に関する権限を通じて影響力を有している(Kamvoutias & Varnham, 2010)。高等教育行政に関する権限は分散しており、設置許可や質保証に関しては、「2011年高等教育質・基準機構法」(Tertiary Education Quality and Standards Agency Act 2011: TEQSA法)のもと、高等教育質・基準機構(Tertiary Education Quality and Standards Agency: TEQSA)が所管している。

苦情対応に関しては、TEQSA法58条に基づき「2021年高等教育基準枠組み」(Higher Education Standards Framework 2021: HES枠組み)(TEQSA, n.d.b)が整備され、「学生・元学生が不満を感じた際に利用できる、効果的な仕組みの整備」が、教育機関に遵守事項として示されている。HES枠組み2.4「学生の異議・苦情」(Student Grievances and Complaints)の項や、ウェブサイト上に公開されている、教育機関向けの解説(TEQSA, n.d.c)によると、大学は、「無料あるいは合理的な費用で利用できる大学内部の正式な苦情対応プロセスを整備すること」「守秘義務、独立した専門家による助言、アドボカシーや、申立てを行う学生の支援、内部プロセスで解決されなかった場合、適切な独立した第三者機関からの審査を必要に応じて行うこと」「内部手続き最終時に、結論とその理由、苦情申立ての手段が他に存在し、学生が恩恵を受ける可能性がある場合にはその手段を書面で当該学生に通知すること」等を行う必要がある。さらに「苦情対応手続きを大学のウェブサイト上で公開すること」や、「学生の権利と責任に関して入学前に示すこと」も、必要事項として示されている。

上記に加え、豪州では、国際教育の質保証と留学生の消費者権利の保護を目的に、「2000年留学生教育サービス法」(Education Services for Overseas Students Act 2000: ESOS法)(Department of Education, n.d.a)が策定されており、同法のもと「2018年留学生受入れにかかる登録行政および教育訓練機関に対する全国行動規範」(The National Code of Practice for Registration of Authorities and Providers of Education and Training for Overseas Students 2018)(Department of Education, n.d.b)が示されている。留学生受入機関は、「連邦留学生受入れ機関登録制度」(Commonwealth Register of Institutions and Courses for Overseas Students: CRICOS)への登録が必要であり、登録機関には、全国行動規範に示される要件の遵守義務が課さ

れる。同規範水準10「苦情・不服申立て」(Complaints and Appeals)の項には、「留学生から苦情を受付けた場合、10日以内に審査を開始すること」や「苦情申立てが、留学生の在籍の取り消し判断に関するものである場合、教育機関は取消手続きや学業成績の不振等の報告を、苦情申立て手続きが完了するまで行ってはならない」ことなどが示されている。

以上豪州においては、TEQSA法を根拠法に、HES枠組みにより苦情対応の基準が統一化されている。またESOS法のもと、ビザ上の制約等を念頭に置いた苦情対応を行うことが、留学生受け入れ機関には課されている。

(3) ニュージーランドの苦情対応の枠組み

高等教育機関はすべて国立であり、大学、工科大学、ワナガ(先住民マオリの慣習に従った教育機関)に分類され、大学に該当するのは8校である(福本, 2020)。同国は、「2020年教育・訓練法」(Education and Training Act 2020)が施行されたことに伴い、近年様々な制度改革の只中にあるが、その一つに、同法534項に基づき策定された、「2021年教育サービス規程(国内生と留学生のためのパストラルケア)」(Education (Pastoral Care of Tertiary and International Learners) Code of Practice 2021)(NZQA, n.d.)がある。同規程は、既存の留学生向けサービス規程(Pastoral Care of International Students)と、新たに整備された国内生向け規程を統合し、全学生のウェルビーイングと安全保障のための教育機関の行動規範を示したものであり、規程の遵守は、2022年1月より「ニュージーランド資格審査機関」(New Zealand Qualification Authority: NZQA)の認証登録時の要件とされている(NZQA, n.d.)。8章構成の規程のうち、第3章「学習者のウェルビーイングと安全の保障に組織全体で取り組むための仕組み」(Organisational structures to support a whole-of-provider approach to learner wellbeing and safety)においては、「学生の声」(Learner voice)に適切に対応するための行動規範が示されており、「公式・非公式の場を設け、学生との間に絶えず対話を行うこと」「大学の意思決定に関する情報を学生に適宜公開し、透明性を保つこと」といった事項に加えて、「学生の苦情に対応すること」「紛争解決スキームを遵守すること」が挙げられている。さらに、「学生の苦情への対応」に関しては、「学内の手続きに関する明確な情報提供(連絡先情報の提供を含む)」「学内外で利用可能な手続きの周知」「学生や学生の支援者に利用しやすい手続きの整備」「情報取得の障壁への対応」等が必要事項として挙げられている。また「代替手段の提供、支援を得られる資源の紹介」、内部での対応最終時に「学生に次に取りうる手段に関して助言し、学外の窓口を案内すること」「想定される結果や見通しを伝えること」「事案の複雑さや繊細さによって適切な対応が図られること」「文化的な視点を踏まえた問題理解や対応がなされること」等、学生対応時の留意事項にも言及がある。なお第6章には、留学生のみに関わる事項がまとめられており、苦情申立てに関しては、学生の法的権利や義務、紛争解決手続等に関する正確な情報を学生の入国・入学前(契約開始前)に知らせること等が求められている。

各教育機関は、教育サービス規程の遵守状況を適宜記録、自己点検し、NZQAに報告を行うが、報告すべき事項の中には、苦情対応状況も含まれており、報告書の記載手順に関する詳細な案内がウェブサイト上に公開されている(NZQA, 2023)。

以上、ニュージーランドにおいては、教育・訓練法を根拠法とし、苦情への適切な対応が大学の行動規範の一つとして規定されている。また行動規範に沿うことを、学生・留学生受け入れ機関としての登録要件とすることで、苦情対応枠組みが統一化されている。

4 大学外の苦情対応枠組み

(1) 各国の大学外の苦情対応体制の特徴

大学内部の苦情申立ての手續に加えて、大学外にも学生からの苦情を受け付ける窓口が設けられている。以下では、学外の苦情対応の大まかな仕組みを図示し、比較しながら、国ごとの特徴を示していく。

まず図1に示す通り、イングランドでは、学生の訴え先はOIAに一括されており、イングランドの全ての高等教育機関の学生が利用できる。対して図2・3に示す通り、オセアニア二か国においては、訴えの内容や目的、学生の身分・在籍機関等により学外の申し立て窓口が細かく分かれている。

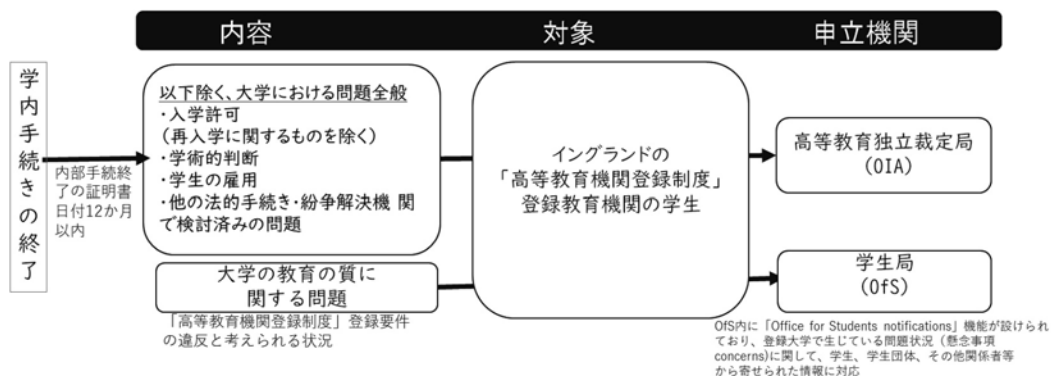


図1 イングランドにおける学生から大学に対する苦情への学外対応体制（著者作成）

OIAは、幅広い内容の苦情を受け付け、また学生と大学の間を仲裁し、学生の言い分を正当と認めた場合には、金銭的な補償も含む対応を、大学に要求する権限を持つ。OIAのウェブサイト(OIA, n.d.)において、利用の手順が詳細に示され、対応可能な苦情内容や審査結果等に関する情報も多く公開されていることから、申立てを検討する学生は、苦情がどのように処理されるかを事前にある程度予想可能である。また内容自体は審査対象とされない、入学許可や学術的判断等に関しても、学内で手順に沿って適切に対応されたかどうか、手續の妥当性に関しては審査可能である旨が記載されている。さらにOIAの年次の報告書も公開されており、各年の利用者内訳からは、EU圏以外からの留学生や博士課程学生の比率が一貫して高いことがわかる(大西, 2021)。

豪州では、学生と大学の間を仲裁する機能を持つ窓口としては、オンブズマンが中心的な役割を果たしている。オーストラリア国立大学に関する訴えは連邦オンブズマン、その他州設置の大学は各州のオンブズマン、さらに民間の教育機関に関する苦情は、後述の通り、連邦オンブズマンに設

けられた「留学生オンブズマン」(Overseas student Ombudsman)が対応窓口として案内されている。

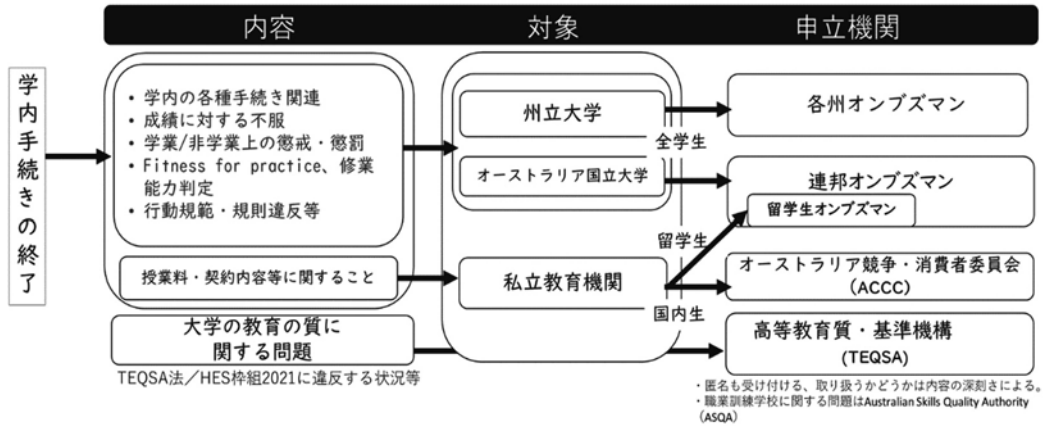


図2 豪州における学生から大学に対する苦情への学外対応体制 (著者作成)

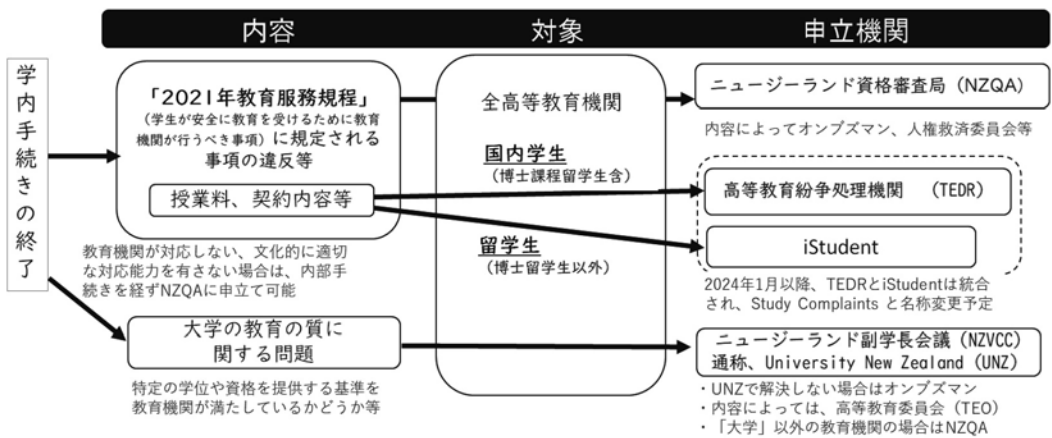


図3 ニュージーランドにおける学生から大学に対する苦情への学外対応体制 (著者作成)

なおオーストラリア連邦オンブズマンは、ニュージーランドオンブズマンと協働で「Australasiaの大学における苦情処理のベストプラクティス集」(Commonwealth Ombudsman, Australian Capital Territory Ombudsman, 2016)を策定しており、両国のオンブズマンの担う機能は共通性が高いといえる。ただしウェブサイト上の学生への案内を見る限り、大学に関する苦情への対応において、ニュージーランドのオンブズマンの役割は、豪州ほどは明確ではない。前述の通り、ニュージーランドには、学生の権利や安全に関する大学の責任を幅広く扱った教育サービス規程が存在することから、規程の監督者であるNZQAが、苦情への対応においてより主要な役割を担っていると考えられる。

(2) 学生の消費者権利保護の枠組み

授業料や契約内容等の消費者権利に関わる苦情は、イングランドにおいてはOIAの枠組内で対応が行われているが、豪州・ニュージーランドにおいては、機関種別や留学生かどうかによって、申立て窓口が異なる。豪州においては、公立大学に関する苦情は国内生・留学生を問わずオンブズマンへ申立てが可能であるが、私立機関に関しては、留学生のみを対象とした留学生オンブズマンが、主に消費者権利に関わる苦情を受け付けている。なお私立教育機関に在籍する国内生の契約等に関する苦情申立て先は、「オーストラリア競争・消費者委員会」(Australian Competition and Consumer Commission: ACCC)が案内されている。

ニュージーランドにおいては、教育訓練法536項に基づき、消費者権利関連の紛争解決を担う独立した枠組が整備されている。また同国においては、学生の権利や安全の保障に関し、留学生を対象とした制度が先行する形で整備されてきたが、前述の通り、近年、留学生と国内生を含む包括的な制度へと移行中である。消費者権利に関する苦情対応に関しても、2016年に「留学生の契約に関する紛争解決スキーム」(International Student Contract Dispute Resolution Scheme Rules 2016)が示された後、2021年に国内生を対象とした枠組み示され、その後2023年8月に「国内生と留学生の契約に関する紛争解決スキーム」(Education (Domestic Tertiary Student and International Student Contract Dispute Resolution Scheme) Rules 2023)へと統合されている。これに伴い、2016年以降留学生からの契約等に関連した苦情処理を委託されてきた、民間紛争処理専門会社Fair Way Resolution Limitedは、2021年に設置の国内生対象の「高等教育紛争処理機関 (TEDR)」の機能を統合し、2024年1月から、全学生からの契約等関連の苦情対応窓口を運営することがアナウンス済みである。留学生向けの窓口の名称は「iStudent」であったが、2024年以降は「Study Complaints」と名称変更予定である。なお留学生オンブズマン、iStudentともに、ウェブサイト上に公開された報告書によると、「授業料の払い戻し」に関する訴えを多く受け付けている (Commonwealth Ombudsman, 2022, iStudent, 2023)。

(3) 各国の認証・質保証機関の役割

苦情対応枠組みにおいて、高等教育機関の認証・質保証機関の主たる役割は、各教育機関が苦情処理に関わる基準を満たしていることを評価することにあるが、個人や集団からの訴えを直接受け付ける機能も一部有している。たとえばイングランドにおいては、大学の状況が「高等教育機関登録制度」の要件を満たさない懸念 (concerns) がある場合、学生や学生団体、その他関係者は、その旨をOfSに通知する仕組みがある。OfSは、仲裁・調停等の機能は有さず、また多くの学生に深刻な不利益を生じさせる可能性が高いと判断された場合のみに、大学への調査や介入を行う (OfS, n.d)。豪州においても、TEQSAが類似の機能を担っており、大学がHES枠組みの違反している可能性がある場合に訴えを受け、深刻な事態を招きうる場合には対応がなされる。ニュージーランドにおいては、前述の通り、認証機関であるNZQAが教育服務規程の監督役も担っているが、資格や学位の質に関する訴えについては、学位授与等の質保証を担うNew Zealand Vice Chancellors' Committee (NZVCC) (通称「ニュージーランド学長会議」(Universities New

Zealand: UNZ)) が対応を行う。UNZのウェブサイト上では、事象が生じてから5年以内、学内手続き利用後であることを原則として苦情を受け付けていることや、内容によっては、その他の機関が案内されることなどが記載されている (UNZ, n.d)。また教育機関への教育費の配分を担う「高等教育委員会」(Tertiary Education Commission: TEC) も、教育費の配分を受ける際の合意に基づく教育プログラムの提供を行っているかどうかを監視しており、定期的なモニタリングに加えて個別の苦情も受け付けている (TEC, n.d.)。

認証・質保証や予算配分等の権限を有する機関の対応は、大学に対し一定程度の強制力を持つと考えられるが、対応内容や対象は権限・所掌の範囲により限定的であり、また仲裁機能等は有さず、基本的には学生の抱える個別状況の解決を目的としたものではない。

5 英国・豪州・ニュージーランドの苦情対応体制の特徴と日本への示唆

(1) 苦情対応体制の特徴

教育行政の権限の分散体制や中央政府の役割等の相違によって、三か国の高等教育機関の置かれた状況は同一ではないが、苦情対応の基本的な構図には共通点が多い。全高等教育機関が国立であるニュージーランドはもとより、連邦制の豪州や、国立という概念のない英国においても、教育機関における苦情対応体制の整備が法的に位置づけられており、また具体的内容や水準を示す規程と、規程遵守を教育機関の登録要件とする認証・質保証の仕組みがあることで、対応枠組みが国家次元で統一されている。

各種基準や手続きがウェブサイト上に公開され、さらに手続に関する学生への周知義務を大学に課すことにより、透明性のある、利用しやすい仕組みが実現している。これらは、学生が声を発することを可能にするだけでなく、権利や義務に関する関係者間の理解の共有化につながるため、問題の予防や早期解決にも役立つと考えられる。また大学の内部対応の報告義務や、解決に至らなかった問題を外部にエスカレーションする権利を学生が有する仕組みは、学内対応・対応体制の妥当性の評価・検証を多様な視点から行う上でも重要である。

一方、比較的共通性の高い仕組みを持つ三か国においても、大学外の苦情処理の仕組みは異なっている。特に大学に関する苦情対応に特化した機関が設置されていないオセアニア二か国は、申立て先が複雑に枝分かれしており全体像が捉えにくい。また各機関の所掌範囲や権限に沿って対応内容が決まることは、学生の視点からはわかりにくい可能性がある。こうした問題点に関しては、情報周知の徹底や取りうる手続の丁寧な案内等を大学に求めることで対応が図られているものの、各国の関連諸制度との整合性を保ちながら、わかりやすい制度をいかに実現させるかが課題といえよう。

(2) 留学生への対応

留学生の権利保護に関する制度を有するオセアニア二か国は、苦情対応においても、留学生に配慮した基準が設けられている。言語や文化への配慮、苦情申立ての権利等に関する周知が教育機関の責任として明示されることは、手続に馴染みのない留学生受け入れに際して重要であろう。さら

に両国では、民間機関で学ぶ留学生を対象とした外部窓口が別途整備されていることも、同様の窓口のない英国との比較において特徴的な点である。これらの背景には、両国において、国際教育が国の重要な産業となり留学生が増加する中で、留学生の権利が保障されず社会問題化したことや、それに対して国の責任が問われてきたことがあるとされる（青木, 2012, Ramia, 2017）。

一方、近年ニュージーランドにおいては、留学生と国内生向けの諸制度を統合していく動きがみられ、留学生への配慮が制度上見えづらくなりつつある。留学生比率の高まりや、移民出身学生の増加等は、留学生と国内生という区分の合理性を失わせている可能性があり、また文化や言語への配慮は、多文化主義やマオリ文化との共生、アクセス障壁の除去という、両国のより広い政策の中で進められて行くことの利点もあろう。しかしながら、国境を越えて学ぶ留学生が、特有の脆弱な立ち位置に置かれ、また自らの権利を守る声を上げにくい構造は、コロナ禍に改めて浮き彫りとなったところでもある。留学生の権利保護に関する議論が乏しく、制度整備も進んでいない日本の現状を踏まえると⁴、枠組みの検討にあたって留学生への配慮は欠かせない視点といえる。英語コース等を設置し、日本語力を問わずに学生を受け入れる教育機関には、情報周知や苦情対応における言語障壁除去の対策を課すなど、日本の大学の状況を踏まえた具体的な基準の検討も進める必要があるだろう。

(3) 今後に向けて

本稿で示したように、三か国においては、学生の苦情に対応する枠組みを、大学の質を保証する上で必要不可欠なものとして位置付けており、水準を満たした対応を担保するための国と教育機関の責任が明確である。対して日本では、学生からの苦情対応を明確に義務づける制度はなく、大学評価の観点としても取り上げられておらず（たとえば、大学改革支援・学位授与機構, 2023; 大学基準協会, 2023）、問題を抱えた際に取りうるる手段・対応に期待できる水準を知ることが容易ではない。こうした状況は、国内生はもとより、苦情申立てを学生の当然の権利と捉える国から来る学生の目には、どのように映るだろうか。

高等教育が社会的信頼を保つために、大学内部の制度・手続きの透明性を高めることは必須要件であり、その前提として、苦情対応に関する統一した基準作りや窓口設置の制度化が求められる。加えて、独立性の高い大学外の仕組みが必要であるが、オンブズマン制度等が社会的に浸透していない日本において、大学内の対応を審査し、是正を求める機能をどのように実現させていくかが、制度設計上重要な検討課題となろう。

議論にあたって、教育機関や学生等を対象とした調査を実施し、苦情対応の実態について系統的に把握をすることがまず必要である。さらに冒頭でも述べた通り、マクロ・メゾレベルの学生参画が十分とは言えない日本においては、留学生等を含む、学生の参加を得ながらいかに議論を進めることができるかが、問われているだろう。

注

- 1 コロナ禍の影響を受ける前年の2019年時のデータにおいて、OECD諸国中、高等教育機関における留学生比率は豪州2位（28.4%）、ニュージーランド3位（20.8%）、英国4位（18.7%）である（OECD, 2023）。
- 2 英国のQAAのQuality Code では「concerns」「complaint」「appeal」等の用語を示し、「各教育機関が、組織内のシステムや手続きに合うように、これらの用語を自由に定義することが出来る」（QAA, 2018）と述べている。また「grievance」も「complaint」と同義、あるいは並列的に用いられる場合があるが、豪州のTEQSAは、「grievance」には、「非公式な対応に適した、通常は容易に解決できる些細な問題」と「解決のために正式なプロセスを必要とするもの」が含まれ、後者を「complaint」または「formal complaint」と定義している（TEQSA, n.d.b）。OfSは、個人から大学への「complaint」には対応しないが、教育機関の遵守事項違反等に関する「concerns」は受け付けるとし、両者を区別して用いている。
- 3 2023年時点では、高等教育の質評価におけるQuality Codeの活用は、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでは制度化されているが、イングランドでは教育機関に一任されており、学生局の示すRegulatory Framework を参照することとなっている。
- 4 文部科学省（2023）の通知「適切な受入れおよび在籍管理の徹底」にもみられる通り、教育機関の責任は在籍管理の側面に限られ、学生の権利保護に関する視点は乏しい。

引用文献

- 青木麻衣子2012「オーストラリアの留学生受け入れ・支援における政府と大学の役割」『留学生交流・指導研究』14, 63-74.
- Commonwealth Ombudsman, Australian Capital Territory Ombudsman 2016 *Complaint Handling at Universities: Australasian Best Practices Guidelines* https://www.ombudsman.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/37351/University-Complaints-Handling-Guidelines-April-2016.pdf（2023年9月19日閲覧）
- Commonwealth Ombudsman 2022 *Annual Report 2021-2022-Overseas student Ombudsman* https://www.ombudsman.gov.au/__data/assets/pdf_file/0032/116996/Commonwealth-Ombudsman-Annual-Report-2021-22..pdf（2023年9月19日閲覧）
- 大学改革支援・学位授与機構2023 R5 実施分大学機関別認証評価自己評価実施要項 <https://www.niad.ac.jp/evaluation/media-download/6199/4ac7ce45384cc46a/>（2023年10月18日閲覧）
- 大学改革支援・学位授与機構 n.d. 高等教育に関する質保証関係用語集質保証の国際通用性 <https://niadqe.jp/glossary/5295/>（2024年2月10日閲覧）
- 大学基準協会 2023 大学基準「点検・評価項目」及び「評価の視点」（令和5年評価用）

- <https://www.juaa.or.jp/accreditation/institution/standard/> (2023年10月18日閲覧)
- Department of Education and Skill 2003 *Future of Higher Education* <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2003-white-paper-higher-ed.pdf> (2023年 9 月19日閲覧)
- Department of Education n.d. a. *Education Services for Overseas Students (ESOS) Framework* <https://www.education.gov.au/esos-framework> (2023年 9 月19日閲覧)
- Department of Education n.d. b *National Code of Practice for Providers of Education and Training to Overseas Students 2018* <https://www.education.gov.au/esos-framework/national-code-practice-providers-education-and-training-overseas-students-2018> (2023年 9 月19日閲覧)
- 福本みちよ 2020 「教育と労働の接続と教育の質保証：高等教育制度」 青木麻衣子・佐藤博志編『オーストラリア・ニュージーランドの教育』 東信堂 pp.158-169.
- Healey, M., Mason O'Connor, K. & Broadfoot, P., 2010 Reflections on Engaging Student in the Process and Product of Strategy Development for Learning, Teaching, and Assessment: An institutional case study, *International Journal for Academic Development*, 15 (1), 19-32.
- 廣内大輔 2008 「わが国の大学運営における学生参加：その実現可能性を中心に」『大学教育学会誌』 30(1), 103-108.
- 廣内大輔 2012 「大学運営に関する学生参加の実際とその課題：ノルウェーの事例を中心に」『大学論集』 43, 255-270.
- iStudent 2023 *iStudent Complaints' 2023 Annual Report* <https://www.istudent.org.nz/resources/istudent-complaints-annual-report-2023> (2023年10月 3 日閲覧)
- Jackson, J., Fleming, H., Kamvounias, P., & Varnham, S. 2009 *Student Grievances & Discipline Matters Project: Final Report to Australian Learning and Teaching Council*. Sydney: Australian Learning and Teaching Council
- Kamvounias, P & Varnham, S. 2010 Legal challenges to university decisions affecting students in Australian courts and tribunals, *Melbourne University law review*, 34(3), 140-180.
- 古阪肇 2021 「イギリス」 文部科学省 (編)『教育調査 第158集 諸外国の高等教育』 明石書店. pp.114-171.
- 三好倫加 2022 「英国における高等教育の質保証への取り組み：学生の声を拾い上げる体制に着目して」 <https://www-overseas-news.jsps.go.jp/wp/wp-content/uploads/2022/06/2022.08.r1.miyoshi.tomoka.pdf> (2023年 9 月27日閲覧)
- 文部省高等教育局 2000 「大学における学生生活の充実方策について (報告)：学生の立場に立った大学づくりを目指して」 http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/012/toushin/000601.htm (2023年 9 月27日閲覧)
- 文部科学省 2021 『令和 2 年度大学改革推進委託事業「諸外国における大学の質保証システムに関する調査研究」 報告書』 https://www.mext.go.jp/content/20220324-mxt_koutou01-000015933.

- pdf (2023年9月27日閲覧)
- 文部科学省 2023 「外国人留学生の適切な受入れ及び在籍管理の徹底等について (通知)」 https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/ryugaku/1325305.htm (2023年9月19日閲覧)
- 中川純子 2004 「大学オンブズマン制度と日本の大学への適用可能性」『京都大学カウンセリングセンター紀要』 33, 15-30.
- 中川純子 2020 「大学におけるハラスメントの多様化」『京都大学学生総合支援センター紀要』 49, 63-71.
- New Zealand Qualification Authority (NZQA) 2023 Complaints and critical incidents Reporting and publishing data in your self-review report <https://www2.nzqa.govt.nz/assets/Tertiary/The-Code/complaints-and-critical-incident-reporting-and-publishing-data-in-your-self-review-report.pdf> (2023年10月30日)
- New Zealand Qualification Authority (NZQA) n.d. *The Education (Pastoral Care of Tertiary and International Learners) Code of Practice 2021* <https://www.nzqa.govt.nz/providers-partners/tertiary-and-international-learners-code> (2023年10月30日)
- OECD 2023 Education at a Glance 2023 Sources, Methodologies and Technical Notes, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d7f76adc-en>. (2024年2月18日)
- Office of the Independent Adjudicator (OIA) 2022 Good Practice Framework: Handling complaints and academic appeals <https://www.oiahe.org.uk/resources-and-publications/good-practice-framework/principles/> (2023年9月17日閲覧)
- Office of the Independent Adjudicator (OIA) n.d. *Annual Report* <https://www.oiahe.org.uk/resources-and-publications/annual-reports/> (2023年9月17日閲覧)
- Office for Student (OfS) 2022 Securing student success: Regulatory framework for higher education in England <https://www.officeforstudents.org.uk/publications/securing-student-success-regulatory-framework-for-higher-education-in-england/> (2023年9月17日閲覧)
- Office for Student (OfS) n.d. Office for Students notifications <https://www.officeforstudents.org.uk/publications/office-for-students-notifications/> (2023年9月17日閲覧)
- 沖清豪 2006 「イギリス2004年高等教育法：マス化の貫徹か、学生消費者の異議申立か？」『早稲田大学大学院文学研究科紀要』 51(1), 75-88.
- 沖裕貴 2016 「日本の高等教育における「学生参画」の概念の再整理の試み-新たな「学生連携」の概念をどう捉えるか」『中部大学教育研究』 16, 1-12.
- 大場淳 2005 「欧州における学生の大学運営参加」『大学行政管理学会誌』 9, 39-49.
- 大西晶子 2021 「高等教育機関における学生からの苦情への対応の在り方：英国の苦情対応体制を踏まえた日本の大学に関する一考察」『東京大学学生相談所紀要』 29, 39-47.
- Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) 2018 *The UK Quality Code for Higher Education* <https://www.qaa.ac.uk/the-quality-code#> (2023年10月22日閲覧)
- Ramia, G. 2017 Higher Education institutions and the administration of international

student rights: A law and policy analysis. *Studies in Higher Education*, 42 (5), 911-924.

杉本和弘 2021 「オーストラリア」文部科学省（編）『教育調査第158集 諸外国の高等教育』明石書店 pp.378-397

田中正弘 2018 「日本の大学における学生参画：質保証への参画を中心として」『大学研究』45, 17-30.

田中正弘 2023 「内部質保証に参画する学生代表：イギリスの大学の学生組合は、どのように学生代表を参画させているのか」『名古屋高等教育研究』23, 245-260.

Tertiary Education Commission (TEC) n.d. Monitoring Tertiary Education Sector <https://www.tec.govt.nz/funding/funding-and-performance/monitoring-tertiary-education-sector/> (2023年11月24日閲覧)

Tertiary Education Quality and Standards Agency (TEQSA) n.d.a National Register <https://www.teqsa.gov.au/national-register> (2023年11月19日閲覧)

Tertiary Education Quality and Standards Agency (TEQSA) n.d.b Higher Education Standards Framework (Threshold Standards) 2021 <https://www.teqsa.gov.au/how-we-regulate/higher-education-standards-framework-2021> (2023年10月22日閲覧)

Tertiary Education Quality and Standards Agency (TEQSA) n.d.c Guidance note: Grievance and complaint handling <https://www.teqsa.gov.au/guides-resources/resources/guidance-notes/guidance-note-grievance-and-complaint-handling> (2023年9月19日閲覧)

Universities New Zealand (UNZ) n.d. Have an issue or complaint? <https://www.universitiesnz.ac.nz/quality-assurance/issues-and-complaints> (2024年2月13日閲覧)

本研究は科研費基盤研究（C）18K02410の助成を受け実施いたしました。

Framework for Handling Student Complaints in Higher Education Institutions: Developing an Internationally Compatible System in Japan

Akiko ONISHI

Abstract

Listening to diverse voices is essential to improve the quality of teaching and learning, as well as for university campuses to become safe places for all students. Improving student complaint handling systems is also important for universities to meet diverse student needs. As higher education institutions are extending their educational activities beyond national borders, it is necessary to ensure that the system is internationally compatible. However, little attention has been paid to the development of the framework to better respond to student complaints in Japan.

The purpose of this study is to gain understanding of the basic framework for handling student complaints in the higher education sector by examining publicly available information in Australia, New Zealand, and the United Kingdom.

Despite the diversity and complexity of the higher education systems in three countries, they share a common structure in which universities' internal processes have been developed and are maintained, based on national unified standards and guidelines. The quality of internal procedures for handling student complaints is assured by several external systems that review universities' compliance with the standards.

Further discussion is necessary to establish a framework for Japanese higher education sector to ensure that the procedure is accessible and meets international standards.

