

# 「国際高等教育圏」の形成を通じた 「国際的公共事務」確立の可能性

——東南アジアにおける「国際高等教育圏」の形成を具体例に——

雨野 統

- I はじめに
- II 「国際行政法」の実体を構成する「国際的公共事務」概念とは
- III 東南アジアにおける「国際高等教育圏」の形成
- IV 「国際高等教育圏」の形成と「国際的公共事務」確立の連関の可能性
- V おわりに

## I はじめに

グローバル化の進展に伴い、国境を越えた物、資本、サービス、情報、人などの移動がますます活発化している。現在、自己の意思に関わりなく強制的に移動を強いられる非自発的移動にせよ、自己の意思に基づき自発的に移動する自発的移動にせよ、国境を越えた移動は、多様化し大規模化している。このような人の移動は、国境を越えた交流を活発化させる一方で、国際社会全体を不安定化させる要因としても位置づけられグローバル・ガバナンスによる対応が求められる<sup>1)</sup>。そして、かように多様化かつ大規模化した人の移動に関する諸課題に国際社会全体として包括的・長期的に取り組むべきことが指摘される<sup>2)</sup>。領域性原理に基づく主権国家体制では

1) 日本国際連合学会 [編] 『人の移動と国連システム』第19号 (2018年) 11頁。

2) 『上掲書』11-15頁。2018年度の『国連研究』では『人の移動と国連システム』

対処しきれないグローバル・イシュー（「多問題領域」の問題）を解決するために脱領域的な「統治」枠組みを構築する動きがグローバル・ガバナンスであるが<sup>3)</sup>、難民・移民問題をはじめとする人の移動に関する問題もグローバル・ガバナンスの対象領域となろう。

本稿では、多種多様な人の移動のうち、自己の意思に基づく自発的な移動として位置づけられる「学生や教員の国際的移動の問題」を取り上げる。より具体的には、「学生や教員の国際的移動」に関する問題のうち、「高等教育交流（域内教育交流の促進、学生の流動性の向上、地域連携ネットワークの進展）」に関する「国際高等教育ガバナンス<sup>4)</sup>」／「国際高等教育のネットワーク化（「国際高等教育圏」の形成）」の問題を考察の対象とする。高等教育交流などに関係する「国際高等教育圏」の形成の嚆矢は、1970年代に実施されたパイロット・プロジェクトを始まりとする欧州における「エラスムス計画」と言えよう<sup>5)</sup>。20世紀末～21世紀初頭頃からアジア地域でも「国際高等教育圏」を形成しようとする動きが見られるようになった。本稿では、高等教育交流を人の移動の問題の一つとして位置づけ、高等教育交流に関連する「国際高等教育ガバナンス」につき法的な観点から考察することを

---

というテーマで特集が生まれ、「難民問題」（論文3本）、「人の移動と子どもの人権保護」（論文1本）、「国境を越える高等教育」（論文1本）に関する論考が投稿されている。

- 3) 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』（有斐閣、2008年）22-23頁。
- 4) 「国際高等教育」とは、教育・実践活動を行なうために形成される高等教育におけるネットワーク（国際連携ネットワーク）形成の動きや国際連携ネットワークに基づく教育・実践活動とされる。国際連携ネットワークの形成により国境を跨いで移動する留学生に対して国際連携によるプログラムが提供され、あらたな教授学習空間が提供されることとなる（杉村美紀「東アジアにおける留学生交流と地域統合—教育連携のネットワーク化と『国際高等教育』の可能性—」黒田一雄『アジアの高等教育ガバナンス』（勁草書房、2013年）43頁。）。
- 5) 堀田泰司「ヨーロッパの高等教育の地域統合と東アジア—透過性のある枠組みと高等教育機関の経験」『上掲書』231-243頁。杉村「前掲論文」（脚注4）104頁。

主眼とする。とりわけ、地球規模の諸課題の解決または国境を越えた諸活動を規律する問題を対象とする「国際行政<sup>6)</sup>」を規律する「国際行政法<sup>7)</sup>」の視点から考察を行なう。「国際行政法」の分析視角やその内容は多様である<sup>8)</sup>が、本稿では、主に山本草二による「国際行政法」研究<sup>9)</sup>(以下、「山

---

6) 「国際行政」は「国境を越えた諸活動を確保し相互依存に伴う諸課題を解決するための、さまざまな組織的試みの総体」と定義づけられる(城山英明『国際行政論』(有斐閣, 2013年) 3頁)。

7) 『国際関係法辞典(第2版)』(三省堂, 2005年) 270-271頁。大橋洋一『行政法I—現代行政過程論—(第4版)』(有斐閣, 2019年) 102-104頁。日本における国際行政法の議論は、田中二郎博士による論考「国際行政法」末広徹太郎=田中耕太郎[編]『法律学事典 第2巻』(岩波書店, 1935年)から始まる。

8) 「国際行政法」研究の内容は多種多様である。例えば、ドイツ「国際的行政法」、「グローバル行政法(Global Administrative Law)」プロジェクト、「国際公務員法」、「国際機構の『作用法』」などがある。ドイツ「国際的行政法」については、例えば、原田大樹「グローバル化時代の公法・私法関係論—ドイツ『国際的行政法』論を手がかりとして」『社会科学研究』第65巻第2号(2014年) 9-34頁、原田大樹「国際的行政法の発展可能性—グローバル化の中の行政法(1)『自治研究』第88巻12号(2012年) 80-100頁を参照のこと。「グローバル行政法論」プロジェクトについては、例えば、宮野洋一「『グローバル行政法論』の登場—その背景と意義」横田洋三・宮野洋一[編著]『グローバル・ガバナンスと国連の将来(中央大学政策文化総合研究所研究叢書7)』(中央大学出版部, 2008年) 323-338頁がグローバル行政法の論点、問題点を的確にまとめており参考となる。また、*New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 37 No. 4, 2005; *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68 No. 3 & 4, 2005; *European Journal of International Law*, Vol. 17 No. 1, 2006 に特集が組まれている。国際機構の内部法、とりわけ「国際公務員法」については、黒神直純『国際公務員法の研究』(信山社, 2006年)を参照のこと。「国際機構の『作用法』」については、横田洋三『国際機構の法構造』(国際書院, 2001年) 第1部第1章と第2章を参照のこと。それぞれの初出は以下の通り。「国際機構と法」日本国際政治学会編『国際組織と体制変化』第76巻(1984年)、「国際機構の法構造」『国際法外交雑誌』第77巻第6号(1979年)。

9) 「山本国際行政法」研究の中核をなす論文として、山本草二「国際行政法の

本国際行政法])に依拠しながら考察を進める。「山本国際行政法」では後述のとおり実定国際法に基づく「国際的公共事務」(または「国際行政」)が中心的な概念となるが、かような「国際的公共事務」と「国際高等教育圏」の形成に基づく「国際高等教育ガバナンス」との関係を考察の主要な論点としたい。

本稿では、アジアの中でも「国際高等教育圏」の形成が多様な形で進展している東南アジアにおける「国際高等教育圏」の形成を取り上げることとする。まず、東南アジアにおける「国際高等教育圏」の形成につき概観したうえで、東南アジアにおける「国際高等教育のネットワーク化」の特徴、目的、機能について明らかにする。次いで、東南アジアにおける「国際高等教育圏」に基づく「国際高等教育ガバナンス」と「国際的公共事務」形成との関係、すなわち、東南アジアには「国際高等教育圏」に基づき教育分野における「国際公共空間」が構築され、これが国際行政法による規律を可能とする「国際的公共事務」の形成に繋がりうるのかにつき考察する。

## II 「国際行政法」の実体を構成する「国際的公共事務」概念とは

「国際高等教育圏」の形成に基づく「国際高等教育ガバナンス」と「国際的公共事務」との関係について考察する前に、山本が「国際行政法」体系を構築する際に抱いていた問題意識(「山本国際行政法」の課題)、「山本国際行政法」を通底する中心概念、「山本国際行政法」の特徴に関して、その概要を整理しておきたい。

山本草二の「国際行政法」の主な課題は、次のような二つの問題に取り

---

存立基盤』『国際法外交雑誌』第67巻第5号(1969年)1-66頁。「国際行政法」雄川一郎他[編]『現代行政法体系1 現代行政法の課題』(有斐閣、1983年)329-364頁がある。なお、この2本の論文は山本草二[著]、兼原敦子=森田章夫[編]『国際行政法の存立基盤』(有斐閣、2016年)にも収録されている。

「国際高等教育圏」の形成を通じた「国際的公共事務」確立の可能性（雨野）

組むことであった。山本は「『各国の対外行政に関する国内行政法の適用範囲の限界またはその国際的抵触関係を処理する法<sup>10)</sup>』という立場をいかに実証的に克服できるか」という問題と「『国際法上の行政法』を『公権力を有し拘束力のある決定を行いうる国際機構が行なう国際法の執行（権力作用の国際的集権化の側面）』と理念的に捉える立場」を機能主義に基づき実証的に如何に限定的に捉えうるかという問題に同時に答えを示そうとした<sup>11)</sup>。換言するならば、国際行政法上のある事項を処理する場合に、どこまでを国家が自らの国家管轄権に基づき行なう裁量的な決定に委ね、どこからを主権的な決定事項から「国際行政共同体（Internationales Verwaltungsgemeinschaften）」の固有の権限に移譲するかという「国家主権と『国際行政共同体』の権限に関する境界区分の問題」を実証的に検討することが課題であった<sup>12)</sup>。山本が「国際行政法」研究または国際法研究を通じて取り組んだこのような課題の中に国際社会における国際協力のありかたを考える契機を見いだすことができ、本稿の主題である東南アジアにおける「国際高等教育圏」形成と「国際的公共事務」との関係を考える時の視座が含まれているように思われる。

「山本国際行政法」では、上述のような国際社会の秩序に関わる本質的な課題に回答を示すために、研究全体を通底する中心的概念として、「国際的公共事務」（国際公益）と「国際行政行為」という二つの概念が設定される<sup>13)</sup>。前者は、「国際法上の行政法」の実体的な本質を構成する概念であり、後者は「国際的公共事務」を履行する手段を示す概念となる。本稿

---

10) Karl Neumeyer, *Internationales Verwaltungsrecht*, Bd. IV (1936). 山本は、特に *Verwaltungsrecht und Völkerrecht, Die Einteilung des innerstaatlichen Rechts* (S. 19-40), *Internationales Verwaltungsrecht als positives Recht* (S. 431-438) に言及している（山本『前掲書』（脚注9）79頁。）。

11) 『上掲書』3, 6, 29, 59頁。

12) 『上掲書』65頁。

13) 『上掲書』8-14頁。

では、主に前者の「国際的公共事務」につき言及し、東南アジアにおける「国際高等教育圏」形成との関係性を考察するための視座としたい。

「国際的公共事務」とは何かについて言及する前に、山本が国際社会をどのように認識していたのかについて概観しておく。山本は、国際社会の発展過程を「複数国に共通する専門的な利害関係・行政事項ごとに、多数国間条約に基づいて多くの国際制度が設立され、締約国相互の間で各分野別に国際社会（国際利益共同社会）が形成<sup>14)</sup>」される過程として機能的に捉えている。つまり、「国際社会は、統一権力の支配に服する単一の普遍人類社会（世界国家）の実現を志向するものではなく、またすべての関係国間に一元的な連帯性が存在することを当然の前提とするもの」ではなく、「各国がそれぞれの共通の利害関係・目的・専門事項ごとに結集して、意図的・人為的につくり出した複数の国際共同関係」として国際社会を認識する。そして、機能別に分化・多元化しながら発展する過程が、国内社会の異質性を前提としながら国際協力・連携を進めるのに最も適合した形であると現実主義的な視点を示している<sup>15)</sup>。

---

14) 山本草二『国際法（新版）』（有斐閣，1994年）24頁。

15) 『上掲書』17, 25, 450頁。奥脇直也は、山本が19世紀に発展した国際行政連合や20世紀に発展した国連の専門機関の活動を念頭に国際行政法の研究を進め、国際法秩序の捉え方を「領域性原理」に基づく捉え方から「国際的制度化」ごとに「国際的公共事務」が実現される「機能性原理」に基づく捉え方へと転換させた点をその意義として挙げる（奥脇直也「『国際公益』概念の理論的検討—国際交通法の類比の妥当と限界—」広部和也・田中忠〔編〕『国際法と国内法の関係—国際公益の展開—』（勁草書房，1991年）177, 189頁。）。一方で、奥脇は「山本国際行政法」の限界として、国際社会の秩序（国際法秩序）や国際社会における利益概念（「国際公益」）を機能主義的に理解する点を指摘する（『上掲論文』177-191頁。）。そして、複合的な要因が絡み合う現代の地球的規模の諸課題に取り組む（「国際社会の一般的利益」の実現）ために、如何に機能的な「国際行政共同体」を克服すべきかという問いかけを投げかけている（『上掲論文』188-190頁。）。このような奥脇の指摘に対して、森田は奥脇の批判の成否は、実定法に基づき「機能主義」以外の契機を実証しうるかまたは実

「国際高等教育圏」の形成を通じた「国際的公共事務」確立の可能性（雨野）

このような国際社会に対する認識をベースにしながらか「山本国際行政法」の体系が構築される。山本は、前述の二つの課題を念頭に「国際行政法」の体系を「抵触法規範としての国際行政法<sup>16)</sup>」と「国際法上の行政法<sup>17)</sup>」に大別し考察を行なっている。山本は、「抵触法規範としての国際行政法」と「国際法上の行政法」の関係につき、次のように論じる。まず、両者の関係につき、「国際法上の行政法」が、国際法上の法的な基盤を有するようになり、機能主義に基づき行政事項を処理する段階にまで発展すれば、「抵触法規範としての国際行政法」が徐々に解消され、「抵触法規範としての国際行政法」が「国際法上の行政法」へ吸収・統合されていくが、そのような統合・発展段階に至らなければ「国際法上の行政法」を中心とする国際行政法体系としての一元化は生じず、依然として「抵触法規範としての国際行政法」が有効に機能することとなるとされる。次いで、このような国際行政法体系の発展段階や両者の関係を判断する基準（当該の国際行政事項の処理に関する国家管轄権と国際行政共同体の権限の境界区分）は、実定国際法や国家実行の集積に基づき経験的に判断・決定されるべきであるとされる<sup>18)</sup>。このように「山本国際行政法」は、主権国家体制や異質で多様な国家の存在を前提とする国際利益共同社会の形成過程を考察の対象とする「現実主義的アプローチ」、複数国に共通する専門的な利害関係・行政事項ごとに国際制度（分野別の国際利益共同社会）が形成される「機能主義的アプローチ（機能的対応）」、特定の国際利益共同社会に固有の「国際的公共事務」を支える社会的・経済的および法的な存立基盤の存在を丹念に実証

---

現可能かにつき論証できるかに依存すると指摘する（森田章夫『国際コントロールの理論と実行』（東京大学出版会、2000年）112頁。）。

16) 山本『前掲書』（脚注9）79頁。

17) 「それぞれの国際的社會關係に固有の国際的公共事務を処理するため、多数国間条約に基き管轄の国際行政機構を創設し運営管理し改組し、これに伴う加盟国の権利義務關係を配分すること、ならびにこれらの機構が執行する国際行政行為に関する法規の總体」（『上掲書』10-11頁。）。

18) 『上掲書』64-65頁。

する「法実証主義的アプローチ」を特徴としていると言える。

「現実主義的」、「機能主義的」、「法実証主義的」アプローチを特徴とする「山本国際行政法」を支える「国際的公共事務」とはどのような概念なのか。機能主義に基づき機能・分野別に設定される国際的社會関係に固有の行政行為（行政事務）で、「国際行政共同体」（「国際行政機構」）が加盟国の主権との関係を踏まえながら対外的に実行する「国際行政行為<sup>19)</sup>」を通じて実現されるものが「国際的公共事務」であり、「国際的公共事務」が「国際法上の行政法」の実体を構成することとなる<sup>20)</sup>。「国際的公共事務」の目的は、分野・事項別に締結される「国際行政条約」に基づき該当する行政行為に関する一般的基準の設定と「国際行政共同体」を通じたそれぞれの国際的社會関係に固有の行政行為の継続的な実現にある。そして、かような「国際的公共事務」の内容の確定のために、各国の行政事務に関する基準の標準化・統一化（国家の二重機能に基づく調整行政）、国内行政事務の代替または新たな行政事務の創設（間接行政）や国際機構による行政事務の直接的実現（給付行政）が図られ、国家から移譲される「国際行政機構」の権限と国家管轄権との間の調整が行なわれることとなる<sup>21)</sup>。前述の山本の国際社會に関する認識を踏まえると、「国際的行政事務」又は「国際行政行為」の実施主体<sup>22)</sup>は、「国際行政共同体」（「国際行政機構」）の中核を成

---

19) 「国際行政行為」は「調整行政を通じての二重機能の国際化」（国内行政事務に対する政策・規制の基準の標準化）、「国際組織の常設機関による国内行政事務の修正」（間接行政）、「国際組織による行政事務の直接的実現」（給付行政）に分類される（『上掲書』52頁）。

20) 『上掲書』8-14頁。

21) 「国際行政共同体」による「国際行政行為」は、加盟国の国内行政事務の修正という形で実現されるが、かような「国際行政行為」の国内行政への影響（浸透若しくは介入）又は伝統的な国家管轄権の直接適用の制限・排除（国家管轄権の変質）が「山本国際行政法」の考察の主眼となる。また、国際組織の機能・権限と「国際行政法」の機能との関係性については、『上掲書』82-91頁を参照のこと。



「国際高等教育圏」の形成を通じた「国際的公共事務」確立の可能性（雨野）

す政府間国際機構や多数国間条約の条約実施機関（多面的国際制度<sup>23)</sup>）および各国家の関連行政機関となる（「国家の二重機能<sup>24)</sup>」、間接行政の担い手としての国家）。

国際社会の集権化を前提とせず、寧ろ『「国際法上の行政法』を理念的に捉える立場』を実証的に限定することを念頭に国際行政法体系を捉えるならば<sup>25)</sup>、機能・分野別に形成される国際利益共同社会に固有の行政事務（「国際的公共事務」）を具現化するために必要な社会的・経済的・法的な成立基盤の確立の可能性を丹念に検証することにより、「国際法上の行政法」の本質的な実体をなす「国際的公共事務」の具体的内容を各々の国際利益共同社会ごとに探るアプローチが必要となろう。

次章以降では、まず、東南アジアにおける「国際高等教育圏」の具体例

---

22) グローバル行政法では、「国内法と国際法の区分の相対化」および「国内行政と国際行政の混合」という現象を踏まえて「グローバル行政空間（Global Administrative Space）」という空間を設定し、このような空間における多様なアクターの活動を5つの類型に分類し分析が行なわれる。この点については以下の論考を参照のこと。Nico Kirsch, Benedict Kingsbury, “Introduction: Global Administrative Law in the International Legal Order”, *European Journal of International Law*, Vol. 17 No. 1, 2006; Sabino Cassese, “Administrative Law without The State? The Challenge of Global Regulation”, *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 37 No. 4, 2005; Benedict Kingsbury, Nico Kirsch, Richard B. Stewart, Jonathan B. Wiener, “Global Governance as administration—National and Transnational Approach to Global Administrative Law”, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68 No. 3 & 4, 2005; Benedict Kingsbury, Nico Kirsch, Richard B. Stewart, “The Emergence of Global Administrative Law”, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68 No. 3 & 4, 2005.

23) 山本『前掲書』（脚注9）65-69頁。

24) ジョルジュ・セル（Scelle, Georges）の「国家の二重機能」について論じたものとして、西海真樹「『国家の二重機能』と現代国際法—ジョルジュ・セルの法思想を素材として—」『世界法年報』第20号（2000年）77-106頁がある。

25) 山本『前掲書』（脚注9）58-59頁。

を概観することで、東南アジアにおける高等教育分野でのネットワーク形成が何を目指し、どのような機能を有しているのかにつき明らかにする。そのうえで、東南アジアにおける「国際高等教育圏」の形成を東南アジアにおける「国際高等教育ガバナンス」を規律する「国際法上の行政法」の確立の一例として評価することができるのか、すなわちアジアにおける高等教育分野では「国際的公共事務」を具現化するような社会的・経済的・法的な存立基盤が確立しているのか、あるいはその可能性はあるのかにつき考察する。

### Ⅲ 東南アジアにおける「国際高等教育圏」の形成

本章では、東南アジアにおける「国際高等教育圏」形成の実態につき概観し、「国際高等教育圏」の形成が、東南アジアの高等教育行政に関する「国際的公共事務」を誕生させる契機となるのかについて考察する。

東南アジアにおける「国際高等教育圏」形成の実態を概観する前に、まず、なぜ近年東南アジアを含めたアジア地域において「国際高等教育圏」が形成されているのか、その背景又はその誘因につき確認しておく。地域統合の拡大またはその構想と連動しながら進展するアジアにおける「国際高等教育圏」の形成の背景には、アジアの急速な経済成長とそれに伴う教育機会の拡大がある。まず、1990年代以降のアジアにおける経済成長は、人々の生活水準を向上させ、一定の中間層を創出することに繋がった（経済的要因）。このような人々の生活水準の向上や中間層の形成と比例する形で教育に対する需要も高まることとなった（社会的要因）。また、アジアにおける生活水準の向上や中間層の出現は私費留学生の増加（「留学の大衆化」）をも生み出すこととなった。そして、アジアにおける急速な経済成長が「留学」を中心とする自発的な（非強制的な）移動の誘因となり、このような自発的な学生の移動の増大がアジアにおける高等教育分野でのネットワークの形成に繋がっている<sup>26)</sup>。また、「国際高等教育圏」の形成は、

「国際高等教育圏」の形成を通じた「国際的公共事務」確立の可能性（雨野）

地域統合の動き（政治的要因）とともに議論されることが多い<sup>27)</sup>。例えば、堀田は「アジア地域の高等教育制度の統合を考えるうえで最も重要な課題は、アジアは、何を指し、どこまで地域統合を進めるべきなのかということである<sup>28)</sup>」と指摘する。このように「国際高等教育圏」の形成が各地域全体の統合のプロセスと関連づけられて論じられるのは、「国際高等教育圏」の形成が地域統合の基礎となる人のネットワークを形成する（「社会文化的協同体」の構築）と考えられているからである<sup>29)</sup>。このようにアジアにおける「国際高等教育圏」の形成は、アジアにおける経済的、社会的、政治的な実態の変化に促されながら進展していると言えよう。この点を「国際的公共事務」の形成プロセスとの関係から捉えるならば、「国際的公共事務」を作り出す経済的及び社会的基盤が生み出されていることを意味する。すなわち、「実体的社会学的な国際的利益の充足要求が国際法の平面に取り込まれていく過程（「国際立法過程<sup>30)</sup>」）または実体的社会学的な概念である「国際的利益<sup>31)</sup>」が法学的な概念に転換された利益（「国際公益<sup>32)</sup>」）に移行する過程と捉えることができよう。国際社会または地域社会の中に

---

26) 杉村美紀「学生移動を支える国境を越える高等教育とユネスコの対応」日本国際連合学会〔編〕『人の移動と国連システム』第19号（2018年）102-105頁。太田浩「大学国際化の動向及び日本の現状と課題：東アジアとの比較から」『メディア教育研究』（特集号：高等教育の国際化—アジアと日本）〔オンラインジャーナル〕第8巻第1号（2011年）2頁。

27) 黒田一雄「アジアにおける地域的高等教育ガバナンスの展開」黒田『前掲書』（脚注4）3-4頁、杉村「前掲論文」（脚注4）29-31頁、堀田「前掲論文」（脚注5）231-233頁。

28) 『上掲論文』249頁。

29) 『上掲論文』231頁。黒田「前掲論文」（脚注27）10頁。

30) 奥脇「前掲論文」（脚注15）180頁。

31) 山本『前掲書』（脚注9）9頁。

32) 「二国間の関係では保護・実現できないような実体的・社会学的な国際利益を法的利益に転換させたもので、国際的公共事務の実現を通じて実現されるもの」奥脇「前掲論文」（脚注15）178-180頁。

存在する経済的もしくは社会的な利益を実現するために実定国際法に基づく制度化が実践されていくことで「国際行政条約」に基づく「国際的公共事務」が形作られていくこととなる。

それでは、次に、アジアにおける「国際高等教育圏」形成の実態を概観し、アジアにおける「国際高等教育のネットワーク化」の特徴、目的、機能につき整理する。紙幅の都合上、アジアの中でも相対的に「国際高等教育圏」の形成が進展している東南アジアの事例を主に取り上げることとする<sup>33)</sup>。また、東南アジアの高等教育圏の形成に関わる主体を3つに分類し、東南アジアにおける「国際高等教育のネットワーク化」の進展につき概観する。

第一の類型は、国家が国際高等教育に関連するネットワークの形成を主導する場合である。つまり、国際高等教育分野における国際協力を推進しようとする諸国家が主導し、「国際高等教育圏」の形成が進められる場合である。東南アジアでは、例えば、タイ、マレーシア、シンガポールなどが中心となり、東南アジア教育大臣機構（以下、SEAMEO）が創設された<sup>34)</sup>。SEAMEOは、「より質の高い生活を実現するための教育、科学、文化の諸領域で域内における相互理解と協力の推進」を目的として1965年

---

33) 欧州にける高等教育の統合については、堀田「前掲論文」（脚注5）、堀田泰司「アジアの高等教育における共通の教育フレームワークを使った学生交流の可能性と課題：欧州エラスムス事業の経験と比較して」『メディア教育研究』（特集号：高等教育の国際化—アジアと日本）[オンラインジャーナル] 第8巻第1号（2011年）を参照のこと。また、東南アジア以外のアジア地域における動向については、杉村「前掲論文」（脚注4）、黒田「前掲論文」（脚注27）を参照のこと。

34) アジアの他地域では、例えば、「アジア・太平洋大学交流機構（UMAP）」、「キャンパス・アジア（CAMPUS Asia）」、「アジア協力対話（ACD）」などがある（堀田「前掲論文」（脚注33）39-42頁。）。また、近年、中国が「一帯一路構想」に基づき主導する「アジア大学アライアンス」がある（杉村「前掲論文」（脚注26）106頁）。

「国際高等教育圏」の形成を通じた「国際的公共事務」確立の可能性（雨野）

に設立された地域的な政府間国際組織である<sup>35)</sup>。SEAMEOは、域内の相互理解と協力の推進のために東南アジア域内でのネットワーク・パートナーシップ構築を進めている。東南アジア教育大臣機構には本部と「専門機関（センター）」が設けられているが、「専門機関」のうち東南アジアにおける高等教育分野でのネットワーク化を推進している組織は東南アジア教育大臣機構・高等教育開発地域センター（以下、SEAMEO-RIHED）である<sup>36)</sup>。SEAMEO-RIHEDは、加盟各国の高等教育向上のための高等教育政策の策定・高等教育行政の管理運営に関する助言・支援や調査研究の推進をその活動目的とし、地域センターとして東南アジアにおける高等教育に関連する情報等を域内外に伝達する役割も担っている<sup>37)</sup>。また、東南アジアの高等教育分野でのネットワーク構築推進のため、域内の高等教育機関・研究機関を支援している<sup>38)</sup>。「国際高等教育圏」の形成を促すためには、各国間で「質保証<sup>39)</sup>」に関する評価基準・方法の同等性・比較可能性、とくに、教育カリキュラム・プログラムの質の同等性/共通性、取得単位の互換性/通用性および教育プログラムの内容や単位互換制度に関する対外的な関係における透明性などの確保やこれらを確保するための制度化（客観的な基準、換算方法、評価方法の開発・導入・活用）が課題となる<sup>40)</sup>が、東

35) [http://www.seameo.org/Main\\_about/89](http://www.seameo.org/Main_about/89) (2021年9月22日最終確認)。

36) 北村友人「アジアにおける高等教育の域内連携と質保証」黒田「前掲書」（脚注4）210-211頁。

37) <https://rihed.seameo.org/about-us/organization/> (2021年9月22日最終確認)。

38) 北村「前掲論文」（脚注36）211頁。黒田「前掲論文」（脚注27）11頁。

39) 「質保証」とは、「人材育成のために知識やスキル、コンピテンシーを養う際に求められる教育の質を、一定の水準や基準を設けて通用性や同等性、比較可能性を担保する」ということを意味し、高等教育分野における学生、教職員、プログラム・カリキュラム・プロジェクト、研究、サービスなどの移動が活発化の中で「国ごとに異なる単位や資格の認証基準の相互互換性や関連性」を的確に設定することを目的としている（杉村「前掲論文」（脚注26）107頁）。

40) アジアにおける高等教育の質保証と調和化に関する課題として、「アジア諸国が共通の教育フレームワークを開発し、それを活用しながら学生交流を促進

南アジア域内での「国際高等教育圏」形成を促すためにSEMEO-RIHEDは関連機関と連携しながら「質保証」の基準・方法に関連する地域的なガイドライン・枠組みを開発する事業を進めている<sup>41)</sup>。

第二の類型は、国際組織（普遍的国際組織<sup>42)</sup>または地域的国際組織）が国際高等教育分野におけるネットワークを構築する場合である。アジアの中で相対的に「国際高等教育圏」の形成が進展している東南アジアにおいては、ASEANによる「アセアン大学連合/ASEAN大学ネットワーク（以下、AUN）」、SEAMEO-RIHEDが進める「東南アジア国際学生モビリティプログラム（AIMSプログラム）」を挙げることができる。

ASEAN教育大臣会合は、2006年以降、SEAMEOと合同で会合を開催しているが<sup>43)</sup>、ASEAN教育大臣会合の実際の活動はASEANが設立した

---

するためには、それぞれの高等教育機関が自らの教育プログラムの内容を共通のフレームワークを通して対外的に見せ、透明性を高めると共に単位や成績評価の互換性も高め、相互に信頼関係を構築することが最も重要な課題である」点（堀田泰司「アジアにおける質保証を伴った学生交流への期待と課題：ヨーロッパとの比較分析」『メディア教育研究』（特集号：高等教育の国際化—アジアと日本）[オンラインジャーナル]第8巻第1号（2011年）42-43頁。）や「アジアの当面の目標は、異なる制度を維持しつつも、単位互換制度を中心とする透過性のある共通の教育フレームワークをアジア全体でどのように構築するか」点が指摘される（堀田「前掲論文」（脚注5）250頁。）。

- 41) 北村「前掲論文」（脚注36）212-214頁。黒田「前掲論文」（脚注27）11頁。SEAMEO-RIHEDの取組みについては、同センターのホームページ（<https://rihed.seameo.org/programmes/credit-transfer-system/>）（2021年9月22日最終確認）も参照のこと。
- 42) ユネスコによるアジア太平洋地域における国際高等教育分野への関与については、北村「前掲論文」（脚注36）204-210頁、杉村「前掲論文」（脚注26）を参照のこと。
- 43) 東南アジアでは「東南アジア教育大臣機構会合（SEAMEO）」が活発に活動を展開してきたが、2006年以降、ASEANの枠内での教育大臣会合と「東南アジア教育大臣機構会合」が合同で「ASEAN教育大臣会合」を開催している（黒田「前掲論文」（脚注27）10頁、杉村「前掲論文」（脚注4）38頁。）。

「国際高等教育圏」の形成を通じた「国際的公共事務」確立の可能性（雨野）

AUNやSEAMEO-RIHEDに任せられている。2008年のASEAN教育大臣会合ではSEAMEO-RIHEDと連携しながら東南アジアにおける「国際高等教育圏」形成を促進すべきという点で合意し、ASEANもSEAMEO-RIHEDとAUNを中心に東南アジアにおける「高等教育交流（域内教育交流の促進、学生の流動性の向上、地域連携ネットワークの進展）」、「高等教育（制度）の調和化」と「質保証」（高等教育の質保証と調和化）に関する議論を進展させていくことを確認している<sup>44)</sup>。

44) 北村「前掲論文」（脚注36）215頁。ASEANやSEAMEO-RIHEDは、「高等教育の共通空間（higher education common space）」の構築（「東南アジアにおける高等教育の地域統合のための枠組み—共通空間（common space）への道—」）のために、高等教育分野における「調和化（harmonization）」に取り組んでいるが、それが何を意味しているのかについては、「質保証」の枠組み形成と国際行政法との関係性を再検討することで別途、再検討したい。なお、国際行政法における「調和化」は、各国の国内行政事務に関する基準の標準化・統一化/国内行政事務に対する政策・規制基準の標準化（国家の二重機能に基づく調整行政/調整行政を通じての二重機能の国際化）を意味する（山本『前掲書』（脚注9）52頁。）。例えば、原子力安全条約とIAEA基準に基づく原子力施設に関連する基準設定と立法上または行政上等の措置の実施を通じた締約国による基準の遵守義務（原子力安全条約第4条）を「調整行政」の一例として挙げることができる（岡松暁子「国際原子力機関（IAEA）の安全基準と原発事故—国際法上の観点から」『論究ジュリスト』19号（2016年秋号）69頁。）。東南アジアにおける高等教育の調和化はASEAN協同体の構築と密接な関係性を有しながら議論が進展しているため、高等教育の調和化の方向性も東南アジアの地域統合のあり方に依存することになろう。「高等教育の共通空間」構築のために「国家の二重機能に基づく調整行政」を採用するのか、2000年～2010年まで欧州で実施された「ボローニャ・プロセス」で採用された「収斂（convergence）」した制度（「収斂」は、各国の異なる教育制度が交流・連携を強める中、各国が複数の改革を断行し、次第に似通った教育制度の枠組みを持つことで一つの高等教育圏を構築することを意味し、高等教育制度が中央集権化していくことを指す。）を採用するのかについても「質保証」に関する枠組み形成と国際行政法との関係性を検討することで別途、再検討したい。「ボローニャ・プロセス」を始めとする欧州における高等教育の地域統合、「収斂」に

域内における学生交流を進展させるためにSEAMEO-RIHEDが推進しているプログラムが「東南アジア国際学生モビリティプログラム (AIMSプログラム)」である。2009年、マレーシア、インドネシア、タイの3カ国とSEAMEO-RIHEDの協働事業 (M-I-Tプログラム) として試験的に開始され、M-I-Tプログラムの成功後、ASEANの包括的なプログラムとして実施されることとなった。域内教育交流の促進/学生の流動性の向上は、高等教育制度の調和化を進めるSEAMEO-RIHEDの重要戦略の一つと位置づけられており、AIMSプログラムはSEAMEO-RIHEDの教育プログラムの核心を構成している<sup>45)</sup>。

AUNは、ASEAN10カ国の高等教育担当大臣により合意・署名され95年に設立されたASEAN諸国を代表する大学が形成する大学間ネットワークであり、ネットワーク形成当初、その加盟大学数は11であったが、現在は30である<sup>46)</sup>。その目的は共同研究を通じた相互理解の促進であり、AUNに参加する大学間での学生・教員の交流促進、共同研究の推進、ASEAN研究・教育の促進、情報共有が主な活動となるが<sup>47)</sup>、AUNも質保証の枠組み形成に取り組むこと (AUN質保証の構築) で加盟大学間での高等教育制度の調和化を進めている<sup>48)</sup>。

第三の類型は、非国家アクターである高等教育機関が国際共同学位プログラムや教育機関の海外展開という形で、国家の枠組みを超えて「トランスナショナル教育」や「クロス・ボーダー教育」と称される脱国境的な教育プログラムを提供し、バイラテラルまたはマルチラテラルな関係で国境を越えた教授空間が形成される場合である。紙幅の制約のため、ここでは

---

については、以下の論文を参照のこと。堀田「前掲論文」(脚注5) 243-248頁。

45) <https://rihed.seameo.org/programmes/aims/> (2021年9月22日最終確認)。

46) 黒田「前掲論文」(脚注27) 11-12頁。東南アジア大学連合のホームページ ([aunsec.org/aunmemberuniversities.php](http://aunsec.org/aunmemberuniversities.php)) (2021年9月22日最終確認)。

47) 杉村「前掲論文」(脚注4) 37頁。黒田「前掲論文」(脚注27) 11頁。

48) 北村「前掲論文」(脚注36) 213頁。



「国際高等教育圏」の形成を通じた「国際的公共事務」確立の可能性（雨野）

深入りしないが、高等教育機関相互による連携に基づくネットワーク形成には「特定の教育機関が、その教育理念に即して国内外にネットワークを形成」する場合と「複数の教育機関によるネットワークやコンソーシアムを形成」する場合という二つのタイプがある<sup>49)</sup>。

以上、東南アジアにおける「国際高等教育圏」の形成につき概観したが、東南アジアでは、域内での学生の流動性を高め高等教育制度の調和化を進めるために、ASEANが協働する国家（高等教育分野を担当する国内行政機関）、非国家アクターと連携しながら重層的なネットワークを構築している点に特徴がある。

#### Ⅳ 「国際高等教育圏」の形成と「国際的公共事務」確立の 連関の可能性

上述の通り、多様なアクターが主体となって「国際高等教育」に関する重層的なネットワークが東南アジア地域に形成されつつある。本章では、東南アジアにおける高等教育分野におけるネットワークの形成が、「国際法上の行政法」の実体をなす「国際的公共事務」の確立とどのような関係にあるのか、言い換えるならば、「国際高等教育ガバナンス」に関する国際的な公共空間が成立し、「国際高等教育」分野<sup>50)</sup>を規律する国際行政法が成立する法的基盤が形成されているのかについて考察する。

---

49) 杉村「前掲論文」(脚注4) 34-36頁。杉村「前掲論文」(脚注26) 102-103頁。

50) 「国際高等教育」の目的は、文化基盤を支えるという教育の本来的な目的を踏まえた「交流」を通じた「協働のもとでの人材育成」とされ、「国際高等教育」におけるネットワークは「新たな知の交流拠点を生み出す舞台」の創出を目指すのに対して、「高等教育の国際化」は、自国や自大学の優位性の確保及びそのための国際教育市場における人材獲得競争を目的とし「序列」に基づく「競合のための国際化」が目指される（杉村「前掲論文」(脚注4) 45頁。杉村「前掲論文」(脚注26) 116頁。。「国際高等教育」と「高等教育の国際化」は、目的・意義・戦略の点で違いがあるが、双方とも高等教育行政に関連する問題である。

杉村は、「『国際高等教育』の目的・役割は高等教育における国際連携ネットワークによる教育・実践<sup>51)</sup>にある」とする。つまり、「国境を越えて結ばれるアカデミック・ネットワーク」を通じたプログラム/教授学習空間の提供、そのようなプログラムへの参加を通じた議論の場の提供、議論の場への参加を通じた人との出会いとつながりの創出、そして国境を越えたアカデミック・ネットワークにおける教育・実践を通じた共通理解の構築にこそ「国際高等教育」の意義があるとされる<sup>52)</sup>。そして、このような「国際高等教育圏」の形成は、「高等教育の国際化」とは本質的に異なる戦略を有するものと位置づけられ、「『国際公共空間』としての学びと交流の場」（「協働のもとで人材育成を図る」ための「知の交流拠点」）を創出するものとされる<sup>53)</sup>。

本稿で取り上げた東南アジアでは、このような「国際高等教育」の目的を実現するために域内教育交流の促進/学生の流動性の向上や高等教育制度の調和化を重要戦略として位置づけ、ASEANの枠組み内やASEANと連携する国家間の組織を通じて「調和化」が進められている。その結果、「知的な国際公共空間」または「『国際高等教育』のプラットフォーム<sup>54)</sup>」が、社会的・経済的基盤の変化を伴いながら構築されつつある。また、東南アジアに構築されたそれぞれのネットワークで「国際高等教育」行政に関する具体的な政策・活動が蓄積され、「国際的公共事務」の実体が整いつつある。現状、東南アジアというエリアに限ってみれば、地域的な一般的国際組織であるASEANや役割を高等教育分野に特化した地域的な国際組織であるSEAMEO, SEAMEO-RIHEDを中心に「国際高等教育」に関する制度化が進み、「国際的公共事務」を創出させる法的基盤が確立しつつあるように思われる。今後、東南アジアにおける「高等教育行政」の調和化

---

51) 杉村「上掲論文」43頁。

52) 「上掲論文」44-45頁。

53) 「上掲論文」45頁。

54) 杉村「前掲論文」（脚注26）118頁。

「国際高等教育圏」の形成を通じた「国際的公共事務」確立の可能性（雨野）

が進み、より一層、関連する行政行為の内容が明確化されていけば「国際的公共事務」が確立していくのではないかと考える。

## V おわりに

山本は、セル（Scelle, Georges）が国際社会における行政を「国家の二重機能」論で捉え国際法上の行政と理解する点は評価したが、セルは「国家の二重機能」を単なる過渡的な事実状態としてしか捉えていないと評した。また、山本はセルとは異なり、最終的に構想される国際社会の秩序として「超国家組織の公権力を前提とする秩序」（「理念的な立場」）の構築を目指さなかった<sup>55)</sup>。現状の国際協力が主権国家体制を前提として展開される以上、国際行政条約によって設定される一般基準に基づき各国の国内行政事務を継続的に調整・標準化することで「国際公益」を実現していくという形での多数国間の国際協力、つまり、国家の二重機能に基づく「調整行政」を進めていくことが現実的な対応であろう。

本稿では、東南アジアにおける「知的な国際公共空間」形成過程とそれの「国際的公共事務」との関係につき考察した。今後、前述のとおり、「国際高等教育論」における「調和（harmonization）」が何を意味しているのかにつき、「質保証」（高等教育の質保証と調和化）に関する議論を素材に考察することで明らかにし、「国際高等教育ガバナンス」における「国際的公共事務」の確立の可能性について更に検討したい。また、本稿では十分な考察ができなかったが、欧州などにおける「国際高等教育圏」の形成過程と国際行政法の関係についても考察し、国際社会全体を射程とする「国際高等教育ガバナンス」における「国際的公共事務」の確立の可能性（「国際高等教育」に関する法の成立の可能性）についても検討したい。

（本学法学部兼任講師）

---

55) 山本『前掲書』（脚注9）31頁。