

特集

## 高等教育の多層的グローバルガバナンスと 国際化の理念・理論的検討

黒田 一雄

Received: 4 December 2023 / Accepted: 26 December 2023

---

### <要 旨>

---

社会経済の急速なグローバル化は高等教育にも「国際化」という変容を迫っている。一方、従来、国民国家の枠組みで、そのあり方が議論され、政策が形成され、実践がなされてきた教育という分野においても、国際社会は、地球温暖化・感染症危機・頻発する国際紛争等の地球的課題・越境課題に対処し、平和・人権・開発を達成することを目的に、協調・協力していくために、グローバルガバナンスの枠組みを形成してきた。その現在における到達点が、持続可能な開発目標 (SDGs) である。そして、高等教育は、教育に関する SDG 第 4 目標達成のみならず、SDGs 全体の達成に貢献する可能性も示唆される。近年では、政治経済におけるリージョナル化も進行しており、高等教育においても、リージョナル域内協力・交流の枠組みは今後益々進展することが予想される。本稿の目的は、このように進展しつつある多層的グローバルガバナンスの形成過程において、高等教育の国際化がどのような役割・貢献可能性を有するのかを、理論的・理念的に検討することである。

---

### 1. はじめに

国境を越えた知識基盤経済の形成は、高等教育に「国際的」で「グローバル」な変容を迫っている。国際化やグローバル化は現代の高等教育の最重要課題として、個々の大学や各国の教育省は認識するようになってきている。

---

\*早稲田大学大学院アジア太平洋研究科・教授  
名古屋大学高等教育研究センター・客員教授

このような状況をとらえて、Knight (2008) は、グローバル化をデファクトで進む社会経済の変容であるとし、高等教育の国際化をそれに対する政府や高等教育機関の対応だと定義している。

一方、従来、国民国家の枠組みで、そのあり方が議論され、政策が形成され、実践がなされてきた教育という分野においても、国際社会は協調・協力していくために、平和・開発・人権公正・持続可能性等の国際課題に対処し、国際公共的な政策目的を達成するためにグローバルなガバナンスの枠組みを形成しようとしている。その現在における到達点であり、最も主要な道標は、持続可能な開発目標 (SDGs) であろう。

高等教育は、その国際的性格から、グローバルガバナンスの影響を最も受けている教育サブセクターとなっている。また同時に、高等教育の発展は、教育に関する SDG 第 4 目標のみならず、SDGs 全体の達成に貢献する可能性も示唆されてきた (UNESCO 2016)。近年では、地球温暖化問題の深刻化・コロナ禍等の感染症危機・頻発する紛争・戦争等の地球規模課題に対して、教育が対応するために、どのようなグローバルガバナンスの体制を形成すべきなのかが、問われてきている (UNESCO 2021)。

そうしたグローバルレベルでの展開と同時並行で、政治経済におけるリージョナリゼーションも進行しており、アジアでは、ASEAN や ASEAN + 3、アジア太平洋地域協力、「自由で開かれたインド太平洋」等の様々な地域レベルでの多層的なリージョナルガバナンスの枠組みが形成されてきている。高等教育のリージョナル域内協力・交流の枠組みは、アジアの平和で持続可能な発展の礎として位置づけられ、多様な形でダイナミックに形成されつつあり、今後益々進展することが予想される。

本論では、このように多層的に進展しつつある高等教育のグローバルガバナンスの形成過程に貢献するために、国際高等教育研究はどのようにこの事象をとらえ、理論的に理解し、その方向性を提示していけるのかを考察したい。

## 2. 高等教育のグローバルガバナンス研究の必要性：ソフトパワー論と知識外交論の相克

近年の先進各国や中国のような新興国の高等教育国際化政策は、ソフトパワー論からの意義付けをされることが多い。ソフトパワー論は、ジョセフ・ナイ (2004) によって概念化され、各国の文化外交・文化政策や、外交

活動としてのパブリックディプロマシー（広報文化外交）において多用されるようになった政策的観点である。ナイはソフトパワーを、軍事力や経済力を代表とする「ハードパワー」と対比して、「自国が望む結果を他国も望むようにする力であり、他国を無理やり従わせるのではなく、味方につける力」（ナイ 2004: 26）と定義し、ソフトパワーの具体例として、その国の政治的価値観や政策の魅力・文化的影響力等を例示している。また、ナイは、コリン・パウエル国務長官の「アメリカ国内で教育を受けている将来の世界の指導者との友情ほど、アメリカにとって価値の高いものは思いつかない」（ナイ 2004: 81）という言葉を紹介しながら、エリートを対象とする高等教育を「高級文化」と呼び、「大衆文化」と区別して、特に政策影響力の増進に効果的としている。この考え方では、高等教育国際化の最も伝統的・典型的な形態である留学生の招聘は、受入れ国のソフトパワーの増大に大きく貢献することになる。また、大学教員の海外派遣や海外分校・国際共同学位プログラムの展開、コロナ禍を経てますます拡大しつつある MOOCs 等も、その供与側のソフトパワーを高めることにつながるという説明ができる。

留学生の受け入れや高等教育の国際展開を自国の文化・価値の発揚や政治的影響力の確保・増進のためとする政策理念はこれまでも歴史的に見られた。特に、フランスが仏語圏の旧植民地からその独立後も多くの留学生を受け入れ、そうした国々において、熱心なフランス語教育や高等教育分野での国際協力を行ったことはよく知られている。また、近年は、中国のアフリカからの留学生招致や孔子学院の世界的展開を、ソフトパワーの観点から論じる研究や報道も増えてきている（King 2013）。

しかし、ソフトパワー論は高等教育国際化策に関する、あくまでも一国の国益的な観点からの外交政策的視点に過ぎず、高等教育国際化に携わる教育機関・教育者の立場からは批判的な見方もありえる。ソフトパワー論が概念化される以前のことであるが、日本で最も先駆的に高等教育国際化の政策意図を概念的に整理しようとした江溯（1997）は、その著『大学の国際化』において、留学生に一方的な在留国の文化への同化を強制するのではなく、「彼らの生き方のなかに受け入れ国の人間が学ぶことがないかどうか謙遜に接することが大切である」とする「相互通行」的な異文化理解を重視する考え方を提示した。また、国際的な相互依存関係の深化に伴って、留学生政策においても「国際理解・国際平和モデル」を発展させた「地球市民形成モデル」、つまり「国際教育交流が関係者の国際意識を高め、かつ地球共同体の一員としてのアイデンティティを培う手段として重要な働きをする」と

いう高等教育国際化の方向性を示唆した（江淵 1997: 123）。

近年では、高等教育国際化に関する代表的な研究者である Jane Knight が、2000 年代に多くの国において、高等教育国際化策が「ソフトパワー」という概念により、正当化され、説明されてきたことに異論を呈し、「知識外交（Knowledge Diplomacy）」を概念化・導入して、批判的な論考を行っている（Knight 2015、Knight 2019）。彼女曰く、デファクトとして進みつつある高等教育国際化の大半は、一国の国益を追求するソフトパワー増進策としてのみでは説明できず、その多くはより相互的な利益や関係者全体の利益に資することを目的に行われているとする。Knight（2019: 8）は、知識外交を高等教育における「国際的な教育研究活動と国際関係の相互的な強化のプロセス」として定義した。そして、高等教育国際化の中心を成す国際的な教育研究活動を、国際的な公益や調和の達成に資すると同時に、国際関係の安定や平和の維持は国際的な教育研究活動・高等教育国際化を促進するとし、両者の相互的な正の関係性として知識外交を説明した。さらに、彼女は、その典型的な事例を、1 国では解決できない 2 国間以上にまたぐ越境課題や地球的規模課題に関する国際共同研究や国際共同教育の取り組みであるとし、同時に、そうした国際的課題こそが知識外交の原動力であるとした。

Knight は彼女の知識外交論に関する最新刊において、知識外交と高等教育のグローバルガバナンスを明確に区別しており、前者を階層的な構造の中での現実的な交渉過程ととらえ、後者を分散化された多様な国際社会の参加者による課題対処の実践の過程ととらえている（Knight 2023）。しかし、高等教育のグローバルガバナンスと高等教育政策・国際化の関係を論じる本論にとって、彼女の示した国際社会と高等教育国際化の相互的な関係性から知識外交をとらえる視点は示唆的である。少なくとも、知識外交の考え方は、ソフトパワー論では説明できないデファクトで進む高等教育国際化と越境課題や地球的規模課題との関係を、高等教育のグローバルガバナンス形成から分析する視角となりうる。

### 3. 高等教育グローバルガバナンスと高等教育国際化の定義

それでは、これまでの議論の中でも使われてきた高等教育の「国際化」や「グローバル化」はどのように定義されるのか。そして、それは何の目的・動員で進展しているのか。これまでの研究では、高等教育の国際化を、高等教育の国境を越えた活動が拡大することとしてとらえ、グローバル化を、国

境や国家的枠組みを前提とせず、高等教育が世界的に展開することとして区別する議論があった (Scott 2000)。また、高等教育の国際化を、学生や教員の国際的な移動、教育研究の国際的な協力、国際的な大学間連携等の高等教育の伝統的な国際的展開とし、グローバル化を、国境を越えた高等教育の競争的市場の形成や国際的共同学位プログラムや海外分校等の革新的な高等教育国際化・国際的の変容として説明することもあった (van der Wende 2003)。しかし、近年の高等教育国際化研究において最も頻繁に引用される定義は、Knight (2008) が提示した「(グローバル化とは) 人、文化、思想、価値、知識、技術、経済が国境を越えて移動し、結果的に世界をより結合させ、相互に依存する状況にすること (Knight 2008: 4)」、 「(高等教育の国際化とは) 中等後教育の目的、機能、もしくは提供の形態に国際的、異文化間的、グローバル的側面が統合されていく過程 (Knight 2008: 213-4)」とした定義であろう。この定義では、グローバル化をデファクトで進展する社会経済の国際的変容であるとし、高等教育の国際化をグローバル化に対する国家や高等教育機関・高等教育に携わる関係者の対応だとしている。

一方、高等教育のグローバルガバナンスを定義するために、グローバルガバナンスがどのように定義されてきたのかを見てみると、国連はこれを、国境を越えたグローバル課題に対処するために、主権国家間の連携に加え、国際機関、市場、市民社会等の様々なアクターによって構成される国際社会が、グローバル課題を認識し、方向性を見だし、解決するために形成しようとしているシステム、すなわち「私的及び公的な個人や組織が、共通の課題に対処しようとする多様な方法の集合体」と定義している (Commission on Global Governance 1995: 5)。つまり、グローバルガバナンスは、国際社会における様々な個人や組織が国境を超えて共通の課題に対処する仕組みを指す。グローバルガバナンスが発展してきた背景には、国境を超えた共通の課題には一国では対処し切れないという認識がある。しかし、その形は時代を経て変容している。それは、「ガバナンス」の主体が一つの具体的な組織 (例えば、国際連合やユネスコのような国際機関) を指すものではなく、地球規模の方法・秩序・体系を意味するからである。

このような概念整理を参考として、高等教育のグローバルガバナンスと高等教育国際化の関係性を考えてみると、グローバルガバナンスが国際課題・地球的規模課題の解決や国際公共的な政策目的の達成という志向性を持っていることから、前提となる国際社会に関する認識は、従来の高等教育国際化研究が示したような単にデファクトで進む社会経済のグローバル化

ではなく、国境を越えて存在する国際課題・地球的規模課題等の国際社会が認識する政策課題の存在ということになる。つまりは、グローバルガバナンスとの関係において、高等教育国際化の目的は、そうした国際課題への対応として位置付けられる。よって、高等教育のグローバルガバナンスを、単に国際社会による高等教育の発展や質保証を目指すものとして位置付けることは限定的過ぎることとなる。国際的に認知された高等教育課題の解決とあわせて、教育以外の越境した国際課題、国際社会によって認識されたグローバルな政策課題の解決のために、高等教育政策・高等教育国際化という手段をもって対応する過程を、高等教育のグローバルガバナンスとして定義することができる。

#### 4. 高等教育グローバルガバナンスの形態

それでは、高等教育グローバルガバナンスとはいかなる形態をとるものなのか。黒田（2016）は、高等教育を含む教育のグローバルガバナンスの形態を（1）国際法・条約・憲章による規範の提示、（2）国際的影響力を有する新しい概念の創造と提示、（3）国際会議・多国間の政策対話による国際的政策目標の合意形成と政策・資金協力のフレームワークの構築、（4）国際的指標・基準の設定とモニタリング、の4つの類型に分けて、試論的な考察を行っている。また、米澤・梅宮（2016）は、この黒田の提示した4類型をベースとして、高等教育分野でのグローバルガバナンスの形態の検討を行い、（1）としては、ユネスコの「アジア・大洋州地域における高等教育の学業、卒業証書および学位の認定に関する地域条約」や「欧州地域における高等教育の資格の認定に関する地域条約」等、（2）としては世界銀行とユネスコが2000年に共同で刊行した『Higher Education in Developing Countries – Peril and Promise –』報告書他の国際機関の報告書（The Task Force on Higher Education and Society 2000）、（3）としてはユネスコが1998年に開催した世界高等教育会議とその決議文である「21世紀に向けての高等教育世界宣言」や欧州におけるエラスムスプログラム・ボローニャプロセス等の高等教育連携の枠組み、（4）としてはTIMES Higher EducationやQS社・上海交通大学等による世界大学ランキング等を例示している。高等教育分野においては、International Association of UniversitiesやASEAN University Network等の国際的な大学ネットワークも、もう一つの高等教育のグローバル・リージョナルガバナンスの形態・類型となろう。

一方、高等教育の国際化の類型としては、Knight (2008) の「国内における国際化 (Internationalization at Home)」と「国外との国際化 (Internationalization Abroad)」がよく知られている。後者を、国境を超える教育 (Cross-border education) として、その分類を、①人 (People) の活動として留学等、②プログラム (Program) としてダブルディグリーやジョイントディグリー等との国境を越えた国際共同教育プログラム等、③大学や教育サービス提供者 (Providers) の活動として国外での海外分校や事務所の設置等、④プロジェクト (Project) として国際共同研究や国際的カリキュラム開発等と、分類しており、多くの高等教育国際化研究で、この分類が用いられている。また、これを発展させて、Kuroda, Yuki and Kang (2014) は、高等教育国際化の形態を、①大学レベルでの国際化の活動として、カリキュラム・教育環境の国際化、大学間協定の締結、国際共同教育プログラム、国境を越えた遠隔教育の提供等、②教職員に関わる国際化として、教職員の海外派遣・留学、外国人または国際的経験のある教職員の採用重視、国際共同研究等、③学生に関わる国際化として、長短期の海外留学・派遣、外国人留学生や帰国子女等の国際経験のある学生の受け入れ等、の3つの主体・9項目を分析の対象とした。

## 5. 高等教育国際化の理念・目的

以上のような定義と形態を前提として、高等教育のグローバルガバナンスと高等教育国際化にアプローチするために、明確にしなくてはならないのは、それらの理念・目的となる。既存研究を見ていると、Knight (2008) は、社会経済のグローバル化への対応としての高等教育国際化に関する国家レベルの合理的動機 (Rational) を、「人的資源開発(頭脳の獲得)」「国家の戦略的連携への貢献」「収益の獲得」「国家建設」「社会文化的相互理解の促進・国民アイデンティティの醸成」に分類した。また、大学・高等教育機関の合理的動機を「国際的威信の向上」「国際水準での教育の質向上」「学生・教職員のニーズへの対応」「収益の獲得」「大学の戦略的連携」「研究・知識の創造」とした。これらの高等教育国際化の国家・組織のレベルの合理的動機は、多くの高等教育国際化研究において、頻繁に使用される分析枠組みとなっている。

日本の国内の研究としては、先述の江渕 (1997) が、留学生受け入れの政策理念として、「個人的キャリア形成モデル」「外交戦略モデル」「国際理解

モデル」「学術交流モデル」「パートナーシップ・モデル」「顧客モデル」「地球市民形成モデル」等を挙げた。黒田（2007）は、前掲書を参考に、東アジアにおける国際教育交流政策の「理念系列」に関する分析枠組みとして、「国際理解・国際平和モデル」「開発政策・開発援助政策」「国際市場モデル」を提示し、アジアにおける国際的高等教育連携に関する政策文書の分析を行った。さらに、Kuroda, Yuki and Kang（2014）は、東アジアの指導的大学に対する質問紙調査において、国境を超える高等教育の越境活動に期待される成果（Expected Outcomes）を、「大学の国際的知名度の向上」「教育の質の向上」「研究の質・水準の向上」「異文化理解・国際理解の促進」「自国文化・価値観の向上」「グローバル市民としての意識の確立」「地域協力の促進とアジア・アイデンティティの確立」「国家経済の需要への対応」「アジア地域経済の需要への対応」「国際経済の需要への対応」「大学の収入確保」の11項目に分類し、さらにこれらを「教育・学術的」「政治的」「経済的」に3つに分類して提示した。

また、高等教育に限らない教育全体を対象にして、日本の国際教育協力とそのグローバルガバナンスへの関与の歴史的展開を論じた黒田（2023）は、国際教育協力がなぜ行われるのかという問い、すなわち国際教育協力の目的・動因・理念に関する枠組みとして、「①相手国及び自国の社会経済開発への投資・取組としての国際教育協力、②平和・安全保障の達成や外交関係の改善等の政治的国際関係への施策としての国際教育協力、③基本的人権としての教育を含む社会的公正の実現への努力としての国際教育協力（黒田 2023: 13）」の3つの視角を提示した。

## 6. 高等教育のグローバルガバナンスの理念的・理論的考察

### 6.1 平和のための高等教育グローバルガバナンス

国際社会が国民国家によるナショナルガバナンスを超えて、グローバルガバナンスを形成した最も原初的・歴史的な理由は、国際平和の維持・戦争の防止という越境課題に対する対処であった。そして、高等教育国際化、特に留学生交流の推進に関する国際社会の最も伝統的な政策理念も、国際理解の推進によって国際平和を達成するという考え方であった。高等教育協力や留学生交流を国際理解や平和の基とする考え方は、第一次世界大戦後に広がった。戦後、国際平和の維持を目的に国際連盟が創設されると、その一部局として「知的協力国際委員会（International Committee on

Intellectual Cooperation)」が設立された。その活動には、大学間の国際連携、学生や教員の国際交換・交流、出版物の国際交換等の、水平的な高等教育の国際協力と言えるものが多く含まれた。また、1925年には、当時のアカデミアの一つの中核都市であったパリに、平和・国際理解を促進する場として留学生・研究者が集うパリ国際大学都市が建設された (de Wit and Merks 2012)。

第二次世界大戦後には、「戦争は人の心の中で生まれるものであるから、人の心の中に平和のとりでを築かなければならない」という憲章前文を有するユネスコが設立された。ユネスコは、平和のための教育という理念のもと、国際的な大学連携や知的交流・国際教育協力を推進した。1985年には、ヨーロッパにおいてエラスムス計画が開始され、域内における学生交流・教員交流の促進、カリキュラムの共同開発や、新たな連携教育プログラムの開発等の、水平的な国際的高等教育連携が推進された (坂本・園山 2013)。その目的は、当時の米ソの科学技術分野での競争の中で地盤沈下したヨーロッパの高等教育の再生を果たし、地域的競争力を奪還するという、後に述べる開発的な側面も有していたが、同時にヨーロッパ市民意識の涵養・域内の国際理解という平和への貢献を強く意識したものであった。ヨーロッパ域内における学生交流の促進は、歴史的に戦乱を経験した国々が地域統合にむけて、互いを理解し合い、和解を進めていくため、「ヨーロッパ市民という意識 (the concept of a People's Europe)」を築いていくためのプロセスとして位置づけられており (European Commission 1989)、その意味で、地域統合論とリベラリズムの国際関係論は不可分の関係にあるといえる。この時期、欧州委員会は COMETT (産学連携、1986年)、LINGA (ヨーロッパ各言語の学習振興、1989年)、TEMPUS (東欧との高等教育協力、1990年) といったように、高等教育のリージョナルガバナンスに資するプログラムを次々に誕生させた。

それでは、高等教育の国際化や留学生交流を促進する高等教育のグローバルガバナンスがいかにかに平和に貢献するのか。この問いに対する理論的な説明は、国際関係論におけるリベラリズムに見いだせる。リベラリズムの源流ともいえるイマヌエル・カントは、その著『永遠平和のために』において、国際貿易が増えると戦争をすることのコストが高くなるので、戦争が起こりにくくなるといったことを述べている (飯田 2007、ポーマン他編 2006)。このような相互依存の深化は戦争の防止・平和の達成につながるという考え方は、リベラリズムの国際関係論の中で主流の考え方として定着してい

った。例えば Keohane and Nye (1977) は、相互依存関係が深化した国家同士の国際関係はその在り方が多様化し、複数のフォーマル・インフォーマルな外交交渉の場・可能性が存在するため、軍事的手段による解決の必要性が薄れるため、二国間関係が安定するという複合的相互依存論を概念化した。Rosecrance (1986) は、貿易を振興しようとする国家は国際分業体制を維持するために戦争を避けるようになることを歴史的に実証している。現代の国際関係において進む複合的な相互依存関係の深化には、当然留学交流・国際的研究協力・大学の国際連携も含まれる。さらに、高等教育における国際的相互依存関係によって形成された人的・組織的ネットワークは、国際間の問題解決のインフォーマルなチャネルになることも考えられる。

ただし、リベラリズムの国際関係論が説明する高等教育国際化の平和への貢献可能性は、国際的相互依存の深化という機能的な働きによってのみ説明されるものではない。マーサ・ヌスバウム (2006) は、カントの『永遠平和のために』を「世界市民的な価値の深淵なる弁護」(ヌスバウム 2006: 40) と呼び、「カントが強調するのは理性にもとづいた万人の共同体が法 (ius) への共同参加を課すということである」(ヌスバウム 2006: 53) と説明した。つまり、高等教育の国際化により「世界市民的な価値」「理性」が伝播することこそ、その平和への貢献可能性があることが示唆された。

ヨーロッパの地域統合論においては、機能的相互依存を深化させることによって、平和な地域形成を達成するという議論が行われた。機能的な協力の進展が地域統合による平和の実現の基になるという立場から、経済統合を促進することが、ひいては政治的な地域統合の基盤になるとの考え方が示された (Haas 1958)。また、ヨーロッパの地域統合の理論的支柱となった Deutsch (1957) は、「地域」を規定するものとして、人の価値観が統合されているかを重要な要素としてとらえ、域内における交流・連携の深化は、人の価値観を収斂させることを通じて、地域統合に貢献するのだと唱えた。

一方、アジアにおいて最も発展した地域的枠組みと言える ASEAN を考えると、その域内各国の政治システムや文化・宗教は多様で、人々の価値観の統合は見られないが、主権尊重や対外不可侵・紛争の平和的解決などの枠組み内の関係性に関する規範的な合意 (これを「ASEAN Way」と呼ぶ) とともに、経済的・社会的な関係性を深めることによって、長期間にわたって域内での国際平和を保っているという、ヨーロッパの地域統合論とは異なる見方が、新たな多元的安全保障共同体論として提示された (Acharya 2001)。

いずれの地域統合論においても、高等教育という機能的な分野での国際交流・協力が、平和に貢献する可能性が示されていた。特に、Deutschの言うような人の価値観の収斂は、彼らが特に注目した経済での相互依存関係の深化よりも、教育分野での交流・連携によって、進展することが想定できる。しかし、国際的な高等教育交流が信頼醸成や国際理解を自動的に促進するものであると短絡するべきではない。事実、留学生の中には、留学先国に強い反発や不信を感じて帰国する例もある。留学生交流の量的な拡大ばかりではなく、留学生が受け入れ国においてどのような教育を受け、どのような生活をするのかといった、留学経験の質の向上をも意識しながら、相互理解と信頼の醸成に資するような高等教育国際化・高等教育のグローバルガバナンスを議論すべきであろう。

## 6.2 人権公正のための高等教育グローバルガバナンス

第二次世界大戦後、国際社会は教育を基本的人権として合意し、それは1948年に国連総会によって採択された世界人権宣言で明文化された。世界人権宣言の第26条には以下のように記されている。

### 第26条

1. すべて人は、教育を受ける権利を有する。教育は、少なくとも初等の及び基礎的の段階においては、無償でなければならない。初等教育は、義務的でなければならない。技術教育及び職業教育は、一般に利用できるものでなければならない。また、高等教育は、能力に応じ、すべての者にひとしく開放されていなければならない。
2. 教育は、人格の完全な発展並びに人権及び基本的自由の尊重の強化を目的としなければならない。教育は、すべての国又は人種若しくは宗教的集団の相互間の理解、寛容及び友好関係を増進し、かつ、平和の維持のため、国際連合の活動を促進するものでなければならない。
3. 親は、子に与える教育の種類を選択する優先的権利を有する。

(「世界人権宣言」外務省訳)

ここで興味深いのは、第2項で教育の役割を「すべての国又は人種若しくは宗教的集団の相互間の理解、寛容及び友好関係を増進」することとして規定し、平和のための教育の方向性を確認していることである。つまりは、この宣言は教育に関する人権の原初的な文書でありながら、同時に教育の平和への貢献を国際的な規範として提示していた。

高等教育に関しては、「高等教育は、能力に応じ、すべての者にひとしく開放されていなければならない」という規範が提示されている。これは、言い換えれば、高等教育を受ける機会が個人の才能や能力以外に基づいて分配されることへの戒めとなっている。東アジア諸国のように、高等教育進学に対して苛烈な受験競争のある社会では、高等教育の機会が個人のある種の能力をベースとして分配されていると考えることができるかもしれない。しかし、現実には、高等教育の機会は個人の経済状況に基づいて分配される傾向が強く、国際的に見ても、国籍や社会経済的状况によって高等教育へのアクセスに大きな格差がある。したがって、高等教育を受ける人権（基本的には「能力による平等なアクセス」を意味する）は、国際的に保証されているとは言い難く、1948年の世界人権宣言が定めた規範を実現するためには、国際社会はさらに努力する必要がある、ということになる。

教育に対する人権に関する国際的規範は、この宣言以来75年の間に変容し、発展してきた。教育の権利と教育の公平性を考えるとき、「平等なアクセス」よりも広い視野でこの問題を考える必要がある。このような複雑な教育的公平性の概念を高等教育のグローバルガバナンスの観点から論じるとき、「アクセス」だけでなく、「インプット、アウトプット、アウトカム」という観点から、衡平性、平等性、同等待性、公平性、包摂等の概念に関する歴史的な議論を統合して考えるべきであろう。また、誰と誰の高等教育の平等について、人権・公正を論じているのかについても明確にする必要がある。高等教育のグローバルガバナンスにおいては、そうした高等教育の人権・公平性に関する規範について、以下のような国際法や条約が一定の規範を提示してきたと言える。

- ・ ユネスコ憲章－法的文書第1条（1945年）「人種、性別、経済的または社会的な区別にかかわらず、教育機会の平等という理想を推進するために、国家間の協力を確立する」
- ・ 教育における差別の禁止に関する条約（1960年）
- ・ あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（1965年）第7条
- ・ 経済的社会的及び文化的権利に関する国際規約（1966年）第13条
- ・ 女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（1979年）第10条
- ・ 障害者の権利に関する条約（2006年）第24条

また、1998年にパリで開催された第1回ユネスコ高等教育世界会議で採

択された「ユネスコ高等教育世界宣言『21世紀の高等教育—展望と行動』」においては「人権に関する世界宣言第二六条一項に従い、高等教育への受け入れは、入学希望者が示す実績、能力、努力、忍耐および献身に基づかなければならず・・・高等教育への入学認定においては、人種、性、言語もしくは宗教、経済的、文化的もしくは社会的差異、または身体的障害を理由とするいかなる差別も容認することはできない」（ユネスコ1998、日本私立大学協会訳）という国際的規範が呈された。

国際関係論の立場から、人権・公正に関する高等教育のグローバルガバナンスを考えるときの最も有効な理論的視座は、国際レジーム論・国際規範論に見いだされる。「国際レジーム」は、「国際関係の特定の分野における明示的、あるいはインプリシットな、原理、規範、ルール、そして意思決定の手続きのセットであり、それを中心として行為者の期待が収斂していくもの」と定義される（Krasner 1983、山本 2008: 35）が、国際社会で作られるルールや規範が国家の行動に影響し、ある程度規定していくという考え方である。グローバルガバナンスは上記のような世界人権宣言をはじめとする様々な宣言・国際法・条約を通じて、高等教育における人権・公正についての国際的規範を提示することによって、各国における高等教育政策や法制度、各高等教育機関による学生受け入れの実践に対して、一定の影響力を行使してきたのである。

### 6.3 開発のための高等教育グローバルガバナンス：近代化論・人的資本論の視角

第二次世界大戦後、植民地支配から独立を遂げたアジア・アフリカ・ラテンアメリカ等の発展途上国は、その近代化と開発のために、それぞれの国内に高等教育システムを構築しようとした。そして、先進国は政府開発援助を行い、現地の高等教育構築を支援し、さらに奨学金供与によって途上国からの先進国への留学生を受け入れた。1961年には経済協力開発機構（OECD）は「経済発展と教育投資に関する政策会議」をワシントンで開催し、当時の教育経済学の学問体系の構築も相まって、経済発展における教育の重要性が国際社会で広く認知されるようになった。その後、発展途上国の高等教育開発は、旧宗主国からの二国間援助だけではなく、世界銀行のような開発のグローバルガバナンスを代表する国際開発金融機関にとっても、重要な投資対象となった。

しかし、初等・中等・高等教育等の異なる教育段階に対して、どのように

そうした援助資金や途上国の限られた教育財源を振り向けるべきか、には様々な議論の変遷があった。そもそも、古くはアダム・スミス (Adam Smith) は、『国富論』において初等教育の普遍化に対する公共投資は国民経済の発展のために必要であるが、職業教育や高等教育に対しては自由競争の観点から、政府は補助金を与えるべきではなく、個人が自らの教育のために投資するかたちにすべきだ、との考え方を示していた。ただ、近年の教育のグローバルガバナンスにおける投資優先度の潮流形成に大きな影響を与えたのは、教育各段階の社会収益率分析の実証結果であった。世界銀行のサカロポロスの教育収益率の世界的・歴史的な鳥瞰研究の成果は、途上国の教育開発をめぐる実践的・政策的議論に多用され、大きな影響力をもつに至った (Psacharopoulos and Woodhall 1985, Psacharopoulos 1993, Psacharopoulos and Patrinos 2002)。特に、こうした教育開発の潮流形成に最も影響力のあった発見は、初等教育の社会的収益率の高さと、それに比較しての高等教育の社会的収益率の低さであった。さらに、McMahon (1987) はアフリカ 30 개국について政府の教育投資と経済成長の関係について、クロスナショナルの重回帰分析を行い、初等中等教育への投資は経済発展を大きく促進させるが、一方で高等教育への投資は経済成長を遅らせる方向に働くとした。Benavot (1989) も、初等中等教育が経済成長を促進するのに対し、高等教育には反対の傾向が見られるとした。彼らは、その原因として、高等教育は初等中等教育に比してユニットコストが過大であるという批判や、当時の途上国において社会問題化していた高学歴失業の顕在化を含めて高いコストに比して経済効果が一般的に高くないという投資効率に関する批判、高等教育に対する公的支出は高等教育の裨益者である比較的に富裕な層に対して向けられるため社会的に公正でないという批判等が国際社会で行われた。このような研究結果や議論は、1990 年のジョムティエン会議以降の EFA の潮流、つまりは基礎教育重視政策を国際的にも途上国各国においても加速させることとなった。一方、途上国における高等教育セクターは財政の自己充足率を上げることを求められ、予算の削減、授業料の引き上げや、産学連携の促進による外部資金の導入などが政策的に推進された。このような政策の結果、授業料の引き上げに反対する学生運動の先鋭化や高等教育の質の著しい低下等の課題を残した国も多かった。しかし、90 年代後半の情報通信技術の急速な発展は、途上国においても、教育セクターにおける知識経済への準備の重要性を再認識させ、特に 1998 年に開催された第 1 回ユネスコ高等教育世界会議、2000 年の世界銀行とユネスコによる高等教

育共同報告書 Higher Education in Developing Countries-Peril and Promise の出版は、国際社会において開発における高等教育の重要性が再認識されるきっかけとなった。

#### 6.4 開発のための高等教育グローバルガバナンス：従属論の視角

高等教育のグローバルガバナンスをめぐる理論的視角には、上記のような近代化論・人的資本論を基盤にしたアプローチに対して、これに対立する従属論からのアプローチも加えなくてはならない。途上国の「低開発」の要因を「中心」と「周辺」の歴史的搾取関係におく従属論・新植民地主義論は Galtung (1971) や Frank (1972) によって主張されたが、教育においてもこの従属・搾取関係は存在し、国際開放体系化における途上国の無批判な近代教育の受容や欧米諸国の高等教育をモデルとした途上国での高等教育システムの構築は、途上国の従属をより深化・構造化させることにつながると、Mazrui (1976)、Carnoy (1980)、Arnove (1980) などの比較教育学者は主張した。

アジアでは、古来には高等教育機関や制度が存在した国が多かったが、その伝統は現代の高等教育機関や制度には、ほとんど残っていない。これは、列強の植民地支配を受けた国々においては、宗主国の高等教育制度や教授言語が強制されるかたちで近代高等教育の基礎が築かれたことによる。一方植民地支配から一応の独立を保ったタイや中国などの国も、近代的な高等教育制度を整備する過程においては、自ら進んで西洋諸国の高等教育にモデルを見出し、積極的にそのシステムを導入した。その後、冷戦によって分断された東西両陣営の中で、閉じた形で大学が連携し、一方で欧米の大学を「中心」とし、アジアを含む発展途上国の大学を「周辺」とする、従属論的な世界的知識システムを前提として、高等教育が系列化され、垂直的な大学連携が促進され、いわゆる新植民地主義的な支配・被支配の関係が残存した。

冷戦後はその市場化・国際化・英語化の流れの中で、国際大学ランキング上位の米英豪の高等教育システムがモデルとして、より大きな影響力を持ち始めた。つまり、途上国の大学はその生成の過程から先進国と途上国の従属関係の中で、そうした関係を固定するようなシステム形成がなされてきた。先進国から途上国に対する国際教育協力や先進国の影響力の強い中で形成された教育のグローバルガバナンスにおいては、知識の体系が「中心」と呼ばれる先進国において決定される傾向があり、「周辺」に位置

する途上国の大学は、先進国の文化や消費形態を崇拜し、自国の文化や社会システムに根ざした知識のあり方を軽蔑・否定する、「周辺」における「中心」としてのエリートを養成することによって、知識の従属関係を絶ちきる方向ではなく、より構造的なものにしてしまっていると言う批判がなされた。このような状況をとらえて、アルトバックは、従属論・新植民地主義の観点から、国際的な知識システム・高等教育システムにおける中心・周辺論を提唱した（Altbach and Selbaratnam 1989、Altbach 1998、Altbach 2004）。そして、Altbach のこの議論は、彼自身が中心となって創始した国際高等教育論（International Higher Education）と呼ばれる学問領域において、最も支配的な理論的視座の一つとして認識されてきた。

### 6.5 開発のための高等教育リージョナルガバナンス：雁行形態論の視角

アジアにおける高等教育が、歴史的にはともかく、現在も西洋という「中心」に従属した「周辺」であるという見方は妥当であろうか。世界的なコンテクストにおいて、西洋諸国の高等教育は現在も一定の影響力を有してはいるが、アジア地域の高等教育が量的にも質的にもダイナミックに変容・発展した現在、「中心・周辺」とまで位置付けられるような構造的な関係が、西洋と非西洋の高等教育システムに存在するという議論は説得力を失っている。このような歴史的展開の中で、アジアにおける高等教育リージョナルガバナンスを考えると、その水平的・ネットワーク的なあり方が、アジアの高等教育を巡る従属論的理解を乗り越えるものであることに気づかされる。そして、そのあり方には2つの理論的解釈・仮説が帰結される。

一つは、アジアにおける高等教育リージョナルガバナンスが、やはり従属論的な世界観の枠組みの中で、世界的な知の従属を断ち切るために、従属された側（アジア）が連帯を組み、中心に対抗しようとする構図である。しかし、従属を是正するために、途上国が連帯して実現しようとしたアジア・アフリカ会議や国連貿易開発会議（UNCTAD）等のリージョナルガバナンス形成に向けた主張は、反帝国主義的な連带的政治運動や、先進国による市場ルールや価格決定メカニズムの改正、先進国に独占された資源の解放であった。このような政治経済の対立的な主張に比して、アジアの高等教育リージョナルガバナンスの現状は、域外に対しても開放的で非対立的である。アジアにおける高等教育質保証の枠組み形成のプロセスや国際的大学排名への順応性の高さからは、従属された側の連帯としてアジア域内における高等教育リージョナルガバナンスが形成されたとする議論は、説得力

を有しないように思われる。

馬越はかつて、アジアの高等教育の現在を読み解く理論的アプローチとしての中心・周辺理論の限界を指摘し、東アジアの経済的成功を強い政府の役割に求めた世界銀行の『東アジアの奇跡』の議論や、日本の経済発展モデルが東アジア諸国に伝播する様を雁の群れに例えた雁行形態論に、アジアの高等教育の歴史的発展を読み解く視角として一定の有用性を見出していた (Umakoshi 2004)。この馬越の議論を、アジアにおける高等教育リージョナルガバナンスの多層的な展開に適用して考えると、それは、アジアの高等教育が既に有している相互の連続性や連関性・経済発展との密接な関係性をさらに強化・発展させていくものだと位置づけが導き出せる。アジアにおいては、ある国の高等教育システムや特定の高等教育機関が他を知的に従属させ、搾取し搾取されるという関係性ではなく、連携する全てのアクターが同時に発展する、まさに雁が V 字型に群れを成して飛んでいくイメージである。そのためには、その地域的な連携の枠組みが対外的に開かれたものであるかどうかということが重要であろう。

## 7. おわりに

本稿では、高等教育の多層的グローバルガバナンスと国際化について、主にその理念・目的を理論的に説明・議論することを行った。その最も重要な主張は、気候変動問題の深刻化・感染症危機・頻発する紛争・拡大する経済格差等の地球規模課題に対して、高等教育はグローバルガバナンスを進化・進展させ、国際化を推進することによって、その課題解決に大きな役割を果たしうるということであった。特に、平和の維持・達成は、高等教育のグローバルガバナンスと国際化が、歴史的に期待されてきた貢献の方向性であり、現代的な状況の中でも、いや高等教育国際化がデファクトで進展した現代だからこそ、長期的・構造的な貢献可能性を有している、と考えられる。しかし、地球規模課題の解決に有効に高等教育国際化を貢献させるためには、具体的にどのような高等教育グローバルガバナンスの形態があるのかについて、本論で述べた4つの形態やそれを超えて、構想していく必要がある。

第二に、高等教育のグローバルガバナンスと同時に進展するリージョナルガバナンスは、世界の高等教育の多様性を担保しながら、国際的な協働の枠組みを形成していくために有用な多層性を有している。また、次々に

生み出されるリージョナルガバナンスの枠組み同士でも、多層的な展開がなされている。そのような多層性が、混沌とはならず、多様性を内包しつつも、枠組み間で機能する秩序を形成していくことに期待したい。

第三に、公的な正当性 (Legitimacy) を有しない、民間会社による大学ランキングのような高等教育グローバルガバナンスの形態が大きな政治的影響力を有するようになってきている。世界全体で留学生や国際的大学連携が増加する中で、世界大学ランキングが一定の役割を果たしていることは認めつつも、その基準の作成やプロセスに大学の有する国際公共財としての価値、国際規範への適合、地球規模課題の解決への貢献度等を反映させる努力をすべきであろう。

SDGs は 2030 年を目標年として掲げている。つまりは、MDGs の時代にポスト 2015・ポスト MDGs を様々な国際な議論を行い、現在の SDGs が策定されたように、これからはポスト 2030・ポスト SDGs を議論する必要がある。複合危機と呼ばれるような地球規模課題が深刻化する中、高等教育国際化と高等教育グローバルガバナンスの形成をどのようにその解決に結びつけ、新しいグローバルガバナンスの枠組みに位置付けていくのか、さらなる模索を続けていかなければならない。

## 参考文献

- Acharya, A., 2001, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, Routledge.
- Altbach, P., 1998, *Comparative Higher Education: Knowledge, the University and Development*, Comparative Education Research Centre, University of Hong Kong.
- Altbach, P., 2004, “The Past and Future of Asian Universities: Twenty-first Century Challenge”, Altbach P. and Umakoshi T., eds., *Asian Universities: Historical Perspective and Contemporary Challenges*, 13-32, Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Altbach, P. and Selvaratnam, V., eds., 1989, *From Dependence to Autonomy: The Development of Asian Universities*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, the Netherlands.
- Arnové, R. F., 1980, “Comparative Education and World-systems Analysis”, *Comparative Education Review*, 24(1): 48-62.
- Benavot, A., 1989, “Education, Gender, and Economic Development: A Cross-National Study”, *Sociology of Education*, 62: 14-32.
- ジェームズ・ポーマン、マティアス・ルッツ＝バッハマン編、紺野茂樹・田辺俊明・舟場保之訳、2006、『カントと永遠平和－世界市民という理念について』未来社。
- Carnoy, M., 1980, “International Institutions and Educational Policy: A Review of Education-Sector Policy”, *Prospects*, 10: 265-83.
- Commission on Global Governance, 1995, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press.
- Deutsch, K. W., Burrell, S. A., Kann, R. A., Lee, M., Jr., Liehierinan, M., Lindgren, R. F., Loewenheim, F. L., and Van Wagenen, R. W., 1957, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- 江淵一公、1997、『大学国際化の研究』玉川大学出版部。
- Frank, A. G., 1972, *Lumpen Bourgeoisie: Lumpen Development; Dependency, Class and Politics in Latin America*, Monthly Review Press.
- Galtung, J., 1971, “A Structural Theory of Imperialism”, *Journal of Peace Research*, 8(2): 81-117.
- Haas, E., 1958, *The Uniting of Europe*, Stanford University Press.
- 飯田敬輔、2007、『国際政治経済』東京大学出版会。
- Keohane, R. O. and Nye, J. S., 1977, *Power and Independent: World Politics in Transition*, Addison Wesley School.

- King, K., 2013, *China's Aid and Soft Power in Africa: The Case of Education and Training*, James Currey.
- Knight, J., 2008, "Africa in Relation to Other World Regions", D. Teferra and J. Knight, eds., *Higher Education in Africa: The International Dimension*, 407-22, Centre for International Education (Boston College) and Association of African Universities.
- Knight, J., 2015, "Moving from Soft Power to Knowledge Diplomacy", *International Higher Education*, 80: 8-9.
- Knight, J., 2019, *Knowledge Diplomacy in Action*, British Council.
- Knight, J., 2023, *Knowledge Diplomacy: The Role of International Higher Education*, Research and Innovation in International Relations in International Encyclopedia of Education, Elsevier Publishers.
- Krasner, S. D., 1978, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U. S. Foreign Policy*, Princeton University Press.
- Krasner, S. D., 1983, *International Regimes*, Cornell University Press.
- 黒田一雄、2007、「『東アジア共同体』形成と国際教育交流」西川潤・平野健一郎編『国際移動と社会変容』227-50、岩波書店。
- Kuroda, K., Yuki, T., and Kang, K., 2014, "The Institutional Prospects of Cross-border Higher Education for East Asian Regional Integration: An Analysis of the JICA Survey of Leading Universities in East Asia", Yonezawa A., Kitamura Y., Meerman, A., and Kuroda K., eds., *Emerging international dimensions in East Asian higher Education*, 55-79, Springer Netherlands.
- 黒田一雄、2016、「グローバル・ガバナンスと教育開発」小松太郎編『途上国世界の教育と開発－公正な世界を求めて』上智大学出版、55-68。
- Mazrui, A., 1976, "The Impact of Transitional Corporations on Educational and Cultural Processes: An African Perspective", *Prospects*, 6: 541-57.
- マーサ・ススバウム、2006、「カントと世界市民主義」ポーマン・ジェームズ、ルッツ・バッハマン・マティアス編、紺野茂樹・田辺俊明・舟場保之訳『カントと永遠平和－世界市民という理念について』36-80、未来社。
- ジョセフ・ナイ、2004、山岡洋一訳『ソフト・パワー 21世紀国際政治を制する見えざる力』日本経済新聞社。
- Psacharopoulos, G., 1993, *Returns to Investment in Education: A Global Update (WPS 1067)*, World Bank.
- Psacharopoulos, G. and Patrinos, H., 2002, "Returns to Investment in Education: A Further Update", *Taylor and Francis Journal*, 12(2): 111-34.
- Psacharopoulos, G. and Woodhall, M., 1985, *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*, Oxford University Press.
- 坂本昭・園山大祐、2013、「ヨーロッパ教育の形成と発展過程」近藤孝弘編『統

- 合ヨーロッパの市民性教育』名古屋大学出版会。
- Scott, P., 2000, “Globalisation and Higher Education: Challenges for the 21st Century”, *Journal of Studies in International Education*, 4(1): 3-10.
- The Taskforce on Higher Education and Society, 2000, *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, World Bank
- Umakoshi T., 2004, “Private Higher Education in Asia: Transition and Development”, P. Altbach and T., Umakoshi, eds., *Asian Universities: Historical Perspectives and Contemporary Challenges*, 33-52, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- UNESCO、日本私立大学協会誌、1998、「ユネスコ高等教育世界宣言」。(http://pegasus.phys.saga-u.ac.jp/UniversityIssues/AGENDA21.htm, 2023.12.1)
- UNESCO, 2016, *Global Education Monitoring Report 2016*, UNESCO.
- UNESCO, 2021, *Reimagining Our Future Together*, UNESCO.
- van der Wende, M. C., 2003, “Globalisation and Access to Higher Education”, *Journal of Studies in International Education*, 7(2): 193-206.
- de Wit, H. and Merckx, G., 2012, “The History of Internationalization of Higher Education”, Deardorff, D. K., de Wit, H., Heyl J. D., and Adams, T., eds., *The SAGE Handbook of International Higher Education*, 43-60, SAGE Publications, Inc.
- 山本吉宣、2008、『国際レジームとガバナンス』有斐閣。
- 米澤彰純・梅宮直樹（2016）「グローバルガバナンスと高等教育開発」『国際開発研究』25(1/2 合併号): 81-7、国際開発学会。