

「国際法としての東京規約」研究会 報告

開催日時：2021年10月27日(水) 18:00-19:30

担当：赤尾、成毛、湊

構成

- I. 東京規約とは何か？（野田氏）
- II. 日本における行政取極の法的位置づけ（久保田氏）
- III. 質疑応答

I. 東京規約とは何か？

大学改革支援・学位授与機構研究開発部

野田 文香

1. 東京規約の成り立ち
2. 東京規約の概要
3. 東京規約の構成
4. 日本における国内情報センター（NIC-Japan）の設立

1. 東京規約の成り立ち

「高等教育の資格の承認に関するアジア太平洋地域規約」（以下、「東京規約」とする）¹とは、国際連合教育科学期間（以下、「ユネスコ」とする）が定める6つの地域規約の1つです。ユネスコは、各地域の経済・文化・技術発展を目指し、地域内の国際モビリティを促進することを目的として設立されました。戦後すぐに設立されたユネスコは、高等教育の学位・資格承認を円滑に進めるための議論を展開してきました。

グローバル化により、労働者や学習者の国際モビリティが活発化する中で、彼らに求める就業や教育に関する資格が国ごとに異なることが問題とされてきました。そこで、ユネスコは6つの地域において地域規約を採択し、各地域内の締約国が互いの資格を承認しやすいよう制度を整えていくことを目指しました。東京規約はそのひとつとして属しています。そして、このような地域規約は採択された年代ごとに特性があります。第1世代（1970～80年代）は、労働市場へのアクセスなど職業人のモビリティを含めており、第2世代（1990年代以降）は、学生や研究者交流などの学術モビリティに焦点化しています。

また、地域規約を超えて世界規模でのモビリティを促進するための「高等教育の資格の承認に関する世界規約」（以下、「世界規約」とする）²が2019年に採択され、20カ国が締結すれば発効すると定めており、現在5カ国が締結しています。

2. 東京規約の概要

東京規約は、「締約国間で、学生や研究者など国を超えて進学・就職等をしようとする際の高等教育資格を、受け入れる国が承認・認定しやすい仕組みを互いに整備することにより、国際的な流動を促進する」ことを目的とし、締約国は現在12カ国（オーストラリア・中国・ニュージーランド・バチカン市国・韓国・トルコ・モンゴル・フィジー・ロシア・アフガニスタン・アルメニア・日本）となっています³。日本政府は本規約を2017年12月に締結し、2018年2月に発効しました。

3. 東京規約の構成

東京規約は10章から構成されており、以下、各章の要点を説明します。

- 第1章 用語の定義
- 第2章 権限のある承認当局
- 第3章 資格の評定に関する基本原則
- 第4章 高等教育を受ける機会を与える資格の承認
- 第5章 部分的な修学の承認
- 第6章 高等教育の資格の承認
- 第7章 難民、避難民及び難民に類する状況にある者が有する資格の承認
- 第8章 評定事項及び認定事項並びに承認事項に関する情報
- 第9章 実施
- 第10章 最終規定

第2章 権限のある承認当局

「権限のある承認当局」とは、外国の学修歴や資格の承認に責任を有する機関と定義づけられており、日本では文部科学省、関連する他の省庁、高等教育機関の3つの機関が該当します。承認事項についての決定を行う権限が自国の中央当局にある場合と、個別の高等教育機関その他主体にある場合とで規約への関わり方が異なります。前者の場合、締約国はこの規約に直ちに拘束され、自国の領域内におけるこの規約の実施を確保するために必要な措置をとることが求められる一方、後者の場合、この規約の本文を高等教育機関又は主体に送付し、規約に対する好意的な考慮及びその適用を奨励するために、ガイドラインの策定や周知など全ての可能な措置をとることが必要とされます。

第3章 資格の評定に関する基本原則

申請者から求めがあった場合、権限のある承認当局は、適時かつ適切に、当該申請者が有する資格を評定しなければなりません。その際、当該資格の評定が、申請者の得た知識及び技能に主たる焦点を合わせたものであり、その手続及び基準が公平性等を有し差別的でないものであることが確保されています。また、資格の承認にかかる決定は、合理的な期間内に行うことが強調されており、承認を与えない場合にはその事実と理由を通知するという説明

責任が求められます。その場合、申請者は合理的な期間内に不服申し立てを行うことができ、あらゆる人への救済や配慮といったユネスコの理念が反映される形となっています。

第4, 5, 6章

- **第4章 高等教育を受ける機会を与える資格の承認（入学資格等）**
- **第5章 部分的な修学の承認（単位等）**
- **第6章 高等教育の資格の承認（学位等）**

非伝統的な資格取得の形態により取得された資格や、部分的な修学などの多様な学びを含む承認評定について、共通の原則が規定されています。非伝統的な資格取得の形態については、コロナ禍で急速に普及した多様な形態により取得された資格をいかに承認することができるか、その学びの質をどのように担保するかという問題が議論されています。また、部分的な修学に関しても、正規の教育によって取得できる資格と同様に評定を進めていくことが謳われています。その場合は、実質的な相違がない限りとされます。

第7章 難民、避難民及び難民に類する状況にある者が有する資格の承認

第7条に「難民、避難民及び難民に類する状況にある者が一の締約国において取得した資格につき証拠書類によって証明できない場合においても、これらの者が高等教育機関の受講又は雇用に係る活動を行うための資格の承認について関連する要件を満たしているか否かを公正かつ迅速に評定するための手続きを作成するための、あらゆる合意的な努力を払う」と明記されるように、社会的情勢によって困難な状況に置かれた者への救済が示されています。

第8章 評定事項及び認定事項並びに承認事項に関する情報

各締約国は、高等教育に関する情報を提供する国内情報センター（National Information Center: NIC）の設立及び維持のための適切な措置をとることが求められます⁴。なお、NICの形態は各締約国で異なります。自国の高等教育制度に属する教育機関及び自国の質の保証の制度に関して発信する必要がある情報は、以下の通りに掲げられています。

- (a) 高等教育制度
- (b) 各種高等教育機関の概要・典型的な特徴
- (c) 承認・認定された高等教育機関一覧、入学要件
- (d) 質保証の仕組み
- (e) 自国の領域外に所在する教育機関の一覧

そして、各締約国は、高等教育の資格の承認を容易にするために、以下のことにより、正確かつ最新の情報を提供することが求められます。

- (a) 自国の高等教育制度及び資格に関する信頼すべき、かつ、正確な情報の入手を容易にすること。
- (b) 他の締約国の高等教育制度及び資格に関する情報の入手を容易にすること。
- (c) 自国の法令に従い、承認事項及び資格の評定に関する助言又は情報を提供すること。

4. 日本における国内情報センター（NIC-Japan）の設立

東京規約の発効に基づき、2019年に高等教育資格承認情報センター（NIC-Japan）が大学改革支援・学位授与機構内に設立されました。日本と、東京規約締約国を主とした外国の教育制度や資格、質保証制度に関する情報提供、外国のNICとの連携、そして各種調査研究等の業務を担っています⁵。

<注>

1. 東京規約の原文・和文は、それぞれ以下のウェブサイトより確認することができる。原文：http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48975&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html（2021年11月30日閲覧）和文：https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shitu/1399120.htm（2021年11月30日閲覧）
2. 世界規約の原文・和文は、それぞれ以下のウェブサイトより確認することができる。原文：http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49557&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html（2021年11月30日閲覧）和文（仮訳）：https://www.mext.go.jp/unesc/o/009/1411026_00002.htm（2021年11月30日閲覧）
3. 東京規約の締約国やあゆみを含めた概要については、以下のウェブサイトを参照のこと。<https://www.nicjp.niad.ac.jp/site/TokyoConvention.html>（2021年11月30日閲覧）
4. 国内外のNICの設置・機能については、以下の報告書を参照のこと。大学評価・学位授与機構（現・大学改革支援・学位授与機構）（2016）「学生移動（モビリティ）に伴い国内外の高等教育機関に必要とされる情報提供事業の在り方に関する調査」
<https://niadqe.jp/wp/wp-content/uploads/2018/02/f001-1603-mobility.pdf>（2021年11月30日閲覧）
5. NIC-Japanについては、以下のウェブサイトを参照のこと。<https://www.nicjp.niad.ac.jp/>（2021年11月30日閲覧）

II. 日本における行政取極の法的位置づけ

国際機関日本ASEANセンター事務総長補佐

久保田 有香

1. 国際法（条約）と国内法（法律）の関係
2. 条約と行政取極
3. 日本国憲法における行政取極の効力

1. 国際法（条約）と国内法（法律）の関係

国際法規範が、国内法秩序において法規範としていかなる地位を有するかという問いに対しては、それぞれの国内法が定めるところによるというのが諸国の憲法実践となっており、大多数の国は、条約を締結することにより国内法秩序に取り込まれますが、両者の位置づけは国によって様々です。日本における条約と法律の関係としては、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と定めた日本国憲法第98条第2項を根拠規定とし、条約は法律に優先すると考えられています。

2. 条約と行政取極

条約とは、「国の間において文書の形式により締結され、国際法によって規律される国際的な合意（単一の文書によるものであるか関連する2以上の文書によるものであるかを問わず、また、名称のいかんを問わない）」（1969年の条約法条約第2条第1項a）と規定されています。また、それぞれの国の定める条約締結手続きに関連して、条約法条約第46条第1項では、「いずれの国も、条約に拘束されることについての同意が条約を締結する権能に関する国内法の規定に違反して表明されたという事実を、当該同意を無効にする根拠として援用することができない」と明記されています。

「条約を締結すること」は内閣の職務ですが、「事前に、時宜によっては事後に、国会の承認を経ること」が求められます（日本国憲法第73条第3項）。しかしながら、実際は全ての条約が国会に提出されるわけではなく、提出されていない条約は一般的に行政取極と呼ばれ、東京規約もこの行政取極に分類されます。いかなる国際約束が国会承認条約にあたり、またいかなる条約が行政取極であるか、その区別はいかになされるかという点については、昭和49年に大平外務大臣（当時）の国会答弁が基準となっています。この答弁を要約すれば、国会承認条約は、①法律事項を含む条約、②財政事項を含む条約、③政治的に重要であるため批准が発効要件とされている条約であるとされています。他方、すでに国会の承認を得た条約や国内法あるいは国会の議決を経た予算の範囲内で実施する国際約束は、行政取極として行政府限りで締結されることとなります。法律事項や財政事項を含む条約であるかどうかという点は法的判断の問題として捉えられますが、これらの事項が含まれていない条約について、国会の承認を求めるか、国会の承認を求めずに行政取極として締結するかは、内閣の政策判断の問題として考えられます。以上の議論を整理すると、行政取極とは、国

際法上の条約のうち、法律事項も財政事項も含まず、かつ、国会の承認を求めないと内閣が判断したものと定義づけられます。その国内的効力について、条約は公布によって、行政取極は告示によって有することになります。現状では、日本が締結した国際約束のうち、国会の承認を経ずに内閣が締結した行政取極が大部分を占めています。

3. 日本国憲法における行政取極の効力

行政取極は日本国憲法第98条第2項の「条約」の範囲に含まれるのかとの問いをもとに、日本国憲法における行政取極の効力について考察します。この問題に対する考え方としては、現在2つの説に議論が収斂していると考えられています。

1つ目に、日本国憲法第98条第2項は、国会承認条約に限らず、行政取極を含む全ての国際約束を対象とするという説です。つまり、日本国憲法第98条第2項の「条約」の中に行政取極が含まれるため、行政取極の国内法上の効力順位は法律に優先することとなります。しかし、この説にはいくつかの問題点が示されています。まず、日本国憲法の他の条文に現れる「条約」は、国会承認条約を指示していることが定説です。それを踏まえると、第98条第2項のみが行政取極を含むという拡大解釈をとることになってしまうため、憲法全体としての整合性に問題が生じます。また、ひとくちに行政取極といっても、その性質は必ずしも同様ではなく、いくつかのタイプがあると考えられています。そして、本説の根拠とされる国会答弁は、国会承認条約の委任・実施型の行政取極のみを念頭に置いているとの指摘があるため、その他の行政取極の扱いに関する正当な説明が求められるところです。2つ目に、日本国憲法第98条第2項は、公布手続きを得た国会承認条約の国内法としての効力を認めたものであるという説があります。つまり、行政取極の日本国内の法的効力は、条約や法律の下位規範、命令と同等ではないかと考えるものとなります。

仮にこの2つ目の説を採用した場合であっても、行政取極は法律に劣位するというところに過ぎず、順守する必要がないということの意味するわけではなく、国際法上の条約であることに変わりはありません。条約法条約第26条には「効力を有する全ての条約は、当事国を拘束し、当事国は、これらの条約を誠実に履行しなければならない」と明記されています。もし、締結する国際約束を誠実に履行するために、それが法律に優位する効力を有することが必要と内閣が判断するのであれば、法律事項や財政事項が含まれていなくとも、国会の承認を求めるべきということになります。東京規約が、国会の承認を求めず、行政取極として締結されたということは、法律に優位する効力を持たずとも誠実な履行が進むとして政策判断されたと推論することができます。

免責事項：

本文書に記されている内容は、あくまでも個人の見解であり、日本アセアンセンターの組織としての見解ではありません。

Ⅲ. 質疑応答

Q1. 世界規約と地域規約はどのような関係があるのでしょうか。地域規約の個別的な役割を、世界規約が全体的に支えているという認識で良いのでしょうか。

A. 世界規約には、「従前学習 (prior learning) の承認」や「部分的な承認 (partial recognition)」に関する条文が含まれるなど、新たな承認のあり方も提言され、世界規約と地域規約は独立したレベルとして採択されています。

Q2. Q1に関連して、規約の対応範囲においては、一般的に地域規約よりも世界規約の方が広いと考えられるのでしょうか。

A. 世界規模での規約に加盟することの意義が十分に周知されておらず、世界規約が必ずしも地域規約よりも深い内容となっているのかは未だ曖昧な部分があります。その意味では、世界規約と地域規約をより詳細に照らし合わせることが重要であると考えられます。また、東京規約の採択から世界規約の採択までは8年が経過しており、規約の内容は時代に合わせたものとなっています。世界規約は地域規約に代わるものではなく、相互補完する要素を持つものであるとのユネスコの主張からも、地域規約では不足している部分を世界規約が補う意図があると考えられます。

Q3. 「他の締約国によって付与された資格の内容に実質的な相違(substantial difference)がない限り、他の締約国が付与した高等教育の資格を承認・認定する (東京規約第4・1条、第5・1条、第6・1条)」との記述に関しての質問です。例えば、母国で授与された証明書と日本の証明書の同等性が認められないとの理由から、留学生が日本の大学への入学申請を退けられる場合、当人はこの記述を根拠にその大学や日本の政府関連機関を訴えることができるのでしょうか。

A. 行政取極の法的効力に関して、東京規約は条約や法律の下位規範であると推論されます。そのため、留学生が東京規約の違反による自らの不利益を主張する場合、第一に問われるのは日本の国内法であると判断されるでしょう。よって、東京規約を直接の根拠にして訴えを起こすことは困難であると考えられます。

Q4. Q3に関連して、例えば欧州では、留学生が資格を認められずに不利益を被ったことをアピールできる専門機関や段階が明確に定められています。東京規約も、このような主張の場やプロセスを国内で担保していく努力規定と捉えるべきなのではないでしょうか。しかしながら、東京規約を根拠に最終的な訴えを起こすことができないのなら、誠実な国内履行が促進されないのではないかと懸念があります。

- A. 欧州のプラクティスを参照した手続きをつくることは可能であると考えられます。ただ、その際に準拠するものは東京規約に限らなくても良いのではないのでしょうか。東京規約は国内で遵守されるべきものとして締結されたという確固たる事実を基に、履行促進の取り組みを進めることに問題はありません。政策判断において、日本政府が東京規約を国会承認条約としなかったことの帰結として、行政取極としての東京規約が存在しています。裏を返せば、東京規約の内容が国内の法体系に矛盾するものではないと判断したということです。このことを踏まえて留学生による主張の場や手続きの構築を検討するならば、東京規約のみならず、東京規約に関わる既存の法律に準拠することが、行政取極の履行を促進することにつながると考えられます。

Q5. Q4に関連して、既存の国内法で担保することが可能と判断した結果、行政取極としての東京規約が誕生したとのことですが、Q3で提示された「実質的な相違」をめぐる義務違反に対処しうる法律は存在しないのでしょうか。また、東京規約を根拠に、留学生が損害賠償請求や差止請求のような民事訴訟を働かせることはできないのでしょうか。

- A. 「実質的な相違」についての判断は、各大学が留学生に対して説明しなければなりません。東京規約の監督官庁である文科省と各大学との関係において、各大学がその説明責任を果たす限り、文科省が何らかの指導を行うことはないと理解しています。また、留学生が東京規約のみに基づいて訴訟を起こすことは現実的ではありません。直接の根拠となるのは法律や憲法であるため、東京規約はそれらの解釈の参照として言及されるものであると考えられます。この点に関しては、東京規約が個人に権利を付与しているかという点も精査する必要がありそうです。

Q6. ある大学が留学生の出願を拒否し、さらに説明責任を果たしたとき、その判断は他大学の規範となりうるのでしょうか。それとも、各大学が異なる判断を下すことに問題はないと考えられますか。

- A. 承認当局はあくまで各大学であるため、「実質的な相違」があるかないかに関する判断の違いは起こりうるものと考えられます。

Q7. Q6に関連して、東京規約の主語は「締約国」であるため、最終的な説明責任は国の当局にあるのではないのでしょうか。

- A. 記述にあたる主語は「締約国」ですが、実務としての様相はその通りでなく、締約国が統一の判断を下すわけではありません。欧州でも、各大学はそれぞれ異なる入学要件を設けているため、出願資格に対する判断もまた大学によって異なるということは当然起きています。ただし、取り扱いとしての公正さは保証されなければなら

りません。つまり、「実質的な相違」が認められた場合、各大学はその判断のみならず、留学生がその相違を埋めるためにすべきことまで説明する必要があります。そして、日本のプラクティスではそのレベルまで進んでいないというのが実情です。その説明責任を果たすための啓蒙が、今後求められるでしょう。