

**法律の委任を受けた施行規則の改正が法律の委任の範囲を超えて無効とされたもの
(高校無償化法不支給処分大阪朝鮮高級学校事件)**

- 【文献種別】 判決／大阪地方裁判所
【裁判年月日】 平成 29 年 7 月 28 日
【事件番号】 平成 25 年（行ウ）第 14 号
【事件名】 高等学校等就学支援金支給校指定義務付等請求事件
【裁判結果】 認容
【参照法令】 公立学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律 2 条 1 項 5 号、公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行規則 1 条 1 項、公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行規則の一部を改正する文部科学省令、教育基本法 16 条 1 項
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 2544879

事実の概要

2010（平成 22）年 4 月、民主党政権の下で高等学校の授業料を無償化する「公立学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」（以下、「支給法」という。）が施行された（なお、その後の自民党への政権交代によって 2013（平成 25）年同法は「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」に改正された。）。

支給法は、高等学校だけではなく専修学校・各種学校もその対象となり得るものとしており、同法 2 条 1 項 5 号は「専修学校及び各種学校（これらのうち高等学校の課程に類する課程を置くものとして文部科学省令で定めるもの）に限り、学校教育法第 1 条に規定する学校以外の教育施設に類する教育を行うもののうち当該教育を行うにつき同法以外の法律に特別の規定があるものであって、高等学校の課程に類する課程を置くものとして文部科学省令が定めるものを含む）」をあげている。

これに該当する要件を定める「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行規則」（文科省令 13 号）では、わが国に居住する外国人を専ら対象とするもののうち、「高等学校に対応する外国の学校の課程と同等の課程を有するものとして当該外国の学校教

育制度において位置付けられたものであって、文部科学大臣が指定したもの」（1 条 1 項 2 号イ）、「その教育活動等について、文部科学大臣が指定する団体の認定を受けた者であって、文部科学大臣が指定したもの」（同号ロ）、「文部科学大臣が定めるところにより、高等学校の課程に類する課程を置くものと認められるものとして、文部科学大臣が指定したもの」（同号ハ）と定めている。そして同号ハに基づく指定の基準等を定める規程（本件規程）を制定し、修業年限、授業時間、授業時数、同時に授業を行う生徒、授業科目、教員数、教員の資格、校地・校舎、設備及び情報の提供等がその基準とされている。

本件原告であり大阪朝鮮高級学校を設置運営する大阪朝鮮学園は、2010（平成 22）年 11 月 27 日付で、同法施行規則 1 条 1 項 2 号ハの規程に基づく文科大臣の指定を受けるため、当該指定に関する規定（公立学校等に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金に関する法律施行規則第 1 条第 1 項第 2 号ハに基づく指定に関する規定）14 条 1 項に基づいて当該指定の申請をした。

申請後、審査が続けられていたものの、文科大臣が何らの処分をしないことから、2013（平成 25）年 1 月 24 日、大阪地裁に違法確認等の訴訟を提起した。同年 2 月 20 日、政権交代によって交代した文科大臣が「公立高等学校に係る授業料

の不徴収及び高等学校就学支援金の支給に関する法律施行規則の一部を改正する省令」（省令3号）を定め、本件規程を削除し、同日、審査会の結論をまたずに当該指定をしない旨の処分を行った。

判決の要旨

「支給法による就学支援金制度は、広く後期中等教育段階に属する生徒に係る教育費負担を軽減するためのものである」。

「支給法は、高等学校等の後期中等教育段階の学校において教育を受けるには様々な費用を要し、保護者に相当な経済的負担が生じていることから進学意欲のある者が経済的理由で就学が困難となることがないよう教育費の負担軽減を図り教育の機会均等を確保することが喫緊の課題となっていたなどの状況を受けて、国の財政的負担において高等学校等における教育に係る経済的負担の軽減を図り後期中等教育段階における教育の機会均等に寄与することを目的とし、高等学校等以外の専修学校及び各種学校もその対象となり得るとしている。

そのうえで「専修学校及び各種学校については、その教育内容等が多種多様であるため、高等学校の課程に類する課程を置くもの」であって「国の財政的負担において教育を実施することが後期中等教育段階における教育の機会均等の確保の見地から妥当と認められる各種学校のみを支給法の適用対象と」している。

「どのような各種学校を高等学校の課程に類する課程を置くものとして支給法の対象とすべきかを判断するに当たっては、その基準や評価方法等について専門的、技術的検討を要するため……文部科学省令で定めるところによるものとされた」。適用対象とするか否かの判断は「教育上の観点からの専門的、技術的検討を要することから」、その範囲の確定を文科大臣に委任したものと解される。したがって、一定の「専門的、技術的な観点からの一定の裁量権が認められるものの、上記の文部科学省令の制定は同号の委任の趣旨を逸脱しない範囲内においてのみ許される」。しかし、本件における省令による規程の削除は、支給法の目的とは別の外交的・政治的判断によって行われたものであって、委任の範囲を超えており違法・無

効である。

また、2006年に改正される前の教育基本法11条は「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負って行われるべきものである」と定めるが、それは「教育が国民から信託されたものであるから国民に対して直接責任を負うように行われるべく、その間において不当な支配によってゆがめられることがあってはならないとして、教育が専ら教育本来の目的に従って行われるべきことを示したものと考えられ」、ここでいう「不当な支配」とは「教育が国民の信託に応じて自主的に行われることをゆがめるような支配をいう」とする旭川学テ最高裁判決（最判1976（昭51）・5・21刑集30巻5号615頁、LEX/DB27661956）を援用し、続いて「以上の理は教育基本法16条1項についても当てはまるものである」とした。そのうえで「教育に対する権力的介入、特に行政権力による介入を警戒し、これに対して抑制的態度を表明したものと解される」。したがって、「不当な支配」の判断が文科大臣の裁量に委ねるべきものとすることは、「裁量的判断を通じて教育に対する行政権力による過度の介入を容認することになりかねず、同項の趣旨に反することになる」。行政行為であっても、教育基本法16条1項が禁止する「不当な支配」に当たる場合があり、教育に対する行政権力による介入は謙抑的であるべきであり、過度の介入は「不当な支配」に当たる。

そもそも朝鮮総連は「第二次世界大戦後の我が国における在日朝鮮人の自主的民族教育が様々な困難に遭遇する中、在日朝鮮人の民族教育の実施を目的の1つとして結成され、朝鮮学校の建設や学校認可手続などを進めてきたのであり、朝鮮学校は、朝鮮総連の協力の下、自主的民族教育施設として発展してきた」。「このような歴史的事情等に照らせば、朝鮮総連が朝鮮学校の教育活動又は学校運営に何らかの関わりを有するとしても、両者の関係が我が国における在日朝鮮人の民族教育の維持発展を目的とした協力関係にある可能性は否定できず、両者の関係が適正を欠くものと直ちに推認することはできない」。「朝鮮語による授業を行い、北朝鮮の視座から歴史的・社会的・地理的事象を教えるとともに北朝鮮を建国し現在まで統治してきた北朝鮮の指導者や北朝鮮の国家理

念を肯定的に評価することも、朝鮮高級学校の上記教育目的それ自体には沿うものということができ、朝鮮高級学校が北朝鮮や朝鮮総連からの不当な支配により、自主性を失い、上記のような教育を余儀なくされているとは直ちに認め難い。他方、「学習指導要領に示されている教科及び特別活動を概ね実施し、使用している教科書に我が国や国際社会における一般的認識及び政府見解とは異なる内容の記述がある場合には、補助教材を使用するなどして」おり、部活動などを通して他の学校との交流も行われ、とくに問題とされる授業が行われているわけでもない。また、財政的には、確かに、かつては朝鮮総連の支援の下に学校の運営が行われてきたといえるが、現在では、財政的支援は極めて小さく学校の運営を支配するほどのものではない。

さらに「就学支援金の支給を単なる恩恵ではなく、私立高等学校等の生徒等の受給権として規定しており、その司法的救済の要請は高いというべきであることなどに照らせば、当該各種学校において就学支援金が授業料に係る債権の弁済に確実に充当されるか否かの判断につき文部科学大臣の裁量権が認められるものと解することはできない」として、本件不支給処分を違法、無効なものとし、本件規程に基づく指定を義務付けた。

判例の解説

一 論点の検討

1 本判決では、専ら支給法の目的からみて、本件規程を削除したこと等が、支給法の委任の範囲を逸脱していないかが検討された。すなわち、後期中等教育段階の教育の機会均等を確保するための経済的負担の軽減である。

法律の委任の範囲を逸脱する命令等が違法であることは、父から認知された婚姻外懐胎児を支給対象から除外する児童扶養手当法施行令の違法性が争われた事件で「法の委任の趣旨に反し、……法の委任の範囲を逸脱した違法な規程として無効と解すべきである」（最判2002（平14）・1・31民集56巻1号264頁、LEX/DB28070264）とする判例がある。

本件の場合、法律が委任している範囲をどのように解しているのであろうか。支給法2条1項5

号は、対象となる専修学校及び各種学校に該当するか否かを文科省令に委ねている。これは支給対象となる高等学校等の定義を定め、それに該当する学校の具体的な指定を文科大臣に委任したものに過ぎない。そのうえで、個々の学校を対象とするか否かの判断の基準として規則が制定されていた。その規則制定が委任の範囲内にあるか否かは、原則として支給法1条の目的を達成するために行われたものであるのかによって決められるとされた。判決では支給法の目的を繰り返して述べ、ただ単に、該当する学校の技術的な基準を定めるのではないことが強調されている。法律の目的を実現するために行政に委ねられた規則等が、法律の目的に適合していなければならないのは当然のことであり、これが重視されたことが、この判決の結果を左右するものであったと思われる。

2 指定の基準として定められていた、就学支援金が生徒等の授業料に係る債権の弁済に確実に充当すること、法令に基づく適正な学校運営が行われることが挙げられている。朝鮮学校にかかわる公金支出にあたっては、朝鮮総連との財政的つながり、朝鮮語で授業が行われ、北朝鮮の指導者の肖像画が掲げられていること、歴史教育などの教育内容、学校が組織的に生徒を北朝鮮の行事に参加させているなど、北朝鮮・朝鮮総連による「不当な支配」の下に置かれているとの疑念が国（地方自治体）側から示されるという共通性がある。しかし、実際には、すでに肖像画は教室から撤去されており、特別な財政的結びつきはないこと、さらに法令違反がなく処分を受けていないことなどは客観的に判断できる事柄である。さらに、その疑念の根拠とされるのは、特定の新聞記事であり、また教育とは無関係の公安調査庁の報告書であったりする。仮に、これらを根拠に「不当な支配」が認定されるとすれば、これを否定することを原告側が立証しなければならないことになる。しかし、本件では、支給法の目的を出発点にし、対象とならないことを国側に立証させたとも受け取れる。

それとは逆に、教育基本法のいう「不当な支配」の解釈において、旧法との連続性を指摘しており、現行法の審議過程で当初はなかった「不当な支配」が復活させられたとの事実にも合致し、行政権力

の教育への介入に警鐘を鳴らしている。

3 本件では、支給法の目的との関係で、規程削除の合法性が問われた。それに対し文科大臣は、省令によって本件規程を削除し、不指定処分を行ったのは、支給法の目的以外の理由によるものにほかならなかった。文科大臣は、野党議員時代に、朝鮮学校が、北朝鮮政府の影響下にある朝鮮総連と密接な関係を持ち、教育内容、財政的な関与等、支給対象にふさわしくないと考えていたこと、大臣就任後にも朝鮮学校に支給法を適用することは、拉致問題解決の妨げになり、国民の理解が得られないとの判断があったことが裁判所でも認定されている。朝鮮学校を支給法の対象としないために本件規定の削除が行われたことは明らかであった。

4 本判決では、さらに支給法に基づく就学支援金を「受給権」としてその権利性を認める。憲法 26 条は教育を受ける権利と機会均等を保障している。ここでいう教育は公教育として行われているものであって、それは日本国民のみを対象とするものではなく、外国人のそれをも保障している。このことは、日本も参加している社会権規約 (13 条) や子どもの権利条約 (28 条以下) の教育に関する規定に照らしても明らかである。また、民族教育の権利も、その出自の文化を享受する権利として認められてもいる (子どもの権利条約 30 条)。これらを含めて教育を受ける権利が保障されている。それを具体化するための法律の一つが支給法である。本判決は、朝鮮学校の歴史を踏まえており、在日朝鮮人の教育を受ける権利主体性を確認したものといえる。

二 まとめ

高校の授業料無償化は、教育を受ける権利・機会均等の実現に向けた大きな一歩であった。その一方で、他の同様の学校が申請を認められる中、朝鮮高級学校のみがその対象とされなかった。全国の朝鮮高級学校がその違法性を争って裁判を起したのであるが、ここで扱ったのは大阪での訴訟である。これに先行して広島地裁で判決が出された。こちらは学校側の敗訴に終わった。大阪の訴訟においては、専ら文科大臣による規則制定 (削

除) が支給法 1 条の目的との関係で委任の範囲を超えていたかが争点とされ、本件は、委任の範囲を超えた違法な規則制定であり、それに基づく不指定処分が違法とされ、指定を命じられた。それに対して広島地裁の判決 (広島地判 2017 (平 29)・7・19LEX/DB25546443) は、朝鮮総連と朝鮮学校との関係、北朝鮮による拉致問題など、「国民の理解を得られない」との理由で文科大臣の処分等に違法はなかったとするものであった。特徴的なのは、広島地裁判決では支給法の目的はほとんど顧みられず、支給法とは直接関係のない別の裁判の結果で、大阪地裁判決では否定された新聞報道や公安調査庁の文書を考慮したことである。同様に、各地で朝鮮学校に対する地方自治体の補助金停止などの動きがあるが、その違法性を争った大阪地裁判決は前掲広島地裁判決と同様の判断枠組みで朝鮮学校の訴えを棄却している (大阪地裁 2017 (平 29)・1・26 最高裁下級裁判所裁判例速報 086663。現在控訴中)。

この事件では、専ら法律の目的との関係で規則制定や不指定処分の違法性が問われたのであるが、そもそも日本に在住する外国人の民族教育を含めた教育を受ける権利を実現することを日本政府は国際人権条約によって義務付けられている。支給法がその具体化であって、法律上の権利性を認めたが、憲法上の権利性は正面からは判断されなかった。仮に、高等学校などのいわゆる 1 条校のみを対象とし各種学校などは対象にしないとする法改正が行われた場合、広く立法裁量を認めることになるのだろうか。あるいはすべての外国人学校を除外した場合はどうだろう。

●—参考文献

田中宏「高校無償化からの朝鮮高校除外の問題に関する意見書」李洙任＝重本直利『安重根と東洋平和』(明石書店、2017 年)

荒牧ほか『新基本法コンメンタール教育関係法』(日本評論社、2015 年) 教育基本法 16 条 [西原博史執筆]

龍谷大学教授 丹羽 徹