

朝鮮学校を高等学校等就学支援金の対象外とした措置の適法性と国際人権基準

【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（改正前）1条、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（改正前）1条1項2号ハ、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省令（平成25年文部科学省令第3号）、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約2条1項・2項、13条2項b、市民的及び政治的権利に関する国際規約26条、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約2条、5条、児童の権利に関する条約28条1項

【掲載誌】 賃社1693号26頁、裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25448879

事実の概要**1 事実の概要**

本件原告は、学校教育法上の「各種学校」であるA朝鮮高級学校（A校）を原告が設置・運営する準学校法人である。本件の争点となる「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」（平成22年法律第18号、平成25年法律第90号による改正後は、「高等学校等修学支援金の支給に関する法律」、以下、支給法）は、公立高等学校について授業料を徴収せず、それ以外の「高等学校等」の生徒等には、高等学校等就学支援金（以下、就学支援金）を支給する旨を定めている。この「高等学校等」には、各種学校における高等学校の課程に類する課程であって、文部科学省令で定めるものが含まれる。支給法の「施行規則」（平成22年文部科学省令第13号、平成25年文部科学省令第3号による改正前のもの）1条1項2号ハ（以下、本件規定）は、高等学校に類する課程を置く学校について、文部科学大臣の指定によって「高等学校等」に含める旨を規定している。本件規定に基づく指定に関する基準は、「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施行規則第1条第1項第2号ハの規定に基づく指定に関する規程」（以下、指定規程）の定めるところによる。

原告は、2010年11月27日付けで、A校について本件規定に基づく指定を受けようとする申請を行った。2013年1月24日、申請に対して何ら処分がなされないことが違法であることの確認、及び、指定処分の義務付けを求めて、訴えを起した。2月20日、文部科学大臣は、施行規則を改正し、本件規定を削除した（平成25年文部科学省令第3号）。さらに、同日付けで、本件規定の削除の旨、審査の結果、A校が本件規定の定める要件に適合しないと判断した旨、及び、本件規定に基づく指定をしない処分（以下、本件不指定処分）をする旨を原告に通知した。これを受けて、3月11日、原告は先の違法確認の訴えを本件不指定処分の取消及び指定の義務付けを求める訴えに変更した。

本件の争点は次の8点である。①本件規定を削除したことの違法性の有無、②A校が本件規定に適合しないと判断したことの違法性の有無、③指定規程15条違反の有無、④民族教育に関する権利の侵害の有無、⑤憲法14条違反の有無、⑥

国際人権法違反の有無、⑦行政手続法違反の有無、⑧指定規程に基づく指定処分義務付けの訴えの訴訟要件及び本案要件の具備の有無。

2 各争点に関する当事者の主張

本稿では、条約を根拠とする主張がなされた争点に限って検討する¹⁾。

(1) 争点 1

〔原告の主張〕

支給法は、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下、社会権規約）13条2項bを受けて制定されたものである（国は争点⑥の中で、この点について反論している）。本件規定の削除は、同規定、及び、児童の権利に関する条約（以下、子どもの権利条約）28条1項にも違反する。これらは、無償教育の漸進的な導入により、中等教育の機会が全ての者に与えられることを要請する。「漸進的に」という文言には、確立した制度の後退を禁止する規範が内在する。本件規定の削除は、制度を後退させるものであり、これらの規定に違反する。

〔国の主張〕

本件規定を削除した理由は、それに基づく指定を求める外国人学校がなく、存続させる必要がなかったためである。また、原告が援用した各条約規定は、裁判規範性が認められず、本件規定の削除がそれらに違反するとはいえない。

(2) 争点⑥

〔原告の主張〕

社会権規約2条2項、及び、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、自由権規約）26条が定める差別禁止原則は、締約国に即時実施の義務を課し、かつ、裁判規範性を有する。外国人学校の一部には支給法の適用を認めつつ、A校に適用しないことは、正当化事由のない限り、両規約に違反する。正当化事由の存在を認めるためには、扱いの相違が正当な目的を追求し、かつ、目的と手段との間の合理的な均衡関係が、客観的に弁証されなければならない。本件不指定処分の背景には、北朝鮮への制裁という支給法と無関係な外交的・政治的考慮が働いている点で、正当な目的を追求しているとはいえず、北朝鮮に対する制裁的効果を有するともいえない以上、そのような均衡関係を認めることもできない。

さらに、本件不指定処分が、朝鮮高級学校の民

族的属性、集団性、文化的理由に基づいている点で、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（人種差別撤廃条約）2条及び5条にも違反する。社会権規約委員会、人種差別撤廃委員会、及び、子どもの権利委員会も、懸念を表明し是正を勧告しており、それらを見做すことは、各条約に違反する。

〔国の主張〕

条約規定が裁判規範性を有するためには、当該規定に自動執行性が認められなければならない。そのためには、(i) 私人の権利義務を定め、直接に国内裁判所で執行可能なものとするという締約国の意思が確認でき、かつ、(ii) 私人の権利義務が明白、確定的、完全かつ詳細に定められていることを要する。

社会権規約13条2項bは、支給法制定の背景事情の1つではあるものの、同法は、社会権規約の効力を国内法上発生させるために制定された法律ではない。社会権規約が締約国に課す漸進的達成義務は、政治的責任を宣明したものに過ぎない。同2条1項・2項は、規約上の権利の平等な実現を推進すべき締約国の政治的責任を宣明したものであり、自由権規約26条もこれと同旨である。

本件不指定処分は、専らA校が「指定規程」13条に適合しないことを理由とするものであり、人種差別撤廃条約2条及び5条に違反するとはいえない。これらの規定も、締約国の政治的責任を定めたに過ぎない。また、原告が援用する国連の人権条約履行監視諸委員会の懸念や勧告は、支給法の仕組みを踏まえ具体的な事実調査に基づくものではなく、それをもって、本件不指定処分が違法だということはできない。

判決の要旨

判決は、争点①、②、⑧について、原告の請求を認めた。本稿では、国際法の解釈に関わる争点①、⑥のみを扱う。判決によれば、支給法の目的に照らして、本件規定に基づく指定は、「外交上の配慮などにより判断すべきものではなく教育上の観点から客観的に判断すべき」ところ、「朝鮮学校に支給法を適用することは北朝鮮との間の拉致問題の解決の妨げになり、国民の理解が得られないという外交的、政治的意見に基づき、朝鮮高級学校を支給法の適用対象から除外するため、本

件省令を制定し本件規定を削除したものであると認められる」とした。また、省令による本件規定の削除について、「本件省令の制定当時、朝鮮高級学校以外に本件規定に基づく指定の申請をしていた学校がなかったとしても、将来的に、(中略)指定が可能となる場合も想定される以上、上記事情をもって本件規定を削除することは不合理というほかない」とした。結論として、「A高級学校が本件規程13条の要件を満たすというべきであるから(中略)文部科学大臣の判断は、本件規定の存在を前提に本件規程13条の適合性を認めなかった点において、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであり、本件不指定処分は違法であって取消しを免れない」と判示した。

判例の解説

一 朝鮮学校に対する就学支援金適用除外と本判決の意義

本件と同時期に、就学支援金制度の対象から朝鮮学校が除外されたことの違法性を争う訴訟が相次いだ中で、2018年7月現在、本件はその違法性を認めた唯一の判決である²⁾。他の判決が、支給法の目的を顧みず、文部科学大臣の裁量を広く認めて、原告の請求を棄却したのに対して、本判決は、専ら支給法の立法目的から見て、本件規定の削除が、同法の委任する範囲を逸脱し、違法であると判断した³⁾。その判断の特徴は、次の2点に整理できる。第1に、文部科学大臣の処分の適法性を判断するにあたり、同法1条が定める目的を達成するためのものであるか否かということを中心とした点、第2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」を規定したものと解した点である。本判決は、朝鮮学校の児童生徒にも平等に教育に対する権利を保障し、教育の機会均等を図るという支給法の目的の点から文部科学大臣の裁量を統制している点で、実質的に、条約規定と両立的な解釈を採用したものと一応評価できる。

しかし、両当事者が、各条約の解釈や国内適用のあり方に深く関わる主張を行ったにもかかわらず、裁判所は判断を回避し、特に、各条約と支給法の関係を明確にしなかった点では不満が残る⁴⁾。各条約上の日本の義務に鑑みれば、より積極的に履行監視委員会による勧告等を参照し、人権条約

との適合性について判断を示すべきであったと思われる⁵⁾。

二 人権条約の履行監視委員会による解釈

原告の主張は、各条約の履行監視委員会が示す解釈に概ね沿ったものである。社会権規約委員会の一般的意見によれば、締約国の漸進的義務とは、可能な限り迅速かつ効果的に権利の実現に向けて前進する義務を意味し、後退的措置の禁止を含む⁶⁾。本件規定の削除によって、朝鮮学校の生徒全体が集団として不利益を被る点で、結果的に民族的出自に基づく扱いの相違を生じさせている。条約上の権利に対して課せられる制約が、形式上全ての者に適用される場合にも、国家は、その目的や効果において、人種や民族的・種族的出自によって差別的なものとしない義務を負っているにもかかわらず⁷⁾、国が、本件処分の事実上の効果の観点から何ら説明をしないことは、人種差別撤廃条約に反する。

さらに、社会権規約委員会、人種差別撤廃委員会、子どもの権利委員会は、それぞれ、日本に対する総括所見(最終見解)の中で、中華学校や朝鮮学校等の外国人学校が置かれた状況に懸念を表明し、改善を勧告している⁸⁾。これらを考慮しないことは、締約国としての義務の履行を怠っているといわざるを得ない。

三 人権条約上の国家の義務

国は、漸進的義務を理由として、社会権規約の裁判規範性を一律に否定している。しかし、漸進的義務の概念は、締約国の義務から意味ある内容を消失させるような解釈を許容するものではない⁹⁾。社会権規約上の国家の義務は、権利の完全な実現に向けた行動をとり(2条1項)、かつ、いかなる差別もなしに権利が行使されることを保障する(同2項)即時的義務を含んでいる¹⁰⁾。法律上・事実上のいかなる差別も禁止する自由権規約26条や人種差別撤廃条約2条及び5条も、国家に即時的義務を課すものと解するのが妥当であろう¹¹⁾。

社会権規約の裁判規範性を一律に否定する解釈は、塩見事件最高裁判決(1989年)を契機として¹²⁾、後の下級審判決でも踏襲されているものの、学説、人権条約の履行監視委員会の双方から強く批判されている¹³⁾。学説では、国が主張し

た締約国の意思という要件を排除する見解が支持されている¹⁴⁾。人権条約上の規定の大部分は、具体的な国内実施のあり方を締約国の裁量に委ねており、過度に厳格な国内適用の要件は、国内裁判所が条約規定を適用できる余地を狭め、条約の趣旨目的と両立しないためである¹⁵⁾。

本件で問われるべきは、国家機関の行為が条約規定に違反するか否かであって、条約規定に基づいて、個人が権利を主張できるか否かではない¹⁶⁾。特に一般的受容方式の下では¹⁷⁾、条約規定から直接に個人の権利を導出できないとしても、なお有効な法規範として国を拘束する¹⁸⁾。

四 人権条約と国内法の関係

原告による国際条約を援用した主張に対して、国は専ら条約規定の裁判規範性を否定するのみであった。裁判所がこの点を検討しなかった直接の理由は、法律レベルの検討によって原告の請求を認めた時点で、他の論点を検討する必要がなくなったためであろう。この点につき、社会権規約委員会は、司法的救済を与えることによって、差別なく享受されることが促進される権利があるとして¹⁹⁾、司法決定において規約が参照されないことに懸念を表明している²⁰⁾。日本も締約国として、人権条約規定の有効性を前提に、国内法を補完するものと受け止め、人権保障に活かす態度が求められよう。

●—注

- 1) 本判決を憲法・行政法の観点から検討するものとして参照：丹羽徹、大阪地判平 29・7・28（平成 25（行ウ）14）LEX/DB25448879、柴田憲司「朝鮮学校を高校授業料無償化の対象外とした文科大臣の処分等の適法性」ジュリ 1518 号（2018 年）24～25 頁。
- 2) 本件以外の裁判では、いずれも原告の請求が棄却され、控訴審に係属中である。広島地判平 29・7・19（平成 25（行ウ）27）、東京地判平 29・9・13（平成 26（ワ）3662）、名古屋地判平 30・4・27（平成 25（ワ）267）。また、福岡地裁小倉支部でも係争中である。一連の訴訟を包括的に論じるものとして参照：李春熙「司法は行政による差別を追認するのか——『朝鮮学校無償化訴訟』の現状」法セ 757 号（2018 年）55～61 頁。
- 3) 丹羽・前掲注 1）。
- 4) 支給法の制定の背景事情の 1 つに、中等教育における無償教育の導入に関する社会権規約 13 条 2 項への留保の撤回を目指していたことがある。鈴木友紀「『高校無償化』をめぐる国会論議——公立高校授業料不徴収及び

高等学校等就学支援金支給法」立調 306 号（2010 年）13～14 頁。

- 5) 本件が高等学校（後期中等教育）相当の学校に通う生徒の権利に直接関わるという点では、「子どもの最善の利益」（子どもの権利条約 3 条）の視点に立った司法判断が求められる。石井拓児「高校授業料無償化法の立法経緯と朝鮮学校除外問題」法セ 757 号（2018 年）63 頁。
- 6) CESCR, General Comment 13 'The right to education' (1999) UN Doc., E/C.12/1999/10, paras 44-45; General Comment 3 'The nature of States parties obligations (Art.2, par.1)' (1990) UN Doc., E/1991/23, Annex III, para.9.
- 7) CERD, General Recommendation 20, 'The guarantee of human rights free from racial discrimination' (1996) UN Doc., A/51/18, annex VIII at 124, para.2.
- 8) 人種差別撤廃委員会、日本の第 7 回・第 8 回・第 9 回定期報告に関する最終見解（2014）UN Doc., CERD/C/JPN/CO/7-9, para.19；社会権規約委員会、日本の第 3 回定期報告に関する最終見解（2013）UN Doc., E/C.12/JPN/CO/3, para.27；子どもの権利委員会、日本の第 2 回定期報告に対する最終見解（2010）UN Doc., CRC/C/JPN/CO/3, paras 72-73.
- 9) CESCR, General Comment 13, supra note 6, para.44; General Comment 3, supra note 6, para.9.
- 10) CESCR, General Comment 13, paras 31, 43, 44; General Comment 3, paras 1-2.
- 11) HRC, General Comment 18 'Non-discrimination' (1994) UN Doc., HRI/GEN/1/Rev.1, para.12; CERD, supra note 7, para.1.
- 12) 国民年金裁定却下処分取消請求事件、最判平 1・3・2（昭和 60（行ツ）92）集民 156 号 271 頁。
- 13) 高野雄一「国際人権（A）規約における人権保障と差別禁止条項」上法 24 巻特別号（1980 年）119～163 頁。
- 14) 岩沢雄司『条約の国内適用可能性』（有斐閣、1985 年）310～313 頁。
- 15) 申惠丰「人権条約の直接適用可能性——国内裁判所の司法権と条約規範」『人権条約の現代的展開』（信山社、2009 年）214～215 頁。
- 16) 上掲書 216 頁。
- 17) 条約の自動執行性に言及している以上、国も、日本法が一般的受容方式を採用しているという前提に立つことは明らかである。
- 18) 申・前掲注 15）217 頁。
- 19) CESCR, General Comment 3, supra note 6, para.5.
- 20) 社会権規約委員会、日本の第 1 回定期報告に対する最終見解（2001）UN Doc., E/C.12/1/Add.67, para.10.