

平成25年(ワ)第1356号、平成26年(ワ)第145号

九州朝高生就学支援金差別国家賠償請求事件

原告 甲ほか67名

被告 国

準備書面

2015年(平成27年)10月30日

福岡地方裁判所小倉支部第3民事部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	服	部	弘	昭
同 弁護士	李	博	盛	
同 弁護士	後	藤	富	和
同 弁護士	中	原	昌	孝
同 弁護士	安	元	隆	治
同 弁護士	江	上	裕	之
同 弁護士	川	上	武	志
同 弁護士	祖	父	江	弘
同 弁護士	金	敏		寛
同 弁護士	池	上		遊
同 弁護士	服	部	貴	明
同 弁護士	柴	田	裕	之
同 弁護士	石	井	衆	介
同 弁護士	清	田	美	喜
同 弁護士	尾	崎	英	司
同 弁護士	朴	憲		浩

他49名

第1 はじめに

被告は、本件不指定処分及び八号削除行為（以下、準備書面 で用いたのと同様、九州朝鮮高校に対する不指定処分及び規則八号削除行為をあわせて、「本件差別行為」という。）が国際人権法に違反するとの原告らの主張に対して、「国際人権A規約第13条2（b）の留保を撤回するための施策の展開という観点からは、支給法の制定の背景事情の一つにすぎない」「国際人権A規約の効力を日本国内において直接に発生させるために制定された法律ではない」ことから、「支給法の制定により、当然に九州朝鮮高校に通学する原告らが支給法の対象となるものではなく、原告らの上記主張は理由がない」旨主張する（被告第2準備書面）。

しかしながら、A規約は、原告ら個人に対して「差別的待遇を受けない」という具体的権利を保障したものであって、被告主張はすべて失当である。

本件差別行為は、九州朝鮮高校に通う全ての子ども達を不当に差別するものでありA規約をはじめとする国際人権法に違反する。

本準備書面においては、まず国際人権法において定められている教育を受ける権利の内容について改めて言及し（第2）その保障に向けて締約国には均等な取扱いが義務付けられていることを述べ（第3）国際人権法が本国においても裁判規範性を有することを述べた上で（第4）本件差別行為が国際人権法に違反することを明らかにする（第5）。さらに、本件差別行為に対して、国際的な批判が寄せられていることについても、補充的に述べる（第6）。

以下、詳述する。

第2 国際人権法における教育を受ける権利

1 教育を受ける権利の享有主体

国際人権法における教育を受ける権利は、主としてA規約13条に規定されている（その他教育に関する規定として、中等教育の無償化を定めた子どもの

権利条約 28 条、自己の文化を享有する権利を定めた同 30 条、B 規約 27 条など)。

同条 1 項は、「この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。」と規定している。「すべての者」とは、締約国の管轄する領域内に居住・滞在するすべての自然人をいうのであり、自国民だけでなく外国人を含み、国籍も問わない。したがって、締約国領域内にいる外国人を含むすべての者が、A 規約 13 条に規定する教育を受ける権利を享受することができる。

2 教育を受ける権利の内容

A 規約 13 条は、1 項において、教育の目的等の一般的規定を置き、同 2 項以下で、教育を受ける権利の実現へ向けた国家の措置、保護者の学校選択権、個人及び団体の私立学校設置・管理権を規定する。

同 1 項は、教育の目的として「すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること、諸国民の間及び人種的、種族的又は宗教的集団の間の理解、寛容及び友好を促進すること」を規定する。

そして、同 2 項 (b) は、締約国に対して、財政措置を含むすべての適当な方法により、すべての者が中等教育を受ける機会が与えられ、それを利用することができるように求めている。これを被告である日本国の側から見れば、準備書面 で述べたとおり、日本国内に存在するすべての者に対して、中等教育を受ける機会を与える国際法上の責務を負っていることになるのである。

さらに、教育を受ける権利は、自己の価値観や自尊心を養うという点で、他の人権を実現するために不可欠の手段であり、前提条件である。それゆえ、すべての者に平等に教育の機会が与えられることが強く要請されており、日本学校に通う子ども達だけでなく、九州朝鮮高校を含む外国人学校・民族学校に通う子ども達についても、教育を受ける権利の平等保障 (A 規約 2 条 2 項、B 規約 26 条等) が確保されなければならない。

特に、マイノリティの子ども達は、マジョリティの子ども達に比べ、自己の文化を享有し、教育を受けるための資源や環境を確保することが困難な場合が多く、彼らの権利を実現するためには、平等保障がより強く求められる（B規約27条等）。

第3 教育を受ける権利の保障に向けた締約国の義務

1 漸進的実現のために行動をとる義務（A規約2条1項）

締約国の一般的義務を定めたA規約2条1項は、次のように規定する。

「この規約の各締約国は、立法措置その他すべての適当な方法により規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることに、個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上および技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する。」

この内、漸進的に達成すれば良いとされているのは、関連諸権利の「完全な実現」なのであって、それまでの間、国家が何ら具体的な義務を負わないということではない。

国家は、A規約を締結したことにより諸権利の完全な実現を漸進的に達成するため、利用可能な手段を最大限用いて、即時に必要な行動を始める義務を負っている。いかなる行動が即時にとられるべきもので、いかなる行動が後でとられれば良いのかは、権利及び義務の性質に応じて一様ではないが、いずれにせよ、漸進的実現義務は、努力義務とは異なる法的な具体的義務である。

A規約13条が規定する教育を受ける権利についても、締約国は、権利を尊重、保護し、充足する義務を負っている。

たとえば、国家は、外国人を含む保護者が設置した私立学校の教育内容に不当に介入することは控えなければならず、第三者が教育を受ける権利の享受を妨害するのを防止するための措置をとらなければならない。そのほか、すべて

の者に教育の機会が与えられるように財政援助等の積極的な措置をとらなければならない。

2 差別禁止原則（A規約2条2項、B規約26条）

A規約2条2項

A規約2条2項は、次のように規定する。

「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又はその他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する。」

A規約2条2項に定める差別禁止原則については、B規約と異なり、締約国の一般的義務と差別禁止原則が、別の条文に規定されているという構造からして、即時の実施義務と解される。すなわち、A規約2条1項は、漸進的実現を前提として規定しているところ、差別禁止原則を敢えてその条項から独立させ、同条2項で別途規定しているのは、差別禁止原則は即時実施とするためだと解されるのである。

また、実質的にも、差別禁止原則は、国家自らが人権侵害を行うことを控えることで達成可能であり、義務の内容が明確であるから、これを国家に即時強制するとしても過度な負担となるわけではない。

以上述べたところからも明らかなおり、A規約上の権利は、直ちに完全に実現されなくてもよいが、実現の程度において差別があってはならないのである。

B規約26条

さらに、差別禁止原則について、A規約に規定された権利であっても、B規約26条の差別禁止原則が適用される。

B規約26条は、次のとおり規定している。

「すべての者は、法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有する。このため、法律はあらゆる差別を禁止し及び人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生、又はその他の地位等のいかなる理由による差別に対しても平等かつ効果的な保護をすべての者に保障する。」

B 規約 26 条は、A 規約 2 条 2 項とは異なり、B 規約上の権利についての差別に限定されない、一般的差別禁止原則を定めている。B 規約委員会は、一般的意見 18 「法律の前の平等」(甲 75)において、B 規約 26 条は、それ自身、自立的な権利を規定するものであって、同規約上に定める実体的権利に関するものに限らず、締約国が法律で規律するいかなる分野においても、法律上も事実上も差別はあってはならないことを要求する規定である、とする。すなわち、B 規約 26 条によって、締約国は、法律を現に有しまた制定する限りにおいて、その法律は、法律上(法律の内容)、又は事実上(法律の効果、適用において)、差別無くすべての人に平等な保護を及ぼさなければならないのである。

第 4 国際人権法の効力

1 国際法の国内的効力

日本国を拘束する国際法は、そのままの国内法としての効力を有する。このことは、憲法学説上の通説であり、また、政府の立場でもある(甲 76 人種差別撤廃委員会での日本政府の意見 第 4 項)。

また、A 規約が、日本において効力を生じた 1979 年 9 月 21 日以降、日本の国内法として法的拘束力を持つことは、裁判例でも確認されているところである。たとえば、東京高裁は、「社会権規約はわが国が批准した条約であって、わが国に対して法的拘束力を有するものである」と判示する(東京高判 199

7・4・24判タ955号164号)。

日本の国内法に受容された国際法の効力順位は、一般に、憲法より下位だが、法律よりは上位であると解されている。国際法は、法律よりも上位に位置づけられるのだから、国際法に抵触する法律規定は無効であり、そのような事態を回避するためにも、法律は国際法に適合するように解釈されなくてはならない。この点については、過去の裁判例で繰り返し確認されているだけでなく(東京高判1998・1・21判タ980号302頁、徳島地判1996・3・15判時1597号123頁等)政府も同様の見解を何度も公式に表明してきた(その一例として、甲77の衆議院商工委員会会議議事録第31号)。

これらは、いずれも、A規約にも当てはまる。すなわち、A規約は、効力順位において法律よりも上位に位置づけられ、関連国内法令はA規約に抵触する限りにおいて無効であり、また、A規約に適合するように解釈されなければならない。

2 A規約の裁判規範性

A規約は、B規約をはじめとする他の人権諸条約と同じように、日本の国内裁判において、行政訴訟や国家賠償請求訴訟の直接の根拠となり、また、関連国内法令の解釈を起立する指針となりうるものである。

その中でも、A規約2条2項やB規約26条に規定される差別禁止原則は、裁判所が、差別的に権利を否定されたと主張する者の状況と、それと対照的に権利を享受している人々との状況を比較すれば足りる。それゆえ、A規約上の権利であっても、権利享受における無差別については、規約の無差別規定に直接に依拠して救済することが可能であるから、裁判規範性を認めることができる。

この点、裁判規範性について、大阪地裁は、「A規約2条、9条についても、留保なしに批准されているところ、社会保障を受ける権利自体は国の漸進的達

成義務によるものであるから直ちに具体的な権利として認めることはできないが、すでに立法された場合には、社会保障を受ける権利において差別を禁止する同規約2条2項は、自由権規約26条と同趣旨にあるものとして、裁判規範性を認めることができると解すべきである。・・・本件は、原告らがA規約9条の規定を具体的に立法化したものである旧法において定められた国籍条項が、内外人平等原則に違反して違法である旨主張して国家賠償を求めている事案であり、いわば国家から差別的待遇を受けないことを求める、A規約の自由権的側面に関わる問題である。このような自由権的側面に関する事項については、A規約の規定であっても、その性質上、自動執行力ないし裁判規範性を有するものと解すべきである。」と判示している(大阪地判2005・5・25判時1898号75頁 在日韓国人年金差別訴訟)。

3 無償化法とA規約の関係

上記の議論は、無償化法についても妥当する。

すなわち、中等教育の無償化及び就学支援金の受給について、無償化法の制定以前に直ちに具体的な権利として認めることはできないが、すでに無償化法によって立法された場合には、差別を禁止するA規約2条2項は、自由権規約26条と同趣旨にあるものとして、裁判規範性を認めることができるのである。

そうすると、無償化法の内、A規約に抵触する規定は無効であり、そのような事態を回避するためにも、A規約に適合するように解釈されなければならない。

また、さらなる下位規範である本件規則及び本件規程も、A規約に抵触することは許されず、A規約に適合するように解釈されなければならない。

仮に、無償化法や下位規範において、その根本にA規約の趣旨に反する差別的な基準や要件が定められているとすれば、それ自体無効であるとともに、当該基準や要件の差別的運用がなされた場合にも、違法の問題が生じる。

したがって、裁判所は、無償化法及びその下位規範について、A規約13条2項(b)に違反するか否か、並びに、2条2項及びB規約26条の規定する差別禁止原則に違反するか否かの判断をするべきであるとともに、本件差別行為を引き起こした法の適用についても、その当否を審査しなければならない。

第5 本件差別行為の違法

1 無償化法によって、中等教育の無償で受ける権利が具体化されたこと

既に準備書面で述べたとおり、無償化法は、A規約の無償化条項の留保を撤回し、同条項を具体化することを意図して制定されたものであり、同じ中等教育を受けている子ども達の教育を受ける権利を実現するものである。

この点、被告は、「国際人権A規約第13条2(b)の留保を撤回するための施策の展開という観点からは、支給法の制定の背景事情の一つにすぎない」ことを理由として、無償化法の解釈として、日本国内の外国人学校で学ぶ全ての高校生が当然に無償化の対象となるべきことを帰結するものではないと主張する。

しかしながら、このような主張は、A規約の留保条項の撤回が、日本国にとって喫緊の課題であったこと(甲78:2001年(平成13年)8月に出されたA規約委員会の最終見解において、A規約13条2項(b)を具体的に特定し、留保撤回を求める旨の勧告が出されている。)や、無償化法の制定と同時期に留保撤回がなされていることを無視し、「背景事情」という便法を用いて誤魔化そうとするものである。

上記のような極めて重大な事実を前提とすれば、A規約の留保条項の撤回は、無償化法にとって、単なる背景事情ではなく、立法事実または制定経緯の一環であり、無償化法制定の目的の一つと解すべきである。まさしく、無償化法の制定により、高等学校等に通うすべての子ども達にとって、A規約13条2項(b)によって保障されている権利が具体化されたのである。

2 A規約の批准により、法的拘束力が生じたこと

百歩譲って、無償化法がA規約を直接具体化したものではないとしても、上記のとおり、A規約批准への留保を撤回した以上、無償化法はA規約に違反してはならず、適合するように解釈されなければならない。そうであるとすれば、被告である国は、子ども達に対して、無償化法の実施に関して、平等な取扱いをすべき法的責務を負っていることとなり、下位規範の策定や適用にあたって、恣意的な運用をすることは許されない。「(無償化法は)いかなる場合においても、全ての高等学校等の生徒等に就学支援金を支給しなければならないなどは規定していない」(被告第2準備書面10頁)としても、上記の如く就学支援金制度の実現の程度において差別があってはならないのである。

3 本件差別行為について

被告は、九州朝鮮高校に通う学生らに対して、同じ中等教育であるにもかかわらず、日本学校に通う子ども達や他の外国人学校に通う子ども達と異なる取扱いを行っている。そして、被告は、九州朝鮮高校が「高等学校の課程に類する課程」を有するものと認められなかった旨を繰り返し述べて、本件差別行為を正当化しようとする。

しかしながら、A規約13条2項(b)や、同2条2項、B規約26条に鑑みれば、無償化法及びその下位規範は、その実施に関して、すべての子どもが平等な取扱いを受けることが出来ることを前提に策定されなければならない。また、被告は、その適用にあたっても、上記各条文に適合するよう解釈し、子どもらの均等待遇に最大限配慮すべき義務を負っている。

そうすると、無償化法及びその下位規範は、恣意的運用につながりかねない「流用のおそれ」や「不当な支配」という抽象的概念を用いることを、本来的に予定していないと解すべきである。このような解釈を許容し、差別状態を引き起こし得るのであれば、そもそも無償化法や下位規範自体が、A規約13条2項(b)や、同2条2項、B規約26条に違反し、無効であると言わざるを

得ない。

また、無償化法及びその下位規範を、上記各条文に適合的に解釈すれば、子どもらの均等待遇を前提とした適用がなされなければならない。被告は、本件規程13条を前提とする議論に拘泥し、具体的権利を定めた無償化法を恣意的に適用することで、九州朝鮮高校を支給対象校から排除した。そうであれば、本件差別行為は、上記義務に反し、違法となることが明らかである。このような違法な措置は、早急に是正されなければならない。

加えて、本件差別行為は、エスニック性、集団性、文化的理由に基づいて行われていることから、人種差別に該当し、人種差別撤廃条約2条2項及び5条にも違反する。

第6 国連人権関連委員会などからの日本政府への「懸念及び勧告」

本件訴訟の推移には、国際的な関心が寄せられている。すなわち、高校無償化法案の審議以降本件差別行為に至るまでの過程で、国際連合の3つの委員会が、朝鮮学校の生徒を高校無償化の対象から除外することについて、懸念を示し、あるいは、差別であると指摘している。これらの「懸念及び勧告」は、日本が批准するそれぞれの条約に規定された国家報告審査制度（A規約16条及び17条、人種差別撤廃条約9条、子どもの権利条約44条）によるものであり、留保無くそれらの条約を批准している以上、締約国がその勧告を無視して改善に向けた措置をとらないことは、明らかな違反である。また、日本国が締結した条約及び確立された国際法規の遵守を定める日本国憲法98条2項及び「国際社会において、名誉ある地位を占めたい」と宣言する日本国憲法前文にも反する態度である。

1 人種差別撤廃委員会

人種差別撤廃委員会は、無償化法の施行前の平成22年4月6日、日本政府の報告書に対する審査の総括所見において、子どもの教育に差別的な効果をも

たらず行為として、朝鮮学校を高校無償化の適用から除外することを提案している何人かの政治家の態度に懸念を表明し、人種差別撤廃条約の締約国である日本に対し、教育機会の提供において差別がないよう確保すること、ならびに、締約国の領域内に居住する子どもが就学および義務教育の修了に際して障害に直面することのないよう確保することを勧告した（甲79の1、2）。

人種差別撤廃委員会は、本件処分後の平成26年8月29日、同じく日本政府の報告書に対する審査の総括所見において、再度、就学支援金制度からの朝鮮学校の除外に関する法規定及び政府による行為に懸念を表明し、締約国である日本が、教育機会の提供において差別をしないこと、日本の領域内に居住する子どもが学校への入学において障壁に直面しないことを確保する平成24年の総括所見の勧告を繰り返した（甲80の1、2）。

2 子どもの権利委員会

平成22年6月20日の総括所見において、民族的マイノリティに属する子どもへの差別の解消や就学支援金制度が朝鮮学校に通う子どもたちにも適用されることを確保するよう、日本政府に求めている（甲81の1、2）。

3 A規約委員会

また、訴状でも述べたとおり、A規約委員会の平成25年5月17日総括所見においても、

「委員会は、締約国の公立高校授業料無償制・高等学校等就学支援金制度から朝鮮学校が排除されており、そのことが差別を構成していることに懸念を表明する。（第13条、第14条）

委員会は、差別の禁止は教育の全ての側面に完全かつ直ちに適用され、全ての国際的に禁止される差別事由を禁止の事由に包含することを想起し、締約国に対して、高等学校等就学支援金制度は朝鮮学校に通学する生徒にも適用されるよう要求する。」

との指摘がなされている（甲17第27項）。

4 小活

朝鮮学校の生徒を就学支援金制度から除外する本件差別行為は、日本が批准する人種差別撤廃条約、子どもの権利条約、A規約の実施にあたり、各委員会において、いずれも差別として捉えられている。そして、このことは、「国籍を問わず、我が国において後期中等教育段階の学びに励んでいる生徒を等しく支援することは、教育についてのすべての者の権利を謳っている国際人権A規約の精神に沿う」として、日本の教育を国際的な基準に高めることを志向していた無償化法に反する結果を招来している。

被告は、本件差別行為を含む、朝鮮学校を高校無償化制度から除外する行為によって、各国に対し、人権保障の水準が低いことを自ら露呈し、現在もその恥を上塗りしているのである。

こうした国際的な観点からも、司法の場において、本件差別行為の違法が宣言され、原告らの救済がなされることが強く要請されている。

第7 結語

以上のとおり、被告の本件差別行為は、九州朝鮮高校に通う子ども達を不当に差別するものであり、A規約2条1項、2条2項、13条2項(b)、B規約26条及び人種差別撤廃条約2条2項及び5条等の国際人権法に違反する。

以上