



# 国際人権規約（社会権規約）における教育権とその 実現：社会権の権利性の観点から

申, 恵丰

---

**(Citation)**

高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究2019特別企画, 3

**(Issue Date)**

2020-01-25

**(Resource Type)**

conference object

**(Version)**

Version of Record

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90006752>



国際人権規約(社会権規約)に  
おける教育権とその実現  
—社会権の権利性の観点から

青山学院大学

申 惠 丰

2020.1.25.

# 自己紹介

- \* 国際法・国際人権法専攻
- \* 人権二分論（市民的及び政治的権利＝「自由権」、経済的、社会的及び文化的権利＝「社会権」）に疑問をもち、「人権条約上の国家の義務—人権の不可分性と条約実施」で博士号。出版
- \* 生活保護引下げ裁判などで意見書を多数執筆
- \* 2015～2018年 国際人権法学会理事長
- \* 2016年～ ヒューマンライツ・ナウ理事長

# 人権二分論の問題とは

- \* 「自由権」「社会権」は、18世紀に国内社会で人権が認められ、その後その内容が拡張されていったことと、それに伴う国家の役割の歴史的变化（「夜警国家から福祉国家へ」）を指すには良い。
- \* しかし、「市民的・政治的権利は国家からの自由を求める自由権だから即時に実現できる。経済的・社会的・文化的権利は国家の積極的な施策を求める社会権だから即時に実現できない。」は誤り。

# 人権二分論の問題とは

- \* 「自由権規約」と略称される市民的及び政治的権利に関する国際規約は、「公正な裁判を受ける権利」のように、国に対し、裁判所の設置や運営、通訳の提供、法律扶助制度の充実等を求める受益請求権を含んでいる。
- \* 他方で、社会権規約上の権利の中にも、権利行使への不当な介入を排除する権利が含まれている。典型的なものは労働基本権。その一部をなす労働組合権は、自由権規約の「結社の自由」の一部をなす権利でもある（自由権規約22条）。

# 人権二分論の問題とは

- \* 自由権規約に規定される「拷問を受けない権利」なども、「拷問をしない義務」という消極的義務だけでなく、発生しうる拷問の防止措置（人権研修・教育、刑事施設の監視等）、また発生した場合には実行者の処罰や被害者の救済、再発防止措置を含めた様々な措置を取る積極的義務を生じさせる。
- \* 社会権規約上の他の権利も権利である以上、それを侵害されないという、防衛権としての性格ももつ。

# 多面的な義務の考え方

- \* 権利と相関的義務の関係は、1対1ではない。
- \* すべての人権に対して、
  - ①**尊重 (respect) 義務** (国が権利を侵害しない)
  - ②**保護 (protect) 義務** (第三者による侵害から権利を保護する)
  - ③**充足 (fulfil) 義務** (権利実現のための様々な措置を取る)があるとみるべき。

# 多面的な義務の考え方

\* すべての人権には、それに伴う多面的な国の義務があるとの認識

➡ 2008年には、社会権規約選択議定書採択 (2013年発効)

社会権規約上の権利についても個人通報制度が導入される (= 違反認定がありうる)



## (自己紹介の続き)

- \* 2018年12月「防衛費の膨大な増加に抗議し、教育と社会保障への優先的な公的支出を求める声明」発表・記者会見
- \* 「防衛費より教育を受けられる権利と生存権の保障に公的支出を求める専門家の会(社会権の会)」立ち上げ(ブログ・ツイッター)

# 社会権規約上の国家の義務

\* 2条1項「締約国は、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの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【resources資源】を最大限に用いることにより... 行動を取る【take steps措置を取る】」

～ × 単なる努力義務

# 社会権規約上の国家の義務

- \* 「権利」とは本来的に、義務主体の負う相関的義務 (correlative duties) を伴う概念。
- \* 法文上、明文で「権利」を認め、締約国を義務主体としている社会権規約上、締約国に何らの相関的義務も生じないと解することはできない。
- \* 締約国は、権利の完全な実現を直ちに達成することは義務づけられていない一方で、「漸進的に」達成するため「措置を取る」義務は、言葉の本来の意味ですなわち、積極的措置を、権利の完全な実現に向けて漸次改善する方向で取り続ける義務であると理解しなければならない。

# 社会権規約委員会の立場（報告ガイドライン、一般的意見、総括所見）

- \* 一定の「権利」を認め、その「完全な実現の漸進的に達成するため...措置を取る」義務を負った以上は、権利の実現を意図的に後退させる措置を取ることは、その義務に逆行し、規約の趣旨に反する（後退禁止原則）。いかなる後退的な措置が意図的に取られた場合にも、規約上の権利全体に照らして、及び利用可能な最大限の資源の利用という文脈において、それを十分に正当化することが要求される。
- \* 権利の漸進的実現状況をモニタリングするために、国は、まず現状を把握した上で、具体的な目標を立てて施策を実施し、その成果を継続的に評価していかなければならない。

# 社会権規約上の国家の義務

\* 2条2項「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、国民的もしくは社会的出身、財産、出生又は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」

～差別のない権利行使を保障することは、漸進的達成の義務ではない。

# 社会権規約上の国家の義務

ex. 高校就学支援金に関する法令で、朝鮮学校だけ除外していること(拉致問題のため国民の理解を得られないことが理由)は、明らかな社会権規約違反(+子どもの権利条約違反)。

社会権規約委員会 総括所見:日本(2013年)

「27. 委員会は、締約国の公立学校授業料無償制・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。」

# 教育についての権利(13条)

\* 2項「締約国は、教育についてのすべての者の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。

(b) 中等教育は... 特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能でありかつすべての者に機会が与えられるものとする。

(c) 高等教育は... 特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。」(日本は2012年に留保を撤回)

# 13条に関する委員会の一般的意見

UNITED  
NATIONS

E



**Economic and Social  
Council**

Distr.  
GENERAL

E/C.12/1999/10  
8 December 1999

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL  
AND CULTURAL RIGHTS

Twenty-first session

15 November-3 December 1999

IMPLEMENTATION OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON  
ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

General Comment No. 13 (Twenty-first session, 1999)

The right to education (article 13 of the Covenant)



# 13条に関する委員会の一般的意見

- \* 1. 教育は、それ自体人権であると同時に、他の人権の実現に不可欠な人権でもある。社会的に周縁化された大人や子どもにとって、貧困から抜け出せる鍵となる、エンパワメントの権利。
- \* 6. 教育がもつべき重要な特徴:
  - (a) 利用可能性 (availability) 教育施設の数、教員の数など
  - (b) アクセス可能性 (accessibility) 差別がないこと、物理的また経済的に手の届く範囲にあること
  - (c) 受容可能性 (acceptability) カリキュラムや教育法の形態や内容
  - (d) 適応可能性 (adaptability) 多様な社会的・文化的ニーズへの対応

# 13条に関する委員会の一般的意見

- \* 43. 締約国は、権利の完全な実現に向けて「意識的、具体的、かつ的を絞った (deliberate, concrete and targeted)」措置を取らなければならない。
- \* 44. 漸進的実現は、13条の完全な実現に向けて可能な限り迅速に行動するという継続的な義務を課すもの。
- \* 45. 他の権利と同様、教育についての権利に関しても、後退的な措置は許されないという強い推定が働く。意図的に後退的措置を取る場合には、締約国は、それがすべての選択肢を慎重に検討した上で導入され、かつ、利用可能な最大限の資源を使っているということを正当化する証明責任を負う。
- \* 46. 他の権利と同様、教育についての権利も、尊重・保護・充足という多面的な義務を国に負わせる。

# 13条に関する委員会の一般的意見

- \* 50. 2項については、国は教育の重要な特徴（利用可能性、アクセス可能性、受容可能性、適応可能性を尊重・保護・充足する義務。例えば、私立学校を閉鎖しないことで教育の利用可能性を尊重すること、女子が学校に行くのを親などの第三者が妨げないようにすることでアクセス可能性を保護すること、教育がマイノリティや先住民族にとっても文化的に適切なものであるよう積極的な措置を取ることで適応可能性を充たすこと、教材や教育プログラムを開発することで教育の利用可能性を充足することなど。

# 13条に関する委員会の一般的意見

- \* 52. 2項(b)-(d)については、すべての者の中  
等・高等・基礎教育実現に向けて「措置を取る」の  
は直ちにしなければならない義務。最低限でも、  
国家的な教育戦略 (national education strategy)  
を立てて実施することが要求される。～戦略の中  
では、進捗状況をモニターできるよう、教育につ  
いての権利に関する指標 (indicators and  
benchmarks) を含めるべき。

# 13条に関する委員会の一般的意見

- \* **58. 13条の違反 (violations) は、締約国の直接の行為 (= 作為)、又は、要求された措置を怠ること (= 不作為) によって生じうる。**
- \* **59. 例えば、いずれかの差別禁止事由によって個人や集団を差別する法律を改廃しないこと、事実上の差別に対処するための措置を怠ること、1項の教育目的に沿わないカリキュラムを使い続けること、中等・高等・基礎教育実現に向けて意識的、具体的、かつ的を絞った措置を取るのを怠ること、私立の教育施設が3項や4項で要求されている最低限の教育水準を充たすことを確保するのを怠ることなど。**

# 社会権規約の法規範性—日本の現状

## \* 塩見事件最高裁判決

9条は「締約国において、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、その実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない」1989(平元)年3月2日第一小法廷判決、訟月35卷9号1754頁

# 人権条約の趣旨を憲法解釈に活かす 方向性

- \* 婚外子の国籍に関する2008(平20)年6月4日最高裁大法廷判決「我が国が批准した市民的及び政治的権利に関する国際規約及び児童の権利に関する条約にも、児童が出生によっていかなる差別も受けないとする趣旨の規定が存する」  
➡これを一つの理由づけとして、国籍法の規定を憲法14条1項違反とする

# 人権条約の趣旨を憲法解釈に活かす 方向性

- \* 婚外子の相続分に関する2013年9月4日最高裁大法廷決定「これらの条約には、児童が出生によっていかなる差別も受けない旨の規定が設けられている。また...各委員会が、具体的に本件規定を含む国籍、戸籍及び相続における差別的規定を問題にして、懸念の表明、法改正の勧告等を繰り返してきた」→これらもふまえて、民法の規定を憲法14条1項違反とする



# 社会権規約の趣旨反映における進展

- \* 生活保護の老齢加算廃止をめぐる大阪高裁2015（平成27）年12月25日判決 「憲法98条2項は、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定めているから、社会権規約の規定の内容は、法や憲法の解釈に反映されるべきものである」。

「社会権規約9条及び11条1項の内容、社会権規約委員会の一般的意見第3及び第19の内容は、先に挙げたとおりであって、制度後退禁止を規定しているものと解されるが、

# 社会権規約の趣旨反映における進展

「具体的には、『後退的な措置が意図的に取られた場合...十分に正当化することが要求される』、『意図的な後退措置がとられる場合にも、締約国は、それがすべての選択肢を最大限慎重に検討した後に導入されたものであること...を証明する責任を負う』というものである。したがって、制度の後退がいかなる理由によっても許されないものとはされていない。そして、中間取りまとめただし書部分は、本件改定と同時に併せて検討すべきことが要請されたものではなく、激変緩和措置については、必要な事項の検討はされたものである...。そうであれば、社会権規約の規定の内容を法や憲法の解釈に反映したとしても、本件改定が法や憲法に違反するものでないとの結論は変わらない」

# 社会権規約の趣旨反映における進展

- \* ~結論的には老齢加算廃止を適法・合憲としたものの、社会権規約の規定内容が生活保護法や憲法の解釈に反映されるべきことを認めたほか、規約9条及び11条1項がその規範内容として制度後退禁止を含み、これらの規定が行政処分の適法性・合憲性を判断する際の基準になることを認める

# 「高等教育無償化」新制度の問題

- \* 無償化に向けた進展ではあるが、対象があまりに限定的（住民税非課税又はそれに準ずる世帯のみ。両親・本人・中学生の4人世帯の目安で約380万）
- \* それ以上の収入の世帯には、依然として貸与制「奨学金」（ローン）しかない。
- \* 新たに国立大学の授業料免除から外れる学生が出る矛盾。
- \* 実務経験のある教員による授業科目、法人役員に外部人材など、大学の人事に不当に介入する要件。

# 国は社会権規約上の義務を果たしていると言えるか

- \* 日本は、教育に対する公的支出の対GDP比で例年OECD最下位
- \* 2017年から導入の給付制奨学金の予算  
105億円(2018年度) < F35戦闘機1機116億円
- \* 就学支援新制度の所要額(試算):約7,600億円
- \* 文科省は、幼児～大学までの教育費全面無償化には新たに4,1兆円必要と試算(2017年2月16日朝日新聞)

# 初等・中等教育については 子どもの権利条約も重要

- \* 4条「締約国は、この条約で認められる権利の実現のため、すべての適当な立法、行政その他の措置を講ずる。締約国は、経済的、社会的及び文化的権利に関しては、自国における利用可能な手段【resources資源】の最大限の範囲内で...これらの措置を講ずる。」
  - \* 権利実現のための公的な予算付け (public budgeting) (4条)に関する子どもの権利委員会一般的意見19
- 予算配分に、人権の視点が必須。政策提言ができる国内人権機関も必要。**

# 国内人権機関とは

- \* 政府から独立した立場で、人権問題に対する広範な任務をもった国家機関。国連総会と人権委員会は1992・93年の決議「パリ原則」でその概要を示し、各国に設置を促す。
- \* パリ原則準拠を認証する制度を運用している「国内人権機関グローバル連合」によると、2019年5月現在でその数は124。うちAランク認証、つまり独立の国内人権機関として認知されたものは79。

# イギリス平等法 (2010年)



Equality Act 2010



# イギリス平等法(2010年)

- \* 年齢、障害、性転換、婚姻及びパートナーシップ、妊娠及び出産、人種、宗教又は信条、性、性的指向による差別をカバー
- \* 「差別」として、直接差別、間接差別、被害者への報復のほか、ハラスメント(差別禁止事由による歓迎されない行為であって、人の尊厳を侵害するか又はその人にとって脅迫的な、敵対的な、侮辱的なもしくは品位を傷つける環境を創出する目的又は効果をもつもの)を包含(障害差別に関しては、合理的配慮をしないことを含む)

# イギリス 平等・人権委員会

- \* 2010年平等法の執行のための国内人権機関
- \* 情報提供、啓発・人権教育、差別の申立についての調査、差別があったと認めた場合は加害者に対して是正措置や行動計画を要請
- \* 訴訟にあたっての法的・財政的援助を提供

# イギリス・子どもコミッショナー

- \* 子どもの権利に関する国内人権機関。生活保護の引下げ法案が母子家庭の子どもに与える悪影響について報告書を出し、最高裁判決にも影響を与える(2015年のR対労働大臣判決で最高裁の多数意見は、子どもコミッショナーの報告書を引用しつつ、引下げは子どもの権利条約が定める「子どもの最善の利益」に反するとする)

# 韓国の国家人権委員会法

- \* 「人権」とは、「憲法及び法律で保障され、又は韓国が加入・批准した国際人権条約及び国際慣習法で認められた人間としての尊厳及び価値並びに自由及び権利」と定義(2条1項)。当初から、国際人権法の国内実施を担う機関としての役割。
- \* 人権に関する法令・制度・政策等の改善勧告、人権侵害や差別行為の調査・救済、人権教育及び国内外での協力が任務

# 韓国の国家人権委員会

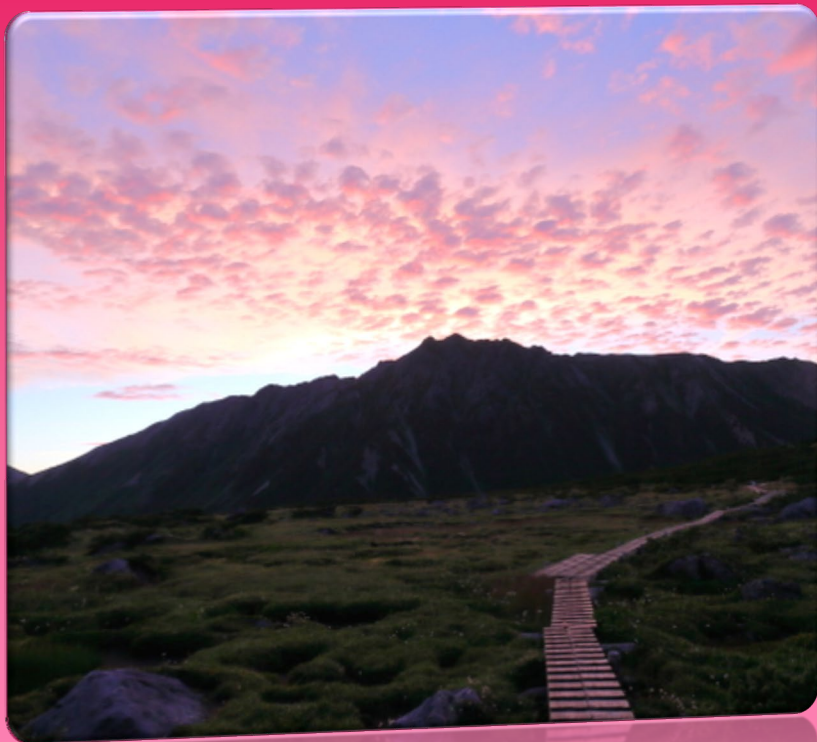
## \* 法令や政策に関する改善・是正勧告の例

・中学生の自殺事件も受けて、校内暴力防止のために人権教育の制度化、教員の力量向上、人権教育担当部署や人員の配置、過密学級の解消などを教育科学技術部(=文科省)や自治体に勧告 ～子どもの権利条約委員会や社会権規約委員会の「一般的意見」も参照

・高齢者への住居支援について、保健福祉部(=厚生省)や自治体に勧告 ～社会権規約委員会の「一般的意見」も参照

# 政策提言を行える権限を— 子どもの人権を例に

- \* 子どもの権利条約は、国は権利実現のために立法・行政その他の措置を取ること定める(社会権規約なども同様) → 子どもの権利委員会は、子どもの権利への「予算」配分を求める
- \* 例えば日本では、子どもの虐待に対して、児童相談所の数や専門的な人員が足りないのは明らか  
～子どもの権利の観点から、国の予算をもっとこれらに投じることを勧告できる機関が必要



ありがとうございました