

国際法における教育を受ける権利から見る 日本の教育課題

徳永 理華
(尹研究会 4 年)

はじめに

I 社会権規約における教育を受ける権利について

- 1 社会権規約とは
- 2 社会権規約内の教育を受ける権利
- 3 社会権規約における教育を受ける権利の起草過程
- 4 社会権規約における初等教育について

II 日本における社会権規約内の教育を受ける権利の保障について

- 1 日本における教育を受ける権利
- 2 日本における社会権規約と教育を受ける権利

III 国際法の観点から見る日本の教育課題

- 1 日本の教育事例
- 2 社会権規約と日本の教育問題
- 3 日本の教育問題解決に向けて

おわりに

はじめに

国際法において、教育を受ける権利は詳細に規定されている。しかし、筆者は大学在学中に児童養護施設で小学生の教育指導に携わったことから、日本では全ての子どもに平等にその権利が保障されているとは言い難いことを痛感した。本論文は、基本的人権を構成する社会権規約第13条における教育を受ける権利に焦点を当て、日本において教育を受ける権利が保障される上での課題を明らかにす

ることを目的としている。社会権規約における教育を受ける権利は広く論じられていることから、本論文においては教育過程の礎となる初等教育を中心に研究を進めることで、論点を明確にすることとする。

一方で、そもそも教育と法は、それぞれが独立した専門分野を確立しているように見えることから、個々が有する領域は交わる必要がないようにも考えられる。本論文において同時に2つの分野を同じ重みで扱うことにおける重要性は、Annamagriet de Wet の解釈により明らかになるといえるだろう。彼は、教育法は法律面と教育面の2つの面を持つコインに形容することができるとしており、両者は相互に影響を与え合うものとして1つのものに共存する必要があると論じている他、両者は同等の価値を有するとしている¹⁾。よって、教育と法は、それぞれが独立して存在することを可能としながらも、互いの領域分野が必要不可欠だといえるのである。

本論文では、初めに国際法における教育を受ける権利の成り立ちや定義を論述する。次に、日本における社会権規約が示す教育を受ける権利の保障について政府報告書や事例に基づいて考察することで、どのような教育問題が生じているのかを指摘する。そして、以上の考察を踏まえ、日本において教育を受ける権利を保障する上での課題を国際法の観点から論証したい。

I 社会権規約における教育を受ける権利について

1 社会権規約とは

それでは、本論文がテーマとして扱う社会権規約は、数ある国際的な取り決めの中でどのような位置づけにあるのかを見ることで、本規約が国際社会において持つ意味を明らかにする。前提として、国際人権規約の前文では、「人類社会のすべての構成員の固有の尊厳及び平等のかつ奪い得ない権利を認め」と共にその権利が「人間の固有の尊厳に由来することを認め」、これらの権利を尊重並びに遵守する義務を締約国に課している。社会権規約は「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」と表され、「市民のおよび政治的権利に関する国際規約」と「市民のおよび政治的権利に関する国際規約についての選択議定書」と共に国際人権規約を構成している。国際人権規約は、世界人権宣言と合わせて国際権利章典を構成するとの考えに基づいて制定されたものである。世界人権宣言の法的拘束力は否定されているが、国際人権規約は法的拘束力を有している。ま

た、規約であるが、条約を意味しており、国際人権法において基本法となっている。このように、社会権規約は、国際的に法的な影響力を持って人権を保障する、教育権を含む基礎的な権利であると考えられる。

次に、社会権規約は共に国際人権規約を構成する自由権とどのような相違があるのかを明らかにすることで、社会権規約の特徴を具体的に示そう。自由権規約は「直ちに万人に保障さるべき権利であ」²⁾る。よって、自由権規約の当事国は、同規約において規定された人権を即時に実施する義務を負っており、義務を果たすために必要な立法等の措置を取らなければいけないとされている。これは、個人の権利を国家が妨げないようにすることが自由権を保障することにつながるため、すぐに実施することができるという考えに基づいている³⁾。一方で、社会権規約は各国が直ちに完全に達成できるような内容ではないことから、それぞれの国の状況を鑑みて漸進的に達成される目標であるとされている。これは、同規約内において原語では“progressively”という語を用いて表現されている。

2 社会権規約内の教育を受ける権利

社会権規約において教育を受ける権利が論じられている第13条は、第12回総会第3委員会において、第779回会議から第788回会議まで審議が行われ、採択が成された。以下が該当する規約条項の政府公定訳である。

第13条

- 1 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。締約国は、教育が人格の完成及び人格の尊厳についての意識の十分な発達を指向し並びに人権及び基本的自由の尊重を強化すべきことに同意する。更に、締約国は、教育が、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並びに平和の維持のための国際連合の活動を助長することを可能にすべきことに同意する。
- 2 この規約の締約国は、1の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。
 - (a) 初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとすること。

それでは、社会権規約委員会によって行われた、社会権規約の教育を受ける権利に関する初めての有権解釈である一般的意見第13号を参照することで、規約が論じようとする国際社会の教育に対する共通認識を明らかにすることとする。

本意見では、教育について次のように述べている。「教育はそれ自体が人権であるとともに、他の人権を実現する不可欠な手段でもある。エンパワーメント[訳注：個人の能力を向上させること]の権利として、教育は、経済的・社会的周辺に追いやられた(marginalized)大人と子どもが貧困から脱し、地域社会に全面的に参加する手段を得るための主要な手段である。教育は、女性をエンパワーし、搾取的で有害な労働や性的搾取から子どもを守り、人権と民主主義を促進し、環境を保護し、また人口増加を制御する上できわめて重要な役割を果たしている。教育は国がなしうる最良の財政的投資の一つであるという認識はますます高まりつつある。しかし、教育の重要性は、単に実用的なものにとどまらない。良い教育を受け、啓発され、自由にかつ広く広がることのできる活発な精神は、人間存在の喜びと報償の一つなのである。」⁴⁾

また、教育の目的については以下のように述べている。「締約国は、公教育か私教育か、公式なものか非公式なものかを問わず、あらゆる教育は13条1項にあげられた目的及び目標を指向することに同意している。委員会は、これらの教育目標は国際連合憲章1条及び2条に掲げられた国連の目的及び原則を反映していることに留意する。また、その大部分は、世界人権宣言26条2項にも見出されるものである。但し、13条1項は三つの点で、宣言になかった要素を付け加えている。すなわち、教育は人格の「尊厳についての意識」を志向し、「すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること」を可能にし、かつ、諸国民の間及び人種的又は宗教的集団のみならずすべての「民族的[ethnic：公定訳では「種族的」]」集団の間の理解を促進しなければならない。世界人権宣言26条2項と規約13条1項に共通の教育目標のうち、おそらく最も基本的なのは「教育は人格の完成を指向」するということであろう。」⁵⁾

そして、同意見内のパラグラフ5では、その他の国際文書において詳しく述べられている教育目標は、社会権規約第13条1項にも黙示的に含まれているとしている⁶⁾。

このように社会権規約において示されている教育は、竹内(2010)によれば、3つの要因により「普遍的」な意義を持つものである⁷⁾。「普遍的」とは、「出身の国・地域がどこであれ、居住する国・地域がどこであれ、どのような事情を抱

えていようと、人類社会のすべての人間に共通である」⁸⁾ことを意味するとしている。また、3つの要因とは、「人間の固有の尊厳性、人格・能力等の最大限の発達（個人的要因）」⁹⁾、「社会への参加を可能にする（社会的要因）」¹⁰⁾、「国境を超えた人類社会における相互理解・寛容・有効の促進（人類社会的要因）」¹¹⁾を意味するとしている。よって、規約内に示されている教育は、全ての人が社会生活を営む上での基盤となるものであるといえるだろう。

また、社会権規約の締約国には、その実現内容が曖昧なものになることを防ぐために具体的な条件を達成することが義務付けられており、本論文において注目している社会権規約第13条2項(a)に見られる初等教育の無償化はその一例である¹²⁾。

3 社会権規約における教育を受ける権利の起草過程

社会権規約第13条は、1948年に採択された世界人権宣言の教育権条項である第26条を基盤として成立したものであり、選択議定書の追加を除いて現在まで条文改正が行われることなく批准国に対して法的拘束力を持っている有力な規範である。

本規約は草案をベースとした修正案¹³⁾の積み重ねにより作成されたものであるため、それらの分析を通して、教育を受ける権利を文言化する上で重要であるとされた要素を明らかにしたい。以下は社会権規約草案を日本語に訳したものである¹⁴⁾。

第14条

1 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、また、教育が人格の完成、人権及び基本的自由の尊重の強化並びに人種的その他の憎悪のあらゆる煽動の禁止を奨励すべきことを認める。教育は、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し、並びに平和の維持のための国際連合の活動を助長し及びすべての者が自由な社会に効果的に参加することができるようにさせるものとする。

2 次のことが了解される。

(a) 初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとすること。

さて、本草案2項の文言は、法的な意味について疑念が表明され、それが修正案に反映されることとなった。具体的には、2項の初めにある“*It is understood*”が“*The State Parties to the Covenant recognize*”に改められた。また、再度修正案が提出された際には、改訂案2項にある“*recognize*”の後に、“*that, with a view to achieving the full realization of this right*”を追加すること並びに「第1項中“*it shall suppress all incitement to racial and other hatred*”を削除し、次の文句を挿入する。“*it shall cultivate a positive state of mind and stress its significance to the progress and welfare of the individual and the community.*”但し、後者は後に撤回された。』¹⁵⁾という2案が盛り込まれることとなった。さらに、次のような意見が示された。まず、1項は宣言としての性格を主として持ち、本定義がそれぞれ違う重要性を持つ要素を混同させるものであり、似たような定義が他の条文において見られないことから、法律的文書として教育の目的について述べることは適切ではないとの意見に対し、教育が用いられる目的は異なるため、第14条の冒頭部分でその目的を明らかにすることが必要であるとされた^{16) 17)}。また、2項の導入部より下にて示されている措置が、第2条に従い漸進的なものであることを明らかにすることについて合意に達した¹⁸⁾。そして、2項(a)の用語は、初等教育が義務的なものとされる中で、公立学校のみにおいて、国の義務として無料の初等教育が施されるべきであることにおいて合意が成された¹⁹⁾。即ち、父母が無償の国立施設を必ず利用しなければならないという意味ではないことを示すために用いられていることが明らかにされた²⁰⁾。2項において使用される複数の文言並びに初等・中等教育の意味が国によって異なるものであることも認められた²¹⁾。以上より、各国の解釈の差異に注意を払い、教育についての定義を行うことで、全ての締約国にとって規約内容が実施可能なものであることを目指す規約作成者の意図を読み取ることができるといえる。実際、「無償義務教育」という単語についても様々な議論が交わされている²²⁾。

日本は規約案の審議促進について賛成の意を示し、1966年に国連総会において採択が行われた。

続く1999年12月には、社会権規約委員会により、教育権に関する一般的意見第13号が発表された。八木(2002)は、同意見は「その法的性格には吟味すべき点があるものの、国際的合意のひとつの到達点といってよい。」²³⁾と述べている。

4 社会権規約における初等教育について

それでは、本論文が取り上げる初等教育について、一般的意見第13号を参照しながらその要件と重要性についてまとめることにする。

初等教育には以下の4つの要素が含まれる²⁴⁾。1つ目は、「機能的な教育施設及びプログラムが、締約国の管轄内において十分な量だけ利用できなければならない。そのような施設及びプログラムが機能するために何が必要かは、それがどのような発展段階の中で運営されているかを含む多くの要素による。」²⁵⁾とする利用可能性である。次に必要とされるのが、アクセス可能性である。これは、「教育施設及びプログラムは、締約国の管轄内において、差別なくすべての者にアクセス可能でなければならない。」²⁶⁾との考えに基づくものである。また、アクセス可能性には、相互に関係する3つの側面があるとされており、具体的には、禁止事由による差別なしに法律上・事実上共に全ての人がアクセス可能であることを求める無差別、教育が物理的に無理のない範囲に存在する必要があることを示す物理的なアクセス可能性、全ての人が教育を負担することができることを求める経済的なアクセス可能性から構成されているとしている²⁷⁾。さらに、4つ目の要件として、受容可能性が求められているが、これは「カリキュラム及び教育方法を含む教育の形式及び内容は、生徒にとって、また適切な場合には両親にとって、受け入れられる（例えば、関連性があり、文化的に適切であり、かつ良質な）ものでなければならない。これは、13条1項で求められている教育目標及び、国が承認する教育上の最低限の基準（13条3項及び4項を参照）に従う。」²⁸⁾との考えに基づくものである。そして、最後の要件が適合可能性となっており、「教育は、変化する社会及び地域のニーズに適合し、かつ多様な社会的・文化的環境にある生徒のニーズに対応できるよう、柔軟なもので」²⁹⁾あることが求められている。また、以上の要件に加えて、初等教育は全ての子どもの基本的な学習需要に応えるものである³⁰⁾。よって初等教育は、教育課程の中でも根幹の部分占めるものであり、その内容や教育を受ける環境が全ての人に受け入れられる必要があると解釈することができるだろう。

Ⅱ 日本における社会権規約内の教育を受ける権利の保障について

1 日本における教育を受ける権利

現在日本において教育を受ける権利は、国内法に限定すると、日本国憲法、教育基本法及び学校教育法が基盤となって保障されている。教育基本法（平成十八年法律第二十号）は、1947年教育基本法の全てを改正するものである。

更に詳しく見ると、憲法第26条、教育基本法第5条及び学校教育法第6条、第22条、第39条により、日本において初めの9年間（6年間の初等教育と3年間の前期中等教育）の普通教育が義務とされている³¹⁾。また、国公立の学校では無償の義務教育が行われている。

社会権的基本権としての教育を受ける権利が日本で初めて明記されたのは、日本国憲法第26条においてである。以下に、憲法第26条の条文を示すこととする。

第26条

- 1 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。
- 2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

さて、日本で最初の教育法令としては、1872年に学制が発された。その後、1890年10月30日には「教育ニ関スル勅語」が發布され、1946年には、中央教育審議会の前身となる教育刷新委員会において教育基本法案の立案が始まった。この動きは、教育勅語の在り方に疑問を呈するところに基づいており、1947年3月に教育基本法案が国会に提出・審議が行われた後に同年31日に教育基本法が公布・施行された。1948年6月19日には、衆参両院で教育勅語の排除・失効確認決議が採られた。教育基本法と学校教育法は、憲法の内容を具体化したものであるため、国際法に主眼を据えた本論文では、以下において日本の国内法は憲法を代表として扱うこととする。

また、日本が社会権規約を批准したのは、国内法制定からしばらく経った1979年のことであった。

2 日本における社会権規約と教育を受ける権利

一般的な概念として、社会権規約を含む条約の内容を国内でどのように実現するかについては、各国の憲法が定めるところとされている。では、日本において条約の内容はどのように実現されているのだろうか。日本国憲法第98条2項では、「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。」との記述があることから、条約は国会の承認を要するとともに、その内容が誠実に遵守されるべきものであることが明記されている。また、条約が批准されるということは、批准日より批准国内において条約が裁判規範としての効力も有することを意味する。以上の理由により、日本において条約は法律よりも優位であり、国際法に違反する法律は無効となる。よって、社会権規約は日本国内の法律よりも優先されるべき重要な取り決めであるといえることができる。

また、日本において、社会権規約が意味するところの初等教育は小学校、中等教育は前期中等教育が中学校、後期中等教育が高等学校、そして高等教育は大学が該当する。

さて、本論文では、社会権規約第13条の日本国内での実施状況に関する最新の報告書とその一つ前に提出された報告書並びに総括所見を始めとする関連文書から、本論文の趣旨に合致すると判断した箇所を抜粋、要約の方法を通して扱い、日本の教育分野における問題点を明らかにすることを試みる。総括所見とは、提出された報告書に対して条約機関が解釈を示したものである。総括所見の誠実な履行は条約上の義務の一部とされているため、政府や国会は社会権規約の遵守について指摘を受けた場合には、問題解決のために措置を講じる必要がある。また、憲法第81条によれば、「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である。」が、総括所見は国内の司法判断における尊重が求められているため、検討を誠実にを行ったが総括所見を受け入れることができないという場合には、委員会に対する説明責任を果たすことが求められている。日本政府以外の視点も取り入れることで問題を多角的に捉えるために、このような効力を有している総括所見も扱うこととする。そして、最新の文書を扱い、可能な限り現在の状況に即した環境下での委員会と政府のやり取りを参照することによって、次章以降で扱う事例の解釈をスムーズに行うことを促すと共に、2回分の文書を参照することで、委員会の指摘した内容がどのように日本に受け入れられ、対応策が取られているのかを論じることと

する。

(1) 第2回報告書に関する一連の流れと考察

まず、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第16条及び第17条に基づく第2回報告(仮訳文)」³²⁾を見ることにする。

本報告書において日本は、市町村による必要な就学援助の供給並びに国の補助によって家庭の経済状況等を原因として義務教育を受けることが難しくなる恐れのある子どもの就学が保障され、義務教育の円滑な実施が行われていると述べている³³⁾。

また、公立義務教育諸学校の学級編成と教職員数の標準が法律によって定められ、教職員の給与費の2分の1が原則として国によって負担されることで、教育の機会均等と全国的な教育水準の維持向上が図られている³⁴⁾。

そして、日本に居住する外国人の児童も、日本人と同じく初等教育並びに前期中等教育を受ける機会を有しており、国公立学校の場合にはその教育が無償で行われていることにも触れられている他、外国人の子どもが日本の学校教育を受ける場合には、日本語教育を充実させることが重要であるとしている³⁵⁾。そして、全国の公立の小・中・高等学校において日本語教育が必要な外国人児童・生徒に対しては、特別な日本語指導等の強化措置を取っている旨が述べられている³⁶⁾。さらに、外国人の母国語の学習等は、小・中学校において正規の教科としては認められていないが、任意の課外活動として行われることは問題ないため、実際に行われていることが明らかにされた³⁷⁾。

本報告書を踏まえて、2001年3月2日に日弁連報告が提出された。日弁連とは日本弁護士連合会のことであり、日本の弁護士全員が強制的に加入している団体のことを指す。報告書審査の過程で「締約国に対して、本報告の審査においてその関心事項を表明した団体を含む市民社会団体との対話を、次回定期報告の提出に先立つ国家レベルで開催される対話において継続することを慫慂する。」³⁸⁾と述べられていることから、その意見を重要な参考資料として扱うことにする。

さて、日弁連は本政府報告書に対し、義務教育の小・中学校における授業料と教科書代以外の教育費が家計を圧迫していることから「初等教育及び前期中等教育において、教育費の実質的無償化に向けた措置が取られるべきである。」³⁹⁾と述べている。また、公立の小・中・高等学校では、1クラスの生徒数が多く、生徒の個性やニーズに合わせた教育を実施することができずに学校嫌いや学級崩壊

が発生していることから、より積極的な施策が求められているとした⁴⁰⁾。そして、政府報告書は学校教育制度が不十分であることに触れていない点を指摘している⁴¹⁾。

このような議論が行われる中で、2001年8月21日に開催された第42回及び第43回会合における審査、2001年8月30日に開催された第56回会合における採択が成された総括所見の具体的な内容について見ることにする。

委員会は、「全ての段階における教育が、過度に競争的でストレスの多い性格のものになっていること」⁴²⁾があり、生徒の不登校、病気及び自殺を招いていることを指摘している⁴³⁾。また、少数者の児童が、公立学校において母国語によって自らの文化についての教育を受ける機会が極めて限定されていることを挙げながら、教育システムの包括的見直しを行うべきであるとしている⁴⁴⁾。さらに委員会は、規約第13条1項を始めとする文書において示されているような教育の目的・目標を反映するような学校で使用する教科書並びにその他の教材の記述を求めている⁴⁵⁾。そして、言語的少数者のために母国語教育を導入し、国の教育課程に従う少数者の学校を公式に認めることが求められている⁴⁶⁾。以上をまとめると、日本における外国人児童の教育を受ける権利の保障が大きな問題であることが分かる。また、教育を受ける環境についての記述も見受けられた。

(2) 第3回報告書に関する一連の流れと考察

それでは、その後社会権規約の教育を受ける権利の実現に関して日本国内でどのような変化があったのだろうか。第3回政府報告書における本論文の内容に関係する。教育を受ける権利の保障についての記述は、前回の報告書とほぼ同じ内容であった⁴⁷⁾。

次に、日弁連が審査前の作業部会が作成する質問表について論じたもの並びに日弁連報告書について見ることにする。

まず、本人又は家族が適法な在留資格を持たない等の理由で外国人登録を行っていない日本国籍を持たない子どもに対する就学通知は送られないため、事実上これらの子どもたちに教育の機会は与えられていないことが明らかにされた⁴⁸⁾。次に、日本語能力が不十分な生徒に教育を受ける権利を保障するために必要である日本語教育等の実施は各自治体に委ねられているため、全国的な措置が取られていないとしている⁴⁹⁾。また、日本国籍を有さない又は日本以外にルーツがある子どもが、それらの国・地域の言語や文化を日本の学校に通いながら学習したい

と考えた場合に、そのような学習を受ける環境が制度的には保障されていないことが述べられた⁵⁰⁾。

これらを踏まえた上で、日本国籍ではない児童・生徒の中で、日本において就学年齢に達している児童・生徒数と、実際に義務教育で学んでいる生徒数の情報が求められた他、家族又は本人が在留資格を有さない等の理由によって、外国人登録が行われていない子どもの存在を把握しているかどうかと、このような子どもたちが、教育を受ける権利を得るためにどのような措置が取られているのかについての説明が求められた⁵¹⁾。そして、日本語の習得が不十分な生徒が教育を受ける権利を保障するために取られている措置について、児童生徒が日本国籍を有しているか否かに分けて説明することが必要であるとされた⁵²⁾。日本国籍を有さない又は日本以外にルーツがある生徒が、それらの国・地域の言語や文化を学ぶ機会を保障するために取られている措置についての情報提供も求められた⁵³⁾。そして最後に、民族学校に対する助成・寄付に関する税制上の優遇措置について、日本の学校に比べて差別的な扱いが行われている現状についての情報が必要であるとされた⁵⁴⁾。第2回報告書で指摘されている教育費の問題についても、政府報告書において就学援助を行っているとの記述⁵⁵⁾も見られるが引き続き指摘が行われている⁵⁶⁾。

それでは最後に、総括所見を見ることにする。これは、2013年4月29日から5月17日の期間にあたる第50会期において経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会によって採択されたものである。この中で委員会は、多数の外国人児童が学校に通っていないことに対する懸念を表している⁵⁷⁾。また、日本に対して、日本国籍の有無並びにその法的地位に関わらず、日本国内の全ての子どもに対して義務教育が行われているかどうか状況を監視するよう求めている⁵⁸⁾。

第3回報告書は、第2回報告書提出時と比較して日本で教育を受ける権利の保障に関する状況が改善したことを窺わせる記述が少なく、外国人児童の日本における就学問題が前回に引き続き大きく取り上げられていることが分かる。また、上述したように日弁連の意見は丁重に扱われるべきであると解することから、日弁連によって繰り返し指摘されている初等教育無償の範囲を始めとする教育問題についても留意するべきであるといえる。

Ⅲ 国際法の観点から見る日本の教育課題

1 日本の教育事例

書面上の議論に注目してきたが、教育現場に視点を移すことで、前述したような問題が、具体的に社会においてどのような形で表れているのかを明らかにする。まず取り上げるのは、外国人児童の日本における学習環境に関する新聞記事⁵⁹⁾と、子どもの貧困率についての記事である。

外国人児童についての記事では、NPO 法人「国際社会貢献センター」(ABIC)の調査により、6 県12市町の公立小学校における特別支援学級に通う外国人児童の割合が、日本人の生徒数の倍以上であることが明らかになったとしている⁶⁰⁾。特別支援学級とは、学校教育法により知的障害者や肢体不自由者のために設置することができるかとされている学級のことを指す。つまり、本事例の問題は、前述した竹内(2010)の言葉を借りれば、社会権規約における「個人的要因」⁶¹⁾が欠如した状態で外国人児童の能力に見合わない環境下で教育を受けることが強いられていることにあるといえる。

なぜ外国人児童が多い学校において外国人の子どもが高い割合で特別支援学級に在籍しているのかについて、公益財団法人あいこコミュニティ財団は、自治体において特別支援の判断基準並びに日本語指導が必要であるか否かの判断が、明確な基準に基づいて行われておらず、外国人の子どもの指導や支援について地域で共有する仕組みがないことを挙げている⁶²⁾。

次に取り上げる新聞記事においては、毎日新聞がアンケートを実施した際に調査対象とした自治体の約4割が、日本に住民登録があり、小・中学校に通っていることを確認することができない外国籍の子どもの状況を調べていないことが明らかになっている⁶³⁾。外国籍の子どもを学校に通わせることが義務ではないという理由が多数挙げられている⁶⁴⁾。

最後の論点は、「子どもの貧困率」が厚生労働省による2016年の「国民生活基礎調査」において、日本は13.9%であり⁶⁵⁾、貧困状態にある子どもは7人に1人となったというものである⁶⁶⁾。経済協力開発機構(OECD)が2013年にとりまとめたデータによると、加盟国平均の子どもの貧困率は13.3%であることから、OECD 平均を上回っており、厚生労働省はさらなる対策が求められているとした⁶⁷⁾。また、特に日本において初等教育を受ける時期である10歳頃は、学習内容

に応用力を問う課題が増え、子どもたちがつまづきやすくなることから「10歳の壁」という言葉で形容されるが、記事で示された調査結果によれば「壁」はとりわけ貧困世帯の子どもたちの学習を阻害する要因になることが明らかにされた⁶⁸⁾。ここにいう貧困とは、その国における適切な生活水準を保つことが難しいとされる相対的貧困であることから、日弁連の意見に見られる教育費による家計圧迫に関連していると解することができる。

以上より、教育現場において規約内容の実施の形骸化が実際に発生していることが分かった。

2 社会権規約と日本の教育問題

そこで、日本国内における規約内容の不完全な実施が起きる理由を次の2点より考えることにする。まず初めに規約内容について考えるために荒牧(2006)の意見⁶⁹⁾を参照すると、人権条約の規定が曖昧かつ抽象的なものになっていることや、「国際人権は現実の人権侵害状況や人権未保障の状況に対する現実的な対応であるために人権の哲学的基礎を見出しえないことや整合的な理解ができないことへの戸惑いなど」⁷⁰⁾が条約内容の国内における実施が疎かになる理由として挙げられている。

一方で、人権条約は様々な国の憲法規定や地域的な人権条約等を基礎として作成が行われており、人権条約委員会による一般的意見や総括所見等の採択を通して規定の意義及び規範内容が明らかにされているため、規定の意義や内容を確定することが可能であるとの記述も見られることから、社会権規約の内容は日本国内で実施されるに足りるものであるといえる。

次に、日本国内における規約の実施方法について考える。前述したように、憲法第98条2項より、日本において条約は、その内容が誠実に遵守されることが求められているはずである。しかしながら、この遵守の方法については一つに限定されない。これは、条約が、国内裁判所において裁判規範として直接適用が可能な自動執行的な条文と、法令の解釈準則として援用するに留まる間接適用可能な条文に分かれていることによるものであり、一般的に、社会権規定は間接適用されるに留まると解されている。実際に、日本の裁判所において、最高裁判所の先例に限定したもので直接自動執行性について取り組んだものは存在しない⁷¹⁾。また、社会権規約委員会は日本の第3回定期報告に関する最終見解において、日本が本規約の規定の国内法体系における効力を与えていないため、日本の裁判所は

本規約の規定を国内で適用することができないと述べている⁷²⁾。

それでは、社会権規約第13条の直接適用は完全に不可能であるのだろうか。1989年9月6日ベルギーコンセイユ・デタ判決⁷³⁾を基に考える。本件は、初等教育の無償性が問題となっており、両親又は法定保護者がベルギー人でなく、かつベルギーに在住していない生徒が、授業料並びに通常初等教育の登録料として14,000フランを納めることについて生徒の養父である申立人が取消しを求めて、社会権規約第13条1項及び2項に基づいた訴訟を提起したものである。

判決は、個人は社会権規約で保障されている権利の執行を裁判で早急に要求することはできないことに言及している。その上で、社会権規約第14条の義務は、第13条2項を実現していない国に向けたものである一方で、国内法において既に同様の規定が存在する国については、規約は事後にそれを逸脱しない「直接かつ即時に適用可能な義務を課す」⁷⁴⁾としている。よって、本件においては、無償の初等教育に関するベルギーの国内法が定められた後に社会権規約の批准、発効が行われたため、同国の立法が、社会権規約第13条2項が示す内容に一致するものであるかについて検証が行われ、本件で問題となった通達の取消しが認められた。つまり、締約国に課された義務として規定は有効であるため、国家機関の行為の合法性の審査を行い、判断を下す基準として、社会権規約を直接適用することが可能であることが示された⁷⁵⁾。本件を日本に当てはめて考えてみると、憲法第98条2項に基づき、ドイツにおいて広く定着している、国際法上の規律の遵守を国内法の分野において可能にする国際法親和性原則の考えを援用する⁷⁶⁾ことで直接適用への道が開けると考えられる。

以上より、社会権規約の内容自体は国内で適用されるにふさわしいものでありながら、その適用方法について意見が分かれていることは、規約内容の日本国内における実施を複雑化させているといえるだろう。岩沢(2005)は、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(いわゆるA規約)は、non-self-executingであるといわれることが非常に多い」⁷⁷⁾と述べ、その根拠が第2条1項にあるとしながらも、同条文を起草するにあたり、そもそも社会権規約がself-executingであるかは問題としていないことを指摘している⁷⁸⁾。委員会は日本における本規約の義務について即時的効力がないと解釈し、懸念を表している⁷⁹⁾ことを真摯に受け止めるならば、社会権規約は直接又は間接適用のどちらであるのかについて固執した議論を行うのではなく、社会権規約の解釈を日本国内において重んじる環境の構築に努めることが日本において優先して解決されるべき教

育課題であるといえるだろう。

3 日本の教育問題解決に向けて

最後に、社会権規約の重要性が日本国内で正しく認識されることにより、先に挙げたような問題が実際に解決されるのかを見ることにする。一般的意見第11号においては、規約の文言内にある「義務の要素は、父母も、保護者も、国家も、子どもが初等教育を受けるべきであるか否かについての決定を選択的なものとして扱う資格はないという事実を強調する役割をもつ。同様に、規約の二条及び三条でも要求されている、教育を受けることにおける性差別の禁止は、この義務という要件によって強調されている。しかし、提供される教育は、質の点で十分であり、子どもにとって適切であり、かつ、子どもの他の権利の実現を促進するものでなければならない。」^[80] としている。社会権規約の内容が積極的に実施されることで、事例における特別支援学級に通う外国人を始めとする子どもたちが、「質の点で十分であり、子どもにとって適切」^[81] な教育を受けることが促進されるだろう。そして、「義務」を「選択的なものとして扱う資格はない」^[82] と捉えることを通して、日本における外国籍の子どもの未就学の問題が改善されることが望まれる。

また、同じく一般的意見第11号内では規約内の「無償」という文言について、「この権利は、子ども、父母又は保護者に支払いを要求せずに初等教育が受けられることを確保するよう明示的に述べられている。政府、地方当局又は学校により課される料金、又はその他の直接的な費用は、この権利の享受を阻害するものとなり、権利の実現を害することがありうる。こうした費用はまた、非常に後退的な効果をもつことも多い。こうした費用をなくすことは、要求されている行動計画によってとり上げられるべき事柄である。(実際はそうでなくとも、自発的なものとされることがある) 父母への義務的な徴集金、又は、比較的に高価な学校の制服を着用する義務のような間接的な費用も、同じ種類のものに入りうる。その他の間接的な費用は、ケースバイケースで委員会の審査を受けることを条件として、許容されることもありうる。この初等義務教育の規定は、父母及び保護者が「公の期間^(ママ)によって設置される学校以外の学校を子どものために選択する」権利と何ら抵触するものではない。」^[83] と述べられている。衆議院憲法審査会事務局により2017年5月に提出された資料内では、義務教育の無償について、「授業料のほか教育費一般の無償が憲法の精神に適うとするが、それは政策的に望ましい

という域にとどまる、と解する」⁸⁴⁾ 説が通説・判例であるとされている⁸⁵⁾。規約内容の実施が日本国内で促進されることで、報告書審査で示されたような教育費の負担軽減が後押しされ、子どもの貧困による学習環境悪化の改善、ひいては規約が示すような教育の目的の達成につながるだろう。

おわりに

本論文は国際法の中でも社会権規約第13条1項並びに2項(a)に注目し、日本における教育課題を明らかにすることを目的として、起草過程や規約に関する報告書、教育問題の分析を試みたものである。

まず、社会権規約は国際社会で生じる差異に注意を払いながらも、全世界共通の教育概念を普及させようとするものであることが分かった。

また、日本において社会権規約は、社会権規約委員会が述べている通り教育を受ける権利を保障する上で重要とされない面があることが分かった。社会権規約が示す内容が国内において積極的に取り入れられるように働きかけることは、外国人児童が自らの能力に適さない環境で教育を受けている又は未就学であるにも関わらず自治体による対応がない現状や、子どもの貧困と教育費の問題といった現在の日本国内の法制度では十分に対処することができず、委員会や日弁連から繰り返し指摘されている日本の教育問題に対する有効なアプローチとなることが明らかになった。

よって、日本国内における社会権規約が占める位置を向上させることが、国際法の観点から見た今後の日本の教育を受ける権利を保障する上での課題であると結論付けることができるだろう。

- 1) Annamagriet de Wet, “Education Law Research: Two Sides of a Coin”, *Education Law Journal*, 29 (2014).
- 2) 外務省『国際人権規約成立の経緯』23頁(外務省国際連合局社会課、1968年)。
- 3) 一般財団法人 アジア・太平洋人権情報センター(ヒューライツ大阪)「用語の説明「国際人権規約」」〈<https://www.hurights.or.jp/japan/learn/terms/2011/09/post-20.html>〉(2018年10月29日アクセス)。
- 4) 申恵丰「『経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会』の一般的意見(4)」『青山法学論集』第43巻第4号、94頁(2002年)。
- 5) 同上93頁。

- 6) 同上92-93頁。
- 7) 竹内俊子「教育を受ける権利主体としての「国民」の意味—外国人の教育を受ける権利について—」『立命館法学』333/334号、2312頁 (2010年)。
- 8) 同上。
- 9) 同上。
- 10) 同上。
- 11) 同上。
- 12) 朴三石『教育を受ける権利と朝鮮学校—高校無償化問題から見えてきたこと』64頁 (日本評論社、2011年)。
- 13) 外務省前掲注2) 78-87頁。
- 14) 芹田健太郎編訳『国際人権規約草案註解』233-234頁 (有信堂高文社、1981年)。
- 15) 外務省前掲注2) 82頁。
- 16) 外務省前掲注2) 83頁。
- 17) 芹田前掲注14) 234頁。
- 18) 外務省前掲注2) 83頁。
- 19) 同上。
- 20) 芹田前掲注14) 235頁。
- 21) 同上。
- 22) 八木英二『教育権をめぐる第2次世界大戦後の国際的合意—教育内容は誰がどう決めるのか』34頁 (三学出版、2017年)。
- 23) 八木英二『人権教育の実践を問う』195頁 (大月書店、2002年)。
- 24) 申前掲注4) 91頁。
- 25) 同上92頁。
- 26) 同上。
- 27) 同上91-92頁。
- 28) 同上91頁。
- 29) 同上。
- 30) 同上。
- 31) 外務省 (2009)「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第16条及び第17条に基づく第3回政府報告 (和文)」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/pdfs/2b1_003.pdf〉72頁 (2018年6月24日アクセス)。
- 32) 外務省「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第16条及び第17条に基づく第2回報告 (仮訳文)」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b1_002.html〉 (2018年6月24日アクセス)。
- 33) 同上。
- 34) 同上。
- 35) 同上。
- 36) 同上。
- 37) 同上。

- 38) 外務省 (2013)「第50会期において委員会により採択された日本の第3回定期報告に関する最終見解 (2013年4月29日 - 5月17日)」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000053172.pdf>〉 8頁 (2018年6月24日アクセス)。
- 39) 日本弁護士連合会 (2001)「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第16条及び第17条に基づく第2回日本国政府報告書に関する日弁連報告」〈https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/society_report_1_ja.pdf〉 18頁 (2018年6月24日アクセス)。
- 40) 同上19頁。
- 41) 同上。
- 42) 外務省 (2001)「規約第16条及び第17条に基づく締約国により提出された報告の審査 経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会の最終見解」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/kenkai.html>〉 (2018年6月24日アクセス)。
- 43) 同上。
- 44) 同上。
- 45) 同上。
- 46) 同上。
- 47) 外務省前掲注31) 72頁。
- 48) 日本弁護士連合会 (2012)「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第16条及び第17条に基づく第3回日本政府報告書審査に関する日弁連報告書 (1) ～会期前作業部会によって作成される質問表に盛り込まれるべき事項とその背景事情について～」〈https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Submission_to_the_PSWG_of_CESCR_ja.pdf〉 99頁 (2018年6月24日アクセス)。
- 49) 同上。
- 50) 同上。
- 51) 同上99-100頁。
- 52) 同上100頁。
- 53) 同上。
- 54) 同上。
- 55) 外務省前掲注31) 72頁。
- 56) 日本弁護士連合会 (2013)「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第16条及び第17条に基づく第3回日本政府報告書審査に関する日弁連報告書」〈https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/society_report_3_ja.pdf〉 95-96頁 (2018年6月24日アクセス)。
- 57) 外務省前掲注38) 7頁。
- 58) 同上。
- 59) 平山亜理「特別支援学級在籍率、外国人の子が日本人の倍 民間調査」、『朝日新聞』2018年6月24日、電子版〈<https://www.asahi.com/articles/ASL4T43HKL4TUHBI01G.html>〉 (2018年6月25日アクセス)。

- 60) 「外国人児童 5 %が特別学級 制度整わず受け皿化か」、『京都新聞』、2018年 5月 5日、電子版〈<https://this.kiji.is/365451063769236577>〉(2018年10月28日アクセス)。
- 61) 竹内前掲注7) 2312頁。
- 62) 公益財団法人あいちコミュニティ財団「特別支援学校に通う外国人児童生徒数の推移、49人(2007年)→140人(2012年)」〈<http://mieruka.aichi-community.jp/archives/973>〉(2018年10月4日アクセス)。
- 63) 堀智行、奥山はるな「外国籍の子の就学不明 100自治体4割が調査せず」、『毎日新聞』、2019年1月9日、電子版〈<https://mainichi.jp/articles/20190109/k00/00m/040/172000c>〉(2019年1月10日アクセス)。
- 64) 同上。
- 65) 厚生労働省(2017)「平成28年 国民生活基礎調査の概況」〈<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/dl/03.pdf>〉15頁(2019年1月10日アクセス)。
- 66) 栗田萌希「『10歳の壁』から貧困家庭の子どもを救え」、『読売新聞』、2017年12月25日、電子版〈https://www.yomiuri.co.jp/fukayomi/ichiran/20171222-OYT8T50029.html?page_no=3&from=yartcl_page〉(2018年6月30日アクセス)。
- 67) 「子供の貧困なお高水準 15年13.9%、12年ぶり改善」、『日本経済新聞』、2017年6月27日、電子版〈https://www.nikkei.com/article/DGXLASDG26HEY_X20C17A6CR0000/〉(2019年1月10日アクセス)。
- 68) 栗田前掲注66)。
- 69) 荒牧重人「人権条約と教育人権」永井憲一編著『憲法と教育人権』(日本評論社、2006年)294頁。
- 70) 同上。
- 71) 山田哲史『グローバル化と憲法』(弘文堂、2017年)200頁。
- 72) 外務省前掲注38) 1-2頁。
- 73) 申恵丰『人権条約の現代的展開』(信山社、2009年)240-245頁(訳文を参照)。
- 74) 同上241頁。
- 75) 同上244頁。
- 76) 山田前掲注71) 459頁。
- 77) 岩沢雄司『条約の国内適用可能性—いわゆる“SELF-EXECUTING”な条約に関する一考察』(有斐閣、2005年)130頁。
- 78) 同上130-131頁。
- 79) 外務省前掲注38) 2頁。
- 80) 申恵丰「『経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会』の一般的意見(3)」『青山法学論集』第42巻第2号、151-152頁(2000年)。
- 81) 同上152頁。
- 82) 同上151頁。
- 83) 同上152頁。

- 84) 衆議院憲法審査会事務局（2017）「新しい人権等」に関する資料〈[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi094.pdf/\\$File/shukenshi094.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi094.pdf/$File/shukenshi094.pdf)〉 51頁（2018年12月23日アクセス）。
- 85) 同上。