

# 社会権規約の中等・高等教育無償化条項に係る留保撤回

## — 条約に付した留保を撤回する際の検討事項と課題 —

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお  
中内 康夫

### はじめに

「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（「社会権規約」）は、基本的かつ包括的な人権保障について定めた国際条約の一つであり、主に労働に関する権利、教育に関する権利、文化活動に関する権利等、国の施策により個人に認められる権利（社会権）について規定している。

日本は、この社会権規約を 1979 年 6 月に批准したが、その際、同規約第 13 条 2 (b) 及び(c)の規定（中等教育・高等教育）の適用に当たり、これらの規定にいう「無償教育の漸進的導入」という部分に拘束されない権利を留保した。この留保を付した状況は 30 年以上続いたが、2010 年代に入り、高校授業料の実質無償化が実現したほか、奨学金や大学の授業料減免措置などが拡大し、学生を経済的に支援する施策が拡充されてきたことから、2012 年 9 月、日本政府は同留保を撤回した。

本稿では、この社会権規約の中等・高等教育漸進的無償化条項に係る留保をめぐる問題について、これまでの経緯を振り返るとともに、留保撤回の際の検討事項（国会承認の要否等）にも触れる。なお、本稿で取り上げる人物の肩書は、いずれも当時のものである。

### 1. 条約の留保とその撤回

国際法上、条約(treaty)とは、その表題を「〇〇条約(treaty)」としているものに限らず、憲章(charter)、規約(covenant)、条約(convention)、協定(agreement)、議定書(protocol)などの名称を有するものを含み、広く国家間における法的な合意文書を言う<sup>1</sup>。

国家が条約に署名又は締結する際、当該条約の目的・内容の全体には同意し、その締約国になる意思を有するものの、特定の規定の自国への適用についてその法的効果を排除し又は変更する旨の一方的宣告を行うことがあり、当該行為は「留保(reservation)」と呼ばれている<sup>2</sup>。

日本も条約の署名又は締結に際し、必要に応じ、特定の規定に留保を付する場合があります。そうした事例はこれまでに相当数ある。例えば、人種差別撤廃条約第 4 条 (a) 及び (b) は、「人種的優越又は憎悪に基づくあらゆる思想の流布」、「人種差別の扇動」等を処罰する

<sup>1</sup> 条約法に関するウィーン条約では、「条約とは、国の間において文書の形式により締結され、国際法によって規律される国際的な合意（単一の文書によるものであるか関連する二以上の文書によるものであるかを問わず、また、名称のいかんを問わない。）をいう」と規定している（第 2 条 1 (a)）。

<sup>2</sup> なお、条約法に関するウィーン条約では、条約に留保を付することが認められない場合として、①条約が当該留保を禁止している場合、②条約が当該留保を含まない特定の留保のみを認めている場合、③当該留保が条約の趣旨及び目的と両立しない場合、を挙げている（第 19 条）。

ための立法措置を義務付けるものであるが、日本は、1995年の条約締結に際し、当該規定に対して「日本国憲法の下における集会、結社及び表現の自由その他の権利の保障と抵触しない限度において、これらの規定に基づく義務を履行する」との留保を付している<sup>3</sup>。

こうした条約の留保については、各締約国の判断で、後日、撤回することができる<sup>4</sup>。例えば、日本は、1980年に「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約」（「ワシントン条約」）を締結する際、国内産業保護等の理由から、べっこうの原料となるウミガメやタイマイ、薬効のあるジャコウジカ等の9種の動物について留保を付した。留保を付した種については、日本は締約国として扱われず、非締約国との間の取引は認められていたが、その後、業界の努力等により受け入れる準備ができた種から順次留保は撤回され、1994年7月のタイマイを最後に9種全ての留保が撤回された<sup>5</sup>。

また、最近の事例としては、2008年1月に「実演及びレコードに関する世界知的著作権機関条約」に付していた留保の一部が撤回され、前述のとおり、2012年9月には社会権規約の中等・高等教育漸進的無償化条項に係る留保が撤回された。

## 2. 社会権規約の締結と中等・高等教育漸進的無償化条項に係る留保

### (1) 社会権規約の締結と留保・解釈宣言

社会権規約と「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（「自由権規約」）は、「世界人権宣言」<sup>6</sup>の内容を基礎として作成された国際条約であり、人権諸条約の中で最も基本的かつ包括的なものである。社会権規約は「国際人権A規約」とも称され、労働に関する権利、教育に関する権利、文化活動に関する権利などの社会権について定めている。自由権規約は「国際人権B規約」とも称され、身体の自由と安全、移動の自由、思想・良心の自由、差別の禁止、法の下での平等などの自由権を保障するものである。両規約は、1966年の第21回国連総会において採択され、1976年に発効している<sup>7</sup>。

日本政府は、1978年5月に社会権規約及び自由権規約に署名し、国会の承認を経た後の1979年6月に両規約を批准した（同年9月に日本に対して効力発生）。ただし、批准に際して、社会権規約の第7条(d)（労働者への休日の報酬の支払い）、第8条1(d)（ストライキ権の保障）並びに第13条2(b)及び(c)（中等・高等教育の漸進的無償化）の規定に係る

<sup>3</sup> 政府は、留保を付した理由について、当該規定が示す行為は非常に広い概念であり、その全てを刑罰法規で処罰しようとする、憲法の保障する自由・権利を不当に制約することにならないか、正当な言論活動までも萎縮させることにならないかなどについて極めて慎重に検討する必要があるためと説明している（外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/top.html>））。

<sup>4</sup> 条約法に関するウィーン条約では、「留保は、条約に別段の定めがない限り、いつでも撤回することができるものとし、撤回については、留保を受諾した国の同意を要しない」と規定している（第22条1）。

<sup>5</sup> なお、日本は、ワシントン条約に関して、国内産業保護等の理由から付していた9種への留保は全て撤回したが、別途、附属書I掲載種中のクジラ7種、附属書II掲載種中のジンベイザメ等4種については、絶滅のおそれがあるとの科学的根拠がない、又は科学的情報が不足している等の理由から現時点でも留保を付している。

<sup>6</sup> 世界人権宣言は、人権及び自由を尊重し確保するために、「すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準」を宣言したものであり、1948年12月10日に第3回国連総会において採択された。

<sup>7</sup> 2012年12月現在、社会権規約については、欧州各国や中国、ロシア、韓国等を含む160か国が締約国となっている。ただし、米国は1977年に同規約に署名したが、その後、批准手続を行っておらず、非締約国である。自由権規約については、167か国が締約国となっているが、主要国の中では中国が非締約国である。

留保を付し、また両規約に規定する「警察の構成員」（社会権規約第8条2、自由権規約第22条2）には消防職員も含まれるとの解釈宣言<sup>8</sup>を行っている。

本稿で論じるのは、このうち社会権規約第13条2(b)及び(c)に規定する中等・高等教育の漸進的無償化に係る留保の問題である。(b)項では中等教育、(c)項では高等教育について、「すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的導入により」、すべての者に対して機会が与えられることを締約国が認めなければならない旨を規定しているが（下記条文参照）、日本政府は、社会権規約の批准に際し、「日本国は、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第13条2(b)及び(c)の規定の適用に当たり、これらの規定にいう『特に、無償教育の漸進的導入により』に拘束されない権利を留保する」と宣言した。

（参考）社会権規約第13条（抄）（※条文中の下線は筆者が加筆したものである。）

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。
- (b) 種々の形態の中等教育（技術的及び職業的中等教育を含む。）は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。
- (c) 高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする。
- (d) 基礎教育は、初等教育を受けなかった者又はその全課程を修了しなかった者のため、できる限り奨励され又は強化されること。
- (e) すべての段階にわたる学校制度の発展を積極的に追求し、適当な奨学金制度を設立し及び教育職員の物質的条件を不断に改善すること。

（以下、略）

## （2）社会権規約の国会審議の際の議論

社会権規約及び自由権規約の批准に当たっては、その承認案件が事前に国会に提出され、審議が行われている。両承認案件は、1978年6月9日、第84回国会（常会、1977年12月19日～1978年6月16日）に提出されたが、衆議院で継続審査となった。その後、第85回国会（臨時会、1978年9月18日～10月21日）、第86回国会（臨時会、1978年12月6日～12月12日）でも継続審査となり、第87回国会（常会、1978年12月22日～1979年6月14日）において、初めて実質的な審議が行われた結果、両承認案件は、いずれも衆議院では1979年5月8日、参議院では同年6月6日に承認された（図表1参照）。

<sup>8</sup> 条約の特定の規定の適用について複数の解釈が許容されている場合に、国家が自国についての解釈を特定するために行う一方的宣言。留保とは異なり、特定の規定を排除又は変更することはできない。

(図表 1) 社会権規約及び自由権規約の国会での審議経過 (第 87 回国会) (注 1)

		衆議院	参議院
国会提出		1978年6月9日(第84回国会)、衆議院に提出(注2)	
委員会	付託委員会	外務	外務
	趣旨説明	— (注3)	1979年5月8日
	対政府質疑	1979年3月16日、23日、4月25日、26日、27日、5月8日	5月22日、24日、28日、6月5日
	参考人意見陳述・質疑	5月7日	5月31日
	採決	5月8日 承認(全会一致)	6月5日 承認(全会一致)
本会議	採決	5月8日 承認(全会一致)	6月6日 承認(全会一致)
備考		署名: 1978年5月30日 批准: 1979年6月21日(日本への効力発生は同年9月21日)	

(注1) 社会権規約と自由権規約は別々の承認案件として国会に提出されたが、衆参ともに一括議題で審議されたため、審議日程は同じである。また、両件とも、衆参の委員会、本会議の採決結果は全会一致であった。

(注2) 第84回国会、第85回国会、第86回国会は衆議院において継続審査。

(注3) 第84回国会で聴取(1978年6月14日)。

国会審議の中では、社会権規約の中等・高等教育漸進的無償化条項に留保を付することの適否も議論となった。当該条項に留保を付する理由を質された内藤誉三郎文部大臣は、後期中等教育（日本では高等学校等が該当）及び高等教育（日本では大学等が該当）について、「我が国では私立学校の占める割合が大きく、私学進学者との均衡等から国公立学校についても妥当な程度の負担を求めることとしている。また私立学校を含めて無償化を図ることは、私学制度の根本に係ることであり、したがって漸進的にせよ無償化の方針をとることは適当でない」と説明した<sup>9</sup>。当時、社会権規約の締約国の中で当該規定に留保を付していたのはルワンダのみであり、高等教育の無償化が実現していない英国、フランス、イタリアなども留保を付さずに締約国となっていた。この点について政府は「他国が留保していないのは、無償化について漸進的にせよ最終的には達成し得るという確信なり政策を持っていると解釈せざるを得ない」<sup>10</sup>との認識を示し、日本については、上記の私立学校の位置付けなどの問題に加え、子どもの数が増え続け、進学率も高まる中で、その財政的負担がどのようになるのか明確な見通しを持ってないといった事情もあり<sup>11</sup>、「漸進的にせよ、無償化の方針をとるだけの確信がまだ持てない」<sup>12</sup>との見解に終始した。

他方、社会権規約に付した留保を将来撤回する可能性について質された園田直外務大臣は、「人権規約は、留保条項なしに批准をするのが望ましい姿ではあるが、残念ながら、時間その他の関係で政府部内の意見が統一をできなかったことを恥じている」と釈明した上で、「人権規約について留保した事項は、これは当然、将来、法的な解釈その他は別として、解除する方向に努力をし、また、そういう責任がある」との認識を示した<sup>13</sup>。

<sup>9</sup> 第 87 回国会参議院外務委員会会議録第 11 号 19 頁 (昭 54(1979). 5. 22) 内藤誉三郎文部大臣答弁

<sup>10</sup> 同上、賀陽治憲外務省国際連合局長答弁

<sup>11</sup> 同上、諸澤正道文部省初等中等教育局長答弁

<sup>12</sup> 同上、内藤誉三郎文部大臣答弁

<sup>13</sup> 第 87 回国会衆議院外務委員会会議録第 4 号 3 頁 (昭 54(1979). 3. 16) 園田直外務大臣答弁

また、衆参の外務委員会では社会権規約及び自由権規約の採決に当たり、それぞれ委員会としての意見を表明する決議を行ったが<sup>14</sup>、その中には、「国際人権規約の留保事項につき、将来の諸般の動向を見て検討を行うこと」（衆議院）、「留保条項については、将来の諸般の動向をみて検討すること」（参議院）を政府側に要望する指摘が含まれていた<sup>15</sup>。

当時の大臣答弁や国会の委員会決議からは、社会権規約に付した留保については、条件が整えば早々に撤回すべきものとの認識があったことが伺われる。しかし、現実には、2012年9月に第13条2(b)及び(c)（中等・高等教育の漸進的無償化）に係る留保の撤回が行われるまで30年以上の年数を要することとなり、第7条(d)（労働者への休日の報酬の支払い）及び第8条1(d)（ストライキ権の保障）に係る留保は現在も継続している。

なお、国会審議では、社会権規約に付した留保を将来撤回しようとする場合の国内手続として国会の承認を要するか否かの議論も行われたが、その問題は後述する（4. 参照）。

### （3）社会権規約委員会による留保撤回の勧告<sup>16</sup>

社会権規約の締約国は、同規約に定められた権利の実現のためにとった措置等を国連に報告することが義務付けられており（第16条、第17条）、締約国から提出された報告書は国連の社会権規約委員会<sup>17</sup>において審査される。

日本政府は1998年8月に第2回社会権規約報告書を提出した。その後、社会権規約委員会において、日本の報告書に対する審査が行われた結果、2001年8月、委員会の最終見解が示された。この中では、日本が社会権規約に付している第7条、第8条、第13条の留保に関し、「委員会が受け取った情報によれば、それらの権利の完全な実現はまだ保障されていないことが示されている一方、締約国が前述の条項で保障された権利をかなりの程度実現しているという理由に基づいて、留保を撤回する意図がないことに特に懸念を表明する」とし、日本に対して「（第7条、第8条、第13条に付した）留保の撤回を検討することを要求する」との勧告が行われた。これに対して日本政府は「最終見解に対する締約国の意見」を委員会に提出し、留保に関しては「これらを撤回するか否かは締約国の主体的な判断に委ねられるべきである」と考えた。と表明した。

その後、2009年12月、日本政府は、第3回社会権規約報告書を提出した。この中では第13条の「後期中等教育及び高等教育の無償化等」への措置に関して、「後期中等教育及

<sup>14</sup> 衆議院外務委員会は、1979年5月8日、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約の締結について承認を求めるの件及び市民的及び政治的権利に関する国際規約の締結について承認を求めるの件に対する要望決議」を行った。また、参議院外務委員会は、同年6月5日、「国際人権規約に関する決議」を行った。

<sup>15</sup> その後、第101回国会において、奨学金貸与事業等を行う日本育英会（当時）について定める日本育英会法案（全部改正）の審議が行われた際、衆参の文教委員会はそれぞれ同法案に対する附帯決議を行ったが（衆議院は1984年7月4日、参議院は同月26日）、両決議には、いずれも「国際人権規約第13条2(b)及び(c)については、諸般の動向をみて留保の解除を検討すること」との項目が掲げられた。

<sup>16</sup> 本節で取り上げる日本政府の報告書や社会権規約委員会の最終見解は外務省ホームページで確認できる。  
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/index.html>)

<sup>17</sup> 正式名称は「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」である。社会権規約では、独自の条約機関は設けられず、国連経済社会理事会が締約国から提出される報告書の審査に当たることとされている（第17条）。しかし、実際の審査が進まなかったことなどから、1985年に経済社会理事会の決議により個人資格の専門家で構成される社会権規約委員会が新たに設置された。

び高等教育に係る経費について、負担の公平や無償化のための財源をどのように確保するのか等の観点から、これらの教育を受ける学生等に対して適正な負担を求めるという方針を採っていること等から、我が国は、社会権規約第13条2(b)及び(c)の適用に当たり、『特に、無償教育の漸進的な導入により』に拘束されない権利を留保している。しかしながら、教育を受ける機会の確保を図るため、経済的な理由により修学が困難な学生等に対しては、(独)日本学生支援機構、地方公共団体及び公益法人等が奨学金事業を行っているとともに、授業料減免措置が講じられているところであると従来どおりの説明を行い、留保の撤回を検討するといった記述はなかった。ただし、報告書には「2009年9月に新政権が成立しており、本報告のいくつかの項目につき再検討を開始している」との注記が加えられていた<sup>18</sup>。

### 3. 民主党政権の発足と中等・高等教育漸進的無償化条項に係る留保撤回の動き

#### (1) 鳩山首相の施政方針演説

2009年8月の衆議院議員総選挙において、民主党はマニフェストで「高校は実質無償化し、大学は奨学金を大幅に拡充する」ことを選挙公約として掲げていた。その後、民主党を中心とした政権が発足した後の2010年1月、鳩山由紀夫首相は、施政方針演説において、「すべての意志ある若者が教育を受けられるよう、高校の実質無償化を開始する。国際人権規約における高等教育の段階的な無償化条項についても、その留保撤回を具体的な目標とし、教育の格差をなくすための検討を進める」<sup>19</sup>と表明し、日本政府として、初めて社会権規約に係る留保の撤回を具体的な政策目標として掲げ、施策を進めていく方針を明らかにした。

#### (2) 公立高校の授業料不徴収及び高等学校等就学支援金

その後、高校教育については、2010年3月にいわゆる「高校無償化法」<sup>20</sup>が成立し、同年4月1日に施行された。同法は、公立高校について、原則として授業料の不徴収を地方公共団体に義務付けるとともに、私立高校等については、原則、公立高校の授業料相当額を就学支援金として生徒に支給することとしている(低所得世帯には加算支給あり)<sup>21</sup>。

同法の成立を受け、文部科学省は、社会権規約第13条2(b)(中等教育の漸進的無償化)については「留保撤回の条件が整った」との見解を示した<sup>22</sup>。なお、衆議院文部科学委員会は、2010年3月12日、同法案の採決に際し、附帯決議を行ったが<sup>23</sup>、その中でも「国際

<sup>18</sup> 現時点では、この第3回報告書に対する社会権規約委員会の最終見解は示されていない。

<sup>19</sup> 第174回国会衆議院本会議録第4号2頁(平22(2010).1.29)、参議院本会議録第4号2頁(平22(2010).1.29)

<sup>20</sup> 正式名称は「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」(平成22年3月31日法律第18号)。

<sup>21</sup> 同法の内容及び国会審議における主な議論については、有菌裕章『「高校無償化」の意義』『立法と調査』302号(平22.3.1)、鈴木友紀『「高校無償化」をめぐる国会論議』『立法と調査』306号(平22.7.1)を参照されたい。

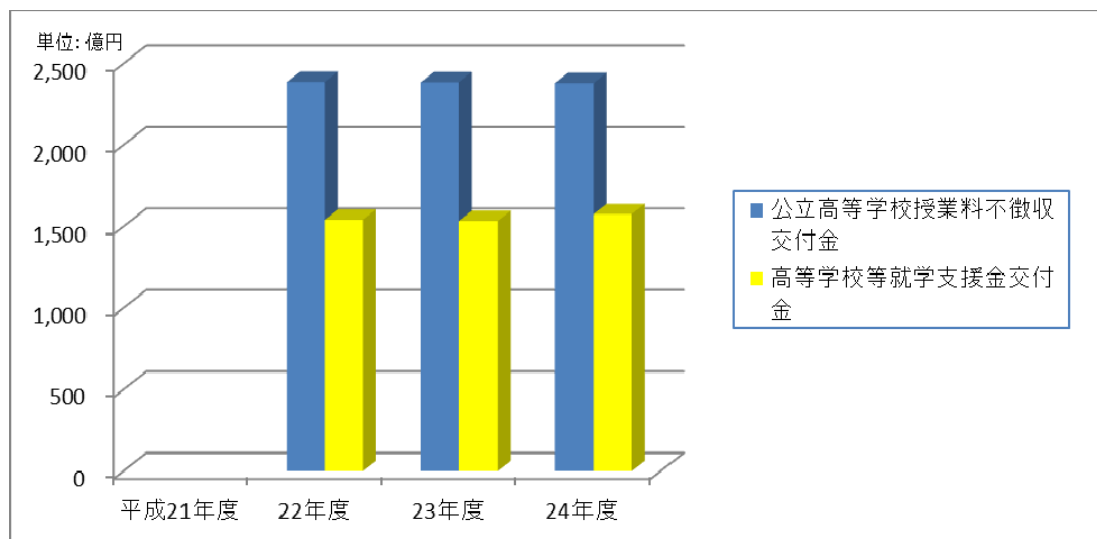
<sup>22</sup> 第176回国会衆議院文部科学委員会議録第3号20頁(平22(2010).10.29)鈴木寛文部科学副大臣答弁

<sup>23</sup> 附帯決議は、全会一致で可決される例が多いが、本附帯決議は、賛成多数で可決されている。なお、参議院文教科学委員会では、高校無償化法案の審査の際に附帯決議は行われなかった。

人権A規約における中等教育の漸進的無償化条項の留保撤回を行うこと」との項目が盛り込まれている。

2010年度（平成22年度）以降は、高校実質無償化に係る関連予算が計上され、公立高校の授業料収入相当額の国庫負担、私立高校生等への就学支援金の支給等の措置が採られている（図表2参照）。

（図表2）公立高校の授業料無償化及び高等学校等就学支援金の関連予算



※当初予算ベース

（出所）文部科学省の予算関連資料に基づき筆者作成

### （3）高等教育に係る経済的負担軽減措置

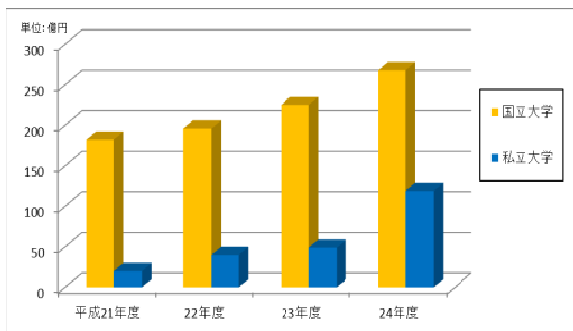
高校無償化法の成立により、社会権規約第13条2(b)（中等教育の漸進的無償化）については、2010年の段階で留保撤回の条件が整ったが、当時、同条2(c)（高等教育の漸進的無償化）に係る留保撤回の可能性を質された鈴木寛文部科学副大臣は、どのような状況になれば高等教育についての「無償教育の漸進的導入」が裏付けされるのか詰めている段階であるとした上で、「我が国は昭和57年以来、国立大学等において授業料減免比率を上げてきた。これは漸進的な減少になっており、これでは(c)項の確保はできない」との認識を示した。その上で、次年度以降、大学の授業料減免比率の引上げや奨学金充実等の経済的負担軽減策を拡充することにより、(c)項の留保撤回に向けての環境を整備していきたいとの意向を表明した<sup>24</sup>。

その後、2011年度（平成23年度）及び2012年度（平成24年度）において、大学の授業料減免比率の引上げや奨学金充実等の経済的負担軽減策が採られ、関連予算が拡充された（図表3～5参照）。

なお、社会権規約第13条に留保を付していない各締約国も、大学等の高等教育については、必ずしも完全な無償化が実現していないことが確認されている（図表6参照）。

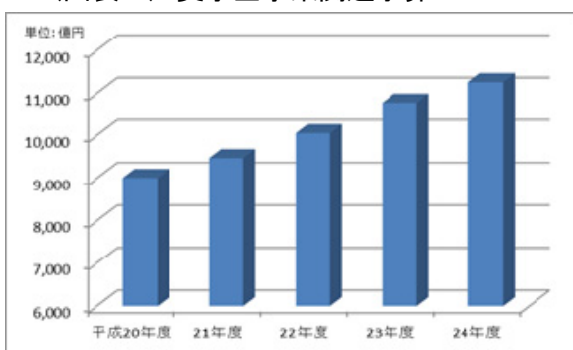
<sup>24</sup> 第176回国会衆議院文部科学委員会議録第3号20頁（平22(2010).10.29）鈴木寛文部科学副大臣答弁

(図表3) 授業料減免措置の関連予算



※当初予算ベース

(図表5) 奨学金事業関連予算



※当初予算ベース

(図表4) 国立大学の授業料免除率

年度	免除率
昭和24年度	10%
昭和25年度	5%
	↓
昭和51年度	10%
	↓
昭和57年度	12.5%
	↓
昭和62年度	11.25%
昭和63年度	10%
	↓
平成11年度	9%
平成12年度	8%
平成13年度	6.8%
平成14年度	5.8%
	↓
平成22年度	6.3%
平成23年度(※)	7.3%
平成24年度(※)	8.3%

※平成23年度、24年度の博士課程の免除率は12.5%

(出所) 図表3から図表5はいずれも文部科学省の予算関連資料に基づき筆者作成

(図表6) 各国の無償教育導入の有無

	英国	カナダ	豪州	ドイツ	スウェーデン	中国	韓国
大学	×	×	×	△(一部の州で徴収)	○	×	×
高校	○	○	○	○	○	×	×

(出所) 外務省「中等・高等教育無償化の漸進的導入(社会権規約第13条2)にかかる留保撤回について」(平成24年9月)

#### (4) 留保撤回の通告

こうした状況を受け、2012年2月、衆議院予算委員会において、社会権規約の中等・高等教育漸進的無償化条項に留保を付しているのは日本とマダガスカルのみとなっており<sup>25</sup>、高校授業料の実質無償化、奨学金や大学の授業料減免措置などの拡大が実現した今日、留保を撤回する時期に来ているのではないかと指摘がなされた。これに対し玄葉光一郎外務大臣は、学生を経済的に支援する施策が拡充され、環境が整ったとして、「当該留保を撤回

<sup>25</sup> ルワンダも同条項に留保を付していたが、2008年に撤回した。



する方向で調整するよう事務方に今般指示を出した」ことを明らかにした<sup>26</sup>。

その後、外務省、文部科学省等の関係省庁間で留保撤回に向けての検討・調整が行われた結果、2012年9月11日、野田内閣は当該留保を撤回することを閣議で決定し、同日、その旨を国連事務総長に通告した<sup>27</sup>。当該留保撤回の効力は、通告を行った日より生じるため、日本は、同日から、社会権規約第13条2(b)及び(c)の規定の適用に当たり、これらの規定にいう「無償教育の漸進的な導入」という部分に拘束されることとなった<sup>28</sup>。

#### 4. 留保撤回に当たっての国内手続上の検討事項－国会承認の要否－

社会権規約第13条2(b)及び(c)に係る留保の撤回に関して、国内手続上の検討課題となっていたのが、留保撤回の際に国会の承認を要するか否かの問題である<sup>29</sup>。最終的には、政府は国会の承認は不要との立場を取り、行政府限りの判断で留保を撤回したが、過去に国会で何度か議論がなされてきた問題であり、ここでは政府のこれまでの見解を整理しておきたい。

##### (1) 条約の留保と国会承認の関係

日本国憲法は、「条約を締結すること」は内閣の職務と定めつつも、その締結に当たっては「国会の承認を経ることを必要とする」と規定しており（第73条第3号）、政府は、条約の締結に際し、その承認を求める議案（条約の承認案件）を国会に提出している。

条約に留保を付する場合、その留保と国会承認との関係について、政府は、条約に明示的な留保条項（当該留保を認める規定）<sup>30</sup>が存在する場合には、条約の承認案件が国会で承認されれば、留保条項に基づき留保を行うこと、また後日、その留保を撤回することは、いずれも外交関係の処理の一環として行政府限りで実施し得るものであるとしている<sup>31</sup>。

他方、留保条項に基づかない留保を行おうとする場合には、政府は、条約の承認案件を国会に提出する際に、留保の内容を示した別紙を添付しており、日本が行う予定の留保の内容を明らかにした上で条約締結について国会の承認を求めることとしている。

日本が条約を締結する際、留保条項に基づかない留保を付した例としては、前述の人種差別撤廃条約（1995年12月締結）や児童の権利条約（1994年4月締結）などがある。本稿で取り上げた社会権規約の留保も、これに該当し、政府が1978年6月9日に第84回国会に提出した社会権規約の承認案件には、以下のとおり、留保の内容を示した別紙が添付されていた。

<sup>26</sup> 第180回国会衆議院予算委員会議録第6号15頁（平24(2012).2.9）玄葉光一郎外務大臣答弁

<sup>27</sup> 国連事務総長への通告は書面により行われた。条約法に関するウィーン条約では、「留保の撤回及び留保に対する異議の撤回は、書面によって行われなければならない」と規定している（第23条4）。

<sup>28</sup> 外務省ホームページ（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku\\_120911.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku_120911.html)）

<sup>29</sup> 条約の留保撤回の取扱いを含め、条約の国会承認に関する制度・運用上の課題については、中内康夫「条約の国会承認に関する制度・運用と国会における議論－条約締結に対する民主的統制の在り方とは－」『立法と調査』第330号（2012年7月2日）を参照されたい。

<sup>30</sup> 例えば、ワシントン条約では、第23条で「この条約については、一般的な留保は、付することができない。特定の留保は、本条、第15条及び第16条の規定に基づいて付することができる。（略）」と規定しており、政府はこの留保条項に基づいて附属書Ⅰ及び附属書Ⅱに掲載されている幾つかの動物種に留保を付している。

<sup>31</sup> 第94回国会衆議院外務委員会議録第13号5頁（昭56(1981).5.11）栗山尚一外務大臣官房審議官答弁

(参考) 社会権規約の締結の承認を求めて政府が国会に提出した議案 (第 84 回国会)

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約の締結について承認を求めるの件  
経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約を、別紙の留保を付して締結することについて、日本国憲法第七十三条第三号ただし書の規定に基づき、国会の承認を求める。

理 由

この規約は、基本的人権のうち主として、労働の権利、社会保障についての権利、教育についての権利等いわゆる社会権の完全な実現を漸進的に達成するため、締約国が行動をとることをその主な内容とするものであつて、この規約を締結することは、人権の保障に関する我が国の姿勢を内外に示すものとして望ましいと考えられる。もつとも、我が国としては、この規約中の公の休日についての報酬の規定、同盟罷業をする権利についての規定並びに中等教育及び高等教育における無償教育の漸進的導入についての規定に関しては、その内容にかんがみ、留保を付することが適当と認められる。よつて、所要の留保を付してこの規約を締結することといたしたい。これが、この案件を提出する理由である。

[別紙]

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約に関する日本国政府の留保

- 1 日本国は、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第七条(d)の規定の適用に当たり、この規定にいう「公の休日についての報酬」に拘束されない権利を留保する。
- 2 日本国は、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第八条(d)の規定に拘束されない権利を留保する。ただし、日本国政府による同規約の批准の時に日本国の法令により前記の規定にいう権利が与えられている部門については、この限りでない。
- 3 日本国は、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第十三条 2 (b) 及び(c) の規定の適用に当たり、これらの規定にいう「特に、無償教育の漸進的な導入により」に拘束されない権利を留保する。

(注) 下線は筆者が付したもの。

第 94 回国会における「条約法に関するウィーン条約」の審議の際、外務省は、こうした取扱いの違いについて、「政府としては、条約の規定に基づく留保の場合と、しからざる場合で分けて考えている。国際法的には、いずれの留保も全く同じだが、憲法との関連では別個の問題である」とし、留保条項に基づく留保は、条約の承認案件が国会で承認されれば、当該留保を行うこと、また後日、その留保を撤回することは、いずれも条約の枠内の行為であるため、外交関係の処理の一環として行政府限りで実施し得るものであり、国会の承認は求めていないと説明した。他方、留保条項に基づかない留保については、「その留保する規定の適用が変更又は排除されるということは、結果として、いわば条約の実質的な修正に当たる」との認識を示し、「その留保を付して条約全体を締結することについて国会の承認を求めるということが正しいやり方であると考えている」との見解を示した<sup>32</sup>。

<sup>32</sup> 第 94 回国会衆議院外務委員会議録第 13 号 5 頁 (昭 56(1981). 5. 11) 栗山尚一外務大臣官房審議官答弁

## (2) 留保の撤回と国会承認の関係

過去の国会審議の中では、留保条項に基づかない留保について、国会に別紙でその内容を示した上で条約締結の承認を得たが、後日、政府がその留保を撤回しようとする場合に、改めて国会の承認を求める必要があるのかについても議論となった。

第 87 回国会における社会権規約の審議の際には、外務省は「留保を付して締結することについて国会の承認を求めており、もとの条約の法的効果がある程度狭めた形で国会の承認を得ることになるので、留保を撤回するというはその法的効果を広げることになり、行政府だけでできることではない」、「留保を付して、この条約の幅を少し狭めた形で国会の了承をいただくよう審議を求めているので、将来それを広げる場合には、当然国会にお諮りすることになると思う」と答弁し<sup>33</sup>、社会権規約を含め、留保条項に基づかない留保を撤回する際には改めて国会の承認が必要であるとの見解を示した。

しかし、第 94 回国会における「条約法に関するウィーン条約」の審議の際には、外務省は「こうした（留保条項に基づかない）留保の撤回については、従来から全く先例がない。そのような留保を撤回する場合に、これを憲法との関連でどのように考えるべきかについては、後日そういう事態が生じた場合に、憲法 73 条全体の趣旨、他国の憲法制度・慣行というものを十分検討して、慎重に適正な手続を検討すべきものとする」と答弁し<sup>34</sup>、国会承認の要否の判断を避けるようになり、その後も同様の答弁が行われた。

## (3) 社会権規約の中等・高等教育漸進的無償化条項の留保撤回と国会承認の関係

社会権規約の中等・高等教育漸進的無償化条項に係る留保の撤回は、留保条項に基づかない留保を撤回する初めての例となった。そのため国会承認の要否が注目されていたが、政府は、国会承認は不要との見解を示し、2012 年 9 月 11 日の閣議で留保の撤回を決定し、同日、国連事務総長に対する通告を行った。

こうした対応を行ったことについて、外務省は「憲法第 73 条の解釈上、条約に対する留保は、同条 2 号にいう外交関係の処理の一環として行政府の権限に属する。よって、その撤回については行政府限りで行うことができ、従来より留保条項がある条約については行政府限りで撤回してきている。社会権規約には明示の留保条項がなく、留保条項に基づかない留保の撤回は今回が初めての例となるが、法的効果は同じであることから、今回についても、留保条項に基づく留保と同様に、行政府限りで撤回するもの（本件留保については、社会権規約の締結に関する国会審議の際に、将来国内事情に変更があれば政府として撤回する旨明言）」<sup>35</sup>と説明している。

なお、上記のとおり、第 84 回国会に提出された社会権規約の承認案件は、留保の内容を示した別紙を添付した上で、「別紙の留保を付して締結することについて、日本国憲法第 73 項第 3 項ただし書の規定に基づき、国会の承認を求める」と記載している。この留保の

<sup>33</sup> 第 87 回国会衆議院外務委員会議録第 4 号 3 頁（昭 54(1979). 3. 16) 山田中正外務省条約局外務参事官答弁

<sup>34</sup> 第 94 回国会衆議院外務委員会議録第 13 号 5～6 頁（昭 56(1981). 5. 11) 栗山尚一外務大臣官房審議官答弁

<sup>35</sup> 外務省「中等・高等教育無償化の漸進的導入（社会権規約第 13 条 2）にかかる留保撤回について」（平成 24 年 9 月）

内容を示した別紙の法的性格（承認案件の一部として国会承認の対象に含まれていたのか否か）について、外務省は、憲法第 73 条の解釈上、国会承認の対象はあくまで条約を「締結」すること、端的に言えばその条約に入ることの是非であって、条約に対する留保は行政府の権限に属するものであるとし、国会に提出した社会権規約の承認案件も、条約の「締結」自体について国会の承認を求めるということであって、当該留保を行うことについてのものではないとしている。その上で、社会権規約には留保条項がなく、このような条約に留保を付して締結する場合には、留保条項に基づく留保の場合と異なり、国会に提出される条約文からは留保を付する根拠が必ずしも明確でないことから、国会に対しより丁寧に説明することが望ましいとの考えに基づき、社会権規約を締結するに当たり、「留保を付して」当該条約を「締結」することについて国会の承認を求めたものであるとしている<sup>36</sup>。

政府は、今後も、条約に付した留保については、留保条項に基づく場合か否かに関係なく、行政府限りで撤回できるとしている。しかし、今回示された留保の取扱いに関する政府の見解は、前述した過去の政府答弁との整合性がとれているのか必ずしも明確でない点がある。今回の中等・高等教育漸進的無償化条項に係る留保の撤回に関しては、委員会決議等により国会としても留保の撤回が望ましいとの意思がある程度示されていたが、そうした国会としての意思が明確に示されていると言い難い場合も含め、留保条項に基づかない留保の撤回手続において全ての場合に国会承認は不要ということでのよいのか、国会の場においても、政府の見解を改めて確認するなどして議論を深める必要があると思われる。

## おわりに

玄葉外務大臣は、2012 年 2 月、社会権規約の中等・高等教育漸進的無償化条項の留保撤回の方針を表明した後、今後の政府の取組について質され、「留保を撤回するということは、無償教育の漸進的な導入に向けて努力をしていくということであり、一旦撤回したら、取り消すなどということは基本的にはできない」<sup>37</sup>と発言し、今後も無償教育の漸進的な導入に向けての取組を続けていく必要があるとの認識を示している。

この点に関して、関係団体などからは、留保撤回後の取組として、①世界的に見ても高額であるとされている大学の学費を漸進的に低額化すること、②貸与制しかない奨学金制度の抜本的な改革（給付制の創設など）、③授業料減免措置を国公私立の区別なく充実すること、④私学助成（50%助成）の完全実施、⑤高等教育に対する公財政支出（対GDP比 0.6%）をOECD諸国の平均（1.2%）とすることなどを求める意見表明も行われている<sup>38</sup>。他方、高校無償化制度については、新たに所得制限を設け、その分の経費を低所得世帯に対する更なる支援策に充てるべきとの考えなども示されており、2012 年 12 月の総選挙を経て、新たに発足した自民・公明連立の安倍内閣において、今後、どのような施策が打ち出されるのか注目される。

<sup>36</sup> 社会権規約の留保撤回の手続に関する参議院外交防衛委員会調査室と外務省国際法局とのやり取りから確認。

<sup>37</sup> 第 180 回国会衆議院予算委員会議録第 13 号 15 頁（平 24(2012). 2. 21）玄葉光一郎外務大臣答弁

<sup>38</sup> 国庫助成に関する全国私立大学教授会連合「高等・中等教育の『漸進的無償化』条項に関する政府の『留保撤回』（国連への通告）についての声明」（2012 年 9 月 19 日）等