３　外国人の人権

**（１）差別的言動（いわゆるヘイトスピーチ）に関する問題**

**ア　いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」の問題点**

2016（平成28）年5月24日、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」）が可決し、同年6月3日に施行された。

本法律は、人種差別に関する初めての国内立法であり、急速に広まる外国人・民族的少数者をターゲットにしたヘイトスピーチに対する対策の第一歩としては評価することができる。

しかしながら、その一方で、以下の看過しがたい問題も認められる。

まず、2016（平成28）年5月10日付日弁連会長声明、同年4月28日付東弁会長コメント、その他各地の弁護士会の会長声明にあるとおり、本法律は、本法律で解消すべきとされている「不当な差別的言動」の対象者を、①専ら本邦の域外にある国若しくは地域の出身者である者又はその子孫であって、かつ、②適法に居住する者に限定している（第2条）。①の限定は、アイヌ民族など日本で生まれ育った民族的少数者を、②の限定は難民申請者を含む在留資格を持たない外国人を一律に排除するものであるが、かかる排除に合理的理由は全くない。特に②の限定は、在留資格を持たない外国人は人種差別の対象となっても良いかのごとき誤解を生じさせる危険があり、国連人種差別撤廃委員会の一般的勧告30第7項「人種差別に対する立法上の保障が、出入国管理法令上の地位にかかわりなく市民でない者に適用されることを確保すること、および立法の実施が市民でない者に差別的な効果をもつことがないよう確保すること。」にも反する。

次に、本法律は理念法に過ぎず、ヘイトスピーチの禁止規定を持たない点で実効性に疑問が残るうえ、解消すべきとされる行為も、後に述べる差別的取扱を含む人種差別行為全般ではなく、差別的言動（ヘイトスピーチ）に限定されている点で、日本が加入する人種差別撤廃条約や、2004（平成16）年の人権大会で日弁連が国に制定を求めた外国人・民族的少数の人権基本法に比べ、きわめて不十分な内容となっている。

現に、ヘイトスピーチ解消法施行後も、ヘイトデモの数は減ったとされているが、少人数による街宣活動の数は減少していない。また、そこにおいて用いられる言語については「殺せ」といった直接的なものは減少しているものの、侮蔑（「ゴキブリ」など）や排除（「出て行け」など）の文言については変化がない。しかも、このように限定的ながら認められる解消法による効果も、禁止規定を持たないという同法の根本的な限界により、一時的なものに終わる可能性が高い。さらに、インターネット上のヘイトスピーチはほぼ野放し状態である。

そのため、2018（平成30）年8月に行われた国連人種差別撤廃委員会による日本政府報告書審査では、ヘイトスピーチに関して、包括的な法律の採択や、加害者に対する適切な制裁を課すこと等を含む10項目に及ぶ勧告を受けている（CERD/C/JPN/CO/10-11、パラグラフ14）。

**イ　ヘイトスピーチと公共施設の利用許可について**

　2015（平成27）年9月8日、東京弁護士会は、人種差別行為を行うことを目的とする公共施設の利用申請に対して、条件付許可、利用不許可等の利用制限その他の適切な措置を講ずるべきであるとする意見書を公表した。排外主義を標榜する団体は往々にして公共施設においてその集会を開催し、ネット中継によりその内容を全世界に拡散させ、人々の差別意識を助長煽動している。かような個人の尊厳を著しく侵害する不当な活動に公共施設が利用されるべきではないという前提に立ちつつ、一方で、表現の自由・集会の自由に対する過剰や制約にならないよう、同意見書においては「公共施設においてヘイトスピーチなど人種差別行為が行われるおそれが，客観的な事実に照らして具体的に明らかに認められる場合」には、第三者機関による事実認定等、適正手を踏むことを前提に、公共施設の利用に一定の制限を課すことも憲法上許容されるとしている。

その後、同意見書に呼応するように、2018（平成30）年3月31日から川崎市が、同年4月1日から京都府が、第三者機関の設置を含む公共施設の利用制限に関するガイドラインを施行している。

さらに、2018（平成30）年6月7日、東京弁護士会は、具体的な人種差別撤廃条例モデル案を、人種差別撤廃条例の制定を求める意見書とともに公表した。このモデル条例案は、ヘイトスピーチのみならず、差別的取扱を含む差別の全てを対象としている。また、差別禁止規定を置き、制裁規定として、①措置、②警告、③命令、④過料（行政罰）の4段階を設け、かつ、①②③の各段階で人種差別の撤廃に関する専門家からなる第三者機関による審査を受ける仕組みを提案している。また公の施設の利用制限についても、基本的に上記2015（平成27）年の意見書に即した実体規定・手続規定を設けている。

　日本が批准している人種差別撤廃条約では、中央政府のみならず地方公共団体も人種差別を撤廃する責務を負っている。また、ヘイトスピーチ解消法成立時の付帯決議衆院両院の附帯決議2項では「本邦外出身者に対する不当な差別的言動が地域社会に深刻な亀裂を生じさせている地方自治体」には「国とともに、・・・施策を着実に実施すること」（衆院。参院も同旨）が求められている。

よって、地方自治体には、公共施設の利用制限ガイドラインのみならず、人種差別全般に関する条例の制定が望まれる。

**（２）差別的取扱い**

ヘイトスピーチ解消法は、その対象を差別的言動に限定しており、差別的取り扱いは対象外である。この点、人種差別撤廃条約の国内法にあたる包括的な差別禁止法を長年にわたり制定してきていない理由について、日本は国連の場で「日本にはそこまで深刻な差別はない」と説明してきた。しかし、2017（平成29）年3月末、日本政府が公表した「外国人住民調査報告書」の内容は、その説明が正確ではなかったことを示している。もはや立法をしない理由は存在しない。速やかに包括的な差別禁止法を制定すべきである。

すなわち、この調査は、日本に住む外国籍住民を対象として、外国人がどのような人権問題に直面しているのかを把握するために政府が行った歴史上初めての公的調査であり、かかる調査が政府によりようやく行われたことは評価に値する。

調査は日本の各地域から無作為に抽出された18,500人の外国人に送付され、うち4,252人から回答を得ている。この調査により、日本では外国人に対する深刻な入居差別、雇用差別等が存在することが明らかとなっている。

例えば、入居差別について、過去5年間に日本で住む家を探した経験があると回答した2，044人の外国人のうち、外国人であることを理由に入居を断られた経験がある人が39.3％、日本人の保証人がいないことを理由に入居を断られた経験がある人が41.2％、「外国人お断り」と書かれた物件を見たのであきらめた経験がある人が26.8％にのぼった。

また、雇用差別について、過去5年間に日本で仕事を探したり働いたりした経験があると回答した2,788人の外国人のうち、外国人であることを理由に就職を断られた経験がある人が25.0％、同じ仕事をしているのに賃金が日本人より低かった経験がある人が19.6％、外国人であることを理由に、昇進できないという不利益を受けた経験がある人が17.1％にのぼった。

これは、政府が報告書で記載している各種取り組みが効果的でなく不十分であることを端的に示す重要な調査結果である。

以上の結果を受けて、日本政府は、国連人種差別撤廃委員会から、2018（平成30）年8月に行われた日本政府報告書審査において、外国籍者に対する差別的取扱を禁止する法律の制定を含む7項目に及ぶ勧告を受けている（CERD/C/JPN/CO/10-11、パラグラフ33）。

しかしながら、日本政府は2017（平成29）年3月、ＵＰＲ（普遍的定期的審査）に先立ち日本政府が開いた市民社会との意見交換会の場において、今後同様の調査を継続的に行う予定があるかとの質問に対し「必要性も含めて検討する」と回答するにとどまっており、今後も同様の調査を継続する意欲を見せていない。

しかし、今回これほど深刻な実態が明らかになった以上、日本政府はより実効性のある立法や施策を講じる緊急の必要性があり、また、その実効性・有効性を検証するためには、継続的な実態調査が必要不可欠となる。

さらに、被害者に時間的経済的負担を強いる司法制度は、差別の救済になじまず、泣き寝入りを余儀なくされている被害者が後を絶たない。よって、パリ原則に沿った国内人権機関を速やかに設置し、迅速かつ柔軟な救済制度をただちに導入するべきである。

**（３）難民問題**

　日本は、1981（昭和56）年に「難民の地位に関する条約」に加盟し、以後、難民を保護すべき国際的責務を負っている。

しかし日本の難民認定率は極めて低い。2017（平成29）年度は、19,628名の申請者数に対してわずか20名（0.1％）しか認定されず、人道的配慮により在留特別許可を得た者を含めた庇護者の総数は45名（0.2％）に留まる。他の先進国が年間万単位の数で受け入れていることと比べて、日本の難民制度は「難民鎖国」と言われるほど閉鎖的であることは自明である。

国際社会で大きな問題となっているシリア難民についても、日本では60名以上のシリア難民が難民認定申請を行っているところ、これまでに難民条約上の難民として認定されたのはわずか6名である。中には人道的配慮による在留資格が与えられて者もいるが、難民認定されないことにより、家族の呼び寄せができない、日本語教育、就職支援等の公的支援が受けられないといった問題に直面している。

また、「より公正・中立な手続で難民の適切な庇護を図るため」として2005（平成17）年に

導入された難民審査参与員制度にも問題がある。同制度に基づいて、難民不認定処分等に不服がある外国人からの審査請求に対する裁決に当たり、法務大臣は学識経験者等により構成される参与員の意見を聴かなければならないとされおり、制度導入直後は、法務大臣は参与員の意見に従っていた。ところ、報道によれば、2013（平成25）年以降、参与員の難民相当との意見に反して法務大臣が再び難民不認定処分を下した事例が13件存在しているとのことである。このようなことが続けば、参与員制度の存在意義が失われかねない。

さらに、難民参与員の中立性にも疑問がある。まず、難民参与員の任命権は法務大臣が有し、かつ、難民参与員に対する事務的サポートも法務省入国管理局が担っているため、完全に中立性を保持することが困難な環境にある。また、その資質にも大きな疑問が生じている。今年3月、強姦被害を訴える女性の難民申請者に対して、男性の参与員が「美人だったから狙われたのか」との不適切な発言をし、かつ、当該発言が調書に記載されなかったということが起きた。これ以外にも、申請者を「あんた」呼ばわりするなど尊大な態度を取る参与員や、「あなたは難民としては元気すぎる。本当の難民はもっと力がない。」などと申請者を困惑させるような発言をする参与員、審理中に居眠りをしたり携帯電話を操作する参与員など、不適切な事例が後を絶たない。そのため全国難民弁護団連絡会議は2017（平成29）年9月12日に「難民審査参与員の問題発言・行動に対する申し入れ書」を法務大臣宛に提出している。

かかる難民参与員制度の問題を改善するためには、審理を担当した参与員の氏名開示、録音の認容、録音情報の開示、参与員に対する苦情・評価システムの構築が必要である。

同時に我々は、日本政府に対して、法務省出入国管理局ではなく、政策的・外交的配慮に影響されない独立した第三者機関による、国際的基準に基づいた難民認定手続を確立するよう強く求めていく。

**（４）外国人の収容及び被収容者に対する処遇を巡る問題**

　出入国管理及び難民認定法（入管法）は、退去強制事由に該当する全ての外国人を収容するという「全件収容主義」を採用している。収容の根拠となる収容令書、退去強制令書はいずれも司法によるチェックを受けないまま入国管理局の主任審査官により発付される（入管法39条1項、51条）。しかも、退去強制令書による収容には期間制限がない。そのため、外国人の長期収容施設である茨城県牛久市所在の東日本入国管理センターでは、2013（平成25年）中の平均収容期間が144日、2014（平成26）年6月末時点における最長収容期間が5年1か月にも及んでいる（東京弁護士会外国人の権利に関する委員会調べ）。収容から身柄を開放する手段としては、入国者収容所長又は主任審査官の許可による仮放免（入管法54条）という制度があるが、許可の判断には広範な裁量権が与えられており、その許可基準も不明確である。とりわけ、2015（平成27）年秋頃からは、仮放免条件遵守について厳格にチェックする運用が始まり、先行きの見えない長期収容については、国会においても問題点が指摘されている。そうしたなか、2018（平成30）年4月25日には、東日本入国管理センター内でインド国籍の男性が自殺により死亡した。この男性は死亡する前日に仮放免申請が却下されたことを告げられており、長期にわたる収容を悲観したことが自殺の原因と考えられている。出入国管理及び難民認定法による収容は、あくまで強制送還を実効的に行うためのものであり、送還の予定がない者の身体拘束を続けるのは、目的外拘束であって、市民的及び政治的権利に関する国際規約9条1項が禁止する恣意的拘禁にあたる。

　収容施設における医療体制の不備も大きな問題である。上記東日本入国管理センターには2017（平成29）年4月まで長年にわたり常勤の医師がおらず、現在も常勤医師が配置されているのは土日祝祭日を除く平日のみである。また、平日に診察を希望しても診察を受けるまでに数週間も待たされる状況である。かかる不十分な医療体制のもと、2013（平成25）年以降2017（平成29）年10月現在まで、東京入国管理局収容所で2人、茨城県牛久市にある東日本入国管理センターの収容所では3人が死亡している。直近の事例は、2017（平成29）年3月25日、東日本入国管理センターの収容所内で、くも膜下出血によりベトナム人男性が死亡した事例で、報道によると同男性は数日前から頭や背中などに痛みを訴えていたが、外部の病院で診察を受けることはなく所内で痛み止めを処方されていただけだったとのことである。この事件を受け、同年5月には東京や名古屋の収容所に収容されている外国人の多くがハンガーストライキを実施。約2週間に及んだハンストには最大100人が参加したとされている。

　我々は、全件収容主義、及び、被収容者に対する処遇の問題について、今後も改善の取り組みがなされるよう積極的に働きかけていく。

**（５）外国人労働者の受け入れに関する問題**

2018（平成30）年12月8日、外国人労働者の受け入れ拡大に向けた改正入管法が成立した。2019（平成31）年4月に施行予定の同法により、政府が指定した業種で一定の能力が認められる外国人労働者に対し、新たな在留資格「特定技能1号」「2号」を付与することが認められることとなった。

この法改正は少子化に伴う労働力不足への対応を目的としているが、現状、日本では、多くの外国人技能実習生が、非熟練労働者として日本の労働力不足を補完しているという歪んだ現状がある。すなわち、外国人技能実習制度は、海外への技術移転という名目と、単純労働者としての受入という実体とが乖離している上、送り出し国のブローカーによる多額の保証金の徴収、受け入れ国の実習先での低賃金・長時間労働などの甚大な人権侵害が後を絶たず、国連の人権条約機関からも現代的奴隷として強い非難を浴びている。よって、新たな法制度により非熟練労働者の受入を拡大するのであれば、この外国人技能実習制度の廃止と引き換えに行われるべきであった。

また、新たな外国人労働者の受け入れにあたっては、それにより新たな格差や社会不安を生み出すことがないよう、外国人との共生社会の確立に向けた、差別禁止法の制定、統合政策の策定など、外国人労働者の人権保障に十分に配慮したインフラを早急に整備するべきである。

以上