

### 3 外国人の人権

#### 【要約文】

2016（平成 28）年 6 月に施行されたいわゆる「ヘイトスピーチ解消法」は、対象を適法な在留資格を要する本邦外出身者とその子孫に限定している点で問題がある上、禁止規定を持たない理念法に過ぎず、実効性に欠ける。そのため、現在もヘイトスピーチデモは全国各地で頻繁に行われ、ネット上のヘイトスピーチも放置されている。また、外国人に対する差別的取扱いについては、2017（平成 29）年 3 月に法務省が公表した調査結果により、深刻な入居差別や雇用差別の実態が浮き彫りになっている。日本政府は速やかに人種差別禁止基本法を制定すべきである。

地方自治体では、人種差別に関連する条例制定や、差別集会目的の公の施設利用申請を制限するためのガイドライン等の策定の動きが広まっている。しかし、条例の内容にはばらつきがあり、包括的かつ実効的な条例は未だ制定されていない。

日本の難民認定率は相変わらず異常に低く 2019（令和元）年度は 0.7%にとどまる。難民審査参与員制度も、参与員の中立性や資質に問題がある。難民認定手続は、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り、国際的基準に基づいて実施されるべきである。

入管法は、退去強制事由に該当する全ての外国人を收容するという「全件收容主義」を採用しており、收容の根拠となる收容令書、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うまま入国管理局の主任審査官により発付され、かつ、退去強制令書による收容には期間制限がない。そのため、長期收容に抗議するためのハンガーストライキが全国の入管收容施設に拡大し、2019（令和元）年 6 月にはついに餓死者が出る事態となった。これを受け、同年 9 月、法務省は、出入国管理政策懇談会に收容・送還に関する専門部会を設置したが、2020（令和 2）年 6 月、同専門部会が発出した提言は、「本譜から退去しない行為に対する罰則」の導入などによる送還の強化のみを企図した内容であった。收容期間への上限設定、司法審査の導入といった、長期收容問題の解決に不可欠な制度の導入が提言されていないという点で、不当である。

外国人労働者の受け入れ拡大に向けた改正入管法が 2019（平成 31）年 4 月に施行されたが、非熟練労働者を受け入れる新たな法制度を導入するのであれば、現実には非熟練労働者受け入れ手段として機能し、重大な人権侵害が後を絶たない技能実習生制度を廃止すると共に、差別禁止法の制定や統合政策の策定など、外国人との共生社会の確立に向けたインフラを早急に整備するべきである。

#### （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、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、本邦外出身者又はその子孫であり、かつ、本舗に適法に居住する者に限定しているため、アイヌ民族など日本で生まれ育った民族的少数者や、難民申請者を含む在留資格を持たない外国人が一律に排除されている点において問題がある。

また、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欠ける。その結果、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）。

禁止規定がないことで、白昼堂々、聞くに堪えないヘイトスピーチをまき散らすデモや街宣は今も継続して実施されている。例えば、東京都は、2019（平成 31）年 4 月 1 日に施行されたオリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例に基づき、都内で行われたヘイトスピーチに該当する表現活動の概要を随時公表しているが、その中には「ゴミ、ゴミブリ、人もどきの朝鮮人どもが居座っている。許されることじゃない」「在日朝鮮人をガス室でも作って本当に皆殺しにしてやりたい」（2019（令和元）年 11 月 3 日）「新型コロナウイルス、武漢菌をまき散らす支那人、今すぐ日本から出ていけ」（2020（令和 2）年 6 月 14 日）などといった発言が含まれている。

インターネット上のヘイトスピーチも深刻である。法務省は 2019（令和元）年 3 月 8 日付けで、同省人権擁護局が行う人権侵犯事件手続に関し「インターネット上の不当な差別的言動に係る事案の立件及び処理について（依命通知）」を発出し、「集団等が差別的言動の対象とされている場合であっても、①その集団等を構成する自然人の存在が認められ、かつ、②その集団等に属する者が精神的苦痛等を受けるなど具体的被害が生じている（又はそのおそれがある）と認められるのであれば、やはり救済を必要とする『特定の者』に対する差別的言動が行われていると評価すべきこととなる」とした。

不特定多数に対するヘイトスピーチを野放しにしないという姿勢を法務省が明らかにしたことは評価できるが、人権侵犯事件として取り上げるというだけでは不十分である。

この点、インターネット上の誹謗中傷への対策については総務省で検討が進められており、2020（令和 2）年 4 月 30 日に総務省が設置した「発信者情報開示のあり方に関する研究会」が同年 8 月に中間報告をとりまとめ、同月 31 日にはプロバイダー責任制限法の省令が改正され、インターネットプロバイダから開示される発信者情報の対象に、氏名や住所、IP アドレス等に加えて電話番号が追加され、同年 9 月 1 日には総務省が「インターネット上の誹謗中傷への対応に対する政策パッケージ」を公表した。しかし、これらの動きにおいて検討されているのは、もっぱら特定の個人に対する匿名の誹謗中傷のみであり、不特定多数に対するヘイトスピーチは対象外である。特定個人に対する誹謗中傷は、不十分ながらも名誉毀損や侮辱として民事・刑事手続きを介した救済の対象になっているのに対して、〇〇民族など不特定多数の集団に対するヘイトスピーチは法的な救済の対象外とされていること、ヘイトスピーチが、そ

の集団に属する人の人格権を侵害し、かつ、差別を蔓延させて社会を分断し、ひいてはジェノサイドにも結びつく危険なものであることに鑑みれば、対象が不特定というだけで法的規制の網から完全に外されるのは不合理である。

日韓における政治関係の緊張や、コロナウイルスの感染拡大に伴い排外主義が広まっている現状、及び、日本が批准する自由権規約第 20 条 2 項が、不特定多数を対象としたヘイトスピーチについて法律で禁止する義務を締約国に課していることに鑑みても、日本は速やかに人種差別禁止を定める包括的な法律を制定すべきである。

## イ 地方自治体の対応について

日本は、人種差別撤廃条約に基づき、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付帯決議 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。

2015（平成 27）年 9 月 8 日、東弁は、人種差別行為を行うことを目的とする公の施設利用申請に対して、当該施設を管理する地方自治体は、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。さらに 2018（平成 30）年 6 月 7 日、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。

以上の動きに呼応するように、まず、公の施設利用制限については、2018（平成 30）年 3 月に川崎市が、同年 4 月から京都府が、同年 7 月から京都市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た。東京都も後に述べる条例に基づいて 2019（平成 31）年 4 月から公の利用制限に関する基準を策定・公表している。

次に、条例制定の動きとしては、まず 2016（平成 28）年 7 月にヘイトスピーチ事案に関する拡散防止措置と加害者の氏名公表措置等を定めた「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」が施行された。その後、2017（平成 29）年 6 月には観音寺市が市公園条例を改正して不当な差別的取扱を誘発、助長する恐れがある行為の禁止規定を設けた。また、2018（平成 30）年 4 月には不当な差別的取扱の禁止と、差別的言動をしないことの努力義務を定めた「世田谷区多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例」が、2019（平成 31）年 4 月にはヘイトスピーチ事案に関する拡散防止措置と事案公表措置、及び公の施設利用制限基準の策定について定めた「東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例」が、同じく 2019（平成 31）年 4 月には、市民による不当な差別及び暴力の禁止を定めた「国立市人権を尊重し多様性を認め合う平和なまちづくり基本条例」が施行された。また、同年 7 月にはヘイトスピーチ解消法の理念を確認した「神戸市外国人に対する不当な差別の解消と多

文化共生社会の実現に関する条例」が成立（施行は 2020（令和 2）年 4 月）している。

そのような中、ついに神奈川県川崎市では「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」が 2020（令和 2）年 7 月 1 日に施行された。同条例は、ヘイトスピーチに対して第三者機関を関与させるなど慎重な手続きを経た上で、繰り返される場合には罰金刑を科し得るというもので、ヘイトスピーチに対して初めて刑事罰を科した点で注目を集めている。

このように、各地に人種差別に関連する条例制定の動きが広まっているが、その内容には相当のばらつきがある。今後、各地で、東弁が求めるような、人種差別全般に関する包括的な条例が制定されていくことが望ましい。

## （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」によれば、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。

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、現に現在まで調査は実施されていない。

しかし、実効性のある立法や施策を講じ、その効果を検証するためには、継続的な実態調査が必要不可欠であり、速やかに実施されるべきである。

## （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。2019（令和元）年度は、10,375 人名の申請者数に対

してわずか 81 名（0.7%）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 37 名（0.3%）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。

日本政府は、日本の難民認定率の低さは、日本に來ている難民申請者の中には就労目的の、いわゆる偽装難民が多く含まれていることによると主張している。しかし、難民制度の濫用者が日本にだけ集中する理由はないのであって、実際は、日本政府が難民申請者に対し、UNHCR（国連難民高等弁務官）が定める国際的な難民認定基準に比べて高い立証責任を課していることや、難民条約上の難民の定義について独自の厳格な解釈を用いていること、難民不認定処分に対する不服申立が一次処分を下した法務省・入管当局から独立していないことが、日本の低い難民認定率の原因である。

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。」などと自らの偏見と先入観を露呈して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）入管施設における長期収容問題

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。この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、長期に収容される者の数が増えている。2019 年 6 月末時点で全国の被収容者 1253 名のうち、収容期間が 6 ヶ月を超える者は 679 名に上り、2 年や 3 年を超える者も多数含まれている。また、2018 年 8 月末の数値と比較すると、収容期間 1 年 6 ヶ月以上の者は 238 名から 393 名と著しく増加している（福島瑞穂参議院議員ホームページ掲載資料より）。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。そして当該事件後、長期収容を悲観した被収容者らによるハンガーストライキが各地の収容所で広まり、2019（令和元）年 6 月 24 日には、大村入国管理センター（長崎県大村市）で、収容中の 40 代のナイジェリア国籍の男性がハンガーストライキによって餓死するという事件が起きた。また、本年 7 月 9 日、東日本入国管理センター（茨城県牛久市）でハンガーストライキをしていた 2 名が仮放免を許可されたものの、東京入国管理局は、そのわずか 2 週間後に 2 名の仮放免延長を認めずに再収容するという極めて非人道的な対応に及び、強い批判を受けている（2019 年 07 月 31 日東弁会長声明「人間の尊厳を踏みにじる外国人長期収容と違法な再収容に抗議する会長声明」）。

そもそも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。

一方、日本政府は、上記餓死事件と大規模な抗議活動を契機として、2019（令和元）年 9 月 19 日、出入国管理政策懇談会に収容・送還に関する専門部会を設置し、2020（令和 2）年 6 月 22 日、同専門部会は「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」を公表した。本提言は、「本邦から退去しない行為に対する罰則」の導入の検討や、難民申請手続き中の送還を可能とする「送還停止効の例外」の導入により、送還の強化のみを企図したものであり、収容期間に上限を設けることや司法審査の導入という長期収容問題の解決に不可欠な制度の導入が提言されていないという点で、被収容者が帰国できない事情に対する理解と、被収容者の人権・尊厳に対する配慮に欠けていると言わざるを得ない（2020 年 6 月 22 日東弁『送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言』に基づく刑事罰導入等に反対する会長声明参照）。

我々は、全件収容主義の撤廃、収容にかかる期限の上限設定、送還の目処が立たない者（難民申請者等）に対する早期の仮放免許可などが実現するよう、働きかけていく。

#### （5）コロナ禍における外国人収容問題

収容施設は、本来的に密な施設であり、被収容者は新型コロナウイルス感染の高いリスクに

さらされている。出入国管理庁は、2020（令和2）年5月1日、「入管施設における新型コロナウイルス感染症マニュアル」を策定し、仮放免の積極的な活用による感染防止対策を講じていた。ところが、同年8月時点でも東京出入国管理局だけでもなお180名もの外国人に対する収容が継続する中、同年7月下旬以降、東京入管職員に複数の感染者が判明し、8月はじめには被収容者にも感染者が発生した（2020年8月18日「東京出入国在留胃管利欲の収容施設内における新型コロナウイルス感染症の発生に関し、全件収容主義の是正とともに仮放免の徹底を求める会長声明」）。

我々は、入管施設内でのこれ以上の感染拡大を防止するためにも、より積極的な仮放免を実施するとともに、これを機に全件収容主義そのものを見直すよう、働きかけていく。

#### （6）外国人労働者の受け入れに関する問題（技能実習制度）

2019（平成31）年4月、に外国人労働者の受け入れ拡大に向けた改正入管法が施行され、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、2017（平成29）年10月末時点での外国人労働者は127万人を超えているところ、そのうち技能実習生として働いている外国人労働者は約25万人に上っている。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うえ、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る。

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に、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