

3 外国人の人権

【要約文】

外国人の人権問題は、日本社会においてダイバーシティの実現を著しく阻害する一要因であり、早急に解決されなければならない。

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、差別的取扱を対象外と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後を絶たず、深刻なヘイトクライムも発生している。日本政府はヘイトクライムに関する調査や対策を講じるとともに、速やかに包括的な人種差別禁止基本法を制定するべきである。

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 2023（令和 4）年度は 2.7%にとどまる。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。收容施設内の医療体制も脆弱であり適切な医療を受けられないまま死亡する被收容者が後を絶たない。

そうした中、しかるべき制度改革には手を付けず、退去強制手続関連の罰則を多数申請し、難民申請者の強制送還を一部解除するなど、対象となる外国人の権利を大幅に制約する入管法改正が 2023（令和 5）年 6 月に成立したことは誠に遺憾である。

政府が設置した「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）は、2023（令和 5）年 4 月 19 日、現行の技能実習制度を廃止して人材確保及び人材育成を目的とする新たな制度の創設を検討すべきとの中間報告を公表した。新たな制度では外国人労働者の転籍（職場移転）を可能とすると共に、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）人種差別に関する問題

ア いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」の問題点

「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 2016（平成 28）年 6 月 3 日に施行されてから 7 年が経過した。

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であったが、本法律で解消すべきとされている「不当な差別的言動」の対象者は、本邦外出身者又はその子孫で、かつ、本邦に適法に居住する者に限定されており、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。この点、2022（令和4）年11月3日、国連自由権規約委員会は日本政府に対して、ヘイトスピーチ解消法を改正してその対象者の範囲を拡大するよう求める勧告を发出している（CCPR/C/JPN.CO/7、パラグラフ13）

また、ヘイトスピーチ解消法は、差別的取り扱いについて何ら規定していない。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で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%にのぼっており、差別的取扱も深刻な問題である。

さらに、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欠け、その結果、現在も白昼堂々、ヘイトスピーチを繰り返すデモや街宣活動が繰り返されている。

したがって、我々は日本政府に対し、人種差別の状況について定期的に実態調査を行うとともに、人種差別撤廃条約の国内法である包括的な差別禁止法を速やかに制定するよう求める。

イ ヘイトクライムについて

差別を動機とする犯罪、いわゆるヘイトクライムも深刻である。

この点、インターネット上の脅迫や名誉毀損については、匿名加害者の特定が困難で被害が十分に救済されない状況にあった。しかし、インターネット上で誹謗中傷を受けた有名人が自殺した事件等を受け、2022（令和4）年4月28日にプロバイダ責任法が改正され、加害者特定の民事手続を簡素化されるとともに、同年7月7日には、侮辱罪の法定刑が「拘留（30日未満）か科料（1万円未満）」に「1年以下の懲役・禁錮または30万円以下の罰金」が追加される改正法が施行された。しかし、いずれも人種差別を動機とする犯罪を重罰化している訳ではなく不十分である。

また、ヘイトクライムはネット上に留まらず、例えば2021（令和3）年3月には、ヘイトスピーチ解消法の成立時に国会で参考人として証言した在日コリアンの女性に対して脅迫文が送りつけられ、同年7月には奈良県の韓国民団の施設に不審火が発生、同年8月には京都府の在日コリアン集住地区（ウトロ）において放火事件、同年12月には大阪府の韓国民団牧丘支部の

室内にハンマーが投げ込まれるなどしている。さらに2022（令和4）年4月には大阪府にあるコリア国際学園への放火事件も起きた。いずれの放火事件もインターネットに氾濫する在日コリアンに対する誹謗中傷やデマを信じて形成された強固な人種差別的な思想を動機としている。しかし、ウトロでの放火事件については、2022（令和4）年8月、被告人に懲役4年の実刑判決が言い渡されたが、コリア国際学園への放火事件では同年12月に懲役3年執行猶予5年の判決が言い渡され、判決では差別的動機への言及もなかった。

かかる状況を受け、上記自由権規約委員会の勧告でも、ヘイトクライムを独立した犯罪として規定することが求められている（CCPR/C/JPN/CO/7、パラグラフ13）。

ヘイトクライムは直接の被害者にとって害悪であるだけでなく、社会の分断を招き、ひいてはジェノサイドを招く危険をも有する。日本政府は、日本のヘイトクライムの現状について実態調査を行い、しかるべき対策を速やかに講じるべきである（2022（令和4）年10月13日付け東弁「国に緊急のヘイトクライム対策を求める会長声明」参照）。

ウ 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。

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。

その後も 2023（令和 5）年 4 月 1 日（一部につき 10 月 1 日）には、ヘイトスピーチ事案に関する事案・氏名公表措置を定めた「沖縄県差別のない人権尊重社会づくり条例」が施行されているが、川崎市のような罰則はない。

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）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。2021（令和 4）年度は、7237 名の申請者数に対して 202 名（2.7%）しか認定されていない。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。一方、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 1760 名と例年に比べて飛躍的に増加したが、そのうち 1682 人は、2021（令和 3）年 5 月発生した軍事クーデターを踏まえた緊急避難措置に基づいて在留資格を与えられた在留ミャンマー人である。

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。

上記の自由権規約委員会も、日本政府に対して、国際水準に則った包括的な難民保護法の制定を求めている（CCPR/C/JPN/CO/7、パラグラフ 33）。

こうした中、2023（令和 5）年 6 月 9 日、出入国管理及び難民認定法の改正法が成立した。この改正法は、難民申請中の強制送還を一部可能とする点でノン・ルフールマン原則（難民を

迫害の危険に直面する国へ送還してはならないとする原則。難民条約 33 条 1 項) に反するものである。さらに国会審議の過程において、参考人として、自身が担当した難民申請の不服申立手続では難民はほとんどいなかった、などと発言した参与員が、全体の 4 分の 1 以上という膨大な数の案件を処理していたことが判明し、入管による事件配転が恣意的なものであるとして現役参与員からも批判の声が挙がっている。それ以外にも、本改正法は、収容期間の上限の設定や司法審査といった本来必要な制度改正には手を付けず、支援者や弁護士にその立場とは相容れない役割を強いる監理措置制度を創設し、退去命令違反罪を新設するなど、多くの問題があった。そのため東弁は廃案を求めていた(2023(令和 5)年 6 月 8 日付「政府提出の入管法改正案の強行採決に反対し、廃案を求める会長声明」)が、多くの批判を受けながら成立したことは誠に遺憾である。我々は今後も、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。

(3) 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)年秋頃からコロナ禍前まで、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た。2019(令和元)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た。また、2018(平成 30)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た(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、同年 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、強い批判を受けるに至った(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」)。2020(令和 2)年 8 月 28 日には、国連人権理事会の恣意的拘禁作業部会が、入管における長期収容が恣意的拘禁に該当し、自由権規約第 9 条等に違反する

という意見を採択した（A/HRC/AGAD/2020/58）が、日本政府は強い反発を表明した。

また、入管施設内の医療体制も脆弱である。東日本入国管理センター内で体調不良を訴えたにも関わらず適時に外部病院の診察を受けられなかったカメルーン男性が 2014 年に死亡した事件について、2022（令和 4）年 9 月 16 日、水戸地裁で国側の責任を認める判決が言い渡された。

さらに、2021（令和 3）年 3 月 6 日には、名古屋入管に收容されていたスリランカ国籍の女性、ウィシュマ・サンダマリさんが適切な医療措置が講じられずに放置された結果、收容所内で死亡する事件が起き、社会問題となった。その後、政府は、入管における医療体制を改善し「主な收容施設において常勤医を確保した」と強調していたが、2022（令和 4）年 7 月に新たに確保したという大阪入管の常勤医は、2023（令和 5）年 1 月に酒酔い状態で勤務し、それ以降は医療業務を行っていないことが発覚した。

我々は、全件收容主義の撤廃、收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、入管施設内における医療体制の改善などが実現するよう、働きかけていく。

（４）外国人労働者の受け入れに関する問題（技能実習制度）

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。

この点、政府が 2022（令和 4）年 11 月 22 日に設置した「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）は、2023（令和 5）年 10 月 18 日に「最終報告書たたき台」を公表した。同たたき台では、「現行の技能実習制度を発展的に解消しし、人材確保及び人材育成を目的とする新たな制度の創設」すべきとされた。その上で、新制度では、同一企業での就労が 1 年を超えている場合、日本語能力などの条件付きで同一分野内での転籍（職場移転の自由）を可能としている。

有識者会議が技能実習制度の発展的解消を提言したことや、本人の意向による転籍を一定程度認めるべきとしたことは歓迎すべきである。しかし、転籍に求める要件が厳しすぎれば、外国人技能実習制度と同様の人権侵害が繰り返されることになる。できる限り転籍（職場移転）の自由を保障したうえで、ブローカーを生み出す送出し機関と監理団体による現在のマッチングの方法を廃止し、国と国の間での斡旋制度を導入し、来日前の技能実習生が本国で多額の手数料を払わされたり借金を負わされたりする状況が起きない制度措置が講じられるべきである。

また、新たな制度のもとで外国人労働者を受け入れるに際しては、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。

(5) 強制退去処分をめぐる司法判断

なお、外国人に対する不当な強制退去処分については、国の対応を違憲とする判決が相次いでいる。

まず、2014（平成26）年12月に、名古屋入管が、難民不認定処分への異議申立棄却決定を通知した翌日に、当該難民申請者をチャーター機で本国に強制送還した事案において、2021（令和3）年1月13日、名古屋高裁は、異議申立棄却決定の告知を送還の直前までわざと遅らせ、弁護士と連絡を取る間も与えずに送還した行為は、裁判を受ける機会を実質的に奪っている点で違法と判断し、44万円の賠償を命じた。また、同年9月22日、東京高裁は、東京入管で起きた上記と同様の別事案について、憲法32条、31条及び13条に反して違憲であると判断し、60万円の賠償を命じている。

現在、出入国在留管理庁は、難民の審査請求棄却の採決告知後に送還する場合には送還時期を2ヶ月以上先とし、かつ、その時期を本人に告知する運用を開始している。

以 上