

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 5）年度は 3.5 %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収容するという「全件収容主義」を採用しており、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、かつ、退去強制令書による収容には期間制限がない。収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収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新設し、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。

2024（令和 6）年 6 月には、技能実習制度に代わり育成就労制度を創設する改正入管法が成立したが、同制度の下でも外国人労働者の転籍は困難である。また、永住資格の資格取消事由に、公租公課の滞納や一定の刑事罰に処されたことが追加されたことは、永住者から安定した生活基盤を奪うものであり人権保障に反する。

外国人労働者の受け入れにあたっては、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も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 8 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発出している（CCPR/C/JPN.CO/7、パラグラフ13）。

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、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。最近では、後述するとおり神奈川県川崎市が罰則付の反ヘイトスピーチ条例を施行したことを受け、それまで同市内で在日コリアンに対するヘイトデモを行っていた集団が埼玉県川口市に移動し、同市内で在日クルド人に対するヘイトデモを繰り返している。日弁連が2023（令和5）年4月14日付「人種等を理由とする差別的言動を禁止する法律の制定を求める意見書」で求めているとおり、ヘイトスピーチに対しては理念法ではなく禁止法で対処するとともに、政府から独立した専門機関による適正手続のもとで一定の制裁（過料処分等）が科される必要がある。

さらに、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」により、外国人に対する深刻な入居差別、雇用差別が存在することが明らかとなっている。

したがって、日本政府は、人種差別の状況について定期的の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べきである。

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するとともに、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する脅迫文の送付、同年7月には奈良県の韓国民団の施設での不審火の発生、同年8月には京都府の在日コリアン集住地区（ウトロ）における放火、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の事件が発生している。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衆院付帯決議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」（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、2016（平成28）年以降、大阪市、世田谷区、東京都、国立市、神戸市、川崎市、沖縄県で、ヘイトスピーチに関連する条例が制定されている。このうち2020（令和2）年7月1日に施行された川崎市の「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」は、第三者機関を関与させるなど慎重な手続きを経た上で、繰り返されるヘイトスピーチには罰金刑を科し得るという、ヘイトスピーチに対して唯一刑事罰を科す条例であるところ、同条例施行後、川崎市内のヘイトデモが減少するという効果が認められている。但し、ヘイトスピーチの対象の限定や差別的取扱は射程外など、ヘイトスピーチ解消法と同様の問題も抱えている。

したがって、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。2023（令和 5）年度は、8184 名の申請者数に対して 228 名（3.5%）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 1005 名と昨年同様、比較的高い数字となっているが、そのほとんど（920 人）が、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点も昨年と同様である。

日本政府は、日本の難民認定率の低さは、日本に来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審査機関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。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る（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。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べきである。

(3) 入管施設における収容問題

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。さらに、仮放免中は一定の区域内（一つの都道府県内等）での移動しか認められず、それを超える場合には一時旅行許可が必要であるところ、2024（令和6）年4月以降、東京出入国在留管理局は仮放免者の一時旅行許可の運用を変更し、法律事務所への訪問や親族訪問が必要な場合、これまで1か月など仮放免期間と同期間の一時旅行許可を付与していたのが、訪問日の特定、弁護士の名刺や法律事務所の住所と地図の提示、予約票の交付などを要求し、これに応じないと不許可とする運用を開始した。これにより、仮放免者の限られた移動の自由はさらに制限されている（同年9月3日付け日弁連「仮放免者の一時旅行許可についての申入れ」）。

また、収容の長期化も問題である。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か月を超える者は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か月以上の者は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、日本政府は強く反発した。

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人男性が2014（平成26）年に死亡した事件について、東京高裁は、2024（令和6）年4月16日、入管の注意義務違反を認め、国に165万円の支払いを命じた一審東京地裁の判決を維持する判決を言い渡している。

さらに、2021（令和3）年3月6日には、名古屋入管に収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、収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「主な収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。なお、ウィシュマさんの遺族が提起した国賠訴訟は2024（令和6）年9月現在、名古屋地裁で係属中である。

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、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、

働きかけていくべきである。

(4) 外国人労働者の受け入れに関する問題（技能実習制度）

2024（令和6）年6月14日、「現代的奴隷」「人権侵害の温床」として長きにわたり強い批判を浴びてきた技能実習制度に代わる新たな在留資格として育成就労の在留資格を創設する改正入管法が成立した。

新たな育成就労制度が、実態に合わせ、日本国内における人材確保をも目的とするとしている点や、技能実習制度のもとで基本的に認められてこなかった本人意向の就業先の転籍を認めている点は歓迎すべきである。しかし転籍の要件として「やむを得ない事情」のほか、業務分野に応じた1～2年の就労実績、日本語能力A1～A2（日本語能力試験N4～5）程度の能力など厳しい条件を課していることは、実質的に転籍を相当困難なものとするものであり、技能実習制度と同様の人権侵害が繰り返される危険がある。

また、改正入管法は、「育成就労制度を通じて、永住に繋がる特定技能制度による外国人の受入数が増加することが予想される」ことから「永住許可制度の適正化を行う」として、公租公課の不払いや、住居侵入、傷害又は窃盗等の一定の罪により拘禁刑（現行法の懲役・禁固相当）に処せられたことを、永住在留資格の取消事由に追加した。しかし、既に日本で安定した生活基盤を有する者が公租公課の滞納や刑事罰に処せられたからといって、差押えや刑事罰といった通常の制裁に加えて、在留資格の取消という、その生活基盤を根こそぎ奪うような制裁を与えるべき立法事実がなく、永住者とその家族の人権保障のみならず、「人権侵害等の防止・是正を図り日本が魅力ある働き先として選ばれる国になる」という国の基本的な方針にも反している点で問題である（日弁連2024（令和6）年3月7日「技能実習制度及び特定技能制度の在り方並びに新たな在留資格取消し制度の導入に関する政府方針に対する会長声明」）。

(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か月以上先とし、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