

人種差別撤廃条約に基づき提出された
第3回・第4回・第5回・第6回
日本政府報告書に対する
日本弁護士連合会報告書

2009年6月

日本弁護士連合会

目 次

	ページ
はじめに.....	4
第1部 総論.....	6
第2部 旧植民地出身者	
1 歴史的経緯.....	10
2 在日朝鮮・韓国人に関する諸問題	
(1) 朝鮮人学校学生に対する差別言辞・言動・暴行・嫌がらせ ..	17
(2) 参政権	19
(3) 公務就任権	21
(4) 再入国許可制度の問題点(第5条(d)())	23
(5) 朝鮮人学校の資格問題(第5条(e)())	25
(6) 朝鮮人学校に対する財政援助の問題	27
(7) 公立学校における民族学級の制度的・組織的取組み	28
(8) 国民年金制度.....	29
(9) 朝鮮民主主義人民共和国との政治的緊張下における在日朝鮮人への差別.....	31
(10) 外国人登録証の常時携帯義務.....	34
第3部 定住外国人	
1 総論	35
2 定住外国人一般	
(1) 国及び地方の公の当局及び機関による差別の禁止	
() 入国管理の厳格化によるプライバシー権侵害について	36
() 刑事手続上の差別	37
() 生活保護及びこれに関する行政不服審査手続上の差別(第5条(a)(e)())	38
() 司法参画	39
() 不法滞在者の通報制度.....	41
(2) 私人間における差別の禁止(第2条第1項d)	43
(3) 5条関係.....	45
(4) ブラジル・ペルー等日系人問題	
() 雇用,生活困窮問題.....	48
() 教育問題 (条約第5条(e)())	49
第4部 難民問題	
1 難民認定申請者の処遇	51

2	難民に対する生活支援.....	5 3
第5部	部落問題.....	5 5
第6部	アイヌ問題.....	5 9
第7部	中国帰国者問題.....	6 1
第8部	刑事施設等における問題.....	6 3
第9部	公人による差別発言.....	6 8
第10部	女性に対する複合差別の問題.....	7 0

(注) このレポートの本文中は、大韓民国の国名の略称を下記のように統一して使用しております。ただし、政府報告書の記述の抜粋、政府が行政上使用している呼称の引用、その他個人の発言の引用等にあたってはこの限りではございませんのでご了承下さい。

大 韓 民 国

韓 国

はじめに

- 1 あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約第9条に基づく第3回乃至第6回政府報告書が2008年8月に提出された。日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）はこの政府報告書に対するNGOオルタナティブレポートとして本報告書を作成して、人種差別撤廃委員会（以下「委員会」という。）に提出し、政府報告書審査に際して有益な情報を提供し、充実した審査が行われることを願うものである。
- 2 政府報告書は条約の条項の順序で記述されているが、本報告書は本条約の適用対象と考えられる集団・少数者ごとに論点を絞って記載している。また、委員会がかねて求めているように、前回の第1回・第2回政府報告書審査までに委員会が指摘した懸念事項や勧告についての政府の取り組み状況について、報告の力点をおいた。さらに、前回審査では問題として論じられなかった新たな問題がこの8年間に持ち上がっている。政府報告書では必ずしもこれに関する記述をしていないが、日弁連はその中でも条約の履行状況に関して特に重要と思われる問題を論点として付け加えた。
- 3 その結果、本報告書の構成は、以下のようになっている。
 - (1) 第1部総論部分では、前回審査までに委員会が指摘した全項目について、政府報告書が極めて不十分であること、特に条約の実効的实施に必要な、国内人権機関の設置、裁判官等への国際人権法教育の実施などの措置が未だ講じられていないことを指摘した。
 - (2) 第2部では、日本の戦前の植民地支配の結果、戦後も引き続き日本に居住することを余儀なくされた旧植民地出身者の人権を侵害する深刻な事態がなお存在していることについて、各権利ごとにその詳細を述べた。
 - (3) 第3部では、1980年代以降に日本政府の外国人受け入れ政策により、旧植民地出身者を含め200万人を超える外国人が居住するに至ったことに関連して、条約の各条項に規定された権利の履行状況に焦点を当ててその問題点を指摘し、さらに個別問題として、ブラジル・ペルー等の日系人問題についてその問題点を指摘した。
 - (4) 第4部乃至第7部では、特に規約の適用の関連で重視すべき、難民問題、部落問題、アイヌ問題、中国帰国者問題の集団・少数者についてその現状と問題点を明らかにした。
 - (5) 第8部では、刑事施設等における受刑者の処遇の現状、施設職員に対する教育（条約第7条）の必要性に言及している。
 - (6) 第9部では、前回報告書審査で取り上げた東京都知事の差別発言の後も公人の差別発言が後を絶たないことを指摘している。

(7) 第10部では、女性に対する複合差別に関し、実態調査と結果公表の必要性について指摘している。

第1部 総論

1 本条約に関する政府報告書の委員会の審査は、2001年に行われた第1回・第2回報告書審査に続き、今回が実質的に2回目となる。

前回の第1回・第2回報告書審査では、委員会より27項目にわたる最終見解が示された。今回政府報告書の審査では、2001年以降、この委員会最終見解に対する実施状況についての検証が行われることが望ましいと考えるところ、今回政府報告書では、条文ごとの整理に終始し最終見解に対する実施状況の報告は、極僅かである。

他方、2007年8月現在の人種差別撤廃条約第1回・第2回政府報告審査フォローアップとして対応状況の報告がなされている。しかし、これらの報告の内容は、勧告に対してほとんど進展した議論となっていない。前回報告書の審査における締約国の見解を再度繰り返しているのがほとんどであり、難民への施策、出入国管理での改善、帰化により日本国籍を取得しようとする者に対する氏名の変更を求める扱いが無くなったこと等における改善が認められるほかは、進展はほとんどないといって過言でない。

本総論では、本条約の適用における総論的事実について論及し、個別の差別事実についてはそれぞれの項目において述べることとする。

2 委員会「最終見解」パラグラフ7（以下勧告7というように示す。）について

(1) 日本における人口の民族的構成比については、その後も調査は行われていない。調査によって民族的出身が明らかになることが、返って社会的生活の中で差別を助長するとの政府の懸念については、一定の理解を共有するところではある。しかし、社会生活において民族的出身を公然と表明することができない日本の社会状況が、人種差別を撤廃するという条約の目的が十分理解されていないことを示す。これは、単に調査の方法等にとどまらず、人種差別を撤廃する施策の進展と併せて、自らの民族的出身を明らかにできるような社会を形成していく努力が問われていると考えるものである。

(2) 沖縄の住民の民族集団としての認識について

沖縄住民が特定の民族的集団であるとの主張は、多数意見を代表するものであるか否かは別として、古くから存在する主張である。

19世紀中庸までは、明らかに日本とは別の国家形体を有していたことは歴史的事実であり、1889年の大日本帝国憲法制定時には、国政選挙における選挙権も沖縄住民には与えられず、その意味で憲法も完全実施されなかったといえる。その後も、沖縄方言の撲滅運動が日本政府によって強力に展開された。これは単に同一言語（そ

ういえるかは言語学者の間でも異論もある。)における方言の追放にとどまらず、沖縄の独自の文化の破壊に及ぶものであったことは、つとに識者からも指摘されているところである。加えて、第2次世界大戦における日本国内唯一の地上戦が行われ、その後20年余にわたってアメリカ合衆国に占領されてきたことの歴史的事実もある。

沖縄住民が民族として日本民族と同一か否かは、識者においても確定した見解があるとはいえないが、これらの歴史的事実並びに第2次世界大戦後の状況を総合的に考えれば、少なくとも沖縄住民が独自の文化を形成してきたことは紛れもない事実であり、その尊重は人種差別撤廃条約によって保護されるべき文化といえると考えられる。

なお、人種差別の特別報告者も、2005年7月の日本訪問についての報告書において、日本には人種差別が存在しており、被差別集団の1つが沖縄の人々であると述べている(E/CN.4/2006/Add.2)。

3 勧告8「世系(descent)」の解釈について

第1回・第2回報告書以来、委員会の勧告にも関わらずその後も政府の解釈は、変わっていない。「世系(descent)」は、社会的出身に着目した概念であり、種族的もしくは民族的出身に着目した概念である本条約は適用されないとする政府見解は、本条約の適用範囲を狭めるものであることは明らかである。確かに、日本における部落差別の問題は、その解消のために様々な施策がなされてきたことはあるが、本条約の適用によって、これが更に進展しうるものであることも又当然である。委員会が指摘しているように、日本における差別禁止の条項が、憲法第14条にのみ依拠しているとする現状は不十分である。法律より優位である本条約の適用によって更に進化した議論をもたらすものであることは、国際人権(自由権)規約(ICCP)によって憲法の人権条項にとどまらない人権思想の流布に多大な貢献をしてきている現状を想起すべきである。

日本においては、在日韓国・朝鮮人の差別と部落差別は最も重大な差別問題である。在日韓国・朝鮮人の差別は、本条約が適用される典型的な事案であるが、もう1つの重大な差別である部落差別に本条約が適用されるべきことは、今回の報告書審査においても委員会からの積極的勧告を期待する。

4 憲法第14条と差別禁止立法並びに日本の法制度について(勧告9乃至13)

(1) 憲法第14条と法律の適用

憲法第14条は、「すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分、又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において差別されない。」

と規定する。この条文は、本条約第1条と同様の趣旨を有すると考えられているが、前述の「世系」の解釈等、条約より適用範囲が狭いと考えられる。かつ、委員会の指摘するように、この条文以外、差別を禁止することを直接規定した法律は存在しない。

憲法第14条は、公権力による差別を禁止するものであり、私人間の差別を規制するためには、民法での「公序良俗」違反という法解釈をとおして初めて適用されることになる。政府の対応状況の報告の中で、名誉毀損等による刑事処罰が可能であるように主張されるが、いかなる人種差別的言動があっても、それが特定個人の名誉等の侵害にならなければ、適用対象とならない。即ち、集団としての名誉を侵害(即ち人種差別的言動)しても、集団の構成員である個人の名誉を侵害することにならないというのが、司法判断の基本である。これは、民事上の不法行為においても同様である。僅かに、民法上の不法行為では、近年私人間の差別的言動に対し、個人の権利を侵害したとして損害賠償を認める判決例がなされている。

また、人種差別的な思想を背景とする暴力行為については、刑法の暴行罪、傷害罪により処罰されるとしているが、暴力行為については、人種差別的な背景か否かは問われないことはもとより、これを加重処罰理由とする法制度は全くない。

(2) 条約と国内法の関係について

憲法の下では、第98条の規定により、条約は何らの立法を経過することなく、直接国内法としての効力を有する。即ち、自動執行力を有するとされる。これは争いのない扱いであり、いわゆる1元法の法制度である。しかし、自動執行力があるとされるためには、条約の文言が国内法と同視できるくらいに具体的に規定されること、予算措置を伴わないことが要件とされる。この条約内容が具体的であるか否かの解釈が、他の条約でも争いになる。実際には、政府は条約の内容が具体的でないとして自動執行力を否定することがしばしばである。その結果、条約の直接適用は狭い範囲でしか実現していない。

委員会の見解では、一般的勧告において、本条約のすべての規定が自動執行力のある性格のものではないとされる。勧告11は、それ故に本条約第4条は義務的性格を有すると指摘するのであるが、かかる見解を歓迎するものであるとともに、一般的勧告の自動執行力を全面的に否定するとの内容を強調することには、一定の懸念を有する。何故ならば、この見解が、国内における前記論争の中で、他の条約においても直接適用(自動執行力)を全面的に否定する見解として、拡張して宣伝される虞があるからである。

(3) 第4条(a)及び(b)の批准を留保していることについて

人種差別につき、刑罰をもって規制することについて、国内でも表現の自由に対する抑制の側面を持つことから、これに反対する一部の意見があることは、政府報告書

が述べるとおりである。しかし、同じ問題は各締約国においても生じうる問題であり、日本のみがこれを解決できない問題ではない。日弁連は、委員会の「人種的優越思想の流布を禁止することは、意見や表現の自由の権利と整合するものである。」との見解を歓迎する。

日本の差別状況が、正当な言論までも不当に萎縮させる危険を冒してまで、処罰立法措置をとることを検討するまで深刻でないとする、政府報告書の見解は、日本の現状を正確には言い表していない。日本において韓国・朝鮮人に対する人種的優越思想は旧来より存在し、これを流布する兆候は事あるごとに表出される。また、部落差別においても差別的言動は後を絶たない。特に近時、電子媒体（インターネット）を通じた悪質な人種差別的発言・攻撃は顕著なものがあり、これらを取り締まることは現時点においても極めて高い必要性を有している。政府報告書の見解は、これらの実態を把握していないといわざるを得ない。

5 差別禁止基本法制定の必要性

以上の事実に鑑み、日本において、従来の法令によっては差別を非合法化することはできないといわざるを得ず、憲法第14条を現実化するためにも、包括的に差別が違法であるとする概念を広く社会に定着させるためにも、かつ、現実に差別的言動をなくすためにも、差別禁止基本法の制定が必要である。

従来の刑法、民法による規制や損害賠償は前述のとおり不十分といわなければならないものであり、それ故、勧告10の委員会の見解は、十分尊重されるべきであるといえる。かつ、第1回・第2回報告書審査以降も、その必要性は、高まることはあっても、減少している状況は全くない。

6 国内人権機関の設置の必要性

政府報告書においては、人権擁護法案を提案しながらも、2003年にこの法案が廃案となったことを報告する。既にそれ以来約6年を経過するが、政府は新たな立法を提案することをしていない。

差別禁止基本法の制定と同時に、差別による人権侵害を救済し、かつ、これを規制する措置をとるための方策として、国内人権機関の設置は喫緊の必要性を有している。

日弁連は、既に国内人権機関の設置を求める法案要綱を公表し、世論に訴えている。パリ原則に基づいた国内人権機関の設置こそ必要であるが、前記廃案になった法案に対する議論では、機関の独立性、外国人の委員への採用、言論活動への抑制の危惧等々が論じられた。しかし、既に国内人権機関は多くの国において設置されているものであり、これら課題は既に克服されているといえる。日本のみが、特異な機関を設置することではないことに留意すべきである。

7 裁判官等への人権教育について

日本では、裁判官等の法曹に対する、国際人権法の教育のシステムが存在しない。僅かに、司法研修所(新たに裁判官・検察官・弁護士となる者への教育機関)で年1回程度の国際人権法の講義がなされるほか、特に教育カリキュラムは存在しない。裁判官に対しても、裁判所内部で、若干の講義がなされているとは聞いているが、公表された教育システムを設けているものではない。法曹養成機関であるロースクールにおいては、国際人権法の講座は存在するが、司法試験において必修科目ではなく、受講者の数は極めて少ないのが現状である。

勧告13の委員会見解は、現在でも不十分にしか履行されていないといわなければならない。

他方、日弁連では、本条約は勿論、国際人権(自由権)規約委員会、同(社会権)規約委員会、女性差別撤廃委員会、拷問禁止委員会、子どもの権利条約委員会、人権理事会等々での議論を、委員会が開催されたその都度、報告会を開催して紹介しているほか、年数回の国際人権法の研修会は全会員を対象として開催している。その結果、日弁連会員の間では徐々にではあるが、国際人権法への理解は進展しているといえる。

第2部 旧植民地出身者

1 歴史的経緯

A 結論と提言

政府は、日本国籍を剥脱された旧植民地出身者(韓国・朝鮮人、台湾人)とその子孫(いわゆる「在日韓国・朝鮮人・台湾人」)に対しては、日本国籍を有する者との差別を解消し、原則として日本国籍者と同等の権利を確保すべく、旧植民地出身者及びその子孫の権利を保障する総合的な基本法を制定すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、パラグラフ7において、「委員会は、人口の民族的構成比を決定することに伴う問題に関する締約国の意見に留意する一方、報告の中にこの点に関する情報が欠けていることを見いだしている。委員会の報告ガイドラインにおいて要請されているように、人口の民族的構成比についての完全な詳細、特に、韓国・朝鮮人マイノリティ、部落民及び沖縄のコミュニティを含む本条約の適用範囲によってカバーされているすべてのマイノリティの状況を反映した経済的及び社会的指標に関する情報を次回報告の中で提供するよう、締約国に

勧告する。」とする。

また、パラグラフ 10 では、「委員会は、本条約に関連する締約国の法律の規定が憲法第 14 条のみであることを懸念する。本条約が自動執行力を持っていないという事実を考慮すれば、委員会は、特に本条約第 4 条及び第 5 条に適合するような、人種差別を非合法化する特定の法律を制定することが必要であると信じる。」とする。

また、同パラグラフ 16 では、「委員会は、韓国・朝鮮人マイノリティに対する差別に懸念を有する。韓国・朝鮮人学校を含む外国人学校のマイノリティの学生が日本の大学へ入学するに際しての制度上の障害の幾つかを除去するための努力は払われているが、委員会は、特に、韓国語での学習が認められていないこと及び在日韓国・朝鮮人学生が高等教育へのアクセスについて不平等な取扱いを受けていることに懸念を有している。締約国に対し、韓国・朝鮮人を含むマイノリティに対する差別的取扱いを撤廃するために適切な措置をとることを勧告する。また、日本の公立学校においてマイノリティの言語での教育へのアクセスを確保するよう勧告する。」とする。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ 21 において、「日本に在住する外国人のうちの約 4 分の 1 を占める在日韓国・朝鮮人の大部分は、いわゆる日本の統治時代の 36 年間において（1910～1945 年）種々の理由により我が国に居住することとなり、その間日本国籍を有していたが、第 2 次世界大戦後サンフランシスコ平和条約の発効（1952 年 4 月 28 日）に伴い日本国籍を離脱し、その後引き続き日本に居住している者及びその子孫である。

在日韓国・朝鮮人は、朝鮮半島が韓国と北朝鮮に分かれている現状から、彼らの自由意思に基づき韓国籍を取得している者及びこれを取得していない者に大別される。これらの者は、「特別永住者」として日本に在留しており、その数は、2007 年末現在 42 万 6,207 人にのぼる（なお、「特別永住者」の総数は、43 万 2,299 人で、韓国・朝鮮の他、中国が 2,986 人いる。また、この他の国籍（出身地）の者もいる。）。地域別では、約半数が大阪を中心として近畿地方に、次いで約 23% が東京都、神奈川県等関東地方に居住している。

なお、在日韓国・朝鮮人の日本の社会への定着、帰化が進んでいることもあり、特別永住者として在留する者の人数は毎年減少傾向にある。」という記載がある。

また、パラグラフ 22 では、法的地位については、第 1 回・第 2 回政府報告パラグラフ 39 を引用するにすぎず、具体的な指摘はない。パラグラフ 23 で

は、出入国管理特例法の優遇措置（第1回・第2回政府報告パラグラフ41，42，43）のうち，再入国許可の有効期間の特例及び上陸の審査の特例について，「特別永住者については，企業の駐在員等として海外で勤務したり，海外に留学する場合等を考慮し，再入国許可の有効期間については4年（特別永住者以外の外国人は3年。ただし，在留期限までの期間が3年に満たないときは，在留期限までの期間）を超えない期間が許される。日本国以外での再入国許可延長の期間については1年を超えず，かつ，当初の許可から5年（特別永住者以外の外国人は4年）を超えない期間とする特例を設けることによって，特別永住者が長期にわたり海外で生活する場合にも対応できるようにした。」と記述する。

さらに，上陸審査の特例に関しては，「再入国許可を受けて出国した特別永住者が再入国する場合の入国審査官の上陸審査においては，出入国管理及び難民認定法第7条第1項に定める上陸のための条件のうち第1号の旅券の有効性のみを審査の対象とし，上陸拒否事由の該当性については審査しないこととすることによって，法的地位の安定化を図っている。」とする。

また，教育については，パラグラフ24において，「日本の公立義務教育諸学校への就学を希望する場合には，日本人児童生徒と同様に無償で受け入れ，教育を受ける機会を保障している。また，総合的な学習の時間の中で，国際理解教育の一環として，外国語会話，母文化教育等の学習も行うことが可能となっており，地域の実情，児童生徒の実態等に応じて，児童生徒の母語（マイノリティ言語）教育，母文化教育を実施することができるようになっている。

更に，学校に入学した際，子どもたちが円滑に日本の教育を受けられるように，日本語指導，教師による支援，母語を話せる者による支援等，最大限の配慮をしている。このほか，社会教育においても，青少年，成人，女性等を対象とした学級・講座等の中で，地域の実情に応じて韓国・朝鮮語，韓国・朝鮮文化等の国際理解に関する多様な学習活動が行われている。」とする。

また，パラグラフ25では，「在日韓国・朝鮮人が日本の学校教育を受けることを希望しない場合は，その多くが韓国・朝鮮人学校に通学している。なお，韓国・朝鮮人学校については，その殆どが各種学校として都道府県知事の認可を受けているところである。我が国では，1999年9月に規定を改正し，韓国・朝鮮人学校等の卒業生について，大学入学資格検定（2005年より「高等学校卒業程度認定試験」）の受験による大学入学資格の取得を可能にしたところであるが，さらに，2003年9月には，大学入学資格の弾力化のための制度改正を行い，我が国において，高等学校に対応する外国の学校の課程と同等の課程を有するものとして外国の学校教育制度において位置づけられた教育施設の課程を修了した者に，大学入学資格を認めることとした。東京韓国学校も

当該教育施設として位置づけられており、これらを卒業した者には大学入学資格を認めている。

また、同改正により、大学の個別審査により個人の学習歴等を適切に審査して高校卒業と同等以上の学力があると認められる者については、韓国・朝鮮人学校卒業者を含め、大学入学資格を認めることとした。」とする。

また、児童・生徒等に対する嫌がらせ等の行為への対応については、パラグラフ26において、「2002年9月17日の日朝首脳会談において、北朝鮮側が拉致事件の事実を正式に認めたこと等から、在日韓国・朝鮮人児童・生徒に対する嫌がらせ等の行為が発生したため、全国の法務局・地方法務局では、各地で啓発ポスターを掲示したり、JRの駅頭や繁華街等において啓発パンフレットや啓発物品を配布する等の啓発活動を実施したほか、嫌がらせ等に対する人権相談等を通じて適切な措置を講じた。

また、2006年7月、北朝鮮によりミサイル発射が行われたとの報道がされた際、及び2006年10月、北朝鮮により核実験が行われたとの報道がされた際にも、在日韓国・朝鮮人児童・生徒に対する嫌がらせ等の行為が発生したため、同様に適切な対応を実施した。」とし、就労については、パラグラフ27において、第1回・第2回政府報告パラグラフ49、50を引用する。

D 日弁連の意見

1 日本の植民地支配

日本は、第2次世界大戦において敗北する以前の1895年から1945年までは台湾、1910年から1945年までは朝鮮半島に対して植民地政策を展開してきた。日本は植民地支配の中で、(大東亜共栄圏の名の下に)神社崇拜や創氏改名などの同化政策を推し進め、台湾人・朝鮮人に対する差別感情が醸成されていった。それは、日本民族の優越思想につながり、現在も、台湾人・朝鮮人に対する日本人の差別感情を温存する結果となった。

2 第2次世界大戦後の旧植民地出身者

日本の植民地政策の結果、台湾や朝鮮半島から日本への渡航・移住を余儀なくされ、あるいは日本の戦争遂行の労働力として国民徴用令などによって日本に強制連行されて渡航した台湾人・朝鮮人は、第2次世界大戦終了当時、凡そ、数百万人いたといわれている。その後、多くは帰還したが、日本が独立を回復する1952年のサンフランシスコ平和条約発効の年には、約50万人の朝鮮人と数千人の台湾人が日本に居住していた。

この朝鮮人及び台湾人が、第2次世界大戦後も日本に継続して居住すること

となった。これが、「在日韓国・朝鮮人」、「在日台湾人」である。このレポートでは、あわせて、「旧植民地出身者」と呼ぶことにする。

3 旧植民地出身者の日本国籍

サンフランシスコ平和条約時においておよそ50万人いた朝鮮人は、その後、朝鮮半島が、大韓民国と朝鮮民主主義人民共和国の樹立によって南北に分断され、朝鮮戦争などその他の事情によって日本に定住せざるを得なくなった。また、台湾人は、数千人程が当時から日本に定住している。

これらの者は、戦前の植民地政策のもとで、日本国籍を有する「皇国臣民」とされていたが、日本が独立を回復する1952年のサンフランシスコ平和条約（同年4月28日発効）の直前に出された法務府民事局長通達（1952年4月19日）によって、右条約発効とともに日本国籍を喪失することになった。この通達の内容は、原則として、朝鮮人及び台湾人は、日本の内地に在住している者もすべて日本の国籍を喪失するが、身分行為により内地の戸籍に入籍している場合には、条約発効後も日本の国籍を保有する。他方、日本の内地人であった者でも、条約の発効前に朝鮮人又は台湾人との婚姻、養子縁組等の身分行為により内地の戸籍から除籍された者は、日本の国籍を喪失するというものである。

この通達により、その当時存在した約50万人の在日韓国・朝鮮人、在日台湾人の日本国籍が一方的に剥奪され、条約発効とともに突如として50万人の外国人が日本国の中に出現することになった。しかし、同通達は、日本の領土内に長期間居住し、将来に向かっても日本の領域内に居住することを予定している在日韓国・朝鮮人、在日台湾人の意思を全く無視しており、世界人権宣言第15条、日本国憲法第10条に明確に違反する。

4 外国人登録法の問題点

旧植民地出身者は、上記サンフランシスコ平和条約の発効日（1952年4月28日）において、日本国籍を剥奪された。とすると、その前日の4月27日までは、旧植民地出身者も日本国籍を有していたはずであるが、実際は、外国人を管理する法令である（旧）外国人登録令（昭和22年勅令第207号、以下「外登令」という）の適用を受けていた。

外登令（旧憲法下最後の勅令）は、1947年5月2日に公布施行された。この勅令は、「外国人登録令」という名前のおり外国人を適用対象としているのであるから、その当時、日本国籍を有していた旧植民地出身者には適用されないはずである。

しかし、同勅令は「台湾人のうち法務総裁の定めるもの及び朝鮮人は、この

勅令の適用については、当分の間、これを外国人と見なす。」というみなし規定（第11条）を置き、「台湾人」「朝鮮人」を外国人管理の対象とし、登録義務を課した。

5 外国人登録法の沿革及び性格

現行の外国人登録法の前身である外登令は、内務省調査局が中心となり、立案された。

この「外国人管理」に法的根拠を与えたのが、上記外登令である。

外登令は、本勅令の目的は「外国人の入国に関する措置を適切に実施」（第1条）することであるにもかかわらず、入国に関する手続規定はなんら整備していない。逆に、日本国籍を有するはずの台湾人及び朝鮮人を外国人としてしまう看做し規定を置いて（第11条）、さまざまな義務を課した。

その後、警察国家の拠点たる内務省は解体され、戦後の外国人管理の主体は変遷を重ねて法務省入国管理局に移行した。

しかし、内務省の作った外登令は、日本が独立を得るサンフランシスコ平和条約発効日（1952年4月28日）に、外国人登録法という法律に衣替えし、今日まで生き続けている。

6 民族差別としての旧植民地出身者に対する差別

旧植民地出身者は、上記サンフランシスコ平和条約の発効日（1952年4月28日）において法的に日本国籍を剥奪されたにもかかわらず、それ以前からも外登令の適用を受けていた。これは、日本国籍者であるにもかかわらず、外国人として扱われていたことを意味する。

政府は、外登令においては日本国籍を有するはずの旧植民地出身者を外国人と看做すとする規定を置いて、旧植民地出身者を外国人の範疇に閉じ込めた上で、外国人として管理する体制を築いたのである。

日本国憲法上も日本国籍者と外国人という人権保障上極めて大きな差異のある二つの範疇を設けた上で、日本国籍を有していたはずの旧植民地出身者の日本国籍を一方的に剥奪しておきながら、外国人という範疇に押し込み、日本国籍を有していないという理由で、さまざまな不利益を課してきた。

旧植民地出身者に対する差別は、日本国籍がない故の外国人差別ではなく、まさに民族差別なのである。

政府は、旧植民地出身者は外国人であるという理由で、その差別を正当化しようと主張する場合があるが、それは、全くの詭弁である。人種差別撤廃条約第1条第2項は「この条約は、締約国が市民と市民でない者との間に設ける区別、排除、制限又は優先については、適用しない。」と規定するが、同規定によ

って、外国人である旧植民地出身者に対する差別を正当化できるものでもない。なぜならば、すでに説明したように、旧植民地出身者に対する差別は、民族（national or ethnic origin）差別であり、同条約第1条の「人種差別」（racial discrimination）だからである。

7 旧植民地出身者に対する差別の特徴・形態

日本に居住する旧植民地出身者は、法制度上、社会生活上のあらゆる場面で日本国籍者との間において差別されている。それは、日本国籍を有しないことによる差別ではなく、旧植民地出身者（台湾・朝鮮半島出身者）であるという理由による民族差別である。

旧植民地出身者の日本における居住の歴史は、ほとんど1世紀にもわたる。現在の旧植民地出身者の子孫の大部分は、日本国内で出生し、日本文化の中で生活し、日本語を完璧に話し、日本社会において経済生活を営み、日本政府及び自治体に納税し、ボランティア及び社会奉仕活動に励み、日本社会及び地域社会の発展に寄与し、日本人住民と全く異ならない社会生活を営んでいる。日本社会における差別の特徴は、根源を辿れば、日本の台湾・朝鮮半島に対する植民地支配時代に当時の日本人が植え込まれた台湾・朝鮮半島及びアジア人に対する優越感に根拠し、その優越感が旧植民地出身者に対する差別への日本人住民の無関心を招き、さらには、ある機会を契機として敵意として現われてくる。

8 結論

政府は、旧植民地出身者が日本国籍を有しないということを差別の正当性の理由とするが、そもそも、旧植民地出身者に対する差別は、日本国籍がないが故の外国人差別ではなく、まさに民族差別であることはすでに述べたとおりである。

政府は、その歴史的経緯を踏まえ、かつ、「あらゆる形態の人種差別撤廃に関する国際条約」及び「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第26条の精神から、日本国籍を剥脱された旧植民地出身者とその子孫に対しては、法的、行政的、社会的差別を解消し、原則として日本国籍者と同等の権利を確保するための、旧植民地出身者とその子孫の権利を保障する総合的な基本法を制定すべきである。

2 在日韓国・朝鮮人に関する諸問題

(1)朝鮮学校学生に対する差別言辞・言動・暴行・嫌がらせ(条約第 4 条(a)(b))

A 結論と提言

政府は、朝鮮学校生徒等に対する差別言辞・言動・暴行・嫌がらせがなされる状況を改善するために克服すべき障害を検証した上で、より実効性のある断固たる措置を講じるべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、パラグラフ 10 において、「委員会は、本条約に関連する締約国の法律の規定が、憲法第 14 条のみであることを懸念する。本条約が自動執行力を持っていないという事実を考慮すれば、委員会は、特に本条約第 4 条及び第 5 条に適合するような、人種差別を非合法化する特定の法律を制定することが必要であると信じる。」と述べ、また、パラグラフ 14 において、「委員会は、韓国・朝鮮人、主に児童、学生を対象とした暴力行為に係る報告及びこの点に関する当局の不十分な対応に対し懸念を有するものであり、政府に対し、当該行為を防止し、これに対処するためのより毅然たる措置をとることを勧告する。」と述べている。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ 26 は、「2002 年 9 月 17 日の日朝首脳会談において、朝鮮民主主義人民共和国側が拉致事件の事実を正式に認めたこと等から、在日韓国・朝鮮人児童・生徒に対する嫌がらせ等の行為が発生したため、全国の法務局・地方法務局では、各地で啓発ポスターを掲示したり、JR の駅頭や繁華街等において啓発パンフレットや啓発物品を配布する等の啓発活動を実施したほか、嫌がらせ等に対する人権相談等を通じて適切な措置を講じた。

また、2006 年 7 月、朝鮮民主主義人民共和国によりミサイル発射が行われたとの報道がされた際、及び、2006 年 10 月、朝鮮民主主義人民共和国により核実験が行われたとの報道がされた際にも、在日韓国・朝鮮人児童・生徒に対する嫌がらせ等の行為が発生したため、同様に適切な措置を実施した。」と記述している。

D 日弁連の意見

1 政府による対応は不十分である。そもそも政府の報告書では、政府が言う「ポスター」「パンフレット」が何部印刷され、うち何部が、何力所で配布されたのかといった具体的な記述に欠く。また「人権相談等を通じて適切な措置を講じた」との点についても、相談件数は何件であったのか、各相談に対して具体的にいかなる「適切な措置」が講じられたのかといった具体的な記述に欠き、検証の前提を欠くものと言わざるを得ない。

2 政府による対応が不十分であることは、被害実態からも読み取ることができる。

まず、2002年9月17日の日朝首脳会談を契機とした嫌がらせでは、近年まれに見る激しさを見せ、その結果、多くの朝鮮学校で集団登下校を実施したり、制服の着用を停止したりするなどの措置を講じることを余儀なくされた。また若手弁護士が中心となって関東地方所在の朝鮮学校21校の生徒を対象に行ったアンケート調査（回答数2710名）によると、拉致報道以降何らかの嫌がらせを受けた生徒は5人に1人であり、特に中級学校（日本の中学校）の女子生徒は3人に1人の割合で被害に遭っていることが明らかになった（「在日コリアンの子どもたちに対する嫌がらせ実態調査報告書」2003年6月）。嫌がらせの内容は見ず知らずの人から「朝鮮人死ね」「おまえら殺してやろうか」などの暴言を吐かれるといったものが最も多く、その他にも、駅のホームから突き落とそうとする、蹴る、つばをはきかける、制服であるチマチョゴリを切るなど、暴行、傷害、器物損壊などの犯罪行為に該当する悪質な行為も少なくなかった。またインターネット上では、朝鮮人を「ゴキブリ」「劣等民族」などと表現したり、「植民地時代に皆殺しにしておくべきだった」など、匿名による極めて悪質な書き込みが横行した。

その後、2006年7月5日に朝鮮民主主義人民共和国がミサイル発射実験を行ったことが報道されるや、同日から同月26日までのわずか3週間で、「明日おまえらの学校に火炎瓶を投げ入れてやる」「1週間以内に高校生を5人殺す」といった脅迫電話や、校門に赤いペンキを塗るなどの嫌がらせが、各朝鮮学校から在日朝鮮人教職員同盟中央本部に対して報告が上がった件数だけでも合計121件にのぼっている。

以上のとおり、政府の対応が不十分であることは、かように被害が繰り返されていることから明らかである。

3 また、現実には嫌がらせ等の対象は、朝鮮学校の子どもたちだけではなく、広く朝鮮人全体に及んでいる。特にインターネット上では、朝鮮人に対する差別意識・敵意をあらわにする悪質な書き込みが横行し、在日韓国・朝鮮人を凶

悪な犯罪者であるかのように書き立てるサイトも多数存在している。

最近では，これらのサイトを通じて行われる呼びかけに応じて，知らない者同士が集まり，集会や抗議行動を行い，その様子（動画）を即時にインターネット上で配信するなどの組織的な動きも始まっている。

4 したがって，政府は，朝鮮学校生徒等に対する差別言辞・言動・暴行・嫌がらせがなされる状況を改善するために克服すべき障害を検証した上で，より実効性のある断固たる措置を講じるべきである。

(2) 参政権

A 結論と提言

政府は，その歴史的経緯と生活実態を直視して，公職選挙法，地方自治法を改正して，旧植民地出身者をはじめとする永住外国人等に対しては，少なくとも地方公共団体の選挙に参加する権利を保障すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

なし。

D 日弁連の意見

日本国憲法第15条は，「公務員を選定し，及びこれを罷免することは，国民固有の権利である。」と規定し，これを受けて公職選挙法第9条第1項は，「日本国民で年齢満20年以上の者は，衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する。」と規定し，同法第9条第2項は，「日本国民たる年齢満20年以上の者で引き続き3箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は，その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する。」とする。

さらに，日本国憲法第93条第2項は，「地方公共団体の長，その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は，その地方公共団体の住民が，直接これを選

挙する。」と規定して、これを受けて、地方自治法第11条は、「日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の選挙に参加する権利を有する。」と規定し、さらに同法第18条は、「日本国民たる年齢満二十年以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有するものは、別に法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する。」と規定し、地方公共団体の選挙においても「日本国民」に限定している。

日本国憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」と規定し、地方公共団体の意思形成に住民が参画することが要請されている。そして、同第93条第2項では、地方公共団体の公務員は、地方公共団体の住民が直接に選挙すると規定しており、住民を、日本国籍を有する者に限定されていないと理解することができる。

地方自治法の規定のように、日本国憲法第93条第2項の「地方公共団体の住民」が日本国籍を有する「日本国民」に限定されるとすると、日本に長期間在留し、全く他の住民と同じように地域住民として地域に根付いて生活している外国人をも地方公共団体の選挙から排除することになる。これは、生活実態を無視して、日本国籍を有するか否かという形式的な理由でのみ外国人を地方公共団体の選挙から排除するものである。

外国人を、日本国籍を有しないという理由で一律に排除すべきではなく、むしろ、「一般外国人」から「日本社会に定住している外国人」を区別して、後者に対しては、地域に根付いて生活しているという実態を考慮して、地方公共団体の選挙権を保障すべきである。日弁連も、2004年10月に開催された第47回人権擁護大会において採択された宣言において、国及び地方公共団体に対し、「永住外国人等への地方参政権付与をはじめとする立法への参画、公務員への就任などの行政への参画、司法への参画を広く保障すること」を内容とする「外国人・民族的少数者の人権基本法や条例の制定」を求めた。

最高裁判所は、日本で生まれ日本社会に生活の本拠を置いてきた在日韓国・朝鮮人である「特別永住者」からの地方選挙に関する訴訟の判決において、次のように判断した。

「我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと解するのが相当である。しかしながら、右のような措置を講ずるか否かは、専ら国の立法政策にかかわる事柄であって、このような措置を講じないからと

いって違憲の問題を生ずるものではない。」(1995年2月28日判決)とした。

上記の判断は、「外国人のうちでも永住者等」について、地方選挙の選挙権を付与するについての立法政策の問題であるとする。

日本政府は、その歴史的経緯と生活実態を直視して、公職選挙法、地方自治法を改正して、旧植民地出身者をはじめとする永住外国人等に対しては、少なくとも地方公共団体の選挙に参加する権利を保障すべきである。

(3) 公務就任権

A 結論と提言

政府は、特別永住者が公務員になろうとする場合には、具体的職務の内容に照らして、国民主権原理と本質的に両立しないような職についての制限があり得ることは別として、原則として、公権力の行使または公の意思の形成への参画に携わる公務員であるかどうかを問わず、公務員就任の機会を与えるべきであり、その機会を妨げる障害を除去すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ32には、「なお、我が国における外国人の公務員への採用については、公権力の行使又は公の意思の形成への参画に携わる公務員となるためには日本国籍を必要とするが、それ以外の公務員となるためには必ずしも日本国籍を必要としないものと解されており、在日韓国・朝鮮人の公務員への採用についてもこの範囲で行われている。」との記述がある。

D 日弁連の意見

1 公務員には、国家公務員と地方公務員があるが、公務員たる資格として日本国籍を必要とする規定は、憲法上はもちろんのこと、国家公務員法、地方公務員法にもない。国家公務員の場合、人事院規則が「日本の国籍を有しない者は、採用試験を受けることができない」とし、地方公務員の場合は、自治省が

「公務員の当然の法理に照らして、地方公務員の職のうち公権力の行使又は地方公共団体の意思の形成への参画に携わるものについては、日本国籍を有しないものを任用することはできない」とする。

日弁連は、2004年10月に開催された第47回人権擁護大会において採択された宣言において、国及び地方公共団体に対し、「永住外国人等への地方参政権付与をはじめとする立法への参画、公務員への就任などの行政への参画、司法への参画を広く保障すること」を内容とする「外国人・民族的少数者の人権基本法や条例の制定」を求めた。

しかるにその後、最高裁大法廷判決（2005年1月26日）は、特別永住資格を有する在日韓国人が東京都の管理職選考試験の受験を求めた裁判において、次のように判断した。

先ず、判決は、国民主権の原理を持ち出して、「我が国以外の国家に帰属し、その国家との間でその国民としての権利義務を有する外国人が公権力行使等地方公務員に就任することは、本来我が国の法体系の想定するところではない」という大前提を立てる。そして、地方公共団体の管理職任用制度の構築の裁量性を説明し、同制度において、「日本国民である職員と在留外国人である職員」とを区別して、日本国民である職員に限って管理職に昇任する措置を講じることとも違法ではないとする。「そして、この理は、前記の特別永住者についても異なるものではない。」とした。

2 しかしながら、上記最高裁判決については、滝井裁判官と泉裁判官の少数意見がある。滝井裁判官の少数意見は、「外国籍を有するものが我が国の公務員に就任するについては、国民主権原理から一定の制約があるほか、一定の職に就任するにつき日本国籍を有することを要件と定めることも、法律においてこれを許容し、かつ、合理的理由がある限り、認めるものである」とした上、「国民主権の見地からの当然の帰結として日本国籍を有するものでなければならぬものとされるのは、国の主体性の維持及び独立の見地から、統治権の重要な担い手になる職だけであって、地方行政機関については、その首長など地方公共団体における機関責任者に限られる。」と述べ、さらに「その職務の性質を問うことなく、すべての管理職から一律に外国人を排除することには合理性がない」としている。また、泉裁判官の少数意見は「特別永住者である被上告人に対する本件管理職選考の受験拒否は、憲法が規定する法の下での平等及び職業選択の自由の原則に違反するものである」と結論づけている。

日弁連は、2005年1月28日付日弁連会長談話において、「本判決が言う「公権力行使等地方公務員」とはそれだけでは必ずしもその範囲を明確にすることができないだけでなく、都が一律に管理職への就任の道を閉ざしたこと

を是認することは、在日外国人、特に特別永住者の法の下での平等、職業選択の自由を軽視するものであるといわざるを得ない」と指摘した。

さらに、2009年3月18日付け「外国籍調停委員・司法委員の採用を求める意見書」においても「国民主権原理に基づいて、これに抵触するような結果となる一定の職務について外国人の職業選択等の自由が当然に制約されることがあり得るとしても、その範囲は、当該個別の職務の内容に照らして、当該職種への外国籍者の就任を認めることが国民主権原理と本質的に両立しないものに限定されると解するべきである。このような職種以外については仮に国籍による制限が認められるとしても、特別永住者等の外国籍者がわが国において置かれている立場を十分考慮した上でなおかつ真にやむ得ない理由が認められる場合であって、法律によって制限する場合にのみ正当化される。この点、前記最高裁判決は、広範な範囲の公務員について、その具体的職務内容を問題とすることなく公権力等行使等公務員として当然に外国人の就任を拒絶することを認めるものであり不当である。」と指摘している。

特別永住者が通常は生涯にわたり所属することとなる共同社会の中で、自己実現の機会を求めたいとする意思は、十分に尊重されるべきである。

3 したがって、政府は、特別永住者（旧植民地出身者とその子孫）の公務員就任については、具体的職務の内容に照らして、国民主権原理と本質的に両立しないような職について制限があり得ることは別として、原則として、公権力の行使または公の意思の形成への参画に携わる公務員であるかどうかを問わず、就任の機会を与えるべきであり、その機会を妨げる障害を除去するべきである。

(4) 再入国許可制度の問題点(第5条(d)())

A 結論と提言

出入国管理法上の再入国許可制度を特別永住者に適用することは、条約第5条(d)()「いずれの国(自国を含む。)からも離れおよび自国に戻る権利」を侵害するものであるので、関係法令を改正し、特別永住者については、再入国のための事前の許可制度を廃止し、日本国民と同様に自由な再入国を保障すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

本件に関する記述はない。

ただし、国際人権(自由権)規約委員会は第4回日本政府報告書審査における最終見解パラグラフ18(1998年)において、「日本で生まれた韓国・朝鮮人のような永住者については、再入国のために事前に許可を取得する必要性を取り除くことを強く要請する。」と述べている。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ23(a)は、「特別永住者については、企業の駐在員等として海外で勤務したり、海外に留学する場合等を考慮し、再入国許可の有効期間については4年(特別永住者以外の外国人は3年。ただし、在留期限までの期間が3年に満たないときは、在留期限までの期間)を超えない期間が許される。日本国以外での再入国許可延長の期間については1年を超えずかつ、当初の許可から5年(特別永住者以外の外国人は4年)を超えない期間とする特例を設けることによって、特別永住者が長期にわたり海外で生活する場合にも対応できるようにした。」と述べている。

D 日弁連の意見

1 1999年の出入国管理及び難民認定法の改正の際、日本の国会は、在日韓国・朝鮮人や台湾人など特別永住者について、再入国許可制度のあり方に関して、衆議院及び参議院において次の通り付帯決議を行っている。「特別永住者に対しては、その歴史的経緯等にかんがみ、再入国許可制度の在り方について検討するとともに、人権に配慮した適切な運用に努めること」(衆議院)、「特別永住者に対しては、その在留資格が法定されるに至った歴史的経緯等を十分考慮し、再入国許可制度の在り方について検討するとともに、運用については、人権上適切な配慮をすること」(参議院)。

しかしながら、日本政府は、特別永住者に対し、その後も再入国許可制度に関して、適切な見直しを行っていない。また、法務省は、2006年7月に朝鮮民主主義人民共和国がミサイル発射実験を行った以降、在日韓国・朝鮮人のうち、外国人登録法上の「国籍」欄の「朝鮮」記載者に対して、従来は、海外に出国する際の日程を1回分示すだけで、再入国許可の有効期間内においては何回でも出入国できるとする「数次許可」を出していたが、これを再入国1回限りの許可とする取扱いなど不利益な取扱いに変更している。

2 出入国管理及び難民認定法に規定する再入国許可制度は、日本に生活の

基盤を有する特別永住者についても、その再入国の可否を法務大臣の自由裁量にかからしめている。かかる法制度は、実質的にこれら特別永住者の出国および入国の自由を著しく阻害し、その「生活の基盤である居住国」である「自国を離れ」「自国に戻る権利」を侵害し、条約第5条(d)()に違反しており、直ちに是正されるべきである。

(5) 朝鮮人学校の資格問題(条約第5条(e)(v))

A 結論と提言

外国人学校卒業生の大学入学資格要件を緩和した2003年の政府方針は、朝鮮学校とそれ以外の外国人学校との間に新たな差別的取扱いを生じさせるものである。よって、他の外国人学校・民族学校卒業生と同様に、朝鮮学校卒業生に対しても、一律に、大学入学資格を認めるべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会はパラグラフ16において、「委員会は、韓国・朝鮮人マイノリティに対する差別に懸念を有する。韓国・朝鮮学校を含む外国人学校のマイノリティの学生が日本の大学へ入学するに際しての制度上の障害の幾つかを除去するための努力は払われているが、委員会は、特に、韓国語での学習が認められていないこと及び在日韓国・朝鮮人学生が高等教育へのアクセスについて不平等な取扱いを受けていることに懸念を有している。締約国に対し、韓国・朝鮮人を含むマイノリティに対する差別的取扱いを撤廃するために適切な措置をとることを勧告する。」と述べている。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ25は、「2003年9月には、大学入学資格の弾力化のための制度改正を行い、我が国において、高等学校に対応する外国の学校の課程と同等の課程を有するものとして外国の学校教育制度において位置づけられた教育施設の課程を修了した者に、大学入学資格を認めることとした。東京韓国学校も当該教育施設として位置づけられており、これを卒業した者には大学入学資格を認めている。

また同改正により、大学の個別審査により個人の学習歴等を適切に審査して高校卒業と同等以上の学力があると認められる者については、韓国・朝鮮学校

卒業者を含め、大学入学資格を認めることとした。」と記述している。

D 日弁連の意見

政府報告書が述べるとおり、2003年以降、大学入学資格に関して弾力化が図られたことは事実であり、歓迎される。しかし、新たな方針は、朝鮮学校の卒業生と、その他の外国人学校の卒業生との間に新たな差別的取扱いを生み出している。

すなわち、新たな方針に基づいて一律、大学入学資格が認められる外国人学校の卒業生とは、「我が国において、高等学校に対応する外国の学校の課程と同等の課程を有するものとして外国の学校教育制度において位置づけられた教育施設の課程を修了した者」に限るところ、朝鮮学校については本国（朝鮮民主主義人民共和国）と日本との国交がないため、その学習内容が上記の要件を満たすか否かについて照会が不能であるとの理由から、その卒業生については、当然には大学入学資格が認められず、各大学の自主的判断に委ねるほかないとされたのである。

しかもその一方で、朝鮮民主主義人民共和国と同様、日本との間に国境がない台湾の中華学校については、教育課程の内容が確認できたとして、その卒業生の大学入学資格を一律に認めている。

このように、政府の新たな方針は、民族学校・外国人学校に在籍する生徒の過半数を占めており、最も日本の学校に類似した教育システムが整っている朝鮮学校を、大学入学資格が認められる外国人学校から排除するという、外国人学校・民族学校間の新たな差別を生み出している。

また、確かに上記方針に基づいて、その後、ほとんどの大学は、朝鮮学校の卒業生についても大学入学資格を自主的に認め門戸を開放している一方、2007年1月には、玉川大学一般入試に出願しようとした朝鮮学校の生徒が、大学側から「朝鮮学校の生徒には受験資格がない」として受験を拒否されるという事件が発生した。かかる事態は、各大学の自主的判断に委ねるという政府の方針が、朝鮮学校の卒業生に対して極めて不安定な状況を強いるものであることを改めて浮き彫りにしている。

日弁連は、2008年3月24日、朝鮮学校を申立人とする人権救済申立事件に関連し、以上の差別的取扱いは、朝鮮学校に通い又は通おうとする生徒の学習権を侵害するものであるとして、内閣総理大臣、文部科学大臣宛にこのような取扱いを改めるよう勧告している。

(6) 朝鮮人学校等に対する財政援助の問題(条約第5条(e)(v))

A 結論と提言

外国人学校に対する寄付金に対して税制的な優遇措置を定めた2003年の政府方針は、欧米系評価機関の認定を受けたインターナショナル・スクールと、それ以外の各種学校(朝鮮学校、中華学校等)との間で、新たな差別的取扱いを生じさせるものであり、日本政府は、これを是正する措置を講じるべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会はパラグラフ16において、「委員会は、韓国・朝鮮人マイノリティに対する差別に懸念を有する。(略)委員会は、特に、韓国語での学習が認められていないこと及び在日韓国・朝鮮人学生が高等教育へのアクセスについて不平等な取扱いを受けていることに懸念を有している。締約国に対し、韓国・朝鮮人を含むマイノリティに対する差別的取扱いを撤廃するために適切な措置をとることを勧告する。」と述べている。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ24は、「日本の公立義務教育諸学校への就学を希望する場合には、日本人児童・生徒と同様に受け入れ、教育を受ける機会を保障している。」と記述しているが、朝鮮学校において教育を受けることを希望した者に対する経済的支援については言及がない。

D 日弁連の意見

日本における外国人学校・民族学校は、学校教育法第1条の「学校」として認められておらず、自動車教習所と同じ「各種学校」(同法第134条)として位置づけられている。

これにより朝鮮学校をはじめとする外国人学校に対して国庫からの助成金はない。朝鮮学校について言えば、地方自治体からの補助金も、公立学校の10%程度、私立学校の4分の1程度に過ぎない。2003年現在、東京都からの学校教育運営補助金は、高級部(日本の高等学校に該当する。)に学生一人当たり年間1万5000円支給されているが、日本の都立・公立高校は一人当たり約90万円(60倍)、私立学校でも約34万円(23倍)である。

そのため、これらの学校の財政は、授業料と保護者からの寄付によって支え

られているが、この寄付金は、学校教育法第1条の「学校」に対するそれと異なり、原則として税制上の優遇措置の対象外とされていた。

この点、2003年3月31日、法人税法及び所得税法の関係政省令が改正され、優遇措置を受けられる「特定公益増進法人」に「初等教育または中等教育を外国語により施すことを目的として設置された各種学校」が追加された。しかしながら、同日文部科学省は、これを欧米系評価機関の認定を受けたインターナショナル・スクールに限定する旨の告示を出した¹。

すなわち、欧米系評価機関の認定を受けたインターナショナル・スクールに対する寄付金は税制的優遇措置の対象となるのに対して、それ以外の各種学校、すなわち朝鮮学校や中華学校等は、かかる措置の対象外となったのであり、かかる政府の新たな方針は、外国人学校・民族学校間での新たな差別を生み出すものである。

日弁連は、2008年3月24日、朝鮮学校と中華学校を申立人とする人権救済申立事件に関連し、以上の差別的取扱いは、中華学校、朝鮮学校に通いまたは通おうとする生徒の学習権を侵害するものであるとして、内閣総理大臣、文部科学大臣及び財務大臣宛にこのような取扱いを改めるよう勧告している。

(7) 公立学校における民族学級の制度的・組織的取組み

A 結論と提言

在日韓国・朝鮮人の子どもの韓国・朝鮮の言葉や文化を学習する権利の保障という観点から、日本政府及び地方公共団体は、少なくとも在日韓国・朝鮮人の子どもが一定数在籍する学校においては、その民族の言語や文化を学習する民族学級の設置を制度として保障すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会はパラグラフ16において、日本の公立学校においてマイノリティの言語での教育へのアクセスを確保するよう勧告する、と述べている。

¹ 告示では「特定公益増進法人」として認められる各種学校とは「外交」「公用」「投資・経営」などの在留資格者の子どもを対象とする学校であり、国際バカロレア（スイス）、WASC（米）、ACSI（米）、ECIS（英）のいずれかの教育評価団体の認定を受けたインターナショナル・スクールのみとしている。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ24は、「(公立学校において)総合的な学習の時間の中で、国際理解教育の一環として、外国語会話、母文化教育等の学習も行なうことが可能となっており、地域の実情、児童生徒の実態等に応じて、児童生徒の母語(マイノリティ言語)教育、母文化教育を実施することができるようになってきている。」と記述している。

D 日弁連の意見

公立小中学校においては、韓国・朝鮮の歴史、文化、言葉などを教えない。このため、大阪府、京都府、東京都及び神奈川県等の在日韓国・朝鮮人の多住地域の一部の公立小中学校で、民族学級をもうけている。民族学級は、在日韓国・朝鮮人の子どもが、自己の文化や言語に親しみ、自分のルーツやアイデンティティに誇りを持つ重要な教育の場として機能している。

しかし、このような民族学級は何ら制度として確立されたものではない。在日韓国・朝鮮人の子どもが、たとえ一定数在籍している学校であっても、民族学級の設置を権利として要求できるわけではない。大阪地方裁判所は2008年1月23日の判決で、高槻市教育委員会が、小中学校8校で実施していた民族学級を全廃したことにつき、民族学級の設置存廃は教育委員会の裁量に属することであり、マイノリティの子ども達に民族学級の設置存続を要求する具体的権利は認められないと判示した。

しかし、マイノリティの子どもの学習権保障という観点から、日本政府及び地方公共団体は、少なくともマイノリティが一定数在籍する学校においては、その民族の言語や文化を学習する民族学級の設置を制度として保障すべきである。

(8) 国民年金制度

A 結論と提言

在日韓国・朝鮮人高齢者(1926年1月1日以前に生まれた人達)及び同障害者(1982年1月1日時点で障害のあった20歳以上の人達)が国民年金に加入できず、老齢福祉年金・障害基礎年金の支給対象とならないことは、条約第5条(e)()に反する。

日本政府は、上記の者にも年金が支給されるよう速やかに関連法規を改正し、救済措置を講ずるべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項，勧告内容

人種差別撤廃委員会の懸念事項，勧告内容にこの問題についての記述はない。

なお，自由権規約委員会は，日本の第5回政府報告書に対する総括所見のパラグラフ30において，次のとおり指摘している。

「(自由権規約)委員会は，1982年国民年金法からの国籍条項削除が不遑及であることが，20歳から60歳の間で最低25年間年金保険料を払わなければならないという要件と相まって，多数の外国人，主に1952年に日本国籍を喪失した韓国・朝鮮人をして，国民年金制度の下での年金受給資格から事実上排除する結果となっていることに，懸念をもって留意する。委員会はまた，国民年金法から国籍条項が撤廃された時点で20歳を越える外国人は障害年金給付が受けられないという規定により，1962年前に生まれた障がいを持つ外国人にも同じことがあてはまることに，懸念をもって留意する(規約第2条第1項，第26条)。」

また，ドウドウ・ディエン特別報告者(現代的形態の人種主義，人種差別，外国人嫌悪及び関連する不寛容に関する特別報告者)は，日本についての報告書(E/CN.4/2006/16/Add.2)のパラグラフ91で次の勧告を発している。「政府は，就労年齢時に存在した国籍条項により年金の給付を受けることができない70歳以上のコリアンに対する救済措置を取るべきである。」

C 政府報告書の記述

政府報告書のパラグラフ54は，第1回・第2回日本政府報告書を引用し，第1回・第2回政府報告書のパラグラフ82には，国民年金法については，国籍条項がないので，人種，民族等による差別はない旨の記述がある。しかし，国籍条項撤廃時の救済措置の欠如により，一部の在日韓国・朝鮮人が老齢福祉年金や障害福祉年金の制度から排除されていることについては，何も記述していない。

D 日弁連の意見

政府は，国民年金制度を創設した当時，受給資格をみたすことができない日本国民が無年金状態にならないよう次の措置をとった。

第一に，国民年金保険料の徴収開始の1961年4月1日時点で50歳を越えている日本国民は，国民年金に加入することができないので，保険料を納めなくても70歳になれば支給される無拠出制の老齢福祉年金の制度を設けた。

第二に、国民年金法施行日である1959年11月1日時点で20歳を越えている日本国民の障害者については、国民年金に加入したとしても障害年金の受給対象とはされなかったため、障害福祉年金（現在の障害基礎年金）を支給する制度を設けた。

1982年1月1日、日本の難民条約加入にともなう法改正により、国民年金の国籍条項が撤廃され、同日から国民年金に外国人も加入できるようになった。1985年に法改正がなされ、国籍条項撤廃時に年金加入期間が年金受給資格期間である25年に満たない外国人も老齢基礎年金を受給する道が開かれたが、なお1986年1月1日時点で60歳を越えている外国人は、老齢福祉年金の対象とされなかった。国籍条項撤廃は不遡及とされ、国籍条項撤廃の後に日本国籍を取得した者も救済されることはなかった。また1982年1月1日時点で20歳を越えている在日韓国・朝鮮人他の外国人である障害者に対しては、日本国民に対するような経過措置は講じられず、障害福祉年金は支給されなかった。

この結果、無年金状態とされた在日韓国・朝鮮人の高齢者と障がい者（後に日本国籍を取得した者を含む。）が、その差別の違法を主張して裁判を提起した。しかし最高裁は、障がい者については2007年、高齢者については2008年、いずれも違法な差別ではないと判断した。社会保障分野において立法府には広範な裁量権があり、合理性のある区別は許される、という理由であった。

しかし、日本に長年居住する在日韓国・朝鮮人は、その生活実態が日本人と変わらない。彼らの日本国籍は日本政府によって一方的に剥奪されたものである。したがって、日本政府が在日韓国・朝鮮人の高齢者・障がい者を無年金状態に置いたまま放置していることは、条約第5条(e)(4)に違反する。日本政府はただちに、現在無年金状態の在日韓国・朝鮮人の高齢者・障がい者に対し、その救済措置を講じるべきである。

（9）朝鮮民主主義人民共和国との政治的緊張下における 在日朝鮮人への差別

A 結論と提言（条約第2条第1項(a)(b)，第5条(d)()()，(e)(v)）

日本政府と地方公共団体が、朝鮮民主主義人民共和国政府との間の政治状況を背景として、在日朝鮮人の個人及び団体を差別的に扱っていることは、条約第2条第1項(a)に違反する人種差別に当たる疑いがある。日本政府及び地方公共団体が、在日朝鮮人の個人及び団体に対し、大規模な強制捜査を行っていることは、政治目的である疑いがあり、それら強制捜査を報道機関へ宣伝することは、差別を助長しているものである。

また地方公共団体は、在日朝鮮人の表現や集会の自由を侵害してはならず、これを積極的に保護すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

なし。

D 日弁連の意見

1 背景

朝鮮民主主義人民共和国と日本との間には、拉致問題やミサイル・核の軍事問題等、敵対的な政治状況があり、日本政府は朝鮮民主主義人民共和国政府に圧力を加える目的で各種制裁の政策をとっている。これを背景として、朝鮮民主主義人民共和国に関係する在日朝鮮人個人や団体に対する差別事件が多発している。民間人による在日本朝鮮人総連合会(朝鮮総連)や朝鮮学校に対する脅迫、暴行事件のみならず、これを取り締まり、在日朝鮮人の人権を保護すべき日本政府及び地方公共団体が、逆に差別に加担した多くの事例があるので、以下に指摘する。

2 軽微な容疑による異常な大規模強制捜査とその大々的報道

(1) 警察庁長官による指揮

うるまいわお
漆間 巖 警察庁長官は在任中(2004年～2007年)、「拉致問題解決のために、拉致事件の捜査のみならず、北朝鮮に関連するその他の事件の摘発を活

発化させることで、北朝鮮政府に圧力をかける」旨、国会その他で繰り返し公言した。

これは、政治目的によって在日朝鮮人への差別的捜査方針を宣言したもので、条約第2条第1項(a)に違反する。

(2) 軽微な事案の大々的摘発とその報道

実際、2005年以後、警察は、朝鮮総連やその関係団体に少しでも関わりがある人の事件につき、極めて大人数の警察官や機動隊を投入して強制捜査を断行した。それらは軽微な事件ばかりで、通常は摘発しないか、摘発しても任意捜査にとどめている事件ばかりであり、上記警察庁長官の方針を受けての政治目的である疑いが強い。しかもその強制捜査の情報が事前に報道機関に宣伝され、テレビや新聞は、大規模な強制捜査の模様を映像や写真を付けて報道した。

これにより一般市民は、在日朝鮮人は犯罪を犯す人々であるとの印象を植え付けられた。それら事件の多くは、不起訴や罰金等、処罰がなされないか極めて軽い処罰で終わったが、そのことの報道はほとんど行われず、一般市民には在日朝鮮人に対する悪い印象だけを残し、差別を助長する結果となった。

(3) 犯行に関与していない個人や団体への家宅捜索

それら強制捜査においては、犯行に関与していない朝鮮総連やその関連団体(朝鮮学校を含む。)に対する家宅捜索がなされ、団体構成員名簿などが押収された。これは、犯罪捜査目的ではなく、北朝鮮系団体の組織情報の入手が目的の違法な捜査である疑いが強く、在日朝鮮人の結社の自由(朝鮮学校に対する違法捜索では教育についての権利)を侵害している疑いがある(条約第5条(d)(), (e)(v))。

3 在日朝鮮人の芸術公演や集会への弾圧

在日朝鮮人の伝統芸術団体である金剛山歌劇団は、長年日本全国で公演を行い、開催地の地方公共団体はこれを後援していた。しかし2006年7月の朝鮮民主主義人民共和国政府によるミサイル発射の後、少なくとも6つの地方公共団体が後援を取り止め、7つの地方公共団体が、歌劇団公演の主催者である在日朝鮮人に対し、ミサイル発射への抗議文を送りつけた。2006年及び2007年には、倉敷市、宮城県、仙台市、岡山市が、各公共施設での公演開催を拒否した。

また、在日朝鮮人が東京都の施設で2007年3月に集会を開催しようとしたところ、東京都は施設の利用を拒否した。

これら公共施設の利用拒否は、右翼団体の抗議行動による混乱を避けるためという理由であったが、裁判所の仮処分決定により救済され、いずれも予定通り利用がなされた。しかし公演や集会会場には右翼による街宣活動が絶えなかった。

上記の地方公共団体の行為は、在日朝鮮人の表現の自由及び平和的な集会の自由についての権利を侵害するものであり、条約第2条第1項(a)(b)、第5条(d)()()に違反する。

日本政府及び地方公共団体は、在日朝鮮人が朝鮮民主主義人民共和国政府との政治状況に左右され、ことさらに人権侵害を受けやすい人々であることを認識し、朝鮮民主主義人民共和国との政治状況が緊張する時こそ、自ら差別しないことはもとより、格別の配慮をもって彼らの人権を保護すべきである。

(10) 外国人登録証の常時携帯義務

A 結論と提言

永住外国人に対して外国人登録証明書等の常時携帯を義務づけること、及びこの違反に刑事罰あるいは行政罰を科すことは、条約第5条(d)()(移動の自由についての権利の平等)に反する。政府は直ちにこの制度を廃止すべきである。

B 人種差別撤廃委員会最終見解の懸念事項・勧告

なし。

ただし、自由権規約委員会による第4回日本政府報告書審査に対する総括所見(パラグラフ17)では、「委員会は、日本の第3回報告の検討終了時に、外国人永住者が、登録証明書を常時携帯しないことを犯罪とし、刑事罰を科す外国人登録法は、規約第26条に適合しないとの総括所見を示した意見を再度表明する。委員会は、そのような差別的な法律は廃止されるべきであると再度勧告する。」とされ、第5回日本政府報告書審査に対する総括所見(パラグラフ6)でも、同委員会は、この点を含む第3回政府報告書の審査後に出された勧告の多くが履行されていないことに、懸念を表明した。

C 政府報告書の記述

なし。

D 日弁連の意見

日本では、外国人登録をした16歳以上の外国人に対して、外国人登録証の常時携帯が義務付けられており、その違反には、特別永住者は10万円以下の過料という行政罰、特別永住者以外の外国人は20万円以下の罰金が課せられる。

しかし、「永住者」の在留資格を有する者は、日本において平穩に居住し、身分関係・居住関係の明確性において日本国民と異なるところはない。日本国民には身分登録証等の携帯義務は課されていないことに比べて差別にあたる。ことに、「特別永住者」の在留資格を有する在日韓国・朝鮮人については、その95%以上が日本で生まれた2世以後の者であり、不合理性は特に顕著である。

したがって、少なくとも永住者である外国人について、外国人登録証明書の常時携帯義務を廃し、刑事罰や行政罰から解放すべきである。

また、政府は、新たな在留管理制度の一環として、日本に在留する全ての中長期滞在の外国人（特別永住者を除く）にICチップの組み込まれた在留カード（仮称）を交付し、罰金をもってその携帯を義務付け、また特別永住者については特別永住者証明書を交付して過料をもってその携帯を義務づけることを検討しているが、この制度案も、現行制度と同じ問題がある。

第3部 定住外国人に対する諸問題

1 総論

1980年代以降、主に労働力不足を補うため、就学生等として中国、フィリピンなどから外国人を受け入れており、その数は増加の一途をたどっている。日本における外国人登録者数は、2007年末現在で、過去最高の215万2973人に達した。10年前の1997年末と比べて45.2パーセントも増加し、10年間で外国人登録者数は約1.5倍になった。日本の総人口に占める割合も1.69パーセント（総務省統計局の「平成19年10月1日現在推計人口」による。）にのぼり、外国人登録者の国籍（出身地）の数は190カ国にのぼっている。

このほか、New Comerと呼ばれる定住外国人の数も増加しており、国籍別では中国人の外国人登録者数が在日韓国・朝鮮人を追い抜いて一位となり、ブラジル・ペルー出身者は、過去10年増加の一途をたどっている。

これに対応して、定住外国人に対しても、旧植民地出身者とは別に民族的、人種的差別が新たに問題となっている。

2 定住外国人一般

(1) 国及び地方の公の当局及び機関による差別の禁止(第2条第1項a)

() 入国管理の厳格化によるプライバシー権侵害について

A 結論と提言

至急、バイオメトリックス技術(生体情報認証技術)を活用した入国管理について再考すべきである。また、バイオメトリックス技術を用いて取得した生体情報を通じて外国人の入国管理を強化する方針を直ちに改めるべきであり、入国審査において照合を完了した時点で直ちに取得した情報を消去すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

なし。

D 日弁連の意見

1 バイオメトリックス技術を利用した出入国管理の実施について

テロ対策を主な理由として、出入国管理が厳格になり、2006年出入国管理及び難民認定法の改正により、バイオメトリックス技術(生体情報認証技術)を活用した出入国管理が実施されている。この制度は、出入国時に指紋情報及び顔情報という生体情報を提供させて、旅券に記載された者と旅券所持者との同一性の確認や過去に退去強制を受けた者の情報、指名手配容疑者の情報などとの照合を行うものである。

このような出入国管理は、憲法第13条で保障されたプライバシー権侵害ないし自己情報コントロール権という重大な人権侵害行為に該当する。したがって、テロや犯罪防止などとの関係でその必要性や効果がありうるとしても、より制限的でない方法の有無など、再考すべきである。

また、永住者に対してもこのような入国管理が実施されているが、永住者に対しても実施している国は他に例を見ない。

日本政府は定住外国人に対するバイオメトリックス技術の活用を直ちに廃止する措置を講ずるべきである。さらに、既に入国審査を経て在留資格を取得して在留している外国人が一時出国した後に日本に再入国するときも、情報を提供すべき対象から除外することを国は検討すべきである。

2 取得した情報の管理について

国は、外国人の入国時にバイオメトリックス技術により取得した生体情報を外国人の入国後も保管し、外国人の在留管理及び犯罪捜査などのために利用していると思料される。しかし、過去に退去強制を受けた者・指名手配容疑者・テロリストとされる者等の生体情報との照合の手續を通過して入国した外国人すべてについて、何らの嫌疑がないにもかかわらず、犯罪捜査などに利用するため、電子化された生体情報を集積して引き続き管理・監視の対象とすることは、プライバシー権及び自己情報コントロール権を侵害するおそれが極めて高い。とりわけ、行政機関の保有する個人情報その他の行政機関等への提供が、行政機関の長による相当性などの判断のみに基づいて可能となっている現状では、その弊害は著しい。

また、外国人のみを対象として管理・監視を強めることは、かえって外国人と共生する安定した日本社会の形成を阻害することとなりかねない。

したがって、取得した生体情報は、出入国審査において旅券上の情報や過去に退去強制を受けた者の情報などとの照合を完了した時点で直ちに消去すべきであり、外国人の入国後もこれを保管して上記の目的のために利用すべきではない。

() 刑事手続上の差別

A 結論と提言

外国語での調書の作成が認められるべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ34及び35にて、警察において人権擁護教育を行っていること、法務省の人権擁護機関において人権侵害について調査がされ、適切な措置がとられていると述べる。しかし、具体的にいかなる教育が行われ、措置がとられているか明確に述べられておらず、内容の当否について判断ができない。

D 日弁連の意見

第1回・第2回政府報告書当時と同様に、刑事手続上の取調べにあたり、日本語を母語としない外国人被疑者の調書が日本語でしか認められておらず、通訳人の通訳内容と異なる調書が作成されている可能性が払拭できない状況となっている。

したがって、外国語での調書の作成を認められるべきである。

() 生活保護及びこれに関する行政不服審査手続上の差別

A 結論と提言

政府は、生活に困窮している定住外国人に実施している生活保護につき、それが彼らの権利であることを認め、生活保護に関する処分について外国人が行政不服審査法に基づく救済を受けることを認めるべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

第1回・第2回政府報告書のパラグラフ21及び82には、社会保障制度は内外人平等の原則にたって適用されていること、生活保護法は日本国籍を有しない外国人に対しては適用されないが、行政上の措置として生活に困窮する永住者・定住者等には日本人と同一内容の生活保護給付を行っている旨の記載がある。

D 日弁連の意見

政府は、現在外国人が受けている生活保護は、生活保護法によって保障された権利ではなく、行政上、予算上の恩恵的措置であると考えている。

そして、生活保護に関する行政庁の処分（たとえば生活保護申請に対する却下処分や、保護費の減額決定処分）について、外国人が行政不服審査法に基づく不服申立てを行政庁に対して行っても、不服申立てをする権利がないとして、申立ての内容の審査すらせず、これを却下（門前払い）している。

このため、生活保護に関する行政庁の処分に不服がある場合、日本人であれば行政不服審査法に基づき、簡易・迅速な行政庁による救済手続が利用できるが、外国人であれば、わざわざ行政訴訟を裁判所に提起しなければならず、手続上大きな負担となる。

このような日本政府の取扱いは、自ら内外人平等の原則にたつて社会保障制度を適用していると宣言している姿勢と矛盾している。等しく生活保護の対象としている人について、そのうち外国人に対してのみ、日本人には認められている行政不服審査法による救済を否定することは、不合理な差別である。よって日本政府はこれを是正し、外国人が生活保護を受給する権利を有していることを認め、行政不服審査法による救済を受けることを認めるべきである。

() 司法参画

A 結論と提言

最高裁判所は、民事調停委員及び家事調停委員並びに司法委員の採用について公権力の行使を理由として外国人を採用しないとの取扱いを改め、日本国籍の有無にかかわらず、等しく採用すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

なし。

D 日弁連の意見

1 民事及び家事調停委員は市民の間の民事・家事紛争を解決するために、当事者の話し合いを仲介し、合意に至るように調整する役割を担うもので、弁護士たる調停委員については弁護士会の推薦に基づき、最高裁判所が任命することとされている。司法委員は簡易裁判所の訴訟手続において、和解を試みることに付いて、司法委員が裁判所の補助者として、当事者の話し合いの調整する役割を担うもので、弁護士たる司法委員は弁護士会の推薦に基づき、地方裁判所が任命することとされている。

2 2003年3月、兵庫県弁護士会が神戸家庭裁判所に韓国籍の会員を家事調停委員候補者として推薦したところ、拒否された。2006年3月に仙台弁護士会が韓国籍の会員を家事調停委員の候補者に推薦したところ拒否された。さらに、同年3月に東京弁護士会が韓国籍の会員を司法委員に推薦したところ拒否された。2007年秋に仙台弁護士会、東京弁護士会、大阪弁護士会、兵庫県弁護士会がそれぞれ韓国籍の弁護士を推薦したところ（東京弁護士会は民事調停委員1名、その他の弁護士会は家事調停委員合計4名）、2007年12月から2008年3月にかけて、いずれも拒否された。これらに対し、各弁護士会は総会決議、会長声明あるいは意見書を最高裁に送付している。

3 日弁連から、調停委員、司法委員の採用について日本国籍を必要とする理由について最高裁判所に照会したところ、2008年10月14日付で最高裁判所事務総局人事局任用課より、「照会事項について、最高裁判所として回答することは差し控えたいが、事務部門の取扱いは以下の通りである」として、法令等の明文上の根拠規定はないとしながらも、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、またはこれらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員及び司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている」との回答があった。

4 調停委員に関する最高裁判所規則は、「弁護士となる資格を有する者、民事若しくは家事の紛争の解決に必要な専門的知識経験を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満であること」を調停委員として任命される資格として定めており、国籍の有無を問題にするという示唆はまったくない。司法委員についても同じである。

にもかかわらず、国籍等を理由に採用を認めないのは法律に定めのない事を

理由とするものであり、法治主義に反するといわなければならない。

特に、弁護士については、具体的な専門等が問題とされておらず、法律紛争の解決を専門とする者として当然に紛争解決に必要な専門知識を有するものと位置付けられており、まして国籍が問題となる余地はない。

5 調停制度の目的は、市民の間の民事・家事の紛争を、当事者の話し合い及び合意に基づき、裁判手続に至る前に解決することにある。市民の調停委員及び司法委員の本質的役割は、専門的知識もしくは社会生活の上での豊富な知識経験を生かして、当事者の互譲による紛争解決を支援することにある。調停委員の役割はあくまでも当事者間の話し合いを仲介し、合意に達するように支援することであり、当事者の合意が得られない場合には調停は不成立となり、調停委員が一方的に判断を下すことはない。司法委員も同様である。従って、調停委員、司法委員の職務は単なる調整機能でしかなく、公権力の行使を担当する公務員ということとはできない。

6 日本には、在日韓国・朝鮮人等の、サンフランシスコ平和条約の発効に伴う通達によって日本国籍を失ったまま日本での生活を余儀なくされた旧植民地出身者及びその子孫などの特別永住者、定住外国人をはじめとする外国人が、日本社会の構成員として、多数暮らしている。これらの外国人が日本の調停制度を利用する機会も多い。

このような事件の中には、当該永住・定住外国人独自の文化的背景について知識を有する調停委員が調停に関与することが有益な事案も数多く存在する。

同様に、司法委員が関与するような裁判事件の当事者に、外国人がなることも多い。職業選択の自由、平等原則の観点からは、外国籍の調停委員や司法委員が日本国籍の調停委員や司法委員と平等に事件に関与できることが当然の帰結である。

日弁連は2009年3月27日に最高裁判所宛に調停委員、司法委員について国籍の差別なく採用を求める意見書を提出している。このように外国人に調停委員、司法委員就任の途を閉ざすことは合理的理由がなく、第5条に違反する。

()不法滞在者の通報制度

A 結論と提言

国は、法務省入国管理局のホームページ上において、不法滞在者と思われる外国人に関する情報を電子メールで提供させるシステムを実施しているが、これは人種差別撤廃条約第4条に違反するものであり、直ちに廃止すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

なし。

D 日弁連の意見

法務省入国管理局（以下「入国管理局」という。）は、不法滞在者が外国人犯罪の温床となっているとして、今後5年間で不法滞在者を半減することを目指した取組みの一環として、2004年2月16日から、入国管理局総合案内用ウェブサイトのフロントページに「情報受付」の項目を新規に設置した。そして、閲覧者にこれを選択させた上、専用のフォームを使用して情報を入力して送信させることにより、不法滞在と思われる外国人に関する情報が管轄の地方入国管理局又は支所に自動的に電子メールで送られるシステム（以下「本件システム」という。）を作成し、運用している。

しかし、当該システムは、一般市民をして、外国人一般及び外国人と思われる外見を有する民族的少数者に対し、不法滞在者ではないかという注意を向けさせ、社会の監視を強める効果を有することになる。その上、当該システムは、不法滞在者が増加する外国人犯罪の温床になっているという偏見を生じさせ、これらの者に対する偏見や差別を助長するものであるといえる。したがって、当該システムの弊害は著しく大きいといえる。

人種差別撤廃条約第4条は、締約国が人種的優越又は憎悪に基づく思想の流布を非難し、人種差別の扇動等を根絶することを目的とする措置をとることを約束するとし、同条(c)は、国の公の当局等が人種差別を助長しまたは扇動することを認めないことを求めているが、当該システムは、外国人等に対する社会の監視を強め、これらの者に対する社会の偏見や差別を助長するものであるから、人種差別撤廃条約の上記各条項に抵触するおそれが強い。

以上に加えて、当該システムは、他民族、他文化の共生する社会に対する現在の潮流にも逆行するものである。

その一方で、当該システムは不法滞在外国人の摘発という点に照らしてみてもその有効性は極めて疑わしい。

すなわち、本件システムの廃止を求める日弁連に対する人権救済申立事件に関して日弁連が行った照会に対する入国管理局の回答によれば、2004年5月末までにこのホームページにより受け付けた電子メール約2200件のうち、不法滞在者と思われる者に関する情報提供は全体の約8割であるが、これらの情報に基づき摘発した不法滞在者は約20人にすぎないとされている。この結果から、当該システムの有効性が極めて疑わしいといえる。

以上より、当該システムの有する弊害の広範性・重大性に鑑みると、当該システムをなお維持運営する意義は乏しいと言わざるを得ない。

したがって、当該システムを国は直ちに廃止するように求める。

(2) 私人間における差別の禁止(第2条第1項d)

A 結論と提言

私人間における差別をなくすため、日本政府は積極的に教育も含めたあらゆる措置を講ずるべきである。特に、入店差別、入居差別をなくし、蔑視感情については、学校教育や地域教育を通じて取り除くように国をあげて取り組むべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、パラグラフ10において、「委員会は、本条約に関連する締約国の法律の規定が、憲法第14条のみであることを懸念する。本条約が自動執行力を持っていないという事案を考慮すれば、委員会は、特に本条約第4条及び第5条に適合するような、人種差別を非合法化する特定の法律を制定することが必要であると信じる」と述べている。

C 政府報告書の記述

私人間における差別の禁止一般については何ら政府報告書には記載がないが、入居差別に関して、政府報告書パラグラフ53が引用する第1回・第2回政府報告書パラグラフ81には、「民間住宅に関して、(社)全国賃貸住宅経営協会等の貸主団体を通じて、人種・民族等を理由に入居を制限するなどの差別的行為がないよう、家主に対して啓発を行っている」「入居者選択の際における不当な取扱いに対しては、法務省の人権擁護機関は関係者に対する啓発等を通じて平等の確保に努めている」と記載されている。

D 日弁連の意見

1 入居差別

第1回・第2回日弁連報告書作成後も、民間賃貸住宅の入居申込みに対して、住宅所有者あるいは不動産仲介業者が、申込者が外国人であることを理由として契約の締結拒否をする入居差別は、歴然として行われている。

在日韓国人に対する入居差別の裁判例であるが、マンションの賃貸借につき、外国人であることを理由に契約締結を拒否したことが契約準備段階における信義則上の義務に違反し損害賠償を免れないとされた事例がある(大阪地裁1993年6月18日判決)。

その一方で、日本で生まれ育った在日韓国人2世である原告が、賃貸住宅の入居に関して、原告の国籍または民族性を理由とする差別を受け、精神的苦痛を被ったことについて、これは被告が人種差別を禁止する条例を制定していないことによるものであり、同不作为は国家賠償法第1条第1項の適用上違法であるとして、被告に対し、慰謝料等の支払いを求めた事案で、人種差別撤廃条約第2条第1項但し書き及び同項(d)は、一義的に明確な法的義務を定めたものとはいえず、人種差別の禁止、終了に関して締約国に対する政治的責務を定めたものと解するのが相当であるとして、結果的に原告の請求が棄却された事例がある(大阪2007年12月18日判決)。

入居拒否は根絶されるべきである。

2 入店差別

第1回・第2回日弁連報告書作成後も、外国人に対する民間入浴施設や、民間の店舗への入店差別はなくなっていない。

外国人や外国人であった者が入浴拒否された事例について、小樽市の公衆浴場の経営会社が外国人の入浴を一律に拒否するという方法により外国人(ドイツ国籍)及び外国人に見える者(アメリカ国籍があったが日本に帰化した)の入浴を拒否することは、人種差別にあたるとして、経営会社の不法行為の成立

を肯定した一審判決を維持した裁判例がある（札幌高裁2004年9月16日判決）。

入店差別は根絶されるべきである。

3 蔑視感情

依然として外国人に対する蔑視感情が続いており，特にアジア系外国人に対する蔑視感情が根絶しきれていないが，蔑視感情を根絶すべきである。

4 国の政策について

総じて，入居，入店に関して，民間の業者への外国人差別をなくすよう指導，助言をすべきである。また，差別事例があれば，訴訟において解決を求めるべきである。

国は，外国人に対する蔑視感情をなくし，人種差別を撤廃すべく，公教育の場でも人種理解をそくす授業を実施すべきである。

(3) 5条関係

A 結論と提言

() 法律扶助

法律扶助につき，可及的に外国人に対しても日本人と同じ保障をするように目指すべきである。

() 刑事手続の通訳保障

外国人の刑事裁判を受ける権利を保障すべく，刑事弁護通訳の保障を拡充すべきである。

() 住宅についての権利（第5条e）

住宅金融支援機構は，国籍を問わず融資を認めるべきである。

() 社会保障についての権利（第5条e）

日本政府，地方公共団体は，緊急医療について外国人を日本人と区別すべきではない。また，非定住外国人に対しても，保険料を支払うことを条件に，国民健康保険への加入を認めるべきである。

() 災害時の安全

日本政府，地方公共団体は，災害時の安全について外国人を日本人と区別すべきではない。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ54で引用する第1回・第2回政府報告書パラグラフ82に、生活保護法は外国人には適用がないこと、国民健康保険法は、日本国内に住所を有する者であれば、外国人であっても適用される旨の記載がある。

D 日弁連の意見

() 法律扶助

現在、国の費用で運営されている日本司法支援センターによる民事法律扶助制度の利用資格は、在留資格がある外国人に限られている。

そして、人権救済の観点から、在留資格のない外国人に対しては、2007年4月から日弁連の法律援助事業として、一定の要件の下で、弁護士費用等の援助がなされているに留まっている。

そこで、法律扶助につき、可及的に外国人に対しても日本人と同じ保障をするように目指すべきである。

() 刑事手続の通訳保障

外国人の場合、言葉の壁があり、通訳人を介さなくては、捜査段階及び公判段階の弁護が行えない現状にある。外国語に堪能な通訳を確保するために、1999年10月から減額された捜査段階の弁護の通訳費用（公判段階の7割）を元の水準に戻すべきである。

() 住宅についての権利（第5条e）

住宅金融支援機構は、外国人に対してもできる限り、融資を認めるべきである。

() 社会保障についての権利（第5条e）

(a) 緊急医療について

社会保障は努めて政策的な事柄であるが、緊急医療は、人道上の配慮が不可欠なものであるので、外国人であることを理由に差別されるべきではない。

実際には、外国人であることを理由に診療を拒否されるという事例があるが

、その原因としては、未払い医療費の負担を医療機関のみに求め、国や地方公共団体などによる未払医療費補填などの制度が十分に整備されていないことが挙げられる。

加えて、医療通訳、外国人に対する保健衛生施策の言及などについても、国や地方公共団体の取組みは遅れている。

(b) 国民健康保険

国民健康保険については、1992年の厚生省通知によって従来は在留資格のある者に適用対象が限定されてきたことから、在留資格を有しない者（短期滞在者、不法滞在者）は一律に加入対象から除外されていた。

2004年1月15日最高裁判決により、上記通知にかかる行政解釈が一部否定されて、在留資格のない者でも一定期間の在留の見込まれる外国人については適用を認められた。

これを受けて、厚生労働省は、同年6月、在留資格を有しない者及び1年未満の在留期間の外国人等を一律に適用除外する省令改正を施行した。

非定住外国人に対しても、保険料を支払うことを条件に、国民健康保険への加入を認めるべきである。

() 災害時の安全

災害時の安全、救助に関し、在留資格の有無に拘わらず、全ての外国人は可及的に日本人と同様に取り扱われるべきである。ことに外国人の場合、言葉の問題から緊急時の情報を適切に入手し、避難することが困難であるに配慮すべきである。

2004年10月に新潟県で発生した大地震（新潟中越地震）の際、被害が発生した長岡市などが在住外国人を対象に行ったアンケートによると、約20%が「発生当時、必要な情報を得られなかった」と回答したとのことである。一方、上記新潟中越地震以降、民間団体は、災害時の情報についてインターネットを通じた多言語による無料提供に積極的に取り組んでいる。

例えば、災害時多言語情報センター（Japan Operation System of Emergency information for Foreign residents, JOSEF）は、地震や台風などの災害に備えるための10言語による防災情報を、携帯電話からアクセスできる携帯サイトとして公開している。

このほか、地方公共団体レベルでは、在日外国人が多数暮らす大都市を中心に、多言語で翻訳された防災・危機管理マニュアルの配布、DVDの作成、外国人を対象とした防災講座や防災訓練の開催等の取り組みが始まっている。

政府は、自らも積極的にこれらの問題に取り組むか、あるいは民間や地方公

共同体によるこれらの取組みを，積極的に支援すべきである。

(4) ブラジル・ペルー等日系人問題

(i) 雇用，生活困窮問題(条約第5条(e)()())

A 結論と提言

政府及び地方公共団体は，ポルトガル語やスペイン語による行政・司法サービス情報を積極的に日系南米人に提供すべきである。また，不況のしわ寄せにより一時的に失業した日系南米人を，そのことを理由に在留期間更新申請を不許可とすべきでない。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

日系人の雇用問題及び行政司法サービスへのアクセス障害問題についての記述はない。

D 日弁連の意見

政府は単純労働の外国人は受け入れないという入国政策を取ってきた。しかし，南米への移民の子孫(日系人)には，定住者という在留資格を与えて入国を許可し，その就労を制限しなかった。その結果，1980年代後半から1990年代に，日系の南米人が大量に渡日した。一番多いのがブラジル人で，ペルー人がこれに次ぐ。その多くが，製造業の工場がある地域に集住し，単純労働に従事した。

日系南米人は日本語ができない人が多いが，日本政府は在留資格を与えたのみで，彼らに対する生活支援や言語学習支援政策を実施しなかった。彼らが集住する地域の地方公共団体が，独自にこれらを試みてきたに過ぎず，支援は全く不十分であった。

このため，言葉の障壁のある日系南米人は，特に雇用と言語習得の面で深刻

な問題にさらされることとなった。

雇用については、正社員ではなく不安定な非正規雇用が多い。このため景気の影響を受けやすく、不景気になると真っ先に職を失うのが彼らであった。非正規雇用の日本人も多く職を失っているが、日本人であれば労働組合や法律家に相談して、使用者側との話し合いや司法手続を通じて救済されることも可能である。また失業保険を受給したり、最後の手段として生活保護に頼ることも可能である。しかし日本語のできない日系南米人は、どのような権利や救済手段があるのかもわからず、相談する相手もわからない状況に置かれている。

2008年後半には不況の問題が深刻化し、多くの日系南米人が失業し、住み込みで働いていた寮から追い出されてホームレス化する事例も現れた。南米に帰国する者もいたが、帰国費用も賄えない者も多かった。彼らは生活保護へのアクセスを知らず、仮にアクセスできても、定住者という在留資格は自立して生計を営めることを条件としており、生活保護を受給しているとは、定住者という在留資格で在留期間の更新を受けることが困難であるという問題もある。

日系南米人は言葉の障害のため、本来受けられるべき行政・司法サービスにアクセスできていない。政府及び地方公共団体は、雇用問題や生活困窮時の行政・司法サービスへのアクセス障害を取り除くため、各種情報や申請書類をポルトガル語やスペイン語に翻訳すること、当該言語での相談窓口を設置すること、その他当該言語での積極的な支援情報提供を行うべきである。また、長年日本に居住して来て、一時的失業で生計の途を失った者については、在留期間更新において、生活保護を受給していることを更新不許可の理由にしない運用とすべきである。

(i i) 教育問題 (条約第 5 条(e)())

A 結論と提言

日本政府及び地方公共団体は、日系南米人の子どもが、等しく学習権を享受できるようにすべきである。外国人学校を各種学校として認可すること、未認可の学校への通学負担の軽減措置、公立学校でのポルトガル語やスペイン語教育の拡充等を緊急に実施すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

政府報告書のパラグラフ55には、公立学校に外国人児童・生徒を受け入れていること、日本語指導等の教員の配置を行っていることの記述がある。さらに、2007年度から日系外国人等を活用した日本語教室の設置、外国人児童・生徒の母国政府等との協議会の開催、「外国人の生活環境適応加速プログラム」を行っていること等の記述がある。外国人学校については、一部が各種学校として認可を受けており、その自主性は尊重されている旨の記述がある。しかし、無認可校の問題点の記述はない。

D 日弁連の意見

日本の学校では、南米の言語（ポルトガル語やスペイン語）で学校生活が行われない。このため、日本で生まれたり、幼少時に渡日した子どもで、日本の学校に通う子どもは、日本語が主体となり、親が日本語を学習する機会がない中で、親子の言語コミュニケーションが図れないという深刻な問題が発生している。

また、学齢期に渡日した子どもには、母語を更に伸ばし、かつ、これを基盤として生かしつつ日本語を学習させることが、最も効果的であり、南米人としてのアイデンティティ保持にも資する。この点、公立学校での母語による学習支援は、その努力はなされていても十分とは言い難い。また、そのような学習支援の目的は日本語の習得に置かれており、母語の発展や南米人としてのアイデンティティの尊重は必ずしも意識されていない。

日系南米人の需要に対応するため、ブラジル人学校やペルー人学校が各地に作られた。ブラジル人学校は約90校、ペルー人学校は数校ある。これら学校ではポルトガル語やスペイン語で教育がなされる。しかしこれらの多くは財政難等のため、日本の「各種学校」としての認可すら得られない状況にある。未認可であるため、公費助成がない上に、授業料収入に消費税まで課税される。公費助成がないので、授業料は高額になる上、通学交通費に、学生割引も適用されない。このため親の負担は重く、親が失業すると子どもも学校に通えないという、深刻な子どもの人権問題が発生している。文部科学省の調査によると、不況が深刻化した2008年12月からの2ヵ月で、ブラジル人学校に通う子どもが39パーセント減ったという。減ったうち、本国に帰国した子どもが約42パーセント、日本の公立学校に転校した子どもが約9パーセントで、約35パーセントが「自宅待機」、すなわち不就学状態であるという。子どもの減少により学校自体が閉鎖に追い込まれた例もある。政府は、2009年になって、

慌てて「各種学校」への認可要件を緩和するよう各地方公共団体に指示したが、遅きに失したと言わざるを得ない。転校や不就学に追い込まれた子ども達の学習権を保障するため、緊急の財政的支援策が取られるべきである。

政府及び地方公共団体は、子どもの学習権を保障するため、日系南米人学校を「各種学校」として認可すること、未認可の学校又はこれに子どもを通わせる親に財政支援を実施すること、失業等により収入が無くなった家庭の学費を公費で助成すること、公立学校に通う日系南米人の子どもが日本語とともにポルトガル語やスペイン語も伸ばせるよう教員配置や課外授業等に対応することなどの政策を早急に実施すべきである。

第4部 難民問題

1 難民認定申請者の処遇

A 結論と提言

国は、難民認定申請者（訴訟中の者を含む）に対して安定的な地位を付与すべきであり、例外は最小限とするべきである。また難民認定申請者に対しては、一律、生活保障をするか就労を許可すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会はパラグラフ19において「すべての避難民が有する権利、特に、相当な生活水準と医療についての権利を確保するよう勧告する。」と述べている。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ28は、「2005年5月には、不法滞在者である難民認定申請中の者の法的地位の安定化を図るため仮滞在を許可する制度を創設することとしたほか、難民認定手続の公平性、中立性を高める観点から第三者を異議申立ての審査手続に関与する難民審査参与員制度を創設する等新しい難民認定制度を含む改正入管法が施行されており、難民認定申請が行われたときは、難民条約第1条及び難民議定書第1条の難民の定義に該当するか否かにつき適正な判断を行い、これら条約に規定された義務を誠実かつ厳正に履行している。」と、パラグラフ32は「さらに一時庇護・難民認定申請者に対しても難民

認定申請の結果が判明するまで、生活費、住居費（一時的な居住施設の提供を含む。）、医療費の支援を必要に応じて行っている。」と述べている。

D 日弁連の意見

1 仮滞在許可制度と生活費支援について

2005年5月の入管法改正により、難民認定申請をした者に対しては原則として「仮滞在」を許可する旨の制度が新設された。仮滞在中の許可を受けた難民認定申請者については、退去強制手続が停止され、身柄を収容されることなく、難民認定手続を先行して行うこととされた。

しかし、仮滞在許可には広範な除外事由がもたれている。すなわち、日本に上陸した日から6ヵ月を経過した後に難民申請を行った者であるとき、迫害を受けるおそれのある領域から日本に直接入った者でないとき、逃亡するおそれがあると疑うにたりる相当の理由があるとき、などには許可がされない（入管法第61条の2の4第1項）。実際、2005年から2008年までの運用状況を見てみると、仮滞在許可件数は、2005年が50件、2006年が122件、2007年が79件、2008年が57件である一方、不許可件数は、2005年は276件、2006年は599件、2007年は359件、2008年は599件にのぼっている。

しかも、仮滞在許可を受けたことによる難民申請者の優遇措置については法律上規定がない一方、仮滞在許可を受けても、就労は禁止されている（入管法施行規則第56条の2第3項第3号）。

そのため、現在、難民認定申請中の者に対する保護費の支給は、外務省が財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部に委託して実施しているものがあるのみであるが、その支給額は、1日1500円の生活費と月4万円〔単身者の場合〕の住居費など、最低限度の生活を保障するものとされる生活保護の支給額を相当に下回るものでしかない。また難民申請から認定が下りるまで平均2年かかるのに対して援助は原則として4ヵ月のみと援助期間が短い。さらに、同事業本部の事務所は日本に二箇所（東京都と兵庫県）にしかなく、アクセスは困難である。

加えて、2009年4月より、難民認定申請者の急増に伴い予算が足りなくなったことを理由に保護費の支給要件が厳格化された。すなわち、「生活困窮」だけではなく、重篤な病気、妊婦や12歳未満、観光ビザなどを持ち合法的に滞在中であるが就労許可がない、のいずれかに該当することが加わったのである。支援団体によると、2009年3月末時点で保護費の支給を受けていた282名のうち、同年5月末時点でその半数程度の者につき支給が打ち切ら

れたとのことである。さらに、従前であれば保護費の支給を受けられたであろう新規の支援申込者も、新たな要件に該当しないとして、次々と門前払いを受けているとのことである。

日本政府は、難民申請中の者についても、仮滞在許可が受けられない者も含めて、生活保障するか、就労を許可すべきである。また、生活保護費の支給にあたっては、難民申請者の増加に対応する十分な予算措置を講じるべきである。

2 難民参与員制度について

難民認定申請に対する判断は法務大臣が行う。庇護希望者は難民の認定をしない処分に対して、異議を申し立てることができるが、異議申立てに対する判断は、同じ法務大臣が行うこととされている。難民認定事務は法務省入国管理局が所管している。以上のことから、日弁連は、入国管理や外交政策を所管する官庁から独立した第三者機関による難民認定手続の確立を求めている。

この点、2005年5月の入管法改正により、難民不認定処分に対する難民申請者からの異議申立手続において、第三者である難民審査参与員（以下「参与員」という。）を関与させる制度が創設され、法務大臣は、異議申立に対する決定を行うにあたり、参与員の意見を聴取することとなった（入管法第61条の2の9第3項及び第4項）。

しかし、参与員は法務大臣が任命するものとされ（同法第61条の2の10第1項及び第2項）、独自の事務局はなく、法務省入国管理局が事務を行う。また参与員の意見に法的拘束力はない。

したがって、参与員制度の創設によっても、政府から独立した不服申立機関が設置されたとは評価し得ない。

2 難民に対する生活支援

A 結論と提言

国は、難民と認定した者には、全て「定住者」の在留資格を与えるべきである。条約難民ではないが人権・人道上の保護の必要から滞在を許可する場合には、原則として「定住者」の在留資格を与えるべきである。

また、すべての難民の日本人との社会的・経済的格差の実態を調査し、すべての難民が有する権利、特に、相当な生活水準の確保のための積極的措置の必要性について検討すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会はパラグラフ 19 において「すべての避難民が有する権利，特に，相当な生活水準と医療についての権利を確保するよう勧告する」と述べている。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ 28 は、「難民として受け入れた後の待遇については，難民条約に従い，職業，教育，社会補償，住宅等において各種の保護及び人道的援助が与えられている。」と述べている。

続くパラグラフ 29 乃至 32 でインドシナ難民受け入れの経緯，取られた施策，生活状況，生活支援，就労支援について報告している。

D 日弁連の意見

1 難民の在留資格

条約難民として認定された者については，不法滞在者等で難民と認定された者であるかどうか，迫害国から直接本邦に入ったかどうか，難民申請をした時期の早い遅いにかかわらず，要保護性が高いのであるから，政府は定住を支援すべきであり，定住の在留資格を与えるべきである。また，条約難民でなくとも，人権・人道上の保護の必要から滞在を許可する場合にも，要保護性において変わらないのであるから，定住を支援すべきである。

しかるに，要保護性を認めて在留を許可しながら，迫害国から直接本邦に入ったのではない者，来日から 6 ヶ月以降に難民申請した者，条約難民以外の者については，定住に相応する「定住者」の在留資格が与えられず，「特定活動」の在留資格が与えられる場合がある。この「特定活動」の在留資格を持つ者は，国民健康保険，生活保護などの社会保障を受けられない。また出身国などから家族を呼び寄せて家族の統合を図るにも支障がある。このような差別的扱いに合理的理由はない。

2 その他条約難民に対する処遇

政府報告書パラグラフ 30 にあるように，これまで日本への定住促進のための日本語教育，職業訓練，就職斡旋などの支援の対象はインドシナ難民に限られていたところ，これが 2004 年度から全ての条約難民に拡大されたことは歓迎すべきである。

しかしながら，政府報告書パラグラフ 31 によれば，2000 年のインドシ

ナ難民の定住状況アンケートで日本語困難者の割合は35パーセントに達していること、難民1世の高齢化による問題等が出てきていること、就職状況について、インドシナ難民への求人が十分満足のいくものとはいえないこと、職種はプラスチック・ゴム成型、金属加工、電気・機械器具・自動車組立、食品製造等が大部分を占めていることなどが指摘されている。

このような、インドシナ難民に関する政府報告に鑑みれば、インドシナ難民はもとより、庇護を受けた全ての条約難民についてより積極的な保護政策を講じることが喫緊の課題であることは明らかである。また、既に廃止された兵庫県、神奈川県、長崎県の定住促進センターでの日本語教育、職業訓練等は6ヵ月と短期間のため、日本語の習得が不十分な状態に置かれ、そのため日本語困難者の割合が35パーセントと高率になっていること、日本語が十分に話せないために、インドシナ難民の従事している職種は、製造業等の単純労働が大部分を占めていること、また、インドシナ難民への求人が十分満足いくものとなっていないため、難民事業本部が2000年に実施した生活実態調査では、経済困難者が31.5%に達しているとの指摘があり（難民事業本部案内4頁）、職がない生活保護受給者がかなりの数に上っているものと思われるが、これらに関する詳細なデータが公表されていない。その他の難民の生活実態についての調査は行われていない。

政府はすべての難民の生活実態調査特に生活保護世帯の割合を明らかにし、生活水準の向上と雇用確保のために積極的な措置を講じるべきである。

第5部 部落問題

A 結論と提言

- 1 日本政府は、被差別部落の就労や教育面での格差を解消するための施策を実施すべきである。
- 2 電子版部落地名総鑑の作成やインターネットによる部落差別の宣伝や扇動など悪質な身元調査や差別宣伝、扇動などに対して、人権教育・啓発の推進とともに、実効性ある予防・救済法制度を確立すべきである。
- 3 部落差別を含む被差別者や人権侵害の被害者を救済するために、政府から独立した実効性のある国内人権機関を早期に設置すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、パラグラフ7において、「委員会は、人口の民族的構成比を決することに伴う問題に関する締約国の意見に留意する一方、報告の中にこの点に関する情報が欠けていることを見いだしている。委員会の報告ガイドラインにおいて要請されているように、人口の民族的構成比についての完全な詳細、特に、韓国・朝鮮人マイノリティ、部落民及び沖縄のコミュニティを含む本条約の適用範囲によってカバーされているすべてのマイノリティの状況を反映した経済的及び社会的指標に関する情報を次回報告の中で提供するよう、締約国に勧告する」と述べている。

また、パラグラフ8において、「本条約第1条に定める人種差別の定義の解釈については、委員会は、締約国とは反対に、「世系(descent)」の語はそれ独自の意味を持っており、人種や種族的又は民族的出身と混同されるべきではないと考えている。したがって、委員会は、締約国に対し、部落民を含む全ての集団について、差別から保護されること、本条約第5条に定める市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的権利が、完全に享受されることを確保するよう勧告する」と述べている。

さらに、パラグラフ23において、「締約国に対し、次回の報告に、()1997年の人権擁護施策推進法及び人権擁護推進審議会の任務及び権限、()1997年のアイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律、()地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律及び同法律が2002年の終了した後に、部落民に対する差別を撤廃するために考えられている戦略、の影響に関する更なる情報を提供するよう求める」と述べている。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ4において、「2005年10月1日現在、日本の総人口は、1億2,776万7,994人となっている。我が国では、人口を調査する際、民族性といった観点からの調査は行っていないので、日本の人口の民族構成については必ずしも明らかでない」との記述がある。しかし、その余の部落問題に関する記述はない。

D 日弁連の意見

1 日本政府は、地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律が失効する2002年3月31日をもって、特別対策は終了することとなったとして、その後の部落差別撤廃に向けた基本戦略を持たず、具体的な施策

を行っていない。

日本政府は、国や地方公共団体のこれまでの取組みによって、生活環境をはじめ、様々な面で存在していた格差は大きく改善され、被差別部落地区を取り巻く状況は大きく改善されたので、特別措置法にもとづく特別対策は終了したとしている。

しかしながら、被差別部落の多住地域である大阪府が、同和問題を解決するために実施した2000年の実態調査結果を踏まえて、2001年に策定された大阪府同和对策審議会答申においては、次のごとき実態が指摘されている。

「〔3〕 高校進学率は90%以上にまで高まり、今日では、大阪府平均に比べ3～4%程度の格差がなお残るものの、大きく改善されたが、大学進学率は、なお相当の開きを残している。また、高校の中退率も高く、中退問題は重要な教育課題となっている。」

「〔8〕 同和地区のパソコンの普及率は、全国と比べ大きな格差がみられる。インターネットの利用率においては、全国平均の半分にとどまっている。高度情報化社会においては、情報手段を使いこなせる人と使いこなせない人との間に情報格差が生じ、それが社会的、経済的格差につながるおそれがある。このため誰もが情報通信の利便を享受できる「情報バリアフリー」が課題となっている。〔9〕 失業率は、男女とも大阪府平均を上回っており、とりわけ若年層の失業率が非常に高く、また、40歳代の男性の失業率も府平均の2倍前後となっている。このため就労に結びつける総合的な取組みを講じる必要がある。雇用形態における常雇の割合や給与形態における月給の割合、平成2（1990）年の調査では、年齢が若いほどその割合は高く、安定就労の傾向がみられたが、今回の調査ではこのような傾向はみられない。」

このように、部落問題については、一定の改善が見られるものの、今日においても、就労や教育面において明確な格差が存在している。しかるに、政府報告書においては、部落問題に関して、全く説明がなされていない。

2 また、2000年に実施された大阪府による府下実態調査を踏まえた、2001年大阪府同和对策審議会答申においては、次のように指摘されており、今日なお、根深い結婚部落差別が存在している。

「婚姻類型では、同和地区内外の結婚が確実に増加しており、若い世代ほどその率が高くなっているが、同和地区内外の結婚の場合、結婚に際し被差別体験を有する夫婦が2割を超えている。また、同和地区出身者と自認している人のうち2割が結婚破談経験を有し、その半数近くが同和問題が関係したと思うとしている。さらに、約2割の府民が、結婚にあたって相手が同和地区出身者かどうか気がになるとしており、同和問題が府民の結婚観に影響している。根

強い差別意識解消の取組みはもとより、差別を乗り越え結婚しようとしている人びとへの相談機能等の充実が必要である。」

3 この間、結婚や就職に際して、部落出身者か否かを調査するため、興信所や探偵社などの調査業者が身元調査を行っている実態が明らかになっている。これら身元調査にあたって、行政書士等による戸籍謄本等の不正入手事件が多発している。更に、2005年以降、あらたな部落地名総鑑が発刊されており、大阪の調査業者から、フロッピーディスクに記録された部落地名総鑑が回収された事例も存在する。政府報告書は、このような電子版の部落地名総鑑などの存在が発覚されているという深刻な実態について、何らの指摘もなされておらず、調査業者に対する指導・啓発を超えた法的規制を含む抜本的な方策について何らの検討もなされていない。

4 近年、部落差別落書きや差別投書、インターネットによる部落差別の宣伝や差別扇動が増加している。しかし、これら部落差別の宣伝や扇動、人権侵害に対して、人権侵害による被害者の救済や予防に関する法整備が図られていない。

特に、委員会の「最終見解」パラグラフ12で勧告された「権限のある国の裁判所及び他の国家機関による、人種差別的行為からの効果的な保護と救済へのアクセスを確保する」に関しては、法務省の外局に人権委員会を設置するという人権擁護法案が国会に上程されたが、その後廃案となっており、現時点では、政府から独立した実効性のある人権侵害救済機関が設置されていないのが現状である。

第6部 アイヌ問題

A 結論と提言

- 1 アイヌ民族に対する差別の歴史を踏まえ、公教育の中で、アイヌ民族の歴史や文化等について学ぶ機会を一層充実、強化させること
- 2 アイヌ民族の先住性を踏まえた、その社会的、文化的、政治的、教育的な面を総合した施策の推進を、アイヌ民族が主体的に参加できる方法で進めていくこと。そのために新たな法律も整備すること
- 3 アイヌ民族の高等教育へのアクセス権を保障するため、経済的な援助を充実させること
- 4 「アイヌの人々」という日本政府の呼称は、アイヌの先住民族であるとの地位を正面から認めないものとの誤解を与えるため、「アイヌ民族」と明記すべきこと

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、パラグラフ17において、「委員会は、締約国に対し、先住民としてのアイヌの権利を更に促進するための措置を講ずることを勧告する。この点に関し、委員会は、特に、土地に係わる権利の認知及び保護並びに土地の滅失に対する賠償及び補償を呼びかけている先住民の権利に関する一般的勧告23（第51会期）に締約国の注意を喚起する。

また、締約国に対し、原住民及び種族民に関するILO第169号条約を批准すること及び（又は）これを指針として使用することを懇請する。」と述べている。

また、パラグラフ23において「締約国に対し、次回の報告に、・・・(ii) 1997年のアイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律・・・の影響に関する更なる情報を提供するよう求める。」と述べている。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ10において「2006年に実施された「北海道アイヌ生活実態調査」によれば、アイヌの人々の生活水準は以下のとおり着実に向上しつつあるが、アイヌの人々が居住する地域における他の人々との格差は、なお是正されたとはいえない状況にある。」と記述し、パラグラフ11において「同調査によれば、差別に関し、『物心ついてから今までの差別の状況』について、学

校や就職，結婚等において差別を受けたことがある，又は，他の人が受けたのを知っていると答えた人が30.6%いる。」と記述し，パラグラフ12において「1974年政府部内に『北海道ウタリ対策関係省庁連絡会議』（2002年に名称を『北海道アイヌ生活向上関連施策関係省庁連絡会議』に変更）を設置し，関係行政機関の緊密な連携の下に北海道アイヌ生活向上関連施策事業関係予算の充実に努めている。2008年6月6日，我が国国会においてアイヌ民族に関する決議が全会一致で採択された。

これを受けて，政府は官房長官談話を発出した。政府は官房長官談話に則って，政策を立案していく。また，政府は官房長官談話を踏まえ，『アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会』を開催することを決定した。」と記述し，パラグラフ13において，「アイヌの人々の人権擁護」として「『人権教育・啓発に関する基本計画』（後述VII.第7条参照）において，人権課題の一つとしてアイヌの人々の人権に関する問題が掲げられており，法務省の人権擁護機関では，アイヌの人々に対する偏見や差別意識を解消し，その固有の文化や伝統に対する正しい認識と理解を深め，アイヌの人々の尊厳を尊重する社会の実現を目指して，人権尊重思想の普及高揚を図るための啓発活動を充実・強化している。」と述べ，パラグラフ14において「アイヌ文化の振興並びにアイヌの伝統等に関する知識の普及及び啓発に関する法律」に基づく施策については，第1回・第2回政府報告書パラグラフ15参照。と述べている。

D 日弁連の意見

1 2008年6月6日，国会においてアイヌ民族に関する決議が全会一致で採択されたことを踏まえ，政府が「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」を設置し，アイヌ民族に対する総合的な施策を行うための議論がなされている。この取組みは，アイヌ民族の先住性を踏まえ，従来アイヌ文化振興法により，主として文化面に限定された形でアイヌ民族に対する施策が行われていた状況に照らせば，画期的な動きと評価できる。

2 その中でも課題として提示されているとおり，アイヌ民族が歴史的に差別されてきた経緯から，現在もなお，差別を受ける状況にあるため，主として公教育の場で，アイヌ民族の歴史や文化等を学ぶ機会を，より一層充実・強化させる必要がある。

3 また，日本政府は，有識者懇談会での議論を経て総合的な施策の確立に取り組むとしているが，アイヌ民族の先住性を踏まえ，社会的，文化的，政治的，教育的な面を総合した施策の推進がなされるべきであるうえ，アイヌ民族が政府や国会での議論，さらに施策の実施過程において，当事者として主体的に参加で

きる方法，具体的には国会議員，政府，自治体等の施策の中に，当事者として参加できる方法を進めていくことが不可欠である。

そのためにも，アイヌ問題に取り組む恒常的な機関が政府レベルで必要である。

4 政府報告書にもあるとおり，2006年に実施された「北海道アイヌ生活実態調査」には，アイヌ民族の高等教育への進学率は，同一地域に居住する他の人々と格差があるため，生活支援のみならず教育支援の充実が求められる。

5 国会決議において，「政府は，『先住民族の権利に関する国際連合宣言』を踏まえ，アイヌの人々を日本列島北部周辺，とりわけ北海道に先住し，独自の言語，宗教や文化の独自性を有する先住民族として認めること」を掲げたことを踏まえ，アイヌ民族の先住性を前提とした施策を総合的に進める必要がある。そのためにも，現在日本政府が統一の表現としている「アイヌの人々」は，アイヌ民族の先住性や民族的アイデンティティを有している(歴史的に奪われて来た)ことを認めていないとの誤解を与える表現であるため，「アイヌ民族」との呼称に改めるべきである。

第7部 中国帰国者問題

A 結論と提言

政府は中国帰国者に対し，引き続きその生活実態等を調査し，中国帰国者の生活支援(経済的自立)，自立支援(教育，生活)のため，さらなる支援策の必要性の有無について検討すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

なし。

C 政府報告書の記述

なし。

D 日弁連の意見

1 戦前日本は1932年3月1日に中国東北地方に「満州国」を建設し，「満

州農業移民二十カ年百万戸送出計画」により多数の日本人が開拓団として移住していたが、1945年8月9日のソ連軍の対日参戦により、戦争に巻き込まれたり、避難中の飢餓・疾病等により多数の犠牲者が出たなかで、肉親と離別して孤児となり、中国の養父母に育てられたり、やむなく中国に残ることとなった者が多数出た。

これらの者を「残留婦人等」，「残留孤児」（これらを総称して残留邦人ともいう。）と呼ばれていたが、1972年の日中国交回復まで帰国の途が閉ざされ、日中国交回復後も1981年からの「訪日調査」が実施されるまで様々な障害があり、日本への永住帰国が大幅に遅れた。

このため、これらの中国帰国者の帰国時の年齢は40歳代、50歳代と高齢である上、長年の中国生活で母国語を忘れ、一から日本語の勉強をしなければならず、言語の習得に困難を伴うのみならず、帰国年齢が高齢のため言葉の障害も伴って就労も困難な事態に陥り、帰国者の大多数が生活保護を受給するというような事態になった。

2 日本政府は1984年2月から「中国帰国孤児定着促進センター」を設置したが、わずか3ヵ月から6ヵ月程度の日本語教育を受けるだけで、中国帰国者の就労に結びつく程度の日本語習得には不十分のものであった。1988年から「中国帰国者自立研修センター」が設置され、1年ほど通所形式による日本語教育が実施されたが、十分なものとはいえないものであった。1994年に支援法が成立し、「国民年金の特例措置」が実施されたが、保険料の法定免除期間及び追納が認められ、追納資金の貸し付けも受けられるようになったが、貸付金について年金からの返済金が控除されるなど不十分なものであった。

3 日弁連は2004年3月24日、日本政府に対し、国は中国残留邦人の発生に対し全面的な責任を負うものであるから帰国促進策の徹底、生活保障給付金の支給（給付水準は年齢別学歴計の賃金センサスを下回らないもの）、特別の年金制度の策定（日本国民が受給する平均金額以上の年金）、教育支援、生活支援等の施策を求める勧告書を採択した。

4 中国帰国者のうち、「残留孤児」らは日本政府の支援策が不十分なものであるとして、国に対し「日本人として人間らしく生きる権利」の回復を求めて東京、大阪その他全国各地で損害賠償請求訴訟を提起した。原告数は中国残留孤児帰国者の9割を超える者が参加した。

5 日本政府は2007年に支援法を改正し、2008年4月から新たな支援

策を実施した。これを受け、訴訟提起した「残留孤児」らは訴訟を取り下げた。新たな支援策の内容は国民年金の全額負担と一定の生活支援金と自立支援に関する新たな施策を内容とするものであった。

しかしながら、所得制限を設けているために、生活支援金の給付を受けられない者もあり、中国帰国者が一律に救済される内容となっておらず、支援策の不十分さを訴える者もいる。生活支援金は日弁連が求めている年齢別学歴計の賃金センサスを下回らないものという給付水準からかけ離れており、年金についても、日弁連が求めている特別の年金制度の策定（日本国民が受給する平均金額以上の年金）にはなっていない。

6 よって、政府は中国残留邦人の発生に対し全面的な責任を負うものであることから、引き続き中国帰国者の生活実態を調査し、その実態を踏まえた新たな生活支援（経済的自立）、自立支援（教育、生活）のための施策の見直しの必要性の有無を検討すべきである。

第8部 刑事施設等における問題

A 結論と提言

刑事施設職員と外国人受刑者の意思疎通が困難な状況下においては、相互の誤解や人種的な偏見から感情的対立、相互不信、人種的偏見が表に出やすい状態である。

刑事施設の職員に対しては2006年に制定され、2007年に改正された刑事被収容者処遇法第13条第3項において、「刑務官には、被収容者の人権に関する理解を深めさせ、並びに被収容者の処遇を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修及び訓練を行うものとする。」と定められ、人権研修が義務づけられ、実施されるようになったことは大きな進展として評価できる。しかし、この人権教育の内容は、十分検証されておらず、刑事施設の職員に対する人種差別撤廃条約第7条による教育が組織的に行われているとは評価できない。

また人種差別的言動を行った職員の存在が裁判所や弁護士会などによって指摘されているにもかかわらず、これに対する行政処分、行政罰、刑事罰を課した事例は全く知られておらず、全く処分が行われていない可能性がある。

このような状況は、条約第7条に違反し、又同第4条(c)に違反している可能性がある。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、パラグラフ13において、「人種差別につながる偏見と戦うとの観点から、特に公務員、法執行官、及び行政官に対し、適切な訓練を施すことを要求する。」としている。この勧告は刑務官を大きなターゲットとしたものであると理解される。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ46乃至48に人権保障と差別防止のための公務員、法執行官の研修について記載されているが、残念なことに刑務官については記載がない。

パラグラフ66に、刑務所内の人種差別的な言動が裁判所によって認定されたケースとして次のケースを指摘している。

「(b)2003年6月26日 東京地方裁判所判決
刑務官が、イラン人受刑者に対して人種差別発言（「イラン人はみなウソつきばかりだ」）をしたことが、侮辱に当たり、違法であると判示された（ただし、人種差別発言を原因とする国家賠償請求権については、消滅時効により消滅しているものとして認められず、その余の不法行為について、国家賠償法第1条第1項に基づき、慰謝料等の損害賠償が認められた。）。」

D 日弁連の意見

1 100年ぶりの監獄法の改正

2006年5月、受刑者処遇に関する法律が約100年ぶりに全面改訂され、その1年後には未決被収容者に関する新たな条文も加わって、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」（刑事被収容者処遇法）が成立した。2002年10月名古屋刑務所で複数の受刑者が職員の暴行により死傷するという痛ましい事件を契機に、法務大臣の諮問機関として行刑改革会議が2003年3月に設立された（注：正確には3月31日）。

この会議には各界からの専門家が参加したが、日弁連や監獄の改革を目的としたNGOの代表も参加することができた。同年12月に日弁連も前向きに評価のできる報告書が公表された。この報告書をもとにした監獄法の改正案が国会に提出され、全会一致で議決された。

これまで日本の刑務所に対して、所内における差別と暴力を温存する秘密性が厳しく指摘されてきたが、施設運営の透明化と被拘禁者の処遇の改善向上を図るため、弁護士（弁護士会が推薦した弁護士が選任されている。）や医師、研究者、地方行政担当官、地元市民などから成る「刑事施設視察委員会」が74（現在は75）の施設（未既決のすべての刑事拘禁施設）ごとに設置された。

また、被収容者からの不服申立て制度についても、法務大臣が棄却の判断をし

ようとする際には、弁護士や法律研究者、医師などからなる「不服調査検討会」に諮問し、法務大臣がその意見を「尊重」する制度が導入された。旧法では受刑者は、家族としか面会できなかったが、「良い友人」とは面会通信できることとなった。また、刑務官に対する人権研修が法の明文で義務づけられた。これらの改革は日弁連が長年にわたって求めてきたものであり、日本の刑事被拘禁者処遇は、大きな前進を遂げたものと評価できる。

2 残されている重要な処遇問題

このように、制度の改正は行われたが、全国の刑務所の状況には数々の問題が残されている。非常に深刻な問題は刑務所医療と独居拘禁である。

拷問禁止委員会は、刑事施設視察委員会の設立を前向きに評価しながら、この2つの問題については、2007年5月に詳細な勧告を行っている。

また、自由権規約委員会は2008年10月に、刑事施設視察委員会の独立性の強化、不服調査検討会の独立性と機能の強化、そして独居拘禁問題について詳細な勧告を行っている。

3 我が国における外国人受刑者の状況

刑事被拘禁者は未決と既決に分けられるが、未決被拘禁者は外国人の場合も全国の拘置所に分散して拘禁されているが、既決の場合は、日本人と同様の処遇可能な者と、日本人とは異なる取り扱いを受ける者（F級）に分類されている（現在では、F指標受刑者が増えているためこのような集中的な収容は行われていない。受刑者の集団編成に関する訓令の運用について（依命通達）により相当数の施設がF級を収容するものとされている。）。

我が国の刑事施設における年末在所受刑者の人員は、平成19年末日で70,053人（男65,508人、女4,545人）であり、このうち外国人被収容者は5,139人（男4,655人、女484人）、全体の7.3%（男7.1%、女10.6%）を占める。

国籍別に見ると、韓国・朝鮮籍の者が28.4%、中国（台湾を含む）籍の者が31.3%。イラン国籍の者が7.7%を占める（「その他」の国籍に分類される者が相当数おり、総数が20カ国超であることはわかるが、総数は矯正統計年報によっても不明）。さらに、定住者以外の外国人（来日外国人）の割合が、2008年末では75.5%と大多数を占めている。

4 人種差別的な言動は根絶されていない。

上記のような環境のもとに、施設職員と外国人受刑者の意思疎通が困難な状況の下においては、相互誤解から感情的対立、相互不信、人種的偏見が表に出やすい状態である。

現に、人種差別的な処遇ではないかと考えられる事例が報告されている。政府報告書パラグラフ66（b）には次のような例が挙げられている。

「(b) 2003年6月26日 東京地方裁判所判決

刑務官が、イラン人受刑者に対して人種差別発言（「イラン人はみなウソつき

ばかりだ」)をしたことが、侮辱に当たり、違法であると判示された(ただし、人種差別発言を原因とする国家賠償請求権については、消滅時効により消滅しているものとして認められず、その余の不法行為について、国家賠償法第1条第1項に基づき、慰謝料等の損害賠償が認容された。)。」

このような事実が裁判所で認定されたことは重要であるが、結局時効を理由に権利救済を認めていない。外国人が自ら裁判を起こすことが著しく困難であることを考えれば、裁判所のこのような判断は人権救済の途が日本の司法において十分に保障されていないと言わざるを得ない。

最近、栃木県弁護士会は2006年3月22日黒羽刑務所の職員が2003年3月頃に受刑者を「くろんぼ」という、黒人に対する人種差別的蔑称で呼んだことを認めた。具体的には「お前、クロンボ、こっちこい」「お前の国ではない、クロンボ、この野郎」「座れ、クロンボ」などと言われたという訴えを真実と認めたものである。そして、このようなことのないようにするため、人権啓発研修を行うよう求める勧告を行っている。

このように、刑務官の中には、人種差別的な感情を持ち、これを業務の中でも繰り返してしまう者もあり、これに対する行政処分、行政罰、刑事罰を課した事例は全く知られておらず、全く処分が行われていない可能性がある。このような状況は、条約第7条に違反し、又同第4条(c)に違反している可能性がある。

ぜひ、委員会はこの二つのケースでの行為者と被害者がどのように処遇されたかを日本政府に尋ねて欲しい。

5 外国人に対して特に過酷な厳しい規則

日本の刑務所の特徴である「厳しい所内規則」は、基本的には変更されていない。所内を移動する際の軍隊式の行進や脇見をしていることを懲罰の対象とするような扱いは、過去においてはすべての刑事施設で例外なく実施されていたが、現在では各刑務所の所長の裁量に委ねられ、実施しているところとそうでないところがある。

このような過酷な規則は、日本人にも遵守することが困難であるが、生活習慣の異なる外国人受刑者にとっては、これら従うことは著しい困難をもたらす。

また、独居拘禁とされている受刑者には日本人も外国人もいるが、外国人の場合には家族による面会が困難な者が多く、独居拘禁とされることにより、一切の社会関係を絶たれてしまう場合が多い。

6 外国語による面会、信書、書籍

来日外国人受刑者の中には、日本語理解能力が充分でない者が多い。

わが国では府中刑務所と大阪刑務所に国際対策室を置き、英語、中国語、スペイン語、ペルシャ語などの通訳、翻訳担当者をおいている。この分野における矯正局の対応は前向きに評価することができる。ほとんどの言語について、所内での信書の翻訳、立ち会い対応などができるようになってきた。

職員で処理できない言語は減少しているが、各国大使館などの外部協力者に翻訳を依頼しているという。このため、信書の翻訳をした上での検閲は著しく遅延

する場合のあることが指摘されている。

また、面会についても、上記のような理由で事実上日本語を使用した面会に制限されている。このため被収容者と面会者同士では外国語で支障なく会話ができる場合であっても、面会のため日本語との通訳をいれなければならない、この通訳を探さねばならず、またその費用も大きな負担となる。このような例を少なくするため、立ち会い担当がテレビで会話内容を監督することができるようなテレビ会議システムなども導入されている。

被収容者処遇法には、刑事施設法案と同様、外国語による面会・信書の発受において、会話内容を聴取したり、信書を翻訳したりする必要がある場合、そのような費用を被収容者に負担させることができるとしている（第148条）。書籍の閲覧についても同様の規定がある（第70条第2項）。

しかし、このような費用は、立会い・検査を必要として実施する国家が負担すべきものであり、これを被拘禁者に負担させることは許されないと考える。

日弁連の提案していた刑事処遇法案第129条、第130条に基づき、外国語による面会と信書を妨げてはならず、その通訳・翻訳費用を負担させないことを明記すべきであった。実務においては、刑務所職員で対応できる場合は、翻訳費用は負担を求められていない。このような規定の機械的適用は、少数言語を使用する外国人の外部交通を著しく制約する危険性がある。せめて、面会や信書の相手方や本についてもその書名・外観などから問題がないと判断できるような場合を除外するため、「発言又は通信の内容を確認するため通訳又は翻訳が必要であるとき」「信書の内容を確認するため翻訳が必要であるとき」との規定は、「通訳又は翻訳しなければ規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがあるかどうかを判断できない場合に限って」とすべきである。

この点は、法文自体は修正できなかったが、規則段階ではかなりの改善が見られた。

外国語による図書・面会・信書に関する翻訳料・通訳料の負担を課す場合が広範なものになる可能性が危惧されていたが、実際には抑制的に規定された。すなわち、外国語書籍等の翻訳料については、「国語を読解する能力を有しない者」「点字によらなければ書籍等を閲覧できない者」は特別の事情がない限り負担させないこととされた。その他の者は「閲覧の目的及び受刑者の負担能力に照らしてその者に負担させることが相当と認められるときに限り」負担させることができるとされ、負担させる場合はかなり限定された（規則第26条）。面会と信書についても、外交官や親族、重要用務処理者は負担させないこととされ、その他の場合も、「受刑者の負担能力に照らしてその者に負担させることが相当と認められる特別の事情があるときに限り」負担させることができるとしている（規則第73条）。

7 施設側職員と被収容者のコミュニケーションについて

施設側職員と被収容者のコミュニケーションについても問題が多い。

府中刑務所のように専門の通訳が揃っている施設よりも、一応日本語が理解できる受刑者を収容している黒羽刑務所のような施設で、刑事施設当局と外国人被収容者の間では意思疎通が困難で問題が起きている。

収容開始の際の権利義務の告知，重要な規則の告知，規則違反を理由とする懲罰手続等の重要な不利益処分等について，外国人被収容者の十分な理解が得られていないことが少なくなく，処遇の現場で実態として通訳が全く存在しなかったり，極めて不十分な通訳しか行われなかったりする場合がある。そのため，刑事施設当局の行刑成績の評価にも影響が現れている。

法務省の法務総合研究所の府中刑務所における調査によっても「行刑成績と日本語の会話能力及び読書能力間には，正の相関関係があり，日本語能力が低い者ほど行刑成績も低い傾向を示している」とする。

第9部 公人による差別発言

A 結論と提言

政府は，公職にある者による民族差別発言をなくすため，公職にある者に対する適切な教育・訓練を直ちに行うべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

委員会はパラグラフ13において「委員会は，高官による差別的発言及び，特に，本条約第4条(c)に違反する結果として当局がとる行政的又は法的措置の欠如や，またそのような行為が人種差別を助長し扇動する意図を有している場合にのみ処罰可能であるとする解釈に，懸念を持って留意する。締約国に対し，将来かかる事態を防止するために適切な措置をとり，また本条約第7条に従い，人種差別につながる偏見と戦うとの観点から，特に公務員，法執行官，及び行政官に対し，適切な訓練を施すよう要求する。」と述べている。

C 政府報告書の記述

日本政府報告書パラグラフ35は，警察職員に対して人権教育を積極的に実施していると述べている。

D 日弁連の意見

1 2001年3月に委員会が上記懸念を表明した後も，以下のとおり，日本

の政府高官による差別発言は、後を絶たない。民間人に対して影響力を有する政府高官による差別発言は看過できるものではなく厳正なる対処が求められる。

この点、政府はその報告書において警察職員に対する人権教育の実施についてのみ述べるが、人権教育の対象は警察職員のみならず、その他の公務員、法執行官、及び行政官全てでなければならない。また、政府が述べる「人権教育」の中に、人種差別に関する教育が含まれているか否かは明らかではないところ、これが当然に含まれなければならない。

(a) 2001年5月8日、東京都知事は、新聞紙面上、中国人による殺人事件について触れ、「こうした民族的DNAを表示するような犯罪が蔓延することでやがて日本社会全体の資質が変えられていく恐れが無しとはしまい。」「日本への不法入国者は年間およそ1万人、うち中国人が40%弱。彼らは不法入国故正業にはつげず必然犯罪要因になる。」と述べた。

(b) 2003年5月31日、当時の自由民主党幹事長は、東京大学での講演で、「創始改名²は朝鮮の人たちが望んで始まった。」「ハングル文字は日本人が教えた。義務教育も日本がやった。」と述べた。

(c) 2003年7月12日、総務庁長官経験者は、自由民主党支部の定期大会にて、不法滞在の外国人について「朝鮮半島に事が起こって船で何千何万人と押し寄せ。国内には不法滞在者など、泥棒や人殺しやらしているやつらが100万人いる。内部で騒乱を起こす。」「新宿の歌舞伎町を見てみなさい。第三国人が支配する無法地帯。最近は中国やら韓国やらその他の国々の不法滞在者が群れをなして強盗をやっている。」「南京大虐殺の犠牲者が30万人などというのはでっちあげのうそっぱち。」と述べた。なお、2003年度の外国人総検挙数は約2万人であり、刑法犯に至ってはわずか8,725人であり、上記発言は客観的事実からかけ離れている。

(d) 2003年11月1日、東京都知事は、演説にて、同年10月の中国の有人ロケット打ち上げ成功について、「隣の中国でも人間積んだ宇宙船上げて、みんなびっくりして。中国人は無知だから『アイヤー』と喜んでいる。あんなものは時代遅れ。日本がやろうと思えば1年でできる。」などと述べた。

(e) 2003年11月2日、神奈川県知事は、選挙の応援演説にて「中国なんかから就労ビザを使って(日本に)入ってくるけど、実際はみんなこそ泥。みんな悪いことをやって帰るんです。」「(日本の)刑務所は暖房も入っている。ご飯も食べさせてくれる。だから犯罪やっても全然怖くないからどんどん(外国人による)空き巣や窃盗が増える。」などと述べた。

² 1945年以前、日本が朝鮮人に日本人の姓名を持たせた政策

第10部 女性に対する複合差別の問題

A 結論と提言

政府は、本条約の下での各被差別集団に関して、男女別のデータさえ報告していない。政府は、特にこれらの女性が、教育、雇用、健康、社会福祉、暴力被害の面で、直面している複合的な形態の差別の有無を明らかにして対処を講ずるべく、実態調査を行い、その結果を公表すべきである。

B 人種差別撤廃委員会の懸念事項・勧告内容

1 前回の第1回・第2回日本政府報告書審査に対する委員会の総括所見において、この問題についての懸念事項・勧告は述べられていないが、委員会の「人種差別のジェンダー関連の要素」に関する一般的勧告25は、締約国に対し、本条約の下で女性が人種差別を受けることなく権利を平等に享受することを確保することについて影響を及ぼす要因及び経験されている困難を質的及び量的に可能な限り報告書に記載することを求めている（同勧告パラグラフ6）。

2 なお、女性差別撤廃委員会は、2003年の第4回・第5回日本政府報告書に対する総括所見において、日本政府の報告書に日本のマイノリティ女性の状況についての情報が欠如していること、これらの女性グループが教育、雇用、健康、社会福祉、暴力被害の面で、彼女らの共同体内も含め、直面している複合的な形態の差別や周縁化に懸念を表明し、政府に対し、次回の報告に、日本のマイノリティ女性の状況に関するデータを含む包括的な情報、特に彼女らの教育、雇用、健康状況や暴力被害についての情報を提供することを要請した（A/58/38、パラ365、366）。

3 また、2008年に実施された国連人権理事会による普遍的定期的審査において、政府に対し、マイノリティ女性が直面する問題に対処することが勧告され（A/HRC/8/44、パラ60-8）、政府は、同勧告を受け容れた（A/HRC/8/44/Add.1、パラ1）。

C 政府報告書の記述

政府報告書パラグラフ9には、「女性の状況に関する情報」として、「配偶者

からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」が2004年に改正され、被害者の保護等にかかる職務関係者は、その職務を行うに当たり、被害者の国籍を問わずその人権を尊重しなければならない旨明記されたと述べられているが、日本における本条約の下での差別において特に女性が直面している問題や困難についての記述はない。

D 日弁連の意見

2008年4月に女性差別撤廃委員会に提出された女性差別撤廃条約に関する第6回日本政府報告書では、アイヌ人口及び在日韓国・朝鮮人の外国人登録者数の男女別データが資料として添付されたが（別添資料14, 15）、人種差別撤廃条約に関する報告においても、最低限のデータとして、これらの情報を提供すべきである。

しかしながら、これらのデータのみでは、アイヌ及び在日韓国・朝鮮人の女性が人権の享受において置かれている状況、人種差別との複合的な差別の有無の実態について把握するには不十分である。さらに、被差別部落、外国人、難民等の女性については、その人口の男女別データさえ提供されていない。

本報告書第2部2(2)「朝鮮人学校生徒に対する差別言辞・言動・暴行・嫌がらせ」に述べたとおり、2002年9月17日の日朝首脳会談を契機とした嫌がらせに関して、若手弁護士が中心となって関東地方所在の朝鮮学校21校の生徒を対象に行ったアンケート調査（回答数2,710名）によると、拉致報道以降何らかの嫌がらせを受けた生徒は全体で5人に1人であったところ、特に中級学校（日本の中学校）の女子生徒は3人に1人の割合で被害に遭っている等、女子生徒がより嫌がらせの対象とされ被害を受けている実態が存する。

この調査結果は、人種差別を受けている集団の中でも、さらに女性が、女性に対する差別と相まって、しばしば、より深刻な差別や人権侵害に遭いやすい脆弱な状態に置かれていることの表れの一例に過ぎない。

日本政府は、本条約の下での各被差別集団の女性について、特にこれらの女性が、教育、雇用、健康、社会福祉、暴力被害の面で、直面している複合的な形態の差別の有無を明らかにして対処を講ずるべく、実態調査を行い、その結果を公表すべきである。

以上