

人種差別撤廃条約に基づき提出された

第10回・第11回

日本政府報告に対する日弁連報告書

2018年（平成30年）3月15日

日本弁護士連合会

目次

第1部	総論	2
第1	はじめに	2
第2	制度的枠組の不存在	2
第3	立法の不存在	3
第2部	共通の問題	6
第1	私人間の差別	6
1	差別的言動（ヘイトスピーチ）	6
2	差別的取扱い	10
第2	国・地方公共団体による差別	13
1	参政権	13
2	公務就任権	15
3	司法参画	19
4	国民年金制度	23
5	生活保護及びこれに関する行政不服審査手続上の差別	25
6	公人による人種差別発言	26
7	刑事拘禁施設	29
第3部	各マイノリティ・グループ特有の問題	31
第1	在日韓国・朝鮮人	31
第2	女性	36
第3	アイヌ民族	50
第4	被差別部落の人々	55
第5	日系南米人	57
第6	ムスリム	59
第7	中国帰国者	60
第8	難民問題	62
第9	技能実習生	66
第10	留学生	69

第1部 総論

第1 はじめに

あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（以下「条約」という。）第9条に基づく人種差別撤廃委員会（以下「委員会」という。）による日本に対する第10回・第11回審査は、2001年に行われた第1回・第2回審査、2010年に行われた第3回・第4回・第5回・第6回審査、2014年に行われた第7回・第8回・第9回審査に続き、今回が実質的に第4回目となる。

第7回・第8回・第9回審査では、委員会より35項目にわたる総括所見¹が2014年9月26日付けで示された（CERD/C/JPN/CO/7-9、以下「第7回・第8回・第9回総括所見」という²）。今回の「人種差別撤廃条約第10回・第11回政府報告」（以下「政府報告」という。）の審査では、2014年以降、この委員会の総括所見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、政府報告では、条文ごとの整理に終始し、総括所見に対する実施状況の報告は、ごく僅かである。

政府報告は、2016年12月現在の人種差別の撤廃のために採った措置等について記載しているとされているが、これらの報告の内容は、前記総括所見による勧告に対してほとんど進展した議論となっていない。前回の審査における締約国の見解を再度繰り返している部分が大半であり、2016年11月18日に成立した「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（以下「技能実習法」という。）と2016年6月3日に施行された「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」（以下「ヘイトスピーチ解消法」という。）によるヘイトスピーチの解消に向けた基本的施策の実施等を除いて、進展はほとんどないといっても過言ではない。

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

第2 制度的枠組の不存在

1 国内人権機関

政府報告においては、2012年11月、新たな人権機関を設置するための人権委員会設置法案を第181回国会に提出したが、同月の衆議院解散により廃案となったと報告されており（パラグラフ109）。それ以来5年を

¹ 原文では“Concluding observation”。外務省の仮訳では「最終見解」とされている。

² 人種差別撤廃委員会「日本の第7回・第8回・第9回定期報告に関する最終見解」（2014年9月26日付け）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000060749.pdf>

経過するが、日本政府は新たな立法を提案していない。

第7回・第8回・第9回総括所見は、「人権委員会設置法案の審査が、衆議院の解散に伴い2012年に打ち切られたこと、及び国内人権機構を設置するための進展が、非常に遅いことに留意する（第2条）。」と懸念を述べ、「人権委員会設置法案の検討を速やかに再開し、適切な人材及び財政的資源並びに人種差別の申立てに対処するための権限を与えつつ、パリ原則（国連総会決議48／134）に完全に従って、独立した国内人権機構の設置の観点からその採用を推進することを勧告」している（パラグラフ9）。

国内機構の地位に関する原則（以下「パリ原則」という。）³に基づいた国内人権機関設置は、喫緊の課題である。当連合会は、既に国内人権機関の設置を求める制度要綱を公表し⁴、世論に訴えてきた。

2 個人通報制度の受諾宣言

政府報告は、個人通報制度については、「条約の実施の効果的な担保を図るとの趣旨から注目すべき制度と認識」しているとし（パラグラフ195）、2010年4月には、外務省内に人権条約履行室を立ち上げ、同制度の受入れの是非につき真剣に検討を進めていく旨述べている（パラグラフ196）。しかし、人権条約履行室を立ち上げてから7年以上が経過しているが、何らの進展も認められない。

第7回・第8回・第9回総括所見は、条約第14条の個人通報制度の受諾宣言をするよう慫慂している（パラグラフ31）。

個人通報制度は、日本の人権保障の水準が国際的視野から見直され、これを国際水準にまで高めることを可能にし、ひいては条約の国内における適用の活性化を促す重要な制度であることから、直ちに条約第14条の受諾宣言をすべきである。

第3 立法の不存在

日本国憲法（以下「憲法」という。）第14条は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、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。」と規定するが、この条文以外に、私人間の人種差別を包括的に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

³ 法務省ホームページ http://www.moj.go.jp/JINKEN/public_jinken04_refer05.html

⁴ 当連合会「日弁連の提案する国内人権機関の制度要綱」（2008年11月18日付け）
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/081118_4.pdf

規制するためには、私法の一般条項を介して初めて適用されることになる。日本政府の対応状況の報告の中で、名誉毀損（刑法第230条）等による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。すなわち、不特定多数に向けられた差別言動や、集団としての名誉を侵害（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。また、人種差別的な思想を背景とする暴力行為（ヘイトクライム）については、刑法の傷害罪（第204条）、暴行罪（第208条）により処罰されるとしているが、暴力行為については、人種差別的動機に基づくことを加重処罰理由とする法律はない。ヘイトスピーチに対する効果的な対応として不十分であり、少なくとも包括的な差別禁止法の制定が検討されるべきである。

政府報告は、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、処罰立法措置を採ることを検討する程には深刻でないとしている。しかし、政府報告の見解は、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。特に最近の特定の集団による在日韓国・朝鮮人に対するヘイトスピーチは、その内容や頻度に照らし、極めて深刻である。また、部落差別においても、差別的言動が後を絶たない。特に近時、インターネット等の電子媒体を通じた悪質な人種差別発言及び攻撃は顕著である。正当な言論を妨げることなくヘイトスピーチをなくす措置を講じる際に、これらを取り締まることは、極めて高い必要性を有している。政府報告の見解は、これらの実態を把握していないと言わざるを得ない。

第7回・第8回・第9回総括所見は「いくつかの法律が人種差別に反対する規定を含むことに留意するものの、人種差別の行為及び事件が締約国において発生し続けており、また、締約国が、被害者が人種差別に対する適切な法的救済を追求することを可能にする、人種差別の禁止に関する特別かつ包括的な法を未だ制定していないこと」に懸念を表明し、「条約第1条及び第2条に従って、人種差別の被害者が適切な法的救済を追求することを可能にする、直接的及び間接的双方において人種差別を禁止する特別かつ包括的な法を採択することを促す。」としている（パラグラフ8）。

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撤廃するには不十分と言わざるを得ない。憲法第14条の理念を私人間で現実化し、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、また現実

に差別的言動をなくすためにも,包括的な差別禁止基本法の制定が必要である。

第2部 共通の問題

第1 私人間の差別

1 差別的言動（ヘイトスピーチ）

(1) 結論と提言

日本政府は、

- ① ヘイトスピーチの実態について、継続的な調査を行い、施策や法律の効果を検証すべきである。
- ② ヘイトスピーチ解消法の限界を克服するため、包括的な差別禁止基本法を速やかに制定すべきである。
- ③ 公教育において、他民族に対する理解を進めるための、歴史や文化に関する教育を進め、人種差別思想を克服するよう努めるべきである。
- ④ ヘイトスピーチの被害者を効果的に救済する機関として、パリ原則に沿った国内人権機関を速やかに設立すべきである。

(2) 委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、第7回・第8回・第9回総括所見において、次のとおり勧告している（パラグラフ11）。

- 「(a) 憎悪及び人種差別の表明、デモ・集会における人種差別的暴力及び憎悪の扇動にしっかりと対処すること。
- (b) インターネットを含むメディアにおいて、ヘイトスピーチに対処する適切な措置をとること。
- (c) そのような行動について責任ある個人や団体を捜査し、必要な場合には、起訴すること。
- (d) ヘイトスピーチを広めたり、憎悪を扇動した公人や政治家に対して適切な制裁措置をとることを追求すること。
- (e) 人種差別につながる偏見に対処し、また国家間及び人種的あるいは民族的団体間の理解、寛容、友情を促進するため、人種差別的ヘイトスピーチの原因に対処し、教授法、教育、文化及び情報に関する措置を強化すること。」

(3) 政府報告の記述

日本政府は、以下のように述べている。

- ① 「日本国は、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約第4条の(a)及び(b)の規定の適用に当たり、…（中略）…、日本国憲法の下における集会、結社及び表現の自由その他の権利の保障と抵触しない

限度において、これらの規定に基づく義務を履行する。」旨の留保を付している（パラグラフ124～126）。

- ② いわゆるヘイトスピーチについては、2016年6月、ヘイトスピーチ解消法が施行され、同法に基づき、国及び地方公共団体は、ヘイトスピーチ解消に向けた取組に関する責務を負った（パラグラフ105～107）。
- ③ 警察は、ヘイトスピーチデモが行われるに際しては、これまでも、厳正・公平な立場に立って所定の警備を行い、刑罰法令に触れる場合には、法と証拠に基づき厳正に対処してきたが、ヘイトスピーチ解消法の施行を受け、今後も引き続き適切に対応する（パラグラフ129及び130）。
- ④ 放送法により、放送事業者は、放送番組の編集に当たり、「公安及び善良な風俗を害しないこと」等と規定されている。よって、放送事業者は、人種差別の流布、扇動及び暴力を正当化したり助長したりすることにより、公安及び善良な風俗を害することのないよう適切に放送を行うこととなっている（パラグラフ131）。
- ⑤ 法務省の人権擁護機関では、ヘイトスピーチ解消法の施行後、全国規模の反ヘイトスピーチキャンペーンを実施した（パラグラフ133）。

(4) 事実

① 日本におけるヘイトスピーチの現状

ア 日本では古くから少数者に対する差別発言が問題となっていたが、とりわけ在日韓国・朝鮮人に対するヘイトスピーチが社会問題になったのは、「慰安婦」問題等で隣国韓国等との関係が悪化してきた2000年頃からである。インターネットの普及も影響して、特に在日韓国・朝鮮人の排斥を訴える排外主義団体が勢力を増した。その代表的な団体は、2007年に結成され、2013年12月時点で14,000人を超える会員を擁し、常時200人前後のデモを起こす動員力を持っている。

イ 2016年3月に公表された日本政府の調査によれば⁵、2012年4月から2015年9月までの間に実施されたヘイトスピーチを伴うデモの件数は日本全国で1,152件、2013年前期から2014年中旬頃までは毎月100件前後行われており、2015年に入ってから依然として各地で行われている。

⁵ 法務省「ヘイトスピーチに関する聞き取り調査」（2016年3月付け）
<http://www.moj.go.jp/content/001201160.pdf>

ウ 排外主義者によるデモや街頭宣伝においては、在日韓国・朝鮮人を念頭に、「朝鮮の店で買い物なんかするような奴は日本人じゃねえぞ。」、「よい朝鮮人も悪い朝鮮人もいない。朝鮮人を皆殺しにしろ。在日朝鮮人どもを皆殺しにしろ。」、「市民の皆さん、朝鮮人を見かけたら石を投げ、朝鮮人の女はレイプしてもいいんですよ。みんな我々がやられてきたことです。朝鮮人をぶち殺しましょう。」等、在日韓国・朝鮮人に対する激しいヘイトスピーチがなされている⁶。

エ 以上の事態を受けて、ヘイトスピーチ解消法が2016年6月3日に施行されたが、その後もヘイトスピーチデモは沈静化していない。施行直後の同月5日には、川崎（神奈川）と渋谷（東京）で大規模なデモが計画され、在日韓国・朝鮮人が多数居住している川崎では、反対派との大規模な衝突事件に発展した。同地では、2017年7月にも大規模なヘイトスピーチデモが行われている。

② ヘイトスピーチ解消法が不十分であること

ア 2016年に施行されたヘイトスピーチ解消法は、ヘイトスピーチの対象を「適法に居住する者」に限定していることから、在留資格のない者はヘイトスピーチの対象となってもやむを得ないとの解釈を生じさせる危険がある。これは、市民でない者に対する差別を禁止した委員会の一般的勧告30第7項に違反している。

イ また、同法は、前文で、ヘイトスピーチが「許されない」ものであるとの理念を謳っているものの、国や地方自治体の責務を規定するのみで、私人によるヘイトスピーチについては処罰既定や禁止規定を持たない。

ウ さらに、同法は、そもそも問題となる差別の態様をヘイトスピーチに限定しており、選挙権、教育、居住その他様々な差別的取扱いを受けている日本のマイノリティの現状を考慮すれば、その救済手段として極めて限定的な効果しか持っていない。

③ その他の施策も不十分であること

ア 日本政府は、刑罰法令に触れる場合に法と証拠に基づき厳正に対処してきたとしているが、日本では、差別的動機を量刑に反映させる旨規定した法律はなく、量刑は裁判官の裁量に委ねられている。そのため、現行の刑事罰によってヘイトスピーチが防止されているとは言い

⁶ 2017年9月26日付け東京地方裁判所判決（平成28年（ワ）第18742号）

難い。

日本政府が例に挙げる京都の朝鮮第一初級学校の事件（パラグラフ130）においても、被告人らの人種主義的動機が量刑に反映された事実はない。量刑理由に人種主義的動機は掲げられておらず、量刑も同種行為と比較して非常に軽いものである。そして、被告人らは、いずれも法廷で何の反省も示さず、被害者に敵意すら見せていたにもかかわらず、いずれも刑の執行を猶予され、釈放されている。

イ 日本政府は、放送法の規定により、放送事業者は、放送番組が、人種差別の流布、扇動及び暴力を正当化しないよう、適切に放送を行うこととなっていると述べている。しかし、同法には「公安及び善良な風俗を害しないこと」との文言があるのみで、人種差別についての規定はなく、罰則もない。

実際、2017年1月にあるテレビ番組が、日本に居住する在日韓国・朝鮮人の女性を「北朝鮮派」等と決めつけた内容の放送を行った。当該女性が、放送倫理・番組向上機構（BPO）の放送人権委員会に人権救済の申立てを行い、同委員会は、2018年3月、前記放送が当該女性の名誉を毀損したと認定した⁷。

ウ インターネット上のヘイトスピーチを直接的に規制する法律がない。

(5) 意見

① 現在の日本社会において、人種差別的思想の流布や人種差別の煽動、暴力の扇動は深刻な社会問題になっているところ、日本政府の施策はいまだ不十分である。

② 2016年6月に施行されたヘイトスピーチ解消法は、前記のとおり規制範囲も狭く、法的効果も不明確であることから、いまだ不十分である。

日本政府は、「本邦外出身者」に限らない人種、皮膚の色、世系又は民族的若しくは種族的出身を理由とする差別的言動も禁止の対象とすること、また、差別的な言動のみならず、就職や入居等の様々な社会的差別の撤廃を規定した、包括的な基本法を制定すべきである。

③ また、ヘイトスピーチに関する日本政府による公的調査は、2015年に初めて実施され、2016年3月に公表されて以降、実施されていない。

⁷ 毎日新聞ホームページ <https://mainichi.jp/articles/20180308/k00/00e/040/322000c>

2016年に施行されたヘイトスピーチ解消法の効果を検証し、より良い施策を実施するためにも、日本政府は同様の調査を継続するべきである。

- ④ さらに、他民族への理解を進める公教育も遅れている。インターネット上で、他民族への誹謗中傷をしたり、虚偽の事実を流布したりする言説が十分に規制されていない現状において、公教育の果たすべき役割は重要である。

したがって、日本政府は、公教育において、他民族に対する理解を進めるための、歴史や文化に関する教育を進め、人種差別的な思想を克服するよう努めなければならない。

- ⑤ 加えて、ヘイトスピーチの被害に対する司法救済には時間と労力を要することから、日本政府から独立した国内人権機関により迅速な救済が実施されるべきである。

よって、日本政府は速やかにパリ原則に則った国内人権機関を設置すべきである。

2 差別的取扱い

(1) 結論と提言

日本政府は、

- ① 人種差別の実態について、継続的な調査を行い、施策や法律の効果を検証するべきである。
- ② 差別的言動のみならず、差別的取扱いの解消をも目的とする包括的な差別禁止法を速やかに制定するべきである。
- ③ 差別的取扱いを受けた被害者を効果的に救済する機関として、パリ原則に沿った国内人権機関を速やかに設立すべきである。

(2) 委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、第7回・第8回・第9回総括所見において、次のとおり勧告している（パラグラフ8及び15）。

「委員会は、締約国に対し、条約第1条及び第2条に従って、人種差別の被害者が適切な法的救済を追求することを可能にする、直接的及び間接的双方において人種差別を禁止する特別かつ包括的な法を採択することを促す。」（パラグラフ8）

「委員会は、締約国が、とりわけ法の実効的な適用を確保することによって、公共の場に対するアクセスにおける差別からの日本国籍でない者の保

護のための適切な措置をとるよう勧告する。委員会はまた、締約国に対し、そのような差別行為を調査・制裁し、関連する法の要件に関する公的な啓発キャンペーンを強化することを勧告する。」（パラグラフ 15）

(3) 政府報告の記述

日本政府は、「我が国では以下のとおり人種差別を規制しており、御指摘の包括差別禁止法が必要であるとの認識には至っていない。」（パラグラフ 101）と述べ、人種差別に対する規制根拠として、憲法とヘイトスピーチ解消法を挙げるほか、教育、医療、交通等の分野の関係法令でも差別的待遇の禁止が規定されていると述べている（パラグラフ 102～107）。

さらに日本政府は、パラグラフ 150～179において、市民的権利並びに経済的、社会的及び文化的権利に関する取組を紹介している。

(4) 事実

① 既存の法律

既に述べたとおり、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。

また、日本政府がパラグラフ 104、178及び179で述べる、教育、医療、交通、宿泊の分野の関係法令における差別的待遇の禁止規定とは、事業者が正当な理由なく役務提供を拒絶してはならない旨を定めた一般規定にすぎない。差別を禁止しておらず、禁止される人種差別の根拠を規定するものでもない。

労働基準法第3条は、労働者の国籍を理由として、労働条件に関する使用者（私人）による差別的取扱いを禁止している。しかし、同条は就職の局面を対象としておらず、また国籍以外の事由に基づく差別をカバーしていない。

② 日本政府の調査により明らかとなった差別的取扱いの実態

2017年3月、日本政府は「外国人住民調査報告書」⁸を公表した。

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日本政府が行った、初めての公的調査であり、係る調査が日本政府によりようやく行われたことは評価に値する。

本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

⁸ 法務省ホームページ <http://www.moj.go.jp/content/001226182.pdf>

人に送付され、うち4,252人から回答を得ている。調査の結果、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た。

たとえば、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諦めた経験がある人が26.8%に上った。

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%に上った。

これは、日本政府が政府報告で記載している各種取組が不十分であることを端的に示す重要な調査結果である。ところが、日本政府は、政府報告の中で前記調査結果に一切言及していない。すなわち、自らの調査で明らかになった深刻な実態に言及することなく、日本政府の取組だけが政府報告に記載されているのである。

加えて、日本政府は2017年3月、普遍的定期的審査（UPR）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。

③ 司法による救済の限界

他人をその人種や民族等により差別的に取り扱う行為は、現行法上も、民法の不法行為として損害賠償の対象となる。

しかし、一審だけでも約1年を要する等、裁判には時間がかかり、経済的負担を伴う一方、仮に被害者が勝訴しても認められる慰謝料は、裁判のためにかかる弁護士費用等や時間、精神的負担を賄うためには不十分であることが多い。

よって、入居差別や入店差別等、日常的に発生する差別的取扱いに対してあえて訴訟を提起する者はほとんどおらず、皆泣き寝入りを強いら

れているのが実態である。

(5) 意見

① 継続的な調査

前記のとおり，日本政府は，実態調査の継続に消極的な姿勢を見せている。しかし，今回これ程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があり，また，その実効性及び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である。

なお，今後行われるべき調査は，2017年3月の調査のように日本に住む外国籍住民のみを対象にするのではなく，日本におけるマイノリティ・グループ（アイヌ，部落，在日韓国・朝鮮人，移住者等）全てを対象とし，教育，雇用，健康，社会福祉，暴力被害といった分野ごとに情報収集し，かつ，男女別での分析も行い，もって現状をより詳細かつ正確に把握するべきである。

② 立法措置

既に述べたとおり，ヘイトスピーチ解消法は，包括的な差別禁止基本法とは程遠い，極めて限定的な内容の法律である。

日本政府は，これまでの政府報告審査の場で，条約の国内法に当たる包括的な差別禁止基本法を長年にわたり制定していない理由について，「日本にはそこまで深刻な差別はない」旨説明してきた。しかし，前記調査結果により，そのような説明が正確ではないことが明らかになった以上，もはや立法をしない理由は存在しない。

③ 迅速かつ柔軟な救済措置

前記のとおり，被害者に時間的経済的負担を強いる司法制度は，差別の救済に馴染まない。よって，国内人権機関による迅速かつ柔軟な救済制度が直ちに導入されるべきである。

第2 国・地方公共団体による差別

1 参政権

(1) 結論と提言

日本政府は，

- ① その歴史的経緯と生活実態を直視し，公職選挙法及び地方自治法を改正し，旧植民地出身者及びその子孫であって，日本国籍を有していない者に対して，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。

- ② それ以外の永住外国人・定住者についても、選挙に参加する権利を保障することを検討すべきである。

(2) 意見

- ① 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、これを受け公職選挙法第9条第1項は「日本国民で年齢満十八年以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する。」と規定している。また、同法第9条第2項は、「日本国民たる年齢満十八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。
- ② 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、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。」と規定している。さらに、同法第18条は、「日本国民たる年齢満十八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選挙権を日本国民に限定している。
- ③ 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、地方公共団体の支配・形成に住民が参画することが要請されている。そして、同法第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選挙する旨規定しており、住民が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。
- ④ 地方自治法の規定のように、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、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、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ことになり、外国人差別である。

- ⑤ 最高裁判所は、日本で生まれ育った在日韓国人である「特別永住者」に地方参政権を付与するか否かが争われた訴訟の判決で、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、専ら国の立法政策の事柄であって、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。」⁹

前記の判断は、「外国人」のうちでも「永住者等」に対して、地方選挙の選挙権を付与することについての立法政策の問題であるとする。しかし、旧植民地出身者は、日本政府から一方的に日本国籍を剥奪されたという歴史的経緯もあり、日本国籍を有しないという理由だけで、地方公共団体の選挙からさえも排除されるのは不当である。また、旧植民地出身者の日本社会における居住の歴史は1世紀以上にわたるものであって、その居住実態は日本国民としての住民と全く相違はない。よって、永住者の中でも特に、旧植民地出身者とその子孫に対しては、日本政府は、積極的に、少なくとも地方選挙における選挙権を保障すべきである。

- ⑥ 日本政府は、その歴史的経緯と生活実態を直視して、公職選挙法及び地方自治法を改正して、旧植民地出身者たる「特別永住者」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り、その他の永住者・定住者に対しても地方公共団体の選挙の参与を検討すべきである。

2 公務就任権

(1) 結論と提言

日本政府は、

- ① 公務就任権に対する国籍要件を緩和し、定住外国人に対し、より

⁹ 平成5(行ツ)163(1995年2月28日付け)

http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/525/052525_hanrei.pdf

門戸を開放すべきである。

- ② 旧植民地出身者及びその子孫であって、日本国籍を有しない者が公務員になろうとする場合には、原則として、公務就任権を保障すべきである。

(2) 委員会の懸念事項・勧告内容

- ① 委員会は、第3回・第4回・第5回・第6回審査の総括所見¹⁰において、次のとおり述べている。

「家庭裁判所調停委員はいかなる公的決定権を持っていないことに留意するとともに、委員会は、日本国籍を持たない者は資質があるにもかかわらず調停委員として調停処理に参加できないという事実を懸念を表明する。また、公職への日本国籍を持たない者の参画に関してデータが提供されていないことに留意する（第5条）。

委員会は、調停処理を行う候補者として推薦された能力のある日本国籍を持たない者が家庭裁判所で活動できるように、締約国の立場を見直すことを勧告する。また、次回報告において日本国籍を持たない者の公職への参画の権利に関して情報を提供することを勧告する。」（パラグラフ15）

- ② 委員会は第7回・第8回・第9回総括所見において、次のとおり述べている。

「委員会は、締約国の代表団によって提供された説明に留意するものの、国家権力の行使を要さないいくつかの公的サービスの仕事に対するアクセスにおいて、日本国籍でない者が直面する制限及び困難について懸念する。委員会はとりわけ、家庭裁判所における調停委員として行動する能力を有する日本国籍でない者を排除するとの締約国の立場及び継続する実務について懸念する（第5条）。

市民でない者に対する差別に関する一般的勧告30（2004年）を想起し、委員会は、締約国に対し、能力を有する日本国籍でない者が家庭裁判所における調停委員として行動することを認めるように、その立場を見直すことを勧告する。委員会はまた、締約国が、長期にわたり締約国に住んでいる日本国籍でない者に相当の注意を払いつつ、国家権力の行使を要さない公的な仕事へのアクセスを含む、日本国籍でない者に

¹⁰ 委員会「第3回・第4回・第5回・第6回日本政府報告書審査総括所見」（2010年4月6日付け，CERD/C/JPN/CO/3-6），パラグラフ15

よる公職へのさらなる参画を促進するために、法的及び行政的制限を取り除くよう勧告する。委員会はさらに、締約国に対し、日本国籍でない者の公職への参画に関する包括的かつ項目ごとのデータを、次回の定期報告において提供することを勧告する。」(パラグラフ 1 3)

(3) 政府報告の記述

- ① 日本政府は、第 1 回・第 2 回政府報告において、「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。」と述べている (パラグラフ 3 2)。
- ② 日本政府は、第 7 回・第 8 回・第 9 回政府報告において、「外国人が家事調停委員に就任できないことについては、公権力の行使又は国家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が必要であるところ、裁判所の非常勤職員である調停委員は、公権力の行使又は国家意思の形成への参画に携わる公務員に該当し、その就任には日本国籍が必要と考えられることから、国籍を理由とした差別的な取扱いには当たらない。」と述べている (パラグラフ 1 0 0)。
- ③ 日本政府は、政府報告において、「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。」と述べている (パラグラフ 8 1, 第 1 回・第 2 回政府報告 (パラグラフ 3 2) と同文)。

(4) 意見

- ① 日本の法律には、一部の例外を除いて、外国人が公務員に就任することを禁止する規定はない。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旨の規定は、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。

それにもかかわらず国家公務員の場合、法律よりも下位に位置付けられる行政基準としての人事院規則 (8-18 第 9 条) 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、行政庁である旧自治省が、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している¹¹。

- ② 日本政府は、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し、外国人の公務への就任を制限してきた。しかしながら、法律による規定もなく、公権力の行使又は公の意思の形成への参画という曖昧かつ広範過ぎる概念によって公務就任権という重要な人権を制約することは不当である。特に旧植民地出身者及びその子孫に対する公務就任権の制限は、歴史的経緯を顧慮しないものであり、一層不当である。

- ③ 公立中学校・高等学校の教員についての差別

1982年、大学教員についての特別法が制定された¹²。これにより、外国人も大学教員となる資格を得た。

しかし、日本政府は、同法の制定と同時に、高等学校以下の学校については従来の取扱いを変更しない旨の行政通知を發した。この行政通知によれば、高等学校以下の学校においては、校長や、教頭等に外国人は就任することができない。日本政府の見解によれば、校長や教頭の業務は権力的な公務だからである。

この見解は、現在まで維持されている。そのため、大学（国公立、私立を問わない）や、私立の中学校や高等学校では、外国人は校長になれるが、国公立の中学校や高等学校では、「常勤講師」とされ、「教諭」にもなれず、管理職や校長になれないという状況が継続している。このように外国人教員は管理職になることができない「常勤講師」としてのみ採用され、昇級等でも不利益を受けているのが実態である。

当連合会は、2012年3月、文部科学省及び神戸市教育委員会に対し、外国人教員を「教諭」として採用し、管理職にも昇進できるようにすべきとの勧告をしている¹³。

- ④ 管理職となるための試験の受験拒否

¹¹ 自治公第28号(1973年5月28日付け)

<https://www.city.ikoma.lg.jp/cmsfiles/contents/0000000/526/1803.pdf>

¹² 国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法、現・公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法

¹³ 当連合会「外国籍教諭の役職任用撤回に関する人権救済申立事件（勧告）」(2012年3月6日付け)

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/complaint/year/2012/2012_5.html

2005年1月26日、最高裁判所は、在日韓国・朝鮮人の地方公務員の訴えを棄却した¹⁴。この地方公務員は、地方公共団体である東京都に雇用される保健師であったが、日本国籍を持たないことを理由に、東京都の管理職選考試験を受験すること自体を拒否された。

この地方公務員は1950年生まれであり、出生時には日本国籍を有していたが、1952年に日本国籍を剥奪された。また、この地方公務員の父は朝鮮籍、母は日本人であった¹⁵。最高裁判所は、これらの事情を考慮せず、東京都による選考試験の受験拒否を合法と判断した。

当連合会は、前記最高裁判決に対して、「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言わざるを得ない。」と指摘した¹⁶。

⑤ 結論

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等の特別永住者、定住外国人を始めとする外国人が、社会の構成員として、多数暮らしている。

日本政府は、旧植民地出身者に係る前記の歴史的経過を踏まえ、旧植民地出身者及びその子孫であって、日本国籍を有しない者が公務員になろうとする場合には、原則として、公務就任権を保障すべきである。

また、その他の永住者・定住者についても、公務員としての採用を広く認めるべきである。

3 司法参画

(1) 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及び参与員の採用について、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。

¹⁴ 平成10年(行ツ)93号

¹⁵ 上記判決の付言によると、「被上告人は日本人を母とし、日本で生まれ、我が国の教育を受けて育ってきた者であるが、父が朝鮮籍であったことから、日本国との平和条約の発効に伴い、本人の意思とは関係なく日本国籍を失ったものである」。

¹⁶ 当連合会「東京都管理職選考国籍条項訴訟大法廷判決に関する会長談話」(2005年1月28日付け)
https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2005/2005_01.html

(2) 委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、第7回・第8回・第9回総括所見において、次のとおり勧告している。

「市民でない者に対する差別に関する一般的勧告30（2004年）を想起し、委員会は、締約国に対し、能力を有する日本国籍でない者が家庭裁判所における調停委員として行動することを認めるように、その立場を見直すことを勧告する。委員会はまた、締約国が、長期にわたり締約国に住んでいる日本国籍でない者に相当の注意を払いつつ、国家権力の行使を要さない公的な仕事へのアクセスを含む、日本国籍でない者による公職へのさらなる参画を促進するために、法的及び行政的制限を取り除くよう勧告する。委員会はさらに、締約国に対し、日本国籍でない者の公職への参画に関する包括的かつ項目ごとのデータを、次回の定期報告において提供することを勧告する。」（パラグラフ13）

(3) 政府報告の記述

パラグラフ148において、「外国人が家事調停委員に就任できないことについては、公権力の行使又は国家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が必要であるところ、裁判所の非常勤職員である調停委員は、公権力の行使又は国家意思の形成への参画に携わる公務員に該当し、その就任には日本国籍が必要であると考えられることから、国籍を理由とした差別的な取扱いに当たらない。」との記述がある。

(4) 事実と意見

① 民事及び家事調停委員は市民の間の民事及び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者であり、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、和解を試みるに際し、裁判所の補助者として、当事者の話し合いの調整をする役割を担う者であり、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。

参与員は、家庭裁判所における家事審判及び人事訴訟の審理又は和解の試みに立ち会い、又は意見を述べる役割を担う者であり、家庭裁判所が指定する。

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

以降毎年のように、裁判所は弁護士会からの推薦に対し、ことごとく採用を拒否し、今日に至っている¹⁷。これらに対し、各弁護士会は総会決議等を最高裁判所に送付している。

- ③ 2008年9月、当連合会より、調停委員及び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¹⁸、2008年10月14日付け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、又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 最高裁判所規則において、調停委員については、「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有用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」であることを任命される資格として定めており¹⁹、国籍の有無を問題にするという示唆はない。司法委員及び参与員についても同様である。それにもかかわらず、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項を理由とするものであり、法治主義に反すると言わざるを得ない。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。また、市民の調停委員及び司法委員の本質的役割は、専門的知識若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、あくまで当事者間の話し合いを

¹⁷ 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。2011年12月に岡山弁護士会が家庭裁判所に韓国籍の弁護士を参与員に推薦したところその採用が拒否された。

¹⁸ 2008年9月25日付けで「日本国籍を有しない者の司法参加状況（照会）」と題する照会を行った。

¹⁹ 最高裁判所ホームページ http://www.courts.go.jp/vcms_lf/chouteiinkisoku2.pdf

仲介し合意に達するように支援することである。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。司法委員及び参与員についても同様である。

したがって、調停委員、司法委員及び参与員の職務について、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であるということとはできない。

⑥ 2010年3月16日付けで委員会の第3回・第4回・第5回・第6回総括所見が公表された後、同年10月、大阪弁護士会の調査において、1974年1月から1988年3月までの間、同弁護士会所属の中華人民共和国の弁護士が民事調停委員に採用されていた先例が判明した。それにもかかわらず、最高裁判所は、現在においても弁護士会が推薦した外国籍弁護士の採用を拒否し続けている。

⑦ 日本には、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、在日韓国・朝鮮人等の旧植民地出身者及びその子孫等の特別永住者、定住外国人を始めとする外国人が、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、外国人が司法委員及び参与員が関与するような審判事件や裁判事件の当事者になることも多い。職業選択の自由、平等原則の視点からは、外国籍の調停委員及び司法委員が、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である。当連合会は、「国籍調停委員・司法委員の採用を求める意見書」（2009年3月18日付け）の公表及び最高裁判所宛てに、調停委員及び司法委員について国籍の差別なく採用を求める要望書を提出している²⁰。また、参与員についても、「外国籍会員の参与員選任を求める会長声明」（2012年2月15日付け）を公表している。

このように外国人に調停委員、司法委員、参与員就任の途を閉ざすことには合理的理由がなく、第5条に違反する。

⑧ 総括所見では、日本政府に対し、「次回定期報告において日本国籍を持たない者の公職への参画の権利に関して情報を提供することを勧告

²⁰ 2011年3月30日付けで「外国籍調停委員任命問題について（要望）」と題する要望書を提出した。

する。」とされているにもかかわらず、政府報告ではこれに関する情報を提供していない。日本政府は、速やかに委員会に情報を提供すべきである。

4 国民年金制度

(1) 結論と提言

日本政府は、在日外国人高齢者（1986年4月1日時点で60歳を超えていた者）及び在日外国人障害者（1982年1月1日時点で障害のあった20歳以上の者）にも年金が支給されるよう、速やかに関連法を改正し、救済措置を講じるべきである。

(2) 委員会の懸念事項・勧告内容

- ① 国連人権委員会が任命した「現代的形態の人種主義・人種差別・外国人排斥および関連する不寛容に関する特別報告者」ドウドウ・ディエン氏は、2005年7月に我が国を訪問し、その報告書「日本への任務」(E/CN.4/2006/16/Add.2)において、在日外国人の無年金高齢者問題について懸念を示し、「日本政府は、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歳以上の在日朝鮮人に対する救済措置を採るべきである。」と勧告した²¹。
- ② 委員会は、第7回・第8回・第9回総括所見において、「市民でない者に対する差別に関する一般的勧告30（2004年）を想起し、委員会は、締約国が、年齢要件のために国民年金法から除外され、排除されたままであるかもしれない日本国籍でない者、とりわけ韓国人が、国民年金制度に加入することを認めるための措置をとるよう勧告する。委員会はまた、締約国に対し、現在対象外となっている日本国籍でない者に対し、障害基礎年金の適用を認めるために、法令を改正することを勧告する。」と勧告している（パラグラフ14）。

(3) 事実

- ① 1959年に始まった国民年金制度においては、長きにわたり国籍条項が存在した。1982年1月に国籍条項が撤廃され、1986年には年金保険料支払期間が最低必要加入年数である25年に満たない場合にもその不足期間を算入することが認められるようになったことから、これまで国民年金制度の対象外とされていた外国人も国民年金制度に

²¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/103/96/PDF/G0610396.pdf>, パラグラフ91

加入することが可能となった。

しかしながら、国民年金法の改定に伴うしかるべき経過措置がとられなかったため、①1986年4月1日時点で60歳を超えていた外国人の高齢者、②1982年1月1日時点で20歳を超えていた外国人の障害者は、現在も国民年金制度による基づく年金の支給を受けられずにいる。

- ② 日本政府が、経過措置を講じなかったことにより、年金の支給を受けることができない在日外国人の障害者及び高齢者による訴訟が各地で提起された。

しかし、立法府の広範な裁量の範囲内であって不合理な差別とは言えないとの理由で、原告の請求を退けた下級審判決が、最高裁で確定している²²。

(4) 意見²³

1986年4月1日時点で60歳を超えていた在日外国人高齢者及び1982年1月1日の時点で20歳を超えていた在日外国人障害者を、国民年金制度に基づく年金の支給対象としていない国民年金法の関連規定は、これらの者を合理的な理由なく日本国民と差別して取り扱うものである。

とりわけ、経過措置が講じられないことにより無年金者となった在日外国人の多くは、日本による植民地時代に「日本臣民」として日本に渡ったものの、1952年のサンフランシスコ講和条約の発効と同時に、選択権を与えられないまま、一方的に日本政府により日本国籍を剥奪され、外国人となった在日韓国・朝鮮人の人々である。そのような在日韓国・朝鮮人の高齢者、障害者を無年金状態として放置することは、条約第5条C(iv)、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「自由権規約」という。）第26条、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）第2条第2項に違反する。

また、中国残留邦人における無年金問題や、学生無年金障害者問題については救済措置が講じられてきた一方、在日外国人の無年金障害者及び高齢者に対しては、何らの救済措置も講じられていない。高齢化、長引く不

²² 2014年2月6日決定

²³ 当連合会「在日外国人無年金障がい者及び在日外国人無年金高齢者からの人権救済申立事件（勧告）」（2010年4月7日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/complaint/year/2010/2010_3.html

況による社会経済環境の悪化により、これらの者の多くが困窮した生活を余儀なくされている状況に鑑みれば、前記条約違反の状態は、現時点において更に著しくなっている。

したがって、日本政府は、無年金状態の在日外国人の障害者・高齢者に対し、年金が支給されるよう、速やかに関連法を改正し、救済措置を講じるべきである。

5 生活保護及びこれに関する行政不服審査手続上の差別

(1) 結論と提言

日本政府は、生活に困窮している定住外国人に対し実施している生活保護につき、それが定住外国人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定住外国人が行政不服審査法に基づく救済を受けられることを認めるべきである。

(2) 政府報告の記述

パラグラフ164には、「2014年度における、世帯主が外国人である生活保護世帯に属する人員数は74,386人となっている。」との記述がある。

第7回・第8回・第9回政府報告では、「2010年度における、世帯主が外国人である生活保護世帯に属する人員数は68,965人」との指摘がなされており（パラグラフ123）、世帯主が外国人である生活保護世帯に属する人員数の割合は、年々増加傾向にある。

(3) 事実

① 1946年11月制定の旧生活保護法では、国籍条項が規定されていなかった。

しかし、1950年に成立した現行法では、第2条において、「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護を、無差別平等に受けることができる。」と規定された。その結果、日本政府は、「国民は」という文言を理由に、日本人以外は生活保護を受ける権利がないと解釈し、これらの者をあくまで「恩恵」として保護してもよい対象としている。

したがって、現状は、生活に困窮する外国人は厚生労働省の通達により恩恵として生活保護を受けており、権利として保護の措置を請求することができない。

② その結果、日本国民の場合には、保護を法律上の権利として保障して

いるのであるから、保護を受ける権利が侵害された場合には、これを排除する方法として不服申立制度が設けられているが、外国人の場合は不服の申立てをすることができない。

- ③ 昨今、生活保護法の改正案が国会に提出されているが、ここにおいても、定住外国人に生活保護法上の保護を受けることを権利として認め、生活保護の受給主体に含める議論はされていない。
- ④ また、2014年7月18日、最高裁判所は、永住者の在留資格を有する外国人が、生活保護申請の却下処分の取消しを求めた事件において、当該外国人の請求を認めた高等裁判所の判決を退け、請求を認めないとする判決を言い渡した²⁴。

(4) 意見

- ① 生活保護に関する不服申立制度は、簡易及び迅速な権利救済に資するが、日本国民以外に生活保護を受給する権利がない以上、外国人の場合には利用できず、行政訴訟を裁判訴訟として提起するという経済的・手続的負担を強いられる。
- ② 外国人に生活保護の受給権を認めない日本政府の扱いは、内外人平等の原則に立って社会保障制度を適用し、いかなる差別もなく、一人一人が個人として尊重され、その人格を発展させることのできる社会を目指す姿勢（パラグラフ3）と明らかに矛盾するものである。
- ③ よって、日本政府は、これを是正し、定住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るとともに、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。

6 公人による人種差別発言

(1) 結論と提言

日本政府は、

- ① 公人による人種差別発言があった場合、これを厳しく非難するメッセージを速やかに発し、必要かつ可能な場合には発言者を罷免する等の厳正な措置を講じるべきである。
- ② 公人による人種差別発言を防止するため、差別に関して、具体的かつ効果的な研修を実施すべきである。

(2) 委員会の懸念事項・勧告内容

²⁴ 平成24年（行ヒ）第45号

委員会は、第7回・第8回・第9回総括所見において、「(d) ヘイトスピーチを広めたり、憎悪を扇動した公人や政治家に対して適切な制裁措置をとることを追求すること」を勧告している（パラグラフ11）。

(3) 政府報告の記述

日本政府は、政府報告において、国の公の当局による差別の禁止については、法の下での平等を定めた憲法第14条第1項、憲法が国の最高法規であることを定めた憲法第98条第1項及び公務員の憲法尊重擁護義務を定めた憲法第99条により、保障されている旨述べている（パラグラフ102）。

また、行政官や裁判官といった公務員に対しては、人権関係の研修や講義が実施されていると述べている（パラグラフ110～122）。

しかし、いずれもその具体的な内容は明らかではなく、また、国会議員は対象に入っていない。

(4) 事実

第7回・第8回・第9回総括所見が出された2014年9月以降も、公人による差別発言は後を絶たない。主な事例だけでも、以下のとおりである。

① 2014年8月、元札幌市議会議員が、ツイッターで「アイヌ民族なんて、いまはもういないんですよ。せいぜいアイヌ系日本人が良いところですが、利権を行使しまくっているこの不合理。納税者に説明できません」と発言した²⁵。その後、この発言がきっかけとなり、ネット上にはアイヌ民族に対するヘイトスピーチの書き込みが増加し、同年11月にはアイヌ民族をターゲットにしたヘイトスピーチデモが東京で行われた。このデモの参加者は、「純粋なアイヌ民族はもういない。」「アイヌ民族差別はねつ造である。」「アイヌと自称することでアイヌ協会からお金をもらっている人々を日本から叩き出せ。」等といった内容のヘイトスピーチを行った。

② 2016年10月18日、沖縄県の米軍ヘリパッド建設現場付近で抗議活動をしている市民に向かって、警察の機動隊員が「どこつかんどるんじゃ、ぼけ、土人が」等と激しく罵倒した²⁶。「土人」は、未開地域で原始的な生活をしている住民を侮蔑して使われる差別用語である。

当該警察官は大阪府の警察署に所属していたところ、翌日、大阪府知

²⁵ J-CAST ニュースホームページ <https://www.j-cast.com/2014/08/17213275.html?p=all>

²⁶ 毎日新聞ホームページ <https://mainichi.jp/articles/20161019/k00/00e/040/225000c>

事は、この発言について、自身のツイッターで「表現が不適切だとしても、大阪府警の警官が一生懸命命令に従い職務を遂行していたのがわかりました。出張ご苦労様。」と述べ、当該警察官を批判するどころか、理解を示して労った。

内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方対策担当・当時）も、同年11月8日、土人であるということが「私個人が大臣という立場でこれが差別であるというふうに断じることは到底できない。」と述べた。

そして、同月18日、日本政府は「国務大臣が謝罪し、国会での答弁を訂正する必要はないと考えている。」とする答弁書を閣議決定し²⁷、同月21日には内閣官房長官は、「差別と断定できない、というのは政府の一致した見解だ。」と述べた²⁸。

- ③ 2017年6月21日、石川県知事は、県町長会の総会で、北朝鮮が県内の原子力発電所を狙ってミサイルを発射したらどうするのかとの参加者の質問に関連して、「兵糧攻めにして、北朝鮮の国民を餓死させなければならない」と発言し²⁹、その後、批判を受けて撤回した。
- ④ 2017年9月23日、副総理は、講演で、シリアやイラクにおける難民の流出について述べた上、日本にも朝鮮半島からの難民が押し寄せる可能性があり、このような難民に対する対応として、全体を逮捕することが考えられるが、大量の難民を収容することは困難であるという旨の発言をした。さらに、これらの難民は「武装難民」である可能性があり、警察では対応できない可能性がある一方、自衛隊の防衛出動によって対応することを検討する必要がある、射殺することを含めて検討する必要があるという旨の発言をした³⁰。
- ⑤ 2017年11月23日、前内閣府特命担当大臣（地方創生担当）は、セミナーの中で、アフリカ諸国の支援に取り組む他の国会議員について、「何であんな黒いのが好きなんだ。」と発言した。同氏は同月25日、発言が「誤解を招くということであれば撤回したい。」³¹として撤回したが、「差別的なことを意図していたわけではない。」と釈明した。

²⁷ 衆議院ホームページ

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b192130.pdf/\\$File/b192130.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b192130.pdf/$File/b192130.pdf)

²⁸ 沖縄タイムスホームページ <http://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/72243>

²⁹ 朝日新聞ホームページ <https://www.asahi.com/articles/ASK6P5TWCK6PPJLB00D.html>

³⁰ 朝日新聞ホームページ <https://www.asahi.com/articles/ASK9R6DCPK9RUTFK00J.html>

³¹ 時事通信社ホームページ <https://www.jiji.com/jc/article?k=2017112500406&g=pol>,
朝日新聞ホームページ <https://www.asahi.com/articles/ASKCT3CT8KCTTIPE005.html>

(5) 意見

以上、ここ数年で特に話題となった発言のみを取り上げたが、公人による差別発言は上記以外にも多数存在する。

権力を与えられている公人が、特定のマイノリティ・グループに対して、このような侮蔑的発言や敵意を煽る発言を行うことは、許されない。

さらに、一部の公人がそのような発言を行った場合、日本政府は少なくとも、その影響により市民の差別意識が助長されないことがないよう、速やかにこれを厳しく批判し、また当該公人が大臣等の政府高官であった場合には、罷免も検討すべきである。

しかし、前記発言を行った政府高官の中で、罷免された者はいない。むしろ、警察官による「土人」発言の際は、発言者を批判するどころか擁護する政治家の発言が相次ぎ、日本政府もこれを追認した。このような日本政府の態度は、市民の差別意識を一層助長する効果をもたらすものである。

なお、日本政府は政府報告の中で、公人に対する人権教育を実施していると述べているが、その具体的な内容は不明である。公人による人種差別が社会全体にもたらす害悪に鑑み、人種差別の問題に特化した、具体的かつ効果的な研修が実施されるべきである。

7 刑事拘禁施設

(1) 結論と提言

日本政府は、刑事拘禁施設における人種差別を撤廃し、被拘禁者の宗教的信条を尊重し、被拘禁者に対する処遇上の差別が起きないように配慮すべきである。

(2) 委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、第1回・第2回総括所見のパラグラフ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。」と勧告している。

また、2015年に採択された国連被拘禁者処遇最低基準規則（マンデラ・ルール）第2条第1項は、「現行の諸規則は、公平に適用されなければならない。人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見及びその他に関する意見、国籍若しくは社会的出自、財産、出生又は他の地位に基づいて差別をしてはならない。被拘禁者の宗教的信条及び道徳律は尊重されるものとする。」と定めている。

(3) 事実

拘禁施設において、外国人受刑者に対する処遇上の差別に当たると考えられる事例が、次のとおり報告されている。

- ① 札幌刑務所は、ユダヤ教徒である被収容者に対し、その信仰する宗教の教義に反した食事提供を継続的に行って信教の自由を不当に侵害した³²。
- ② 札幌刑務所は、被収容者が、その信仰する宗教上の礼拝を行ったことを理由に懲罰を科した。単独室内において一人静かに礼拝等宗教上の行為を行う場合にこれを禁止又は制限することは不当である³³。
- ③ 栃木刑務所は、被収容者であったイスラム教徒が同所内での礼拝に使用していたスカーフを領置し、また、ラマダンの期間中の食事の時間に関する被収容者の要望に対応せず、さらに、ラマダンの期間中の時間の把握に関する被収容者の要望にも対処しなかった。このような刑務所の処遇は、被収容者の宗教行為の自由を侵害するものである³⁴。

(4) 意見

以上のとおり、刑事拘禁施設において人種差別や宗教上の尊重に欠けている事例があるから、これらを早急に解消する必要がある。日本政府は、国連被拘禁者処遇最低基準規則に沿って、被拘禁者を処遇すべきであり、とりわけ刑事拘禁施設における人種差別を撤廃し、被拘禁者の宗教的信条を尊重し、被拘禁者に対する処遇上の差別が起きないように配慮すべきである。

³² 札幌弁護士会「人権救済申立に対する勧告書」（2013年8月24日付け）
<http://www.satsuben.or.jp/info/statement/2012/jin01.html>

³³ 札幌弁護士会「人権救済申立に対する勧告書」（2013年10月30日付け）
http://www.satsuben.or.jp/info/statement/pdf/131118_kankoku.pdf

³⁴ 当連合会「人権救済申立に対する要望書」（2017年5月12日付け）
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/hr_case/data/2017/complaint_170512.pdf

第3部 各マイノリティ・グループ特有の問題

第1 在日韓国・朝鮮人

1 結論と提言

- (1) 日本政府は、朝鮮学校を他の外国人学校と差別することなく、高等学校等就学支援金の支給に関する法律（旧公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律、以下「高校無償化法」という。）の適用対象とすべきである。
- (2) 日本政府は、朝鮮学校に対する補助金³⁵交付の停止を事実上地方公共団体に要請している2016年3月29日付け文部科学大臣通知「朝鮮学校に係る補助金交付に関する留意点について」（以下「本件通知」という。）を撤回すべきである。
- (3) 地方公共団体は、朝鮮学校に対する補助金の支出について、子どもたちの平等権及び教育を受ける権利に配慮した運用を行うべきである。

2 委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、第7回・第8回・第9回総括所見において、次のとおり勧告している。

「締約国に対し、その立場を修正し、朝鮮学校に対して高等学校等就学支援金制度による利益が適切に享受されることを認め、地方自治体に朝鮮学校に対する補助金の提供の再開あるいは維持を要請することを奨励する。」
(パラグラフ19)

3 政府報告の記述

日本政府は、委員会の前記勧告に対する反論を行っている。その主要部分は、以下のとおりである。

「朝鮮学校を高等学校等就学支援金制度の対象校として不指定処分にしたことは差別ではない」（パラグラフ170）

「朝鮮学校への高等学校等就学支援金制度の適用については、朝鮮学校が制度の対象となるための基準を満たすかどうかを審査した結果、朝鮮学校は朝鮮総連³⁶と密接な関係にあり、教育内容、人事、財政にその影響が及んでいること等から、教育基本法第16条第1項で禁じる『不当な支配』に当たらないこと等について十分な確証を得ることができず、『法令に基

³⁵ 高校無償化法に基づいて日本政府が支出するのが「就学支援金」であり、本稿では、地方公共団体が独自の判断で出す金銭給付はその名称の如何を問わず、「補助金」と表記している。

³⁶ 在日本朝鮮人総聯合会

づく学校の適正な運営』という上述の本件規程第13条の指定基準に適合すると認めるに至らなかったため、不指定処分とした。」(パラグラフ172)

「今後、朝鮮学校が都道府県知事の認可を受けて、…(中略)…高校になるなどすれば現行制度の対象と当然なり得る。」(パラグラフ173)

「朝鮮籍を含め外国人の子供については、公立の義務教育諸学校について日本人児童生徒と同様に無償で教育を受けることができ、就学の機会の確保を図っている。したがって、朝鮮学校に対して地方自治体から補助金が出ていない場合にも、子供が在日朝鮮人であることを理由に、教育を受ける権利が妨げられているものではないと考える。」(パラグラフ174)

「朝鮮学校に対する地方自治体の補助金については、都道府県や市町村が自らの財政状況や、公益上や教育の振興上の必要性を勘案し、各々の責任と判断に基づき実施しているものと認識しており、国から、地方自治体それぞれの事情を踏まえずに、直接に地方自治体に対して補助金の再開又は維持を要請することは、適切でないと考えている。」(パラグラフ175)

4 事実

(1) 日本政府の対応

2010年4月、高校無償化法が施行された。同法の目的は、「高等学校等における教育に係る経済的負担の軽減を図り、もって教育の機会均等に寄与すること」にあり、法案審議の過程でも、対象となる外国人学校の指定については、外交上の配慮等により判断すべきものではなく、教育上の観点から客観的に判断すべきものであるということが日本政府の統一見解とされていた。実際、同法により、多くの外国人学校が同法に定める就学支援金の支給対象校として指定され、朝鮮学校も、2010年11月末までに申請を行った。

ところがその後、日本政府は、かつての政府統一見解を廃止し、「朝鮮学校については、拉致問題の進展がないこと、朝鮮総連と密接な関係にあり教育内容、人事、財政にその影響が及んでいることを踏まえると、現時点での指定には国民の理解が得られないと判断」したとして³⁷、申請から2年以上経過した2013年2月、申請の根拠となる法令の規定

³⁷ 文部科学省「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行規則の一部を改正する省令案に関するパブリックコメント(意見公募手続)の結果について」(2013年2月20日付け) <http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000097102>

を消滅させて³⁸、朝鮮学校の申請を遡及的に門前払いにした。これにより、日本にある全ての朝鮮学校は、高校無償化法の適用から除外された。

(2) 地方公共団体の対応

前記のとおり、日本政府が朝鮮学校の高校無償化制度からの除外を決めたことに伴い、補助金（各地方公共団体の判断で私立学校に対して支給される助成金）の支給を停止する自治体が増加した。

また、これに加えて文部科学大臣は、朝鮮学校をその地域内に有する28の地方公共団体に対して、2016年3月、本件通知を発出した。

本件通知において、文部科学大臣は「朝鮮学校に関しては、我が国政府としては、北朝鮮と密接な関係を有する団体である朝鮮総連が、その教育を重要視し、教育内容、人事及び財政に影響を及ぼしているものと認識しております。ついては、各地方公共団体に置かれては、朝鮮学校の運営に係る前記のような特性も考慮の上、朝鮮学校に通う子供に与える影響にも十分に配慮しつつ、朝鮮学校に係る補助金の公益性、教育振興上の効果等に関する十分な御検討とともに、補助金の趣旨・目的に沿った適正かつ透明性のある執行の確保及び補助金の趣旨・目的に関する住民への情報提供の適切な実施をお願いします。」と述べた。

この通知を受けて、新たに補助金支給を停止する地方公共団体も現れた。

報道によると、朝鮮学校がその区域内にある28の地方公共団体は、いずれも2007年度はいずれも補助金を交付していたが、その後、徐々に補助金交付を取りやめる地方公共団体が増加し、2017年度は16の地方公共団体が交付を取りやめている。このうち3つの地方公共団体は、本件通知を理由に補助金支給を停止したことを正式に認めてい

³⁸ 従来の高校無償化法施行規則は、インターナショナルスクールや民族学校等の外国人の子どもが在籍する学校について、①大使館等を通じて本国における高校と同等程度の課程を有するものと確認できる学校及び、②国際的評価機関の認定を受けた学校を制度の対象とする一方、③これに該当しない学校についても、日本との国交の有無にかかわらず、日本の高等学校と同程度の課程を持つと評価される学校については、文部科学大臣が個別に指定することにより就学支援金等の対象とすることができることとしていた。

そして、日本政府は日本と朝鮮民主主義人民共和国との国交がないことを理由に、朝鮮学校は①に該当しないと判断しており、朝鮮学校は欧米系インターナショナルスクールではないため前記②にも該当しない（但し、日本と国交のない台湾を本国とする中華学校は、前記①に基づき無償化法の適用対象となっている）。そこで朝鮮学校は、前記③の規定に基づき、就学支援金の支給対象校として指定するよう申請を行った。ところが、文部科学省は、2013年2月20日、高校無償化法施行規則を改正し、前記③の個別指定の根拠条文を削除した（既にこの規定に基づき指定された学校には、前記③の個別指定の根拠条文削除の影響は及ばないことにした）。このことによって、朝鮮学校が、就学支援金の支給対象校として指定される法的余地は失われた。

その上で、文部科学省は、高校無償化法に基づく申請を行っていたすべての朝鮮学校に対して、高校無償化法に基づく就学支援金の支給対象校として指定しない処分を行った。これ以降、日本に存在するすべての朝鮮学校は、就学支援金の支給対象から排除された。

る³⁹。

(3) 司法の判断

日本政府が朝鮮学校のみを高校無償化制度から除外したことについて、司法の判断は分かれている。全国5か所で訴訟が提起され、2017年12月時点で3つの判決が言い渡されているが、いずれも控訴されており確定していない。

このうち、2017年7月28日の大阪地方裁判所判決は、日本政府の処分は、政治的外交的な理由に基づく違法な処分と認定したが⁴⁰、同月19日の広島地方裁判所判決⁴¹及び同年9月13日の東京地方裁判所判決⁴²は、いずれも、裁量権の濫用逸脱はないとして、日本政府の処分を適法と判断した。

5 意見

- (1) 朝鮮学校は、歴史的経緯に基づいて日本に定住し、日本社会の一員として生活する在日朝鮮人の子どもたちが通う学校であり、民族教育を軸に据えた学校教育を実施する場として、既に一定の社会的評価が形成されている。
- (2) 朝鮮学校に通学する子どもたちも、一人の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利である学習権（憲法第26条第1項・第13条）を保障されている。また、高校無償化法の趣旨である教育の機会均等は、子どもの権利条約第28条も求めているものである。また、同条約や自由権規約は、民族的アイデンティティを保持しながら教育を受ける権利を保障している。それにもかかわらず、国交がないことや、拉致問題の進展の度合い等、子どもの教育を受ける権利とは何ら関係を持たない事柄を根拠に高校無償化法の適用から除外し、他の学校に通う子友達と異なる不利益を受けることは、不当な差別的取扱いに当たる⁴³。
- (3) この点、政府報告は、前記のように「朝鮮学校は朝鮮総連と密接な関係にあり、教育内容、人事、財政にその影響が及んでいること」や、朝鮮民主主義人民共和国ないし朝鮮総連による朝鮮学校への「不当な支配」

³⁹ 朝日新聞ホームページ <https://www.asahi.com/articles/ASK7H124QK7GUTIL068.html>

⁴⁰ 平成25年（行ウ）14号

⁴¹ 平成25年（行ウ）27号

⁴² 平成26年（ワ）3662号

⁴³ 当連合会「朝鮮学校を高校無償化制度等の対象から除外しないことを求める会長声明」（2013年2月1日付け）<https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2013/130201.html>

が及んでいる可能性を指摘し、就学支援金の不支給は差別ではないと主張している。

さらに前記のとおり、日本政府は、「朝鮮学校については、拉致問題の進展がないこと、朝鮮総連と密接な関係にあり教育内容、人事、財政にその影響が及んでいることを踏まえると、現時点での指定には国民の理解が得られないと判断するものです。」と述べている⁴⁴。

したがって、朝鮮学校に対する高校無償化法に定める就学支援金の支給対象校としての不指定処分が、教育とは無関係な政治・外交上の理由により、何世代も日本に暮らす朝鮮民族に民族教育を行うことを目的とする朝鮮学校及びそこに通う子どもたちを差別的に取り扱うものであることは明らかである。

(4) なお、日本政府は、政府報告において、朝鮮学校において朝鮮民主主義人民共和国又は朝鮮総連による「不当な支配」が行われていることを裏付ける具体的事実を何も指摘していない。日本政府は、民族団体である朝鮮総連が朝鮮学校と関係があることを理由に、憶測で「不当な支配」のおそれがあると述べているにすぎない。

(5) また、日本政府は、「今後、朝鮮学校が都道府県知事の認可を受けて、…（中略）…高校になるなどすれば現行制度の対象と当然なり得る。」と主張する（パラグラフ173）。

しかし、ある学校が日本の高等学校として認可されるためには、日本の学習指導要領に従い、日本語で書かれた日本の検定教科書を使い、日本の教員免許を有する教員が授業を行う教育機関であることが必要である。そのため、朝鮮学校が日本の高等学校になればよいというのは、朝鮮学校に対し、朝鮮語を用い、朝鮮地理（大韓民国の領域をも含む朝鮮半島全体の地理）、朝鮮歴史（大韓民国史をも含む朝鮮半島全体の歴史）を教授する等の民族教育を放棄することを要求するに等しく、朝鮮学校の自主性への介入となることは明らかである。現に、既に多くの外国人学校が日本の高等学校としての認可を受けずに、高校無償化制度の適用を受けているのであり、事実上朝鮮学校のみが無償化制度から排除されている。

(6) また、日本政府は、在日朝鮮人の子どもたちが日本人の子どもたちと

⁴⁴ 文部科学省「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行規則の一部を改正する省令案に関するパブリックコメント（意見公募手続）の結果について」（2013年2月20日付け）

同様に日本の公立学校で教育を受けられると指摘する。しかし、このような日本政府の見解は、在日朝鮮人の子どもたちに対して民族教育を受ける権利を認めない主張であり、子どもたちの教育を受ける権利を侵害しているというべきである。

補助金の支給権限は地方公共団体にあり、その判断と責任において実施されるべきところ、日本政府から地方自治体に対して発せられた本件通知は、事実上、地方公共団体に対して朝鮮学校への補助金交付を自粛するよう要請したものと云わざるを得ない。このことは、少なくとも3つの地方公共団体が日本政府からの本件通知を根拠として補助金の停止を決定した旨、正式に認めていることから明らかである。

子どもの教育を受ける権利とは何ら関係を持たない政治的理由により補助金の支給を停止することは、朝鮮学校に通学する子どもたちの学習権の侵害につながるものである。

よって、日本政府は、事実上、朝鮮学校に対する補助金交付の停止を地方公共団体に要請している本件通知を撤回し、また、地方公共団体は、朝鮮学校に対する補助金の支出について、前記憲法や条約上の権利に配慮した運用を行うべきである⁴⁵。

第2 女性

1 結論と提言

(1) 人身取引

日本政府は、

- ① 人身取引の被害者支援及び需要の根絶を含めたその防止について包括的に規定する、人身取引被害者支援及び防止に関する法律（仮称）を制定すべきである。
- ② 外国人技能実習制度を廃止し、非熟練労働者の受入れについての在留資格を創設すべきである。

(2) 外国人及びマイノリティ女性への暴力

日本政府は、

- ① ドメスティック・バイオレンスだけでなく、日本人夫側に有責事由がある場合を在留資格の取消しの対象から除外し、調停及び訴

⁴⁵ 当連合会「朝鮮学校に対する補助金停止に反対する会長声明」（2016年7月29日付け）
<https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2016/160729.html>

訟等の婚姻解消過程における在留を保障し、従来の在留実績等を考慮して「定住者」等の定住的在留資格を付与する等の運用を明確にすべきである。

② マイノリティ女性への暴力の実態を調査し、その権利擁護のための具体的な施策を検討・実施すべきである。

(3) 日本軍「慰安婦」

日本政府は、

① 閣僚や地方自治体の首長、その他責任ある地位にある行政官等の公人が責任に関して軽率な発言をやめることを確実にすべきである。

② 2015年12月の日韓合意の発表が、「被害者中心のアプローチを十分に取らなかったこと」を遺憾とし、「被害者の救済への権利を認め、補償、満足、公的謝罪、リハビリテーションのための措置を含む十分かつ効果的な救済及び賠償を提供すること」と勧告した女性差別撤廃委員会の総括所見⁴⁶を謙虚に受け止め、被害者の思いに配慮しながら、誠実にこの問題に取り組むべきである。

③ 教科書に「慰安婦」問題が適切に取り入れられ、生徒及び学生や市民に歴史の事実が客観的に提供されることを妨げるべきではない。

2 委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、第7回・第8回・第9回総括所見において、以下のとおり述べている。

(1) 人身取引（パラグラフ16）

「委員会は、人身取引の防止及び対処のためにとられた措置に関する締約国の代表団によって提供された情報に留意するものの、締約国における、とりわけ性的搾取目的で行われるマイノリティ女性に対する人身取引が持続されていることを懸念する。委員会はまた、締約国における人身取引の現象範囲の評価を可能とし得るデータの欠如について懸念する。委員会はさらに、人身取引に対する特別な法的規定、並びに捜査、起訴及び責任ある者に課せられた制裁措置に関連する事件に関する情報の欠如について懸念する（第5条）。

⁴⁶ 女性差別撤廃委員会「日本の第7回及び第8回合同定期報告に関する最終見解」（2016年3月7日付け）
http://www.gender.go.jp/kaigi/danjo_kaigi/siryu/pdf/ka49-2-2.pdf

委員会は、締約国に以下を勧告する。

- ① 人身取引に対する特別法を制定すること。
- ② 移住女性を含む、人身取引に対処するための取組を強化し、人身取引対策行動計画との関連で、根本原因に取り組むための予防的措置をとること。
- ③ 被害者に対し、支援、保護、一時的な在留資格、リハビリテーション及び保護施設、並びに精神的及び医療サービス、及びその他の支援を提供すること。
- ④ 迅速かつ徹底的に、加害者を捜査し、起訴し、処罰すること。
- ⑤ 警察官、国境警備官、入国審査官を含む、全ての法執行機関関係者に対し、人身取引の被害者の認定、被害者に対する支援、及び被害者の保護に関する専門的な研修を提供すること。
- ⑥ とりわけマイノリティ・グループに対する、締約国における人身取引の状況を委員会に報告すること。」

(2) 外国人及びマイノリティ女性への暴力（パラグラフ 17）

「委員会は、外国人、マイノリティ、先住民族の女性に対する持続的な暴力についての情報を懸念する。とりわけ、2012年の改正された出入国管理及び難民認定法の規定の下で、同法第1節第22条の4に規定されるように、外国人女性が『配偶者の身分を有する者としての活動を継続して六月以上行わないで在留している』場合に、当局が、日本人とあるいは永住者の在留資格を持つ外国人と結婚している外国人女性の在留資格を取り消すことができることを、懸念する。これらの規定は、夫からのドメスティック・バイオレンスの被害者である外国人女性が、虐待関係から離れ、支援を求めることを妨げ得るものである（第2条及び第5条）。

人種差別のジェンダー関連の側面に関する一般的勧告25（2000年）及び市民でない者に対する差別に関する一般的勧告30（2004年）に照らし、委員会は、締約国に対し、移民、マイノリティ及び先住民族の女性に対する暴力の問題に、彼女らに対する暴力の全ての形態を起訴し制裁することによって、実効的に取り組むため、並びに被害者が救済及び保護の迅速な手段にアクセスできることを確保するための適切な措置をとることを勧告する。締約国はまた、日本人あるいは永住者の在留資格を持つ日本国籍でない者と結婚した外国人女性が、離婚あるいは離縁によって国外追放されないこと、及び法の適用が、実質的に女

性が虐待関係のままであることを余儀なくされるような効果を持たないことを確保するため、在留資格に関する法制を見直すべきである。」

(3) 日本軍「慰安婦」(パラグラフ18)

「委員会は、第二次世界大戦中に日本軍によって性的に搾取された外国人『慰安婦』の問題を解決するために、締約国が行った取組に関し、締約国代表団から提供された情報に留意する。委員会はまた、1995年に締約国によって設置されたアジア女性基金を通して提供された補償及び2001年の日本の首相による謝罪を含む日本政府の謝罪表明に関する情報にも留意する。生存している『慰安婦』に対する人権侵害が、彼女たちの正義と補償に対する権利が十分に実現しない限りは継続することに留意して、委員会は、『慰安婦』のほとんどが、認知、謝罪またはいかなる種類の補償も受け取っていないとの報告に懸念する(第2条及び第5条)。

委員会は、締約国に直ちに以下の行動を取ることを要請する：

- ① 日本軍による「慰安婦」の権利侵害に関する調査を終わらせること。
そして、人権侵害の責任者を裁判にかけること。
- ② 「慰安婦」問題に関する包括的、公正及び永続的な解決を追求すること。これには、全ての生存している「慰安婦」あるいはその家族への誠実な謝罪表明及び適切な補償の提供を含む。
- ③ いかなる名誉毀損の試みあるいはそのような事象の否定を非難すること。」

3 政府報告の記述

(1) 人身取引

日本政府は、パラグラフ56～71において、「人身取引対策行動計画」の策定と改定、「人身取引対策進会議」の設置、被害者の適切な保護、国際移住機関(IOM)への拠出を通じた帰国及び帰国後の社会復帰支援事業の実施、被害者向けリーフレットの作成、警察による適切な情報収集と捜査による加害者の検挙、国際刑事警察機構(ICPO)を通じた被害者の送出国の捜査機関との情報交換、外国からの要請に応じた捜査共助等について述べている。

また、労働基準監督機関による、技能実習生を含む外国人労働者を雇う事業場に対する監督指導、「人身取引取締マニュアル」の策定と活用について述べている。

(2) 外国人及びマイノリティ女性への暴力

日本政府は、パラグラフ9～16において、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（DV防止法）の改正により、配偶者のみならず、交際相手からの暴力の被害者も、一定の条件の下で同法の適用対象となったこと、これを受け、日本政府はDV施策に関する基本方針を見直し、実態調査を実施し、「第4次男女共同参画基本計画」にも施策を反映させたこと等について述べている。

4 意見

(1) 人身取引

① 技能実習制度は、実態は非熟練労働者の労働力不足解消の手段として用いられているにもかかわらず、技能実習という名目上の目的ゆえに職場移転の自由が制限され、対等な労使関係を構築できないという構造的な問題を抱えており、技能実習生に対する人権侵害等が多く発生してきた⁴⁷。賃金不払、暴行、脅迫、監禁その他精神又は身体を不当に拘束する手段による労働の強制等のほか、女性実習生に対するセクシュアル・ハラスメント等の深刻な人権侵害も起きている。

2016年11月、日本政府による監督を強化した技能実習法が成立し、2017年11月に施行された。しかし、この法律では、技能実習生送出機関に対する監督が十分ではなく、不正行為・人権侵害の防止が十分行えるか疑問である。日本の高度な技術の移転という「技能実習制度の名目」と「安価な非熟練労働者受入れ」という実態の乖離を埋めるためには、制度の抜本的な見直しが必要である⁴⁸。

また、JFC（Japanese-Filipino Children、主に日本人男性とフィリピン人女性の間生まれた子どもたちのこと）が在留資格や日本国籍を取得できることを利用してJFCやその母を日本に呼び寄せる、「留学」の在留資格を有する者に資格外就労許可を取らせて就労させる等の方法で、低賃金労働者として外国人等を搾取する事案も生じている。

国家戦略特区⁴⁹において解禁される外国人家事労働者の受入れにつ

⁴⁷ 当連合会「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」の成立に関する会長声明」（2016年11月24日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2016/161124_2.html

⁴⁸ 当連合会「市民的及び政治的権利に関する国際規約第40条(b)に基づく第7回日本審査の事前質問リスト（LOIPR）作成のための日弁連報告書」（2017年7月24日付け）、13ページ

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Alt_Rep_JPRep7_I CCPR_en.pdf

⁴⁹ 「世界で一番ビジネスをしやすい環境」を作ることを目的に、地域や分野を限定し、大胆な規制・制度の緩

いても、家庭内という密室においてハラスメントが起きる可能性が高いこと、労働時間や賃金等が適切に管理されないおそれがあること、家事労働者として失業した途端に不法滞在となるため使用者の指示に反しにくいこと等、労働搾取につながる危険があることに注意すべきである。

- ② 外国人女性に対する性的搾取を目的とする人身取引も、依然として続いている。警察が認知した人身取引被害者のうち、2016年には46人中21人、2015年には49人中36人が外国人女性であり、ホステスとしての稼働や性風俗店において売春を強要されていた⁵⁰。

たとえば、タイ国内でブローカーの「日本に無料で観光に行ける。」等の甘言を信じて来日したタイ人女性4人に対し、渡航費用名目等で借金を負わせ、その返済の名目でデリバリーヘルス等での売春等を強制し、代金を搾取していた事案や、フィリピン人女性3人に日本人男性と偽装結婚をさせて来日させ、日本に到着後は旅券を取り上げる等して加害者が経営する飲食店のホステスとして稼働させ、その報酬を搾取していた事案等がある⁵¹。

大規模スポーツイベントの際の売買春の機会の拡大に伴う人身取引の増加が世界的に問題になっており、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会においても、十分な注意を払う必要がある⁵²。

- ③ 2017年7月、日本政府は、国際組織犯罪防止条約人身取引議定書を受諾したが⁵³、特別法を制定する予定はない。

また、国際労働機関（ILO）の「1930年の強制労働条約の2014年の議定書」は、同議定書よりも救済に重点を置いているが、日本政府はこれを批准していない。

- ④ 根本原因である需要の抑制として、日本政府は、性搾取について啓発用ポスター及びリーフレットを作成配布し、また、海外渡航者向けパンフレットにおいて、日本人が「犯罪者」となるケースとして売買

和や税制面の優遇を行う規制改革制度を指す。2013年に関連する法律が制定され、2014年に最初の区域が指定された。

⁵⁰ 警察庁生活安全局保安課「平成28年中における人身取引事犯の検挙状況等について」（2017年2月16日付け）

⁵¹ 前掲

⁵² 当連合会・ブックレット「総括所見の活かし方と今後の課題 第7回及び第8回報告書審査を踏まえて」（2017年4月18日付け）、41及び42ページ

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/booklet/data/pam_04_170418.pdf

⁵³ 2017年6月、日本政府は多数の国民の反対を無視して共謀罪を含む組織犯罪処罰法改正案を強行採決したが、その理由の1つとして議定書の受諾を挙げていた。

春を挙げるほか、児童買春、児童ポルノの所持等が日本の国外犯処罰の対象となる旨を説明している。

しかし、日本国内では、児童以外の買春行為には何らの規制はなく、児童以外を被写体とするポルノも氾濫し、社会教育や学校教育における言及もなく、対策は不十分と言わざるを得ない。

- ⑤ 日本政府は、認知した被害者に対して、シェルターの提供、在留特別許可を含む在留資格の付与、帰国支援等を提供している。しかし、日本で人身取引被害者の支援に取り組むNPO法人・人身取引被害者サポートセンターライトハウスは、現在日本で約5万4000人もの被害者がいると推測しており⁵⁴、日本政府により被害者として認知されているのは、実際の被害者数のごく一部にすぎないと考えられる。認知がなければ支援は受けられないため、柔軟な被害者の認知が必要である。また、帰国支援のみでなく、在留期間の更新、在留資格の変更、在留特別許可等、被害者に応じた個別の支援が必要である。また、男性被害者のシェルター開設は、長らく検討課題のままである。民間支援団体への財政的支援も乏しい。
- ⑥ 加害者に対する処罰は軽く、十分な制裁もしくは歯止めとなっていないとは言えない。たとえば、2016年中に警察が検挙した人身取引事犯の検挙件数は44件、検挙人員は46人である。このうち起訴された者が43人、不起訴処分となった者が2人、捜査中の者が1人である。起訴された者43人のうち、33人は有罪が確定し、10人は公判係属中である(2017年3月31日現在)。その量刑をみると、罰金刑が多く、懲役刑は3年の実刑がある一方、執行猶予付きも多い⁵⁵。

(2) 外国人及びマイノリティ女性への暴力と差別

- ① 外国人女性が在留資格「日本人の配偶者等」を取得するため、又はその在留期間を更新するためには、日本人夫の協力が必要であり、それゆえ、日本人夫が外国人妻を支配することは、制度上容易である。DVを含めて日本人夫に有責性がある場合であっても、別居が相当期間続けば、入国管理局によって「当該婚姻関係が社会生活上、実質的基礎を失っている場合」に該当すると判断され、在留資格「日本人の

⁵⁴ 人身取引被害者サポートセンターライトハウスホームページ
https://jammin.co.jp/charity_list/150727lighthouse/

⁵⁵ 警察庁生活安全局保安課「平成28年中における人身取引事犯の検挙状況等について」(2017年2月16日付け)

配偶者等」の在留期間更新を許可されないおそれがある。

また、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）には、依然、在留資格の取消制度が規定されている（在留資格「日本人の配偶者等」で在留する女性が、正当な理由なく「配偶者の身分を有する者としての活動を継続して六月以上行わないで在留している場合」及び正当な理由なく「九十日以内に法務大臣に、新住居地の届出をしない」場合には、入国管理局は、その在留資格を取り消すことができる⁵⁶。）。そのため、移住女性が加害者の下から避難すること、警察に保護を求めること、加害行為を警察に通報すること等が、事実上困難となっている。

入国管理局は、取消しを行わない場合の具体例の1つとして「配偶者からの暴力（いわゆるDV）を理由として一時的に避難又は保護を必要としている場合」を挙げている。しかし、診断書や写真等がある身体的DVはよいとしても、心理的・経済的・性的その他様々な形態の非身体的DVは、正しく認定されないおそれがある。特に、外国人女性については、日本人女性に対するのと同様のDVのほか、パスポートを取り上げる、金銭を持たせない、食生活から習慣に至るまで日本への同化を要求する、同国人との交際を禁止する、母語の使用を禁止する、母国への送金や家族への電話を禁止する、帰国を禁止する、帰国費用を出さない等、様々な形態のDVがあるが、これらは考慮されないおそれが強い⁵⁷。

入国管理局は、2013年及び2014年の2年間に計50人（女性30人、男性20人）の在留資格を入管法第22条の4第1項第7号該当を理由に取消したが、他方、「正当な理由」があるものと認めて取消しを行わなかった件数は2012年～2014年の3年間で僅か2件である（いずれも中国籍の女性で、配偶者からの暴力を理由に当該配偶者と別居していた事例）⁵⁸。

また、内閣府の統計では、2014年度に全国の配偶者暴力相談センターが日本語の不自由な人から受けた相談は1,700件（うち女性

⁵⁶ 入管法第22条の4第1項第7号・第9号

⁵⁷ 当連合会・ブックレット「総括所見の活かし方と今後の課題 第7回及び第8回報告書審査を踏まえて」（2017年4月18日付け）、35ページ

⁵⁸ 参議院「参議院議員神本美恵子君提出 出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案及び同法の在留資格取消制度に関する質問に対する答弁書」（2015年7月28日付け）

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/189/toup/t189207.pdf>

からの相談は1,658件)であるのに対し⁵⁹,2014年の1年間で
入国管理局がDV被害者として認知した人数は95名にすぎない。こ
のことからも,DV被害者が逃げることさえできずにいる実態が垣間
見られる⁶⁰。

さらに,日本カトリック難民移住移動者委員会が2014年11月
から2015年1月にかけて実施したアンケート調査では,「日本人
の夫が家を出て所在不明になったために,夫と住んでいたアパートを
解約し,姉の家に滞在していた時に入管が訪ねてきた。『日本人の配
偶者等』の在留資格にもかかわらず,夫と別居していることを問題だ
と言われ,在留資格が取り消され,『短期滞在』になった。」「日本
人夫からの暴力の後,遺棄されたために,子どもとフィリピンに半年
以上一時帰国した後,再度,来日した。在留資格更新の手続きを行な
ったところ,夫と同居していないことを理由に,在留資格を取り消
され,帰国準備の『特定活動』1か月に変更させられた。」という事
例がある。これらは,夫の失踪や,夫からの暴力,遺棄等の理由があ
ったにもかかわらず,夫と同居していないことを理由に,在留資格が
取り消された事例である。「条文にある『正当な理由がある場合は除
く』との除外規定の運用に,大きな疑問が残る。」との指摘がある⁶¹。

DVだけでなく,日本人夫側に有責事由がある場合を取消しの対象
から除外し,調停・訴訟等の婚姻解消過程における在留を保障し,従
来の在留実績等を考慮して「定住者」等の定住的在留資格を付与する
等の運用を明確にすべきである⁶²。

② マイノリティ及び先住民族の女性に対する暴力と差別

アイヌ民族,同和地区の人々,在日韓国・朝鮮人,沖縄・琉球女性,
先住民及び移住女性等,一般に不利な状況にある女性達に対する日本
政府の特別の支援制度は,存在しない。僅かに一部の相談機関におい
て,移住女性からの外国語による相談に対応しているだけである。日

⁵⁹ 内閣府男女共同参画局「配偶者暴力相談支援センターにおける配偶者からの暴力が関係する相談件数等の結果について」(2015年7月29日付け)

http://www.gender.go.jp/policy/no_violence/e-vaw/data/pdf/2014soudan.pdf

⁶⁰ 当連合会・ブックレット「総括所見の活かし方と今後の課題 第7回及び第8回報告書審査を踏まえて」(2017年4月18日付け),35ページ

⁶¹ 日本カトリック難民移住移動委員会「在留取消制度を拡大する入管法改定案に対する意見書」(2014年4月7日)

⁶² 当連合会「外国人の在留カード及び外国人住民基本台帳制度の開始に際しての会長声明」(2012年7月9日付け)

<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2012/120709.html>

本政府は一貫してマイノリティ女性の権利擁護に無関心であり、国内での女性政策や関連する措置の策定及び実施においても考慮に入れないことが続いている⁶³。

日本政府は、2010年の第3次男女共同参画基本計画及び2015年の第4次男女共同参画社会基本計画において、複合差別に触れる記述をした。しかし、いずれもその具体的な施策は、「配偶者からの暴力に関する専門的知識を持った母国語通訳者の養成等を含め、適切に支援する。」「人権尊重の観点から人権教育・啓発等を進める。」という程度で、不十分と言わざるを得ない。

日本政府は、「女性政策の対象にマイノリティ女性は含まれている。」とするが、同時に「特別な施策の枠組みは設けず、一般的な枠組みの中で対応する。」という方針にこだわり、実態調査も実施していない。

③ 複合差別に関する裁判と司法の限界

ア 2017年6月19日、大阪高等裁判所は、在日韓国人の女性が、排外主義を標榜する団体の元会長に対し、女性差別及び民族差別的なヘイトスピーチに基づき名誉を毀損されたとして起こした裁判で、550万円の損害賠償請求に対し77万円の支払いを命じた一審判決を支持する判決を下した⁶⁴。その上で、同判決は、被告のヘイトスピーチが原告に対する人種差別に当たると認めた一審判決から踏み込み、「人種差別と女性差別との複合差別に当たる。」と認定した。本判決は、複合差別による不法行為を認めた日本で唯一の判決である。

イ しかしながら、司法手続による救済は、なお以下の限界がある。

まず、一般的に日本の裁判所が認定する慰謝料は極めて低額である。本件でも認定された賠償額は、550万円の請求に対して77万円（うち弁護士費用7万、慰謝料70万）にすぎず、原告が被った精神的苦痛を補うには十分とは言えない。

次に、司法手続には長い時間を要し、被害者に多大な労力を強いる。本件でも原告が提訴したのは2014年8月であり、一審判決までに約2年、高裁判決までに約3年を要している。

また、そもそも既存の法律では、特定された個人に対するヘイト

⁶³ 当連合会・ブックレット「総括所見の活かし方と今後の課題 第7回及び第8回報告書審査を踏まえて」（2017年4月18日付け）、14ページ

⁶⁴ 平成28年（ネ）2767号_

スピーチについては名誉毀損や侮辱として民事及び刑事上の責任を追及することが可能であるが、不特定多数に向けられた場合、その責任は追及できない。

ウ 以上のとおり、現行の司法手続による救済には限界がある。

したがって、パリ原則に沿った、日本政府から独立した国内人権機関による、迅速かつ効果的な人権救済手続が早急に導入される必要がある。

(3) 日本軍「慰安婦」問題

- ① 日本政府は、自由権規約委員会のみならず他の人権諸条約の実施機関からも、繰り返し、「慰安婦」に対する支援対策が十分でない旨指摘され、被害者の名誉を守り完全な被害回復を行うよう繰り返し勧告を受けている。

日本政府は、2007年3月に解散したアジア女性基金がフィリピン、韓国、台湾、オランダ、インドネシアに対して償いの事業を実施したことをもって、アジア女性基金は献身的な取り組みを行ってきたとする。しかし、同基金の事業は、公的資金ではなく民間募金を原資としており、日本国として被害者へ支払う賠償の意味を持つものではなかったため、償い事業が実施された韓国・台湾では「慰安婦」と認定された人々の過半が基金の事業を拒否した。インドネシアでは、個人に対する償い事業は実施されなかった。中国や東ティモール等はそもそも償い事業の対象とされないまま、同基金は2007年3月に解散した。償い事業の金額自体も不十分であった⁶⁵。

そのため、国連の前記各委員会は、繰り返し日本政府に対し、法的責任を認めた上で、この基金とは別に日本国として立法的行政的措置を採るべきことを勧告してきた。

また、当連合会も、これまで、繰り返し、日本政府に対し、国連人権諸条約に基づく機関等による指摘を重く受け止め、一日も早く法的責任を認めて謝罪し、被害者救済のための立法を行い、人としての尊厳の回復措置と金銭賠償をなし、真相の解明のための調査機関の設置

⁶⁵ 当連合会「拷問禁止委員会の総括所見 (CAT/C/JPN/CO/2) に対する日本政府のコメントに対する日弁連報告書 (オルタナティブレポート)」(2015年7月16日付け)

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/alternative_report_ja2015.pdf (日本語)

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/alternative_report_en2015.pdf (英語)

等により法的責任を果たすべきであると求めてきた⁶⁶。

- ② 2015年12月28日、ソウルにおいて日韓外相会談が行われ、「慰安婦」問題を恒久的に解決する旨の合意(日韓合意)がなされた⁶⁷。

この合意において、日本政府は、「慰安婦問題は、当時の軍の関与の下に、多数の女性の名誉と尊厳を深く傷つけた問題」であるとし、「心からおわびと反省の気持ちを表明する。」とした。また、日本政府は、韓国政府が元「慰安婦」の支援のために設立する財団に、日本政府の予算で資金を拠出することを約束した。そのうえで、日韓両政府は、本合意により「この問題が最終的かつ不可逆的に解決されることを確認する。」と発表した。

係る合意に基づき、2016年7月、韓国政府は、元「慰安婦」の人々の支援を目的として「和解・癒し財団」を設立し、同年8月、日本政府はその予算で同財団に10億円の資金を拠出し、元「慰安婦」の人々及びその遺族の一部に対して、一定の金員が支給された。

同合意については、日韓両国内において、賛否両論があり、これまでの国連人権諸条約に基づく機関の勧告に照らし、被害者の意思を反映していないとの批判も根強い。この点、女性差別撤廃委員会は、2016年に行われた日本に対する第7回・第8回審査の総括所見において、「『慰安婦』の問題は『最終的かつ不可逆的に解決される』とする韓国との合意の発表が被害者中心のアプローチを十分に取らなかったこと」を「遺憾に思う」と指摘し、「被害者の救済への権利を認め、補償、満足、公的謝罪とリハビリテーションのための措置を含

⁶⁶ 当連合会「拷問等禁止条約第19条第1項に基づく第2回日本政府報告書審査に関する日弁連報告書」(2013年2月25日付け)

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/alternative_report_ja2013.pdf (日本語)

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/alternative_report_en2013.pdf (英語)

当連合会「人種差別撤廃条約に基づき提出された第7回・第8回・第9回日本政府報告書に対する日弁連報告書」(2014年3月19日付け)

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Racial_discrimination_ja_7.8.9.pdf (日本語)

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Racial_discrimination_en_7.8.9.pdf (英語)

当連合会「拷問禁止委員会の総括所見(CAT/C/JPN/CO/2)に対する日本政府のコメントに対する日弁連報告書(オルタナティブレポート)」(2015年7月16日付け)

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/alternative_report_ja2015.pdf (日本語)

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/alternative_report_en2015.pdf (英語)

⁶⁷ 外務省ホームページ http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page4_001667.html

む、十分かつ効果的な救済及び賠償を提供すること」等を要請した。当連合会も、日本政府が誠意をもってこの勧告を受け止め、優先課題として実現することを求めている⁶⁸。日本政府は、国際社会からのこれまでの指摘を踏まえて、被害者の思いに配慮しながら、誠実にこの問題に取り組むべきである。

- ③ 当連合会は、従前から「慰安婦」であった人達の尊厳を傷付ける発言を行わないよう求めてきた⁶⁹。

ところが日本国内では、現在もなお、加害事実の否定と被害者を侮辱する様々な言説が日常的に繰り返されている。特に繰り返されているのが、「強制連行はなかった。」「彼らは自ら稼ぎにいった売春婦であった。」という言説である。

2007年3月16日、安倍内閣（当時）は「同日（注：河野談話が発表された1993年8月4日）の調査結果の発表までに日本政府が発見した資料のなかには、軍や官憲によるいわゆる強制連行を直接示すような記述も見当たらなかった。」との答弁書を閣議決定した⁷⁰。この見解は、それ以降、「慰安所」で意に反した行為を強要されたという人権侵害の中心的事実ではなく、「強制連行」の有無に焦点をあてて、加害事実を否定する政治家のよりどころになっている。しかも、2013年6月、安倍内閣（当時）は、河野談話発表の時点で軍による強制連行を示す「バタビア臨時軍法会議の記録」関連資料を入手していたことを認め⁷¹、2007年の閣議決定の誤りが明白になったが、これを訂正しない。

そして、2013年5月には、当時の閣僚が「戦時中は慰安婦自体が悲しいことではあるけれども、合法であったということもまた事実であるということだと思えます。」と発言し⁷²、公党の共同代表並びに大阪市長の職にある者が「慰安婦制度ってのは必要だということは

⁶⁸ 当連合会「女性差別撤廃委員会の総括所見に対する会長談話」（2016年3月16日付け）
https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2016/160316_2.html

⁶⁹ 当連合会・ブックレット「総括所見の活かし方と今後の課題 第7回及び第8回報告書審査を踏まえて」（2017年4月18日付け）、11ページ

⁷⁰ 「衆議院議員辻元清美君提出安倍首相の『慰安婦』問題への認識に関する質問」に対する答弁書（2007年3月16日付け）
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b166110.htm

⁷¹ しんぶん赤旗『『慰安婦』問題 赤嶺氏に回答 政府資料に強制証拠』（2013年6月19日付け）
http://www.jcp.or.jp/akahata/aik13/2013-06-19/2013061901_01_1.html

⁷² 内閣府「稲田内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（2013年5月24日付け）
http://www.cao.go.jp/minister/1212_t_inada/kaiken/2013/0524kaiken.html⁷³ 当連合会「橋本徹氏の日本軍『慰安婦』及び『風俗業』に関する発言の撤回と謝罪を求める会長談話」（2013年5月24日付け）

誰にも分かるわけです。」「軍隊に『慰安婦』制度は必要であった、沖縄海兵隊司令官に風俗業を活用してほしいと述べた」との発言をした⁷³。

また、韓国外務省報道官は、2017年6月29日の記者会見で、駐アトランタ日本総領事が「従軍慰安婦は、強制的に連行されたのではなく、性奴隷ではない。」と述べたことについて⁷⁴、発言の撤回と再発防止措置を日本側に求めた⁷⁵。

2017年11月、現職の大阪市長は、姉妹都市の米国・サンフランシスコ市が日本軍の「慰安婦」像を市有化したことに関連して、「慰安婦」について「(性奴隷ではなく) 戦場における公娼制度だった」との見解を示した⁷⁶。

前記のような発言が、日本政府の閣僚、地方自治体の首長、責任ある地位にある行政官等の公人から発せられている。

- ④ 日本では、小・中・高等学校の教科書については、民間の出版社が作成し、これを文部科学大臣が教科書として適切か否かを審査する「教科書検定制度」が採用されている。公立学校については地域の教育委員会が、私立学校と国立学校については学校長が、検定に合格した教科書の中から教科書を選ばなければならない。

そして、中学校の歴史教科書については、1997年度版の全ての出版社の教科書に「慰安婦」に関する記述がなされたが、その後、加害性を否定する立場からの出版社に対する攻撃が激化し、2006年度版の教科書本文からは「慰安婦」という言葉が消えた。

現在、唯一、「慰安婦」問題を取り上げているのは、出版社『学び舎』（東京都）発行の検定済教科書「ともに学ぶ人間の歴史」である。この教科書は、慰安所の設置や管理等に日本軍が関与し、慰安所におけ

⁷³ 当連合会「橋本徹氏の日本軍『慰安婦』及び『風俗業』に関する発言の撤回と謝罪を求める会長談話」（2013年5月24日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2013/130524_3.html

⁷⁴ 米ジョージア州のレポーターニューズペーパーズ（電子版）によれば、駐アトランタ日本総領事はインタビューで、同州ブルックヘブン市議会に対し、「慰安婦」を象徴する少女像を公園に設置することを認める決議を撤回するよう要求し、その際にこうした発言をしたとされる。同紙は23日付けで、総領事が「慰安婦は報酬を得た売春婦（プロスティチューツ）だ」と語ったと報じたが、日本政府は「『売春婦』とは言っていない」と抗議。27日付けで「(記者が) 言い換えた。」と訂正する一方、「総領事は性的奴隷だったという点を否定した」と新たに指摘している。

⁷⁵ 時事ドットコムニュース「アトランタ総領事、発言撤回を＝「慰安婦の連行否定」で韓国」（2017年6月29日付け）<http://archive.fo/pUBGW>

⁷⁶ 朝日新聞電子版「大阪市長、姉妹都市解消を表明 『信頼関係が破壊』」（2017年11月24日付け）<http://www.asahi.com/articles/ASKCS3DVMKCSPTIL00S.html>

る生活は強制的だったと日本政府が公式に認め謝罪した1993年のいわゆる「河野談話」を紹介したが、検定で、「現在、日本政府は『慰安婦』問題について、『軍や官憲によるいわゆる強制連行を直接示すような資料は発見されていない』との見解を表明している。」との記述を加えるよう求められ、これに応じることで検定に合格した。

高等学校の歴史教科書については、2018年度から使われる世界史、日本史、政治・経済の計19点中13点に「慰安婦」の記述がある。うちA社の2点は、元「慰安婦」が日本政府に補償を求める訴訟を起こした戦後補償問題に触れる等しながら、「日韓合意」に言及していなかったため、「生徒が誤解する恐れ」がある等と検定意見が付けられ、いずれも日韓合意に関する記述を挿入した上で合格した。ある政治・経済の教科書では、元「慰安婦」らが日本政府に対して補償を求める訴訟を起こしているとの記述に対し、検定で「政府の統一的な見解に基づいていない」と指摘され、「日本政府はすべての賠償問題は法的に解決しているとの立場をとっている」と追記した⁷⁷。

日本政府は、出版社が教科書に「慰安婦」問題を適切に取り入れ、生徒及び学生や市民に歴史の事実が客観的に提供されることを妨げるべきではない。

第3 アイヌ民族

1 結論と提言

日本政府は、

- (1) アイヌ民族に対する差別禁止法等の新たな法整備を進めるとともに、社会的、文化的、政治的及び教育的な面での施策を総合的に推進すべきである。

また、施策の実現に向けたロードマップを策定及び公表し、外部から検証できるようにすべきである。

- (2) 国の内外を問わず、アイヌ民族に係る遺骨・副葬品等に係る調査を実施し、調査を踏まえた遺骨・副葬品等の確認、返還及び再発防止策等を早急に進めるべきである。
- (3) 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

⁷⁷ 日経新聞電子版「安保法の記述詳しく 高校の地理歴史や公民教科書」（2017年3月25日付け）
<https://www.nikkei.com/article/DGXLZ014497040U7A320C1CR8000/>

歴史や文化等について学ぶ機会を一層充実，強化すべきである。

(4) アイヌ民族が自らの言語による教育を受ける機会を保障するとともに，そのための具体的な施策を推進すべきである。

(5) アイヌ民族の高等教育へのアクセス権を保障するため，経済的な援助を一層充実させるべきである。

(6) アイヌの先住民族であるとの地位を正面から認めるためにも，文書等における「アイヌの人々」という呼称をやめ，「アイヌ民族」と呼称すべきである。

2 委員会の懸念事項・勧告内容

(1) 委員会は，第7回・第8回・第9回総括所見において，次のとおり勧告している（パラグラフ20）。

「(b) 雇用，教育そして生活水準に関して，アイヌの人々とそれ以外の者の中で依然として存在する格差を減らすために講じられている対策の実施を強化，加速すること。」

(2) 同総括所見（同パラグラフ）は，次のとおり勧告している。

「(c) 土地と資源に関するアイヌの人々の権利を保護するための適切な措置をとり，文化と言語に対する権利の実現に向けた措置の実施を促進すること。」

3 政府報告の記述

日本政府は，以下のとおり述べている。

(1) 1972年から2013年までの間7度にわたり実施された「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の格差は，なお是正されたとはいえない状況にある（パラグラフ18）。

(2) 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，他の人が受けたことを知っていると感じた人が33.0%いる（パラグラフ22）。

(3) 高等学校への進学率は，1972年の調査開始以降着実に向上してきていたが，2006年の前回調査から減少に転じ，差が広がる結果となっている。大学への進学率は，着実に向上してきている（パラグラフ19）。

北海道庁は，進学状況の格差を克服するため，高等学校及び大学に修学する者に対する入学支度金及び修学資金の助成(大学は貸付け)等を行い，進学を奨励している（パラグラフ23）。

- (4) アイヌ語については、消滅の危機にある他の方言等も含めて「危機的な状況にある言語・方言サミット」を開催するとともに、「危機的な状況にある言語・方言に関する研究協議会」を開催し、地域ごとの取組の情報共有を図っている（パラグラフ25）。
- (5) 2000年11月に制定された「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」に基づき、2002年3月、「人権教育・啓発に関する基本計画」を閣議決定して策定し、アイヌの人々等をめぐる人権課題につき、偏見や差別の解消に向けた取組を積極的に推進することとしており、取組状況は、毎年国会に報告されている（パラグラフ201）。
- (6) 中学校社会科の教科書においては、アイヌ民族に関する記述がなされている（パラグラフ210）。
- (7) 日本政府は、法律に基づき、アイヌ文化の振興等を目的とする財団法人アイヌ文化振興・研究推進機構を指定法人とし、同法人が行う「アイヌ語ラジオ講座」、「アイヌ語上級講座」、「アイヌ語弁論大会」等の事業に対する補助を実施している（パラグラフ222）。

4 事実

- (1) 現在、1997年7月に施行された、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（いわゆる「アイヌ文化振興法」）に基づく施策の推進が進められている。また、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、「アイヌ政策のあり方に関する有識者懇談会」の提言を受け、2009年12月から現在まで、内閣官房長官を座長とする「アイヌ政策推進会議」が開催されている。

しかし、いまだアイヌ民族と一般国民との社会的、文化的、政治的及び教育的な格差や差別を解消するには至っていない。そのことは、Ⅲに掲げた日本政府の報告にも示されている。

- (2) 第7回・第8回・第9回総括所見及び政府報告には示されていないが、アイヌ政策推進会議の中で、過去のアイヌ民族に対する人権侵害の1つとして、いわゆる「遺骨・副葬品等に関する問題」がある。

遺骨・副葬品等に関する問題とは、19世紀から20世紀にかけて、人類学を中心とする国内外の研究者等が、アイヌ民族の墓地を発掘し、遺骨や埋葬されていた副葬品等を、大学や個人等により無断で持ち帰る等した問題であり、近時訴訟等で遺骨の返還や人権回復措置等が求められている。

2017年4月に文部科学省が取りまとめた「大学等におけるアイヌの

人々の遺骨の保管状況の再調査結果」（2017年5月23日付け）⁷⁸によれば、遺骨を保管している大学の数は、北海道大学を始めとして全国に12大学あり、保管された遺骨のうち、個体ごとに特定できた遺骨が1,676体（個人が特定できる遺骨38体含む）、個体ごとに特定できなかった遺骨が382箱とされている。

係る遺骨及び副葬品等に関する更なる調査、返還及び人権侵害回復措置、再発防止策等については、今後の大きな課題である。

北海道アイヌ協会と日本人類学会等が取りまとめた「これからのアイヌ人骨・副葬品に係る調査研究の在り方に関するラウンドテーブル報告書」（2017年4月7日付け）⁷⁹には、これまでのアイヌ人骨・副葬品に関する研究の在り方に対する評価と今後の調査・研究の在り方についての記述もあり、過去の研究に関する人権回復措置や再発防止策の具体化が必要である。

- (3) 学校教育の中で、アイヌ民族の歴史や文化等について学ぶ機会は、北海道内も含めて極めて不十分である。さらに、アイヌ民族が自らの言語による教育を受ける機会は、学校教育の中では保障されていない現状にある。
- (4) アイヌ民族の高校への進学率は、2013年調査時、2006年調査の際から減少しており、全体の98.6%に対して92.6%、大学進学率も43.0%に対して25.8%と低く、社会的地位を向上する上で大切な教育面の格差解消が依然急務と指摘されている⁸⁰。
- (5) 前記のとおり、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。同決議は、「先住民族の権利に関する国際連合宣言」を踏まえ、アイヌ民族を、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、日本政府がこれまでのアイヌ政策をさらに推進し、総合的な施策の確立に取り組むことを内容とするものである。

しかし、前記のとおり、2014年8月、当時の札幌市議会議員が「アイヌ民族なんて、いまはもういない」等とツイッターに書き込み、また、翌年3月に自身のホームページ上で「アイヌは先住民族ではない。」等と記述する等⁸¹、アイヌ民族に対するヘイトスピーチの問題も繰り返し生じ

⁷⁸ 首相官邸ホームページ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/dai9/sankou4.pdf>

⁷⁹ 前掲 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/dai9/sankou5.pdf>

⁸⁰ 公益社団法人北海道アイヌ協会ホームページ <https://www.ainu-assn.or.jp/ainupeople/life.html>

⁸¹ 金子やすゆきホームページ <http://ykaneko.net/article/ainu-isnot-indigenous-people.html>

ている。

アイヌ民族の先住性を否定する発言は、その後も何度か繰り返されており、アイヌ民族が先住民族であることについて、国内での共通理解が十分とは言えない状況にある。

5 意見

- (1) 第7回・第8回・第9回総括所見に書かれた「(b) 雇用，教育そして生活水準に関して，アイヌの人々とそれ以外の者の中で依然として存在する格差を減らすために講じられている対策の実施を強化，加速すること。」

(パラグラフ20)を受け，また，国会でのアイヌ民族に関する決議を踏まえ，アイヌ民族に対する総合的かつ根本的な差別解消ないし格差是正のための基本法制定が必要である。

- (2) また，前記1の基本法制定とともに，雇用も含めた社会的，文化的，政治的及び教育的な面での差別や格差を解消していくための施策を，より総合的かつ迅速に推進することが求められる。

そのためにも，総合的な施策の実現に向けたロードマップを策定及び公表し，外部から検証できるようにすべきである。

- (3) さらに，前記1及び2については，アイヌ民族の参加を実質的及び継続的に講じる必要がある。

具体的には，アイヌ民族が政府や自治体、国会での議論や，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を，より一層推進することが不可欠である。

- (4) 差別解消や格差是正のためにも，主として学校教育等の公教育の場で，アイヌ民族の歴史や文化等を学ぶ機会を，より一層充実及び強化させる必要がある。

同時に，アイヌ民族として，主に学校教育等の場でも，アイヌ語を学ぶ機会を保障する手立てを講じる必要がある。

- (5) 加えて，アイヌ民族として高等教育を受ける権利を十分保障するために，経済的な援助等を含む施策の推進を一層進めていく必要がある。

すなわち，北海道庁は，北海道アイヌ子弟高等学校等進学奨励補助制度⁸²により高校等への進学に向けた援助等を行っているが，大学等も含めて，一層の格差是正が必要である。

- (6) 遺骨・副葬品等に関する問題については，現時点で判明している遺骨等

⁸² 北海道ホームページ http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/koukou_fy29_1.pdf

の返還を速やかに進めるとともに、日本政府として、国内外を問わず、遺骨や副葬品の状況について調査を進め、できる限り速やかに返還等の回復措置を採るべきである。

同時に、過去の権利侵害に対する総括と再発防止策を行うべきである。

- (7) 前記の国会決議を踏まえ、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ためにも、現在日本政府が統一の呼称としている「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おり、それが歴史的に奪われてきたことを認めていないとの誤解を与えるため、「アイヌ民族」との呼称に改めるべきである。

第4 被差別部落の人々

1 結論と提言

日本政府は、

- (1) 部落差別を条約第1条第1項の「世系 (descent)」に基づく差別の対象とすべきである。
- (2) 2016年12月16日に施行された部落差別の解消の推進に関する法律の実効化を確保するとともに、部落差別の被害者の救済と部落差別の規制のための法制度を確立すべきである。

2 委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、第7回・8回・第9回総括所見において、次のとおり述べている（パラグラフ22）。

「部落民の状況

22. 委員会は、世系に基づく条約の適用から部落民を排除する締約国の立場を遺憾に思う。締約国が、前回の最終見解において委員会から提起されたように、部落民の統一的な定義を未だ採択していないことも懸念される。委員会はまた、部落民に対する差別に対処するための措置を含む、2002年の同和特別対策の終了に伴って締約国によって実施された具体的措置の影響を評価するための、情報及び指標が欠如していることを懸念する。委員会はさらに、部落民及びその他の国民との間の根強い社会的経済的な格差について懸念する。委員会はまた、部落民に対する差別目的で用いられ得る戸籍制度への違法なアクセスに関する報告を懸念する（第5条）。

世系に関する一般的勧告29（2002年）に留意し、委員会は世系に基づく差別が条約によって完全にカバーされることを想起する。

委員会は、締約国が、その立場を修正し、部落の人々と協議し、部落民の明確な定義を採択することを勧告する。委員会はまた、締約国が、とりわけ部落民の生活環境に関し、2002年の同和特別対策の終了に伴ってとられた具体的措置に関する情報及び指標を提供することを勧告する。委員会はさらに、締約国に対し、差別的な行為にさらされ得る戸籍情報への違法なアクセスから部落民を保護し、戸籍の違法な濫用に関連する全ての事件を捜査し、責任者を処罰するために法を実効的に適用することを勧告する。」

3 政府報告の記述

日本政府は、政府報告において、委員会による日本政府に対する再三の勧告にもかかわらず、部落問題について全く触れていない。

4 事実

- (1) 日本政府は、現在においても、条約第1条第1項に規定する「世系 (descent)」の対象に部落差別は含まれないとの見解を維持している。日本政府は、委員会が、同項の世系の統一見解として、「世系 (descent) に基づく差別がカースト及びそれに類似する地位の世襲制度等の、集団の構成員に対する、人権の平等な享有を妨げ又は害する社会階層化の形態に基づく差別を含む」との一般的勧告29(2002年)⁸³を採択し、部落差別も世系に基づく差別の対象であることを明らかにしているにもかかわらず、同項に規定する世系に関する一般的勧告29に反する見解を維持している。
- (2) 日本政府は、人種差別撤廃委員会の総括所見 (CERD/C/JPN/CO/7-9) に対する日本政府コメント (以下「日本政府コメント」という。)⁸⁴の17において、「同和問題の解決に向けたロードマップとしては、2002年3月に閣議決定された『人権教育・啓発に関する基本計画』に沿って、人権教育及び人権啓発に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図っているところである。」と記載している。しかしながら、日本政府が記載するこの基本計画は、あくまで一般的な人権教育及び啓発に関する基本計画にすぎず、部落民に対する差別の現状を踏まえた人権教育及び啓発に関する基本計画にはなっていない。

⁸³ 外務省ホームページ

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7501&Lang=en

⁸⁴ 前掲 (仮訳) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000190405.pdf>
(英語正文) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000190869.pdf>

(3) 日本政府は、日本政府コメントの22において、「法務省の人権擁護機関では、同和問題に関する差別意識の解消のため、『同和問題に関する偏見や差別をなくそう』を啓発活動の年間強調事項の一つとして掲げ、講演会や研修会の開催、啓発冊子等の配布、各種イベントにおける啓発活動を実施している」と記載している。しかしながら、日本政府の啓発活動にもかかわらず、2011年1月、奈良県御所市にある、部落問題及び水平社運動（部落差別の解消に向けた運動）に関する「水平社博物館」前で公然と部落差別を行うヘイトスピーチ事件が発生した。そのヘイトスピーチ事件の行為者に対しては、2012年6月25日、奈良地方裁判所において、名誉棄損に該当するとして、150万円の損害賠償請求が認容された⁸⁵。また、インターネットや直接的言動による部落差別の扇動は、いまだに多発している。

(4) 2016年12月、部落差別の解消の推進に関する法律（いわゆる「部落差別解消推進法」）が制定されたが、同法は相談、教育、啓発活動、国による実態調査の実施等を中心とする理念法であり、いまだ部落差別禁止を含む法的規制と被害者救済制度は確立されていない。

5 意見

日本政府は、部落差別が、条約が禁止する世系による差別であることを認めた上、部落民に対する差別の現状を踏まえた人権教育及び啓発に関する基本計画を策定し、部落差別による被害者救済制度を確立すべきである。

第5 日系南米人

1 結論と提言

日本政府は、

- (1) 日系南米人労働者が日本で安定した就労ができるよう、短期間の有期雇用の繰返しを禁止する等、不安定な雇用形態の改善に努めるべきである。
- (2) 使用者に対し、安全教育の実施と安全装置や保護具の使用の徹底を指導することにより、労働災害の防止に努めるべきである。

2 政府報告の記述

パラグラフ45では、「『外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業

⁸⁵ 差別禁止法の制定を求める市民活動委員会ホームページ
<http://www.sabekin.net/wp/wp-content/uploads/2012/07/cf1698ab8f78a4fbb699ca2d9be1b4b92.pdf>

主が適切に対処するための指針』を定め、これら外国人労働者を雇用する事業主に対して、適切な雇用管理に関する周知・啓発や訪問指導を行っている。」としている。

3 事実

- (1) 労働力不足を背景とした1990年の入管法改正により、新たに日系人に定住者の在留資格が与えられた。これにより、多数の日系南米人労働者が日本に移住し、就労するようになった。その多くは、企業が生産調整に対応するための雇用の調整弁として、派遣会社から派遣される間接雇用により雇用されている。その多くは、1、2ヶ月といった極めて短い期間の有期雇用が繰り返される就労形態であり、いつ契約を終了されるか分からない不安定な就労を余儀なくされている。
- (2) 日系南米人労働者は、労働者としての権利の行使が雇い止めにつながるため、使用者による不当な権利侵害に対して抵抗できないことも多い。そのため日系南米人労働者は、法律上の権利である有給休暇の取得ができなかったり、一方的に賃金を下げられたりする等、不当に権利が侵害されることが多い。また、女性労働者について、妊娠を理由に雇い止めされるケースもある。このような権利侵害について、日本政府による雇用主に対する指導監督は不十分であり、権利侵害からの救済は十分に図られていない。
- (3) 日系南米人労働者の労働災害事故は、依然として多数発生している。政府報告の記述に反して、外国人労働者の就労する事業所への訪問指導が行われるのは、重篤な労働災害が発生した後になることが多い。

4 意見

- (1) 日本政府は、短期有期雇用を繰り返す形の就労形態を制限し、正規雇用を推進する等、日系南米人労働者が安定して就労できるようにするための施策を推進すべきである。
また、日系南米人労働者に対する不当な権利侵害に対し、雇用主に指導監督を行って救済を図るべきである。
- (2) 日本政府は、日系南米人労働者の就労する事業所に対し、労働者に対する安全衛生教育が確実に行われ、必要な安全設備の設置や防護具の使用が徹底されるよう指導監督を行い、労働災害事故の発生の防止に努めるべきである。

第6 ムスリム

1 結論と提言

日本政府は、自国の法執行機関関係者がムスリムの民族的あるいは民俗宗教的プロファイリングに依存しないことを確保する措置を採るべきである。

2 委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、第7回・第8回・第9回総括所見において、次のとおり述べている（パラグラフ25）。

「イスラム教徒に対する民族宗教的なプロファイリング

25. 委員会は、民族的プロファイリングに該当し得る、締結国の法執行機関関係者による、外国出身のイスラム教徒への監視活動に関する報告について懸念する。委員会は、民族的あるいは民族宗教的グループへの所属だけに基づく個人に関する治安情報の体系的収集は、差別の深刻な形態であると考え（第2条及び第5条）。

委員会は、締結国に対し、法執行機関関係者がムスリムの民族的あるいは宗教的プロファイリングに依存しないことを確保するよう促す。」

3 政府報告の記述

日本政府は、「最終見解パラ25に関し、警察は、法律の規定に基づき、公正中立に職務を執行しており、民族宗教的プロファイリングに該当し得る、外国出身のイスラム教徒への監視活動を行っているという事実はない。」（パラグラフ142）と述べている。

4 事実

(1) ムスリム監視事件について

2010年10月、警視庁公安部の内部資料が、ファイル共有ソフトを介し、インターネット上に流失する事件が発生した。

その結果、警察が在日ムスリムを対象として大規模な監視操作を実施していることが明らかになった。

(2) 裁判所の判断

当該事件において、個人情報の流出被害を受けた被害者が、日本政府（警察庁）と東京都（警視庁）を被告として、国家賠償訴訟を提起した。

東京地方裁判所は、警察の情報収集、管理、利用については合憲とし、情報の流出については、過失があるとして、原告一人当たり550万円の損害賠償を認めた。控訴審である東京高等裁判所は、原審を維持した。上告審である最高裁判所では、警察の情報収集、管理、利用の各活動が

違憲，違法か否かが争われた。

最高裁判所は，本件に憲法問題は含まれないとして，上告を棄却した。

5 意見

在日ムスリムを対象とした警察による組織的・網羅的な情報収集活動は，条約に基づく義務に違反するものである。

日本政府は，警察による，ムスリムであることを理由とする組織的及び網羅的な情報収集活動を終了させるべきである。

また，日本政府は，警察による，宗教又は民族的出自に基づくプロファイリングを禁止するガイドラインを作成し，宗教又は民族的出自に基づくプロファイリングは許されないことを警察官に周知徹底させるべきである。

裁判所は，国際人権法違反がある場合に，個人が司法の場において救済を受けられるよう，国際人権基準を遵守するべきである。

第7 中国帰国者

1 結論と提言

日本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，生活支援（経済的自立），自立支援（教育，生活）のため，更なる支援策の必要性の有無を検討すべきである。

2 事実

- (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た。1945年8月9日のソ連軍の対日参戦により，移住していた日本人の中には，戦争に巻き込まれたり，避難中の飢餓疾病等により死亡したりする者が多数あった。また，移住していた日本人の中には，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，やむなく中国に残ったりすることとなった者が多数いた。これらの人々は，「残留婦人等」，「残留孤児」（これらを総称して以下「残留邦人等」という。）と呼ばれる。残留邦人等は，1972年の日中国交回復まで帰国の途が閉ざされ，国交回復後も1981年からの「訪日調査」が実施されるまでは，帰国には様々な障害があり，日本への永住帰国が大幅に遅れた。このため，これらの中国からの帰国者（以下「帰国者」という。）の帰国時の年齢は40～50歳代と高齢である上，長年の中国での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、高齢のため言語習得の困難も伴って就労が困難な事態に陥り、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月に「中国帰国孤児定着促進センター」を設置したが、僅か3～6ヶ月程度の日本語教育を行うだけで、帰国者の就労に結びつく程度までの日本語習得には不十分なものであった。1988年から「中国帰国者自立研修センター」が設置され、1年程度の期間の日本語教育が実施されたが、これも十分なものとは言えないものであった。1994年に中国残留孤児等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律（以下「支援法」という。）が成立し、国民年金の特例措置が実施され、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。しかし、貸付金について年金からの返済金が控除される等、支援策としては不十分なものであった。

3 意見

- (1) 当連合会は、2004年3月、日本政府に対し、国は残留邦人等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実施すべきであるとの勧告を行った⁸⁶。
- (2) 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。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、この施策には、所得制限が設けられていたために、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た。特に残留邦人等の子は支援策の対象とされておらず（いわゆる二世問題）、また、残留邦人等の配偶者も残留邦人等が死亡した場合には支援金が打ち切られる等の問題があった。
- (3) 2014年10月から支援法の改正により、残留邦人等の配偶者に対する配偶者支援金の支給が開始され、一定の改善が見られたものの給付

⁸⁶ 当連合会「中国残留邦人・中国帰国者問題人権救済申立事件（勧告）」（2004年3月24日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/complaint/year/2004/2004_4.html

水準（生活支援金・配偶者支援金は当連合会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）からかけ離れている。年金についても、当連合会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。

- (4) 日本政府は、配偶者支援金の支給開始後の2015年度に7年ぶりに生活実態調査を実施し⁸⁷、帰国者の約7割が「帰国して良かった」と回答する一方で、生活に余裕がある帰国者は20パーセントにすぎず、将来に対する不安では「健康への不安」の次に「老後生活の不安（経済的）」を挙げている。
- (5) よって、日本政府は、残留邦人等の発生に対し、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 難民問題

1 結論と提言

日本政府は、

- (1) 難民認定申請者（訴訟中の者を含む）に仮滞在を許可し、申請後少なくとも6か月経過後は就労も認め、その収容をできる限り回避すべきである。
- (2) 難民認定手続において、難民の地位に関する条約（以下「難民条約」という。）第3条を国際基準に沿って解釈して審査を行うべきである。
- (3) 出入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した第三者機関による難民認定手続を確立すべきである。
- (4) 難民審査参与員の難民認定意見を法務大臣が何ら正当な理由も示さずに覆す事態を改めるべきである。
- (5) 難民らの生活実態についての調査をし、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。

2 委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、第7回・第8回・第9回総括所見において、次のとおり勧告している（パラグラフ23）。

⁸⁷ 厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000171057.html>

「難民及び避難民に関する一般的勧告 22（1996年）に照らし、またアフリカ系の人々に対する差別に関する一般的勧告 34（2011年）に留意し、委員会は締約国が以下のことのための措置をとるよう勧告する。

- (a) 難民及び庇護希望者に関する、地域自治体や地域社会の間の非差別及び理解を促進すること。
- (b) 庇護希望者の収容が最後の手段としてのみ、かつ可能な限り最短の期間で用いられることを保証すること。締約国は、その法に規定されるように、収容の代替措置を優先すべきである。
- (c) 無国籍者の確認及び保護を適切に確保するため、無国籍者の認定手続を設置すること。

締約国はまた、1954年の無国籍者の地位に関する条約及び1961年の無国籍の削減に関する条約への加入を検討すべきである。」

3 政府報告の記述

日本政府は、難民申請中の者の一時滞在を認める仮滞在許可制度、難民認定申請の標準処理（審査）期間を6か月にすることによる迅速化、審査請求段階における難民審査参与員制度⁸⁸の導入及び拡大に言及し、難民認定申請者の処遇改善に努めている旨述べている（パラグラフ 83及び85）。

さらに、日本政府は、これまで660人を難民と認定し、さらに2,446人の庇護を認め、インドシナ難民及び第三国定住によるミャンマー難民の受入れに努めている旨述べている（パラグラフ 88～90）。

また、日本政府は、「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。）及び医療費の支援を必要に応じて行っている。」と述べている（パラグラフ 100）。

加えて、日本政府は、インドシナ難民、第三国定住難民を含む難民らに対して採られた施策、彼らの生活状況、並びに彼らに対する生活支援、就労支援、地域住民との交流を通じた相互理解の促進について報告している（パラグラフ 94, 95, 97～99）。

そして、日本政府は、無国籍者の発生を防ぐ一定の配慮をしていること、無国籍者の在留許可の事実と内容の明示及び渡航の便宜を図っていること等を挙げ、1954年の無国籍者の地位に関する条約及び1961年の

⁸⁸ 法務省ホームページ http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan58.html

無国籍の削減に関する条約への加入を積極的には検討していない旨述べている（パラグラフ 91）。

4 事実

(1) 仮滞在許可制度について

仮滞在許可制度は、退去強制手続を停止し、難民認定申請者が身柄を収容されることなく、適法に日本に滞在できるようにする制度である。しかし、仮滞在許可には、①日本に上陸した日から6か月を経過した後、②逃亡するおそれがあると疑うに足りる相当の理由があるときを含む、広範な除外事由がある⁸⁹。日本政府は、2016年、仮滞在許可を求めた930人のうち58人に仮滞在を許可した⁹⁰。

(2) 難民審査参与員制度について

法務大臣が難民審査参与員を任命しているが、難民審査参与員に対する事務的サポートを法務省入国管理局が担っている。

また、難民審査参与員の中には、インタビューの際、難民認定申請者に対して「あなたは難民ではない。」「あなたは難民としては元気過ぎる。本当の難民はもっと力がない。」と発言したり、強姦被害を主張する難民申請者に対して「美人だから狙われたのか。」と発言したりする事例が見られる。

そして、2017年9月、弁護士有志によるグループが、これらの発言を含む難民審査参与員の発言・行動事例を集約して書面にまとめ、法務大臣宛てに提出した⁹¹。

また、2013年以降、法務大臣が難民審査参与員による難民認定が相当であるとの意見を覆して、難民不認定とする事例が13件生じている⁹²。

(3) 難民認定の状況

2016年には10,901人が日本で難民認定を申請しているが、同年に難民認定がされたのは28人（0.2%）であり、在留特別許可

⁸⁹ 入管法第61条の2の4第1項

⁹⁰ 法務省入国管理局「平成28年における難民認定者数等について」（2017年3月24日付け）
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00122.html

⁹¹ 全国難民弁護士連絡会議「難民審査参与員の問題発言・行動に対する申入書」（2017年9月12日付け）
http://www.jlnr.jp/statements/2017/jlnr_suggestion_20170912.pdf

⁹² 東京新聞「難民『相当』を4割不認定 法相、有識者審査『尊重』せず」（2017年6月11日朝刊1面）

を得た 97 人を含めた庇護者の総数は 125 人（1%）である⁹³。

(4) 難民認定申請者の置かれる状況

在留資格を有しない難民認定申請者の大半が入国者収容所等における収容を経験している。入管施設では、難民認定申請者と他者との面会は、夫婦や親子であっても遮蔽板越しに行われる。係る面会は平日のみ認められ、かつ 1 日 30 分以内に制限される。

係る収容を停止する措置として仮放免があるが、その可否は入国管理局の裁量に委ねられている。仮放免が許可されるまで入管施設に 1 年以上収容される難民認定申請者も存在する。

就労資格のない難民認定申請者は、仮滞在許可を受けたり、仮放免されたりしても、就労できず、生活保護も受けられない。また、正規の在留資格のない難民認定申請者は、国民健康保険に加入できない。

(5) 難民に対する処遇

RHQ 支援センター⁹⁴において、難民認定された者とその家族及び第三国定住難民を対象に、日本語教育、生活ガイダンス、就職先の斡旋等の定住支援をしている。難民認定された者及びその家族の定住支援は、全日制で 6 か月間又は夜間制で 1 年であり、第三国定住難民の定住支援は全日制で 6 か月間である。

5 意見

(1) 仮滞在制度

仮滞在制度は、十分に機能していない。日本政府は、難民認定申請者の仮滞在を許可し、仮放免等の収容代替措置を積極的に活用し、難民認定申請者の収容をできる限り回避すべきである⁹⁵。

(2) 難民審査参与員制度

難民審査参与員に対する事務的サポートを入国管理局が担っているため、難民審査参与員制度は中立とは言えない。日本政府は、政策的配慮や外交的配慮に影響されない、出入国管理や外交政策を所管する省庁から独立した第三者機関による難民認定手続を確立すべきである。

難民審査参与員制度を維持するとしても、難民審査参与員の中には、難民認定申請者に対する強い偏見を持ったり、申請者の置かれた状況に

⁹³ 法務省入国管理局「平成 28 年における難民認定者数等について」（2017 年 3 月 24 日付け）
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00122.html

⁹⁴ アジア福祉教育財団ホームページ <http://www.rhq.gr.jp/japanese/known/rhq.htm>

⁹⁵ 当連合会「難民認定制度及び難民認定申請者等の地位に関する提言」（2014 年 2 月 21 日付け）
http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2014/opinion_140221_2.pdf

対する理解が不十分であったりするため、インタビュアーとして不適格な者もいる。日本政府は、難民認定申請者の置かれた状況を理解できるよう難民審査参与員の研修を行い、また、難民審査参与員の難民認定意見を尊重し、法務大臣が何ら正当な理由も示さずに覆す事態を改めるべきである。

(3) 難民認定の状況

日本政府は、申請回数の制限や審査の簡略化といった方法を避けつつ、難民認定手続を迅速化すべきである。

日本における難民認定率は著しく低い。その原因は難民認定手続において、難民条約第3条を国際基準よりも厳格に解釈していることにある。そこで、日本政府は、同手続において、同条を国際基準に沿って解釈して審査を行うべきである。

(4) 難民認定申請者の置かれる状況

難民認定申請者への生活費、住居費、医療費の支援は不十分であるため、日本政府は、在留資格がない難民申請者についても、生活保障をし、申請後少なくとも6か月間が経過した場合には就労を認めるべきである。

(5) 難民に対する処遇

RHQ支援センターによる定住支援は、難民認定者の日本語習得には不十分であるため、難民認定者は、日本語能力の不足により、職を得ることが困難になっている。日本政府は、定住する難民が言語、習慣等の違いから日常生活において様々な問題に直面している場合があることを認めている⁹⁶。しかし、近年、日本政府は難民らの生活実態についての調査を実施していない。

そこで、日本政府は、難民らの生活実態についての調査をし、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⁹⁷。

第9 技能実習生

1 結論と提言

日本政府は、外国人技能実習制度を直ちに廃止し、外国人の非熟練

⁹⁶ 第7回・第8回・第9回政府報告，パラグラフ51及び52

⁹⁷ 当連合会「人種差別撤廃条約に基づき提出された第7回・第8回・第9回日本政府報告書に対する日弁連報告書」（2014年3月19日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/Racial_discrimination_ja_7.8.9.pdf

労働者の受入れについては、労働者に対する人権侵害を生じさせる構造的問題を克服した、新たな労働者受入制度の検討を開始すべきである⁹⁸。

2 委員会の懸念事項・勧告内容

委員会は、第7回・第8回・第9回総括所見において、次のとおり述べている（パラグラフ12）。

「委員会は、…（中略）…外国人技能実習生の権利が、適切な賃金の未払いにより侵害され、また、これらの人々が過度の長時間及び他の搾取や虐待にさらされているとの報告についても懸念する（第5条）。…（中略）…委員会はまた、技能実習生の労働権を保護するため、締結国が技能実習制度を改善するための適切な措置をとることも勧告する。」

3 政府報告の記述

日本政府は、政府報告において、外国人技能実習制度が人種差別に該当するとは考えていない（パラグラフ46）とした上で、①技能実習法が成立し、同法において、外国人技能実習機構の新設等の措置が講じられることから、技能実習制度の適正化が図られること（パラグラフ47）、また、②実習実施機関等での不正行為があった場合には技能実習生の受入れを停止する措置が講じられており、2015年には273の実習実施機関等が受入れ停止となった（パラグラフ48）と述べている。

4 事実

(1) 日本政府は、先に、2009年7月に入管法、関係省令を改正し（2010年7月施行）、技能実習生が入国1年目から労働基準関係法令上の保護を受けられるようにするとともに、パスポートの取上げ、賃金不払い等の重大な人権侵害行為を行った受入機関の受入停止期間を5年間に延長する等、違反に対する制裁を強化した。また、労働基準監督機関による監督指導を強化し、出入国管理機関との間に相互通報制度を設けた。しかし、このような制度の改正によっても、従前の技能実習生に

⁹⁸ 当連合会「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」（2011年4月5日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/110415_4.pdf

当連合会「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」（2013年6月20日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2013/opinion_130620_4.pdf

当連合会『外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律案』に対する会長声明」（2015年4月24日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2015/150424_2.html

当連合会『外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律』の成立に関する会長声明」（2016年11月24日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2016/161124_2.html

対する人権侵害の実態は改善されなかった⁹⁹。

- (2) 今般、日本政府は、新たに技能実習法を制定し（2017年11月施行）、受入機関の監督の一層の強化や人権侵害等の予防や保護のための規定を盛り込んだ。しかし、技能実習制度が抱える構造的な問題は放置されたままである。

また、送出機関による技能実習生からの保証金や罰金の徴収等についても、何らの対策もなされていない。人権侵害の被害に遭った技能実習生が、自ら保護を求め、改善や救済を求めることも、そのための制度が整備されていないため、依然として困難である。加えて、同法には、外国人技能実習制度の存続を前提として、実習期間の延長を認める等、むしろ問題のある技能実習制度を拡大しようとする側面もある。

- (3) 日本政府は、2015年に「不正行為」を通知した機関が273機関であったとするが、これは、2014年の241機関と比べると13.3%の増加、2013年の230機関と比べると18.7%の増加となっている。2009年の制度改正により現行制度が施行された2010年以降にあっても、不正行為を通知した機関は増加傾向にあった¹⁰⁰。さらに、2016年に「不正行為」を通知した機関は239機関あり、その数は高止まりとなっている¹⁰¹。

- (4) また、全国の労働局や労働基準監督署が、2015年に実習実施機関に対して実施した監督指導において、5,137事業場に対して監督指導が実施されたが、そのうち71.4%に当たる3,695事業場で労働基準関係法令違反が認められた¹⁰²。2016年には、監督指導を実施した5,672事業場のうち、その70.6%に当たる4,004事業場において労働基準関係法令違反が認められており¹⁰³、多くの事業所において法令違反が横行している状況にある。

5 意見

- (1) 従前の制度の改正が人権侵害の実態の改善につながらなかった理由

⁹⁹ 当連合会「人種差別撤廃条約に基づき提出された第7回・第8回・第9回日本政府報告書に対する日弁連報告書」（2014年3月19日付け）

¹⁰⁰ 法務省「平成27年の『不正行為』について」（2016年2月26日付け）

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00107.html

¹⁰¹ 法務省「平成28年の『不正行為』について」（2017年3月8日付け）

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00124.html

¹⁰² 厚生労働省「外国人技能実習生の実習実施機関に対する平成27年の監督指導、送検の状況を公表します」（2016年8月16日付け） <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000133506.html>

¹⁰³ 厚生労働省「外国人技能実習生の実習実施機関に対する平成28年の監督指導、送検等の状況を公表します」（2017年8月9日付け） <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000174090.html>

は、技能実習制度の構造上の問題点にある。同制度は、外国人による技能の習得を通じた日本の技術の海外移転を制度の目的としながら、実態は非熟練労働力不足解消のための制度として運用されている。そのような制度目的と実態の乖離が、同制度の構造上の問題点である。

- (2) 名目上の制度目的ゆえに、技能実習生には職場移転の自由が認められず、実習先に支配される関係になりやすく、対等な労使関係の構築を困難にしている。関係機関による技能実習生からの保証金の徴収は、保証金が没収されるかも知れないとおそれから、技能実習生が権利侵害に対し、救済を求めにくい状況を生み出しており、このことも技能実習生に対する人権侵害を助長している。
- (3) 2009年7月の法改正は、これらの問題点が改善されなかったため、技能実習生に対する人権侵害の実態の改善につながらなかった。新たに制定された技能実習法も、前記の問題点が全く改善されていないものであり、技能実習生に対する人権侵害の実態の改善につながることは期待できない。
- (4) 技能実習制度の抱える構造的な問題は、これまでも人権侵害の温床となっており、これからもそうであり続けるものと考えられるため、直ちに廃止すべきである。緊急措置として外国人労働者を受け入れる必要があるとしても、技能実習制度を前提とした制度設計を行うべきでない。
- (5) 日本政府は、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の関連施設整備等による一時的な建設需要の増大に対応するため、緊急かつ時限的措置（2020年度で終了）として一時的に技能実習制度を修了した者を対象とした外国人の建設労働者の受入れを行っているが、技能実習制度の存続を前提とした制度とすべきではない¹⁰⁴。

第10 留学生

1 結論と提言

日本政府は、

- (1) 留学生の受入れに当たって、留学生の生活支援や奨学金制度の充実等、留学生が安心して勉学に専念することのできる環境を整えるよう一層の努力をすべきである。

¹⁰⁴ 当連合会「外国人建設就労者受入事業に関する告示案に係る意見書」（2014年7月24日付け）
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2014/opinion_140724.pdf

(2) 留学生の資格外活動許可に基づく労働について、その実態を解明し、就労先において労働基準法等の法令違反のないよう監督すると同時に、教育機関がブローカーや就労先と癒着して留学生を不当に搾取することがないよう監督を行うべきである。

2 事実

- (1) 日本政府は、日本を世界により開かれた国とし、アジア、世界の間 のヒト・モノ・カネ、情報の流れを拡大するグローバル戦略を展開する一環として、2008年に留学生30万人計画を策定し¹⁰⁵、留学生の積極的な受入れを進めている。係る取組は、留学生を通じて日本を世界の人々に知ってもらう機会を拡大するとともに、日本の国際化に寄与する有意義なものであると評価できる。しかしながら、現状は留学生が安心して勉学に専念できるような生活支援や奨学金制度が不足している。
- (2) のみならず、同政策による留学生の受入れは、現実には、留学生を労働力として活用しようとする産業界のニーズに応えるものとして機能し、拡大を続けている側面があることも見逃せない。その結果、現在、20万人を超える外国人留学生が「資格外活動許可」によって就労しており、外国人労働者全体の約20パーセントを占めるに至っている。また、就労する留学生の数は過去5年間で倍増している。
- (3) 実務上、留学生の資格外活動許可による就労は、就労可能な職種に制限が少なく、非熟練労働も行うことができるものとして運用されている。これを背景として、留学生の送出国においては、日本で就労する機会が得られることを強調して日本への留学を勧誘する機関がある。また、留学生を受け入れる日本の教育機関にも、就労先を紹介及び斡旋する等、学生に就労させることを主目的として入学させているように見えるものがある。
- (4) こうした例においては、「留学」の在留資格が、本来の目的である日本での勉学のために使われていないというだけでなく、資格外活動許可があくまで留学先の教育機関に紐付けされた「留学」の在留資格を前提としていることから、留学生が留学先の教育機関の支配下に置かれ、また、送出国において当該教育機関への留学を手配する機関（ブローカー）の介在を招き、それとの関係でも留学生が弱い立場に置かれやすい。留

¹⁰⁵ 文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/07/08080109.htm
<http://www.studyjapan.go.jp/jp/toj/toj09j.html>

学生がブローカーから多額の手数料や保証金の支払いを求められたり、日本の教育機関において、学費の負担に加えて、パスポートの取上げや不当に高額な寮費の控除がなされたり、制限を超えた長時間の就労により勉学を怠る事態を招いたり、教育機関によって就労先が指定されたり、権利主張をする留学生を退学にして帰国させる等¹⁰⁶、留学生が実質的に労働者として扱われ搾取される状況が生じている。留学生がやむを得ず逃亡し、非正規滞在となる例もある。

3 意見

- (1) 留学制度は、日本の国際化のために必要不可欠な制度であり、日本政府が留学生の受入れのために海外に向けて情報発信することで、多数の留学生が来日するようになってきた。したがって、日本政府は、来日した留学生が勉学に専念できるよう奨学金の充実等適切な環境を整える責務がある。
- (2) しかるに、留学生については、前記のとおり、送出国におけるブローカーによる搾取や日本の教育機関や就労先における権利侵害、職業選択の自由の制約等が生じやすい構造が放置されている。よって、留学制度を悪用し、留学生の就労させることを目的とするようなブローカーや教育機関を規制するため、その実態の調査と、必要な対応を求める¹⁰⁷。

¹⁰⁶ 出井康博『ルポ ニッポン絶望工場』（講談社，2016年）

¹⁰⁷ 当連合会は、「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」（2011年4月15日付け，https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2011/110415_4.html）において、非熟練労働者の受入れに関して、「(1)基本的権利の保障と差別的取扱いの禁止，(2)職場選択の自由の確保，(3)送り出し国におけるブローカーの排除，(4)日本における受入団体による搾取の排除，(5)家族を伴っての入国・在留への配慮の5点の必要性をうたっている。留学生の多くが非熟練労働者として就労していることから、留学生についても非熟練労働者の受け入れの観点から同様の点が確保されるべきである。」としている。