

民事法律扶助制度の対象に非正規滞在外国人・難民認定申請者等を含めることを求める意見書

2014年（平成26年）12月19日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

- 1 総合法律支援法に基づく民事法律扶助について、日本国内にいる人全てを援助の対象とし、在留資格や日本における住所の確定の有無にかかわらず、日本国籍を有しない者であっても援助を受けられるようにすべきである。
- 2 総合法律支援法に基づく民事法律扶助について、少なくとも難民認定申請手続（異議申立手続を含む。）、退去強制手続及び在留資格取消手続にかかる行政手続の援助を対象に加えるべきである。

意見の理由

第1 現状

1 日本の現状

(1) 総合法律支援法は、民事法律扶助の享受主体を日本国民及び我が国に住所を有し適法に在留する者と定め、我が国に適法に在留していない日本国籍を有しない者（以下「非正規滞在外国人」という。）を享受主体から除外している。これによって、例えば非正規滞在外国人の離婚請求（配偶者からの暴力の被害者を含む。）、未払給与請求（非正規滞在中の就労に基づく給与のみならず、正規滞在中の就労に基づく給与を何らかの理由で非正規滞在化した後に請求する場合も含む。）、不法行為の被害者となった非正規滞在者からの損害賠償請求（労働災害、故意による傷害被害や、交通事故、入国管理局の非正規滞在外国人収容施設内における人権侵害被害も含む。）等について、民事法律扶助の対象としないこととされている。また、同法は行政事件訴訟も援助対象とするが、在留資格のない外国人が原告となる難民不認定処分取消訴訟や退去強制処分等取消訴訟は援助の対象とならない。

また、同法は、日本人であるか否かにかかわらず行政手続援助を援助対象としていない。したがって、難民認定手続、退去強制手続、在留資格取消手続等の出入国管理にかかる行政手続の援助も総合法律支援法に基づく民事法律扶助の対象となっていない。

(2) 当連合会は、自主的な法律援助事業として、非正規滞在外国人及び難民認

定申請者の法律支援を、当連合会の費用負担において実施し、その運用を日本司法支援センターに委託している（以下「難民・外国人法律援助事業」という。）。

この事業委託は、総合法律支援法がその対象を前述のように制限しているがゆえに、同法によって支援を受けることができない案件の救済を目的としている。

難民・外国人法律援助事業の利用状況は、2009年度の難民法律援助の受理件数が585件（支出額44,239,235円）、外国人法律援助の受理件数が774件（支出額84,881,683円）のところ、2013年度は難民法律援助の受理件数が833件（支出額49,306,402円）、外国人法律援助の受理件数が1644件（支出額118,705,924円）と利用件数は増加している<sup>1</sup>。

- (3) このように、難民・外国人法律援助事業の受理件数は年々増加しており、これによる当連合会の負担も増えている。このような負担増を賄うため、当連合会はやむなく2011年2月9日の臨時総会において、法律援助事業の費用に充てるべき特別会費の増額を決議し、更に2013年12月の臨時総会において、2014年度から3年間の特別会費の徴収継続をせざるを得なくなった。

このような難民・外国人法律援助事業受理事件数の増加は、各弁護士会等における外国人のための法律相談制度や、入管収容施設への相談弁護士派遣制度の整備、外国人関連法律実務を担当する弁護士への研修活動の実施や情報共有のためのネットワークの構築、弁護士会が主体となって開設した公設事務所による外国人のための法律業務の提供等、当連合会、弁護士会及び各会員の努力の成果として、外国人に対する法的支援のニーズを汲み上げる制度が充実した結果でもある。

- (4) 上記当連合会による法律援助事業案件の中には、非正規滞在外国人が原告となる難民不認定処分取消訴訟及び退去強制処分等取消訴訟並びにそれに先立つ出入国管理にかかる行政手続援助が相当数含まれているが、他にも、日本人又は日本における安定した在留資格を有する者であれば当然に国による公的支援を受けられるような案件も含まれている。例えば、
- ① 子どもに対する日本人元配偶者による虐待を心配する外国人母親が面接交渉権を得るための調停を申し立て、子どもとの手紙等による交渉が可能となった事案、

---

<sup>1</sup> 『法テラス白書 平成25年度版』から作成。

- ② 日本人の配偶者の資格を有していた外国人妻が夫の暴力から逃れて身を隠しているうちに在留資格の更新ができず、在留資格がなくなり、その後離婚手続を求めようとしている事案、
  - ③ 外国人が元の雇用主に対して未払給与（未払残業代を含む。）の支払を求めて提訴している事案、
  - ④ 就業中の労災事故についての安全配慮義務違反による損害賠償請求の支払を求めて提訴している事案、
- 等が報告されている。

このような法的援助を必要とする多くの人々の権利実現が、当連合会の自主的な負担における活動に依存している実状はあるべき姿ではない。例えば、現状では、交通事故の被害者が日本人又は安定した在留資格のある外国人である場合には総合法律支援法による民事法律扶助を受けられ、資力がなくても損害賠償を求めるための訴訟を提起できるが、たまたま在留資格のない外国人であった場合には、当連合会が独自に運営している法律援助事業がない限り代理人弁護士を選任して訴訟を起こすことができないということになる。このような状況が不合理であることは明らかである。

以下に述べるとおり、裁判を受ける権利及び平等権の保障並びに各種国際条約に定められた権利の侵害について、実効的救済手段を保障する国の義務の観点から、これらの非正規滞在外国人に対する法的援助についても、公的負担による支援がなされるべきである。

- (5) また上述のとおり、行政手続援助が総合法律支援法に基づく民事法律扶助の対象となっていないため、出入国管理にかかる行政手続の援助も総合法律支援法に基づく民事法律扶助の対象となっていない。しかしながら、特に難民認定手続、退去強制手続及び在留資格取消手続については、当該行政手続の帰趨が、その後の当該外国人の安定した在留の確保という、日本での生活の基盤になる事柄に深刻な影響を及ぼし、当該外国人の人生を左右する極めて重大な結果となる場合が多く、援助の必要性は大きい。

## 2 諸外国の制度

- (1) European Commission Guide to legal aid and advice in the European Economic Area (1996), 財団法人法律扶助協会が2001年に行った照会の結果及び法律扶助制度研究会の調査によれば、2001年当時の法律扶助の対象が確認できた20の国ないし行政区のうち、デンマーク、スペイン<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> スペインでは、滞在資格のない外国人については、国際条約に認められた権利を主張する者及び労働紛争にかかる者の事案に限定される。

オーストリア、フィンランド、イギリス、ノルウェー、カナダ・ブリティッシュコロンビア州、オーストラリア・キャンベラ首都区、フィリピンが全ての外国人を法律扶助の対象としており、フランスも運用上、悪質でない不法滞在者には原則として扶助が認められていた。ギリシャは相互主義によっていたので、非正規滞在のギリシャ人を法律扶助の対象とする国の国籍者は法律扶助の対象となり得た。

また上記の20の国ないし行政区のうち、全ての外国人を法律扶助の対象としない国でも、ベルギー<sup>3</sup>、フランス、アメリカ合衆国は難民認定申請者を民事法律扶助の対象とし、アイルランドは国際人権条約上の権利を主張する者を対象とし、イタリアは難民の一部及び無国籍者を、ルクセンブルクは入国許可申請者を、スウェーデンは「相当な事由のある外国人」を対象としていた。

すなわち、相当数の国において、全ての民事又は行政訴訟について、在留資格にかかわらず法律扶助が認められており、さらに、それ以外の国において難民認定手続及び在留資格に関連する法的手続において、在留資格が法律扶助を受けるための要件とされていない。

## (2) ドイツ

上記2001年の段階では確認の対象に含まれていなかったが、ドイツでは、法律扶助は裁判所が判断するものとされている。すなわち、日本の訴訟救助制度に弁護士費用の支援を含めたような制度になっている。全ての資力のない訴訟当事者が対象とされており、国籍、在留状況などによる制限はない。またそもそもドイツに居住していない外国人も対象となる。

## (3) EUにおける難民認定申請者についての法律扶助

EUにおいては難民認定手続を加盟国間で統一するための閣僚理事会指令<sup>4</sup>が出されているが、現在、難民認定手続をより公正なものにするための改正が委員会により提案されている<sup>5</sup>。EUではほとんどの国で、難民申請者のための民事法律扶助制度が用意されているが、援助が与えられる手続段階、程度及びその内容については各国間で大きな開きがある。そこで、ヨーロッ

---

[http://ec.europa.eu/civiljustice/legal\\_aid/legal\\_aid\\_int\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_int_en.htm) このサイトは、EU加盟国全ての民事法律扶助制度について報告するヨーロッパ委員会の公式のサイトである。ただし、外国人についての援助の付与の有無については情報が明確でない国もあり、本文記載の国以外に外国人を援助対象としている国もあり得る。

<sup>3</sup> ベルギーでは、出入国管理に関する事案については、滞在資格のない者についても民事法律扶助が認められている。

<sup>4</sup> 2005年12月1日 2005/85/EC

<sup>5</sup> (COM(2009) 554 final, Brussels, 21.10.2009) この提案はその後一部修正されている。

パ委員会は上記改正案の中で、全てのEU加盟国に対して、少なくとも裁判所又はその他の独立した機関による異議審査の段階では、一定の要件を満たす難民申請者が経済的負担なく代理人弁護士を選任することができるような無償の民事法律扶助を義務付けることを提案している。

## 第2 非正規滞在外国人も総合法律支援法による民事法律扶助の対象とされるべきこと

### 1 非正規滞在外国人を国による民事法律扶助の対象とすべき法的根拠

#### (1) 裁判を受ける権利の実質的保障の要請

① 裁判を受ける権利は日本国憲法及び国際人権諸条約<sup>6</sup>により保障された基本的人権である。そして、民事法律扶助制度は、裁判を受ける権利を実質的に保障するために不可欠な制度である。裁判を受ける権利は、それ自体人間の尊厳の尊重であるとともに、他の人権の実質的保障のために不可欠の権利でもある。裁判を受ける権利の保障がなければ、人権侵害に対する救済は画餅にすぎない。

裁判を受ける権利を保障する日本国憲法32条は、人権主体を文言上「何人も」と定め、また権利の性質上日本国民にのみ享有が制限されるものとは解されないから、外国人にも適用されるものと解される。

そして、公的な援助制度がない限り、無資力の者は権利主張において法的専門家の支援を受けることが困難となり、裁判を受ける権利は実質的な保障がなされない。

この点、後述のとおり、法務省主催の法律扶助制度研究会が策定した「法律扶助制度研究会報告書」（1998年3月）も、法律扶助制度の理念として、『憲法第32条の裁判を受ける権利を実質的に保障する制度であり、この制度の整備、充実は、憲法第25条（生存権）、第13条（個人の尊重、幸福追求権）、第14条（法の下での平等）の趣旨に適合する。』と述べている。

また、司法制度改革審議会の第6回審議会で、当時の法務省人権擁護局長が、民事法律扶助制度の意義として「民事紛争当事者が資力に乏しい場合であっても、法律専門家である弁護士の援助等を得て民事裁判等において、自己の正当な権利を実現することができるように、弁護士費用の立替

---

<sup>6</sup>自由権規約14条は、全ての者はその刑事上の罪の決定又は民事上の権利及び義務の争いについての決定のため、法律で設置された、権限のある、独立の、公正な裁判所による公正な公開審理を受ける権利を有する、と定める。

え等の援助を行う制度」であり、「民事事件における『裁判を受ける権利』を実質的に保障する意義を持ち、司法制度の基盤となる極めて公共性の高い制度」と説明をしている。

- ② これに対して、後述する2000年3月31日衆議院法務委員会における政府委員の説明にも見られるとおり、法律扶助制度は社会福祉的側面を持ち、漸次制度が充実されるものであるという見解がしばしば主張される。しかしながら、法律扶助制度そのものに社会権的側面があるとしても、本質的には、裁判を受ける権利という全ての権利の保障のために不可欠な基本的権利を実効化するために不可欠の制度であるということが見落とされてはならない。

この点については、自由権規約14条と同様の裁判を受ける権利の保障規定<sup>7</sup>を有するヨーロッパ人権条約の下で、ヨーロッパ人権裁判所が出した判決が参考とされるべきである。ヨーロッパ人権裁判所は、Airey 対 Ireland 事件<sup>8</sup>において、裁判を受ける権利を実効的に保障するために弁護士の援助が不可欠であれば、締約国はそのような弁護士の援助を提供するための民事法律扶助制度を採択する義務があると判示している。この判決は、申立人である Airey 夫人が弁護士の援助なく、法的別居 (Legal Separation) を命じる裁判手続を申し立てることは困難であると判断し、同手続について、申立人に法律扶助を与えないことはヨーロッパ人権条約に違反すると判断したものである。このような法律扶助制度は、経済的・社会権的権利であり、漸次的に整備されるべきものであるというアイルランド政府の主張に対して、ヨーロッパ人権裁判所は、経済的権利・社会的権利の保障が状況に応じて順次拡大されていくものであることは事実であるが、ヨーロッパ人権条約は、判断の時点における状況に照らして解釈されなければならないと、規定された権利が実効的に保障されるように解釈されなければならないとした<sup>9</sup>。この判決は、裁判を受ける権利を実効的に保障するために法律扶助制度が重要であることを明確にしたものであって、ヨーロッパ人権条約の加盟国でない日本においても日本国憲法及び自由

---

<sup>7</sup> ヨーロッパ人権条約6条1項は、「民事上の権利を決定するについて、何人も法律で設置された独立公平な裁判体により、合理的期間内に、公正で公開の審理を受ける権利を有する。」と規定する。

<sup>8</sup> 1979年10月9日判決 (32 Eur. Ct. H. R.(ser. A)1979)

<sup>9</sup> なおこの判決は具体的事案に関する判断であって、判決自身直ちに全ての市民的権利に関する事案について民事法律扶助制度を設けることを各加盟国に義務付けるものではないとしている。

権規約の下における裁判を受ける権利をいかに実質的に保障するべきかという観点から、重要な示唆を含む判決である。

そして、この判決が30年以上前に出された判決であることにも留意しなければならない。仮に、法律扶助制度が経済権的・社会権的側面を有し、漸次保障が拡大されていくべきものであるとしても、この判決以降約30年を経て既に世界を代表する経済大国の一つとなった日本において、裁判を受ける権利を実効的に保障するために民事法律扶助制度を整備することは、日本国憲法及び自由権規約の当然の要請となっていると考えざるを得ない。

## (2) 平等権の要請

- ① 日本国憲法32条の裁判を受ける権利は、権利の性質上外国人にも当然に保障されると解される。自由権規約14条も外国人と日本人を区別する条項を設けていない。

そして日本国憲法14条は「全て国民は、法の下に平等であつて、人種、身上、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。」と保障するが、この保障も原則的に外国人にも及ぶものと解され、合理的な理由がない限り、外国人と日本人を区別することは許されない。法律扶助制度の適用についても平等権の保障は及ぶ。

総合法律支援法は、離婚訴訟、未払給与請求（非正規滞在外国人の就労に基づく給与のみならず、正規滞在中の就労に基づく給与を何らかの理由で非正規滞在化した後に請求する場合も含む。）、不法行為損害賠償請求（労働災害も含む。）など、性質・内容において同じ訴訟について、日本国民は扶助を受けられる一方、外国人については定住性を要求し、また同じ外国人の中で定住外国人と非正規滞在外国人とで扱いを異にしている点において、別扱いに合理的理由を見いだせないものであり、差別にほかならない。

なお、非正規滞在外国人は出入国管理行政の観点から、入管法上の規制に服し、日本における継続的在留を認められず、また、場合によっては退去強制手続に服するものである。しかしながら、このことと、非正規滞在外国人といえども法律上認められた権利の侵害について日本の司法制度を通じて実効的な救済を得られるべきであるということとは全く別の問題である。例えば、上述のとおり、非正規滞在中に、合法的な資格なく就労したことに対する未払給与の支払を求めることができることは、日本の判例においても広く認められている。これを認めながら、非正規滞在ゆえ

に法律扶助の適用を否定し、実質的に救済を受ける機会を制限することは明らかに不合理である。

また、法律扶助に社会権的要素があることを強調して国民との区別を合理化する議論もあるが、外国人といえども様々な税負担はしており、そもそも法律扶助の裁判を受ける権利の保障を実効化することの関係での重要姓に鑑みれば、この区別を合理化することはできない。

② 我が国における非正規滞在外国人の増加は、1990年前後のいわゆるバブル経済といわれた時期から、日本の社会が事実上非正規滞在外国人の労働力を必要としたことの反映でもある。その結果、現に多くの非正規滞在外国人が日本に居住しており、その中で法的権利の救済を必要とする者が増えていることは否定できない社会的事実である。このような社会の現状に照らして、非正規滞在外国人を法律扶助制度の対処から排除することは明らかに不合理である。

(3) 国際人権諸条約で保障された法律家の援助を受ける権利又は正当な賠償を受ける権利の実効化の要請

別紙に列挙するとおり、人権保障を図る国際的な規範は、様々な個別の権利を実効的に保障するために、法律家の援助を受ける権利や適正な賠償を受ける権利に言及している。例えば、自由権規約13条は外国人の追放手続における代理人の出頭が認められるべきとし、また、子どもの権利条約37条(d)は、自由を奪われた全ての子どもは、弁護士その他適当な援助を行う者と速やかに接触する権利を有すると規定する。また、拷問禁止条約14条では、拷問に当たる行為の被害者が公正かつ適正な賠償を受ける強制執行可能な権利を有することを自国の法制において確保することが加盟国に義務付けられている。これらの権利は、非正規滞在外国人にも当然に保障される。そして、このような法律家の援助を受ける権利や適正な賠償を受ける権利を更に実効的に保障するためには、法律扶助制度が不可欠である。

したがって、非正規滞在外国人を国による民事法律扶助の対象とすることは、これらの国際人権諸条約や規範の当然の要請でもある。

2 総合法律支援法において在留資格のない外国人が援助対象から除外されるに至るまでの経緯

(1) 総合法律支援法の前身である民事法律扶助法の成立以前は、非正規滞在外国人を含む外国人について、財団法人法律扶助協会の東京都支部等の支部における自主事業として、民事法律扶助を行っていた。また同協会が、国連難民高等弁務官事務所の一部負担を得て、難民認定手続を対象とする法律扶助



を行っていた。

- (2) 1989年12月17日、参議院法務委員会は、出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案の可決に附帯決議をしたが、その2項は下記のとおり、外国人労働者の人権問題等にかかる法律扶助制度の拡充を求めている。

記

「政府は、次の諸点について格段の努力をすべきである。

(中略)

二 不法就労外国人についても、労働関係法令等が遵守されるべきものであることにかんがみ、未払賃金等就労中の労働条件に係る問題につき人道的配慮をするとともに、外国人労働者の人権問題等に係る相談制度及び法律扶助制度の拡充を図るよう努めること。」

- (3) あるべき民事法律扶助の制度を確立するため、1994年11月7日に法務省主催の法律扶助制度研究会が発足し、法務省、弁護士会、学者で構成された。同研究会が策定した「法律扶助制度研究会報告書」(1998年3月)は、「少なくとも我が国に適法に在住している外国人」を対象とし、必ずしも非正規滞在外国人を排除することを求めなかった。更に同報告書には、法律扶助制度の理念として、『憲法第32条の裁判を受ける権利を実質的に保障する制度であり、この制度の整備、充実は、憲法第25条(生存権)、第13条(個人の尊重、幸福追求権)、第14条(法の下での平等)の趣旨に適合する。』という記載がある。
- (4) 当連合会は、法律援助法要綱(1997年2月17日、「自由と正義」1997年9月号参照)を公表し、同要綱中において民事法律援助法が対象とすべき者を「日本国内に継続して居住する自然人(日本国籍を有しない者を含む)であること。但し、入管法違反事件等継続居住を要求することが不相当である者を除く。」とした。すなわち、外国人については、原則として日本に継続的に日本に居住していることを条件とする(在留資格の有無を問わない)が、出入国管理及び難民認定法違反事件に関わる事件について、外国人に継続居住の要件を要求することは、事実上この種の事件について民事法律扶助を拒否すべきと解される可能性があるから、この要件の充足の有無にかかわらず法律扶助の対象としたものである。なお、このただし書は、継続的に日本に居住している外国人についての家事事件や損害賠償請求事件等の事件については、在留資格の有無にかかわらず民事法律扶助の対象とすべきという立場を前提とするものであり、継続的に日本に居住していた外国人について、たまたま退去強制令書が発布されたとしても、それによりこれらの外国人につ

いて入管法違反等以外の事件が民事法律扶助の対象から除外されるべきという趣旨ではない。

(5) 司法制度改革審議会においても、民事法律扶助制度改革は議題に含められ、同審議会の第6回会合では、当時の法務省人権擁護局長が、民事法律扶助制度の意義として「民事紛争当事者が資力に乏しい場合であっても、法律専門家である弁護士の援助等を得て民事裁判等において、自己の正当な権利を実現することができるように、弁護士費用の立替え等の援助を行う制度」であり、「民事事件における『裁判を受ける権利』を実質的に保障する意義を持ち、司法制度の基盤となる極めて公共性の高い制度」と説明をした。

(6) しかし、その後法務省は、前述の法律扶助制度研究会で、対象とすべき「一定範囲の定住外国人」とは、適法に在留している外国人（ただし、短期滞在を除く。）を指すと主張した。法務省は、オーバーステイや短期滞在の外国人を対象外とする理由は、法務省は扶助の方法としては将来の償還を予定しているところ、これらの者は償還を期待し得ない、という説明をした。

さらに、法務省は、「国連難民高等弁務官事務所の要請で実施してきた事業」については、今後の検討課題とした。

また、民事法律援助法要綱策定において法務省は、「外国人につき住所を要件としたのは償還制を取っていること、適法性を要件としたのは不法入国・滞在者については国民の理解が得られないこと等による。」と説明した。

(7) 2000年に公布された民事法律扶助法は、援助対象を国民及び我が国に住所を有し適法に在留する者に限定して、我が国に適法に在留しない、日本国籍を有しない者を除外した。

同法の法案を審議した2000年3月31日衆議院法務委員会で、政府委員は、前記1989年12月17日付け参議院法務委員会附帯決議と法案の整合性を質問した保坂展人議員の質問に対し、「御指摘の附帯決議は、その前段で、不法就労外国人も労働関係法令等が遵守されるべきものであることに鑑み、就労中の労働条件に係る問題について人道的配慮をすることとされ、その後段では、外国人労働者の人権問題等に係る相談制度及び法律扶助制度の拡充を図るよう努めることとされております。このように、法律扶助制度の拡充については後段の外国人労働者を受けておりまして、前段の不法就労外国人と後段の外国人労働者を使い分けておりますことから明らかなように、不法就労外国人を法律扶助制度の拡充の対象とすることまで決議したわけではないと理解しております。民事法律扶助事業は、国補補助金を含め、限りある財源の下で資力に乏しい者を扶助しようとする社会福祉的側面を持

つものでありますから、国民の理解を得て限りある国費を投入するという観点からは、国民及び国民と同様の扱いをすべきものに限定するのが相当であると考えております。」として、民事法律扶助制度が裁判を受ける権利に基づくのではなく「社会福祉的側面を持つ」ものとし、かつ前記附帯決議の「外国人労働者」は「不法就労外国人」を含まないかのような見解を示した。

(8) 民事法律援助法施行後、法律扶助協会は、自主事業として、非正規滞在外国人及び難民認定申請者を対象とする援助事業を実施した。

難民認定申請者を対象とする援助事業については、引き続き国連難民高等弁務官事務所の一部負担の下で、当連合会が行う法律援助事業に継承されている。

(9) 民事法律援助法の廃止と同時に施行された総合法律支援法は、民事法律援助法の前記制限を引き継いだ。

総合法律支援法成立過程で、衆議院法務委員会は2004年4月14日、「日本司法支援センターが行う各種業務に関しては、利用者及び関係機関等の声を聞き、法律扶助協会が現に行っている自主事業の実績をも十分に見据えつつ、国民の幅広い法的ニーズに応えられるよう常に見直しを行うこと」との附帯決議をした。

3 政府の説明内容が非正規滞在外国人を総合法律支援法に基づく民事法律扶助から排除する根拠とならないこと

(1) 前述のとおり、当連合会は、民事法律扶助法の立法過程から、法律援助法要綱（1997年2月17日）を公表し、非正規滞在外国人を排除すべきでないとの立場を明らかにしている。

(2) また前述のとおり、1989年12月17日付け参議院法務委員会附帯決議は、不法就労外国人についても、労働関係法令等が遵守されるべきものであることに鑑み、未払賃金等就労中の労働条件に係る問題につき人道的配慮をするとともに、外国人労働者の人権問題等に係る相談制度及び法律扶助制度の拡充を図るよう努めることとしていた。

同附帯決議にある「外国人労働者」は、通常用語法上、滞在の正規非正規を問わないものであり、非正規滞在外国人労働者も含む。前段は、「不法就労外国人も労働関係法令等が遵守されるべきものである」という文脈において、不法就労外国人に限定して言及しているにすぎず、後段の「外国人労働者」に不法就労外国人を含まないと解する根拠はない。かえって前段において、「不法就労外国人も労働関係法令等が遵守されるべきものであることに鑑み、未払賃金等就労中の労働条件に係る問題について人道的配慮をする」と

した上で、後段において「外国人労働者の人権問題等に係る相談制度の…拡充」に言及しているのであるから、後段の「外国人労働者」が「不法就労外国人」も含む趣旨であることは明らかである。したがって、現行制度は同附帯決議に沿っていない。

- (3) 非正規滞在者について、民事法律扶助の享受主体とすることが国民の理解を得難いとする法務省の説明については、前述の参議院法務委員会の附帯決議なども非正規滞在外国人にも民事法律扶助の充実を要請していることに照らして、根拠を欠く説明といわざるを得ない。

また、被告人に対する国選弁護制度は、そもそも憲法上、国籍や在留資格に関係なく適用されることが求められる制度であるが、制度を被疑者弁護に拡大するに当たって、国民から特段の疑問は呈されなかった。また、民事訴訟法上の訴訟救助制度は、資力のない者に対して民事裁判及び行政裁判を受ける権利を実質的に保障する制度であって、民事法律扶助制度と共通の目的を持つ制度であるが、その利用について、適法な在留が要件とされておらず、当然に非正規滞在外国人にも適用されているが、多数の国民から異議が出されたことはない。

- (4) 償還可能性をもって享受主体の範囲を画することは、裁判を受ける権利を実質的に保障する民事法律扶助の理念に真っ向から反することになる。

そもそも法律扶助制度においても、生活保護受給者その他の生活困難者については、立替金償還の免除が認められており、償還は扶助の前提となっていない。

仮に償還可能性をもって民事法律扶助の享受主体の範囲を画するという理に従えば、将来の収入を期待し得ない日本人についても扶助を行えないことになるものである。

他方、非正規滞在外国人であっても、損害賠償金や未払賃金の支払が得られれば一定程度償還が可能となることは明らかであるし、また、在留資格が問題となる訴訟案件では、訴訟の結果、在留資格が認められれば、日本で正規滞在者として就労し、収入を得て立替金を償還することが可能となる。

したがって、非正規滞在外国人については償還可能性がないから援助対象として認めないという見解はそもそも事実として根拠を欠くものであり、また、論理一貫性もない。

- (5) 非正規滞在外国人といえども、人権が尊重されるべきことに変わりはなく、法律扶助の享受主体から排除することは、他の人権保護行政や人権保護諸法令と整合しない。

#### 4 小括

以上のとおり、民事法律扶助は、裁判を受ける権利を実質的に保障するために不可欠な要請であり、滞在が非正規であることを理由として非正規滞在者を除外することは、合理的な理由のない差別である。さらに、種々の国際的条約等で保障された法律家の援助を受ける権利又は、正当な賠償を受ける権利の実効化のためにも不可欠な制度である。他方、日本政府が除外の根拠として提示する理由は何ら合理的なものではなく、政府自身の従前の立場及び国会における附帯決議にも反するものである。したがって、日本国領域内にいる自然人については、国籍、在留資格や日本における住所の確定の有無にかかわらず、総合法律支援法に基づく民事法律扶助の対象とすべきである。

なお、社会の国際化に伴い、ハーグ条約に基づく子の返還請求に代表されるような、国境を越えた民事紛争が日本で判断される事案が今後増えてくることが予想される。世界にはドイツのように、居住要件も問題にせず、自国の裁判管轄に服する人について広く民事法律扶助を認める国もあり、このような制度も今後検討されるべきである。

#### 第3 退去強制手続及び在留資格取消手続にかかる行政手続援助を民事法律扶助の対象に含ませるべきこと

現行法制度の下においては、外国人に在留資格が認められない場合、そもそも日本で生活することが認められず、日本国籍者に対して当然に認められる人権の多くを享受できなくなる。特に、現に日本に在留している外国人について、在留資格の取消しが問題になり、又は退去強制手続が行われる事案においては、行政手続の結果次第で入管収容施設に収容され、更には日本国の領土から強制的に排除されるという人身の自由に対する大きな制限を受けることになる。また、退去強制処分が、種々の国際条約で保障される、家族生活の尊重を受ける権利、子どもの最善の利益の保障、非人道的な取扱いを受けない権利の制限となる場合も多い。このように、在留資格取消及び退去強制手続は、重大な人権の制限に直結する行政手続である。

他方、出入国管理行政においては、政府に広い裁量権が認められているため、司法による事後的な権利救済を図ることが困難な場合が多く、行政手続段階において弁護士の法的支援を受けることが重要である。この観点からは裁判を受ける権利の保障を実質的に捉え、行政手続段階から弁護士の法的支援を受ける機会を保障すべきであり、資力のない者については民事法律扶助を受けさせることが相当である。

特に、現に在留資格を有していた者の在留資格の取消しや退去強制が問題となる場合や、その他外国人の入国・在留の合法性が問題となる事案は、国連の自由権規約委員会一般的意見において、適法に在留する外国人の追放手続に該当し、自由権規約13条により手続に代理人を出頭させる権利が認められている<sup>10</sup>。この権利の実質的保障のために民事法律扶助を認める必要がある。

さらに、退去強制手続において、当該外国人の入国・在留の合法性が問題になるかどうかは、手続の最初の段階では一見して明らかではない場合がある。例えば退去強制が家族生活の尊重を受ける権利、子どもの最善の利益の保障、非人道的な取扱いを受けない権利といった実体的権利の制限につながる場合は、政府の裁量権が制限され在留資格を認めないことが違法となる場合があり、まさに在留の合法性が問題になることになる。しかしながら、手続の当初段階では、言語の制約もあって、弁護士が外国人本人から十分な情報を得ることが困難な場合も多く、外国人の入国・在留の合法性が問題になるかどうか判断できない場合も多い。このような実情に照らせば、一見、入国・在留の合法性が問題にならないように見える退去強制手続についても、なるべく広く民事法律扶助が認めることが自由権規約13条の趣旨に添うものである。

よって、退去強制手続及び在留資格取消手続の行政手続援助をも対象とする民事法律扶助制度が必要である。

#### 第4 難民認定申請手続にかかる行政手続援助を民事法律扶助の対象に含ませるべきこと

1 難民認定手続において、仮に真に難民に該当する申請者が誤って不認定となった場合、母国へ強制的に送還され、母国において生命若しくは身体の侵害、又は人身の自由の制限などの重大な迫害を受けることになる。この意味で、難民認定手続においては極めて慎重な判断が求められる。他方、難民であることの立証責任は申請者にあるとされており、また、難民条約の解釈は容易でないことから、弁護士の支援を受けずに、本人だけで行政手続を遂行することには多くの困難が伴う。

事後的な司法救済もあり得るが、時間を要し、最終的な結論が出るまで長時間、申請者は不安定な地位に置かれ、その間就労することも認められていない。そのため、生活が困窮し、場合によっては、生きていくために違法な就労を行わざるを得ず、無理な環境下で労災事故に巻き込まれるような事案もある。こ

---

<sup>10</sup>自由権規約委員会一般的意見15(27)

のような事態を避けるためにも行政手続段階で弁護士の支援を受ける機会を与えるべきである。

- 2 諸外国においても多くの国において、裁判手続段階のみならず、難民認定申請者に対する行政手続段階でも公費による法的援助が認められている。

例えばヨーロッパにおいては、ベルギー、フィンランド、ハンガリー、スペイン、オランダ及び英国において、全ての手続段階で無償の民事法律扶助が与えられる。リトアニア、スロベニア及びノルウェーにおいては、原則として裁判所又はその他の独立した機関による異議申立段階に限定されているが、年少者等一定の場合は例外的に行政手続段階でも法的援助が認められる。なお、一定の国では、難民申請者が少額の金銭的負担をなすことが要求される国もある。

- 3 以上のような背景において、日本政府は国連の諸人権機関から、以下のとおり、難民認定申請者に対する法律扶助制度を整備するよう求められている。

- (1) 自由権規約

国連自由権規約委員会の日本政府報告に対する第5回定期報告書審査における総括所見（2008年10月30日）は、「全ての難民申請者に対し、弁護士、法律扶助、通訳のほか、手続の全期間にわたる適切な国庫による社会扶助あるいは雇用へのアクセスを確保すべきである」と勧告した。第6回定期報告書審査における総括所見（2014年7月23日）は、第5回定期報告書審査における総括所見の上記勧告の履行を求めるとともに、「国際的保護を求める全ての人々が、（保護の可否にかかる）決定及びルフルマン（迫害を受ける危険のある国家へ追放・送還すること）からの保護に対する公平な手続へのアクセスが与えられることを保障」することも勧告している。保護に対する手続へのアクセスのためには、弁護士による適切な法的援助が必要である。

- (2) 拷問等禁止条約

拷問禁止委員会の第1回政府報告書審査（2007年8月7日）における総括所見においても、拷問等禁止条約3条に関して「法務省が、難民認定申請者に対して最初の申請段階において法的代理人を選ぶ権利を認めていないこと、及び政府の法律扶助は非居住者には事実上制限されていること」を懸念事項として指摘している。

- (3) 国連人権理事会普遍的定期審査

2008年6月12日に開催された国連人権理事会会合において、日本についての普遍的定期審査が行われた。同理事会本会議は、最終見解を採択した、その20項において、「難民認定審査手続を拷問等禁止条約等の関連の人

権条約と整合するものとし、必要な場合には移住民に国が法律支援を行うこと」を挙げている。

上記最終見解は、その文言や前述の国連自由権規約委員会の日本政府報告に対する第5回定期報告書審査における総括所見なども併せ考えると、在留の正規・非正規を問わずに移住者についての法律支援を求めたものと解される。

日本政府は、上記項目に対し、そのフォローアップを行うことを受け入れた。日本政府は、上記勧告の履行を検討し、その状況を今後の普遍的定期審査に報告する必要があることとなっている。

#### 4 小括

よって、難民認定手続援助をも対象とする民事法律扶助制度が必要である。

### 第5 結論

以上のとおり、償還可能性及び在留の合法性をもって対象者の範囲を画することは、合理的理由がなく、また非正規滞在外国人を民事法律扶助の享受主体から排除すること、難民認定手続援助及び退去強制手続援助を対象から除外することは、諸法令に整合しない。

当連合会は、総合法律支援法のこのような問題点を見過ごすことができず、日本司法支援センターへの委託事業を行っているが、これは本来あるべき姿でないことはいうまでもない。

よって、意見書の趣旨のと通りの改善を求める。

以 上



(別紙)

諸分野において、非正規滞在外国人を対象とする民事法律扶助を要請する国際的な法令

#### 1 自由権規約

自由権規約 13 条は、適法に在留する外国人の追放手続における代理人の出頭が認められるべきとし、この適用範囲には日本の法令上の上陸拒否、在留期間更新不許可処分、変更不許可処分、在留特別許可などの処分が争われる場合も含まれると解される。

よって、この権利の実質的保障のためには、上陸拒否を受けた者、在留期間更新不許可処分ないし在留資格変更不許可処分によって在留資格を失った者、在留特別許可をしない判断を争う者を含む、非正規滞在外国人を対象とする民事法律扶助制度が必要である。

#### 2 拷問等禁止条約

拷問等禁止条約 14 条は、拷問に当たる行為の被害者が救済を受けること及び公正かつ適正な賠償を受ける強制執行可能な権利を有することを自国の法制において確保することを締約国に義務付けており、当該権利は非正規滞在外国人にも認められる。

この権利の実質的保障のためには、非正規滞在外国人を享受主体に含む民事法律扶助制度が必要である。

#### 3 国際組織犯罪防止条約人身取引議定書

「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人（特に女性及び児童）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」（略称 国際組織犯罪防止条約人身取引議定書）は、人身取引の被害者が被った損害の賠償を受けることを可能とする措置を自国の国内法制に含めることを確保することを締約国に義務付ける。

日本国内にある人身取引被害者は、日本国籍を有しないことが少なくないばかりでなく、適法に在留するものではないことが少なくない。

よって、この権利の実質的保障のためには、適法に在留しない外国人をも含め享受主体とする民事法律扶助制度が必要である。

#### 4 子どもの権利条約

子どもの権利条約 37 条 (d) は、自由を奪われた全ての子どもは、弁護士そ

の他適当な援助を行う者と速やかに接触する権利を有し、裁判所その他の権限のある、独立の、かつ、公平な当局においてその自由の剥奪の合法性を争い並びにこれについての決定を速やかに受ける権利を有すると定める。

この権利の実質的保障のためには、適法に在留しない子どもをも含め享受主体とする民事法律扶助制度が必要である。

また、子どもの権利条約19条は、締約国は、児童が父母、法定保護者又は児童を監護する他の者による監護を受けている間において、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取（性的虐待を含む。）からその児童を保護するため全ての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置を採るものとし、この保護措置には、適当な場合には司法の関与に関する効果的な手続を含むものとする。

この権利の実質的保障のためには、適法に在留しない子どもをも含め享受主体とする民事法律扶助制度が必要である。

## 5 国連被拘禁者人権原則

あらゆる形の拘禁・受刑のための収容状態にある人を保護するための諸原則（国連被拘禁者人権原則 1988年12月9日 国際連合第43回総会採択）は、条約ではないが、勧告的効力を有する。

同原則は次のとおり定める。なお、条文中の「拘禁された者」は、同原則において、「犯罪に対する判決の結果による場合を除き、人身の自由を奪われた全ての者」と定義されている。例えば、退去強制手続のために、入管施設に収容されている非正規滞在外国人も含まれる。

### 原則17

- 1 拘禁された者は、弁護士（legal counsel）の援助を受ける権利を有する。  
拘禁された者は、関係当局により逮捕後、速やかにその権利を告知され、権利行使のための適切な便宜を与えられなければならない。
- 2 拘禁された者が、自己の選任する弁護士を持たない場合には、司法的正義のために必要な全ての事件において、資力のない場合は無料で、裁判官等によって、弁護士を選任してもらう権利を有する。

### 原則32

- 1 拘禁された者又はその弁護士は、いつでも、国内法に従い、裁判官等に、拘禁の合法性を争い、合法でない場合は直ちに釈放されるための申立をする権利を有する。
- 2 1項の申立手続は、簡易かつ迅速でなければならない、拘禁された者が無資

力の場合は、無料でなければならない。拘禁当局は、拘禁されている者を、不当な遅延なしに、審査当局に出頭させなければならない。

この権利の実質的保障のためには、被拘禁者であれば非正規滞在外国人も含め享受主体とする民事法律扶助制度が必要である。

## 6 ILO条約・勧告

1998年6月18日、国際労働機関（ILO）はジュネーブで開かれた第86回ILO総会において「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ」を採択した。

この宣言は、前文において「ILOは、特別の社会的必要をもつ人々、特に失業者及び移民労働者の問題に特別の注意を払い、これらの者の問題を解決するための国際的、地域的及び国内的な努力を結集し、かつ奨励し、雇用創出のための効果的な政策を促進すべきであり」とした上、未批准国に対し、第一に、ILO加盟国は当該条約を未批准の場合でも、「誠意をもって、憲章にしたがって、これらの条約の対象となっている基本的権利に関する原則」を尊重する義務を有することを確認し、次に、宣言附属書に記されるフォローアップの形態として、ILO独特の憲章上の手続を実行することによってこの目的を達成しようとする。

これに従い、中核的条約の未批准国は毎年、これらの条約の掲げる原則の実行についての進展状況に関する報告を提出するよう求められることとなった。

そして、尊重されるべき中核的条約の一である「雇用及び職業についての差別待遇に関する条約」（第111号）は「人種、皮膚の色、性、宗教、政治的見解、国民的出身又は社会的出身に基いて行われる全ての差別、除外又は優先で、雇用又は職業における機会又は待遇の均等を破り又は害する結果となるもの」を差別待遇としてその除去を義務付け、同条約を詳細化した「雇用及び職業についての差別待遇に関する勧告」8項は「移民労働者条約」の待遇均等に関する規定を考慮すべきことを求めるところ、同条約第9条は次のとおり、地位が正常化され得ない移民労働者についても、過去の雇用から生ずる報酬、社会保障及び他の給付に関する権利についての待遇の均等と、同権利に係る紛争に、代表者を通じて申し立てる可能性を保障することを求める。

1項 移民労働者が関係法令にしたがって入国すること及び就業が認められることを確保することによって雇用を目的とする移民の移動を統制するための措置を妨げることなく、移民労働者は、当該関係法令が遵守されておらず、かつ、その地位が正常化され得ない場合においても、自己及びその家

族に関し、過去の雇用から生ずる権利であって、報酬、社会保障及び他の給付に関するものについての待遇の均等を享受する。

2項 労働者は、1に規定する権利に係る紛争の際には、自分自身で又は代表者を通じて権限のある機関に申立てを行う可能性を有する。

さらに、日本は未批准ではあるが、移民労働者条約を詳細化した「移民労働者に関する勧告」(第151号)も、地位が正常化されない移民労働者の、過去の雇用から生ずる報酬、社会保障及び他の給付に関する権利についての待遇の均等と、同権利に係る紛争に、代表者を通じて申し立てる可能性を保障すること、未払報酬、(解雇手当を含む。)、業務災害についての給付、休暇に代わる補償、社会保障拠出金の返還の請求についての紛争に関する法律扶助についての待遇の均等を求める。

8条(3) 地位が正常化されない又は正常化され得ない移民労働者は、自己及びその家族に関し、現在及び過去の雇用から生ずる権利であって、報酬、社会保障及び他の給付並びに労働組合員の資格及び労働組合権の行使に関するものについての待遇の均等を享受すべきである。

(4) 労働者は、(1)から(3)までに規定する権利に係る紛争の際には、自分自身で又は代表者を通じて権限のある機関に申立てを行う可能性を有すべきである。

34条(1) 雇用移民の受入国を出国する移民労働者は、当該国における当該者の在留の合法性にかかわらず、次のものを受ける権利を有すべきである。

(a) 遂行された労働に対する未払の報酬(通常支給されるべき解雇手当を含む。)

(b) 被った業務災害について支給されるべき給付

(c) 国内慣行に従うこととして、

(i) 取得されたが行使されなかつた休暇を受ける権利に代わる補償

(ii) 国内法令又は国際的な取極の下で権利を発生させなかつた又は発生させない社会保障拠出金の返還。ただし、社会保障拠出金の拠出により給付を受ける権利が認められない場合には、移民の権利を保護するための二国間又は多数国間の協定を締結するため、あらゆる努力がなされるべきである。

(2) 移民労働者は、(1)の規定に基づく請求権に係る紛争の際には、権限のある機関においてその利益が主張される可能性を有すべきであり、また、

法律扶助についての待遇の均等を楽しむべきである。