

前 文

今日の国際社会は、地球と人類の存亡に関わる重要な課題に直面している。世界の各地に発生する民族的・宗教的紛争、貧困と飢餓などは、国際社会の平和と安定の維持、ならびに人道の確立を危うくし、人びとの移動を余儀なくさせている。そのため日本社会においても、就学、就業などを目的とする人びとの国境を越えた移動が急増し、外国人住民の定住化が進行している。このような国際化の潮流は、日本社会を、国籍、民族、文化および宗教的に多様な社会へと急変させている。

そして国際化に伴う日本社会の変化は、日本政府と人びとの考えと行動を、歴史的に支配してきた「単一民族国家観」から多民族社会観へと、その価値観を転換し、外国人の人権と民族的・文化的独自性を尊重して共生することを強く求めている。そのため、外国人を治安管理の対象とした出入国管理及び難民認定法は、その法目的を含めた根本的な変革を迫られている。また、日本の植民地政策および戦争責任に対する歴史認識が正され、それに基づき、旧植民地出身者への戦後補償および人権の確立が強く求められている。

国際社会は、世界人権宣言、国際人権規約、難民条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、人種差別撤廃条約および移住労働者権利条約と、外国人権利宣言ならびにマイノリティ権利宣言など、外国人およびマイノリティの権利保障に関する共通基準を採択し、世界各国が国内的に受容し実施することを求め続けている。

日本社会が外国人と日本人の共生と真の国際化を達成し、新しい時代を迎えるためには外国人の人権と民族的・文化的独自性、そして地域社会の住民としての地位と権利を包括的に保障する法律の制定が不可欠であると認識し、「外国人住民基本法」を制定する。

第一部 一般的規定

第1条（目的と定義）

①この法律は、外国人住民の人権と基本的自由および民族的・文化的独自性を保障し、外国人住民と日本人住民が共生する社会の構築に資することを目的とする。

②この法律の適用において「外国人住民」とは、在留資格、滞在期限その他在留に伴う条件の如何に関係なく、日本国籍を保持することなく、日本国内に在住する者をいう。

●共生する社会をつくるために

日本では、外国人が本来有している普遍的権利を明示している法律はありませんでした。しかし、この外国人住民基本法（以下「基本法」）では、それを掲げます。

●在留資格にかかわらず

②は、この基本法が対象とする「外国人住民」を定義します。この基本法は、次の四つのカテゴリーの外国人（および無国籍者）を網羅します。

（1）在日旧植民地出身者とその子孫＝「特別永住

者」（2011年末現在、389,085人）

（2）永住者、在留期間「3カ月～5年」を認められた外国人住民＝「中長期在留者」（2011年末現在、1,665,445人）

（3）超過滞在して労働し生活する「非正規滞在者」（約6万人）

（4）旅行者など短期滞在者

●1952年にさかのぼって

（1）の中の「在日旧植民地出身者」とは、戦後国籍選択権を与えられず、法律で定めることなく一

片の法務府（現法務省）民事局長通達によって、1952年4月28日の平和条約発効の日をもって日本国籍を剥奪された人びとのことです。これ以後、在日韓国・朝鮮人、台湾人に対する民族差別は「日本国籍を有しない者」への差異（国籍差別）として“合理化”され維持されてきました。

かつて植民地を占有し、その植民地が独立した現在も、国内に多数の旧植民地出身者とその子孫を抱えている諸外国（イギリスやフランスなど）では、彼ら彼女らを「国民」あるいは「市民」として遇しています。

これらと比較してみても、日本における旧植民地出身者に対する法制度は、きわめて特異であり、あまりにも露骨な差別・排外政策です。広島高裁は1990年11月29日、在日二世・趙健治さんの日本国籍確認訴訟で、次のように判示しました。

《在日朝鮮人が、その歴史的経緯により日本において置かれている特殊の地位にもかかわらず、日本人が憲法ないし法律で与えられている多くの権利ないし法的地位を享有し得ず、法的、社会的、経済的に差別され、劣悪な地位に置かれていることは事実であるが、右は在日朝鮮人が日本国籍を有しないためではなく、主として日本の植民地支配の誤りにより在日朝鮮人が置かれた立場を顧慮せず、日本人が享有している

権利ないし法的地位を在日朝鮮人に与えようとしなかった立法政策の誤りに由来する》

この基本法では、1952年の時点に遡ってこうした誤りを是正するところから出発し、在日する旧植民地出身者をはじめ、すべての外国人住民の人権規範を明示します。

国連の「移住者の人権に関する特別報告者」であるホルヘ・ブスタマンテによる日本報告書（2011年3月21日、国連人権理事会に提出）では、次のように指摘されています。

《日本が、近年の経済危機における移住者への影響を軽減するなど、移住者の保護に関する一定の措置を講じていることを認識しつつ、いまだ多岐にわたる課題が存在することに注目する。移住者の社会統合が、国の中央政府の政策になっておらず、政策の基本は国境管理に置かれている。……①根強い人種差別とゼノフォビア、およびそれらを明確に禁じる法令の欠如、②労働分野における移住者の搾取、③移住者の権利保護における司法と警察による介入の欠如、④非正規移住者の収容と送還における厳しい政策、⑤移住者の子どもが日本の一般の学校あるいは外国人学校で教育を受ける上での困難、⑥移住者の人権を尊重し日本社会への統合を確保する包括的な移民政策の欠如》

第2条（権利享有と保護の平等）

①すべて外国人住民は、その国籍、人種、皮膚の色、性、民族のおよび種族的出身、ならびに門地、宗教その他の地位によるいかなる差別もなしに、日本国憲法、国際人権法、およびこの法律が認める人権と基本的自由を享有する権利を有する。

②すべて外国人住民は、いかなる差別もなしに、この法律による保護を平等に受ける権利を有する。

●法の下でのすべての人の平等

①は、世界人権宣言の第2条（差別の禁止）第1項に拠っています。

《すべて人は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、門地その他の地位またはこれに類するいかなる事由による差別をも受けることなく、この宣言に掲げるすべての権利と自由とを享有することができる》

②も、世界人権宣言の第7条（法の前の平等）に拠ります。

《すべての人は、法の下において平等であり、また、いかなる差別もなしに法の平等な保護を

受ける権利を有する。すべての人は、この宣言に違反するいかなる差別に対しても、また、そのような差別をそそのかすいかなる行為に対しても、平等な保護を受ける権利を有する》

●国際法に基づく人権保障

この基本法では、日本国憲法のみならず、日本がすでに加入して国内法の上位に位置づけられている社会権規約・自由権規約（1979年）、難民条約（1981年）、女性差別撤廃条約（1985年）、子どもの権利条約（1994年）、人種差別撤廃条約（1996年）、および国連総会で採択された世界人権宣言（1948年）、外国人の権利宣言（1987年）、マイノリティの権利宣言（1992年）などの国際人権基準に依拠し、これら

第3条（国および地方公共団体の義務）

- ①国および地方公共団体は、この法律が認める権利をすべての外国人住民に保障するために、立法、行政および司法、財政その他必要な措置をとらなければならない。
- ②国および地方公共団体は、人種主義、外国人排斥主義、および人種的・民族的憎悪に基づく差別と暴力ならびにその扇動を禁止し抑止しなければならない。
- ③国および地方公共団体は、すべての外国人住民に、この法律が認める権利の侵害および差別的行為に対し、裁判所その他の国家機関によって効果的な保護および救済措置を受ける権利を保障しなければならない。

●政府と地方自治体の義務

ここでは、国および地方自治体の「義務」を定めます。この基本法で、「国」の義務だけではなく、都道府県および市区町村を意味する「地方公共団体」の義務を明記するのは、地方自治体は本来、自主的に地域社会を運営できる権限を持ち、住民参加を基本とする自治の実践をめざすべきだからです。

①について、自由権規約は第2条（人権実現の義務）第2項で次のように定めています。

《この規約の各締約国は、立法措置その他の措置がとられていない場合には、この規約において認められる権利を実現するために、必要な立法措置その他の措置をとるため自国の憲法上の手続き及びこの規約の規定に従って、必要な行動をとることを約束する》

また人種差別撤廃条約は第2条（締約国の差別撤廃義務）第1項で、差別撤廃を「中央政府」のみならず「地方政府」の義務であると明記しています。

《締約国は、人種差別を非難し、またあらゆる形態の人種差別を撤廃する政策、およびあらゆる人種間の理解を促進する政策を、すべての適当な方法により遅滞なくとることを約束する。このため……（c）各締約国は、政府（国および地方）の政策を再検討し、および人種差別を生じさせ又は永続化させる効果を有するいかなる法令も改正し、廃止し、又は無効にするために効果的な措置をとる。（d）各締約国は、すべての適当な方法（状況により必要とされるときは、立法を含む）により、いかなる個人、集団または団体による人種差別も禁止し、終了させる》

●人種差別の根絶

②は、人種差別撤廃条約の第4条（人種的優越主義に基づく差別と扇動の禁止）において、次のように明確に規定されていることに拠ります。

《締約国は、一の人種の優越性、もしくは一の皮膚の色、もしくは種族的出身の人の集団の優越性の思想もしくは理論に基づくあらゆる宣伝および団体、または人種的憎悪および人種差別（形態のいかんを問わない）を正当化しもしくは助長することを企てるあらゆる宣伝および団体を非難し、また、このような差別のあらゆる扇動または行為を根絶することを目的とする迅速かつ積極的な措置をとることを約束する》

2016年6月3日、ヘイトスピーチ解消法が公布・施行されました。これは、日本で初めての反人種差別法となったとはいえ、不当な差別的言動を「許されない」と宣言する理念法であり、禁止規定もなく、またヘイトスピーチを根絶するために人種差別全体を規制し克服する、諸外国が制定している人種差別撤廃法ではありません。

●人種差別撤廃法と国内人権機関

③について、人種差別撤廃条約は第6条（人種差別に対する救済）で次のように明記しています。

《締約国は、自国の管轄の下にあるすべての者に対し、権限のある自国の裁判所および他の国家機関を通じて、この条約に反して人権および基本的自由を侵害するあらゆる人種差別の行為に対する効果的な保護および救済措置を確保し、ならびにその差別の結果として被ったあらゆる損害に対し、公正かつ適正な賠償または救済を当該裁判所に求める権利を確保する》

日本の現行制度において、外国人住民が人権侵害からの「保護および救済措置」を受けることができる機関は唯一、裁判所だけです。しかし、その裁判所にしても、これまで「日本国民」対「外国人」の絶対的二分論によって、外国人住民による人権侵害の訴えをほとんどしりぞけてきました。これについて、国際人権機関は次のように指摘しています。

《特別報告者は特に、移住者に対する差別的な

扱いを受け入れ容認している司法の怠慢を、深く憂慮している。移住者を差別から保護しないという司法の怠慢は、個人や企業が差別を継続することへの「危険な奨励」になる。人種差別やゼノフォビアに対する法律の制定に加え、移住者の権利を差別なく効果的に実施するため、司法とその執行機関内で、緊急の措置をとるべきである》(ブスタマンテ報告書)

したがって、外国人住民に「効果的な保護および救済措置」を保障するにはまず、「人種差別撤廃法」を立法化すると共に、政府行政機関から独立した「人種平等委員会」(イギリス)、「人種差別禁止委員会」(スウェーデン)、「国家人権委員会」(韓国)のような国内人権機関が新設されなければなりません。

諸外国にはすでにあるのに日本にはない、このような日本の状況に対して、国際人権条約の実施監視機関である各委員会は厳しく批判しています。

《委員会は、人権侵害を調査し、申立人のための是正措置をとることに役立つような制度的機構[国内人権機関]が存在しないことに関して懸念を表明する。当局が権力の濫用を行なわず実際に個人の権利を尊重するというのを保障する効果的な制度的機構が必要とされる。……委員会は、人権侵害に関する苦情申し立てを調査する独立的な機構を締約国が設立することを強く勧告する》(自由権規約委員会・1998年)

●選択議定書の批准

また、国際人権活動を積極的に展開することによる、国(政府・国会・裁判所)および地方自治体、日本社会における国際人権規範の定着化が重要になっています。

とりわけ日本が自由権規約選択議定書および人種差別撤廃条約第14条を批准・宣言し、自由権規約委員会あるいは人種差別撤廃委員会への個人の通報権が保障されるならば、日本の裁判所は個々の差別事件に対して、日本国憲法のみならず、厳格な審査基準を持つ国際人権法によって、外国人住民の人権侵害を判断せざるをえなくなるからです。

●効果的な保護および救済措置

移住女性への暴力と差別に対して、国際人権機関は次のように指摘しています。

《移住女性に対する差別に取り組むため、専門の官庁を設置し、効果的な措置をとるべきである。特に、日本人と外国人の夫婦が離婚する場合、もっぱら日本人配偶者の反対を理由にして外国人配偶者が在留資格を失うべきではない。司法は、子どもの養育権に関し、外国人と日本人配偶者の平等の権利を認め、効果的に保障すべきであり、また外国人配偶者が被害者であるドメスティック・バイオレンスの場合、外国籍の被害者の権利を、より擁護すべきである》(ブスタマンテ報告書)

第二部 出入国および滞在・居住に関する権利

第4条(滞在・居住権の保障)

- ①すべて外国人住民は、法律が定める正当な理由および適正な手続きによることなくその滞在・居住する権利を制限もしくは剥奪されない。
- ②すべて外国人住民は、何時でも自由に出国し、その滞在期限内に再入国する権利を有する。
- ③外国人住民で、旅券を所持できない者は、日本国外の旅行に必要な証明書の交付を受ける権利を有する。

●居住権

①は、日本社会で労働し生活し家族を形成する外国人住民の居住する権利を保障する、最も核心的な条項です。自由権規約委員会は「自由権規約上の外国人の地位」について、条文の解釈基準を示した「一般的意見15」でこう明言しています。

《外国人はひとたび締約国の領域内に入ると認められると、規約で定められた権利を享受することができる》

《外国人は法律による平等の保護を受ける権利を有する。これらの適用に際しては、外国人と市民(国民)の間に差別があってはならない。これらの外国人の権利は、規約に基づき合法的に課しうる制限によってのみ限定されうるにすぎない》

●再入国の権利

②について、自由権規約は第12条(移動・居住・出国および帰国の自由)第2項と第4項で、「すべて

の者は、いずれの国（自国を含む）からも自由に離れることができる」「何人も、自国に戻る権利を恣意的に奪われない」と定めています。ここにおける「自国」とは、単に「国籍国」だけでなく、定住し永住する外国人にとって「居住国」を意味します。

定住し永住する外国人住民がその「居住国へ帰国」することは、「他国へ入国」することと同等ではありません。居住国への帰国権は、子どもの権利条約の第9条が明記しているように、家族のつながりという観点も含め、その個人が自己と自己の暮らす社会との間に築いた実質的なつながりから生じた基本的人権として、捉えられるべきものです。

2012年7月から「改定」入管法・入管特例法によ

って中長期在留者と特別永住者には「みなし再入国制度」が実施されました。しかしこの制度は、これら外国人住民に「権利としての再入国」を認めただけではありません。

●旅行証明書

③の規定は、難民条約で認められた難民には「難民旅行証明書」が交付されているように、正式な旅券を持っていない外国人住民、すなわち「無国籍者」や、特別永住者証明書・在留カードに「朝鮮」と表示されている外国人が対象となります。その「旅行証明書」には、日本国民に発給される旅券と同様に、旅行証明書保持者への便宜提供の依頼文が日文と英文などで並記されることが必要です。

第5条（永住資格）

- ①永住資格を有する外国人住民の子孫は、申請により永住資格が付与される。
- ②外国人住民の子として日本国内において出生した者は、申請により永住資格が付与される。
- ③日本国籍者または永住資格を有する外国人の配偶者で、3年以上居住している外国人住民は、申請により永住資格が付与される。
- ④外国人住民で引き続き5年以上居住している者は、申請により永住資格が付与される。

●永住する権利

この基本法における「永住資格」とは、国政参政权を除いて日本国民とほぼ同等の権利を享有する「永住市民権」と言うべきものです。そして、その対象者を格段と広げることが、この基本法における中心的なテーマの一つです。

●子々孫々の「永住権」

①における「永住資格を有する外国人住民」とは現在の入管法上の「一般永住者」（2011年末現在、598,440人）や、入管特例法による「特別永住者」（389,085人）ばかりではなく、その入管特例法の適用から除外された在日韓国・朝鮮人、台湾人も当然含めなければなりません。すなわち、日本出国中に再入国期限が切れてしまった者や、再入国許可を受けて出国中の母から日本国外で生まれた者たちです。また、解放直後に故国に帰ったものの、米軍とソ連軍の分割占領によって未曾有の政治的・経済的・社会的混乱、そして朝鮮戦争の勃発（1950年）によって、再び渡日せざるをえなかった韓国・朝鮮人も、当然、この対象とならなければなりません。

また現行入管法では、父母ともに一般永住者であっても、永住資格取得後に生まれたその子どもは自動的に永住資格を付与されるわけではありません。

したがって①は、このような旧植民地出身者と一

般永住者に対しても、子々孫々の「永住権」を保障するものとして定められます。

●永住権の生地主義

②は、「国籍の生地主義」ではなく「永住権の生地主義」を採用します。「非正規滞在者」の子として日本で生まれた者も、この条項の対象とされます。

「生まれてくる子どもにとって、親も出生地も国籍も自由に選ぶことができない」という、きわめて平凡な真理を私たちは想起すべきです。韓国籍の子あるいはフィリピン国籍の子として日本で生まれてきた者は、日本国籍の子と「同等な権利」を有し、日本国籍の子と「同様な保護と援助」を受けるのは当然であるからです。

そもそも、①と②は、平和条約発効の日に際して旧植民地出身者に国籍選択権を認めず、また国籍取得における血統主義を維持しようとする以上、当然に採用されるべき条項であったのです。

また③と④は、国境を越えた人間の移住と国際結婚が急激に進む「今日の時代の要請」としてあります。永住もしくは定住したいと願う多くの外国人住民に対して、安定した永住資格を保障することは、きわめて当然のことです。

●永住許可制度の現実

永住許可について入管法第22条は、（1）素行が

善良であること、(2) 独立の生計を営むに足る資産または技能を有すること、という要件を定め、その「各号に適合し、かつその者の永住が日本国の利益に合すると認めるときに限り、これを許可することができる」としています。

また、日本籍者あるいは永住者・特別永住者の配偶者または子である場合は、(1) と (2) の要件、難民認定を受けている場合は (2) の要件は必要ないとしています。ここでも「永住許可が日本国の利益という法務大臣の裁量にかかることには変わりはない」(『出入国管理・外国人登録実務六法』)。

さらに大きな問題として、永住許可における「居

住要件」を法文上には何ら明記せず、実務上において、日本籍者または永住者・特別永住者の配偶者または子の場合は「3年から5年の居住」を、それ以外の外国人には「10年以上の継続した居住」を求めていることです。

「10年以上」という、永住許可制度における実質上の居住要件は、帰化要件の一つである「5年以上の居住」(国籍法第5条1項)ともまったく整合性を持たないこと、また諸外国の永住許可要件(スウェーデンは1年、フィンランドやデンマークは2年、ノルウェーは3年、オランダやポルトガルは5年)と比較しても、厳しいと言わざるをえません。

第6条 (恣意的追放の禁止)

- ①すべての外国人住民は、法律が定める正当な理由および適正な手続きに基づく決定によることなく日本国外に追放されない。
- ②追放決定の当該外国人住民は、自己の追放に反対する理由を提示し、当該事案の再審査を受ける機会と裁判所の決定を求める権利を有する。
- ③永住資格を有する外国人住民は、いかなる理由によっても追放されることがない。

●あくまで法に基づいて

①と②は、自由権規約の第13条(外国人の恣意的追放の禁止)で次のように明確に定められていることに拠ります。

《合法的にこの規約の締約国の領域内にいる外国人は、法律に基づいて行なわれた決定によってのみ当該領域から追放することができる。国の安全のためのやむを得ない理由がある場合を除くほか、当該外国人は、自己の追放に反対する理由を提示すること、および権限のある機関またはその機関が特に指定する者によって自己の事案が審査されることが認められるものとし、このためにその機関またはその者に対する代理人の出頭が認められる》

また「未登録」外国人住民についても、国外追放を決定する際、「法を基礎にしてのみとられうるが、法自身が〔自由権〕規約の規定および目的に従わなければならない」(自由権規約委員会「一般的意見16」)のは、言うまでもありません。

●再審査と救済措置の確保

②について、現在の入管制度では、国外追放を決定された外国人住民に対して「再審査を受ける機会」も「裁判所の決定を求める権利」も保障していません。現行制度での退去強制手続きは、「入国警備官

による違反調査—入国審査官による審査—特別審査官による口頭審理—その判定に異議がある場合、法務大臣に異議の申し出—法務大臣の裁決」となっていて、法務大臣のその最終的な裁決に対し、行政不服審査法による異議申し立てをすることはできないからです。したがって、法務大臣の裁決によって退去強制処分とされた外国人住民は、行政事件訴訟法によって裁判所に救済を求めるしかないのですが、裁判所での係争中に退去強制されるということがしばしばあり、それを禁じる規定はないのです。

この基本法においては、外国人住民が「あらゆる状況において、実効的なものとなるような」「追放に対抗する救済手段を迫行するための十分な便宜」(自由権規約委員会「一般的意見15」)を確保することを明記します。すなわち、法務省とは別の第三者で構成された行政不服審査機関を設置して「再審査」を保障すること、裁判係争中の退去強制を禁ずるよう立法化することなどです。

●文字通りの「永住権」

③は、この基本法の第5条(永住資格)が掲げる権利を実体的に保障し確保するものとしてあります。すなわち、退去強制条項によって制限される(条件づけられる)「永住権」など、本来はありえないからです。

第7条（家族の再会と家庭の形成）

すべて外国人住民は、日本国内においてその家族構成員と再会し、家庭を形成し維持する権利を有する。

●家庭を形成し維持する権利

世界人権宣言は、第16条（婚姻・家庭に関する権利）第3項において、また自由権規約は第23条（家族の保護および婚姻の権利）第1項で、「家族は社会の自然かつ基礎的な単位であり、社会および国による保護を受ける権利を有する」と定めています。

さらに子どもの権利条約は、第9条（親からの分離禁止）第1項および第10条（家族再会のための出入国）で、具体的に家族再会権と家庭構成権の保障を、締約国に求めています。

《第9条第1項 締約国は、子どもがその父母の意思に反してその父母から分離されないことを保障する》

《第10条第1項 前条1の規定に基づく締約国の義務に従い、家族の再統合を目的とする子ども、または父母による締約国への入国、または締約国からの出国の申請については、締約国が積極的、人道的かつ迅速な方法で取り扱う》

《第2項 父母と異なる国に居住する子どもは例外的な事情がある場合を除くほか定期的に父母との人的な関係、および直接の接触を維持する権利を有する。このため前条1の規定に基づく締約国の義務に従い、締約国は、子どもおよびその父母がいずれの国（自国を含む）からも出国し、かつ自国に入国する権利を尊重する》

●日本政府の不当な解釈宣言

ところが日本政府は、子どもの権利条約を批准する際に、この第9条1項と第10条1項を留保しました。すなわち第9条1項について、「我が国は、この規定は父母が児童を虐待する場合のような特定の場合について適用されるものであり、出入国管理法に基づく退去強制の結果として、児童が父母から分離される場合については適用されるものではないと解する」とし、第10条1項についても「我が国は、この規定にいう『積極的、人道的かつ迅速な方法』で

出入国の申請を取り扱うとの義務は、そのような申請の結果に影響を与えるものではない、と解する」と解釈宣言を行なったのです。

これは、たとえ退去強制の結果、子どもが父母と引き離されても違法ではない、また家族再会を目的とする入国・再入国の申請に対しても「積極的、人道的かつ迅速な方法」で取り扱わない、と表明しているのに等しいことです。それは、法務大臣の広範な自由裁量による入国・在留・再入国許可制度を維持したいがためです。

しかし、国際人権機関はこう指摘しています。

《移住者の子どもの人権に関して、(a) 日本は子どもの最善の利益の原則が、子どもに影響を与えるあらゆる司法・行政の決定をも導くよう確保すべきである。…… (b) 社会の基礎的な単位としての家族が国家の保護を受ける権利は、十分な保護を受け、日本の司法・行政の決定と政策において体系的に考慮されるべきである。これと関連し、日本は、送還の結果、子どもが自らの意思や最善の利益に反して父母から引き離されないようにするため、子どもの権利条約第9条1項に関する宣言を見直すべきである。……同様の文脈で、特別報告者は、日本が子どもの権利条約第10条1項に関する宣言を再考し、当局が家族の再結合を求める申請を決定する際、家族単位の重要性に相応のウエイトをおくよう勧告する》（ブスタマンテ報告書）

私たちはこの基本法において、「家族が、社会の基礎的な集団として、並びに家族のすべての構成員、特に児童の成長および福祉のための自然な環境として、社会においてその責任を十分に引き受けられることができるよう必要な保護および援助を与えられるべきである」（子どもの権利条約前文）ことを確認し、これらの権利を明示して保障します。

第三部 基本的自由と市民的権利および社会権

第8条（基本的自由・市民的権利）

すべて外国人住民は、日本国憲法および国際人権法が保障する基本的自由と市民的権利、とくに次の自由と権

利を享有する。

- a. 非人道的な、または品位を傷つける取り扱いを受けない権利、および生命、身体の自由と安全についての権利。
- b. 日本国の領域内において自由に移動し居住する権利、ならびに日本国を自由に離れかつ戻る権利。
- c. 刑事上の罪および民事上の権利と義務の争いに関する決定のため、公平な裁判所による公正な裁判を受ける権利、とくに自己の理解する言語によって裁判を受ける権利。
- d. 私生活、家族、住居もしくは通信に対して恣意的にもしくは不法に干渉されない権利。
- e. 思想、良心の自由についての権利。
- f. 宗教の自由、とくに習俗によってこの自由が侵されない権利。
- g. 意見を持ち自由に表現する権利。
- h. 平和的に集会し、結社する権利。
- i. 直接に、または自由に選んだ代表者を通じて政治に参加し、公務に携わる権利。
- j. いかなる国籍も自由に取得し離脱する権利。

●国民と外国人の間に差別があってはならない

ここでは、日本国憲法および国際人権法、とりわけ自由権規約が明記して外国人住民に保障する「基本的自由」と「市民的権利」を再確認します。自由権規約委員会は前述したように、「これらの権利の適用に際しては、外国人と市民（国民）の間に差別があってはならない」と明言しています。しかし日本においては、このようなごく当然の諸権利が外国人住民に保障されていません。

たとえば、(a) 項に関わって、非正規移住者と庇護希望者の収容と強制送還について、国際人権機関から次のように指摘されています。

《非正規移住者と庇護希望者の収容について、(a) 収容を本当に必要な場合に限るため、明確な要件を設定すべきである。立法により、移住者の収容の代替措置を規定すべきである。入管法は、送還を待つ間の収容の最長期間を導入すべく改正すべきである。病人、未成年、未成年者の父母は、収容すべきでない。(b) 収容所で移住者に提供する医療水準を改善するよう、緊急に措置をとるべきである。(c) 退去強制手続中の暴力を防ぐため、担当官に対する研修その他意識向上のための活動を行なうべきである。(d) 入国者収容所等視察委員会には、収容所の状況を効果的に監視し、苦情に対し迅速に対応できるよう、適切な財源と権限を与えるべきである》(ブスタマンテ報告書)

●多重国籍の承認

たとえば(j) 項は、世界人権宣言が第15条(国籍に関する権利) 第1項と第2項で、「すべて人は、国籍をもつ権利を有する」「何人も、ほしいままにそ

の国籍を奪われ、又はその国籍を変更する権利を否認されることはない」とし、子どもの権利条約が第7条(名前・国籍を得る権利) 第1項で、「子どもは出生の後、ただちに登録される。子どもは、出生の時から氏名を有する権利および国籍を取得する権利を有する……」と明記することに拠ります。

日本で生まれた子どもがどれか一つの国籍を持てば、この権利が満たされることとなります。ただ両親の国籍が異なる場合、両方の国籍を同時に持てるのが望ましいのです。それは、どちらか一方の選択を強いること自体、子どもの現在と将来のアイデンティティを破壊するものでしかないからです。

しかし、現在の日本の国籍法は、二重国籍を認めようとしていません。すなわち、「外国の国籍を有する日本国民」(二重国籍者)は、外国および日本の国籍を有することとなった時が、(1) 20歳に達する以前である時は22歳に達するまでに、(2) 20歳に達した後であるときはその時から2年以内に、いずれかの国籍を選択しなければならない、としているからです(国籍法第14条1項)。

しかしこの20年間、国際結婚が急増するのに伴って、国際結婚から生まれる「ダブル」の子ども、二重国籍、多重国籍の子どもが増加しています。すなわち、年間の出生数において、「父母とも日本国籍」の子どもの数は1990年1,207,899人から2010年1,049,338人へと減少する一方、「父母の一方が外国籍」の子どもの数は1990年13,686人から2010年21,966人へと増加しているのです。

すでにスウェーデンや、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、オランダ、スペイン、ポルトガル、スイス、フランス、イタリア、ギリシア、ベルギ

一、オーストリア、アイルランド、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、アメリカなどでは多重国籍が広く認めており、一人の人間が

出身国の国籍を維持しながら、永住国での市民権を享受しているのです。

第9条（経済的・社会的権利）

すべて外国人住民は、日本国憲法および国際人権法が認める経済的、社会的および文化的権利、とくに次の諸権利を享有する。

- a. 労働、職業選択の自由、および労働条件ならびに同一労働同一賃金に対する権利。
- b. 住居についての権利。
- c. 緊急医療、保健衛生および社会的サービスに対する権利。
- d. 社会保険および社会保障に対する権利。
- e. 教育を受ける権利。
- f. 研修および訓練を受ける権利。
- g. 文化活動に参加する権利。
- h. 一般公衆の使用を目的とする施設またはサービスを利用する権利。
- i. 財産を所有し自由に処分する権利。

●「現代の奴隷労働制度」

ここでは、日本国憲法および国際人権法、とりわけ社会権規約と人種差別撤廃条約が定める「経済的・社会的権利」を、外国人住民が日本国民と「等しく」享有することを確認します。これらの権利をとくに掲げるのは、国際人権法が締約国に求めるものと日本の現実とが、乖離しているからです。

たとえば、諸外国から「現代の奴隷労働」と非難されている外国人技能実習生制度について、国際人権機関はこう勧告しています。

《研修生・実習生制度は、技能と技術を発展途上国に移転するという、同制度の本来の目的を確実なものにするため停止し、雇用制度に変更すべきである。報告された深刻な人権侵害に照らして、新しい制度を規定する特別な法律を制定すべきである》（ブスタマンテ報告書）

2016年国会で、現行制度の「適正化」を図るという名目で外国人技能実習法が可決・成立しました。しかし同法は、現行制度の諸問題を解決する制度設

計になっていません。

●入居や健康保険へのアクセスの制約

また（b）項において、外国人住民に対する入居拒否が依然解消されていません。（d）項においても移住労働者の多くは、派遣労働者として働き、健康保険に未加入です。このような状況について、国際人権機関は次のように勧告しています。

《政府は、移住者に対する入居差別を防止し、処罰すべきである。移住者とその家族の公営住宅への入居を、民族・国籍に基づいて制限するいかなる公的な行為も、根絶すべきである》

《政府は、人材派遣会社を含む移住者を雇用する企業が、健康福祉保険の掛け金を支払う義務を果たすようにすべきである。政府はさらに、すべての移住者が健康保険をかけるという選択ができるようにすべきである。この問題に関する明確な政策を、それらの権利を保障するための適切な立法を伴い、国家レベルで策定すべきである》（ブスタマンテ報告書）

第10条（特別措置の保障）

すべて外国人住民は、第8条および前条の権利享有を達成するために必要な特別措置を求めることができる。

●「職業選択の自由」の現実とは

前条（a）項は人種差別撤廃条約が第5条で「労働、職業の自由な選択の権利」を、国民的または種族的出身によって差別することを固く禁じていることに拠っています。しかし、在日韓国・朝鮮人をは

じめ外国人住民は、特別永住者・永住者・定住者・日本人の配偶者であっても、職業を自由に選択しようとする、実際は、限られた職種のみ雇用機会しか与えられていません。これは、在日韓国・朝鮮人の三世・四世にとっても、また親と共に渡日あるいは

日本で生まれ、日本社会で生きていこうとする新渡日の子どもたちにとっても、きわめて重要な問題としてあります。自分の望む仕事に就くことは、個人の人格・アイデンティティの発展にとって重要な事柄であり、「職業選択の自由」は単なる経済的権利にとどまるものではないからです。

●アフーマティブ・アクション

この第10条は、前条（第8条、第9条）に掲げる諸権利を具体的に保障し発展させる措置、すなわち

「結果としての平等」を実現する措置を求めるものです。

たとえば「労働の権利」「職業選択の自由」においては、人種差別撤廃条約の規定に沿って、あらゆる私的差別行為（企業による雇用差別）を禁止するだけでなく、違反者（違反企業）に対しては、是正勧告、命令、罰金などの行政的な制裁措置を適用すること、また「アフーマティブ・アクション」を設けるなど、積極的な是正措置を求めます。

第11条（公務につく権利）

永住資格を有する外国人住民は、日本の公務につく権利を有する。

●永住権者の公務就任権

ここで「永住資格を有する外国人住民」とするのは、前掲の第5条（永住資格）による永住制度が定立されること、すなわち、日本に定住し永住しようと望む外国人住民の「永住権」取得の簡易化を前提とするのは言うまでもありません。

●「当然の法理」？

政府はこれまで、外国人住民の公務就任権を制限・禁止してきました。しかもそれは、法律によらずとも、「当然の法理」だとしてきました。

《法の明文の規定が存在するわけではないが、公務員に関する当然の法理として、公権力の行使または国家意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには、日本国籍を必要とするものと解すべきである》（内閣法制局部長回答・1953年）

《地方公務員法上、日本の国籍を有しない者を地方公務員として任用することについて直接の禁止規定は存在しないが、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または地方公共団体の意思の形成への参画にたずさわるものについては、日本の国籍を有しない者を任用することはできない》（自治省課長回答・1973年）

ここにおいては、何が「当然の法理」なのか、「公権力の行使」「公の意思形成」とは何か、まったく明らかにされていません。

●地方公務員任用

政府はこうした見解に基づいて、外国人住民の公務就任権を否認してきました。そのため国家公務員では、国立大学や国立病院に採用されている外国籍教職員や医師・看護師しかいません。

地方公務員については、全職種の国籍条項を撤廃して実際に採用している地方自治体が増えてきているものの、東京都のように、司書・福祉技術・医師・保健師・助産師・看護師・技能労務系の職種だけは国籍条項をはずし、事務・学校事務・土木・建築・獣医・食品衛生管理の職種については国籍条項を維持している地方自治体が、全体の半数近くになります。また、全職種に国籍条項を設けている地方自治体もあります。

部分的にしか国籍条項をはずしていない地方自治体では、職員数が最も多い職種である「事務職」の採用を認めていません。そのため、東京都の場合、職員総数4万1947人に対し、外国籍職員数はわずか69人であり、0.16%に過ぎません。これは、東京都の総人口に占める外国人住民の割合2.26%と比較しても、きわめて少ない数値です。

その「69人」の一人で、保健師として働く鄭香均さんが管理職試験の受験資格の確認を求めた裁判で東京高裁は1997年11月、次のように判示しました。

《我が国に在住する外国人であって、特別永住者等、その居住する区域の地方公共団体と特段に密接な関係を有するものについては、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、また自らこれに参加していくことが望ましい》

《外国籍の職員から管理職選考の受験の機会を奪うことは……憲法第22条第1項、第14条第1項に違反する違法な措置であるといわなければならない》

ところが2005年1月、最高裁大法廷は、鄭香均さんの訴えをしりぞけ、東京都の管理職受験拒否を合憲とし、「日本国民である職員に限って管理職に昇任

することができることとするのは、合理的な理由に基づく区別」だ、としました。しかし私たちは、その「合理的な理由」を判決文から見いだすことは困難です。

●公立学校「教諭」任用

公立の小学校・中学校・高校に「教員」として採用され在職している外国人の数は、全国で約200人といわれています。

公立小学校・中学校・高校の教員の資格要件については教員免許法、地方公務員法、学校教育法で定められていますが、そのいずれにも国籍条項はありません。しかし、政府はここでも「当然の法理」を持ち出します。

《公立の小中高等学校の教諭については、校長の行なう公務の運営に参画することにより公の意思の形成への参画に携わることが職務として認められ、当然の法理の適用がある》(政府答弁書・1983年)

一方、私立学校の教員採用については、何ら国籍条項はなく、実際に外国籍教員が採用されています。たとえばキリスト教学校(小・中・高校)では、アメリカ国籍やカナダ国籍の英語教員が多いですが、それでも韓国籍教員を含めて141人になります(1996年現在)。したがって公立の小・中・高校の教員採用にだけ国籍条項を設けていることは、公立学校と私立学校との間で教員の職務内容が違う、ということが前提になっていなければなりません、制

度上も実務上もそのような「違い」などありえないのです。そして実際に、いくつかの都府県教育委員会では、韓国籍、朝鮮籍、中国籍の教員を「教諭」として採用してきました。

ところが文部省(現文部科学省)は、1991年の「日韓覚書」を受けて、「教諭」としてではなく「常勤講師」として採用するよう通達を出しました。

《講師は、授業の実施など教育指導面においては教諭とほぼ同等の役割を担うものと考えられるが、校長の行なう校務の運営に関しては補助的に関与するにとどまるものであり、校務の運営に参画する職ではない。したがって講師は、公務員に関する当然の法理の適用のある職とは解されない》

こうしたコジツケという他ない国籍条項によって在日韓国・朝鮮人をはじめとする外国人住民は、「職業選択の自由」を、不当に制限されてきました。つまり、こうした公的機関における国籍条項による公然たる就職差別・任用差別が、外国人住民の就職領域を狭めているだけでなく、民間企業による就職差別も助長しているのです。

したがって、外国人住民に対する就職差別を根本的に是正するためには、公共団体・公的機関・公立学校および民間企業において、総人口に占める外国人住民の人口比率に応じた雇用率の設定などの特別措置を設けることが必要です。

第12条(社会保障・戦後補償に対する権利)

外国人住民は、日本国民に適用される社会保障・戦後補償の関連法律の施行に遡及して平等に適用を受ける権利を有する。

●社会保障を受ける権利

世界人権宣言は、第22条(社会保障・経済的・社会的および文化的権利)と第25条(生活の保障・母子の保護)第1項において、こう定めています。

《すべて人は、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し……》

《すべて人は、衣食住、医療および必要な社会的施設等により、自己および家族の健康および福祉に十分な生活水準を保持する権利、ならびに失業、疾病、心身障害、配偶者の死亡、老齢、その他不可抗力による生活不能の場合は、保障を受ける権利を有する》

さらに社会権規約は、第9条(社会保障について

の権利)で、「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める」とし、第10条で「家族・母親・児童の保護」を、第11条で「生活水準についての権利」を、第12条で「健康を享受する権利」をそれぞれ掲げて、これらの権利を保障するよう締約国に求めています。国際人権法はこれらの権利の享有が国籍によって差別されるべきでないこと、しかもそれは、「恩恵」としてではなく、「権利」として定めているのです。

●生活保護制度

現在の生活保護法が制定されたのは1950年です。この法律では「国が生活に困窮するすべての国民に対し」行なうものとされました。当時、在日韓国・

朝鮮人は「平和条約発効まで日本国籍を有する」とみなされていましたから、その適用を受けることができました。しかし、1952年4月28日を期して日本国籍を剥奪された在日韓国・朝鮮人は、生活保護法においては「一般国民に対する取扱に準じて」「当分の間」適用する、とされてしまいました。

《外国人に対する保護は、これは法律上の権利として保障したものではなく、単に一方的な行政措置として行っているものである。従って生活に困窮する外国人は、法を準用した措置により利益を受けるのであるが、権利としてこれらの保護の措置を請求することはできない。……外国人の場合には不服の申立をすることはできない》(厚生省社会局通知・1954年5月8日)

つまり、外国人住民には「権利としての生活保護」を認めないということです。しかも政府は現在でもこの見解を固持していますが、これは国際人権法が締約国に求めていることに明らかに反します。

生活保護法の究極の目的が「人間の生存を確保することにある」ということを確認し、在留資格の有無にかかわらず全ての外国人住民に「生活保護を受ける権利」を保障しなければなりません。

●年金制度

国民年金制度は1959年11月に発足しました。その国民年金法は、「日本に住所を有する20歳以上60歳未満の日本国民は、国民年金の被保険者とする」とし、拠出制年金として障害者となったとき(障害年金)、老齢になったとき(老齢年金、原則として25年以上年金に加入)、主たる働き手が死亡したとき(母子年金・準母子年金)などに支給されます。また保険料を納めなくても支給される無拠出年金として、障害福祉年金、老齢福祉年金、母子福祉年金・準母子福祉年金があります。しかし、このいずれも国籍要件によって外国人住民は排除されてきました。

1982年1月、難民条約の批准に伴って国民年金法の国籍要件が撤廃され、外国人住民も国民年金に加入できるようになりました。しかし、経過措置を設けられなかったために、年金制度から外されてしまった外国人住民(おもに在日韓国・朝鮮人)が多く出ました。

また1986年4月1日、厚生年金と国民年金の一元化を目的とした法改正に際し、加入期間25年を満たせないケースを「カラ期間」として合算するようになり、その時点で35歳を越えている外国人住民も、この「カラ期間」の適用によって、年金加入・支給

の途が形としては開かれました。しかし、それでもなお、次の外国人住民は年金制度から切り捨てられたままです。

(1) 1986年4月1日時点で60歳を越えている外国人住民は、年金加入が認められず、老齢福祉年金の支給対象からも外されています。

(2) 1982年1月1日時点で母子家庭・準母子家庭となっている外国人住民、またその時点で20歳を越えている外国籍障害者には、基礎年金あるいは福祉年金が支給されていません。

この他、年金制度発足時の1959年11月1日の時点で20歳を越えている障害者は、その日をもって「障害認定日」と解されているため、そのとき外国籍であった障害者は、そのあと帰化しても、障害福祉年金が支給されないままです。

これまで厚生労働省は、沖縄や小笠原の“本土復帰”に際しては経過措置を設け、年金制度を幅広く適用してきました。また1996年からは「中国残留邦人等への特例措置」として、中国に住んでいて年金に加入できなかった期間を、保険料免除期間として救済制度を設けました。しかし外国人住民、とりわけ、苛酷な植民地支配を受け戦後も抑圧制度の下に置かれて最も不遇な生活を強いられた在日韓国・朝鮮人一世に、また在日二世の障害者に対しては、何ら経過措置を設けずに放置しています。

このように外国人住民の無年金者を生み出して今なお無作為であることは、国際人権条約に明らかに違反し、道義的にも決して許されることではありません。

●戦後補償制度

現在、「日本国民」のみを対象として適用されている戦後補償制度は13あります。恩給法(1953年8月施行)、戦傷病者戦没者遺族等援護法(1952年4月)、未帰還者留守家族等援護法(1953年8月)、旧軍人等の遺族に対する恩給等の特例に関する法律(1956年12月)、引揚者給付金等支給法(1957年5月)、未帰還者に関する特別措置法(1959年3月)、戦没者等の妻に対する特別給付金支給法(1963年3月)、戦傷病者特別援護法(1963年8月)、戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法(1965年6月)、戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法(1966年7月)、戦没者の父母等に対する特別給付金支給法(1967年6月)、引揚者等に対する特別交付金の支給に関する法律(1967年8月)、平和祈念事業特別基金等に関する法律(1988年5月)であり、いずれも国籍

要件（あるいは戸籍要件）を設けて、在日する旧植民地出身者への適用を排除してきました。

すなわち、第二次世界大戦期に朝鮮人、台湾人は「日本人」として日本軍に強制的に徴用・徴兵されましたが、1952年の平和条約発効を期してこれらの人びとは、一律に「外国人」とされ、日本国籍の喪失をもってこれらの戦後補償制度の適用から除外されてきたのです。

一方、セネガル独立（1960年）以前にフランス陸軍で軍務に就いていたセネガル人退役軍人が、現在の年金支給額においてフランス人より低額で不利益な取り扱いを受けているとして、自由権規約の選択議定書に基づいて通報しました。これに対して自由権規約委員会は1985年、このケースにおける「国籍の違いによる異なる取り扱い」は、自由権規約第26条の「他の地位による差別禁止」に当たり、フランス政府はセネガル人退役軍人の被害回復のための効果的措置をとるべき義務がある、としました。

《国籍の変更はそれ自体、異なる取り扱いを正当化する根拠とはなり得ない。何故ならば年金支給の根拠は軍務を提供したことにあるのであり、セネガル人も、フランス人も、提供した軍務は同じであるからである。通報者らに対する異なる扱いは合理的かつ客観的基準に基づくものとは言えず、規約が禁止する差別に該当する》

したがって同様に、現在の日本国籍の有無によってではなく、韓国・朝鮮人、台湾人が提供した（強制された）役務とそれによって被った障害が、年金支給の根拠とならなければならないのです。

日本政府第3回報告書を審査した自由権規約委員

会は1993年11月4日、「主要な懸念事項」として次のような総括所見を出しました。

《旧日本軍に従軍した韓国・朝鮮および台湾出身者で、もはや日本国籍を有していない者が、年金において差別されている》

1990年代に入って在日韓国・朝鮮人の戦傷軍属など5人が、戦後補償裁判を提起しましたが、いずれも棄却判決に終わりました。しかし、国に何らかの措置を求める「付言」判決が続いたこともあって、2000年6月、ようやく在日する旧植民地出身者を対象とする特別立法（平和条約国籍離脱者等戦没者遺族等弔慰金等支給法）が制定され、重度戦傷病者には400万円、遺族には260万円の一時金の支給が行なわれました。しかし、原告の一人である石成基さんに例をとると、同じ戦傷の日本人には年間390万円、累計で8000万円が支給されており、その格差は歴然としています。

軍人・軍属だけでも朝鮮人約24万人（うち死者2万2000人）、台湾人約21万人（うち死者3万人）が戦場に狩り出され、その他に、徴用工など多数にのぼりますが、その実数はいまだ明らかではありません。戦後70年も経過し、補償を受けるべき当事者の多くがすでに亡くなっているという現実であることを直視するならば、早急に、かつ優先的課題として個人補償を行なわなければならないのです。

この基本法においては、すべての外国人住民に、日本国民とまったく同様に社会保障制度および戦後補償制度を完全適用すること、また、各法の施行時に遡及して適用を受けられるように定めて、外国人住民がこれまで本来享有すべき権利が奪われて被った不利益を是正する措置を設けることを定めます。

第四部 民族的・文化的小および宗教的小マイノリティの権利

第13条（マイノリティの地位）

すべて外国人住民は、国際人権法が保障する民族的、文化的小および宗教的小マイノリティの地位を有する。

●国際人権法における「マイノリティ」

自由権規約第27条は、こう定めています。

《種族的、宗教的小または言語的小少数民族が存在する国において、当該少数民族〔minority=少数者〕に属する者は、その集団の他の構成員とともに自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践しまたは自己の言語を使用する権利

を否定されない》

日本にはエスニック・マイノリティ（民族的少数者）として、アイヌ民族、沖縄・琉球民族の他、100万人以上のコリアン・マイノリティが存在しています。現在、56万人を数える「韓国・朝鮮籍者」と、40万人以上が帰化または父母の一方が日本国籍者であることから日本国籍（もしくは二重国籍）を有

するに至っている「日本籍コリアン」です。

これらコリアン・マイノリティについて、日本政府はこれまで、自由権規約第27条にいうマイノリティではない、と主張してきました。

《我が国においては、何人も自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利は否定されないので、在日韓国・朝鮮人、並びにかつての在日韓国・朝鮮人で日本国籍を取得した人々、及び在日韓国・朝鮮人と日本国籍を有する者との間に出生した人々が、B規約〔自由権規約〕第27条にいう「少数民族」であるか否かについては、必ずしも判断を要しないものとする》（政府答弁書・1994年3月29日）

しかし自由権規約委員会は、1994年4月6日、次のような「一般的意見23」を採択しました。

《締約国の中には、民族（種族）、言語、宗教を理由とする差別は行なっていないと主張し、それのみを根拠として、マイノリティは存在しないと主張する誤った主張を行なうものもある》

《同条〔第27条〕はマイノリティ集団に属する

個人に付与される権利であり、すでに規約によりすべての者に共通に個人として享受されている他のいかなる権利とも区別され、またこれらに付加された権利を確立し認めるものである》

《第27条は、国家内に存在するマイノリティに属する個人に対して権利を付与する。……国民、市民であることを必要とされないように、永住者であることも必要とされない。したがって締約国内でマイノリティを構成する移住労働者や（短期）滞在者は、それらの権利を行使することを否定されない権利を有している》

《締約国内における民族上、宗教上または言語上のマイノリティの存在は、締約国の決定によるのではなく、客観的基準によって確定されることを求める》

在日韓国・朝鮮人をはじめ外国人住民が、マイノリティとしての地位を有し、自由権規約第2条および第26条などが掲げる諸権利に「付加」して、第27条のマイノリティの権利を享有することは、国際人権法が求めているところなのです。

第14条（マイノリティの権利）

すべて外国人住民は、国際人権法がマイノリティに保障する権利を個人的に、および集団的に、とくに次の諸権利を享有する。

- a. 自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰し、かつ実践し、および自己の言語を使用する権利。
- b. 自己の言語、文化、歴史および伝統について教育を受ける権利。
- c. 前項（a）および（b）の権利を享有するために必要な活動に参加し、団体を結社し維持する権利。
- d. 自己の民族的・文化的および宗教的独自性の維持と発展に関連する国および地方公共団体の意思決定に参加する権利。
- e. 民族名を使用する権利。

●マイノリティとしての権利

国連総会で1982年に採択されたマイノリティ権利宣言は、第2条でこう定めています。

《第1項 民族的または種族的、宗教的および言語的マイノリティに属する者は、私的に及び公に、自由かついかなる形態の差別もなしに、自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し、および自己の言語を使用する権利を有する。

第2項 マイノリティに属する者は、文化的、宗教的、社会的、経済的生活および公共生活に効果的に参加する権利を有する。

第3項 マイノリティに属する者は、自己の

属するマイノリティまたは自己の居住する地域に関する全国的、および適当な場合には地域的段階での決定に、国の立法に反しない方法で効果的に参加する権利を有する。

第4項 マイノリティに属する者は、自己の結社を設立し維持する権利を有する……》

●民族教育を受ける権利

外国人住民の「マイノリティとしての権利」は、とりわけ（b）項が掲げる教育権において重要な意味を持ちます。

民族教育は、それを通して自分自身のアイデンティティを確認していくことによって、差別をはねかえし、プラスの自己イメージを確立できる契機を与

えてくれる重要な意義を持ちます。民族学級、民族クラブ、地域民族子ども会などの取り組みが関西を中心に行なわれていますが、それは在日韓国・朝鮮人の子どもが通う学校のごく一部にすぎず、また民族講師に対する経済的保障や、教材費の拠出制度も確立されていません。また、現在150校を超える外国人学校に対しても、国庫からの支援は皆無です。

人種差別撤廃委員会は2001年、総括所見の中で「日本の公立学校において、マイノリティ言語による教育へのアクセスを確保するよう」勧告しました。そして2010年の総括所見では、懸念事項として「アイヌの子どもまたは他の民族集団の子どもが、自己の言語を用いた、または自己の言語についての、指導を受ける機会が十分にないこと」「締約国に居住する外国人、韓国・朝鮮出身者の子孫および中国出身者の子孫のための学校が、公的支援、助成金、税の免除に関して差別的な取り扱いを受けていること」を指摘し、「マイノリティ集団が自己の言語を用いた、または自己の言語の指導を受ける十分な機会を提供することを検討するよう」勧告しました。

●民族名を名のる権利

「マイノリティの権利」は、日本における外国人住民、とりわけコリアン・マイノリティにとって「民族名を名のり、否定されない権利」として重要な意味を持つものとして、この基本法において(e)項が明記されます。在日韓国・朝鮮人のうち、本名の民族名のみで生活している者は10%と言われています。それは、本人が自ら望んで通名(日本名)を使っているということでは決してなく、この「日本」が在日韓国・朝鮮人に対して歴史的、社会的に強いている結果なのです。「歴史的」というのは、植民地支配下の「創氏改名」(1939年11月)に始まり、戦後も続く制度化された差別の結果であり、また「社会的」というのは、広く日本人の意識の中に固定化された不可視的差別によってです。

本名を記した名札で入学したある小学生は、日本人上級生たちによる民族差別的となり、3年生になるまで名札を付けて通学することができなかった

という例や、在日韓国・朝鮮人が就職活動をする際、「日本名を持っていないのか」「通名を使ってもらわないと採用は無理」「名前(本名)にこだわりすぎるのは良くない」などと、通名(日本名)使用を採用の条件とされたケースは、依然として後を絶ちません。学校や日常生活の場で、在日韓国・朝鮮人が民族名を名のることを侵害され否定される現在の社会、暗黙の差別意識がシステム化された社会は、早急に変革されなければなりません。

●日本籍コリアン

現在の日本では、帰化によって、あるいは父または母が日本国籍者であることから日本国籍を有している「日本籍コリアン」が、民族名を名のり民族的マイノリティとして生きていくことは困難な状況にあります。

1980年代までは、「民族意識の発露としてことさらに外国人的な呼称の氏に固執するということになると、帰化により日本国民とするにふさわしい者とはいえない」(『民事月報』1975年9月号)として、帰化申請書には「帰化後の氏名は……日本人としてふさわしいものにしてください」という注意書きがなされていました。このような行政指導によって、1985年までの帰化許可者(累計で約19万人)のほとんどが民族名を放棄させられました。

人種差別撤廃委員会は2001年3月、「総括所見」で日本政府に次のように勧告しました。

《委員会は、日本の国籍を申請する韓国・朝鮮人に対して、名前を日本人名に変えさせる行政上あるいは法律上の要求が今はもう存在しないことに注目しつつ、伝えられるところでは、当局が申請者に対し名前の変更を促し続けており、韓国・朝鮮人は差別を恐れてそうせざるを得ないと感じていることに懸念を表明する。個人の名前は文化的、民族的アイデンティティの基本的な表象であることを考慮し、委員会は締約国に対し、こうした慣行を防止するために必要な措置をとるよう勧告する》

第15条(国および地方公共団体の責務)

国および地方公共団体は、外国人住民の民族的・文化的および宗教的独自性を保護し、外国人住民がその独自性を維持し発展させるために必要な立法、行政、財政その他必要な措置をとる責務を有する。

●国と自治体の積極的・具体的な措置

子どもの権利条約は、第30条(少数者・先住民の

子どもの権利)で次のように定めています。

《民族上、宗教上もしくは言語上の少数者、ま

たは先住民が存在する国においては、当該少数民族または先住民に属する子どもは、自己の集団の他の構成員とともに、自己の文化を享受し、自己の宗教を信仰しかつ実践し、または自己の言語を使用する権利を否定されない》

同様に自由権規約は第27条で、マイノリティはこれらの権利を「否定されない」としていますが、これについて自由権規約委員会は「一般的意見23」でこう明言しています。

《第27条は消極的な用語で表現されているが、同条はそれにもかかわらず、その「権利」の存

在を認め、当該権利が否定されないことを要求している。したがって、締約国は当該権利の存在と行使を、その否定と侵害から保護することを確保する義務を負う。それゆえに立法、司法または行政当局を通じた締約国自身の行為から保護するのみならず、締約国内にある他の人びとの行為からも保護するための積極的手段を講じることを要求される》

国および地方自治体は、民族教育の保障と促進など、マイノリティの権利を保護し発展させる積極的かつ具体的な措置が求められているのです。

第五部 地方公共団体の住民としての権利

第16条（住民の地位）

すべて外国人住民は、地方自治法第10条が認める地方公共団体の住民として、「日本国民たる住民」と平等な権利を享有し、負担を分任する。

●住民としての権利と義務

地方自治体における外国人の「住民としての地位と権利」は、この基本法の重要な柱の一つです。

日本国憲法は第8章（地方自治）において、「地方公共団体の組織およ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」（第92条）とし、これに拠る地方自治法は第10条（住民の意義、その権利義務）で、「住民」を次のように定義しています。

《第1項 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村およびこれを包括する都道府県の住民とする。

第2項 住民は、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役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う》

ここにおける「住民」とは、「日本国民たる地方公共団体の住民」（同法11条、12条、13条）ではないことです。1980年代から始まる指紋拒否・外登法改正運動が日本社会にもたらした大きな成果は、同じ地域に共に住み生活する「外国人住民」という概念の発見であり、その認識の共有化の端緒が開かれたということにありました。

この基本法においては、地域社会を日本籍住民と共に構成する「外国人住民」が当然に有する地位と権利を、地方自治法の第10条に確認します。

第17条（住民として登録する権利）

すべて外国人住民は、住民基本台帳法に基づく住民登録をする権利を有する。

●「改定」住民基本台帳法

2012年7月9日から実施された「改定」住民基本台帳法によって、特別永住者も中長期在留者も、日本国民と同様に住民票が作成されることになりました。しかし「外国人住民票」は、入管法・入管特例法と連動しているため、法務省によって在留資格・在留期間「不許可／取消処分」がなされると、即日自治体に通知され、自治体はその外国人の「住民票

」を消除することになります。その自治体に現に住んでいるにもかかわらず、「住民」ではなくなる——このような不条理は、外国人の人権を侵すものであり、自治体の「自治事務」を国の在留管理下におくものです。

この基本法では、在留資格の有無、種類にかかわらず、すべての外国人住民の「住民登録」の権利を明記します。

第18条（サービスの提供を受ける権利）

すべて外国人住民は、住民としての生活を営むために必要な、自己の理解する言語による情報を含む、地方公共団体のサービスを受ける権利を有する。

●多言語によるサービス提供

21世紀を迎えて地方自治体は、（1）外国人市民の人権保障の主体であることを自覚する、（2）地方分権施策を推進する＝地方自治体の先駆性を発揮する、（3）人権の国際基準を自覚する、（4）同化ではなくアイデンティティの保持、差異を尊重する、（5）外国人住民の自治への参加を保障する――ことが基本姿勢とされなければなりません。

いま日本で暮らす外国人住民は、230万7388人です。その出身国数は194カ国であり（国連の加盟国数と同じ）、少なくとも190以上の「固有の言語と文

化」を持つ外国人住民が、大都市に集住する一方、小さな町にも村にも点在して暮らしています。

地方自治体は、国籍や在留資格などに関わりなくすべての外国人住民に対して、日本籍住民と同様に保健・福祉サービスをはじめ、子どもの就学・進学、就職、公営住宅の入居などの行政サービスを提供しなければならないのです。そして、すでに多くの自治体が実施しているように、多言語による相談窓口、多言語による「生活ガイドブック」の作成、多言語による行政サービス申請での支援などが必要なのです。

第19条（自治の参加）

すべて外国人住民は、地方公共団体の意思決定および地域社会の住民活動に参加する権利を有する。

●住民投票の権利

日本には、住民投票に関する国法レベルの法律はありませんが、地方議会（都道府県および市区町村レベル）が「住民投票条例」を制定して、住民投票を実施する例が見られるようになりました。その際外国人住民が投票に参加できるかどうか、という問題が出てきました。

2002年1月、滋賀県米原町は住民投票条例を制定し、永住資格を持つ外国人町民に、日本では初めて住民投票権を認めました。

「苦勞して日本で生き抜いた父たちのことを思うと感無量です」。米原町で生まれ育った在日韓国人女性（52歳）の胸には、うれしさと少女時代のほろ苦い思い出とが交互に去来した。韓国出身の父は廃品回収業を営み、5人の子を養った。健康保険にも加入できず、過勞で父が倒

れると一家は高額の医療費にあえいだ。両親が「外国人だから仕方ない」と悔しそうに話すのを複雑な思いで聞いた。20歳で同じ在日韓国人の男性と結婚。政治や地域の問題に関心を持って、「国籍の壁」は、思いを託す一票の獲得を阻んだ。それでも日本国籍を取得しなかったのは、「日本人になっても根本的な問題は解決しない」と思ったから。しかし今、ふるさとが自分の一票を必要とした。「三世、四世が生きていくこれからの時代は、外国籍でも同じ扱いで暮らせる日本社会であってほしい。今回の投票がその第一歩になれば」。女性には今夏、初孫が誕生する」（『中日新聞』2002年4月1日、抜粋）

その後、住民投票において外国人に投票資格を認めた条例がすでに200を超えており、外国人住民は地域社会の構成員として認知されつつあります。

第20条（政治的参加）

地方公共団体に引き続き3年以上住所を有する外国人住民は、地方自治法が住民に保障する直接請求ならびに解散および解職の請求についての権利を有する。

●住民自治への共同参画

同じ地域社会に生活する外国人住民が、住民活動に積極的に参加すると共に、その地域に関わる政策決定に参画すること、すなわち条例制定・改廃請求

権、自治体事務の監査請求権、議会の解散請求権、議員・長などの解散請求権を行使することは当然であり、それが「地方自治」「住民自治」の本来の姿なのです。

第21条（参政権）

永住の資格を有し、もしくは引き続き3年以上住所を有する外国人住民は、当該地方公共団体の議会の議員および長の選挙に参加する権利を有する。

●アジアで初めて

2006年5月、韓国で統一地方選挙が行なわれ、外国人が初めて一票を投じました。これは、アジアでは初めてのことです。この日、投票権を行使できた外国人は、「永住資格取得後3年以上」「19歳以上」の6579人です。そのほとんどが戦前（日本の植民地時代）から韓国に住む華僑ですが、日本人も51人います。韓国の新聞はこう報じました。

《史上初めて選挙権を得て……韓国で生まれた華僑二世のイム氏は、「半世紀以上の半生を生きながら、一度も享受できなかった権利を行使するようになり、〈存在理由〉をさがしあてたようだ」と誇らしげに語った》（『東亜日報』2006年5月27日）

●海外で暮らす日本人は……

いま海外に住む日本人は、100万人を超えます。彼ら彼女らは、日本の衆・参議院議員選挙の際、在外投票を通して一票を投じることができます。と同時に、アイルランド、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、フィンランド、アイスランド、オランダ、ベルギー、ルクセンブルク、ロシア、イスラエル、ニュージーランド、そして韓国などに住んでいれば、その国で、いま居住する自治体での地方選挙に参加することができるのです。これらの国に住んでいる日本人は、その国の「国民」ではないけど、その社会の「住民」だからです。

●日本で暮らす外国人は……

しかし日本では、外国人住民は、公職選挙法によって地方自治体の選挙権・被選挙権が認められず、また人権擁護委員・民生委員・教育委員の就任資格においても「選挙権の有無」によって否認されてきました。外国人住民は、納税など「負担を分任する義務」を日本国民と同様に負わされながらも、地域社会において「役務の提供をひとしく受ける権利」

を奪われてきたのです。ところが、最高裁は1995年2月28日、こう述べました。

《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ないものではない》

つまり最高裁は、外国籍住民の地方参政権を認めることは憲法違反ではない、国会で法律を定めればいいのだ、という判断を示しました。

しかし国会では、1998年から「永住外国人の地方選挙権付与法案」「永住外国人の地方選挙権・被選挙権付与法案」の提出—廃案—再提出が繰り返され、現在でも、どの法案も成立していません。

●共生社会を実現するためには……

「地方選挙権」を要件とする公職として、人権擁護委員（人権擁護委員法第6条）と民生委員（民生委員法第6条）があり、「地方被選挙権」を要件とするのは、教育委員（地方教育行政法第4条）、公安委員（警察法第39条）があります。これらの公職は、いずれも住民自治・地方自治にとってきわめて重要な目的と役割（形骸化されたとはいえ、本来果たすべき役割）を持っています。このように地方参政権というのは、投票する権利、立候補する権利にとどまらず、地方自治に直接参与する広範囲な「住民としての権利」と言うことができます。日本で暮らす外国人住民に地方参政権が保障されるならば、地域はもっと活性化し、地域社会に住む日本人も外国人住民も、多様な豊かな文化を享受することができるはずです。

第六部 外国人権審議会

第22条（審議会の設置）

国および地方公共団体に、この法律の実施に伴う諸問題を審議する機関として「外国人権審議会」（以下「

審議会」と称する)を設置する。

●外国人住民が参加する審議会

これまで述べてきたように、この基本法は、外国人住民に関わる現行法制度の根本的かつ全面的な変革を求めるものです。しかも関連する国の行政機関を挙げてみても、内閣府、法務省、総務省、厚生労働省、文部科学省、警察庁など、広範囲にまたがる諸問題を提起しています。したがってここでは、こ

の基本法の実施にあたって生じる諸問題、すなわち国際人権法が求めるものと現行法制度との格差を審議する機関を、国および地方自治体に設けることを定めます。

もちろん、それぞれの審議会においては外国人住民の委員が過半数を占め、外国人住民の意思が直接に反映されなければなりません。

第23条（審議会の権限）

- ①国に設置される「審議会」は、この法律の実施に伴う諸問題を審議し、必要な事項について関連政府機関に勧告する。
- ②地方公共団体に設置される「審議会」は、この法律の実施に伴う諸問題を審議し、必要な事項について地方公共団体の長に勧告する。

●共生社会をデザインする

②について、すでに川崎市などでは「外国人市民代表者会議」が設置され、具体的な答申を行政に行なっています。

①の審議会では、「包括的な人権政策」を提起するほか、外国人管理政策から包括的な人権政策・社会統合政策への転換を図る「包括的な移民政策」へと進むことが求められています。

《日本は、国際人権法と国際人権規準に基づいて、国レベルで包括的な移民政策をとるべきである。その政策は、以下の要件を備えるべきである。①移住者を日本社会の一員として認識することを公約することを明言し、いかに移住者を社会に統合するか、いかに彼ら彼女らの権利の効果的な保護を保障するかについてのビジョンを示す。②移住者の社会的統合を現実のものとするために必要な条件を作り出す長期的な手段を打ち出す。③移住者が経済的、社会的、文化的な面で受け入れ国にもたらす肯定的な価値に焦点をあてた公共メディア活動や教育プログラムを促進する。政府は移住者が自らの考えや経験を表現する機会を与えるべきである》

《中央政府内に、異なる省庁による移住政策とその実施を調整し、監視し、評価するための強力な機関を設置すべきである。その機関は、関係省庁を有効に指導・調整し、国連諸機関が日本政府に出した勧告を広く周知・実施するために、関係省庁に劣らない十分な権限と財源を与えられるべきである》(ブスタマンテ報告書)

《主要参考文献》

- RAIKほか「<自由権規約>日本政府による第4回定期報告書に対する在日韓国朝鮮人マイノリティのカウンターレポート草案」(『RAIK通信』第55号)
- RAIKほか「<人種差別撤廃条約>日本政府による第1回・第2回定期報告書に対する在日コリアンNGOレポート」(『RAIK通信』第66号)
- 民族差別と闘う連絡協議会『在日韓国・朝鮮人の補償・人権法』(1989年・新幹社)
- 田中宏『在日外国人<新版>』(1995年・岩波新書)
- 国際人権NGOネットワーク・編『ウォッチ!規約人権委員会』(1999年・日本評論社)
- 田中宏・編『在日コリアン権利宣言』(2002年・岩波ブックレット)
- 反差別国際運動日本委員会・編『マイノリティの権利とは』(2004年・解放出版社)
- 日本弁護士連合会「多民族・多文化の共生する社会の構築と外国人・民族的少数者の人権基本法の制定を求める宣言」(2004年)
- 移住労働者と連帯する全国ネットワーク『外国籍住民との共生に向けて』(2006年・現代人文社)
- 外国人権法連絡会編著/師岡康子監修『Q&Aヘイトスピーチ解消法』(2016年・現代人文社)
- 外国人権法連絡会編『日本における外国人・民族的マイノリティ人権白書』2006年版～2016年版 ほか

構成●佐藤信行