

# 外国人、マイノリティ、移住者、難民に関する NGOレポート

---

自由権規約委員会第 111 会期

移住労働者と連帯する全国ネットワーク

2014年6月

## 非正規滞在者の退去強制中の死亡事件に関する裁判ケース

### 1. 問題点

該当する質問番号：問4

該当する条文：7条

### 2. 質問への回答（判決、科された罰の種類、被害者への補償）と問題点

ケースの説明：2010年3月22日、超過滞在者であったガーナ国籍男性（ABUBAKAR AWUDU SURAJ 以下、スラジュ氏）が国費送還中の航空機内で死亡した。スラジュ氏には1989年から同居している日本人の妻がいたため、在留特別許可を求めている。訴訟では地裁で勝訴、高裁で敗訴し確定した。その後は入国管理局に再審情願していた。

判決：2011年8月5日、スラジュ氏の遺族（妻・実母）が国家賠償請求訴訟を提訴。送還に同行していた入管職員の尋問や、当初不明であったスラジュ氏の死因を2011年5月に心臓疾患と鑑定した池田医師の尋問を経て、2014年2月3日結審。同年3月19日、送還に同行していた入管職員の制圧行為は「制圧の必要性、相当性を明らかに超えるものであり、違法」と判断。その違法な制圧行為によって「猿ぐつわによる口や鼻からの呼吸の制限と座位での前屈みの体勢の強制による胸郭や横隔膜の運動制限などが相まって、呼吸が困難になって窒息死したものと認められる」とした。この判断は、2011年6月28日にスラジュ氏の遺族が告訴した入管職員が、2012年7月3日に嫌疑なしの不起訴となった千葉地検の判断（スラジュ氏の死因は心臓疾患であり、入管職員の制圧行為との因果関係はない）を真っ向から否定する判断であった。

被害者への補償：上記判決では、被告である国は、原告であるスラジュ氏の妻、及び実母に対し、それぞれ250万6253円の損害賠償請求義務を負うこととした。

### 3. このケースの問題点

1、この送還中の死亡事件の要因の一つとして、送還に同行していた入管職員の人種差別意識が挙げられる。現に、上記国賠訴訟第11回期日（2013年9月13日）での入管職員の尋問において、事件当時護送責任者であった星 公久氏は「アフリカ人は（送還時）注意が必要」と周囲から言われ、そう認識していたと述べている。ガーナ人であるスラジュ氏に対して普段の送還以上の注意が必要と考え、過剰な制圧行為に至った可能性は大きい。スラジュ氏を航空機に搭乗させる際も、抵抗していないスラジュ氏を7人態勢でうつぶせ状態にして抱え上げ、認められていない足手錠を施すなど過剰な制圧をしている。また、法定外の戒具であるタオルを通常は2本用意して送還に臨むが、この送還には3本用意していたとの供述もある。

2、判決内容自体にも人種差別が疑われる。上記のように被告への損害賠償請求額は、原告であるスラジュ氏の妻、及び実母に対し、それぞれ250万6253円であるが、このうち逸失利益及びスラジュ氏の死亡慰謝料の算定方法は日本基準ではなくガーナ基準とされ極めて低額に抑えられた。通常、超過滞在などで強制送還された場合でも日本人の妻がいる場合は上陸特別許可により入国禁止期間である5年よりも早く日本に再入国できるケースが多い。これに当てはめればスラジュ氏も最長でも送還から5年経過以降は再来日する蓋然性は高く、逸失利益も日本基準の算定とすべきである。命の値段ともいえる逸失利益及び慰謝料が、出身国によって低く抑えられるのは、不当な差別である。

## 移住女性に対する差別と暴力

### 1. 問題点

該当する質問番号：問7

該当する条文：2条、3条、(8条)

### 2. 質問への回答と問題点

(1) 移住女性は、外国人であることと女性であることによる複合的な差別と暴力に直面しているが、日本政府は現在までその基本的な実態把握さえも行っていない。定住する国際結婚女性などに対する支援法や施策もなく、「男女共同参画基本法」などにもとづく男女平等施策においてもマイノリティであるがゆえに支援対象からとりこぼされている。

(2) 日本人女性に比べて非常に高い比率で暴力被害に晒されている移住女性に対するDVからの防止や被害者支援施策は不十分であり、関係機関の職員への研修も不足している。またDV被害移住女性の法的地位の不安定さがDV被害からの救済を困難にしている。

(3) 2009年の入管法の改定(2012年7月に施行)による、各種の届け出制度の厳格化および在留資格の取消制度の新設により、国際結婚移住女性の権利の一層の低下、DV被害の深刻化が進行している。

### 3. 背景説明

#### (1) 移住女性の人権擁護、定住化支援などの施策の欠如

2013年末の在留外国人数2,066,445人うち、54.3%を占める1,123,008人が女性である。そのなかでも国際結婚により定住する女性は多数を占める。2000年以降の国際結婚数は毎年3万件~4万件で、日本における結婚総数の5%前後である。一方で国際離婚数も国際結婚を上回る勢いで増加している。

NGOに寄せられる国際結婚の破綻や離婚の相談からは、その背景に多くの場合、日本人男性と移住女性の力の格差を背景としたDVが存在することや、移住女性が、地域社会や家庭においても差別され、孤立している実態が浮かび上がってくる。また2011年3月の東日本大震災後にNGOが行った調査からも、被災地に居住している外国人の多数が国際結婚女性であり、移住女性が孤立して支援からもとりこぼされている現実が報告されている。このように移住女性が地域社会や家族のなかで孤立し、本来の力を発揮できず暴力や差別に晒されやすい背景には、欧米などの先進諸国で行われている国際結婚女性の人権保護と定住化支援のための法や施策が日本ではまったく欠如していることが背景にある。

男女平等施策においては、2010年に策定された「第3次男女共同参画基本計画」ではじめて、「外国人」に関する小項目が盛り込まれたが、それに基づく具体的な施策は何ら実施されていない。

#### (2) 移住女性へのDV施策の不十分さ

厚生労働省による一時保護者数の日本籍・外国籍の統計によると、移住女性の一時的保護率は日本人女性の一時的保護率に比べておよそ5倍である。自由権規約委員会では前回の日本政府審査における「最終見解」(2008年)のpara 15で、夫・パートナーからの暴力に関し、「外国人等特別の支援を必要とする被害者への支援を強化すべきである」と勧告している。しかしながら、移住女性が日本人女性に比べ非常に高い確率で暴力被害に晒されているにもかかわらず、支援が届きにくい現状に変化はない。日本においては、外国籍妻の在留資格が日本人夫に依存せざるをえない制度であるがゆ

えに、加害者である日本人夫が「言うことを聞かないと在留資格手続きに協力しないぞ」と女性を脅迫し、女性の在留資格を不安定な状況のままに放置することを可能にしてきた。しかし、それに対する有効な施策が講じられていないばかりか、2009年 の入管法の改定等による配偶者の在留資格のさらなる不安定化は、弱い立場の移住女性をさらに追いつめ、DV を助長し、被害を潜在化させている。

日本政府は、第6回報告書において、DV 被害者の外国人の在留資格に関し、在留資格の変更や在留特別許可について原則として認め、迅速に対応していると説明している（パラ 95）。しかしながら、現実には、入国管理局によって DV 被害者として認知され、在留資格に関する配慮を受けた外国人の数は、2010年 77件、2011年 66件、2012年？件（\*要確認）など、救済されているのは、潜在している DV 被害女性のほんの氷山の一角でしかない。移住女性を支援する NGO や 専門家からも、各地の入管で DV 被害を訴えても入管によって 被害者として認定されず、在留資格についての配慮を受けられない DV 被害者の例が多く報告されている。

入管のみならず、被害者を保護する都道府県の配偶者暴力相談支援センター（DV センター）などの関係機関における外国籍被害者対応には地域間格差が大きく、職務関係者への研修もきわめて不十分である[1]。厚生労働省が予算補助を行う「外国人被害者を支援するための専門通訳者養成研修」制度についても、年間わずかな数の 都道府県でしか実施されず、移住女性被害者支援のための研修の実施はほとんど行われていない。

### （3）改定入管法およびハーグ条約発効による移住女性の権利後退

2009年の改定入管法（2012年7月施行）においては、住所地や配偶者との離別・死別などの身分事項の変更を14日以内に届け出ることが規定され、違反した場合には刑事罰対象となる。また、在留資格取消事由として、①「日本人配偶者」や「永住者の配偶者」がその配偶者の身分を有する者としての活動を継続して6ヶ月以上行わない場合や、②住所地の新規および変更の届け出を90日以上行わない場合等を新設した。これらの在留資格取消は、DV 被害などの正当な理由がある場合には除外されるとされるが、移住女性が自ら DV 被害者であることを訴えて入管が認めることは、上記の DV 被害者の認知件数に照らしても、容易なことではない。入管法の改定による新制度は、多くの移住女性に在留資格の不安定化への恐怖をもたらし、従来の弱い立場をさらに弱める結果となっている。さらに、2011年6月の離婚調停や訴訟などで係争中の配偶者の在留資格についての通知により、配偶者との関係の悪化による別居などに至る移住女性の在留資格がきわめて不安定になった。また、離婚した場合の日本人配偶者から定住者への在留資格の変更基準が不明瞭であり、離婚後子どもがいる場合でも親権がなければ在留資格の更新許可がされず、母子が引き裂かれるケースなども出ている。移住女性は在留資格を失う恐れから、DV の被害に遭っても被害を訴えたり夫のもとから逃げることを躊躇し被害の潜在化と深刻化が進行している。また、2014年4月に発効したハーグ条約の国内の結婚移住女性や子どもへの影響も心配される。ハーグ条約の発効により、一方の監護親の同意なしに他方の親が子どもを連れて国境を超えることが違法な連れ去りとされるが、国内の移住女性や子どもへの DV や虐待からの保護政策が不十分な現在、この条約が、立場の弱い移住女性や子どもの権利をさらに弱め、DV や虐待の被害から逃れにくくし、さらに被害を深刻化させる強い懸念がある。

## 4. 勧告案

- a) 日本に定住する 移住女性に関する基礎データの収集と実態調査を実施し、第3次男女共同参画基本計画における「外国人」について具体的な施策を講じる こと。
- b) 移住女性への DV 施策の効果的な実施のため、移住女性の DV の実態および自治体の施策の実態調査を実施し、職務関係者に関する研修を徹底すること。

- c) 移住女性の DV 被害に関する相談・保護・自立支援を一貫して行う専門施設を設置すること。
- d) 移住女性の DV 被害の防止や被害者保護の観点から、2009 年改定入管法における配偶者の在留資格取消制度の見直しを含め、日本人配偶者等の在留資格のあり方を再検討すること。
- e) 入国管理局における DV 被害者対応を適確に行うため、当事者への情報提供や職員研修を徹底し、被害者認知の方法を確立すること。
- f) ハーグ条約の発効による国内移住女性と子どもへの影響について調査し、DV や虐待を防止し被害者を救済するための具体的な施策を講じること。

## 入管申請不許可事例集

### 離婚または死別後、配偶者の在留資格から定住者の在留資格への変更不許可事例

#### DV 事例（①、②とも韓国人女性）

①2011 年 3 月初、短期滞在で来日。同年 3 月末、日本人配偶者と婚姻届提出、同年 7 月、日配への在留資格変更許可。同年 5 月、配偶者の暴力始まる。同居していた配偶者の両親によるヘイトスピーチ始まる（津波被害により、配偶者が住んでいたアパートに住めなくなったために配偶者の実家に避難していた）。同年 12 月、暴力被害を避けるために配偶者と別居。2012 年 2 月、配偶者に監禁され、長時間にわたって殴られる。同日、配偶者が警察を呼ぶが、警察は配偶者を現行犯逮捕する。しかし、警察より告訴取り下げを強く勧められ、告訴を取り下げる。2013 年 4 月、配偶者と離婚。2013 年 7 月、日配の在留期間更新申請をするが不許可になる。

→入管の見解「婚姻期間が短い。離婚をする前に入管に相談にすれば DV 被害者として考慮されるが、入管に相談せず勝手に離婚をしたので、DV 被害者であるとは認められない。

②2009 年 2 月～9 月、居住地の女性センターを訪問して保護の依頼をする一方、支援団体などに電話をして相談をする。超過滞在中、同居のお配偶者から、日常的に激しい暴力を受けていた（本人が暴力を受けている現場を見て驚いた人が数回警察を呼び、警察で聞き取り調査をされている）。2010 年 4 月、入管出頭。（配偶者とは数年前に正式に婚姻が成立していた）。同年 7 月、在特許可（入管は暴力被害の事実を把握していた。しかし、本人は暴力被害について入管に報告はしていない）。2010 年 9 月、配偶者と別居。（父の遺産でマンションを借り、配偶者を新しいマンションに転居させる）。配偶者と別居後、暴力は止む。人工透析患者である配偶者の居住地の福祉担当者から、配偶者の生活保護を受給のために離婚を強く求められるようになる。2013 年 11 月離婚。2014 年 1 月、定住者への在留資格変更申請不許可。→入管見解「婚姻期間が 2010 年 4 月の出頭から 2010 年 9 月の別居まで半年間しかない」

## 移住労働者の権利

### 1. 問題点

該当する質問番号：問 10

該当する条文：26 条

### 2. (質問への回答と) 問題点

政府回答パラ 82 について厚生労働省が企業の採用選考に当たって事業場に求めているとしている「公正採用選考人権啓発推進員」について

厚生労働省が採用選考について地方自治体と都道府県労働局・公共職業安定所が共同して、部落差別や外国人差別を払拭するため事業場に対して「公正採用選考人権啓発推進員」の選任を求め、研修なども実施しているのは政府回答に間違いはない。しかし、この制度の効果は極めて限定的と言わざるを得ない。

### 3. 背景説明

上記理由の1つは、「公正採用選考人権啓発推進員」を選任すべき企業規模が概ね労働者50人とされているためである（選任すべき事業場規模は都道府県が決めることとされているため都道府県により若干の差がある。）。

政府統計によると、民間企業で働く労働者は約4千万人であるが、その4分の1に当たるおよそ1千万人が労働者50人未満の企業で働いている（2010年・就業形態の多様化に関する総合実態調査より）。4分の1の労働者が厚生労働省の取り組みから外れていることになる。

理由の2つめは、「公正採用選考人権啓発推進員」制度はあくまで指導として行われているものであり、これに従わなくても企業側の不利益は極めて限定的である。この推進員制度は都道府県労働局と公共職業安定所が地方自治体と協力して企業に対する指導を行っているが、指導に従わなくても刑事罰が科されるわけではない。行政面での処分も公共職業安定所での求人が断られることもあるという程度であり、別途、民間職業紹介機関を通じて求人を行えば労働者を募集し雇い入れることは可能である。

### 4. 勧告案

外国人労働者が採用選考の際に差別を受けないように、政府は実効性ある公正な採用選考を確保するための措置をとるべきである。

## 非正規滞在者の退去強制

### 1. 問題点

該当する質問番号：問18(a)(b)(c)

該当する条文：7条、13条、17条、23条

### 2. 質問への回答と問題点

#### (a)について

日本政府は退去強制手続において、退去強制するときの送還先に関する意見を本人から聴取しており、主任審査官が退去強制令書の送還先を決定する際には適切に決めているからノン・ルフールマン原則が守られているという。

しかしその決定に異議があると主張するには訴訟提起が必要であり、訴訟提起が可能な期間であっても訴訟準備中であれば退去強制が執行されている。これはノン・ルフールマン原則に反する恐れがある。

#### (b)について

難民不認定処分に対する不服申立制度の独立性が危うくなっていることが危惧される。

#### (c)について

強制送還時に戒具として被拘禁者処遇規則20条で認められていないものを使用し、過剰な制圧行動で死亡に至った事件について、入国管理局が担当した職員の処分を行ったという報告はない。効果的な救済と補償を行う制度を入国管理局は持っていない。

### 3. 背景説明

#### (a)について

退去強制される本人が退去強制令書の送還先は「迫害の恐れがある」として退去強制令書に瑕疵があると主張するには、退去強制令書の発布処分の取消訴訟を提起することになる。しかし退去強制令書発布処分取消し訴訟を提起したうえで、退去強制令書の執行停止が認められない限りは、法律上送還の恐れは残るため、その間はノン・ルフールマン原則に反する退去執行の行われる恐れがある。

退去強制令書にある送還先が「迫害の恐れがある」などとして、退去強制令書の発布処分の取消し訴訟提起を行うには、実際上は弁護士に委任することになる。難民申請者の多くが難民認定手続においてさえ弁護士に委任できていない現状からは、退去強制令書発布処分取消の訴訟提起を直ちに行えないことが多い。

この訴訟の出訴期限は 6 ヶ月であることから、この間の本人同意のない退去執行はノン・ルフールマン原則に反する恐れがある。

#### (b)について

難民不認定処分に対する不服申立制度は 2005 年から難民審査参与員制度として行われてきた。以前から指摘されていたように難民審査参与員制度が入国管理局から独立していないこと、難民審査参与員制度の事務局を入国管理局が行ってきたこと、出身国情報などの資料も入国管理局が提供してきたことなどから、入国管理局が難民審査参与員の決定に対して、影響を与えているのではないかと危惧されていた。また難民審査参与員は諮問機関であり、処分権者ではなかったものの、その判断はこれまで尊重されてきたが、2013 年には難民不認定処分への不服申立で難民認定との判断が参与員からなされたもののうち、7 人が法務大臣によって覆され、難民不認定とされた。

また直近の 186 回国会において、難民不認定処分に対する不服申立制度に関する改正法案が提出された。改正法案は難民申請者の提出した書面に記載された内容により「申立人の主張に係る事実が真実であっても、何らの難民となる事由を包含していないことその他の事情により当該意見を述べる機会を与えることが適当でないと認められる場合」（「行政不服審査法の改正に伴う関連諸法の改正法案」）には口頭意見陳述の機会を保障しなくてよいとするもので、口頭意見陳述の機会を制限しうる内容となっている。また「なんらの難民となる事由を包含していない」場合のみならず、「その他事情」により、口頭意見陳述を実施しないことが認められるところ、「その他事情」という要件が不明確であるため、その解釈が無制限に拡大され、異議申立人が直接に主張する機会が奪われることが懸念されている。また、この改正法案は難民認定申請の異議申立につき、難民審査参与員が口頭意見陳述を行うことが適当でないかどうかの

判断を委ねる見込みとなっている。そのため難民審査参与員によって判断が恣意的あるいは不統一になる可能性を残している。また現行制度では、難民審査参与員は専任ではなく、大量の異議申立件数に対応する十分な時間を確保することが困難であるために、難民審査参与員が入国管理局に事務を依頼することも少なくない。このような現状においては、口頭意見陳述の要否を判断する際に、入国管理局が事実上の影響力を及ぼす可能性がある。

#### (c)について

2010 年 3 月 22 日に発生した ABUBAKAR AWADU SURAJ さん（ガーナ国籍、男性）の送還死亡事件は、退去強制令書の執行中に入管職員が被拘禁者処遇規則 20 条で認められていない法定外戒具であるタオルや結束バンドなどで ABUBAKAR AWADU SURAJ さんを過剰に拘束し、危険な制圧体勢を強制したことによって窒息死したものである。2011 年 8 月 5 日に国家賠償請求訴訟を提訴し、その裁判での入管職員への尋問などから、普段の送還時でも法定外戒具を使用していたことが判明している。また、送還状況を記録するためのビデオ撮影も、ある程度入管職員の判断で中断することが可能であり、送還が無法状態の中で行われていることがこの裁判で露呈した。

こうした無法状態の送還中に起こった事件に対し効果的な救済と補償は何一つ確保されていない。不当な取り扱いに対しその真実を追求し救済を願い出るためには通常の訴訟で争うしかなく、今回の死亡事件では、スラジュ氏の妻、実母が裁判を提起し、それに掛かる印紙代、弁護士への着手金、翻訳料等の費用は、裁判後まで猶予、もしくは貸し付けてもらいながら行っている。裁判後には当然支払、返済をしていかねばならない。こうした状況では、資金のある者、もしくは今回のように幸運にも善意の弁護団を見つけられた者だけが、その不当な取り扱いに対し救済を願えると言える。

2013年7月6日に成田空港から75人のフィリピン人をチャーター機で強制送還した。その中には退去強制令書発布の取消訴訟を準備していた者や家族分離となることから強制送還に同意しない者も含まれていた。これらの者にも救済や補償は一切ない。

日本在留20年以上という人も多数おり、日本人または正規滞在の外国人との交際・同居相手（事実婚）の存在を理由に送還を忌避した男女が30人。相手方との子どもがあると報告した男性が7人いた。

この強制送還ではすべての男性が、入国管理局の部屋を出るときからマニラ空港着陸の約30分前まで約8～9時間も手錠をかけられた。機内では、男性は昼食時、およびトイレ使用時も手錠をかけられたままで、個室のドアは完全には閉められず、護送の入管職員の監視下に置かれた

18(a)で述べたように、退去強制令書を発布すると出入国管理及び難民認定法52条3項で「速やかに送還しなければならない」とされており、退去強制令書発布処分取消し訴訟が提起され、退去強制令書の執行停止が裁判所で認められるまでは退去執行の危険性がある。

このように日本政府は国際人権基準でもあるノン・ルフールマン原則や家族の保護よりも入国管理行政が優先する立場を取っており、強制送還にあたってこの問題が指摘される。

#### 4. 勧告案

- a) ノン・ルフールマン原則を遵守するために、退去強制令書発布取消訴訟提起が可能な期間に本人の意思に反する強制送還を行わない
- b) 難民不認定処分に対する不服申立制度を入国管理局から独立性を持つ制度にする必要がある
- c) 強制送還について不当な取扱いや、少なくとも退去強制令書への異議申立を行うことのできる期間に本人の同意のない強制送還停止措置、家族の保護のための措置をとること。効果的な救済と補償を受けることができる措置をとること。
- d) 入国管理局の管理下で起こった事件に関して、調査、救済措置（訴訟含む）及び補償について、一括して請け負う専門の第三者機関を設立すること。

### 難民・収容

#### 1. 問題点

該当する質問番号：問19

該当する条文：7条、10条

#### 2. 質問への回答と問題点

被収容者に対する法的サービスへのアクセスのために、弁護士会の自主的な取り組みとして一部の収容施設で出張無料相談がなされている。すべての収容施設で収容に対する司法審査へのアクセスが保障されているのではない。

退去強制手続の違反審査にあたっては期限の定めなく全員を収容する全件収容主義が法的に認められていることが問題であり、長期収容に対するチェックも半年ごとなど期間が長すぎる。

「逃亡のおそれ」の判断基準が不明確で、当局に有利な判断が行われている可能性がある。親子と



もに非正規滞在で逃亡の恐れのないケースでも、子どもを親と分離して親は入国管理局の収容施設に収容し、子どもは児童養護施設にあずける例が見られる。逃亡の恐れのない妊娠中の女性の収容も行われている。例えば、父親だけ収容されたケースが 15 件（2013 年 10 月 31 日時点）、親が収容所、子どもが児童養護施設に預けられていたケースが 11 件（2012 年）、妊娠中の女性が収容されていたケースが 1 件（2013 年 10 月 31 日時点）あった。

収容施設の医療は特に劣悪で、常勤の医師がおらず昼間だけ勤務する非常勤医で対応するところが多い。外部医療機関での受診を希望しても相当期間待たされることになる。

### 3. 背景説明

収容の長期化は退去強制手続の違反審査以降、期限の定めなく全員を収容する全件収容主義をとっている制度に起因する。この手続では収容の可否を裁判所が行うのではなく、入国管理局が行うことに問題がある。入国管理局の統計でも 2013 年 10 月 31 日の被収容者 973 人中、6 月以上収容されている者は 302 人（全収容者の 31%）、1 年以上収容されている者が 149 人（全収容者の 15.3%）となっている。

収容代替措置については日本弁護士会連合会と入国管理局、市民団体との間で検討され、空港において難民申請したケースについては収容をしない収容代替措置を実施することになっている。しかし、実際に入国管理局の判断によって収容代替措置とされたケースは非常に少なく、2 年間のパイロット事業で 12 人だけであった。また、この事業については国の予算が充てられず、市民団体の費用のみで行われている。

親子ともにあるいは親だけ非正規滞在で逃亡の恐れのないケースでも、子どもを親と分離して親は入国管理局の収容施設に収容し、子どもは児童養護施設にあずけることがいまだに行われている。逃亡の恐れのない妊娠中の女性の収容も行われている。2014 年になっても、つわりの症状が重いと訴えている妊娠中の女性を収容したことも報告されている。この女性は日本人男性と婚姻しており逃亡の恐れがないのに収容されていた。

被収容者への法的アクセス確保のために、弁護士会が独自の費用負担で行っている。それらは一部の収容施設でしかない。弁護士会へ電話でアクセスできるところでも基本として日本語でのやりとりが求められる。そのため司法審査についてのアクセスが十分に行われていない。

収容施設の中での処遇の問題として医療があげられる。2014 年 3 月 28 日と 3 月 30 日に東日本入管センターにおいて、相次いで被収容者が死亡する事件が起こった。3 月 28 日に死亡したのは 33 歳のイラン国籍の男性であった。食事中に食べ物をのどに詰まらせ死亡に至った。この男性はヘルニアの痛みや頭痛を訴え、睡眠導入剤、抗うつ剤、痛み止めを処方されており、実証されてはいないものの、これらの過剰投与の状態にあった可能性もある。歩行はふらつき介助の必要な状態であった。

3 月 30 日に死亡したのはカメルーン国籍の 40 才代の男性で、本人の供述によれば HIV AIDS と重篤な糖尿病を患っており、ベッドからトイレまで歩くのがやっとの状態であった。同じブロックに収容されていた被収容者が 3 月 27 日に外部医療機関での治療を要求して抗議行動を行い、入管職員が病院に行かせると約束しこの男性を別室へ移した。

その後、3 月 30 日に東日本入管センター医務室で容体の悪くなった男性を入管職員が発見し、救急車で病院に搬送したが死亡した。3 月 29 日と 30 日は週末のため非常勤の医師が不在であった

東日本入管センターは収容可能人員 600 人のところに現在は 250～300 人の被収容者が収容されている。このようなところに非常勤の医師 1 名で対応するところに問題がある。外部医療機関での診察を希望しても 1 ヶ月以上待たされるのが常態化している。他の収容施設では週に 2 日だけしか医師がいないところもある。どこの収容施設でも痛み止めと抗うつ剤が常用されている。入国管理局の収容施設での医療の改善は緊急かつ重要な問題といえる。

入国者収容所等視察委員会は全国を 2 分してそれぞれに委員会があり、2012 年 7 月から 2013 年

の6月までに視察は7回と5回、会議がそれぞれ4回開かれたと発表されている。これだけでは入国者収容所等視察委員会として十分ではない。入国者収容所等視察委員会の事務局は入国管理局が担っており、そのことにより入国管理局の影響が懸念される。入国者収容所等視察委員会を入国管理局から独立した常設機関とする必要がある。実態調査や提出した意見のフォローアップまで対応できるような機関としなければ実効性のある機関とはならない。

## 人身取引

### 1. 問題点

該当する質問番号：問23

該当する条文：8条

### 2. 質問への回答と問題点

(a) 「人身取引対策行動計画2009」の実施により、評価されるべき特段の効果はない。同計画は、政府が労働搾取目的の人身取引にも取り組むことをあらためて明らかにしたものの、4年半が経過する現在も、労働搾取目的の人身取引の検挙件数はゼロである。

(b) 被害者の認定について、2010年6月の「被害者認定マニュアル」は公表され、入管の「措置要領」は公表されていないが、いずれにしても、政府は「人身取引」の定義を厳格に捉えており、加害者らの手口の巧妙化もあいまって、認定件数は減少している。

現在、女性被害者の大半は「婦人相談所」に保護されるが、常駐の通訳人はおらず、被害回復や再被害防止に向けた具体的措置を受けることもほとんどなく、警察・検察の捜査に協力する以外は、衣食住の提供を受けて帰国を待つだけとなっている。未払い賃金請求や損害賠償請求などに必要な法的支援策はない。出身国政府やNGOとの連携も不十分である。

男性被害者についてはそもそも特段の保護施策はない。

IOMへの拠出金は多くが帰国費用にあてられ、社会復帰支援の効果は検証されていない。

(c) 警察及び入管の担当部署職員に対する研修はある程度実施されている。しかし、裁判官・検察官に対する研修は「ゼロ」というべきである（政府回答にある「研修」は、例えば10分程度、人身取引議定書と国内行動計画等の説明をするだけである）。

(d) 警察が検挙した被疑者の刑事処分にかかる情報（起訴・不起訴の別、量刑、量刑理由）は、一般向けに公表されていないので、不明。

### 3. 背景説明

#### (1) 人身取引事案の数

政府が公表する統計的数値は、政府が「人身取引」と認定した事案にかかる被害者数、捜査件数等に限られ、政府が事案内容を把握しつつ「人身取引」とは認めなかった事案は含まれていない。政府は主として「刑事事件」の視点から「人身取引」を厳格に捉えており、加害者らの手口の巧妙化もあいまって、認定される件数は減少している。政府には、厳格な認定基準を再検討する姿勢はなく、積極的に被害者を見つけ出すための活動もみられない。

#### (2) 被害者の認定

被害者は、政府により「被害者」と認定されなければ、何の保護支援も受けられない。しかし、いまだに「外国人女性が監禁されて売春を強要される」という被害者像が支配的であり、入管・警察・検察が異なる判断をした事案も存在する。最初にどの機関の誰に発見されるか（保護を求めるか）によって、結論が変わってしまう可能性がある。

在留資格「興行」を利用した外国人女性の「取引」が困難となり、加害者らは「取引」の手段として「日本人の配偶者等」「定住者」等の在留資格を利用するようになった。日本人男性との婚姻、日本人男性による認知、日本人との養子縁組などを斡旋・仲介する業者が存在し、その中には性的搾取又は労働搾取を目的とする女性の「取引」を行う悪質な業者が相当数含まれている可能性がある。また、性的搾取を目的とする日本人女性の「取引」も相当数存在している。しかし、これらが的確に認定されているとは言い難い。

また、外国人技能実習生に限らず、劣悪な労働条件で就労している外国人（女性男性の双方）は、日本国内に相当数おり、その中には人身取引と判断されるべき事案が存在する。「人身取引対策行動計画 2009」において、政府は労働搾取目的の人身取引にも取り組むことを明かにした。しかし、NGOが繰り返し悪質な事例を報告しているにもかかわらず、政府が労働搾取目的の人身取引と認定した事例は皆無である。

(3) 人身取引に関する関係機関職員への研修は、警察官や入国管理局の担当部署職員には実施されているが、労働基準監督官への実施の有無は不明であり、婦人相談所職員、検察官、裁判官への研修はほとんどゼロである。研修内容が被害者の権利及びニーズをより意識するものとなっているか否かも不明である。

#### (4) 被害者の保護

女性被害者を民間シェルター（被害者支援の経験が豊富で外国語対応も可能）で保護する扱いは、現在、ほとんど行われていない。外国人被害者の大半が保護される公的シェルター（婦人相談所）には常駐の通訳人はおらず、被害回復や再被害防止に向けた具体的措置を受けることもほとんどなく、警察・検察の捜査に協力する以外は、衣食住の提供を受けて帰国を待つだけとなっている。未払い賃金請求や損害賠償請求などに必要な法的支援策はない。出身国政府や NGO との連携も不十分である。

男性被害者についてはそもそも特段の保護施策はない。

なお、政府は「関係省庁においては…当初人身取引被害者に該当する可能性があると思われた者が後に該当しないと判明した場合においても、その者が置かれている状況やその者の人権に十分配慮して取り扱うこととする。」とするが<sup>1</sup>、具体的事案においてこの配慮がどのように示されているのかは不明である。

#### (5) 被害の防止

日本は人身取引の受入国であり、需要根絶は極めて重要であるが、その対策は貧弱である。

性的搾取については、需要者は圧倒的に男性であるが、その周囲で需要を傍観している女性もおり、需要に寛容な（非寛容を非難する）社会意識がある。意識や行為規範の形成につき法や社会制度は大きな影響を与えているが、性的搾取が延々と続く現状は法や社会制度に問題があることを示唆している。性的搾取に関する現行法は、搾取の対象者が 17 歳以下であれば一応の規制があるが（強姦、強制わいせつ、買春、買春又は児童ポルノ製造目的での人身売買、児童ポルノの提供及び提供目的での製造・所持・運搬などは、刑法等による処罰対象。但し、他への提供目的を要件としない児童ポルノの所持（いわゆる単純所持）は処罰対象ではない。）、搾取の対象者が 18 歳以上の場合は規制がほとんどない（強姦罪や強制わいせつ罪の対象ではあるが、構成要件が制限的であるうえその運用も制限的）。国際結婚や認知、国際養子縁組を仲介する業者に対する法的規制もない。

労働搾取について、政府は 2009 年に研修技能実習制度についても入管法を改正したが、これは改正前に繰り返し指摘された弊害のうち一部を改めたものに過ぎず、何ら問題点は解消してい

<sup>1</sup> 「人身取引事案の取扱方法（被害者の保護に関する措置）について」平成 23 年 7 月 1 日人身取引対策関係省庁連絡会議申し合わせ

ない。低賃金で酷使できる外国人労働者への需要は、依然、続いている。

政府は、人権啓発資料の作成配布、学校教育を通じた売春防止の啓発、雇用者への啓発、性的搾取の需要者への啓発等を掲げているが、これらの施策自体十分には実施されていないし、これらの施策だけで的確に人身取引を防止するのは無理である。

#### 4. 勧告案

- a) 事案の収集・分析・対応の検証を行い、被害者を的確に認定する方法を確立すること。人身取引の被害者とまでは認定できない場合でも、事案の内容に応じて必要な保護を行うこと。
- b) 労働基準監督官、検察官、裁判官などを含めたすべての法執行機関職員に対し、人身取引の認定方法や被害者保護についての研修を実施すること。被害者の権利及びニーズをより意識した内容とすること。
- c) 人身取引被害者のための保護支援機関を設置し、十分な理解と経験を持ち多言語で対応できるスタッフを配置すること。男性のための保護支援機関も設置すること。
- d) 未払い賃金請求や損害賠償請求などが実際に可能となるための必要な法的支援策を講ずること。加害者から没収した違法な収益を集めて被害者支援基金とし、被害者が加害者から適正な損害賠償金や未払い賃金等を取得できない場合には、この基金による補償を行うこと。
- e) 性的搾取を目的とする人身取引について
  - ・売春防止法、風俗営業適正化法のほか、ポルノ規制等に関する法律も見直すこと。
  - ・国際結婚、認知、国際養子縁組などを仲介する業者について、その実態を調査し、適切な対策をとること
- f) 労働搾取を目的とする人身取引について
  - ・研修・偽の実習制度は廃止すること
  - ・新たな制度を創設する場合には、労働基本権の保障、差別的取扱いの禁止、ブローカー等の介在の禁止、家族同伴を可能とするなど、人権保障を徹底すること。

### 外国人技能実習生に対する人権侵害

#### 1. 問題点

該当する質問番号：問24

該当する条文：第8条、第26条

前回総括所見（パラ24）、日本政府報告（パラ32～34）

日本政府回答（パラ263～270）

人身売買を含む様々な人権侵害を指摘されてきた外国人研修制度は、2010年7月より技能実習を中心とする制度に改定された。しかし、発展途上国等の経済発展を担う人材育成に協力するという「国際貢献」の建前と、日本国内の人手不足の中小零細企業で「極めて安価な労働力」として使われている実態との乖離は極めて大きく、重大な矛盾を抱えた制度であることに何ら変わりはない。

このため、人材育成の名に値しない単純労働、低賃金、パスポートの取上げ、様々な名目での賃金からのピンはね、強制貯金、残業手当の不払い、保証金・違約金の定めによる拘束性の強化、権利主張する者への意に反する強制帰国、セクシュアルハラスメントや性的暴行など、多くの人権侵害が集積する制度となっている。

#### 2. 質問への回答と問題点

① **パラ 264** において、日本政府は、労働保護法規を適用するとともに、監理団体による指導・監督体制を強化した、と回答している。

しかし、従来も来日2年目以降は労働保護法規が適用されていた。にもかかわらず、広汎に労働保護法規違反や人権侵害が存在し続けてきたのであり、この入管法改定により実質的な保護が拡充したとは言えない。現に、労働基準関係機関によれば、労働基準関係法令違反が実習実施機関の8割に及んでいる。

また、監理団体による指導・監督体制を強化したとしているが、低賃金労働、賃金不払い、強制貯金、技能実習生の意思に反する強制帰国、携帯電話等の通信手段からの排除、夜間の外出禁止や宿舎外での宿泊禁止など私生活上の制約は、監理団体が主導して行っているものであり、監理団体による指導・監督体制には何らの実効性がない。

現に、監理団体による指導・監督体制については、2013年4月に勧告された総務省による行政評価において「監理団体の監査において、一定の利害関係がある実習実施機関に対する公平・公正な監査を確保するための枠組みが未整備。また、監理団体の監査能力も不足」と指摘されている。具体的には、法務省入管局が不正行為認定した事例の中で、同時期に監理団体が監査していたものの不正行為を指摘できなかった事例が、不正行為認定された83機関中81機関にも及んでいた。

② **パラ 265** において、日本政府は、技能実習生に対する性的搾取や強制労働などに対して不正行為を認定し厳格に対応している、としている。

しかし、労働基準法第5条に定める「強制労働の禁止」、すなわち「使用者は、暴行、脅迫、監禁その他精神又は身体の自由を不当に拘束する手段によって、労働者の意思に反して労働を強制してはならない」に該当するものとして不正行為を認定された事例はこれまで1件もない。そもそも不正行為に対する制裁措置が「受入れ停止」にすぎず、不正行為者に対する直接的な刑罰規定を定めていないため、実効性が極めて弱くなっているのである。

また、政府による質問リストへの回答パラ269にも関連することだが、「強制労働」については労働基準法第5条違反となるものの、労働基準監督機関が外国人技能実習生受け入れ事業場2012年 2, 776件、2011年 2, 748件、2010年 3, 145件に対して立ち入り調査を実施し、2012年 2, 196件、2011年 2, 252件、2010年 2, 328件の事業場に対して法違反を指摘してその是正を指示しているが労働基準法第5条違反を指摘した事業場は無い。このことから労働基準監督機関における「強制労働」認定はきわめて限定的であり、国際的基準では「強制労働」に該当するものも労働基準監督機関において指導・救済対象となっていない事例も存在すると思われる。

③ **パラ 266** において、日本政府は、調査体制を強化し実態解明を行っている、と回答している。

しかし、実際には、入管局による調査能力は、実態解明にはほど遠く、極めて限定されたものでしかない。不正行為の類型として「旅券・在留カードの取上げ」「保証金の徴収」が挙げられ、技能実習生の意に反する強制帰国は「著しく人権を侵害する行為」という類型に該当するとされている。しかし、新たな入管法が施行された2010年7月以降において、この3類型に該当する不正行為の認定は毎年ゼロとなっている。最近発表された新しい発表によると、2013年には、僅かに「旅券・在留カードの取上げ」が1件、「保証金の徴収」が2件、「著しく人権を侵害する行為」が2件、不正行為認定されているが、これだけである。

これは、このような不正行為が存在しないことを意味しているのではなく、広汎に存在する不正行為を、入管局が把握できていないことを意味している。現に、裁判で強制帰国が確認された事例でも、入管局は不正行為を認定せず放置している。

④ **パラ 268** において、日本政府は、技能実習制度推進事業実施機関（実際には JITCO 国際研修協力機構）が巡回して助言指導しており、また重大な違反については関係行政機関に情報提供しているとしている。

しかし、JITCO による巡回指導の実効性がないことについては、総務省の行政評価においても明らかにされている。すなわち、2011 年に不正行為を認定された 60 件中 59 件において、JITCO の巡回指導では不正行為を指摘できていなかったという調査結果が出ている。

そもそも実習実施機関は全国で 3 万件弱存在するが、JITCO による巡回指導は毎年 9,600 ヶ所ほどにすぎず、3 年に 1 回巡回できればよいとするものである。しかも、JITCO による巡回は、事前に実習実施機関に通知して訪問するため、実習実施機関は JITCO から指摘されないよう事前準備ができ、中には賃金台帳を偽装したり、技能実習生に対して実習実施機関に都合のよい回答を指示したりする例も後を絶たない。

また、JITCO から関係行政機関への情報提供が不十分なことも、総務省の行政評価においても明らかにされている。すなわち、2009 年度から 2011 年度までの 3 年間で重大事案 23 件中、情報提供されたのは 8 件にすぎなかったとされている。

⑤ **パラ 269** において、日本政府は、労働基準監督機関が司法処分を含めて厳正に対処していると回答している。

確かに、労働基準監督機関による実習実施機関への指導監督において、2012 年には対象事業所数 2,776 件のうち 2,196 件（79.1%）において労働基準関係法令違反が指摘されている。このように実習実施機関における法違反率の高さ、遵法精神の無さは、実習実施機関が国際貢献を謳う技能実習制度に関わることの不適切さを物語っている。

また、2012 年における労働基準関係法令違反での送検件数は、日本全体で 1,133 件に及ぶ一方、実習実施機関に関する送検は 15 件（1.3%）にすぎない。そもそも日本の労働基準監督機関の送検件数は極めて少なく、2012 年に 134,295 事業場に対して定期監督を実施し、91,796 事業場（違反率 68.4%）に対して労働基準法等の違反を指摘している一方で、送検件数は 1,133 件というのは違反指摘事業場との比で 1.2%と極めて少ない数字であることが判る。さらに、技能実習実施事業場について見ると違反指摘事業場 2,196 件に対して送検事業場 15 件であるからその比は 0.7%に過ぎず、全ての定期監督における比 1.2%を大きく下回っている。この数字からは労働基準監督機関が司法処分を厳正に行っているとは到底言うことはできない。

⑥ **パラ 270** において、日本政府は、セクシュアルハラスメントについて雇用均等室において厳しく対処しているとしている。

しかし、雇用機会均等法によって雇用均等室に与えられている権限は、助言、指導、勧告という弱いものに過ぎない。2012 年に全国の雇用均等室で受けたセクシュアルハラスメントに関する相談件数は 9,981 件（うち労働者から 6,387 件）であり、紛争解決援助の申立は 231 件、調停の申請は 45 件となっている。この中に、そもそも技能実習生からのものがあるのかどうか、またその件数については公表されていない。

なお、各都道府県労働局に外国人労働者相談コーナーがあるが、いずれも労働基準監督部門に置かれており、雇用均等室独自で外国語対応しているところは無い。

### 3. 背景説明

① 外国人研修生・技能実習生は、近年は2007～2008年のピーク時には年間10万人強が来日していたが、2008年9月のリーマンショック以降は若干減少し、2009～2012年は8万人前後となっている。その結果、日本に滞在している外国人研修生・技能実習生は、ピーク時は20万人を超える水準であった

が、現在はほぼ17万人と推定される。国籍別では中国がもっとも多く、ほぼ6割（技能実習だけでは7割を超える）を占めており、その他ではベトナム、インドネシア、フィリピン、タイ等から来ている者が多い。

研修生は基本的に1年以内での研修を行うが、技能実習生は1年以内のもの（職種を問われない技能実習）と、3年までのもの（公的な技能評価制度がある68職種126作業、すなわち製造業・建設業や農水産業の一部に限られる）がある。2010年7月以降は、当初より労働法の適用がされる技能実習生が全体の8割ほどを占めている。技能実習制度は、「雇用契約に基づいて事業所の業務に従事して行う技能、技術若しくは知識の修得をする活動」とされているが、技能等の移転＝国際貢献を目的とする点では研修制度と同様である。

② しかし、近年、この制度がはらむ人権侵害に対して国連からの関心は極めて高く、自由権規約委員会の総括所見（2008年10月、パラ24）をはじめ、女性差別撤廃条約委員会の総括所見（2009年8月、パラ39～40）、国連人権理事会の人身売買に関する特別報告者（ジョイ・ヌゴジ・エゼロ氏）の報告書（2010年5月、パラ26～46,43,49,104,118,119）、同じく移住者の人権に関する特別報告者（ホルヘ・ブスタマンテ氏）の報告書（2011年3月、パラ38～41）などで、繰り返し問題点が指摘され続けている。さらに、アメリカ国務省（人身売買監視対策室）が毎年6月に発表する人身売買報告書でも2007年以降、毎年、この制度による労働搾取について言及している。

これらの文書では、共通して労働搾取や人身売買への懸念が表明され、日本政府による効果的な措置や制度改善が要求されている。

特に、ブスタマンテ報告では、「極端な低賃金・・・賃金不払いの残業、電話やメールの使用制限、職場や住居から出ることを制限するなどの移動と私生活の自由に対する制約」に触れ、「レイプを含む暴力と性的虐待」についても報告している。同報告は、2010年の制度改定にも触れ、新たな「制度の構造は実質的に（旧来の制度と）同じで、技能実習生が有効な保護制度に直接アクセスできる仕組みは導入されていない」（パラ41）としている。

③ 日本政府自身が明らかにしている情報でも、この制度が問題の多い制度であることは明瞭である。

厚生労働省労働基準局では、2006年以降、毎年「外国人技能実習生の労働条件確保のための監督指導及び送検の状況」を発表している。これは労働基準監督官による技能実習実施機関への調査結果を整理したものであるが、2012年に実施した2,776件のうち、79.1%にあたる2,196件で労働基準関係法令違反があり、15件について送検したとされている。

法務省入国管理局も、2005年から毎年「不正行為認定について」とする文書を発表し、研修・技能実習に関する不正行為の状況を明らかにしている。ピーク時の2008年には452件が認定され、その後一旦減少した（2010年は163件）が、2011年以降は再び増加傾向になっており、2013年は230件となっている。指摘された不正行為の内容は、「技能実習生に対し暴力行為を行い、加療約18日間を要する頭部顔面打撲等の傷害を負わせた」「技能実習生の同意を得ずに旅券を預かっていた」「技能実習生10名に対し、約9ヶ月にわたって毎月の賃金を支払わず、未払い賃金の総額が約860万円であった」などというものである。

このほか、技能実習生の賃金は、入管法の基準省令で「日本人と同等」水準を要求されているが、実際には最低賃金レベルであり、中学卒の新規採用者よりも低くなっている。（JITCO白書）

④ このほか、私たちNGOが技能実習生から受けた相談からは、以下のような問題点が浮かび上がってくる。

低賃金で長時間の労働をさせながら、時間外労働に対する賃金として最低賃金の半分ほどしか支払

わないケースも珍しくない。そうした低賃金の中から寮費、光熱費、寝具の賃貸費等の名目で不当に大きな額が控除され、さらに、強制貯金として一定額が控除され、その結果、生活できないレベルの手取額であることも少なくない。

また、旅券等の身分証明書等を、保管と称して取り上げることも見受けられる。さらに、技能実習を修了できない場合に高額の保証金を失ったり、違約金を支払う契約（中には800万円もの借用書を書かされているケースもある）が、送出し機関によって組織的に行われている。

労働条件などについて受入れ機関に対して異議を言う技能実習生に対しては、その意思に反して強制的に帰国させると脅したり、実際に帰国させるケースも多い。その結果、技能実習生と受入れ機関との間の力関係が極めて非対称的となり、人権侵害を生み出す大きな要因となっている。

これらの背景として、技能実習では、受入れ機関を移動できない（＝職業選択の自由がない）ことが根本的な問題としてある。

このように、問題の多い技能実習制度であるが、その問題を相談したり、問題を解決してくれる公的機関は、全く未整備である。入管局の数も人員も限られているし、言語面でのサポート体制も十分でない。制度改定により、監理団体に相談窓口を作らせているが、監理団体自体が不正行為の元凶であることが少なくないため、有効に機能していない。

#### 4. 勧告案

① 「国際貢献」の建前と「極めて安価な労働力」という実態との矛盾が、様々な人権侵害を生み出しているため、抜本的な改善を図るため技能実習制度を廃止し、正面から外国人労働者を受け入れる制度に改編すべきである。

② 現行の制度において、少なくとも下記の措置を講ずべきである。

- ・技能実習に関する基本法を制定するとともに、一元的に責任を負う政府機関を創設すべきである。
- ・全国に権限を有する公的な相談機関を設置し、各国語で対応すべきである。
- ・技能実習生の保護のため、確実な権利告知の措置をとるべきである。
- ・受入れ機関による技能実習生の意に反する実習期間途中での強制帰国を防止するため、具体的措置をとるべきである。
- ・送出国との間で二国間協定を締結して、送出し機関の改善を促し、制度の健全化を実現すべきである。

③ 2020年に開催される東京オリンピック・パラリンピックのため、建設分野における労働力不足への対策として、技能実習修了者を「特定活動」という在留資格でさらに2～3年間日本国内で働けるようにする「緊急措置」が取られようとしている。しかし、人権侵害をはじめ、多くの問題を抱える技能実習制度を基盤とした制度では、国際的な批判を免れない状況が発生する可能性が高い。従って、緊急措置は、技能実習制度とはまったく切り離して制度設計すべきである。

#### 再入国許可制度（永住者の再入国権を認めない改定入管法）

##### 1. 問題

該当する委員会の総括所見：前回（2008年）の総括所見 para. 6、  
前々回（1998年）の総括所見 para. 18

該当する条文：第12条



## 2. 問題点：委員会の勧告を無視した立法

前回（第5回）の委員会の総括所見 para. 6 では、「委員会は、第4回政府報告書の審査後に出された勧告の多くが履行されていないことに懸念を有する。締約国は、今回およびこれまでの総括所見で委員会によって採択された勧告を実施すべきである」とした。

その第4回日本政府報告書審査（1998年）のあとに出された委員会の総括所見 para. 18 では、「出入国管理および難民認定法の第26条は、再入国許可を得て出国した外国人のみが在留資格を喪失することなく日本に戻ることを許可され、そのような許可の付与は完全に法務大臣の裁量であることを規定している。この法律に基づき、第2世代、第3世代の日本への永住者、日本に生活基盤のある外国人は、出国および再入国の権利を剥奪される可能性がある。委員会は、この規定は、規約第12条2項および4項に適合しないと考える。委員会は、締約国に対し、『自国』という文言は、『自らの国籍国』とは同義ではないということに注意喚起する。委員会は、したがって、締約国に対し、日本で出生したコリアンのような永住者に関して、出国前に再入国の許可を得る必要性をその法律から除去することを、強く要請する」と指摘された。

それにもかかわらず、日本政府は2009年、入管法を改定する際、委員会の勧告を無視した。その結果、外国人、とくに永住資格を持つ外国人が日本へ再入国することが、「権利」ではなく、法務大臣の自由裁量による「許可」制度の下におかれ続けている。

## 3. 背景説明

2013年末現在、永住資格を持つ外国人は約1,038,000人となる。この永住者には、長期滞在など一定の要件を満たすことによって得られる「永住者」資格の665,000人と、日本が朝鮮半島や台湾を植民地支配した結果として日本に居住する「特別永住者」の373,000人となっている。

これら永住者のほとんどは、日本に生活の基盤を持ち、国籍国における生活基盤を有していない。

したがって、海外に出ても日本に帰ってくるのが「権利」として保障されないことは、場合によっては海外渡航を事実上、断念せざるを得ないことになり、国内外への移動の自由を奪われるということになる。実際、日本政府は1980年代、外国人にのみ課される指紋押捺制度に反対し指紋押捺を拒否した外国人に対して、再入国を認めないという報復措置をとった。そのため、在日コリアンなど永住者の多くが出国を断念せざるを得なくなった。1982～1988年の7年間で、指紋押捺拒否者への制裁として再入国不許可処分が107件にのぼった。

これに対して委員会は、1998年の第4回日本政府報告書審議のあとの総括所見で、「在日コリアンのような永住者に関して、出国前に再入国の許可を得る必要性をその法律から除去することを強く要請する」と指摘した。

さらに委員会は、翌年、規約第12条に関する「一般的意見27」を採択した（1999年10月18日）。その中で委員会は、「第12条4項の用語は、『何人も』として、国民と外国人とを区別していない。……『自国』の範囲は『国籍国』という概念より広い。それは、法形式的な意味における国籍——すなわち出生や付与によって取得された国籍——だけに限られるのではなく、少なくとも、彼・彼女のその国との特別なつながり、あるいはその国に対する権利から、ただの外国人だとはみなされない個人を含む。……さらに、長期居住者というカテゴリーも包含する広い解釈を認めるものでもある」と明記した。

しかし日本政府は2009年、入管法を改定する際、委員会の総括所見および一般的意見27を、まったく無視した。そして2012年7月9日から実施された改定入管法では、これまでの法務大臣の自由裁量に基づく「再入国許可」制度を維持すると共に、「みなし再入国」制度を新設した（第6回日本政府報告書 para.192）。しかしこの新制度は、外国人に対して、日本への再入国を権利として認めただけではない。

そのため、次のような事例が生じた。日本人と結婚し「永住者」となっていた移住女性が2012年

12月、再入国の意思表示をして日本を出国し、翌年1月に再入国しようとした際、新規入国者として扱われ、それまで持っていた永住資格を奪われてしまった。彼女は出国の際、入管職員のミスで、「みなし再入国」ではなく「単純出国」として扱われたからである。そのあと法務省と交渉を重ねて、彼女は永住資格を回復した。このようなトラブルが続いたため、法務省は「円滑な出国手続きの実施に支障が生じたり、事後の在留に影響が生じる等の事態が続いています」として、出国窓口の担当者に適正な対応をするよう通知を出した（2013年1月31日）。

この事例に見るように、日本において外国人、とりわけ永住資格をもつ外国人は、権利として再入国を認められないままなのである。

#### 4. 勸告案

- a) すべての外国人に対して、在留期限内において、日本から自由に出国し再入国することができるよう、法改正をすべきである。
- b) とりわけ永住資格を持つ外国人（永住者と特別永住者）に対して、再入国権を明示してそれを保障する法改正を、ただちにすべきである。

### こどもの国籍取得、相続権、出生登録

#### 1. 問題点

該当する質問番号：問25

該当する条文：24条、26条

#### 2. 質問への回答と問題点

**（国籍取得）** 2008年12月12日に国籍法が改正され（施行は2009年1月1日）、胎児認知されなかった婚外子は、20歳未満に日本人の父から出生後に認知されれば法務大臣に届け出ることによって日本国籍を取得できるようになった（国籍法第3条1項）。

**（相続権）** 2013年12月5日、民法が改正され（民法900条4号）、婚外子の相続分と婚内子の相続分を同等とした。

**（出生登録）** 出生届に子どもの「嫡出」か否かの記載を義務付けている戸籍法49条は、婚外子への差別だと訴えた事件で一審の東京地裁は原告の訴えを認める判決を下したが、東京高裁では逆転敗訴となり、2009年の最高裁でも原告の訴えは認められなかった。それを受け、2011年に起こした戸籍法49条は憲法違反だと訴えた事件は一審も控訴審も敗訴し、現在は最高裁に上告している。

#### 3. 背景説明

**（国籍取得）** 出生後認知を受けた子の両親が婚姻したか否かによって子の日本国籍の取得に差別をもうける国籍法3条が憲法14条（平等原則）に反するとして、2005年4月12日、日本国籍の確認を求める訴えを東京地裁に集団で提訴した。一審は請求認容、控訴審は請求棄却と判断が分かれたが、最高裁判所は2008年6月14日に、国籍法3条1項が両親の婚姻を要件とするのは憲法14条違反であるとする違憲判決を下した。違憲判決に伴い、2008年12月12日に国籍法が改正され（施行は2009年1月1日）、両親が婚姻をしても父親から認知を受けているケースは国籍取得が可能となった。しかし、2008年の国籍法改正により日本人父の認知があれば外国人母だけで子の国籍取得届ができるようになったことと対比すると、準正子は親権の共同行使（民法818条3項）の制約により日本人父の協力がなければ国籍取得届ができず、却って準正子の国籍取得が困難になるという矛盾が生じている。しかし、在外準正子の多くは日本人父が日本に居住し、音信が途絶え、あるいは関係が悪化しているケースがほとんどであり、国籍取得届への協力を得られない。このような父親に対し、

在外日本大使館での国籍取得手続のための協力を得ることは事実上不可能である。抜本的な解決のためには、法務省及び法務局・大使館が「親権の共同行使」に拘泥せず、事案に応じて柔軟に対応することが必要である。さらに、偽造認知防止対策から特に任意認知を受けた子どもについての国籍取得の審査が非常に厳しく、国籍取得届の窓口となっている在外日本大使館や各地方法務局が法務省で規定している必要書類以上の書類を過度に請求しているケースもあり、申請から結果が出るまで2-6年も要している。

(出生登録) 出生届に「嫡出」か否かの記載を義務付けた戸籍法 49 条は憲法違反だと求めた裁判は一番・二番とも住民票作成の義務付けは得られなかったが、2013年1月10日に戸籍が、1月21日に住民票が作成された。しかし、戸籍法はまだ改正されていないため、最高裁に上告中である。

#### 4. 勧告案

- a) 国籍法 3 条による準正子の国籍取得において「親権の共同行使」に拘泥せず、事案に応じて柔軟に対応すること。
- b) 在外日本大使館および法務局における国籍法 3 条による婚外子の国籍取得において、特に任意認知を受けた子に対して法務省で規定している必要以上の提出書類の請求を止めること。
- c) 在外日本大使館および法務局における国籍法 3 条による婚外子の国籍取得において、特に任意認知を受けた子に対して申請から許可を出すまでの期間を1年以内にする事。
- d) 出生届の「嫡出」か否かが未記載の届出を受理し、速やかに住民票と戸籍を作成すること。
- e) 出生届の「嫡出」か否かの記載を削除すること。

### 在留カードの常時携帯義務、特別永住者証明書の提示義務 (永住者に在留カード常時携帯を課す改定入管法)

#### 1. 問題

- ・該当する委員会の総括所見：前回（2008年）の総括所見 para. 6、  
1993年の総括所見 para. 9、  
1998年の総括所見 para. 18
- ・該当する条文：第 26 条

#### 2. 問題点：委員会の勧告を無視した立法

委員会は 1993 年、日本政府第 3 回報告書審査のあとの総括所見 para. 9 において、「永住的外国人であっても、証明書を常時携帯しなければならず、また刑罰の適用対象とされ、同様のことが、日本国籍を有する者には適用されないことは、規約に反する」と指摘した。

さらに 1998 年、日本政府第 4 回報告書に対する総括所見 para. 17 において、「委員会は、日本の第 3 回報告の検討終了時に、外国人永住者が、登録証明書を常時携帯しないことを犯罪とし、刑事罰を科す外国人登録法は、規約第 26 条に適合しないとの総括所見を示した意見を再度表明する。委員会は、そのような差別的な法律は廃止されるべきであると再度勧告する」とした。

それにもかかわらず、日本政府は 2009 年、入管法を改定する際、委員会のこれらの勧告を無視した。その結果、永住者は「在留カード」の常時携帯義務を課せられている。それに違反した場合は、刑事罰として 20 万円以下の罰金、またカードの提示を拒否した場合は、20 万円以下の罰金または 1 年以下の懲役となる。

また特別永住者は、「特別永住者証明書」の常時携帯義務を除外されたが、提示義務を課せられている。それに違反した場合は、20 万円以下の罰金または 1 年以下の懲役である。

さらに、永住者も特別永住者も、在留カードあるいは特別永住者証明書を7年ごとに更新をしない場合は、20万円以下の罰金または1年以下の懲役を科せられる。

そして、もし1年以下の懲役を科せられると、退去強制条項が適用される。

日本政府は、改定法によって「外国人に対する充実した行政サービスを行なうことが可能となった」などと主張している（第6回日本政府報告書 para. 24～25）。しかし改定法の下で、永住者と特別永住者は、過酷な刑事罰の威嚇によって、在留カードの常時携帯義務、特別永住者証明書の提示義務を課せられているのである。

### 3. 背景説明

2009年、入管法の改定案が国会で審議された際、永住者などに対する在留カードの常時携帯制度について、日本政府は次のように答弁している。「在留カードは、法務大臣が中長期在留外国人の正確な情報を継続的に把握するという新たな在留管理制度の根幹であり、不法滞在者等の現状に照らしても即時的に判断する仕組みが必要不可欠である」。

そして実際、＜表1＞に見るように、改定法の施行後（2012年7月）、「在留カードの不携帯」として検察庁に送致される外国人の数は増加している（その在留資格別の内訳は公表されていない）。

各地の人権NGOに寄せられた外国人の相談の中では、街頭で警官の尋問を受け、たまたま在留カードを持っていなかったため、カードを保管している自宅に移動して在留カードを警官に提示した後でも、警察署で長時間の取調べを受け、さらに10指の指紋を取られ、DNAまで採取されたケースもあった。

かつて外国人登録法の下、外国人登録証明書の不携帯として検察庁に送致された在日コリアンの数は年平均3,242人（1954～80年）になり、常時携帯義務制度は、彼ら彼女らの日常生活を監視し威嚇する装置として猛威をふるった。その外国人登録法が廃止されて、今度は改定入管法の下で、永住者などの外国人がその標的とされているのである。

さらに＜表2＞に示すように、外国人の出身地域別の構成比と、「在留カードの不携帯」として送致された外国人の出身地域別の構成比を比べると、アジア州とアフリカ州の出身者の送致数の割合が格段と高い。これは、明らかに人種プロファイリングである。

＜表1＞在留カードなどの不携帯・提示拒否の送致数（改定法の施行前／施行後）

	外国人登録証明書の 不携帯・提示拒否	旅券の 不携帯・提示拒否	在留カードの 不携帯・提示拒否
2011年1月～12月	15人	438人	
2012年1月～6月	3人	406人	
7月～12月		248人	*注
2013年1月～9月		266人	582人

【出典】警察庁の資料。

\*注：改定法施行後の半年間は、「在留カード不携帯」は「その他」に計上されているため、算出できない。

<表 2> 出身地域別の外国人数と、在留カード不携帯などの送致数

	特別永住者を除く 外国人の出身地域別数 (2012 年末現在)	在留カード・旅券の 不携帯・提示拒否の送致人数 (2012 年 7 月～2013 年 9 月)
アジア地域	1,258,269 人 (76.2%)	980 人 (89.4%)
アフリカ地域	10,855 人 (0.7%)	22 人 (2.0%)
ヨーロッパ地域	56,671 人 (3.4%)	31 人 (2.8%)
南北アメリカ地域	313,438 人 (19.0%)	59 人 (5.3%)
オセアニア地域	12,415 人 (0.7%)	4 人 (0.3%)
無国籍	653 人 (0.0%)	0 人
<計>	1,652,301 人 (100%)	1,096 人 (100%)

【出典】 警察庁の資料。入管協会『在留外国人統計』2013 年版。

#### 4. 勸告案

- a) すべての外国人の在留カード・旅券の不携帯・提示拒否に対する刑事罰を廃止するよう、法改正をすべきである。
- b) とりわけ永住者に対する在留カード・旅券の常時携帯・提示義務制度、特別永住者に対する証明書提示義務制度を廃止するよう、法改正をただちにすべきである。

## レポート執筆者（敬称略）

石川美絵子（なんみんフォーラム）  
伊藤里枝子（JFCネットワーク）  
大下富佐江（行政書士）  
草加道常（RINK すべての外国人労働者とその家族の人権を守る関西ネットワーク）  
小山かおる（移住連）  
佐藤信行（RAIK 在日韓国人問題研究所）  
旗手明（外国人技能実習生権利ネットワーク）  
山岸素子（カラカサン）  
吉田真由美（APFS）  
吉田容子（弁護士／人身売買禁止ネットワーク）

## 翻訳

青木理恵子  
秋葉丈志  
小笠原純恵  
竹之内千明  
マーサ・メンセンディーク  
本山央子  
大曲由起子

## 編集

ミレナ・ヤニエツ  
大曲由起子