

在日外国人（ニューカマー）について

丹羽 雅雄

一 はじめに

自由権規約に関する第四回政府報告書において、在日外国人（ニューカマー）に関連する中心的な報告は、規約第二条（国家の一般的義務）に、(i)外国人労働者の受入れ (ii)職業紹介体制等 (iii)警察による取締り (iv)我が国で単純労働に従事する意図を有する外国人 (v)法務省の人権擁護機関が外国人の人権擁護のために講じている措置 (vi)在留資格、外国人登録、家族の呼び寄せの手続きについて相談できる機関の概要として記述されている。また、同条項に、外国人問題全般として、「(c)社会保障」(i)公的医療保険、年金 (ii)生活保護が報告されている。

規約第一〇条（自由を奪われた者の待遇）では、外国

人被留置者の処遇に関する報告があり、同第一条（居住、移動及び出国の自由）では、「我が国の難民政策」について記述されている。また、同第三条（外国人の追放）では、退去強制について、(a)退去強制の決定手続き (b)退去強制において例外的に自らが迫害を受ける可能性がある国に送還される場合が報告されている。同第四条（児童の権利）では、(a)国籍を取得する権利 (b)父母の一方又は双方から分離されている児童の父母との人的な関係等の維持の権利が、児童の権利に関する条約第一回政府報告第七条、第九条部分として報告されている。以上の第四回政府報告書の在日外国人（ニューカマー）に関連する報告内容は、ほとんどが第三回政府報告書の内容を踏襲しており、新たな報告は、第二四条関係に止まるものといえる。

しかしながら、この政府報告書の内容は、日本にお

る在日外国人（ニューカマー）の人権状況からみれば、いまだ解決されるべき人権課題と問題点を明らかにしているとはいえない。

以下、第四回政府報告書の問題点について具体的に指摘する。

二 在日外国人（ニューカマー）を少数者の権利（規約第二七条）の対象としていない。

一九九三年一月四日の第二二九〇回規約人権委員会において採択された、第三回日本政府報告書に対するコメントD主要な懸念事項一五では、「在日韓国・朝鮮人が少数者に関する日本政府の概念から除外されていることを留意し、これを懸念するものである。少数者の概念を、締約国の国籍をもつ者に限定しない規約からみて、このことは正当化されない」と指摘されている。しかしながら、第四回政府報告書は、第二七条（少数者の権利）に関して、「アイヌの人々に関する施策」を提示するのみで、在日韓国・朝鮮人を始めとして、日本に在留し少数民族を構成する移住労働者や非永住外国人についての報告を行っていない。この事実が、日本政府が、未だに、在日韓国・朝鮮人を含む在日外国人について、規約第二七条の「少数者」の概念に含めていないことを示している。

このように、日本政府は、「少数者」の概念について、日本国籍を有する者に限定して諸施策を行っており、明らかに自由権規約に違反している。この事実からも、在日韓国・朝鮮人や在日外国人（ニューカマー）の、「自己の文化を享有し、自己の宗教を實踐し、自己の言語を話す権利」保障について、消極的対応に終始し、民族教育の制度的保障や国際理解教育を始めとする異文化理解に向けた積極的措置を怠慢していることが明らかとなる。

三 外国人労働者の受入れに関する問題点

第四回政府報告書は、「我が国の経済社会の活性化や、国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の労働者については可能な限り受け入れることとし」、「いわゆる単純労働者の受入れについては、……国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応する」としている。

しかしながら、外国人労働者の受入れ実態は、就労が認められている在留資格別外国人登録者総数は、一九九五年度で八万七九九六人にすぎない。その内、貿易関係や語学関連業務の「人文知識・国際業務」の在留資格者が、二万五〇七〇人、フィリピンショーなどのエンターティナーである「興業」が、一万五九六七人であり、右

「在留資格者」が受入順位の一、二位となっている。

他方、日本政府は、一九九一年六月の出入国管理法の改定施行後、親族訪問の建前で、中南米（ブラジルやペルーなど）に居住する日系人労働者とその家族を特別枠で受け入れている。しかし、その実態は、ほとんどが「単純」労働力の移入となっており、その受け入れ施策も、「同じ血のつながった民族だから安心感がある」といった血統主義の受入れとなっている。このような外国人労働者の受入れ施策は、自国への入国を認めるか否かについて、原則としてその国の問題であるとしても、受入れに関する「無差別」の原則に違反する疑いがある。また、日本政府は、人材育成という建前で、外国人研修生の受入れ拡大を行っているが、とりわけ「民間」ベースの研修生の受入れでは、労働力不足を補充する実態となっており、彼（女）ら外国人研修生には、労働諸法令が適用されないことから、労災事故や低賃金労働を強いられるなど、彼（女）らの労働基本権が侵害されている実態となっている。さらに、一九九七年一月一日現在で、在留期間を超過したオーバーステイ外国人労働者が、二十八万二九八六人存在しており、彼（女）らは、在留資格が存在しないことから、労働基本権を始めとする基本的人権が著しく侵害されている実態となっている。

許容されていない脱法的労働者派遣業者によって、町工場などに派遣されており、低賃金労働、労災事故の隠ぺい、正当な理由のない解雇などに遇っている。

不正規の外国人労働者の場合は、在留資格がないことも相まって、低賃金、中間搾取、賃金不払、労災事故の隠ぺい、逃走防止のための旅券管理など、不安定雇用の単純労働者として著しい労働権の侵害を受けている。政府報告では、悪質な事業主を積極的に取り締まっているとしているが、時々の集中摘発によって、ほとんどの外国人労働者は不法残留者として、刑事処罰の対象とされ、さらに、入管局に収容された上で強制退去に遇っている。彼（女）ら外国人労働者は、労働災害など労働基本権の侵害に遇っても、入管局などの摘発をおそれて、労働基準監督署など公的機関に権利救済を申告できないでいる。また、事業主に対して、労災保障を求めて民事裁判を提起したとしても、「裁判中」という在留資格が存在しないことから、裁判中に強制退去されており、裁判の遂行が著しく困難となっている。

また、語学教師や外国語学校の合法外国人労働者の場合、二年から五年の任用期限が労働契約の際、条件付けされており、右期限によって、雇止めと称する「合法的」な解雇が行われている。

四 在日外国人（ニューカマー）の労働の実態

1 第四回政府報告は、職業安定法において、職業紹介、職業指導等について国籍を理由とする差別的取扱いを受けないとしつつ、入管法上不法就労に当たるとする職業紹介は行っていない、としている。また、悪質な事業主等は、積極的に取り締まっており、出入国管理法に不法就労助長罪（同七三条の二①項一号）が存在していることを紹介している。さらに「単純外国人労働者」に対しては、「人権に配慮しつつ、原則として国外に強制退去することになっている」とし、「近年では一年を超えるものが全体の七〇％を超え、不法就労の拡散化及び長期化という新たな問題が顕在化しつつある」と報告している。

しかしながら、労働基準法、職業安定法等の労働諸法令は、日本人であると外国人であると問わず、外国人労働者にも当然のこととして適用される（労働省通達基発五〇号、職発三一号）にもかかわらず、現実の就労実態は、本来適用されるべき労働諸法令が適正に適用されていない場合が多く、劣悪な労働条件下で働かざるをえない実態となっている。

2 合法在留資格を有する日系人労働者の多くは、本来

3 女性労働者の場合は、以上の労働基本権の侵害ばかりでなく、売春の強要などの性的搾取などの著しい人権侵害を受けている。特に不正規のアジア女性の場合には、悪質なブローカーなどによって、人身売買も行われており、明らかに規約七条の非人道的な品位を傷つける取扱いに遇っている実態もある。日本政府は、「人権に配慮しつつ、原則として国外に強制退去することとしている」と述べているが、警察や入管局の取り締まりは、悪質な事業主を対象とするよりも、不正規外国人労働者を主に対象としており、労働基本権を始めとする人権が保障されない実態となっている。以上の実態は、「ひとたび締約国の領域に入ることが認められると、条約で定められた権利を享受することができる」とする一般的意見一五の見解に違反している。

五 社会保障の問題点

日本国憲法の通説判例の解釈では、社会権的基本権に關しては外国人にその権利享有主体性を認めていない。第四回政府報告書では、「基本的には内外人平等の原則に立って適用されることとしている」として、(i) 公的医療保険・公的年金については、一定の事業所で常用的雇

用関係にある外国人については、国民同様、健康保険・厚生年金保険、それ以外の者で住所を有すると認められる者については、国民健康保険・国民年金の適用対象となるとしている。また、生活保護については、永住者等については予算措置として法を準用するとしている。

しかしながら、健康保険と厚生年金は同時加入を前提とすることから、加入率はかなり低いものとなっている。また、常用的雇用関係にある労働者を前提とすることから、短期滞在者や留学生などの在留資格者は適用を受けられない。

国民健康保険については、その加入要件として、国籍条項は撤廃されているものの、「原則として外国人登録があり、かつ入国当初の在留期間が一年以上であること」としていることから、「結果的に一年以上日本に滞在している」外国人には加入が認められない。不正規外国人労働者（約二十八万三〇〇〇人）は、右加入要件に該当せず国民健康保険には加入できない状態となっている。

生活保護については、一九九〇年一〇月、厚生省は口頭指導によって、身分又は地位に基づく在留資格である入管法別表二記載の者など以外には生活保護の対象としないとした。それによって、不正規労働者はもちろんのこと、短期滞在者、留学生や就労在留資格者も生活保護

の対象外となり、外国人の医療につき深刻な事態をもたらしている。

特に、緊急医療を要する場合、生活保護の適用対象外の外国人の場合は、日本政府から緊急医療扶助を受けられないことになっており、生命への危険も甘受せざるえない実態となっている。

国際人権規約は、外国人に対する社会保障のすべてを直接に保障したり、立法を直ちに義務づけるものではないとしても、すでに自国民に対し適用される立法がある場合には、居住外国人に対しても差別なく適用されるものであり、その結果、社会保障立法の外国人への適用が義務づけられなければならない。

日本政府の緊急医療扶助に関する対応は、在留資格の存否、種別によってその適否を決めており、合理性のある対応とはいえない。

六 国籍を取得する権利と

家族の結合に関する問題点

1 日本国籍の取得について、国籍法第二条一号は「出生の時に父又は母が日本国民であるとき」と規定しており、子どもが胎児のうち日本人男性の父から認知をもらえば、子どもは生まれると同時に日本国籍を取得する

ことができる。しかしながら、子どもの出生後に日本人男性の父から認知を受けた場合は、父と母が法律上の結婚をしない限り、その子どもは日本国籍を取得することができない。

オーバーステイのフィリピン女性を実母とし、日本人男性の実父から出生後に認知を受けた子の事例で、母とともに退去強制処分を受けたケースがある。

同じく日本人男性の実父から認知を受けながら、子どもにとっては全くの偶然的出来事である、胎児認知と生後認知とで、国籍の取得に関し著しい差異を生じさせることは差別であり、自由権規約一七条、二四条、二六条に各違反する。また、現行国籍法の下においては、子どもの出生後に実父母が婚姻をし、日本人男性である実父から認知を受ければ、嫡出子たる身分を得ることができ（準正）、届出という方法で日本国籍を取得できる（同法三条）。ところが、出生後、実父母が婚姻できなかった場合は、たとえ日本人男性たる実父から認知を受けても、非嫡出子として日本国籍を取得することができない。この場合、日本に住所を有するという条件の下で、帰化の許可申請を行う方法しかない。外国人の実母がオーバーステイの場合には、子どもは、帰化申請の前に母とともに退去強制されてしまう。

このように、嫡出子と非嫡出子との間で、親が婚姻をしているか否かという事情によって、国籍の取得の有無が判断されることは、出生による非嫡出子差別（婚外子差別）である。

2 日本の国籍法は、日本で出生し「父母がともに知れないとき」には日本国籍を取得すると規定するが（同法二条三号）、外国人である実母が出産直後に行方不明となった場合で、同名の入国記録があるが、なお特定することができないケースについて、法務省は日本国籍を認めない取扱いをしている。このケースでは、最高裁判所まで、国籍の確認が争われ、最高裁は、「父母がともに知れないとき」とは、父及び母のいずれもが特定されないと、これをいい、ある者が父又は母である可能性が高くても、これを特定するに至らないときも、右の要件に当たるものと解すべきである」と判示している（最判一九九五・一・二七民集四九卷一号五六頁）。国籍を取得するのは子どもの権利である。したがって、国籍法二条三号は、より広く解釈されるべきであり、またそもそも、「父母がともに知れないとき」という要件では、無国籍の子が発生する可能性を残している。日本政府は、帰化による国籍取得が可能と報告するが、帰化は、あくまで許可を前提としており、さらに出生後三年以上の居住要件を必要と

するものである。三年間は無国籍の子の存在を許容するものであり、正当ではない。日本で出生して他国の国籍が取得できない場合には、日本国籍を取得できるよう国籍法を改正すべきである。

3 子どもの父母からの分離禁止と家族の再会について
日本政府は、子どもの権利条約の批准に際して、同条九条一項（親からの分離禁止）及び同条一〇条一項（家族の再会）について、出入国管理法に基づく退去強制の結果として子どもが父母から分離される場については適用されるのではないとし、また、家族の再会についても、出入国の申請の結果家族の再会ができないことも正当である旨の解釈宣言を行っている。

しかしながら、子どもは、父母のもとで成長発達する権利が保障されており、また、家族が離散している場合には、出入国管理においても、家族の再会を実現することが、自由権規約の趣旨である。日本においては、オーバーステイなどの理由で、外国籍の母子が退去強制され、日本人の夫や実父から分離させられるケースが多く存在しており、日本人の夫や実父に再会するための日本への入国も出入国管理行政によって著しく困難となっている。特に、日本人配偶者で日本国籍の子どもを有するアジア女性で売春防止法違反と認定された場合は、ほとん

どの外国籍女性は、夫からも実子からも分離されて、日本から永久追放となっており、子どもの父母からの分離禁止や、家族の再会の権利を著しく侵害している実態がある。

七 外国人被拘禁者の処遇について

1 外国人被拘禁者の場合、捜査及び裁判の過程においても、無料で適正な通訳を受ける権利が十分に保障されているとはいえない状態であるが、それ以上に拘禁施設側との意思疎通が困難な状況にある。収容開始の際の権利義務の告知や規則の告知、懲罰手段など重大な不利益処分に際して、言語上の通訳保障が不十分であることから、外国人被拘禁者が規律違反とされたり、職員から暴行されたりするケースもある。また、外国人未決被拘禁者が、一般人と面会する場合に、職員が立ち会うことから、使用言語が英語、中国語など一部の言語に限られている。アジア系の外国人被拘禁者の場合、一般人との面会も言語上の理由で制限される場合も多い。母国語での面会と速やかな通信を認めるべきである。

受刑者の場合は、家族が民事などでの弁護士との面会しか認められていない。特に外国人受刑者の場合には、

日本に滞在する家族はほとんどおらず、他者との面会の機会が保障されない実態となっている。

2 外国人の退去強制手続については、黙秘権の告知、弁護士依頼権、通訳体制、外部交通権いずれも、制度的に確立されていない。ほとんどの場合通訳がつかず日本語が英語で取り調べを受けており、手紙の発信も言語上の理由から禁止される場合もある。また、退去強制手続については、退去強制事由の存否の認定に対する不服申立制度があるものの、入管局の職員がいずれも対応しており、公平性が担保されていない。退去強制令書の発布や、収容令書の発布については、不服申立制度はなく、いずれも入管局職員が処分している。日本政府は、司法の救済を求めて争うこともできると報告するが、長期身柄拘束を伴うばかりでなく、収容事案では裁判の途中で、退去強制される場合もありうる。

3 入管収容施設における処遇について
一九九三年から九四年にかけて、入管収容施設における職員の被収容者に対する暴行事件が多発している。入管収容施設には、隔離室が設置されているが、高い頻度で隔離収容が行われており、その際被収容者に対する告知・聴問の機会が保障されていない。また、戒具の使用もあるが、その際の運用基準や実態について公表されて

おらず、濫用のおそれが常に存在している。

八 難民問題

日本政府が、難民条約上の難民として認定した人数は、難民認定申請の受理件数一二五九人のうち二〇八人である（一九九六年九月末現在）。

この認定数は、諸外国と比較しても著しく少数である。この原因は、出入国管理法に基づいて外国人管理を主業務とする入管局職員が難民認定も行っていること、入管法六一条の二の二項が、申請期間を「上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者は、その事実を知った日）から六〇日以内に申請をしなければならぬ」とする六〇日ルールが存在すること、難民であることの立証責任を短期間に極めて厳格に申請人に負担させていることにある。このような難民認定に関する閉鎖性は難民条約や自由権規約の基準に違反している疑いがある。以上のごとく第四回政府報告は、在日外国人（ニューカマー）の人権状況について、正当な実態把握を行っておらず、改善すべき人権課題が多く残っている。