

第四七回日本弁護士連合会人権擁護大会シンポジウム

——多民族・多文化の共生する社会をめざして——

丹羽 雅雄

一 第四七回人権大会シンポの開催

二〇〇四年一〇月七日、八日両日、宮崎市フェニックスシーガイア、サミットホールにて、第四七回日本弁護士連合会人権擁護大会が開催された。一〇月七日は、市民参加のシンポジウム、八日は弁護士会員による宣言・決議などを行う人権大会であった。七日は、「リゾート法の検証と新たな展望―環境保護と持続可能な地域振興」(第二分科会)、「二一世紀日本に死刑は必要か―死刑執行法の制定と死刑制度の未来をめぐる」(第三分科会)など三つのシンポジウムが行われた。そのうちのメインシンポである第一分科会のテーマは、「多民族・多文化の共生する社会をめざして―外国人・民族的少数

者の人権基本法を制定しよう」であった。

私が実行委員長を務めた第一分科会実行委員会が、このテーマを選び、歴史的視点の重要性と、人権基本法の制定が必要であると訴えた主な趣旨・背景は次の通りである。第一に、二一世紀こそ「平和で地球環境が保護され、人権文化が開花した国際社会」を実現しようと願った矢先、二〇〇一年九月一日米国で同時多発攻撃事件が発生し、以降、アフガニスタン、イラクへと、世界は再び「戦争と憎悪の時代」に逆行しようとするかのごとき状況にあることである。そして、日本においても、国家主義や自国民中心主義的な動きが広まり、石原都知事の「三国人発言」や公的機関による「外国人犯罪キャンペーン」などの公権力・公人による差別助長の発言や煽動行為、民間においても、入居・入店拒否などの差別事

象が多発していることである。また、二〇〇二年九月一七日の日朝首脳会談での金正日総書記による拉致事件の「公表」以降、在日コリアンの子ども達への暴力や嫌がらせが多発するなど、外国人嫌悪（ゼノフォビア）や人種差別などの排外主義的傾向が拡大していることである。第二に、近時、政府機関や経済団体を中心に、来るべき人口減少化時代に対応するため「移住（外国人）労働者」のより積極的な受け入れ提言がなされ始めているが、日本の外国人法制が、「単一民族社会観」を基礎とした出入国管理及び難民認定法（以下入管法という）や外国人登録法といった「外国人管理法」しか用意しておらず、このままでは、移住労働者やその家族に対して、人権侵害や人種差別が拡大する虞があるからである。

二 人権基本法制定の必要性

1 外国人・民族的少数者の構成

二一世紀初頭の日本には、植民地支配の結果として日本での生活を余儀なくされた朝鮮や台湾などの旧植民地出身者とその子孫、移住労働者とその家族、難民など外国籍、多民族の人々が多数居住し生活している。法務省

入国管理局が二〇〇四年六月に発表した統計によれば、日本における外国人登録者数は、二〇〇三年末現在で一九一万五〇三〇人に達した。一〇年前（一九九二年末）と比べて四五%の増加であり、日本の総人口に占める割合も、一・五%となっている。また、外国人登録者の国籍（出身地）数は、一八六カ国（無国籍を除く）に上っており、国連加盟国数（二〇〇三年末現在一九一カ国）と比較すれば、世界中のほとんど全ての国の出身者が日本に在留していることがわかる。そして、在留資格別では、旧植民地出身者とその子孫（特別永住資格者）は、四七万五九五二人で全外国人登録者数のうち二四・九%となっており、他方、移住労働者とその家族等（いわゆるニューカマー）は、全外国人登録者数の七五・一%に達している。さらに、これらの外国人登録をしている外国人のほか、日本には、約二二万人の未登録の外国人が居住している。これら外国人のほとんどは、民族的少数者（“ethnic minority”；国際人権自由権規約二七条など）でもある。

さらに、日本国籍を有し民族的少数者としての立場にある人々として、先住民族でもあるアイヌ民族、旧植民地出身者とその子孫のうち日本国籍を取得した約三〇万人の人々、近時来日してその後日本国籍を取得した人々、

国際結婚などにより出生して日本国籍を取得した子ども達、必ずしも民族的少数者に範疇化されないものの異文化を有する沖縄の人々など、多数の外国人・民族的少数者が固有の文化を有しながら、日本社会で生活している。まさに日本社会においては、多国籍・多民族・多文化の傾向が急激に進展している。

2 人口減少化への対応と新たな排外主義の台頭

(1) また、日本政府や経済界においては、来るべき少子・高齢化に伴う人口減少化時代に対応するため、主として人口政策、経済政策の観点から、いわゆる「移住(外国人)労働者」の積極的受け入れの基調を提示している。二〇〇〇年三月二十四日、法務省入国管理局は、当面する外国籍者の出入国管理に関して、「第二次基本計画」を告示・発表した。この基本計画の特徴は、第一に、経済のグローバル化に対応するため、高度な技術などを有する移住労働者のより積極的な受け入れの必要性を謳ったことにある。第二に、「わが国社会は少子・高齢化の時代を迎えており、特に二〇〇〇年代から予測されている人口の減少、それに伴う労働力の減少」に対応するため、積極的に移住労働者を受け入れていくことを基調としている。このように、「第二次基本計画」は、

経済のグローバル化という経済政策と少子・高齢化という人口政策から、本格的な「移住労働者の受け入れ」基調を提起し、国家利益の観点から、移住労働者とその家族の労働力を積極的に利用しようとしている。また、二〇〇四年九月、外務大臣の諮問機関「海外交流審議会」は、外国人の「単純労働者」の受け入れに関して、「分野ごとに一定限度で秩序ある導入の方途を考える必要がある」との答申をまとめている。さらに、自由貿易協定(FTA)において、日本政府とフィリピン政府との間で、看護師、介護士の受け入れについて、在留期間制限を事実上撤廃する方針を示すに至っている。日本経済団体連合会においても、二〇〇四年四月一日、「多様性のダイナミズムを活かし、国民一人ひとりの付加価値創造力を高めていく、そのプロセスに外国人がもつ力を活かすための総合的な受け入れ施策」を提言した。

また、移住労働者とその家族が多数居住する地方自治体においても、二〇〇一年一〇月、「外国人集住都市公開首長会議」が開催され、「地域共生」に向けた浜松宣言がなされ、教育、社会保障、外国人登録等の諸手続に関する提言がなされている。「人権教育の国連二〇年」(一九九五年～二〇〇四年)に関連しても、日本政府は「人

権教育のための国連一〇年に関する行動計画」(一九九七年七月)を策定し、「基本的考え」の中で、「広く国民の間に多元的文化、多様性を容認する『共生の心』を醸成することが何よりも要請される」と謳うに至っている。

(2) 他方、現在の日本社会には、公権力・公人による差別の助長ともいえる発言や、マンションなどへの外国人・民族的少数者に対する入居拒否、宝石店や浴場などへの入店拒否、在日コリアンの子どもたちへの暴力行為など、民間施設や民間人によるさまざまな場面での「差別・排外主義」が台頭しており、冒頭に述べたように外国人嫌悪(ゼノフォビア)や人種差別による「差別・排外主義」的傾向が顕著となっている。

3 日本の外国人法制の現状

(1) このような多国籍・多民族・多文化の流れと差別排外主義的動向に対応するため、本来であれば、外国人・民族的少数者に対しても、等しく基本的人権が保障され、さらに外国人・民族的少数者固有の権利が積極的に実現されるように、法律制度や施策が整えられなければならない。さらに、数々の人種差別に対して、これを規制し被害者を救済する実定法や組織法の整備が要請されることになる。

(2) しかしながら、前述の通り、戦後日本の外国人法制は、「単一民族社会観」に立脚した、入管法や外国人登録法を骨格とした「外国人管理法」を優位とする法制しか用意してはならず、旧植民地出身者とその子孫も含めて、外国人は管理の対象とされ続けている。日本社会においては、外国人は、日本国籍を有する民族的少数者とともに、等しく人権の享有主体であるにもかかわらず、民族的少数者としての教育や文化などの固有の権利の保障と立法、行政、司法などの公的社会へのより広い参画の保障を基礎的条件とする多民族・多文化共生社会の構築に焦点を当てた法制度は未だ整えられていない。

(3) 日本国憲法においては、外国人・民族的少数者の人権に関する明文規定は存在せず、個々の事件において判例法が形成されてきた。戦後日本の外国人の人権に関する判例法は、一九七八年一〇月四日のマクリン最高裁大法廷判決に集約されている。そこでは、外国人の人権に関して、いわゆる「権利性質説」に立ちつつ、これら外国人の人権は、出入国管理法に基づく「在留制度」の枠内において保障されるものであるとしている。このマクリン最大判は、その内容が一人歩きし、現在においても、外国人の人権に関する訴訟において、「広範な行政裁量」を基礎付ける根拠として国側から主張され続

けている。このように、日本の外国人法制は、入管法と外国人登録法という「外国人管理法制」によって基本的には成り立っており、このマクリン最大判の憲法解釈と相俟って、外国人の人権保障の伸張にとって最大の障害となっている。

他方、日本は、マクリン最高裁大法廷判決の翌年一九七九年に、国際自由権及び社会権規約（一九七九年）を批准し、その後も難民条約（一九八一年）、女性差別撤廃条約（一九八五年）、子どもの権利条約（一九九四年）、人種差別撤廃条約（一九九五年）、拷問禁止条約（一九九九年）を各批准又は加入し、国内法的効力を有する法規範として受容している。しかしながら、民族的少数者でもある外国人の人権に関しては、現在においても、「在留制度」の枠内において保障されるとするマクリン最大判の枠組みは変更されていない。

（４）さらに、この間、日本が批准又は加入した国際人権諸条約に基づいて、その実施監視機関である各委員会から日本政府に対して、外国人・民族的少数者の人権に関する数多くの「懸念及び勧告」がなされている。

軍人恩給における差別問題、入管・外登法による再入国許可制度や外登証の常時携帯義務問題、民族教育や外国人・民族的少数者の子どもの母語教育やアイデンティ

ティの保障問題、民族学校や外国人学校の大学入学資格の保障問題、マイノリティ（少数者）の女性に対する複合差別、警察や入管施設での外国人の処遇問題、現行難民認定制度の問題点など、いずれにおいても日本における外国人や外国人を含む民族的少数者の法制度の抜本的見直しを求めるものであった。

これら「勧告」の中で、「従軍慰安婦」「軍人・軍属」などの戦後補償問題以外で、概ね共通する外国人・民族的少数者の人権課題は、日本の法制度が、外国人・民族的少数者の権利を保障していないこと、マイノリティ女性や子どもに対する複合差別を含む民族差別や人種差別に対する規制と救済の法制が整備されていないことにある。また、国際自由権規約第二七条の「少数者の権利」は、一九九二年一月一八日の国連総会において、「民族的又は種族的、宗教的及び言語的少数者に属する者の権利に関する宣言」（少数民族（マイノリティ）の権利宣言）へと結実している。そして、国連の小委員会においてこの条約化の作業が進められようとしている。このような現状において、①民族的・文化的アイデンティティの保障、②公的社会への参画の保障を柱とする「外国人・民族的少数者の権利」を法制度として具体化することは緊要の課題となっている。

さらに、この間の、在日コリアンの子どもたちに対する執拗な暴力と差別排外行為の発生や公人や民間による差別事件の多発は、日本国内において、民族差別や人種差別に対する規制と救済の立法措置の必要性を要請している。この差別行為の規制と被害者の救済の課題は、政府から独立した国内人権機関の設立とともに、主な人権条約委員会からの「勧告」内容でもある。

4 「歴史に学び、「共生社会」の実現を

二一世紀初頭の日本は、確実に「多民族・多文化社会」に移行しようとしている。このような社会状況のもとで、複合的な差別を受けているマイノリティ女性の現状をも踏まえた外国人・民族的少数者の人権保障と反差別・平等に関する国際人権基準を柱として、日本国内に、差別の規制と被害者の救済措置を含む「外国人・民族的少数者の人権基本法」を制定し、もって、「多民族・多文化の共生する社会」の構築に向けた人権保障システムへの転換の契機とすることは、緊要の人権課題である。

そして、これらの立法や施策が実施されるにあたっては、植民地支配の結果として日本に生活することを余儀なくされた旧植民地出身者やその子孫などの置かれた特別な状況について、歴史的経緯を踏まえた十分なる法制

度的な配慮がなされなければならない。併せて、戦後補償と謝罪の問題をはじめとする過去の植民地支配や、その後の旧植民地出身者の日本国籍の一方的喪失（一九五二年四月）等に伴う様々な歴史の清算と人権課題が早急に解決されなければならない。

以上の趣旨を踏まえ、第四七回日弁連人権擁護大会第一分科会シンポジウムは開催され、弁護士のみならず、多くの当事者や市民の参加を受けた。そして、シンポジウム、同実行委員会は、基調報告書（五二〇頁）、資料集（三六九頁）を提示し、同時に、広く討議の素材を提供する趣旨で、同実行委員会作成の「外国人・民族的少数者の人権基本法要綱試案」を発表した。さらに、翌一〇月八日の弁護士会員による「人権擁護大会」において、「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」を採択した。日弁連は、当面する人権活動の重要課題として、この宣言内容を具体化すべく、「人権基本法」の制定を求めるとともに、「差別禁止法（条例）」などの個別立法を促すことを通じて、引き続き「多民族・多文化の共生する社会」の実現に努力することを確認した。