

## 第9章●人権政策の不作為

- ◆日本は国際人権諸機関から、さまざまな勧告を受けてきた。  
それは、特別報告者による勧告であり、  
日本が批准した人権条約諸機関による勧告である。
- ◆国連人権理事会の理事国である日本は、  
そうした勧告を真摯に受け止め、対応する義務がある。  
にもかかわらず、その義務はいつまでたっても果たされていない。

### 1. 「移住者の人権に関する特別報告者」による勧告

2010年3月23日から4月1日まで、「移住者の人権に関する国連特別報告者」のホルヘ・ブスタマンテ氏が、日本を公式に訪問し、日本における移住者の現状、諸課題について調査を行った。翌年2011年5～6月の国連人権理事会第17会期において、ブスタマンテ氏はその調査報告書を人権理事会に提出した。その調査報告書は、14分野にわたる移住者の人権に関する日本の課題に触れ、それら課題を克服するために成すべき21項目を日本に勧告している（⇒72ページ参照）。

#### ◆国連特別報告者の調査と勧告

地域を、国境を、大陸を、大洋をも越える移住というダイナミックな人の動きを考えると、そこには移住（者）の送り出し国・中継国・受け入れ国での役割や、その移動と定住の過程で起こるさまざまな人権侵害、そのときどきの政治・経済・社会状況で発生する困窮や脆弱性な

ど、さまざまな視点が浮かび上がる。国連の移住者に対する基本姿勢は「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する国際条約」（1990年採択）に示されているが、このような条約の他、国連機関である人権理事会も、移住者の人権保護に責任を有している。

人権理事会には「特別手続き」という仕組みがあり、この仕組みは二つの「国別手続き」と「テーマ別手続き」に分かれている。この「テーマ別手続き」はさらに32のテーマに分かれているが、そのうちの一つが移住者の人権に関するテーマである。各テーマには調査・監視・勧告および公表を行なう独立専門家が任命されるが、移住者の人権に関する専門家が、ブスタマンテ特別報告者だ。

特別報告者の任務の一つに、人権状況の評価を行なうための特定国への訪問があり、その際に成される調査活動とその後の報告書は、その国の人権状況の実態・課題を提示し、状況の改

善に資するものとして注目される。

日本は、年に3回しかなされない「移住者の人権に関する特別報告者」の公式訪問調査先となり、2011年に公表された勧告は、日本の移住者の人権状況を国際基準から概観する最も新しい国連文書だ。

#### ◆ブスタマンテ勧告の内容

ブスタマンテ勧告は多岐にわたっているが、大要、以下の問題点を挙げ、これらに対処すべきと指摘する。

(1) 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が欠如している (para35)。

→中央政府内に移住政策にかかわる関係各省庁を有効に指導・調整し、国連諸機関からの勧告を実施し得る権限と財源をもつ機関を設置すべき (para78 (c))。

(2) 根強い人種差別とゼノフォビアがあるが、それを明確に禁じる法令が欠如している (para36~37)。

→法令を早急に制定すべき。起草過程では移住者の助言を求め、参加を促すべき (para78 (d))。

(3) 労働分野において、移住者 (研修・技能実習生を含む) の搾取が行なわれている (para38~41、70~74)。

→労働基準監督署 (官) は適切に訓練され、調査にあたっては移住労働者との面談を (通訳者を伴って) 行ない、また、派遣会社を通じて移住労働者を雇用する企業の監督を強化すべき。研修・技能実習制度は本来の目的を確実にするために停止し、雇用制度に変更すべき (para79~80)。

(4) 移住者の権利保護における司法と警察の介入が欠如している (para42)。

→移住者の権利保護を差別なく実施するため、緊急の措置をとるべき。その中には移住者の人権とそれを守る司法・警察の義務に関する、裁判官や法の執行官に対する訓練を

含むべき (para78 (e))。

(5) 非正規滞在者の収容と送還において国際人権条約違反が常態化している (para49~56)。

→送還に関する意思決定過程を見直し、子どもの最善の利益を最も重要な考慮要件とすべき。収容に明確な要件を設け、収容の代替措置を規定し、収容所内の医療水準を改善すべき。退去強制手続き中の暴力を防ぐため、担当官が研修をするべき (para81 (a) (b)、82)。

(6) 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がある (para62~69)。

→移住者の子どもの教育権を、法律によって認め、保障すべき。日本語レベルの不足や異なる文化的背景など、構造的な障害を除くプログラムを開発し、また、高校進学のための特別な準備プログラムと別枠の試験を設けるべき (para81 (c) (d) (e))。

#### ◆日本政府、市民社会の対応

人権理事会第17会期で、理事国でもあった日本政府は、訪日報告書提出を受け、次のように発言しただけである。子どもの保護と移住者の健康および適切な住居に関する権利について、「これらの問題に関して、関連する日本国内法および政策は、原則として国籍を要件としていません。すべての関連する政府機関は、彼らが日本人か日本人ではないかということに関係なく、日本にいるすべての人々の権利を促進し、保護し続けています」と述べた。

2011年9月、日本は2013~2015年の人権理事会理事国への立候補選挙活動の一環として、「世界の人権保護促進への日本の貢献 (骨子)」を公表したが、その中で「(日本は) 特別報告者の役割を重視、人権理事会の特別手続に関し、特別報告者の訪問を常時受け入れることを表明」した。特別報告者の訪問を尊重するのであれば、その勧告を真摯に受け止め、実施しようという姿勢に結びつかないのか、その矛盾を指

摘せざるを得ない。

また、ブスタマンテ勧告は、これまで日本を訪問した人種差別や人身取引に関する特別報告者の勧告と共に、外務省のホームページ上で広報されず、日本語訳もなされていない（2012年1月現在）。

一方、ブスタマンテ勧告を受け、移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）は声明を出し、7月に院内集会を開催した。12月17日には、12・18の国際移住者デーに合わせ、記念シンポジウム「包括的移民政策の構築へ向けたロードマップ——国連特別報告者の日本への勧告を受けて」がNGO共催で、研究者や国際機関を巻き込んで開催された。

さらに、12団体の連名で、勧告の実施を求める要請書を、官邸、外務省、法務省、厚生労働省、文部科学省、内閣府に提出し、個別に官房副長官、政務官らと面談を行なった。

それぞれの面談では、「各省庁から上がってきた政策を調整はする」「NGOの立場から、勧告にあるような政策を求めることは理解するが、移民政策をどうするのかという問いに答え得るようなコンセンサスが国民の中にない」「（移民政策は）立法府の責任として政治が取り組むべき」「我々は調整機能を担う所で、立場上できることは限られている」という類の答が返ってきた。他方で、「最大の課題は、実態がどうなっているのか、ということ政府が分かっていること」「手が届くところについては行政も少しずつやっているが、どうやってその裾野を全国に広げていくのか、というところに問題がある」

「国の制度が建前と本音で乖離している。単純労働は受け入れない、という建前になっている

ことも問題発生の背景にある」「（問題があれば）即対応できるように努力したい」などと担当政務官が話すなど、踏み込んだ議論ができた場面もあった。

#### ◆勧告の活用

ブスタマンテ報告・勧告がどのように使われるべきかと考える時、そこには少なくとも二つの役割が見えてくる。

一つは、「ツール」だ。移住者が自身の権利保護・向上のために使うツールと、移住者の声や行動を支える日本社会に生きる人びとが活用するツールだ。政府との協議や交渉、そして裁判所での活用も期待される。

もう一つは、「きっかけ」だ。日本に暮らす人びとが、移住者をめぐる実態、すでにそこにある多民族・多文化社会の現実を認識するきっかけ、マジョリティがマイノリティの声に耳を傾けるきっかけ、そして日々見聞きする個別問題の数々の根底には、日本の包括的移民政策の欠如という日本政府の無策があることに気づききっかけに、ブスタマンテ報告・勧告がなるのではないだろうか。

そういう意味で、ブスタマンテ報告・勧告は、目的を実現させるツールであり、移住者の声が反映された真の多民族・多文化共生社会の実現を目指すための、そして包括的移民政策を創設するための中継点である。

2011年に公表されたブスタマンテ勧告をどう活かしていくのかは、日本社会に生きる一人一人の意識の向上と行動にかかっている。

#### ●大曲由起子

（移住労働者と連帯する全国ネットワーク）

## 2. 人種差別撤廃委員会の勧告

#### ◆日本政府報告審査と総括所見

2010年2月24～25日、人種差別撤廃委員会

（CERD）の日本報告書審査では、前々日に入ってきた中井文科省大臣（当時）の「朝鮮学校

の高校無償化除外」発言のニュースでざわめいた。また、2009年12月4日の「在特会」による京都朝鮮初級学校への襲撃の模様を、審査直前にCERD委員に見てもらった。

その後、審査では外国籍の子どもたちの教育保障と人種差別禁止法の不在について、複数のCERD委員が懸念を示し、日本政府に適切な対応をとるよう求めた。それに対し政府は、憲法の平等規定と表現の自由を盾にした従来どおりの釈明を行なった。差別禁止には処罰と救済が含まれ、その執行機関が必要となる。当時、発足間もない民主党政府の代表は、「現在、政府から独立した人権機関の設置を目指して努力をしている」と審査冒頭に述べ、CERD委員はその発言に留意した。

その後、3月16日に公表された総括所見には、para12「現代的形態の差別に取り組む特定の権限をもつ人権委員会をパリ原則にしたがって設置すること」、para33「勧告に関するフォローアップ情報を1年後に提出すること」、para13「条約第4条a・bの留保を撤回し、差別禁止規定の欠如を是正すること」など、さまざまな領域を網羅する勧告が盛り込まれた。

#### ◆勧告に対する政府の対応

84団体29個人からなる人種差別撤廃NGOネットワーク(ERDネット)は、2011年1月19日、勧告実施を求め、関係6省庁と交渉をもった。CERDが総括所見para9で“差別禁止法が必要でないとする締約国の意見”と明示していることに関して質すと、外務省は「外務省単独の発言ではなく、関係省庁との話し合いで決めた。差別禁止法は外務省の政策範囲ではない」と釈明。それを法務省にぶつけたところ、「外務省が回答しており、法務省ではない。2003年に人権擁護法案が廃案され、今新たな法案について検討中である」という答が返ってきた。

上述のpara13の勧告に関しては、外務省は「今回の勧告の中にはわが国の主張が受け入れられていないものがある。勧告は法的拘束力がない

し、政府が十分検討した上での報告に対する勧告である」とし、“国連が何を言おうと我々の考えを貫く”という姿勢を暗に示した。

政府のこうした対応を受け、ERDネットは4月20日に「CERD勧告実施に向けた10項目の要求事項」を政府に提出し、それを基に、6月17日、外務・法務・文科省と再び交渉の場をもった。

締約国として人種差別撤廃条約の完全実施を目指すには、その他の関連する国際条約——「移住労働者の権利に関する条約」「ILO111号条約」「無国籍者の地位に関する条約」の批准・実施が求められるが、政府は「無国籍者はできるだけ発生させないことが大事」「日本に入国させないと決定したことはない」などの的外した返答のみだった。

改定入管法とDV被害移住女性の法的地位に関する当事者の懸念に対して、ERDネットは「多言語で具体例を挙げながら運用基準を示すべし」という要望を出した。また、条約第4条c「公務員による人種差別扇動と認容の禁止」に関しては、「研修を通して徹底していく」という回答であったが、CERDが誰の発言を問題にしているのかについてはあいまいな答しか返ってこなかった。

外国人学校への公的助成などについても、ほとんど従来通りの回答が返ってきたただけであった。「憲法26条の教育の権利に外国人は含まれると考えているのか?」という質問に対して、「教育基本法」改悪当時の小泉総理大臣の国会答弁(2006年)が引用された。要約すれば、「26条の対象は国民であり、現行の教育基本法もそれを踏まえている。改正案もその考えを引き継ぐもので、外国人に関する特段の規定は設けないが、希望する外国人への義務教育の機会の保障等については、今後も日本人と同様に取り扱う」というものであった。

#### ◆勧告の実施に向けて

このように政府との交渉を重ねたが、CERD

勧告の実施に一つでもつながるような回答を得ることはできていない。

日本政府に人種差別撤廃条約に加入した意味

を問い、差別禁止法を制定するよう求めていくことが、今こそ必要である。

●小森 恵 (反差別国際運動<IMADR>)

### 3. 実効性のある国内人権機関を

日本が国内人権機関を設置するよう初めて勧告を受けたのは、1998年、自由権規約委員会からだった。その後、2002年に関連法案が提出されたが、翌年廃案となり、それ以降、法案は提出されていない。

しかし、2009年に民主党が政権に就き、法務大臣に任命された千葉景子議員は「人権侵害救済機関を内閣府の外局に設置」と明言した。その発言をきっかけに、さまざまな人権NGOが望ましい国内人権機関を求める取り組みを再開した。

#### ◆国内人権機関とは

国内人権機関の主な機能として、以下の4つを挙げておきたい。

- ①救済機能：人権侵害を受けた人の相談を無料で受け、人権侵害をした人と受けた人との間で解決をはかる。
- ②人権教育機能：裁判官や警察官などの司法関係者、官僚や政治家などの公人、学校や病院などの民間組織、一般市民などに対して、人権について学ぶ機会やトレーニングを提供する。
- ③人権政策提言機能：法律や制度そのものが人権を侵害している場合には改廃を、人権を実現するための法律などが無い場合には制定を提案する。
- ④国際協力機能：国連などの国際人権諸機関と協力し、人権諸条約の国内法制化について助言し、条約の履行状況報告の作成に関与するなど、国内法制度や慣習を国際人権基準に合致させる。

国内人権機関は、弁護士やNGOなどの民間組織ではなく国家組織であるため、その判断や勧告には法に基づいた重みがある。調停などは非公開で、人権に関するトレーニングを受けた委員によって進められ、そうした事例を積み重ねることで人権侵害の大枠を示すことができる。社会全体を人権侵害をしない体質に変えていく制度ともいえる。

国内人権機関の任務や組織、財政などに関しては国連で定められたガイドライン(パリ原則)があり、このガイドラインに合致した機関にすることが求められている。

#### ◆政府提案の国内人権機関とその問題点

民主党が2005年に提出した「人権侵害による被害の救済及び予防等に関する法律案」は、人権侵害の救済・予防を目的とし、内閣府の外局として人権委員会を設置するとしていた。

その後、2011年6月、民主党の人権侵害救済機関検討プロジェクトチームは党内で検討した結果として、「中間とりまとめ」を法務大臣に提出し、それを受けて法務省は、8月2日に「新たな人権救済機関の設置について(基本方針)」、12月15日に「人権委員会の設置等に関する検討中の法案の概要」を発表した。

「法案の概要」によると、人権委員会の目的は「人権擁護施策を総合的に推進」することである(つまり、人権侵害の救済は第一義ではない)。「人権侵害等の禁止(調査手続の対象)」となる事例は、特定の個人に対する行為で(集団に対する人権侵害は対象外)、「司法手続において違法と評価される行為」である(裁判で救済

されない事案は扱わない)。事務局の事務は法務局長・地方法務局長に委任される(法務省下で起きている人権侵害は、まず扱えない)。人権侵害および差別助長行為に対して、人権委員会は任意調査を行なえるのみで、調査を受けた側には応答義務がない。

また、「法案の概要」では、パリ原則や国際人権諸機関との協力関係、国際人権条約を履行する責務にも触れていない。

#### ◆パリ原則に合致した国内人権機関を

人権侵害の態様はさまざまではあるが、公的機関によるもの、法律に基づくいわゆる「合理的差別」、偏見に基づく社会的排除などに対応しなければ、当事者は救済されず、そうした差別は容認してよいのだという「お墨付き」を与えかねないという点でも影響が大きい。

たとえば、拘置所・刑務所・入管収容所などにおける人権侵害、精神障がい者に対する強制的な措置入院、婚外子差別、外国人に対する過度な職務質問、セクシュアル・マイノリティに対する差別発言など、枚挙に暇がない。

こうした課題は、既存の法や制度では解決されていない。なかには、ヘイトスピーチなど、

法律に規定されていないために裁判では解決が難しいものもある。また、時代とともに、新たな人権侵害が登場することも考えられる。だからこそ、既存の法律に基づく違法性を要件とせず、裁判以外で解決する場が求められるのである。

これまでにいくつもの市民団体が法務大臣などに要望書を提出したり、直接要請したり、院内集会を開催するなどして、そうした意思表示を繰り返し表明してきた。

国内人権機関が、未解決の課題のための裁判外紛争解決制度の一つであるとすれば、それは、既存の法律や制度を正せるだけの権限、財政、人員を備えた組織でなければならない。それは、今後出てくるであろう法案に市民側の要望をどれだけ盛り込ませることができるかにかかっている。そのために、市民団体はこれまで以上に、連帯して、あるいは各団体がそれぞれに、議員に働きかけると同時に、世論形成に取り組んでいく必要があるだろう。

#### ●福井昌子

(国内人権機関と選択議定書を実現する共同行動)

## 4. 個人通報制度の実現に向けて

#### ◆個人通報制度の意義

個人通報制度は、人権条約によって保障されている人権を侵害された個人が、国内での人権救済を求める措置を尽くしたのに救済されない場合に、条約で定められた人権条約機関に直接救済を申し立てる制度である。

個人通報制度は、日本が批准する自由権規約、女性差別撤廃条約、拷問等禁止条約、人種差別撤廃条約、強制失踪条約においてすでに発効し、さらに社会権規約、子どもの権利条約についても個人通報制度が誕生している。

ところが、日本はいずれの個人通報制度も批准していない。OECD 諸国のなかで個人通報制度を批准していないのは、日本を含む2カ国のみ、G8では日本のみである。現在では、アジア、アフリカ諸国にも個人通報制度が広がり、特に近隣の韓国、モンゴルは、日本より早く個人通報制度を導入し、人権状況を劇的に改善させつつある。日本は世界のなかで取り残された状況である。

日本は、国連人権条約機関による定期審査のたびに、人権状況の改善を求める勧告をいくつ

も出されてきた。その勧告は、死刑制度、死刑囚の処遇、密室での取調べや起訴前の勾留などの刑事司法制度全般、外国人に対する差別、婚外子や女性に対する差別的な法規定など、深刻なものが少なくない。しかし、日本はこれらの勧告の多くを履行せず、国際人権基準と日本の実情に大きな乖離が生じている。

人権条約の個人通報制度を受け入れ、日本の人権状況の個々の事案について国際人権条約の基準によりレビューする道を開くことは、国際水準と日本の人権状況の深刻なギャップを解消し、日本の人権状況を抜本的に改善するために、きわめて重要である。また、国際的には共通理解となっている人権の考え方を日本の司法・立法・行政に定着させることも期待できる。

#### ◆民主党政権の公約と現状

民主党は、2009年衆議院選挙マニフェストに「人権条約選択議定書を批准する」との公約を掲げた。政権交代後、初めての法務大臣に就任した千葉景子氏は「個人通報制度を含めた選択議定書の批准も進めていきたい課題だ」と表明した。これに呼応するように、10年以上にわたり、国民から閉ざされた場で、個人通報制度に関する「研究」を続けてきた外務省が、2010年5月に「研究」を終えて、個人通報制度批准の積極的検討を主な責務とする「人権条約履行室」を人権人道課のもとに設置した。

しかし、その後、いずれの人権条約の個人通報制度も実現しないまま今日に至っている。

2011年には江田法務大臣（当時）のもと、市民社会が個人通報制度導入のため要請・ロビー

活動を強化し、江田法相（当時）からも導入に積極的な姿勢が示された。2011年5月には、民主政策調査会法務部門会議において、個人通報制度に関する会合が開催され、個人通報制度を批准していく方向性が確認されている。その後、8月下旬に、民主政策調査会は、個人通報制度を実現する方向性を決めたと伝えられている。また、法務省・外務省で個人通報制度を担当した政務官は覚書を交わして、個人通報制度批准に向けて具体的な詰めをしていくことを確認している。

ところが、野田内閣発足後、個人通報制度批准に関する前内閣での到達点はそのまま引き継がれているとはどうも思われず、法務省・外務省いずれにも、批准に向むけての積極的な動きは全く見受けられない。

#### ◆一日も早い個人通報制度の実現を

このように、民主党政権下において、マニフェストにおける国民との公約にもかかわらず、個人通報制度の実現の課題は進んでいない。日本の人権状況を改善させるために、市民社会は個人通報制度の一日も早い実現を切望している。2012年、国連人権理事会の第2回普遍的定期的審査を控え、日本の人権状況が厳しく問われる今、人権条約の個人通報制度を実現するため、NGO側が連携を強め、世論や政治家への働きかけを強化していく必要がある。

#### ●伊藤和子

（＜特活＞ヒューマンライツ・ナウ事務局長／弁護士）