

人権理事会

第17会期

議題3

開発の権利を含む、全ての人権、
市民的・政治的・経済的・社会的・
文化的権利の促進と保護

移住者の人権に関する特別報告者 ホルヘ・ブスタマンテによる報告

付録

日本訪問*

要約

移住者の人権に関する特別報告者のホルヘ・ブスタマンテは、2010年3月23日から31日に日本への公式訪問を実施し、東京、名古屋、豊田および浜松を訪問した。

日本が、特に近年の経済危機における移住者への影響を軽減することなど、移住者の保護に関する一定の措置を講じていると認識する一方、特別報告者は、取り込まれるべき多岐にわたる問題が残っていることに留意した。さらに、日本国政府は日本社会への移住者の統合についての政策を持たず、むしろ、政策は国境管理に基本的に焦点が当てられている。

特別報告者は、この文脈において、根強い人種差別と外国人嫌いおよびこれらの行為を明白に禁じる法令の欠如、労働分野における移住者の搾取、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、非正規移住者の収容と送還に関する厳しい政策、移住者の子どもが日本の若しくは外国の学校で教育を受ける上での困難性、ならびに移住者の人権を尊重し、彼らの日本社会への統合を確保する包括的な移民政策の欠如に対処する必要性など、政府に対していくつかの勧告をする。

* 要約は全ての公式言語で配布されている。報告は、要約に添付されているが、提出された言語のみにて配布されている。

付属

日本訪問（2010年3月23日から31日）に係る
移住者の権利に関する特別報告者の報告

目次

	項	頁
I. 序文	1-2	3
II. 一般的背景：日本における移住の事実.....	3-7	3
III. 移住者の人権保護に関する標準的及び制度的枠組み.....	8-20	4
A. 国際的な法的枠組み.....	8-9	4
B. 国内的な法的及び制度的枠組み.....	10-20	4
IV. 優れた慣行	21-33	7
A. 移住者の子どもの教育を支援する措置.....	21-25	7
B. 就労支援.....	26-29	8
C. 文化交流の促進	30-31	8
D. 新しい移住政策案.....	32-33	9
V. 移住者の人権保護における主要な問題.....	34-75	9
A. 包括的な移民政策の欠如.....	35	9
B. 人種主義と差別.....	36-37	10
C. 外国人研修・技能実習制度.....	38-41	10
D. 司法と警察による介入の欠如.....	42-43	11
E. 限定的な住居へのアクセス	44	11
F. 非正規移住者の正規化手段の欠如.....	45-48	11
G. 非正規移住労働者と庇護希望者の収容.....	49-53	12
H. 非正規移住者と庇護希望者の送還.....	54-56	13
I. 非正規移住者による公共サービスの利用.....	57-58	14
J. 女性移住者に対する暴力と差別	59-61	14
K. 限定的な子ども移住者の教育の機会	62-69	15
L. 雇用における差別	70-73	16
M. 限定的な健康保険と厚生保険へのアクセス	74	17
N. 政治への参加.....	75	17
VI. 結論と勧告	76-84	17

I. 序文

1. 移住者の人権に関する特別報告者のホルヘ・ブスタマンテは、日本政府の招きにより、2010年3月23日から31日まで、日本への公式訪問を実施した。特別報告者は、東京、名古屋、豊田および浜松において、閣僚、中央政府と地方自治体の当局者、国際機関、弁護士、学校教諭、研究者、市民団体の構成員および男女の移住者とその子どもらと面会し、移住者団体とも面会した。
2. 特別報告者は、日本政府の協力、および、特に国際移住機関と市民団体などのこの訪問に支援を提供した様々な団体に感謝の意を表明する。

II. 一般的背景：日本における移住の事実

3. 2009年末時点での日本にいる登録外国人住民の数は218万6121人であったが、これは日本の総人口1億2750万人の1.71パーセントに相当する。登録外国人住民の数は2008年末より0.03パーセント減少したものの、1999年より上昇傾向にある。日本に居住する外国人の最多は中国人であり（68万518人）、韓国・朝鮮人（57万8495人）¹、ブラジル人（26万7456人）、フィリピン人（21万1716人）の順に続く。日本にいる移住者の数はほかの産業国と比較すると極めて低く、アメリカ合衆国は13.5パーセント、ドイツは13.1パーセント、フランスは10.7パーセント、そしてイタリアは7.4パーセントとなっている。²
4. 日本では、移住者は「オールドカマー」または「ニューカマー」のどちらかで呼ばれる。「オールドカマー」は、主に中国人と韓国・朝鮮人であり、第二次世界大戦前または戦中に日本に来て（又は強制的に連れて来られ）、戦後も日本に留まった者たちとその子孫である。「ニューカマー」は、それより近年、主に1980年代以降に日本に移住した人々である。
5. 1970年代後半、ベトナム、ラオスとカンボジア出身のインドシナ難民が、日本を含む近隣の国々に庇護を求めた。1980年代と1990年代、日本経済の好調および国内企業が労働者を確保することの困難性により、移住労働者、主に東南アジアとラテンアメリカ出身の移住労働者の数が大きく増加した。1990年の出入国管理及び難民認定法の大幅な改正は、日本人の子孫（日系3世まで）に日本での就労制限のない定住者の在留資格を認めた。しかしながら、労働移住に幅広い機会を与えない厳しい移住政策により、多くの移住労働者が短期滞在ビザまたは興行や研修生の在留資格で上陸し、「超過滞在者」となる。2010

¹ 入国管理 2010年版、法務省。

² 『国際的な移住の傾向：2008年改訂版』 国連経済社会局人口部 POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008 (2009)。

年1月時点では、過去5年にわたって実施された全国での精力的な取締りにより、日本の非正規移住者の推定人口は11万人となっている。

6. 1980年代と1990年代の日本の移住者数の大きな増加は、社会福祉、医療、住居、子どもの教育や公正な雇用条件へのアクセスおよび地域社会への参加と統合に関する問題を生み出した。これらの問題の多くは、今日まで不十分な注目しか集めていない。さらに、これらの問題は、移住者に対して重度にかつしばしば不公平に影響している2008年の経済低迷によって悪化している。
7. 難民に関しては、1981年に1951年の難民の地位に関する条約に加入して以降、法律によって難民認定および難民の地位の付与が規定されている。しかし、実際には、政府は難民の認定について非常に躊躇している。2009年には、わずか30人の庇護希望者にしか難民の地位が与えられず、一方で、501人に人道的な理由で在留許可が認められた。

III. 移住者の人権保護に関する標準的及び制度的枠組み [省略]

IV. 優れた慣行 [省略]

V. 移住者の人権保護における主要な問題

[省略]

F. 非正規移住者の正規化手段の欠如

45. 日本政府が提供する統計によると、在留期限を超過した移住者が約9万人日本に居住している。さらに、日本に不法入国した者が別に約2万人いると言われている。
46. 日本は27種類の在留資格を設置しているが、これらは、学生、実習生や研修生などの少ない特定分類の例外を除き、専門的または技術的な分野の移住労働者あるいは日本国民と家族の又は血の繋がりのある者のみを受入れるという日本の政策を反映している。労働能力に基づくこの分類外では、工場や建設労働者などの所謂「ブルーカラー」を含めるものはない。あらゆる分野での労働を資格保持者に認める一般的な在留資格はない。その結果、移住者は、日系人、日本人配偶者または研修・技能実習生といった地位を理由に在留資格を得ている場合を除き、「ブルーカラー」として適法に働く可能性を事実上持たない。それゆえ、工場や建設分野で働いている多くの移住者は非正規である。
47. 日本は、日本に特定の期間を居住した非正規移住者の正規化をしていない。多くの者が日本で数年間生活しており、中には15年または20年以上の者もあり、また、日本で生まれて教育を受けている子どもを持ち、家族を築いている。彼らは恒久的に送還の危機に脅え、そのことがそれらの者たちの家族全体に影響

響している。非正規移住が犯罪増加¹³や経済低迷の一因になっていると指摘した 2003 年に政府が公表した犯罪に関する報告の後、政府は非正規移民に対する管理を数年にわたって強化した。その結果、彼らはますます職務質問を受けたり、逮捕されたり、送還されるようになっていく。

48. 移住者が正規の資格を得る唯一の可能性は「在留特別許可」である。法務省の統計によると、2008 年に 3 万 9382 人が退去強制手続きを受けた一方で、8522 人に在留特別許可が与えられた。後者の大半は日本人と結婚した非正規移住者であった。この許可は、法律に規定されていない裁量的な要件に基づいて法務大臣により与えられる。在留特別許可の申請は、退去強制中のみであることができる。退去強制に関する決定が出された場合、当該者はそれに対して異議の申出をすることができ、そして、それに基づいて法務大臣は在留特別許可を与えることができる。この手続きが透明性を欠いているように思えること、および、非正規移住労働者が雇用に基づいて地位を正規化する法的な道筋がないことについて、特別報告者は懸念している。

G. 非正規移住労働者と庇護希望者の収容

49. 入管法によると入国管理局の収容所での収容は非正規移住者および有効な証明書や法的地位を持たない庇護希望者に関する規則であるが、場所の都合上、多数の非正規移住者が暫定的に釈放されている。しかし、相当数の非正規移住者と庇護希望者がかなりの長期間、司法へのアクセスを限定されつつ収容されている。弁護士は在留特別許可の申請手続への参加を認められているものの、そのような参加は制限的である。在留特別許可申請が不許可となった場合、当該者は収容されて送還を待つことになる。
50. 収容に時間的な制限がないということに関連した別の懸念があり、政府はなにかしらの理由である者を送還できない場合、その者を無期限に収容することができる。特別報告者は、東日本入国管理センターで約 2 年間収容されていた非正規移住者と庇護希望者に面会した。その者たちは耐え難い精神状態にあり、裁判を受けることなしに又はいかなる犯罪で有罪とされることもなしに、また、釈放されるか否か又はいつ釈放されるか不知のままに長期間収容されていた。拷問禁止委員会が 2007 年の日本に対する最終見解 (CAT/C/JPN/CO/1) で述べているように、移住者または庇護希望者の無期限収容は、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約第 3 条に違反する。日本は送還を待つ者に関する収容期間への制限を設置すべきである。
51. 特別報告者が面会した被収容者の多くは、様々な疾病に苦しんでおり、ケースによっては非常に重大な疾病に苦しんでいた。また、大半の者が、適切な

¹³ 前掲書

医療を受けていないことについて不満を述べていた。彼らは収容前に受けていた薬剤治療の継続を認められておらず、代わりに軽い薬剤を与えられていた。このことは、彼らの健康および回復の可能性を重大に損なっていた。例えば、糖尿病を罹患したある被収容者は、鎮痛剤しか与えられないこと、症状が甚だしく悪化したことを報告した。

52. 収容所における暴力の使用に関しては、被収容者たちは公正に扱われていること、および暴力を受けていない旨を報告したが、特別報告者は、退令手続中の暴力の使用に関する複数の事案を聞いた。例えば、2010年3月22日、公式訪問の前日、本国に送還途中のガーナ出身の非正規移住者の Abubakar Awude Suraj が、東京の成田空港で死亡した。彼は2006年より日本人女性と結婚しており、適法な許可なしに日本に在留していた以外の理由なしに、2年間収容されていた。この事件は現在刑事事件となっているが、特別報告者は、これが特別報告者に報告されているように、退令手続中の暴力の一つの典型である可能性を懸念している。

53. 収容中または退令手続中の虐待または適切なサービスへのアクセスの欠如に対する苦情に関し、特別報告者は、被収容者が収容施設の副所長に対し、提案箱を通じて苦情を申立てることができること、法務大臣によってその苦情に関して追加的な審査があることを伝えられた。訪問した時点では、収容施設で起った人権侵害を監視する独立したメカニズムはなかった。この点に関し、特別報告者は、2010年7月の入国者収容所等視察委員会の設置について前向きに言及する。当該委員会の任務は、「処遇の透明性の確保、収容所等の運営の改善向上」¹⁴を目的としており、学識経験者、法曹関係者、医療関係者、国際機関や非政府機関の関係者など幅広い分野の独立した有識者から構成される。

H. 非正規移住者と庇護希望者の送還

54. 特別報告者は、非正規移住者と庇護希望者の収容と送還が、子どもたちに重大な影響を与えていると判断した。例えば、特別報告者は、2010年に日本で16年間生活していたペルー人女性が彼女の10歳の子どもと共に逮捕・収容された事件について伝えられた。この母子は、弁護士に面会する機会を与えられることなく、翌朝送還された。この子どもは日本で生まれ、日本の学校に通い、非常に限られたスペイン語能力しか持っていなかった。日本で生まれて日本語しか離せない14歳の子どもがいる20年以上日本で生活していた別の家族の事件において、裁判所は、彼らが在留資格を持っていないことを理由に、父親はパキスタンに、母親と子はフィリピンに送還されるとの判決を下した。

¹⁴ 入国管理局「入国者収容所等視察委員会の設置」
www.immi-moj.go.jp/english/newimmiact/q_a_details5_english.htmlよりアクセス可

55. 特別報告者は、父母の送還の結果として父母と分離させられた子どもの複数の事案についても伝えられた。カルデロン・ノリコ事件において、入国管理局は家族全員に対して退去強制令を出した。その後、子どものみ在留特別許可を与え、適当な後見人の保護の下で彼女に学習の継続を認めている。ノリコは、日本で生まれ、良い成績で日本の学校に通う 13 歳の少女であったが、自身の教育の権利を取るか父母を取るかの選択を余儀なくされた。彼女は日本での教育の継続する決心をし、結果、彼女の父母は送還された。この事件は、日本社会に激しい論争を巻き起こした。

56. 特別報告者は、ノリコおよび本人若しくはその父母が送還の危機にさらされている他の子どもたちに会った。彼らはいずれも、彼らが日本で生まれ、母国語が日本語であり、そして、父母の出身国の言語（多くの場合、スペイン語やフィリピン語）を話せないことから、送還されることが彼らの人生と教育を破壊するおそれがあると説明した。彼らは、別の言語で教育を続けることができない状態になるか、長年の教育を失うことになる。

[省略]

VI. 結論と勧告

[省略]

81. 子ども移住者の人権について

(a) 日本は、子ども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および行政の決定を誘導するように確保すべきである。この点において、日本は、子どもの最善の利益が自由を奪われた子どもが大人から分離されるか否かの決定において考慮されるように、子どもの権利条約第 37 条(c)項への留保を見直すべきである。特に、父母との分離が子どもの最善の利益になる場合を除き、子どもが自らの意思に反して父母と分離されることがないように確保すべきである。

(b) 社会の基本的単位としての家族が国家保護を受ける権利は、十分な保護を受け、また、日本の司法と行政の決定および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、送還の結果として子どもが自らの意思および最善の利益に反して父母から分離されないことを保障するために、子どもの権利条約第 9 条 1 項に関するその宣言を見直すべきである。それゆえ、日本は、移住者の創刊に関連する意思決定プロセスを見直し、退去手続において子どもの最善の利益が体系的に第一に考慮されるように確保すべきである。同じような文脈において、特別報告者は、日本の当局が家族統合に係る申請の決定において家族単位の重要性に相応の重要性を与えるべく、子どもの権利条約第 10 条 1 項に係るその宣言について再考すべきである。

- (c) 子ども移住者の教育の権利が認められ、法によって保障されるべきである。政府は、日本の学校または外国人学校における子ども移住者の学習を促進する取り組みを強め、日本の学校での教育を希望する子ども移住者に対して日本語の学習支援を提供する取り組みを強めるべきである。政府は、低い日本語能力や異文化背景などの構造的な障害に対処する教育プログラムを発展させるべきである。また、政府は、あらゆる子ども移住者の日本語教育へのアクセスを保障する国家政策を設置するべきである。このアクセスは、地方自治体レベルで適用されうる政策に依存するべきではなく、国家レベルにおいて政府の財政的支援を受けるべきである。この文脈において、政府は、既に適用して肯定的な結果を生んでいる一部の学校の経験を踏まえ、子ども移住者の高校進学に関する特別準備プログラムおよび別の試験を設置するべきである。
- (d) 障害を持つ又は心理援助を要する子ども移住者は、彼らの発展、教育および健康を損なうことがないように、適切かつ適時の支援を受けるべきである。また、彼らの父母は、法で規定されているように、少なくとも日本人の子どもに与えられているものと同程度の金銭的支援などの適切な支援を受けるべきである。
- (e) 中央政府および都道府県の地方自治体政府は、外国人学校への財政的な支援も増加するべきである。さらに、外国人学校間で差別をしないため、政府は、韓国人、ブラジル人、ペルー人、フィリピン人や他の外国人学校が、他の私立の国際学校や日本の学校と同じ支援を受けるために、それらへの補助金を増額し、税制優遇措置を適用するべきである。最後に、他の外国人学校の卒業生と同じように、朝鮮学校の卒業生に大学入試を受ける資格を与えるべきである。
- (f) 日本は、移住者が日本語を学習する機会を与える努力を増やすべきである。政府の制度に加え、政府は、移住労働者を雇用する民間企業と協力関係を結ぶことを検討し、それらの企業が外国人被雇用者に日本語教室を与えること、またはそのような教室を支援する政府助成金を奨励するべきである。

82. 非正規移住者と庇護希望者の収容について

- (a) 厳密に必要とされる場合に収容を限定するための明確な要件を設置するべきである。立法により、移住者の収容の代替措置を規定するべきである。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るべきである。病人、未成年または未成年者の父母の収容は避けられなければならない。
- (b) 収容所で移住者に与える医療の水準を改善する緊急措置が適用されなければならない。
- (c) 退令手続中の暴力を防止するため、退令担当官に対する研修および他の意

識向上活動が実施されるべきである。

- (d) 入国者収容所等視察委員会は、実効的に収容所の状況を監視し、苦情について適時に対応するのに適切な資源および権威を与えられるべきである。¹⁹
- (e) 女性移住者に対する差別に対処するため、専門の官庁が設置されるべきであり、また、実効的な措置が適用されるべきである。特に、日本人と外国人の夫婦が別離する場合、日本人配偶者の反対のみを理由にして外国人配偶者はその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、外国人配偶者と日本人配偶者の平等の権利を認め、かつ実効的に保障するべきであり、また、ドメスティック・バイオレンスの場合で被害者が外国人配偶者である場合、外国人被害者の権利はいつそう維持されるべきである。この分野の裁判所判決に関する統計は、別離した移住者の配偶者と子どもの状況を評価して適切な措置を適用するために、蓄積され且つ適切な研究がなされるべきである。

[省略]

[了]

¹⁹ 送還を待つ非正規移住者と庇護希望者の収容に関し、特別報告者は、日本政府に対し、2008年の規約人権委員会（CCPR/C/JPN/CO/5, para. 20）および2007年の拷問禁止委員会（CAT/C/JPN/CO/1, para. 14）による日本に関する最終見解を照会した。