

移民労働者とその家族をはじめとするすべての外国人が人権を守られる 共生社会の実現を求める決議

少子高齢化、人口減少が問題となる中、2019年（令和元年）4月、出入国管理及び難民認定法に定める外国人（日本国籍を有しない者をいう）の在留資格に「特定技能」を創設する法改正が施行され、政府は「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を策定し、外国人労働者受入れに舵を切ったと言われる。

その後、2020年（令和2年）に始まる新型コロナウイルス禍で一旦外国人の出入国は大きな制限を受けたものの、現在、日本に居住する外国人は在留資格別では多い順に「永住者」「技能実習」「技術・人文知識・国際業務（技人国）」となり、第4位の「特別永住者」を超える状況となっている。

近畿でも、大阪府における在留外国人は26万人を超え、東京都・愛知県に次ぎ3位である。他府県でも、様々な国籍や在留資格の外国人が増え、定住化も進んでいる。

本日、近畿弁護士会連合会は定期大会を開催し、第1分科会で、「外国人とともに暮らす国へ～移民労働者、難民、そしてその家族の実態と入管行政を踏まえて」と題してシンポジウムを開催した。近畿各地で暮らす外国人住民の生活の実情をレポートし、「移民2世」の教育問題を特に取りあげ、外国人労働者の来日過程に関する法制度や労働者としての権利を保護する法制度に欠缺、不備、運用の問題その他の課題があることが明らかになった。また、日本における外国人が、その在留資格の有無ないし種類により、入管法違反を問われれば「全件収容主義」の運用により入管当局から身体拘束を受けて生活の場を奪われることになる実態は、何ら改善がない。また、入管収容施設での医療・処遇の面での非人道的取扱いが名古屋入管での被収容者死亡事故をきっかけに明るみに出たほか、それでも今年強行された入管法改悪の審議の中で、ずさんな難民審査の実態が白日の下に晒された。外国人の人権が法務大臣の定める「在留制度のわく内」に制限される根拠とされるマククリーン事件最高裁判決は、未だに国が訴訟で援用するが、憲法・国際人権法の人権規定が当然に適用されるべきである。

私たちは、外国人及びその家族が日本で人権を守られる共生社会の実現を目指し、近畿で

連携を図りながら法的サービスの提供に力を尽くすことを誓うとともに、国及び各地方自治体並びにその関係機関に対し、以下の諸点について施策を早急に執ることを求める。

- 1 すべての外国人労働者が、労働力調達的手段としてではなく、尊厳ある労働者としてその家族とともに経済的、社会的権利を守られ、差別を受けないような外国人労働者の受入政策を確立すること。
- 2 移民 2 世の教育格差及び貧困の世代間連鎖による社会の分断を生じさせないよう、すべての外国人労働者とその家族の生存権、家族結合権及び教育を受ける権利を保障すること。
- 3 入管法違反の審査において「全件収容主義」の運用を改め、収容中も解放中も外国人の人権が守られるよう、就労・衣食住・通信・表現・医療・社会保障の制度化、及び外部機関による監視制度の創設、収容の合法性に関する裁判所の審査制度の導入等の改善策を採ること。
- 4 難民申請 3 回目にあつて退去強制を可能にし、監理措置制度を導入する入管法の改悪施行を撤回すること。
- 5 難民申請中の収容代替措置を徹底し、現行の難民審査参与員制度の問題点を踏まえ、入管当局から独立した実効ある難民認定制度を確立すること。
- 6 日本政府に対して、憲法及び国際人権条約こそが出入国管理及び難民認定法をはじめとする外国籍者・無国籍者の人権を制約するすべての法律に対する上位規範であることを踏まえた法制度の改革及び運用を行うこと。
- 7 裁判所に対して、憲法及び国際人権条約がすべての法律に対する上位規範であることを確認し、外国籍者・無国籍者の人権保障を前提とする審査及び判断を徹底すること。

以上のとおり決議する。

2023 年（令和 5 年）12 月 1 日

近畿弁護士会連合会

提 案 理 由

1 外国人労働者とその家族が、尊厳ある労働者として権利を保障され差別を受けないような外国人受入政策の必要性（決議第 1 項関係）

(1) 人手不足の産業が外国人労働者で支えられてきたこと

日本の総人口は 2016 年（平成 28 年）から一貫して減少傾向にあり、少子高齢化により労働人口が減少する中、全産業分野において人手不足が深刻化している。一方で、在留外国人の総数は 2022 年（令和 4 年）度末に 307 万 5213 人（前年末比 31 万 4578 人、11.4%増加）で、過去最高を更新し、初めて 300 万人を超え、2070 年には人口比 1 割に達すると予測される（国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 一令和 3 年（2021 年）～ 52 年（2070 年）— 令和 5 年推計」）。

在留資格別では「技術・人文知識・国際業務」など就労を目的とする在留資格を有する外国人は 19%に過ぎず、「技能実習」「留学」など本来就労を目的としない在留資格の外国人労働者が多数を占め、実際には専門的・技術的分野の在留資格を有する外国人の一部を含め、その多くが単純労働に従事している。今まで、主として本来就労を目的としない在留資格の外国人労働者が地域経済や人手不足の産業を支えるという歪な構造は等閑視されてきた。

(2) 労働力調達的手段としての「技能実習」及び「特定技能」

「技能実習」は、人材育成の目的のもと転職の自由がなく、実際には逃げられない労働力の調達手段として機能してきた。しかし、同制度のもとでは、対等な労使関係が構築されないことから、労働者としての権利が侵害されやすいこと等が指摘されてきた。政府の技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議で廃止を含めた検討が行われているが、新たに創設される制度においても、現行の制度が抱える問題点が残りに続ける事態が懸念される。

「特定技能」では、これまで「技能実習」が担ってきた特定産業分野に「相当程度の知識又は経験を必要とする技能」（特定技能 1 号）という要件を付けることで、正面から就労を目的とする外国人としての受け入れを可能とした。しかし、家族帯同を認めないことや永住権を取得するために必要な 10 年以上の本邦在留要件から除かれていることから、定住化を避けたいとする政府の思惑が透けて見える。

(3) すべての外国人労働者とその家族の社会的経済的権利を保障するための取組み

外国人労働者を「必要なときだけ日本にいてほしい」便利な労働力としてしか見ない考え方と決別するためには、上記制度上の問題への対応に加えて、次の取組みが必要である。

第一に、外国人労働者送出国との提携を密にすることである。外国人労働者がブローカーに対する手数料を支払うため、多額の借金を抱えている実態は、「技能実習」だけに止まらない。日本で働きたい外国人を狙った高額の手数料は「留学」「技術・人文知識・国際業務」でも報告をされて

いる。

また、転籍・転職の制限も「技能実習」に特有のものではなく、「技術・人文知識・国際業務」においても、業務と関連する専攻を卒業していることという要件がある。それゆえ、送出国において直接雇用契約の締結に至った外国人労働者が来日後において職場でのミスマッチが生じた場合、同じ専攻に係る業務の転職先を自力で探すのは相当な困難を伴う。以上の諸問題を解消するためには国内法制への対応では不十分であり、送出国における就職先あっせんのシステムについて、送出国との間での緊密な連携が必要である。

第二に、社会統合の社会政策を拡充・充実させることである。すべての外国人労働者とその家族は等しく憲法の保障のもとにある。差別待遇を受けないこと、必要な教育・医療を受けられること、生活保護をはじめとするセーフティネットが保障されることは、国家としての責務である。しかし、生活保護が身分に基づく在留資格以外には認められない等、憲法の保障がすべての外国人労働者に行き届いているとは言えない。また、外国人労働者が各種の窓口に相談するためには、「言葉の壁」は大きい。国及び地方公共団体においては、社会統合の法整備と社会政策の充実と拡充を図るとともに、共生支援に取り組む民間団体に財政面での支援を強化することが求められる。

2 移民 2 世の教育格差問題や貧困の世代間連鎖による社会の分断を防ぐために（決議第 2 項関係）

(1) 就労し定住する外国人住民に対する「移民政策」の欠如

現在、日本は深刻な少子高齢化が進んでおり、慢性的な労働力不足に陥りつつありながら、建前上は移民政策を採用していない。この結果、前述のような現状の制度を利用した海外からの人材採用により、「単純労働力」として来日した外国人が、長期間日本に滞在することは基本的に想定されていないから、それらの者に対する社会的支援は最低限度にとどまる。また、建前上移民制度でない以上、短期間の滞在しか想定されていないから、当該人材は国内に定着しない。そのため熟練労働者の採用が難しい等の側面があり、引き続き雇用したいという経済界の声に応える形で、在留期間を延ばしたうえで、一定の要件を充たした外国人材については、家族の帯同を認める「特定技能（2号）」制度が導入された。事実上の移民制度と言えよう。

もっとも、家族帯同が可能となった場合、当該労働者はもちろん、その家族らに対してどのような社会的支援を行うか、そもそもどのような支援が必要であるかについては、国内で十分に議論されているとは言えない。特に家族結合権の見地からは、ほとんど議論がされていない状況と言える。

(2) 社会保障の不備、教育政策への無配慮

前述のとおり、日本では少子高齢化による労働人口の減少の一方で、ほとんどの都道府県において、当該都道府県の人口に占める外国人の割合が増加している。しかし、急速に在留外国人が増加する一方で、在留外国人やその家族に対する社会保障は十分なものとは言えない。たとえば、就労系の在留資格の者は在留期間内に就労を継続していることが前提とされ、生活保護の対象とされていない。

また、在留外国人の子、特に就学児童の就学状況について初めて国主導で全国的に調査を行っ

たのが、2021年（令和3年）であり（日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査）、ようやく実態把握に取り掛かった段階である。同調査によれば、日本に在留する外国籍の子どもの5人に1人が学校へ通っていないことが判明した。これは世界で最も就学率が低いとされるサハラ砂漠以南の地域と同率である。しかも、その調査においては、「学習言語」と「生活言語」が明確に分けられているか不明であり、学校に通うことができても、就学に困難を抱えている子どもが調査対象から漏れている可能性も高いことが指摘されている。

したがって上記調査によっても、日本に居住する外国人及びその家族、特に学齢の子どもの実態把握には程遠い状況である。当然、外国にルーツを持つ子どもに対してどのようなアプローチをすべきかについても、検討がされているとは到底いえない。未就学の問題の他、日本語の理解に不自由している親に勉強を教えてもらえない子どもたちへの日本語教育の問題、そして家族結合権の見地から親とのコミュニケーションを維持し、自らのアイデンティティを涵養するための母語教育の支援の問題の重要性が、NPO等の民間の取組みにより明らかにされてきている。これらを放置しては、移民2世の子どもの教育環境の不備から、貧困の世代間連鎖へもつながるおそれがある。これは、外国人住民と共生していく日本において社会の分断を招きかねない事態である。いずれにせよ、日本における外国人に対する社会保障や教育環境については、一部例外を除き、基本的にはNPO等の民間レベルの対応に依拠している状況といえる。

(3) ドイツの移民受け入れ政策に学ぶ

ドイツも日本同様、「移民は受け入れない」とする均質主義を長年採用してきた。他方で、ドイツは戦後の高度経済成長期（1960年代）からすでに鉄鋼業を中心として人手不足が生じており、それら分野での労働力不足を補うため、トルコを中心に多くの移民を受け入れてきた。1970年のオイルショックにより一時受入れを停止し、上記労働者に対し帰国を促したものの、その多くはドイツに留まり、家族の呼び寄せも行った。

しかし、上述のとおり建前上「移民政策」は採用していなかったこともあり、それら移民及びその家族（特に子ども）に対する統合政策についてはほとんど行われないうままであった。このことはドイツが戦後、多く受け入れてきた難民についても同様である。その結果、1990年代以降、ドイツ語を話すことができず、ドイツ文化になじめない移民2世、3世と、地域住民の間に分断が生じるようになった。

この社会的分断がテロにつながりうることを危惧したドイツは、2004年から正式に移民政策に舵を切り、移民や難民に対する統合政策を開始した。現在のドイツでは、連邦移民庁が設立されており、国が新規移民受入れを取り仕切り、州に送り込む仕組みになっている。その上で、移民・難民の職業訓練・語学学習などは地方自治体が運営するジョブセンターが運営している。

こうした移民受入政策は、国がトップダウンで移民・難民を管理し、教育等の機会を与えることで、貧富の差が少なくなり、反移民活動が先鋭化しない等、一定の成果を上げていると考えられる。

(4) 今こそ制度作りに早急に取り掛かるべきである

上述のようにドイツは、2004年以降正式に国家として移民政策へと舵を切り、統合政策を進めてきた。国がトップダウンで移民・難民を管理し、教育等の機会を与えることで一定の成果を上げていると考えられる。

他方、日本では、社会保障のうち医療や生活保護については従前から議論が行われてきたが、議論が成熟していると言えないうえ、子どもの就学状況については、ようやく全国的調査が始まったばかりである。

コロナ禍の影響で一時的に停止していた外国人の流入が再開した中、今後の日本社会の在り方を早急に再度検討すべきであり、その土台として、現時点で、事実上移民となっている外国人労働者及びその家族の生存権、家族結合権及び教育を受ける権利を保障する制度作りに、早急に取り掛かるべきである。

3 入管法違反の審査における「全件收容主義」の運用の問題点と改善に関し、入管法改悪が改善策たり得ないこと（決議第3項、第4項関係）

(1) 改定された入管法の問題点－「全件收容主義」「無期限收容」変わらず

日本に在留する外国人が、その在留資格の有無ないし種類などを理由に、ひとたび、入管法違反を問われれば、現在の入管庁の「全件收容主義」「無期限收容」の運用によって、入管当局から身体拘束を受け、それまでの生活の場を奪われることになり、長期間の收容中の医療処遇を理由とする健康上の問題が生じかねないといった状況は、改定された入管法では何ら解決をみないままである。

收容令書による收容は、入管法違反の嫌疑のみで收容可能であり、現在、「全件收容主義」の運用が採られているが、令状主義による司法審査がないため、入国警備官の恣意的判断に対する「歯止め」が設けられていない。また、收容令書・退去強制令書による收容に対し、行政不服審査法による不服申立が許されておらず、本案訴訟の提起を要する執行停止申立を利用するほかないため、簡易迅速な救済手段も存在しない。退去強制令書による收容は上限を定める規定がなく、入国警備官が「送還可能」と判断するまで收容されることに加え、日本にいる家族との分離が困難であったり、国籍国が帰国を拒否するなど帰国できない事情があったりする場合にも、「無期限收容」の状態が継続されることになる。

これらの長期間收容により、入管施設收容中の処遇に関する健康上の問題が続出し、2021年（令和3年）3月に発生した名古屋出入国在留管理局におけるウィシュマ・サンダマリさんの收容中の死亡事件を始めとして、多くの課題を抱えている状況にある。

(2) 仮放免制度の問題は「監理措置制度」でも改善されていない

そのため、「仮放免許可」を求めて、收容からの救済を検討するほかないが、現行の仮放免制度では、高額な保証金と身元保証人を求められるため、すべての者の救済につながらない。仮放免が許可されたとしても、就労は禁止され、移動にも制限が課せられるため、收容前の生活とは激変し、収入を得る術を失う。また、在留資格を失い、健康保険を利用することができず、高額の医療費を負担

しなければならない状態に陥り、事実上医療サービスを受けることができず、生活保護の利用もできない。

国連からは「仮放免者 (karihoumensha)」の不安定な状況に対し、懸念する旨の意見が示されている（国連自由権規約委員会の第 7 回日本政府報告書審査についての 2022 年 11 月 30 日付総括所見第 32 項）。

本年 6 月に入管法が改定されたが（来年 2024 年（令和 6 年）5 月施行予定）、無期限収容を解消するとの名目で新設された「監理措置制度」により、仮放免制度は、健康上及び人道上の理由に限定されて運用されることとなる。しかし、新設された監理措置の決定は、仮放免制度と同様に専ら入管の主任審査官の判断に委ねられており、不服申立の制度が設けられておらず、主任審査官の恣意的判断に対する「歯止め」が設けられていない。

決定のために必要とされる監理人には、過料の罰則をもって、収容から解放する被監理者の指導監督を行い、報告を求めていることから、監理人の確保は極めて困難であり、同制度の実効性には疑問を差し挟まざるを得ない。監理措置決定を得たとしても、退去強制令書による収容の場合は依然として仮放免許可の場合と同様に、就労が禁止され、移動に制限が課せられ、健康保険や生活保護の利用もできない状況に陥るため、被監理者には「健康で文化的な最低限度の生活」が保障されることはない。

(3) 収容中の処遇が法定されたが、刑事未決拘禁者と同様では問題がある

改定された入管法では、収容中の処遇について、被収容者処遇規則から法律上の規定に格上げする形で規定されたが、その内容は、刑事収容施設被収容者処遇法の未決拘禁者に関する規定を横滑りさせた感が否めない。入管施設への収容（特に退去強制令書収容）の目的は送還の確保でしかなく逃亡の防止以外には自由の制約根拠はないにもかかわらず、一般的に行動の自由を制約するとともに、医療を受ける権利や外部交通等の保障は十分とはいえない。

被収容者からの処遇に関する意見の聴取制度や、自己の処遇に関する入国警備官の措置に対する不服の申出の制度はあるが、現行の入国者収容所等視察委員会が独立した第三者機関として不服申立に対して調査し意見を述べる権限は有しておらず、権利保障は不十分なままである。

4 難民申請中の収容代替措置を徹底し、現行の難民審査参与員制度の問題点を踏まえ入管当局から独立した実効ある難民認定制度を確立する必要性（決議第 5 項関係）

難民とは、迫害を逃れて亡命をしてきたいわば「被害者」である。難民認定の作業は羈束行為であるが、条約上の難民として認定されるまでには、各種手続とそれなりの認定期間が必要になる。難民申請中の者に「難民」が含まれるのは当然のことであるところ、難民認定申請者の各種権利を保障することが、すなわち「難民」を保護することにつながる。

その意味において、トラウマを抱え、異国との文化摩擦にストレスを感じる「難民」を含む難民認定申請者を、正規の手続を経ないで入国したという事情や、在留期間を徒過して日本に滞在をしたという事情のみをもって、一律に収容し、いわば二次加害のような状態に追いやることは、絶対に回避

をしなければならない。

さらに、収容は、物理的に人身の自由を奪うだけでなく、外部との情報の交換が面会、電話及び郵便のやり取りのみに制限され、証拠の収集や代理人弁護士との円滑なやり取りを阻害するという作用を持つ。したがって、難民認定申請中の者については、収容代替措置（人々を、移民の地位に関連する理由で収容しないための法、政策及び運用）を設け、収容から解放した状態で難民申請手続の審理が充実したものになるよう配慮する必要がある。

また、今春の入管法改定の国会審議過程において、現行の難民審査参与員制度が適切に機能していないことが明らかになった。難民審査参与員は外部の有識者から選任されるものの、常設班と臨時班が設置され、その班分け（人選）は入管当局が行うこと、また、臨時班に回す案件の選定も入管当局が行うこと、臨時班には難民該当性が低く迅速処理されるべきと入管当局が判断した案件が振り分けられることから、参与員にも予断が入り込むこと、そしてなにより、臨時班に全体の 4 分の 3 程度の案件が振り分けられており、それを十数人という極めて過少な人数の参与員でさばいており、とても丁寧な審査など望めないことなどが、詳らかになったのである。

結局、現行の難民審査参与員制度は、入管当局から独立して判断することはできず、その意を受けた結果、審査請求の棄却率はとても高いまま推移していると言える。現行の枠組みでは人選や案件の割り振りに入管当局が関与できる以上、入管当局の影響を排除した運用を行うことは不可能である。したがって、現状を変えるためには、入管当局から独立した第三者機関を設立し、実効ある難民認定制度を確立するしかない。

- 5 憲法及び国際人権条約こそが出入国管理及び難民認定法をはじめとする外国籍者・無国籍者の人権を制約するすべての法律に対する上位規範であることをふまえ、マクリーン事件最高裁判決は変更されるべきである（決議第 6 項関係）

マクリーン事件最高裁判決（1978 年）は、①外国人の基本的な人権は在留制度の枠内で保障されるにすぎないので、在留期間中の合憲・合法の行為を理由として、法務大臣は在留更新不許可処分を行うことができるとし、②この判示を導き出したのは、在留更新の許否に関する法務大臣の裁量権は広範であり、司法審査の範囲は限定されるとの論理であり、③その根拠となったのは、国際慣習法上、外国人の入国の自由は保障されず、日本国憲法もその立場を採っているとするものである。

しかし、①は法令の定める在留制度には憲法の規制が及ばない場合が生じうる点で憲法の最高法規性（憲法 98 条 1 項）に反する。この点でマクリーン事件最高裁判決は、判例変更がなされるべきである。また、③については、マクリーン事件最高裁判決後の日本による国際人権諸条約の批准及び国際人権諸条約の発展により、前提そのものが変遷してきており、同判決から 40 年以上が経過した今、もはや成り立ち得ない。したがって、②の法務大臣の裁量権は制約される度合いが強まっているというべきである。下級審判例では、

- ア 法務大臣の裁量も法務省入国管理局が定めた「在留特別許可に係るガイドライン」に拘束され
るとして、マクリーン判決では広範とされた法務大臣の裁量を制約した大阪高等裁判所平成 25

年 12 月 20 日判決、

イ 「単純に、不法在留者の本邦での生活が違法状態の継続にすぎないとしてそれを保護されないものとするのはあまりに一面的であり、当該外国人に酷なものである」として、非正規滞在者の苦悩に思いを至らせて退去強制処分を取り消した東京地方裁判所平成 15 年 10 月 17 日判決、

ウ 難民不認定処分を受けた者が難民該当性に関する司法審査の機会を実質的に奪われないことについて法律上の利益を有することを、憲法、自由権規約、難民条約などから導いて退去強制処分が国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法であるとした名古屋高等裁判所令和 3 年 1 月 13 日判決など、マクリーン判決を実質的に解体するものが相次ぎ、遂には、

エ 入管法に基づいてなされた強制送還が憲法 32 条の保障する裁判を受ける権利を侵害し、同 31 条の適正手続保障及びこれと結びついた同 13 条に反し、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法となるとして、憲法が入管制度を制約する規範であることを示した東京高等裁判所令和 3 年 9 月 22 日判決

のように、マクリーン判決を変更する道筋を示したと評価しうるものも現れた。

これらの判決に見られるように、憲法及び国際人権諸条約を適用し、行政裁量の統制を重視した判断がなされなくてはならない。

- 6 私たち弁護士は、外国人・外国にルーツを持つ人が日本で人権を守られる共生社会の実現を目指し、法的サービスの提供のために力を尽くすべきである

私たち弁護士は、憲法及び国際人権法が外国人に適用されることを踏まえ、外国人が直面する法的諸問題に対して、相談窓口スムーズにつながり、法的サービスを提供することができるように力を尽くすことが求められる。外国人が当事者となる法的諸問題には、適用法が日本法か外国法か、日本の裁判所が国際裁判管轄を有するか、外国法が適用される場合の法令調査等もあれば、相談者ないし依頼者との十分なコミュニケーションをとるための通訳者の確保、通訳しやすく当事者にもわかりやすい日本語の使用、刑事弁護における在留資格を考慮した弁護方針の策定、ひいては法的ニーズのみならず生活全般の安定のための支援制度や支援組織との連携など、独特の配慮を要する点が多い。

私たちは、連携しながら各单位会で、また当連合会として、会員に研修プログラムを提供し、また具体的な相談に応じられる体制を整える等、外国人・外国にルーツを持つ人が日本で人権を守られる共生社会の実現をめざし、法的サービスの提供のために力を尽くすことを誓うものである。

以 上