

《外国人住民基本法（案）》逐条解説

2005年版

第一部 一般的規定

第1条（目的と定義）

この法律は、外国人住民の人権と基本的自由および民族的・文化的独自性を保障し、外国人住民と日本人住民が共生する社会の構築に資することを目的とする。

この法律の適用において「外国人住民」とは、在留資格、滞在期限その他在留に伴う条件の如何に関係なく、日本国籍を保持することなく、日本国内に在住する者をいう。

は、この外国人住民基本法（以下「基本法」）の目的を掲げる。

は、この基本法が対象とする「外国人住民」を定義する。すなわちこの基本法は、

- （1）在日旧植民地出身者をはじめ永住資格を有する外国人住民（2003年末現在、74万2963人）
- （2）在留期間「3カ月～3年」を認められた外国人住民（2003年末現在、117万2067人）
- （3）自力入国、あるいは超過滞在して労働し生活する「未登録」外国人住民（約22万人）
- （4）旅行者など短期滞在者

この四つのカテゴリーの外国人（および無国籍者）を網羅する。

（1）の中の「在日旧植民地出身者」とは、戦後、国籍選択権を与えられず、法律で定めることなく一片の法務府（現法務省）民事局長通達によって、1952年4月28日の平和条約発効の日をもって日本国籍を剥奪された人びとのことである。これ以後、在日韓国・朝鮮人、台湾人に対する民族差別は「日本国籍を有しない者」への差異（国籍差別）として“合理化”され維持されてきた。

かつて植民地を占有し、その植民地が独立した現在も、国内に多数の旧植民地出身者とその子孫を抱えている諸外国（イギリスやフランスなど）では、彼ら彼女らを「国民」あるいは「市民」として遇している。これらと比較してみても、日本における旧植民地出身者に対する法制度は、きわめて特異であり、あまりにも露骨な差別・排外政策である。

広島高裁は1990年11月29日、趙健治（チョウ・コンチ）さんの日本国籍確認訴訟で、次のように判示した。

《在日朝鮮人が、その歴史的経緯により日本において置かれている特殊の地位にもかかわらず、日本人が憲法ないし法律で与えられている多くの権利ないし法的地位を享有し得ず、法的、社会的、経済的に差別され、劣悪な地位に置かれていることは事実であるが、右は在日朝鮮人が日本国籍を有しないためではなく、主として日本の植民地支配の誤りにより在日朝鮮人が置かれた立場を顧慮せず、日本人が享有している権利ないし法的地位を在日朝鮮人に与えようとしなかった立法政策の誤りに由来する》

この基本法では、1952年の時点に遡ってこうした誤りを是正するところから出発し、在日する旧植民地出身者をはじめ、すべての外国人住民の人権規範を明示する。

ここで確認しなければならないことは、（3）の外国人住民が減少する一方、（4）は言うまでもなく、次ページの<表>に見るように（1）（2）の外国人住民が増加し、外国人登録者の総数は日本の総人口の1.5%を占めるに至っている、ということである。また、在日韓国・朝鮮人など「特別永住者」が減少している一方、中国・ブラジル・フィリピン国籍などの「永住者」が増加していることである。

<表1> 外国人登録者数の推移と内訳

	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
総数	1,512,116	1,556,113	1,686,444	1,778,462	1,851,758	1,915,030
特別永住者	533,396	522,677	512,269	500,782	489,900	475,952
永住者	93,364	113,038	145,336	184,071	223,875	267,011
定住者	211,275	215,347	237,607	244,460	243,451	245,147
日本人の配偶者等	264,844	270,775	279,625	280,436	271,719	262,778
永住者の配偶者等	6,219	6,410	6,685	7,047	7,576	9,390
それ以外の在留資格	403,018	427,866	504,922	561,666	615,237	654,752
<韓国・朝鮮>						
総数	638,828	636,548	635,269	632,405	625,422	613,791
特別永住者	528,450	517,787	507,429	495,986	485,180	471,756
永住者	26,425	28,766	31,955	34,624	37,121	39,807
定住者	10,416	10,028	9,509	9,243	9,091	8,941
日本人の配偶者等	21,078	21,753	22,057	22,548	21,868	21,285
永住者の配偶者等	4,190	3,875	3,560	3,336	3,093	2,891
それ以外の在留資格	48,269	54,339	60,759	66,668	69,069	69,111
<中国(台湾を含む)>						
総数	272,230	294,201	335,575	381,225	424,282	462,396
特別永住者	4,349	4,252	4,151	4,060	3,924	3,406
永住者	31,591	37,960	48,809	58,778	70,599	83,321
定住者	38,927	38,982	37,337	36,580	35,020	33,292
日本人の配偶者等	45,913	48,698	50,525	53,554	53,126	52,016
永住者の配偶者等	1,055	1,346	1,724	1,961	2,252	2,698
それ以外の在留資格	150,395	162,963	193,029	226,292	259,361	287,663
<ブラジル>						
総数	222,217	224,299	254,394	265,962	268,332	274,700
特別永住者	-	-	-	-	-	-
永住者	2,644	4,592	9,062	20,277	31,203	41,771
定住者	115,536	117,469	137,649	142,082	139,826	140,552
日本人の配偶者等	98,823	97,330	101,623	97,262	90,732	85,482
永住者の配偶者等	47	79	96	135	228	391
それ以外の在留資格	5,167	4,829	5,964	6,206	6,343	6,504
<フィリピン>						
総数	105,308	115,685	144,871	156,667	169,359	185,237
特別永住者	21	22	25	27	29	26
永住者	10,617	14,884	20,933	26,967	32,796	39,733
定住者	8,385	10,181	13,285	15,530	18,246	21,117
日本人の配偶者等	45,619	46,152	46,265	46,233	45,510	44,366
永住者の配偶者等	290	309	350	432	496	696
それ以外の在留資格	40,376	44,137	64,013	67,478	72,282	79,299

第2条（権利享有と保護の平等）

すべて外国人住民は、その国籍、人種、皮膚の色、性、民族のおよび種族的出身、ならびに門地、宗教その他の地位によるいかなる差別もなしに、日本国憲法、国際人権法、およびこの法律が認める人権と基本的自由を享有する権利を有する。すべて外国人住民は、いかなる差別もなしに、この法律による保護を平等に受ける権利を有する。

は、世界人権宣言の第2条（差別の禁止）第1項に拠っている。

《すべて人は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、門地その他の地位またはこれに類するいかなる事由による差別をも受けることなく、この宣言に掲げるすべての権利と自由とを享有することができる》

も、世界人権宣言の第7条（法の前の平等）に拠る。

《すべての人は、法の下において平等であり、また、いかなる差別もなしに法の平等な保護を受ける権利を有する。すべての人は、この宣言に違反するいかなる差別に対しても、また、そのような差別をそそのかすいかなる行為に対しても、平等な保護を受ける権利を有する》

そしてこの基本法では、日本国憲法のみならず、日本がすでに加入して国内法の上に位置づけられている社会権規約・自由権規約（1979年）、難民条約（1981年）、女性差別撤廃条約（1985年）、子どもの権利条約（1994年）、人種差別撤廃条約（1996年）、および国連総会で採択された世界人権宣言（1948年）、外国人の権利宣言（1987年）、マイノリティの権利宣言（1992年）などの国際人権基準に依拠し、これら国際人権法が締約国に求める「最も基本的な」人権保障を、条文として掲げている。

第3条（国および地方公共団体の義務）

国および地方公共団体は、この法律が認める権利をすべての外国人住民に保障するために、立法、行政および司法、財政その他必要な措置をとらなければならない。

国および地方公共団体は、人種主義、外国人排斥主義、および人種的・民族的憎悪に基づく差別と

暴力ならびにその扇動を禁止し抑止しなければならない。

国および地方公共団体は、すべての外国人住民に、この法律が認める権利の侵害および差別的行為に対し、裁判所その他の国家機関によって効果的な保護および救済措置を受ける権利を保障しなければならない。

地方分権化の中で

ここでは、国および地方自治体の、差別を是正する「努力」のみならず「義務」を定める。この基本法において、「国」の義務だけではなく、都道府県および市区町村を意味する「地方公共団体」の義務を明記するのは、中央政府とは別の独立した地方政府としての「地方公共団体」が、自主的に地域社会を運営できる権限を持ち、住民参加を基本とする自治の実践をめざす現在の「地方分権化」への潮流の中に、この基本法を積極的に位置づけようとするからである。

について、自由権規約は第2条（人権実現の義務）第2項で次のように定める。

《この規約の各締約国は、立法措置その他の措置がとられていない場合には、この規約において認められる権利を実現するために必要な立法措置その他の措置をとるため自国の憲法上の手続き及びこの規約の規定に従って、必要な行動をとることを約束する》

また、人種差別撤廃条約は第2条（締約国の差別撤廃義務）第1項で、差別撤廃を「中央政府」のみならず「地方政府」（地方自治体）の義務であると明記する。

《締約国は、人種差別を非難し、また、あらゆる形態の人種差別を撤廃する政策、およびあらゆる人種間の理解を促進する政策を、すべての適当な方法により遅滞なくとることを約束する。このため……（c）各締約国は、政府（国および地方）の政策を再検討し、および人種差別を生じさせ又は永続化させる効果を有するいかなる法令も改正し、廃止し、又は無効にするために効果的な措置をとる。（d）各締約国は、すべての適当な方法（状況により必要とされるときは、立法を含む）により、いかなる個人、集団または団体による人種差別も禁止し、終了させる》

は、人種差別撤廃条約の第4条（人種的優越主義に基づく差別と扇動の禁止）において、次のように明確に規定されていることに拠る。

《締約国は、一の人種の優越性、もしくは一の皮膚の色、もしくは種族的出身の人の集団の優越性の思想もしくは理論に基づくあらゆる宣伝および団体、または人種の憎悪および人種差別（形態のいかんを問わない）を正当化しもしくは助長することを企てるあらゆる宣伝および団体を非難し、また、このような差別のあらゆる扇動または行為を根絶することを目的とする迅速かつ積極的な措置をとることを約束する》

効果的な保護と救済

について、人種差別撤廃条約は第6条（人種差別に対する救済）で次のように明記する。

《締約国は、自国の管轄の下にあるすべての者に対し、権限のある自国の裁判所および他の国家機関を通じて、この条約に反して人権および基本的自由を侵害するあらゆる人種差別の行為に対する効果的な保護および救済措置を確保し、ならびにその差別の結果として被ったあらゆる損害に対し、公正かつ適正な賠償または救済を当該裁判所に求める権利を確保する》

日本の現行制度において、外国人住民が人権侵害からの「保護および救済措置」を受けることができる機関は唯一、裁判所だけである。しかし、その裁判所にしても、これまで「日本国民」対「外国人」の絶対的二分論によって、外国人住民による人権侵害の訴えをほとんど却けてきた。それは旧来の憲法解釈の域から抜け出ていないからである。

したがって、外国人住民に「効果的な保護および救済措置」を保障するにはまず、「人種差別（民族差別）禁止法」を立法化し、それに基づいて、政府行政機関から独立した「人種平等委員会」（イギリス）あるいは「人種差別禁止委員会」（スウェーデン）、「国家人権委員会」（韓国）のような国内人権機関が新設されなければならない。

このような日本の状況について、国際人権条約の実施監視機関である国連の各委員会は厳しく批判している。

《委員会は、人権侵害を調査し、申立人のための是正措置をとることに役立つような制度的機構〔国内人権機関〕が存在しないことに関して懸念を表明する。当局が権力の濫用を行わず、実際に個人の権利を尊重するということを保

障する効果的な制度的機構が必要とされる。委員会の見解では、人権擁護委員会はそのような機構ではない。なぜなら法務省によって監督され、その権限は勧告を出すことに厳密に限定されてしまっているからである。委員会は、人権侵害に関する苦情申し立てを調査する独立的な機構を締約国が設立することを強く勧告する》（自由権規約委員会・1998年）

《委員会は、この条約〔人種差別撤廃条約〕に関連した締約国の法律の規定が憲法第14条しかないことを懸念する。本条約が自動執行力を持たないという事実〔日本政府の主張〕を考慮し、委員会は、特に条約第4条と第5条の規定と一致した、人種差別を非合法化する特別な法律の制定が必要であると信ずる》

《人種差別の禁止全般について、委員会はさらに、人種差別それ自体が刑法において明確かつ適切に犯罪とされていないことを懸念する。委員会は締約国に対し、本条約の諸規定を国内法秩序で完全に実施するよう検討し、また人種差別を犯罪とし、いかなる人種差別行為に対しても、権限のある国内裁判所や他の国家機関を通じて効果的な保護と救済措置を得られるよう、確保することを勧告する》（人種差別撤廃委員会・2001年）

これらの勧告にあるように人種差別禁止法の制定と、政府行政機関から独立した人権機関の創設が必要である。

それと同時に、国際人権活動を積極的に展開することによる、国（政府・国会・裁判所）および地方自治体、日本社会における国際人権規範の定着化が重要になっていく。

とりわけ日本が自由権規約選択議定書および人種差別撤廃条約第14条を批准・宣言し、自由権規約委員会あるいは人種差別撤廃委員会への個人の通報権が保障されるならば、日本の裁判所は否応なく、個々の差別事件に対して、日本国憲法のみならず、厳格な審査基準を持つ国際人権法（さらにこの基本法）によって、外国人住民の人権侵害を判断せざるをえなくなる。

第二部 出入国および滞在・居住に関する権利

第4条（滞在・居住権の保障）

すべて外国人住民は、法律が定める正当な理由および適正な手続きによることなくその滞在・居住する権利を制限もしくは剥奪されない。

すべて外国人住民は、何時でも自由に出国し、その滞在期限内に再入国する権利を有する。

外国人住民で、旅券を所持できない者は、日本国外の旅行に必要な証明書の交付を受ける権利を有する。

居住権

は、日本社会で労働し生活し家族を形成する外国人住民の滞在し居住する権利を保障する最も核心的な条項である。自由権規約委員会は「自由権規約上の外国人の地位」について、条文の解釈基準を示した「一般的意見15」でこう明言する。

《外国人はひとたび締約国の領域内に入ることと認められると、規約で定められた権利を享受することができる》

《外国人は法律による平等の保護を受ける権利を有する。これらの適用に際しては、外国人と市民（国民）の間に差別があってはならない。これらの外国人の権利は、規約に基づき合法的に課しうる制限によってのみ限定されうるにすぎない》

再入国の権利

について、自由権規約は第12条（移動・居住・出国および帰国の自由）第2項と第4項で、「すべての者は、いずれの国（自国を含む）からも自由に離れることができる」「何人も、自国に戻る権利を恣意的に奪われない」と定めている。ここにおける「自国(his own country)」とは、単に「国籍国」だけでなく、定住し永住する外国人にとって「居住国」を意味する。

日本では外国人住民のうち、在日韓国・朝鮮人はじめ少なくとも60万人以上が日本で生まれ育ち、日本に生活の基盤を置く二世、三世、四世、五世である。しかし政府は、難民条約上の難民を除き、彼ら彼女らに日本に帰る権利を保障していない。

いま彼ら彼女らが日本を出国する時、居住国である日本に帰る保証を得るためには、再入国許可を申請するしかない。再入国の諾否は法務大臣の裁量に委ねられ、これを得られないまま出国すれば、その時点で在留資格・永住資格を失い、日本に再入国の

際には新規入国者として扱われて入国拒否もありうるというように、日本帰国の保証はない。実際、法務省は1980年代、法文上は何の根拠もないにもかかわらず、指紋拒否者に対する制裁措置として、恣意的に再入国不許可処分を行なった。

この不当な再入国不許可処分に対する行政訴訟では、永住資格または正当な在留資格を持つ外国人住民が日本に帰ることは、自由権規約第12条4項が保障する権利か否かが争われてきたが、日本の裁判所は同条にいう「自国」は「国籍国」を意味するという判断を示し、訴えを却けてきた。また日本政府は1990年11月30日、次のような見解を出した。

《「合法的永住者」といえども外国人である以上、そのような者がいったん出国した後、再入国することも、基本的には外国人の他国への入国にあたるものである》

しかし、定住し永住する外国人住民がその「居住国へ帰国」することは、「他国へ入国」することと同等ではない。居住国への帰国権は、子どもの権利条約の第9条が明記しているように、家族のつながりという観点も含め、その個人が自己と自己の暮らす社会との間に築いた実質的なつながりから生じた基本的人権として、捉えられるべきものである。

国籍法で生地主義を採用する国（たとえばアメリカ合州国など）で外国籍の両親から生まれた二世が、その居住国の国籍を持ち、その居住国に帰る権利を享受する一方、たまたま日本で生まれた外国人の子は、たとえ三世・四世になっても居住国の日本に帰る権利が認められない。このような明らかな不平等は、国際人権法が決して容認するものではない。

《日本にその生活の基盤を置く者〔外国人〕が、日本を離れる権利と日本に再入国する権利を奪われている。この規定〔入管法第26条〕は、〔自由権〕規約に違反する。委員会は日本政府に対し、日本で出生した在日韓国・朝鮮人やこのような永住者に関しては、事前に再入国許可を取得しなければならない必要性を取り除くよう、強く求める》（自由権規約委員会「総括所見」・1998年）

したがって、この基本法においては、現在の法務大臣の自由裁量による再入国許可制度を廃止して、「権利としての再入国」を明記して保障する。

の規定は、難民条約で認められた難民には「難民旅行証明書」が交付されているように、正式な旅券を持っていない外国人住民、たとえば「朝鮮籍者

」（外国人登録上「朝鮮」と表示されている者）が対象となる。その「旅行証明書」には、日本国民に発給される旅券と同様に、旅行証明書保持者への便宜提供の依頼文が日文と英文などで並記されなければならない。

第5条（永住資格）

永住資格を有する外国人住民の子孫は、申請により永住資格が付与される。

外国人住民の子として日本国内において出生した者は、申請により永住資格が付与される。

日本国籍者または永住資格を有する外国人の配偶者で、3年以上居住している外国人住民は、申請により永住資格が付与される。

外国人住民で引き続き5年以上居住している者は、申請により永住資格が付与される。

永住する権利

この基本法における「永住資格」とは、国政参政権を除いて日本国民とほぼ同等の権利を享有する「永住市民権」と言うべきものである。そして、その対象者を格段と広げることが、この基本法における中心的なテーマの一つでもある。

における「永住資格を有する外国人住民」とは、現在の入管法上の「一般永住者」（2003年末現在、26万7011人）や、入管特例法による「特別永住者」（47万5952人）ばかりではなく、その入管特例法の適用から除外された在日韓国・朝鮮人、台湾人も当然含めなければならない。すなわち、再入国許可なく出国せざるを得なかった者や、日本出国中に再入国期限が切れてしまった者、永住資格を持っていたが退去強制処分となり「特別在留」となった者、再入国許可を受けて出国中の母から日本国外で生まれた者たちである。

また、解放直後に故国に帰ったものの、米軍とソ連軍の分割占領によって未曾有の政治的・経済的・社会的混乱、そして朝鮮戦争の勃発（1950年6月25日）によって、再び渡日せざるをえなかった韓国・朝鮮人も、当然、この対象とならなければならない。これまで日本政府は、日本が降伏文書に調印した1945年9月2日を基準とし、それ以降、再び日本に入国した者を「新規入国者」として扱い、特別永住資格の対象から除外してきたが、日本政府は当時も（また現在も）、韓国・朝鮮人および台湾人は平和条約発効日まで日本国籍を有していた、と見

なしていたのだから、彼ら彼女ら「日本国籍者」の、少なくとも1952年4月28日までの再入国は、「新規入国」でも、まして「密入国」でも、決してありえなかったからである。

また現在の入管法では、父母ともに一般永住者であっても、永住資格取得後に生まれたその子どもは自動的に永住資格を付与されるわけではない。

したがって は、このような旧植民地出身者と一般永住者に対しても、子々孫々の「永住権」を保障するものとして定められる。

永住権の生地主義

は、「国籍の生地主義」ではなく「永住権の生地主義」と言うべきものを採用する。「未登録」外国人住民の子として日本で生まれた者も、この条項の対象とされる。

「生まれてくる子どもにとって、親も出生地も国籍も自由に選ぶことができない」という、きわめて平凡な真理を私たちは想起すべきである。韓国籍の子あるいはフィリピン国籍の子として日本で生まれてきた者は、日本国籍の子と「同等な権利」を有し、日本国籍の子と「同様な保護と援助」を受けるのは当然であるからだ。

そもそも、ここにおける と は、平和条約発効の日（というより、1951年11月の入管令実施）に際して、日本があくまで旧植民地出身者に国籍選択権を認めず、また国籍取得における血統主義を維持しようとする以上、当然に採用されるべき条項であったのである。

また と は、国境を越えた人間の移住と国際結婚が急激に進む「今日の時代の要請」としてある。永住もしくは定住したいと願う多くの外国人住民に対して、安定した永住資格を保障することは、きわめて当然のことである。

永住許可制度の現実

2003年末現在の外国人登録者総数は、191万5030人である。そのうち永住者は74万2963人で、総数の39%となっている。しかし永住者のうち、旧植民地出身者の「特別永住者」が47万5952人、残りは「一般永住者」の26万7011人であり、それは特別永住者以外の外国人登録者数のわずか19%にすぎない。この数字は、一般永住者、すなわち入管法による永住許可を受けた者が少ないということを物語っている。

永住許可について入管法第22条は、（1）素行が善良であること、（2）独立の生計を営むに足り

る資産または技能を有すること、という要件を定め、その「各号に適合し、かつその者の永住が日本国の利益に合すると認めたとときに限り、これを許可することができる」としている。

また、日本籍者あるいは永住者・特別永住者の配偶者または子である場合は、(1)と(2)の要件、難民認定を受けている場合は(2)の要件は必要ない、としているが、ここでもまた「永住許可が日本国の利益という法務大臣の裁量にかかることには変わりはない」(『出入国管理・外国人登録実務六法』)。

さらに大きな問題として、永住許可における「居住要件」を法文上には何ら明記せず、実務上において、日本籍者または永住者・特別永住者の配偶者または子の場合は「3年から5年の居住」を、それ以外の外国人には「10年以上の継続した居住」を求めていることである。

この「10年以上」という、永住許可制度における実質上の居住要件は、帰化要件の一つである「5年以上の居住」(国籍法第5条1項)とも全く整合性を持たないこと、また諸外国の永住許可要件(スウェーデンは1年、フィンランドやデンマークは2年、ノルウェーは3年、オランダやポルトガルは5年)と比較しても、何ら客観性も合理性も持たないことは明らかである。

このように、外国人住民が住み続けたいと願っても、永住したいと望んでも、1年ごと、あるいは3年ごとに在留更新申請を繰り返させ、チェックし続ける。日本に「滞在」することは認めるが、日本に「居住」し「永住」することはなかなか認めない。これが、日本の永住許可制度の実態なのである。

いま政府は、こうした現行制度を“自明の前提”として、「日本国民」対「外国人」の絶対的二分化を維持しつつ、さらに外国人の中を「永住者」対「非永住者」として分断し管理を強化しようとしている。外国人住民が定住し永住することを容易に認めない永住許可制度を何ら変えようとせず、外国人住民を「永住者」対「非永住者」という一見“合理的な”分類基準によって分けて、外登法や個々の法律の国籍条項を「永住者のみ」緩和することは、全くの欺瞞であり、結局は「日本国民」対「外国人」の絶対的二分化を補強するものでしかない。

第6条(恣意的追放の禁止)

すべての外国人住民は、法律が定める正当な理由および適正な手続きに基づく決定によることなく日本国外に追放されない。

追放決定の当該外国人住民は、自己の追放に反対する理由を提示し、当該事案の再審査を受ける機会と裁判所の決定を求める権利を有する。

永住資格を有する外国人住民は、いかなる理由によっても追放されることがない。

と は、自由権規約の第13条(外国人の恣意的追放の禁止)で次のように明確に定められていることに拠る。

《合法的にこの規約の締約国の領域内にいる外国人は、法律に基づいて行なわれた決定によってのみ当該領域から追放することができる。国の安全のためのやむを得ない理由がある場合を除くほか、当該外国人は、自己の追放に反対する理由を提示すること、および権限のある機関またはその機関が特に指定する者によって自己の事案が審査されることが認められるものとし、このためにその機関またはその者に対する代理人の出頭が認められる》

また「未登録」外国人住民についても、国外追放を決定する際、「法を基礎にしてのみとられうるが、法自身が[自由権]規約の規定および目的に従わなければならない」(自由権規約委員会「一般的意見16」)のは、言うまでもない。

退去強制事由の限定

それでは、の「法律が定める正当な理由」とは何か。入管法第24条は、退去強制事由を次のように列記する。

《()入管法の規定に違反して違法な状態で在留している外国人 不法入国者、 不法上陸者、 不法残留者

()適法に在留している外国人で、在留中の活動、行為に好ましくないものがあり、引き続き在留させることが相当でないとする外国人 刑罰法令違反者、 売春その他売春に直接関係ある業務に従事した者、 資格外活動の許可を受けないで、収入を伴う事業を運営する活動または報酬を受ける活動をもっぱら行なっている者、 他の外国人が不法入国または不法上陸することをあおり、そそのかし、又は救けた者、 日本国の憲法秩序を破壊するなど、日本国の利益または公安を害する行為を行なっ

た者、自己の支配または管理下にある集団密航者を本邦に入らせ又は上陸させた者》（『わかりやすい入管法』から抜粋）

しかし、（ ）は別にしても、（ ）は退去強制事由にはなりえない。（ ）の 刑罰法令違反者について入管法第24条4項はさらに細かく規定し、（ a ）無期または1年を超える懲役もしくは禁錮に処せられた者、（ b ）少年で長期3年を超える懲役または禁錮に処せられた者、（ c ）外国人登録法に違反して禁錮以上の刑に処せられた者、（ d ）麻薬取締法、大麻取締法、あへん法、覚醒剤取締法に違反して有罪の判決を受けた者、を挙げている。しかし、（ c ）は言うまでもなく全く不当であり、それ以外の（ a ）（ b ）にしても、刑に服した後の退去強制処分であり、二重の刑罰を意味する。また、（ ）の ~ にしても、刑事罰の対象になりえても退去強制事由にはなりえないからである。

したがって、この基本法の第6条第1項は、退去強制条項を必要最小限の限定的なものとすることを求めるものである。

再審査と救済措置の確保

について、現在の入管制度では、国外追放を決定された外国人住民に対して「再審査を受ける機会」も「裁判所の決定を求める権利」も保障していない。現行制度での退去強制手続きは、「入国警備官による違反調査 入国審査官による審査 特別審査官による口頭審理 その判定に異議がある場合、法務大臣に異議の申し出 法務大臣の裁決」となっていて、法務大臣のその最終的な裁決に対し、行政不服審査法による異議申し立てをすることはできない。したがって、法務大臣の裁決によって退去強制処分とされた外国人住民は、行政事件訴訟法によって裁判所に救済を求めるしかないが、裁判所での係争中に退去強制されるということがしばしばあり、それを禁じる規定はないのである。

この基本法においては、外国人住民が「あらゆる状況において、実効的なものとなるような」「追放に対抗する救済手段を迫るための十分な便宜」（自由権規約委員会「一般的意見15」）を確保することを明記する。すなわち、法務省とは別の第三者で構成された行政不服審査機関を設置して「再審査」を保障すること、裁判係争中の退去強制を禁ずるよう立法化することなどである。

は、この基本法の第5条（永住資格）が掲げる権利を実体的に保障し確保するものとしてある。す

なわち、退去強制条項によって制限される（条件づけられる）「永住権」など、本来はありえないからである。

第7条（家族の再会と家庭の形成）

すべて外国人住民は、日本国内においてその家族構成員と再会し、家庭を形成し維持する権利を有する。

世界人権宣言は第16条（婚姻・家庭に関する権利）第3項において、また自由権規約は第23条（家族の保護および婚姻の権利）第1項で、「家族は社会の自然かつ基礎的な単位であり、社会および国による保護を受ける権利を有する」と定める。

さらに子どもの権利条約は、第9条（親からの分離禁止）第1項および第10条（家族再会のための出入国）で、具体的に家族再会権と家庭構成権の保障を、締約国に求めている。

《第9条第1項 締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを保障する》

《第10条第1項 前条1の規定に基づく締約国の義務に従い、家族の再統合を目的とする児童または父母による締約国への入国、または締約国からの出国の申請については、締約国が積極的、人道的かつ迅速な方法で取り扱う。……

第2項 父母と異なる国に居住する児童は、例外的な事情がある場合を除くほか定期的に父母との人的な関係、および直接の接触を維持する権利を有する。このため前条1の規定に基づく締約国の義務に従い、締約国は、児童およびその父母がいずれの国（自国を含む）からも出国し、かつ自国に入国する権利を尊重する》

ところが日本政府は、子どもの権利条約を批准する際に、この第9条1項と第10条1項を留保した。すなわち第9条1項について、「我が国は、この規定は父母が児童を虐待する場合のような特定の場合について適用されるものであり、出入国管理法に基づく退去強制の結果として、児童が父母から分離される場合については適用されるものではないと解する」とし、第10条1項についても「我が国は、この規定にいう『積極的、人道的かつ迅速な方法』で出入国の申請を取り扱うとの義務は、そのような申請の結果に影響を与えるものではない、と解する」と解釈宣言を行なったのである。

これは、たとえ退去強制の結果、子どもが父母と引き離されても違法ではない、また家族再会を目的とする入国・再入国の申請に対しても「積極的、人道的かつ迅速な方法」で取り扱わない、と表明しているのに等しい。それは、法務大臣の広範な自由裁量による入国・在留・再入国許可制度を維持したいがためである。

しかし、こうした日本政府の解釈宣言をとうてい認めることはできない。私たちはこの基本法において、「家族が、社会の基礎的な集団として、並びに家族のすべての構成員、特に児童の成長および福祉のための自然な環境として、社会においてその責任を十分に引き受けられることができるよう必要な保護および援助を与えられるべきである」（子どもの権利条約前文）ことを確認し、これらの権利を明示して保障する。

第三部 基本的自由と市民的権利 および社会権

第8条（基本的自由・市民的権利）

すべて外国人住民は、日本国憲法および国際人権法が保障する基本的自由と市民的権利、とくに次の自由と権利を享有する。

- a . 非人道的な、または品位を傷つける取り扱いを受けない権利、および生命、身体の自由と安全についての権利。
- b . 日本国の領域内において自由に移動し居住する権利、ならびに日本国を自由に離れかつ戻る権利。
- c . 刑事上の罪および民事上の権利と義務の争いに関する決定のため、公平な裁判所による公正な裁判を受ける権利、とくに自己の理解する言語によって裁判を受ける権利。
- d . 私生活、家族、住居もしくは通信に対して恣意的にもしくは不法に干渉されない権利。
- e . 思想、良心の自由についての権利。
- f . 宗教の自由、とくに習俗によってこの自由が侵されない権利。
- g . 意見を持ち自由に表現する権利。
- h . 平和的に集会し、結社する権利。
- i . 直接に、または自由に選んだ代表者を通じて政治に参加し、公務に携わる権利。

j . いかなる国籍も自由に取得し離脱する権利。

ここでは、日本国憲法および国際人権法、とりわけ自由権規約が明記して外国人住民に保障する「基本的自由」と「市民的権利」を再確認する。自由権規約委員会は前述したように、「これらの権利の適用に際しては、外国人と市民（国民）の間に差別があってはならない」と明言する。しかし日本においては、このようなごく当然の諸権利が外国人住民に保障されていない。

通訳を受ける権利

たとえば（c）項について、自由権規約は第14条（公正な裁判を受ける権利）第3項で次のように定めている。

《すべての者は、その刑事上の罪の決定について、十分平等に、少なくとも次の保障を受ける権利を有する。（a）その理解する言語で速やかに、かつ詳細にその罪の性質および理由を告げられること。……（f）裁判所において使用される言語を理解すること又は話すことができない場合は、無料で通訳の援助を受けること》

しかし日本の場合、わずかに刑事訴訟法第175条で「国語（日本語）に通じない者に陳述をさせる場合には通訳人に通訳をさせなければならない」としているだけで、逮捕状や勾留状、起訴状に、被疑者・被告人の第一言語で翻訳文を添付することや、取り調べ段階では必ず通訳をおかなければならない、とはなっていない。このことは、自由権規約が定める被疑者・被告人の「防御権の行使」を、はなはだしく妨げている。

たとえば、被告人が日本の刑事裁判の仕組みも、また取り調べ段階での通訳人も黙秘権の意味を知らず、結局、黙秘権も弁護士選任権も知らされずに“自白調書”を作られて起訴された事件に対して、浦和地裁は1990年10月12日、次のように判示した。

《被告人の取り調べにあたった捜査官（警察官・検察官）において、日本の法律制度に無知な外国人を相手にしているという問題意識が明らかに欠けており、知識や言語の点で著しく不利な条件を抱える外国人被疑者に対し、日本国憲法および刑事訴訟法による被疑者の諸権利の行使を実質的に保障しようとする熱意や配慮が全く認められない……。日本語をも理解しない外国人被疑者に対し、本件におけるような取り調べをしてこれを自白に追い込むようなことは、

人道上、国際信義上からも重大な問題であって、早急に改められなければならない》

したがって(c)項の権利は、とりわけ刑事事件の場合、身柄拘束から取り調べ、弁護士との接見、起訴、裁判に至る全過程での「通訳を受ける権利」として保障されなければならない。

多重国籍の承認

(j)項は、世界人権宣言が第15条(国籍に関する権利)第1項と第2項で、「すべて人は、国籍をもつ権利を有する」「何人も、ほしいままにその国籍を奪われ、又はその国籍を変更する権利を否認されることはない」とし、子どもの権利条約が第7条(名前・国籍を得る権利)第1項で、「子どもは出生の後、ただちに登録される。子どもは、出生の時から氏名を有する権利および国籍を取得する権利を有する……」と明記することに拠る。

日本で生まれた子どもがどれか一つの国籍を持てば、この権利が満たされることになる。ただ両親の国籍が異なる場合、両方の国籍を同時に持てることが望ましい。それは、どちらか一方の選択を強いること自体、子どもの現在と将来のアイデンティティを破壊するものでしかないからである。

しかし、現在の日本の国籍法は、二重国籍を認めようとしていない。すなわち、「外国の国籍を有する日本国民」(二重国籍者)は、外国および日本の国籍を有することとなった時が、(1)20歳に達する以前である時は22歳に達するまでに、(2)20歳に達した後であるときはその時から2年以内に、いずれかの国籍を選択しなければならない、としているからである(国籍法第14条1項)。

2003年の国際結婚数は、夫日本籍 - 妻外国籍が2万7881件、夫外国籍 - 妻日本籍が8158件であり、婚姻総件数に占める国際結婚の割合は4.9%、約20組に1組が国際結婚となっている。このような国際結婚の増加率を見るならば、今後、ダブルの子ども出生率も当然、増加していくことになる。

すでにスウェーデン、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、オランダ、スペイン、ポルトガル、スイス、フランス、イタリア、ギリシア、ベルギー、オーストリア、アイルランド、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、アメリカなどでは多重国籍が広く認めており、一人の人間が出身国の国籍を維持しながら、永住国での市民権を享受しているのである。

第9条(経済的・社会的権利)

すべて外国人住民は、日本国憲法および国際人権法が認める経済的、社会的および文化的権利、とくに次の諸権利を享有する。

- a. 労働、職業選択の自由、および労働条件ならびに同一労働同一賃金に対する権利。
- b. 住居についての権利。
- c. 緊急医療、保健衛生および社会的サービスに対する権利。
- d. 社会保険および社会保障に対する権利。
- e. 教育を受ける権利。
- f. 研修および訓練を受ける権利。
- g. 文化活動に参加する権利。
- h. 一般公衆の使用を目的とする施設またはサービスを利用する権利。
- i. 財産を所有し自由に処分する権利。

ここでは、日本国憲法および国際人権法、とりわけ社会権規約と人種差別撤廃条約が定める「経済的・社会的権利」を、外国人住民が日本国民と「等しく」享有することを確認する。これらの権利をとくに掲げるのは、国際人権法が締約国に求めるものと日本の現実とが、あまりにも乖離しているからである。

たとえば(a)項について、人種差別撤廃条約は第5条で、「労働、職業の自由な選択の権利」を、国民的または種族的出身によって差別することを固く禁じている。

しかし、在日韓国・朝鮮人をはじめ外国人住民は、職業を自由に選択しようとも、きわめて限られた職種の雇用機会しか与えられていない。これは、在日韓国・朝鮮人の三世・四世にとっても、また親と共に渡日あるいは日本で生まれ、日本社会で生きていこうとする新渡日の子どもたちにとっても、きわめて重要な問題としてある。自分の望む仕事に就くことは、個人の人格・アイデンティティの発展にとって重要な事柄であり、「職業選択の自由」は単なる経済的権利にとどまるものではないからである。

日本の職業安定法は第3条(均等待遇)で、「何人も、人種、国籍、信条、性別、社会的身分、門地、従前の職業、労働組合の組合員であること等を理由として、職業紹介、職業指導等について、差別的取扱を受けることがない」と定める。

しかし現実には、外国人住民、とりわけ在日コリアンに対する就職差別は今もって解消されていない。

たとえば、1995年に大阪府教育委員会が実施した『在日外国人生徒進路追跡調査報告書』によると、高校卒業後の就職ルートでは、学校紹介が14.9%、職安紹介も2.2%に過ぎず、縁故紹介が55.6%と過半数を占める。また就職先企業も、日本の企業36.2%に対し、在日同胞企業が53.5%となっている。したがって法律上の機会均等を規定するだけでなく、実質的な機会均等が実現されなければならない。

第10条（特別措置の保障）

すべて外国人住民は、第8条および前条の権利享有を達成するために必要な特別措置を求めることができる。

これは、前条（第8条、第9条）に掲げる諸権利を具体的に保障し発展させる措置、すなわち「結果としての平等」を実現しうる措置を求めるものである。

たとえば「労働の権利」「職業選択の自由」においては、人種差別撤廃条約の規定に沿って、あらゆる私的差別行為（企業による雇用差別）を法律で禁止すると共に、違反者（違反企業）に対しては、是正勧告、命令、罰金などの行政的な制裁措置を適用すること、また「アフーマティブ・アクション」を設けるなど、積極的な是正措置が求められるのである。

第11条（公務につく権利）

永住資格を有する外国人住民は、日本の公務につく権利を有する。

ここで「永住資格を有する外国人住民」とするのは、前掲の第5条（永住資格）による永住制度が定立されること、すなわち、日本に定住し永住しようと望む外国人住民の「永住権」取得の簡易化を前提とするのは言うまでもない。

「当然の法理」

政府はこれまで、外国人住民の公務就任権を制限・禁止してきた。しかもそれは、法律によらずとも、「当然の法理」だとしてきた。こうした見解は、次のようなものである。

《法の明文の規定が存在するわけではないが、公務員に関する当然の法理として、公権力の行使または国家意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには、日本国籍を必要とする

ものと解すべきである》（内閣法制局部長回答・1953年）

《地方公務員法上、日本の国籍を有しない者を地方公務員として任用することについて直接の禁止規定は存在しないが、公務員の当然の法理に照らして、地方公務員の職のうち公権力の行使または地方公共団体の意思の形成への参画にたずさわるものについては、日本の国籍を有しない者を任用することはできない》（自治省課長回答・1973年）

ここにおいては、何が「当然の法理」なのか、「公権力の行使」「公の意思形成」とは何か、まったく明らかにされていない。

地方公務員任用

政府はこうした見解に基づいて、外国人住民の公務就任権を否認してきた。そのため国家公務員では、国立大学や国立病院に採用されている外国籍教職員や医師・看護師しかいない。

地方公務員については、全職種の国籍条項を撤廃して実際に採用している地方自治体が増えてきているものの、東京都のように、司書・福祉技術・医師・保健師・助産師・看護師・技能労務系の職種だけは国籍条項をはずし、事務・学校事務・土木・建築・獣医・食品衛生管理の職種については国籍条項を維持している地方自治体が、全体の半数近くになる。また、全職種に国籍条項を設けている地方自治体もある。

部分的にしか国籍条項をはずしていない地方自治体では、職員数が最も多い職種である「事務職」の採用を認めていない。そのため、東京都の場合、職員総数4万1947人に対し、外国籍職員数はわずか69人であり、0.16%に過ぎない。これは、東京都の総人口に占める外国人住民の割合2.26%と比較しても、きわめて少ない数値である。

その「69人」の一人で、保健婦として働く鄭香均（チョン・ヒャンギョン）さんが管理職試験の受験資格の確認を求めた裁判で、東京高裁は1997年11月26日、次のように判示した。

《我が国に在住する外国人であって、特別永住者等、その居住する区域の地方公共団体と特段に密接な関係を有するものについては、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させ、また自らこれに参加していくことが望ましい》

《外国籍の職員から管理職選考の受験の機会を奪うことは……憲法第22条第1項、第14条第1項に違反する違法な措置であるといわなければならない》

この判決は、外国人住民の公務就任権の保障を立法裁量に委ねることなく、憲法が保障する権利として明示した点で画期的なことであり、政府が今も主張してやまない「当然の法理」を根底から覆すものである。

公立学校「教諭」任用

公立の小学校・中学校・高校に「教員」として採用され在職している外国人の数は1997年現在、わずか98人である。

公立小学校・中学校・高校の教員の資格要件については教員免許法、地方公務員法、学校教育法で定められているが、そのいずれにも国籍条項はない。しかし、政府はここでも「当然の法理」を持ち出す。

《公立の小中高等学校の教諭については、校長の行なう公務の運営に参画することにより公の意思の形成への参画に携わることが職務として認められ、当然の法理の適用がある》（政府答弁書・1983年）

一方、私立学校の教員採用については、何ら国籍条項はなく、実際に外国籍教員が採用されている。たとえばキリスト教学校（小・中・高校）では、アメリカ国籍やカナダ国籍の英語教員が多いが、それでも韓国籍教員を含めて141人になる（1996年現在）。したがって公立の小・中・高校の教員採用にだけ国籍条項を設けていることは、公立学校と私立学校との間で教員の職務内容が違う、ということが前提になっていなければならないが、制度上も実務上もそのような「違い」などありえないのである。そして実際に、いくつかの都府県教育委員会では、韓国籍、中国籍の教員を「教諭」として採用してきた。

ところが文部省（現文部科学省）は、1991年の「日韓覚書」を受けて、「教諭」としてではなく「常勤講師」として採用するよう通達を出した。なぜ「常勤講師」として制限を課すのか、その理由を次のように言う。

《講師は、授業の実施など教育指導面においては教諭とほぼ同等の役割を担うものと考えられるが、校長の行なう校務の運営に関しては補助的に関与するにとどまるものであり、校務の運

営に参画する職ではない。したがって講師は、公務員に関する当然の法理の適用のある職とは解されない》

こうしたコジツケという他ない国籍条項によって、在日韓国・朝鮮人をはじめとする外国人住民は、この基本法第9条（a）項で掲げる「職業選択の自由」を、不当に制限されてきた。

つまり、こうした公的機関における国籍条項による公然たる就職差別・任用差別が、外国人住民の就職領域を狭めているだけでなく、民間企業による就職差別も助長しているのである。

したがってこの基本法は、外国人住民に対する就職差別を根本的に是正するために、公共団体・公的機関・公立学校および民間企業において、総人口に占める外国人住民の人口比率に応じた雇用率の設定などの特別措置を設けることを求める。

第12条（社会保障・戦後補償に対する権利）

外国人住民は、日本国民に適用される社会保障・戦後補償の関連法律の施行に遡及して平等に適用を受ける権利を有する。

世界人権宣言は、第22条（社会保障・経済的・社会的および文化的権利）と第25条（生活の保障・母子の保護）第1項において、次のように定める。

《すべて人は、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し……》

《すべて人は、衣食住、医療および必要な社会的施設等により、自己および家族の健康および福祉に十分な生活水準を保持する権利、ならびに失業、疾病、心身障害、配偶者の死亡、老齢、その他不可抗力による生活不能の場合は、保障を受ける権利を有する》

さらに社会権規約は、第9条（社会保障についての権利）で、「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める」とし、第10条で「家族・母親・児童の保護」を、第11条で「生活水準についての権利」を、第12条で「健康を享受する権利」をそれぞれ掲げて、これらの権利を保障するよう締約国に求めている。すなわち国際人権法はこれらの権利の享有が国籍によって差別されるべきでないこと、しかもそれは、「恩恵」としてではなく、「権利」としての社会保障を定めるのである。

なお付言しておけば、この社会権規約は締約国の「すみやかな実施」について、ただ一つだけ“留保”を認めている。それは同規約第2条3項で、「開発途上にある国は、人権および自国の経済の双方に十分な考慮を払い、この規約において認められる経済的権利をどの程度まで外国人に保障するかを決定することができる」としている。しかし、いつも“経済大国”を自認している日本が、この条項をもって外国人住民の経済的・社会的権利を制限することなどできないことは明らかである。

生活保護制度

現在の生活保護法が制定されたのは、1950年である。この法律では「国が生活に困窮するすべての国民に対し」行なうものとされた。当時、在日韓国・朝鮮人は「平和条約発効まで日本国籍を有する」とみなされていたから、その適用を受けることができた。しかし、1952年4月28日を期して日本国籍を剥奪された在日韓国・朝鮮人は、生活保護法においては「一般国民に対する取扱に準じて」「当分の間」適用する、とされた。厚生省（現厚生労働省）の見解によれば、次のようになる。

《外国人に対する保護は、これは法律上の権利として保障したものではなく、単に一方的な行政措置として行っているものである。従って生活に困窮する外国人は、法を準用した措置により利益を受けるのであるが、権利としてこれらの保護の措置を請求することはできない。……外国人の場合には不服の申立をすることはできない》（厚生省社会局通知・1954年5月8日）

つまり、外国人住民には「権利としての生活保護」を認めないということである。しかも政府は現在でもこの見解を固持しているが、これは国際人権法が締約国に求めていることに明らかに反する。

さらに厚生省は1990年10月、外国人住民のうち生活保護を適用するのは、入管法が定める「永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」だけに限る、との指示を出した。このため、留学生や就学生など短期の在留期間しか認められていない者や、「未登録」外国人住民は、生活保護の措置から外されてしまった。

しかし、それまで多くの地方自治体では、こうした外国人住民が緊急医療を必要とする場合に、その治療費や入院費などの医療扶助として生活保護措置

を準用していた経緯があり、こうした厚生省の指示は決して容認されるものではない。

生活保護法の究極の目的が「人間の生存を確保することにある」ということを確認し、在留資格の有無にかかわらず全ての外国人住民に「生活保護を受ける権利」を保障しなければならない。

年金制度

国民年金制度は1959年11月1日に発足した。その国民年金法は、「日本に住所を有する20歳以上60歳未満の日本国民は、国民年金の被保険者とする」とし、拠出制年金として障害者となったとき（障害年金）、老齢になったとき（老齢年金、原則として25年以上年金に加入）、主たる働き手が死亡したとき（母子年金・準母子年金）などに支給される。また保険料を納めなくても支給される無拠出年金として、障害福祉年金、老齢福祉年金、母子福祉年金・準母子福祉年金がある。

しかし、このいずれも国籍要件によって外国人住民は排除されてきた。

1982年1月1日、難民条約の批准に伴って国民年金法の国籍要件が撤廃され、外国人住民も国民年金に加入することができるようになった。しかし、経過措置を設けられなかったために、年金制度から外されてしまった外国人住民（おもに在日韓国・朝鮮人）が多く出た。

また1986年4月1日、厚生年金と国民年金の一元化を目的とした法改正に際し、加入期間25年を満たせないケースを「カラ期間」として合算するようになり、その時点で35歳を越えている外国人住民も、この「カラ期間」の適用によって、年金加入・支給の途が形としては開かれた。しかし、それでもなお、次の外国人住民は年金制度から切り捨てられたままである。

(1) 1986年4月1日時点で60歳を越えている外国人住民は、年金加入が認められず、老齢福祉年金の支給対象からも外されている。

* 一方、同じ年齢にある日本国民のうち、1961年4月1日時点で50歳を越えていた者は老齢福祉年金の対象となり、50歳未満の者は制度発足時に国民年金に加入して老齢年金を支給されている。

(2) 1982年1月1日時点で母子家庭・準母子家庭となっている外国人住民、またその時点で20歳を越えている外国籍障害者には、基礎

年金あるいは福祉年金が全く支給されていない。

* 同じケースにある日本国民の場合は、それぞれ母子年金・母子福祉年金ないし障害年金・障害福祉年金が支給されている。

この他、年金制度発足時の1959年11月1日の時点で20歳を越えている障害者は、その日をもって「障害認定日」と解されているため、そのとき外国籍であった障害者は、そのあと帰化しても、障害福祉年金が支給されないままである。

これまで厚生省は、沖縄や小笠原の“本土復帰”に際しては経過措置を設け、年金制度を幅広く適用してきた。また1996年からは「中国残留邦人等への特例措置」として、中国に住んでいて年金に加入できなかった期間を、保険料免除期間として救済制度を設けた。

しかし外国人住民、とりわけ、苛酷な植民地支配を受け戦後も抑圧制度の下に置かれて最も不遇な生活を強いられた在日韓国・朝鮮人一世に、また在日二世の障害者に対しては、何ら経過措置を設けずに放置している。

国民年金制度発足時に国籍条項を設けたこと自体、世界人権宣言に反したことだったのであり、1982年に国籍条項を削除した際に経過措置を設けなかったことも、すでに日本が加入していた社会権規約に反することであったのである。

このような外国人住民の無年金者を生み出して今なお無作為であることは、自由権規約の第26条（法の下での平等）に明らかに違反し、道義的にも決して許されることではない。

戦後補償制度

現在、「日本国民」のみを対象として適用されている戦後補償制度は13ある。すなわち、恩給法（1953年8月施行）、戦傷病者戦没者遺族等援護法（1952年4月）、未帰還者留守家族等援護法（1953年8月）、旧軍人等の遺族に対する恩給等の特例に関する法律（1956年12月）、引揚者給付金等支給法（1957年5月）、未帰還者に関する特別措置法（1959年3月）、戦没者等の妻に対する特別給付金支給法（1963年3月）、戦傷病者特別援護法（1963年8月）、戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法（1965年6月）、戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法（1966年7月）、戦没者の父母等に対する特別給付金支給法（1967年6月）、引揚者等に対する特別交付金の支給に関する法律

（1967年8月）、平和祈念事業特別基金等に関する法律（1988年5月）であり、いずれも国籍要件（あるいは戸籍要件）を設けて、在日する旧植民地出身者への適用をことごとく排除してきた。

すなわち、第二次世界大戦期に朝鮮人、台湾人は「日本人」として日本軍に強制的に徴用・徴兵されたが、1952年の平和条約発効を期してこれらの人びとは、一律に「外国人」とされ、日本国籍の喪失をもってこれらの戦後補償制度の適用から除外されてきたのである。

セネガル独立（1960年）以前にフランス陸軍で軍務に就いていたセネガル人退役軍人が、現在の年金支給額においてフランス人より低額で不利益な取り扱いを受けているとして、自由権規約の選択議定書に基づいて通報した（前述したように、個人の通報権を保障するこの選択議定書を日本は批准していない）。

この「ゲイエほか対フランス事件」において自由権規約委員会は1985年、このケースにおける「国籍の違いによる異なる取り扱い」は、自由権規約第26条の「他の地位による差別禁止」に当たるとして、フランス政府はセネガル人退役軍人の被害回復のための効果的措置をとるべき義務がある、という見解を出した。

《国籍の変更はそれ自体、異なる取り扱いを正当化する根拠とはなり得ない。何故ならば年金支給の根拠は軍務を提供したことにあるのであり、セネガル人も、フランス人も、提供した軍務は同じであるからである。通報者らに対する異なる取り扱いは合理的かつ客観的基準に基づくものとは言えず、規約が禁止する差別に該当する》

したがって同様に、現在の日本国籍の有無によってではなく、韓国・朝鮮人、台湾人が提供した（強制された）役務とそれによって被った障害が、年金支給の根拠とならなければならないのである。

日本政府第3回報告書を審査した自由権規約委員会は1993年11月4日、「主要な懸念事項」として次のような総括所見を出した。

《旧日本軍に従軍した韓国・朝鮮および台湾出身者で、もはや日本国籍を有していない者が、年金において差別されている》

1990年代に入って在日韓国・朝鮮人の戦傷軍属など5人が、4地裁に戦後補償裁判を提起したが、いずれも棄却判決に終わった。しかし、国に何らかの

措置を求める「付言」判決が続いたこともあって、2000年6月、ようやく在日する旧植民地出身者を対象とする特別立法（平和条約国籍離脱者等戦没者遺族等弔慰金等支給法）が制定され、重度戦傷病者には400万円、遺族には260万円の一時金の支給が行なわれた。しかし、原告の一人である石成基（ソク・ソング）さんに例をとると、同じ戦傷の日本人には現在年間390万円、累計で8000万円が支給されており、その格差は歴然としている。

在日韓国・朝鮮人を対象に特別立法ができたが、原告の李昌錫（イ・チャンソク）さんは、恩給法の国籍条項のゆえに補償から除外されたまま、2001年9月21日死去した。また、台湾出身の林水木（はやし・みき）さんは、ボルネオで日本軍の捕虜監視員とされ、戦後、BC級戦犯として禁固15年の刑に処され、72年に日本国籍を取得したが、何の補償も受けていない。いずれも、この特別立法の対象外である。

軍人・軍属だけでも朝鮮人約24万人（うち死者2万2000人）、台湾人約21万人（うち死者3万人）が戦場に狩り出され、その他に、徴用工など多数にのぼるが、その実数はいまだ明らかではない。

一方、日本国内では、軍人恩給、戦没者、戦傷病者、引揚者、被爆者などに累計約50兆円（現在、年1兆数千億円）が個人補償され、今も続いている。対外支払いは対外資産の喪失を含めても約1兆円であり、その内外格差には歴然たるものがある。

戦後60年も経過し、補償を受けるべき当事者が老齢に達している現実 当事者の多くがすでに亡くなっているというのがまぎれもない現実であることを直視するならば、早急に、かつ優先的課題として個人補償を行なわなければならないのである。

この基本法においては、すべての外国人住民に、日本国民とまったく同様に社会保障制度および戦後補償制度を完全適用すること、また、各法の施行時に遡及して適用を受けられるように定めて、外国人住民がこれまで本来享有すべき権利が奪われて被った不利益を是正する措置を設けることを定める。

第四部 民族的・文化的および 宗教的マイノリティの権利

第13条（マイノリティの地位）

すべて外国人住民は、国際人権法が保障する民族的、文化的および宗教的マイノリティの地位を有する。

日本にはエスニック・マイノリティ（民族的少数者）として、アイヌ民族、沖縄・琉球民族の他、100万人以上のコリアン・マイノリティが存在している。現在、61万人を数える韓国・朝鮮籍者と、40万人以上が帰化または父母の一方が日本国籍者であることから日本国籍（もしくは二重国籍）を有するに至っている「日本籍コリアン」である。

これらコリアン・マイノリティについて、日本政府はこれまで、自由権規約第27条にいうエスニック・マイノリティではない、と主張してきた。

《我が国においては、何人も自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し又は自己の言語を使用する権利は否定されないので、在日韓国・朝鮮人、並びにかつての在日韓国・朝鮮人で日本国籍を取得した人々、及び在日韓国・朝鮮人と日本国籍を有する者との間に出生した人々が、B規約〔自由権規約〕第27条にいう「少数民族」であるか否かについては、必ずしも判断を要しないものとする》（政府答弁書・1994年3月29日）

[注] 日本政府は自由権規約第27条「minority」を「少数民族」と公定訳しているが、これは誤りである。

しかし自由権規約委員会は、1994年4月6日、この第27条について、次のような「一般的意見23」を採択した。

《締約国の中には、民族（種族）、言語、宗教を理由とする差別は行っていないと主張し、それのみを根拠として、マイノリティは存在しないとする誤った主張を行なうものもある》

《同条はマイノリティ集団に属する個人に付与される権利であり、すでに規約によりすべての者に共通に個人として享受されている他のいかなる権利とも区別され、またこれらに付加された権利を確立し認めるものである》

《第27条は、国家内に存在するマイノリティに属する個人に対して権利を付与する。……国民、市民であることを必要とされないように、永住者であることも必要とされない。したがって締約国内でマイノリティを構成する移住労働

者や（短期）滞在者は、それらの権利を行使することを否定されない権利を有している》

《締約国内における民族上、宗教上または言語上のマイノリティの存在は、締約国の決定によるのではなく、客観的基準によって確定されることを求める》

もはや注釈を加えるまでもなく、日本政府がこれまでの主張を維持することは困難である。在日韓国・朝鮮人をはじめ日本における外国人住民が、マイノリティとしての地位を有し、自由権規約第2条および第26条などが掲げる諸権利に「付加」して、第27条のマイノリティの権利を享有することは、国際人権法が求めているところなのである。

外国人の「マイノリティとしての地位と権利」の保障は、この基本法においてきわめて重要な位置を占める。

第14条（マイノリティの権利）

すべて外国人住民は、国際人権法がマイノリティに保障する権利を個人的に、および集団的に、とくに次の諸権利を享有する。

- a．自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰し、かつ実践し、および自己の言語を使用する権利。
- b．自己の言語、文化、歴史および伝統について教育を受ける権利。
- c．前項（a）および（b）の権利を享有するために必要な活動に参加し、団体を結社し維持する権利。
- d．自己の民族的・文化的および宗教的独自性の維持と発展に関連する国および地方公共団体の意思決定に参加する権利。
- e．民族名を使用する権利。

国連総会で1982年に採択されたマイノリティ権利宣言は、第2条（少数者の権利）でこう宣言する。

《第1項 民族的または種族的、宗教的および言語的マイノリティに属する者は、私的に及び公に、自由かついかなる形態の差別もなしに、自己の文化を享有し、自己の宗教を信仰しかつ実践し、および自己の言語を使用する権利を有する。

第2項 マイノリティに属する者は、文化的、宗教的、社会的、経済的生活および公共生活に効果的に参加する権利を有する。

第3項 マイノリティに属する者は、自己の属するマイノリティまたは自己の居住する地域に関する全国的、および適当な場合には地域的段階での決定に、国の立法に反しない方法で効果的に参加する権利を有する。

第4項 マイノリティに属する者は、自己の結社を設立し維持する権利を有する……》

民族教育を受ける権利

外国人住民のこのような「マイノリティとしての権利」は、とりわけ（b）項が掲げる教育権において重要な意味を持つ。

民族教育は、それを通して自分自身のアイデンティティを確認していくことによって、差別をはねかえし、プラスの自己イメージを確立できる契機を与えてくれる、重要な意義を持つ。民族学級、民族クラブ、地域民族子ども会などの取り組みが大阪、奈良、福岡、横浜などで行なわれているが、それは在日韓国・朝鮮人の子どもが通う学校のごく一部にすぎず、また民族講師に対する経済的保障や、教材費の拠出制度も確立されていない。

さらにいま日本では、このようなコリアン・マイノリティの他に、新渡日のさまざまな国籍の外国人住民が生活し、その子どもたちが日本の学校に通っている。文部科学省の発表によれば、日本語を使いこなせない外国籍児童・生徒が全国の公立小学・中学校3705校に1万450人在籍しており、その子どもたちの母語は48言語（ポルトガル語38%、漢語30%、スペイン語13%）に及ぶ。このような子どもたちのための日本語学級は増えているが、母語教育および母語による教育はほとんど行なわれていない。

言語は思考の道具である。思考能力形成時における学習言語の切り替え、母語の切り捨ては、その十分な発達を阻害する。また、家庭内における親子の使用言語が違うことからくる意志疎通の支障が、子どもの人格形成に与える影響は大きい。このような民族的マイノリティ・グループの子どもたちに対する多文化・多言語教育プログラムを作成し推進していくことは、緊急の課題である。

民族学校

社会権規約は、第13条（教育についての権利）第3項でこう定めている。

《この規約の締約国は、父母が、公の機関によって設置される学校以外の学校であって、国によって定められ又は承認される最低限度の教育

上の基準に適合するものを、児童のために選択する自由、並びに自己の信念に従って、児童の宗教的および道徳的教育を確保する自由を尊重することを約束する》

すなわち、外国人住民など民族的マイノリティには「私立学校設立の自由」と「自己の信念に従って子どもを教育する自由」が保障されなければならないのである。

在日韓国・朝鮮人はかつて、日本帝国主義のエスノサイド政策によって、民族の言葉、文化、歴史を学ぶ権利を奪われていたが、日本の敗戦後、朝鮮語で教育を行ない、民族の歴史と文化を学ぶ民族学校を次つぎと建設していった。しかし日本政府とGHQは、これらの民族学校に対し「日本の学校教育法に違反している」などとして警察部隊を用いた数度の弾圧を行ない（1948～49年）、多くの民族学校を閉鎖させた。そして日本政府の弾圧、排除と放置という政策がつづく中、民族学校は在日韓国・朝鮮人の力だけで維持されてきた。

これまで文部科学省は、このような民族学校の卒業生は「中学校または高等学校卒業者と同等以上の学力があることは困難である」から、日本の国立大学などへの受験試験は認められないとしてきた。

しかし、外国人留学生には大学入学資格が認められているのに、日本にある同系列の外国人学校には認められないのはあまりにも不合理、多様な技能教育などを行なう専修学校の場合、修業年限3年以上、総授業時間2590時間以上（うち、普通科目420時間以上）の条件を満たす学校の修了者には大学入学資格が認められているのに、これらの条件を十分満たす外国人学校卒業生に認められないのは露骨な民族差別、人種差別である。このことは、自由権規約委員会をはじめ、社会権規約委員会、子どもの権利委員会、人種差別撤廃委員会から是正勧告がなされてきた。

こうした批判に対して、文部科学省は2003年9月19日、民族学校・外国人学校の卒業生の大学入学資格について新しい方針を告示した。インターナショナル・スクール16校に加えて、本国での位置づけを尊重するとして、韓国学校2校、中華学校2校などを認め、同年10月にはドイツ学校、フランス学校も認定した。さらに、2004年1月には、ブラジル学校19校がそれに追加されたが、ブラジルの初中教育が11年のため、準備教育課程修了の条件が付された。しかし、朝鮮高校（12校）につい

ては、個々の大学が個別の志願者の入学資格を認定する方式が採られた。他の外国人学校生が学校単位で認定されたのに、朝鮮学校生だけは個々に事前に入学資格認定を受けなければならないのである。

また、これらの民族学校・外国人学校は学校教育法第1条に定める「私立学校」ではないため、国庫からの私学助成措置がまったくない。外国人学校への税制上の優遇措置については、2003年3月31日、法人税法および所得税法の各政省令が改定され、「初等教育又は中等教育を外国語により施す各種学校」が「特定公益増進法人」に追加された。しかし、それを受けた文科大臣告示は、「外交」「公用」または「家族滞在」の在留資格を持つ子どもに教育を施し、かつ、国際評価機関の認定を受けた学校に限定した。そのため、中国や韓国からの駐在員の子どもが通う中華学校、韓国学校はもちろん、朝鮮学校も、同じように「初中教育を外国語で施す各種学校」であるにもかかわらず、税制上の優遇措置がうけられないことになった。

子どもの権利委員会は1998年6月5日に採択した「総括所見」で、「朝鮮人やアイヌを含むマイノリティの子どもに対する差別的取り扱いを全面的に調査し、かつ解消するよう勧告する」と記した。そして2001年3月に開かれた人種差別撤廃委員会では、その「総括所見」で次のように明記された。

《委員会は特に、韓国・朝鮮語による学習が認可されていないこと、および在日韓国・朝鮮人の生徒が高等教育へのアクセスにおいて不平等な取り扱いを受けていることを懸念している。締約国が、この点における韓国・朝鮮人をはじめとするマイノリティの差別的な取扱いを撤廃するための適切な手段を講じるよう勧告する》

さらに社会権規約委員会は2001年8月、「総括所見」でこう勧告した。

《委員会は、締約国が、マイノリティの学校およびとくに朝鮮学校が国の教育カリキュラムにしたがっている状況においては当該学校を正式に認可し、それによって当該学校が補助金その他の財政援助を得られるようにすること、および、当該学校の卒業資格を大学入学試験の受験資格として承認することを勧告する》

民族名を名のる権利

「マイノリティの権利」は、日本における外国人住民、とりわけコリアン・マイノリティにとって「民族名を名のり、否定されない権利」として重要な

意味を持つものとして、この基本法において（e）項が明記される。

『在日韓国人青年意識調査』（1994年）によれば、回答者800人のうち、本名の民族名のみで生活している者は7%に満たない。それは、本人が自ら望んで通名（日本名）を使っているということでは決してなく、この「日本」が在日韓国・朝鮮人に対して歴史的、社会的に強いている結果なのである。「歴史的」というのは、植民地支配下の「創氏改名」（1939年11月）に始まり、戦後も続く制度化された差別の結果であり、また「社会的」というのは、広く日本人の意識の中に固定化された、いわば不可視的差別である。

本名を記した名札で入学したある小学生は、日本人上級生たちによる民族差別的となり、3年生になるまで名札を付けて通学することができなかったという例や、在日韓国・朝鮮人が就職活動をする際、「日本名を持っていないのか」「通名を使ってもらわないと採用は無理」「名前（本名）にこだわりすぎるのは良くない」などと、通名（日本名）使用を採用の条件とされたケースは、依然として後を絶たない。

また行政機関も、在日韓国・朝鮮人を日本式氏名で扱う場合が多い。1999年、外キ協などNGOが166自治体を対象に行なった調査では、介護保険制度に関する希望調査書を在日韓国・朝鮮人に送る際、61%の自治体が「通称名のみ」で案内状を送っている。外国人登録に「通称名」欄があることをもって、その通称名を行政機関が本人に何らの確認もとらずに各種通知等に流用することは、直ちに改められねばならない。各種手続きや通知において、そのつど氏名を確認することは行政の基本であることは言うまでもない。にもかかわらず日本的氏名が自動的に、あるいは半強制的に各種事業に流用されることは、日本的氏名への誘導といえる。

学校や日常生活の場で、在日韓国・朝鮮人が民族名を名のることを侵害され否定される現在の社会（暗黙の差別意識がシステム化された社会）は、早急に変革されなければならない。

日本籍コリアン

現在の日本では、帰化によって、あるいは父または母が日本国籍者であることから日本国籍を有している「日本籍コリアン」が、民族名を名のり、民族的マイノリティとして生きていくことは困難な状況にある。

1980年代までは、「民族意識の発露としてことさらに外国人的な呼称の氏に固執するということになると、帰化により日本国民とするにふさわしい者とはいえない」（『民事月報』1975年9月号）として、帰化申請書には「帰化後の氏名は……日本人としてふさわしいものにしてください」という注意書きがなされていた。このような行政指導によって、1985年までの帰化許可者（累計で約19万人）のほとんどが民族名を放棄させられた。

自由権規約委員会は1983年、アイスランド政府報告書の審議の際、同国が移民の国籍取得にあたって従来の名にアイスランド式の名を付け加えさせ、二世以降はアイスランド式姓のみ継ぐよう義務づけていることを、複数の委員が取り上げて批判した。このことから明らかなように、こうした強制的な民族名の放棄は自由権規約第27条に違反するのである。

日本政府が国連に出した人種差別撤廃条約に関する第1回・第2回報告書では、「在日韓国・朝鮮人の中には、本名を名乗ることによって起こる偏見や差別を恐れ、日常生活において日本名を通称として使用する場合もみられる。政府では、このような人類平等の精神に反する誤った偏見、差別意識が依然として一部に存在することを憂慮している」と記している。だが、朝鮮人の名前を日本式氏名に変える同化政策を考案し、それを半世紀以上にわたって進めてきたのは、他でもなく日本政府である。

従来の行政指導により不本意ながら日本式氏名に改めた人たちが、もとの民族名を回復する簡易的な手続きはない。政府は「帰化にあたって定めた氏については戸籍法第107条1項により、名については同法第107条の2により、それぞれの所定の要件の下、家庭裁判所の許可を得て変更することが可能である」（1998年9月18日政府答弁書）という。実際、これまで民族名を回復した人々は、戸籍法第107条が定める「やむを得ない事由」による氏の変更を利用してきた。

しかし、家庭裁判所への申請は煩雑であり、一定の費用と時間がかかる。1985年以降、家庭裁判所への申し立てを通じて、奪われた民族名をとりもどしたのは僅か10数名にすぎない。民族差別に基づく行政指導で被害を被った者に、その回復のため、さらに時間と費用の負担を強いるのはあまりにも不当である。

人種差別撤廃委員会は2001年3月、「総括所見」で日本政府に次のように勧告した。

《委員会は、日本の国籍を申請する韓国・朝鮮人に対して、名前を日本人名に変えさせる行政上あるいは法律上の要求が今はもう存在しないことに注目しつつ、伝えられるところでは、当局が申請者に対し名前の変更を促し続けており、韓国・朝鮮人は差別を恐れてそうせざるを得ないと感じていることに懸念を表明する。個人の名前は文化的、民族的アイデンティティの基本的な表象であることを考慮し、委員会は締約国に対し、こうした慣行を防止するために必要な措置をとるよう勧告する》

このように「日本籍コリアン」は、現に二重国籍にある（あるいは、本来は二重国籍にある）人びとであるのかかわらず、制度上も社会通念上も、「民族的マイノリティ」として認識されていない。日本では「日本国民＝日本民族」という民族純粋主義が蔓延しており、「朝鮮民族としてのアイデンティティを維持する日本国民」という存在を許容する概念が、マジョリティである日本人の間で培われていないからである。

政府自身、日本籍コリアンの子どもたちが、学校教育の中で民族的マイノリティとして言語・文化を学ぶ場を保障しようとしていない。

第15条（国および地方公共団体の責務）

国および地方公共団体は、外国人住民の民族的・文化的および宗教的独自性を保護し、外国人住民がその独自性を維持し発展させるために必要な立法、行政、財政その他必要な措置をとる責務を有する。

子どもの権利条約は、第30条（少数者・先住民の子どもの権利）で次のように定める。

《民族上、宗教上もしくは言語上の少数者、または先住民が存在する国においては、当該少数者または先住民に属する子どもは、自己の集団の他の構成員とともに、自己の文化を享受し、自己の宗教を信仰しかつ実践し、または自己の言語を使用する権利を否定されない》

同様に自由権規約は第27条で、マイノリティはこれらの権利を「否定されない」としているが、これについて自由権規約委員会はこう明言する（「一般的意見23」）。

《第27条は消極的な用語で表現されているが、同条はそれにもかかわらず、その「権利」の存在を認め、当該権利が否定されないことを要求している。したがって、締約国は当該権利の存在と行使を、その否定と侵害から保護することを確保する義務を負う。それゆえに立法、司法または行政当局を通じた締約国自身の行為から保護するのみならず、締約国内にある他の人々の行為からも保護するための積極的手段を講じることを要求される》

すなわち国および地方自治体は、民族教育の保障と促進など、マイノリティの権利を保護し発展させる積極的かつ具体的な措置が求められているのである。

第五部 地方公共団体の住民としての権利

第16条（住民の地位）

すべて外国人住民は、地方自治法第10条が認める地方公共団体の住民として、「日本国民たる住民」と平等な権利を享有し、負担を分任する。

自治体における外国人の「住民としての地位と権利」は、この基本法の重要な柱の一つである。

日本国憲法は第8章（地方自治）において、「地方公共団体の組織および運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」（第92条）とし、これに拠る地方自治法は第10条（住民の意義、その権利義務）で、「住民」を次のように定義する。

《第1項 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村およびこれを包括する都道府県の住民とする。

第2項 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う》

ここにおける「住民」とは、「日本国民たる地方公共団体の住民」（同法11条、12条、13条）ではないことを、まず確認しておこう。1980年代から始まる指紋拒否・外登法改正運動が日本社会にもたらした大きな成果は、同じ地域に共に住み生活する

「外国人住民」という概念の発見であり、その認識の共有化の端緒が開かれた、ということにあった。

この基本法においては、地域社会を日本籍住民と共に構成する「外国人住民」が当然に有する地位と権利を、この地方自治法の第10条に確認し位置づける。

第17条（住民として登録する権利）

すべて外国人住民は、住民基本台帳法に基づく住民登録をする権利を有する。

ここにおいて、外国人登録法（外登法）の廃止とそれに代わる「外国人住民登録制度」を私たちは提起する。

国際人権法に違反する外登法

外登法は、16歳以上のすべての外国人住民に登録証の常時携帯を義務づけている。しかし自由権規約12条1項は、合法的に居住するすべての人に「移動・居住の自由」を認めている。したがって、登録証の常時携帯制度は、政府が主張するようにその適用をいかに緩和しようとも、外国人住民の、その「自由」を不当に制限していることには変わりないのである。

また、16歳以上の外国人住民全員に対して、居住地の変更届け以外にも、5年ごとの定期確認登録を義務づけている（永住者・特別永住者は7年ごと）。しかも、それをすっかり忘れて怠ると、「1年以下の懲役または20万円以下の罰金」が科せられる。さらにその申請の際、名前や国籍、出生地、在留資格、在留期間などの他に、顔写真も提出しなければならない。

日本籍住民の住民登録には、5年ごとの定期確認登録や署名の登録、写真の提出などは求められないのに、外国人住民にはそれらを刑事罰の下に求める。こうした「異なる扱い」は、何ら合理的、客観的な根拠を持たない。

政府は、こうした外国人登録制度は諸外国でも行なわれていると主張する。しかし、日本で生まれ育った二世・三世・四世にも厳格に適用され、転居届けを出さなただけで自宅や職場が強制捜査されるなど、どんな些細な違反も見逃さず刑事事件とされているのは、日本だけである。

これまでの外登法裁判において、こうした諸制度は合憲であり自由権規約違反ではないとの判決が出されているが、「公共の福祉」「合理的な区別」を

理由に、外国人住民のみにその基本的人権に制限を加えることは、何ら合理化も正当化もできないのである。外国人住民も居住者として課税対象である以上、同一性確認に基づく行政の必要性は日本籍住民と異ならない。外国人住民にのみ登録証常時携帯、定期確認登録、さらに刑罰規定を置くことは、自由権規約第2条および第26条に明らかに違反する。

このように国際人権法と明らかに背離する外登法は、今や200万人近くにのぼり定住化し永住化しつつある外国人住民を前にして、旧来の「日本国民」対「外国人」の絶対的二分論にしがみつき、悪意をもって正当化することしかできない代物であり、全廃されなければならない。

「外国人住民」登録

いま日本では、日本籍住民は住民基本台帳法によって、また外国人住民には外登法によって「住民登録」がなされている。しかし外国人登録事務は、国（法務省）からの法定受託事務として地方自治体が行なうため、地方自治体は外国人住民に提供する役務、および租税のために必要な「住民情報」を、その外国人登録から得た「記録」から流用し、それによって、外国人住民に対する地方行政を行なっている。

この基本法における「外国人住民」登録制度は、日本籍住民に対すると同様に、外国人住民の「住民の利便を増進するとともに……地方公共団体の行政の合理化に資する」（住民基本台帳法第1条）ものとし、しかもそれは自治体の固有事務として行なうようにする。地方自治法は第13条の2（住民に関する記録の整備）で、「市町村は……その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない」と定めるが、地方自治体はこの法に基づいて、外国人住民の記録を整備して、自治体としての役務を提供し、その負担を分任してもらえればよいのである。

これまでのように外国人住民には、負担だけを分任させ、役務の提供を制限すること自体、前述の地方自治法第10条に反していたのである。また役務の提供とその負担の分任ということでは、その住民の「正確な記録」は、氏名、住所、生年月日、出生地、国籍だけの登録で十分であり、在留資格・在留期間などの登録は全く不要である。

第18条（サービスの提供を受ける権利）

すべて外国人住民は、住民としての生活を営むために必要な、自己の理解する言語による情報を含む、地方公共団体のサービスを受ける権利を有する。

21世紀を迎えて地方自治体は、(1)外国人市民の人権保障の主体であることを自覚する、(2)地方分権的施策を推進する=地方自治体の先駆性を発揮する、(3)人権の国際基準を自覚する、(4)同化ではなくアイデンティティの保持、差異を尊重する、(5)外国人住民の自治への参加を保障することが基本姿勢とされなければならない。

すなわち地方自治体は外国人住民に対して、日本籍住民と同様に保健・福祉サービスをはじめ、子どもの就学・進学、就職、公営住宅の入居などの行政サービスを提供しなければならないのであり、すでに多くの自治体を実施しているように、多言語による相談窓口、多言語による「生活ガイドブック」の作成などが必要である。

第19条（自治の参加）

すべて外国人住民は、地方公共団体の意思決定および地域社会の住民活動に参加する権利を有する。

日本には、住民投票に関する国法レベルの法律はないが、地方議会（都道府県および市区町村レベル）が「住民投票条例」を制定して、住民投票を実施する例が見られるようになった。その際、外国人住民が投票に参加できるかどうかという問題が出てきた。

2002年1月、滋賀県米原町は住民投票条例を制定し、初めて永住外国人の投票権を認めた。その後、住民投票において外国人に投票資格を認めた条例がすでに150を超えており、外国人住民は地域社会の構成員として認知されつつある。

第20条（政治的参加）

地方公共団体に引き続き3年以上住所を有する外国人住民は、地方自治法が住民に保障する直接請求ならびに解散および解職の請求についての権利を有する。

同じ地域社会に生活する外国人住民が、住民活動に積極的に参加すると共に、その地域に関わる政策

決定に参画すること、すなわち条例制定・改廃請求権、事務の監査請求権、議会の解散請求権、議員・長などの解散請求権を行使することは当然であり、それが「地方自治」の本来の姿である。

第21条（参政権）

永住の資格を有し、もしくは引き続き3年以上住所を有する外国人住民は、当該地方公共団体の議会の議員および長の選挙に参加する権利を有する。

これについて、日本国憲法は、第93条2項でこう定める。

《地方公共団体の長、その議会の議員、および法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する》

ここでもまた、「住民」が「日本国民たる地方公共団体の住民」ではない、ことを確認しておこう。最高裁は1995年2月28日、外国人住民の地方参政権について、次のように判示した。

《憲法第8章の地方自治に関する規定は、民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づきその区域の地方公共団体が処理するという政治形態を憲法上の制度として保障しようとする趣旨に出たものと解されるから、我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと解するのが相当である》

また、「地方選挙権」を要件とする公職として、人権擁護委員（人権擁護委員法第6条）と民生委員（民生委員法第6条）があり、「地方被選挙権」を要件とするのは、教育委員（地方教育行政法第4条）、公安委員（警察法第39条）がある。これらの公職は、いずれも住民自治・地方自治にとってきわめて重要な目的と役割（形骸化されたとはいえ、本来果たすべき役割）を持っている。

このように地方参政権というのは、投票する権利、立候補する権利にとどまらず、地方自治に直接参与する広範囲な「権利の束」と言うことができる。すなわち、外国人住民の参政権をめぐる問題は、日本の「戦後民主主義」の中身を厳しく問い、「日本国民だけの民主主義」を支えてきた価値観と法制度からの、根本的転換を迫るものとしてある。

第六部 外国人権審議会

第22条（審議会の設置）

国および地方公共団体に、この法律の実施に伴う諸問題を審議する機関として「外国人権審議会」（以下「審議会」と称する）を設置する。

これまで述べてきたように、この基本法は、外国人住民に関わる現行法制度の根本的かつ全面的な変革を求めるものである。しかも関連する国の行政機関を挙げてみても、法務省、厚生労働省、文部科学省、警察庁など、広範囲にまたがる諸問題を提起している。したがってここでは、この基本法の実施にあたって生じる諸問題（国際人権法が求めるものと現行法制度との格差）を審議する機関を、国および地方自治体に設けることを定める。

もちろん、それぞれの審議会においては外国人住民の委員が過半数を占め、外国人住民の意思が直接に反映されなければならない。

第23条（審議会の権限）

国に設置される「審議会」は、この法律の実施に伴う諸問題を審議し、必要な事項について関連政府機関に勧告する。

地方公共団体に設置される「審議会」は、この法律の実施に伴う諸問題を審議し、必要な事項について地方公共団体の長に勧告する。

すでに川崎市や神奈川県などでは「外国人市民代表者会議」が設置され、具体的な答申を行政に行なっている。

この基本法における審議会は、外国人住民に関わるあらゆる問題を審議して勧告することになるが、それは必然的に、日本のこれまでの国家行政のあり

方、地方自治のあり方を抜本的かつ全般的に問い直すことになるだろう。

主要参考文献

*この逐条解説をまとめるにあたっては、以下の文献に多くを負っている。

RAIKほか「＜自由権規約＞日本政府による第3回定期報告書に対する在日韓国朝鮮人マイノリティのカウンターレポート草案」（『RAIK通信』第31号・1993年）

RAIKほか「＜自由権規約＞日本政府による第4回定期報告書に対する在日韓国朝鮮人マイノリティのカウンターレポート草案」（『RAIK通信』第55号・1998年）

RAIKほか「＜人種差別撤廃条約＞日本政府による第1回・第2回定期報告書に対する在日コリアンNGOレポート」（『RAIK通信』第66号・2001年）

岡本雅享「自由権規約第27条に関する一般的意見と日本における意義」（『法学セミナー』1994年9～10月号）

民族差別と闘う連絡協議会『在日韓国・朝鮮人の補償・人権法』（1989年／新幹社）

田中 宏『在日外国人』（1991年／岩波新書）
大沼保昭『[新版]単一民族社会の神話を超えて』（1993年／東信堂）

近藤 敦『外国人参政権と国籍』（1996年／明石書店）

国際人権NGOネットワーク・編『ウォッチ！規約人権委員会』（1999年・日本評論社）

田中宏・編『在日コリアン権利宣言』（2002年・岩波ブックレット）

移住労働者と連帯する全国ネットワーク『「多民族・多文化共生社会」に向けて 包括的外国人政策の提言・2002年版』

反差別国際運動日本委員会・編『マイノリティの権利とは』（2004年・解放出版社）

構成 佐藤信行