

持続可能な多文化共生社会と外国人の人権保障

青山学院大学名誉教授 芹澤 齊

◆はじめに

本稿の基本的視点は以下の通りである。①外国人は日本社会における「異文化」の担い手として代表的な存在であり、「多文化共生社会」とは各種の「異文化」と日本文化とが共生する社会である。そして、多文化が共生しうる社会はおのずから「持続可能」となるであろう。②そのような外国人が日本社会において日本国民や他の外国人と「共生」していく法的環境として、憲法や国際人権法上の人権保障法制が重要な関わりをもつことはいうまでもない。③しかしながら、外国人の人権保障の現実のありようは、出入国管理法等の法令レベルで定められる在留制度、特に在留資格とそれに伴う活動制限や在留期間の設定・更新、家族の帯同等に関する在留制度の枠によって規定されている。④そうした外国人の生活ぶりは、諸外国との比較によって明らかになるであろう。

なお、外国人在留制度を考えると、「移民」という概念が関わってくることが多い。そこであらかじめ、この多義的な「移民」という用語を整理しておきたい。「移民」という語は、本来、ある国家が当該国の国民以外の個人や集団を受け入れるとき、恒久的ないし長期にわたる国内在留を保障するときに用いられてきた。この意味での「移民」を「狭義の移民」と呼ぶことにする。しかし、後述するように、近年は、日本ばかりでなく他の国々においても、一定程度の長期にわたる在留期間の認められる外国人が増加するという現象が見られる。こうした在留外国人は、「狭義の移民」とは異なり、在留に関する法的安定性に欠ける状態に置かれやすい一方、「狭義の移民」と同様、低水準の生活環境を余儀なくされることも多いので、この場合は「実質的移民」という言葉で呼ぶことにしたい。

1. 憲法上の外国人の人権保障

(1) 外国人の人権保障に関する総則的な捉え方を最高裁判所のリーディングケース的な判例にしたがって理解するならば、次のようになる。憲法に書かれている基本的人権の保障は、(a)「権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及び」。この言明部分は「権利の性質」説と呼ばれる。そして、(b)政治活動の自由については、「わが国の政治的意思決定又

はその実施に影響を及ぼす活動等外国人の地位にかんがみこれを認めることが相当でない」と解されるものを除き、その保障が及び」。しかしながら、(c)その保障は「外国人在留制度のわく内で与えられているにすぎない」。

以上のことを、日本に在留していたアメリカ国籍のマクリンさんの事件に即して言えば、(a及びb)日本政府の政策に反対するデモへの参加という政治活動であっても、それが在留期間中になされている限り、「憲法の基本的人権の保障を受ける行為」といえるが、(c)その活動を在留期間の更新の際に不許可の事由とすることは認められる。なぜなら、在留期間が満了した外国人は日本国内にとどまる資格を失っているため、在留期間更新の申請は新規の入国申請と同様に扱ってよく、入国申請に対する可否の判断は国・法務大臣の自由裁量だから、というのである(マクリン事件判決、1978年10月4日)。

(2) 上述のような「権利の性質」説を表明している最高裁が、政治活動の自由以外に、個別の人権についてどのような判断をしているかを見ると、概括的に言えば、人権保障に対して消極的な姿勢が目立つ。

① 重要な個人情報である指紋の押捺を強制する制度に関して「プライバシーの権利」の観点から違憲が主張された事例で、「在留外国人の公正な管理に資する」という外国人登録法の立法目的の合理性や指紋押捺制度の目的達成手段としての必要性・相当性を肯定している。しかし、後に国会は指紋押捺強制制度を廃止しているから、この時点以降、最高裁の言い分は通らない。

② 参政権は、国民主権の原理に照らせば「国民固有の権利」であるから、外国人には保障されない。しかし、在留外国人のうち「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」については、公職選挙法をもって地方参政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。つまり、地方参政権については、付与していない現行法制も付与する法制も憲法は許容しているというのである。

③ 公務就任権——正確には管理職昇任資格——が争われた事例については、日本国籍保有者が「公権力行等地方公務員に就任することが想定」されているので、普通地方公共団体は、管理職任用制度を構築するにあたって、管理職を日本国民に限定する措置を執ること

は合理的であるとしている。

④ 社会保障については、「国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするため立法府の広い裁量にゆだねられており」、限られた財源の使い方として、「自国民を在留外国人より優先的に扱うことも、許される」としている。

2. 国際人権法上の外国人の人権保障

国際人権法は多種多様な領域と関連をもつが、ここでは多文化共生との関わりという観点から重要と思われる人権条約をピックアップしてみた。

(1) 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（国際人権規約 A 規約もしくは社会権規約、1966 年国連総会採択、1976 年効力発生、日本は 1979 年批准・効力発生）は、この規約所定のほぼすべての権利に関し、「すべての者」に保障されることを言明したうえで、労働の権利（第 6～8 条）、社会保障についての権利（第 9～12 条）、教育についての権利（第 13、14 条）、「文化的な生活に参加する権利」を含む「科学および文化についての権利」（第 15 条）を保障している。

このうち、外国人の教育を受ける権利については、外国人が日本社会で生活していく上で必須のコミュニケーション・ツールとしての日本語の能力を習得するための日本語教育を受ける権利と、母国語学習権を含む母国文化享有権という二つの側面が重要であることを指摘しておきたい。特に後者は、地域において外国文化に触れる機会が確保されることによって「多文化共生」にも有益となろう。

(2) 市民的及び政治的権利に関する国際規約（国際人権規約 B 規約もしくは自由権規約、採択・批准等は A 規約と同じ）は、「この規約の締約国は、その領域内にあり、かつ、その管轄の下にある全ての個人に対し、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生または他の地位等によるいかなる差別もなしにこの規約において認められる権利を尊重し及び確保することを約束する。」（第 2 条 1 項）と謳ったうえで、合法的在留者の移動・居住の自由（第 12 条 1 項）を保障している点に特徴がある。

(3) その他に、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約などがある。

3. 法令の定める日本の外国人在留制度

(1) 出入国管理及び難民認定法（以下、入管法と略）

① 入管法は、その別表第一において次の a～e に対応する 5 つの表で大別して示される在留資格を列挙し、それらの資格に応じて「本邦において行うことができる活動」を定めている。

- a. 外交、公用、教授、芸術、宗教、報道の 6 種
- b. 高度専門職、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、興行、技能、特定技能、技能実習の 13 種
- c. 文化活動、短期滞在の 2 種
- d. 留学、研修、家族滞在（ここにいう「家族」には、その同伴が明文で認められている a の「外交、公用」資格の家族及び b の特定技能一号、技能実習、c の短期滞在資格の家族は含まれない）の 3 種
- e. 法務大臣が個々の外国人について特に指定する 4 種の特定活動

② 入管法の別表第二は、「本邦において有する身分又は地位」として、永住者、日本人の配偶者等、永住の配偶者等、定住者の 4 つの在留資格を定めている。

(2) 「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」は文字通り入管法の特例法として、日本の敗戦から平和条約の発効に起因する「平和条約国籍離脱者」及びその子孫であって、法の定める要件に該当する外国人を「特別永住者」とし、その「永住」を認めている。

(3) 「実質的移民」制度の導入

① 上記の (1)-①-b の「特定技能」外国人制度は、人材確保が困難な状況にある特定産業分野にあって、その不足分を外国人によって補おうと企図されたものであり、2018 年 12 月の入管法改正（翌年 4 月施行）により導入された比較的新しい制度である。

② 特定技能外国人は、特定技能 1 号の資格で在留する外国人と特定技能 2 号の資格で在留する外国人に二分される。両者はともに従来から存在した技能実習生より高度の職務能力を身に着けていることが求められ、その能力水準を試験等で確認される点で共通する。差異は職務の熟練度であり、特定技能 2 号外国人の方が専門的・技術的な業務を遂行できる高度な能力の持ち主であることが要求される。その分だけ、日本企業にとって代替の利きにくい労働力の持ち主といえよう。

上述の両者の差異は、在留資格のみならず在留期間や家族滞在等にも反映する。特定技能 1 号外国人の在留期間は通算して 5 年を超えることができないし、その配偶者及び子は、基本的に在留資格は付与されない。これに対し、特定技能 2 号外国人については、在留期間の更新に上限を付さず、また、その配偶者及び子に要件が満たされれば在留資格を付与する。したがって、この設定される要件が緩やかなものであれば、実質的移民の増加につながるし、現実には特定技能 2 号外国人は増えている。しかし、この在留資格に要求される水

準と実際の能力との間にギャップがあるとの声もよく聞かれる。

ではなぜ、このような名目と実態との間にギャップのある制度が導入されたのか。その背景としては、まず、一方に、多様な産業分野で少子高齢化に伴う労働力不足があらわになってきたという現実があり、この課題を解消するための手っ取り早い手段として外国人労働者の積極的受け入れ策が考えられた。しかし他方で、正面から「狭義の移民」政策をとることが憚（はばか）られる事情、特に保守層に根強い「単一民族神話」系のイデオロギーに配慮する必要がある。こうして両者の妥協策として在留資格の拡大や在留期間の延長を伴う特定技能制度という名称の「実質的移民」制度が導入されたというわけである。

（４）実質的移民の増加と非正規滞在者・超過滞在者の存在

実質的移民の増加は「特定技能」労働者に限られず、在留外国人の増加という現象は各種の人権問題を生じさせる。そのうち最も根本的な問題は、在留資格を喪失した後も日本に在留したいと考える外国人の存在である。こうした非正規滞在者や超過滞在者を「不法滞在者」と呼んで、当然かれらには人権保障は及ばないと考える人々がいる。はたしてそうだろうか。非正規滞在や超過滞在が発生する原因を検討すると、簡単にそう決めつけることはできないことが明らかとなる。

例えば、技能実習生の場合、「適正な職場環境」で技能を学び、それを自国に戻って活かすことで「日本の技術の海外移転」も実現されるという双方にとって万々歳の謳い文句がある一方で、「劣悪な労働条件」の下での「非熟練（単純）労働」を強いられるといった、名目上の制度目的と現実の労働との極端な乖離があり、その結果、勤務先からの逃亡や無届の転職により、在留資格の喪失に至るといった事例がたくさん報告されている。もちろん、本人の計画の杜撰（ずさん）さや悪質なブローカーの介在が原因の場合もあろうが、そうではないケースについても冒頭のような反応を示すことは、人権保障の観点から是認することができない。

また、留学生の場合、来日時の多額の借入れの返済や学費の捻出のために、本来の学業の妨げとなるような長時間労働を余儀なくされ、その結果、週 28 時間以内の労働時間を超えた資格外活動が発覚するなどして在留資格を喪失することがある。

こうした事態に陥ることを避けるためには、そもそも制度構築の際に人権侵害防止策を講じておかなければならない。また、不運にも非正規滞在者や超過滞在者となってしまったかれらに対して、強制退去等の不利益処分は可能な限り避けるべきである。

4. 諸外国における外国人受け入れ制度

* 以下の記述は、法務省入国管理局の委託を受けて、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成した「諸外国における外国人受入制度に係る調査・研究報告書～英国・ドイツ・フランス・米国・韓国・台湾・シンガポールについて～」に依拠している。

（１）各国における外国人受け入れ制度の共通点

上掲の報告書により、各国の外国人受け入れ制度における近年の動向を瞥見するとき、そこには共通点と相違点が見いだされる。まず、共通点としては、①自国の経済・社会の発展に高い貢献を期待しうる高度の技能を備えた人材ならば積極的に受け入れる一方、家族の呼び寄せや難民等による入国については規制を強化する等の「選択的移民」の方針を採用していること、②自国内に長期間居住している「長期移民（LTIM）」に対しては、国籍取得もしくは市民権を認めるという施策を通じて自国社会に適合させること、③就労資格を認めるにあたって、当該産業分野に国内の代替労働力がないことを証明させる労働市場テストを採用するなど、安易な外国人労働者受け入れ政策はとっていないこと、④一旦受け入れた以上は、当該外国人に帰すべき特別な事由がなければ、不利益を科さないという姿勢が見られること等が挙げられる。

ただし、こうした方針に基づく外国人受け入れ制度は、当初、好感をもって迎えられたが、近年はどこでも外国人労働者が増加することに対して否定的・消極的な考え方が強まっているようである。困みに、イギリスの EU 離脱の一因は EU 市民の流入急増にあったとの見方がある。

なお、日本と韓国は、「移民」について法律上の根拠がなく、入国する外国人はすべて法令に基づく在留資格を保持しなければならず、入国当初から在留期間が無制限の在留資格はない点で共通している。

（２）各国における外国人受け入れ制度の相違点

相違点は、各国に在留する外国人の属性の差異に起因している。属性上の差異としては、一つには、植民地をかつて保有していた宗主国の場合、同じく植民地出身者であっても、植民地経営に当たってきた人々の子孫とそうでない者の差異、二つには、EU 諸国の場合、EU 市民と非 EU 市民の区別、三つには、当該国内で出生したのか、生後に入国したのかという差異が代表的なものとして挙げられる。そして、これらの属性の相違から、査証や入国許可証等による滞在・就労に関する規制及び転職制限の有無・程度や参政権の有無、社会保障制度との関わりの仕方、外国人に対する公的支援のありように各国それぞれでかなりの相違が生じているのである。

（せりざわひとし）