

日本における人種差別撤廃のために 国連勧告の即時実施を！

人種差別撤廃委員会日本審査総括所見

国会質問案集

2014年11月

作成：人種差別撤廃 NGO ネットワーク（ERD ネット）

目次

◆はじめに

◆勧告 パラグラフ別

6. 人口の民族構成
9. 国内人権機関
10. 4条に準拠した立法措置
11. ヘイト・スピーチとヘイト・クライム
12. 移住労働者
13. 市民でない者（日本国籍をもたない人）による公職へのアクセス
14. 市民でない者による国民年金制度へのアクセス
15. 市民でない者による公共の場所や施設へのアクセス
16. 人身取引
17. 外国人およびマイノリティの女性たちに対する暴力
18. 「慰安婦」
19. 朝鮮学校
20. アイヌ民族の状況
21. 琉球・沖縄の状況
22. 部落民の状況
23. 難民および庇護希望者
23. 無国籍者
25. ムスリム・コミュニティのメンバーに対するプロファイリング
26. 寛容と相互理解の促進
31. 第14条のもとでの宣言

はじめに

2014年8月、国連人種差別撤廃委員会はその第85会期において、第7～9回日本政府報告書の審査を行ない、総括所見(CERD/C/JPN/CO/7-9)を採択しました。総括所見には、日本における人種差別の課題について31パラグラフからなる懸念と勧告が含まれています。日本において人権確立と差別撤廃にとりくむ諸団体からなる人種差別撤廃NGOネットワークは、委員会の総括所見を歓迎するとともに、そこに含まれている勧告が国会、政府および司法機関により正当に受け止められ、人種差別問題の適切な措置につながることを強く求めます。

その目的のために本冊子を作りました。総括所見の中で、私たちがとりわけ重要であると考えた勧告を抜きだし、国会で審議していただきたい点、その背景にあるもの、その内容という3つの側面から解説をしています。

国会活動においてご活用いただけることを願い本冊子を謹呈いたします。

人種差別撤廃NGOネットワーク

2014年11月

6. 人口の民族構成

<国会審議で行ってほしい質問事項>

1. 勧告 (b) で求められているデータを、既存の政府調査の結果や統計数字から抽出して収集することはできるか？
2. 勧告(a)(b)について民間の信頼できる研究機関、調査機関あるいは非営利団体などに委託して調査を実施することはできるか？

<勧告の背景>

人種差別撤廃条約は第1条1項で、「人種差別」の定義を、人種、皮膚の色、世系または民族的もしくは種族的出身に基づく区別、排除、制限または優先であると定義づけている。続いて第2条2項で、対象となる集団およびそれに属する個人が人権と基本的自由を平等に十分享有できるよう、特別で具体的な措置をとるよう規定している。さらに、第5条ではそれら集団およびそれに属する個人が、市民的、政治的、経済的、社会的および文化的権利を平等に十分享有できるよう保障することを定めている。その国で人種差別が存在しているかどうかを測定するためには、これら保障された権利の享有に関して具体的で客観的な数値等に基づくデータが重要な手がかりとなる。

締約国として、日本は国内にいる条約の対象となる集団を第1条1項に基づいて特定し、第5条にしたがって権利と基本的自由の享有の実施を測定できるよう、社会的調査などから適切なデータを収集して、CERD 審査のために提出しなくてはならない。

しかし、2001年審査、2010年審査に続き、2014年審査に向けて提出された政府報告書には、部落民および琉球・沖縄も含み対象となる集団の包括的で細分化されたデータが含まれておらず、そのため、条約の目的の一つである、第1条1項のもと対象となる集団の権利および基本的自由の十分で平等な享有が保障されているのかどうか、報告書から諮ることができない。

<勧告の説明>

(a)通常話されている言語、母語およびその他多様性を示す指標について調査をし、被害をうけやすい団体に関する社会的調査から情報を収集すること、そして

(b)社会のすべての階層の特定のニーズを考慮に入れた政策を定め、日本において条約に謳われている諸権利がどのように守られているのかを委員会がよりよく評価できるために、移住者および難民を含み、国籍および民族的出身別に分けられた社会的経済的指標に関する包括的で、信頼できる最新の統計データを集めること。

この勧告は、2010年審査の総括所見でもとりあげられ、第1条に含まれる集団の構成と状況を把握するために、個人のプライバシーと匿名性を十分に尊重しながら、任意の自己認定に基づき、社会調査の情報とともに、一般に話されている言語、母語、人口の多様性を示す指標の調査を実施するよう促されていた。日本政府は、民族の視点から国勢調査はしていないとしているし、概して国家は匿名性やプライバシーの理由より民族別分類をしたがらないが、他の社会的調査の利用などから実態を把握することは、条約審査だけではなく、日本が特定の問題についての規模を把握し、より適切な政策立案を行なえるようにすることを助ける。

9. 国内人権機関

<国会審議で行ってほしい質問事項>

- ・ 独立性が確保され、パリ原則に合致した機関にするにはどのような条件を満たす必要があると考えるか。具体的に示されたい。
- ・ 設置に向けた今後の具体的な時間枠を示されたい。

<勧告の背景>

1998年に自由権規約委員会が「人権侵害の申立てに対する調査のための独立した仕組みを設立する」よう勧告して以来、日本は国連人権諸条約機関から何度となく同様の勧告を受けている。しかし、現政権は、人権問題に包括的に取り組む国内人権機関の設置には否定的であり、個別法の制定により対応するとの姿勢を示している。とはいえ、個別法の制定が積極的になされているわけではない。とりわけ、「人種差別の申立てを取り扱うこと」に関しては、高校授業料無償化制度からの朝鮮学校の除外や、これに関して法務省人権擁護局に申し立てられた事案について、申立者が聞き取りを受けることなく「人権侵害の事実なし」として退けられたことなど、人種差別撤廃委員には詳細な情報提供がなされており、その結果としてこのような勧告がなされたものとする。

<勧告の説明>

設置に当たってはパリ原則を完全に遵守するものとする、人的および財政的な資源を与えること、人種差別に関する人権侵害の申立に対応すること、独立性を確保することが明示されたことは重要である。現在、日本において人権侵害の申立に対応するのは法務省人権擁護局であるが、法務省の内局であり財政的、人的に独立していないのが現状であり、この組織が人権擁護のために十分に機能しているとは言えない。

政府は、国連の人権諸機関による審査の際、法務省人権擁護局の活動についての説明を繰り返しているが、それでもなお独立性のある国内人権機関を設置するよう勧告されるということは、同省同局ではパリ原則を満たさないと見なされているからである。パリ原則についての国際社会の見解と政府の見解が一致していないとすれば、その点を明らかにする必要がある。

また、前政権時には法案提出がされたものの、現政権になってからは設置に向けた取り組みがなされていないことが、今回の審査委員の間でも懸念されていたようである。そのため、設置に向けたスケジュールについて、政府の姿勢を確認しておくことも必要だと思われる。

10. 4条に準拠した立法措置

<国会審議で行ってほしい質問事項>

1. 4条(a)留保につき、①あらゆる人種的優越・憎悪に基づく思想の流布、②人種差別の煽動、③人種や皮膚の色、民族的出身の異なる人々に対するすべての暴力行為や④暴力行為の煽動、⑤人種主義的活動に対する資金援助を含むいかなる援助の提供の5つの条項につき、それぞれ規制することが表現の自由の保障の侵害となるのか、刑事規制、民事規制、行政規制のいずれの分野においても表現の自由の侵害となるのか。
2. 勧告に従い、留保を撤回した場合の国内法および政策への正確な影響を具体的に検討すべきではないか。また、一定の時間枠で留保を撤回または制限する計画を立てることが求められているので、少なくともその前提として、上記の検討をいつまでに終えるのか、具体的な計画を提示すべきではないか。

<勧告の背景>

日本政府は、条約4条(a)(b)に対し、「日本国憲法の下における集会、結社及び表現の自由その他の権利の保障と抵触しない限度において、これらの規定に基づく義務を履行する」との留保をしている。その理由としては、4条(a)の規定しているすべての場合に刑罰規制をすると、正当な言論を不当に萎縮させ、表現の自由を不当に制約する恐れがあること等を挙げてきた。

しかし、この留保は、前提として、これらの条項が刑事規制を求めていると解釈しているが、2013年に同委員会から発表された一般的勧告35のpara 12は、むしろ、犯罪化するのは重大なものに留めるべきであると明示し、その前提が覆されている。

さらに、今回の審査では、委員たちから、同一般的勧告35のpara 23「締約国は、なぜその留保が必要と考えるのか、留保の性質と範囲、国内法および政策への正確な影響および一定の時間枠で留保を撤回または制限する計画に関する情報を提供することを要請される」に則って、4条(a)の①あらゆる人種的優越・憎悪に基づく思想の流布、②人種差別の煽動、③人種や皮膚の色、民族的出身の異なる人々に対するすべての暴力行為や④暴力行為の煽動、⑤人種主義的活動に対する資金援助を含むいかなる援助の提供の5つの条項につき、個別具体的に検討することを求められた。

特に、表現の自由との関係について、すべてが表現の自由の保障と抵触するのか、たとえば④の暴力行為の煽動も表現の自由として保障されるべきなのか、暴力の煽動を許すなら何のために条約に加入したのか、条約に加入してすでに19年経っているがいつまで検討を続けるのか等、厳しい批判がなされた。

<勧告の説明>

以上の議論を前提に、para 10では、4条(a)(b)項の留保の撤回を検討することが勧告され、人種主義的ヘイト・スピーチと闘うことに関する一般的勧告35等を前提に、4条の規定を実施する法律のための適切な手段を講じることが促されている。

なお、勧告では、刑法の改正が例示されているが、審査の過程及び総括所見を全体としてみると、まず求められているのは包括的差別禁止法であり、その前提となる差別の実態調査である。また、刑事処罰の具体的検討の前提として、留保の撤回—表現の自由とのバランスのとり方を一般的勧告35に則って忠実に行うべきであろう。

11 ヘイト・スピーチとヘイト・クライム

<国会審議で行ってほしい質問事項>

・首相に対して

ヘイト・スピーチ及びヘイト・クライムは人種差別であり、人種差別撤廃条約の締約国として、ヘイト・スピーチ及びヘイト・クライムをはじめとする人種差別は許さない、辞めるべきだと宣言すべきではないか。

・首相、国家公安委員長若しくは警察庁長官に対して

ヘイト・スピーチに対する対応として、カウンター・スピーチが重要と指摘されているが、どのように考えるか。現在、大阪、神戸、京都などで、カウンターに対して、プラカードを掲げたり、大声で抗議したりすることを止めたり、警官が周りを数人で取り囲んで、遠ざけることまでやっているが、法的根拠は何か。表現の自由の侵害ではないか。首相などが、カウンターの重要性を認め、過度の規制を止めるよう、公けに表明すべきではないか。

・首相に対して

公人・政治家に対する制裁に対し、どのように具体的に検討しているのか。

<勧告の背景>

以前より公人及び民間人によるヘイト・スピーチが日本で蔓延しており、これまで委員会からの2回の勧告（2001年のパラ13、14、2010年の総括所見パラ13及び14）にもかかわらず、一切法的整備を行ってこなかったこと、差別煽動デモを表現の自由として警察が過剰に守っていること、現行法で犯罪となりうる場合でも警察は規制に消極的であり、他方、ヘイト・スピーチ対応として重要なカウンターを過度に取り締まり、表現の自由が損なわれていること等について18人中8人の委員から厳しい批判が行われた。

<勧告の説明>

柱書部分は、ヘイト・スピーチの規制についての現行法の運用及び新法制定についての原則を述べた重要部分で、前2回の勧告にはなかった初めての内容である。

そこでは、上記の現行法の恣意的運用への批判を背景に、①ヘイト・スピーチ規制がカウンター・スピーチをはじめとする抗議の表明を抑制する口実として使われてはならないこと、②ヘイト・スピーチ規制マイノリティ集団の権利を守ることの重要性、が指摘されている。

具体的勧告内容は下記の通りである。

- (a) ヘイト・スピーチ及びヘイト・クライムに断固として取り組むこと、
- (b) インターネットを含むメディアにおけるヘイト・スピーチ対策を取ること
- (c) 加害者・団体を捜査、起訴すること
- (d) 公人・政治家に対する制裁
- (e) 人種差別撤廃に向けた教授、教育、文化、情報の強化

13. 市民でない者の公職へのアクセス

<勧告に沿って国会で行ってほしい質問事項>

- ① 市民でない者の公職へのアクセスについて、過去2回にわたり、詳細なデータの提出を国連人種差別撤廃委員会から勧告されているが、データは存在するか否か。存在しない場合、調査の予定は。
- ② 調停委員問題について、過去2回にわたり国連人種差別撤廃委員会から、その立場を見直すよう勧告を受け、また1974年~1988年には中国（台湾）国籍の弁護士が民事調停委員に採用されていた先例もあるが、現在の政府の立場を見直す意思・予定の有無。
- ③ 調停委員の役割はあくまでも当事者間の話し合いを仲介し、合意に達するように支援することであり、単なる調整機能しかなく、これを公権力の行使にあたるとするのは無理があるのではないか。

<勧告の背景>

① 「当然の法理」による排除

日本政府は、「公権力の行使または国家（または地方公共団体）の意思の形成への参画に携わる」職務については、日本国籍を有しない者を採用することはできないとの立場（「当然の法理」）を取っている。これにより日本国籍を持たない人は、国家公務員については一律、地方公務員については管理職への登用から排除されている。

しかしながら、法律上の根拠のない「当然の法理」によるそのような排除は、特に日本社会に長年暮らしている特別永住者の「法の下での平等」（憲法14条）や「職業選択の自由」（憲法22条1項）を過度に制約するものである。

日本国籍を持たない人の公務就任権を制約する場合は、まずは法律で明確に規定すること、そして、具体的職務内容に照らして実質的な職務遂行上の支障が生じうる役職に限るべきである。

② 調停委員問題

日本国籍を持たない弁護士は、「当然の法理」により、調停委員・司法委員・参与員などの裁判所での仕事（調停委員等）から排除されている。しかし調停委員等の役割は、裁判所における当事者の話し合いを斡旋したり、裁判官に参考意見を述べたりすることであって、「公権力の行使や国家意思の形成」に携わっているとは言えない。しかも、実際に1974年から1988年まで中国（台湾）国籍の弁護士が民事調停委員に採用されていたことが判明している。

また、外国籍であっても、国公立大学の教授や学長等の管理職や、保護司（法務大臣）、檢察審査会の審査補助員（檢察審査会が任命）や、刑務所視察委員会の委員（法務大臣が任命）に就任している人もいる。

調停委員等への採用を拒否する合理的な理由はないと言わざるを得ない。

<勧告の説明>

日本に長期にわたり暮らしてきた市民でない者の公職へのアクセスを促進すること、特に家事裁判所における調停委員から市民でない者を一律排除している政府の立場を見直すよう勧告するとともに、市民でない者の公職へのアクセスについて、包括的で細分化されたデータを提供するよう勧告した。これは、前回（2010年）に引き続き2度目の勧告である。

14. 国民年金制度への市民でない者によるアクセス

< 勧告に沿って国会審議で行ってほしい質問事項 >

- ・現在、日本政府として、無年金生活を余儀なくされている在日コリアンの数や現状について調査する予定はないか。調査するべきではないか。(2002年7月時点では、在日コリアン高齢者約2万人、及び、在日コリアン障害者約5千人)
- ・国連からの勧告にあるとおり、直ちに救済措置を講じるべきである。

< 勧告の背景 >

1986年4月1日時点で60歳以上であった在日コリアン、及び1982年1月1日時点で障害のあった20歳以上の在日コリアンは、国民年金に加入できず、老齢福祉年金・障害基礎年金の支給対象から排除されている。

1959年に制定された国民年金法により、広く国民年金が支給されることとなった。さらに、同法により、障害者にも国民年金の一種として障害基礎年金が支給されることとなった。しかし、この同法には、国籍条項(受給のためには日本国籍が要するという条項)が設けられていた。そのため、外国人(その多くは、1952年に日本国籍を剥奪された在日コリアンであった。)は国民年金に加入することができず、また、外国人の障害者も、障害基礎年金を受給することができなかった。

その後、日本が1981年に難民条約に加入したことに伴い、1982年には国民年金法から国籍条項が撤廃され、外国人であっても25年間以上の保険料を納付した場合には年金を受給できるようになった。さらに、1985年の法改正により25年間の年金受給資格期間に満たない外国人にも年金を受給する道が開かれた。しかし、これらの改正において、経過措置規定は置かれなかった。1986年4月1日時点で60歳以上の外国人、ひいては外国人障害者は、支給対象から排除されたままであった。

日本政府は、小笠原(1968年)及び沖縄(1972年)の日本復帰や、北朝鮮から帰国した拉致被害者、中国残留日本人等、1959年に国民年金に加入することができなかった人びとに対しては経過措置を講じ、未加入期間の保険料を国庫負担で免除する特例措置を講じる等、様々なかたちで救済を図ってきた。ところが、旧植民地出身者である在日コリアン高齢者・障害者に対しては、行政によっても司法によっても排除措置が改められることはなく、在日コリアン高齢者・障害者は、無年金状態に置かれたままである。

< 勧告の説明 >

1950年代の日本国における「外国人」の圧倒的多数がコリアンであったことも踏まえ、人種差別撤廃委員会としては、条約第5条にもとづき、「国民年金制度から除外されたままの状態にある市民でない者、特にコリアンが、国民年金制度における受給資格を得られるための措置を講じること…現時点で受給資格のない市民でない者が障害基礎年金の適用を受けられるよう法を改正すること」を日本国に対して勧告した。

15. 市民でない者による公共の場所や施設へのアクセス

<勧告に沿って国会で行ってほしい質問>

(法務委員会、おもに法務省)

- ①国籍や民族、肌の色などを理由に公共の場所から排除される人たちがいることに関して、政府は実態調査をする方針があるのか。
- ②現行法のみで公共の場所への外国人のアクセスの平等性が確保されているのか。
- ③世界のなかで、日本のように人種差別禁止法をもっていない国は少数のようだが、制定する方針についてうかがいたい。
- ④差別のない社会をめざす人権啓発は、文化的多様性の理解や尊重を促すだけでなく、法規範や法的権利に基づく内容を示す必要があるのではないか。

<勧告の背景>

2014年3月に埼玉スタジアムで行われたサッカーJリーグの試合で、浦和レッズのサポーターにより「JAPANESE ONLY」（日本人に限る＝外国人お断り）と書かれた横断幕が、サポーター席へ入るゲートに掲げられた事件は記憶に新しい。

1990年代から2000年代初頭にかけて、小樽市内の銭湯が「JAPANESE ONLY」（外国人の方の入場をお断りします）の貼り紙を掲げて、外国人および「外国人のような外見」をした人の入浴を一律に拒否するということがあった。拒否された人たちが銭湯、およびそれを規制しない小樽市に対して損害賠償を求める裁判にまで発展した。

法務省は2014年度の人権啓発活動の年間強調事項にあげた17項目のひとつに「外国人の人権を尊重しよう」を設け、「外国人に対する就職差別やアパートやマンションへの入居拒否、公衆浴場での入浴拒否などの人権問題が発生しています」という現状を認めている。しかし、その対策として「文化等の多様性を認め、言語、宗教、生活習慣等の違いを正しく理解し、これらを尊重することが重要であるとの認識を深めていくことが必要です」という内容の啓発に留めているのである。

政府はホテル、飲食店、喫茶店、映画館の利用については「生活衛生関係営業の運営の適正化及び振興に関する法律」「旅館業法」など、運送機関に関しては、「鉄道営業法」「道路運送法」「海上運送法」「航空法」などで差別的取扱いを禁止していると政府報告書で説明しているが、公共の施設から外国人を排除しようとする「JAPANESE ONLY」の掲示に象徴される事態に、政府は長年にわたり法規制を含む効果的な対策をとってきていない。

<勧告の説明>

委員会は、外国人がレストラン、ホテル、浴場、店舗など公共の場所および一般に開かれた施設への入場を断られるという事態が続いていることに懸念を表明。委員会は、日本政府に対して、そのような差別が起きないように法律を効果的に適用すること、また差別行為を調査し処罰を行うとともに、法律と関連づけて人権啓発を行うよう勧告している。

2014年7月に出された自由権規約委員会の総括所見でも、「ヘイトスピーチと人種差別」に関するパラグラフのなかで「民間施設において『ジャパニーズ・オンリー』などの看板・貼り紙を公然と掲示すること」に懸念が表明されている。

16. 人身取引

<国会で行ってほしい質問>

- ①人身取引の予防、被害者の保護・支援、加害者の訴追・処罰を含む包括的な法律を制定する方針はいかがか。
- ③人身取引被害者の認定者数が毎年非常に少ない。技能実習制度における男性の労働搾取をはじめとする被害者の認定や保護・支援に関する認定基準や方針の見直しについての方針はいかがか。

<勧告の背景>

政府は2004年4月、内閣に人身取引対策に関する関係省庁連絡会議を設置し、同年12月に「人身取引対策行動計画」を策定した。2005年に刑法を改正し人身売買罪の新設、入国管理法の改正で人身取引の被害者に在留特別許可を付与するなど、対策のためのいくつかの法整備を行った。また、おもにフィリピン人女性が「エンターテイナー」（歌手、ダンサー）を名目にバーでホステスの業務を求められていた在留資格「興行」の審査基準を厳格化した。興行による女性の受け入れは、米國務省による世界各国の人身取引に関する2004年の年次報告書で、「人身取引の温床」とであると厳しく批判されていた。

政府は、人身取引の手口の潜在化や巧妙化に対応するため2009年12月に「人身取引対策行動計画2009」として改訂版を策定した。

しかし、警察庁の集計によると、被害者として認定され保護または帰国支援した外国人は2005年117人をピークに、2012年16人、2013年は7人に減少しており、保護・支援される女性たちは「氷山の一角」に過ぎない。また、技能実習制度をめぐる男性を含む労働搾取が人身取引としてみなされていない。

さらに、保護した被害者の処遇について、「安全な帰国支援」に主眼が置かれ、日本での定住のための日本語・就労支援の方針や施策が欠如しているのである。

<勧告の説明>

人種差別撤廃委員会の総括所見では、「人身取引対策行動計画2009」の策定を肯定的側面としてあげ、政府の取り組みを評価している一方で、性的搾取を目的とした女性の人身取引の根強さなどに懸念を表明している。そのうえで、①包括的な人身取引禁止法の策定、②人身取引の根本原因に対処する予防、③被害者支援の充実、④加害者に対する迅速で効果的な取締り・訴追・処罰、⑤被害者の認定や保護、支援に関わる政府機関の担当者の専門トレーニングの実施、⑥人身取引の規模、法制度、捜査や訴追・処罰などについて、とりわけ外国人女性をはじめとするマイノリティ集団の人身取引に関わるデータを提示すること、という勧告しているのである。

それらについて、前回2010年の勧告や、2009年の女性差別撤廃委員会、2014年7月の自由権規約委員会によって同様の勧告が行われているものの、政府は応じていない。

17. 外国人およびマイノリティの女性たちに対する暴力

<勧告に沿って国会で行ってほしい質問事項>

- ① 結婚移住女性やその家族を支援するにあたっては、まずはその実情調査が必要不可欠と考えるが、調査の予定は。しない場合その理由は。
- ② DV 被害者に対する支援情報は、言葉の壁や、被害者が置かれた孤立的な環境により、結婚移住女性らに十分に伝達しておらず、そのことが被害の潜在化につながっている。これらの情報の効果的な発信につき、今後何らかの工夫・措置を講じる予定はあるか。
- ③ 非身体的 DV の場合、明確な証拠がない場合が多いが、そのような場合でも被害者が退去強制されることがないように、いかなる工夫・措置を講じているか。

<勧告の背景>

日本人夫と結婚した外国人妻(結婚移住女性)に対する身体的 DV や、非身体的 DV(パスポートを取り上げる、金銭を持たせない、同国人との交際を禁止する等)の事例は後を絶たない。その背景として以下の2点を挙げるができる。

① 法律上の問題

まず、そもそも日本国籍を有しない者は、在留資格なくして日本に在留することはできず、結婚移住女性の場合、「日本人の配偶者等」の在留資格を取得し更新しなければならない。しかし、これらの手続には日本人夫の協力が必要であるため、日本人夫が外国人妻を支配することが制度上容易になっている。また、DV の場合でも、別居が相当期間続けば、在留資格が更新されない危険があるうえ、2012 年施行の改正入管法は「在留資格取消制度」を新設し、「日本人の配偶者等」で在留する女性が正当な理由なく配偶者としての活動を6か月以上行わなかった場合、在留資格が取り消されることとなった。政府はHP等で、DVは「正当な理由」の判断で考慮するとしているが、在留資格取消の判断は法務大臣の広範な裁量にゆだねられており、DV が見過ごされたり適切に認定されない危険がある。

② 支援の限界

次に、移住結婚女性の場合、言葉の壁により支援情報にアクセスしにくい上、日本国内での人間関係も限られ、地域社会との交流も希薄であること、在留資格を失うことを恐れて支援機関への相談を躊躇すること、政府・自治体による支援体制が不十分であること(多言語による支援情報の提供はインターネットなど手段が限られている。支援機関に多言語で対応できる職員がいない。適切な通訳人が常駐していない。職員の知識不足等)などにより、移住結婚女性は日本人女性と同じレベルの支援を受けることができない。

<勧告の内容>

- ・ 外国人女性に対する暴力を訴追・処罰し、被害者の救済や保護へのアクセスを改善すること。
- ・ 日本人と結婚した外国人女性が離婚と同時に在留資格を失ったり、事実上外国人女性たちが虐待的な関係性の中に取り残されたりしないよう、法律を見直すこと。

18. 「慰安婦」

< 勧告に沿って国会審議で行ってほしい質問事項 >

- ・今年、「慰安婦」制度についての日本軍の責任を明らかにする 500 点以上の資料を市民団体が内閣総理大臣宛に提出したが、それらの資料は見たか？
- ・今後、日本軍「慰安婦」問題についての第三次政府調査を行う予定はあるか？
- ・人道に対する罪やジェノサイドの歴史を否定・矮小化・正当化する発言はヘイト・スピーチに含まれると考えるか？

< 勧告の背景 >

今回の審査では、4名の委員が日本軍「慰安婦」問題について日本政府代表団に質問した。

①「慰安婦」には誠実な謝罪、賠償、補償が提供されるべきである、②総理、大阪市長、閣僚その他が慰安婦の必要性、正当性を主張しているが、軍国主義の性奴隷を隠蔽するものであるといった内容であった。

日本政府代表団は、「慰安婦」問題は人種差別撤廃条約の人種差別に該当しない、性奴隷という表現は不適切、日本が条約を締結した 1995 年以前に生じた問題に条約は適用されない、個人請求権は法的に解決済みと回答し、2007 年に終了したアジア女性基金事業について紹介した。

委員会は、法律的に言うとも 100 年前に起こったことも今日性があれば検討すべきであり、補償問題が残されている、日本が反省の気持ちを表明したのは評価すべきことではあるが、そこから後退するような印象を与える出来事があったのでマイナスのイメージを与えることを重要なこととして指摘しておきたい、曖昧な回答が出ているように感じる、と応答した。

< 勧告の説明 >

日本軍が過去にアジア各国の女性たちを「慰安婦」という名の性的奴隷にしたにもかかわらず、被害女性たちに被害回復のための措置を取ってこなかったことは、人種差別撤廃条約違反である。また、日本軍「慰安婦」制度が敷かれていた当時、日本が遵守する義務のあった国際条約（奴隷条約、ハーグ条約、強制労働条約、人身売買禁止条約など）に照らしても、日本政府には真相究明、加害者訴追、被害者への謝罪や賠償などを適切に行う義務がある。しかし、これらを適切に行っていない。

（勧告 a・b）真相究明については、1993 年の日本政府による第二次調査以降、「慰安所」の設置や運営、「慰安婦」の移送などについて、研究者や市民によって膨大な数の公文書や証拠文書が発掘されている。これらの検証やアジア各国の被害者や目撃者、元兵士の証言を収集し、「慰安婦」制度の実態について更なる真相究明を行うべきである。

加害者の訴追に関して、2001 年にオランダ・ハーグで出された女性国際戦犯法廷判決では、判事団の全員一致で、昭和天皇以下 9 名の被告について有罪と認定し、日本政府の賠償責任も認められた。

賠償については、「慰安婦」制度についての上記のような日本政府の法的責任を否定したうえでなされたアジア女性基金事業は、国際法上、適切な賠償とみなされない。謝罪についても同様である。

（勧告 c）日本軍「慰安婦」制度被害者たちを再度貶める差別ないし差別扇動表現（ヘイトスピーチ）を根絶するための迅速かつ積極的な措置を取る義務が日本政府にはある。

ヘイトスピーチ規制法のある欧州の大半の国ではホロコースト等の人道に対する罪やジェノサイドの歴史を否定・矮小化する発言を処罰する法律が設けられている（ドイツ、フランス、スイス、ギリシア、リヒテンシュタイン、スペイン、ポルトガル、スロヴァキア、マケドニア、ルーマニア、アルバニアなど）。

19. 朝鮮学校

<国会審議で行ってほしい質問事項>

1. 「高校無償化」法では、朝鮮学校と同じカテゴリーの各種学校にある 39 の外国人学校・民族学校は各種学校のまま「高校無償化」が適用されている。なぜ朝鮮学校に対してのみ、「『一条校』になれば『高校無償化』の適用対象となりえる」などと、外国語での教育を認めず日本の検定教科書の使用を義務付けられる「一条校」への転換を求めるような対応を迫るのか。
2. パラ 19 では、日本政府による「無償化」からの朝鮮学校除外は教育の機会提供における明白な差別であり、地方自治体による朝鮮学校への補助金支給停止や削減に対しても懸念が表されている。委員会はこのパラ 19 を特に重要な勧告であると指摘し（パラ 33）、日本政府に対しこの問題に対する早急な是正を求めているが、今後政府はどのように対応していくつもりか。

<勧告の背景>

「高校無償化」制度からの朝鮮学校除外については、前回の総括所見（2010 年 3 月先行未編集版発表、4 月確定版発表）において、「無償化」の法改正の提案があるが、そこから朝鮮学校を排除するべきと提案している何人かの政治家の態度について懸念が表明されている。8 月の審査では、そうした懸念にも関わらず日本政府が朝鮮学校を除外しそれに端を發して相次いで地方自治体が補助金を削減している現状について関心が集まり、全委員の 3 分の 1 にあたる 6 名が発言を行った。

「朝鮮学校は政府による支援を受けられていない」（ケマル委員）、「朝鮮学校除外は拉致問題の調査の進展の不足という決定に基づいていると理解する。これは多くの人々の適切な教育を奪ったことについて、曖昧な理由に見える」（クリックリー委員）などの委員の発言に対し、日本政府代表団は、「朝鮮学校の『無償化』にかかる不指定処分は差別にはあたらない」「朝鮮学校は朝鮮総聯と密接な関係にあり、教育内容、人事、財政にその影響が及んでいる」「朝鮮学校が学校教育法上の一条校になるか、北朝鮮との国交が回復すれば、現行制度で審査の対象となりえる」「多くの在日韓国朝鮮人は 1 条校やすでに『無償化』適用対象となっている外国人学校に通っており、こうした生徒には『無償化』は適用されているので国籍による差別にはあたらない」「朝鮮学校に対する補助金については、地方自治体による独自の判断で行われているものであり、国として保障することは考えていない」と回答している。

日本政府の回答後、ケマル委員は、「朝鮮学校は自らの文化を保護しようとしている。そのため、締約国において朝鮮語が奨励されるのであれば、それは締約国にとっての利益や信頼にもなる」と発言、またユエン委員は、なぜ同じような質問が繰り返されるのか、それは政府代表団の回答が満足のいくものではないからだ、最終的に誰が被害を受けるのか。それは朝鮮学校に通う子どもたちである、政治的な理由やその他の理由がいろいろとあるだろう、しかし私たちがこの問題にこだわっているのは、これが差別という人権侵害の問題であると感じているからであると言及している。

<勧告の説明>

勧告では、「無償化」制度からの朝鮮学校除外ならびに地方自治体による朝鮮学校への補助金停止は、朝鮮学校の生徒たちの教育権の侵害にあたり、人種差別撤廃条約に反する差別であることが明記されている。こうした是正を人権条約審査機関が日本政府に求めたのは、昨年 5 月の社会権規約委員会に続いて 2 回目である。また、「無償化」除外に端を發し相次いで支給停止となった補助金の復活を求めるものは今回がはじめてである。さらに注目すべきは、「締約国がその見解を修正し、適切な方法により」朝鮮学校に「高校無償化」を適用せよという文言だろう。審査でのやり取りから、日本政府が言うところの「一条校になるか、もしくは朝鮮民主主義人民共和国との国交が正常化すれば朝鮮学校も『高校無償化』の適用対象となりえる」という、朝鮮学校での民族教育を否定する、あるいは朝鮮学校の生徒たちには何の関係もなく到底力の及ばない方法が「適切な方法」ではないということは明らかである。また、委員会は勧告パラ 19 を特に重要な勧告のひとつであると指摘（勧告パラ 33）、次回の報告書に勧告実施のためにとった具体的措置の情報を提供するよう求めており、日本政府による真摯かつ早急な対応が求められているところである。

20. アイヌ民族の現状

< 勧告に沿って国会審議で行ってほしい質問事項 >

- ・アイヌ政策推進会議においてアイヌ代表者の人数を増やす予定があるか。ある場合、いつ頃になりそうか。
- ・アイヌの土地と資源の権利の履行に関してはどこの省庁が担当するのか。
- ・日本政府は東京オリンピックに向けてアイヌ政策をさらに活性化させていくようであるが、具体的にはどのような政策を実施していくのか

< 勧告の背景 >

アイヌ民族は、アイヌ語教育の不足やアイヌ民族の土地の権利の保障されていないことを始め、2007年に国連総会で採択された先住民族権利宣言などの国際規準の国内履行監視機関の設置がされていないこと、そしてアイヌ民族の包括的な実態調査の不実施、そして立法措置を通じたアイヌ政策の推進が十分でないことなどを人種差別撤廃委員会に訴えてきた。

今期 2014 年の報告審議に際し、日本政府は、2009年に設置されたアイヌ政策推進会議による活動や施策、教育や啓発、アイヌ文化の振興、土地や資源の活用の推進、生活環境の施策、道外のアイヌ民族への調査や、アイヌ民族以外との格差是正の支援措置などを言及した。そしてアイヌ文化振興法による総合的かつ実践的な推進事業や、文化財保護法に基づく古式舞踊や生活用具などの保護も示した。

しかし、これらは非常に限定的な範囲の政策のみを扱い、アイヌ民族の権利回復は不十分である。委員会も、先住民族権利宣言の国内履行の緩慢さ、代表者の協議過程への参加の不足、国際労働機関（ILO）による第 169 号条約の未批准、諸分野におけるアイヌ民族とそれ以外の住民との格差、アイヌ民族の文化や歴史教育のさらなる促進、UNESCO による危機的言語であるアイヌ語の復興および言語使用の促進などに関する意見や質問を日本政府に行った。とくに、アイヌ政策における政府の努力を評価しつつも、生活水準や人口の正確な実態調査の欠如、口承伝承やアイヌ語を学ぶ時間数や機会の不足、アイヌ語の公立の学校での教育の必要性なども指摘された。

< 勧告の説明 >

アイヌ民族に関し、以上の背景を踏まえた今期の勧告は 5 点に渡る。

- ①アイヌ政策推進会議などの協議機関におけるアイヌ代表者の増員
- ②雇用、教育そして生活水準に関する格差是正措置の迅速化と向上
- ③土地と資源に関する権利保護および文化と言語に対する権利の実現
- ④アイヌ民族の包括的な実態調査の定期的な実施
- ⑤ILO169 号条約の批准

前回 2010 年の CERD による日本政府審査の総括所見では、アイヌ民族の代表者との協議の強化、先住民族権利宣言の国内履行の促進、アイヌ民族の生活水準に関する国レベルでの調査の実施などであったが、それが具体的かつ拡張された形となっている。

21. 琉球・沖縄の現状

< 勧告に沿って国会審議で行ってほしい質問事項 >

1. 日本政府が琉球・沖縄の民族性を認められない理由は何か。
2. 国会決議がなくとも、内閣府にマイノリティ問題を扱う部局を設置するなど、どの部局が琉球・沖縄を先住民族であるまたはないと認定する権限の所在を明確にするべきではないか。
3. 琉球諸語について、勧告でも言語の復興や教育に言及しているが、日本政府としては、琉球諸言語の教育を沖縄県における義務教育の過程の中に取り入れるなど、保護および復興についてどのように対応していくつもりか。
4. 外交政策の一環として、日本政府は国連中心主義を唱えていたが、その考え方を変更したのか、そうであるならその理由は何か。

< 勧告の背景 >

琉球・沖縄人は、日本政府により先住民族として認識されていないことをこれまで人種差別委員会に訴え、先住民族の権利の支柱である自己決定権の保障を求めきた。特に米軍基地問題において、琉球・沖縄の代表者との協議が行われておらず、米軍基地が琉球・沖縄に集中している事実や、琉球・沖縄の文化や歴史、言語の教育が不十分であること、そして彼らのみ適用される差別的な法律の存在などを問題視し、国際的な先住民族の権利全体の保障の欠如などを委員会に訴えてきた。

委員会もこれらの訴えを受け、今期（第85期）の日本政府に対する報告審議では、諸分野における琉球・沖縄とそれ以外の住民との格差や、彼らの文化や歴史教育のさらなる促進、そしてUNESCOが危機的言語と認定した琉球諸語の復興および言語使用の促進などに関する意見や質問を日本政府に行った。さらに、琉球・沖縄の歴史に言及しつつ、1872年の「琉球処分」などの歴史認識を正し、彼らの先住性の認識を要求した。そして、政府が先住民族と認識していないことと彼らの先住民族としての自己認識、土地の利用などの米軍基地の諸問題における琉球住民の自己決定権と自由で事前の十分な情報を与えられた上での合意原則などを勧告した。

しかし日本政府は、2012年8月31日付け人種差別撤廃委員会からの情報提供要請に対する解答において、「沖縄に居住する人または沖縄県出身者が本条約にいう人種差別の対象とはならないものと考えており、したがって政府報告の対象とはならないと認識している」と回答し、この姿勢を継続し、今期でも琉球・沖縄は人種差別の対象ではないと勧告を受け入れていない。

< 勧告の説明 >

琉球・沖縄に関し、以上の背景を踏まえた今期の勧告は3点に渡る。

- ①琉球人を先住民族として認め、彼らの権利を保護する具体的措置を講ずること。
- ②琉球人の権利の促進と保護に関する問題に際し、琉球の代表者との協議の向上すること。
- ③琉球諸語の保護の迅速化およびその言語での教育、そしてまた彼らの歴史と文化が教科書に含まれること

前会期2010年の勧告では、②を政府に求めるだけであったのに比べると、勧告内容は拡張され、さらに本勧告では、琉球・沖縄の勧告を特に重要な勧告とし、日本政府の注意が向き、次期報告書に具体的な措置の詳細な情報を提供することも要請している。つまり、日本政府の琉球・沖縄の問題への関心の低さが指摘されている。

22. 部落民の状況

< 勧告に沿って国会で行ってほしい質問 >

1. 部落問題を条約の適用から除外している政府見解はいつ、どこで決定したのか？
2. 部落問題に取り組む政府の責任部署はどこか？
3. 戸籍情報を不正に入手して差別事件になった事案すべてを調査し責任者を戸籍法違反で処罰しているか？

< 勧告の説明 >

1. 政府は「人種的色合いの強い世系には社会的出身である部落問題は含まれない」との見解を理由に、2001年・2010年・そして今回とも政府報告書に部落問題の言及をしなかった。

条約では、人種的差別を「人種、皮膚の色、国民的出身、民族的出身、世系」にカテゴリー化したうえで、「世系は、人種のみを指すのではなく、前4つの事由に含まれないその他の差別禁止事由を網羅した。」従って、「世系に基づく差別が、カースト及びそれに類する地位の世襲制度等の社会階層化の形態に基づく集団の構成員に対する差別を含む」とし、当然部落問題は含まれるとしている。(一般的勧告 29)

条約が、あらゆる人種的差別を網羅する目的で「世系」をカテゴリー化しているのに、政府は「世系に部落問題は入らない」と主張する。「入らない」と主張するのであれば、世系と部落民の違いを明確にするために、部落民の定義を示せと委員会に追及されたが、正確に答弁できなかった。政府は特別措置法時代には、「同和地区住民」と呼んでいたが、法終了後は、「日本国民の一部の人々」と表現しているように、名称が定まらず、部落民の定義ができないままである。従ってまず、部落民と真摯な協議をし、部落民の呼び名を統一して問題の解決にあたるべきだと勧告された。

2. 部落問題を解決するために特別措置をすることは差別ではない。しかし、特別措置によって平等が実現し、将来にわたって持続的であることが確認されれば、特別措置は速やかに終了させる。(一般的勧告 32)そこで委員会は、2002年の特別措置法終了時に、「平等が実現し、将来も持続的である」か、部落民の生活状況がいかなるものであったかを統計的数字で示すことを求めた。しかし政府は、33年間の特別措置法の成果についても、課題についても何らの情報提供もできていない。1993年に政府が最後に実施した実態調査時に確認された部落数 4,442、人口 120 万人が特別措置法終了時にいかなる実態にあったのか、「平等が実現したのか」「課題が残っているのか」統計的数字で示すことが必要である。2002年の法終了とともに責任部署である地対室は廃止されたので、その後の責任部署を明らかにして、情報提供すべきである。

3. 不正取得防止目的で 2008 年に戸籍法が改正になり、本人確認をはじめ使用目的を厳しくチェックすることになったが、プライム総合法務事務所事件が発覚し、膨大な戸籍情報が不正入手されていたことが明らかになった。さらに闇の情報屋と呼ばれる調査会社の存在も明らかになった。差別事件を調査すれば、あらゆる手段を用いて出自を明らかにする戸籍情報を入手しようとしている実態が確認できる。

戸籍情報が電子情報化され、瞬時に情報入手が可能になった。そこで電子化された戸籍情報もまた個人情報保護法のもとで管理することが求められている。しかし、戸籍情報は個人情報保護法の適用除外とされているために、不正取得が後を絶たない。戸籍法違反事件を調査し、責任者を処罰することを勧告は求めている。

26. 寛容と相互理解の促進

<国会審議で行ってほしい質問事項>

1. 人権教育・啓発推進法(2000)にもとづいた政府の人権教育・啓発の施策において、人種差別撤廃条約を含む国際人権基準について取り上げられているのか？
2. 人権教育・啓発推進法(2000)にもとづいた政府の人権教育・啓発の 2014 年度施策における「外国人」のテーマで具体的に何が教えられ、どのように取りくまれているのか？
3. 文科省が推進している道德教育の中での「人権」はどのように教えられているのか？

<勧告の背景>

現在、日本では在日コリアン、移住者、部落民、先住民族を含むマイノリティに対する排外的な態度が高まっている。とりわけ、東京や大阪のコリアタウンなどで行われてきた排外デモと憎悪や差別を扇動するヘイト・スピーチの問題は、今回の CERD 日本審査で重大で深刻な問題として議論された。この問題への措置として、包括的な人種差別禁止法の制定が強く求められているが、同時に、こうした人種差別行為を引き起こしている諸要因に対して、教育や啓発の分野においてどのような取り組みを行なっているのかが大きく問われている。特定の民族集団に対する偏見や憎悪を煽るスピーチは、日本において教育や文化における取り組みがどのような内容で、どのように実施されてきたのか、疑問を抱かせざるをえない。審査では、日本政府代表もヘイト・スピーチへの対抗手段として人権啓発と教育の重要性を挙げ、人権擁護プログラムにヘイト・スピーチの問題を新たに追加したと答えたが、この勧告は政府のその認識を支持するとともに、さらに中身を問うように強く促すものでもある。

<勧告の説明>

- (a) 公衆への教育と啓発活動の取り組みを倍増させること、
- (b) 学校カリキュラムへの人権教育の統合を続けること、
- (c) マスメディアにおいて人種調和と寛容を促進し、メディアおよびジャーナリストに人権に関するトレーニングを行うこと、そして、
- (d) 領域内に住む異なる民族集団の間の相互理解と寛容の促進に関する活動を強化すること。

条約第 7 条は締約国の義務として教育、文化、情報の分野で偏見と戦うことを求めている。今回の審査の対象となった日本政府定期報告書には、人権教育啓発推進法、教育制度、教科書、法執行職員への教育、法務省の人権活動などの分野における取り組みが報告されている。しかし、日本において排外的で差別的な態度の高まりを示す国連他機関からの情報や NGO からの情報をかんがみて、委員会は政府のこうした取り組みの内容と実施方法等についてあらためてその効果を確認するよう問うている。また、勧告に挙げられた(a)から(d)は、CERD がその一般的勧告 35 「ヘイト・スピーチと闘う」で明示しているように、人種差別と闘うその他のアプローチを補完する欠くべからず方法である。