



要約レポート

# 東アジアのレイシズム

2021年4月・7月・10月 連続ウェビナー

2021年のウェビナーシリーズ「東アジアにおけるレイシズム」は、香港、韓国、日本の人権NGOが構成する東アジア地域NGO協議運営委員会の主催で開催された。コロナ・パンデミックの影響に焦点を当てた2020年のウェビナーシリーズに続き、今年シリーズでは、人権擁護者、市民社会の代表、関心ある一般市民が、東アジア地域における難民保護、教育そしてヘイトスピーチと人種差別との闘いについて、それぞれの課題や好事例について情報・意見交換をするプラットフォームの役割を果たした。

### 東アジア地域協議会運営委員会

香港	香港ジャスティスセンター（※第1回「東アジアにおける難民保護」をテーマにしたウェビナーのみ）
韓国	人種差別撤廃条約国内実施モニタリングのためのNGO連合
日本	反差別国際運動 (IMADR) 人種差別撤廃NGOネットワーク (ERD-Net)

連絡先：[eastasiaregionalconsultation@gmail.com](mailto:eastasiaregionalconsultation@gmail.com)

日本語版作成 2021年12月28日

## 目次

はじめに .....	3
エグゼクティブサマリー.....	4
背景情報.....	5
東アジアにおける難民保護：変化と課題.....	8
政府の教育政策とインクルージョンへの障壁.....	16
ヘイトスピーチ「だれもが反対」 草の根からできること .....	23

## 用語

CERD	国連人種差別撤廃委員会
CSO	市民社会組織
EOC	香港平等委員会
ICERD	あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約
ILO	国際労働機関
MDWs	移民家事労働者
MOJ	司法省／法務省
NGO	非政府組織
NHRCK	韓国国家人権委員会
RDO	香港・人種差別条例
RSD	難民地位 認定
UN	国連
UNHCR	国連難民高等弁務官事務所
USM	統一審査機構

## はじめに

運営委員会を代表して、「東アジアのレイシズム」ウェビナーシリーズを成功に終えることができたことを、皆様とともに喜びたいです。

人種差別の問題は遠いものと捉えられている東アジアにおいて、私たち日本、香港そして韓国の市民社会組織は、人種差別が日常生活において不可視の形で行われていることを社会に知らせ、その撤廃を求める活動を行っています。この地域協議のための準備を始めたのは 2019 年でした。実施をしようとしていた矢先の 2020 年に新型コロナウイルス感染爆発によるパンデミックが世界を襲い、その結果、オンラインによるウェビナーに切り替えました。

取り組みのプロセスで、私たちは2つのことを学びました。第一に、パンデミックが、社会的に最も弱い立場にあるコミュニティのひとつである難民や庇護希望者を含む移民に深刻な影響を与えたことです。それは、これらのコミュニティが長年直面してきた人種差別の問題と密接に関連していました。第二に、社会の混乱の中で忘れられがちなこれらのコミュニティを支援するために、迅速に行動を起こしたのが市民社会組織でした。また、市民社会組織は、緊急時においても公的支援を確実に動員するための政策の必要性を各国政府に訴えました。今回のウェビナーシリーズで、私たちはその活動を通して、人種差別の問題を特定し、必要な政府の政策を策定し、提言することができることを学びました。

意見交換をすることで、東アジアという地域の視点から、また、共通の規範である国際人権基準に基づいて、人種差別の問題とその解消に向けた課題を明らかにすることができました。私たちはお互いに非常に近いところにいると確信しています。これらは素晴らしい成果です。

[2020 年の 3 回のウェビナーのサマリーレポート](#)に続き、今年はこのレポート発表を機に、地域レベルでの取り組みを再びスタートさせていきます。皆様にもこの活動に参加していただきたいです。この輪が大きければ大きいほど、人種差別との闘いは強くなると信じています。

最後に、この 6 回のウェビナーで語られなかった日本における人種差別の問題をお伝えします。それは、日本の部落差別や先住民族に対する差別です。これらの問題は、再びお会いするときに共有したいと思います。それまで、皆様のご健勝をお祈りいたします。ありがとうございました。

小森恵

事務局長代行

反差別国際運動 (IMADR)

## エグゼクティブサマリー

2021年のウェビナーシリーズでは、香港、韓国、日本における難民保護、移民の子どもたちの教育そしてヘイトスピーチの問題を、人種差別の観点から検証した。

韓国と日本は1951年の難民条約を批准しているが、香港は批准していない。難民認定率は、各国とも1%以下から3%と低い水準にある。東アジアの市民社会は、家族再統合の権利、カウンセリングを受ける権利、働く権利、社会保障を受ける権利の保証など、難民保護の国際基準に沿った形で既存の法律や手続きを強化するよう、各国政府に長年求めてきた。2020年後半から2021年前半にかけて、3カ国の政府すべてが、難民の地位認定手続きに関する法改正案を提出した。これら法案の一部には、難民や庇護希望者に対する偏見や否定的なステレオタイプにつながるものがあった。それらは、自由と安全の権利を侵害し、デュープロセスを弱め、ノンルフールマン原則を損なうという懸念が示された。各国の市民社会は、キャンペーン、アドボカシー、デモ、その他の利用可能な手段を通じて、法案に反対した。

香港、韓国、日本の教育制度は、移民やマイノリティの背景を持つ子どもたちの社会的インクルージョンを妨げてきた。子どもたちは、事実上の学校分離、言葉の壁、経済的困難、教育へのアクセスの欠如、ビザの制限、移民やマイノリティの子どもに対する学校関係者の否定的な扱い、人種的偏見に基づいた社会の眼差しなど、さまざまな課題に直面している。一方で、政府や地方自治体が教育分野での差別的な政策を一部見直すなど、前向きな動きも見られた。市民社会は、障壁を取り除いてすべての子どもたちを受け入れるために、移民のルーツを持つ子どもたちのための教室の提供、啓発活動、アドボカシー活動などを積極的に行っている。

東アジアには、どの国にも包括的な差別禁止法がないため、人種差別的なヘイトスピーチと闘うために、さまざまなステークホルダーや市民社会の間の協力が不可欠である。韓国の国家人権委員会は、調査や啓発活動など、市民社会や他のステークホルダーとのさまざまな取り組みを行うことで、ヘイトスピーチの問題に対処する能力を強化した。日本では、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（ヘイトスピーチ解消法）の制定を受けて、市民社会がいくつもの地方自治体と協力してヘイトスピーチを禁止する条例を制定してきた。香港では、2018年に出された国連人種差別撤廃委員会の勧告のうち、ヘイトクライムの文書化、起訴、さらには被害者の救済措置へのアクセスの確保などを市民社会が訴えてきた。

今回のウェビナーシリーズでは、国内の法律や政策を人種差別に対する国際的な人権基準に近づけるために、市民社会が果たす重要な役割が明らかになった。さらに、東アジアの人種差別と闘うためには、包括的な差別禁止法、独立した国内人権機関、関連公的機関の独立性が必要であることを再確認した。

## 背景情報

	香港	日本	大韓民国
中核的な国際人権条約の批准 選択議定書の批准	7 <sup>1</sup>	10 <sup>2</sup>	9 <sup>3</sup>
個人通報制度	×	×	△
国内人権機関	C ステータス	×	A ステータス

### 香港

2016 年に実施された最新の国勢調査によると、香港に居住している非中国系住民は 58 万 4383 人で、香港の総人口の 8 %<sup>4</sup>を占める。多くは移民家事労働者で、2020 年現在、37 万 3884 人である。そのうちの 55.4 %がフィリピン人、42.2 %がインドネシア人そして 2.3 %がその他の国<sup>5</sup>（コーカサス、インド、ネパール、パキスタン）である<sup>6</sup>。また、香港には約 1 万 3000 人の難民とさまざまな難民認定プロセスにある庇護希望者が住んでいる。

香港は、「強制失踪からのすべての者の保護に関する条約」と「すべての移民労働者及びその家族の権利の保護に関する条約」を除き、その他の中核的な国際人権条約にほぼ加盟している。また、子どもの権利条約の 2 つの選択議定書を批准している。香港は、いずれの国連人権条約機関の個人通報制度も認めていない。平等機会委員会はパリ原則を遵守していない。

### 日本

国内には先住民族、マイノリティ、移民のコミュニティが存在する。アイヌ先住民族は、北海道に 1 万 3118 人いると記録されているが<sup>7</sup>、北海道外のアイヌ民族の人数は不明である。世系に基づく差別をうけている部落民の数は、300 万人以上とされている。在日コリアンの人口は 80 万人を超えている。2020 年

<sup>1</sup>[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=HKG&Lang=e](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=HKG&Lang=e)

<sup>2</sup>[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=87&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=87&Lang=EN)

<sup>3</sup>[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=141&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=141&Lang=EN)

<sup>4</sup> Hong Kong Race Relations Unit [https://www.had.gov.hk/rru/english/info/info\\_dem.html](https://www.had.gov.hk/rru/english/info/info_dem.html)

<sup>5</sup> Data.Gov.HK <https://data.gov.hk/en-data/dataset/hk-immnd-set4-statistics-fdh/resource/063e1929-107b-47ae-a6ac-b4b1ed460ac3>

<sup>6</sup> 2016 年 人口バイ・センサスのテーマ別レポート。エスニック・マイノリティ（2017 年 12 月）

<https://www.statistics.gov.hk/pub/B11201002016XXXXB0100.pdf>

<sup>7</sup> Singh Arjun (by his next friend Singh Anita Guruprit) v Secretary for Justice & Hung Kai Kam (DCEO 9/2011)

12月現在、国内に居住している外国人は約290万人で、内、37万8200人が技能実習生であった。<sup>8</sup> 2020年末までに、累計1137人が難民として認定され、2万3765人の難民申請が審査中であった。<sup>9</sup>

日本には包括的な差別禁止法はないが、上記のコミュニティの一部については、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（ヘイトスピーチ解消法、2016年）、「部落差別の解消の推進に関する法律」（2016年）、「アイヌ民族の誇りが尊重される社会の実現のための施策の推進に関する法律」（2019年）が制定されている。

日本は、「すべての移民労働者及びその家族の権利の保護に関する条約」を除く、主要な国際人権条約のほとんどを批准している。また、子どもの権利に関する条約の2つの選択議定書を批准している。人権条約機関の個人通報制度はいずれも受け入れていない。さらに、パリ原則に基づく独立した国内人権機関をもっていない。

## 韓国

政府の出入国管理統計によると、2021年1月現在、韓国には201万4433人の外国人が居住しており、総人口の約5%を占めている。移民人口は過去5年間で毎年約7%ずつ着実に増加してきた。朝鮮族の中国人が外国人人口の約半数を占め、次いでベトナム、タイ、米国、日本の国籍保持者が続く。2019年12月時点で、約86万3000人の移民が雇用されている。<sup>10</sup><sup>11</sup> 2020年末までに、3498人の難民が国内で記録されている一方、2万73件の難民申請が審査中であった。<sup>13</sup>

韓国では、市民社会や国家人権委員会により今進められている取り組みを含め、これまでいくつもの法制化が試みられたものの、包括的な差別禁止法はまだ存在しない。いくつかの法律には非差別の宣言的な規定が含まれているが、被害者の救済を規定しているのは国家人権委員会法のみである。しかし、これも警告的な効果しかない。人種差別的な意図に基づくヘイトクライムを判定する条項は存在せず、そのような犯罪は加重処罰の対象とはなっていない。

韓国は、「強制失踪からのすべての者の保護に関する条約」と「すべての移民労働者及びその家族の権利

---

<sup>8</sup> <https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ks/ass/>

<sup>9</sup> <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20200&month=12040606&tclass1=000001060399&tclass2val=0>

<sup>10</sup> 法務省（2021年1月）『出入国管理及び外国人政策に関する統計月報』（출입국외국인정책 통계월보 2021년 1월호）  
[http://viewer.moj.go.kr/skin/doc.html?rs=/result/bbs/227&fn=temp\\_1614839976767100](http://viewer.moj.go.kr/skin/doc.html?rs=/result/bbs/227&fn=temp_1614839976767100)

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> 韓国統計庁（2019年12月）『移住者の居住と雇用に関する調査』（2019년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과）  
[http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/3/4/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=379451&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=을&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=을](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/4/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=379451&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=을&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=을)

<sup>13</sup> Statistics Korea (December 2019), Survey on Residence and Employment of Migrants (2019년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과)

[http://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/3/4/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=379451&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/4/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=379451&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=)

の保護に関する条約」を除く中核的な国際人権条約のほとんどを批准している。また、子どもの権利条約の2つの選択議定書を批准している。さらに、人種差別撤廃委員会（CERD）、人権委員会、女性差別撤廃委員会（CEDAW）、拷問禁止委員会（CAT）の個人通報制度を受諾している。国家人権委員会はパリ原則を完全に遵守しているとして、A ランクに認定されている。

## 第1回ウェビナー 東アジアにおける難民保護：変化と課題

2021年4月2日

モデレータ：ハン・ピルギユ（公益人権法財団「共感」事務局長）

オープニングでは、ゴンガム人権法律財団のピルギユ・ファン氏が、香港、韓国、日本の人権擁護者が難民保護の分野で連帯してきた歴史を紹介した。アジア太平洋難民権利ネットワーク（APRRN）では、コロナ・パンデミックが起こる前に、難民や庇護希望者の権利について毎年対面で協議会を開いていたことに言及し、難民保護のための連帯はさらに強化できると強調した。今回のウェビナーがそのような努力に貢献できることを期待したいと述べた。

### 韓国

社団法人 Duroo のジーン・キム弁護士は、まず韓国における難民保護の概要を説明した。1951年難民条約を実施するために、韓国はこの地域で初めて包括的な国内法「難民法」を2013年に採択した国である。この法律の制定により、法務省の下に難民課が設置された。市民社会は、難民地位認定（難民地位認定）手続きの改善と、難民・庇護希望者の保護を期待していた。

しかし、難民・庇護希望者の状況と、政府による法改正の試みは大きな懸念をもたらした。政府は、第一審判決の平均難民認定率が1%を下回ったままであるにもかかわらず、「虐待および／または偽装」の難民をふるいにかけ、「韓国人を難民・移民から守る」ためにあらゆる手段を使って警察のパトロールを強化すると断言した。それどころか、認定率は2019年には過去一番低い0.4%となった。法務省が作成した最新の入管統計によると、7万1449人の申請者のうち、1098人が難民として認定された（1.5%）。

2020年の申請者6684人の国籍については、ロシアが最も多く（1064人）、次いでエジプト（718人）、カザフスタン（603人）、マレーシア（452人）、バングラデシュ（435人）、インド（420人）、中国（311人）となっている。近年、政府はこれらの統計を根拠に、難民申請者の大半は迫害のリスクが低い国の出身者であると主張し、「虐待・捏造」の難民言説を展開するようになった。市民社会は、この主張は申請者の個別の状況を見ていないと批判している。また、実際、過去数十年間、世界の難民送り出し国の上位には、ロシアと中国がランクインしている。

難民法に基づき、庇護希望者は入国審査のときに難民認定申請書を提出できる。その後、地方入国管理局が難民申請者の事前審査を行い、申請を難民地位認定手続きに委ねるべきかどうかを判断する。入国港での事前審査は、難民条約、特にノンルフールマン原則を尊重すべきである。しかし、統計や報告書からは、上陸拒否が日常的に行われていることがうかがえる。その結果、2019年には上陸地点で庇護申請者の93.1%が入国を拒否されている。

2019年には、5歳、7歳、9歳の4人の子どもを持つ家族が、難民申請のために仁川空港に入国したケースがあった。入国管理局はこの家族には庇護を求める明確な理由がないとして入国を拒否した。その後、家族は行政訴訟を起こしたが、政府の支援を受けることなく約10ヶ月間空港のトランジットゾーンに滞在しなければならなかった。

難民法第3条では、「認定された難民、人道的地位を有する者、難民認定申請者」を対象とした強制送還の禁止を規定しているが、認定の可否にかかわらず、空港で申請した人も含めて国際法に沿って強制送還の禁止原則は適用されるべきである。そのため、キムは事前審査の際には、弁護士にアクセスする権利や国連難民高等弁務官事務所に連絡する機会など、適切な手続き上の保護措置を講じるべきだと強調した。特に、子どもを含む弱い立場の庇護希望者は、例外なく通常の難民地位認定の手続きに回されるべきである。さらに、審査の結果を待つ庇護希望者のために適切な受け入れ態勢を整えるべきである。これらはすべて韓国では実現されていない。

人道的地位は、難民条約における難民の定義を満たさない人びとに国際的な保護を与えるものである。しかし、韓国における難民条約の公式解釈は、認定される難民の数を制限し、代わりに人道的地位を認めるという制限的なものであった。これは、武力紛争の状況下で行われた申請の場合によく見られることだ。キムは、国際基準に沿って必要な人に補完的な保護を提供する必要性を強調した。

人道的地位の保持者にはG-1-6（その他）ビザが与えられ、1年ごとに延長できる。人道的地位の保持者は、F-2（居住）ビザを持つ認定難民と比較して、低レベルの社会的給付と保護を受けることになる。難民法は、人道的地位保持者に家族再統合の権利を認めていないため、家族を韓国に呼び寄せることはできない。また、「G」タイプのビザでは、滞在期間にかかわらず市民権を申請することはできないし、児童手当や住宅補助などの基本的な福祉サービスも受けられない。就労は認められているが、特定の分野に限られている。自力で雇用主を探さなくてはならず、「雇用活動許可証」の交付を受ける必要がある。ビザに関する情報が不足しているため、人道的地位の保持者は雇用を見つけるのに苦労することが多い。キムは、人道的地位の保持者は韓国に長期滞在する可能性が高いため、認定難民と同等の待遇と社会的保護を与えるべきだと主張した。

2020年12月28日、法務省はプレスリリースを出して難民法改正案を発表した。その主な目的は、難民地位認定手続きの専門性と公平性を高めるとともに、「制度の乱用」を防ぐための効率性を確保することだと主張している。キムは、改正案の適格性手続き、明らかに根拠のない申請、その他の関連規定を分析した。その結果、改正案は難民地位認定手続きの対象範囲を制限することに焦点を当てている。改正案の第5条2項が再申請を妨げているため、第5条2項に従って不認定または第6条3項に従って非照会の決定を受けた者は、その決定に対して不服を申し立てることができない。現行の難民地位認定手続きでも、不認定の決定に対して不服を申し立てるために、14日以内に「状況の著しい変化」を正当化する理由を提示することは極めて困難である。法的支援へのアクセスが限られている庇護希望者は、難民地位認定手続きを利用する必要性を正当化しようとする際に大きな困難に直面するだろう。

UNHCR は、再申請が予備審査の対象となることに原則的に同意する一方で、そのような予備審査が正当化されるのは、前回の申請が実体に基づいて十分に検討された場合のみであることを明らかにした。韓国国家人権委員会の調査によると、法務省が手続きを迅速化するために特定の背景を持つケースを恣意的に特定しようとしていたことが判明した。そのような手続きの下で、難民担当官や通訳がインタビューレポートを捏造していたこともあった。その結果、庇護希望者が経済的な理由だけで韓国に来たと結論づけられてしまった。政府は被害者に謝罪も補償もしなかった。キムは、難民条約を遵守するためには、当局が入手可能な証拠に基づいて肯定的な判断を下すことができる場合を除き、すべての申請者は資格審査と実質審査の両方の段階で面接を受けるべきだと指摘した。韓国には、第一審の難民認定を行政的に審査する独立した機関がないため、この問題は特に重要である。

改正案では、法務省が特定の申請を「明白に根拠がない」と判断し、不服申し立ての審査期間を制限することができる。キムは、改正案にある「明白に根拠のない」申請を判断する基準は幅広く、難民認定の問題とは無関係であると指摘した。例えば、「滞在延長のみを目的とした申請」という基準は、入国管理局の裁量によって偏る可能性が非常に高いという。さらに、改正案には、庇護希望者の権利を制限する規定が含まれている。例えば、改正案の第 47 条では、難民地位認定手続きの際に、虚偽の文書や偽造文書を使用したり、事実と異なる情報を含む文書を提出した難民申請者を処罰する根拠を定めている。

## 香港

香港ジャスティスセンターのレイチェル・リーは、まず、国際人権条約に基づく 4 つの保護事由を持つ香港の統一審査機構 (USM) について説明した。難民条約は香港には適用されていないが、一連の訴訟により、難民条約の難民の定義に当てはまるかどうかを判断する香港の義務について、国内裁判所の判決が出た。リーの説明によると、審査の第一段階は、その人の滞在許可証の期限が切れて初めてアクセスできるようになる。つまり、香港に難民申請するためには、法律に違反しなければならない。第二段階は、移民局による第一審の決定プロセスで、その後、控訴委員会への控訴が行われる。USM が決定をだした後、本人はその決定の公法上の誤りを問うために司法審査を申請することができる。

香港には現時点で、難民申請中の庇護希望者が 1 万 3000 人いて、そのほとんど (8000 人) が司法審査の段階にある。難民申請者の統計数字は公表されていないが、大まかには 80% がアジアから、15% が東・南・西および中央アフリカから、5% が中東・北アフリカなどから来ていると推定されている。

香港における難民申請の認定率はこれまで 1% 以下であったが、2020 年には 3% に上昇した。このような低い率は、法的代理人の不足、決定の質の低さ、敵意と皮肉の文化、透明性の欠如、移民収容などの組織的な問題が原因とされる。香港政府は、審査の第一段階ですべての申請者に Duty Lawyer Service による無料の法的代理権を提供しているが、控訴の際に代理権を得たのはわずか 7% でした。実力主義とされて

いるにもかかわらず、立証されたケースの 51%には法的代理人がついていた。また、申請者の出身国に関する背景情報をウィキペディアで調べたり、ノンフルマン原則や難民保護についての理解が不十分であることが、判断の質の低さにつながっている。例えば、性的暴力やジェンダーに基づく暴力は、しばしば個人的な行為として片付けられてきた。審判部の決定は公表されておらず、審問は非公開で行われている。恣意的な収容に対する効果的な保護措置がないまま、移民法に基づいて庇護希望者を収容する幅広い権限が当局に与えられている。効果的な苦情処理・監視メカニズムがないなかで、懲罰的な独房監禁や身体検査などの深刻な人権侵害が行われているとの指摘もある。さらに、政府は難民や庇護希望者に対する敵意を公然と示し、彼らが非正規滞在者であることに焦点を当てている。

2020年12月、2021年8月に発効予定の移民法（改正）法案が提出された。この法案は、収容の権限を拡大し、移民の収容を正当化するものであり、効果的な監視のない恣意的な収容のリスクについて重大な懸念を抱かせるものである。さらに、入管職員がより容易に武器や兵器を所持できるようにすること、政府が申請者の出身国政府と連絡を取り、不服申請中の強制送還を手配できるようにすることなどが懸念される一方、USM 手続きの言語化を義務付けること、健康診断への同意を義務付けること、インタビューへの同席を義務付けること、不服申請や証拠提出の期間を短縮することなどが含まれている。

香港の市民社会は、メディアへの働きかけ、立法院への難民コミュニティからの証言の提出、データを提示するための情報公開請求など、集団的かつ参加型のアプローチをもって改正案に異議を唱えている。

## 日本

**難民や移民労働者のケースを専門とする駒井千恵弁護士**は、日本の難民認定手続きは、どちらかと言えば難民不認定手続きであると言明する。2020年には、3523件の申請があったが、難民認定されたケースは46で、認定率は約1.3%であった。最初の審査で不認定の場合、次のチャンスとして行政審査を請求できるが、2020年に行われた5272件の行政審査で認定されたのは1ケースだけであった。この場合、認定率はさらに下がり、わずか0.02%となる。また、庇護希望者は日本の裁判所に行政訴訟ができるが、裁判によって難民認定を受けることは稀であると指摘した。

さらに、2020年の申請数は約4000件で、2019年の約1万件から激減しており、明らかに新型コロナウイルス感染爆発の影響によるものだ。これらの庇護希望者の出身国は67カ国で、中でも、クルド人を多く含むトルコからの庇護希望者が最も多かった。次いで、ミャンマー、ネパール、カンボジア、スリランカ、そしてイランなどのアジア諸国であった。また、セネガル、カメルーン、チュニジアなどのアフリカ諸国からの申請もあった。日本ではクルド人の申請者を難民として認めてこなかったことが残念である。近年、ミャンマー人が日本で難民保護を受けるのは難しいとされてきたが、最近のミャンマーにおける政治的な出来事により今後変わるかもしれない。

駒井は、日本の難民認定手続きが国際基準に従っていないと分析した。申請者が自国の当局に狙われている著名人でない限り、日本で難民として認められるのは非常に難しい。また、日本がノンフルマン原則を遵守しているかどうかも懸念される。日本の当局は通常、強制退去した人のその後を追跡していないが、クルド人の強制退去者が帰国後に逮捕され、殺害されたことがある。また、スリランカに送還された人は迫害を受ける恐れがあるため、帰国後6年間潜伏していた。

日本における難民地位認定は二段階に分かれている。第二段階では、難民審査参与員が庇護希望者と面接し、意見を法務省に提出することができる。参与員の職業は、主に、大学教授、弁護士、元裁判官、元検察官などで多岐にわたる。しかし、難民認定の専門家ばかりではなく、中には申請者に対して不適切な発言をする参与員もいる。また、出身国に関する情報の収集と分析が不十分である。UNHCR ガイドラインを含む国際基準が十分に遵守されていない。

出入国管理及び難民認定法の改正案は非常に問題の多いものである。例えば、難民申請を3回行った庇護希望者は強制送還の対象にしようとしている。現行の制度のもとでは申請の審査中は強制退去が停止されるが、改正案では3回目の申請でそれを可能にしようとしている。不認定率が極めて高い日本において、この改正案はノンフルマン原則に関わる重大な問題である。

さらに、今回の改正案では、退去命令の回避に対して刑事犯罪が設けられた。これにより、友人や弁護人など、在留資格のない庇護申請者の支援者が「犯罪の共犯者」になる可能性がある。この新たな犯罪カテゴリーは、市民社会にとって深刻な課題となる可能性がある。

その一方で、コロナ・パンデミック下でも、多くの庇護希望者が司法のチェックを受けずに無期限に拘束されている。2020年、国連の恣意的拘留に関する作業部会(WGAD)は、イランとトルコからの庇護希望者2人の拘留<sup>14</sup>について、世界人権宣言と市民的及び政治的権利に関する国際規約の違反を指摘する意見書(58/2020)を公表した。

駒井は、国際基準に沿って難民認定を行う独立機関を設置し、司法審査が介在しない無期限収容を廃止する必要があると強調した。庇護希望者は、審査中に拘束されることなく、安全な環境に身を置くべきだ。

この改正案に対しては、国会の内外で反対意見が出ている。野党は、独立機関の設置や移民収容の制限を含む代替案を提出した。市民社会は、改正案に反対する嘆願書を集めたり、外に出て抗議するために結集した。改正案の議論に関するメディアの報道は増えたものの、一般市民の間での関心の低さは依然として課題となっている。

## パネルディスカッション

---

<sup>14</sup> A/HRC/WGAD/2020/58

韓国、香港、日本の3人のスピーカーに続いて、各司法管轄区からの難民パネリストがそれぞれの考えを述べた。最初のパネリストは香港ジャスティスセンターのA氏であった。彼は、2014年まで香港で難民認定手続きを行っていたのはUNHCRだけで、申請者は法定代理人を持つことはできなかったと説明した。第一審の決定に対して14日以内であれば不服を申し立てることができるが、却下の理由は示されない。そのため、不服申し立てが成功する率は非常に低かった。香港ジャスティスセンターによる法的アドバイスが頼りであったが、UNHCRの手続きには透明性、法定代理そして助言が不足していた。

その後、UNHCRの手続きよりも広範な統一審査機構が導入された。認定率の改善には至らなかったものの、法定代理権と司法審査へのアクセスが導入されたことは一歩前進である。Aは香港の難民の権利を守るためには、さらに多くのことを行う必要があると強調した。香港では、より多くの難民が、自らの経験を語り、懸念を表明することで、難民保護の前向きな変化を求める市民社会の活動に参加している。彼は、香港の状況が改善されることに期待すると述べた。

韓国からは、2016年に韓国に上陸した移民世界TVのDarwish Musab氏が、同国の難民認定手続きにおける経験を語った。庇護申請した際、彼は短時間評価システムの対象となった。インタビュー時間は30分足らずで、その間、追加情報の提供は認められなかった。2日後、彼は自分の申し立てが難民の特徴に適合していないとする不認定通知を受けとった。2015年から2018年の間、難民地位認定の手続きは、国籍と外見に基づいて難民を分類することに終始していた。適切な調査をせずに、庇護申請を素早く却下するためのシステムであると彼は説明した。

控訴審の過程で、彼のインタビューの記録が捏造され、別の話にすり替えられていたことが明らかになった。その記録には、本国での仕事や政治活動は記載されておらず、経済的な理由で一時的に韓国に滞在していたと書かれていた。庇護希望者や難民支援のNGOによるキャンペーンの後、外部からの圧力により、面接時間の延長など、いくつかの点が変更された。しかし、認定率の低さ、調査の不足、通訳の不適切な手配など、問題のある政策や慣行はそのままとなった。通訳者が申請者と同じ国の出身者が手配されていたこともあった。さらに、法務省は方法を変えることなく、インタビュー内容の捏造についても被害者に謝罪しなかった。

改正案の目的は、難民認定手続きにおける問題のある慣行を正当化することにあると思われる。韓国では、難民問題が政治問題となり、政府や政治家は人気取りのために難民問題を利用したり、取り上げないようにしている。彼は、政府が難民の権利に配慮していないことへの懸念を共有した。

日本からのエリザベスさんは、入国管理局に2度收容された経験から、收容中の人を含む庇護希望者や難民を支援するようになったことを話した。彼女は、仮放免中の人びと支援するグループのリーダーだ。彼女は、韓国、香港、日本の入国管理システムの問題の類似性を強調した。日本の入国管理局に收容されている人びとの多くは、厳しい環境のなかで身体的にも精神的にも深刻な問題を抱えていると述べた。仮放

免になっても、自由に移動することも働くことも許されず、多くの困難に直面している。改正案が採用された場合、エリザベスはすでに2度難民申請を行っているため、刑事罰の対象となる。また、庇護希望者を支援する弁護士も罰せられる可能性があるかと懸念した。彼女は、東アジアの難民・庇護希望者の状況を改善するために各国政府に圧力をかけるよう参加者に呼びかけた。

## Q&As

Q&Asには参加者からの質問も出た。質問は、移民に対する世論やコロナの影響に関するものが多かった。駒井は、エリザベスなどが外に向けて活発に発言するおかげで、日本でも難民の状況に関心を持つ人が増え、メディアも問題を取り上げるようになったと話した。NGOは改正案に反対する署名活動を行い、これまでにないほどの多くの署名が集まった。コロナ・パンデミックにより難民申請の数は大幅に減った。

リーは、香港の人びと、特に若者が難民を支持するようになったと分析している。Aは、香港では難民に関する世論が大きく変化し、政治家や弁護士が難民や庇護希望者を支援するようになったと付け加えた。認定された庇護申請のケースはすべて裁判を経たものであり、行政当局の認識に問題があることを示していると述べた。また、一般市民への啓発の重要性を強調した。コロナの影響について、李は、新規申請者によるものかどうかは不明だが、申請数は変わらなかったことを明らかにした。とはいえ、裁判の手続きを遅らせた。キム氏は、韓国ではCOVID-19の影響で亡命申請数が減少し、申請者全員に面接前の検査が義務付けられたと話した。

移民収容に関する質問に対し、リーは、香港の移民収容の透明性が欠如していることを指摘した。収容に関するデータはほとんど公開されておらず、モニタリングも行われていない。移民収容施設へのNGOの立ち入りは許されておらず、元収容者からの情報に頼らざるを得ない。

会場からは、難民を含めた参加型アプローチについての質問が出た。リーは、香港の市民社会は、法案に反対するアドボカシーの初期段階で難民のコミュニティと相談したことで、より良い結果を得ることができたと振り返った。しかし、香港ジャスティスセンターは、法案の影響に備えて、難民のコミュニティのエンパワーメントのために活動している。キムは、韓国の市民社会が国家人権委員会とともに、難民や人道的資格保持者に関する多くの研究プロジェクトを実施し、政府への提言につながったことを紹介した。

韓国の空港での事前審査に関する質問に対し、キムは、事前審査で不適格と判断された庇護希望者は、その判定に対して訴訟を起こさない限り強制送還される可能性があることを説明した。しかし、ほとんどの場合、弁護士へのアクセスはなく、法定代理権やUNHCRに関する情報も受け取っていない。この件に関して、法務省が収集したデータはない。

難民に対する国民の認識について、キムは、2018年に500人のイエメン難民が済州島に到着して以来、韓国で深刻なバックラッシュが起きていることを懸念している。難民法の廃止を求める請願書が約200万筆提出された。法務省はこの否定的な感情を利用して改正案を正当化している。

パネリストたちは、UNHCRが難民の権利のために国内のアドボカシー活動をもっと支援できるという意見を共有した。韓国では、政府の関与において、市民社会、国家人権委員会、UNHCRカントリーオフィスの間で協力関係が築かれている。

アジアにおける難民条約の非批准国についての質問に対し、ホワンは、タイ、インドネシア、台湾では前向きな動きが見られると説明した。また、APRRNは共同でアドボカシー活動や研究を進めていると述べた。

東アジアの市民社会のさらなる連携のために、情報共有や国連機関を含めたアドボカシーなど、さまざまな活動が提案された。今回のウェビナーは、そのような活動の一つであることが確認された。

## 第2回ウェビナー 政府の教育政策とインクルージョンへの障壁

2021年7月6日

モデレーター：デビッド・マッキントッシュ（マイノリティ宣教センター）

開会あいさつで、在日本朝鮮人人権協会（HURAK）の朴金優綺は、日本政府による朝鮮学校への差別的な扱いが、移民の背景を持つ子どもたちへのアプローチに反映されていると述べた。また、日本の植民地主義と同化政策の遺産が、外国籍の子どもたちの教育へのアクセスを妨げている要因であると指摘した。

### 韓国

韓国の NGO「人種差別撤廃条約の国内実施をモニターする NGO 連合」と「アジアの人権と文化のための連帯」のワン・リーは、韓国における移民の子どもたちの状況について概要を説明した。2021年1月、国内では201万4433人の移民が記録されている。その数は毎年9%の割合で増加し、数年後には300万人に達すると予測されていたが、コロナ・パンデミックにより減速した。

続いて、女性家族部と教育部の省庁が中心となって進めてきた政府の多文化教育政策について説明した。この政策の目的は、大きく分けて、「移民の背景を持つ児童・青少年が韓国の学校や生活に適応するための支援」、「移民の背景を持つ児童・青少年をもてなす雰囲気づくり」、「学校カリキュラムにおける全児童・生徒への多文化教育」、「ステークホルダーの研修を含む社会人としての意識向上」の4つである。2006年、政府は多文化共生社会を宣言したが、多文化教育は移民の子どもたちの統合や韓国語の授業が中心であった。これは多文化家庭の生徒だけに対するもので、他の生徒は別のクラスを受講していた。

リーは、統合を阻む障壁は、制度上の障壁と感情面での障壁に分けられ、これらは相互に関連していると分析した。また、一部には改善が見られるものの、教育制度は一部の子どもたちを排除し続け、分離を強めている。リーは、差別の禁止はインクルージョンの基本的な前提条件であるにもかかわらず、韓国には差別禁止法が存在しないことを強調した。多文化家族の子どもたちは、たとえ制度の中にとどまることができたとしても、社会の中で無関心、排除、分離、人種差別などの大きな心の障壁に直面することになる。彼は、多文化政策が彼らにこうした障壁を残していると批判した。韓国の親たちの間では、移民の背景を持つ子どもが多い学校に子どもを通わせることを避ける傾向があった。このような子どもたちへの支援は、子どもたちは韓国社会に貢献できるという同情心に基づいて行われてきた。だからこそ、移民の子どもたちの人権を認めることが重要であると訴えた。

「多文化」という概念で描かれる分断は、人種差別だけでなく、感情的な障壁も強めている。韓国社会にはヘイトスピーチや人種差別が根強く存在しているにもかかわらず、国民は真剣に向き合っていない。さらに、移民が韓国社会の一員として同等の権利を持っているという認識も不足している。

2001年、政府は施行条例を変更し、一定の書類を提出すれば、非正規滞在の移民の子どもたちが小学校に入学できるようにした。2006年には、自主的な報告を条件に、非正規滞在者の子どもとその親に一時的なビザが与えられた。このような小学校への入学手続きは、2010年に中学校にも拡大された。小中学校への取り締まりは停止され、子どもたちは中学卒業まで強制退去されないことが保証されている。この停止措置は2013年に高校生にも拡大された。2020年には、学校長による入学拒否がないことを保証する施行令の規定が追加された。

とはいえ、課題もある。非正規滞在の移民の子どもたちは、公式には高校まで教育を受けることができるが、大学に入学するためには留学ビザを取得する必要がある、これが非常に難しい。リーは、移民の背景を持つ子どもたちの教育権は、滞在する権利以外は一時的に認められていると指摘した。「多文化」という概念は、ある種のポジティブな影響を与える一方で、移民の子どもたちの多様性を見落とす固定観念を生み出している。また、多文化家族への支援は、「逆差別」をめぐる世論の論争を招いた。リーは、「多文化」という言葉が社会的に蔑視的な意味を持ち始めたと説明した。

続いて、女性・家族省が実施した「多文化受容」に関する調査結果を紹介した。その結果、子どもの方が大人よりも多文化受容度が高く、その差は3年ごとに拡大していることがわかった。これは、大人が若い世代と違って、多文化教育や人権教育を受けていないことが原因と考えられる。また、子どもの方が学校で移民の子どもたちと交流する機会が多い。さらに、今回の調査では、単一民族志向が減少していることもわかった。しかし、多文化の受容度は一様ではない。西欧白人の受容度が高いのとは対照的に、他のグループの受容度は低い。

一般社会にも前向きな変化があった。例えば、ソウル市衿川区で2019年に制定された「学校制服支持条例」を受けて、韓国の親や教員たちが2020年に「差別なく学校制服を支持する市民ネットワーク組織」を結成した。その結果、2020年6月にすべての生徒を対象とした条例の改正が行われた。

2020年、教育省はオンライン授業受講の補助金の支給を発表し、外国籍の学生を除いた韓国人学生に1人15万～20万ウォン（約130～175米ドル）を支払った。この決定は、差別をしてはいけないと子どもたちに教えている学校の先生たちを不安にさせ、九老区の教育界はこの決定に抗議をした。その結果、ソウル特別市教育庁の決定に従い、すべての地域の教育庁が差別なく支援を行うことを決定しました。

同様に、地方自治体による災害補助金も、当初は外国人を除外していた。市民社会から抗議が出て、国家人権委員会からも勧告が出された。その結果、京畿道とソウル特別市は移民にも差別なく災害補助金を支給することを決定した。しかし、中央政府の災害補助金は引き続き移民を排除していた。

2018年から小学校から高校までの教員に多文化共生教育が義務化された。同時に、市民社会も活発に活動している。市民は人びとの交流、地域の人権や文化的多様性に関する条例の採択、差別禁止法の制定などを推進してきた。

最後にリーは、移民を受け入れるための重要な課題として、移民の基本的権利の保障とその存在の認識、移民の子どもを「多文化」に分類する分離政策の廃止、ダイナミックで活発な双方向の交流の促進、コミュニティの一員である移民の積極的な貢献と人権を公的に認識することを挙げた。また、人権や文化的多様性の教育だけでなく、教員や公務員の意識を高めることが重要であると強調した。

## 香港

香港大学法学部の准教授であり、女性学研究センターの発起人でもあるプジャ・カパイは、まず香港における民族的マイノリティの教育権に関する状況を概観した後、次のように述べた。2015年に「香港における民族的マイノリティの状況：1997年～2014年」という調査結果が政府に提出され、人種差別の問題が明らかにされた。彼女は、香港が、教育を受ける権利、平等と無差別の権利を含む中核的な国際人権条約のほとんどに加盟していることを参加者に想起させた。さらに、香港は基本法、人種差別条例（RDO）、権利章典（Bill of Rights）で平等の保護を行っている。

香港の人口約700万人のうち、8%がマイノリティ人口である。4.2%が移民家事労働者（MDW）で、3.7%が香港に長期滞在している。移民家事労働者を除く民族的マイノリティで最も多いのはインド人で、次いでパキスタン人、ネパール人、フィリピン人、インドネシア人となっている。しかし、香港では民族的マイノリティの歴史は教えられていない。また、香港の民族的マイノリティの出生率は他の人口よりも高く、民族的マイノリティの将来の労働力になることを意味するため、彼・彼女らを社会に統合する必要があると説いた。

香港の貧困率は21%前後であるが、民族的マイノリティでは25%、民族的マイノリティの子どもでは33%近い。ある調査では、香港には人種的なヒエラルキーがあり、褐色系が一番下、アフリカ人やその他のアジア人がその上に位置しており、その上に中国人や白人が位置している。

教育制度の問題は、英国からの返還期間中に変更されたことに根ざしている。香港の学校は英語で教えていた。1997年、政府は生徒のマルチリンガル化を図るため、新しい政策を導入した。英語で授業を行っていた多くの学校は、中国語での授業に変更した。これにより、民族的マイノリティの生徒も中国語で学ぶことになり、外国語で勉強することが困難になった。彼らの親の多くは中国語に堪能ではなく、子どもの勉強を助けることができなかった。

2004年、政府は指定校を導入した。2004年から2013年にかけて指定校が導入され、11校から31校になった。これらの学校には民族的マイノリティの生徒が集中しており、多いところでは90%を占めていた。指定校の生徒は、非指定校に比べて、はるかに低いレベルの中国語を教えられた。その結果、指定校の卒業生の中国語は初級レベルであった。指定校は、生徒が社会に溶け込み、貢献するための準備をすること

ができなかった。政府は民族的マイノリティの子どもたちにとって有益な制度であると考えていたが、指定校では香港の他の子どもたちと同レベルに力を伸ばすことができなかった。2013 年には、事実上の人種分離制度に対処するため、いくつかの変更が行われた。

公立学校の教育へのアクセスが平等でないことも問題となっている。例えば、幼稚園の面接は広東語で行われるため、民族的マイノリティの子どもにとって入園は難しく、小学校でのスタートが不利になっている。また、小学校の入学に関する情報が不足しているため、公立学校に入学志願をすることができず、学校からの連絡も中国語で行われることが多い。

香港には多文化政策と教育が存在しない。母語教育は子どもたちの他言語習得にとって最も効果的であるという証拠があるにもかかわらず、第二言語としての中国語を教えるカリキュラムが不足している。また、民族的マイノリティの家庭では母語が一つではないという事実も考慮されていない。教員は、多文化主義や多様性のあるクラスをどのように持つか、教えるかについてのトレーニングを受けていない。

インクルーシブな学習環境も不足している。民族的マイノリティの生徒の 30%は、教員が自分を教えることを嫌っていると感じていた。香港の中国系児童でさせ、50%近くが、中国語プログラムを修了するのに必要な点数をとることができなかった。これは、民族的マイノリティの子どもたちが、家庭でのサポートなしに言語を習得することがより困難であることを示唆している。また、民族的マイノリティに対するネガティブな固定観念があり、これらの子どもたちの教育に追加のリソースを充てることに対する社会的な支持が得られていない。

就学前教育では、3 歳から 5 歳の民族的マイノリティの子どもたちは、中国の同年齢の子どもたちよりも人口が多いにもかかわらず、就学率が低いという結果が出ている。幼稚園への調査では、民族的マイノリティの子どもが少数の学校に集中していることが明らかになり、事実上の人種的な学校分離が行われ、異文化交流も行われていない。初等教育における事実上の人種分離は、中等学校でも続いており、コミュニティによって差はあるものの、民族的マイノリティの子どもたちの教育成果に影響を与え、高校中退の原因となっている。また、特別教育を必要とする民族的マイノリティの子どもたちの 57%が初等教育後に中退してるが、特別教育を必要とする一般人口の間の中退率は 5%である。これは主に、特別教育のニーズに対応した英語の中等学校がないことが原因です。

2013 年、教育局は指定校を解体し、民族的マイノリティの子どもたちを受け入れる公立学校に資金を提供することにした。しかし、その資金の説明責任は欠けていた。少数民族の中国語学習を支援するのではなく、民族的マイノリティ出身の助手を雇うなど、別の目的で助成金が使われていた。カパイは、教育現場に根付いた人種差別というシステム上の問題を解消するための、全体的なアプローチがなされていないと指摘した。

2014年、香港の第二言語としての中国語政策が導入されたが、第二言語のカリキュラムではなかった。それは、指定校の措置に似ていた。中国語のカリキュラムを拡げることで、子どもたちの教育の里程目標を遅らせた。それゆえ、問題のある制度を変えるための実質的なインパクトはなかった。

カパイは、市民社会から香港政府への提言として、教員のトレーニングの改善、第二言語としての中国語の実際のカリキュラムの開発、民族的マイノリティの子どもたちが高等教育を受けられるようにするための措置、民族的マイノリティの親や家族とのコミュニケーションの評価、教材の標準的な翻訳、民族的マイノリティの子どもたちが教育者になるための支援、大人が中国語を学ぶための橋渡しのコースの提供、民族的マイノリティの文化・歴史の教育、母語学習の探求、教室での多文化政策、資金調達透明性の向上、人種差別撤廃条約下での義務の遵守の確保などを挙げた。

## 日本

**移民の人権保護と法的アクセスを専門とする弁護士尾家康介**は、日本で移民の背景を持つ子どもたちが直面する問題について報告した。尾家は、学校教育、在留資格、教育における構造的差別の3つの分野に焦点を絞って発表した。

日本ではここ数十年、労働市場からの高い需要を背景に、移民の数が急速に増加している。また、親と一緒に来日する子どもの数も増えてきている。10歳になる前に来日する子どももいれば、10代で来日する子どももいる。公立の小学校や中学校に入学できても、日本語を母語としない子どものためのクラスは十分ではない。また、そうしたクラスがあっても、教育スタッフの数やスキルが不足している。尾家は、政府に移民の子どもたちに対する政策がなく、資源や予算が不足していることが原因だと指摘した。このような子どもたちの中には、日本語を理解できないという理由で、知的障害者として分類され、特別支援学校や特別支援学級に送られた例もあるという。

尾家は、日本で合法的に滞在したり働いたりするには、有効な在留資格やビザが必要であり、これらの書類を所持していないと、子どもであっても強制退去の対象になると説明した。日本の在留許可制度は非常に複雑で厳格であり、職業によっては特定のビザが必要になる。親と一緒に来日した移民の子どもたちの多くは、親の扶養家族としての家族滞在ビザを持っている。家族滞在ビザではフルタイムで働くことができないため、教育を終えて就労につく際にはビザの種類を変更する必要がある。しかし、中には就労ビザの要件を満たしていないために、ビザの変更ができない人もいる。尾家は、日本の在留許可制度は、移民の背景を持つ子どもたちが大勢いることを想定して設計されていないため、結果的にこのような問題が生じていると分析した。

さらに、日本では移民の背景を持つ子どもたちは、教育の場で組織的・構造的な差別を受けている。例えば、家族滞在ビザを持つ子どもは、公的な教育ローンや奨学金を利用することができず、親に連れられて

来た移民の子どもは事実上排除されている。日本の法律では、民族学校やインターナショナルスクールには、日本人学校とは異なる特定のカテゴリーが与えられている。特に、政府と自治体政府は、朝鮮民主主義人民共和国に対する外交上の懸念を理由に、朝鮮学校を補助金の対象から除外している。2020年には、パンデミックにおける学生への経済支援プログラムを導入したが、外国人学生には異なる要件を設定した。

尾家は、根本的な問題は、日本政府が移民の存在を社会に不可欠なものとして認めようとしないことにあると考えた。200万人以上の外国人が存在するにもかかわらず、政府は「移民政策」を採らないと明言している。政府は移住者はいずれ国を出るものと考えており、それが移民政策の不在を裏付けている。さらに、移民とその子どもたちの人権は、政治や外交によって影響を受けているとも述べた。

移民や地域のコミュニティを含む日本の市民社会は、これらの課題に取り組むために精力的に活動している。日本全国で見られる教育格差を解消するために、移民のルーツを持つ子どもたちのためのクラスがボランティアによって提供されている。市民社会は、在留許可制度に関して政府との交渉に成功し、一定の条件の下で家族滞在ビザを就労ビザに切り替えることができるようになった。しかし、差別的な措置に対するキャンペーンの進展は限定的であることは遺憾であると述べた。

尾家は、政府が効果的なインクルージョン政策を採用するためには、日本に移民が長く存在してきたことを認識する必要があると強調した。これに関連して、移住連が最近行っている移民の認知度を高めるためのキャンペーン「ここにいる」を紹介した。また、子どもたちの権利を尊重するためには、子どもたちの声に耳を傾けることが重要だと強調した。

## Q&As

参加者からパネリストに多くの質問が寄せられた。韓国における「多文化」という言葉の意味を詳しく説明してほしいという要望に対して、リーは、この言葉は移民と韓国人を区別するために使われ始めたと言明した。移民の背景を持つ人びとを、特定のステレオタイプやアイデンティティに押し込めてしまう。母語教育に関する質問に対しては、ほとんどの学校では韓国語を中心に教えているが、一部の学校ではバイリンガル教育を行っていると答えた。民族に関する授業は通常の学校のカリキュラムには含まれていない。

ある参加者から、「香港の指定校は日本の外国語学校と同じようなものなのか、香港にもそのような学校があるのか」という質問があった。カバイは、香港の外国語学校の大半は私立学校であり、多くの人が利用できるものではないと答えた。インド、ネパール、パキスタンのような民族的マイノリティのための学校はない。彼女は、指定校は公立の学校であることを明確にした。指定校はすべての子どもたちが入学できるが、民族的マイノリティの子どもたちを受け入れる傾向があり、否定的なステレオタイプを連想させる。しかし、これらの学校では最近、ウルドゥー語やヒンディー語などの母語を選択科目として取り入れることができるようになった。

日本の問題を解決するために緊急にできる行動について尋ねられた尾家は、市民の意識を高め、移民の子どもたちのために声を上げることを勧めた。最近の例として、出入国管理及び難民認定法の改正案に反対する市民の行動により、2021年5月に法案が撤回されたことを紹介した。そして、この成功した経験をもとに、移住の背景を持つ子どもたちの権利を主張してほしいと参加者に呼びかけた。

好事例についての質問に答えて、カパイは、民族的マイノリティの子どもたちのために独自の教材を開発し、第二言語として中国語を教えている学校は少ないことを紹介した。また、尾家は、学校や自治体の事情にもよるが、授業に通訳を配置している学校もあることを紹介した。

### 第3回ウェビナー ヘイトスピーチ「だれもが」反対 草の根からできること

2021年10月7日

モデレータ：小松泰介（IMADR 事務局次長 ジュネーブ事務所）

香港、韓国、日本のパネリストが、人種差別的なヘイトスピーチと闘うために、国の人権機関、地方自治体、国連人権メカニズムなど、さまざまなステークホルダーと協力してきた経験を共有した。

#### 香港

香港ユニゾンのフィリス・チャンは、まず香港の人口統計の概要を説明した。ここでいう民族的マイノリティとは、中国系以外の民族を指す。2016年の国勢調査によると、香港の人口の92%は中国人であった。残り8%のうち、半数以上は移住家事労働者であり、そのほとんどがフィリピンとインドネシア出身者である。残りは庇護希望者、難民、駐在員、非中国系の移民で、植民地時代に香港に来て3世代、4世代となった人もいる。香港の民族的マイノリティの10%は白人で、14.5%は主にインド、パキスタン、ネパール、バングラデシュ、スリランカを出身とする南アジア人であった。

有色人種は、その文化や社会経済的地位の低さに関連した否定的なステレオタイプや誤解のために、意図的あるいは意識のないまま差別されることが多いと指摘した。香港の移民家事労働者の状況は、しばしば「現代の奴隷制」として表現される。移民家事労働者は通常、月給600米ドル以下で、無制限に働き、理想的とはいええない条件で生活している。ある議員は立法会で、公共の場に移民家事労働者がいることは「不都合」であり、環境衛生にも影響すると発言した。多くの家事労働者は、その議員の発言を人種差別的で不快なものとして受け止めた。これは、侮蔑的な発言が移民家事労働者に対する嫌悪感を引き起こし、雇用主の見下した行動を固定化させてきた数ある事例の一つである。

香港政府は1951年難民条約を批准していないため、香港の庇護希望者はノンフルマン原則に基づく請求をする必要があるとチャンは述べた。この手続きには通常何年もかかり、その間、申請者は仕事やボランティア活動をすることが許されておらず、政府の補助金に頼り、貧困ライン以下の生活を余儀なくされる。政治家の中には、彼らを「偽装」難民と呼び、分断を図って、難民排斥や外国人排斥のレトリックを使う者もいる。難民はソーシャルメディアでも標的にされており、人種差別や暴力を誘発するようなコメントがしばしば見受けられる。このようなコメントは、民族的マイノリティ、特に南アジアの人びとに向けられることがある。

香港では、既存のメディアやソーシャルメディアにおいて、南アジア人に対する否定的な描写や敵対的な発言が珍しくない。個人が人種差別や憎悪に満ちたコメントを投稿するだけでなく、一部のグループは、南アジア人に対する脅迫行為やヘイトクライムを実行するよう呼びかけている。例えば、あるソーシャルメディアのページに、1万以上の「いいね！」を獲得したら民族的マイノリティを殺すと予告する投稿があった。

しかし、香港では人種差別的なヘイトスピーチに対する具体的な法的保護はなく、人種差別禁止条例はこの問題に効果的に対処するには不十分である。人種差別的なハラスメントは違法であるが、立証責任は原告側にある。平等委員会に申し立てた場合、委員会は調査をし、調停によって解決を図ることが法律で定められている。人種的ハラスメントに関する民法上の訴訟はまだ起きたことはない。人種を理由に憎悪、深刻な侮辱や嘲笑を引き起こす公けの人種的中傷は違法と考えられているが、当該発言が削除されたり、公共のソーシャルメディアのページやオンラインのディスカッションフォーラムから削除された場合、平等委員会は事件を終了させる。

さらに、RDO では、国籍、市民権、在留の地位を理由とした差別、ハラスメント、誹謗中傷からの保護はない。香港の偏った政治情勢のもと、中国本土出身者も国籍を理由にヘイトスピーチの被害に遭っている。実際、2020年11月には、ある議員がヘイトスピーチを禁止する現行法の不備に懸念を示し、立法による取り組みを政府に求めたが、進展はなかった。

香港ユニゾンははじめとする市民社会組織は、人種差別撤廃委員会の2018年審査の最終所見で、法執行官が一貫して人種差別的なヘイトクライムを監視、記録、捜査、起訴、制裁を行うこと、ヘイトクライムに関する専門検察官を設置すること、人種差別的なヘイトクライムやヘイトスピーチの被害者が報告を容易にするために支援を行い、適切な救済策を提供するよう勧告したことを、政府に定期的に指摘してきた。

チャンは、DOCは遅滞なく、人種差別的なヘイトスピーチに関わる苦情やデータを受け付ける登録簿を作成し、民族的マイノリティに積極的に働きかけるべきだと強調した。政府は、ヘイトスピーチ規制のための行動規範を策定するために、セクターを超えた学際的な協議機関を設立することを求められている。また、ソーシャルメディア・プラットフォームやオンライン・ディスカッション・フォーラムは、オンラインでの人種差別的ヘイトスピーチに対処するために、IPアドレスを法執行機関に提出するポリシーを持つべきである。

## 日本

外国人権法連絡会の師岡康子弁護士は、ヘイトスピーチ対策のために地方自治体と協力している市民社会の経験を紹介した。日本におけるヘイトデモやヘイト街宣の主な対象は、旧植民地出身者である在日コリアンである。また、政府が植民地時代の反省をせず、旧植民地出身者に対する差別的な政策を続けることが、旧植民地出身者に対するヘイトスピーチの多発につながっていることを強調した。2013年から2014年にかけて、都市部では在日コリアンの殺害を煽るヘイトデモや街宣が300回以上行われた。これに対し、カウンターデモが活発化し、2013年には「ヘイトスピーチ」という言葉が流行語になるなど、社会問題化した。

人種差別と闘う日本の市民社会組織は、国家が表現の自由を口実にヘイトスピーチを放置していることは、人種差別撤廃条約の違反にあたる主張してきた。市民社会組織は、2014年に人権委員会と人種差別撤廃委員会にNGO報告書を提出した。両委員会は日本に対し、ヘイトスピーチを規制するよう強い勧告を出した。

一方で、2009年末から2010年初めにかけての人種差別団体による襲撃事件を受け、京都の朝鮮学校が裁判を起こした。2014年7月、大阪高等裁判所は、この襲撃事件が人種差別撤廃条約のもとでの人種差別にあたる判定し、実行団体に学校への多額の損害賠償を命じた。この判決はヘイトスピーチに対する世論に大きな影響を与えた。

2013年以降、一部の国会議員がヘイトスピーチ対策に関わるようになった。2014年には、市民社会組織を支援し、「人種差別撤廃基本法」のための国会議員連盟を設立した。2015年5月には、議連の野党議員7人が、市民社会が作成したモデル法案をもとに「人種差別撤廃施策推進法案」を国会に提出した。

2016年3月、参議院法務委員会の法案審議において、川崎市の桜本にある市立福祉センターに勤務している在日コリアン女性、崔江以子さんが、地元のコリアンコミュニティに向けられたヘイトデモによる深刻な被害について意見を述べた。また、委員会のメンバーは桜本を訪れ、住民にインタビューを行った。4月、与党は対案として「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（ヘイトスピーチ解消法）」を提出し、与野党の全議員が法案に賛成した。5月、法案は賛成多数で国会で可決された。

この法律は、外国にルーツを持つ人びとに対するヘイトスピーチを「許されない」とし、それをなくすために国や地方自治体は何をすべきかを明記している。しかし、法律には禁止や制裁の条項はない。同法は、地方自治体がそれぞれの地域の実情に応じてヘイトスピーチの解消に取り組むことを規定している。同法の法的根拠に基づき、過去5年間に大阪市、東京都、大阪府、川崎市、神戸市、東京都世田谷区、東京都国立市、東京都狛江市など複数の地方自治体がヘイトスピーチ対策条例を制定している。

2019年12月、川崎市は「差別のない、人権を尊重するまちづくり条例」を制定した。ヘイトスピーチを禁止し、違反した場合は最高50万円の科料で処罰するとした、日本で初めて差別を犯罪として禁止・処罰する条例が生まれた。川崎市条例第12条では、ヘイトスピーチの定義がヘイトスピーチ解消法よりも厳しく明確に定められている。

日本では、表現の禁止は、憲法で保障された表現の自由を侵害するという考え方が根強い。この考え方は、政府、憲法学者、弁護士など法曹界全体で広く共有されている。師岡は、川崎市の経験から、「ヘイトスピーチ被害者の声」「地域社会の支援」「地方議員との連携」「メディアの役割」「法曹関係者の専門知識」という5つの要素を抽出しました。

川崎市の条例は画期的で効果的なものだが、人種差別主義者たちは他の都市で同様の条例が制定されることを恐れて、川崎市の行政や住民を攻撃し続けている。師岡は、他の自治体も同様の条例を制定することで、川崎市の住民や行政が守られると強調した。

師岡は、ヘイトスピーチ解消法が施行から5年を経て、その不十分さが証明されたと指摘した。日本の市民社会組織は、人種差別撤廃委員会の勧告でもある包括的な差別禁止法の制定を求めている。

## 韓国

韓国国家人権委員会のオ・ヨンテクと全北大学社会科学研究所のキム・チョルヒョ特別研究員が、ヘイトスピーチ対策における国家人権委員会と市民社会の活動について報告した。

オは国家人権委員会の過去3年間の活動を中心に報告した。2001年設立の国家人権委員会は、行政、立法、司法の各機関から独立して運営されており、6つの地域事務所がある。人権に関する法律や政策の改善、人権侵害や差別行為の調査・救済、人権意識の向上や広報活動、地域や世界の人権団体との交流・協力などを中心に活動している。また、ヘイトや差別への対応も主要な役割のひとつである。

韓国社会のヘイトは、2010年代に入って以降、オンライン空間で顕在化しており、その多くは女性や移民、特定の地域に向けられている。例えば、2018年にイエメン人約550人が済州島に上陸して難民認定を求めた際には、イスラム教徒の難民に対するヘイトが露呈した。彼らに対するヘイトスピーチは、「フェイクニュース」を含むさまざまなチャンネルを通じて広範囲には広がった。また、クィアのフェスティバルに対するヘイトも助長され、時には暴力的な行為にまで発展した。これを受けて、国連の多くの人権条約機関がヘイトスピーチの問題に関して韓国に勧告を行った。

国家人権委員会の成果について、オは具体的な事例を紹介した。そのひとつが、地方自治体によるモスク建設の中止で、イスラム教徒やイスラム教への偏見により、近隣住民から建設に対する苦情が出たことによるものであった。人権委員会の見解では、地方自治体のこの対応は、人間の尊厳、価値、権利を侵害するものであった。その他の理由によるヘイトスピーチの事例としては、LGBT+の人びとに対する否定的な認識や偏見を扇動、助長するものがある。例えば、選挙に立候補したある公人は、市の中心部で開催されるクィア文化フェスティバルに反対を表明し、LGBT+の人びとを拒否することは権利であると正当化した。

国家人権委員会は、「ヘイトスピーチの拡散に対する積極的な対応」と題した特別な取り組みを開始し、2019年には、「この問題についての認識を高め、国民の議論を促進すること」「自発的な対応を促すこと」「ヘイトスピーチに対応すること」という3つの戦略的目標を掲げ、「ヘイト・差別対応計画チーム」を設置した。最初の目的に従って、人権委員会はヘイトスピーチに関する国民の意識調査をした。その結

果、10人に6人がヘイトスピーチを経験していることが分かった。また、10代の若者の10人に7人が、主に学校や友人からヘイトスピーチを受けたと回答している。この結果をもとに、ヘイトスピーチの分析と対応の指針を示した「ヘイトスピーチ・レポート」を作成した。

2つ目の目的では、2020年1月に国家人権委員会と9つのメディア・団体が「ヘイトスピーチに対するゼロトレランスの原則」に合意した。これは7つの原則で構成されており、「人権に基づく報道のガイドライン」に組み込まれ、強化された基準として機能している。さらに、人権委員会は2020年5月に17の自治体の教育長とヘイトスピーチのない安全な学校を作ることに合意した。人権委員会はさまざまなヘイトスピーチに関する教材や行動のためのチェックリストを開発し、展開した。

オは、韓国社会には、いわゆる「純血」と「混血」、国民と非国民という区別が蔓延しており、それが差別や排除につながっていると指摘した。それは、コロナ・パンデミックにおいてさまざまな自治体が移住労働者をハイリスクグループとし、PCR検査を義務化したことや、一部の省が外国人住民を緊急支援金の対象から除外したことに端的に表れている。

2020年下半年、政府や自治体が作成するプロモーション資料に、ジェンダーや人種に基づく差別的な表現が含まれていた。国家人権委員会は、政府資料におけるヘイトスピーチのモニタリングを開始し、多数の差別的な事例を確認した。例えば、災害や安全関連の政策は、国民のみを対象に作られていた。白人は肯定的に描かれているが、東南アジア出身者は否定的に表現されていた。また、障害者や女性の表現も問題視された。

国家人権委員会の活動は、ヘイトスピーチを防止するための環境作りに主眼が置かれている。オは、政府が包括的な反差別法を含む効果的な対策を採用する必要があると強調した。人権委員会は2006年に差別禁止法の制定を政府に勧告し、2020年6月にも「平等と反差別に関する法律」を立法化すべきとの意見を発表している。オは、アドボカシー活動、能力開発、その他の利用可能な手段を通じて、憎悪と差別に反対する活動を行うという国家人権委員会のコミットメントを確認した。

市民社会からのスピーカーとして、キムは、政府文書における人種差別に関する調査の結果を発表した。この調査は、国家人権委員会が提案したジェンダー、障害、移民に関する政府文書のヘイト・差別表現に関する3つのモニタリングプロジェクトの一つである。移住に関するプロジェクトは、2021年2月15日から5月31日まで、東アジア地域協議の運営委員会のメンバーを中心とした25人の活動家、弁護士、学者、学生からなるチームによって実施された。このチームは、18の中央政府機関とその関連機関の公式ウェブサイト、およびソーシャルメディアのアカウントを確認した。重要な省庁として、雇用労働部、保健福祉部、女性・家族部、法務部、海洋水産部が挙げられた。

調査の結果、18の省庁と6つの関連機関がだした情報において、150件の差別的表現があった。こうした表現が最も多く含まれていたのは、ウェブサイト、プレスリリース、ブログなどであった。また、「ステ

レオタイプ、偏見、社会的役割の固定化」、「ヘイトスピーチ、差別、蔑視」、「社会問題、危険、暴力との関連」の3つの表現が最も多く見られた。この調査では、人種差別撤廃委員会が締約国韓国にこのような用語の使用を使わないよう勧告しているにもかかわらず、政府の情報において「不法」や「多文化」といった用語が使用されていることが判明した。また、「不法移民」、「偽装結婚」、「英語講師」に関する政府の資料に使用されているイラストは、ステレオタイプを誘発し、移民を社会問題と関連付けるものであることがわかった。さらに、政府の発信情報に「国民」という言葉が使われていることで、移民が不可視化され、存在感が希薄になっていることもわかった。キムは、この言葉が排他的な意味合いを考慮せずに頻繁に使用されていることを指摘した。

この調査結果は主要な新聞で大きく報道された。その結果、調査で指摘された問題のあるネット上の投稿のほとんどが、何の発表もなく削除されていたことがわかった。この調査が市民社会組織の戦略と方法の開発に役立ったことから、キムは、首相官邸を含むさまざまな関係者によるモニタリング作業を強化し、多様性と人権を促進するための義務的なトレーニングを行う必要性を示唆した。また、韓国における移民の不平等な代表や不可視化に対処するための特別な努力が必要であると強調した。

## Q&As

参加者からさまざまな質問が出され、パネリストとの積極的な意見交換が行われた。香港について、「IPアドレスの取り扱いで言論の自由を確保できるのか」という質問があった。また、「香港では誰がヘイトスピーチを助長しているのか」という質問もあった。チュンは、IPアドレスの開示は国内法に違反している事案や、ソーシャルメディアのプラットフォームのガイドラインに沿った場合に限定し、平等委員会や警察が適切に介入できるようにすべきだと明らかにした。2つ目の質問に対しては、韓国と同様に、政府の発信情報は民族的マイノリティを排除することが多いが、一定の改善が見られると説明した。また、ニュースコンテンツや一部の政治家は、民族的マイノリティや庇護希望者・難民を含む移民を否定的に表現することが多く、今回のパンデミックでもそのことが明らかになった。

日本に関する質問では、被害者が国内の裁判所で人種差別撤廃条約を利用できるかどうか、ヘイトスピーチ解消法の制定が条約第4条(a)および(b)に対する政府の留保に影響を与えたかどうかなどがあった。師岡は、訴訟において人種差別撤廃条約を利用する弁護士が増えていることを説明した。具体的には、条約の人種差別の定義を援用して、問題となっている行為が民法に違反し、不法行為を構成していると主張するものである。ヘイトスピーチ解消法は、ヘイトスピーチを禁止するものではないので、日本の第4条の留保には影響しない。師岡は、政府が第4条(a)(b)項の留保を正当化している理由として、留保を撤回すると憲法第14条で保障された言論の自由が脅かされるという点を指摘した。しかし、人種差別的なヘイトスピーチとの闘いに関する人種差別撤廃委員会一般的勧告35では、ヘイトスピーチの最も深刻なケースにのみ刑法を適用し、それ以外のケースには行政的措置などで対処できることを明確にしている。そのため、日本が4条を留保した理由はヘイトスピーチのすべての事例を犯罪化することへの懸念に基づ

くものであり、有効ではないと主張した。また、日本社会の「国民」に関する認識についても質問があった。師岡は「ダブルスタンダード」を指摘した。成功した人物であれば日本人であることが強調され、否定的な人物であれば外国人であることが強調される傾向がある。

韓国の調査について質問があった。キムは、グループによって表現の種類が異なることを説明した。例えば、肌の色が濃い人は危険だとか仕事を横取りするといった特定の考えに結びついていたという。また、今回の調査における不可視の定義についての質問には、不可視は調査全体に適用される可能性があるため、今後のモニタリング活動のために、この定義をさらに発展させる必要があると説明した。パンデミックに関連して、日本の参加者から、外国人のワクチン接種率が低いという最近のニュースは偏見に基づくものかどうかという質問があった。キムは、韓国の300万人の移民のうち、20%が非正規雇用者であることを明らかにした。実際、韓国政府はコロナワクチンの接種と検査を促進するなかで、初めて非正規雇用の移民の存在を認識した。その一方で、非正規滞在者の政府に対する信頼の欠如や搾取的な労働条件が、彼らの予防接種へのアクセスを確保するための障壁として残された。

チュンは、移民家事労働者と香港の難民が同様の障壁に直面していると付け加えた。2021年7月まで、香港の難民はコロナワクチンの接種を受けることができなかった。また、民族的マイノリティをコロナ感染のハイリスクグループとするステレオタイプに基づいた発言がなされていた。チュンは、香港では「民族的マイノリティ」という言葉が、韓国の「多文化」と同じように、否定的な意味合いで使われていると指摘した。

パネリスト間のディスカッションでは、チュンが他のパネリストに、韓国や日本ではヘイトスピーチで起訴された人がいるかどうかを尋ねた。韓国ではそのようなケースはないが、名誉毀損は犯罪として扱われており、ヘイトスピーチの事件を法廷に持ち込もうとする試みはあった。しかし、それらは成功しなかった。人権委員会法を含む現行法では、団体に対するヘイトスピーチは対象外となっている。国家人権委員会は、人種差別を犯罪化する包括的な差別禁止法の採択を求めている。日本では、現行の国内法でヘイトスピーチを行った人が処罰されたケースがいくつかある。しかし、それらは差別が理由ではなく、名誉毀損や侮辱などの罪で起訴されたものである。