誰もが尊厳を持って暮らせる多文化共生社会の実現を目指す宣言

日本における在留外国人数は約４１２万人、外国人労働者数は２５７万人を超え、いずれも過去最高を更新している。とりわけ深刻な人口減少に直面する地方において、外国人住民の増加率は都市部とも変わらぬ勢いを見せている。在留資格を有する外国籍の人々だけでなく、出生後に様々な経緯で日本国籍を取得するに至った人や外国籍の親から生まれた日本国籍の人々も含めて、外国にルーツを持つ多くの人々が地域社会の隣人として日々の生活を営んでいる。

しかし、これまでのいわゆる外国人に対する施策は、特定の外国人コミュニティが形成されている大都市圏や工業集積地を中心に行われてきており、多様な国や地域にルーツを持つ人々が様々な在留資格で生活を行うようになった地方では、地方自治体を中心に地域の実情に応じた施策がとられはじめてはいるものの、その内容やひろがりは地域差があり、とりわけ、地方の行政・医療・福祉・教育現場における多言語対応や専門的支援は十分なものとなっておらず、相談窓口等の拡充やネットワークの構築などの先進的な取組みをしている地域との間に重大な格差が生じている。

他方、受け入れる側の地域社会においても、情報提供やコミュニケーションの不足、文化の違いからくる誤解や不安などから、急激な外国人住民の増加に対応しきれず、排外的な偏見や摩擦が生じる場面も生じてきている。この意味で、外国にルーツを持つ人々はもちろん、受入側の地域住民に対しても、教育や広報を通じて、それぞれの文化を尊重し、共生をはかる施策の充実が望まれる。

我々弁護士も、外国にルーツを持つ人々の法律相談や刑事手続が増加している現状をふまえて、多言語対応や相談窓口の充実・情報発信などの対応体制を充実させることにより、一層寄り添っていく必要がある。

そもそも、人は、国籍、在留資格の内容、有無等にかかわらず、ひとしく憲法、国際人権法上の人権を享有する。この点に関する最高裁判所昭和５３年１０月４日判決（いわゆるマクリーン判決）は、憲法上の基本的人権の保障は「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ぶもの」と判示した一方で、出入国管理に関する国の裁量を大きく認めるものであり、これを根拠に在留中の外国人への権利制約を広範に認める行政実務が、長年にわたって続いてきた。

しかし、この判決から半世紀近くが経過した現在、外国人住民は一時的な滞在者ではなく、現に私たちのすぐそばで共に暮らし、地域の一員として深く根

を下ろしている「定住生活者」となっている。この実態を踏まえ、全ての人に対する基本的人権を保障していくためには、在留政策上の判断によるものについても、過度に裁量を認めることなく、地域に現に居住し、共に生活を営むすべての人が、相互に個人として尊重し合い、その生存権的・社会権的権利を実質的に保障されることこそが、法の下の平等を定めた憲法第１４条や市民的及び政治的権利に関する国際規約第２６条の理念にかなうものといえる。

政府は、２０２６年1月２３日、「外国人の受入れ・秩序ある共生のための総合的対応策」をとりまとめ、在留資格や帰化の審査の厳格化、不法滞在者ゼロプランの強力な推進、在留許可手数料・査証手数料の見直しなどの施策を進めているが、これにより平穏に生活する外国人住民の人権侵害や差別助長のおそれが生じており、国際人権法や多文化共生の理念に反するものであるといわざるを得ない。

そこで、当連合会は、外国にルーツを持つ人々への人権侵害を未然に防ぎ、真の多文化共生社会を築くために、政府に対し、上記施策を共生の観点から速やかに見直すことを求めるとともに、管内の各弁護士会とともに、以下の取組を推進することを宣言する。

１　外国にルーツを持つ人々の抱える法的諸問題や人権侵害の実態を把握し適切に対処し人権を保障するために、裁判所、日本司法支援センター及び地方自治体などの関係諸機関並びにＮＰＯ、当事者コミュニティ、企業及び労働組合などの関係諸団体との間で情報交換を密にし、広報や相談体制等において連携を強化するよう努める。
２　外国にルーツを持つ人々の法的ニーズに対応するために、適切な法律相談体制の整備・拡充に努める。
３　外国にルーツを持つ人々の刑事弁護に対応するために、当番弁護や国選弁護の際の通訳人確保その他の体制の充実に努めるとともに研修などによる各弁護士の専門性の向上に努める。
４　国に対し、在留資格のいかんを問わず日本に居住するすべての人の基本的人権が保障される多文化共生社会を地域間格差なく実現するために、先行する自治体の先進的取り組みの知見を統合し、基本理念と国の責務を明確にした「多文化共生推進法（仮称）」の早期の制定を求める。あわせて、いかなる差別をも許さない包括的差別禁止法の制定、広範な人権保護機能を持ち政府から独立した国内人権機関の速やかな設置、および国際的な権利救済への道を開く個人通報制度の導入を強く求める。

２０２６年（令和８年）１０月２３日
九州弁護士会連合会

提案理由

第１　はじめに

日本に在留する外国人数は増加の一途をたどり、２０２５年末時点では４１２万５３９５人に達し、過去最高を更新し続けている。

政府は、この急速な社会情勢の変化を受けて、２０２６年1月２３日、「外国人の受入れ・秩序ある共生のための総合的対応策」をとりまとめたが、その内容は、在留資格や帰化の審査の厳格化、不法滞在者ゼロプランの強力な推進、在留許可手数料・査証手数料の見直しなどの施策を含むものであり、これらの推進によりかえって人権侵害や差別助長のおそれが生じているといわざるを得ない。

多様な困難や差別に直面する外国にルーツを持つ人々の人権を実質的に保障するための具体的な施策は、各地方自治体における個別の対応にとどまり、全国的・地域間格差のない共通の対応としては立ち遅れているのが現状であるといわざるを得ない。

以下に述べるとおり、「くらし」「労働」「子どもと教育」「刑事司法」「司法アクセス」といった多岐にわたる領域において、なお多くの人権侵害や生きづらさが生じている。本宣言は、これらの実態を踏まえ、外国にルーツを持つ人々を含むすべての人が尊厳をもって暮らせる多文化共生社会を実現するため、弁護士・弁護士会としての具体的な決意を示すとともに、国および社会に対して必要な法制度の整備や運用の改善等を提案するものである。

第２　各領域における実態と改善方策について

１　「くらし」の領域について

外国人が地域社会で安心して暮らすための生活基盤整備においては、日常の様々な場面で実質的な障壁が残存している。

公的年金制度は在留外国人にも適用されるため、在留外国人は、出身国と日本の両方の社会保障制度に加入して保険料を二重に負担しなければならなかったり、年金受給のための加入期間要件を満たさないために負担した年金保険料が年金受給につながらなかったりなどといった事態が生じうる。このような二重加入の防止と年金加入期間の通算を目的として、日本と社会保障協定を締結している国もあるが、発効済の国はいまだ２４カ国にとどまっており、滞在者の多い、インドネシア、スリランカ、カンボジアなどは未だ未締結となっており、政府において、締結国を拡大する努力が必要である。

健康保険・厚生年金保険についても、就労可能な正規の在留資格を持つ外国人であっても、事業主が人件費増を嫌うなどの理由から加入手続がと

られていないことが少なくない。これは在留外国人に限られた問題ではないが、このような加入手続の不備や保険料の未納は、在留資格の更新や永住許可申請の審査に悪影響を与えることになりかねない。事業主が手続を怠らないことが最も重要であり、事業主に対する周知活動や指導監督を強化するとともに、在留外国人に対しても、日本の年金制度についての情報提供などを進めることが必要である。

公的医療保険については、不正加入・不適切受給問題や１年未満の在留であれば保険料を実質的に負担せずに国民健康保険から給付のみを受けることができるといういわゆる「フリーライド」問題なども指摘されているが、国民健康保険制度が依って立つ社会連帯の理念から、現に医療ニーズを抱える者を制度から排除することがあってはならないというべきである。

実際の医療提供の場面でも、多言語での周知や情報提供や医療現場での通訳システムの制度化などを通じて、誰もが適切な医療にアクセスできるようにすることが必要である。

また、住まいの分野では、国が「住宅セーフティネット法」等を通じて市場環境の整備を進めているが、民間の賃貸住宅市場においては、希望する部屋を断られた外国人のうち約７割が「外国人であること」のみを理由に拒絶されているという調査結果があり、言語能力に関わらず属性による入居拒否が根強く残っている。国籍のみを理由とする不合理な入居差別を是正するためのルールの明確化が求められる。

宗教・文化の面では、大分県日出町のムスリム土葬墓地問題に象徴されるように、外国人の信仰に基づく埋葬等の宗教的慣習が、住民の感情と衝突する事案が発生している。多様な文化・宗教観などを相互に理解し尊重することにより全ての人の人権が保障されるための情報提供や意見交換がなされることを促進することが必要である。

２　「労働」の領域について

外国人労働者はいまや日本の産業を支える不可欠な存在となっており、政府も、様々な問題を抱えた技能実習制度等に対する多くの批判を受けて、特定技能制度の拡充や育成就労制度の創設などを行っているが、労働現場における実態としては、在留資格の別にかかわらず、依然として深刻な人権侵害の事例が認められる。

労働事件の裁判例を概観すると、外国人労働者の問題の多くは「日本語能力」の評価と「在留資格制度」の制約に起因していることがわかる。技能実習や特定技能においては、制度の構造上、転職の自由が制限されているため使用者への従属度が高く、強制帰国を迫られたり、パスポートや在

留カードを取り上げられたりする深刻な人権侵害が発生している。また、国籍を理由とした賃金や労働条件の格差、過大な寮費の天引き、言葉の壁によるパワーハラスメントといった差別的取扱いに苦しむ外国人労働者も少なくない。これらの問題については、当事者が在留資格の喪失・強制帰国という致命的な不利益を恐れて声を上げられないという構造的な問題があり、既存の法制度のみでは十分な救済がなされているとはいえない。

このような現状を改善するためには次のような取り組みが必要である。

労働契約締結時において、労働条件や求められる日本語能力の水準等について明確に合意がなされるために、労使双方に対する十分な情報提供がなされるべきである。契約期間中の労働現場においても、上述の人権侵害が発生しないよう、労使双方への継続的な情報提供を行うとともに、行政による使用者側に対する指導監督を強化すべきである。

また、人権侵害や労使間での紛争が発生した場合に、労働者が不当な強制帰国や不利益を被ることなく権利回復を図れるよう、在留資格の維持を前提とした実効的な紛争解決手続の構築が急務である。既存の労働法制度の厳格適用にとどまらず、後述の「国内人権機関」の創設や国際的な「個人通報制度」の導入など、公的かつ独立した人権救済制度を整備して労働紛争の場面においても有効に機能させることが不可欠である。

加えて、こうした紛争解決手続や権利救済制度が存在しても、労働者側がその存在を知らず、あるいはアクセス方法が分からなければ意味をなさない。孤立しがちな外国人労働者が躊躇なく相談し制度を利用できるよう、制度に関する情報提供や多言語ワンストップの相談窓口といったアクセス環境の整備を進める必要がある。

3　「子どもと教育」の領域について

政府は、国籍を問わず公立の義務教育諸学校への無償での受け入れを保障し、日本語指導が必要な児童生徒のための「特別の教育課程」を制度化するなど、学習環境の整備を進めている。また、学齢期を過ぎた者に学びの場を提供する「夜間中学」の設置を全都道府県に広げる取り組みが進められているが、多くの夜間中学では外国人も受け入れられている。また「日本語教育機関認定法」の施行による日本語教育の質的向上の制度化を進めている。

しかしながら、教育現場にはいまだ解決すべき課題が多い。専門的な支援人材の不足や、日常会話はできても学習言語の理解が困難な状態にある子どもたちへの専門的な支援体制は十分とはいえない。日本語指導の充実が図られる一方で、母国や母語についての教育が不十分となり、アイデンティティの形成や家族間コミュニケーションが課題となるケースも生じて

いる。

教育の分野においては、年齢にかかわらず、また日本語教育にとどまらず、外国にルーツを持つ人々が尊厳をもって不自由なく生活することができるようにさらに取り組みを進める必要がある。

また、日本で育った外国ルーツの子どもたちは、大学進学や奨学金受給を目指す際に、制度間の不整合から事実上の障壁に直面しており、キャリア支援等についても十分に受けることができていない。

すべての子どもたちが平等に進学や就労の機会を得られるよう、関連制度間のシームレスな連携と包括的なキャリア支援の制度化が不可欠である。

4　「刑事司法」の領域について

全国の来日外国人（永住者、永住者の配偶者等及び特別永住者などの定着居住者等を除いた外国人）による犯罪情勢をみると、近年、来日外国人の増加に伴い、刑事司法の現場においても外国人事件への適切な対応が求められる場面が増加している。

言語、文化、法制度などの違いや在留資格・退去強制への影響などから、外国人刑事事件特有の問題が生じる。

弁護人に生じる負担をみても、通訳の問題、文化・法制度の違いによるコミュニケーションの問題、在留資格・退去強制などの知識習得や大使館・領事館との対応、海外の家族との連絡等があり、その対応のために、マイナー言語の通訳人手配、長時間の接見、文化や法制度の違いを埋めるコミュニケーションコストなどの多大な労力と専門性が求められる。

しかしながら、現行の国選弁護制度の報酬体系においては、要通訳事件に見合った適正な加算が行われていないため、一部の弁護士への極端な負担集中と自己犠牲によって辛うじて体制が維持されているのが実態である。

要通訳事件に対する抜本的な報酬加算を行うとともに、遠隔通訳・接見システムの導入や弁護士会の垣根を越えた通訳人確保の方策、外国人支援団体等との連携などの整備が急務である。

5　「司法アクセス」の領域について

外国人が地域で法的トラブルに直面した際、権利救済機関へアクセスすることには極めて高いハードルが存在する。法テラスにおいては１０言語に対応する多言語情報提供サービスが実施されているものの、専門用語の説明の難しさや、民事法律扶助の資力要件の確認の困難さから、公的機関への自力でのアクセスを躊躇する傾向が強い。

また、弁護士会や法テラスにおいても、多言語に対応できる弁護士や通

訳人の名簿整備が不十分であり、外国語対応が可能な特定の弁護士に依頼が集中することが常態化している。

さらに深刻なのは、司法アクセスが実現したとしても、既存の裁判制度等による救済には構造的な限界があることである。裁判には長期間と多大な費用がかかり、事後的な金銭賠償が原則であるため、現に生じている人権侵害状況そのものに対する柔軟かつ迅速な解決が困難である。

一方、行政による救済についても、現在の法務省の人権擁護機関は政府からの独立性が保障されておらず、入国管理施設における処遇など、公権力自体による人権侵害に適切に対処することが困難であるという根本的な問題を抱えている。

「司法アクセス」の充実は、弁護士・弁護士会の責務である。弁護士会を含めた各相談機関等の相談窓口の充実と連携を進め、それらの周知を図っていくとともに、後述の「国内人権機関」の創設による迅速かつ実効的な紛争解決の途を開く必要がある。

第３　差別解消と実効的な人権救済制度の導入の必要性

以上、日本における外国人の生活の様々な領域での人権侵害事例等の問題を指摘してきたが、これら領域にとどまらずあるいは横断して問題となっているのが、ヘイトスピーチ等に典型的にみられる外国にルーツを持つ人々に対する差別的な言動の増加である。

「くらし」の領域の場面でも述べたとおり、「外国人」に向けられる住民の感情は、ときとして差別的な言動となって顕在化する。この住民の感情は、未知なるものに対する不安から生じていることが多い。こうした不安を解消するために、多様な文化・価値観を理解し尊重し合うための情報提供・意見交換の場が必要であることはすでに述べたとおりである。

加えて、差別解消を実現するためには、実効的な法的施策が必要不可欠である。「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」（いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」）制定後１０年を経過し、その意義は大きなものではあるが、差別の「禁止」が明確にうたわれておらず、罰則や実効的な被害救済手段、そして差別に省庁横断で対応する専門機関が存在しないという限界がある。また、複数の自治体ではヘイトスピーチ規制に関する条例が制定されており、一定の効果は認められているものの、一部地域にとどまるものであり、また当該地域において差別的言動が解消されたというわけではない。

日本弁護士連合会が、「多民族・多文化の共生する社会の構築と外国人・民族的少数者の人権基本法の制定を求める宣言」（２００４年１０月８日）や「新しい外国人労働者受入れ制度を確立し、外国にルーツを持つ人々と共

生する社会を構築することを求める宣言」（２０１８年１０月５日）等で繰り返し指摘してきたとおり、人は国籍や民族、在留資格の有無にかかわらず等しく人権を享有する主体であり、就職・労働、住宅の入居・賃貸借、サービス提供といった日常の社会生活のあらゆる場面において、私人間における不合理な差別的取扱いおよび差別的言動を全面的に禁止する「包括的差別禁止法」の制定による全国的な差別解消の実現が強く求められる。

また、現在の日本において、こうした多様な人権侵害を実効的に救済する手段は著しく不足している。国連の自由権規約委員会、人種差別撤廃委員会、女性差別撤廃委員会、障害者権利委員会など各人権条約機関からは、日本に対し「パリ原則に基づく、政府から独立した国内人権機関」の速やかな設立と「個人通報制度」の導入が幾度となく強く勧告されている。諸外国では「包括的差別禁止法」「国内人権機関」「個人通報制度」の３本柱を最低限の対策として導入しており、日本は国際的な潮流から著しく遅れをとっているのが実情である。

これらの制度についても上述の日本弁護士連合会の宣言等において繰り返し述べられているとおり、いまや喫緊の課題として速やかにその実現がなされるべきである。

第４　すべての人が尊重される多文化共生社会の実現に向けて

日本に住む外国にルーツを持つ人々は、日本の社会を共に生きる者であり、同じ人権を有する主体である。

昭和５３年に言い渡された最高裁マクリーン事件判決も、憲法上の基本的人権の保障は「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ぶもの」と判示しているとおりである。

同判決は、一方で、出入国管理に関する国の裁量を大きく認めるものであったが、その後、昭和５４年には市民的及び政治的権利に関する国際規約が批准され、裁判例においても、出入国管理に関して裁量権の逸脱・濫用を認める裁判例（例えば最高裁判所平成８年７月２日判決）が数多く出されているのであるから、出入国管理の場面においても、過度に裁量を認めることなく、憲法、条約等に従って、実態を重視して人権保障をはかるべきなのである。

しかし、これまでみてきたとおり、なお様々な問題が存しており、これらの問題は、既存の個別施策や裁判制度の延長だけでは解決が困難である。

これらの問題を実効的に解決し、外国人住民の権利を保障するためには、個別の弁護士の努力に依存する現状から脱却し、弁護士会において、対応可能な体制を構築するとともに、裁判所、法テラス、地方自治体、ＮＰＯ法人

等の関係各機関や当事者コミュニティと平時から連携し、問題の予防から権利回復までを包括的にサポートするネットワークを構築することが不可欠である。私たち弁護士および弁護士会は、社会の周縁で困難に直面する外国にルーツを持つ人々の声をすくい上げ、耳を傾け、その権利を守る役割を主体的に担い、共に多文化共生社会を築いていく決意である。

このような社会を実現するために、国としての基本理念と国の責務を明確にした「多文化共生推進法（仮称）」の制定が不可欠である。一部自治体においては、上述した諸問題に対して、多言語対応、ワンストップ相談体制、ネットワークの構築、進学や就労の支援、母語や母国文化の教育及びヘイトスピーチ規制などの先進的な取組がなされているところであるが、一部地域にとどまるものであり、その内容も様々である。法律の制定により、言語・医療・教育・就労・人権保障などの多様な分野において全国共通の法的基準が確立され、自治体間での取り組みの格差が解消される。包括的な法基盤が存在して初めて、在留資格を問わずすべての人が地域の一員として尊厳を持って共に暮らせる真の多文化共生社会を築くことが可能となる。

さらに、国際標準に合致した人権救済インフラを整備するため、①いかなる差別をも許さない包括的差別禁止法の制定、②広範な人権保護機能を持ち政府から独立した国内人権機関の速やかな設置、③国際的な権利救済への道を開く個人通報制度の導入を求める。

弁護士・弁護士会において体制整備を行ったうえで、これら各機関との緊密な連携をしていくことと、国による強固な制度的基盤の確立が両輪となって初めて、全国で外国にルーツを持つ人々を含めたすべての人が尊厳をもって尊重される、真の「多文化共生社会」を築き上げることができるのである。

以上