

出入国在留管理基本計画の策定と外国人の人権保障（二） － 中長期在留者の受入れ拡大をめぐる法比較的考察－

福 王 守*

Some Comparative Legal Observations on the new Basic Plan for Immigration Control (2019) in Japan through International law and Constitutional Law (2)

Mamoru FUKUOH*

問題の所在

I 出入国管理基本計画の推移

1. 第1次計画から第4次計画までの推移
2. 第5次出入国管理基本計画について（以上26号）

II 「出入国在留管理基本計画」に基づく人権保障の課題

1. 改正入管法等の施行と出入国在留管理基本計画の策定
2. 憲法および国際法に照らした人権保障の課題

小 結 (本号)

II 「出入国在留管理基本計画」に基づく人権保障の課題

1. 改正入管法等の施行と出入国在留管理基本計画の策定

(1) 2018年入管法および法務省設置法改正の概要

第5次基本計画策定後、2018年に政府はさらに出入国管理体制の改革を実施すべく入管法の改正に着手した。同年11月2日、「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」が内閣より第197回臨時国会（衆議院）に提出された。提出「理由」によれば、

主たる目的は「人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野に属する技能を有する外国人の受入れを図るため」である。新たな在留資格制度を設け、制度運用に関する基本方針及び分野別運用方針の策定、本邦の公私機関との雇用に関する契約並びに当該機関が行う支援等に関する規定を整備するほか、「外国人の出入国及び在留の公正な管理に関する施策を総合的に推進するため、法務省の外局として出入国在留管理庁を新設する必要がある³⁷⁾」。同案は修正の後、12月8日に参議院で可決された。「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」は、14日に公布されている（平成30年法律第102号³⁸⁾）。

同法改正の「概要」には、第1に「新たな外国人受入れのための在留資格の創設」、第2に「法務省の任務の改正」および第3に「出入国在留管理庁の設置」が挙げられている。第1について、「1 在留資格『特定技能1号』『特定技能2号』の創設」が注目される（入管法第2条の5、別表の第1の2）。特定技能第1号とは、「不足する人材の確保を図るべき産業の分野に属する相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格」

*人文学部 国際文化学科

である。第2号とは、「同分野に熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格」である³⁹。第2について、「法務省の任務のうち、出入国管理に関する部分を『出入国の公正な管理』から『出入国及び在留の公正な管理』に変更する」とされた（法務省設置法第3条⁴⁰）。第3について、（1）法務省の外局として「出入国在留管理庁」を設置し（同法第26条）、同庁の長を出入国在留管理庁長官とする（第27条）。（2）出入国在留管理庁の任務については、出入国及び外国人の在留の公正な管理を図ること（第28条1項）、および同項の任務に関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けること（同条第2項）とする。（3）法務省の地方分局である地方入国管理局を地方出入国在留管理局とし、出入国在留管理庁の地方支分局として設置する（第31条）。こうして、改正入管法及び改正法務省設置法は2019年4月1日に施行された。

（2）出入国在留管理基本計画の策定と計画概要

a. 計画策定の背景

ここにおいて、「出入国管理基本計画」は「出入国在留管理基本計画」に改められるに至った（入管法第61条の10）。同条によれば、「法務大臣は、出入国及び在留の公正な管理を図るため、外国人の入国及び在留の管理に関する施策の基本となるべき計画（以下「出入国在留管理基本計画」という。）を定めるものとする」。また、第61条の11によれば、「法務大臣は、出入国在留管理基本計画に基づいて、外国人の出入国及び在留を公正に管理するよう努めなければならない」。

新たな計画の構成自体は、従来の出入国管理計画をほぼ踏襲している⁴¹。「I 出入国在留管理基本計画策定に当たって」によれば、2015

年の第5次出入国管理基本計画策定時には必ずしも想定されていなかった大きな変化も生じている⁴²。具体的には、①深刻な人手不足対策としての在留資格「特定技能の新設」、②外国人材の受入・共生のための総合的対策の策定及び法務省による総合調整機能の下での施策推進体制の構築、③出入国在留管理庁の設置による体制整備および④技能実習生の保護等を目的とする技能実習法の施行が挙げられている⁴³。②および③については、2018年7月の閣議決定「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針」により、法務省が内閣官房とともに外国人の受入れ環境の整備に関して行政各部の施策統一のための企画立案と総合調整の任務を負うこと、および新設された出入国在留管理庁が外国人の出入国および在留管理に加え、受入れ環境整備に関する総合調整機能を果たすことになったとする。

こうした状況において、観光立国実現に向けた取組の中で訪日外国人旅行者の増加が今後も見込まれること、テロリストや不法就労等を企画する外国人の入国を確実に阻止すること、および在留資格制度運用に関して関係省庁と連携した特定技能制度的確な運用、等が今後数年間の課題として挙げられている。さらに、2018年12月の「外国人の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」で取りまとめられた「外国人材の受入・共生のための総合的対応策」の関係施策の着実な実行の必要性にも触れられている。すなわち、「出入国管理行政は、外国人の適正・円滑な受入れを行うとともに、テロリストや犯罪等の入国・在留を確実に阻止し、もって我が国経済社会の活性化と健全な発展に資することを基本的な使命としている。そして、外国人との共生社会の実現を目指し、関係行政機関等と協力して一体的な受入れ環境整備を推進することも、出入国管理行政の重要な機能と位置付けら

れた」。これを「新しい入国管理行政」とする。

よって、「本計画は、外国人の出入国・在留をめぐる状況を述べるとともに、出入国在留管理行政の主要な課題と今後の基本的な方針について明らかにするものである。その策定に当たっては、法務大臣の私的懇談会である第7次出入国管理政策懇談会の委員の意見を聴取した。」なお、入管法等改正法附則第18条第2項に基づき、在留資格「特定技能」制度の在り方を検討することを踏まえ、本計画の想定期間は2年程度とされた⁴⁴。

b. 計画の方針

I および「II 外国人の入国・在留等をめぐる状況」を踏まえた「III 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」によれば、我が国の経済は、2012年11月を底に緩やかな経済回復が進んでおり、雇用情勢が改善する中で企業の人手不足感が高まっている。その一方で、急速な少子高齢化と人口減少が進んでいる。訪日外国人は近年急増し、アジア諸国の経済成長を背景に同地域からの訪日外国人旅行者数が大きく伸びている。他方、依然として世界各地で紛争やテロが発生して法人が被害を受ける事案も生じていることから、これらの脅威に備える必要がある。これらを踏まえ、本計画では、出入国管理行政が取組む6つの基本方針が掲げられた。これらは、第1に「我が国経済社会に活力をもたらす外国人を積極的に受け入れていくこと」、第2に「開発途上国等への国際貢献の推進を図るとともに、技能実習生の保護の観点から、技能実習制度の適正化を推進すること」、第3に「受け入れた外国人との共生社会の実現に向けた環境を整備していくこと」、第4に「訪日外国人旅行者の出入国手続を迅速かつ円滑に実施することで観光立国の実現に寄与すること」、第5に「安全・安心な社会の実現のため、厳格かつ適切な出入国審査及び在留管理と不法滞在

者に対する対策を強化していくこと」および第6に「難民問題については、国際社会の一員として、適正かつ迅速な保護の推進を図っていくこと」である。

第1について、(1) これまでの取組として、経済成長に寄与する人材の受入れ、深刻な人手不足対策としての外国人材の受入れ、留学生の適正な受入れの推進（留学生の就職支援・日本語教育機関の適正化）、日系四世の更なる受入れ、国家戦略特区による特例的な受入れが挙げられている⁴⁵。(2) 現状の課題に基づく(3) 対応策（今後の方針）としては、「ア 経済社会の活性化に資する専門的・技術的分野の外国人の受入れの推進」、「イ 高度外国人材の受入れの推進」、「ウ 新たな外国人材の受け入れ制度の適切・円滑な運用」、「エ 我が国における起業の促進」および「オ 留学生の適正な受入れの推進」が挙げられている⁴⁶。

第2について、技能実習制度は、開発途上地域等への技能移転による国際貢献を目的としている。(1) これまでの主な取組として、同制度は2009年の入管法改正により入国当初から労働者としての法的保護の対象とする等の改善化が重ねられてきたが、依然として不適正な受入れを行う監理団体や実習実施者が存在する。一方で、対象職種の拡大、実習期間の延長等の技能実習制度の拡充要望も寄せられていた。2016年11月には技能実習法が成立し、2017年11月に施行された⁴⁷。(2) 現状の課題に基づく(3) 対応策としては、「ア 二国間取決めの作成推進及び運用の強化」、「イ 技能実習制度の入国に対する支援・保護の強化」、「ウ 関係機関の連携の下での審査及び実地検査等の実施体制の強化」が挙げられている。

第3について、2018年12月末時点での在留外国人数は約273万人と過去最高を記録し、今後も増加していくことが見込まれている。(1)

これまでの主な取組として、「ア 外国人との共生社会の実現に向けた取組」および「イ 在留管理制度の的確な運用と在留管理基盤の強化」が挙げられている。アについて、政府は2016年に外国人労働者問題関係省庁連絡会議で取りまとめられた『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』を抜本的に見直し、前述の「外国人材の受入・共生に関する関係閣僚会議（2018年12月）」において総合的対応策が了承された。「総合的対応策は、外国人材を適正に受け入れ、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与するという目的を達成するため、外国人材の受入・共生に関して、目指すべき方向性を示すものである⁴⁸。」イについて、2017年7月から導入された在留管理制度により、中長期間在留する外国人（中長期在留者）の在留管理に必要な情報を法務大臣が一元的に把握できるようになった。併せて導入された外国人住民に係る住民基本台帳制度によって、総合行政ネットワーク（LGWAN）を利用した法務省と市区町村との情報連携体制が構築された。（2）現状の課題に基づく（3）対応策としては、「ア 外国人との共生社会の実現に向けた取組」および「イ 在留管理制度の的確な運用と在留管理基盤の強化」が挙げられている⁴⁹。

第4について、（1）これまでの主な取組として「ア バイオカートの導入」、「イ 顔認証技術を活用した自動化ゲートの導入」および「ウ トラステイド・トラベラー・プログラム（TTP）の導入」が挙げられている。アについて、入国審査待ち時間20分以内を目指して、審査ブース手前での待ち時間を活用した個人識別情報（指紋及び顔写真）取得機器を、各空港に導入してきている。ウについて、在留資格「短期滞在」で入国しようとする外国人のうち、過去に一定回数以上の来日歴を有し、国内外の上場

企業等に勤務するなど出入国管理上のリスクが低いと認められる者も、自動ゲートを利用できるようにした。（2）現状の課題に基づく（3）対応策としては、「ア バイオカートの利用促進」、「イ 顔認証ゲートの整備促進」、「ウ 2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会への対応」、「エ クルーズ船の外国人旅客に係る入国審査手続の円滑化」および「オ その他の観光立国実現に資する取組」が挙げられている⁵⁰。

第5について、「我が国の治安や国民の安全を守るには、テロリストや不法滞在を行おうとする者等の入国を水際で確実に阻止することが必要であり、このような外国人については、速やかにかつ確実に国外に排除していかなければならない」。（1）これまでの主な取組として、個人識別情報を活用した水際対策、警察と連携した積極的摘発、出国命令制度の活用、在留特別許可に係るガイドラインの策定等が挙げられている。ただし、不法残留者は2015年1月時点で増加に転じて以降、5年連続で増加している。2016年10月からは、上陸申請時に外国人から提供を受ける顔写真と、関係機関から提供されるテロリスト等の顔写真との照合を実施している⁵¹。

（2）現状の課題に基づく（3）対応策としては、「ア テロリスト等の入国阻止に向けた厳格な入国審査等水際対策の実施」、「イ 国内に不法滞在・偽装滞在する者等への対策の推進」、「ウ 出入国管理に関するインテリジェンス機能の強化」、「エ 在留特別許可の適切な運用」が挙げられている。アについては、①個人識別情報を活用した上陸審査の効果的な運用の推進、②関係機関との連携による情報を活用した水際対策の強化および③パトロール等による不法入国者対策の強化、が挙げられている。イについては、①積極的な摘発等の実施、②偽装滞在者対策の強化、③関係機関との連携の強化、

④いわゆる送還忌避者への対応および⑤被收容者の適正な処遇及び迅速な送還の実施、が挙げられている⁵²。エについて、「在留特別許可は、法務大臣の裁量的な処分であり、その諾否判断に当たっては、個々の事案ごとに、その外国人が在留を希望する理由、家族状況、生活状況、素行、内外の諸情勢その他諸般の事情に加え、その外国人に対する人道的な配慮の必要性と他の不法滞在者に及ぼす影響などを含めて総合的に判断される」とする。在留特別許可の透明性と予見可能性を確保する観点から、2004年以降に法務省は「在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例」を随時公表している⁵³。

第6について、(1)これまでの主な取組として、「ア 難民認定制度の運用の見直し」、「イ 入管法施行規則の改正による制度の見直し」および「ウ 難民認定制度の運用の更なる見直し」が挙げられている。アについて、「難民認定制度については、近年の難民認定申請者数の急増や、我が国での就労や永住を目的としていると思われる濫用・誤用的な申請の存在により、案件全体の審査期間が長期化し、真の難民を迅速に保護する上で支障が生じていた」。一方で、難民認定判断の明確化なども課題とされていた。法務大臣の私的懇談会である「第6次出入国管理政策懇談会」及び「難民認定制度に関する専門部会」から2014年12月に提出された報告書の提言を受け、2015年9月に法務省は「難民認定制度の運用の見直しの概要」を公表した⁵⁴。イについて、2017年6月の入管法施行規則の一部を改正する省令の施行により、法務大臣のみに認められていた難民の認定に係る権限等が地方入国管理局長に委任された。ウについて、真の難民の迅速な保護に支障を生じさせないように、正規在留中に申請した者の在留資格「特定活動」に関する運用を含む難民認定制度の運用の更な

る見直しを行い、2018年1月から実施している。その結果、2018年の難民認定申請者数は1万493人と大幅に減少しており、濫用・誤用的申請の抑制につながった⁵⁵。

(2)現状の課題において、初めに「我が国は、難民の受入れを国際社会において果たすべき重要な責務と認識し、1982年に難民認定制度および体制の整備を行い」と記されている⁵⁶。しかし、「我が国での就労や退去強制による送還回避等を目的とすると思われる濫用・誤用的な申請が依然として相当数見受けられる状況にある」。また、全ての国籍を対象とした難民認定申請者の庇護の状況は、欧州等の諸外国と比べて低い。これに基づく(3)対応策としては、「ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組」および「イ 第三国定住による難民の受入れ」が挙げられている。アについては、主に保護対象の明確化、審査の質の更なる向上および適正・迅速な案件処理が挙げられている。保護対象の明確化に関しては、難民条約上の難民に該当せず人道上の配慮が必要と認められる者への在留特別許可を行うとともに、国際人権法上の規範に照らしつつ、当面我が国での退避機会として在留許可を付与すべき対象を明確化することについて検討していくとする。イについて、2010年からタイの難民キャンプからミャンマー難民の試験的受入れを開始した。2015年からは、第三国定住による難民受入れの本格実施に移行した⁵⁷。引き続き受入れを実施していくに当たり、2018年10月に「第三国定住による難民の受入れ事業の対象拡大等に係る検討会」が設置され、検討を進めている。

2. 憲法および国際法に照らした人権保障の課題

このように、出入国在留管理基本計画の概要

からは、従来の懸案分野における外国人労働力を補充すべく「中長期在留者」を増加させたいとする意図が表れている⁵⁸。これを踏まえ、日本法体系および国際法一般における外国人の人権の位置づけを確認しつつ、若干の考察を行うこととする。

(1) 日本法体系における外国人の法的地位に照らして

在留許可とは、およそ入管法の定める手続により日本に上陸しようとする外国人に対して、その申請に基づいて在留資格が決定されることをいう⁵⁹。今日の在留許可制度は、戦後の出入国管理令制定を契機として形成されてきた⁶⁰。

日本国憲法上、外国人に関する直接的な明文規定は存在しない。外国人の法文上の根拠となるのは「出入国管理及び難民認定法（入管法）」第2条2号であり、外国人とは日本国籍を有しない者をいう。現在では、人権の普遍的性格、憲法の国際協調主義（憲法前文、第98条2項）および人権の国際化等を根拠に、原則として外国人にも憲法上の人権保障が及ぶことが広く認められている。

ただし、保障される権利の内容については、日本国民との間に一定の区別がなされている。これまで国際法一般において、外国人は滞在国の国籍をもたないために、滞在国の統治に関する国内公法分野では保障されない人権内容が存在すると理解されてきた⁶¹。日本も、同様の観点から外国人に対する人権を制限している。国内法における外国人の権利を区別するにあたって、今日までの日本の通説・判例は各権利の性質を基準に判断する「性質説」に依拠している⁶²。

また、入国の自由が外国人に保障されないことは、今日の慣習国際法上当然であると解するのが通説・判例である⁶³。日本における在留資格制度も国家主権の対外的独立性を確保する観

点から、外国人が日本に入国及び在留する憲法上の権利は認められず、その入国・在留の認否は日本国の自由裁量に委ねられてきた。したがって、入国の自由がない以上、在留の権利も憲法上保障されているとはいえない⁶⁴。最高裁は、憲法第22条2項を根拠に外国人の出国の自由を認めるが、特別永住者を例外としつつも再入国の自由は認めてこなかった⁶⁵。

戦後日本の出入国管理行政は、1950年に外務省の外局として設立された「出入国管理庁」によって一元的に行われていた。日本における現在の「出入国管理及び難民認定法」は当初、1951年に「出入国管理令」として施行されたことに始まる。同年には、旧連合国との間に対日平和条約が結ばれ、日本は対外的な国家主権を回復する。これによって日本における入国許可の権限も回復することとなり、同時期に出入国管理令（昭和26年政令319号）が制定されている。同令が施行されたのは対日平和条約発効（52年）以前であり、施行当初は依然として連合国軍関係者に対する入国許可権限が認められていなかった（同令第2条）。このため条約発効に伴って同令も改正され、当該適用除外は廃止された。ここにおいて同改正令第2条2号により、日本における外国人とは「日本の国籍を有しないもの」とされるに至った。そして、出入国管理行政は正式に国内行政として法務省に移管されることになり、法務省の内局として「入国管理局」が設置された⁶⁶。

さらに、同管理令が現在の出入国管理及び難民認定法へと改定されていった背景には、1975年以降続いていたインドシナ難民の受入れをめぐる難民偽装問題等があると指摘される⁶⁷。日本は1978年に国際人権規約（A規約およびB規約）に署名し、翌79年に同規約は発効した。また、81年6月5日には難民条約および同議定書への加入が国会で承認された。同日には、同

条約を実施するために整備された「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関連法律の整備に関する法律」が国会で成立している。同法律、難民条約、および同議定書の発効は翌82年1月1日である。

以上、入管法成立までの歴史的経緯からは、日本における外国人の在留許可制度が必ずしも憲法上の「個人の尊厳」または「個人の尊重」原理に照らした人権の普遍性という観点からではなく、むしろ排他的性格の強い恩恵的な観点から厳格な資格要件の下で実施されてきたことが窺える⁶⁸。若干の人道的な観点は窺えるものの、本基本計画も従来の姿勢を踏襲していると捉えられる。

(2) 国際人権章典における人間平等取扱主義に照らして

a. 国際社会による「人間の尊厳」確保の要請
一方、今日の国際人権法の観点からは、より根源的な「人間の尊厳 (Human dignity)」の普遍性に照らして、積極的な外国人の人権保障が求められてきている⁶⁹。人間の尊厳という概念自体は多義的であり、これに関する議論においては言葉遣いと専門用語にかなりの混乱が見られると指摘される⁷⁰。本稿との関連において、およそ人間の尊厳とは、一人ひとりの人間を人格の担い手として尊重することを意味する。その本質は人格の不可侵性である⁷¹。

国連成立以前の国際社会では、国家主権の独立性に基づき自国領域内における人権問題は当該国の国内管轄事項とされてきた。1930年の「国籍法の抵触についてのある種の問題に関する条約」第1条は、国民の決定に関しては、当該国が自らの法令に基づいて自国民を決定する権能を有すると定めている⁷²。また、1933年の「国家の権利義務に関するアメリカ諸国間条約 (モンテビデオ条約)」では、国家を構成する要素

として、領域、永続的住民、政府、および外交能力 (国際法を遵守する意思と能力) が挙げられている。

一方で、外国人の取扱いに関する慣習国際法としては、従来「どの国も反対しない最低限の保障」が国家には必要とされてきた。特に自国内の国民の犯す国際法違反行為について、国家は当該行為の事前および事後に「相当の注意 (due diligence)」義務を国際法上負っていると理解されてきた。国内における外国人に対する法令の基本も、国内標準主義を貴重とした形式的な「内外国人平等取扱原則」が基本とされてきたのである⁷³。

しかし、20世紀における2度の世界大戦は、戦闘員及び非戦闘員を問わず無差別な被害者を生じさせた⁷⁴。このため、倫理に基づき人類全体の幸福を尊重するという人道的な観点から、戦争行為が人間の尊厳を踏みにじるものであると国際社会において認識されたのである。大戦の反省に基づき1945年に設立された国際連合は、国連憲章前文において「基本的人権と人間の尊厳および価値 (fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person)」に関する信念を改めて確認すると述べる。国連の目的は、国際の平和と安全の維持に置かれ(国連憲章第1条1項)、その達成と人権の保護は不可分の関係にあると規定されることとなった(第1条3項)⁷⁵。後の国連の実践からは、人間の尊厳自体がいわば「人類の共通利益 (common interests of mankind)」として、また人権問題が国内事項不干渉原則の例外をなす「国際関心事項 (matter of international concern)」として捉えられていく過程が窺える⁷⁶。国連は1946年に「人権委員会 (Commission of Human Rights)」を設置し、「国際人権章典 (The International Bill of Human Rights)」の策定に着手する。これは全人類に共通な人権目

録であり、国際人権保障の模範たる包括的文書となるべきことが期待された。ここでは人間の尊厳が基本原理となり、国家の枠組みを超えた実質的な「人間平等取扱主義」の実現が図られようとしている。策定当初、当該義務の程度をめぐり、西欧中心の先進国による「国際標準主義」とラテンアメリカ諸国中心とした途上国による「国内標準主義」の対立が生じたため、単一の文書は断念された。しかし、国連総会を通じて世界人権宣言（1948年）と国際人権規約（1966年）が作成されたことで、国際人権章典は完成に至った。

b. 国際人権章典の意義と日本の対応

世界人権宣言は、包括的な人権保障を明文化した最初の国際的文書として評価される⁷⁷。同宣言の前文は、「人類社会のすべての構成員の『固有の尊厳 (the inherent dignity)』と平等で譲ることのできない権利とを承認することは、世界における自由、正義及び平和の基礎である」とする。そして、「加盟国は、国際連合と協力して、人権および基本的自由の普遍的な尊重および遵守の促進を達成することを誓約」する旨を示す。これを受けて第1条では、「すべての人間は生まれながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である」と規定する。

国際人権規約は、世界人権宣言を受けた実施措置であり、法的拘束力をもつ条約として今日の国際人権保障規準となっている。規約の前文は、「人類社会の平等で奪い得ない権利」が「人間の固有の尊厳に由来する (derive from the inherent dignity of the human person) ことを認める」と述べる。規約の内容は自由権的基本権を保障する「市民的及び政治的権利に関する国際規約 (B 規約)」と、社会権的基本権を保障する「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 (A 規約)」を骨子としている⁷⁸。

各規約の特徴につき、B 規約のほとんどは18

世紀以降の様々な人権宣言に網羅されてきた内容を表している。よって規約内容は即時の実現が国家に義務づけられていると解される。さらに、「人間の尊厳」の普遍性に照らして、前国家的性格を有する同規約は、加盟国の国内法制を通じて人権を直接的に保障するような自動執行性を備えているとも指摘されている⁷⁹。第13条には、外国人の恣意的追放の禁止が定められている。B 規約の内容の実現を図るために、第28条以下では規約「人権委員会」を設置している。また、加盟国に対しては報告制度や国家通報制度などを定めている⁸⁰。これに対し、A 規約は福祉国家概念に基づき国家の積極的関与によって個人の生存を確保しようとするものである。この点で、A 規約は締約国の漸進的な実現を義務づけているにすぎない⁸¹。なお、両規約と同時に「自由権規約第1選択議定書」が採択されている。これは、同規約の規定に違反する人権の侵害があった場合に、人権委員会に対する被害者個人からの申立ての道を開いたものとして、「個人通報制度 (individual communications)」という。本議定書の受諾の可否は当該国の選択に任されている⁸²。

その後、国際人権章典の趣旨に基づき、1985年に「外国人の権利宣言」が総会で採択された。同宣言は全10カ条からなり、外国人の権利に関する道義的指針が具体的に列挙されている。前文では、「国際文書に定められた人権及び基本的自由の保護は、在住国の国民でない個人に対しても確保されるべきであることを承認」している⁸³。また、外国人労働者の人権については、70年代の西側ヨーロッパ諸国の経済成長を背景として、中東のアラブ石油産出諸国に大量の労働者が移動してきたことが国際問題化した⁸⁴。これらの大量移住の背景には、不法かつ秘密裏に行われる労働者の取引が関与していたとされる。非合法的に移住し就労する労働者や、その

家族の人権をめぐる深刻な状況に対処するため、1990年には国連総会を通じて「移住労働者権利条約」が採択され、2003年に発効している⁸⁵。

日本は国際人権規約の締約国であるが、B規約に関する第1選択議定書については司法権の独立（憲法第76条3項）を理由に批准していない。B規約の自動執行性については、学説と実務とに相違がある。一般に条約を国内で実施する際の手続は各国の憲法体制に委ねられている。日本の場合、憲法第98条2項における国際協調主義の趣旨から「受容（Reception）」体制として位置づけられており、条約は特別の立法行為を経ずに国内法上の地位を得ることになる。日本の学説上、自由権規定についてはその自動執行性が通説的に肯定されている。司法上も、高等裁判所において肯定的な判示がなされてきている⁸⁶。しかし、最高裁判所はこれに積極的でない⁸⁷。また、政府見解については一貫しておらず、自由権規約の自動執行性を否定した場合がある⁸⁸。ただし、1993年の規約人権委員会における報告に際して、日本国政府は具体的な法律紛争を介したB規約の適用の可能性を示唆している。移住労働者権利条約についても、日本は批准していない。その理由として、同条約が非適法な移住と雇用状態にある移住労働者の保護を最重要目的としているため、多くの先進国と同様に受入国としての法的対応が難しい現状にあるためだと指摘される⁸⁹。

小 結

2018年11月、今回の入管改正法案等が国会に上程された段階で、日本弁護士連合会は意見書を法務大臣および衆参両院議長宛てに提出している。その中で、「改正法案は、外国人労働者の受入れが目的であることを正面から認め、制度構築を行っているものであり、その方向性は正しいと考える」と一定の評価を示した⁹⁰。入

管管理基本計画もこの延長上に捉えることができよう。一方で、在留カードの偽造等の新たな不法就労問題も生じている。また、19年6月には、退去強制を拒否して長期に入国管理センターに収容されたナイジェリア人男性が餓死する事件が起きた。こうした状況の中、20年7月には出入国管理政策懇談会が、退去命令に応じない外国人に刑事罰を科すこと等を含めた施策検討を求める提言を法務大臣に提出した⁹¹。現在、法務省では新たな入管法改正の検討がなされている。日弁連は、同懇談会における有識者専門部会での提言の段階で、これが憲法および国際人権法上の権利を侵害しかねないとする旨の声明を出している⁹²。また、20年9月、国連人権理事会の作業部会は、不法滞在者への長期拘束を可能とする日本の入国管理収容制度について、国際人権規約等の国際人権法に違反しているとの意見書を日本政府に送っている⁹³。さらに、2020年1月以降、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の世界的拡大に伴い、日本でも出入国制限等の措置が取られるに至った。ここにおいて、改めて「人間の尊厳」の普遍性に照らした外国人の人権保障のあり方が日本でも問われているといえよう。

注

³⁷ 法務省ホームページ「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00017.html（2019年10月10日検索）。

³⁸ 出入国在留管理庁ホームページ「入管法及び法務省設置法改正について」http://www.immi-moj.go.jp/hourei/h30_kaisei.html（2019年10月11日最終検索）；衆議院ホームページ「議案審議経過情報（出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案）」http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC9E2A.htm。

³⁹ 出入国在留管理庁ホームページ「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律の概要について」http://www.immi-moj.go.jp/hourei/image/flow_h30.pdf。

⁴⁰ 総務省ホームページ「法務省設置法」https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=411AC0000000093（2020年10月19日最終検索）。

⁴¹ 法務省ホームページ「出入国在留管理基本計画（本文）」<http://www.moj.go.jp/content/001292994.pdf>（2020年10月19日最終検索）

⁴² 同計画、2頁。

⁴³ 法務省ホームページ「出入国在留管理基本計画の概要」<http://www.moj.go.jp/content/001292992.pdf>（2020年10月19日最終検索）

⁴⁴ 法務省ホームページ、前掲出入国在留管理計画（本文）、4頁。

⁴⁵ 同計画、26頁以下。

⁴⁶ アについて、我が国の経済社会の活性化に資する専門的・技術的分野の外国人については、積極的に受け入れていく必要がある、引き続き、在留資格の決定に係る運用の明確化や手続き負担の軽減により、円滑な運営を図っていく（同計画、31頁）。イについて、高度外国人材とは、我が国の産業にイノベーションをもたらすことができる人材である。ウについて、新設在留資格「特定技能」による外国人受入れは、本格的な少子高齢化・人口減少時代を迎える中で、必要な人手不足対策を講じ、我が国の経済社会の活力を維持・発展させていくための措置である。エについて、我が国の国際競争力の強化や国際的経済活動の拠点形成を進める観点から、外国人起業家の積極的な受入れが求められている（33頁）。オについて、留学生の受け入れは、国際的な相互理解と友好関係の強化に資するほか、我が国企業の海外進出や貿易の促進にもつながり得る。また、留学生が卒業後に我が国企業に就職することによって、将来的に我が国の経済発展を担う、高度人材の卵を育てることもつながると考えられる（33頁-34

頁）。

⁴⁷ 新たな技能実習制度では、監理団体の許可制、実習実施者の届出制及び技能実習計画の認定制が導入されたほか、新たな機構による監理団体等に対する実地検査等の実施、技能実習生に対する人権侵害行為に関する禁止規定・罰則が整備され、制度の適正化が図られた。なお、優良な監理団体等については技能等に熟達するための在留資格「技能実習3号」の受入れを可能とし、受け入れ期間を最長5年に延長している（同計画、37頁）。

⁴⁸ 総合的対応策には、①外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動等、②生活者としての外国人に対する支援、③外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組、④新たな在留管理体制の構築に関する施策が盛り込まれている（同計画、40頁以下）。

⁴⁹ イについて、2019年3月から在留申請をオンラインで行うための手続きを開始した（45頁）。

⁵⁰ アおよびイについて、2018年6月の観光立国推進会議で決定された「観光ビジョン実現プログラム2018」を踏まえた検討の下で推進していく（同計画、46-47頁）。

⁵¹ 在留資格に応じた活動を行わずに在留を継続する偽装滞在者に対しては、2016年の入管法改正により在留資格の取消事由を拡大し、17年1月から運用を開始した（同計画、49-50頁）。

⁵² ⑤について、「被收容者の処遇に関しては、従来から人権を尊重し、環境の整備に努めてきた」。2010年7月には法曹関係者、医療関係者等外部の委員による「入国者收容等監視委員会」設置され、被收容者に対する適切な処遇の実現につなげている。また、被收容者で退去強制令書が発付された者については、「基本的に我が国から速やかに送還することによって收容を終わらせるべきであるが、人道上の観点から特別に配慮が必要な場合には、仮放免制度を弾力的に活用することにより、收容の長期化をできるだけ回避する必要がある」。

⁵³ 2006年10月には在留特別許可の透明性・公平性の更なる向上を図るため「在留特別許可に係るガイドライン」を策定・公表し、09年7月に改訂している。これは在留特別許可を受けられる可能性のある者の一層の

出頭を促すために、6か国語に翻訳してホームページ上に掲載している（同計画、56-57頁）。

⁵⁴ 見直しの内容は、①保護対象、認定判断および手続の明確化、②難民認定行政に係る体制・基盤の強化、④難民認定制度の濫用・誤用的な申請に対する適切な対応である。②については2015年以降、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の協力を得ている（同計画、57-58頁）。

⁵⁵ 正規滞在者が難民認定申請した場合、初回申請者には2か月以内の案件の振り分け期間を設け、その結果を踏まえて在留資格上の措置を執っている。真に庇護が必要なことが判明した者に対しては就労を認める。他方、乱用・誤用的な申請を行っている初回申請者や再申請者には在留制限を執り、また本来の在留資格該当活動を行わなくなった後に難民認定申請を行った者に対しては就労制限を執っている（同計画、59-60頁）。

⁵⁶ 我が国は2018年までに750人の難民認定者を庇護し、1978年から2005年末までに1万人を超えるインドシナ難民を受入れ、2010年から2018年までに174人の第三国定住難民を受入れてきた（同計画、60-61頁）。

⁵⁷ 同計画、62-63頁。

⁵⁸ 「中長期滞在外」とは、2012年7月に外国人登録制度の廃止とともに導入された新たな在留管理制度における資格である。入国管理局によれば、これは入管法上の在留資格をもって我が国に中長期間在留する外国人として、次の①～⑥のいずれにもあてはまらない人をいう。

- ① 「3月」以下の在留期間が決定された人
- ② 「短期滞在」の在留資格が決定された人
- ③ 「外交」又は「公用」の在留資格が決定された人
- ④ ①から③の外国人に準じるものとして法務省令で定める人
- ⑤ 特別永住者
- ⑥ 在留資格を有しない人（法務省入国管理局ホームページ「2012年7月9日（月）から新しい在留管理制度がスタート！」http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_1/（2020年9月25日）最

終検索）。

⁵⁹ これには、広義における申請どおりの許可の場合と、いったん退去強制手続の対象になりながらも特別な事情から法務大臣の裁量で行われる特別許可も含まれる（法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典（第4版）』2012年、有斐閣、456頁）。

⁶⁰ 拙稿「在留許可における人道的配慮と待避機会」『駒沢女子大学研究紀要第22号』2017年、16-17頁

⁶¹ 本稿では法の区別の標準として修正法律関係説に基づき、国家統治権の発動に関する法を公法とし、それ以外の法を私法として区別する（伊藤正巳・加藤一郎編『現代法学入門（第4版）』有斐閣、2005年、85頁；経塚作太郎『現代国際法要論（補訂版）』中央大学出版社、1992年、252頁）。

⁶² 「文言説」によれば、外国人は規定文言上の「何人」に限定されることになるが、この場合には第22条2項は外国人にも国籍離脱の自由を与えるという矛盾が生じる。マククリーン事件最高裁判決（最大判昭.53.10.4、民集32巻7号1223頁）において、性質上外国人に保障されない人権としては、参政権、社会権、および入国の自由等が挙げられた（古野豊秋・畑尻剛編『新・スタンダード憲法（第4版補訂版）』尚学社、2016年、54頁以下）。

⁶³ 国際法上、国家が事故の安全と福祉に危害を及ぼす恐れのある外国人の入国を拒否することは、当該国家の主権的権利に属し、入国の許否は当該国家の自由裁量によるとされている（芦部信喜・高橋和之補訂『憲法（第7版）』岩波書店、2019年、95頁；最大判昭.32.6.19、刑集11巻6号1663頁）。

⁶⁴ マククリーン事件最高裁判決（前掲注62）参照。

⁶⁵ 学説では、外国人の出国の自由が認められる根拠も慣習国際法にあるとする。再入国については在留地たる外国への入国という性質上特別な配慮が必要とされ、これに対する最小限度の規制は許されつつも、著しくかつ直接に我が国の利益を害することのない限り、再入国が許可されるべきであると説く見解が有力である（芦部信喜・高橋和之補訂、前掲書、96、98頁；「森川キャ

サリン事件」最判平4.11.16、集民第166号575頁)。

⁶⁶ 畑野勇・倉島研二 他、前掲書、104-106、144頁。

⁶⁷ 94年には難民到着の機会が減少したことを主な理由として、いわゆるポートピープルに対する優先的受入の扱いは廃止された(島田征夫「難民」『日本と国際法の100年、第5巻』、三省堂、2001年、68頁)。

⁶⁸ 例えば、「在留特別許可の許否は、…法務大臣の広範囲な自由裁量に属する恩恵的な措置である」と判示した下級審判決がある(東京高判昭.52.12.12、訴月23巻12号2204頁;亘理格「退去強制手続の構造と取消訴訟」『判例時報1867号(下)』、2004年、156頁)。

⁶⁹ 拙稿「人権保障の基本原則に関する比較法的考察」『法学新報109巻5・6号』、2003年、300頁以下。

⁷⁰ 人間の尊厳を生命倫理との関わりから論及したものとして、以下の見解がある(ホセ・ヨンパルト(秋葉悦子訳)『人間の尊厳と生命倫理・生命法』成文堂、2006年、8頁)。

同書によれば、歴史的文化的観点から人間の尊厳の捉え方はおよそ3つの時代に分けられる。第1は、(中世以降の)キリスト教における把握であり、神との固有の繋がりをもつ点に価値を置いて「人間の尊厳(dignitas hominis)」が意識されるようになった(同書、12-13頁)。第2は、近代以降に世俗化された思想における把握であり、18世紀半ばにカント(I. Kant)は理性だけを使って「人間の尊厳」の概念を道徳的に把握した(同書、16-17頁)。第3は、第2次大戦後における法的な把握であり、人間の尊厳は特に憲法上の問題とされ、初めて実定法上の解釈の問題とされるようになった(同書、40頁以下、67頁以下)。

⁷¹ すなわち、「人間の尊厳は、人間の人格としての尊厳として理解されるので、人間の尊厳を定義することは同時に人格を定義することになる。例えば、次のように定義される。『人間の尊厳とは、生まれながらにして、精神的・倫理的的存在として自己意識と自由とにおいて自己を決定し、自己を形成し、周囲の世界(Unwelt)において自己を発揮できる素質をもっていることにある(同書、31-33頁)』」。

⁷² さらに、「この法令は、国際条約、国際慣習及び、国籍に関して一般的に認められた法の原則と一致する限りにおいて、他の国により承認されるものとする」。日本は1930年に同条約に署名したが、未批准である(広部和也・杉原高嶺編代『解説条約集2009』三省堂、2009年、136頁以下;畑博行・水上千之『国際人権法概論(第4版)』有信堂高文社、2006年、120頁)。

⁷³ 経塚作太郎、前掲書、250頁以下。

⁷⁴ たしかに、第一次大戦後の諸条約の中にも「少数民族の保護」を目的としたものが存在する。また、国際連盟期においても若干の人権保障規定は設けられたものの(委任統治制度や国際労働基準の設置など)、一般的な人権保護規定の定立までには至らなかった(トーマス・バーゲンソル著(小寺初世子訳)『国際人権法入門』東新堂、1999年、6頁以下)。

⁷⁵ 岩沢雄司編代『国際条約集2019』有斐閣、2019年、15頁;広部和也・杉原高嶺編代、前掲書、162-163頁。

⁷⁶ 国際法学会編、前掲書、249頁。

⁷⁷ 第22条では社会保障を受ける権利を規定し、これ以降に関連規定が設けられている(トーマス・バーゲンソル著(小寺初世子訳)、前掲書、21頁以下; Ermacora, M. Nowak, H. Tretter (eds.), *International Human Rights*, 1993, 14ff.)。

⁷⁸ 1950年には欧州審議会によって欧州人権条約が作成された。これは自由権保障規定を中心に作られており、国際人権規約のモデルをなす。1961年には欧州社会憲章が作られている(国際法学会編、前掲書、83頁、203頁)。

⁷⁹ 国内において変型措置をとらずに直接適用されうる条約を、「自動執行的条約(self-executing treaty)」という(国際法学会編、前掲書、389頁)。

⁸⁰ 同書、396頁

⁸¹ A規約の実施状況報告については独立の専門家委員会を設けず、経済社会理事会の作業部会が第16条以下の規定に基づいて審査する(同書、203頁)。

⁸² その審査は人権委員会が行う。委員会の最終判断は見解(views)という形で採択・公表されるが、これは法的拘束力をもつものではない(同書、338頁)。

⁸³ 第2条では、外国人の入国、在留条件に関して国内法令を優先させつつも、「この法令は、当該国の負っている国際法上の義務に抵触するものであってはならない」とする。第5条以下には、自由権的及び社会的基本権に関する規定が設けられている（松井芳郎・薬師寺公夫他編『国際人権条約・宣言集（第3版）』東信堂、2005年、536頁以下）。

⁸⁴ 条約採択の経緯および内容については、（金東勲編著『国連・移住労働者権利条約と日本』部落解放研究所、1992年、16頁以下）参照。

⁸⁵ 正式名称は、「全ての移住労働者及びその家族の権利に関する国際条約（International Convention on the Protection of All Migrant Workers and Their Families）」である。

⁸⁶ 例えば、指紋押捺制度をめぐるのは、2000年4月の廃止まで多くの訴訟が提起されてきた。特に、押捺拒否によって外国人登録法違反が問われた国家賠償請求事件については、控訴審を通じてB規約が初めて本格的に適用された。大阪高裁判決（大阪高判平6.10.28）は、自由権規約が「その内容に鑑みると、原則として自力執行的性格を有し、国内での直接適用が可能であると解せられるから、B規約に抵触する国内法はその効力を否定されることになる」と判示した。その上で、本件逮捕時において「国際人権〈自由権〉規約第7条（品位を傷つける取扱い）、第26条（不平等取扱いの禁止）、憲法第13条、憲法第14条に違反する状態だったのではないかとの疑いを否定できない」とする（日本弁護士連合会編『国際人権規約と日本の司法・市民の権利』こうち書房、1997年、385頁以下、判例タイムズ868号）。

⁸⁷ 宮崎繁樹編『解説・国際人権規約』日本評論社、1996年、32頁以下。

⁸⁸ 例えば、接見妨害に関する国家賠償請求事件控訴審（福岡高判平6.2.21）において、国側はB規約14条（公正な裁判を受ける権利）の自動執行性を否定し、自由権的基本権の「具体的な範囲は法律で明確化されるべきものである、と主張している（同書、36頁以下、判例タイムズ874号）。

⁸⁹ 国際法学会編『国際関係法辞典（第2版）』三省堂、2005年、12頁。

⁹⁰ 日本弁護士連合会ホームページ「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案に対する意見書（2018年11月13日）」。<https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2018/181113.html>（2020年10月20日検索）

⁹¹ 朝日新聞、2020年6月16日、7月15日、9月6日。

⁹² 日本弁護士連合会ホームページ「[送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言]に対する会長声明（2020年7月3日）」https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2020/200703_2.html（2020年10月20日検索）：朝日新聞、2020年10月9日。

⁹³ OHCHR, A/HRC/WGAD/2020/58,（2020年10月20日検索）：朝日新聞、2020年10月6日。

