

日本で暮らし、日本国籍を持たない人々に関する提言

佐竹 眞明

現状

日本社会で暮らし日本国籍を持たない人々（以下、在日外国人と略す）は外国人登録法により地方自治体への外国人登録を義務付けられている。その登録者数を見ると、2009年218万人であり、2008年より約3万人減った。世界金融危機の影響で在日の日系ブラジル人が職を失い、帰国せざるを得なかったためである。ただし、1975年在日外国人は75万人だったが、90年には100万人を超え、98年150万、2005年には200万を超えた。その他、在日外国人を管理するもう一つの法律、出入国管理及び難民認定法に規定された滞在期間を超えて、日本に居住する超過滞在者（＝外国人登録をしていない未登録者）は現在、10万人余いる。こうみると、過去30年余で在日外国人は3倍に増えたことになる。

外国人登録者の国籍は中国68万、韓国・朝鮮57万、ブラジル26万、フィリピン21万、ペルー5万などである。日本の植民地支配（1910-1945）に遡る経緯から韓国・朝鮮籍が多いが、1980年代、他の国籍者が増え、90年代から中国、ブラジル、フィリピンなど新来（ニューカマー）外国人が増加した。在住外国人の増加に地方自治体は様々な行政サービスの提供に迫られ、2000年代に入って、自治体による多文化共生施策が整備されつつある。しかし、国家政府が取り組むべき課題が様々残されている。以下、政府が取り組むべき課題を中心に記し、提言する。

提言

1. 参政権

在日外国人の地方参政権について、1995年2月、最高裁判所が「選挙権を付与する措置を講ずることは憲法上禁止されていない。ただし、その措置を講ずるかどうかは国の立法政策に関わる」と判断したが、いまだに立法措置はとられていない。2005年、総務省は『地域における多文化共生推進プラン』を公表し、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくような、多文化共生の地域づくりを推し進める必要性が増しています」と記した。ここで「対等な関係」と提唱しつつも、政府は外国人の地方参政権を積極的に実現しようとしなない。登録外国人218万のうち、140万人は特別永住（ほとんどが在日韓国・朝鮮人）、一般永住（その他の外国籍者）資格を持っている。これら外国人は地方税・所得税など税金を納め、地域や日本社会との関わりを持って暮らし

ている。日本で生まれ育った在日韓国・朝鮮人だけでなく、在住 10～20 年に及ぶブラジル人、中国人、フィリピン人も数多い。しかし、2008 年秋からの不況で真っ先にブラジル人が解雇され、生活不安に陥ったにも拘らず、日本社会・経済を支える在日外国人の声は政治に反映されていない。こうして、永住外国人が増えた現在こそ、永住外国人による参政権を認めるべきである。当面は前述の最高判所の判決を踏まえ、地方参政権の実現が必要である。さらに、永住者の日本社会との関わりという点では、地方と国政を分ける必要は必ずしもなく、参議院・衆議院選挙への永住者の参政権を検討すべきだろう。国という概念を相対化し、日本社会は日本に長く住む人々が形成していくべきだと考えた方がよい。

ここで、衆・参議院に関する法文を検討する。日本国憲法第 44 条は「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律で定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって差別してはならない」とある。つまり、憲法では両議院選挙について、被選挙権、選挙権を日本国民に限定していない。しかし、憲法でいう「法律」に当たる公職選挙法第 9 条は「日本国民で年齢満二十年以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する」と規定し、第 10 条では日本国民について、被選挙権を定めている。こうした憲法と法律との対比は自治体選挙についても見られる。憲法 93 条第 2 項は「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方団体の住民が、直接これを選挙する。」と規定する。つまり、この憲法規定も自治体選挙権を日本人のみに限っていない。しかし、公職選挙法は国籍条項を入れ、「日本国民たる年齢満二十年以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する」としている。こうした点を踏まえ、1995 年最高裁判決も地域との関わりの深い特別永住者に選挙権を付与する措置を講ずることを憲法は否定していないと判断したのである。

まとめれば、憲法上、地方参政権でも国政参政権でも、日本人だけに認めるとは規定していない。法律で「国籍要件」をつけているだけである。最高裁 95 年判決も立法の裁量次第と判断した。永住資格者の増大を受け、まずは永住外国人による自治体選挙への参政権実現を図るべきである。投票だけでは不十分であり、被選挙権も必要である。そして、衆・参両院選挙における参政権も実現に向けて、検討を進めるべきである。なお、参政権が実現された場合、選挙チラシを多言語化する、政見放送を多言語放送するなどの措置を自治体や政府はとるべきである。

2. 外国人基本法・民族差別撤廃法

外国籍者も憲法の人権規定の共有主体である事を法律によって、明文化する外国人基本法が必要である。また、外国人に対する差別を禁止し、罰則規定を含む民族差別撤廃法の制定も必要である。

日本政府は 1995 年、人種差別撤廃条約を批准したが、国内法の整備には及び腰である。批准に当たっても、人種差別の扇動を刑法上の犯罪として処罰する条約第 4 条 (a)、(b) を留保した。理由は「憲法上の表現の自由に抵触する」恐れがあるからというものである。しかし、いわゆるわいせつ文書に関しては刑法で取り締まっており、差別を扇動する言動を取り締まらない理由は薄弱である。他方、条約第 4 条 (c) 「国又は地方の公の当局又は機関が人種差別を助長又は扇動することを認めないこと」に関しては、特に留保しなかったが、国内法は整備されていない。よって、2000 年に東京都知事 石原慎太郎氏が「不法入国した三国人、外国人が災害の時に騒擾事件を起こすかもしれない」という旨の発言をしても、何の処罰を受けなかった。

また、民間の住宅入居において、外国人だからお断りという事件が続く。神奈川県川崎市は住宅基本条例で国籍により民間住宅への入居に制約を受けてはならないと定めたが、人権基本法や民族差別を罰する法律が制定されていないため、法的根拠に欠けるため、条例には罰則規定を入れられなかった。

人種差別撤廃条約に基づき、外国人基本法、民族差別撤廃条約を制定すべきである。

3. 移民庁の設置

日本では外国人に関わる行政が法務省、総務省、文部科学省などに分かれ、縦割り行政が続いている。2009 年内閣府に定住外国人施策推進室が設置されたが、日系人への支援施策が中心である。在日韓国・朝鮮、その他の外国籍者を含む行政について、外国人基本法と民族差別撤廃法の発効と合わせて、専門の機関の創設が求められる。内閣府に移民局を設ける、さらに、移民庁を設立するといった措置が必要である。

4. 多様性をポジティブにとらえ、差別・偏見をなくすための価値観の転換
オルタナティブな社会のための 10 原則の 1、「多様性を実現する」には「多様な生が開花し、マイノリティが自由に生きられる社会をつくる」とある。こうした価値観の変化を日本籍の住民、市民、行政が共有すべきである。そのために様々な取り組みが可能である。幼児から小中高大学そして、生涯教育レベルまで、民族的多様性を尊重する、楽しむ取り組みが可能である。多様性は豊かさなのだという事を実感できるようにする。また、偏見・差別がいかにならぬ外国人を疎外し、権利を奪ってきたか、そうした事をより多くの人知るべき

である。住民、市民運動、自治体や政府の企画、プログラムでもいろいろなことができる。まだまだある偏見を溶解し、日本で暮らす日本国籍を持たない人、持つ人が対等とともに快適に暮らせるような社会を作りたいと思う。その意味で、法律や制度の改正だけでなく、価値観の変化が求められる。そうした変化が伴わなければ、法律や制度を変えても事態は改善されない。