

CRI(2016)16

Version japonaise

Japanese version

人種主義と不寛容に反対する欧州委員会（ECRI）

人種主義と不寛容に反対する欧州委員会（ECRI）

非正規移民を差別から保障する一般政策勧告 第16号

2016年3月16日採択

2016年5月10日、ストラスブール

CRI (2016) 16

© Council of Europe, March 16, 2016, original version

©Osaka School of International Public Policy, Osaka University, August 31, 2017, Japanese translation

Text originated by, and used with the permission of the Council of Europe. This unofficial translation is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator.

人種主義と不寛容に反対する欧州委員会 発行
欧州評議会 2016年
ストラスブール

要約：

本一般政策勧告の目的において、「非正規移民」とは、欧州評議会加盟国の出身ではなく、当該加盟国に存在しており、入国及び滞在に関する国内法の条件を満たさない又は満たさなくなった個人—女性、男性、子ども—である。

本一般政策勧告の目的は、非正規に加盟国に存在する数多くの移民たちに深刻な苦難を引き起こす差別という緊迫した課題に対処することである。本一般政策勧告は、全ての人々、とりわけ脆弱なグループに属する人々について、加盟国の司法管轄内にあるものの国際的な人権に関する文書で保障された人権、とりわけ教育、保健医療、住居、社会保障扶助、労働者の保護及び司法といった人権へのアクセスの保障に関する問題を取り扱う。

以上の目的で、本一般政策勧告は、非正規滞在者や不法就労が疑われる人々に関する個人データやその他の情報を出入国管理と執行の目的で、国家及び民間セクターと共有することを避ける効果的な手段（以下「ファイアーウォール」）の創設を求める。

本一般政策勧告は非正規移民の退去強制に関する国内法や実行に取り組むものではなく、非正規状態での労働市場へのアクセスや在留資格の正規化の問題等を取扱うものでもない。

人種主義と不寛容に反対する欧州委員会 (ECRI)

世界人権宣言 1 条は、全ての人間は生まれながらにして自由であり、尊厳と権利について平等であると宣言していることを想起し、

国際連合、欧州評議会、他の国際機構による国際文書と同様に国内法で示されているように、人権は全ての人が生まれながら有していることを想起し、

「非正規移民」とは、欧州評議会加盟国の出身ではなく、当該加盟国に存在しており、入国及び滞在に関する国内法の条件を満たさない又は満たさなくなった個人—女性、男性、子ども—という広義の定義を考慮し、

非正規移民を含む全ての移民は、市民、政治、経済、社会、及び文化的権利を含む人権を有することを強調し、国際法がこの点につき最低基準を設けており、本最低基準は ECRI の任務で禁止される理由に基づき差別されることなく保障されなければならないことを想起し、

国家主権のもと、全ての国家は、人権保護義務の対象となる自国の領土において、不差別の義務と平等な取扱の原則を含む、外国籍保持者の入国及び滞在を管理する権限があるものの、国家主権は国家の司法管轄内の全ての人々の人権を保護する責任を伴うことを確認し、

国家が非正規移民に分類した人々、とりわけ子どもは最も脆弱であり、国家の行動に左右されるため、子どもの人権を保護するために特別な配慮を要することを想起し、

欧州人権条約及び同議定書、欧州人権裁判所の判例法を考慮し、

自由権規約、社会権規約、移住労働者権利条約、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、女性に対する暴力・家庭内暴力の予防・撤廃に関する欧州評議会条約、人身取引撤廃に関する欧州評議会条約、教育における差別待遇の防止に関する条約、労働調査条約、移

民雇用条約（改定）、移住労働者（附則）条約及び家庭内労働者条約を考慮し、

移民であることや移民の地位に関わらず、子どもと両親の処遇を考える際、常に子どもの最善の利益が第一に考慮され、子どもの権利条約に従った加盟国の明確な義務を考慮し、

欧州社会憲章（改正）及び欧州社会権委員会の判例法を考慮し、

個人データの自動処理に関する個人の保護のための条約及び関連文書を考慮し、

非正規移民の人権に関する欧州評議会・議員会議決議 1509（2006 年）、非正規の状況にある移民の子ども・真の要因に関する勧告 1985（2011 年）、移民と難民・欧州評議会に継続する課題に関する勧告 1917（2010 年）、21 世紀の欧州における共生・欧州評議会・有識者会議報告フォローアップに関する勧告 1975（2011 年）、移動・移民・保健医療へのアクセスに関する閣僚理事会勧告 13（2011 年）、非正規移民の犯罪化：被害者なき犯罪に関する欧州評議会・議員会議決議 2059（2015 年）を想起し、

移民の人権に関する国連特別報告者の報告書、とりわけ 2013 年の地域的調査である欧州連合の領域外管理及び移民の人権への影響、また身体的及び精神的健康の可能な最大基準を享受する全ての人の権利に関する国連特別報告者、教育を受ける権利に関する国連特別報告者の報告書¹及び国連人権高等弁務官事務所の非正規の状態に置かれた移民の経済、社会、文化的権利に関する 2014 年の報告書を想起し、

非正規の状態に置かれた移住労働者及びその家族の権利に関する移住労働者委員会の一般的意見 2（2013 年）及び、欧州連合基本的人権機構の報告書、とりわけ 2015 年の保健医療からの排

¹ 例えば、教育を受ける権利に関する国連特別報告者の、2010 年の移民と難民申請者の教育を受ける権利に関する報告書（A/HRC/14/25）、そして身体的及び精神的健康の達成可能な最大限の基準を享受する全ての人の権利に関する国連特別報告者の、2013 年の移住労働者の健康への権利に関する報告書（A/HRC/23/41）。

除の代償：非正規の状況に置かれた移民の事例、を想起し、

欧州評議会人権委員会による非正規移民の権利の状態、とりわけ欧州における非正規移民の人権に関する 2007 年の討議報告書、欧州における移民の犯罪化：人権との関係に関する 2010 年の討議報告書を想起し、

欧州評議会の子どもの権利における戦略、とりわけ同伴者のいない子どものような最も脆弱な子どもたちに向けられる欧州評議会の関心を想起し、

ECRI は拡大欧州において、人権保護の観点から人種差別²、民族差別³、排外主義、反ユダヤ主義及び不寛容と闘う任務があり、ECRI は、国別監視業務において非正規移民を含めた国民でない者の人権状況を常に検討してきたことを想起し、

ECRI の人種差別、排外主義、反ユダヤ主義と不寛容に関する一般政策勧告 1、人種差別、排外主義、反ユダヤ主義と不寛容との国家レベルでの闘いに特化された機構に関する勧告 2、人種差別と民族差別と闘うための国内立法に関する勧告 7、テロリズムとの闘いにおける人種差別との闘いに関する勧告 8、学校教育における、また学校教育を通じた人種差別と民的差別との闘いに関する勧告 10、警察行為における人種差別と民族差別との闘いに関する勧告 11、及び雇用における人種差別と民族的差別との闘いに関する勧告 14 を想起し、

人種差別、民族差別、排外主義、反ユダヤ主義及び不寛容との闘いは、何の区別もない全ての人間の、普遍的で不可分な人権の保護と促進にとって不可欠な部分であることを想起し、

² 人種差別、民族的差別と闘うための国内立法に関する ECRI の一般政策勧告 7 によると、「人種差別」とは民族、肌の色、言語、宗教、国籍もしくは国民的・民族的出自のような基盤が、個人もしくは人々のグループの軽視を正当化するという信条、もしくは個人もしくは人々の集団の優越性に関する考えのことを意味する。

³ ECRI の一般政策勧告 7 によると、「民族的差別」とは、民族、肌の色、言語、宗教、国籍もしくは国民的・民族的出自のような基盤に基づいた、客観的で合理的な正当性のない、いかなる異なる取り扱いをも意味する。

ひとりひとりの非正規移民が生まれながらに有する尊厳と平等は、ECRI の任務で禁止されている理由によって、差別を奨励しないように、また暗黙の内に正当化する方針を取らないように国家に要請し、同様に、移民問題から人間的側面を抜き取り、排他的に経済や安全保障の問題として移民を位置付けることを避けるように要請することをさらに認識し、非正規移民にも人権があるにもかかわらず、政府による、国民でない者の特定の身分の付与は、特定の国内権利規範の外にあり、国を離れるよう強いられた対象である人々—女性、男性、子ども—の脆弱性を考慮し、

非正規移民を含め、とりわけ教育、保健医療、住居、社会保障扶助、労働者の保護及び司法に関して、司法管轄内の全ての人の基本的権利を保護する国家の義務について言及する判例法が欧州人権裁判所及び欧州社会権委員会において増えていることを考慮に入れ、

加盟国の司法管轄内に存在する非正規移民を含む、全ての人の人権の実践的な保護は、移民管理やその施行を他の国家や民間によるサービスから厳格に区別することを必要とすることを考慮に入れて、またこれは同様に、非正規に存在もしくは就労していると思われる移民の個人データやその他の情報を、移民管理や施行の目的で入国管理局と共有することを明確に禁止することによって、国家や民間機構が非正規移民の人権を有効に否定することを法律上も実践上も防ぐファイアウォールの創設が必要であることを考慮に入れ、

関連する ECRI 一般政策勧告の目的に従って、これらのファイアウォールは、非正規に存在していると判断された移民の人権を完全に守るために、国家権力と民間機構を拘束するものでなくてはならないことを強調し

加盟国政府に以下を勧告する：

1. 関連する ECRI 一般政策勧告を含む国際的な規範及び文書に従って、全ての非正規移民—女性、男性、子ども—があらゆる形式の差別から完全に守られることに影響をもたらす立法を含んで保障する
2. とりわけ教育、保健医療、住居、社会保障扶助、労働者の保護及び司法の分野で、非正規移民の基本的な人権を尊重する
3. 教育、保健医療、住居、社会保障扶助、労働者の保護及び司法の分野において一義的な責任は加盟国政府に課されており、それらの権利を移民に保障し、移民執行行政政策と組織による干渉から解放するため、司法管轄内に滞在する非正規移民へのサービスの提供や権利の保障から移民管理と執行を分離する
4. 国際的な義務に従って非正規移民を含む全ての人々の個人データを保護し、プライバシーを尊重する権利によって守られている個人データを全ての国家権力が入手する際、特定の個人の犯罪行為に関する合理的な疑いや国家安全保障の理由に基づいて、個別的に特定の認可を得なければならないことを保証する
5. 司法管轄内に非正規に存在する子どもへの義務を認識しかつ認め、非正規移民に影響する全ての政策が子どもの権利を尊重する義務、とりわけ、子どもの最善の利益が第一に考慮される原則に従って発展させることを保障する
6. 入国管理や移住資格にかかわらず、両親、家族の構成員又は保護者と住むにあたって子どもの最善の利益を考慮し、家族生活を尊重する権利を認識し保証する
7. 非正規移民が大家や雇用主のような民間に対する場合も含め、個人データやその他の情報が、入国管理や施行を目的として入国管理局と共有される危険なしに、適切な行政的、司法的補償へのアクセスを完全に、差別なく有することを保障する
8. 全ての移住労働者の人権と尊厳を保障する手段に関する国連総会決議 3449（第 2433 回総会 1975 年 12 月 9 日）、及び非正規移民の犯罪化：被害者なき犯罪に関する欧州評議会・議員会議決議 2059（2015 年）に従い、加盟国に許可なしに入国又は滞在する移民を「不法」とよぶことを慎む

I. 国際法文書

9. いまだ加盟国でない場合は署名・批准をし、全ての場合において本勧告の付録にある全ての文書を実行する

II. 国籍に基づく差別

10. ECRI の一般政策勧告 7 に従って、ECRI の任務の下、国籍に基づく差別を含む全ての形式の差別を禁止する。いかなる異なる取扱も法律によって執行され、合理的な理由によって正当化され、比較考量の対象とする

III. 公共及び民間サービスの基本分野における非正規移民の保護

a) 一般条項

11. 教育、保健医療、住居、社会保障援助、労働者保護及び司法の分野においてサービスを提供するいかなる公共及び民間機関も、移民管理と執行の目的のための報告義務を課されないことを保障する
12. 公共及び民間機関が、いかなる目的であれ非正規滞在が疑われる移民について、法によって定められた司法審査と実質的控訴権の対象となる例外的な状況を除いて、入国管理局に報告及び個人データもしくは情報を入国管理局と共有することを禁止するための立法、政策ガイドライン、及びその他の手段を発展させる
13. 学校、医療施設、住宅センター（不動産周旋所、避難所及び簡易宿泊所を含む）、法的支援センター、食糧供給所及び宗教施設で、又はそのすぐ近くで、出入国管理及び移民関係法の執行に関わる措置を実施することを禁止する
14. 公的及び私的サービスのあらゆる分野において非正規移民への社会扶助及び人道的援助が犯罪とされないことを確保する
15. 在留資格又は移住資格にかかわらず、全ての個人が享有する権利及びサービス（例えば教育、医療、住居、社会保障扶助、労働者の保護及び司法）へのアクセスについての非正規移民、サービス提供者及び国家の諸機関の意識を、関係当局が市民社会との協力を通じて高めるよう働きかける
16. 出入国管理及び移民関係法の執行に関わる措置が、婚姻の権利及び家族を形成する権利に対する制限を適用するような、例えば、結婚の全面的禁止、関係の真正性の審査を超えた制限の適用若しくは移民又はその配偶者を ECRI の任務で禁止された理由で差別することを不適切な制限の適用で招かないようにする
17. 個人データ又はその他の情報を出入国管理及び移民関係法の執行を担う入国審査官と共有する危険を伴うことなく、非正規移民が加盟国の管轄内で生まれた子どもの出生の届けを行いかつ出生証明書を取得できることを、法律及び実行の両面において確保する

b) 教育へのアクセス

18. 非正規移民の子ども及び非正規に存在する保護者を伴わない子どもの就学前、初等及び中等教育へのアクセスを加盟国の国民と同じ条件下で保障する
19. 入学のために非正規移民が取得できない在留資格又は移住資格に関する文書を学校当局が求めないことを確保する
20. 非正規移民の子ども又は非正規に存在する保護者を伴わない子どもが、加盟国で修了した学業の証明書を得られることを確保する

c) 医療へのアクセス

21. 医療の権利は、国内法で、非正規移民及び貧困者を含む全ての人に公的に保障されることを確保し、当該権利は、緊急治療及び他の必要な医療を含むことを確保する

22. 医療関係者が、非正規移民が取得できない在留資格又は移住資格登録に関する文書を求めないことを確保する
23. 医療従事者が、医学的及び学術的専門家集団が他の全ての患者の治療で守っている同指針、実施要綱及び行動綱領に従い、十分かつ適切な治療を提供することを確保する
24. 非正規に存在する子どもが国の予防接種計画及び小児医療を十分に利用できること、並びに非正規に居住する女性が妊娠に関係するあらゆる医療的サービスを利用できることを確保する

d) 住居へのアクセス

25. 搾取又は虐待的な状況の危険を削減するため、非正規移民に宿泊施設を賃貸することが彼らの在留資格又は移住資格のみを理由として刑事罰化されないことを確保する
26. ホームレスや緊急一次宿泊施設を含む非正規移民の緊急用宿泊施設を利用する権利を認めかつ確保する枠組みを確立する
27. 本人又はその親が非正規に存在する者を含み、保護者が同伴しているか否かにかかわらず、全ての子どもに適当な避難所を確保する特有の義務を認める
28. 在留資格又は移住資格にかかわらず、適正な賃金及び補償、労働時間、休暇、社会保障、研修及び労働権へのアクセス、集団で団結し及び行動する権利、労災保険並びに加盟国の裁判所へのアクセスを含む平等な取扱の原則に基づきかつ国際的な労働基準に従って、適正な労働条件が法律上全ての人に保障されるよう確保する
29. 労働審査官の職権及び権限を入国審査官の権限と分離することによって、職場の監視及び監察についての実効的な制度を確保する
30. 個人データ又はその他の情報を出入国管理及び移民関係法の執行を担う入国審査官と共有する危険を伴うことなく、非正規移民が雇用者に対して労働基準に関する申立を行いかつ実効的な救済を受けることを可能にする実効的な仕組みを確立する
31. 非正規移民が仕事を通じて国の社会保障制度に貢献した場合、当該国を去らなければならない時には、彼らがこうした貢献の結果として生じる利益又はその償還を受ける権利を有することを確保する

f) 捜査活動及び刑事司法

32. 人種による選別を正当化する出入国管理及び移民関係法の執行活動の濫用を全ての状況において禁止し、全ての警察、安全保障並びに出入国管理及び移民関係法の執行に関する実行について実効的で独立した調査を行うことを確保する
33. 犯罪被害者となった非正規移民が自らの権利を認識し、かつ個人データ又はその他の情報を出入国管理及び移民関係法の執行を担う入国審査官と共有する危険を伴うことなく、法執行機関に届け出ること、裁判で証言すること並びに正義及び救済に実効的にアクセスできるよう確保する対策を確立する

IV. 非正規移民への支援：専門組織及び市民団体

34. 本一般政策勧告に反する差別の被害者であると主張する非正規移民を含む移民を支援するために、実効的で独立した専門化組織を設立すること。平等保護機関、国内人権機関又はオンブズマンのような組織が既に存在する場合、出入国管理及び移民関係法の執行を担う入国審査官と個人データ又はその他の情報を共有する危険を伴うことなく非正規移民が専門組織にアクセスすることを保証する
35. 全ての個人を含む市民団体の活動及びサービスが人権保護に資することを保証するように市民団体に働きかける

付録：法的文書

欧州評議会文書

- 人権及び基本的自由の保護のための条約（欧州人権条約）（1950年）及び追加議定書
- 欧州社会憲章（1961年）及び追加議定書
- 欧州社会憲章（改定）（1996年）
- 欧州国籍条約（1955年）
- 個人データの自動処理に係る個人の保護に関する欧州条約（1981年）及び関連文書
- 女性に対する暴力及び家庭内暴力の防止と撲滅に関する欧州評議会条約（2011年）
- 人身売買に対する行動に関する欧州評議会条約（2005年）

国連文書

- 世界人権宣言（1948年）⁴
- 市民的及び政治的権利に関する国際規約（1966年）
- 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（1966年）
- 全ての移民労働者及びその家族構成員の権利の保護に関する国際条約（1990年）
- あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（1965年）
- 女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（1979年）
- 子どもの権利に関する条約（1990年）
- 教育における差別を禁止する条約（1960年）
- ILO1947年労働監督条約（第81号）
- ILO1949年移民労働者条約（改正）（第97号）
- ILO1975年移民労働者（補足規程）条約（第143号）
- ILO2011年家事労働者条約（第189号）

⁴ 宣言であるので、署名も批准を必要としない。

説明覚書

本一般政策勧告は、加盟国内に不正規に滞在する相当な数の移民がかかえる耐え難い苦難—すなわち、在留資格固有の脆弱性ゆえに国際法上の権利を享受できない—の原因となっている差別の問題を取扱う⁵。

本一般政策勧告は「非正規移民」を、出身国以外の加盟国に所在する個人—女性、男性及び子ども—であり、当該国における国内法上の入国又は滞在条件を満たしていない、又はもはや満たさない者として定義する。本一般政策勧告は、専門的な理由で非正規の状況に置かれている個人だけでなく、適法な入国及び滞在に関する国内法を意図的に無視又は回避しようとした可能性のある多様な集団を含むことを認識している。認識したうえで、本一般政策勧告は、加盟国の管轄内に滞在するこれらの人々に対し、長期間かわずかの期間かにかかわらず、一定の人権について実効的アクセスを保証する問題のみを取扱う。

一般政策勧告は、加盟国が欧州人権条約及びその議定書、欧州社会憲章（改定）並びに本一般政策勧告の付録に記載されているその他の文書における多くの義務—とりわけ教育、医療、住居、社会保障及扶助、労働保護並びに司法の分野における—を保証しているという議論の余地のない事実に基づいている。その結果、非正規移民を含む全ての移民は、一定の市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的権利を有している。それら国際法の義務は最低限の人権基準を提示するだけであり、在留資格を含む多くの根拠により差別なしに保障される。

一般政策勧告の中核的柱は、非正規移民の個人データ及びその他の情報を、出入国管理及び移民関係法の執行を担う入国審査官と共有することを明確に禁止することによって、国家の諸機関及び民間セクターが非正規移民の人権を事実上否定することを防ぐ「ファイアウォール」を創設することである。このような個人データ及び個人情報の共有は、非正規移民が自らの人権を享受するために大きな障壁となる。というのは、当該人権を行使するためのいかなる努力も、権利の保護ではなくむしろ出入国管理及び移民関係法の執行に関連する活動に行き着いてしまうからである。

一般政策勧告は、非正規移民の入国、追放又は収容に関する加盟国の法及び慣行を扱おうとするものではない。欧州人権裁判所は長期に渡って、「欧州事件条約は外国人が特定の国に入国又は滞在する又はし続ける権利を保障していない」ことを想起してきた（*Boultif* 対スイス⁶）。欧州人権裁判所はまた、非正規移民が一定の状況下で主要され得ることを認識している。しかし、移民の入国と滞在を管理する主権は、在留資格又は移住資格にかかわらず、管轄内にある全ての人の人権を確保する義務を加盟国に課している。

一般政策勧告が対象とする法及び政策の領域は、教育、医療、住居、社会保障扶助、労働保護並びに司法である。労働に関しては、許可を得ることなく労働する非正規移民に特有の権利が存在しないことに留意しており、働市場へのアクセスの問題を扱わない。また、非正規の状況にある者の正規化の問題も扱わない。

しかし、*ECRI* が、国別調査報告書において、非正規の移住の問題も対象とし、国際及び欧州人権基準（例えば、ギリシャに対する第4回報告書を参照）の十分な尊重を確保するために、必要な人的及び財政的資源並びに非正規移民に関わる人々への訓練を伴った、包括的かつ長期的な移住計画の作成を頻繁に勧告してきたことに留意すべきである。ギリシャ第5回報告書で指摘されたように、非正規

⁵ 欧州人権裁判所によって多くの場面（例として、*M.S.S.*対ベルギー及びギリシャ、*Jeunesse* 対オランダ、*Nunez* 対ノルウェー並びに *Rodrigues da Silva* 及び *Hoogkamer* 対オランダ）で認識されてきた。

⁶ 申立番号 54273/00（2001年8月2日）。

移民が貧困状態に陥っている場合、地元住民はこれらの地域の腐敗と貧困を非正規移民と関連付け、人種差別主義と不寛容を増大させることを引き起こす。

一般政策勧告の目的は、在留資格又は移住資格に関わりなく基本的人権を保護することである。管轄内の全ての者を包含するように設計された人権の包括性が、国籍及び在留資格をそのような権利を享有するための前提条件とする規則によって傷つけられないことが非常に重要である。一般政策勧告はこのような成果を、加盟国の移住に関する立法に制約を設けることによって追求しようとするものではない。一般政策勧告は、国家当局及び民間セクターが、個人データ又はその他の情報を出入国管理及び移民関係法の執行を担う入国審査官と共有するよう強制又は奨励されうる状況を限定することによって、管轄内にある全ての人に人権へのアクセスを確保するというように、厳しく限定されている。

勧告 1

国家は ECRI の任務の下あらゆる形態の差別の撤廃のための法律を制定すること及びこれらが全ての人（非正規移民を含む。）に適用されることを確保することを奨励される。重要な国際文書の一覧表は一般政策勧告の付録に記載されている。関連する ECRI の一般政策勧告は次のものである：人種主義、外国人嫌悪、反ユダヤ主義及び不寛容と闘うことに関する一般政策勧告 1；国内レベルにおける人種主義、外国人嫌悪、反ユダヤ主義及び不寛容と闘うための専門化組織に関する一般政策勧告 2；人種主義及び人種差別と闘うための国内法に関する一般政策勧告 7；テロリズムとの戦いに際して人種主義と闘うことに関する一般政策勧告 8；学校教育における及びこれを通じた人種主義及び人種差別と闘うことに関する一般政策勧告 10；警察活動における人種主義及び人種差別と闘うことに関する一般政策勧告 11；雇用における人種主義及び人種差別と闘うことに関する一般政策勧告 14。

勧告 2

加盟国の管轄内にある全ての人々の基本的人権が尊重されなければならない⁷。本勧告 2 はとりわけ、教育、医療、住居、社会保障扶助、労働保護及び司法に関する権利に取り組む。これらの分野が重要であり、本一般政策勧告に含まれる理由は、数多くの非正規移民の状況に関する国家報告書についての ECRI の調査結果からである。とりわけこのような分野では、非正規移民は頻繁に直接的及び間接的な差別にさらされる。非正規移民を教育、保健医療、住居及び社会保障扶助から排除する国内法（直接的差別）は広く見られる。

国内法の中には、中核的な労働権を非正規移民が行使できないとすることで間接的差別を引き起こすものがあり、そのような権利を行使するためのいかなる努力も、入国審査官に個人データ及び個人情報渡すことに行き着いてしまうからである（間接的差別）。例えば ECRI は、数多くの第 4 回調査報告書において、国家が管轄内にある全ての者に対して、法的地位にかかわらず、医療へのアクセスを法律に基づき提供するように勧告してきた（アゼルバイジャン、ギリシャ、スペイン及びスウェーデン報告書を参照）。キプロス第 4 報告書は、学校に登録されている移民の子どもの詳細な連絡先が定期的に警察へ送られていたことに懸念を表明した。

非正規移民の労働者の搾取及び酷使並びに虐待的な労働環境は多くの ECRI 報告書において強調されている（ベルギー、キプロス、ロシア連邦及びスペイン第 4 回報告書を参照）。ECRI は非正規移民への宿泊施設の賃貸を刑罰化しないことも勧告してきた（イタリア第 4 回報告書及びギリシャ第 5 回報告書を参照）。スペイン第 4 回報告書において ECRI は、基本医療及び社会保障扶助の利用のために、在留資格に関わりなく、全ての個人を戸籍上に登録する規定を歓迎した。しかし、ECRI は登録のために身分証明書及び居住証明書の提示が必要とされることに懸念を表明した。住居からの排除もまた

⁷ 国連人権高等弁務官事務所「非正規の状況にある移民の経済的、社会的及び文化的権利」（HR/PUB/14/1、2014 年）参照。

欧州社会権委員会の判例法、とりわけディフェンス・フォー・チルドレン・インターナショナル対オランダ及び欧州教会会議対オランダにおける決定に反している。これらの事件で委員会は、緊急住居を利用する権利は、在留資格ではなく必要性に基づく全ての国家の義務であると判断した。当該判例法は、拡大解釈を通じて、その他の中核的社会権にも適用され得る。

勧告 3

移民に関する規則を適用することにより、管轄内に滞在する全ての者に関する国家の人権義務を正しく適用することを妨げてはならない。入国管理及び執行に関する法務省及び内務省の正当な目的が、非正規に存在する可能性のある者に関して政府に義務がある他の人権の履行を妨げてはならない。食料や不可欠な治療を必要とするホームレス又は学校教育が必要な子どもは、法務省及び内務省以外の入国管理とは関係しない省庁の責任下にある。社会サービスを提供する国家当局及び、適用される場合は民間セクターの行為を入国管理及び執行の義務から分離する明確なファイアウォールがなければならぬ。これらのファイアウォールは、多数の人権条約及び ECRI の一般政策勧告で規定されている差別から、管轄内にいる全ての者を保護するための、国の義務の不可避的な結果である⁸。

本一般政策勧告で規定されている国家及び民間セクターの全ての行為の分野は、管轄内にいる全ての者が人権を享受するためにとりわけ重要である。ECRI による各国の調査報告書では、法務省及び内務省により、頻繁に非正規移民がないがしろにされている分野であることが示されている。例えば、ギリシャ第 5 回報告書において、NGO が非正規移民へ医療サービスを提供する際に、警察は検問によって、医療サービスへのアクセスを妨げてはならないと ECRI は勧告した。当分野において、入国管理の観点で、人権が保護されないことにより損なわれる人的コストは相当なものである。第一に、社会的排除と困窮につながり、人種差別と不寛容の根本となる（勧告 10 に関するコメントを参照）⁹。ECRI は、前述のギリシャ第 5 回報告書で、社会的保護もなく自力で生活することを余儀なくされた非正規移民は、廃屋や廃墟となったアパートの不法占拠に頼っており、その結果、地元住民はこれらの地域の腐敗と貧困を非正規移民と関連付けてしまっていると述べている。第二に、非正規移民を敵視することにより、全ての移民の地位を疑問視し、継続的な検査をすることによって、全ての移民に不快感を与える。第三に、社会サービス及び公共サービスを提供する国家当局の責任が第一の義務でなくなり、法務省及び内務省の優先事項に貴重な資源が割かれてしまう。第四に、困窮する者のために働くスタッフは疑念を持ち、分裂する。そして、移民の地位が不明である、または非正規に存在する者で切実に支援を必要としている者は恐怖を感じることになる。

入国管理を非正規移民への人権保障から切り離す必要がある。これは、本一般政策勧告が対象とする分野において、入国管理に関する義務を人権の保護から取り除くことによつてのみ行うことができる¹⁰。

ここでは多くのグッドプラクティスを引用する。パリでは、世界の医療団が地方自治体の協力を得て、非正規移民のために 21 の医療施設を運営している¹¹。オーストリア等の国では、「見て見ぬふりをす」ことで、非正規移民は、法的地位に関して尋ねられることなく、緊急医療サービスを受けること

⁸ See also the European Committee of Social Rights Statement of interpretation on the rights of refugees under the European Social Charter, 15 October 2015.

⁹ See also Resolution 2059 (2015) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on criminalisation of irregular migrants: a crime without a victim.

¹⁰ European Union Fundamental Rights Agency, *Apprehension of Migrants in an Irregular Situation – Fundamental Rights Considerations*.

¹¹ François Crépeau, “Protecting Migrants’ Rights: Undocumented Migrants as Local Citizens” in François Crépeau and Colleen Sheppard, eds, *Human Rights and Diverse Societies: Challenges and Possibilities* (Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing, 2013) at 208.

ができる¹²。フィレンツェ、トリノ、ジェノヴァといったイタリアの都市では、移民の地位にかかわらず、全ての子どもに保育園に通う権利を与えることで、公的に教育へのアクセスを拡大してきた¹³。同様に、ドイツのヘッセン州では、2009年以來、居住証明書がなくても子どもが学校に通うことを認めている。また、フランクフルトやハンブルク、ミュンヘンなどの自治体では、非正規移民の子どもが学校にいることを報告しなければならないという教育部門で働く職員の義務を解消している。欧州の自治体の中には、移民の地位に関わらず、全ての者への法的支援及びサービスの提供を拡大しているところもある¹⁴。例えば、ベルギーのアントワープは、アントワープの統合サービスによって組織され、地方自治体が資金を提供している移民の情報提供所と協力し、全ての移民に対して、無料の法的支援を提供している¹⁵。

勧告 4

私生活を尊重する権利は、欧州人権条約 8 条で保障されており、移民の地位にかかわらず、全ての者に適用される。非正規移民の個人データは、国家当局や民間団体によって加盟国の入管と自動的に情報共有されることから保護されなければならない。このことは個人データの自動処理に係る個人の保護に関する条約（1981）及び関連文書においても規定されている。例外は認められるが、個人による犯罪行為の合理的な疑惑、または国家の安全保障に基づいて、入管が個別及び特定の許可を得た特定の場合に限られる。個人データ保護義務が特定の根拠からのみ逸脱することができるというこの原則は、EU のデータ保護規則ならびに刑事犯罪の防止、捜査もしくは起訴、または刑事罰の執行、及び当該データの自由な移動を目的とした管轄当局及び民間団体による個人データ処理に係る個人の保護に関するデータ保護指令の一部となっている¹⁶。警察と刑事司法の問題は、関連する専門機関の責任となり続けなければならない。

勧告 5 及び 6

非正規に存在する子ども及び両親が非正規移民である子どもの保護は、人権に関してとりわけ懸念される問題である。子どもの権利条約は、全ての子どもの権利の観点から規定されている。子どもは、年齢を理由に保護が必要となるだけでなく、非正規の地位の場合はそれを理由にとりわけ脆弱なグループとなる¹⁷。加盟国の全ての行動は、子どもの権利条約及び子どもの最善の利益を第一に考慮しなければならないという原則と一致しなければならない。

欧州人権条約 8 条は、全ての加盟国に対し、私的及び家族生活の権利を尊重することを求めている。欧州人権裁判所は、子どもの移民の地位や保護者の移民の地位にかかわらず、教育を受ける権利や両親との接触する権利など、子どもを保護する国家の義務を一貫して認識し、支持してきた¹⁸。これは必ずしも、国家が家族や個人の滞在を希望する国家に関する選択を尊重しなければならないというわけではないが、加盟国は各個人及び家族の状況を考慮して、当該人の当国家への滞在が認められるか

¹² Ursula Karl-Trummer, Sonja Novak-Zezula and Birgit Metzler, "Access to health care for undocumented migrants in the EU: A first landscape of NowHereland" (2010) 16:1 Eurohealth at 13-15.

¹³ Sergio Carrera and Joanna Parkin, Protecting and Delivering Fundamental Rights of Irregular Migrants at Local and Regional Levels in the European Union (Centre for European Policy Studies, 2011) online: <http://cor.europa.eu/> at 19.

¹⁴ Sergio Carrera and Joanna Parkin, Protecting and Delivering Fundamental Rights of Irregular Migrants at Local and Regional Levels in the European Union (Centre for European Policy Studies, 2011) online: <http://cor.europa.eu/> at 19.

¹⁵ Sergio Carrera and Joanna Parkin, Protecting and Delivering Fundamental Rights of Irregular Migrants at Local and Regional Levels in the European Union (Centre for European Policy Studies, 2011) online: <http://cor.europa.eu/> at 22.

¹⁶ 当指令及び規則の地位は、2016年1月28日に、欧州評議会により政治的に同意され、確認され、すぐに正式に採択された。

¹⁷ See the Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2012-2015).

¹⁸ Ponomaryovi v. Bulgaria, Application no. 5335/05, 28 November 2011; D.H. and Others v. the Czech Republic (GC), Application no. 57325/00, 13 November 2007.

どうか決定する必要がある。主要な考慮事項としての子どもの最善の利益は、欧州人権裁判所によって、子どもの権利の完全な享受を認めるために、国家が非正規移民へ滞在許可を発行することが十分に重要であることが確認されている¹⁹。いずれにしても、保護者の移民の地位の非正規性は、国家がそのような子どもへの社会的権利等の人権を否定する理由であってはならない。

勧告 7

救済が担保されない権利は、権利を確立する必要のある人にとってほとんど価値がない。欧州人権条約の下で保障されている権利違反について、実効的な救済の権利は、同条約 13 条に義務づけられている。これにより、全ての加盟国は、個人間及び個人と国家間の紛争を解決するための行政及び司法の監視と判決の広範なシステムを有している。これらの行政及び司法紛争解決手段は、権利の主張を解決するために、国籍に関わりなく、非正規移民を含む全ての者が利用可能でなければならない。例えば、入国管理及び執行の目的で、入国管理局に個人情報やその他の情報が自動的に共有されることにより、非正規移民が司法を受ける権利を行使することが妨げられてはならない。

勧告 8

文言は法律においても実践においても重要である。移民について話す際、政府とその当局者が不法という偏見を抱かせる文言を避けることが最も重要である。この不法という文言は、社会にとって危険な犯罪が犯罪者によって行われていることを示唆し市民を混乱させる。この文言は人権尊重に非常に問題となり、社会政策に逆効果であるとして、移民の犯罪化²⁰を中止するよう全ての国に欧州評議会人権委員会は強く要請した。国民は、社会を害する犯罪行為と非正規移民の地位を混乱してはならない。欧州評議会閣僚理事会は、非正規移民の犯罪化：被害者なき犯罪に関する決議 2059（2015）において、移民に関連する文言の不適切な使用によって、外国人嫌いや人種差別的態度を強化し、移民への恐怖を高めていると強調した。議員会議は、加盟国に対し、演説や公式文書において、中立的な文言の使用を推進し、「不法移民」という文言を「非正規移民」に置き換えるよう求めた。同様に、ECRI は、イギリス第 4 回報告書において、当局に「移民法に違反した犯罪者として同一視しないように」勧告した。さらに、ECRI は加盟国に対し、公的な議論の場で、移民の良い面や移民の背景を有する人々の社会や経済への貢献を強調するように要請している（例えば、ノルウェー第 5 回報告書を参照）。

1. 国際法文書

勧告 9

各国は、差別を防止し、対抗するための人権義務を深刻に受けとめなければならない。まずは、非正規移民を含む、人権保護のための堅固な基盤を提供する全ての中核的な人権条約の署名と批准を行うことである。参考資料に含まれている国際条約及び欧州評議会の条約一覧には、批准していないのであれば、批准すべき全ての中核的条約が含まれている。一般的な差別の禁止を規定している欧州人権条約第 12 議定書には、とりわけ注意が向けられている。ECRI は、まだ批准していない加盟国に対し、一貫して批准を求めている。しかし、批准するだけでは不十分である。とりわけ非正規移民に関しては、完全かつ包括的な実施を伴わなければならない。

¹⁹ Jeunesse v. Netherlands, Application no. 12738/10, 3 October 2014; Nunez v. Norway, Application no. 55597/09, 28 September 2011; and Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. Netherlands, Application no. 50435/99, 3 July 2006.

²⁰ See the Council of Europe Commissioner for Human Rights, report Criminalisation of Migrants in Europe: The Human Rights Implications, 10 February 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1579605>.

2. 国籍に基づく差別

勧告 10

ECRI は、国籍に基づく差別も含む、あらゆる形態の差別の禁止を求めている²¹。ほとんどの人権条約で、国籍に基づく差別は禁止されているが、これは全てに当てはまるわけではない。国籍に基づく異なる扱いは、国境管理の目的では許されるが、「人種」つまり民族など、他の根拠に基づく間接的差別となってはならない。これは必ず避けなければならない。勧告 3 で述べたように、入国管理及び執行における国家の法務省及び内務省の正当な行為が、他国への行為に「拡大し、目的を逸脱」することを許してはならない。それらは厳密に特定の分野に限定されていなければならない。これらの行為は入管当局によって区別された者に常に直接向かうので（見た目の差異と公共の想像は常に混同されている）、人種差別と不寛容の根幹をなす危険性がある。

本立場は、欧州人権裁判所の *Gaygusuz v Austria*²² や *Koua Poirrez v France*²³ 等の事件において取られたアプローチに基づいている。これらの事件では、国籍は、異なる取扱いを必ずしも正当化できない疑念のある分類であり、差別が禁止される分類であると一貫して支持されてきた。国籍に基づくものは差別の疑いがあるが、国境管理のような特定の事例で正当化され得る。一方で、国籍に基づく差別は、民族に基づく差別を考慮しないため、国籍に基づく差別は直接的であるが、禁止された理由で間接差別を効果的に構成する。他方で、国籍に基づく差別は、人種差別主義的態度を促進する可能性があるため、疑わしいものである。

必要性に基づき、国籍も含めて、無差別的な方法で、配分すべきであるとの、社会的権利に関する判決において、この立場はとりわけ重要である²⁴。比較衡量に従い、合理的な根拠に基づいて正当化された、法律で規定されている唯一の例外は、考慮されるべきである。

III. 公共サービス及び私的サービスの主要分野における非正規に存在する移民の保護

a) 一般条項

勧告 11

勧告 3 で述べたように、一般政策勧告は、国家の人権の享受と国家の移民管理と国家の執行業務を構成する民間活動と行政活動との間のファイアウォールアプローチに基づいている。一般政策勧告に記載されている全ての理由により、管轄内における全ての人々の人権を保護し、全ての者が法律上及び実践的にも人権を行使できるようにするための唯一の方法は、社会サービス、入国管理及び執行当局を提供する国家と民間セクター当局の活動の間に防火壁を設けることである。この勧告は、教育、保健医療、住宅、社会保障と援助、労働保護と警察、そして人々の前提に立つ、在留資格に関連した刑事司法の分野において、サービスを提供する全ての人々に対する報告義務を禁止することによって、それらの防火壁を表明する。

²¹ ECRI の人種差別に対抗する国内法に関する一般政策勧告 (No.7) によると、「人種差別」は人種、肌の色、言語、宗教、国籍、国籍や民族的出自などに基づくもので、その者や集団への軽蔑や、優位性を正当化する考え方のことである。「人種的な差別」は、客観的で、合理的な正当性なく、人種、肌の色、言語、宗教、国籍、国籍や民族的出自などに基づくあらゆる異なる扱いのことである。

²² Application no. 17371/90, 16 September 1996.

²³ Application no. 40892/98, 30 September 2003.

²⁴ *Gaygusuz v. Austria*, Application no. 17371/90, 16 September 1996; *Koua Poirrez v. France*, Application no. 40892/98, 30 September 2003; *Luczak v. Poland*, Application no. 77782/01, 27 November 2007.

勧告 12

移民管理と執行業務は、教育、保健医療、住宅、社会保障扶助、労働者の保護及び司法の分野における他の活動との関連で、公共及び民間セクターの両関係者にとって頻繁に義務で始まり、管轄内に非正規に居住する疑いのある人物の個人データ又はその他の情報は、移民当局に報告され共有される。このような個人情報の共有は、自主的に行われる場合もあれば、法的要件である可能性もある。どちらの場合でも、結果として、非正規に居住する移民への人権の保護が非常に問題となり、勧告 4 に関連して見られるように、私的生活の尊重に支障をきたす。非正規に居住する移民の個人データは、移民局との自動的な共有から保護されなければならない。個人データ保護の義務が特定の根拠にのみ逸脱するという原則は、上記のように、EU データ保護指令及び 2016 年規則にも定められている。この目的は、法律や政策手段が一般情報共有の禁止を明確に定めた場合に最も効果的である。国家当局と民間関係者間の責任分担は、移民管理と執行当局が移民管理と執行業務を主に担当するように、常に行わなければならない。これらの義務は、法律に定められ、正当な理由かつ裁判を受けなければならない、真に例外的な事態が生じた場合を除いて、他の国家当局または民間部門機関及び関係者に移転されるべきではない。

勧告 13

学校、保健センター及び宗教施設を含む、様々な公共の場所において身元確認と入国審査が報告されている²⁵。例えば、ギリシャに関する第 5 番目の報告書では、ECRI は、アテネの NGO が運営する保健医療センターの外で警察による移民の書類の頻繁な検査が、逮捕や国外退去への恐れにより、非正規移民がセンターにアクセスするのを阻止する主な理由となっていることを懸念した。このような移民管理活動は、非正規に居住する移民に対する恐れを生み出し、人権保護の障害となっている。この勧告の目的は、非正規に居住する移民が、援助が利用可能な場所の付近で移民管理及び執行当局に遭遇する恐れなしに、一般政策勧告が対象とする分野のサービスにアクセスできるようにすることである。一般政策勧告の目的上、ハウジング・センターとは、緊急に必要とする宿泊施設を緊急に必要とする者がシェルターを探す際に支援を受けることができる場所である。

勧告 14

非正規に居住する移民への社会的及び人道的援助の犯罪化は、在留資格に基づいて他者を助けるために人々を罰するため、不寛容と人種差別を奨励することになる。社会的及び人道的援助によって、本一般政策勧告 G には、救命、苦痛の軽減及び人間の尊厳の維持と保護するために設けられた全ての援助と行動が含まれる。欧州評議会の議会決議第 2059 (2015 年) では、一部の加盟国が人道援助を禁止することにより「連帯の違反」を引き起こしていることに留意し、移民を救出する人々の非正規移住の扇動及び援助の罪で訴追される恐れを終了と呼びかけた²⁶。非正規に居住する移民を援助するならば、市民と正規に居住する移民に対し刑事責任、裁判と罰則で脅すことは、人権の付与に対して非常に非生産的である。非正規に居住する移民は必然的に外国人であり、また、非正規に居住する移民が危険なものとしての国民の想像の中に集中させる誤りを奨励するような措置を、必要としているかもしれない。非正規移民に援助を提供する人の犯罪化は、個人と非正規移民と関わっているところ、例えば家主や雇用主が彼らとの関係に伴う危険性を、雇用や住居等の継続のために、非正規移民に対し過酷で悪質な要求をすることによって危険の転換が行われ、結果として搾取的な状況ももたらすかもしれない。しかし、いかなる状況においても、社会的及び人道的援助を提供する行動を主張することは、非正規に居住する移民を搾取するための言い訳として容認されるべきではない。最後に、

²⁵ 欧州連合基本的権利機関、欧州連合における非正規状況の移民の基本的権利、2011 年 11 月。

²⁶ 非正規移民の犯罪化に関する（犠牲者のない犯罪）欧州理事会議会の議会決議第 2059 (2015 年)

非正規に居住する移民への援助の犯罪化は、社会での不安定さを強める²⁷。そして、例えば、緊急医療を含め、彼らが必要と思われるサービスを探し求めることに対する恐れや躊躇が頻繁に生じさせることになるだろう。

勧告 15

非正規に居住する移民と社会的及び公共サービスを提供する者を含む全ての人々が、本一般政策勧告の対象となるサービスへの権利とアクセスを認識していることを保障するために、これらの異なる分野の管轄当局は、一般的な意識を高めるために奨励される。ECRI は、フィンランド第 4 回報告書のようないくつかの国別報告書においてもこの点を明らかにした。そこには、当局が非正規に居住する移民の保健医療へのアクセスを容易にするための措置を講じること、とりわけ、彼らの権利から恩恵を受けられるための必要な情報を得られるよう保障することを勧告した。この点で NGO は頻繁に非正規に居住する移民と直接接触しているからこそ、NGO の支援は非常に重要である。

勧告 16

婚姻の権利は、欧州人権条約 12 条及びその他の国際人権条約に含まれる人権である。それは、国内法に従って全ての人々が婚姻の身分を整えることを許可する効力を有する。婚姻が行われる国の管轄にとどまる権利を授与するものでは必ずしもない。婚姻の権利は、重婚の防止のように婚姻の禁止などの正当な制限の対象となる可能性はあるが、非正規に居住する移民に独占的に適用される婚姻の権利を妨げる制限はあってはならない。そのような制限には、例えば、有効な居住許可証、特定の国内発行の身分証明書、パスポート、あるいは管轄内で外国人が婚姻するため国内発行の許可といった、非正規に居住する移民が全く提示することができない特定の身分証明書の発行がある。婚姻しようとする人物の身元を証明するための他のあらゆる正当な手段は、そのような儀式を行う権利を有する当局によって受け入れられるべきである。

勧告 17

全ての子どもは、出生直後に登録される権利を有する（子どもの権利条約 7 条）。この権利は、移民管理とその執行のために移民当局に個人データやその他の情報を自動的に共有しているため、管轄内における両親の非正規な滞在を理由に、子どもの登録を怠っていることに関係なく尊重されなければならない。個人は、所有していない、又は、入手できない書類（有効な居住許可証、パスポート、国内発行の身分証明書など）を提出しなくても、出生を登録されなければならない。出生登録の際にいくらかの書類が必要であると理解していても、柔軟性が発揮されるべきであり、また、依頼の書類には在留資格に特別関連した書類が含まれるべきではない。

b) 教育へのアクセス

勧告 18

教育の権利は、欧州人権条約議定書 2 条に規定されている。欧州人権裁判所は、教育の権利は欧州評議会の基本的民主的価値であるとし、全ての者が享受する権利を有すると主張した²⁸。教育に対する全ての子どもの権利は、両親又は子どもの在留資格にかかわらず保証されなければならない（勧告 5 及び 6 のコメントも参照）。欧州人権裁判所は、ポノマリョビ対ブルガリア（Ponomaryovi v. Bulgaria）²⁹及び D.H. とその他対チェコ共和国（D.H. & Others v. Czech Republic）事件で確認した³⁰。教育へのア

²⁷ 欧州における移民の犯罪化：人権への影響、欧州人権委員会 2010 年報告書を参照。

²⁸ ティミシエヴ対ロシア訴訟請求第 55762/00 号及び第 55974/00 号、2005 年 12 月 13 日、パラ 64 参照。

²⁹ 訴訟請求第 5335/05 号、2011 年 11 月 28 日。

³⁰ 訴訟請求第 57325/00 号、2007 年 11 月 13 日。

アクセスは、全ての人間の潜在能力と人間の尊厳の不可分な要素の達成にとって重要である。教育の権利は、小学校に止まらず、全ての義務教育まで続く。スロベニア第4回報告書では、国籍、民族的出自又は在留資格、又はその両親の状況にかかわらず、全ての子どもが上級中等教育に平等にアクセスできるよう勧告した。就学前教育は、不利益から生じる格差をなくし、義務教育のために子どもたちを準備するために重要であることから、子どもの可能性を実現するために重要である。高等教育と同様に、平等の下に全ての子どもに提供されるべきである。多くの ECRI の国家報告書はこのアプローチを反映している。ノルウェー第5回報告書において、就学前教育（難民申請の子ども向け）の法的権利を当局に保障するよう要請している。ECRI はまた、チェコ共和国第5回報告書において、一般の小学校教育に入学する前に、少なくとも1年間全ての子どもに対する義務教育と無償の就学前教育を導入する計画を実行することを強く勧告した。最後に、職業訓練や研修へのアクセスに関しても同等の扱いが認められることが望ましい。

勧告 19

子どもは、自分や家族が入手できない書類（有効な居住許可証、国民の身分証明書、パスポートなど）を提出することなく、あらゆるレベルで学校に登録することができなければなりません。教育当局が子どもの在留資格について知る必要がある状況があるかもしれない、例えば、その子ども必要とする教育を最適に強化するために、家族の状況の不確実性のために子どもが明らかにストレスを受けている場合は、そのような情報は、学校内で機密に扱われなければならない。

勧告 20

家族と子どもが加盟国を去る場合、彼らが他の場所でも教育を継続できることが妨げられないために、子どもはその国で完了した教育段階を確認できる全ての書類にその権利を与えられなければならない。これは、保護者の付き添いのない子ども及び離別した子どもの処遇に関する、子どもの権利委員会の一般的意見第6号にも反映されている。

c) 保健医療へのアクセス

勧告 21

保健についての権利は、経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約12条、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約5条(e)(iv)、子どもの権利条約24条及び欧州社会憲章11条(改正)。最後尾については、13条において医療扶助についての権利も保障する。フィドウス対フランス (FIDH v. France)³¹の事案では、欧州社会権委員会は、保健医療が社会権の中核であることを確認した。全ての人は、最低基準、全ての緊急医療及びその他の必要な保健医療の権利を与えられなければならない。欧州人権裁判所は、この国家の義務を、全人口で保健医療を利用できるようにする義務として、保健医療へのアクセスの否定は欧州人権条約2条違反に当たる可能性があるとして解釈している³²。ECRI は、多くの国別調査報告書においてこの義務に多くの関心を向けている。例えば、フィンランド第4回報告書は、当局が非正規移民の保健医療へのアクセスを容易にするための措置を講ずるよう勧告し、ギリシャ第4回報告書では、委員会は、在留資格に関係なくギリシャの領域に住む全ての者のための公的医療へのアクセスのために、当局が法律において定めるよう勧告した。保健医療の必要性についての決定は、欧州人権裁判所の判例を完全に考慮して行わなければならない医学的評価である³³。

³¹ 不服請求第14/2003号、2004年11月3日。

³² キプロス対トルコ、訴訟請求第25781/94号、2001年5月10日、パウエル対英国、訴訟請求第45305/99号、2000年5月4日。ニテッキ対ポーランド、訴訟請求第65653/01号、2002年3月21日。

³³ メメット・エミン・ユクセル対トルコ、訴訟請求第40154/98号、2004年10月20日、セリフィス対ギリシャ、訴訟請求第27695/03号、2006年11月2日。タラリエヴァ対ロシア、訴訟請求第4353/03号、2006年12月14日、社会

保健医療についての権利は、保健医療を必要としている人がいるにもかかわらず受けられない場合、健康に重大な影響を及ぼす可能性が、受け入れ社会にとっても非常に重要である（例えば、伝染性疾患に罹患している人の場合）。ギリシャに関する第5回目の報告書では、ECRIは、重大な感染症やその他の公衆衛生上の危険がある場合に、居住地にかかわらず、当局が移民に対して適切な治療を提供することを勧告した。

保健医療にアクセスする上での最大の障壁の一つは、それを支払うことができないことである。多くの加盟国では、非正規に居住する者を含む全ての住民が健康保険に加入する義務がある。しかし、実際には、多くの人があるような費用を負担することはできない。この勧告は、貧しい移民でさえ保健医療の権利が保障されることを確保するものである。貧困状態にある人々は、物質的条件が欧州人権条約3条によって禁止されているような非人道的な若しくは品位を傷つける取り扱いよりも下回るものであり、また、M.S.S.対ベルギーとギリシャ（M.S.S. v. Belgium & Greece）の事案における欧州人権裁判所による決定されたように、尊厳の権利を侵害するものである³⁴。

勧告 22

個人は、所有していない可能性、また取得することができない書類（有効な居住許可証、パスポート、国内発行の身分証明書等）を作ることなく、保健サービスにアクセスできる必要がある。保健医療提供者は、治療している患者を登録するために何らかの書類が必要であると理解していても、柔軟性が発揮されるべきであり、また、依頼の書類には在留資格（移民身分）に特別関連した書類が含まれるべきではない。例えば、アゼルバイジャン第3回報告書では、ECRIはアゼルバイジャンにおける法的地位の欠如に基づくあらゆる差別の理由で誰一人が保健医療を誤って奪われるべきではないことを強く推奨しており、また、緊急医療の治療を必要としている人々が、有効な居住許可証を作成する必要はと必要のないと指摘した。スペイン第4回報告書では、ECRIは、非正規の身分である移民、必要な書類を所持していない者が自動的に除外されないことを保証するために、当局が、移民人口登録（無償の保健医療、基本的な社会サービス、社会扶助へのアクセスの付与）での登録条件を審査するよう勧告した。

勧告 23

医療サービスを必要とする人の在留資格にかかわらず、全ての保健医療従事者の専門的な業務において、同じ医療基準を適用する必要がある。全ての保健医療の専門家は、義務の不可分性を認識しなければならない。いかなる場合でも、非正規に居住する移民が他の患者よりも低い医療水準を受けている場合、並行した保健医療制度が存在することが認められるべきである³⁵。

勧告 24

小児治療及び予防接種へのアクセスは、管轄内に正規に居住するものだけでなく、全ての子どもにとって重要である。社会全体の健康状態は、これらのサービスを受ける全ての子どもに依拠する。同様に、全ての女性は妊娠に関連する医療サービスを必要とする場合があり、必要としている女性の在留資格に基づき差別すべきではない。この治療には、妊婦管理、周産期医療及び産後ケア、その他の関連する保健サービスへのアクセスが含まれていなければならない。

権規約委員会一般的意見第20号、パラ33、世界保健機関（WHO）ファクトシート第323号、2015年12月。

³⁴ 訴訟請求第30696/09号、2011年1月21日。

³⁵ 世界保健機関（WHO）ファクトシート第323号、2015年12月。この他、ILOのHIV及びAIDSに関する勧告第200号（2010年）、HIV及びAIDSと労働の世界に関する勧告を参照されたい。

勧告 25

一部の加盟国では、非常に問題のある一連の義務が、(官民共々の) 家主及び、その他の住宅供給者に課されており、出入国管理当局と個人のデータ及び情報を共有するか、さもなければ、正規の在留資格が確認できない人々への居住用財産の賃借を拒否することが義務付けられている。そうしなかった場合の刑罰には、罰金のみならず、家主の禁固刑をとともう刑事制裁も含まれている。こうした措置は、人種主義や排外主義、反ユダヤ主義、不寛容との戦いに関する ECRI の一般政策勧告 NO.1 で述べられている目標に反するものである。家主に在留資格の確認を強いて、それが適切に為されない場合は、家主個人に深刻な結果をもたらすかも知れないというのは、“外国人に見える”者なら誰でも、彼または彼女が非正規に存在していないと保証するべく、更なる審査が必要という、家主の疑念を強めるようなものである。前述で強調したとおり、出入国管理と移民法執行が、社会的及び契約上の合意の領域に入ってくるやいなや、罰金や禁固刑の危険に怯える人々は、過度に用心深くなってしまい、同邦人ではない全ての人々に対する住宅供給を拒む恐れがある。移民に住居を貸すあるいは提供するという危険を冒した場合でも、自らの行動の合法性をめぐって不安を覚えるかもしれない。この類の法律は、人種主義や差別をあおり、「欧州社会憲章」(改訂版)にもとづく、居住の権利の否定を招くばかりとなる。イタリアに関する第 4 報告書で ECRI は、当局に対して、法的地位がない移民への住宅供給行為が、住宅の差し押さえとともに 6 ヶ月から 3 年の禁固刑により処罰可能とする条項の廃止を勧告している。ギリシャに関する ECRI の第 5 報告書では、慈善団体がホームレス状態に苦しむ非正規移民を支援できるよう、非正規移民に対する住宅供給を処罰の対象外とするよう勧告している。

勧告 26

ECRI は、ハンガリー及びギリシャ第 5 回報告書にあるような、国別報告書の一部に見られるホームレス状態に懸念を示している。国際及び欧州人権法において、居住の権利は深く定着している。それは、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」の第 11 条、「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」5 条(e)(iii)、「子どもの権利に関する条約」の第 27 条 (3)、「欧州社会憲章」(改訂版) 31 条で保障されている。人々は、悪天候や暴力に対して無防備なまま、路上に放置されるべきではない。このことは、「ディフェンス・フォー・チルドレン、インターナショナル(DCI)オランダ大会」(v. Netherlands)³⁶及び、「欧州教会会議(CEC)オランダ大会」(v. Netherlands)³⁷において、「社会権欧州委員会」により肯定された。諸国の責任とされるころには、在留資格のいかんにかかわらず、全ての者に対する適切な生活費支給が保障できるような資金と財源を用意する、という義務が含まれている。前述の「欧州教会会議(CEC)」による決議³⁸をうけ、オランダ政府が、ホームレスの移民に対し非常用シェルターを提供できるよう、自治体への資金提供の決定し、それを 2015 年 1 月に公表したことを、国連の専門家たちは称賛した。住居へのアクセスは、平等かつ差別禁止という条件のもと規定されるべきである。

勧告 27

既に見てきたとおり、国際法は、脆弱かつ保護が必要とされる子どもの特別な地位を認識している(「子どもの権利条約」)。子どもの最たる利益、子どもに対する最も重要な国際的な義務とは、大人に付き添われていようが独りであろうが、子ども達には、適切なシェルターがあるよう保証することであり、これは常に達成されるべきである。こうした権利を与えることができない口実として、子ども達とその親の在留資格が利用されるようなことは、決してあってはならない。

³⁶ 2008 年の不服申立第 47 番、2009 年 10 月 20 日

³⁷ 2013 年の不服申立第 90 号、2014 年 7 月 1 日

³⁸ 国際連合人権高等弁務官事務所のプレスリリース:「ホームレスの移民にたいする緊急時支援に資金提供をするとしたオランダの決定は、歓迎すべき情勢変化である--国連の専門家談」(2015 年 1 月 28 日ジュネーブ)。

e) 労働者の保護

勧告 28

全ての者が公正かつ好ましい労働条件を享受する権利は、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」や、「全ての移住労働者及びその家族の構成員の権利の保護に関する国際条約」、「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」、「欧州社会憲章」（改訂版）を含む、多くの国際機関において保障されている。

労働者の保護の権利は、在留資格とつながっていない。欧州連合司法裁判所が *O. Tümer v. Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituutwerknemersverzekeringen*³⁹において認めたように、労働者の身分とそれに関連する権利は、在留資格のいかんにかかわらず、全ての労働者に対し差別禁止を基盤として付与されなければならない。労働者の保護と各種権利の付与において、一部の労働者を（例えば非正規在留を理由に）除外するような方法は、不可避的に搾取と差別につながりかねず、それが人種差別と不寛容の温床となる。移住労働者権利条約委員会は、一般的意見第2において、移住労働者権利条約について解説している。それらは、25条（平等な就労待遇）及び27条（社会保障の権利）を含む条項であり、本一般政策勧告において取り上げられている論点と意見を同じくする。労働法における平等は、雇用主による適切な雇用慣行及び健康と安全に関する規定が正しく適用されるために必要な条件を保証するうえで不可欠である。

勧告 29

労働基準の正しい適用を保証する職場の監査は、労働力を形成する全ての人を守る為にも必要である。一部の加盟国では、当局が、在留資格と労働許可証発給の状況の確認を義務化することで、労働監査における取締の負担を増加させている。こうした活動の混乱は非常に問題である。既に強調したとおり、在留資格のいかんにかかわらず、全ての労働者には、労働基準が平等に適用される権利が与えられている。もし一部の労働力が除外されるならば、被雇用者に対して最低限の保護を保障する労働基準の社会的目的は、達成できないであろう。労働監督官は、労働市場におけるフェアプレイを保証する重要な役割を担っている。労働監督官は、労働基準を遵守させるため、労働条件について全ての労働者が訴える機会にアクセスできるようにとりはからなければならない。職場における悪しき慣行は全ての人を傷つけるため、労働監督官の仕事とは、そのような慣行を防止し食い止めることにある。在留資格の確認のような、労働監督官の主要な目的と相反する効果をもたらす付加的義務は、労働基準の社会的目的と矛盾し、労働力の一部が排除されることで、未申告労働に対処するための努力が台無しになる。しかし、特別かつ例外的な状況がある場合、一般政策勧告は除外規定を設けるが（勧告12を参照）それは例外の範囲とその根拠及び法的救済申立を規制する法律によって措置が執られている場合に限る。

欧州評議会において、5カ国を除く全加盟国が、1947年の「工業及び商業における労働監督に関する条約」を批准している。第3条(2)では次のように言明している：“労働監督官に委ねられるかもしれないその他の職務は、彼らの主要な職務の実質的遂行に干渉するようなことがあってはならず、雇用主と労働者との関係においては、労働監督官に必要な権限と公平性がいかなる形においても損なわれないようにしなければならない。” 「協定とその関連文献に関する国際労働総会」（2006年の第95回大会）⁴⁰では、調印国に対し、第3条(2)の意義、とりわけ不規則雇用と非正規移民の監督に関し

³⁹ Case C-311/13、2014年11月5日

⁴⁰ 第3報告書（パート1B）、1947年（81番）の「労働調査協定」に関する報告の「総合調査」、1947年の「労働調査協定」への1995年のプロトコール、1947年（81番）の「労働調査勧告」、1947年（82番）の「労働調査（採掘と運輸）勧告」、1969年（129番）の「労働調査（農業）勧告」、1969年（133番）の「労働調査（農業）勧告」。

て説明が行われた。労働監督官の主要な職務とは、労働者の保護であり移民法の執行ではないことを喚起した（パラグラフ 78）。

さらに、欧州議会は、欧州における労働条件向上のための戦略としての効果的な労働監督に関する 2014 年 1 月 14 日の決議⁴¹にて、非正規あるいは未認可の在留資格を持つ移民労働者の極端な脆弱性に対して、大きな懸念を表明した。彼らは、安全ではない労働環境で低賃金かつ長時間労働、低い労働基準に基づく未申告労働で、搾取される危険を冒しているからである。また、同決議は、労働監督官と出入国管理当局の間の協力は、いかなる協力であっても、不正な雇用主の特定を目的とする場合に限られるべきであって、それが当該移民労働者に対する処罰や国外追放につながってはならないと強調している。これは、未申告労働に対処する努力を実際に損ね得るからである（パラグラフ 29）。しかし、労働監督官の権限と出入国管理当局の権限の分離が、出入国管理と移民法執行に関する行為に及ぶ出入国管理機関の権限の妨げとなったり、それに影響を及ぼしたりすることはない。

労働監査における業務隔離は、移民の人権にかかる国連特別報告者、フランソワーズ・クレポー及び「全移民労働者とその家族の権利保護委員会」の委員長、フランシスコ・カリオン・メーナによっても、「国際移民デー」（2015 年 12 月 18 日）に先駆けた 2015 年 12 月 15 日の彼らの声明において、取り組まれてきた。ECRI も、アゼルバイジャンに関する第 3 報告書において、この問題に取り組んだ。報告書で勧告しているのは、出入力管理当局に被害者の特定を許すような情報を連絡する義務を、非正規滞在の移民労働者に対する人種差別の事案を扱わねばならない労働監督官に対し、法律によって課すべきではない、という点である。

勧告 30

一部国の法律は、非正規移民がアクセスできない中核的な労働の権利を創り出すことで、間接的な差別を生じさせている。なぜなら、そうした権利へのアクセスの試みは、出入国管理当局に対する個人のデータと情報の伝達に繋がるからである。そうすると、搾取的な雇用主へ処罰が科せられるのではなく、非正規在留の移民が、当局によって追放される恐れが生じてくる。その結果、悪しき労働慣行が明るみにでることはなく、労働市場における平等は、国民及び移民の労働者双方にとっての害悪により損なわれることになる⁴²。これは雇用における反人種主義と反人種差別に関する一般政策勧告 14 番に反する。2016 年の「欧州一般データ保護のディレクティブと規則」に則り、個人データ保護の義務は、特定の根拠があって初めて免除されるべきであり、個人データの情報が出入国管理当局と共有されたり、出入国管理当局に伝達されたりしてはならない。

ECRI の第 4 回報告書の一部では、人種差別を含む不当な扱いについて雇用主に対して不満を述べることは、非正規移民にとって難しいことが強調されている。例えば、ECRI のロシア第 4 回報告書では、非正規移民が、雇用主による労働上の不当な扱いを報告できるような、機能的メカニズムの設立が勧告されている。

⁴¹ P7-TA (2014 年) 0012。

⁴² 労働搾取をとりあげた 2014 年「移民の人権」報告書に関する国連特別報告者を参照（60 段目）。

勧告 31

非正規在留がその理由となる場合を含め、国を立ち去る移民労働者は、彼らが生み出した社会的貢献の恩恵に浴するか、その貢献に関して全面的に報酬を受け取れるべきである。国家は、例えば、彼らの賃金の一部を実質的に取り上げることで、そのような貢献から得られる恩恵や報酬を彼らから奪ってはならない。

f) 捜査活動と刑事司法

勧告 32

ECRI は、捜査機関における反人種主義と反人種差別に関する一般政策勧告第 11 号で、捜査のために人種による選別を法によって定義し禁止することを求めた。とりわけ、捜査について、人種による選別の問題と人種差別と不寛容に関する受け入れがたい因果関係が明白である。非正規移民の場合、在留資格が「人種」の代替となり、それによって、捜査と刑事司法での人種による選別が正当化されるようなことがあってはならない。

勧告 32 は、捜査に関する独立の監視を求めている。ECRI の一般政策勧告第 11 号は、捜査による人種差別と人種差別に基づく違法行為が主張されている事案の捜査を任せられるような、警察と検察当局から独立した団体を設けるよう、加盟国の政府に対し勧告している。

勧告 33

非正規移民は、出入国管理当局への通報を恐れることなく、警察に対して犯罪を通報できるべきである。犯罪の通報は、全ての者にとって有益である。彼らが犯罪の被害者になることを恐れ、犯罪の通報を思いとどまるのは捜査にとって極めて有害である。社会全体が、警察を信頼していなければ、当局が適切にその仕事を遂行することは適わない。もし社会の一部が、情報提供を恐れるのであれば、警察は適切に機能できない。通報された犯罪を調査し、適当ならば刑事訴訟を開始することも法執行機関の義務である。告発を立証することが妥当であるかぎり、刑事責任の追求にかかる検察官の決定は、全ての者が完全かつ率直な証言ができるかどうかによって左右される。もし一般の人々や犯罪の被害者の一部が、自らの個人データが出入国管理と移民法執行のため出入国管理当局に通報されることを恐れるあまり、証言を差し控えるのであれば、それは、検察官と警察、刑事司法制度全体が、自らの職務を執行する際の妨げとなる。2016 年欧州データ保護指令は、刑事司法と司法当局に関する個人データ保護の重要性を認識し、この文脈での情報共有を制限している。当該指令は各国に対して刑事司法制度内で個人データ保護を監視する独立した監督機関を創設するよう求めている。

本文脈において、ギリシャ第 5 回報告書では、人種差別的な犯罪の証人又は被害者たる第三国出身者に対し、内務省が—人道的根拠に基づき—滞在許可証発行を認める省の決定に注目している。滞在許可は、事件が終了するか裁判所の終局判決が言い渡されるまで有効である。ポーランド第 4 回報告書において、ECRI は、被害者支援センターと、非正規移民に対する人種差別的動機に基づく犯罪を取扱う司法当局に対して、出入国管理当局を警戒させかねない情報を伝えることを差し控えるよう勧告している。また、警察、その他の刑事司法制度の一部、そして出入国管理当局の間で、出入国管理と移民法執行を目的として個人データが共有されることを理由に、犯罪の被害者が自らが被った刑事犯罪の通報を恐れるのであれば、こうした一般の人々には、虐待が主張される事案の捜査をし、適切な場合

は、犯罪者を起訴する諸国の手続き上の義務のもと、人権が否定されていることになる（欧州人権条約3条）。ギリシャ第5回報告書において、ECRIは、人種差別主義者の暴力が極めて過少に報告されていることに懸念を示した。報告が少ない主な原因は、滞在許可がないことを理由に、逮捕され国外追放される不安を被害者たちが抱えていることにある。

オランダのグッドプラクティスをここで紹介しよう。アムステルダムでは、身分証明書のない人々が、非正規在留を根拠に逮捕されたり国外追放されたりすることなく、被害者あるいは目撃者として警察に犯罪の通報を行えるパイロット・プロジェクトが立ち上げられた。重大な犯罪の場合、もし検察庁が当該人物の存在が調査に必要と判断するならば、退去命令は3ヵ月延長可能である。パイロットの成功をうけ、全国で適用されることになっている。2015年11月には、本パイロットは、多様なコミュニティとのベスト・プラクティスとして「警察による多様性マネジメントのプラットフォーム」賞を受賞した。

IV 非正規移民支援：専門団体と市民社会

勧告34及び35

非正規移民であるかどうかにかかわらず、全ての者に、人権侵害に対する法的救済を受ける権利がある。入国管理と移民法執行を目的として、個人データやその他の情報が、入国管理当局と共有される不安を抱えることなく、自らの権利を訴えることができるように、支援団体を利用できるようになっているべきである。2016年欧州データ保護指令⁴³にしたがい、個人データ保護の義務は、特定の根拠があって初めて除外されるべきであり、そうでない場合は、個人データの情報が入国管理当局と共有される、又は入国管理当局に通報されるようなことがあってはならない。

そのような団体は、加盟国に既に存在する差別反対団体であってもよく、その支援対象には明確に非正規移民も含まれているべきである。ECRI一般政策勧告第2号では、人種差別、排外主義、反ユダヤ主義、不寛容に対して全国で戦っている専門団体に関して、そして一般政策勧告第7号では、反人種主義と反人種差別の国内法に関して言及されている。「欧州データ保護指令」ではまた、公共機関の間での情報共有を監視する独立した監督機関を認可するように各国に勧告している。国内の有効な法的救済へのアクセスは、欧州人権条約13条固有の保護であり、多くの事案において欧州人権裁判所により発展され、解釈されてきた⁴³。さらに、市民団体はかなりの頻度で人権保護の必要がある人々の支援において、実際にも法的にも最も重要となっている。在留資格の有無にかかわらず、全ての者が管轄内のサービス及び活動を利用できるように市民社会は奨励されるべきである。

翻訳：大阪大学

安藤由香里、有江ディアナ、猪口絢子、栗山智帆、中尾元紀、彌吉恵子

⁴³ アル=ナシフ v. ブルガリア、申請書番号 50963/99、2002年9月20日；シェバシヨフ（Shebashov）v. ラトヴィア、申請書番号 50065/99、2000年11月9日、未報告；Čonka v. ベルギー、申請書番号 51564/99、2002年5月5日。

