

## 報告論文

# 「新たな在留管理制度」は何をもたらすか 改定入管法の特徴と問題点

草加道常 RINK

キーワード：入管法, 在留管理, 外国人

1952年以降続いてきた出入国管理及び難民認定法と外国人登録法による在留管理のあり方が大きく変更した。2009年7月、「新たな在留管理制度」として外国人登録法を廃止し、出入国管理及び難民認定法と住民基本台帳法によって在留管理を行うことになった。

出入国管理及び難民認定法と外国人登録法での二元的な在留管理では、在留の根拠となる事由の変更が即時的に把握できないことや非正規滞在者が外国人登録を行えることなどが問題とされ、法改定の理由としてあげられた。外国人登録法による在留管理は1980年代に大きな変容を遂げ、そのために治安機能が大きくそがれることになった。この変容の原動力は在日コリアン、在日中国人らの指紋押捺拒否闘争であった。在日外国人の人権を求める運動が在留管理制度を変容させた。

この小論では在留管理制度の一連の動向と今回の法改定の問題点を明らかにする。

## 1 はじめに

2009年7月8日、「出入国管理及び難民認定法(以下「入管法」とする)及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律案」が国会で可決、成立した。これらは入管法・外国人登録法(以下「外登法」とする)による従来からの在留管理制度の不備を改めた新たな在留管理制度を導入したものとされている。

今回の法改定は、現在の入管法・外登法による外国人管理法制が確立された1952年以降の最大の改定であり、入管法・外登法による管理法制から入管法による一元的管理へと移行するものになっている。

これまでに入管法が出入国管理と在留管理の一部を、外登法が在留管理の役割を担うとされてきた。入管法で出入国管理とともに在留資格制度による在留管理が行われ、外登法では「外国人の居住関係および身分関係を明確ならしめ、もって在留外国人の公正な管理に資すること」(1条)として、名前、国籍などの身分事項や居住地、勤務地など20項目\*1と、「家族事項、鮮明な写真、署名」の3点セットの届出、提出を求め、「上陸の日から90日以内」の登録を義務づけ、永住者と特別永住者は

7年,その他の在留資格の者には5年ごとの切替を求め,在留管理の役割を担ってきたとされている。また外国人登録証明書(以下「外登証」とする)の常時携帯義務と提示義務を課している。これらの違反には刑事罰が適用されてきた(現行法では特別永住者は行政罰)。

こうした在留管理のあり方に,1万人を超える外国人からの異議申し立てが行われたのが1980年代の指紋押捺拒否・留保,外登証の常時携帯拒否の運動だった。これに対し政府は強圧的な態度で臨んできた。ある者は刑事訴追され,ある者は在留資格を失い,またある者は大赦を拒否し刑事被告人の身分であり続けることを主張した。これらの運動は何よりも在留管理のあり方を,単なる手直しではなく人権を基礎としたものの上に構築することを求めるものであった。

改定入管法では批判の集中した外国人研修制度について,研修を削除し,法的に労働者保護の対象となる技能実習への一本化や,従来から批判のあった再入国許可制度に「みなし再入国許可制度」を導入することや,入管収容施設に関する入国者収容所等視察委員会の設置,拷問等禁止条約等に基づく送還禁止規定の明文化などの問題点を改善したものが取り入れられていた。これらは国際人権規約に基づく自由権規約委員会から,1998年の第4回と2008年の第5回の日本政府報告に対する最終所見で,懸念事項と勧告として指摘されたものだった。

法案概要が明らかになると,新聞報道では「新たな在留管理制度」とともに「外国人登録法を廃止し,外国人台帳に」と,これまでの治安管理の象徴であった外登法が廃止されることで,何かしらに在留管理制度が緩和し外国人の人権がより尊重されると受け止めるものもあった。だが実態が明らかになるにつれ,期待は怒りへと転化した。

NGOなどは「移住労働者と連帯する全国ネットワーク(移住連)」「在日韓国人問題研究所(RAIK)」「(社)アムネスティ・インターナショナル日本」「外国人権法連絡会」「(社)自由人権協会」「日本カトリック難民移住移動者委員会」等の100を超える団体が集まり,『『在留カードに異議あり!』NGO実行委員会』を結成した。改定法の新たな在留管理制度は,在日外国人の管理と監視を強め,在留資格のカテゴリーによっては生存からも排除されてしまうという問題点を指摘し,法案の廃案を求めた。

日本弁護士連合会(日弁連)も会長声明として5点にわたる問題点を指摘し,これらの問題点の修正なしに法案を成立させることに反対を表明した。

新たな在留管理制度がどのような性格をもつものであるかは,法の不備という説明からだけでは十分に見えてこない。なぜそのような変遷を遂げたかということを検討するには,その歴史を概括する必要がある。この点を含めて改定法について考察してみたい。

## 2 出入国管理及び難民認定法・外国人登録法の制定と変遷

### (1) 入管法の変遷

1947年の外国人登録令(勅令第207号。以下「外登令」とする)は,日本国籍保持者であった在日コリアン<sup>2</sup>と在日台湾出身中国人を「当分の間,外国人とみなす」(11条)ことによって,この外登令の管理下に置いた。外国人全般に適用するものとなっているが新規入国は原則的に禁止(3条)となっていて,在日コリアンと在日台湾出身中国人対策の法令であったことが伺える。しかもこの外登令は,

日本国籍保持者の在日コリアン、在日台湾出身中国人に対し「退去を強制することができる」(14条)とし、自国民を退去強制するというきわめて矛盾したものであった。1949年の改定では、さらに罰則の重罰化がなされた。

戦後の外国人管理法制は、その後1951年11月1日に出入国管理令(政令第319号。以下「入管令」とする)が施行され、1952年には外登令が外国人登録法になったことで完成した。この間、在日コリアン、在日台湾出身中国人は、あるときは日本国籍を持ちながら「当分の間、外国人と見なす」として外国人とされ、あるときは日本国籍保持者として解放民族の処遇を受けられず、種々の権利から除外されてきた。サンフランシスコ講和条約の発効に伴い、国籍選択の機会を与えられることなく1952年4月19日の民事局長通達(民事甲第438号)によって日本国籍を失った在日コリアン、在日台湾出身中国人は、改めて入管令と外登法による管理を受けることになった<sup>\*3</sup>。

旧植民地出身者、定住外国人、滞日外国人の法的地位や処遇が、在日コリアン、在日台湾出身中国人の権利を排除することを軸に形成されてきたものといえる。ここに在留管理法制の原点がある。

1975年5月11日、戦後の来日外国人の第1の波が押し寄せた。ベトナムからのボートピープルだった。最初に日本に着いた9人には日本政府の定住許可が出ず、「水難上陸許可者」としてグアムへと出国した。政府がようやくベトナム難民の定住を認めたのは1978年4月28日の閣議了解によってだった。その後、ラオスとカンボジアからの難民を受け入れ、定住枠を拡大していった。1979年5月にUNHCR(国連難民高等弁務官事務所)とベトナム政府は、家族統合のための「合法出国計画」(ODP: Orderly Departure Program)の覚書<sup>\*4</sup>を締結した。日本政府もODPによる難民家族の受け入れを行った。1994年にインドシナ難民の一時庇護が停止され、2004年3月31日にはODPも申請受付を終了した。このODPによるものも含めて日本が受け入れたインドシナ難民の総数は、インドシナ難民の受け入れの一切が終了した2005年末で11,319人に上った。

こうした流れを受けて、1981年の難民条約の批准加入を機に、1982年に出入国管理令は難民認定制度を付加して出入国管理及び難民認定法となった。これまで入管令は1960年代から1970年代にかけて4次にわたり改定案が国会に上程されてきたが、いずれも廃案となった。政治活動規制のための治安条項などが含まれていたことから、野党や市民団体などの強い反対があり、審議に至らなかったのである。1981年の改定案ではこの治安条項は削除されていた。

法案が上程される前の1978年10月4日に、ベトナム戦争に反対する政治活動を行ったことから在留期間更新が不許可となった外国人が不許可処分取消を求めたマクリーン事件最高裁判決があり、最高裁大法廷は「外国人に対する憲法の基本的な人権の保障は、右のような外国人在留制度のわく内で与えられているにすぎないもの」とした。法務省はこの判決を受けて、政治活動規制は在留資格制度の在留管理で十分であると判断した。

衆議院法務委員会での審議で、法案から政治活動規制条項を削除した理由についての質問に大鷹法務省入国管理局長が次のように答弁している。

「わが国憲法のもとにおきます基本的人権の保障は、日本国民にだけ限られるべき性質のものを除きまして広く外国人に対しても適用される、こういうふうな解されております。そこで、政治活動の自由につきましても、外国人の地位にかんがみまして、たとえば意思決定とか、あるいは決定された意

思の実施であるとか、こういうものに影響を与えようとするような活動を除きましては、外国人に対しても認められるべきであるというふうに解されております。そこで、全面的に外国人の政治活動を規制しようということはどうかということで、今回は入れなかったのをごさいますけれども、いま申し上げましたような枠の外に出ますような政治活動につきましては現行の退去強制の対象になりますし、それ以外のものでも、在留更新制度の運用によりまして対応することができるということで、その点からも、今度は政治活動規制に関する条項は含める必要はないと判断したのでございます(衆院法務委、1981年5月22日)。

この法案の難民認定制度については、退去強制先に関するノン・ルフルマン原則との関係についての批判と難民調査官と入国審査官が同一であることへの危惧の指摘はあったが、独立した難民認定機関の必要性は国会でもまだ十分には主張されていなかった。

法案のもう一方の柱が在日コリアンなどの在留資格であった。1952年の法務省民事局長通達によって一方的に国籍剥奪をされたが、それに伴って旧植民地出身者は「別に法律で定めるところによりその者の在留資格及び在留期間が決定されるまでの間、引き続き在留資格を有することなく本邦に在留することができる」とされ「法126-2-6」<sup>5)</sup>と呼ばれた。その後、1965年の日韓条約に伴う日韓法的地位協定によって「韓国籍」を取得した者へは「協定永住者」の在留資格が認められた。協定永住者の資格を取得しない「法126-2-6」の者に5年間に限り特例永住者の資格を認める改定も、この時に行われた。

難民条約と1979年に批准した国際人権自由権規約は、国際人権基準の遵守を日本政府に求めることになり、これまで外国人を排除してきた社会保障制度などで内外人平等の処遇に沿った制度改定が行われた。退去強制事由についても、ハンセン病患者、精神障害者、生活保護受給者などを対象から削除した。外圧によってしか変わることのできない日本社会を評して、ベトナム難民を現代の「黒船」というのは言い得て妙であった<sup>6)</sup>。

## (2) 外登法の変遷

1949年の外登令の改定では、外登証の有効期間を3年にすることと、それまで外登証の提示義務だけが罰則の対象であったものを常時携帯義務をも罰則の対象とした。指紋押捺制度は1952年4月28日に外登令が外登法へと改定された時に導入された<sup>7)</sup>。これらは朝鮮戦争に際しての治安対策と二重登録防止の対策として行われた。外登法14条で「指紋を押なつしななければならない」とされ、「指紋の押なつをせず、又はこれを妨げた者」には罰則として「1年以下の懲役若しくは禁錮又は3万円以下の罰金に処する」とされていた。だが、指紋押捺制度に反対する声の中で3度にわたり施行が延期され、1955年4月になってようやく実施された。翌年の1956年が外登証の大量切替の年にあたり、在日コリアン、中国人は指紋押捺を拒否し、指紋押捺制度撤廃の意志を表した。この時の指紋押捺拒否は1956年、57年がピークであったが、その後も途絶えることなく連綿と1980年代へと続いたのであった。

外登証の常時携帯・提示義務は、1947年の外登令10条では提示義務のみ刑事罰の対象だったが1949年の外登令の改定で常時携帯義務も「1年以下の懲役若しくは禁錮又は1万円以下の罰金に

処する」とされ刑事罰の対象となり1952年の外登法へと引き継がれた。

外登法、入管令が一般外国人を対象とするような形式をもっていたとしても、その狙いが在日コリアン、中国人に置かれていたことは在留外国人の構成を見れば一目瞭然である。1958年の在留外国人の総数は676,983人で、韓国・朝鮮が611,085人、中国が44,785人となっていて、韓国・朝鮮と中国で96.9%を占めていた。また入管令制定までのGHQとのやりとりからも明らかである\*8。こうして入管令(入管法)・外登法による治安管理を主眼にした在留管理制度が確立され、刑事罰の対象として警察による監視体制が確立した。

1980年代になって入管令が入管法に変わる間に、在日コリアン、中国人をはじめとする在日外国人から在留管理に対する異議申立がわき起こっていた。1970年代に行政闘争を軸とする民族差別との闘いを担ってきた在日コリアン、中国人2世たちは、在日外国人の人権を求める闘いの先頭に立ちつつあった。1980年に「たった一人の反乱」とされた在日コリアン1世の韓宗碩さんの指紋押捺拒否は、その後に燎原の火のごとく全国に拡大していった。そしてまたその中心的担い手も、在日コリアン、中国人2世たちであった。

多くの者が外登証切替を行う「大量切替年」を前にして、1982年に外登法の改定が行われた。指紋押捺年齢を14才から16才に引き上げ、外登証の有効期間を3年から5年とするものだった。しかし、このような懐柔策は功を奏することなく1985年の大量切替に進んでいった\*9。1985年5月14日には「外国人登録事務の適正な運用について(通達)」(昭和60年5月14日付法務省管登第876号)が法務省入国管理局長から各都道府県知事あてに通達され、各市町村へ送付された。

通達に対し日弁連は「指紋を押捺しない者(『不押なつ意向表明者』)に対して新登録証の交付を3カ月間棚上げし、『交付予定期間指定書』を交付し、3カ月後に『信頼するに足りる証人』2名の『同一人性の確認』などがあれば登録証を交付すること、さらに、右『不押なつ意向表明者』に対して、登録済証明書(住民票に相当するもの)は交付しない、新登録証を交付済みの『指紋押なつ拒否者』に対しては、その備考欄に『指紋不押なつ』と記載せよなどを骨子としている。しかしながら、これらは、押捺拒否者に対する明らかないやがらせであり、登録済証明書の不交付ないし『指紋不押なつ』の付記は、経済活動や身分関係などに大きな不利益をもたらすものである」と1985年の人権擁護大会での「外国人に対する指紋押捺制度に関する決議」で指摘している。町田市長はこの「5・14通達」の返上声明を出し、大阪市や川崎市でもこの通達に従わないとした。こうして1985年10月には指紋押捺拒否者(4,955人)、意向表明者(1,804人)は6,759人に達し、さらに指紋押捺留保者などを加えるとその数は増大し14,000人を数えた。指紋押捺義務、外登証の常時携帯義務制度などの在日コリアン、中国人を治安管理の対象とする在留管理への異議申立に対し、自治体は指紋押捺拒否者を告発し警察が逮捕、起訴するに至ったが、一部では自治体の告発なしに警察が独自に逮捕したのもあった。

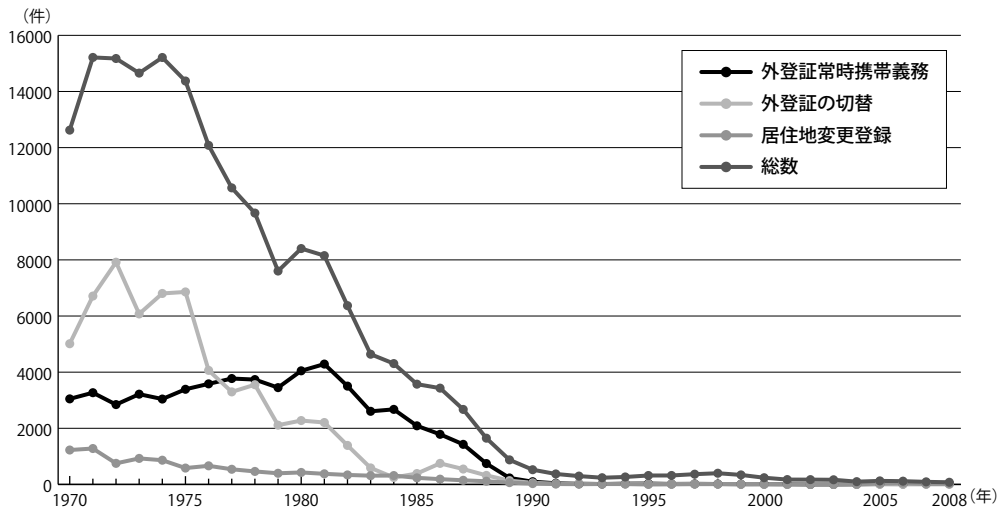
指紋押捺拒否をしたために在留期間を短縮された在日コリアン2世、在留期間更新が不許可となった韓国人留学生の金明植さん\*10、J・H・マッキントシュ牧師、ガレロン神父、再入国許可が認められなかったロン・フジヨシ宣教師、指紋押捺拒否を理由に再入国許可が認められず、やむなく再入国許可なしに出国して協定永住者の在留資格を失った崔善愛さん\*11、そして指紋押捺拒否をして逮捕・起訴された多くの人がいた。また、1989年の大赦によって指紋押捺拒否裁判を免訴とな

ったが、被告人の立場を取り消すのは裁判を受ける権利の侵害だと大赦拒否裁判をおこした在日中国人の徐翠珍さん、在日コリアンの崔久明さんら11人や外登証の常時携帯義務撤廃を求めて外登証を日本政府に返上した金成日さんらがいた。

これらの行動は、直接的には在日コリアン、中国人を治安管理の対象者として在留管理するというあり方を問うたものであったが、運動の広がり是在日外国人全体の在留管理における人種主義、人種差別、外国人嫌悪を問うものとなっていった。

国際人権自由権規約委員会は1993年11月の第3回日本政府報告審査の最終所見で、主な懸念として「永住的外国人であっても、証明書を常時携帯しなければならず、また刑罰の適用対象とされ、同様のことが、日本国籍を有する者には適用されないことは、規約に反するものである」と指摘した。1998年11月の第4回日本政府報告審査の最終所見でも、「外国人永住者が、登録証明書を常時携帯しないことを犯罪とし、刑事罰を科す外国人登録法は、規約第26条に適合しないとの最終見解を示した意見を再度表明する。委員会は、そのような差別的な法律は廃止されるべきであると再度勧告する」とした。さらに、再入国許可制度を在日コリアンや日本に生活基盤のある外国人をも対象とすることは規約12条2及び4に適合しないとし、法律から除去することも求めた。

図1 外国人登録法違反態様別検察官送致件数



指紋押捺拒否や常時携帯義務拒否行動の影響は、外登法の検察官送致件数に如実に現れた。1980年の常時携帯義務違反での送致件数は4,048件で翌1981年も4,288件と4,000件を超えていたが、外国人登録法の指紋押捺、常時携帯義務が問題となるにつれ送致件数は減少し、大量切替の1985年には2,088件となった。1988年には1,000件を下回り、1990年以降は100件に満たなくなっている<sup>\*12</sup>。外登法違反の送致総件数もこれと比例するように減少している。1980年に8,404件、1985年には3,325人となり、1991年には285人となった。

告発件数の減少は1970年代と1980年代の2つの時期に顕著に変化した。常時携帯義務違反は警察によるもので、1970年代の行政闘争の影響は受けず指紋押捺拒否闘争のみ影響を受けた。外登証の切替遅延の送致件数は1970年には5,013件、1980年には2,276件を数えていたが、1981年

には2,206件、1982年には1,390件、1983年には588件、1984年には247件、1990年には56件となっている。そして指紋押捺制度が廃止された2000年にはわずか7件となった。居住地変更登録についても同様の傾向が見られる。1970年には1,226件、1980年には427件、1981年には378件、1982年には338件、1983年には312件、1984年には316件となっていて、2000年には6件となっている<sup>\*13</sup>。

それまで確認申請の遅延や住居変更申請の遅延などは自治体からの告発がなされてきたが、こうした告発は自治体に対する行政闘争や指紋押捺拒否闘争の高まりとともに安易には行われなくなったといえる。指紋押捺拒否を告発しない自治体が増える中で、更新をうっかり忘れたことに刑事罰を適用することへの自治体側の疑問も大きくなった。

外登法は1987年の改定で指紋押捺を初回の1回とし、外登証を冊子型からカード型にした。外登証作成の調整機が各自治体に配備されないため、外登証の確認申請などで即日交付ができなくなった。この調整機を地方入管だけに置くことによって、通達に従わない自治体の動きを封じた。

### (3) 91年問題と指紋押捺制度の廃止

1991年には、1965年の「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定(日韓法的地位協定)」で未定となっていた協定永住者3世の在留資格について、「日本国で永住することを許可されている者の直系卑属として日本国で出生した大韓民国国民の居住については、大韓民国政府の要請があれば、この協定の効力発生の日から25年を経過するまでは協議を行うことに同意する」(「同協定2条1項」)期限を迎えた。その協議の期限が1991年であったことから「91年問題」と呼ばれた。1991年1月10日に日韓の外相によって「法的地位と処遇」について覚書が交わされ、法的地位については「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」(以下「入管特例法」とする)で特別永住者としての在留資格が与えられることとなり、また処遇の改善の中には外登法の指紋押捺義務の廃止も含まれていた。常時携帯義務も生活圏では除外される運用がなされていた。

1993年には特別永住者及び永住者について外登法での指紋押捺義務を廃止し、指紋に替わるものとして「署名、家族事項、鮮明な写真」を代替とした。さらに居住地等の変更登録義務違反に係る罰則について、その法定刑のうち自由刑を廃止した。1999年には指紋押捺制度を全廃し、特別永住者と永住者の登録事項から「職業」と「勤務所又は事務所の名称及び所在地」が削除された。外登証の常時携帯義務違反の罰則について特別永住者は「10万円以下の過料」に、その他の者は「20万円以下の罰金」となった。特別永住者の旅券等の常時携帯義務違反の罰則については入管法も同様の改定を行っている<sup>\*14</sup>。

こうして外登法が在留管理で果たしてきた治安管理的機能は1970年代から2000年にかけて、在日外国人の人権を求める運動によって大きく変容したといえる。

1991年の日韓覚書とその後の入管法の改定で、在日コリアンら「法126-2-6」と直系卑属には入管特例法で特別永住者の在留資格が認められた。これまで「法126-2-6」に該当する者は、「法126-2-6」、協定永住者、特例永住者に分かれていたが、この入管特例法によって1952年からの「当

分の間」が40年にして、在留資格による「分断」を含めてようやく終わりを告げた。

### 3 オールドカマーからニューカマーへ

#### (1) 外登法から入管法へ

1980年代には東南アジアからの女性労働者に続いて南アジア、西アジアからの男性労働者が増加した。それに引き続き、労働力不足に対応するために血統的選別による南米の日系人受け入れを主眼とした入管法の改定が1990年になされた。外国人労働者としては専門的・技術的職業に従事する者を受け入れるとしてきたが、不熟練労働者として南米からの日系人の受け入れ手続きの簡素化を図ったものであった。これらの在留資格の整備として、在留資格の拡充や表示方法の判別の容易化、在留資格認定証明書の拡充などを行った。不法就労対策としては不法就労助長罪と就労資格証明書制度が新設された。出入国管理基本計画の策定もこの時に始まった<sup>\*15</sup>。

在留外国人は1990年に100万人を超え、「ブラジル」は1989年の14,528人から急増し、1991年には119,333人と10万人を超えた。一方、「韓国・朝鮮」は1991年に693,050人となり1952年以降で最大となったが、構成比は徐々に下がり56.9%となった。

さらに2000年には外国人登録者総数が1,686,444人となり、「中国」が335,575人、「ブラジル」が254,394人となった。「韓国・朝鮮」は635,269人と漸減し、構成比も40%を割り37.7%となった<sup>\*16</sup>。

1990年から2000年にかけて、在留管理の治安管理的機能の象徴であった外登証の常時携帯義務違反での検挙件数は減少していったが、反比例して入管法による旅券等の常時携帯、提示義務違反での検挙件数が増加した。南米からの日系人の増加などが影響したのであろうが、ニューカマーの増加率をはるかに超える検挙件数の増加であった。

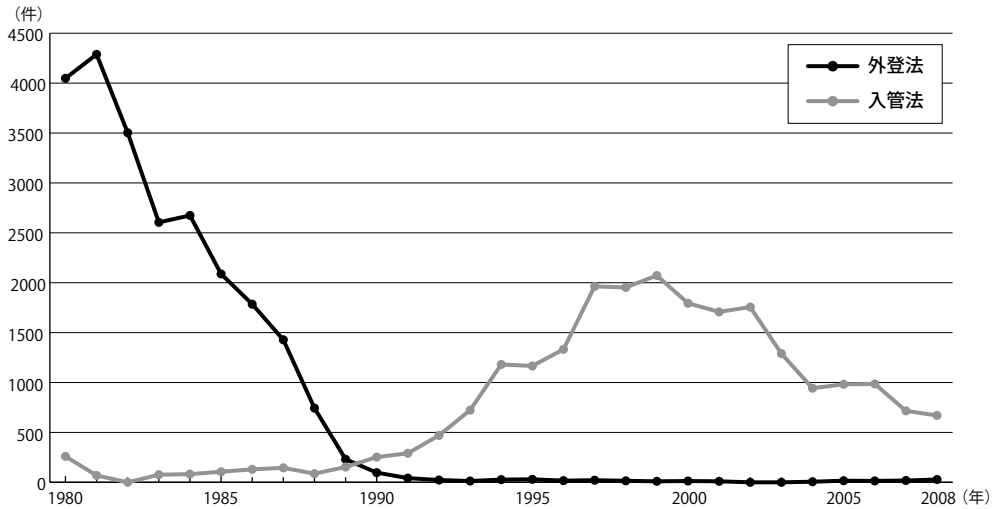
これまで旅券を持たずに在留する在日コリアン、中国人に入管法での旅券等の常時携帯、提示義務違反を問うことはできず、外登法での外登証の常時携帯義務を適用せざるを得なかった。このことがこれまでの在留管理を主に外登法で行ってきた理由であった。外登法での外登証あるいは入管法での旅券等の常時携帯、提示義務違反のどちらを適用するかについて、政府は国会議員の質問主意書に対して政府答弁書で次のように答えている<sup>\*17</sup>。

「警察においては、お尋ねのような判断基準を定めていないが、各都道府県警察においては、具体的事案に即して適正に対処しているものと承知している」。

外登証の常時携帯義務違反での検挙件数は1989年以降では2桁で推移していた。特別永住者、永住者の指紋押捺制度が撤廃された1993年から、入管法での旅券等の常時携帯、提示義務違反での検挙件数は1,000件を超え、1999年には2,000件に達するまでになった。この期間に入管法違反での検察庁の通常受理人員が5,000人から9,000人となる中で、入管法が在留管理においても大きな役割を果たすことになった。在留管理もこの時期に外登法から入管法へと、オールドカマーからニューカマーへとシフトしていったといえる。



図2 適用法別常時携帯・提示義務違反検察官送致件数



## (2) スケープゴートになった非正規滞在者

1993年には超過滞在者の総数が298,646人のピークを迎えた。この超過滞在者への日本社会のまなざしは次のように変化していった。

1988年に内閣府が行った「外国人の入国と在留に関する世論調査」では、「観光客として入国した外国の人がホステス、土木作業員、工員などとして働き収入を得ている、いわゆる『ジャパゆきさん』、『ジャパゆきくん』といわれている人が増えていますが、このことについてどう思いますか」という質問に、「よくないことだ」が39.4%、「よくないことだがやむを得ない」が45.4%、「わからない」が15.2%となっていた。

1990年の内閣府の「外国人労働者問題に関する世論調査」では、「観光客として入国した外国の人がホステス、土木作業員、工員などとして働き収入を得ている場合が増えていますが、このことについてどう思いますか」という質問に次のような回答があった。「良くないことだ」が32.1%、「良くないがやむを得ない」が55.0%、「その他」が1.4%、「わからない」が11.6%となっている。

「やむを得ないと思う理由は何ですか」という問いに、「その人が得た金で家族が暮らしていけるから」「日本企業の人手不足を解消してくれるから」が1位と2位になっている。バブル経済の影響もあり、非常に好意的な回答が寄せられている。

2000年の「外国人の入国と在留に関する世論調査」の同じ質問に対する答えとして、「良くないことだ」が49.2%、「良くないがやむを得ない」が40.4%となっている。「良くないことだ」が逆転している。しかも「不法就労がやむを得ない理由は何ですか」への回答で「日本企業の人手不足を解消してくれるから」が2位から4位になっている。バブル経済の崩壊後の状況を反映したものとなっている。

2004年の調査の同じ質問への回答は、「良くないことだ」が70.7%、「良くないがやむを得ない」が24.5%となっている。「不法就労がよくないと思う理由(2つ選択)」の質問に「治安、風紀等が悪くなるから」としたものが、前回の52.4%から72.5%へと急増している。

2000年から2004年の間に起こった変化の中で、世論調査の結果に現れた変化にもっとも影響を

与えたものは、警察白書や犯罪白書などで「国境を越える犯罪との闘い」<sup>\*18</sup>、「我が国の治安回復に向けて」<sup>\*19</sup>、「増加する犯罪と犯罪者」<sup>\*20</sup>として日本の治安が悪化したという主張だった。これにマスコミも同調し、さらに増長させるような報道を行った。2003年12月には「犯罪対策閣僚会議」が「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」をうちだした。

こういった主張に対し、治安の悪化がデータの上で根拠のないものであることが明らかにされた。治安悪化の根拠となっている警察統計が、桶川ストーカー殺人事件後に出された通達によって被害届の受理方法の変更を指示するなど事件処理方針の変更等<sup>\*21</sup>による人為的なものであり、むしろ人口動態統計等では暴力によって死亡するリスクは年々減少している。犯罪認知件数自体も通達の発せられた2年後から漸減している。だがマスメディアの過剰ともいえる報道の中で、モラルパニックによってもたらされた治安悪化イメージが固定化し「治安悪化神話」になっていった<sup>\*22</sup>。

さらに治安悪化要因の主要なものの一つが外国人による犯罪だとされた。警察庁の統計でも、来日外国人の検挙人員は特別刑法を除く刑法犯検挙人員の2%程度であった<sup>\*23</sup>。『検察統計年報』でも入管法違反を除外すると2%台となっている。しかし「犯罪対策閣僚会議」などで「来日外国人犯罪」を取り上げることによって外国人を危険な存在だとイメージさせ、さらにマスコミが過剰に取り上げることで外国人を危険視する風潮は増幅していった。これらに批判の声も多くあげられたが、対抗するだけの広がりはなかった<sup>\*24</sup>。

2003年10月17日に法務省入国管理局・東京入国管理局・東京都・警視庁の4者による「首都東京における不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」が出された。そして共同宣言は「一部不法滞在者の存在が、多発する外国人組織犯罪の温床となっているとの指摘があり、我が国の治安対策上、これら不法滞在者問題の解決が喫緊の課題となっている」とし、「不法滞在者を今後5年間で半減させる」とした。こうしたことによって外国人とりわけ非正規滞在者はスケープゴートになった<sup>\*25\*26</sup>。

内閣府の「治安に関する世論調査」でも「ここ10年間で日本の治安はよくなったと思うか」との質問に、86.6%が「悪くなったと思う」とし、そう回答したものに「治安が悪くなった原因は何だと思うか」と聞いたところ、「外国人の不法滞在者が増えたから」を挙げた者の割合が54.4%にのぼった。

こうしたこととあいまって外国人へのまなざしに大きな影響を与えた事柄があった。「9・11事件」以降の「テロとの闘い」である。後述する「国際組織犯罪等対策推進本部」は2004年8月24日に「国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部」に改組され、同年12月10日に「テロの未然防止に関する行動計画」を明らかにした。

「テロの未然防止に関する行動計画」の中で「入国審査時及び査証申請時における指紋採取等による入国審査の強化」、「外国人入国者からの指紋情報取得に係る制度の導入」が決定し、犯罪対策閣僚会議のもとに設置された「バイオメトリックスを活用した出入国管理に関するワーキングチーム」が具体的制度設計を行い、「入国審査(上陸審査)時に外国人(特別永住者等を除く)の指紋採取及び写真撮影」を行う入管法改定案を2006年通常国会に提出するとした。これらのことは外国人が危険な存在であり、治安管理の対象だとするものだった。政府のこのような視点は、外国人へのまなざしに大きな変化をもたらすものであった。外登法での指紋制度が撤廃されたが、入管法によって再び指

紋押捺制度が復活した。犯罪対策とテロ対策とによって、危険な存在とされた外国人は再び治安管理の対象となった\*27。

新自由主義的治安政策が支配したこの時期、外国人であれば「正当な行政目的」のためにどのような人権上の制約を受けても仕方がないというところまで行き着いたのである。それは、特別永住者を取り込み、外国人を分断するというやり方で推し進められた。

## 4 改定入管法に至る経緯

2000年に採択された「国際組織犯罪防止条約」の批准にあたって来日外国人犯罪を取り上げたことから、外国人は再び治安管理の対象になった。政府は2001年7月10日、「国際組織犯罪等対策推進本部」の設置を閣議決定し、同年8月29日に「国際組織犯罪等対策本部決定」として、「不法入国・不法滞在」など4点を重点的取り組みとする「国際組織犯罪等対策に係る今後の取り組み」を決定した。「国際組織犯罪防止条約」は2003年5月14日に国会で承認された。その後、2003年9月17日に「国際組織犯罪等対策に係る今後の取り組み」の改定を行い、入国管理と在留管理の強化などが打ち出された。2003年9月2日には閣議口頭了解によって犯罪対策閣僚会議が設置され、そのもとに「在留管理に関するワーキングチーム」が結成された。同ワーキングチームにおいて関係省庁の外国人在留情報把握や在留管理の在り方について検討を行い、「検討状況報告」を提出した。

さらに規制改革・民間開放推進会議でも外国人の在留管理制度が議論され、2006年12月25日には同会議の第3次答申において、在留外国人の入国後のチェック体制の強化等につき、遅くとも2009年の通常国会までに関係法案を提出することとした。これは2007年6月、「規制改革のための3か年計画」として閣議決定された。

さらに2007年2月1日には、法務大臣の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」の下に「在留管理専門部会」が設置された。2008年3月26日、出入国管理政策懇談会と同懇談会の下に置かれた在留管理専門部会から鳩山邦夫法務大臣に対して、報告書として「新たな在留管理制度に関する提言」が提出された。

外国人集住都市会議からは規制改革要望が2005年と2006年に提出されている。この規制改革要望書には「外国人を雇用する事業者の実態把握、外国人就労管理の改善」、「外国人登録制度の改善、国・自治体における外国人に関する情報の共有」、「外国人に関する総合的な政策推進体制の整備」などの項目が見られる。「外国人を雇用する事業者の実態把握、外国人就労管理の改善」は雇用対策法の「外国人労働者雇用報告義務」となり、「外国人登録制度の改善、国・自治体における外国人に関する情報の共有」は入管法改定理由の一つとされた。これらは2004年4月に公表された日本経団連の「外国人受入問題に関する提言」とも一致するものだった。

「外国人労働者雇用報告義務」について日弁連は「雇用対策法の目的を逸脱し、健全な雇用関係の成立を阻害するおそれがある」、「外国人のプライバシー権や自己情報コントロール権を侵害するものである」、「人種差別撤廃条約に抵触するものである」との意見書を提出している。また移住連も「本法案は外国人の雇用管理の改善および就業の促進を図るために諸案を規定することを目的としてい

るが、その改定内容は、本来、労使契約の範囲においてやり取りされる労働者の個人情報、治安管理のための情報として、雇用行政とは無縁の入国管理当局に流出させる内容となっている。加えて、事業主に対して罰則を担保することによって外国人管理システムの一翼を担わせることは、労使関係を完全に逸脱したものであり、労働者の権利保護及び健全な労使関係の確立という、労働行政本来の目的にも反するものである。ゆえに当団体は、外国人のみならず、労働者全体の権利擁護の立場から、本法案に反対する」との意見書を提出した。

「外国人労働者雇用報告義務」は1999年に外登法の登録事項から特別永住者と永住者については撤廃された「職業」「勤務所又は事務所の名称及び所在地」を、永住者について雇用対策という名目で復活させるものとなった。しかも外登法では即時的には提供されなかった「外国人労働者雇用状況」が、これによって短期間のうちに法務省に提供されることになった。こうして雇用対策法の外国人労働者雇用報告義務は、外国人を治安管理の対象とする今回の「新たな在留管理制度」の露払いを果たしたのである。まさに「地獄への道は善意で敷き詰められている(The road to hell is paved with good intentions)」といえよう。

社会統合政策としては、外国人集住都市会議から「外国人に関する総合的な政策推進体制の整備」の要望が出され、総務省からは2006年3月に「多文化共生の推進に関する研究会報告書」が出され、それを受けて『『多文化共生推進プログラム』の提言』として提出された。内閣官房の外国人労働者問題関係省庁連絡会議は、2006年6月に『『生活者としての外国人』問題への対応について(中間整理)』を、同年12月には『『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』が提出した。これは、外国人の在留管理に関するワーキングチームと連携して進められていた。

総務省では「適法な在留外国人に係る新たな台帳制度を企画立案するに際し、法務省と共に、自治行政局内で実務者や有識者で構成する『外国人台帳制度に関する懇談会』を開催し、2008年12月に「外国人台帳制度に関する懇談会報告書」を提出した。

これらは犯罪対策として、あるいはテロ対策として提出された「新たな在留管理制度」に収斂していった。

出入国管理政策懇談会の下に置かれた在留管理専門部会は「新たな在留管理制度に関する提言」で次の諸点を入管法、外登法による在留管理制度の問題点とした。

第1に、外国人の在留管理が入管法(国の事務)と外登法(市〔区〕町村の法定受託事務)により二元的に処理されている。在留資格、在留期間等の最新情報は、外国人本人が市区町村に申請しない限り、市(区)町村の登録原票及び外国人登録証明書に反映されない。

第2に、在留管理のチェックが点の管理(入国審査時及び更新時)にとどまり、その間の事項の変更が適切に把握されていない。法務大臣には、外登法上の届出事項について調査権限がなく、一方、市(区)町村には職権消除の権限がない。外登法上の申請義務違反は、通常、在留期間更新の際には考慮されておらず、禁錮以上の実刑に処せられないと退去強制事由にもならない。

第3に、不法滞在外国人にも外登証(「在留の資格なし」と記載)が交付され、誤解を生じかねない。不法滞在者にも登録を義務付け、外登証を交付しているため、一般人が正規滞在者と誤解したり、口座開設、携帯電話の購入等に身分証として使われ、継続在留を容易にしている。

第4に、在留外国人の居住・就労の実態が十分に把握されていない。就学先などの所属機関の協力が制度的なものではない。

「在留管理専門部会」の中間報告について、2007年8月1日に開催された政策懇談会との合同会合で出された指摘の中に「制度改正の目的について、不法滞在、不法就労、外国人犯罪の抑止等治安対策が目的であるとのスタンスを明確にした方が良い」というものがあるが、これは法改定の目的をストレートに語ったものである。また「制度改正の目的には外国人の利便向上等の目的も加えるべきである」という指摘もあるが、在留期間の伸張や再入国制度の改善などでは外国人の利便の向上として説得力を欠くものである。

## 5 改定入管法の特徴と問題点

### (1) 改定入管法の特徴

改定入管法は、これまでの入管法・外登法による外国人の在留管理から、外登法を廃止し入管法と住民基本台帳法でこれを行う。また、在留外国人を特別永住者、中長期在留者とそれ以外の者に分類する。中長期在留者は、正規の在留資格を持つ者のうち3月以下の在留期間が決定した者、短期滞りの在留資格が決定した者、外交又は公用の在留資格が決定された者、その他省令で定めるものの以外の者をいう。特別永住者は、入管特例法の適用を受け、「新しい在留管理制度」の対象とはなっていないが、中長期在留者とともに住民基本台帳法の対象者となる。

これまでの外登証は各自治体の長が発行したものだだったが、特別永住者と中長期在留者はそれぞれ法務大臣が発行するICチップの入った「特別永住者証明書」と「在留カード」が交付される。これらは現行の外登証に替わるものとなる。

特別永住者に交付される特別永住者証明書には、氏名、生年月日、性別、国籍の属する国等、住居地、特別永住者証明書の番号、有効期間満了の日が記載され、顔写真が添付される。

正規の在留資格を持つ者は、3月以下の在留期間が決定した者などを除いて在留カードが交付される。在留カードには、氏名、生年月日、性別、国籍の属する国等、住居地、在留資格、在留期間、在留期間満了の日、許可の種類及び年月日、在留カードの番号、交付年月日、有効期間満了の日、就労制限の有無、資格外活動の許可の有無が記載され、顔写真が添付される。

非正規滞在者、仮滞在許可が認められない非正規滞りの難民申請者と、正規滞り者で中長期在留者とされない者には在留カードは交付されない。

中長期在留者で就労、留学等の所属機関が在留資格の基礎となっている者は、勤務先や学校等に変更が生じた場合、14日以内にその変更を法務大臣に届け出なければならない。日本人の配偶者等の在留資格の者は、配偶者と離婚、死別した場合も届け出なければならない(改定入管法19条の16)。これらには刑事罰(20万円以下の罰金)が適用される。

住居地の変更届出を、新住居地に移転した日から14日以内に届け出なければならない(改定入管法19条の9の1)とされ、これにも刑事罰(20万円以下の罰金)が適用される。在留カードの期間更新を申請しなかった場合(改定入管法19条の11)には、自由刑を含む刑事罰(1年以下の懲役又は

20万円以下の罰金)が科せられている。どれもすっかり忘れをも罰する。在留カードの常時携帯義務違反には刑事罰(20万円以下の罰金)が、在留カードの受領拒否、提示拒否には自由刑を含む刑事罰(1年以下の懲役又は20万円以下の罰金)が科せられている。これらは外登法の罰則をそのまま入管法に持ち込んでいる。常時携帯義務以外は特別永住者も同じ罰則が適用される。

また、在留資格取消制度対象が拡大された。第1は、6月以上継続して配偶者の身分を有する者としての活動を行わない場合(改定入管法22条の5)、第2は、届出住居地から退去して90日以内に新住居地の届出をしない場合などが、新たに在留資格の取消事由となった(改定入管法22条の4第9号)。いずれも正当な理由がある場合は適用除外されるとされたが、何が正当な理由かは明らかにされていない。

在留カードの偽変造には、予備行為のうち、国際組織犯罪とも関連するので準備行為を罰としている。予備罪は通常、重大な犯罪で例外的に罰することができることとされているもので、今回の法改定が治安管理を主眼にしたものであることを示している。また不法就労助長罪について、不法就労の事実を知らなくとも知らなかったことに過失があれば罰せられることになった。

## (2) 多くの修正と付帯決議

法案成立にあたって多くの修正がなされた。衆議院で12項目、参議院は15項目にわたる付帯決議がつけられるという、入管法や外登法の改定案では異例の数となっている。関連する住民基本台帳法(以下「住基法」とする)改定法案でも6項目の付帯決議がついている。ねじれ国会を反映しただけでなく、それだけ問題を含んだ法案といえることができる。

行われた修正のうち注目されたのは、特別永住者証明書の常時携帯義務の撤廃だった。政府原案では特別永住者証明書の常時携帯義務が入っていた。政府はこれまで国連の国際人権自由権規約委員会から「永住的外国人の常時携帯義務」を廃止するよう3度(1993年、1998年、2008年)も勧告されてきたが、これを無視してきた。今回の法改定でも、治安管理の強化を図ることが主眼であったため、この勧告を無視しようとした。すべての外国人を監視下に置こうという強い意思が表れていた。だが、ねじれ国会の状況では法案の成立も危ぶまれていたことでやむなく譲歩した。しかし、特別永住者の特別永住者証明書の常時携帯義務はなくなるが、永住者の在留カードの常時携帯義務は残る。特別永住者の常時携帯義務はなくなっても提示義務は残っている。たとえば、警察官が職務質問で特別永住者証明書の提示を求めると拒むことはできず、携帯していないだけでは逮捕されないが、提示を拒めば逮捕される。

国連の国際人権自由権規約委員会からの勧告を同じように無視したものに、再入国許可制度がある。「見なし再入国」によって軽減したとはいえ、1998年の第3回の最終所見で「出国前に再入国の許可を取る必要性をその法律から除去することを強く要請する」に応えるものにはなっていない。

その他の修正に所属機関の外国人の受入状況報告がある。キリスト教各団体などから受入状況報告は信教の自由に抵触するとの批判が出て、受入れ状況に関する所属機関の報告義務は修正協議の中で努力義務となった。しかし、これは罰則が適用されないだけで、次回の申請では許可しないという圧力を内在するもので、全くサンクションを伴わないとの保証はない。

また、検討事項の追加という修正も行われている。「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本に国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」では、法律の施行にあたって在留資格がない非正規滞在者の在留特別許可を積極的に行うことが検討項目とされている。これについては改定入管法成立直後に入管局より公表された「在留特別許可に係るガイドライン」がそれにあたる。このガイドラインはこれまで出されていたものを詳細にしたもので新味はない。検討事項の趣旨からは在留特別許可の運用を、より定着性などを考慮したものにするのが求められている。それは国際人権規約などの個人申立に基づき行われた見解 (Views) や国際人権諸条約に沿った国際人権基準によるものであることが望まれる<sup>28</sup>。

### (3) 監視・管理を正当化する条文

改定入管法は、法務大臣(入国管理局)が在留外国人の情報を一元的かつ継続的に把握し、「正確かつ最新の内容に保つ」(改定入管法19条の18第1号、第2号)という徹底した監視と管理を行うものとしている。外国人の在留管理を点から線に拡大し、一挙手一投足を監視し、再び治安管理の対象とすることを宣言したものだ。法案の修正協議において、このような在留管理は人権上問題があるとしてこの条文の削除要求が出されたが、自民党、公明党や法務省によって拒絶された。

所属する職場や団体、学校から受入状況を報告させ、厚労省からは雇用状況届出を、自治体からは住民基本台帳と連動した情報を提供させ、改定入管法は「日本社会全体による外国人監視体制」といったものとなっている。集められる個人情報は法務省令でどのようにも拡大することができる。「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(2009年3月31日、閣議決定)では「在留外国人の権利・義務確保のための制度的インフラの整備」として「国税の納付状況、地方税の納付状況、社会保険の加入状況、雇用・労働条件、子弟の就学状況、日本語能力」などの個人情報の収集が予定され、こうして集められた情報が入国管理局においてデータマッチングされることになる。日本人では許されないことが、外国人では容認されるとするならば問題である。また、これらの事柄が在留資格の可否に結びつくと、社会統合政策は露骨な同化政策に転化する。

### (4) 在留資格取消制度

これとともに、在留資格の途中審査ともいえる「在留資格取消制度」が拡大する。特に「日本人や永住者の配偶者」として在留する人は、「配偶者としての身分を有する者としての活動」という曖昧なものを、6カ月以上(修正により3カ月から変更)行っていないと入管が認定すると、在留資格の取消事由となる。正当な理由がある場合は除くとされているが、何が正当な理由なのかは明確でなく、裁量にゆだねられている。

家族の態様がどのようなものであれ、それを入管が「配偶者としての身分を有する者としての活動」と認定し、そうでない場合は「正当な理由があるかないか」を判定することは、国際人権自由権規約23条に抵触するものといえよう。さらにこの制度は、国際結婚の夫婦に対等な立場を保障するものになっていない。外国人配偶者への特有の暴力として、この在留資格を脅迫材料にしてDV(ドメスティック・バイオレンス)が行われていると指摘されている。このDVや夫婦間の不平等を制度的に作り出

しているのが在留資格取消制度である。

DV被害者などが加害者の配偶者から逃れて知人宅などに避難し、新しい住居地も届け出られず、かくまってくれた知人も不明になった場合、正当な理由を証明する手立てが何もないということになる。これらはよくあることで、在留資格の取消制度がDV被害者をいっそう窮地に追い込むものとなる。

また在留資格取消制度は、就労の在留資格では、就労している外国人に労働条件や労働内容に不満があっても黙らせるものとして作用している。会社側はこの取消制度を利用し「解雇により在留資格を喪失」させるという圧力として使っており、労基法違反や技能、技術などの在留資格に該当しない作業をさせる不正雇用を誘発させる要因となっている。それらによって不利益を被るのは当該外国人であり、入国管理局がその補助を行っている外国人労働者支援団体からも指摘されている。

派遣切りで住居を失った者も90日以内に新たな住居地を届けなければ在留資格が取り消されるとの批判に、「正当な理由のある場合を除く」との修正を行った。だが、この「正当な理由」がどのようなものであるかは明らかではない。

#### (5) 刑事罰付きの届出義務

住居地の移転した日から14日以内に届け出なければならないとされ、これに刑事罰を適用して住居地にこだわるのも、1970年代の行政闘争、1980年代の指紋押捺拒否などにより自治体側の告発がなされなくなったことで外国人登録法が治安管理法として機能しなくなり、それまで行われてきた「線としての管理」が行われず「点の管理」(在留期間更新時)となったからであった。

住居地変更を14日以内に届け出ないときには、住基法での行政罰(5万円以下の過料)、入管法での刑事罰(20万円以下の罰金)、入管法での在留資格の取消(90日以上の場合)や在留期間更新申請が不許可となる恐れ三重四重もの罰則や行政処分が適用される。特別永住者や永住者、定住者などの住居地にこのような刑事罰や行政処分による担保が必要な合理的根拠は不明というしかない。ただ一ついえるのは、すべての外国人が治安管理的対象だという点である。

在留カードや特別永住者証明書の更新は、中長期在留者は在留期間の満了の日まで、また特別永住者、永住者は7年ごとになっている。これでは、特別永住者も永住者も在留期限7年の「永住」であるかのような措置といえよう。また外登法では、確認申請をうっかり忘れても、1990年代以降は注意や叱責で済まされてきた。しかし、今回の入管法、入管特例法の改定では、外登法と同じ刑事罰(1年以下の懲役又は20万円以下の罰金)を科せられ、入管による直接的管理のもとで更新手続きがなされる。特別永住者、永住者にとっては、このうっかり忘れの検挙件数を1980年代にまで戻すことになる恐れが強い。

このように、外国人にとっては日本社会のすべてが監視しているような圧迫感と、少しのミスでこれまで日本で築きあげたすべてを失うことになる在留資格の取消や在留期間更新不許可につながるのではないかとの不安な生活を迫るものである。

今回の入管法、住基法の改定と外登法の廃止は、外国人の人権を求める闘いで在留管理の法としては有効に機能しなくなった外登法を廃止し、外登法の住民登録としての機能は住基法に統合し、在留管理の機能を入管法に集中させ、在留外国人の管理と監視を徹底的に継続的に行おうとしたも



のである。指紋押捺制度は、2006年の入管法改定で、「テロの未然防止など」を名目に日本に入国するすべての外国人（特別永住者、16歳未満の外国人などを除く）に「個人識別情報」の提供を義務付け、復活した。今回こうして常時携帯義務も、更新申請や変更申請が遅滞なく行われることも、重罰の恐怖の下に見事に復活したのである。

#### (6) 抹殺される非正規滞在者

改定住基法では、特別永住者、中長期在留者、一時庇護者、仮滞在許可者を対象としている。非正規滞在者や難民申請者で仮放免許可者などは対象外となっている。これまで住民として外国人登録をしてきた者も、施行時に職権消除されることになる。これによって非正規滞在者や難民申請者は「見えない存在」とされ、行政サービスや社会保障へのアクセスを遮断される。

難民の多くは「不法滞在者」であり、改定入管法の基本的スタンスは「不法滞在者」をすべての権利から排除する対象としていることである。2008年10月の国連国際人権自由権規約委員会は、第5回日本政府報告審査への最終所見で「すべての難民申請者に対し、弁護士、法律扶助、通訳のほか、手続きの全期間にわたる適切な国庫による社会扶助あるいは雇用へのアクセスを確保すべきである」と勧告している。今回の法改定はこの勧告にも反するような措置をとろうとした。

修正協議の結果、住基法については附則23条において、入管法関連では前出の60条の1で、退去強制手続中だが在宅で手続きを進めている「仮放免許可者」および非正規滞在者が行政上の便益を受けられるようにするとの観点から検討することになった。この点で衆院法務委員会と総務委員会で全く基本的スタンスが異なり、修正協議に時間を要する結果となった。

日本は批准していないが、「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約」（移住労働者権利条約）は、「移住に含まれる人道上の諸問題は、不正規の移住の場合に一層深刻であることに留意し、彼らの基本的な人権が保障」されなければならない、そうすることが不法就労をなくすことにつながるとしている。

#### (7) 黙殺された在日中国人

特別永住者とほぼ同じ歴史的経緯をもつ台湾出身者を除く在日中国人については、中国が侵略はされたが植民地支配を受けなかったことから、入管特例法の適用を受けていない。そのため、戦後まもなくから引き続き「永住者」の在留資格であった。ところが、今回の改定でもこの点には全く触れていない。歴史的責任よりも治安優先という今回の法改定の趣旨がここにも現れている。

永住者や定住者などは移住者であり、これらにも様々な人権の制約を伴う「新たな在留管理制度」を適用することから、このような矛盾が生じてきた。移住者への制約を最小にすることは、同時にこの歴史的責任を果たすことにつながるのである。

## 6 おわりに

2000年までに戦後の在留管理制度は、外国人の人権保障を求める外国人と日本人の共同闘争に

よって変容を迫られた。それは在留管理のあり方の歴史的回答であった。今回の法改定が不幸なのは、犯罪対策やテロ対策として出発したことである。歴史から学ばなければ同じ過ちを繰り返す。移住労働者を受入れ、いかに共生するかという観点からの法改定であれば違った結果が生まれたであろう。

日本で暮らす外国人は、ことあるごとに「在留カード」の提示を求められ、警察から常に監視される存在であるという意識を持たされる。自分の回りのあらゆるところが自分に関する情報を入国管理局に提出し監視する。刑罰の強制力をもって組み敷かれていくことは、敗北感や無力感を惹起し、自尊心を喪失させるものとなる。このような中で「多文化共生」と言われてもむなしく響くだけである。

かつて指紋押捺拒否の闘いに参加した指紋押捺拒否者は日本社会についてこう語っていた。

「おまえはどんなにこの国で生きようとしても、つまらない存在なのだということを思い知らされるのです」と。

不幸なボタンの掛け違いは速やかに正すことが望まれる。

- \*1 永住者、特別永住者については「職業」と「勤務所又は事務所の名称及び所在地について」は不要とされ、1年未満在留者には「申請に係る外国人が世帯主である場合には、世帯を構成する者(当該世帯主を除く)の氏名、出生の年月日、国籍及び世帯主との続柄」と「本邦にある父母及び配偶者(申請に係る外国人が世帯主である場合には、その世帯を構成する者である父母及び配偶者を除く)の氏名、出生の年月日及び国籍」が不要とされる。
- \*2 在日韓国・朝鮮人と記すものも多いが、1947年には南北朝鮮とも独立しておらず、呼称を統一するために在日コリアンとした。
- \*3 大沼保昭、2004『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』東信堂、231～234頁。
- \*4 1979年5月30日に締結された、難民としてベトナム国外に脱出したものとの家族再会や家族統合など、人道的なケースに限りベトナムから合法的に出国を認めるという「合法出国に関する了解覚書」をいう。
- \*5 ポツダム宣言受諾に関する法律(1952年法律第126号)2条6項。
- \*6 田中宏、1995『在日外国人』岩波書店。
- \*7 田中宏、1987「補論 指紋をめぐる歴史と運動」今村嗣夫ほか『指紋制度撤廃への論理』新幹社。
- \*8 大沼・前掲注\*3書。
- \*9 1947年の外国人登録までに出生していた者は確認申請の年が同じになる。
- \*10 金明植、1987『指紋拒否の思想』明石書店。
- \*11 金善恵さんは1993年の外登法改定時に、経過措置によって永住者の在留資格が回復した。
- \*12 「衆議院議員北川れん子君提出外国人登録証の常時携帯提示義務等に関する質問に対する答弁書」(2001年7月23日)などを元に作成。
- \*13 警察庁編『犯罪統計書』各年版。
- \*14 田村満、2000『全訂外国人登録法逐条解説』日本加除出版。
- \*15 坂中英徳＝高宅茂、1991『改正入管法の解説』日本加除出版。
- \*16 『在留外国人統計』(入管協会)各年版。
- \*17 内閣参質151第36号、福島瑞穂参議院議員の質問に対する2001年9月25日付政府答弁書。
- \*18 警察庁編、1999『警察白書〔平成11年版〕』。
- \*19 警察庁編、2002『警察白書〔平成14年版〕』。
- \*20 法務総合研究所編、2001『犯罪白書〔平成13年版〕』。
- \*21 2000年4月14日に出された「告訴・告発の受理・処理の適正化と体制強化について」(警察庁丙捜二発第3号)によって、前捌きを止め全件受理に転換した。
- \*22 浜井浩一、2004「日本の治安悪化神話はいかに作られたか」日本犯罪学会編『犯罪社会学研究』29号。

- \*23 来日外国人の定義が『警察白書』と『検察統計年報』で違っている。『警察白書』では、「特別永住者」「永住者」「永住者の配偶者等」を除く者となっているが、『検察統計年報』では「特別永住者」「永住者」と米軍関係および在留資格不明の者を除くとなっている。「永住者の配偶者等」は2008年末の統計では17,839人なので、差異は無視する。
- \*24 外国人差別ウォッチ・ネットワーク，2004『外国人包囲網』現代人文社。
- \*25 鈴木江理子，2009『日本で働く非正規滞在者』明石書店。
- \*26 来日外国人犯罪の検挙件数，検挙人員あるいは受理件数，受理人員は余罪捜査などを徹底して行えば件数が増加する。その時々捜査の都合によるものであるから必ずしも件数だけでは判断できない。
- \*27 武者小路公秀，2006「マイノリティの不安安全と国際テロ・国際組織犯罪対策」武者小路公秀監修『「国際テロ・国際組織犯罪」対策とマイノリティの「不安安全」』解放出版社。
- \*28 渡戸一郎＝鈴木江理子＝A.P.S.F，2007『在留特別許可と日本の移民政策』明石書店。

# Impact of the ‘New System of Residence Management’

## *Characteristics and Problems of the Revised Immigration Control and Refugee Recognition Act*

KUSAKA Michitsune

*RINK*

---

**key words: immigration control act, system of residence management, foreigner**

The policy of residence control on foreigners by the Immigration Control and Refugee Recognition Act (Immigration Law), and the Alien Registration Law, implemented since 1952, has been drastically changed. In July 2009, the Diet passed bills to abolish the Alien Registration Law and revise the Immigration Law and the Residential Basic Book Act, as a pillar of the ‘New System of Residence Management’ aimed to strengthen state control over foreigners.

The revision of the laws was in response to criticism that the dual administrative structure for the immigration control through the Immigration Law and the Alien Registration Law had loopholes, including the facts that undocumented foreign residents are able to obtain alien registration cards, in addition to the difficulties for the Immigration Bureau to immediately grasp the latest personal information of foreign residents which is the basis of residential status.

The residence control based on the Alien Registration Law had been weakened in 1980’s because of the nationwide struggle to reject fingerprinting particularly among Korean and Chinese residents when they renewed their alien registration cards. As a result of the foreign residents’ movement to promote their rights, the residence control system in Japan has been changed.

This paper tries to clarify the changes of residence control system of foreigners and to point out the problems of 2009 revision of the related laws.