

非正規滞在者を取りまく社会構造と在留特別許可

鈴木 江理子（立教大学兼任講師）

<キーワード>

非正規滞在者、在留特別許可、外国人政策、外国人労働者

1. 在留特別許可の歴史的変化

入管法第 50 条には、非正規滞在者など退去強制の対象者であっても特別に在留を許可する「在留特別許可」の規定がある。戦後の在留特別許可件数の推移をみると、1990 年代後半から増加傾向に転じ、2000 年あたりから急増していることがわかる。かつては、過去の歴史的つながりを頼りに日本に密航する朝鮮半島出身者や、旧植民地出身者とその子孫の刑罰法令違反者に対して在留特別許可が運用されることが多かったが、朝鮮半島からの密航者数が減少したことや、1991 年に施行された入管特例法において、特別永住者の退去強制事由が大幅に制限されてことによってその数が減少し、1992 年以降は、「不法」残留者に対する在留特別許可件数が、数のうえでも、比率のうえでも増大している。また、入管法違反者の多国籍化を反映して、在留特別許可者の国籍も、韓国・朝鮮以外の国籍者の数が増加している [法務省入国管理局 1998; 同 2003]。

つまり、敗戦後の混乱からの復興、国際化の進展、交通手段や通信機器の発達、経済社会のグローバル化のなかで、来日する外国人が増加するとともに多様化し、と同時に、非正規滞在者も変化しているのである。昨今では、戦前からの歴史的な背景を背負った者ではなく、就労を目的に新たに来日した非正規滞在者やその家族に対する合法化措置として、在留特別許可が与えられることが多くなっている。

折しも入管特例法制定の翌年である 1992 年、バングラデシュ出身のシャヘドとその妻である日本人の関口千恵によって、『在留特別許可』が刊行された。これは、非正規滞在者であった夫が在留特別許可をえるまでの夫婦の奮闘を描いた当事者の記録である。その後も、弁護士や NPO/NGO 関係者から、非正規滞在者と日本人との結婚の事例報告や、在留特別許可取得のノウハウなどが刊行されており、在留特別許可取得者の多くが「日本人と婚姻し、その婚姻の実態がある場合で、入管法以外の法令に違反していない外国人」であることは、入国管理局自身が指摘している [法務省入国管理局 2003]。

日本人との結婚については、1999 年 4 月 16 日付けで法務省入国管理局長通達「出入国管理及び難民認定法に基づく上陸又は在留に関する異議の申出に対する法務大臣の裁決の特例による許可の一部を地方入国管理官署の長に専決させることについて」が出されている。これは、在留特別許可の判断における地方専決事項を定めたもので、政治、外交、治安等に影響を及ぼす恐れがあるなど重要な案件以外で、日本人等と婚姻しており、その婚姻の信憑性及び安定性が認められるものなどについては、行政の簡素化を図るため、法律上は法務大臣の権限とされる在留特別許可を、地方入国管理局長が専決できるというものである。このように、婚姻による日本人との家族的つながりは、非正規滞在者の合法化の判断基準の 1 つとして、公的に確立されている。

さらに、1999 年 9 月 1 日に一斉出頭した日本人と家族的つながりをもたない外国人家族に対して、翌年 2 月に在留特別許可が認められたことを契機として、関係者の間で在留特別許可の新たな「基準らしきもの」が共有されるようになった。すなわち、「子どもがいる長期滞在家族」で、①親の滞在が 10 年前後、②日本で出生したか、幼少期に来日した子どもがいて、かつ子どもの年齢が中学生以上、③入管法以外の法令に違反していない、という基準であり [吉成 2002; 山口 2007]、「子どもの最善の利益」が考慮された結果ではないかと推測されている。

そして、2000 年 3 月に策定された第二次出入国管理基本計画では、非正規滞在者に対する対応として、「早急に排除するよう強力に取り組む」ことを基本としながらも、「我が国社会とのつながりが十分に密接と認められる不法滞在者に対しては、これまで行ってきたように人道的な観点を十分に考慮し、適切に対応していく」ことが言明されている。これは、入管行政における一定の人権意識の高まりを示すとともに、滞在の長期化や家族の形成など、日本社会とつながりをもつ非正規滞在者が増加していることの証左であるといえよう。

2. 非正規滞在者を取りまく社会構造

ところで、「不法」就労・「不法」滞在者の存在が社会問題化した 1980 年代後半、非正規滞在者は、その法的地位ゆえに、劣悪な環境のもとでの就労を強いられる安価な単純労働者として、不当な権利侵害に対して声をあげることもできない不自由な労働者として、少しでも多くのお金を母国に送るために日々の生活を切り詰め、長時間労働も厭わず働く滞在者として、政策的にも社会的にも捉えられていた。そして、非正規滞在者を取り締まるための取組みが当局によって継続的になされている。

さらに、非正規滞在者の多くは、数年で母国に帰国する予定で来日している。つまり、彼／彼女らの「生活根拠」は来日後も母国にあり、それゆえに、高い学歴をもつ者であっても「空間移動にともなう下降移動」を甘受し、日本人が忌避する労働であっても厭わず引き受けるのである [下平 1999]。

では、このような状況のもと、なぜ非正規滞在者は日本社会と密接なつながりをもつことができたのであろうか。日本人と個人的に知り合い結婚したり、あるいは、母国から家族を呼び寄せたり、新たに日本で家族を形成することができたのであろうか。1980 年代後半以降新たに来日した非正規滞在者は、朝鮮半島からの密航者と異なり、日本における同胞ネットワークによる受入れ基盤がまだまだ十分に発達していなかったはずである。もちろん、滞在長期化の背景には、予想外に日本での生活費がかかり、思うようにお金を貯めることができないために、帰国を延期せざるをえないという本人の事情もあるであろう。しかしながら、その一方には、退去強制の対象であるはずの非正規滞在者が、長期化する滞在のなかで日本社会とのつながりを形成・拡大することを可能とした社会構造が存在していたはずである。すなわち、非正規滞在者の存在をある程度放置・黙認した当局の対応、「不法」就労助長罪導入後も非正規滞在者を雇用する雇用主、NPO/NGO の支援のもと拡大される非正規滞在者の権利、懸命に働く従順で真面目な非正規滞在者に対する好意的なメディア報道、ごく限られた範囲ではあるが、彼／彼女らを 1 人の人間として受け入れるホスト住民、といった社会構造が、「不法」ゆえに制約される彼／彼女らの行動に可能性を付与したのである [鈴木 2008]¹。

本報告は、公的機関による非正規滞在者に対する制度的・実質的な対応、労働市場における雇用主の選択、非正規滞在者を支える NPO/NGO の活動、メディア報道やホスト住民の意識や態度といった社会構造に着目し、非正規滞在者やその雇用主、NPO/NGO 関係者への聞き取り調査を活用しながら、在留特別許可の変化を検証する。加えて、現在政府内で検討されている新たな在留管理制度や外国人台帳制度の導入が、今後の非正規滞在者の就労や生活、在留特別許可の運用に与える影響を指摘する。

<参考文献>

Bhaskar, Roy, 1989, *The possibility of naturalism : a philosophical critique of the contemporary human sciences* (2nd ed.), Harvester Wheatsheaf: New York & London & Toronto & Sydney & Tokyo.

——, 1993, *Dialectic: The Pulse of Freedom*, Verso: London & New York.

シャヘド・サム&関口千恵, 1992 『在留特別許可—アジア系外国人とのオーバーステイ国際結婚』明石書店

下平好博, 1999 「外国人労働者—労働市場モデル定着化」稲上毅、川喜多喬編『講座社会学 6 労働』東京大学出版会, pp.233-271

鈴木江理子, 2008 『日本で働く男性長期非正規滞在者』一橋大学大学院社会学研究科博士論文

法務省入国管理局, 1998 『平成 10 年版 出入国管理—21 世紀の円滑な国際交流のために—』

——, 2003 『平成 15 年版 出入国管理—新時代における出入国管理行政の対応』

山口元一, 2007 「在留特別許可における『線引き』を考える—現在の実務を材料として」渡戸一郎・鈴木江理子・A.P.F.S. 『在留特別許可と日本の移民政策—「移民選別」時代の到来』明石書店, pp.209-216

吉成勝男, 2002 「なぜ 21 人は、在留特別許可を求めたのか—合法的滞在を求めて出頭した非正規滞在者たち」A.P.F.S. 編『子どもたちにアムネ스티を—在留特別許可取得—斉行動の記録』現代人文社, pp.7-23

¹ 筆者は、社会構造と非正規滞在者の行動との関係を記述するための概念枠組みとして、科学哲学者バスカーの社会行動の転態モデル (Transformational Model of Social Activity: TMSA) を用いた。