

報告

在留カード導入をめぐる一考察

入管行政は交流共生社会構想に役割を果たせるか

水上洋一郎 財団法人日韓文化協会

キーワード：在留の管理，交流共生社会，政策決定過程

2009年、国会において「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」（以下、「改正法」という）が成立し、同年7月15日公布された。改正法は2012年7月から施行される。この改正により在留カードの交付など新たな在留管理制度が導入される。新制度により在留カードは上陸許可、在留期間更新許可、在留資格変更許可等の際に、中長期在留外国人に発行される。

ところで、同制度の導入に伴い、次のような在留資格の取消し事由が設けられた。①上陸後又は住居地を退去した後90日以内に住居地の届出をしないこと（正当な理由がある場合は除く）、②配偶者の身分を有する者としての活動を継続して6月以上行わないで在留すること（正当な理由がある場合は除く）。在留資格の取消しは退去につながる。その他多くの厳しい義務規定、取消し事由、退去強制事由、罰則が設けられている。改正法はこのように管理色の強いものとなった。

その淵源は米同時多発テロ以降の一連の犯罪対策に求めることができる。一方、政府は近年、グローバル戦略や少子高齢化社会における外国人の役割について規制改革会議等において議論してきたが、外国人受け入れの様々な基本的問題は政治のリーダーシップのないまま縦割り行政の中で先送りされた。また、入管特有の在留の管理の問題は一度も公式に再点検されず、総合的施策不在のまま入管行政は管理を強めている。

私たちは国をさらに開き、日本で生活し働いている外国人を社会の正式構成員として受け入れることが求められている。今、決定的に欠けているのが交流共生社会の構想である。

1 はじめに

2009（平成21）年入管法（出入国管理及び難民認定法）と出入国管理特例法（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に関する特例法）が改正された。そのうち研修生、技能実習生の保護の強化等一部は既に施行されている。

改正のうち最も重要で重視しなければならないのは、外国人について新たな在留管理として在留カードの導入が図られたことである。公布の日から3年以内に施行される運びとなり、2012年7月から実施される。同時に、従来の外国人登録は廃止されることになり、外国人を新たに住民基本台帳の対象とする住民基本台帳法の改正案も国会で成立した。

今回の入管法等の改正で在留期間の上限を5年にし、みなし再入国許可を設けるなど緩和策もみられるが、外国人管理を主眼とする在留カード制度の問題点について考察する。もともと、在留カード導入の発想は犯罪対策から始まり、これに当時、政府内で検討されていた規制改革・民間開放の流れが絡まり、さらには従来から懸案となっていた日系人の地域住民としての処遇問題と重なり合っただけでなく、入管法等の改正、住民基本台帳法改正となった。

2 経緯

(1) 犯罪対策閣僚会議と「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」

2001年9月11日、米国同時多発テロ発生、2002年刑法犯認知件数過去最高等、内外の治安状況を背景に政府は2003年犯罪対策閣僚会議において「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を策定した。このうち外国人に関するものとして不法滞在者半減などが盛り込まれ、次いでテロ対策として外国人から指紋を採取するなどの方針が決定され、法改正が行われ、現在既に施行されている。

このような犯罪対策と並行して2005年犯罪対策閣僚会議の下に「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」が設置された。このチームの設置から管理の対象として本格的に外国人対策の検討が始まった。この頃、在留管理という、それまでは専ら入管内で使われていた用語が広く、公式に流布され始める。入管法では目的として「すべての人の出入国の公正な管理」、法務省設置法では任務として「出入国の公正な管理」、また所掌事務として「本邦における外国人の在留に関する事」等とされている。これまで法律上、在留管理ということばはなかった。ただ、1990年の入管法改正で出入国管理基本計画についての条項が設けられ、その中に「外国人の入国及び在留の管理に関する施策」という規定がある。今回、改正入管法で名実ともに法律の文言として中長期在留者に関する継続的な把握を目的として「法務大臣は…(中略)…氏名、生年月日…(中略)…その他在留管理に必要な情報を整理しなければならない」(19条の18第1項)として登場した。同様に、今では外国人について就労管理という用語も多用されている。

(2) 規制改革・民間開放推進会議

他方、同時期、2005年政府の別の協議体、規制改革・民間開放推進会議(後に規制改革会議)の「規制改革・民間開放推進3ヶ年計画(改定)」に「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化」が盛り込まれ、その後もチェック体制の強化として外国人登録の見直し、外国人在留情報の相互照会・提供、使用者等受け入れ機関に対する責任の明確化がうたわれた。

同会議においても、人口減や経済の活性化に関連し、いわゆる外国人労働者問題や日系人問題も議論されたが、外国人研修生の保護について一応の方向性が打ち出されただけで、前述したようにむしろ外国人受け入れの前提条件として在留の管理が論点となった。つまり、外国人受け入れについて総合政策を策定するというようなことはなにもなかった。

(3) 経済財政諮問会議

また、1990年代以降日系人を中心に多くの在留外国人を抱えるようになった地方自治体では、周知のとおり、多くの問題に直面し現在に至っている。日系人自身の不安定な雇用、社会保険未加入、子

弟の教育問題・不登校・非行，日本語習得問題，医療等自治体負担問題などである。この間，自治体では外国人と共生する社会が課題とされるとともに，多文化共生ということがいわれ始めた。

外国人集住都市会議は政府に対して，外国人に関わる種々の問題を解決するため外国人受け入れについて一貫した統一的な政策を策定すること，また，責任ある組織の設置を求めた。日系人問題等は2006年経済財政諮問会議でグローバル戦略を議論する中でもとりあげられ，「生活者としての外国人総合対策策定等，多文化共生社会構築を進める」とされた。しかし，政府として具体的な政策，方策は打ち出されていない。

(4) 外国人集住都市会議

ところで，今回の法改正との関連で地方自治体，特に外国人集住都市会議関係者が政府に強く求めたのは，行政サービス推進のため外国人住民の所在情報を確実に把握することであった。具体的な例として，外国人登録制度には住民基本台帳法上，日本人に適用される転出届に相当するような義務規定がない。そのため外国人は転出したままとなるので，国民健康保険証の回収ができず医療機関からは以前居住していた転出前の市区町村へ過誤請求が行われる。その結果，医療費の未集金が発生する。その他行政サービス上の手続きが円滑にできない。住民税の未収が発生している等である。

3 在留カードによる管理

さて，今回の改正による問題点について若干述べる。外国人登録法上の常時携帯義務や罰則は在留カードに継続されている。現行の外国人登録と比較して厳しくなった点，数点をとりあげてみよう。

住居地届出等については，外国人登録法と同様，14日以内の届出となっているが，90日以内に届出がなされない場合，在留資格の取消しの対象となる（入管法22条の4第1項8号・9号。ただし，届出をしないことについて正当な理由がある場合を除く。以下，同様）。外国人にとって在留資格の取消しは退去につながり，日本での存在の否定となる。日本人又は永住者の配偶者としての活動を継続して6ヶ月以上行わないで在留していることも取消しの理由とされた（同7号。国会で3ヶ月が6ヶ月に修正された）。これはいわゆる偽装婚対策であるが，弱い立場に置かれた外国人女性がDVなどにより自己の責任ではなく別居，逃避などを余儀なくされるケースもある。また，外国人本人は通学先，研修先，勤務先などを届出なければならず，その変更や離婚，死別，退学，退職も同様とされている（入管法19条の16第1号・2号・3号）。また，所属機関は外国人の受け入れの開始，終了，受け入れ状況について法務大臣に対して届出なければならないとされている（入管法19条の17。国会で届出義務が届出努力に修正された）。

実はこれらの届出事項は入国，在留期間の更新，在留資格の変更などの入国管理局のあらゆるチェックポイントで把握されうることであるが，間髪をいれず，ほぼ即時に外国人の動向を知っておきたいということである。また，入国審査官や入国警備官は調査のため関係者に対して出頭を求め，質問をし，文書の提示を求めることとしている（入管法19条の19第2項）。以上のような種々の定めは従来なかった規定で，外国人を常に把握してきたいという思想の表れであり，監視・管理以外のなにものでもない。日本人自らがこの立場に置かれたらどのように感じるであろうか。外国人だから不便をしのび，我慢せよというのであろうか。外国人を住民基本台帳にのせ，住民として公式に認めようとしている時

に、これでは地域社会をともに生きていこうという気持ち、心が伝わらない。

さらには、今回の改正では非正規滞在の難民申請者や不法滞在者が届出の対象外となっているが、人間として扱われるためには少なくとも、急病や伝染病、災害に対処し最悪事態から逃れるため、また、本人には責任のない子弟が初等教育を受ける権利を保障するなどのためには「見えない人間」をつくるべきではない。外国人登録は非正規滞在者、不法滞在者も登録の対象としてきた。

4 政策決定過程の問題

住民基本台帳制度を参考に外国人台帳制度が検討される過程で先に述べた経済財政諮問会議の方針がとりあげられていた。しかしながら、既に底流には外国人を管理の対象としてとらえるという流れが形成されていたとみることができる。

2007年、総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」は外国人に対する行政サービス提供の前提として「まず、外国人住民の所在情報を的確に把握することが求められる」とした。一方、「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」は犯罪対策閣僚会議に、①法務大臣による在留情報の一元把握、②所属機関の協力、③行政機関間の情報の相互照会・提供、④市区町村では住民行政の基礎とするため外国人情報を保有、管理、利用する仕組みの構築等報告した。

一方、2008年法務省出入国管理政策懇談会により「新たな在留管理制度に関する提言」が行われた。これは改正法とほぼ同じ内容で、メンバーのひとり「不法滞在、不法就労、外国人犯罪の抑制等治安対策が目的であるとのスタンスを明確にしたほうが良い」といい、他のメンバーは「外国人の生活の利便向上等の目的も加えるべきである」と発言している。共生社会の推進という研究会のメンバーと治安が目的という懇談会のメンバーが、役所から提供される情報のみに頼らず、当初から自由に議論していたらどうであったろうかと想像する。ひどい縦割り行政の中で有識者、学者・研究者が広く、深く意見を交換し議論を重ねることは充分、意味がある。これは知見、知識を持つ者の責務でもあろう。さらに、国会で法務省所管の入管法と総務省所管の住民基本台帳法の両改正案を連合審査、議論をしていたらどうであったろう。外国人受け入れについての基本的理念、姿勢が問われ、費用対効果など大いなるムダが指摘されたかもしれない。

いずれにせよ、我が国には内閣の閣僚会議、内閣・内閣府レベルの会議でも外国人受け入れ全体を展望した組織、協議体が皆無である。ある所で経済の活性化を考え、別の場所で治安を論じ、また別の所で共生社会を語る。これではグランド・デザインも戦略もなにも生れない。

5 むすび

(1) 理念の欠落

まず、外国人政策についていまだ基本法がない。したがって「出入国管理及び難民認定法」が外国人についての基本法に擬せられている。その第1条(目的)は、「出入国管理及び難民認定法は、本邦に入国し、又は本邦から出国するすべての人の出入国の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備することを目的とする」と定めている。その上、この目的は、難民に関するところを除いて日本がいまだ連合軍の占領下にあった1951年公布・施行の「出入国管理令」の規定から変わっていない。一度

も改正されていない。つまり、60年間、同じ目的の下で行政が行われてきたということである。

さらに、グローバル戦略にせよ、少子高齢化対応にせよ、外国人受け入れについて一貫した長期的な展望を持つグランド・デザインを策定する主体も部署も存在しない。加えて、これについて国民的な議論もほとんどなされていない。筆者は、今後最も重要な観点は移民でも「経済主義」でもない、ましてや治安や「管理主義」ではない、交流共生社会の構想であると考えている。国をさらに開くとともに今、在留生活している外国人をいかに社会のフルメンバー、正式構成員として受け入れるかである。

参考までに付言すると「世界でも珍しい単一民族国家」といわれた隣国、韓国の「在韓外国人処遇基本法」は、第1条(目的)に「この法律は、在韓外国人に対する処遇等に関する基本的な事項を定めることにより、在韓外国人が大韓民国社会に適応して個人の能力を十分に発揮できるようにし、大韓民国の国民と在韓外国人が相互に理解し尊重する社会環境をつくり、大韓民国の発展と社会統合に貢献することを目的とする」と定めている。法務部出入国管理・外国人政策本部の広報パンフレットから二、三引用する。①「一緒につくっていく開かれた社会」、②「外国人とともに生きる、開かれた社会の実現」、③「在留外国人100万人時代……大韓民国は既に多人種、多文化社会です。出入国・外国人政策本部は国民と外国人がともに生きる開かれた社会の実現というビジョンをもち、多様性が尊重される希望に満ちた社会を目指し、その門戸を開け放ちます」、④「社会・経済・文化など我が国の各分野で活動している外国人は、大韓民国の未来をともにする同伴者です。多様性が尊重される社会、ともに生きていく環境をつくるため、毎年5月20日を『世界人の日』として指定し、多様な文化の催しを行います。多文化を寛大に受け入れる心が文化先進国、大韓民国をさらに先に進めています」などである。法務部出入国・外国人政策本部長のメッセージには「自由と共栄により調和の大韓民国を開いていきます」と書かれている。

(2) 費用対効果の軽視

今回、行政サービスの前提としての外国人の居住関係等の把握が最も重要な論点としてとりあげられてきた。そうであるならば外国人登録法上、日本人の転出届けに相当する仕組みを設けるとともに現行の出入国管理に関する諸記録を突き合わせ、住民基本台帳に外国人を組み入れるなどして各省庁の権限、守備範囲について知恵を出し合い、調整し工夫すれば地方自治体で真に困っていた問題は解決できたと思う。また、これにより情報管理についても従来よりも改善が可能だったはずである。

今回のような大掛かりな改正は、法務省入国管理局の業務に限ってみても、正規、非正規ともに増大している入管業務にさらに輪をかけて仕事量を増やすことになる。予算、人員、電子化など費用対効果を真剣に考えたのであろうか。本年7月以降、中長期在留外国人に対して入国時に空港や海港で在留カードを発行しなければならない。現在、入国時に外交官や子供を除きすべての外国人について写真と取り、指紋を採取している。この上、最も重要な本来の入国審査をしなければならない。これで的確かつ迅速な審査をすることができるのであろうか。

(3) 政策決定とリーダーシップの問題

最終的にこのような法改正に至ったのは政策決定過程に偏りがあったからである。各個別の関心事、問題が各省各部署(内閣といえども本ケースに関しては部署のひとつにすぎない)においてそれぞれの権限内で個々に検討、論議され、今回はある力、治安・管理という関心事、そしてその部署が持

つ力(これには当時、与党であった自民党等の治安関係の部会等の決定、治安関係議員の動向などを
含む)に引きずられ、外国人受け入れ全体を見渡した統制が働かなかった。

2005年「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」が設置された前後のころは、「安全・安心」
がマスコミにおいて広く、しばしばとりあげられ、与野党を問わず選挙のスローガンとされていた。外
国人受け入れについて犯罪対策以外の課題は、犯罪対策に引きずられ、外国人管理という方向になび
き、所期の目的があいまいにされ、あるいは消え、結果としてひとり改正入管法に外国人に対する管理
が色濃くアウトプットされた。また、この間、外国人受け入れに関して民間団体、厚生労働省、経済産
業省、副大臣によるプロジェクトチーム、法務副大臣等から様々な報告、意見が出されたが、横断的
に議論することもなく、将来を展望して説得力のあるビジョンを打ち出したものはなかった。

政府として外国人受け入れについての理念と全体を見渡した展望(費用対効果を含む)を欠き、した
がってリーダーシップもなく、治安・管理に偏重した改正入管法を生んだ。これは官僚制の弊害でもあ
る。理念とリーダーシップは政治の役割だが、外国人受け入れにはほとんど無く、ましてや今回のケー
スについても皆無である。

(4) 在留の管理自体の問題

改正入管法において新たな在留管理ということがいわれるが、これは外国人登録に代わるものとして
の、狭い意味での在留の管理である。在留の管理は、一般的に入管行政の中核をなすものだが、ここ
で論じるいとまはない。

ところで、外国人を在留の管理、あるいは在留資格制度という観点からとらえる入管は、広範かつ多
岐にわたる外国人政策の策定に当たり、真に役割を果たしていくことができるのか。これが問われて久
しい。今回、入管は治安官庁としての側面を強く押し出し、入管行政が外国人管理の行政であることを
印象づけた。入管は、元来、朝鮮半島からの密航者取締りから始まった。入国時、すべての外国人
から写真をとり、指紋を採取していると同様、入管行政は本卦がえりしているかの如くである。

今後も、現行の在留の管理、殊に在留資格制度が交流共生社会の構築に合致するのか、それにふ
さわしいのか試されていく。

Reflecting on the Introduction of Residence Cards

Can Immigration Administration Play a Role in the Creation of a Society of Exchange and Coexistence or a Symbiotic Intercultural and Integrated Society?

MIZUKAMI Yoichiro

Japan-Korea Culture Association

key words: Control over Residence of Foreign Nationals, Society of Exchange and Coexistence, Policy Making Process

The law for partial amendment to the Immigration Control and Refugee Recognition Act and the Special Act on the Immigration Control of, Inter Alia, Those who have lost Japanese Nationality pursuant to the Treaty of Peace with Japan (hereinafter referred to as “the amended law”) was passed and enacted at the Diet in 2009, and promulgated on July 15, 2009. It is expected to be enforced in July 2012. The amended law stipulates the introduction of a new system of residence management including issuance of a Residence Card etc. Under the new system, a residence card is issued to foreign nationals residing legally for a medium to long term in addition to landing permission, permission for extension of the residence period, and permission for change of status of residence etc. And implementation of the new system of residence management includes establishment of the following provisions concerning the conditions of revocation of status of residence. 1) Failing to register the place of residence within 90 days after newly entering or leaving a former place of residence in Japan (except for cases with justifiable reason), 2) Failing to continue to engage in activities as a spouse while residing in Japan for more than 6 months (except for cases where the foreign national has justifiable reason). We should pay attention to the fact the revocation of status of residence may lead to departure or deportation.

A lot of other strict conditions of revocation of status of residence and deportation, and penalties are provided for in the law. The amended law has become control – oriented thus, because a series of measures against crimes taken in Japan after the terrorist attacks upon the United States in 2001 has had great influence on its enactment. Meanwhile the Government has discussed the role of foreigners in Japan’s global strategy and measures to counteract the falling birthrate and the aging population in the Council on Regulatory Reform etc. However, it has postponed the solving of the fundamental problems of immigration under bureaucratic sectionalism without taking the initiative. To make matters worse, the question of control over residence of foreign nationals peculiar to Japan’s Immigration has not been revised officially. And Immigration Administration has strengthened its control on foreign residents without the comprehensive measures on firm ground of accepting foreigners. The nation should accept foreign nationals leading their life and working in Japan as full members of its society. What is definitely wanting now is the vision of a society of exchange and coexistence or a symbiotic intercultural and integrated society.