# 報告

# 日本における非正規滞在者

## -APFSの活動を通して考える

加藤 丈太郎 特定非営利活動法人 ASIAN PEOPLE'S FRIENDSHIP SOCIETY (APFS)

#### キーワード: 非正規滞在者、家族統合、APFS

APFSは、「外国人住民と日本人住民が共に助け合って生きていける社会」の実現を目指し活動 している。世界において移民の 10~15%を非正規滞在者が占めている。日本においては 2016 年 7月1日時点で、6万3492人の「不法残留者」が存在している(法務省入国管理局,2016)。非正規 滞在者個人の不法性を責めるだけでは、問題は解決しない。世界に経済格差があり、移民をコント ロールする法律がある以上、非正規滞在者は常に発生し得る。非正規滞在者を正規化する類型は 「一般アムネスティー「在留特別許可」「特別アムネスティーの3種類が存在する。日本は法務大臣に よる「在留特別許可」を用いている。

APFSは、非正規滞在者と共に、「外国人家族の壁」「退去強制令書(退令) 先行の壁」を乗り越 えてきた。非正規の外国人家族であっても、また、退去強制令書が発付されていても、在留が認め られる可能性が出てきたのである。2015 年8月から2016 年 1 月まで、APFSは非正規滞在の「子 どもの夢を育む 100 日間行動」に取り組んだ。子どもの成長、社会への発信という点において成果 を得たが、「親子分離の壁」を未だ乗り越えられていない。親と自らの将来を天秤にかけなければな らない非正規滞在の子どもが存在している。家族を恣意的に切り離すべきではない。「家族統合」を 見据えた、人道を考えた対応もまた、必要なのではなかろうか。

#### 1 はじめに

特定非営利活動法人 ASIAN PEOPLE'S FRIENDSHIP SOCIETY(以下、APFSとする) は、 「外国人住民と日本人住民が共に助け合って生きていける社会」の実現を目指し活動している。 APFSは、正規・非正規を問わず、外国人住民からの相談を受けている。行政や行政の委託を受 けたNPO法人の相談窓口では、非正規滞在者<sup>\*1</sup>に対応したくても、対応出来ない場合が存在する。 しかし、どこかが対応しなければ非正規滞在者が抱える問題は解決しない。そこで、APFSでは非 正規滞在者の支援に力を入れてきた。

非正規滞在者支援の過程においては、非正規滞在者「個人」が出入国管理及び難民認定法を犯し

たという「不法」性が問われる場合が多い。しかし、非正規滞在者「個人」だけが責められるべきではない。経済的・社会的構造が非正規滞在者を生み出している事実にも目を向けるべきである。

本報告論文を8節から構成する。前半(2節~4節)では、世界および日本における非正規滞在者をめぐる状況を整理する。非正規滞在者について考える重要性を示唆するため、世界における非正規滞在者の状況を概観する(2節)。日本における非正規滞在者の変遷をAPFSの活動と合わせて見る(3節)。正規化の類型を整理し、日本において非正規滞在者を正規化する方法「在留特別許可」について説明する(4節)。

後半(5節~8節)では、APFSが過去、また現在において、非正規滞在者をどのように支援しているのか、特に家族ケースに着目し、描く。APFSが非正規滞在者と共に乗り越えてきた「外国人家族の壁」(5節)、「退去強制令書(退令)先行の壁」(6節)について述べる。APFSが2015年8月から2016年1月まで取り組んだ「子どもの夢を育む100日間行動」を通じ、現在の課題を挙げる(7節)。そして、8節で全体をまとめる。

## 2 世界における非正規滞在者

非正規滞在者支援をしていると「なぜ、不法なのに支援をする必要があるのか」と聞かれる。しかし、非正規滞在者は、世界的に見ると人口の一部を確かに占めている。個人の問題というよりは、 経済的・社会的構造が生み出している問題である。誰かが解決に当たらなければならない。

2010 年時点で、移民 2 億 1400 万人のうち  $10\sim15\%$  (2140 万 $\sim$  3210 万人) が非正規滞在者であると言われている。アメリカ合衆国では、2012 年 3 月時点で、1170 万人の非正規滞在者がおり、この数はアメリカ合衆国総人口の 3 %に当たる。EU 27 カ国には、190 万 $\sim$  380 万人の非正規滞在者が存在している (United Nations, 2013)。

非正規滞在者が移民に占める割合は小さくない。アメリカ合衆国の「不法移民」\*2 について、西山隆行(2016:72)はオバマ・バラク政権下の取り組みを以下のように紹介している。

2012年の行政命令は、16歳の誕生日よりも前に入国した31歳未満の者で、2007年7月15日以来アメリカに不法滞在している者のうち、犯罪歴がないなどの一定の要件を満たした者に、2年間の合法的な滞在と労働を認めようとするものである。ただし、そのような若者に合法的地位は与えるものの、市民権を与えるわけではない。

オバマ政権下において、非正規滞在の若者の処遇が部分的に改善された。しかし、根本的な解決がなされたわけではなかった。その後、2016年11月、アメリカ合衆国においては、トランプ・ドナルド氏が大統領に選ばれた。「不法移民」対策が大統領選における主要な論点の一つとなった。トランプ氏は、不法移民 300万人 \*\* を国外退去させると言う。オバマ政権下の取り組みは見直されることになる。

アメリカ合衆国の例が明示するとおり、非正規滞在者をめぐる状況は非常に可変的である。だか

らこそ、非正規滞在者に注目すべきであり、また、支援をしなければならない。

### 3 日本における非正規滞在者

日本には、2016年7月1日時点で、6万3492人の「不法残留者」\*\*が存在している(法務省入国 管理局、2016)。

非正規滯在者は、1980年代後半から1990年代前半に来日したニューカマー外国人のあいだで急 増した。1993年に統計上ピークを迎え、その数は29万8646人を数えた(法務省入国管理局,2015)。 1993年の外国人登録者数は、191万人であった。外国人登録をしていない非正規滞在者も存在した と考えられるが、いずれにせよ、外国人住民の6~7人に1人が「非正規滞在者 | という時代が日 本には存在したのである。当時、摘発をするのは容易であったと考えられるが、人手不足の労働市 場のもとで実効的な摘発はなされていなかったのではなかろうか。

非正規滯在者がなぜ日本にやってきたのかを捉える上で参考になるのが「プッシュ - プルモデル」 である。プッシュ要因としては、開発途上国における失業、出稼ぎによる生計維持の常態化が挙げ られる。筆者は、APFSにおいて、特にフィリピン出身の非正規滞在者と接する機会が多い。「大 学を卒業したものの、仕事に就くことが出来なかった という声を多く聞いてきた。また、兄弟が 何人もいるという事案も見てきた。さらに、フィリピンは、GDPの8~10%を外貨によって獲得 をしていると言う(新田目, 2016:176)。出稼ぎによる外貨の流入は、国を維持していく上でも必要 不可欠であると言える。

一方、プル要因としては、日本におけるバブル経済が挙げられる。Made in Japan の製品が海外 において大変人気があった。土地や建物の売買を通じて、お金を稼ぐ者が多数存在した。六本木で は、明け方までネオンが煌めいていたという。このような状況のなか、労働現場(工場・建設現場・ 飲食店等)が非正規滞在者を労働力として期待していた側面があるのである。ある非正規滞在者は、 「昔はおまわりさんも見逃していた」と話す。

外国人に労働をさせるのであれば、労働に見合った在留資格を付与すべきではないか。しかし、 日本には、「単純」労働をするための在留資格は存在しない。「日系人」「技能実習生」も事実上の労 働力として「サイドドア」(宮島, 2015: 227) から迎え入れられているが, これは正面からの受け入 れとは言えない。「日系人」でも「技能実習生」でもない外国人がやむなく在留資格なしで「単純」 労働に従事していた側面がある。

また,不法就労も非正規滞在の要因となっている。元々,在留資格を有していた人が在留資格外 の仕事をしていたことが法務省入国管理局に発覚し、在留資格を取り消されたものを指す。

日本は国籍取得にあたり血統主義を取っている。そのため,非正規滞在の子どもたちにも在留資 格はない。非正規滞在の親から生まれた子どもは、自動的に非正規滞在となってしまうのである。

## 4 正規化の類型――日本における「在留特別許可」

日本において非正規滞在者を救済しうる方法は存在するのか。近藤敦は、正規化の類型を3種類に整理している(近藤, 2010:167-199)。

#### ①一般アムネスティ

議会の法律・内閣の政令などにより、一定の申請期間のもと一斉に、一定の要件(短期の滞在期間など)を満たす非正規滞在者を正規化し、在留資格を認める方式

#### ②在留特別許可

法務大臣などの所轄行政庁が、申請期間を設けることなく個別に、人道上の理由などの特別 な事情に応じて裁量により、退去強制をせずに在留資格を認める方式

#### ③特別アムネスティ

一定の期間内に申請する大量の正規化の方式ではアムネスティの要素をもち、人道上の理由 などの個別の事情を考慮して在留を特別に許可する要素をもつので、上記の両者を折衷する 方式

先進諸国においては、「一般アムネスティ」が用いられてきた。規模の大きいものを挙げれば、1987年~1988年にかけては、アメリカ合衆国において、270万人が正規化をされている。日本においては、これまで「一般アムネスティ」が取られたことはなく、法務大臣の裁量による「在留特別許可」によって、正規化がなされてきた。

日本における「在留特別許可」は、出入国管理及び難民認定法第50条\*5が根拠となる。

非正規滞在者の多くは、同第50条4項「その他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情がある と認めるとき」によって、正規化されている。

「在留特別許可」は「一般アムネスティ」と違い、法務大臣の裁量によって、正規化がなされる。 そのため、明らかにされていない部分が多く存在した。APFSは、設立以来、様々な運動を展開し、 当事者と共に壁を乗り越え、在留資格を勝ち取ってきた。次節以降では、APFSが当事者と共に乗り越えてきた「外国人家族の壁」(5節)、「退去(強制令書)先行の壁」(6節)について述べる。

## 5 「外国人家族の壁」を乗り越える

1980年代後半から、日本人女性と結婚した非正規滞在の外国人男性に在留特別許可が認められるようになった。一方、日本で非正規滞在の外国人同士が結婚し、子どもを育んでいる家族のケースについては、在留特別許可が認められるかどうかは分からなかった。しかし、「児童の権利に関する条約」をはじめ、日本が批准している国際条約の趣旨に照らせば、在留が認められるべきであった。APFSでは非正規滞在家族と話し合いを重ね、「在特弁護団」を結成した。1999年9月1日、非

正規滯在5家族, 単身者2名, 計21名が東京入国管理局に一斉に在留特別許可を求め出頭した。 存在を公にしてこなかった非正規滞在者家族が姿を公にした事実に意義があった。同日の朝日新聞 が1面で活動を取り上げたことからも、注目度の大きさが分かるであろう。1999年12月には、第 2次出頭(5家族17名), 2000年7月(7家族単身者1名, 計26名)には第3次出頭が行われた。結果、 10 家族 42 名 (うち子どもは 21 名) に在留特別許可が認められた (吉成, 2007:159-173)。

APFSは、非正規滞在家族に在留特別許可が認められるか分からないときに、「一斉出頭」とい う運動によって、結果を出した。外国人家族に在留が認められるかどうかは分からないという「外 国人家族の壁」を乗り越えたのである。

在留特別許可は、法務大臣の裁量という「ブラックボックス」の中にあった。しかし、APFSや 他の団体の取り組みもあり、情報公開が進んだ。法務省入国管理局は、2004年8月には、「在留特 別許可が認められた事例」をホームページで公表した。2006年6月には、「在留特別許可が認めら れなかった事例」をホームページで公表した。さらに、2006年10月には、「在留特別許可に係るガ イドライン | が公表された。2009年7月には、同ガイドラインが改訂\*6された。「ガイドライン | (指針)が示されたことは前進である。しかし、「ガイドライン」にはあいまいな点\*<sup>7</sup>も依然として 多い。

### 6 「退去強制令書(退令) 先行の壁 | を乗り越える

2001年9月11日、アメリカ合衆国の世界貿易センタービルに飛行機が突っ込んだ画像が鮮明に 記憶に残っている方も多いだろう。その後、アメリカ合衆国のみならず、日本においても「イスラ ム」的なもの、「異なる」ものへのまなざしが変化した。加えて、日本は深刻な不景気に見舞われた。 2003年、「犯罪に強い社会のための行動計画」において、「世界一安全な国、日本」の復活が目指 された。2003 年時点で約 22 万人存在した非正規滞在者を、2008 年までに 11 万人に縮減させるこ とが目標に掲げられた。以後、非正規滞在者の自宅に早朝に押しかける、駅における職務質問の頻 発、APFS事務所の前での職務質問が行われるなど、形振り構わない摘発が行われた。さらに、「不 法滞在外国人」について匿名で通報が出来るようになった。匿名で誰かが他の誰かを公的機関に通 報するという仕組みが出来上がった。通報の対象が非正規滞在者に留まらず、今後広がることを懸 念している。

APFSでは以上の状況に対抗すべく、2006年7月には、「在留特別許可を求める非正規滞在家族 連絡会 | を結成した。強制送還数が増加する一方で、1年当たりの在留特別許可件数も増加してい た。入国管理局への出頭により、多くの家族に在留特別許可が認められた。

しかし、一方で、入国管理局に摘発され、退去強制令書(母国へ帰国せよという命令)が発付されて いる家族も多く存在した。既に退去強制令書が発付されている厳しい状況の中、在留特別許可が認 められるのか否かは分からなかった。当事者の多くが退去強制令書の発付取り消しを求める行政訴 訟を提起する中,子どもは大きく成長した。ますます母国へ適応するのは難しくなった。子どもは 日本で教育を受け続けること、親は子どもに日本で教育を受けさせることを望んだ。

APFSでは2009年2月に、既に退去強制令書が発付されている22家族72名による「一斉再審 情願行動」を展開した。「再審情願」とは、既に退去強制令書を発付されている非正規滞在者が、発 付後の状況変化を理由に、再度の審査を入国管理局に求める行為を指す。筆者は実際に複数のケー スを担当し、 当事者に直に接する機会を得た。

家族が摘発をされた場合、多くの場合、父親が収容され、母親、子どもたちは在宅での取り調べ となった。父親の収容は、一家の主たる稼ぎ手を失くし、収入を失くすことでの家族の兵糧攻めと も言える。父親の長期不在は、子どもの発達にも影響を及ぼした。当時、中学生であったフィリピ ン国籍の少年を朝日新聞は以下のように紹介している。

父がほとんど家にいなかった中学時代。弟の世話をするため、1年の冬に野球部をやめた。「何 で僕には在留許可がないのか。」心の中で両親を責めたこともある。月1回の父との面会では ろくに話さなかった。(伊東, 2016:33)

少年が父親代わりとなって弟を世話する中での複雑な心情が描かれている。

非正規滞在者は社会保障からも排除されている。健康保険、子ども(児童)手当、生活保護等、 社会福祉制度は原則として使えない。

子どもの中には、摘発により初めて、自らが「外国人」であり、かつ「非正規滞在者」である事 実を知る者も存在する。入国管理局は「国へ 『帰る』 ように」と言う。しかし、子どもにとっては未 だ行ったことがない場所である。「帰る |\*\*という表現は果たして適切だろうか。日本に残れるのか、 それとも見知らぬ「母国」に送られるのか。在留資格がないままでは、子どもたちは将来を描くこ とが出来ない。「犯罪者は国に帰れ」と周りの生徒に言われた子どもも存在した。

APFSにおいて、非正規滞在者家族と直に接するようになり、筆者は支援のあり様を学んだ。

第一に、情報提供である。情報を知らないが故の泣き寝入りをさせないことが重要である。時に は自宅を訪問し、退去強制手続や裁判手続に関する情報を積極的に提供した。

第二に、当事者の周りの支援者づくりである。元雇用主、子どもの学校の学校長、担任、教会関 係者、親族などへ、当事者が直面している状況を説明し、地域における「支援する会」の立ち上げ を行った。

第三に、個別支援を集団支援に広げていくことである。APFSにおいては、22 家族 72 名を組織 し、法務省への申し入れや、メディアによる報道を通じ社会への啓発に度々取り組んだ。

第四に、当事者のエンパワメントである。当初、自らのため、自らの子どものために在留資格獲 得への闘いを決意した当事者であっても、先行きが見えない中、一時的に力を失う場合があり得る。 こちらの考えを決して押しつけるのではなく,しかし,当事者が当初何を求めていたのかを思い出 させることで、当事者が再び闘う力を得られればと支援を行った。

22 家族 72 名については、2009 年 12 月~2010 年 7 月にかけて 11 家族 39 名に在留特別許可が 認められた。退去強制令書が既に発付されている状況から,39 名もの方が形勢を逆転させ,在留を 勝ち取った事実には大きい意義がある。APFSはその活動を通じ.「退去(強制令書) 先行の壁 | を

乗り越えたのである。

2009年7月に、「在留特別許可に係るガイドライン」が改訂されていたが、そのうち、「特に考慮 する積極要素」の「本邦の初等・中等教育機関に在学し相当期間本邦に在住している実子と同居し 当該実子を監護及び養育している」という要素が特に評価され、在留特別許可に至ったと推測され る。

しかし、その後、在留特別許可全般、特に退去強制令書を発付されている者をめぐる状況は、悪 化の一途をたどることとなった。

## 7. 子どもの夢を育む 100 日間行動――「親子分離の壁」を乗り越えるために

#### (1) 「子どもの夢を育む 100 日間行動」とは

2011年以降,「再審情願」による在留特別許可が認められにくい状況が続いている。2014年中に は、日本人配偶者と婚姻し、その配偶者との間に子どもが出生したケースで複数在留特別許可が認 められた。しかし、非正規滞在家族のケースでは膠着状態が続いている。

退去強制令書が発付され、仮放免の状態のまま8年(2015年8月時点)が経過している家族が出て きた。一番年上の子どもは、18歳(2015年8月時点)になり、大人に近づいている。しかし、在留 資格がないままでは働くことも出来ず、夢を実現することが出来ない。

100 日間行動では、子どもの夢の実現と共に、家族統合(親子を分離させない)についても訴求した。 なぜなら、以下に挙げる東京新聞で紹介されたようなケースも存在するからである。

両親は今年2月、東京入国管理局から「子どもは日本に残れる可能性があるが、両親は帰国し てもらう | と告げられた。当時子どもは高校3年と小学2年。日本で教育を受けて育ち、フィ リピンで暮らしたことはない。両親は親子で日本で暮らすことを希望している(篠ヶ瀬, 2015: 26)

子どもが家族と共に暮らす中で、自らの夢を育むことが出来る状況を実現するために、在留資格 がない10名(フィリピン・イラン出身,中学生,高校生,専門学校生)の子どもたちを中心に、2015年 8月29日から2016年1月14日まで、約100日間、集中して行動した。

#### (2) 行動の内容

2015年8月29日の「子ども会議」を皮切りに100日間行動を開始した。「子ども会議」では、 家族で在留特別許可を求めた結果、在留資格を取得した、元・子どもから話を聞く機会を設けた。 そして、子ども自身が課題を洗い出し、解決策を考えた。ある子どもの「早く幸せになって自由に なりたい。自由をうばうな」という言葉に象徴されるように、在留資格がないことが子どもの夢を 阻んでいる状況が窺えた。

子どもからは、解決策として「署名を集める|「偉い人に相談してみる|「デモのことを新聞



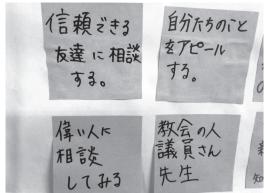


図 「子ども会議」

やTVに知らせたい! |「デモを起こし真剣度を公の場でアピール」といった内容が挙げられた。 APFSは子どものアイディアを活かして、行動計画を作成した。APFSが一方的に行動を押し付 けるのではなく、子どものアイディアから行動が出発している点が、子どもの主体的な参加につな がった。

9月中は、法務委員会に所属している(法務省に質問することができる)国会議員へロビー活動を活 発に行い、各政党・会派との連携が取れるようになった。10月23日には法務委員会理事の衆議院 議員に、8名の子どもから直接、在留を認めて欲しい旨を訴える機会が実現した。

10月23日,11月20日には東京入国管理局前で「日本で夢を叶えたい! 非正規滞在の子ども たちを応援する『ハガキ行動』」に取り組んだ。短時間での実施にもかかわらず、150枚近くのハガ キを集めることが出来た。朝日新聞にも「親子で日本にいさせて」という題名でハガキ行動の様子 が掲載された(鬼室, 2015:2)。ハガキは法務大臣、法務省入国管理局長宛に発送した。さらに、11 月25日には「日本外国特派員協会」(FCCJ) での記者会見が実現した。子どものうち、男子・女 子それぞれの最年長が会見に出席し、在留資格がないことでの障害や将来日本で叶えたい夢を語っ た。

100 日間行動の間、子どもが暮らす地域において「支援する会」を形成すべく動いた。特にイラ ン人母子を支援する会が精力的に活動を行った。100日間行動の間、イラン人母子を支援する会と 緊密に連携し、母子の在留を求める署名活動を街頭で展開した(署名は、3210筆が集まり、2016年4 月法務省へ提出された)。街頭では応援する声が多く聞かれ、後日、応援メッセージがメールで届くこ ともあった。

12月20日には、渋谷でパレードを行い、広く問題を社会にアピールすることが出来た。パレー ドの前には、「APFS子どもの夢を育む 100 日間行動 決議文」を全会一致で採択した。「決議文」 には、①子どもが日本で夢を叶えられるよう、速やかに在留を認めること、②親と子どもをバラバ ラにしないことの2点を盛り込んだ。パレードの後,決議文への賛同を,移民研究,外国人研究に 携わる研究者から集めたところ、22 名の研究者が賛同を寄せてくれた。決議文は、賛同してくれた 研究者の氏名・所属一覧と共に、2016年1月12日、法務省へ送付した。

#### (3) 行動の成果

#### ①子どもたちの成長

子どもたちが、他人事ではなく、自分事として、在留資格の獲得を目指すようになった。自らの 状況を言葉に出来なかった子どもが、「ハガキ行動」では理路整然と在留資格を求めるスピーチを 行った。「カメラに映りたくない」と言っていた子どもが、パレードでは最前列でプラカードを掲げ ていた。「自分がオーバーステイであると周りに知られたくない」と言っていた子どもが、自ら署名 を求めるようになった。

今までは、子どもたちが何を求めているのかが、周り(身近な友人)にすら伝わっていなかった。 しかし、行動後は、少しずつ周りに伝えることが出来ている。100日間の行動で、すぐに在留資格 が出るというわけではない。しかし、子どもたちを支援する輪が広がりを見せているのも事実であ る。

#### ②日本社会への発信

子どもたちは、100 日間行動の開始時に「デモのことを新聞やTVに知らせたい! | と目標を掲 げていた。一過性のイベントではなく、100日間行動をし続けたことで、徐々にメディアの関心が 私たちに向けられるようになった。結果、「ハガキ行動」「パレード」「支援する会での署名活動」が、 複数のメディアに取り上げられた。

メディアに取り上げられることはあくまでも手段であり、目的ではない。しかし、日本社会に非 正規滞在の子どもが将来の夢を育むことが出来ない現状を広く知らせることが出来た点は評価すべ きである。

#### (4) 行動の課題

#### ①未だに乗り越えられていない「親子分離の壁 |

本報告論文執筆時点(2016年12月末)では、家族を一体のものとして、在留を認めさせるには 至っていない。筆者は非正規滞在家族を支援する中で「家族統合」の大切さを学んできた。収容に よって一度は切り裂かれた家族が、そのつながりを取り戻そうとする姿を見てきた。家族が一緒に いたいと願うのであれば、一緒にいさせたい。日本も批准している「児童の権利に関する条約」第 9条にも「締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する」 と記されている。

しかし、法務省一入国管理局は親と子どもを分けている。その考え方はなかなか変わらない。「子 どもには罪がない」から、「親が帰国すれば、子どもにのみであれば在留を検討する」と言う。「子 どものみに在留を認める」と打診をされている非正規滞在家族の子どもは、2017年4月に就職を控 えている。決断が迫られている。

親と子を分けて考えるという運用を当たり前としてはならない。なぜ非正規滞在の大人にも在留

が必要なのかを考え、訴える必要がある。

#### ②大人の声を伝えていく

大人も、非正規滞在の状態を一刻も早く脱し、在留資格を取得することを切望している。非正規 滞在者の多くは、日本人が厭うような仕事に従事し、日本経済、日本社会の底を支えてきた。また、 様々な社会資源が限られる中で、子どもを育ててきた。日本において、家族と平穏に暮らすことを 望んでいるだけなのである。しかし、その願いはなぜ、叶えられないのであろうか。

日本においても排外主義が高まる中、非正規滞在者が在留を求める声を届けるのは容易ではな くなってきている。かつて、APFSは、「一斉出頭」において大きな成果を挙げてきた。そこでは、 大人も声高に自らが在留をするべきであると訴えていた。今こそ、子どもだけでなく、大人も自ら の言葉で、日本での在留を必要としている旨をより訴えていくべきである。

#### 8 おわりに

本報告論文では、世界において移民の10~15%を非正規滞在者が占めている事実を見た(2節)。 日本における非正規滞在者の変遷をAPFSの活動と合わせて見た(3節)。正規化の類型を整理し、 特に日本において非正規滞在者を正規化する方法である「在留特別許可」について説明をした(4 節)。

APFSが非正規滞在者と共に乗り越えてきた「外国人家族の壁 | (5節), 「退去強制令書(退令) 先行の壁」(6節) について述べた。APFSが 2015 年8月から 2016 年1月まで取り組んだ「子ど もの夢を育む100日間行動」を通じ、「親子分離の壁」を未だ乗り越えられていないという現在の 課題を描いた(7節)。

メディアに登場した非正規滞在者には時に強烈な批判がインターネット上で巻き起こる。しかし、 非正規滞在者個人を責めても、問題は解決しない。世界に経済格差があり、移民をコントロールす る法律がある以上、非正規滞在者は常に発生し得るのである。さらに言えば、近年の欧州の例を見 るに、コントロールの有無を問わず、人はより良い生活を求め移動をする。

現在、日本においては、在留資格「留学」並びに「技能実習」から非正規滞在の状態になる者が 増えている。その原因は改めて調査をする必要があるが、ここでは以下を強調しておきたい。外国 人は「ロボット」ではなく、「労働力」でもなく、「人」である。これを直視しなければ、非正規滞 在者は発生し続け、問題は永久に解決出来ない。

法律は人の生活を守るためにあると信ずる。しかし、法律によって、非正規滞在者が大いに苦悩 している事実が存在する。親か自らの将来、どちらを取るかを天秤にかけなければならない非正規 滞在の子どもが存在しているのである。家族を恣意的に切り離すべきではない。「家族統合」を見据 えた人道的な対応が、求められているのではないだろうか。

- \*1 非正規滞在者とは、合法的な滞在資格を持たずに主権国家の領土内に滞在する外国人を指す。行政やマスコミで は「不法滞在者」と表現されることが一般的だが、「不法」というレッテルは、彼/彼女らがすべて「犯罪者」で あるかのような印象を与えかねない (渡戸・鈴木・A.P.F.S., 2006:1)。マスコミにおいては、2015年以降、東 京新聞、朝日新聞など、一部が「非正規滞在者」と表現を改めたことが確認されている。
- \*2 西山隆行(2016)にならい、ここでは「不法移民」という言葉を一時的に用いる。
- \*3 CBSテレビインタビュー(2016年11月13日)など。
- \*4 「不法残留者」数には、日本で出生した子どもの数は含まれておらず、また、船舶等で密航した者の数はカウント されていない。しかし、非正規滞在者数の変遷を把握する上では参考となる。
- \*5 出入国管理及び難民認定法 第50条

法務大臣は、前条第3項の裁決に当たつて、異議の申出が理由がないと認める場合でも、当該容疑者が次の各 号のいずれかに該当するときは、その者の在留を特別に許可することができる。

- 1 永住許可を受けているとき。
- 2 かつて日本国民として本邦に本籍を有したことがあるとき。
- 3 人身取引等により他人の支配下に置かれて本邦に在留するものであるとき。
- 4 その他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるとき。
- \*6 特に考慮する積極要素、その他の積極要素、特に考慮する消極要素、その他の消極要素が挙げられている。
- \*7 「在留特別許可に係るガイドライン」には「在留特別許可の許否判断は、上記の積極要素及び消極要素として掲げ ている各事項について、それぞれ個別に評価し、考慮すべき程度を勘案した上、積極要素として考慮すべき事情 が明らかに消極要素として考慮すべき事情を上回る場合には、在留特別許可の方向で検討することとなる」とあ る。しかし、積極要素を多く満たし、消極要素には該当しないと思われるケースでも在留特別許可が認められて いない現状が存在する。
- \*8 筆者は、子どもたちに、日本への同化を強いるのではなく、在留が安定し落ち着いた状態の中で、親の母国の文 化も理解し、真の意味で「帰る」状態を実現したい(Kato, 2016: 32-33)。

#### 《参考文献》

- 新田目夏実, 2015「フィリピンの移民政策――「移民大国」の現状と未来」吉成勝男・水上徹男・野呂芳明編著 『市民が提案するこれからの移民政策——NPO法人APFSの活動と世界の動向から』現代人文社、170~186 頁
- 伊東和貴, 2016「『介護で人の役に』家族いてこそ」朝日新聞朝刊, 2016年2月21日, 33面
- 鬼室 黎、2016「『親子で日本にいさせて』不法滞在者の子ら街頭で訴え」朝日新聞夕刊、2016 年 10 月 26 日、2
- 近藤 敦、2010「一般アムネスティ・在留特別許可・特別アムネスティ」近藤 敦・塩原良和・鈴木江理子編著『非 正規滞在者と在留特別許可――移住者たちの過去・現在・未来』日本評論社、167~199 頁
- 篠ヶ瀬祐司、2015「親子ばらばらしないで――非正規滞在外国人家族 人権規約、ガイドライン適用を」東京新 聞朝刊, 2015年4月5日, 26面
- 西山隆行、2016『移民大国アメリカ』筑摩書房
- 法務省入国管理局HP内「在留特別許可に係るガイドライン」(http://www.moj.go.jp/content/000007321.pdf, 2016年12月30日アクセス)
- 法務省入国管理局HP内「平成15年末現在における外国人登録者統計について」(http://www.moj.go.jp/ nyuukokukanri/kouhou/press 040611-1 040611-1.html. 2016年12月25日アクセス)
- 法務省入国管理局HP内「本邦における不法残留者数について(平成27年7月1日現在)」(http://www.moi. go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\_00051.html, 2016 年 12 月 28 日アクセス)
- 法務省入国管理局HP内「本邦における不法残留者数について (平成28年7月1日現在)」(http://www.moj. go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04\_00061.html, 2016 年 12 月 25 日アクセス)
- 宮島 喬, 2015「移民政策におけるヨーロッパと日本――比較から何を読みとるか」『移民政策研究』7号, 移民 政策学会, 226~235 頁
- 吉成勝男、2007「在留特別許可とA.P.F.S.——在留特別許可一斉出頭を振り返って」渡戸一郎・鈴木江理子・ A.P.F.S.編著. 2007 『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, 159~173 頁

- 渡戸一郎・鈴木江理子・A.P.F.S.編著, 2007『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
- KATO Jotaro, 2016, "Undocumented resident support in Japan—On site support work by NGO/NPO" Korea Forum Special Vol. 5, pp.32-33.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division., 2013, "International Migration Policies Government Views and Priorities".

# **Undocumented Residents in Japan:**

# **Examined through the Activities of APFS**

KATO Jotaro

NPO ASIAN PEOPLE'S FRIENDSHIP SOCIETY (APFS)

#### Key Words: undocumented residents, family unification, APFS

Across the globe 10-15% of all migrants are undocumented. In Japan, there are currently 63,492 "illegal residents" according to the figures released by the Ministry of Justice/ Immigration Bureau on July 1st 2016. The problem of undocumented individuals will not be solved by merely criminalizing them. There are three processes through which undocumented residents can be legalized: "General Amnesty", "Special Permission" and "Special Amnesty". In Japan the procedure of "Special Permission" may be implemented by the Minister of Justice in order to legalize undocumented residents.

APFS has worked with undocumented residents to overcome the restrictions on foreign families and the seeming dead end of the deportation order. Through our endeavors undocumented foreign families who were already issued with a deportation order have had a new possibility open up to them through special permission for residence. Between August 2015 to January 2016 APFS engaged in a campaign of a 100 days action to nurture the dreams of undocumented children. Through this program we have witnessed the development of these children, and have been able to deliver their voices to wider society, but APFS continues to struggle with the frequent separation of parent and child. This is the fact that some undocumented children are compelled to decide whether to "return" with their parents to their country of origin or take up a future in Japan. Family should not be separated in this arbitrary manner and rather we need a humanitarian approach which protects family unity.