

「在留特別許可」に関する事例研究
Study on “Special Permission for Residence”

金 昇謙（一橋大学大学院 社会学研究科修士課程）
依光 正哲（一橋大学大学院 社会学研究科教授）

1 はじめに

本稿は、2002年度に実施した「外国人労働者実態調査」¹ によって得られたデータの一部を特定の視角から分析したものである。

日本の経済は戦後最悪の不況下にあると言われている。雇用・失業情勢はなかなか改善されない。このような不況は、日本に滞在している外国人労働者の就労・生活状況にいかなる影響を与えているのか。外国人労働者の中でも、いわゆる「非正規滞在」の外国人はどのような問題を抱えているのか。

以上のような問題関心に導かれた2002年度の調査によって、多岐に亘るデータが収集された。本稿は、これらのデータのうち、日本での滞在期間が比較的長期に及んでいる「非正規滞在」者の「正規化」の問題を取り上げる。「非正規滞在者」にとって、「正規化」の1つの方法は「在留特別許可」(以下、在特という)を得ることである。

我々は外国人労働者およびその家族へのインタビューを実施したが、「在特」に関わりを持っている家族が相当数見られた。そこで、調査対象者と在特の関係を、(1)在特が認められたもの者(許可者)(2)認められなかった者(不許可者)(3)在特取得のための出頭予定者(予定者)の三つに区分し、在特の問題にアプローチすることとした。²

解析の結果、出入国管理及び難民認定法(以下、入管法という)の運用上の問題点と構造上の矛盾点が、非正規滞在者の無権利状態を悪化させる要因であることが明らかとなった。本稿は、2節で日本における外国人の状況の概要を述べ、3節において在特の概念及び実施の現況を概観する。そして、4節において外国人への面接調査の具体的内容を述べ、結論部分では在特に関する問題点とその改善策を提起する。

¹ 本年度の「外国人労働者調査」は主として非正規滞在の外国人労働者およびベトナム系住民を対象とし、アンケートとヒアリングを行った。ヒアリングを行い、アンケートの企画・実施・集計などに参画したメンバーは、依光正哲、倉田良樹、宣元錫、黄英蓮、山田優、伊能まゆ、石崎直一、金昇謙、菅谷元英、の9名である。これらの調査報告書は目下作成中であるが、本稿は個別のテーマに関して取りまとめたものである。

² 本稿での「在特」の三つの区分の他に、許可を目論んで出頭したが審議が一年以上に長引いている事例と、一旦不許可となったがその後係争中の事例があった。審査中の事例に関しては「許可者」と「不許可者」との間の事例として扱うが係争中の事例に関した一旦不許可になっているため不許可者の範疇に入れることにする。

2 日本の外国人に関する概要

1) 滞在外国人の推移

2001年3月に法務省入国管理局(以下、入管)から発表された“平成12年における外国人及び日本人の出入国者統計について”によると、再入国者³を除いた新規の外国人入国者は、425万6,403人で、前年度比29万6,782人(7.5パーセント)増加し、過去最高を記録した。一方、同年の4月に発表された“本邦における不法残留者数⁴について(2001年1月1日現在)”では、日本の不法残留者の数を23万2,121人と試算している。前回調査時(2000年1月1日現在)に比べ1万9,576人(7.8パーセント)減少した結果となった。また、不法残留者が最も多かった1993年5月1日現在に比べ6万6,525人(22.3パーセント)の減少になっており、引き続き微減傾向を維持している。

このように新規来日者は増える一方で、不法残留者が若干減っている傾向を生み出した背景には、いわゆる平成不況期での経済・雇用情勢の低迷などによる影響や、厳格な入国審査の実施⁵、入管法違反外国人の集中摘発の実施など、入管が行ってきている不法残留者対策があげられている。(法務省a)

また、ここ数年間続いている毎年1万5千人弱の日本国籍取得者(帰化者)の存在も少

³ 再入国者：日本に在留する外国人で、在留期間内に一時的に海外に出国した後、再び日本に在留するために入国しようとする場合には、出国する前に法務大臣から再入国許可を受ける事ができ、再入国許可を受けている場合には、許可期間内に再入国すれば新たな入国査証(ビザ)の取得が免除される。

⁴ 不法残留者の数は、外国人が提出する入国記録・出国記録等を処理して推計された数値である。入国及び出国記録の突合処理が行われないものがある等の誤差要因があるため、公表された人数は実際の不法残留者数を正確に表わすものではないが、不法残留者の概数を示している。

また、日本で不法に就労し、滞在している外国人を指す言葉は多いが、当局が使用している2つの用語の意味内容は以下の通りである。

不法就労外国人(1990年入管法): 入国の際の違法性よりは現在の就労形態の適法性を問う。
不法滞在者(2000年「出入国管理基本計画」): 不法入国後の残留者と不法残留者の両方を含む。

つまり、不法就労外国人と不法滞在者の概念には重なる部分もあれば、重ならない部分もある。したがって本稿では「不法残留者」、「不法就労外国人」、「不法滞在者」範疇を意識しながら、文脈によって使い分けることにする。

なお、外国人支援団体を中心として「超過滞在者」といった表現が使用されている。その他に「正規・非正規」、「合法・非合法」という分け方もある。

⁵ 上陸拒否数の推移：

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
総数(人)	16,166	14,189	11,546	9,457	8,273

〔入国管理局審判課2001年8月発表〕

なからず外国人人口の変動には影響を与えている。

表1 外国人に関連する統計

	新規入国者数	外国人登録者数	外国人人口比率(%)	不法残留者数	帰化者数
1990年	2,927,578	1,075,317	0.89	106,497	
1991年	3,237,874	1,218,801	0.98	159,828	
1992年	3,251,753	1,281,644	1.03	278,892	
1993年	3,040,719	1,320,748	1.06	298,646	
1994年	3,091,581	1,354,011	1.08	293,800	
1995年	2,934,428	1,362,371	1.08	286,704	
1996年	3,410,026	1,415,136	1.12	284,500	
1997年	3,809,679	1,482,707	1.18	282,986	15,061
1998年	3,667,813	1,512,116	1.2	276,810	14,779
1999年	3,959,621	1,556,113	1.23	271,048	16,120
2000年	4,256,403	1,686,444	1.33	251,697	15,812
2001年	4,229,257	1,778,462	1.4	232,121	15,291

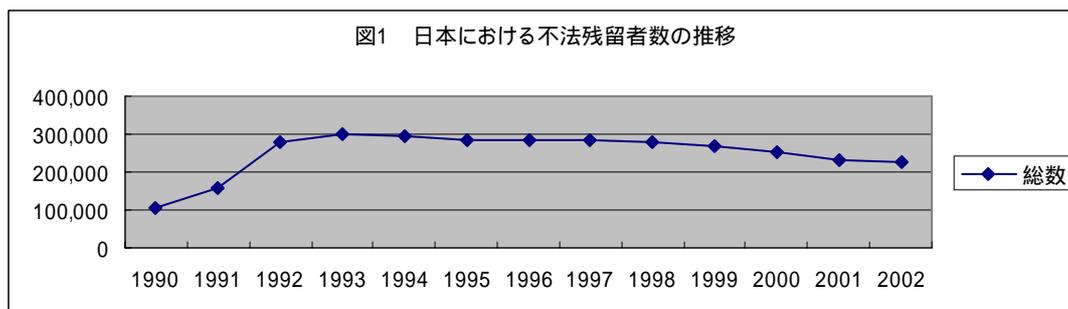
注1) 本稿での外国人人口比率は外国人登録者数が日本の総人口に占める比率である。

注2) 外国人は、日本への入国後90日以内(出産の場合は60日)に居住地の該当役所で外国人登録を行わなければならない。90日未満で出国する場合には登録を行わなくても構わないため、登録しない場合が多い。また、特別上陸許可者、外交官、日米地位協定等に該当する軍人、軍属及びその家族は外国人登録の対象外となっている。

注3) 帰化者数については法務省の民事局にて集計がなされているが、1996年以前の資料は入手できなかった。

〔出入国管理統計、民事局の統計より筆者作成〕

表1のデータから不法残留者の数だけを抽出して図示したものが図1である。



〔法務省、プレスリリースより筆者作成〕

この図 1 から、1990 年から 2002 年までの 12 年間に於いて、不法残留者の総数は、拡大期、安定期、停滞・減少期という 3 つの時期区分を通過してきたと考えることが可能である。

1993 年以降、不法残留者数は安定期を経て、停滞・減少期へと推移する。このような不法残留者数の変化を説明する要因としては、景気の悪化、当局の取り締まり強化、入国審査の徹底などがあげられている。特徴点としては、不法残留者の減少が横ばい状態から微減の状態に移っていることである。

この「安定期」、「停滞・減少期」には、新規来日した外国人の内、短期滞在ビザをもって来日した外国人の増加が顕著であり、逆に日本での滞在が長期となる外国人登録者数は微増の状態である。

次に、不法残留者の在留資格別構成比を見ると以下の通りである。

表 2 不法残留者の資格別構成比 (%)

滞在資格	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年
短期滞在	74.6	76.1	75.4	74.6
興行、留学、就学、研修、その他	25.4	23.9	24.6	25.4

〔法務省入国管理局 2001 年 4 月発表を集計〕

不法残留者の滞在資格はほぼ安定しており、約 75 % が短期滞在ビザをもって入国した外国人で構成されている。このことから、在留資格と不法残留数とはある程度の相関関係があると考えられるならば、短期滞在資格で入国した外国人の増加は不法残留者の増加につながるということになる。そして、短期滞在目的の新規来日者が増大したにもかかわらず、不法残留者の数が減少に転じている現実については、当局が説明するように、不法残留対策が有効に機能した、と考えることも可能であろう。しかし、短期滞在資格と不法残留との相関を証明できる統計的資料は存在しない。そこで、筆者は面接調査の結果を考慮して、日本での不法残留者数が停滞・減少の段階に入ったことの要因は次の 2 つであると考えている。1 つは、外国人の定住化が成熟期に入っていることであり、もう 1 つは、外国人労働者が国内労働者とは代替関係ではなく補完関係にあることである。これらの点に関しては後述する。

2) 不法残留者の状況と「在特」

最初に、外国人が日本社会の中でどのようなウエートを占めているのかを統計的に確認しておく。2000 年の国勢調査では総人口 1 億 2,691 万 9,288 人に対し、外国人登録者数は 168 万 6,444 人であり、外国人は全人口の 1.33% を占めていることになる。この数値に

関しては、1992年に外国人の比率が1%を超えたことで注目されたが、日本での少子高齢化の進展に伴う将来の労働力不足を外国人労働力で補完することが可能かどうか、という観点から大きく取り上げられてきた。また、単に労働者の総数や割合といった労働力需給の側面だけではなく、介護・サービス業・IT関連産業などの特定分野での労働力需給不安を見込んだ推測も多くなされてきた。

次に、日本の外国人人口対不法残留者人口との比較を行うと、約13%（2000年現在）の比重を占めることが分かる。この数値に関しての国際比較は別として、外国人人口中の不法残留者の比率は低いとは言えないだろう⁶。

既に示したごとく、2002年1月1日現在の日本における不法残留者の数は22万4,067人である。（入国管理局プレスリリース、参考）日本の労働力人口は2001年度の場合、6,752万人である（総務省統計局発表。男性3,992万人、女性2,760万人）ので、仮に、日本での不法残留者全員を労働力人口とカウントしても、全労働力の0.29%に過ぎない。不法残留者の比率がこのように小さい数値にとどまっているため、日本の労働市場に大きなインパクトは与えられないと考えることも可能である。

ここまで、外国人に関連する統計数値を検討してきたが、日本に滞在する外国人を把握する上では複数の基準がある。入管法に基づいて日本に滞在する外国人を大きく分類すると、合法か非合法かの「線引き」が最も一般的である。もちろん、この分類の中身を見てみると、合法の在留資格をもちながらも非合法的活動を行う者もいれば、非合法的な滞在状況にはいるものの合法的活動を行う者もいる。つまり、入管法での合法・非合法の基準と同時代の社会通念上の合法・非合法の基準とは必ずしも一致しない。また、この二つの基準のズレが大きければ大きいほど、法規が社会通念の現状を反映していないとの批判を受けることになる。

確かに、各時代の普遍的な社会通念以外は時・場所と共に変化しやすいものであって必ずしも固定してはいない。20世紀初頭の社会通念を21世紀の法規に当てはめて違法性を問うには無理が多いだろうし、一国の社会通念を他国に当てはめて、自国との異質性を非難するにも困難な点が多いだろう。

最近の動きとして、現行の入管法の下で実施されている「在特」に対して、前述の社会通念とズレが生じているとの指摘が多くなされているが、実は日本の入管法における在特という処分は、戦後間もない頃まで遡らざるを得ない。入管法の前身である出入国管理令が施行された1951年から既に「在特」に関わる刑事・民事裁判が起こっていた。

⁶ 正規滞在の外国人人口は2000年の国勢調査から引用した。外国人人口での不法残留者の割合を求める事は、各国の出入国管理体系によって大きく変化する。特に、不法残留者に対する法律上の解釈が異なっているため不法残留者率を一概に比べる事は困難である。例えば、隣国の韓国での不法残留者率は2002年の場合、正規滞在者（33万9767）、不法滞在者（28万9,239）で、不法残留率はおよそ46%にも達している。（法務部発表資料から作成）

当時の「在特」裁判を起こした人々の大半は、終戦直後朝鮮半島に引き揚げた在日韓国人/在日朝鮮人であった。彼・彼女らは、母国に帰国したものの、母国での生活が落ち着かず、日本の家族・親戚・友人らを頼りに再び日本に戻る際、入国拒否の恐れや入国手続の煩雑さを理由に密入国を行った例が多かった。その後、当局に何らかの理由で摘発を受けた場合や自ら自分の法的地位を確かなものとするためなどの目的で裁判が行われた。‘元’在日韓国人/朝鮮人に関しては度重なる法改正をもって滞在が合法化され、「在特」裁判の主流ではなくなった。「在特」の問題が再びクローズアップされるようになるのは、いわゆるバブル経済期以後に来日して日本人との家族形成を行った外国人が「在特」を求めようになったからである。

現在の在特申請の主流は、日本人と家族を形成している場合であり、1950～60年代の在日韓国人/朝鮮人のように、在特の認定率が飛躍的に上昇してきている。

今回の我々の調査では、調査対象者が外国人同士の家族であり、上記の日本人との婚姻関係をもたない。日本での滞在歴が10年を超えて、生活の場が完全に日本であって、子供が日本の教育機関で教育を受けている場合でも、外国人同士の家族の場合には在特を認められる可能性は決して高くない。次節ではこうした現状を踏まえ、日本の入管体制の矛盾としての「在特」を取り上げ、不法残留外国人がこの「仕組み」をどのような形で仕組みを利用したのか、利用しようとしているのか、そのことは入管体制の矛盾点とどのようにかかわっているのか、などを検証する。

3 在留特別許可

1) 在留特別許可とは何か

在特とは、法務大臣が個別の特別な事情を考慮して、退去強制になるはずの外国人に対して「自由裁量」で認めるものである。一般には、違反調査の段階から、あたかも在特を申請するかのような嘆願書を出す人が多く、このため在特が申請に基づくものであると誤解する人もいるようだが、「在特」を「申請」できるわけでない。(奥田 2001、33)

退去強制の対象となる事由の詳細を示すと以下のとおりである。

「退去強制事由リスト(入管法 24 条関係)」

入管法・入管制度の違反者

- ・ 3条違反(1号 不法入国 有効な旅券なく入国)
- ・ 上陸許可等なし(2号 不法上陸 上陸許可等受けずに上陸)
- ・ 19条1号違反(4号イ 資格外活動 資格外の収入を伴う事業運営活動又は報酬を受ける活動を「専ら」行っている)

- ・ 在留期間経過後滞在（４号ロ 超過滞在 期間更新・変更を受けずに期間経過後残留。
なお、６号の２、７号は在留期間以外の期間経過後滞在）
- ・ 13条３項関係（５号 仮上陸条件違反）
- ・ 10条、11条関係（５号の２ 退去命令違反）
- ・ 不法入国援助者（４号ル あおり、そそのかし又は助けた者）
反社会性が強いと考えられる類型
- ・ 刑罰法令違反
- ・ 入管法関係刑罰法令違反（４号ホ 有罪判決確定）
- ・ 外登法関係（４号へ 禁固以上確定、執行猶予除く）
- ・ 少年法の少年（４号ト 長期３年以上の懲役・禁固確定）
- ・ 薬物犯罪（４号チ 有罪判決確定）
- ・ 上記以外の無期又は１年以上の懲役・禁固（４号リ 確定、猶予除く）
- ・ 売春関係業務従事（４号ヌ 売春、周旋、勧誘、場所提供その他）
- ・ 公安関係（４号ヲ、ワ、カ）
一般条項（４号ヨ 日本国の利益又は公安を害する認定）
（外国人の法律相談Q & Aから抜粋）

以上のような事由に当てはまる外国人は退去強制の対象となるが、法務大臣が例外的に特別な事情を認めて在留を認める場合があり、これが在特と呼ばれているものである。

次に、在特が問題となったケースを時期別の判例と関連付けて説明する。

1945年の終戦をはさんで離散した状態にいた在日韓国/朝鮮人が在日の肉親/親戚を頼って日本に不法入国する事案が多発。この場合には日本人や定住韓国/朝鮮人との婚姻や職業などの社会的活動の実情を考慮して法務大臣の裁決がなされた。

1980年代からのいわゆるバブル期に、3K（キタナイ、キツイ、キケン）職場での労働力として働いていた外国人が日本人の配偶者となる場合や、日本人の異性との間に子供が生まれたケースなどが見られ、日本人との家族的結合に対する裁決。

難民条約に絡んでの救済措置としての在特。現行法の枠組みでは難民認定はできるものの、事実上「難民」として認定された数は少ない。しかし、人道上の措置として、「特定活動」や「定住者」の在留資格を与えて滞在を認める場合がある。

の場合と同じ背景を持っているが、婚姻の相手が外国人同士である場合。「永住者」の配偶者の場合には「永住者の配偶者等」の在留資格が設けられているが、「定住者」、在留資格をもたない外国人同士の家族結合に対する裁決。

、と同じような背景を持つが、独身で労災に遭遇し、その治療目的に在特を求めた場合の裁決。

なお、 、 の場合には、審査件数の多さもあいまって、審査の迅速化をはかる為に以下のような通達が出されている。

「1999年4月16日付法務省入国管理局長通達」

通達件名：「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」

専決の範囲：「政治、外交、治安などに影響を及ぼすおそれがあるなど重要な案件以外のもので、日本人等と婚姻しており、その結婚の信ぴょう性及び安定性が認められるもの」

要するに、政治、外交等の問題にならない範囲で、治安への影響 日本人/永住者との婚姻 婚姻の客観的資料があれば、在特の許可を地方入国管理局長の専決事項とする通達であり、ここ数年、異議申出のあった事例の90～90数%が在特許可となっている。（入管実務研究会、66）

ところが、この通達の中には、前述した在特の、に該当するケースに関する言及が全くなされていない。在留資格のない外国人同士が結婚して、子供が生まれ、母国語よりも日本語を自然に話す子供たちが相当の年齢に達しているケースがここ2、3年の間に増え始めている。そして、このような家族が「在特」を求める行動に出はじめたのである。数の上ではこのようなケースはあまり多くないが、日本社会へ与えたインパクトはあまりにも強烈であった。

この点に関しては、次節の「在特」の事例分析で詳しく取り上げるが、在特が認められるとの「見込み」をもって在特の申請を行っても、不許可となるケースや、むしろ逮捕・収容となったケースも見られる。従って、もう少し慎重に自分が置かれている状況や入管当局の方針などを見極めてから行動しようとする家族もある。

しかし、入管法の枠組みの中で「不法残留者」とされている外国人本人としては、不法・非正規・非合法であることに由来する弱い立場、例えば、保険制度からの疎外・取締りへの不安など、からいち早く抜け出すためには、現行法の枠組みの中でリスクを冒しながら在特を敢えて求めるケースもある。

2) 「在留特別許可」と「特別在留許可」との違い

現行法上、在特に関する在留資格の基準省令などが定められていないため、厳密には「在留特別許可」や「特別在留許可」といった形式化された行政手続は存在しない。しかし、法的枠組みとしては以下のように定められている。

“法務大臣は、前条第3項の裁決に当って、異議の申出が理由がないと認める場合でも、当該容疑者が左の各号の一に該当するときは、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) 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。”

(出入国管理および難民認定法 (第 50 条))

つまり、法文の解釈としては「在留特別許可」、「特別在留許可」のどちらを用いても間違いではないことが分かる。この点に関してもう少し敷衍する次のようになる。1951 年から 2003 年現在までの判例から確認されることは、判例では「在留特別許可」と「特別在留許可」の両方の表記が使われてきた。さらに、細かい数字を挙げると、「在留特別許可」の表記が記載されている判例は 104 件、「特別在留許可」の場合は 115 件あった。また、両方の表記が同時に使われている判例も 45 件にのぼった⁷。

しかし、傾向を見ると、最近の判例では「在留特別許可」の表現が多く使われていること、および入管の実務領域でも「在留特別許可」の表現が使われていることを勘案して、本稿では在留資格のない外国人が求める在留資格に対して「在留特別許可」という用語を使用することとする。(入管実務研究会、67)

3) 在特の手の続の流れ

前述の通達内容については、「外部」からの解釈がある程度進んでおり、政治、外交治安 日本人等の婚姻 信ぴょう性、安定性の四つのカテゴリ別に解釈し、各カテゴリに該当するケース (在特申請者の条件、元の在留資格など) を提示している。しかし、それらは法務省の公式な見解ではないため、基準に適格すると解釈して出頭しても、不許可となる可能性も排除できない。

そこで、最初に、現行法の枠組み内での在特審査がどのような流れに沿って行われているかを明確に示す必要がある。

日本の入管法においては、同法違反による退去強制処分の過程において、入国審査官による違反審査がある。この審査の結果、違反認定による不服のある被疑者は、特別審査官による口頭審理を要求することができ、さらに、特別審査官の判定に不服があれば、法務大臣に異議申出を行うことができる。これに対して法務大臣の裁決が下されるが、特例として、あくまで個別的、かつ人道的な理由から滞在を許可する「在留特別許可」が出されることになる。(井口 2001、64 ~ 65)

在特の審査は退去強制処分の「副産物」と見なされる傾向が強いが、自ら申請する外国人

⁷ 資料の検討には第一法規出版 (株式会社 TKC) の TKC 法律情報データベースを利用した。
<http://www.tkcllex.ne.jp/AC/LEXACConnect.cgi>

また、著者が傍聴を行った 2003 年 2 月 7 日の東京地方裁判所での裁判では〔事件番号平 12 (行ウ) 第 211 号〕、原告・被告側は「在留特別許可」という用語を使用していたが、裁判長は「特別在留許可」と発言したハプニングもあった。

としては、在特の許可を目的に退去強制手続に入るのであり、入管当局としては、自ら出頭した場合は在特が狙いであることを熟知していながらも、退去強制手続を開始するしかない状況にある。

表 3 は退去強制手続処理件数を示しているが、法務大臣の「裁決」まで退去強制手続が進んだ場合、平均して 95% 台の高い許可率となっている。ここで、数値の読み方として問題となることは、入管法違反事件や不法就労事件などの入管や警察による摘発を受けた者と、自ら入管に出頭して進んで違反事実を申告する者とが区別されておらず、同じカテゴリとして集計されていることである。従って、自ら出頭した場合の許可率を求めることは困難であるため改善の余地がある。

表 3 退去強制手続処理件数

	違反調査	違反審査	口頭審理	異議申出	裁決 (A)	退去強制 令書発付	在留特別 許可 (B)	裁決での 許可率 (B/A * 100)
1998	48,493	49,412	3,781	2,979	2,644	45,864	2,497	94%
1999	55,167	55,682	5,320	4,692	4,527	50,813	4,318	95%
2000	51,459	52,029	8,091	7,623	7,296	44,417	6,930	94%

注 1) 違反調査、違反審査、口頭審理、異議申出、裁決は、受理数を記入する。

注 2) 退去強制令書発付は、同令書の発付数を記入する。

注 3) 裁決は、裁決数 (未告知も含む) を記入する。

注 4) 裁決での許可率は小数点以下省略

[入国管理局ホームページのデータを利用して筆者作成]

4) 在特を求める集団出頭

1999 年 9 月 1 日に在特を求めて集団で行動⁸を起こした 21 人に関しては、マスコミ各社や有職者らが大きく取り上げてきた。この集団行動をサポートしてきた駒井氏は、彼・彼女らの行動に対して、

“ 従来、新来外国人に対する在留特別許可は、日本人と結婚したり日本人とのあいだの実子を養育しているばあいに限られていた。したがって、このような条件をもっていない

⁸ この行動は 1999 年 9 月 1 日、既に日本に強固な生活基盤が形成され、子どもたちが成長しており、送還された場合には祖国に順応できない、などを理由として 5 家族、2 個人・21 名の非正規滞在外国人が法務大臣の在留特別許可 (在特) を求めて一斉に出頭したことからはじまる。同年 12 月には第二グループが、翌年 7 月には第三グループが集団で出頭をした。これまでに 10 家族・42 名に在特が認められている。この間の出頭行動により、APFS 側は 10 年以上滞在し、13 歳を超える子どもを持つ家族に対してほぼ在特が認められるとの意見を示唆。

今回の出頭者たちは、最悪の事態を覚悟して大きな賭けに出たといえる。その背景としては、日本での滞在の長期化と生活基盤の形成にともなってもはや日本しか住む国がなくなってしまうこと、また非正規滞在であるために公的保険への加入ができなかったり劣悪な職業環境に置かれたりすることに耐え切れなくなったことなどがあげられる。”と述べている。(駒井 2000、9~10)

要するに、1999年9月1日の集団行動は、この日を境として、既存の在特申請とは違った意味合いでの新たな在特の風を巻き起こしたとも言えよう。入管当局の観点からすると、既存の在特が主として日本人とのかかわり度を個別に判定してきたがゆえに、「新」在特ではホスト社会としての日本社会とのかかわり度を測定せざるを得なくなる。

集団行動は、不透明な状態の在特審査基準を明確にすることを求め、出頭者と日本社会とのかかわり度の深さが基準に反映されることを求めた計画的行動であった、と解釈することができる。⁹

この集団行動に続いた2、3次集団出頭から得られた知見として、APFS¹⁰(ASIAN PEOPLE'S FRIENDSHIP SOCIETY)の吉成氏は以下のような「当面の基準」を提示している。

- ・ 10年以上継続して滞在している非正規滞在者で、引き続き滞在を希望し、現に職業を有している者。
- ・ 5年以上継続して滞在し、6歳以上の子が日本で出生した子を養育している実親と子。
または
- ・ 病気の療養や労働災害により、長期間治療を要する医療機関によって証明を受けた者人道的にとくに必要と認められた者。(移民政策、12~13)

また、「在特」制度の構造自体に問題があることが指摘されている。即ち、

“退去強制される前の在留特別許可を柔軟かつ迅速に活用しこのような事態を未然に防ぐことも必要でしょう。現在は退去強制手続の最終段階に位置づけられ、何段階もの手続を経て認められる在留特別許可を、よりダイレクトに、在留を認めるべき事情の有無を第一段階で判断できる制度に組替える(在留特別許可申請制度の創設)などの制度的な手当ても、将来的には考えられるところです。”(外国人の法律相談Q & A、34)

ここまで、法令上の在特の定義および手続、ならびに在特審査の基準に関する解釈などを見てきた。次節では、外国人本人の事例を検証することによって、入管体制の構造・運

⁹ 弁護団長を務めた村田敏氏は“第一次から第三次にわたる集団出頭を繰返したもうひとつの理由は、在留特別許可の基準を確かなものにしたいという思いがありました。”と述べ、APFSの代表の吉成勝男氏は“一度だけの一斉出頭ではなく、繰返し行動を行うことによって一定の基準を作らせることなどで話し合われた。(中略)行動の方向は次第に明確になっていった。”と述べている (APFS、4、11)

¹⁰ APFSのホームページ：<http://www.jca.apc.org/apfs/index.html>

用に関する矛盾について言及する。

4 面接調査にみる「在特」問題

既に触れた如く、我々は日本に滞在している外国人労働者とその家族との面接調査を実施した。調査対象者の選定には、外国人支援団体である APFS の助力を得て、日本で家族を形成している約 20 組の外国人家族（日本人の配偶者はいない）との面接を行った。これらの家族は何らかの形で、在特との関連を持っていた。以下では、在特とのかかわり方を三つ（許可/不許可/申請予定）に分け、それぞれの面接調査内容を紹介する。

1) - 1 在特が認められた事例

- ・ 本人（家族）属性：対象者は東京都に住んでいるミャンマー国籍の 20 歳の女性で都立高校を卒業して、現在都内の大学 2 年次に在学中である。日本定住までの経路を見ると、ミャンマー国内の政治不安を動機として家族と共に出国し、タイで生活を始める。（難民キャンプに入ったわけではない。）その後、日本への入国を決心して 1990 年に家族全員で来日、入国当時は 3 ヶ月間の短期在留ビザだったが、不法残留になってから滞在身分を安定化するために難民申請を考えた。しかし、入管でのやり取りと、用意すべき書類の多さと煩雑さのために難民申請を諦める。本人は日本に滞在することを希望し、日本国籍への帰化すら考えるようになってきた。また、母親は子供のためにも自分のためにも日本がいいと強く思っていた。その理由としては、母国の貧困と政治不安定が日本への定住を決心させた理由であると母親は述べている。母親自身は帰化までも考えているが、骨は母国に埋めたい、といった。
- ・ 日本での生活：両親は自宅付近で同国人向けの美容室を経営している。同居家族は本人を含めて 6 人が同居している。近所付き合いはないが、知人は多い。
- ・ 家族の事：家での共通語がミャンマー語だったことに影響され、本人はミャンマー語を話すことはできるが、書くこと・読むことを目下勉強中である。日本語は日本の教育機関（小学校に編入）で習得した。

1) - 2 在特が認められた事例

- ・ 本人（家族）属性：埼玉県に住んでいるイラン国籍の 41 歳の男性、1980 年代後半に出稼ぎ目的で 3 ヶ月の短期滞在ビザで入国。その後いずれも短期滞在ビザで二回来日したが、三回目の来日時に 1 ヶ月のビザが発給されなかったため、不法滞在を決心した。90 年代初頭には本国の家族が観光ビザで全員来日した。長女はイラン生まれであるが、次女は日本で生まれた。
- ・ 日本での生活：鉄骨組み立て工場で 7 年間働く。最初は帰国意志が強かったが次女の出産から成長を見守る過程で日本での永住を決心した。

- ・ 家族の事：同居家族は本人を含めて5人の間柄は以下の通りである。母（72歳）、配偶者、長女（イラン生まれ、来日時4歳）、次女（日本で1990年生まれる）。日本語に関しては、本人は仕事場で、娘達は学校で、習得したが、本人の母（子供達の祖母）は殆ど日本語を話せない状態。長女はある程度母国語を理解し話すことも出来るが、次女の場合は、母国を聞き取ることは出来るようであるが、話すことはできない。

2) - 1 認められなかった事例

- ・ 本人(家族)属性：群馬県に住んでいるイラン国籍のAさんは60年代の生まれであり、同じ国籍の配偶者とイラン生まれの長女、日本生まれの次女、の四大家族。90年代の初頭に出稼ぎ目的で来日、来日一年後に配偶者と長女を呼び寄せた。
- ・ 日本での生活：長女が小学校5年生の時に在特を求めて出頭したが許可を得られず、一緒に出頭した他の2家族は許可される。その後9ヶ月間収容されたが、現在は仮放免されている、取消訴訟を提訴中。
- ・ 家族の事：日本生まれの次女のことはもちろん、中学校に通っている長女も外見上は外国人であっても中身は日本人と変わらない。国民保険に入れないため、病気のことが心配。

2) - 2 認められなかった事例

- ・ 本人(家族)属性：千葉県に居住しているイラン国籍の42歳(1960年生)男性、家族は1才年下の同国人と日本生まれ4歳(1998年生)の息子の3大家族、宗教はイスラム教。父親の本人の家族中、兄一人と弟一人は以前日本にいたが今は帰国している。本人の妻の場合には現在日本に滞在している家族が兄、姉の息子3人がいる。イランでは高校卒業後、会計を大学(2年制)で専攻しながらサラリーマンの仕事を1年半勤めた後、父親の手伝いとして5・6年間左官屋を営む。日本には1990年10月に本人が来た一年後、妻が観光ビザで来日
- ・ 日本での生活：最初は千葉の運送会社で仕分け仕事をアルバイトとして1日12時間働いた、収入は時給ベースだが一ヶ月およそ24万円程度だった。居住は職場での知り合い(日本人のボス)の紹介で会社の寮となる。その3ヵ月後は、日本人ブローカーの紹介で雑誌の梱包の仕事につく、またその6ヵ月後には現在住居地の近くの料理屋(パブ)のキッチンで働く。最終的には建築業の会社の現場で働く。
- ・ 在特関係：不許可となってから牛久収容所に8ヶ月間収容された、その後の仮放免の申請も却下された、現在は最後の就業先であった建築現場での労災申請が受理されたため労災を受けている
- ・ 家族のこと：子供には日本の学校に行って将来は医者になって欲しい、本人は大体日本語を話せるが妻は苦手なためイラン語を使用している。

2) - 3 審査中の事例

- ・ 本人（家族）属性：埼玉県に住んでいるバングラデシュ国籍のBさんは50年代後半の生まれ。同じ国籍の配偶者とバングラデシュ生まれの長女と日本で生まれた長男の4人家族。1990年代の初頭に来日。
- ・ 日本での生活：2000年から失業状態。長女が小学生のとき出頭したが不許可となる。

3) - 1 これから出頭する予定の事例

- ・ 本人（家族）属性：中国国籍のHさん30歳台後半の女性。東京都に住んでいる。福建省出身で、六人兄弟中長女、漢族、北京語・台湾語使用、宗教は別がない。中国では高校を卒業して小学校の臨時教師(美術)として6年間働く、日本に来ているほかの家族・親戚はいない。80年代後半に配偶者と本人の弟と3人で一緒に就学ビザを持って来日、その後は配偶者が就学ビザから留学ビザに切替えてからは家族ビザを得る。
- ・ 日本での生活：日本で子供を出産。配偶者が留学ビザからビジネスビザへの切替え時に該当仕事での就業歴が9ヶ月不足したためビザが下りず、在留資格の問題で国民健康保険は適用外になる。
- ・ 家族のこと：子供は日本の大学まで進学させたい。中国に帰ることは不可能であるため、子供が日本で生活できるようにしたい。そのためには、いい大学を卒業しないとかない。子供の教育を中心に家族の生活が営まれている。中国の祖母との電話には息子が出ようとしてもしない（言葉がわからないため）。

3) - 2 これから出頭する予定の事例

- ・ 本人（家族）属性：ミャンマー国籍のK君は都内中学の2年生。ヤンゴン出身、両親と一人ツ子の本人を含めて3人家族。仏教。まず最初に父親が来日。本人と母親が4年後に来日する。当時K君は小学2年次、最初、日本に来た時は小学校に入る手続きなどをすべて詳しい友人が代行してくれた、また同国人の大学生から日本語教習を自宅で受ける。
- ・ 日本での生活：言葉の問題が大きかったので最初はビルマに帰りたかったが、まもなく友人も出来たし、日本語も上達した。不法滞在であることを知るようになったのは小学校6年生の時、知人・友人などには一切話さず自分の中の問題として閉じ込める
- ・ 家族のこと：母国語に関しては上手く書けないが話すことには問題ない。家庭では仏教の教えを敬虔に守っている。日本が自分の‘祖国’だと思っているし、友人のほとんどは日本人で自分も日本人だと認識している。家庭内での共通語はビルマ語と日本語が混ざっている。

表4 在特関連家族の事例の総括

事例番号	許可者		不許可者*1		審査中	出頭予定者	
	1) - 1	1) - 2	2) - 1	2) - 2	2) - 3	3) - 1	3) - 2
家族で*2の日本滞在歴(2002年現在)	12年	12年	11年	11年	12年	14年	6年
入国時の在留資格	短期滞在	短期滞在	短期滞在	短期滞在	短期滞在	就学生	短期滞在
就労形態(収入源)	自営業	アルバイト、 労災	中古車解体業	労災受給	労災受給	印刷会社	アルバイト
子供の人数	2人	2人(一人は 日本生まれ)	2人(一人は 日本生まれ)	1人(日本 生まれ)	2人(一人は 日本生まれ)	1人(日 本生まれ)	1人
子供の年齢 (2002年現在)	年齢不明の姉、 20歳	16歳、12歳	14歳、6歳	4歳	14歳、5歳	11歳	16歳
出頭時期	2000年7月	1999年9月	1999年12月	1999年12 月	2002年1月	予定	予定
特異事項	日本で生まれた子供はいないが、同居家族に日本人の配偶者がいる		母国に不動産を所有している点が争われる		母親と5才の息子が共に障害をもっている、労災による生活	子供が民族学校に在籍中	共働き家庭であるため夕食はいつも地元の交流の場であるミャンマー式食堂でとる
在特を申請した/する主な理由	入管の取締り	子供の教育/ 成長	子供の成長/医療		子供の医療 問題	子供の教育、特に進学問題	将来設計として身分安定の必要性

*1 係争中の事例を含む

*2 今度の面接調査では、現在日本で家族を形成しているケースに限って調査を行った。その結果、日本で初めて家族を形成したケースと来日前に既に家族を形成し順次呼び寄せたケースに分かれた。しかし、呼び寄せの期間にばらつきが見られた為、調査では個人での日本滞在歴ではなく、家族での滞在歴に重点を当てた。

5 結論

本稿は、入管法の運用上の問題点と構造上の矛盾点を解明するキーワードとして在留特別許可を取り上げた。そして、外国人労働者家族との面接調査によって、在留特別許可とそれぞれの家族がどう関わり、どのような問題を抱えているのかを調査した。我々の面接調査の対象となって20余りのサンプルは日本に滞在している約25万人弱の不法残留者を代表しているわけではないが、在留特別許可申請に関する不法残留者の動きを典型的に把握する上では十分な情報を収集したと考えている。

不法残留者と在特との関係での三つのタイプの共通点と相違点をまとめたのが表4である。

表 4 在特との関係での三つの家族類型

	許可者	不許可者	出頭予定者
家族形成			
子供の最低年齢と最高年齢（出頭時）	12～20歳	5～14歳	11～16歳
子供の出生地	母国、日本	母国、日本	母国、日本
日本での犯罪歴	×	×	×
家族構成員の国籍	同居家族の中に日本人の配偶者がいたケースがある、その他は全員母国	母国	母国
出頭時期	1999年、2000年	1999年、2002年	予定
出頭（する/した）の主な動機	子供の進学 身分安定 取締りへの懸念 支援団体との話し合い	同左	同左、 身分安定、 親孝行
生活基盤（母国での不動産の所有有無）	日本	日本、母国	未確認

このタイプの背後で共通していることは、入管法の枠組みによって非正規滞在となっている外国人本人及び家族が置かれている無権利状態が深刻であることである。非正規滞在者であるために母国への往来の自由（移動の自由）を享受できないこと、それが波及効果して母国との関係の疎遠化をもたらすこと、健康保険に加入し難い現状から万全な治療/予防を受けられない状態に陥っていること、子供の教育への十分な配慮ができない状況にある

こと、さらに取締りへの日頃の恐怖による精神的ストレスの増大などの無権利状態に陥っていること、などの問題を抱えている家族が多かった。

他方、非正規滞在者の無権利状態をさらに悪化させる要因として入管法運用上の問題点が浮かび上がった。在特の審査の流れに関しては、審査基準の不透明性、審査手続の煩雑さ、長い審査期間、身柄拘束の危険性などがあいまって出頭をあきらめる場合や、出頭後身柄を拘束されて生計/精神両面で危機に陥る場合もあった。

その他、在特の裁決権を持っているのが法務大臣であり、その全権を法文上は「法務大臣の自由裁量」と定めていることの問題点を指摘しておきたい。在留特別許可の可否を決めるのが法務大臣であり、異議申請としての裁決を下す公的機関の長が同じく法務大臣であることに対して、公的な第三者機関を設置すべきだとの議論もある。また、法務省の内部組織を熟知している研究者からは、許可の可否を実質的に決める役割を担っている別の組織があるとの指摘もなされている。(入管実務研究会、65)

ここ数年間、この判定基準と内部規定を明確にするように要求する多くの指摘がなされて来た。しかし、これまでなされて来た在特許可の認定判定は外国人本人の異議の申し出が認められてわけではなく、あくまでも異例での「特別」な判定であると位置付けられていることに注目しなければならない。1990年から1999年の10年間に、前述の異議申し出が認められた件数はわずか5件に過ぎなかった。なぜなら、現行体制は、特別審理官の口頭審理を受けた外国人本人の異議申し出が認められた形としての在特ではなく、異議申し出は認められないが特別に在留を認める、との立場を固執しているからである。

問題の核心は在特の事例研究から導き出された入管法の構造・運用面での問題点をどのように改善するかに尽きると考えている。

なお、「在特」の延長線上に「アムネ스티」を要求する動きも見受けられるが、現行の体制下でアムネ스티実施の可否を問うことよりはむしろ、2節の不法残留者数の分析でわかったように、国内労働者と補完関係に位置付けられる外国人労働者に関して、既存体制の公正かつ有効な活用が求められる。

〔参考文献〕

- ・ 駒井洋、(1993)、『外国人労働者定住への道』、明石書店
- ・ 駒井洋、(1990)、『外国人労働者をみる眼』、明石書店
- ・ 駒井洋、渡戸一郎、山脇哲造 編(2000)、『超過滞在外国人と在留特別許可』、明石書店
- ・ 梶田孝道、宮島喬 編、(2002)『国際化する日本社会』、東京大学出版会
- ・ 井口泰、(2001)『外国人労働者新時代』、ちくま新書
- ・ 奥田安弘・柳川昭二 編、(2001)『外国人の法律相談チェックマニュアル』、明石書店
- ・ 依光正哲、(2001)、「日本における外国人労働者問題の歴史的推移と今後の課題」、一橋大学経済学研究所、discussion paper no.52
- ・ 第一東京弁護士会 人権擁護委員会 国際人権部会 編、(2001)『外国人の法律相談 Q & A』、ぎょうせい
- ・ 入国管理局ホームページ：<http://www.immi-moj.go.jp/>
- ・ 法務省 a：プレスリリース「本邦における不法残留者数について（平成13年1月1日現在）」<http://www.moj.go.jp/>
- ・ 入管実務研究会、(1999)、『入管実務マニュアル』、現代人文社
- ・ A.P.F.S. 編、(2002)『子どもたちにアムネスティを』、現代人文社
- ・ 「移民政策」検討プロジェクト、(2002)『21世紀の日本の外国人・移民政策』、市民がつくる政策調査会