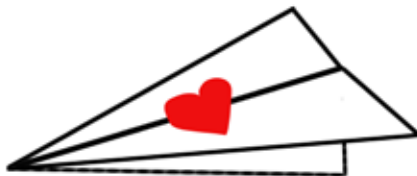


# 非正規滞在者をめぐる政策的課題

ーチャーター機によるフィリピンへの集団強制送還を受けてー



2013年12月

移住労働者と連帯する全国ネットワーク  
日本カトリック難民移住移動者委員会



# 非正規滞在者をめぐる政策的課題

—チャーター機によるフィリピンへの集団強制送還を受けて—

## 目次

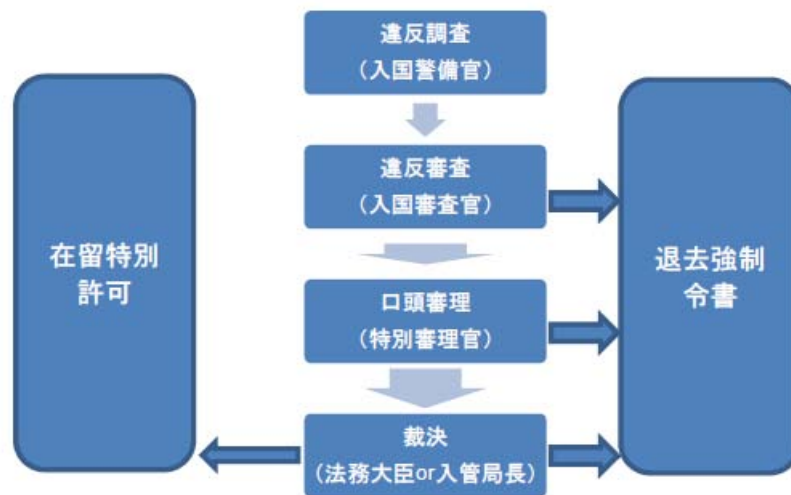
・	はじめに	2
I	チャーター機によるフィリピンへの集団強制送還に関する調査報告	
1	問題提起	4
2	調査団の派遣	5
3	調査の日程と方法	5
4	調査の結果	6
	(1) 入管施設収容の理由	(6) マニラ空港
	(2) 収容期間	(7) 社会福祉開発省の施設
	(3) 7月5日(金) = 送還前日	(8) 帰国後の状況
	(4) 7月6日(土) = 送還日	(9) 被送還者のさまざまな声
	(5) チャーター機内	(10) 調査団とフィリピン政府機関との対話
5	調査を通じて浮かびあがった課題	12
	(1) 共通の証言	
	(2) 手錠(戒具)の過剰使用	
	(3) 被送還者選定の基準	
	<裁判を受ける権利の侵害>	<家族の分離：事実婚夫婦の離散>
	<家族の分離：親子の離散>	<身寄りのない者の送還>
6	「再統合プログラム」と「統合プログラム」	16
7	集団送還の「意図」は？	16
8	法務省入国管理局と日本政府、および民間航空会社への要請	18
	法務省入国管理局 / 日本政府 / 民間航空会社	
II	非正規滞在者と日本社会	
1	放置された非正規滞在者	19
	(1) バブル景気の到来と「ジャパゆきくん」の急増	
	(2) 取締り強化をタテマエとした緩やかな排除	
	(3) 在留特別許可による合法化	
2	人口減少時代の非正規滞在者	24
	(1) 転換期を迎えた移民政策	
	(2) 治安対策としての非正規滞在者	
	(3) 徹底的な排除のはじまり	
	(4) 線引きの明確化による限定的な合法化	
3	新しい在留管理制度の導入と非正規滞在者	29
	(1) 就労・在留管理の強化	
	(2) 不十分な合法化措置	
	(3) 残された課題	

## はじめに

2013年7月6日、法務省は、送還を忌避する75人のフィリピン人非正規滞在者を集団で国費送還した。チャーター機による非正規滞在者の強制送還は、日本において初めてのことである。

非正規滞在者をはじめ退去強制事由に該当する外国人は、退去強制令書が発付され、「出入国管理及び難民認定法（入管法）」第52条にもとづき送還される（図表1）。本来は国費送還が原則であるが、自費出国が通例化しており、被送還者の9割以上を占めている（図表2）。つまり、国費送還は例外的措置であり、その対象者は、主に①疾患を有する者、②帰国費用を調達することができない者、③送還を忌避する者である。

図表1 違反審査の手順



出所：児玉晃一 2007「裁決・退去強制令書に対する異議申立て」渡戸一郎・鈴木江理子・A.P.F.S.編著『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

図表2 送還方法別被送還者数の推移

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
自費出国	66,311	68,374	63,679	54,105	51,742	46,366	44,523	48,608	44,057	33,882
法59条送還	175	131	142	218	409	485	469	881	789	1,302
国費送還（個別送還）	36	15	49	47	34	23	36	23	38	55
国費送還（集団送還）								869	261	141
国際受刑者移送条約										
その他	370	616	827	510	365	1,195	671			
総数	66,892	69,136	64,697	54,880	52,550	48,069	45,699	50,381	45,145	35,380

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
自費出国	32,068	33,914	40,480	31,811	31,911	26,818	23,093	17,569	12,812	8,379
法59条送還	1,481	1,642	1,313	1,177	852	690	407	200	106	86
国費送還（個別送還）	76	95	119	192	239	361	383	438	291	231
国費送還（集団送還）	163	260	0	0	0	0	0	0	0	0
国際受刑者移送条約			7	12	16	44	48	34	15	25
その他			7	0	0	0	0	0	0	0
総数	33,788	35,911	41,926	33,192	33,018	27,913	23,931	18,241	13,224	8,721

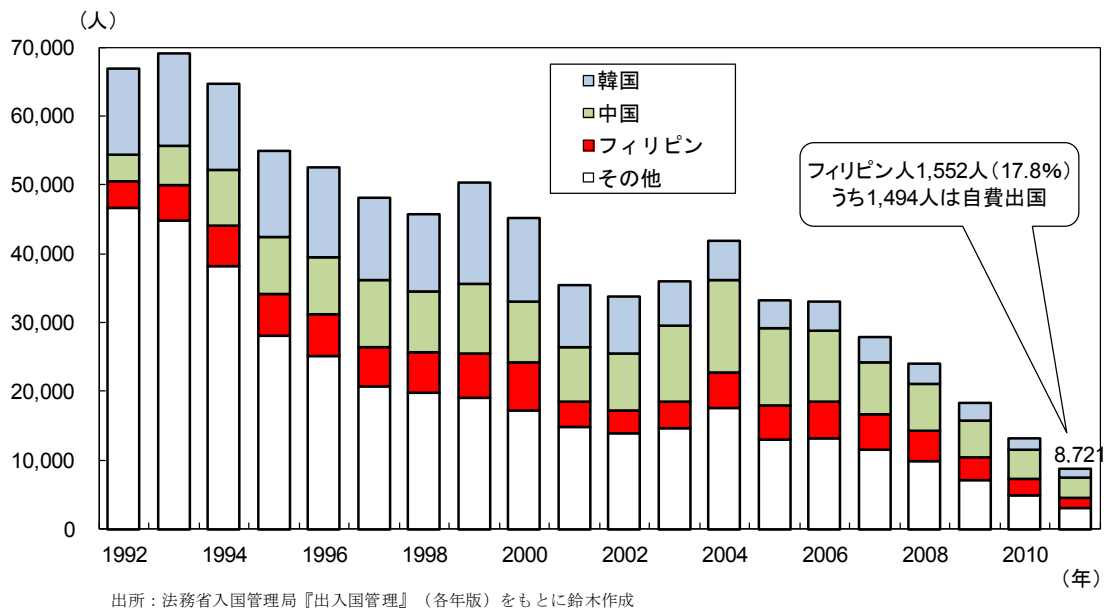
注1) 法59条送還とは、航空会社等運送業者の責任と費用による送還である。

注2) 国費送還（集団送還）とは、集団密航で水際で検挙された中国人の送還である。

注3) その他とは、被送還者の政府の費用負担により送還した場合等である。

出所：法務省入国管理局『出入国管理』（各年版）をもとに鈴木作成

図表 3 国籍別被送還者数の推移



なぜ法務省はチャーター機による集団送還を行ったのか、なぜフィリピンが送還先として選ばれ、どのような基準のもと 75 人の被送還者が選定されたのか。どのような方法で強制送還が実行されたのか。なぜ送還された 75 人は送還を忌避していたのか――。

本報告書は、7月に行われたチャーター機による国費送還を検証し、その問題点を提起することを第一の目的としている。加えて、送還対象者とされる非正規滞在者は、日本社会のなかでどのような状況におかれているかを通時的に概観することで、今なお日本で就労し、生活している非正規滞在者の今後の政策的対応を検討するための課題を提示する。

< 追記 >

本報告書の最終とりまとめを行っている最中の 2013 年 12 月 8 日、法務省入国管理局は、2 度目のチャーター機による集団強制送還を実施した。

中国が一方的に防空識別圏を設定するなど、日中関係が悪化していることから、法務省は、当初予定していた中国への送還をとりやめ、タイを送還先に選択した。詳細は不明であるが、報道によれば、男性 26 人、女性 20 人の計 46 人（うち子ども 3 人）が送還されたとのことだ。

7月に実施されたフィリピンへの送還に対する総括が十分になされているとは言い難いなかで、歴史上最大規模の反政府勢力によるデモが首都バンコクにある首相府周辺に集結し、政治的混迷の度合いが一気に高まっているタイに向けて集団強制送還が実施されたことは、極めて遺憾である。

# I チャーター機によるフィリピンへの集団強制送還に関する調査報告

## 1. 問題提起

法務省入国管理局は2013年7月6日、「不法」残留（超過滞在）などを理由に東日本入国管理センター（茨城県牛久市）、東京入国管理局（東京都港区）、同横浜支局（神奈川県横浜市）などの入管施設に収容中、もしくは仮放免中であつたフィリピン人75人（男性54人、女性13人、子ども8人）を、出入国管理及び難民認定法第52条を根拠に退去強制（強制送還）を執行した。75人は、当局が退去強制令書を発付していたものの、出国を忌避していたため、日本航空からチャーターした航空機に搭乗させられ、成田空港からマニラ空港まで国費送還されたのである。チャーター機による外国人の集団強制送還は、日本で初めてのことであつた。

翌日の報道などによって一般に知られることとなつたとはいえ、大半が小さな扱いにすぎなかつた。7月9日に行われた記者会見で、谷垣禎一法務大臣は、チャーター機による送還の理由として「送還を忌避する人が送還を阻止する目的で迷惑行為に及んだりすると、搭乗を拒否されるということがありうる。チャーター機を使うことによってそうしたことを防ぎ、安全かつ確実に送還をすることができる」と語つた<sup>1</sup>。また、「送還費用について、個別的に実施する場合と比べて、1人当たり3分の1から4分の1の経費になるということで実施」したと「費用対効果」にも言及した。さらに、谷垣法相は、「入国管理局が人道的な観点にも配慮した上で適切に執行」したと述べた。

法務省入国管理局の発表では、2013年1月1日現在の「不法」残留者数<sup>2</sup>は総数62,009人。うちフィリピン国籍者は5,722人で、韓国15,607人、中国7,730人に次いで3番目である。それにもかかわらず、フィリピン人をこの集団送還の最初の対象とした理由を、「フィリピンは退去を忌避している人が多いため」と説明している。

被送還者らがマニラに到着した直後から、突然の送還を嘆く声が日本に残る家族や支援者などのもとに届いた。なかには、20年以上にわたり日本で働き家族をもうけるなど生活基盤を築いていた人たちからのものもあつた。被送還者や残された家族の声は、いずれも前述の大臣の発言とは異なる状況を物語っている。果たして、法務省入国管理局が説明するとおり、今回の集団強制送還において、被送還者の人権が十分に尊重され、人道的な配慮が行われたのだろうか。

---

<sup>1</sup> 法務省 HP「法務大臣閣議後記者会見の概要 平成25年7月9日(火)」([http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08\\_00443.html](http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00443.html))

<sup>2</sup> 法務省入国管理局が非正規滞在者の代替値として公表している「不法」残留者とは、合法的に入国し、許可された在留期間（上陸許可期間）を超えて滞在している外国人である。このほか、非正規滞在者には、「不法」入国者や「不法」上陸者、日本で生まれた非正規滞在者の子どもがいる。

## 2. 調査団の派遣

このような疑問を解明するために、「移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）」と「日本カトリック難民移住移動者委員会(JCaRM)」は共同で、集団送還の背景やプロセス、帰国後の状況などを明らかにすることを目的に実態調査団を組織し、8月17日から27日にかけてフィリピンに派遣した。教会関係団体から在日フィリピン人5人、移住連より日本人3人がマニラに向かうとともに、同時期にミンダナオ島で別の調査をしていた日本人大学院生1人が遠隔合流する形で調査団を構成した。

## 3. 調査の日程と方法

限られた期間内にできる限り多くの証言を得ることを目指して、調査団は出発前に在日日本フィリピン大使館に対して、被送還者のフィリピンでの連絡先に関する情報提供を依頼したが、個人情報保護の観点から提供を受けることができなかった。

そのため、日本滞在時に面会をしていた支援者、および送還直後にフィリピンに向かい聞き取り調査を行った港町診療所（神奈川県横浜市）の内科医師の山村淳平さん（7月21日～24日）とNPO法人ASIAN PEOPLE'S FRIENDSHIP SOCIETY(A.P.F.S.)（東京都板橋区）の代表理事の加藤丈太郎さん（7月25日～28日）などから協力を得て、被送還者との接触を図った。

調査団は先遣隊2人が8月17日にマニラ入りし、19日に大半のメンバーと合流したうえで8月20日～27日にかけて調査を実施した。滞在中、調査団が滞在したマニラ首都圏が位置するルソン島が幾日にもわたり強い台風と洪水に襲われたことから、行動が大きく制約されるもの、地元の教会組織から多大な協力をえることにより、子ども1人を含む合計26人、すなわち被送還者75人の3分の1にあたる人たちに、直接聞き取りを行うことができた。

調査は、主に以下の2つの方法で行った。

**ワークショップ**：マニラにある教会施設に被送還者に集ってもらい、ワークショップを開催し、グループ形式による聞き取りを行った。送還の背景のみならず、今後のフィリピンでの生活の展望についての情報や意見を交換した。帰省先・一時滞在先のルソン島各地から17人の被送還者が参加した。

**個別面談**：調査団メンバーが手分けして帰省先などを訪問し聞き取り調査を行った。場所はマニラ首都圏と近郊のカビテ州、パンパンガ州、ヌエバ・エシーハ州、およびミンダナオ島のダバオ市)。ワークショップ参加者のうち7人に対しては、改めて滞在先を訪問するなどして、より詳しい聞き取りを試みた。

使用言語は、フィリピン語（タガログ語）と日本語で、英語を部分的に使用した。

#### 4. 調査の結果

聞き取り対象者(成人のみ)25人の属性やプロフィールは図表4および図表5のとおりである。名前は匿名にしており、男性はM1～M21、女性はF1～F4と記している。

図表4 聞き取り対象者の属性等

- ・ 聞き取り対象者：男性21人、女性4人、男児1人
- ・ 年齢(送還当時)：
  - 男性 20代2人、30代7人、40代5人、50代7人
  - 女性 30代1人、40代2人、50代1人
  - 子ども 5歳
- ＜以下は成人25人を対象＞
- ・ 滞在年数：20年以上13人、10年～19年3人、5年～9年8人、5年未満1人
- ・ 同居する事実婚のパートナーとの離散：11人(男性9人、女性2人)
- ・ 実子との離散：6人(すべて男性)
- ・ 日本での主な職種：
  - 男性 建設・建築、解体、溶接、鍛冶屋、水道、工場など
  - 女性 バーなどの飲食店
- ・ 居住地：東京、千葉、神奈川、埼玉、群馬

##### (1) 入管施設収容の理由

自主出頭した者は1人(M5)のみで、ほとんどが、入管による自宅や職場、通勤途上での摘発、警察による交通検問での摘発などによって収容されている。特異かつゆゆしきケースとして、カトリック教会施設内に警察が立ち入り「旅券不携帯ないし常時携帯提示義務違反」で現行犯逮捕された者が1人(M7)いる。

##### (2) 収容期間

大半は観光目的の短期滞在の在留資格で来日し、2009年～12年にかけて超過滞在を理由に摘発・収容された。収容後に仮放免申請が認められ一時的に収容が解かれた者もいたが、再収容されるというプロセスをたどっている。とりわけ、集団送還が近づいた2013年5月～6月にかけて仮放免の延長申請が認められずに再収容された人が多い。子どものいる女性(F4)は、夫(M12)のみ収容されていたが、送還前日の7月5日、仮放免の延長の際に送還を告げられ、その晩は、子どもとともに成田空港に宿泊することになった。

##### (3) 7月5日(金) =送還前日

東日本入国管理センター(茨城県牛久市)、東京入国管理局(東京都港区)、同横浜支局(神



奈川県横浜市)の各施設において、送還日前日の7月5日の午後から夜半または6日未明にかけて、多数の職員(最多は約20人)が収容者の部屋に入ってきて送還を通告し、送還対象者をインタビュー室に連行した。職員はどの部屋に入室する時も、ビデオカメラを持った職員が同行して一連のプロセスを撮影し続けた。

職員が入ってきたとき、すでに睡眠中だった収容者もいる。その後、送還対象者が数人ずつ同室に集められた。拒否する収容者に対しては、多数の職員が力づくで「ゴボウを抜く」ように、あるいは担ぎあげて移動させた。

日本に19年滞在したM2は、保護房に行くことを拒んだ結果、10人近い職員に強引に身体を持ち上げられた。その際、両腕と両手首をひねるとともに、右胸部を打撲した。それから1ヶ月半後の8月後半でもわずかにコブが残っており、「まだ少し痛むことがある」と訴えた。彼は、収容中の2012年9月、休憩時間に右手を骨折した。確かに入管の医師の診療や外部の病院で検査や治療を受けていたのだが、処置が不十分であったため、調査団が訪問したときも、右指をほとんど動かすことができずに装具をつけたままであった。送還を拒み部屋から出ることを拒否したとはいえ、入管職員が彼に行った行為は、怪我人に対する配慮を欠いた制圧行為ではなかっただろうか。

16歳で来日したM10は、フィリピン人の実母が結婚した日本人男性の養子となったが、勉学のためフィリピンに帰国中に在留資格「定住者」を喪失し、後に「短期滞在」で来日し在留資格の更新を試みたものの超過滞在となり収容された。送還を告げられ部屋から連れ出される際、壁に貼っていたキリスト像のポスターが入管職員によって引き剥がされた。信仰心を冒瀆するような行為に対して、彼は強い怒りが込み上げてきたと語った。

送還を告げられた収容者たちは、誰もが家族や恋人、友人、依頼している弁護士や行政書士などに電話連絡したいと強く訴えたのだが聞き入れられなかった。突然の通告のショックと、誰にも告げられないもどかしさなどで、ほとんどが一睡もできない一夜を過ごした。

#### (4) 7月6日(土) =送還日

午前5時~6時頃起床。すべての男性には、収容部屋を出るときから手錠がかけられた。送還対象者は、護送車(バスなど)に分乗し、成田空港に向かった。車内には被送還者の2倍以上の職員がいた。

護送車は、成田空港に到着すると、通常の搭乗口ではなく駐機場に直行した。護送車から飛行機のタラップまで30~40mほどあったが、両側に各50人ほどの入管職員が整列し警備する間を、両側を職員に挟まれ手錠をつけられたままタラップから搭乗した。そのものものしい光景に、どの被送還者も唾然とした。

#### (5) チャーター機内

JL8837という便名のチャーター機内(機種不明)には被送還者たちの目算によると80人~100人ほどの職員が待機していた。一方、入管は搭乗した護送官の人数を明らかにしていない。

飛行中も、男性は手錠をかけられたままで、女性と子どもには手錠などの戒具は使用されなかった。トイレに立つ時は職員がつき、男性は手錠をかけられたままで、個室のドアは完全に閉めず開いた状態で用を足さなければならなかった。昼食時も手錠はずされなかったため、サンドウィッチと水を口にする際は不便であった。一方、機内では特に騒ぐ者はおらず、みな静かにしていたと証言している。

飛行機がマニラ空港に到着する30~40分前に手錠がようやくはずされた。つまり、8~9時間ものあいだ、成人男性たちは手錠がかけられたままであった。

## (6) マニラ空港

マニラ空港に到着すると、バスで通常の到着ゲートではなく倉庫のような所へ移送された。そこで待機していたフィリピンの入管職員によって入国手続きが行われた。有効なパスポートを所持している人はパスポートに、そうではない人は在東京フィリピン大使館が7月4日付で発行した渡航証明書（TRAVEL DOCUMENT）に入国スタンプが押された。失効しているパスポートにはパンチで穴が空けられた。

成田空港からの送還が日本のメディアに非公開で執行されたように、マニラ空港でもフィリピンのメディアには非通知であった。後日フィリピン外務省が記者会見し、そのやりとりが報道されたのだ。両空港において、一般乗客の目にふれない方法で、「秘密裏」に出入国手続きが行われたのである。それは一方で、被送還者のプライバシーの保護が図られたという解釈も成り立つ。

## (7) 社会福祉開発省の施設

送還された75人はマニラ空港からバスで10～20分ほどの場所にある社会福祉開発省の施設へ移送され、準備された書式に名前や住所を記入したうえで、同省の職員から帰省先などについて個別インタビューを受けた。時間制限はあったものの、家族などに無料で電話をかけることができた。そこで初めて、第三者に送還の事実を伝えることができたのである。

被送還者はフィリピン・ペソの現金を所持していないことから、社会福祉開発省が帰省先までの距離を考慮して、陸路ならばおおむね1,000ペソ～1,500ペソ（2,300円～3,450円）の範囲で交通費を支給した。ミンダナオ島ダバオ市への帰省者2人（M5とM12）には航空券を手配したり、遠方のためその日のうちに帰宅できない、あるいは帰るあてがない1人（M9）に対して、マニラ首都圏マンダラヨン市内にある社会福祉開発省が運営するシェルターを宿泊場所として提供した。

## (8) 帰国後の状況

日本で暮らして20年以上という人（13人）をはじめ、若年時から日本の生活に順応してきた人にとって、母国に帰還したとはいえ、環境の激変という「カルチャーショック」に皆が戸惑っている。長年離れていた家族と再会できた安心感や喜びがある一方で、長期収容で所持金も尽き、住居もない状態に多くが直面することとなった。親族宅に一時的に身を寄せているものの、定住できそうな「居場所」がないと不安を語る人たちもいた。

日本で長年就労し、習得したとび職、大工、塗装、鉄筋、解体、溶接関連の技能を活かせる仕事がフィリピンで見つけられず、起業するにも資金やノウハウがない。そのため、生活再建するには支援が必要なのだが、彼／彼女らは政府機関を通じた正規の就労ではなかったため、帰国した海外労働者に対するフィリピン政府による「再統合プログラム」の対象とならない。そのため、被送還者が帰国後に困難に直面した場合には、社会福祉開発省による福祉施策の対象として処遇されることになる。

そして、何よりも日本で同居していたパートナーや子ども、恋人と引き離された喪失感は耐え難い。フィリピン人のパートナー、それに4歳の息子と離ればなれになったM6は、「ほとんど毎日スカイプで顔を見ながら話をしている」と寂しさを嘆いた。

そのような逆境のなか、不眠、悪夢、食欲不振などに悩まされているという人が多かった。また、日本に暮らしていたあいだ、とりわけ入管収容中にかかっていた病院や医師の診断書がない、あるいは入手していても日本語のみであることから、フィリピンの病院で症状を伝えるのが困難な状況に置かれている。指を動かすことができなかった前掲のM2もそうである。

## (9) 被送還者のさまざまな声

以下は、複数の送還者から異口同音に発せられたコメントの数々である。

- ▶ 多くの異なった国出身の収容者がいるなかで、なぜフィリピン人だけが集団送還の対象に選ばれたのか。
- ▶ 凶悪な犯罪に関わった他国出身の収容者が送還されなくて、オーバーステイしているフィリピンの自分たちだけがまるで動物のように力づくで集められ強制送還されたのは差別である。
- ▶ 長時間にわたり手錠されたのは屈辱的だった。
- ▶ フィリピン人を保護すべき立場にあるフィリピン政府が強制送還に協力したことを実感しとても腹立たしい。
- ▶ 日本に長年暮らし働いてきたのに、なぜ在留特別許可を与えてくれないのか。
- ▶ 妻子と会えなくて辛い。妻子の生活を支援することができなくなった自分が情けない。
- ▶ 再来日できるまでの5年間のペナルティ（上陸拒否期間）は長すぎる。
- ▶ マニラ空港到着時に、われわれに帰国後の支援を約束した社会福祉開発省からの連絡がまったくない。

## (10) 調査団とフィリピン政府機関との対話

調査最終日の8月27日、「フィリピンカトリック司教協議会（CBCP）」の協力を得て、外務省、労働雇用省、社会福祉・開発省、海外雇用庁（POEA）、海外労働者福祉庁（OWWA）、海外フィリピン人委員会（CFO）などフィリピンの関係省庁の担当者、およびNGOを招いて、調査団および被送還者（1家族3人と男性1人）との対話と支援要請を行うとともに、記者会見を開催し、声明を発表した<sup>3</sup>。

対話のなかで、フィリピン外務省は以下のように送還の背景を説明した。

フィリピン大使館を通じて、日本から100人の集団送還が行われることを知ったのは今年（2013年）5月頃のこと。実際に外務省が被送還者の確定名簿を入手したのは送還2日前の7月4日であった。

外務省とフィリピン大使館は、被送還者の人権を守るよう日本の法務省と協議した。たとえば、送還中は手錠をしないよう要請した。しかし、男性に関しては合意を得られなかった。結局、航空機がフィリピンの領空域に入った時点で外すということで落ち着いた。

フィリピン大使館はまた、日本人と結婚している人や日本人の子どもがいる人たち、それから裁判中の人たちを送還しないよう法務省と交渉した。その結果、当初計画の100人から75人に減ったのではないかと解釈している。

政府機関との対話に続いて、調査団は地元メディア対象の記者会見を行った。主要なテレビ局や新聞社がすぐにこれを報道した<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> 「チャーター機を用いたフィリピン人75名の強制送還にかんする共同声明（日本語訳）」は、アジア・太平洋人権情報センターHPを参照されたい（<http://www.hurights.or.jp/archives/newsinbrief-ja/section3/2013/08/30/%E5%85%B1%E5%90%8C%E5%A3%B0%E6%98%8E%EF%BC%88%E6%97%A5%E6%9C%AC%E8%A%9E%E8%A8%B3%EF%BC%89.pdf>）。

<sup>4</sup> 記者会見に関する報道は、アジア・太平洋人権情報センターHPを参照されたい（<http://www.hurights.or.jp/archives/newsinbrief-ja/section3/2013/08/7576-1.html>）。

図表 5 聞取り対象者（成人）の送還にいたるまでの日本での概況

M1 32 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2004 年 7 月、兄の名前で来日、滞在 9 年</li> <li>・ 2006 年からフィリピン人女性（永住者）と同居（事実婚）、7 歳の息子（前夫の子）を養育</li> <li>・ 2010 年 7 月摘発・収容、仮放免を認められるが、13 年 6 月 26 日再収容</li> </ul>
M2 45 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1994 年 1 月、「短期滞在」で来日、滞在 19 年</li> <li>・ 2004 年に摘発・収容されるが、日本人女性との結婚で在特、後に離婚し、非正規滞在に</li> <li>・ 2011 年 3 月摘発・収容</li> </ul>
M3 47 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1987 年 12 月、「短期滞在」で来日、滞在 25 年超</li> <li>・ 2011 年 12 月摘発・収容、申請したが仮放免を認められず</li> </ul>
M4 52 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1992 年、非正規に来日、滞在 21 年</li> <li>・ 10 年間、フィリピン人女性（永住者）と同居（事実婚）、8 歳の娘あり</li> <li>・ 2011 年 11 月摘発・収容、仮放免を認められるが、12 年 2 月再収容</li> </ul>
M5 49 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1994 年 5 月、「短期滞在」で 2 度目の入国（初来日は 1987 年）、滞在 19 年（通算、24 年）</li> <li>・ フィリピン人女性（永住者）と同居（事実婚）、4 人の子ども（14 歳～8 歳）がいるが、法律上、上 3 人は前夫の子</li> <li>・ 2011 年 3 月、末娘と一緒に自主出頭、2012 年 3 月、収容</li> </ul>
M6 35 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2005 年 7 月、「短期滞在」で来日、滞在 8 年</li> <li>・ フィリピン人女性と同居（事実婚）、4 歳の息子（法律上は前夫の子）あり</li> <li>・ 2010 年 11 月摘発・収容、仮放免を認められるが、13 年 6 月再収容</li> </ul>
M7 57 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1997 年 9 月、偽名で 2 度目の入国（初来日は 1987 年）、滞在 16 年（通算 26 年）</li> <li>・ 2012 年 5 月摘発・収容</li> </ul>
M8 34 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2008 年 5 月、「短期滞在」で 2 度目の来日（初来日は 2007 年）、滞在 5 年（通算 6 年）</li> <li>・ 2010 年からフィリピン人女性（永住者）と交際（事実婚）</li> <li>・ 2012 年 3 月摘発・収容</li> </ul>
M9 33 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1991 年 5 月、姉（日本人と結婚）を頼って「短期滞在」で来日、滞在 22 年</li> <li>・ 姉夫婦の扶養家族として「定住者」取得、在留期間の更新を怠り、非正規滞中に</li> <li>・ 2012 年 10 月、窃盗目的の住居侵入容疑で現行犯逮捕（懲役 3 年、執行猶予 4 年）</li> <li>・ 2013 年 1 月、判決日に入管に移送</li> </ul>
M10 37 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1993 年 9 月、16 歳の時に「短期滞在」で初来日</li> <li>・ 母親が日本人と結婚したことから、その男性と養子縁組し「定住者」に</li> <li>・ フィリピン帰国中に「定住者」の在留期間が失効、1998 年日本人父が死亡、2008 年に母が死亡（母の最期を日本で看取る）</li> <li>・ 両親の墓を守るために「短期滞在」で 4 度目の来日</li> <li>・ 2012 年出頭・収容、申請したが仮放免を認められず</li> </ul>
M11 36 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2005 年 2 月、就労目的の在留資格で来日、滞在 8 年</li> <li>・ 5 年間、フィリピン人女性（永住者）と同居（事実婚）</li> <li>・ 2010 年 8 月摘発・収容、仮放免を認められるが、13 年 6 月再収容</li> </ul>
M12 52 歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1993 年、「短期滞在」で来日、滞在 20 年</li> <li>・ パートナーであるフィリピン人女性（正規滞在）と 20 歳の娘（前夫の子）、11 歳の娘（自分の子）を経済的に支援、仕事のため普段は離れて暮らす</li> <li>・ 2012 年 10 月摘発・収容、申請したが仮放免を認められず</li> </ul>

M13 52歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1989年、「4-1-4（短期滞在）」で来日、滞在24年</li> <li>・ 摘発・収容</li> </ul>
M14 29歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2005年6月来日、滞在8年</li> <li>・ 2012年9月摘発・収容、申請したが仮放免を認められず</li> </ul>
M15 53歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1987年来日、滞在25年</li> <li>・ 15年間、フィリピン人女性（正規滞在、前夫との子どもあり）と同居（事実婚）</li> <li>・ 2009年摘発・収容、仮放免を認められるが、11年12月再収容、その後、申請したが仮放免を認められず</li> </ul>
M16 41歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1989年12月、非正規に来日、滞在24年</li> <li>・ 2011年4月摘発・収容、申請したが仮放免を認められず</li> </ul>
M17 31歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2005年4月、「短期滞在」で来日、滞在8年</li> <li>・ 2011年1月、フィリピン人女性（定住者、前夫との子どもあり）と同居（事実婚）、摘発2週間後に娘が誕生</li> <li>・ 2012年5月摘発・収容、申請したが仮放免を認められず</li> </ul>
M18 44歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1991年5月、「短期滞在」で来日、滞在22年</li> <li>・ 2009年11月摘発・収容、仮放免を認められるが、12年7月再収容、その後、申請したが仮放免を認められず</li> </ul>
M19 21歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2008年12月、「短期滞在」で来日、滞在4年半</li> <li>・ 摘発前2年間、日本人女性と同居（事実婚、結婚予定）</li> <li>・ 2012年10月摘発・収容、申請したが仮放免を認められず</li> </ul>
M20 55歳男性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1991年来日、滞在22年</li> <li>・ 自主出頭後収容、2012年8月仮放免（退令取消裁判中）、13年5月再収容（一審敗訴）</li> </ul>
F1 50歳女性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1994年、偽名で3度目の入国（初来日は1992年）、滞在19年（通算20年）</li> <li>・ 16年間、日本人男性と同居（事実婚）</li> <li>・ 2012年12月摘発・収容</li> </ul>
F2 45歳女性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「短期滞在」で来日</li> <li>・ 8年半、日本人男性と同居（事実婚）</li> <li>・ 2012年7月摘発・収容、申請したが仮放免を認められず</li> </ul>
F3 36歳女性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2003年、transitで来日、滞在10年</li> <li>・ 約9年間、日本人男性と同居</li> <li>・ 2013年1月自主出頭、13年4月収容</li> </ul>
M21 51歳男性 F4 43歳女性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 夫は、非正規に来日（2度目）、滞在23年</li> <li>・ 妻は、滞在8年、5歳の息子あり</li> <li>・ 夫は、2011年1月摘発・収容、申請したが仮放免を認められず</li> <li>・ 妻子は、2013年7月5日、仮放免の延長の際に送還を告げられる</li> </ul>

## 5. 調査を通じて浮かびあがった課題

調査結果は、集団送還をもたらしたさまざまな人権および人道的な課題を浮き彫りにした。それは、この集団送還に限ったことではなく、これまで長年にわたって実施されてきた個別的な強制送還と重なり合う課題もある。

### (1) 共通の証言

25人の成人被送還者の聞き取りのなかで、以下は共通した証言であった。

①各入管施設において、送還日7月6日(土)の前日の午後から夜中、6日の未明にかけて多数の入管職員に囲まれて送還を言い渡された。②家族や依頼中の弁護士などに電話連絡したいと強く求めてもまったく聞き入れられなかった。③男性被送還者は長時間にわたり手錠をかけられた。④多数の入管職員が警備のため成田空港に動員された。

「送還を通告して以降の外部への連絡は基本的に認めていない」というのが入管の姿勢である。そのため、送還を通告された被収容者に対しては、これまでも「外部交通権」はまったく保障されていなかった。今回の集団送還は金曜日夜半に伝えられ、外部からの面会のない土曜日の、しかも早朝に実施されていることから、外部との接触を完全に遮断するねらいがあったのではないかと推測される。

### (2) 手錠（戒具）の過剰使用

男性は、入管施設を出るときから、マニラ空港に到着する30～40分前まで連続して8～9時間のあいだ手錠をかけられた（フィリピン外務省は「飛行機がフィリピン領空域に入った着陸1時間前まで」と主張）。朝食と飛行機のなかでの昼食時、およびトイレ利用時はずされず、トイレのドアは開いた状態。手錠は、逃走、設備の破壊、自損などを防止する目的で使用されたとされるが、長時間かつ、食事やトイレの際にも使用し続けることは、日本も締約国になっている国連「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約（拷問等禁止条約）」が禁止する公務員による「非人道的な又は品位を傷つける取扱い」に抵触するのではないだろうか。

「逃走防止と自損防止の目的で、通常、子どもを除いて、女性であっても手錠をする」と法務省入国管理局は説明している。つまり、すべての強制送還において長時間にわたる手錠が「不可避」であるというのが入管の主張である。とりわけ、チャーター機で集団移送するならば、「安全かつ確実に送還」するために、手錠などの戒具を使用することで被送還者を「完全制圧」するという「拷問」が追求されることになる。送還という目的遂行のために、被送還者の人権や尊厳が容易に侵害されている現実が、ここにある。

### (3) 被送還者選定の基準

今回送還された75人の選定基準について、入管は「送還を忌避している理由や収容期間の長さ、家族関係や健康状態等を総合的に判断し、最終的に法務省（本省）において慎重に選定した」と答えている。果たしてそうであろうか。被送還者の「状況」を人権および人道上の観点から分析すると、今回の選定基準に対するさまざまな問題が明らかになる。

#### <裁判を受ける権利の侵害>

退去強制令書が発付された場合、当該外国人は発付から6ヶ月以内に取消訴訟を起こすこと

ができる。しかし、今回の調査から、発付後 6 ヶ月以内の出訴期間内に送還されてしまった人が多数いたことが判明した。退去強制令書の発付を受けて、弁護士に依頼して「退去強制令書発付処分取消等訴訟」を提訴したものの敗訴し、「再審情願」申立てをしたが却下された人、あるいは訴訟の準備をしていた矢先に送還されてしまった人が多くいた (M4、M5、M9、M10、M20、M21 など)。裁判費用の工面が難しい人のなかには、日弁連が法テラスに委託している法律援助を利用しようとしていた人もいた。

入管によれば、退去強制令書発付から 6 ヶ月以内に送還された者は、75 人中で 22 人 (およそ 3 割) である。裁判を受ける権利は、在留資格にかかわらず、すべての人に保障された権利である。22 人という数は、「司法」に対して異議申立てを行う権利を侵害する入管 (行政) の不当な姿勢を物語っている。

### <家族の分離：事実婚夫婦の離散>

同居中 (事実婚) の妻あるいは夫がいたのは、聞き取り対象者 25 人のうち男性 9 人 (相手は在留資格「永住者」あるいは「定住者」のフィリピン人女性)、女性 2 人 (相手は日本人男性) の 11 人であった。

入管によると、「日本人や適法に在留する外国人と法的な結婚をしていた人は 0 人」、「日本人または正規在留の外国人との交際相手の存在を理由に送還を忌避した人が 30 人」で、「いずれも婚姻の関係にない」との認識である。

価値観の多様化を背景として、事実婚が増加しているのは、欧米そして日本における社会的趨勢である<sup>5</sup>。加えて、フィリピン人の場合には、結婚制度の手続き上の難しさという要因も大きい。フィリピンでは近年、海外在住のフィリピン人が再婚するためには、基本的にフィリピンの裁判所で婚姻無効裁判あるいは離婚承認裁判を行わなければ、婚姻手続きに必要な「婚姻要件具備証明書」が発行されないというシステムへと変更されたため、再婚のための手続きが以前よりも格段に複雑化したのである。裁判所での手続きは、海外在住者にとって、労力や時間、金銭という点で負担が大きい。そのため、事実婚のまま暮らすフィリピン人カップルがおのずと多くなっているのだ。入管はそうした事情を十分に承知しているにもかかわらず、事実婚カップルで非正規滞在している一方を送還し、多くの家族が引き離される結果をもたらしたのである。

滞在 9 年の女性 (F2) は、日本人男性と 8 年半同居していたが、2012 年 7 月に自宅で入管職員に摘発され、収容された。東京入管での審査にその男性も同席し、在留特別許可を訴えるとともに、入管の医師から 20 種類以上の薬を処方されるなど健康状態もよくなかったことから、仮放免申請を 5 回も行ったのだがいずれも「不許可」に終わった。

2013 年 9 月の最高裁による違憲判決をうけて、12 月 5 日、婚外子 (非嫡出子) の遺産相続における格差規定をなくす改正民法が第 185 回国会で成立した。このような社会情勢の変化をふまえて、入管手続きにおいても、法律婚のみを在留特別許可の積極要素とするのではなく、事実婚に対する見直し、事実婚という家族のあり方を法律婚と同様に評価し、取り扱う必要があるだろう。

### <家族の分離：親子の離散>

調査では、事実婚の相手との間に実子がいる男性が 21 人中 6 人 (M4、M5、M6、M12、M17、M18) もいた。相手女性はいずれも在留資格「永住者」などを有するフィリピン人女性である。父親の送還の結果、母親だけで日本で子どもを養育する境遇となった。

一方、入管は「相手方との子どもがあると称した男性が 7 人いたが、いずれも親子関係が実

<sup>5</sup> 内閣府 2005『平成 17 年版 国民生活白書』でも、「結婚・出生行動の変化」として事実婚の増加が取り上げられている。

証できなかつたり、同居事実がなかつたりで、家族の分離はない。また、実子の養育を理由に忌避した人もいるが、いろいろと事情があり、実際は、別の人が養育しており、子ども自身が送還者との同居を嫌がっていた。親子関係の有無は確認している。わからない場合はフィリピン大使館に問い合わせている」としている。この点に関しては、調査団が得た証言と大きく認識が異なっている。家族の分離という深刻な事態だけに、入管はあらためて精査する必要があるだろう。

調査団は、「親子関係」や「同居」についてはできる限り注意深く具体的に聞き取ることを試みた。子どもの認知に関して、フィリピン大使館が発行した父親による「認知宣誓供述書 (AFFIDAVIT OF ADMISSION OF PATERNITY)」のコピーを持ち帰っている者 (M20) もいた。

日本に 21 年間滞在した M4 は、在留資格「永住者」のフィリピン人女性と 10 年間にわたり同居しており、8 歳 (小学校 3 年生) になる娘がいる。塗装の仕事場で摘発され入管に收容されたが、一時期仮放免されていた。しかし、2012 年 2 月に再收容されたのである。彼は弁護士に依頼して退去強制令書発付処分取消等訴訟を提起したが敗訴していた。

また、24 年間滞在した M5 は、「永住者」のフィリピン人女性とのあいだにできた 14 歳、12 歳、11 歳、8 歳の 4 人の子どもを残して送還された。最初の 3 人の子どもは、女性の日本人前夫と離婚前にできた子どもで、民法 772 条に基づき前夫の子とみなされ (嫡出推定) 日本国籍を有しているが、離婚成立後に生まれた末子のみフィリピン国籍という複雑な事情があるのだが、実子 4 人と強制分離されたことは事実である。妻は日本人夫の DV 被害者であった。実父と引き離された 4 人の子どもたちは、日本で収入がほとんどなく生活保護を受給する母親の元で暮らすことを強いられたのである。

意思に反した親子の離散という事態は、当事者にとって深刻な悲劇であり、強制送還がもたらす家族の分離は、強制送還の残酷性や暴力性を如実に象徴している。それゆえ、入管は違反審査をはじめとする行政手続きや処分において、人権および人道的な感覚を十分に備え、慎重かつ緻密な調査を行うことが求められる。

家族の結合は、日本も批准し国内法になっている国連「市民的及び政治的権利に関する国際規約 (自由権規約)」および「子どもの権利条約<sup>6</sup>」によって保障されている。しかし、日本政府はこれに係る子どもの権利条約第 9 条と第 10 条について、入管法が優先する旨の独自解釈を頑なに固持している。そして、入管は「退去強制事由に該当する者はすべて、原則、送還すべき人である」という従来からの「原則」を堅持する姿勢を崩していない。

#### 「市民的及び政治的権利に関する国際規約 (自由権規約)」

##### 第 17 条

1 何人も、その私生活、家族、住居若しくは通信に対して恣意的に若しくは不法に干渉され又は名誉及び信用を不法に攻撃されない。

##### 第 23 条

家族は、社会の自然かつ基礎的な単位であり、社会及び国による保護を受ける権利を有する。

#### 「子どもの権利条約」

##### 第 9 条

1 締約国は、子ども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。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が子どもの最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでな

---

<sup>6</sup> 日本政府は、Convention on the Rights of the Child を「児童の権利に関する条約」と訳しているが、通常、「児童」は幼稚園と小学校に在籍している者を指す。一方、当該条約が対象とする Child は 18 歳未満の者を指していることから、NGO 関係者や研究者などは「子どもの権利条約」という訳を採用している。



い。このような決定は、父母が子どもを虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており子どもの居住地を決定しなければならない場合のような特定の場合において必要となることがある。

#### 第10条

- 1 前条1の規定に基づく締約国の義務に従い、家族の再統合を目的とする子ども又はその父母による締約国への入国又は締約国からの出国の申請については、締約国が積極的、人道的かつ迅速な方法で取り扱う。締約国は、更に、その申請の提出が申請者及びその家族の構成員に悪影響を及ぼさないことを確保する。

#### 「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」に対する日本政府の解釈宣言

1. 日本国政府は、児童の権利に関する条約第9条1は、出入国管理法に基づく退去強制の結果として児童（子ども）が父母から分離される場合に適用されるものではないと解釈するものであることを宣言する。
2. 日本国政府は、更に、児童の権利に関する条約第10条1に規定される家族の再統合を目的とする締約国への入国又は締約国からの出国の申請を「積極的、人道的かつ迅速な方法」で取り扱うとの義務はそのような申請の結果に影響を与えるものではないと解釈するものであることを宣言する。

これまで、国連子どもの権利委員会は、1998年6月に採択した第1回日本政府報告に対する「総括所見」、および2004年2月に採択した第2回日本政府報告に対する「総括所見」において、第9条1および第10条1に対する日本政府の解釈宣言に繰り返し懸念を表明している。さらに、国連の移住者の人権に関する特別報告者であるホルヘ・ブスタマンテが2011年3月に国連人権理事会に提出した訪日調査報告においても、同宣言を見直すべきだと勧告している（パラグラフ81「移住者の子ども人権に関して」）においても。上掲の日本政府の解釈宣言が、家族の分離という人権侵害をもたらしている現状に鑑み、いま一度「子どもの最善の利益」を十分に尊重したうえで、送還の是非を慎重に検討すべきである。

#### <身寄りのない者の送還>

被送還者のなかに、11歳のときに来日し、22年間日本で暮らした33歳の男性（M2）がいる。この男性は、フィリピンの両親が幼少期に亡くなったため、日本人を夫にもつ実姉を頼って来日し、千葉県で暮らし始めたのである。地元の小学校に通ったことから日本語は流暢になった。姉は彼が早く日本語を覚えるようにと、彼とはあえてフィリピン語（タガログ語）での会話をしなかったそうだ。このように、フィリピン語の環境から離れて生活するうちに、M2は母語がほとんど理解できなくなってしまった。

彼は、高校に入学したものの中退し、とび職の仕事を得て働くようになった。ところが2004年、たまり場となっていた中学時代の同級生宅に上がりこんでいたところ、家人に通報されて逮捕された。懲役10ヵ月執行猶予3年の有罪判決を受け、在留資格を失ったものの、在留特別許可（定住者）を得ることができた。

しかし、1年後の更新時、現場を任されていたとび職の仕事が忙しくなったことから、延長手続きをしそこない、超過滞在になってしまった。その後、2012年10月、友人を待ち受ける目的で上がり込んだ家で再び窃盗目的の住宅侵入の現行犯で逮捕され、起訴されたのである。今度は、懲役3年執行猶予4年の有罪判決を受け、千葉地裁で判決のあった2013年1月、東京入管に送られ収容されたのだ。そして、今回の送還リストに加えられたのである。

フィリピン国籍とはいえ、フィリピン語が話せないうえに、帰国後に引き受けてくれる身寄りがいないことから、弁護士に依頼して退去強制令書発付処分取消等訴訟の準備を進めていた最中の送還であった。7月5日の夜、送還を告げられた際に、帰国後の問題や裁判について2時

間にわたって入管職員に明確に説明したにもかかわらず、これから始まるであろう裁判のことなど一顧だにされなかったそうである。

送還後のフィリピンで頼れる身寄りのない彼は、送還直後から社会福祉開発省のシェルターで保護されて暮らしている。8月に調査団が訪ねたとき、今後の生活のめどが立たずシェルターに留まる孤独な日々について、しっかりした日本語で彼は語った。フィリピン語がほとんどできない彼は、同省の職員とは英語で会話している。10月24日、調査団メンバーが彼に電話したところ、3ヶ月半を経ても相変わらずシェルターで保護されていることを知った。仕事もみつかるめどがないという。そうしたなか、10月中旬に原告不在のまま東京地裁で第1回口頭弁論が行われた。

フィリピンは彼にとって「出生国」であり「国籍国」であるが、義務教育課程も含めた20年以上にわたる日本での生活のなかで、もはや「母国」ではなくなってしまったのであろう。確かに彼には、執行猶予判決とはいえ2回の有罪判決を受けている。しかも、2回目の「懲役3年」は上陸拒否事由にあたる判決である。しかし、彼の日本での定着性を考慮するとともに、送還先であるフィリピンには身を寄せる家や家族すらない事情は、送還にあたって十分に考慮されるべきであった。

送還にあたっては、家族の形成にかかわらず、「定着性」や送還先での状況を十分に検討し、人道的な配慮をする必要があるだろう。

## 6. 「再統合プログラム」と「統合プログラム」

調査団は、25人の成人被送還者に対する聞き取りを通じて、何年も日本で暮らし、働き続けていた人たちであったこと、またその多くが日本で家族を形成している人たちであったことを知った。つまり、「日本社会とのつながり」を形成した定着性のある人たちなのである。だからこそ、必死に送還を忌避したのだ。

さらに、彼／彼女ら、またその家族だけが日本での生活を望んでいたわけではない。雇用主もまた、日本で習得した建設や溶接の業務をはじめとする技能に期待し、就労や滞在の継続を望んでいたのである。それゆえ、雇用者が入管あてに仮放免に必要な書類を提出したり、「寛大な措置」を求める嘆願書などを提出しているのである。

フィリピン大使館は2013年3月に東日本入国管理センターで、6月に東京入国管理局で、収容中のフィリピン人を対象に、帰国後の「再統合」、つまり生活基盤の確立を支援するための一日がかりのワークショップを開催した。それらはあくまでもフィリピン政府のイニシアチブで行われ、参加は任意で、入管職員は立ち会わなかった、というのが入管の説明である。ワークショップに参加した被送還者の1人は、日本滞在を望んでいるのに帰国後の話をされて不愉快だったと調査団に語った。

確かに、帰国後の生活設計を支援するアプローチは必要なことである。とはいえ、日本政府がまず取り組むべきは、非人道的な強制送還の実施を前提にフィリピンへの「再統合プログラム」を後押しするのではなく、既に日本に定住している人たちを受け入れる移民政策としての「統合プログラム」ではないだろうか。

## 7. 集団強制送還の「意図」は？

法務省所管の「平成25年度歳出概算要求書」によると、送還忌避者の専属輸送による送還経費30,306千円とあり、内訳は成田空港からの「マニラ向け送還」と「北京向け送還」で構成されている<sup>7</sup>。いずれも被送還者が100人、護送者60人とみられる人数内訳だ。

<sup>7</sup> 詳細は、法務省HPを参照されたい (<http://www.moj.go.jp/content/000102425.pdf>)。当該項目は pp.720-721

入管は、「フィリピンへの個別国費送還の1人当たりの費用は、チケット代や職員の出張手当など合わせて平均83万円」で、「7月6日の集団国費送還の費用1人当たりは22万円。約4分の1のコストでの送還が実施できた」と説明している。

その計算根拠が妥当なものかどうか検証するすべは現時点では見出せない。ただ、強制送還が高額予算を要するのであれば、さまざまな事情を背負って帰国を忌避する人たちを、なぜ国が強引に送還しようとするのであろうか。

チャーター機による集団強制送還に関する「費用対効果」について大きな疑問が残る一方で、今回の集団送還は、2012年7月から導入された「新しい在留管理制度」のもとで、法務省入国管理局が非正規滞在の移住者の排除を内外に「毅然」とアピールするために、被送還者の法的権利を奪い、尊厳を打ち砕きながら執行した非人道的な入管政策のパフォーマンスではなかったのか。そのような「意図」が透けて見えそうである。

いま、法務省入国管理局が取り組むべきは、彼／彼女らが必死に集めた書類や資料と再度真摯に向き合って、送還で離別した家族の再結合の可能性を検討・再考することではなかろうか。退去強制された日から5年間は上陸拒否期間として再入国できないと入管法は定めている。「5年ものペナルティは長すぎる」と、子どもと引き離された男性が肩を落としながら話していた。

また今回の集団送還の背景には、送還忌避者の個別送還において、安全確保が困難という理由から航空会社の協力を得ることが難しくなっている事情もあると思われる。実際、被送還者が強制的な送還に対して機内で抵抗したことによって搭乗を断られ、送還されなかったケースが過去に発生している。また、そうした個別送還とそれに対する被送還者の抵抗は、機内や空港などで生じるため、一般の目にさらされやすい。そうした航空会社への配慮もあってチャーター機による集団送還が実行されたのではないだろうか。

航空会社への配慮は、送還方法のみならず、送還時における被送還者の人権の保障という点にも影響している。すなわち、今回の送還でも「安全確保」のために手錠が使用されたが、その理由について、榊原入管局長は、「航空会社の要請もありましたことから成人男性につきましては、安全確保のため手錠を使用しました」と発言している<sup>8</sup>。この答弁に対して、郡和子衆議院議員が指摘したように、「安全」は「送る側の安全」しか配慮されておらず、被送還者の安全や人権は保障されなかったことになる。さらに、手錠の使用を求めた日本航空における人権意識の低さもまた、今回の集団強制送還の問題といえよう。

---

に記載されている。

<sup>8</sup> 2013年11月5日衆議院法務委員会における答弁

## 8. 法務省入国管理局と日本政府、および民間航空会社への要請

私たちは、以上のような分析結果をもとに、法務省入国管理局と日本政府、および民間航空会社に対して以下のことを実施するよう要請する。

### 法務省入国管理局

#### 7月6日に送還された人たちに関して

- ① 少なからぬ家族の分離や裁判を受ける権利の侵害が起きた可能性があることから、今回の送還に人権および人道上の問題がなかったかどうか、あらためて精査・検証を行うこと
- ② 上記検証結果に基づき、本人からの申請があれば、「5年間の上陸拒否期間」を求めることなく、上陸特別許可による早期の再来日を認めること

#### 今後の非正規滞在者の強制送還に関して

- ① 強制送還の実施については、裁判を受ける権利、家族の結合権、および日本への定着性等への十分な配慮を行うこと
- ② 送還にあたっては、家族や弁護士への連絡を十分に保障すること
- ③ 手錠の使用を行わないこと
- ④ 送還先国の医療機関の照会など、被送還者への適切な医療ケアを保障すること

法務省入国管理局「在留特別許可に係るガイドライン」（2009年7月）の見直し等、合法化の拡大を再検討すること

### 日本政府

子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）について、日本政府の以下の解釈宣言を撤回するとともに、第3条1で規定されている「子どもの最善の利益」を尊重すること

1. 日本国政府は、児童の権利に関する条約第9条1は、出入国管理法に基づく退去強制の結果として児童（子ども）が父母から分離される場合に適用されるものではないと解釈するものであることを宣言する。
2. 日本国政府は、更に、児童の権利に関する条約第10条1に規定される家族の再統合を目的とする締約国への入国又は締約国からの出国の申請を「積極的、人道的かつ迅速な方法」で取り扱うとの義務はそのような申請の結果に影響を与えるものではないと解釈するものであることを宣言する。

### 民間航空会社

- ① 送還忌避者の送還がはらむ危険性、時に生命の危機といった深刻な事態に加え、密室性の高いチャーター機による送還は、いっそう被送還者の人権侵害の可能性を高めることに鑑み、航空会社として送還忌避者の集団送還を目的としたチャーター機の運航を慎重に検討すること
- ② 手錠の使用は、使用された者の品位を著しく傷つける行為であるため、使用を国に求めないこと。また、手錠の使用を求められた時には、国連グローバル・コンパクト（GC）や企業の社会的責任（CSR）に則った人権上の配慮をしたうえで対応を検討すること

## II 非正規滞在者と日本社会

IIでは、被送還者とされる非正規滞在者一般に焦点を当てる。バブル景気による人手不足が深刻化するなかで、就労資格をもたない「不法」就労者が社会問題化した1980年代後半以降を対象として、政策的対応を中心に、非正規滞在者をめぐる日本社会の状況を概観する。

### 1. 放置された非正規滞在者

#### (1) バブル景気の到来と「ジャパゆきくん」の急増

1980年代後半、プラザ合意を契機とした円高によるアジア諸国との経済的格差の拡大、バブル景気による空前の人手不足を背景として<sup>9</sup>、韓国やフィリピン、パキスタンやバングラデシュなどアジア諸国出身の外国人労働者が急増した。当時、彼らは、工場や建設現場、飲食店などで働いていた。

男性「不法」就労者が、前年比で3倍以上に増加した1986年(図表6)、法務省入国管理局は、「不法就労外国人月間」を定め、「不法」就労者の集中的な摘発を行った。その後も定期的に大規模な取締りが実施されたが、「不法」に働く外国人労働者が減少することはなかった。

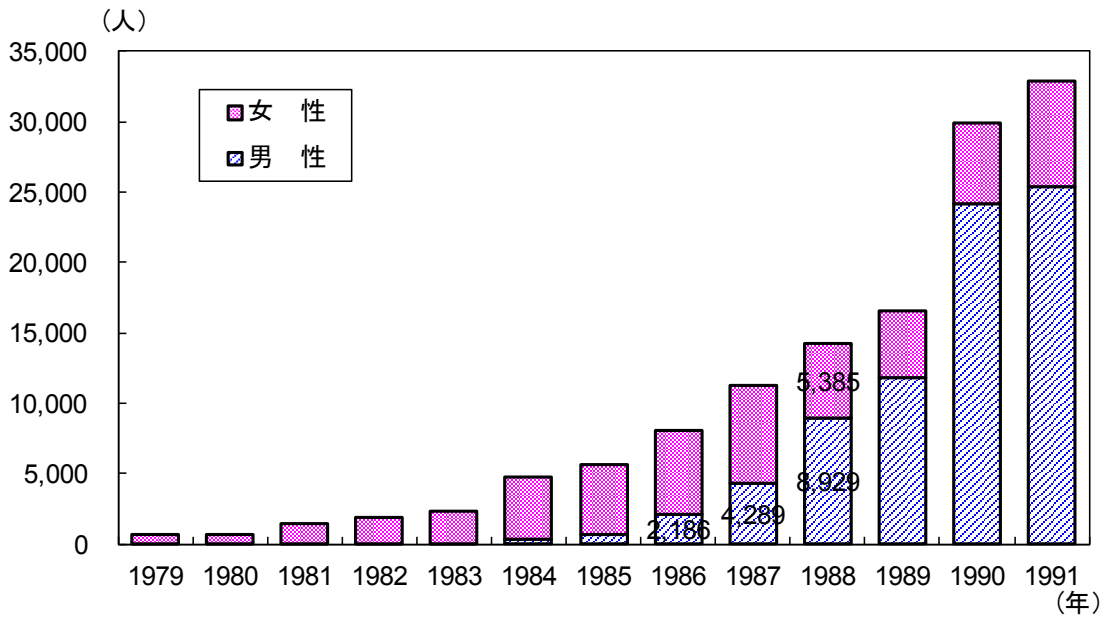
いわゆる現業職の外国人労働者を合法的に受け入れる制度がないなかで、実態として外国人労働者が増えていく現実をうけて、政府内で外国人労働者受入れに関する検討が行われた結果、「専門的・技術的労働者」は積極的に受け入れ、いわゆる「単純労働者」は受け入れないという方針が閣議決定された(「第六次雇用対策基本計画」1988年6月)。この基本方針は、グローバル化が進行し企業間の国際競争が激化し、雇用環境が大きく変化している現在でも変わっていない。なお、この方針が決定された1988年は、男性「不法」就労者(「ジャパゆきくん」)数が女性「不法」就労者(「ジャパゆきさん」)数を上回った年でもある。

周知のとおり、この方針に基づき、1989年12月に入管法が改定され(翌90年6月施行)、現在のような在留資格制度が整備された。さらに、「不法」就労を阻止するために、「不法」就労助長罪が新設された。

加えて、89年改定入管法施行にともなって、就労に制限のない日系南米人(90年5月法務省告示)や、中小企業でも受入れ可能となった研修生(90年8月法務省告示)といった新たな労働力供給源の選択肢が導入された。けれども、非正規滞在者に対する市場の需要がただちに縮小することはなく、89年改定入管法施行後も非正規滞在者は増加し続けた(図表7)。

<sup>9</sup> さらに、フィリピンや韓国、南アジア諸国の労働者の出稼ぎ先であった中東石油産油国における不況という要因も、日本に向かう外国人労働者の流れを後押しすることになった。

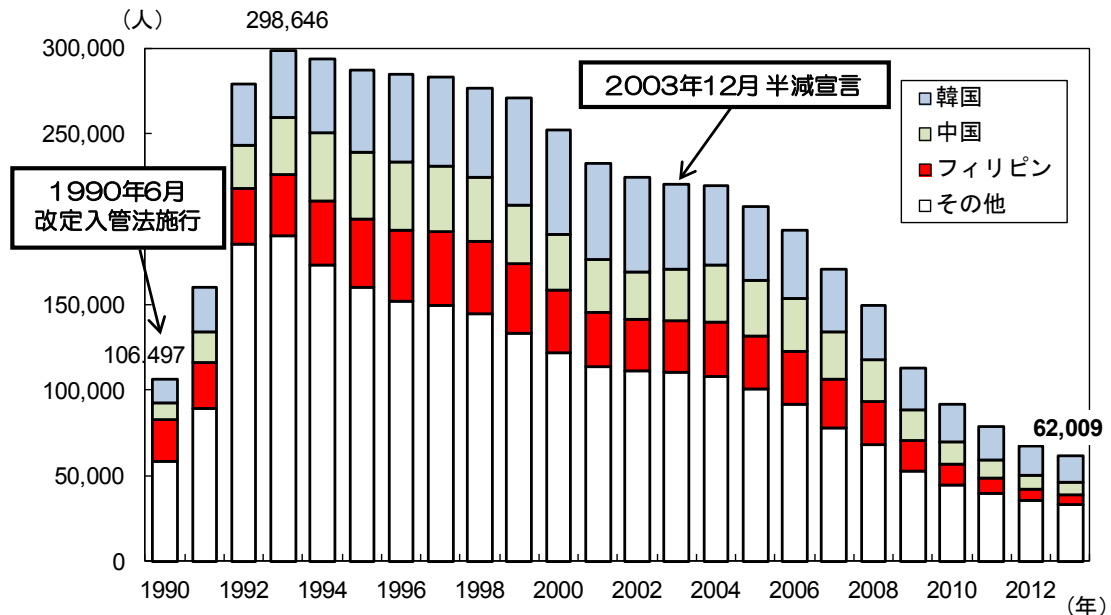
図表 6 入管法違反事件における「不法」就労者数の推移（1979年～1991年）



注) 1979年と80年は、資格外活動事犯のみの数値である。1981年から90年までは、資格外活動と資格外活動がらみの「不法」残留事犯であり、1991年は、「不法」入国・上陸や刑罰法令違反者等で「不法」就労に従事していた者も加えた数値である。

出所：法務省入国管理局1981『昭和55年度版 出入国管理の回顧と展望』、同1987（昭和61年度版）、同1993（平成4年版）より鈴木作成

図表 7 国籍別「不法」残留者数の推移



注) 1990年は7月1日現在、1991年～1996年は各年5月1日現在、1997年以降は各年1月1日現在の数値である。

出所：法務省入国管理局『出入国管理』（各年版）、法務省HP (<http://www.moj.go.jp/>) をもとに鈴木作成

## (2) 取締り強化をタテマエとした緩やかな排除

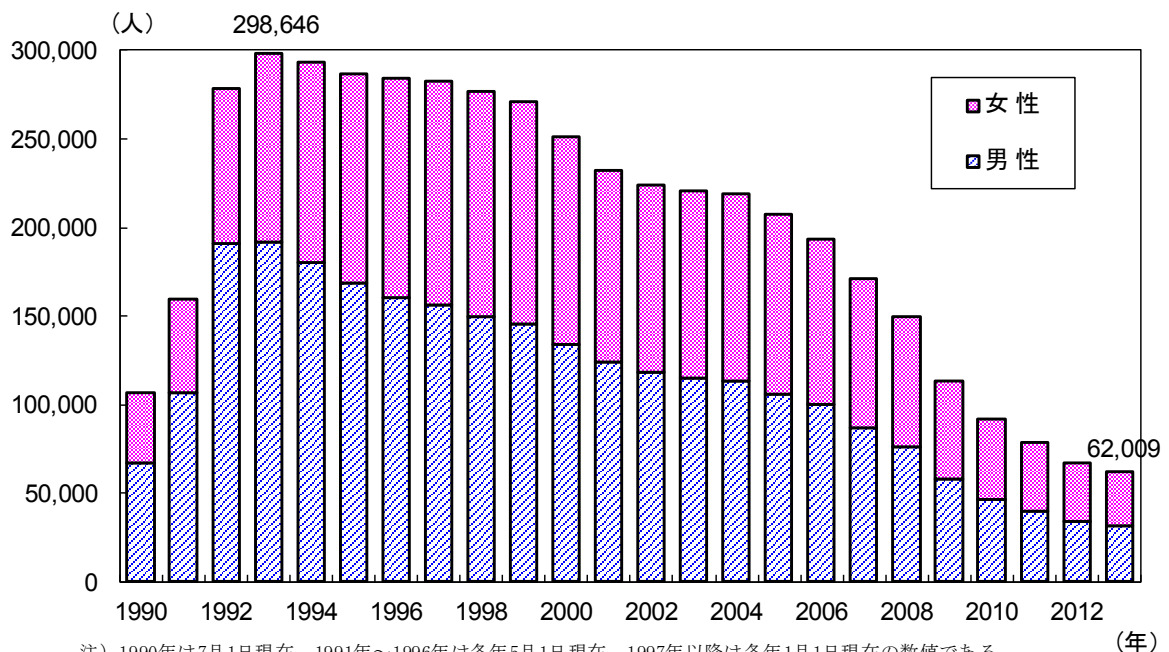
バブル崩壊の景気後退によって、非正規滞在者の数も 1993 年をピークに減少しはじめた。けれども図表 7 が示す通り、その減少規模は緩やかであった。もちろん、「不法」な存在である非正規滞在者に対する取締りは、その後も継続されているが、労働市場の需要を優先する形で、彼／彼女らの存在はある程度黙認され、放置され続けた。

一方で、移住者を支援する NPO/NGO の活動に支えられ、非正規滞在者は、労働者として、生活者として一定の権利を獲得していった。

当初は、「不法」に働く単身男性労働者というイメージが強かった非正規滞在者ではあるが、女性非正規滞在者も増え（図表 8）、日本で家族を形成する者も登場してくる。また、「不法」ゆえに安価で過酷な長時間労働を甘受する「単純労働者」として語られる非正規滞在者であるが、長期就労のなかで高い技能や技術を習得したり、職場で責任ある地位に就く者も誕生している。休日には日本での生活を楽しみ、職場や近隣の日本人と交流するなど、限定的ではあるが「日本社会とのつながり」を形成する者も少なくない<sup>10</sup>。学齢期の非正規滞在の子どもたちは、学校に通い、日本人児童生徒と共に学び、交流を深めていった。

加えて、権利の獲得や日本社会とのつながりの形成にともなって、外国人登録する非正規滞在者も増加した（図表 9）。そして、このような安全な生活圏の形成が一層、彼／彼女らの日本での滞在を長期化していくこととなった。

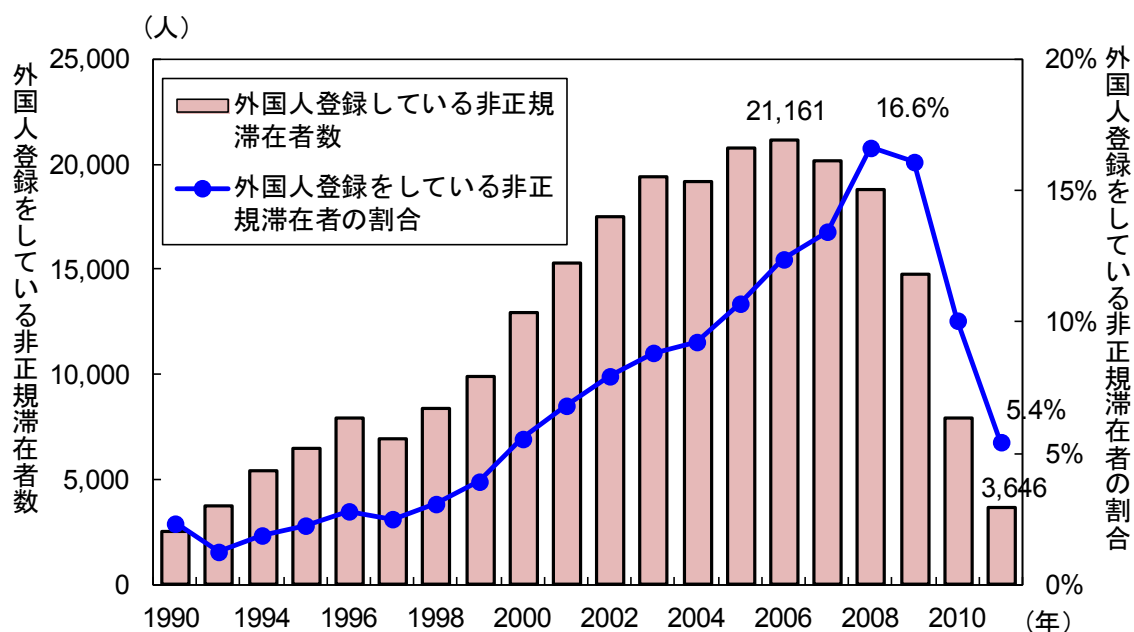
図表 8 男女別「不法」残留者数の推移



注) 1990年は7月1日現在、1991年～1996年は各年5月1日現在、1997年以降は各年1月1日現在の数値である。  
出所：法務省入国管理局『出入国管理』（各年版）、法務省HP (<http://www.moj.go.jp/>) をもとに鈴木作成

<sup>10</sup> 鈴木江理子 2009 『日本で働く非正規滞在者—彼らは「好ましくない外国人労働者」なのか?』 明石書店

図表 9 非正規滞在者と外国人登録



注1) 「外国人登録している非正規滞在者数」は、各年末現在の在留資格別外国人登録者数のなかで「その他」に分類された外国人登録者数を用いた。「その他」には、「外交」や「公用」など、本来外国人登録義務のない外国人の外国人登録も若干含まれているが、ほとんどが、「在留の資格なし」の者であると考えて差し支えない。

注2) 「非正規滞在者数」は「不法」残留者数を用いた。

出所：入管協会『在留外国人統計』（各年版）及び法務省入国管理局資料をもとに鈴木作成

### (3) 在留特別許可による合法化

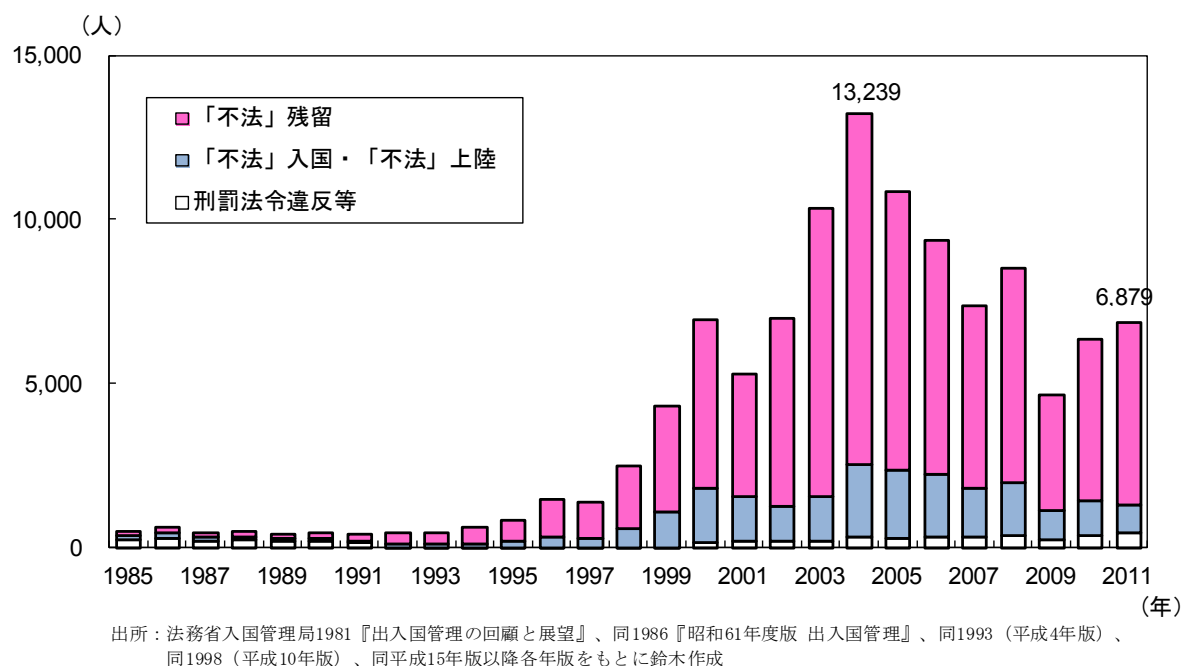
合法的な滞在資格をもたない非正規滞在者にとって、最大の権利獲得は「在留特別許可」による合法化である。在留特別許可は、「不法」残留など退去強制事由に該当する者に対して、法務大臣が特別に在留を許可する制度で、入管法第 50 条第 1 項に明記されている。

図表 10 が示す通り、1990 年代後半から、非正規滞在者に対する在留特別許可件数は急速に増大している。1990 年代は、主に日本人や永住者等と婚姻した者に対して、2000 年代に入ると、一定年齢以上の子どもがいる長期滞在家族に対しても在留特別許可が認められるようになった。

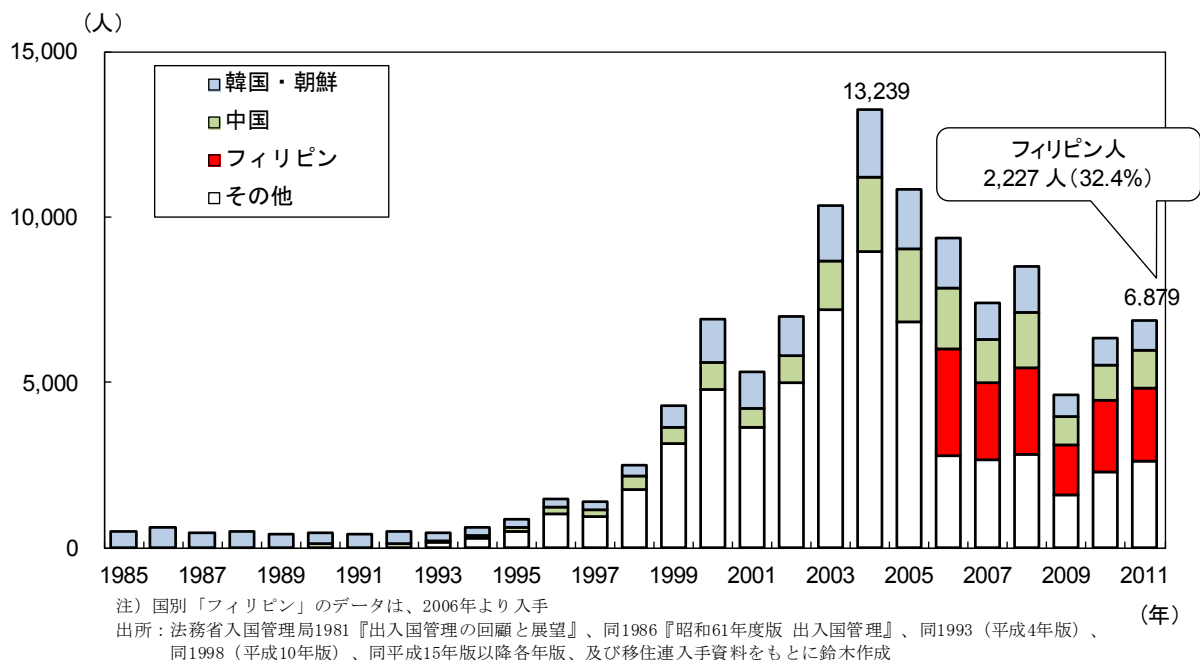
非正規滞在者に対するこのような政策的対応について、「第二次出入国管理基本計画」（2000 年 3 月）では、「基本的に、その外国人と我が国社会のつながりが深く、その外国人を退去強制することが、人道的な観点等から問題が大きいと認められる場合に在留を特別に許可している」と記されている。これは、「第一次出入国管理基本計画」（1992 年 5 月）にはみられなかった記述であり、滞在長期化にともなって、様々な形で日本社会とつながりを形成する非正規滞在者が増加している現実と、その実態にあわせて在留特別許可を運用していこうとする法務省の姿勢を示すものである。



図表 10 退去強制事由別在留特別許可件数の推移



図表 11 国籍別在留特別許可件数の推移



## 2. 人口減少時代の非正規滞在者

### (1) 転換期を迎えた移民政策

前述のとおり、日本の外国人労働者受入れ政策の基本姿勢は、バブル景気の時代に閣議決定された方針が今なお堅持されている。

しかしながら、2000年代に入ると、外国人労働者受入れに新たな2つの論点が提起されるようになった。すなわち、グローバル化に対応し、日本の活力を維持するための「高度人材」と少子高齢化にともなって生じる「労働力不足の分野の労働者」である。とりわけ、後者の課題にどのように対応するかについて、研修・技能実習制度や日系人の特例的受入れの見直しも含めた議論が、関係省庁や経済団体などでも盛んに検討されるようになった。

2005年3月に策定された「第三次出入国管理基本計画」では、人口減少時代への対応として「現在では、専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」ことが言明されている。つまり、1980年代から継承している基本方針を見直し、「新たな外国人労働者」受入れに向けた議論が着実に進行しつつあるのである。

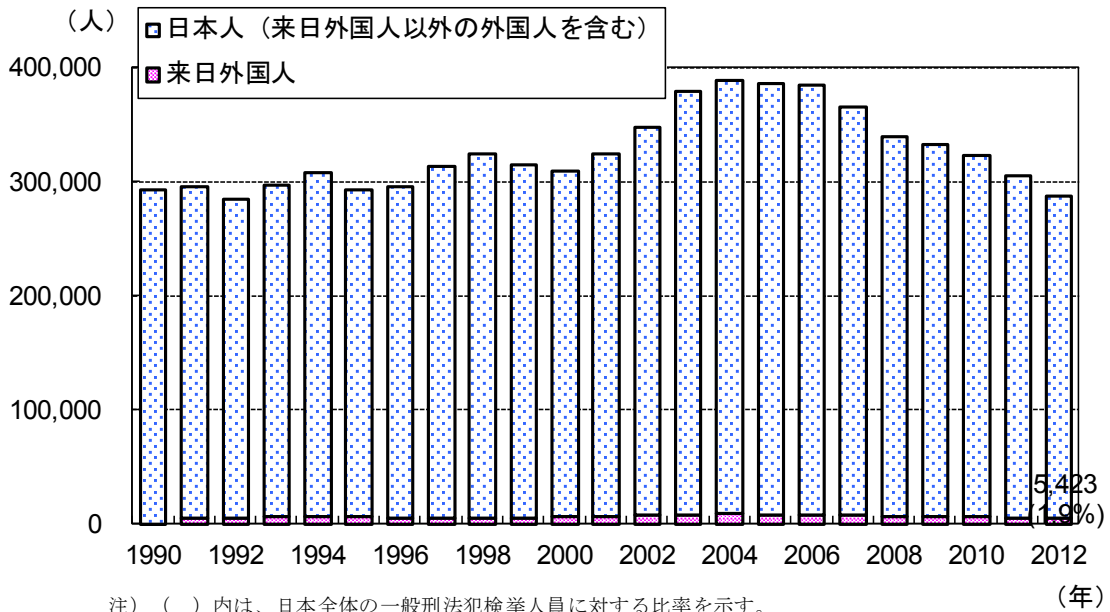
### (2) 治安対策としての非正規滞在者

「新たな外国人労働者」の受入れが検討されはじめた一方で、かつては「不法」な労働者として社会問題化されていた非正規滞在者が、治安対策の対象として糾弾されていくことになる。

「治安回復元年」とされた2003年、治安悪化の元凶として「来日外国人犯罪」が取り上げられ（「緊急治安対策プログラム」2003年8月）、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」（2003年12月）では、「不法」滞在者が犯罪の温床であると名指しされ、今後5年間で半減するという数値目標が設定された。

なお、来日外国人あるいは非正規滞在者が犯罪の温床ではないことは図表12や図表13に示すとおりである。例えば、前述の行動計画が策定された2003年の凶悪犯検挙人員に占める非正規滞在者の割合は、わずか2.1%に過ぎない。しかしながら、政府から公表される文書に同調するかのようになり、非正規滞在者が「犯罪の温床」であり、「治安への脅威」であるかのメディア報道が、頻繁に行われるようになっていく。

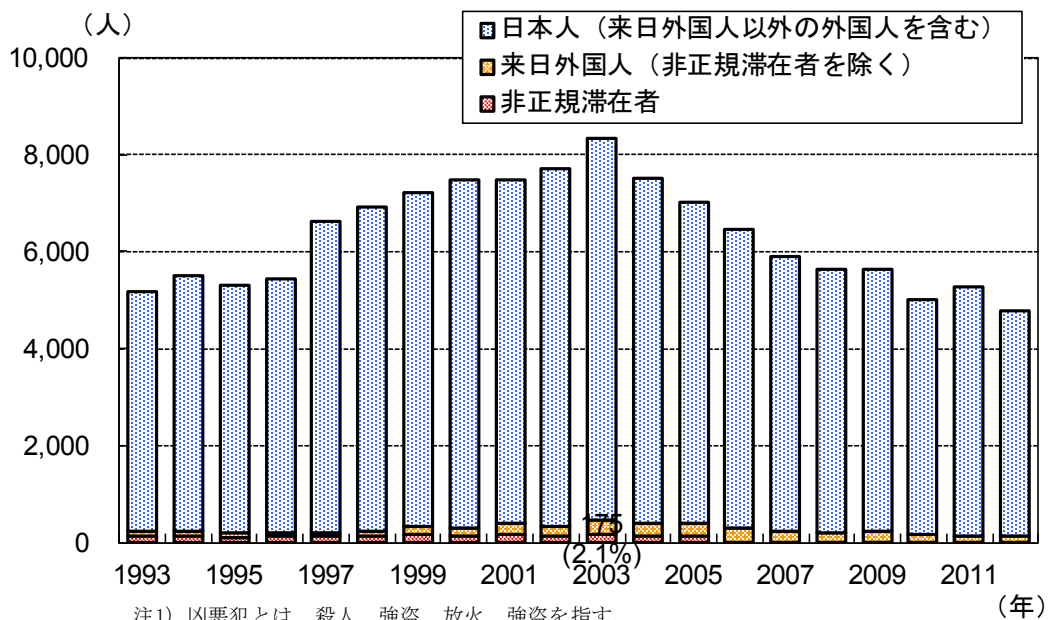
図表 12 一般刑法犯の検挙人員の推移



注) ( ) 内は、日本全体の一般刑法犯検挙人員に対する比率を示す。

出所：警察庁『警察白書』（各年版）をもとに鈴木作成

図表 13 凶悪犯の検挙人員の推移



注1) 凶悪犯とは、殺人、強盗、放火、強盗を指す。

注2) ( ) 内は、日本全体の凶悪犯検挙人員に対する比率を示す。

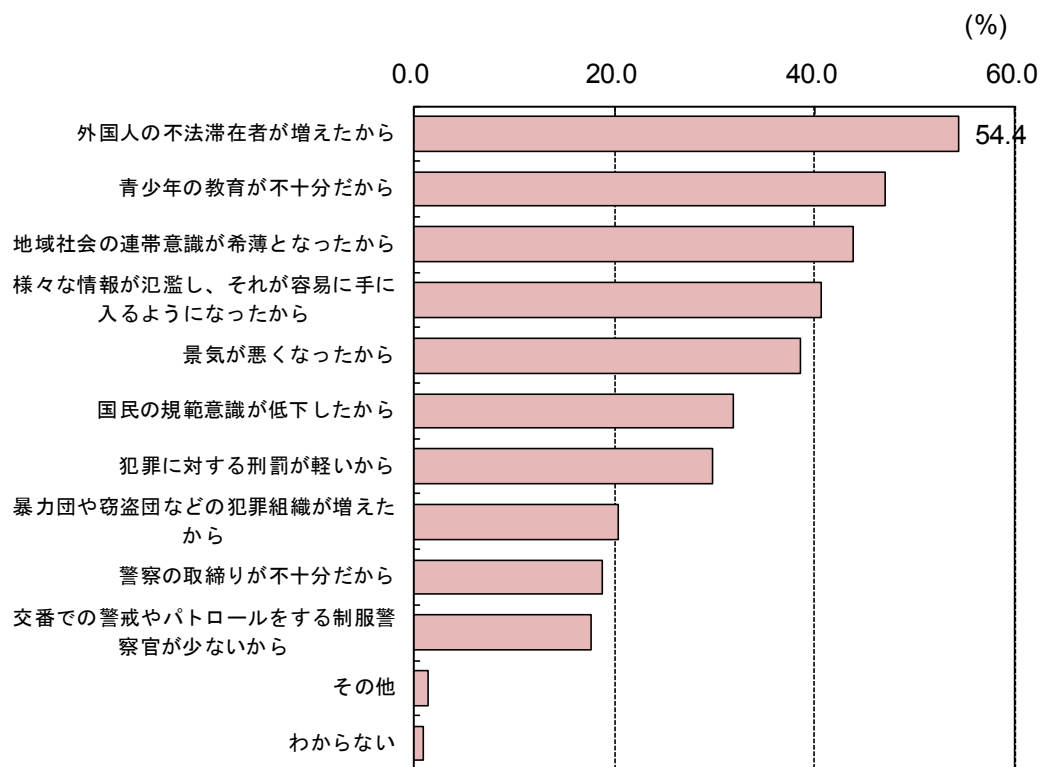
出所：警察庁資料をもとに鈴木作成

そして、氾濫する報道に誘引されるかのごとく、「われわれ」日本人の意識のなかに、非正規滞在者に対する否定的なイメージが形成されていく。

2004年7月に実施された治安に関する世論調査をみると、治安悪化の原因として半数以上が「外国人の不法滞在者が増えたから」と回答している。ただし、1993年をピークに非正規滞在者数が減少しているにもかかわらず、このような選択肢が用意されていること自体が極めて恣意的な世論誘導である。

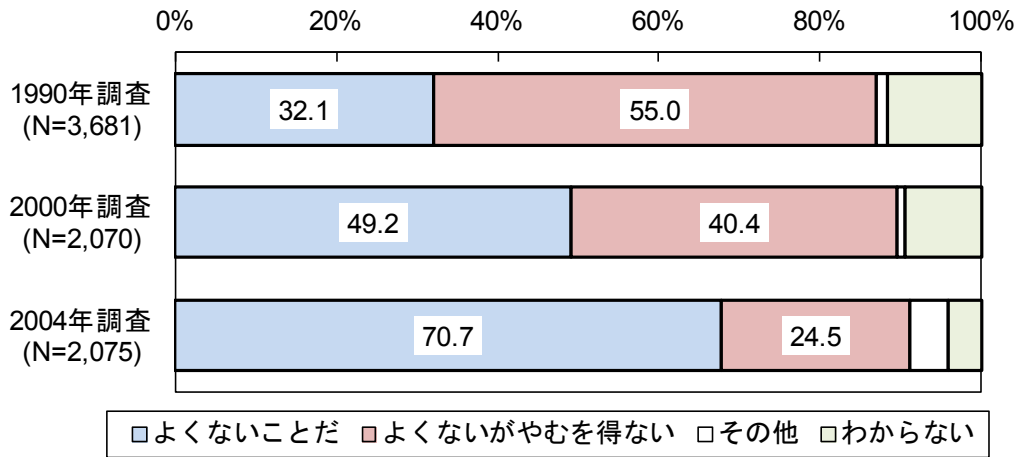
「不法」就労に対する否定的意見も増加し（図表 15）、よくない理由として、2004年調査では、入管法に違反している以上に、「治安、風紀等が悪くなるから」が第1位（72.5%）となっている（図表 16）。こうして、統計的な実態が正確に報道されることがないまま、非正規滞在者は「治安悪化の元凶」と結び付けられるようになった。

図表 14 治安が悪くなった理由(M.A.)



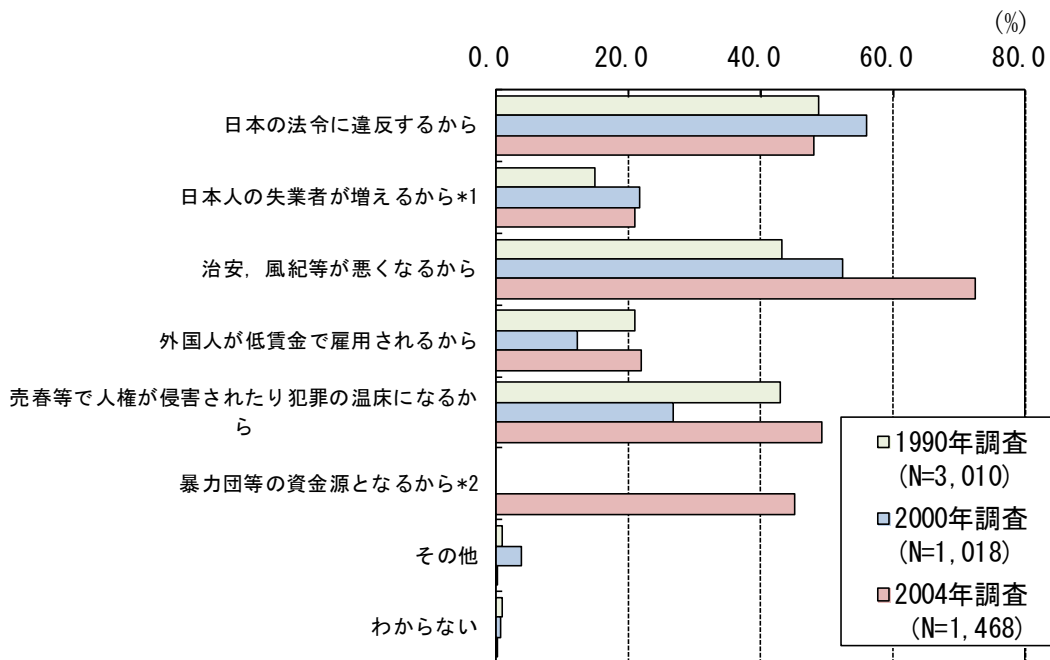
出所：内閣府大臣官房政府広報室2004『治安に関する世論調査』（2004年7月実施）

図表 15 「不法」就労に対する考え方



出所：内閣総理大臣官房広報室1990『外国人労働者問題に関する世論調査』（1990年11月実施）、  
内閣府大臣官房政府広報室2000『外国人労働者問題に関する世論調査』（2000年11月実施）、  
同2004『外国人労働者問題に関する世論調査』（2004年5月実施）

図表 16 「不法」就労がよくないと思う理由（2L.A./M.A.）



注1) 1990年調査と2000年調査は、2つまでの複数回答、2004年調査は、制限なしの複数回答である。  
注2) \*1の選択肢は、2004年調査では「日本人の雇用情勢に影響を与えるから」となっている。\*2の  
選択肢は、2004年調査のみである。  
出所：内閣総理大臣官房広報室1990『外国人労働者問題に関する世論調査』（1990年11月実施）、  
内閣府大臣官房政府広報室2000『外国人労働者問題に関する世論調査』（2000年11月実施）、  
同2004『外国人労働者問題に関する世論調査』（2004年5月実施）

### (3) 徹底的な排除のはじまり

非正規滞在者が治安悪化の元凶と名指しされ、半減目標が設定されて以降、かつてない強力な取締りが、入管職員や警察官によって遂行されるようになった。

非正規滞在者に対する包囲網は、これまで安全だと考えられていた生活圏にも容赦なく及んだ。教会やモスクなどの宗教施設、大使館やNPO/NGO事務所など非正規滞在者にとって身近な空間周辺での職務質問、職場での摘発や外国人登録にもとづく摘発など、これまでその存在がある程度放置され、黙認されていた空間で徹底的な排除がはじまったのである。

2004年2月には、入国管理局HPで「不法滞在等の外国人情報」のメールによる受付も開始され、非正規滞在者の排除に市民が積極的に協力・参加することが奨励されるようになった。

半減計画以降の摘発の成果は、図表7が示すとおりであり、当局の「熱意」と「努力」により、目標はほぼ達成された。

### (4) 線引きの明確化による限定的な合法化

徹底的な排除と並行して、合法化に対する姿勢にも変化がみられるようになった。

従来、法務省は、「法務大臣の裁量」として在留特別許可に関する基準をまったく明示していなかったが、2004年より許可事例を、2006年より不許可事例を、毎年HPで公表するようになった。さらに、2006年10月、法務省入国管理局は「在留特別許可に係るガイドライン」を策定し発表した(図表17)。

ガイドラインは、「在留特別許可の許否に当たっては、個々の事案ごとに、在留を希望する理由、家族状況、生活状況、素行、内外の諸情勢、人道的な配慮の必要性、更には我が国における不法滞在者に与える影響等、諸般の事情を総合的に勘案して判断することとしている」として、「基準」はないとしながらも、許否判断にあたり考慮する事項として、「積極要素」と「消極要素」を提示している。つまり、悪化する治安を回復するために、「犯罪の温床」でもある非正規滞在者を摘発し、排除しなければいけないとする一方で、限定的に合法化される基準を明確化することで、非正規滞在者のなかでの「好ましい外国人」と「好ましくない外国人」の線引きを明示的に行うようになったのである。

徹底的な排除を基本としながらも、例外的な在留特別許可による合法化の範囲を限定的に示すことによって、残余の非正規滞在者が「好ましくない外国人」であることを際立たせていく政策がとられているともいえよう。

図表 17 在留特別許可に係るガイドライン（2006年版）

**積極要素**

積極要素については、入管法第 50 条第 1 項第 1 号から第 3 号に掲げる事由のほか、次のとおりである。

- (1) 当該外国人が、日本人の子又は特別永住者の子であること。
- (2) 当該外国人が、日本人又は特別永住者との間に出生した実子（嫡出子又は父から認知を受けた非嫡出子）を扶養している場合であって、次のいずれにも該当すること。
  - ア 当該実子が未成年かつ未婚であること。
  - イ 当該外国人が当該実子の親権を現に有していること。
  - ウ 当該外国人が当該実子を現に本邦において相当期間同居の上、監護及び養育していること。
- (3) 当該外国人が、日本人又は特別永住者と婚姻が法的に成立している場合（退去強制を免れるために、婚姻を仮装し、又は形式的な婚姻届を提出した場合を除く。）であって、次のいずれにも該当すること。
  - ア 夫婦として相当期間共同生活をし、相互に協力し扶助していること。
  - イ 夫婦の間に子がいるなど、婚姻が安定かつ成熟していること。
- (4) 人道的配慮を必要とする特別な事情があるとき。

〈例〉

  - ① 難病・疾病等により本邦での治療を必要とする場合
  - ② 本邦への定着性が認められ、かつ、国籍国との関係が希薄になり、国籍国において生活することが極めて困難である場合

**消極要素**

消極要素については、次のとおりである。

- (1) 刑罰法令違反又はこれに準ずる素行不良が認められるとき。
- (2) 出入国管理行政の根幹にかかわる違反又は反社会性の高い違反をしているとき。

〈例〉

  - ① 不法就労助長罪、集団密航に係る罪、旅券等の不正受交付等の罪などにより刑に処せられたことがあるとき
  - ② 資格外活動、不法入国、不法上陸又は不法残留以外の退去強制事由に該当するとき
- (3) 過去に退去強制手続を受けたことがあるとき。

出所：法務省入国管理局「在留特別許可に係るガイドライン」より鈴木抜粋

### 3. 新しい在留管理制度の導入と非正規滞在者

#### (1) 就労・在留管理の強化

2007年6月、雇用対策法が改定され、雇用主に対して外国人雇用状況の届出が義務化された（同年10月より実施）。これは、すべての雇用主に対して、外国人（特別永住者と、「外交」と「公用」の在留資格をもつ外国人を除く）の雇入れ・離職に際して、その氏名、在留資格、在留期間、生年月日、性別、国籍を、公共職業安定所を通じて厚生労働大臣に報告することを、罰則をもって義務づけるものである。さらに、本届出制度にもとづいて厚生労働省が取得した外国人の個人情報、法務大臣からの求めに応じて提供されることも新たに規定された（同法第29条）。

89年改定入管法で新設された「不法」就労助長罪は故意犯であるため、雇用主は、当該外国人が在留資格を有していないことを知らなかったとして同罪の適用を免れること

が可能であったが、新しい雇用状況届出制度の導入にともなって、「不法」就労助長罪は過失犯化された。これによって、在留資格をもたない者が就労の場をみつけることは難しくなり、就労の場からの排除が進行することとなった。

加えて、2009年7月、「点の管理」を「線の管理」へと在留管理を強化するための入管法等の改定が成立し、2012年7月から、新しい在留管理制度が導入され、改定住基法が施行された。10万人以下に減少した非正規滞在者はもはや「管理」の対象ですらないかのごとく、新たな「管理」から排除され、(わずかな仮滞在許可者と一時庇護許可者を除けば)自治体の住民登録からも排除されることとなった。つまり、生活の場からの排除の強行である。

## (2) 不十分な合法化措置

新しい在留管理制度を構築するための入管法及び入管特例法の改定法案が成立した2日後の2009年7月10日、在留特別許可に係る新ガイドラインが公表された(図表18)。これは、「本法の施行による不法滞在者の潜行を防止する必要性があることにかんがみ、在留特別許可の許否の判断における透明性を更に向上させるため、公表事案の大幅な追加、ガイドラインの内容の見直し等を行い、不法滞在者が自ら不法滞在の事実を申告して入国管理官署に出頭しやすくなる環境を整備すること」という改定入管法の附帯決議をうけてのものである。つまり、新ガイドラインの公表は、非正規滞在者をより強固に排除する新制度の導入に対する補完措置である。

図表 18 在留特別許可に係る新ガイドライン(2009年版)の概要

<p>(1) 主な追加要素</p> <p>従来のガイドラインにおいて掲げていた積極要素及び消極要素のほか、今般、新たに追加した主な事項は次のとおりである。</p> <p>ア 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ことを特に考慮する積極要素とした。</p> <p>イ 不法滞在者であることを申告するため、自ら地方入国管理官署に出頭したことを<u>その他の積極要素</u>とした。</p> <p>ウ 本邦での滞在期間が長期間に及び、本邦への定着性が認められることを<u>その他の積極要素</u>とした。</p> <p>エ 重大犯罪等により刑に処せられたことがあることを特に考慮する消極要素とした。</p> <p>(2) 「在留特別許可の許否判断」の掲載</p> <p>従来のガイドラインにおいては、在留特別許可の許否の判断を行うに当たっての積極要素と消極要素を掲げるにとどまっていたが、見直しを行った新しいガイドラインにおいては、従前のガイドラインには明記していなかった在留特別許可の許否判断を行うに当たっての考え方を示している。</p> <p>(3) 「在留特別許可方向」又は「退去方向」で検討する例の掲載</p> <p>新ガイドラインにおいては、「在留特別許可方向」又は「退去方向」で検討するそれぞれの例を複数掲載することにした。</p>
---

出所：法務省入国管理局『在留特別許可に係るガイドライン』の見直しに係る概要より鈴木抜粋



新ガイドラインでは、在留特別許可を与えられる長期滞在家族の子どもの年齢がこれまでの許可事例よりも引き下げられたことに加えて、子どものいない単身者であっても、日本での「長期滞在」と「定着性」が積極要素として考慮され、合法化される可能性が示された。だがその一方で、旧ガイドラインでは「不法」残留と同等に扱われていた「不法」入国・「不法」上陸が「消極要素」に挙げられており、単なる拡大ではなく、在留特別許可の許否判断に新たな線引きがもちこまれ、非正規滞在者における選別がより明確化したともいえよう。

ところで、梶田は、非正規滞在者の合法化を促す論理と文脈の1つとして新法の制定を挙げている<sup>11</sup>。つまり、新しい移民法や外国人法の制定にあたって、旧法下での非正規滞在者に対して恩赦がなされ、非正規滞在者をゼロにしたうえで新法が適用されることがあるというのだ。新法と旧法との落差が大きいほど、また新法の意義が強調されるほど、こうした論理が採用されやすいと梶田は論じており、実際、アメリカでは、雇用者処罰制度を導入した86年移民改革統制法（IRCA）の際に、大規模なアムネスティが実施されている（およそ300万人の非正規移民を合法化）。

これに照らした場合、日本における合法化はどうか。戦後50年以上続いた外国人管理の在り方を変更し、法務大臣が一元的かつ継続的に外国人に係る正確な情報を管理する新制度の導入に対する補完措置として、新ガイドラインに示された合法化の対象範囲はあまりに不十分である。

### (3) 残された課題

非正規滞在者は、外国人雇用状況届出制度の導入によって就労の場から、新しい在留管理制度の導入によって生活の場から排除されようとしている。

政府見解では、新制度導入後も非正規滞在者に対する行政サービスの範囲に変更はなく、彼／彼女らが「行政上の便益」をうけられるよう必要な措置を講ずることを自治体に求めているが<sup>12</sup>、国が保障している住民サービスを非正規滞在者には提供しないという自治体も多い<sup>13</sup>。

そして何より、法制度をはじめとした非正規滞在者に対する当局の対応の変化や、自身を取り巻く日本社会の変容を最も切実に受け止めているのは、当の非正規滞在者である。身近な空間で摘発が強行されるなかで、公的機関との無用な接触を極力避けるために、住民サービスの受給を放棄する非正規滞在者が、今後一層増えていくであろう。賃金未払いや労働災害にも「声」をあげず泣き寝入りし、子どもに教育を受けさせることすらあきらめてしまう非正規滞在者もいるかもしれない。

日本人や正規滞在者と家族的つながりを形成した者、日本での滞在が長期化するなかで母国とのつながりを失ってしまった者、迫害ゆえに母国に帰ることができない難民申

---

<sup>11</sup> 梶田孝道 2000「アムネスティの類型化に向けて」駒井洋・渡戸一郎・山脇啓造編『超過滞在外国人と在留特別許可』明石書店、pp.62-69

<sup>12</sup> 「入管法等の規定により本邦に在留することができる外国人以外の在留外国人に対して行政サービスを提供するための必要な記録の管理等に関する措置に係る各省庁への通知について（通知）」（総務省自治行政局、2011年11月）

<sup>13</sup> 各自治体における非正規滞在者の対応に関しては、aacpHPの「住基法改定に関する自治体アンケート」を参照されたい（<http://www.repacp.org/aacp/localSociety/1stReport.php>）。

請者など、「帰国」という選択肢をとることができない非正規滞在者も少なくない。そのような非正規滞在者のうち、新ガイドラインによって示された合法化の枠組みに該当しない者は、摘発や強制送還の恐怖に怯えつつ、アンダーグラウンド化し、「見えない人間」として存在せざるをえなくなっている。

新制度のもと、かつてのように非正規滞在者が長期に就労・滞在したり、日本社会とのつながりを新たに形成することは難しくなっていることを前提として、既にいる非正規滞在者に対する合法化の拡大を再検討すべきではないだろうか。彼／彼女らがさまざまな形で日本社会とのつながりをもつにいたった背景には、非正規滞在者の存在を黙認し、長く放置してきた当局、その労働力を必要とし活用してきた企業、さまざまな形で彼／彼女らを受け入れてきた日本社会の責任があることを忘れてはならない。

## **移住労働者と連帯する全国ネットワーク SMJ**

Solidarity Network with Migrants Japan

〒 112-0002 東京都文京区小石川 2-17-41 富坂キリスト教センター 2号館 203号室  
Tel 03-5802-6033 Fax 03-5802-6034  
E-mail smj@migrants.jp URL <http://www.migrants.jp/>

## **日本カトリック難民移住移動者委員会 JCaRM**

Catholic Commission of Japan for Migrants, Refugees and People on the Move

〒 135-8585 東京都江東区潮見 2-10-10 日本カトリック会館内  
Tel 03-5632-4441 Fax 03-5632-7920  
E-mail jcarm@cbcj.catholic.jp URL <http://www.jcarm.com/>

