

入管法2009年改正と 日本移民政策の「転換」

——特集の趣旨説明に代えて

小畑 郁

はじめに

本年7月9日、出入国管理及び難民認定法(本稿では、入管法という)の大幅改正が全面施行された。直近の大改正である2004(平成16)年法律73号による改正が、難民認定にかかるものであったので、2009(平成21)年法律79号によるこの改正(以下、2009年改正という)は、入国管理に関する部分のものとしては、現代日本の入国管理政策の展開について浩瀚な書を刊行した明石純一によって「1990年体制¹⁾」と呼称された1989(平成元)年法律79号による改正以来、20年ぶりの大改正といえる(本特集の明石論文参照)。

この改正は、単に入国管理部分についての大改正というだけでなく、日本移民政策に生じている地殻変動の反映でもある。ここでいう移民政策というのは、恒久的な越境移動という狭い意味での移民についての政策の不在も含めた広い意味で用いている。つまり、現行入管法(昭和26年政令319号)は、アメリカ合衆国法を母法としつつ、その移民ヴィザに関する部分を継承しなかった²⁾ことに示されているように、外国から日本に恒久的に住居を移すことについての制度的な対応を欠いている。これは、(1984年改正まで父系)血統主義を

維持してきた国籍法とあいまって、日本が部分的にせよ移民によっても構成される社会ではないという自己意識の反映であると同時に、その意識の再生産の法的基盤でもあった。ところが、人口減少ということが現実化するとともに、世紀転換期頃から、移民受入論が経済界を中心に台頭し、「出入国管理政策」から狭い意味での「移民政策」への転換が語られるようになってきた³⁾。もっとも、さらに注意しなければならないのは、これは単に日本が人口減少期を迎えたということだけでなく、世界的に展開されている優秀な技能・知識労働者獲得競争をも背景にしていることである。このような状況から、日本の移民政策の現段階は、ますます国際比較の対象となりうるようになってきた(本特集の近藤論文参照)。2009年改正が、このような動向の反映であるとするれば、それは、ごく端緒的なものであるとはいえ、2010年から始まったミャンマー難民の第三国定住のための受入れ事業とも無関係ではない(これについては、本特集の石川論文参照⁴⁾)。

しかし、こうした「転換」が、もっぱら未来志向的に語られるとすれば、そうした議論はきわめてナイーブなものといわざるをえない。というのは、恒久的住民ないし将来の国民としての受入れを例外的・恩恵的な枠組みでしか認めてこなかっ

たこれまでの制度のもとで、さまざまな形で日本に住むようになった多くの外国人が、すでに世代を重ねて恒久的に居住しており、そうした事例について十分な総括がなされないままに課題が積み残されている。これが、日本の移民政策の選択を重く制約する要因となっているのである。在日コリアン問題(本特集の鄭論文参照)、インドシナ難民の受入れ事業、さらには日系人のいわば「裏口」からの受入れを想起するだけで、このことは明らかである。

本特集は、2009年改正を中心として、このような襲を抱え込んだ日本の移民政策の現状について、さまざまな角度から分析を加えようとするものである。さらに、こうした現状が提起する課題を法理論に定着させようとする論稿を加えた(本特集の宮地論文参照)。この改正が、単に(法)技術的なものでないという認識から、執筆陣も実務家や社会学者も加えた学際的な構成とした。政策の現状についての特集が、法律雑誌で組まれるのは最近ではめずらしくなったが、重要な政策の「転換」が法改正を媒介としていること、この「転換」が現代日本法の構造変動の一つの重要な要素を構成しているという認識から、こうした分析を行うことも、法律学の課題の一つであると考えた。もっとも、法律学からのこうしたアプローチは、現状ではそれぞれの分野においては、周辺的な分野にとどまっております⁵⁾、2009年改正に現れた主要論点についてすら適当な執筆者の探索に困難をきたし、手つかずのまま残したものもある。そうした意味では、本特集は日本移民政策の法律学からの本格的分析ではなく、今後のそれに向けての足がかりを提供しようとする試みにすぎない。

1 2009年改正および関連制度改革の概要

(1) 新しい在留制度と在留の「安定化」

2009年改正は、その形式的特徴をとらえていえば、第一に、入管法の構造に手をつけたものである。すなわち、現行入管法が1951年に施行されて以来、外国人の身分管理は、別の法令(外国人登

録令、ついで外国人登録法)を根拠とする外国人登録制度によっていた。この外国人登録制度では、在留資格や在留期間も登録され、常時携帯が義務づけられた外国人登録証明書にもそれが記載されるなど、入管法と一体となって運用されてきた。しかし、外国人登録は、市町村で行われており、情報管理は一元化されていなかった。2009年は、この構造を変更し、外国人の身分管理を、法務大臣が交付する「在留カード」によることにし、これに関する規定を入管法に取り込み(19条の3以下)、外国人登録法は廃止された。この「在留カード」については、常時携帯義務(入管法23条2項、75条の3)の適用など従来外国人登録証明書が果たしてきた役割が継承されるが、情報管理が入管局に一元化され、各種の場面で入管局の情報が直接表示されたカードが公証機能を果たすことが味増である。居住地の行政事務の処理のための管理は、住民基本台帳制度により規律されることになり(2009年改正に併せて改正された住民基本台帳法に追加された4章の3)、いわゆる「外国人住民票」制度が創設された(本特集の西山論文参照)。

こうして、外国人の在留管理制度は、入管法とそれに基づくものに一元化された。この外国人の入国・在留の一元的・統一的な管理は、「適法に在留する外国人の利便性を向上させるための措置」(2009年改正の法律案理由)とセットでなされている。実際、外国人の実態把握を、地方自治体や勤務先等の協力も得ながら集約的かつ的確に行うというのは、適法に在留する外国人の利便性を向上することとも結びついているのである⁶⁾。もちろん、こうした管理には、人権よりも安全保障上の考慮が強く反映しているとの指摘について、ここで言及しないわけにはいかない(本特集の阿部論文参照)。

ともあれ、2009年改正では、「外交」、「公用」および「永住者」以外の在留資格について在留期間の上限が5年となり(入管法2条の2第3項)、再入国許可の有効期間の上限も5年とされた(同26条3項⁷⁾)。また、在留カードを所持する者が、再入国の意図を表明した上⁸⁾で出国し、在留期間の満了前にかつ出国後1年以内⁹⁾に再入国する場

1) 明石純一『入国管理政策——「1990年体制」の成立と展開』(ナカニシヤ出版、2010年)。もっとも、「1990年体制」という性格規定の意味については、同書では必ずしも明確ではなく、1989年改正(施行が1990年)がもたらしたものと、外国人労働者の受入れ拒否という方針と事実上の受入れという乖離が第一に挙げられている(同書281-282頁)。また、それを「転換」と呼ぶことができるかどうかについては、判断が留保されており(同書7頁)、むしろ同書全体としては、その問いには否定的である。「1990年体制」という用語は、1989年改正が、20年以上続くことになったこの乖離に法的基礎を与えたという意味で、振り返ってみれば入管政策の歴史にある段階を画したといえる、という評価に、卓抜な表現を与えたものといえることができる。

2) 現行入管法の成立過程については、参照：大沼保昭『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』(東信堂、2004年)[初出1979-1980年]231-234、244-246頁。

3) 参照：明石・前出註1)書、246-259頁。

4) それは、日本社会への適応能力を前提にしている。出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の規定に基づき同法別表第2の定住者の項の下欄に掲げる地位を定める件(定住者告示、1990(平2)年法務省告示132号)1項口。

5) 本特集の企画者である本稿の筆者(小畑)も、国際法学の立場からこの問題に関心をもち続けてきたわけであり、移民政策それ自体を研究対象としてきたわけでない。研究動向の全体像はもとより、制度そのものの理解についても思わぬ不明や誤解があるのではないかと、不安をぬぐいきれない。各方面からのご指摘・ご教示を頂戴できれば幸いである。

6) たとえば参照：長尾恭輔「新しい在留管理制度の施行」法律のひろば65巻7号(2012年)6頁。

7) 特別永住者については6年。2009(平成21)年法律79号により改正された入管特例法(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管理に関する特例法)23条1項。