

# 超過滞在・単純労働外国人の人権

斉藤 功 高

## Human Rights of Foreigners Over Staying Their Visas in Japan as Unskilled Laborers

Yoshitaka SAITO

### Abstract

There are too many foreigners over staying their visas in Japan. Usually these people are unskilled laborers. Their position in regards to human rights is lower than foreigners holding the legal residence status or Japanese. There are many cases where their human rights are infringed, because they are considered illegal aliens by the Immigration Control Act.

This paper refers to human rights of foreigners over staying their visas as unskilled laborers. First, I will discuss structural defects that cause their human rights to be infringed by the Immigration Control Act. Secondly, I will discuss problems about their human rights protection and the omission of regulations of human rights in Japan's domestic law system and its enforcement. Third, I will discuss relations of foreigners over staying their visas as unskilled laborers in Japan in the 21 century.

All through the paper, I insist that considering the rapid aging and decreased number of children in Japan, we should positively accept foreign nationals over staying their visas as unskilled laborers and co-live with them.

In addition to the consideration of human rights, we could solve serious problems facing Japan now and in the future.

### はじめに

平成10年には不法就労者は40,535人、不法残留者は、39,835人となっており、不法就労事件の国籍を見ると、上位5位までは、韓国(9,360人、うち男性4,173人)、中国(7,224人、うち男性5,108人)、フィリピン(5,631人、うち男性2,122人)、タイ(3,604人、うち男性1,579人)、イラン(2,219人、うち男性2,186人)となっている。もちろん、これらの数字は検挙された数なので実際はこれよりはるかに多い人々が日本に不法残留しており、(入管法上)不法に就労(ほぼ単純労働と思われる。)している。

これらの外国人は入管法上違反して日本に滞在しているため、日本人や正規の在留資格で滞在している外国人に比べ、人権上不利な立場に置かれ、あるいは人権侵害を受けている場合さえある。

ここで、「どうなるのか不法滞在の夫」と題する2000年2月24日付け朝日新聞の投書を紹介したい。

投書したのは神奈川県在住の、日本に10年間不法滞在している外国人男性と結婚した女性からのものである。それによると、

①婚姻届けを受け付けてもらうまでが大変だった。②今は在留特別許可の申請をし、事情聴取の呼び出しを待っている。③夫は会社員で、時給1050円だが、残業手当や休日出勤手当はもらっていない、ボーナスは不法滞在・不法就労だから無い、しかし、安いが昨年末は賞与をもらった。④税金は払っているが、社会保険料は引かれていない。⑤「不法」なのに雇ってくれる会社があるとありがたいが、このまま過労死しても「犬死に」になるだろう。

以上このような内容（要約）のものである。

この投書に典型的に超過滞在で単純労働している外国人の姿が浮き彫りにされている。以下、これら超過滞在・単純労働外国人の人権について考察したい。

## 1. 入管法と在留資格

1982年1月1日に現在の「出入国管理及び難民認定法」が施行された。もともと、日本の入管法はアメリカの「移民及び国籍法」の流れをくむ出入国管理制度を参考に作られたものと言われているので、移民をはじめ外国人の入国や在留に詳細な具体的規定を定めている。したがって、日本に入国できる外国人の在留資格は、「出入国管理及び難民認定法」（以下入管法）に定められている表を見れば分かる。

それによると、就労を認められている在留資格は、別表第1の1・2・5、すなわち、外交、公用、教授、芸術、宗教、報道（以上別表第1の1）、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能（以上別表第1の2）、特定活動（別表第1の5）である。

一方、就労が認められない在留資格は、別表1の3と4（ただし、許可を得て行なう「資格外活動許可」があればよい。）、すなわち、文化活動、短期滞在（以上別表第1の3）、留学、就学、研修（以上別表第1の4）である。

また、別表第2にあげられた在留資格は日本での活動に制限がない。それは、永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者である。ブラジル、ペルーなどの日系2世3世などはこの資格に入る。

上記の通り単純労働という在留資格はないので、多くは就労が認められない短期滞在という在留資格で入国してそのまま不法残留の形で超過滞在するケースが多い。

不法就労活動は入管法第73条の2の第4項で定義されている。それによると、「不法就労活動とは、第19条第1項の規定に違反する活動、第70条第1号から第3号まで、第5号、第7号若しくは第7号の2に掲げる者が行なう活動であって報酬その他の収入を伴うものをいう。」となっている。

具体的に見ると、①入管法第19条1項では、別表第1の1の表、2の表及び5の表の在留資格をもっている者がそれに属さない在留資格で収入や報酬を得たり、別表第1の3の表及び4の表

の在留資格をもっている者が「資格外の活動の許可」を受けている場合を除き、就労活動はできないので就労すると不法就労となる。

②入管法第70条第1号、第2号、第3号、第5号、第7号・第7の2号の項から、(ア) 不法入国者(第1号、有効なパスポートをもっていない。)が行う「報酬その他の収入を伴う」活動、(イ) 不法上陸者(第2号・3号、上陸許可なく上陸した者。)が行う「報酬その他の収入を伴う」活動、(ウ) 不法残留者(第5号・第7号・第7号の2)が行う「報酬その他の収入を伴う」活動に従事すると不法就労となる。

ここで問題にしている外国人は、就労活動ができない資格(具体的には主に短期滞在や就学)で入国した者がそのまま有効な滞在期間が切れて不法残留している者である。

上記の者は、見つければ当然日本から強制退去になる。入管法では第24条に退去強制事由が列挙されているが、それによると、①不法入国者、②不法上陸者、③資格外活動者、④不法在留者、⑤仮上陸条件違反者、⑥退去命令違反者、⑦不法入国・不法上陸幫助者などがそれに当たる。

入管法違反に問われた外国人の罰則はどのようになっているかといえば、①不法入国罪、不法上陸罪は、3年以下の懲役若しくは禁固又は30万円以下の罰金(入管法第70条)、②資格外活動罪については、その中の無許可で資格外活動を専ら行っていると明らかに認められる外国人は、3年以下の懲役若しくは禁固又は30万円以下の罰金、また、無許可で資格外活動を行っている外国人は、1年以下の懲役若しくは禁固又は20万円以下の罰金(第73条)、③不法在留罪は、3年以下の懲役若しくは禁固又は30万円以下の罰金(第70条)、となっている。

はじめから単純労働に従事しようとする外国人が、全く見ず知らずの国に来て、自分で仕事を探すのはきわめて困難である。したがって、彼ら(彼女ら)が仕事を探す手だては、1つは、友人知人から職場を紹介してもらい、もう1つは派遣業者やブローカーに斡旋してもらうことが考えられる。とりわけ、後者の場合、悪質な業者やブローカーも多く、そのことによって人権が侵害されている事実がある。

入管法違反外国人を雇用したり、その便を図った日本人に対しては、不法就労助長罪(入管法第73条の2)が適用される。具体的には、①事業活動に関し、外国人を雇用するなどして不法就労活動をさせる行為、②外国人に不法就労活動をさせるためにこれを自己の支配下に置く行為、③業として、外国人に不法就労活動をさせる行為または②の行為に関し斡旋する行為は、3年以下の懲役又は200万円以下の罰金となっている。

さらに、斡旋行為を国外で行う日本人、外国人も処罰することになっている(第73条の2第2項)。

北九州の外国人支援ボランティア(青柳行信氏)が不法就労助長罪で逮捕・起訴された例があり、善意で行っているボランティアの人にもこの罪が適用され(1996年3月の福岡地裁では、執行猶予付きの有罪判決が出た。)、せっきくのボランティア活動に水を差す結果となりかねない現実がある。

現行の入管法については種々批判がある。

江橋崇教授は、

日本の入管法は管理という思考の傾向が諸外国に比べて一段と強い。管理上、在日の人たちも外国人という形で管理して押し込める。たとえば、国民健康保険の制度から見ると、その保険に入っていない人間は存在しない人間になってしまう。外国人として管理するということは、日本国民としての管理の枠に入らないから存在しないこととして扱うことと同じになる。今の日本の在留出入国管理制度という物差しが、これだけ経済が国際化し文化が国際化し、人々の行き来が激しくなった、こういう急速に変化した社会に追い付いていないのかという、その物差しの部分を調べてみなければならないと思う。

と述べている。

また、弁護士の大貫憲介氏は、外国人の事件を扱っている経験から、日本の入管制度について次のように述べる。

日本は不法就労政策をとっている。外国人に関する日本の政策は、定住化させないという政策であった。80年代後半、人手が足りなくなってきた、需要と供給の関係で外国から人が来る。しかし、ビザを与えない。勝手に来て勝手に働く。いらなくなったら、オーバーステイ、不法滞在だから、退去強制してしまう。

また、日本の警察はどこに誰がすんでいて、どの工場で誰が働いているか知っているが、人手不足の時代は不法就労外国人を摘発しない。

あるいは、1988年・89年に来た外国人は簡単に成田の入管を通っている。

このような不法就労制度は、1990年になって、日系人に定住ビザを与える、あるいは、研修制度の充実という方向に一部代わる。

もう1つの定住阻止政策は結婚を阻止すること。1990年代から難しくなってきた。

日本の入管法によって外国人の人権が侵害されている実態があるとすれば、それを良い方向に改善していくためにも入管法の改正が望まれるところである。

## 2. 超過滞在・単純労働外国人の人権

慣習国際法上、国家は外国人に対して入国の権利を認める必要はない。しかし、ひとたび入国した外国人に対しては、国家は人権を保障する義務を負うことになる。

### (1) 国内法における基本的人権の考え方

日本国憲法第11条には、「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。」と規定している。しかし、基本的人権は日本国民のみに認められるものではない。それは、世界人権宣言、国際人権規約などからもそのように考えられる。

外国人の人権について、最高裁は、昭和25年に、「人として享有する人権は不法入国者であっても享有することができる。」(最判昭25. 12. 28)と判断を下している。また、昭和39年には、「法の下での平等の原則は特別の事情のない限り外国人にも類推される。」(最判昭39. 11. 18)と述べ、さらに、昭和53年には、「憲法第3章の基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民を対象としていると解されているものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶと解される」としている。ただし、それは、「外国人在留制度の枠内で与えられているにすぎず、在留の許否を決する国の裁量を拘束するまでの保障は与えられていない。」(最判昭53. 10. 4 マクリーン事件上告審)として、無条件ではない。

### (2) 自由権

日本国憲法における自由権には、経済的自由、精神的自由、人身の自由があるが、これらはいずれも国家権力の介入や干渉を排除して各人の自由を確保する権利であるから、必然的に外国人であっても原則的に享有することは疑いない。これを受けて、民法でも第2条で「外国人ハ法令又ハ条約ニ禁止アル場合ヲ除ク外私権ヲ享有ス」と規定している。したがって、財産権・所有権については公共の福祉などの観点から法律による制限が外国人に加えられることがあるが、これも許容範囲であると思われるし、国際人権規約などわが国が締結している条約により、その制限

も狭まってきている。ただ、人身の自由と適正手続との関係で、外国人の理解する言語で速やかにかつ詳細にその罪の性質や理由を告げられたり、裁判所において使用される言語を理解することまたは話すことができない場合には、無料で通訳の援助を受けることなど、解決すべき問題もあることは事実である。

### (3) 社会権

社会権は自由権とは違い、個人の生存や生活の維持・発展に必要な諸条件の確保を国家に要求する権利である。日本における社会権は、日本国憲法第25条以下に規定がある。その中で、とりわけ生存権・教育を受ける権利・労働権は国家に一定の施設・給付の提供を義務づける規定であり、それはまた、具体化された法律があって初めて請求権が具体化されると解されているので、実際に日本国籍を持っている者とそうでない者（いわゆる外国人）とのギャップが大きく出てくる分野である。しかも、社会権は実際の生活に密接に結びついている権利なので、具体的な場面に適用されるか否かによって大きな違いがある。

単純労働外国人のような不法就労外国人にとっては死活問題となっていることが多いし、解決しなければならない問題が多いのもこの社会権の分野である。

正規の在留資格を有する外国人には認められていて不法残留や資格外活動外国人には認められていない社会権に関連する制度を挙げると、就労・労働をめぐる権利として、職業安定・職業紹介、職業転換給付金制度、雇用保険があり、社会保障・保険については、国民年金制度（上記大貫弁護士によると、日本人男性と結婚した不法入国のフィリピン人女性でも国民年金に加入できたとのことである。）、厚生年金制度、国民健康保険制度、健康保険制度、生活保護制度、児童手当制度、公営住宅制度などの住宅関連法（この分野はすべてにおいて認められない）、がある。そのうち、以下の問題を取り上げることにする。

#### ①単純労働外国人の雇用・就労

##### (ア) 労働行政上の外国人への平等適用

憲法第27条2項に、「賃金、就労時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。」とあり、同第28条には、「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。」と規定し、人的適用を日本国民に限定せず、権利主体を勤労者（労働法上は労働者と規定）としている。

この憲法を受けて、労基法第3条では、「使用者は、労働者の国籍、信条又は社会的身分を理由として、賃金、労働時間その他の労働条件について、差別的取扱をしてはならない。」と規定し、職安法第3条でも、「何人も、人種、国籍、信条、性別、社会的身分、門地、従前の職業、労働組合員であること等を理由として、職業紹介、職業指導等について、差別的取扱を受けることがない。」と規定している。

さらに、労働行政でも、「職業安定法、労働者派遣法、労働基準法等労働関係法令は、日本国内における労働であれば、日本人であると否とを問わず、また、不法就労であると否とを問わず適用されるものであるので、職業安定機関及び労働基準監督機関は、それぞれの事務所掌の区分に従い、外国人の就労に関する重大、悪質な労働関係法令違反についても情報収集に努めるとともに、これらの法違反があった場合には厳正に対処すること」（昭和63年1月26日基発50号、職発31号）としている。

したがって、労働法は使用者を義務者とし、労働者を権利者あるいは保護の対象とするので、外国人も一度わが国で労働関係に入り、現実には就労している場合には、労働安全衛生法や労働者災害保障保険法などを含む労働保護法と労使関係法について日本人と等しく適用がある。

しかし、日本人と同一労働なのに賃金が異なったり、退職金やボーナスなどを支給されなかったり、福利厚生についても日本人と異なる扱いを受けたりすることが現実には起きている。

#### (イ) 単純労働外国人の労働災害の保障

事業主は労働保険法第3条によって、事業で使用される外国人については労働保険に加入しなければならないことになっているが、現実には約半数近くの事業所で労働保険に加入していない状況がある。しかし、労働保険の適用は労働保険法第3条1項の適用事業の事業主については、その事業が開始された日に、その事業につき労働保険に関わる労働保険の保健関係が成立するので、保険関係の届出、労働保険料の納付がなされていない場合でも、労働保険は申請できる。

例として、労働に関する損害賠償請求事件（平成4年9月24日東京地裁判決）を挙げる。

短期滞在資格で来日し、製本作業中の事故で右手人差し指末節切断した25歳のパキスタン人男性の事件である。裁判所は、後遺障害の逸失利益につき3年間は在日中の給与で帰国後は母国の収入を基準にして算定、財産的損害は補填済みで、慰謝料は250万円だが、過失相殺30%で175万円を容認した。

実際、この男性は、労働保険から休業補償給付13万2972円、障害補償給付164万4725円、会社から17万8133円の支払いを受けた。

外国人の入管法違反の残留、就労中の労働に関して、債務不履行、不法行為責任双方を認め、その前提として、安全配慮義務や注意義務が認められている。入管法違反の在留・就労は公序良俗違反ではないからである。

被災者側からすると、労働保障保険の手続を知らず、事業主の協力が得られないことのほか、不法就労の場合、入管法第62条2項の公務員の通報義務があり、手続上のパスポートの提示により、入管への通報、退去強制などを恐れて労働申請をしないことが指摘されている。労働基準監督機関は本人の救済を優先し、原則として入管当局に対し通報を行わないとしているが、労働基準行政として問題がある場合には通報を行うとしている。しかし、被災者本人の災害補償が確定されるまでは通報を行うべきではないと考える。

## ② 超過滞在・単純労働外国人と医療

日本では、医師法第19条1項、歯科医師法第19条1項などにより、すべての外国人に対して医療費が支払われないことなどを理由に診療を拒むことはできないことになっている。しかし、現実には、医療費の支払い能力がないと思われる外国人への診療を他の理由を付けて拒否することも増えている。

外国人患者に対する医療機関の対応について「AMADA国際医療情報センター」が1992年に首都圏中心に行った調査によると、回答があった64の病院すべてが1991年に外国人を診療したと答えたが、そのうち、保険に加入していない外国人患者も診療すると答えた医療機関は41、保険のある人のみを受け入れると答えた医療機関は13あった。（朝日新聞1992年6月1日）

現実には医療拒否にあった例が数多く報告されている。次の一例を挙げよう。1994年3月から発熱・下痢・湿疹で苦しんでいたイラン人青年が、同年5月神奈川県津久井町の個人病院で診察を

受けたが、伝染性血液疾患の疑いがあるとして、同町にある保健所に行くように指示された。しかし、同保健所は、外国人だから治療費を払えないだろうと考え、片道2時間以上もある横浜市の診療所に依頼した。しかも、同診療所が津久井町の保健所に救急車の手配を依頼したが、同保健所はそれを拒否した。

病院側の事情もある。治療費を払えない患者を抱えると、未払い金がたまり、病院の経営状態を圧迫する。

たとえば、次のような報告がある。全国自治体病院協議会に属する医療機関の中で、1994年度で995施設のうち、145施設が合計846件の外国人医療費未収金を持っており、総額1億6千万円、一件当たり、9万3千円になっているという。

地方自治体でもいくつかの施策を開始しているところがある。

1つは、東京、神奈川、大阪などの自治体が、旧来からあった「行旅病人及び行旅死亡人取扱法」を復活させたことである。しかし、これは、一定の場所に生活拠点を有して日常生活を営んでいる者は旅行者とは解釈できないので対象者が限定されてしまうことになり、あまり有効な解決策にはなっていない。

もう一つは、神奈川県や群馬県、埼玉県、千葉県などの一部自治体で外国人の一定の未払い医療費を補填する制度を設けたことである。このように自治体も努力をしている。

司法の場でも、たとえば1995年神戸地裁判決の中で、「外国人医療の現況は変えられるべきだ」と指摘した判決も出てきている。

国民健康保険については、厚生省は1年以上の在留資格を持つ者か、適法な就労又は入学など入国目的、入国後の生活実態からみて1年以上の在留をすることが明らかな外国人だけが国民健康保険への加入が認められると通知している。これは、国民健康保険法第5条が市町村等に住所を有する者を有資格者としていることを根拠に、短期滞在者や超過滞在者の加入は認められないとの見解からである。

使用者が資格外就労労働者を使用する者への入管法による処罰を恐れて、超過滞在者の健康保険加入を申請しなかったり、外国人も厚生年金との一括加入方式になっているため、年金保険料がかけ捨てになってしまうことから、健康保険加入を好まないという問題が指摘されている。

足立区を相手にフィリピン人女性を原告にした国民健康保険獲得訴訟でも、本来日本にいないべきでない人がそこにいるのだから、そのような者に国保をやるわけにはいかないという趣旨の判決が1995年9月27日に出ている。

#### (4) 超過滞在・単純労働外国人の定住化

##### ①結婚・離婚

滞在が長期化してくると結婚という問題が生じる場合がある。また、当然離婚という問題も出てくる。

超過滞在(不法滞在)・単純労働に従事している外国人でも婚姻自体は可能である。その場合、婚姻要件(独身、婚姻年齢に達している等)を証明する書類を日本の役所および領事館に届けることによってなされる。しかし、戸籍課などの窓口事務担当者が情報に精通していないため、婚姻届が受理されなかったり、誤った対応をするケースもある。また、外国人も入管への通報をおそれて婚姻届を出せないでいる例もある。

市民団体に入管への通報はしないと回答している自治体が増えているが、通報がなされたケー

スもある。

結婚と在留資格の関係では、まず、日本人と婚姻した外国人は「日本人の配偶者等」という在留資格が与えられるが、超過滞在外国人には、入管当局は、「日本人の配偶者等」の在留資格は与えないとしていて、一度帰国して改めて「日本人の配偶者等」の資格で再入国という処置をとっている。

超過滞在中で退去強制された場合は、1年間日本への入国はできず、そのあと入国させるかは法務大臣の自由裁量とされている。そのため、入国が認められず配偶者や子どもと別れ別れになるケースも生じている。

したがって、上記のようなケースを防止するためにも、超過滞在外国人に「日本人の配偶者等」の在留資格を認めること、在留特別許可付与の基準を明確にすること、不許可の場合の不服申立手続を設けることが急務だと思われる。

離婚・死別と在留資格の関係については、日本人配偶者と離婚あるいは死別した場合は、「日本人の配偶者等」の資格を失う。そのまま日本に在留を希望する場合には、通常は「定住者」への資格変更申請を行うが、その変更が認められないことが多い。ただし、離別・死別した日本人との間に子どもがいて、その子どもを養育している場合や、婚姻期間が長期にわたりその間継続して日本で生活していた場合などには、「定住者」への資格変更が認められている。法務省は、未婚かつ未成年の日本人の実子を扶養するために日本への在留を希望する親で、子どもの親権者か子どもを実際に養育している場合、定住者として在留を認め、超過滞在外国人にも準用するとしている（1996年7月30日付入国管理局長通達）。

## ②子どもの国籍と教育

日本の国籍法第2条には、「子は、次の場合には、日本国民とする。1. 出生の時に父又は母が日本国民であるとき。2. 出生前に死亡した父が死亡の時に日本国民であったとき。3. 日本で生まれた場合において、父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき。」と規定されている。

また、国籍法第3条にある準正の制度によって、子の出生時に父母が婚姻していなくても、その後日本人父が認知をして婚姻し、20歳までに法務大臣に届け出ることによって日本国籍を取得できる。しかし、日本人父が認知しない場合は、その子は日本国籍をとることはできないし、認知の効力も届け出時になる。

日本国籍を取得できなかった子をもつ外国人母が超過滞在中の場合、上記通達により、養育する母親に在留資格を与えることになったが、これも日本人父の認知がある場合である。

また、父母が外国人でしかも病院等に置き去りにされた子どもの国籍はどうなるのか。

例として、アンデレちゃん事件を挙げる。最高裁は、「『父母がともに知れないとき』とは父及び母のいずれもが特定されないときをいい、ある者が父又は母である可能性が高くても、これを特定するには至らないときも、右要件に当たるものと解すべき」と判断して、国籍法第2条3号を父母の国籍が不明であったり、その国籍を取得しえない場合を広く含むと解すべきであるとされた。

子どもと教育の問題については、次のような例を指摘しておく。

栃木県宇都宮市では、住所を有し、学齢に達していることが、医師のカルテや住宅賃貸借契約書などにより認められる不法滞在外国人の子どもについて、仮に出生届や外国人登録がなさ

れていなくても、明らかな範囲内で就学通知を行い、保護者の希望があれば受け入れている。

不法残留者の子女などについても市町村教育委員会は、「学齢児童・生徒」であることが明らかになっている場合には、子どもの将来のためにも就学通知をなすべきであると考え。

しかし、教育現場では教材・外国語に精通している教員が不足しているとの問題点も指摘されている。その結果、思うように外国人子女に教育を施せないという。このことについて、外国人労働者の多い自治体は努力している（例として、愛知教育委員会では、日本語指導担当の専門員の配置、日本語指導マニュアルの作成、市町村で行う外国人支援活動への県費補助を行っている。）が、国レベルでの対応がなされていない。

また、子どもが日本の学校に行くことによって、逆に、両親との会話に断絶が見られるという現象が現れている。親は日本語ができず、反対に子どもは母国語が出来なくなるため、家庭での意志疎通に深刻な影響があるという。そのため、それらの両親に対して、自治体が日本語教育の場を提供してあげることが必要である。今は、少子化で学校の教室が余っている状況なので、それを利用して教員やボランティアによる日本語教育が可能であろう。また、それには副産物がある。それは、その見返りとして、外国人達に生徒達との異文化交流をしてもらうことである。それによって、生徒達の国際化に役立つし、外国や外国人特にアジア系外国人に対する正しい見識が生まれてくると考える。

### 3. 21世紀における日本（人）と超過滞在・単純労働外国人との関係

現在の日本は急速な高齢化と少子化の進行によって、今までに日本が経験したことのない社会の構造変化が起きているし、今後はそれが加速することが予想できる。高度経済成長を支えた1つの要因は狭い国土のわりに多かった人口によりスケールメリットが働いたためと考えられる。それが、働き手も減少し、消費人口も減少するととなると、現在の経済基準は確保できなくなるのではないかと、さらに、国力も減少していくのではないかと危惧される。国の豊かさは経済だけが基準ではないにしても、豊かさの重大なファクターであることには変わらない。したがって、人口数をある一定以上確保すること、とりわけ若年層を確保することが、これから本格的に起こるであろう日本社会の構造変化にプラスの要因となると考えられる。

その1つが、外国人の定住化、さらに進んで国民化である。たとえば、韓国系日本人、中国系日本人、フィリピン系日本人というような日本国民が出現してもいいのではないかと言うことである。

そこで、以下では、超過滞在している外国人、単純労働に従事している外国人の定住化に伴う現行法上での解決策、さらに、今後の問題として、定住化政策、単純労働受け入れ問題の一端を考えていく。

①まず、現行の入管法に超過滞在外国人の定住化に道を拓くものとして、「在留特別許可」がある。

在留特別許可とは、法務大臣が入管法第50条に基づき、在留資格のない外国人に対し在留を特別に許可する手続である。

2000年2月3日付けの朝日新聞によると、不法滞在の外国人に特例として滞在を認める「在留特別許可」がイラン人の家族3人に与えられ、定住が許可された。東京入国管理局に出頭し

た残りの15人の不法滞在外国人の内、9人にも許可通知が出るとのことである。

日本人との血縁関係にある人や、戦後間もないころ韓国から渡航してきた人を除いて、在留特別許可が認められた例はこれまでほとんどなかったことから考えると、大きな前進であり、この方法で不法在留者にも定住の道が拓かれたことを意味する。

出頭した2家族の内、イラン人家族は許可され、ミャンマー人家族は不許可になった。2家族はいずれも日本での滞在が10年近くになり、定職に就いて納税の義務も果たしてきたが、違いは、イラン人家族には高校に通う子がいるが、ミャンマー人家族の子は幼児であるという。法務省入管局の山田勝稚審判課長は、「申請の理由や家族の生活状況、他の不法滞在者への影響などから総合的に判断している。」と話しているが、法務省としては許可の基準を公表していない。今後許可の基準が明確にされれば、約26万8千人（1999年7月）いる不法滞在者には、日本に在留する大きな選択肢が1つ増えることになる。

また、今回の決定によって、26万8千人の内、未成年者が約1万人いると見られるので、学齢期の子を持つ不法滞在者の出頭が相次ぐものと予想されている。

出頭した21人の支援団体APFS（アジア・ピープルズ・フレンドシップ・ソサエティー）の吉成勝男代表が、「今回許可を得たことは外国人と共生する社会に向けて一歩前進したと言える。」と述べているように、不法滞在者にとっては退去強制処分も覚悟の苦渋の選択だったと思えるが、日本で生活の基盤が出来た定住外国人にとっては有効な手段である。

## ② 超過滞在・単純労働外国人への緊急避難的援助が必要である。

不法滞在外国人あるいは単純労働外国人は、国民健康保険制度に加入できない。また、病院へ行ったら入管へ通報されるというおそれから、手当が遅れ、一命を落とす人もいる。また、労働災害の被害にあっても、日本の法律を知らないため、あるいは、入管によって退去強制されてしまうため、労災の申請をしないまま帰国を余儀なくされる人がいる。さらに、登録されない子ども達がいる、置き去りにされて父母が分からなくなっている子どももいる。

このような労働災害、医療、子どもの問題等生存に関わる事柄については緊急避難的に保護することが必要である。国が率先して緊急避難的な施策を採ることが急務だが、それがすぐ出来ないとなると、小回りの利く自治体は何らかの手だてを講じる必要がある。また、NGOやNPOのようなボランティアによる救済活動も場合によっては必要だろう。

## ③ 超過滞在外国人との地域的つながりの重視、共生が必要である。

超過滞在外国人が多く住んでいる地域の中には、それらの外国人と積極的共生が進んでいるところがあるが、日本人社会との接点が増えていくとお互いの疑心暗鬼が減少し、人間としての関係が構築されていく。その中で、異文化交流がなされていくなれば、日本社会内部から、国際化が進んでいくことになる。また、日本人と外国人の子ども同士が交流することによって、次世代・次次世代に渡って国を越えた人間同士のきずなが深まり、ひいては日本の正しい姿を世界にアピールしていくことになると思われる。

このような地域的なつながりを地方自治体やもう少し小さい単位（たとえば、町内会や子ども会など）で実現していくならば、日本社会の閉塞した状況をうち破っていく原動力になると考える。

④超過滞在・単純労働外国人の法的処遇を実施すること。

ドイツの場合を例に挙げる。旧西ドイツは1950年代以降の経済成長に伴う労働力不足を補うために、積極的に外国人労働者を受け入れてきた。その結果、経済成長も鈍化した状況において、国内にいる多数の外国人労働者をどうするかという問題に直面した。そこで、旧西ドイツは3つの基本政策を掲げた。すなわち、(ア)すでに長期間滞在している外国人については西ドイツ社会の統合し、彼らがドイツ人と同等の権利を享有することができるようにすること、(イ)新規の外国人労働者の入国はできる限り制限すること、(ウ)外国人労働者の帰国を促進するためにできる限りの措置を執ること、である。

これを教訓として考えれば、現在日本にいる超過滞在・単純労働外国人については、日本に今後も残り生活基盤を日本に求める外国人については積極的に定住化を進める。そうではない、すなわち、日本で仕事をしているのは生活費を稼ぐためであり、その目的を達した場合には本国に帰るといふ外国人については、入国を制限し、場合によっては、他国と労働力についての協定を結び、ローテーションで外国人労働者を受け入れる。そして、現在超過滞在中の外国人労働者については、強制的帰国してもらう(その場合、再入国出来る期間を延長するとか、帰国するに当たっての費用は負担する、場合によっては、一時金を出すなどの対策を講じても良い)。このようなシナリオが描かれるのではないかと思う。

グレゴリー・クラーク教授は、

外国人労働者問題では、明らかに日本はうまくやっていない。不法就労者だったら日本に入れるが、正規に入ろうとすると入れない。外国人労働者の必要があるとすれば、契約で入れればよい。日本と関係のないイラン人の労働者でなくて、日本に近い国、東南アジア、中国、できれば若い教養のある人たち。日本で勉強したいけど言葉ができない、お金がない、スポンサーもない、そういう人がいい。単純労働者として日本に行って働いて、言葉が上手になって、お金を稼いで、ゆっくりして大学選んで、あとで学校に入る。それで一気に留学生問題も解決できる。

と述べているのは一考に値するだろう。

⑤長期滞在中の不法残留者にアムネ스티を実施する。

アムネ스티とは、一定期間に限り、一定の要件を満たす不法就労外国人が申し出た場合には、その外国人に対して、一時的又は長期間の合法的な地位を与えることである。

フランスでは、1981年から1982年にアムネ스티を行った。その要件として、フランス語を理解できること、フランスの国益を害しないことなどが課せられたが、約14万人がアムネ스티を行った。

この例から鑑みて、現在日本に長期不法に滞在中の外国人には、日本語が話せること、日本社会にとけ込めることなどを条件に定住などの合法的な地位を与えることが考えられる。

グレゴリー・クラーク教授は、自分の体験から、

日本社会はタマネギ社会だが、その中に入れれば、日本人は案外国際的である。日本に初めて来て友達が少なく孤独だったとき、日本語があまりできないのに、赤ちょうちんに通っているうちに仲間に入れてもらった。国に帰る時は送別会もやってくれた。日本にはそういう魅力的なところがある。

と言っている。

⑥他国とりわけアジア諸国と協定を結び、外国人を単純労働者として受け入れる。

従来から単純労働者受け入れに伴う問題点として、(ア)景気の動向、(イ)国内の労働力需給のバランスと失業問題、(ウ)社会生活への適応など、国民生活に与える影響、(エ)治安問題、(オ)定着の是非と人口問題、(カ)社会保障、教育などの問題(キ)日本人と同等の権利の付与と人権保護、(ケ)開発途上国に対する援助その他の外交上の問題などが挙げられてきた。

しかし、超高齢化・急速な少子化の進行により、労働力が不足することは目に見えている。現に、日本語の出来る日系の人が老人看護に従事している現場を私たちは目にしている。

このように、上記の問題点を解決しながら外国人単純労働者を受け入れる方向を考えていくことが日本の将来にとってプラスになると思われる。

## おわりに

グレゴリー・クラーク教授の話引用したい。クラーク教授は、「プライマリー・グループとしての価値観」と題する基調講演の中で、次のような趣旨のことを述べている。

社会のなかでいろいろなグループがあるが、それぞれ基準を設けて入れるのを制限している。国家も1つのグループだから同じように、基準を設けて入れるのを制限している。自由に誰でもある国家に入れば、その国家は目茶苦茶な状態になる。だから基準を設ける。要はその基準が正当であるかないかである。

日本は他の国より基準は差別的であるといわれているが、韓国、中国、フランスにしても排他的な部分はある。特に文化の面では排他的である。しかし、日本は文化の面では超オープンな国である。アメリカだって、文化はイデオロギーで、共産主義だったらビザはもらえない。

日本はプライマリー・グループとしての価値観を持っている国、すなわち、感性的な価値観を持っている国である。その点、欧米などはセカンダリー・グループの国であり、理性的な価値観を持っている国である。

ちなみに私の家族はまったく日本の社会と同じ。私の家族では「文化」は自由に入っている。子どもは日本の学校に行っている。毎日、日本の文化を持って帰ってくる。それで家族の中で英語と日本語両方使っている。私はそれを見て抵抗を感じたり、家族のアイデンティティが崩れてしまうことはない。しかし、ある日、子どもが友達を3・4人連れてきて、うちのメンバーにさせたいといえば、私は反対する。家族は4人組と決まっている。急に8人組になると、家族の意味とか意義とかアイデンティティ、機能も崩れてしまう。お客様として入れれば親切にしてあげる。しかし、メンバーとしてはノー。例外的に認めるとすれば、その人は100%メンバーにならない。つまり、養子になること。まったく日本と同じ。

日本は国レベルで「われわれ日本人、外国人はお客様」という態度をとっているから、これをちょっと考え直すべき。逆に文化の壁はもうちょっと高くしていい。本当に外来語だらけになっている。

われわれ外国人はやたらに自分の基準で日本を判断するけれども、実際に日本のやり方は社会のベースとしてはそんなにおかしくない。しかし、その基準の中で、適当でない、正義にかけている面がある。特に、在日朝鮮人・韓国人への差別、沖縄人、アイヌ人への差別は適当ではない。

少し長い引用(要旨)であったが、今後の日本あり方を考える上で示唆に富んだ話である。

21世紀を前にして、日本社会は大きく変貌しようとしている。高齢化、少子化の加速度的な進行を前にして私たちはこれまで経験したことのないミステリーゾーンへ突入することは必至である。これまで日本がとってきた政策の見直しが迫られるのも時間の問題である。

その中に、外国人法制も当然含まれている。その場合、人権という物差しを持って再構築していくことが正しい方向ではなからうか。

(付記) 本稿は、2000年2月26日神奈川県寒川町の市民講座で講演した内容に加筆修正したものである。

#### 引用・参考文献

1. 上智大学社会正義研究所・国際基督教大学社会科学研究所編『滞日外国人と人権』明石書店(1996年)
2. 日本弁護士連合会編集委員会編『定住化時代の外国人の人権』明石書店(1997年)
3. 手塚和彰『外国人と法 第2版』有斐閣(1999年)
4. 「入管法「改正」のねらいは」『法学セミナー』日本評論社(1997年10月号)
5. 山田りょう一・黒木忠正『第4版 わかりやすい入管法』有斐閣(1997年)
6. 宮崎繁樹『現代日本の人権状況』大村書店(1993年)
7. 「平成10年における出入国管理の概況」『法曹時報』第51巻9号(平成11年9月)
8. 仲井弼『ヨーロッパの外国人問題』岩波ブックレットNo.235(1992年)