

# 在留カード導入をめぐる一考察

—— 入管行政は共生社会構想に役割を果たせるか ——

水上洋一郎（財団法人日韓文化協会・元東京入国管理局長）

## 1. 改正入管法と在留カードの導入

一昨年、2009年（平成21年）入管法（出入国管理及び難民認定法）と出入国管理特例法（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に関する特例法）が改正され、研修生、技能実習生の保護の強化等一部は既に施行されている。改正の柱は、外国人について新たな在留の管理として在留カードの導入が図られたことで、公布の日から3年以内に施行される運びとなっている。同時に、従来の外国人登録は廃止されることになり、外国人を新たに住民基本台帳の対象とする住民基本台帳法の改正案も国会で成立した。今回の入管法等改正で在留期間の上限を5年にし、みなし再入国許可を設けるなど改善点もみられるが、外国人管理を主眼とする在留カード制度の問題点について考察してみる。元々、在留カード導入の発想は犯罪対策から始まり、これに当時政府内で検討されていた規制改革・民間開放の流れが絡まり、さらには従来から懸案となっていた日系人の地域住民としての処遇問題と重なり合って入管法改正、住民基本台帳法改正となった。少し経緯をみよう。2001年9月11日、米同時多発テロ発生、2002年刑法犯認知数過去最高。2003年犯罪対策閣僚会議「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を策定。不法滞在者半減などが盛り込まれる。次いでテロ対策として外国人から指紋を採取するなどの方針が決定される。2005年犯罪対策閣僚会議の下に「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」が設置された。ここから管理の対象として外国人対策の検討が始まった。この頃、在留管理という、それまでは専ら入管内で使われていた用語が広く、公式に流布され始める。入管法では目的として、「すべての人の出入国の公正な管理」、法務省設置法では任務として「出入国の公正な管理」、また所掌事務として「本邦における外国人の在留に関する事」等とされている。これまで法律上、在留管理ということばはなかった。ただ、1990年の入管法改正で出入国管理基本計画についての条項が設けられ、その中に「外国人の入国及び在留の管理に関する施策」という規定がある。今回、改正入管法で名実ともに法律の文言として、中長期在留者に関する情報の継続的な把握を目的とし「法務大臣は、…氏名、生年月日、…その他在留管理に必要な情報を整理しなければならない。」として登場した。同様、今では就労管理という用語も多用されている。管理、管理か。

他方、同時期、2005年政府の別の協議体、規制改革・民間開放推進会議（後に規制改革会議）「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画（改定）」に「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化」が盛り込まれ、その後もチェック体制の強化として外国人登録の見直し、外国人在留情報の相互照会・提供、使用者等受け入れ機関に対する責任の明確化がうたわれている。会議においても人口減や経済の活性化に関連し、いわゆる外国人労働者問題や日系人問題も議論されたが、その前提条件として在留の管理が大きな論点となった。

また、1990年代以降日系人を中心に多くの在留外国人を抱えるようになった地方自治体では、周知のとおり、多くの問題に直面し現在に至っている。日系人自身の不安定な雇用、社会保険未加入、子弟の教育問題・不登校・非行、日本語習得問題、医療等自治体負担問題などである。この間、自治体では外国人と共生する社会が課題とされるとともに、多文化共生ということがいわれ始めている。「外国人集住都市会議」は政府に対して外国人に関わる種々の問題を解決するため外国人受入れについて一貫した統一的な政策を策定すること、また、責任ある組織の設置を求めている。さらには、これは2006年経済財政諮問会議でグローバル戦略を議論する中でもとりあげられ、「生活者としての外国人総合対策策定等、多文化共生社会構築を進める」とされた。

ところで、今回の法改正との関連で地方自治体、特に外国人集住都市会議関係者が政府に強く求めたのは、行政サービス推進のため、外国人住民の所在情報を確実に把握することであった。具体的な例として、外国人登録制度には、住民基本台帳法上、日本人に適用される転出届けに相当するような義務規定がない。そのため外国人は転出したままとなるので、国民健康保険証の回収ができず医療機関からは、以前居住していた転出前の市区町村へ過誤請求が行われる。その結果、医療費の未集金が発生する。その他行政サービス上の手続きが円滑にでき

ない。市民税の未収が発生している等である。

論者は、行政サービスの前提としての居住関係等の把握であれば外国人登録法上、日本人の転出届けに相当する仕組みを設けるとともに現行の出入国管理に関する諸記録と突き合わせることを工夫することで足りたと思う。今回のような大掛かりな改正は、正規・不正規ともに増大する入管業務に更に輪をかけて仕事量を増やすことになる。予算、人員、電子化など費用対効果を考えたのだろうか。

## 2. 在留カードによる管理

さて、今回の改正による問題点若干について述べる。外国人登録法上の常時携帯義務や罰則は、在留カードに継続されている。住居地届出等については、外国人登録法と同様、14日以内の届出となっているが、90日以内に届出がなされない場合、在留資格の取消しの対象となる(22条4(i)⑧⑨)。外国人にとって在留資格の取消しは、退去ということであり、日本での存在の否定である。日本人又は永住者の配偶者としての活動を継続して3ヶ月以上行わないで在留していることも取消し理由とされた(同⑦)。(国会で3ヶ月が6カ月に修正された)。これはいわゆる偽装婚対策であろう。また、外国人本人は通学先、研修先、勤務先などを届出なければならず、その変更及び離婚、死別、退学、退職も同様とされている(19条の16①②③)。また、所属機関は外国人の受入れの開始、終了、受入れ状況について法務大臣に対して届出なければならないとされている(19条の17)。(国会で届出義務が届出努力に修正された)。入国審査官又は入国警備官は調査のため関係者に対し出頭を求め、質問し、文書の提示を求めることとしている(19条の19(ii))。これらは従来なかった規定で、外国人を常に把握しておきたいという思想の表れで、管理・監視以外の何ものでもない。日本人自らがこの立場に置かれたらどのように感じるであろうか。また、今回の改正では難民申請者や不正規滞在者が登録の対象外となっているが、人間として扱われるためには少なくとも、急病に対処し、災害から逃れ、子弟が教育を受ける権利を保障するなどのため「みえない人間」をつくるべきではない。

## 3. むすび

以上、在留カードをめぐる問題点について考察したが、住民基本台帳制度を参考に外国人台帳制度が検討される過程で、先に述べたとおり経済財政諮問会議での方針がとりあげられた。2007年、総務省「多文化共生の推進に関する研究会報告書」は外国人に対する行政サービス提供の前提として「まず、外国人住民の所在情報を的確に把握することが求められる」とした。一方、「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」は犯罪対策閣僚会議に①法務大臣による在留情報の一元的把握②所属機関の協力③行政機関間の情報の相互照会・提供④市区町村では住民行政の基礎とするため外国人情報を保有、管理、利用する仕組みを構築等報告した。2008年法務省出入国管理政策懇談会により「新たな在留管理に関する提言」が行われた。これは改正法律とほぼ同じ内容で、メンバーのひとり「不法滞在、不法就労、外国人犯罪の抑制等治安対策が目的であるとのスタンスを明確にしたほうが良い」といい、他のメンバーは「外国人の生活の利便向上等の目的も加えるべきである」と発言している。共生社会の推進という研究会のメンバーと治安が目的という懇談会のメンバーが、役所から提供される情報のみに頼らず自由に議論したらどうであったろうかと想像する。ひどい縦割り行政の中で学者や研究者が広く、深く意見を交換することは有意義であり、これは責務でもあるかもしれない。そして、国会で両法案の連合審査、議論をしたらどうであったろう。

いずれにせよ、内閣の関係閣僚会議、内閣・内閣府レベルの会議でも外国人受入れ全体を展望したものが全くない状況である。ある所で経済の活性化を考え、別の場所で治安を論じ、また別のところで共生社会を語る。今、最も求められているのは外国人を真に社会の構成員として迎え入れ、活躍してもらおう交流共生社会の構想ではないだろうか。