

「管理」ではなく「共生」のための制度を！

NGO 共同声明・2009

《声明》

日本政府は今春、外国人法制度の再編を図る法案を今国会に提出する。これは、昨年の閣議決定によるものであるが、具体的には「在留カード」を柱とする入管法改定案と、「外国人台帳」を新設するための法案である。

私たちは、NGOからの提案として、そして日本社会に暮らすさまざまな国籍の住民による切実な要求として、以下のことを政府と国会に求めたい。

- (1) 政府は、外国人の管理強化を図る「入管法改悪案」とそれに担保された「外国人台帳法」構想を撤回すること。
- (2) 政府と国会は、すべての在日外国人に対して、「住民」としての地位と権利、および国際人権条約が定める「民族的マイノリティ」としての地位と権利を明示した「人権基本法」を立法化すること。
- (3) 政府と国会は、外登法を廃止すると共に、住民基本台帳法を改正して外国籍住民をその対象とすること。

◇その対象は、国籍と在留資格の有無にかかわらず、外国籍住民すべてとする。

◇自治体はその情報を、納税と住民サービス以外の目的のために利用、提供してはならない。

◆究極の入国管理から、在留管理へ

2007年11月20日、日本版US-VISITが全国の国際空港・海港でスタートした。これは「テロ対策」を名目として、外交官や特別永住者などを除く16歳以上のすべての外国人から、入国／再入国に際して指紋と顔画像の生体情報を提供させ、ブラックリストと照合してヒットした者については上陸を許さず退去させるというものである。究極の入国管理システムと言えるものであり、米国に次ぎ世界で2番目の導入となった。日本では、すでに外国人登録法（外登法）上の指紋制度は2000年4月1日から全廃されたが、わずか7年にして「外国人指紋制度」が、出入国管理及び難民認定法（入管法）において復活したのである。しかし、米国でも日本でも、このシステムによって「テロリスト」を摘発したという報告はされていない。

2008年3月26日、法務大臣の諮問機関である第五次出入国政策懇談会が「新たな在留管理制度に関する提言」を出し、12月18日には、総務省

に設けられた外国人台帳制度に関する懇談会が「報告書」を発表した。これらの提言や報告書によると、今春、通常国会に提出される改定法案とは、①現在の外登法を廃止する、②入管法の中に「在留カード」を柱とする「新たな在留管理制度」を新設する、③日本国民を対象とする住民基本台帳法とは別に「外国人台帳法」を制定する、というものである。

◆新たな在留管理とは

ここで構想されている「新たな在留管理制度」の概要は、次のようなものである。

- 1) 法務省は、外国人の在留管理に必要な情報を一元的に把握する。すなわち法務省は、外国人の「入国・再入国・出国情報」だけではなく「在留情報」も一括して集中管理する。
- 2) 法務省は、在留期間90日以内の短期滞在者や在日コリアンなど特別永住者を除く中長期在留外国人に対して、在留許可を「体化するもの」

として在留カードを交付する。16歳以上の外国人には、在留カードの受領・常時携帯・提示義務を、刑事罰をもって課す。

- 3) 法務省は、外国人から「身分事項」と「所属機関・派遣先等」を地方入管局に届けさせ、同時に「居住地」については市町村を經由して届けさせる。これらの情報提供を担保するために、不申請・申請遅延または虚偽申請をした外国人に対して刑事罰を科す。
- 4) 法務省は、外国人が所属する機関（私企業や公共団体、研修生・技能実習生受け入れ機関、日本語学校、大学、専門学校など）に対して、個人単位で「就労状況、研修状況、就学状況」を定期的かつ随時報告させることを義務づけると共に、情報提供をしなかった機関あるいは虚偽の情報提供をした機関に対して、今後は外国人の受け入れを認めないなどの措置をとる。
- 5) 法務省は、外国人が届け出た情報と、その外国人の所属機関や関係行政機関から提供を受けた情報とを照合する。そして法務省は、これらの照合作業と職権調査によって得た「在留情報」を、在留期間更新や在留資格変更の審査、あるいは新設する在留期間の「途中審査」において、さらに在留資格取消手続や退去強制手続において活用する。

このように、法務省・地方入管局の権限は格段と強化され、その業務は集中し肥大化することになる。その対象とされる外国人は約170万人（特別永住者を除く2007年末現在の外国人登録者数）プラス新規入国者となるが、彼ら彼女らは、これまで以上に煩雑な手続きを求められるだけでなく、厳しい管理体制の下に置かれることになる。

◆外国人台帳とは

このような「在留管理制度」の下に作られる「外国人台帳制度」において、市町村の業務はおおよそ次のようになる。

- (a) 市町村は、「法定受託事務」として、外国人が「法務省に居住地を届け出る」窓口となり、その居住地情報を在留カードに記載する。
- (b) 市町村は、「自治事務」として、特別永住者を含む中長期在留外国人が届け出た「居住地」

「世帯」情報と、法務省から提供される外国人の在留情報（身分事項、在留更新許可／不許可処分、出国などの情報）をもとに、「外国人台帳」を整備する。

- (c) 市町村は、日本国民と外国人との混合世帯（複数国籍世帯）を正確に把握するために、日本国民の住民基本台帳と外国人台帳を連携させる。
- (d) 市町村は、職権記載や調査権によって、外国人本人の申請以外にも台帳への記載変更や削除を行なう。

これでは、自治体が居住する外国人を「住民」として台帳に記録して活用する「自治事務」でありながら、実際は法務省による「在留管理」が前提とされ、かつ、それに規制されることになる。たとえば、それまで外国人台帳に登載されていた外国人が、在留更新の際に不許可とされた場合、法務省から自治体にその旨をただちに通知されるばかりではなく、政府の公表資料（2008年9月22日）には、「台帳から削除」（その外国人の記録の上に「×」が書き入れられる）とともに、「各種サービスからも対象外」とも明記されている。

このように、本来、外国籍住民の居住状況を正確に把握して市町村による行政サービス提供の基盤とするための台帳制度が、「新たな在留管理制度」と連動して作られるために、きわめて歪な制度となろうとしているのである。

◆排除される人びと

以上見てきたように、「新たな在留管理制度」も、それに担保された「外国人台帳制度」も、在日外国人の日常生活をくまなく管理・監視できるシステムとして作られようとしている。そして、オーバーステイ（超過滞在）などの非正規滞在者や、難民申請中の外国籍住民は、「在留カード」からも「外国人台帳」からも排除されることになる。

しかし日本は、すでに国際人権規約（自由権規約・社会権規約）をはじめ、難民の地位に関する条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、人種差別撤廃条約、拷問等禁止条約といった国際人権条約を批准・加入している。現時点で在留資格を有していないとしても、これらの国際人権条約

によって在留と法的地位の安定が求められるべきである。少なくとも、これらの国際人権条約が定めている権利については、在留資格を有していない外国人に対しても、人間としての最低限の基本的人権として保障されるべきである。

このことは、市町村による行政サービスに関連する権利、たとえば子どもの教育を受ける権利をはじめ、医療・社会保障を受ける権利、人身取引やDVからの被害救済にも当てはまるものである。それにもかかわらず、「外国人台帳」から排除され、市町村による行政サービスの対象からも一律に除外されるということは、決して容認されることではない。

◆IC 在留カードの“威力”

この「新たな在留管理制度」は、「在留カード」を制度の中心とするものであるが、これにより、日本で労働し生活する 16 歳以上の中長期滞在の外国人は、IC チップが搭載されたカードを受領し、常時携帯することを、刑事罰によって義務づけられることになる。

しかし、在留カードを常に携帯することを義務づけることは、外国人の生活の様々な場面で利用されることと相まって、これを使用した記録を「名寄せ」することにより、その日常的な行動が容易に監視されることになるおそれがある。また IC チップは、コンピューター・ネットワークに結合されるとともに、膨大な個人情報を搭載することを可能とするものであるから、在日外国人は常時所持することを強制される結果、その個人情報が瞬時かつ無制限に流出することや、センシティブな情報が第三者の手に渡る危険性がある。

国連の自由権規約委員会は、現行法の外国人登録証明書（外登証）について、日本国民には求めないのに、永住外国人に対しても刑事罰をもって常時携帯を義務づけることは、自由権規約第 26 条に反する差別的な制度であって廃止すべきである、と再三勧告している。しかし「新たな在留管理制度」は、IC チップを搭載した在留カードの常時携帯を、刑事罰をもって義務づけ、在留管理をさらに強化しようとするものであり、この勧告に逆行するものである。

国連の人権理事会の理事国となっている日本が、

国連人権機関の勧告を無視しようとする自体、きわめて恥ずべきことである。

◆包摂と排除

いっぽう、在日コリアンなど特別永住者については、2007 年 10 月から実施された改定雇用対策法による外国人雇用状況報告制度の対象から除外され、また同年 11 月から始められた外国人指紋・顔写真登録制度からも免除された。

そして今回、「新たな在留管理制度」でも対象外とされると共に、「外国人台帳制度」においてはその対象とすることが明記されている。“その代わり”と言うべきか、「特別永住許可証明書」（名称未定）というカードを、法務省が市町村の窓口を通して交付し、その常時携帯を義務づけるともいう。

外登法に代わる新制度、すなわち新たな在留管理制度と外国人台帳制度は、「特別永住者」／「適法な中長期在留外国人」／「在留資格のない外国人」という形で、在日外国人の間を分断して、「包摂と排除」をしつつ、それぞれに対する「管理と監視」システムを、注意深く用意周到に、重層的に構築していこうというものになっている。

◆カードなんていない

しかし在日コリアンの多くは、外国人としてこうした“特例的な地位”を求めているわけでは決していない。恩恵として、例外として付与される「地位」とか、特別永住という「資格」などではなく、日本社会において「コリアンとして、人間として生きる権利」を求めているのである。

周知のように、戦後日本は在日コリアンに対して、植民地主義を克服することも、「原状回復」措置をとることもなく、追放政策を推し進めた。そして 1952 年の対日平和条約の発効以降は、在日コリアンに対する民族差別は「国籍による区別」として合理化されて、在日コリアンは基本的な権利すら剥奪された。その上、戦後日本で作られていった「単一民族国家」という言説の下で、日本社会の圧倒的な同化圧力によって自らのエスニティを蹂躪されてきた。

そうであるが故に、いま在日コリアンが切実に

求めているのは、戦後補償および社会保障における遡及措置・回復措置を受ける当然の権利であり、民族教育を受ける権利であり、住民自治・地方自治に参画する「住民」としての地位と権利なのである。これらの権利が旧植民地出身者とその子孫に保障されるならば、それ以外の在日外国人が、みずからの享有すべき権利を獲得する大きな契機となるはずである。

すでに在日四世、五世が生まれてきている現在、彼ら彼女らには「外登証」も「在留カード」も、まして「特別永住カード」も必要ない。

◆人権政策の決定的不在

昨年秋に起こった世界的な金融危機は、グローバル化を牽引した国際金融の基盤の脆弱性、実体経済からの遊離性を明らかにしたが、他方、各国で深刻な雇用危機をもたらしている。日本国内でも「派遣切り」に象徴される非正規労働者の雇用を奪い、住居すら失う者を大量に生み出し、主要な政治課題にもなっている。

しかし、外国籍労働者の問題は、ワーキングプア論議の射程の外に置かれ続けており、派遣労働者以前に、雇用を失い河川敷に追い込まれる者すら出る状況となっている。親が雇用や住居を奪われる中、この2カ月間に、日本の学校へも外国人学校へも通うことができなくなったブラジル人やペルー人などの子どもたちが急増して、その「不就学」の子どもの数を把握することすら困難である。また、閉鎖に追い込まれる外国人学校も出ている。

こうした外国籍労働者とその家族への雇用災害のしわ寄せは、構造的な社会的不平等と制度的な差別の存在をくっきりと映し出している。かかる惨憺たる現実をもたらしたのは、使い捨て労働力としてのみ外国人を導入し利用してきた政府と経済界の外国人労働者政策であり、また外国人の人権確立へ向けた基本政策の決定的不在によってである、と言わなければならない。

◆「管理」ではなく「共生」のための制度を

日本国憲法の地方自治条項に基づいて作られた地方自治法は、第10条で「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」と定めている。ここに規定されている「住民」とは、「日本国民たる地方公共団体の住民」と限定しているわけではない。この地方自治法第10条により、地域社会において「外国籍住民」が当然に有する地位と権利を保障することが求められている。現在のように、外国籍住民には納税など負担だけを分任させ、役務の提供を制限・否認していること自体、地方自治法第10条に反している。

したがって、このような不合理な差別や逸脱を解消し、平等な住民サービスを保障するために、以下のことが必要である。

- (1) 政府は、外国人の管理強化を図る「入管法改悪案」と、それに担保された「外国人台帳法」構想を撤回すること。
- (2) 政府と国会は、すべての在日外国人に対して、「住民」としての地位と権利、および国際人権条約が定める「民族的マイノリティ」としての地位と権利を明示した「人権基本法」を立法化すること。
- (3) 政府と国会は、外登法を廃止すると共に、住民基本台帳法を改正して外国籍住民をその対象とすること。

◇その対象は、国籍と在留資格の有無にかかわらず、外国籍住民すべてとする。

◇自治体はその情報を、納税と住民サービス以外の目的のために利用、提供してはならない。

私たちは以上のことを、NGOとして、そして日本社会に暮らすさまざまな国籍の住民による切実な要求として、政府と国会に強く求める。

2009年1月24日

「在留カードに異議あり！」NGO実行委員会

<呼びかけ>外国人権法連絡会（共同代表：田中 宏／丹羽雅雄／渡辺英俊）

<賛同> (社) 神奈川人権センター／在日コリアン青年連合(KEY)／NGO 人権・正義と平和連帯フォーラム／うさちゃん騎士団 SC／すずめの木／シェアリングルーム開設準備室代表 仁藤万友美／特定非営利活動法人アジア太平洋資料センター (PARC) ／日本カトリック難民移住移動者委員会／特定非営利活動法人COMPASS／多民族共生人権教育センター／民族差別と闘う大阪連絡協議会／聖公会平和ネットワーク／在日無年金問題関東ネットワーク 代表 田中宏／フィリピン人元「従軍慰安婦」を支援する会／福岡・多文化共生教育研究協議会／アジア人権・平和・多文化センター／すべての外国人労働者とその家族の人権を守る関西ネットワーク (RINK) ／コムスタカー外国人と共に生きる会／「婚外子」差別に謝罪と賠償を求める裁判を支援する会／外登法の抜本的改正を求める神奈川キリスト者連絡会／アジア女性資料センター／在日の慰安婦裁判を支える会／全国在日外国人教育研究協議会／フォーラム平和・人権・環境／在日本朝鮮人人権協会／(特活) コリアNGOセンター／破防法・組対法に反対する共同行動／人権市民会議／市民外交センター／外国人学生問題研究会／在日ビルマ難民たすけあいの会／在日韓国人問題研究所(RAIK)／移住労働者と連帯する全国ネットワーク／住基ネットに反対する市民ネットワーク沖縄／ナフェナフェ(自然農を志す地球人の会)／反差別国際運動日本委員会 (IMADR-JC) ／アジェンダ・プロジェクト／すぺーすアライズ／アライズ総合法律事務所／在日アジア労働者と共に闘う会／山谷労働者福祉会館活動委員会／山谷争議団反失業闘争実行委員会／社団法人アムネスティ・インターナショナル日本／日本キリスト教協議会在日外国人の人権委員会／同胞保護者連絡会／NPO 法人 AM ネット／神奈川朝鮮学園オモニ会連絡会／NPO法人コリア人権生活協会／牛久入管収容所問題を考える会／多文化共生フォーラム奈良／外国人登録法問題と取り組む広島キリスト者連絡協議会／在日大韓基督教会社会委員会／在日大韓基督教会関東地方会社会部／日本バプテスト同盟／カパティラン／カラカサン～移住女性のためのエンパワメントセンター／全統一労働組合／生活と権利のための外国人労働者総行動実行委員会／研修生権利ネットワーク／全国キリスト教学校人権教育研究協議会／調布ヌルベの会

<順不同 09.1.23 現在>