

外国人政策史素描——在留資格の変遷を通して

坂中英徳

はじめに

わが国は、戦前においては、人口の過密、急速な近代化による農村の疲弊と過剰労働力の存在などの事情を背景に、大量の人口を移民として海外に送り出す政策をとる一方で、永住を目的とする移民と、移民に結びつく可能性のある外国人労働者の入国を厳しく制限してきた。

戦後においても、長年、永住目的の外国人(移民)と外国人労働者の入国を原則として認めない政策をとってきた。

移民については、「出入国管理及び難民認定法」(昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。)は外国人の上陸手続で「永住者」の在留資格を決定できる規定を設けていたが、入国管理局が入国に際し永住者の在留資格を与えることはなかった。外国人労働者については、1967年に「雇用対策基本計画」が策定されたとき、その計画の前提として「外国人労働者の受け入れは行わない」という雇用対策の基本方針が閣議で了解され、以後その方針が1990年まで続く。

わたしは以下において、入管法に規定する「在留資格」の変遷を通して、外国人政策史の素描を試みる。

入管法は、外国人が日本に入国して行う活動に着目し、日本が入国を認める外国人の活動類型としての在留資格を定めている。在留資格は、日本社会にとって好ましいと認める外国人の活動を法律で明示したもので、それに該当する活動に従事する外国人の入国が認められるという意味において日本の外国人政策を対外的に明らかにしたものである。

したがって、在留資格の改正の歴史をたどることによって、日本の入国管理政策(外国人受け入れ政策)の過去から現在までのおおよそのところが明らかになる。

幸いにもわたしは、1982年の入管法改正による在留資格の一部改正と、1990年の入管法の改正による在留資格制度の全面改正について、実務責任者として立法にかかわった。特に、1990年の新しい在留資格制度は在留資格に係る上陸許可基準を公表するなど透明度の高い外国人受け入れ制度となっており、外国人の受け入れ範囲も外国人の入国在留手続も当時の世界の最高水準をいく入管制度を定めたと考えている。

(1) 1951年の入管法制定時の外国人政策

入管法は、連合軍の占領下の1951年11月1日、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件」に基づく政令として施行された。そして、1952年4月28日、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く外務省関係諸命令の措置に関する法律」の規定により法律としての効力が付与され、今日に至っている。

入管法は、在日連合軍総司令部(GHQ)が招聘した米国移民法の専門家がその立案に深く関与したことから、「米国移民及び国籍法」(1952年施行)の影響を強く受けている。日本の外国人の受け入れ範囲を定めた在留資格も、米国政府の意向が反映されている。

米国が主導権を握る軍事占領が終了し、出入国管理の権限が日本国の手に戻れば、米国人も出入国管理の対象となることを念頭に入れて、米国人が日本に進出しあるいは残るために必要な在留資格を作ったという一面もあったと推測される。たとえば、当時の国際社会の状況下において米国人が主な入国対象者であったと考えられる「貿易家・事業家・投資家」「宗教家」「高度技術提供者」などの在留資格が設けられ、それらの在留資格に対応する在留期間(更新が可能)は最長の「3年」とされた。

このようにマッカーサー総司令部の置き土産という性格を持つ在留資格であったが、外国人を幅広く受け入れるもの、人の国際国流の拡大に十分対応できるものになっており、1950年代初頭の国際社会の水準からすると画期的な外国人受け入れ制度を定めたものと言える。

たとえば、投資経営活動の自由を保障し、外国から貿易家、事業経営者を受け入れる「貿易家・事業家・投資家」の在留資格、信教・布教の自由を保障し、外国の宗教団体から派遣される宣教師、牧師等を受け入れる「宗教家」の在留資格、報道の自由を保障し、外国の報道機関から派遣される新聞記者、報道カメラマンを受け入れる「報道員」の在留資格、外国から日本産業の復興に役立つ高度人材を受け入れる「高度技術提供者」および「熟練技能労働者」の在留資格が定められていた。また、社会情勢の変化に臨機に対応して外国人を受け入れられるようにするための「法務大臣が特に在留を認める者」の在留資格も用意されていた。

仮に、1951年の時点で日本政府が自主的に外国人受け入れ制度を立案したとすれば、これほど外国人に開かれた入管制度はできなかつたであろう。

付言すると、「本邦で永住しようとする者」の在留資格が定められており、前述のとおり上陸手続において外国人が「永住者」の在留資格を取得する道が開かれていた。これも移民受入国である米国の影響を受けた規定である。ただし、日本は移民受入国でないから、この手続を適用し、「永住者」の在留資格を決定し外国人の上陸を許可した例は皆無だった。

なお、この規定は、国情と運用実態に合わないという理由で、1990年の入管法の改正で削除された。

(2) 1970年代の外国人政策

わたしは1975年の時点において、長期在留外国人(移民)の入国抑制という入国管理の基本政策について、日本の人口動向などを勘案して総合的に判断すると、今後も引き続きとるべき政策であると考えていた。その論拠は、以下のようなものであった。

〈日本人口は、将来的には安定化の方向にあり、静止人口の可能性はあるとはいえ、それでもなお、21世紀初頭までに3000万人近くも増加すると推定されている。現在でも異常な高密度社会の日本において、この3000万人の人口増の圧力は他の諸国とは比較にならない重大な意味を持つものであり、これによって過密状況がいつそう進み、日本社会全般に計り知れない悪影響が及ぶことは否定できないだろう。〉

〈一国の人口変動は出生、死亡及び移住の三つの要因によって生じるが、現在すでに超高密度国である我が国の人口が近い将来にわたって出生が死亡を上回る自然増加の傾向にあることがはっきりしている以上、日本の入国管理政策はこれからますます深刻の度を加える人口問題をこれ以上悪化させないという基本方針に沿ったものでなければならない。〉

1970年代、外国人労働者の入国を厳しく規制する入国政策について、産業界の一部から国際化時代に逆行する鎖国主義的なものとの批判があった。日本に職を求めてやってきた不法入国者に対して退去強制措置がとられると、マスコミや雇用主から「入管は冷たい」「かわいそうなことをする」といった非難の声が寄せられることもあった。

しかし、そんな逆風が吹いても私の信念が揺るぐことはなかった。人口過密を理由に移民の入国を認めない入国管理政策を堅持すべきとの立場だった。

(3) 1980年代の外国人政策

1982年の入管法の改正で在留資格の拡充が図られた。具体的には、非就労で短期滞在目的の外国人を幅広く受け入れるための「観光客」から「短期滞在者」の在留資格への改正と、国際技術協力の見地から外国人研修生を受け入れるための「研修生」の在留資格の新設が行われた。

それとともに、法務省令で定める在留資格であったが、日本人の家族を受け入れる「日本人の配偶者又は子」の在留資格が新たに設けられた。なお、ここでいう「日本人の子」は日本人の親が同伴し扶養する子に限られ、現行の入管法に定める「日本人の子として出生した者」とは異なる。

この時代の外国人政策で特筆すべきことがある。インドシナ定住難民の受け入れである。

1978年に南ベトナムのサイゴンが陥落したとき、ボートで逃れ、外国船舶に助けられて日本に来たベトナム人について、日本政府は当初、定住防止の観点から上陸を認めなかったが、そのうち一時滞在中に米国など第三国向け出国することを条件に上陸を認める

ようになった。

そして1980年代に入り、主要先進国首脳会議(サミット)が開催されるたびに、日本も同じ西側陣営の一員として応分の責任をはたす立場から、米国、英国、フランスなどのサミット構成国と同一歩調をとって、ベトナム、ラオス、カンボジアから一定数の定住難民を受け入れるようになった。最終的には、約1万1000人のインドシナ難民を定住者として受け入れた。これは定住外国人を大量に受け入れた戦後初めてのケースである。

サミットでの合意という形の列強の圧力を受けて、明治の開国以来日本が頑強に守ってきた「移民拒否」の入管政策の一角がくずれた。

(4) 1990年の入管法改正のねらい

1990年の改正入管法の施行を前に、『世界』(1990年1月号)が「日本の外国人」という特集を組んだ。わたしは入管法改正の実務担当者の立場で、「入管法改正のねらい」についてのインタビューに応じた。

当時の入管行政が直面していた不法就労外国人問題、外国人研修生問題、中国人偽装難民事件など様々な外国人問題が取り上げられた。最後に、「入管法改正で問題は解決されるのか。日本とアジアの国々の経済格差という根本問題が変わらないかぎり、どのような法律制度を用意しても人々はやってくると思うが」という趣旨の質問を受けた。それに対する私の回答は、25年後の現在にも当てはまる提言になっていると思うので、以下にその要旨を掲げる。

〈これはまったく個人的な考えですが、日本がいつまでも経済成長を優先させる「成長社会」であり続けるのが、果たして適当なのかどうか。そろそろ成長のペースをダウンさせ、安定した「成熟社会」への転換を図ることを検討すべき時期に来ているのではないかと思っています。〉

〈外国人労働者の受け入れは将来の日本の経済社会のあり方と密接に関係します。つまり、日本が外国人労働力を導入してまで経済成長を続けていく社会をめざすのか、あるいは外国人労働者を必要としない程度の経済規模で落ち着く、静的な社会を目標とするのか、ということです。外国人労働者問題は、日本社会のあるべき姿との関連において論じられるべきだと思うのです。〉

1989年当時はバブル経済の時代であったが、人口減少社会の到来を予感していたのか、経済成長優先の「成長社会」から安定した「成熟社会」への転換を主張している。また、外国人労働者の受け入れは日本の将来のあり方と関連させて議論すべきと指摘している。

『世界』での一連の発言の中に、その15年後にわたしが提案する「人口減少社会の日本の未来像」（「小さな日本」か「大きな日本」か）につながる芽が出ている。この箇所を読まれた連合の幹部から「大胆な発言をされていますね」という電話をいただいたことを覚えている。

(5) 1990年代の外国人政策

冒頭で述べたとおり、1990年の入管法の改正で在留資格関係の規定が全面的に改められた。

改正前の在留資格は、1951年の入管法の制定以来、1982年に若干の手直しが行われたのみだったので、外国人の入国者数および在留形態が制定当時とは大きく変わった時代の要請に十分に対応できなくなっていた。

たとえば、日本社会の国際化が飛躍的に進み、入国する外国人が増加するとともに、その活動内容も多様化した。在留資格に該当する活動として明示的に定められていない活動を行おうとする外国人の受け入れについては、そのつど個別に、「法務大臣が特に在留を認める者」という概括的な在留資格を付与して対応せざるを得なかった。

今後いっそう増えることが予想される専門知識・技術・技能を持つ外国人の入国について、法務大臣の自由裁量で在留資格を決定する仕組みでは、日本に入国できるかどうかを判然としないことから、外国人に不安感を抱かせるおそれがあった。

入管法の大黒柱の在留資格制度が以上のような深刻な問題状況にあったことに加え、専門職の外国人労働者の受け入れの拡大を求める世論の高まりなど外国人労働者問題への対応も迫られていた。

そこで、人の国際交流の活発化に対応できる在留資格制度を確立するため、在留資格の種類と在留資格に該当する活動範囲の抜本的見直しを行うとともに、在留資格をもって在留する外国人の行うことができる活動をより明確に定めることにしたものである。

これまで「法務大臣が特に在留を認める者」の在留資格の弾力的運用で外国人の入国を認めてきた活動類型を中心に、「法律・会計業務」「医療」「研究」「教育」「人文知識・国際業務」「企業内転勤」「文化活動」などの在留資格を新たに設けたほか、「報道」「投資・経営」「技術」「留学」「興行」「技能」などの既存の在留資格についても、それぞれの在留資格に該当する活動範囲を広げ、外国人の受け入れ範囲の拡大を図った。

また、法律上の在留資格として、「日本人の配偶者」および「日本人の子として出生した者」を受け入れるための「日本人の配偶者等」の在留資格と、法務大臣が特別な理由を考慮して居住を認める外国人を受け入れるための「定住者」の在留資格を新設した。

その結果、日系ブラジル人など日本人移民の子孫が「日本人の配偶者等」あるいは「定住者」の在留資格を取得し、父母の国・祖父母の国である日本の土を踏むことができるようになった。

(6) 在日韓国・朝鮮人の法的地位の変遷

1952年4月28日の日本国との平和条約の発効により日本の国籍を離脱した者で、1945年9月2日以前から引き続き日本に在留しているもの及び1945年9月3日から1952年4月28日までその子として日本で出生し引き続き日本に在留しているものの法的地位については、日本国との平和条約の発効の日に施行された「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く外務省関係諸命令の措置に関する法律」(昭和27年法律第126号)第2条第6項の規定により、「別に法律で定めるところによりその者の在留資格及び在留期間が決定されるまでの間、引き続き在留資格を有することなく本邦に在留することができる」こととされた。

その後、これら平和条約国籍離脱者及びその子孫の法的地位に関し、1966年に在日韓国人の一世及び二世を対象とする「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定」(昭和40年条約第28号。以下「日韓法的地位協定」という。に基づく協定永住許可制度が、1982年に在日朝鮮人及び台湾人も含めたすべての者を対象とする特例永住許可制度がそれぞれ設けられた。

しかし、これらの制度はいずれも、その時々時代の背景と国際政治情勢の下でとられた措置であって、平和条約国籍離脱者及びその子孫を包括的に対象とし、同一の法的地位と待遇を与えるものではなかった。

すなわち、協定永住許可制度は、韓国との国交の回復を契機として日本に居住する大韓民国国民に限って日韓地位協定に基づく永住を許可するものであり、かつ、在日韓国人の三世以下の法的地位については今後の協議対象としていた。特例永住許可制度は、平和条約国籍離脱者及びその子孫のうち協定永住許可の対象とならなかったもの等に対し、日本に引き続き在留していることを条件として、申請に基づき法務大臣が入管法上の永住許可を与え、その法的地位の安定を図ることを目的とするものであった。

このため、在日韓国・朝鮮人の法的地位は、外国人の地位で日本に居住するに至った歴史的事情はまったく同じであるにもかかわらず、協定永住者、いわゆる法126-2-6該当者、さらに入管法上の「永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」もしくは「定住者」の在留資格を有する者というように種々に分かれていた。

「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」(平成3年法律第71号。以下「出入国管理特例法」という。)は、その後の内外の諸情勢の変化並びに日韓法的地位協定に基づく日本国政府と大韓民国政府との協議結果を踏まえ、日本国との平和条約の発効により日本の国籍を離脱した者およびその子孫の全体に対して「特別永住者」の資格を付与するとともに、特別永住者の退去強制、再入国許可の有効期間など出入国管理に関する特例を定めたものである。

この法律の制定により、長年の懸案であった平和条約国籍離脱者およびその子孫の法的

地位は特別永住者に一元化されるとともに、在留外国人の法的地位としては世界にも例のない安定した地位が保障されることとなった。

出入国管理特例法は、1991年4月26日に成立し、5月10日に公布され、11月1日に施行された。

在日韓国・朝鮮人の法的地位問題の解決に尽力した私にとって、入管法が誕生した日から40年目にあたるこの「1991年11月1日」は生涯忘れられない日となった。