

報告4 2021年入管法廃案と仮放免者—「存在しない人たち」が動かした社会運動—

稲葉奈々子（上智大学）

前半部分は、おもに入管法がどのようにして作られてきたかという話でした。私からは、その話の中にまったく入れてもらえなかった人たちが、どのように政策に関与したかをみていきたいと思います。特定技能についての国会審議は、大変揉めました。「奴隷制度」と言われている技能実習制度の問題はまったく解決されていないため、大きな反対運動がありました。採決にあたっては反対が多かったため、強行採決となりました。日本の民主主義は大丈夫なのか、という場面が国会で繰り広げられたわけですが、このような形で採決されたのが、特定技能を創設した2018年の入管法でした。

2021年に、入管法が再度改正されることになりました。今度は、在留資格が認められない外国人の入管施設での収容長期化を解決する目的で提案されました。これも2018年と同じように、反対運動が起き、今回は採決に至りませんでした。2018年と2021年のどちらも大規模な反対運動が起きるだけの問題があったにもかかわらず、なぜ2018年には可決されて、2021年には可決されなかったのかを考えていきたいと思います。2021年に問題になった入管法は、2022年の通常国会でも再提出されませんでした。報道では、かなり批判が盛り上がったので、参院選前に世論の反対を招く可能性がある法律をわざわざ再提出しないほうがいいだろう、という判断があったということです。

この2018年と2021年、同じく反対運動が起きたにもかかわらず、一方は可決されて、一方は可決に至らなかったのはなぜなのか。2018年の方は、日本がこれまで公式に受け入れてこなかった「単純労働」に従事する外国人に、いわば初めて門戸を開くのだ、と報道されました。しかし先ほどの話にもあったように、30年間にわたってすでに単純労働に従事する外国人を受け入れています。しかし2018年の特定技能の法律策定にあたって、その事実への言及はありませんでした。30年間、単純労働に従事してきた人たち全員が国に帰ったわけではなく、その中の少なからぬ人たちが、在留資格がないまま日本に滞在し続けています。法的には存在しないことになっている人たちなのですが、その人たちが2021年には、法案を可決させないような力を持つ運動の支えになった。それがどのようにして起きたのかを見ていきたいと思います。

先ほどから話に出っていますが、外国人を労働力として喉から手が出るほど欲しい、しかし国境管理は厳しくしなければいけない、という矛盾の中で非正規滞在者は生み出されず。労働者として、もはやその人たちが必要とされなくなった段階で在留資格が更新できなくなったり、もともと在留資格がないまま働いていたり、というように政策の矛盾の中で生み出されてくる人たちです。

これは日本に限らず、移民を受け入れている国はどこでも同じような状況にあります。非正規滞在移民は日本に限らず存在し、例えばヨーロッパでは2015年に、アラブの春の余波で多くの難民申請者を受け入れることになり、それを「難民危機」と呼んでいます。難民認定されない人が多く、在留資格がないままヨーロッパで生活する人たちがいます。私も社会調査でたびたびフランスに行きますが、シリアから来た庇護申請者が難民認定されず、パリの中心部で路上生活を送っています。路上生活コミュニティが何箇所もあり、警察による排除が日々行われていて、2015年には問題が大きな社会問題になりました。

問題にされたのは、無権利状態の人が民主主義社会に存在するという事実です。ただし、まったく権利がないとはいっても、やはり様々な水準があり、正規・非正規、在留資格がある・ないといった二項対立には完全に収まらない形で、実はしっかりと受け入れ社会の中に様々な水準で統合されているとヨーロッパでは言われています。

一つは、色々な形で排除されているけれど、異議申し立てをしてそれが認められるなどして、市民権を行使している例があげられます。二つ目には、実際、日本でも起きていることですが、在留資格がなくて制度が使えない場合であっても、現場の公務員（医者、教員、福祉事務所の職員など）が色々な抜け穴を見つけて運用することで、社会的なサービスを利用できている人も多いです。非正規滞在者を公的制度に繋げるために、NGOや労働組合、慈善団体や社会運動団体なども、様々な支援を提供しています。今、コロナ禍で困窮している非正規滞在者に対して、ヨーロッパだけでなく日本でも支援が展開されています。日本とヨーロッパの大きな違いは、特に一つ目の「市民権を行使して諸権利を求める」ことを、欧米の場合には非正規移民の当事者が担っていますが、日本の場合には当事者というよりは支援者が主な担い手になっています。

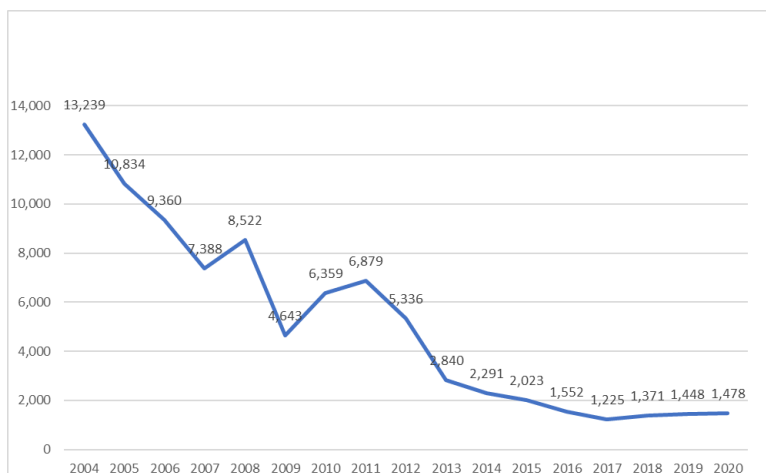
それが今回、様相が変わってきました。担い手になっている非正規移民の人たちはどういう人でしょうか。今回の2021年入管法改定の背景にもなっているのですが、多いときには30万人近くいた非正規滞在者は、2000年代の初めには約20万人、2021年には約7万人です。数としてはそれほど多くありません。ピーク時と比較すると激減しており、特に2004年から2009年に政府が実施した「不法滞在者5年半減計画」で、実際に半減しています¹。

2018年の入管法改正が、新しい在留資格を創設し、外国人労働者に門戸を開く一方で、かつて外国人労働者として働き、いま、非正規滞在となっている人たちを排除していく方針は変わりません。一方で、全員が強制送還されたり国に帰ったりしているわけではありません。半減キャンペーンを行っていた2004年から2009年の間にも、年間1万人ぐらゐが在留資格を得ていました。5年間でだいたい5万人ぐらゐが正規化されています。と

¹ 出入国在留管理庁「不法滞在者5年半減計画の実施結果について」

https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/121226_huhoutaizai.html（2022年7月20日閲覧）。

ころが、在留特別許可の数がどんどん減ってきていて、最近では 2004 年の十分の一ぐらいになっています。



在留特別許可件数：（入管白書「出入国在留管理」各年版より作成

在留資格が認められない人たちは、入管施設に収容されて、その収容期間が長期化しています。結果として、長期収容問題の解決が 2021 年に法律改正の目的になりました。6 ヶ月以上の長期収容者の割合は、もともと全収容者の 3 割程度だったのですが、2019 年には半数以上が 6 ヶ月以上収容されています。

初めにこの問題に対して声を上げたのが、収容されている当事者でした。皆さん記憶されていると思いますが、仮放免を求めて、あるいは在留資格を求めて入管収容所の中でハンガーストライキをしたナイジェリア人の男性が、餓死で亡くなりました。これがきっかけとなり、その後大規模なハンガーストライキが各地の入管収容所で起きています。収容されている人たちが、外にいる人たちにメッセージを送り、声が伝えられていきました。その中でも、このハンガーストライキは、非常に強力な、外に自分たちの状況を訴えるための方法として使われていました。2019 年のハンガーストライキは、法律を改正しなければならない、と認識されるほどに件数が増えたわけですが、収容所におけるハンガーストライキは定期的に起きていました。2010 年には全国で 130 人ほどがハンガーストライキをしています。先ほどのナイジェリア人が亡くなったあと、それに抗議するハンガーストライキには全国で 235 人が参加したと言われていて、これは入管収容所が始まって以来の大規模なハンガーストライキでした。

このようにハンガーストライキが起きたことで、2019 年 9 月には長期収容の問題を解決する目的で専門部会が設置されています²。ハンガーストライキしている人たちの中には、健康状態が悪化して仮放免許可が出た人たちがいました。ハンガーストライキをしていた収容者は、中にいるときも積極的に声を上げていたのですが、外に出た後も院内集会など

² 出入国在留管理庁 HP「収容・送還に関する専門部会開催状況」
https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/nyuukokukanri03_00001.html（2022 年 7 月 20 日閲覧）

の場所で声を上げています。声を上げる場所は、弁護士や市民団体、国会議員などが提供することがあります。こうして収容の長期化の問題が政治化されていったのが 2019 年でした。仮放免になった人たちが、支援者が間に入ることなく自ら発言することで、注目されるようになっていきました。実際、当事者たちが様々な場所で発言していくことで、中で起きている問題について訴える正当性も高まっていったと思います。ハンガーストライキをやっていた 2019 年までは、以前よりも仮放免の許可件数が減っていたことが、収容長期化の一因なのでした。2019 年から 2020 年にかけて、まずハンガーストライキで外に出た人たちがいて、そのあと新型コロナウイルスの感染拡大防止対策で仮放免許可件数が 1000 件ぐらい増えています。これで完全に、抗議行動の舞台がそれまでの入管収容所の中から市民社会に移行しました。

もともと、非正規滞在の当事者は収容されているので、面会で訪問している市民が、例えば牛久入管収容所前で抗議していましたが、仮放免許可が出たことで、当事者が国会前や議員会館の集会で直接抗議し、声を上げることができるようになりました。これが 2019 年から 20 年にかけて起きていたことです。特定技能の新しい在留資格の外国人労働者を受け入れるという話は注目されましたが、30 年前に働きに来て、日本でさまざまな出会いがあり、さまざまな出来事があって、在留資格がないまま残った人たちの存在は、まったく忘れられていました。それが公共空間に姿を表すようになって、抗議行動が盛り上がっていきました。

このときに作られた法律は長期収容を解消するためでしたが、提出された法案は難民申請の回数を 3 回までに制限するとか、出身国に帰れない難民申請者の人たちの送還忌避を犯罪化する、というものでした。

法案改正の目的は良かったのですが、実際の法案の中身は国際人権基準からかけ離れているということで、反対運動が活性化しました。入管法改定案が閣議決定した直後ぐらいに開始した反対署名が 10 万筆集まったり、法務委員会で審議される前にスタンディングが行われたり、審議に入ったあとには翌日から国会の裏側でシットインが行われたりしました。国会議員で、この法案に反対している野党議員たちも、シットインの場に毎日のように来てリレートークで発言しましたし、仮放免の当事者も次々と発言しました。直接仮放免者が公共空間で発言することが可能になると、市民社会も盛り上がり、国会議員も、市民の盛り上がりにつれて対案を出したりしました。

こうして発言が増えていく中で、ちょうど 2021 年の 3 月 6 日に、名古屋入管でスリランカ人女性が亡くなった事件がありました。これにより入管収容所内では最低限の人権も保障されていないことが明らかになり、2017 年以降今日に至るまで亡くなった方 17 名（自殺を含まない）を追悼する意味もあって、運動が盛り上がっていきました。この盛り上がりがあって、2021 年の入管法は、5 月に採決が見送られました。

結論として、2019年と2021年で何が違っていたかという点、2019年は反対運動に法律の対象になっている当事者が不在だったのが、2021年はまさに当事者が実際に声を上げたことが、入管法改定案の採決を阻止することに寄与したと言えらると思ひます。