

地域の法と政治研究 4

書評論文：高谷幸著『追放と抵抗のポリティクス ——戦後日本の境界と非正規移民』

木 寺 元

今年、外国人労働者の受け入れを拡大する改正入管法（出入国管理及び難民認定法）が4月1日に施行された。これまで認めてこなかった単純労働に門戸を開き、永住権取得にもつながっていく。日本の外国人労働者をめぐる大きな政策転換となる。この改正は、一方で、地方経済における労働力不足を背景とした地方自治体の側からの要望に応えたという側面もある。そこで、戦後の移民をめぐるポリティクスを扱った本書を、今回は取り上げたい。

1. 本書の要約

本書は、戦後日本において、越境者を線引き、追放しようとする主権権力、そうした権力への抵抗運動によるポリティクスを考察することを目的としている。

日本の境界は、日本という空間を他の国家から差異化する境界として捉えれば、国家の境界である。しかし、その境界を別の角度から見れば、社会のメンバーシップを国家のメンバーシップに合致させるために、社会のあり方を確定する「枠づけ」であるとともに、その社会内部に区分をもたらす線でもある。

国民国家の範囲のなかで成立していることが自明であると考えられてきた社会は、しかし、グローバル化のなかで国家を超えた、トランスナショナルな広がりをもつようになっていることが指摘されつつある。またこのとき、移住者が生きるトランスナショナルな社会空間は、しばしばその代表例として取り上げられてきた。同時に、このことは国家の境界が社会内部において人びとを区分させる境界としても機能していることを意味している。

合法/不法という区分は、移動できる人/できない人として、社会のなかで人びとを区分し序列化する社会の境界としても作用する。一方で、国家の境界自体も社会から影響を受けている。なぜならば、この国家の境界作用は、絶対的なものでも中立的なものでもないからである。むしろ常に、ある一定の社会的・歴史的文脈において線引きがなされるものである。

本書が着目する非正規移民の追放と抵抗のポリティクスは、こうした国家の境界作用が現れる「現場」である、と筆者は言う。

主権によって人びとを合法/不法に区分し、場合によっては追放するという国家の境界作用がある一方で、非正規移民は、単に追放されるだけの存在ではなく、彼・彼女らは国家による線引きと追放に抵抗する存在でもある。戦後のどの時代においても非正規移民と支援団体や運動による抵抗が繰り返されてきた。

このように、国家の境界は、移住者の越境、そうした移住者を線引きし追放しようとする主権権力、その権力にたいする抵抗運動のポリティクスにおいて、互いに関係しながら編成されてきた。しかし、この境界がどのような社会的・歴史的文脈で作用しているのかは、これまで十分考察されてこなかった、と筆者は指摘する。特に日本の場合は、日本社会は、「島国」として確固とした境界によって囲われていると考えられる傾向にあった。一方、グローバル化が語られるようになった頃から、そうした境界に揺らぎがもたらされているとの指摘もしばしばされるようになった。ところが実際には、この社会を枠づける境界は、戦後一貫して争われ、問い直され、再編成されてきたのである。本書は、それぞれの時代における、非正規移民の追放と抵抗をめぐる境界のポリティクスを考察する。

第一章は、「追放と抵抗のポリティクスからみる戦後日本の境界」と題される。ここで、先行研究の検討により本書の位置づけを示すとともに、理論的枠組みを考察し、後続する章で追放と抵抗のポリティクスを具体的に考察するための視座が示される。

特に本書が用いるのが「主権権力」あるいは「主権」という概念である。その社会のメンバーシップを画定する多様な境界のなかでも、正規移民と非正規移民を区分する境界は、国家の正統なメンバーかどうかを区分するという点で、主権国家の境界といえる。こうした境界の線引きに主権権力の特徴を見いだすのが、イタリアの政治哲学者ジョルジョ・アガンベンである。ミシェル・フーコーは、その集合的な水準である人口を管理する政治を生政治とよび、生政治で働く権力を「人びとを生きさせるもしくは死へと廃棄する」権力として定式化し、「殺すための権力」である主権権力とは区別した。こうした区分に対抗して、アガンベンは、主権権力を生政治の範疇に位置づける。アガンベンは、「主権者と

は例外状態において決定を下すものである」というカール・シュミットの主権概念を引きつつ、規範の適用が停止される例外状態とは、規範の外部であるからといって規範と無関係なわけではないと指摘する。むしろそこでは、規範は自らの適用から除外するというかたちで「自らを適用する」のであり、その意味で規範に囚われてもいる。それゆえ主権者による例外状態の決定とは、法が適用される空間と、法が適用されないというかたちで法に囚われつつ法外の空間を線引きによってつくり出すことである。つまり主権の作用とは線引きである。

主権的な決定はそのつど、不分明の境界を引き、更新する。このときアガンベンは、法の適用外に放流された生を「剥き出しの生」とよぶが、それは、法の外部にあるが、ゆえに、法の暴力にさらされる存在でもある。また彼は、非正規移民や難民を「剥き出しの生」の現代的な形象のひとつとみなしている。

一方、自らにしか根拠をもたない循環的で法外な権力としての主権は、今や説明責任をもたない役人や行政によって担われているとも指摘される。法は、いわば主権の戦術として行政に恣意的に使われる。つまり、どちらも法に還元されない統治性と主権とが結びつき、法を無視してあるいは法を捏造して「危険」な者を認定しているという。

このような主権の物理的な暴力としての収容は、日本の出入国管理にも導入されてきた、と筆者は指摘する。同時に、出入国管理には追放という暴力もある。そしてこれらの物理的な暴力によって担保されていることが、主権によって引かれる国家の境界を社会内部の境界と分かつ点である。出入国管理の局面でいえば、収容と追放がサンクションにあたる。このとき収容は、それ自体、ときには無期限に及ぶ身体を拘束するという暴力である。同時にそれは、出入国管理の局面ではしばしば非正規移民を追放に追い込むものとしても機能する。そのため、本書では、収容を追放権力のひとつの要素として位置づける。

国家は、その領土内に暮らす自らが正式に認めたメンバー以外の者や、一旦メンバーとして認めた場合であっても「危険」とされた非市民をいつでも追放する権限をもってきた。同時に、この国家の境界は、物理的な国境の場において特定の人びとを領土内から排除するのみならず、「追放可能性」をつくり出す効果ももっている。こうした「主権権力」で戦後の境界のありように本書は迫る。

日本の入国管理は、「出入国管理及び難民認定法」（以下、入管法）にもとづいて行われる。入管法の定めた在留資格に認められた活動以外の活動をした場合など、この法律は、広範な「退去強制事由」が定められている。そしてこの入管法は、主権権力による広範な裁量が認められているとともに、事実上、退去強制の決定権は入国管理局の主任審査官と

いう「一介の行政職員」に与えられている。

一方で、退去強制手続の段階で、法務大臣の裁決の特例として在留特別許可が定められている。これは非正規と認定された移民に対して、唯一の正規化の道である。この在留特別許可の条項には、「法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があるとき」などの条件が定められている。入管局は、在留特別許可について2006年に「ガイドライン」を公表し、その後改正も行なった。しかし、正規化はあくまで恩恵的措置という位置づけに過ぎない。正規化は、非正規移民にとっての権利ではないのである。

第二章は「帝国の島国の狭間で」とのタイトルがつけられている。この章は、敗戦後から一九五〇年代にかけての朝鮮人の追放について取り上げられている。当時の非正規移民は、朝鮮人の「密航者」や在日朝鮮人で法令違反になった者が大半を占めていた。しかし当時はまだ日韓条約の締結前であり、韓国との国交は正常化していなかった。こうしたなかで、韓国は被送還者の（一部）引き取りを拒否し、それを受けて正規化が増加することになった。つまり追放の権力は物理的な限界に直面したのである。このとき正規化をめぐる審議が国会でなされたが、もとより裁量にもとづき明確な基準がないため、判断には道徳的価値が持ち込まれることになった。

このとき生成された追放と正規化の構造は、今日まで継続するものである。すなわち、出入国管理を主権権力の排他的な権限と位置づけ、正規化を法務大臣の裁量と定める。これは、植民地支配の終結と東アジアの冷戦を背景に、外国人を「敵」と捉える思考に根ざしている。また、正規化を非正規移民の権利としてではなく恩恵として位置づけた。一方、非正規移民を支援する運動側は、対象となる非正規移民と日本との社会的・歴史的な具体的なつながりを強調し、彼・彼女らがすでに社会のメンバーであることを示すことによって、正規化を求めてきた。

このとき、非正規移民のほとんどは朝鮮半島出身者で、日本の植民地支配を体現する歴史的存在であった。占領期、朝鮮半島と日本にまたがる生活圏に暮らしていた人びとの移動は「不法化」され、GHQや日本政府は、「密航者」や、日本で暮らしていたものの法令に違反して懲役刑を受けた者を追放しようとした。しかし、一九五二年のサンフランシスコ平和条約締結以降、韓国政府は、日本から追放された朝鮮人の一部の引き取りを拒否。その結果、収容所が溢れ、劣悪な環境となった。

かくして、「誰が社会のメンバーとして認められるべきか」という議論が公になったのである。このとき、日本政府の責任は前提として共有されたが、日本人との家族的つながりがあるものなど特定の対象のみ正規化の対象と考えられた。

このとき前提とされた価値は「日本的」な人情や戦後の価値観などないまぜになったものであったのである。一方、植民地支配に起因するつながりと責任という感覚は、日韓条約締結を契機に一旦忘却された。

第三章は「呼び覚まされる帝国の記憶と〈戦後日本〉」とのタイトルがつけられている。ここでは六〇年代から七〇年代にかけて市民運動が取り組むようになった非正規移民支援を取り上げる。この時期の日本が非正規移民から突きつけられたのは、「戦後日本」は、単に物理的空間として存立しているのではなく、平和と民主主義という価値空間としても存在していること、しかしそれは植民地支配を忘却し、朝鮮人を排除したうえで成り立っているということだった。ここでは非正規移民支援をつうじて、戦後日本が依拠してきた価値自体が問われることになった。

この時期、日本の市民運動の「密航者」との出会いが生じ、「密航者」の正規化を植民地支配責任という観点から要求し、追放と正規化の構造自体をも問いに付すようになった。そのひとつとして、孫振斗支援活動が挙げられている。1927年に大阪市で生まれた孫氏は、1944年に家族とともに広島に移住し、そこで被爆した。1947年から外国人登録がはじまったが、そのことを知らずにいたところ、1951年に登録法違反で逮捕され、大村収容所から強制送還された。しかし、体調の悪化から治療を求め、孫氏は「密航」と強制送還を繰り返す。1970年に再度逮捕され新聞報道されたのをきっかけに、孫氏を支援する運動が動き出した。運動は、福岡県知事を相手取り被爆者健康手帳を求める裁判（手帳裁判）を起こすと同時に、孫氏の在留特別許可を求める陳情書を提出した。手帳裁判は、日本の植民地支配とその処理が孫氏に与えた影響にも配慮するかたちで、地裁・高裁・最高裁判決の全てにおいて孫氏が勝訴した。あわせて、在留特別許可も認められるようになったのである。この他にも、本書は、金東希や任錫均に対する運動を紹介する。彼らは、日本生まれの日本育ち、あるいは日本で教育を受けた経験を有するものであった。

第四章は「グローバル化の中の日本」と題される。その後、七〇年代末から、韓国以外の国からの移動が増加するようになった。この章では、こうした移住者の来日を対象にした追放と抵抗のポリティクスにおける、それ以前の時代のポリティクスとの連続性と断絶が検討される。すなわち、一九七〇年代末以降、旧植民地出身者とは異なるかたちでの「新しい」移住者の来日が急増するなかで、それまで在日コリアンを対象にしてきた法政策や市民運動がどのように引き継がれ、あるいは断絶したのかが考察される。

1980年代以降、旧植民地以外からの非正規移民が増加した。こういう状況は、植民地支配責任と結びつけて、追放と正規化の構造を問題化する視点を困難にさせた。

追放に関する法制度として、1990年の入管法改定は、新しい移動が急増するなかで国境の統制力を失っていた入管局がそれを回復しようとすることに主眼があった。一方で、改定された法は、「不法就労助長罪」という新しい規定が盛り込まれたものの、退去強制手続など基本的には、戦後の朝鮮人への対応を念頭につくられたものをそのまま引き継いだ。つまり追放を規定する法制度は、その構造を維持しつつ対象の拡大に対応することになったのである。同時に、在日コリアンら旧植民地出身者に関する法律（入管特例法）を別に制定することによって、「オールドカマー」/「ニューカマー」が法的に区分され、そのなかで戦後の「密航者」は、生活実態にかかわらず「オールドカマー」から除外されたのである。

その後、石原都知事の「三国人発言」に示されたように、世紀の転換期頃から非正規滞在者は「不法滞在者」として「犯罪者化」され、取り締まりが強化されることになった。こうした移民とセキュリティを結びつける認識とそれにもとづく政策は、グローバル化のなか多くの国でみられるようになってきている。一方で、このような「密航者」「不法滞在者」にたいする「治安」の観点からのまなざしとそれにもとづく取り締まりは、占領期につくられた追放の構造の継続性を示している。

このような状況は、合法/不法の区別があらゆる領域に浸透し、非正規滞在者にとって在留資格のないまま暮らすことがより困難になることを意味した。一方で、彼・彼女らのなかには日本で家族を形成するなど、日本社会に定着する者も目立つようになったのである。

第五章は「主権を無効化する空間」とのタイトルがつけられる。この章では、非正規移民を対象にした新しい運動のうち労働組合による運動が取り上げられる。この運動は正規化をめざす運動ではなく、在留資格にかかわらず「労働者」として認められることを要求する運動だった。この章では、その運動を中心に、入管法を主権としてではなく、ひとつの法としての機能に限定させ、それをもって主権を実質的に無効化する空間をつくる運動があったことを明らかにする。この論点はあとで議論する。

第六章は「『違法性』と正規化の矛盾」とのタイトルがつけられる。この章では、日本人の実子を養育するケースを取り上げる。このケースは、入管局からも明確に正規化が可能とされている。しかしそれは、日本人との家族形成や日本人との「血」のつながりを取りわけ重視するものでもあった。この章では、非正規の滞在女性が社会のなかでどのように位置づけられ、彼女たちにとって日本人の実子を養育することで在留資格を認められることを明記した七・三〇通達がどのような意味をもつのかを検討する。まず、本章で指摘

されることは、七・三〇通達は、非正規滞在女性を社会的シティズンシップの制度に包摂し、パートナーに頼らずとも生きていく道を拓くものである。しかしそれは、彼女たちが、日本人の母役割を遂行する限りにおいてであった。「社会のメンバーに値するもの」として、社会の規範的価値に沿った道徳的な要求（「妻役割」や「母親役割」）を課す。運動もまた、非正規滞在者がこうした役割規範にもとづいて彼・彼女らを評価したのである。このことは、筆者によれば、それは、すでにそうした役割を遂行している非正規滞在女性の存在を正統化し、その役割に固定化させるものともいえる。また、七・三〇通達自体が子どもの認知＝男性の協力が必要である。これは、男性の支配からの脱出自体が男性の意向に依存していることを意味している。

一方で、正規化には、社会関係の構築が必要であり、在留特別許可を求める運動も、非正規滞在者が社会に適応していることを強調してきた。しかしこうした現実には、「違法性」のなかで生きる非正規滞在女性の困難を見えにくくさせると同時に、彼女たちに矛盾を強いている。というのも正規化は、非正規滞在ゆえに社会関係が極度に限定されてきた彼女たちに、社会への溶け込みを求めることになるからである。つまり、パートナーとの関係がほぼ唯一のセーフティネットとして機能していることの多い非正規滞在女性にとって、パートナーにたいする従属の内面化からの解放と精神的な回復があってはじめて、正規化を求めるプロセスが現実のものとして立ち現れることを意味するのである。

第7章は「『子ども』という価値」との題がつけられる。ここでは、現代日本における非正規滞在家族の分断ケースが考察される。1990年代末から、家族全員が非正規滞在であるケースの正規化を求める運動が活発化していった。しかし、日本人との家族形成や生物学的つながりを前提にできない。そこで、運動側は、より一層非正規移民の社会性を強調することとなった。この章では、不法滞在のタイ人女性の子で日本で2000年に生まれ、そのまま日本で育ち、東京入国管理局から退去強制処分を受けたウォン・ウティナンさんの事例を取り上げている。結果的に、ウティナンさんは退去強制処分が撤回され、在留特別許可を得た。一方で、母親は退去強制処分を受け帰国した。

家族の正規化を求める運動は、人権の「断念」から始めざるをえない。それは、争いを人道の次元に限定することであり、子どもの「がんばり」や人格を強調した訴えとなっていた。そして実際、こうした訴えは、期待に応えた本人の行動の成果もあって人びとの同情を惹きつけ、子どもの将来を案じた多くの人びとのコミットメントを生み出してきた。つまり、「子ども」は、教育、日本の文化と価値の習得、「責任のなさ」が正規化要求の根拠＝学校教育をつうじた社会への統合の側面が強調される。しかし、逆に日本の文化や

価値を十分に身につけていないとみなされた「親」にたいする同情の差異化にもつながった。このことは、大人と子どもの中に「同情のヒエラルキー」が生じ、結果として子どもだけの正規化を正当化することにもなったのである。

一方で、これは、線引きをし、追放されるものをつくり出すポリティクスは、価値基準なしには機能しないということでもある。くわえて非正規滞在の親は、入国経緯によって「犯罪者化」されたり、親としての「資質」を問題視されていた。こうした道徳の強調の背景には、前述のように、主権権力の裁量を前提とする日本政府の移民への対応にくわえ、非正規移民にたいする敵対的な環境が広まっている状況がある、と筆者は指摘する。支援運動は、そうした状況を前提にして戦略と主張を組み立てざるをえない。しかし同時に、こうした戦略と主張は、非正規滞在家族の分断の正当化にも、つながっているのである。

2. 議 論

本書を基にした第13回地域の法と政治研究会（2019年2月21日）では、きわめて限られた時間と論点ではあるものの、そのなかで活発な議論が展開された。

(ア) 法律間の関係について（特に第5章「主権を無効化する空間」）

そもその法律論として、本書147頁の図5-2（「入管局は、他の法律の上位にあるものとして入管法を位置づけようとするのにたいし、運動は、入管法も労働法も、あるいは他の法律も同等のレベルのものとして位置づけようとしている。」pp147-148）は、実際にはどう位置づけられているのか、疑問が提示された。

図1 「入管法」の位置づけの違い

入管法		
労働法	⋮ 法	⋮ 法

入管局による「入管法」の位置づけ
(出典：147ページ)

入管法	労働法	⋮ 法	⋮ 法
-----	-----	--------	--------

労働・医療・地域生活にかかわる権利運動による「入管法」の位置づけ

入管当局は、

「入管局は、日本における外国人の権利は在留資格の範囲内で認められるという立場を貫いてきた。これは、外国人に在留資格を与えるかどうかという線引き、および追放を規定する入管法の執行者としての自己自身を他のあらゆる権力の上位におくという点で、超越的な主権権力として位置づけようとするものといえる。つまり入管局は主権権力として振る舞い、その権力行使の戦略として、入管法を他の法に優先するものとして機能させようとしてきた。」（p 147）

その一方で、運動側は、

「労働や医療、地域生活の分野で支援運動が要求してきたことは、入管法をひとつの法として扱え、ということである。」（p 147）

「こうした戦略は、2000年代半ばまで一定の有効性を持っていた」（p 149）

「文部科学省初等中等教育局長通知『外国人児童生教育の充実について（通知）』（二〇〇六年六月二日）。非正規滞在者の就学にあたっては居住地確認が壁になる場合があったが、この通知では『居住地等の確認を行う必要がある場合には、[……]一定の信頼が得られると判断できる書類による確認とするなど、柔軟な対応をすること』とされた。」（p 229）

このように、法の位置づけの認識が両者間で異なっているのである。

この点について、以下の指摘がなされた。

個別法に滞在要件とか国籍要件とか排除要件、欠格要件を入れるというのは、つまり個別法の解釈にすることということが、むしろ普通の行政法の発想ではないか。したがって、入管当局側の解釈は妥当ではないのではないかと、との指摘があった。むしろこうしたロジックが働かないところが「主権権力」の象徴なのではないか。

また、在留特別許可を含む様々な線引きの基準を、結局法律レベルで決めてないところも注目された。本書にもあるように入管当局が示した「ガイドライン」というのは、結局これは裁量基準であり、行政規則だから、法律に上げずに、もっと何とでもできるというところにセルフアウトしているという点も、非常にシンボリックといえるのではないかと。つまり、国家の出入りが、本当にシリアスな事項であればあるほど国会のコミットメントが求められるはずであるが、それをそうではない行政の内部で決めている、という点が非常にシンボリックである。

(イ) 自治体と在留に関する議論

外国人登録証明時代、外国人登録証明書は自治体が発行していた。しかし、東京入管局長を務めた坂中英徳（2005）によれば、以下のようなことがあったとのことである。

「これまで不法滞在の外国人に平気で外国人登録証明書を出していた新宿区役所にも変化が訪れている。以前は、在留資格のない外国人が堂々と窓口並び、わざわざ『在留の資格なし』と記載された外国人登録証明書を受け取っていたのだ。おかしな話だが事実なのである。

区役所は、不法残留外国人であることが明らかでも、それを入管に通報することはしない。タテ割り行政の弊害とでもいうのか。役所と役所のナワバリの隙間を突いて、法を守らない外国人が役所に列をつくるという首をかしげたくなるような現実がまかり通っていた。

外国人登録証明書が、どんなかたちにせよ交付されるということは、不法滞在の外国人でも銀行口座を持つことができ、携帯電話を買うこともできる。さらに、働き口も見つけられる。たとえその裏側に『在留の資格なし』と大きく太い字で書かれてあっても、生活の基本条件を整えることはできてしまう。」（坂中 2005：32）

かつての入管法では、外国人管理に関する事務を自治体に委任していた。つまり、地方自治体は、入管が狙う超越的な主権作用を部分的に無効化することができたのではないか。すなわち、敵/味方の線を引くのが主権権力であるならば、自治体の無資格者に対する「外国人登録証明書」の発行は、国が境界の外側の存在と認定した越境者を、自治体が境界の内側の人間であると認める行為であり、主権権力を部分的に行使しているのではないか。

一方でこうした見方に対しては、以下の議論がなされた。

「いる外国人をどう取り扱うか」という問題と、「その人を国内にいさせてよいか」というレベルの話は自覚的に区別する必要がある。当時の新宿区など、無資格者に外国人登録証明書を発行した自治体は別に「いてもいい外国人」を認めたわけではなく、その人が登録されている人かどうかを証明することは公証制度としてできるが、『在留の資格なし』と書くことによって、その人の在留資格がないことも同時に公証してしまう。実務レベルでは、在留資格なしと書かれた外国人登録証明書は、「この人こ

こにいてもいい」という証明ではなく、「在留資格なしって書いてあるから、そういう人は採ってはいけない」、「入管法との関係でこういうふうはこの書類は読むべき」という運用を行なっているのではないか。したがって、地方自治体が各種学校の設立を支援するとか誘致するとか、既存の在留資格の枠組みをエンハンスすることで誰かを連れてくることはできるけど、新規の在留資格をつくったり、あるいは在留資格がなくても特別許可で認められる事情を積み上げたりすることは想定されてないのではないか。

また、在留資格自体をどう設計するかという問題と、在留資格はないけれども特例的に認められるとされる在留特別許可の問題を、本書は後者の話に限定して行なっている。本書の書評を超えたところでまた議論すべきである。

(ウ) 日本人の実子を養育することで在留資格を認められることを明記した七・三〇通達について

七・三〇通達が、女性性を押し付けるという主張については、確かにそういうふうにも見えるが、在留資格とかあるいは在留特別許可の制度を考えたときに、何らかのかたちで日本との紐付けを求めるときに、たまたま女性だから女性性となるけど、男性でも本当は起きなくてはいけないところ、たまたま男性が外国人で日本人女性パターンが少ないか、あるいは社会的な押し付けが起きてないせいで見えてないだけなのか、それとも本当はいるんだけどそういう人たちは結局救う対象として認知されていないという男性に対する性差別の話なのか、本書から読み解くのは難しいとの指摘がなされた。

これに対して、以下の指摘があった。

さきほどの坂中はこの通達に関わったと証言するが、彼はむしろジェンダー規範を押し付けるというよりも、居られる可能性を広げたんだという発想でいる。この点について、苦しいところで少しでも勝とうと思えば構造のロジックに従わなくてはいけないから、それを再生産していくという支援者の悩みが本書には描かれている。支援者にも違和感がある。しかし、制度の枠内で認められるようにそのロジックに従ってやって、やればやるほどそういう世の中が強化される。そういう意味では主権権力的なるものが、このポリティクスによって再生産されているという恐ろしさをも本書は描いている。

(エ) 主権権力について

在留特別許可は、申請型義務付け訴訟でいくのか、非申請型義務付け訴訟でいくのか非常に難しい枠組みであり、結局、日本の裁判例では非申請型義務付け訴訟で固まった。やはりそれは生来的な権利ではなく、法律も認めておらず、本当に恩恵的なものだからという理由で、非申請型義務付け訴訟で扱うということとされている。その代わり、難民は難民条約で認められている権利だから申請型義務付けで扱うこととされている。すなわち、訴える権利がない、申請する権利がないから行政法の手続にも乗らない。つまり法の保護がない、ということである。これがまさに筆者のいう、「主権権力」といえるのではないか、との整理があった。

一方で、法律できちんと整備された結果としてされればいいのかもしいかな、通達が出て変わってしまうという、非常に前近代的な感覚がまだ結構あるのではないか。これについては、入管のみならず、ただ外国人関係は結構そういうことが比較的多く、例えば、社会保障の在外からの申請、あるいは在外に行った人たちが戦争関係の社会保障を請求できるかということに関する運用は、かなり通達で規律して通達で動かして、それが後で違法ということになってひっくり返されることが、入管法固有の通達だけではなくて社会保障法立法でも比較的見られる、との指摘があった。

また、「同情のヒエラルキー」についても、「主権」ならなのではないか、との指摘があった。何やってもいいから同情することもできる。本来、行政法的な官僚であれば、同情してはいけないはずだからである。

(オ) 自治体にとって“居てほしい”非正規移民が存在した場合について

さきほどの(イ)の議論と重なるが、今後、移民が増加するにつれ、「居てもいい」あるいは「居てほしい」移民について自治体の判断と国の判断に齟齬が生じる恐れがある。このとき、自治体としては何をなすのかとの問題が提議された。これに対して、以下の議論がなされた。

法律を前提にすると国籍法は血統主義であって、外国人が法的地位を持ちうるのはその在留資格があるがゆえだというロジックに立っているのに対して、地方自治法においては居住の事実があれば住民として受け入れざるをえない、追い出すことはできないということもある。ただ、条例等で新しく在留資格をつくる、ということは現実には難しい。在留資格は日本国全体に通用するので、別に何々村にいて欲しいと認めたととしても認められた途端にどこかに行ってしまう可能性がある。ただ、それは法律

上どうつくるかの話であって、例えば在留資格を都道府県公安委員会が出すという仕組みにして、ある都道府県公安委員会が出したものは全国で通用するという法設計をするかどうかだけの問題であって、それは主権国家なのだから主権国家が国に事務配分するか自治体に事務配分するかは自由だから、それは運転免許と一緒に、やろうと思えばできるけれども、ただ現実的には、難しい。

一方で、全国一律に適用しないかたちで特定の、例えば特定の自治体が国の基準とは違った新しい在留資格をつくるということはできないのか、という点については、法律上可能な条例制定権を認めさせる、ないし直接的に都道府県に権限を付与するような立法制度設計をすれば、主権の下であってもどの機関に配分するかは主権国家の範囲内だからそれはできる。とはいえ、法務省や与党、国民の支持を得ることは難しいのではないのか。

一方で、新しい在留資格を創設するのではないが、入管法で認められている婚姻類似のものとして、現在自治体が発行している同性パートナーシップ条例の証明を得た者を入れるかどうかは興味深い論点である。自治体としては、そこをひとつのテコに穴を開けるかもしれない。

もっとも住民としての保護や何かしらの政策を打たなければ自治体としては困ってしまうのに、国はその滞在に正当性を与えなかったり、正当性を与えていてもきわめて不安定な、親と子供で簡単に分離したりするし、そういう状況においてしまったりするという状況があるのは、それは自治体として困るという立ち位置はありうる。

本書は、支援者の一部として、例えばウティナンさんの話で学校や教師を描くが、自治体としては、こいつは違法だからといって突き出すことはしなかった。つまり、どこかで、むしろ受け入れるという自治体の判断が明らかであったはずである。

もっとも、戦略としては、主権権力の志向性というものは揺るぎないし条例等で個別に対応することは難しいので同情のヒエラルキーに訴えるしかない。地域として居てほしい人を残すためには、これはもう主権権力をそのものとして認めたくて同情のヒエラルキーに訴えていく。そのためには地域に溶け込ませる、学校にも通わせる、あるいはそこにいることを認めるという戦略しかない。

つまり、それは法的に評価すると、自治体側は、同情を読み込むことが可能な国家権力としての在留特別許可の事情として、使える事実状態を作出することはできるといことである。すなわち、その場合の自治体のとりうるオプションあるいは戦略は、直接同情をかきたてるように主権者に対して訴えるのではなくて、調査しない、関知

しないというのが一番の基本になってくるのではないか。

3. おわりに

法務省の発表によると、2018年末時点の在留外国人数が17年末から7%増の273万1,093人で、過去最多となっている。なお、平成元年、1989年の在留外国人数は98万4,000万人であり、平成の30年で約3倍増していることがデータからもわかる。

国は労働力の確保をつうじた日本経済への貢献など帰結主義的に外国籍者に国境を越えることを認めるが、地方自治体は生身の人間として越境した者（越境者）を義務論的に対応しなくてはいけない局面が出てくるだろう。そして、生身の人間としての越境者との接触を経て地域社会もまた国とは異なる包摂の基準を持つとするかもしれない。地域の独自の帰結主義的判断もありうるだろう。このズレが生じたとき、地方自治体は何ができるのだろうか。

本書は、本年の入管法改正以前の2017年に刊行された。「日本の国境」、線引きをめぐるポリティクスの今後にも引き続き注目していきたい。本書は、非正規移民をめぐる戦後日本の「境界」の連続と変容について指摘した好著であった。

（きでら はじめ 明治大学政治経済学部教授）

キーワード：移民／移民政策／主権／
外国人／入国管理

【参考文献】

坂中英徳（2005）『入管戦記』講談社