

第2回監視社会研究会「通算第20回」 2008年2月28日

新たな外国人の在留管理制度に関する 政府の検討状況とその問題点について

難波満 弁護士

政府は、現在、日本に在留する外国人の情報を法務省が一次的・継続的に把握することにより、外国人の在留管理を強化するための法案を2009年の通常国会に提出しようとしています。第五次出入国管理政策懇談会（法務大臣の私的懇談会）は「最終報告書」（「新たな在留管理制度に関する提言」（2008年3月）において、このような「新たな在留管理制度」の基本骨格を示しました。この「最終報告書」が公表される直前の2月28日に、第2回監視社会研究会で、難波満弁護士に「新たな外国人の在留管理制度に関する政府の検討状況とその問題点について」というテーマで、報告していただきました。難波弁護士の報告は、①現行の

外国人の在留管理制度の概要、②新たな外国人の在留管理に関する政府の検討状況、③「新たな在留管理制度に関する検討状況（中間報告）」の概要と問題点、の三点にわたるものです。以下、難波弁護士の報告を事務局でまとめました。

1 現行の外国人の在留管理制度の概要

2007年11月から、政府・入管当局は、日本に入国する外国人——特別永住者は除かれましたが——の顔写真と指紋を強制的に採取する「新たな入国管理制度」、すなわち、日本版US・VISITとも呼ぶべき制度を

実施しています。この日本版US・VISITは、外国人登録法に基づく指紋捺捺制度の復活と言えるものですが、これに引き続いて、政府は、「新たな在留管理制度」を検討しています。そこで、まず、その前提として、現行の在留管理制度の概要を簡単に見てみることにします。現行の在留管理制度は、①国（法務省）の事務である「出入国管理及び難民認定法」（入管法）に基づく入国・在留関係の許可の手続きと、②市区町村の法定受託事務である「外国人登録法」（外登法）に基づく外国人登録制度の二本立てになっています。①の在留関係の許可の手続きは、外国人本人が地方入国管理局に赴いて行い、氏名、国籍等の身分事項、居住地、所属先などの情報を提供しなければなりません。これと同時に②日本に在留する外国人は、入国後90日以内に、市区町村の長に対し、氏名、国籍等の身分事項、居住地、勤務先などの登録を申請しなければなりません。市区町村の長は、これらの登録事項を記載した外国人登録原票を作成し「外

「外国人登録証明書」を交付します。外国人はこの登録証明書の常時携帯義務を負います。市区町村の長が取得した情報は法務大臣に伝えられます。いま政府・法務省は、この在留管理制度をより強化し、法務省が外国人の情報を一元的・継続的に把握する制度を構築しようとしています。外国人登録制度を廃止して「新たな在留管理制度」と「外国人台帳制度」をつくる計画を検討しているのです。

2 新たな外国人の在留管理に関する政府の検討状況

政府は、「規制改革・民間開放推進会議」（現在の規制改革会議）と「犯罪対策閣僚会議」において新たな在留制度に関する検討をすすめ、ほぼ同時に検討結果を発表しました【「規制改革・民間開放推進のための3カ年計画」（2007年6月22日 閣議決定）、「外国人の在留管理に関するワーキングチームの検討結果について」（2007年7月3日 犯罪対策閣僚会議）】。

「3カ年計画」では、「国境を越えた『ヒト』の円滑な移動のための法整備」ということが謳われてはいますが、その内容として「在留外国人の入国後のチェック体制の強化」ということが明確に述べられています。「犯罪対策閣僚会議」の議論の出発点は、「不法滞在者」の摘発強化であり、外国人犯罪対策の取締りの強化でした。こういうところで在留管理の問題が扱われていることに、政府の外国人に対する見方の一つが現れているということができません。

政府内でのこのような検討にふまえて、「出入国管理政策懇談会」が「新たな在留管理制度に関する検討状況（中間報告）」を発表し（2007年8月）、間もなく「最終報告」が公表される予定です【2008年3月公表】。そしてこの「最終報告」にもとづいて法務省や総務省などの関連省庁でさらに検討をすすめたうえで、新たな在留管理制度のための関連法案が2009年の通常国会に提出されるのはほぼ間違いのないものと思われれます。

3 「新たな在留管理制度に関する検討状況（中間報告）」の概要と問題点

― 概要 ―

1、「点」の管理から「線」の管理へ
先に紹介したように、外国人は現在、在留資格の更新・延長の時には入管窓口に行つて必要な情報を提供し（入管法）、また、外国人登録や変更の時には市区町村の窓口で届出をしています（外登法）。それで十分ではないかと思うのですが、さらに外国人の情報はその人が日本にいるかぎりずっと線のように管理しなければならぬという発想のもとに、この「中間報告」はつくられています。法務大臣が外国人の情報を一元的に正確・継続的に把握するシステムをつくらうということで。目的は「的確な在留管理」「行政の効率化」「外国人の負担軽減」とされており、後二者は住基ネットを導入しようとしたときの政府の説明とほぼ同じものですが、真の目的は、法務大臣が、在留管理の名のもとに、外国人

のあらゆる個人情報を持把握しておくことにあるのではないかと考えられます。

2、あらゆる個人情報の把握

法務大臣が把握することを検討している外国人の情報は、「中間報告」では、①身分事項「氏名・生年月日・性別・国籍、さらに婚姻・離婚事実・在日親族」、②居住地、③世帯主の氏名

・続柄等、④所属機関の名称・所在地、実際に所属している支店等の名称・所在地や実際に本人が活動している場所、⑤所属機関等における職種・地位等、報酬等の労働条件、⑥外国人子弟の修学状況、というようにあらゆる領域にわたっています。
外国人の情報を収集するための仕組みは次の二つです。①外国人に在留情報を法務大臣に随時届け出る義務を負

わせる。届出先は法務大臣にすべて一元化する。外国人は、いまは勤務先が変われば、現在住んでいる市区町村の窓口で届出することになっていますが、新しい制度では、地方入管局にわざわざ出かけて届出しなくてはなりません。これでは「外国人の負担軽減」になるのか甚だ疑問に思われます。②さらに、外国人本人が届け出た情報が必ずしも信用できないことを前提とす

特別永住者に新身分証

在留カード制

国が方針 携帯義務は変わらず

日本に滞在する外国人に市区町村が発行している外国人登録証明証を廃止し、入国管理局が発行する「在留カード」の携帯を義務付ける新制度で、法務、総務両省が法案の骨子をまとめた。在日韓国・朝鮮人ら特別永住者は在留カードの対象からは外すものの、登録証に代わる新たな身分証明書の携帯を義務付ける方針だ。

両省は次の通常国会 新たな制度では、九つ指紋や顔写真、住所、滞在者はこのカードで入国管理法、外国人 十日以上滞在する外国人 所、氏名、旅券情報、ド情報を居住する市区登録法の改正など関連 人を対象に、入国管理 就業先などを入力した 町村に登録。市区町村 局が入国時に採取し、在留カードを発行す は住民基本台帳と同様法の整備を進める。

の、世帯単位で外国人白帳を作成し、在留情報を一元的に管理する。今後は転出・転入の際に自治体に届け出ることや、在留期間中の勤務先などの変更も入管に届け出ることが義務付けられる。このため、不法滞在を容易に見分けることができ、長期滞在する外国人にとっては地域住民の一人として福祉・教育などの行政サービスが保障されるメリットがあるという。

日本に住む外国人は約二百五十万人。新制度の対象になるのは水戸在住者をはじめ、日本人配偶者、企業に勤める外国人ら。約四十四万の在日韓国・朝鮮人ら特別永住者は在留カードの対象外だが、新たに外国人の台帳に登録し、現行の登録証に代わって身分証明する証明書の携帯が求められることになる。

入国管理局は「特別永住者も登録証に代わる身分証明が必要なのは変わらない」として、在日外国人権団体の「在日朝鮮人人権協会」の全東郷事務局長は「歴史的経緯からみても特別永住者には配慮が必要。権利義務の面では日本人と同等に扱われるべきだ」と反対している。

(東京新聞 2009年1月5日付 夕刊)

るかのようになり、「情報の正確性をはかるため」として、外国人が所属する教育機関・研修機関や関係行政機関から情報を提供させて突合することが検討されています。（就労している場合には、2007年の改正雇用対策法によって、事業主が厚生労働大臣に情報を届け出ることが義務づけられ、厚労省から法務省にこれらの情報が包括的に提供されています。）例えば、大学については、いまでも法務大臣は留学生の情報について大学に任意での提供を求めています。これを法制化して義務化することが検討されています。また、「中間報告」では、就学生・留学生だけでなく、外国人の子供たちが通学している小学校・中学校からも情報を提供させることが検討されています。

3、「在留カード」（仮称）の交付

次に、現行の外国人登録法に基づく外国人登録証明書を廃止し、法務大臣が在留を許可した外国人にICチップ搭載の「在留カード」を新たに交付す

ることが検討されています。現在の外国人登録証明書と同じように、外国人には「在留カード」の常時携帯義務と提示義務が課せられることが検討されています。

①「在留カード」の券面記載事項

「在留カード」には、カード番号・性別・国籍・在留資格・在留期限・顔写真が最低限記載されます。さらに、「中間報告」では、居住地・婚姻・離婚事実・勤務先その他の所属機関の名称・所在地、所属機関における職種・地位等を記載事項とするかどうかも検討されています。

②ICチップに搭載する事項等

「在留カード」内のICチップに搭載する事項は券面記載事項と同じにするのかどうか、券面記載事項以外の事項もICチップに搭載するののかも検討されています。「中間報告」では簡単に書かれています。重要なところはです。ICチップに指紋などの生体情報が搭載されるのかどうか、私たちは十分に注意して見ていかななくては

けません。さらにICチップ内の情報を、どの行政機関が、どの範囲の情報を読み取ることができるようにするのかどうか、ということも検討されています。法務省の入管当局だけでなく警察まで含まれてくるのかどうか、注意する必要があります。

4、外国人登録制度を廃止し新たな外国人台帳制度を新設

現行の外国人登録制度を廃止し、新たに、市区町村は、法務大臣から外国人の身分事項等の情報の提供を受けて、外国人の世帯ごとに台帳を作成する制度が検討されています。「適法な在留外国人の台帳制度」と言われているものです。新聞報道記事に、「台帳が整備されて外国人は行政サービスを受けやすくなる」という記事がありました。したが、新たな台帳制度について一面的な印象を与えるものです。たしかに外国人の台帳は整備されますが、オーバーステイの外国人は台帳に記載されません。オーバーステイの外国人の子供はいまは学校に通う機会が与えられ

ていますが、この台帳制度ではそのような機会から排除されてしまうおそれがあります。

また、現在は市区町村が外国人登録原票をつくっていますが、新しい制度では、市区町村は法務大臣から在留情報提供をうけて外国人台帳をつくることとなります。市区町村から法務省へという外国人登録情報の流れが、新しい制度では法務省から市区町村へという流れになります。法務省が在留外国人の情報を一元的に集中管理したうえで、その一部分を市区町村に提供するかたちとなり、これはヒエラルヒー的な情報管理のシステムになります。

なお、法務省と総務省とで、外国人台帳の在り方については綱引きがあったようです。法務省側は在留管理を自分たちが行うのだから外国人台帳についても自分たちの管理下におきたい一方、総務省側は市区町村の自治事務なのだから住民基本台帳法と同様に取り扱いべきという議論があつたようです。現在のところでは、日本人の住民基本台帳とは別個の外国人専用の台帳

をつくるようになっていいると思われませんが、今後の政府の議論に注意する必要があります。

5、行政機関相互の情報の共有

さらに各行政機関が保有している在留外国人情報の共有の問題です。改正雇用対策法は、厚生労働大臣から法務大臣への包括的な情報の提供を法制化しましたが、それ以外に、法務大臣自体を含めて、いかなる行政機関が、他のいかなる行政機関が保有する、外国人に関するいかなる情報が必要としているかを検討する、とされています。それぞれの行政機関が保有・管理するデータベース相互間の情報提供の方法も検討するとされています。これはまだ全容が明らかになっていません。私は、第10回「監視カメラ規制を考える」研究会（2006年4月）で、自民党が提案した「インテリジェンス・センター」について紹介しましたが「*」、これ以降の検討の状況は必ずしも明らかになっていません。

「*」「NO！監視」ニュース第14号より

「法務省や自民党による『インテリジェンス・センター』の構築・活用の構想。これは出入国管理業務・外国人登録業務を通じて得られる個々の外国人のデータに加えて、警察庁、外務省をはじめとする関係機関から提供される諸情報を個人単位で一元的に管理し、情報の総合管理機能を充実・強化するというものです。」

Ⅰ「中間報告」の問題点Ⅰ

①立法事実の検討の不十分性

法務大臣による一元的な情報把握の目的は、「的確な在留管理」「行政の効率化」「外国人の負担軽減」にあるとされていますが、それぞれについて、個別具体的な立法事実の検討がなされているのかどうか疑問です。仮に、目的の一部に正当な点があるとしても、個別具体的に検討された立法事実をふまえ、目的を達成するための手段として必要最小限のものとす検討がされ

ているのかどうかということが問題です。

② 行政機関における個人情報保護の原則との著しい乖離

行政機関における個人情報保護については、利用目的の達成に必要な最小限の範囲内で個人情報を収集・保有・利用するという原則があります。「的確な在留管理」「行政の効率化」「外国人の負担軽減」の名のもとに、行政機関における個人情報保護の原則を著しく超えた収集・保有・利用がなされるおそれがないかどうか検証が必要です。

コンピュータ・ネットワークにもとづく行政機関相互による情報の共有システムづくりならびに「在留カード」をコンピュータ・ネットワークに結合して利用することが予定されており、いわゆるセンシティブ情報も含め、外国人の個人情報については、個人単位で一元的に管理されるおそれがあります。「在留カード」にはICチップという大容量の媒体が利用されており、券面記載事項以外の事項の搭載、他の

機関の情報の読み取りが前提とされているので、このカードを使用した外国人の記録を名寄せすることにより、行政機関によって外国人一人ひとりの日常的な行動が容易に把握されるおそれがあります。しかも「在留カード」の携帯が義務づけられていることとあいまって個人情報流出のおそれが相当高いと言わなければなりません。

③ 多民族・多文化の共生する社会の構築という観点からの検討の必要性

現在の外国人をめぐる法制度は、入管法と外登法という外国人の管理を主眼とした法律を中心に整備されており、外国人の人権保障を目的とする法律は全く存在しません。多民族・多文化の共生する社会の構築について、十分な施策が実施されていないにもかかわらず、在留管理の必要性のみが強調されていることはきわめて問題です。

政府（法務省）による在留外国人の一元的な情報管理は、すべての日本人の情報の一元的な管理と一体的にすすめられています。在留外国人が常時携帯と提示義務を課せられる「IC在留カード」の発行が、日本のすべての人々に交付され携帯を義務づけられる「国民IDカード」制度づくりの突破口とされる危険性について、私たちは訴えていく必要があると思います。

（事務局）