

外国人の在留管理を強化する
新しい外国人雇用状況報告制度に対する意見書

2007年2月15日
日本弁護士連合会

意 見 の 趣 旨

政府が、第166回国会に提出した雇用対策法改正案によって設けようとしている新しい外国人雇用状況報告制度（以下「本報告制度」という）は、現行の報告制度と異なり、すべての事業主等に対して、すべての外国人（特別永住者を除く）の就職・離職の都度、その氏名、在留資格の有無及び在留資格があるときはその名称及び在留期限、国籍等を厚生労働大臣に報告するよう義務付けるとともに、この義務に違反したときは罰則を科するものである。また、本報告制度によって厚生労働省が取得した情報は、入国管理行政との連携強化などのため、法務省に提供できるようにするものである。

本報告制度は、雇用対策法の目的を逸脱して、すべての外国人の社会生活の状況を就労の観点から管理・監視するものであり、外国人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権を侵害するとともに、外国人に対する差別や偏見を助長するものであるから、反対である。

意 見 の 理 由

はじめに - 本意見書の意義 -

政府は、外国人の在留管理を強化する新しい外国人雇用状況報告制度（以下「本報告制度」という）の設置を含む雇用対策法改正案（以下「本改正案」という）を第166回国会に提出した。

本報告制度は、現行の報告制度と異なり、すべての事業主等に対して、すべての外国人（特別永住者を除く。以下も同じ）の就職・離職の都度、その氏名、在留資格、在留期限、国籍等を厚生労働大臣に報告するよう罰則をもって義務付けるとともに、本報告制度によって厚生労働省が取得した情報を法務省に提供することが予定されているものである。

日本弁護士連合会（以下「当連合会」という）は、「外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制の構築に対する意見書」（2005年12月15日付）において、

勤務先・学校等に対して外国人の受入れに関する報告義務を課すこと並びにこれらの在留情報などを集中的かつ一元的に管理して情報の総合管理機能を充実・強化することは、外国人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権を侵害し、外国人に対する差別的取扱いにもあたるものであるとして、反対の意見を表明していた。

また、「法務副大臣『今後の外国人の受入れ等に関するプロジェクト』『今後の外国人の受入れについて』(中間まとめ)に対する意見書」(2006年7月20日付)においても、勤務先・学校等に対し、外国人の受入れに関する報告を入国管理局に行うことを義務付けることは、外国人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権に対する必要最小限度を超えた制限であり、かつ、受入れ機関との関係において本来対等であるべき外国人の契約上の立場を弱め、その地位を著しく不利なものとするおそれがあるとして、反対であるとしていた。

本意見書は、本報告制度が、当連合会が前記の各意見書において反対した制度を雇用対策法の改正によって実現しようとするものであることに鑑み、反対の意見を述べるものである。

第1 本報告制度の概要とその特徴並びに本報告制度が提案されるまでの経緯

1 本報告制度の概要とその特徴

(1) 本報告制度の概要

本改正案は、本報告制度の詳細については、今後作成される省令の規定に多くの部分を委ねているが、当連合会からの照会に対する厚生労働省の回答(以下、「厚生労働省回答」という)によれば、本報告制度については、厚生労働省に設置された労働政策審議会の「人口減少下における雇用対策について」と題する建議(2006年12月12日付、以下「建議書」という)に沿ったものとなる予定であり、この建議書の提案も踏まえると、本報告制度の概要は以下のとおりとなる。

ア すべての事業主及び国・地方公共団体に対して、新たに外国人を雇い入れた場合又はその雇用する外国人が離職した場合に、その氏名、在留資格、在留期間等を、厚生労働大臣に報告することを義務付ける(改正法28条1項、3項)。

なお、改正法28条1項、3項は、本報告制度の対象となる外国人の範囲について、外国人のうち省令で定める者を除くこととしているが、建議書4項(2)では、その具体的な範囲について、「特別永住者を除く外国人労働者」とするべきこととされており、これによれば、特別永住者を除くすべての外国人が報告対象とされる予定である。

イ 事業主の報告は、雇用保険被保険者資格取得届・喪失届（以下「得喪届」という）の提出が必要な者については、得喪届を行う都度、その提出と併せて（得喪届には、就労者の氏名・生年月日・性別等が記載される）、国籍及び在留資格・在留期限を報告する方法によるものとする。

得喪届提出の必要のない、雇用期間1年未満の短時間就労者についても、その国籍及び在留資格・在留期限に加え、氏名、生年月日及び性別を報告すべきこととする。

ウ 報告を怠ったとき又は虚偽報告をしたときは、罰金を科する（改正法38条1項2号）。

エ 厚生労働大臣は、法務大臣から、外国人の在留に関する事項の確認のための求めがあったときは、事業主等から報告を受けた事項の情報を提供する（改正法29条）。

なお、建議書においては本報告制度において把握した事項については、入国管理行政との連携強化等も視野に、関係省庁においても活用するものとされている。

（2）現行の外国人雇用状況報告制度の概要

これに対し、現在、職業安定法施行規則34条に基づいて実施されている外国人雇用状況報告制度の概要は、以下のとおりである。

ア 報告の目的は、労働力の需要供給の適正かつ円滑な調整等を図ることにある。

イ 報告は、年1回、従業員50人以上の全事業所及びこれより小規模の事業所の一部に対して求められる。

ウ 報告は義務的ではない。

エ 報告の内容は、事業所で雇用する外国人数、その職種、在留資格の種類ごとの人数、過去1年間の外国人の雇い入れ数、離職者数、今後6ヶ月以内に新たに外国人を雇い入れる予定の有無及び予定のあるときはその職種などである。

なお、雇用する外国人の氏名等の、外国人労働者個人を特定する事実の報告は求められていない。

（3）本報告制度の特徴

このように、現行の報告制度は、個々の外国人を特定することなく、在留資格別、国籍別、業種別、雇用形態別などの区分で外国人就労者の人数のみの報告を事業主から受け、これらを計量的に把握して、外国人雇用政策立案の基礎とし、あるいは外国人の就職活動の一助とするものであるとされるのに対し、本報告制度は、以下のとおり、現行の報告制度と質的に異なる特徴を有している。

ア 本報告制度は、雇用保険被保険者資格の得喪届を利用しながら、個々の外

国人について、在留資格、在留期限等の報告を事業主に義務付けるだけでなく、得喪届の対象とならない外国人についても、就職・離職の都度、個々の外国人労働者の氏名、在留資格、在留期限等を厚生労働大臣に報告することを事業主に義務付けることになる。

イ また、本報告制度は、「人文知識・国際業務」、「技術」などの就労を目的とする在留資格を有する者のみならず、「永住者」、「定住者」、「日本人の配偶者等」など、就労について何ら制限のない在留資格を有する者についても、外国人であるという理由で、個人を特定した就労状況の報告を義務付けることが予定されている。

ウ その結果として、すべての外国人の就職・離職の都度、個人を特定して厚生労働大臣に対する報告が行われることとなる。

エ さらに、本報告制度に基づいて厚生労働省が取得した外国人の就労状況に関する個人情報、入国管理行政との連携強化などのため、法務省などの関係省庁においても活用できるとされている。

2 本報告制度が提案されるまでの経緯

(1) 本報告制度の提案に先立ち、政府の犯罪対策閣僚会議は、2003年12月、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を策定し、この中で、「犯罪の温床となる不法滞在者を、今後5年間で半減させ」ることを重点課題として掲げ、不法滞在・不法就労を継続しにくい環境をつくるため、外国人が就労する際の雇用主による外国人登録証明書のチェック等による身分確認や宿泊施設における外国人の身元確認を強化するとともに、これら事業主等による警察官等の職務遂行についての必要な協力を確保することとした。

(2) その後の2005年6月16日、自由民主党政務調査会は、「新たな入国管理施策への提言 - 不法滞在者の半減をめざして - 」を発表したが、この中で、新たな在留管理の方策として、就労者における勤務先、留学生等における学校等の受入機関に対し、外国人の受入れに関する入国管理局への報告義務を課し、不履行等の問題のある受入機関については、その後の外国人の受入れを制限するとともに、虚偽報告等を処罰することを提言していた。

また、出入国管理体制の強化によって取得した指紋等生体情報やIC在留カードなどの在留情報等の各種の情報を関係省庁の連携強化のもとで総合的に管理し、利用するインテリジェンス・センターの機能を拡充することも提言していた。

(3) 2006年3月31日の閣議決定によって定められた政府の「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改訂)」は、「在留外国人の入国後におけるチェック

体制の強化」とする項目（３ 外国人移入・在留の（１））において、外国人登録制度の見直しなどと併せて、「使用者に対する責任の明確化」を挙げている。

その中で、同計画は、「外国人雇用状況報告」の内容拡充・義務化を掲げ、「労働力需給の状況を出入国管理政策に反映させるためだけでなく、出入国管理行政における効果的な在留管理の実施、地方公共団体における外国人住民の就労場所の把握や社会保険加入の徹底」のため、「事業主の報告先は従来通り公共職業安定所を想定するが、労働行政と入国管理行政の連携」へとつなげるべきものとしていた。

（４）また、政府の犯罪対策閣僚会議の第５回会合（２００５年６月２８日開催）を受けて設置され、厚生労働省の外国人雇用対策課も参加する「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」は、２００６年６月２０日付の検討状況に関する資料において、在留外国人の雇用主や教育機関等の所属先にも一定の負担（正確な情報把握のための照会制度の創設など）を求めることなどを検討するとしていた。

その後、同ワーキングチームは、２００６年１２月１９日付の検討状況に関する資料において、厚生労働省が検討中の新しい外国人雇用状況報告制度によって同省が取得した情報を法務省が入手できるようにすることを検討していることを明らかにした。

（５）本報告制度は、このような経緯を経て、建議書によって提案され、今般、本改正案によって国会に提出されるに至ったものである。

第２ 本報告制度の問題点

１ 雇用対策法の目的を逸脱し、健全な雇用関係の成立を阻害するおそれのあることについて

（１）本報告制度の目的

まず、本報告制度の目的について検討するに、本改正案は、国の施策として、新たに、「労働に従事することを目的として在留する外国人について、適切な雇用機会の確保が図られるようにするため、雇用管理の改善の促進及び離職した場合の再就職の促進を図るために必要な施策を充実すること」（改正法４条１項１０号）を加え、この施策を講じるに際して国は、「外国人の入国及び在留の管理に関する施策と相まって、外国人の不法就労活動を防止し、労働力の不適正な供給が行われないようにすることにより、労働市場を通じた需給調整の機能が適切に発揮されるよう努めなければならない」（改正法同条３項）としている。この

ことは、厚生労働省回答が、本報告制度の目的について、「外国人労働者の適正な雇用管理の推進、再就職の促進を図るとともに、不法就労の防止により労働市場の健全性を保持する観点から行う」ことにあるとしていることに符合するものである。

ア しかし、外国人の雇用に関する情報の把握を通じて、労働力の需給の均衡を図る政策立案を行い、適切な雇用管理を推進したり、再就職を促進したりするためには、現行の報告制度が行っているように、どのような属性の外国人が、何人就労し、あるいは離職しているかということの報告を受ければ足り、個々の外国人労働者を特定して、在留資格や在留期限などを報告させる必要性は乏しいものと考えられる。

したがって、個人を特定してその在留資格、在留期限の情報をも付した就労状況を報告させるという目的は、主として、個々の外国人の不法就労の防止などの在留管理にあるものということができる。

イ しかも、本報告制度においては、不法就労が問題とならない「定住者」の在留資格を有する者や、在留期限すら問題とならない「永住者」の在留資格を有する者をも報告の対象とすることが予定されている。

そうとすれば、本報告制度は、厚生労働省の回答する不法就労の防止にとどまらず、すべての外国人の在留状況を就業の観点から管理するという外国人の全般的な在留状況の管理・監視という目的を含んでいるものといわざるを得ない。

このことは、厚生労働省が取得した外国人の就労状況に関する個人情報をも、在留管理を主たる所管事項の一つとする法務省に対して提供することが予定されていることから明らかである。

(2) 問題点

ア これに対して、現行の雇用対策法は、同法1条1項に定めるとおり、国が、雇用に関し、必要な施策を総合的に講じることにより、労働者がその有する能力を有効に発揮することができるようにすることを直接の目的とし、これを通じて、労働者の職業の安定と経済的社会的地位の向上及び国民経済の均衡ある発展と完全雇用の達成に資することを目的としている。また、同条2項は、同法の運用にあたっては、「事業主の雇用の管理についての自主性を尊重」し、「労働者の意欲をたかめ、かつ、労働者の職業を安定させるための事業主の努力を助長するように努めなければならない」としている。

イ しかし、(1)に記載したことと本報告制度が提案された経緯とを併せ鑑みれば、本報告制度は、雇用対策法の本来の法目的を逸脱して、同法を、犯罪防止や治安維持のための法律に変質させるとともに、対等であるべき雇用関係に

において、被用者である外国人の立場を不安定、不利なものとする法的な契機となる制度であるということが出来る。

すなわち、本報告制度が、事業主に個々の外国人労働者の雇用状況の報告を求め、そこで取得された情報が厚生労働省から法務省などに提供されるとすることは、治安維持の観点からの国による外国人の管理、監視制度に協力する役割を、すべての事業主に担わせることを意味し、就労する外国人の側から見れば、事業主が、国の在留管理制度の一翼を担い、自らを管理・監視する機関として立ち現れることとなる。

また、事業主が、自己に関する正確な情報を国に提供しているかどうかについても、労働者は確認する方法もない。

このような制度下では、対等であるべき事業主と労働者の雇用関係において、外国人労働者がいわれなく不安定、不利な立場に置かれるおそれがあるものといわざるを得ない。

ウ 以上のとおりであるから、本報告制度は、雇用対策法の目的を逸脱し、健全な雇用関係の成立を阻害するおそれがあるものである。

2 外国人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権を侵害するものであることについて

(1) 憲法13条及び自由権規約17条による保障

個人がいかなる職業に就いたか、あるいはいかなる職業から離れたかについては、個人のプライバシーに関わる情報であり、これをみだりに取得されたり他者に提供されたりしないことは、憲法13条及び市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「自由権規約」という）17条に定めるプライバシー権によって保障されている。

また、情報化社会の進展に伴い、今日では、憲法13条及び自由権規約17条の保障の中に自己情報コントロール権が含まれるものと解されるに至っている。

このようなプライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障も絶対的なものではないが、これらの権利が、立憲民主主義の基礎をなす精神的自由権に属するものであることからすれば、その制約が許容されるためには、制約の目的が正当であり、かつ、目的達成のための手段が必要最小限のものであることが認められなければならない。

(2) 目的の正当性について

そこで検討するに、本報告制度は、事業主に対して、外国人の氏名、在留資格や在留期限等の個人の情報を、就職・離職の都度、厚生労働大臣に提供することを義務付けるとともに、これによって厚生労働省が取得した情報を法務省が提供

を受けて在留管理に利用することを予定しているものであるから、労働者である外国人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権を制限するものである。

これに対して、本報告制度の目的とするところについては、すでに述べたとおり、厚生労働省回答にいう「外国人労働者の適正な雇用管理の推進、再就職の促進を図るとともに、不法就労の防止により労働市場の健全性を保持する観点から行うもの」にとどまらず、すべての外国人の在留状況を就労の観点から管理・監視することにあるといわざるを得ない。

これらの目的のうち、外国人労働者の適正な雇用管理の推進、再就職の促進については、現行の雇用対策法の目的達成のために正当なものといえることができる。

また、不法就労の減少などの目的については、国の出入国管理政策・労働政策の目的として正当なものといえることができるが、そうであるからといって、就労に制限のない永住者などを含むすべての外国人を就労という観点から管理・監視する必要性については、にわかにこれを肯定しがたい。

(3) 手段の必要最小限性について

ア 以上を前提として、外国人の適正な雇用管理の推進、再就職の促進を図るといふ雇用対策法の目的との関係で、本報告制度で採られている手段が必要最小限のものといえるか否かを検討する。

まず、この目的達成に外国人の雇用状況の報告が資するとすれば、労働市場において、どのような属性の外国人が、何人就労し、また離職しているかという政策立案の基礎資料の収集という点にあると解される。

しかし、これらの点は、すでに述べたとおり、現行の報告制度においても実現しうることであり、本報告制度のように、すべての外国人労働者について、個々の氏名を特定して、就職や離職の状況を把握する必要はなく、このことは、過度な情報の報告の義務付けであるというほかない。

イ 次に、不法就労の防止ないし減少を図るなどの外国人の在留管理・監視の目的との関係で採られようとしている手段が必要最小限のものといえるか否かを検討する。

- a 本報告制度は、在留資格が就労を目的とするものであるか、それ以外のものであるかなどについて、何ら区別を設けることなく、就労に制限のない「永住者」や「定住者」、「日本人の配偶者等」の在留資格で在留する者なども含むすべての外国人を対象とすることを予定している。本報告制度の目的について、不法就労の防止ないし減少を中心とした在留管理という意味においては正当化できるとしても、「定住者」、「日本人の配偶者等」などの就労制限のない在留資格を持つ者に関し、就職・離職の情報の報告義務を事業主に課する必要性は乏しい。特に、「永住者」については、就労に何ら制限が

ないばかりか在留期限も存しないのであるから、このような報告を求める必要性は認めがたい。

また、報告対象となる情報については、氏名・在留資格・在留期限・国籍など広範な個人情報であり、個人を特定したうえでその氏名や国籍等を個人情報として取得し、保管・利用することが上記の目的から見て必要かどうかも疑わしい。

b また、本報告制度では、事業主が報告を怠ったり、虚偽の報告をしたときには罰金を科することとされているが、刑罰をもってしてまでこのように広範な外国人についての雇用状況の報告を事業主に義務付ける必要性は認めがたい。

c さらに、本報告制度では、雇用対策法に基づき取得された、外国人個人と関連付けられた情報は、外国人の在留管理などに利用するため、法務省などの関係省庁に提供され、すべての外国人の雇用の場面における生活状況・在留状況を広く監視するために活用されることが予定されている。

特に、本報告制度では、外国人就労者の個人情報は、その外国人本人の申告によらず、事業主が申告をした情報に基づいて保管・提供され、外国人本人はその情報の正確性について何ら是正をする機会も与えられていない。

このように、本人のあずかり知らないところで自己に関する不正確な情報が、他の機関に提供され、保管されて種々の目的で利用されることは、自己情報コントロール権ないしプライバシー権を著しく制限するものである

d 以上により、本報告制度は、その目的との関係において、過度に広範かつ著しく制限的な手段を採っているものであり、必要最小限度の手段とはいえないものである。

(4) 小括

以上のとおりであるから、本報告制度は、外国人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権を保障する憲法13条及び自由権規約17条に違反するものである。

3 人種差別撤廃条約への抵触について

本報告制度は、犯罪予防などの治安維持を含む目的の下に、日本人と外国人を区別し、外国人については、すべての労働者の就職・離職等の情報の報告を事業主に義務付けるものであることから、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する条約（以下「人種差別撤廃条約」という）に抵触しないかが問題となる。

この点、本報告制度は、人種ではなく国籍に基づく区別に基づくものではあるが、人種差別の撤廃に関する委員会は、一般的勧告30（2004年）において、外国

人排斥が現代の人種差別の主要な源泉の一つであり、このような集団の構成員に対する人権侵害が、差別、外国人排斥及び人種主義の慣行の文脈で広汎に生じていることに留意しなければならないとしている。

本報告制度は、外国人すべての在留状況を就労の観点から管理・監視する制度の一翼をすべての雇用主に担わせることを義務付け、すべての外国人を対象として、日本人とは異なる管理・監視を行うものである。

このように、本報告制度においては、外国人について、永住者等の安定した在留資格を持つ者であっても、治安維持の観点から区別して監視すべきであるとする理解が前提にあるものであり、日本に定住している外国人を含めた外国人一般について、犯罪防止や治安維持という観点から特に管理の対象となるべき危険な集団であるかのごとき差別や偏見を日本社会の中で助長することとなるおそれがある。

外国人のほとんどは日本社会における民族的な少数者であり、この差別・偏見は民族的な少数者に向けられることとなるから、本報告制度は、国等の機関による人種に基づく差別を禁じた人種差別撤廃条約2条1項に抵触するものである。

なお、日本は未だ批准していないものの、1958年に採択され、既に165カ国が批准して国際的な基準となっているILO第111号条約（雇用及び職業についての差別的待遇に関する条約）の1条及び2条は、締約国に対して、雇用及び職業について、人種、皮膚の色、性、宗教、政治的見解、国民的出身又は社会的出身に基づいて行われる全ての差別等を除去することを求めていることについても、この際留意されるべきである。

第3 まとめ

以上により、本報告制度は、雇用対策法の目的を逸脱して、すべての外国人の社会生活の状況を就労の観点から管理・監視するものであり、外国人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権を侵害するとともに、外国人に対する差別や偏見を助長するものであるから、反対である。

以上