

# 法務省入国管理局ウェブサイトの 情報提供制度に対する意見書

2005年(平成17年)3月17日

日本弁護士連合会

## 意見の趣旨

法務省入国管理局が、不法滞在者が深刻化する外国人犯罪の温床になっているとの見解を前提として、2004年2月16日から、そのウェブサイト上において、不法滞在と思われる外国人に関する情報を電子メールで提供させるシステムを開始し、匿名によることも可能であるとして積極的に情報提供を求めていることは、一般市民をして、外国人一般及び外国人と思われる外見を有する民族的少数者に対し、不法滞在者ではないかという注意を向けさせ、社会の監視を強める効果を有するのみならず、これらの者に対する偏見や差別を助長するものであり、多民族・多文化の共生する社会への流れを逆行させるものと言わざるを得ない。

よって、当連合会は、このシステムを中止するよう求める。

## 意見の理由

### 第1 本件システムの及ぼす社会的な影響

#### 1 本件システムの内容

法務省入国管理局（以下「入国管理局」という。）は、不法滞在者が深刻化する外国人犯罪の温床となっているとの見解を前提として、今後5年間で不法滞在者を半減することを目指した取組の一環として、2004年2月16日から、入国管理局総合案内用ウェブサイトのフロントページに「情報受付」の項目を新規に設置し、閲覧者にこれを選択させた上、専用のフォームを使用して情報を入力して送信させることにより、不法滞在と思われる外国人に関する情報が管轄の地方入国管理局又は支所に自動的に電子メールで送られるシステム（以下「本件システム」という。）を作成し、運用している。

#### 2 本件システムによる偏見や差別の助長

##### (1) 本件システムの特質

本件システムによる情報提供においては、不法滞在者と思われる外国人が対象とされているが、その情報に客観的な根拠を必要とするものではなく、情報提供者は、事実の真偽を十分調査せず、事実の存在に確信がないとしても、主観的に不法滞在者であると認識さえすれば、情報提供が可能である。

また、このシステムにおいては、「匿名を希望される方は入力しなくても結構です。」とされ、匿名による情報提供も可能であることからすれば、情報提供者は、仮に自らの提供した情報が虚偽又は事実と反するものであったとしても、匿名で情報を提供することにより、何らの責任を問われるおそれがないこととなる（なお、入国管理局は、2004年12月以降、ウェブ

サイト上において、情報提供者のIPアドレスを自動的に取得する旨の記載を追加したが、IPアドレスは、発信したコンピュータの特定には資するものの情報を発信した人物を特定するものではないから、情報提供者の匿名性は依然として保持されている。

さらに、本件情報提供システムによる情報提供とこれまでの手紙や電話などによる情報提供を比較するに、手紙による場合であれば、少なくとも入国管理局に手紙を送付するなどの手続が必要となるのに対し、このシステムによる場合は、電子メールを利用した簡便な操作により、直ちに通報をすることができる。また、電話による場合であれば、平日の昼間の時間帯に担当者とは話をすることが必要であるのに対し、上記のシステムによる場合は、日時を選ぶことも、担当者とは話をすることもなく、容易に情報提供をすることができることになり、従前の方法と比較して情報提供を物理的・心理的に著しく容易にするものである。

以上のとおり、本件システムは、情報に客観的な根拠がなかったり、匿名であったりしても情報提供が可能なシステムとなっているのであるから、その性質は、刑事訴訟法等の告発に類似するものではなく、むしろ、一般市民による「密告」をシステムとして採用したものというべきである。

## (2) 本件システムが、外国人や民族的少数者に対する監視を強めること

ある者が日本国籍者であるか外国籍者であるか、また、外国籍者であるとして、その者が適法な在留資格を有するか否かという事情については、その者の旅券、外国人登録証明書等の記載を見なければ客観的に判断することができないのであって、その者の人種や皮膚の色等の外見やその生活状況から必ずしも明らかになるものではない。

したがって、本件システムによって、不法滞在者の情報提供を促された一般市民は、外国人や外国人と思われる外見を有する民族的少数者（以下「外国人等」という。）に対し、もしかしたら不法滞在者ではないかという注意を向けることとなり、ひいては、これらの者を社会の監視の対象とする結果となる。

特に本件システムは、一般市民をして、具体的な根拠があるか否かにかかわらず、匿名という自らが責任を問われるおそれがない態様により、かつ、ウェブサイトからの情報提供という心理的・物理的に容易な方法で情報提供を促すものである。さらに、本件システムは、入国管理局が、システム稼働に先だってプレスリリースを行い、ウェブサイト上で常時情報受付の広報を行ってこの「密告」を事実上奨励しているものであるから、外国人等が、より広範かつ安易に情報提供の対象としてさらされる可能性を高め、監視の対

象となる結果となる。

(3) 「増加する外国人犯罪の温床」という広報に因る偏見・差別の助長

また、入国管理局の「不法滞在者半減に向けた入国管理局の取組について」と題する2004(平成16)年2月13日プレスリリースによれば、日本に滞在する推定約25万人の不法滞在者を今後5年間で半減することを目指した取組の一環として本件システムを開始したとされている。

この不法滞在者を今後5年間で半減することを目指した取組とは、2003年12月に犯罪対策閣僚会議が策定した「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」において、不法滞在者は深刻化する外国人犯罪の温床であるとの認識のもとで掲げられた下記課題を指す。

「近年、外国人犯罪の深刻化が進み、その態様も、侵入強盗等の凶悪なものが増加しているほか、暴力団と連携して犯罪を敢行している例も多くみられるようになってきている。我が国の不法滞在者は25万人程度と推計されているが、これら犯罪の温床となる不法滞在者を、今後5年間で半減させ、国民が安心して暮らすことができるようにし、また、平穏かつ適法に滞在している多くの外国人に対する無用の警戒感を払拭することが必要である。」

従って、本件システムは、不法滞在者が増加する外国人犯罪の温床になっているという見解に基づいて作成された不法滞在者の半減計画の実現方法として、入国管理局が開発し、そのウェブサイト上で稼動したものであり、入国管理局は、その稼動に先立ち、前記プレスリリースを行ってその趣旨を積極的に広報しているものである。

すると、一般市民は、本件システムは、刑法犯やその温床になっている社会的集団を日本から排除するためのものと理解することとなる。

その結果、一般市民において、外国人等に対し、不法滞在者ではないかとの監視を強めることに比例して、さらにこれらの外国人等が犯罪に関係するのではないかとの偏見を生じさせ、いっそうの差別を助長する可能性がある。

3 小括

以上によれば、本件システムは、一般市民をして、外国人等に対し、不法滞在者ではないかという注意を向けさせ、これらの者に対する社会の監視を強める効果を有するのみならず、これらの者が刑法犯やその温床になっている集団に属する者ではないかという偏見や差別を助長するものであると言わざるを得ない。

## 第2 人種差別撤廃条約への抵触

### 1 人種差別を助長し又は扇動することの禁止と本件システム

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。）2条（a）は、締約国の基本的義務として、各締約国が人種差別の行為又は慣行に従事することを禁止している。

また、人種差別撤廃条約4条は、締約国が人種的優越又は憎悪に基づく思想の流布を非難し、人種差別の扇動等を根絶することを目的とする措置をとることを約束するとし、同条（c）において、国の公の当局等が人種差別を助長し又は扇動することを認めないことを求めている。

第1に述べたとおり、本件システムは、外国人等に対する社会の監視を強め、これらの者に対する社会の偏見や差別を助長するものであるから、人種差別撤廃条約の上記各条項に抵触するおそれが強い。

### 2 国籍による区別と人種差別について

なお、人種差別撤廃条約1条2項は、この条約を「市民と市民でない者との間」に設ける区別等については適用しない旨規定しており、「国籍」の有無という法的地位に基づく異なる取扱いは同条約の対象とならないのではないかとの見解もある。

しかし、人種差別撤廃委員会の一般的勧告30（2004年）は、外国人排斥が現代の人種主義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範に生じていることをふまえ、「この条約上、市民権又は在留資格に基づく区別は、その基準が、この条約の趣旨及び目的に照らし、正当な目的によるものではない場合又は目的を達成する手段として均衡を失う場合は、差別に該当する。」としているので、目的と手段の均衡が検討されなければならない。

この点、本件システムの目的とするところは、出入国管理秩序の維持という点にあるものと解される。在留資格制度を基礎とする出入国管理体制からすれば、この目的は、一応は正当ではあるが、この必要性は主として出入国管理という行政上の目的に留まるものであり、刑法犯一般に対する検挙の必要性などとは自ずから区別され、一般的な犯罪の公開捜査等と同列に論じられない。

他方で、本件システムは、外国人等、即ち、人種、皮膚の色、民族的・種族的出身に基づき区別される広範な集団に対し、犯罪の温床に属する者ではないかという偏見や差別を助長するという重大な差別的効果をもたらす。とすれば、本件システムは、目的を達成する手段として均衡を失うものといわざるを得ず、本件システムは、それが「国籍」の有無という法的地位に基づく区別であったことを考慮しても、なお人種差別撤廃条約に抵触するおそれが強いと言わ

ざるを得ない。

なお、本件システムは、不法滞在者が増加する外国人犯罪の温床になっているとの見解を前提として、社会の安全を脅かす犯罪を抑止する目的をも併せて持つものとして設置されたものと解される。しかし、強盗や窃盗などの犯罪を犯した者の摘発やこれらの犯罪を予防するための対策を講じる必要性があることは首肯できないわけではないものの、その対策の一環として、不法滞在者全体がこれらの犯罪の温床になっているとの見解を前提として、不法滞在者全体を対象として、しかもその影響が外国人全般にも及ぶ方法で、本件システムを開始して積極的な広報活動を行う必要があるとまで言うことはできない。

### 第3 多民族・多文化の共生する社会に対する逆行

日本における外国人登録者数は、2003年末現在で過去最高の191万5030人に達した。10年前の1993年末と比べて45パーセントの増加、日本の総人口に占める割合も1.5パーセントとなり、外国人登録者の国籍（出身地）の数は、186か国に上っている。このように、日本では、多民族・多文化への傾向が急速に進展している。

このような中であって、日本に在留する外国人に対する偏見や差別を解消し、現に日本社会の中に居住している多くの民族を真に日本社会に迎え入れ、共生することが今こそ求められている。

これに対して、本件システムは、広く外国人や民族的少数者に対する監視を強め、これらの者に対する偏見や差別を助長するという意味で、多民族・多文化の共生する社会への歩みに逆行し、広く外国人一般や民族的少数者を日本社会の片隅に追い込む結果となる可能性があると言わざるを得ない。

### 第4 本件システムの有効性

また、本件システムの廃止を求める当連合会に対する人権救済申立事件に関して当連合会が行った照会に対する入国管理局の回答によれば、2004（平成16）年5月末までにこのホームページにより受け付けた電子メール約2200件のうち、不法滞在者と思われる者に関する情報提供は全体の約8割であるが、これらの情報に基づき摘発した不法滞在者は約20人にすぎないとされている。このことは、確たる根拠がなくても、外見上からでも判断して情報提供ができるというシステムの性質にも由来する本件システムの有効性の限界を示すものと解され、本件システムの有する弊害の広範性・重大性に鑑みると、本件システムをなお維持運営する意義は乏しいと言わざるを得ない。

## 第5 入管法62条1項との関係について

なお、入国管理局は、当連合会が本件システムの法的根拠について照会したのに対し、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）62条1項に、「何人も、第二十四条各号の一に該当すると思料する外国人を知つたときは、その旨を通報することができる。」と規定されているとして、このシステムが同条項に根拠を有しているとも回答している。しかし、同項の規定する「通報」の制度は、刑事訴訟法239条1項の「告発」と同趣旨の規定であると解されており（坂中英徳・斎藤利雄「全訂出入国管理及び難民認定法逐条解説」（2000年、日本加除出版）794ページ）、刑事手続における「告発」と同趣旨の制度を行政手続である退去強制手続において規定したものであるから、同条項にいう「通報」は、単に一般的な意味での情報提供を意味するものではなく、「告発」と同じ意味を有する。

「告発」においては、告発人の具体的表示をした上でその意思に基づくものであることが明らかでなければならぬとされており、匿名の投書、密告や、電報による場合は、有効な告発とは認められないとされているのに対し、本件システムは、匿名での通報を容認している上、他人名義でも容易に発信できることからすれば、このシステムによる情報提供をもって、「告発」と同じ意味を有するところの「通報」ということはできず、入管法62条1項をもってこのシステムを根拠付けることはできない。

## 第6 結論

以上のとおり、本件システムは、一般市民をして、外国人等に対し、その者が不法滞在者ではないかという注意を向けさせ、これらの者に対する社会の監視を強める効果を有するのみならず、これらの者が刑法犯やその温床になっている集団に属する者ではないかという偏見や差別を助長させるものであり、多民族・多文化の共生する社会への歩みにも逆行するものであるといわざるを得ない。

当連合会は、本件システムの弊害の広範性・重大性に鑑み、これを中止するべきであると考えます。

以 上