

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(平成17年)12月15日

日本弁護士連合会

## 目 次

意見の趣旨 .....	1
意見の理由	
<b>第1 はじめに</b>	
1 外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制の構築が検討されるに至る経緯及びその検討の状況について .....	3
2 本意見書の意義 .....	4
<b>第2 プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障及び外国人に対する差別的取扱いの禁止の意義について</b>	
1 プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障について .....	4
2 外国人に対する差別的取扱いの禁止について .....	5
3 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の侵害の有無の基準について .....	5
<b>第3 テロの未然防止と基本的人権の保障との関係について</b>	
1 テロリズムの定義の困難性について .....	5
2 テロ対策における基本的人権の保障の重要性について .....	6
3 小括 .....	6
<b>第4 外国人の出入国時における指紋情報・顔情報という生体情報の提供の義務化及び提供された生体情報の保管と犯罪捜査などへの利用について</b>	
1 制度の概要 .....	7
2 指紋情報・顔情報の保護 .....	7
3 問題の所在 .....	8
4 外国人の出入国時における指紋情報・顔情報の提供の義務化についての検討 .....	8
5 提供された生体情報の保管と在留管理・犯罪捜査などへの利用についての検討 .....	10
<b>第5 外国人の在留管理の強化に関する制度について</b>	
1 IC在留カードの取得及び携帯の義務化 .....	12
2 勤務先・学校等の受入機関の報告義務について .....	14
3 情報の総合管理機能の充実・強化について .....	15

<b>第 6</b>	<b>旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化等について</b>	
1	現行の制度の概要 .....	1 6
2	現行の制度の問題点 .....	1 6
3	現在検討されている制度の問題点 .....	1 8
4	小括 .....	1 8
<b>第 7</b>	<b>関係省庁の協議により認定されたテロリストの上陸拒否・退去強制について</b>	
1	制度の概要 .....	1 8
2	制度の問題点 .....	1 8
3	小括 .....	2 0
<b>第 8</b>	<b>おわりに</b> .....	2 0
<b>(別紙)</b>		
	<b>政府等が検討中の外国人の出入国及び在留管理を強化する新しい体制の概要</b> .....	2 2

## 意見の趣旨

現在、政府の犯罪対策閣僚会議、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部及び法務省において、テロ及び外国人犯罪の未然防止並びに不法滞在者の減少を目的とした、外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制の構築の検討が急速に進められている。また、これに併せて自由民主党から、新たな入国管理施策への提言が行われている。

当連合会は、上記の外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制の構築に対し、次のとおり意見を述べる。

- 1 政府は、すべての外国人（特別永住者等を除く）に対し、出入国時に指紋情報及び顔情報という生体情報を提供させて、旅券に記載された者と旅券所持者の同一性の確認や過去に退去強制を受けた者の情報、指名手配容疑者の情報などとの照合を行うことを検討している。このような生体情報の提供の義務化については、プライバシー権ないし自己情報コントロール権の制約にあたるものであるから、テロや犯罪防止などとの関係でその必要性や効果の有無、より制限的でない方法の有無など、その採否を含めて慎重に検討すべきである。仮にこのような制度を導入するとしても、指紋情報提供の義務化は、憲法13条や品位を傷つける取扱いの禁止（自由権規約7条）に抵触するものであるので採用すべきではない。また、特別永住者だけではなく、既に入国審査を経て在留資格を取得して在留している外国人が一時出国した後日本に再入国するときも、情報を提供すべき対象から除外すべきである。
- 2 政府は、外国人の入国時に生体情報の提供を義務化する制度を導入することを前提として、取得した生体情報を外国人の入国後も保管し、外国人の在留管理及び犯罪捜査などのために利用することを検討している。過去に退去強制を受けた者・指名手配容疑者・テロリストとされる者等の生体情報との照合の手続を通過して入国した外国人すべてについて、何らの嫌疑がないにもかかわらず、犯罪捜査などに利用するため、電子化された生体情報を集積して引き続き管理・監視の対象とすることは、外国人に対しても等しく保障されるべき基本的人権である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、とりわけ、行政機関の保有する個人情報の他の行政機関等への提供が、行政機関の長による相当性などの判断のみに基づいて可能となっている現状では、その弊害は著しい。また、外国人のみを対象として管理・監視を強めることは、かえって外国人と共生する安定した日本社会の形成を阻害することとなりかねない。したがって、取得した生体情報は、出入国審査において旅券上の情報や過去に退去強制を受けた者の情報などとの照合を完了した時点で直ちに消去すべきであり、外国人の入国後もこれを保管して上記の目的のために利用することには反対する。

- 3 政府が、現行の市町村が行っている外国人登録制度を見直し、IC在留カード(仮称)を発行してその取得・携帯を義務化すること、勤務先・学校等に外国人の受入れに関する報告義務を課すこと、並びにこれらの出入国情報や在留情報、警察庁・外務省その他関係機関から提供される外国人の情報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から、反対する。
- 4 政府が、旅館業者による外国人宿泊客の本人確認を実施するに当たっては、その目的・要件などを法律で明確に定めるべきである。ただし、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の保護の必要性から、旅券の写しを旅館業者に保管させたり、外国人宿泊客から取得した情報の警察等への提供を義務付けるなどの取扱いをしないものとするべきである。
- 5 政府が、関係省庁の協議により認定されたテロリストの上陸を拒否し、又は退去強制する制度を導入することについては、「反テロリズム」の名のもとに恣意的な解釈が行われ、難民条約などの国際人権法に違反したり、民族自決権を否定したりすることのないよう、テロリストの定義を明確かつ厳格なものとしなければならず、また、テロリストと認定して上陸を拒否し又は退去強制する措置を採るにあたっては、十分に適正な手続が保障されるべきである。

## 意見の理由

### 第1 はじめに

#### 1 外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制の構築が検討されるに至る経緯及びその検討の状況について

(1) 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」を策定した。

この計画においては、不法滞在者を今後5年間で半減させるため、水際における監視、取締、不法入国・不法滞在対策等の施策を推進することが確認された。その理由としては、外国人による犯罪の増加が治安水準を悪化させているところ、不法滞在者が犯罪の温床となっていることが挙げられている。

(2) 2004年12月、政府の国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部は、「テロの未然防止に関する行動計画」(以下「テロ対策行動計画」という。)を発表し、今後速やかに講ずべきテロの未然防止対策として、入国審査時及び査証申請時における指紋採取等による入国審査の強化、旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化、関係省庁の協議により認定されたテロリストの上陸拒否又は退去強制等の施策を示した。

(3) 2005年6月6日、法務省は、「出入国管理業務の業務・システムの見直し方針(案)」(以下「法務省見直し方針(案)」という。)を公表し、テロリズムの脅威に対する適切な対応、外国人犯罪の未然防止及び不法就労・不法滞在事案の取り締まりのため、生体情報認証機能等のバイオメトリクス技術の活用や情報の総合管理機能の強化の方針を示した。

(4) 同月16日には、自由民主党政務調査会が、「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」(以下「自由民主党提言」という。)を発表し、不法滞在者を激減させることが喫緊の課題であるとして、外国人の出入国時における指紋情報の提供の義務化等の新しい出入国管理体制の確立、「IC在留カード(仮称)」(以下「IC在留カード」という。)の発行、情報を総合的に管理する「インテリジェンス・センター」の構築とその活用などの方策を示した。

(5) 政府の犯罪対策閣僚会議は、同月28日、バイオメトリクスを活用した新しい出入国管理体制を構築する方針を決定するとともに、外国人の在留管理の強化を検討するための作業部会の設置を決定した。

ア 上記の会議の配付資料である「バイオメトリクスを活用した出入国管理体制の構築について」(以下「バイオメトリクス資料」という。)においては、生体情報(顔画像及び指紋情報)を活用した具体的な出入国管理体制の概要(案)が示された。

イ また、法務省が同日付けで作成し、上記の会議に配布した「外国人の在留管理に関する検討事項」(以下「法務省検討事項」という。)においては、市町村が行っている外国人登録制度の見直しや、就労先等受入機関による入管への報告の義務化、情報の総合管理機能の充実などが検討事項として挙げられた。

## 2 本意見書の意義

以上のとおり、政府の犯罪対策閣僚会議、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部及び法務省においては、外国人の出入国及び在留管理を強化する新しい体制の構築が検討されており、また、自由民主党も、新たな入国管理施策への提言を行っているところ、その主たる制度は次のとおりである。

- (1) 外国人の出入国時における指紋情報・顔情報という生体情報の提供の義務化及び提供された生体情報の保管と犯罪捜査などへの利用
- (2) 外国人の在留管理の強化に関する制度
  - ア IC在留カードの取得及び携帯の義務化(ただし、IC在留カードは自由民主党提言によるもの)
  - イ 勤務先・学校等の受入機関の報告義務
  - ウ 情報の総合管理機能の充実・強化
- (3) 旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化
- (4) 関係省庁の協議により認定されたテロリストの上陸拒否・退去強制

以下においては、上記の体制の構築に向けて検討されているこれらの制度について、プライバシー権ないし自己情報コントロール権及び外国人に対する差別的取扱いの禁止等の基本的人権の保障の観点から検討することとする。

## 第2 プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障及び外国人に対する差別的取扱いの禁止の意義について

### 1 プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障について

プライバシーの権利は、伝統的に私生活への侵入と私事の公開を排除する「ひとりで放っておいてもらう権利」として発展してきたところ、この権利は、個人の尊厳の確保・幸福追求権を定める憲法13条並びにプライバシー等の尊重を定める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条が定める個人の尊厳の確保・幸福追求権の保障及び自由権規約17条が定めるプライバシー等の尊重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ている。

これは、個人情報行政機関によって集中的に管理されるようになったことを背景として、自己の情報が公権力によって必要最小限度を超えて収集・保有・利用されることを防止し、行政機関に収集・保有・利用されている自己の情報の開示・訂正・

抹消を求めることが必要であると考えられるようになったことなどに基づいている。

この点、当連合会も、2002年10月11日、「自己情報コントロール権を情報主権として確立するための宣言」において、憲法13条が定める個人の尊厳の確保・幸福追求権に自己情報コントロール権が含まれることを確認している。

そして、基本的人権は、権利の性質上外国人に対する適用を除外すべき合理的な理由がある場合を除き、外国人にも等しく保障されるべきものとされているところ、プライバシー権ないし自己情報コントロール権についても個人の尊厳の確保及び幸福追求のために必要不可欠な基本的権利として外国人にも保障が及ぶことは明らかである。

## 2 外国人に対する差別的取扱いの禁止について

次に、外国人に対する差別的取扱いの禁止について検討するに、憲法14条が保障する法の下での平等原則は、その性質上外国人にも及ぶものというべきであり、国が合理的な理由なくして国籍を理由に差別的取扱いをすることは許されないものと解される。

また、外国人と日本人との法的取扱いの区別を検討するに当たっては、上記の一般的な法の下での平等原則のみならず、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た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。）1条1項・2条との関係にも留意する必要がある。

この点、人種差別の撤廃に関する委員会も、2004年4月に発出した一般的勧告30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指摘している。

## 3 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の侵害の有無の基準について

以上を前提として、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の侵害の有無の基準を検討するに、外国人にもこれらの基本的人権の保障が当然に及ぶことや、合理的な理由なくして国籍を理由に差別することが許されないことからすれば、上記の権利に関わる制度を構築するに当たっては、少なくとも、目的が正当であり、かつ、目的を達成するための手段として必要かつ相当な範囲のものであることを要するというべきである。

そして、プライバシー権ないし自己情報コントロール権が、個人の尊厳の確保及び幸福追求にとって必要不可欠なものであることからすれば、上記の目的の正当性、手段の必要性・相当性の判断に当たっては、より厳格な基準によるべきこととなる。

## 第3 テロの未然防止と基本的人権の保障との関係について

### 1 テロリズムの定義の困難性について



第1に概観したとおり、外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制は、テロの未然防止をその主要な目的の一つとしているところ、テロリズムが、すべての人の基本的人権、特に生命・身体の安全に対する権利に直接かつ破壊的な影響をもたらすものであることは、国際社会の共通の認識であり、当連合会もこの認識を共有するものである。

しかし、同時に、テロ対策を検討する場合には、国際法の原則、特に、ジュネーブ条約をはじめとする国際人道法の原則にしたがった民族自決権に基づく抵抗とテロリズムとが明確に区別し難いことをも認識しておく必要がある。

テロリズムの定義は、国際社会においても未だ確立されておらず、テロリズムを正確に定義することは困難である。

このことは、テロ対策を検討するに当たって、慎重な考慮が必要であることを示している。

当連合会も、2005年3月17日、第11回国連犯罪防止会議に対する報告書において、独立運動や抵抗運動をテロリズムと規定してしまうことが、これらの少数派に対する人権侵害や民族自決権の否定につながる危険を指摘しているところである。

## 2 テロ対策における基本的人権の保障の重要性について

また、いわゆる9.11米国同時多発テロ以降、テロ対策のためには個人の基本的人権が一定の制約を受けることを甘受すべきであるとの認識の高まりを背景として、プライバシー権などの侵害が一部で惹起されている状況にある。

しかしながら、国際社会で確立された基本的人権の保障は、それが世界における正義及び平和の基礎であるからこそ、国際的に承認されてきたものであり、テロリズムを予防するために採られる措置も、基本的人権の保障を十分に尊重することによってはじめて、国際社会の平和及び安全の維持に資することになるものである。

当連合会も、前記第11回国連犯罪防止会議に対する報告書において、テロ対策が国際人権法を厳格に遵守して遂行されなければ、対策の実効性をあげることもできないことを指摘し、危機時にあって人権保障が確実なものとされるため、法律家には重い責任が課せられており、弁護士や弁護士会は、テロリズム対策のため、人権保障の観点から受け入れがたい措置が提案された場合に、進んで意見を公表すべきであることを提言しているところである。

## 3 小括

以上のとおりであるから、基本的人権の保障は、テロリズムとの闘いにおいても尊重されなければならないものであり、テロの未然防止を目的として制度を構築する場合においても、テロ対策の名のもとに基本的人権が侵害されるようなことがあってはならない。

## 第4 外国人の出入国時における指紋情報・顔情報という生体情報の提供の義務化及び提供された生体情報の保管と犯罪捜査などへの利用について

### 1 制度の概要

本制度は、すべての外国人（特別永住者を除く）の出入国時に指紋情報及び顔情報という生体情報の提供を義務付けて旅券上の生体情報や入国管理局の保有する指名手配容疑者の生体情報などとの照合を行い、さらに、入国時に取得した情報を外国人の入国後も引き続き保管して、外国人の在留管理、犯罪捜査などに利用するものである（その具体的内容等については、別紙の1項のとおり）。

### 2 指紋情報・顔情報の保護

#### (1) 指紋情報の保護

ア 指紋は、万人不同性、終生不変性を持つものであって、通常、他者にはみだりに開示されたくないと考えられる情報であり、採取された指紋の利用方法によっては、個人の私生活が侵害される危険性もあるため、指紋情報は、プライバシー権によって保障されなければならないものである。

また、プライバシー権は、国民であると外国人であるとはかかわらず同様に保障されるべきものであり、日本に入国しようとする外国人についても、これを別異に考慮する理由はないから、同様の保障が及ぶものと解される。

最高裁も、「憲法13条は、国民の私生活上の自由が国家権力の行使に対して保護されるべきことを規定していると解されるので、個人の私生活上の自由の一つとして、何人もみだりに指紋の押なつを強制されない自由を有するものというべきであり、国家機関が正当な理由もなく指紋の押なつを強制することは、同条の趣旨に反して許されず、また、右の自由の保障は我が国に在留する外国人にも等しく及ぶと解される」としている（最高裁1995年12月15日判決・刑集49巻10号842ページ）。

イ また、日本では、人が公権力によって指紋情報の提供を義務づけられるのは、刑事訴訟法218条により、身体検査令状が裁判所によって発付された場合か、又は身体の拘束を受けている被疑者についてのみである。

このことからすれば、指紋情報の提供を一般的に義務化することは、その者の品位を傷つける取扱いにも該り得るものである（自由権規約7条）。

ウ 以上により、指紋情報は、憲法13条及び自由権規約17条並びに同規約7条によって保障されている。

#### (2) 顔情報の保護

人には「その承諾なしにみだりにその容貌、姿態を撮影されない自由」が存在し（最高裁1969年12月24日判決・刑集23巻12号1625ページ、京都府学連事件上告審判決）、捜査機関による継続的・自動的な撮影・録画についても、その手段を用いる必要性・緊急性、撮影・録画の手段としての相当性があるときに

はじめて認められるとされている（東京高裁1988年4月1日判決・判時1278号152ページ）。

特に、本制度で構想されている顔情報の取得は、コンピュータに接続した専用のカメラで写真撮影をしたうえで、顔の輪郭等をコンピュータで電算処理する方法によって行われるものであり、このように情報が電子データ化されたときには、その情報は他者との識別の有効な方法となり、また、電子データとして容易に保管・利用できる情報となるから、指紋情報と同様にプライバシー権ないし自己情報コントロール権によって保障されるものである。

### 3 問題の所在

本制度は、第1に、外国人の出入国の場面において、当該外国人の生体情報と当該外国人の所持する旅券上の情報を照合してその同一性を確認するとともに、過去に退去強制を受けた者や指名手配容疑者の情報と照合してこれらの者の入国等を防止するという目的を有する。

第2に、日本への入国を許可されて日本に在留する外国人について、入国時に取得した生体情報を削除することなく引き続き保管し、当該外国人の在留管理や犯罪捜査の目的に使用することをも目的としている。

これらは、入国審査の場面と入国を許可されて日本に在留する外国人の在留管理の場面とで、制度の内容ないし目的を異にするので、両者を区別したうえで論じることとし、まず前者について検討する。

### 4 外国人の出入国時における指紋情報・顔情報の提供の義務化についての検討

#### (1) 外国人の出入国審査の必要性とその手段について

外国人の出入国時に生体情報の提供を義務付ける本制度は、外国人が出入国するに際し、外国政府が発給した旅券に記載されている者と入国しようとする者の同一性を確認するとともに、退去強制歴のある者などについては上陸拒否事由に該当するものとされていることから（出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）5条1項9号及び10号）このような者の上陸を拒否し、さらに、指名手配を受けている容疑者が出入国しようとした場合は、これを検挙することを目的としている。

この点、国際慣習法上、人が他国に入国する自由が必ずしも認められているものではないことからすれば、国家が、自国ないし自国民の安全などを守るため、外国人の出入国を管理する必要性自体は否定できない。

もっとも、外国人に対する出入国管理自体の必要性が肯定されとしても、外国人にプライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障が及ぶことは前記のとおりであり、これらを制約することとなる出入国審査の方法を採用するに当たっては、その必要性・相当性を具体的に検討し、また、より制限的でない方法を採用しなければならない。

## ( 2 ) 外国人の出入国時における生体情報の提供について

そこで検討するに、出入国審査において、旅券上の情報と旅券所持者との同一性を確認したり、過去に退去強制を受けた者や指名手配容疑者の情報との照合を行うに際し、これらを正確・迅速に行うため、外国人の出入国時に生体情報の提供を求めるとする方法を採ることの必要性自体は否定できない。

しかし、このような必要性が肯認されとしても、出入国しようとする外国人全体から見れば、過去に退去強制を受けていたり、指名手配を受けていたりする外国人は、非常に少数の極めて限定された存在であることに留意しなければならない。

また、テロリストの入国の阻止という観点からしても、テロリストとされる者が外国人であるとは限らないのみならず、仮にそのような外国人が日本に入国しようとしたとしても、その者についての生体情報が事前に取得されているとも限らない。

さらに、生体情報を利用した確認手段を採る必要性の程度は、テロなどに関する具体的な情報の有無やその内容などによって異なるものであり、生体情報を利用した確認手段を採用すべきか否か、仮に採用するとしてどのような範囲に提供を求める必要があるかについても、これらによって判断が異なりうるものである。

以上によれば、外国人の出入国時における生体情報の提供の義務化については、そのこと自体が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という重大な権利を制約することに鑑みれば、このような制度の導入については、テロや犯罪防止などの目的との関係でその必要性や効果の有無など、その採否を含めてなお慎重に検討すべきであり、仮にこれを導入するとしても、必要最小限度のより制限的でない方法を採用すべきものである。

## ( 3 ) 指紋情報の提供を義務付けることの相当性について

この点、本制度においては、指紋情報・顔情報という2種類の生体情報の提供の義務化が検討されているが、生体情報の取得は、人の身体を何らかの手段で機械等の前にさらさせるものであり、その者の品位を傷つける可能性のあるものであるから、より品位を傷つける可能性の少ない手段を選択するべきである。

そこで検討するに、指紋情報という生体情報の提供については、日本では、人が公権力によって指紋情報の提供を強制されるのは、刑事訴訟法218条により、身体検査令状が裁判所によって発付された場合であるか、又は身体の拘束を受けている被疑者についてのみとされている。

また、日本では、現在は廃止されたものの、過去に外国人登録における指紋押捺制度が存在したところ、当連合会も、1985年10月19日、外国人に対する指紋押捺制度に関する決議において、指紋押捺が品位を傷つける取扱いにあたるものである旨指摘し、これに反対してきたものである。

そうとすれば、仮に出入国時に指紋情報の提供を義務付ける必要性があるとしても、それが品位を傷つける取扱いにあたることに鑑みれば、外国人の出入国時に指

紋情報の提供を一律に求めることについては、著しく相当性を欠くものといわざるを得ない。

#### (4) 対象となる外国人の範囲の広汎性について

また、本制度は、出入国しようとする外国人（特別永住者等を除く）すべてを対象として指紋情報・顔情報の提供を求めるというものであり、その対象となる外国人の範囲は極めて広汎なものである。

しかし、特別永住者のみならず、既に在留資格を得て日本に在留する外国人が、一時出国した後に再入国する場合については、政府は既にその者の身分を確認しているものであり、新規に出入国しようとする外国人の場合のように、本制度の予定する厳格な出入国審査を行う理由は存在しない。

また、これらの外国人は、既に在留資格を得て日本に在留することにより、日本に生活の基盤を有しているのであるから、これらの者に対して日本人とは別異の厳格な規制を及ぼすことは、相当でないといふべきである。

#### (5) 小括

以上によれば、出入国審査時に、外国人から生体情報を取得し、旅券上の情報との同一性の確認や、指名手配容疑者、被退去強制者などの情報との照合を行うという本制度については、その採否を含めてなお慎重に検討すべきであるが、仮にこのような制度を導入するとしても、取得の対象からは、特別永住者のみならず、既に在留資格を得ている外国人が一時出国した後に再入国する場合は除外するべきである。また、品位を傷つける可能性のより少ない方法によるべきであり、指紋情報の提供を求めるべきではない。

### 5 提供された生体情報の保管と在留管理・犯罪捜査などへの利用についての検討

#### (1) 提供された生体情報を保管・利用する目的と手段としての必要性

本制度では、入国審査時に取得した生体情報を、入国後も引き続き保管し、不法滞在者の摘発や犯罪捜査などに利用し、外国人の出国後に期間が経過して利用する必要がないと認められる場合に限り消去するものとされている。

しかし、不法滞在者の摘発に当たって、ある外国人が不法滞在者であるか否かは、その所持する旅券上の記載などを示させることによって容易に判別できるのであり、入国審査時に取得した生体情報を入国管理局が保管するからといって、不法滞在者の摘発が必ずしも容易になるものではないから、不法滞在者の摘発という目的での生体情報の保管の必要性は極めて乏しいものといわざるを得ない。

また、テロや犯罪の予防という点についても、日本への入国時において、指名手配容疑者などの生体情報との間で照合を実施した上で上陸を許可した者について、さらにその生体情報を保管する必要性も極めて少ない。

もっとも、犯罪捜査に利用するという点については、犯罪発生時に遺留された生体情報と入国時に取得した外国人の生体情報を照合するという捜査手法が考えられ

ることから、その意味では一定程度の有効性は否定しがたいといえるところ、以下において、その相当性について検討する。

## (2) 手段としての相当性

本制度は、過去の被退去強制者や指名手配容疑者などの生体情報との照合の手続を通過して入国したすべての外国人（特別永住者等を除く）について、入国時に提供された生体情報を電子情報として集積し、犯罪発生時に遺留された生体情報と照合するなどして犯罪捜査に利用しようとするものである。

このように、電子化された個人の生体情報を集積して様々な用途に利用しようとすることは、それ自体が、重要な基本的人権の一つであるプライバシー権ないし自己情報コントロール権を著しく制約するおそれがあるものである。

そして、これらの権利の前国家的な性質からすれば、日本に在留する外国人に対しても、これらの権利が等しく保障されるべきものであることは明らかである。

そうとすれば、何らの嫌疑がないにもかかわらず、将来の全く特定されていない犯罪の捜査のため、外国人すべての電子化された生体情報を保管・利用しようとする本制度は、このような重大な権利の制約を正当化し得ないといわざるを得ない。

この点、当連合会は、前記第11回国連犯罪防止会議に対する報告書においても、越境的組織犯罪とテロリズム対策のための特別な刑事司法上の措置における人権問題として、特別な捜査技術は、無差別の、あるいは恣意的なものであってはならないとの意見を述べたところでもある。

また、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律は、行政機関が保有する個人情報の他の行政機関への提供について、「本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められる」か否かや、提供を受けた行政機関が、「当該個人情報を利用することについて相当な理由のある」か否かを行政機関の長の判断のみで行うことができるとしている（同法8条2項）。

この点について、当連合会は、他の行政機関に提供され得る情報の範囲が広汎であること、恣意的な提供が可能となっていることなどの問題点をかねてより指摘してきたところであるが、このような現状の下においては、保管される生体情報が恣意的に利用されることによって、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が侵害される危険がより高まるものといわざるを得ない。

## (3) 人種差別との関係での問題点

また、本制度が日本への入国を許可されて日本に在留している外国人の犯罪対策として検討されていることについては、日本社会に生活する者の中で、外国人のみの生体情報を保管してその動静を管理し、犯罪捜査に利用しようとしている点が問題となる。

しかし、外国人一般について、このような日本人と異なる不利益を一律に課する理由は存在しないというほかない。

また、このような取扱いは、外国人を事実上犯罪の温床として取扱い、そのような見方を一般市民に定着させて外国人に対する偏見・差別を助長することになるおそれがあるのであって、人種差別撤廃条約 1 条 1 項、2 条が禁止する人種差別の行為又は慣行にあたる疑いが強い。

( 4 ) 外国人と共生する安定した日本社会の形成のために

2004 年度の法務省入国管理局の統計によれば、現在、年間約 675 万人の外国人が日本に入国し、約 197 万人が外国人登録を行っている。本制度は、特別永住者である約 47 万人を除く外国人登録者約 150 万人についても生体情報を取得し、これを保管して犯罪捜査などの目的で利用しようとするものである。過去の被退去強制者の生体情報、指名手配容疑者やテロリストとされる者の生体情報との照合の手続を通過して日本への入国を許可された外国人について、何らの嫌疑がないにもかかわらず、引き続き生体情報を保管して犯罪捜査などに利用しようとすることは、外国人が潜在的に犯罪やテロ行為を行うおそれのある集団であるかのような偏見を助長するおそれがある。このことは、外国人を日本社会から疎外し、日本人と外国人の共生する安定した社会を形成することをかえって妨げることとなるのではないかとの懸念を生じさせる。

当連合会は、日本人と外国人が差別なく共生する安定した社会を形成することは、犯罪対策・テロ対策という観点からも、極めて有効であると考えるものであり、このような観点からすれば、本制度は、外国人の管理・監視に重点を置きすぎるものといわざるを得ない。

( 5 ) 小括

以上のとおりであるから、日本に入国しようとする外国人から取得した生体情報を保管し、外国人の在留管理や犯罪捜査のために利用することは許されないものであって、外国人の出入国時に取得した生体情報は、照合が完了した時点で速やかに消去すべきである。

## 第 5 外国人の在留管理の強化に関する制度について

### 1 IC 在留カードの取得及び携帯の義務化

#### ( 1 ) 制度の概要

本制度は、すべての中長期滞在者(特別永住者等を除く)に対して、氏名、国籍、生年月日、旅券情報、在留資格、住所、就労先・通学先等を搭載した IC 在留カードの取得及び携帯を義務付け、希望する者に対しては指紋情報も同カードに搭載するというものである(その具体的内容等は、別紙の 2 項(1)のとおり)。

#### ( 2 ) IC 在留カードに搭載される情報の保護等

本制度においては、氏名、国籍、生年月日、旅券情報、在留資格、住所、就労先・通学先等の多数の個人情報を搭載した IC 在留カードの取得及び携帯が義務

付けられることになる。

これらの個人情報には、氏名・生年月日等のいわゆる個人識別情報のみならず、就労先・通学先等の情報も含まれているところ、これらの個人情報は、プライバシー権ないし自己情報コントロール権による保障の対象となるものである。

### (3) 制度の問題点

ア 以上を前提として検討するに、本制度においては、日本に在留するすべての中長期滞在の外国人（特別永住者等を除く）が、多数の個人情報が搭載されたIC在留カードの取得・携帯を義務付けられることになる。

しかし、このIC在留カードは、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いると考えられるところ、その結果として、これらの様々な個人情報が瞬時かつ無制限に流出することになるおそれもある。

特に、日本に在留する外国人が、IC在留カードの取得のみならず、携帯も義務付けられていることからすれば、上記の個人情報の流出のおそれは相当高いものといえることができる。

また、IC在留カードにおいては、前記のとおり、ICチップという大容量の媒体が利用されており、他に様々な情報を搭載したり、様々な目的に使用したりすることが可能になる。このことに、日本に在留する外国人にはIC在留カードの携帯が義務付けられることを考慮すれば、このカードを使用した記録を名寄せすることにより、その日常的な行動が容易に把握されることになるおそれもある。

以上によれば、本制度は、日本に在留するすべての中長期滞在の外国人（特別永住者等を除く）のプライバシー権ないし自己情報コントロール権に対して多大な影響を及ぼすものであり、相当性を欠くものといわざるを得ない。

イ また、差別的取扱いの禁止との関係について見るに、本制度は、定住・永住外国人（特別永住者等を除く）を含む日本に在留するすべての中長期滞在の外国人に対し、日本人及び特別永住者等と区別して、上記で検討した内容のIC在留カードを常時携帯することを一律に義務付けるものである。

また、その違反に対しては、現行の外国人登録証明書の常時携帯義務違反の場合と同様に、刑事罰が課されることになるものと考えられる（外国人登録法18条の2第4号参照）。

この点、当連合会は、自由権規約に基づき提出された第3回及び第4回日本政府報告書に対する日弁連報告書において、永住・定住外国人に対して外国人登録証明書の常時携帯を義務付けることは、差別的取扱いの禁止を定める自由権規約26条に適合しない旨指摘していたところである。

そうすると、IC在留カードの取得及び携帯の義務化は、上記で検討したとおり、現行の外国人登録証明書よりも外国人のプライバシー権ないし自己情報コ



ントロール権に多大な影響を及ぼすのであるから、差別的取扱いの禁止にも抵触するものといわざるを得ない。

(4) 小括

以上のとおりであるから、政府が、外国人の在留管理を強化するための制度として、IC在留カードの取得・携帯を義務付ける制度を導入することには反対するものである。

## 2 勤務先・学校等の受入機関の報告義務について

(1) 制度の概要

本制度は、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、受入れに関する事項の変更があったときに入国管理局への報告を義務付け、報告の対象となる者の範囲に定住者、日本人の配偶者等の身分に基づく在留資格を有する者も含めることが検討されているものである（その具体的内容等は、別紙の2項（2）のとおり）。

(2) 学校・勤務先等の受入機関における外国人の受入れに関する情報の保護

本制度のもとにおいては、学校・勤務先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が義務付けられる結果として、これらの情報が公権力によって強制的に収集されることになる。

しかるところ、上記の情報についても、プライバシー権ないし自己情報コントロール権による保障の対象となることは、前記と同様である。

特に、学校・勤務先等の受入機関が外国人を受け入れるに当たっては、相互の信頼関係が基礎となっているのであるから、その受入れに関する情報がみだりに公権力に開示されないことへの期待は保護されるべきものといえることができる。

(3) 制度の問題点

ア 以上を前提として検討するに、本制度においては、前記のとおり、定住者、日本人の配偶者等の身分に基づく在留資格を有する外国人に関しても、勤務先等に報告義務を課すことが検討されている。

しかし、これらの在留資格を有する外国人については、一定の身分に基づき在留資格が付与されているのであって、勤務先等の受入れに関する情報はその在留資格に影響を与えるものではない。

したがって、本制度が、身分に基づく在留資格を有する外国人も対象とすることを検討している点については、その必要性を欠くものといわざるを得ない。

イ また、現行の在留資格制度においては、就労・留学等の在留資格を有する外国人であっても、退社・退学によって直ちに在留資格を失うものではない。

在留資格の取消しについても、退社・退学によって直ちに取消しの手続の対象となるものではなく、在留資格に該当する活動を3月以上行わない場合にその対象となるとされており、また、再入学先や再就職先を探している場合は、

正当な理由があるものとして、取消しの対象から除外されている（入管法 22 条の 4 第 5 号）。

そうとすれば、本制度で入国管理局への報告が義務づけられる外国人の受入れに関する情報は、必ずしも外国人の在留資格に直接影響を与えるものではないところ、他方で、本制度は、学校・勤務先等の受入機関に対し、今後の外国人の受入れに関する制限や刑事罰という制裁をもって、外国人の受入れに関する情報の入国管理局への報告を一律に義務づけるものである。

ウ さらに、例えば、退社・退学という報告がされる場合など、外国人と受入機関との間に利害対立が存する場合においては、受入機関から入国管理局に対して正確な情報が提供されないおそれがある。

このことに、受入機関から入国管理局に報告される情報の内容を外国人が把握し得ないことをも併せ鑑みれば、本制度は、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著しく制約することになるのみならず、受入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。

エ 以上によれば、本制度は、不法滞在者の摘発という目的を達成する手段であるとしても、その規制の範囲及び態様において、広汎かつ過度なものであるから、その必要性・相当性がないものといわざるを得ない。

#### (4) 小括

よって、学校・勤務先等の受入機関に対して外国人の受入れに関する報告を義務付ける制度を導入することには反対するものである。

### 3 情報の総合管理機能の充実・強化について

#### (1) 構想の概要

本構想は、現在複数のデータベースで管理されている外国人の入国・在留管理に関する情報について統合して個人単位で管理し、警察庁や外務省などから提供される情報についても一元化して管理することを想定するものである（その具体的内容等は、別紙の 2 項（3）のとおり）。

#### (2) 構想の問題点

本構想においては、指紋情報等の生体情報を含む外国人の入国・在留に関するデータ、警察庁、外務省等の関係機関から提供される情報が一元的に管理されることになるが、これらの情報が、プライバシー権ないし自己情報コントロール権による保障の対象となることは、前記のとおりである。

ア しかるところ、本構想においては、警察庁、外務省等の関係機関から提供される情報も管理されることになるが、仮にこのような情報に外国人の思想・信条、宗教、前科・前歴なども含まれるとすれば、日本に在留する外国人は、いわゆるセンシティブ情報も個人単位で一元的に管理されるおそれがあることに

なる。

このことは、前記のIC在留カードの取得及び携帯の義務化とあいまって、日本に入国・在留する外国人について、センシティブ情報すら国家により監視・管理される体制が徹底した、監視国家・管理社会が容易に形成される危険を生じさせることにもなる。

イ また、前記のとおり、本構想のもとにおいては、日本に在留する外国人について、多様な情報が個人単位で一元的にコンピュータによって管理されることになる。

その結果、このように集中的に管理された個人情報が出たときは、電子データという形式で広汎かつ無制限に拡散することになり、一度流出するとこれを復元することは不可能に近くなる。

ウ この点、当連合会は、2002年10月11日、「自己情報コントロール権を情報主権として確立するための宣言」において、個人情報の統一的管理による危険を指摘し、個人の統一的管理システムの構築を認めないことを提言していたところである。

しかるところ、本構想は、日本に入国・在留する外国人を対象として、まさに個人情報の統一的管理システムを構築しようとするものであって、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著しく損なうものである。

### (3) 小括

以上のとおりであるから、政府が、外国人の出入国関係、在留関係、さらには警察庁や外務省から提供を受けた情報を集中的かつ一元的に管理するために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情報コントロール権を著しく損なうものであって、相当性を欠くものといわざるを得ないから、このような構想には反対するものである。

## 第6 旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化等について

### 1 現行の制度の概要

2005年4月1日より実施されている現行の制度は、日本に住所を有しない外国人宿泊客が旅館・ホテル等に宿泊する場合、国籍及び旅券番号を宿泊者名簿に記載することを義務付けるとともに、その際、旅館・ホテル等の営業者に対し、当該外国人の旅券の呈示を求め、旅券の写しを保存すること、さらに、その者が旅券の呈示を拒否する場合には、最寄りの警察署に連絡することなどの指導を行っているというものである（その具体的内容等は、別紙の3項のとおり）。

### 2 現行の制度の問題点

本制度においては、日本に住所を有しない外国人が旅館・ホテル等に宿泊するためには、国籍及び旅券番号、旅券の写し等の個人情報を旅館業者に提供することが義

務付けられるが、これらの情報も、プライバシー権ないし自己情報コントロール権による保障の対象となることは、前記のとおりである。

- (1) そこで検討するに、現在行われている旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化の措置は、旅館業法の施行規則の改正及びこれに伴う前記通知によって行われているところ、現行の旅館業法の規定からすれば、同法がテロリストを自由に活動させないことを目的としていると解することはできない。

そうとすれば、上記の施行規則の改正やこれに伴う前記通知は、旅館業法が目的とする事項以外の目的を達成する手段として行われていることになるが、このような施行規則や通知は法律による授権の範囲を超えているものであり、法治主義の観点から問題がある。

- (2) 次に、国籍及び旅券番号を宿泊者名簿に記載するよう義務付ける点については、現時点においてこれらの記載が義務付けられている外国人が日本国内に住所を有しない宿泊者に限られていること、営業者が宿泊者の国籍及び旅券番号の申告を求めることができるのは、宿泊者が自らの住所として国外の地名を告げた場合に限り、当該宿泊者が日本国内に住所を有するか否かの確認方法が一応は決められていることなどの事情に鑑みると、直ちに相当性を欠くものとは言い難い。

- (3) しかし、旅券の写しを旅館業者が保存するよう指導している点については、その目的が宿泊者名簿の記載の正確性を担保することにあるとしても、宿泊者名簿への記載の際に旅券の呈示を受けて確認すれば足りるはずであり、写しを保存する必要性までは見出し難い。

この点は、日本人が宿泊する場合には、宿泊者名簿の記載事項を確認するための身分証明書の呈示が求められないことからしても明らかであり、外国人宿泊客に対してのみ、旅券の写しをも求めることには何らの合理性も存在しない。

また、旅館業者が外国人宿泊客から取得する旅券の写しの保管方法や保管期間、保管した写しの利用方法などについては、少なくとも現時点において何ら明らかではない。

したがって、旅券の写しの保存を指導することについては、外国人宿泊客のプライバシー権ないし自己情報コントロール権の保護の観点からして、必要性及び相当性がないものといわなければならない。

- (4) さらに、前記通知は、宿泊者が旅券の呈示を拒否した場合、旅館業者に対し、当該宿泊者は旅券不携帯の可能性があるものとして、最寄りの警察署に連絡する等の適切な対応を行うよう指導している。

しかし、このような対応については、旅券の呈示の拒否のみをもって旅券不携帯と推認しうるだけの合理的理由がないうえ、外国人に対する差別・偏見を助長することにもなりかねないものであって、著しく不相当な指導であるといわざるを

得ない。

### 3 現在検討されている制度の問題点

現在、外国人宿泊客の本人確認の強化については、関係記録の警察等への提出の義務付けに関する法的措置の検討が行われているところ、これについて2005年中に結論を得ることとされている。また、上記の旅館・ホテル等における本人確認等の実施状況を踏まえ、旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化等を内容とする法律案が2006年の国会に提出されることが予定されている。

しかし、旅館・ホテル等が、外国人宿泊者に関する情報について一律に警察等へ申告することが義務付けられるとすれば、宿泊者本人の承諾なしに何ら犯罪の嫌疑もない者の個人情報が増悪機関に提供されることになるものであり、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として到底許されないというべきである。

また、旅館業者による旅券確認の義務付けについては、その内容が必ずしも明らかではないが、旅館業者に旅券の真偽の確認まで義務付けるものであるとすれば、外国人宿泊客に対する宿泊拒否を増加させる事態を招来するものとして、著しく妥当性を欠くこととなる。

仮にそのような義務がないとしても、このような事態を防止するためには、少なくとも確認義務の内容やその方法について、明確に定める必要があるというべきである。

### 4 小括

以上により、旅館業者による外国人宿泊客の本人確認を実施するに当たっては、その目的・要件などを法律で明確に定めるべきであり、また、旅券の写しを旅館業者に保管させたり、外国人宿泊客から取得した情報の警察等への提供を義務付けるなどの取扱いをしないようにすべきである。

## 第7 関係省庁の協議により認定されたテロリストの上陸拒否・退去強制について

### 1 制度の概要

本制度は、関係省庁の協議により認定されたテロリストの上陸を拒否し、又はこれを退去強制するものである（その具体的内容等は、別紙の4項のとおり）。

### 2 制度の問題点

本制度の具体的な概要は現時点で必ずしも明らかではないが、少なくとも以下の問題点を指摘することができる。

#### (1) テロリストの定義の著しい不明確・曖昧性

本制度は、関係省庁の協議により認定されたテロリストの上陸拒否・退去強制を内容としているが、規制の対象とされるところのテロリストの定義が著しく不明確かつ曖昧なものとなる結果、広汎又は恣意的な認定がされるおそれがある。

すなわち、テロリストの定義のいかんによっては、テロリストとされるべきでない者までがテロリストと認定されてしまうおそれがあるところ、例えば、本国政府に反対する活動を行っていることを理由として、難民の地位に関する条約（以下「難民条約」という。）や拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約（以下「拷問等禁止条約」という。）に基づく保護を求めている者までが、テロリストであると認定されるおそれがある。

この点、前記のとおり、当連合会も、前記第11回国連犯罪防止会議に対する報告書において、独立運動や抵抗運動そのものをテロリズムと規定してしまうことが、これらの少数派に対する人権侵害や民族自決権の否定につながりかねない危険を指摘しているところである。

以上によれば、本制度を導入することについては、テロリストの定義が著しく不明確かつ曖昧なものとなるおそれがあることなどに鑑み、慎重に検討を進めるべきであるところ、仮にこのような制度を導入するとしても、「反テロリズム」の名のもとに恣意的な解釈が行われ、難民条約などの国際人権法に違反したり、民族自決権を否定したりすることのないよう、テロリストの定義は明確かつ厳格なものとするべきである。

(2) 適正な手続が保障されることなく上陸拒否・退去強制の措置が採られるおそれ

また、本制度は、関係省庁の協議によりテロリストを認定することが検討されているが、いかなる省庁が、いかなる情報に基づき、いかなる協議・手続に基づいて認定するのかが不明であり、外国人が、十分に適正な手続を保障されることなく、テロリストと認定されることによって、上陸を拒否され、又は退去強制を受けることが懸念される。

上陸拒否・退去強制は、いずれも、その対象となった者に極めて重大な不利益をもたらすところ、特に、退去強制は、その手続の過程で収容により人身の自由の制約を受けるほか、送還の執行により日本を退去させられることになれば、従前日本で築いてきた生活基盤を根本から奪われる結果ともなる。

また、難民条約や拷問等禁止条約に基づく保護を求めている者の上陸を拒否し又は退去強制を行った結果、迫害又は拷問のおそれのある本国に送還されることを余儀なくさせるとすれば、難民条約33条1項又は拷問等禁止条約3条1項の定めるノン・ルフールマン原則に違反することとなる。

この点、自由権規約13条は、合法的に領域内にいる外国人の追放について、「国の安全のためのやむを得ない理由がある場合を除くほか、自己の追放に反対する理由を提示すること及び権限のある機関又はその機関が特に指名する者によって自己の事案が審査されるものとし、このためにその機関又はその者に対する代理人の出頭が認められる」としている。

同条は、「やむを得ない理由」があるときに限ってこのような手続保障の例外を

認めているが、第3において述べたとおり、テロの未然防止を理由とするからといって、かかる例外規定を広く解することは許されず、安易に手続保障が排除されることを可能とすべきではない。

したがって、テロリストを理由とする追放に一律に「やむを得ない理由」があるべきではなく、原則として手続保障が及ぶと解したうえで、事案毎に「やむを得ない理由」があるか否かを慎重に審査すべきである。

よって、テロリストと認定して外国人の上陸を拒否し、又は退去強制する措置を採るに当たっては、十分な適正手続が保障されなければならないものというべきである。

### 3 小括

以上のとおり、関係省庁による協議によりテロリストと認定された者の上陸を拒否し、又は退去強制する本制度は、適正手続の保障の観点から問題があるが、仮に本制度を導入するとしても、テロリストの定義は明確かつ厳格なものでなければならない。

また、テロリストと認定して外国人の上陸を拒否し又は退去強制する措置を採るに当たっては、テロリストの認定に至る理由を可能な限り開示し、これに対する不服申立の機会を与え、不服申立における代理人の出頭を認めるなど、十分な適正手続が保障されることが不可欠である。

## 第8 おわりに

以上のとおり、本意見書においては、政府等で検討されている外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制の構築について、プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障及び外国人に対する差別的取扱いの禁止等の基本的人権の保障の観点から問題点を指摘してきた。

テロリズムが、生命・身体の安全に対する権利に直接かつ破壊的な影響をもたらすものであることは、国際社会の共通の認識であるところ、当連合会もこの認識を共有するものであり、また、犯罪の防止についても、これが社会の重要な目標であることは確かである。

他方、2004年の日本への外国人の入国者は前年から約100万人増加して過去最高の約676万人、外国人登録者数も同年末現在で過去最高の197万3747人、外国人登録者の国籍（出身地）数も2003年末に比べ2か国増加して188か国となるなど、日本社会は多民族・多文化の傾向を急速に進展させている。

このような状況にあって、日本人と外国人を区別したうえで、すべての外国人の出入国や在留を管理し、犯罪捜査の便宜に供する体制を構築することは、これまで論じたとおり外国人の基本的人権を侵害するだけでなく、すべての外国人を日本社会における監視の対象として捉える結果、外国人に日本社会からの疎外感を生じさせ、多民

族・多文化の共生する社会への歩みに逆行し、かえって社会を不安定なものとしな  
かとの強い危惧も生じる。

さらに、このように外国人に対する出入国・在留管理の強化を容易に認めることは、  
ひいては、日本人を含む日本社会全体に対し、監視国家・管理社会の容易な形成を導  
入することになる危険性をも有している。

このような意味からも、当連合会は、意見の趣旨のとおり意見を述べるものである。

以 上



## (別紙)

### 政府等が検討中の外国人の出入国及び在留管理を強化する新しい体制の概要

#### 1 外国人の出入国時における指紋情報・顔情報という生体情報の提供の義務化及び提供された生体情報の保管と犯罪捜査などへの利用

##### (1) 制度の骨子

バイオメトリクス資料によれば、現在検討されている具体的な制度の概要は次のとおりである。

##### 対象外国人

16歳以上のすべての外国人(外交官、特別永住者等を除く)

##### 生体情報照合の方法

入国審査官による入国・出国審査時において、外国人に生体情報(指紋情報・顔画像)の登録を義務付けたうえ、当該生体情報について、生体情報ブラックリストとの照合を実施する。

生体情報ブラックリストは、「被退去強制等外国人指紋情報」(法務省入国管理局所管:約70万件)、「指名手配容疑者指紋情報」及び「ICPO指紋情報」(警察庁所管:約1万4千件)等で構成される。

このほか、旅券上の顔情報と入国審査時に撮影する渡航者本人の顔画像の照合に加え、これらと過去に退去強制された外国人等に係る顔画像情報との電子的な照合も併せて実施する。

##### 生体情報の取得

外国人に対する入国審査官による入国審査において、当該外国人から提出のあったIC旅券から顔画像を取得するほか、外国人本人から直接、生体情報を電子的に取得する(専用の読取装置による指紋情報の取得及び顔写真の撮影)。

##### 生体情報の利用

入国審査時の同一人性確認及び要注意人物の割り出し、出国時のなり代わりチェック等に利用するほか、不法滞在事案の内偵・摘発や、外国人犯罪捜査に関し本人特定のため照会があった場合等に利用する。

##### 生体情報の保管・消除

外国人の入国後も引き続き生体情報を電子情報として保管することとし、当該外国人の出国後、期間が経過して利用する必要がないと認められた場合には、当該電子情報を速やかに消去する。

##### (2) 制度の目的

本制度は、2004年12月に政府の国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部によって作成されたテロ対策行動計画の中で「今後速やかに講ずべきテロの未然防止

策」に位置付けられた。

2005年6月28日には、日本における犯罪対策一般を目的として設置された政府の犯罪対策閣僚会議において、前項のとおり、バイオメトリクス資料が、より具体的な制度構想を伴って発表されている。

したがって、当初はテロ対策を目的として構想された外国人の生体情報の提供の義務化が、不法滞在者の摘発や外国人による一般の犯罪対策の目的も併せ持つ制度として構想されることとなった。

このため、本制度は、取得した生体情報について、入国審査時の同一人性の確認、生体情報ブラックリスト搭載者の情報と合致した場合の上陸拒否、不法滞在事案の内偵・摘発、外国人犯罪捜査に関し本人特定のため照会があった場合などのために利用することとされている。

### (3) 制度の特徴

本制度の特徴としては、以下のとおり要約することができる。

16歳以上の、外交官及び特別永住者等を除く外国人すべてを対象とするもので、外国人を包括的に対象としている。

指紋情報と顔情報という2種類の生体情報を、入国時と出国時の双方で取得することとしている。

外国人から取得した生体情報を、外国人の出入国審査時に使用するのみならず、入国後も引き続き保管し、不法滞在事案の摘発や犯罪捜査のためにもこれを使用することとしている。

## 2 外国人の在留管理の強化に関する制度

### (1) IC在留カードの取得及び携帯の義務化

#### ア 制度の骨子

本制度は、自由民主党提言において、在留管理の具体的方策として示されたものであるところ、その具体的な内容は以下のとおりである。

なお、法務省検討事項においても、外国人の在留管理に関する検討事項として、市町村が行っている現行の外国人登録制度を見直し、在留情報の把握・管理を強化することが示されている。

発行の対象は、すべての中長期滞在者（特別永住者等を除く）とする。

カードの取得及び携帯を義務化する。

搭載内容は、氏名、国籍、生年月日、旅券情報、在留資格、住所、就労先・通学先等とする。

希望する者に対しては、IC在留カードに指紋情報を搭載する。

#### イ 制度の目的

法務省検討事項によれば、現行の外国人登録制度の見直しは、在留期間の長

期化など規制緩和を容易にして、外国人の利便性を図るとともに、不法滞在者等の強力な摘発・円滑な退去強制ができるようになることを目的としている。

#### ウ 制度の特徴

ＩＣ在留カードの制度は、市町村が行っている現行の外国人登録制度を見直し、日本に在留するすべての中長期滞在者（特別永住者等を除く）に対し、新たにＩＣチップを搭載したＩＣ在留カードの取得及び携帯を義務付ける点に大きな特徴がある。

このＩＣチップというコンピュータ・ネットワークに結合して利用することが可能な大容量の媒体が使用されることにより、ＩＣ在留カードにおいては、様々な情報を搭載することや様々な目的に利用することが可能になる。

また、本制度においては、通学先等の現行の外国人登録事項以外の事項をもＩＣ在留カードに搭載することが想定されている。

### (2) 勤務先・学校等の受入機関の報告義務

#### ア 制度の骨子

本制度も、自由民主党提言において、在留管理の具体的方策として示されたものであるところ、その具体的な内容は以下のとおりである。

なお、法務省検討事項においても、本制度は、外国人の在留管理に関する検討事項として、示されているところである。

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。

定住者、日本人の配偶者等身分に基づく在留資格を有する者に関しても、その勤務先等に対して報告義務を課すことについて検討する。

#### イ 制度の目的

法務省検討事項によれば、本制度も、在留期間の長期化など規制緩和を容易にして、外国人の便益を図るとともに、不法滞在者等の強力な摘発・円滑な退去強制ができるようになることを目的としている。

#### ウ 制度の特徴

本制度は、勤務先・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すとともに、不履行等については今後の外国人の受入れの制限・刑事罰等の制裁が予定されている点に大きな特徴がある。

本制度の対象となる外国人は、現時点では、就労・留学等に関する在留資格を有する外国人とされているが、定住者・日本人の配偶者等の身分に関する在留資格を有する外国人についても、検討の対象とされている。

### (3) 情報の総合管理機能の充実・強化

#### ア 制度の骨子

本構想は、法務省見直し方針（案）において、出入国管理行政の適正な運営に資する方針として示されたところ、その具体的な内容は以下のとおりである。

また、自由民主党提言及び法務省検討事項においても、これと同様の構想が示されている。

出入国管理行政の適正な運営に資するため、現在複数のシステムで分散管理されている外国人の入国・在留に関するデータについてリレーショナル方式による統合を図るとともに個人単位で管理することとする。

出入国管理業務及び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一元的に管理し、情報の総合管理機能を充実・強化する。

#### イ 制度の目的

本構想は、法務省検討事項によれば、在留期間の長期化など規制緩和を容易にして、外国人の便益を図るとともに、不法滞在者等の強力な摘発・円滑な退去強制ができるようになることを目的としている。

### 3 旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化等

#### (1) 制度の骨子

本制度については、旅館業法6条により旅館・ホテル等の営業者が備えることとされている宿泊者名簿の記載事項に関し、旅館業法施行規則の一部が既に改正され（平成17年厚生労働省令第7号）、2005年4月1日より、日本国内に住所を有しない外国人宿泊者については、その者の国籍及び旅券番号を宿泊者名簿に記載するものとされている（改正施行規則第4条の2）。

また、上記の改正に伴い、平成17年2月9日健発第0209001号厚生労働省健康局長通知によって、国籍及び旅券番号を記載することとなる宿泊者に対しては、その者の旅券の呈示を求めるとともに、旅券の写しを宿泊者名簿とともに保存するよう旅館・ホテル等の営業者に対し指導がなされている。

さらに、平成17年2月9日健発第0209004号厚生労働省健康局生活衛生課長通知は、宿泊者が旅券の呈示を拒否する場合には、当該宿泊者は旅券不携帯の可能性があるものとして、最寄りの警察署に連絡する等適切な対応を行うこと、宿泊者が宿泊者名簿に記載すべき事項を告げない場合には、このことをもって旅館業法5条2項の「その他の違法行為（中略）をする虞があると認められるとき」に該当するものとして、宿泊を拒否できると解するよう指導している。

#### (2) 制度の目的

上記の施行規則の改正は、現在の旅館業法で規定されている宿泊者名簿の記載事項のみでは、外国人宿泊者の特定が不十分であり、旅館等において感染症等が

発生した場合の感染経路の把握が困難であることや、日本国内においてテロ発生に対する脅威が高まる中、不特定多数の者が利用する旅館等における利用者の安全確保のための体制整備が必要であることから行われたものとされている。

もっとも、テロ対策行動計画においては、「旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化等」は、「テロリストを自由に活動させないための対策の強化」の項目に掲げられており、その主たる目的は日本においてテロリストを自由に活動させないことにあるものと考えられる。

#### **4 関係省庁の協議により認定されたテロリストの上陸拒否・退去強制**

テロ対策行動計画によれば、テロリストを入国させないための規制として、関係省庁の協議により認定されたテロリストの上陸を拒否し、又はこれを退去強制することを内容とする入管法の改正案が2006年の通常国会に提出されることが検討されている（なお、警察庁、法務省及び財務省により、航空会社が搭乗手続時に取得した乗員・乗客に関する情報の提供を受け、これと関係省庁が保有する要注意人物リスト等とを自動的に照合するAPIS（事前旅客情報システム）が2005年1月より導入されているが、この制度も、テロ対策行動計画において、テロリストを入国させないための規制として挙げられている）。