

2007年10月11日

## **出入国管理及び難民認定法施行規則の 一部を改正する省令案に対する意見**

日本弁護士連合会

# 出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令案に対する意見

2007年10月11日

日本弁護士連合会

第164国会で成立した出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律（平成18年法律第43号）により、上陸審査時に特別永住者等を除く外国人に指紋等の個人識別情報の提供を義務付ける規定、及び特別永住者等の外国人について証印を受けることなく指紋等の個人識別情報をを利用して自動化ゲートを通過することを可能とする規定が設けられ、これらの規定は、2007年11月23日までに施行されることとされている（上記の法律によって改正された後の出入国管理及び難民認定法を、以下「改正法」という）。

今般、法務省は、これらの規定の実施のための手続等を定めるとともに、一定の要件に該当する日本人についても自動化ゲートの通過を可能とする規定を整備するため「出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令案」（以下「省令案」という。）を公表し、これに対する意見公募を行っている。

省令案に対する当連合会の意見は、以下のとおりである。

## 意　見　の　趣　旨

### 1 指紋及び顔の画像情報の提供を義務付けることについて

省令案では、すべての外国人（特別永住者等を除く）の上陸申請時に提供を義務付ける個人識別情報として、顔情報のみならず指紋情報を規定するが、個人識別情報の提供の義務化は、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から必要最小限にとどめるべきものであり、改正法施行にあたって提供を義務付ける個人識別情報として、顔情報のみならず指紋情報を規定するべきではない。

なお、改正法におけるすべての外国人（特別永住者等を除く）の上陸申請時に個人識別情報の提供を義務付ける規定の施行時期等についても、国会等において、国際的動向などを総合的に勘案して、見直しが図られるべきものである。

### 2 提供を受けた顔情報及び指紋情報の保管及び利用について

省令案では、外国人の上陸審査時に取得した個人識別情報についての保管や利用に関する規定が存在しないが、これらの個人識別情報は、プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障を受ける重要な情報であるから、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し、外国人の入国後もこれを保管して犯罪捜査や在留を管理する目的のために利用しないこととすべきであり、その旨を省令において明記するべきである。

### 3 自動化ゲートの規定について

省令案では、自動化ゲートの利用のために提供された顔情報や指紋情報の目的外利用について規定していないが、これらの情報は、プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障を受ける重要な情報であるから、日本人を含む市民の顔情報や指紋情報を、犯罪捜査や在留状況ないし生活状況の監視の目的で利用されるすることはできないこととし、その旨を省令において明記するべきである。

なお、自動化ゲートを利用しない者の出入国が現状よりも不便を来たすことのないよう、出入国手続全体の一層の迅速化に努めるべきである。

## 意　見　の　理　由

当連合会は、改正法に關係して、「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、以下「2005年意見書」という)及び「入管法『改正』法案の徹底した審議を求める会長声明」(2006年5月15日付、以下「会長声明」という)を発表している。本意見は、2005年意見書等に基づいて、当連合会の意見を述べるものである。

### 第1 指紋及び顔の画像情報の提供義務付けの実施について

#### 1 省令案の内容

改正法6条3項は、上陸の申請をするすべての外国人（特別永住者等を除く）について、電磁的方式によって個人識別情報（指紋、写真その他の個人を識別することができる情報として法務省令で定めるものをいう）を提供しなければならないこととしている。

これを受けて省令案は、改正法6条3項に定める個人識別情報を、指紋の画像情報（省令案5条7項、以下「指紋情報」という）と顔の画像情報（同条9項、以下「顔情報」という）とした。

#### 2 当連合会の意見

顔情報や指紋情報のような生体情報の提供の義務化については、当連合会は、2005年意見書において、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り、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、との意見を述べたところである。

また、法改正に際しての衆議院及び参議院の法務委員会の各附帯決議（それぞれ2006年3月29日、同年5月16日）においても、外国人の提供する個人識別情報のうち指紋については、指紋の利用に係る国際的動向等を勘案しつつ、その実施時期を慎重に定めることを求めている。さらに、参議院の附帯決議においては、「指紋情報については、科学技術の進展、国際的動向等を勘案して、その提供義務化の要否、提供を義務付けられる外国人の範囲などを必要に応じ再検討すること。」も求めている。

この点、現在、日本におけるテロや犯罪の防止という観点から見たとき、顔情報のみならず指紋情報の提供まで行わなければならない必要性があるか、という点については、現在に至るも、政府からは具体的な説明が行われていない。

また、世界を見ても、すべての外国人の上陸審査時に顔情報と指紋情報の提供を求める国は、先進国においてはなおアメリカ合衆国に限られている。

他方、2005年意見書において述べたとおり、電子データ化された顔情報や指紋情報がプライバシー権の保障を受けるものであり、特に、日本では、人が公権力によって指紋情報の提供を義務付けられるのは、身体検査令状が発付された場合又は身体の拘束を受けている被疑者に限られることなどからみても、指紋の提供の義務化は、自由権規約7条の品位を傷つける取扱いにも該当するものである。

以上に基づくと、現時点で、顔情報のみならず指紋情報の提供を義務付けることとなる省令案には反対である。

なお、改正法におけるすべての外国人（特別永住者等を除く）の上陸申請時に個人識別情報の提供を義務付ける規定の施行時期等についても、国会等において、国際的動向などを総合的に勘案して、見直しが図られるべきものである。

## 第2 取得した指紋情報、顔情報の管理、利用に関する規定の存しないことについて

### 1 省令案について

上陸審査時に外国人から提供を受けた指紋情報と顔情報について、これを保存するのか、保存するとしてどのような方法で、どのような期間保存するのか、また、どのような目的での利用を予定するか、などについて、省令案は何らの規定を設けていない。

### 2 当連合会の意見

上陸審査に際して取得した個人識別情報の取り扱いについて、当連合会は、2005年意見書において、取得した個人識別情報については、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るべきであり、外国人の入国後もこれを保存して外国人の在留管理や犯罪捜査の目的のために利用することには反対した。

しかるに、改正法のみならず省令案も、取得した個人識別情報の保存及び利用について、何らの規定を設けていない。改正法案の審議の過程における政府答弁によれば、得られた情報の保管及び管理については、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」という）の規定に基づいて運用すると述べるのみで、個人識別情報の保存期間についてはあえて明示しなかった。他方、同法8条の規定に基づいて、犯罪捜査の目的等に個人識別情報を利用することは認めている。

しかし、行政機関個人情報保護法は、行政機関の保有する個人情報の保有期間については特別の定めを設けていない。また、情報の目的外利用についても、同法8条2項は、法律の定めのある場合や提供の求めを受けた行政機関の長のみの判断で提供の可否を決定することができることとしており、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範であること、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。

特に、指紋情報、顔情報等の個人識別情報は、様々な在留に関する情報を個人と結び

付けて特定したり、名寄せしたりするにあたっての鍵となり、個人の監視や監督の強化に結び付きやすい点でも、プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障を受ける重要な情報であるから、行政機関個人情報保護法の規定のみによってその保護がなされるものとはいえない。

よって、2005年意見書の趣旨に沿い、取得した個人識別情報は、ブラックリスト等との照合終了後に廃棄した上、他の目的での利用を認めないこととし、その旨の規定を省令案に盛り込むべきである。

なお、前記衆議院法務委員会の附帯決議は、「個人識別情報の保有期間については、本法の施行後の運用状況及びプライバシー保護の必要性を勘案しつつ、出入国の公正な管理に真に必要かつ合理的な期間とすること。」とし、前記参議院法務委員会の附帯決議も、「個人識別情報については、その保護に万全を図るとともに、保有期間は、本法の施行後の運用状況及びプライバシー保護の必要性を勘案しつつ、出入国の公正な管理に真に必要かつ合理的な期間とすること。」「個人識別情報の出入国管理の目的以外の利用については、慎重に判断し、必要最小限のものとすること。」として、個人識別情報の取扱いについて、特段の配慮をすべきことを求めている。したがって、省令において、個人識別情報の取扱いに関する具体的な規定を定める必要があることは明らかである。

### 第3 自動化ゲートの導入について

#### 1 省令案の内容

改正法9条4項は、上陸審査時の指紋情報及び顔情報の提供を義務付けられていない特別永住者をも含む外国人全てを対象に、法務省令で定めるところにより、電磁的方式によって予め個人識別情報を登録しているときは、上陸の許可にあたって旅券への証印をすることを要しないこととしている。このいわゆる「自動化ゲート」は、予め登録した個人識別情報と上陸時に提供される個人識別情報との照合によって個人の同一性を確認することを通じて迅速に上陸審査を終了せるとされる。

省令案は、この自動化ゲート利用のために提供される必要のある個人識別情報を、指紋情報と顔情報と定めた（省令案7条5項）。

省令案は、さらに、日本人についても、日本出国及び帰国の確認の手続時に、予め指紋情報を登録しているときには、出国確認、帰国確認の証印をする必要がないこととして、指紋情報の登録を利用した自動化ゲートを設けることとした（省令案53条及び54条）。

#### 2 当連合会の意見

当連合会は、会長声明において、自動化ゲートの利用のために登録された指紋情報を、犯罪捜査その他の目的にも利用することが可能であることが国会審議で明らかになったことを指摘し、自動化ゲート利用者は、提供した指紋情報がそのような目的に利用されることを想定していないことを指摘した。また、従前のことでの出入国手続に長時間を要することになるなど、事実上、自動化ゲートの利用を強制する結果となつてはならないことを指摘したところである。

憲法13条によって保障される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、指紋情報等の個人識別情報にも及ぶものであることは既に述べたところである。他

方，本制度によって取得された指紋情報などについて，犯罪現場における遺留指紋との照合がなされるなど，目的外の利用を認めることとなれば，提供者もおよそ予期していない犯罪捜査などの目的のために指紋情報などが利用されることとなり，自己情報コントロール権の見地から問題が極めて大きい。個人識別情報が，様々な生活や在留に関する情報を個人ごとに特定したり，名寄せしたりするにあたっての鍵となる重要な情報であることに鑑みれば，その利用は，出入国時の便宜のためという目的に限定すべきであり，犯罪捜査や，在留状況，生活状況などの市民の管理や監視に利用することがあってはならない。日本人や特別永住者を含む日本社会全体の監視社会化を防止するためにも，取得した個人識別情報の利用目的の限定は，極めて重要である。したがって，自動化ゲート利用のために提供された個人識別情報は，自動化ゲートを利用する目的のみに限定して利用されるべきことを省令に規定するべきである。

なお，自動化ゲートの利用は，あくまで任意のものでなければならぬが，会長声明においても主張したとおり，自動化ゲートを利用しない従来の方法による手続に著しく時間を要することなどによって，事実上自動化ゲートの利用が強制されることがあってはならない。前記参議院法務委員会の附帯決議においても，「自動化ゲートの導入後においても，同ゲートを利用しない者に不便を来さないよう，出入国手続の一層の迅速化に努めること。」とされているところである。

以 上