

# 新たな在留管理制度の構築及び外国人台帳制度の整備に対する意見書

2009年2月19日

日本弁護士連合会

## 意見の趣旨

現在、政府は、法務省において、2009(平成21)年通常国会までに関係法案を提出することを前提として、不法滞在者対策等の出入国管理行政に有効に活用するとともに、適法に在留する外国人が日本で活動しやすくなること及び抜本的な外国人犯罪対策を行うことを目的として、外国人登録制度を見直し、法務大臣が日本に在留する外国人の在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握する新たな在留管理制度の構築に向けた具体的な検討を行っている。他方、政府は、これに対応し、総務省及び法務省において、すべての市区町村が在留外国人の正確な情報を把握できるようにするためとして、市区町村における外国人台帳制度の整備の検討を行っている。

当連合会は、これらの新たな在留管理制度の構築及び外国人台帳制度の整備に対し、次のとおり意見を述べる。

### 1 新たな在留管理制度の構築に対する意見

(1) 新たな在留管理制度については、管理を強化する必要性を裏付ける事実の有無や必要最小限の管理であるかなどの視点から、その採否自体を含め、慎重かつ厳格な検討をあらためて行うべきである。

一般、政府が検討を行っている新たな在留管理制度は、不法滞在者対策、外国人犯罪対策等を目的として、法務大臣が日本に在留するすべての中長期滞在の外国人(特別永住者を除く。以下も同じ。)の在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握し、その在留管理を強化しようとするものであり、国が市民生活の細部に立ち入って個人の生活などを監視することを許すことになるのみならず、外国人一般に対する社会の監視を強め、外国人が犯罪の温床になっているのではないかという偏見や差別を助長するものとなるおそれがある。

また、この制度は、プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障、外国人の差別的取扱いの禁止等の観点からの重大な問題点を含むものであるところ、なぜに不法滞在者対策や外国人犯罪対策のために平穏に日本に在留する全ての中長期滞在の外国人(旧植民地出身者の特別永住者を除く。)の在留管理を強化しなければならないのか、立法の必要性を基礎付ける個別具体的な立法事実の有無が厳格に検討されなければならない。また、目的を達成する手段としても、すべての中長期滞在の外国人を在留管理の強化の対象としていることなどについて、必要最小限のものといえるかについても厳格に検討されなければならない。この点、本制度については、十分な根拠に基づいた検証や議論が十分に行われているとはいがたい。

したがって、新たな在留管理制度については、その採否自体を含め、慎重かつ厳格な検討をあらためて行うべきである。

(2) また、政府が検討を行っている新たな在留管理制度の具体的な内容については、以下

のとおりの問題点がある。

**ア 外国人からの在留状況の届出については、在留資格の更新等の判断に具体的な必要性のない事項についてまで対象とすべきではない。**

政府が、新たな在留管理制度において、外国人からの在留状況の届出事項を検討するに当たっては、個別の在留資格毎に届出事項とする必要性の有無を詳細に検討すべきであり、在留資格の更新等の判断に具体的な必要性のない事項(例えば、「永住者」、「日本人の配偶者等」等の入管法別表2の在留資格を有する者の所属機関等の名称及び所在地等)についてまで、これらを届出事項とすべきではない。

**イ 全ての中長期滞在の外国人(特別永住者を除く。)にICチップの組み込まれた在留カード(仮称)を交付し、罰則をもって携帯を義務付けることに反対する。**

政府は、新たな在留管理制度の具体的な内容として、上陸許可等各種許可に伴って、日本に在留する全ての中長期滞在の外国人(特別永住者を除く。)にICチップの組み込まれた在留カード(仮称)を交付し、罰則をもってその携帯を義務付けることを検討しているが、ICチップの搭載された在留カードは、個人情報の流出のおそれや、日常的な行動が容易に把握されることになるおそれがあること、全ての外国人に罰則をもって在留カードの常時携帯を義務づけることは合理的な理由なく過度の負担を強いることとなる等の問題点に鑑み、これに反対する。

**ウ 特別永住者に現行の外国人登録証明書と同様の証明書を交付するとしても、その常時携帯を義務付けるものであってはならない。**

政府は、特別永住者については、現行の特別永住許可等に関する制度を実質的に維持する方向で検討を行っている一方、現行の外国人登録証明書と同様の証明書を交付することを検討するとしているが、仮に、このような証明書を交付するとしても、当連合会が外国人登録証の常時携帯義務に関してかねて主張してきたとおり、その常時携帯を義務付けるものであってはならない。

**エ 外国人の留・就学先等の教育機関に対し、所属する外国人の情報を法務大臣に提供することを義務付けることに反対する。**

政府が、外国人の留・就学先等の教育機関に対し、所属する外国人の情報の法務大臣への提供を義務付けることについては、大学等の教育機関が留学生等に関する個人情報の法務大臣への提供を包括的かつ一律に強制されることの問題点に鑑み、これに反対する。

**オ 行政機関による情報の相互照会・提供においては、個別具体的な必要性及び客観的な合理性を要件として、個別の照会・提供の方法によるべきであるが、まずもって、独立した監督機関の設置を先行すべきである。**

政府は、新たな在留管理制度によって取得する個人情報に関して、行政機関等個人情報保護法に則って、行政機関による外国人に関する情報の相互照会・提供に関する仕組みを整備するとしているが、同法が、警察などの捜査機関を含め、行政機関による目的外利用・提供を広く認めるとともに、その要件の有無の判断は第一次的には行政機関が行うものとされていることなどの問題点を有していることに鑑み、このような照会・提供については、個別具体的な必要性及び客観的な合理性があることを要件として、個別の照会・提供の方法によって厳格かつ慎重に行われるべきであり、少なくとも、包括的な照会・提供やオンラインによる照会・提供は行われるべきではない。

また、まずもって、行政機関による個人情報の取得・保管・利用に対する調査・是正命令などを行う権限を有する独立した監督機関の設置が先行されるべきである。  
**力 法務大臣による新たな情報利用の仕組として、新たに在留資格の取消事由の対象を拡大する制度を設けるべきではない。**

政府が、法務大臣による新たな情報利用の仕組の検討として、上陸許可基準に適合しなくなった場合や、「日本人の配偶者等」の入管法別表第2の上欄の在留資格をもって在留する者についても、新たに在留資格の取消事由の対象とするような制度を設けることについては、例えば、夫の暴力から逃れるために身を隠している被害者女性が、「日本人の配偶者等」の在留資格をもって在留している場合まで、この制度の対象になってしまうなど、日本に在留する外国人の地位の安定をいたずらに損なわせるおそれがあることに鑑み、反対する。

## 2 外国人台帳制度の整備に対する意見

(1) **市区町村に外国人台帳を整備すること自体には賛成であるが、市区町村による住民行政の実現の観点から、すべての外国人住民の基本的人権を等しく保障するものとなるようあらためて構想されるべきである。**

今般、政府が検討を行っている外国人台帳制度については、外国人住民に各種行政サービスを適切に提供するという目的のため、市区町村に外国人台帳を整備すること自体には賛成である。

しかし、政府は、この制度を新たな在留管理制度に対応したものとして構想しているところ、外国人台帳制度の整備は、あくまで外国人住民に対する適切な行政サービスの提供を目的とするものであるから、新たな在留管理制度との対応にとらわれるべきではなく、外国人台帳制度については、市区町村による住民行政の実現の観点から、すべての外国人住民の基本的人権を等しく保障するものとなるようあらためて構想されるべきである。

(2) また、政府が検討を行っている外国人台帳制度の具体的な内容については、以下のとおりとすべきである。

**ア 難民の可能性がある一時庇護上陸許可者・仮滞在許可者や、適法な在留資格を有しない外国人についても、その必要に応じ、市区町村が外国人台帳制度の対象とすることを許容するものとすべきである。他方、国や自治体は、外国人台帳に掲載されていない外国人であるからといって、そのことを理由に行政サービスの給付を拒否すべきではない。**

政府は、外国人台帳制度の対象となる外国人の範囲について、原則として、在留カードの交付の対象となる適法な在留資格を有している者を対象とするとしているが、この制度が、市区町村において、教育、医療、福祉等の各種行政サービスを外国人に提供するに当たり、サービスを受けることができることを通知したり、サービスの利用にあたっての身元確認等の手段の一つとなったりするなど、外国人が行政サービスを受けるに当たって重要な役割を有するものであることに鑑み、すべての外国人が等しく権利保障を受けることができるよう、難民の可能性があるとして一時的な上陸・滞在を許可された一時庇護上陸許可者・仮滞在許可者や、適法な在留資格を有しない外国人についても、その必要に応じ、市区町村が住民行政の観点から外国人台帳制度の対象とすることを許容するものとすべきである。

他方、外国人台帳に記載されていないことが外国人に保障される人権の享有を否定される根拠とはなりえないから、外国人台帳に掲載されていない外国人であっても、その者が教育や医療などの行政サービスの給付を求めてきたときは、国や自治体は、外国人台帳への搭載がないことを理由としてこれら行政サービスの給付を拒絶すべきではない。

**イ 外国人台帳制度における情報は、あくまで外国人住民に対する行政サービスの目的のために利用されるべきであり、外国人の在留管理等の目的のために利用すべきではない。**

政府は、外国人台帳制度において、各種の行政サービスへの活用等の目的で関係行政機関に情報を提供することを構想しているが、この制度における情報は、あくまで外国人住民に対する行政サービスの目的のために利用されるべきであり、外国人の在留管理等の目的のために利用すべきではない。

また、行政サービスへの活用等の目的で提供される場合であっても、プライバシー権ないし自己情報コントロールの保障の観点に鑑み、このような提供については、個別具体的な必要性及び客観的な合理性があることを要件として、個別の照会・提供の方法によって厳格かつ慎重に行われるべきであり、また、個人情報保護に関する独立した監督機関が設置されるべきである。

## 意 見 の 理 由

### 第1 はじめに

#### 1 新たな在留管理制度の構築及び外国人台帳制度の整備の検討の状況について

##### (1) 「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(平成19)年7月3日犯罪対策閣僚会議(第9回))

政府は、2005(平成17)年7月19日、外国人の在留状況を正確に把握することにより、在留期間の長期化など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することを目的として、犯罪対策閣僚会議の下に「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」の設置を決定した。

その後、犯罪対策閣僚会議は、2007(平成19)年7月3日、その検討結果を発表し、法務大臣による在留情報の一元的把握、所属機関の協力、行政機関の情報の相互照会・提供、正確な在留情報に基づく的確な在留管理、市区町村との関係について、具体的な検討を行うこととした。

##### (2) 「規制改革・民間開放推進のための3か年計画」(2007(平成19)年6月22日閣議決定)(以下「3か年計画」という。)

政府は、規制改革・民間開放推進会議の第3次答申を受け、2007(平成19)年6月22日、「規制改革・民間開放推進のための3か年計画」を閣議決定したが、この計画においては、「国境を越えた『ヒト』の円滑な移動のための法整備」を図る必要があるとして、「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化」の事項において、外国人の在留に係る情報の相互照会・提供、外国人登録制度の見直し、使用者以外の受け入れ機関等に対する責任の明確化等の措置が示された。

##### (3) 「新たな在留管理制度に関する提言」(2008(平成20)年3月)(第五次出入国管理政策懇談会)(以下「政策懇談会提言」という。)

2007(平成19)年2月1日、法務大臣の私的懇談会である出入国管理政策懇談会の下に在留管理専門部会が設置され、同懇談会は、同専門部会の報告をふまえ、2008(平成20)年3月、「新たな在留管理制度に関する提言」を発表した。

上記の提言においては、不法滞在者、不法就労者対策等の出入国管理行政に有効に活用するとともに、適法に在留する外国人が日本で活動しやすくなることを目的として、外国人登録制度を抜本的に見直し、日本に在留する外国人の在留管理に必要な情報を法務大臣が一元的、正確かつ継続的に把握する制度を構築することが提言されている。

その概要は、上陸許可等各種許可に伴う在留カード(仮称)の交付、外国人から法務大臣への在留期間の途中における変更事項の届出、外国人の留・就学先、研修先等から法務大臣への情報提供、関係行政機関における情報の相互照会・提供等の仕組みの整備である。

##### (4) 「適法な在留外国人の台帳制度についての基本構想」(2008(平成20)年3月)(総務省・法務省)(以下「基本構想」という。)及び「外国人台帳制度に関する懇談会報告書」(同年12月)(総務省・法務省)(以下「懇談会報告書」という。)

他方、政府は、総務省及び法務省において、法務大臣による在留情報の一元的把握等を図るための新たな在留管理制度に対応し、市区町村における適法な在留外国人の台帳制度について共同で検討を進めていたところ、2008(平成20)年3月、「適法な在留外国人の台帳制度についての基本構想」を発表した。

この基本構想によれば、外国人台帳制度は、すべての市区町村が在留外国人の正確な情報を把握し、住民行政の基礎とすることを目的とするとされる一方、対象となる外国人の範囲は適法に在留する外国人住民のみとし、不法滞在者は市区町村が一般的に行政サービスを行う対象とは位置付けられないとされているほか、各種の行政サービスへの活用等、情報の正確性を確保するための措置を講じるものとされている。

このような状況をふまえ、総務省及び法務省は、2008(平成20)年4月17日以降、「外国人台帳制度に関する懇談会」を開催し、外国人台帳制度に関する具体的な検討を行い、同年12月、「外国人台帳制度に関する懇談会報告書」を発表した。

この懇談会報告書においては、基本構想を前提として、対象者の範囲、住所の定義、世帯ごとに編成する外国人住民票の作成等や法定記載事項等の外国人台帳制度の基本的事項のほか、外国人住民票の修正、行政機関間の通知、公証制度(閲覧、交付)複数国籍世帯、届出等の外国人台帳制度の仕組み、都道府県等の役割、総務大臣と法務大臣の連携等のその他の事項が検討されている。

(5) 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008 -『世界一安全な国、日本』の復活を目指して」(2008(平成20)年12月、犯罪対策閣僚会議)(以下「行動計画」という。)

さらに、政府は、2008(平成20)年12月、犯罪対策閣僚会議において、今後5年間を目指して、犯罪をさらに減少させ、国民の治安に対する不安感を解消し、真の治安再生を実現することを目標とするとして、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」を策定した。

この行動計画においては、テロ対策に係る事項等を含め、7つの重点課題を設定しているところ、「国際化への対応」として、「国際化の進展に伴い我が国に労働者等として入国し、定着する外国人は年々増え続けており、これらの人々やその子弟の一部が我が国社会に適応できず、犯罪等の問題につながるという実態がみられる」とした上、「在留管理と違法行為への取締りをより厳正かつ効果的に行う」ことは、「より抜本的な外国人犯罪対策ともなる」として、「新たな在留管理制度による不法滞在者等を生まない社会の構築」等に積極的に取り組んでいくこととするとされている。

## 2 本意見書の意義

当連合会は、かねてより、自己情報コントロール権を情報主権として確立し、個人の統一的管理システムの構築を認めないとともに、日本に在留する外国人の基本的人権を保障し、多民族・多文化の共生する社会を構築するという基本的な観点から、「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」(2002(平成14)年10月11日)、「多民族・多文化の共生する社会の構築と外国人・民族的少数者の人権基本法の制定を求める宣言」(2004(平成16)年10月7日)、「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(平成17)年12月15日)、「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(平成19)年2月15日)、「人権保障を通じて自由で安全な社会の実現を求める宣言」(2007(平成19)年11月2日)等の意見を述べてきたところである。

以下においては、このような基本的な立場から、今般、政府が構築又は整備を検討している新たな在留管理制度及び外国人台帳制度について、その内容と問題点を具体的に検討する。

## 第2 外国人の基本的人権の保障と多民族多文化の共生する社会の実現

### 1 外国人の基本的人権の保障について

当連合会は、2004（平成16）年10月7日、「多民族・多文化の共生する社会の構築と外国人・民族的少数者の人権基本法の制定を求める宣言」において、現在の日本が多民族・多文化への傾向を急激に進展させている一方、戦後日本の外国人法制が外国人を管理することを主眼とし、民族的少数者の人権に関する法整備がされてこなかった状況下において、外国人や民族的少数者の人権が多くの場合で侵害されていることを指摘した上、外国人に対しても基本的人権を原則として等しく保障すること等の内容を含む外国人・民族的少数者の人権基本法の制定を提言した。

この提言においては、医療・年金・生活保護その他社会保障制度全般について、外国人に対しても可能な限り日本人と同様の保障を及ぼすこと、外国人女性などの人身取引、ドメスティック・バイオレンスなどの被害を受けた人々の救済のための施策を実施すること、国際人権条約上保護されるべき難民、家族、女性、子ども及び人道上の配慮を要する外国人の在留の安定に向けた諸施策を講じること、外国人の子どもへの多様な教育の機会を制度的に保障すること、人種差別禁止のための法整備を行うことなどを求めている。

### 2 多民族・多文化の共生する社会の構築について

近時、主として外国人労働者政策の観点から、各方面において外国人労働者の受け入れの議論が活発化する一方、市区町村など自治体レベルの外国人政策地域における多文化共生の推進の必要性が次第に認識されるようになってきている。この点に関し、総務省も、2006（平成18）年3月、「多文化共生の推進に関する研究会報告書～地域における多文化共生の推進に向けて～」を公表し、地域における多文化共生の推進について、「国レベルの検討は、これまで主に外国人労働者政策あるいは在留管理の観点から行われてきたが、そのような観点からのみ捉えることは適当ではない」とした上、「外国人住民が地域社会に構成員として共に生きていくことができるようにするための条件整備を国レベルでも本格的に検討すべき時期が来ている」と述べるに至っている。

当連合会も、このような多民族・多文化の共生する社会を推進すべきであるという認識を共有するものであり、そのための条件整備を国及び自治体が実施することに積極的に関与・協力する意向を有している。しかし、それと同時に、当連合会は、上記の宣言のとおり、すべての外国人の基本的人権を確立することを通じて、多民族・多文化の共生する社会を築き上げなければならないという認識を有するものであり、外国人住民が地域社会の構成員として共に生きていくことができるようにするための条件整備を行うに当たっては、あくまで、すべての外国人住民の基本的人権を原則として保障し、差別や偏見を撤廃することを念頭に置かなければならないものである。

## 第3 現代社会における自己情報コントロール権の保障の意義及びすべての外国人住民の基本的人権を保障する必要性について

### 1 現代社会における自己情報コントロール権の意義について

当連合会は、2002（平成14）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、現代社会においては、行政効率の名のもと、国家によって個人情報が統一的に管理されるおそれがあり、また、コンピュータの利便性のみが強調され、個人の尊厳が奪われる危険が看過されていると指摘した上、憲法13条

が定める個人の尊厳の確保、幸福追求権の保障の中に自己情報コントロール権が含まれることをあらためて銘記し、自己の情報が無限定に収集・利用・提供されることを防止すること等を再確認する必要があるとして、自己情報コントロール権を情報主権として確立すべきことを提言した。

上記の提言は、コンピュータの利用が人々の日常生活に浸透し、コンピュータの機能が著しく進展したこと、インターネットが急激に発達したことは、コンピュータが、大量の個人情報を集積した上、必要な情報を検索し、また、これらの情報を結合・加工し、さらには、これらの情報を瞬時に大量に伝達することを可能にしているという現状をふまえ、これらの個人情報が統一的管理システムにより一元的に結合したときは、ほとんどすべての人の日常的な行動を把握することが可能になり、また、これらの個人情報が流出したときは無制限に拡散することになることを指摘し、個人情報の統一的管理システムの構築を防止することを求めたものである。

なお、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、外国人にも基本的人権が等しく保障されるべきものであることからすれば、自己情報コントロール権についても、個人の尊厳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ものである。

## 2 個人情報の統一的管理の防止を再確認する必要性について

しかしながら、近時、日本においては、住基ネットが稼働し、個人情報の集積が容易となっている一方、政府は、社会保障分野の個人情報を一元的に管理するため、社会保障番号制度の検討を開始し、社会保障カード（仮称）の導入に向けた具体的な検討を行うなど、個人情報を統合させる仕組みが模索されている状況にある。他方、外国人についても、日本に入国するすべての外国人（特別永住者を除く。）について、上陸審査時に指紋情報等の提供を義務付ける制度が開始されるに至っており、また、すべての事業者に対し、雇用した外国人の雇用状況に関する個人情報の厚生労働大臣への報告を罰則をもって義務付け、これらの個人情報が厚生労働大臣から法務大臣に包括的に提供されるという新しい外国人雇用状況報告制度が開始されている。

当連合会は、2007（平成19）年11月2日、「人権保障を通じて自由で安全な社会の実現を求める宣言」において、このような状況を受け、自己情報コントロール権の尊重の見地から、これらの制度の見直しを行うとともに、このような個人情報の統合・利用を厳格に規制すること等を提言したところであるが、今般、法務大臣において、日本に在留する外国人の在留管理に必要な情報を一元的、正確かつ継続的に把握する新たな在留管理制度の構築に向けた検討が開始されていることを踏まえ、あらためて、自己情報コントロール権の保障の意義を確認するとともに、個人情報の統一的管理システムの防止の必要性を確認するものである。

## 第4 新たな在留管理制度の構築の内容と問題点について

### 1 新たな在留管理制度の目的と概要について

#### （1）目的

新たな在留管理制度の目的について見るに、政策懇談会提言によれば、この制度は、不法滞在者、不法就労者対策等の出入国管理行政に有効に活用するとともに、適法に在留する外国人が日本で活動しやすくなることを目的として、外国人登録制度を抜本的に見直し、法務大臣が日本に在留する外国人の在留管理に必要な情報を一元的、正確

かつ継続的に把握することを目的とするとされているところ、行動計画においては、在留管理を厳格かつ効果的に行なうことがより抜本的な外国人犯罪対策となるとされており、外国人犯罪対策をも目的としているものと考えられる。

## (2) 概要

制度の概要としては、現在、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）に基づく入国・在留関係の許可手続時と外国人登録法（以下「外登法」という。）に基づく外国人登録時において、それぞれ法務大臣と市区町村の長とで二元的に外国人の在留情報が把握・管理されている制度について、入管法に集約・一元化し、法務大臣が外国人の在留情報を一元的に把握するものとされている。

具体的には、日本に在留するすべての中長期滞在の外国人（特別永住者を除く。以下も同じ。）に関し、

上陸許可、在留期間の更新、在留資格の変更等の許可の申請時に在留管理に必要な事項の記録を行い、当該許可に伴い、在留カード（仮称）（以下「在留カード」という。）を交付し、常時携帯・警察官等の求めに応じた提示を罰則をもって義務付ける、

在留期間の途中で許可の申請時から変更された事項があれば、当該変更を原則として地方入国管理局に赴いて法務大臣に届け出させる、

また、

外国人の留・就学先の教育機関、研修先等の所属機関から、法務大臣に対し、所属する外国人に関する情報の提供を義務付ける制度を創設する、

関係行政機関において、それぞれの事務又は業務の遂行に必要な限度で、外国人に関する情報を相互に照会、提供できる仕組みを整備する  
というものである。

## 2 新たな在留管理制度の構築と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との関係について

(1) 前記第2、1のとおり、行政効率の名のもと、国家による個人情報の集中的な管理がされるようになったことを背景として、現代社会においては、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ところ、自己情報コントロール権についても、個人の尊厳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。

また、憲法14条が保障する法の下の平等原則は、その性質上外国人にも及ぶものというべきところ、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が許されないことはいうまでもない。

しかるところ、このような現代社会における自己情報コントロール権の意義や外国人に対する差別的取扱いの禁止の観点に鑑みれば、このような権利に関わる制度を構築するに当たっては、その目的が正当なものであり、かつ、目的を達成する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べきであり、自己情報コントロール権が、個人の尊厳及び幸福追求権の保障の重要な要素であり、国家による個人情報の管理や個人の監視を防いで個人の精神的自由を守るという意義をも有することに鑑みれば、この判断を行うに当たっては、より厳格な基準によるべきものである。

とすれば、政府が、新たな在留管理制度を検討するに当たっては、この制度が、

日本に在留するすべての中長期滞在の外国人（特別永住者を除く。）の自己情報コントロール権や差別的取扱いの禁止に関わるものであることに鑑み、目的の必要性や合理性を基礎付ける個別具体的な立法事実の有無が厳しく吟味されるべきであり、また、目的の達成のために必要最小限の手段のみが講じられるべきものであって、このような範囲を超えて、外国人の個人情報を包括的に収集・保有・利用する制度を構築するものであってはならないものというべきである。

(2) そこで検討するに、今般、政府が検討を行っている新たな在留管理制度は、不法滞在者対策、不法就労者対策等の出入国管理行政や、外国人犯罪対策等を目的として、法務大臣が日本に在留するすべての中長期滞在の外国人の在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握し、その在留管理を強化しようとするものである。

しかし、当連合会は、前記の「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する意見書」、「人権保障を通じて自由で安全な社会の実現を求める宣言」等において、犯罪対策などを理由として外国人の入国・在留管理が強化されていることに関し、国が、市民生活の細部にまで立ち入って個人の情報を取得・統合して個人の生活を監視することを許すことになるおそれがあることを述べてきたところである。

また、犯罪対策が必要であるとしても、その背景には差別や貧困などが存在するものであり、犯罪対策を理由として社会への監視を強める結果、外国人など少数者を疎外して相互不信の連鎖を招くのではなく、人権の保障を徹底することを通じてすべての人の共生を実現することの必要性を指摘し続けているところである。

しかるところ、新たな在留管理制度については、すべての中長期滞在の外国人の在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握し、その在留管理を強化しようとするものであるから、国が市民生活の細部に立ち入って個人の生活などを監視することを許すことになるのみならず、外国人一般に対する社会の監視を強め、外国人が犯罪の温床になっているのではないかという偏見や差別を助長するものとなるおそれがあるものである。

(3) これに対し、政策懇談会提言は、新たな在留管理制度を必要とする理由として、いわゆる「点」の管理の問題点や外国人登録制度が外国人の申請のみに基づくことの問題点を指摘した上、法務大臣による在留情報の隨時把握が不十分であると述べるとともに、入管法と外登法の二元的な情報把握の制度の問題点を指摘する。

しかし、そもそも、これらの問題点と不法滞在者や外国人犯罪の発生との関連性は必ずしも明らかではない上、なぜに、不法滞在者対策や外国人犯罪対策のために平穏に日本に在留する中長期滞在の外国人の在留情報を法務大臣が一元的かつ継続的に把握しなければならないのかについては、何らの説明もされておらず、目的の必要性や合理性を基礎付ける個別具体的な立法事実の有無が厳格に検討されているかについては、甚だ疑問であると言わざるを得ない。

また、新たな在留管理制度は、法務大臣が、日本に滞在するすべての中長期滞在の外国人の在留情報を一元的かつ継続的に把握し、その在留管理を強化しようとするものであり、目的の達成のために必要最小限度のものといえるかについては、極めて疑問である。

(4) 以上のとおりであるから、新たな在留管理制度は、プライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障、外国人の差別的取扱いの禁止等の観点から重大な問題点を

含むものであり、政府は、立法の必要性を基礎付ける個別具体的な立法事実があるか否か、目的を達成する手段として必要最小限のものといえるかどうかなど、その採否自体を含め、慎重かつ厳格な検討をあらためて行うべきである。

### 3 新たな在留管理制度の構築の具体的な内容と問題点について

上記のとおり、新たな在留管理制度については、その採否自体を含め、慎重かつ厳格な検討をあらためて行うべきものであるが、以下においては、その具体的な内容と問題点について、個別に検討を行うこととする。

#### (1) 外国人からの在留状況の届出

##### ア 内容

政策懇談会提言によれば、在留期間の途中で在留状況に変更があった場合に外国人から法務大臣に行う届出に關し、届出事項、届出方法及び届出情報の正確性・届出の実効性担保の在り方について、次のとおり検討されている。

##### (ア) 届出事項

###### 身分事項

氏名、生年月日、性別、国籍の他、配偶者等の在日親族の氏名等

###### 居住地

所属機関等の名称及び所在地、所属機関等における労働条件等

所属機関・実際の活動先の名称・所在地の他、職業・報酬

##### (イ) 届出方法

###### 居住地以外の届出事項

原則として、地方入国管理局に赴き、当該変更を届け出ることとする。

###### 居住地

当該居住地の市区町村の長を経由して、法務大臣に届け出ることとする。

##### (ウ) 届出情報の正確性・届出の実効性担保の在り方

法務大臣は、外国人が届け出た情報と外国人の所属機関又は関係行政機関から提供を受けた情報を照合する。

法務大臣は、外国人が届け出た情報・外国人の所属機関等から提供を受けた情報につき、調査の必要があると認めるときは、職員に事実の調査をさせることができる。

届出義務を履行しない者・虚偽届出を行った者に対しては、刑事罰を科すほか、在留期間の更新等の在留審査において考慮するなど入管行政上厳格な対応をする。

##### イ 問題点

政策懇談会提言によれば、各在留資格ごとに個人情報保護の要請を踏まえて届出事項を検討する必要があるとしているところ、実際には、身分事項・居住地に加えて、当該外国人の所属機関・実際の活動先の名称・所在地についても、在留管理上法務大臣が一律に把握しておくべき情報として、届出事項とされている。

しかし、「永住者」、「日本人の配偶者等」等といった一定の身分又は地位に基づいて日本に在留する入管法別表第2上欄記載の在留資格を有する外国人については、日本における活動に何ら制限はないのであり、特に、「一般永住者」については、現行の外国人登録法においても、勤務先等は登録事項となっていない。そうすれば、このような者の就労先・通学先についてまで、在留管理上法務大臣が一律

に把握する必要があるとは考え難い。

また、就労、留・就学生等の一定の活動の目的のために日本に在留する入管法別表第1上欄記載の在留資格を有する外国人についても、所属機関の名称・所在地に加えて、実際の活動先の名称・所在地まで、変更があった場合に隨時届け出なければならぬかについては、疑問がある。

これらの点に加えて、外国人の在留状況の届出については、前記(ウ)のとおり、刑事罰等の厳格な措置をもって義務付けられていることからすれば、外国人からの届出事項の必要最小限度性は、厳格に判断されるべきものであって、このような観点からすれば、政策懇談会提言における届出事項は広汎にすぎるものといわざるを得ない。

#### ウ 小括

以上のとおりであるから、外国人からの在留状況の届出を検討するに当たっては、個別の在留資格毎に届出事項とする必要性の有無を詳細に検討すべきであり、在留資格の更新等の判断に具体的な必要性のない事項( 例えば、入管法別表2の在留資格を有する者の所属機関等の名称及び所在地等 )についてまで、届出事項とすべきではない。

### (2) 在留カード(仮称)の交付の制度

#### ア 内容

政策懇談会提言によれば、法務大臣は、上陸、在留期間の更新・在留資格の変更等の許可に伴い、当該許可を受けた外国人に対し、在留カードを交付するものとし、機能・体裁、記載事項、携帯義務等、罰則等については、次のとおりとされている。

#### (ア) 機能・体裁

在留カードについては、例えば、ICチップを登載することとするほか、不法就労の防止のため、在留資格の類型ごとに在留カードの色を変えるなどすることを検討する。

#### (イ) 記載事項

券面記載事項は、カード番号・氏名・生年月日・性別・国籍・許可の年月日・在留資格・在留期限・居住地・顔写真とし、ICチップ登載情報については、券面記載事項と概ね同様とする。

#### (ウ) 携帯義務等

一定年齢( 例えば、16歳 )以上の者に在留カードの常時携帯義務・提示義務を課す。

#### (エ) 罰則等

在留カード制度の実効性を担保するため、常時携帯・提示義務違反、再交付申請義務違反、返納義務違反、切替義務違反等に対する罰則を整備するほか、上記の違反行為については、在留期間の更新等の在留審査において考慮するなど入管行政上厳格な対応をすることとする。

#### (オ) 利用等

在留カードは、国が適法に在留する外国人に対してのみ発行するものであり、外国人の身分・居住関係や在留の適法性を証明するものとして高い信用性を有することになるから、金融機関における口座開設、店舗や住居の賃貸借契約その他生活の様々な場面で、身分証明書として在留カードの提示が求められることが予

想される。

#### イ 問題点

当連合会は、2005（平成17）年12月15日、「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」において、政府が、現行の市区町村が行っている外国人登録制度を見直し、ICチップを搭載した在留カード（仮称）を発行してその取得・携帯を義務化することについて、以下の理由により、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し、外国人に対する差別的取扱いにも当たるとして、反対していたところである。

すなわち、この制度は、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。）に対し、個人情報が搭載された在留カードの取得・携帯を刑事罰をもって義務付けるものであり、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想されるところ、このよう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がある。

また、在留カードについては、金融機関における口座開設、店舗や住居の賃貸借契約その他生活の様々な場面で利用することが予想されており、在留カードの携帯が常時義務付けられていることとあいまって、カード番号をマスターキーとして在留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があるものである。

さらに、刑事罰をもって在留カードの携帯を義務づけることは、合理的な根拠なくして全ての外国人に過度の負担を負わせるものであり、また、外国人すべてがあたかも犯罪と結びつきやすい、監視の対象とすべき者であるかのような偏見を生じさせる差別的取扱いとなる。このことは、当連合会が、1999年4月14日付会長声明などによって外国人登録法の常時携帯義務についてこれまで反対してきた理由と同じ趣旨があてはまる。自由権規約委員会も、第3回政府報告書に対する最終見解以後、日本政府に対し、永住外国人が外国人登録証明書を常時携帯しないことに対して刑事罰を科すことが同規約26条に適合しない差別的な制度であり、これを廃止すべきであると繰り返し勧告しているが、この制度は、ICチップを搭載した在留カードの常時携帯を永住外国人に義務付けることにより、在留管理を強化しようとするものであって、上記の勧告の趣旨にも逆行しているものといわざるを得ない。

#### ウ 小括

以上のとおりであるから、外国人登録証明書に代えて在留カード（仮称）を交付し、その取得・携帯を義務付ける制度については、ICチップが搭載された在留カードは、個人情報の流出のおそれや、日常的な行動が容易に把握されることになるおそれがあること、常時携帯を罰則をもって強制することが等の問題点に鑑み、これに反対するものである。

### （3）特別永住者許可に関する制度

ア 政策懇談会提言及び懇談会報告書によれば、特別永住者については、現行の特別永住許可等に係る制度を実質的に維持する方向で、特別永住者に係る制度改正の検討が進められているとする一方、現行の外国人登録証明書と同様の証明書を交付すこととなつた場合には、新たな規制強化につながらないよう検討が進められているとされている。

イ このように、特別永住者に係る制度改正の内容については、現時点では必ずしも明らかではなく、また、現行の外国人登録証明書と同様の証明書を交付するかどうか、また、交付するとして、機能・体裁、記載事項、携帯義務等がどのようになるかについても、明らかではない。

この点に關し、当連合会は、かねてより、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、2007年12月に公表した自由権規約に基づき提出された第5回日本政府報告書に対する日弁連報告書においても、永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並びにこの違反に刑事罰あるいは行政罰を科すことは、同規約12条に定める移動の自由及び同規約26条に定める法の前の平等に反するとして、政府は直ちにこの制度を廃止すべきであることを求めているものである。

そして、自由権規約委員会も、第3回審査における総括所見以降、外国人永住者が、登録証明書を常時携帯しないことを犯罪とし、刑事罰を科す外国人登録法が、自由権規約26条に適合しないとして、そのような差別的な法律は廃止されるべきであるとの勧告を行っているところである。

#### ウ 小括

以上のとおり、政府は、特別永住者に關し、現行の外国人登録証明書と同様の証明書を交付することを検討するとしているが、仮に、このような証明書を交付するとしても、その常時携帯を義務付けるものであってはならないものというべきである。

### (4) 所属機関から法務大臣への情報提供

#### ア 内容

政策懇談会提言によれば、法務大臣は、外国人の所属機関から当該外国人に關する情報の提供を受け、外国人が法務大臣に届け出た情報と照合するなどして、外国人に在留情報を正確に把握できるようにするとしており、具体的には、次の内容が検討されている。

#### (ア) 外国人を雇用している機関

2007(平成19)年10月から施行されている改正雇用対策法により、事業主は、厚生労働大臣に外国人労働者の雇用状況に係る情報を届け出なければならず、厚生労働大臣は、法務大臣に対し、当該情報を提供するという枠組ができている。

#### (イ) 留学生・就学生が学ぶ教育機関

法務大臣は、留学生・就学生が学ぶ教育機関に対し、受け入れた留・就学生の在籍状況について、個別の照会を前提とせずに提供を求めることができることとし、適切な在籍管理を行うことができない教育機関については、外国人の受け入れを認めないなどの厳格な措置を取るという制度を検討すべきである。

a 提供を求める情報は、氏名、生年月日、性別、国籍、在留資格、在留期間、在留カード番号、在籍事実又は退学・除籍・所在不明事実等とする。

b 情報提供の頻度は、在籍事実は年2回、退学・除籍・所在不明事実は月1回程度とする。

#### (ウ) 研修生が所属する機関

研修実施機関についても、教育機関と同様に、法務大臣に対し、研修生受入先

の変更、研修生の失踪その他の研修の実施状況に係る問題が発生したことについての情報を提供するものとし、適切に研修を行うことができない研修実施機関については、外国人の受け入れを認めないなどの厳格な措置が必要である。

#### イ 問題点

当連合会は、2005（平成17）年12月15日付け「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」において、勤務先・学校等に外国人の受け入れに関する報告義務を課すことについて、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侵害し、外国人に対する差別的取扱いにも当たるとして、反対していたところである。

また、2007（平成19）年2月15日には、「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に対する意見書」において、改正雇用対策法による上記の枠組について、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として、反対していたものである。

しかるところ、政策懇談会提言は、留学生・就学生が学ぶ教育機関に対しても、氏名、国籍、在留資格、在留期間、在留カード番号、在籍事実又は退学・除籍・所在不明事実等の個人情報の提供について、外国人の受け入れを認めないなどの厳格な措置をもって、包括的かつ一律に義務付けようとするものであり、上記の意見書で述べたことと同様の問題点があるものである。

すなわち、この制度は、不法滞在者、不法就労者対策等の出入国管理行政に活用することを目的として、留学生・就学生が学ぶ教育機関から、法務大臣に対し、これらの生徒の在籍状況に関する情報提供を外国人の受け入れを認めないといった不利益をもって包括的かつ一律に義務付けるものであるが、このことは、法務大臣による留学生・就学生の管理・監視に協力する役割をすべての教育機関に負担させることを意味するものである。

また、この制度においては、留学生・就学生の在籍状況等の個人情報が、当該外国人の関与しないところで教育機関から法務大臣に提供され、法務大臣による在留情報の把握に利用されることになるが、その提供される情報の内容の正確性について、留学生・就学生がこれを確認する機会が保障されていないことからすれば、これらの生徒が理由なく不安定な立場に置かれるおそれがあり、ひいては、教育機関との信頼関係の構築を阻害するおそれがあるものといわざるを得ない。

#### ウ 小括

以上のとおり、政府が、外国人の留・就学先の教育機関に対し、所属する外国人の情報の法務大臣への提供を義務付けることについては、大学等の教育機関が留・就学生に関する個人情報の法務大臣への提供を包括的かつ一律に強制されることの問題点に鑑み、これに反対する。

### （5）行政機関による情報の相互照会・提供

#### ア 内容

政策懇談会提言によれば、改正雇用対策法による枠組の他に、いかなる行政機関が、他のいかなる行政機関が保有する、いかなる範囲の外国人に関する情報を必要とし、いかなる方法で情報提供を行うかについては、行政機関等個人情報保護法に

則って関係行政機関により検討が進められることが望まれるとしている。

#### イ 問題点

しかし、行政機関等個人情報保護法は、8条において、保有個人情報の利用及び提供の制限を定めているところ、当連合会が2002(平成14)年4月20日付け「『行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案』に関する意見書」で述べたとおり、同条2項2号及び3号は、「相当の理由」があれば、目的外利用及び第三者提供が可能となっており、その判断については、行政機関の長の判断権が広く認められているものとなっている。また、同条1項は、法令に基づく場合には目的外利用及び第三者提供が認められることとしており、その「法令」においてどのような基準で目的外利用や第三者提供を認めることとするべきかについては、同条1項は何ら基準や指針を規定していない。

さらに、当連合会は、2003(平成15)年1月31日、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案の修正案に対する意見書」において、行政機関内部における運用状況をチェックする第三者機関の設置、データマッチング規制、センシティブ情報の収集制限の規定の導入等を求めてきたが、これらはいずれも採用されるものとなっておらず、現代のコンピュータ社会における個人情報保護制度としては著しく不十分なものとなっている。

新たな在留管理制度においては、日本に在留する外国人の在留管理に必要な情報を一元的、正確かつ継続的に把握するためとして、外国人に関する多数の個人情報を法務大臣が保有することが予定されているが、このような問題点を有する行政機関等個人情報保護法に則って、情報の相互照会・提供が緩やかに行われることになれば、行政機関が外国人に関する個人情報を包括的に収集・保有・利用する制度を構築することになってしまいかねないものである。

この点、当連合会は、2007(平成19)年11月2日、「人権保障を通じて自由で安全な社会の実現を求める宣言」において、国や地方自治体が、住民基本台帳ネットワークシステムや外国人の入国・在留管理などを通じて、あるいは市民や事業主からの報告を義務付けることにより個人情報を取得する制度が創設されつつあり、その情報を統合し、利用することが模索されていることを指摘した上、自己情報コントロール権尊重の見地から、入管法などの制度の見直しを行うとともに、このような個人情報の統合・利用を厳格に規制し、また、国及び地方自治体などによる個人情報の取得、保管、利用に対する調査、是正命令などを行う権限を有する政府から独立した機関を設立すること、さらに、警察活動が犯罪捜査などにおける強制力の行使に結びつく権力作用であることに鑑み、警察が市民生活に入り込んで情報を得たりするような活動を行うことを規制することを提言したところである。

#### ウ 小括

以上のとおりであるから、政府は、行政機関等個人情報保護法に則って、行政機関による外国人に関する情報の相互照会・提供に関する仕組みを整備しているが、このような照会・提供については、個別具体的な必要性及び客観的な合理性があることを要件として、個別の照会・提供の方法によって厳格かつ慎重に行われるべきであり、少なくとも、包括的な照会・提供やオンラインによる照会・提供は行われるべきではない。また、同法が、警察などの捜査機関を含め、行政機関による目的外利用・提供を広く認めるとともに、その要件の有無の判断

は第一次的には行政機関が行うものとされていることなどの問題点を有していることに鑑み、まずもって、行政機関による個人情報の取得・保管・利用に対する調査・是正命令などを行う権限を有する独立した監督機関の設置が先行されるべきである。

#### (6) 法務大臣による新たな情報利用の仕組の検討

##### ア 内容

政策懇談会提言によれば、法務大臣による情報の利用の在り方として、退去強制手続、在留資格取消手続及び在留期間の更新等の在留審査における利用の他に、新たな情報利用の仕組を検討すべきであるとし、退去強制事由や在留資格の取消事由には該当しないものの、在留管理上適切と言えない活動状況が判明した場合には、例えば、当該外国人に対し、一定の猶予ないし事情変更の機会を与えた上で、なお必要があれば、当該外国人の在留資格を取り消す等の処分を行うことができる新たな制度を設けることを検討すべきであるとしている。

##### イ 問題点

政策懇談会提言によれば、このような新たな情報利用の仕組を検討すべき理由としては、在留資格に対応する活動を行っているものの、上陸許可基準に適合しなくなったことにより基準適合性に後発的瑕疵が生じた場合や、日本人の配偶者等で在留する者について、在留資格に後発的瑕疵が生じたことが判明した場合など、現行の退去強制事由や在留資格取消事由には該当しないが、そのまま在留の継続を認めても、適正な在留管理が困難な場合があるということのようである。

しかし、在留資格に関する許可後の事情の変化により、在留資格を取り消すに当たっては、これが後発的瑕疵によって本邦に在留する地位を失わせることに鑑み、いたずらに当該外国人の地位を不安定にしないような配慮がされなければならぬことはいうまでもないところである。

しかるところ、現行の入管法 22 条の 4 第 1 項 5 号は、適正な在留管理の要請と外国人の地位の安定の確保との調整として、後発的瑕疵が生じた場合における在留資格の取消事由について、別表第 1 の上欄の在留資格をもって在留する者が、在留資格に対応する活動を継続して 3 か月以上行わないで在留している場合(正当な理由がある場合を除く。)に限定したものである。

仮に、このような範囲を超えて、上陸許可基準に適合しなくなった場合や、別表第 2 の上欄の在留資格をもって在留する者についても、在留資格の取消事由に含めるとすれば、例えば、「人文知識・国際業務」の在留資格に係る許可を受けた者が、許可後の会社の経営状況の悪化により、報酬が日本人と同等額以下になった場合や、夫の暴力から逃れるために身を隠している被害者女性が、「日本人の配偶者等」の在留資格をもって在留している場合まで、この制度の対象になってしまうものであって、外国人の地位を著しく不安定にするおそれがある。

そうとすれば、政策懇談会が指摘する上記のような場合については、在留期間の更新等に際し、在留継続の可否を判断することで足りるものであって、このような場合をも在留資格の取消制度の対象とするような新たな制度を設けることは妥当でない。

##### ウ 小括

以上のとおり、政府が、法務大臣による新たな情報利用の仕組の検討として、上

陸許可基準に適合しなくなった場合や、「日本人の配偶者等」の入管法別表第2の上欄の在留資格をもって在留する者についても、新たに在留資格の取消事由の対象とするような制度を設けることについては、日本に在留する外国人の地位の安定をいたずらに損なわせるおそれがあることに鑑み、反対する。

## 第5 外国人台帳制度の整備の内容と問題点について

### 1 外国人台帳制度の目的及び概要について

#### (1) 目的

次に、外国人台帳制度の目的について見るに、基本構想及び懇談会報告書によれば、現在、市区町村における在留外国人の情報把握は外登法に基づいて行われているところ、新たな在留管理制度においては、日本に在留する外国人の在留管理に必要な情報を法務大臣が一元的に把握する制度となることから、これに対応し、すべての市区町村が在留外国人の正確な情報を把握し、住民行政の基礎とするため、適法な在留外国人の台帳制度を整備しようとするものであるとされている。

#### (2) 概要

また、その概要については、

新たな在留管理制度において在留カードの交付対象となる外国人及び特別永住者を対象とし、

氏名、住所、世帯等に係る必要な情報を台帳に記載することにより、各種行政サービスとの連携を図り、外国人にとって生活しやすい環境の整備に向け、基礎的行政サービスを提供するに当たり基盤となる制度を目指す一方、

転入届とともに転出届等を制度化し、転出地市区町村において転出情報を速やかに把握することを可能にするとともに、市区町村長による職権記載、調査権等を制度化し、外国人の居住実態に即した情報把握を可能にするほか、法務大臣から市区町村への情報提供を迅速かつ的確に行うことにより、新たな在留管理制度との連携を密にし、情報の正確性を確保する

というものである。

### 2 外国人台帳制度の整備と市町村による住民行政の実現及びすべての外国人住民の基本的人権の保障との関係について

前記第3、1のとおり、現在の日本においては、多民族・多文化への傾向が急激に進展している状況にあるところ、2007（平成19）年末現在における外国人登録者数は過去最高を更新して215万2,973人となり、10年間で外国人登録者数は約1.5倍になっているものであり、日本の総人口に占める割合は1.69パーセントに達し、外国人登録者の国籍数も190に上っている。

しかるところ、戦後日本の外国人法制においては、これまで、入管法と外登法という外国人を管理することを主たる目的とする法律しか存在してこなかったものであり、このことに鑑みれば、外国人住民が地域社会の構成員として共に生きていくことができるようになるための条件整備として、市区町村に外国人台帳を整備する法律を制定すること自体は一定の前進であると評価することができ、当連合会も賛成するものである。

しかし、他方で、前記1のとおり、この外国人台帳制度は、新たな在留管理制度に対応するものとして構想されているが、外国人台帳制度の整備は、あくまで外国人住民に対する行政サービスの基礎となることを目的とすべきであり、市区町村による住民行政

の実現の観点が貫かれなければならない。

加えて、前記第3、2のとおり、当連合会は、すべての外国人の基本的人権を確立することを通じて、多民族・多文化の共生する社会を築き上げなければならないという認識を有するものであり、上記のような条件整備においても、あくまですべての外国人住民の基本的人権を原則として保障すべきであることを念頭に置いてなされなければならないものである。

以上のとおりであるから、外国人台帳制度の整備は、あくまで外国人住民に対する行政サービスの基礎となることを目的とするものであって、新たな在留管理制度との関係にとらわれるべきではなく、市区町村による住民行政の実現の観点から、すべての外国人住民の基本的人権を等しく保障するものとなるようあらためて構想されるべきである。

### 3 外国人台帳制度の整備の具体的な内容と問題点について

次に、外国人台帳制度の整備の具体的な内容に関し、その問題点を検討することとする。

#### (1) 対象となる外国人の範囲

##### ア 内容

基本構想及び懇談会報告書によれば、外国人台帳制度の対象となる外国人の範囲に関し、不法滞在者は本来日本で在留する資格を有しない者であり、市区町村が一般的に行政サービスを行う対象とは位置付けられないとして、同制度は、市区町村の住民であって日本に適法に在留する外国人を対象とすることを基本とするとし、不法滞在者の取締等の対策は、入管法により適切に行われるものであるとされており、難民の可能性があり、一時的な上陸・在留を許可された一時庇護上陸許可者や仮滞在許可者についても、対象から除外されている。

##### イ 問題点

###### (ア) 外国人の在留資格と基本的人権の保障との関係について

しかし、在留資格を有していない外国人であったとしても、基本的人権の保障の対象から一律に除外されるものではないところ、日本は、現在までの間に、国際人権（自由権）規約、国際人権（社会権）規約、難民の地位に関する条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、人種差別撤廃条約、拷問等禁止条約といった国際人権条約を批准・加入しているものである。

そうとすれば、現時点で在留資格を有していないとしても、難民の可能性があるとして一時的な上陸・滞在を許可された一時庇護上陸許可者・仮滞在許可者など、これらの国際人権条約によって在留及び法的地位の安定が求められている者については、在留資格を有する者と同様に基本的人権が保障されるべきであり、また、これらの国際人権条約が保障を要請している権利については、在留資格を有していない外国人についても、基本的人権としてこれを保障すべきものである。

このことは、市区町村による行政サービスと関連する権利、例えば、教育を受ける権利、医療・社会保障を受ける権利、人身取引等からの被害救済等にも当てはまるものであって、基本構想が述べるように、不法滞在者が日本で在留資格を有しない者であったとしても、市区町村による行政サービスの対象から一律に除外されるというものではないのである。この点、日本は現時点では批准・加入していないものの、国連総会で1990（平成2）年12月18日に採択され、2003（平

成 15 ) 年 7 月 1 日に効力が発生したすべての移住労働者及びその家族構成員の権利の保護に関する条約 ( 移住労働者の権利条約 ) において、移住に伴う問題が非正規移住の場合にさらに深刻であることを念頭に置きつつ、彼らの基本的人権の保護を確保しながら、適切な行動が奨励されるべきであるとした上、すべての移住労働者の人権として、身体の安全 ( 16 条 ) 、社会保障 ( 27 条 ) 、緊急医療の権利 ( 28 条 ) 、児童の名前等をもつ権利 ( 29 条 ) 、児童の教育権 ( 30 条 ) 等が掲げられていることも想起されるべきである。

(イ) 外国人の子どもの登録・教育を受ける権利等について

a 次に、具体的な問題点として、まず、外国人の子どもの登録・教育を受ける権利等について検討するに、子どもの権利条約 7 条 1 項は、「児童は、出生の後直ちに登録される」として、子どもの登録の権利を定めている。

このような子どもの登録の権利について、現行の外国人登録法のもとにおいては、外国人は、子どもが日本で生まれた場合には、生後 60 日以内に登録の申請をしなければならず (3 条 1 項) 申請することによって、その子は外国人登録原票に登録されるとされている (4 条 1 項) 。

しかるところ、在留資格のない外国人の子どもについて、外国人台帳から除外されるとすれば、仮に当該子どもの出生届が提出されたとしても、在留資格取得申請をしないままに出生後 60 日を経過したならば ( 入管法 22 条の 2 参照 ) 当該子どもは外国人台帳から消除されることになる。

このことは、子どもが出生後間もなく登録のない状態に置かれるることを意味するものであり、子どもの権利条約 7 条 1 項に反し、外国人の子どもの登録等を受ける権利を侵害するおそれがあるものである。

b また、国際人権 ( 社会権 ) 規約 13 条 2 項は、外国人を含むすべての者に対して無償で初等教育を受ける権利を保障しており、また、子どもの権利条約 28 条 1 項は、教育についての児童の権利を認めるものとし、初等教育をすべての者に対して無償のものとすると定めている。

このような子どもの教育を受ける権利の保障に関して、現在、市区町村教育委員会は、1991 年 1 月 30 日付文部省初等中等教育局長通知に基づいて、外国人の子どもで就学予定年齢に達した子どもに対しても、就学案内を送付してこれらの子どもが教育を受ける機会を逸することのないようにしている。現状では、この就学案内は、外国人登録原票に基づいて、就学予定年齢にあることや住所を確認して送付されている。

しかし、在留資格のない子どもについて、外国人台帳から除外されるとすれば、市区町村教育委員会がこのような子どもを確認することができず、就学案内を行なうことが不可能又は著しく困難となってしまう。

このことは、在留資格のない子どもの教育を受ける機会を失わせることにつながるものであり、上記の国際人権条約に反し、外国人の子どもの教育を受ける権利を侵害することになりかねないものである。

(ウ) 医療・社会保障を受ける権利等について

a 次に、外国人の医療・社会保障を受ける権利について、国際人権 ( 社会権 ) 規約は、その生存の基本に関わる性格上、開発途上にある国は別として (2 条 3 項) 外国人に対しても、合理的な理由などがない限り保障すべきとされてい

る（9ないし12条）。

また、子どもの権利条約26条1項においても、「締約国は、すべての児童が社会保険その他の社会保障からの給付を受ける権利を認めるもの」とした上、この権利の完全な実現を達成するための必要な措置をとるなどとされているところである。

しかるところ、日本においては、外国人について、在留資格の有無等により、行政実務上その適用が制限されている状況にあるが、不法滞在者について市区町村が一般的に行政サービスを行う対象とは位置付けられないとして外国人台帳から一律に除外することは、このような行政実務の運用を助長することとなりかねない。

b 次に、上記のような行政実務のもとにおいても、入院助産、母子健康手帳、育成医療といった母子保健については、在留資格のない外国人についても、適用の対象となるとされているところである（2000年5月26日付け内閣総理大臣森喜朗の参議院議員大脇雅子提出外国人の医療と福祉に関する質問に対する答弁書（内閣参質147第26号））。

また、予防接種、結核予防、精神保健といった保健衛生についても、同様に、在留資格のない外国人についても、適用の対象となるとされている（予防接種法3条、結核予防法34条、精神保健法30条等）。

しかし、在留資格のない外国人について、外国人台帳から除外されるとすれば、関係機関が当該外国人の居住地等を確認することができなくなる等の結果として、現在の行政実務において実施されているこれらの医療についても、十分に実施することが困難となってしまうおそれがある。

#### （工） 人身取引、ドメスティック・バイオレンス等の被害救済について

さらに、人身取引、ドメスティック・バイオレンス等の被害救済が必要となる場合においては、外国人女性が在留資格を有していない場合も多いところ、婦人相談所における一時保護等の関係機関の連携による被害者の保護の手続において、当該外国人女性の身分事項等を確認することが必要となる。

他方、このような保護を求めた在留資格のない外国人女性が子を伴っている場合においては、当該子どもも在留資格を有していないことが多いが、上記の保護の手続や子の就学の再開などの手続において、当該子どもの身分事項を確認することが必要となることもある。

このような場合において、現在の行政実務においては、外国人登録によってこれらの身分事項の確認がされているところである。

しかし、在留資格のない外国人女性や子どもが外国人台帳から除外されるとすれば、このような身分事項の確認が困難となる結果、公的な機関における保護の実施や子の就学の再開が遅滞することになり、被害救済に支障を来たすおそれがあるものである。

#### ウ 小括

以上のとおりであるから、外国人台帳制度の対象となる外国人の範囲については、制度が教育、医療、福祉等の各種行政サービスを外国人に周知し、サービス利用にあたっての身元確認等の手段の一つとなるものであることに鑑み、すべての外国人住民の人権保障を十全にするため、在留資格を有しない外国人であったとしても、

その必要に応じ、市区町村が住民行政の観点から外国人台帳制度の対象とすることを許容するものとすべきである。

他方、外国人台帳に記載されていないことが、外国人に保障される人権の享有を否定される根拠とはなりえないことも明らかである。したがって、仮に、万一、外国人台帳に掲載されていない外国人がいるとしても、その者が教育や医療などの行政サービスの給付を求めてきたときは、国や自治体は、これらのサービスを給付し、教育や医療などを受ける権利を保障するべきであり、外国人台帳への搭載がないことを理由としてこれらサービスの給付を拒絶してはならない。

## (2) 関係行政機関における情報の提供

### ア 内容

基本構想及び懇談会報告書によれば、外国人台帳を基礎として、各種行政サービスとの連携、例えば、国民健康保険、介護保険、国民年金、児童手当、教育といった生活に身近な行政分野において台帳を活用することを検討するとされている。

### イ 問題点

前記1のとおり、当連合会は、外国人住民に各種行政サービスを提供するための基礎として、市区町村に外国人台帳を整備すること自体は前進であると評価するものである。

しかし、まずもって、外国人台帳制度における情報は、あくまで外国人住民に対する行政サービスの目的のために利用されるべきものであり、外国人の在留管理棟の目的のために利用されることがあってはならないことが銘記されなければならないものである。

また、前記第4のとおり、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が保障されていることに鑑みれば、市区町村が各種行政サービスに活用するという目的であったとしても、それぞれの行政目的の達成のために必要最小限の範囲内における外国人の個人情報の収集・保有・利用のみが許されるものであって、このような範囲を超えて、外国人の個人情報を包括的に収集・保有・利用する制度を構築するものであってはならないことに留意しなければならない。

当連合会は、2004(平成16)年5月8日、「個人情報保護条例の改正に向けての意見書」において、各地方自治体の個人情報保護条例において、センシティブ情報の原則禁止、目的外利用及び外部提供の厳格な規定、オンライン結合の原則禁止、第三者機関の設置等を内容とする求めたところであり、外国人台帳の行政サービスへの活用等においても、同様の取扱いを求めるものである。

### ウ 小括

以上のとおりであるから、政府は、外国人台帳制度において、各種の行政サービスへの活用等の目的で関係行政機関に情報を提供することを構想しているが、この制度における情報は、あくまで外国人住民に対する行政サービスの目的のために利用されるべきであり、外国人の在留管理等の目的のために利用すべきではない。

また、行政サービスへの活用等の目的で提供される場合であっても、プライバシー権ないし自己情報コントロールの保障の観点に鑑み、このような提供については、個別具体的な必要性及び客観的な合理性があることを要件として、個別の照会・提供の方法によって厳格かつ慎重に行われるべきであり、また、個人情報保護に関する独立した監督機関が設置されるべきである。

## 第6 結論

以上のとおり、当連合会は、新たな在留管理制度の構築及び外国人台帳制度の整備に対し、意見の趣旨のとおり意見を述べるものである。

以上