

検討経過から見る「新たな在留管理制度」の特徴について

正木 浩 司

1. はじめに―新制度の完全施行

日本における在留外国人の管理制度は、二〇一二年七月九日をもって、二〇〇九年七月に成立した関連諸法に基づく新たな制度に転換した。新聞各紙の報道によれば、新制度施行の初日、国内の入国管理局六九カ所において、「在留カード」の発行システムに不具合が発生し、希望者の一部にしかカードを発行できない事態になったと伝えられている。ともあれ、公布から施行までの途中に政権交代を挟みながらも、当初の予定に沿って新制度がスタートしたところである。

新制度は、二〇〇九年七月一日に公布となった関連諸法、すなわち、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律」（平成二十一年法律第七九号）および、「住民基本台帳法の一部を改正する法律」（平成二十一年法律第七七号）を根拠とする改正事

項の一部である。

入国管理局による『入管法が変わります！平成二一年度出入国管理及び難民認定法等の一部改正のあらまし』によると、右記二法の成立による二〇〇九年改正のポイントは以下の一〇項目であるとされている。

- ① 在留カードの交付など新たな在留管理制度の導入
- ② 特別永住者への特別永住者証明書の交付
- ③ 研修・技能実習制度の見直し
- ④ 在留資格「留学」と「就学」の一本化
- ⑤ 入国者収容所等視察委員会の設置
- ⑥ 拷問等禁止条約等の送還禁止規定の明文化
- ⑦ 在留期間更新申請等をした者にかかる在留期間の特例の創設
- ⑧ 上陸拒否の特例の創設
- ⑨ 乗員上陸許可を受けた者にかかる乗員手帳等の携帯・提示の義務化
- ⑩ 不法就労助長行為等に適切に対処するための退去強制事由等の拡充

これらの改正事項は、施行日にバラツキがあり、公布とともに施行(⑥)、公布から六カ月以内(⑨)、二〇一〇年一月一日施行)、同一年以内(③④⑤)⑦⑧⑩、二〇一〇年七月一日施行)、同三年以内(①②)と区別されている。

本稿ではこのうち、根拠法の公布から約三年を経過、二〇一二年七月九日をもって施行された「新たな在留管理制度」について、制度の改定に至る検討経過を辿ることを通じて、その主な狙い、新制度の理念や特徴について理解することを目的とする。

2. 二〇〇九年改定に至る検討経過

新たな在留管理制度は、日本国内に適法に在留する中長期在留外国人を対象とし、▽「在留カード」の公布、▽在留期間の新設(最長五年)、▽「みなし再入国許可」制度の導入、▽外国人登録制度の廃止――を主な特徴としている。外国人登録制度の廃止に伴い、新たに「外国人住民台帳制度」

が創設され、対象となる外国人には一部を除き「住民基本台帳法」の規定が適用されることになる。新制度の基調をなす考え方を把握するために、本節では、制度改革に至る検討経過について整理・概観する。

(1) 検討の始まり

政府の関係諸機関が整理・公表してきた文書に基づいて経過を遡り、議論が本格化する端緒がどこにあったか辿っていくと、二〇〇三年一月に相次いで策定・公表された以下の二つの文書に行き当たる。

A 『犯罪対策閣僚会議「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」』

「犯罪対策閣僚会議」（二〇〇三年九月設置）による『犯罪に強い社会の実現のための行動計画―「世界一安全な国、日本」の復活を目指して―」（二〇〇三年一月一八日）は、自由民主党『治安強化に関する緊急提言』（二〇〇三年七月二三日）をベースに策定された、治安改善のための総合的な計画である。

『行動計画』の序文は「今、治安は危険水域にある」と書き出され、治安の悪化は複雑に絡み合う要因によるものとされた。その要因の一つに「国際化の影響」が位置づけられており、こうした認識に基づく「犯罪情勢に即した五つの重点課題」では、その一項として「国境を越える脅威への対応」を挙げ、国内の不法滞在外国人（二五万人程

度と推計）を近年深刻化する外国人犯罪の温床と位置づけたうえで、これを今後五年間で半減させ、国民の安心感を回復させつつ、適法に滞在する外国人に対する無用の警戒感を払拭する必要があるとした。

そのうえで、「国境を越える脅威への対応」の施策として、「水際における監視、取締りの推進」、「不法入国・不法滞在対策等の推進」、「来日外国人犯罪捜査の強化」、「外国関係機関との連携強化」の四つの柱を掲げ、このうち「不法入国・不法滞在対策等の推進」に関する具体策として、以下の一八項目を挙げている。

- ① 出入国管理に係る体制・施設・整備等の充実強化
- ② 査証審査の厳格化と査証免除措置の見直し等
- ③ 査証広域ネットワーク（査証WAN）の導入
- ④ 入国審査時における在留資格審査等の厳格化
- ⑤ 出入国関連情報の相互利活用の推進
- ⑥ 事前旅客情報システム（APIS）の導入・活用
- ⑦ 旅券等の偽変造対策及び不正受給対策の推進
- ⑧ 不法滞在者の摘発強化と退去強制の効率化
- ⑨ 外国人登録制度の運用の厳格化
- ⑩ 留学生・就学生、研修生等の受入れに関する諸対策の推進
- ⑪ 日系外国人の就労・就学の支援
- ⑫ 在留資格取消し制度の新設
- ⑬ 外国人の就労、宿泊時の身分確認の厳格化等
- ⑭ 不法滞在・不法就労防止のための広報啓発活動の推進
- ⑮ 悪質ブローカー、雇用主等の摘発・指導の強化
- ⑯ 人身取引等に係る行為を処罰するための法整備
- ⑰ に関する検討

- ⑰ 不法滞在外国人を減少させるための法整備
- ⑱ 犯罪情勢を見据えた外国人受入れ方策の検討

関係諸機関での出入国関連情報の相互利活用の強化、在留外国人の公正な管理を図るための外国人登録制度の運用の厳格化、不法滞在者の摘発・罰則の強化、不法就労の防止の強化など、二〇〇九年の在留管理制度の改定につながる基本的な方向性はすでにこの段階で打ち出されていることがうかがえる。

なお、『行動計画』は、『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005』（二〇〇五年六月二一日閣議決定）（第3章12および別表1-1(1)）でも言及され、「出入国審査時の生体認証技術の活用を図る」、「外国人の入国後の実態についてチェックする仕組みを検討する」と記されている。

イ 総合規制改革会議『規制改革の推進に関する第三次答申』

一九九八年に「規制緩和委員会」の名でスタートし、以来、数度の改組を経て十数年にわたり活動を続けてきた、一連の規制改革・緩和の推進にかかる委員会・会議も、ある時点を境に在留管理制度の改革に向けた議論を積極化させ、具体的な施策を提示してきた。

規制改革・規制緩和の文脈において外国人の問題が議論される際の主要な関心事は、医師やIT技術者などの高度人材、あるいは介護ヘルパーなど労働者としての外国人をさらに積極的に受け入れていくために必要とされる、入国・在留に関わ

る諸規制の緩和である。

しかし、このことは、在留資格のない外国人を不法滞在者と一括し、その増加をもって国内の治安悪化の一因と捉える前出の『行動計画』の考え方に立つならば、問題をさらに悪化させる契機をばらむと解されうる。したがって、少なくとも『行動計画』を向こうに回しながら、国内への外国人の受け入れをさらに求めていくには、治安維持や犯罪対策にかかる議論との間で一定の整合性の確保が求められる。

規制改革を求める答申等において、在留管理制度の問題が初めて本格的に取り上げられたのは、『行動計画』の策定と符節を合わせるかのように二〇〇三年一月二二日に策定・公表された、『総合規制改革推進会議』（任期：二〇〇一年四月一日～二〇〇四年三月三十一日）による『規制改革の推進に関する第三次答申』である。背景にはFTA（自由貿易協定）およびEPA（経済連携協定）への対応があった。

同答申では、第一章「分野横断的な取組」の一項に「我が国の国際的な魅力向上のための規制改革」を挙げ、▽世界経済における日本の競争力の維持、▽高度人材の確保、▽労働者不足が見込まれる分野への外国人労働者の受け入れ、▽就労制限の緩和——などの視点から、経済のグローバル化に伴う人々の移動や、少子高齢化に伴う労働力人口の減少などの事態が進展するなか、長年、外国人労働者の受け入れに対し抑制的な対応をとってきた日本の体制を転換する必要があるとの問題意識が提示されている。

そのうえで、さしあたり「FTA/EPAの推進」の観点から、「国境を越えた『ヒト』の円滑な移動のための条件整備」、我が国で暮らす外国人の生活環境の整備」などの課題を中心に数多くの具体的施策が列挙されている。これらのうち「高度人材を中心とした外国人の円滑な受入れの実現」のための諸施策としては、以下のような項目が挙げられている。

- ① 出入国管理施策の在り方の見直し
- ② IT技術者に係る資格の相互認証の拡大等
- ③ 投資家・経営者等に関する在留資格の明確化、入国手続の迅速化
- ④ 我が国における外国人医師、看護師、介護福祉士等による医療行為等の解禁
- ⑤ 海外からの外国人転勤者に関する在留資格の周知徹底等
- ⑥ 外国人人材育成に資する研修・技能実習制度の見直し
- ⑦ 在留資格認定証明書の申請手続の迅速化・簡素化
- ⑧ 在留期間中の外国人のチェック体制の強化
- ⑨ 入国管理体制の整備等

右記の項目からは、入国・在留規制の緩和のみならず、『行動計画』との整合性の確保に対する意識がうかがえる。

(2) 中心的な検討機関の設置

ア 規制改革・民間開放推進会議

総合規制改革推進会議は『第三次答申』の策定

から約三カ月後に任期切れとなり、規制改革の文脈における在留管理制度に関する本格的な議論は、後継の「規制改革・民間開放推進会議」（任期：二〇〇四年四月一日～二〇〇七年一月二五日）に委ねられることになった。

規制改革・民間開放推進会議は、まず『規制改革・民間開放の推進に関する第一次答申（追加答申）』（二〇〇五年三月三日）において、「国際経済連携」分野の一項に「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化」を挙げた。ここで、海外からの高度人材の積極的な受け入れと、在留外国人の管理の強化とを両立させる必要があるとの認識に立ち、入国後・在留中の外国人の実態把握における現行入国管理制度の不十分さを指摘しつつ、自治体や企業などとの連携を強化する方向で入国の管理体制を強化し、不法在留・不法就労を防止していくことが重要になるとの考えが示されている。

以後、「在留外国人の入国後のチェック体制の強化」は、同会議による後続の答申においても、議論の進捗状況をその都度反映させながら、継続的に記載されていくことになる。

イ 犯罪対策閣僚会議・在留管理WT

前項の『規制改革・民間開放の推進に関する第一次答申（追加答申）』から程なく、法務省は『第三次出入国管理基本計画』（二〇〇五年三月二九日）を策定・公表した。同計画では、主要な課題として、歓迎すべき外国人の受け入れの積極化・円滑化と、不法就労等を企図する外国人の確実な

排除を両立する「出入国管理体制の整備」とともに、「外国人登録制度の適切な運用」の推進に言及している。

また、二〇〇五年六月一六日には、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』を発表した。同提言は、外国人犯罪の温床になっているとする不法滞在者を減らすための水際対策と在留管理の方策を整理し、その実施を政府に求めている。在留管理強化の具体的施策としては、「IC出入国カード」や「IC在留カード」の発行およびそれらの連動、「外国人在留情報システム」の確立などが挙げられている。

さらに、『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005』（二〇〇五年六月二一日閣議決定）（第3章151④）では、▽海外人材を活用するため、高度人材の受入れを促進する、▽現在は専門的・技術的分野とは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて、国民生活に与える影響を勘案し総合的な観点から検討する、▽日本で就労する外国人が国内で十分その能力を発揮できるよう、日本語教育や現地の人材の育成、生活・就労環境の整備を推進する――と記された。

このような状況下、前出の犯罪対策閣僚会議では、「外国人の在留情報の把握と在留管理の問題については、ワーキングチームを設置し、検討」するとした、第五回会合（二〇〇五年六月二八日）での細田内閣官房長官の発言を踏まえ、二〇〇五年七月一九日、関係省庁申合せにより、「外国人

の在留管理に関するワーキングチーム」（以下、在留管理WT）が設置され、外国人の在留に関する情報を正確に把握し、総合的に管理する仕組みの構築を検討することとされた。

在留管理WTの議事録等は公開されておらず詳細は不明だが、ここでの検討状況は犯罪対策閣僚会議の会合の場でその都度報告され、発足から約二年の検討期間を経て、二〇〇七年七月九日開催の第九回会議に検討結果が報告されている。同検討結果の概要については後述する。

(3) 「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化」の検討

ア 規制改革・民間開放推進会議『第二次答申』

『規制改革・民間開放の推進に関する第二次答申』（二〇〇五年一月二二日）では、外国人の在留状況を把握する現行制度下の方法は、いずれも外国人の就労等の実態の適時適確な把握を可能とせず、国、自治体、企業、教育機関などの受け入れ機関が一体となった整合性のある施策となっていないとし、不法滞在者の強力な摘発・円滑な退去強制、外国人の利便性の向上にもつながらる新制度の枠組みとして、以下の項目を提示している。

一つは、「外国人の在留に係る情報の相互照会・提供」である。各省庁の情報システムが保有する外国人に関する諸情報を相互に照会・提供し、情報の突合等によって全体の正確性を向上させることは、個々の外国人の在留状況の正確な把握、的確な在留管理、行政手続の効率化に資するとした。

二つは「外国人登録制度の見直し」である。ここに至って、外国人登録制度は「運用の厳格化」ないし「適切な運用」を進める対象から一歩進み、「見直し」の対象とされ、登録内容と居住実態の不整合の是正、国・自治体における在留状況の的確な把握の実現といった観点から、住民基本台帳制度への近接や同制度との一元化の可能性が記されるに及んでいる。

そして第三は「使用者に対する責任の明確化」であり、具体的には、▽不法就労者を使用する事業主への厳格な対処、▽「外国人雇用状況報告」の内容拡充・義務化――が挙げられている。このほか、学校などを念頭に、「使用者以外の受入れ機関等に対する責任の明確化」も明記されている。当然のことながら、これらも個々の在留外国人に関わる情報の法務大臣への集約が念頭に置かれている。

イ 規制改革・民間開放推進会議『第三次答申』

『規制改革・民間開放の推進に関する第三次答申』（二〇〇六年一月二五日）では、一年前の『第二次答申』で提示された新たな在留管理制度の枠組みについて、内容的な拡充が行われている。

この間、「外国人の高度人材ないし労働者の受け入れの拡大」と「在留管理の強化」の後景に追いやられていたもう一つの重要な論点、すなわち、「生活者としての外国人」の視点に立った生活支援等の充実化の議論が、「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」（一九八八年五月設置）、総務省設置の「多文化共生に関する懇談会」（二〇〇五年

六月設置、二〇〇六年三月に報告書を公表)、法務副大臣を主査とする「今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム」(二〇〇六年九月に基本的な考え方を策定)などを中心によく活性化しており、『第三次答申』はこれら懇談会等での検討成果を反映したものと見られる。

まず「外国人登録制度の見直し」については、外国人の身分関係や在留に係る規制を原則として入管法に集約し、▽国・自治体の財政負担の軽減と行政の合理化、▽市町村が外国人住民の居住関係を把握する法的根拠の整備、▽在留外国人の公正な管理と利便の増進——の観点から「適法な在留外国人の台帳制度」に改編するべきであるとした。

また、「外国人の在留に係る情報の相互照会・提供」については、地方入国管理局の外国人出入国情報システムと先述の「適法な在留外国人の台帳制度」など、国の機関と自治体との間や国の機関同士において、合理的な範囲で相互に照会・提供する仕組みの整備を行うべきであるとされた。

さらに、外国人登録証明書に代え、例えば「在留カード」を発行する場合には、これに在留資格認定証明書や就労資格証明書の機能を併せて持たせることなどを検討し、外国人の上陸や在留にかかる手続き全体の合理化を図るべきであるとしている。

そのうえで、これらの仕組みの導入により、外国人住民にとっては、▽(国民健康保険の被保険者資格など)本人の届出以前に資格が発生している場合の適用促進、▽(学齢児童生徒・保護者へ

の就学案内など)外国人住民からの申請がなくなるとも提供される行政サービスに係る利便の増進、▽在留資格の変更や在留期間の更新許可にかかる審査の効率的・効果的な実施——といったメリットがあるとされている。

なお、制度改革のための関係法案については「遅くとも平成二二年通常国会までに提出する」と記されている。

規制改革・民間開放推進会議は二〇〇七年一月末をもって「規制改革会議」(任期:二〇〇七年一月三十一日〜二〇一〇年三月三十一日)に改組されるが、本項で見た新制度の枠組みは『規制改革推進のための三か年計画』(二〇〇七年六月二二日)に取り込まれ、大幅な変更なく進められていくことになる。

同計画には、「外国人の身分関係や在留に係る規制については、原則として出入国管理及び難民認定法に集約し、現行の外国人登録制度は、国及び地方公共団体の財政負担を軽減しつつ、市町村が外国人についても住民として正確な情報を保有して、その居住関係を把握する法的根拠を整備する観点から、住民基本台帳制度も参考とし、適法な在留外国人の台帳制度へと改編する。その際は、(中略)外国人の在留に係る情報の相互照会・提供が可能な仕組みと合わせて整備する」(Ⅲ-17-1ウ⑦)と記されている。

ウ 在留管理WTの検討結果

在留管理WTは、二〇〇七年七月三日の犯罪対策閣僚会議第八回会合に『外国人の在留管理に關

するワーキングチームの検討結果について』を提出した。

同検討結果では、従前の在留管理制度の問題点を「在留外国人(特にニューカマー)の居住・就労の実態が必ずしも十分に把握されていない」ととし、その原因として、▽在留管理が入管法(国の事務)と外国人登録法(市区町村の法定受託事務)により二元的に処理されていること、▽在留管理のチェックが入国審査時・更新時にとどまり、その間の事項の変更が適切に把握されていないこと、▽不法滞在者にも「在留の資格なし」との記載で外国人登録証が交付され、誤解を生じかねないこと、▽就学先等の所属機関の協力が制度的なものではないこと——の四つを挙げた。そのうえで、制度の見直しを検討していく方向性として、以下の四項目を提案している。

一つは、「法務大臣による在留情報の一元的把握」である。従前、外国人登録制度の対象として管理主体が区別されていた在留期間中の変更事項(居住地や勤務先などの変更)の確認についても本人に入管局へ届け出させるとしたほか、入国・在留許可と連動させた「在留カード」(仮称)を発行するとした。

第二は、「所属機関の協力、行政機関の情報の相互照会・提供」である。外国人を雇用する全事業者に対し、厚労省への外国人の雇用情報の報告を義務化するとともに、厚労省に対しては、法務省の求めに応じ、在留の状況確認のための情報提供を行うこととした。あわせて、学校などの所属機関にも法務大臣からの情報照会への回答を義務

化するとしたほか、他の行政機関の間における保有情報の相互紹介・提供をできるようにするとした。

第三は、右記の二項目の実施を前提とする「正確な在留情報に基づく適格な在留管理」であり、入管等において不適正な在留活動の防止を図るとした。

そして第四は、法務大臣が収集・保有・管理する外国人の個人情報的一定範囲を市区町村へ提供し、外国人住民行政の基礎とするため、市区町村がこれら情報を保有・管理・利用できるようにするとしたことである。

これら四つの提案のうち、一点目・二点目については法務省の第五次出入国管理政策懇談会・在留管理専門部会において検討中とされ、四点目については関係省庁による具体的な検討の実施を提案している。

工 在留外国人の生活環境整備の視点に立った

台帳制度の整備の要望

規制改革・民間開放推進会議で構想された、外国人登録制度から「適法な在留外国人の台帳制度」への改編が現実味を帯びるなか、二〇〇七年秋頃から、「在留外国人の生活環境整備」などの視点に立って、そのような制度改革の方向性を後押しする要望が相次いで出された。

まず、全国の自治体で構成する「外国人登録事務協議会全国連絡会」が、規制改革会議に『適法な在留外国人の台帳制度の整備に関する要請書』（二〇〇七年一月八日）を提出し、この中で、「市

区町村にとり、住民に関する正確な記録を常に整備することは住民行政の基礎であり、住民サービスを通じて住民の利便の増進を図る上で欠かせないものである。また、住民に関する記録は正確かつ全国統一的に整備される必要がある」と要望した。

また、南米日系人が多数居住する自治体（会員二三市¹当時）で構成する「外国人集住都市会議」は、『外国人集住都市会議のかも2007メッセージ』（二〇〇七年一月二八日）を発し、この中で、外国人登録制度の弊害を指摘したうえで、「外国人を地域で生活する住民として捉え、住民としての情報を記録し、日本人と同じように権利が保障され、義務が遂行されるために、国に対して全国共通の外国人住民台帳制度の創設を強く要望します」と記された。

これらの動きを受けて、規制改革会議は、『規制改革推進のための第二次答申』（二〇〇七年二月二五日）で、外国人登録制度の見直しについて、関係各府省に対し外国人住民の台帳制度の構想を具体化するよう求め、その進捗状況を注視していくとし、二〇〇九年通常国会への関連法案の提出に向けて、二〇〇七年度の措置として、総務省と法務省が外国人住民の台帳制度の基本構想を作成・公表するべきであるとした。

加えて、可児市議会からも、二〇〇八年三月二二日をもつて『新たな在留外国人台帳制度の早期成立を求める意見書』が衆参両院議長、内閣総理大臣、総務相、法務相宛てに出され、「外国人の在留に係る情報の把握は、地方自治体にとって

喫緊の課題であることから、国におかれては、新たな在留外国人台帳制度の早期の成立及び施行されるよう強く要望する」と記された。

(4) 新制度の具体化へ

ア 第五次出入国管理政策懇談会・在留管理専門部会の報告書

前出『規制改革・民間開放の推進に関する第三次答申』（二〇〇六年二月二五日）から程なく、二〇〇七年二月一日、法務大臣の私的懇談会「第五次出入国管理政策懇談会」の下に「在留管理専門部会」が設置された。同専門部会は、在留管理WTの議論と並行し、「法務大臣による在留情報の一元的把握」および「所属機関の協力、行政機関の情報の相互照会・提供」を中心に検討を進め、二〇〇八年三月二六日をもって、報告書『新たな在留管理制度に関する提言』を策定・公表した。同報告書では、在留管理制度の問題点を、▽法務大臣による在留情報の把握が不十分、▽入管法と外登法の二元的な情報把握、▽外国人登録制度の目的と実際の運用の齟齬、▽混合世帯の増加と世帯把握の困難さ——としたうえで、新制度の内容について以下のとおり提言している。

- 新制度の対象外国人……中長期在留外国人
- 外国人からの在留状況の届出事項
 - ・ 届出事項……身分事項／居住地／所属機関等の名称・所在地・労働条件等
 - ・ 届出方法……居住地以外の届出事項／居住地・届出情報の正確性・届出の実効性担保の在り方

○ 市区町村との関係

・新制度における市区町村の役割……居住地届出の窓口／届出に係る居住地情報の在留カードへの反映に関与

・市区町村による情報の取得、保有及び利用（適法な在留外国人の台帳制度）

・適法な在留外国人の台帳制度との連携の必要性

・在留カードの交付

・交付方法……上陸許可に伴う交付／在留に係る許可に伴う交付／再交付申請

・機能・体裁……ICチップ搭載／不法就労防止策の検討

・記載事項……カード番号／氏名／生年月日／性別／国籍／許可の年月日／居住地／顔写真

・記載事項の変更……居住地以外の記載事項／居住地

・永住者の在留カード

・携帯義務等……携帯・提示義務／返納及び失効

・罰則等……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／在留カード不正利用行為

○ 所属機関から法務大臣への情報提供……外国人労働者の雇用機関／留学生・就学生の教育機関／研修生所属機関／その他所属機関／履行担保の方法

○ 行政機関による相互紹介・提供

○ 法務大臣による情報の保有及び利用の在り方

・法務大臣による情報の利用の在り方……在留情報の正確性の確保／開示請求等／情報セキュリティ対策

・法務大臣による情報の保有及び利用の在り方……退去強制手続及び在留資格取消手続にお

る利用／在留期間の更新等の在留審査における利用／新たな情報利用の仕組みの検討

○ 適法に在留する外国人の利便性の向上

・出入国管理行政における利便性の向上……在留期間の上限の伸長／再入国許可制度の見直し／受入機関からの在留期間更新等の取次申請に対する手続の簡素化

・その他の利便性の向上……右記台帳制度の整備による行政サービスの向上／各種分野における新たな外国人支援施策の促進／在留カードの身分証明書としての機能充実

○ 特別永住者について……右記台帳制度の対象に

イ 外国人台帳制度に関する基本構想と懇談会報告書

『規制改革推進のための三か年計画（改定）』（二〇〇八年三月二十五日）では、あらためて、外国人登録制度を「適法な在留外国人の台帳制度」へ改編するにあたって、「内閣官房の調整の下、総務省及び法務省が当該台帳制度の基本構想を作成し、公表する」とされ、これが「平成一九年度措置」とされたことから、法務省と総務省は二〇〇八年三月中に『適法な在留外国人の台帳制度』についての基本構想をまとめ、▽対象となる外国人の範囲、▽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——などについて基本構想を整理し、「今後、市町村をはじめとする関係者からの意見を踏まえつつ、本制度の具体案を策定する」とした。

右記『基本構想』から問もない二〇〇八年四月、総務省は「外国人台帳制度に関する懇談会」を設

置し、▽台帳の記載事項、▽台帳と各種行政サービスとの連携、▽外国人に係る基本的な情報の正確な把握の方法——など、同制度の具体化に向けた検討を開始した。同懇談会は、前出の在留管理専門部会『新たな在留管理制度に関する提言』を前提に検討を続け、二〇〇八年二月一八日をもって『外国人台帳制度に関する懇談会報告書』をとりまとめた。

同報告書では、「制度のねらい」を「外国人住民に係る台帳制度を定め、居住関係の公証など住民行政の事務処理の基礎とするとともに、住民に係る届出等の簡素化及び住民に関する記録の適正かつ統一的な管理を図ることで、外国人住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを旨とする」としたうえで、制度の基本的事項（外国人住民票作成の対象者／住所の定義／台帳・住民票の作成等／法定記載事項）、制度の仕組み（外国人住民票の修正など／行政機関間の通知／公証制度（閲覧・交付）／複数国籍世帯／届出）、その他（都道府県の役割／総務大臣と法務大臣の連携／施行の時期／届出等の代理・使者）を整理している。

(5) 新制度の根拠法案の成立・公布

以上のような検討の成果を踏まえて作成された新制度の根拠法案、すなわち、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律案」（法務省

所管、二〇〇九年三月六日国会提出」と、「住民基本台帳法の一部を改正する法律案」（総務省所管、二〇〇九年三月三日国会提出）は、ともに二〇〇九年七月九日をもって可決・成立し、本稿冒頭で述べたとおり、同月一五日に公布となった。新たな在留管理制度に関わる改正事項は、公布から三年以内の施行とされ、二〇一二年七月九日からの施行となった。

ただし、市町村窓口での混乱を避けるとの観点から、住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）、住民基本台帳カードにかかる規定については、改正法附則第九条に基づき、外国人住民への適用は施行日から一年以内において政令で定める日からとされている。

なお、外国人台帳制度の実務上の課題については、新制度の公布直後の二〇〇九年九月より、総務省が「外国人住民に係る住民基本台帳制度への移行等に関する実務研究会」を設置し、市町村の新制度への円滑な移行に向け、市町村の実務担当者、情報システム関係者などが、制度的・技術的な観点から、実務上の課題について検討を続けているが、本稿ではこれ以上立ち入らない。

3. 新制度の特徴と今後の課題

(1) 新制度の特徴

以上で整理した検討経過を見る限り、新たな在留管理制度は、当初は「外国人犯罪対策」と「海外からの高度人材および労働者の受け入れの拡

大」の二課題の両立をいかに図るかの検討から出発し、これに「在留外国人の生活環境の整備」という課題が一步遅れて加わり、これら三つを中心に検討が進められたことが見て取れる。

資料1は、新制度の根拠法の成立直前に開催された第一三回犯罪対策閣僚会議（二〇〇九年六月二六日）に配布されたもので、新制度の全容が図解されている。

新制度では、外国人が所属するあらゆる機関（自治体、企業、学校、研修先など）から法務省へ、入国後（在留中）の外国人に関する個人情報を一元的に集約・管理する体制のもと、法務省から各市町村へ正確な情報を適宜提供することにより、これを各市区町村における外国人住民台帳制度の運用に利用しうる仕組みを構築し、相互に情報共有と最新情報への更新を図る一方、新制度の対象となる中长期在留外国人には、ICチップ搭載の在留カードを交付し、常時携帯を義務化した。このなかで、法務省保有情報、在留カードの記載情報、外国人住民台帳の登録情報は、関係機関間での情報共有の中で不断に更新される（資料2参照）。罰則も強化され、違反や過失があった場合には、在留資格の取り消し、退去強制、罰金などが課される。対象外国人に関する情報を広く収集し、その正確性を保つことで出入国・在留管理行政に資することが新制度では企図されている。

(2) 新制度の理念と今後の課題

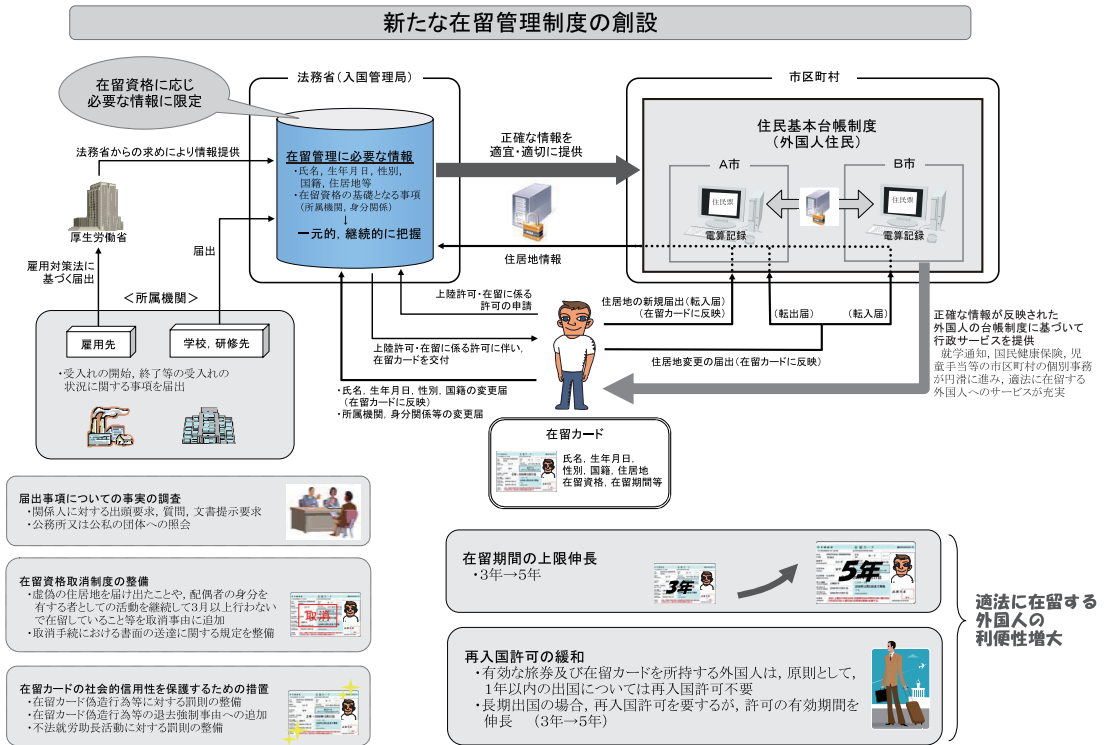
新制度の理念は、第二二回犯罪対策閣僚会議

（二〇〇八年二月二二日）の配布資料（612）のタイトルに端的に表れている。すなわち、「新たな在留管理制度による不法滞在者・偽装滞在者の排除及び外国人との共生社会の構築」である。つまり、国、自治体、企業、その他所属機関の情報連携によって「適法な在留外国人」と「違法な在留外国人」を厳格に選別し、前者に対しては外国人台帳制度を活用し生活支援の充実化を図る一方、後者に対しては摘発・国外退去を基本に対応することになる。

こうしたなかで最も大きな影響を受けるのは、在留資格の期限の切れた後も滞在を続け、地域に定着している外国人たちである。このような人々は、旧制度下では、在住市区町村に外国人登録を行えば、「在留の資格なし」の位置づけながら外国人登録証明書を人道的配慮の観点から交付され、医療や教育といった所要の住民サービスを提供されていた。これが新制度の下では、一律に違法な在留外国人に区分され、在留カードの交付対象および外国人住民台帳の登録対象から外されることとなり、旧制度下では享受することができていた公共サービス等を受けられなくなる可能性がある。

このような制度改定の影響について、例えば『朝日新聞』（二〇〇九年六月七日）の社説「入管法改正／監視よりも共生の発想で」では、「外国人の滞在状況を正確に把握する体制は必要」であり、また、「外国人を地域の一員としてきちんと位置づけようとする」住民基本台帳法の改正は「いい方向といえる」としつつも、「監視されているよ

<資料1>



<資料2> 新在留管理制度の対象外国人の登録個人情報一覧

登録先	在留カード	外国人住民票	(参考) 日本人の住民票	(参考) 外国人登録票
根拠法	「出入国管理および難民認定法」第19条の4	「住民基本台帳法」第30条の45	「住民基本台帳法」第7条	「外国人登録法」第4条第1項
登録情報	氏名(原則アルファベット、漢字併記可) 出生の年月日 男女の別	氏名 出生の年月日 男女の別	氏名 出生の年月日 男女の別	氏名 出生の年月日 男女の別
		世帯主であるときはその旨 世帯主でないときは世帯主の氏名と続柄	世帯主であるときはその旨 世帯主でないときは世帯主の氏名と続柄	世帯主の氏名 世帯主との続柄 世帯主であるときは世帯構成者の氏名、生年月日、続柄 本邦にある父母・配偶者の氏名、生年月日、国籍
	国籍の属する国又は入管法第2条第5号口に規定する地域	国籍等	戸籍の表示等	国籍 国籍の属する国における住所又は居所 出生地
				旅券番号 旅券発行の年月日 上陸許可の年月日
	在留カードの番号 在留カードの交付年月日 在留カードの有効期間の満了日 在留資格 在留期間とその満了日	中長期在留者である旨 在留カードの番号 在留カードの交付年月日 在留カードの有効期間の満了日 在留資格 在留期間とその満了日		在留資格 在留期間
	住居地	住所 外国人住民となった年月日 転入届出の年月日、前住所	住所 住民となった年月日 転入届出の年月日、前住所	居住地 登録番号 登録の年月日
	就労制限の有無 資格外活動許可を受けているときはその旨			職業 勤務所又は事務所の名称及び所在地
			選挙人名簿登録の旨	
		国民健康保険の資格に関する事項 後期高齢者医療の資格に関する事項 介護保険の資格に関する事項 子ども手当の受給の資格に関する事項 国民年金の資格に関する事項	国民健康保険の資格に関する事項 後期高齢者医療の資格に関する事項 介護保険の資格に関する事項 子ども手当の受給の資格に関する事項 国民年金の資格に関する事項	
		米穀の配給に関する事項	米穀の配給に関する事項	
		住民票コード	住民票コード	
		その他政令に定める事項	その他政令に定める事項	

※2012年7月 正木作成

うだ」との当事者の声を挙げ、新制度下で課される義務等が外国人への過度の負担にならないかという懸念を記している。

このほか、外国人の人権擁護、多民族・他文化共生社会の構築などの視点に立つ、日本弁護士連合会あるいは外国人支援を目的に活動する諸団体などは、対象外国人への日常的な監視の強化や差別的な取り扱いなどを理由に、新制度に関する批判的な言説を発信している。

新制度は、その制度設計の理念において、適法な在留外国人と不法在留者を選別し、不法滞在者の排除をもって国内の治安を維持・改善することを追求するものとしてつくられたが、平穩に暮らす大部分の在留外国人たちをも犯罪者予備軍であるかのごとく一括して管理強化の対象とすることには社会実態との間で大きな摩擦を引き起こす部分があるように思われる。

この点に関連して、『第四次出入国管理基本計画』（二〇一〇年三月三〇日）によれば、「改正住民基本台帳法の対象とならない正規の在留資格等を有さずに在留する者については、なおその者が行政上の便益を受けられることとなるようにするとの観点から、必要に応じて、その者に係る記録の適正な管理の在り方について検討を加えることとされており、法務省においては、入管法の規定により仮放免を受けて一定期間を経過した者について、その居住地、身分関係を市区町村に迅速に通知すること等について、総務省、地方公共団体等とも連携し、検討していく」と明記されている。「共生社会の構築」ないし「社会的包摂」の視点

に立った議論の進展と施策の実現が望まれる。

最後に、公権力が個人の情報を一元的に収集・管理することは、使い方によっては、社会的包摂を進めることも可能かもしれないが、逆に個人の選別・排除をも可能にするのであり、本件はそうした二面性を体現する好例である。翻って国内の情勢に目を転じると、現在、社会保障・税一体改革の文脈で、いわゆる「マイナンバー制度」の導入の是非が議論されているところである。その案では、低所得者や被災者に対する支援の拡充などを導入目的に掲げながら、個人情報収集範囲の拡大や広範な分野での利用のほか、ICカードの交付や常時携帯の義務化なども検討されている。

このような情勢を踏まえるならば、日本国民にとつても、在留外国人の管理強化を対岸の火事とせず、これを自らの問題として考える想像力を持つことが求められるだろう。

【参考文献・資料等】

＜文献・資料＞

- ・ 池本武広「住民基本台帳法の一部を改正する法律について―外国人住民制度の創設を中心に（上）」（『自治研究』第八五巻第一〇号所収）第一法規、二〇〇八年一〇月
- ・ 同「住民基本台帳法の一部を改正する法律について―外国人住民制度の創設を中心に（下）」（『自治研究』第八五巻第二二号所収）第一法規、二〇〇八年一二月
- ・ 移住労働者と連帯する全国ネットワーク・入管法対策会議ほか編『改定入管法／中長期在留者のため

のQ&A（日本語版）』二〇一一年六月

- ・ 藤乗一道「在留管理制度の抜本改革／出入国管理及び難民認定法等の一部改正」（『立法と調査』第二九六号所収）二〇〇九年九月

＜WEB＞

- ・ 首相官邸／犯罪対策関係会議
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/>
- ・ 総務省／外国人住民に係る住民基本台帳制度について
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/zaifu.html
- ・ 内閣府／経済財政諮問会議
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/>
- ・ 内閣府／総合規制改革推進会議
<http://www8.cao.go.jp/kisei/index.html>
- ・ 内閣府／規制改革・民間開放推進会議
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kankaku/old/index.html>
- ・ 内閣府／規制改革会議
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kankaku/index.html>
- ・ 法務省／出入国管理政策懇談会
http://www.moj.go.jp/nyuukokukakarri/kouhou/nyukan_nyukan41.html
- ・ 法務省入国管理局
<http://www.immi-moj.go.jp/index2.html>

＜まさき かつじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員＞