

# テロの未然防止のための規定の整備

## ～ 出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案～

法務委員会調査室 とうじょう かずみち  
藤乗 一道

### 1. はじめに

政府は、米国中枢同時テロなどを受けて平成16年12月に決定した「テロの未然防止に関する行動計画」において、テロを未然に防止するための措置を講ずる出入国管理及び難民認定法の改正案を平成18年の常会に提出することとしていた。

「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」(以下「法案」という。)は、この方針に基づいて、平成18年3月7日に提出されたもので、テロの未然防止策として、上陸審査時に外国人に指紋等の個人識別情報の提供を義務付けることやテロリストの入国等の規制を適切に行うための退去強制事由の整備等を図るほか、出入国管理の一層の円滑化のための規定の整備等も行うこととしている。

### 2. 改正案の概要

法案は、テロの未然防止のための規定の整備、出入国管理の一層の円滑化のための規定の整備、及び構造改革特別区域法に規定されている特例措置等を全国において実施するための規定の整備の3つからなり、概要は以下のとおりである。

#### (1) テロの未然防止のための規定の整備

##### ア 指紋等個人識別情報の提供

テロリストの入国を確実に阻止するためには、入国審査時等に指紋等による申請者の本人確認や要注意人物リスト等との照合を行うことが効果的であるとされている。例えば、米国では外国人の査証申請時及び入国審査時に指紋採取や写真撮影を行い、要注意人物リスト等と照合する「US - VISITプログラム」を2004年の1月から実施している。その運用実績については、約2年間の間に4,700万人以上の申請者を対象にUS - VISITを実施し、1,000人以上の犯罪者等を入国審査の段階で摘発したという報告がされている<sup>1</sup>。

法案では、上陸審査時に特別永住者等を除いた外国人に指紋等の個人識別情報の提供を義務付けている。これまでは、他人の真正旅券を利用した入国は不正の確認が困難であったが、指紋等の提供により、本人の同一性の確認や、要注意人物リストとの照合が容易になり、過去に違う旅券で入国したことがあれば、上陸審査時にそのことが判明し、入国を防止することが可能となる。

この指紋等の個人識別情報の提供については、情報の保有期間の長期化や入管業務目的以外での利用という問題点が指摘されている。

##### イ テロリストの入国を規制する規定の整備

法案では、テロリストの入国等の規制を適切に行うため、法務大臣が関係省庁と協議してテロリストと認定する者等を退去強制の対象とすることとしている。テロリス

トの入国を阻止することや退去強制を行うことは、テロの未然防止を図る上で極めて重要であるが、これまで「テロ」や「テロリスト」について国際的に確立した定義があるわけではなく、また、現行の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）では、テロリストであることのみをもって入国を阻止し、又は退去強制とする規定はない。

他方、テロ対策として、既にテロリスト等に対する資金供与等を規制する仕組みが出来ており、公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律第1条の定義規定がテロ行為の概念を規定していることから、法案では、外国人テロリスト等について、「公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律第1条に規定する公衆等脅迫目的の犯罪行為、公衆等脅迫目的の犯罪行為の予備行為又は公衆等脅迫目的の犯罪行為の実行を容易にする行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由のある者として法務大臣が認定する者」と規定し、法務大臣が関係省庁と協議してテロリストと認定する者等を退去強制の対象としている。

この外国人テロリスト等の強制退去事由の整備については、テロリストの定義が極めてあいまいであり、恣意的な認定がなされるおそれがあると指摘されている。

#### ウ 乗員・乗客名簿の事前提出の義務付け

テロリストの入国を阻止するためには、我が国に入国しようとする者に関する情報をできる限り早い段階で入手し、要注意人物リスト等と照合することが効果的であるとされている。このため、警察庁、法務省及び財務省において、外国を出発した航空機が日本に到着する前に、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、これを関係省庁が保有する要注意人物リスト等と自動的に照合するA P I S（事前旅客情報システム）を構築し、平成17年1月から運用が開始された。しかしながら、A P I Sについては、航空会社の任意の協力に基づくものであり、また、新たな負担を求めるものであることから、必ずしもすべての航空会社の協力を得られず、また、船舶に関しては、A P I Sのようなシステムが存在していない。

法案では、これまで、到着時に船舶等の長に対して乗客・乗員名簿の提出を義務付けることができる規定であったものを、本邦に入る船舶等の長に電子データやF A X等による乗員・乗客名簿の事前提出を義務付けている。

### （2）出入国管理の一層の円滑化のための規定の整備

#### ア 上陸審査手続を簡素化・迅速化するための規定の整備

上陸審査手続を簡素化・迅速化するため、個人識別情報を利用した自動化ゲートの導入が予定されている。法案では、一定の要件に該当する特別永住者等の外国人が同ゲートを通過することを可能としている。

なお、外国人の出国及び日本人の出国・帰国については、入管法による許可制ではなく、出国・帰国の認印による確認が入管法及び同法施行規則において規定されている。日本人についても同法施行規則の改正により、自動化ゲートの利用が可能になる予定である。

この自動化ゲートの導入については、利用に当たり日本人でも生体情報の登録が必要であり、自動化ゲート利用のために登録された情報が捜査当局に提供されるおそれがあると指摘されている。

#### イ 退去強制の迅速・円滑化を図るための規定の整備

退去強制を受ける者は、原則として、その者の国籍又は市民権の属する国に送還される（入管法53条）。例えば、これまでは、A国人を夫とするB国人が、強制退去を受ける際に、自費によってA国への送還を希望し、A国が承認したとしても、A国へ送還することができなかった。

法案では、自費出国の許可を受けた者について、本国送還の原則を緩和して本国以外の受入れ国への送還を可能とし、退去強制の迅速・円滑化を図っている。

### （3）構造改革特別区域法に規定されている特例措置等を全国において実施するための規定の整備

外国人の在留期間は、外交、公用及び永住者の在留資格に伴う在留期間以外は、3年を超えることができない（入管法2条の2）が、構造改革特別区域法において講じられている外国人研究者受入れ促進事業及び外国人情報処理技術者受入れ促進事業においては、特例措置として在留期間を5年以内において法務省令で定める期間としている。

法案では、これら特例措置を全国において実施するため、構造改革特別区域法における規定を削除し、特定研究活動及び特定情報処理活動等並びにこれに準ずる外国人教授の教育活動等を入管法の在留資格（特定活動）として規定し、在留期間についても5年としている。

## 3．衆議院における審議の概要と今後の課題

### （1）個人識別情報の保有期間について

上陸審査時に特別永住者等を除いた外国人に提供が義務付けられる指紋等の個人識別情報の保有期間について法務省の見解が問われた。

法務大臣は、「上陸審査時に特別永住者等を除く外国人から提供を受ける指紋等の個人識別情報については、出入国の公正な管理に必要である間は保有することになる。したがって、提供者がいまだ出国せず我が国に在留している間は保有する。また、出国後も、事後的な確認の必要性や再度の入国の際の審査で利用する可能性に備えて、内部の運用基準で定める一定の期間は保有する。具体的な保有期間については、施行後、その結果を踏まえて最終的に決定することとしたい。」<sup>2</sup>と答弁した。

また、法務副大臣は、「指紋が、違う旅券で入ってくるときにそれを見破るための重要な個人情報であることを考えると、その人間が生存している期間中は変わらないから、基本的に、期間はその人間の生存期間。生きているか死んでいるか日本の政府は分からないので、指紋の最低採取年齢が16歳ということを見ると、7、80年は保有したいというふうに考えている。」<sup>3</sup>と答弁した。

### （2）外国人の人権と生体情報の利用について

指紋等の個人識別情報の提供の義務付けに関し、外国人登録法における指紋の押捺制度が廃止された経緯に基づく意見や日本弁護士連合会などから、憲法13条や自由権規約の7条に違反するという指摘があり、外国人の人権と今回の生体情報を取得して利用するという事について法務省の見解が問われた。

法務大臣は、「最高裁が判示してある判例は、国家機関が正当な理由もなく指紋の押捺を強制することは、憲法13条の趣旨に反して許されない、他方、その自由も、国

家権力の行使に対して無制限に保護されるものではなく、公共の福祉のため必要がある場合には相当の制限を受けるということは、憲法13条に定められているところであると判示している。(略)出入国の公正な管理を行い、国民の生命財産を守る、つまり、テロの未然防止策として、外国人の上陸審査時に指紋の提供を義務付けるものであり、その立法目的には十分な合理性があり、かつ、必要性もある。最高裁判例に言う公共の福祉に適合したものと考えている。」<sup>4</sup>と答弁した。

(3) 個人識別情報の捜査機関への提供について

上陸審査時に取得した指紋等の個人識別情報の警察等の捜査機関への提供について法務省の見解が問われた。

法務大臣は、「警察等捜査機関から犯罪捜査の目的で刑事訴訟法197条2項に基づいて特定の指紋を有する者について照会がなされた場合を例にとりて具体的に説明すると、行政機関個人情報保護法の解釈上、当該照会に応じて個人情報を提供することは可能であり、刑事訴訟法の解釈上は、当該照会に応じることは義務でもある。照会に係る指紋、個人識別情報を照合するのは照会を受ける側である法務省、入管であり、照会に応じて提供するのは法務省による照合の結果ヒットした指紋だけであることは当然である。法務省、入国管理局が保有する指紋等個人識別情報を刑事訴訟法に基づく照会に応じて包括的に警察等捜査機関に提供するなどということは、法制上も運用上もおよそあり得ない。」<sup>5</sup>と答弁した。

(4) 今後の課題

今回の法案は、国民の生命と安全を守るためにテロの発生を未然に防止するための措置を整備するもので、評価する声もある。

他方、個人識別情報の提供の義務付けについては、指紋等の個人識別情報の保有期間が明確でない、自動化ゲートの導入に伴い、指紋の登録が日本人も対象になり、入管業務以外での利用や外国入管当局への提供範囲が極めてあいまいであるという指摘もなされ、新聞報道等を通じ国民の関心も非常に高い。

テロの未然防止のため、個人識別情報の提供の義務付けが必要とされるのであれば、政府は、その必要性及びこれらの懸念について十二分に説明を果たしていく必要がある。

【参考文献】

『テロの未然防止に関する行動計画』国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部、平成16年12月10日

『平成17年版出入国管理』法務省入国管理局編、平成17年9月12日

<sup>1</sup> 第164回国会衆議院法務委員会議録第7号2頁(平18.3.17)

<sup>2</sup> 第164回国会衆議院法務委員会議録第10号1頁(平18.3.28)

<sup>3</sup> 第164回国会衆議院法務委員会議録第7号4頁(平18.3.17)

<sup>4</sup> 第164回国会衆議院法務委員会議録第8号1頁(平18.3.22)

<sup>5</sup> 第164回国会衆議院法務委員会議録第10号3～4頁(平18.3.28)