

# テロの未然防止と入管法改正

## ～ 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

「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、5月17日、2か月にわたる国会審議を経て成立した。

法案の概要については、拙稿<sup>1</sup>に譲るが、その趣旨は、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」に基づき、テロを未然に防止するための措置を講ずるためのものであり、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。

衆・参における審議を通じて野党側は、テロの未然防止という方向性については異論はないとしたものの、具体的方策として示された上陸審査時における指紋等の提供義務付けをめぐって、外国人の人権やプライバシー権、あるいは自己コントロール権の保障という観点から問題が多いとして、厳しい議論を展開した。特に提供された情報が捜査など入管業務以外の目的に利用され得ることが明らかにされたことから、外国人管理の強化にもつながるおそれ大きいとして批判を強めた。

これらを背景に、衆・参の法務委員会において、民主党から、提供を義務付ける個人情報写真と指紋に限定するとともに、当分の間、指紋の利用を凍結すること等を内容とする修正案が提出されたが、否決され、法案は、賛成多数で原案どおり可決、成立した。法案に対しては、衆議院で4項目、参議院で8項目の附帯決議が付されており、課題を多く含む法案であったことが、浮き彫りにされた。

本稿では、主な国会論議を紹介するとともに、今後の課題について若干の指摘を行うこととする。

### 2. 主な論議

#### (1) 指紋等の個人識別情報の提供範囲及び利用目的

##### ア 提供の義務付け

指紋等の個人識別情報の提供の義務付けに関し、平成12年に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の憲法第13条や自由権規約<sup>2</sup>第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こと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。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。」と答弁した<sup>3</sup>。

#### イ 提供対象者

指紋等の個人識別情報の提供対象者について、米国においては、永住者について、指紋等の採取の対象外としているにもかかわらず、日本の場合、特別永住者は対象外だが、永住者が除外対象にならないことについて法務省の見解が問われた。

法務大臣は、「個人識別情報の提供義務については、危険性の程度が低いこと、配慮の必要性の程度が高いことの二つを基準として、一定の外国人について免除することとしている。特別永住者については、その歴史的経緯及び我が国における定住性にかんがみ、その法的地位の一層の安定化を図るため入管特例法が制定されており、配慮の必要性が極めて高いことから、当該義務を免除することとした。それに対して永住者については、特別永住者の場合のような歴史的経緯がなく、入管特例法の適用もないことから、個人識別情報提供義務を免除する対象としなかった。なお、残念なことに、永住者等に成り済ました外国人が不法入国する事案が頻繁に発生している。我が国には永住者の方が30万人以上在留しており、成り済ます対象者を見付けることが比較的容易であることなどを考えると、テロリストや犯罪者が永住者の旅券を盗んだり偽造したりして当該旅券の名義人に成り済まして本邦に不法入国することを防止する必要性もあると考えている。」と答弁した<sup>4</sup>。

#### ウ 利用目的

個人識別情報の利用目的について、行政機関の保有する個人情報に関する法律（以下「行政個人情報保護法」という。）の第3条1項に、「行政機関は、個人情報を保有するに当たっては、法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならない」と規定されており、出入国の際の本人確認として法案に特定すべきであるとの指摘がなされたが、法務省は、「行政個人情報保護法第4条4号で、『取得の状況からみて利用目的が明らかであると認められるとき。』は除かれる」とされているとしたものの、「ただ、そうであるから本人に説明をしないということではなく、非常に広範囲の方が利用をする制度になるので、はっきりと認識していただくように努めていく。」と答弁した<sup>5</sup>。

また、個人識別情報を国内外に提供する場合の範囲、利用目的等についての法整備の必要性も問われたが、法務大臣は、「法務省が保有する個人識別情報の外国への提供について行政個人情報保護法に基づいて適正に行われることとなり、特に法整備が必要とは考えていない。」と答弁した<sup>6</sup>。

#### (2) 個人識別情報の消去対応、保有期間

## ア 消去対応

野党側は、出国時には、指紋等の個人識別情報は削除すべきだとして、米国で今回と同様のシステムであるUS - VISITが導入される際には、日本政府から米国政府に対して、同趣旨の要求をしたとの報告書があるとして、その確認を強く迫った。

これに対して、外務省は、「日米規制改革イニシアティブにおいて、日本側から対米要望において、これまで、1つはUS VISITプログラムによって取得された個人情報と厳格に管理すること、個人情報保護のために米国政府が講じている一連の措置を明らかにすること等を要望してきた。他方、出国時の生体情報の消去については、米国側に正式な要望を行っていない。ただ、指摘の記載によると、我が国の要望事項を踏まえた米国政府とのやり取りの中で、米国政府による生体情報管理の厳格化の具体策の一案として、日本側から出国時の情報の消去について言及があったのではないかと思われる。」と答弁した<sup>7</sup>。

## イ 保有期間

個人識別情報の保有期間が法案に明記されていないことから、法案に明記すべきであるとの指摘もなされたが、法務副大臣は、「例えば5年なら5年と明記をすれば、5年たてば、テロリストあるいは強制退去処分を受けた犯罪者が、日本に入るチャンスがあると相手に分からせてしまい、この入管法の改正の目的に反することになる。対外的には何年この指紋情報を保有するかを公表することはしない。」と答弁した<sup>8</sup>。

なお、指紋等の個人識別情報の保有期間について、法務副大臣は、「指紋が、違う旅券で入ってくる時にそれを見破るための重要な個人情報であり、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。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。」と答弁した<sup>9</sup>。

## (3) テロリストの認定

これまで入管法では、テロリストであることのみをもって入国を阻止し、強制退去とする規定はなかった。法案では、第24条3号の2に「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がある者」と規定し、これによりテロリストの認定を行うとともに、退去強制ができるとしたが、かかる規定は抽象的で、恣意的な運用のおそれがあると指摘された。

法務省は、「『おそれがある』という言葉の解釈としては、望ましくない事実が生ずる可能性があるという意味に解される。また、相当の理由があるという文言は、社会通念上、客観的に見て合理的なふさわしい理由があるということであり、おそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者という要件は十分明確であり、恣意的な運用のおそれはないと考えている。」と答弁した<sup>10</sup>。

さらに、実際にテロリストと認定する手続について、法務省は、「法務大臣が外国人テロリストの認定を行う場合には、第24条の2第1項の規定により、必ず外務大臣、警察庁長官、公安調査庁長官及び海上保安庁長官の意見を聴くことが義務付けられている。これらの機関、省庁はテロの未然防止に関する所掌事務を有するわけであり、

テロリスト及びテロ行為に関し高度の専門性と独自の調査権限を有している。法務省はテロリスト及びテロ行為に関する高度の専門性や独自の調査権限を有しておらず、原則として関係省庁から必要な知見、情報を提供してもらい、認定作業を行うことになる。認定に係る具体的な手続については、今後この法案の成立後、関係省庁とも協議して決定をしていくが、関係省庁から十分に意見を聴いて、慎重に相当の判断をするような仕組みを構築していく。」として<sup>11</sup>、認定が恣意的になるおそれがあるとした懸念を否定した。

このテロリストの認定に関して、参議院法務委員会では、「新たに退去強制の対象とする「テロリスト」の認定に当たっては、恣意的にならないよう厳格に行うとともに、退去強制手続を行うに当たっては、適正手続の保障の理念に照らし、「テロリスト」と認定するに至った事実関係等を明確かつ具体的に示し、退去強制を受けようとする者が十分に反論を行う機会を与えること」との、また、衆議院法務委員会では、「新たに退去強制の対象とするテロリストの認定については、恣意的にならないよう厳格に行うこと」との附帯決議がそれぞれ付された。

#### (4) 出入国審査システム整備

システム整備に関して、次世代出入国審査プロトタイプシステムの実証実験・試行を、海外企業が10万円という低価格で落札したことが明らかにされ、個人識別情報のデータが流出した場合などを考えると、海外企業にセンシティブな情報、生体情報を預けて管理させることに対する懸念が指摘された。

法務大臣は、「個人識別情報は大変重要な個人情報であり、悪用とか外部漏えいを防止するために万全の措置をとることは当然である。具体的には、民間セクターで導入されている情報管理システムを参考にしながら、電子データの暗号化とかアクセス権限の限定といった情報セキュリティ方策を徹底する。制度の導入に先立ち、プライバシー影響評価などの監査手法を取り入れることも検討して、詳細なリスク分析や評価、影響分析を行うこととしたい。」と答弁したが<sup>12</sup>、野党側の懸念を払拭するまでには至らなかった。

### 3. 今後の課題

今回の法整備により、「テロリスト」や不法滞在者対策としては一定の効果が期待できる。

他面、我が国は、「観光立国」を国策の大きな柱として掲げ、平成22年までに1,000万人を超える外国人観光客の受入目標がある。また、少子高齢化対策の一つとして、外国人労働者の受入の拡大も必要であり、出入国管理の円滑化・迅速化は、避けて通れない問題となっている。

かかる現況において、日本を訪れるすべての外国人に指紋の提供を求めるということが我が国の出入国管理行政に対して、どのような影響を及ぼしていくのか、さらに、上陸審査時に取得した指紋等の個人識別情報を捜査機関に提供できるとしたことが、外国人を犯

罪者と見る傾向を助長するおそれがあるのではないか、このような視点から、「外国人との共生」をどのように捉えていくのか、法成立後においても慎重な運用を求める報道が散見されるなど、多くの課題に対し、政府の十分な説明責任が求められている。

---

<sup>1</sup> 「テロの未然防止のための規定の整備」『立法と調査』254号（2006.4）22～25頁

<sup>2</sup> 「自由権規約」は、略称であり、正式には、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）」という。

<sup>3</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>4</sup> 第164回国会参議院法務委員会議録第15号9頁（平18.5.9）

<sup>5</sup> 第164回国会参議院法務委員会議録第15号7頁（平18.5.9）

<sup>6</sup> 第164回国会参議院法務委員会議録第17号5頁（平18.5.16）

<sup>7</sup> 第164回国会参議院法務委員会議録第17号2頁（平18.5.16）

<sup>8</sup> 第164回国会参議院法務委員会議録第15号2～3頁（平18.5.9）

<sup>9</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>10</sup> 第164回国会参議院法務委員会議録第15号12頁（平18.5.9）

<sup>11</sup> 第164回国会参議院法務委員会議録第15号12頁（平18.5.9）

<sup>12</sup> 第164回国会参議院法務委員会議録第17号5頁（平18.5.16）