

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 ～

法務委員会調査室 とうじょう かずみち
藤乗 一 道

外国人の公正な在留管理を行うため法務大臣が必要な情報を継続的に把握する制度を構築するとともに、在留期間の上限の伸長その他の適法に在留する外国人の利便性を向上させるための措置を講ずるほか、外国人研修生の保護の強化等を図ることを内容とする「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」(以下「入管法改正案」という。)は、衆議院における修正を経て、7月8日の参議院本会議において可決・成立した。

なお、入管法改正案に対し、参議院法務委員会では、15項目からなる附帯決議を行った。

本稿では、入管法改正案の原案となった政府案提出の経緯、政府案及び修正案の概要及び国会における主な論議を紹介する。

1. 政府案提出の経緯

近年、我が国の国際化が進展し、平成20年における外国人入国者数は、世界的な景気後退などにより、前年と比較して約6,000人微減の約915万人であったが、平成20年末現在の外国人登録者数は221万7,426人と、平成19年末と比べ6万4,453人の増加となり、引き続き過去最高を記録した。

現行の在留管理制度は、出入国管理及び難民認定法(以下「入管法」という。)により、法務大臣が外国人の入国時や在留期間の更新時等に、外国人から必要な資料の提出を受けるなどして審査を行ういわゆる「点」の情報把握が中心で、在留期間の途中における事情の変更は、市区町村における外国人登録制度を通じて把握している。他方、現行制度上、外国人については、住民基本台帳制度の適用がないことから、市区町村は、事実上、外国人登録を行った外国人を住民として把握し、その情報を各種行政サービス提供の基礎としている。

このような中で、様々な目的を持って新たに来日したいいわゆるニューカマーが増加し、ニューカマーの中には、国内に安定した生活基盤がないため、外国人登録に際して正確な申請を行わなかったり、頻繁に転職、転居をしたり、あるいは再入国許可を受けて本国に帰国したまま連絡が途絶え、再入国するか否かが不明な者等も少なからず現れるに至った。

こうした外国人の構成の変化やそれに伴う外国人の行動様式の変化により、現行の入管法と外国人登録法(以下「外登法」という。)による二元的な情報把握の制度では、これらの者の居住実態等を正確に把握することが困難になってきており、出入国管理行政上の

観点からも、外国人に適正な行政サービスを提供するという観点からも問題が生じていた。

政府は、平成 17 年 7 月 19 日、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」を設置し、外国人の在留情報の把握や在留管理の在り方について、法務省を含む関係省庁で検討を進め、平成 19 年 7 月 3 日、「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」を犯罪対策閣僚会議に報告した。同検討結果においては、外国人の在留管理の在り方につき、法務大臣による在留情報の一元的把握、雇用先等の所属機関の協力、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といった方向性が示された。

また、政府の規制改革・民間開放推進会議、その後身組織である現在の規制改革会議においても、外国人の在留管理制度について議論がなされており、平成 19 年 6 月 22 日に閣議決定された「規制改革推進のための 3 か年計画」においては在留外国人の入国後のチェック体制の強化として、外国人に係る情報の相互照会・提供、外国人登録制度の見直し、使用者等受入れ機関等に対する責任の明確化等が盛り込まれ、遅くとも平成 21 年の通常国会までに関係法案を提出することとされた。

法務省は、政府における検討状況を踏まえ、各方面の有識者から、新たな在留管理制度の在り方について意見を聴取し、今後の入国管理行政にいかすため、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を設置した。在留管理専門部会は、累次会合を開催し、最終報告書「新たな在留管理制度に関する提言（案）」を取りまとめ、平成 20 年 1 月 31 日、出入国管理政策懇談会に報告を行った。

その後、出入国管理政策懇談会は、報告書「新たな在留管理制度に関する提言」を平成 20 年 3 月 26 日、法務大臣に提出した。

研修・技能実習制度は、外国人の研修生や技能実習生への技術・技能移転を通じ、その国の経済発展を担う人材育成を目的とする制度であり、「研修」目的の入国者、研修から技能実習への移行者は、年々増加しており、我が国に定着してきている。

しかしながら、近年、制度の趣旨を理解せず、研修生や技能実習生を低賃金労働者として扱うなど、一部の受入機関により不適正な受入れが行われ、研修生・技能実習生が被害者となる事案が増加している。

平成 20 年中に「不正行為」に認定された機関は過去最多（452 機関）で、前年（449 機関）より 3 機関増え、過去最多を更新した。不正行為の類型は、技能実習生を稼働させた「労働関係法規違反」、申請と異なる機関で研修生等を受け入れた「名義貸し」、研修生に休日作業を行わせるなどした「所定時間外作業」が 7 割を占めている。このような現状に対し、現行制度下での運用の適正化を図るため、平成 19 年 12 月には、受入機関に対するガイドラインである「指針」を改訂し、受入機関の留意事項を明確にするなどしたほか、積極的に実態調査を行って、不適正な受入れを行った機関に対し「不正行為」認定を行い、当該機関を 3 年間の受入停止とするなどの措置を講じてきた。

また、近年、制度自体を見直すことについて、各方面から提言や報告がなされている。平成 19 年 5 月には、経済産業省の「外国人研修・技能実習制度に関する研究会のとりま

とめ」が発表され、平成 19 年 9 月には、内閣府経済財政諮問会議に設置された労働市場改革専門調査会が、第 2 次報告を行った。

厚生労働省においても、平成 18 年 10 月から「研修・技能実習制度研究会」が開催され、同研究会は、平成 19 年 5 月に中間報告を取りまとめた。その後、同研究会は、平成 20 年 6 月に「研修・技能実習制度研究会報告」を取りまとめた。

また、同制度については、「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」（平成 20 年 3 月 25 日閣議決定）において、実務研修中の研修生の法的保護や、技能実習生に係る在留資格の整備等に関し遅くとも平成 21 年の通常国会までに関係法案を提出することとされた。

これらを受けて、法務省において立案作業が進められ、「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」が、平成 21 年 3 月 6 日、国会に提出された。

なお、外国人住民の利便の増進及び市町村等の行政の合理化を目的として、在留カード交付対象者及び特別永住者等の外国人住民を住民基本台帳法の適用対象に加えること等を内容とする「住民基本台帳法の一部を改正する法律案」が、平成 21 年 3 月 3 日、総務省から国会に提出された。

2．政府案の概要

（１）新たな在留管理制度の導入

ア 法務大臣が必要な情報を継続的に把握する制度を構築するための措置

（ア）法務大臣は、在留資格をもって我が国に中長期間在留する外国人（外交・公用の在留資格者等を除く。以下「対象外国人」という。）に対し、氏名、生年月日等を記載した在留カードを交付する。

（イ）対象外国人は、上陸後に定めた住居地を、一定期間内に当該住居地の市町村の長を経由して法務大臣に届け出なければならない（住居地を在留カードに記載する。）。

（ウ）対象外国人は、在留カードの記載事項のほか、雇用先等の所属機関や身分関係等に変更があった場合には、法務大臣（住居地については市町村の長を経由）に届け出なければならない。

（エ）法務大臣は、外国人の所属機関から、対象外国人に関する情報の提供を受けられる。

（オ）法務大臣は、対象外国人に関する情報の継続的な把握のため、必要がある場合は、届出事項について事実の調査をすることができる。

（カ）虚偽の住居地を届け出た場合や配偶者の身分を有する者としての活動を継続して 3 月以上行わないで在留していること等を取消事由に追加し、取消手続における書面の送達に関する規定の整備を行う。

(キ) 在留カード偽造行為等について罰則・退去強制事由を整備し、不法就労助長活動に対する罰則を整備する。

イ 適法に在留する外国人の利便性を向上させるための措置

(ア) 在留期間の上限を3年から5年に引き上げる。

(イ) 再入国の許可の有効期間を3年から5年に延長し、有効な旅券及び在留カードを所持する外国人については、原則として1年以内の再入国許可を不要とする。

ウ 特別永住者に係る措置

(ア) 法務大臣は、特別永住者という法的地位の証明書として、氏名、生年月日等を記載した特別永住者証明書を交付する。

(イ) 特別永住者の再入国の許可の有効期間を4年から6年に延長し、原則として2年以内の再入国許可を不要とする。

(2) 外国人研修制度の見直し

ア 在留資格「技能実習」の創設

在留資格「研修」の活動のうち実務研修を伴うもの(国等が受け入れる場合を除く。)について、労働関係法令の適用を可能とし、技能等を修得した者が雇用契約に基づき修得した技能を要する業務に従事するため、新たに在留資格「技能実習」として整備する。

イ 悪質ブローカーに対処するための退去強制事由の整備

事実と異なる在職証明書等の作成に関与して研修生が入国することを幫助するような悪質なブローカーに対処するため、偽変造文書作成の教唆・幫助等に係る退去強制事由を新たに規定する。

(3) 在留資格「留学」と「就学」の一本化

留学生の安定的な在留のため、在留資格「留学」と「就学」の区分をなくし、「留学」の在留資格へと一本化する。

(4) その他

入国者収容所等視察委員会の設置、拷問禁止条約等の送還禁止規定の明文化、不法就労助長行為に係る退去強制事由等の整備等を行う。

(5) 施行期日

この法律は、一部を除き、公布の日から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

3. 修正案の概要

衆議院法務委員会における政府案の審査と並行して、会派間では政府案の修正協議が行

われていた。

協議の結果、平成 21 年 6 月 19 日の衆議院法務委員会に提出された修正案及び修正部分を除く政府案は、いずれも可決され、修正議決すべきものと決した後、同日の衆議院本会議においても修正議決と決し、本院に送付された。

修正案の概要は、以下のとおりである。

(1) 特別永住者の特別永住者証明書等の常時携帯義務に関する修正

特別永住者の特別永住者証明書及び旅券の常時携帯義務に係る規定並びにこれに係る罰則を削除する。

(2) 在留カード等の番号に関する修正

ア 在留カード及び特別永住者証明書の番号は、その交付（再交付を含む。）ごとに異なる番号を定める。

イ 在留カードの交付を受けた中長期在留者又は特別永住者証明書の交付を受けた特別永住者は、紛失や毀損等の場合以外の場合であっても、在留カード又は特別永住者証明書の交換を希望するとき（正当な理由がないと認められるときを除く。）は、その再交付を申請することができる。

ウ イにより在留カード又は特別永住者証明書の交付を受けるときは、実費を勘案して政令で定める額の手数料を納付しなければならない。

(3) 所属機関の届出義務に関する修正

入管法別表第一の在留資格をもって在留する中長期在留者が受け入れられている機関による当該中長期在留者の受入れの状況に関する届出義務を努力義務に変更する。

(4) 中長期在留者に関する情報に関する修正

法務大臣は、在留管理の目的を達成するために必要な最小限度の範囲を超えて、中長期在留者に関する情報を取得し、又は保有してはならず、当該情報の取扱いに当たっては、個人の権利利益の保護に留意しなければならない。

(5) 在留資格の取消しに関する修正

ア 日本人の配偶者又は永住者の配偶者等の在留資格をもって在留する者が配偶者の身分を有する者としての活動を継続して行わないで在留している場合の在留資格の取消しについて、期間の基準を「3 月以上」から「6 月以上」に延長するとともに、当該活動をしないことにつき正当な理由がある場合を除外する。

イ 法務大臣は、アの取消しをしようとする場合には、在留資格の変更の申請又は永住許可の申請の機会を与えるよう配慮しなければならない。

ウ 上陸許可の証印又は許可を受けて新たに中長期在留者となった者が当該上陸許可の証印又は許可を受けた日から 90 日以内に住居地の届出をしない場合の在留資格の取

消しについて、届出をしないことにつき正当な理由がある場合を除外する。

(6) 団体監理型の技能実習の活動に対する団体の責任に関する修正

団体監理型の技能実習活動について、団体の「責任及び監理」の下に行われれる旨を明確化する。

(7) 検討規定の追加に関する修正

ア 法務大臣は、現に本邦に在留する外国人であって入管法又は入管特例法の規定により本邦に在留することができる者以外のもののうち入管法第 54 条第 2 項の規定により仮放免をされ当該仮放免の日から一定期間を経過したものについて、この法律の円滑な施行を図るとともに、施行日以後においても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、施行日までに、その居住地、身分関係等を市町村に迅速に通知すること等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

イ 法務大臣は、この法律の円滑な施行を図るため、現に本邦に在留する外国人であって入管法又は入管特例法の規定により本邦に在留することができる者以外のものについて、在留特別許可の運用の透明性を更に向上させる等その出頭を促進するための措置その他の不法滞在者の縮減に向けた措置を講ずることを検討する。

ウ 法務大臣は、永住者の在留資格をもって在留する外国人のうち特に我が国への定着性の高い者について、歴史的背景を踏まえつつ、その者の本邦における生活の安定に資するとの観点から、その在留管理の在り方を検討する。

エ 政府は、この法律の施行後 3 年を目途として、新入管法及び新入管特例法の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、これらの法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

4 . 国会における主な論議

(1) 特別永住者に対する特別永住者証明書の常時携帯義務の廃止

特別永住者証明書の携帯義務及びこれに違反した場合の行政罰の規定について、法務大臣は、「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、一般外国人とは異なり、特段の配慮が必要であるが、現在の我が国を取り巻く環境や、特別永住者への成り済まし事案が発生する可能性などに照らして、政府としては、特別永住者証明書の携帯義務及びこれに違反した場合における行政罰を維持することが適当であると考えて法案を提出した次第である。」と答弁した¹。

しかし、衆議院法務委員会における議論の中で「特別永住者の常時携帯義務については、平成 11 年の指紋押捺制度の廃止などを定めた外国人登録法の一部を改正する法律案の審議においても、衆参の法務委員会で同様の附帯決議が付され、『外国人登録証明書の常時携帯義務の必要性、合理性について十分な検証を行い、同制度の抜本的な見直しを検討す

ること。とりわけ特別永住者に対しては、その歴史的経緯等が十分考慮されなければならない。』となっており、参議院も同様の附帯決議がされている。」との指摘がなされていた²。

その後、衆議院における修正により政府案において規定されていた特別永住者証明書の常時携帯義務及びこれに違反した場合の行政罰の規定は削除された。

特別永住者証明書の常時携帯義務及びこれに違反した場合の行政罰の削除について、修正案提出者からは「現時点においては、特別永住者について、特別永住者証明書及び旅券の常時携帯義務を課す必要性が完全に否定されているわけではないが、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着性にかんがみ、特段の配慮が必要である。また、平成 11 年の外登法の改正における全会一致の附帯決議において、特に特別永住者に係る外国人登録証明書の常時携帯義務についての見直しが求められているところであった。他方、特別永住者証明書の常時携帯義務を削除した場合に、特別永住者への成り済ましの危険性があるとの指摘については、当該外国人の身分関係、在留資格の有無等について迅速に把握する運用を徹底することにより対応することが可能ではないかと考えている。」旨の答弁があった³。

（２）我が国への定着性の高い永住者に対する在留カードの常時携帯義務の廃止

永住者に対する在留カードの常時携帯義務及びこれに違反した場合の刑事罰については、外登法と同様に入管法改正案においても規定されていた。

長年日本で安定した暮らしをしている永住者、例えば、特別永住者とならなかった大陸出身の中国人や、あるいは戦中から戦後にかけて朝鮮半島に一時帰省したために特別永住者にならなかった人に対しても考慮すべきとの指摘がされたが、法務大臣は、「一般永住者については、法務大臣が在留管理に必要な情報を正確かつ継続的に把握する必要性が極めて高く、他の一般外国人に対する取り扱いとの間に差異を設けるまでの特段の事情はなく、新たな在留管理制度の対象として、在留カードの携帯義務を課す必要があると考えている。しかしながら、永住者の中には、長期間我が国に在留し、その在留状況についても問題のない方々がいることも確かであり、このような方々について、我が国での在留の安定性に配慮するとの観点から、どのような取り扱いをしていくべきかについては今後の検討課題としたい。」と答弁した⁴。

その後、衆議院における修正により、附則に永住者のうち特に我が国への定着性の高い者について、歴史的背景を踏まえつつ、その者の本邦における生活の安定に資するとの観点から、その在留管理の在り方を今後検討するものとするとの規定が設けられたが、今後どのような点を検討するのかについて法務大臣の見解が問われた。

法務大臣は、「特別永住者に対し、他の外国人とは異なるさまざまな配慮がされている理由は、日本国との平和条約の発効により本人の意思に全く関係なく日本の国籍を離脱し、終戦前から引き続き日本に在留している方々であり、我が国に対する強い定着性があり、この点、そのほとんどが新たに来日した外国人、いわゆるニューカマーである一般永住者とは、その歴史的経緯や定着性に関し全く事情が異なっている。ただ、一般永住者の中に

も、我が国に長期間在留しているなど、我が国への定着性が高い方々もいることも一方で事実であり、今後、この附則の規定を受けて、法施行後の内外の諸情勢を踏まえつつ、これらの方々に対する在留管理のあり方について検討を進めていきたいと考えている。」と答弁した⁵。

(3) 在留カードの番号が在留外国人の個人情報のデータマッチングにつながるおそれ

新たな在留管理制度では、中長期在留者は、就労活動を行う際や、各種の行政サービスを受ける際に、在留カードを提示することによって、自らが適法な在留資格をもって我が国に中長期滞在する者であることを簡単に証明することができるようになる。また、在留カードの偽変造の有無を容易に確認できるようにするなどの必要があるため、在留カードにＩＣチップを搭載して、その中に在留カードの記載事項を記録することを予定している。

在留カードの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して、コンピューターネットワークに結合することによって個人情報が流出する可能性があるという懸念があり、在留カードの番号は、住基カードと同様に、券面には記載せずに電磁的記録のみによって記録するべきであるとの指摘がされたが、法務大臣から「在留カード番号の券面への記載の必要性については、その前提として、氏名、生年月日、性別、国籍だけではなかなかアイデンティフィケーションが困難であるという問題がある。また、今回、外国人の負担を軽減するために、外国人の入管当局への各種申請や届け出を郵送やインターネットにより行うことを検討しているが、その場合に、外国人に、在留カードの券面に記載された在留カード番号を入管当局に通知してもらうことにより、簡易かつ確実に本人を特定することができるなど、外国人にとっても利便性の向上に資する面があると考えている。一方、在留カード番号による名寄せについての懸念については、新たな在留カードを交付する都度、在留カード番号を変更することを予定しており、この運用によって、いわゆる名寄せの問題について大きな危惧が生じることがないようになると考えている。」旨の答弁があった⁶。

その後、衆議院における修正により在留カード及び特別永住者証明書の番号は、その交付（再交付を含む。）ごとに異なる番号を定めることとされた。

在留カード等の番号に関する修正について修正案提出者からは、「外国人の場合、同一国籍、同姓同名の人が多く見られる上に、生年月日が不明なために便宜的に１月１日とするような例もあるなど、国籍、氏名、生年月日等の身分事項だけでは個人の識別に支障が生ずる可能性が強く、何らかの番号を使用して個人の識別を行う必要があるため、在留カード番号について、券面記載事項としている。他方、個人識別番号をキーとした個人情報のデータベースの作成には、さまざまな情報を少しずつ収集する必要があることから、一定の期間が必要であるとも言われている。以上の事情を勘案して、これらの在留カード番号が適時変更される制度を採用することにより、在留カード番号をキーとした情報の集積が困難となり、個人データベースの構築を防ぐ効果があると考えられている。なお、新番号を付す際に旧番号を記録しておけば個人情報のデータマッチングは可能ではないかというようなことも危惧されるが、法務大臣は、法令に基づく場合を除いて、利用目的以外の目的

のために保有個人情報のみずから利用し、または提供してはならないと行政機関の個人情報保護法で規定されている。」旨の答弁があった⁷。

(4) 在留資格の取消しに関する規定の整備

ア 日本人の配偶者等の身分を有する者

日本人の配偶者等の身分を有する者としての活動を継続して3か月以上行わないで在留していること(正当な理由がある場合を除外)等を取消事由に追加し、在留資格を取り消すことができる規定を設けた。例えば、DVの被害者になったということで、婚姻関係を継続し難い場合があるとの指摘がなされたが、法務省は、「配偶者の身分を有する者としての活動が認められなくても、他の在留資格への変更が可能であれば、在留資格変更許可申請をさせた上で引き続き在留を認める事案も考え得る。」と答弁した⁸。

その後、衆議院における在留資格の取消しに関する修正により、配偶者の身分を有する者としての活動を継続して3か月以上行わない場合には在留資格の取消しを認める規定について、取消しをしようとする場合には、在留資格の変更の申請の機会を与えるよう配慮しなければならない旨の規定を設けた上、当該活動を行わないことに正当な理由がある場合を除外すること、活動を行わない期間を3か月から6か月に延長する修正を行ったが、「正当な理由がある場合」はどのような場合を指すのかについて修正案提出者の見解が問われた。

修正案提出者は、「例えば、日本国籍を有する子供の親権を争って離婚の協議中であるとか、あるいは調停中である場合などは、活動を行わずに在留を継続していることにつき正当な理由があり、在留資格の取り消しをすべきでない場合と考えられる。」と答弁した⁹。

また、活動を行わない期間を3か月から6か月に延長した趣旨についても問われたが、修正案提出者は、「いわゆる就労資格等で在留する場合については、3か月以上継続して活動を行わない場合が取り消し事由となるが、配偶者の身分を有する者としての活動を継続して行わない期間については、就労者資格での在留の方よりも一般的には日本社会とのつながりが深いということであり、また、完全に婚姻関係が破綻したのか、あるいは修復の可能性があるのかということを慎重に見きわめる必要があるため6か月とした。」と答弁した¹⁰。

イ 住居地の届出義務違反

在留資格の取消しに関する修正により、上陸又は転居後90日以内に住居地の届出をしない場合には在留資格の取消しを認める規定について、正当な理由がある場合を除外する修正を行ったが、住居地の変更義務違反に対する罰則の適用及び在留資格の取消しについて配慮する必要性が指摘された。

法務大臣は、「罰則の適用について、住居地の届出義務違反に該当する場合でも、そのすべてを硬直的に処罰するのではなく、捜査当局において事案の実態に即した適正な処置が行われると思っている。次に、在留資格の取消しの運用についても、住居

地の届出義務違反の場合に、常に在留資格の取消しを行うのが必ずしも適当なわけではなく、在留資格の取消しに際して、外国人からの意見聴取等によって事実関係を正確に把握して、事情に応じた弾力的な対応をしていきたいと思っている。なお、住居地を届け出ることを失念して 90 日が経過した場合、住居地の届出自体、市区町村において容易に行うことができることから、これだけでは通常は正当な理由がある場合に該当するとは考えていない。」と答弁した¹¹。

(5) 仮放免者に関する市町村への情報通知

野党側は、難民認定申請中や在留特別許可申請中などの仮放免許可中の外国人については、今回の住民基本台帳法の一部改正案により新たな適用対象にして住民基本台帳に載せるべきではないかとして、その適用を強く迫った。

これに対し、総務省は、「今回の住民基本台帳法の一部改正案により新たにその適用対象とされるのは、観光目的で入国をした短期滞在者などを除く、適法に 3 カ月を超えて在留する外国人であり、仮放免とは、不法滞在者が退去手続のために入国管理局の施設に收容されている場合、出国準備などのために一時的に身体の拘束を仮に解くという制度である。このために、仮放免となっても不法滞在者であることは変わらず、退去強制されるべき地位にあることは変わらず、住民基本台帳法の適用対象とすることは適当でないと考えている。」と答弁した¹²。

その後、衆議院における修正により、附則に、仮放免されてから一定期間経過したものについて、施行日以後においても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、施行日までにその居住地、身分関係等を市町村に通知することについて検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとするとの規定が設けられたが、仮放免された者の通知に関する具体的な検討内容について法務省の見解が問われた。

法務省は、「仮放免された外国人には現在も仮放免許可証が交付されて、これに本人の身分事項や指定住居が記載されているので、基本的にはその外国人が仮放免許可証を市町村に持参することによって身分事項や居住状況の証明を行うことは可能であると考えている。しかしながら、現在の外国人登録がなくなるので、正規に在留するものでない者の記録という意味で懸念が生じていると思うが、これらの外国人が受けることのできる行政上の便益に支障を生じさせることのないよう、どのような行政サービスにおいて法務省からの通知が必要になるかを考慮するとともに、個人情報保護という観点も必要であるので、この観点も留意しつつ、通知を行う場面や方法について検討を進めたいと考えている。」と答弁した¹³。

なお、住民基本台帳法の一部改正案についても、衆議院総務委員会において、外国人住民に係る住民票を作成する対象者となっていない仮放免者等について、引き続き行政上の便益を受けられるようにするとの観点から、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、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする規定を、附則に追加する修正が行われた。

(6) 不法滞在者の縮減への対応

入管法改正案が施行されると不法滞在者には在留カードが交付されないことから、多数の不法滞在者が存在する状況のまま法律の施行に至ることになれば、混乱が予想され、新たな在留管理制度の円滑な導入に支障を来すことが懸念される。入管法改正案の施行までの間、不法滞在者の数を減少させることが重要であり、どのような対応を行うかが課題であるが、例えば、在留特別許可の基準を明確化して、善良な外国人が名乗り出やすいような仕組みの必要性について法務省の見解が問われた。

法務大臣は、「これまで、在留特別許可については、個々の事案ごとに、在留を希望する理由、生活状況、人道的な配慮の必要性等、諸般の事情を総合的に勘案した上で判断しており、その結果、在留を特別に許可すべき事情があると認められる場合には在留特別許可を付与してきた。在留特別許可の許否の判断における透明性を確保することが重要であると認識しており、今後、公表事案のさらなる追加とか、在留特別許可に係るガイドラインの内容などもいま一度吟味しなければいけないと思っている。」と答弁した¹⁴。

その後、衆議院における修正により、附則に、この法律の円滑な施行を図るため、現に本邦に在留する外国人であって入管法又は入管特例法の規定により本邦に在留することができる者以外のものについて、在留特別許可の運用の透明性を更に向上させる等その出頭を促進するための措置その他の不法滞在者の縮減に向けた措置を講ずることを検討するものとするとの規定が設けられたが、不法滞在者の自発的な出頭を促すため具体的にどのような措置がとり得るのか法務省の見解が問われた。

法務省は、「不法滞在者に自発的な出頭を促すということの必要性については、新たな制度の周知活動を行い、また、現に外国人登録をしている不法滞在者については、関係省庁とも協力するなどして、不法滞在者に自発的な出頭を促し、個々の事案に応じて在留特別許可を認めるものは認めるということも必要であると考えている。この点、在留特別許可については、これまでも、個々の事案ごとに諸般の事情を総合的に勘案し、その許否の判断を行ってきたが、その透明性を確保することが不法滞在者の自発的な出頭を促す観点からも重要であると認識しており、在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例のさらなる公表を行うとともに、既に公表済みの在留特別許可に係るガイドラインの内容についても見直しの検討をしたいと考えている。」と答弁した¹⁵。

5．おわりに

入管法改正案は、平成 21 年 7 月 15 日に公布され、一部は公布と同時に施行されている。今回の改正は、従来の「外国人登録証明書」を廃止し、新たに「在留カード」を交付することにより、外国人に対する在留管理を強化して不法滞在者を減らしつつ、適法な滞在对しては、1 年以内の再入国は原則として許可を不要とし、外国人の利便性を高めるなどの両方の実現を目指したものであり評価できる。しかし、法律により新たな在留管理制度の枠組みができたとしても、実際に円滑な導入が実現するか否かは、今後、施行までの間に、不法滞在者への対応について、どのような効果的な措置が採れるかが鍵を握っていると思われる。国会の議論でも、今回の改正で在留管理が強化され、新制度の対象外とな

った不法滞在者が地下に潜る懸念があるため、在留特別許可要件の透明化が必要であるとの指摘がなされたが、これを受けて、法務省は、本法律案成立直後7月10日、「在留特別許可」についてのガイドラインの改定を発表した¹⁶。法務省は、このガイドラインの改定について、必ずしも要件の緩和ではないと説明するが、他面、不法滞在者の縮減を内懐の目的とするなら、自発的出頭にインセンティブが働くような在留特別許可の実際的な運用が必要となろう。勿論、むやみに許可すべきでないことは論を待たない。

また、同時に、自治体の住民基本台帳に新たに外国籍の人も載せる住民基本台帳法の改正は、在留外国人を地域の一員として位置づけようとするもので、日本人と同様の行政サービスを受けることができるようになるものであり評価できる。

両法律案の施行後は、外国人の生活しやすい社会の実現に向けた施策が期待されるとともに、政府には不法滞在者への対応等残された課題についても積極的な検討を進め、多文化共生社会の実現を目指した取組が求められよう。

¹ 第171回国会衆議院法務委員会議録第10号9頁（平21.5.12）

² 第171回国会衆議院法務委員会議録第7号16頁（平21.4.24）

³ 第171回国会衆議院法務委員会議録第11号4頁（平21.6.19）

⁴ 第171回国会衆議院法務委員会議録第10号9頁（平21.5.12）

⁵ 第171回国会衆議院法務委員会議録第11号6頁（平21.6.19）

⁶ 第171回国会衆議院法務委員会議録第10号8頁（平21.5.12）

⁷ 第171回国会衆議院法務委員会議録第11号17頁（平21.6.19）

⁸ 第171回国会衆議院法務委員会議録第7号8頁（平21.4.24）

⁹ 第171回国会衆議院法務委員会議録第11号8頁（平21.6.19）

¹⁰ 第171回国会衆議院法務委員会議録第11号8頁（平21.6.19）

¹¹ 第171回国会参議院法務委員会議録第13号16頁（平21.6.30）

¹² 第171回国会衆議院法務委員会議録第10号7頁（平21.5.12）

¹³ 第171回国会衆議院法務委員会議録第11号8頁（平21.6.19）

¹⁴ 第171回国会衆議院法務委員会議録第10号8頁（平21.5.12）

¹⁵ 第171回国会衆議院法務委員会議録第11号6頁（平21.6.19）

¹⁶ 『日本経済新聞』夕刊（平21.7.10）