

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

三〇四

## ◎ 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

(平成二十二年七月一日法律第七九号)

### 一、提案理由(平成二十二年四月二四日・衆議院法務委員会)

○森国務大臣 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につきまして、その趣旨を御説明いたします。

近年、我が国の国際化が進展し、平成十九年の新規入国者数は平成二年と比べ二・五倍以上、外国人登録者数は約二倍となっており、在留外国人の国籍も多様化してきております。このような中で、転職、転居を頻繁に繰り返す方も少なからず見受けられる等、在留外国人の方々の在留状況の正確な把握が困

難になってきており、適正な在留管理を行う上で支障が生じております。また、とりわけ居住実態を正確に把握することができないため、国民健康保険、児童手当等の市区町村の個別事務に支障を来し、在留外国人に対する行政サービスの提供や義務の履行の確保に困難を生じさせている等の問題も生じており、これらの問題への対処が喫緊の課題となっております。

この法律案は、以上に述べた情勢にかんがみ、現行の出入国管理及び難民認定法と外国人登録法の二つの制度による情報把握、管理の制度を改め、適法な在留資格をもって我が国に中長期に在留する外国人を対象として、法務大臣が公正な在留管理に必要な情報を継続的に把握する制度の構築を図るため、所要の改正等を行うほか、外国人研修生等の保護の強化を図る等の措置を講ずるものであります。

この法律案の要点を申し上げます。

第一は、新たな在留管理制度の導入に係る措置であります。これは、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し、あわせて外国人登録制度を廃止するとともに、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ものです。

その概要を御説明いたしますと、まず、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に対し、基本的身分事項、在留資格、在留期間等を記載した在留カードを交付いたします。在留カードの交付を受けた外国人は、上陸後に定められた居住地を一定期間内に市町村の長を経由して法務大臣に届け出なければならず、また、在留カードの記載事項のほか、その在留資格に応じて所属機関や身分関係に変更があった場合には法務大臣に届け出なければならぬこととしております。さらに、これらの情報の正確性を確保するため、法務大臣が外国人の所属機関から情報の提供を受けられるようにしたり、届け出事項について事実の調査をすることができるようにしたほか、在留資格の取り消し制度、罰則、退去強制事由等を整備することとしております。

その一方で、適法に在留する外国人については、在留期間の上限を五年に引き上げるとともに、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、一年以内の再入国を原則として許可を受けることなく可能とするなど、その利便性を向上させるための措置をとっております。

また、新たな在留管理の対象とはならない特別永住者の方については、外国人登録証明書にかえて、特別永住者という法的地位の証明書として特別永住者証明書を交付するなど、基本的には、現行制度を実質的に維持しつつも、原則として許可を受

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

けることなく二年以内の再入国を可能とするなどの利便性を向上させる措置をとっております。

第二は、外国人研修制度の見直しに係る措置であります。これは、研修生、技能実習生を実質的に低賃金労働者として扱うなどの不適正な問題が増加している現状に対処し、研修生、技能実習生の保護の強化を図るため、所要の措置を行うものです。

具体的には、現行の在留資格「研修」の活動のうち実務研修を伴うものについて、労働関係法令の適用の対象とするため、及び、この活動に従事し、一定の技能等を修得した者がその修得した技能等を要する業務に従事するための活動を在留資格「技能実習」として整備するものです。

第三は、在留資格「留学」と「就学」の一本化についてであります。これは、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」の在留資格に一本化することにより、留学生等の負担軽減等を図るものであります。

そのほか、入国者収容所等の適正な運営に資するため、入国者収容所等視察委員会を設置すること、不法就労助長行為等に的確に対処するため、不法就労助長行為に係る退去強制事由等の整備を行うこと等を内容とするものであります。

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

三〇六

以上が、この法律案の趣旨であります。

何とぞ、慎重に御審議の上、速やかに御可決くださいますようお願いいたします。

## 二、衆議院法務委員長報告(平成二十二年六月一九日)

○山本幸三君 ただいま議題となりました法律案につきまして、法務委員会における審査の経過及び結果を御報告申し上げます。

本案の主な内容は、次のとおりであります。

まず第一に、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し、あわせて外国人登録制度を廃止するとともに、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こととしております。

第二に、外国人研修生・技能実習生を実質的に低賃金労働者として扱うなどの不適正な問題が増加している現状に対処し、外国人研修生・技能実習生の保護の強化を図るため、所要の措置を講ずることとしております。

第三に、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、留学の在留資格に一本化することにより、留学生等の負担軽減等を図ることとしております。

本案は、去る四月二十三日日本委員会に付託され、翌二十四日森法務大臣から提案理由の説明を聴取し、質疑に入り、五月八日参考人から意見を聴取いたしました。

本日、本案に対し、自由民主党、民主党・無所属クラブ及び公明党の共同提案により、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とその違反に対する過料の規定を削除すること等を内容とする修正案が提出され、提出者から趣旨の説明を聴取し、原案及び同修正案に対する質疑を行い、質疑を終局いたしました。次いで、討論を行い、採決の結果、賛成多数をもって修正議決すべきものと決しました。

なお、本案に対し附帯決議が付されたことを申し添えます。  
以上、御報告申し上げます。

## ○委員会修正の提案理由(平成二十二年六月一九日)

○細川委員 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に対する修正案の趣旨説明をいたします。

ただいま議題となりました修正案につきまして、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党の三会派の提出者を代表いたしましたして、その趣旨を御説明いたします。

第一に、特別永住者については、その歴史的経緯及び我が国への定着性にかんがみ、特段の配慮が必要であることなどを考慮して、特別永住者証明書及び旅券の常時携帯義務とその違反に対する過料の規定を削除することとしております。

第二に、民間業者による個人情報データベース化に対する対策として、在留カード及び特別永住者証明書の番号はその交付ごとに異なる番号を定めるものとともに、紛失や毀損等の場合以外の場合であっても、在留カードまたは特別永住者証明書の交換を希望するときは、正当な理由がないと認められるときを除き、その再交付を求めることができる旨の規定を設けることとしており、当該規定により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こととしております。

第三に、所属機関の受け入れの状況についての届け出義務を努力義務に変更しております。

第四に、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、または保有してはならず、その取り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旨の規定を設けることとしております。

第五に、在留資格の取り消しに関する規定について、次の二  
等 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出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律

項目の修正を行うこととしております。

その一は、日本人の配偶者等また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一定期間継続して行わないで在留している場合の在留資格の取り消しについて、当該期間を三月以上から六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こととし、当該取り消しをしようとする場合には、在留資格の変更の申請また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ものとするとしております。

その二は、上陸許可の証印また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または許可を受けた日から九十日以内に居住地の届け出をしない場合の在留資格の取り消しについて、届け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こととしております。

第六に、団体監理型の技能実習の活動について、団体の責任及び監理のもとに行われる旨を明確化しております。

第七に、次の四項目から成る検討規定を設けることとしております。

その一は、法務大臣は、現に本邦に在留する外国人であつて入管法または特例法の規定により本邦に在留することができる

者以外のものうち、入管法第五十四条第二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ものとするとしております。

その二は、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つて入管法または特例法の規定により本邦に在留することができない者以外のものについて、在留特別許可の運用の透明性をさらに向上させる等、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しております。

その三は、法務大臣は、永住者の在留資格をもつ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、その在留管理のあり方を検討するものとするとしております。

その四は、政府は、この法律の施行後三年を目途として、施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、新入管法及び

新特例法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ものとするとしております。

以上が、修正案の趣旨であります。

何とぞ、御審議の上、速やかに御賛同くださるようお願いを申し上げます。

以上でございます。

○附帯決議(平成二十二年六月二十九日)

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。

一 永住者のうち特に我が国への定着性の高い者についての在留管理の在り方の検討に当たっては、その歴史的背景をも踏まえ、在留カードの常時携帯義務及びその義務違反に対する刑事罰の在り方、在留カードの更新等の手続、再入国許可制度等を含め、在留管理全般について広範な検討を行うこと。

二 在留カード及び特別永住者証明書の番号については、これらの番号をマスターキーとして名寄せがなされることにより、外国人のプライバシーが不当に侵害されるという疑念が生じないよう、外国人の個人情報保護について万全の配慮を行うこと。

三 所属機関の届出に係る努力義務については、的確な在留管

理の実現に留意しつつ、その履行が所属機関の過重な負担となることのないよう、また、届出の内容が出入国管理及び難民認定法の目的の範囲から逸脱することがなく必要最小限のものとなるよう、その運用には慎重を期すること。

四 法務大臣が一元的かつ継続的に把握することとなる在留外国人に係る情報が、いやくも出入国の公正な管理を図るといふ出入国管理及び難民認定法の目的以外の目的のために不当に利用又は提供されることがないよう、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十分に配慮すること。

五 配偶者の身分を有する者としての活動を継続して六月以上行わないで在留していることにより在留資格を取り消すことができる制度については、その弾力的な運用を行うとともに、配偶者からの暴力等により当該活動を行わないことに正当な理由がある場合には、在留資格の取消の対象とならない旨の周知徹底を図ること。

六 新たに中長期在留者となった者が、上陸許可の証印等を受けた日から九十日以内に居住地の届出をしないこと及び中長期在留者が、届け出た居住地から退去した場合において、当該退去の日から九十日以内に新住居地の届出をしないことにより在留資格を取り消すことができる制度については、その弾力的な運用を行うとともに、正当な理由がある場合には、

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出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律

在留資格の取消しの対象とならない旨の周知徹底を図ること。

七 本法の施行による不法滞在者の潜行を防止する必要性があることにかんがみ、在留特別許可の許否の判断における透明性を更に向上させるため、公表事案の大幅な追加、ガイドラインの内容の見直し等を行い、不法滞在者が自ら不法滞在の事実を申告して入国管理官署に出頭しやすくなる環境を整備すること。

八 外国人研修生・技能実習生の受入れについては、本法律案が提出された趣旨にかんがみ、専ら低賃金労働力としての活用が横行することや、外国人研修生・技能実習生が劣悪な居住環境・就労環境に置かれることのないよう、入国管理官署、労働基準監督機関等の連携の下、人的体制を充実・強化し、法令違反、不正行為等について厳格な取締りを行うこと。

九 外国の送出し機関が外国人研修生・技能実習生から徴収する保証金等については、外国人研修生・技能実習生を不当に拘束する面があることにかんがみ、その徴収を行う外国の送出し機関からの外国人研修生・技能実習生の受入れを認めないことを含め、必要な措置を講ずること。

十 本法による外国人研修・技能実習制度の見直しに係る措置は、外国人研修生・技能実習生の保護の強化等のために早急

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

三一〇

に対処すべき事項についての必要な措置にとどまるものであることにかんがみ、同制度の在り方の抜本的な見直しについて、できるだけ速やかに結論を得るよう、外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造等の観点から、総合的な検討を行うこと。

十一 入国者収容所等視察委員会については、専門性にも配慮しつつ幅広く各界各層から委員を選任するとともに、委員会が十分な活動を行えるよう、その活動に係る人的・物的体制を整備し、委員会に対する情報の提供を最大限行う等の特段の配慮を行うこと。

十二 本法により、退去強制を受ける者を送還する場合の送還先に、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約第三条第一項等に規定する国を含まないことが明確に規定されたこととなったことを踏まえ、退去強制を受ける者をその者の国籍等の属する国等に送還することの可否について、退去強制手続及び難民認定手続において、多方面から慎重な調査を行うこと。

### 三、参議院法務委員長報告(平成二十二年七月八日)

○澤雄二君 たいだいま議題となりました法律案につきまして、法務委員会における審査の経過と結果を御報告申し上げます。

本法律案は、法務大臣が外国人の公正な在留管理に必要な情報を継続的に把握する制度の構築を図るため所要の改正等を行うほか、外国人研修生等の保護の強化を図る等の措置を講じようとするものであります。

なお、衆議院において、特別永住者証明書の常時携帯義務に関する規定の削除、団体監理型の技能実習の活動に対する団体の責任の明確化、法施行後三年を用途とした見直し規定等の追加等の修正が行われております。

委員会におきましては、外国人に対する情報把握の必要性と個人情報保護とのバランス、永住者に対する在留カードの常時携帯義務及びその罰則の在り方、配偶者の身分や居住地の変更等に関する在留資格の取消しの弾力的な運用の必要性、外国人研修生、技能実習生の更なる保護の必要性、入国者収容所等の適切な運営の確保策等について質疑が行われ、また、参考人から意見聴取を行いました。その詳細は会議録によつて御承知願います。

質疑を終局し、討論に入りましたところ、日本共産党を代表して仁比委員、社会民主党・護憲連合を代表して近藤委員より、それぞれ本法律案に反対する旨の意見が述べられました。

討論を終わり、採決の結果、本法律案は多数をもつて原案どおり可決すべきものと決定いたしました。

なお、本法律案に対して附帯決議を行いました。  
以上、御報告申し上げます。

○附帯決議(平成二十二年七月七日)

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。

- 一 永住者のうち特に我が国への定着性の高い者についての在留管理の在り方の検討に当たっては、その歴史的背景を踏まえ、在留カードの常時携帯義務及びその義務違反に対する刑事罰の在り方、在留カードの更新等の手続、再入国許可制度等を含め、在留管理全般について広範な検討を行うこと。
- 二 みなし再入国許可制度については、特別永住者の歴史的経緯及び我が国における定着性を考慮し、今後もし引き続き検討すること。
- 三 在留カード又は特別永住者証明書の有無にかかわらず、すべての外国人が予防接種や就学の案内等の行政上の便益を引き続き享受できるように、体制の整備に万全を期すこと。
- 四 在留カード及び特別永住者証明書の番号については、これらの番号をマスターキーとして名寄せがなされることにより、外国人のプライバシーが不当に侵害されるという疑念が生じないよう、外国人の個人情報保護について万全の配慮を期すこと。
- 五 所属機関の届出に係る努力義務については、的確な留管理の実現に留意しつつ、その履行が所属機関の過重な負担となることのないよう、また、届出の内容が出入国管理及び難民認定法の目的の範囲から逸脱することがなく必要最小限のものとなるよう、その運用には慎重を期すること。
- 六 法務大臣が一元的かつ継続的に把握することとなる在留外国人に係る情報が、いやくも出入国の公正な管理を図るという出入国管理及び難民認定法の目的以外の目的のために不当に利用又は提供されることがないよう、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十分に配慮すること。
- 七 配偶者の身分を有する者としての活動を継続して六月以上行わないで在留していることにより在留資格を取り消すことができる制度については、その弾力的な運用を行うとともに、配偶者からの暴力等により当該活動を行わないことに正当な理由がある場合には、在留資格の取消の対象とならない旨の周知徹底を図ること。
- 八 新たに中長期在留者となった者が、上陸許可の証印等を受けた日から九十日以内に居住地の届出をしないこと及び中長期在留者が、届け出た居住地から退去した場合において、当該退去の日から九十日以内に新住居地の届出をしないことによる日本国籍を離脱した者

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

より在留資格を取り消すことができる制度については、その弾力的な運用を行うとともに、正当な理由がある場合には、在留資格の取消しの対象とならない旨の周知徹底を図ること。

九 本法の施行による不法滞在者の潜行を防止する必要性があることにかんがみ、在留特別許可の許否の判断における透明性を更に向上させるための公表事案の大幅な追加、ガイドラインの内容の見直し等を行い、不法滞在者の実情に配慮して、不法滞在者が自ら不法滞在の事実を申告して入国管理官署に出頭しやすくなる環境を整備すること。

十 本法により、退去強制を受ける者を送還する場合の送還先に、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約第三条第一項等に規定する国を含まないことが明確に規定されることとなったことを踏まえ、退去強制を受ける者をその者の国籍等の属する国等に送還することの可否について、退去強制手続及び難民認定手続において、多方面から慎重な調査を行うこと。

十一 外国人研修生・技能実習生の受入れについては、本法律案が提出された趣旨にかんがみ、専ら低賃金労働力としての扱いが横行することや、外国人研修生・技能実習生が劣悪な居住環境・就労環境に置かれることのないよう、入国管理官

署、労働基準監督機関等の連携の下、人的体制を充実・強化し、法令違反、不正行為等について厳格な取締りを行うこと。

十二 外国の送出し機関が外国人研修生・技能実習生から徴収する保証金等については、外国人研修生・技能実習生を不当に拘束する面があることにかんがみ、その徴収を行う外国の送出し機関からの外国人研修生・技能実習生の受入れを認めないことを含め、必要な措置を講ずること。

十三 本法による外国人研修・技能実習制度の見直しに係る措置は、外国人研修生・技能実習生の保護の強化等のために早急に対処すべき事項についての必要な措置にとどまるものであることにかんがみ、同制度の在り方の抜本的な見直しについて、できるだけ速やかに結論を得るよう、外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造等の観点から、総合的な検討を行うこと。

十四 入国者収容所等視察委員会については、専門性にも配慮しつつ幅広く各界各層から委員を選任するとともに、委員会が十全な活動を行えるよう、その活動に係る人的・物的体制を整備し、委員会に対する情報の提供を最大限行う等の特段の配慮を行うこと。

十五 新たな在留管理制度の構築や在留外国人に係る住民基本台帳制度の整備がなされることを踏まえ、我が国において真

に多文化共生社会の実現がなされるよう、労働、教育、福祉等様々な分野における諸施策の一層の拡充を図るとともに、外国人が生活しやすい環境の整備に努めること。  
右決議する。

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