

2011（平成23）年11月24日

法務省入国管理局参事官室 御中

東京弁護士会
会長 竹之内 明

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の施行に伴う関係政令の整備及び経過措置に関する政令案等についての意見書

2009年7月15日に公布された「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21年法律第19号）のうち、法務大臣が日本に在留する外国人の在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握することを目的とする新たな在留管理制度を定めた部分が、2012年7月までに施行される予定となっている。

法務省は、このような新たな在留管理制度の導入に向け、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）につき、施行令案（以下「施行令案」という。）、入管法施行規則改正案（以下「施行規則案」という。）、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（以下「入管特例法」という。）につき、施行令案、施行規則案（以下「入管特例法施行規則案」という。）を公表し、意見の公募を行っている。

当会は、これらの新たな在留管理制度の導入に伴う政令・省令改正案に関し、以下のとおり意見を述べる。

第1 市町村から法務大臣への外国人住民に関する住民票の記載等に関する通知について（施行令案第6条関係）

（意見の趣旨）

市町村長から法務大臣に通知される住民票記載の事由の範囲は必要最小限度のものであるべきであり、少なくとも、外国人住民の基本的な身分事項以外の国民健康保険や国民年金に関する事項といった住民票記載事項が法務大臣に通知されるべきではない。

（意見の理由）

- 1 入管法第61条の8の2は、市町村の長は、外国人住民に係る住民票について、政令で定める事由により、その記載、消除又は記載の修正をしたときは、直ちにその旨を法務大臣に通知しなければならないと定めている。

これを受け、施行令案第6条第1項は、上記の政令で定める事由については、住民基本台帳法（以下「住基法」という。）施行令第11条、第12条第1項及び3項並びに第30条の28の規定により読み替えて適用される同令第12条第2項に定める事由（住基法第30条の50の規定による通知があったことを除き、記載の修正の事由にあっては、第2項第1号から第4号までに掲げる事項についての記載の修正に係るものに限る。）と定めている。

- 2 入管法第61条の8の2は、新たな在留管理制度と住民基本台帳制度における外国人住民の情報の正確性を確保するという目的から、市町村長から法務大臣への外国人住民に関する住民票の記載等に関する通知を定めたものであるが、外国人住民に係る住民基本台帳制度に

おける情報は、あくまで外国人住民に対する行政サービスの目的のために利用されるべきであり、市町村長から法務大臣に通知される住民票記載の事由の範囲は必要最小限度でなければならない。

施行令第6条第1項は、市町村長から法務大臣に外国人住民に関する住民票記載の事由が通知される場合に関し、「記載の修正の事由については、第2項第1号から第4号までに掲げる事項」に限るとしており、記載の修正については、外国人住民の基本的な身分事項に係る記載に変更があった場合に限定しているものと解されるが、少なくとも、このような記載以外の国民健康保険や国民年金に関する事項といった住民票記載事項が法務大臣に通知されることのないよう求める。

第2 在留カード・特別永住者証明書の記載事項等について（施行規則案第19条の6、入管特例法施行規則案第4条関係）

（意見の趣旨）

在留カード制度・特別永住者証明書制度において、少なくとも、住基法における住民票コードの告知要求制限や利用制限といった本人確認情報の保護に関する特別の規定と同様の規定を整備すべきである。

（意見の理由）

- 1 入管法第19条の4・入管特例法第8条は、在留カード・特別永住者証明書の記載事項等を定めているところ、これを受け、施行規則案第19条の6・入管特例法施行規則案第4条は、在留カードの記載事項及び写真の表示の方法、様式、在留カードに組み込んだ半導体集積回路に記録する事項等を定めている。
- 2 しかし、在留カード・特別永住者証明書については、カード・証明書の表面及びカード・証明書に組み込んだ半導体集積回路に番号が記載又は記録されることになるところ、番号の閲覧・利用に制限がないことから、番号をマスターキーとしてすべての個人情報名寄せされて利用されるおそれがある。
- 3 住民基本台帳法においては、住民票コードの告知要求制限や利用制限といった本人確認情報の保護に関する特別の規定が整備されているところ、入管法・入管特例法ではこのような規定は設けられておらず、また、施行規則案・入管特例法施行規則案にも含まれていないことから、このような規定と同様の規定を整備するよう求める。

第3 住居地又は住居地以外の在留カード・特別永住者証明書記載事項の届出について（施行規則案第19条の8・第19条の9、入管特例法施行規則案第6条・第7条関係）

（意見の趣旨）

住居地又は住居地以外の在留カード・特別永住者証明書記載事項の届出について、届出期間経過後の届出であっても、これを受理し、正当な事由がある場合には刑事罰を科さないようにすべきである。

（意見の理由）

- 1 入管法第19条の7第1項・第19条の8第1項は中長期在留者について、入管特例法第10条第1項は特別永住者について、それぞれ住居地を定めた日から14日以内にその住居地を届け出なければならないことを定めている。他方、入管法第19条の9第1項、入管特例法第11条第1項は、住居地を変更した中長期在留者・特別永住者について、新住居地に移転した日から14日以内にその新住居地を届け出なければならないことを定

めている。これらの規定を受け、施行規則案第19条の8、入管特例法施行規則案6条は、新規上陸後の住居地届出等の手続を定めている。

また、入管法第19条の10第1項、入管特例法第11条第1項は、住居地以外の在留カード・特別永住者証明書の記載事項に変更が生じた中長期在留者について、その変更を生じた日から14日以内に変更を届け出なければならないことを定めているところ、施行規則案第19条の9、入管特例法施行規則案第7条は、これを受け、住居地以外の記載事項の変更届出の手続を定めている。

- 2 しかし、これらの住居地又は住居地以外の在留カード・在留特別永住者の記載事項の届出期間はいずれも14日以内と短期間であるところ、届出期間内に届出ができなかったことについて正当な事由がある場合の追完の定めがない一方、住居地を定めてから14日以内に届出義務を履行しない場合には、刑事罰が科されるものとされている（入管法第71条の3、入管特例法第32条）。
- 3 このことは、疾病その他の正当な事由があつて14日以内に届出ができなかった場合においても、届出義務を履行していないとして処罰の対象とされる可能性があることになるものであり、中長期在留者・特別永住者に著しい不利益となるおそれがあることから、届出期間経過後の届出であっても、これを受理し、正当な事由がある場合に刑事罰を科さないようにすべきである。

第4 在留カード・特別永住者証明書の有効期間の更新について（施行規則案第19条の10、入管特例法施行規則案第8条関係）

（意見の趣旨）

在留カード・特別永住者証明書の有効期間の更新申請についても、申請期間経過後の申請であっても、これを受理し、正当な事由がある場合に刑事罰を科さないようにすべきである。

（意見の理由）

- 1 入管法第19条の11第1項、入管特例法第12条第1項は、在留カードが交付された永住者について、在留カード・特別永住者証明書の有効期間が満了する日までの間に有効期間の更新を申請しなければならないことを定めているところ、施行規則案第19条の10、入管特例法施行規則案第8条は、これを受け、そのための手続を定めている。
- 2 しかし、上記の在留カード・特別永住者証明書についても、有効期間内に更新申請をしない場合に刑事罰が科されるものとされているものであり（入管法第71条の2第2号、入管特例法第31条第2号）、永住者・特別永住者に著しい不利益を課すおそれがあることから、申請期間経過後の申請であっても、これを受理し、正当な事由がある場合に刑事罰を科さないようにすべきである。

第5 紛失等又は汚損等による在留カード・特別永住者証明書の再交付について（施行規則案第19条の11・第19条の12、入管特例法施行規則案第9条・第10条関係）

（意見の趣旨）

紛失等又は汚損等による在留カード・在留特別許可証明書の再交付についても、申請期間経過後の申請について、これを受理し、正当な事由がある場合に刑事罰を科さないようにすべきである。

（意見の理由）

- 1 入管法第19条の12第1項、入管特例法第13条第1項は、中長期在留者・特別永住

者が、紛失、盗難、滅失その他の事由により在留カード・特別永住者証明書の所持を失ったときは、その事実を知った日から14日以内に在留カード・特別永住者証明書の再交付を申請しなければならないことを定めており、これを受け、施行規則案第19条の11、入管特例法施行規則案第9条は、紛失等による在留カード・特別永住者証明書の再交付の手続を定めている。

また、入管法第19条の13第2項、入管特例法第14条第2項は、在留カード・特別永住者証明書又はこれらに組み込まれた半導体集積回路が著しく毀損又は汚損した場合において、在留カード・特別永住者証明書の再交付申請命令を発することができるとされているところ、入管法第19条の13第3項、入管特例法第14条第3項は、命令を受けた中長期在留者・特別永住者は14日以内に再交付を申請しなければならないと定めており、これを受け、施行規則案第19条の12、入管特例法施行規則案第10条は、そのための手続を定めている。

- 2 しかし、上記の紛失等又は汚損等による在留カード・特別永住者証明書の再交付の申請期間についても、再交付申請義務に違反した場合には刑事罰が科されるものであって（入管法第71条の2第2号、入管特例法第31条第2号）、中長期在留者・特別永住者に著しい不利益となるおそれがあることから、申請期間経過後の申請であっても、これを受理し、正当な事由がある場合に刑事罰を科さないようにするべきである。

第6 所属機関等に関する届出について（施行規則案第19条の15関係）

（意見の趣旨）

- 1 所属機関等に関する届出についても、届出期間経過後の届出を受理し、正当な事由がある場合に刑事罰を科さないようにするべきである。
- 2 中長期在留者の所属機関における活動の内容については、在留資格に関する判断に必要な事項まで所属機関に関する届出事項とすべきではない。

（意見の理由）

- 1 入管法第19条の16は、所属機関との関係を基礎とする在留資格については、所属機関からの離脱・移籍等の事由について、日本人又は外国人の配偶者としての身分との関係を基礎とする在留資格については、配偶者との離婚又は死別の事由について、これらの事由が生じた日から14日以内に届け出なければならないことを定めており、これを受け、施行規則案第19条の15は、所属機関等に関する届出の手続を定めている。
- 2 しかし、上記の所属機関等に関する届出の期間についても、届出義務の不履行には刑事罰が科されるものとされており（入管法第71条の3第3号）、中長期在留者に著しい不利益となるおそれがあることから、届出期間経過後の届出を受理し、正当な事由がある場合に刑事罰を科さないようにするべきである。
- 3 また、所属機関に関する届出については、新たな活動機関における活動の内容（留学を除く）・新たな契約機関における活動の内容が届出事項とされているところ、在留資格に関する判断に必要な事項まで届け出なければならないとされる懸念があることから、これらの活動の内容については、在留資格に関する判断に必要な事項まで届け出るべきものとすべきではない。

第7 所属機関による届出について（施行規則案第19条の16関係）

（意見の趣旨）

- 1 中長期在留者が行う活動の内容については、在留資格に関する判断に必要な事項まで所属機関が届け出るべき事項とすべきではない。
- 2 所属機関による届出については、努力義務であることをふまえた規定ぶりにすべきである。

(意見の理由)

- 1 入管法第19条の17は、別表第1の在留資格をもって在留する中長期在留者が受入れられている機関その他法務省令で定める機関は、法務省令で定めるところにより、法務大臣に対し、当該中長期在留者の受入れの開始及び終了その他の受入れの状況に関する事項を届け出るよう努めなければならないとしている。これを受け、施行規則案第19条の16第2項は、これら機関が届出をするときは、「受入れの状況に至った日から14日以内に、当該受入れの状況に応じそれぞれ同表の下欄に掲げる事項を記載した書面を地方入国管理局に提出するものとする」こととしている。
- 2 この所属機関による届出事項として（留学の場合を除く。）、「中長期在留者が行う活動の内容」が含まれている点で、在留資格に関する判断に必要な事項まで届け出るべきであるとされる懸念がある。中長期在留者が行う活動の内容については、在留資格に関する判断に必要な事項まで届け出るべきものとすべきではない。
- 3 また、施行規則案第19条の16第2項については、上記の期限内にこれらの事項を記載した書面を提出することが所属機関の法的義務となっているかのような記載となっているが、これらの届出は、努力義務にすぎないものであるから、「当該受入れの状況に応じそれぞれ同表の下欄に掲げる事項を記載した書面を地方入国管理局に提出するよう努めるものとする」等の規定ぶりに改めるべきである。

第8 中長期在留者に関する情報の継続的な把握について（入管法第19条の18関係）

(意見の趣旨)

中長期在留者に関する情報の継続的な把握については、少なくとも、整理の対象となる「在留管理に必要な情報」の範囲が具体的に明らかにされるべきであり、また、個人の権利利益の保護に留意した情報の取扱いについて、住基法における本人確認情報の安全確保、利用及び提供の制限、秘密保持義務といった本人確認情報の保護に関する規定と同様の規定が設けられるべきである。

(意見の理由)

- 1 入管法第19条の18第1項は、法務大臣が、中長期在留者の身分関係、居住関係及び活動状況を継続的に把握するため、入管法その他の法令により取得した中長期在留者の在留管理に必要な情報を整理しなければならないと定める一方、同条第3項は、法務大臣が、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これらの情報を取得・保有してはならず、そ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と定めている。
- 2 しかし、新たな在留管理制度においては、日本に在留する外国人の在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握するためとして、中長期在留者に関する様々な個人情報を法務大臣が継続的に保有することが予定されているところ、行政機関における個人情報保護の一般法である行政機関等個人情報保護法については、目的外利用及び第三者提供が広く認められており、また、その要件の有無の判断についても、第一次的に行政機関が行うこととされているなどの問題点が指摘されている。

- 3 したがって、中長期在留者に関する情報の継続的な把握については、少なくとも、整理の対象となる「在留管理に必要な情報」の範囲が具体的に明らかにされるべきであり、また、個人の権利利益の保護に留意した情報の取扱いについて、住基法における本人確認情報の安全確保、利用及び提供の制限、秘密保持義務といった本人確認情報の保護に関する規定と同様の規定が設けられるべきである。

第9 在留カードの常時携帯義務・提示義務、特別永住者証明書の提示義務について（施行規則案第26条、入管特例法施行規則案第19条関係）

（意見の趣旨）

- 1 在留カードの提示要求については、職務の執行上必要不可欠な場合に限り、任意の提示を求める方法によるべきであり、また、中長期在留者の常時携帯義務・提示義務については、事実上罰則を適用すべきではない。
- 2 特別永住者証明書の提示要求については、職務の執行上必要不可欠な場合に限り、任意の提示を求める方法によるべきであり、また、特別永住者の提示義務については、事実上罰則を適用すべきではない。

（意見の理由）

- 1 中長期在留者について、入管法第23条第2項は、在留カードを常に携帯していなければならないと定め、また、同条第3項は、国又は地方公共団体の職員から在留カードの提示を求められたときは、これを提示しなければならないと定めている。これを受け、施行規則案第26条は、在留カードの提示要求ができる職員を定めている。
また、特別永住者については、従前、外国人登録法で課せられていた常時携帯義務は廃止されたものの、入管特例法第17条第2項は、同様に国又は地方公共団体の職員から特別永住者証明書の提示を求められたときは、これを提示しなければならないと定めている。これを受け、入管特例法施行規則案第19条は、同様に特別永住者証明書の提示要求ができる職員を定めている。
- 2 しかし、中長期在留者については、在留カードの常時携帯義務に違反した場合に罰則が科せられるものとされているところ（入管法第75条の2）、刑事罰をもって在留カードの携帯を義務付けることは、合理的な根拠なくして外国人に過度の負担を負わせるものであり、外国人すべてをあたかも監視の対象とすべき者であるかのような偏見を生じさせる差別的な取扱いとなるおそれがある。
また、在留カードの提示義務違反についても刑事罰の定めがあるところ（入管法第75条の2）、提示要求については、「その職務の執行に当たり」という要件が設けられているものの（入管法第23条第2項）、この要件が緩やかに解されるとすれば、恣意的な運用がされる可能性があるものであって、上記の刑事罰と相まって、同様に外国人に対する差別的な取扱いとなるおそれがあるものである。
- 3 他方、特別永住者については、特別永住者証明書の常時携帯義務は課せられていないが、提示義務は課せられるものとなっており、また、提示義務違反については刑事罰の定めがあることからすれば（入管特例法第31条）、提示要求の要件が緩やかに解されるおそれや、刑事罰と相まって特別永住者に対する差別的な取扱いとなるおそれがあることについては、中長期在留者の場合と同様である。
- 4 以上のとおりであるから、在留カード・特別永住者証明書の提示要求については、職務の執行上必要不可欠な場合に限り、任意の提示を求める方法によるべきである。また、中

長期在留者の常時携帯義務・提示義務、特別永住者の提示義務については、事実上罰則を適用すべきではない。

第10 みなし再入国許可について（施行令第1条、施行規則第29条の2・第29条の3、入管特例法施行規則第18条・第19条関係）

（意見の趣旨）

在留カード・特別永住者証明書の「国籍・地域」欄の記載を「朝鮮」の者についてもみなし再入国許可の対象とすべきである。

（意見の理由）

- 1 改正入管法で新たに導入された「みなし再入国許可」は、「有効な旅券を所持すること」をその要件としている（入管法第26条の2、入管特例法第23条第2項）。ところで、施行令案は、従来とおり、入管法第2条第5号の地域として台湾、パレスチナのみを定め、朝鮮を除外したままである（第1条）。その結果、前記の「有効な旅券」には朝鮮旅券は該当しない。このこともあって、「国籍・地域」欄の記載が「朝鮮」（以下「朝鮮表示」という。）の者については、みなし再入国許可の対象とされていない。
- 2 しかし、朝鮮表示の者の多くは、特別永住者であり、入管特例法でいわば日本国民に準ずる一定の法的地位を認められている。また、特別永住者以外の朝鮮表示の者についても、これらの者だけを他の外国人と別異に扱う特段の理由はない。
- 3 なお、念のため付言すれば、朝鮮表示は、北朝鮮国籍者を直ちに意味するものではない。朝鮮半島出身者の外国人登録における国籍欄の表示については、外国人登録制度の発足当初は、「朝鮮」で統一されており、「韓国」の記載が可能となったのは、1950年以降のことだという経緯がある（1950年2月23日法務省民事局長通達554号）。南北朝鮮の国籍は南北朝鮮の国籍法によって決まり、日本政府（の作成するカードや証明書の記載）によっては決まらない。
- 4 以上によれば、朝鮮表示の者についてもみなし再入国許可の対象とすべきである。

第11 みなし再入国許可を認めない認定に関する聴聞等について（施行規則第29条の3、入管特例法施行規則第19条関係）

（意見の趣旨）

みなし再入国許可を認めない認定に関する聴聞および不服申立て手続きを整備すべきである。

（意見の理由）

- 1 改正法は「みなし再入国許可」制度を導入する一方（入管法第26条の2第1項本文、入管特例法第23条第2項）、「出入国の公正な管理のために再入国の許可を要する者として法務省令で定めるものに該当する者についてはこの限りでない。」とする（入管法第26条の2第1項ただし書、入管特例法第23条第2項）。そして、これを受けて、施行規則案および入管特例法施行規則案において、「出入国の公正な管理のために再入国の許可を要する者」として、「日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあることその他の出入国管理の公正な管理のため再入国の許可を要すると認めるに足りる相当の理由があるとして法務大臣が認定する者」が定められ（施行規則案第29条の3第1項第5号、入管特例法施行規則案第19条第1項第3号）、認定をしたときには通知をするものとされている（施行規則案第29条の3第2項本文、入管特例法施行規則案第19条第2項本文）。しかし、上記認定に関する聴聞および不服申立ての手続きは規定されていない。

- 2 ところで、外国人の出入国に関する処分等については、行政手続法第2章から第4章までの規定は適用しないものとされ（同法第3条第1項第10号）、行政不服審査法第5条及び第6条の定める異議申立て等もすることができない（同法第4条第1項第10号）。
- 3 上記認定は外国人に不利益なものであるから、適正手続きの保障のため、施行規則および入管特例法施行規則において聴聞および不服申立て手続きを整備すべきである。

第12 在留カード・特別永住者証明書における漢字表示および通名使用について（施行規則案第19条の6・第19条の7、入管特例法施行規則案第4条・第5条関係）

（意見の趣旨）

- 1 漢字表記に用いる漢字の範囲などについて法務大臣が告示をもって定める際、特に、常用漢字や人名漢字以外の漢字であっても、使用を認めるなどの配慮がされるべきである。
- 2 通称名（通名・日本名）の記載を認めるべきである。

（意見の理由）

- 1 施行規則案・入管特例法施行規則案は、在留カード・特別永住者証明書に記載される氏名をローマ字により表記することを原則としつつ（施行規則案第19条の6第1項、入管特例法施行規則案第4条第1項）、一定の場合に漢字を併記することを例外的に認めている（施行規則案第19条の7第1項、入管特例法施行規則案第5条第1項）。ただ、漢字表記に用いる漢字の範囲などについては法務大臣が告示をもって定めるとし、規則自体には規定がない（同項）。

しかし、従前の外国人登録においては、氏名表記に関し、常用漢字や人名漢字以外の漢字であっても使用が認められてきたから、在留カード・特別永住者証明書についても同様の扱いとすべきである。

- 2 施行規則案には、通称名（通名・日本名）の記載についての規定がない。

しかし、外国人登録においては、「通称名は、法律的にみて正式な氏名ではないが、我が国に長年居住し通称名を用いて取引その他に従事する外国人の便宜を図って、登録事項ではないものの特に登録原票、登録証明書に記載することを認められているものである」（外国人登録事務協議会全国連合会法令研究会編著『新版外国人登録事務必携』日本加除出版、1988年、30頁）という扱いであった。これは、特に、在日韓国朝鮮人の場合、通称名使用が日本植民地時代の創氏改名に由来すること、また日本国内における差別感情のため多数が通称名の使用を余儀なくされてきたことなどの経緯を考慮したものであった。なお、この点、総務省は、改正後の住民基本台帳制度に関し、通称名について記載する運用を予定している（同省2010年1月作成「外国人住民に係る住民登録業務のあり方に関する調査研究」の最終報告）。

- 3 従って、在留カード・特別永住者証明書についても同様の扱いとすべきである。

第13 在留カード・特別永住者証明書の失効に関する情報の公表について（施行規則案第19条の14、入管特例法施行規則案第14条関係）

（意見の趣旨）

効力を失った在留カード・特別永住者証明書の番号情報を公表する必要性はなく、削除されたい。

（意見の理由）

- 1 新法において在留カード・特別永住者証明書が新たに導入されたことに伴い、在留カー

ド・特別永住者証明書の失効に関する事項も定められた（入管法第19条の14、入管特例法第15条）。在留カードが失効した場合には、直ちにないし14日以内に返納しなければならない（入管法第19条の15、入管特例法第16条）。

- 2 この点、在留カード・特別永住者証明書の交付を受けた者にとっては、当該在留カード・特別永住者証明書が失効しているか否かについて認識していることが通常であるから、あえてインターネットの利用等によって公表する必要性はない。これをあえて公表することにより、例えば、在留外国人が就労する際に、雇用主が就労希望の在留外国人から示された在留カード・特別永住者証明書の効力をインターネット等で確認しなければその責任を問われかねないとおそれから、在留外国人の雇用に対する意欲を萎縮する影響が懸念される。

これに対し、旅券についても、失効について定められているが（旅券法第18条）、失効した旅券の番号の情報が公表される制度は存在しない。

さらに、旅券同様、一般的に身分証明証として広く利用されている道路交通法に定める自動車等の運転免許についても、更新せずに有効期間を経過すれば失効するが、失効した運転免許証番号が公表される制度はない。

- 3 そうすると、失効した在留カード・特別永住者証明書の番号をインターネットの利用等によって公表することは、日本に在留する外国人の地位の安定がいたずらに損なわれるおそれがある。

在留カード・特別永住者証明書についてだけ、旅券や運転免許と異なる扱いをすることに合理的理由は見出せないのであるから、同規定は削除されたい。

第14 在留資格取消について

1 入管法第22条の4第1項第7号関係

（意見の趣旨）

入管法第22条の4第1項第7号は、日本人の配偶者、永住者の配偶者が、その配偶者の身分を有する者としての活動を継続して6月以上行わないで在留していることを、在留資格取消事由とするが、運用にあたっては、配偶者として在留する外国人の法的地位が不当に不安定になることのないように留意すべきである。

（意見の理由）

- (1) 入管法第22条の4第1項第7号は、日本人の配偶者、永住者の配偶者が、その配偶者の身分を有する者としての活動を継続して6月以上行わないで在留していることを、在留資格取消事由としつつ、同号かつ書きで「当該活動を行わないで在留していることにつき正当な理由がある場合」を在留資格取消の対象から除外している。
- (2) 立法担当者の説明によると、これらの外国人が、配偶者の身分を有する者としての活動を行わないで在留しているとして、在留資格取消の対象となりうる場合としては、離婚、死別のほか、「婚姻の実態が存在しない場合」も含まれるとされている。「婚姻の実態が存在しない場合」については、種々の事情を総合的に考慮して判断するとされるが、事実上、婚姻関係が破綻し、別居に至っている場合については、在留資格取消の対象とされる可能性がある。

この点、配偶者と別居に至っている事案の中には、いまだ修復の余地がある事案など、必ずしも婚姻関係が完全に破綻したとみることができないものが含まれ、また、婚姻関係が完全に破綻している事案の中にも、婚姻の破綻について当該外国人配偶者を有責と

みることができず、在留資格取消が酷である事案が相当数含まれる。

さらに、通常、日本人または永住者との婚姻関係が破綻に至った外国人配偶者は、離婚を成立させ、または、その後の生活設計を立てるために一定の期間が必要であり、この間の外国人配偶者の日本在留が保護されないとする、外国人配偶者は、離婚手続きをとることができず、または離婚にあたって不利な条件を強いられることになりかねない。こうした事態は、両性の平等（憲法第24条第2項）、裁判を受ける権利の保障（憲法第32条）の観点からも問題がある。

この点、国会での審議や、立法担当者の説明では、「正当な理由がある場合」の例として、ドメスティック・バイオレンスが原因で離婚した場合や、日本国籍を有する子供の親権を争って離婚調停中の場合が挙げられているが、外国人配偶者の事情に考慮が必要な場合は、これらに限られない。

そこで、入管法第22条の4第1項第7号の運用にあたっては、同号かつ書きの「当該活動を行わないで在留していることにつき正当な理由がある場合」を適切に解釈し、また、「正当な理由」が認められる場合をガイドラインで例示するなどして、外国人配偶者の法的立場が不当に不安定になることのないように配慮すべきである。

- (3) また、入管法第22条の5は、同法第22条の4第1項第7号に基づく在留資格取消しに際して、法務大臣は、在留資格変更申請または永住許可申請の機会を与えるよう配慮すべきである旨定めるものの、施行規則案では、その具体的な内容は示されていない。

日本人または永住者である配偶者との別居ないし離婚の後、どのような場合に在留資格「定住者」への在留資格変更が認められるかについては、日本人の子を親権者として養育しており、平成8年7月30日付法務省入国管理局長通達（法務省管在第2565号）が適用される事案をのぞくと、実務上の基準が必ずしも明確ではなく、外国人配偶者としては、在留資格変更が許可されるか否かを予測するのが困難なのが現状である。

また、別居はしているものの離婚が未成立の事案では、在留資格「定住者」への変更が許可されない場合、外国人配偶者としては、離婚調停ないし離婚訴訟の遂行のため、在留資格を変更する必要があるところ、近時、このような在留資格変更が許可されなかった事例も見受けられる。

- (4) そこで、外国人配偶者が、入管法第22条の5に基づき、日本人や永住者との死別、離婚、別居の後、在留資格「定住者」への在留資格変更許可を申請する場合には、審査にあたって、当該外国人配偶者の日本での生活歴等を十分に考慮すべきである。また、離婚調停ないし離婚訴訟遂行が必要な事案については、外国人配偶者の裁判を受ける権利が損なわれることのないよう、原則として在留継続を認めるべきである。さらに、「定住者」への在留資格変更許可について、ガイドラインを公表するなど、審査基準の明確化をはかるべきである。

2 施行規則案第25条の14関係

（意見の趣旨）

施行規則案は、意見聴取通知書の送達または口頭の通知を受けた外国人に対し、在留資格取消しをしないこととしたときは、当該外国人に対し、その旨を通知すべき旨を定めるが、当該外国人の法的地位の安定のため、当該通知はできる限りすみやかになされるべきである。

（意見の理由）

- (1) 施行規則案第25条の14は、在留取消しのための意見聴取通知書の送達または口頭

の通知を受けた外国人について、在留資格取消しをしないこととしたときは、法務大臣は、当該外国人に対し、その旨を通知する旨定める。

- (2) 在留資格取消しがなされるか否かは、当該外国人の日本における法的地位の根幹に関わる事項であり、在留資格取消しがなされるか否かが不明な状態に長期間置かれることは、当該外国人の法的地位を著しく不安定にする。
- (3) 在留資格取消しをするか否かの判断は、取消しの原因となる事由の内容、当該事由の発生した事情、当該外国人の在留歴や生活状況等を考慮して慎重に行う必要があるが、一方で、当該外国人を長期間不安定な立場に置くことのないよう、当該外国人の在留資格を取り消さないこととしたときの通知は、できる限りすみやかになされるべきである。

第15 在留期間について(施行規則案第3条、別表第二関係)

(意見の趣旨)

- 1 施行規則案では、在留資格「教授」「芸術」「宗教」「報道」「投資・経営」「法律・会計業務」「医療」「研究」「教育」「技術」「人文知識・国際業務」「企業内転勤」「技能」「文化活動」「留学」「研修」「家族滞在」ならびに「特定活動」のうち入管法別表第一の五の表の下欄（ハに係る部分）に掲げる活動を指定される者および入管法7条第1項第2項の告示で定める活動を指定される者について、最短の在留期間として「3月」が、また、在留資格「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」について、最短の在留期間として「6月」が新設されているが、最短の在留期間を現在よりも短くする部分については、撤回すべきである。
- 2 入管法第2条の2第3項において、「外交」「公用」「永住者」をのぞく在留資格について、在留期間の上限が5年とされたことを反映して、多くの在留資格で、従来の「1年」「3年」の上に「5年」が新設されたが、運用にあたっては、これによって、従来よりも永住許可がなされにくくなることのないようにすべきである。

(意見の理由)

1 意見の趣旨1について

- (1) 現行の施行規則の別表第二では、入管法別表第一に規定される在留資格の多くについて、在留期間を「3年または1年」としているところ、施行規則案は、これらの在留資格について、新たに在留期間「5年」と「3月」を新設するとしている。また、別表第二に規定される在留資格のうち、「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」についても、現行の施行規則が在留期間を「3年または1年」としているところ、施行規則案は、新たに在留期間「5年」と「6月」を新設するとしている。

これらの改訂が実施されると、最短の在留期間は、別表第一の在留資格の多くについては「3月」、「永住者」を除く別表第二の在留資格については「6月」となる。

- (2) 別表第二の在留資格は、日本人や永住者の配偶者や子をはじめとして、一定の身分や地位等に基づき、日本に居住するものであるし、就労や留学等、当該外国人の日本における活動内容に着目して与えられる別表第一の在留資格をもつ外国人も、「短期滞在」「興行」「特定活動」の一部等をのぞくと、日本を生活の本拠とし、在留期間更新を重ね、長期間日本に在留する者がほとんどである。

そのような外国人について、最短の在留期間が従来より短くなることは、そのこと自体、これらの在留資格により在留する外国人の日本における立場が、従来と比べ、不安定になることを意味する。さらに、こうした外国人の在留期間が短くなることにより、

以下のとおり、具体的な不利益も生じる。

- (3) 国民健康保険法施行規則第1条及び平成16年厚生労働省告示第237号は、1年未満の在留期間を決定された外国人は、客観的な資料により、1年以上滞在すると認められる場合を除き、国民健康保険の適用対象とならないとする。したがって、在留期間「3月」または「6月」を決定された外国人は、国民健康保険に加入できない場合がある。
- (4) 入管法第19条の3第1号は、3月以下の在留期間が決定された外国人は、在留カードの交付対象となる中長期在留者から除外される旨定める。したがって、在留期間「3月」を決定された外国人は、在留カード交付の対象とならず、いったん1年以上の在留期間を許可された場合であっても、在留期間が「3月」に短縮された場合には、在留カードは失効し、返納しなければならなくなる（入管法第19条の14第1号、入管法19条の15第1号）。
- (5) このように、最短の在留期間の短縮は、日本に生活の本拠を置く外国人に重大な不利益をもたらす変更であり、本来、省令ではなく、法律により定めるべき事項である。しかしながら、法改正の国会審議の中では、最長の在留期間を5年とすることのみが法律で定められ、最短の在留期間を従来より短くすることについては、まったく議論されていない。

さらに、従来の外国人登録制度を廃止し、在留カード等の制度を導入する国会での審議の中で、在留カードの交付対象となる中長期在留者から除外される外国人として想定されていたのは、在留資格「短期滞在」、「興行」、「外交」、「公用」、「特定活動」の一部、非正規滞在者、難民申請者等であり、別表第一の在留資格で在留する外国人のすべてについて、在留期間が「3月」に短縮され、中長期在留者から外れることがありうることは想定されていなかった。

- (6) このように、日本に在留基盤を有して生活する外国人の立場を不安定とし、また、在留カードの制度の根幹にも関わる事項について、法改正の際の国会審議でまったく議論されていないにも関わらず、省令によって最短の在留期間を、法別表第一の在留資格の多くについて「3月」、「永住者」をのぞく法別表第二の在留資格について「6月」とすることは不当であるから、この点に関する施行規則案は、撤回すべきである。

2 意見の趣旨2について

- (1) 施行規則案では、入管法第2条の2第3項において、永住者をのぞく在留資格について、在留期間の上限が5年とされたことを反映し、多くの在留資格で、従来からあった「1年」「3年」のほか、「5年」が新設されることとなっている。
- (2) 一方、法務省入国管理局の発表する「永住許可に関するガイドライン」（以下「永住ガイドライン」という。）では、永住許可の審査にあたり、入管法第22条第2項の「その者の永住が日本国の利益に適合すると認められること」の要件を満たすか否かの判断基準として、現に有している在留資格について、入管法施行規則別表第二に規定されている最長の在留期間をもって在留していることが必要であるとされる。
- (3) 仮に、施行規則案の施行後も永住許可の運用に変更がない場合、従来であれば、現行の入管法施行規則において多くの在留資格で最長の在留期間とされている「3年」を許可されている者であれば、在留歴、生計要件、素行要件といった他の要件を満たせば、永住許可がなされていたところ、入管法施行規則改訂後も永住ガイドラインが形式的に適用されるとすれば、現在、在留期間「3年」を許可され、他の永住許可の要件も満たしている者であっても、在留期間「5年」を許可されなければ、永住許可されないこと

となってしまう。

特に「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」の在留資格を許可されている者については、日本人や永住者との配偶者や子であることを考慮して、永住ガイドラインで在留歴の要件が緩和されており、生活状況が安定している者については、来日から比較的短期間で永住許可がなされるのが一般的であるところ、これらの外国人にとっては、省令改訂後も現行の永住ガイドラインが形式的に適用されれば、従来よりも永住許可を得るのが困難になるおそれがある。

- (4) 在留期間の上限を原則５年とする法改正は、本来、外国人の日本における立場の安定に資するべきものであるところ、永住許可を得るのが従来よりも困難になるのでは、その趣旨に反するから、従来よりも永住許可がされにくくなることのないようにすべきである。

以上