

第2部

過去5年間における
出入国管理行政の施策

第1章 制度的対応

第1節 出入国管理及び難民認定法の改正

1 平成11年8月18日の改正

平成11年8月13日、第145回国会において「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」（平成11年法律第135号。以下「平成11年改正入管法」という。）が成立、同月18日に公布され、12年2月18日から施行された。平成11年改正入管法の概要等は次のとおりである。

（1）改正の背景

平成9年に集団密航を助長・援助する行為等の処罰を内容とする入管法の一部改正を行ったところであるが、その後も不法入国者は減少に転じたとはいえない状況にあった。

また、不法入国者等のほとんどが不法就労活動に従事しているため、我が国の出入国管理行政の中心をなす在留資格制度の根幹を揺るがしかねない事態が生じている上、激増する不法入国者等の不法在留行為が我が国の社会、経済、治安等に看過しがたい悪影響を与えており、このような状況に早急に対応する必要が生じていた。

さらに、退去強制された外国人がその後再び入国し不法残留等により再度退去強制される事例も増加していたことから、このような被退去強制者に厳正に対処する必要も認められた。

他方、政府を挙げて推進している規制緩和方策の一環として、我が国に正規に在留する外国人の負担軽減を図るため、入国・在留の手続の簡素化を可能な限り推進する必要があった。

このような状況にかんがみ、不法入国又は不法上陸後、我が国に不法に在留する行為及び被退去強制者の再度の入国に対して適正かつ厳格に対処するとともに、正規に在留する外国人の負担軽減を図ることを目的として、入管法を改正したものである。

（2）改正の概要

ア 不法在留罪の新設

改正前に入管法においては、在留期間を経過して我が国に不法に残留する行為に対する罰則は存するのに対し、不法入国又は不法上陸後に我が国に不法に在留する行為を直接の処罰対象とする罰則は設けられていなかった。加えて、不法入国又は不法上陸後3年を経過した場合には、公訴時効により、これらの罪に係る刑事責任も問うことができず、その取締りに支障を生じていた。

そこで、不法入国者等が、本邦に上陸した後引き続き不法に在留する行為を処罰する規定を新設することとした。

イ 被退去強制者に対する上陸拒否期間の伸長

改正前の入管法においては、不法残留等により退去強制された者に対する上陸拒否期間が「1年」とされていたが、これを「5年」に伸長し、退去強制された者が相当期間我が国に再度入国することができないようにした。

ウ 再入国許可の有効期間の伸長

改正前の入管法においては、再入国許可の有効期間を「1年を超えない範囲内」としていたところ、我が国への投資や企業経営等を目的として在留する外国人や日本人と婚姻して在留する外国人など、我が国に長期間在留する外国人が増加していたことから、これらの外国人の我が国と諸外国との往來の利便を図るため、再入国許可の有効期間を「3年を超えない範囲内」に伸長した。

(3) 附帯決議

平成11年改正入管法が衆議院及び参議院の法務委員会において可決される際に、「政府は、被退去強制者の上陸拒否期間の延長や不法在留罪の新設等に伴い、在留特別許可等の各制度の運用に当たって、家族的結合等の実情を十分考慮すること、また、特別永住者に対して、再入国許可制度の在り方について検討するとともに、その運用については、人権上適切な配慮をすること」等の附帯決議がなされた。

2 平成13年11月30日の改正

平成13年11月22日、第153回国会において「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」（平成13年法律第136号。以下「平成13年改正入管法」という。）が成立、同月30日に公布され、14年3月1日から施行された。平成13年改正入管法の背景等は次のとおりである。

(1) 改正の背景

平成14年5月から6月に行われた2002年ワールドカップ・サッカー大会の開催に当たり、いわゆるフーリガンに対する効果的な対策を講じる必要があったほか、その他の国際競技会や主要先進国首脳会議（サミット）等の国際会議の開催に伴って大規模な暴動等が発生した場合の対応も求められたことから、これら国際競技会等に乗じて暴行等を行う外国人の上陸を拒否するとともに、入国後、このような行為を行った外国人を迅速に国外に退去させる必要があった。

また、来日外国人による窃盗、強盗等の犯罪が数多く発生し、国民の治安に対する不安が増大したことから、これら外国人犯罪対策が緊急の課題となっていた。

さらに、偽変造文書を行使した不法入国事案や合法的な在留を偽装する事案も増加し、これに国際的な犯罪組織や外国人ブローカーの関与が認められるなど、出入国管理行政の遂行上深刻な事態に至っていた。

そこで、これらフリーガン等対策、外国人犯罪対策及び偽変造文書対策を効果的に推進するため、上陸拒否事由及び退去強制事由を整備するとともに、よりの確な上陸・在留審査を実施するため入国審査官による事実の調査に関する規定を設けることとし、併せて事務処理の合理化を図るため法務大臣の権限委任に関する規定を新設することを目的として、入管法の一部改正が行われたものである。

(2) 改正の概要

ア フリーガン等対策のための上陸拒否事由及び退去強制事由の整備

改正前の入管法には、国際競技会や国際会議に関連して暴動等を起こす可能性のある外国人や、国内でそのような行為に及んだ外国人に直接対応できる上陸拒否事由又は退去強制事由は規定されておらず、一定の禁錮・懲役の刑に処せられている場合でない限り、これらの者の上陸を拒否し、又はその退去を強制することができなかったことから、これらの者を迅速かつ的確に国外に排除することを可能とするため、新たな上陸拒否事由及び退去強制事由を設けることとした。

イ 外国人犯罪対策のための上陸拒否事由及び退去強制事由の整備

改正前の入管法においては、正規在留者については、刑罰法令に違反して有罪判決を受け、これが確定した場合であっても、薬物事犯等の場合を除き、無期又は一年を超える懲役又は禁錮の実刑判決を受けた場合でなければ退去強制事由に該当しないこととなっており、犯罪を犯した外国人であっても、刑の執行猶予を受け、あるいは1年以下の実刑に処せられた場合には、その者の退去を強制することができなかった。

そこで、犯罪を犯した外国人により厳正に対処するため、入管法別表第1の上欄の在留資格をもって在留する者で、刑法、暴力行為等処罰に関する法律又は盗犯等の防止及び処分に関する法律に定める一定の罪を犯し、懲役又は禁錮に処せられたものについては、刑の執行猶予の言渡しを受け、又は1年以下の実刑に処せられた場合も含め、その退去を強制できることとするとともに、当該判決の宣告を受けた者で、その後出国して本邦外にある間にその判決が確定し、確定の日から5年を経過していないものの上陸を拒否することとした。

ウ 偽変造文書対策のための退去強制事由の整備

外国人が上陸審査手続において偽変造旅券を行使する事案や、在留審査手続において偽変造された証明書や虚偽の記載をした資料等を提出する事案が増加し、しかも、これら偽変造文書行使事案では、組織化・専門化したブローカーが金銭目当てに偽変造文書の作成、譲渡及びそのあっせん等を行っている場合が多く、こうした背後で暗躍するブローカーへの対策強化が不可欠となっていた。

そこで、他の外国人に、不正に、上陸又は在留の許可等を受けさせる目的で、文書

又は図画を偽造又は変造し，虚偽の文書又は図画を作成し，偽変造された文書・図画又は虚偽の文書・図画を行使し，所持し，譲渡し，又は貸与し，その譲渡又は貸与のあっせんをした外国人の退去を強制できることとした。

また，この規定により本邦からの退去を強制された外国人については，退去した日から5年を経過していない場合に上陸を拒否できることとした。

エ 入国審査官による事実の調査等に関する規定の新設

改正前の入管法には，在留期間更新許可等の処分に係る調査に関する明確な根拠規定が置かれていなかったことから，相手方の協力が得にくいなどの問題が生じていた。

そこで，法務大臣は，外国人の上陸又は在留の許可等に関する処分を行うために必要がある場合には，入国審査官に事実の調査をさせることができ，入国審査官は，この調査のために必要があるときは，外国人その他の関係人に対し出頭を求め，質問をし，又は文書の提示を求めることができることとし，さらに，法務大臣又は入国審査官は，事実の調査について，公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができることとする規定を設けた。

オ 法務大臣の権限の委任に関する規定の新設

入管法は，法務大臣に外国人の出入国の管理に関する様々な権限を付与しており，その権限の行使に係る業務量は膨大なものとなっていることから，その事務処理を合理化するため，法務大臣の権限の一部を地方入国管理局長に委任することができることとした。

(3) 附帯決議

平成13年改正入管法が衆議院及び参議院の法務委員会において可決される際，「政府は，フリーガン等の対策に当たり，非政府組織の行う活動の制約とならないよう配慮すること，また，事実の調査に当たっては，調査対象者の人権に配慮し，慎重な審査に努めること」等の附帯決議がなされた。

第2節 外国人登録法の改正（平成11年8月18日）

平成11年8月13日，第145回国会において，「外国人登録法の一部を改正する法律」（平成11年法律第134号。以下「改正外登法」という。）が成立，同月18日に公布され，一部の経過規定を除き12年4月1日から施行された。改正外登法の概要等は次のとおりである。

1 改正の背景

平成4年の外登法の一部改正において、永住者及び特別永住者（以下「永住者等」という。）について、指紋押なつ制度を廃止したが、同改正案の審議の際に、衆議院及び参議院の法務委員会において、指紋の押なつを含む外国人登録制度の在り方について更に検討するようとの附帯決議がなされており、また、諸外国、特に、先進諸国において指紋押なつ制度を採用している国は少なく、外国人登録事務を実施している地方自治体から、事務の合理化などの観点から、指紋押なつ制度の廃止についての要請が出されていた。

このような状況を踏まえ、それまで指紋押なつ義務が課されていた非永住者について、これを廃止し、指紋押なつに代えて署名及び家族事項の登録を導入するとともに、登録原票についてその管理に関する規定の整備及び一定範囲の開示制度を新設し、併せて外国人の負担軽減及び事務処理の簡素化を図ることを目的として外登法の一部を改正したものである。

2 改正の概要

（1）非永住者に対する指紋押なつ制度の廃止

外登法は、日本に在留する外国人の居住関係及び身分関係を明確にし、在留外国人の公正な管理に資することを目的としている。この外国人登録制度の目的である正確な登録を実施するためには、登録に際して外国人を特定し、その後の居住関係及び身分関係の変動を的確に把握する必要があるが、同一人性の確認（注）手段として、昭和27年に指紋押なつ制度が導入され、30年から実施された。

その後、指紋押なつ義務を緩和するため、累次にわたり外登法の改正が行われ、平成4年には、永住者等について指紋押なつ制度が廃止された。その際に、指紋押なつ制度に代わる同一人性の確認手段として署名及び家族事項の登録制度を導入したところ、かかる同一人性確認手段はその後6年余りを経て定着したものと認められた。他方、指紋押なつ義務が課されていた非永住者について、市区町村の窓口において人物を誤って取り扱うという例も見られなかった。

そこで、それまで指紋押なつ義務が課されていた非永住者についても、これを廃止し、永住者等と同様の署名及び家族事項の登録という同一人性確認手段を採用することとした。

（注）申請又は登録等を行うために窓口に来た外国人について本人確認を行うこと。

（2）登録原票の管理に関する規定の整備及び一定範囲の開示制度の新設

改正前の外登法には、登録原票の開示に係る規定が設けられておらず、登録原票は原則として非公開とされていたが、外国人の我が国との関わりが深まったことに伴い、外国人が民事訴訟の当事者になるなど、これまで以上に様々な法的関係の中に置かれることが多くなってきており、登録原票の記載事項の開示について社会的な要請が高まっていた。

そこで、登録原票の非公開の原則を維持しつつ、外国人本人のほか、同居の親族、国の機関、地方公共団体、弁護士等から正当な目的により、登録原票の開示に係る照会があった場

合には、登録原票の内容の一部の開示を認める規定を新設するとともに、併せて登録原票の管理に関する規定を整備することとした。

(3) 永住者等に係る登録事項の一部削減

外登法においては、氏名・国籍をはじめ20項目の登録事項が設けられていたところ、永住者等については、日本社会への定着性が高く、「職業」及び「勤務所又は事務所の名称及び所在地」の登録の必要はないと考えられたため、これらの事項の登録を要しないこととした。

(4) 永住者等に係る登録証明書の切替期間の伸長

改正前の外登法では、外国人は原則として「5回目の誕生日」ごとに確認申請、すなわち登録証明書の切替交付申請をしなければならないとされていたところ、永住者等については、在留の資格、在留期間に変更が生じることが少なく、確認期間を伸長しても登録の正確性の確保に支障がないと考えられたことから、その確認期間を「7回目の誕生日」に伸長することとした。

(5) 居住地変更等に係る代理申請範囲の拡大

改正前の外登法は、外国人本人が自ら出頭して各種登録申請を行うことを原則とし、外国人が16歳に満たない場合又は疾病その他身体の故障により自ら申請をすることができない場合のみ、当該外国人と同居する配偶者、子、父又は母等が本人に代わって申請を行うこととされていたが、外国人の負担軽減等の観点から登録申請における代理申請の範囲の拡大が求められていた。

そこで、登録証明書の交付を伴わない居住地、在留の資格、在留期間等に係る変更登録申請については、外国人が16歳に満たない場合又は疾病その他身体の故障により自ら申請をすることができない場合以外においても、当該外国人の同居の親族が本人に代わって変更登録申請を行うことができることとし、代理申請の範囲を拡大することとした。

(6) 常時携帯義務違反の取扱い

登録原票の開示に係る罰則を整備するとともに、特別永住者が登録証明書の常時携帯義務に違反した場合の罰則を刑事罰から行政罰に改めた（注）。

（注）本改正に伴い、入管法第23条第1項で規定されている旅券等の常時携帯義務違反に対する罰則も、特別永住者については刑事罰から行政罰に改めた。

3 附帯決議

改正外登法が衆議院及び参議院の法務委員会において可決される際、「永住者に外国人登録証の常時携帯を義務づける必要性、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」等の附帯決議がなされた。