

## 外国人の生体情報採取・蓄積・利用システムに関する考察

(「入管法改定に関する国会審議 2006」より) 更新日 2007.9.4

by うさちゃん騎士団 SC 会員ナンバー 1 番

<http://ukiuki.way-nifty.com/hr/>

### はじめに

採取した生体情報はどう使われるか？

法律に明記されていないので、国会会議録から拾ってみました。

- 1) 入国審査時にブラックリスト（テロリスト、退去強制者）と照合します。

退去強制者のリストとの照合については、法案の趣旨説明にありません。しかし、河野太郎副大臣（March 17, 039）は、これまでに退去強制された者の違法な再来日を防ぐのが「最大の目的」だと説明しています。

- 2) 入国許可後・出国後も保有しつづけ、複数人名義の旅券で出入国を繰り返している者がいないかをじっくりチェックするために使います。「名寄せ」という利用方法です。

これも法案の趣旨説明にも国会への配付資料にもなく、委員会審議の過程で明らかにされました。生体情報の保有期間は70～80年になるようです（河野太郎副大臣、March 17, 029、March 22, 095 ほか）。「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」8条2項2号に基づき流用されることになります。

- 3) 外国入管当局、捜査・司法当局へ提供します。

これも法案の趣旨説明にはありませんが、「出入国管理及び難民認定法」61条の9に基づき、提供されることになります（杉浦法務大臣、March 28, 278）。

- 4) 犯罪捜査に流用します。

これも法案の趣旨説明にはありませんが、三浦正晴・法務省入国管理局長（March 17, 112、March 22, 049）は、蓄積したデータの入管業務以外での利用方法として「犯罪捜査」を真っ先に挙げました。また、杉浦正健法務大臣は、入国審査時の生体情報採取は「政府全体として取り組んでおります治安対策、外国人犯罪対策及び不法滞在者対策にも資する」（March.17, 005）と説明し、法案の趣旨説明に「それ（不法滞在者対策および外国人犯罪対策）もつけ加えておけばよかったかなと思っています」（March 17, 122）と述べています。「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」8条2項3号に基づき流用されることになります。

- 5) インテリジェンスシステム（在日外国人を監視する諜報システム）に組み込まれ利用されると予想されます。

インテリジェンスシステム構想（後述）については、衆院法務委員会には存在が秘匿されたまま、参院法務委員会においても内容が明確に語られないまま、入管法改定案の採決がなされました。

### 外国人からの指紋採取・蓄積・利用システムは

## 1. 抜け穴だらけのテロ対策です。

入管法が導入する今回のシステムは、テロ対策としては極めて不完全です。なぜなら、ブラックリストに掲載されていない人物がテロのために来日した場合、まったく手の打ちようがないのですから。日本で本当にテロを起こそうとする外国人グループがあれば、「リストに載っていない人物」を日本に送り込んでくるのが、自然でしょう。なにしろ、日本軍は、多国籍軍を支援するという形で、今もイラクで侵略軍の後押しをして、「テロリスト」と呼ばれる「レジスタンスの戦士たち」を生みつつけているのですから、「テロリスト」をリクルートするのは、その気になれば、たやすいはずです。

●亀井郁夫議員（国民新党、May 9, 162）「テロリストの入国の阻止の問題、ないしまた強制退去を命じられた人間の再入国をチェックしようということ非常に頑張っておられるということは多としますけれども、……初めて来る人間が、ごまかして来た人間はなかなかチェックできないわけですね、この制度でもね」

## 外国人からの指紋採取・蓄積・利用システムは

## 2. 人権を著しく侵害します。

### (1) 入国審査時の指紋採取は、国際自由権規約が禁止する「品位を傷つける取り扱い」に当たります。

日本で公権力による指紋押捺を義務づけられるのは、2000年以降は犯罪捜査に関する刑事訴訟法 218 条のみでした。それ以前には外国人登録法による指紋押捺制度もありましたが、指紋押捺は「犯罪」イメージと強く結びついているなどとして強い反対運動があり、廃止されました。指紋押捺自体に対する強い抵抗感があるこのような社会環境での「指紋提供の義務化」は、国際自由権規約 7 条が禁止する「品位を傷つける取り扱い」に当たります。

国連の機関である国際民間航空機関は、パスポートに関する国際標準において、顔情報の記録を必須としていますが、指紋情報は必須としていません（鹿野哲義参考人（日弁連副会長）、March 24, 004）。入国審査時の外国人の指紋情報チェックは、国際社会の趨勢ではないのです。

### (2) 個人の私生活・プライバシーを侵害する危険性が極めて大きい利用方法が予定されています。

【最高裁判例平成 7 年 12 月 15 日刑集 49 卷 10 号 842 頁】指紋は、性質上万人不同性をもつので、その利用方法次第で「個人の私生活」や「プライバシー」が侵害されるおそれがあります。「個人の私生活上の自由」の一つとして、何人も、「みだりに指紋の押捺を強制されない自由」を有し、それは憲法 13 条で保障されます。この保障は、在日外国人にも等しく及びます。

そして今、入国審査時に採取された指紋情報に関して、個人の私生活やプライバシー侵害のおそれが極めて大きい利用方法が、とられようとしています。

(ア) 生体情報を長期間保有するのは、危険すぎます。

政府は、70～80年もの長期間にわたって、生体情報を保有しようとしています(河野太郎副大臣、March 17, 029、March 22, 095 ほか)。つまり、毎年最低でも約700万人、80年間で5～6億人以上ものデータが集積されることとなります。最近、捜査機関や法務省所管の矯正施設でデジタルデータ流出事件が相次いでおり、個人情報流出の不安はぬぐえません。また、生体情報の流用先となる都道府県警察では、財政上の理由から、私物パソコンの職務での使用を即時廃止することが難しく(武市一幸警察庁情報通信局長、March 28, 179、182、184)、データ流出のおそれは極めて大きいまです。にもかかわらず、法務省は、データの流出が起きた場合の影響評価すらしないまま(杉浦正健法務大臣、May 18, 037)、今回の法改定を成立させました。

(イ) 生体情報の外国捜査当局・司法当局への提供が予定されており、採取された生体情報の利用の歯止めが失われるおそれがあります。外国人登録法で指紋押捺が義務づけられていた時代にはなかった事態です。

● 阿部浩己参考人(神奈川大学大学院法務研究科教授、March 24, 008)「国際自由権規約」17条は、「プライバシーへの恣意的、不法な干渉を禁止」しており、指紋等の採取にあたっては、「それがプライバシーへの恣意的、不法な干渉に当たるかどうか」が審査されなくてはならない。もしテロの脅威が抽象的次元にとどまるなら、指紋採取の必要性はなく、それにもかかわらず指紋採取がなされるなら、プライバシーへの恣意的な干渉に当たってしまう。また、たとえテロの具体的脅威を立証できたとしても、そうした脅威に対抗してとられる「プライバシーの規制」は最小限度のものでなくてはならない。採取された指紋が、他の行政機関や、場合によっては他国にまで提供され、あるいは入管当局により長期間にわたって保有されるおそれがあるとなれば、プライバシーへの干渉は「余りに広範であり、恣意的」という評価を免れないかもしれない。

(ウ) 生体情報の犯罪捜査、不法滞在対策への流用が予定されており、インテリジェンスシステム(後述)と一体化すれば、在日外国人の私生活やプライバシーを監視する強固なシステムが生まれてしまいます。

(3) 日本に生活の基盤を持つ永住者など外国人登録者に、極めて大きな不利益をもたらすおそれがあります。

● 仁比聡平議員(日本共産党、May 9, 142)は、「大臣御自身が永住の許可をする、その方々が一度出国して再入国をされる、これは実質的に、もう永住されるわけですから、生活の本拠は日本国内にあるわけですよ。これ再入国できるかできないかというのは、つまり帰国できるかできないかと実質同じ話でしょう。そのときに、こういう(日本人とは)別段の取扱いをするという立法事実が何か示せますか、大臣」と追及。しかし、立法事実を示されぬまま審議は終了しました。

外国人からの指紋採取・蓄積・利用システムは

3. 外国人差別、人種差別、民族差別を助長します。

(ア) 外国人差別を日本政府が煽動してきました。

日本政府は、ここ数年、「不法滞在者は治安悪化の温床だ」「外国人犯罪の凶悪化・組織化・全国への拡散が進んでいる」などと宣伝して、外国人嫌悪（ゼノフォビア）を煽ってきました（犯罪白書、警察白書などで繰り返されてきた宣伝です。また、警察庁は、「●○人の犯罪」を詳しく紹介することで、毎年、外国人がいかに凶悪な犯罪者であるかを宣伝する資料を制作・公表しています（[http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/kokusaisousa/kokusai1/toc\\_main.htm](http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/kokusaisousa/kokusai1/toc_main.htm)）。このような政府の宣伝活動は、差別を助長するものであり、「人種差別撤廃条約」2条(e)、4条(c)、7条に違反します）。

政府のそれらの主張は、根拠が極めて乏しく、外国人をスケープゴートとするためのプロパガンダに過ぎません（『外国人包囲網―「治安悪化」のスケープゴート』（外国人差別ウォッチ・ネットワーク、現代人文社刊）、『治安はほんとうに悪化しているのか』（久保 大・前東京都治安対策担当部長：著、公人社）、『コムスタカー外国人と共に生きる会』（<http://www.geocities.jp/kumustaka85/discrimsh.html>）などを参照）。

しかし、マスメディアが政府の主張をそのまま報道しつづけた結果、外国人と犯罪とを結びつけてイメージする世論が形成されてしまいました。その具体的現れが、内閣府の「治安に関する世論調査」（2004年）です。そこでは、（1）ここ10年間で日本の治安は「悪くなったと思う」と回答した者の54.4%が「外国人の不法滞在者が増えたから」をその理由に挙げたほか、（2）「不安になる組織等」として「外国人の犯罪グループや不法滞在者」を挙げた回答者が43.2%、（3）「最近の犯罪の傾向」として「外国人による犯罪が増えている」と回答した者が45.4%、（3）「力を入れて取り締まってほしい組織等」として「外国人の犯罪グループや不法滞在者」を挙げた者が53.2%と、「来日外国人刑法犯検挙者数が来日外国人の急増にもかかわらずここ1990年代以降は例年全体の2～3%程度である」「不法滞在者の刑法犯検挙者数は全体の0.4%程度である」という実態とは大きくかけ離れた世論の存在が見てとれます。

(イ) 指紋採取システム導入で差別と偏見が強化され、在日外国人の置かれた状況はますます悪化します。

そんな中、今回、「テロ」「不法滞在」「犯罪」対策として、特別永住者と16歳未満の者を除くすべての外国人から、入国審査時に生体情報を採取するシステムが導入されます。このようなシステムの導入は、外国人はもともとテロや犯罪を起こす可能性が高い集団であるかのような偏見、差別を強め、在日外国人の置かれた状況をますます悪化させるでしょう。

(ウ) 日本には、外国人嫌悪や人種差別に対抗する法制度すらありません。

外国人嫌悪が高まり外国人差別が生じた場合の対抗措置として、アメリカやヨーロッパ、オーストラリアには、差別を禁止する法律などがあります。しかし、日本にはありません。差別が強まると憂慮される一方、差別や人権侵害を受けた在日外国人が、その被害の賠償や尊厳の回復を受けるのは困難なままです。

(エ) 正すべきはマジョリティの偏見であり、その責任は外国人ではなく日本政府にあります。

松島みどり議員（自民党、Mar 17, 038）や坂中英徳・元東京入管局長のように、外国人が指紋情報を積極的に提供すれば「外人は怖いというような間違っただイメージを不当に抱かずにすむ」と語る人たちがいます。その論理は、「外国人は犯罪者（予備軍）だ」という偏見（間違っただイメージ）を仕方のない前提として、その偏見を払拭するために外国人は指紋を提供すべきだ、というものです。しかし、人種差別撤廃条約を批准した国の政府であれば、まずはその「偏見」や「間違っただイメージ」を解消するために、マジョリティたる日本国民に働きかけるべきです。ところが、今回の

法改定がその解消のための重責を背負わせるのは、まさにその「偏見」や「間違ったイメージ」に苦しめられる外国人なのです。

#### 外国人からの指紋採取・蓄積・利用システムは

#### 4. 日本人をも被疑者扱いする監視社会への入口です。

(1) 在日外国人を監視する「諜報システム」が生まれようとしています。

衆院法務委員会での採決直後の2006年3月31日付で、法務省は「出入国管理業務の業務・システム最適化計画」を発表しました。そこでは「外国人の入国、在留に関するデータ、関係行政機関などから提供される様々なデータを一元的に管理したうえ、警察庁、外務省をはじめとする様々な関係行政機関との情報連携を促進する」という「インテリジェンスシステム」構築が掲げられています。同様の構想は、日本政府が「外国人犯罪対策」を主眼に立ち上げた「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/dai6/6siryou1-3.pdf>、[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/dai7/7siryou4\\_1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/dai7/7siryou4_1.pdf))も提示しました。

この種のシステムは、日本人について構築されていないのはもちろんですが、アメリカにおいてさえ、しかもテロ対策という名目でさえ、危険視する声があまりに大きく実現なかった「TIA プログラム」を連想させます。(「ACLU、米国一般市民に対する監視システムに警鐘」(<http://hotwired.goo.ne.jp/news/culture/story/20030121205.html>)、「問題山積、米国防総省の国民データベース計画」(<http://hotwired.goo.ne.jp/news/culture/story/20021203201.html>)など)。国家の活動としての「インテリジェンス」は「諜報」と訳されるのが一般的だからです。

入国審査時に提供された生体情報が「インテリジェンスシステム」に組み込まれ、あらゆる官庁の保有するデータが統合して管理されることになれば、在日外国人を監視する超強力なシステムが出現します。在日外国人の私生活の自由やプライバシーが極めて重大な侵害を受ける危険性が生じます。

●難波満参考人 (May 11, 040, 042) 2005年6月に自民党が出した提言「新たな入国管理施策への提言—不法滞在者の半減をめざして—」(<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2005/seisaku-005.html>)では、外国人登録証に代えてIC在留カードを採用する、留学生の関係について学校等の受入れ機関からその情報を提供させる、などの在留管理制度が構想されている。不法滞在者半減政策の下、外国人に対する警察官による職務質問等が非常に厳しくなっており、外国人と間違えられた日本人が逮捕されるという事件まで起きている状況の中でIC在留カードが導入されると、現場の端末を用いて在日外国人の日常的な行動まで監視するようなことになるのではないかと懸念されている。

●仁比聡平議員 (日本共産党、May 11, 049) インテリジェンスシステムが実現すれば、入国審査時に採取された生体情報の利用に課せられた行政機関個人情報保護法制の枠組みそのものが簡単に乗り越えられてしまうのではないかと懸念されている。この意味では、個人情報保護法制のその枠組みを(外国人に関しては)実質否定するということになるのではないかと懸念されている。

(2) 自動化ゲート導入によって、日本人をも対象にする監視社会が生まれようとしています。

自動化ゲート利用のために登録した日本人や特別永住者の指紋も、犯罪捜査への流用が予定されています。また、海外の入管当局、犯罪捜査当局などへの提供もあり得ます（杉浦正健法務大臣、March 28, 278）。

●保坂展人議員（社民党、March 29, 112）自動化ゲートが導入されると、……自動化ゲートの利用を希望する定住外国人、日本人の指紋・顔写真情報もプールされる。そして、「出入国管理及び難民認定法」61条の9には、法務大臣は、**外国の刑事事件の捜査に使用することに**外務大臣の確認を受けて**同意する**とあり、そのことは昨日の法務委員会での大臣答弁でも確認された。**ところが**、当委員会での最初の入管局長答弁は、自動化ゲートに係って収集される情報を海外に出したりとったりすることはないだろうという**あいまいな答弁**だった。／今回の法案は、外国人の指紋採取、顔写真撮影に加えて、日本人も対象にして指紋採取、顔写真撮影の**データベースを膨らませていく内容**であり、**国民総指紋登録制度に道を開く**ものである。個人情報の中でも極めてセンシティブな指紋、顔写真情報の提供を全外国人に強制し、定住外国人、日本人に任意で指紋情報を採取し、半永久的に、死ぬまでどこか死んでも保存し続けるというのでは、**あまりに監視社会化を強め**、外国人、日本人問わず**被疑者扱いをする社会**をつくってしまう。

#### 外国人からの指紋採取・蓄積・利用システムは

5. 憲法 13 条、14 条、31 条、98 条 2 項に違反します。

(1) プライバシーの制約が最小限とは言えず、目的と手段の均衡がとれていないので、13条違反です。

(ア) テロ対策目的で採取した生体情報を、不法滞在対策、犯罪捜査に流用するのは不当です。

テロ対策という「重大な目的」のために生体情報を採取することが許されるとしても、そこで得た個人にとって極めて重要な生体情報を、不法滞者在者対策や犯罪捜査という「より重要度の低い目的」のために流用することの是非は別途検討する必要があります。なぜなら、個人の自由やプライバシーに対する制約が行なわれる場合には、手段と目的のバランスがとれていなければならない（難波満参考人、May 11, 019、阿部浩己参考人、神奈川大学大学院法務研究科教授、March 24, 008）からです。

政府答弁からは、超過滞在者など非正規・未認可滞在者（不法滞在者）をテロリストとほとんど同様に扱う不気味な思考様式がうかがえますが（河野太郎副大臣、March 17, 039、March 22, 017、杉浦正健法務大臣、March 22, 025 など）、外国人犯罪も不法滞在者も、治安悪化の大きな要因ではありませんし（前掲書参照）、そもそも治安悪化自体が気のせいだ、との説も有力です。テロ対策と不法滞在者対策、犯罪対策とを同レベルで扱うのは無理があります。

テロ対策で採取した生体情報を不法滞在者対策や犯罪捜査に流用することは、人権制限の際に目的と手段のバランスを要求する憲法上の人権理論を潜脱・蹂躪するものであり、憲法 13 条に違反します。

●河野太郎副大臣（May 9, 110）は、偽造旅券発見のために生体情報を蓄積してじっくりと名寄せしなければなら**ない理由**として、2003 年以降、上陸審査時の偽変造旅券の発見は著しく減少しているのに、過去に退去強制されて再来日した退去強制をされる「リピーター」の数は減っていないので、「成り済まし」が非常に巧妙になってきていると

考えざるを得ない、と主張します。しかし、この主張は、他の原因の可能性を否定できない限り、やはり無理です。／たとえば、日本政府は、2004 年度に「インクの性質等を分析する光学的な検査機器を成田、関西、中部、福岡の各空港に配備」したほか、「成田、関西、中部の各空港には偽変造文書対策室を設けて、専門的に文書鑑識業務に従事する職員を配置」したうえで、「この対策室の指導によって職員への文書鑑識研修を随時実施」しています（三浦正晴・法務省入国管理局長、May 9, 096）。にもかかわらず退去強制されるリピーターの数が減っていないとなると、その原因としては、（1）これらの対策ではカバーできないほどの事情の変化があった（偽変造技術の一層の精緻化、入国審査官の対応力の相対的劣化など、変化の内容は複数考えられる）、（2）リピーターとして退去強制させられた者はこれらの対策導入前に不法に再入国していたのであり、2004 年以降は偽変造旅券による不法入国を試みる者自体が減っている、などが考えられます。そして、「偽変造技術の一層の精緻化」以外の可能性をすべて否定するなど、無理なのです。もし「退去強制させたリピーターの数」の年度別推移や、「リピーターがいつ退去強制されいつ再入国していたのか」に関するデータがあれば、幾分詳しい検討が可能ですが、国会審議で提示されたデータは、なぜか「2005 年に退去強制させたリピーターの人数 (7479 人)」(三浦正晴・法務省入国管理局長、March 17, 025) だけでした。

(2) 長期間にわたり生体情報を保有しつづけると情報流出のおそれが高まります。また、保有しつづけるための必要性がそもそも乏しいので、プライバシーに対する過度な危険性をもたらす制限として 13 条違反です。

指紋情報を長期間保有する理由として、再三言及されたのが、偽造旅券で出入国を繰り返していたというリオネル・デュモンのケースです。しかし、彼の出入国状況は、実は入国時の指紋採取が行われていなかった段階でさえ、逮捕後とはいえ、把握されました。出入国履歴の確認のために指紋情報が必須というわけではないのです。

これについて杉浦正健法務大臣 (March 28, 007) は、デュモンの使用した偽造旅券の情報が出入国履歴の把握の決め手になったのであり、そうした情報が得られない場合に備えて、あるいは「システムの穴」を確認するために指紋情報を蓄積する必要があると主張します。

しかし、ブラックリストとの入国時照合システムが稼働した場合、考えられる「システムの穴」は、「ブラックリストの不備」あるいは「審査照合手続での人為的ないし機械的ミス」です。どちらも指紋情報の蓄積で修復できるものではなく、無関係な人たちの生体情報を年間700万人分、80年で5億人以上のものを保有していく理由にはなりません。「ブラックリストの不備」については明らかにそうですし、「審査照合手続での人為的ないし機械的ミス」については、改定案の国会提出に先駆けて実証実験がなされており（三浦正晴・法務省入国管理局長、May 16, 077）、指紋情報を蓄積しなくても、定期的な作動検査で「穴」が発見できるようでなくてはなりません。実証実験が不十分だから外国人の指紋情報を蓄積してバグを探すなどということは、人権制約の目的として許されないからです。

また、「偽造旅券の情報が得られない場合」でも、身柄を拘束されたテロリストから出入国状況を確認・把握することは不可能ではありませんし、その場合は、そのテロリストがテロを実行する危険性は極めて低くなっていますから、たとえ出入国履歴を完璧に把握できなくても、「テロ防止」という本法案の目的からして、格別の問題はないはずで

もし、入国後出国前にテロリストとして国連安保理などに新たに認定された者がいて、その身柄が拘束されていないとしても、その者が日本国内に滞在しているかどうかさえわかればひとまずはテロ対策として十分なはずであり、出国後も生体情報を保管する必要性はまったくありません。

●「入国審査終了時に消去すべき」：漆原良夫議員（公明党、March 17, 113, 119）、石関貴史議員（民主党、March 22, 038）、鹿野哲義参考人（日弁連副会長、March 24, 004）、高山智司議員（民主党、March 29, 050）、木庭健太郎議員（公明党、May 9, 109、May 11, 025）、難波満参考人（May 11, 029）／民主党修正案（出国時消去）

（3）生体情報提供義務づけの対象が過度に広範であり、13条違反です。

今回、特別永住者と16歳未満の者などを除くすべての外国人に入国審査時の生体情報提供が義務づけられることになりました。このシステムは入国時の生体情報提供義務を、US-VISITでは免除されている「移民」に相当する「日本の永住者」や、2007年導入予定の「EUの査証情報システム」で免除されるであろう「観光、商用等の短期滞在者」にも課すものであり、その対象の広範さは世界に類を見ないものです。

たとえば、日本国の利益に合致するとして永住を許可されて生活の本拠が日本にある「永住者」も、いったん本国に里帰りし、その後日本に帰ってこようとした場合、指紋提供を拒否すれば、それだけで上陸を拒否されるという著しい不利益が課されます。しかし、このような不利益を正当化する立法事実は示されていません。それどころか、杉浦正健法務大臣（March 22, 005）は、「（生体情報提供の）義務づけも、我が国に上陸するためには指紋を提供しなければならないことをあらかじめ承知のうえで来られた外国人が、それにもかかわらず提供しなかった場合に、我が国への上陸を認めないというものでございます」と、永住者はもちろん、日本人の外国籍家族や、生活の本拠が日本に築かれている外国籍住民の事情についてさえ、まったく考慮する気がない旨を白状しています。

しかし、外国人登録をすませており本人の周辺情報が集まっている者については、生体情報の提供を義務づけなくても本人確認が可能です（後述）。義務づけの対象はもっと細かく、慎重に検討すべきです。今回の改定法により導入される生体情報採取義務づけは、過度に広範な人びとに対する規制であり、13条に違反します。

●杉浦法務大臣（March 9, 060）は、「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」ことが永住者にも生体情報提供義務を課す理由だと言います。しかし、「頻繁に発生している」ことを示す立法事実は説明されませんでした。ここで、「平成17年（2005年）中に成田空港におきまして……他人の再入国許可を受けた旅券を悪用して外国人が不法入国を行っていたことが発見された事案が53件……そのうち永住者の再入国許可及び旅券が悪用されていたことが確認された事案は8件」というデータ（三浦正晴・法務省入国管理局長、May 9, 133）を元に、2005年の外国人入国者総数に占める成田空港経由の入国者数の割合を使って計算すると、2005年の永住者への「成り済まし」事案の発見総数は16件程度となります。また、港別上陸拒否数（<http://www.moj.go.jp/PRESS/060324-3/060324-3-3.html>）で見ると、成田空港は全体の60.3%を占めているので、この比率から単純計算すると、2005年の外国人への「成り済まし」事案発見数は全国で88件程度、うち永住者への「成り済まし」は13件程度ということになります。しかも、政府はこの件に関する実数を隠蔽しようとしていたようで（仁比聡平議員、日本共産党、May 9, 132）、それもかなわず追いつめられるようにして提出されたのが、成田

で8件という数字なのです。成田空港以外ではほとんどなかったのではないかと、強い疑念が生じます。ちなみに、第4次出入国管理政策懇談会 (<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan13-14.html>) と第5次出入国管理政策懇談会 (<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan44-01.html>) のメンバーである多賀谷参考人 (March 24, 012) によると、「日本人への成り済まし」は「年間で数十枚か若干多いぐらい」だそうです。

(4) 再上陸拒否期間を経過した者の指紋情報を蓄積・照合するのは、過度な規制として、13条違反の疑いがあります。退去強制された過去のある者すべてが上陸拒否事由に該当するわけではなく、事情に応じて設定された再上陸拒否期間を経過した者の来日に法律上の制限はありません。河野太郎副大臣 (March 17, 039) は、入国審査時に約80万人の退去強制者のリストとの照合を予定していると言いますが、国会審議に表れた数字等を元に、再上陸拒否期間内にある者の人数を試算すると、約33万人となりました。また、三浦正晴・法務省入国管理局長 (March 28, 270) は「APISの関係では、上陸拒否事由の対象者ということで、入管の方で40万ぐらいのリストを持っております」と語り、「再上陸拒否期間」にある者はせいぜい40万人程度だとわかります。つまり、再上陸拒否期間を無事に経過した者をブラックリストから削除するだけでも、入国審査時の照合に必要な時間は、半分程度かそれ以下に短縮できるのです。日本政府は、US-VISIT導入後、米国への入国審査に時間がかかるようになったことへの懸念や時間短縮の要望を表明しています（「米国の規制改革及び競争政策に関する日本政府の要望事項（2004年10月14日）」 ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pdfs/kisei\\_k.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pdfs/kisei_k.pdf))、「US-VISITプログラムに関する米国国土安全保障省暫定規則（改訂版）に対する日本政府のコメント（2004年11月1日）」 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/ustr/pdfs/usvisit2.pdf>)、「米国の規制改革及び競争政策に関する日本政府の要望事項（2005年12月7日）」 ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pdfs/kisei2005\\_k.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pdfs/kisei2005_k.pdf))）。日本政府は、入国審査時間を最小限に抑えて来日する外国人の被る不利益を小さくするために、再上陸拒否期間を経過した者はブラックリストから外すべきです。「観光立国」（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko2/kettei/030731/keikaku.pdf>）を目指すのなら、なおさらです。

(5) テロ対策、不法滞在対策には人権制約の程度が小さい他の方法があります。にもかかわらず指紋情報の提供を義務づけるのは、個人の私生活上の自由およびプライバシーに対する過度な侵害であり、13条違反です。

(ア) 侵略戦争加担についての真摯な反省と謝罪が、テロのおそれを解消します。

河野太郎副大臣 (March 17, 093) は、テロ対策が必要な理由として、「我が国は、不当にもアルカイダからテロの対象国として名指しをされております」と言います。もしそうなら、ありもしない「大量破壊兵器」情報に踊らされてアメリカ政府に従属してしまったことへの真摯な反省と謝罪を行うことで、危険は去るのではないのでしょうか。また、それこそ、国際的な信義と正義に沿う誠実な対処ではないのでしょうか。

そもそも入管法が導入する今回のシステムは、テロ対策としては極めて不完全です。なぜなら、ブラックリストに掲載されていない人物がテロのために来日した場合、まったく手の打ちようがないのですから。

(イ) 不法滞在対策は、滞在基準・入国基準の改定などで図るのが合理的です。

●千葉景子議員（民主党、May 16, 051）「不法滞在者というのも先進国とか近隣諸国に比べれば決して多いわけでは  
ありませんし、それが犯罪の温床になっているというわけでも決してありません。日本がここまで入国の基準として  
いるから、それ以外の人は不法滞在ということになるだけであって、何ら犯罪ともかかわりないわけですから。」

●亀井郁夫議員（国民新党、May 16, 103）「滞在基準についてもいろいろ無理があるから不法滞在者が増えていると  
いうこともあるんだろうと思います」

●浜井浩一（龍谷大学教授）「過剰収容の本当の意味」（『矯正講座』23号所収）：「刑務所の現場で入所してくる受  
刑者を見ていると、厳罰化によって、高齢者、心身障害者、外国人等景気後退により労働市場で市場価値がなくなった  
人から順に刑務所に送り込まれているのではないかという疑問を持つのは確かである。」

(ウ) 外国人登録者の再入国時における本人確認は、生体データを使わずとも可能です。

●杉浦正健法務大臣（May 9, 040）は、指の欠損などで指紋提供が物理的に不可能な場合には、人道上、指紋提供を  
求めることなく上陸審査手続を進めると語り、指紋情報を使わない本人確認が可能であることを自ら白状しています。

●三浦正晴・法務省入国管理局長（May 9, 127）は、「（外国人登録法の）指紋押捺制度は、外国人登録制度発足後  
間もなく、二重登録等の不正を防止するなど、登録の正確を期するため同一人性確認の手段として設けられた」が、「指  
紋に代わり確実に同一人性を確認できる手段について検討を行った結果、写真、署名及び一定の家族事項の登録を複合  
的に組み合わせるという代替方法により同一人性を確認する」（←ここは早口で言った！）こととして、1999年に廃止  
された、と説明しました。これを受けて、仁比聡平議員（日本共産党、May 9, 128）は、「法改正との関係で大事な  
のは、指紋押捺にはよらない同一人性確認の手段というのはちゃんとあるということなんですよ。先ほど早口でおっし  
やいましたけれども、この改正後、より鮮明な顔写真、そして指紋押捺に代えて署名、サインですね、そして家族事項の  
登録、これを同一性を確認するその代替手段として導入をしているというわけです。この制度が何か重大な不備を持っ  
ているというような話はどこからも聞こえてこないんですね」として、外国人登録している者と初来日する者とを一律  
同様に扱う必要があるかを問い、さらに、「（三浦正晴・法務省入国管理局長の）今のお話は、つまり、入国審査の  
その場で（家族関係など）一定の情報があれば、指紋提供によらなくても同一性を確認することは可能だということをお  
認めになったんじゃないですか。より人権制約的でない手段があるというときに、重大な権利侵害を伴うような制約  
手段をこれは回避するというのは、これは当然の政策選択じゃないですか」（May 9, 136）と鋭く追及しました。し  
かし、満足な回答は得られぬまま、法改定案は採決されてしまいました。

(エ) IC旅券の導入と普及が進めば、旅券の偽変造対策に生体情報を採取・蓄積する必要はありません。

偽変造しにくいIC旅券が各国でも導入されようとしており、IC旅券の導入と普及で、指紋まで採らなくても旅券の  
偽変造対策はできると考えられます。

(6) 外国人に対する極めて悪質な差別的取り扱いであり、差別を助長するものとして14条に違反します。

(ア) 日本政府は、アメリカ政府がUS-VISITを導入する際、アメリカ政府に対して、アメリカへ入国する日本人の  
指紋データを出国時に消去すべきであると伝えていきます（英語版報告書

( <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/report0406.pdf> ) 、 日 本 語 版 報 告 書 ( <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/pdfs/report2004j.pdf> ) ) 。 その一方で、日本へ入国する外国人の指紋データは、70~80年間保有する方針です。

●高山智司議員（民主党、March 28, 130）は、以前はアメリカ政府に「出国時消去」を求めていた日本政府が今回「70~80年間も保有する」と考えていることについて、なぜ考えを変えたのかと追及したうえで、「それとも日本政府というのは、アメリカに入る日本人の指紋は即時消去してほしいけれども、日本を訪れる外国人の指紋は80年間保存する、こういうお立場なんですか。それなら矛盾はないと思いますけれども」と問うた。これに対して杉浦正健法務大臣（March 28, 131）は、「再三御答弁申し上げているとおり、（日本政府の立場は）いささかも変わっておりません」と回答。文脈から言って、高山議員の最後の問いに「イエス」と答えたと考えるのが自然である。

●保坂展人議員（社民党、March 29, 112）日本政府はアメリカ政府に対して、US-VISITの運用について、出国時に消去すべきとのまともな意見を述べていたが、2年を経て、7、80年保存というコペルニクス的大転換を行うことになったが、その経緯も理由も説明できない政府、法務省の対応を、到底信用するわけにはいかない。

（イ）生体情報を採取・蓄積して犯罪捜査に役立てたいのなら、日本人の生体情報を集める方がはるかに効果的です。刑法犯検挙者数の97~98%は、毎年、日本人だからです。にもかかわらず、外国人の生体情報のみを採取・蓄積し犯罪捜査に使うのは、憲法14条が禁じる「不合理な差別」に当たります。

#### （7）適正手続が保障されておらず、31条違反。

「指紋採取を拒否した者」や「テロリストとして上陸を禁止された者」は上陸防止施設に収容されて送還を待つことになり、その収容は、「身体の自由の制限が恣意的であってはならない」とする国際自由権規約9条による規制を受けません。しかし、上陸防止施設には、収容された者の処遇についての規則がなく、いわば「法がないというふうな状態」（阿部浩己参考人（神奈川大学大学院法務研究科教授）、March 24, 008）です。テロリストとして上陸を拒否される者は非人道的な処遇を受けるおそれが大きく、これまで以上に著しい人権侵害が起きるおそれがあります。そこに収容された外国人が行政手続訴訟で入国許可を求めることも、弁護士選任権が実質的に保障されていないので、極めて困難です。

●上陸防止施設での処遇の実態：保坂展人議員（社民党）による証言（March 24, 075）「長いですがベッドがわりに使われていたり、ひどい方は半年、しかも、食費も自前で、出前をとったり弁当を買ったりして貯金もなくなってしまったという話を聞いた。」／仁比聡平議員（日本共産党）による証言（May 11, 086、088）成田空港の上陸防止施設では、電話での通訳は24時間できる態勢があるほか、領事館への連絡を希望されれば、連絡する。しかし、弁護士を呼んでほしいという要望があっても保安上の支障を理由に連絡をとらないことがある。また、ゲートへ迎えに来ている友人には、原則として連絡をとらせない。／『外国籍住民との共生にむけて~NGOからの政策提言』（第10章）によれば、民間の警備会社が上陸防止施設を管理しており、警備会社による暴力的な処遇や、金銭の恐喝が発生しており、また弁護士など外部へのアクセスも保障されていないという。地下の10畳くらいの部屋に15人が押し込まれ、2ヶ月間留め置かれたという難民申請者の事例も報告されている。

●上陸拒否された場合、理論上は、（1）上陸不許可処分については、行政事件訴訟法により、特別審理官の「上陸条

件に適しないとの認定」、および法務大臣の「異議の申出に理由がないとの裁決」について、取消訴訟を提起できるほか、それに併合して、行政事件訴訟法 37 条の 3 第 1 項 2 号により、上陸許可を求める「義務づけの訴え」を提起できます。また、上陸許可がされないことにより、国外退去処分がなされ、これにより償うことのできない損害を被るおそれがある場合には、上陸許可を仮に義務づける仮の義務づけの申立ができます（37 条の 5 第 1 項）。（2）再入国不許可処分（入管法 26 条）についても、「義務づけの訴え」（行政事件訴訟法 3 条 6 項 2 号）が認められるほか、償うことのできない損害を避けるための緊急の必要性があれば、再入国を許可する仮に義務づける仮の義務づけの申立ができます（『実務解説 行政事件訴訟法』（日本弁護士連合会行政訴訟センター編）参照）。しかし、上述のように、上陸を拒否された者の弁護士選任権が実質的に保障されていない状況では、申立は極めて困難です。

（8）議会制民主主義を破壊する議事運営がなされており、41 条に違反します。

（ア）インテリジェンスシステム構想の存在、日米交渉の内容・経緯、「成り済まし」の件数など、法案審議に必要な情報が隠蔽されたまま審議・可決されるという、議会制民主主義を破壊する議事運営がなされてしまいました。

（イ）質問にまっすぐ答えず、自己の主張のみを延々と語り、申し合わせた質疑時間を浪費させ、採決に持ち込む不誠実な政府答弁が数多くなされ、議会制民主主義を破壊する議事運営がなされてしまいました。

（9）国際人権法や難民法などへの配慮が十分なされないままテロ対策を行うのは、98条 2 項違反です。

国連安保理は、テロ対策が国際人権法や難民法上の義務を逸脱しないことを求めています。しかし、人権への具体的配慮に乏しい今回の法改定は、国際法上のこの義務をないがしろにするものであり、98条 2 項の国際協調主義に違反します。

- 阿部浩己参考人（神奈川大学大学院法務研究科教授、March 24, 008）法案や法務省作成の資料を「一読して若干違和感を覚えた」のは、「安保理がテロ対策をとる際に各国に繰り返し遵守を呼びかけてきている義務」の存在に関心が払われていないことである。たとえば、安全保障理事会決議 1456 が採択された際に、安全保障理事会は、「各国は、テロリズム撲滅のためにとられるいかなる措置も国際法上の義務に適合していることを確保しなくてはならず、国際法、特に国際人権、難民、人道法に従ってそうした措置をとるべきである」ということを強調していた。テロリズム対策が「国際人権法や難民法上の義務を逸脱してはならない」ということは、2005 年 9 月に招集された国連サミットで採択された成果文書や、安保理サミットで採択された決議 1624 など (<http://www.un.org/sc/ctc/humanrights.shtml>) で再三再四確認されている。それゆえ、今回の入管法改正は、「テロの未然防止」を第一の要点に掲げている以上、法案審議にあたっては、安保理決議や国連サミット成果文書に従い、国際人権法、難民法などとの適合性審査を十分に行う必要がある。それは「日本が国際法上負っている義務の履行」という意味で、ことのほか重要だと考える。／「テロリストを排除すること」それ自体が「正当な目的」と認められる場合であっても、「そのためにとられる措置」は、「国際人権法、難民法などと適合するもの」でなくてはならない。今般の入管法改正案は「テロ対策」という側面が突出しており、「国際法によって要請される他の義務」、とりわけ「国際人権法、難民法上の義務」をどのように実現するのかについての配慮が、「控え目に言っても不十分」と見受けられる。

## 法務大臣によるテロリスト認定・退去強制システムは

### 6. 共謀罪以上に著しく人権を侵害します。

今回の入管法改定では、法務大臣が「テロリスト」と認定した在日外国人を退去強制するシステムが導入されました。

#### (ア) 共謀罪類似の危険性があります。

このシステムでは、刑法で処罰される「予備行為」にさえあたらない何かをした、あるいはそのおそれがあると認定されただけでも、外国人は「国外追放（退去強制）」されてしまいます（三浦正晴・法務省入国管理局長、May 9, 073）。共謀罪類似の、あるいはそれ以上の人権侵害の危険性があります。

#### (イ) あいまいな認定基準と萎縮効果

特に問題なのが、「実行を容易にする行為をするおそれがある」という非常にあいまいな文言です。言論・出版・集会といった表現行為が、テロリストを（精神的に）支援したなどとしてここに含まれる可能性が否定できません。そのため在日外国人の「表現の自由」や「行動の自由」の行使を抑制しかねず、個人の自由・自律に対する重大な脅威となります（鹿野哲義参考人（日弁連副会長）、March 24, 004）。

杉浦正健法務大臣（May 9, 021）は、退去強制事由のあいまいさを追及されて、自分たちは正しく運用するから間違いない、心配するな、との主旨を答弁しました。しかし、国旗・国家法案の審議において、当時の野中広務官房長官は、「国として強制したり、あるいは義務化することはございません」「また、国民生活に何ら変化や義務が生じ、影響を与えるものではない」と答弁しましたが、その後の経緯は、ご承知のとおり。公立学校で国歌斉唱が強制され、憲法裁判が提起されています。近代立憲主義国家における「法の支配」の精神に則るなら、人権を厳しく制限する手段がとられる場合に、このようにあいまいな規定を用いるべきではありません。

●イギリスでは、同時多発テロ直後に制定された反テロリズム、犯罪及び安全保障法に、今回日本が導入するのと同様の、主務大臣の認定によるテロリスト容疑者の身柄拘束、退去強制が規定されていましたが、欧州人権条約の「人身の自由」「差別の禁止」に反すると、日本の最高裁に当たる上院上訴委員会が判断し、2005年には廃止されました（難波満参考人、May 11, 006）。

#### (ウ) 誤って認定された場合の防御権行使の基礎が欠如しているうえ、不服申立手続が不十分です。

法務大臣が「テロの予備行為をするおそれのある相当の理由がある者」と認定する手続は、退去強制という重大な人権侵害、不利益処分につながります。しかし、認定される者の「防御権」がほとんど法定されていません。防御権の基礎となる「認定の具体的根拠」を開示するかどうか運用に任されています。これでは手続保障があまりにも不十分です。三浦正晴・法務省入国管理局長（May 9, 081、085）は、「法務大臣によるテロリスト認定行為」は行政処分ではないので、「行政不服審査法」上の不服申立てや認定に対する取消訴訟の提起はできないうえ、同法には「外国人の出入国又は帰化に関する処分は不服審査法の適用除外である」という規定もある、と言います。そして、認定後の具体的な手続には「現行の退去強制手続の不服申立の制度」がそのまま適用されて、その手続の中で言わば三審制のような形にな

るので手続保障は十分だ、と説明します。しかし、**退去強制手続**では、通常の訴訟における三審制と違い、入管当局の警備官・審査官そしてその所掌大臣たる法務大臣が「告発する者」と「裁く者」の両者を兼任しており、十分な手続保障はありません。極めて危険なシステムであり、「三審制のような形」などと言える代物ではないのです。