

規制改革推進のための3か年計画（平成19年6月22日閣議決定）抜粋

9 国際経済連携

（2）国境を越えた「ヒト」の円滑な移動のための法整備

在留外国人の入国後のチェック体制の強化

犯罪対策閣僚会議の下に設置された「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」及び内閣官房が主宰する「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」において、関係各府省が相互に連携・協力して審議した結果や、個人情報保護に関する法律や条例等の趣旨も踏まえつつ、以下の事項について措置する。

ア 外国人の在留に係る情報の相互照会・提供【遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出】

外国人登録制度が後述 イのとおり大幅に見直されることを踏まえ、外国人の権利の保護及び義務の履行に係る情報について、国及び地方の財政負担を軽減しつつ、地方入国管理局が利用する外国人出入国情報システムと適法な在留外国人の台帳制度など、国の機関と地方公共団体との間において、及び、法務省と厚生労働省など、国の機関同士において、合理的な範囲で相互に照会・提供する仕組みの整備を行う。

これにより、国民健康保険の被保険者資格のように、本人の届出以前に資格が発生している場合の適用促進や、学齢児童生徒及び保護者への就学案内など、外国人住民からの申請がなくとも提供される行政サービスに係る利便の増進につながることで、後述 オの在留資格の変更、及び在留期間の更新許可に係る審査を効率的・効果的に行うことができ、「法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」との地方自治法第10条第2項の規定が、外国人住民にとっても更に有效地に機能することになると考えられる。（法務ウ a）

イ 外国人登録制度の見直し【遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出】

外国人登録法（昭和27年法律第125号）は在留外国人の公正な管理に資することを目的としており、この点において出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号）と変わることろがない。その目的は、外国人の居住関係及び身分関係を明確ならしめることで達せられるとされるが、この点により、外国人登録制度は外国人住民の地位に関する記録としても利用されるところとなっている。

しかしながら、事務を行う市町村では、現行の外国人登録制度が世帯単位での住民の捕捉を想定していないため、これを把握して行政の効率的な運用に資するべく、独自のシステムを構築し、その開発や維持管理に相当の経費を支出せざるを得ない等の課題もある。

したがって、外国人の身分関係や在留に係る規制については、原則として出入国管理及び難民認定法に集約し、現行の外国人登録制度は、国及び地方公共団体の財政負担を軽減しつつ、市町村が外国人についても住民として正確な情報を保有して、その居住関係を把握する法的根拠を整備する観点から、住民基本台帳制度も参考とし、適法な在留外国人の台帳制度へと改編する。その際は、先述 アの外国人の在留に係る情報の相互照会・提供が可能な仕組みと合わせて整備する。

なお、改編後の当該制度の目的は、現行の外国人登録法及び日本人住民を対象とする住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）も参考として、外国人住民の居住関係を明確ならしめ、在留外国人の公正な管理に資するとともに、外国人住民の利便を増進し、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することとする。

また、現在の外国人登録証明書に代わるものとして、例えば、在留カードを発行する場合には、出入国管理及び難民認定法第7条の2が規定する在留資格認定証明書や、同法第19条の2が規定する就労資格証明書の機能も併せて持たせるなども検討し、外国人の上陸や在留に係る手続全体の合理化を図る。（法務ウ b）

ウ 使用者に対する責任の明確化

（ア）不法就労者を使用する事業主への厳格な対処【遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出】

出入国管理及び難民認定法第73条の2第1項は、「事業活動に関し、外国人に不法就労活動をさせた者」や「外国人に不法就労活動をさせるためにこれを自己の支配下においた者」等を不法就労助長罪の処罰の対象としているところ、同罪は故意犯であるため、当該外国人の在留資格に関する認識がない旨弁解した場合においては、同罪の適用は必ずしも容易ではない。

そこで、事業主等が、雇用している外国人が在留資格を有していないことを知らないことを理由として不法就労助長罪の適用を免れることができるなどの問題を踏まえ、不法就労者を雇用する事業主への厳格な対処に実効性が高まるよう出入国管理及び難民認定法を改正する。

なお、同法の改正内容は、後述ウ（イ）の「『外国人雇用状況報告』の内容拡充・義務化」との間で連携を図ると併せて、「外国人労働者の雇用・労働

条件に関する指針」（平成5年5月26日労働省基発第329号、職発第414号、能発第128号通達）による外国人労働者の雇入れ時における使用者による在留資格の確認を実効性あるものとする。（ 法務ウ cア）

（イ）「外国人雇用状況報告」の内容拡充・義務化【平成19年度措置】

職業安定法（昭和22年法律第141号）第53条の2において、厚生労働大臣は法務大臣の協力を求めることができるとされ、この協力を求めるのに必要となる外国人の雇用状況を把握するため、職業安定法施行規則（昭和22年労働省令第12号）第34条において、厚生労働大臣は事業主に外国人雇用状況の報告について協力を求めることができる旨が規定されている。

当該報告を、不法就労の防止、雇用保険の加入促進等、職業安定行政における必要性の観点から再整理して、雇用対策法（昭和41年法律第132号）を改正する。改正後は、外国人を雇用する全ての事業主に対して、国籍、在留資格・在留期限の報告を義務づけるとともに、その実効性を高める観点から、報告義務の懈怠や虚偽報告に対する罰則についても、雇用対策法や雇用保険法（昭和49年法律第116号）における現行規定との均衡を図りつつ、併せて措置する。

なお、報告先は従来通り公共職業安定所とし、様式や時期についても雇用保険被保険者資格に係る手続と同様とするなど、事業主の事務負担には十分に配慮する。また、収集した情報は出入国管理行政における効果的な在留管理の実施や、社会保険加入の徹底につなげるよう活用する。

さらに、「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」に規定されている事項のうち、必要な事項を法的根拠のある指針に位置付けることについては、外国人労働者の雇入れ時における使用者による在留資格確認義務の実効性が上がるよう、先述 ウ(ア)の「不法就労者を使用する事業主への厳格な対処」に係る出入国管理及び難民認定法の改正の方向性をも念頭に置きつつ、結論を得、速やかに措置する。（ 法務ウ cイ ）

エ 使用者以外の受入れ機関等に対する責任の明確化【 ア、イの施行までに措置】

「入国・在留審査要領」（平成17年7月26日法務省管在第3260号通達）において、就学生や留学生が学ぶ教育機関に対して、その在籍状況を地方入国管理局向けに定期的に報告することを任意で求めていたり取り扱いを、出入国管理及び難民認定法の関連法令へと格上げを図り実効性を高める。

格上げに当たっては、先述 ウ(イ)の外国人雇用状況報告の対象とならない雇用関係のない者（研修生等）も含み、不適正な事案が判明した場合の対処、資格ごとに異なると考えられる徴求事項への対応を可能とする隨時照会・回答とい

った手法についても規定する。(法務ウ d)

オ 在留資格の変更、及び在留期間の更新許可のガイドライン化並びに不許可事例の公表等【ガイドライン化については平成 19 年度措置、不許可事例の公表については 19 年度以降逐次措置、情報収集の在り方については アの施行までに検討・結論】

現行法令下における在留管理制度の 1 つである出入国管理及び難民認定法に基づく在留資格の変更の許可、もしくは在留期間の更新の許可を外国人が得るためには、変更、あるいは更新を適当と認めるに足る相当の理由があるときに限るとされる。相当の理由があるか否かの判断は専ら法務大臣の自由な裁量に委ねられ、申請者の在留の状況、在留の必要性、相当性等を総合的に勘案して、認めるに足りるか否かを判断するとされる。

一方、外国人の在留期間の長期化、定着化傾向が進む中で生じている事象をかんがみるに、受け入れた外国人及びその家族の人権や文化的・社会的背景に配慮しつつ、「法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」との地方自治法第 10 条第 2 項の規定も考慮しつつ、個別・具体的に対応することがますます重要になってきていると考えられる。

したがって、当初の上陸許可から一定の期間が経過した後に申請される在留資格の変更、及び在留期間の更新の許可においては、法務大臣の自由な裁量を認めつつも、出入国管理及び難民認定法第 22 条、及び「永住許可に関するガイドライン」(平成 18 年 3 月 31 日法務省入国管理局公表) に倣って、「素行が善良であること」及び「独立の生計を営むに足りる資産又は技能を有すること」かつ「その者の在留が日本国の利益に合する」との事情を考慮し、運用の明確化と透明性向上を図る観点から、その内容をガイドライン化するとともに、許可されなかつた事例についても併せて公表する。

なお、考慮する事項としては、出入国管理行政の透明性の向上に加え、各市町村や関係行政機関における行政事務の遂行・窓口事務の円滑化の観点から、ア 国税の納付状況、イ 地方税の納付状況、ウ 社会保険の加入状況、エ 雇用・労働条件、オ (家族が同時に滞在している場合には) 子弟の就学状況、カ (在留資格の特性に応じ) 日本語能力等をガイドラインにおいて明示的に表記すべきであるが、列挙した事項を外形的に利用することについては、徴収猶予等の付隨する状況を慎重に判断して運用することにも留意して措置する。

特に、オの子弟の就学状況に関しては、我が国に居住する外国人児童・生徒の保護者には日本国憲法第 26 条の規定が適用されないとされる中、経済的、社会的

及び文化的権利に関する国際規約(A 規約)(昭和 54 年条約第 6 号) 第 13 条は外国人児童・生徒も対象として含むことから、同条が外国人児童・生徒の我が国における教育の機会を保障していくながら、その不就学の問題が指摘される状況にあって、どのような場合に在留資格の変更、及び在留期間の更新に係る要件を充足したと認めるかどうかといった点だけでなく、不就学外国人児童生徒支援事業のほか、外国人児童・生徒に学習の機会を確保する方策について、関係者のコスト負担のあり方にも留意しつつ、幅広く検討を行う。さらに、力の日本語能力に関しても、我が国においては各地の国際交流協会等が中心となって在留外国人に日本語教育機会を提供する現状にあって、地域日本語教育支援事業、 J S L カリキュラム(日本語を第 2 言語として学習するカリキュラム) の開発に加え、我が国の受入れ機関の関与の在り方、送出し国における態勢の構築支援など、同様に幅広く検討する。

また、例示した諸情報は、外国人本人に書類の提出を求めるによる既存の制度で取得しうる情報を有効に活用しつつ、国の機関同士、及び国の機関と地方公共団体との間で我が国における外国人の権利の保護及び義務の履行に係る情報を効果的かつ効率的に収集することが可能となるよう、先述 ア「外国人の在留に係る情報の相互照会・提供」の施行までに検討し、結論を得る。(法務ウ e)

カ 永住許可を得た外国人に対する在留管理の在り方等【 ア、イに係る関係法案提出までに検討、結論】

在留資格「永住者」は他の資格と異なり、一度許可を受けなければ退去強制事由に該当しない限り我が国に引き続いて在留することが可能である。以降は在留期間の更新手続が原則として不要になるという意味では、出入国管理及び難民認定法が外国人に認める最も安定的な法的地位である。

その安定的な効果は同法第 22 条第 2 項が規定する「素行が善良であること」及び「独立の生計を営むに足りる資産又は技能を有すること」かつ「その者の永住が日本国の利益に合する」との要件に支えられていると考えられるが、「永住者」が在留管理上の規制をほとんど受けないとの現状は、在留期間に制限のあるその他の在留資格を得た者や、国籍法(昭和 25 年法律第 147 号)により帰化の許可を得て我が国の国籍を得た者に係る権利・義務関係との間で均衡を図る必要があると考えられる。

したがって、先述 ウ(イ)の『外国人雇用状況報告』の内容拡充・義務化により収集された情報の活用や、例えば、在留カードを発行する場合には、地方入国管理局での在留カードの確認申請期間を設けるなどの方法で、一定期間ごと

に永住許可を得た外国人の在留状況をチェックし、在留実績がない者等に対して入国・在留管理上の規制を行うことについて検討し、結論を得る。(法務ウ f)