

## 新しい在留管理システムに関する提案 - 外国人住民基本台帳制度の構想 -

平成19年10月10日

規制改革会議専門委員

井口 泰

### 1 「政府全体として統合的な改革を目指して」

#### (1) 規制改革の推進のための3か年計画

平成19年6月に閣議決定された同計画によれば、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、国の機関と地方公共団体との間及び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ととし、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、現行の外国人登録制度を適法な在留外国人の台帳制度へと改編するとされている。

#### (2) 法務省・総務省の意見対立

法務省は、地方入国管理局(在留資格制度の実施)と市区町村(外国人登録証の交付)による「二元管理」が問題だとし、これらを地方入国管理局に「一元化」するため出入国管理及び難民認定法を改正することを主張する。同時に、総務省に対して、「住民基本台帳」を外国人に適用するよう求めている。

総務省は、市区町村など自治体が「多文化共生施策」を実施することを奨励(2006年3月「多文化共生プログラム」)。しかし、地方分権の時代に過干渉することは好ましくないとし、「多文化共生施策」のため国が制度整備を行うことに消極的である。「住民基本台帳」を外国人に適用することに強く難色を示している。

#### (3) 問題点

両省の主張の問題点を挙げれば、以下のようになる。「在留管理」を入管に一元化することが、必ずしも、地域・自治体の「多文化共生施策」推進のプラスとはならない。住民基本台帳をそのまま外国人に適用することは不可能である。「住民基本台帳制度」に近接した新制度を導入しないと、外国人の権利・義務関係を確保するのは困難である。注)

### 3. 新たな在留管理制度が備えるべき条件

#### (1) アングロ・サクソン型

入国時のコントロールを重視し、地方自治体の役割は小さい。日本のシステムも、米国の「非移民」受入れシステムに由来。

#### (2) 大陸欧州型

入国時の審査後、居住する地方自治体の外国人局などが滞在許可を付与。これをワンストップセンターとして、外国人の権利行使と義務履行の確保が可能。

#### (3) 我が国の場合

出入国管理政策に加え、地域・自治体レベルの外国人政策の必要性が高まり、大陸欧州型に近い実態が生じている。新しい在留管理制度は、アングロ・サクソン型と大陸欧州型の両方を兼ね備えた我が国独自のスタイルが望ましい。

注)「外国人登録事務市区町村代表者会議」の指摘する「外国人登録制度」の問題点とは、住民基本台帳制度と異なって、転出入の制度が存在しない、職権消除・職権変更の制度が存在しない、登録非開示の原則を採用している、出生・死亡・婚姻届との制度的なリンクがないほか、日本人と外国人の「混合世帯」の把握に困難があるとしている。これらの問題は、「外国人登録制度」を改編し、住民基本台帳制度に近接化させる必要性を示すものである。

#### 4. 住民基本台帳に近接した「外国人住民基本台帳」の可能性

##### (1) 外国人住民基本台帳の導入

法務省と総務省は、「外国人の公正な管理」と「住民サービス又はその権利・義務の確保」という、それぞれの行政目的を実現するための共通の台帳制度として、両省共管で、「外国人住民基本台帳制度」を法制化することが考えられる。その際、「住基ネット」の一部を仕切り、そのセキュリティを高めて、データベースを構築する。

##### (2) 住民基本台帳と外国人住民基本台帳の関係

「住基ネット」のデータベースのうち、「戸籍」の部分を再定義し、国籍、在留資格、就労場所など、出入国管理行政が提供する情報を入れる。

同データベースの「本人確認情報」の部分に含まれる氏名、生年月日、住所、住民票コード及び付随情報については、日本人と外国人を概ね共通化する。

「総合行政ネットワーク」(LG-WAN)を活用して、各自治体から、関係省庁の管理する社会保険、税、教育などのデータベースにリアルタイムのアクセスを行い、当該外国人の保険料・税の支払状況を照会できるようにする。

構成員に外国人が含まれる世帯(いわゆる「混合世帯」)については、その世帯情報を、外国人を含めて「住民基本台帳」に移行させる。

#### 5. 制度選択の可能性:「多文化共生」の制度的基盤 VS「在留管理一元化」

平成 21 年の通常国会に提案すべき法案をめぐる政策選択は、大きく分ければ、「多文化共生」の基盤整備のための構想、「在留管理一元化」のための構想に分けられる。

「多文化共生の基盤整備」のための構想は、「アングロ・サクソン型」であるわが国の出入国管理制度の根幹を維持しつつ、市区町村レベルの外国人政策を制度的に強化し、省庁横断的な仕組を構築することにより、「大陸欧州型」の機能を兼ね備えた、日本独自の外国人政策の制度的インフラを構築するものとなる。

「在留管理一元化」のための構想では、外国人は、基本的に全てを地方入国管理局に届出なければならず、市区町村は、入管が一元的に収集した情報の提供を受け、台帳を維持するだけとなる。そこでは、「実態世帯」の把握や、市区町村職員による職権修正の問題は、重要な課題とされていない。

また、両システムのコストを比較すると、は「住基ネット」の一部を仕切ってセキュリティを高める方法であり、において、新たなデータシステムを構築する場合よりも、かなり低い構築コスト及びランニングコストで済むものと試算される。

#### 6 結論

平成 21 年通常国会に提出する法案をまとめるにあたっては、法務省、総務省、厚生労働省を中心とする関係省庁が、各行政の目的の遂行という狭い目的のみに固執することなく、わが国の外国人政策を改革するため、新たなビジョンを共有するように希望する。