

「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を定める政令案等」に対する意見（パブリックコメント）

2011年11月25日

在日コリアン弁護士協会
代表 弁護士 殷勇基

第1 通称名の記載に関する意見

1 意見の趣旨

在留カード及び特別永住者証明書の氏名欄に、通称名の併記を可能とする旨の規定を、改正入管法及び改正入管特例法の施行規則に追加すべきである。

2 意見の理由

（1）関連の各規定等

改正入管法及び改正入管特例法には、在留カード及び特別永住者証明書に氏名を記載するとの規定があるが、通称名の記載について定めた規定はなく、法律に規定があるもの以外の在留カード及び特別永住者証明書の様式、表示すべきもの及び必要な事項についての定めは法務省令に委任することとされている（改正入管法19条の4第1項及び第4項並びに改正入管特例法8条1項及び4項参照）。

委任を受けて法務省が作成・公表した改正入管法及び改正入管特例法の施行規則案にも通称名の記載について定めた規定はない。この点、法務省は、①通称名は公正な在留管理に必要な情報ではない、②住民行政サービスに必要な情報は外国人に係る住民基本台帳制度において保有されることとなる、といった理由で、在留カード及び特別永住者証明書に通称名を記載しないことを予定しているとの考えを示しており（同省の2010年8月31日付け『「在留カード及び特別永住者証明書の仕様について」に関する意見募集の結果について』と題する文書）、改正入管法及び改正入管特例法の施行規則案に通称名の記載についての規定がないのはこの考えに沿ったものと思われる。

しかしながら、通称名を在留カード及び特別永住者証明書に併記することを可能とする旨の規定を、改正入管法及び改正入管特例法の施行規則に追加すべきである。その理由は以下のとおりである。

（2）在日コリアンに生じうる社会生活上の重大な支障

相当数の在日コリアンが、日本社会の中で生活する上で、長年にわたり、自己を識別し特定するための氏名として通称名を使用してきたことは、公知の事実である。

このような者らは、銀行口座の開設や各種契約の締結等の取引行為を通称名において行

っており、また、不動産登記簿や会社登記簿等の公的記録上の氏名としても通称名を使用している。

ところで、在留カードまたは特別永住者証明書は、新制度のもとにおいても、外国人の身分関係についての重要な公証手段であり社会生活の様々な場面で提示・利用されることが想定されるところ、仮に、これらのカード・証明書に通称名の記載が認められなければ、通称名を氏名として使用している者に、社会生活上重大な支障が生じることは容易に想定される。

このような重大な支障を回避するためには、在留カード及び特別永住者証明書に通称名の併記を認めることが必要である。

(3) 法的保護に値すること

通称名も、使用実態があり社会的に定着したものは、氏名と同じく個人を識別し特定する機能を有する。前述のとおり、在日コリアンを中心とする相当数の外国人が通称名を使用して社会生活を営んできたことはよく知られているところであり、かかる外国人の通称名は、個人の人格を表象するものとして法的な保護を受けるに値する。

現に、従前の外国人登録実務においては、「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た。

(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)。

また、改正後の住民基本台帳制度に関し、総務省は、通称名については立証資料により使用実態が確認できれば外国人に係る住民票等の備考欄に記載する運用を可能とすると公表している(同省の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)。

なお、社会生活上の必要性という観点においては、住民票の記載では足りず、公証手段としての提示・利用の機会が多い在留カード及び特別永住者証明書上も、通称名の記載が認められなければならないから、法務省においても、総務省と同様、通称名の記載を認める方向で制度設計を行うべきである。

(4) 結論

以上のように、通称名の併記を認めないことで、在日コリアンらに社会生活上の重大な支障が生じることは回避されなければならないと、また、通称名を使用して社会生活を営んできた在日コリアン等外国人にとって、通称名は、個人の人格を表象するものとして法的な保護を受けるに値する。

よって、在留カード及び特別永住者証明書の氏名欄に、通称名の併記を可能とする旨の規定を、改正入管法及び改正入管特例法の施行規則に追加すべきである。

なお、施行令等に明文の規定のないまま運用によって記載を可能とするだけでは、運用変更次第で通称名の公証手段が失われ、事実上通称名が使用できなくなることにもなりかねず、法的安定性に欠け、通称名を使用する在日コリアン等の生活が脅かされる危険があるから、施行規則に明文を設けるべきである。

第2 在留カード及び特別永住者証明書の携帯及び提示義務に関する意見

1 意見の趣旨

中長期在留者に対する在留カードの常時携帯義務および提示義務、ならびに、特別永住者に対する特別永住者証明書の提示義務を定める改正入管法及び改正入管特例法の各規定は、立法により削除されるべきである。

現行法のもとにおいても、上記各義務の違反を理由とする警察権等の行使は、事実上停止されるべきである。

2 意見の理由

(1) 中長期在留者に対する在留カードの常時携帯義務および提示義務

改正入管法では、中長期在留者に対する在留カードの常時携帯義務および提示義務が引き続き規定され、これらの義務違反については刑事罰が規定されている（改正入管法23条、75条の2、75条の3）。

その理由は、不法入国者や不法残留者が多数存在している状況の下では、本邦に在留する外国人の身分関係、居住関係、在留資格の有無およびその内容等を即時的に把握し得ることが必要であるから、とされる。しかし、不法入国者や不法残留者の検挙を目的として、中長期在留者に対しそのような重大な義務を課すことに、果たしてどれほどの合理性が認められるのか甚だ疑問である。外国人の身分関係、居住関係、在留資格の有無およびその内容等の把握は、一般の犯罪検挙時と同様、本人または関係者に対する質問や他の身分証の任意提示、関係機関への照会等によっても十分に可能であり、不法入国者や不法残留者の検挙という目的は、永住者を含む全ての中長期在留者に対し在留カードの携帯を義務づけることを正当化する事情とはなりえない。中長期在留者に対して一律、刑事罰を伴う形で常時携帯義務および提示義務を課すことは、明らかに過度で広範な規制である。

この点、1998年11月19日付けで出された国連自由権規約人権委員会による日本政府に対する勧告では、外国人永住者が登録証明書を常時携帯しないことを犯罪とし刑事罰を課す外国人登録法について、自由権規約第26条に適合しない、そのような差別的法律は廃止されるべきである、との見解が表明されている。それにもかかわらず、今回の改正で、依然、永住者を含む全ての中長期在留者に対する常時携帯義務を残存させたことは、外国人に対してのみ過度な負担を課すものとして、自由権規約第26条等に違反するものであるといわざるをえない。勧告を受け改正作業も行っているにもかかわらず、常時携帯義務を残存させた日本政府の姿勢に対して国際的非難が向けられることは避けられない。

以上の理由により、立法論としては、中長期在留者に対し一律に在留カードの常時携帯義務および提示義務を課す規定およびこれらの違反に対する罰則規定は、直ちに見直されるべきである。

そして、現行法のもとにおいても、上記各義務の違反を理由とする警察権等の行使は事実上停止されるべきである。

(2) 特別永住者に対する特別永住者証明書の提示義務

他方で、改正法において、特別永住者に対しては、旅券および特別永住者証明書の常時携帯義務は削除されたが、特別永住者証明書の提示義務は残存されることとなった（改正入管特例法17条2項および4項）。そして、この提示義務に反し提示を拒否した場合、1年以下の懲役または20万円以下の罰金という罰則が定められている（改正特例法31条）。

常時携帯義務は廃止されたにもかかわらず、提示義務が残ることになった理由について、立法担当者は、不法滞在者が多数存在する状況においては、日本に在留する特別永住者についても、他の外国人と同様に、その身分関係等を即時的に把握する必要が生じる場合があるから、と説明している。そして、携帯していないときに提示を求められた場合の取り扱いとして、特別永住者が特別永住者証明書を取り寄せ、または同証明書が保管されている場所まで赴くなどして提示する、などが指摘されている。

しかし、「提示を受ける」ことを根拠に、警察官等が自宅等の保管場所まで同行することが正当化されるのであれば、特別永住者の生活の平穏が著しく害される。特別永住者が、このような事態を回避するために特別永住者証明書の携帯を強いられるのだとすれば、実質上、特別永住者に特別永住者証明書の常時携帯義務を課していることに他ならない。かかる事態は、自由権規約第26条にも実質上違反するものである。

以上のとおり、特別永住者に対し、罰則を伴って提示義務を残存させることの合理性は見出せず、今回の改正にあたり、日本政府が、特別永住者の歴史的経緯およびその定着性を考慮して常時携帯義務を廃止したのであれば、これと同じく提示義務も廃止されるべきである。

そして、現行法のもとにおいても、提示義務の違反を理由とする警察権等の行使は事実上停止されるべきである。

第3 みなし再入国許可制度に関する意見

1 意見の趣旨

在留カード・特別永住者証明書の「国籍・地域」欄の記載が「朝鮮」の者を含め、全ての在日コリアンを、みなし再入国許可制度の対象とするべきである。

2 意見の理由

(1) 「有効な旅券」の所持がみなし再入国許可の要件とされていること

新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（改正入管法26条の2）。

しかし、在日コリアンの中には、様々な理由から、本国の旅券を取得せず、再入国許可書（改正入管法26条）の発給を受けてこれを事実上の旅券として海外渡航を行っている者が多数存在する。例えば、在留カード・特別永住者証明書の「国籍・地域」欄の記載が

「朝鮮」の者（以下、「朝鮮表示者」という。）は、現状、韓国政府が、朝鮮表示者に対する韓国旅券の発行に原則、応じておらず、その結果、韓国の旅券を取得できないため、実務上取得しうる「本国の旅券」は北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）の旅券（以下「北朝鮮旅券」という。）しかない。

ところが、施行令案は、改正入管法2条5号ロの地域として、従前とおり、台湾、パレスチナのみを定め、北朝鮮を除外しており（第1条）、同条の「旅券」に北朝鮮旅券は該当しない。このこともあって、朝鮮表示者は、みなし再入国許可制度の対象とされていない。

（2）再入国許可制度自体の問題性

そもそも、永住者の居住国に帰る権利を認めなかった従前の再入国許可制度については国際社会からの批判が強く、例えば、自由権規約委員会が1998年11月6日に発表した日本政府報告書に対する最終見解は、第18項で、「委員会は、締約国に対し、『自国』という文言は、『自らの国籍国』とは同義ではないということに注意喚起する。委員会は、従って、締約国に対し、日本で出生した韓国・朝鮮出身の人々のような永住者に関して、出国前に再入国の許可を得る必要性をその法律から除去することを強く要請する。」と指摘していた。今般の法改正によりみなし再入国許可制度が設けられたのは、かかる批判を受けたものと考えられる。

かかる観点からは、朝鮮表示者を含む全ての在日コリアンが、最優先でみなし再入国許可制度の対象とされるべきである。

（3）改正入管特例法の趣旨及び再入国許可書所持者の実態

また、朝鮮表示者は、ほぼ全てが終戦前から日本に居住する者及びその子孫であり、一般の中長期在留者に比しても格段に日本社会との繋がりは深く、この者らを一律にみなし再入国許可制度の対象から排除することは、「法務大臣は、特別永住者に対する入管法第26条及び前項において準用する入管法第26条の2の規定の適用に当たっては、特別永住者の本邦における生活の安定に資するとのこの法律の趣旨を尊重するものとする」（改正入管特例法23条3項）と規定する改正入管特例法の趣旨にも反する。

さらに、立法担当者の解説によれば、「中長期在留者については、今回の改正により、在留状況の正確な把握が可能となり、再入国許可申請を行わせることによって在留状況を確認する必要性が減殺されることから、みなし再入国許可制度を導入することが可能となった」という（山田利行ほか「新しい入管法—2009年改正の解説」（有斐閣）80頁）。そうであれば、朝鮮表示者は、そのほとんどが特別永住者であって、他の中長期在留者と同様、改正法のもとで「在留状況を正確に把握」されるのであり、みなし再入国許可制度から除外する合理的理由は存在しない。

（4）結論

以上のとおり、朝鮮表示者などについて、有効な旅券を所持していないという形式的な理由でみなし再入国許可制度から除外することは、制度導入の趣旨に反するものであり、かつ、合理的理由のない差別的取扱いとして、憲法14条に反する疑いすらある。

よって、これらの者を含む全ての在日コリアンをみなし再入国許可制度の対象とするよう、関連の政省令等を整備すべきである。

以上