

[報告題名] 「不法残留者数統計について：日本の外国人情報管理システムの働き」

[報告者] 山田 満

本報告の課題と限定：不法残留者数統計を題材にして、行政の業務記録の電子情報（処理）化の行方と社会統計学の課題について考える（なお、報告は、公表された資料に基づいて行う）。

1. 支部定例研究会での前報告（1992年1月「今日の日本の外国人管理体制と統計情報システム」以降の主な出来事
 - 1.1. 「バブル」好景気が崩壊し、平成不況に移行した。
 - 1.1.1. 不況化でも減らない「就労外国人」[資料参照]
 - 1.2. 1991（平成3）年4月26日第120回国会で「出入国管理特例法[略称]」が可決・成立し同年5月10日法律第71号として公布、同年11月1日から施行されたこと（1992年6月1日外登法改正との関連で改正）。（これについては、93年1月の廣嶋 清志 会員の報告「外国人人口の統計について」で取り上げられた）。
 - 1.2.1. この法律によって「平和条約国籍離脱者」関係者の在留資格（「永住者」「平和条約関連国籍離脱者の子」「法126-2-6該当者の子」「協定永住者」に分散していた）が全面的に改変され、「特別永住者」資格に整理・統合された。
 - 1.2.1.1. これによって子孫の代まで永遠に日本に在留する法的権利が与えられた。
 - 1.2.1.2. 強制退去の該当事由が大幅に減った。
 - 1.2.1.3. 日本国を離れる際に必要な「再入国許可」の有効期間（出国してから入国するまでの期間）が4年（1年延長可能）まで可能となった（それまでは、最長でも1年間）。
 - 1.2.1.4. 一部の「平和条約国籍離脱者」関係者については、「特別永住者」資格を得るためには自ら市（区）町村役場に出頭する必要があるとされていることに注意（外国人登録者数統計の数値の動きを見る際に）。
 - 1.2.2. テーゼ：この法律の制定は、戦後史を画する事件の一つである。これによって初めて日本国家は国家として在日韓国・朝鮮人、在日中国（台湾出身者）人、等の存在を公式に認めた。
 - 1.3. 1992年6月1日「外国人登録法の一部を改正する法律」の公布により、「永住者」・「特別永住者」に関しては、外国人登録の際の指紋押捺制度が廃止された。[資料参照]
 - 1.4. 1993年4月1日「外国人雇用状況報告制度」（労働省職業安定局）が創設され、この年から「報告」が実施される。[資料参照]
 - 1.4.1. 行政は必要なデータ（情報）をどのような形態で得るか。
 - 1.5. 1993年4月5日「技能実習制度に係わる出入国管理上の取り扱いに関する指針」（法務省告示第141号）により実務実習制度が始まったこと（制度の運用は、「（財）国際研修協力機構が当たる）。これについては、1993年5月定例研究会での満島 章 会員の報告「外国人研修制度の新展開」で説明された。[資料参照]
 - 1.6. 1994年9月 総務庁統計局編『平成2年 国勢調査報告 第8巻 外国人に関する集計』（全二巻、『第1部 国籍、外国人のいる世帯の家族類型』、『第2部 労働力状態、産業、職業、従業城の地位』）、日本統計協会刊；1995年1月 同『平成2年国勢調査 摘要シリーズ No.6 外国人人口・世帯数』；が刊行される。

法務省入管局の不法残留者数統計について

1. 現在、法務省入国管理局作成の不法残留者数統計としては、二つのものがある。
 - 1.1. 「xx年の入管法違反事件」統計における「違反事由：不法残留」の項目
 - 1.1.1. 年2回（6カ月の累計数と、年間累計数）
 - 1.1.2. 入国管理局官署が入管法違反（者）として摘発し退去強制手続きをとった件数（摘発者数）を計上したもの。
 - 1.1.2.1. 入国管理法違反者を摘発し、強制退去させるのは、警察庁ではなく、法務省入国管理局警備課入国警備官（現在、全国で約700名）の管轄。
 - 1.1.2.2. 警察庁刑事局国際刑事課が取りまとめる「刑法犯検挙件数（検挙人員）」は、これとは別の範疇に属する。
 - 1.2. 「本邦における不法残留者数について」統計
 - 1.2.1. 1991年以降、年2回（5月1日現在と11月1日現在、結果は4～5カ月遅れて出る）、上記のタイトルで報告書が公表される；タイトルは、一定していない。
 - 1.2.2. 不法残留者数の数値は、「（外国人）出入国記録等情報システム」・「外国人登録記録情報システム」を使って電算推計される推計値。
 - 1.2.3. この推計値の性質について、入国管理局は次のような注釈を付けている：「不法残留者の数は、外国人が提出する入国記録、出国記録等を電算機により処理し、得た数である。入国及び出国記録の突合処理が行われていないものがある等種々の誤差要因があるため、電算機による集計数は、実際の不法残留者数を正確に表すものとは言い難いが、不法残留者の概数（推計数）を示すものである。」
 - 1.2.4. 入国管理局が「不法残留容疑者リスト」を毎月（？）、作成していることは、以前から良く知られていたことであるが（法務省官警第70号 1985年3月12日「不法残留容疑者リスト搭載者の立件処理要領について」）、「不法残留者の概数（推計値）」は、このリストに基づくものと思われる。
 - 1.2.4.1. リストには、2種類のものがあり；一つは、「短期リスト」で、このリストは、上陸後、一度も入国管理局、市（区）町村役場を訪れたことのない者のうち、既に在留期限を過ぎているにもかかわらず未だ出国していない者をリストアップしている。
 - 1.2.4.2. もう一つは、「長期リスト」で、こちらは上陸後、市（区）町村役場で「外国人登録」をしたことがある者、地方入国管理局で在留資格変更申請、資格外活動許可申請等の資格審査手続きを行ったことがある者のうち、在留期間を経過した後も、未だ出国していない者をリストアップしている。
 - 1.2.5. 外国人登録者（統計）と不法残留者（統計）との関係は、単純ではない。
 - 1.2.5.1. かなりの者が、重合している可能性；外国人登録者であり、かつ「不法残留者」であるというケースの存在。

[メモ]

1. 「出入国管理統計」と「外国人登録統計」における国籍・出身地の取り扱いについて；なお、「不法残留者数統計」は前者に準ずる。
 - 1-1. 「出入国管理統計」：原則的には、「旅券」を発行した機関で区分。代表例は、香港；香港居住者（市民権取得者）の場合、多くは「香港政庁発給の旅券または身分証明書」で入国してくる；香港居住者の国籍は、ほとんど「英国」か「中国」なので、中国[香港]、英国[香港]と表記される。英国[香港]は、地域的にはヨーロッパからの入国者欄に計上される（この点では、国籍[本国所在地]主義的である）。英国[香港]は1986年以前には、別掲されず、イギリスに計上されていたので注意。；台湾は、中国[台湾]と表記。朝鮮民主主義人民共和国に関しては、「（北朝鮮）」と表記；[参考]在日朝鮮人が日本から出国する場合は、旅券なしで、日本政府発給の「再入国許可書」のみを所持して出国。分類は、韓国ないし（北朝鮮）扱い。
 - 1-2. 「外国人登録者数統計（在留外国人統計）」：原則的には、国籍主義の立場を取る。従って、中国[香港]も中国[台湾]も中国として一括して計上される。香港[英国]はイギリスとして計上。韓国・北朝鮮に関しては、「韓国又は朝鮮」と表記。

日本の外国人管理情報システム = 外国人情報管理システムについて

法務省推計不法残留者数統計は、日本の外国人に関する他の基本的統計と同様、法務省出入国管理局及び市（区）町村役場が行う外国人の出入国・在留管理に係わる行政事務の結果得られる外国人個人記録を統計的に加工することで得られたものである〔業務統計〕。したがって、この統計を理解するには、日本の外国人にたいする出入国管理及び在留管理がどのように行われるのか；そこで行政機関がどのような働きをし、どのような事務を行い、外国人に関するどのような内容の個人記録が、どのような形式で集められ、事務処理され、管理され、どのように利用されているのか、等を理解する必要がある。以下、配布資料に基づいて説明する。

1. 「出入国管理及び外国人情報管理フローチャート」：外国人に関する個人記録は電算処理され、きわめて高度に統合された電算情報管理システム上の個人情報ファイルとして管理され、利用される；この電算記録は、ED番号・旅券番号・外国人登録番号（全国的に一元化された番号付けがされている）によって管理されている。従って、必要な統計は電算出力によって得ることができる。
2. 「出入国記録カードについて」：略称 ED Card；個人の基本的属性のほか、出入国記録番号（ED 番号）が各個人に与えられます。それと共に、旅券番号とED 番号のリンクが行われます。尚、旅券に関しては、Machine Readable Passport への移行準備が各国によってなされており、日本でも91年の11月から具体的な移行作業が始まっている。
3. 「外国人登録申請書」・「外国人登録写票・外国人登録証明書交付報告書」、「外国人登録の手続きのフローチャート及び登録原票」、「外国人登録証明書について」：日本に入国した外国人は、登録免除者を除いて、90日以内に（日本で出生した外国人及び日本国籍を離脱したものは当該事由が発生した後60日以内に）外国人登録しなければならない。登録時に必要な申請内容は、配布資料に見られるとおりだが、日本国籍者に課せられる「戸籍法及び住民基本台帳法に定められている諸届出」に比べ個人のプライバシーに踏み込んだ内容になっている（このことは法務省も認めるところ）。登録証明書は、登録した日から5回目の誕生日まで有効だが、登録内容（在留の資格・期間、職業・勤務先等基本的な登録事項）に変更が生じた場合には、14日以内に変更申請しなければならない。「外国人登録証明書」には全国的に一元化された番号付けが行われており、ED 番号、旅券番号を持つ外国人は、登録時にそれら番号とリンクされる（申請書を参照）。

「日本語就学生の在留状況と今後の受け入れ方針」（法務省入国管理局）より：

概要：不法残留者総数は、1994年5月1日現在、半年前に比べ若干減少傾向にあるが、在留資格「就学」から不法残留している者の数は大幅な増加傾向にある（対前年同月被19.4%増；3900人増）。〔「就学」の資格で外国人登録している者の数のうち、国籍が「中国」の者が全体の75%を占める。〕

重要内容：全国の日本語教育施設387校（うち、1994年4月末現在で在籍者20人以上の施設は230校）を対象に入管当局が実施した調査によると；1994年上半期（1～6月）に日本語教育施設を除籍、退学などになった後、そのまま不法に残留した者の数が10人以上である施設は81校であり、さらに50人以上である施設は8校ある。また、不法残留率（ここの日本語教育施設の不法残留者数を1993年10月末現在の在籍者数で除した値）が30%を越える施設は26校、また、在籍者が20人以上の施設で不法残留率が5%を未満である施設は103校である。

その他：日本語教育施設ごとにどの程度の不法残留者が発生しているかを各地方入管において定期的に調査し、不法残留率の低い教育施設をそうでないものと区別し、支援する態勢を取る。

[結論] 情報の電算処理化と個人情報保護法の問題を考える

1. 1988年の第113回国会で成立し、同年12月16日に公布された「行政機関の保有する電子計算機処理に関わる個人情報の保護に関する法律」（略称「個人情報保護法」）は1990年10月1日より全面施行されたが、この法律の立案にあたった総務庁行政管理局（行政情報システム参事官室）は、この法律の意義・成立の背景について『逐条解説 個人情報保護法』（総務庁行政管理局監修、第一法規、新訂版 1991年刊）のなかで次のように述べている。
 - 1.1. 「特に、電子計算機による個人情報の処理については、個人に関する情報を大量かつ容易に、しかも遠隔地から、検索、集中、結合することが可能であり、記録内容、処理過程も不透明であることから、自己の情報が予期しない形で収集、利用されているのではないか、過った情報が広く利用されているのではないか等の不安感を人々の間に生じさせている。また、データの漏えいなどその取り扱いいかんによっては、個人の利益について不測の侵害をもたらす恐れがあるとの指摘もなされている。「... 行政機関の保有する情報は、行政運営の基礎となるとともに、国民の権利利益に直接関わりを持つものであるので、個人情報の取り扱いに関する基本的な原則ないし手続きを定め、個人情報の保護を図ることが緊要であると強く主張されていたことである。」（p.3）「また、個人情報そのものが金銭的な価値を有するようになり、その取り扱いのあり方も問題になっている。」（p.7）
 - 1.1.1. 「個人情報保護法」は、その第一条において、その目的を次のように記している：

「この法律は、行政機関における個人情報の電子計算機による処理の進展にかんがみ、行政機関の保有する電子計算機処理に関わる個人情報の取り扱いに関する基本事項を定めることにより、行政の適性かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする。」
 - 1.2. 「個人情報保護法」に関しては、「情報公開」の側面と「情報保護（個人のプライバシー保護）」の側面があると言われるが、上述の法の目的から分るように；
 - 1.2.1. ここで言う「情報公開」とは、行政機関によって収集・保有され、電算（電脳）処理化された情報が、誤りのない適正なものであるのか、あるいは不当な情報が不当な仕方でも収集・保有され、電算処理化されていないかを、監視し・チェックすることを目的としたものである。従って、問題となることは；
 - 1.2.1.1. 個人に関してどのような情報が、どのような方法で、行政機関によって集められ、どのように処理され、蓄積され、どのように使われているのか、を行政機関が明示・公開すること；
 - 1.2.1.2. 処理情報の対象となる本人が行政機関によって収集され、電算処理化された本人に関する情報を閲覧し、自己記録の内容を確認・チェックできる自己情報の開示請求・訂正要求制度を確立すること；等であろう。
 - 1.2.2. 他方、「個人情報（プライバシー）保護」で問題となるのは、
 - 1.2.2.1. 行政によって保持された個人情報が、適正な手段によって収集された正当なものであること、
 - 1.2.2.2. 保有された情報が、その情報がそこから派生する当該の業務に必要な最小限の範囲で適切に利用されており、外部に情報が漏えいしないよう適切に管理されていること、
 - 1.2.2.3. 保有された情報が、その本来の目的以外に利用されないこと、もし目的外利用がなされるときには、そうした利用が正当なものであり、個人のプライバシーを不当に侵害するものでないこと、目的外利用の過程で情報が適切に管理され・保護されること、等が厳格に審査され、適切な機関によって厳しく監視されるシステムを確立すること、等であろう。
 - 1.3. 「個人情報保護法」は、少なくとも、その法の目的からいって上述の問題に答えるものでなくてはならないであろう。
 - 1.3.1. 現行の「個人情報保護法」の問題点； ???
 - 1.3.1.1. 「個人情報保護法」と業務統計作成との関係の問題；
 - 1.3.1.2. 「個人情報保護法」と「統計法」との関係の問題；
 - 1.4. 急速に進む行政業務の電算処理化に寄生して作成される業務統計；
 - 1.4.1. 情報システム全体の運動、働きのなかで業務統計作成システムの意味（その機能と効果）を考える必要がある。