

## 第2部

- 平成17年度における  
出入国管理行政に係る主要な施策

## 第1章 出入国管理及び難民認定法の改正

第164回国会において、「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」が、平成18年5月17日に可決・成立し、5月24日に公布（平成18年法律第43号）された。その概要等は以下のとおりである。

### 第1節◆改正の概要

#### 1 テロの未然防止のための規定の整備

テロ対策において何よりも重要なのは、テロの発生を未然に防ぐことである。このような観点から、政府は、特に平成13年に発生した米国同時多発テロ以降、国際社会の一員として、かつ、国連の加盟国として、対テロ国際包囲網の強化に積極的に貢献し、テロの未然防止に関する諸施策を強力に推進してきた。

しかし、国際テロをめぐる情勢は、依然として厳しいものがあり、米国同時多発テロ後も、世界各地で大量殺りく型テロが発生し、多数の市民が犠牲となっている。国際テロ組織アル・カーイダから不当にもテロの標的として名指しされている我が国としては、我が国への国際テロの脅威を決して過小評価することなく、国民の生命と安全を守るため、テロの未然防止対策を不断に見直していかなければならない。こうした認識に立って、政府は、平成16年8月24日の閣議決定により、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部を設置し、国際テロの未然防止対策の検討をその正式な課題とした。同推進本部は、所要の検討を行った結果、同年12月10日、「テロの未然防止に関する行動計画」を本部決定した。

行動計画では、①法務省は、入国審査（上陸審査）時に外国人（特別永住者等を除く。）の指紋採取及び写真撮影を行うことを内容とする入管法の改正案を平成18年の通常国会に提出すること、②法務省は、関係省庁の協議により認定されたテロリストの入国を阻止し、又はこれを退去強制とすることを内容とする入管法の改正案を平成18年の通常国会に提出すること、③法務省を含む関係省庁は、航空機及び船舶の長に対し乗員・乗客名簿の事前提出を義務付けることを内容とする法整備について平成18年度に必要な措置を講ずることとされた（注）。

そこで、今回の入管法改正では、行動計画を踏まえ、出入国の公正な管理を図り、ひいては国民の生命と安全を守るため、①上陸審査時に外国人（特別永住者等を除く。）に指紋等の個人識別情報の提供を義務付け、②テロリストの入国等の規制を適切に行うための退去強制事由の整備等を行い、③本邦に入る船舶等の長に乗員・乗客に関する事項の事前報告を義務付けるための規定を整備した。

(注) テロの未然防止に関する行動計画（平成16年12月10日国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部決定）（関係部分抜粋）

### 第3 今後速やかに講ずべきテロの未然防止対策

#### 1 テロリストを入国させないための対策の強化

##### ① 入国審査時及び査証申請時における指紋採取等による入国審査の強化

テロリストの入国を確実に阻止するためには、入国審査時等に指紋等による申請者の本人確認及び要注意人物リスト等との照合を行うことが効果的である。例えば、米国では外国人の査証申請時及び入国審査時に指紋採取及び写真撮影を行い、要注意人物リスト等と照合する「US-VISITプログラム」を実施している。

そこで、法務省は、入国審査（上陸審査）時に外国人（特別永住者等を除く。）の指紋採取及び写真撮影を行うことを内容とする出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という）の改正を行うこととし、平成17年中に検討を行い、実施に当たっての諸留意点を整理した上、諸外国の動向等を踏まえつつ、平成18年の通常国会に入管法の改正案を提出することとする。

また、外務省は、査証申請時における申請者の指紋採取について、在外公館の体制や資機材の整備状況、諸外国の動向等を踏まえ順次検討の上実施していくこととする。

##### ② テロリストに対する入国規制

テロリストの入国阻止及び退去強制を的確に行うことは、テロの未然防止を図る上で極めて重要であるが、現行の入管法では、テロリストであることのみをもって入国を阻止し、又は退去強制とする規定はない。

他方、例えば、英国においては、国連安全保障理事会又はEU議会がテロリストであること等を理由に入国拒否すべきとした者について、内務大臣の指定等の手続きを経て、その入国を拒否する旨の制度が存在する。

そこで、法務省は、関係省庁の協議により認定されたテロリストの入国を阻止し、又はこれを退去強制とすることを内容とする入管法の改正案を平成18年の通常国会に提出することとする。

なお、退去強制に当たり、警察機関は、入管法第61条の8の規定等に基づき、必要な協力を行う。

##### ③ 航空機及び船舶の長による乗員・乗客名簿の事前提出の義務化

テロリストの入国を阻止するためには、我が国に入国しようとする者に関する情報をできる限り早い段階で入手し、要注意人物リスト等と照合することが効果的である。

このため、警察庁、法務省及び財務省では、外国を出発した航空機が我が国に到着する前に、当該航空会社が搭乗手続時に取得した乗員・乗客に関する情報の提供を受け、これを関係省庁が保有する要注意人物リスト等と自動的に照合するAPIS（事前旅客情報システム）を構築し、平成17年1月4日の運用開始に向けて準備を進めているところである。しかしながら、APISについては、航空会社の任意の協力に基づくものであり、また、新たな負担を求めるものであることから、必ずしもすべての航空会社の協力を得られるとは限らない。また、船舶に関しては、APISのようなシステムが存在しない。

そこで、警察庁、法務省、財務省及び海上保安庁は、我が国に乗り入れる航空機及び船舶の長に対し、警察機関、入管及び税関への電子媒体、FAX等による乗員・乗客名簿の事前提出を義務付けることを内容とする法整備について、APISの運用状況等を踏まえつつ検討を行い、平成17年中に結論を得る。これを踏まえ、平成18年度に必要な措置を講ずることとする。

## (1) 上陸審査時における外国人の個人識別情報の提供に関する規定等の整備

上陸の申請をしようとする外国人は、特別永住者等個人識別情報の提供義務を免除される者（以下「免除者」という。）（注）を除き、入国審査官に対し、電磁的方式によって個人識別情報（指紋、写真その他の個人を識別することができる情報として法務省令で定めるものをいう。以下同じ。）を提供しなければならないこととした。

また、入国審査官は、免除者ではないと認める外国人が個人識別情報の提供をしないときは、特別審理官に引き渡さなければならないこととし、特別審理官は、口頭審理の結果、引渡しを受けた外国人が免除者ではないと認定したときは、当該外国人が個人識別情報を提供したときを除き、本邦からの退去を命じなければならないこととした。

上陸審査時に個人識別情報の提供を義務付けることにより、上陸申請者と旅券名義人と

の同一人性の確認及び入国管理局が保有する要注意人物リストとの照合をより正確かつ迅速に行うことが可能となり、国民の生命と安全を脅かす外国人テロリストを、より確実に水際で発見することができる。加えて、例えば、過去に退去強制歴がありながら、偽変造旅券や他人名義の旅券を利用して繰り返し不法入国をする者（いわゆるリピーター）についても、入国管理局が保有する被退去強制者の指紋情報及び顔画像と照合することにより、確実に発見することが可能となる。このように、上陸審査時に個人識別情報の提供を義務付けることは、テロの未然防止を主たる目的とするものであるが、同時に、政府として取り組んでいる不法滞在者対策及び外国人犯罪対策にも資するものである。

なお、乗員上陸許可等の特例上陸許可を受けようとする外国人についても、入国審査官が、当該許可に係る審査を行う場合等において必要があると認めるときは、個人識別情報を提供させることができることとした。

本規定については、公布の日（平成18年5月24日）から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行されることとなっている。

(注) 個人識別情報の提供義務を免除される者は次のとおりである。

- 1 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（平成3年法律第71号）に定める特別永住者
- 2 16歳に満たない者
- 3 本邦において別表第一の一の表の外交の項又は公用の項の下欄に掲げる活動を行おうとする者
- 4 国の行政機関の長が招へいする者
- 5 3及び4に掲げる者に準ずる者として法務省令で定めるもの

## (2) 退去強制事由に関する規定の整備

「テロ」や「テロリスト」については、国際的にも未だ確立した定義があるわけではないが、一般に、「テロリズム」略して「テロ」という用語は、特定の主義主張に基づき、国家等にその受入れ等を強要し、又は社会に恐怖等を与える目的で行われる人の殺傷行為等というものとされている。

これを踏まえ、改正入管法は、「テロ」行為及びその準備・援助行為を行うおそれがある者を「テロリスト」として退去強制の対象とするという考え方の下に、いわゆる「テロ資金供与処罰法」（公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律、平成14年法律第67号）第1条に規定する「公衆等脅迫目的の犯罪行為」（注1）、その「予備行為」又はその「実行を容易にする行為」を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者として法務大臣が認定する者を、退去強制事由として規定した。また、国際約束（注2）により本邦への入国を防止すべきものとされている者についても、本邦からの退去を強制することができることとした。

以上の退去強制事由の整備により、我が国の領域内で発見された外国人テロリストについて、これを収容した上で、本邦外に送還することが可能となる。

本規定については、平成18年6月13日から施行されることとなっている。

- (注1)「公衆等脅迫目的の犯罪行為」とは、公衆又は国若しくは地方公共団体若しくは外国政府等を脅迫する目的をもって行われる犯罪行為であって、①殺傷行為や誘拐行為等、②航行中の航空機又は船舶の航行に危険を生じさせる行為やこれらの強取行為、航空機又は船舶の破壊行為等、③電車等の公用又は公衆の利用に供する運送用車両、道路等の公衆の利用に供する施設、燃料関連施設を含む基盤施設、その他の建造物の破壊行為等をいう。これは、テロ資金供与処罰法の制定までに我が国が締結していた11のテロ防止関連条約のうち、一定の行為の犯罪化を求める条項を持たない2条約を除いた9条約上の犯罪行為であって、通常いわゆるテロ行為と観念されるものをすべて含んでいる。
- (注2)現時点で、当該国際約束に当たるものとしては、国連憲章第25条により国連加盟国が特定の個人の入国・通過防止措置の履行の義務を負う国連安全保障理事会決議の規定があるが、その中には、外国人テロリストとされる者を対象とするものと、テロ以外の関係で特定の外国人を対象とするものがある。

### (3) 本邦に入る船舶等の長に乗員・乗客に関する事項の事前報告を義務付ける規定の整備

本邦に入る船舶等の長は、あらかじめ、その船舶等が到着する出入国港の入国審査官に対し、その乗員及び乗客に係る氏名その他の事項を報告しなければならないものとし、この義務に違反して報告せず、又は虚偽の報告をした者は、50万円以下の過料に処するものとした。

これにより、我が国に入国しようとする者に関する情報をあらかじめ入手して入国管理局が保有する要注意人物リストと照合し、テロリスト等の疑いがある外国人が上陸申請をする前に上陸審査・退去強制手続等の準備を行い、入国等の規制をより適切に行うことができるようになる。

本規定については、公布の日（平成18年5月24日）から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行されることとなっている。

## 2 出入国管理の一層の円滑化のための規定の整備

### (1) 上陸審査手続を簡素化・迅速化するための規定の整備

出入国審査において指紋等の個人識別情報を利用した自動化ゲートを導入し、上陸審査手続を簡素化・迅速化して利便性を高めるため、再入国許可を受けていることなど一定の要件に該当する特別永住者等の外国人について、上陸許可の証印を受けることなく同ゲートを通過して上陸することを法律上可能とすることとした。

なお、当該外国人の出国及び日本人の出帰国に際して、確認の証印を受けることなく同ゲートを通過することを可能とするための措置については、法務省令で整備する予定である。

本規定については、公布の日（平成18年5月24日）から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行されることとなっている。

### (2) 本国送還の原則の緩和による退去強制の迅速・円滑化を図るための規定の整備

従来の入管法においては、退去強制を受ける者は、その者の国籍又は市民権の属する国（以下「本国」という。）に送還されるのが原則であり、本国以外の受入れ国が送還を承諾したとしても、本国への送還が可能である限り、当該受入れ国に送還することができない



ため、退去強制の迅速・円滑化の阻害要因となっていた。

そこで、退去強制の迅速・円滑化を図り、ひいては不法滞在者等の摘発を強化するため、自費出国（注）の許可を受けた者については、本国送還の原則を緩和して本国以外の受入れ国への送還を可能とすることとした。

本規定については、平成18年11月24日から施行されることとなっている。

(注) 自費出国とは、退去強制令書の発付を受けた外国人が、自らの負担により、自ら本邦を退去しようとするときに、入国者収容所長又は主任審査官の許可を受けて行う出国である。この制度は、被退去強制者が自らの負担で自ら退去しようとするときは、これを認めることが行政経済上合理的であることから法律上設けられているものである。

### 3 構造改革特別区域法による特例措置等を全国において実施するための規定の整備

政府は、構造改革特別区域において講じられている外国人研究者受入れ促進事業及び外国人情報処理技術者受入れ促進事業等を全国において実施するための措置を、平成17年度中に講じることと決定した（注）。

これを踏まえ、構造改革特別区域法において在留資格に関する特例措置として規定されている①「特定研究活動」、②「特定研究事業活動」、③「特定研究等家族滞在活動」、④「特定情報処理活動」及び⑤「特定情報処理家族滞在活動」並びにこれに準ずる⑥「外国人教授の教育活動」及び⑦「外国人教授の家族滞在活動」を、いずれも入管法の在留資格「特定活動」として規定し、その在留期間の上限については、「3年」を「5年」に伸長することとした。

また、④の活動を行おうとする者については、我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案して法務省令で定める基準に適合することを上陸のための条件の一つとするほか、上記①から⑦までのいずれかの活動を行おうとする外国人は、当該活動に係る上陸のための条件に適合していることの立証については、在留資格認定証明書をもって行わなければならないこととした。

なお、この規定の施行と同時に、構造改革特別区域法の関連規定は削除される。

本規定については、平成18年11月24日から施行されることとなっている。

(注) 特区において講じられた規制の特例措置の評価及び今後の政府の対応方針（構造改革特別区域推進本部決定）（関係部分抜粋）

本部は、評価委員会の意見を踏まえ、特区において講じられた規制の特例措置の評価及び今後の政府の対応方針について、以下のとおり決定する。

#### 1. 評価

規制の特例措置の評価の結果は以下のとおりである。

##### ア) 地域を限定することなく全国において実施

構造改革特区において講じられた規制の特例措置のうち、別表1に掲げられた規制の特例措置については、弊害が生じないと認められる場合……に該当するため、地域を限定することなく全国において実施する。全国展開の実施の時期、内容は別表1のとおりである。

#### 2. 今後の対応方針

「地域を限定することなく全国において実施」と評価された上記の規制の特例措置については、基本方針（構造改革特別区域基本方針（平成15年1月24日閣議決定））の別表1から削除するとともに、別表1に示された実施時期、全国展開の実施内容を基本方針の別表2として追加する。

## 別表1 全国展開する規制の特例措置

## 1 平成16年9月10日決定

## (1) 特定事業の名称

外国人研究者受入れ促進事業

## (2) 全国展開の実施内容

①特定の研究施設において特定の分野に関する研究業務に従事する外国人について、併せて当該特定の分野に関する研究の成果を利用して行う事業を自ら経営する活動を行うことを可能とすること、②在留期間の上限の3年から5年への伸長、③当該外国人について、在留資格「研究」に係る学歴・実務経験の要件緩和及び在留資格「投資・経営」に係る投資要件・実務経験要件の緩和措置が採られていることなど、本特例措置により実現している内容を確保するとともに、弊害の予防措置を講じた上で全国展開を図るものとする。なお、弊害の予防措置を付加する場合には、必要最小限のものとする。

## (3) 全国展開を実施する法令等

法律

## (4) 実施時期

平成17年度中に措置

## 2 平成17年2月9日決定

## (1) 特定事業の名称

外国人情報処理技術者受入れ促進事業

## (2) 全国展開の実施内容

外国人情報処理技術者の在留期間の上限を3年から5年に伸長するという現行の特例措置により実現している内容を確保するとともに、弊害の予防措置を講じた上で全国展開を図るものとする。なお、弊害の予防措置を付加する場合には、必要最小限のものとする。

## (3) 全国展開を実施する法令等

法律

## (4) 実施時期

平成17年度中に措置

構造改革特区に関する有識者会議の意見に対する政府の対応方針（構造改革特別区域推進本部決定（平成17年10月21日））（関係部分抜粋）

本部は、有識者会議の意見を踏まえ、以下のような対応方針をとることとする。

## 2. 全国において実施する規制改革事項

検討の結果、構造改革特区として区域を限定するのではなく、全国において実施することが時期、内容ともに明確な規制改革事項は、別表2のとおりである。

別表2に掲げられた規制改革事項については、規制改革の趣旨をそこなわないよう、進捗状況について規制改革・民間開放推進会議が適切に監視していくものとする。

## 別表2

## (1) 事項名

外国人に対する「教授」在留資格の期間延長

## (2) 結論

「教授」資格により在留し、大学等において研究、研究の指導又は教育活動を行う外国人教授の在留期間を（最長）3年から5年に伸長することとし、平成17年度中に措置する。

## 第2節◆附帯決議

出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律が衆議院法務委員会において可決された際、①外国人が提供する個人識別情報のうち指紋については、指紋の利用に係る国際的動向等を勘案し、その実施時期を慎重に定めること、②提供された個人識別情報の保有期間については、

本法の施行後の運用状況及びプライバシー保護の必要性を勘案しつつ、出入国の公正な管理に真に必要かつ合理的な期間とすること、③提供された個人識別情報の出入国管理の目的以外の利用については、慎重に行い必要最小限なものとする事、④新たに退去強制の対象とするテロリストの認定については、恣意的にならないよう厳格に行うこと、との附帯決議がなされた。

また、同法律が参議院法務委員会において可決された際、①個人識別情報として外国人に求める指紋情報の提供については、指紋の利用に係る国際的動向を勘案するなど、その実施時期を慎重に定めること、②提供された個人情報については、その保護に万全を図るとともに、保有期間は、本法の施行後の運用状況及びプライバシー保護の必要性を勘案しつつ、出入国の公正な管理に真に必要かつ合理的な期間とし、期間経過後は直ちに適切な方法で消去すること、また、自動化ゲートの利用のために提供された個人識別情報については、その措置に係る登録が効力を失ったときは、直ちに当該個人識別情報を消去すること、③提供された個人識別情報の出入国管理の目的以外の利用については、慎重に判断し、必要最小限なものとする事、④個人識別情報のうち指紋情報については、科学技術の進展、国際的動向等を勘案して、その提供義務化の要否、提供を義務付けられる外国人の範囲などを必要に応じ再検討すること、⑤新たに退去強制の対象とする「テロリスト」の認定に当たっては、恣意的にならないよう厳格に行うとともに、退去強制手続きを行うに当たっては、適正手続きの保障の理念に照らし、「テロリスト」と認定するに至った事実関係等を明確かつ具体的に示し、退去強制を受けようとする者が十分に反論を行う機会を与えること、⑥自動化ゲートの導入後においても、同ゲートを利用しない者に不便を来さないよう、出入国手続きの一層の迅速化に努めること、⑦個人識別情報提供の義務化については、特に近隣諸国等に対する十分な説明と広報を行うなど、観光立国行動計画の推進を阻害することのないように努めること、⑧国民の安全・安心を図るため、テロの根源的解決に向けた諸施策も積極的に推し進めていくこと、また、テロ対策を進めるに当たっては、難民条約や拷問等禁止条約の趣旨に反することのないように留意すること、との附帯決議がなされた。



## 第2章 不法滞在外国人の半減のための取組

「世界一安全な国、日本」の復活を目指し、治安の回復に向けた対策を総合的かつ積極的に行うため、平成15年12月18日、犯罪対策閣僚会議において、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を決定した。

同計画においては、犯罪の温床となる不法滞在者を平成20年までの5年間で半減させ、国民が安心して暮らすことができるようにするとともに、平穏かつ適法に滞在している多くの外国人に対する無用の警戒感を払拭するため、入国管理局においても「水際における監視、取締りの推進」、「不法入国・不法滞在对策等の推進」、「外国関係機関との連携強化」の施策を推進することとした。

賃金格差等を背景として、近隣諸国から我が国での不法就労を企図して入国する外国人が依然として後を絶たず、ブローカーの手引きなどによって我が国に不法入国して潜伏しているいわゆる密航者も約3万人に上るものと推定されている。そこで、入国管理局では、平成20年までの5年間でこれら不法滞在者を半減させることを目指し、不法滞在を目的とする外国人を日本に「来させない」「入らせない」「居させない」の3本を柱として、国民の治安回復への強い期待に応えるべく、関係機関とも緊密に連携しながら、積極的に不法滞在者対策に取り組んでいる。

### 第1節◆不法滞在を目的とする者を来させないための方策

#### 1 厳格な入国事前審査の実施

不法滞在者が多く発生している一部の在留資格に係る在留資格認定証明書交付申請等の入国事前審査については、実態調査を積極的に実施するなどして、その実態を的確に把握し厳格な審査を実施している。

#### 2 厳格な審査等のための関係機関との連携

不法滞在を目的とする外国人の入国を防ぐためには、厳格な査証発給審査の実施等が有効であることから、外務省を始めとする関係機関と相互に連携し、必要な情報を共有するための体制の構築に努めている。

### 3 海外広報の積極的な実施

入国管理局では、不法滞在の防止を図るため、外国人が理解しやすいように主要な言語に翻訳したリーフレットを作成し、在外公館等を通じて配布したほか、海外のラジオ局、新聞社などのマスメディアからの取材申し込みにも全件対応し、我が国の出入国管理制度について広く理解していただけるよう、積極的な広報を実施した。

## 第2節◆不法滞在を目的とする者を入らせないための方策

### 1 厳格な上陸審査の実施

航空機が我が国に到着する前に旅客の身分事項等を電子データで提供を受けるAPIS（事前旅客情報システム）（下記3参照）、セカンダリ審査（2次的審査）（ワンポイント解説）及びプレクリアランス（事前確認）（ワンポイント解説）などの新たな手法を活用し、メリハリのきいた厳格な上陸審査の実施に努めている。

さらに、不法残留者の新規発生に係るデータを多角的に分析し、国籍、年齢、性別、入国目的、利用航空便等から、不法残留者発生数の多いもの、不法残留者発生率の高いものの類型化を行い、これをフィードバックすることにより、特別審理官の効率的・効果的な口頭審理に資することとしている。

また、年間複数回の「上陸審査強化期間」を設け、集中的に上陸審査を強化している。

#### ワンポイント解説

#### セカンダリ審査 （2次的審査）

セカンダリ審査（2次的審査）とは、上陸審査ブースでは、明らかに上陸条件に適合する外国人に対してのみ上陸許可を与え、入国目的等に疑義が持たれる外国人については、別途の場所において、上陸条件の適合性について改めて慎重な審査を実施するもので、上陸審査の円滑・迅速化と厳格化を同時に達成するものである。

#### プレクリアランス（事前確認）

プレクリアランス（事前確認）とは、外国の空港に入国審査官を派遣して現地で上陸条件の適合性についての事前チェックを行い、上陸拒否事由に該当する外国人については日本への渡航を事前に取りやめさせ、また、本邦において行う活動が虚偽のものでないかどうかを確認するもので、入国する空港又は海港での審査の簡素化及び待ち時間の短縮を図るとともに、不法滞在者の発生を抑制するものである。

なお、平成17年度から、韓国及び台湾においてプレクリアランス（事前確認）を実施している。

### 2 偽変造文書鑑識の強化

我が国に不法に滞在することを目的として偽変造文書等を行使する事案に的確に対処するため、入国管理局においては、東京入国管理局成田空港支局、大阪入国管理局関西空港支局、名古屋入国

管理局中部空港支局にそれぞれ偽変造文書対策室を設置し、旅行文書等の鑑識、偽変造文書等に関する情報収集・分析、入国管理局の職員に対する研修等を積極的に実施するとともに、全国の主要空・海港においても通信機能を有する高性能な偽変造文書鑑識機器及び上陸審査ブースでも鑑識が可能なブース型鑑識機器を導入することで、我が国で発生した偽変造事案の情報を迅速に把握し、水際で偽変造文書等を確実にチェックできる体制の構築に努めている（第3章第3節参照）。

### 3 APIS（事前旅客情報システム）の効果的な活用等

警察庁、法務省及び財務省の共同により平成17年1月4日から導入したAPIS（事前旅客情報システム…Advance Passenger Information System）は、航空会社が搭乗手続の際に取得した旅客の身分事項等に関する情報を電子データの形で提供を受け、各省庁が保有する要注意人物に係るデータベースと自動的に照合することにより、航空機が我が国へ到着する前に要注意人物が搭乗しているかどうかを判別することを可能にするシステムである。入国管理局としては、事前に旅客等の情報を入手することで、関係機関との連携を図りつつ要注意人物の到着に備えた体制を確保して厳正な上陸審査等を行うことにより、要注意人物の上陸阻止をより一層図るほか、問題を有しない大多数の渡航者について上陸審査手続の一部が省力化されることにより、従来より円滑に上陸審査を受けられることとしている。

平成17年中に、APIS情報に基づいて口頭審理を行った結果、退去命令に至った件数は約350件である。

なお、第164回国会において成立した出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律では、航空機や船舶の長に対して我が国に到着する前に乗員・乗客に関する事項の報告を義務付けている（第1章第1節1参照）。

## 第3節◆不法滞在者を居させないための方策

### 1 在留関係諸申請に係る厳格な審査の実施

在留目的を偽装していると疑われる外国人に対しては、積極的な実態調査を実施し、事案によっては在留資格の取消し手続を執るなど、厳格な審査に努めている。

### 2 効果的な摘発の実施

東京、大阪及び名古屋の各地方入国管理局においては、摘発を通年で実施するとともに、その他の地方入国管理局においては、近隣地方局間における共助体制を執りつつ、警察等関係機関との合同摘発を積極的に推進した。また、多数の不法滞在者が就労している全国の主要な繁華街、不法滞在者のい集場所、街娼地区及び事業所等における集中摘発を実施した（第5章第1節1参照）。

### 3 入管法第65条による身柄引取りの積極的活用

平成15年10月の「首都東京における不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」に基づき、東京入国管理局と警視庁との間で開始した入管法第65条の活用による効率的な退去強制手続への移行措置について、全国の道府県警察においても同様に実施すべく積極的に取り組んだ（第5章第1節2参照）。

### 4 不法滞在者の出頭申告の促進

平成16年12月に施行された出国命令制度の適正かつ円滑な運用に努めるとともに、不法滞在者の自発的な出頭を促すため、同制度の積極的な広報活動等の推進に取り組んだ（第5章第1節3参照）。

### 5 関係機関との積極的な情報交換

警察を始めとする関係機関とのより緊密な連携体制の構築に努め、情報交換を積極的に行い、在留目的を偽装する者や不法滞在者に関する端緒の入手に努めるとともに、当局による調査で判明した悪質事案は刑事告発を行うなど、これらの排除に努めている（第5章第5節参照）。

## 第4節◆その他の方策

### 1 不法就労助長罪等の積極的活用の要請

平成16年改正入管法による不法就労助長行為や不法滞行為に対する罰則強化を踏まえ、不法就労の吸引力・推進力となっている不法就労を助長する悪質な雇用主等については、これまで以上に捜査機関に対し不法就労助長罪の適用について積極的に告発・通報するとともに、退去強制手続の過程で認知したいわゆるリピーター等悪質な不法滞在者についても積極的な告発に努めた。

### 2 外国人登録証明書の悪用等防止策の実施

平成15年12月の犯罪対策閣僚会議で取りまとめられた「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を受けて、17年6月、入国管理局は従来より高度な偽変造防止対策を施した外国人登録証明書に変更した（第7章第2節参照）。また、在留の資格のあることが確認されていない外国人から外国人登録の申請がなされた場合は、申請を受理するにあたり、居住事実などを確認するとした取扱いを行っている。

平成18年3月、入国管理局は新しい外国人登録証明書の主な記載事項の内容及び「在留の資格」の記載欄に「在留の資格なし」と表記されている場合、いかなる就労活動にも従事することができない旨説明したパンフレットを作成し、地方自治体の窓口での配布だけではなく、金融機関等関係各方面にも配布し、一般の人や関係諸機関における外国人登録証明書の正しい理解及び不法滞在者による外国人登録証明書の悪用防止に努めている。

## 第3章 出入国管理業務全般

### 第1節◆人身取引対策の推進

#### 1 人身取引の被害者の保護等のための入国管理局の取組

人身取引は、重大な人権侵害であり、人道的観点からも迅速・的確な対応を求められている。これは人身取引が、その被害者、特に女性と児童に対して、深刻な精神的・肉体的苦痛をもたらし、その損害の回復が困難だからである。このような認識の下、政府は、人身取引の防止・撲滅と被害者の保護に向け、関係省庁間の緊密な連携を図り、国際社会と協調し、これを早急かつ着実に推進するため、平成16年12月に総合的・包括的な人身取引対策を講ずることを目指して「人身取引対策行動計画」を策定した。

同行動計画においては、人身取引被害者を保護の対象として明確に位置付け、被害者が心身共に過酷な状況に置かれていたことを十分配慮し、被害者の状況に応じ、きめ細かな対応を行うこととし、加害者（ブローカー、雇用主等）の処罰に関しては、事案の重大性を十分に踏まえた刑罰法令等の整備を図るとともに、取締りを一層強化することとされた。具体的には、入国管理局では、関係機関と連携しつつ、被害者及びブローカーの実態把握に努めるとともに、次の取組を行っている。

#### (1) 人身取引の被害者の保護等のための入管法の改正

人身取引の被害者の一層の保護等を図る観点から、平成17年2月25日、入管法の一部改正を含む刑法等の一部を改正する法律案を第162回国会に提出し、同法律は、同年6月22日に成立し、同年7月12日から施行されている。

入国管理局においては、これまでも入管法の弾力的な運用により人身取引の被害者の保護を図ってきたところであるが、上記入管法改正において、人身取引の被害者が保護の対象となることを法文上明確にした。これにより、被害者が安心して地方入国管理局等に被害を申告できるようになるなどの効果があるものと考えられ、被害者の保護が一層充実し、確実なものとなることが期待される。

#### (2) 人身取引の防止

不法残留者が多く発生している出身国別にデータを分析し、上陸審査を強化するとともに、空港の直行通過区域（トランジットエリア）（ワンポイント解説）におけるパトロール活動を行い、不審者の監視・摘発に努めている。また、外国の空港にリエゾン・オフィサー（連絡



涉外官) (下記第2節1(3)参照)として偽変造文書鑑識のエキスパートを派遣するなど、新しい水際対策を積極的に行っている。

さらに、在留資格「興行」に係る上陸許可基準を見直した(下記2参照)。

### (3) 人身取引の撲滅

人身取引事案を認知した場合には、警察庁などと相互に緊密な連携、協力を図るとともに、労働基準監督署等関係機関とも連携し、悪質な雇用主、ブローカー等の摘発を念頭に置き、また、その背後に潜在する国際犯罪組織の解明を視野に入れ、人身取引事案の撲滅に向けた取り組みを一層強化している。

#### 直行通過区域 (トランジットエリア)

本邦において航空機を乗り換える旅客が通過する経路及び乗換えのためにとどまることができる空港内の場所をいう。

航空機の乗換えのためには、本邦に上陸する意思がなくても、いったん航空機を降りた後、物理的には本邦の領土である部分を經由して他の航空機に乗り換えることとなるが、乗換えのために直行通過区域(トランジットエリア)にとどまっている限りにおいては上陸許可を受ける必要がないというのが国際慣行となっている。

### (4) 人身取引被害者の保護等

在留特別許可等の弾力的な運用により被害者の保護に努めるとともに、関係行政機関、IOM及びNGOと緊密に連携した帰国支援を行っている。

以上のほか、入国管理局職員に対し、人身取引事案に対する意識向上、知識習得のための研修を充実させている。

### (5) 被害者の心情等に配慮した対応

人身取引の被害者の可能性のある外国人に対しては、事情聴取等において、被害者が女性である時はできる限り女性の担当官が対応し、被害者の母国語の通訳を介して意思の疎通を図りつつ、柔らかな態度で不安感を払拭するよう留意しながら速やかに手続を進めている。

また、上記(1)のとおり入管法を改正し、人身取引の被害者が不法滞在者である場合でも、その者の立場を十分配慮しながら、その者の希望を踏まえ、我が国への在留特別許可により正規に滞在できるようにするなど適切な措置をとっている。

### (6) 平成17年中における人身取引の被害者数及び事例

入国管理局が平成17年に保護(在留特別許可)又は帰国を支援した人身取引の被害者は115人(全員女性)となっている。

国籍別の内訳としては、フィリピンが47人で最も多く、全体の40.8%を占めており、次いでインドネシア41人(35.6%)、タイ17人(14.8%)の順となっており、これらの3か国で全体の91.3%を占めている。

また、115人のうち不法残留等入管法違反となっていた47人について在留特別許可を与えている。

一方、正規滞在者であった68人は、すべて在留資格「興行」で本邦に滞在しており、同在留資格で入国を許可された後に入管法違反となった6人を加えると、在留資格「興行」で本邦に入国した人身取引の被害者は74人となり、全体の64.3%を占めている（表61）。

具体的な事例としては、在留資格「興行」で入国後、旅券を取り上げられ行動

を制限された上、出演店ではホステスを強要され、指名客が少ない場合には店側から暴力を振るわれ給料も搾取されていた事案、日本で働けばお金を稼げるといわれ、ブローカーの用意した他人名義の旅券を行使して不法入国した後、旅券を取り上げられて行動を制限された上、多額の借金を背負わされて売春を強要されていた事案などがある。

これらの被害者に対しては、入国管理局は人身取引の被害者として在留特別許可を与えるとともに、関係各機関と連携して帰国を支援している。

表61 人身取引の被害者数（平成17年） (人)

国 籍	処 理 状 況		合 計
	正規在留	在留特別許可	
フィリピン	25	22	47
インドネシア	37	4	41
タイ	0	17	17
コロンビア	0	4	4
ルーマニア	4	0	4
中国	2	0	2
総 数	68	47	115

(注) 正規在留者68名の在留資格は「興行」である。

## 2 在留資格「興行」に係る上陸許可基準の見直し

在留資格「興行」により我が国に入国・在留する外国人については、以前から、風俗営業店においてホステス等として不法就労している者が少なくなく、中には近年国際的な問題となっている人身取引の被害に遭っている者も存在するとの指摘がなされており、平成16年12月に政府が策定した「人身取引対策行動計画」（注1）において、演劇等の興行活動を行おうとする外国人本人の要件を見直すべきこととされたことから、17年2月、在留資格「興行」に係る基準省令の一部改正を行った。

同行動計画では、さらに在留資格「興行」のその他の基準についても抜本的な見直しを行うこととされており、また、「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」（平成17年3月25日閣議決定）（注2）においても、在留資格「興行」の悪用を防止するため、招へい業者等が人身取引に関係することのないよう、上陸許可基準の見直しを17年度中に措置すべきこととされた。

これらを踏まえ、在留資格「興行」に係る基準省令を改正し、演劇等の興行活動を行おうとする外国人芸能人と「興行契約」を締結する機関（契約機関）及び出演施設を運営する機関の経営者及び常勤の職員について、過去に人身取引や外国人の不法就労に関与した者、暴力団員等に該当しないことを要件とした。さらに、契約機関については、外国人芸能人との間において、月額20万円以上の報酬を支払う義務を負うことが明示されている興行契約を締結し、かつ、過去3年間に締結した興行契約に基づく報酬の全額を支払っていることを要件とした（平成18年3月13日改正、同年6月1日施行）。

(注1) 人身取引対策行動計画（平成16年12月7日策定）（関係部分抜粋）

### Ⅲ. 総合的・包括的な人身取引対策

#### 2. 人身取引を防止するための諸対策の推進

##### (3) 「興行」の在留資格・査証の見直し

##### ○在留資格「興行」に係る上陸許可基準の見直し・上陸審査及び在留審査の厳格化

在留資格「興行」で入国してきた者、特にフィリピン政府が発行する芸能人証明書の所持により上陸許可基準を満たすとして入国したフィリピン人に芸能人としての能力がなく人身取引の被害者となる者が多くいると認められることから、上陸許可基準を定めた「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令」のうち、法別表第一の二の表の興行の項の下欄に掲げる活動の項の一・イ・(1)の「外国の国若しくは地方公共団体又はこれらの準ずる公私の機関が認定した資格を有すること。」との基準を削除し、芸能人としての能力の有無について実質的な審査を行えるようにするとともに、その他の基準についても抜本的な見直しを行う。

また、招へい業者や出演店舗が人身取引に関与することがないように、上陸審査・在留審査の厳格化を図る。

(注2) 規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）（平成17年3月25日閣議決定）（関係部分抜粋）

#### 2 国際経済連携

##### 5 人身取引防止のための在留資格「興行」の上陸許可基準の見直し【平成17年度中に措置】

「人身取引を如何にして撲滅するか」という課題については、今や国際的に最も注目されている取り組みの一つとなっている。我が国においても、2004年4月、内閣官房が中心となり、警察庁、法務省、外務省、厚生労働省による関係省庁連絡会議が設置され、政府としての取り組みを行っているところである。他方、例えば、米国國務省が2004年6月に公表した人身取引報告書によれば、我が国はアジア諸国等からの人身取引の目的地となっていると指摘され、「最低基準を十分に満たしていないが、努力をしており、今後1年間で追加的な措置を採ることによって最低基準を満たすことを約束している国」として、3段階評価の第2分類の中の「監視リスト」に登載されるなど、我が国のより積極的な取り組みが求められている。

このような中で、外国政府によって芸能人と認定されて在留資格「興行」で我が国に入国した外国人女性の多くが、実際には芸能人としての能力を有しておらず、人身取引の被害者になっているとの指摘もなされている。

したがって、在留資格「興行」の悪用を防止するため、先般行った当該在留資格に係る上陸許可基準の見直しに加え、招聘業者等が人身取引に関与することがないように、上陸審査・在留審査の厳格化を図る。

## 第2節◆テロ対策の推進

### 1 テロの未然防止のための取組

#### (1) 厳格な出入国審査等の実施

国民の生命と安全を守るためには、観光客等を装ったテロリスト等の入国を確実に水際で阻止することは極めて重要であり、入国管理局においては、我が国に入国を試みるテロリスト等を確実に水際で排除するため、平成13年の米国同時多発テロ以降、一層厳格な出入国審査等を実施している。

具体的には、テロリストが我が国に不法入国し、テロ行為を行うことを阻止するため、関係機関との連携を緊密にして、国際的なテロリストの動きや、それに関連する各種情報を収集し、上陸審査等の際に、これらの情報に基づいた要注意人物リストとの確実な照合により、テロリストの発見に努めている。

また、テロリストは偽変造旅券を行使する可能性が高いと考えられることから、主要空港に偽変造文書対策室を設置したほか、これまでの機器に比べて拡大率が10倍以上あり、特殊な反応を示す照明装置などを備えた高性能の新しい偽変造文書鑑識機器を導入するなど、偽変造文書等の鑑識体制の強化に取り組んでいる（下記第3節参照）。

また、近年、自国を出国するときは真正な旅券を使用し、成田空港等の直行通過区域（トランジットエリア）（P96ワンポイント解説参照）到着後にブローカー等から偽変造旅券を入手して、同旅券をもって米国等に不法入国を企てる等、我が国の空港の直行通過区域（トランジットエリア）を悪用し、米国等第三国への不法入国を試みる者が後を絶たない状況にあり、その防止がテロ及び国際組織犯罪対策上、喫緊の課題となっていることから、入国管理局では、財務省関税局と連携するなどして、成田空港、関西空港及び中部空港の直行通過区域（トランジットエリア）におけるパトロールを強化している。

## （2）APIS（事前旅客情報システム）の活用

テロリストを始めとする国際的な組織犯罪者の移動を抑止し自国への侵入を水際において阻止することが国際社会の重要な課題となっており、その一環として、従来にも増して厳格な出入国審査を実施することにより、国境を越える犯罪に関与する者などの要注意人物の入国を確実に阻止することがテロ対策・治安対策を進めていく上で不可欠となっている。

入国管理局としては、APISを効果的に活用して事前に旅客等の情報を入手することで、関係機関との連携を図りつつ要注意人物の到着に備えた体制を確保して厳正な上陸審査を行うことにより、要注意人物の上陸阻止をより一層図ることとしている（第2章第2節3参照）。

## （3）リエゾン・オフィサーの派遣

テロリストが我が国への入国を試みる場合には偽変造旅券を行使する可能性が高いと考えられるが、これを事前に海外の空港において発見・阻止することは非常に効果的な手段といえる。そのため、平成17年4月1日から約3か月間、文書鑑識能力に長けた入国管理局職員1名を、リエゾン・オフィサー（連絡渉外官）として、世界的なハブ空港であるタイのドンムアン空港に派遣した。

その業務は、主に日本向けの航空機等に搭乗しようとする外国人等の旅券について、偽変造の鑑識を行って航空会社の職員等に助言等を行ったり、出入国管理に関する情報収集を行うことにある。リエゾン・オフィサーの派遣は我が国初の試みであったが、派遣期間中、多数の偽変造文書を発見し大きな成果を上げることができた。

## （4）新たな手法の導入

入国管理局では、外国人の円滑な受入れを進めつつ、テロリスト等が我が国に流入することを防ぐため、入国目的に疑いがある外国人に対する一層慎重な審査を実施するセカンダリ審査（2次的審査）（P92ワンポイント解説参照）の導入、偽変造旅券を行使する不法入国者の阻止を目的としたリエゾン・オフィサー（連絡渉外官）（上記（3）参照）の派遣及び出発地における事前確認により不法入国等を企図する外国人の入国を事前に阻止するプレクリアランス（事前確認）（P92ワンポイント解説参照）を導入するなど、厳格な出入国審査を実施するとともに新たな手法を導入、実施することにより、水際対策を強化している。



さらに、「テロの未然防止に関する行動計画」（平成16年12月10日国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部決定）を踏まえ、上陸審査時に外国人（特別永住者等を除く。）に指紋等の個人識別情報の提供を義務付けること等を内容とする出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律が18年5月17日、第164回国会において成立した（第1章参照）。

### （5）関係機関との緊密な連携の枠組み

様々な機関によって担われる水際対策について、現場レベルにおける連携の更なる強化を図るため、平成15年9月17日、当時の「国際組織犯罪等対策推進本部」の下に関係行政機関の局長級で構成される「空港・港湾における水際対策幹事会」が設置され、さらに、関係省庁連携による国際空港・港湾における危機管理を強化するため、16年1月16日、内閣官房に本省課長級等によって構成される「空港・港湾水際危機管理チーム」が設置されており、入国管理局職員は同幹事会及び同チームの構成員となっている。また、主要な空・海港には、危機管理官が置かれ、本省・現場の双方において、関係行政機関と緊密に連携した出入国管理行政が推進されている。

## 第3節◆偽変造文書対策の強化

### 1 偽変造文書行使の概況

偽変造旅券等の行使による不法入国事案は依然として後を絶たず、特に、人身取引やテロ行為等の国際犯罪組織が暗躍するための手段として利用される偽変造旅券等の存在を軽視することはできない。

近年、出入国審査手続などの場面で行使される偽変造旅券等は一層精巧さを増しており、その形態も、写真を貼り替えたものから製版印刷されたものまで広範囲に渡っている。また、偽変造旅券ではないが、虚偽の文書等を提出し正規の手続を経て不正に他人名義の旅券を取得する「不正取得」事案や、自分の顔形に似た他人名義の真正旅券を行使し入国を企てる、いわゆる「なりすまし」事案も発生している。このように偽変造文書や、その他の不正手段を行使して我が国への入国を企図する外国人の多くは、不法就労を目的としていると考えられるが、テロリストや国際犯罪組織が我が国への潜入手段として悪用するおそれもあることから、治安対策の観点からも、これら偽変造旅券等を行使する者については、水際で確実に発見し、その流入を確実に阻止することが求められており、そのための堅固な体制整備を図ることが出入国管理行政上の重要な課題となっている。

### 2 偽変造文書への対策

#### （1）組織の拡充

入国管理局においては、出入国審査時における偽変造文書対策を一層強化するため、平成11年4月東京入国管理局成田空港支局に、翌12年4月大阪入国管理局関西空港支局に、17年2月中部空港の開港に伴い名古屋入国管理局中部空港支局に、それぞれ偽変造文書対策室を設置した。



同対策室では、出入国審査において行使された旅券等の鑑識のほか、入国管理局職員に対する文書鑑識研修の実施、及び発見された偽変造文書に関する分析や鑑識に供する資料の作成等を行っている。

また、昨今の外国人犯罪等の増加に伴い、被疑者の所持する旅券に偽変造の痕跡がないかを確認する必要があるとして、偽変造文書鑑識のノウハウ及び情報が蓄積されている各偽変造文書対策室に対し、警察等捜査機関から鑑識の協力依頼がなされた場合には、本来の業務を阻害しない範囲で可能な限り協力を行っている。さらには、警察職員、外国人登録事務に従事する地方自治体職員及び空港職員等を



偽変造対策研修風景

対象とした研修実施の要請がなされることがあり、旅行文書のチェックポイントに関する情報を提供することは有意義であると考えられることから、可能な限りこれに応じている。

平成15年4月には、法務省入国管理局総務課出入国情報管理室に文書鑑識係を設置し、これまで各偽変造文書対策室で蓄積された偽変造情報を収集し、整理・分析のうえ情報の共有を図るとともに、各対策室間の連絡調整、文書鑑識業務に関する国内外の情報収集に努め、17年4月、情報収集分析体制のさらなる強化を図る目的で、新たに総務課に出入国情報分析官を設置し、同分析官の下に、文書鑑識係が移設した。

文書鑑識係では、毎年、各偽変造文書対策室職員による情報交換会議を主催しているほか、対策室の協力のもと全国の文書鑑識担当者を対象とした研修を企画し実施している。

## (2) 鑑識機器の配備

平成13年度に全国の主要空・海港に通信機能を有する高性能な偽変造文書鑑識機器が導入された。これは、それまでの機器に比べ拡大倍率が高く、特殊な照明装置を備えている。また、同機器の通信機能を活用することにより、地方空・海港で発生した偽変造事案につき、随時、各偽変造文書対策室に旅券等の照会依頼が可能であり、各対策室間で偽変造文書情報を迅速に共有することができるようになった。



偽変造文書鑑識の機器

また、平成15年度には、審査ブース等においても旅券の検査ができるよう小型・軽量化された鑑識機器を新たに全国の空・海港に配備し、一層厳格な出入国審査を実施している。

さらに、日々進歩する偽変造の手口に対応するため、平成16年度には、拡大検査のほかにも様々な波長の光を当ててインクの成分等の分析も可能な最新鋭機器を主要空港に配備した。

このように、入国管理局においては、組織及び文書鑑識機器の整備を図り、これらを最大限活用するとともに、入国管理局職員に対する研修を積極的に実施するなどして、偽変造文書対策の強化に努めている。

### 3 偽変造文書の発見状況

入国管理局においては、前記のとおり偽変造文書鑑識機器の整備等を推進しているところ、過去5年間では毎年2,500件を超える偽変造文書を発見しており、同事案が減少する様子はみられていない（図33、表62）。

今後も周辺諸国との経済格差を背景として、偽変造文書を行使するなどして我が国への入国を企図する外国人は少なくないと考えられ、密航者を我が国に送り込むことをビジネスとする国内外の密航ブローカーの関与もあって、その手口の悪質・巧妙化が進むことが懸念される。

また、当局の偽変造文書対策の強化は、人身取引やテロ対策にも寄与するものであるが、これに対抗する形で旅券等の偽変造も年々精巧になってきており、自分の顔形に似た他人名義の真正旅券を行使し入国を企てる、いわゆる「なりすまし」事案も増加傾向にあるが、これらの事案においては、従来の鑑識手法だけでは不法入国を企図する者を完全に排除することは困難であることから、併せてバイオメトリクス（生体情報認証技術）の活用も不可欠と考えられる。

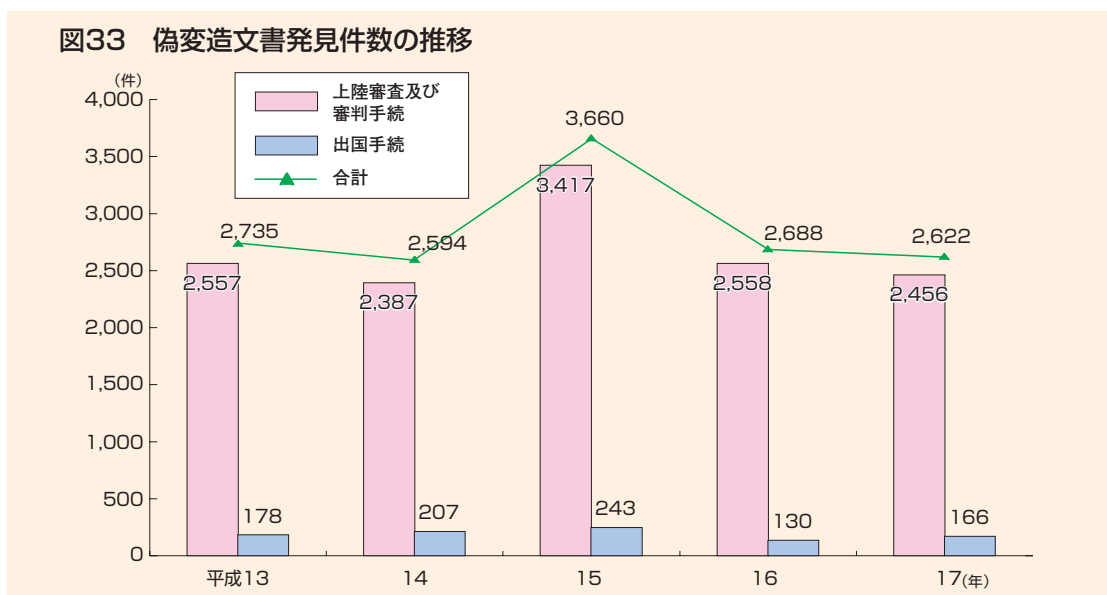


表62 偽変造文書発見件数の推移

(件)

偽変造文書発見件数		年	平成13	14	15	16	17
上 陸	旅 券		1,331	1,402	1,561	1,011	834
	その他		1,226	985	1,856	1,547	1,622
	合 計		2,557	2,387	3,417	2,558	2,456
出 国	旅 券		114	139	142	77	92
	その他		64	68	101	53	74
	合 計		178	207	243	130	166
合 計	旅 券		1,445	1,541	1,703	1,088	926
	その他		1,290	1,053	1,957	1,600	1,696
	合 計		2,735	2,594	3,660	2,688	2,622

## 第4節◆ITを活用した出入国管理業務の推進

### 1 出入国管理業務におけるコンピュータ化の推移

出入国管理システムは、出入国審査、在留資格審査、退去強制、難民認定及び外国人登録などの各手続における申請内容、審査記録及び処分結果等に関する情報の保管管理をコンピュータを駆使して正確かつ迅速に処理することにより、円滑かつ適正な出入国管理行政の運営を確保することを主眼とし、個別案件の事務処理に資するのみならず、出入国管理行政の諸方針を決定する上での分析資料として活用を図ることが目的とされている。昭和50年代に汎用コンピュータによる出入国記録等の入・出力及び出入国審査における要注意人物検索のためのシステムが構築されたことを皮切りに、その後のコンピュータ技術の進化にあわせて、昭和63年度からは出入国審査、在留資格審査及び退去強制の手続に関するシステムが順次開発・導入され、その時期において高性能な機器を導入するとともに、古いシステム機器と新しいシステム機器の間の互換性を保ってきた。

現在の出入国管理システムは、平成13年度から3か年計画により設計・開発され平成16年度より供用を開始した「外国人出入国情報システム」(FEIS…Foreigners Entry and departure Information System)及びこれに付随する複数のサブシステムによって構成されており、既存のシステムの更改を通じて、外国人の出入国、在留、退去強制等の出入国管理業務上の各過程で生じるデータを統合的に管理することとしている。このシステムは、2つの拠点に配置された2台のホストコンピュータ(メインフレーム)を中心に、本省、主要な空・海港、地方入国管理局に配置されたサーバ、出張所を含む各拠点に配置された端末機器が閉鎖的かつ専用のネットワークによって接続されている。

空・海港における出入国審査では、これまで外国人の所持する旅券に押していたスタンプ式の証印を、FEIS導入によって平成16年1月からシール式の上陸許可証印に変更(シール式証印については第1部写真参照)するとともに、旅券身分事項欄の機械読取領域(Machine Readable Zone)を専用機器を用いて光学的に読み取ることにより、旅券所持人の身分事項等を即時的に取得し、業務の効率化及び正確性の向上が図られている。あわせて、在留期間更新許可、在留資格変更許可等の在留資格審査業務において外国人の旅券に表示する各種許可証印についても、平成17年1月から上陸許可証印と同様にシール式を使用している。

### 2 レガシーシステムの刷新と業務・システム最適化計画の策定

現行の出入国管理システムは、システム障害の発生による業務への影響を最小限に止めるための種々の工夫が図られているところ、他方で、こうしたシステムは設計・開発時の「歴史的な経緯」を背負って旧式(レガシー)システムと呼ばれており、これらのシステムを構成するハードウェア・ソフトウェアの大半又は一部について、特定の業者の仕様及び運用環境に依存した構成となっている。

このレガシーシステムについては、e-Japan基本計画の一環として、法務省電子政府構築計画において、刷新の可能性について調査を実施するとともにその後実施される業務・システムの最適化に組み込むこととされた。そこで、平成16年度に実施した第三者機関による出入国管理システムの刷新可能性調査において、①経済性、②効率性、③安全性・信頼性、④保守性・拡張性、⑤利便性の観点から種々の問題があるとの指摘を受けるとともに、総合的な評価の結果としてオープン系システムへの刷新が推奨されるに至ったことを踏まえ、17年1月にその結果を公表した。続いて、同年6月に策定した業務・システムの最適化のための見直し方針においては、業務及びシステムのそれぞれについて、現状の問題点及び課題を抽出するとともに、出入国管理業務の業務・システムの最適化に当たっては、ITの徹底的かつ網羅的な活用を通じて、出入国管理行政の円滑かつ厳格化という相反する二つの課題に的確に対応し、より一層の業務の効率化・合理化を図ることを目的として、システム全体の再構築を目指すこととした。

平成17年3月に策定した「出入国管理業務の業務・システム最適化計画」は、レガシーシステムの刷新を契機に、効率的な行政運営を促進し、より一層のITの利活用を図るために業務・システムの全体を根本的に見直し、欧米で導入されているエンタープライズ・アーキテクチャ(EA)の手法により業務体系の現状体系(As Is)と将来体系(To Be)を包括的かつ体系的に記述して全体最適を図るためのいわば青写真を描いたものであり、業務・システムの最適化を進めるにあたっては、「外国人受入政策の立案及び制度設計(Plan)」、「政策及び制度の具体的な実施(Do)」、「入国・在留外国人の現状把握・情報分析(Check)」及び「外国人受入政策の見直し(Act)」という出入国管理行政全体の今後の展開に向けたPDCAサイクルを実現し、我が国の外国人の受入れをめぐる周辺環境の変化に柔軟かつ迅速に対応できるような態勢を構築することとした。また、同計画の策定に際しては、国民生活の安全性確保、利用者サービスの向上、業務処理の効率化・合理化・集約化、高度情報通信技術の活用、システムの利便性向上、レガシーシステム問題の解消及びITによる費用対効果の向上を最適化の基本理念とすることとし、具体的には、レガシーシステムの刷新、電子申請手続の充実、インテリジェンス機能の強化等を目指すとともに、バイオメトリクスを活用した出入国管理体制の構築を柱の一つに据えることとした。

### 3 IC旅券への対応とe-Passport連携実証実験への参加

偽変造旅券の製造・流通の防止及び旅券の信頼性向上を目的として、国際民間航空機関(ICAO)においてICチップが搭載された新型IC旅券の規格を国際標準とするための協議が進められた結果、顔画像を必須としつつ各国の裁量により指紋や目の虹彩をバイオメトリクスの電子情報としてICチップに記録することなどが決定され、これを受けて我が国では、外務省が平成18年3月20日の申請受理分より、顔画像が記録されたIC旅券の発給を開始することとなった。

入国管理局においては、我が国におけるIC旅券の発給開始と共に、欧米諸国を中心に平成17年から18年にかけて相次いでICAOの国際標準規格によるIC旅券の発給が開始されあるいはその



ための準備が進められていることを踏まえて、新たにIC旅券を読み取って所定の認証を行うためのシステムを導入することとし、そのための試行運用・実証実験を行うこととした。具体的には、ICチップ内に記録された電子情報（身分事項及び顔画像等）を読み出した上、公開鍵基盤（PKI）を応用して発給国政府機関からあらかじめ入手した認証情報により正規に発給されたものであるか否かを瞬時に確認するとともに、昨今問題化しているいわゆる「なりすまし」事案に対して適切に対処するというIC旅券の特性を活かすために、IC旅券認証に関する試作システム（プロトタイプ）を構築して、安全性、利便性、効率性、迅速性、経済性の観点から検証を実施することとしている。

他方、内閣官房の主導により、関係府省、航空会社、空港管理会社等で構成されるe-Passport連携事業推進のための連絡会議は、平成16年5月に発足以来、空港手続き全体の最適化を目指して検討を重ねてきており、入国管理局ではその一環として17年2月から5月にかけて成田空港においてサンプル用のIC旅券やICカードを利用したバイオメトリクス（IC旅券への搭載が認められている顔、指紋、虹彩の3種類）の認証精度・速度に関して具体的に検証を行うための実証実験を実施した。これを踏まえて、「IT新改革戦略」（18年1月19日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）の中の「課題解決モデルの提供によるアジア等への貢献のための取り組み」では、チェックイン及び出国手続における本人確認プロセスの自動化等について関係府省は引き続き取り組んでいくこととしており、これを受けて入国管理局では、利用者の視点に立ったサービス向上を図る一環として自動化ゲートの導入を図ることとし、それにあたって、利用者のニーズを把握した上で費用対効果について十分に考慮するとともに、安全性と利便性を共に確保することを前提に、関係省庁及び関係機関との間でシステム運営に関する検討や利用方法の検証を進めていくこととしている。



バイオメトリクスの導入に向けた実験機器



自動化ゲートの試作機



## 第4章 入国・在留業務

### 第1節◆観光立国への貢献

#### 1 円滑かつ厳格な入国審査を実現するための措置

我が国を訪れる大多数の問題のない外国人に対しては、円滑な入国審査の実施に努める一方で、不法就労等を企図する外国人に対しては、厳格な入国審査を実施し、その入国を確実に阻止する必要がある。各種の取組により訪日外国人の増加が見込まれる中であって、入国審査を行うに当たっては、この一見相反する円滑化と厳格化を両立させていく必要がある。

入国管理局においては、メリハリのきいた審査を実施することによってその双方を実現すべく、これまでも不法残留及びテロリストの発生が多い在留資格、国籍、居住国について、出身国や行動パターン等を分析して上陸審査に活用する等してきたほか、平成16年7月からは、高度な偽変造文書鑑識能力を有し、かつ、上陸口頭審理技術に優れた職員で編成する空港審査遊撃班を成田空港及び関西空港に設置し、必要に応じて、職員が常駐していない地方空港に同班所属の職員を派遣して、大規模空港の高度な偽変造鑑識技術等のノウハウを地方空港の上陸審査に機動的に活用することとした。さらに、17年度からセカンダリ審査（2次の審査）（P92ワンポイント解説）やプレクリアランス（事前確認）（P92ワンポイント解説）等を導入し、円滑化と厳格化の一層の推進を図っている。

#### 2 査証免除等

査証制度は、国によって手続や形式に違いはあるものの、世界各国において採用されている入国のための手続であるが、観光、商用、親族訪問等を目的とした一時的滞在者に対しては、人的交流を促進するため、多くの国家間で相互に査証を免除する取決めがなされている。入管法上、査証は上陸審査のための条件の一つとして定められているが、国際約束又は日本政府が外国政府に対して行った通告により査証を必要としないこととされている国の国民には査証を求めないこととされている。

査証の発給や免除等、査証に関する事項は外務省の所掌に属する事項であるところ、日本政府も世界の多くの国々の政府と相互査証免除措置を採っている。査証を免除される外国人は、一般的に、営利活動を行わない通過者、観光客、親族訪問者、アマチュア・スポーツ参加者及び業務連絡、契約調印、市場視察、アフターサービス等を目的とした一時入国者に限られ、働くことを目的とする外国人には適用されていない。また、査証免除で入国する外国人に対して付与される在留期間は、「90日」が一般的となっている。

平成17年4月以降では、新たな措置として、17年5月1日からブルガリア旅券所持者及びベトナムの外交・公用旅券所持者に対して、同年9月26日から台湾居住者に対して、18年3月1日から韓国人に対して、それぞれ査証免除措置が実施されている（韓国人及び台湾居住者に対する査証免除措置の経緯については、下記3参照）。



日本国査証

### 3 2005年日本国際博覧会（略称：愛・地球博）の開催に係る対応

#### （1）博覧会関係者の円滑な受入れのための措置

平成17年3月25日から同年9月25日までの間開催された「2005年日本国際博覧会（略称：愛・地球博）（以下「博覧会」という）」の関係者については、参加国事務局の一般事務職員、建築技術者、博覧会会場内のアテンダント等多様な活動が想定され、これらの活動の中には現行の就労関係の在留資格や短期の商用活動のための「短期滞在」の在留資格では対応が困難な活動が含まれると考えられた。そこで、博覧会が公共性の高い国際博覧会であること、受入れ期間及び活動範囲が限定されていること等を踏まえ、関係者の円滑な受入れを実現するため、これらの関係者が当該博覧会の事業に従事する活動を包括的に規定することとし、16年6月30日、「特定活動」の在留資格に係る法務省告示を改正し（同日施行）、開催準備の段階から関係者の円滑な受入れを可能とした。

#### （2）「二千五年日本国際博覧会への外国人観光客の来訪の促進に関する法律」における上陸申請の特例

博覧会への外国人観光客の来訪を促進するため、国及び関係地方公共団体が必要な措置を講ずるよう努めることとするとともに、外国人の上陸の申請に係る特例措置を定め、もって国際観光の振興に寄与することを目的として、平成17年2月9日、議員立法により「二千五年日本国際博覧会への外国人観光旅客の来訪の促進に関する法律」が成立した。そ

の第5条において、外国人の上陸の特例として、入管法に基づき政令で指定された地域の権限ある機関が発行した旅券を所持する外国人であって政令で定めるものが本邦に上陸しようとする場合においては、その旅券には査証を要しないこととされた。同年3月9日、同法律に基づき、台湾の権限のある機関が発行した旅券を所持する台湾居住者であって、本邦において、入管法で定める「短期滞在」の在留資格で行うことができる活動を行おうとするものを政令で定め、同年3月11日から博覧会が終了する同年9月25日までの間、台湾居住者に対して査証免除措置が実施された。

また、日韓二国間関係の発展と人的交流の促進、博覧会の成功という観点から、同博覧会実施時期に合わせて、平成17年3月1日から同年9月30日までの間（その後、18年2月28日まで延長）、韓国人に対して査証免除措置が実施された。

なお、韓国人及び台湾居住者に対しては、その後も引き続き査証免除措置が採られている（台湾居住者の査証免除措置については下記（3）参照）。

### （3）「出入国管理及び難民認定法第二条第五号口の旅券を所持する外国人の上陸申請の特例に関する法律」における上陸申請の特例

博覧会の開催に先立ち、議員立法により制定された「二千五年日本国際博覧会への外国人観光旅客の来訪の促進に関する法律」及び同法に基づいて整備された政令（いずれも平成17年3月11日から施行）により、台湾居住者に対する査証免除措置が実施された（上記（2）参照）。この措置は、博覧会の終了日を期限としていたところ、博覧会の終了日後も査証免除措置を継続することについて問題が生じないと見込まれたことにかんがみ、また、国際交流の進展に伴い、観光その他の目的で本邦に短期間滞在しようとする外国人の上陸手続の円滑化を図る観点から、博覧会終了日後も継続して台湾居住者に対し査証免除措置を実施するため、同年8月5日、議員立法により「出入国管理及び難民認定法第二条第五号口の旅券を所持する外国人の上陸申請の特例に関する法律」が成立し、外国人の上陸の特例として、出入国管理及び難民認定法第2条第5号口に該当する旅券を所持する外国人であって、観光その他の目的で本邦に短期間滞在しようとする者のうち政令で定めるものが本邦に上陸しようとする場合には、その旅券には査証を要しないこととされた。同年9月22日、同法に基づき、「出入国管理及び難民認定法第二条第五号口の旅券を所持する外国人の上陸申請の特例に関する法律施行令」が制定され、台湾の権限のある機関が発行した旅券を所持する台湾居住者であって、本邦において入管法で定める「短期滞在」の在留資格で行うことのできる活動を行おうとするものを同政令で定め、博覧会の終了日の翌日（同年9月26日）以降も、台湾居住者に対する査証免除措置が継続された。

## 第2節◆出入国手続の簡素化・円滑化

### 1 APEC・ビジネス・トラベル・カードの運用状況

APEC・ビジネス・トラベル・カード（以下「ABTC」という。）とは、APEC（アジア太平洋経済協力）域内のビジネス関係者の移動に関し、その利便を図るとともに、制度参加国（地域）が相互に査証に関わる事務負担を減らす試みである。APEC域内を頻繁に往来するビジネス関係者に対し、各国（地域）政府が特別なカードを交付し、あらかじめ参加国（地域）の政府に有効性の了解を得ておくことにより、その有効性を認めた参加国（地域）への入国（域）に際しては、旅券及びABTCのみで入国審査を受けることが可能となり、入国（域）が許可された場合は少なくとも2か月、最長3か月以内の入国・滞在ができる取決めとなっており、現在17の国（地域）が参加している（注）。

（注）平成18年1月現在、オーストラリア、ブルネイ、チリ、中国、中国香港特别行政区（SAR）、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、ニュージーランド、パプアニューギニア、ペルー、フィリピン、シンガポール、台湾、タイ、ベトナムが参加している。



APEC・ビジネス・トラベル・カード

ABTCは、申請者の属する各国政府（各地域行政府）が交付し、ABTC交付対象者の基本要件は、①犯罪歴を有さず、②有効な旅券を有する、③商用目的でAPEC域内を短期かつ頻繁に移動する必要のある真正なビジネス関係者となっている（我が国においては、外務省が同カードを発行することとなっており、その発行基準は外務省令・告示で定められている。）。

我が国は、平成15年4月1日からその運用を開始しており、ABTC所持者が短期商用目的で上陸申請した場合、入国審査官は、査証を求めることなく、審査の結果、上陸のための条件に適合していると判断したときは、「短期滞在（90日）」の上陸許可を付与することとしている。

本運用開始に伴い、東京入国管理局成田空港支局、大阪入国管理局関西空港支局及び名古屋入国管理局中部空港支局においてはABTC所持者のための専用レーンを設置し、ABTC所持者に対する円滑な上陸審査手続を行っている。また、他の空港においても可能な限り専用レーンを設置するよう努めている。



ABTC専用レーン



## 2 乗員上陸許可支援システムの運用状況

入国管理局では、平成15年7月23日から運用を開始した乗員上陸許可支援システムにより、運送業者からの乗員上陸許可申請等を電子的に受け付け、要注意外国人等のチェック、乗員上陸許可書等の作成をシステム化するとともに、乗員の出入国についても電算記録を作成することとなり、審査業務の適性化及び利便性の向上を図った。

本システムは、政府の方針として各種申請・届出の電子化によるワンストップサービス（注1）の実施を念頭に、各省に提出している重複した港湾関係届出書類についてのシングルウィンドウ化（注2）を推進する観点から、輸出入・港湾関連手続及び乗員上陸許可申請手続において、Sea-NACCS（財務省）及び港湾EDIシステム（国土交通省、海上保安庁、港湾管理者）と相互に接続・連携することにより、利用者がいずれかのシステムに対して1回の入力・送信を行うことで、複数の行政機関に対する手続を可能にした（シングルウィンドウ化）もので、これらシステムに入力された「入港通報」、「入港届」、「出港届」、「乗員名簿」、「乗客名簿」等を利用して乗員上陸許可支援システムに対しても申請できるようにすることでシングルウィンドウ化が図られている（図34）。

平成16年度は、船舶の入出港に付随する手続を標準化し、船舶航行の簡易化・迅速化を図ることを目的として制定された「1965年の国際海上交通の簡易化に関する条約(FAL条約)」の批准に向けて、港湾関係省庁による各システムの見直しを行い、入力項目の削減や申請様式の統一化を実施し、利便性を向上させた。

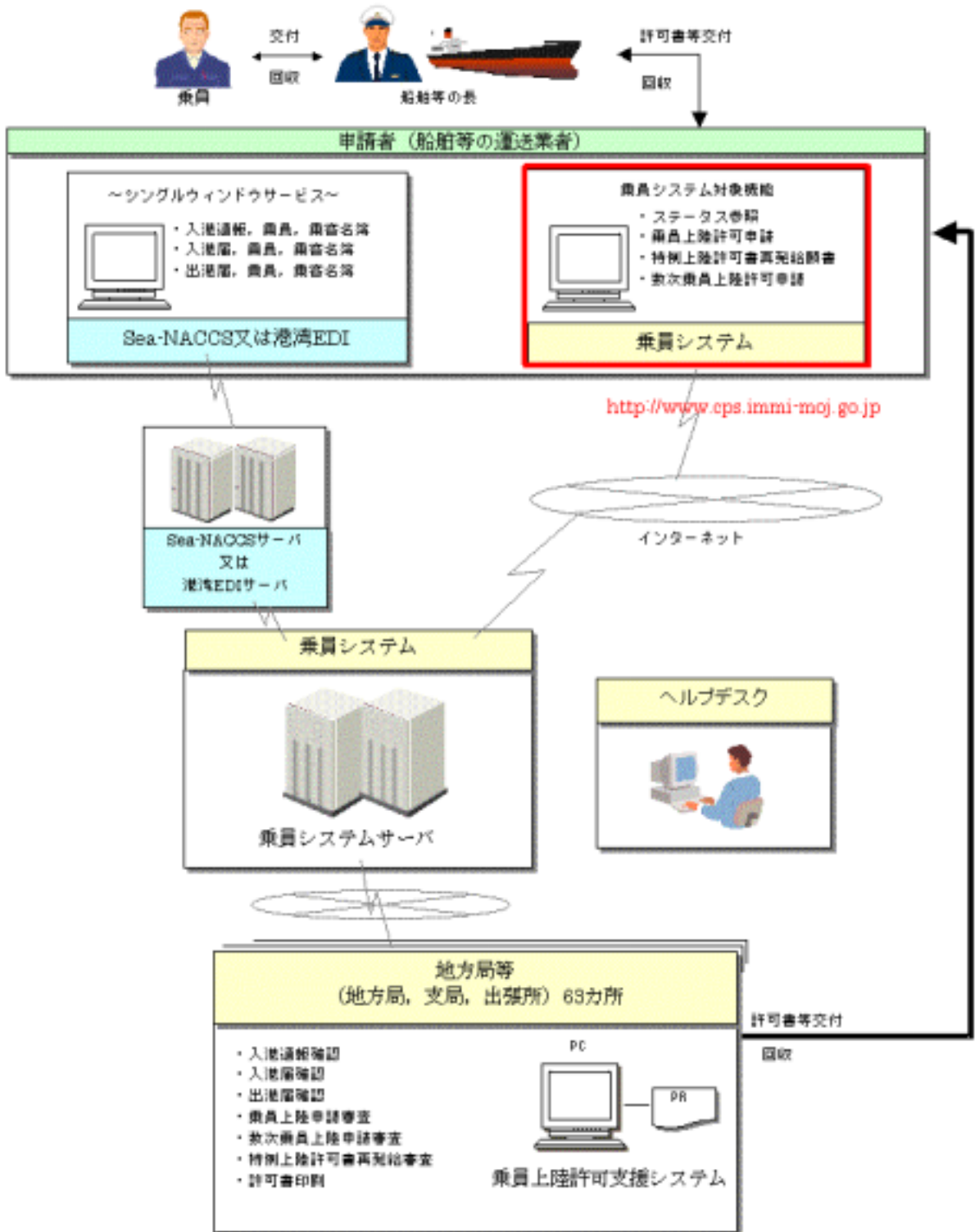
平成17年度は、上記システム見直しに対応した乗員上陸許可支援システムの改修を実施したほか、財務省において、府省共通業務最適化として、「輸出入及び港湾・空港手続関係業務にかかる業務・システムの最適化計画」が策定され、入国管理局においても個別府省業務最適化として「出入国管理業務の業務・システム最適化計画」を策定し、乗員上陸許可申請関係手続の電子化推進を盛り込んだ。今後は、これらの最適化計画に基づき、港湾関係の乗員上陸許可のオンライン申請促進や空港関係の乗員上陸許可のオンライン化などを着実に進めることで、より一層の利便性向上を図ることとしている。

---

（注1）ワンストップサービスとは、複数に分かれているサービスを一つに関連付け、一度の手続又は一か所ですべてのサービスを受けられるようにすること。

（注2）シングルウィンドウ化とは、1回の入力・送信で関係府省に対する必要な輸出入・港湾関連手続を一括して行うことを可能とすること。

図34 乗員上陸許可支援システム



### 3 乗客名簿及び乗員名簿の記載事項の簡素化

「1965年の国際海上交通の簡易化に関する条約（FAL条約）」（注）の締結に伴い、平成17年6月13日、出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令（平成17年法務省令第74号）を公布し、同年6月30日から施行した。これにより、乗客名簿及び乗員名簿等に記載しなければならないこととなっていた「会社名」を記載する必要がないこととし、「到着日時」を「到着日」に改めた。

（注）1965年の国際海上交通の簡易化に関する条約

第1条 締約国政府は、この条約及びその附属書の規定に従い、国際海上交通を簡易化し、かつ、迅速化するため、並びに船舶並びに船舶内の人及び財産に対して不必要な遅滞が生ずることを防止するため、すべての適当な措置をとることを約束する。

第6条 この条約及びその附属書の適用上、

(a) 「標準規定」とは、締約国政府がこの条約に従って画一的に適用することが国際海上交通を簡易化するために必要かつ実行可能である措置について定めるものをいう。

附属書

2. 6. 1 標準規定

公的機関は、乗組員名簿について次の情報以外の情報を要求してはならない。

船舶の名称及び国籍、姓、名、国籍、地位又は等級、生年月日及び出生地、身分証明書の種類及び番号、到着港及び到着の日付、直前の港

## 第3節◆我が国社会が必要とする外国人労働者の円滑な受入れ

### 1 IT技術者の受入れの拡大

近年IT関連技術は目覚ましい発展を遂げており、同時にこれらIT関連技術者に対するニーズも高まりを見せているところ、平成13年3月に策定されたIT戦略本部（「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部」）の「e-Japan重点計画」において、IT技術者などの専門的、技術的分野の業務に従事する外国人を一層積極的に受け入れていくことにより、我が国における高度な技術や知識を有する人材の確保を図るため、IT技術者に関する上陸許可基準等外国人の受入れに関連する制度の見直しについて検討を行い所要の措置を講ずることとされた。また、同月に閣議決定された「規制改革推進3か年計画」においても、「IT技術者などの専門的・技術的分野の業務に従事する外国人を一層積極的に受け入れ、我が国における高度な技術や知識を有する人材の確保を図るため、IT技術者に関する上陸許可基準等外国人受入れ関連制度の見直しについて検討を行い、所要の措置を講ずることとされた。

このような状況の中、法務省でも「第2次出入国管理基本計画」（平成12年3月策定）において、「国内外の新たな社会の動きの中で社会のニーズに応えるよう外国人の円滑な受入れを図っていくこととする。」、また、「情報通信分野の発展には、その他の産業分野の発展にも大きく寄与するものであり、積極的な人材の確保や交流に出入国管理行政としても貢献していく。」こととし、これらの方針のもと、IT関連技術者の受入れ拡大のニーズに応えるものとして13年12月に在留資格「技術」に係る基準省令を一部改正し、IT技術者受入れに関する緩和措置を講じた。

具体的には、日本のIT関連資格と相互認証された外国の資格・試験のうち、法務大臣が告示で定めた試験に合格し、又は資格を有している外国人については、「技術」の在留資格に係る上陸許可基準である「大学若しくは大卒相当以上の学歴又は10年以上の実務経験」に関わりなく入国できることとした。

相互認証された外国の資格・試験で、法務大臣が告示で定めているのは、シンガポール（平成13年12月28日付け）、韓国（14年7月19日付け）、中国（同日付け）、フィリピン（15年5月30日付け）及びベトナム（同日付け）において行われている資格・試験であり16年度においても、8月27日、法務大臣告示を改正してミャンマー及び台湾において行われる試験を追加した。

なお、平成15年度末に策定された「規制改革・民間開放推進3か年計画」においても「IT技術者に関する上陸許可基準等、外国人受入れ関連制度の見直しを行い、引き続き所要の措置を講ずる」こととされており、これらの資格・試験については、相互認証の結果を踏まえ、今後とも順次拡大する予定である。

## 2 構造改革特別区域法による入管法の特例措置の全国展開

平成14年12月11日、第155回国会において構造改革特別区域法（平成14年法律189号。以下「特区法」という。）が成立し、15年4月1日から施行され、地方公共団体から提案された規制の特例措置が実施されており、この中で、入管法の特例として、外国人研究者受入れ促進事業が実施されている。この事業の内容は、構造改革特別区域（以下「特区」という。）内に所在する研究施設等において研究活動と当該研究の成果を利用して行う事業を経営する活動を行おうとする外国人研究者（当該研究者の家族を含む。）について「特定活動」の在留資格を決定し、当該研究者が在留資格変更又は資格外活動の許可を受けることなく、研究活動と経営活動を行うことを可能とするとともに、在留期間の更新を受けずに在留できる期間を5年としたものである。また、当該外国人研究者及び特区内に所在する研究の中核となる大学等の施設において研究活動のみを行う外国人研究者（当該研究者の家族を含む。）については、これまで在留期間の更新を受けずに在留できる最長の期間は3年であったところ、特例措置としてこれを5年に延長したものである。

また、第156回国会において、特区法の一部を改正する法律が成立し、平成15年10月1日から施行されているが、本改正により、入管法の特例として、外国人情報処理技術者受入れ促進事業が実施された。この事業の内容は、情報処理産業は先端産業（ロボット、バイオ、環境等）の基幹技術となるものであり、新たな技術・サービス開発による新事業の創出効果が高く、さらに、産業の高度化等にも重要な要素となる分野であることから、特区内の事業所において、3年を超える期間、情報処理分野の業務に従事することが予定されている情報処理技術者（当該技術者の家族を含む。）について、在留期間の上限を、現行の3年から5年に延長する措置を講じたものである。

特区において実施されている規制の特例措置については、構造改革特別区域推進本部評価委員会（以下「評価委員会」という。）において、特段の問題が生じていないと判断されたものに



については、速やかに全国規模の規制改革につなげることとされているところ、外国人研究者受入れ促進事業及び外国人情報処理技術者受入れ促進事業については、評価委員会において、特例措置による弊害がないと評価され、平成16年9月、17年2月の構造改革特別区域推進本部（以下「推進本部」という。）決定により、全国展開することが決定された。さらに、同年10月には、全国において実施する規制改革事項として、外国人研究者受入れ促進事業で規制の特例措置が講じられていない外国人教授の在留期間の上限を3年から5年に伸長することが、推進本部で決定された（これらの特例措置を全国展開するための措置については第1章第1節3参照）。

### 3 永住許可要件のガイドライン化

総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第3次答申」（平成15年12月22日）において、「我が国への貢献が認められ5年以上の在留実績により永住許可された事例」をホームページで紹介するとともに、これら事例を分析し、一定の基準を定め公開することにより、永住許可申請における「我が国への貢献」に関して明確化を図ることが決定されたほか、「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申」（16年12月24日）においても、「永住許可要件としての外交・社会・経済・文化等の分野において我が国への貢献が認められる者に関するガイドライン案について、各分野における専門家、有識者、外国人等からの意見を広く聴取しつつ策定すること」が決定された。また、第3次出入国管理基本計画においても永住許可要件の明確化・透明化を図っていくこととした。

これらを受けて、永住許可の「我が国への貢献」に関する基準について可能な範囲で示すこととし、平成17年3月31日、具体的な受賞の経歴等のほか、外交、経済・産業、文化・芸術等の各分野において貢献があったと評価される事項をガイドラインとして策定し、ホームページに公表した。

また、平成18年3月31日には、「永住許可に関するガイドライン」を新設して永住許可に係る一般的要件や、在留年数に係る基準を公表したほか、「我が国への貢献」に関するガイドラインについても、一部改定し、更なる許可要件の緩和、明確化・透明化を図った。

### 4 就職内定を得た卒業後の留学生在が就職するまで滞在するための在留資格の容認

外国人留学生については、「構造改革特区の第2次提案に対する政府の対応方針」（平成15年2月27日構造改革特区推進本部決定）における全国で実施する事項として、留学生が卒業後に就職活動を行っており、かつ、大学からの推薦がある場合には、「留学」から「短期滞在」への在留資格変更を許可し、最長180日間求職のため滞在すること等を可能とする措置を講じている。

平成16年度においては、構造改革特区の第6次提案における地方公共団体からの提案において、我が国では、企業の入社時期が4月からが一般的であることから、大学等を卒業後、翌年の4月からの就職が内定している留学生については、現行の取扱いでは在留を継続できないとの指摘があったことから、卒業後に就職活動を行って就職が内定した外国人については、企業において採用されていることを明記された文書（採用時期、報酬契約期間、予定される活動内

容等)が提出されることを条件に、就職するまでの在留を認めることとし、当該措置については、18年3月から実施しているところである。

## 5 専門士資格取得後の就職活動のための在留の許可

「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」(平成17年3月25日閣議決定)において、大学を卒業した留学生のみならず、専修学校の専門課程を修了して専門士の称号を有する外国人についても、学校を卒業後に就職活動を行うための在留を認めることとされており、当該措置については、18年3月から実施しているところである。

## 6 外国人医師、看護師の受入れに係る就労制限の緩和

「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申」(平成16年12月24日規制改革・民間開放推進会議)において、我が国の医師国家資格を有する外国人医師について、「研修として業務に従事する形態でなく、他の就労資格と同等の位置付けとして、当該分野の国内労働市場及び医療提供体制の合理化への影響を勘案し、外国人医師移入の急増に対し受入れ枠の設定等適宜必要な措置を講ずることも考慮しつつ、我が国医師と同様の役割を担わせるべく、就労制限を撤廃すべき」とされた。

また、我が国の看護師国家資格を有する外国人看護師についても、「当該分野の国内労働市場への弊害等を勘案し、外国人看護師移入の急増に対し受入れ枠の設定等適宜必要な措置を講ずることも考慮しつつ、我が国看護師と同様の役割を担わせるべく、就労制限を撤廃若しくは在留可能な期間を延長する等の措置を講ずることについて早急に結論を得るべき」とされた。

これらの内容が盛り込まれた「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」(平成17年3月25日閣議決定)を受け、18年3月30日、医師の就労制限の撤廃、看護師の就労制限の緩和(看護師の業務に関する学校等を卒業又は修了後4年以内とされている研修期間を、看護師の免許を受けた後7年以内に延長)等を内容とする出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令の一部を改正する省令(平成18年法務省令第29号)が公布され、同日から施行された。

## 7 外国人経営者の在留資格基準の明確化

内閣府市場開放問題苦情処理対策本部の「市場開放問題についての対応について」(平成17年3月24日)において、「投資・経営」の在留資格に係る事業所の確保の基準及び「投資・経営」活動を行う上で当該事業の継続性が必要とされることについて基準を明確化すること及び申請に際して提出を求める資料に、投資額を確認するための書類を含めることとされた。

これを受け、平成17年6月13日、出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令(平成17年法務省令第74号)を公布し、同年6月30日から施行した。これにより、「投資・経営」の在留資格に係る在留資格認定証明書交付申請等における提出資料に「投資額を明らかにする資料」を加えた。

さらに、平成17年8月に策定・公表した「外国人経営者の在留資格基準の明確化について」

の中で、事業所の確保については、短期間賃貸スペース等を利用したり、容易に処分可能な屋台等を利用したりする場合は、要件に適合しているとは認められないこと、事業所が賃貸物件である場合には、使用目的が事業用、店舗、事務所等事業目的であることを明らかにすること等の賃貸契約における留意点を公表した。また、事業の継続性については、単年度の決算状況を重視するのではなく、直近二期の決算状況によるとする判断基準を示した。

## 8 構造改革特別区域法による企業内転勤に関する在留資格の要件緩和

平成15年9月12日の構造改革特別区域推進本部決定に基づき、16年4月から、本邦に支店等を有しない外国企業が本邦で支店等の開設準備を行うに際し、地方公共団体等がその所有施設を事業拠点として提供する場合には、当該企業の職員に対し、入国時から「企業内転勤」の在留資格を付与する「外国企業支店等開設促進事業」を実施していたところ、当該特例措置については、17年2月9日の構造改革特別区域推進本部決定において全国展開が決定されたことから、同年9月から全国で実施している。

さらに、本邦に支店等を有しない外国企業が本邦で支店等の開設準備を行うに際し、地方公共団体等が助成の対象として指定する等した施設を事業拠点として提供する場合においても、一定の要件の下、当該企業の職員に対し、入国時から「企業内転勤」の在留資格を付与する「地方公共団体の助成等による外国企業支店等開設促進事業」を平成18年1月から特区内限りで実施している。

## 9 航空機操縦者に係る就労制限の緩和

「技能」の在留資格に係る基準省令において、航空運送事業の用に供する航空機に乗り組む操縦者に係る飛行経験の要件を定めているところ、当該飛行時間は大型航空機の機長レベルに合わせたものであり、今後、空港の拡張や中型機等の需要の拡大が見込まれるなどの航空業務を取り巻く環境の変化に伴い、その専門性の高さを考慮した上で、操縦者を受け入れるための所要の規定を整備することとし、平成17年9月28日、出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令の一部を改正する省令（平成17年法務省令第95号）を公布し、同年10月1日から施行した。これにより、航空法に規定する航空運送事業の用に供する航空機に乗り組んで操縦者としての業務に従事する者については、現行の飛行経歴の要件を「2,500時間以上」から「1,000時間以上」とした。

# 第4節◆研修・技能実習制度の適正かつ円滑な推進と一層の充実

## 1 外国人研修生受入れによる人材育成促進事業

特定の地域においては、特定の産業について、中小企業等が当該産業に係る技術保有の主体となっている場合がある。そこで、外国人研修生を受け入れようとする業種に属する企業が相当程

度集積し、当該業種が当該地域における主な産業である地域において、当該業種に関する研修生派遣国との間の密接な経済交流があること等を前提に、平成15年8月29日、特区における特例措置として、「研修」に係る基準省令における人数枠の特例を定めた告示の特例に関する措置等を告示し（同年10月1日施行）、研修生の受入れ人数枠の一部について拡大する措置を講じた。

本特例措置については、平成16年度下半期に引き続き、17年度下半期においてもその適用状況の調査が実施されたが、16年度下半期の調査の際、本特例措置の適用を受けている特区において、研修生を単純労働者として活用していると疑われる事例や研修生の人権を侵害する事例など研修生受入れ機関に問題のある事例が散見されたことを受け、当該特区の運営主体である地方公共団体に不正行為等の防止を指示したにもかかわらず、17年度下半期の調査においても、再度、不適正な運用を行っている事例、既に廃業した企業や研修生の受入れ予定のない企業が研修生の受入れ機関とされていた事例、受入れ機関が研修生等の外国人登録証明書を保管していた事例等の発生が確認された。この結果、18年2月5日の「特区において講じられた規制の特例措置の評価及び今後の政府の対応方針」において、不正行為等の発生に対する予防措置を講じた上で、同年下半期に再度評価を行うことが決定された。

## 2 「団体監理型」研修における実態把握

いわゆる団体監理型による研修生の受入れについては、特に、広域でかつ異業種の組合における研修実施体制等が疑問視されていることから、適正な研修・技能実習の実施が確保されているか否かについての実態調査を積極的に行ったところ、平成17年においては、180機関で不正行為を行っていたことが認められた。

不正行為の主な態様としては、研修事業実施機関（いわゆる第一次受入れ機関）関係では、入国管理局に申請する各種書類の不実記載、具体的には、傘下企業（いわゆる第二次受入れ機関）に対する監査の報告書内容と実態との相違や集合研修の未実施、研修・実習計画との齟齬等となっている。

一方、実務研修を伴う研修実施機関である傘下企業（第二次受入れ機関）関係では、人手不足の他の企業で研修を実施させる等の名義貸し、研修生の所定時間外の実務研修の実施、不法就労者の雇用や労働関係法規に違反した形態での外国人の雇用等となっている。

### フポイント解説

#### 研修生の受入形態～ 「企業単独型」と「団体監理型」

「企業単独型」による研修生の受入れとは、企業が単独で、例えば海外にある現地法人や合弁企業等より研修生を受け入れる形態のことであり、「団体監理型」による研修生の受入れとは、企業が、例えば商工会や協同組合等の団体を通じて団体が監理することで受入れが認められている研修形態のことである。

「団体監理型」の典型例としては、研修事業実施機関（第一次受入れ機関）である、例えば事業協同組合の監理の下、実務研修実施機関（第二次受入れ機関）である中小企業（組合員）において研修生を受け入れる場合が挙げられる。



### 3 再研修及び交替制による研修のガイドライン化等

現行の研修・技能実習制度においては、交替制の形態による研修は原則として認めておらず、また、研修修了者が再び研修を受けるいわゆる再研修については、その必要性等があると判断される場合に限り認めているところ、平成17年3月25日に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」において、「経済のグローバル化の進展に伴って現地法人の外国人技術者を招へいして研修を実施する必要性が高まっている中で、研修制度の一層の透明化を図っていく」こととされ、具体的には、再研修及び交替制研修が認められる基準及び事例を公表・周知徹底を図ることとされた。

そこで、平成18年3月17日に、上記再研修及び交替制による研修に係るガイドライン及び事例を法務省ホームページに公表した。

同ガイドラインでは、再研修については、より上級の又は関連する技術、技能等の修得を目的とする再研修であること、前回研修で学んだ技術等が母国において活用されていることなどを、交替制による研修については、日本人従業員の代替として研修生に従事させるなどのおそれが全くないこと、深夜（22時から5時まで）に研修が実施されることがないこと、当該研修が研修指導員が勤務する時間帯に行われるものであることなどを掲げている。

### 4 外国人研修生受入れ人数枠の見直し

研修生の受入れ機関において受け入れることができる研修生の人数については、適正な研修の実施を確保するため、「研修」の在留資格に係る基準省令において、当該受入れ機関の常勤職員の総数の20分の1以内であることを要件としているところ、「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」（平成17年3月25日閣議決定）において、我が国企業単独で行う研修生の受入れに関し、当該人数の算出の基礎となる企業の範囲について、我が国企業の形態に即して17年度中に見直しを行うこととされた。

これを受け、平成17年度において、複数の法人が人事、資金、取引及び技術、若しくは知識において一体として活動を行っていると認められる場合には、当該複数の法人全体をひとつの受入れ機関とみなして受入れ人数を算出することとし、「研修」の在留資格に係る基準省令の改正をすることとなった。

### 5 制度の見直し

研修・技能実習制度を適正かつ円滑に推進し一層充実させていくためには、運用の適正化だけでなく、関係府省とも連携しつつ、制度自体の見直しも併せて行う必要がある。そのような観点から、入国管理局では、平成17年3月29日に策定した第3次出入国管理基本計画に掲げているように、技能実習に係る在留資格の創設のほか、実務研修中における法的保護の在り方等の制度の見直しについて、適正かつ円滑な技術移転を推進するという観点に十分配慮しつつ、検討していくこととしている。また、問題の少ない企業単独型研修については企業活動の変化

等に応じた基準の緩和を，問題の多く発生している団体監理型研修については，その状況に応じた適正化を図るため，受入れ団体の監理責任を強化するなど，基準の厳格化を検討していくこととしている。さらに，技能実習の対象職種については，国際貢献に資するとの観点から，幅広く見直していくとともに，関係府省と協力し，対象職種を円滑かつ迅速に追加できる評価方法などについて，引き続き検討していくこととしている。

## 第5節◆学術・文化・青少年交流の推進と留学生，就学生の円滑かつ適正な受入れ

### 1 「留学」及び「就学」の在留資格に係る審査の一層の適正化

外国人留学生の受入れは，昭和58年以降「留学生受入れ10万人計画」の下，我が国政府の基本方針として積極的に推進され，我が国に入国する留学生及びその大半が留学生となる日本語就学生が急増した。しかし，日本語就学生の中には，専ら就労を目的とする者が就学生を装って入国した上，不法就労者又は不法残留者となったり，受入れ教育機関として不適切な教育機関が存在したりする等深刻な問題となったことから，平成元年の入管法の一部改正により「留学」及び「就学」の在留資格を整備するとともに，上陸許可基準を整備する等，厳正な審査を実施してきた。

その結果，留学生及び就学生の不法残留者数が減少し，不適切な教育機関も減少するなどの改善が認められたため，平成11年12月，申請者の負担軽減の観点等から，提出書類の大幅な削減等手続の簡素化を図り，教育機関の在籍管理状況に応じた取扱いを行うことを内容とした審査方針を策定し，当該方針に沿って対応してきた。

しかしながら，近年，留学生の不法残留者が再び増加する傾向を示し（図35，表63），また，留学生や就学生によって引き起こされる犯罪が大きな社会問題となり，さらには，留学を隠れ蓑とし，当初からの入国目的が就労することであったり，留学生や就学生による資格外活動事案が多く見られる等，留学生及び就学生をめぐる状況が大きく変化した。このような状況を踏まえ，平成15年11月から，留学生及び就学生の勉学の意思・能力や経費支弁の能力を有しているか否かについて慎重に確認することとし，引き続き審査の適正化を図っている。

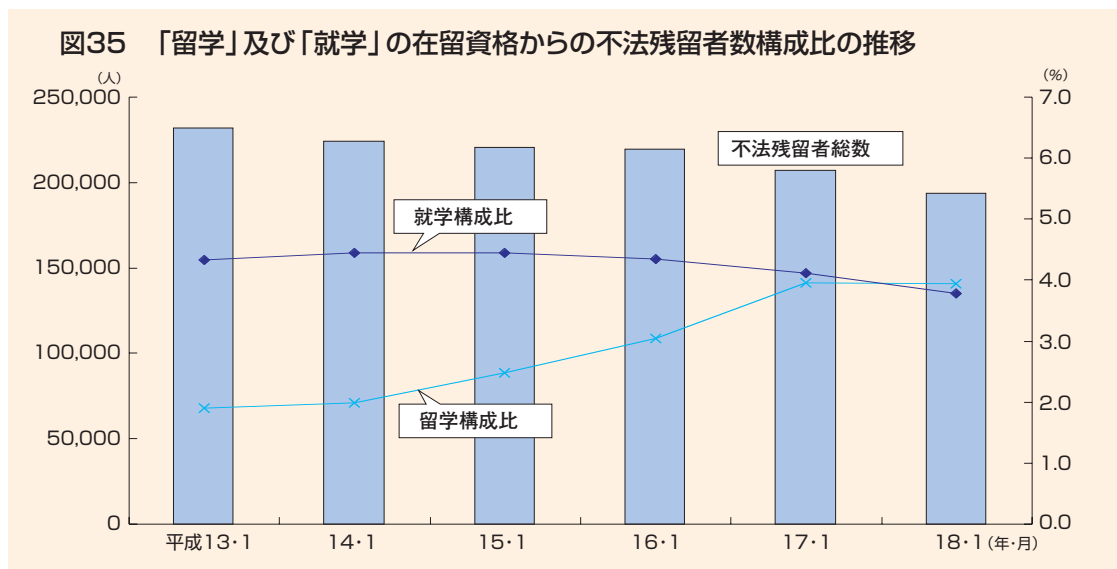


表63 「留学」及び「就学」の在留資格からの不法残留者数構成比の推移

区分	年月日	平成12年1月1日	13年1月1日	14年1月1日	15年1月1日	16年1月1日	17年1月1日	18年1月1日
不法残留者総数(人)		251,697	232,121	224,067	220,552	219,418	207,299	193,745
留 学(人)		5,100	4,401	4,442	5,450	6,672	8,173	7,628
	構成比(%)	2.0	1.9	2.0	2.5	3.0	3.9	3.9
就 学(人)		11,359	10,025	9,953	9,779	9,511	8,506	7,307
	構成比(%)	4.5	4.3	4.4	4.4	4.3	4.1	3.8

## 2 問題のある教育機関に対する指導

学生の選抜に当たって勉学意欲の確認や経費支弁能力の確認が不十分であったり、あるいは学生の所在やアルバイト状況等を把握していないなど、学生の在籍管理を適正に行っていない教育機関があることから、平成17年度においても引き続き実態調査を行うなどして教育機関の実態把握に努めた。

そのほか、在籍する学生が資格外活動許可を取得しないで、あるいは許可された範囲を超える就労活動を行って摘発を受けたり、窃盗などの刑法犯で検挙されるなどの事案が発生した教育機関に対しては、これら教育機関の関係者からこれまでの学生の選抜方法や在籍管理方法についての報告を求め、今後の改善とその実施の徹底を求めた。

さらに、留学生や就学生が卒業や退学等となった後も帰国せず、そのまま不法残留する数は依然として少なくないという現状も踏まえ、大学を始め専門学校や日本語教育機関に対しては、引き続き各種会議等の場において留学生及び就学生をめぐる状況を報告するとともに、在籍管理の実施の徹底等について周知を図り、より一層の協力を求めているところである。

## 3 夜間大学院留学生受入れ事業の全国展開

従来、入管法令上、外国人が「留学」の在留資格をもって我が国の大学等で教育を受けようとする場合で、それが「専ら夜間通学」して大学等で教育を受けようとするものであるときには、「留学」の在留資格に係る上陸許可基準（法務省令）に適合せず、入国は認められなかった。しかしながら、学習形態が多様化する中で、夜間大学院において学習するという形態に対応することにより、海外の優秀な人材である大学院留学生の受入れを促進していくことも重要であることから、平成15年8月29日、特区における特例措置として「留学」に係る上陸許可基準の特例に関する措置等を定める省令を制定し（同年10月1日施行）、特区内で、夜間授業を行う大学院の研究科で教育を受ける留学生について、当該大学院が置かれている大学による徹底した在籍管理がなされる場合に、夜間通学して教育を受ける場合であっても「留学」の在留資格を付与することとし、併せて、当該留学生について、現行と同様、週28時間以内の包括的な資格外活動許可を与える措置を講じた。

本特例措置については、外国人情報処理技術者受入れ促進事業と同様に、平成17年2月9日、構造改革特別区域推進本部において当該特例措置を17年度中に全国展開することが決定され、

18年3月30日、出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令の一部を改正する省令（平成18年法務省令第29号）が公布され、同日から施行された。

## 第6節◆在留資格「定住者」に係る告示の改正

### 1 中国残留邦人の養子等に係る規定の整備

中国残留邦人の6歳以上の養子及び中国残留邦人の配偶者の成人又は既婚の実子については、告示に該当しないこととなっていたところ、中国残留邦人については、その歴史的経緯にかんがみ、実子と同様に幼少時から扶養している養子や配偶者の婚姻前の子についても、定住者告示に規定することとした（平成17年9月28日改正・施行）。

### 2 日系人及びその家族に対する「素行善良」要件の追加

警察庁発表（平成16年・17年）によると、刑法犯検挙人員のうち、「定住者」の在留資格を有する者が、2年連続で2,000人前後となっている中、17年11月には、日系人として「定住者」の在留資格で入国した外国人が、広島で女兒を殺害するという事件も発生し、国民の不安が高まっていた。また、18年2月17日の「規制改革・民間開放集中受付月間において提出された全国規模の規制改革・民間開放要望への対応方針」（規制改革・民間開放推進本部決定）においても、国民の安心・安全を図る観点から、いわゆる日系2世・3世であればその他の要件を課すことなく入国を許可する現状を改める内容で、法務省告示を改正することとされた（同措置は、同年3月31日閣議決定「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」において、18年度中に措置すべきこととされた。）。

そこで、在留資格「定住者」に係る告示を改正し、日系人及びその家族が定住者の在留資格を取得する要件に「素行が善良であること」を追加した。なお、日系人の中で、中国残留邦人及びその親族として「定住者」の在留資格により入国しようとする外国人については、引き続き円滑な帰国を促進する必要性があることにかんがみ、「素行善良」要件を課さないこととした（平成18年3月29日改正、同年4月29日施行）。



## 第5章 退去強制手続業務

### 第1節◆不法滞在外国人対策の推進

#### 1 摘発体制の強化等

不法滞在外国人の大多数は不法に就労していると考えられるところ、これら不法滞在外国人の最近の動向を見ると、就労期間の長期化とともに、稼働・居住場所の分散化・小口化の傾向が顕著に認められる。

一方、最近においては、留学生・就学生を始めとした正規在留中の者による資格外活動事案の増加が著しく、また、活動に制限がない在留資格を不正に取得するため、日本人との婚姻を偽装する事案や日系人を偽装する事案も増加している。



摘発風景

こうした状況を踏まえ、入国管理局では、これら不法滞在外国人を始めとする入管法違反者の我が国への定着化を防止しつつ、その減少を図るとの基本方針の下、東京、大阪及び名古屋の各地方入国管理局に常時摘発を可能とする調査部門を設置するとともに、平成15年度には、新宿区歌舞伎町に入国管理局としては初めての摘発専従型の出張所を開設して摘発体制を強化するなどし、入管法違反外国人の摘発を積極的に行っている。また、16年度においては、摘発効果を一層上げるため、多数の不法就労外国人が潜伏・稼働していると思われる首都圏を管轄する東京入国管理局に方面別の摘発隊を設置し、17年度には名古屋入国管理局においても摘発方面隊を設置し、首都圏から中部地方にかけてのいわゆる東海ベルト地帯における摘発体制を整備するなど、摘発体制のより一層の強化を図った。さらに、17年10月11日から同月28日及び18年1月16日から2月3日までの間、近畿・東海地区において集中摘発を実施し、合計1,305人の入管法違反者を摘発した。

#### 2 入管法第65条の活用拡大

平成15年10月から東京入国管理局と警視庁との間で、入管法第65条に基づく身柄引取りの運用拡大を実施したことにより、同年における全国の同引取り総数は1,539人であったが、16年には4,342人と大幅に増加し格段の成果を上げているところ、さらに17年においては、その他の地方入国管理局においても、受入体制を整備しつつ順次運用拡大を開始し、同年9月1日をもってすべての都道府県警察との間で運用を実施するに至った。これにより同年における全国の入

管法第65条に基づく身柄引取り総数は、前年比1,329人増の5,671人となった。

なお、今後は、身柄引取り数の多い東京入国管理局において、土日等の閉庁日についても受入体制を強化するなどして、更なる活用拡大に努めることとしている。

### 3 出頭申告の促進

不法滞在者の自発的な出頭を促進するため、平成16年12月から自ら入国管理局に出頭した外国人で一定の要件に該当する場合については、簡易な手続で出国し、かつ、上陸拒否期間も短縮された出国命令制度が導入されたところ、同月から17年12月までに帰国を希望して出頭した者の合計は1万9,336人となった。

入国管理局においては、今後とも、出国命令制度の出頭状況を分析しつつ、外国語メディアを含む様々な情報通信を通じて不法滞在者の出頭を一層促進させるための広報活動に積極的に取り組んでいくこととしている。

### 4 空港におけるパトロール強化

近年、我が国の空港内の直行通過区域（トランジットエリア）（P96ワンポイント解説参照）を悪用し、我が国への不法入国を幫助する者や米国等第三国への不法入国を試みる者が後を絶たず、これらの者に対する厳正な取扱いが、国際組織犯罪、テロ対策上喫緊の課題となっていることから、平成14年度から、成田空港及び関西空港の直行通過区域（トランジットエリア）におけるパトロールを強化し、同エリアでの偽変造文書行使事案等悪質な事案の発見・防止を図っている。その結果、直行通過区域（トランジットエリア）を悪用する者に対して退去強制手続を執った数は、成田空港においては、16年は260人であったのが、17年には前年を91人上回る351人に増加したほか、関西空港においても70人となった。また、17年2月に開港した中部空港においても同年中に15人に対して退去強制手続を執った。

## 第2節◆人権に一段と配慮した収容場等における処遇

入管法違反外国人は、主任審査官の発付する収容令書により身柄を拘束された上で、退去強制手続を執られ、また、同手続の結果、我が国から退去を強制されることが決定されると、主任審査官の発付する退去強制令書により収容されることとなるが、その収容できる施設として地方入国管理局、同支局及び一部の出張所の計16か所に「収容場」が、また、茨城県牛久市、大阪府茨木市及び長崎県大村市の3か所に「入国者収容所入国管理センター」が設置されている。

これらの収容施設は、入管法違反外国人を我が国から退去強制するまでの間一時的に身柄をとどめ置くものであるため、収容されている外国人（以下「被収容者」という。）の処遇に当たっては、従来から、保安上支障のない範囲内においてできる限りの自由を与え、被収容者の属する国の風俗習慣等による生活様式を尊重した処遇を行ってきたが、より人権に配慮した適正な処遇を行うため、平成10年8月に被収容者処遇規則を改正して（同年9月1日施行）、被収容者が収

容施設の長に対して処遇に関する意見を意見箱に投かんすることができることなどを内容とする「意見聴取制度」を導入し、さらには、13年9月にも同規則を改正して、被收容者が自己の処遇に関する入国警備官の措置に不服があるときは、收容施設の長に対し不服を申し立て、最終的には、法務大臣に対して異議を申し立てることができる「不服申立制度」を同年11月1日から導入するなど、積極的に処遇の改善に努めてきた。また、15年4月1日にも同規則を改正し、従来、被收容者との面会を許可するときは入国警備官が立ち会うこととされていた領事官等以外の面会において、保安上支障がないと認めるときは、入国警備官の立会いを省略することができることとした。

他方、平成14年に矯正施設で発生した革手錠の使用による受刑者に対する傷害事案等を受け、15年11月28日、被收容者処遇規則の一部を改正し（同日施行）、皮手錠を廃止するなど人権に配慮した所要の整備も行っている。

このほか、各入国管理センター及び東京、名古屋の各地方入国管理局においては、医療体制の充実を図るとともに、開放処遇時間における電話使用の自由化、入浴機会・戸外運動機会の増加等に取り組むなど、保安上支障がない範囲内において、できる限りの自由と人権に配慮した処遇を実施している。

### 第3節◆円滑な送還への取組

東京入国管理局においては、不法滞在者を半減させるため、摘発方面隊による積極的な摘発及び入管法第65条に基づく身柄引取り等を実施しているが、首都圏を管轄する同局の收容能力は限界に達している状況にあることから、同局の收容能力を補い、摘発を強力に支援する効率的な送還体制の構築が不可欠となった。そこで、平成18年度から收容定員が48人から350人に拡充された成田空港支局收容場を活用して円滑な送還を実施することとしている。



送還風景

### 第4節◆入管法違反者の状況に配慮した取扱い

不法滞在者を始めとする入管法違反外国人に対する退去強制手続の過程において、当該外国人が本邦在留を希望する場合は、個々の事案ごとに、在留を希望する理由、家族の状況、生活状況、素行、その他の諸般の事情のほか、家族の統合その他人道的な配慮の必要性も十分に勘案し、また、他の不法滞在者に対する影響を考慮した上、我が国に在留することを配慮すべき者に対しては、在留特別許可を積極的に付与していくこととしており、平成17年における在留特別許可件数も相当数に上っている。

このような在留特別許可の許否の判断は、法務大臣の広範な裁量に基づいて行われるものであり、明確な基準を定めることは困難であるが、在留特別許可処分の透明性を一層高め、より適正な運用を図っていくとの観点から、平成16年8月から、法務省ホームページにおいて、在

留特別許可された事例を公開しているところであり、17年8月に、在留特別許可された28例を追加公開し、今後とも事例の公表を重ねていくこととしている。

## 第5節◆関係機関との協力の推進

### 1 入管法違反事件全般

入国管理局は、不法滞在外国人対策をより実効あるものとするため、次のような取組を行い、関係機関との連携を一層強化している。

入管法違反事件の効果的な防止及び摘発の積極的な推進のため、昭和46年から「入管法違反事犯の防止及び摘発対策協議会」を開催し、警察庁、法務省、外務省、財務省、厚生労働省及び海上保安庁の関係者による、情報交換や協力体制の緊密化など入管法違反事件に適切に対処するための方策について協議しており、平成17年度においては11月に高松で開催し、①不法入国事犯の現状及び取締り対策、②不法就労事犯の現状及び取締り対策、③人身取引事犯の現状及び対策について協議をした。

また、「犯罪対策閣僚会議」や、「国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部」において決定された行動計画に沿って、関係機関と連携して、不法入国・不法滞在外国人対策への取組を強化しており、その他、銃器対策推進本部、薬物乱用対策推進本部、密輸出入取締対策会議に関係する会議などを通じて密接な情報交換を行うなど、関係機関と連携し、悪質事案への効果的な対応に努めている。

### 2 不法就労外国人対策

不法就労外国人問題を解決していくためには、多方面からの対応が必要であることから、関係機関との協力関係を強化し、より実効性のある協力体制を構築する必要がある。

このため、入国管理局としては、不法就労に係る悪質な雇用主やブローカーについては、捜査機関に対して告発又は通報するなどして、不法就労助長罪の積極的な適用を促しており、また、雇用主やブローカーが関与する売春強要事案や賃金搾取事案等を認知した場合にも関係法令に基づく罰則の適用を捜査機関に促している。

また、入国管理局は、我が国の国際化を進展させていく等の観点から外国人労働者の受入れ範囲の拡大や円滑化が要請される一方、外国人の不法就労等が社会問題化している現状にかんがみ、昭和63年、内閣官房に設置された「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」の構成員となっており、同連絡会議において、内閣府、警察庁、総務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省とともに、外国人労働者を中心とする外国人の受入れに関する諸問題を検討する中で、不法就労者対策についても協議を行っている。

さらに、平成4年からは、警察庁、法務省及び厚生労働省の3省庁により設置された「不法就労外国人対策等関係局長連絡会議」（局長級）及び「不法就労外国人対策等協議会」（課長級）の場を通じて、定期的に情報交換を行い、合同摘発の実施等、具体的取組について協議を行っている。



## 第6章 難民認定手続業務

### 第1節◆新たな難民認定制度の運用状況

平成17年5月16日に従来の難民認定制度を大幅に見直した改正入管法が施行され、難民認定申請中の外国人の法的地位の安定化が図られたほか、難民認定手続の公平性・中立性が一層高められた。

#### 1 仮滞在許可制度の運用状況等

新たな難民認定制度においては、不法滞在者である難民認定申請中の外国人の法的地位の安定化を図るため、仮滞在を許可する制度が創設され、仮滞在の許可を受けた外国人については、退去強制手続を停止し、身柄の収容をしないまま難民認定手続を先行して行うこととした。仮滞在許可の要件は、①一定の退去強制事由に該当すると疑うに足りる相当の理由がないこと、②本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあつては、その事実を知った日）から6月以内に難民認定申請を行った者であること、③迫害のおそれのあった領域から直接本邦に入った者であること、④本邦に入った後に刑法等に定める一定の罪を犯して懲役又は禁錮に処せられた者でないこと、⑤退去強制令書の発付を受けていないこと、⑥逃亡するおそれがあると疑うに足りる相当の理由がないこととなっている。

平成17年に仮滞在を許可した件数は50件、不許可とした件数は276件であった。

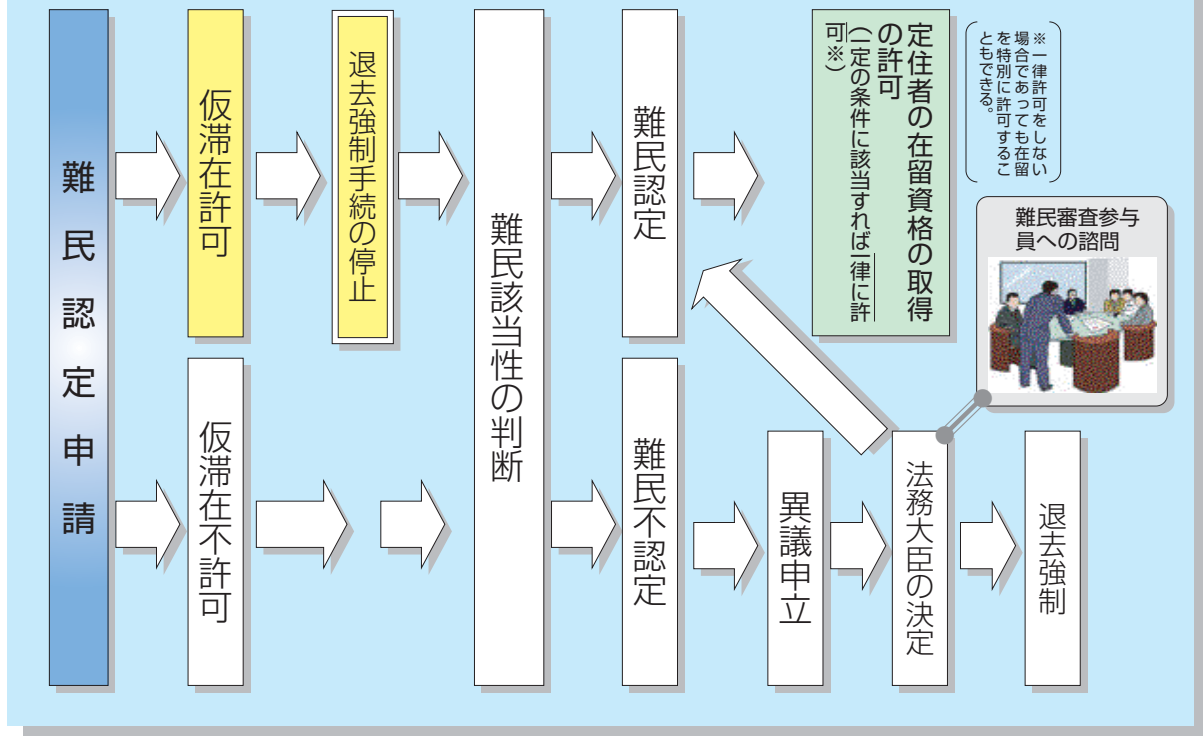
#### 2 難民として認定された者等の法的地位の安定化

新たな難民認定制度により、難民認定申請をした不法滞在者については、難民として認定するか否かの判断と在留を許可するか否かの判断を同時に行い、法的地位の安定化を早期に図ることとした。また、難民と認定された不法滞在者が一定の要件を満たす場合には、一律に「定住者」の在留資格の取得を許可することとした。

なお、当該要件を満たさない場合であっても、その者の在留を特別に許可すべき事情がある場合には、法務大臣の裁量により在留が特別に許可されることがある（図36）。

図36 改正入管法に基づく不法滞在者等に係る難民認定手続流れ図

～難民認定手続と退去強制手続を一連の手続として進める～



## 第2節◆難民認定申請事案の処理促進

平成17年の我が国における難民認定申請件数は、384件で、難民認定制度発足当初の昭和57年、平成16年に次ぎ、3番目の数であった。

最近の難民認定申請事案は、申請者の多国籍化、申請内容の複雑化及び難民認定制度を濫用する事案の増加が顕著となっている。また、難民認定手続における事実関係等の調査は、申請の理由となった事象が外国において発生していることが多いことから容易ではない。

こうした状況に起因して生じる処理の長期化及び未処理案件の増加等に的確に対処するため、次のような措置を講じている。

### 1 難民調査体制の充実・強化

難民認定申請事案の増加及び複雑化に対処するため、難民調査官を増配置するなどして調査体制の強化を図っている。平成13年度に難民調査官に指定されていた者は42名であったが漸次増え、17年度は62名が難民調査官として各地方入国管理局及び同支局に配置されている。

また、平成9年から毎年難民認定事務従事者研修を実施しているところ、17年においても9月に3週間にわたり同研修を実施して難民調査官の知識の涵養、調査技術等の向上を図った。

同研修では、心的外傷（トラウマ）を受けた難民認定申請者へのインタビューの技術を習得させるための心理学者による講義を取り入れるなど、さまざまな事情・背景を有する難民認定申請者の人権に最大限配慮した上で、適切なインタビューが行えるよう、難民調査官の資質の向上に努めている。

## 2 難民関連情報の提供

入国管理局においては、外務省作成の資料、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）作成の資料、アムネスティ・インターナショナルの人権報告などのほか、一般書籍、報道及びインターネットにより収集した難民出身国の情報等を逐次各地方入国管理局及び同支局に提供することにより、事務処理の円滑化に努めている。

## 3 通訳体制の整備

難民認定申請を行った者から事情を聴取する場合には、申請者の国籍国若しくは居所を有していた国の公用語又は日常使用している言語の通訳を介するよう配慮し、各地方入国管理局及び同支局においては、各種言語の通訳の確保に努めている。

# 第3節◆難民審査参与員制度の意義と運用状況

難民異議申立手続については、その公正性・中立性を図るべく、法務大臣は、難民不認定処分等に係る異議申立てに対する決定に当たっては、難民審査参与員の意見を聴かなければならないものとされた。

難民審査参与員は、人格が高潔であって、難民認定に係る異議申立てに関し公正な判断をすることができ、かつ、法律又は国際情勢に関する学識経験を有する者から任命することとされ、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）、日本経済団体連合会、難民事業本部等からの推せんを受け、法務大臣が任命している。

法務大臣は、異議申立てを受けたすべての案件について、3名の難民審査参与員の意見を聴くこととしているが、これに先立ち、異議申立人等がその意見を述べる口頭意見陳述及び、難民調査官や難民審査参与員が異議申立人に対して質問する審尋を行っている。

平成17年における口頭意見陳述・審尋期日の開催回数は延べ55回であり、このうち、当該案件に関する2回目以降の期日（いわゆる続行期日）は5回である。

難民審査参与員は、口頭意見陳述・審尋期日の実施後、他の難民審査参与員と意見を交換した上、意見書を作成して法務大臣に提出する。意見書の書式は自由であり、難民該当性の有無のみならず在留配慮に関する意見が付される例も見受けられる。

平成17年に参与員から意見書が提出された案件は48件であるが、このうち、難民該当性を認めるものが5件、難民該当性は認められないものの在留配慮の要ありとするものが10件となっている。

その国籍別内訳を見ると、難民該当性を認める5件のうち4件はミャンマー、1件はアフリカ諸国のものであり、在留配慮の要ありとするものはいずれもミャンマー国籍を有する者の案件である。

なお、平成17年、法務大臣において、難民審査参与員の意見（意見が分かれたものについては多数意見）と異なる処理をした例はない。

## 第4節◆難民支援担当窓口の運営

平成15年7月29日に開催された難民対策連絡調整会議（内閣府に設置）の第3回会合において、難民に対する情報提供体制の整備等の方針が決定されたことを受け、官民連携の情報ネットワークを構築し、情報提供の充実・強化を図ることを目的として難民支援担当窓口が設置されることとなり、同年8月から、東京入国管理局難民調査部門を始めとする各地方入国管理局及び同支局の難民調査官が配置されている部署13か所に同窓口を設置した。同窓口においては、難民及び難民支援に関わる民間団体等からの電話や来所による相談に対して、難民認定手続案内を配布するなど積極的に情報提供等を行っている。



## 第7章 外国人登録業務の適切な推進

### 第1節◆外国人登録事務の円滑・合理化

外国人登録事務は、平成10年5月に閣議決定された地方分権推進計画を受けて制定された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）により、法定受託事務（注）とされ、市区町村が引き続き同事務を担当するとともに、各種報告事務については直接法務省へ行うこととなっている。

このため、平成17年度においても、市区町村における外国人登録事務の適正かつ円滑な実施を確保するため、市区町村に対し事務処理状況の調査や業務指導、従事する職員を対象とした研修を実施した。

また、外国人登録事務の合理化については、外国人登録法が目的とする在留外国人の公正な管理に資すること、すなわち出入国管理行政を始め労働、教育、福祉その他各般の行政において在留外国人の居住関係及び身分関係に関する正確な資料・情報を提供することが適切に実現されることを念頭に、外国人登録制度を取り巻く国内外の諸情勢の変化等を踏まえつつ、事務処理の簡素・合理化の可能性を検討し、今後も引き続き推進していくこととしている。

---

（注）外国人登録事務は、地方自治法第2条第1号に定める法定受託事務であり、これは本来国が果たす役割に属する事務であるが、国においてその適正な処理を確保する必要があるものとして法律（これに基づく政令を含む。）により地方自治体で処理することとされる事務と定められたものをいう。

### 第2節◆外国人登録証明書の悪用等の防止

不法滞在者の中には、偽変造された外国人登録証明書を所持して合法滞在を装い、違法な就労活動等を行っている者が存在しており、問題視されている。また、不法滞在者が外国人登録を申請した場合には、「在留の資格なし」と記載された外国人登録証明書が交付されるどころ、これが雇用主等に対して「外国人登録証明書を所持している外国人は合法滞在者である。」との誤解を与えているとの指摘がある。

これらの状況を背景に、犯罪対策閣僚会議で取りまとめられた「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」（平成15年12月）においては、外国人登録制度の運用の厳格化を推進することとし、具体的には、偽変造対策の推進、外国人登録に係る申請事項の確認等公正な管理を図るための措置の実施、「在留の資格」のない者に交付される外国人登録証明書の悪用防止対策を講ずることとされている。

このような状況から、入国管理局では、在留の資格のあることが確認されていない外国人から外国人登録の申請がなされた場合は、市区町村で直ちに受理するのではなく、受理の可否について入国管理局登録管理官に照会し、登録管理官において出入国記録等を精査するほか、市区町村で居住事実などを確認するとした取扱いを平成16年4月から行っている。また、外国人を雇用したり外国人と各種契約を結ぶ機会の多い企業及び事業主を主たる対象に、外国人登録証明書の見方及び「在留の資格なし」の意味について分かりやすく説明したパンフレットを作成し、全国の地方自治体の窓口等を通じて配布している（第9章第1節参照）。

なお、近年、高性能化が進むコンピュータ等のデジタル機器を活用した外国人登録証明書の偽変造事案が発生しており、外国人登録制度の信用を害するおそれがあることから、平成17年6月1日以降に市区町村で交付される外国人登録証明書については、背景として印刷される図面・文様を変更し、光の角度によって色彩が変化する色彩可変インキ等、これまで以上に高度な偽変造防止技術を導入し、さらには外国人登録証明書表面に浮かび上がるホログラム（注）のデザインも一新した。

（注）偽変造防止対策として、特殊な加工を施したホログラムフィルムで、外国人登録証明書表面をコーティングしている。



新外国人登録証明書

## 第8章 国際化への対応

### 第1節◆各種セミナーの主催

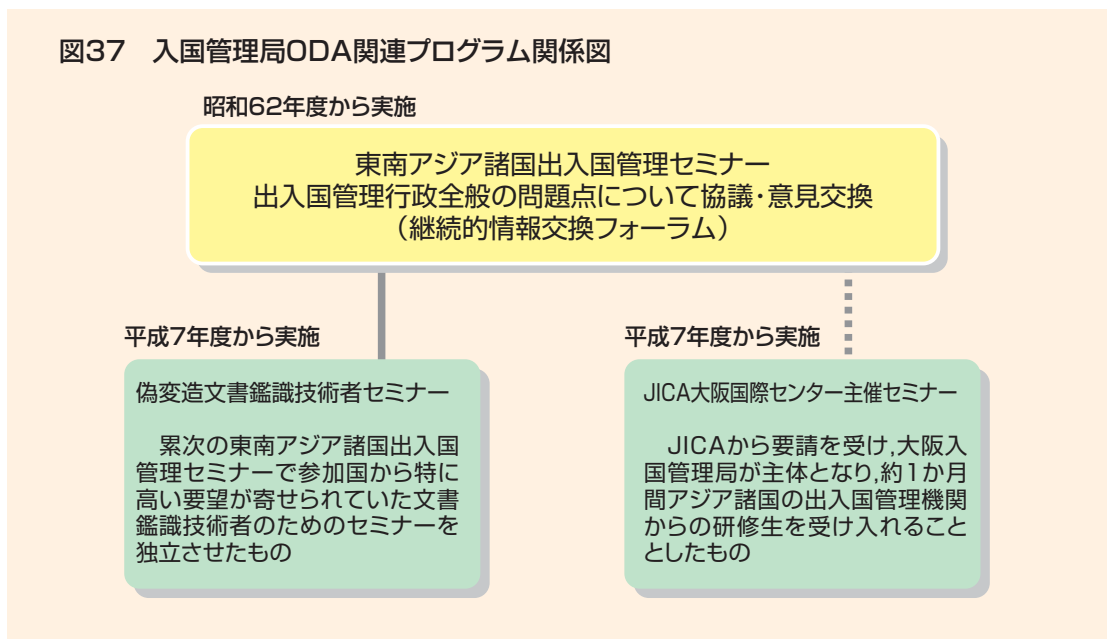
交通手段の発達や情報通信技術の進歩に伴い、国際社会においても、サービス、資本、情報等の移動は一層活発化しており、「人の移動」もまた例外ではなく、より一層の円滑化が求められている。

しかしながら、特に平成13年9月に発生した米国同時多発テロ事件を契機として、テロリスト等の国際間の移動を抑えることも出入国管理の重要な役割であるとの認識がより一層深められた。また、近年国際社会で特に問題となっている人身取引についても、国内における被害者の保護はもとより、水際における予防・保護も重要である。

このように相反する課題を抱えている国境を越える人の移動の問題は、一国限りの対応では限界があることから、二国間、地域間、多国間での協力した取組が特に重要となってきており、秩序ある人の移動を実現させるためには、出入国管理等に関する情報交換等国際協力の強化が不可欠である。

入国管理局では、こうした認識から、ODA（政府開発援助）事業の一環として以下のような各種プログラムを実施し、アジア諸国（地域）に対する行政技術の移転を図るとともに、域内各国（地域）の出入国管理行政当局間での情報網・協力体制の構築に取り組んでいる（図37）。

図37 入国管理局ODA関連プログラム関係図



## 1 東南アジア諸国出入国管理セミナー

昭和62年度から毎年度、アジア域内各国（地域）の出入国管理行政当局の幹部職員を招へいし、域内の出入国管理行政に関する意見交換・情報交換の場を提供している。本セミナーにおいて、建設的な意見交換・情報交換を行うことで、参加各国の効果的な出入国管理政策立案及び効果的な運用実現に寄与しているものと認識している。

特に、平成13年度は、9月11日の米国同時多発テロの発生を受けて、それぞれの国がテロ防止という新たな課題に直面しており、このために出入国管理当局間において更なる国際協力の強化の必要性が増大しているとの点で参加者の見解が一致し、この国際協力の強化の中でも、特に出入国管理に関する国際的な情報交換の必要性がこれまで以上に強調された。

平成17年度は11月に第19回セミナーを開催し、東南アジア諸国を始め環太平洋諸国など17の国（地域）（オーストラリア、ブルネイ、カンボジア、カナダ、中国、中国香港特別行政区（SAR）、インドネシア、韓国、ラオス、マレーシア、ミャンマー、ニュージーランド、フィリピン、シンガポール、タイ、米国及びベトナム）の出入国管理機関並びにオブザーバーとして欧州委員会（EU）、国際刑事警察機構（ICPO）（注1）、国際移住機関（IOM）（注2）及び国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の4国際機関の担当者が参加し、人の移動の「厳格化」と「円滑化」の両立のためのバイオメトリクス技術の活用、外国人に関する情報の管理及び他国等との情報共有等について活発な意見交換が行われた。

なお、同セミナーにおいては、アジア域内及び太平洋諸国（地域）の出入国管理当局職員が一堂に会する機会をより有意義なものとするために、平成9年度から、全体会合だけでなく、セミナー参加国において特に関心のある事項について当事国（地域）間で直接議論する場（二（多）国間協議）を設けている。

（注1）国際刑事警察機構（ICPO）

国際犯罪及び国際犯罪者に関する情報の収集と交換、国際会議の開催及び逃亡犯罪人の所在発見と国際手配書の発行等を行う国際制度。

（注2）国際移住機関（IOM）

難民への支援、移民への支援及び人的資源移転計画を主な活動とする国際機関。

## 2 偽変造文書鑑識技術者セミナー

前記東南アジア諸国出入国管理セミナーの開催を重ねる中で、参加国（地域）から、特に偽変造文書鑑識技術に関する技術移転・情報交換の要望が強く寄せられたことを受け、平成7年度から毎年度、同セミナーの参加国（地域）から偽変造文書鑑識業務に携わる実務者を招いて、偽変造文書鑑識技術者セミナーを開催している。特に近年は、不法移民及びこれをめぐる国際組織犯罪等の問題が世界的に深刻化しており、アジア地域においても、巧妙な偽変造文書を行使した事案が多発し、域内各国の出入国管理行政当局の共通した問題となっている。

そこで、本セミナーでは、我が国がこれまで蓄積してきた偽変造文書鑑識技術を紹介するとともに、米国、カナダ、オーストラリア等の参加協力を得て、より効果的な技術移転及び情報交換に努めることとしており、偽変造文書を行使した不法出入国事案の根絶に向けて取り組んでいる。



平成17年度は、18年2月に成田空港において第11回セミナーを開催し、オーストラリア、バングラデシュ、カンボジア、カナダ、インドネシア、韓国、ラオス、ミャンマー、ネパール、パキスタン、フィリピン、シンガポール、スリランカ、米国、ベトナム、在バンコクICEチーム（注）、国際刑事警察機構（ICPO）の17か国及び国際機関等が参加したほか、台湾がオブザーバーとして出席した。



偽変造文書鑑識技術者セミナー

（注）在バンコクICE（Immigration Control Experts）チーム

バンコクに駐在するカナダ、米国、ニュージーランド、英国等外国大使館の渉外担当官により構成されており、人身取引や国際的な犯罪等に関し、情報交換を行っているチーム。我が国は平成15年11月より在タイ大使館が同チームに関与しており、17年4月1日から約3か月間、文書鑑識能力に長けた入国管理局職員1名を、リエゾン・オフィサー（連絡渉外官）として、タイのドンムアン空港に派遣した。

## 第2節◆研修の実施 —「出入国管理行政コース」の支援—

平成7年度から、JICA（国際協力機構）大阪国際センターが「出入国管理行政コース」の研修を実施しているところ、それに、大阪入国管理局が全面的な協力を行っている。同研修は、アジア地域内の開発途上国等において出入国管理行政に携わる中堅行政官に、日本の出入国管理行政の現状を紹介し、行政技術の研修を行うことを通して、各地域内の出入国管理行政の発展に資するとともに、地域内を結ぶネットワーク構築を目指している。

平成17年度は、10月にアルメニア、ブータン、中国、モルディブ、モンゴル、スリランカ、東ティモール、ベトナムの8か国の出入国管理行政当局から中堅職員15名を受け入れ、1か月にわたり研修支援を行った。

## 第3節◆条約及び国際会議への対応

### 1 条約締結等への対応

#### （1）各国との経済連携協定（EPA）締結交渉への対応

##### ア 日・メキシコ経済連携協定への対応

我が国とメキシコとの間の経済連携協定は、平成13年6月の日本とメキシコ両国首脳の合意に基づいて、両国の産学官からなる経済連携強化の検討を包括的に行う共同研究会が設置され、その報告内容を踏まえつつ政府間で交渉を重ねた結果、16年3月、本協定の主要点について実質的合意に達し、その後協定案文の確定作業を経て署名に至り、第161回国会の承認を経て、17年3月4日に公布され、同年4月1日に発効した。

本協定においては出入国管理行政が大きく関係する「人の移動」の分野に関し、両国は、

相手国の①短期の商用者（出張者等）、②企業内転勤者、③投資家、④自国の公私の機関との個人的な契約に基づいて専門的な業務に従事する自然人（「技術」及び「人文知識・国際業務」の活動を行う者）のいずれかに該当する者について、一定の条件の下で、自国の領域への入国及び領域内における一時的な滞在を認めることとしている。

## イ 日・ASEAN包括的経済連携協定の協議への対応

平成14年1月に小泉総理大臣が「日・ASEAN包括的経済連携構想」を提案した。これは、日本とASEAN諸国全体の包括的な経済連携を強化することにより、日ASEAN諸国間の更なる深化を目指す多数国間の枠組みであり、まず、日本との経済連携を希望する国と二国間での協議を行っていくというものである。

先にタイ、フィリピン、マレーシアから協議の申し入れがあり、数回にわたる政府間での作業部会、産学官からなる研究会での検討を経て、平成15年12月、東京で開催された日・ASEAN特別首脳会議において、タイ、フィリピン、マレーシアとの間で16年の早い時期に交渉を開始し、勢いを失わないよう合理的な期間内に締結すべきことが合意され、その後それぞれの国との正式交渉が開始された。

また、平成15年6月、インドネシアからも申し入れがあり、作業部会のための予備協議が開催され、17年1月からは産学官からなる研究会が設置され、同年6月には二国間の経済連携協定の交渉を開始することが合意された。

なお、平成16年11月末の日・ASEAN首脳会議において、今後、二国間経済連携協定協議とは別に、日・ASEAN包括的経済連携協定の枠組みでの交渉を開始することが合意されたことから、ASEAN各国との二国間経済連携協定協議との関係を整理しながらの対応が必要とされており、17年中には、同包括的経済連携協定の枠組みの中で、一部のASEAN諸国との二国間協議が実施されている。

### (ア) 日・フィリピン経済連携協定協議

平成16年11月に、日・フィリピン経済連携協定は大筋合意に達し、その後、協定の締結に向けた作業が進められている。

人の移動の分野における大筋合意の主要な点として、日本側は、フィリピン側が日本側の関心に対応する同様の仕組みを将来において提供するという前提の下に、一定の要件を満たすフィリピン人の看護師・介護福祉士候補者の入国を認め、それぞれ定められた在留期間の上限までの間、日本語等の研修終了後、日本の国家資格を取得するための準備活動の一環として就労することを認めることとした。国家試験を受験後、国家資格を取得した後は、看護師・介護福祉士として引き続き就労が認められる。

また、介護福祉士については、日本語の研修終了後、所要の課程の修了者に対し介護福祉士の国家資格が付与されることとなる日本国内の養成施設に入学する枠組みを設けることとされる等、日・フィリピン二国間協定をベースとする新たな外国人労働者の受入れ枠組みが構築される。

### (イ) 日・タイ経済連携協定協議

平成17年9月に、日・タイ経済連携協定は大筋合意に達し、その後、協定の締結に向けた作業が進められている。

人の移動の分野における大筋合意の主要な点として、一定条件の下でのタイ料理人の上陸許可基準における実務経験年数の緩和及び介護福祉士の受入れの継続協議等が含まれている。

### (ウ) 日・マレーシア経済連携協定協議

平成17年5月に、日・マレーシア経済連携協定は大筋合意に達し、協定の締結に向けた作業を進めた後、同年12月に署名するに至った。人の移動の分野の交渉においては、WTOサービス貿易交渉で我が国が「リクエスト/オファー」しているサービス提供者についての入国及び一時的滞在を認めることとした。

### ウ 日・韓経済連携協定協議

平成14年3月、小泉総理大臣が訪韓の際、産学官からなる日・韓経済連携に係る共同研究会の設置について合意した。その後、数回にわたる共同研究会での検討を経て、15年10月の日韓首脳会談において、15年以内に正式交渉入りし、17年以内に実質的に交渉を終えることを目標とすることが合意された。それを受けて、15年12月から正式交渉が開始され、活発な協議がなされたが、16年11月の交渉以降、交渉が中断している。

### エ 日・チリ経済連携協定協議

平成16年11月、チリで開催された日チリ首脳会談で、二国間経済連携協定交渉の可能性に係る産学官共同研究会の設立が合意され、その後、同研究会を経て、17年11月に開催された日チリ首脳会談で二国間経済連携協定交渉入りについて合意がなされ、18年2月に正式交渉が開始された。

## (2) 二国間経済連携交渉の可能性について協議段階にある各国状況

平成17年以降、二国間経済連携協定の交渉に入る可能性を検討する二国間での共同研究会等が、インド、ベトナム、ブルネイ、スイス、オーストラリアとの間で実施されており、今後、それぞれ「人の移動」の関心事項について予備的検討を行う必要性が見込まれる。

## (3) WTO協定サービス交渉への対応

サービス貿易交渉における自由化交渉では、通常、それぞれの加盟国が、関心を有する加盟国に対し、どのような自由化を行ってほしいかを要請（リクエスト）し、その加盟国が要請（リクエスト）に応じる場合は、自由化する分野を申出（オファー）したりしている。

現在、我が国はWTO（世界貿易機関）のGATS（サービスの貿易に関する一般協定）及び

その後の我が国の申出（オファー）に基づき、①短期の商用訪問者（出張者等）、②企業内転勤者、③法律、会計、税務サービス提供者、④在留資格「技術」、「人文知識・国際業務」としての就労活動に従事する者について、一定の条件及び制限の下、我が国への入国及び一時的滞在を認めている。

例年、出入国管理業務との関連が深い第4モード（自然人の移動によるサービス提供）は、各国の関心も高く様々な要請（リクエスト）が寄せられており、入国管理局としては、各国からの要請（リクエスト）を踏まえつつ、外務省の取りまとめの下に行われている新たな約束の可否の検討や策定のための作業に積極的に取り組んでいる。

平成17年6月に作成された日本の改訂オファーでは、各国の関心を踏まえ、日本の約束表の 카테고리を世界共通のカテゴリを使用して整理する等、約束表の記載の明確性の改善を実施した。

#### （4）人権関係諸条約規定に基づく報告及び審査への対応

我が国が締結している「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（国際人権A規約）」、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（国際人権B規約）」、「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」、「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」、「児童の権利に関する条約」及び「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約」では、これらの条約の実施状況等につき国連事務総長等に報告することとなっている。

入国管理局では、外国人の出入国及び在留管理を所管する立場から各報告書の作成に関与しており、また、報告書審査の結果に対するフォローアップ等を行っている。

平成17年度においては、「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約」に係る第1回政府報告書を国連に提出したほか、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（国際人権B規約）」に係る第5回政府報告書、「児童の権利に関する条約」に係る第3回政府報告書、「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」に係る第6回政府報告書、「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」に係る第3・4・5回政府報告書等の作成のための作業が進められた。

#### （5）その他の条約

そのほか、入国管理局においては、昭和40（1965）年に署名したものの、締結していないままであった港湾手続の簡易化を目的とした「1965年の国際海上交通の簡易化に関する条約（FAL条約）」への批准に向けた検討、作業を関係省庁と共に進め、同条約が規定する港湾手続に関する書類様式の採用や、手続の簡素化等に対応するための新たな措置をとることとする実質的な検討を関係省庁と共に終了した上で、同条約は17年3月に第162回国会の承認を経て、同年6月15日に批准され、同年11月1日に我が国において発効した。

また、平成17年中に、既に締約国となっていた各国間で同条約附属書の改正作業が進め



られ、同改正案の採択を経て、18年11月1日に発効することが確定したことから、これに関する検討を関係省庁と共に引き続き進めている。

また、平成17年3月に、空港における出入国・税関・検疫・空港管理手続の簡易化を目的とした国際民間航空条約（シカゴ条約）第9附属書が改正され、同年11月に発効することが確定したことから、入国管理局においても同附属書の手続規定に相違する手続を検討した上で、関係省庁と共に当該相違の内容について所定の期間内に通告した。

## 2 国際会議への対応

### (1) G8ローマ・リヨングループ移民専門家アドホック会合

G8（注）におけるテロ対策や国際組織犯罪対策を検討する作業部会の一つで、出入国管理の専門家による「G8ローマ・リヨングループ移民専門家アドホック会合」では、G8が協力して取り組むべき出入国管理におけるテロ対策や偽変造文書行使者対策等に係る効果的な方策について議論が行われており、同会合では、入国管理局から職員が出席し、G8の担当者との情報交換の場としても有効に活用している。

本会合で採択された内容は、「安全で容易な海外渡航イニシアティブ（SAFTI）行動計画（2004年シーアイランド・サミット）」などの形で成果が現れており、G8各国が2004年11月から国際刑事警察機構（ICPO）に紛失・盗難旅券データの提供を開始しているほか、様々な取り組みが協議されている。

(注) 平成6（1994）年にナポリで開催された主要先進国首脳会議（サミット）からロシアが政治問題の討議にのみ参加できることとなったことから、7か国（日本、米国、英国、フランス、ドイツ、カナダ、イタリア）をメンバーとして行っていた通常のサミットと区別するためにP8（Political 8）との呼称が用いられていたが、平成9（1997）年のデンヴァーサミットからロシアがサミットのメンバーとして正式に参加することとなったことから、G8と呼ばれるようになった。

### (2) 環太平洋出入国管理専門家会合（PACRIM）

アジア太平洋地域の出入国管理行政当局の主として情報管理担当者等による情報交換及び協力促進を目的とする会議「環太平洋入国管理専門家会合」が、平成6年から年1回開催されているところ、9年には、第4回会合が日本において開催された。同会議は、より行政実務的な情報交換を行うことを目的とするものであり、不法移民問題を始め、偽変造文書問題、密航問題等について協議が行われている。入国管理局からは毎回職員が参加し、情報交換等に努めている。

### (3) アジア欧州（ASEM）移民担当局長級会合

「アジア欧州（ASEM）移民担当局長級会合」は、アジア諸国とヨーロッパ諸国が一堂に会して、不法入国・不法滞在問題を議論する会議であり、平成14年から毎年開催されることとなったものである。本会合は不法移民対策等の検討に有益な意見交換、情報収集の場でもあることから、入国管理局からも職員が参加し、情報交換等に努めており、17年にはバリにおいてバイオメトリクスを活用した出入国管理に関する連携協力の実施等について協議された。

#### (4) その他の国際会議等

前記国際会議以外にも、入国管理局は二国間での経済連携協議、テロ対策協議、領事当局間協議、治安当局間協議等に参加し、積極的に我が国の立場を説明し協力関係の構築に努めているほか、OECD・SOPEMI（経済開発協力機構・移民に関する継続的報告システム）、人の密輸に関する地域会合、IATA・CAWG（国際航空輸送協会・入国管理機関関係部会）、国際民間航空機関（ICAO）・出入国簡易化部会等、多国間での情報・意見交換や協力関係の向上を目的とした会合等にも参加している。

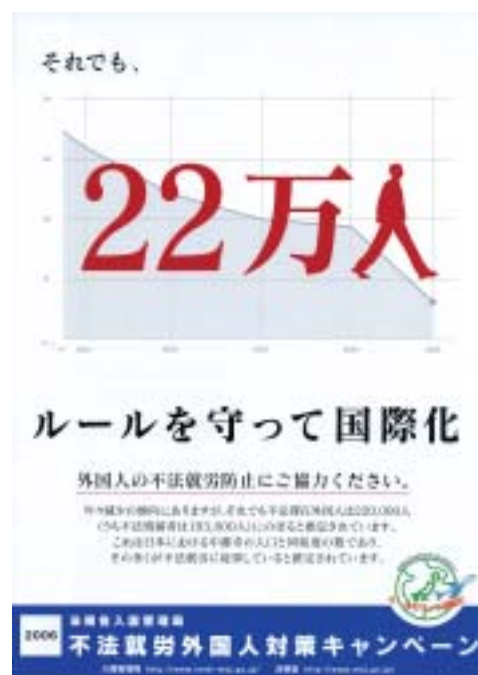
また、UNHCR執行委員会、APC（難民、避難民及び移民に関するアジア太平洋政府間協議）、APEC（アジア太平洋経済協力）ビジネス関係者の移動専門家会合、国連及びその他の国際機関の移民、人権、犯罪対策等に関する諸委員会や会議等での議論も、当局の業務に深く関連するところであり、積極的な対応を行っている。

## 第9章 広報活動と行政サービスの向上

### 第1節◆広報活動の推進

入国管理局では、幅広い国際交流や入国・在留手続等を円滑に推進するためには、積極的な広報活動が重要であるとの認識の下、従来よりその実施及び充実に努めてきた。

特に、我が国社会の多くの分野に様々な問題を引き起こす可能性がある外国人の不法就労防止対策の推進には、事業主等を含め国民各層に対し、施策の趣旨を理解していただくことが不可欠である。政府は、平成5年から、内閣官房が中心となり「外国人労働者問題啓発月間」を設定し、外国人労働者の正しい受入れに関する国民の理解と協力を得るための広報活動を実施しているが、この一環として入国管理局でも、例年6月を「不法就労外国人対策キャンペーン月間」に設定しており、17年においても関係省庁及び地方自治体等の協力を得てポスターやリーフレットを配布するなど



不法就労外国人対策キャンペーン月間ポスター

して、不法就労防止に係る啓発活動を行っている。

また、中学生に入国審査を体験してもらう「一日入国審査官」等のイベントも行ってきた。



不法就労防止キャンペーン風景



一日入国審査官

また、最近における不法就労防止対策への取組としては、日常、外国人を雇用したり、あるいは外国人と各種契約を締結する機会が多い企業及び雇用主を主たる対象に、不法滞在者や不法就労者を誤って雇用等することのないよう、平成16年2月に外国人登録証明書の見方に関するパンフレットを作成し、各方面に配布している。また、近年、高性能化が進むコンピュータ等のデジタル機器を活用して、外国人登録証明書を巧妙に偽変造する悪質な事案が発生していることから、17年6月に偽変造防止策を施した新たな外国人登録証明書が交付されたことを受け、偽変造防止対策について説明したパンフレットを作成した。

これらのパンフレットは、東京都を始めとする地方公共団体、警

視庁等の協力を得て、関係各方面に配布されているほか、法務省ホームページ（<http://www.moj.go.jp/>）及び入国管理局ホームページ（<http://www.immi-moj.go.jp/>）に画像ファイルを掲載している。

さらに、出入国管理行政に関する広報活動の在り方について、全国的に適切かつ統一のとれた対応が可能となるよう、平成7年度から、各地方入国管理局等の広報担当者を集めて「地方入国管理官署広報担当者協議会」を開催しており、組織として広報の質の向上を目指している。

入国管理局としては、国民に開かれた出入国管理行政の推進を目指し、今後とも、広報活動の充実に努めていく方針である。



外国人登録証明書の見方に関するパンフレット

## 第2節◆行政サービスの向上

### 1 上陸審査手続の円滑化

入国管理局においては、これまでも各空・海港における上陸審査手続の円滑化に努めてきたが、空港を利用して我が国を訪れる外国人の間から、上陸審査のために長時間待たされる場合があるなどといった指摘があった。そこで、例えば成田空港の上陸審査場においては、外国人が多数到着した場合に、日本人担当の入国審査官の一部を外国人審査に振り分けて対応したり、各上陸審査場で混雑に偏りが出た場合に、入国審査官を移動させて対応している。また、成田空港、中部空港及び関西空港では、外国人用に審査の待ち時間を表示したりするなどしたほか、成田空港及び中部空港では高齢者、障害者、妊婦等のための、優先レーン（プライオリティレーン）を設置し、手続の円滑化とともに行政サービスの向上に努めている。

また、これらの空港以外の空港においても、例えば羽田空港



審査の待ち時間表示



プライオリティレーン



の上陸審査場においては、審査ブースごとに列を作るのではなく、上陸審査場に到着した方から順番に一つの列に並んでいただき、空いたブースに順次進んでいただくフォークライン方式を採用したり、混雑時間帯に上陸審査ブースの数を増やしたり、出入国記録カードの記載案内板を設置したりするなど、各空港の実状に合わせて、適宜航空会社等に協力を求めつつ、審査待ち時間の短縮化を図る等手続の円滑化に努めている。



車椅子用ブースとその表示

## 2 在留資格認定証明書の不交付理由等の記載の改善

在留資格認定証明書は、外国人が我が国で行う活動に虚偽がなく、かつ、我が国で予定する活動が在留資格に該当する等の上陸のための条件に適合することを証明するものであり、当該証明書の交付を受けることにより、査証発給や入国審査手続の審査時間が短縮されるといった利点がある。このため、我が国への入国を希望する外国人は、通常、予め地方入国管理局等において在留資格認定証明書交付申請を行うが、上陸条件に適合しない場合に交付される在留資格認定証明書不交付通知書の理由付記について、不交付理由の具体的記載がなく、申請者が改善すべき点を把握するには不十分であるとの指摘が「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申（追加答申）」（平成17年3月23日）等でなされたことから、17年度においては、不交付理由により具体的な判断理由及び根拠条文を明示することとし、入国管理行政の透明性を更に高めることに資するものとした。

## 3 入国・難民申請手続総合案内所

我が国と諸外国との交流が活発化し、我が国を訪れる外国人が増加している中、これら外国人の上陸手続に関する各種相談も多様化してきていること、また、難民認定制度の適正な運用を図っていく必要性もあることから、これら各種相談に迅速・的確に対応するため、平成15年1月6日から、東京入国管理局成田空港支局内に「入国・難民申請手続総合案内所」を設置した。さらに、同年4月15日には、大阪入国管理局関西空港支局内にも同様の相談所を設置した。

## 4 外国人在留総合インフォメーションセンター

入国管理局の職員は、正規に入国・在留する外国人に、さわやかな行政サービスを提供しようと努めているものの、これまでに述べたような業務量の増加をも原因として、申請者の待ち時間が長時間に及び、また、十分な手続案内がなされていないといった苦情も寄せられている。

そこで各地方入国管理局等では、職員の行政サービスに関する意識の向上を図り応接態度を

洗練するほか、窓口環境の整備や各種案内サービスの工夫等その改善に取り組んでいる。

また、外国人の中には、生活様式・風俗習慣・言語などが異なっているため、入国・在留手続やその他日本の法律、社会制度などに不案内である場合も少なくなく、そのような場合の支援のため、「外国人在留総合インフォメーションセンター」を開設し、外国人及び本邦の関係者に対して、次のような案内を行っている。

- 外国人社員や研修生の招へい、配偶者等の呼び寄せなどの入国関係諸手続
- 在留資格の取得及び変更、在留期間の更新、永住許可などの在留関係諸手続
- 外国人登録手続
- 外国人の入国・在留に関する各種申請書類の記載要領
- その他外国人の入国・在留に関する各種案内

このインフォメーションセンターは、東京入国管理局、同局横浜支局、名古屋入国管理局、大阪入国管理局、同局神戸支局、広島入国管理局、福岡入国管理局及び仙台入国管理局に設置され、英語のほか韓国語、中国語、スペイン語等様々な言語で、電話や来訪による外国人の入国・在留に関する手続についての相談に応じている。

また、札幌入国管理局、高松入国管理局及び福岡入国管理局那覇支局には相談員を置き、インフォメーションセンターと同様の総合案内を行っており、前記3の入国・難民申請手続総合案内所の設置と併せて、全国の8地方入国管理局・5支局において総合案内所が設置され、外国人の相談・案内に適切に対応できる体制となっている。

さらに、平成17年9月からは、新宿区歌舞伎町に新宿外国人センターを置き、インフォメーションセンターと同様のサービスを提供している。

なお、インフォメーションセンターの運営は、後記第10章第2節の(財)入管協会に委託されている。



東京入国管理局内にある  
外国人在留総合インフォメーションセンター

## 5 入国管理局ホームページ

入国管理局では、平成14年3月、法務省ホームページ以外に入国管理局専用の「外国人在留総合案内用ホームページ」(<http://www.immi-moj.go.jp/>)を開設し、入国在留手続等のQ & Aや、地方入国管理官署の所在地、連絡先、略図及び窓口開設時間等が閲覧できるように申請者等への利便を図っているほか、16年2月からは、電子メールによる不法滞在者と思われる者に関する情報の受付を行っている。

また、平成18年3月31日に、英語版ホームページを開設するなど、外国人にとっても利便性の高いものとなるよう努めている。

## 第10章 公益法人の活用

入国管理局が所管する公益法人には、財団法人日韓文化協会、財団法人入管協会、財団法人日本語教育振興協会及び財団法人国際研修協力機構がある。

我が国に入国・在留する外国人が年々増加し、その活動の内容も複雑・多様化している中、これら公益法人は、国際交流の増進や外国人の入国・在留に関する制度・手続の正しい理解等について、国内外において支援・助言する事業を運営している。

入国管理局では、これら公益法人の活動を通じて、更なる出入国管理行政に係るきめ細やかなサービスを提供するとの観点からも、これら公益法人の事業運営に積極的に協力している。

### 第1節◆財団法人日韓文化協会

(財)日韓文化協会は、日韓文化の交流を図り、日本に在住する韓国人の生活と文化の向上を促進し、日韓善隣友好の実を挙げることを目的として、昭和32年12月6日に設立され、平成18年3月31日現在、特定公益増進法人の指定を受けている。

同協会の主な事業は、韓国人子弟の育英のため奨学金を大学生・大学院生に支給することであるが、このほかに有識者を招いての奨学生を対象とした特別セミナーを開催する等の事業を行っている。

入国管理局では、今後も同協会の活動がより一層日韓文化の交流に資することを期待するとともに、事業運営に積極的に協力していく。

### 第2節◆財団法人入管協会

(財)入管協会は、国際間の人々の交流に関し、調査研究を行い、知識の普及を図るとともに、出入国管理行政の円滑な運営に寄与し、もって国際的な相互理解及び国際協力の増進に資することを目的として、昭和62年8月20日に設立された。

同協会では、会報誌「国際人流」や出入国管理に関する法令解説集等の刊行物の発行・頒布、出入国管理行政に関連したセミナー・研修会の開催のほか、「外国人在留総合インフォメーションセンター」の運営も行っており、外国人の入国・在留に関する情報発信源として広く定着している。

また、平成15年度から、成田空港及び関西空港における「入国・難民申請手続総合案内所」の運営を開始し、到着する外国人旅行者等に対する出入国手続及び難民申請手続の利便に供するなど、適正な外国人の受入れに大きな役割を果たしている。

### 第3節◆財団法人日本語教育振興協会

(財)日本語教育振興協会は、我が国における日本語教育施設の質的向上を図るため、外国人に対する日本語教育の振興に貢献することを目的として、平成2年2月26日に法務省及び文部省（現文部科学省）の共管の公益法人として設立された（その後、外務省も主務官庁となっている。）。

同協会では、外国人に対する日本語教育を行うにふさわしい教育施設の審査・証明、教育施設の概要を掲載した要覧の作成・頒布、日本語教育教材の研究・開発、日本語教育施設の水準向上のための研究会・研修会の開催、日本語教育を受ける外国人の入国・在留に関する助言・調査研究等の事業を行っている。

日本語教育施設の中には、教育施設としての実態を伴っていないなどの問題がある例が多々見られる時期もあったが、同協会による審査・証明事業や日本語教育施設に対する指導・助言等により状況は改善してきた。しかしながら、依然として一部の日本語教育施設が就学生を装う不法就労者の隠れ蓑になっているとの指摘もあり、日本語教育を受けようとする外国人の適正な入国・在留のため、同協会の業務の重要性が増している。

### 第4節◆財団法人国際研修協力機構

(財)国際研修協力機構は、研修生・技能実習生の受入れの拡大と円滑化を図り、我が国の技術、技能又は知識を開発途上国等に積極的に移転し、もってこれらの国の人材の育成と経済社会の発展に寄与することを目的として、平成3年9月19日に法務省、外務省、通商産業省（現経済産業省）及び労働省（現厚生労働省）の共管の公益法人として設立された（その後、建設省（現国土交通省）も主務官庁となっている。）。

同機構では、研修生・技能実習生の入国・在留に関する法制度や申請手続等に関する案内や参考書の作成、各種申請書類の作成要領の指導・助言及び申請書類の点検、在留資格認定証明書交付申請等の取次等の事業を実施している。

また、研修生・技能実習生の受入れ機関・送出機関を対象とした各種説明会や情報誌の発行などを通じて、研修・技能実習制度に関する知識・理解の広報・啓発を推進するなど、研修生・技能実習生の適正かつ円滑な受入れに大きく貢献している。



## 第11章 組織・職員の拡充

近年の出入国管理行政をめぐる状況の変化は著しく、業務の量的増加及び質的複雑化・困難化を反映して、組織・機構、人員等の整備・拡充が図られてきた。

平成17年度末現在、出入国管理行政は、法務省入国管理局を始めとする全国の入国管理関係機関において2,900人余りの職員によって遂行されているが、出入国管理行政の抱える課題は多岐にわたっており、なお体制整備面での課題も少なくない。

### 第1節◆組織・機構

#### 1 入国管理官署の概要

出入国管理業務を所掌する組織としては、法務本省の内部部局として入国管理局が設置され、また、法務省の地方支分部局として、全国8つの地域ブロックごとに地方入国管理局、その下に支局及び出張所（支局の出張所を含む。）が設置されている。また、法務省の施設等機関として全国3か所に入国者収容所が設置されており、それぞれ法令に基づいて、出入国審査、在留審査、退去強制手続、難民の認定といった出入国管理行政関係の様々な業務を行っている。

これら、入国管理局、地方入国管理局、支局、出張所及び入国者収容所を総称して「入国管理官署」という（図38, 39）。

#### 2 入国管理官署の主要な拡充

平成17年4月に、出入国の管理に関する情報収集、整理、分析及び文書鑑識に関する業務の能率的な遂行のために、これを所掌する職として法務省入国管理局総務課に出入国情報分析官を設置したほか、以下の体制整備を進めている。

##### （1）在留審査業務に係る組織の拡充

我が国に在留する外国人の増加に伴い、在留審査業務関係諸申請の件数が増加している一方、不正の手段により許可を受ける偽装滞在者の排除の問題が指摘され、在留資格取消制度が導入されるなど、在留審査業務に係る体制の充実が必要とされている。

平成17年度には、在留資格「定住者」などを有する日系人をはじめとする外国人が多く在留している名古屋入国管理局の就労・永住審査部門を就労審査部門及び永住審査部門とし、同局管内の適正かつ厳格な在留審査のための体制を整えることとした。

## (2) 不法滞在者対策の強化に伴う組織拡充

平成18年1月1日現在の我が国における不法残留者数は約19万人であり、過去最高であった5年5月1日現在の約30万人に比べると10万人以上減少したものの、依然として高い水準で推移している。前記第2章のとおり、これら不法滞在者の半減を図るため、大都市圏を中心に入管法違反者の摘発体制の整備を進めており、15年度以降、次のように組織の拡充を図ってきた。

平成15年度には、東京入国管理局に、地域住民、関係機関等からの不法滞在者に関する情報を一元的に受理・収集・分析して各審査部門及び警備部門に提供する組織として、調査企画部門を新設するとともに、新宿区内を中心に不法滞在者などの入管法違反容疑者に関する違反調査、各種情報収集及び摘発を強化するため新宿出張所を設置した。

平成16年度には、新宿出張所に統括入国警備官1名を増設した上で、不法滞在者が特に集中する新宿、渋谷、赤坂、池袋などの繁華街をはじめ、管内1都8県を分担して専門的かつ機動的に摘発を行うため、摘発方面隊を設置した。17年度には、名古屋入国管理局に同局管内の摘発に専従する調査第一部門を新設し、摘発方面隊を設置、18年度には、大阪入国管理局に摘発方面隊を設置し、効果的かつ的確な不法滞在者対策を実施していくこととした。

このほか平成18年度には、不法滞在者対策の強化に伴い、首都圏において摘発された外国人を収容するための施設の拡充と、処遇・送還体制の整備が必要となったことから、東京入国管理局成田空港支局の収容場の大幅な拡充を行い、企画管理・執行部門及び処遇部門を新設し、適切な処遇と円滑な送還を行うこととした。

## (3) 地方入国管理局の出張所の整理・統廃合

地方入国管理局の出張所（支局の出張所を含む。）については、元来、外航船舶の乗員・乗客の出入国審査を目的として設置された歴史的事情を背景に、その大半が全国の海港区域内に立地していたが、国際間の主たる輸送手段が船舶から航空機に移ったことに伴い、空港における出入国審査が主となった。また、就労、勉学、日本人配偶者等との同居などを目的に長期間我が国に在留する外国人が増加したことにより、これら行政のニーズの変化に応えるために、空港や外国人が多数居住する都市部に出張所を新設、あるいは移転する必要性が生じた。

そこで、入国管理局では、海港に設置されている出張所の整理・統廃合を進めるとともに、国際線が数多く就航している地方空港や、都道府県庁所在地その他主要都市に出張所を設置するなど、出張所の再配置に努めてきた（表64）。

今後は、出入国審査、在留審査及び入管法違反者に係る情報収集等を総合的に行う「出入国管理総合事務所」型の出張所の整備を進めることにより組織の大幅な合理化・効率化を図っていく必要がある。

これらの動きは、平成11年4月に閣議決定された「国の行政組織等の減量、効率化に関する基本的計画」の中で示されている、「地方入国管理局出張所については、海型から内陸型への再編を進めるとともに、縮減を図る」との基本方針に沿ったものである。

図38 入国管理局組織表

(平成18年6月30日現在)

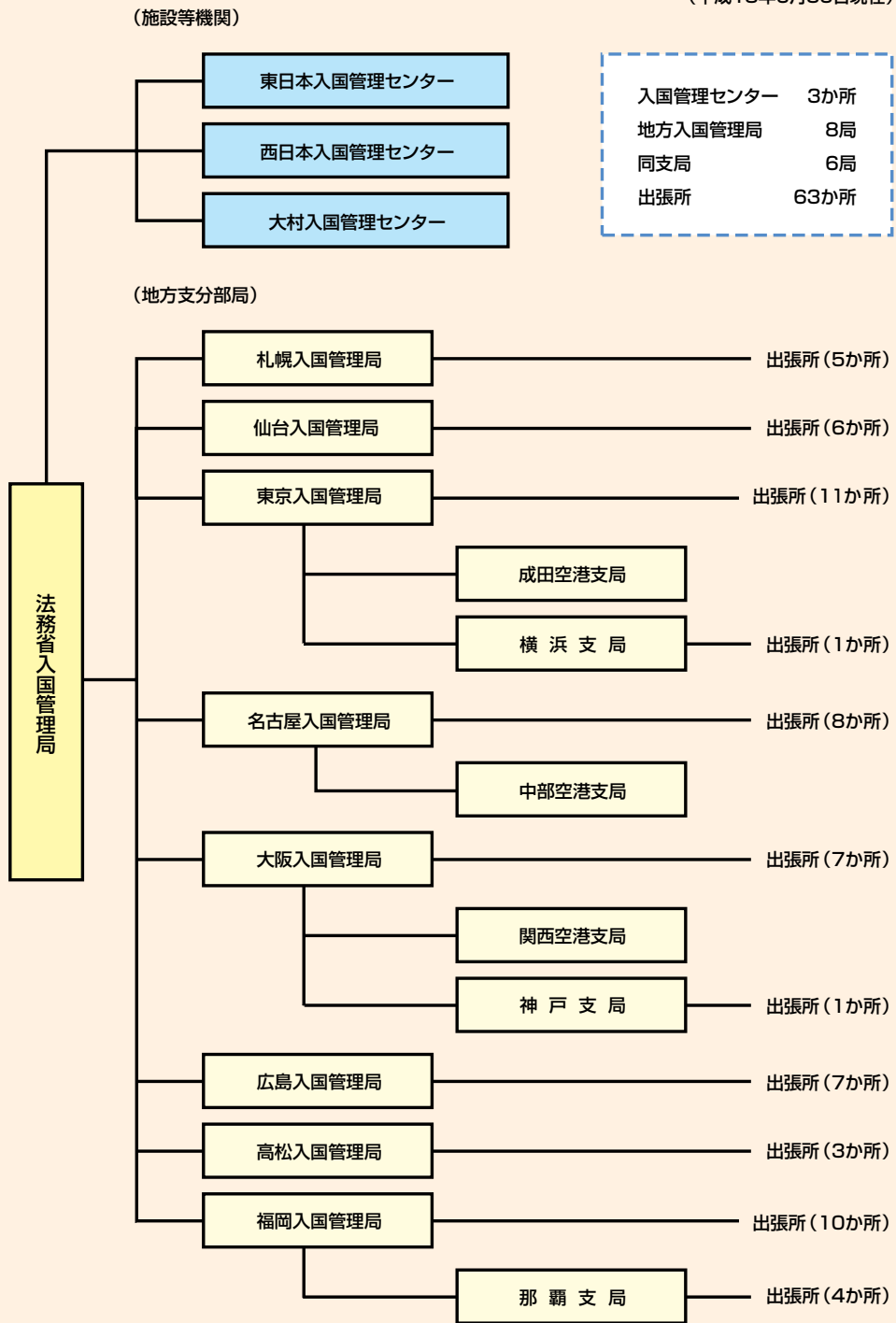
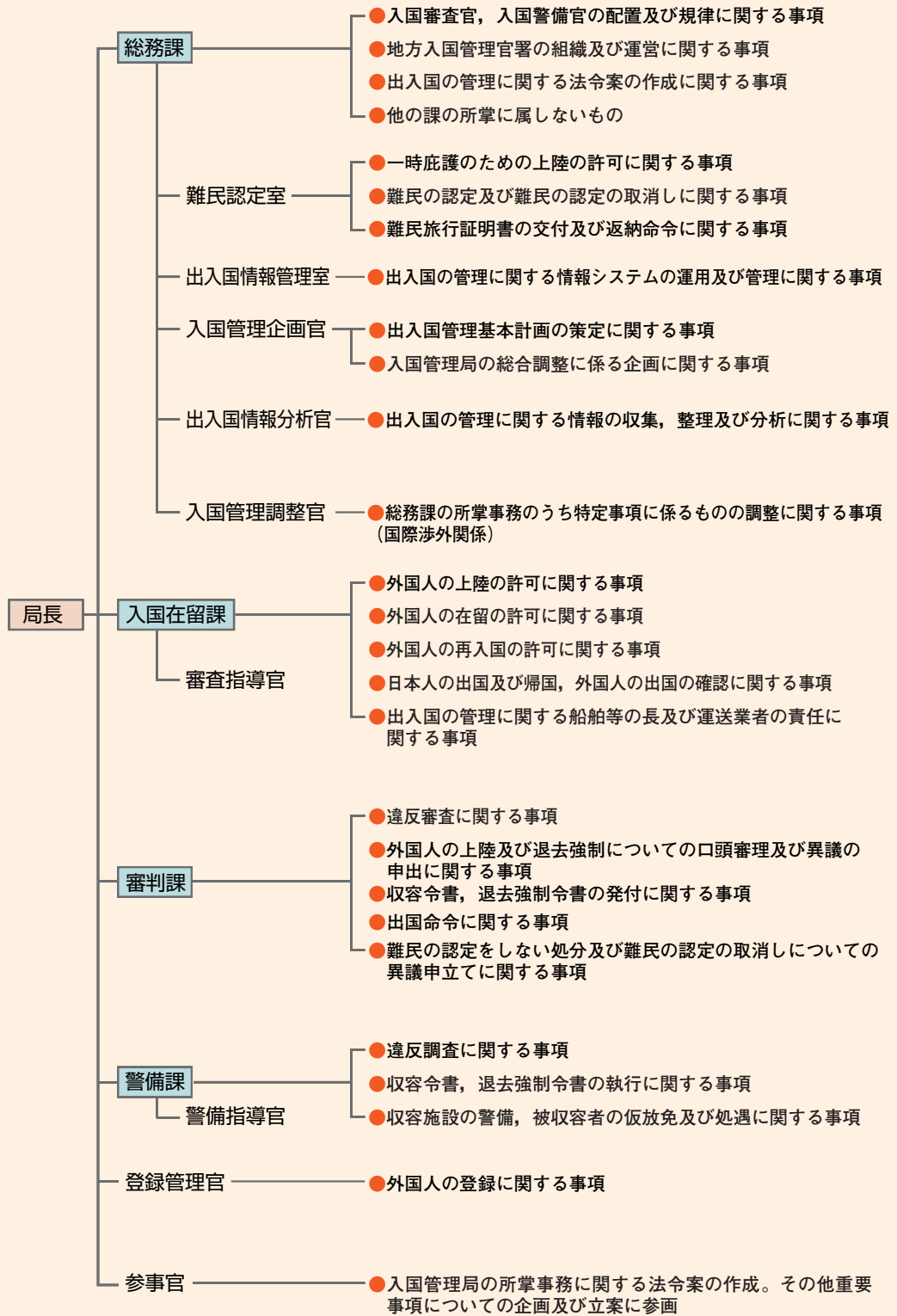


図39 法務省入国管理局所管事項



(注) 上記のほか，官房審議官1人及び局付4人が，入国管理局担当として配置されている。



表64 地方入国管理局の出張所の整理統廃合状況（実績）

（平成18年6月30日現在）

年度	区分	廃止		設置	
		名称	所在地	名称	所在地
平成12		尼崎港出張所	尼崎市	佐賀出張所	佐賀市
		呉港出張所	呉市		
		唐津港出張所	唐津市		
		伊万里港出張所	伊万里市		
13		横須賀港出張所	横須賀市	静岡出張所	静岡市
		鹿児島空港出張所	始良郡溝辺町		
		清水港出張所	清水市		
		田子の浦港出張所	富士市		
14		岩国港出張所	岩国市	甲府出張所	甲府市
		八代港出張所	八代市		
		日立港出張所	日立市		
		鹿島港出張所	鹿島郡神栖町		
15		東京港出張所	東京都江東区	新宿出張所	東京都新宿区
		渋谷出張所	東京都渋谷区		
		室蘭港出張所	室蘭市	盛岡出張所	盛岡市
		宮古港出張所	宮古市		
		大船渡港出張所	大船渡市		
		石巻港出張所	石巻市		
		佐世保港出張所	佐世保市		
		那覇港出張所	那覇市		
16		青森港出張所	青森市	青森出張所	青森市
		八戸港出張所	八戸市		
		横浜港出張所	横浜市		
		名古屋港出張所	名古屋市		
		名古屋空港出張所	愛知県西春日井郡豊山町		
		堺港出張所	堺市		
		神戸港出張所	神戸市		
		水島港出張所	倉敷市		
		志布志出張所	鹿児島県曾於郡志布志町		
17		直江津港出張所	上越市		

## 第2節◆職員

### 1 入国管理局職員

入国者収容所及び地方入国管理局には、出入国管理業務に従事する職員として、入国審査官、入国警備官が配置されているほか、一般行政事務を行う職員である法務事務官及び医師等の法務技官が配置されている。

入国審査官は、①上陸及び退去強制についての審査及び口頭審理、②収容令書又は退去強制令書の発付、③仮放免、④難民認定及び在留資格諸申請等に関する事実の調査を行うほか、法務大臣の補助機関として、在留資格審査等を行っている。

入国警備官は、①入国、上陸又は在留に関する違反事件の調査、②収容令書又は退去強制令書を執行するため、その執行を受ける者の収容、護送、送還、③入国者収容所、収容場における被収容者の処遇及び施設の警備など入管法違反者の取締りを行っており、「国家公務員法」及

び「一般職の職員の給与に関する法律」の規定の適用については警察職員とされ、危険な業務に従事することも多いことから、公安職職員となっている。

入国警備官には、摘発等の部隊組織で行動する際の指揮命令を明らかにするため、7つの階級（上位から警備監、警備長、警備士長、警備士、警備士補、警守長、警守）が設けられている。

また、入国審査官及び入国警備官は、個々の職員が独立した出入国管理業務の専門家としての業務を行うことから、「専門官制」が導入されている。業務処理に必要な法律知識に加えて、バランスのとれた国際感覚、外国人の多様な風俗、習慣、宗教及び人権に配慮した柔軟な対応が求められている。

## 2 増員

入国管理局関係の職員数は、平成18年度は3,120人で、5年前の13年度の2,565人と比べ約22%、555人増加している。しかし、この間も業務件数は高水準で推移しており、加えてテロ行為・不法入国防止のための入国審査の厳格化、巧妙化する偽変造文書への対策、外国人犯罪の温床となっている不法滞在者の摘発強化など業務内容も複雑・困難の度合いが増している。このような状況に的確かつ迅速に対処し、国民の行政ニーズにこたえていくためには、更なる増員が望まれる（図40、表65）。

平成18年度においては、入国審査官、入国警備官併せて196人が増員措置されており、その概要は以下のとおりとなっている。

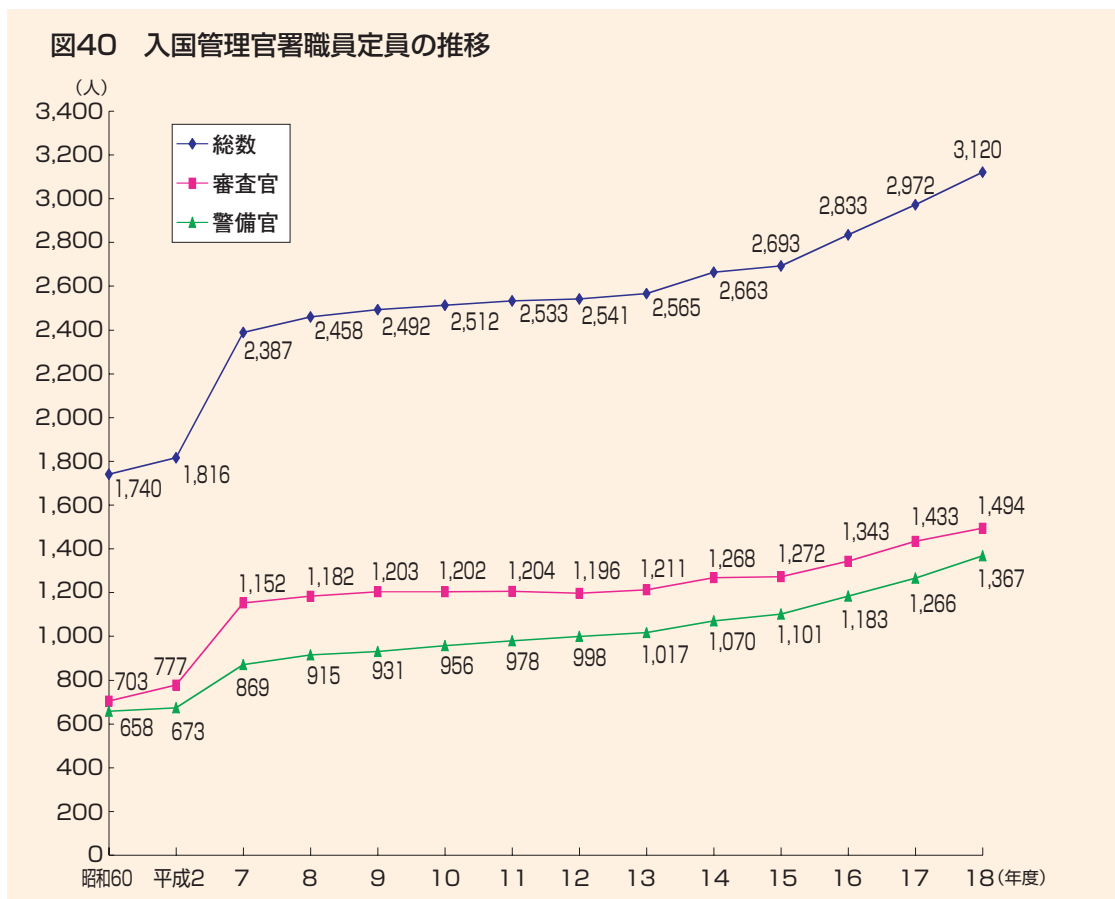


表65 入国管理官署職員定員の推移

(人)

年度	区分 本省事務官	地方入国管理官署					小計	総数
		事務官	審査官	警備官	その他			
昭和60	169	155	703	658	55	1,571	1,740	
平成2	166	154	777	673	46	1,650	1,816	
7	163	165	1,152	869	38	2,224	2,387	
8	161	166	1,182	915	34	2,297	2,458	
9	161	166	1,203	931	31	2,331	2,492	
10	159	166	1,202	956	29	2,353	2,512	
11	159	165	1,204	978	27	2,374	2,533	
12	157	164	1,196	998	26	2,384	2,541	
13	156	155	1,211	1,017	26	2,409	2,565	
14	154	146	1,268	1,070	25	2,509	2,663	
15	152	144	1,272	1,101	24	2,541	2,693	
16	142	142	1,343	1,183	23	2,691	2,833	
17	131	122	1,433	1,266	20	2,841	2,972	
18	129	122	1,494	1,367	8	2,991	3,120	

### (1) 円滑かつ厳格な出入国審査体制の整備等

今日の出入国審査には厳格化と円滑化の一見背反する二つの方向性が強く求められている。厳格化については、平成15年12月に犯罪対策閣僚会議で策定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」において「国境を越える脅威への対応」が掲げられ、「入国審査時における在留資格審査等の厳格化」に取り組む必要があると明示されており、水際対策の強化が強く求められている。

一方で、我が国を訪れる外国人旅行者数を2010年（平成22年）までに倍増させることを目標に政府が進める「観光立国行動計画」においては、その環境整備として入国手続の円滑化が求められている。

このような中、平成18年6月には成田空港において第1ターミナルビル南棟の供用が開始されており、羽田空港においては17年6月の日韓首脳会談での合意に基づき同年8月から羽田空港一金浦空港間のシャトル便が倍増しているほか、博多港においても近年出入国者数が急増している。

そこで、これらの空・海港において、出入国審査の厳格化と円滑化の要請に対応するため、成田空港支局に8人、羽田空港出張所に23人、博多港出張所に8人の入国審査官の増員が措置された。

また、地方においては、地域経済活性化の切り札として外国人旅行者を増加させるため、地方自治体等によるチャーター便や大型客船の誘致が積極的に行われているが、職員が常駐しない空港に入港する多数のチャーター便や地方海港に定期的に入港する大型客船の出入国審査に近隣の出張所の職員だけでは対応するのが困難な状況となっている。

そこで、全国の地方空・海港のチャーター便等の出入国審査を、新千歳空港と羽田空港を拠点に空路を利用して機動的かつ効率的に応援できるようにするため、千歳苫小牧出張所と羽田空港出張所に入国審査官16人の増員が措置された。

## (2) 東京入国管理局における在留審査の強化

今日、不法滞在者の存在が社会問題化しているが、一方で、偽装結婚、偽装留学・就学、偽装研修など虚偽文書等の提出など様々な不正手段を行使して、在留資格を取得し、正規在留者を装って長期間在留し、専ら単純労働に従事したり、さらには犯罪組織に加入又は協力して犯罪を行うなど、我が国に与える悪影響が深刻化している。

これら偽装滞在者を排除するためには、在留資格審査において申請者から提出された書類を厳格に審査するのみならず、招へい者をめぐる状況や申請者の在留状況を実地に調査して偽装事実を発見する体制が不可欠であるが、東京入国管理局管内においては偽装滞在の疑われる事案が増加し、巧妙な隠ぺい工作により事案が複雑・困難化していることから、同局における実態調査体制の強化のため、入国審査官16人の増員が措置された。

## (3) 大阪入国管理局における摘発体制の強化及び東京入国管理局における関係機関との連携の強化等

政府は、平成15年12月に「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を決定し、国民が安全に、安心して暮らせる社会の実現のため、16年以降5年間で不法滞在者を半減させることとした。

入国管理局においては、不法滞在者の大幅削減に向けて積極的に摘発を行っているところ、警察等関係機関との連携を一層強化し、地域ごとに専門的かつ機動的な摘発を実施するため、平成16年度の東京入国管理局、17年度の名古屋入国管理局に続いて、18年度には大阪入国管理局に摘発方面隊を整備することとし、入国警備官36人の増員が措置された。

また、不法滞在者の退去強制手続を効率的に進めるため、入管法第65条等に基づき警視庁等からの身柄引取りを積極的に行っているところ、東京入国管理局においては、身柄引取件数の増加に対応するとともに、土日祝日における身柄引取を開始するため、入国警備官34人及び入国審査官5人の増員が措置された。

さらに、我が国から退去強制する外国人を大幅に増加させるためには、十分な収容能力の確保と迅速な送還が必要であるところ、平成18年度に東京入国管理局成田空港支局の収容場を移転し、収容定員が48人から350人に拡充される予定であり、同支局における被収容者の処遇や送還のための要員として入国警備官28人の増員が措置された。

## (4) 大規模国際空港における直行通過区域の摘発体制の充実・強化

近年、空港の直行通過区域（トランジットエリア）（P96ワンポイント解説）においてブローカーから他人名義の旅券や偽変造旅券などを入手し、上陸審査手続等においてそれらを行使する事案、人身取引を目的とする犯罪組織に欺罔されて外国人女性や子供が本邦に入国する事案が後を絶たず、その手口も巧妙化している。

そこで、水際の最前線である直行通過区域（トランジットエリア）を中心に人の密輸や不法な人の移動を取り締まるため、成田空港支局、中部空港支局及び関西空港支局に入国警備官22人の増員が措置された。



### 3 研修

近年の業務内容の複雑・困難化等に対処するためには、入国管理局関係職員の資質・能力の向上が必要であり、研修体制の充実・強化に取り組んでいる。

法務省の研修機関である法務総合研究所によって実施される初任者、中堅職員、管理者等を対象とした体系的な研修に加えて、職員の専門知識を向上させるために偽変造文書鑑識従事者研修、入国在留事務従事者研修、難民認定事務従事者研修、入国警備官警備処遇担当官研修、情報システム等運用担当職員研修等各種の実務研修を実施している。このほかに、人権関係、メンタルヘルス関係の研修、警察等の関係機関が行う研修、海外研修等に職員を積極的に参加させることにより、幅広い知識・経験を積ませるように努めている。

また、入国管理局の業務は主として外国人を対象としていることから、職員に対する英語、中国語、韓国語、スペイン語等の語学研修を語学専門学校等に委託し、業務に必要な語学能力の向上を図っている。

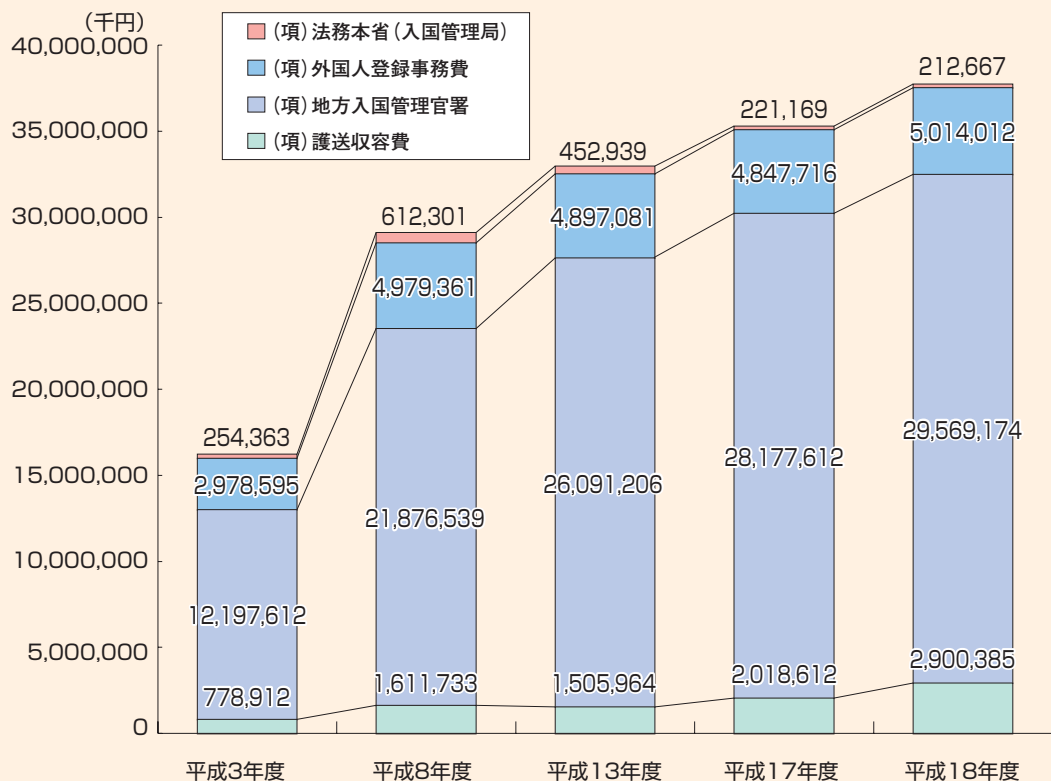
# 第12章 予算等

## 第1節◆予算

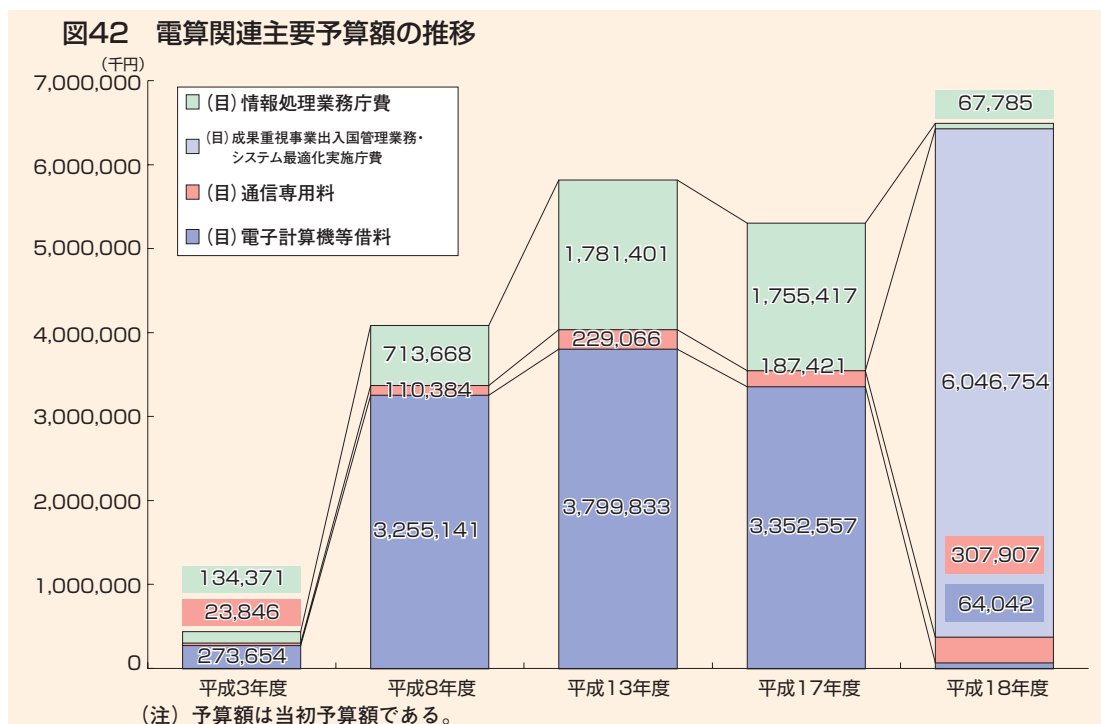
出入国管理行政の予算の推移は、図41のとおりであり、近年の厳しい行財政事情の中、当局が推進する各種施策の実施に必要な経費が認められ、体制の整備・拡充が図られている。

また、電子計算機運用関連予算については、各システムの合理化を継続的に推進した結果、平成15年度予算をピークに年々経費の縮減が図られてきたが、18年度予算においては、バイオメトリクスを活用した出入国審査体制の構築経費が認められたことなどにより、同予算が大幅に増加している（図41、42）。

図41 予算額の推移



(注) 予算額は当初予算額である。



## 第2節◆施設

平成18年3月31日現在、全国に8か所ある地方入国管理局は、法務単独庁舎（東京）、法務合同庁舎（仙台、名古屋（一部）、大阪、高松）、行政合同庁舎（札幌、広島）及び民間施設（名古屋（一部）、福岡）にそれぞれ入居している。また、地方入国管理局支局及び出張所は、港湾合同庁舎、行政合同庁舎、空港ターミナルビル及び民間施設に入居している。

さらに、全国に3か所ある入国者収容所は、いずれも平成5年以降に完成した近代的な施設であり、法務単独庁舎（大村）及び法務総合庁舎（東日本、西日本）として整備している。

今日、国際化の進展に伴い、我が国に入国・在留する外国人は、年々増加傾向にあるほか、依然として多くの不法滞在者が存在し、その数は高水準で推移している。このような状況に対応するため、近年においては、東京入国管理局の庁舎新営をはじめ、東日本入国管理センター収容棟の増築、仙台入国管理局の分庁舎新営等を実施している。また、平成16年度には名古屋入国管理局の収容場を拡充し、収容定員を80人から120人としたほか、17年度には東京入国管理局成田空港支局の収容場を拡充し、収容定員を48人から350人とした。さらに、19年度には大阪入国管理局及び名古屋入国管理局新庁舎が共に法務単独庁舎として完成する予定である（表66）。

入国管理局としては、今後も必要に応じた施設整備を積極的に実施していきたいと考えている。

表66 収容定員の推移

(人)

区分	年度	平成13	14	15	16	17	18
収容定員合計	収容定員合計	2,568	2,788	3,039	3,108	3,410	3,410
	入国者収容所	1,549	1,549	1,800	1,800	1,800	1,800
	地方入国管理局	1,019	1,239	1,239	1,308	1,610	1,610

各年度3月31日現在（平成18年度は予定）