

## ◆ 第2部 ◆

平成22年度における  
出入国管理行政に係る主要な施策等

## 第1章 新成長戦略等への対応

### —我が国社会に活力をもたらす外国人の円滑な受入れ—

#### 第1節 国際医療交流の推進

##### ① 国際医療交流促進のための在留資格の整備

入国管理局は、平成22年12月17日、病院等に入院して医療を受けるため長期間我が国に滞在する外国人患者について、長期滞在可能な在留資格を付与することなどを内容とする「特定活動告示」の一部改正等を行った。この措置により、在留資格「特定活動」に係る法務省告示に、我が国の病院等に入院して医療を受けるため長期間我が国に滞在する外国人患者とその付添人に関する規定を新設し、これらの者が在留資格「特定活動」により入国・在留ができることを明確にした。

##### (1) 改正の経緯・背景

平成21年12月30日に閣議決定された「新成長戦略（基本方針）」は、我が国の強みを生かす成長分野の一つとして「ライフ・イノベーションによる健康大国戦略」を掲げ、「医療・介護・健康関連産業は、今後、高齢社会を迎えるアジア諸国等においても高い成長が見込まれる。医薬品等の海外販売やアジアの富裕層等を対象とした健診、治療等の医療及び関連サービスを観光とも連携して促進していく」として、「医療・介護・健康関連産業のアジア等海外市場への展開促進」を主な施策として打ち出した。

これに対し、我が国で医療を受けようとする外国人は、従来、「短期査証（ビザ）」を取得し、在留資格「短期滞在」により入国するのが通例であったため、医療目的のビザがないため分かりにくいか、長期間医療を受ける場合に日数が足りないといった指摘・要望があった。内閣府の行政刷新会議の下に設置された「規制・制度改革に関する分科会」は、平成22年6月15日に取りまとめた報告書において、「わかりやすさの観点からも、明確に医療を目的としたビザを創設すべき」「医療ビザを創設すること自体が、我が国が外国人患者受入れに積極的であることを示すアピールにもなる」という基本的考え方を示した。

こうした声を受け、平成22年6月18日に閣議決定された「新成長戦略」において、アジア等で急増する医療ニーズに対し、我が国の医療の強みを提供しながら国際医療交流を促進するための取組の一環として、「いわゆる『医療滞在ビザ』を設置し、査証・在留資格の取扱を明確化して渡航回数、期限等を弾力化する」ことが盛り込まれた。

今回の改正は、この「新成長戦略」に基づき、我が国の医療機関に入院して医療を受けるため長期間滞在しようとする外国人患者及びその付添人について、在留資格「特定活動」による入国・在留を可能とする措置等を講ずるためのものであり、外務省において新たに創設された「医療滞在ビザ」と合わせて、以上のような指摘・要望に対応したものである。

##### (2) 改正の内容

###### ア 外国人患者本人と付添人の在留資格の整備（特定活動告示の改正）

在留資格「特定活動」に係る法務省告示（出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の規定に基づき同法別表第一の五の表の下欄（二に係る部分に限る。）に掲げる活動を定める件（平成22年法務省告示第131号）に、我が国の病院等に入院して医療を受けるため長期間我が国に

滞在する外国人患者とその付添人に関する規定を新設し、これらの者が在留資格「特定活動」により入国・在留ができることを明確にした。在留期間は原則として「6月」となる。なお、短期間の医療を目的とする外国人については、これまでと同様、在留資格「短期滞在」による入国となる。

#### イ 在留資格認定証明書の申請代理人の規定の整備（入管法施行規則の改正等）

在留資格「特定活動」で入国する際に事前に取得する在留資格認定証明書の申請手続を、外国人患者本人や付添人に代わって、在日親族や入院する病院等の職員が行うことができることとした。

## ② 外国人歯科医師・看護師等に対する就労制限の見直し

外国人歯科医師、看護師等我が国の専門的な国家資格を取得している者について、就労年数の制限をする必要性は乏しいのではないかとの指摘が以前よりなされていたところ、平成22年3月に策定した「第4次出入国管理基本計画」において、我が国の専門的な国家資格を有する外国人歯科医師、看護師等の就労年数に係る上陸許可基準（省令）について、その見直しを検討することとされた。

これを踏まえ、平成22年11月、以下のとおり在留資格「医療」の上陸許可基準（省令）について改正を行った。

#### ア 歯科医師として業務に従事しようとする場合

業務形態を研修に限定するという活動制限、年数制限（本邦において歯科医師の免許を受けた後6年以内）及び就労可能な地域についての制限を撤廃した。

#### イ 保健師、助産師、看護師として業務に従事しようとする場合

業務形態を研修に限定するという活動制限及び年数制限（本邦において保健師、助産師の免許を受けた後4年以内、看護師の免許を受けた後7年以内）を撤廃した。

## 第2節 ポイント制による高度人材の優遇制度の導入

我が国経済社会における新たな活力の創造、国際競争力の強化等に大きく寄与する高度人材の受入れを促進するための措置として、平成22年3月に法務省が策定した「第4次出入国管理基本計画」において、ポイント制を活用した高度人材に出入国管理上の優遇措置を講ずる制度の導入を検討することとされた。その後、「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）や、「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」（平成22年9月10日閣議決定）等においても、我が国の経済成長に特に貢献度が高いと考えられる施策として、あるいは、需要・雇用創出効果が高い規制・制度改革事項の施策として位置付けられた。

これらの決定等を受け、高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度について検討を行い、関係省庁との協議を進めた。

## 第3節 専門学校卒業生の就職支援を通じた留学生の受入れ促進

従来、我が国の専門学校を卒業し「専門士」の称号を付与された外国人が在留中に我が国で就職する場合は、在留資格「技術」、「人文知識・国際業務」等の就労資格への在留資格変更を認めてきていた一方、我が国で就職することなく、一旦帰国してしまった「専門士」については、「技術」、「人文知識・国際業務」

等の就労資格で入国しようとする場合の上陸許可基準（省令）に大卒の学歴等を求める要件があり、これらの就労資格での入国を許可することができなかった。

これについて、就職支援等の施策を通じた留学生の受入れ促進の観点から、「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」（平成22年9月10日閣議決定）において、留学生の就職支援のため、専門学校を卒業した留学生が帰国してしまった場合でも、既に取得している「専門士」の称号をもって就労可能な在留資格を申請することについて22年度中に検討し結論を得ることとされた。

これを受けて、我が国での就職を希望しつつ就職できずに帰国する専門学校卒業生も多いことにかんがみ、留学生に対する更なる就職支援を図るため、専門士の称号を付与された専門学校卒業生について、上陸許可基準（省令）における学歴要件を満たすことができるよう、在留資格「技術」、「人文知識・国際業務」等<sup>(注)</sup>に係る上陸許可基準（省令）を改正することとし、平成23年7月1日、改正省令を公布・施行した。

---

(注) 対象となる在留資格は、「技術」、「人文知識・国際業務」のほか、「教育」、特定情報処理活動に係る「特定活動」がある。

## 第2章 新しい在留管理制度等の円滑な導入に向けた取組

### 第1節 制度の概要

#### ① 新しい在留管理制度

平成21年7月に成立した改正入管法により、外国人登録制度の根拠となってきた外登法が廃止され在留管理の機能が入管法に一元化されることにより、適法な在留資格をもって本邦に中長期間在留する外国人を対象として、法務大臣が在留管理に必要な情報を継続的に把握する「新しい在留管理制度」が導入されることとなった。

#### (1) 導入の経緯・背景

近年、我が国の国際化が進展し、我が国に新規入国しあるいは外国人登録を行う外国人が著しく増加するとともに、いわゆるニューカマーと呼ばれる外国人が増加し、その国籍も多様化しているところ、ニューカマーの中には、国内に安定した生活基盤がないため、外国人登録に際して正確な申請を行わなかったり、申請をしないで頻繁に転居したり、あるいは再入国許可を受けて本国に帰国したままで連絡が途絶え、再入国するか否かが不明な者等も少なからず現れるようになっている。

こうした外国人の構成の変化やそれに伴う外国人の行動様式の変化により、現行の入管法と外登法による二元的な情報把握の制度では、これらの者の居住実態等を正確に把握することが困難になってきており、出入国管理行政上の観点からも、外国人に適切な行政サービスを提供するという観点からも問題が生じていた。

そのため、法務大臣の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」の提言等を踏まえ、外国人登録制度を含む在留管理制度の在り方について抜本的に見直すこととし、第171回国会に、新しい在留管理制度の構築を盛り込んだ「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案」を提出した。同法案は、国会審議の過程で一部修正の上、可決・成立し、公布された。

#### (2) 新しい在留管理制度により導入される措置

新しい在留管理制度では、我が国に中長期間在留する外国人については、①上陸許可、在留期間の更新許可、在留資格の変更許可等に伴う在留カードの交付、②外国人から法務大臣への在留期間中における変更事項の届出、③外国人の留学先等の所属機関から法務大臣への情報提供といった制度により、法務大臣が当該外国人の在留状況を正確かつ継続的に把握することになる。このようにして正確に把握された中長期間在留する外国人の在留状況に関する情報は、住民基本台帳法の一部を改正する法律（以下「改正住基法」という。）により新設される市区町村の外国人に係る住民基本台帳に反映され、これらの外国人に対する充実した行政サービスを行うことが可能となる。

また、在留管理に必要な情報をより正確に把握できるようになるので、在留期間の上限の伸長や再入国許可制度の見直しといった利便性を向上させるための規定を整備した。具体的な内容は次のとおりである。なお、新しい在留管理制度に係る措置については、公布の日から起算して3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（具体的には平成24年7月の施行が見込まれている）。



## ア 法務大臣が必要な情報を継続的に把握する制度を構築するための措置

- (ア) 法務大臣は、入管法上の在留資格をもって在留する外国人のうち、①3月以下の在留期間が決定された者、②「短期滞在」の在留資格が決定された者、③「外交」又は「公用」の在留資格が決定された者、④これらの外国人に準ずる者として法務省令で定めるものを除いた者を「中長期在留者」とし、これらの者に対して、基本的身分事項、在留資格・在留期間等を記載した在留カードを交付する。
- (イ) 中長期在留者は、上陸後に定めた住居地を、一定期間内に当該住居地の市区町村の長を経由して法務大臣に届け出なければならないものとする（住居地は在留カードに記載される。）。
- (ウ) 中長期在留者は、在留カードの記載事項のほか、その在留資格に応じ、その所属機関や身分関係に変更があった場合には、法務大臣（住居地の変更については市区町村の長を経由）に届け出なければならないものとする。
- (エ) 法務大臣が外国人の所属機関から、中長期在留者に関する情報の提供を受けられるようにする。
- (オ) 法務大臣は、中長期在留者に関する情報の継続的な把握のため、必要がある場合には、届出事項について事実の調査をすることができるものとする。
- (カ) 虚偽の住居地を届け出たことや、正当な理由がないのに、配偶者の身分を有する者としての活動を継続して6月以上行わないで在留していること等を在留資格の取消事由に追加する。
- (キ) 在留カード偽造行為等について罰則・退去強制事由を整備するとともに、不法就労活動に対する罰則を整備する。

## イ 適法に在留する外国人の利便性を向上させるための措置

- (ア) 在留期間の上限をこれまでの3年から5年に伸長する。
- (イ) 再入国許可の有効期間を伸長するとともに、有効な旅券及び在留カードを所持する外国人が出国後1年以内に再入国する場合には、再入国許可を原則として不要とする。

## (3) 特別永住者に係る措置

新しい在留管理制度の導入と併せて特別永住者制度の見直しも行われた。

特別永住者制度については、特段の問題を生じていないことから、現行制度を実質的に維持しつつ、利便性向上の観点から、次のとおり見直しを行った（新しい在留管理制度と同様、平成24年7月の施行が予定されている。）。

ア 法務大臣は、特別永住者という法的地位の証明書として特別永住者証明書を交付する。

イ 特別永住者について、再入国許可の有効期間を伸長し、また、有効な旅券及び特別永住者証明

書を所持する特別永住者が出国後2年以内に再入国する場合には、再入国許可を原則として不要とする。

## ② 外国人住民に係る住民基本台帳制度

新しい在留管理制度において、外登法は廃止され、外国人住民は改正された住民基本台帳法（以下「住基法」という。）等の適用対象に加わることとなる。改正住基法の施行は、改正入管法等施行日と同一であり、その改正の主な内容は次のとおりである。

### （1）外国人住民に係る住民票の作成

外国人のうち、中長期在留者、入管特例法により定められている特別永住者等であって市町村の区域内に住所を有する者について住民票を作成する。

### （2）外国人住民に係る住民票の記載事項

外国人住民に係る住民票には、日本人と同様に、氏名、住所等の基本事項に加え、国民健康保険や国民年金等の被保険者に関する事項が記載されるほか、国籍等、在留資格、在留期間等外国人住民特有の事項も記載される。

### （3）外国人住民に係る届出

外国人住民が住所を移転した場合には、日本人と同様に、住基法に基づく転出・転入届等を行うこととなる。なお、改正入管法の規定により、外国人は、住居地について法務大臣に届け出なければならないこととされているが、市区町村長に対し、在留カード又は特別永住者証明書を提出した上、転入等の手続をすれば、当該届出をしたとみなされることとなっている。

### （4）法務大臣からの通知

外国人住民が地方入国管理局において氏名等の変更を届け出たり、在留資格の変更、在留期間の更新等の許可を受けた場合には、住民票の記載事項も修正する必要があることから、法務大臣は当該外国人住民の住所地を管轄する市区町村に変更事項を通知し、市区町村は当該通知に基づいて住民票の記載の修正を行うことになる。これにより、外国人住民にとって届出負担の軽減や記録の正確性の確保が図られることとなる。

## 第2節 制度の導入に向けた取組状況

### ① 新しい在留管理制度への円滑な移行

新しい在留管理制度に係る改正規定は、公布の日から3年を超えない範囲内で政令で定める日から施行することとされている。

入国管理局としては、平成24年7月の施行を念頭に置き、円滑な施行に向けて、平成22年7月に在留カード等の仕様についてパブリックコメントを実施したほか、現在、必要となる政省令の内容、新制度下における業務遂行の在り方等について検討を進めており、これに合わせて、新制度下における関係省庁及び地方公共団体との連携の在り方に関する協議やシステムの開発等の準備を進めている。

また、改正入管法の周知のため、その内容を紹介するリーフレットを作成・配布したほか、入国管理局ホームページ上において、より詳細な改正内容を紹介するとともに、その内容が最新のものとなるよ

う施行準備の進行状況に合わせて更新を行っている。このほか、改正入管法の公布後に、在京大使館向けの説明会などを実施した。入国管理局では、今後も施行までの間、引き続き積極的な広報に努めていく。

## ② 外国人住民に係る住民基本台帳制度への円滑な移行

### (1) 総務省、地方公共団体との連携及び情報提供

入国管理局においては、総務省主催の「外国人住民に関する住民基本台帳制度への移行等に係る実務研究会」([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/daityo\\_ikou/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/daityo_ikou/index.html))に登録管理官ほかの職員が参加し、公布日から3年以内とされている法律の施行に向け、平成21年度から実務上の諸課題について検討を進めている。平成22年度は、法務省と市区町村の情報連携を進めるためのシステム連携インターフェイス仕様や特別永住者証明書発行の際に市区町村において生じる事務の課題等について検討を行ったところであり、随時、ホームページ等により市区町村へ情報提供を行ってきた。このほか、外国人登録事務市区町村代表者会議等において新制度への移行に係る情報提供を行うなど、総務省、地方公共団体と連携して新制度への移行の準備を進めている。

### (2) 正確な登録を確保するための措置

外国人に係る住民基本台帳制度の施行に当たっては、登録原票に登録されている外国人で施行日において当該市区町村の外国人住民に該当すると見込まれる者については、施行前の基準日において仮住民票が作成され、当該仮住民票が施行日に住民票へ移行することとなる。この仮住民票は、登録原票の記載内容等の情報に基づいて作成されるため、新制度への円滑な移行の観点からも、現行制度における登録原票の正確性を高めることが重要であることから、入国管理局においては、そのための一連の措置を講じている。

具体的には、平成19年度、全市区町村及び地方入国管理官署の窓口等に多言語によるポスターを掲示し、在留外国人に対して、正確な登録申請を行うよう呼びかけることとしたほか、平成20年度、登録管理官に設置した「正確性向上・運用改善班」により、市区町村に対して定期的な登録原票の点検等の指導を行い、出国等の閉鎖事由が生じている可能性が認められる場合は積極的に閉鎖照会を促している。また、改正入管法施行の6ヶ月程度前に予定されている全市区町村へのデータ提供前の試行として、平成22年度、浜松市及び杉並区においてパイロット事業を実施し、これらの結果を踏まえた上で、今後更なる正確性向上を図ることとしている。



## 第3章 円滑かつ厳格な入国審査等の実施

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。訪日外国人を増加させるため、観光立国の実現に向けた各種の取組が推進される中で、観光客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も重要であり、入国審査を行うに当たっては、円滑化と厳格化という一見相反する目標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、取り組んでいる。

### 第1節 観光立国実現に向けた取組

#### ① 審査待ち時間短縮のための取組

現在、我が国においては政府を挙げて観光立国の実現に向けた取組を進めているところであり、円滑な出入国審査を実施することにより国際協調と国際交流を増進し、観光立国実現に貢献することが求められている。

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ており、平成17年度からセカンダリ審査（二次的審査）を導入しているほか、18年度に千歳苫小牧出張所及び羽田空港出張所（当時）に、21年度に福岡入国管理局に、審査応援班を設置し、地方空港等への審査応援をより効率的に行うための体制をとっている。

また、混雑する審査場の停滞・混乱を防ぎ、限られた審査場のキャパシティを最大限効果的に使って一層円滑な入国審査を実現するため、審査ブースコンシェルジュを配置し、空いたブースへの誘導案内のほか、EDカードの確認・記載案内やバイオ端末の手順案内・補助などを行っている。

#### ② 自動化ゲート

事前に利用希望者登録を行った日本人及び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外国人は、自動化ゲートを利用することにより、一般の出入国審査ブースで入国審査官の審査を受けることなく出入国手続を受けることを可能とし、円滑かつ厳格な審査の一層の推進を図っている。具体的には、平成19年11月に成田空港に同ゲートを設置、続いて21年9月に中部空港及び関西空港に設置、22年10月には新たに羽田空港にも設置した。

なお、自動化ゲート利用希望者登録は、平成19年11月、東京入国管理局及び同局成田空港支局の2か所から開始し、21年9月には、名古屋入国管理局、同局中部空港支局、大阪入国管理局及び同局関西空港支局、22年10月には、東京入国管理局羽田空港支局へと拡大され、23年3月には、高松入国管理局においても開始した。



自動化ゲート

## 【トピックス－観光立国の推進－】

「強い経済」の実現に向けた戦略を示した「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）において、訪日外国人を2020年初めまでに2,500万人、将来的には3,000万人まで伸ばすとされているところであり、入国管理局においては、入国審査に要する時間の更なる短縮に向けて取り組んでいます。

## 第2節 水際対策の強化

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が極めて重要であり、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、継続して厳格な出入国審査等を実施している。

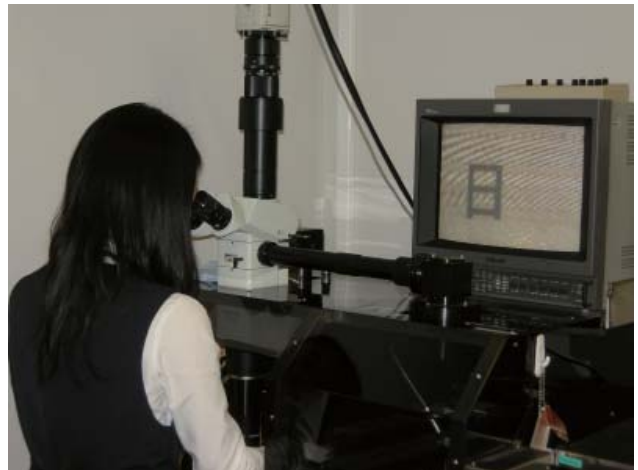
### ① 個人識別情報を活用した入国審査の実施

平成19年11月20日から、我が国に上陸しようとする外国人に対し、個人識別情報（指紋、顔写真）の提供を義務付けている。これにより、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ったほか、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しようとする者についても、入国管理局が保有する被退去強制者の指紋及び顔画像と照合することにより、確実に発見できるようになった。

他方、個人識別情報を活用した入国審査の実施以降、過去の退去強制歴が発覚するのを避けるため、自己の指紋を傷つけたり手術を受けるなど指紋を偽装して入国を試みたり、こうした手口により偽造旅券を行使して不法入国したと見られる事案が発生した。そのような偽装指紋事案については、入国管理局が退去強制手続を執るだけでなく、刑事処分を含め厳格に対処する必要があることから、警察等捜査機関へ告発・通報を行っているほか、このような事案に対応するため、機器の改修などにより偽装指紋の発見に努めている。



個人識別情報を活用した入国審査風景



偽変造文書対策

## ② ICPO紛失・盗難旅券情報の活用

「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）において、「今後速やかに講ずべきテロの未然防止対策」として、ICPO紛失・盗難旅券データベースを入国審査の際に活用するためのシステムを導入・運用することが決定されていたところ、平成21年8月、ICPO紛失・盗難旅券データベース検索システムを活用した審査を実施することとした。

## ③ APISを活用した出入国審査

入国管理局においては、テロリスト等が我が国に入国し、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等の動きや、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、テロリスト等の発見に努めている。

平成19年2月1日以降は、本邦に乗り入れるすべての船舶及び航空機から乗客等の身分事項等の事前提出が義務付けられているところ、同22年2月21日から、輸出入・港湾関連情報処理センターが運用する航空貨物通関情報処理システム経由で、空港に乗り入れる航空機の事前旅客情報等を受信することが可能となり、新たな空港貨物事前旅客情報システムの運用が開始されることとなった。

## 第3節 その他

### ① 上陸拒否の特例

従前は、上陸の申請をした外国人が入管法第5条第1項に規定された上陸拒否事由に該当する特定の事由がある場合、同法第7条第1項第4号に規定された上陸のための条件に適合しないことから、特別審理官による口頭審理、法務大臣に対する異議の申出の経路を経て上陸特別許可を受けなければ上陸を認められなかったが、平成21年に公布された改正入管法により上陸拒否の特例に関する規定が新設され、法務大臣が相当と認めるときは、これらの経路を経ずに入国審査官が上陸許可することにより上陸を認めることが可能となった（平成22年7月1日施行）。

本件の措置の対象となる上陸拒否事由については、1年以上の懲役若しくは禁錮又はこれらに相当する刑に処せられたことがある者（入管法第5条第1項第4号）、麻薬など薬物犯罪により刑に処せられたことがある者（同第5号）、売春関係の業務に従事したことのある者（同第7号）、上陸拒否期間中である者（同第9号及び第9号の2）であり、これらに該当している場合であっても、当該者が在留資格をもって在留している場合で、再入国許可を与えられた又は難民旅行証明書を交付されたときはその対象となる。また、当該者が在留資格認定証明書の交付又は旅券に日本国領事館等の査証を受けた場合も同様に対象となる。

### ② 乗員上陸許可を受けた者の乗員手帳等の携帯・提示義務

乗員上陸の許可を受けた外国人については、旅券又は乗員上陸許可書のいずれかを携帯及び提示する義務が課せられていたが、乗員上陸許可書には顔写真が貼付されていない（数次の乗員上陸許可書を除く。）ことから、当該許可書を所持する外国人が、乗員上陸の許可を受けた本人であるか否かを確認することができないという問題が生じたことにより、平成20年12月に取りまとめられた「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」において、水際対策の強化として「航空機及び船舶の乗員で、乗員上陸許可を受けて上陸している者の本人確認をよりの確に行うため、旅券又は乗員手帳の携帯の義務付け等について検討を進める」ことが決定された。これを踏まえ、乗員上陸許可書を所持する外国人が、

乗員上陸の許可を受けた者であるか否かを即時的に確認するため、平成21年7月に公布された改正入管法により、乗員上陸許可書に加えて、旅券又は乗員手帳の携帯及び提示義務が課されることとなった（平成22年1月1日施行）。

### ③ A P E Cへの対応

我が国が議長国となった2010年日本A P E Cに関し、入国管理局においては、本省及び各地方入国管理局に日本A P E C対策準備室を設置して体制を確立し、A P E C関係者に対する迅速な出入国手続を実施する一方で、テロリスト及び海外における反グローバリズム化団体等による日本国内での活動を排除するため、関係機関との緊密な連携を図りながら個人識別情報の活用による厳格な入国審査を徹底した。2010年日本A P E Cは、平成22年11月14日の首脳会議までの開催期間中、会議の円滑な遂行に対する目立った妨害行為もなく、円滑に終了した。



## 第4章 新たな技能実習制度の開始

### 第1節 制度の概要

研修・技能実習制度は、技能実習生等への技術・技能移転を通じ、その国の経済発展を担う人材育成を目的とする制度であるが、近年、制度の趣旨を十分に理解せず、研修生や技能実習生を低賃金労働者として扱うなど、一部の受入れ機関において不適正な受入れが行われている事案が増加し、また、傘下の企業に対する指導・監督が不十分な受入れ団体の存在や研修生をあっせんして不当な利益を得るブローカーの存在も指摘されている。

このような現状に対応するため、平成22年7月に新たな技能実習制度の運用が開始され、実務を伴う研修を行う場合、原則として雇用契約に基づき技能等修得活動を行うことを義務付け、当該活動を行う期間中の技能実習生が労働基準法や最低賃金法等の労働関係法令上の保護を受けられるように措置するとともに、団体監理型の受入れにおいて、従来、1年目の研修についてのみ団体が監理を行っていたところを、2年目以降の技能実習についても団体の責任と監理の下で行うこととなった。

また、新制度では、専門的な知識を有する者による技能実習生の法的保護に必要な情報に係る講習の実施を義務付け、さらに、監理団体の指導・監理・支援体制を強化するため、監理団体の要件として、①監理団体の職員等が、1月に1回以上、実習実施機関に赴き技能実習の実施状況を確認・指導すること、②監理団体の役員が、3月に1回以上、監査を実施し、その結果を地方入国管理局へ報告すること、③相談員の設置などにより監理団体が技能実習生からの相談に対応する措置を講じていること、などを規定している。

### 第2節 不適正な事案への対処

入国管理局では、研修・技能実習に関し不適正な行為を行った機関に対しては、「不正行為」の認定を行い、法務省令の規定等に基づいて、当該機関が、研修生・技能実習生を受け入れることを、不正行為の類型に応じ、5年間、3年間又は1年間停止している。平成22年中に「不正行為」に認定した機関は163機関であった。

これを受入れ形態別にみると、企業単独型で受け入れた機関が3機関（1.8%）、団体監理型での受入れ機関が160機関（98.2%）であった。団体監理型の受入れについて、受入れ機関別では、第一次受入れ機関（事業協同組合などの団体）が17機関（10.6%）、第二次受入れ機関（組合員企業など）が143機関（89.4%）となっている（表49）。

「不正行為」の類型別では、技能実習生に対する賃金未払いなどの「労働関係法規違反」、研修生に対し禁止されている研修時間外や休日に作業を行わせた「所定時間外作業」、申請とは異なる機関で研修生・技能実習生を受け入れた「名義貸し」の順に多く、この3類型で全体の71.7%を占めている（表50）。



表 49 受入れ形態別「不正行為」認定機関数の推移

(機関)

受入れ形態		年				
		平成 18	19	20	21	22
企業単独型		11	9	7	2	3
団体	第一次受入れ機関	28	36	29	34	17
監理型	第二次受入れ機関	190	404	416	324	143
計		229	449	452	360	163

表 50 類型別「不正行為」認定件数 (平成 22 年)

(件)

類型	受入れ形態	企業単独型 (3 機関)	団体監理型		計 (163 機関)
			第一次 (17 機関)	第二次 (143 機関)	
第 1 類型	① 二重契約	0	1	0	1
	② 研修・技能実習計画との齟齬	1	5	12	18
	③ 名義貸し	0	1	30	31
	④ その他虚偽文書の作成・行使	0	8	3	11
第 2 類型	研修生の所定時間外作業	2	2	44	48
第 3 類型	悪質な人権侵害行為等	3	4	18	25
第 4 類型	問題事例の未報告等	0	0	0	0
第 5 類型	不法就労者の雇用	1	1	3	5
	労働関係法規違反	0	1	77	78
第 6 類型	準ずる行為の再発生	0	2	0	2
計		7	25	187	219

(注 1) 一つの受入れ機関が、複数の類型により「不正行為」認定されている場合は、それぞれの類型に計上しているため、類型別の認定件数とは一致しない。

(注 2) 平成 22 年 7 月以降の不正行為については、上陸基準省令の規定に基づいて不正行為に認定しているが、その類型については、「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針 (平成 19 年改訂)」の類型に合わせて、件数を計上している。

## 第5章 留学生の適正かつ円滑な受入れ

### 第1節 留学生の適正かつ円滑な入国・在留審査

留学生の受入れは、国際親善の強化、人的ネットワークの形成による相互理解と友好関係の深化、人材育成を通じた国際貢献、大学等キャンパスの国際的な環境の創出等の意義を有するほか、我が国の経済活動を担う人材の受入れとしての意義も有するものである。また、平成22年6月18日に閣議決定された「新成長戦略」においても「質の高い外国人学生の受入れを30万人にすることを目指す」としており、その実現に向けた施策に政府全体で取り組んでいる。

出入国管理行政においても、その実現に向け、引き続き、教育機関と連携し、適正な在留管理の徹底を図るとともに、不法残留者や不法就労者を発生させないなど留学生の在籍管理を適切に行っていると認められる大学等からの申請については、提出書類の大幅な簡素化を図るなど、留学生の適正かつ円滑な受入れを推進している。他方、不法残留者や不法就労者を多数発生させるなどしている教育機関からの申請については、従来どおり厳格な審査を実施している。

### 第2節 留学生の受入れに関する施策の実施状況

入国管理局においては、前述のとおり留学生に対して適正かつ円滑な入国・在留審査を実施しているほか、平成22年中には新たに次の留学生受入れに関する施策を実施している。

#### ① 在留資格「留学」と「就学」の一本化

近年、在留資格「就学」に係る不法残留者数が減少傾向にあること、「就学」を「留学」のワンステップとする位置付けが強まっていることなどから、外国人が教育を受ける活動の在留資格について「留学」に一本化することとし、このことを盛り込んだ改正入管法が平成21年7月に公布され、22年7月1日から施行されている（図23、表51）。

## ② 資格外活動許可の見直し

在留資格の一本化に伴い、平成22年7月1日から、外国人学生の資格外活動については、原則として1週28時間以内の包括的な許可を行うこととした。

また、入管法施行規則を改正して、大学等において報酬を受けて行うティーチング・アシスタント又はリサーチ・アシスタントとしての活動については、資格外活動許可を要しないこととし、同日から施行されている。

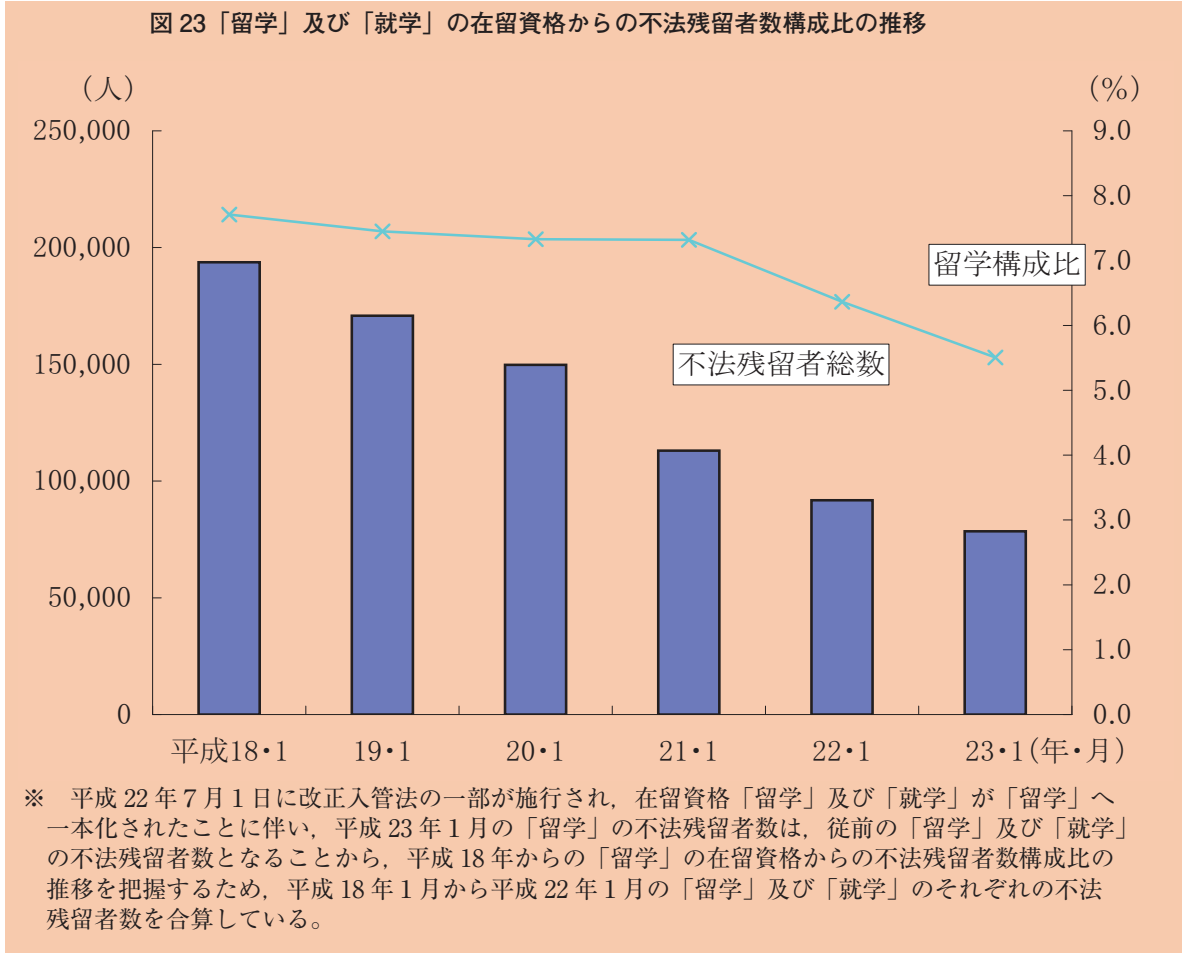


表51 「留学」及び「就学」の在留資格からの不法残留者数構成比の推移

月日区分	年	平成18年	19年	20年	21年	22年	23年
		1月1日	1月1日	1月1日	1月1日	1月1日	1月1日
不法残留者総数(人)		193,745	170,839	149,785	113,072	91,778	78,488
留学(人)		14,935	12,729	10,978	8,276	5,842	4,322
構成比(%)		7.7	7.5	7.3	7.3	6.4	5.5

※ 「留学」には、不法残留となった時点での在留資格が「就学」(平成22年7月1日施行前の出入国管理及び難民認定法上の在留資格)だった者の数も含まれる。

## 第6章 在留期間更新許可申請者等の在留期間の特例

平成21年7月に公布された改正入管法により、在留期間の満了の日までに在留期間更新許可申請又は在留資格変更許可申請をした場合において、申請に対する処分が在留期間の満了までに終了しない場合には、その外国人は、その在留期間の満了後も、処分がされるとき又は従前の在留期間の満了の日から2月を経過する日のいずれか早いときまで、引き続き当該在留資格をもって本邦に在留することができることとした（平成22年7月1日施行）。

また、当該期間内に再入国を希望する場合には、新たに再入国許可申請をすれば許可することができることとした。

## 第7章 東日本大震災に対する入国管理局の取組

平成23年3月11日に発生した東日本大震災（以下「本震災」という。）は、国内観測史上最大規模の地震であり、それに伴う大規模な津波と原子力発電所の事故により、東北地方の太平洋沿岸を中心に、東日本全域に未曾有の大災害を引き起こした。

本震災により被災した外国人の権利利益の保全等を図るため、入国管理局では以下の取組を行った。

### 第1節 災害発生に伴う入国・在留手続に係る措置

#### ① 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律に基づく在留期間の延長

入国管理局では、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（以下「特措法」という。）第3条第2項の規定に基づく法務省告示（平成23年3月16日法務省告示第123号）の対象となる外国人については、在留期間の満了日を、特段の手続を要することなく、一律に、23年8月31日まで延長する措置をとった。

（参考）告示の対象者

次のいずれにも該当する者。

- （1）本震災発生以前に行った処分（上陸許可を含む。）により、在留期間が平成23年8月30日までに満了する者。
- （2）本震災の発生時において、「青森県の区域、岩手県の区域、宮城県の区域、福島県の区域又は茨城県の区域（以下「特定区域」という。）に在るもの」又は「外国人登録法第4条第1項の規定による登録を受け、同項に規定する外国人登録原票に登録された居住地が特定区域に在るもの。」

また、告示に該当しない外国人でも、本震災により被害を受け、在留期限が8月30日までに到来する者については、地方入国管理局長あて申出を行うことにより、特措法第3条に該当すると判断される場合には、在留期間の満了日を8月31日まで延長する措置をとった。

このほか、乗員上陸などの特例上陸許可などに関し、本震災により期限内に出国や申請をすることができなかった場合について、個別事案に即し、特措法第3条第3項に基づき、当該期限日を延長する措置をとった。

#### ② 諸外国・地域及び国際機関からの救助隊の迅速な受入れの実施

3月12日から5月30日まで、米国、ロシア、フランス、韓国など21か国・地域からの緊急救助隊約1,100人が成田空港、羽田空港、三沢基地、横田基地等から我が国に入国した。緊急救助隊の上陸審査に当たり、入国審査官があらかじめ作成した仮上陸許可証を交付することで、旅券への上陸許可証印を省略するなど簡便・迅速な方法により実施した。

#### ③ 震災により出国を希望する外国人に対する迅速な出国手続の実施

##### （1）再入国許可

東京入国管理局（支局、出張所を含む。）においては、本震災を受けて、再入国許可の申請件数が、ピークの日には通常の約12倍にあたる約2万件に達したが、すべての審査部門の入国審査官が再



入国許可の事務に従事する一方、通常は退去強制手続業務に従事する入国警備官も手続を待つ申請者の列の整理案内にあたるなど、職員総出の体制で早朝から深夜まで対応にあたったほか、処理時間の一層の短縮を図るために、申請書の記載を可能な範囲で簡便にするなどして、迅速に処理した。

## ② 出国手続（再入国許可を受けての出国を含む。）

成田空港においては、本震災を受けて、出国手続をとった外国人が、ピークの日には昨年同時期の約2倍にあたる約2万人に達した。これを踏まえ、3月19日から21日までの三連休中の空港における出国審査に対応するため、成田空港、羽田空港及び新潟空港に本省、東京入国管理局本局及び東日本入国管理センターから職員を派遣し、混乱を生ずることなく処理した。

## ④ 震災により途中帰国した留学生及び研修・技能実習生の円滑な再来日のための措置

再入国許可を取らずに出国した外国人が再度来日する場合には、通常、在留資格認定証明書が必要となるが、本震災の後、急いで出国したため、再入国許可を取らずに出国した留学生に対しては、外務省と協議の上、特例として手続を簡略化し、極力短時間で、日本国大使館・領事館で新たな査証の発給が受けられる措置をとった。

また、本震災の後、急いで出国したため、再入国許可を取らずに出国した研修・技能実習生に対しては、再度、来日して従前受けていた研修・技能実習の継続を希望し、その実施環境が整っているような場合については、日本国大使館・領事館で新たな査証の発給を受け、上陸審査において活動の継続性が認められれば、上陸特別許可とする措置をとった。

## 第2節 被災した可能性のある外国人の安否確認への協力

### ① 被災地域における外国人住民に関する記録の提供

入国管理局では、被災した可能性のある外国人の安否確認のため、自治体及び在日外国公館からの要請に基づき、被災地域（注1）の外国人登録者に関する情報（注2）を提供した。

平成23年5月9日現在、58件、延べ7万6,762人の情報を提供した。情報提供先については、自治体が、岩手県、宮城県及び福島県であり、3県で延べ3万2,411人、在日外国公館は54の国及び地域であり、延べ4万4,350人の各国の自国民についての情報を提供した。

なお、要請のあった自治体若しくは在日外国公館に対しては、これら外国人登録者の出国事実の有無についても回答した。

### ② 安否確認のための出国事実の有無の回答

入国管理局では、青森県、岩手県、宮城県、福島県及び茨城県の5県の中で、災害救助法適用地域の市町村において外国人登録を受けている外国人及び同地域に居住する日本人を対象として、被災した可能性のある者の安否確認のため、その者が我が国から出国しているかどうかの事実について、家族・親族等の関係にある者からの照会（出国事実の照会）に対応した。

（注1）「被災地域」とは、平成23年3月24日付け厚生労働省が発表した「東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の適用について（第11報）」に基づく災害救助法適用市町村をいう。

（注2）「外国人登録者に関する情報」とは、身分事項（氏名、生年月日、国籍、性別）、外国人登録番号、居住地、世帯事項、入国港、入国年月日、所属機関（勤務先、研修先、教育機関など）等をいう。

平成23年5月9日現在、52件、延べ287人の出国事実の有無を回答した。

### 第3節 外国人登録事務に関する協力

入国管理局においては、以下のような外国人登録事務への協力を実施した。

まず、全国の市区町村に対し、被災地に居住していた外国人が避難先で登録原票記載事項証明書交付の請求等を行った場合には、避難先市区町村で迅速に登録原票に代わる代用原票を作成した上で同証明書の交付を行うことができるようにする等の運用を全市区町村に通知するとともに、登録原票を滅失等している市区町村の記録の再製や被災者の安否確認等を支援するため、要望のあった市区町村に対し、当該市区町村の全登録外国人に係る外国人登録記録を法務省のデータに基づき作成し、迅速に提供することとした。

また、被災により通常の外国人登録事務の遂行が著しく困難となっている市区町村を支援するため、一定期間、被災地市区町村の外国人登録事務に係る作業の一部を代行することとし、依頼のあった市区町村に対して直ちに作業代行を開始した<sup>(注)</sup>。

そのほか、市区町村からの幅広い質問・相談に応じるので遠慮なく問い合わせるよう、全市区町村に通知・広報し、被災のため本来の外国人登録事務担当者が対応できない場合でも安心して相談できるよう努めた。

### 第4節 被災した外国人等への情報提供

入国管理局では、本震災により被災した外国人等に対して、必要と思われる情報を迅速に提供することが、特に被災者支援の観点から重要であるとの認識の下、一層の積極的な広報活動を実施した。

具体的には、再入国許可等の各種手続に関する相談に対応するため、全国の地方入国管理局に震災に関する専用の相談窓口を設置したほか、専用ダイヤルを設置して休日にも電話相談を受け付けた。

また、「東日本大震災に関する入国管理局からのお知らせ」と題する専用のホームページを開設し、被災地域の外国人の在留期間延長や被災地域にいた外国人の出国事実の照会など、被災者支援措置に関する情報を多言語（日本語・英語・中国語・韓国語・スペイン語・ポルトガル語）で掲載するとともに、在日外国公館や自治体に対する各種支援情報も掲載した。

さらに、IOMと連携し、IOM職員とともに入国管理局職員が被災地域に赴き、入国管理局の被災者支援措置を記載したビラを配布するなどして情報提供を行った。

---

(注) 岩手県、宮城県及び福島県所在の5市町村の外国人登録事務に係る作業の一部を代行した。

## 第8章 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策

### 第1節 不法滞在者対策の実施

#### ① 不法滞在者を減少させるためのこれまでの取組

平成16年から始まった「不法滞在者5年半減計画」については、それぞれの地方入国管理官署において、厳格な上陸・在留審査や不法就労防止に関する積極的な広報活動、摘発方面隊等による摘発の強化や入管法第65条に基づく身柄引取りの運用拡大を実施し、また、出国命令制度による不法滞在者の出頭の促進など、各種施策を積極的に実施した結果、半減計画開始当時に約25万人であった不法滞在者は、21年1月現在では約13万に減少し、ほぼその目標を達成した。

入国管理局では、その後も、「新しい在留管理制度による不法滞在者等を生まない社会の構築」をうたう「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」の下、不法滞在者の一層の縮減に努めた結果、平成23年1月1日現在で、約9万から10万人にまで減少した。

#### ② 更なる不法滞在者の削減に向けた取組

入国管理局では、着実に不法滞在者数を減少させてきており、これまでの取組の成果が現れているものと考えている。しかしながら、不法滞在者は今なお約9万から10万人潜在しているため、次の各取組を強化し、更なる不法滞在者の縮減に努めている。

##### (1) 摘発の強化

入国管理局では、不法滞在者が多く潜在している大都市圏を抱える地方入国管理官署に摘発業務を専従とする「摘発方面隊」を設置（東京入国管理局6方面隊、名古屋入国管理局・大阪入国管理局各2方面隊、東京入国管理局横浜支局1方面隊）するなど、入国管理局の摘発力の強化を進めており、また、警察と協力関係を強化して合同摘発を推進している。

そして、不法滞在者の小口化・拡散化が顕著となってきており、1か所当たりの被摘発者数が減少してきていることから、不法滞在者に係る情報をより一層活用して、効率的な摘発の推進に努めている。

##### (2) 出頭申告しやすい環境の整備

入国管理局では、全国各地に潜在する不法滞在者の自主的な出頭を促進するため、その対策として①出国命令制度の導入、②在留特別許可のガイドラインの改訂や事例の公表、③出頭申告を促進するための広報を実施している。

出国命令制度とは、速やかに出国するために出頭申告したことなどの一定の要件を満たす不法残留者について、退去強制手続における収容前置主義の例外として、身柄を収容しないまま簡易な手続により出国させる制度であり、平成22年においては約5千人が同制度により出国している（第1部第2章第2節5参照）。

他方、平成18年に策定・公表した「在留特別許可に係るガイドライン」について、その運用の透明性をより一層高めるため、平成21年7月に改訂し、出頭申告した場合は在留の可否判断において在留特別許可方向で検討されやすくなることを紹介した。

これら出国命令制度，在留特別許可のガイドラインの改訂に関する積極的な広報による更なる周知にも努め，出頭申告しやすい環境を整備し，一層の自主的な出頭申告の促進を図っている（注）。

## 第2節 偽装滞在者対策の実施

### ① 偽装滞在者等について

「偽装滞在者」とは，偽装婚，偽装留学，偽装就労など，偽変造文書や虚偽文書を悪用するなどして身分・活動目的を偽り，あたかも在留資格のいずれか一に該当するかのごとく偽装して在留許可を受けた正規在留者を装い，実際には不法に就労等する者のことであり，不法滞在者対策とともに出入国管理行政上重要な課題となっている。表見上はあくまでも「正規滞在者」であることから，その実態を正確に把握するまでには至っていないが，我が国での入国・在留を画策する手段として，偽装滞在者の増加が懸念されている。

在留資格制度を悪用する偽装滞在者の存在は看過できないものであり，我が国の出入国管理行政の根幹に関わるものであることから，入国管理局としては，綿密な調査によってこの種の事案の実態の解明に努め，退去強制事由に該当する者には退去強制手続を執り，また，在留資格の取消事由に該当する者には在留資格の取消し等を行った上で退去強制手続を執るなど，厳格な対応に努めている。

### ② 偽装滞在者等への取締りの実施

#### (1) 情報の収集・分析の強化

偽装滞在者対策を推進するためには，より一層情報の収集・分析に基づく摘発等の効果的な取締りが重要となってくる。

そのため，一般人から寄せられる多数の不法滞在者に係る情報のほか，警察等関係機関との情報交換あるいは厚生労働省から提供される雇用状況届出情報を活用し，偽装滞在者の発見，摘発等を行い，それらの者に対して厳格に対応している。

#### (2) 資格外活動違反者への摘発強化・在留資格取消事由該当者への厳格な対応

我が国での活動内容に制限がある在留資格をもって在留する者が，付与された在留資格に属さない就労活動を専ら行っていることが判明した場合には，資格外活動として退去強制事由に該当することから，これら資格外活動者については，積極的な摘発に努めている。

また，入国警備官と入国審査官が協働してその実態解明に努め，在留資格取消事由に該当することが判明した場合には在留資格の取消しを行った上で退去強制手続を執るなど取締りの強化に努めている。

### ③ 不法就労助長行為等に的確に対処するための退去強制事由の追加

不法就労助長行為等に的確に対処するため，平成21年7月の入管法改正により新たな退去強制事由として次のものが加えられた（平成22年7月1日施行）。

ア 他の外国人に不正に上陸許可等を受けさせる目的で，偽変造文書等の作成等を教唆・補助す

（注）広報活動の例

①毎年6月，「不法就労外国人対策キャンペーン」での不法就労防止に係る広報を行っている。

②法務省や入国管理局のホームページに「出頭申告のご案内」を掲載し，帰国を希望する方，日本での在留を希望する方のいずれに対しても，出頭申告することのメリット及び出頭後の手続を分かりやすく案内している。



- る行為をしたこと
- イ 不法就労助長行為<sup>(注)</sup>をしたこと
- ウ 資格外活動の罪により禁錮以上の刑に処せられたこと

### 第3節 被收容者の処遇の適正化に向けた取組

#### ① 入国者收容所等視察委員会の活動等

入国者收容所等視察委員会の視察等の対象となる入国者收容所等及び出国待機施設は全国に23か所あり、東京入国管理局及び大阪入国管理局に置かれた委員会が、分担してそれら対象施設の視察及び被收容者との面接を行い、その結果に基づき、入国者收容所長又は地方入国管理局長（以下「所長等」という。）にその運営についての意見を述べることとされている。また、所長等は、速やかに各委員会から提出された意見を検討の上、対応可能なものから措置を講じるよう努めることとしている。

なお、委員については、人格識見が高く、かつ、入国者收容所等の運営の改善向上に熱意を有する者のうちから、法務大臣が非常勤として任命することとされており、具体的には、学識経験者、法曹関係者、医療関係者、N G O関係者、国際機関関係者及び地域住民代表などの幅広い分野の有識者の中から、委員会毎に10人以内の委員が任命されている。

#### ② 退去強制令書により收容する者の仮放免に関する検証等について

入国管理局では、退去強制令書が発付されてから相当の期間收容が継続している被收容者について、今後、一定期間ごとにその仮放免の必要性、相当性を検証・検討し、個々の事情に応じて仮放免を弾力的に活用しつつ、より一層適正な退去強制手続の実施に努めていくこととした。

入管法においては、退去強制令書が発付された者を速やかに送還することとなっているが、直ちに本邦外に送還することができないときは、送還のための身柄の確保及び在留活動を禁止することを目的として、送還可能となるまで收容することができるとされており、その一方で、收容をいったん解く必要が生じた場合に備えて、仮放免制度が設けられている。

仮放免制度については、これまでも、各地方入国管理官署において適正な運用に努めてきたが、近年、種々の理由から、收容が長期化する被收容者が増加する傾向にあるため、仮放免制度が設けられている趣旨にかんがみ、退去強制令書が発付されたものの、收容が相当の期間となった被收容者については、仮放免許可申請の有無にかかわらず、入国者收容所長又は地方入国管理局主任審査官が、一定期間ごとにその仮放免の必要性や相当性を検証・検討することとした。

そして、その結果を踏まえ、被收容者の個々の事情に応じて仮放免を弾力的に活用することにより、收容の長期化をできるだけ回避するよう取り組み、より一層の適正な退去強制手続の実施に努めていくこととしている。

#### ③ 出入国管理行政に関する日本弁護士連合会との合意

入国管理局は、平成22年9月9日、日本弁護士連合会との間で、出入国管理行政における收容にま

(注)「不法就労助長行為」とは、

- (ア) 事業活動に関し、外国人に不法就労活動をさせる行為
- (イ) 外国人に不法就労活動をさせるためにこれを自己の支配下に置く行為
- (ウ) 業として、外国人に不法就労活動をさせる行為又は外国人に不法就労活動をさせるために自己の支配下に置く行為に関しあつせんする行為をいう。



つわる諸問題についてより望ましい状況を実現するための方策等を協議する場を持つこととするとともに、その一環として、被收容者に対する弁護士による法律相談等の取組を共に促進することについて合意した。

具体的には、法律相談については、入国者收容所の被收容者に関し、弁護士会による電話相談や出張による臨時の法律相談を受け付けることとし、各弁護士会がその態勢を整備するとともに、各入国者收容所において、案内や面会場所の確保等の協力を行うこととなった。また、被收容者の代理人となっているなどの一定の弁護士に対しては、その訴訟活動等に関する判断に資するよう送還予定時期を知らせることとした。

日本弁護士連合会とは今後も継続的に協議を重ね、收容にまつわる諸問題について、より望ましい状況の実現を図ることとしている。

## 第9章 在留特別許可の適正な運用

入管法上、法務大臣には入管法違反者に対し在留を特別に許可する権限が与えられているが、その許否判断は、個々の事案ごとに、在留を希望する理由、家族状況、素行、内外の諸情勢、人道的な配慮の必要性、さらには他の不法滞在者に与える影響等の諸事情を総合的に考慮して決定されている。

入国管理局においては、これまで「在留特別許可に係るガイドライン」の策定・公表、「在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例について」の公表といった措置を講じ、在留特別許可の透明性や予見可能性の向上に取り組んでいる。

### 第1節 「在留特別許可に係るガイドライン」に基づく運用

在留特別許可は、法務大臣が個々の事案ごとに諸般の事情を総合的に考慮して決定するものであり、一般的な基準を設けることには馴染まないものであるが、在留特別許可の透明性・公平性を更に向上させるため、入国管理局においては、「在留特別許可に係るガイドライン」を策定・公表している。

「在留特別許可に係るガイドライン」には、在留特別許可の許否判断に係る考慮要素事項を詳細に記載しているほか、許否判断を行うに当たっての考え方を示しており、在留特別許可の許否判断を行うに当たっては、これを踏まえて行うこととしている。

また、平成22年5月には、これまで日本語のみで公表していた当該ガイドラインを多言語（英語、中国語、韓国語、ポルトガル語、スペイン語、タガログ語）に翻訳し、ホームページ上に公表した。

### 第2節 「在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例について」の拡充

入国管理局においては、平成16年8月から、在留特別許可された事例や許可されなかった事例について、法務省のホームページ上で公表してきたところ、平成22年4月には、在留特別許可の許否判断の更なる透明性・公平性を図ることを目的として、在留特別許可された事例等をわかりやすく分類・整理し、一覧表形式で公表し、平成23年4月にも同様の形式で新たな事例を追加公表した。

## 第10章 難民の適正かつ迅速な庇護の推進

### 第1節 難民認定審査の処理期間に係る目標の設定及び公表

入国管理局では、平成22年7月、難民認定申請案件の審査期間が長期化している状況を踏まえ、難民として認定されるべき者等の法的地位の早期安定化を図るため、6か月を標準処理期間とし、平成23年3月末までに、原則的には、すべての案件が、この期間で処理できる状況となるよう努めることとした。また、四半期毎に、難民認定申請案件についての平均処理（審査）期間を法務省のホームページ上で公表することとした。

目標設定前の平成22年6月末の時点では、申請から6か月を超えて未処理の案件が612件あったところ、平成23年3月末現在では35件にまで減少し、ほぼその目標を達成した。

今後も、出身国情報に関する基礎資料の収集・整備や職員の専門性の向上等の体制強化を図り、標準処理期間6か月を維持しつつ、より一層の適正かつ迅速な審査を推進していく。

### 第2節 難民出身国情報の公表

日本弁護士連合会から、出身国情報に関する資料センターを設置して資料を充実し、これを申請者の側も閲覧・利用できるようにすべきとの提言を受け、入国管理局において、難民の出身国や国際情勢に関する情報（具体的には、英国内務省報告及び米国内務省報告の翻訳版）を平成22年11月から法務省のホームページ上に掲載している。

### 第3節 第三国定住による難民の受入れ

第三国定住とは、出身国から避難し、隣国の難民キャンプ等で一時的な庇護を受けた難民を、当初庇護を求めた国から新たに受入れに合意した第三国に移動させるものであり、難民の自発的帰還及び第一次庇護国への定住と並ぶ難民問題の恒久的解決策の一つと位置付けられている。

UNHCRは、難民問題に関する負担を国際社会において適正に分担するという観点から、第三国定住による難民の受入れを各国に推奨している。

我が国においても、従来からインドシナ難民や難民条約上の難民と認定された者への定住支援策を講じてきたところであるが、アジア地域での難民に関する諸問題に対処するため、第三国定住制度の導入に関する閣議了解（平成20年12月16日「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」）を行った。

この閣議了解及び「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」（平成20年12月19日難民対策連絡調整会議決定）の内容に従い、関係行政機関は、相互に協力し、平成22年度から、パイロットケースとして、タイのメーラ・キャンプに滞在するミャンマー難民を毎年約30人受入れ、定住支援を実施した後、様々な角度から調査・検証等を行い、その結果を踏まえて、今後の受入れ態勢等につき更なる検討を行うこととされている。平成22年度は第一陣として5家族27名が来日した。

入国管理局では、主に受入れ難民の選考手を担当し、平成23年2月には、前年に引き続いて、現地キャンプにおいて難民調査官による面接調査を行った。今後も、関係機関と協力して、引き続き第三国定住難民の円滑な受入れに努めていくこととしている。

## 第11章 国際社会への対応

### 第1節 条約及び国際会議への対応

#### ① 条約締結等への対応

##### (1) 「包括的経済連携に関する基本方針」への対応

平成22年11月9日に閣議決定された「包括的経済連携に関する基本方針」においては、人の移動について、看護師・介護福祉士等の海外からの人の移動に関する課題にどう取り組むかについては、「新成長戦略」に掲げる「雇用・人材戦略」の推進を基本としつつ、国内の人口構造の将来の動向や、国民の雇用への影響、海外からの要請、さらには我が国経済発展及び社会の安定の確保も踏まえながら検討することとされている。

「包括的経済連携に関する基本方針」に基づき、国家戦略担当大臣の下に「人の移動に関する検討グループ」が設置され、当局は出入国管理の観点から、同グループの検討に参加した。検討の結果、平成23年3月11日に「経済連携協定（EPA）に基づくインドネシア人及びフィリピン人看護師・介護福祉士候補者の滞在期間の延長について」が閣議決定された<sup>(注)</sup>。

##### (2) 各国とのEPA締結交渉への主な対応

EPAとは、締約国間における貿易の自由化・円滑化を促進し、関税やサービス貿易、投資、知的財産、人的交流等、各種経済分野の政策の調和や規制の緩和、協力等を目的とした協定であり、当局はこれまでに、シンガポール（平成14年11月発効）、メキシコ（平成17年4月発効）、マレーシア（平成18年7月発効）、チリ（平成19年9月発効）、タイ（平成19年11月発効）、インドネシア（平成20年7月発効）、フィリピン（平成20年12月発効）、スイス（平成21年9月発効）、ベトナム（平成21年10月発効）、インド（平成23年2月署名、同8月発効）、ペルー（平成23年5月署名）等のEPA締結交渉に参加し、「人の移動分野」において出入国管理制度の説明を行う等の積極的な対応を行っている。

平成23年5月現在、主に、オーストラリアとのEPA締結交渉に参加している。

##### (3) 人権関係諸条約規定に基づく報告及び審査等への対応

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」（女子差別撤廃条約）、「児童の権利に関する条約」（児童の権利条約）、「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」（人種差別撤廃条約）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」（拷問等禁止条約）の実施状況等に関する政府報告について、入国管理局では、出入国管理行政に関する観点から報告書の作成や政府報告の審査及びそのフォローアップに関わっている。このうち、平成22年5月に、児童の権利条約

(注) インドネシア及びフィリピンとのEPAに基づき本邦に入国・滞在するインドネシア人及びフィリピン人看護師・介護福祉士候補者は、同協定に基づく滞在期間中に国家資格を取得できない場合、帰国することとされているが、同資格取得者の数は非常に限られていたところ、滞在中、さらに1回の国家試験の受験機会が得られるよう、政府の支援策が本格的に開始した平成22年度以前、すなわち、平成20年度又は平成21年度に入国した看護師・介護福祉士候補者については、一定の条件に該当した場合に、追加的に1年間の滞在期間延長を認める対象とされた。



の第3回政府報告書及び同条約の選択議定書（武力紛争における児童の関与，児童の売買等）の第1回政府報告書の審査が行われ，出入国管理行政に関する部分について携わった。

## 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会合

国際テロ対策や国際組織犯罪対策を検討する上級専門家会合「G8ローマ・リヨングループ」のサブグループの一つである移民専門家会合では，G8が協力して取り組むべき不法移民対策，偽変造文書対策等について議論が行われている。

平成22年はカナダにおいて同会合が計3回開催され，いずれの回も入国管理局から職員が出席して各国の担当者と情報・意見交換を行った。

### (2) ASEM移民管理局長級会合

「ASEM移民管理局長級会合」は，アジア諸国とヨーロッパ諸国において移民問題を担当する責任者が一堂に会して，不法入国・不法滞在問題等を議論する会合であり，平成14年から毎年開催されている。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，意見交換，情報収集に努めている。平成22年はベルギーのブリュッセルにおいて第9回会合が開催され，合法及び不法移民に関する政策等について協議した。

### (3) その他の国際会議等

入国管理局は，上記の国際会議以外にも，二国間の経済連携協議，テロ対策協議，領事当局間協議等に出席して積極的に我が国の立場を説明し，各国との協力関係の構築に努めているほか，IATA/CAWG等，多国間での情報共有や意見交換を目的とした会合にも参加している。

## 第2節 出入国管理セミナーの開催

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幹部を招へいし，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。入国管理局は本セミナーにおいて建設的な意見や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運用実現に寄与している。

平成22年12月に第24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19の国と地域（オーストラリア，バングラデシュ，カンボジア，カナダ，中国，中国（香港），インドネシア，韓国，ラオス，中国（マカオ），マレーシア，モンゴル，ミャンマー，フィリピン，シンガポール，スリランカ，タイ，アメリカ，ベトナム）の出入国管理機関並びにオブザーバーとして，欧州連合（EU），IOM，UNHCRの3国際機関の担当者が参加し，「各参加国（地域）の出入国管理行政におけるこの1年間の取組」，「適正な出入国・在留審査のための各種情報の効果的な活用」及び「不法滞在者に係る対策」について活発な意見交換が行われた。

## 第12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

入国管理局においては、出入国管理行政の円滑な遂行のためには、国内外への広報活動・啓発活動が果たす役割は大きいと認識しており、従来より積極的な広報活動等の実施に努めている。

主な広報活動としては、出入国者数や外国人登録者数、不法残留者数等の出入国管理行政に関する統計を報道発表しており、法務省ホームページにも掲載して周知している。また、在留特別許可の事例や難民認定審査の標準処理期間といった情報も同様に公表し、出入国管理行政の現況を広く理解していただけるよう努めている。

さらに、外国人の雇用を適正化して不法就労を防止するため、毎年6月、政府の「外国人労働者問題啓発月間」の一環として「不法就労外国人対策キャンペーン月間」を実施しており、一般国民を始め、



不法就労外国人対策キャンペーン  
月間リーフレット表紙



不法就労外国人対策キャンペーン風景



警察・法務・厚生労働三省庁による  
不法就労外国人対策の経営者団体への要請

外国人を雇用する企業、関係団体、関係国政府等に、本問題に対する正しい理解を深めてもらい、その協力を得るよう努めている。平成22年においても関係省庁及び自治体等の協力を得てリーフレットを配布するなどして、不法就労防止に係る啓発活動を行った。

## 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、例えば大規模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の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、外国人用に審査の待ち時間を表示することとしたほか、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）を設置するなどして、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、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乗客が順番に一つの列に並び、空いたブースに順次進むというフォークライン方式の採用を始めとして、混雑時間帯に係る入国審査官の増配置、審査ブースコンシェルジュの配置、個人識別情報の提供方法についてビデオ等による案内放送の実施、EDカードの記載案内板の設置等、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。

さらに、円滑な入国審査に資する自動化ゲートの利用希望者登録を促進するため、企業等に赴いて登録サービスを行う「自動化ゲートモバイル出張登録」を行い、自動化ゲート利用希望者への行政サービスの向上に努めている。



審査待ち時間表示



プライオリティレーン

### ② 外国人への案内サービス

入国管理局においては、親切で真心のこもった行政を実現するために“さわやか行政サービス運動”に取り組んでいるところであるが、一部の申請者等から申請に係る待ち時間を短縮してほしい、また詳細かつ分かり易い手続案内を提供してほしいといった要望も寄せられている。

そこで各地方入国管理局等では、接遇に係る研修を実施する等職員の行政サービスに関する意識の向上及び応接態度の改善を継続的に行っているほか、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、そのような場合の相談及び情報の提供のため、「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、入国関係諸手続、在留関係諸手続、外国人登録手続及び外国人の入国・在留に関する各種書類の記載要領等の案内を行っている。

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、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配置し、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。



外国人在留総合インフォメーションセンター（大阪入国管理局）

加えて、定住外国人が集住する地域の地方公共団体等と連携して、入国・在留手続等の行政手続のほか生活に関する相談、情報提供を行うワンストップ型の相談センターを、平成21年4月に静岡県浜松市、同年8月に埼玉県さいたま市及び同年11月に東京都新宿区にそれぞれ開設し、運営している。

### 3 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とは別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、窓口開設時間等の情報提供を行い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、外国人への情報提供の充実を図るため、平成17年度末に、英語版ホームページを開設し、さらに、18年度末に、中国語版・韓国語版・ポルトガル語版の各ホームページを開設し多言語化を図り、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。

### 4 市場化テストの導入

市場化テストは、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（以下「公共サービス改革法」という。）に基づき、国・地方公共団体が行う行政サービスについて、官民競争入札や民間競争入札を活用し、民間事業者の創意と工夫を適切に反映させることにより、より良質かつ低廉な行政サービスの提供を実現することを目的として、平成18年から実施されているものである。

入国管理局の業務に関しては、「公共サービス改革基本方針」（平成21年7月閣議決定）において、地方入国管理官署で実施している外国人在留総合インフォメーションセンターの運営業務及び地方入国管理局等の入国・在留手続の窓口業務について、公共サービス改革法に基づく市場化テストの対象業務とされた。

これを受けて、入国管理局は平成22年度中、公共サービス改革法に基づく市場化テスト導入のため



の所要の手続を行った。具体的には、入国管理局において市場化テストの導入についてのパブリックコメントを実施した上で、平成22年末までに、市場化テスト導入対象となった各地方入国管理官署において、平成23年4月1日から平成26年3月31日までの3年間を契約期間とする民間競争入札を実施し、落札者と業務委託契約を締結した<sup>(注)</sup>。

これにより、市場化テスト導入の対象となった各地方入国管理官署において、平成23年4月1日から外国人在留総合インフォメーションセンターの運営業務及び地方入国管理局等の入国・在留手続の窓口業務について当該民間事業者によって行われることとなった。

---

(注) 今回の入札等の対象となった地方入国管理官署は、東京入国管理局、同局横浜支局、名古屋入国管理局、大阪入国管理局の4つの官署である。