

第2章 第2次出入国管理基本計画

第1節 第2次出入国管理基本計画の策定

我が国においては、近年、外国人の入国・在留者が数的に増大してきただけでなく、様々な分野で外国人と日本人との関係が密接になり、外国人が我が国社会に与える影響も大きくなってきたため、より総合的・計画的な出入国管理に関する施策の立案と実施が必要とされた。また、今後の我が国社会において日本人は外国人とどのように共存していくのかについて将来像を示すことが、出入国管理行政に求められるようになってきたことから、平成元年の入管法の一部改正により、同法第61条の9において、法務大臣は、出入国管理基本計画を定めることを規定し、我が国に入国・在留する外国人の状況を明らかにした上で、出入国管理行政の指針その他必要な施策を定めることとされた。

4年に策定された第1次出入国管理基本計画では、「円滑な外国人の受入れ」と「好ましくない外国人の排除」の両政策を通じて、出入国管理行政は我が国社会の健全な発展と国際協調の進展に貢献するべきものとの考え方に立ち、「円滑な人的交流の促進」や「不法就労外国人問題への対応」を主たる課題としていた。

その後、約8年が経過し、国際化の更なる進展や少子・高齢化時代の到来、外国人による犯罪の深刻化など、21世紀に向けての我が国内外の諸情勢が大きく変化し、これに応じ、今後の出入国管理行政がどうあるべきかを改めて示す必要が生じたことから、12年3月、当面5年の期間を想定して、第2次出入国管理基本計画が策定され、同月24日、法務省告示第119号として公表された。

同計画の策定に当たっては、第1次出入国管理基本計画策定後の変化を含むその後の状況を把握、分析するとともに、外国人労働者の受入れの問題等出入国管理行政が直面している重要な課題について、中・長期的な経済動向等をも踏まえた総合的な視野に立った検討を加えた。

また、出入国管理基本計画の策定に関する規定を盛り込んだ元年12月7日の入管法の一部を改正する法律案の参議院法務委員会における可決の際の附帯決議（注）を踏まえ、出入国管理基本計画に国民の意見を反映させるため、出入国管理政策懇談会及び出入国管理行政関係意見聴取会等を開催し、広く国内各界から出入国管理行政に関する意見を求める機会を設け、聴取した意見を同計画の策定に当たって参考とした。

（注）入管法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成元年12月7日参議院法務委員会）

「出入国管理基本計画の策定に当たっては、最近の出入国管理行政が我が国社会の各般に影響を及ぼすようになっていることにかんがみ、あらかじめ広く国民各般の意見をも採り入れることができるよう適切な方策を講ずること。」

1 出入国管理政策懇談会の開催

出入国管理政策懇談会は、法務大臣が出入国管理についての政策の立案・運用を始め、出入国管理行政について広く各界の有識者から意見を聴くための場として平成2年11月に発足した。同政策懇談会の発足後、第1次（2年11月～4年6月）、第2次（5年2月～6年12月）及び第3次（7年5月～11年3月）にわたる政策懇談会が開催され、2次にわたる出入国管理基本計画は、これら累次政策懇談会の議論を参考として策定された。

第2次出入国管理基本計画の策定を機に、第4次政策懇談会が発足されたところ、同政策懇談会は、第2次出入国管理基本計画において、今後検討することとした課題及び第3次以降の出入国管理基本計画において取り上げるべき課題について、幅広い視点から有識者の意見を聴取することを目的としており、第1回会合は12年3月30日に開催され、15年3月31日までに13回開催されている。

2 出入国管理行政関係意見聴取会の開催

出入国管理行政関係意見聴取会は、国内各地域から入国管理局の行政運営及び行政事務についての意見を聴取し、その内容を出入国管理行政に可能な限り反映させていくことを目的として、地方入国管理局の主催により開催されている。

第1次出入国管理基本計画の策定後、平成4年度及び5年度は各年度2か所の地方入国管理局、6年度から12年度までは各年度3か所の地方入国管理局においてこの意見聴取会を実施していたが、13年度からは毎年度8地方入国管理局すべてにおいて意見聴取会を実施し、各地域の有識者や外国人受入れに関わる団体関係者等の意見をより幅広く採り入れることとしている。

第2節 第2次出入国管理基本計画の概要

第2次出入国管理基本計画においては、特に、我が国社会が必要とする外国人労働者の円滑な受入れ、研修・技能実習制度の適正かつ円滑な推進と一層の拡充、強力かつ効果的な不法滞在者対策の実施などを重点事項として掲げ、今後の方針を示し、また、社会の安全と秩序を維持しつつ、人権尊重の理念の下で社会のニーズに応える外国人の受入れを推進することにより、21世紀の我が国社会のあるべき姿に貢献していくことが重要との考え方を明らかにしている。

具体的には、「外国人の入国・在留をめぐる顕著な状況」及び「出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」の2部構成としている（資料編5）。

このうち、後者の概要は次のとおりである。

1 国際化と社会のニーズに応える外国人受入れの円滑な実現

（1）我が国社会が必要とする外国人労働者の円滑な受入れ

外国人技術者等の一層積極的な受入れを図っていくために、内外の気運の高まりが認めら

れる分野を中心として、国内における受入れのための条件及び環境を確保しつつ、受入れの拡大について積極的に検討していく。

(2) 研修制度及び技能実習制度の適正かつ円滑な推進と一層の充実

既に我が国社会に定着しつつある研修制度及び技能実習制度の一層の充実を計画的に図っていくこととし、まず、これまでに顕在化した諸問題の解消・改善を図るとともに、適正な管理を確保した上で、現行の手続等をより簡素・合理化していく。また、我が国の国際貢献をより実効性のあるものとするため、及び、受入れ機関側の期待に応えるためにも、研修制度及び技能実習制度の今後の在り方について検討していく。

(3) 学術・文化・青少年交流の推進と留学生、就学生の積極的な受入れ

留学生、就学生、さらに研究者の受入れ促進のための諸施策を実施していくとともに、スポーツ、イベント、ワーキング・ホリデー制度等を通じた交流に対し、出入国管理行政の面で支援する。

(4) 長期にわたり我が国社会に在留する外国人の定着の円滑化

今後は一層、日本人と外国人が円滑に共存・共生していく社会づくりが必要であり、我が国社会の構成員、居住者たる外国人に対して、個々の行政分野の断片的な関与ではない総合的な外国人行政を構築していく必要がある。その際には、関係行政機関等との協力関係を構築することが必要であり、このための検討を行っていく。

2 不法滞在者への現実的かつ効果的な対応

(1) 強力かつ効果的な不法滞在者対策の実施

深刻化する不法滞在者問題に強力に取り組むため、これまでに引き続き、積極的な摘発活動を行っていくことはもとより、厳格な入国審査、在留状況の的確な把握など総合的な不法就労対策を展開していく。加えて、情報管理とその情報の駆使、国際犯罪組織の関与する事案に対処するための国際的協力の枠組みの構築とその推進等、工夫を凝らした行政を行っていく。

(2) 不法滞在者と我が国社会のつながりに配慮した取扱い

不法滞在者については原則として早急に排除するよう強力に取り組む一方、日本人、永住者又は特別永住者との身分関係を有するなど我が国社会とのつながりが十分に密接と認められる不法滞在者に対しては、人道的な観点を十分に考慮し、適切に対応していく。

3 その他の主要な課題

(1) 体制整備と規制緩和

平成17年に予定されている中部国際空港の円滑な開港に貢献していくとともに、地方空港の国際化に対応できるよう所要の審査体制の整備を図っていく。さらに、出張所の統廃合と機能強化を継続的に推進していく。

また、手続の簡素・合理化の要請に対しては、申請取次制度や出入国管理行政に精通した団体等が事前に申請するための書類を点検する事前点検制度の効果的な活用を推進するとともに、郵送・電子申請の可能性についても検討していく。

(2) 国際協力の更なる推進

国際的協力の枠組みの策定、関係諸国の出入国管理当局との情報交換や共同作戦の遂行、技術移転の取組等可能な限りの国際協力を推進していくために、「出入国管理セミナー」等の機会を充実させていくとともに、今後は、出入国管理行政の国際ネットワークの構築のために主体的な役割を果たしていく。

(3) 難民認定制度の適切な運用

難民認定申請がなされた場合、真に難民としての保護を必要とする者の地位を早期に安定化し、かつ、難民認定制度の濫用への誘因を排除するためにも、その手続を迅速・適切に行うことができるよう、情報の蓄積や調査技術の向上に努める。また、難民として認定されなかった申請者で、本国の状況等により帰国が困難である等の特殊な事情がある者に対しては、諸事情を精査した上で、我が国での在留について適切な対応を行っていく。

第3節 第2次出入国管理基本計画に掲げた施策の実施状況

入国管理局においては、第2次出入国管理基本計画策定後、同計画に基づき順次新たな施策を実施している。

同計画に基づき、平成15年3月31日までに実施した主な事項については主として第3章において詳述するが、これまでに実施した事項の中で特徴的なものは、在留資格「投資・経営」に係る基準省令にある「2人以上の規模」の基準を示したガイドラインの策定、外国人IT技術者受入れ関連制度の見直しに基づく在留資格「技術」の基準省令の改正等、ドイツ、英国とのワーキング・ホリデー制度の実施、2002年ワールドカップ・サッカー大会における円滑な人的往来の支援及び問題となる人物の入国の阻止、東南アジア諸国出入国管理セミナーの拡充、日本人EDカードの廃止、乗員上陸許可支援システムにおける電子申請の実施（15年度実施）、首都圏における摘発体制の強化、難民調査官の増員等である。

第2次出入国管理基本計画は当面5年の期間を想定して策定したものであり、出入国管理行政を取り巻く情勢の変化を踏まえて、17年をめどに新たな出入国管理基本計画を策定することが予定されている。