

3 我が国の出入国管理行政の仕組み

(1) 出入国管理行政の目的と根拠法令

入管法（昭和26年政令第319号）は、その第1条において、「本邦に入国し、又は本邦から出国するすべての人の出入国の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備することを目的とする。」と規定している。

この「出入国の公正な管理」とは、外国人の円滑な受入れと好ましくない外国人の確実な排除をバランスよく適正に実現させることを意味するものであり、この目的を達成するために、入管法は在留資格制度を整備し、高度な専門技術を有する外国人等を円滑に受け入れることとする一方で、退去強制手続を整備し、我が国で犯罪を犯す外国人等に対しては厳正に対処することとしている。

なお、国際社会における我が国の責任として、近時、社会的関心を集めている難民認定制度は、昭和56年に我が国が難民条約に加入したことに伴い、出入国管理行政に含まれることとなったものである（注）。

入管法関連の主要な法令としては、特別永住者に関する入管法の特則を定めた「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。以下「入管特例法」という。）、入管法の実施等に関する規定を具体化した出入国管理及び難民認定法施行規則（昭和56年法務省令第54号）、「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」（入管法第7条第1項第2号）定められる「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」（平成2年法務省令第16号）などがある。

また、在留外国人に関する法律として外登法（昭和27年法律第125号）がある。

外登法は、その第1条において規定しているとおり、「本邦に在留する外国人の登録を実施することによって外国人の居住関係及び身分関係を明確ならしめ、もって在留外国人の公正な管理に資することを目的」とした法律である。

我が国に在留する外国人を対象とする点において、入管法上の在留審査と密接な関連を有しているが、具体的な外国人登録事務は、法定受託事務として市区町村において行われていること、在留外国人でも登録義務を有しない場合があることなど、異なる部分も少なくない。

外登法関連の主要な法令としては、上記入管特例法のほか、外国人登録事務の詳細等を定めた外国人登録法施行令（平成4年政令第339号）、外国人登録法施行規則（平成4年法務省令第36号）などがある。

（注）難民のより適切な庇護を図る観点からの難民認定制度の見直し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案を第156回国会に提出している。

(2) すべての人の出入（帰）国手続

ア 外国人の出入国手続（注1）

日本国籍を有しない外国人（無国籍者を含む。）が我が国に入国する場合、原則として海外にある日本国大使館等で取得した査証（ビザ）（注2）のある有効な旅券（パスポート）を所持した上で、出入国港（注3）において、入国審査官に対し上陸の申請をして、上陸許可の証印を受けなければならない。また、我が国から出国する場合は、出国の確認を受けなければならない。上陸審査の結果、旅券や査証が偽変造されたもので有効とはいえない場合、我が国において行う予定であると申請された活動が虚偽であると認められる場合、過去に麻薬等の犯罪で刑に処せられたことがあるなど法律に列挙された上陸拒否事由（入管法第5条）に当たるなどの場合は、

上陸を拒否される。この上陸拒否事由は、日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがある外国人の入国・在留を禁止する目的で定められたものである。

このような一般的な外国人の出入国のほか、入管法は、外国人の特殊な入国形態について、特例上陸許可という簡易な上陸許可制度を認めている。

(注1) 外国人が我が国の「領海又は領空に入ること」を入国、我が国の「領土内に足を踏み入れること」を上陸という。したがって、出入国港において、いわゆる「入国審査」の結果、外国人に与えられる入国・在留のための許可のことを入管法上は「上陸許可」という。

外国と国境を接している国では、入国とは外国人が国境を越えて領土内に入ることであり、これに加えて、上陸という概念を区別する必要はない。しかしながら、四方を海に囲まれた我が国においては、両者を区別して用いている。

(注2) 本邦に上陸しようとする外国人の申請に基づき、日本国領事官等が、一定の条件の下に、旅券の所持人が正当な理由と資格があつて旅行するものであることを、所定の形式により当該旅券上に裏書きすること又はその裏書証明のことをいう。

(注3) 外国人が出入国できる特定の港又は飛行場(入管法第2条第8号)をいう。入管法施行規則において具体的な出入国港を規定しており、平成15年5月末現在、臨時指定のものを除き、港は121、飛行場は25となっている。

イ 外国人の入国(上陸)審査

外国人が在留資格・在留期間を決定されて我が国に上陸するためには、原則として、以下のとおりの上陸のための条件を満たさなければならない(入管法第7条第1項)。

有効な旅券を所持すること

査証が免除されている場合を除き、当該旅券に有効な査証を受けていること

我が国において行う予定であると申請された活動が虚偽のものでなく、在留資格のいずれかに該当し、かつ、一部の在留資格については基準省令で定める上陸許可基準に適合すること

申請された在留期間が法務省令の規定に適合すること

上陸拒否事由に該当しないこと

外国人が来日し出入国港において入国審査官による上陸の審査を受けた結果、上陸のための条件に適合していると認定されなかった場合には、特別審理官(注)に引き渡されて、口頭審理を受けることになる(同法第9条第4項、第10条第1項)。

口頭審理の結果、特別審理官により上陸のための条件に適合すると認定された外国人は、直ちに上陸が許可される(同法第10条第7項)。

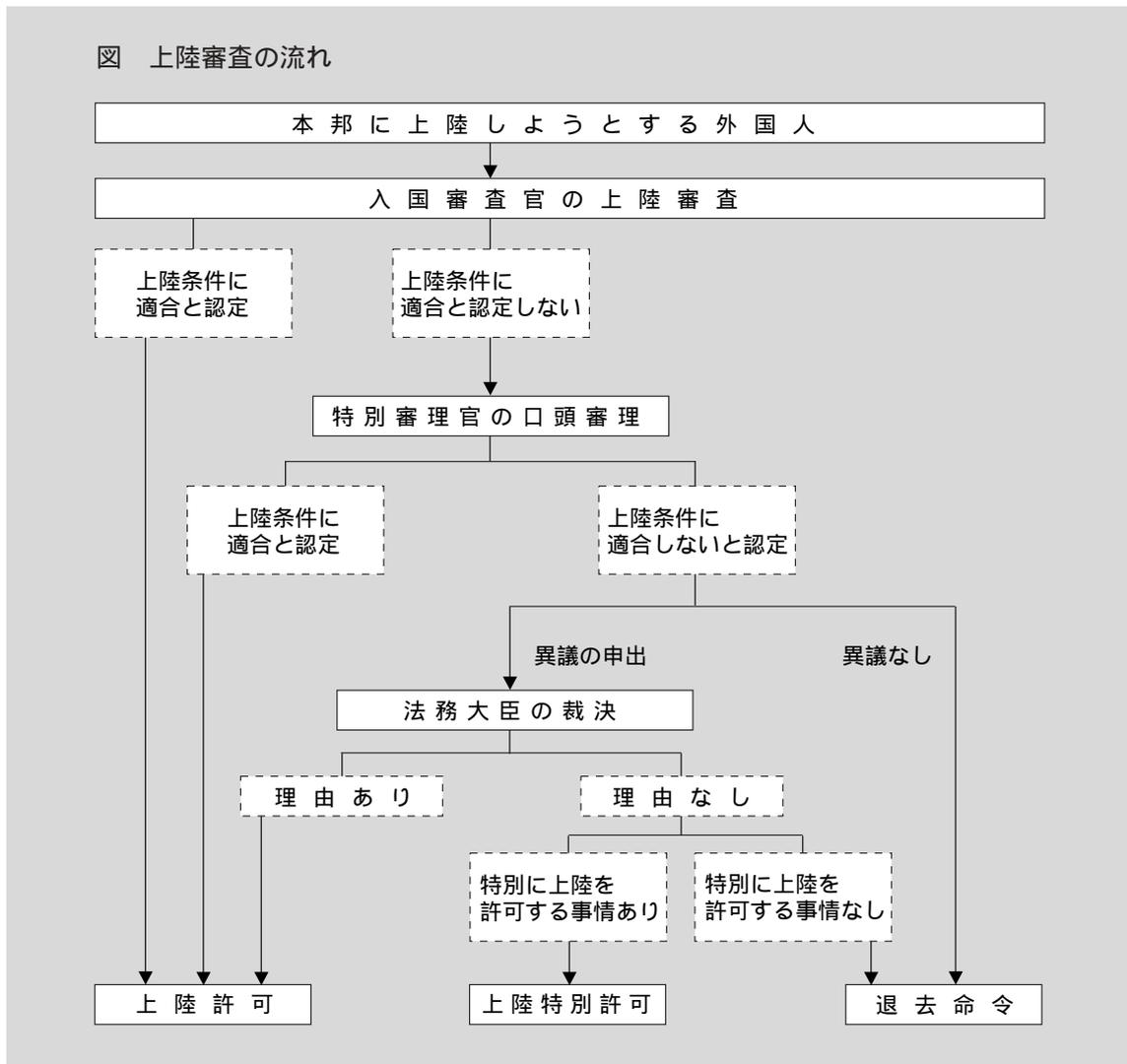
他方、上陸のための条件に適合しないと認定された外国人は、これに服するかあるいは不服を申し立てるかいずれかを選択することになる。前者の場合は我が国からの退去命令が出されるが、後者の場合は認定後3日以内に法務大臣に異議の申出を行うことができる(同法第10条第10項、第11条第1項)。

法務大臣は、特別審理官により上陸条件に適合しないと認定された外国人から異議の申出があつたときは、その異議の申出に理由があるかどうか、すなわち、当該外国人が上陸条件に適合しているか否かを裁決する。当該外国人は、異議の申出に対して「理由あり」の裁決があつた場合は直ちに上陸を許可されるが、「理由なし」の裁決があつた場合は本邦からの退去を命ぜられ(同法第11条第3,4,6項)、退去命令を受けた外国人が遅滞なく本邦から退去しない場合には、退去強制手続が執られることになる。

なお、法務大臣は、異議の申出に「理由がない」と認める場合でも、再入国の許可を受けているとき、その他特別に上陸を許可すべき事情があると認めるときは、その外国人の上陸を特別に許可することができる(同法第12条。いわゆる上陸特別許可)。

このように、我が国における外国人の上陸審査手続は、中でも上陸がすぐに認められないケースについて、外国人が上陸のための条件に適合していることを自ら十分に主張・立証する機会が与えられており、その審査が慎重に行われるよう、三審制の仕組みとなっている。

(注) 入国審査官のうち、上陸審査手続及び退去強制手続における口頭審理を担当させるため、法務大臣が指定した者をいう。



ウ 入国事前審査

(ア) 査証事前協議

査証の発給は外務省の権限であるが、有効な査証を所持することが上陸のための条件の一つとされていることから、査証の発給は出入国管理行政と密接な関係にある。

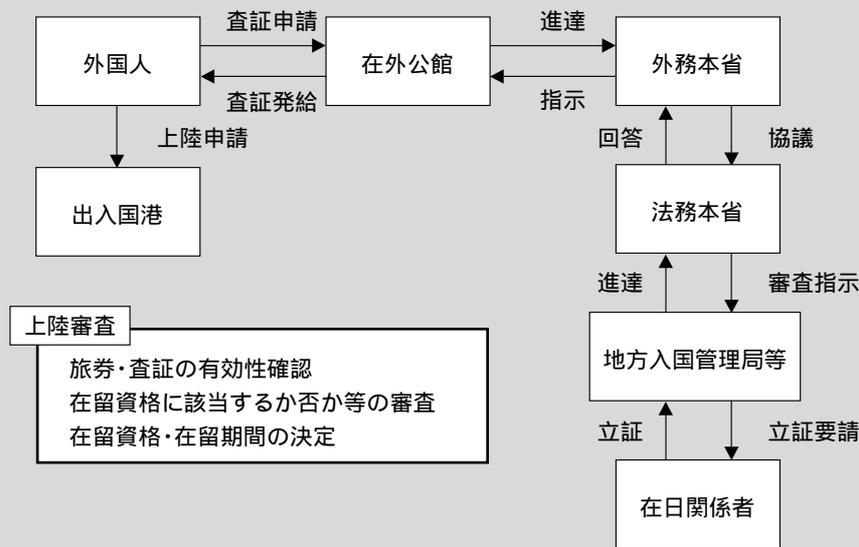
そのため、査証事務を所管する外務省と出入国管理を所管する法務省との間では、外国人の入国に関する連絡調整が図られており、個々の査証発給案件について、必要に応じて外務大臣から法務大臣に協議が行われている。この協議を受けた法務大臣は、提出された書類を検討するほか、国内の受入れ機関の関係者から事情を聴取することなどによって、外国人が行おうとする活動が入管法別表に掲げる在留資格に該当するかどうか、加えて、一定の活動を行おうとする外国人については、法務省令で定める上陸許可基準に適合するかどうかについて審査し、査証を発給することが適当か否かに関する意見を外務大臣に回答している。

(イ) 在留資格認定証明書

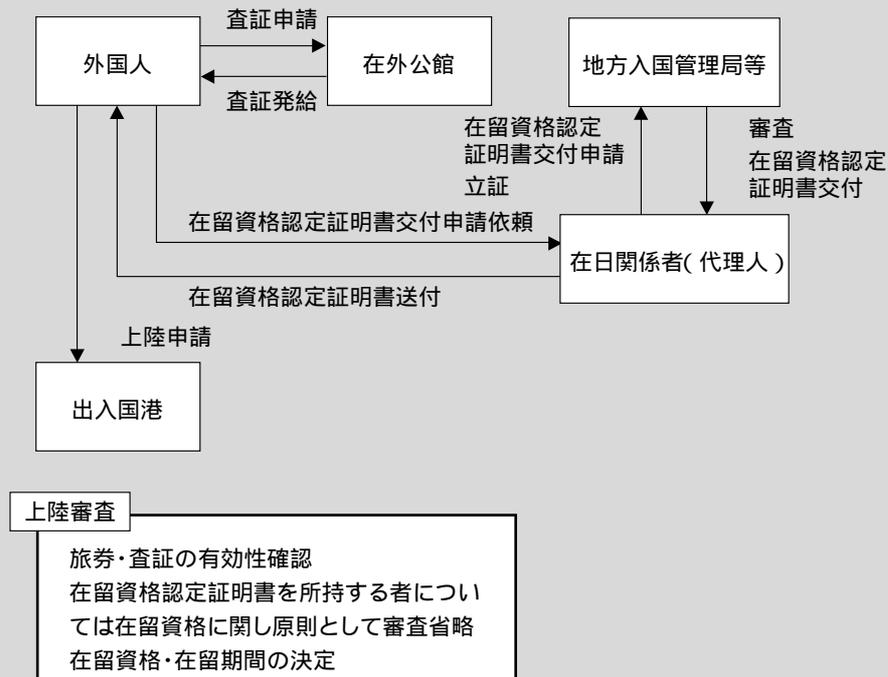
外国人は、原則として来日前に査証の発給を我が国の在外公館等で受けなければならないが、「短期滞在」の在留資格に関するもの等在外公館で査証が発給されるものを除いては、海外で受理した査証申請書類が我が国へ送られ、国内で審査の上、査証を発給してもよいとの意見が回付されなければ査証が発給されないため、申請から査証発給までに相当の日数を要するのが通例である。

図 査証事前協議・在留資格認定証明書交付申請の手の流れ

1 査証事前協議



2 在留資格認定証明書交付申請



そこで、入国審査手続の簡易・迅速化を目的とした在留資格認定証明書制度が設けられた。この制度は、平成2年施行の改正入管法により導入されたものであり、「短期滞在」及び「永住者」を除く在留資格で、外国人本人又はその代理人からあらかじめ日本国内で申請がなされた場合に、その外国人に在留資格の該当性があるか、また、一定の活動を行おうとする外国人については上陸許可基準への適合性が認められるかなど、事前に審査を行い、在留資格該当性及び基準適合性があると認めるときはその旨の証明書を交付し、その外国人はこれを提示又は提出することによって速やかに査証発給及び上陸許可を受けることができるというものである。

この制度では、査証事前協議制度と異なり、すべての事前審査の手続を日本国内で行うことから、書類の送付等に要する時間が大幅に省略され、手続が迅速に行われることとなる。

エ 特例上陸（一時庇護のための上陸の許可を除く。）

外国人は、旅券及び査証を有していることに加えて、在留資格に関する上陸のための条件に適合し、在留資格を決定されて我が国に上陸することが原則であるが、特例上陸の許可は、この原則に対する例外として、船舶・航空機の外国人乗員や外国人乗客等に対し、一定の条件を満たす場合に、査証等を求めることなく、簡易な手続により一時的な上陸を認めるものである。その趣旨はいずれも、その目的の性格上、我が国における滞在が短期間（又は短時間）である外国人に対し、上陸手続の簡素化を図るためのものである。ただし、簡素な手続で適正な滞在を確保することの担保として、上陸時間や行動の範囲などに関して、必要な制限が課されている。

（ア）寄港地上陸の許可（入管法第14条、入管法施行規則第13条）

船舶等乗り継いで他国へ行く外国人客の利便を図るものである。我が国を経由して他の外国へ行くこととする外国人が、乗継ぎの際、買い物や休養等のために寄港地（空港又は海港）の近くに一時的に上陸する場合に、72時間の範囲内で与えられる。我が国が目的であって経由地でない場合には、この許可の対象にはならない。

（イ）通過上陸の許可（同法第15条、同規則第14条）

船舶等の乗客の利便を図るものである。我が国の二つ以上の出入国港に寄港する船舶に乗っている外国人が、一つの寄港地で上陸し陸路で移動しながら観光した後、他の出入国港で同じ船舶に帰船して出港する場合、あるいは我が国を経由して他の国へ行くこととする外国人乗客が、乗ってきた船舶・航空機の寄港地で上陸し、その周辺の他の出入国港から他の船舶・航空機で出国する場合に、それぞれ15日間及び3日間の範囲内で与えられる。

（ウ）乗員上陸の許可（同法第16条、同規則第15条、第15条の2）

船舶等の外国人乗員の利便を図るものである。船舶等に乗っている外国人乗員が、乗換えや休養等の目的で寄港地に一時的に上陸する場合に、7日間又は15日間の範囲内で与えられる。

また、頻繁に我が国の出入国港から上陸する外国人乗員のためには、数次乗員上陸許可の制度も設けられている。

（エ）緊急上陸の許可（同法第17条、同規則第16条）

船舶等に乗っている外国人乗客及び乗員の緊急事態に迅速に対処するためのものである。これら外国人が、病気、負傷等身体上の事故の治療等を受けるために上陸する必要がある場合に与えられる。

（オ）遭難による上陸の許可（同法第18条、同規則第17条）

船舶等の遭難に迅速に対処するためのものである。船舶等の遭難、不時着等により、こ

れらに乗っていた外国人の救護その他の緊急の必要がある場合に与えられる。

オ 日本人の出帰国手続

出入国管理行政の主な役割は、外国人の出入国の管理であるが、同時にすべての人の国境を越える動きを把握する役割をも担っていることから、入管法は、日本人の出帰国手続についても定めている。

日本人が外国へ出国する場合、出入国港において、入国審査官から出国の確認を受け、また、帰国した場合は、入国審査官から帰国の確認を受けなければならないこととなっており、その確認は、旅券に出帰国の証印をする方法で行われている。

(3) 外国人の在留審査

ア 在留資格制度

我が国に入国・在留する外国人は、原則として、入管法に定める在留資格のいずれかを有する必要がある。この在留資格は、多岐にわたる外国人の活動をあらかじめ類型化し、どのような類型の外国人であれば入国・在留が可能であることを明らかにしているものであり、我が国の出入国管理行政はこの在留資格制度を基本としている（注及び資料編4）。

在留資格は、現在、27種類が設けられており、それらは次のように大別できる。

(ア) その外国人が我が国で行う活動に着目して分類された在留資格（後記表の（以下同じ）からまで）

(イ) その外国人の身分や地位に着目して分類された在留資格（ ）

(ア) は、その外国人が「何をするか」がポイントであり、(イ) は、その外国人が「誰であるか」がポイントであるといえる。

また、我が国は、専門的な技術、技能又は知識を活かして職業活動に従事する外国人の入国・在留は認めるが、これら以外の外国人労働者（いわゆる単純労働の分野で働く外国人の入国・在留は認めないこととしている（ワンポイント解説2））ので、就労活動（収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動）ができるもの（ 、 、 ）と、原則として就労が認められないもの（ 、 ）に分類できる。なお は、就労を目的とする在留資格ではないが、その活動に制限がないことから、就労をすることも自由なものである。

さらに、在留資格のうち、活動内容から見て我が国の産業及び国民生活に影響を与えるおそれのあるものについては、法務省令で定める上陸許可基準に適合しなければ、我が国への上陸が認められないこととなる（ 、 ）

これらに在留資格を具体的な職業等を例に挙げて整理をすると次のとおりである。

(注) 外国人労働者受入れの基本方針

専門的な技術、技能、知識等を生かして職業活動に従事する外国人の在留資格等を明確にした平成2年施行の入管法において、いわゆる単純労働者に係る在留資格を設けなかった経緯について、閣議決定を経て国会に提出された提案理由説明は「（特別な技術、技能又は知識を必要としないいわゆる）単純労働者の受入れに関する議論が多岐に分かれているほか、受け入れた場合における日本社会への影響が大きいと考えられるので、その問題点について引き続き十分な討議を重ね、広く国内関係各方面の意見を見極めつつ、長期的視野に立って、所要の対策を考えるべきである」と述べている。また、同改正法案を審議した衆議院法務委員会においては、「いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の議論が多岐に分かれていることに鑑み、その是非については広く国内各方面の意見をも見極めつつ引き続き十分な検討を重ねること」との附帯決議が採択された（平成元年11月17日）。

こうした状況は今日においても変わっておらず、11年8月13日閣議決定「第9次雇用対策基本計画」においても「我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する。」「いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送出国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である。」ことを引き続き基本方針としている。

上陸許可基準の適用なく、就労活動が認められるもの

| 在留資格 | 在留期間 | 該当例 |
|------|---------|--|
| 外交 | 外交活動の期間 | 外国政府の大使、公使、総領事、代表団構成員等、その家族 |
| 公用 | 公用活動の期間 | 外国政府の大使館・領事館の職員、国際機関等から公の用務で派遣される者等、その家族 |
| 教授 | 3年又は1年 | 大学教授等 |
| 芸術 | 同上 | 作曲家、画家、著述家等 |
| 宗教 | 同上 | 外国の宗教団体から派遣される宣教師 |
| 報道 | 同上 | 外国の報道機関の記者、カメラマン |

上陸許可基準の適用があるが、就労活動が認められるもの

| 在留資格 | 在留期間 | 該当例 |
|-----------|-----------|-------------------------------------|
| 投資・経営 | 3年又は1年 | 外資系企業の経営者・管理者 |
| 法律・会計業務 | 同上 | 弁護士、公認会計士 |
| 医療 | 同上 | 医師、歯科医師 |
| 研究 | 同上 | 政府関係機関や私企業等の研究者 |
| 教育 | 同上 | 高校・中学校等の語学教師等 |
| 技術 | 同上 | 機械工学等の技術者 |
| 人文知識・国際業務 | 同上 | 通訳、デザイナー、私企業の語学教師等 |
| 企業内転勤 | 同上 | 外国の事業所からの転勤者 |
| 興行 | 1年、6月又は3月 | 俳優、歌手、ダンサー、プロスポーツ選手等 |
| 技能 | 3年又は1年 | 外国料理の調理師、スポーツ指導者、航空機等の操縦者、貴金属等の加工職人 |

上陸許可基準の適用はないが、就労活動が認められないもの

| 在留資格 | 在留期間 | 該当例 |
|------|---------------|-------------|
| 文化活動 | 1年又は6月 | 日本文化の研究者等 |
| 短期滞在 | 90日, 30日又は15日 | 観光客, 会議参加者等 |

上陸許可基準の適用があり、かつ就労活動が認められないもの

| 在留資格 | 在留期間 | 該当例 |
|------|----------------------|-----------------------|
| 留 学 | 2年又は1年 | 大学, 短大等の学生 |
| 就 学 | 1年又は6月 | 高校・専修学校(高等又は一般課程)等の生徒 |
| 研 修 | 同上 | 研修生 |
| 家族滞在 | 3年, 2年, 1年 6月又は3月 | 在留外国人が扶養する配偶者・子 |

就労の可否は指定される活動の内容によるとされるもの

| 在留資格 | 在留期間 | 該当例 |
|------|--|-----------------------------------|
| 特定活動 | 3年, 1年, 6月, 法務大臣が個々に指定する期間(1年を超えない範囲) | 外交官等の家事使用人, ワーキング・ホリデー及び技能実習の対象者等 |

身分・地位に基づき就労活動ができるとされるもの

| 在留資格 | 在留期間 | 該当例 |
|----------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 永 住 者 | 無期限 | 法務大臣から永住の許可を受けた者(入管特例法の「特別永住者」を除く。) |
| 日本人の配偶者等 | 3年又は1年 | 日本人の配偶者・子・特別養子 |
| 永住者の配偶者等 | 同上 | 永住者・特別永住者の配偶者及び我が国で出生し引き続き在留している子 |
| 定 住 者 | 3年, 1年, 法務大臣が個々に指定する期間(1年を超えない範囲) | 日本人の親族, 日系人の子, 外国人配偶者の連れ子等 |

イ 在留審査

我が国に在留する外国人が、当初与えられた在留期間を超えて引き続き在留することを希望したり、当初の在留目的とは異なる新たな目的のために在留資格の変更を希望したりする場合には、入管法に基づいてそれぞれ申請を行い、法務大臣から所定の許可を受ける必要がある。具体的には在留期間更新の許可、在留資格変更の許可、在留資格取得の許可、再入国許可、資格外活動の許可及び永住許可などがあり、これらの判断を行うのが在留審査である。

(ア) 在留期間更新の許可（入管法第21条）

我が国に在留する外国人が、現に有する在留資格の活動を変更することなく、在留期限到来後も引き続き滞在しようとする場合には、在留期限前までに在留期間更新の許可を受ける必要がある。

(イ) 在留資格変更の許可（同法第20条）

我が国に在留する外国人は、在留目的とする活動を変更する場合には、新たな活動に対応する在留資格への変更の許可を受ける必要がある。

(ウ) 在留資格取得の許可（同法第22条の2）

我が国で出生したり、日本国籍を離脱して外国人となった人や、在留資格を要しないとされている日米地位協定第1条に規定する米軍人等でその身分を失った外国人が、引き続き我が国に在留しようとする場合には、在留資格取得の許可を受ける必要がある。

(エ) 再入国許可（同法第26条）

我が国に在留する外国人が一時的に出国し、再び我が国に入国しようとする場合、事前に再入国許可を受けることによって、改めて査証申請等の手続を取ることなく、現に有する在留資格及び在留期間により入国・上陸することができる。

また、再入国許可は1つの許可で1回に限り再入国できるのが原則であるが、頻繁に海外に渡航する必要のある外国人は、1つの許可でその有効期間中は何度でも出入国できる数次再入国許可を取得することも可能である。

(オ) 資格外活動の許可（同法第19条第2項）

我が国において行う活動に応じて定められた在留資格を付与されている外国人は、その在留資格に対応する活動以外の活動で「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」（就労活動）を行う場合には、あらかじめ資格外活動の許可を受ける必要がある。例えば、留・就学生が行うアルバイトが代表的なものであり、その活動が本来の在留目的である活動の遂行を阻害しない範囲内で行われると認められるときに限り許可される。

(カ) 永住許可（同法第22条）

「永住者」の在留資格は、他の在留資格で我が国に在留する外国人からの「永住者」の在留資格への変更申請及び出生や日本国籍離脱を理由とした在留資格の取得申請に対し、一定の条件を満たすと認められる場合に付与される。

(4) 外国人の退去強制手続

出入国管理行政においては、外国人の円滑な受入れを推進する一方、我が国にとって好ましくない外国人については、国外に排除し、日本社会の安全を守り秩序を維持する必要がある。

退去強制手続は、在留の条件に違反した外国人を、その意に反しても国外に退去させるという強力な行政作用である。退去強制は、国際慣習法上、国家の自由裁量に属するものであるところ、我が国においては、入管法に退去強制事由及び退去強制手続が規定されており、これに基づき実施している。

退去強制手続は、入国警備官による違反調査に始まり、入国審査官の審査、特別審理官の口頭審理

及び異議の申出に対する法務大臣の裁決の三審制の仕組みを採っており、退去強制手続を執られている外国人が、自らの容疑事実を争い、あるいは在留を希望する場合などに十分に主張できるようにし、慎重な判断がなされるようになっている。

ア 入国警備官の違反調査

違反調査は、退去強制手続の第一段階であり、入国警備官は、退去強制事由（入管法第24条）に該当すると思われる外国人（以下「容疑者」という。）があるときは、調査（違反調査）を行うことができ（同法第27条）、その結果、同事由に該当すると疑うに足りる相当の理由があるときは、主任審査官（注）が発付する収容令書により容疑者を収容した後、入国審査官に引渡しが行われる（同法第39条、同第44条）。

（注）入国審査官のうち、収容令書又は退去強制令書の発付、仮放免及びその取消し等の権限があり、法務大臣が上級の入国審査官から指定するものをいう。

イ 入国審査官の違反審査

入国警備官から容疑者の身柄とともに事件の引渡しを受けた入国審査官は、当該容疑者が退去強制事由に該当するかどうかの審査（違反審査）を行う（同法第45条第1項）。入国審査官が退去強制事由に該当すると認定した場合において、その認定に不服がある容疑者は、特別審理官による口頭審理を請求することができ（同法第48条第1項）、更に特別審理官の判定に不服がある容疑者は、法務大臣に対して異議の申出をすることができる（同法第49条第1項）。

ウ 法務大臣の裁決

法務大臣は、容疑者からの異議の申出を受理したときは、異議の申出に理由があるかどうかを裁決する（同法第49条第3項）。

エ 在留の許否

（ア）在留が許可されない場合（退去強制）

違反審査から法務大臣の裁決までの手続（違反審判）が行われた結果、次の場合、主任審査官により退去強制令書が発付される。

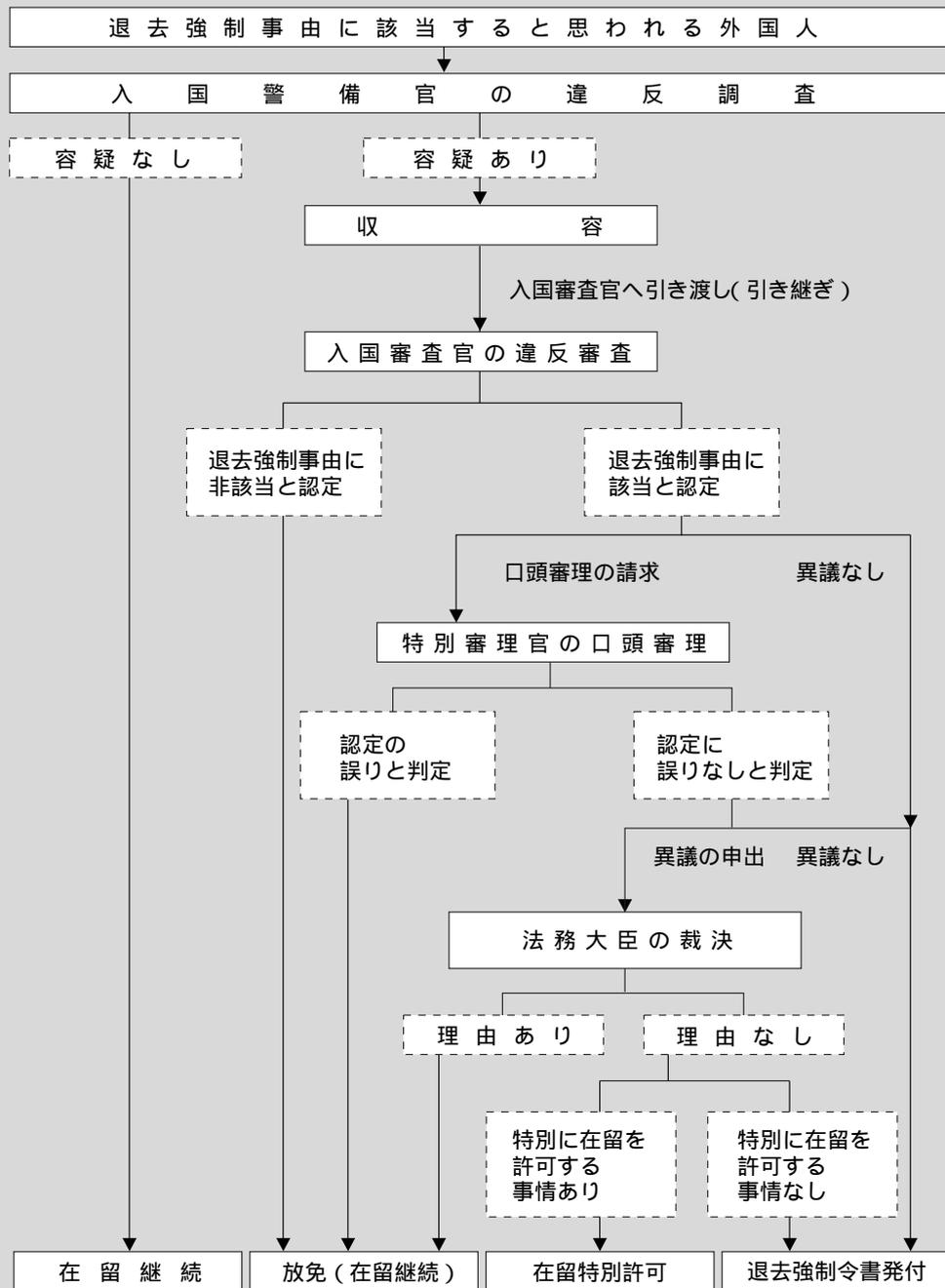
- a 入国審査官による違反審査が行われた結果、入国審査官から退去強制事由に該当すると認定され、当該外国人がこの認定に服したとき（同法第45条第1項、第47条第4項）
- b 退去強制事由に該当すると認定された外国人が、認定を不服として特別審理官に口頭審理を請求し、口頭審理の結果、認定に誤りなしと判定され、これに服した場合（同法第48条第1項、同第8項）
- c 口頭審理の結果に不服がある外国人が、法務大臣に対して異議の申出を行い、その結果、異議の申出に「理由なし」と裁決された場合（同法第49条第1項、同第5項）

なお、違反審判手続において、退去強制事由に該当しないとされた場合及び法務大臣に対する異議の申出の裁決において「理由あり」とされた場合には、当該外国人は直ちに放免される。

（イ）法務大臣の裁決の特例（在留特別許可）

法務大臣は、異議の申出に対する裁決に当たり、「理由がない」と認める場合でも、当該外国人が永住許可を受けているとき、かつて日本人であったことがあるとき、難民の認定を受けている者であるとき、その他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるときは、当該外国人の在留を特別に許可することができる（同法第50条第1項、第61条の2の8。いわゆる「在留特別許可」）。

図 退去強制手続の流れ



(5) 難民認定手続

ア 難民条約への加入

我が国は、昭和54年前半のインドシナ難民の大量発生を契機として、難民問題との関わりを深め、56年10月3日、難民条約、57年1月1日、難民議定書に加入した。

この難民条約と難民議定書は、どのような条件にあてはまる人が難民かという定義を定め、難民に対して、締約国は条約に規定されている諸種の権利を認め、また、迫害のおそれのある

領域に追放したり送還したりしてはならないことなどを定めている。

我が国では、この難民条約と難民議定書に加入するに当たって、その内容を確実に履行するためには政府全体として取り組む必要があったことから、関係機関で役割分担を協議し、その結果、我が国に来た外国人が難民条約で定義される難民かどうかを判断する難民認定の業務は、法務大臣が担当することになった（昭和56年3月13日付け「難民の地位に関する条約及び難民の地位に関する議定書の締結及びその実施について」の閣議了解）。そこで、従来の「出入国管理令」を改正し、難民認定手続について詳細に規定するとともに、法令の題名を「出入国管理及び難民認定法」に改称した（57年1月1日施行）。

イ 難民認定手続

（ア）定義

出入国管理行政の一環として行われることになった難民認定業務であるが、難民認定の基準は、在留資格の場合と異なり入管法では具体的に規定していない。このため、難民認定業務においては、難民条約及び難民議定書の難民の定義をそのまま適用することとしている。

難民条約上、難民は「…人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの…」(第1条A(2))と定義されている。

すなわち難民と認定されるためには、「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に」、「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖がある」という状況が存在しなければならない。

まず、迫害の原因としては に掲げる五つのうちの一つに該当しなければ難民とはいえない。単に経済状況を改善する目的で出国する人は難民ではなく、また、飢餓や自然災害から逃れる人も同じく同条約上の難民とはいえない。

次に の「十分に理由のある恐怖」には、主観的・客観的要素の双方が含まれる。恐怖は心理状況なので、主観的な感覚であるが、客観的に見て申請者の供述内容に十分な信憑性があるか否かも確認する必要があり、そのためには申請者の出身国の状況に関する情報が必要となる。

（イ）申請期間

難民認定の申請は、原則として、申請する外国人が来日した日、あるいは我が国にいる間に難民となる事由が生じた場合はそのことを知った日から60日以内に行われなければならない（入管法第61条の2第2項）。

これは、外国人が本国における迫害から逃れて我が国に庇護を求める場合、速やかにその旨を表明することが通常であることから設けられた制度であり、日本の地理的、社会的実情から見て、地方入国管理官署に赴いて申請を行うに必要であろう期間として設定されたものである。

なお、入管法では60日を超えて申請を行った場合でも「やむを得ない事情があるときは、この限りではない」と定められており、60日を超えて申請を行ったことにやむを得ない事情があれば、それを十分に勘案して申請を受理する取扱いを行っている。なお、ベルギー、スペイン等の諸国においてもその期間の長さに差はあるものの申請期間を設けて運用されている。

(ウ) 難民調査と結果に対する異議の申出

難民であることの立証責任は申請者にあるとされている（同法第61条の2第1項）が、難民認定申請者は一般に、我が国においてその立証をすることが困難な場合の多いことを考慮しなければならない。そこで、申請者の提出した資料のみでは適正な難民の認定ができないおそれがある場合には、難民調査官が事実の調査をすることになっている（同法第61条の2の3）。

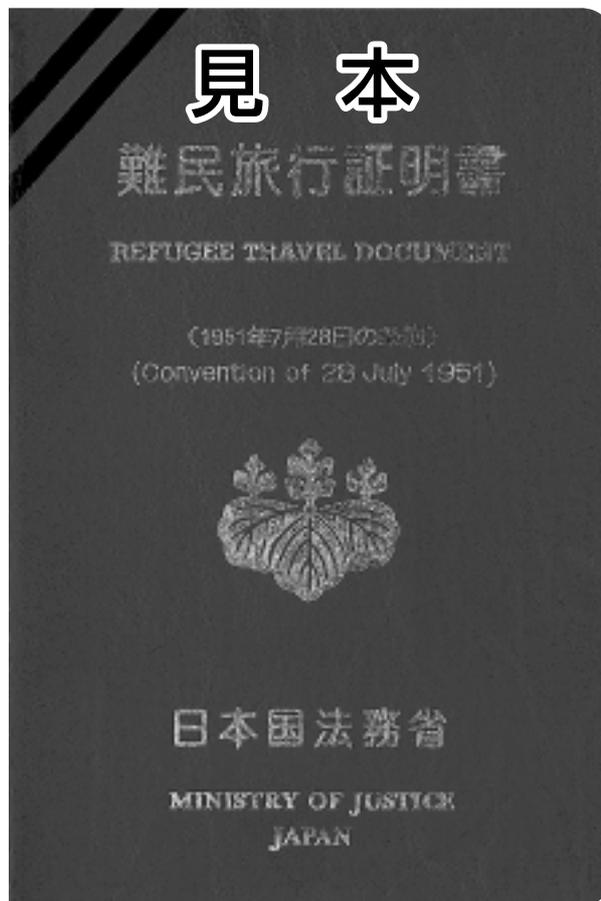
法務大臣は、難民の認定をしたときは、その外国人に対し難民認定証明書を交付し、認定をしないときは、当該外国人に対し理由を付した書面をもって、その旨を通知する（入管法第61条の2第3項）。

難民と認定されなかった者又は難民の認定を取り消された者は、その処分に不服があれば、法務大臣に対し異議を申し出ることができる（同法第61条の2の4）。

(エ) 難民認定の効果

難民と認定された外国人は、入管法上の効果として、難民旅行証明書の交付を受けることができ、永住許可要件の一部が緩和され、また、退去強制手続における異議の申出の際、法務大臣による在留特別許可を受けることも可能となる（同法第61条の2の5, 6, 8）。

また、社会保障の面からみると、原則として自国民あるいは一般外国人と同じ取扱いが行われ、そのために、国民年金や児童扶養手当などの受給資格を得られることとされている。



難民旅行証明書

(オ) 一時庇護のための上陸の許可

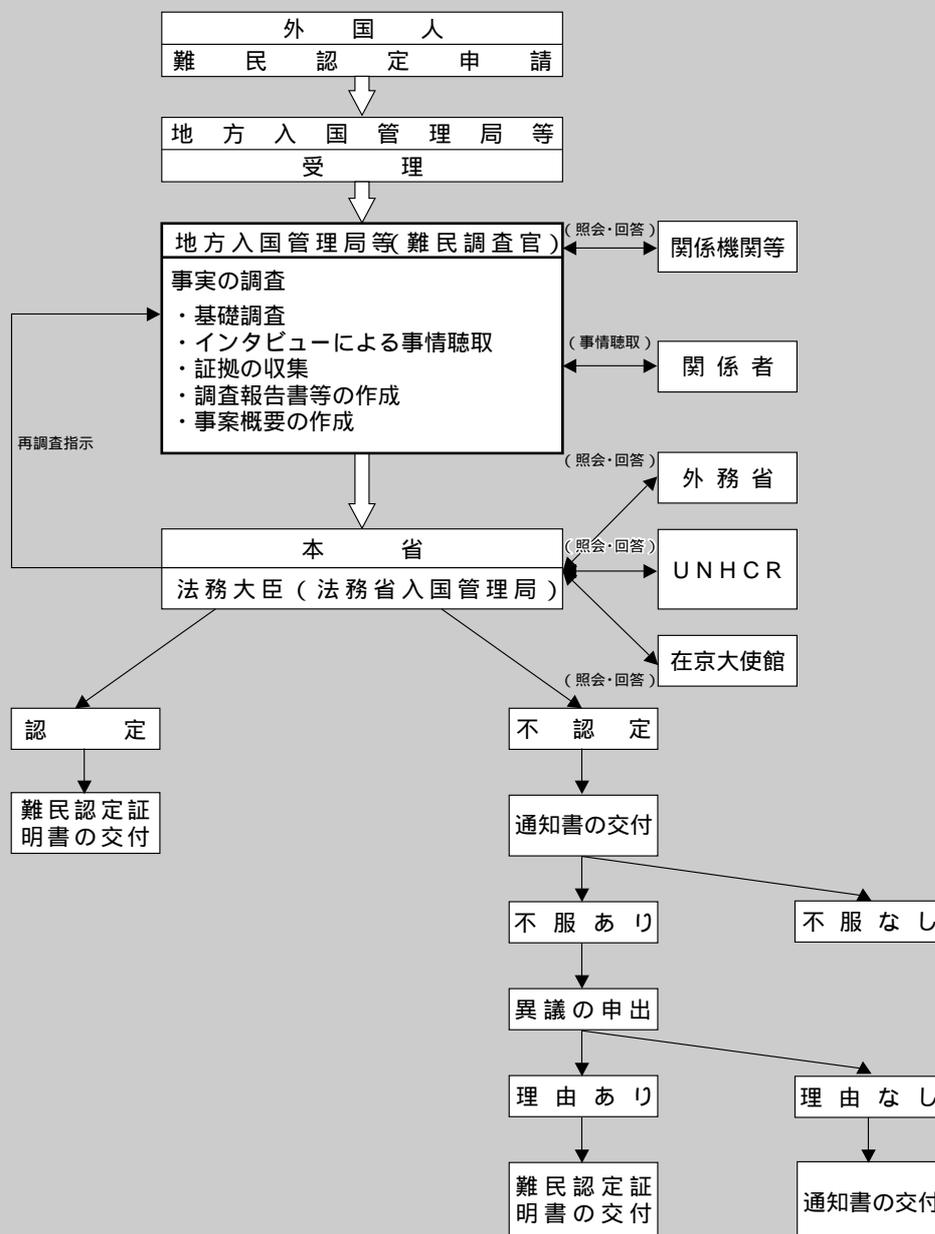
外国人の特例上陸許可の一つとして規定されている一時庇護のための上陸の許可（同法

第18条の2)は、昭和56年の入管法改正により新設されたものであり、その当初は主として、船舶により我が国に到着したボート・ピープルに与えられた。

この一時庇護のための上陸許可は、船舶等に乗っている外国人が難民条約に規定する5つの理由その他これらに準ずる理由により、難民に該当する可能性があり、かつ、その外国人を一時的に上陸させるのが相当であると思料するときに、入国審査官が許可することができ、上陸期間は、6月を超えない範囲内で定める（入管法施行規則第18条第4項）。この際、その外国人が旅券を所持していない場合や偽変造旅券で上陸の申請を行った場合についても、その制度の趣旨に照らして一定の要件を満たせば一時庇護のための上陸の許可が与えられる。

この許可を与えられて上陸した外国人は、その後我が国において難民認定申請を行うか、何らかの在留資格の取得を申請することが想定されているが、第三国での定住を希望して

図 難民認定業務図解



出国することもある。

(注) 難民条約と難民議定書

難民条約(昭和56年条約第21号)は、難民の定義を定め、締約国に、難民を迫害のおそれがある所に追放又は送還しないこと及び自国に滞在する難民については主として国内制度上の諸権利と保護を与えるべき旨を規定しており、また、難民議定書は、難民条約における難民の定義のうち「1951年1月1日以前に生じた事件の結果」の文言を削除し、難民の範囲を拡大した定義規定を置いている(昭和57年条約第1号)。

(6) 外国人登録制度

日本人については、戸籍の編製、住民基本台帳の作成がなされ、その身分関係や居住関係が明確にされているが、外国人は日本人と異なり、当然に我が国に在留できるわけではなく、在留するためには我が国政府の許可を必要とするものである。そこで、身分関係や居住関係を明確にする前提として、個々の外国人がどのような内容の入国・在留の許可を受けているかなどを正確に把握する必要がある。このような日本人と外国人の我が国における基本的な法的地位の違いから、戸籍法や住民基本台帳法とは異なる制度が必要とされ、外国人登録制度と呼ばれる制度が定められている。

この外国人登録制度は、そもそも「外国人登録令」(昭和22年勅令第207号)の公布・施行によって発足したが、昭和27年4月28日、平和条約の発効と同時に公布・施行(昭和22年5月2日)された現行外登法に引き継がれ、その後累次に及び改正を経て現在に至っている。

同法は、その目的を、第1条において「この法律は、本邦に在留する外国人の登録を実施することによって外国人の居住関係及び身分関係を明確ならしめ、もって在留外国人の公正な管理に資することを目的とする。」と規定している。

制度の内容については、時代によって登録事項や登録証明書(注1)の切替期間等に変更があるが、現行制度では、我が国に入国した外国人は上陸した日から90日以内に、また、我が国で出生し、又は日本国籍を離脱するなどして外国人になった者はその日から60日以内に、居住地の市区町村長に対し外国人登録の申請をしなければならないこととされている。

登録原票(注2)については原則非公開であるが、その管理に関して新規に明文で規定され、一定の関係者に対して一定の範囲でその内容の開示が認められている。

登録事項は、「氏名」、「生年月日」、「国籍」、「居住地」、「職業」、「在留資格」等20項目あるが、永住者及び特別永住者については「職業」及び「勤務所又は事務所の名称及び所在地」を、また、入管法の規定により一年未満の在留期間を決定され、その期間内にある外国人については家族事項を登録事項から除外している。

また、16歳以上の外国人は、交付された登録証明書の常時携帯を義務付けられているとともに、原則として新規登録又は登録事項の確認を受けた日の後の5回目の誕生日(永住者又は特別永住者の場合は7回目)から30日以内に確認申請を行うこととなっている。

外登法に規定する市区町村の外国人登録事務は、法定受託事務とされ、本来的には国の事務であるが市区町村において直接の事務処理を行うものである。そのため、入国管理局と市区町村の間で直接的な関係を有しつつ、的確な全国的基準に沿った処理を確保するため、入国管理局(国)は市区町村に対して処理基準を示しあるいは技術的助言・勧告ができることになっている。

(注1) 本邦に在留する外国人から居住地の市区町村に新規登録申請等が行われたときに、市区町村長が外国人に対し交付する外国人登録証明書の略称である。

(注2) 我が国に在留する外国人の居住関係及び身分関係に係る外登法上の原簿である外国人登録原票の略称である。