

◆ 第 2 部 ◆

平成 21 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

第4次出入国管理基本計画の策定

出入国管理基本計画は、適正かつ円滑な出入国管理行政を実現するために法務大臣が、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、外国人の入国及び在留の管理の指針となるべき事項その他関係する施策に関し必要な事項を定めるものである。

平成22年3月30日に策定した第4次出入国管理基本計画は、我が国社会に活力をもたらす外国人の受入れの推進、安全・安心な社会の実現に向けた不法滞在対策等の推進、新たな在留管理制度の円滑な導入と同制度に基づく出入国管理行政の展開、難民の適正かつ迅速な庇護の推進のための取組など、出入国管理をめぐる状況が様々に変化する中において、出入国管理行政の施策の基本的な考え方を内外に示し、的確に対応していくために策定したものである。策定に当たっては、法務大臣の私的懇談会である出入国管理政策懇談会の報告書や意見募集（パブリック・コメント）で寄せられた意見等を参考としたほか、関係行政機関との協議を行った。

なお、平成4年に初めての出入国管理基本計画が策定され、以後、12年に第2次、17年には第3次の出入国管理基本計画が策定されている。

第1節◆第4次出入国管理基本計画の策定に係る検討

① 出入国管理政策懇談会の開催

(1) 出入国管理政策懇談会における議論

出入国管理政策懇談会（以下「政策懇談会」という。）は、法務大臣が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発足したもので、これまでの出入国管理基本計画は、それぞれ政策懇談会の議論を参考として策定された。

第3次出入国管理基本計画の策定を機に平成17年10月に発足した第5次政策懇談会においては、同基本計画において今後検討することとした課題及び第4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、幅広い視点から議論を行うこととして21年12月までに23回開催された。具体的には、経済・社会状況の変化に対応した外国人の円滑・適正な受入れ、不法滞在者等を生まない社会の実現に向けた取組、新たな在留管理制度に基づく出入国管理行政の展開等について議論された。

政策懇談会においては、前記の議論のなされた事項を取りまとめ、平成22年1月19日、法務大臣に対して「今後の出入国管理行政の在り方」と題する報告書を提出した。

(2) 出入国管理政策懇談会の報告書の概要

平成22年1月に政策懇談会から法務大臣に対して提出された報告書「今後の出入国管理行政の在り方」は、我が国の経済活力及び国民生活の維持・向上とともに、安全・安心な国民生活に出入国管理行政としても貢献していくことが重要であるとの観点から、各種取組を行うに当たって検討

すべき事項を取りまとめたものであり、その概要は次のとおりである（資料編4参照）。

ア 経済・社会状況の変化に対応した外国人の円滑・適正な受入れ

(ア) 高度人材を始めとする専門的・技術的分野における外国人の受入れの推進

少子・高齢化に伴う人口減少社会の到来が本格化する中で、我が国が持続的な経済成長を成し遂げていくため、高度人材の受入れを積極的に推進していく必要がある。法務省においては、高度人材受入推進会議報告書が提言するポイント制を活用した優遇措置について、その導入の具体的検討を早急に進めるべきである。ポイントを満たす者への優遇措置については、在留資格認定証明書交付申請その他出入国管理手続の簡素化・優先処理、最長（5年）の在留期間の付与、最短5年での永住許可等の優遇措置を講ずることが考えられる。

また、様々な分野の専門性、技術性を有する外国人についても、我が国経済社会全体の活性化の観点から、これまでと同様、積極的に受入れを図っていく必要があり、出入国管理行政においては、手続の簡素化やその他利便性を向上させる措置についても配慮することが重要である。企業をとりまく環境が多様化、複雑化し、企業経営においてもより多様な知識、価値観、発想を有する人材を取り入れていく柔軟性の高いシステムが求められている中で、企業における外国人社員の就労実態を十分に把握した上で、企業における外国人社員の活動を幅広く認めるための在留資格上の措置を検討すべきである。

(イ) 医療・介護分野における外国人の受入れ

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、専門的な国家資格を有するこれらの者について、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もあるところであり、我が国の専門的な国家資格を取得している歯科医師、看護師、保健師、助産師について、現行の上陸許可基準に基づく就労年数に係る制限を撤廃する方向で見直しを検討していく。

介護分野への外国人の受入れについて、将来的には、経済連携協定（以下「EPA」という。）で受け入れた介護福祉士の就労状況も踏まえながら、我が国の大学等を卒業し、介護福祉士等の一定の専門性が認められる国家資格を取得した者についての受入れについて、検討を進めることが適当である。

イ 不法滞在者等を生まない社会の実現に向けた取組

(ア) 不法滞在者・偽装滞在者対策の推進

水際対策の強化は、不法滞在者・偽装滞在者のみならず、テロリストや犯罪者など、我が国にとって好ましくない外国人の入国を未然に防止し、我が国の治安と国民の安全を守る上で非常に重要かつ効果的であり、法務省においては、これまで講じてきた措置を始め、個人識別情報を活用した上陸審査の推進、関係機関との連携による情報を活用した水際対策の強化等の措置を的確に実施していく必要がある。

また、不法滞在者の効率的・効果的な摘発や偽装滞在者の実態の解明等を進め、不法滞在者・偽装滞在者の一層の縮減に取り組んでいくため、外国人の人権にも配慮しながら、法務

省においては、これまで講じてきた措置を始め、機動的な摘発等の実施、不法滞在者・偽装滞在者に係る情報の収集・分析の強化等の措置を的確に実施していく必要がある。

(イ) 法違反者の状況に配慮した取扱い

公正な出入国管理の観点から、不法滞在者に対しては、基本的には厳格に対応していくべきであるが、一方で、特別な事情を有する者についてはその事情に配慮した取扱いを行っていく必要がある。法務省においては、今後も、在留特別許可制度を適切に運用していくべきであり、これまで講じてきた同制度の透明性の向上に更に取り組む必要がある。

ウ 新たな在留管理制度に基づく出入国管理行政の展開

(ア) 適正な在留管理の実現

身分関係や居住関係といった外国人の基本的な情報を正確かつ継続的に把握する制度を構築することは、上記の政策課題を円滑・的確に実施する上でも必要不可欠であり、外国人の個人情報取扱いに十分に配慮しつつ、これらの情報を迅速かつ的確に分析することにより、偽装滞在者、不法滞在者を含め出入国管理行政に有効に活用し、外国人の在留管理を的確に行っていくべきである。

(イ) 外国人との共生社会実現のための基盤の構築

新たな在留管理制度の導入も踏まえ、適法に在留する外国人が、より安定的に我が国で活動しやすくするための諸方策を着実に実施していくとともに、市区町村を始めとする関係行政機関との連携による行政サービスの向上の支援等に引き続き積極的に取り組むべきである。

2 意見募集（パブリック・コメント）の実施

第4次出入国管理基本計画の策定に際しては、平成22年2月15日から同年3月5日までの間、電子政府の総合窓口のホームページにおいて、第4次出入国管理基本計画（案）についての意見募集（パブリック・コメント）を行ったところ、高度人材の受入れや不法滞在者等対策に至るまで、団体や個人の方から出入国管理行政の全般にわたり計25通、149件の御意見が寄せられた。その実施結果は同ホームページにおいて公開されている。

第2節◆第4次出入国管理基本計画における基本方針

1 基本的考え方

出入国管理行政の目的は、すべての人の出入国の公正な管理を図ることにあり、外国人の適正・円滑な受入れを進めていく一方で、テロリストや犯罪者など我が国の治安等を脅かす外国人の入国・滞在を阻止し、もって我が国社会の活性化と健全な国際化の進展に資するとともに、安全・安心な国民生活の確保に寄与することにある。

そのための具体的施策の在り方については、我が国に入国・在留する外国人の状況や、出入国管理

行政を取り巻く社会状況等の変化に適切に対応していくことが求められるところ、今回の第4次出入国管理基本計画において、平成17年の第3次出入国管理基本計画の策定以降の状況の変化等を踏まえて出入国管理行政上の取組の基本方針を定めている。

2 今後の出入国管理行政における4つの基本方針

我が国では、少子・高齢化の急速な進展の結果、生産年齢人口を中心に総人口が減少するという本格的な人口減少時代を迎えるとともに、いわゆるバブル経済以降の景気的大幅な変動を経て、平成20年後半からは、世界的な金融危機の影響により、深刻な経済不況に見舞われた。このような中で、我が国社会の活力を維持しつつ、持続的な発展を図っていくことが重要な課題とされ、近年、成長の著しいアジア諸国の活力を我が国に取り入れていくことも重要である。その一方で、日系人を始めとする定住外国人の失業や不安定な雇用等の問題も生じている。こうした国内外の社会状況の変化を踏まえ、今次計画では、「本格的な人口減少時代が到来する中、我が国の社会が活力を維持しつつ、持続的に発展するとともに、アジア地域の活力を取り込んでいくとの観点から、積極的な外国人の受入れ施策を推進していく」との基本方針を定めている。

また、近年の入国管理局による厳格な水際対策や不法滞在対策の実施等により、我が国の不法滞在者数は着実に減少しているが、依然として相当数の不法滞在者が存在する上、稼働先の拡散化等により効率的な摘発の実施等が困難となっている。偽装婚、偽装留学など身分や活動目的を偽り、正規在留者を装って滞在する偽装滞在者の増加が懸念されているほか、テロリストや犯罪者など我が国の治安等を脅かす外国人の水際での阻止も引き続き課題となっている。こうした不法滞在者等に係る状況の変化を踏まえ、今次計画では、「我が国社会の秩序を維持し、治安や国民の安全等を守るため、テロリストや犯罪者の入国を確実に水際で阻止し、また、依然として相当数存在する不法滞在者や今後増加が懸念される偽装滞在者対策等を強力に推進するとともに、法違反者の状況に配慮した適正な取扱いを行っていく」との基本方針を定めている。

さらに、我が国に在留する外国人の数は年々増加するとともに、その活動内容は多様化し、定住化傾向を強める者も少なくないが、現行制度の下ではこれらの者の居住実態等の把握を十分に行えず、適正な在留管理を行う上で支障を生じるなどしており、これに対処するべく、平成21年の通常国会で在留管理制度の大幅な見直し等を内容とする入管法等の改正法が成立した。同改正法は公布の日から3年以内に施行することとされているが、同改正法による新たな在留管理制度を今後の出入国管理行政の基盤として適切に運用し、公正な在留管理を行うとともに、外国人と共に生きる社会づくりに貢献していくことが求められている。こうした状況を踏まえ、今次計画では、「我が国における在留外国人の増加、活動内容の多様化等に対応し、在留外国人の居住・在留状況等を正確に把握等するために導入される新たな在留管理制度を適切に運用し、情報を活用した適正な在留管理を行っていくとともに、地方公共団体における円滑な行政サービスの実施に必要な情報の提供を行うなど、外国人の利便性の向上に努めていく」との基本方針を定めている。

最後に、難民問題に関して、近年、難民認定申請数の急増に伴い審査期間が長期化する中、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が求められている状況を踏まえ、「国際社会の一員として、難民の適正かつ迅速な庇護を推進していく」との基本方針を定めている。このように、中長期的かつ構造的な人口減少と変動する経済情勢や景気動向に起因する種々の問題、また、国際化の進展に伴い在留外国人が増加することに起因して生ずる諸問題等に直面する中で、それらの解決には、

政府が一体となって様々な施策を講ずることが必要とされているが、出入国管理行政としても、国民の安全・安心を守りつつ、我が国社会の活力及び国民生活の維持・向上に寄与し、外国人との共生社会の実現に貢献していく必要がある。

このため、第4次出入国管理基本計画では、今後5年程度の期間を想定し、「活力ある豊かな社会」、「安全・安心な社会」、「外国人との共生社会」の実現への貢献という視点に立ち、出入国管理行政上の取組についてこれら4つの基本方針を定めている。

第3節◆第4次出入国管理基本計画の主要施策

第4次出入国管理基本計画は、「外国人の入国・在留等をめぐる状況」と「出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」の2部構成となっており、後者においては、前節において記した基本方針に基づき、当面5年間の期間を想定した次の様な施策を掲げている。

① 我が国社会に活力をもたらす外国人の受入れ

アジア各国を始めとする諸外国の高度人材や留学生、観光客など、我が国社会に活力をもたらす外国人を強く惹きつけるため、次の施策を推進していく。

(1) 経済成長に寄与するなど社会のニーズにこたえる人材の受入れ

我が国での就労を目的とする外国人の受入れについて、専門的・技術的分野の外国人については、我が国の経済社会の活性化に資するとの観点から、積極的に受け入れることとしているが、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、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していく。

また、我が国における急速な少子・高齢化の進行等を背景に、近年、医療・介護分野における外国人の受入れの在り方に係る議論が活発化しているところであり、歯科医師、看護師等の我が国の国家資格を有する者に係る上陸許可基準について、その見直しを検討する。

介護分野における外国人の受入れについては、EPAで受け入れた外国人介護福祉士の就労状況等を踏まえながら、我が国の大学等を卒業し、介護福祉士等の一定の国家資格を取得した外国人の受入れの可否について検討を進めていく。

(2) 日系人の受入れ

平成20年下半期以降、経済情勢が急激に悪化する中で、派遣・請負など不安定な雇用形態で就労する日系人等の雇用、住居、子女の教育等に係る問題がより深刻化しているところであり、日系人が、我が国社会の一員として、その義務を果たしつつ我が国社会で安定した生活を送っていく観点から、我が国に入国・在留を希望する日系人、特に、我が国に現に在留する日系人の過度な負担とならないよう留意しつつ、入国・在留の要件の見直し等について検討していく。

また、日系人子女の健全な育成等のために、在留期間更新等の審査において就学年齢にある者が不就学であることが判明した場合は、関係機関と連携し、その就学を促す措置を実施していく。

(3) 国際交流の一層の推進

観光立国の実現は、地域経済の活性化による豊かな国民生活の実現、国際相互理解の増進等の意義を有するものであり、空港における審査待ち時間を一層短縮するための取組として、事前旅客情報システム（以下「APIS」という。）の効果的な活用や、「セカンダリ審査（二次的審査）」の実施、入国審査官の機動的な配置等を着実に実施していくほか、審査待ち時間の表示など行政サービス向上に一層努めていく。

(4) 研修・技能実習制度の適正化への取組

研修・技能実習制度は、開発途上国の人材育成を支援する国際貢献を目的とするもので、中小企業を中心として制度の着実な利用が進んでいる一方、研修生・技能実習生を実質的に低賃金労働者として扱うなどの問題が、主に団体監理型の受入れにおいて顕在化しており、本制度の適正化に向けた取組が喫緊の課題となっている。

平成21年の入管法等の改正により、研修生・技能実習生の保護の強化のための措置等が講じられたが、同改正や新たに整備された関連省令等に基づき、技能実習生の保護に係る措置、不正行為機関等への厳格な対応、送出し機関の適正化等により、研修・技能実習制度の適正化に向けた取組を進めていく。

2 安全・安心な社会の実現に向けた不法滞在者対策等の推進

我が国の治安や国民の安全等を守るため、テロリスト、我が国での不法就労や不法行為を企図する者等の入国を水際で確実に阻止するとともに、国内に潜在する不法滞在者・偽装滞在者を着実かつ速やかに退去強制等していくほか、次の施策を推進していく。

(1) 被收容者の処遇の一層の適正化に向けた取組

平成21年の入管法等の改正により新たに導入することとなった、外部の有識者からなる「入国者收容所等視察委員会」の活動を通じて、一層の透明性を確保するとともに、第三者の視点からの意見を踏まえて処遇の適正化に取り組んでいく。

(2) 在留特別許可の適正な運用

出入国管理行政においては、これまで、在留特別許可の透明性と予見可能性を確保する観点から、「在留特別許可に係るガイドライン」の策定・公表（平成18年10月策定、21年7月改訂）といった措置を講じているところ、今後とも、透明性の向上等に更に取り組み、在留特別許可を受けられる可能性のある者の一層の出頭を促し、在留特別許可の対象となり得るものについてはこれを適正に許可し、その法的地位の早期安定化を図っていく。

3 新たな在留管理制度の円滑な導入と同制度に基づく出入国管理行政の展開

外国人の受入れの在り方がますます重要となっていく中で、公正な在留管理を通じ、外国人と共に、安全で安心して暮らせる社会を実現していくため、次の施策を推進していく。

(1) 情報を活用した適正な在留管理の実現

新たな在留管理制度等により得られる情報を迅速かつ的確に分析する体制の強化を図り、偽装滞在者、不法滞在者対策を含め出入国管理行政に有効に活用し、外国人の在留管理を的確に行っていく。

(2) 外国人との共生社会の実現に向けた取組

新たな在留管理制度等により得た外国人に係る基本的身分事項等に係る正確な情報を、適切に市区町村に提供することにより、保険や年金、児童手当等を始めとする市区町村が実施する各種行政サービスが外国人住民に円滑に行われるよう支援していく。

また、在留外国人の負担軽減の観点から在留期間更新や在留資格変更等の諸申請の際の提出書類の省略、手続の更なる簡素化などの取組を推進する。

4 難民の適正かつ迅速な庇護の推進

国際情勢が刻々と変化する中で、より一層適正かつ迅速に難民を庇護していくため、次の施策を推進していく。

(1) 適正かつ迅速な難民認定のための取組

UNHCRとも連携した、国際情勢に関する基礎資料等の整備、専門的知識等を有する職員の養成、難民審査参与員制度の更なる充実等に取り組んでいくことなどにより、難民として認定されるべき者等の法的地位を速やかに安定化させるとともに、関係機関との連携を強化し、その保護を行っていく。

(2) 第三国定住による難民の受入れ

平成22年度からタイ国内において一時的に庇護されているミャンマー難民について、パイロットケースとしての受入れを開始するところ、関係行政機関と連携して、当該受入れを円滑に実施するとともに、受け入れた難民の我が国への定着状況等に係る調査及び検証結果を踏まえ、今後の受入れの在り方について検討を進めていく。

第2章

新たな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 新たな在留管理制度

平成21年7月8日、第171回国会において「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」が可決・成立し、同月15日に公布された（平成21年法律第79号）。この法律により、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「新たな在留管理制度」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、新たな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) 新たな在留管理制度により導入される措置

新たな在留管理制度では、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（平成21年法律第77号）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、新たな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月ころ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し事由に追加する。
- (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

新たな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（新たな在留管理制度と同様、平成24年7月ころ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

(1) 外国人台帳制度の整備過程

市区町村は、事実上、外国人登録を行った外国人を住民として把握し、外国人登録の情報を各種行政サービス提供の基礎としているが、外国人登録制度と住民基本台帳制度はその趣旨及び目的が異なるため、行政サービスの提供に支障が生じており、市区町村において、外国人住民に関する正確な記録が作成されるよう、住民基本台帳制度を参考とした適法な在留外国人の台帳制度を整備する必要があった。

平成20年3月25日に閣議決定された「規制改革推進のための3か年計画（改定）」においても、総務省及び法務省が地方公共団体の意見を十分に考慮しつつ、適切かつ着実に当該台帳制度を整備するとされた。

こうした中、両省は、平成20年3月、共同で「適法な在留外国人の台帳制度についての基本構想」を取りまとめたほか、同年4月以降、当該台帳制度についての検討を行うため、共同事務局として「外国人台帳制度に関する懇談会」を開催し、同年12月には、同懇談会の検討結果が報告された。

これらを受け、平成21年通常国会において、外国人住民を住民基本台帳法の適用対象に加える等の改正を行う「住民基本台帳法の一部を改正する法律」が、同年7月8日に可決・成立し、同月15日に公布（平成21年法律第77号）された。なお、この法律の施行日は、新たな在留管理制度に係る改正入管法等施行日と同一となっている。

(2) 外国人住民に係る住民基本台帳制度

外国人住民に係る改正の主な内容は次のとおりである。

ア 外国人住民に係る住民票の作成

本邦に在留資格をもって在留する外国人であって、3月以下の在留期間が決定された者や「短期滞在」・「外交」・「公用」の在留資格が決定された者等以外の中長期在留者、入管特例法により定められている特別永住者等の外国人住民であって住所を有する者について住民票を作成する。

イ 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、生年月日、性別、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。

ウ 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。

エ 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 新たな在留管理制度への円滑な移行

新たな在留管理制度への円滑な移行のため、電算システムの開発のほか、市区町村と連携して行う業務の進め方等について関係省庁等とともに検討を行っている。

また、新たな在留管理制度の導入は、我が国に在留する外国人やその関係者に大きな影響を与えることから、地方入国管理局の窓口においてリーフレットの配布などを行うほか、市区町村、関係行政機関、在外公館及び報道機関等にも協力を要請するなど、新たな制度の周知に向けた取組についても、併せて検討している。

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)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、実務上の諸課題について検討を進めているほか、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、法務省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、外国人登録をしている外国人が再入国許可を受けることなく出国した場合の市区町村への出国通知の迅速化の徹底などの措置を実施した。

さらに、平成20年4月、入国管理局登録管理官に「正確性向上・運用改善班」を設置し、照会専用のメールを新設するなど、市区町村からの照会の迅速な受付を開始したほか、長期間にわたり現状を正確に反映していないと思われる登録原票の法務省への送付の推進等の措置を行った。今後も、新制度への円滑な移行に向けて、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。観光立国の実現に向けた各種の取組により訪日外国人が増加している中で、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たところ、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へ、21年度に福岡入国管理局へ、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。

このほか、上陸審査場の混雑状況に応じた乗客の誘導等による臨機応変な審査体制の構築、E Dカードの正確な記入等に係る航空会社等への依頼等の取組を行っている。

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月には新たに中部空港及び関西空港に設置したほか、成田空港に増設を行うなどしている。

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、同中部空港支局、大阪入国管理局及び同関西空港支局へと拡大された。

【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。

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、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ワーキング・ホリデーに係る「特定活動」告示の改正

(1) 台湾居住者

平成21年4月3日、外務省から法務省に対し、一定の要件を満たす台湾居住者に対して、ワーキング・ホリデー査証を発給することとした旨の通知がなされた。

この通知を受け、特定活動告示の定めるワーキング・ホリデーの対象に当該要件を満たす台湾居住者を追加した（平成21年5月29日改正，21年6月1日施行）。

(2) 香港特別行政区

日本国政府は、一定の要件を満たす香港居住者に対しワーキング・ホリデー査証を発給し、当該査証を有する香港居住者に対し、入国の日から最長1年の期間本邦に滞在する許可を与えること、当該香港居住者は、本邦における滞在期間中に、旅行資金を補うために休暇に付随的な就労を行うことができること、本件措置は平成22年1月1日からとることなどを、21年10月27日、中華人民共和国香港特別行政区政府に対して口上書をもって通報した。

これを受け、特定活動告示の定めるワーキング・ホリデー制度の対象に当該要件を満たす香港居住者を追加した（平成21年12月25日改正，22年1月1日施行）。

② 新型インフルエンザ対策

平成21年4月、メキシコを始めとする各国において新型インフルエンザの感染事例が認められ、同月25日、法務省内に対策チームを設置するとともに、地方入国管理官署においては、発生国からの上陸申請者に係る慎重な審査を実施し、また、検疫所と連携強化を図った。

さらに、同月28日には、世界保健機関（WHO）においてフェーズ4の宣言がなされたことにより、新型インフルエンザの感染者等が検疫法に定める隔離・停留措置等の対象となるとともに、入管法第5条第1項第1号による上陸拒否事由の対象となったことから、本省及び地方入国管理官署に対策本部を設置するとともに、全国の地方入国管理官署においては、検疫所等との更なる連携の強化、発生国からの上陸申請者に係る慎重な審査の実施、出入国審査場等のパトロール強化による不法上陸防止の徹底等を実施した。

第4章

専門分野の人材の受入れの推進に向けた取組

第1節◆企業内転勤に係る基準省令の見直し

①「研究」の在留資格に係る基準省令の改正

「規制改革推進のための3か年計画（改定）」（平成20年3月25日閣議決定）において、「企業内転勤」における活動範囲の見直しを行い、平成20年度内に措置を行うこととされたことを受け、21年3月31日、基準省令を改正し、企業内転勤の形態で、本邦の事業所において在留資格「研究」の活動に従事しようとする外国人について、申請に係る転勤の直前に外国の事業所において1年以上継続して入管法別表第1の2の表の研究の項の下欄に掲げる業務に従事している場合には、「研究」で入国するための基準であった①大学を卒業し若しくはこれと同等以上の教育を受けた後、従事しようとする研究分野において修士の学位若しくは3年以上の研究の経験を有すること、又は、②従事しようとする研究分野において10年以上の研究の経験を有することを要しないこととした（平成21年3月31日改正、21年7月1日施行）。

②「企業内転勤」等の在留資格に係る基準省令の改正

「企業内転勤」については、我が国に入国する直近1年間に、我が国にある公私の機関の外国にある本店、支店等への勤務歴のあることが基準となっていたところ、平成21年度「全国規模の規制改革要望」（6月受付関係）において、同基準に関し提出された要望を受けて、上記勤務歴に、直近1年間に我が国にある当該公私の機関に勤務していた期間を含むこととし、併せて、1の改正により、企業内転勤の態様での受入れに関し同様の基準が設けられている「研究」についても所要の整備を行った（平成22年3月31日改正、22年7月1日施行）。

第2節◆入国・在留諸申請に係る提出書類の簡素化・迅速化等

企業活動の国際化の進展に伴い、外国人の雇用に係る手続の簡素化・迅速化が求められていることなどから、過去の実績や規模等から不法残留等の問題が発生するおそれが少ないと認められる企業等に受け入れられる外国人研究者等の在留資格認定証明書交付申請については、従前から提出資料の簡素化等の措置を講じてきたところ、平成21年7月から入国・在留諸申請における申請書の様式を変更し、所属機関等が申請書を一部作成することとなったことに伴い、同年9月からは、上場企業等一定の規模等を有する企業等に就職する外国人については、申請書のみの提出を求め、提出資料の大幅な簡素化を図るとともに、在留資格認定証明書交付申請については、申請受理日から10日程度をめどとして迅速に処理することとした。

【トピックス－高度人材の受入れ－】

我が国経済社会における新しい活力の創造，国際競争力の強化等のため，今日，高度人材を始めとした専門分野の人材の受入れが求められています。

「新成長戦略」においても，元気な日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクトとして，グローバル人材の育成と高度人材等の受入れ拡大を進め，在留高度外国人材の倍増を目指すとされているところであり，入国管理局においては，優秀な海外人材を我が国に引き寄せるため，「ポイント制」を活用した出入国管理制度上の優遇措置を講じる仕組みを検討しています。

第5章

研修・技能実習制度に係る施策等

第1節◆制度の適正化に向けた措置

研修・技能実習制度は、研修生や技能実習生への技術・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り、「研修」の入国者、技能実習への移行者は増加傾向にあり我が国に定着してきているものと言えるが、平成21年は世界的な景気後退等の影響を受け減少した。

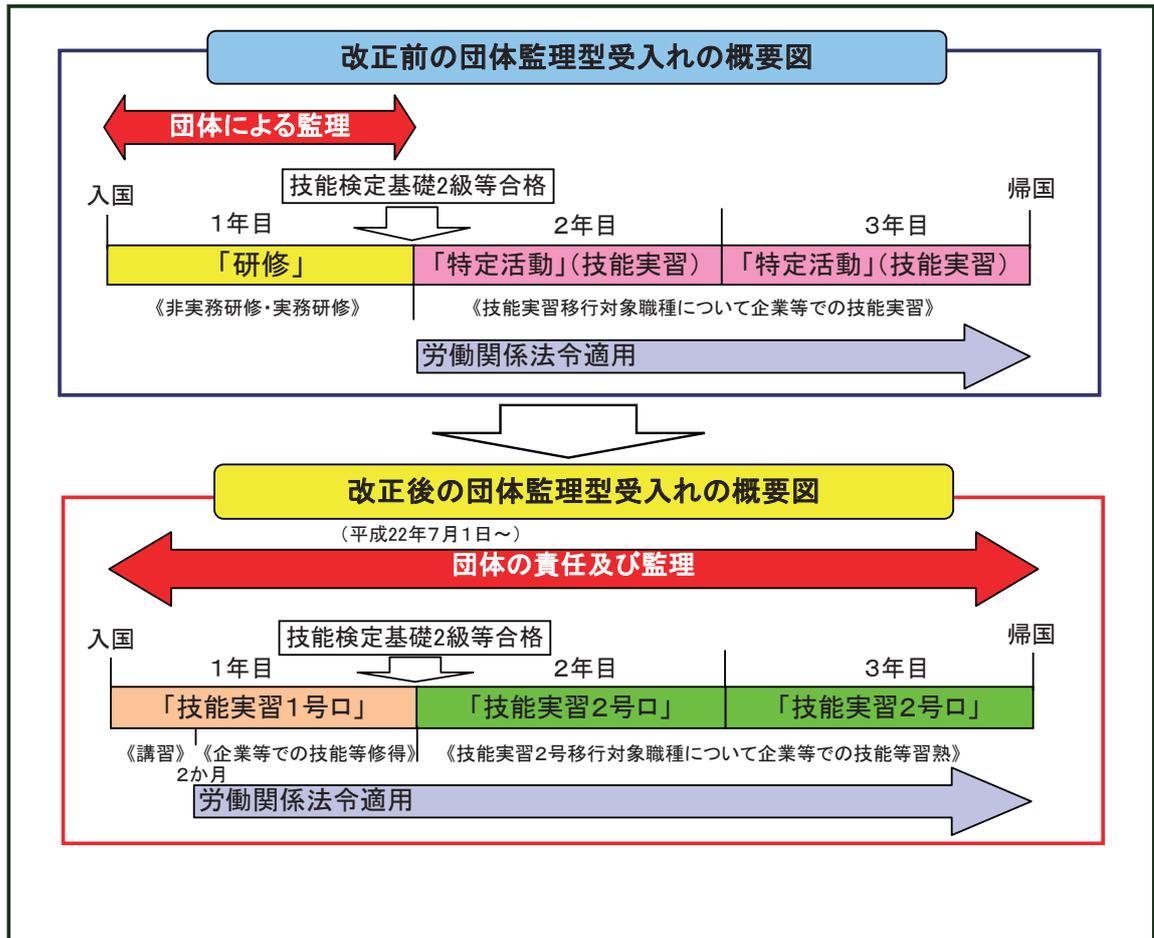
しかしながら、近年、制度の趣旨を十分に理解せず、研修生や技能実習生を低賃金労働者として扱うなど、一部の受入れ機関において不適正な受入れが行われている事案が増加し、また、傘下の企業に対する指導・監督が不十分な受入れ団体の存在や研修生をあっせんして不当な利益を得るブローカーの存在も指摘されている。

このような現状に対応するため、平成21年7月に公布された改正入管法において研修・技能実習制度の見直しが図られ、実務研修を行う場合、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、労働基準法や最低賃金法等の労働関係法令上の保護が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している。

また、法務省令においては、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。

なお、新たな研修・技能実習制度は平成22年7月1日から運用が開始されたところである（全体の概要については資料編3参照）。

図 21 団体監理型受入れの制度見直し前後の概要の比較



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、法務省令等の規定に基づいて、当該機関が、研修生・技能実習生を受け入れることを3年間停止している。平成21年中に「不正行為」に認定した機関は360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2機関（0.6%）、団体監理型での受入れ機関が358機関（99.4%）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（研修を事業として実施する事業協同組合などの団体）が34機関（9.4%）、第二次受入れ機関（研修生を受け入れる組合員企業など）が324機関（90.0%）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76.6%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17	18	19	20	21
企業単独型		5	11	9	7	2
団体 監理型	第一次受入れ機関	17	28	36	29	34
	第二次受入れ機関	158	190	404	416	324
計		180	229	449	452	360

表 50 類型別「不正行為」認定件数（平成 21 年）

(件)

受入れ形態		企業単独型 (2機関)	団体監理型		計 (360機関)
			第一次 (34機関)	第二次 (324機関)	
類型					
第1類型	① 二重契約	0	0	0	0
	② 研修・技能実習計画との齟齬	0	14	14	28
	③ 名義貸し	0	9	87	96
	④ その他虚偽文書の作成・行使	0	19	2	21
第2類型	研修生の所定時間外作業	1	9	111	121
第3類型	悪質な人権侵害行為等	0	3	28	31
第4類型	問題事例の未報告等	0	3	1	4
第5類型	不法就労者の雇用	0	0	20	20
	労働関係法規違反	1	2	120	123
第6類型	準ずる行為の再発生	0	0	0	0
計		2	59	383	444

(注)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。

第6章

留学生及び就学生の適正かつ円滑な受入れ

第1節◆留学生及び就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り、その拡大を図るため、「留学生30万人計画」が政府の目標として掲げられ、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、当該計画の実現に向け、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◆留学生及び就学生の受入れに関する施策の実施状況

『留学生30万人計画』骨子が平成20年7月に関係省庁により策定され、21年1月には政策懇談会において「留学生及び就学生の受入れに関する提言」がとりまとめられたところ、これらを踏まえて次の留学生受入れに関する施策を実施している。

① 適正かつ円滑な入国・在留審査

適正かつ円滑な入国・在留審査を実施するため、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り、原則として、申請書のみを求める取扱いを行っている。

② 留学生の就職に係る在留手続上の支援

- (1) 留学生が大学を卒業し本邦の企業への就職を目的として在留資格変更許可申請を行った場合において、在留資格「技術」及び在留資格「人文知識・国際業務」の該当性の判断に当たっては、当該留学生の大学における専攻科目と企業における活動内容の関連性について、引き続き柔軟に判断して在留資格を決定することとしている。
- (2) 平成20年3月から、就労可能な職種をホームページにおいて公表しており、在留資格の決定に係る運用の明確化及び透明性の向上を図っている。
- (3) 留学生がより十分に就職活動を行うことができるよう、在留状況に問題がなく、就職活動を継続するに当たって大学等の推薦があるなどの場合には、留学生の卒業後の就職活動期間について最長180日から1年に延長することとし、平成21年4月から実施している。

(4) 在留資格変更許可申請書等の様式について見直し、このことを盛り込んだ改正入管法施行規則を平成21年7月に施行したところ、同年9月からは、留学生が本邦の上場企業等への就職を目的として在留資格変更許可申請をする場合における提出書類については、原則として、当該申請書のみとする取扱いを行うこととし、提出書類の簡素化及び審査期間の短縮を図ることとした。

③ 在留期間の伸長

留学生が安定して勉学できるよう、在留資格「留学」について「2年3月」及び「1年3月」、の在留期間を新たに設けることとし、このことを盛り込んだ改正入管法施行規則が平成21年7月から施行されている。

④ 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月に成立し、22年7月から施行されている。

⑤ 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、同年7月から施行されている。

図22 「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

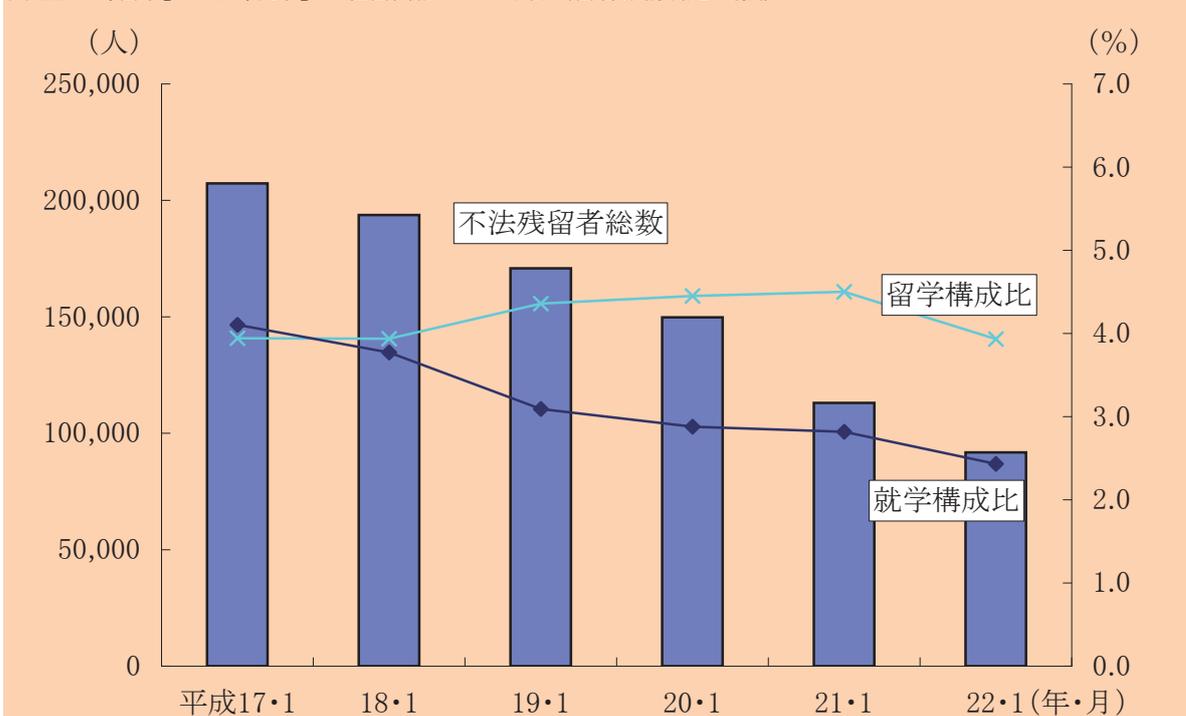


表 51 「留学」及び「就学」の在留資格からの不法残留者数構成比の推移

(人)

区分	年月日	平成17年	18年	19年	20年	21年	22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)		207,299	193,745	170,839	149,785	113,072	91,778
留 学 (人)		8,173	7,628	7,448	6,667	5,090	3,610
	構成比(%)	3.9	3.9	4.4	4.5	4.5	3.9
就 学 (人)		8,506	7,307	5,281	4,311	3,186	2,232
	構成比(%)	4.1	3.8	3.1	2.9	2.8	2.4

第7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、「新たな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22年1月1日現在で、約11万人にまで減少した。

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11万人以上も潜在しているため、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、平成16年度以降、入管法違反者の多い大都市圏を抱える東京局、名古屋局、大阪局及び横浜支局に摘発業務を専従とする「摘発方面隊」を設置（東京局6方面隊、名古屋局・大阪局各2方面隊、横浜支局1方面隊）するとともに、庁舎の新営による収容能力の拡充（注）を行い、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。

しかしながら、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提供をより一層有効に活用して、効率的な摘発の推進に努めている。

（注）収容能力の拡充

- 成田空港支局分庁舎 350人（平成18年8月）
- 大阪局 42人→200人（平成19年10月）
- 名古屋局 120人→400人（平成20年3月）
- 横浜支局 50人→200人（平成21年6月）

(2) 不法滞在者に係る情報の収集・分析の強化

入国管理局には、国民から多数の不法滞在者に係る情報が寄せられており、こうした情報及び関係機関からの情報（警察からの通報、厚生労働省の外国人雇用状況届出情報等）を始めとする不法滞在者に係る情報と入国管理局が保有する各種データとの突合などによる情報分析をより一層確実にを行い、効率的な摘発の推進に結び付くよう努めている。

(3) 出頭申告の促進

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、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、帰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21年においては約9千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の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、一層の自主的な出頭申告の促進を図っている（注）。

(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。

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、身分・活動目的を偽り、あたかも在留資格のいずれかに該当して合法的な法的地位があるかのごとく正規在留者を装い我が国で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・在留を可能とする手段として、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、その対策の強化に努めている。

② 偽装滞在者等への取締りの実施

(1) 資格外活動違反者への摘発強化

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の範囲を超えて就労活動を専ら行っていることが判明した場合には、退去強制事由の資格外活動違反容疑が認められることから、これら資格外活動違反者については、積極的な摘発に努めている。

(2) 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・分析に基づく効果的な摘発が重要となっている。

そのため、前述のとおり、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等を活用して、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。

第3節◆処遇の適正化に向けた取組

① 被收容者の処遇の一層の適正化に向けた取組

入国者收容所等においては、保安上支障がない範囲内において、被收容者にはできる限りの自由を与える等の人権を十分尊重した適正な処遇を行うよう配慮しているところ、平成22年7月には、外部の有識者で構成される「入国者收容所等視察委員会」を設置し、警備処遇の透明性をより一層確保するとともに、入国者收容所等の運営の改善向上を図ることとした。

② 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22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、各委員会は、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、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いるところ、具体的には、各委員会は、学識経験者、法曹関係者、医療関係者、NGO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、各委員会毎に10人以内を任命している。

第8章

在留特別許可の適正な運用

入管法上、法務大臣には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」の策定・公表

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ことを指向して、平成18年10月に在留特別許可の許否判断に当たり考慮する事項を整理し取りまとめた「在留特別許可に係るガイドライン」を公表した。

さらに、平成21年7月には、ガイドラインの策定から2年半以上が経過し、内外の社会情勢の変化等に伴って不法滞在者を巡る状況にも変化が見られたことや、入管法改正の国会審議において在留特別許可の在り方等についても議論されたこと等からガイドラインの改訂を行った。

この改訂では、許否判断に係る考慮要素事項をより詳細にしたほか、在留特別許可の許否判断を行うに当たっての考え方を示すとともに、「在留特別許可方向」又は「退去方向」で検討するそれぞれの例についても、これを新たに掲載した。

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」の公表

入国管理局においては、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も、在留特別許可の透明性・公平性を向上させる観点から、平成16年8月から法務省のホームページ上で公表してきた。

これらの公表事例については、順次見直しを行ってきたが、平成22年4月には、新たな事例の公表に当たり、事例の内容を見やすく、かつ分かりやすくするため、これらの事例を類型別に分類・整理した上で公表した。

第9章

難民の適正かつ迅速な庇護の推進

第1節◆適正かつ迅速な難民認定のための取組

平成17年の入管法の改正により難民認定制度が大幅に見直されたこともあり、近年、難民認定申請者数が急増し、20年は過去最高の1,599件と前年の約2倍に達し、21年も1,388件と高水準で推移した。

このような状況の中、適正かつ迅速な審査を推進するため、入国管理局では、研修による職員のスキルアップや、難民関係業務に従事する職員の増員等により難民認定事務処理体制の整備・強化を図るとともに、UNHCR等との連携を強化し、出身国情報や国際情勢に関する基礎資料の入手に努め、申請案件の早期処理に努めている。

また、難民条約等に規定する難民には該当しないものの、本国の状況等により帰国が困難である者又は日本で在留を認めるべき特別な事情がある者に対しては、当該事情を個別に考慮し、人道的な配慮が必要な場合には、我が国への在留を特別に認めており、今後とも申請者の置かれた立場等に十分に配慮した対応を行っていく。

第2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に滞在している難民を、その他の国（第三国）が新たに受け入れ定住させるものであり、「出身国への自発的帰還」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、平成22年度からは、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受入れ及び定住支援が開始される。パイロットケースでの受入れを実施した後、関係行政機関と連携して、様々な角度から検証等を行った上で、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。

入国管理局では、主に受入れ難民の選考手続を担当し、平成22年2月には、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、関係行政機関と協力して、引き続き積極的に関与することとしている。

第10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) 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（以下同様に発効日を記載。）、メキシコ（17年4月）、マレーシア（18年7月）、チリ（19年9月）、タイ（19年11月）、インドネシア（20年7月）、フィリピン（20年12月）、スイス（21年9月）及びベトナム（21年10月）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きた（注）。

平成22年4月現在、主に、オーストラリア、インド及びペルーとの各EPA締結交渉に参加している。

(注)

① 日・インドネシアEPAについて

「経済上の連携に関する日本国とインドネシア共和国との間の協定」は、平成20年7月1日に発効した。人の移動分野の関係では、短期の商用訪問者、企業内転勤者、投資家、自由職業サービス従事者（弁護士等）、公私の機関との契約に基づく専門業務従事者（在留資格「技術」、「人文知識・国際業務」）、看護師・介護福祉士候補者等の受入れ及び関連協力としてホテルサービス分野での研修・技能実習制度の検討等を含むものとなっている。看護師・介護福祉士候補者等については、所要の規定の整備を行うため、施行規則及び特定活動告示の一部改正を行うとともに、「経済上の連携に関する日本国とインドネシア共和国との間の協定の適用を受けるインドネシア人看護師等の出入国管理上の取扱いに関する指針」を策定した（平成20年5月26日告示、20年7月1日施行）。

② 日・フィリピンEPAについて

「経済上の連携に関する日本国とフィリピン共和国との間の協定」は、平成20年12月11日に発効した。人の移動分野の関係では、短期の商用訪問者、企業内転勤者、投資家、自由職業サービス従事者（弁護士等）、公私の機関との契約に基づく専門業務従事者（在留資格「技術」、「人文知識・国際業務」）、看護師・介護福祉士候補者等の受入れを規定している。看護師・介護福祉士候補者等については、所要の規定の整備を行うため、施行規則及び特定活動告示の一部改正を行うとともに、「経済上の連携に関する日本国とフィリピン共和国との間の協定の適用を受けるフィリピン人看護師等の出入国管理上の取扱いに関する指針」を策定した（平成20年11月6日告示、20年12月11日施行）。

(2) 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21年7月に女子差別撤廃条約の第6回政府報告書審査及び22年3月に人種差別撤廃条約の第3～6回政府報告書審査が行われ、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21年はイタリアにおいて同会合が計3回開催され、毎回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) アジア欧州(ASEM)移民管理局長級会合

「アジア欧州(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。21年はインドのゴアにおいて第8回会合が開催され、合法的及び不法移民に対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、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(国際航空輸送協会/入国管理機関関係部会)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21年12月に第23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18の国と地域(米国、オーストラリア、バングラデシュ、ブルネイ、カンボジア、カナダ、中国、中国(香港)、中国(マカオ)、韓国、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、スリランカ、タイ、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)、国際移住機関(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」、「各国における人身取引の現状とその防止策」及び「不正・不法な出入国の現状とその防止策」について活発な意見交換が行われた。

第11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。

入国管理局においては、外国人の入国及び在留管理を担当する官庁として、不法就労外国人の定着化を防止するとともに、更なる減少を図ることを基本方針に各種の不法就労防止策を推進していく中、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、一般国民を始め、外国人を雇用等する企業、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21年においても関係省庁及び地方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。

また、平成21年7月15日に公布された「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」の施行に向けて、その周知を図るため、入国管理局ホームページに特設のページ（<http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact/newimmiact.html>）を設けたほか、リーフレットを配布するなどしている。



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

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、場内整理員の配置、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。



プライオリティレーン



自動化ゲートモバイル登録実施状況

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き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、待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、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。

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。



外国人在留総合インフォメーションセンター
(東京入国管理局)



外国人総合相談支援センター
(東京都新宿区)

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。