

◆ 第 2 部 ◆

平成 23 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 東日本大震災に対する入国管理局の取組

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、平成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、在留期限が平成23年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23年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

平成23年3月12日から同年4月24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など、到着時の手続を簡便・迅速な方法により実施した。



被災直後の空港

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。



震災後の再入国手続に並ぶ約1kmにも及ぶ列

(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2万人に達するなど全国的に出国ラッシュの動きが見られた。このような状況の中、平成23年3月19日から同月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生及び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又は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。

⑤ 出入国審査機動班の設置

平成23年度第3次補正予算の成立に伴い、災害時における出入国審査体制の強化の一環として、外国政府の臨時チャーター便による外国人の出国や外国からの緊急援助隊の受入れ等を迅速かつ円滑

に行うため、地方入国管理局8局（札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松及び福岡）に出入国審査機動班各1班（各班3名の入国審査官で構成）を設置した（平成24年度予算の成立に伴い、東京、名古屋、大阪及び福岡については、各1班の追加設置が認められた。）。

出入国審査機動班は、入国審査官が空海港において出入国審査を実施するために必要な機器等を保有しており、これにより、地方入国管理局から、出入国審査機動班の構成員である入国審査官を空海港に派遣して、出入国審査を実施する体制の整備が図られた。

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24年2月1日現在、被災した3県（岩手県、宮城県及び福島県）及び54の在日外国公館に対して、延べ7万6,761人分の情報を提供した。具体的には、岩手県、宮城県及び福島県の3県に対して延べ3万2,411人分の情報提供を行い、54の在日外国公館に対して延べ4万4,350人分の各国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又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ており、平成24年2月1日現在、自治体が岩手県1県で延べ6,033人、在日外国公館は8の国及び地域であり、延べ8,345人の出国事実の有無について回答している。

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外国人の安否確認のため、その外国人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・親族等の関係者からの照会（出国事実の照会）に対応した。

平成24年2月1日現在、61件、延べ301人の出国事実の有無を回答している。

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町村を支援するため、一定期間、被災地市町村の外国人登録事務に係る作業の一部を代行した^(注3)。

そのほか、市区町村からの外国人登録事務に関する幅広い質問・相談に応じるので遠慮なく問い合

（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。

（注3）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。

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。

なお、入管法等改正法により改正された入管法の施行により、外国人登録が廃止された平成24年7月9日までの間、元の登録居住地を離れて避難し、避難先の市区町村への居住地変更手続きが行えない外国人に対して、避難先市区町村窓口を通じて外国人登録の各種手続きが行えるよう措置した。

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き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。

第2章 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の導入

第1節 導入の経緯

「第4次出入国管理基本計画」において、我が国社会に活力をもたらす外国人の円滑な受入れを課題として掲げ、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に資するものとして、高度人材に対するポイント制を活用した優遇制度の導入について検討していくこととした。

また、「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）において、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こととされ、平成22年6月に閣議決定された「規制・制度改革に係る対処方針」（平成22年6月18日閣議決定）においても、規制改革事項に高度外国人材の受入れ促進のためのポイント制導入が盛り込まれたほか、23年12月に閣議決定された「日本再生の基本戦略」においても、ポイント制を通じた高度人材に対する出入国管理上の優遇制度について、23年内に関係省庁間で結論を得て、速やかに告示を行うこととされた。

経済政策・成長戦略に関するこれらの閣議決定を受け、平成23年12月28日、現行の外国人受入れの範囲内で、経済成長や新たな需要と雇用の創造に資することが期待される高度な能力や資質を有する外国人の受入れを促進するためのポイント制による出入国管理上の優遇措置について、経済産業省、厚生労働省等の関係省庁と検討した結果を公表し、制度を措置する法務省告示案についてのパブリックコメントを経て、24年3月30日に法務省告示を制定し、同年5月7日から施行した。

第2節 制度の概要

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は、高度人材（現行の外国人受入れの範囲内で、経済成長や新たな需要と雇用の創造に資することが期待される高度な能力や資質を有する外国人）の受入れを促進するために、「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」の3つの活動類型を設定し、それぞれの活動の特性に応じて、「学歴」、「職歴」、「年収」といった項目ごとにポイントを設けており、その合計が一定の点数に達した人を「高度人材外国人」と認定し、在留資格「特定活動」を付与した上で、出入国管理上の優遇措置を講ずるものである。

高度人材として認定を受けた外国人は、以下の出入国管理上の優遇措置を受けることが可能である。

(1) 複合的な在留活動の許容

通常は、取得した在留資格で認められている範囲を超えた活動を行うことはできないが、高度人材は、複数の在留資格にまたがる複合的な活動を行うことが可能となる。

(2) 最長「5年」の在留期間の付与

通常、在留期間は、在留資格ごとに設けられており、外国人の在留状況や活動内容などに応じて決定されるが、高度人材については、法律上の最長の在留期間が一律に決定される。

(3) 在留歴に係る永住許可要件の緩和

永住許可を受けるためには、原則として10年以上の日本での在留歴が必要となる場所、高度人材については、高度人材としての活動を引き続き概ね5年間行っている場合に、永住許可の対象とする。

(4) 入国・在留手続の優先処理

高度人材に関する入国事前審査手続は、申請受理から10日以内、在留手続については申請受理から5日以内をめどに優先的に処理する。

(5) 配偶者の就労

配偶者としての在留資格をもって在留する外国人が「教育」、「技術」、「人文知識・国際業務」などに該当する活動を行うときには、通常、学歴や職歴などの一定の要件を満たし、これらの在留資格を取得する必要があるところ、高度人材の配偶者の場合は、高度人材の配偶者としての在留資格で、学歴・職歴などの要件を満たす必要なくこれらの活動を行うことができる。

(6) 親の帯同

通常、就労を目的とする在留資格で在留する外国人の親の受入れは認められないが、高度人材について、高度人材又はその配偶者の3歳未満の実子を養育するため、高度人材又はその配偶者の実親の入国・在留が認められる^(注1)。

(7) 高度人材に雇用される家事使用人の帯同

家事使用人の雇用は、通常、在留資格「投資・経営」又は「法律・会計業務」で在留する一部の外国人に対してのみ認められるところ、高度人材については、本国で雇用していた家事使用人を帯同することや、13歳未満の子がいるなどの事情を理由に、外国人の家事使用人を雇用することが認められる^(注2)。

(注1) 高度人材が親を帯同するには、ポイント評価とは別途、高度人材の所属機関から受ける報酬の年額が1,000万円以上であること、高度人材と同居することなど、一定の要件を満たすことが必要。

(注2) 高度人材が家事使用人を帯同するには、ポイント評価とは別途、高度人材の所属機関から受ける報酬の年額が1,500万円以上であること、本国等で雇用していた家事使用人を帯同する場合は、1年以上本国等で雇用していたことなど、一定の要件を満たすことが必要。

第3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月に成立した入管法等改正法により、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きている。

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、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（平成24年7月9日施行）。



在留カード

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9日施行）。

- 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「改正住基法」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・地域等、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

（1）政省令の制定

入管法等改正法により入管法及び入管特例法が改正され、これまで規定されていなかった市区町村が行うべき事務、具体的には、中長期在留者及び特別永住者が市区町村の長を経由して法務大臣に行うこととされている届出に係る経由事務や外国人住民の住民票を記載等したときの法務大臣へ通知する事務が規定されることとなった。

そのため、これらの事務について、その具体的内容や事務処理の方式等に係る規定を整備するため、関係する政省令を改正する等し、平成23年12月26日に公布された。

ア 新しい在留管理制度の導入に係る政省令について

入管法等改正法により、我が国に中長期間在留する外国人を対象として、法務大臣が公正な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、同法により外登法が廃止されることとなった。

これに伴い、同制度において市区町村の長が行うべき事務を定める等、関係政令の整備を行うとともに、必要な経過措置を定めるため、整備・経過措置政令を制定した。また、入管法施行規則や当省所管省令についても整備を行うとともに、必要な経過措置を定めるため、整備・経過措置省令を定めた。

(ア) 整備・経過措置政令

- a 出入国管理及び難民認定法第二条第五号ロの地域を定める政令を入管法施行令とし、①市区町村の長は、中長期在留者から住居地の届出があったときは、当該届出に係る一定の事項を一定の方法により法務大臣に伝達するものとする事、②市区町村の長は、外国人住民の住民票の記載等をしたときは、当該記載等に係る一定の事項を一定の方法により法務大臣に通知するものとする事等の市区町村が行う事務を規定した。
- b 入国警備官階級令，出入国管理及び難民認定法関係手数料令，出入国管理及び難民認定法第六十一条の八第一項の法務省の内部部局を定める政令で規定していた内容を入管法施行令で規定することとし、これらの政令を廃止した。
- c 外国人登録法施行令を廃止した。

(イ) 整備・経過措置省令

新しい在留管理制度において設けられることとなった各種届出・申請について、それらの手続に係る規定を整備するため入管法施行規則を改正する等した。また、制度導入時における経過措置を規定した。

イ 特別永住者の制度の見直しに係る政省令について

入管法等改正法により特別永住者の制度が見直されたことに伴い、同制度において市区町村の長が行うべき事務を定めるため、入管特例法施行令を新設した。また、入管特例法施行規則の規定を整備した。

(ア) 入管特例法施行令

入管特例法施行令を新設し、市区町村の長は、特別永住者から住居地の届出があったときは、当該届出に係る一定の事項を一定の方法により法務大臣に伝達すること等の市区町村が行う事務を規定した。

(イ) 入管特例法施行規則

新たに設けられることとなった各種届出・申請について、それらの手続に係る規定を整備した。また、制度導入時における経過措置に係る規定を整備した。

(2) 広報活動

入国管理局においては、平成24年7月9日施行の新しい在留管理制度の円滑な導入に向けて、パンフレットやポスターの配布、特設ホームページの開設、政府インターネットテレビ動画の配信等を行っているほか、在京外国公館、市区町村、航空会社等の関係機関に対する説明会を開催するなどの周知活動を行った。

なお、上述のパンフレット、特設ホームページ及び政府インターネットテレビ動画は多言語版（英語版・中国語版・韓国語版・スペイン語版・ポルトガル語版）の配布・配信も行うなど、可能な限り多言語化を図り、外国人への周知に努めている。



新しい在留管理制度の説明会



在京外国公館向け説明会

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)に登録管理官等の職員が参加し、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た。23年度は、外国人住民が国内で住所を変更した際に生じる住民基本台帳法上の届出と入管法上の届出が同時に行われるよう手続案内を一体的に運用できないか等、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い、随時、ホームページ等により市区町村へ情報提供を行った。このほか、市区町村職員を対象とした研修会、説明会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た。

(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、外国人登録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ったことから、入国管理局においては、平成19年度から、そのための一連の措置を講じていた。

平成23年度は、在留外国人に対して正確な登録を呼びかけるため、在留期間の更新許可等を受けた外国人に対する市区町村での外国人登録手続の案内を徹底するとともに、仮住民票作成を支援する観点から、市区町村に対して、法務省の有する情報（氏名、生年月日、性別、国籍等、居住地など）を一斉提供し、市区町村において、そのデータを突合することにより、双方の記録の齟齬を解消し、さらなる外国人登録の正確性の向上を図った。

第4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。

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。



自動化ゲート

第2節 「訪日外国人2500万人時代の出入国管理行政検討会議」の設置

1 設置の背景

平成22年6月18日に閣議決定された「新成長戦略」は、「観光立国」の推進を、少子高齢化により急激な人口減少に悩む地方都市の地域経済の活性化や雇用機会の増大の切り札となるものであり、我が国の今後の経済成長分野の中心に位置付けられる施策とした上で、訪日外国人を32年初旬までに2,500万人、将来的には3,000万人にまで増加させることを目標として定めている。

平成23年3月の東日本大震災は、全国の観光地に深刻な影響を及ぼしたが、引き続き、政府を挙げて観光立国の実現に向けた施策を推進していくことに変わりはなく、震災後、観光立国は、特に、地域経済の復興に貢献する役割も期待されるようになってきている。

これを受け、訪日外国人2,500万人時代が到来した際にも円滑かつ適切な出入（帰）国審査を行うための新しい出入国審査方法を検討するに当たり、各界・各層の有識者から、国家的・国民的見地に立った、また、専門的な知見に基づく幅広い意見を聴取することが必要であるとして、平成23年10月14日、法務大臣の私的懇談会として、「訪日外国人2500万人時代の出入国管理行政検討会議（以下「検討会議」という。）」が設置された。

検討会議の設置に当たり、法務大臣からは、平成23年度中に、出入（帰）国審査の合理化に関する方向性について、また、25年度初めには、その方向性を踏まえた具体的な方策について提言することが要請された。

2 設置後の検討状況

平成23年10月の設置以降、24年3月までに6回の検討会議が開催された。その中では、東京入国管理局羽田空港支局における出入（帰）国審査の実情視察及び観光立国に関連の深い5団体に対するヒアリングが行われ、出入国管理行政の実情を把握するとともに、観光立国を実現するために出入国管理行政が果たす役割等について、議論が行われた。

これらの議論の内容は、検討会議において平成23年度の間接報告としてとりまとめられ、24年3月26日、法務大臣に提出された。



検討会議における検討の様子

3 中間報告の内容

中間報告では、出入（帰）国審査の簡素・合理化に関する基本的な考え方として、将来、大量の外国人が訪日する状況においても、適切な出入（帰）国審査を実現するため、その手続の一部を省略するといった「簡素化」を行うことは望ましくなく、現状の入国審査官による審査に替えて、機械を使い、「自動化」を図る方策が最も現実的な方策であり、今後、自動化ゲートの利用者の拡大を図ることが提言された。また、バイオメトリクス情報の活用を含めた具体的な方法について、実証実験を行うことが望ましいとすることも提言された（トピックス参照）。

法務省では、この提言に沿って、平成24年度中に、空港で実証的な実験の実施及び各種バイオメトリクス情報の活用の可能性について研究を行うことを予定している。



中間報告の法務大臣への提出の様子

トピックス

－「訪日外国人2500万人時代の出入国管理行政の在り方に関する検討結果（中間報告）」の概要について－

平成23年度に取りまとめられた中間報告では、主に以下の点について提言がされた。

1 基本的な考え方

将来、大量の外国人が訪日する状況においても、適切な出入（帰）国審査を実現するため、その手続の一部を省略するといった「簡素化」を行うことは望ましくなく、現状の入国審査官による審査に替えて、機械を使い、「自動化」を図る方策が最も現実的な方策であり、今後自動化ゲートの利用者の拡大を図る。

2 出入（帰）国手続の自動化の方向性

（1）日本人について

ア 利用希望者登録を要しない方策による利用対象の拡大

IC旅券に搭載された顔写真を利用した顔認証による自動化ゲートの実験の実施

イ 現在設置されている自動化ゲートの利用の促進

現在1審査場に1台設置されている自動化ゲートを複数台設置してその効果を検証する実験の実施

ウ 各種バイOMETRICS情報の利用可能性の研究

現在利用している指紋活用技術の更なる向上を目指すとともに、その他のバイOMETRICS情報である虹彩及び静脈の自動化ゲートへの利用の可能性についての研究の実施

（2）在留外国人について

ア 利用希望者登録を要しない方策による利用対象の拡大

上記（1）アでの方策の検討のほか、外国のIC旅券に搭載された指紋を利用した指紋認証による自動化ゲートの研究の実施

イ EDカードの提出方法等の検討

EDカードの情報を事前に取得するなどして提出を不要とする方法の検討 等

（3）新規来日外国人について

ア 入国管理局が自動化の対象となる人を特定する仕組み等を検討

自動化の対象となる人を特定する仕組みを構築し、それらの人の出入国手続を自動化する方法を検討

イ その他

クルーズ船の乗客に対する出入国審査の合理化の検討 等

第3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。

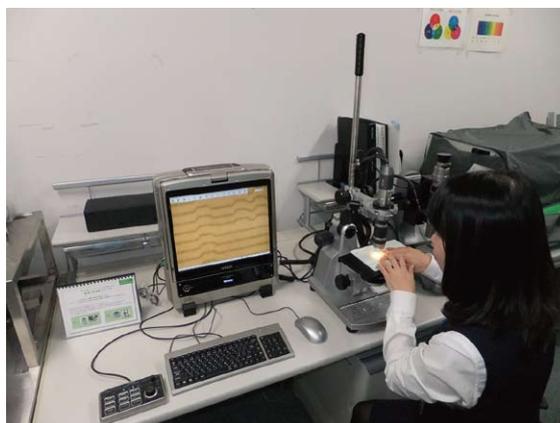
1 個人識別情報を活用した入国審査の実施

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り、個人識別情報の活用による退去命令者及び退去強制者数については、個人識別情報を活用した入国審査の実施から24年5月末現在までの間で累計約3,400人となっている。

他方、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。



個人認証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、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5章 新しい技能実習制度の実施状況

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た。

このような現状に対応するため、平成22年7月に新しい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23年中に「不正行為」に認定した機関は184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（1.1%）、団体監理型での受入れ機関が182機関（98.9%）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14機関（7.7%）、第二次受入れ機関（組合員企業など）が168機関（92.3%）となっている（表49）。

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19	20	21	22	23
企業単独型			9	7	2	3	2
団体 監理型	監理団体 (第一次受入れ機関)		36	29	34	17	14
	実習実施機関 (第二次受入れ機関)		404	416	324	143	168
計			449	452	360	163	184

「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「人権侵害行為」、労働関係法令違反、及び「研修・技能実習計画との齟齬」の順に多く、この3類型で全体の80.2%を占めている（表50）。

表 50 類型別「不正行為」認定件数(平成 23 年)

(件)

類型		企業単独型 (2件)			団体監理型						計 (184 機関)
		旧指針	上陸基準省令	小計	監理団体(14 機関)			実習実施機関(168 機関)			
旧指針	上陸基準省令				小計	旧指針	上陸基準省令	小計	旧指針	上陸基準省令	小計
二重契約	二重契約	0	0	0	1	0	1	1	0	1	2
研修・技能実習計画との齟齬	研修・技能実習計画との齟齬	0	1	1	4	2	6	5	12	17	24
名義貸し	名義貸し	0	0	0	0	1	1	4	5	9	10
その他虚偽文書の作成・行使	偽変造文書等の行使・提供	0	0	0	4	4	8	2	3	5	13
研修生の所定時間外作業	研修生の所定時間外作業	0	0	0	0	0	0	6	9	15	15
悪質な人為的侵害	暴行・脅迫・監禁	0	0	1	2	0	3	7	0	89	93
	旅券・外国人登録証明書の取上げ		0								
	賃金等の不払い		1								
	人権を著しく侵害する行為		0								
問題事例の未報告等	実習継続不可能時の報告不履行	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	監査、相談体制構築等の不履行	0	0	0	1	0	1	0	0		
	行方不明者の多発	0	0	0	0	0	0	0	0		
不法就労者の雇用・あっせん	不法就労者等の雇用	0	0	0	0	0	0	1	3	4	4
労働関係法規違反	労働関係法令違反	0	0	0	1	0	1	53	28	81	82
準ずる行為の再発	再度の不正行為に準ずる行為	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	保証金の徴収等		0	0		0	0		0	0	0
	雇用契約に基づかない講習の期間中の業務への従事		0	0		1	1		1	1	2
	営利目的のあっせん行為		0	0		0	0		0	0	0
	日誌等の作成不履行		0	0		0	0		2	2	2
	帰国時の報告不履行		0	0		0	0		0	0	0
計		0	2	2	13	9	22	79	145	224	248

(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 23 年は、新制度導入(平成 22 年 7 月)前後に発生した不正行為について認定を行っているところ、平成 22 年 6 月までの不正行為については「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、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く類型に合わせて計上している。

第3節 新しい技能実習制度導入後の状況

平成 21 年の在留資格「研修」の外国人新規入国者数は 8 万 480 人、新制度が導入された 22 年の在留資格「研修」及び「技能実習 1 号」の新規入国者数は 7 万 7,727 人、23 年の同新規入国者数は 8 万 2,104 人であり、20 年のリーマン・ショック以降の減少傾向に歯止めがかかったように見受けられるが、一方で、23 年 3 月に発生した東日本大震災及びこれに伴う福島第一原子力発電所の事故の影響等によって、技能実習を中断し途中帰国を余儀なくされた技能実習生も少なくない。

新しい技能実習制度導入による効果・影響を検証するには、新制度導入以外の要因による影響を見定める必要があることから、まだ当面の時間を要するものと考えます。

しかしながら、前節のとおり研修・技能実習に関し不適正な行為に及ぶ機関も未だ相当数存在していることから、より適正な制度の運用に資するよう、引き続き新制度導入後の状況把握に努めることとしている。

第6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、「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）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 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、本邦在留中に我が国において就職する場合は、「技術」、「人文知識・国際業務」等の就労に係る在留資格への変更を認めてきていた一方、我が国において就職することなく、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」等の在留資格により本邦に入国しようとする場合、上陸許可基準（省令）に大学卒の学歴等を求める要件があり、これらの在留資格により本邦へ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平成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ながら就職できずに本国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「教育」、「技術」、「人文知識・国際業務」及び特定情報処理活動に係る「特定活動」の上陸許可基準（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。

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13万人に減少し、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。

なお、平成24年1月1日現在における不法残留者は、約6万7千人となっている。

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、今なお約6万7千人の不法残留者が潜在していることなどから、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23年においては約4,500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、21年7月にこれを改訂し、出頭申告した場合は在留の許否判断において積極要素として検討することとした。

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)。

(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、偽装結婚、偽装留学、偽装就労など、偽変造文書や虚偽文書を行使するなどして身分・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、一般の方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、これら資格外活動違反者については、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・補助する行為をしたこと
- イ 不法就労助長行為^(注)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

(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。

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

平成22年9月の日本弁護士連合会との合意により、収容にま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とともに、弁護士による被收容者の法律相談等の取組を共に進めており、入国者収容所等の被收容者に関し、弁護士会による定期的な電話相談や出張による法律相談を実施しているところであるが、今後も同連合会と継続的に協議を重ね、より望ましい状況の実現を図ることとしている。

このほか、退去強制令書が発付された後、相当の期間を経過しても送還に至っていない被收容者については、入国者収容所長又は地方入国管理局主任審査官が、一定期間ごとに仮放免の必要性や相当性を検証・検討することとしており、仮放免の弾力的な運用により、収容の長期化をできるだけ回避するような取組を行っている。

また、各収容施設の実情を勘案しつつ、保安上の支障がない範囲内において開放処遇の時間を延長したり、戸外運動や入浴等の機会を増やすなどしているほか、日本弁護士連合会との協議を通じ、同連合会の協力を得るなどして、東日本入国管理センターにおいては平成23年6月から、西日本入国管理センターにおいては24年2月から、それぞれ精神科医師を招いて、定期的な診療を行うなど、被收容者の人権により一層配慮した処遇に努めている。

② 入国者収容所等視察委員会の活動等

入国者収容所等視察委員会の視察等の対象となる入国者収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、入国者収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、入国者収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、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、委員会毎に10人以内の委員が任命されている。

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、入管法違反者の主観的ないし個人的事情のみならず、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積極要素及び消極要素として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、考慮要素についてそれぞれ個別に評価し、考慮すべき程度を踏まえ諸般の事情を総合的に勘案し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おり、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類型別に分類・整理し、一覧表形式で公表し、24年4月にも同様の形式で新たな事例を追加公表した。

第9章 難民の適正かつ迅速な庇護の推進

第1節 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、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1月から6月までの平均処理（審査）期間は、約13か月であったところ、23年度各四半期の平均処理（審査）期間は、いずれも6か月以内を維持しており、ほぼその目標を達成した。

今後、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國務省報告の翻訳版）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 難民認定事務従事者の能力の向上に向けた取組

入国管理局では、高度な知識及び調査能力を持つ難民調査官の育成を目的として、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の協力の下、研修等の充実を図っている。従前から実施している難民調査官研修に加え、平成22年度からUNHCRの指導による実践的な3日間のケース・スタディー方式研修を実施しており、23年度には、UNHCRインターンシップ研修として職員1名を2週間、UNHCR駐マレーシア事務所に派遣した。

第4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、今後の受入れ体制等につき更なる検討を行うこととし、22年度には第一陣として5家族27名が、23年度には4家族18名が来日した。

そして、平成24年3月29日難民対策連絡調整会議により、パイロットケースの2年間延長、対象キャンプ地の拡大（ヌポ・キャンプ、ウンピナム・キャンプを追加）、定住支援の充実、有識者会議の開催等が決定された。

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24年2月には、前年に引き続いて、現地キャンプに職員を派遣し面接調査を行った。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5節 民間支援団体との連携の推進

難民関連行政については、民間及び法律家の立場で難民保護を推進する者との協議を通じて具体的改善を見出すことや、市民団体と連携及び協働することによって、よりよい施策の実現に取り組んでいく必要があると考えられる。

そこで、入国管理局は、平成24年2月10日、難民認定手続を始め当局が所掌する難民関係の行政に関する改善点を探る協議や、難民認定手続中等の者に対する難民支援団体による住居の提供等に関する情報交換等を行っていくこと等について、難民を支援する団体・NGOのネットワーク組織である特定非営利活動法人なんみんフォーラム及び日本弁護士連合会の三者間で合意し、覚書を締結した。

今後、この覚書を踏まえ、具体的な連携のあり方を検討し、実施していく。

第10章 国際社会及び国際情勢への対応

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^(注1)。また、同年6月20日に「経済連携協定（EPA）に基づく看護師・介護福祉士候補者の受入れ等についての基本的な方針」が同グループにおいて決定された^(注2)。

(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8月発効）、ペルー（平成24年3月発効）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24年4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。

(注1) 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。

(注2) EPAに基づく看護師・介護福祉士候補者に対する日本語能力向上に向けての取組や再チャレンジ支援の実施等が決定された。

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23年はフランスにおいて同会合が計2回開催され、2回目の会合に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23年はモンゴルのウランバートルにおいて第10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 洪水被害を受けた日系企業のタイ人従業員の受入れ

平成23年10月、タイにおいて大規模な洪水が発生し、日系企業の工場が水没、同地域における工場の操業が不可能となるなど、タイの日系企業の活動は深刻な影響を受けた。

このような状況を踏まえ、政府として、浸水被害により操業ができなくなっている日系企業に勤務していたタイ人従業員のうち、日系企業の親会社等の関係にある本邦の企業が確実な帰国担保措置を執っていること、我が国の税、社会保障及び労働関係法令を遵守すること等の要件を満たす方について、緊急的・一時的に我が国に受け入れ、その就労を認めることとした。

なお、この措置は、タイで発生した洪水による被害が我が国の経済はもとよりASEAN全体の経済活動にも深刻な影響を及ぼしていること等にかんがみ、我が国政府としての喫緊の対応策の一環として、特例的に実施したものである。

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。

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。特に、平成24年7月9日から施行される新しい在留管理制度の円滑な導入に向けて、積極的な広報活動に取り組んだ（第3章第2節1（2）参照）。

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、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23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。



不法就労外国人対策キャンペーン風景



新しい在留管理制度ポスター



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

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、E D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。



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。

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、運営しており、利用者からは、「母国語で相談できて大変助かった。」「丁寧に対応して貰い、応接態度も良く、日本のサービスは充実している。」といった声が寄せられている。



外国人在留総合インフォメーションセンター

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。