

報 告 書

「今後の出入国管理行政の在り方」

平成26年12月

第6次出入国管理政策懇談会

第6次出入国管理政策懇談会委員名簿

[座長]	木	村	孟	文部科学省顧問，東京都教育委員会委員長		
[座長代理]	多	賀	谷	一	照	獨協大学法学部教授
	青	山	伸	悦	日本商工会議所理事・事務局長	
	勝	野	龍	平	全国商工会連合会専務理事	
	グレンダ・ロバーツ				早稲田大学アジア太平洋研究科教授	
	小	寺	彰	東京大学大学院総合文化研究科教授 (平成26年2月物故)		
	新	谷	信	幸	日本労働組合総連合会常任中央執行委員・ 総合労働局長	
	鈴	木	康	友	浜松市長	
	ステファン・ノレーン				東京大学総長室顧問	
	高	橋	進	株式会社日本総合研究所理事長		
	中	山	弘	子	前新宿区長	
	根	本	勝	則	日本経済団体連合会常務理事	
	野	口	貴	公	美	中央大学法学部教授
	早	川	真	一	郎	東京大学大学院総合文化研究科教授
	水	野	紀	子	東北大学大学院法学研究科教授	
	安	富	潔	京都産業大学法務研究科客員教授・ 慶應義塾大学名誉教授		
	吉	川	精	一	弁護士	
	吉	村	真	子	法政大学社会学部教授	

(敬称略，座長・座長代理以外50音順)

目 次

第1	はじめに	1
第2	経済社会の活性化のための外国人の受入れ	4
1	経済社会の変化に対応した専門的・技術的分野の外国人の受入れ推進	
2	高度人材の受入れ促進	
第3	人口減少社会における外国人受入れの検討	10
第4	留学生の受入れ推進	14
第5	技能実習制度の見直し	16
第6	共生社会の実現に向けた取組	19
第7	観光立国実現に向けた取組	22
第8	不法滞在外国人縮減のための取組	25
第9	難民認定制度に関する検討	28

第1 はじめに

第5次出入国管理政策懇談会が出入国管理行政全般に関する報告書を法務大臣に提出した平成22年1月から間もなく5年が過ぎようとしている。この間、我が国の出入国管理行政を取り巻く状況は大きく変化した。

まず、外国人入国者数は、平成23年3月の東日本大震災の影響等で一時的に落ち込んだものの、平成24年には回復し、平成25年には初めて年間の入国者が1,000万人を超えた。

また、平成25年9月に、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会の開催が決定したこと等から、今後、外国人入国者の更なる増加が見込まれる。

一方、国内では、景気の回復傾向を反映して有効求人倍率が上昇するなど人手不足感が高まり、外国人の活用を求める声が高まっている。さらに、我が国が人口減少局面に入っている中で、少子高齢化の流れが経済成長を維持する最大の障害となっており、労働力人口の減少により、長期的には、地域における社会インフラや生活基盤の維持さえ困難となることが懸念される事態となっている。このような状況の下、人口減少と少子化を克服するための総合的な政策の推進が強く求められている。人口減少に起因する問題は、国民が希望する結婚や出産が実現でき、働く場の確保を可能とする環境を整備することが重要とされ、生産性の向上、女性、若者や高齢者などの潜在的な労働力の活用等、幅広い分野の施策に政府全体として取り組むことが必要である。これらの問題は、外国人の受入れのみで解決できるものではないが、グローバル化が進展する中、我が国経済社会が活力を維持し世界において競争力を保つためには、世界中の優れた人材を惹きつけることが重要な政策の一つであると考えられる。

そうした中、第6次出入国管理政策懇談会においては、平成25年3月に第1回会合が開催されたのを皮切りに、その後、計17回、約1年9か月にわたって、出入国管理行政全般について協議を行った。中でも、高度人材ポイント制、技能実習制度及び観光立国実現のための出入国管理行政の在り方に関しては、新たな施策の展開や制度の見直し等に関し具体的な政策提言を取りまとめ、法務大臣に報告した。その内容は政府全体での政策立案にも反映され、既に法令改正により具体化されたものもある。

当懇談会では様々な論点について議論を重ねてきたところであるが、特

に次のような基本的考え方に基づいて出入国管理行政を推進していくことが必要であるとの合意に達した。

一つ目は、外国人の受入れについては、これを進めていく方向性を維持する。これは、もちろんイノベーションの創出など我が国の経済活性化に資する外国人について積極的にその受入れを進めるということである。国際社会においては、既に人材獲得競争が始まっており、我が国は後れることなく優秀な外国人を積極的に呼び込むことに注力することが必要である。そのためには、専門的・技術的分野の外国人の受入れを更に推進すること、観光立国実現に向けた施策に積極的に取り組むことが極めて重要であるというのが当懇談会の一致した意見である。また、これまで我が国が受け入れてこなかった分野での外国人の受入れについても、中長期的な外国人の受入れの在り方も含めて総合的な検討を行っていく必要がある。ただし、その際には、日本人の雇用を始め我が国経済社会に与える影響を十分に勘案すべきことは言うまでもなく、人口減少を単純に外国人の受入れで補おうとするような考え方をとるべきではない。

留学生は、いわば「高度人材の卵」、つまりいずれ我が国経済に活性化をもたらす人材でもある。これら留学生の受入れを推進するためには、就職支援に資する施策の展開が必要である。

また、外国人との共生社会の実現に向けた取組も併せて推進していく必要がある。その際には、国と地方公共団体が連携し、外国人が地域において住民として貢献できるような環境整備を行っていくことが重要であり、社会的な負担を含めた検討を行う必要がある。

二つ目は、技能実習制度の見直しである。同制度は国際貢献を目的とした制度であるが、依然として制度の趣旨が監理団体・実習実施機関に徹底されず、不適正な事例が見られる。そのため、管理運用体制の強化等により制度の適正化を図りつつ、優良な監理団体・実習実施機関に対しては一定の拡充策を講ずる等、バランスの取れた見直しを早急に進めることが必要である。

三つ目は、不法滞在や偽装滞在に対する取組である。安全・安心な社会の実現のためには、テロリストや犯罪者、不法滞在等をもくろむ者などをそもそも入国させないこと、また本邦にいるそのような外国人については

可能な限り速やかに国外に帰していくことが重要である。今後、我が国が外国人の受入れを更に進めていくためにも、不正に入国・在留を図ろうとする者に対する厳正な対処が必要であり、人道上の配慮が必要な場合の在留特別許可の運用等も含め、適切に対応していくことが必要である。

四つ目は、適正かつ迅速な難民認定のための取組である。難民の受入れは、国際社会における我が国の重要な責務の一つであり、「難民の地位に関する条約」（以下「難民条約」という。）に基づき、適正な運用を行っていくことが必要である。近年、難民認定申請件数が急増し、申請内容が多様化する状況が出来しているが、真の難民を確実に庇護するために、制度・運用の見直しを含めた様々な取組を推進することが必要である。

そして、忘れてはならない五つ目の視点は、外国人の人権保護である。上記四つのいずれの施策を進めるに当たっても、外国人の人権が保護されるよう制度設計と運用がなされるべきである。出入国管理行政の対象は、言うまでもなく「人」である。外国人を必要とする分野が十分に受入れ体制を整えても、そこで人権を侵害するような行為が行われるならば、たとえそれが一部であっても、出入国管理行政に対する社会の信頼を失墜しかねない。したがって、外国人の人権への配慮は、出入国管理行政の全施策を通じて、決して欠かすことのできない視点である。

当懇談会は、以上の基本的な考え方のもと、出入国管理行政における各施策について提言するものであり、その詳細は、第2以下で述べるとおりである。

改めて言うまでもなく、出入国管理行政には、多くの課題が山積している。これらの課題の克服には、法務省のみならず、政府全体での検討、関係省庁間の緊密な連携、そして一体的な政策の遂行が不可欠の要素となる。本報告書で提言している施策の中にも、出入国管理行政の枠を超えた取組が求められるものが多く含まれている。

現在、法務省では、第5次出入国管理基本計画を策定中であり、本報告書が同基本計画へ反映されること、それにとどまらず、本報告書によって広く政府内外での議論が深化していくことを期待する。

第2 経済社会の活性化のための外国人の受入れ

外国人労働者の受入れについて、専門的・技術的分野の外国人は、我が国の経済社会の活性化に資することから、積極的に行っていく必要がある。

一方で、人口減少社会を迎える中で議論のある専門的・技術的とは評価されない分野の外国人の受入れについては、外国人労働者の受入れが産業、社会保障、教育、労働市場、治安等、国民生活全体に影響する問題であることから、総合的な検討が不可欠であり、政府全体として検討を進めていく必要がある。

1 経済社会の変化に対応した専門的・技術的分野の外国人の受入れ推進 (現状・背景)

外国人労働者の受入れに関する政府の基本的な方針は、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ことから、積極的に受け入れるというものである。現行入管法上の在留資格は、この方針に沿って定められている。

このような外国人労働者受入れ政策の下、就労を目的とする在留資格による新規入国者数は、約6万4,000人（平成25年）であり、平成17年以降、減少局面にあったのが、平成24年には増加に転じている。就労目的の在留資格により在留する外国人数は、平成25年末現在で約20万5,000人であり、前年末より約5,000人増えた。これは20年前と比べると2倍以上の増加となっているが、在留資格全体（約200万人）に占める割合は約10%（平成25年末）に過ぎず、この割合は過去5年にわたりほぼ一定である。

また、我が国の労働力人口全体に占める外国人の割合は、1.0%（平成24年）であり、諸外国と比較して特に低い割合にとどまっている¹。

経済のグローバル化や我が国経済の活性化の観点からは、専門的・技術的分野の外国人の受入れは更に推進する必要がある。あわせて、介護分野等、これまで受け入れてこなかった分野についても、外国人労働者の受入れが求められるようになっており、これらを早急に検討することが必要である。

これに加え、専門的・技術的分野の外国人の定着を促進する施策も、積極

¹（独）労働政策研究・研修機構によると、韓国の割合は1.8%（平成24年）、英国は8.0%（平成24年）、米国は16.2%（平成21年）である。

的に推進していかなければならない。

(検討事項等)

外国人労働者の受入れについて、経済社会の活性化に資するような専門的・技術的分野の外国人を積極的に受け入れるという現行の基本的な方針は維持すべきである。

さらに、これまで外国人の就労が認められなかった分野についても、「専門的・技術的分野」と評価できる場合には在留資格や上陸許可基準の見直し等を進める必要がある。

特に、介護分野については、平成22年3月に法務大臣によって策定された第4次出入国管理基本計画において、「経済連携協定（EPA）で受け入れた外国人介護福祉士の就労状況等も踏まえながら、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、検討を進める」とされた分野である。「『日本再興戦略』改訂2014」においても、「我が国で学ぶ外国人留学生が、日本の高等教育機関を卒業し、介護福祉士等の特定の国家資格等を取得した場合、引き続き国内で活躍できるよう、在留資格の拡充を含め、就労を認めること等について年内を目途に制度設計等を行う。」とされている。

これらを踏まえ、介護福祉士養成施設に指定されている我が国の高等教育機関を卒業し、介護福祉士の資格を取得した留学生が、我が国の介護施設等に就職して介護福祉士としての業務を行えるよう、在留資格の整備を進めるべきである。

一般的に、介護業務は、個々の要介護者に応じたきめ細やかな配慮が必要であることや、要介護高齢者の生命・身体に関わる業務であることから、専門性に加え、日本語によるコミュニケーションが十分に図れることが必要である。その観点から、留学生として我が国の大学等を卒業した外国人であれば在学中に一定水準（以上）の日本語能力を修得しており、さらに介護福祉士の国家資格の取得により、介護業務を適正に遂行するための専門性も兼ね備えていると考えられ、このような外国人については、積極的に受け入れていくべきである²。

² 外国人介護人材の受入れについては、現行のEPAによる受入れの枠組みを活用すべきとの意見もあるが、EPAによる受入れは我が国介護人材の労働力不足への対応ではなく年間の受入れ最大人数を設定し、国が一定程度関与しつつ、二国間の経済活動の連携強化の観点から特例的に受け入れているものであり、我が国の大学等を卒業した外国人に介護分野での就労を認めることとはその目的を異にするものである。

ただし、厚生労働省等によれば、介護職員の離職率は16.6%であり、全産業の15.6%と比較して高くなっている（平成25年度）こと、平均賃金については、全産業が32万4,000円であるのに対して、福祉施設介護員は21万8,900円であること、介護の仕事を辞めた理由としては、収入が少ない、他に良い仕事があった、将来の見込みが立たない等が挙げられた。このように、介護人材の確保に関しては、構造的・根本的な問題が存在していることがうかがわれ、これらの問題の改善、解決に向けた取組がより一層進められることが必要である。今後、外国人介護人材を受け入れつつも、政府において、これらの問題の改善に向けた取組が早急に行われることを期待する。

我が国の大学等高等教育機関で教育を受けた留学生については、留学期間中に、一定水準以上の日本語能力や社会規範等円滑な社会生活を送るための能力を身に付けており、卒業後も我が国の様々な分野における活躍が期待される存在である。このような留学生については、出入国管理行政上も卒業後の就職を支援するような措置を積極的に講じていくことが重要である。

これまでも、留学生が大学等を卒業後、大学等で学んだ知識等を必要とする業務に従事する場合には、在留資格の変更が認められており、就職活動を行う場合に最長1年間の在留を認めるなどの方策もとられてきた。今後も、留学生の本邦における就職を支援する取組を継続していくべきである。

このほか、専門的・技術的分野の外国人については、我が国において長期にわたり経済社会へ貢献することが期待される。現行制度においても、法務省が「我が国への貢献」に関するガイドラインを公表し、経済・産業分野等で我が国に一定の貢献があったと認められる外国人に対しては、一般的に10年以上を求めている在留歴を、特に5年以上の在留歴で永住を許可することとしている。

専門的・技術的分野の外国人が安定した法的地位を得て我が国において活躍できるよう、現行制度の周知を含め、更に取組を進めていくべきである。

2 高度人材の受入れ促進

(現状・背景)

高度人材は、我が国経済における新たな活力の創造や国際競争力の強化等に大きく寄与するものと考えられる。急速な少子高齢化に伴って人口減少が本格化する中、我が国が持続的な経済成長を遂げるには、高度人材の受入れを強力に推進していく必要がある。

このため法務省は、平成24年5月から、高度人材ポイント制を導入した。これは、学歴、年齢、収入等によりポイントを計算し、一定の点数に達した者を「高度人材」と認定し、出入国管理上の優遇措置をとる施策である。当初は本制度の利用者数が伸び悩んだことから、政府の産業競争力会議等で高度人材ポイント制の見直しを求める意見が出されるなどし、これを受けて、当懇談会は、外国人受入れ制度検討分科会を設置して、平成25年4月からポイント制の見直しについて議論を行い、同年5月、「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見直しに関する検討結果」を取りまとめて法務大臣に報告した。結果の概要は次のとおりである。

ア 高度人材認定における評価の見直しの方向性

- ・研究実績に係る評価項目のポイントを引き上げることや、年収要件等に係る見直しを行うこと
- ・海外の関係機関から受ける報酬を年収要件の判断に反映させるなど、年収として認める報酬の範囲に係る見直しを行うこと
- ・MBA等一定の資格取得事実をボーナスポイント項目として追加するなど、ボーナスポイント項目に係る見直しを行うこと

イ 優遇措置の見直しの方向性

- ・労働市場や社会保障制度への影響に配慮し、在留状況の的確な把握等の措置をとることを前提として、永住を認める要件としての在留歴を更に短縮し、永住が認められた後も継続して優遇措置の適用を受けられることができる措置を講じるなど、永住許可に係る優遇措置の見直しを行うこと
- ・親・家事使用人の帯同に係る優遇措置を一層利用しやすいものとするための見直しを行うこと

ウ 高度人材外国人受入促進のための国家戦略的検討の強化

- ・高度人材外国人の受入れを本格的に推進するため、出入国管理上の優遇措置にとどまらず、他の行政分野における施策を含む総合的な受入促進を図るため、国家戦略的な検討を強化すること

以上の報告等を踏まえ、平成25年12月17日、高度人材に係る認定要件及び優遇措置の見直しを目的として法務省告示が改正された（同月24日施行）。当該改正の主な内容は次のとおりである。

ア 認定要件について

- ① 高度学術研究活動の最低年収基準の撤廃，高度専門・技術活動及び高度経営・管理活動の同基準の300万円への引下げ
- ② 本邦の所属機関以外の機関からの報酬の「年収」への算入
- ③ 高度学術研究活動における研究実績に係る評価項目のポイント引上げ（研究実績が1つの場合15点→20点，研究実績が2つ以上の場合15点→25点）
- ④ 一定の専門職学位，外国の資格，表彰等に係る加点

イ 優遇措置について

- ① 親の帯同のための年収要件の引下げ（1,000万円→800万円）
- ② 家事使用人の帯同のための年収要件の引下げ（1,500万円→1,000万円）

これに加え、高度人材については、平成26年の第186回通常国会において成立した出入国管理及び難民認定法の一部改正法（以下「平成26年改正法」という。）において、次のような制度を新たに導入した。

ア 現在、「特定活動」の在留資格を付与することとされている高度人材を対象とする新たな在留資格「高度専門職」を創設する。

イ 「高度専門職」には、「1号」と「2号」を設け、「高度専門職1号」の在留資格をもって一定期間在留した高度人材を対象に「高度専門職2号」に変更することを可能とし、当該在留資格を付与された外国人については、活動の制限を大幅に緩和し、かつ、在留期間を無期限とする。

これまで法務省告示による制度であった高度人材を、法律上の在留資格に位置付けたことで、我が国が高度人材の受入れを積極的に行っていることを対外的にアピールし易くなった。また、従来の高度人材ポイント制では、永住許可に係る在留歴の要件について、おおむね5年とされていたのを、「高度専門職1号」から在留期間が無期限となる資格「高度専門職2号」への在留資格変更許可を受けるのに「3年以上」というより短い期間としたことで、高度人材の受入れ及び定着の促進効果が期待される。

(検討事項等)

高度人材ポイント制の認定要件・優遇措置の見直し及びその積極的な広報により、平成25年12月の告示改正後、高度人材としての認定を受ける者の数は増加傾向にある。そのことは評価に値するが、更に多くの高度人材に制度を認知、利用してもらえよう、今後とも、実際に利用する外国人の視点に立った効果的な広報を行っていくべきである。

高度人材の受入れを推進するには、出入国管理行政のみならず、関係省庁全体による総合的な施策と取組が必要である。平成26年6月に閣議決定された「『日本再興戦略』改訂2014」においても、高度人材の就労環境や生活環境の改善に向けて省庁横断的な取組の実施が求められており、今後、政府全体がその着実な実施に向けて取り組んでいくことを期待する。

第3 人口減少社会における外国人受入れの検討

(現状・背景)

我が国は、本格的な人口減少社会を迎えている。例えば、厚生労働省の人口動態統計によれば、平成25年における出生数(102万9,816人)と死亡数(126万8,436人)の差、すなわち自然増減数は、マイナス23万8,620人となり、7年連続の減少となった。また、「日本の将来推計人口」(国立社会保障・人口問題研究所による平成24年1月推計)によると、生産年齢人口は、平成7年に8,726万人に達した後は減少局面に入り、平成22年には8,173万人に減少した。このまま推移すれば、平成42年には6,773万人にまで減少すると見込まれている(出生中位(死亡中位)推計)。このような中、今後も我が国経済の活力を維持・発展させていくためには、まずは国内の潜在的な労働力である女性、若者、高齢者等の労働市場への参加促進を原則としつつも、上記1のとおり、専門的・技術的分野の外国人を引き続き積極的に受け入れていくことが必要である。そして、専門的・技術的分野の具体的内容と、個々の業種の活動内容に関する評価の在り方は、これを不断に見直し、我が国を取り巻く国際環境の変化や我が国の経済社会の変化に柔軟に対応した出入国管理行政を展開していくことが必要である。

また、少子高齢化が急速に進み、今後も労働人口の減少がとどまらないことが見込まれる中、様々な分野で外国人の受入れ拡大を求める声が挙がっている。

さらに、技能実習制度の見直しによって、真に国際貢献を目的とする受入れを徹底していくと、受入れが望まれるのに技能実習制度の対象とはならない分野がいずれ生ずる可能性があり、そのような分野における外国人の受入れを行うのか否かも、今後の重要な検討課題である。このように、我が国が今後、どのような外国人を受け入れていくのかについては様々な論点が存在し、これは、産業、社会保障、教育、労働市場、治安等、国民生活全体に影響する問題であるから、多角的視点から、総合的に検討していくことが肝要である。

(検討事項等)

人口減少社会の打開策としては、まずは出生率の向上に取り組み、その他、生産性の向上、女性、若者や高齢者などの潜在的な労働力の活用等、

幅広い分野の施策に政府全体として取り組むことが必要である。

その上で、出入国管理行政としても、我が国の経済社会の変化等に伴い、新たに人材のニーズが生じてくる分野においては、当該ニーズを的確に把握し、それが専門的・技術的分野と評価できる分野であれば、在留資格や上陸許可基準の見直し等を行うとともに、これまで外国人の受入れを行ってこなかった職種への受入れについては、我が国の雇用を始め産業及び国民生活等に与える影響その他の事情を十分に勘案し、幅広い視点で検討していく必要がある。

また、大学卒業後の職務内容については、就職時点で予定されている業務だけではなく、就職先企業におけるキャリアアップの過程で、広く大学で学んだ学術的素養を發揮できる場合もあるなど、大学を卒業した日本人の就職先や職務内容の実態を踏まえ、留学生の大学卒業後に就労資格による在留を認めることとする場合の職務内容を見直すことについても検討課題である。

さらに、専門的・技術的分野における外国人の就労促進という観点から、我が国の大学等の高等教育機関を卒業した留学生が一定の専門性のある国家資格を取得するなどして、当該資格に係る職種での就労を希望する場合には、当該資格を有する者のニーズや、当該分野の産業政策をも踏まえつつ、幅広い職種についてこれを認めていくことの適否を検討していくべきである。

他方、専門的・技術的分野とは評価されない分野における外国人の受入れは、我が国の従来の外国人労働者受入れ政策の転換をも意味するものである。そのため、より深い議論と国民的コンセンサスを踏まえた慎重な検討が必要である。待遇の改善等による日本人労働者の確保のための努力の状況、その上でなおかつ外国人労働者の受入れを必要とする分野、その具体的なニーズ、受入れによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な仕組みなど、幅広い観点からの政府全体での検討が必須である。

専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては、当懇談会において以下のとおり様々な意見が出された。当懇談会の検討期間内では結論を得るに至っていないが、今後、これらの意見を踏まえて、政府全体として早急に検討が開始されることが必要であり、その中で出入

国管理行政としても然るべき役割を担っていくことが期待される。

この問題については、人口減少を単純に外国人の受入れで補おうとするような考え方をとるべきではなく、我が国の産業、社会保障、教育、労働市場、治安等、国民生活に与える影響等を十分に勘案しつつ、外国人の人権保護にも配慮し、適切な受入れ制度を検討すべきものである。その際には、諸外国の例を参考にすること、また、緊急措置として時限的に受け入れる建設分野及び造船分野の外国人並びに国家戦略特別区域において試行的に受け入れる予定の家事支援分野の外国人について、その受入れがもたらす効果及び問題点についても十分に検証していく必要がある。

- ・地方においては、少子高齢化の進展に伴う人口減少のみならず、地方圏から大都市圏への人口流出の影響もあって、人口減少はより深刻であり、地方公共団体の行政機能の発揮が困難になるとの分析もある。外国人労働者は地域社会を支える労働力として、既に大きな役割を果たしている面があり、活力ある地域社会の再生を目指す観点からも、定住化の是非も含めて外国人受入れの検討を進めていくことが必要である。
- ・技能実習制度の見直しによって、これまで同制度により我が国に入学してきた外国人が受け入れられなくなる分野が生じる場合には、これら分野の外国人の受入れについては、早急に検討し、結論を得ることが必要である。
- ・受け入れる場合の適切な仕組みの検討に当たっては、職種を特定し、我が国社会及び送出し国にとって真に必要な場合について認められるべきであり、国内人材の確保に最大限努めつつも、当該分野が産業政策上も維持することが必要な分野であることの判断の枠組み、日本人の雇用への影響を防止する方策、人権が侵害されないような監理体制、問題が発生した場合の苦情処理・転職斡旋等の適切な措置、さらに人権侵害への対応や信頼できる人材の送出し等のための二国間協定等についても検討していくべきである。その際、我が国は移民政策をとっていないため、当該外国人は一定期間後に帰国する制度とする

ことが必要である。

- 我が国の入国管理政策の基本的な考え方は、経済社会の活性化に資する専門的・技術的分野の外国人を積極的に受け入れる一方、外国人労働者の受入れ範囲の拡大については、労働市場や治安等の国民生活への影響に鑑み、国民的コンセンサスを踏まえた慎重な検討が必要であるというものである。今後、外国人労働者の受入れの在り方について検討するに当たっても、こうした入国管理政策の基本的な考え方を維持していくべきである。
- 人口減少社会への対応としては、外国人労働者の受入れを検討する前にまずは女性、若者及び高齢者等の国内人材の確保に最大限努めるべきである。依然として出産により職を離れる女性は多く、また、近年、非正規雇用労働者数が増加している。これを踏まえ、出産後の女性の就労環境の改善、正社員を希望する非正規雇用労働者の正社員転換、待遇の改善など若年世代が子どもを産み育てることができるよう施策や高齢者の活用に向けた施策等を実施していくことが必要である。

第4 留學生の受入れ推進

(現状・背景)

留學生を受け入れることの意義は、我が国と留學生の出身国・地域との相互理解と友好親善を増進させることができること、留學生の帰国後も、我が国で築いた人的ネットワークにより相互の政治、経済、学術、文化等に関する友好関係の強化が図られ、我が国企業の海外進出や貿易の促進等にもつながること、若者の活力が少子高齢化を迎えた我が国又は地域を活性化すること、さらに、大学等を卒業後、我が国の企業への就職により、優秀な人材を労働市場に確保することにもつながること等多岐にわたっている³。

近年、留學生の受入れ数は増加傾向にある。平成25年における留學生の新規入国者数は約7万人であり、これは平成5年と比較して約2.4倍である。また、平成25年における留學生の在留者数は約19万人であり、20年前と比較して約1.8倍に増加している。

政府は、平成20年7月、「留學生30万人計画」を策定し、我が国で学ぶ留學生について、2020年を目途に30万人を受け入れることを目指すとしており、今後も更なる留學生の受入れが見込まれる。

他方、我が国の留學生が我が国において就職する数は、留學生から就職目的の在留資格への変更許可申請に係る許可数によって捕捉可能であり、平成25年には1万1,647人となり、平成5年と比較して5倍以上に増加した。しかしながら、日本における就職を希望する留學生は、全体の65.0%⁴を占めるが、平成24年度の留學生の卒業・修了者数のうち実際に我が国で就職した者は23.5%⁵であり、その数値は決して高くない。今後、留學生の更なる受入れを図っていく中において、留學生の卒業後の就職支援は、極めて重要な問題の一つである。

法務省は、留學生が我が国の大学又は専門学校等を卒業した後、継続して就職活動を行う場合について、一定の要件の下に、「特定活動」の在留資格を認めて最長1年間の滞在を可能とし、その就職活動のための措置を

³ 「世界の成長を取り込むための外国人留學生の受入れ戦略（報告書）」（平成25年12月戦略的な留學生交流の推進に関する検討会）より

⁴ 日本学生支援機構「平成25年度私費外国人留學生生活実態調査」より

⁵ 日本学生支援機構「平成24年度外国人留學生進路状況・学位授与状況調査結果」より

講じている。留学生の就職支援は、我が国にとって重要な課題であり、関係省庁が一体となって取り組んでいかなければならない。

なお、留学生として在学していた者が、在留期間更新又は在留資格変更の許可を受けずに不法残留するに至った数は、平成26年1月1日現在、2,777人である。この数は、平成5年と比較して約10分の1にまで大幅に減少しており、不法就労を企図する外国人が留学生を騙って入国し、そのまま不法残留するというような在留管理上の問題は、おおむね解消に向かいつつあるとすることができる。

(検討事項等)

留学生は、数ある国の中から我が国を留学先を選び、我が国の文化に触れながら我が国で学んだ、我が国のよき理解者と言って良い存在である。より多くのよき理解者が我が国内外で活躍できるよう、今後とも留学生の受入れを積極的に図っていくべきである。

特に、留学生が卒業後も大学等で学んだ知識を活かして我が国において活躍し、経済社会の発展等に貢献できるよう、環境整備が必要であり、関係省庁が連携して取り組んでいくことが重要である。

そのためには、留学生を確保するための方策（海外向けの情報発信等）から、生活環境の整備（住居の確保をしやすくするための保証人補償制度等）、学習支援（奨学金の充実等）、卒業後の就職支援まで、長期的視野に立った幅広い施策を実施することが必要である。世界の若者が我が国の高等教育機関への留学に魅力を感じるようにするには、卒業後に我が国企業への就職が可能となる環境を整える必要がある。

法務省においても、留学生の適正・円滑な受入れを推進していく観点からの取組を継続していくべきである。

第5 技能実習制度の見直し

(現状・背景)

技能実習制度は、我が国で培われた技能等の開発途上国等への移転を通じた国際貢献を目的とした制度である。しかし、研修生・技能実習生を受け入れている機関の一部には、制度の趣旨を理解せず、研修生・技能実習生を低賃金労働者として扱うなどの問題が生じていた。このような状況を受けて入管法が改正され、平成22年に新たな技能実習制度の運用が開始された。これにより、技能実習生は1年目から雇用契約に基づき技能等修得活動を行うこととされ、労働基準法等の労働関係法令の保護を受けられるようにするなど法的保護が図られた。

それでもなお、一部には、国際貢献という制度の趣旨に沿った運用とは言い難い例もあり、制度本来の趣旨・目的に沿った運用が徹底されていないとの批判もなされている。

一方で、実習期間の延長や技能実習生の受入れ人数枠の拡大を求める声があることも事実であり、運用の適正化を前提としつつ、制度の拡大も含め、技能実習制度全体の見直しが求められている。

このような中、平成25年11月から、技能実習制度の見直しについて当懇談会の外国人受入れ制度検討分科会において議論を重ね、平成26年6月、「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果」として法務大臣に報告した。その概要は、次のとおりである。

ア 技能実習制度の適正化に係る措置

確実な技能等の修得を図るための措置や監理団体による監理の適正化等を図るための措置、さらに技能実習生に対する人権侵害行為等への対応を強化していくこと、送出し国政府の協力による規制強化を図るための二国間協定の締結等。

イ 制度本来の目的を踏まえた制度の拡充に係る見直し

優良な監理団体・実習実施機関で実習する技能実習生に対しては、より高度な技能実習を行うために実習期間の延長又は再技能実習を認める方向で見直しを行うことや団体監理型の技能実習生の受入れ人数枠については、さらにきめ細かい区分に応じた人数枠の設定を行うこと、送出し国の産業発展やニーズ、受入れ側の産業実態に即したニーズ等を十分に把握した上で、対象職種の見直しを検討すること等。

また、技能実習制度の見直しに関しては、前記「『日本再興戦略』改訂2014」においても、制度の適正化を図るとともに、対象職種の拡大、技能実習期間の延長、受入れ枠の拡大など技能実習制度の抜本的な見直しを行い、平成27年度中の新制度への移行を目指すこととされている。

このような見直しを具体化する方策については、平成26年11月から「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」が開催され、技能実習制度の見直しに向けた具体策に関し議論が行われている。

これらを踏まえた制度改革を行うことにより、制度本来の趣旨・目的を離れて制度を利用することは困難となり、不適正な団体が排除され、優良な受入れ機関に集約される一方、送出し国や受入れ側のニーズ等を踏まえた制度の充実が図られることが期待される。

(検討事項等)

現在、法務省を含む関係省庁において、制度改革を行うための検討が行われており、前述の「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果」や「『日本再興戦略』改訂2014」、さらには「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」の検討結果を踏まえ、国際貢献を目的とする制度の趣旨を徹底するため、制度の適正化を図るとともに、対象職種の拡大、実習期間の延長等、制度の抜本的な見直しを行うことが必要である。

具体的には、確実な技能等の修得・移転を図るための措置、例えば「技能実習2号」等の修了時において技能評価を行うことや、技能実習生の帰国後のフォローアップを行うこと、また、監理団体による監理の適正化及び公的機関による監視体制の強化を図るための措置として、例えば公的な基盤を有する制度管理運用機関を法律に基づき創設すること、さらに、送出し国政府と政府間（当局間）取決めを締結し、送出し国政府の協力を得て、送出し機関の適正化を図る方向で調整を図っていくことが必要である。

このほか、技能実習生に対する人権侵害行為への対応の強化も必要である。これについては、技能実習生が実習実施機関や監理団体による不適正な行為について、前述の制度管理運用機関に通報できるような制度

を整備すること等が必要である。

このように制度を適正化した上で、制度の拡充策として、一定の要件を満たす技能実習生については、「技能実習2号」の修了後、実習期間の延長又は再実習を認めること、優良な受入れ機関については例えば現行の2倍程度まで受入れ人数枠の増加を認めることとすることが適当である。

さらに、技能実習の対象職種については、送出し国の産業発展やニーズ等を踏まえ職種の追加を行っていくとともに、複数職種の技能実習を可能とするいわゆる多能工化ニーズに対しても、技能実習計画をより柔軟に作成できるようにする必要がある。

以上のとおり、技能実習制度の見直しに関しては、平成27年度中の新制度への移行を目指して、制度改正に必要な検討を速やかに行い、法整備を含め、その着実な実施に期待する。

第6 共生社会の実現に向けた取組

(現状・背景)

我が国に中長期に在留し、生活する外国人が増加する中で、これまで主として地方公共団体において、多文化共生の取組が進められてきた。国としても地域における取組を促進する努力を行ってきたが、日本語教育や在留管理制度の構築による正確な情報把握等「生活者としての外国人」への対応の必要性が高まったことから、平成18年12月、外国人労働者問題関係省庁連絡会議において、『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』が取りまとめられ、以後、政府において、種々の方策が講じられている。

外国人の受入れを推進していく場合、外国人が暮らす地域における生活全般において、日本人と外国人とが共生する社会の実現こそが双方にとって望ましいことは言うまでもない。外国人を受け入れたことで生じる問題に対し、問題の発生を受けて対処するのではなく、そもそも問題が発生しないよう、外国人受入れの際に、外国人と共生するための施策も併せて講じることが重要である。このため、外国人の受入れにおいては、出入国管理行政と、外国人との共生社会の実現に向けた施策を車の両輪として推進していく必要がある。この点、外国人集住都市会議からも、出入国管理と多文化共生が連動した包括的な政策を進めることが必要である旨の提言がなされている。

平成24年7月9日、平成21年改正入管法等が施行され、新しい在留管理制度が導入されるとともに、外国人登録制度が廃止された。これによって、我が国に中長期間に在留する外国人（以下「中長期在留者」という。）については、その在留管理のために必要な情報を法務省が一元的に管理することとなった。同時に、改正住民基本台帳法が施行され、中長期在留者を始めとする外国人住民が住民基本台帳法の適用対象に加えられ、住民基本台帳に基づき、中長期在留者等に対し、住民としての充実した行政サービスを提供できる制度が整備された。

この新しい在留管理制度の下では、法務省に設置されたデータベースと、全国の市区町村に設置された端末との間で、「総合行政ネットワーク（L G W A N）」を介した情報連携が図られている。これによって、法務省から、外国人住民の氏名等の身分事項や「在留資格」、「在留期間」、「在留カード

番号」等の情報に変更又は誤りがあった場合には、その旨の通知が市区町村に対して電子データで送信されて、住民票の記載、削除又は記載の修正が行われることにより住民票の正確性が担保され、市区町村は行政サービスを実施するために必要な外国人の基本的情報を速やかに把握できるシステムが構築された。その結果、例えば、静岡県浜松市からは、『外国人の居住実態を正確に把握できるようになり、不就学をゼロにすることができた』、東京都新宿区からは、『外国人住民の住民記録の正確性が確保された』等の報告がなされた。このように、新しい在留管理制度は、外国人との共生社会の実現に大きく貢献している。

他方、外国人登録制度の廃止に伴い、外国人登録原票が、法務省において保存されることとなったため、同制度廃止後2年以上が経過した後も、法務省に対する外国人登録原票の開示請求が継続してなされている⁶。このことは、外国人が我が国で生活する上で、外国人登録原票に記載された個人情報によって証明等を行わなければならない場面等がなお一定程度存在することを示唆している⁷。

(検討事項等)

我が国における中長期在留者の増加に伴い、生活者としての外国人の観点からは、様々な課題が生じている。外国人が多く居住する地方公共団体においては、先進的な取組がなされており、国の取組の検討に当たっては、これらを参考にしつつ、労働市場や年金、医療等の社会保障、日本語教育、地域社会への影響や治安等国民生活への影響も踏まえ、適切に対応していく必要がある。

今後も、中長期在留者の増加傾向は続くことが見込まれ、日本語の学習支援、外国人の子どもの教育、社会保障、外国人の就業支援、住宅などの課題に対し、国としても生活者としての外国人に対する施策を更に講じていくことが必要であり、外国人との共生社会の実現に向けて積極的な取組を行っていかねばならない⁸。その際には外国人が地域の住民として貢献できるよう生活環境を整えていくことが重要であり、また同時に外国人の権

⁶ 平成25年度においては毎月平均約2,500件の開示請求が行われた。

⁷ 相続等の各種手続において家族関係や過去の住所を証明する場合などがある。

⁸ 共生社会の実現のため、社会保障・税番号制度（いわゆるマイナンバー制度）により付与される個人番号を外国人の在留カード番号とリンクさせるなど、マイナンバー制度に、より一層外国人を組み込んでいくべきとの意見も出された。

利等への配慮や社会的負担の観点からの検討が必要である。この問題は政府全体で取り組むべき課題であり、出入国管理行政を担う法務省もその取組に積極的に参画していかなければならない。

なお、新しい在留管理制度に基づく法務省と市区町村との情報連携は、市区町村の住民行政の円滑な遂行に極めて効果的であり、外国人との共生社会の実現という観点からも大きな意義を有することから、引き続き、その適正な運営を図っていくべきである。

また、外国人登録制度の廃止に伴い、外国人登録原票は法務省で保存されることとなったが、前述のとおり、外国人登録原票の開示請求が依然として行われている。外国人登録制度が廃止され、今後は、外国人登録原票のない在留外国人が徐々に増加していくものと予想されるが、将来的には、これらの外国人の家族関係や身分事項、住所歴等の証明が困難となる可能性も見込まれる。

外国人との共生社会の実現を見据えた場合に、外国人についてどのような情報が必要となってくるかについての議論も必要である⁹。

これらを踏まえ、出入国管理行政上、どのような対応が可能であるのか、住民基本台帳制度等他制度における対応や、現在以上の情報を法務省が保管・管理する場合の行政コスト並びに外国人の負担についても検討していく必要がある。

⁹ 現在、住民基本台帳法第30条の50等の規定に基づき、外国人住民に係る住民票の特定の事項に変更又は誤りがある場合等に、法務省から市区町村に対して情報提供が行われている。

第7 観光立国実現に向けた取組

(現状・背景)

我が国における平成25年の外国人入国者数(再入国者数を含む。)は1,125万5,221人で、前年に比べ208万3,075人増加し、年間の入国者数が初めて1,000万人を超えた。この要因としては、東アジア及びASEANの近隣諸国の堅調な経済成長、海外旅行先としての日本の認知度向上の取組等の官民一体となった訪日プロモーションの実施、タイ、マレーシアへの査証免除などの査証発給要件の緩和¹⁰及び首都圏空港の発着枠の拡大やLCC(ローコストキャリア)による国際線就航数の増大といった航空ネットワークの充実等が指摘されている。¹¹

観光立国の実現は、急成長を遂げるアジア諸国を始め世界の観光需要を取り込むことで我が国経済を活性化させ、訪日外国人に我が国の文化や魅力が伝わることで国際相互理解を深めることにも繋がる。

「訪日外国人2500万人時代の出入国管理行政検討会議」における検討を踏まえ、平成25年5月、当懇談会は、「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」(以下「訪日外国人検討結果」という。)を取りまとめた。当該検討結果においては、以下の出入国審査の施策を示したところである。

ア 新規来日外国人の出入国審査の合理化

- ・信頼できる渡航者を自動化ゲートによる審査対象とするなど、自動化ゲートの対象を拡大すること
- ・諸外国においても、二国間の連携による出入国手続の合理化が行われている例があることから、外国との連携を進め、信頼できる渡航者として自動化ゲートを利用できることとすること
- ・クルーズ船乗客の審査を合理化すること
- ・数次乗員上陸許可を受けた外国人乗員についても自動化ゲートによる審査の対象とすること

イ 日本人の出帰国審査の合理化

- ・顔認証による自動化ゲートの導入を早期に図ることが望ましいこと

¹⁰ 平成25年7月にタイ及びマレーシアに対する査証免除等の措置が執られたほか、平成26年6月に策定された「観光立国実現に向けたアクション・プログラム2014」において、政府は、さらにインドネシア、フィリピン及びベトナムに対しビザ免除の実現に努力することとされた。

¹¹ 平成26年6月「観光白書」より。

- ・一つの審査場に、複数台の自動化ゲートを設置すること
 - ・自動化ゲートの利用者登録窓口に登録機器を複数台設置するなど、利用者登録手続を改善すること
- ウ 在留外国人（再入国）の出入国審査の合理化
- ・自動化ゲートを複数台設置することや自動化ゲート利用に際しては出入国記録カード（EDカード）の提出を電子化すること
- エ 合理化策の実現
- ・上記合理化策の対象者に対し、広報・周知活動を充実化していくこと

上記のほか、平成25年6月、全閣僚を構成員とする観光立国推進閣僚会議において「観光立国実現に向けたアクション・プログラム」が、また平成26年6月には「観光立国実現に向けたアクション・プログラム2014」がそれぞれ策定された。同プログラム等においては、自動化ゲートの対象者を拡大することなど、既に「訪日外国人検討結果」において示した施策も盛り込まれている。その他、CIQに係る予算・定員の充実を図るとともに、平成28年度までに空港での入国審査に要する最長待ち時間を20分以下に短縮することを目指すことや、外国人富裕層を対象に、観光目的による滞在期間を最長1年とするための必要な措置を講じ、平成27年度からの実施を目指すこと、またクルーズ船入港時の入国審査手続の迅速化等のため、海外臨船審査の早期実施に向けて引き続き検討を進めること等が示されている。

このように、観光立国の実現に向けた出入国管理行政への期待は高く、これに応じていく必要がある。

（検討事項等）

「訪日外国人検討結果」において示した施策のうち、クルーズ船審査の合理化や自動化ゲート利用対象の拡大については、平成26年改正法に盛り込まれた。これに伴い、「船舶観光上陸許可制度」等の導入及び「信頼できる渡航者」の自動化ゲートの利用が実現する運びとなった。これら新制度の導入により、法務大臣が指定するクルーズ船の外国人乗客を対象として簡易な手続で上陸を認めることが可能となったほか、出入国管理上のリスクが低く、頻繁に我が国に入国する「信頼できる渡航者」と認められた

外国人については、自動化ゲートの利用対象に含まれることとなった。今後、これら制度の円滑な実施に向けて、法務省において十分な準備を行っていくことが必要である。

また、自動化ゲートにおける顔認証技術の活用による日本人の出帰国審査の合理化については、平成26年8月から9月にかけて実証実験が行われた。

この実験結果については、外部有識者からなる「出入国審査における顔認証技術評価委員会」において、技術的な観点から、日本人の出帰国審査に顔認証技術を導入するために十分な精度が確保できるかについての議論に加えて、更なる精度の向上のための改善点について分析・検討が行われ、平成26年11月18日に実験結果の報告が、法務省に提出された。

この報告は、IC旅券のICチップから読み出した顔画像と空港内で静止して撮影した顔画像との1対1照合については、「顔認証技術を日本人の出帰国審査に活用することについて十分可能性がある」と評価できると結論している。ただし、更なる顔認証技術による確実な認証のためには、誤拒否の発生を最小限にとどめることが肝要であることから、①空港で撮影する顔画像等を顔認証に適したものとすること、②不正利用を意図する者への対策を採ること、③利用者の視点を踏まえたユーザビリティに優れた機器とすること等が活用に向けた今後の検討課題とされた。法務省においては、これらを十分に踏まえつつ、諸外国の取組状況も参考にしながら、顔認証技術の導入について速やかに検討を進めるべきである。

なお、自動化ゲートの利用等の際に提供される個人識別情報については、個人情報の保護に関する法令に従い、今後とも適切に取り扱っていく必要がある。

訪日外国人検討結果において提言したその他の施策や「観光立国実現に向けたアクション・プログラム2014」に盛り込まれた施策についても、今後、早期の実現に向けた取組が行われることを期待する。

第8 不法滞在外国人縮減のための取組

(現状・背景)

我が国に入国・在留する外国人の大多数は、適法に入国・在留している者であるが、一部には、不法残留者や不法入国者に加え、不法就労等の不法行為を行っている者、又はそのような行為を企図している者も存在する。また、日本国内の不法滞在者等が、日本の暴力団や国際犯罪組織と連携して、悪質な犯罪を引き起こす事例も見られる。出入国管理行政は、外国人の円滑な受入れを推進する一方、このような我が国にとって好ましくない外国人については、速やかに国外に排除し、日本社会の安全を守り秩序を維持する役割を担っている。

法務省はこれまで、個人識別情報を活用した入国審査の実施を始めとする水際対策、警察等と連携した摘発の推進、出国を促す施策としての出国命令制度の導入、在留特別許可に係るガイドラインの策定、それらの広報の実施等を行ってきた。この結果、平成26年1月1日現在の不法残留者は、約5万9,000人¹²にまで減少し、これは最も不法残留者の多かった平成5年と比べると、約80%の減少となっている。

しかしながら、不法残留者の小口・分散化により摘発が困難となってきたことに加え、偽装結婚や偽装留学など、身分や活動目的を偽って不正な手段で在留資格を得た上、実態としては在留資格に該当する活動を行うことなく不法就労等を行う、いわゆる「偽装滞在」の事案が顕在化している。

さらに、入管法上、退去強制令書が発付された者については速やかに送還することとされているが、時宜を失し内容を伴わない難民認定申請等を行って送還を忌避する者が増加している。

例えば、継続して6か月以上収容されている被収容者は、平成25年10月末で260人¹³であり、平成20年末の169人¹⁴より増加している。また、退去強制令書発付後の被仮放免者は、平成20年末には約1,300人¹⁵であったのが、平成25年末には約3,200人¹⁶にまで大幅に増加している。収容の長期化は、被収容者の心身の健康状態に悪影響を及ぼし、

¹² 法務省入国管理局統計より

¹³ 法務省入国管理局統計より

¹⁴ 法務省入国管理局統計より

¹⁵ 法務省入国管理局統計より

¹⁶ 法務省入国管理局統計より

食費や医療費の増大等を招くことから、避けるべきであるとの強い声もある。しかし、収容の長期化を避けるため、仮放免を弾力的に運用した結果、仮放免許可者が増加し、現行法では仮放免許可期間中の活動を許すことから、本邦における定着性等を理由として「帰国することができない」旨の主張を強めるという悪循環を生み出していることも事実である。

法務省は、こうした状況を打開し速やかな送還を実現するための取組として、平成25年、民間の航空機を使ったチャーター機による強制送還を開始した。また、同年から、国際移住機関（IOM）による被送還者の帰国の支援や帰国後の職業及び住居確保等の支援プログラムを実施しているが、長期被収容者の数は依然として多い。

在留特別許可に関しては、透明性と予見可能性を確保する観点から、「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、「在留特別許可に係るガイドライン」の策定・公表等により、不法滞在者が出頭申告しやすい環境を整備した。

(検討事項等)

政府を挙げての観光立国に向けた各種施策により、今後、更なる外国人の受入れ拡大が見込まれ、これに応じて、不法残留者等も新たに増加する可能性が大きい。このため、個人識別情報を活用した厳格な入国審査の実施等、適切な上陸審査により新たな不法残留者等の発生を未然に防止することが極めて重要である。さらに、警察等と連携して積極的な摘発を行うことに加えて、総合的な不法滞在者及び偽装滞在者対策を強力に推進する必要がある。

また、在留資格取消制度を積極的に活用するとともに、現行制度における中長期在留者の届出事項に係る事実の調査の積極的な実施、保有情報の分析能力並びにその他の情報収集能力の強化、偽装滞在に係る在留活動実態の解明及び悪質事案への対応能力強化、在留資格取消手続に関する調査権限等の法的整備など、偽装滞在への対策強化の実現が必要不可欠となっている。

さらに、水際対策も重要である。出入国港においては、個人識別情報を活用した厳格な上陸審査が強化されていることから、今後、それ以外の沿岸地域から船舶を利用して不法入国する者が増加する可能性がある。これ

ら不法入国事案の未然防止又は同事案が発生した場合における早期対応のため、一部の地方入国管理局に置かれている不法入国防止を担当する機動班が海上保安庁等の関係機関と連携強化を図るとともに、港湾におけるパトロール活動や臨船審査等を行うなど、水際対策の一層の強化が必要である。

退去強制令書が発付された外国人は、本来速やかに帰国しなければならないものである。ところが、退去強制令書が発付を受けながら送還を忌避し続けて長期収容となる者や、仮放免となる者が増加しているのが現実であり、これは、出入国管理行政として決して看過することができない重要な課題である。多人数を一気に送還することが可能なチャーター機の活用や、IOMによる帰国支援及び社会復帰支援プログラムの実施に加え、被収容者・被仮放免者の早期送還に向けた更なる取組を積極的に進めていくべきである。

また、退去強制手続においては、不法滞在外国人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る必要がある。

「在留特別許可に係るガイドライン」については、事例を積み重ねる中で、「積極要素」及び「消極要素」を可能な限り具体化して改訂する等、引き続き予見可能性を高めていくことが適当である。

加えて、自発的な出頭を促す措置の一環として、退去強制後、一定期間が経過した場合の本邦への入国について、上陸が特別に許可された事例及び許可されなかった事例を整理するなどした上で、その透明性と予見可能性を確保する観点から、在留特別許可に関する事例と同様に、これを公表するなどの方策を検討していくことも必要である。

第9 難民認定制度に関する検討

(現状・背景)

難民条約に基づく難民の受入れは、国際社会の一員としての我が国の責務であり、自由民主主義国家として基本的人権の尊重と保護を掲げる我が国の国際的立場や責任等に鑑み、我が国として、政治的迫害等から逃れてきた難民として庇護を要する者を迅速かつ確実に難民として認定し保護することは極めて重要である。

我が国では、昭和57年に難民認定制度が発足して以来、難民条約に基づき、政治的な迫害などから逃れ我が国に庇護を求めてきた者を、適正かつ迅速に難民として認定することとしており、平成25年までに、合計622人を難民条約上の難民と認定している¹⁷ほか、難民条約加入以前の昭和53年から平成17年末までにインドシナ難民1万1,319人、及び平成22年度から平成26年度までに、タイの難民キャンプからミャンマー難民を第三国定住により、86人受け入れている¹⁸。

さらに、難民条約上の難民とは認定できない場合であっても、本国事情や個人事情に応じて著しく不利益を被る蓋然性が高いとして人道上の配慮が必要と判断した者については、在留許可や在留特別許可によって実質的な庇護を図ってきており、平成25年までの累計は2,257人¹⁹となっている。

平成25年の難民認定数は6人（人道配慮によるその他の庇護数151人を合わせると157人）²⁰であり、これは法務省が個々に審査した結果であるが、申請数（3,260人）に比べ、また、欧州等の諸外国に比べて認定数が少なく、その原因は、我が国が難民の出身国との関わりが歴史的に乏しく、言語等文化の相違、地理的条件や、移民受入政策の不採用等の事情が影響しているとの指摘のほか、法務省の難民認定判断が厳しすぎることにあるのではないかと指摘もある。また、難民条約が採択された昭和26年から今日まで60年以上が経過した現代の国際情勢にあつては、難民条約の的確な適用だけでは必ずしも対応しきれない者について、国際社会の動向を踏まえ、諸外国の先進的な取組例等も参考にしつつ、適

17 法務省入国管理局統計より

18 法務省入国管理局統計より

19 法務省入国管理局統計より

20 法務省入国管理局統計より

切な庇護を行うべきとの指摘もある。

他方で、難民認定申請数は、前回の制度改革が行われた平成17年には384人であったのが、平成25年には3,260人と大幅に増加し、更に、平成26年は、11月末時点で約4,500人を上回っている。

申請数が大幅に増加したことで、その処理に要する平均期間は、難民認定審査の標準処理期間である6か月を超え、平成26年度の最初の四半期で約6.9月（異議審査は約2年5か月（同年7月末））²¹となるなど、制度圧迫の主要な原因となっている。

我が国における申請の中には、明らかに難民該当性が認められない事案や、同じ事情を繰り返し主張して申請に及ぶ再申請案件、不法滞在者が難民認定申請による送還停止を企図して申請に及ぶ案件等、我が国での就労や定住を意図したと思われる案件が少なくない。このような申請の増加に伴って案件全体の審査期間が長期化し、迅速な案件処理が困難となる結果、真の難民の迅速な庇護に支障が生じることが懸念されている。

加えて、現行制度運用の下では、どのような内容であっても難民認定申請があれば受け付け、審査を行うこととされているが、申請の結果が出た後も、さらに、訴訟において司法判断が確定したとしても、制限なく何度でも申請を行うことが可能な仕組みとなっており、制度に重い負担をかける一因となっている。現状、申請数の2割強が複数回目の申請で占められており、その6割以上が、新たな事情を提示することなく、前回と同様の事情を繰り返し申し立てて、再申請に及んでいる²²。

また、近年、短期滞在者や留学生、技能実習生などの正規在留者からの難民認定申請の増加が顕著となっており、平成21年には521人であったものが、平成26年11月末現在では、約3,700人と大幅に増加し、同月末現在の約4,500人の難民認定申請の大部分が正規在留者からの申請で占められている。この点については、平成22年3月以降、正規在留者に対しては、申請から6か月間が経過すれば、申請中は就労活動が可能な在留資格を一律に付与する取扱いとされた。このことにより、難民審

²¹ 法務省入国管理局統計より

²² 法務省入国管理局統計（平成24年の難民不認定数のうち、複数回申請案件を、「新たな理由」の有無別に集計したもの。）

査に長い期間を要する現状とあいまって、どのような申立内容であっても申請さえ続けていけば、長期間日本で就労が可能な仕組みとなっているとの指摘がある。

このように、申請数の急増に対し、制度を濫用・誤解しているのではないかと見受けられる申請の存在を踏まえた適正かつ迅速な案件処理のための方策をとることが喫緊の課題となっている。

(検討事項等)

難民認定制度の在り方に対しては、様々な指摘があるが、難民条約に基づく難民の受入れは、国際社会の一員としての我が国の責務であり、我が国として、真の難民を迅速かつ確実に庇護するとの基本的姿勢を積極的に示していかなければならない。

そのためには、真に庇護すべき者と、それには該当しない者を明確に区別し、それぞれの事案の内容に相応した適正・迅速な案件処理を行うとともに、難民認定審査の質の更なる向上にも取り組むことにより、難民認定行政が直面する諸課題の解決を図っていくべきである。

そこで、まず、国際的な人権・人道概念の発展に伴う、いわゆる「新しい形態の迫害」（例えば、ジェンダーに起因する迫害のおそれが認められるものなど。）の申立てに対しては、難民条約の解釈・適用によりの確に庇護するための検討を進め、さらに、条約上の難民に該当しないと考えられた場合であっても、国際社会の動向を踏まえ、かつ、国際人権法上の規範に照らしつつ、欧州諸国の取組なども参考に、我が国の中で待避機会として在留許可を与えるための新たな枠組みを設けるといった施策を推進していくべきである。

ただし、このような保護を図るに当たっては、庇護希望者を装うテロリスト、犯罪者等の入国・在留を防止する等、我が国の国民生活への影響に十分留意すべきことは当然である。

また、より適正な認定判断の実現のため、法務省は、申請者の出身国情報や国際情勢に関する幅広い資料を、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等の関係機関や民間機関とも連携しつつ効率的に収集し、難民調査官、難民審査参与員等の実務に当たる者に適切に情報提供を行うとともに、認定判断に関する国内の実務先例や裁判例のみならず、諸外国の事例につ

いても幅広く収集・参照することにより、認定実務における調査・判断の質の更なる向上を図る等、当該資料を有効活用するための仕組みを構築するべきである。

そして、難民認定制度の透明性を高め、制度全体の信頼性を一層高めるため、我が国のこれまでの実務上の先例や裁判例を踏まえ、UNHCRが発行する諸文書や国際的な実務先例等も参照しつつ、難民該当性に関する判断の規範的要素を可能な限り一般化・明確化することを追求し、また、認定・不認定事案の対外公表等の拡充について検討を進め、制度に関する状況等について、国民の十分な理解を得るように努めるべきである。

さらに、UNHCR等の関係機関との積極的な連携・協力による研修等の充実・強化に取り組み、認定実務に携わる難民調査官等の専門性の更なる向上に資するための人材育成に取り組むべきである。

難民認定制度の濫用・誤解等を含む申請数の増加に関し、難民条約に該当する迫害事由に明らかに該当しない案件、退去強制による送還回避のために申請に及ぶ案件などは、当然に抑制されるべきであり、個々の申請者の置かれている立場等にも配慮しつつ、申請の本格的な調査・審査に入る前の段階で判別し振り分け、適正・迅速な処理を促進することにより、厳正に対処するべきである。

また、前回申請と同様の事情を申し立てて申請に及ぶ再申請事案については、これまでの審査の結果そのものの意義を失わせること、正規在留者にあっては繰り返し申請を行うことで結果的に長期間の在留が可能となっていること、不法滞在者等にあっては繰り返し申請を行うことで送還ができなくなり収容長期化の大きな要因となっていることなどを踏まえ、再度の難民認定申請は、申請者の置かれた立場等にも配慮しつつ、原則として、「当初の申請手続後に新たな事情が生じた場合」、「当初の申請手続時に主張立証しなかったことにつきやむを得ない事情がある場合」に限ることとし、そのような事情がない事案については、法制度・運用両面の見直しを行うことにより抑制するべきである。

あわせて、専ら稼働を目的とした難民認定申請の濫用を抑制するため、そのインセンティブとなっていることが推測される、正規在留者である難

民認定申請者に対して一律の就労許可を付与している現行の運用については、一定の条件を設けて個別にその許否の判断を行う仕組みとするなど、諸外国の例も参考に、見直しの検討を進めるべきである。

これらの課題への具体的かつ効果的な対応策については、平成25年10月に当懇談会の下に設けた「難民認定制度に関する専門部会」からの報告（「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果」）の趣旨を十分に踏まえつつ、法務省において、速やかに制度設計のための具体的な検討がなされるべきである。

また、前述したとおり、難民認定申請の増加は、我が国において就労機会を得るために難民認定申請が利用されている現状があり、この点、外国人労働者の受入れ問題の検討と密接に関連することもここで指摘しておきたい。

なお、平成22年度から開始された第三国定住による難民の受入れについては、平成27年度からはマレーシアに一時滞在するミャンマー難民を受け入れることとされたところであり、関係機関と緊密に連携し、その円滑な受入れを進めていくとともに、これまでの経験を踏まえ人道的な受入れの在り方について、政府において引き続き議論・検討が進められることを期待したい。

このような、難民認定制度を超えた我が国の難民政策は、法務省のみならず、政府全体による根源的な議論が必要であり、今後、各方面において、幅広い観点から議論が進められることを期待する。

資料

- 資料1 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（概要）
- 資料2 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見直しに関する検討結果（概要）
- 資料3 技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（概要）
- 資料4 難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（概要）
- 資料5 日本人出帰国審査における顔認証技術に係る実証実験結果（概要）
- 資料6 外国人入国者数の推移
- 資料7 外国人在留者数の推移
- 資料8 不法残留者数の推移
- 資料9 高度人材認定数の推移
- 資料10 留学生の就職状況
- 資料11 日本再興戦略改訂2014（抜粋）
- 資料12 観光立国実現のためのアクション・プログラム2014（抜粋）
- 資料13 在留特別許可に係るガイドライン
- 資料14 平成26年改正入管法の概要

※その他添付資料
・開催状況（参考）

訪日外国人2500万人時代に向けた出入(帰)国審査の合理化策について

(平成25年5月 第6次出入国管理政策懇談会)

【新規来日外国人の出入国審査の合理化】

- 信頼できる渡航者(トラステイド・トラベラー)に対する合理化
 - 商用目的の入国者の一部を自動化ゲートの対象とすることを検討
 - 初回の入国審査は自動化ゲートの対象とせず、日本国内でバイオメトリクス情報の提供を受けて利用者登録手続を行うことが現実的
 - 自動化ゲート利用者の負担軽減を図ることを検討(紙によるEDカードの省略、最小限の自動化ゲートタッチパネル等への入力)
- 外国との連携による合理化
 - 二国間、多国間による枠組みを構築し、信頼できる渡航者に対する入国審査の迅速化に取り組むことを検討
- クルーズ船審査の合理化
 - 寄港地上陸許可を活用した新たな審査方式の拡充、自動化ゲートの海港への設置を検討し、必要な人員配置及び端末機器の整備を図る
- 航空機乗員に対する審査の合理化
 - 外国人乗員の一部を自動化ゲートによる審査の対象とすることを検討

【日本人の出帰国審査の合理化】

- 今後の自動化ゲートの在り方
 - 顔認証技術の技術的動向を注視し、課題解決に向けた民間事業者の技術開発等を促すとともに、人の目による厳格性の確保方策等について検討を続け、可能な限り早期に顔認証による自動化ゲートの導入を図る
- 日本人自動化ゲートの当面の改善策
 - 指紋認証方式による日本人専用自動化ゲートを一つの審査場に複数台設置
 - 登録機器を複数台設置し、登録待ちの発生を抑制
 - 利用者登録申請書の記載事項を最小限とし、登録手続の一部をセルフサービス化する
 - 利用者登録場所の拡大を検討

【在留外国人(再入国)の出入国審査の合理化】

- 自動化ゲートの複数台設置
 - 指紋認証方式による再入国専用自動化ゲートを一つの審査場に複数台設置
- EDカード提出の電子化
 - 自動化ゲート利用者の負担軽減を図ることを検討(紙によるEDカードの省略、最小限の自動化ゲートタッチパネル等への入力)

【合理化策の実現に向けて】

- 広報・周知活動の充実
 - 入国管理局自ら行う広報活動のほか、旅券事務所、空港会社、航空会社、旅行業者等、民間の関係者を通じるなどして、広くPRを図る
- 実現のための取組
 - 早期に準備を開始すべき施策と一定の時間を要する施策とを整理し、スピード感を持って取り組むべき
 - 新規来日外国人の一部の自動化ゲート利用について、法令等の制度的な対応を含め、具体的な要件の検討に速やかに着手すべき
 - 外国との連携による出入国審査の合理化について、早期実現に向けて取り組んでいくべき

高度人材ポイント制の見直しの方向性（外国人受入れ制度分科会における結論）

（平成25年5月 第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会）

高度人材認定における評価の見直し

○年収要件等に係る見直し

例：高度学術研究活動について、研究実績の評価項目のポイントを引き上げることも含め、年収要件等に関する見直しを行う。

○年収として認める報酬の範囲に係る見直し

例：高度専門・技術活動及び高度経営・管理活動について、所属機関の海外親会社などの関係機関から受ける報酬を年収要件の判断に反映させることができるようにする。

○ボーナスポイント項目に係る見直し

例：MBA等一定の資格取得事実をボーナスポイント項目として追加する。

優遇措置の見直しの方向性

○永住許可に係る優遇措置の見直し

- 労働市場や社会保障制度への影響に配慮し、在留状況の的確な把握等の措置をとることを前提として、永住を認める要件としての在留歴を短縮する。
- 永住が認められた後も継続して優遇措置の適用を受けることができる措置を講じる。

○親・家事使用人の帯同に係る優遇措置の見直し

- 親・家事使用人の帯同に係る優遇措置を一層利用しやすいものとするための見直しを行う。

高度人材外国人受入推進のための国家戦略的検討の強化

- 高度人材外国人の受入れを本格的に推進するためには、出入国管理上の優遇措置にとどまらず、他の行政分野における施策を含む総合的な受入推進を図るため、国家戦略的な検討を強化すべきである。

○基本的考え方

技能等の修得・移転を確実に達成する受入れ機関についてのみ受入れを認め、あわせて、技能実習生の人権保護の強化や監理団体の監理体制の強化及び関係機関による監視体制の構築等を目指し、技能実習制度から不適正団体を排除する

○現行制度及び指摘されている問題点・要望等

☆技能等の修得・移転

- ・実習修了時の技能評価試験受験の義務がなく効果測定が不十分

☆監理団体による監理及び公的機関による監視

- ・法令上、監理団体の体制等に関する規定がなく監理団体による指導・監督が不十分
- ・JITCOについて、法的根拠があいまいで、強制権限に基づかない調査・指導しか行えず実効性に限界がある
- ・悪質な受入れ機関に対するサンクションが不十分

☆技能実習生に対する人権侵害行為等への対応

- ・賃金不払い等の労働関係法令違反や技能実習生に対する人権侵害等への保護体制が不十分
- ・相談体制が十分ではなく、技能実習生が申告しにくい状況
- ・雇用主を自由に変更できず、不適正な受入れ機関からの移籍への支援が不十分

☆送出し機関

- ・違約金や保証金の徴収など、送出し機関の不正に対しては国内の適正化だけでは不十分

☆実習期間

- ・最大3年間とされ、期間延長や再技能実習は認められていない

☆受入れ人数

- ・実習実施機関の常勤職員数に応じた人数枠(常勤職員数50人以下は3人、51人～100人は6人等)となっている

☆対象職種

- ・多能工化、技術進歩や送出し国の産業発展等に十分対応できていない

○見直しの方向性

確実な技能等の修得・移転(制度趣旨・目的の徹底)

- ・実習修了時の技能評価試験の受験の義務化

監理団体による監理の適正化及び公的機関による監視体制の強化

- ・監理団体の義務・責任を明確化し、一定数の外部理事・監事設置又は外部監査導入の義務化
- ・行政機関の監視体制強化、行政機関を補完する機関の位置付けの明確化により、政府が一貫して厳正な指導・監督を行う体制整備
- ・罰則の整備や不適正な監理団体等の名称の公表の検討

技能実習生に対する人権侵害行為等への対応の強化

- ・人権侵害等を行った受入れ機関に対し、人権侵害の程度に応じて新たな罰則も含めて検討
- ・通報窓口機能の充実・強化
- ・不適正な実習実施機関から他の機関へ転籍できる仕組みの構築

送出し機関への規制の実効性の強化

- ・送出し国政府による送出し機関規制強化のための2国間協定の締結を検討。あわせて、特定国に集中していることの適否の検討

実習期間の延長(又は再技能実習)

- ・優良な受入れ機関で一定の要件を満たす技能実習生へ、2年程度の実習期間の延長又は再技能実習

受入れ人数の上限の見直し

- ・常勤職員数に応じた区分について、よりきめ細かい人数枠の設定
- ・優良な受入れ機関への付加的人数増を認める

対象職種の拡大

- ・多能工化や技術進歩、送出し国の産業発展等に即した職種の追加
- ・介護等の分野の2号移行対象職種の拡充



難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果(報告) 概要

(平成26年12月 第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会)

難民認定制度を取り巻く国際動向

- 国際情勢の変化(欧州, 中近東, アフリカにおける地域紛争)
- 国際社会における難民保護の取組
- 経済的理由により国境を越えて移動する人々の存在
- 国際テロが依然として深刻な脅威(テロリスト入国防止が各国の使命)

難民認定制度を取り巻く国内動向

- 申請数の急増(H17年改正時384人→H26.11末現在約4500人。約9割がアジア地域出身)
- 申立内容の多様化(個人, 集団等の非国家主体からの迫害, ジェンダーに起因する迫害)
- 濫用的申請の存在(就労・定住又は送還回避目的の申請, 繰返しの難民申請等)
- 難民認定数についての様々な指摘(H25年認定数6人+その他の庇護数151人)

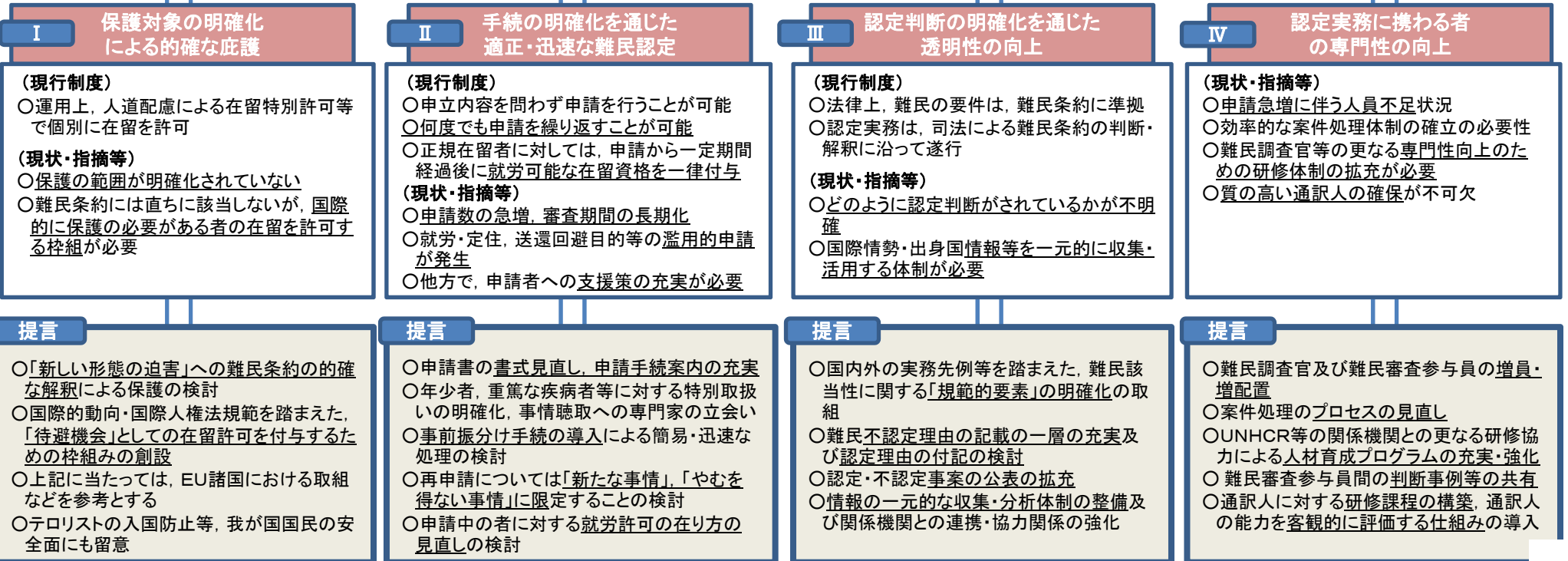
専門部会の検討事項(第6次出入国管理政策懇談会からの諮問事項)

1. 難民認定申請が急増する中における適正かつ迅速な案件処理のための方策 2. 人道上の観点から在留を認める処分の在り方 3. 難民認定申請者に対する支援策の在り方

難民認定に関する専門部会における見直しの方向性

庇護すべき対象と、それに該当しない対象を的確に区別

制度全体の質の更なる向上を目指す



真の難民の迅速かつ確実な庇護の推進

日本人出帰国審査における顔認証技術に係る実証実験結果(報告) 概要

(平成26年11月 出入国審査における顔認証技術評価委員会)

実験の背景・目的

- 観光立国の推進及びオリンピック・パラリンピック東京大会の開催に向け、日本人出帰国審査を合理化し、外国人出入国審査の迅速化を図るため、自動化ゲートへの顔認証技術の活用に係る実験を実施
- 実験では、顔認証の照合精度等を検証するためのデータを収集

実験内容

実験1

厳格かつ円滑な日本人の出帰国審査に必要な照合精度があり、審査時間に影響を与えないかを検証

- ◆ 実験場所 成田空港及び羽田空港(出国審査場及び上陸審査場)
- ◆ 実施期間 平成26年8月4日から9月5日まで 土日を除く平日(25日間)
- ◆ 実験協力者 13歳以上のIC旅券を所持した日本人 22,994人
(うちデータ取得、実験1-1:22,341人、実験1-2:22,339人)

◆ 実験方法

▶ 静止撮影(実験1-1)

IC旅券のICチップから読み出した顔画像と空港内で静止して撮影した顔画像との1対1照合

▶ ウォークスルー撮影(実験1-2)

IC旅券のICチップから読み出した顔画像と空港内で歩きながら撮影した顔画像との1対1照合

実験2

実験参加事業者の施設において、他人の顔画像を用いたなりすまし者等の不正利用を意図する者の検知が可能かを検証

実験参加事業者

サクサ株式会社、グローリー株式会社、日本電気株式会社、株式会社東芝及びパナソニックシステムネットワークス株式会社(実験参加申請書提出順)

評価・検討課題

実験結果に対する評価

- 平成24年度以降、顔認証技術は相当程度向上
- 日本人出帰国審査への顔認証技術の活用について、
ー静止撮影の場合は、**十分可能性**がある
ーウォークスルー撮影の場合は、**将来的な可能性**を感じる
- 不正利用を意図する者を検知する技術について、一定の不正利用のパターンに対しては、**検知可能な技術的水準**にある

実験結果

実験1

◆ 誤拒否率(FRR:False Reject Rate)

・静止撮影では、本人を本人として認証しない誤拒否率(注)は、上位2事業者は1%未満(0.26%, 0.54%), 最も誤拒否率が高かった事業者は22.56%

・ウォークスルー撮影では、各事業者、静止撮影した場合の2倍程度の誤拒否率

(注)ここで示した誤拒否率は、誤って他人を本人と認証する誤受入率(FAR:False Accept Rate)を0.001%に設定した場合の値

◆ 撮影時間及び照合時間

・静止撮影では、最短の事業者はおおむね1秒未満、最長の事業者は15秒程度

・ウォークスルー撮影では、10秒程度又はそれ以下

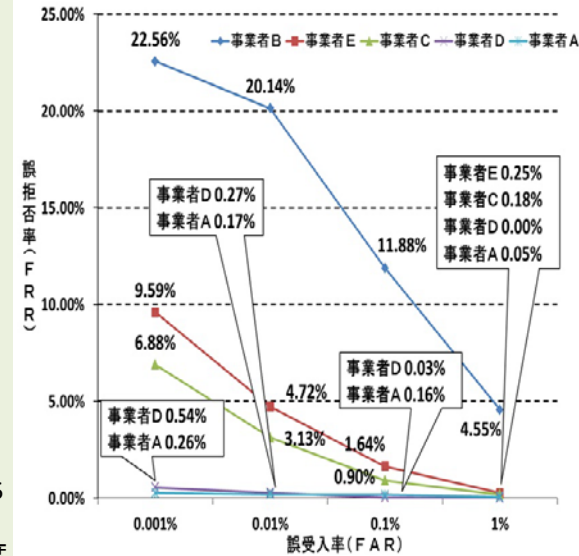
◆ 誤拒否の発生要因

- ①空港において撮影した顔画像に起因するもの(前髪が眉毛にかかっている等)
- ②旅券ICチップ内の顔画像に起因するもの(表情がある等)
- ③時の経過による本人の顔貌の大きな変化に起因するもの(成長に伴うもの等)

実験2

4事業者は設定した全ての不正利用パターンを検知、1事業者は一部のパターンを検知できず

誤受入率(FAR)別・参加事業者別の誤拒否率(FRR) 【静止撮影】



図中の事業者AからEは、左記の実験参加事業者における実験参加申請書提出順と同一とは限らない。

顔認証技術の活用に向けた検討課題

■ 誤拒否の発生要因の事前排除

- ①空港において撮影した顔画像に起因: 留意事項の周知、審査場での案内人による説明などを検討
- ②旅券ICチップ内の顔画像に起因: 旅券の顔画像を顔認証に適したものとするよう、外務省へ要請
- ③時の経過による本人の顔貌の大きな変化に起因: ゲート利用の適正年齢を検討

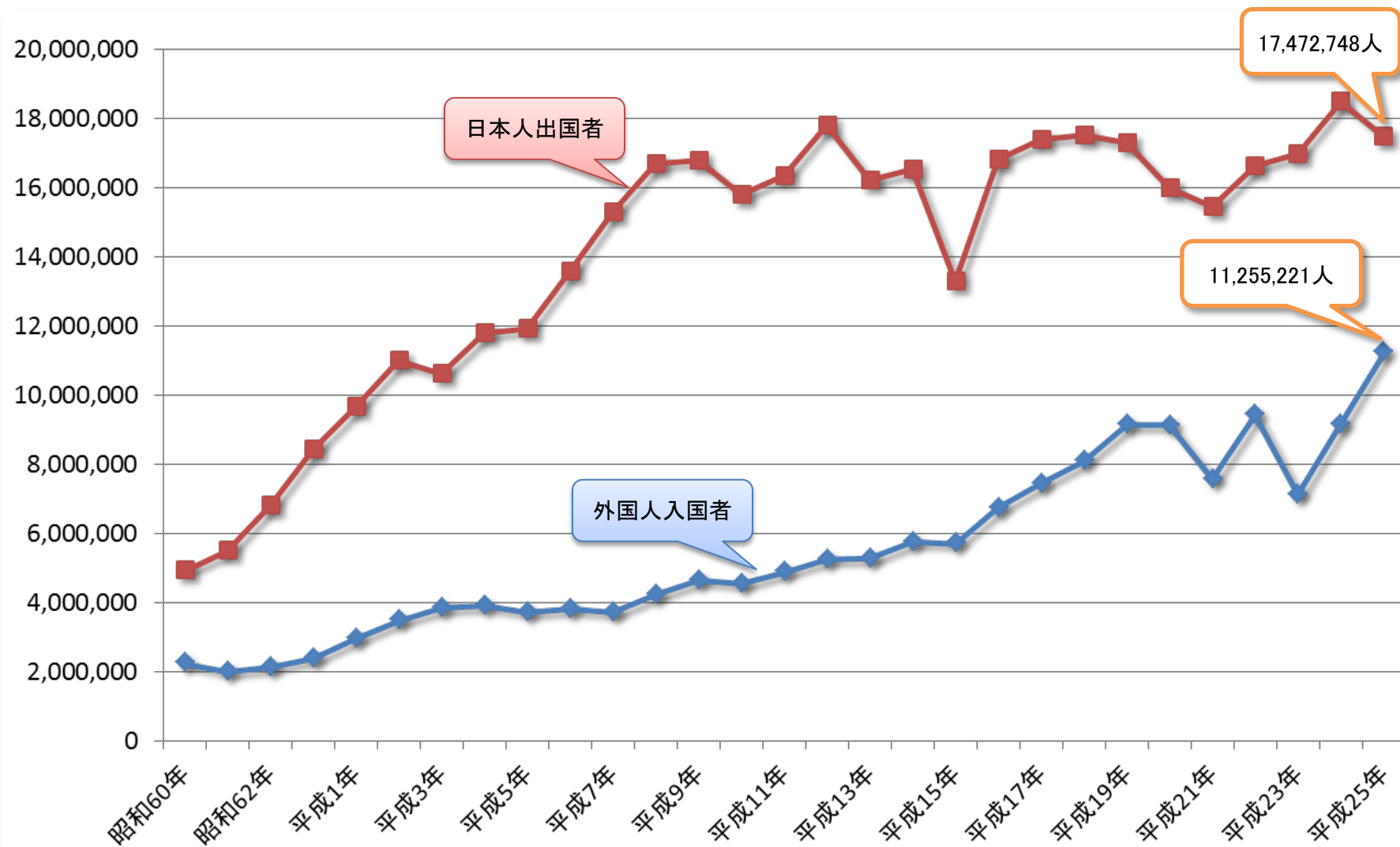
■ 不正利用を意図する者への対策

機器による検知に加え、**入国審査官の経験と観察力による不正検知とを組み合わせたシステム機器及び体制**についての検討

■ 自動化ゲートのユーザビリティの向上等

利用者の視点を十分踏まえたユーザビリティに優れた機器となるよう検討

外国人入国者数・日本人出国者数の推移



在留資格（入国目的）別外国人新規入国者数の推移

在留資格	平成	平成	対前年 増減率 (%)	平成	対前年 増減率 (%)	平成	対前年 増減率 (%)	平成	対前々年 増減率 (%)	対前年 増減率 (%)	構成比 (%)
	21年	22年		23年		24年		25年			
総数	6,119,394	7,919,726	29.4	5,448,019	-31.2	7,549,998	38.6	9,554,415	75.4	26.5	100.0
外交	10,183	11,167	9.7	9,678	-13.3	10,977	13.4	10,215	5.5	-6.9	0.1
公用	22,229	27,000	21.5	19,563	-27.5	26,991	38.0	26,131	33.6	-3.2	0.3
教授	2,639	2,639	0.0	2,420	-8.3	2,595	7.2	2,662	10.0	2.6	0.0
芸術	226	256	13.3	221	-13.7	281	27.1	315	42.5	12.1	0.0
宗教	771	713	-7.5	737	3.4	737	0.0	1,291	75.2	75.2	0.0
報道	170	136	-20.0	59	-56.6	51	-13.6	46	-22.0	-9.8	0.0
投資・経営	857	896	4.6	838	-6.5	820	-2.1	632	-24.6	-22.9	0.0
法律・会計業務	4	3	-25.0	4	33.3	4	0.0	-	-100.0	-100.0	0.0
医療	6	2	-66.7	7	250.0	9	28.6	11	57.1	22.2	0.0
研究	592	528	-10.8	423	-19.9	438	3.5	437	3.3	-0.2	0.0
教育	2,499	2,339	-6.4	2,540	8.6	2,312	-9.0	2,366	-6.9	2.3	0.0
技術	3,363	2,852	-15.2	4,178	46.5	5,216	24.8	5,387	28.9	3.3	0.1
人文知識・国際業務	4,167	4,113	-1.3	4,658	13.3	4,993	7.2	5,354	14.9	7.2	0.1
企業内転勤	5,245	5,826	11.1	5,348	-8.2	6,126	14.5	6,245	16.8	1.9	0.1
興行	31,170	28,612	-8.2	26,112	-8.7	34,969	33.9	37,096	42.1	6.1	0.4
技能	5,384	3,588	-33.4	4,178	16.4	4,910	17.5	2,030	-51.4	-58.7	0.0
技能実習1号イ(注1)		2,282		5,178	126.9	5,876	13.5	5,585	7.9	-5.0	0.1
技能実習1号ロ(注1)		23,720		60,847	156.5	62,039	2.0	61,841	1.6	-0.3	0.6
技能実習2号イ		-		-		4	-	-	-	-100.0	0.0
技能実習2号ロ(注2)		-		227		49	-78.4	17	-92.5	-65.3	0.0
文化活動	3,557	3,159	-11.2	2,729	-13.6	3,104	13.7	2,947	8.0	-5.1	0.0
短期滞在	5,822,719	7,632,536	31.1	5,180,961	-32.1	7,246,072	39.9	9,247,673	78.5	27.6	96.8
留学(注3)	66,149	63,478	-4.0	49,936	-21.3	57,579	15.3	70,007	40.2	21.6	0.7
研修	80,480	51,725	-35.7	16,079	-68.9	17,957	11.7	16,486	2.5	-8.2	0.2
家族滞在	20,540	19,486	-5.1	18,165	-6.8	20,653	13.7	19,028	4.8	-7.9	0.2
特定活動	9,863	11,972	21.4	12,954	8.2	12,659	-2.3	10,711	-17.3	-15.4	0.1
日本人の配偶者等	14,951	11,452	-23.4	10,766	-6.0	10,855	0.8	9,244	-14.1	-14.8	0.1
永住者の配偶者等	1,684	1,068	-36.6	1,392	30.3	1,877	34.8	1,870	34.3	-0.4	0.0
定住者	9,946	8,178	-17.8	7,811	-4.5	9,845	26.0	8,788	12.5	-10.7	0.1
一時庇護(注4)	-	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-

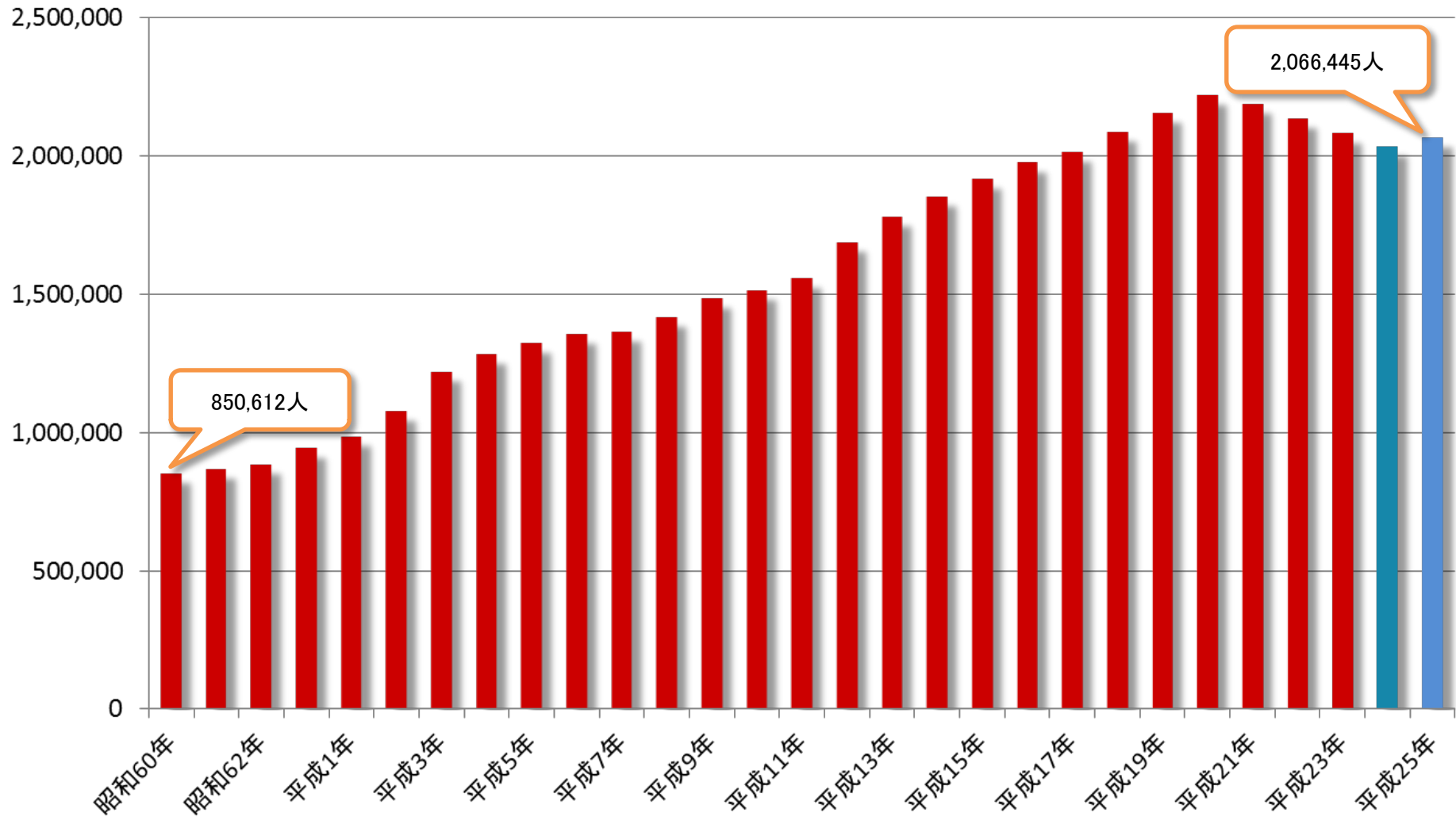
注1 平成22年7月1日から在留資格「技能実習（1号イ、ロ、2号イ、ロ）」が新設された。

注2 「技能実習2号」の在留資格による新規入国は、上陸のための条件を定める入管法第7条第1項第2項に適合しないため認められないものであるが、東日本大震災及び福島第1原子力発電所の事故を理由に、実習の途中で、再入国許可によらず出国した「技能実習2号」により在留していた外国人に対しては、その実習活動を継続させるため、平成23年4月から特別措置として、入管法第12条に定める上陸特別許可により入国を認めている。

注3 平成22年7月1日から「就学」の在留資格が「留学」へ一本化されたことから、平成20年から同22年までの「留学」は、「留学」と「就学」を合算した数値である。

注4 平成24年から、一時庇護は特例上陸許可数として計上することとしたため、本表からは除外した。

在留外国人数の推移



※ 各年末現在。平成23年までは外国人登録者数。平成24年以降は、中長期在留者数及び特別永住者数の合計。

在留資格等別在留外国人数の推移

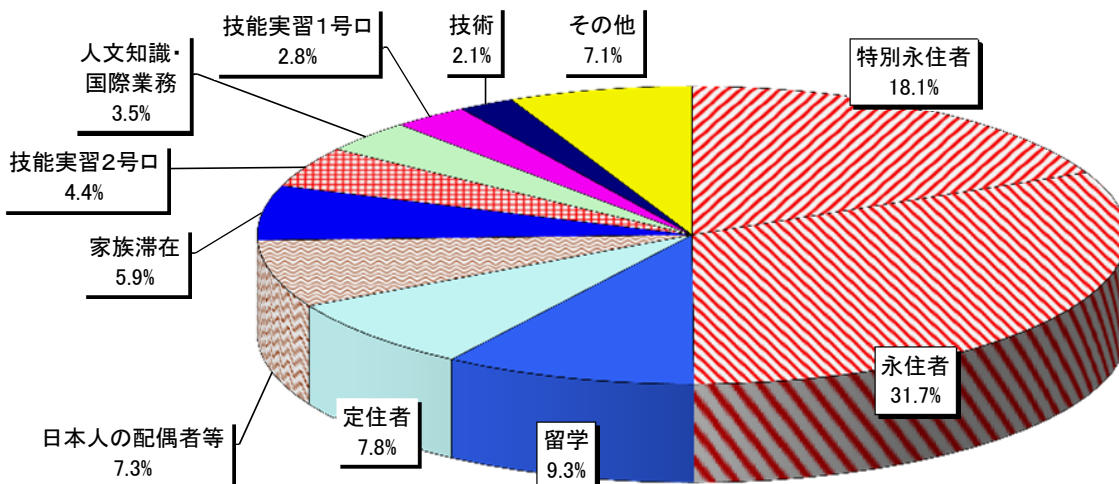
在留資格	平成21年末 (2009)	平成22年末 (2010)	平成23年末 (2011)
計	2,125,571	2,087,261	2,047,349
特別永住者	409,565	399,106	389,085
永住者	1,716,006	1,688,155	1,658,264
留学者	533,472	565,089	598,440
定住者	192,668	201,511	188,605
技能実習	221,771	194,602	177,983
技能実習1号イ		100,008	141,994
技能実習1号ロ		2,707	3,991
技能実習2号イ		47,716	57,187
技能実習2号ロ		1,848	2,726
日本人の配偶者等	221,923	196,248	181,617
家族滞在	115,081	118,865	119,359
人文知識・国際業務	69,395	68,467	67,854
技術	50,493	46,592	42,634
技術	29,030	30,142	31,751
永住者の配偶者等	19,570	20,251	21,647
特定活動	130,636	72,374	22,751
企業内転勤	16,786	16,140	14,636
投資・経営	9,840	10,908	11,778
教育	10,129	10,012	10,106
教授	8,295	8,050	7,859
宗教	4,448	4,232	4,106
文化活動	2,780	2,637	2,209
研究	2,372	2,266	2,103
興行	10,966	9,247	6,265
研修	65,209	9,343	3,388
医療	220	265	322
芸術	490	480	461
報道	271	248	227
法律・会計業務	161	178	169

平成24年末 (2012)	平成25年末 (2013)	構成比 (%)	対前年末 増減率 (%)
2,033,656	2,066,445	100.0	1.6
381,364	373,221	18.1	-2.1
1,652,292	1,693,224	81.9	2.5
624,501	655,315	31.7	4.9
180,919	193,073	9.3	6.7
165,001	160,391	7.8	-2.8
151,477	155,206	7.5	2.5
4,121	3,683	0.2	-10.6
59,160	57,997	2.8	-2.0
2,869	2,788	0.1	-2.8
85,327	90,730	4.4	6.3
162,332	151,156	7.3	-6.9
120,693	122,155	5.9	1.2
69,721	72,319	3.5	3.7
42,273	43,036	2.1	1.8
33,863	33,425	1.6	-1.3
22,946	24,649	1.2	7.4
20,159	22,673	1.1	12.5
14,867	15,218	0.7	2.4
12,609	13,439	0.7	6.6
10,121	10,076	0.5	-0.4
7,787	7,735	0.4	-0.7
4,051	4,570	0.2	12.8
2,320	2,379	0.1	2.5
1,970	1,910	0.1	-3.0
1,646	1,662	0.1	1.0
1,804	1,501	0.1	-16.8
412	534	0.0	29.6
438	432	0.0	-1.4
223	219	0.0	-1.8
159	149	0.0	-6.3

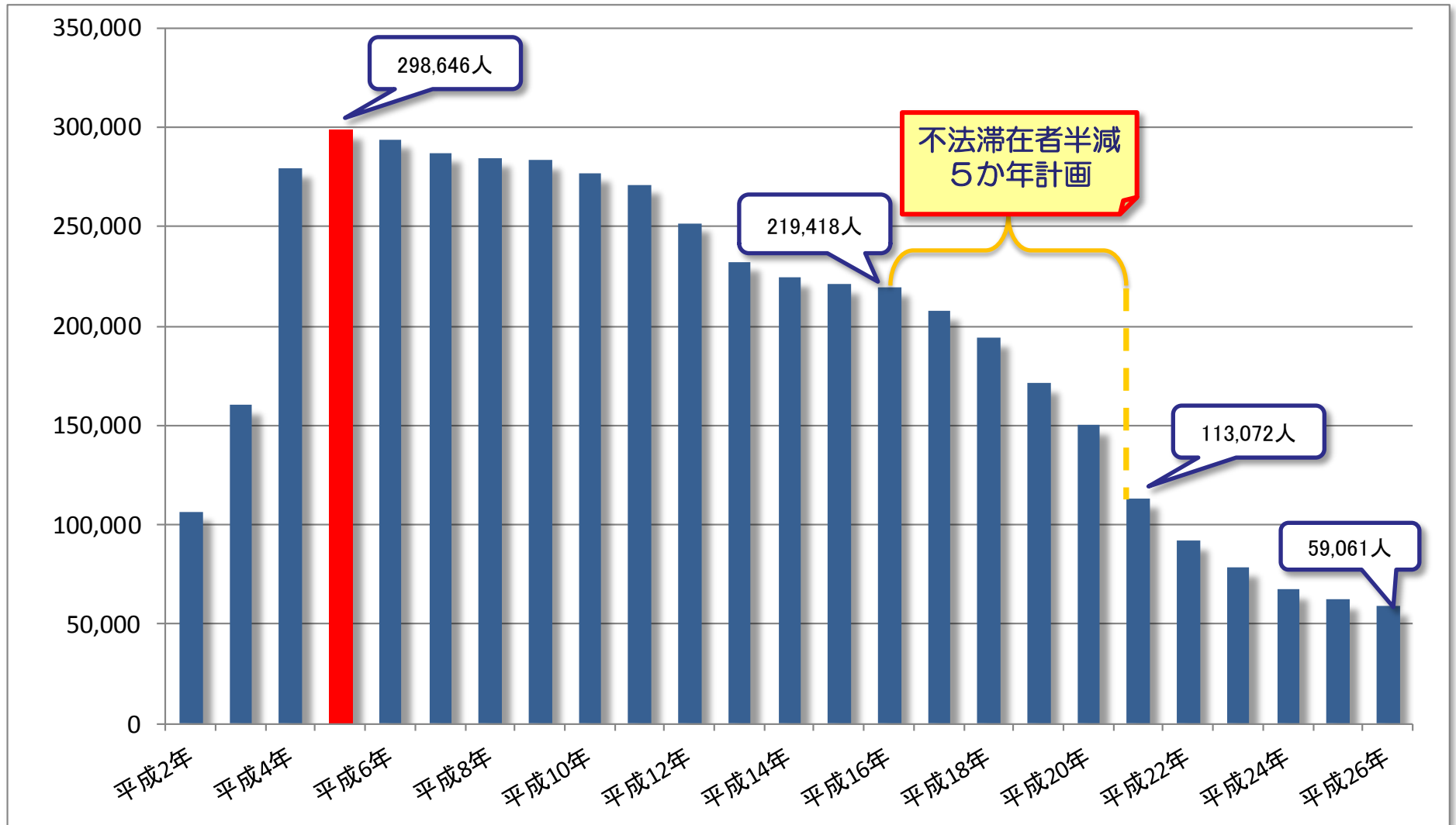
注1) 平成23年末までは外国人登録者数のうち中長期在留者に該当し得る在留資格をもって在留する者及び特別永住者数の数である。
 注2) 留学は、「留学」と「就学」の合計である。

(参考) 外国人登録者数	2,186,121	2,134,151	2,078,508
--------------	-----------	-----------	-----------

在留資格等別在留外国人数（平成25年末現在）



不法残留者数の推移



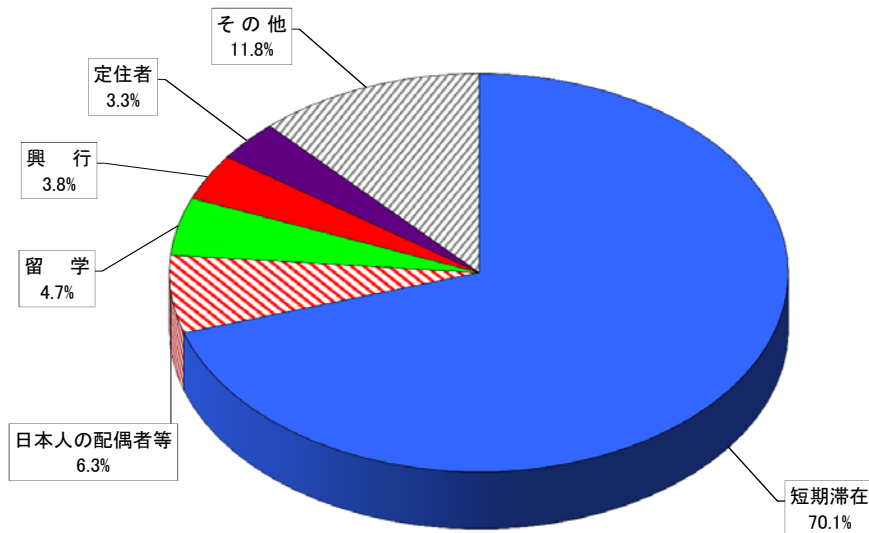
※ 平成2年は7月1日現在, 平成3年~平成8年は5月1日現在, 平成9年以降は1月1日現在の電算統計に基づく推計

在留資格別 不法残留者数の推移

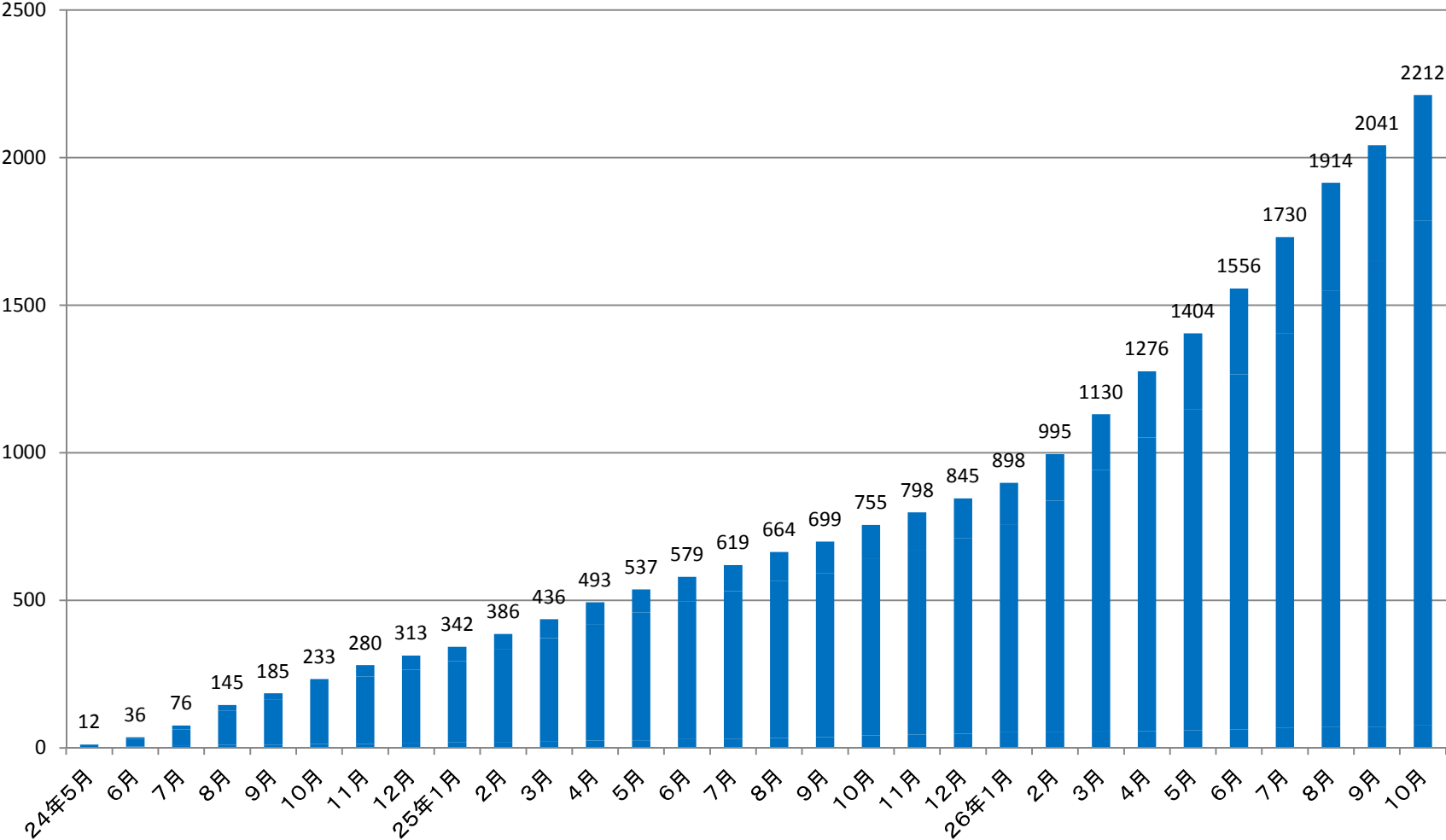
在留資格	平成21年 1月1日現在	平成22年 1月1日現在	平成23年 1月1日現在	平成24年 1月1日現在	平成25年 1月1日現在	平成26年 1月1日現在	平成25年1月1日現在 に対する増減率(%)
総数	113,072	91,778	78,488	67,065	62,009	59,061	-4.8
短期滞在	76,651	63,169	54,220	46,845	43,943	41,403	-5.8
日本人の配偶者等	7,576	6,456	5,843	5,060	4,291	3,719	-13.3
留 学	8,276	5,842	4,322	3,187	2,847	2,777	-2.5
興 行	5,015	4,120	3,425	2,956	2,432	2,224	-8.6
定 住 者	4,044	3,505	3,199	2,627	2,088	1,954	-6.4
そ の 他	11,510	8,686	7,479	6,390	6,408	6,984	9.0

(注) 「留学」には、不法残留となった時点での在留資格が「就学」であった者の数も含まれる。

在留資格別 不法残留者数の割合（平成26年1月1日現在）



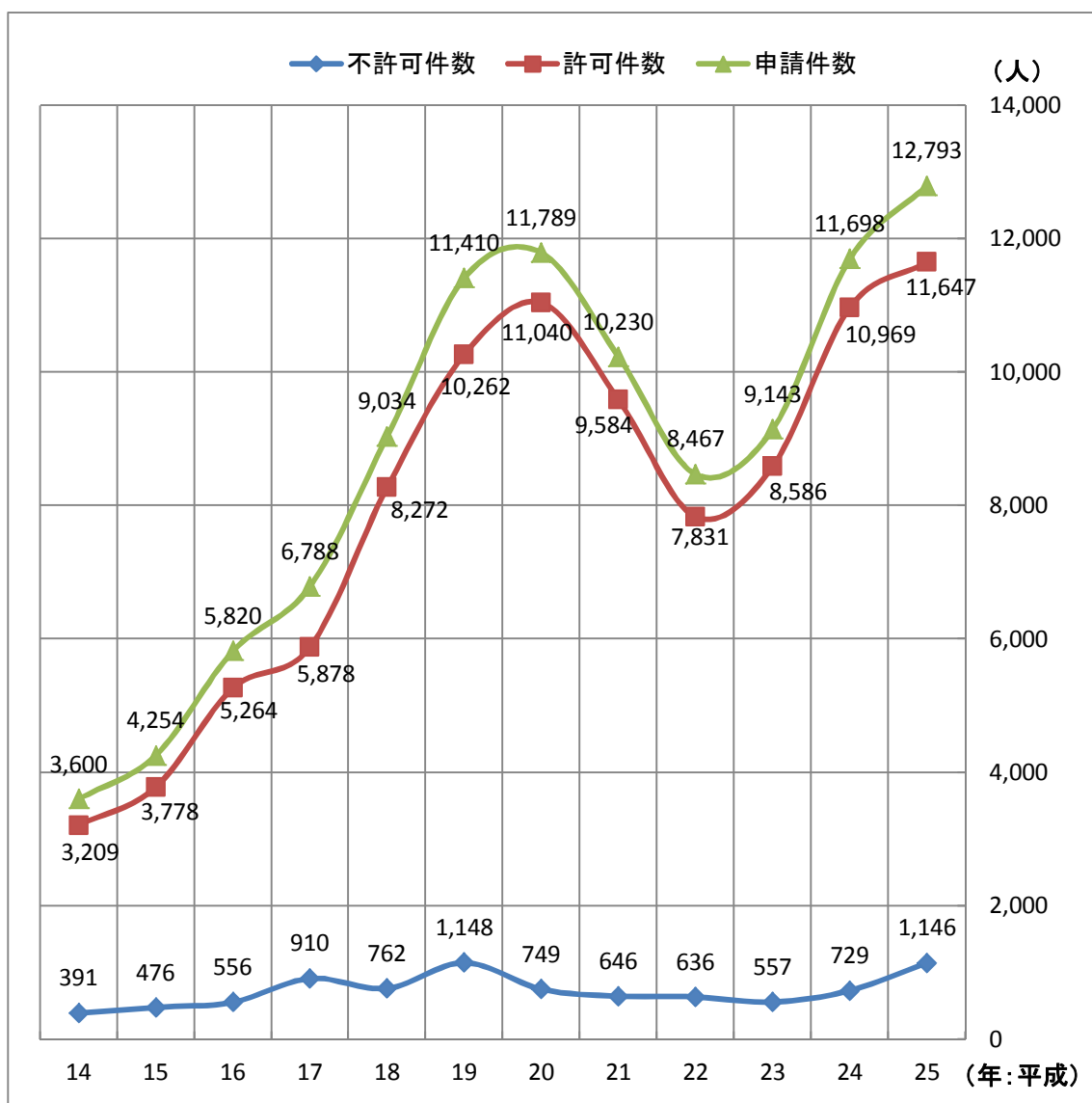
高度人材ポイント制の認定件数の累計の推移



留学生からの在留資格変更許可申請（就労目的）に対する許可件数等の推移

(単位 人)

	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年
処分数	3,600	4,254	5,820	6,788	9,034	11,410	11,789	10,230	8,467	9,143	11,698	12,793
許可数	3,209	3,778	5,264	5,878	8,272	10,262	11,040	9,584	7,831	8,586	10,969	11,647
不許可数	391	476	556	910	762	1,148	749	646	636	557	729	1,146
許可率	89.1%	88.8%	90.4%	86.6%	91.6%	89.9%	93.6%	93.7%	92.5%	93.9%	93.8%	91.0%

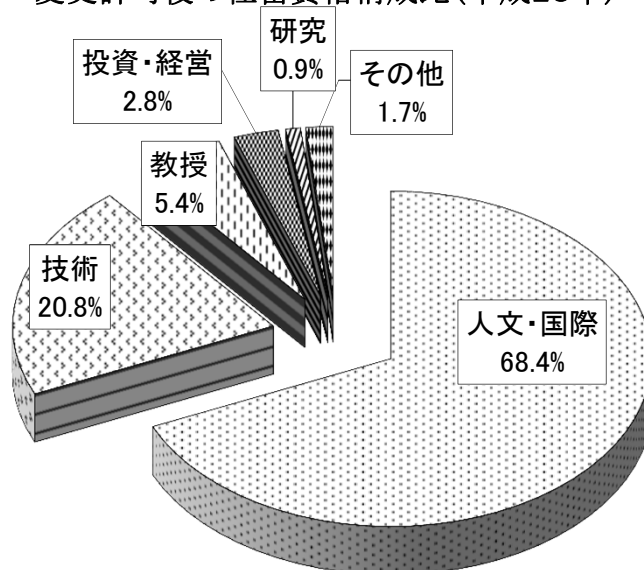


留学生からの在留資格変更許可申請（就労目的）に対する在留資格別許可人員の推移

(単位 人)

	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年
	構成比	構成比	構成比	構成比	構成比	構成比
人文知識・国際業務	7,863 71.2%	6,677 69.7%	5,422 69.2%	6,006 70.0%	7,565 69.0%	7,962 68.4%
技術	2,414 21.9%	2,154 22.5%	1,390 17.7%	1,670 19.5%	2,227 20.3%	2,428 20.8%
教授	430 3.9%	444 4.6%	512 6.5%	419 4.9%	588 5.4%	634 5.4%
投資・経営	128 1.2%	128 1.3%	275 3.5%	291 3.4%	356 3.2%	321 2.8%
研究	111 1.0%	97 1.0%	93 1.2%	78 0.9%	119 1.1%	107 0.9%
その他	94 0.9%	84 0.9%	139 1.8%	122 1.4%	114 1.0%	195 1.7%
合計	11,040 100.0%	9,584 100.0%	7,831 100.0%	8,586 100.0%	10,969 100.0%	11,647 100.0%

変更許可後の在留資格構成比(平成25年)



「日本再興戦略」改訂2014 入国管理局関連箇所

1 技能実習制度の見直し

◎第一（総論）

II. 改訂戦略における鍵となる施策

2. 担い手を生み出す ～ 女性の活躍促進と働き方改革

(3) 外国人材の活用

多様な価値観や経験，技術を持った海外からの人材がもっと日本でその能力を発揮してもらいやすくすることが重要である。当面の対応策として，管理監督体制の強化を前提に技能実習制度を拡充することとしたほか，建設業及び造船業に従事する技能者の就労を円滑化するための緊急措置を整備することとした。また，今後，日本への留学生や海外の優秀な人材が日本で働き暮らしやすくするため，国家戦略特区の活用にとどまらず，中長期的視点に立って総合的な検討を進めていく。

IV. 改訂戦略の主要施策例

2. 担い手を生み出す ～ 女性の活躍促進と働き方改革

③外国人が日本で活躍できる社会へ

○外国人技能実習制度の見直し

管理監督体制の抜本的強化を図りつつ，対象職種の拡大，技能実習期間の延長（最大3年間→最大5年間），受け入れ枠の拡大等を行う。【2015年度中に実施】

◎第二（3つのアクションプラン）

一. 日本産業再興プラン

2. 雇用制度改革・人材力の強化

2-2. 女性の活躍推進／若者・高齢者等の活躍推進／外国人材の活用

(3) 新たに講ずべき具体的施策

iii) 外国人材の活用

(外国人技能実習制度の見直し)

②外国人技能実習制度の抜本的な見直し

○国際貢献を目的とするという趣旨を徹底するため，制度の適正化を図るとともに，対象職種の拡大，技能実習期間の延長，受入れ枠の拡大など外国人技能実習制度の抜本的な見直しを行い，所要の法案を提出する。

・外国人技能実習制度の管理監督体制の抜本的強化

技能実習制度については，賃金未払いや長時間労働等の不正事案の発生も踏まえ，関係省庁の連携による全体として一貫した国内の管理運用体制の確立，送出国との政府間取り決めの作成，監理団体に対する外部役員設置又は外部監査の義務化，新たな法律に基づく制度管理運用機関の設置など，管理監督の在り方を年内を目途に抜本的に見直し，2015年度中の新制度への移行を目指す。あわせて，業界所管庁による指導監督の充実を図るとともに，関係機関から成る地域協議会（仮称）の設置により，問題事案の情報共有を円滑に行う体制を整備する。

・対象職種の拡大

現在は技能実習制度の対象とされていないものの，国内外で人材需要が高まることが見込まれる分野・職種のうち，制度趣旨を踏まえ，移転すべき技能として適当なものについて，随時対象職種に追加していく。その際，介護分野については，既存の経済連携協定に基づく介護福祉士候補者の受入れ，及び，検討が進められ

ている介護福祉士資格を取得した留学生に就労を認めることとの関係について整理し、また、日本語要件等の質の担保等のサービス業特有の観点を踏まえつつ、年内を目途に検討し、結論を得る。また、全国一律での対応を要する職種のほか、地域毎の産業特性を踏まえた職種の追加も検討する。

・実習期間の延長（3年→5年）

技能実習制度では、実習生に対し、最大3年間の滞在を認めているが、監理団体及び受入れ企業が一定の明確な条件を充たし、優良であることが認められる場合、技能等のレベルの高い実習生に対し、一旦帰国の後、最大2年間の実習を認めることとし、2015年度中の施行に向けて、所要の制度的措置を講ずる。

・受入れ枠の拡大

団体監理型の技能実習制度では、原則受入れ企業の常勤職員数50人以下の場合は3人、100人以下の場合は6人等として、技能実習生の受入れを認めているが、監理団体、受入れ企業の監理の適正化に向けたインセンティブの一環として、監理団体及び受入れ企業が一定の明確な条件を充たし、優良であることが認められる場合、受入れ枠数の拡大を認める。このため、2015年度中の施行に向けて、所要の制度的措置を講ずる。

2 高度外国人材の受入れ

◎第二（3つのアクションプラン）

一．日本産業再興プラン

2．雇用制度改革・人材力の強化

2-2．女性の活躍推進／若者・高齢者等の活躍推進／外国人材の活用

(3) 新たに講ずべき具体的施策

iii) 外国人材の活用

(高度外国人材の活用)

①高度外国人材受入環境の整備

人材の獲得競争が激化する中、日本経済の更なる活性化を図り、競争力を高めていくためには、優秀な人材を我が国に呼び込み、定着させることが重要である。

このため、外国人の日本に対する理解の醸成や、留学生の受入れ拡大・国内企業への就職支援、JETプログラム終了者の国内での活躍促進、外国人研究者の受入れ拡大、企業のグローバル化の推進などの施策や、高度外国人材の受入れから就労環境及び生活環境の改善に係る課題の洗い出しや解決策について、年度中を目途に具体策の検討を進め、2015年度から省庁横断的な取組を実施する。施策の検討の過程で、直ちに全国的に整備することが困難な課題があれば、国家戦略特区等を活用して先行的に実施し、ニーズ・効果の検証を行うことを検討する。

とりわけ、高度外国人材の「卵」たる留学生の国内企業（特に中小企業）への就職拡大のため、関係省庁の連携の下、情報の共有等を進めマッチング機能を充実させるとともに、先進的な企業の情報発信等を行う機会を設ける。また、外国人研究者の受入れ拡大を図るため、優秀な若手研究者の海外との間の戦略的な派遣・招へいや、国内外に研究拠点を構築すること等により国際的なネットワークを強化する。

高度外国人材の定着促進のため、「高度人材ポイント制」について内外における効果的な周知を図るとともに、実際に利用する外国人材の視点に立った分かり易いものとなるよう手続等の見直しを行う。

◎中短期工程表 K P I

2017年末までに5,000人の高度人材認定を目指す。

3 外国人材の活用

◎第一（総論）

IV. 改訂戦略の主要施策例

2. 担い手を生み出す ～ 女性の活躍促進と働き方改革

③外国人が日本で活躍できる社会へ

○建設及び造船分野における外国人材の活用

2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等に向けた緊急かつ時限的措置として、処遇改善や現場の効率化等により国内での人材確保に最大限努めることを基本としつつ、建設分野において、即戦力となり得る外国人材の活用促進を図るための新制度を導入する。また、造船分野についても、同様の措置を講ずる。

【2015年度初頭から開始】

○介護分野における外国人留学生の活躍

介護福祉士等の国家資格を取得した外国人留学生の卒業後の国内における就労を可能とするため、在留資格の拡充を含む制度設計を行う。【年内目途に制度設計】

◎第二（3つのアクションプラン）

一. 日本産業再興プラン

2. 雇用制度改革・人材力の強化

2-2. 女性の活躍推進／若者・高齢者等の活躍推進／外国人材の活用

(2) 施策の主な進捗状況

(建設及び造船分野における外国人材の活用)

・復興事業の更なる加速を図りつつ、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の関連施設整備等による一時的な建設需要の増大に対応するため、緊急かつ時限的措置（2020年度で終了）として、処遇や重層下請構造の改善、現場の効率化等により国内での人材確保に最大限努めることを基本とした上で、即戦力となり得る外国人材の活用促進を図ることを決定した。今後、所要の準備を進め、2015年度初頭からの本制度を活用した外国人材の受入れの開始を目指す。なお、建設業との間で人材の相互流動が大きい造船業については、上記建設分野における措置により重大な影響が及ぶことに鑑み、また、当該産業分野が高い国内生産率を維持して我が国の輸出を支えるとともに地域経済に大きく貢献していることを踏まえ、アベノミクスの効果により急速に回復してきた生産機会を逃さないよう、建設業と同様の緊急かつ時限的措置を講ずることとし、所要の準備を行う。

(3) 新たに講ずべき具体的施策

iii) 外国人材の活用

(持続的成長の観点から緊急に対応が必要な分野における新たな就労制度の検討)

③製造業における海外子会社等従業員の国内受入れ

我が国製造業の海外展開が加速し、産業の空洞化が懸念される状況において、国内拠点をマザー工場として海外拠点と役割分担する生産活動の実現及びこれを前提とした研究開発や設備投資を可能にするための制度を整備すること検討する。

このため、当該企業及び子会社等が、同等の技能を有する日本人と同等の賃金を支払う場合に、新製品開発等特定の専門技術を修得する必要性に応じ、当該企業グループ内で短期間転勤の上、技術等の修得をすることにつき、事業所管大臣の関与の下、外国人従業員の我が国への受入れを柔軟に認めることとし、年度内に具体的な制度設計を行う。

⑤介護分野の国家資格を取得した外国人留学生の活躍支援等

我が国で学ぶ外国人留学生が、日本の高等教育機関を卒業し、介護福祉士等の特定の国家資格等を取得した場合、引き続き国内で活躍できるよう、在留資格の拡充を含め、就労を認めること等について年内を目途に制度設計等を行う。

(中長期的な検討等)

さらに、中長期的な外国人材の受入れの在り方については、移民政策と誤解されないように配慮し、かつ国民的なコンセンサスを形成しつつ、総合的な検討を進めていく。

なお、外国人材の活用を進めるに当たっては、基本的な価値観を共有する国々との連携を強化するという観点も踏まえつつ、取組を進める。

4 国家戦略特区

◎第一（総論）

IV. 改訂戦略の主要施策例

2. 担い手を生み出す ～ 女性の活躍促進と働き方改革

③外国人が日本で活躍できる社会へ

○国家戦略特区における家事支援人材の受け入れ

家事等の負担を軽減するため、国家戦略特区において、外国人家事支援人材の受け入れを可能とする。 【検討を進め、速やかに所要の措置を講ずる】

◎第二（3つのアクションプラン）

一. 日本産業再興プラン

5. 立地競争力の更なる強化

5-1. 「国家戦略特区」の実現/公共施設等運営権等の民間開放（PPP/PFIの活用拡大）、空港・港湾など産業インフラの整備/都市の競争力の向上

(3) 新たに講ずべき具体的施策

ii) 国家戦略特区の加速的推進

(多様な人材や貿易・投資等、アクセスの強化・改善)

⑤入管手続の迅速化

・ 出入国手続の迅速化・円滑化のため、国家戦略特区において、出入国審査に関連する業務の民間委託の拡充について、民間や地方公共団体の協力を得る方策につき検討し、可能な措置から実施する。

(創業支援等、女性や若者が真に活躍できる環境整備)

⑥女性の活躍推進、家事支援ニーズへの対応のための外国人家事支援人材の活用

・ 外国人家事支援人材については、現在、外交官や高度人材などの外国人に雇用される場合にのみ入国・在留が認められているが、女性の活躍推進や家事支援ニーズへの対応、中長期的な経済成長の観点から、国家戦略特区において試行的に、地方自治体による一定の管理体制の下、日本人の家事支援を目的とする場合も含め、家事支援サービスを提供する企業に雇用される外国人家事支援人材の入国・在留が可能となるよう、検討を進め、速やかに所要の措置を講ずる。

・ あわせて、速やかに作成する予定の、前述の「関西圏」等の国家戦略特別区域計

画においても具体的事業を記載し、本規制改革事項の早期実現を図る。

⑦国家戦略特区での創業人材の受入れ及び多様な外国人受入れのための新たな仕組み

- ・ 国家戦略特区において、地方自治体による一定の管理体制の下、我が国における外国人の創業人材やそのスタッフの受入れを促進するため、「投資・経営」の在留資格について、当初から「2人以上の常勤職員の雇用」又は「最低限（500万円）の投資額」のいずれかを満たすことを求めている現行の要件を見直し、透明性を確保した上で、これらの要件を一定期間内に満たすことを条件として、起業家等の創業人材の入国・在留を認めることとし、速やかに必要な措置を講ずる。
- ・ また、創業人材等に加え、クールジャパンに関わる人材などの多様な外国人受入れをこれまで以上に推進するため、国家戦略特区における新たな仕組みや、法令上の措置について、必要な検討を進め、速やかに結論を得る。

5 観光立国関係

◎第一（総論）

Ⅱ. 改訂戦略における鍵となる施策

4. 地域活性化と中堅・中小企業・小規模事業者の革新／地域の経済構造改革
(1) 地域活性化と中堅・中小企業・小規模事業者の革新

また、日本の豊かな自然や独自の文化といった優れた観光資源を眠らせたままとせず、ストーリー性やテーマ性を高めて国の内外に情報発信するとともに、更なるビザ発給要件の緩和や出入国手続きの迅速化・円滑化、様々な外国語・文化への対応等により世界に通用する魅力ある観光地域づくりを進め、アジアをはじめとする地域の旺盛な観光需要の取込みを図ることも重要である。

◎第二（3つのアクションプラン）

二. 戦略市場創造プラン

テーマ4：世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現

テーマ4-② 観光資源等のポテンシャルを活かし、世界の多くの人々を地域に呼び込む社会

- (1) KPIの主な進捗状況

「2030年には訪日外国人旅行者数3,000万人を超えることを目指す。」
⇒2013年：1,036万人（2012年：836万人）

- (2) 施策の主な進捗状況

(ASEAN諸国を中心にビザ発給要件を緩和)

- ・ タイ及びマレーシア向けのビザ免除、ベトナム、フィリピン、カンボジア、ラオス及びミャンマー向けの数次ビザ導入、インドネシア向けの数次ビザに係る滞在期間延長など、ASEAN諸国を中心にビザ発給要件の緩和を実施した。これにあわせて戦略的に実施した訪日プロモーションや航空ネットワークの拡充効果に加え、為替の変動も相まって、同地域からの訪日客は大幅に増加し、KPIである「2030年に訪日外国人旅行者3,000万人」に向けた第一段階の目標である訪日外国人旅行者1,000万人を達成した。

(3) 新たに講ずべき具体的施策

日本再興戦略に掲げた「2013年に訪日外国人旅行者1,000万人」の目標を達成したことを受け、また、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の開催という絶好の機会を捉え、2020年に向けて、訪日外国人旅行者数2,000万人の高みを目指すこととし、これをKPIに加える。

そのため、本年6月に観光立国推進閣僚会議において決定された「観光立国実現に向けたアクション・プログラム 2014」に基づき、以下のような施策に取り組む。

- ・2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等を見据えた観光振興
- ・インバウンド（訪日外国人旅行者）の飛躍的拡大に向けた取組
- ・ビザ発給要件の緩和など訪日旅行の容易化
- ・世界に通用する魅力ある観光地域づくり
- ・外国人旅行者の受入環境整備
- ・国際会議等（MICE）の誘致・開催の促進と外国人ビジネス客の取り込み

これらの施策のうち、KPIの達成に向け、特に新たに講ずべき具体的施策としては以下のとおり。

- ②更なるビザ発給要件の緩和、外国人の長期滞在を可能とする制度の創設及び出入国手続の迅速化・円滑化

・2,000万人の高みをめざすとの目標を掲げ、世界最先端の観光立国を実現するため、治安への十分な配慮を前提としつつ、訪日客増加に大きな効果の見込まれるインドネシア、フィリピン及びベトナムに対して、相手国の協力を得つつ、可能な限り早急に3か国全てのビザ免除の実現に努力する。まずは、当面の措置として、以下の戦略的ビザ発給要件の緩和を行う。また、電子渡航認証システムについて検討する。

－インドネシア向けのビザ免除（在外公館へのIC旅券事前登録）を行う。

－フィリピン及びベトナム向けのビザ発給要件の大幅緩和（実質ビザ免除（観光目的・指定旅行会社経由）及び数次ビザに係る発給要件緩和・有効期間の最長5年への延長等）を行う。

－また、こうした流れを受け、今夏までにインド向けの数次ビザの発給を開始する。

・海外富裕層を対象とした長期滞在を可能とする制度について、観光目的による滞在期間を最長1年とする方向で、制度案について関係省庁間で協議を進め、本年夏までに成案を得た後、必要な措置を講じ、来年度からの実施を目指す。

・2020年に向けて、訪日外国人旅行者数2,000万人の高みをめざすためには、LCCの地方空港乗り入れ等の大幅増加が絶対条件であることに加え、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の開催を見据えて、外国人旅行者が我が国への出入国を迅速かつ円滑に行えるよう、また、訪日外国人旅行者数の増加に対応できるよう、計画的に、地方空港・港湾を含めたCIQ（税関・出入国管理・検疫）及び2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の安全確保のために不可欠な関連情報の収集分析について、必要な物的・人的体制の整備を進める。

・2014年の出入国管理及び難民認定法改正により、クルーズ船の出入国手続の一層の円滑化のための措置等を講ずる。

・国際会議等の参加者やVIP等の空港での出入国手続の迅速化を図るため、所要の出入国手続の要員等が確保されることを前提に、その適切な運用方法について検討した上で、これらの者を対象として、2015年度、まず成田空港・関西空港においてファーストレーンの設置の実現を図る。

6 国際展開戦略関係（EPA, TPP等）

◎第二（3つのアクションプラン）

三. 国際展開戦略

（3）新たに講ずべき具体的施策

経済連携交渉については、国益を最大化する形でのTPP交渉の早期妥結に向けて引き続き取り組むとともに、世界全体の貿易・投資ルールづくりの前進を通じて我が国の対外経済関係の発展及び国内の構造改革の推進を図るべく、RCEP、日中韓FTA、日EU・EPAなどの経済連携交渉を同時並行で戦略的かつスピード感を持って推進していく。また、締結された協定の活用を促進し、企業の積極的な海外展開を促す。

観光立国実現に向けたアクション・プログラム 2014
－「訪日外国人2000万人時代」に向けて－
(平成26年6月17日観光立国推進閣僚会議決定)(抄)

1. 「2020年オリンピック・パラリンピック」を見据えた観光振興

(2) オリンピック・パラリンピックを機に訪日する外国人旅行者の受入環境整備

＜空港のゲートウェイ機能の強化＞

・訪日外国人旅行者の増加に対応し、外国人旅行者が我が国への出入国を円滑かつ快適に行えるよう、C I Qに係る予算・定員の充実を図り、必要な物的・人的体制の整備を進めるとともに、こうした取組により、2016年度までに空港での入国審査に要する最長待ち時間を20分以下に短縮することを目指す。【改善・強化】

(3) オリンピック・パラリンピック開催効果の地域への波及

＜地方への航空ネットワークの展開＞

・地方空港における外国人旅行者の受入に必要なC I Q体制を確保する。特に、入国手続に要する待ち時間が著しく長期化している地方空港や、近隣官署からの応援に支障を生じている地方空港については、その待ち時間の短縮等を図るため、緊急に所要の体制整備を行う。【新規】

3. ビザ要件の緩和など訪日旅行の容易化

(1) ビザ要件の戦略的緩和

○2000万人の高みを目指すとの目標を掲げ、世界最先端の観光立国を実現するため、治安への十分な配慮を前提としつつ、訪日客増加に大きな効果の見込まれるインドネシア、フィリピン及びベトナムに対して、相手国の協力を得つつ、可能な限り早急に3カ国全てのビザ免除の実現に努力する。まずは、当面の措置として、以下の戦略的ビザ要件の緩和を行う。また、電子渡航認証システムについて検討する。

・インドネシア向けのビザ免除（在外公館へのIC旅券事前登録）を行う。【新規】
・フィリピン及びベトナム向けのビザの大幅緩和（実質ビザ免除（観光目的・指定旅行会社経由）及び数次ビザに係る発給要件緩和・有効期間の最長5年への延長等）を行う。

【新規】

・また、こうした流れを受け、今夏までにインド向けの数次ビザの発給を開始する。【新規】

(2) 外国人長期滞在の促進

・外国人富裕層を対象に、観光目的による滞在期間を最長1年とする方向で、制度案について関係省庁間で協議を進め、本年夏までに成案を得た後、必要な措置を講じ、来年度からの実施を目指す。【新規】

・上記の長期滞在制度について、海外向けの情報発信、有望市場における説明会を実施するとともに、国内民間事業者、自治体等に対する説明会を開催する。【新規】

(3) 出入国手続の迅速化・円滑化

- ・C I Q体制整備（再掲）

- ・国際会議等の参加者やV I P等の空港での出入国手続の迅速化を図るため、所要の出入国手続の要員等が確保されることを前提に、その適切な運用方法について検討した上で、これらの者を対象として、平成27年度、まず成田空港・関西空港においてファーストレーンの設置の実現を図る。【継続】

- ・トランジット旅客のうち、日本に入国しないで乗り継ぐ予定であった者（国際線通過旅客）について、入国旅客への移行を図り、我が国の良さに触れてもらうことで、訪日外国人旅行者の増加、更には、空港周辺地域の活性化や次回の訪日につながることを期待される。このため、寄港地上陸許可制度が国際線通過旅客に一層積極的に活用されるよう、制度の悪用防止にも留意しつつ適切な枠組みを構築する。 【新規】

- ・改正入管法により、出入国管理上のリスクが低く、頻繁に我が国に入国する外国人を「信頼できる渡航者」（トラスティド・トラベラー）として特定し、自動化ゲートの対象とする新たな枠組みを構築する。【改善・強化】

- ・空港での出入国手続の迅速化のため、自動化ゲートの改善・利用促進を図るとともに、審査場の混雑状況に応じて、日本人用審査ブースと外国人用審査ブースを機動的に運用する。【改善・強化】

5. 外国人旅行者の受入環境整備

(4) 「クルーズ100万人時代」実現のための受入環境の改善

○寄港地を中心に地域の活性化等に寄与するクルーズ船による訪日旅行を活性化させるため、クルーズ船の寄港を受け入れるための環境整備等を加速化させ、2020年に「クルーズ100万人時代」の実現を目指す。

<出入国手続の円滑化>

- ・改正入管法により、クルーズ船で日本を出国し、一定期間内に当該クルーズ船で再入国する場合の入国審査の円滑化・迅速化を図る。【新規】

- ・改正入管法により、法務大臣が指定するクルーズ船の外国人乗客を対象として簡易な手続で上陸を認める新たな特例上陸許可制度（船舶観光上陸許可制度）を創設する。【新規】

- ・クルーズ船入港時の入国審査手続の迅速化・円滑化を図るため、可能な航路のクルーズ船の海外臨船審査の早期実施に向けて、引き続き検討を進める。【継続】

6. MICEの誘致・開催の促進と外国人ビジネス客の取り込み

(2) 外国人ビジネス客の取り込み強化

<訪日アクセス等の利便性向上>

- ・ファーストレーン（再掲）

- ・トラスティド・トラベラー・プログラム（再掲）

在留特別許可に係るガイドライン

平成18年10月
平成21年7月改訂
法務省入国管理局

第1 在留特別許可に係る基本的な考え方及び許可判断に係る考慮事項

在留特別許可の許可の判断に当たっては、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、更には我が国における不法滞在者に与える影響等、諸般の事情を総合的に勘案して行うこととしており、その際、考慮する事項は次のとおりである。

積極要素

積極要素については、入管法第50条第1項第1号から第3号（注参照）に掲げる事由のほか、次のとおりとする。

1 特に考慮する積極要素

- (1) 当該外国人が、日本人の子又は特別永住者の子であること
- (2) 当該外国人が、日本人又は特別永住者との間に出生した実子（嫡出子又は父から認知を受けた非嫡出子）を扶養している場合であって、次のいずれにも該当すること
 - ア 当該実子が未成年かつ未婚であること
 - イ 当該外国人が当該実子の親権を現に有していること
 - ウ 当該外国人が当該実子を現に本邦において相当期間同居の上、監護及び養育していること
- (3) 当該外国人が、日本人又は特別永住者と婚姻が法的に成立している場合（退去強制を免れるために、婚姻を仮装し、又は形式的な婚姻届を提出した場合を除く。）であって、次のいずれにも該当すること
 - ア 夫婦として相当期間共同生活をし、相互に協力して扶助していること
 - イ 夫婦の間に子がいるなど、婚姻が安定かつ成熟していること
- (4) 当該外国人が、本邦の初等・中等教育機関（母国語による教育を行っている教育機関を除く。）に在学し相当期間本邦に在住している実子と同居し、当該実子を監護及び養育していること
- (5) 当該外国人が、難病等により本邦での治療を必要としていること、又はこのような治療を要する親族を看護することが必要と認められる者であること

2 その他の積極要素

- (1) 当該外国人が、不法滞在者であることを申告するため、自ら地方入国管理官署に出頭したこと
- (2) 当該外国人が、別表第二に掲げる在留資格（注参照）で在留している者と婚姻が法的に成立している場合であって、前記1の（3）のア及びイに該当すること
- (3) 当該外国人が、別表第二に掲げる在留資格で在留している実子（嫡出子又は父から認知を受けた非嫡出子）を扶養している場合であって、前記1の（2）のアないしウのいずれにも該当すること
- (4) 当該外国人が、別表第二に掲げる在留資格で在留している者の扶養を受けている未成年・未婚の実子であること
- (5) 当該外国人が、本邦での滞在期間が長期間に及び、本邦への定着性が認められること
- (6) その他人道的配慮を必要とするなど特別な事情があること

消極要素

消極要素については、次のとおりである。

1 特に考慮する消極要素

- (1) 重大犯罪等により刑に処せられたことがあること
＜例＞
 - ・ 凶悪・重大犯罪により実刑に処せられたことがあること
 - ・ 違法薬物及びけん銃等、いわゆる社会悪物品の密輸入・売買により刑に処せられたことがあること
- (2) 出入国管理行政の根幹にかかわる違反又は反社会性の高い違反をしていること
＜例＞
 - ・ 不法就労助長罪、集団密航に係る罪、旅券等の不正受交付等の罪などにより刑に処せられたことがあること
 - ・ 不法・偽装滞在の助長に関する罪により刑に処せられたことがあること
 - ・ 自ら売春を行い、あるいは他人に売春を行わせる等、本邦の社会秩序を著しく乱す行為を行ったことがあること
 - ・ 人身取引等、人権を著しく侵害する行為を行ったことがあること

2 その他の消極要素

- (1) 船舶による密航、若しくは偽造旅券等又は在留資格を偽装して不正に入国し

たこと

- (2) 過去に退去強制手続を受けたことがあること
- (3) その他の刑罰法令違反又はこれに準ずる素行不良が認められること
- (4) その他在留状況に問題があること

<例>

- ・ 犯罪組織の構成員であること

第2 在留特別許可の許否判断

在留特別許可の許否判断は、上記の積極要素及び消極要素として掲げている各事項について、それぞれ個別に評価し、考慮すべき程度を勘案した上、積極要素として考慮すべき事情が明らかに消極要素として考慮すべき事情を上回る場合には、在留特別許可の方向で検討することとなる。したがって、単に、積極要素が一つ存在するからといって在留特別許可の方向で検討されるというものではなく、また、逆に、消極要素が一つ存在するから一切在留特別許可が検討されないというものでもない。

主な例は次のとおり。

<「在留特別許可方向」で検討する例>

- ・ 当該外国人が、日本人又は特別永住者の子で、他の法令違反がないなど
在留の状況に特段の問題がないと認められること
- ・ 当該外国人が、日本人又は特別永住者と婚姻し、他の法令違反がない
など
在留の状況に特段の問題がないと認められること
- ・ 当該外国人が、本邦に長期間在住していて、退去強制事由に該当する
旨を地方入国管理官署に自ら申告し、かつ、他の法令違反がないなど
在留の状況に特段の問題がないと認められること
- ・ 当該外国人が、本邦で出生し10年以上にわたって本邦に在住してい
る小中学校に在学している実子を同居した上で監護及び養育していて、
不法残留である旨を地方入国管理官署に自ら申告し、かつ当該外国人親
子が他の法令違反がないなどの在留の状況に特段の問題がないと認めら
れること

<「退去方向」で検討する例>

- ・ 当該外国人が、本邦で20年以上在住し定着性が認められるものの、
不法就労助長罪、集団密航に係る罪、旅券等の不正受交付等の罪等で刑
に処せられるなど、出入国管理行政の根幹にかかわる違反又は反社会性
の高い違反をしていること
- ・ 当該外国人が、日本人と婚姻しているものの、他人に売春を行わせる
等、本邦の社会秩序を著しく乱す行為を行っていること

(注) 出入国管理及び難民認定法(抄)

(法務大臣の裁決の特例)

第50条 法務大臣は、前条第3項の裁決に当たって、異議の申出が理由がないと認める場合でも、当該容疑者が次の各号のいずれかに該当するときは、その者の在留を特別に許可することができる。

- 一 永住許可を受けているとき。
- 二 かつて日本国民として本邦に本籍を有したことがあるとき。
- 三 人身取引等により他人の支配下に置かれて本邦に在留するものであるとき。
- 四 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。

2, 3 (略)

別表第二

在留資格	本邦において有する身分又は地位
永住者	法務大臣が永住を認める者
日本人の配偶者等	日本人の配偶者若しくは民法(明治二十九年法律第八十九号)第八百七条の二の規定による特別養子又は日本人の子として出生した者
永住者の配偶者等	永住者の在留資格をもって在留する者若しくは特別永住者(以下「永住者等」と総称する。)の配偶者又は永住者等の子として本邦で出生しその後引き続き本邦に在留している者
定住者	法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認める者

出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律の概要

概要

平成25年6月に策定された日本再興戦略(同月14日、閣議決定)に盛り込まれた施策(下記①)及び観光立国実現に向けたアクション・プログラム(同月11日、観光立国推進閣僚会議)に盛り込まれた施策(下記②及び③)を実現し、日本経済の活性化のために資する外国人の受入れを促進すること等を目的とした在留資格の整備を行うほか、上陸審査の手続の一層の円滑化のための措置等を講じる。

主な改正項目

在留資格の整備関係

①高度外国人材の受入れの促進

高度外国人材のための新たな在留資格「高度専門職1号」を創設し、現在、「特定活動」の在留資格を付与して各種の出入国管理上の優遇措置を実施している高度外国人材と同様の優遇措置を実施するとともに、「高度専門職1号」をもって一定期間在留した者を対象とする「高度専門職2号」の在留資格を創設し、同在留資格について在留期間を無期限とするとともに活動の制限を大幅に緩和すること等を内容とする制度を導入

【別表第1の2「高度専門職」関係、平成27年4月1日施行】

上陸審査の円滑化関係

②クルーズ船の外国人旅客に係る入国審査手続の円滑化

法務大臣が指定するクルーズ船の外国人乗客を対象として、簡易な手続で上陸を認める新たな特例上陸許可制度(船舶観光上陸許可制度)等を創設

【第14条の2関係、平成27年1月1日施行】

その他の改正項目

PNRの取得を可能とするための改正

外国人入国者に対する入国審査を一層効果的に行うため、航空会社に対し、PNR(Passenger Name Record:航空券の予約に係る航空会社が作成する乗客予約記録)の報告を求めることができる規定を創設

【第57条関係、平成27年1月1日施行】

在留資格「投資・経営」に係る改正

企業の経営・管理活動に従事する外国人の受入れを促進するため、現在、外資系企業における経営・管理活動に限られている「投資・経営」に、日系企業における経営・管理活動を追加し、名称を「経営・管理」に改正

【別表第1の2「経営・管理」関係、平成27年4月1日施行】

在留資格「技術」・「人文知識・国際業務」の一本化

専門的・技術的分野における外国人の受入れに関する企業等のニーズに柔軟に対応するため、業務に要する知識等の区分(文系・理系)に基づく「人文知識・国際業務」と「技術」の区分を廃止し、包括的な在留資格を創設

【別表第1の2「技術・人文知識・国際業務」関係、平成27年4月1日施行】

在留資格「留学」に係る改正

学校教育の場における国際交流促進のニーズを踏まえ、「留学」に小中学校において教育を受ける活動を追加

【別表第1の4「留学」関係、平成27年1月1日施行】

③「信頼できる渡航者」に係る出入国手続の円滑化

自動化ゲートを利用できる対象者の範囲を拡大し、出入国管理上のリスクが低く、また、頻繁に我が国に入国する「信頼できる渡航者」とあらかじめ認められた外国人について、上陸許可の証印を省略できるようにするとともに、同証印に代わる上陸許可の証明手段(特定登録者カード)を創設

【第9条の2関係、公布の日から起算して2年6月を超えない範囲で政令で定める日から施行】

入管職員の調査権限に係る規定の整備

- 再入国許可・同許可の取消しに係る調査権限を付与する規定を創設
- 退去強制令書の執行に関して公務所又は公私の団体に照会する権限を付与する規定を創設

【第52条及び第59条の2関係、公布日から施行】

第6次出入国管理政策懇談会開催状況

○第1回会合 平成25年3月7日

- (1) 最近の出入国管理について（概要説明）
- (2) 当面の開催予定について

○第2回会合 平成25年4月23日

- (1) 業務概況説明（新しい在留管理制度含む）について
- (2) 専門部会・分科会の設置について

○第3回会合 平成25年5月20日

- (1) 訪日外国人2500万人時代の出入国管理行政の在り方について
- (2) 近時の観光の状況等に係る委員からの意見聴取
- (3) 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見直しに関する検討結果について（報告）等

○第4回会合 平成25年6月28日

業務視察（東京入国管理局及び東京入国管理局羽田空港支局）

○第5回会合 平成25年10月4日

- (1) 外国人との共生社会の実現に向けた取組について（1）
- (2) 難民認定制度の運用に関する検討について
- (3) 技能実習制度の見直しに関する今後の検討等について

○第6回会合 平成25年12月12日

- (1) 日本再興戦略等を踏まえた入管法改正について
- (2) 不法滞在外国人縮減のための取組について
- (3) 観光立国実現に向けた取組について（1）

○第7回会合 平成26年2月14日

- (1) 観光立国実現に向けた取組について（2）
- (2) 外国人労働者の受入れについて（1）

○第8回会合 平成26年4月21日

外国人労働者の受入れについて（2）（介護分野の関係団体からのヒアリング）

○第9回会合 平成26年5月12日

- (1) 留学生の受入れについて（留学生の就職問題を含む）
- (2) 外国人労働者の受入れについて（3）

○第10回会合 平成26年7月1日

- (1) 技能実習制度の見直しについて
- (2) 韓国の雇用許可制について（福島大学佐野教授からのヒアリング）

○第11回会合 平成26年7月31日

- (1) 難民認定制度に関する検討課題について
- (2) 外国人労働者の受入れについて（4）等

○第12回会合 平成26年9月12日

- (1) 外国人との共生社会の実現に向けた取組について（2）
- (2) 出入国管理政策懇談会報告書の骨子案について

○第13回会合 平成26年9月29日

- (1) 外国人との共生社会の実現に向けた取組について（3）
- (2) 退去強制手続等の在り方について

○第14回会合 平成26年10月24日

出入国管理政策懇談会報告書案に関する議論

○第15回会合 平成26年11月14日

出入国管理政策懇談会報告書案に関する議論

○第16回会合 平成26年11月28日

出入国管理政策懇談会報告書案に関する議論

○第17回会合 平成26年12月12日

- (1) 難民専門部会からの報告
- (2) 出入国管理政策懇談会報告書案に関する議論