

# 出入国在留管理基本計画（骨子案）〔議論のたたき台〕

## I 出入国在留管理基本計画策定に当たって

- 2018年12月に入管法等改正法が成立し、法務省が、出入国及び「外国人の在留」の公正な管理を図る任務を負うことが明記されるとともに、当該任務に係る施策の基本となるべき計画の名称も「出入国管理基本計画」から「出入国在留管理基本計画」に改称 ⇒ 第1次の出入国在留管理基本計画を定める。
- 第5次出入国管理基本計画に掲げられた施策等の実施状況
- 本計画は、出入国在留管理体制の刷新という大きな情勢の変化を受けて、第7次出入国管理政策懇談会からの意見等をも踏まえ、これまでの外国人の出入国・在留をめぐる状況を述べるとともに、出入国在留管理行政の主要な課題と今後の基本的な方針について明らかにするもの。

## II 外国人の入国・在留等をめぐる状況 ※統計・情勢分析

- 1 我が国に正規に入国・在留する外国人の状況等
- 2 我が国に不法入国・不法滞在等する外国人の状況等
- 3 難民認定申請等の状況

## III 出入国在留管理行政の主要な課題と今後の方針

- 1 我が国経済社会に活力をもたらす外国人の円滑な受入れ

### (1) これまでの主な取組

#### ア 経済成長に寄与する人材の受入れ

- 2012年5月、高度人材ポイント制の運用開始。2014年6月、入管法改正により「高度専門職1号」及び「高度専門職2号」を新設（2015年4月施行）。2017年4月、高度外国人材の永住許可に要する在留期間を5年から大幅に短縮する「日本版高度外国人材グリーンカード」を導入。高度外国人材の認定数は累計で1万2,945件（2018年6月末）。

- 2017年9月、介護福祉士養成施設に指定されている我が国高等教育機関を卒業し介護福祉士の資格を取得した者に就労を認めることを目的として新設された在留資格「介護」の運用を開始。

#### イ 深刻な人手不足対策としての外国人材の受入れ

- 2015年4月、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会関連の建設需要等に対応するための緊急的かつ時限的措置として、外国人建設就労者及び外国人造船就労者の受入れを開始。

- 2018年12月成立の入管法等改正法により、在留資格「特定技能1号」及び「特定技能2号」を新設。2019年4月、14分野を対象に運用開始。

## ウ 留学生の適正な受入れの推進

- 2016年7月、入管法施行規則及び上陸基準省令を改正し、法務大臣が文部科学大臣の意見を聴いて日本語教育機関に係る告示を行う制度を導入（2017年8月運用開始）。

## エ 日系四世の更なる受入れ

- 2018年7月、在留資格「特定活動」による日系四世の受入れを開始。

## オ 国家戦略特区による特例的な受入れ

- 外国人創業活動促進事業、家事支援外国人受入事業、農業支援外国人受入事業、外国人海外需要開拓支援等活動促進事業等を導入。

### （2）現状の課題

- 今後、本格的な少子高齢化、人口減少時代を迎える中で、専門的・技術的分野の外国人については、積極的な受入れを進めていく必要がある。
- 在留資格「特定技能」については、地域の状況に配慮した運用、悪質な仲介業者等の介在防止、賃金水準を含む適切な就労環境の確保、適切な支援の実施等の課題に取り組み、円滑かつ適正な受入れを実現していく必要がある。
- 日本語教育機関については、継続的な確認・評価の仕組みがないこと、悪質な仲介事業者の存在などの課題が存在。加えて、留学生側も資格外活動許可の制限時間を大幅に超えた稼働実態が確認されており、真に日本語学習を目的とする外国人の選別や適切な学習環境の確保等に取り組んでいく必要がある。

### （3）対応策（今後の方針）

#### ア 経済成長に寄与する人材の受入れ

##### ① 高度外国人材の受入れの推進

- 関係行政機関等と連携し、高度外国人材の更なる受入れを推進していく。そのために効果的な広報にも積極的に取り組む。

##### ② 新たな外国人材の受入れ制度の適切・円滑な運用

- 関係行政機関等と連携し、「特定技能」による外国人材受入れ制度の適切かつ円滑な運用を実現していく。

- 受入れ分野における人材不足の状況、特に人材が不足している地域の状況、外国人材の在留状況等を正確に把握し、必要な措置を継続的に検討していく。

- 特定技能所属機関による受入れ状況や登録支援機関による支援状況について、各種届出等により情報を収集・分析し、入国審査官等による調査・指導等を的確に実施する。

- 送出国の悪質な仲介事業者等の排除等のため、二国間取決めの作成等を進め、送出国政府との間で緊密な協力関係を構築していく。

- 外国人材を見守る仕組みを日本社会の中に制度として定着・発展させ、外国人本人の保護のみならず社会の安心の醸成にも資するものとして

いく。

- 特定技能外国人及び受入れ機関の社会保険の加入・納付状況及び納稅義務履行状況の確認、在留審査への反映、関係機関との情報連携により、社会保険への加入及び納稅義務の履行を促進していく。
- 入管法等改正法附則第18条第2項の規定に基づく制度の在り方に関する検討及び所要の措置のための準備を進める。

### ③ 我が国における起業の促進

- 起業準備を行う外国人起業家に対する在留資格「特定活動」での在留期間の付与等の制度の円滑な運用を図るとともに、外国人起業家の受入れを促進するための更なる取組を行っていく。

### ④ 留学生の就職支援

- 大卒の留学生が就職できる業種や、クールジャパン分野等の専門学校等を卒業する留学生が就職できる業務の幅を広げるための措置等を速やかに講じていく。

## イ 留学生の適正な受入れの推進

- 日本語教育機関の質の向上・適正な管理を推進するため、次の施策を実施していく。
  - ・日本語教育機関の告示基準に定める抹消基準の厳格化
  - ・告示基準適合性等に係る定期的な点検・報告の義務化
  - ・悪質な仲介事業者等の排除のため外国政府との情報交換の仕組みの構築
  - ・日本語教育機関の適正性判断に係る選定基準の見直し
  - ・在留資格認定証明書交付申請に係る提出書類の見直し 等

## 2 少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについての国民的議論の活性化

- 人口減少時代への対応として、出生率の向上や生産性の向上、女性、若者や高齢者などの潜在的な労働力の活用等の幅広い分野の施策に取り組むことを前提に、外国人受入れの在り方について、本格的に検討すべき時が到来。
- 専門的・技術的分野と評価できる分野は、産業への影響等も踏まえつつ検討していくことが必要。
- 専門的・技術的分野と評価されない分野は、国民的コンセンサスを踏まえつつ幅広い観点からの検討が必須。
- 今後の外国人の受入れについては、諸外国の制度や状況について把握し、国民の声を積極的に聴取することとあわせ、深刻な人手不足への対処を目的として創設された在留資格「特定技能」の運用状況も踏まえつつ、政府全体で幅広い検討を行っていくことが必要。出入国在留管理行政としても積極的に参画。

## 3 技能実習制度の適正化に向けた取組

### (1) これまでの主な取組

- 技能実習制度は、開発途上地域等への技能等の移転による国際貢献を目的とした制度。
- 2009年の入管法改正により、入国当初から技能実習生を労働者として法的保護の対象とする等の改善が行われたが、依然として、不適正な受入れ等の問題は存在。
- 2016年11月、技能実習法が成立し（2017年11月施行），次のような制度の見直しを実施。
  - ・監理団体の許可制、実習実施者の届出制及び技能実習計画の認定制を導入。
  - ・創設された機構による監理団体等に対する実地検査等の実施、禁止規定・罰則を整備。
  - ・技能実習生の保護策として、機構による母国語相談の実施や実習先変更支援等の援助業務を実施。
  - ・不適切な送出機関の排除等のため、送出国政府との二国間取決めを推進。
  - ・優良な監理団体等は「技能実習3号」の受入れを可能とし、受入れ期間を最長5年に伸長するなどの制度の拡充策を実施。

## （2）現状の課題

- 実習先から失踪する技能実習生の数は、増加傾向にある。
- 新たな技能実習制度の下、送出国との二国間取決めにより、不当に高額な手数料等を徴収する送出機関の排除に努めているが、依然として悪質な仲介事業者が介在する実情があると指摘されている。
- 労働関係法令違反や本来の技能実習計画とは異なる作業の実施などの不正な行為をする実習実施者が存在しており、一層の制度の適正化が求められている。

## （3）対応策（今後の方針）

### ア 新しい技能実習法の的確な運用による技能実習制度の適正化

- 新技能実習法の規定に基づいて技能実習生の保護、監理団体・実習実施者に対する管理・監督等のための措置を的確に実施し、技能実習制度の適正化を図る。

### イ 二国間取決めによる不適切な送出機関の排除

- 11か国と二国間取決めを作成し、送出国政府との定期協議を通じて技能実習制度の趣旨の周知徹底や情報共有を図り、不適正な送出機関等の排除に努めているが、今後も継続し、送出国政府との協力関係を強化していく。
- 不正が疑われる送出機関等の情報を積極的に送出国政府に通報し、厳正な対処を求めるなど、送出国側に起因する問題の解決に努める。

### ウ 関係機関による対応の強化

- 機構による実地検査の徹底及び調査能力の強化を図り、許可の取消し等の厳格な運用による不正な受入れ機関の排除に努める。

- 労働基準監督機関や警察等と緊密に連携し、技能実習法以外の法令による対応も含めた複合的・重層的な取組を行う。

## 4 外国人材の受入れ・共生のための取組

### (1) これまでの主な取組

- 2012年7月に導入された在留管理制度により、
  - ・中長期在留者について、法務大臣がその在留管理に必要な情報を一元的に把握。
  - ・外国人住民に係る住民基本台帳制度により、LGWANを利用した法務省と市区町村との情報連携体制を構築。市区町村が行政サービスを実施するために必要な外国人の基本情報を速やかに提供。
- 2018年12月、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」において、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が了承。
- 総合的対応策は、外国人材の受入れ・共生に関して、目指すべき方向性を示すものであり、政府全体で126の施策が盛り込まれ、法務省が、関係施策を着実に推進していくための総合調整機能を担当。

### (2) 現状の課題

- 法務省が適切に総合調整機能を果たしつつ、総合的対応策の実施状況を的確に把握し、関係施策の着実な実施を推進していくことが求められている。
- 総合的対応策の在り方は、各施策の実施状況、国民や外国人からの声、国内外の情勢の変化を踏まえ、政府全体で継続的に検討し、更に充実させていく必要がある。

### (3) 対応策（今後の方針）

#### ア 外国人との共生社会の実現に向けた取組

- 総合的対応策について、関係行政機関、地方公共団体、民間分野からの協力を得て、関係施策の着実な実施を推進していく。また、実施状況の的確な把握とフォローアップを行う。
- 地方公共団体との協力や連携を図るための取組を積極的に行っていく。
- 総合的対応策の在り方に関する政府全体での検討に資するよう、各関係施策の実施状況、国民及び外国人の声、関係施策の実施に影響し得る国内外の情勢等に関する情報を把握し、関係省庁等と共有するための取組を行う。
- 総合的対応策及びその実施状況について積極的に情報発信を行い、国民及び外国人の幅広い理解を得るよう努める。

#### イ 在留管理制度の的確な運用と在留管理基盤の強化

- 在留管理制度と住民基本台帳制度との情報連携は、共生社会実現にも重要な意義を有することから、引き続き適正な運用を図っていく。
- 外国人の在留状況や就労状況等を正確かつ確実に把握し、それを踏まえた的確な在留管理を行うための基盤強化が重要になるため、情報収集・

- 分析能力を体制面・人材育成面から強化していく。
- 外国人の在留管理、雇用管理、社会保険制度の運用等を適切に行うため、在留カード番号の活用を含め、関係行政機関との間の適切な情報連携を図るための措置について検討していく。
  - 外国人の在留状況に関する届出に加え、在留資格申請のオンライン手続の対象範囲の拡大など利便性向上のためのシステムの拡充を行っていく。

## 5 観光立国実現に向けた取組

### (1) これまでの主な取組

#### ア バイオカードの導入

- 2016年10月、審査待ち時間を活用して前倒しで指紋及び顔写真を取得するバイオカードを関西空港、高松空港及び那覇空港に導入。これまでに17空港で運用し、審査待ち時間を改善。

#### イ 顔認証技術を活用した自動化ゲートの導入

- 日本人の出帰国手続を合理化し、外国人に対する審査を充実させるため、「顔認証ゲート」を導入。
- 2017年10月、羽田空港の帰国手続で運用開始。2018年中に成田空港、羽田空港、中部空港、関西空港及び福岡空港における日本人の出帰国手続に導入。

#### ウ トラスティド・トラベラー・プログラム（TTP）の導入

- 2016年11月、在留資格「短期滞在」の外国人で、出入国在留管理上のリスクが低いと認められるものを自動化ゲートの対象とするため、TTPを導入。

### (2) 現状の課題

- 政府は、訪日外国人旅行者数の目標値を2020年までに4,000万人、2030年までに6,000万人としているところ、2018年、訪日外国人旅行者数は3,000万人を突破。急増する観光客等への対応やテロ等未然防止対策の徹底のため、出入国管理の厳格化と入国審査の円滑化の高度な次元での両立を実現していく必要がある。

### (3) 対応策（今後の方針）

#### ア 自動化ゲートの利用拡大

- 顔認証ゲートを観光等で入国した外国人の出国手続にも活用し、更なる出入国審査業務の効率化を図っていく。

#### イ 2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会等への対応

- 関係者及び観光客に対し円滑かつ迅速な出入国手続を実施する。
- 国内外の関係機関と連携して、徹底したテロ対策・水際対策を講じていく。

#### ウ その他の観光立国実現に資する取組

- 2015年1月に導入された船舶観光上陸許可制度の円滑な運用に取り

組んでいくとともに、公海上の外国籍船舶内の臨船審査等の更なる円滑化措置についても検討を行っていく。

- 入国時の旅行保険加入促進策の取組に加え、厚生労働省等と協力して、医療費不払実績のある外国人の入国審査厳格化策等の更なる対策を講じていく。

## 6 安全・安心な社会の実現に向けた水際対策及び不法滞在者対策等の推進

### (1) これまでの主な取組

- 2015年10月、法務省に出入国管理インテリジェンス・センターを設置。
- 2016年1月から、航空会社からのPNR報告を電子的に受付。
- 2016年10月から、上陸申請時にテロリスト等の顔画像との照合を実施。
- 出入国管理インテリジェンス・センターにおいて、外国人雇用状況届出情報を活用するなどして不法滞在者等の摘発等を支援。
- 2016年の入管法改正により、偽装滞在者対策として在留資格の取消事由を拡大（2017年1月運用開始）。

### (2) 現状の課題

- 2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会等国内での大規模イベント開催を見据え、徹底したテロ対策を講じていく必要がある。
- 偽装滞在者対策を引き続き強化していく必要がある。
- 送還に応じない者の早期送還に向けた更なる取組とともに、長期収容をめぐる諸問題に適切に対応していく必要がある。

### (3) 対応策（今後の方針）

#### ア テロリスト等の入国阻止に向けた厳格な出入国審査等水際対策の実施

##### ① 個人識別情報を活用した上陸審査の効果的な運用の推進

- テロリスト等に係る個人識別情報の入手に努めるなど個人識別情報を活用した上陸審査の効果的な運用を推進し、テロリスト等の入国を水際で確実に阻止していく。

##### ② 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

- 引き続き、PNR等の情報の収集・分析により要注意人物を特定し、その入国を阻止するなどの情報活用を強化するとともに、問題のない外国人については円滑・迅速な入国審査を実施していく。
- 引き続き、ICPO紛失・盗難旅券データベース検索システムの活用により紛失・盗難旅券を行使するテロリスト等の入国を水際で確実に阻止していく。

##### ③ 国内外の関係機関との連携強化

- 国内外の関係機関との情報連携の強化を図り、テロリストの情報等、各種情報の収集を推進。

○外国の出入国在留管理当局との間で情報共有のための取組を強化し、より多くの情報を活用して一層的確な水際対策を講じていく。

#### ④ パトロール等による不法入国者対策の強化

○海港や沿岸地域のパトロールなどの水際対策を行っている機動班を積極的に活用し、海上保安庁等の関係機関とも連携を強化し、治安維持に努めていく。

○尖閣諸島への不法上陸の防止のための活動を継続していく。

○主要空港において、直行通過区域のパトロール活動を行い、不審者の監視や摘発を引き続き行っていく。

### イ 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進

#### ① 積極的な摘発等の実施

○不法滞在者対策として、体制を強化しつつ、法務省の保有する情報を活用し、関係機関と連携を密にして、効果的な摘発の実施に努めていく。

#### ② 偽装滞在者対策の強化

○法務省が把握する情報のほか、関係行政機関から提供される外国人雇用状況届出情報等を集約して分析し、的確な在留管理に活用していく。

○事実の調査に係る入国審査官及び入国警備官の権限を積極的に活用して、速やかな退去強制手続や在留資格取消手続の執行を図るなど偽装滞在者対策を強力に推進していく。

#### ③ 警察等捜査機関との連携の強化

○不法滞在者の合同摘発を始め、相互の情報提供や内偵調査の相互補完など、今後も協働関係を維持していく。

○偽装滞在者対策について、警察等の捜査機関との積極的な連携を推進していく。

○犯罪行為の端緒について、警察等の捜査機関に対し積極的に告発・通報を行うなど引き続き厳正に対処していく。

#### ④ 被収容者の適正な処遇及び迅速な送還の実施

○収容期間が長期化するケースがあること等を踏まえ、引き続き、看守勤務者による動静把握や専門家によるカウンセリングを通じて被収容者の心情安定を図っていく。

○今後も、収容施設の人的・物的体制の整備を推進し、被収容者の処遇改善に努めていく。

#### ⑤ いわゆる送還忌避者への対応

○送還忌避者に対し、チャーター機による集団送還、保安要員を活用した送還、被退去強制者が抱える事情を基にその優先度合いに留意した送還を実施していく。

○自発的な出国を促す手法として、送還日に係る事前告知の実施や、IOMの帰国支援プログラムの適用など、多角的な方策を推進していく。

- 退去強制令書発付後、相当期間経過後も送還に至っていない被収容者について、実効性のある送還のための新たな方策を検討していく。

## ウ 出入国在留管理に関するインテリジェンス機能の強化

- 出入国管理インテリジェンス・センターを中心として、行政遂行に有益な情報を広く収集・分析するとともに、組織全体で情報活用能力の高い職員を育成し、多角的な情報分析を推進するなどインテリジェンス機能を強化していく。これにより、出入国在留管理業務全般の更なる効率化を図っていく。
- 外国人雇用状況届出情報と法務省が保有する情報を合わせて分析し、外国人の就労状況の把握や偽装滞在者対策に活用していく。
- 正確な情報の共有のため関係機関との情報連携を強化していく。

## エ 在留特別許可の適正な運用

- 今後も在留特別許可の適正な運用に取り組んでいくとともに、必要に応じ、「在留特別許可に係るガイドライン」の見直しも検討していく。

# 7 難民の適正かつ迅速な保護の推進

## (1) これまでの主な取組

### ア 難民認定制度の運用の見直し

- 2015年9月、「難民認定制度の運用の見直しの概要」を公表。

#### ① 保護対象、認定判断及び手続の明確化

- 2016年以降、難民と認定した事例、認定しなかった事例及び人道配慮により在留許可を行った事例と判断のポイントを公表。
- 2018年3月から、親を伴わない年少者、重度の身体的障がいを有する者、精神的障がいを有する者又は重篤な疾病を抱える者の難民認定手続において、インタビュー時に医師、カウンセラー、弁護士等の立会いを認める取扱いを試行。

#### ② 難民認定行政に係る体制・基盤の強化

- UNHCRの協力を得て、研修の充実等により難民調査官等の育成・能力向上。

#### ③ 難民認定制度の濫用・誤用的な申請に対する適切な対応

- 2015年9月から、真の難民の迅速・確実な保護のため、次の措置を開始。
  - ・濫用・誤用的な申請は、本格的な調査に入る前の段階で振り分け、申請人が十分主張を行う機会を確保しつつ、迅速に処理
  - ・濫用・誤用的な申請を繰り返す再申請者に対する就労制限及び在留制限

## イ 入管法施行規則の改正による制度の見直し

- 2017年6月、入管法施行規則を改正し、難民認定の権限等を地方入国管理局長に委任。また、再申請用の申請書様式を新設し、案件処理過

程を合理化。

#### ウ 難民認定制度の運用の更なる見直し

- 正規在留中に申請した者の在留資格「特定活動」に関する運用を含む難民認定制度の運用の更なる見直しを行い、2018年1月から実施。

#### (2) 現状の課題

- 就労や送還回避等が目的と思われる濫用・誤用的な申請が依然として相当数見受けられる。
- 我が国の難民認定の判断が厳しすぎるのではないか等の指摘もある。
- 「運用の更なる見直し」の実施状況も踏まえつつ、更なる取組を通じて、制度の適正化を推進し、真に庇護を必要とする者への迅速・確実な保護を図っていくことが必要である。

#### (3) 対応策（今後の方針）

##### ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

- 保護対象の明確化に関しては、引き続き、難民への該当性を的確に解釈することにより、真の難民の保護を図るとともに、真に庇護すべき者とそうでない者を明確に区別し、事案の内容に相応した適正・迅速な案件処理を行っていくほか、審査の質の更なる向上に取り組んでいく。
- 各種の取組を的確に実施するとともに、その周知を図り、濫用・誤用的な申請を抑制しつつ、適正・迅速な案件処理を行っていく。
- 更なる対策として、再申請事由の制限や、繰り返し申請を行うことで送還回避を意図する悪質な不法滞在者等には送還停止効果に一定の例外を設けること等について検討を進めていく。
- 我が国での待避機会として在留許可を付与すべき対象を明確にすることについて、我が国の安全・治安面等へ悪影響が生じないように留意しつつ、検討していく。
- 出身国情報等の収集・分析体制の充実、U N H C R 等の関係機関との連携による研修等の充実等により難民認定行政に係る体制・基盤の一層の強化を図っていく。
- 「第6次出入国管理政策懇談会」等から提出された報告書の提言について検討を進めていく。

##### イ 第三国定住による難民の受け入れ

- 2010年度～2018年度、44家族174名の第三国定住による難民を受け入れた。
- 2018年10月、「第三国定住による難民の受け入れ事業拡大等に係る検討会」設置。検討会での議論に積極的に参加するとともに、その検討結果を踏まえながら、今後とも関係機関と連携し、円滑な受け入れを進めしていく。

## 8 その他

## **(1) 出入国在留管理体制の整備**

- 増加する出入国在留管理業務の的確な遂行に加え、外国人受入れ環境整備の総合調整等の機能を果たすため、2019年4月1日、出入国在留管理庁を設置。
- 出入国管理の厳格さを維持しつつ、迅速かつ円滑な出入国審査を実現するほか、新たな外国人材の受入れ、外国人の在留管理及び支援を的確に行うため、出入国在留管理体制を計画的に整備していく。

## **(2) 出入国在留管理行政の充実のための人材育成**

- 出入国在留管理行政の的確な遂行のためには、実務のみならず、広く関連行政分野に精通し、外国人の生活環境整備施策を企画・立案できる人材を育成していく必要がある。
- そのため、地方公共団体や民間部門との交流を活発化し、幅広い知識や経験を醸成できる体制や教育・訓練プログラムの導入を検討していく。

## **(3) 国際協力の更なる推進**

- 今後も、各種国際会議への参加等を通じて国際協力を発展していくとともに、諸外国の出入国在留管理当局や駐日外国公館との情報交換等を積極的に行っていく。

## **(4) 人身取引被害者等への配慮**

- 今後も、諸外国との情報交換や関係機関との連携により人身取引被害者等を的確に把握し、警察等との合同摘発や在留資格の許可等による被害者保護を行い、人身取引対策に積極的に取り組む。
- 配偶者からの暴力の被害者について、今後も、保護の観点から適切な対応を行う。

## **(5) 永住許可の在り方の検討**

- 2018年12月成立の入管法等改正法の参議院法務委員会の審議で、永住許可申請に対しては、厳格に審査を行うべきとの附帯決議がなされている。
- 在留外国人が増加し続ける中で、入管法等改正法附則規定に基づく2年の見直しをも見据え、在留制限のない在留資格「永住者」の在り方を検討していく。