

報 告 書

「今後の出入国在留管理行政の在り方」

令和 2 年 1 2 月
第 7 次出入国管理政策懇談会

第7次出入国管理政策懇談会委員

[座長]	た田	なか中	あき明	ひこ彦	政策研究大学院大学長	
[座長代理]	やす安	とみ富	きよし潔	慶應義塾大学名誉教授・ 京都産業大学法学部客員教授		
	あお青	き木	えい英	じ二	目黒区長	
	あか明	し石	じゅん純	いち一	筑波大学人文社会系准教授	
	あき秋	づき月	ひろ弘	こ子	亜細亜大学国際関係学部教授	
	あさ浅	い井	よし由	たか崇	豊橋市長 (第23回会合まで ^{さはらこういち} 佐原光一氏)	
	いち市	かわ川	まさ正	し司	弁護士	
	おか岡	へ部	みどり		上智大学法学部教授	
	おく奥	わき脇	なお直	や也	東京大学名誉教授	
	ロバーツ・グレンダ				早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授	
	たか高	はし橋	すすむ進		日本総合研究所チェアマン・エメリタス	
	たき滝	ざわ澤	さぶ三	ろう郎	東洋英和女学院大学名誉教授	
	つ湊	もと元	よし良	あき明	日本商工会議所産業政策第二部長 (第14回会合まで ^{あおやまのぶよし} 青山伸悦氏)	
	に仁	だいら平	あきら章		日本労働組合総連合会総合政策推進局長 (第16回会合まで ^{むらかみようこ} 村上陽子氏)	
	の野	ぐち口	き貴	く公	み美	一橋大学大学院法学研究科教授
	ほり堀	うち内	やす保	きよ潔	日本経済団体連合会産業政策本部長 (第19回会合まで ^{いのうえたかし} 井上隆氏)	

(敬称略，座長及び座長代理以外五十音順)

目 次

第 1	はじめに	1
第 2	外国人との共生のための取組	3
第 3	我が国への外国人材の円滑な受入れ	7
第 4	技能実習制度の適正化に向けた取組	12
第 5	観光立国の実現に向けた取組	15
第 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対策等の推進	17
第 7	難民の適正かつ迅速な保護の推進	19
第 8	出入国在留管理における新型コロナウイルス感染症への対策	23
第 9	その他	26

第1 はじめに

平成28年9月、第7次出入国管理政策懇談会が設置され、4年3か月を経過したが、この間、出入国在留管理行政は大きな変革期を迎え、新しい時代に入ったと言えよう。

平成30年7月24日に「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」が閣議決定され、全ての外国人を孤立させることなく、社会を構成する一員として受け入れていくという視点に立ち、外国人が日本人と同様に公共サービスを享受し、安心して生活することができる環境を全力で整備するという考えが示され、初めて政府として、共生社会を実現していくこと、そのための環境整備を行っていくことを宣言した。また、深刻な人手不足への対応として、平成30年12月14日に出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法が改正され、平成31年4月1日から特定技能制度が実施されている。

このように、今後我が国において多くの外国人材を受け入れることが想定される中、それらの方々を含む在留外国人の受入れ環境整備が喫緊の課題となったことから、特定技能制度の施行と同日、出入国在留管理庁が新設され、外国人の受入れと共生施策を担うこととなった。

当懇談会においては、平成28年9月の第1回会合から出入国在留管理行政の課題について議論を行い、平成31年4月26日に策定された出入国在留管理基本計画の策定過程において意見を申し述べた。

同基本計画の策定後、これまで10回の会合を重ね、外国人との共生社会の実現に向けた取組や、特定技能制度を含む出入国在留管理行政全般の諸課題について、幅広く議論・検討を行ってきた。特に、迅速な送還の大きな障害となっていた送還忌避者等の問題を解決するため、令和元年10月、当懇談会の下に「収容・送還に関する専門部会」が設置された。同専門部会からは令和2年6月、在留が認められない外国人を迅速に本国に送還する措置、収容の長期化を防止するための措置及び収容中の適正な処遇を実施する措置について「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」(報告書)を受け、7月に同提言を法務大臣に提出した。

本報告書の作成に当たっては、前述のとおり平成31年4月に出入国在留管理基本計画が策定されたことを踏まえ、それ以降の会合における議論を重点的に盛り込むこととした。

当懇談会においては、出入国在留管理行政を取り巻く様々な課題等につい

て議論・検討を行ってきたところであるが、令和2年初頭からの新型コロナウイルス感染症の感染拡大への対応を見ると、今後はより一層、新しい課題への対応が出入国在留管理行政に求められていくものと考えらる。

さらに、情報化社会の進展に伴い、出入国在留管理行政も、オンライン申請の対象範囲の更なる拡大、ウォークスルー型の自動化ゲートの検討、AI技術の活用など、我が国の最先端技術を積極的に導入し、デジタル化の推進などにより、利用者の利便性向上を図りつつ、効率的・効果的な行政へと転換していくことが必要である。そのためには、出入国在留管理行政に従事する職員が知識を深め、経験を積むことができるよう十分な体制の整備を行い、我が国の安全・安心を実現しつつ、外国人の多様な立場を考慮した出入国在留管理行政を実現するよう期待したい。

当懇談会における議論についてまとめられた本報告書が、今後の政策・諸施策の検討や新たな出入国在留管理基本計画の策定等に活用され、施策のより一層の展開や深化に貢献することを願うものである。

第2 外国人との共生のための取組

(1) 現状・背景

令和元年末における在留外国人数は293万3,137人であり、過去最高となった¹。在留外国人数は、平成25年以降増加傾向にあり(資料1)、第7次出入国管理政策懇談会が設置された平成28年末の数値と比べると、約55万人(23.1%)増加している。

また、我が国の総人口(1億2,616万7千人(令和元年10月1日現在))に占める在留外国人の割合は2.32%であり、在留外国人の増加に伴い、平成28年当時(1.88%)に比べて上昇している。

このような状況において、これまで、在留外国人との共生社会の実現に向けた取組は、地域住民としての外国人に対する取組として、地方公共団体がその担い手となって進められてきた。また、政府は、今後も幅広く外国人材の受入れを推進することとしていることから、我が国に在留する外国人は一定の割合で増加していくものと考えられる。

このような状況の下、外国人が日本社会の一員として円滑に生活できるようにしていく必要があるとの認識に基づき、政府として、平成30年7月24日に「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」を閣議決定した。また、新たな外国人材の受入れ及び受入れ環境の整備について、政府が一体となって総合的な検討を行うため、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」が設置された。

そして、平成30年12月、同会議において、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与することを目的とする「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」(以下「総合的対応策」という。)が策定された。

総合的対応策の令和2年7月の改訂(令和2年度改訂)では、外国人材の受入れ環境を更に充実・推進させる観点から、外国人材の円滑かつ適正な受入れの促進に向けた取組、日本語教育の充実、外国人の子供に係る対策、新たな在留管理体制の構築等に関する191の施策が盛り込まれ、政府全体でこれらの施策を着実に実施し、共生社会の実現を目指すこととされている(資料2)。

(2) 検討事項等

¹ 令和2年6月末における在留外国人数は288万5,904人である。

外国人との共生社会の実現のためには、外国人を含む全ての人々が互いの人権を尊重する社会であることが重要である。そのため、外国人が差別を受けるとのならないよう、言語、宗教、文化、習慣等の違いから生じる様々な差別が許されないものであることについて、国民が理解を深めることが重要であり、そのための啓発活動をこれまで以上に推進していく必要がある。

その上で、共生社会の実現に向け、より実情に即した効果的な取組を行うためには、外国人が職業生活、日常生活又は社会生活において抱える問題点を出入国在留管理庁等関係省庁が的確に把握し、共生施策を策定することが必要である。そのためには、出入国在留管理庁が中心となり外国人の受入れ環境整備について各方面から意見を聴くとともに、多文化共生に取り組んでいる現場に赴き、直接に見聞きすることも重要である。また、共生社会の実現のためには、地域において在留外国人のニーズに応じた支援を適切に行うための専門能力を有する人材が必要であり、今後その育成を行っていくべきである。

平成30年7月から、政府全体で外国人との共生社会の実現に取り組んでいるが、総合的対応策に盛り込まれた各施策を推進し、確実に実施するためには総合的対応策のフォローアップを行うことが重要であり、フォローアップを通じて施策を推進することが共生社会の実現につながると考える。

総合的対応策は平成30年12月の策定以降二度の改訂が行われ、在留外国人との共生社会の実現のための方向性を示すものとして定着してきたと考えられる。今後は、在留外国人との共生社会の実現のため、政府が重点的に取り組む事項を含め、出入国在留管理庁として、目指すべき共生社会の将来像及びロードマップの提示といった中長期的なビジョンを示し、地方公共団体、民間等への協力を求め、積極的に施策を推進していく時期に来ているのではないかと考える。

出入国在留管理庁に対しては、総合調整機能を発揮し、共生社会の実現のためのグランドデザインを創ることに速やかに着手することを求めたい。

総合的対応策（令和2年度改訂）には、多岐にわたる共生施策が提示されているが、今後の改訂や前述の中長期ビジョンの策定等に当たり、出入国在留管理庁には以下の点に留意して対応するよう求めたい。なお、改訂等に当たっては、外国人が多様な文化的背景を持っていることや我が国において様々な活動を行っていることに留意し、多面的な評価を受けるために外国人や共生施策に関わる関係者から各種施策の評価を受ける機会を設けること

が重要である。

- ・外国人受入環境整備交付金については、現在、地方公共団体が設置・運営する一元的相談窓口に関連する業務等に交付されているが、地方公共団体の現場における外国人相談業務は、専門相談窓口以外においても行われていることなどを踏まえ、柔軟な活用が可能となるよう交付対象範囲の見直しについて検討すべきである。
- ・地方出入国在留管理局に配置された受入環境調整担当官は、地方公共団体等と緊密に連携を図り、地方公共団体等に対する支援（職員研修、好事例紹介等）を的確に行うとともに、外国人を支援している現場の声を吸い上げて共生施策に反映させるという重要な役割を担っているため、その活動が充実したものとなるよう体制の強化を図るべきである。
- ・一元的相談窓口における相談を有効に実施できるように、相談員のためのよくある質問・応答集を作成すべきである。また、同質問・応答集のアップデートも適時適切に行うべきである。
- ・一元的相談窓口における相談対応能力の更なる向上のため、例えば、外国人の子供の教育に関する相談に関して、弁護士、民間支援機関、地方公共団体等の関係機関が連携して効果的に対応した事例など、好事例の横展開を行うべきである。
- ・令和2年7月に開所した外国人在留支援センター（F R E S C / フレスク）がより一層活用されるように、センターの取組についての広報や在留外国人へのきめ細やかな支援のための情報発信が望まれる。また、地方公共団体の行政窓口における相談対応が適切に実施されるよう通訳支援等の機能を充実させるとともに、広く地域における多文化共生の取組に係る支援を行い、利用者の声を聴いて、その機能の改善・向上を図っていくことが期待される。さらに、法務省ホームページの「外国人生活支援ポータルサイト」において、日本で生活する外国人が必要とする行政情報や生活情報を一元的に発信できるよう、関係省庁と連携して、掲載内容の充実を図るとともに、外国人が理解できる言語で情報に容易にアクセスすることができるように改善すべきである。
- ・「生活・就労ガイドブック」の改訂に当たっては、よくある質問・応答集をホームページに掲載し、分かりやすく利便性のある情報提供を行うことが重要である。また、異なる受入れ状況にある地方公共団体や多様な文化的背景を持つ外国人の意見を踏まえ、内容や形式を見直していくこ

とも検討すべきである。

- ・やさしい日本語については，行政機関のみならず，外国人と一緒に働く日本人・企業等に対しても周知・活用を推進する必要がある。
- ・外国人に対する日本語教育について，出入国在留管理庁は，諸外国の例も参考にして，例えば，外国人が一定の時間数日本語教育を受けられるような制度や外国人の日本語学習に対するモチベーションを高められるような取組などについて，関係省庁等と連携・協力して，検討すべきである。
- ・外国人の児童生徒に対する教育は，日本での生活の基礎となるものであることから，出入国在留管理庁は，関係省庁と連携し，就学前教育の充実や不就学児の解消の方策を速やかに検討すべきである。
- ・中小・小規模事業者の外国人受入れに関する理解を深めるため，日本各地で行われている職場における共生に資する支援や近隣住民との交流等に関する優良事例の紹介等，受入れ企業に対する共生に関する情報提供を行うべきである。

第3 我が国への外国人材の円滑な受入れ

(1) 現状・背景

ア 専門的・技術的分野の外国人の受入れ

我が国の少子高齢化が進む中², 経済社会のグローバル化に伴い, 我が国の企業, 研究機関等においては, 世界で通用する専門知識, 技術等を有し, 異なる教育, 文化等を背景とした発想が期待できる専門的・技術的分野の外国人労働者に対するニーズが一層高まっている(資料3)。

専門的・技術的分野の外国人を積極的に受け入れるための施策の一つとして, 高度人材ポイント制が挙げられる。平成24年5月の制度開始以降の高度人材ポイント制の認定件数の累計は, 令和2年6月時点において2万3, 876件に達している³(資料4)。

そのほか, 外国人起業活動促進事業に関連する制度・運用の拡充や, 留学生の起業を促進するための措置も講じられている(資料5)。

また, 提出書類や手続の簡素化の取組の一層の推進が期待されているところ, 出入国在留管理庁は, 令和元年7月からオンラインによる在留期間更新許可申請等の受付を開始している。そして, 令和2年3月からは, 在留資格認定証明書交付申請, 在留資格変更許可申請等もオンライン申請の対象とし, また, 対象となる在留資格に「特定技能」を加えるなど, 利用範囲の拡大を図っている。

イ 特定技能制度の円滑な実施

² 各種統計(厚生労働省「令和元年(2019)人口動態統計月報年計(概数)の概況」, 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成29年推計」, 総務省統計局「人口統計(2019年(令和元年)10月1日現在)」)によれば, 我が国における令和元年の出生数は, 86万5, 234人であり, 1899年の調査開始以来, 過去最少となった。総人口の推移について見ると, 令和35年(2053年)には1億人を割って9, 924万人となることが予想されている。また, 高齢化も一層進展し, 総人口に占める65歳以上の高齢者の割合が令和元年の28.4% から令和47年(2065年)には38.4%に増加することが予想されている。少子高齢化の進行に伴い, 平成27年に7, 728万人であった生産年齢人口は, 令和22年(2040年)には6, 000万人を割込むことが予想されている。

³ 令和2年7月17日に閣議決定された成長戦略フォローアップにおいては, 2022年末までに4万人の認定を目指すとした。

平成31年4月に導入された特定技能制度で在留する外国人は、令和2年9月末時点において8,769人となっている。特定技能制度に関する許可件数は、同時点において、在留資格認定証明書交付件数が7,109件、在留資格変更許可件数が7,133件、登録支援機関の登録件数が5,105件となっている。また、特定技能に係る技能試験については、同時点において、6か国⁴にて実施され、日本国内における試験と合わせて1万7,781人が合格している（資料6）。

特定技能制度に関しては、その更なる活用に向け、本年度、受入れを希望する企業と外国人材とのマッチング・イベントの開催やコールセンターを設置して相談対応を行っているが、今後、新型コロナウイルス感染症の感染状況を見据えながら、技能試験及び日本語試験の実施回数・実施場所の拡大、二国間取決めの作成の推進など、各種の取組を行うこととしている。

ウ 留学生の適正な受入れの推進

留学生の数は、増加傾向にあり、令和元年5月時点において、31万2,214人⁵となった。しかし、留学生の活躍が期待される一方で、一部の教育機関において、不法滞在、不法就労等につながる所在不明者や所在不明を理由とした除籍者が多く発生している実態や日本語能力が十分ではない留学生が受け入れられている実態について懸念される。

日本語教育機関については、法務大臣の告示で定める適正な日本語教育機関の基準（以下「告示基準」という。）に適合しているものと認められ、その教育機関名が法務大臣の公表する告示に掲載されなければ、留学生を受け入れることができないこととされている。しかし、告示に掲載された日本語教育機関であっても、当初から就労目的で来日する留学生の存在、不適切な在籍管理、不当に高額な手数料等を徴収する悪質な仲介事業者等の問題があった。

そこで、出入国在留管理庁は、令和元年8月、告示から日本語教育機関を抹消する基準を厳格化し、新たな項目（留学生の日本語能力に係る試験の合格率等）を追加するとともに、告示基準適合性を確認するための定期

⁴ フィリピン、カンボジア、インドネシア、ネパール、ミャンマー及びモンゴル

⁵ 独立行政法人日本学生支援機構「2019(令和元)年度外国人留学生在籍状況調査結果」(令和2年4月)

的な点検及び地方出入国在留管理局への報告の義務付け等の措置を導入した（資料7）。

また、令和元年6月、在籍管理非適正大学等については、改善が認められるまでの間、留学生への在留資格「留学」の付与を停止し、大学等名を公表すること等を盛り込んだ「留学生の在籍管理の徹底に関する新たな対応方針」が公表されている（資料8）。

厳格化に向けた措置を執る一方、留学生の就職促進を図るため、令和元年5月に特定活動告示を改正し、本邦の大学又は大学院を卒業・修了した留学生が一定の条件の下で幅広い業務に従事することを認める措置が実施されている（資料9）。

（2）検討事項等

ア 専門的・技術的分野の外国人の受入れ

我が国の経済社会の活性化に資する専門的・技術的分野の外国人の受入れについては、より積極的に推進していくことが求められる。世界的に人材獲得競争が激しくなっていることを踏まえると、我が国に海外の優秀な外国人を受け入れるためには、国内の労働市場や産業、国民生活に与える影響等を勘案しつつ、在留資格制度の見直しのみならず、労働環境や生活環境、子供の教育環境についても外国人にとって魅力あるものとするよう、政府全体で総合的な施策の検討を行うべきである。

専門的・技術的分野の外国人が我が国で就労する魅力ある国となるためには、適正な報酬の支払いが確保されることは不可欠な要件である。現在、特定技能制度で導入している受入れ機関からの納税、社会保険加入の届出や報酬の支払いを口座振り込みとすること等、実際の支払額を確認できる方法とすることを他の在留資格においても義務化するような方策について検討されるべきである。

さらに、行政手続のデジタル化の観点から、現在、所属機関や弁護士・行政書士等を通じて在留申請手続をオンラインで実施しているが、今後は外国人本人からのオンライン申請も可能とし、対象となる手続の範囲も永住許可申請や在留カードの有効期間の更新申請等にまで拡大するなど、オンライン申請を一層推進すべきである。今後は、手続の簡素化・利便性向上のために、利用する所属機関等や外国人の声を聴取し、可能な限りオンラインのみで申請が完結するよう検討を進めるべきである。なお、オンライン申請の推進に当たっては、なりすまし申請やブローカーの介在など、

制度が悪用されることのないように配慮しながら推進する必要がある。更に将来的には、在留諸申請の手数料の電子納付（クレジットカードによる支払いなど）、在留資格認定証明書の電子化等、最大限デジタル技術の活用を検討し、実現することが期待される。

在留資格制度の運用においては、在留資格の決定に係る運用の明確化や手続負担の更なる軽減を図るべきである。

イ 特定技能制度の円滑な実施

特定技能外国人の受入れについては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、国際的な人の往来が制限されるなど大きな影響を受けているが、今後の事態の収束を見据えて、特定技能制度の利用が広がるように、在留申請のための提出資料を見直し、その簡素化を図るべきである。

また、特定技能制度の適正な運用のため、関係省庁は、特定技能外国人を受け入れる事業主に対し、労働関係法令の周知を図る必要がある。さらに、特定技能外国人の受入れに当たっては、言語や文化等の違いに配慮する必要があるため、受入れに当たって留意すべき点について事業主に情報提供を行うことも重要である。

受け入れた特定技能外国人に、日本人が従事する場合の報酬と同等額以上の適正な報酬が支払われているか等について、出入国在留管理庁において事業主からの届出等により継続的に確認を行い、同等性が維持されていない場合には、特定技能外国人の受入れを認めないなど厳正に対応すべきである。さらに、技能実習制度において保証金や違約金を徴収するなどの問題が顕在化したことを踏まえ、特定技能制度においても、悪質なブローカーの排除を行わなければならない。そのためには、特定技能外国人の受入れに当たって、可能な限り外国人が就職を希望する企業とコンタクトを直接取れるようなスキームを構築することが望ましい。

また、特定技能制度がより活用されるためには、現在技能実習生として在留する者に対し、技能実習修了後に選択可能な進路として特定技能制度の周知を行うことや、留学生等に対する試験実施等の情報提供を行うことも必要である。

今後、出入国在留管理庁において運用の適正化や悪質ブローカーの排除への対応が適切に行われるとともに、更なる受入れ対象の拡大のため特定技能2号への分野追加などが早期に行われるべきである。

出入国在留管理庁においては、改正出入国管理及び難民認定法（平成3

0年12月14日法律第102号)附則第18条第2項に規定する,同法施行後2年を経過した場合における特定技能の在留資格に係る制度の在り方についての検討が行われることになるが,その検討に当たっては,制度の運用実態を各方面の関係者から幅広く聴取し,収集されたデータを用いた分析・評価を行うべきである。また,同条項においては,技能実習の在留資格に係る制度との関係も検討することとされていることに鑑み,政府において,外国人材の受入れについて,中長期的なビジョンを検討する会議体を設置し,国民の関心を高め,外国人材の受入れという国の在り方に関わる重要な課題について議論すべきである。

ウ 留学生の適正な受入れの推進

留学生の受入れに当たっては,我が国経済社会の発展,学術の振興等に資するよう,優秀な留学生の受入れを推進していく必要がある。

そのため,留学生の更なる受入れに当たっては,受け皿となる日本語教育機関等の受入機関の適正化が必須であることから,令和元年8月に改正した日本語教育機関の告示基準の適正な運用等の受入機関の適正化に係る取組を,関係機関が連携して,今後とも一層推進していくべきである。

留学生に選ばれる国となるためには,就職を希望する留学生に対する就職支援も重要な課題である。これについては,日本の大学・大学院を卒業・修了した留学生の就職のための在留資格「特定活動」の付与や起業促進を希望する留学生に対する各種の在留資格上の措置(在留資格「特定活動」の付与等)の制度周知を引き続き行う必要がある。

出入国在留管理庁においては,留学生が希望すれば日本での就職がかなえられるよう,政府全体での支援策を関係省庁とともに検討を進めるべきである。

第4 技能実習制度の適正化に向けた取組

(1) 現状・背景

在留資格「技能実習（1号イ，同口，2号イ，同口，3号イ及び同口を合わせたもの。以下同じ。）」で本邦に在留する外国人は，令和元年末時点で41万972人であり，過去最高を記録し，その数は近年増加傾向にある⁶。その一方で，技能実習生の失踪の発生⁷や不法残留者数の増加⁸などの問題も依然として存在している。

技能実習制度については，累次に渡って制度の適正化に向けた見直しが行われてきており，平成29年11月には，技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図ることを目的とした「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成28年法律第89号。以下「技能実習法」という。）が施行され，適正化に向けた取組が進められた⁹。また，出入国在留管理の観点から技能実習法の施行状況の検討等を行い，運用上の改善を図ることを目的として，平成30年11月に法務省に設置された「技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム」が「調査・検討結果報告書」を取りまとめ，平成31年3月，法務大臣に対して報告を行っている（資料10）。

出入国在留管理庁は，同報告書において示された運用改善方策を受け，失踪等の防止に資する制度の適正化を一層推進するという観点から，技能実習生に対する報酬支払いを，口座振り込み等，実際の支払額を確認できる方法で行うことを令和2年4月に義務化した。また，失踪に責任がある実習実施

⁶ 令和2年6月末における在留資格「技能実習」の在留外国人数は40万2,422人であり，第7次出入国管理政策懇談会が設置された平成28年末における在留者数（22万8,588人）と比べると，約1.8倍に増加している。

⁷ 平成31年・令和元年の失踪者数は8,796人で，平成28年の失踪者数（5,058人）と比較すると，約1.7倍に増加している。

⁸ 令和2年7月1日現在の不法残留者数は8万2,616人であり，そのうち「技能実習」の不法残留者数は1万2,457人で，平成28年7月1日時点と比較すると，約2倍に増加している。

⁹ 技能実習法においては，管理監督体制の強化策として，技能実習計画の認定制の導入，各段階修了時の技能評価の義務付け，監理団体の許可制が導入された。また，技能実習生の保護策としては，監理団体等が旅券や在留カードを取り上げる行為等についての禁止規定や罰則が設けられた。

者等の一定期間の新規受入れ停止についても、省令改正を行い、令和2年4月に施行した。

(2) 検討事項等

これまでの取組により、技能実習制度の適正化に向けて一定程度の進展が認められるものの、なおも一部の実習実施者等による長時間労働や賃金不払等の労働関係法令違反をはじめとした人権侵害行為が依然として発生している。

そのため、技能実習制度を共管している厚生労働省及び外国人技能実習機構と連携し、雇用管理に関する支援や指導を積極的に行い、技能実習生の失踪につながるような労働環境を是正するなどして、失踪を未然に防ぐ必要がある。

技能実習制度が適切に機能するために必要な取組として、実習実施者や監理団体の違反内容について引き続き適切に公表等するのみならず、日本人が従事する場合の報酬と同等額以上の適正な報酬であることをはじめとする労務管理、日本語教育を含む日本文化の理解促進の取組、地域住民との交流等優良事例の公表についても検討すべきである。また、優良事業者への優遇施策についても引き続き適切に実施していくべきである。

さらに、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響により解雇等された技能実習生については、可能な限り実習を継続できるよう監理団体等を指導すること、実習継続が難しい場合においては、在留資格変更許可の特例措置である雇用維持支援の一層の周知を行うなど技能実習生の支援のための対応をすることが必要である。

一方、技能実習生の令和元年中の失踪者数は8,796人となっており、技能実習生の中から不法残留になる者の数も増加していることから、引き続き技能実習生の失踪問題は大きな課題である。

技能実習生の失踪防止のため、上記(1)の施策等を着実に実施する必要がある。また、実習実施者や監理団体に労働関係法令を含む関係法令の遵守を徹底させる必要があるとともに、実習中の技能実習生に対し、技能実習修了後に選択可能な進路として特定技能制度の周知を行い、制度の認知・理解を深めてもらうように努めるべきである。

送出国当局による適切な送出国機関の認定、問題のある認定機関や監理団体等に係る情報の相互通報等を内容とする不適正な送出国機関の排除を目的とした二国間取決めについては、令和2年6月現在で14か国との間で締結さ

れ、これまで同取決めに基づき、日本側及び送出国側の双方において必要な情報の授受をしているが、技能実習制度の一層の適正化のためには二国間取決めを効果的に活用することが重要である。このような趣旨からは、二国間取決めの作成に未だ至っていない中国等の送出国について、早期の取決めの作成に努めることが必要である。

技能実習制度については、技能実習法の附則第2条の規定により、施行後5年を目途として、同法の施行状況を勘案し、必要があると認めるときは、同法の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるとされていることから、この見直しを適切に検討・実施していく必要がある。また、特定技能制度の見直しにおいても技能実習制度との関係を含め検討していくこととされており、その際には、幅広く国民、企業等関係機関の声を傾けつつ、技能実習制度の適正化の方向性を踏まえ行われることが期待される。

第5 観光立国の実現に向けた取組

(1) 現状・背景

平成28年3月、内閣総理大臣を議長とする「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」において、訪日外国人旅行者数を2020年までに4,000万人、2030年までに6,000万人にすることが目標とされた。

訪日外国人旅行者数は、平成30年に3,119万人と初めて3,000万人を突破した後、令和元年には3,188万人と過去最高を記録した¹⁰。

ビザ緩和等の取組や受入れ環境整備等、政府を挙げて観光立国の推進に取り組む中、出入国在留管理庁も、外国人の円滑な出入国審査の実施に努めるとともに、各種の取組を実施している¹¹。

なお、現在は、世界的な新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響を踏まえ、令和2年11月1日現在で152の国と地域を対象とする入国制限が実施されるなど、新型コロナウイルス感染症の国内流入を防止するための厳格な水際措置が実施され、訪日外国人の入国は制限されている。

(2) 検討事項等

令和3年に開催が予定されている東京オリンピック・パラリンピック競技大会へ向けて、今後も円滑な入国審査と厳格な入国管理を高度な次元で両立させることが出入国在留管理行政に対する要請であり、これに確実に対応していくことが出入国在留管理庁には求められている。同大会の選手・関係者について迅速な出入国手続を実施するとともに、国内外の関係機関と緊密に連携するなどして、テロ対策等の水際措置を講じ、同大会を標的とするテロ行為を未然に防止する必要がある。

そこで、厳格な入国管理については、体制の整備のみならず、IT技術・イノベーションを最大限に活用して、先進的で効率的な出入国在留管理体制

¹⁰ 観光庁「令和元年度の観光の状況 令和2年度観光施策」(令和2年6月16日閣議決定)

¹¹ 空港における入国審査待ち時間については、「観光ビジョン実現プログラム2020」(令和2年7月14日観光立国推進閣僚会議決定)において、引き続き、20分以内の目標を目指すとされている(資料11)。

その短縮に向けて、出入国在留管理庁は、上陸審査待ち時間を活用して個人識別情報を前倒しで取得するための機器、通称「バイオカート」を導入するとともに、日本人の出帰国手続に利用可能な顔認証ゲートの導入・拡大を進めている。令和元年7月からは、観光等の目的で入国した外国人の出国手続についても、顔認証ゲートの対象とする運用を開始している。

の構築を推進していくべきである。例えば、渡航前の事前スクリーニング等、円滑化と厳格化の両立に資する他国の先進的な取組についても調査を行い参考にしながら、我が国の実情にあった実用化に向けて検討することが期待される。

一方、円滑な入国審査については、これまで出入国在留管理庁では、自動化ゲート（顔認証ゲート）の導入を進めてきており、日本人の出帰国手続で利用されているほか、観光等の目的で入国した外国人の出国手続にも利用されている。自動化ゲート（顔認証ゲート）においては、出国及び帰国の証印が不要であること等から円滑かつ迅速な出入（帰）国手続が行われており、高く評価できる。

現在は、自動化ゲート（顔認証ゲート）と通常の入国審査官による審査が選択できるため、今後、観光立国の推進に当たっては、出入国者が増加することを見据え、自動化ゲート（顔認証ゲート）に集約するといった合理化の検討がされるべきである。

そして、新型コロナウイルス感染症に対する水際対策に重点を置き、新型コロナウイルス感染症対策や感染拡大の状況を注視しつつ、国際的な人の往来の漸進的拡大に備え、観光立国推進に向けた基盤の整備を進めていく必要がある。

第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) 現状・背景

出入国在留管理庁は、テロリストや犯罪者などの入国を水際で確実に阻止するため、個人識別情報（指紋及び顔写真）の上陸審査への活用や、国際刑事警察機構（ICPO）の紛失・盗難旅券情報の活用、事前旅客情報（API）及び乗客予約記録（PNR）などの情報を活用した審査の実施など、各種の施策を講じている。

不法残留者に対しては、厳格な在留審査や不法就労防止に関する積極的な広報活動、摘発の強化や出国命令制度による不法滞在者の出頭の促進等の各種施策を積極的に実施した結果、平成5年当時に約29万9千人に達していた不法残留者数は減少の一途をたどり、平成26年には約5万9千人にまで減少した（資料12）。

しかしながら、平成27年以降、不法残留者は増加に転じており、令和2年1月1日現在で8万2,892人（対前年同日比11.8%増）となっている¹²。

不法残留者数が増加する中、不法残留を理由として退去強制手続を執った件数も増加しているものの¹³、退去強制令書の発付を受けているにもかかわらず、様々な理由により送還を忌避する者が相当数存在し、迅速な送還に対する大きな障害となっていることを、当懇談会は懸念している。送還忌避者の増加は、収容の長期化を招き、適正な出入国在留管理行政の実現を妨げる要因である。

そこで、送還忌避者の増加や収容の長期化を防止する方策やその間の収容の在り方を議論・検討するため、令和元年10月、当懇談会の下に「収容・送還に関する専門部会」を設置した。同専門部会は、計10回の会合を開催し、令和2年6月15日、送還を促進するための措置の在り方及び収容の在

¹² 不法残留者を国籍別に見ると、ベトナムが平成7年以降最も不法残留者が多かった韓国を抜いて最多となったほか、一時期減少していたタイが再び増加に転じるなど、東南アジア諸国の不法残留者数が急増している（資料13）。

また、在留資格別不法残留者数では、「短期滞在」及び「技能実習」からの不法残留者数が、前年同期と比べてそれぞれ3,840人増、3,061人増と著しく増加している（資料14）。

¹³ 不法残留を理由として退去強制手続を執った件数（出国命令手続を含む）は、平成29年は1万1,502件、平成30年は1万4,353件、令和元年は1万7,627件である。

り方を提言の柱とする「報告書『送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言』」を取りまとめ、同月29日、当懇談会の第20回会合にて報告した後、同年7月14日、法務大臣に同報告書（資料15）を提出した。

（2）検討事項等

不法残留者数が増加傾向にあることを踏まえ、上陸審査のより一層の厳格化を図るとともに、退去強制手続のより適切な実施などにより、不法滞在者の更なる縮減に向けて、適切に対処していくことが求められる。

水際対策の厳格化のためには、個人識別情報や乗客予約記録等の情報を活用した上陸審査の効果的な運用を更に推進する必要がある。その際は、IT技術の新たな活用についても積極的に検討すべきである。

また、不法残留者の縮減のため、国内に不法滞在・偽装滞在する者等に対する対策を引き続き強力に進める必要がある。加えて円滑な送還のためにはチャーター機送還は効果的であるが、その実施に当たっては適正な手続を経た上で、チャーター機送還の一層の充実を行うべきである。このほか、自主的帰国者を増やすため、国際移住機関（IOM）が実施している自主的帰国・社会復帰支援プログラムのより一層の活用を図るべきである。

さらに、在留管理の強化については、出入国在留管理行政においては、現在、中長期在留者の管理を在留カード番号により行っているが、中長期在留者はマイナンバーを付与されていることから、在留管理にマイナンバーを活用できないかとの意見があった。一方、マイナンバーを在留管理に活用することについては、プライバシー権等の観点から慎重な検討が必要であるとの指摘もあり、今後、政府全体でのマイナンバーの利用範囲の拡大等の議論を踏まえて検討されるべき課題である。

送還忌避者の増加と収容の長期化の課題については、送還すべき者と在留を認めるべき者を適切に判別することに留意しつつ、送還すべきとされた者の送還を促進し、長期収容を解消するための施策を実施すべきである。その施策の検討に当たっては、一部委員から出された懸念点にも留意しつつ、「収容・送還に関する専門部会」の提言を踏まえたものとすべきである。

出入国在留管理庁においては、本提言を踏まえて必要となる法制上・運用上の各種施策を速やかに検討した上、これらを適切に組み合わせて実行に移し、送還忌避・長期収容問題の解決に努めるよう求めたい。

第7 難民の適正かつ迅速な保護の推進

(1) 現状・背景

ア 難民認定制度に関する取組

難民の受入れは国際社会において果たすべき重要な責務であるとの認識の下、我が国は昭和56年に難民条約、昭和57年に難民議定書に加入し、難民認定手続に係る必要な体制を整えてきた。

世界の難民情勢は、シリア問題の深刻化等により第二次世界大戦以降最多の難民・避難民が発生する厳しい状況にあり、欧州等では大量の難民・避難民の流入が問題となっている。難民をめぐる状況は、大量の難民・避難民を生じさせる国との地理的要件など我が国と欧州等では異なるが、近年、我が国での就労等を目的としていると思われる濫用・誤用的な申請が相当数見受けられることを要因として、我が国における難民認定申請者数が急増した結果、難民認定手続の処理期間が長期化し、真の難民を迅速に保護する上で支障が生じる事態となっていた。

このような状況を踏まえ、平成25年10月、第6次出入国管理政策懇談会の下に「難民認定制度に関する専門部会」が設けられた。同専門部会においては、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、人道上の観点から在留を認める処分の在り方、難民認定申請者に対する支援の在り方の3点について検討が行われた。その後、平成26年12月に同専門部会から法務大臣に対して「難民認定制度の見直しの方角性に関する検討結果(報告)」(以下「平成26年提言」という。)が提出された。

出入国在留管理庁は、平成26年提言を踏まえ、申請案件の振分け期間を設け、振分け結果を在留資格に反映、難民である可能性が高い申請者など、真に庇護が必要な者に対する更なる配慮、濫用・誤用的な申請に対する従来よりも厳格な対応を主な内容とする難民認定制度の運用の見直しを行った(資料16)。その結果、急増していた難民認定申請者数は平成30年に大幅な減少に転じた一方で、難民認定者数は増加し、令和元年の難民認定者数も対前年比でほぼ横ばいとなった(資料17,18)。

このことから、濫用・誤用的な申請を抑制し、真の難民の迅速な保護を図るための一連の取組が一定の効果を上げていると認められるものの、我が国での就労等を画策する手段としての濫用・誤用的な申請は依然として相当数見受けられる状況である。

イ 第三国定住難民制度に関する取組

政府は、アジア地域での難民に関する諸問題に対処するため、閣議了解等¹⁴に基づき、パイロットケースとして平成22年からタイの難民キャンプに滞在するミャンマー難民の受入れを開始した。

その後、平成26年1月に今後の方針に係る閣議了解¹⁵がなされ、平成27年以降は第三国定住難民の受入れを本格実施し、マレーシアに滞在するミャンマー難民を受入れ対象とすることとされた（資料19）。

平成30年10月、受入れ対象拡大の要否等について検討を行うため、関係省庁及び有識者から構成される「第三国定住による難民の受入れ事業の対象拡大等に係る検討会」が設置された¹⁶。令和元年6月には、同検討会の検討結果を踏まえ、平成26年の閣議了解の内容を一部変更し、今年度以降、受入れ対象について、出身国・地域を限定することなくアジア地域に一時滞在する難民へと拡大した上で、受入れ人数についても、その上限を引き上げ、年に約60人の範囲内で受け入れる事業を実施することについて閣議了解¹⁷がなされた。

(2) 検討事項等

難民を迅速に保護することは国際社会の要請であって、これに適切に対応していくことが求められている。我が国では、これまでも難民と認定すべき者を適正に認定し、また、難民とは認定できない場合であっても、本国情勢等を踏まえ、人道上配慮が必要な者には我が国への在留を認めてきた。しかしながら、難民該当性の判断の基準が不明確である、あるいは、諸外国に比

¹⁴ 「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」（平成20年12月16日閣議了解）、「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）

¹⁵ 「第三国定住による難民の受入れの実施について」（平成26年1月24日閣議了解）：マレーシア国内に一時滞在しているミャンマー難民のうち、UNHCRが国際的な保護の必要な者と認め、我が国に対してその保護を推薦する者であって、かつ、日本社会への適応能力があるものであって、生活を営むに足る職に就くことが見込まれるものといった定住許可条件等が決定された。

¹⁶ 「第三国定住による難民の受入れ事業の対象拡大等に係る検討会について」（平成30年10月22日難民対策連絡調整会議決定）

¹⁷ 「第三国定住による難民の受入れの実施について（一部変更）」（令和元年6月28日閣議了解）

べて難民条約の解釈が厳しいことが難民認定数を押し下げているなどの指摘も受けており、難民該当性に関する規範的要素を可能な限り一般化・明確化し、行政の透明性を高めることが求められていると考える。

これへの対応としては、「収容・送還に関する専門部会」の提言を有効に実施するためにも平成26年提言を踏まえた施策を、引き続き、着実かつ速やかに実施していくべきである（資料20）。

具体的には、難民認定制度の透明性向上の観点から、出入国在留管理庁においては、我が国での実務上の先例、諸外国での事例、UNHCRが発行する諸文書等を参考としつつ、難民該当性に関する規範的要素の明確化を進めていくべきである。さらに、難民条約制定当時には必ずしも難民として想定されていなかったいわゆる「新しい形態の迫害」についても、例えば、ジェンダーに起因する迫害など、的確に保護を行うことを検討すべきである。

次に、例えば、本国が内戦状態にあり、当該国に帰国すれば戦闘に巻き込まれ、命を落とすおそれがある者など、難民条約上の難民と認められないものの国際的に保護の必要がある者に対しては、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、国連や国際人権条約体、欧州諸国の取組なども参考にしながら、難民に準じた法的地位を付与するための新たな法的枠組みの創設を検討すべきである。

また、濫用・誤用的な申請の抑制を図る一方で、事案の内容に即した難民審査のなお一層の合理化・効率化が求められることから、UNHCRなどとも引き続き連携・協力し、出身国情報等の収集・分析の体制をより一層強化するとともに、研修やケーススタディなどを通じて難民認定実務に携わる者の高度な専門知識の修得及び調査能力の更なる向上を図っていくべきである。これに加えて、適正手続保障の観点から、代理人の立会いを認める範囲など、申請者の置かれた立場に配慮した一次審査における適切な事情聴取の在り方を検討する必要がある。

上記の平成26年提言を踏まえた施策のほか、近年における難民認定申請者数の急増傾向及び申立内容の多様化に対応するため、難民調査官や難民審査参与員の審査体制の強化をはじめ、難民認定制度が将来にわたり適正な運用がされるように不断の見直しを行うべきである。これに併せて、行政の公正性や適正性を維持する観点から、難民認定業務の専門性・独立性をより高めるために、その組織の在り方について検討することを求めたい。また、出身国情報の収集についてUNHCRの積極的な協力を受けることなどの諸

方策についても、更に具体的な議論が進められていくことが強く期待される。

さらに、第三国定住難民についても、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を踏まえ、受け入れる地方公共団体とも連携しながら円滑な受入れを進めていく必要があるほか、人の国際移動の問題は諸外国や国際社会全体の動向と密接に関連していることを踏まえると、我が国としても難民支援を含む人道支援や外国人の人権擁護に向けた国際協力により一層積極的に関わる姿勢を示すことが重要である。そのためには、各種国際会合への積極的な参加や関係省庁とのリエゾン体制の強化など、関係省庁・機関と連携を図っていくべきである。

第8 出入国在留管理における新型コロナウイルス感染症への対策

(1) 現状・背景

令和元年12月以降、新型コロナウイルス感染症は世界的な感染拡大の様相を呈し、我が国もその影響を大きく受けた。令和2年1月31日の閣議了解¹⁸により、上陸申請日前14日以内に中国湖北省に滞在歴のある外国人及び同省発給の旅券を所持する外国人について、入管法第5条第1項第14号に該当するものと解して上陸を認めないとする措置が執られた。その後、累次の閣議了解等を踏まえ、上陸拒否の対象国・地域は順次拡大され、令和2年11月1日現在で152の国・地域が対象となっている。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のために上陸拒否措置が執られる一方、それと両立する形での国際的な人の往来再開に向けた措置も順次進められてきた。令和2年10月1日から、防疫措置を確約できる受入企業・団体がいることを条件として、全ての在留資格(「短期滞在」は商用目的に限る。)を対象に全ての国・地域からの新規入国が認められることとなった。また、11月1日には、上陸拒否の対象国・地域の指定が一部解除された^{19 20}。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響により、在留外国人の中にも、解雇等社会生活上の困難を抱える者が発生した。そのため、出入国在留管理庁において、そのような困難を抱える者に対し就労の継続を可能とする在留資格上の特例措置等を実施している。

また、令和2年9月には、新型コロナウイルス感染症の影響を受けて困っている外国人からの相談を受けるため、令和2年7月に開所した外国人在留支援センター(FRESC/フレスク)内にFRESCヘルプデスクを設け、多言語かつ無料の電話相談を実施している。

¹⁸ 「中華人民共和国で感染が拡大している新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について」(令和2年1月31日国家安全保障会議決定 閣議了解)

¹⁹ 「中華人民共和国で発生した新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について」(令和2年10月30日国家安全保障会議決定 新型コロナウイルス感染症対策本部での報告・公表)

²⁰ 技能実習生についても新規入国が認められているところ、入国前に必要なPCR検査にかかる費用等の負担については、外国人技能実習機構ホームページ等(技能実習生がレジデンストラックを利用して入国する場合に関するよくあるご質問について)において、実習実施者が負担することが望ましく、技能実習生本人に負担させるべきではない旨示されている。

さらに、法務省ホームページの「外国人生活支援ポータルサイト」において、「新型コロナウイルス感染症関連情報」として関係省庁が提供している関係情報の多言語（やさしい日本語を含む。）版を一元的に情報提供するとともに、適宜、情報を地方公共団体等に提供している。

一方、出入国在留管理庁の施設には、閉鎖空間である収容施設のほか、申請人等と職員が直接に接する出入国審査場や在留申請窓口があるが、ひとたび新型コロナウイルス感染症の感染が発生すれば、感染者だけでなく、多くの人の健康と出入国在留管理行政の遂行に重大な影響を及ぼしかねないことから、令和2年4月、入管施設で実行すべき感染防止のための具体的な方策を定めた「入管施設における新型コロナウイルス感染症対策マニュアル」（令和2年7月16日改訂）（以下「感染症対策マニュアル」という。）が策定された。これに基づき全国の出入国在留管理庁の施設において同マニュアルに基づいた感染症防止措置が実施されている。

（2）検討事項等

新型コロナウイルス感染症の感染拡大を防ぐための情報共有等政府内のシームレスな連携は最重要課題のひとつである。

まず、国際的な人の往来の再開に向けた段階的措置については、国内外の新型コロナウイルス感染症の感染状況等を関係機関と共有し、感染拡大を防ぐために必要な情報を分析するなど、エビデンスに基づいて判断を行い、今後の状況に応じて上陸拒否措置を再実施する場合の指標や基準についても併せて検討しておく必要があるものとする。なお、その際は、永住者をはじめとする中長期在留者については、我が国への定着性も考慮し、新規入国者とは異なる配慮がなされるべきである。

次に、在留外国人に対する支援に関しては、在留資格上認められた就労期間が終了したにもかかわらず帰国できなかつたり、雇用契約などが途中で終了したために生活に困窮するなどの状況も発生していることから、これらの点にも配慮することが必要である。そのため、在留外国人、地方公共団体等の要望やニーズを聴取・分析して、的確かつ効果的な支援を行うことが求められる。特に、関係機関間の情報共有が十分とは言えない現状にあって、在留外国人支援施策立案の基礎となる新型コロナウイルス感染症関連情報などの情報の収集・共有体制を早急に構築することが求められる。そして、収集・共有された情報の中から、在留外国人の支援につながると考えられる情報を、外国人在留支援センターを活用するなど多様な手段を用いて、迅速か

つ分かりやすく提供を実施するなど、きめ細やかな対応を行うことが必要である。

ことに感染防止に資する情報の発信に当たっては、在留外国人が理解しやすいように、やさしい日本語や多言語で発信すること、多言語による相談対応を行うことが求められる。

出入国在留管理庁の施設における感染防止対策に関しては、感染症対策マニュアルに基づく措置を徹底するとともに、収容施設においては、各施設の実情を踏まえつつ、更なる有効な感染防止対策についても検討を進めるべきである。

新型コロナウイルス感染症は、働き方や生活様式など、我が国社会の在り方に大きな変革を迫っている。このような状況にあって、出入国在留管理庁として、在留外国人のための適切な施策を更に進めていくべきである。

第9 その他

(1) 日系四世の受入れについて

日系四世については、これまで「定住者」の在留資格をもって在留する日系三世の扶養を受ける未成年で未婚の実子として日本への入国・在留が認められていたところであるが、平成30年7月、日系四世受入れサポーターの方からの支援を受けながら、日本文化を習得する活動等を通じて日本に対する理解や関心を深めてもらい、日本と現地日系社会との懸け橋となる人材を育成することを目的とした新たな受入れ制度が実施された。

本制度に基づく日系四世の受入れについては、令和2年9月30日時点における在留資格認定証明書交付件数が121件、入国者数が87人となっている。

本制度は、日本と現地日系社会との架け橋となる人材の育成を目的とするものである。出入国在留管理庁は、その目的を実現するために、日系社会に対して制度への理解を深めるための広報を行い、より多くの方々に制度を活用してもらえよう努める必要がある。

共生社会の実現のためには、このような人材を通じて日本を理解してもらうことが重要であるため、今後、出入国在留管理庁において、制度利用の実態把握を行い、制度の活用のための方策の検討を期待したい。

(2) 「永住者」の在留資格の在り方について

我が国に在留する永住者の数は年々増加し、令和元年末時点では約80万人に達しており、全在留外国人の27%を占め、在留資格の中で最も多くなっている。

「永住者」の在留資格を有する者に対しては、出入国在留管理庁がその在留状況を定期的に確認することができない。そのため、永住許可後に公的義務を履行していないなど、一定の状況が発生した場合に「永住者」の在留資格を取り消す制度を設けることには一定の合理性があるのではないかとの意見もあった。他方、「永住者」の在留資格の取消しは、永住者が我が国で築いた生活の基盤に深刻な影響を与えるものであり、そのような制度を導入することにより、海外の優秀な人材が我が国に生活の基盤を移すことを躊躇する結果となるなどの懸念も示された。いずれにしても、外国人やその関係者等各方面から幅広く意見を聴くとともに、諸外国の永住許可制度の例も参考にするなどして、丁寧な議論を行っていく必要がある。

そこで、まずは、政府において公的義務の履行状況をはじめとする「永住

者」の実態について調査を行い、その情報を広く社会・国民に提供していくことが必要である。その上で、今後の「永住者」の資格の在り方については、規制及び緩和の両面から検討が進むことを期待したい。

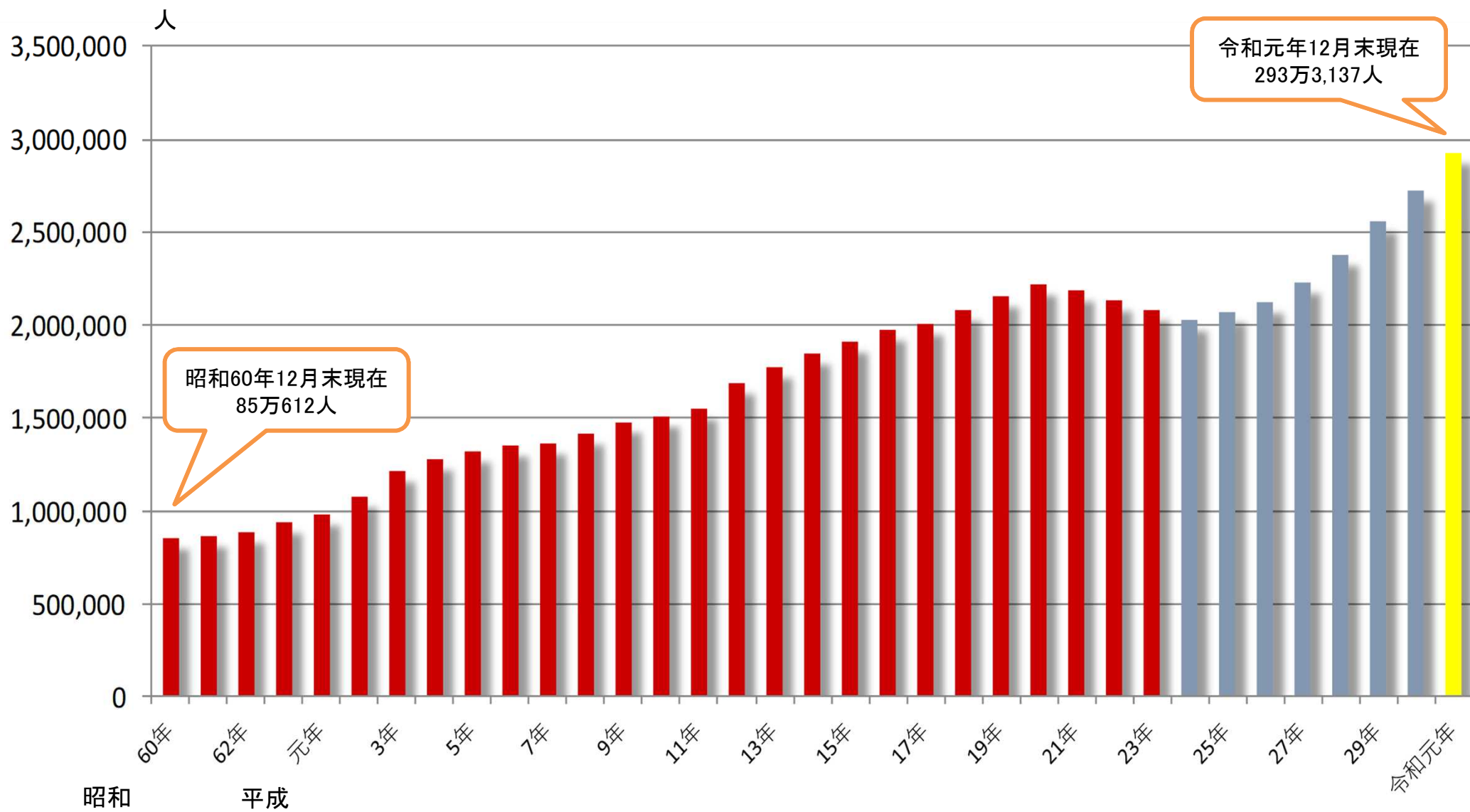
資料

- 資料1 在留外国人数の推移
- 資料2 外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和2年度改訂）の概要
- 資料3 外国人労働者数の内訳
- 資料4 高度人材ポイント制の認定件数（累計）の推移
- 資料5 本邦の大学等を卒業した留学生による起業促進について
- 資料6 特定技能制度運用状況
- 資料7 「日本語教育機関の告示基準」及び「適正校・非適正校選定基準」の見直し
- 資料8 留学生の在籍管理の徹底に関する新たな対応方針
- 資料9 留学生の就職支援
- 資料10 技能実習制度の運用に関するプロジェクトチームの調査・検討結果（概要）
- 資料11 観光ビジョン実現プログラム2020（抜粋）
- 資料12 不法残留者数の推移
- 資料13 国籍・地域別 男女別 不法残留者数の推移
- 資料14 在留資格別 不法残留者数の推移
- 資料15 報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」
- 資料16 難民認定制度の運用の更なる見直しの概要
- 資料17 難民認定申請者数の推移
- 資料18 難民認定数等の推移
- 資料19 第三国定住による難民の受入れ実施状況・実績
- 資料20 難民認定制度に関する専門部会における提言への対応状況

※その他添付資料

- ・第7次出入国管理政策懇談会開催状況（参考）

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、在留外国人数。

外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和2年度改訂）の概要

令和2年7月14日
外国人材の受入れ・共生
に関する関係閣僚会議

我が国に在留する外国人は令和元年末293万人、外国人労働者は令和元年10月末166万人と、過去最高。加えて、平成31年4月から特定技能外国人の受入れを開始。

令和元年12月に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を改訂し、関連施策を着実に実施。

→**現下の新型コロナウイルス感染症への対応を適切に行いつつ、引き続き、外国人材を円滑かつ適正に受入れ、受入れ環境を更に充実させる観点から、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和2年度改訂）」を策定（191施策）。**今後も政府一丸となって、関連施策を着実に実施するとともに、総合的対応策の充実を図る。

1 外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動等

(1) 国民及び外国人の声を聴く仕組みづくり

- 「『国民の声』を聴く会」等において、幅広い関係者から意見を継続的に聴取（共生施策に係る意見を多言語で受け付ける「御意見箱」の設置、地方公共団体との継続的な意見交換）、得られた意見について共生施策の企画・立案に適切に反映

(2) 啓発活動等の実施

- 全ての人々が互いの人権を大切に支え合う共生社会の実現のため、各種人権啓発活動を実施

2 外国人材の円滑かつ適正な受入れの促進に向けた取組

(1) 特定技能外国人のマッチング支援策等

- 就労を希望する外国人材と企業とのマッチング支援（新型コロナウイルス感染症の影響により解雇等され、実習が継続困難となった技能実習生等に対する雇用維持支援措置の着実な実施、各分野特有の就労状況等を踏まえたマッチング支援の方法の検討・実施）
- 地方創生推進交付金による地方公共団体の自主的・主体的で先導的な取組の積極的な支援（優良事例の収集・横展開等）

(2) 特定技能試験の円滑な実施、特定技能制度の周知・利用の円滑化等

- 技能試験の受験機会の拡大等（国内外における試験実施の拡大等）
- 特定技能の受入れ分野の追加の検討、各分野における特定技能2号に該当する業務の内容や技能試験の実施等の検討の推進
- 国内外における特定技能制度に関する周知・広報の実施
- 介護現場におけるコミュニケーション能力の測定に重点を置いた新たな日本語テストの実施
- ODAにより実施している開発途上国での技能人材・ビジネス人材の育成等の支援

(3) 悪質な仲介事業者等の排除

- ODAによる技術協力を通じた開発途上国の関係機関との連携強化

(4) 海外における日本語教育基盤の充実等

- 国際交流基金を通じた日本語教育基盤の強化や、我が国の文化及び社会の魅力発信等の取組の推進
- 国際協力機構（JICA）による「日系四世の更なる受入制度」の活用促進に向けた日本語能力習得促進のためのカリキュラムやテストの作成等の実施

3 生活者としての外国人に対する支援

(1) 暮らしやすい地域社会づくり

> 行政・生活情報の多言語・やさしい日本語化、相談体制の整備

- 地方公共団体からの要望を踏まえた外国人受入環境整備交付金の対象範囲の見直し
- 「外国人在留支援センター」における地方公共団体の行政窓口に対する通訳支援の実施及び外国人の採用・定着に向けた企業等向けのセミナー等の実施
- やさしい日本語の活用に関するガイドラインの策定、地方公共団体などの職員を対象とした研修や広報等の実施
- 地方公共団体向けの多言語翻訳システムの導入ガイドラインの策定等
- 行政情報・生活情報の多言語・やさしい日本語化による情報提供・発信の推進
- 新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のため、外国人生活支援ポータルサイト、外国人技能実習機構等を通じた必要な留意事項の周知・徹底

> 地域における多文化共生の取組の促進・支援

- 在留外国人に対する総合的な支援をコーディネートする人材の育成を促進する施策の検討
- 国際経験の豊かな人材の積極的なリクルートに向けた地方公共団体とJICAとの連携

(2) 生活サービス環境の改善等

> 災害発生時の情報発信・支援等の充実

- 防災・気象情報に関する多言語辞書の民間事業者のアプリ等における活用の促進

> 交通安全対策、事件・事故、消費者トラブル、法律トラブル、人権問題等への対応の充実

- 警察に係る制度に関するウェブサイトの見直し、外国語による掲載情報の拡充

> 住宅確保のための環境整備・支援

- 部屋探しをする際に活用できる「外国人のための賃貸住宅入居の手引き」の作成

> 金融・通信サービスの利便性の向上

- 金融機関における外国人の口座開設円滑化のための環境整備（各金融機関における好事例の公表・横展開、外国人の在留期間の把握による口座の適切な管理等）

(3) 日本語教育の充実（円滑なコミュニケーションの実現）

- 「生活者としての外国人」に対する日本語教育の充実（地域における日本語教育環境を強化するための総合的な体制整備、日本語教育の推進に関する法律に基づく地方公共団体の基本方針の作成の促進等）
- 日本語教室未設置の地域における日本語教室開設に向けた支援の強化
- 日本語教師の資質・能力を証明する新たな資格である公認日本語教師（仮称）制度の整備
- 外国人材との効果的なコミュニケーションを行う上でのポイントやその学ぶ手法の調査等
- 日本語教育を行う機関のうち、日本語教育の水準の維持向上を図る上で必要な適格性を有するものに関する制度の整備の検討、検討結果に基づいた必要な措置の実施

(4) 外国人の子供に係る対策

- 幼児教育・保育の無償化、高校及び大学の修学支援制度についての積極広報の実施
- 集住地域・散在地域それぞれにおける日本語指導等の在り方について実践的な研究の実施
- 学習者用デジタル教科書の活用促進、幼児期の特性を踏まえた研修プログラムの開発等の調査研究の実施
- 全ての都道府県での公立高等学校入試における特別定員枠の設置等を目指した取組、高等学校における日本語指導・教科指導に関するカリキュラム等の構築
- 外国人児童生徒の就学機会の適切な確保等（地方公共団体が講ずべき事項の指針の策定を通じ、学齢簿において外国人の子供の就学状況も一体的に管理・把握すること等の促進）

(5) 留学生の就職等の支援

- 「外国人留学生の採用や入社後の活躍に向けたハンドブック」の周知・活用促進
- 高度外国人材の就職後の活躍に関し、中堅・中小企業が取り組めるような教材及び支援機関向け指導カリキュラムの作成
- 大学と労働局（ハローワーク）間の協力協定締結等を通じた連携の強化

(6) 適正な労働環境等の確保

- 「やさしい日本語」による労働条件や支援策等に関する情報発信の強化
- 新型コロナウイルス感染症の影響を受ける外国人労働者のためのハローワークの相談体制の強化

(7) 社会保険への加入促進等

- 医療機関等におけるマイナンバーカードを活用した本人確認と保険資格確認の実施
- 公的年金制度における脱退一時金の支給上限年数の3年から5年への引き上げ

4 新たな在留管理体制の構築

(1) 在留資格手続の円滑化・迅速化

- 在留資格手続のオンライン申請の更なる対象の拡大
- 在留カードとマイナンバーカードの一体化の検討
- 「特定技能」の在留資格に係る在留諸申請時の提出書類の簡素化
- 在留資格認定証明書の電磁的記録による交付の実施の検討

(2) 在留管理基盤の強化

- 日本語能力試験（JLPT）等の証明書の偽変造対策の強化による適切な在留審査の実施

(3) 留学生の在籍管理の徹底

- 留学生の在籍管理が不適正な大学等に対する、留学生の受入れを認めない等の在留資格審査の厳格化や、留学生別科についての日本語教育機関と同様の基準作成等

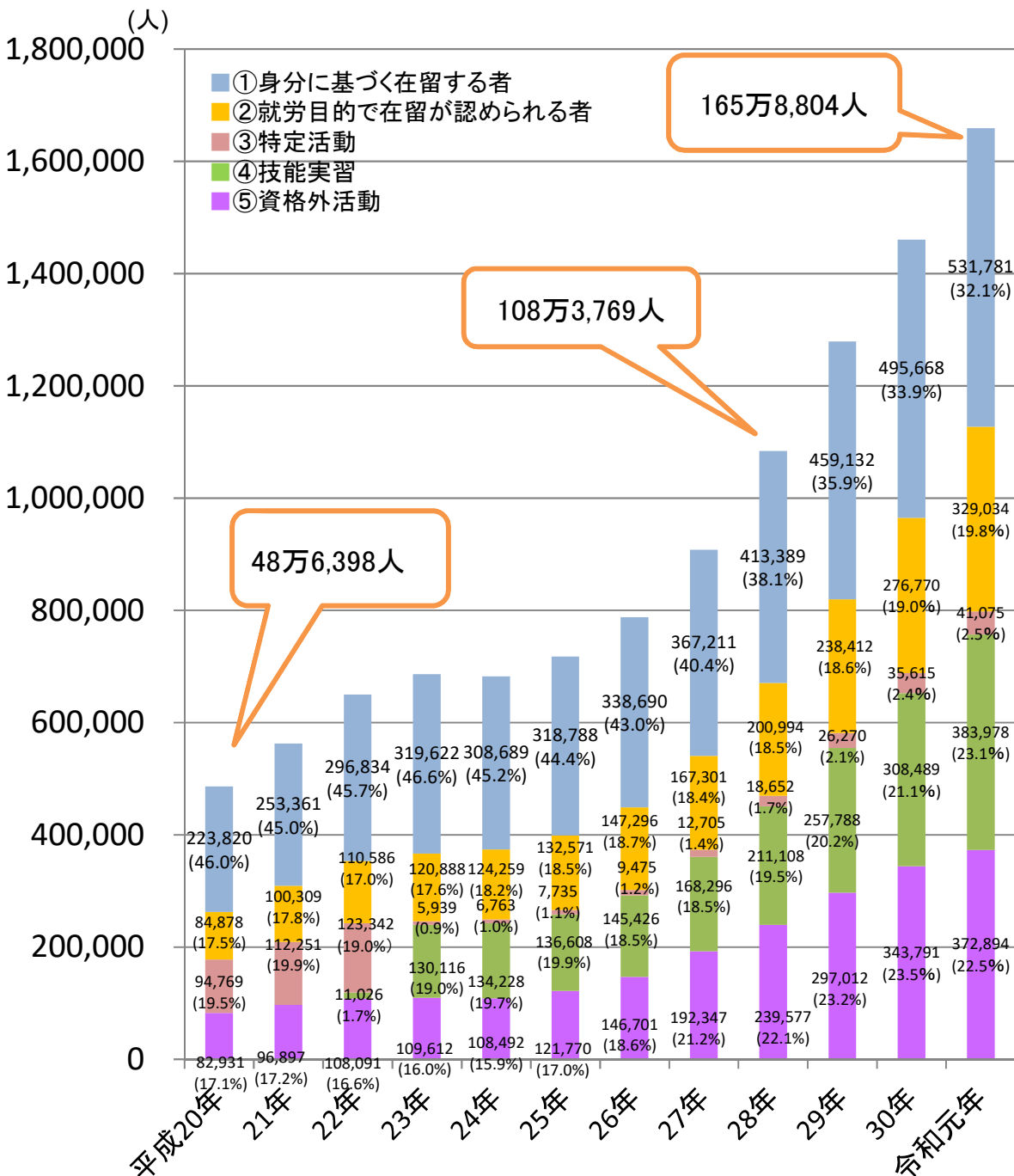
(4) 技能実習制度の更なる適正化

- 出入国在留管理庁と外国人技能実習機構の情報連携強化及び同機構業務システムの刷新
- 高額な保証金や手数料等による失踪を防止するための実習生に対する積極的な広報活動の実施

(5) 不法滞在者等への対策強化

- 在留カードの偽造・改ざんを確認するための無料アプリケーションの配布

外国人労働者数の内訳



厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況まとめに基づく集計(各年10月末現在の統計)

①身分に基づき在留する者 **約53.2万人**
 (「定住者」(主に日系人)、「永住者」、「日本人の配偶者等」等)
 ・これらの在留資格は在留中の活動に制限がないため、様々な分野で報酬を受ける活動が可能。

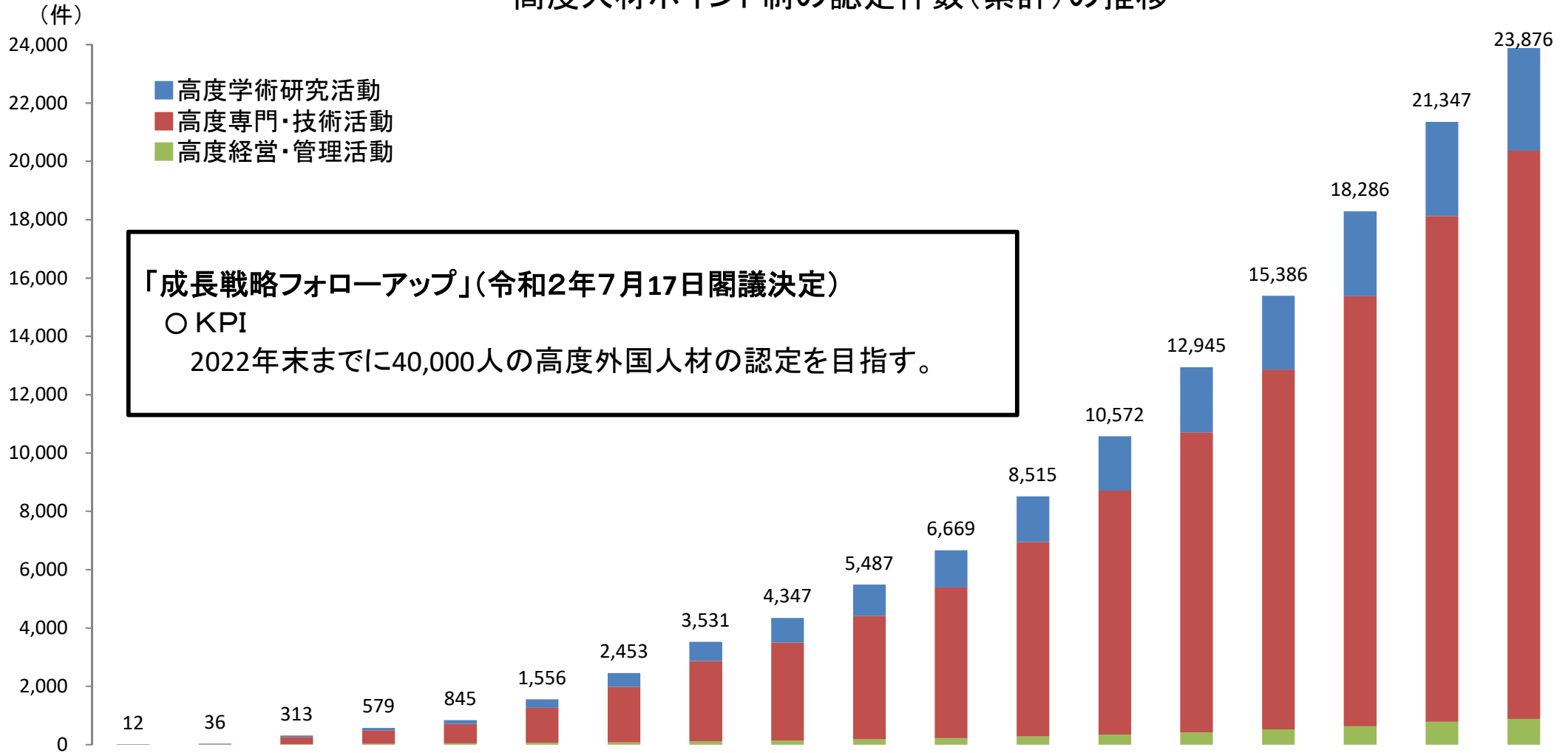
②就労目的で在留が認められる者 **約32.9万人**
 (いわゆる「専門的・技術的分野」)
 ・一部の在留資格については、上陸許可の基準を「我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情」を勘案して定めることとされている。

③特定活動 **約4.1万人**
 (EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士候補者、ワーキングホリデー、外国人建設就労者、外国人造船就労者等)
 ・「特定活動」の在留資格で我が国に在留する外国人は、個々の許可の内容により報酬を受ける活動の可否が決定。

④技能実習 **約38.4万人**
 ・技能移転を通じた開発途上国への国際協力が目的。
 ・平成22年7月1日施行の改正入管法により、技能実習生は入国1年目から雇用関係のある「技能実習」の在留資格が付与されることになった(同日以後に資格変更をした技能実習生も同様。)

⑤資格外活動(留学生のアルバイト等) **約37.3万人**
 ・本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内(1週28時間以内等)で、相当と認められる場合に報酬を受ける活動が許可。

高度人材ポイント制の認定件数(累計)の推移



	2012年			2013年		2014年		2015年		2016年		2017年		2018年		2019年		2020年
	5月	6月	12月	6月	12月	6月	12月	6月	12月	6月	12月	6月	12月	6月	12月	6月	12月	6月
学術研究	2	5	48	82	134	291	466	659	841	1,074	1,276	1,567	1,863	2,241	2,529	2,910	3,221	3,515
専門・技術	8	27	248	468	663	1,202	1,905	2,756	3,362	4,228	5,168	6,663	8,360	10,286	12,332	14,746	17,341	19,477
経営・管理	2	4	17	29	48	63	82	116	144	185	225	285	349	418	525	630	785	884
合計	12	36	313	579	845	1,556	2,453	3,531	4,347	5,487	6,669	8,515	10,572	12,945	15,386	18,286	21,347	23,876

本邦の大学等を卒業した留学生による起業促進について

現状と問題

- 在留資格「経営・管理」の付与を受けるためには①事業所の確保（事業所確保要件）及び②一定の事業規模を備えること（事業規模要件※）を満たすことが必要
※ 常勤職員2名以上又は資本金若しくは出資の総額が500万円以上又はこれに準じる規模であること
- 外国人起業家の受入れ促進を目的として、平成27年7月から、国家戦略特別区域制度の下で一定の起業要件の緩和が行われているほか（「国家戦略特別区域外国人創業活動促進事業」）、平成30年12月から、経済産業省の実施する「外国人起業活動促進事業」が実施されている。
- 他方、我が国に留学する外国人による起業を促進する観点から、更なる規制緩和措置が求められている。

主な政府決定

- 「まち・ひと・しごと創生基本方針2020」（令和2年7月17日閣議決定）
外国人起業活動促進事業に関連する制度・運用の拡充や外国人留学生の大学卒業後の起業促進について、入国・在留管理等に係る制度・運用の見直し等を行い、留学生による我が国での起業の円滑化を実現する。
- 「成長戦略フォローアップ」（令和2年7月17日閣議決定）
「外国人起業活動促進事業」に係る広報・周知に加え、一定の要件を満たす本邦の大学等を卒業した外国人を対象として、我が国での起業活動のため最長2年間の在留を認める在留資格「特定活動」（2020年度中に措置）の周知を図る。

起業のための在留資格「特定活動」の付与（最長2年）

- 優秀な留学生の受入れや、国内での就労支援に意欲的に取り組んでいる本邦の大学等（※1）を卒業し、本邦において起業活動を行う者を対象として、卒業大学等からの推薦等を条件として、**在留資格「特定活動」（卒業後起業活動）を付与し、最長2年の在留を認める。**
- 在留資格「特定活動」（卒業後起業活動）に基づく在留中に**1週28時間以内の包括資格外活動を認める。**
- 本邦の大学等を卒業後、引き続き以下の事業を活用して本邦に在留している者についても、一定の条件を満たす場合に、**在留資格「特定活動」（卒業後起業活動）への移行を認める（※2）。**
 - ① 経済産業省が実施する外国人起業活動促進事業
 - ② 国家戦略特別区域外国人創業活動促進事業

※1 文部科学省の実施する「留学生就職促進プログラム」の採択校若しくは参画校又は「スーパーグローバル大学創成支援事業」の採択校を対象とする。

※2 移行前の在留期間と新たな措置に基づく在留期間とを合わせて最長2年間の在留とする。

2020年11月20日施行

留学生の起業促進の各措置の関係



特定技能制度運用状況①

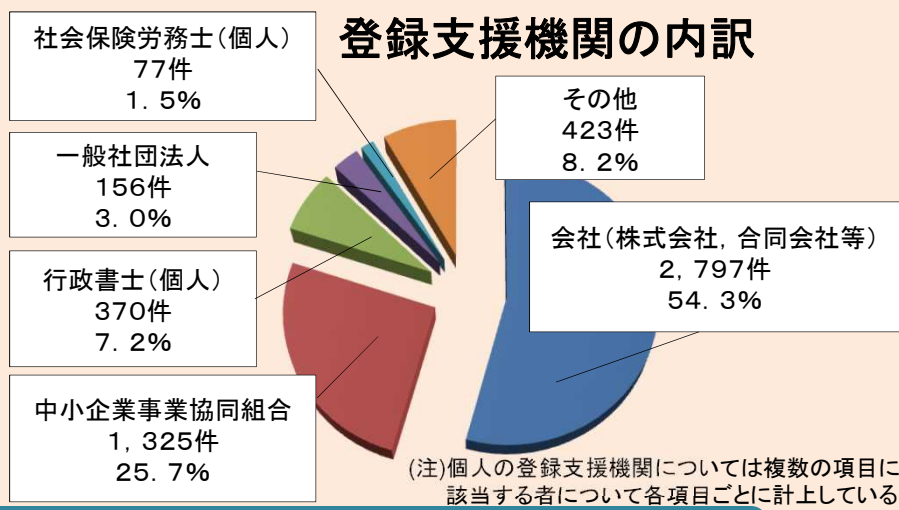
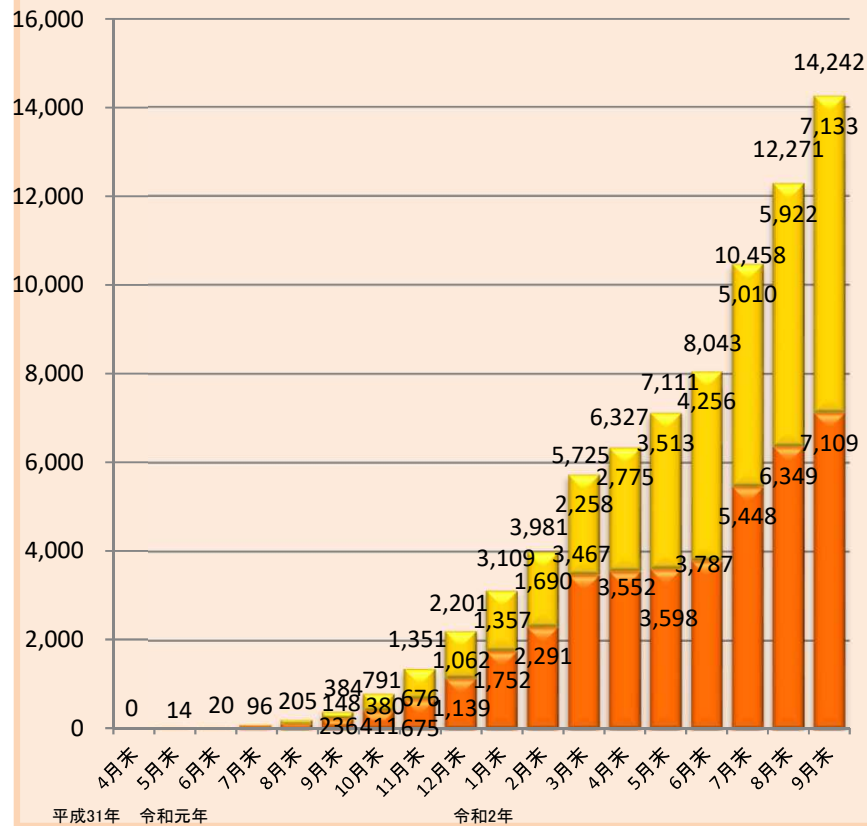
特定技能外国人の許可状況等について(令和2年9月末現在:速報値)

① 在留資格認定証明書交付	交付	7, 109 件
② 在留資格変更許可	許可	7, 133 件
③ 登録支援機関登録	登録	5, 105 件

許可件数等の内訳

(許可・交付件数)

■ 在留資格認定証明書交付件数 ■ 在留資格変更許可件数



特定技能在留外国人数(令和2年9月末現在:速報値)

特定技能1号在留外国人数

8, 769 人



分野	人数
介護	343人
ビルクリーニング	112人
素形材産業	712人
産業機械製造業	774人
電気・電子情報関連産業	378人
建設	642人
造船・船用工業	213人
自動車整備	90人
航空	12人
宿泊	51人
農業	1,306人
漁業	110人
飲食料品製造業	3,167人
外食業	859人

特定技能制度運用状況②

特定技能在留外国人数(令和2年9月末現在:速報値)

特定技能1号在留外国人数 8,769人

都道府県別特定技能在留外国人数

都道府県	北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県
在留数	401	38	43	77	6	14	55	445	153	295	474	784	686	407	83	65	73	44	39	186	195	262	718	180
構成比	4.6%	0.4%	0.5%	0.9%	0.1%	0.2%	0.6%	5.1%	1.7%	3.4%	5.4%	8.9%	7.8%	4.6%	0.9%	0.7%	0.8%	0.5%	0.4%	2.1%	2.2%	3.0%	8.2%	2.1%
都道府県	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	福岡県	佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮崎県	鹿児島県	沖縄県	未定・不詳
在留数	87	162	449	285	26	22	31	40	126	302	39	30	159	91	37	444	36	127	243	75	22	93	102	18
構成比	1.0%	1.8%	5.1%	3.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.5%	1.4%	3.4%	0.4%	0.3%	1.8%	1.0%	0.4%	5.1%	0.4%	1.4%	2.8%	0.9%	0.3%	1.1%	1.2%	0.2%

特定産業分野別特定技能在留外国人数

分野	介護	クリーニング	ビル	素形材産業	製造業	産業機械	関連産業	電子情報	電気	建設	造船	船舶工業	自動車整備	航空	宿泊	農業	漁業	製造業	飲食品	外食業
在留数	343	112	712	774	378	642	213	90	12	51	1,306	110	3,167	859						
構成比	3.9%	1.3%	8.1%	8.8%	4.3%	7.3%	2.4%	1.0%	0.1%	0.6%	14.9%	1.3%	36.1%	9.8%						

国籍・地域別特定技能在留外国人数

国籍・地域	ベトナム	中国	インドネシア	フィリピン	ミャンマー	カンボジア	タイ	ネパール	その他
在留数	5,341	826	775	567	405	280	265	69	241
構成比	60.9%	9.4%	8.8%	6.5%	4.6%	3.2%	3.0%	0.8%	2.7%

(注)小数点第一位が0の場合には、小数点第二位までで四捨五入。

特定技能制度運用状況③

特定技能試験等の実施状況について(令和2年9月末現在。各試験実施機関のウェブサイトを参考に作成したもの。)

	実施場所(実施月)	受験者数	合格者数
介護	(フィリピン) 2019年4月～2020年3月, 6月～9月 (カンボジア) 2019年9月～2020年3月, 5月～9月 (インドネシア) 2019年10月～2020年4月, 6月～9月 (ネパール) 2019年10月～2020年3月, 7月～9月 (モンゴル) 2019年11月, 12月, 2020年9月 (ミャンマー) 2020年2月, 3月 (日本国内) 2019年10月～12月, 2020年3月～9月	(技能試験) 9,831人(注1) (日本語試験) 9,237人(注1)	(技能試験) 5,911人(注1) (日本語試験) 6,210人(注1)
ビルクリーニング	(フィリピン) 2020年2月, 3月 (ミャンマー) 2019年12月 (日本国内) 2019年11月, 12月, 2020年8月, 9月	850人	599人
素形材産業(注2) 産業機械製造業(注2) 電気・電子情報関連産業(注2)	(インドネシア) 2020年1月	23人	4人
建設(注2)	(日本国内) 2020年8月, 9月	33人(注1)	32人(注1)
造船・船用工業(注2)	(フィリピン) 2019年11月 (日本国内) 2020年5月, 8月	17人	10人
自動車整備	(フィリピン) 2019年12月～2020年3月	32人	25人
航空(注2)	(フィリピン) 2019年11月 (モンゴル) 2019年10月 (日本国内) 2019年11月, 2020年2月, 8月	434人	245人
宿泊	(ミャンマー) 2019年10月 (日本国内) 2019年4月, 10月, 2020年1月, 7月	3,021人	1,692人
農業(注2)	(フィリピン) 2019年10月～2020年3月, 7月～9月 (カンボジア) 2020年1月～3月, 6月～9月 (インドネシア) 2020年1月～3月, 7月～9月 (ミャンマー) 2020年2月, 3月 (日本国内) 2020年3月, 6月～9月	1,215人(注1)	989人(注1)
漁業(注2)	(インドネシア) 2020年1月	19人	8人
飲食料品製造業	(フィリピン) 2019年11月～2020年3月, 9月 (インドネシア) 2020年1月～3月, 9月 (日本国内) 2019年10月, 2020年2月, 9月	3,488人(注1)	2,767人(注1)
外食業	(フィリピン) 2019年11月～2020年3月, 7月～9月 (カンボジア) 2020年1月～3月, 6月～9月 (インドネシア) 2020年7月～9月 (ミャンマー) 2020年2月, 3月 (日本国内) 2019年4月, 6月, 9月, 11月, 2020年2月, 9月	9,055人(注1)	5,499人(注1)
全分野合計		(技能試験) 28,018人	(技能試験) 17,781人
国際交流基金 日本語基礎テスト	(フィリピン) 2019年4月～6月, 8月～11月, 2020年1月, 3月, 7月～9月 (カンボジア) 2019年10月, 2020年1月, 3月, 5月, 7月～9月 (インドネシア) 2019年10月, 11月, 2020年1月, 3月, 7月～9月 (ネパール) 2019年10月, 11月, 2020年1月, 3月, 7月～9月 (モンゴル) 2019年11月, 2020年9月 (ミャンマー) 2020年3月	10,346人(注1)	3,659人(注1)

(注1) 2020年9月以降に実施された国際交流基金日本語基礎テスト、介護(技能試験及び日本語試験)、建設、農業、飲食料品製造業、外食業の受験者数及び合格者数のうち未発表分については、各者数の累計値に含んでいない。

(注2) 業務区分によって試験実施状況が異なる。

・「**日本語教育機関の告示基準**」とは、「留学」の在留資格で在留する外国人を受け入れることができる日本語教育機関を告示する際の基準を定めたもの。告示から抹消された場合、新たな留学生の受入れができなくなる。

I 告示基準の見直し

【抹消基準】

- ・3年連続で在籍管理が適正でない(非適正校)と認められたとき【**施策番号57②, 58②**】
(注)「非適正校」については、下記Ⅱ参照。
- ・6か月間の全生徒の1か月当たり平均出席率が7割5割を下回るとき【**施策番号56①**】
- ・1年間(暦年)に入学した者の3割半数以上が不法残留したとき【**施策番号56②**】
- ・大学等進学者(非正規生を除く)、就労を目的とする在留資格への変更を許可された者及びCEFR・A2相当以上と認められる者の合計の割合が3年連続で7割を下回るとき【**施策番号56③**】
- ・日本語の教育を受ける活動を行っているとは認められない生徒が相当数存在する場合であって、その状況を是正する措置が適切にとられていないと認められるとき

(注)「CEFR(Common European Framework of Reference for Languages:Learning,teaching,assessment)」とは外国語能力を測る基準として欧州評議会が発表した基準であり、A1から最高レベルのC2まで6段階でレベル判定を行っている。[A2]はよく使われる文や表現等の理解が可能なレベルである。

- ・生徒に対し人権侵害を行い又は法令違反を唆し若しくは助けていたとき
- ・告示基準のいずれかに該当していない(報告懈怠、虚偽文書提出等)
- ・誓約事項等を遵守していない

【入管へ報告】

- ・告示基準適合性に関する定期的な点検・報告・点検記録の保存【**施策番号57①**】
※ 点検・報告については、適正校は3年に1回、非適正校は毎年実施する。
※ 第1回目は、令和2年4月1日時点の適合性に係る点検結果を同年6月末までに報告することを予定。
- ・全生徒の6か月間の出席率及び当該期間における個々の生徒ごとの月単位の出席状況報告【**施策番号56①**】
- ・大学等への進学状況(非正規生を除く)、就労を目的とする在留資格への変更許可状況及びCEFR・A2相当レベル以上の日本語能力試験の結果の報告・公表【**施策番号58①**】
- ・大学等進学者(非正規生を除く)、就労を目的とする在留資格への変更を許可された者及びCEFR・A2相当以上と認められる者の合計が課程修了認定者の7割未満の場合、改善方を報告

【在籍管理】

- ・資格外活動許可を受けている生徒に対して勤務先の届出を求め、当該届出の内容を保存
- ・1か月の出席率が8割未満の生徒への改善指導、指導状況の記録及び記録の保存
- ・1か月の出席率が5割未満の生徒の身分事項及び資格外活動許可の勤務先の報告
- ・在留期間・資格外活動許可の把握、適切な指導及び助言

Ⅱ 適正・非適正校の選定基準の見直し【**施策番号58②**】

- ・教育機関の在籍管理の適正性について、通達に基づき不法残留者割合等の基準により適正校・非適正校を選定。
→ 非適正校は、最長の在留期間が許可されないほか、申請時における提出資料の緩和措置等がない。
※不法残留者等(下記①～⑤)/前年1月末現在の在籍者>5%のときは非適正校

適正・非適正校の選定要素の追加

- ① 不法残留者
- ② 在留資格「留学」の在留期間更新許可申請が不許可(修学状況の不良等在留実績に関するものに限る。)となった者
- ③ 「留学」の在留資格を取り消された者
- ④ 資格外活動許可を取り消された者
- ⑤ 退去強制令書が発付された者

※ ICT化促進のため、ICTを導入した日本語教育機関に優遇措置を設けることも検討【**施策番号59**】

(注) 赤字が今回の改正で追加・見直したものの。

(参考)外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策

【**施策番号56**】

留学生を受け入れることができる日本語教育機関を法務大臣が指定する告示である留学告示からの抹消の基準について、従前から告示基準に存在する抹消の基準である全生徒の出席率①、全生徒に占める不法残留者等の割合等の基準を厳格化②するとともに、新たな抹消の基準として、留学生の日本語能力に係る試験の合格率等による厳格な数値基準を導入③する。

【**施策番号57**】

現状では、日本語教育機関は、留学告示に定められた後は、地方入国管理局から求められた場合等に限って告示基準への適合性について点検・報告することとされるにとどまっているところ、法務省は速やかに告示基準を改正し、告示された時点での日本語教育機関の計画を踏まえ、告示基準適合性に係る定期的な点検及び地方入国管理局に対する報告①を日本語教育機関に義務付ける。

法務省は、引き続き告示しておくことが適当でない判断した場合は、必要な指導を行い、なおも改善がみられない場合等において、告示から抹消②することとする。法務省は、必要に応じ、文部科学省と協議した上で日本語教育機関に対する指導を行う。

【**施策番号58**】

教育の質の確保及び留学生の在籍管理の徹底のため、平成31年3月を目途に告示基準を改正し、日本語教育機関に対し、留学生の日本語能力に係る試験の結果等の地方入国管理局に対する報告及び公表①を義務付ける。あわせて、在留資格「留学」に係る在留資格認定証明書交付申請の際の提出資料の見直しを図ることにより地方入国管理局における審査を厳格化するほか、地方入国管理局における日本語教育機関の適正性判断に係る選定基準を見直す②。

【**施策番号59**】

告示基準における日本語教育機関の抹消の基準等の適用に当たっては、出席率をICTによる記録に基づき審査するなどし、その適正性についての確かな判断を行う。

留学生の在籍管理の徹底に関する新たな対応方針

2019年6月11日
文部科学省
出入国在留管理庁

- 我が国の外国人留学生は修学を目的に来日して高度な知識・技能を身に付け、多様な活躍の機会を得ることが期待される。
- 我が国での就労を目的とする留学生を安易に受入れることは、留学生本人の不利益につながるとともに、受入機関の教育活動・在籍管理・学校運営への支障が生じる可能性がある。また、適正な留学目的で来日する留学生も含めた、留学生制度全体の信頼・信用の失墜につながる。
- このため、留学生の在籍管理の徹底について、政府・大学等が一体となって対策を講じることが必要

現状の課題

- ① 所在不明者や所在不明を理由とした除籍者が多く発生し、不法滞在、不法就労等につながっている実態が懸念される

1. 正規・非正規・別科の留学生受入れに共通した対応方針

(1) 留学生の在籍管理状況の迅速・的確な把握と指導の強化

- ◆各大学等への通知発出により在籍管理の徹底を再要請 措置済
- ◆退学者・除籍者・所在不明者の定期報告の実施方法の見直し 措置済
- ◆所在不明者等の発生状況に応じて在籍管理状況を調査、必要な改善指導を実施

実態把握の手順

- ① 長期欠席者（1カ月）の状況に応じて、原因分析と対応策の報告を要請
- ② 不法残留者、退学者、除籍者、所在不明者等の発生状況に応じてヒアリング、実地調査等を実施
- ③ 在籍管理が不十分な場合、改善指導

(2) 在籍管理の適正を欠く大学等に対する在留資格審査の厳格化 （法務省令等の改正）

- ◆ 1. の改善指導の結果、改善が見られない場合、在籍管理非適正大学として、法務省に通告

- ◆ 「在籍管理非適正大学」及び3年連続「慎重審査対象校」（注）とされた大学等については、改善が認められるまでの間、留学生への在留資格「留学」の付与を停止し、大学等名を文部科学省と同時に公表
- ◆ 「慎重審査対象校」の判断基準の見直し及び同校の留学生の在留資格審査において、経費支弁能力に関する資料に加え、日本語能力について試験による証明を求めることを検討

（注）慎重審査対象校とは、不法残留者数等にかんがみ、留学生の経費支弁能力等について慎重な審査を行う大学等を指す

※ 上記の他、文部科学省として、不法残留者等の発生状況を踏まえた私立大学等経常費補助金の減額・不交付措置の導入、在籍管理の適正を欠く大学等への制裁の強化（奨学金枠の削減、該当大学名の公表、政府主催の留学フェアへの参加制限）等

文部科学省の対応策

出入国在留管理庁の対応策

2. 非正規・別科・専門学校への追加的対応方針

(1) 非正規や別科（専ら日本語教育を行うもの以外）等を活用する学校への対応方針

(2) 専ら日本語教育を行う別科（留学生別科）への対応方針

現状の課題

② 学部研究生、別科（専ら日本語教育を行うもの以外）、専門学校を、実質的に進学のための予備教育課程として運用し、日本語能力が十分でない留学生を受入れている実態が懸念される

③ 専ら日本語教育を行う留学生別科について、教育の質確保や留学生の適正な受入れのための仕組みがない

文部科学省の対応策

◆ 実質的に大学学部進学のための予備教育課程として運用されていないか、大学入学相当（日本語能力試験N2相当）の日本語能力を入学時に求めているかについて確認、法務省に通告

確認の観点
・入学時の日本語能力要件（日本語能力試験N2相当）
・履修科目の正規課程科目との同一性
・日本語科目のレベル・経費支弁能力の確認方法 等

◆ 専門学校についても所轄庁（都道府県）が同様の情報把握や地方出入国在留管理局への提供を行うよう、所轄庁に要請、あわせて確認の観点など必要なノウハウを提供

◆ 専ら日本語教育を行う留学生別科について、日本語教育機関に関する法務省の告示基準に準じた上陸基準省令に基づく基準を策定

準用する告示基準の要素の例
・学則
・生徒数
・施設・設備（校地・校舎、教室等）
・入学者の募集・選考
・在籍管理
・教育課程
・教員・事務職員
・校地・校舎、教室等
・抹消の基準 等

出入国在留管理庁の対応策

◆ 大学学部進学のための予備教育を受ける場合は、上陸基準省令上の研究生・聴講生による在留資格「留学」の対象外とする
(2(2)の留学生別科の新上陸基準での受入れに移行)
※これにより、日本語教育機関から実質的に日本語予備教育を受ける学部研究生等に進学した場合には在留期間の更新ができなくなる。

◆ 専門学校についても、文部科学省、地方出入国在留管理局及び所轄庁との情報共有等の連携の枠組により、在籍管理が不適切な専門学校が判明した場合には、1(2)と同様に、改善が認められるまでの間、留学生への在留資格「留学」の付与を停止し、専門学校名を所轄庁と同時に公表

◆ 留学生別科の教育施設・設備、教員の資質等が基準に適合するかどうかを確認、法務省に通告

◆ 専ら日本語教育を行う留学生別科で受け入れる留学生の在留資格審査においては、当該別科が文部科学省による基準適合性の確認を受けていることを許可の要件とする

【上陸基準省令の改正】

留学生の就職支援

最近講じた措置

中小企業に就職する留学生からの在留資格変更許可申請における提出資料の簡素化（平成31年3月）

- ・ 厚生労働大臣から「ユースエール認定企業」として認定を受けている中小企業等に就職する場合、在留資格変更許可申請を行う際に必要となる各種提出書類について、大企業と同様に簡素化することとした。

本邦の大学を卒業した留学生の就職支援～特定活動告示の改正～（令和元年5月）

- ・ 本邦の大学又は大学院を卒業・修了した留学生在が、日本語を用いた円滑な意思疎通を要する業務に従事する場合、その業務内容を幅広く認めることとした。

優秀な学生等の在留諸申請における審査の迅速化及び提出資料の簡素化（令和元年6月）

- ・ 外務省から委託を受けた独立行政法人国際協力機構が実施するイノベティブアジア事業の研修を修了した者が在留諸申請を行う場合、在留審査の優先処理対象者としてすること及び提出資料の一部（学歴及び職歴その他経歴を証明する資料）を簡素化することとした。

今後の検討事項

手続簡素化の対象企業の拡大

- ・ 一定の条件を満たす中小企業等への留学生就職支援に関し、手続簡素化の対象となる中小企業等の拡大の検討を行う。（「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」関連施策番号70）

特定活動告示改正の周知促進

- ・ 日本の大学・大学院を卒業・修了した留学生の就職支援に向けた特定活動告示改正の普及を行う。（「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」関連施策番号68）

高度外国人材の受入れ円滑化に向けた入国・在留管理制度等の改善

- ・ 留学生による我が国での起業の円滑化を図るべく、「外国人起業活動促進事業」及び「国家戦略特別区域外国人創業活動促進事業」に関連する制度・運用の拡充をはじめとした、入国・在留管理等に係る制度・運用の見直し等を進め、2019年度中に結論を得る。（「成長戦略フォローアップ」令和元年6月21日閣議決定）

技能実習制度の運用に関するプロジェクトチームの調査・検討結果 概要

失踪事案に関する調査

(1) 調査対象

平成29年1月～平成30年9月に不法残留等により入国警備官の聴取を受けて聴取票が作成された失踪技能実習生5,218人に係る実習実施機関4,280機関につき、調査実施。

(2) 調査実施状況

実地調査 1,555機関（失踪技能実習生2,025人分）
 電話・書面調査 2,177機関（同2,473人分）
 協力拒否 113機関（同155人分）
 倒産，所在不明等 270機関（同320人分）
 失踪後に別途調査済み 165機関（同245人分）

(3) 調査結果（軽微な書類不備に係るものを除く。）

(2) の結果，721人（631機関），延べ数では893人分の不正行為等の疑いを認めた。

(2) により，38人（31機関），延べ数では44人分は既に不正行為措置済みであった。

これらの合計は，759人（662機関），延べ数では937人分であり，延べ数の内訳は，

- ・最低賃金違反 58人（うち措置済み1人）
- ・契約賃金違反 69人（うち措置済み5人）
- ・賃金からの過大控除 92人
- ・割増賃金不払い 195人（うち措置済み19人）
- ・残業時間等不適正 231人（うち措置済み8人）
- ・その他の人権侵害 36人（うち措置済み6人）（不当な外出制限，暴行等）
- ・書類不備 222人
- ・その他の不正行為等 34人（うち措置済み5人）（技能実習計画と実習内容の齟齬等）

であった。

(4) 対応措置

- ・労働関係法令違反の疑いがある事案は，全て労働基準監督機関へ通報済み。
- ・今後，労働基準監督機関の監督指導結果等を踏まえ，処分，指導等を予定。
- ・今回の調査対象機関で技能実習生在籍中のものは，H31年度末までに機構等が実地検査。

死亡事案に関する調査

(1) 調査対象

平成24年～平成29年（6年分）の技能実習生の死亡事案171件

把握済みの128件に加え，監理団体等の報告漏れ，入管局の記載漏れ等の43件（参考）在留技能実習生の総数：約15万人（H24）～約27万人（H29）

(2) 調査方法

- ・事案発生当時の報告書，死亡診断書等の記録を精査・分析
- ・実習実施機関等から補充資料を追加入手

(3) 調査結果

実習中の事故死 28件（漁船の転覆，大型資材による圧死等）

実習外の事故死 53件（交通事故，海水浴中の溺死等）

病死 59件

自殺 17件

殺人又は傷害致死による死亡 9件（同僚実習生によるもの3件）

その他 5件（自殺か事故か断定できないもの3件，解剖するも死因不明2件）

(4) 「死亡事案一覧」の死亡原因が溺死等である事例について

- ・溺死は，(3)の が2件， が15件（遊泳中事故等）， が3件（私的な悩み等）など。
- ・凍死の1件は，(3)の （飲酒して外出し，山林中で凍死）。

(5) 関係機関の対応状況等

- ・一時帰国中の事案を除き，警察，労基署等が必要な対応を実施。
- ・業務上の事故又は通勤による事故については労災認定。

新制度の運用状況等

(1) 新制度による適正化は、全体として一定程度機能

13か国と二国間取決めを作成し、不適正な送出機関の排除等に一定の効果。機構が実習実施者、監理団体を計画的に実地検査（H30.12末現在7,000件以上）。機構が技能実習生の保護・支援を実施（母国語相談はH31.2月上旬現在約2,300件）。技能実習計画の認定制度の運用を通じ、制度の適正化に努めている。事業協議会等を通じた適正化の取組がみられる。新制度入国者の失踪率は、旧制度入国者の失踪率よりも低い（下欄の表参照）。

(2) 失踪、死亡事案等に対する対応体制には、以下の課題

失踪事案の届出受理後の証拠収集等の初動対応が必ずしも十分ではない。聴取票の聴取項目が不十分であり、聴取結果が有効に活用されていない。入管当局における死亡事案の把握が不十分であった。人権侵害行為の禁止規定等の適用実績が少ない。

新制度下で受け入れた技能実習生の失踪状況等

(1) 失踪者数の推移

	(a) 前年末在留技能実習生数 + 当年新規入国技能実習生数（人）	(b) 失踪者 （人）	(c) (b)の(a)に対する 割合
平成27年	264,630	5,803	約2.2%
平成28年	298,786	5,058	約1.7%
平成29年	356,276	7,089	約2.0%
平成30年	424,394	9,052	約2.1%

(2) 新規入国当年中の失踪状況の比較

平成29年新規入国の旧制度の技能実習生と平成30年新規入国の新制度の技能実習生につき、入国当年中の失踪状況を比較

	入国者(人)	入国当年の失踪者(人)	失踪率
平成29年（旧制度）	127,657	1,163	約0.9%
平成30年（新制度）	130,699	658	約0.5%

(3) 新規入国後約1年経過時点の失踪状況

平成30年2月・3月入国の技能実習生の平成31年2月末時点の失踪状況を比較

	H30.2~3の入国者(人)	H31.2末時点失踪者(人)	失踪率
総数	10,626	243	約2.3%
旧制度	4,758	158	約3.3%
新制度	5,868	85	約1.4%

運用の改善方策

(1) 失踪，死亡事案等への対応の強化

初動対応の強化

機構又は入管が，事案発生後速やかに実地検査を行うなどし，実習生の賃金等に関する証拠を確認・保全。不正等があれば通報，処分等。

聴取票の在り方の見直し

- ・聴取票の様式を改善し，十分な聴取項目を設ける。
- ・専門性を有する入国審査官が聴取を行い，も踏まえ，事実を解明。

入管当局における死亡事案の把握の徹底（関係情報の定期的な照合確認）

失踪に帰責性がある実習実施者は，一定期間新規受入れを停止（省令等の改正）

(2) 失踪等の防止に資する制度の適正化の一層の推進

二国間取決めの対象国拡大及び運用強化

- ・中国，インドネシア等との二国間取決めの作成を急ぐ。
- ・送出国への通報や処分要請などによる送出国の適正化を更に強化。

口座振込み等による報酬支払いを求める措置の導入

特定技能制度と同様に，報酬の支払いは口座振込み等の現実の支払額を確認できる方法で行うものとする（省令等の改正）。

在留カード番号を活用した不法就労等の摘発強化

外国人雇用状況届出事項に在留カード番号を追加し，厚労省と法務省の情報共有や，警察等との連携を通じ，不法就労等の摘発・処分を強化。

特定技能への移行についての周知徹底

監理団体，実習実施者及び実習生に対し，技能実習の修了後の特定技能への移行について丁寧に周知。

技能実習生に対する支援・保護の強化

母国語相談，実習先変更支援等の支援制度や総合的対応策に基づく支援策の周知を徹底し，これらの活用の拡大を通じ，実習生の保護を強化。

迅速・広汎な情報共有に基づく厳正な審査・検査

実地検査結果や送出国の情報など各種情報を機構，入管及び厚労省が迅速に共有。実習実施者や監理団体に対する審査や検査等を厳正に実施。

(3) 前記施策実施のための入管及び機構の体制の強化

観光ビジョン実現プログラム2020（抜粋）

インバウンド促進等に向け引き続き取り組む施策

視点1. 観光資源の魅力を極め、「地方創生」の礎に

新たな観光資源の開拓

【観光ビジョン】	インバウンド促進等に向け引き続き取り組む施策
—	「楽しい国 日本」という新たなブランドの確立に向け、歴史、文化だけにとどまらない、以下の新たな観光資源の開拓の取組を促進する。【継続】
—	・増加する訪日外国人スキー客に外国語で対応可能な人材の確保にあたり、スキーインストラクターとして求める技能水準を緩和することで、受け入れる外国人の対象を拡大する【改善・強化】

産業界ニーズを踏まえた観光経営人材の育成・強化

【観光ビジョン】	インバウンド促進等に向け引き続き取り組む施策
○観光産業人材の抜本的育成・強化に向け、以下の取組を実施。	—
	<p><関連施策></p> <p>○国家戦略特別区域制度を活用したクールジャパン・インバウンド外国専門人材の就労促進</p> <p>・国家戦略特別区域会議において、関係地方公共団体からの提案に基づき、上陸許可基準で求められる学歴や実務経験要件の代替措置について関係府省が一体となって協議・検討を行い、訪日外国人旅行者等を含む消費者向けサービス分野において、クールジャパン外国人材の一層の受入を図っていく。【継続】</p>

ビザの戦略的緩和

【観光ビジョン】	インバウンド促進等に向け引き続き取り組む施策
○訪日に当たってビザが必要な国・地域のうち、インバウンド観光の観点から潜在力の大きな市場をターゲットに、以下の取組を実施。	観光立国の実現及び二国間の人的交流の促進のため、政府全体の受入環境の整備や日本政府観光局のプロモーション等と連携するとともに、将来的なビザ緩和を検討する。【継続】
	・将来的なビザ緩和の実現に向けた検討作業を進める。【継続】
・ビジット・ジャパン事業の重点20カ国・地域のうち、訪日に当たってビザが必要な5カ国（中国・フィリピン・ベトナム・インド・ロシア）を対象に、政府全体で、プロモーションによる認知度向上や受入環境の整備と連携して、ビザ緩和を戦略的に実施	・外国人旅行者が我が国へのビザ申請を円滑に行えるよう、在外公館のビザ審査に係る必要な物的・人的体制の整備及び領事業務の合理化に取り組む。【継続】
	・戦略的にビザ緩和を実施した国で、集中的なプロモーションの実施を検討する。【継続】

視点3. すべての旅行者が、ストレスなく快適に観光を満喫できる

最先端技術を活用した革新的な出入国審査等の実現

【観光ビジョン】	インバウンド促進等に向け引き続き取り組む施策
<p>○世界初の出入国審査パッケージの導入や世界最高水準の技術を活用し、20分以内の目標を目指すことなどを踏まえ、革新的な出入国審査を実現するため、以下の取組を実施。</p>	<p>世界初の出入国審査パッケージの導入や世界最高水準の技術を活用し、空港での入国審査待ち時間20分以内の目標を目指すこと等を踏まえ、革新的な出入国審査を実現するため、適切な運用体制について検討しつつ、引き続き以下の取組を実施する。【継続】</p>
<p>・入国審査待ち時間を活用したバイオカード導入による個人識別情報の事前取得 (2016年中に、関西・高松・那覇にて実施、以降拡大)</p>	<p>・入国審査に要する時間の短縮のため、審査待ち時間を活用して指紋等の個人識別情報を前倒しで取得するバイオカードを成田空港等20港・空港で運用している。これらの運用状況や未導入港・空港の状況を踏まえ、対象港・空港を、2020年度中に新たに仙台空港、青森空港、新潟空港、茨城空港、富山空港及び岡山空港を加えた26港・空港に拡大する。【改善・強化】</p>
<p>・出発地空港で個人識別情報を事前取得し、入国時の手続を簡素化するためのプレクリアランス(事前確認)を早期に実現(2017年度以降の早期の運用開始を目指す)</p>	<p>・台湾とのプレクリアランス(事前確認)の再開に向け、台湾側との各種調整を行い、2021年度中の実現を目指す。【改善・強化】</p>
<p>・信頼できる渡航者(トラステイド・トラベラー)として、ビジネス客のみならず、外国人観光客等の自動化ゲートの利用を実現(2020年までの実施を目指す)</p>	<p>・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」(トラステイド・トラベラー)として認め、自動化ゲートの対象とする制度を導入しているところ、2020年3月から、従来のビジネスマンの要件を緩和するとともに、観光客及びこれらの家族も対象として追加する改正を行った。航空機の乗員についても自動化ゲートの利用対象とするべく所要の検討を行う。【改善・強化】</p>
<p>・日本人の出帰国手続において、世界最高水準の顔認証技術を導入 (2018年度以降早期の導入を目指す)</p>	<p>・2020年度中に、成田空港及び関西空港において日本人の出帰国手続に使用している顔認証ゲートの増配備を行うとともに、那覇空港の出国・上陸審査場にも配備し、運用を開始するために必要な整備を進める。【改善・強化】</p>
<p>・外国人の出国手続において自動化ゲートの利用を拡大 (入国時に提供された指紋情報を活用し、出国時に自動化ゲートが利用できるよう、速やかに検討)</p>	<p>・2020年度中に、成田空港において、観光等の目的で入国した外国人の出国手続に活用している顔認証ゲートの増配備を行うとともに、那覇空港にも配備し、運用を開始するために必要な整備を進める。【改善・強化】</p>

<関連施策>

○CIQ体制の強化による更なる円滑かつ厳格な出入国手続

・東京2020大会の開催等により一層の訪日外国人旅行者の増加が見込まれることから、観光が持つ経済社会への波及効果を損なうことなく、訪日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、地方空港・港湾も含めた出入国審査等の状況を十分考慮して、審査ブースの増設、施設の拡張等やCIQに係る予算・定員の充実を図り、関係省庁が連携して訪日外国人旅行者の更なる増加への対応に必要な物的・人的体制の計画的な整備を進める。【継続】

○先進的で最高水準の技術を活用した個人識別情報システムの導入

・ディープラーニング技術を活用して不鮮明な指紋画像を鮮明化する画像補正エンジンを導入するなど、先進的で最高水準の技術を活用した個人識別情報システムを導入することにより審査時間を短縮することで、円滑かつ厳格な出入国審査等を高度な次元で実現し、ストレスフリーで快適な旅行環境の実現を図るため、2020年度中の運用開始を目指し、所要のシステム開発を行う。【改善・強化】

○乗客予約記録の分析・活用的高度化等

・増加する旅客の円滑な入国と国の安全を確保するための水際対策を両立させるため、税関・出入国在留管理庁において、ほぼ全ての航空会社から入国旅客の乗客予約記録(PNR: Passenger Name Record)を電子的に取得し、分析・活用しており、関係機関との情報連携の推進等、情報収集を一層進め、更なる情報分析・活用的高度化を推進する。また、税関においては、出国旅客についてもPNRの報告を求めているところ、2019年3月より出国PNRも含め電子的な報告を原則化したことで、出国PNRと入国PNRを突合せするなど、更なる情報分析・活用を図り、より一層効率的・効果的な検査の実施を推進する。【継続】

○CIQ体制の強化による更なる円滑かつ厳格な出入国審査体制の整備(審査ブース端末の増設等)

・訪日外国人旅行者2030年6,000万人等の政府目標に向けて、地方の港・空港も含めた出入国審査等の状況を十分考慮して、拡張する港湾・空港施設への審査端末機器の増配備等、出入国審査体制の整備を進める。2020年度中に鹿児島空港の施設拡張に対応するための審査端末機器の整備、主要空港の審査場へのデジタルサイネージの設置等による案内機能の強化を進める。【改善・強化】

○出発国における事前スクリーニングによる渡航防止のための仕組みの導入

・厳格な出入国管理と円滑な入国審査を高度な次元で両立させるため、出発港での渡航者に係るチェックイン時の情報等を活用して渡航前のスクリーニングを行い、結果を航空会社に通知することで、当該航空会社が渡航者の搭乗の可否を判断できる仕組みを導入すべく、所要の検討を進めていく。さらに、渡航前に将来的なリスク評価を含めた幅広いスクリーニングができる仕組みの導入に向けた検討を行う。【継続】

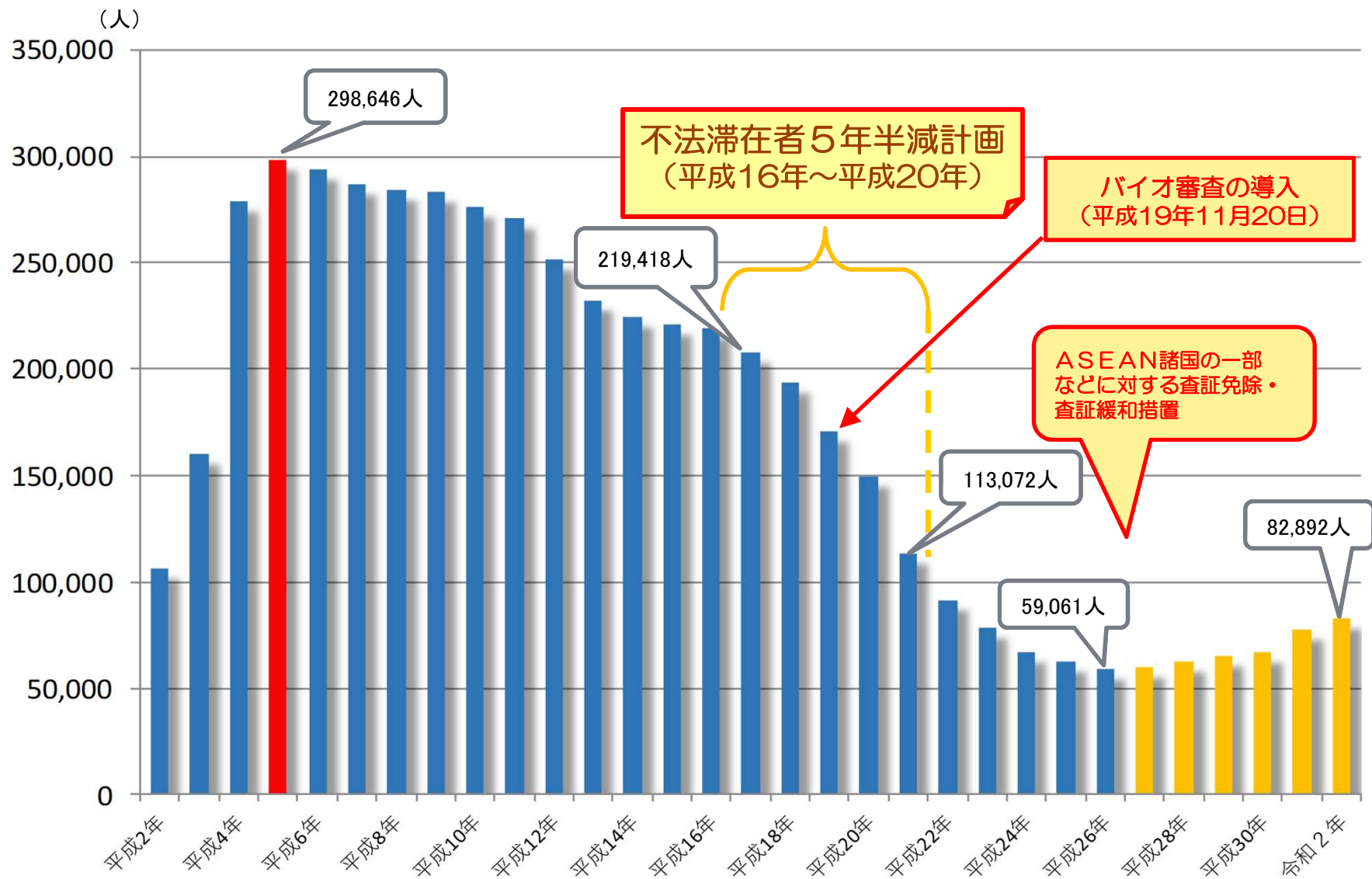
○上陸審査等の合理化(EDカード及び在留資格認定証明書の電子化)

・厳格な出入国管理と円滑な入国審査を高度な次元で両立させるため、EDカード及び在留資格認定証明書の電子化を引き続き検討する。【継続】

「世界一安全な国、日本」の良好な治安等を体感できる環境整備

【観光ビジョン】	インバウンド促進等に向け引き続き取り組む施策
<p>○2020年を目途に、日本語を解さない外国人からの急訴・相談、自然災害等に迅速・的確に対応するための体制・環境を整備。</p>	<p>—</p>
<p>・気象庁が発表する気象情報を、気象庁や民間事業者等が持つウェブサイトやアプリ等を通じて外国人旅行者に提供</p>	<p>・14箇国語で作成した防災・気象情報に関する多言語辞書について、民間事業者のウェブサイトやアプリ等で活用を促す。 ・14箇国語に拡充した「Safety tips(災害時情報提供アプリ)」や防災・気象情報を多言語で発信できるウェブサイト(気象庁ウェブサイト等)について、日本政府観光局や出入国在留管理庁のウェブサイト等で案内を掲載するなど、外国人が安心して観光・滞在できる環境を整備する。【改善・強化】</p>

不法残留者数の推移

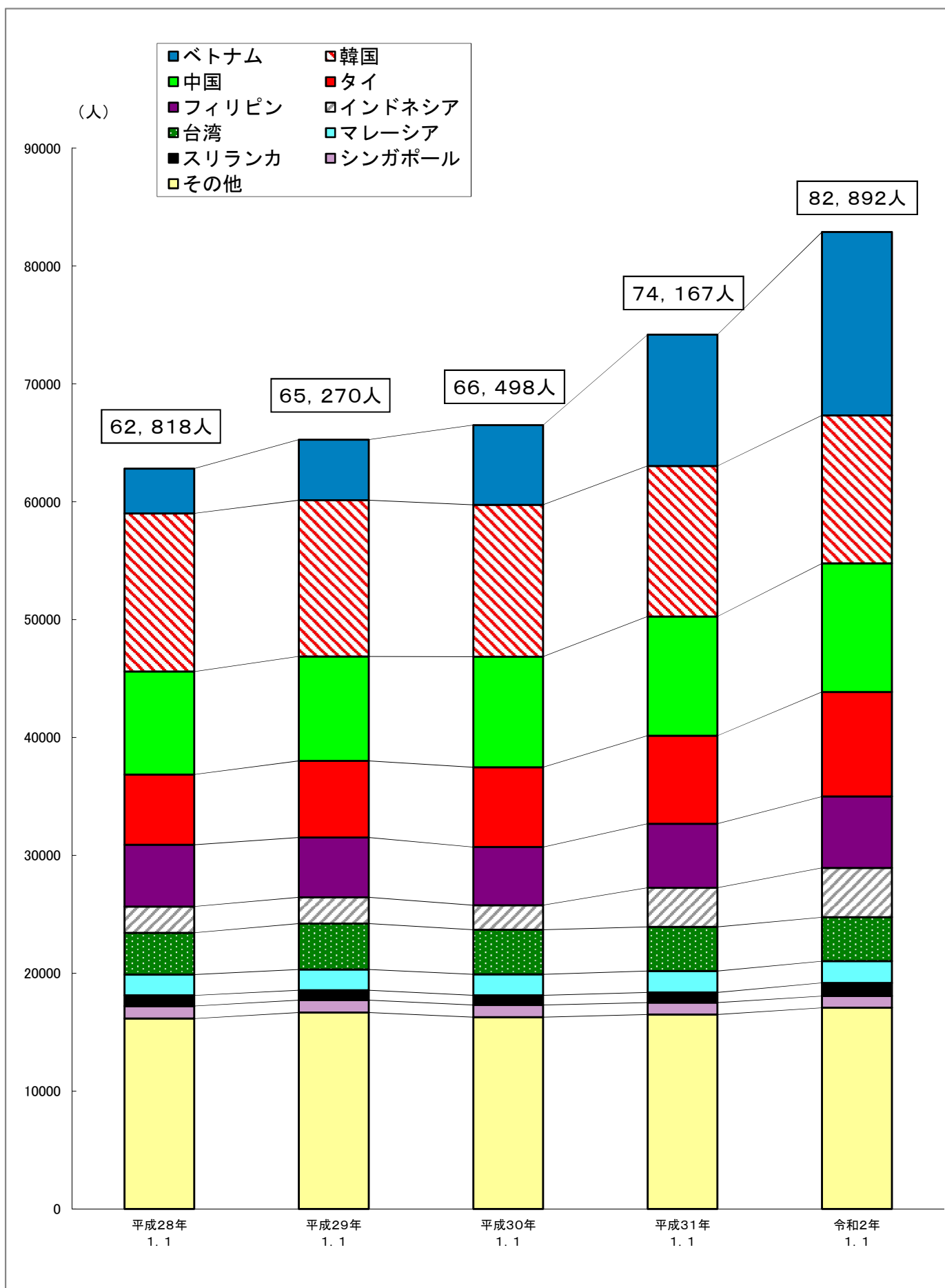


※ 平成2年は7月1日現在，平成3年～平成8年は5月1日現在，平成9年以降は1月1日現在の電算記録に基づく推計

国籍・地域別 男女別 不法残留者数の推移

国籍・地域		平成28年	平成29年	平成30年	平成31年	令和2年	平成31年1月1日現在
		1月1日現在	1月1日現在	1月1日現在	1月1日現在	1月1日現在	に対する増減率(%)
総数		62,818	65,270	66,498	74,167	82,892	11.8
	男	34,453	35,843	37,052	42,632	49,098	15.2
	女	28,365	29,427	29,446	31,535	33,794	7.2
ベトナム		3,809	5,137	6,760	11,131	15,561	39.8
	男	2,920	3,957	5,244	8,469	11,740	38.6
	女	889	1,180	1,516	2,662	3,821	43.5
韓国		13,412	13,265	12,876	12,766	12,563	-1.6
	男	5,310	5,251	5,091	5,056	4,996	-1.2
	女	8,102	8,014	7,785	7,710	7,567	-1.9
中国		8,741	8,846	9,390	10,119	10,902	7.7
	男	5,372	5,281	5,815	6,331	7,060	11.5
	女	3,369	3,565	3,575	3,788	3,842	1.4
タイ		5,959	6,507	6,768	7,480	8,872	18.6
	男	2,573	2,756	2,807	3,225	3,930	21.9
	女	3,386	3,751	3,961	4,255	4,942	16.1
フィリピン		5,240	5,082	4,933	5,417	6,061	11.9
	男	1,561	1,537	1,465	1,720	2,127	23.7
	女	3,679	3,545	3,468	3,697	3,934	6.4
インドネシア		2,228	2,222	2,076	3,323	4,180	25.8
	男	1,807	1,793	1,634	2,605	3,247	24.6
	女	421	429	442	718	933	29.9
台湾		3,543	3,887	3,784	3,747	3,730	-0.5
	男	1,770	1,915	1,903	1,893	1,894	0.1
	女	1,773	1,972	1,881	1,854	1,836	-1.0
マレーシア		1,763	1,761	1,784	1,808	1,846	2.1
	男	594	581	601	602	634	5.3
	女	1,169	1,180	1,183	1,206	1,212	0.5
スリランカ		914	847	816	861	1,112	29.2
	男	818	759	728	769	997	29.6
	女	96	88	88	92	115	25.0
シンガポール		1,055	1,046	1,034	1,021	994	-2.6
	男	366	362	352	345	333	-3.5
	女	689	684	682	676	661	-2.2
その他		16,154	16,670	16,277	16,494	17,071	3.5
	男	11,362	11,651	11,412	11,617	12,140	4.5
	女	4,792	5,019	4,865	4,877	4,931	1.1

国籍・地域別 不法残留者数の推移



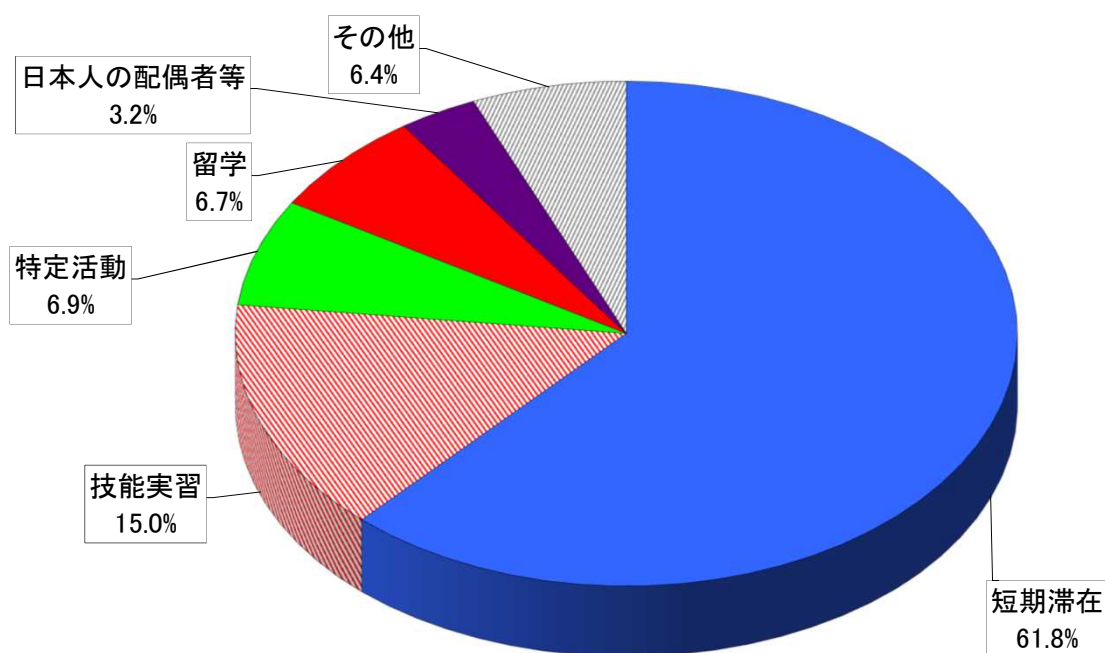
在留資格別 不法残留者数の推移

在留資格	平成28年 1月1日現在	平成29年 1月1日現在	平成30年 1月1日現在	平成31年 1月1日現在	令和2年 1月1日現在	平成31年1月1日現在 に対する増減率 (%)
総 数	62,818	65,270	66,498	74,167	82,892	11.8
短 期 滞 在	42,478	44,167	44,592	47,399	51,239	8.1
技 能 実 習	5,904	6,518	6,914	9,366	12,427	32.7
技能実習1号イ	14	8	8	12	13	8.3
技能実習1号ロ	2,439	2,741	2,894	4,015	5,309	32.2
技能実習2号イ	38	21	24	21	14	-33.3
技能実習2号ロ	3,413	3,748	3,988	5,318	7,048	32.5
技能実習3号イ (注1)	/		-	-	-	-
技能実習3号ロ (注1)			-	-	43	-
特 定 活 動	1,633	1,910	2,286	4,224	5,688	34.7
留 学 (注2)	3,422	3,807	4,100	4,708	5,543	17.7
日本人の配偶者等	3,433	3,287	3,092	2,946	2,687	-8.8
そ の 他	5,948	5,581	5,514	5,524	5,308	-3.9

(注1) 平成29年11月1日に在留資格「技能実習3号イ」及び「技能実習第3号ロ」が新設された。

(注2) 「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 (令和2年1月1日現在)

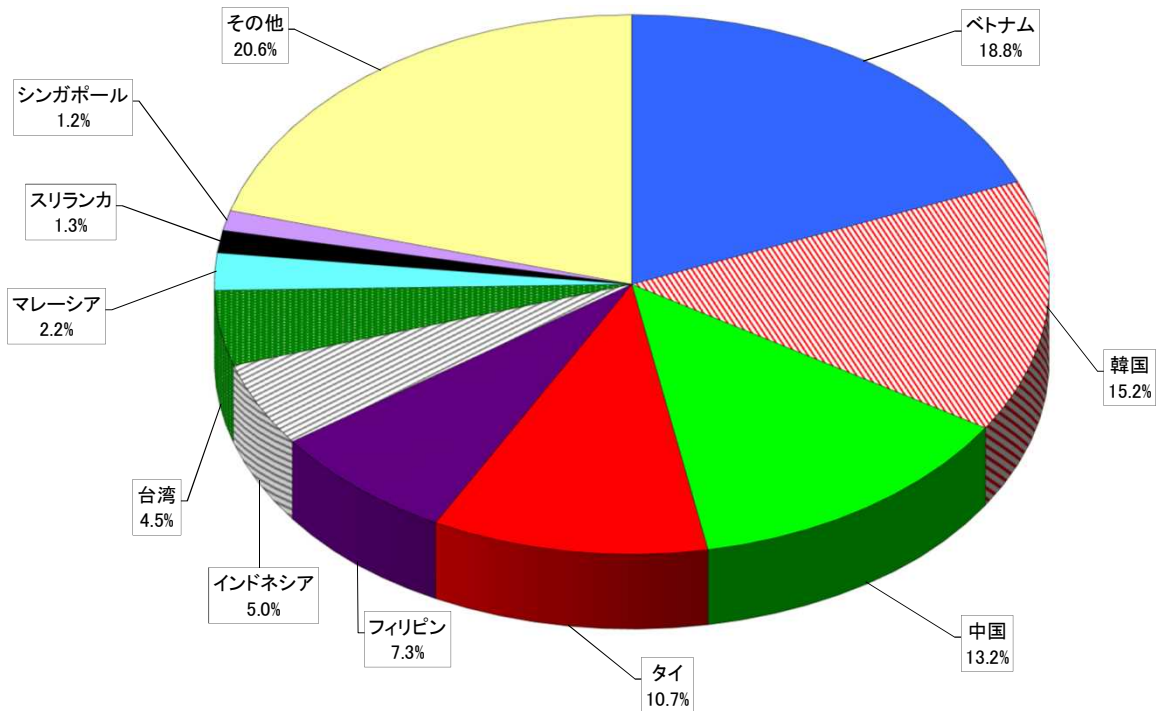


(注) 各項目における構成比(%)は、表示桁未満を四捨五入しているため、合計が必ずしも100.0%とならない場合があります。

国籍・地域別 在留資格別 不法残留者数（令和2年1月1日現在）

国籍・地域	総数	在留資格											
		短期滞在	技能実習	技能実習 1号イ	技能実習 1号ロ	技能実習 2号イ	技能実習 2号ロ	技能実習 3号イ	技能実習 3号ロ	特定活動	留学	日本人の 配偶者等	その他
総数	82,892	51,239	12,427	13	5,309	14	7,048	-	43	5,688	5,543	2,687	5,308
ベトナム	15,561	841	8,632	5	3,582	7	4,999	-	39	1,815	3,811	13	449
韓国	12,563	11,921	-	-	-	-	-	-	-	32	143	224	243
中国	10,902	5,494	2,663	4	1,257	3	1,398	-	1	376	1,018	417	934
タイ	8,872	8,394	137	-	61	-	75	-	1	33	10	210	88
フィリピン	6,061	2,677	143	2	62	1	78	-	-	715	17	903	1,606
インドネシア	4,180	2,305	670	1	271	3	394	-	1	977	86	54	88
台湾	3,730	3,669	-	-	-	-	-	-	-	13	7	11	30
マレーシア	1,846	1,812	-	-	-	-	-	-	-	-	6	14	14
スリランカ	1,112	527	6	-	4	-	2	-	-	342	138	20	79
シンガポール	994	991	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
その他	17,071	12,608	176	1	72	-	102	-	1	1,385	307	818	1,777

国籍・地域別 不法残留者数の割合（令和2年1月1日現在）



(注) 各項目における構成比(%)は、表示桁未満を四捨五入しているため、合計が必ずしも100.0%とにならない場合があります。

報告書

「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」

令和2年6月

第7次出入国管理政策懇談会
「収容・送還に関する専門部会」

「収容・送還に関する専門部会」名簿

(敬称略・部会長以外の委員は五十音順)

(委員)

部会長

やす とみ きよし
安 富 潔

慶應義塾大学名誉教授

あか し じゅん いち
明 石 純 一

筑波大学人文社会系准教授

おお はし ひで お
大 橋 秀 夫

医師

かわ むら ま り
川 村 真 理

杏林大学総合政策学部教授

たか はし なお や
高 橋 直 哉

中央大学大学院法務研究科教授

たか や しげる
高 宅 茂

日本大学危機管理学部教授

てら わき かず みね
寺 脇 一 峰

弁護士

の ぐち き く み
野 口 貴 公 美

一橋大学大学院法学研究科教授

みや ぎき しん
宮 崎 真

弁護士

やな せ ふさ こ
柳 瀬 房 子

特定非営利活動法人難民を助ける会会長

(オブザーバー)

かわ うち とし つき
川 内 敏 月

国連難民高等弁務官駐日事務所副代表

目 次

第 1	本専門部会の設置の趣旨及び検討経過	
1	本専門部会の設置の趣旨	1
2	本専門部会における検討経過	1
第 2	送還及び収容・仮放免に関する現状等	
1	出入国在留管理庁による現状説明	
(1)	送還に関する現状	5
(2)	収容・仮放免に関する現状	10
2	オブザーバーの意見及びヒアリングにおいて示された意見	18
第 3	本専門部会の提言の前提となる基本的な考え方	21
第 4	各論点についての検討及び提言	
1	送還を促進するための措置の在り方	
(1)	本人の事情を適切に把握するための措置等	22
(2)	退去強制令書の発付を受けた者に対する自発的な出国を促すために考えられる運用上又は法整備上の措置	26
(3)	退去強制令書が発付されたものの本邦から退去しない行為に対する罰則の創設	29
(4)	庇護を要する者を適切に保護しつつ、送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための運用上又は法整備上の措置	34
(5)	その他送還を促進し、又は送還が困難な者に適切に対処するための措置	40
2	収容の在り方	
(1)	収容期間の上限、収容についての司法による審査	42
(2)	被収容者のプライバシーの確保や被収容者に対する医療、被収容者の心情把握・ケアに関する取組等の被収容者の処遇	47
(3)	仮放免その他収容の長期化を防止するための措置	
ア	仮放免の要件・基準、収容代替措置	51
イ	仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則等の創設	54
3	本専門部会の課題に関し示されたその他の主な意見	57
第 5	終わりに	59

第1 本専門部会の設置の趣旨及び検討経過

1 本専門部会の設置の趣旨

「収容・送還に関する専門部会」（以下「本専門部会」という。）は、送還忌避者の増加や収容の長期化を防止する方策やその間の収容の在り方を議論・検討するため、令和元年10月、法務大臣の私的懇談会である第7次出入国管理政策懇談会の下に設置されたものである。

同懇談会及び本専門部会第1回会合において出入国在留管理庁から説明された本専門部会の設置の趣旨は、次のとおりである。

「かねてより退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず、様々な理由により、送還を忌避する者が相当数存在しており、実務上、迅速な送還の実現に対する大きな障害となっている。

そして、このような送還忌避者の中には、法律上、難民認定手続中は一律に送還が停止されることに着目し、この送還の停止を目的に申請していると思われる濫用・誤用的な難民認定申請者も少なからず見受けられ、これに対する適切な対応の必要性もかねてより指摘されているところである。

送還忌避者の増加は、我が国にとって好ましからざる外国人を強制的に国外に退去させるという退去強制制度の趣旨を没却するばかりか、退去強制を受ける者の収容の長期化の主要な要因ともなっている。

そして、送還忌避者の増加や収容の長期化が適正な出入国在留管理行政や被収容者の健康上問題であることは明らかであることから、これらを防止する方策やその間の収容の在り方を検討することは、出入国在留管理行政にとって喫緊の課題である。

そこで、これら送還忌避者の収容・送還に関する問題を解決するため、今後、入管当局が採るべき具体的な方策について、現状や課題を踏まえつつ、専門的知見を有する有識者や実務者の方々に御議論いただくこととし、出入国管理政策懇談会に専門部会を設置することとした。」

2 本専門部会における検討経過

本専門部会の会合は、令和元年10月21日の第1回会合から令和2年6月15日の第10回会合まで、計10回開催された（これらの会合のほか、同年3月から4月までの間には、後記のとおり提言骨子（案）を基に委員からの意見を募る手続もとった。）。

各会合等の概要は、次のとおりである。

○ 第1回会合（令和元年10月21日）

出入国在留管理庁から、本専門部会の設置の趣旨、送還忌避者の実態、大村入国管理センター被収容者死亡事案に関する調査報告書について、それぞれ説明が行われた。

その後、委員の間で、本専門部会における議論の対象となる論点の整理に向けた意見交換を行った。

○ 第2回会合（同年11月11日）

第1回会合で委員から示された論点整理に向けた意見を踏まえ、部会長から示された論点整理案に基づき、本専門部会で検討すべき論点に関する議論が行われた。

また、出入国在留管理庁から、送還に関する現状等に関する説明が行われ、その後、送還を促進するための措置の在り方等について、委員による議論を行った。

○ 東日本入国管理センターの視察（同年11月20日、令和2年1月22日）

収容に関する実情等の把握のため、各委員の日程の都合を踏まえて2回に分けて、入国者収容所東日本入国管理センターの視察を行った。

○ 第3回会合（令和元年11月25日）

部会長から、第2回会合における意見交換を踏まえて修正した論点整理案が示され、委員により、本専門部会の論点整理として了承された。

本専門部会において整理された論点は、以下のとおりである。

1 送還を促進するための措置の在り方

- 退去強制令書の発付を受けた者に対する自発的な出国を促すために考えられる運用上又は法整備上の措置
- 退去強制令書が発付されたものの本邦から退去しない行為に対する罰則の創設
- 庇護を要する者を適切に保護しつつ、送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に対処するための運用上又は法整備上の措置
- その他送還を促進し、又は送還が困難な者に適切に対処するための措置

2 収容の在り方

- 収容期間の上限、収容についての司法による審査
- 被収容者のプライバシーの確保や被収容者に対する医療、被収容者の心情把握・ケアに関する取組等の被収容者の処遇
- 仮放免
 - ・ 仮放免の要件・基準
 - ・ 仮放免された者による逃亡等の行為に対する罰則の創設
- その他収容の長期化を防止するための措置

また、出入国在留管理庁から、収容・仮放免に関する現状等について説明が行われ、その後、収容の在り方等について、委員による議論を行った。

○ 第4回会合（同年12月12日）

出入国在留管理庁から、入管収容施設（入国者収容所又は収容場をいう。以下同

じ。)内の処遇に関する現状、諸外国における収容・送還に関する法制度等に関する説明が行われ、その後、被収容者の処遇の在り方、送還を促進するための措置の在り方等について、委員による議論を行った。

また、IOM(国際移住機関)駐日事務所佐藤美央代表から、「IOMによる自主的帰国・社会復帰支援プログラム」についてヒアリングを実施した(本専門部会におけるヒアリングの概要については、後記第2の2参照)。

○ 第5回会合(令和2年1月16日)

収容・送還に関する関係者ヒアリングとして、東京出入国在留管理局処遇部門首席入国警備官から同局における被収容者の処遇の現状等について、同局執行第一部門統括入国警備官から同局における被退去強制者の送還の現状等について、認定NPO法人難民支援協会石川えり代表理事から難民保護の視点からの収容・送還の課題等について、入管関係訴訟等に携わる児玉晃一弁護士から長期収容とその解決に向けた提言等について、それぞれヒアリングを実施した。

また、出入国在留管理庁から、諸外国における収容・送還に関する法制度に関する資料について、前回会合以降に更新された部分に係る説明が行われた。

○ 第6回会合(同月28日)

収容・送還に関する関係者ヒアリングとして、大村入国管理センターにおいて被収容者の支援活動等に携わる柚之原寛史牧師から、被収容者が有する意見、要望等についてヒアリングを実施した。

次に、収容の在り方について、委員による議論を行った。

最後に、出入国在留管理庁から、「これまでの議論において提案された(主な)方策等(案)」(各論点について本専門部会のこれまでの議論において委員から提案された方策をリストとしてまとめた資料)に関する説明が行われ、その後、送還を促進するための措置の在り方に係る部分について、委員による議論を行った。

○ 第7回会合(同年2月17日)

出入国在留管理庁から、諸外国における収容・送還に関する法制度(前回会合以降に更新された部分)、入管法上の罰則等について説明が行われた。

その後、「これまでの議論において提案された(主な)方策等(案)」について、前回に引き続き委員による議論を行った。

○ 提言骨子(案)(部会長私案)の配布等

令和2年3月5日に予定されていた第8回会合では、部会長から、議論の取りまとめのための素案を示すこととされていたが、諸般の事情により、同日の開催は延期された。

会合の開催に代え、事務局から、提言の叩き台となる部会長私案として作成された「提言骨子(案)」等を各委員に送付し、それに対し、各委員から意見が提出された。

○ 第8回会合（同年5月22日）

出入国在留管理庁から、入管施設感染防止タスクフォースにおいて作成された「入管施設における新型コロナウイルス感染症対策マニュアル」の概要について説明が行われた。

その後、本報告書で示す提言のうち送還を促進するための措置の在り方に関するものについて、委員による議論を行った。

○ 第9回会合（同月29日）

本報告書で示す提言のうち収容の在り方に関するもの及び報告書の構成全般について、委員による議論を行った。

○ 第10回会合（同年6月15日）

委員による議論を行った上、これを踏まえて必要な修正について部会長一任とし、本報告書を取りまとめることとされた。

第2 送還及び收容・仮放免に関する現状等

1 出入国在留管理庁による現状説明

前記第1の2のとおり、本専門部会の各会合において、出入国在留管理庁から、送還及び收容・仮放免に関する説明が行われたところ、同庁による現状説明の要旨は、次のとおりである（なお、以下で述べる平成31年・令和元年及び令和2年における各数値は、いずれも確定集計に至っていない速報値である。）。

(1) 送還に関する現状

ア 送還の制度の概要等

(ア) 退去強制令書の発付に至る手続の概要

退去強制は、我が国にとって好ましくない外国人をその意に反しても国外に退去させるという強力な行政作用であることから、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」又は単に「法」という。）は、退去強制手続の対象となる外国人の主張を十分に聴き、聴取した事情その他の事実関係を踏まえて適切な処分を行うことが可能となるよう、退去強制令書の発付に至るまでに数段階の慎重な審査を行う手続を定めるとともに、特別に在留を許可すべき事情がある場合には在留特別許可を付与することができるものとしている。

すなわち、退去強制手続は、入国警備官の違反調査（法第27条）により開始される所、入国警備官は、違反調査の結果、退去強制事由に該当すると疑うに足りる相当の理由があるときは、容疑者を收容した上で入国審査官に引き渡さなければならない（法第39条第1項、第44条）。

引渡しを受けた入国審査官は、容疑者が退去強制対象者に該当するか否かについて違反審査（法第45条）を行い、これに該当すると認定したときは、容疑者にその旨を知らせる（法第47条第3項）。

容疑者がこの認定に異議があるときは、特別審理官による口頭審理（法第48条）を請求することができ、特別審理官は、口頭審理の結果、入国審査官の認定に誤りがないと認めるときは、容疑者にその旨を知らせる（同条第8項）。

容疑者は、特別審理官の判定に異議があるときは、法務大臣に対して異議の申出をすることができ、法務大臣は、異議の申出に理由があるかどうかを裁決する（法第49条）。

この裁決の特例として、法務大臣は、容疑者の異議の申出に理由がないと認める場合であっても、特別に在留を許可すべき事情があると認めるときは、在留特別許可を付与することができる（法第50条。なお、異議の申出に対する裁決や在留特別許可を行う権限は、法第69条の2の規定に基づく権限の委任として、地方出入国在留管理局長に委任されている。）。

主任審査官による退去強制令書の発付は、容疑者が退去強制対象者に該当する旨の違反審査の認定に服したとき（法第47条第5項）、容疑者が違反審査

の認定に誤りがない旨の特別審理官の判定に服したとき（法第48条第9項）又は法務大臣が容疑者の異議の申出に理由がないと裁決したとき（法第49条第6項）に行われる。

このように、退去強制令書の発付は、入国警備官とは官職を異にする入国審査官による違反審査、特別審理官による口頭審理並びに法務大臣による裁決（法第49条第3項）及び在留特別許可の許否の判断という多段階の審査・判断の機会が与えられた手続の下で、退去強制対象者に該当し、かつ、在留特別許可を付与すべき事情もないと判断された者に対してなされる処分である。

主任審査官により発付された退去強制令書は、入国警備官が執行する（法第52条第1項）。入国警備官は、退去強制令書を執行するときは、退去強制を受ける者に退去強制令書又はその写しを示して、速やかに送還先に送還しなければならない（同条第3項）。

（イ）送還の種類

入管法上、送還は、入国警備官が送還先まで送還する方法によるもの（法第52条第3項）が原則として定められているが、退去強制令書を発付された外国人（以下「被退去強制者」という。）が、入国者収容所長又は主任審査官の許可に基づき、自らの負担により、自ら本邦から退去する方法（同条第4項）によることも可能である。後者の送還方法は、実務上、自費出国と称され、後記（ウ）のとおり送還件数の大多数を占めている。

自費出国をしない被退去強制者については、国費による送還（以下「国費送還」という。）が行われる。国費送還には、一人の被送還者を個別的に送還する個別送還と、複数の被送還者をまとめて送還する集団送還とがある。

個別送還には、入国警備官が護送官として送還先まで同行するものとそうではないものがある。送還を拒んでいる者や帰国を希望するものの病気等で介護が必要な者については、入国警備官が護送官として送還先まで同行する護送官付き国費送還の方法がとられる。他方、帰国を希望するものの帰国費用が不足している者については、入国警備官が護送官として送還先まで同行することなく、費用の全部又は一部を国費で負担して帰国させることにより送還を行う方法がとられる。

集団送還は、チャーター機を手配した上で、送還先が共通する被退去強制者を集団で送還する方法であり、平成25年度から実施されている。

なお、国費送還とは別に、IOMが実施している自主的帰国・社会復帰支援プログラムにより、送還先国への帰国が実現されることもある。このプログラムは、IOM駐日事務所の協力を得て平成25年度から実施されており、帰国後の職業紹介、医療機会の提供等の社会復帰支援を行うことにより、被退去強制者が有する帰国後の生活等に対する不安を払しょくし、自主的帰国を促すも

のである。

(ウ) 送還件数に関する統計

入管法上は、国費送還が原則とされているが、実際には、送還の大部分は自費出国によるものであり、国費送還はそれに比して少数である。

送還の件数は、訪日外国人及び在留外国人の増加を背景に、ここ数年増加傾向にあり、平成26年には、国費送還が235件（内訳は、護送官付き個別送還55件、護送官なし個別送還148件、集団送還32件）、自費出国が5228件であったが、平成30年には、国費送還が517件（内訳は、護送官付き個別送還169件、護送官なし個別送還301件、集団送還47件）、自費出国が8755件、平成31年・令和元年には、国費送還が516件（内訳は、護送官付き個別送還203件、護送官なし個別送還313件）、自費出国が8967件にまで増加している。

なお、前記のIOMの自主的帰国・社会復帰支援プログラムによって、平成25年のプログラム開始以来、令和2年3月末までに、47件82人が帰国している。

イ 送還忌避者について

(ア) 送還忌避者の意義及び人数等

前記ア（ア）記載のとおり、被退去強制者については、入管法上、速やかな送還が求められているが、退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず、様々な事情を主張し、自らの意思に基づき、法律上又は事実上の作為・不作為により本邦からの退去を拒んでいる者が相当数存在しており、入管実務上、このように送還を拒んでいる被退去強制者を「送還忌避者」（注）と呼んでいる。

（注）送還忌避者か否かは、自らの意思に基づき本邦からの退去を拒んでいるか否か、すなわち、自費出国ではなく国費送還が必要となり得る者であるか否かという観点から判別しているものであり、難民認定手続中（審査請求中を含む。以下同じ。）又は訴訟係属中である者も、自らの意思に基づき退去を拒んでいる限りは、送還忌避者に含まれることとなる。難民認定手続中又は訴訟係属中の者の中には、真に難民として認定され、又は訴訟において請求が認容されるべきものもいれば、送還を回避するための手段として手続を利用しているものもいるが、これらを手続中に峻別することは困難であるので、飽くまで自らの意思に基づき本邦からの退去を拒んでいるか否かという観点から判別している。もっとも、後記（イ）②及び③のとおり、現行法上、難民認定手続中の者について送還を行うことはなく（法第61条の2の6第3項）、また、入管関係訴訟が係属中の者については、運用上の配慮として、送還を差し控えている。

令和元年12月末時点において、退去強制令書の発付を受けて入管収容施設

に収容中の者 9 4 2 人のうち、自らの意思に基づき送還を忌避する者（以下「送還忌避被収容者」という。）は、6 4 9 人（約 6 9 パーセント）である。

また、同月末時点において、退去強制令書の発付を受けて仮放免中の者（以下「被退令仮放免者」という。）は 2 2 1 7 人であるところ、その多くは送還忌避者である（同年 6 月末時点においては、被退令仮放免者 2 3 0 3 人のうち、2 2 4 2 人（約 9 7 パーセント）は送還忌避者であった。）。

（イ）法律上又は運用上送還の障害となる事由

被退去強制者に対しては、入国警備官がその者を送還先に送還することが義務付けられている（法第 5 2 条第 3 項）。それにもかかわらず相当数の送還忌避者について速やかな送還を行うことができない状況にあるのは、以下にみるように、法律上又は運用上送還を妨げることとなる様々な事由があるためである。

① 送還先国の非協力（送還困難国の存在）

送還忌避者を送還しようとしても、その者の受入れを拒否する国や、駐日大使館・領事館が臨時旅券の職権発給に応じない国（送還困難国）が一部に存在し、そのような国の国籍を有する者が送還を忌避する場合、送還が著しく困難となる。

なお、現状において、送還困難国であっても、本人が送還に応じる意思を示していれば、受入れや旅券発給には応じるのが常であり、本人が帰国を希望するにもかかわらずその受入れ等を拒む国は見当たらない。

② 難民認定手続中の送還停止効

法第 6 1 条の 2 の 6 第 3 項は、難民認定申請をした者に対する退去強制手続については、難民不認定処分がされて審査請求期間が経過したときや、難民不認定処分に対する審査請求を棄却等する裁決がされるなどしたときまで送還を停止する旨規定している。

現行法上、このような難民認定手続中の送還停止効は、難民認定申請の理由や回数にかかわらず生じるものとされている。もとより、送還停止効は、難民認定手続中の者が、同手続中に送還されることなく安心して審査を受けられるよう、法的地位の安定化を図るという趣旨に基づき、適切に運用されているが、送還忌避者にとっては、たとえ難民認定申請や審査請求が退けられても、申請を繰り返している限り、送還されることはないこととなる。

なお、前記（ア）記載の令和元年 1 2 月末時点における送還忌避被収容者 6 4 9 人のうち、難民認定手続中の者は 3 9 1 人（約 6 0 パーセント）、複数回の難民認定申請に及んでいる者は 2 2 7 人（約 3 5 パーセント（難民認定手続中の者の約 5 8 パーセント）、最多は申請 5 回目）である（注）。

（注）令和元年 1 2 月末時点における難民認定申請（一次審査）の未処理数

は1万8562人（そのうち、初回申請が1万7870人、複数回申請が692人）であり、同時点における審査請求（不服申立て）の未処理数は1万562人（そのうち、初回申請が8951人、複数回申請が1611人）である。

難民認定申請（一次審査）の未処理数のうち、複数回申請が多い国は、トルコ、ミャンマー、スリランカ、イラン、ナイジェリア等である。

③ 訴訟提起

我が国の裁判所で入管関係訴訟（例えば、退去強制処分や難民不認定処分を争う訴訟）が係属中の被退去強制者については、前記②記載の難民認定手続中の送還停止効とは異なり、法律上の送還停止効があるわけではないが、裁判を受ける権利に配慮して、裁判終結までの間は送還を差し控える運用が行われている。

なお、前記（ア）記載の令和元年12月末時点における送還忌避被收容者649人のうち、入管関係訴訟係属中の者は75人（約12パーセント）である。

④ 送還妨害行為

従来から、送還忌避者について個別送還として護送官付き国費送還を行おうとする場合において、送還に使用する民間航空機（定期就航便）の中でその者が大声を出したり、航行中に暴れるつもりである旨の脅迫的言辞を弄するなどの送還妨害行為に及んだ結果、機長の判断で搭乗を拒否されるなどして、送還の実現に至らないこととなる事例が一定数存在する。

⑤ 仮放免中の逃亡

仮放免中に逃亡して所在不明になる者が相当数存在しており、このような者についても、所在が判明して再收容に至るなどするまでの間、送還の実現は不可能になる。

（ウ）本邦からの退去を拒む理由として主張される事由

被退去強制者が送還忌避者に該当するか否かは、退去強制令書の発付後に入国警備官がその者と面接（執行面接）をして事情を聴取した際、本人が帰国希望の意思を示すか退去を拒む意思を示すかにより判断している（退去を拒む意思を示す者が送還忌避者である。）。

こうした際、退去を拒む理由として主張される事由としては、

- ① 自分が難民であることその他迫害等のおそれにより本国に帰国することが困難であること
- ② 本邦にいる家族との同居や、本邦にいる子の養育を行いたいこと
- ③ 本邦に生活の基盤があること
- ④ 本邦で稼働したいこと

などが挙げられる。

なお、前記ア（ア）のとおり、通常、本国に帰国することが困難である事情や本邦への在留を希望する事情の有無・内容等については、退去強制令書の発付に至るまでの手続（難民認定申請を行っている場合は、難民認定手続を含む。）において把握・考慮されており、これらの事情等が総合考慮された上で難民認定や在留特別許可を行うべき事案ではないとの判断がなされた結果として、その者に対し退去強制令書が発付されているものである（例えば、日本人の同居家族がいるとしても、本人の違反内容や犯罪歴等関係する事情を総合考慮し、在留特別許可が不相当として退去強制処分が行われるなど）。

(2) 収容・仮放免に関する現状

ア 収容に関する現状

(ア) 収容の制度の概要

退去強制を受ける者の収容には2種類ある。

1つは、入国警備官の違反調査により退去強制事由に該当すると認められた者について、退去強制対象者に該当するかを審査する手続を進めるに際して行う、収容令書に基づく収容（法第39条第1項）である。収容令書に基づく収容の期間は、30日以内とされているが、やむを得ない事由があると認められる場合に最大30日延長することができる（法第41条第1項）。

もう1つは、前記(1)ア（ア）記載の手続を経て退去強制令書が発付された者について行われる、退去強制令書に基づく収容である。退去強制令書に基づく収容は、退去強制令書を執行する場合において、被退去強制者を直ちに本邦外に送還することができないときに、送還可能のときまで行うことができるものとされている（法第52条第5項）。

本専門部会では、被退去強制者の送還忌避や長期収容に関する問題に関する議論・検討を行ってきたものであるため、以下では、主として退去強制令書に基づく収容に関して述べる。

(イ) 収容に関する統計

入管収容施設における各年末時点での被収容者数の総数（収容令書による収容と退去強制令書による収容の総数）は、平成26年12月末時点で932人であったが、その後増加し、平成30年12月末時点では1246人に至った。なお、令和元年12月末時点では、若干減少して1054人となっている。

このうち、収容期間6か月以上の被収容者は、平成26年12月末時点では290人（総数の約31パーセント）であったが、平成30年12月末時点では681人（総数の約55パーセント）に上り、令和元年12月末時点では若干減少したものの462人（総数の約44パーセント）となっている（注）。

（注）収容期間6か月以上の被収容者につき、平成26年12月末、平成30

年12月末及び令和元年12月末の各時点における収容期間別の数を比較すると、次のとおりである。

収容期間	平成26年12月末	平成30年12月末	令和元年12月末
6月以上1年未満	199人	190人	97人
1年以上1年半未満	67人	178人	86人
1年半以上2年未満	12人	146人	82人
2年以上2年半未満	6人	76人	77人
2年半以上3年未満	2人	65人	57人
3年以上	4人	26人	63人

イ 収容中の処遇に関する現状

(ア) 処遇に関する法令の定め

法第61条の7は、入管収容施設の被収容者の処遇について、施設の保安上支障がない範囲内においてできる限りの自由が与えられなければならない旨（同条第1項）を規定するなどした上で、同条に規定するもの以外の被収容者の処遇に関し必要な事項は、法務省令で定めるものとしている（同条第6項）。

これを受けて定められた法務省令である被収容者処遇規則（昭和56年法務省令第59号）は、被収容者の人権を尊重しつつ、適正な処遇を行うことをその目的（同規則第1条）として規定し、施設の保安上支障がない範囲内において、被収容者がその属する国の風俗習慣によって行う生活様式を尊重しなければならないこととしている（同規則第2条）。

(イ) 処遇の実情

様々な処遇上の場面における取扱いの例は、別表「入管収容施設における処遇状況」（17ページ参照）のとおりである。

例えば、被収容者の心情把握という観点では、「看守勤務者による面接」の欄に記載のとおり、看守勤務者が適宜のタイミングで被収容者に声をかけ、別室で面接を実施し、健康状態の聴取や退去強制手続に関する相談等を行っている（送還に応じる意思や送還先に関する希望等も、この面接の中で聴取するようにしている。）。また、カウンセラーによるカウンセリングの機会を設けている。

また、入管収容施設では、開放処遇、すなわち、日中の時間帯に居室扉を解錠し、ホール等で自由に活動することを認める処遇を実施しており、「外部交通」の欄に記載のとおり、開放時間帯には電話通信を自由に実施できるようにしている。面会についても、領事官・弁護士等はもとより、家族、友人等との間でも許可している（同規則第33条、第34条）。

入管収容施設では、保安上の必要性から、カーテン等の設置されていない居室での集団処遇を原則としているが、プライバシーの確保という観点では、「衛生・入浴」の欄に記載のとおり、被収容者に対し、適宜入浴させる（同規則第29条）際、開放処遇時間帯は看守勤務者によるシャワー室前における立会なしの状態でシャワー室を自由に使用できるようにするなどの配慮を行っている。

食事（同規則第25条、第26条）については、宗教やアレルギー等に配慮した食事を用意しており、例えば、東日本入国管理センターにおいては、100種類以上の特別食を必要としている。

運動・余暇活動については、開放処遇時間帯であれば、戸外の運動場での運動が可能であり、また、就寝時までは読書やテレビ視聴等様々な活動を自由に選択できる。

宗教的配慮については、宗教上の行為等に特段の制限はなく、方角の表示等により礼拝等にも配慮している。

なお、現在、収容期間6か月以上の被収容者は、東日本及び大村の各入国管理センター並びに東京、名古屋及び大阪の各出入国在留管理局において収容しているところ、東日本及び大村の各入国管理センターには男性のみ、東京、名古屋及び大阪の各出入国在留管理局には男女を収容している。

(ウ) 被収容者に対する医療

被収容者処遇規則第30条第1項は、「所長等は、被収容者がり病し、又は負傷したときは、医師の診療を受けさせ、病状により適当な措置を講じなければならない。」旨規定している。

入管収容施設においては、被収容者が医師による診療を必要とする場合、庁内診療（入管収容施設内で診療を受けさせること）又は庁外診療（被収容者を外部の病院等に同行して診療を受けさせること）により対応している。

庁内診療は、近隣医療機関から当該入管収容施設に来診する非常勤の医師又は歯科医師により行っている。大規模な入管収容施設では、常勤又は非常勤の看護師や准看護師の資格を持つ入国警備官を配置している（ただし、准看護師については、現在、大村入国管理センターに配置していない。）。

なお、令和2年6月1日現在、東日本入国管理センター、大村入国管理センター及び東京出入国在留管理局には各1名の常勤医師（国家公務員の身分で勤務する医師）の配置枠があるところ、東日本入国管理センターには常勤医師1名が配置されているが、大村入国管理センター及び東京出入国在留管理局ではその配置に至っていない。出入国在留管理庁及びこれら両施設は、関係機関に協力を求めるなどして引き続き常勤医師の確保に取り組んでいる。

ウ 収容に関する現下の課題

(ア) 収容の長期化

前記ア（イ）記載の統計に示されているとおり、近時、退去強制令書による収容期間が長期化している被収容者の比率が増加している。

退去強制令書による収容は、「送還可能のときまで」（法第52条第5項）執り得る措置として規定されており、送還が円滑に実施される限り、長期収容が生じることはないところ、前記(1)イで述べた送還忌避者の問題が、収容の長期化の大きな要因となっているものと考えられる。

収容の長期化は、被収容者のストレスの高まり等を通じて、次に述べる処遇の困難化にも大きく影響しているものと考えられる。

(イ) 処遇の困難化

① 被収容者の遵守事項違反行為と制止・隔離措置

入管収容施設においては、一部の処遇困難な被収容者により、集団での官給食の摂食拒否（拒食）、集団での居室拒否及び施設の汚損・破壊等の行為が発生し、処遇を担当する入国警備官は、このような被収容者の行為に対処しなければならない上、処遇の過程で脅迫的な言動を受けることもあるなど、被収容者の処遇に苦慮している。

被収容者がこのような行為に及んだ場合、入国警備官は、被収容者の遵守事項（被収容者処遇規則第7条）に違反したものとしてその行為を制止したり（同規則第17条の2）、他の被収容者から隔離して収容したりする（同規則第18条）ことがあるところ、平成27年には、制止件数が463件、隔離収容件数が174件であったが、平成30年には、制止件数が1425件、隔離収容件数が407件、平成31年・令和元年には、制止件数が1431件、隔離収容件数が569件に上っている。

隔離措置については、入管収容施設の保安上の必要性から行われるものであり、刑事収容施設において矯正処遇の規律維持の必要性から行われる懲罰とは異なるため、対象となる被収容者は、単独室などに移されるのみであり、その余の処遇内容は他の被収容者と変わるものではない。そのため、隔離後も上記のような遵守事項違反行為を繰り返す被収容者も少なくなく、これも入国警備官にとって処遇業務を行う上での大きな負担となっている。

② 拒食事案の発生

処遇を困難化させる被収容者の行動の中で、近時大きな課題となっているのは、仮放免を求めての拒食事案の発生である。

全国の入管収容施設においては、大村入国管理センターにおいて拒食中の被収容者の死亡事案が発生した令和元年6月頃から、拒食が急速に拡大しており、半年以上が経過した令和2年1月末時点においても、完全な収束には至っていない。

現在拒食中の者及びこれまでに拒食に及んだことがある者の累計は、令和2年1月末時点において、235人に上る。

拒食者に対しては、摂食指導や説得を継続するとともに、医師の診察等により対処しているが、健康状態に著しい悪化が認められる場合には、諸般の事情を総合的に考慮して、当該拒食者の仮放免を許可する場合もある。

しかし、拒食後に仮放免された者が逃亡して所在不明となる事案が増加しており、令和2年1月末時点において、拒食後に仮放免され、逃亡して所在不明となっている者は64人に上っている。

(ウ) 被収容者に対する医療に係る負担

各入管収容施設における庁内での診療等は、非常勤の医師・歯科医師（東日本入国管理センターにおいては、常勤医師及び非常勤の医師・歯科医師）、看護師、准看護師の資格を有する入国警備官等により対応している。

診療・投薬の件数については、庁内診療、庁外診療及び投薬とも増加している（平成29年は、庁内診療1万8119件、庁外診療2283件、投薬99万576件、平成30年は、庁内診療1万9326件、庁外診療3057件、投薬125万9834件、平成31年・令和元年は、庁内診療2万330件、庁外診療2923件、投薬120万1236件）。被収容者を外部の病院等に連れて行く場合は、その都度、少なくとも複数の入国警備官を連行要員として確保しなければならないが、投薬を行う場合は、被収容者一人一人の症状に応じて処方された様々な種類の薬剤を準備した上で薬剤の取り違えや服用間隔の誤りがないようにしなければならないため、診療・投薬件数の増加は、入国警備官の処遇業務上の負担を更に大きなものとしている。

エ 仮放免に関する現状

(ア) 仮放免の制度の概要

仮放免は、収容令書又は退去強制令書により入管収容施設に収容されている者について、一定の関係人の請求により又は職権で、保証金を納付させ、かつ、必要な条件を付して、一時的に収容を停止し、身柄の拘束を仮に解く措置である（法第54条）。

本専門部会では、被退去強制者の送還忌避や長期収容に関する問題に関する議論・検討を行ってきたものであるため、以下では、主として退去強制令書に基づき収容された者の仮放免に関して述べる。

仮放免は、飽くまで一時的に身柄の拘束を解く措置であるため、現行制度上、仮放免が許可されても在留資格が付与されるわけではなく、本邦への滞在や就労が許される立場にないことに変わりはない。

仮放免の許否は、仮放免請求により又は職権で、個別の事案ごとに被収容者をめぐる諸般の事情を総合的に勘案して判断される。その判断において考慮さ

れる事項としては、例えば、被收容者の容疑事実又は退去強制事由、仮放免請求の理由及びその証拠、被收容者の性格、年齢、資産、素行、健康状態等が挙げられる（法第54条第2項、仮放免取扱要領第9条）。

ただし、現行の運用上、仮放免を許可することが適当とは認められない者については、その者が收容に耐え難い傷病者でない限り、原則として、送還が可能となるまで收容を継続し、送還に努めることとしている。特に、①殺人、強盗、人身取引加害、わいせつ、薬物事犯等、社会に不安を与えるような反社会的で重大な罪により罰せられた者、②犯罪の常習性が認められる者や再犯のおそれが払しょくできない者、③社会生活適応困難者、④出入国在留管理行政の根幹を揺るがす偽装滞在・不法入国等の関与者で悪質と認められる者については、よほどの事情がない限り、收容を継続することとしている。

仮放免を許可する際には、住居や行動範囲の制限、出頭義務、就労活動の禁止を含むその他の条件とともに、仮放免の期間を定めている。その期間は、被退令仮放免者の場合は原則として1か月以内、病気治療等のため長期間の仮放免を必要とする場合は3か月以内とされるが、仮放免を継続する必要がある場合は、その期間の延長が許可される（仮放免取扱要領第17条、第18条、第19条、第23条）。

保証金額については、逃亡や条件違反のおそれの程度を考慮し、300万円以下の範囲内で、適当な額の保証金を決定し、仮放免を許可する際に納付させている（法第54条第2項、入管法施行規則第49条第5項）が、職権による仮放免許可の場合は、その納付を免除することも可能である（仮放免取扱要領第11条、第27条）。弁護士が身元保証人となる場合等は、保証金の決定に当たってもこれを評価し、出頭確保の観点から必要最小限の額となるよう配慮している（平成22年の日本弁護士連合会と法務省入国管理局（当時）との間の合意に基づく取扱い）。

仮放免された者が逃亡したり、仮放免の条件に違反したりした場合には、仮放免を取り消すことができる（法第55条）。

（イ）被退令仮放免者に関する統計

被退令仮放免者の数は、ピークとなった平成27年12月末時点では3606人であったが、令和元年12月末時点では2217人である（注）。

また、同月末時点における被退令仮放免者2217人のうち、難民認定手続中である者が1412人（約64パーセント）、入管関係訴訟係属中の者が189人（約9パーセント）である。

難民認定手続中の1412人のうち、複数回申請に及んでいる者は975人（約69パーセント、最多は申請6回目）である。

平成31年1月から令和元年12月末までの間、被退令仮放免者で警察等か

ら逮捕（入管法違反によるものを除く。）された旨通報があった者は47人である。

また、同月末時点において、被退令仮放免中に逃亡し、仮放免を取り消されて手配中の者は362人である。

（注）被退令仮放免者につき、平成27年12月末及び令和元年12月末の各時点における仮放免期間別の数を比較すると、次のとおりである。

また、同月末時点における被退令仮放免者2217人のうち、20歳未満の者は297人である。

仮放免期間	平成27年12月末	令和元年12月末
3年未満	2092人	745人
3年以上5年未満	882人	495人
5年以上7年未満	418人	357人
7年以上10年未満	172人	452人
10年以上	42人	168人

別表 入管収容施設における処遇状況

※参照条文の番号は被収容者処遇規則のもの

看守勤務者による面接	<ul style="list-style-type: none"> • 朝夕の点呼時，投薬時，申出書の受理時，動しよう（巡回）中など，適宜のタイミングで声かけ • 必要に応じ，処遇室等で面接を実施 • 健康状態の聴取，退去強制手続の相談，その他被収容者の悩み相談など
カウンセリング	<ul style="list-style-type: none"> • 臨床心理士によるカウンセリング（東日本センター・東京局は毎週，大村センター・名古屋局・大阪局は月2回，横浜支局は不定期） • 看護師による健康カウンセリング（東日本センター，東京局，横浜支局，名古屋局及び大阪局で実施）
物品の購入（第35条）	<ul style="list-style-type: none"> • 購入できる物品の種類は施設により異なるが日用品，食品等多数であり，1回に購入できる数量についても原則として制限はない • 大規模収容場では自動販売機（飲料）が設置されている
食事（第25条，第26条）	<ul style="list-style-type: none"> • 一般食以外に文化・習慣・宗教・医療・アレルギーに応じた官給食を支給 • 自費購入の食品を摂ることもできる
運動・余暇活動（第28条）	<ul style="list-style-type: none"> • 原則，毎日，居室開放時間帯に戸外運動を実施 • テレビは，起床後就寝まで視聴できる • 収容場にある図書の閲読は自由
衛生・入浴（第29条）	<ul style="list-style-type: none"> • 居室開放時間帯は，自由にシャワー（温水調節可）使用可能（看守勤務者の立会なし） • 清掃業者による共同使用する場所の清掃や専門業者による居室内駆除作業を定期的実施
医療（第30条）	<ul style="list-style-type: none"> • 入所時において医療従事者による問診，血圧測定等の実施 • 入所後1か月以内に肺X線検査（結核予防の観点） • 病気やけがの場合は本人の申出等により庁内診療又は庁外診療の実施（歯科診療を含む）
外部交通（第33条，第34条）	<ul style="list-style-type: none"> • 面会は原則として面会室で実施（職員の立会は省略することができる） • 親子面会は仕切りのない領事面会室等で実施 • 居室開放時間帯の収容場の電話使用は原則自由，居室施設中は居室内で使用を許可することがある
宗教的配慮	<ul style="list-style-type: none"> • 保安上支障がない限り，宗教上の行為は制限なく，聖書等宗教用具の種類又は量にほぼ制限なし • 収容場内に方角の表示 • ラマダンの習慣を有する被収容者には食事時間について特段の配慮
その他	<ul style="list-style-type: none"> • 物品（貴重品）保管のため，施設できる金属製ロッカーを被収容者に貸与

（注）なお，施設の状況によって異なることがある。

2 オブザーバーの意見及びヒアリングにおいて示された意見

(1) UNHCR（国連難民高等弁務官）駐日事務所副代表（オブザーバー出席者）

本専門部会の各会合には，UNHCR駐日事務所川内敏月副代表がオブザーバーとして出席したところ，同副代表から，提供資料等に基づき，要旨次のような意見が述べられた。

- ・ 公正かつ効率的な難民認定制度の確保が重要であり，それをどのように確保するかについて，外部の専門家も交えた別の議論の場を設定することも含めて検討すべきである。
- ・ ノン・ルフールマンの原則（難民条約等により送還が禁止される国への送還を行わないこととする原則）を遵守するために，難民認定申請者には不服申立中も含めて原則として最終決定までの自動的な送還停止効が認められるべきである。複数回申請で明らかに理由が無い場合に，自動的な送還停止効の例外が設けられるとしても，送還停止効発生の訴えも含めた不服申立機会等の手続保障を確保すべきである。
- ・ 「明らかに理由がない申請」を迅速処理等の対象とするのであれば，その範囲を明確かつ限定的に定義すべきであり，ある申請が「明らかに理由がない」とする決定自体も，十分な能力を有する難民調査官による申請人の主張を十分に酌み取った事情聴取を含めた適切な保障措置を伴う手続によりなされなければならない。
- ・ UNHCRの立場として，難民認定申請者の収容は，代替措置を検討した上で，正当な目的に照らして必要性・合理性・比例性があると個別に認定された場合の最後の手段であるべきであり，収容期間の上限の設定及び独立機関による収容決定・必要性審査が必要である。法務省，日本弁護士連合会及び特定非営利活動法人なんみんフォーラムとの覚書に基づいた既存のプロジェクトも含め，市民社会との一層の連携の下，収容代替措置の活用を更に進めることが望ましい。

(2) IOM駐日事務所代表

第4回会合において，IOMが実施する自主的帰国・社会復帰支援プログラムの実情について，IOM駐日事務所佐藤美央代表から，ヒアリングを実施した際，要旨次のような意見が述べられた。

- ・ IOMの自主的帰国・社会復帰支援プログラムは，1970年代後半に開始された事業であり，IOMは，各国政府と連携してこれを実施している。この事業は，帰国する外国人にとっては自らの意思に基づく選択で自立支援を受けて帰国できること，滞在国の政府にとっては様々なコストの節減につながることで，出身国の政府にとっては自国民が合法的に自立支援とともに帰国できることから，いずれの立場にとっても有益なものである。
- ・ プログラムの内容には，滞在国の出発前におけるカウンセリング等の出国準備，

出身国への渡航中における健康面等での支援，出身国への到着後における社会復帰に向けた支援やそのモニタリング等が含まれる。

- ・ I O M 駐日事務所においては，入管当局や各国駐日大使館等と協力しながら，自主的な帰国を検討する外国人のカウンセリングや面接等を行うとともに，帰国者の住宅支援や職業訓練等に取り組む出身国の I O M 地域事務所とも緊密に連絡・調整を行うことにより，帰国者の帰国・社会復帰の支援を実施している。
- ・ 限られた実施期間の中での様々なニーズへの対応，希望者が多い中での対象者の選定，自主的帰国・社会復帰支援に対する理解を広げるための周知が，同プログラムの今後の課題である。

(3) 東京出入国在留管理局処遇部門首席入国警備官

第 5 回会合において，入管収容施設における処遇業務の現状等について，東京出入国在留管理局処遇部門首席入国警備官から，ヒアリングを実施した際，要旨次のような意見が述べられた。

- ・ 被収容者の処遇を行う看守勤務者は，収容区域内の動しよう（巡回）のほか，被収容者に対する給食，投薬，面接等の様々な業務を行っており，その業務負担が大きい。
- ・ そのような中，長期収容者・処遇困難者の増加とともに，被収容者による施設の汚損・破壊，職員や医師に対する暴言等の遵守事項違反行為も増加し，被収容者処遇規則上の制止・隔離措置を執らざるを得ない事態が頻発している。
- ・ 看守勤務者は，多忙な通常業務に加えてこのような対応を取らざるを得ないため疲弊しており，心身の負担から離職する者も見受けられる。

(4) 東京出入国在留管理局執行第一部門統括入国警備官

第 5 回会合において，被退去強制者の送還の現状等について，東京出入国在留管理局執行第一部門統括入国警備官から，ヒアリングを実施した際，要旨次のような意見が述べられた。

- ・ 護送官付き国費送還については，駐日大使館・領事館や航空会社等の関係機関との調整を慎重かつ丁寧に行うなどした上で実施するが，難民認定申請や行政訴訟の提起が繰り返し行われることにより，送還計画が頓挫することがある。
- ・ 被送還者が送還に使用する航空機内で暴れるなどの送還妨害行為により，機長から搭乗を拒否され，送還を中止せざるを得なくなる事例がある。
- ・ 送還業務については現在の体制では十分とは言えず，送還促進のための体制整備等を望んでいる。

(5) 認定 N P O 法人難民支援協会代表理事

第 5 回会合において，認定 N P O 法人難民支援協会石川えり代表理事から，ヒアリングを実施した際，要旨次のような意見が述べられた。

- ・ 送還の回避を目的とする濫用・誤用的な難民認定申請に関する平成 2 7 年 9 月

及び平成30年1月の運用の見直しにより、案件振分けが行われ、濫用・誤用的な難民認定申請が大幅に減少している。

- ・ 日本と諸外国との間で難民認定率が大幅に乖離している。
- ・ 庇護を要する者を適切に保護するため、①難民認定申請者の収容を原則回避するための制度の構築（収容代替措置や仮放免の活用）、②難民認定手続の改善、③難民や人道配慮の定義の明確化を提案する。

(6) 入管関係訴訟等に携わる弁護士

第5回会合において、入管関係訴訟等に携わる児玉晃一弁護士から、ヒアリングを実施した際、要旨次のような意見が述べられた。

- ・ 入管収容施設における収容は、飽くまで強制送還のための収容であるはずである。法律上強制送還ができない難民認定申請者を収容するような、強制送還以外の目的での収容はやめるべきである。
- ・ 平成30年2月28日付け法務省入国管理局長指示「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について（指示）」による仮放免の厳格化は改められるべきである。この指示により、現状の収容がいわゆる予防拘禁に類似する形になっている。
- ・ 長期収容・送還忌避者増大への対応策として、収容に対する司法審査を導入し、収容期間の上限を定めるべきである。また、在留の正規化を一斉に実施している諸外国の例などを参考に、不法滞在者に在留資格を付与する方策が検討されるべきである。

(7) 被収容者の支援活動等に携わる牧師

第6回会合において、大村入国管理センターの被収容者の支援活動等に携わる柚之原寛史牧師から、ヒアリングを実施した際、同センターの被収容者の声として、要旨次のような意見が述べられた。

- ・ 難民として保護されない。
- ・ 技能実習において契約の半分の時給で働かされ、給与未払により帰国困難となった。
- ・ 医療体制の不備が原因で重篤な状態に陥った。
- ・ 東京や大阪から大村入国管理センターに突然移送された。
- ・ 家族や支援者から引き裂かれた。
- ・ 手錠や縄をつけられ屈辱である。
- ・ 刑務所よりも精神的に追い込まれた。
- ・ プライバシーが確保されていない。
- ・ 駅伝ランナーだったのに、けがを負い捨てられて強制送還されるかもしれない。
- ・ 7年以上も収容され、星すら見ることも叶わない。

第3 本専門部会の提言の前提となる基本的な考え方

前記第1のとおり、本専門部会は、送還忌避者の増加や収容の長期化を防止するための方策を議論・検討する場として設置された。

もつとも、本専門部会では、委員の間の議論を通じ、送還忌避者の収容・送還に関する問題は出入国在留管理行政の幅広い領域に関連しており、問題を解決するためには、収容・送還それ自体に加えて、関連する様々な事項についても必要な範囲で議論・検討を行い、提言を示すべきであるとの認識が共有されるに至った。

このような認識は、前記第1の2で示した論点整理の過程において既に示されていたところである。各論点に関する検討内容や提言は後記第4で示すとおりであり、一部の論点については、委員全員の意見が集約されるには至らず、少数意見を併記する形で提言を示しているが、提言の前提となる基本的な考え方として、以下の各点を期すべきことについては、委員の間に認識が共有されたところである。

- 送還すべき被退去強制者を把握する前提として、退去強制処分により送還すべき者と、在留を認め、又は庇護の対象とすべき者とが、先行する退去強制手続等において適切に判別・認定されている必要があり、その観点から実施すべき制度・運用の改善をこの機会に推進すること。
- 送還すべき被退去強制者については、送還を促進すべきであること。
- 収容は可能な限り短期とすべきであること。そのため、長期収容を解消するための方策を講ずるとともに、収容に代わる措置についても検討を進めること。
- 収容を行う場合、被収容者の処遇は、人権・人道に配慮して適正に行うこと。

以下に示す本専門部会の提言は、このような基本的な考え方に基づき、収容・送還及びこれらに関連する各分野の出入国在留管理行政がより幅広い国民の理解を得られることを期して取りまとめるものである。

第4 各論点についての検討及び提言

1 送還を促進するための措置の在り方

(1) 本人の事情を適切に把握するための措置等

【提言】

① 送還を促進するための措置を講じる前提として、我が国への在留を希望する事情や本国への帰国が困難である事情がある者については、退去強制令書を発付するか否かを判断するに当たり、当該事情の十分な調査及び把握によって、当該事情が適切に考慮されるよう、手続保障の観点から、本人の希望に応じ、手続の教示、事情の聴取、判断内容の説明方法に係る手続の充実・改善に努めること。

その上で、退去強制事由に該当する外国人であっても、我が国への在留を希望する理由、家族関係、本国事情等を考慮すれば、特別に我が国での在留を認めるべき者が存在することに鑑み、一層適切な在留特別許可の活用を努めること。

また、在留特別許可の許否判断の透明性をより一層向上させるため、上記の活用の視点も踏まえた在留特別許可の考慮要素や基準の一層の明確化及びこれらを公にすることを検討すること。

② 退去強制令書の発付を受けた外国人について退去強制令書の発付から相当の期間が経過した場合に、送還に関する意向や在留を希望する事情が当初とは変化することもあり得ることに鑑み、本人の希望に応じ、当該事情に関する意見聴取を十分にするとともに、把握された事情等に応じた適切な情報提供等を行うことにより、円滑な送還を妨げる事情を取り除くよう努めること。

また、退去強制令書の発付後に在留を特別に許可することが相当となるような新たな事情が生じた場合など、送還を拒むことについてやむを得ない事情があると認められる場合は、関係部門が連携し、従前の処分の変更を含め、適切な対応を行うものとする。

【検討】

ア 提言①について

本専門部会の議論では、送還を促進するための措置の在り方を検討する上では、退去強制手続において、退去強制処分を受ける者とこれを受けずに在留を認められる者が適切に判別されていることがその前提であるとの意見が示され、そのような観点から、在留特別許可制度の在り方に関し、次のような意見が示された。

- 送還忌避者の増加防止のためには、在留特別許可の判断の基準を現行の取扱いよりも更に明確化した上で、この基準に該当しない外国人に対してはその旨を説明して出国を促すようにすべきである。
- 送還した場合には紛争等により生命の危険があることを在留特別許可を付与すべき事情に追加するなど、在留特別許可の範囲の拡大（弾力化）を検討すべきである。
- 退去強制令書を発付するか否かの判断に当たり、本人の家族状況、生活基盤の構築の可能性等について、より適切に調査を実施すべきである。当事者が児童である場合には、児童の権利条約や児童福祉法等の精神にのっとり、その生存や教育等の観点にも配慮すべきである。
- 在留特別許可の許否の判断内容の説明については、口頭での説明や理由の付記をすべきである。

他方、在留特別許可の範囲の在り方について、

- 現時点の外国人就労者の受入範囲に含まれない外国人就労者とその家族について、現状の在留特別許可の対象を拡大して、なし崩し的に受入範囲を拡大することについては、国民的理解が得られない。

旨の意見も示された。

これらの意見において指摘されているとおり、退去強制手続を受ける外国人については、退去強制手続の中で行われる在留特別許可の許否の判断に際し、個々の事情が十分に把握され、適切に考慮されている必要があり、それが退去強制手続の適正の要請にもかなうと考えられる。

具体的には、在留特別許可の許否の判断は、個々の事案ごとに、在留を希望する理由、同居家族の有無や子の生育等の家族状況、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されているところ、このような事情が適切に聴取・調査される必要がある。

そのため、退去強制手続を受ける外国人は、在留特別許可を含めた手続が十分に教示される必要がある。また、把握された事情が適切に考慮されることを担保するためには、当該外国人が在留特別許可の許否の判断内容や理由について十分に説明を受けられることが望ましい。

さらに、在留特別許可は、法務大臣が個々の事案ごとに諸般の事情を総合的に考慮して決定するものであり、画一的な基準を設けることにはなじまない側面があるものの、法務大臣が、個々の事情を適切に把握した上で公平に判断することを明らかにするためには、従来の「在留特別許可に係るガイドライン」や「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」による公表内容にとどまることなく、在留特別許可の許否判断の透明性を向上させるとともに、その適

切な活用を図る観点から、更に基準を明確化し、公にすることを検討すべきである。

以上を踏まえ、①のとおり提言することとした。

イ 提言②について

退去強制令書の発付後における事情把握について、本専門部会の議論においては、次のような意見が示された。

- 退去強制令書の発付までは送還される本人の意見を聴取しつつ慎重に手続が進められる反面、退去強制令書の発付後は、送還に関する意向や様々な事情が変化していることがあり得るにもかかわらず、本人の意見を聴取する手続が法的には準備されていない。被退去強制者の納得を得る上でも、自費出国許可の申請がなく当初の処分からある程度時間が経過した場合には、複数の担当官が改めて本人から事情を聴取し、説得を行うなどした上で、退去強制令書の執行を進めるべきである。
- 送還先を指定して退去強制令書を執行するに際しては、送還先に関して「送還することができないとき」（法第53条第2項）に該当していないかどうかについて、本人からの意見聴取を踏まえてリスク評価を行い、送還がノン・ルフールマンの原則に違反せず可能であるかを確認する機会を設け、送還することができないときは、法第52条第6項の特別放免を活用するなどすべきである。

入管当局においては、従来から、入国警備官が被退去強制者と随時面接をし、心情の把握や帰国に向けた説得を行っているが、上記意見を踏まえるならば、退去強制令書の発付から相当の期間が経過した場合においては、送還に関する意向や在留を希望する事情等が当初とは変化している可能性があることも視野に、十分な事情の聴取に努めることが有用であると考えられる。

その上で、例えば、送還を拒む理由が我が国の出入国在留管理制度や本国の情勢の誤解に起因する場合など、正確な情報の提供が送還の促進に資すると考えられる場合には、把握された事情等に応じた適切な情報提供等を行うことにより、円滑な送還の妨げとなる事由を取り除くよう努めるべきであると考えられる。

他方、退去強制令書の発付から相当の期間が経過した後の事情聴取等において、在留を特別に許可することが相当となるような新たな事情等、送還を拒むことがやむを得ない事情があると認められた場合には、その事情に応じ、関係部門が連携し、従前の処分を変更することを含め、適切な対応を執ることが必要となる場合もあると考えられる。

以上を踏まえ、②のとおり提言することとした。

ウ その他

一部の委員から、在留を希望する者について在留特別許可の手続を明確化し、

直ちに帰国を希望する者の手続を簡素化するとともに、難民認定申請者にあっても在留特別許可の手続による処理を可能とすることを検討すべきである旨の意見が示された。

他方、別の委員からは、庇護を求める意思なく難民の認定を申請した制度の目的外利用者に対しては、在留特別許可を付与すべきではないとの意見も示された。

これらの意見に関しては、提言①及び②に基づく方策の検討に際し、併せて検討されるものと考えられる。

- (2) 退去強制令書の発付を受けた者に対する自発的な出国を促すために考えられる運用上又は法整備上の措置

【提言】

- ① 退去強制令書の発付を受けた者の自発的な出国を促すため、退去強制令書が発付された外国人に、難民条約上の難民である場合等を除き、我が国に在留することができない立場であることが行政手続上は確定したことを認識・理解させていることを前提に、当該外国人から、出国・退去までの予定・段取り、難民認定申請や訴訟提起の意向の有無、当該意向がある場合には、可能な範囲でその基礎となる具体的事情等を確認することで円滑な手続の進行に資する仕組みを検討すること。特に後記(3)の命令制度を創設する場合、命令を発するか否かの判断に当たり、当該確認の結果等を活用すること。
- ② 退去強制令書の発付を受けた者の早期の自発的な出国を促すため、その者が早期の出国に応じる場合において、その者の過去の在留状況、家族関係等を考慮し、次回の入国に際し、現行の上陸拒否期間にかかわらず、早期の上陸・在留を可能とする仕組みを制度化することについて、法整備を含め所要の検討をすること。
- なお、当該制度において、その者の技能・技術や日本語能力等を踏まえて就労のための在留資格を付与することの可否も検討すること。
- ③ IOM（国際移住機関）が実施している自主的帰国・社会復帰支援プログラムその他の支援プログラムをより一層有効に活用することにより、自主的帰国者の増加に努めること。

【検討】

ア 提言①について

本専門部会では、送還を促進するための措置の在り方としては、義務付けや強制を伴う措置の検討に先立ち、まずは、被退去強制者の意思に基づく自発的な出国を促すための運用上又は法整備上の措置について十分に検討すべきであるとの意見が多く示された。

このような自発的な出国を促すための措置を講ずる前提として、退去強制令書の発付を受けた者の意向を適切に確認することが必要であるところ、本専門部会の議論においては、次のような意見が示された。

- 現行の退去強制令書は、入国審査官が入国警備官に対し、退去強制令書の執行を命令するという性格のものであり、外国人本人に退去する義務を課するものではなく、当該外国人に対し本邦から退去を強制されるべき立場であること

を十分に理解・認識させる手続が不十分である。退去強制処分を受けた外国人に対しては、本邦から退去を強制されるべき立場であることの判断が行政手続上は確定し、在留の継続を認めるか否かの判断を求めることができる行政上の手続は終了していることを認識・理解させることが重要である。その上で、在留の継続を必要とする事情がある等の理由で出国を希望しないとする者については、難民認定申請や退去強制令書の発付に対する行政訴訟の提起が可能であること等を当該外国人が述べる事情に応じて教示し、その意向の有無等を確認することとすべきである。そして、出入国在留管理庁において、退去の実現までの全体像を早期に把握することができるようにした上、そのような外国人の事情を踏まえ、退去強制令書の発付とは別に、当該外国人に対し、罰則を伴う退去義務を課することができる後記(3)の退去命令制度を創設すべきである。

- 外国人の出国等に関する意向を確認する際は、我が国への在留を求める訴訟の提起の意向の有無のみならず、民事・家事・労働等に関する訴訟の提起や調停その他の手続をとる意向の有無も確認すべきである。
- 後記(3)の命令制度を創設した場合、命令を発するか否かの判断の際には、難民不認定処分に対する審査請求の棄却後であっても裁判を受ける権利があることに留意するほか、未成年者の最善の利益等にも十分配慮すべきである。

このような意見を踏まえ、退去強制令書の発付後、被退去強制者の法的地位を適切に説明した上で、出国等に関する意向を確認することが、自発的な出国を促すにせよ、当該外国人が述べる事情を踏まえた対応をするにせよ、以降の円滑な進行に資すると考えられる（もっとも、入管職員が、入管関係訴訟以外の民事・家事・労働等に関する訴訟等に関する知見を有するものではないことに留意する必要がある。）。

このことから、①のとおり提言することとした。

また、このような確認措置に関しては、難民認定申請や訴訟提起の意向の有無等を確認する手続を導入するとすれば、難民認定申請手続や訴訟提起手続の濫用のおそれに対応するための防止策についても検討しておく必要がある旨の意見も示されており、具体的な制度設計においては、こうした意見にも十分に留意すべきであることを付言する。

イ 提言②について

現在の入管実務においては、送還忌避者の自発的な出国を促すための方策の一つとして、日本人の配偶者等一部の被退去強制者に対し、その在留状況等を考慮して相当と認める場合において、その者が一旦自発的に出国することに応じるときは、当該出国後の再度の上陸に際し、上陸拒否の特例の規定（法第5条の2）を適用し、出国後1年が経過した時点以降再び上陸を認める運用を実施している。

このような運用に関し、委員から、犯罪歴がなく、一定の技能・日本語能力を

有している者に対して「特定技能」等の在留資格に係る受験資格を与え、合格した者について、自費出国後、就労資格等により通常の上陸拒否期間より短期間で再度入国が可能であることを伝えて帰国を促す運用を提案する意見が示された。

出入国在留管理庁においては、入管実務上、日本人の配偶者など一部の被退去強制者に対して、適法に退去強制令書が発付されていることに鑑み、なし崩し的に在留特別許可を付与して在留を適法化するのではなく、法令にのっとり一旦違法な在留を解消させるため、自費出国を促すこととしつつ、一旦自発的に出国した後、こうした上陸拒否の特例を適用して、通常の上陸拒否期間よりも短期間で再度の上陸及び在留を認める取扱いをしているところ、家族との同居や就労活動を理由に本邦への在留を希望し送還を忌避している者にとって、通常の上陸拒否期間より短期間で本邦に再度入国できることは、自発的に送還に応じることのインセンティブになり、有効な方策と考えられる。

現在の取扱いにおいては、日本人の配偶者等が主な対象とされているが、「特定技能」の在留資格に該当し得る者等、一定の技能・技術や日本語能力等を有し、我が国の政策上も受入れを推進している外国人にも対象を拡大することにより、自発的出国に応じる者が増加することも期待できるところである。こうした観点から、このような運用に際し、独立の生計を営むに足る技能等を有するか否かも考慮の対象に加えるといった方策を検討することは有用であると考えられる。

また、委員からの意見において指摘されたところであるが、このような運用の実効性を向上させるためには、法整備を含め、この運用を明確な制度として定めることが有効であると考えられる。

以上を踏まえ、②のとおり提言することとした。

ウ 提言③について

前記第2の1(1)ア(イ)で述べたとおり、IOMが実施している自主的帰国・社会復帰支援プログラムによる帰国が行われているところ、本専門部会においては、前記第2の2(2)のとおり、同プログラムの実情についてIOM駐日事務所代表からヒアリングを実施した。

このヒアリングを受けて、委員の多くから、退去強制令書の発付を受けた者の自主的な帰国を円滑にするため、同プログラムから得られる知見等を採り入れつつ、これをより一層有効に活用することが重要であるとの意見が示されたほか、その他の支援プログラムの活用や創設を図るべきであるとの意見も示された。

もっとも、新規のプログラムの創設については、財政的な裏付けや既存のプログラムとの関係が問題となるため、なお検討が必要である。

以上を踏まえ、③のとおり提言することとした。

(3) 退去強制令書が発付されたものの本邦から退去しない行為に対する罰則の創設

【提言】

退去強制令書の発付を受けた者を直ちに本邦外に送還することができない場合において、前記(2)①による確認の内容等を踏まえ、送還を控えるべき事情のないときには、当該被退去強制者に対し、㊦渡航文書の発給の申請等の一定の行為を行うよう命ずることや、①一定の期日までに退去するよう命ずることにより渡航文書の発給申請等や退去を義務付ける制度を創設するとともに、これらの義務の履行を確保するため、命令違反に対し罰則を定めることを検討すること。

このような命令制度の創設を検討するに当たっては、送還を停止すべき難民認定申請者に義務が課されたり、罰則が科されたりすることがないことを明確に規定するほか、命令の対象が、被退去強制者一般ではなく、退去させるに当たり、罰則による間接強制を伴う退去義務を課することが真に必要となる者に限定されるようにするため、前記(2)①の確認を含め、命令発出の判断において、その者が送還を拒んでいる事情を適切に考慮するための手続や仕組みを工夫すること。

※ なお、一部の委員から、このような命令や罰則を創設すべきではない旨の反対意見が述べられた。

【検討】

現行の退去強制制度においては、入国警備官は退去強制令書を執行するときは速やかに被退去強制者を送還先に送還しなければならないこととされているが（法第52条第3項）、被退去強制者に直接退去を義務付ける規定や退去に応じない場合に制裁を科する規定はない。このような現行制度の在り方について、退去強制処分の実効性を高めるため、正当な理由なく送還を拒む被退去強制者に対し、送還に必要な渡航文書の発給申請や、一定の期日までの出国を義務付ける命令を発し得るものとした上で、命令違反については罰則を設けることが相当である旨の意見が複数の委員から述べられた。

これに対し、反対意見として、そもそもそのような制度の必要性を根拠付ける立法事実が不十分である上、被退去強制者が本邦から退去することが困難である事情は様々であるから、そのような外国人の事情に応じてこうした命令や罰則の適用範囲を的確に設定することは困難であるなどとして、こうした命令や罰則は設けるべきではないとの意見が一部の委員から示された。

議論・検討の具体的な内容は、次のとおりである。

ア 提言中㊦（渡航文書の発給の申請等の一定の行為を行うよう命ずる制度）について

送還忌避者の国費送還の障害となっている主な事由の一つとして、国費送還の実施に当たっても渡航文書が必要となるが、現状、送還忌避者について、駐日大使館・領事館が臨時旅券の職権発給に応じない国があるため、送還が著しく困難となる例がある（前記第2の1(1)イ（イ）①参照）。

その上で、この問題を解消する方法として、諸外国には、出国に必要な渡航文書等の申請を故意に行わなかった者に対する罰則が設けられている例が複数存在すること等から、被退去強制者に対し、渡航文書等の申請を命令し、命令違反に刑罰を科する制度を創設すべきである旨の意見が示された。

このような意見に対しては、当該制度の創設に反対する立場から、

- 国籍国等への渡航文書の申請のためには、駐日大使館・領事館に出頭することが必要となる場合があることから、そもそも収容中の者は申請ができず、また、実務上、渡航文書の申請のための仮放免は認められないことが多い。
- 難民認定手続中の者に対しては、迫害の危険性がある出身国に渡航文書等の申請を行うよう命ずることは相当ではない。

などの反対意見も示された。

上記反対意見に関し、出入国在留管理庁からは、現状として、被収容者が渡航文書等の申請をする場合、基本的には、入管収容施設の職員が申請を取り次いでいるほか、駐日大使館・領事館の職員が当該外国人本人と面会する必要がある場合には、同職員が入管収容施設において当該外国人と面会しており、現時点において、渡航文書等の申請をするに当たり、駐日大使館・領事館への当該外国人本人の出頭を求める国はない旨の説明がされた。

このように、収容中であっても渡航文書等の申請は可能であるが、一部の委員において、当該制度を創設すべきではない旨の反対意見が維持されたことから、そのような少数意見があったことを明記しつつ、渡航文書等の申請命令や罰則を創設すべきことを提言することとした。

もっとも、こうした命令や罰則を創設する場合であっても、上記反対意見のうち、迫害の危険性がある出身国への申請を行うよう命ずることへの懸念については理由があると考えられることから、そのような懸念が現実化することのないよう、対象が適切に限定される制度とするほか、命令の対象を適切に判断する仕組み等を工夫することも併せて提言することとしたものである。

イ 提言中㊧（一定の期日までに退去するよう命ずる制度）について

送還忌避者の国費送還の障害となっているその他の主な事由として、現状、送還忌避者については、その受入れに応じない国が存在するほか、被退去強制者が送還時に搭乗する定期就航便の機内で大声を出すなどの迷惑行為に及び、機長の

判断により搭乗を拒否されるなどして送還の実現が不可能になる者が一定数存在することが挙げられる（前記第2の1(1)イ（イ）①及び④参照）。

その上で、この問題を解消する方法として、前記(2)の退去強制令書の発付を受けた者に対する自発的な出国を促すための措置と併せて、退去強制令書が発付されたものの本邦から退去しない者に対する罰則を定めるべきである旨の意見が示された。

その主な理由としては、

- 本邦から退去すべき状態にあるものの、頑なに退去しない者をそのまま放置しなければならないというのは不合理であるから、被退去強制者については、本邦にとどまることが本人の利益にならないと認識させる負のインセンティブとして、罰則の創設が検討されるべきである。
- 現行法上、退去しない者に対する罰則が規定されていないのは、制定当時、被退去強制者が送還に応じないという事態が想定されていなかったからであると思われるが、そもそも退去強制手続を実現できない場合にその実効性を担保する手段は制度に組み込まれているべきであって、元々の制度設計における欠陥であるとも考えられる。

といった点が挙げられた。

また、罰則の在り方に関しては、

- 退去しない場合に一律に罰則が科されるような仕組みはやや乱暴であることから、当該外国人を名宛人とする命令制度を創設し、当該外国人に対し、本邦からの退去を命ずることができることとし、それに応じない場合は罰則を科するということが考えられる。

旨の意見が示された。

これらの意見に対しては、罰則の創設に反対する立場から、次のような反対意見が示された。

- 平成28年から平成30年までの間に終了した出入国在留管理関係訴訟（退去強制手続関係取消請求・無効確認、難民認定手続関係取消請求・無効確認等）のうち、国の敗訴が確定した判決は、平成28年が8件、平成29年が6件、平成30年が12件あり（令和元年11月25日第3回会合における資料5（「参考資料（論点1関係）」）参照）、罰則の創設は裁判を受ける権利を制約する可能性が危惧される。
- 送還を妨害する行為を罰則の対象とすることについては、公務執行妨害罪等の他の犯罪類型に該当することから、罰則を創設する必要はない。
- 刑罰を科しても、刑務所と入管収容施設を行き来する状況を作り出すに過ぎず、刑罰の実効性があるとは考えられない。
- 本人の意思に反する退去であるとして渡航文書を発給しない国は現在1か国

しかなく、立法事実が不明である。

- 難民認定申請者のみならず、送還が事実上困難な無国籍者、法第53条第3項に規定される者、在留特別許可に関する訴訟・難民認定を求める訴訟（審査請求に対する裁決後に提起したものを含み、難民不認定処分取消訴訟、難民認定義務付け訴訟等を含む。）等を提起中の者、民事・家事・労働等の調停中の者、それらの訴訟提起の準備中の者、再審情願（注）中の者、未成年者、労災等の法的手続中又は準備中の者等は命令の対象者から除外されるべきであるが、入管においてこれらの事実を全て把握して判断することは困難である。また、これらを構成要件として明示することは困難であり、罪刑法定主義の観点からも問題が大きい。「正当な理由なく」などの抽象的な構成要件とすると、正当な理由があるか否か、すなわち保護すべき難民か否かなどを二次的には警察官や検察官が判断し、最終的には刑事裁判官が判断することとなるが、実際上そのような判断は困難である。

- 罰則を創設すれば、上記の訴訟や再審情願等の手続を代理し、又は準備している弁護士や行政書士、食糧を提供し、又は賃貸借で部屋を提供するなどした支援者、家族等が共犯とされるおそれがあり、弁護士等の活動を著しく萎縮させ、狭めることとなる。

（注）退去強制令書の発付を受けた外国人が、当該処分後の事情変更等を理由に、当該処分を撤回し、在留特別許可を付与することを求める事実上の行為が「再審情願」と称されることがあるが、これは、入管法に規定される法令上の手続ではない。

これに対しては、次のような反論がなされた。

- 送還を妨害する行為をした者に公務執行妨害罪を適用できる事例はほとんど想定されないと考えられることに加え、業務妨害罪の適用も、同罪の解釈との関係から困難である。
- 刑務所と入管収容施設とでは、刑務所の方がはるかに規律が厳しく、罰則による効果が乏しいとの指摘は当たらない。
- 自国籍者の受入れを拒否する国が1か国でも存在し、それにより収容の実務に無視できない負担が生じていることに加え、そのような国以外の国においても自国籍者の受入れを拒否するようになる可能性も否定できない以上、相手国側の態度のいかんにかかわらず、退去させるべき外国人の退去を完遂するため、当該外国人に対し、本邦からの退去を命ずる制度を創設する必要がある。
- 現行の入管法でも、特別放免された者や仮滞在の許可を受けた者が「正当な理由」がなくて呼出しに応じない場合を処罰することとしている。
- 弁護士等による正当な活動が犯罪とされることはないし、違法な活動であれば犯罪とされるのは当然である。弁護士等の活動を著しく萎縮させるというの

は杞憂である。

このように、相当数の委員から罰則の創設を支持する意見が述べられる一方、一部の委員からこれに強く反対する意見も述べられたという議論の状況を踏まえ、このような反対意見があったことを明記しつつ、こうした命令や罰則の創設を検討することを提言することとした。

また、被退去強制者が本邦から退去することが困難である事情は様々であり、一定期間の経過後に一律に罰則が適用されるような制度は適当ではなく、退去させるに当たっては、罰則による間接強制を伴う退去義務を課することが真に必要となる者のみが命令の対象となるような制度とすべきである旨の指摘や、退去強制処分が訴訟で覆される事例もある旨の指摘もあったことを踏まえ、渡航文書等の申請命令制度と同様に、対象が適切に限定される制度とするほか、退去の命令の対象を適切に判断する仕組み等を工夫することも併せて提言することとしたものである。

さらに、外国人に本邦から退去することを義務付け、その義務に違反した場合の罰則を設けるのであれば、手続の適正が確保される必要がある旨の意見が示されたことを付言する。

なお、被退去強制者に対し退去を命ずる制度を創設した場合の履行確保の手段として、罰則のほか、執行罰（注）を科することを検討すべきである旨の意見が示された。

このような意見の根拠としては、行政上の義務の履行確保の手段としては、罰則を創設することも考えられるが、検討の順序としては、まずは行政手続上の手段が先行するはずであるという旨の指摘があった。

執行罰を科することを検討すべきである旨の意見に対しては、執行罰は違反者に対する制裁として過料しかなく、抑止効果に疑問があること、義務が履行されるまで繰り返し科することができる一方で、裁判所の関与もなく、行政機関の判断で繰り返し科することには疑問があること、現行法上、砂防法第36条に一例が存するのみであることから、義務の履行確保の手段としては刑事罰が相当である旨の意見が大勢を占めた。

（注）執行罰とは、義務の不履行に対して、一定額の過料を科することを通告して間接的に義務の履行を促し、なお義務を履行しないときに、これを強制的に徴収する義務履行確保の制度である（塩野宏「行政法Ⅰ〔第六版〕行政法総論」262ページ）。

- (4) 庇護を要する者を適切に保護しつつ、送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための運用上又は法整備上の措置

【提言】

- ① 後記③の庇護を要する者を適切に保護しつつ、難民条約第33条等の規定に反映されているノン・ルフールマン原則の遵守を前提として、送還停止効に一定の例外を設けること。例えば、従前の難民不認定処分の基礎とされた判断に影響を及ぼすような事情のない再度の難民認定申請者について、速やかな送還を可能とするような方策を検討すること。
- ② 再度の難民認定申請については、前記①に記載した事情の有無についての確かつ迅速に判断すべく、事案の内容に即した審査手続の合理化・効率化を検討すること。
- なお、審査手続の合理化・効率化の検討に当たっても、適正手続を保障する観点から、行政庁の判断の適正性について第三者によるチェックが機能するよう留意すること。また、初回申請の面接では、申請者が自らの全ての事情を当初から述べるのが難しいこともあり得ることを考慮して事情聴取するなど、申請者の置かれた立場に十分に配慮すること。
- ③ 前記①及び②の施策の実施に際しては、庇護を要する者が確実に保護されるよう、国際的な動向に留意しつつ、難民該当性に係る認定基準を明確化してこれを公にすることや難民条約上の難民とは認められないものの国際的に保護の必要がある者に対して在留許可を付与するための新たな枠組みを創設することなど、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における「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」の提言を踏まえた施策を併せて実施すること。

【検討】

ア 提言①について

現状、難民認定手続中の送還停止効の規定（法第61条の2の6第3項）により、難民認定申請がなされると難民認定手続終了までの間は、申請の理由や回数を問わず一律に、送還が停止される。出入国在留管理庁の説明によれば、複数回申請には、従前の不認定処分の判断に影響を及ぼすような新たな事情がないにもかかわらず、申請を繰り返している者も多く見られることから、送還忌避者の中には、この送還停止効に着目し、送還を回避するための一つの手段として難民認定申請を行う者が相当数存在していることがうかがわれる（前記第2の1(1)イ(イ)②参照）。

この点に関し、難民審査参与員として数多くの審理経験を有する委員からは、難民不認定処分に対する不服申立てにおいて口頭意見陳述（インタビュー）を実施した不服申立人のうち、審理の結果、難民認定又は人道配慮される者はごく僅かであること、申請者間で事前に情報を交換し、同じ内容の申請書を提出する例が多く見られることなど、不服申立ての実情が紹介された。

この問題を解消する方法として、委員から、次のような意見が示された。

- 難民認定申請がなされればどのような外国人でも送還が停止されるため、この仕組みが濫用されている。保護を要する人とそうでない人を区別し、後者については送還停止効を認めない、あるいは難民認定申請は受け付けるが通常よりも簡単に処理することができる仕組みを設けるべきである。
- 専ら送還の回避を目的とする難民認定申請については、申請権の濫用と一事不再理の2つの観点から対応策を検討すべきである。難民認定手続が終了し、難民不認定処分が確定した後は、相応の期間を経過した後に前回とは異なる新たな迫害事情に基づき申請した場合を除き、原則として送還停止効を生じないものとすべきである。また、厳密な意味における一事不再理の導入は困難であるとしても、前回処分の基礎となった事実認定は、これを覆すに足る新たな証拠の存在が事後的に判明し、当該証拠を提出して再申請が行われた場合を除き、再申請に係る判断においても一定の拘束力を有することとすべきである。
- 退去強制令書発付後の被收容者及び仮放免の許可を受けた者に占める難民認定申請者の割合が高い現状を踏まえると、これらの申請の迅速処理、とりわけ複数回申請の在り方について検討する必要がある。処理期間を短くする方策を講じる必要があるとともに、制限なく申請を繰り返すことができることの妥当性についても検討を要する。ただし、難民認定手続のより一層の適正化の検討に際し、例外的に送還停止効を認めないとする方策のみに頼るのはノン・ルフールマン原則に反するおそれもあるため、運用面において、判断のポイントや判断のプロセス等、総合的に方策を検討する必要がある。その上で、諸外国の法制度も参考としつつ、例えば、複数回申請について、一定の条件の下、送還停止効の例外を設ける法整備上の措置について検討することが適切である。
- 送還停止効に例外を設けるのであれば、初回の難民認定申請の手続が適正であることを前提とすべきである。
- 再度の難民認定申請者の送還停止効の例外については、難民認定率が国際水準と乖離し、難民認定の質的向上が図られている途中で難民認定に疑義が呈されている現在、明らかに難民条約上の迫害事由に該当しない等庇護を必要とする事情がない場合を除き、時期尚早である。
- 送還停止効の例外を設けるとしても、その対象を慎重かつ明確に定める必要がある。「従前の不認定処分の基礎とされた判断に影響を及ぼすような事情」

の有無についても判断基準を明確にすべきである。また、送還停止効の例外とされた者が難民条約や拷問等禁止条約等のノン・ルフールマン原則に違反して送還されることのないよう、同原則の趣旨に反しないような手続保障が必要であり、送還停止効の例外とされた者に司法審査の機会や弁護士へのアクセス等を確保すべきである。

難民認定申請の回数に制限がない以上、難民認定申請を行うことによる送還の回避を許容し続ければ、迅速な送還の大きな障害となるだけでなく、送還忌避者の長期収容問題の解決も困難となることから、送還停止効に一定の例外を設ける必要性は大きいと考えられる。

他方、我が国として庇護すべき者を適切に保護すべきことは当然であり、また、送還においては、難民条約第33条等の規定に反映されているノン・ルフールマン原則を遵守することが不可欠であることから、送還停止効に例外を設けることを検討するに当たっては、この点に十分配慮すべきである。

以上を踏まえ、①のとおり提言することとした。

イ 提言②について

令和元年12月末時点において、送還忌避被収容者649人のうち約60パーセントが難民認定申請中であり、そのうち約58パーセントが複数回申請者（最多5回）である。また、送還忌避被収容者の3倍を超える2217人の被退令仮放免者のうち、約64パーセントの者が難民認定手続中であり、そのうち約69パーセントが複数回申請者（最多6回）である（前記第2の1(1)イ（イ）②及び(2)エ（イ）参照）。

このような現状も踏まえ、委員から、難民認定申請の迅速処理のための方策についても検討すべきであるとして、次のような意見が示された。

- 専ら送還の回避を目的として難民認定申請を行う者が存在する原因は難民認定申請を行った場合に一律に送還が停止されることにあるとしても、その効果を大きなものとしているのは、難民認定手続に長時間を要することにあると考えられる。難民認定手続の過程において特に時間を要するのは事実認定とその調査であることから、難民認定手続の迅速化を実現するためには、複数回申請の場合は特に、新たな事情や新たな証拠の有無等の事案の内容に応じて、事実の調査等を行わないか又は一定の範囲に限定するなどの合理化が必要不可欠である。
- 現在行われている振分けによる迅速手続の運用上の措置の改善（難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を主張している案件（B案件）のみならず、再申請である場合に、正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返している案件（C案件）の迅速処理の加速化等）に加えて、法整備上の措置として、実体審査の前に申請の許容性審査を導入すること、具体的には、現在運用上展開

している案件の振分け等を更に発展させた形で制度化することも検討すべきである。併せて、現行の難民認定制度においては、難民として認められない場合でも人道配慮を理由に在留を許可する判断を同時に行っていることも勘案し、上記の法整備上の措置を検討する際には、ノン・ルフールマン原則の遵守のため、保護対象の明確化及び迅速処理についても一括して法整備の対象とすべきである。これらの方策を検討するに当たっては、「国際的保護の付与・撤回のための共通手続に関する2013年6月26日付けの欧州議会・理事会指令」（EU手続指令）等の諸外国における法制度も参考にすべきである。

- 再度の難民認定申請の迅速処理や審査手続の合理化については、第三者を加えた仕組みを構築することや、従前の判断に影響を及ぼす事情の有無に係る判断の適正性について調査するため、第三者から成るモニタリング機関を設置することなど、第三者による行政判断のチェック機能の構築を検討すべきである。
- 迅速処理の方策を検討するに当たっては、後発的な婚姻等、難民性以外の理由に基づく人道配慮を求める案件について、在留特別許可の許否判断を難民認定手続ではなく退去強制手続の中で行うこととするなど、難民認定手続の見直しを検討すべきである。
- 令和元年9月末時点での難民認定申請（一次審査）及び審査請求（不服申立て）の未処理数の合計が約3万件に及んでいることを踏まえ、これらの未処理案件の迅速処理のための一時的な人的体制の強化を含め、難民認定申請の処理促進に必要な人員の増員や予算の確保が必要である。
- 難民認定手続の一層の適正化や迅速化に向けて、人材の確保や手続のデジタル化等の効率的な事務処理に資する方策を導入すべきである。

送還の回避を目的として難民認定申請を行う送還忌避者が相当数存在している背景には、送還が停止される難民認定手続に長期間を要していることが挙げられることから、例えば、再度の難民認定申請において、従前の処分の基礎とされた判断に影響を及ぼすような事情の有無を的確・迅速に判断できるようにするなど、審査手続の合理化・効率化について検討する必要がある。

他方、審査手続の合理化・効率化に当たっては、委員から、初回申請において迫害を受けるおそれに係る供述を十分に引き出し切れていない場合もあるのではないかという懸念が示されたことから、この点に十分配慮すべきである。

以上を踏まえ、②のとおり提言することとした。

ウ 提言③について

本専門部会は、送還忌避者の収容・送還に関する問題を解決するため、今後、入管当局が採るべき具体的な方策について議論すべく設置されたところ、送還の回避を目的とする難民認定申請に関連し、難民認定制度それ自体の議論にどの程度踏み込むべきか等も議論されたものの、難民認定制度それ自体の議論について

本専門部会で議論することは不相当であるとの意見が大勢を占めた。もっとも、難民認定手続の是非の問題と難民認定申請の目的外利用の問題は別個の問題であるところ、前者は本専門部会の範囲ではないが、後者については難民認定申請の目的外利用があることは事実であり、それが送還に支障を及ぼすのであれば本専門部会で検討すべき問題であるとの意見も示された。

他方で、送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するためには、まず庇護を要する者を適切に保護すべきという観点から、我が国の難民認定率は諸外国に比べて低く、大きな乖離が見られるところ、その原因について十分に検証する必要があり、その上で難民認定基準の明確化など、難民認定手続の質の向上を図ることが望ましいことから、本専門部会とは別に難民認定制度に関する議論の場を設けるべきであるとの意見が示された。これに対して、新たな議論の場を設けることは送還忌避者の増加と収容の長期化という喫緊の課題の解決に更に年月を要することとなって不相当であることから、新たな専門部会を設置するのではなく、第6次出入国管理政策懇談会の下に設置されていた「難民認定制度に関する専門部会」からの提言を踏まえた施策の着実な実施を求めることとすべきとの意見も示された。

そのほか、「出入国管理及び難民認定法に定める諸手続に携わる際の運用や解釈に当たっては、難民関連の諸条約に関する国連難民高等弁務官事務所の解釈や勧告等を十分尊重する」旨の出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成16年4月15日参議院法務委員会）を尊重して法律上の解釈規定を整備すべきである旨の意見、難民該当性に係る認定基準を明確化して公表すべきである旨の意見も示された。

難民認定制度については、上記の「難民認定制度に関する専門部会」において既に十分に議論された上、平成26年12月に提言（「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」）。以下「平成26年提言」という。）が取りまとめられたところ、平成26年提言では、例えば次のような事項が提言されている。

- いわゆる「新しい形態の迫害」の申立てについては、的確な条約解釈により保護を図っていくべきである。
- 難民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、我が国として国際的に保護の必要がある者に対しては、国際人権法上の規範に照らしつつ、我が国の入管法体系の中で待避機会としての在留許可を付与するための新たな枠組みを設けることにより、保護対象を明確化すべきである。
- 親を伴わない未成年者、身体的障がい、精神的障がい又は重篤な疾病を抱える者等、特別の配慮を要する状況下にある申請者については、その者の状況に応じた取扱いについて特に留意するとともに、これら事案については、優先的

に事案処理を行うなど，特別の配慮を行うことを明確化すべきである。

- 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すべきである。

上記のとおり，難民認定制度については既に上記専門部会から提言がなされていることに鑑みれば，改めて同様の議論を繰り返す必要性は認められないものの，提言①及び②の施策を実施するに当たっては，庇護を要する者が確実に保護されるよう，平成26年提言を踏まえた施策を併せて実施することが求められる。

以上を踏まえ，③のとおり提言することとした。

(5) その他送還を促進し、又は送還が困難な者に適切に対処するための措置

【提言】

- ① 迅速な送還を実現するため、人的・物的体制の整備に引き続き努めること。
- ② 本人の意思に反する送還の受入れを拒否する国との間では、送還に向けた外交的な取組を一層進めること。
- ③ 送還忌避者や各送還先国に関する情報の集積・分析により、国費送還の対象者の選定をより効果的・効率的に行うこと。

【検討】

ア 提言①について

入管当局においては、個別送還や集団送還により送還忌避者の速やかな送還に努めており、前記第2の1(1)ア(ウ)で述べたとおり、その件数も増加傾向にあるものの、国費送還に係る人員や予算には限りがある。

これに関し、委員からは、現在の退去強制自体の実効性を高めて迅速な送還を実現するため、送還に従事する入国警備官の増員や人材の育成、関係機関との連携、入管当局において利用可能な送還用機材の確保などの人的・物的体制の整備に努めるべきであるとの意見があった。

また、ヒアリングを実施した送還担当の入国警備官からは、前記第2の2(4)のとおり、送還業務については現在の体制では十分とは言えず、送還促進のための体制整備等を望むとの要望が述べられた。

本報告書の提言を踏まえた新たな制度・運用がなされるとしても、送還忌避行為に対処するための最も重要な手段が国費送還による退去の強制であることには変わりはなく、上記意見等を踏まえ、迅速な送還を実施するための人的・物的体制の整備に引き続き努めるべきであると考えられることから、①のとおり提言することとした。

イ 提言②について

前記第2の1(1)イ(イ)①で述べたとおり、送還忌避者問題の大きな要因として、国費送還の受入れに応じない国や、臨時旅券の迅速な職権発給に応じない国が少数ながら存在することが挙げられる。

これに関し、委員からは、そのような国との間で、送還に関する協定を締結し、又は外交交渉において送還忌避者問題を積極的に提起するなどの外交的な取組を進めるべきであるとの意見があった。

入管当局においては、従来から、外務当局と連携の上、こうした国の駐日大使館・領事館や本国政府に対し、送還への協力を働き掛けるなどの外交的な取組を行ってきたところ、送還促進のためには、こうした外交的な取組を一層進める必

要がある。

また、諸外国には、二国間又は多国間で送還協定を結ぶことにより相互に被退去強制者の送還を促進している例もあるとのことであり、我が国においても、こうした諸外国の例をも参考に、送還先国の協力を確保するための効果的な方策を更に検討すべきである。

以上を踏まえ、②のとおり提言することとした。

ウ 提言③について

このほか、送還促進のための手法として、情動的な手法、すなわち被退去強制者や送還先国等に関する様々な情報を把握した上で、そのような情報を集積、分析及び活用することが、被退去強制者の増加や送還忌避者数の減少にも資すると考えられることから、そのような手法を検討すべきであるとの意見があった。

提言①に関して述べたとおり、国費送還を実施するための人員や予算等には限りがあるところであり、送還促進のためには、上記の意見にあるように、送還忌避者や送還先国等に関する情報を出入国在留管理庁において適切な形で集積・分析した上で、これに基づいて国費送還の対象者や優先順位をより効果的・効率的に選定することが有益であると考えられる。

以上を踏まえ、③のとおり提言することとした。

2 収容の在り方

(1) 収容期間の上限，収容についての司法による審査

【提言】

① 入管法上，退去強制令書による収容は送還可能のときまですることができるとされているところ，収容期間の上限を設けるべきとの議論があることや収容期間の在り方に関する国際的な動向にも留意しつつ，例えば，一定期間を超えて収容を継続する場合にはその要否を吟味する仕組みを設けることを検討するとともに，正当な理由がなく送還を忌避する者の迅速な送還，仮放免や特別放免の適切な活用，後記(3)ア記載のように新たな収容代替措置を制度化することが可能である場合にはその活用などの各種の方策を組み合わせることにより，長期収容の可能な限りの解消を図ること。

※ なお，一部の委員から，収容期間及び合算した収容期間の上限を明確に定めるべきである旨の意見が述べられた。

② 収容の開始又は継続時における司法審査については，行政訴訟制度による司法審査の機会が確保されていることなどから，事前にかつ一律に司法審査を要するものとするとは問題が大きいものの，前記①記載のように収容継続の要否を吟味する仕組みを設けること，行政訴訟の機会をより適切に教示することなど，収容に係る行政手続の一層の適正確保を図るために採り得る有効な方策を検討すること。

※ なお，一部の委員から，収容は身体的自由に対する重大な制約であることから，収容の開始又は継続時には，必ず事前の司法審査によるべきであるとの意見が述べられた。

③ 今後も，逃亡防止や出頭確保等について問題がない被退去強制者については，仮放免や特別放免を適切に運用すること，あるいは，後記(3)ア記載のように新たな収容代替措置を制度化することが可能である場合にはこれを活用すること。

【検討】

ア 提言①について

現行法上，退去強制令書による収容は「送還可能のときまで」（第52条第5項）することができるものと定められており，収容期間を事前に設定したり，収容期間に上限を設けるような仕組みは採用されていない。

本専門部会においては，収容の在り方に関する論点の一つとして，収容期間の

上限を定めることの当否について議論が行われ、これを定めるべきであるとの立場の委員からは、一部の委員が大村入国管理センターにおける長期収容に関する人権救済申立事件に係る令和元年11月25日付け日本弁護士連合会の勧告書を示したほか、次のような意見が示された。

- 長期収容による問題を解消するため、収容期間に上限を設けるとともに、期間を区切って第三者機関が収容の要否を審査する仕組みを設けるべきである。
- 欧州諸国では、EU送還手続指令を受けて収容期間の上限が設けられており、期限を定めない収容は国際法上恣意的拘禁と評価される。
- 収容を、我が国が加入する難民条約を含む国際人権諸条約、我が国が合意した移住者のためのグローバル・コンパクト及びこれらに関する各種国際機関からの指摘内容等に沿うよう法整備し、運用すべきである。

これに対して、収容期間の上限を定めるべきではないとの立場の委員からは、次のような意見が示された。

- 諸外国の中には収容期間の上限を定めている国もあるが、そうでない国も複数あり、収容期間に上限を設けることは必ずしも国際標準ではない。
- 退去強制令書による収容は、退去強制令書の執行としての送還までの間の措置であるから、その期限は「送還可能のときまで」とするほかなく、それ以上に期限を観念することはできない。
- 収容期間の上限を定めた場合、当該上限期間に達すると逃亡のおそれが否定できない者であっても収容が解かれ、本来許されるべきでない在留活動が事実上可能となるとともに、送還の実現が困難となるなど、送還忌避の問題解決につながらないこととなる。
- 収容の長期化は、国の強制によるものではなく、被収容者が退去強制令書の発付を受けた後も自らの意思で本邦における在留の許可を求めることを選択したという自己決定の結果であり、被収容者が速やかに帰国すれば解決することが強調されるべきである。本邦に家族等がいるという事情のみをもって、そのことが帰国できない理由にはならない。
- 収容期間の上限を定めることは、併せて主張される仮放免された者が生活苦に陥らないよう就労を可能とすべきであるとの立場と結び付いた場合には、不法滞在者が一定期間入管収容施設に収容された後、仮放免されて就労が可能になり、いわば不法就労のロンダリング（すなわち、事実上の外国人就労者の受入れ、しかも多くの場合、我が国の政策的な受入範囲外の外国人就労者の受入れ）につながるという奇妙な帰結になる。

以上の議論を踏まえると、引き続き収容期間の在り方を巡る国際的な動向に留意し、恣意的拘禁との評価を受けないよう、法令に従い制度を適正に運用する必要があると考えられるものの、委員の多数の意見によれば、現状において我が国

で一律の収容期間の上限を定めることについては、被退去強制者の速やかな送還を旨とする我が国の退去強制制度の下では問題が大きいといわざるを得ない。なお、収容期間の上限を定めている国において、当該期間経過後の者を正規在留者に転換する施策を採っている例もあるとの指摘もあるところ、現時点において、我が国でそのような施策を採ることについて国民的なコンセンサスが得られているとは考え難い。

もつとも、長期収容を可能な限り解消すべきであることについて委員の間に異論はなく、送還の促進や仮放免・特別放免の適切な活用、新たな収容代替措置を制度化することが可能な場合にはその活用を含む各種の方策により、長期収容の防止に努めるべきであると考えられる。

また、長期収容を解消する方策の一つとして、例えば、一定期間を超えて収容が継続する場合にその要否等を吟味する仕組みも考えられるとの指摘があったところ、このような吟味を行うこととする仕組みを設けた場合は、仮放免の活用等による長期収容の解消に資すると考えられる。

さらに、国際的な議論においては、期限の定めのない収容が恣意的拘禁であると評価されているところ、我が国の収容が恣意的拘禁に当たるとの評価を受けないためにも、上記のような吟味を行うこととする仕組みを検討するなどしつつ、長期収容の防止に可能な限り努めることが肝要であると考えられる。

以上を踏まえ、収容期間及び合算した収容期間の上限を明確に定めるべきである旨の少数意見があったことを明記しつつ、①のとおり提言することとした。

イ 提言②について

現行法上、退去強制令書の発付については、前記第2の1(1)ア(ア)で述べたように、入国審査官による違反審査、特別審理官による口頭審理並びに法務大臣による裁決及び在留特別許可の許否の判断という多段階の審査・判断を含む行政手続を経て行われており、退去強制処分や退去強制令書による収容に不服がある場合には、行政訴訟制度により司法審査や仮の救済を求めることが可能である。

収容の在り方に関する論点として、こうした現行法上の仕組みに代えて、収容開始前又は一定期間を超えて収容を継続する場合に司法審査を要するものとするものの当否について議論が行われ、これを要するものとするべきであるとの立場の委員からは、次のような意見が示された。

- 現行法上の手続は、行政機関のみの判断で収容を行うため、第三者的なチェックが不十分であり、収容の在り方を適正なものとするためには、刑事手続における身柄拘束に倣い、収容の必要性を収容の要件とした上で、収容開始又は一定期間以上の収容継続には司法機関による審査を要するものとするべきである。
- 収容に司法審査を要するものとする諸外国の立法例や、これを求める国際機

関の勧告を踏まえ、収容の要否をチェックするために司法審査を導入すべきである。

これに対して、そのような司法審査を不要又は制度的に適切でないとする立場の委員からは、次のような意見が示された。

- 退去強制令書は、入国警備官の違反調査、入国審査官の違反審査、特別審理官の口頭審理及び法務大臣等の裁決という、行政手続の中でも特徴的である慎重な手続を経て発付されるものである上、取消訴訟や仮の救済など行政訴訟制度による司法審査の機会も確保されており、こうした仕組みに代えて、行政手続である退去強制手続について司法による事前審査が必要であると考えすることは困難である。
- 現行制度上、退去強制とするか否かの判断は、在留特別許可を付与するか否かの判断と密接に関連し、高度の政策的判断に基づく裁量行為であるため、司法が行政に代わってこれを行うことは相当ではない。
- 諸外国の制度を見ても、退去強制手続における収容に関して司法審査を導入していない国が複数存在し、必ずしも収容の判断において司法審査を導入することが国際標準といえるような状況ではない。
- 退去強制令書による収容は、数段階の審査を含む行政手続により退去強制処分とすることが決せられた者について、円滑な送還の確保及び在留活動の禁止を目的としてなされるものであり、刑事手続における被疑者・被告人の身柄拘束に求められる要件がそのまま妥当するものではない。

こうした議論を踏まえ、委員の多数の意見としては、収容開始前又は一定期間以上の収容の継続に際し司法審査を要するものとすることは困難であるとされた。他方、退去強制の判断及び収容に係る行政手続の一層の適正確保を図る上で採り得る有効な方策、例えば、提言①で述べた一定期間以上の収容の要否を吟味する仕組みを設けること、行政訴訟制度による司法審査の機会を実質化するためその教示を適切に行うことなどを検討すべき旨や、仮放免に係る行政訴訟の機会をより適切に確保する観点から、仮放免の許否の判断については、標準処理期間を定め、速やかに行うことが望ましい旨の指摘もあった。

以上を踏まえ、収容は身体的自由に対する重大な制約であることから、収容の開始又は継続時には必ず事前の司法審査によるべきである旨の少数意見があったことを明記しつつ、②のとおり提言することとした。

ウ 提言③について

収容の在り方に関する議論において、国際機関の勧告等を踏まえるならば、収容は、必要性、合理性及び比例性がある場合に限り行うものとするべきである旨の意見が示されているが、この点については、提言②に関して引用したような異論も多かったところである。

もつとも、現行の運用上も、収容令書や退去強制令書の発付後直ちに仮放免をすることにより、現実には収容しない者が一定数存在する実情に鑑みると、今後とも、逃亡のおそれがないなど収容の必要性がない被収容者については、仮放免や特別放免を活用し、あるいは、後記(3)ア②記載のように、より実効的な監督制度を導入した上で収容を解くなどの新たな収容代替措置を制度化することが可能である場合にはこれを活用するなどして、現実の収容を回避できるように制度を運用すべきであるとの点について、委員の間に異論はなかった。

また、こうした点を踏まえた上で、我が国においては、収容期間の上限の設定及び司法審査の導入という方策にはよらないものの、行政手続の適正確保の強化、一定期間を超える収容の要否を判断する仕組みの創設等によって行政手続の適正を一層確保することにより、収容の必要性、合理性及び比例性に対する国際的な評価を向上させるとともに、仮放免に加えて収容代替措置による収容回避のための制度を創設することにより、収容が恣意的なものとならないように努めることとすべきであるとの指摘もあった。

以上を踏まえ、③のとおり提言することとした。

- (2) 被収容者のプライバシーの確保や被収容者に対する医療、被収容者の心情把握・ケアに関する取組等の被収容者の処遇

【提言】

- ① 入管収容施設においては、保安上の支障等を来さない限り、被収容者のプライバシー等の人権に対する適切な配慮がされるべきであることから、入国者収容所等視察委員会からの意見をも踏まえて、被収容者の動静監視の在り方も検討しつつ、居室等の入管収容施設の環境の整備を進めること。
- ② 医療体制の一層の充実を図るため、入管収容施設に勤務する医師の兼業をより容易にすることを含め、常勤医師の確保や近隣医療機関等との連携のための具体的措置を講じること。
- ③ 長期被収容者の中に薬の処方を受けている者が多い実情について原因の把握に努めるとともに、過大な投薬がされることのないよう留意すること。
- ④ 治療拒否の状況が生じないように可能な限り配慮した上で、治療拒否者に対しても必要な医療上の措置をとることを可能とするための体制の整備に努めるほか、必要に応じ、これを容易にするための法的措置を講じること。
- ⑤ 被収容者の心情の安定等に資するよう、被収容者に関する情報を適切に集積して活用するとともに、図書等の充実、その他各種情報入手の機会の拡大等採り得る手段を検討すること。
- ⑥ 特に配慮が必要な被収容者の処遇の在り方、家族等との面会の機会を一層確保するための措置の在り方その他入管収容施設における適切な処遇を確保するための運用や方策の在り方について、不断に検討、見直しを進めること。
- ⑦ 被収容者による秩序の維持を阻害する行為の発生を抑止するための方策を検討すること。
- ⑧ 被収容者の処遇業務における心身の負担から離職する入管職員が少なくない現状を再検討し、職員と被収容者がより円満な関係を構築できる環境を整備すること。

【検討】

ア 提言①について

被収容者については、入管法をはじめとする関係法令に従い、その人権に配慮した適正な取扱いを行わなければならないが、保安上支障がない範囲内において被収容者のプライバシー等の人権への適切な配慮を行うべきである。

このような観点から、入国者収容所等視察委員会からの意見をも踏まえつつ、

被収容者の動静監視の在り方を検討するとともに、居室や浴室等の入管収容施設
の環境の整備を進めるべきであるとの意見が示され、特段の反対意見は見られな
かったため、①のとおり提言することとした。

なお、施設環境の整備に関し、プライバシーの確保等に傾注する余り自傷行為
の防止等の保安上の観点が軽視されてはならない旨の意見も示されたところであ
る。

イ 提言②について

令和2年6月1日現在、東日本入国管理センター、大村入国管理センター及び
東京出入国在留管理局に各1名の常勤医師の配置枠があるところ、東日本入国管
理センターには常勤医師1名が配置されている。しかし、大村入国管理センター
及び東京出入国在留管理局では常勤医師の配置に至っておらず、近隣の医療機関
等から交代で来訪する非常勤医師のみが診療を行っている。

入管収容施設における医療体制の一層の充実を図るためには、引き続き、常勤
医師の確保や近隣医療機関等との連携の強化に取り組むべきである。

この点、矯正施設に勤務する医師（矯正医官）については、「矯正医官の兼業
の特例等に関する法律」において、兼業について国家公務員法の特例を定めるこ
とにより、その能力の維持向上の機会の付与等を図り、もって人材の継続的かつ
安定的な確保に資する施策が講じられているところであり、こうした他機関にお
ける例をも参考に、入管収容施設に勤務する医師の兼業の在り方についても検討
すべき旨の意見が示された。

以上を踏まえ、②のとおり提言することとした。

ウ 提言③について

本専門部会においては、長期の被収容者が多い施設において被収容者に対する
薬の処方率の割合が高いとの指摘がされた。

現時点で長期収容と薬の処方率の高さとの相関関係は必ずしも明らかではない
ものの、その実情について原因の把握に努めることや、被収容者に対して過大な
投薬がされることがないよう留意すべきことは重要であることから、③のとおり
提言することとした。

エ 提言④について

令和元年6月の大村入国管理センターにおける被収容者死亡事案においては、
常勤医師が配置されていない等の現行の体制の下で、拒食者が頑なに治療を拒否
する場合、入管収容施設の診療室における医療的対応に困難を生ずる場合がある
ことが明らかになった。

同事案の調査報告書においても指摘されているとおり、こうした問題を改善す
るため、提言②に関して述べた常勤医師の確保のための取組を含め、このような
治療拒否者に対しても有効な医療上の措置をとることが可能となるよう、入管収

容施設における医療体制の整備に努める必要がある。

また、インフォームド・コンセントの観点から治療を拒否する者への治療に慎重な立場を採る医師がいることを踏まえ、このような場合の栄養補給の処置に関する法律の規定が整備されている矯正施設の例をも参考に、所要の医療的対応を容易にするため、法的手当を含む必要な措置を講じるべきであると考えられる。

この点、入管収容施設内における拒食に対しては、生命に対する危険が及ぶおそれがあるときは、十分な説明の上、被収容者の同意の有無にかかわらず、必要な医療上の措置を適時・適切に実施し、実施する者を無用な非難から守る体制が必要であるとの意見も示された。

以上を踏まえ、④のとおり提言することとした。

なお、被収容者に対する医療の実施に関し、患者である被収容者の自己決定権についても十分配慮すべきであるとの指摘もあったが、これに対しては、一般に、自己決定権も生命を前提としているものであるから、本人の同意の有無にかかわらず救命措置が必要とされる場合もある上、入管収容施設における医療について自己決定権を強調すると、仮放免を求めて生命の危険を顧みずに頑なに拒食や治療拒否をするような事案において有効な対処ができなくなるとの強い反対意見が示された。

オ 提言⑤について

被収容者の心情の安定等を図ることは、処遇の改善において重要な事項の一つであるところ、これに関しては、被収容者の情報の集積・活用を図るべきである、被収容者が閲覧できる図書・写真等の充実を図るべきである、その他、情報通信機器の利用や外部の人材との交流等を含め、本国事情等に関する各種情報を入手する機会の拡大が重要であるなどの意見が示された。

具体的な方策について保安上の観点や収容目的との関係を整理する必要があるとは考えられるものの、被収容者の心情の安定等を図るべきとの方向性について委員の間に異論はなかったことを踏まえ、⑤のとおり提言することとした。

カ 提言⑥について

障がい者、女性、LGBT等特に配慮が必要な被収容者の処遇の在り方、家族等との面会の機会を一層確保するための措置の在り方その他入管収容施設における一層適切な処遇を確保するための運用や方策の在り方について、不断に検討、見直しを進めていくべきであることについて委員の間に異論はなかったことから、⑥のとおり提言することとした。

キ 提言⑦について

入管収容施設においては、被収容者が集団で生活するという施設の性格上、施設の秩序が適切に維持される必要があるが、一部の被収容者による居室拒否や施設破壊行為等の遵守事項違反行為により、その秩序が害される事態が生じている。

現在，こうした遵守事項違反行為に対しては，それが隔離事由に該当する場合に他の被収容者から隔離することができるのみであり，有効な抑止策とはなっていない。

そこで，入管収容施設の秩序を維持するため，被収容者による秩序の維持を阻害する行為を抑止するための方策を検討すべきであるとの意見が示されたことを踏まえ（なお，一部の委員からは，こうした方策の検討に当たっては，罰則や懲罰以外の適切な手段となるよう留意すべきであるとの指摘があった。），⑦のとおり提言することとした。

ク 提言⑧について

入国警備官の中には，被収容者の処遇業務における心身の負担から離職する者も見受けられるところ，そのような現状を再検討し，職員と被収容者がより円満な関係を構築できる環境を整備すべきであるとの意見が示されたことを踏まえ，⑧のとおり提言することとした。

(3) 仮放免その他収容の長期化を防止するための措置

ア 仮放免の要件・基準，収容代替措置

【提言】

- ① 逃亡防止や出頭確保等の観点から問題がない被退去強制者については，その者の状況や収容を解くべき実質的な理由に応じて，仮放免（②の新たな収容代替措置を設ける場合は，同措置及び仮放免）を適切に運用すること。
- 仮放免については，その許否判断の透明性を確保するよう，その要件・基準を現在よりも明確なものにし，法令に適切な定めを置くなどしてこれらを公にすることを検討すること。
- また，仮放免を不許可とする場合及び仮放免の取消処分をする場合は，その理由をより具体的に告知するものとすることを検討すること。
- ② 収容令書・退去強制令書の発付後から送還時まで収容することが原則とされる現在の制度を改め，仮放免とは別に，新たな収容代替措置，例えば，第三者の支援又は補助等により，適切に生活状況が把握され，当該外国人が違法な就労に及ぶことなく生活手段を確保することが可能となることを前提として，被退去強制者について，現実の身柄拘束の代わりに，送還の実施を担保するために逃亡防止や出頭確保を図り，収容施設外で起居するものとすることを認める措置の導入を検討すること。

【検討】

(ア) 提言①について

仮放免は，退去強制処分を受けた者の収容を一時的に解く制度であり，その許否については行政の広範な裁量が認められており，従来から，被収容者の健康状態や出国準備の必要性，行政訴訟等の提起や難民認定申請の状況等，被収容者の個々の事情を考慮の上，その許否が判断されてきた。

しかしながら，本専門部会の議論においては，仮放免の基準等が明確ではないとの意見や，仮放免請求が不許可とされた理由が具体的に示されないことで請求者が納得できず，そのことが，事情変更を伴わない再度の仮放免請求につながっているとの意見が示された。

こうした意見を踏まえ，仮放免の許否に関する判断の適正を一層確保するとともに，その判断の透明性を高めるため，仮放免の考慮要素をより詳細に示すなど要件・基準をより明確なものにするとともに，仮放免を不許可とした場合及び仮放免の取消処分をした場合の理由を請求者に対してより具体的に告知するものとするものの可否を検討すべきであるとの意見が大勢を占め，また，次

のような意見も示された。

- 要件・基準を明確化した上で公表することを検討すべきである。
- 要件・基準を法令の形式で規定するとともに、仮放免を許可する場合に加えて許可しない場合を明確に示すことにより、在留を許可してもらうために仮放免を求めるといった目的外利用を抑制すべきである。
- 要件・基準は、将来の司法審査において利用可能なものとするべきである。以上を踏まえ、①のとおり提言することとした。

(イ) 提言②について

入管実務上、退去強制手続は容疑者である外国人の身柄を拘束して行うことが原則とされ、退去強制令書発付後も、当該外国人を直ちに本邦外に送還することができないときは、送還可能のときまで収容することが原則とされている（法第39条から第44条まで、第52条第5項参照）。

このように、被退去強制者が仮放免等されない限りこれを収容することを前提としている現行の制度（主としてこれに批判的な立場から「全件収容主義」と呼称されることもある。）は、収容の長期化の主要な要因の一つであると指摘されている。

また、難民認定申請により送還が停止されるなど直ちに出国できないことによむを得ない事情がある場合であっても、現行法上、身柄を拘束しない場合の受け皿は仮放免しかなく、このことが、仮放免について、被収容者の健康上の理由や出国準備等の必要性がある場合に収容を仮に解くという本来の目的に必ずしもそぐわない運用を来す要因の一つとなっていると考えられる。

これらの点について、本専門部会における議論・検討では、前記(1)でも提言したとおり、収容の長期化を回避するため、迅速な送還の実現や仮放免の適切な運用に努めることに加え、いわゆる収容代替措置の創設の可否を検討すべきという点で意見の一致を見た（なお、一部の委員からは、空海港における一時庇護上陸許可や難民認定申請手続における仮滞在許可の活用とともに、これに関連するN G O等との連携による住居確保措置を充実させ、さらには、その制度を既存の収容に代わる措置として活用できるようにすべきであるとの意見が示された。）。

そして、収容代替措置の具体的な在り方としては、次のような意見が示された。

- 人権の尊重や国家のコストの削減等の観点踏まえ、諸外国の事例も参考として、日本型の収容代替措置を検討すべきである。
- 収容代替措置を創設する場合も、野放図に収容しなければ良いということではなく、逃亡等を防止するための罰則やGPSの装着等といった措置と併せて考えるべきである。

- 逃亡等を防止するための措置としては、現状の仮放免の際の保証人による逃亡防止の実効性を分析した上で、人的保証の枠組みを設けるべきである。
- 収容代替措置については、様々な形態があり得るのであり、そのような措置を執った場合に誰が責任や負担を負うのかという点に関し、保証人等に限定するのは選択肢を狭めすぎてしまうことから、更に広い選択肢を持てるようなものとすべきである。
- 収容を解かれた外国人はそのままでは生活できないため、誰かに頼らざるを得ないが、その相手については様々な選択肢があり得るため、「第三者の支援又は補助等により」という内容にすべきである。

以上を踏まえ、②のとおり提言することとした。

なお、収容代替措置については、一定期間の在留により在留資格の取得が可能となると見込まれる場合をその対象とすべきであるとの意見も示されるなど、その対象範囲をいかに画すべきかが重要な論点である。

この点については、本提言を受け、

- 収容代替措置の創設の可否等を検討するに当たり、収容代替措置により社会内で処遇することで、我が国への定着性がより強固になり、送還が困難になり得るのではないかという観点
- 収容代替措置の前提となる入管法上の収容は、被退去強制者を直ちに本邦外に送還することができないときに、送還可能のときまでその身柄を拘束する措置であり、収容代替措置も将来的な送還の実施が想定される場合に限られるのではないかという観点

等を踏まえて、その対象範囲が十分に検討されるべきであることを付言する。

イ 仮放免された者等による逃亡等の行為に対する罰則等の創設

【提言】

- ① 仮放免された者が定められた条件に違反して、逃亡し、又は正当な理由なく出頭しない行為に対する罰則の創設を検討すること。
- ※ なお、一部の委員から、このような罰則を設けるべきではない旨の反対意見が述べられた。
- ② 収容代替措置を導入する場合、罰則を含む実効的な逃亡防止措置等についても併せて検討すること。

【検討】

(ア) 提言①について

仮放免の許可に際しては、逃亡防止・出頭確保のため、身元保証人を付し、一定額の保証金を納付させるのが通例であるものの、身元保証人の存在や保証金の納付にもかかわらず、仮放免中に所在不明となる者が相当数存在し、送還の実現にも支障を来している（前記第2の1(1)イ(イ)⑤及び(2)エ(イ)参照）。そこで、仮放免された者による逃亡等の行為を抑止するため、仮放免中に逃亡等をした者に対する罰則を設けるべきである旨の意見が多く示された。

これに対し、反対意見として、仮放免された者の逃亡を防止するためには、まずは仮放免や再収容に係る運用を透明化すべきである、あるいは、逃亡等の行為に対する制裁としては保証金の没取で足りるなどとして、こうした行為に対する罰則を設けるべきではないとの意見が一部の委員から示された。

議論・検討の具体的な内容は、次のとおりである。

すなわち、仮放免中に逃亡等をした者に対する罰則を設けるべきであるとの立場の委員からは、次のような意見が示された。

- 仮放免されて逃亡する者が相当数発生すれば、入管当局が被収容者の仮放免をちゅうちょし、本来仮放免されるべき者が仮放免されなくなる事態が懸念されることから、逃亡等の行為に対する罰則を設け、逃亡等を防止すべきである。
- 被収容者の経済力に鑑みれば、保証金額の高額化は現実的ではなく、低額の保証金で仮放免を許可せざるを得ない場合が多いことに加え、身元保証人が付されているにもかかわらず逃亡事案が発生していることからすると、現行の保証金や身元保証人の制度は仮放免された者の逃亡等を防止する手段としては十分ではない。

このような意見に対しては、罰則の創設に反対する立場の委員から、次のような反対意見が示された。

- 仮放免に関しては、入管当局の裁量による条件が付されており、数年収容されて健康を害した被収容者について、2週間等という短い期間を条件とする仮放免がなされており、これについて期間が経過すれば、条件違反がなくても再収容される運用がなされている現状では、被仮放免者が出頭しないのもやむを得ない側面もあり、現にそのために出頭しない者が増加しているのであり、まずは入管当局の裁量に委ねられている状況を改めるべきである。
- 現状のいわゆる全件収容主義が改められ、また、収容が最終的な手段になれば、逃亡や不出頭は極めて限定的になると思われ、そうした法整備をしない状態で罰則を創設すべきではない。
- 仮放免された者が逃亡した場合に、保証金の没取に加えて刑罰を科することは、実質的には二重に制裁を科するものである。
- 刑事訴訟法の保釈制度にあっても権利保釈が認められ、保釈の取消事由も法定されていること、また、保釈逃亡罪も存在しておらず議論の過程であることに鑑みれば、職権に依存する仮放免について、逃亡罪を現段階で設けるべきではない。
- 罰則を創設すれば、当該外国人を支援する弁護士等が共犯とされるおそれがあり、弁護士等の活動を著しく萎縮させる。
もともと、このような意見に対しては、次のような反論がなされた。
- 仮放免の運用に当たって、特段逃亡を惹起させるような適正を欠く点は見受けられないにもかかわらず、逃亡事案が後を絶たない現状に鑑みると、現行の保証金や保証人の制度のみでは、逃亡を防止する手段として限界がある。
- 保証金の没取は刑罰ではなく、両者は性質が異なるものであることから、相互に排他的ではなく、二重に制裁を科することとなって不当であるとの指摘は当たらない。入管法上、仮上陸の許可を受けた者が条件に違反して逃亡等した場合は、保証金が没取されるとともに、刑罰を科され得る制度となっている（法第13条第5項、第70条第1項第6号）。
- 入管法上の手続である仮放免と刑事手続上の保釈は、その目的や要件、判断権者等を異にしていることから、逃亡等の行為を防止するための措置の在り方についても同一のものとして議論する必然性はない。
- （第4の1(3)に関して述べたとおり、）弁護士等による正当な活動が犯罪とされることはなく、弁護士等の活動を萎縮させるというのは杞憂である。本専門部会における議論・検討では、当該罰則の創設を検討すべきであるとの意見が多数を占めたが、一部の委員において、仮放免された者による逃亡等の行為に対する罰則は創設すべきではない旨の意見が維持された。
以上を踏まえ、当該罰則の創設に反対する少数意見があったことを明記しつつ、①のとおり提言することとした。

(イ) 提言②について

また、収容代替措置についても、対象者の逃亡等を防止する観点からの議論が行われ、

- 収容代替措置を創設する場合、実効性のある保証人の確保を要件とすることや、対象者へのGPSの装着を検討すべきである。
- GPSの装着の当否、対象者等については、慎重かつ十分な議論がされるべきである。
- 収容代替措置の対象者の適切な管理を行うため、逃亡等した者に対する罰則の創設を併せて検討する必要がある。

旨の意見が示された。

これを踏まえ、②のとおり提言することとした。

3 本専門部会の課題に関し示されたその他の主な意見

(1) 各方策の検討・実施に関する意見

本専門部会においては、本報告書のとおり、送還忌避者の増加や収容の長期化を防止するための様々な具体的方策が示されたが、個々の方策の内容そのものに関する意見のほかにも、以下のような意見が示された。

- 収容を減らす方向で現状を改める必要があり、そのための制度改革が求められるが、罰則の創設は、それ自体が最優先の目的ということではなく、そのような現状を変えるためのオプションの一つとして考えるべきである。被収容者の収容を解く制度を本当に定着させるためには、逃亡等を阻止し得る方策を設けることにより、収容を解くことについて消極的な意見を持つ人々の理解を得ていくとともに、収容の管理者側にも、収容を解いても大丈夫との意識を持たせていくことが必要である。罰則は飽くまで最後の手段であるが、現状を変え、収容を解く制度に対する理解・信頼を確保し、定着させるためのオプションの一つとして検討対象から排除すべきではない。
- 入管の現場はぎりぎりの大変な状況にあるため、個々の方策については、可能なものから積極的に取り組んでいくべきである。その際、それぞれの方策を現場で運用するに当たり、実効的であるかについて多角的に検討する必要がある。
- 退去強制手続において、外国人に本邦から退去することを義務付け、その義務に違反した場合の罰則を設けるのであれば、これとの均衡を保つため、外国人の人権を保障するための手続上の権利を、バランスを取りながら、考慮いただきたい。
- 本専門部会で提言した方策については、国民の理解が得られる形で実施すべきであり、また、送還忌避の実情を的確に把握して悪質仲介業者の排除のほか入国管理の適正化にいかすこと、一時庇護上陸許可等の活用に向けて空海港における庇護体制を見直すこと、外国人受入れ・共生のための総合的対応策を強化することなど、収容・送還以外の様々な方策との連関にも留意すべきである。
- 本報告書の提言の実施状況等については、適切な検証がなされるべきである。

(2) 新型コロナウイルスの感染拡大の影響に関する意見

本専門部会における議論・検討の継続中、新型コロナウイルス感染症が世界全体に蔓延し、我が国においてもその感染が拡大したことを受けて、一部の委員から、次のような指摘があった。

- 世界各国において、感染症対策としての収容からの解放という問題が浮上しており、国際機関からの諸勧告等において、収容代替措置の重要性や在留の正規化に向けた取組の必要性が説かれているほか、多くの先進国でも実際にほとんどの被収容者を解放したり、非正規の滞在者に一時的に一律に在留資格を与えるなどの取組が広がっている（スペインでは、全員の解放が令和2年5月上旬の時点で

完了し、在留資格の付与については、ポルトガルが、非正規の滞在者に一律に在留資格を与えている。)。新型コロナウイルスについては、今後、第二波・第三波が危惧されているところ、こうした措置も長引く可能性がある。

- 我が国においても、入管収容施設内において感染が拡大すれば、被収容者のみならず、職員や施設に出入りする者、更には施設が存在する地域の医療に重大な影響を及ぼすことを考慮する必要がある。入管収容施設におけるいわゆる「三密」（密集、密閉、密接）の状態を解消し、被収容者及び職員等への感染拡大を防止する観点から、個室等による収容、収容代替措置、面会におけるテレビ電話の活用等を検討すべきである。
- 新型コロナウイルスの感染の影響やその後の情勢により、国費送還の促進が困難になり、帰国が困難となった外国人を我が国で受け入れる施策の必要性が高まることも考えられる。

出入国在留管理庁においては、本専門部会において提言が示された後も、引き続き、新型コロナウイルスの感染拡大状況等を注視しつつ、状況に応じた適切な対応を行っていくよう求めたい。

第5 終わりに

本専門部会では、全ての委員がより良い出入国在留管理行政の実現に向け、各々の専門的知見に基づき、真摯かつ熱心に議論を重ね、その結果を本報告書に取りまとめた。

そして、本報告書の提言は、各委員が送還忌避者の増加や収容の長期化という喫緊の課題を必ず解決するとの強い思いの下、真剣に議論した結果であって、入管当局においては、これらの提言について速やかに検討を行い、具体化した施策を実行に移していくことを強く期待するものである。

本専門部会は、これらの提言が送還忌避者の増加や収容の長期化といった問題の解決の一助となることを願ってやまない。

最後に、本専門部会における議論・検討のため、ヒアリングに応じていただいた方々及びオブザーバーとして参加して下さったUNHCR駐日事務所川内副代表には、多大な御協力をいただいた。

本日、本報告書を取りまとめるに当たり、御意見を寄せて下さった方々に対して、心から感謝を申し上げたい。

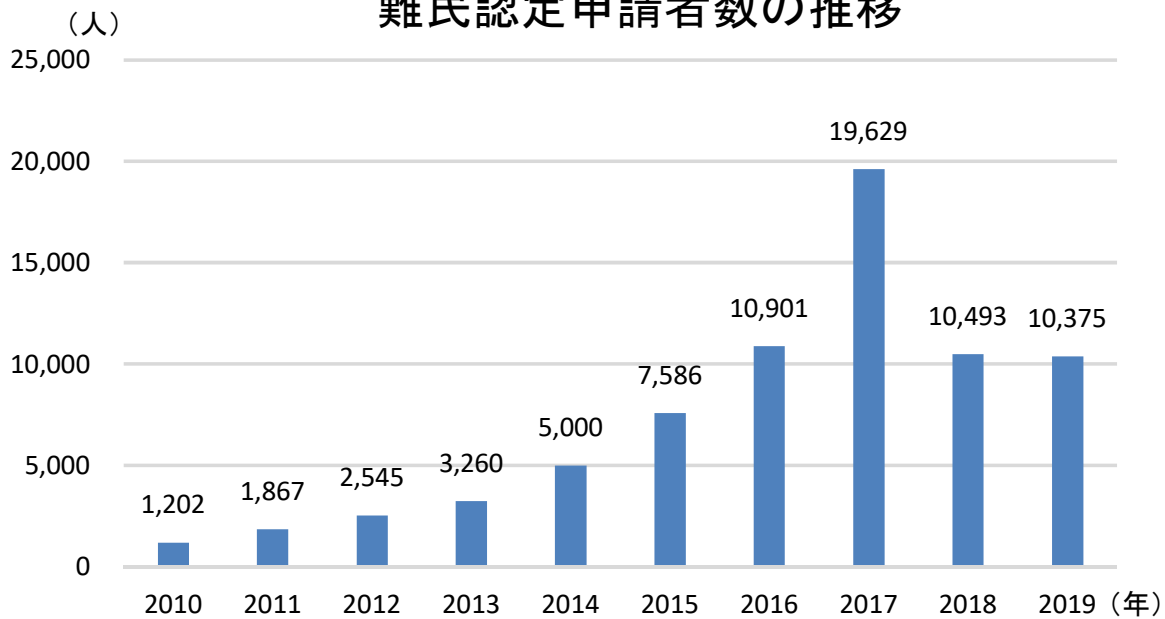
難民認定制度の運用の更なる見直しの概要

運用の更なる見直しの具体的内容

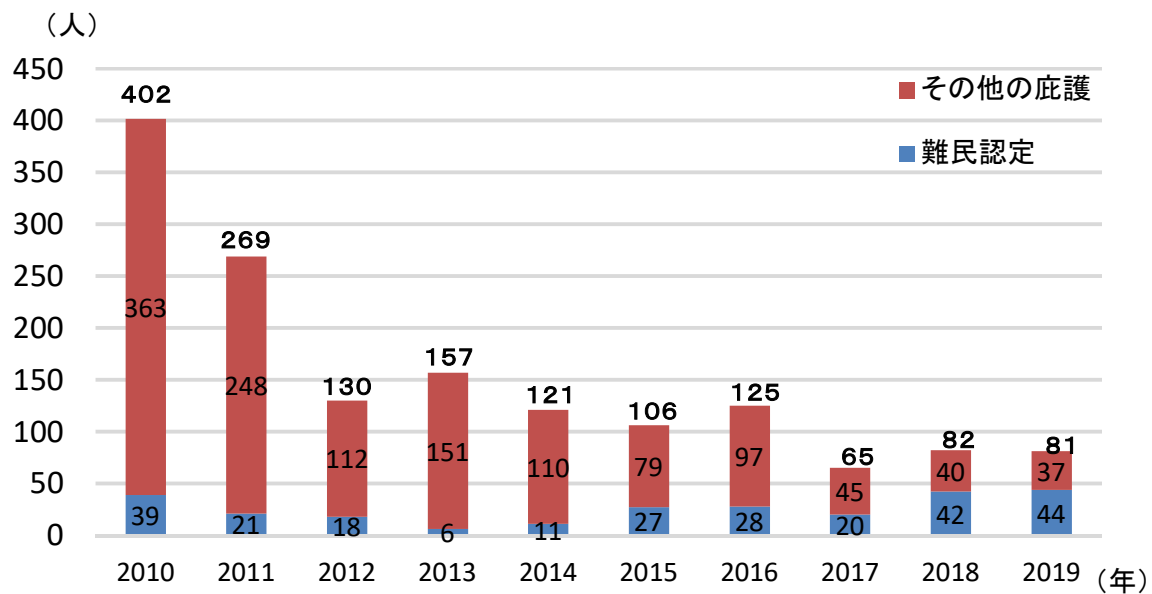
	運用の更なる見直し前	現行
在留制限	正当な理由なく3回以上の申請を行った者	再申請者(注)
	条約外事由を申し立てて2回目の申請を行った者	条約外事由を申し立てる者(初回申請)
就労制限	生計維持能力のある者	生計維持能力のある者
	正当な理由なく2回目の申請を行った者	在留活動を行わなくなった後に申請した者(初回申請) 出国準備期間を付与された後に申請した者(初回申請)
迅速処理	条約外事由を申し立てる申請	条約外事由を申し立てる申請
	正当な理由のない複数回申請	再申請
		在留活動を行わなくなった後の申請 出国準備期間を付与された後の申請

(注)難民条約上の難民である可能性が高いと思われる申請者又は本国情勢等により人道上の配慮を要する可能性が高いと思われる申請者を除く。

難民認定申請者数の推移



難民認定数等の推移



第三国定住による難民の受入れ実施状況・実績

第三国定住とは

- 難民キャンプ等で一時的な庇護を受けている難民を、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定住を認めるもの。
- 第三国定住は、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して位置付けられている。
- UNHCRは、国際社会において負担を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。
- 日本政府は、UNHCR及びIOMと協力して第三国定住による難民の受入れに取り組んでいる。

実施状況

《難民対策連絡調整会議》…13省庁： 内閣官房、警察庁、総務省、**法務省(出入国在留管理庁)**、外務省、財務省、文部科学省、文化庁、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、海上保安庁

閣議了解・難民対策連絡調整会議決定(12月)

- **タイの難民キャンプ**から**毎年30人程度(家族単位)**の**ミャンマー難民**を**パイロットケース**として受け入れ、定住を支援する。

平成20年

(2008年)

平成22年度

平成26年度

(2010～2014年度)

H22(第1陣)タイ第一陣 入国(9月・10月): **5家族27名**
 H23(第2陣)タイ第二陣 入国(9月): **4家族18名**
 H24(第3陣)タイ第三陣: 来日前に全員辞退(受入れ人数0)
 H25(第4陣)タイ第四陣 入国(9月): **4家族18名**
 H26(第5陣)タイ第五陣 入国(9月): **5家族23名**

H22～26年度
(2010～2014年度)

18家族86人
を受入れ

H22～R1年度
(2010～2019年度)

50家族194人
を受入れ

閣議了解・難民対策連絡調整会議決定(1月)

- 平成27年度からは**本格実施**し、**マレーシア**から**毎年30人程度(家族単位)**の**ミャンマー難民**を受け入れ、定住を支援する。
- 第三国定住により**タイから受け入れたミャンマー難民の家族の呼び寄せを可能**とし、定住を支援する。

平成26年

(2014年)

平成27年度

令和元年度

(2015～2019年度)

H27(第6陣)マレーシア第一陣 入国(9月): **6家族19名**
 H28(第7陣)マレーシア第二陣 入国(9月): **7家族18名**
 H29(第8陣)マレーシア第三陣 入国(9月): **8家族29名**
 H30(第9陣)マレーシア第四陣 入国(9月): **5家族22名**
 R1(第10陣)マレーシア第五陣 入国(9月): **6家族20名**

H27～R1年度
(2015～2019年度)

32家族108人
を受入れ

閣議了解・難民対策連絡調整会議決定(6月)

- 令和2年度からは、**アジア地域から年1～2回・年約60人の難民(出身国・地域を問わない)**を受入れ、定住を支援する。
- 受入れは家族単位を基本とするが、**単身者も受け入れる**。
- 第三国定住により受け入れた**全ての第三国定住難民の家族の呼び寄せを可能**とし、定住を支援する。

令和元年

(2019年)

令和2年度

(2020年度)

R2(第11陣)拡大後第1陣(マレーシア): 選考手続中

難民認定制度に関する専門部会における提言への対応状況 ①

I 保護対象の明確化による的確な庇護

提言

- ① 「新しい形態の迫害」への難民条約の的確な解釈による保護の検討
- ② 「待避機会」としての在留許可を付与するための枠組みの創設
- ③ 上記に当たっては、EU諸国における取組などを参考とする
- ④ テロリストの入国防止等、我が国国民の安全面にも留意

対応状況

- ① **【検討中】** 難民審査参与員からの提言や諸外国の実例なども踏まえ検討中。今後作成・公表することを検討している難民該当性に関する解釈基準(下記Ⅲ①)に併せて公表することを検討中。
- ②・③・④ **【検討中】** 「待避機会」としての在留許可を付与するための枠組みの創設について検討中。

II 手続の明確化を通じた適正・迅速な難民認定

提言

- ① 申請書の書式見直し、申請手続案内の充実
- ② 年少者、重篤な疾病者等に対する特別取扱いの明確化、事情聴取への専門家の立会い
- ③ 事前振り分け手続の導入による簡易・迅速な処理の検討
- ④ 再申請については「新たな事情」、「やむを得ない事情」がある場合に限定することの検討
- ⑤ 申請中の者に対する就労許可の在り方の見直しの検討

対応状況

- ① **【措置した事項】**
 - ・平成29年6月に再申請用の難民認定申請書を新設。
 - ・平成28年4月に「難民認定手続案内」を作成し、HPに各国語版(14か国語)を掲載。難民認定制度の説明や難民認定申請の案内もHP上で実施。
 - ・平成31年3月に空港で庇護を求める者に対する一時庇護上陸許可申請の案内のためのフローチャート(難民認定申請についても注記したもの、現在15か国語に翻訳)を各空港に配備。→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。
- ② **【措置した事項】** 平成29年3月から、親を伴わない年少者、重度の身体的障がい等を有する者、精神的障がい等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、インタビューの際に、医師、カウンセラー、弁護士等の立会いを認める取扱いを実施。
→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。
- ③ **【措置した事項】** 平成27年9月から、濫用・誤用的な申請について本格的な調査に入る前の段階で振り分け、難民調査官による事情聴取等申請人が十分主張を行う機会を確保しつつ、迅速処理を実施。
→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。
- ④ **【検討中】** 送還停止効の見直しと併せて審査の合理化・効率化等の対応を検討中。
- ⑤ **【措置した事項】** 平成27年9月の運用の見直し及び平成30年1月の運用の更なる見直しにより、難民である可能性が高い申請者等に対する更なる配慮及び濫用・誤用的な申請者等に対する就労制限・在留制限を実施。
→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。

難民認定制度に関する専門部会における提言への対応状況 ②

Ⅲ 認定判断の明確化を通じた透明性の向上

提言

- ① 国内外の実務先例等を踏まえた、難民該当性に関する「規範的要素」の明確化の取組
- ② 難民不認定理由の記載の一層の充実及び認定理由の付記の検討
- ③ 認定・不認定事案の公表の拡充
- ④ 情報の一元的な収集・分析体制の整備及び関係機関との連携・協力関係の強化

対応状況

- ① **【検討中】**我が国でのこれまでの実務上の先例、諸外国における実務先例、UNHCRが発行する諸文書等を参考としつつ、難民該当性に関する解釈基準を作成・公表することを検討中。
- ② **【措置した事項】**難民不認定処分理由の付記について、申請者の申立てに対する判断理由に係る事項の詳細を示すなど、内容の充実を図っている。
→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。
【検討中】認定理由の付記の要否について、その必要性や審査手続等に与える影響を踏まえて検討中。
- ③ **【措置した事項】**難民認定・難民不認定の事例の公表を拡充するとともに、人道配慮による在留許可の事例についても公表した上で、それぞれの判断のポイントを明示。
→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。
- ④ **【措置した事項】**出身国情報や国際情勢に関する情報の収集・分析や共有体制を強化。
【検討中】UNHCRの協力の下、出身国情報等の収集・分析や共有をより一層強化していくことを検討中。

Ⅳ 認定実務に携わる者の専門性の向上

提言

- ① 難民調査官及び難民審査参与員の増員・増配置
- ② 案件処理のプロセスの見直し
- ③ UNHCR等の関係機関との更なる研修協力による人材育成プログラムの充実・強化
- ④ 難民審査参与員間の判断事例等の共有
- ⑤ 通訳人に対する研修課程の構築、通訳人の能力を客観的に評価する仕組みの導入

対応状況

- ① **【措置した事項】**難民担当部門における統括審査官の増設や難民調査官を含めた職員の増員を実施するとともに、難民審査参与員も順次増員。
→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。
- ② **【措置した事項】**一次審査では、事案概要書作成事務の合理化等、効率的な案件処理を実施。不服申立てでは、口頭意見陳述を放棄している案件等について書面審理を行うなど、事案の性質を踏まえた適切かつ迅速な処理を実施。
→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。
- ③ **【措置した事項】**UNHCRの協力を得て研修を実施するとともに、独自の研修についても内容を拡充。
→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。
- ④ **【措置した事項】**難民審査参与員の判断事例を地方局に共有し、難民審査参与員からの求めに応じて参考となるものを提供。
→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。
- ⑤ **【措置した事項】**平成27年度から随時、地方局で通訳人研修を実施。
→ 今後も提言の趣旨を踏まえ、必要に応じて引き続き対応。

第7次出入国管理政策懇談会開催状況

○第1回会合 平成28年9月27日

最近の出入国管理について

○第2回会合 平成28年11月2日

高度外国人材の受入れについて

○第3回会合 平成29年3月3日

出入国審査について

○第4回会合 平成29年6月29日

在留審査・在留管理について

○第5回会合 平成29年7月25日

業務視察（東京入国管理局）

○第6回会合 平成29年10月13日

業務視察（東日本入国管理センター及び東京入国管理局成田空港支局）

○第7回会合 平成29年11月7日

- (1) 退去強制業務について (1)
- (2) 在留外国人を取り巻く最近の状況と課題について

○第8回会合 平成29年12月19日

難民認定業務について

○第9回会合 平成30年2月19日

- (1) 中長期在留者の在留管理制度の施行状況について
- (2) 今後の検討課題について

○第10回会合 平成30年2月19日

- (1) 中長期在留者の在留管理制度の施行状況及び検証結果について
- (2) 専門的・技術的分野における外国人材の受入れについて (1)
- (3) 日系四世の更なる受入れについて

○第11回会合 平成30年6月4日

- (1) 専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォースにおける検討状況について
- (2) 留学生に係る資格外活動許可違反の防止に向けた取組について

○第12回会合 平成30年9月25日

- (1) 外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（案）の説明について
- (2) 永住者の在留資格について
- (3) 難民認定制度の運用の更なる見直し後の状況報告

○第13回会合 平成30年12月26日

- (1) 新たな外国人材の受入れ制度について
- (2) 退去強制業務について (2)

○第14回会合 平成31年2月27日

- (1) 入管法等改正法の施行に向けた準備状況等について
- (2) 出入国在留管理基本計画について

○第15回会合 令和元年5月31日

- (1) 出入国在留管理基本計画の策定について
- (2) 特定技能制度の施行状況について
- (3) 外国人の受入れ環境の整備に関する取組について

○第16回会合 令和元年9月19日

- (1) 留学生の受入れについて
- (2) 出入国管理について
- (3) 「収容・送還に関する専門部会」の設置について

○第17回会合 令和元年11月22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) 特定技能制度について
- (3) 技能実習制度について

○第18回会合 令和元年12月23日

業務視察（東京出入国在留管理局羽田空港支局）

○第19回会合 令和2年1月30日

- (1) 韓国の雇用許可制について（中央大学宣講師からのヒアリング）
- (2) 専門的・技術的分野における外国人材の受入れについて（2）

○第20回会合 令和2年6月29日

- (1) 報告事項（特定技能制度運用状況）
- (2) 専門部会報告書の報告
- (3) 外国人労働者の在留管理について

○第21回会合 令和2年7月29日

- (1) 報告事項（外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和2年度改訂）及び政府4決定）
- (2) 永住者の現状等について
- (3) 出入国管理政策懇談会報告書の骨子案について

○第22回会合 令和2年9月8日

出入国管理政策懇談会報告書案に関する議論

○第23回会合 令和2年11月10日

- (1) 出入国在留管理における新型コロナウイルス感染症への対応について
- (2) 出入国管理政策懇談会報告書案に関する議論

○第24回会合 令和2年12月2日

出入国管理政策懇談会報告書案に関する議論