

第3次

# 出入国管理基本計画

概要 | 2005.3



第3次出入国管理基本計画  
〈概要〉

法務省

# I はじめに



近年の出入国管理行政を取り巻く状況の変化を見ると、観光立国実現への取組、専門的、技術的分野における外国人労働者の一層の受入れなど我が国が歓迎すべき外国人の受入れ促進が求められています。また、平成18（2006）年をピークにして、我が国の総人口も減少すると見込まれているなど、人口減少時代における出入国管理行政の在り方を示す時期にきています。

その一方で、依然として高水準で推移する不法滞在者が様々な面で問題化しており、平成20年までの政府の目標である不法滞在者の半減に向けて、これまでにない強力な対策を講ずることが喫緊の課題となっています。また、平成13年9月に発生した米国同時多発テロ事件を契機として、テロリスト等の国際間の移動を水際で確実に阻止することが国の内外において一層重要な課題となっています。

こうした状況の変化に対して、出入国管理行政の施策の基本となるべき事項を内外に示し、的確に対応していくため、今般、第3次出入国管理基本計画を策定することとしました。

この計画は、当面5年の期間を想定して策定したのですが、出入国管理行政を取り巻く今後の情勢の変化に対応して、5年を経過する以前においても必要に応じて見直していくこととしています。



# Ⅱ 外国人の入国・在留をめぐる顕著な状況



## 1

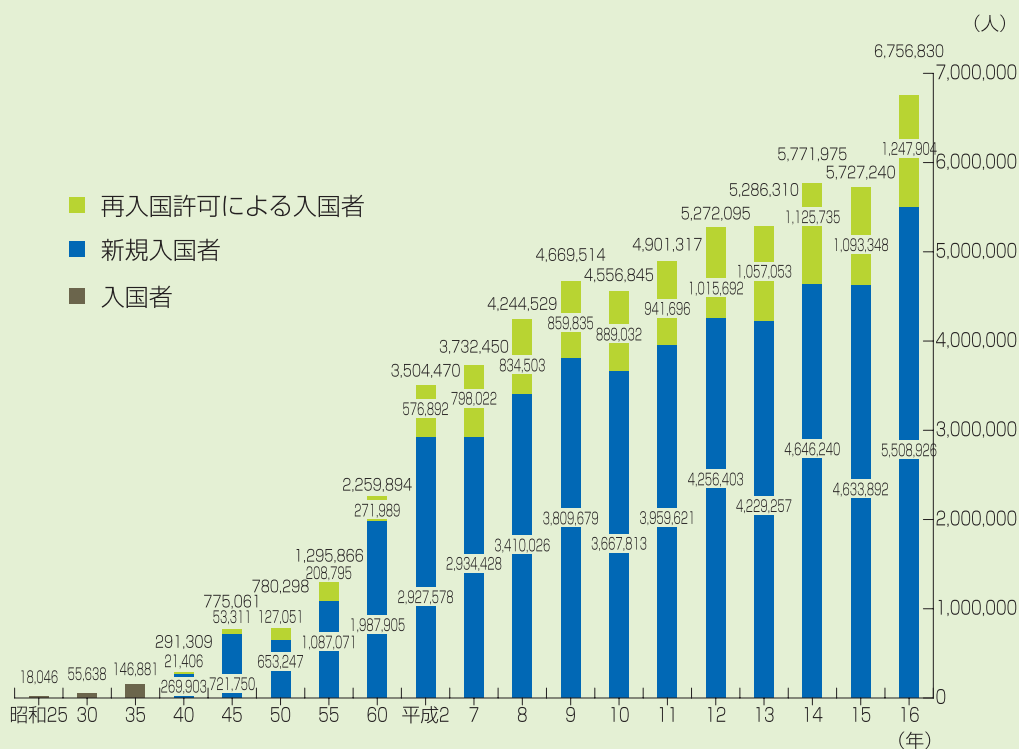
### 外国人の入国，在留及び不法滞在者の全般的な状況

#### (1) 外国人の入国の状況



昭和25年にはわずか約1万8,000人であった外国人入国者数は，平成16年には，これまでの過去最高の人数を約100万人も上回る約676万人に達し（図1），政府の訪日観光客拡大のための施策の推進等により，今後とも増加基調を維持するものと見込まれます。他方，入国・出国手続における偽変造文書発見件数は，全体として増加傾向にあり，国内外の密航ブローカーの関与もあって，その手口の悪質・巧妙化が進むことが懸念されます。

図1 外国人入国者数の推移

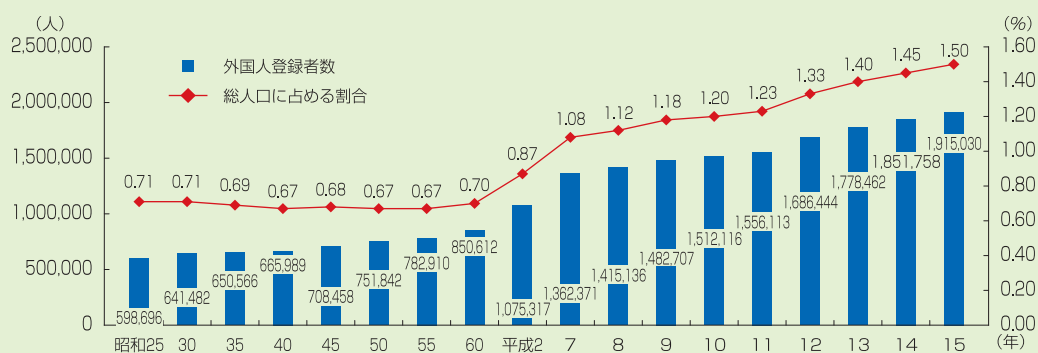


（注）昭和25年，同30年及び35年は，入国者の内訳を算出していません。

## (2) 外国人の在留の状況

我が国に在留する外国人の数は年々増加し、平成15年末現在の外国人登録者数は約192万人に達し過去最高となり、我が国の総人口に占める割合も1.5%で同じく過去最高となりました（図2）。今後とも、我が国に在留する外国人は増加していくものと見込まれます。

図2 外国人登録者数の推移と我が国の総人口に占める割合の推移



(注1) 「外国人登録者数」は、各年12月末現在の統計である。

(注2) 「我が国の総人口に占める割合」は、総務省統計局「国勢調査」(昭和25年～平成7年、12年)及び「推計人口」(平成8年～11年、13年～15年)により、各年10月1日現在の人口を基に算出した。

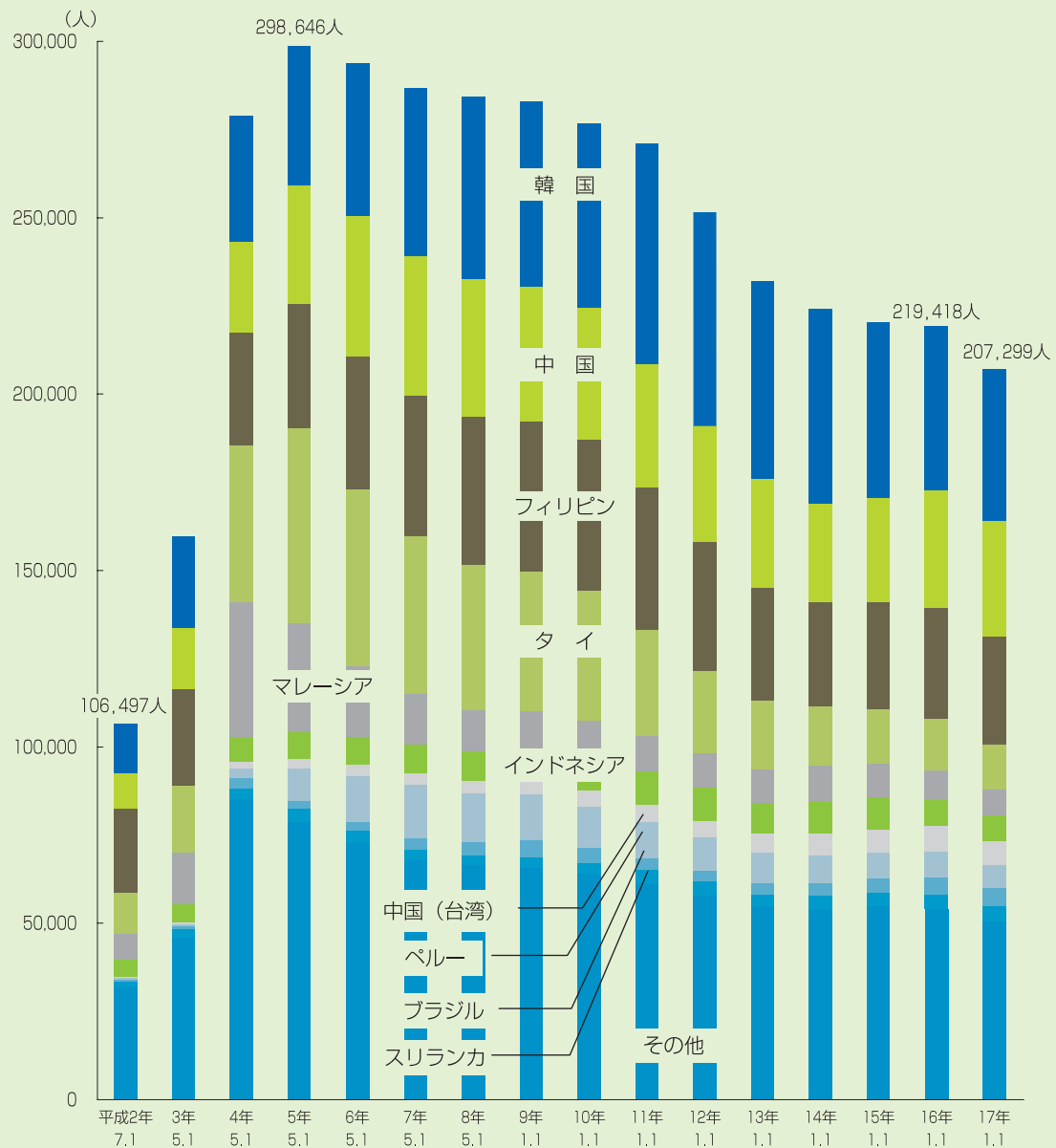
## (3) 不法滞在者の状況

我が国に不法残留している外国人の数は、平成17年1月1日現在で約21万人と推計されています（図3）。また、我が国に不法入国し潜伏している外国人が約3万人いると考えられますので、これを合わせると我が国における不法滞在者数は約24万人となります。

これまでの積極的な摘発などの不法滞在者対策の推進等により、不法残留者数は年々減少していますが、不法就労者の斡旋ブローカーの存在や不法滞在者の地方拡散化等により、効率的な摘発が困難になってきている面もあります。



図3 国籍（出身地）別不法残留者数の推移



※数値は入国管理局の電算統計から算出した推計値である。

2

在留資格別の状況

(1) 就労を目的とする外国人



就労を目的とする在留資格（「外交」、「公用」を除く。）による新規入国者数は平成16年に15万8,877人、外国人登録者数は15年末現在18万5,556人で、いずれも近年一貫し

て増加しています。

例えば、いわゆる外国人社員に該当する「技術」、「人文知識・国際業務」及び「企業内転勤」の在留資格で在留している外国人については、我が国での在留の長期化・定着化がある程度進んでいるほか、留学生等として我が国で知識等を身につけた後にこれらの在留資格に変更を許可される外国人が毎年相当数に上っています。

## (2) 学ぶことを目的とする外国人

「留学」、「就学」の在留資格による新規入国者数は近年それぞれ一貫して増加していましたが、平成16年には減少に転じました。15年末現在の外国人登録者数も、「留学」、「就学」とともに過去最高を更新しました。

しかし、真の目的が不法就労であったり、十分な資金を持たないために結果として就労活動に従事するような留学生等が増加し、「留学」の在留資格を有していた不法残留者数は近年増加に転じています。

また、「研修」の在留資格による新規入国者数及び外国人登録者数は近年一貫して増加しており、技能実習への移行者数も年々増加しています。アジア地域全体の一層の経済発展が見込まれる中で、研修生・技能実習生は増加していくことが見込まれますが、一方で、「研修」の在留資格を有していた不法滞在者数は増加傾向にあり、研修修了後に帰国しない等の外国人が増加しています。

## (3) 身分又は地位に基づいて入国・在留する外国人

「日本人の配偶者等」、「定住者」の在留資格による外国人登録者数は、平成15年末現在でそれぞれ27万1,719人、24万5,147人となっています。

「日本人の配偶者等」については、就労活動に制限がないため、偽装結婚により入国や在留を図る事例が後を絶たない状況にあります。「定住者」や「日本人の配偶者等」の在留資格で在留する日系人については、不安定な就労環境にあることが多いとの指摘や、社会保険への未加入、子どもの不就学といった問題も指摘されています。

## (4) 永住者

「永住者」の在留資格による外国人登録者数は、近年大幅に増加して平成15年末現在で26万7,011人に達しており、今後とも、「永住者」への変更を希望する外国人の数は増加傾向が続くものと見込まれます。

# Ⅲ 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針



## ▼ 1

### 我が国が必要とする外国人の円滑な受入れ

我が国は現在、専門的、技術的分野の外国人労働者は積極的に受け入れるという方針を採っていますが、これら我が国が歓迎すべき外国人の受入れを一層積極的に進めるとともに、その中でも世界で通用する専門的な知識や技術等を有する高度人材を始めとした我が国が特に必要とする外国人については、我が国の国際競争力を強化していく観点からも極めて重要であり、更に円滑な受入れを図ることが求められています。

また、併せて関係機関と連携して外国人が住みやすい環境作りを進めていく必要があります。

#### （1）専門的、技術的分野における外国人労働者の受入れの推進



専門的、技術的分野の外国人労働者については、我が国の経済社会の活性化に資することから、これまでも積極的な受入れを図っていますが、現行の在留資格や上陸許可基準に該当しないものでも、専門的、技術的分野と評価できるものについては、経済、社会の変化に応じ、産業及び国民生活に与える影響等を勘案しつつ、在留資格や上陸許可基準の整備を行い、積極的な受入れを進めていきます。

例えば、長期出張者など新たな形態の在留活動に対応する在留資格や、外国人医師・看護師の就労期間制限の緩和について検討するほか、資格・試験等の活用により専門性、技術性を確保しつつ、在留資格要件を見直していくこととします。

なお、各国との間で進められている EPA（経済連携協定）締結交渉における「人の移動」の問題についても、専門的、技術的分野と認められるものは、その円滑な受入れを積極的に図っていきます。

また、世界で通用する専門的知識、技術等を有する高度人材について、その獲得・定着化のための方策を講じていきます。例えば、現在は最長3年とされている在留期間の伸張や、永住許可要件の緩和と明確化・透明化について検討していきます。

## (2) 人口減少時代への対応

我が国の総人口は平成18（2006）年、生産年齢人口は既に平成7（1995）年をピークに減少に転じていますが、減少分を単に量的に外国人労働者の受入れで補おうとすることは適切ではありません。

少子・高齢化に伴う人口減少社会への対応は、少子化対策、女性・高齢者の労働力率向上対策など様々な他の分野の施策と併せて検討されるべきものですが、出入国管理行政としても、人口減少時代における外国人労働者受入れの在り方を検討すべき時期に来ていると考えられます。

このような状況変化の中では、まず、専門的、技術的分野における外国人労働者の受入れを一層積極的に推進していくことが重要です。さらに、受入れに伴って生じる我が国の産業及び国民生活に与える正負両面の影響等を十分勘案しながら、現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについても検討していきます。

## (3) 観光等による国際交流の拡大

現在、我が国を訪れる外国人旅行者を2010年までに倍増させることを目標に、政府として観光立国の推進に取り組んでいます。出入国管理行政においても、不法滞在等の問題に留意しつつ、訪日外国人旅行者の円滑な出入国手続の実施を通じて、観光立国の実現に貢献していきます。

また、ワーキングホリデー制度の対象国の拡大に貢献していきます。

## (4) 留学生、就学生の適正な受入れ

留学生、就学生は、我が国と諸外国との相互理解を一層増進させ、友好関係を深化させる役割を担うことが期待されており、「未来からの大使」とも言われています。しかしながら、真の入国目的は我が国での就労であるにもかかわらず、留学生、就学生を偽装して入国・在留を図るケースや、入国後、経済的事情等のため不法就労や犯罪に走るケースも少なからずあることから、今後は、質的な面での向上が求められています。

そこで、関係機関の取組とも連携し、真に我が国での勉学を目的とし、勉学を継続できる環境の整っている留学生、就学生の受入れを促進し、留学生、就学生を偽装する等の外国人に厳格に対処することで適正な受入れを確保するなど、質の高い留学生、就学生の受入れに貢献していきます。



### (5) 研修・技能実習制度の適正化



研修・技能実習制度は定着していますが、一方で、研修生・技能実習生の失踪、不法残留といった問題や、研修手当・賃金が全額支払われないなどといった問題も発生しています。

そこで、制度の趣旨の周知・徹底を図るとともに実態調査の強化など厳格な審査を行い、不正行為を行った機関は3年間の受入れ停止とするなど、制度の趣旨にのっとった運用の適正化を図っていきます。また、技能実習に係る在留資格の創設や、実務研修中における法的保護の在り方など、一層充実した制度とするための見直しを検討していきます。技能実習の対象職種についても幅広く見直していきます。

### (6) 長期にわたり我が国社会に在留する外国人への対応等



永住許可要件の明確化・透明化を図っていくほか、外国人が住みやすい環境作りを進めていくため、労働、教育、福祉に係る支援施策等様々な分野の施策と連携していきます。また、ホームページの機能の拡充を始め、関係行政機関及び外国人に対する支援活動を行う民間団体等と協力した情報提供の充実についても検討していきます。

このほか、申請手続の一層のIT化の推進を含めた手続の簡素化・迅速化なども進めていきます。

## 2

# 強力な水際対策の推進及び不法 滞在者の大幅な縮減を通じた 我が国の治安を回復するための取組

我が国における不法滞在者数は、現在、約24万人と推計されていますが、近年、外国人犯罪の深刻化、凶悪化が進み、不法滞在者の存在が外国人犯罪の温床となっているとも指摘されています。

このような状況に適切に対処し、国民が安心して暮らすことができるようにするとともに、平穏かつ適法に滞在している多くの外国人に対する無用の警戒感を払拭するため、関係機関と連携し、不法滞在者の半減に向けた取組を強力に推進していきます。また、テロの未然防止を図るための一層強力な水際対策を推進していきます。

### (1) 水際対策の推進

不法滞在者を大幅に縮減するためには、不法滞在を目的とする外国人を我が国に来させないこと、入らせないことが必要です。そこで、厳格な上陸審査を実施するとともに、バイオメトリクス（生体情報認証技術）を活用した出入国審査の実施に向けた法的整備を行っていきます。

また、日本人の出帰国審査においては、当面は、希望者についてバイオメトリクスを活用することにより、自動化ゲートの導入を図っていきます。

このほか、事前旅客情報システム（APIS）<sup>\*</sup>など新たな手法を導入し、水際対策の実効性を高めていきます。

### (2) 厳格な在留審査

目的を偽装して我が国に入国・在留する外国人の多い在留資格に重点を置いた実態

<sup>\*</sup> 外国を出発した航空機が我が国に到着する前に、航空会社が乗員・乗客の氏名等の情報を送信することにより、入管、税関、警察の保有する要注意人物リスト等との照合を自動的に行うシステムで、平成17年1月から導入されている。

調査を積極的に実施し、その結果を踏まえた厳格な在留審査を行っていくとともに、在留資格取消制度を積極的に活用していきます。

### （3）綿密な情報分析と関係機関と連携した強力な摘発



不法滞在者に関する情報の収集及び分析を通じて不法滞在者が集中する地域での摘発の強化や、関係機関との合同摘発の恒常化を図るとともに、悪質な雇用主やブローカー等の摘発を積極的に推進していきます。

### （4）収容施設の活用と早期送還の実施



収容能力を強化していくとともに、関係各国への働き掛けや航空会社に対する協力要請を強化するなどして、不法滞在者の送還の円滑化・迅速化を図っていきます。

### （5）効率的な退去強制手続及び違反抑止のための制度の見直し



限られた体制で不法滞在者対策を推進していくため、出国命令制度の活用、刑事手続から早期に退去強制手続へ移行させることによって効率的な退去強制手続を進めるとともに、入管法の違反事実を争わず在留特別許可を求める案件の手続の簡素化を検討していきます。

また、不法滞在を助長する環境を改善し、違反を抑止するため、雇用主等に対し外国人の身分事項、在留資格の確認を要請し、必要に応じてその制度化も検討していきます。

### （6）法違反者の状況に配慮した取扱い



我が国は、新たな不法滞在者の流入及び不法滞在の長期化を誘発するいわゆるアムネスティ政策は採っていませんが、我が国社会とのつながりが深く、退去強制することが人道的な観点から問題が大きいと認められる不法滞在者に対しては、引き続き人道的な観点を十分に考慮し、適切に対応していくほか、在留特別許可に係る透明性を高めるための方策について検討していきます。

また、人身取引の結果として不法滞在となった外国人に対しては、制度的な面も含め、適切に対応していきます。

# 3



## その他の主要な課題

### (1) 出入国管理体制の整備



我が国が歓迎すべき外国人の受入れを一層積極的かつ円滑に進めるとともに、不法就労等を企図する外国人を確実に排除するため、情報分析機能の強化を含めた出入国管理体制の整備を継続的に進めていきます。

### (2) 国際協力の更なる推進



出入国管理は、テロ対策や不法入国対策など国際間の協力が不可欠な分野であるため、各種国際会議への積極的な参加のほか、出入国管理セミナー等の場を通じて国際協力や積極的な情報交換を推進していきます。

### (3) 新たな難民認定制度の適正な運用



難民審査参与員制度等新たな難民認定制度を円滑かつ適正に運用していくとともに、難民申請者の出身国の情報を蓄積、活用することによって、難民を偽装する外国人を排除しつつ、真の難民を確実に庇護して国際社会における責任を果たしていきます。

### (4) 外国人登録制度の適切な運用



出入国管理行政を始め労働、教育、福祉その他各般の行政において在留外国人の居住関係及び身分関係に関する正確な資料・情報を提供することが適切に実現されることが一層重要となっています。そこで、個々の外国人のプライバシーに十分配慮した上で、外国人登録事務の簡素・合理化を図りながら、同時に、正確な資料・情報の提供を更に迅速かつ適切に実施するための方策を検討していきます。

また、外国人登録証明書の偽変造や悪用の防止対策を推進していくこととします。

# 第3次出入国管理 基本計画 ポイント

## 出入国管理基本計画とは

入管法第61条の9に基づき、外国人の入国・在留の管理に関する施策の基本となるべき計画であり、①入国・在留する外国人の状況、②外国人の入国・在留管理の指針、③その他の施策を法務大臣が定めることとされています。



## 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針



### 我が国が必要とする外国人の円滑な受入れ

- 1 専門的、技術的分野における外国人労働者の受入れの推進**
  - ・ 経済、社会の変化に応じ、在留資格等の整備を行い、積極的に受入れを推進。
  - ・ 特に高度な人材については、在留期間の伸長等を実施。
- 2 人口減少時代への対応**
  - ・ 人口減少下においても、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れ推進が重要。
  - ・ 専門的、技術的分野とは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについては、受入れによる正負両面の効果を検証しつつ検討。
- 3 観光等による国際交流の拡大**
  - ・ 不法滞在の問題に留意しつつ、出入国手続を円滑化。
- 4 留学生、就学生の適正な受入れ**
  - ・ 真に我が国での勉学を目的とする者の受入れを促進し、留学生を偽装する者等には厳格に対処。
- 5 研修・技能実習制度の適正化**
  - ・ 制度の趣旨の周知・徹底及び運用の適正化を推進。
  - ・ 在留資格や上陸許可基準等について見直しを検討。
- 6 長期にわたり我が国社会に在留する外国人への対応**
  - ・ 永住許可要件の明確化・透明化、情報提供の充実等を通じ、外国人が安心して暮らしやすい社会の実現に貢献。
- 7 外国人の円滑な受入れのためのその他の課題**
  - ・ 手続の簡素化・迅速化、積極的な広報の実施。

### 強力な水際対策の推進及び不法滞在者の大幅な縮減を通じた我が国の治安を回復するための取組

- 1 水際対策の推進**
  - ・ 問題点の分析等を通じた厳格な上陸審査等を実施。
  - ・ バイオメトリクス（生体情報認証技術）を活用した出入国審査の実施に向けた検討。
- 2 厳格な在留審査**
  - ・ 実態調査の積極的な実施、在留資格取消制度の積極的な活用等。
- 3 綿密な情報分析と関係機関と連携した強力な摘発**
  - ・ 情報の収集及び綿密な分析を通じた積極的な摘発の推進。
- 4 収容施設の活用と早期送還の実施**
  - ・ 収容能力を強化、関係各国への働き掛けを通じ、不法滞在者の送還の一層の円滑化、迅速化。
- 5 効率的な退去強制手続及び違反抑止のための制度の見直し**
  - ・ 出国命令制度の活用等のほか、入管法の違反事実を争わない者に係る退去強制手続の簡素化等について検討。
- 6 法違反者の状況に配慮した取扱い**
  - ・ 人身取引の被害者など人道的配慮を要する外国人には適切に対応。

### その他の主要な課題

- ・ 情報の収集・分析機能の強化を含めた出入国管理体制の整備を継続。
- ・ 国際協力の更なる推進、難民認定制度の適正な運用、外国人登録制度の適正な運用。