

第4次

出入国管理基本計画

2010.3



法務省

目次

第4次出入国管理基本計画

I	第4次出入国管理基本計画の策定に当たって	1
II	外国人の入国・在留等をめぐる状況	3
	1 ▶ 我が国に正規に入国・在留する外国人の状況等	3
	(1) 全般的な状況	3
	(2) 就労を目的とする外国人の状況	5
	(3) 学ぶことを目的とする外国人の状況	7
	(4) 身分又は地位に基づいて入国・在留する外国人の状況	10
	2 ▶ 我が国に不法入国・不法滞在等する外国人の状況等	12
	(1) 個人識別情報を活用した上陸審査の状況	12
	(2) 不法滞在者の状況	12
	(3) 偽装滞在者等に係る在留資格取消しの状況	15
	3 ▶ 難民認定申請等の状況	16
III	出入国管理行政の主要な課題と今後の方針	17
	1 ▶ 我が国社会に活力をもたらす外国人の円滑な受入れ	17
	(1) 経済成長に寄与するなど社会のニーズにこたえる人材の受入れ	17
	ア 高度人材に対するポイント制を活用した優遇制度の導入	17
	イ 経済社会状況の変化に対応した専門的・技術的分野の外国人の受入れの推進	18
	ウ 我が国の国家資格を有する医療・介護分野の外国人の受入れ	18
	(2) 日系人の受入れ	19
	(3) 国際交流の一層の推進	19
	ア 観光立国実現に向けた取組	19
	イ ワーキングホリデー制度等を通じた青少年交流の拡大	20
	ウ ビジネス関係者等の交流の一層の活発化	20
	(4) 留学生の適正な受入れの推進	21
	(5) 研修・技能実習制度の適正化への取組	21
	ア 技能実習生の保護に係る措置	21
	イ 団体による監理の強化、不正行為機関等への厳格な対応	22
	ウ 送出し機関の適正化、送出し国への働きかけの強化	22
	(6) 外国人の受入れについての国民的議論の活性化	22
	2 ▶ 安全・安心な社会の実現に向けた不法滞在者対策等の推進	23
	(1) 厳格な出入国審査等の水際対策の実施	23
	ア 個人識別情報を活用した上陸審査の推進	23
	イ 関係機関との連携による情報を活用した水際対策の強化	24
	ウ 船舶等を使った不法入国者への対策の強化	24
	(2) 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進	24
	ア 不法滞在者・偽装滞在者に係る情報の収集・分析体制の整備等	24
	イ 積極的な摘発等の実施	24
	ウ 偽装滞在者に対する在留資格の取消し等の実施	25
	エ 警察等捜査機関との連携の強化	25
	オ 迅速な送還の実施	25
	(3) 被收容者の処遇の一層の適正化に向けた取組	25
	(4) 在留特別許可の適正な運用	26
	3 ▶ 新たな在留管理制度の円滑な導入と同制度に基づく出入国管理行政の展開	27
	(1) 情報を活用した適正な在留管理の実現	27
	(2) 外国人との共生社会の実現に向けた取組	28
	4 ▶ 難民の適正かつ迅速な庇護の推進	29
	(1) 適正かつ迅速な難民認定のための取組	29
	(2) 第三国定住による難民の受入れ	30
	5 ▶ その他	31
	(1) 出入国管理体制の整備	31
	(2) 国際協力の更なる推進	31
	(3) 人身取引被害者等への配慮	31
	(4) 外国人登録制度の適切な運用及び新制度への円滑な移行	31

I 第4次出入国管理基本計画策定に当たって

出入国管理基本計画は、適正かつ円滑な出入国管理行政を実現するために法務大臣が、我が国に入国・在留する外国人の状況を明らかにした上で、外国人の入国及び在留の管理の指針となるべき事項その他関係する施策に関し必要な事項を定めるものである。平成4年に初めての出入国管理基本計画が策定され、平成12年に第2次、平成17年には第3次の出入国管理基本計画がそれぞれ策定された。

出入国管理行政の目的は、すべての人の出入国の公正な管理を図ることにある。これを敷衍するならば、出入国管理行政の要諦は、外国人の適正・円滑な受入れを進めていく一方で、テロリストや犯罪者など我が国の治安等を脅かす外国人の入国・滞在を阻止し、もって我が国社会の活性化と健全な国際化の進展に資するとともに、安全・安心な国民生活の確保に寄与することにある。そのための具体的施策の在り方については、我が国に入国・在留する外国人の状況や、出入国管理行政を取り巻く社会状況等の変化に適切に対応していくことが求められるところ、第3次出入国管理基本計画の策定以降の状況を見ると、次のような変化等が指摘されている。

第1は国内外の社会状況の変化である。我が国では、少子・高齢化の急速な進展の結果、生産年齢人口を中心に総人口が減少するという本格的な人口減少時代を迎えるとともに、いわゆるバブル経済以降の景気的大幅な変動を経て、平成20年後半からは、世界的な金融危機の影響により、深刻な経済不況に見舞われている。このような中で、我が国社会の活力を維持しつつ、持続的な発展を図っていくことが重要な課題とされ、近年、成長の著しいアジア諸国の活力を我が国に取り入れていくことも重要である。その一方で、日系人を始めとする定住外国人の失業や不安定な雇用等の問題も生じている。

第2は不法滞在者等に係る状況の変化である。近年の入国管理局による厳格な水際対策や不法滞在者対策の実施等により、我が国の不法滞在者数は着実に減少しているが、依然として相当数の不法滞在者が存在する上、稼働先の拡散化等により効率的な摘発の実施等が困難となっている。また、偽装婚、偽装留学など身分や活動目的を偽り、正規在留者を装って滞在する偽装滞在者の増加が懸念されているほか、テロリストや犯罪者など我が国の治安等を脅かす外国人の水際での阻止も引き続き課題となっている。

第3は新たな在留管理制度の導入である。我が国に在留する外国人の数は年々増加するとともに、その活動内容は多様化し、定住化傾向を強める者も少なくないが、現行制度の下ではこれらの者の居住実態等の把握を十分に行えず、適正な在留管理を行う上で支障を生じるなどしていた。これに対処するべく、第171回通常国会で在留管理制度の大幅な見直し等を内容とする出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）等の改正法が成立した。同改正法は公布の日から3年以内に施行することとされているが、同改正法による新たな在留管理制度を今後の出入国管理行政の基盤として適切に運用し、公正な在留管理を行うとともに、外国人と共に生きる社会づくりに貢献していくことが求められている。

第4は難民問題である。近年、我が国における難民認定申請数は急増しているが、これ

に伴い審査期間が長期化する中、難民として認定されるべき者等の法的地位の早期安定化が求められている。

このように、中長期的かつ構造的な人口減少と変動する経済情勢や景気動向に起因する種々の問題、また、国際化の進展に伴い在留外国人が増加することに起因して生ずる諸問題等に直面する中で、それらの解決には、政府が一体となって様々な施策を講ずることが必要とされるが、出入国管理行政としても、国民の安全・安心を守りつつ、我が国社会の活力及び国民生活の維持・向上に寄与し、外国人との共生社会の実現に貢献していく必要がある。

そこで、本計画では、今後5年程度の期間を想定し、「活力ある豊かな社会」、「安全・安心な社会」、「外国人との共生社会」の実現への貢献という視点に立ち、出入国管理行政上の取組の基本方針を次のとおり定めるものである。

- 本格的な人口減少時代が到来する中、我が国の社会が活力を維持しつつ、持続的に発展するとともに、アジア地域の活力を取り込んでいくとの観点から、積極的な外国人の受入れ施策を推進していく
- 我が国社会の秩序を維持し、治安や国民の安全等を守るため、テロリストや犯罪者の入国を確実に水際で阻止し、また、依然として相当数存在する不法滞在者や今後増加が懸念される偽装滞在者対策等を強力に推進するとともに、法違反者の状況に配慮した適正な取扱いを行っていく
- 我が国における在留外国人の増加、活動内容の多様化等に対応し、在留外国人の居住・在留状況等を正確に把握等するために導入される新たな在留管理制度を適切に運用し、情報を活用した適正な在留管理を行っていくとともに、地方公共団体における円滑な行政サービスの実施に必要な情報の提供を行うなど、外国人の利便性の向上に努めていく
- 国際社会の一員として、難民の適正かつ迅速な庇護を推進していく

Ⅱ 外国人の入国・在留等をめぐる状況

1

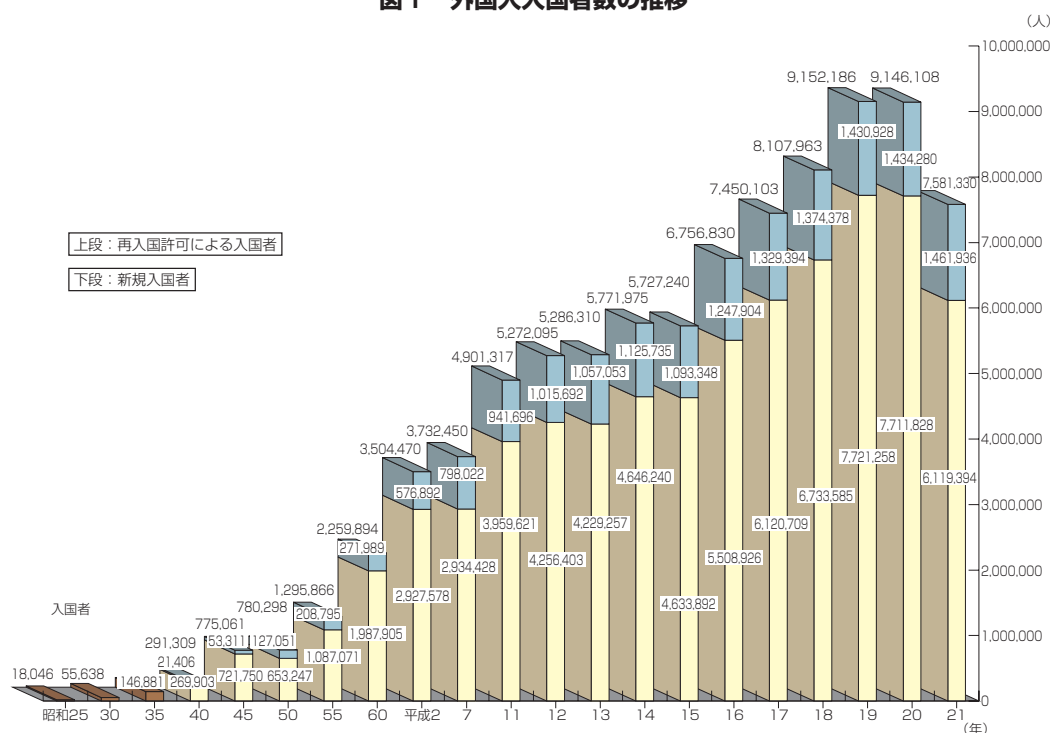
我が国に正規に入国・在留する外国人の状況等

(1) 全般的な状況

出入国管理に関する統計を取り始めた昭和25年にはわずか約1万8,000人であった外国人入国者数（再入国者数を含む。）は、昭和53年に100万人を突破した後も増加基調を維持し、平成19年には、これまでの過去最高となる約915万人に達したものの、世界的な景気後退等の影響により平成20年はほぼ横ばいとなり、さらに、平成21年には前年比17.1パーセント減の約758万人となっている（図1）。

外国人入国者数から再入国者数を除く外国人新規入国者数についてその内訳を見ると、例年、観光客やビジネス関係者等の「短期滞在」の在留資格による者が全体の9割以上を占め、また、韓国を始めとするアジア地域からの新規入国者数が全体の7割前後を占めているが、観光立国実現等の観点から、今後とも、これらアジア地域を始めとする各国との国際交流を一層推進していく必要がある。

図1 外国人入国者数の推移



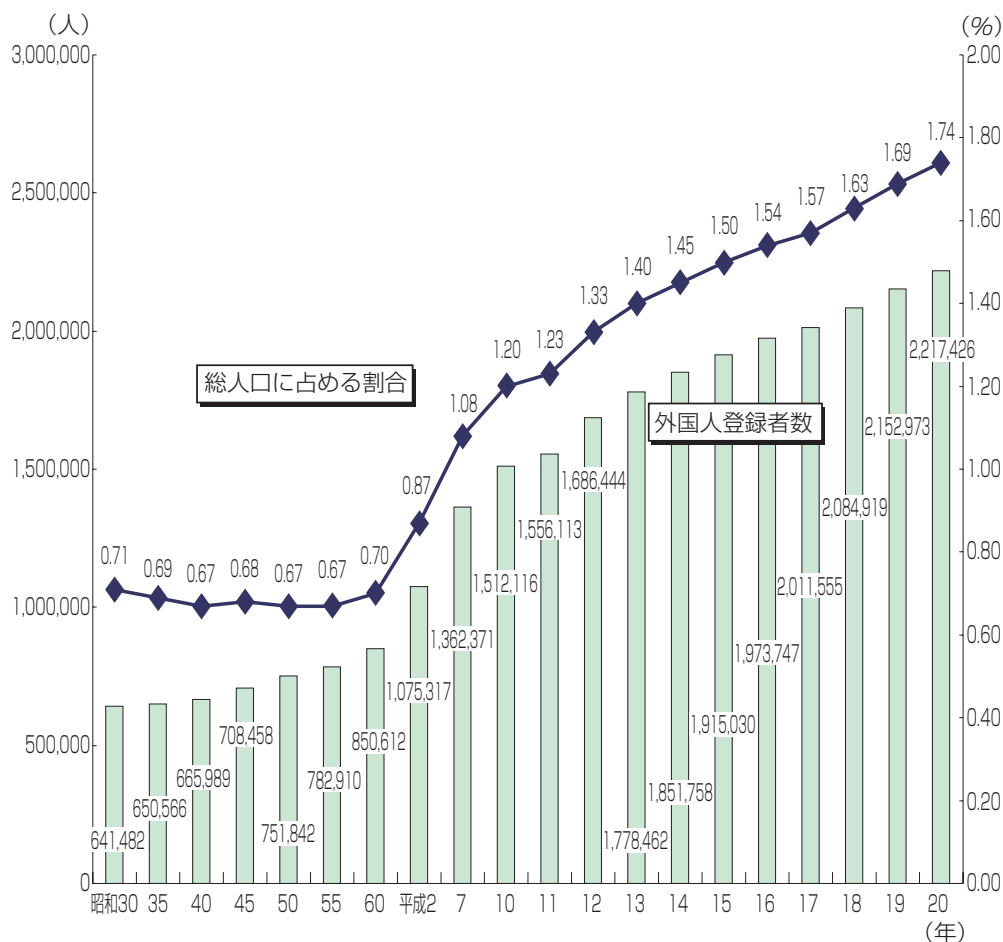
(注) 昭和25年、同30年及び同35年は、入国者の内訳を算出していません。

次に、我が国に在留する外国人の状況を外国人登録者数で見ると、戦後間もなくから昭和30年代までは、外国人登録者数は50万人代後半から60万人代半ばで推移し、その9割近くをいわゆる在日韓国・朝鮮人を中心とする特別永住者が占めていた。その後、特別永住者数は減少しているが、その一方で、様々な目的を持って新たに来日する外国人が増加し、また、これらの外国人の中には我が国において中長期的に生活を送る外国人も増加していることから、我が国に在留する外国人の数は年々増加しており、平成20年末現在の外国人登録者数は過去最高の約222万人に達し、我が国の総人口に占める割合も1.74パーセントで同様に過去最高を示している（図2）。

また、このように特別永住者が減少傾向にある一方で、新たに来日する外国人が増加している状況を反映し、国籍（出身地）別の外国人登録者数は、平成19年末に中国が初めて韓国・朝鮮を上回ることとなった。

今後も、我が国が外国人の受入れを積極的に推進し、受け入れた外国人の定着化が進む中で、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る。

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



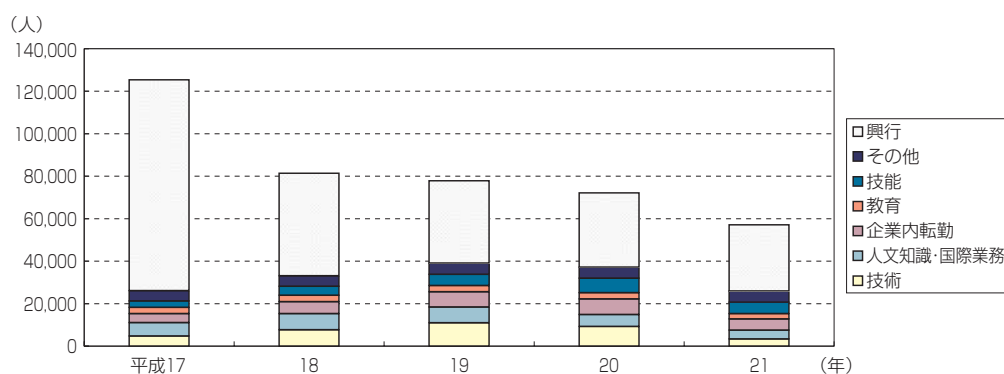
(注1) 「外国人登録者数」は、各年12月末現在の統計である。

(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」及び「人口推計」による各年10月1日現在の人口を基に算出した。

(2) 就労を目的とする外国人の状況

就労を目的とする在留資格（「外交」、「公用」を除く。以下同じ。）による新規入国者数の状況を見ると、平成18年に前年比で35.1パーセント減と大幅に減少して以降減少基調にある。これは平成17年及び同18年に人身取引対策の一環として行われた「興行」の在留資格に係る上陸許可要件の見直し以降、「興行」の在留資格による新規入国者数が大幅に減少していることが大きく影響している。その他の就労を目的とする在留資格による新規入国者数の状況を見ると、平成19年までは増加基調にあったところ、平成20年からは世界的な景気の後退等の影響により減少しており、平成21年には前年比30.2パーセント減の2万5,923人となっている。特に「技術」の在留資格の減少幅が大きく、平成20年後半以降の景気の後退が特にこの分野における外国人の新規の受入れに大きな影響を与えていることがうかがわれる（図3）。

図3 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の推移



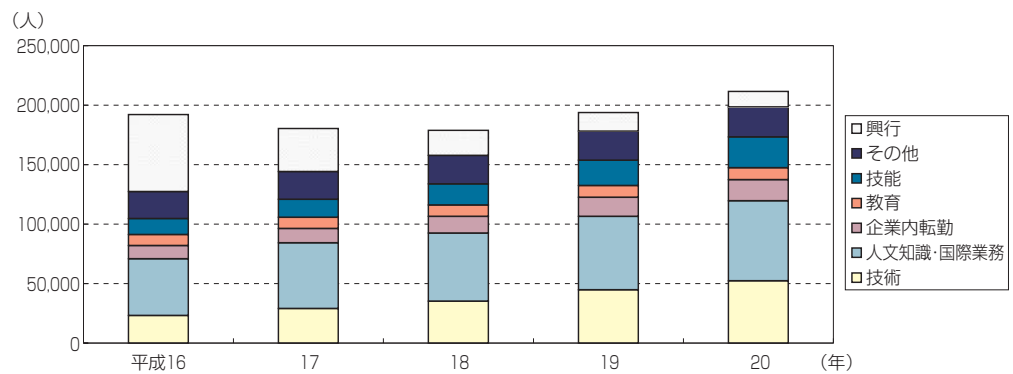
	平成17	18	19	20	21
技 術	4,718	7,715	10,959	9,212	3,363
人文知識・国際業務	6,366	7,614	7,426	5,690	4,167
企 業 内 転 勤	4,184	5,564	7,170	7,307	5,245
教 育	2,954	3,070	2,951	2,930	2,499
技 能	3,059	4,239	5,315	6,799	5,384
そ の 他	4,807	4,930	5,199	5,217	5,265
小 計	26,088	33,132	39,020	37,155	25,923
興 行	99,342	48,249	38,855	34,994	31,170
合 計	125,430	81,381	77,875	72,149	57,093

次に、就労を目的とする在留資格による外国人登録者数の状況を見ると、新規入国者数と同様に「興行」の在留資格による外国人登録者数は平成17年以降減少しているが、その他の就労を目的とする外国人登録者数は近年一貫して増加しており、平成20年末現在19万8,504人となっている。このうち、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」の在留資格について見ると、「興行」を除く就労を目的とする外国人登録者総数に対して占める割合は、平成20年末現在でそれぞれ26.3パ

ーセント、33.9パーセント、9.0パーセントで、これらの在留資格で約7割を占めており、この比率は年々増加している。

これは、政府において留学生の受入れ増加に向けて様々な取組が行われ、我が国に入学・在留する留学生が増加している中で、大学等を卒業した留学生が我が国企業等に就職し、これらの在留資格に変更を許可される留学生等が毎年相当数に上ること、また、これらの在留資格で在留している外国人の我が国での在留の長期化・定着化が進んでいること等によるものと考えられる（図4）。

図4 就労を目的とする在留資格（外交、公用を除く）による外国人登録者数の推移



	平成16	17	18	19	20
技術	23,210	29,044	35,135	44,684	52,273
人文知識・国際業務	47,682	55,276	57,323	61,763	67,291
企業内転勤	10,993	11,977	14,014	16,111	17,798
教育	9,393	9,449	9,511	9,832	10,070
技能	13,373	15,112	17,869	21,261	25,863
その他	22,731	23,231	23,867	24,406	25,209
小計	127,382	144,089	157,719	178,057	198,504
興行	64,742	36,376	21,062	15,728	13,031
合計	192,124	180,465	178,781	193,785	211,535

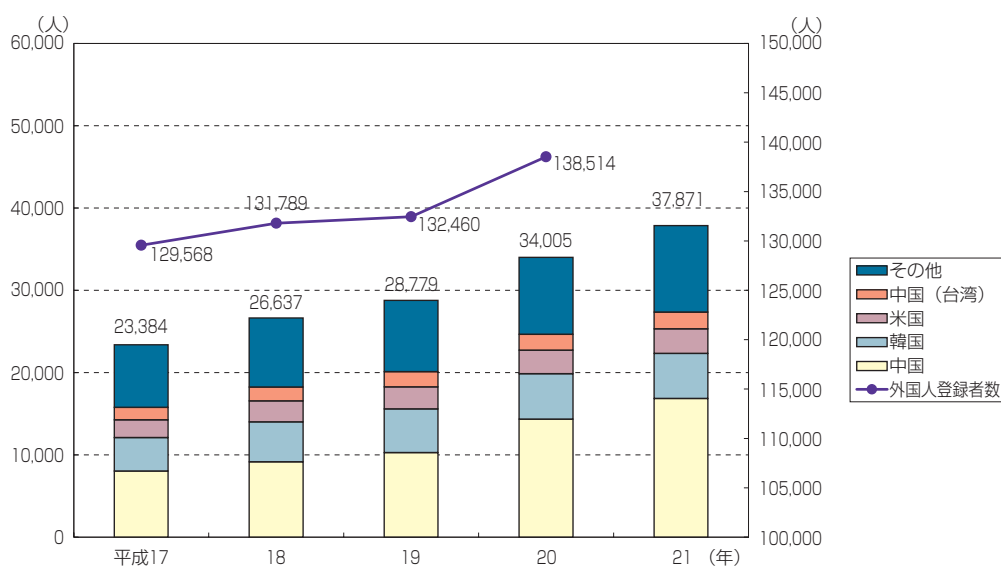
また、我が国社会の少子・高齢化が進行する中、外国人の医療・介護分野における受入れの在り方に係る議論が活発化しているが、現在受入れが認められている外国人医師、看護師等に係る「医療」の在留資格による外国人登録者数は、平成20年末現在199人となっており、近年増加しているものの、就労を目的とする在留資格の外国人登録者数に占める割合は0.1パーセントと低いものとなっている。なお、「医療」の在留資格については、我が国の国家資格の取得が要件となっていることから、そのほとんどは「留学」の在留資格からの変更であり、新規入国者数はごく少数となっている。

(3) 学ぶことを目的とする外国人の状況

我が国で学ぶことを目的とする在留資格に係る外国人の状況について、近年、我が国が留学生の積極的な受入れ施策を進める中で、「留学」、「就学」の在留資格による新規入国者数及び外国人登録者数は着実に増加しているが、世界的な景気後退等の影響を受け、「研修」の在留資格による新規入国者数等は減少している。

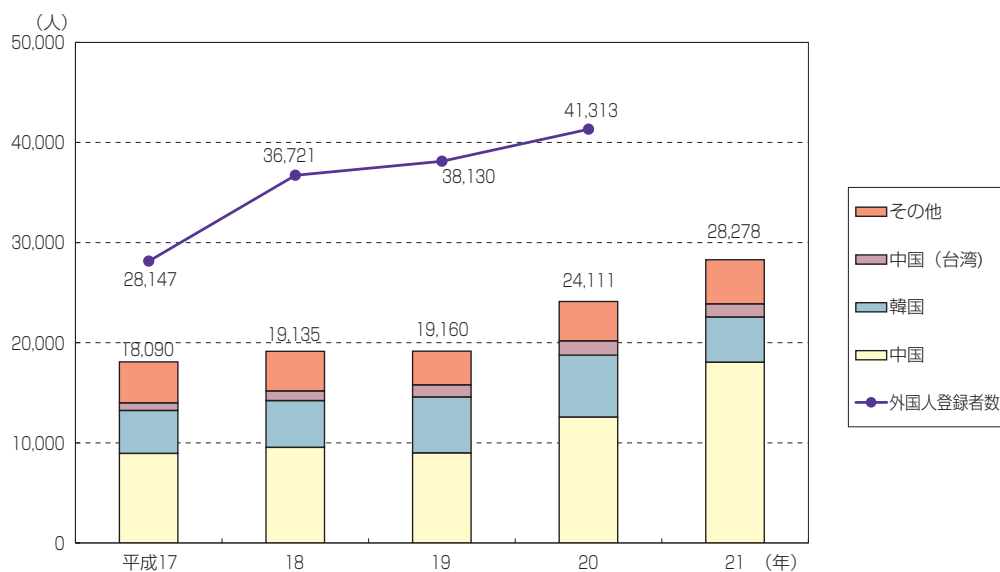
まず、「留学」の在留資格による新規入国者数を見ると、平成21年には3万7,871人で過去最高を記録しており、これを国籍（出身地）別に見ると、中国が最も多く1万6,839人（44.5パーセント）、次いで韓国5,487人（14.5パーセント）、米国2,988人（7.9パーセント）などとなっている。また、外国人登録者数を見ると、平成20年末現在13万8,514人で過去最高を記録し、国籍（出身地）別に見ると、中国8万8,812人（64.1パーセント）、韓国・朝鮮1万9,441人（14.0パーセント）、ベトナム3,202人（2.3パーセント）などとなっている（図5）。

図5 「留学」の在留資格による国籍（出身地）別新規入国者数及び外国人登録者数の推移



「就学」の在留資格による新規入国者数を見ると、平成21年には2万8,278人と過去最高を記録しており、これを国籍（出身地）別に見ると、中国が最も多く、1万8,053人（63.8パーセント）、次いで韓国4,516人（16.0パーセント）、中国（台湾）1,311人（4.6パーセント）などとなっている。また、外国人登録者数を見ると、平成20年末現在4万1,313人で、国籍（出身地）別に見ると、中国が最も多く、2万5,043人（60.6パーセント）、次いで韓国・朝鮮1万286人（24.9パーセント）、タイ769人（1.9パーセント）などとなっている（図6）。

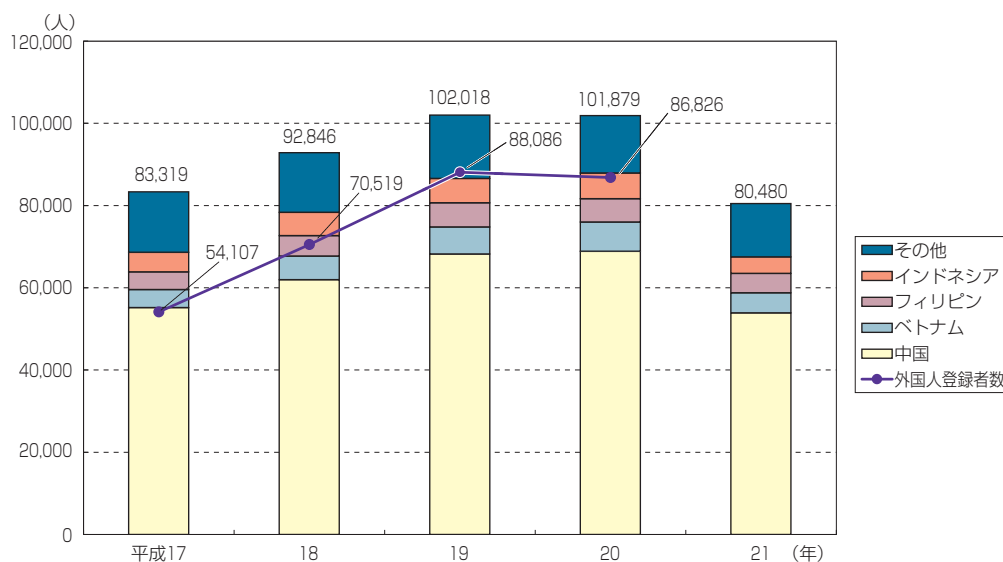
図6 「就学」の在留資格による国籍（出身地）別新規入国者数及び外国人登録者数の推移



このように我が国における留学生等の受入れは着実に進んでいるところ、政府が目標とする「留学生30万人」の受入れに向け、今後とも、一層の取組を進めていく必要がある。

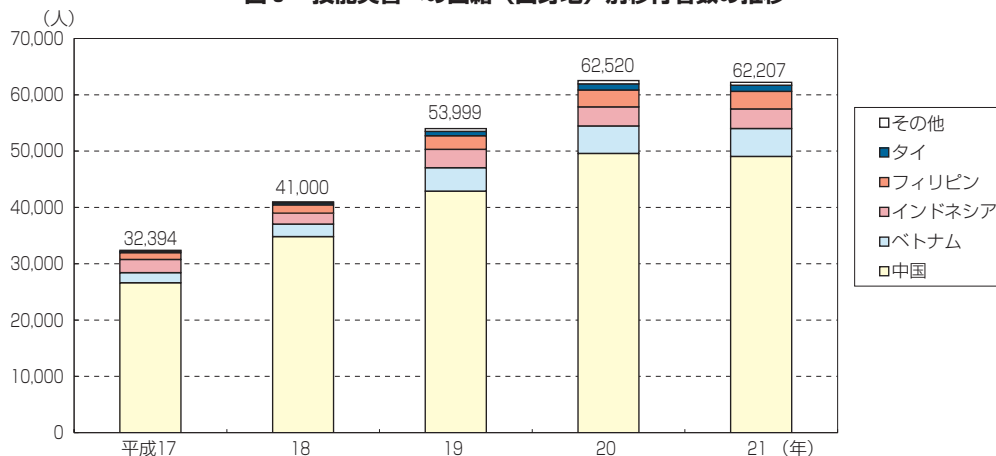
次に、「研修」の在留資格に係る外国人の状況を見ると、新規入国者数は平成19年に過去最高を記録したが、平成20年からは世界的な景気後退等の影響により減少し、平成21年には前年比21.0パーセント減の8万480人となっており、これを国籍（出身地）別に見ると、中国が5万3,876人で全体の66.9パーセントを占め、次いでベトナムが4,890人（6.1パーセント）、フィリピンが4,726人（5.9パーセント）などとなっている。また、外国人登録者数も平成19年に過去最高を記録したが、平成20年末現在は前年よりやや減少して8万6,826人となっており、これを国籍（出身地）別に見ると、中国が6万5,716人で全体の75.7パーセントを占め、次いでベトナムが6,763人（7.8パーセント）、インドネシアが5,085人（5.9パーセント）などとなっている（図7）。

図7 「研修」の在留資格による国籍（出身地）別新規入国者数と外国人登録者数の推移



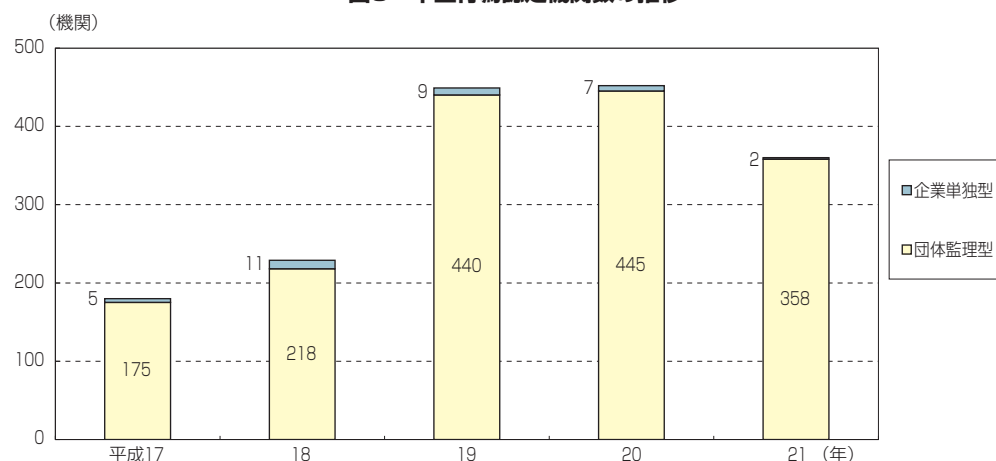
また、研修から技能実習への移行状況を見ると、移行数は年々増加していたが、「研修」の在留資格による新規入国者数の減少を受け、平成21年には6万2,207人と前年に比べやや減少しており、これを国籍（出身地）別に見ると、中国が4万9,032人で全体の78.8パーセントを占め、次いでベトナムが4,972人(10.1パーセント)、インドネシアが3,467人(7.1パーセント)などとなっている(図8)。

図8 技能実習への国籍（出身地）別移行者数の推移



なお、研修・技能実習制度については、近年、制度の趣旨を理解せず、研修生や技能実習生を低賃金労働者として扱うなど、不適正な受入れが行われている事案が増加しているが、入国管理局においては、不正行為の認定を行い、法務省令等の規定に基づいて、当該機関が、研修生・技能実習生を受け入れることを3年間停止している。こうした不正行為認定機関数は、平成17年に180機関であったものが、同20年には過去最高の452機関に達し、同21年は「研修」の在留資格による新規入国者数が減少したこと等もあり、360機関に減少しているが、引き続き高い水準を維持している。平成21年について、その内訳を受入れ形態別に見ると、企業単独型で受け入れた機関が2機関、団体監理型での受け入れ機関が358機関となっている(図9)。

図9 不正行為認定機関数の推移



(4) 身分又は地位に基づいて入国・在留する外国人の状況

身分又は地位に基づいて入国・在留する外国人の状況について、まず、「日本人の配偶者等」及び「定住者」の在留資格について見ると（図10、11）、新規入国者数はいずれも減少傾向にあり、特に平成21年は、「日本人の配偶者等」について前年比25.2パーセント減の1万4,951人、「定住者」について同じく50.6パーセント減の9,946人と大きく減少しているが、国籍（出身地）別の内訳を見るとブラジル等を中心に減少しており、景気の後退等がこれら南米出身の日系人等の入国に大きな影響を与えている状況がうかがえる。なお、外国人登録者数を見ると、いずれも平成18年をピークにやや減少しているものの、ほぼ横ばいで推移しており、新規入国者数が減少する一方で、これらの在留資格で在留する外国人の定着化が進んでいる状況がうかがえる。

図10 「日本人の配偶者等」の国籍（出身地）別新規入国者数及び外国人登録者数の推移

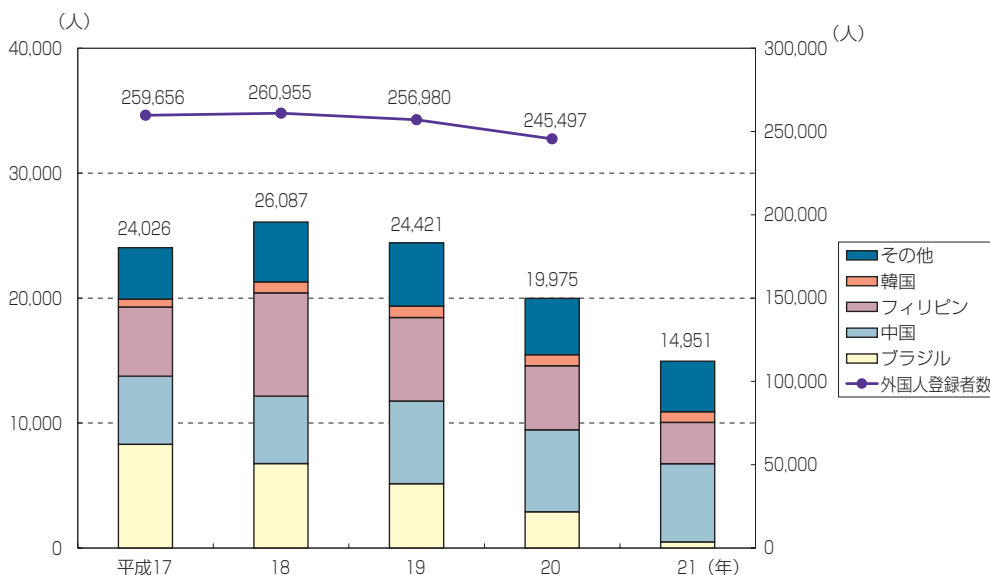
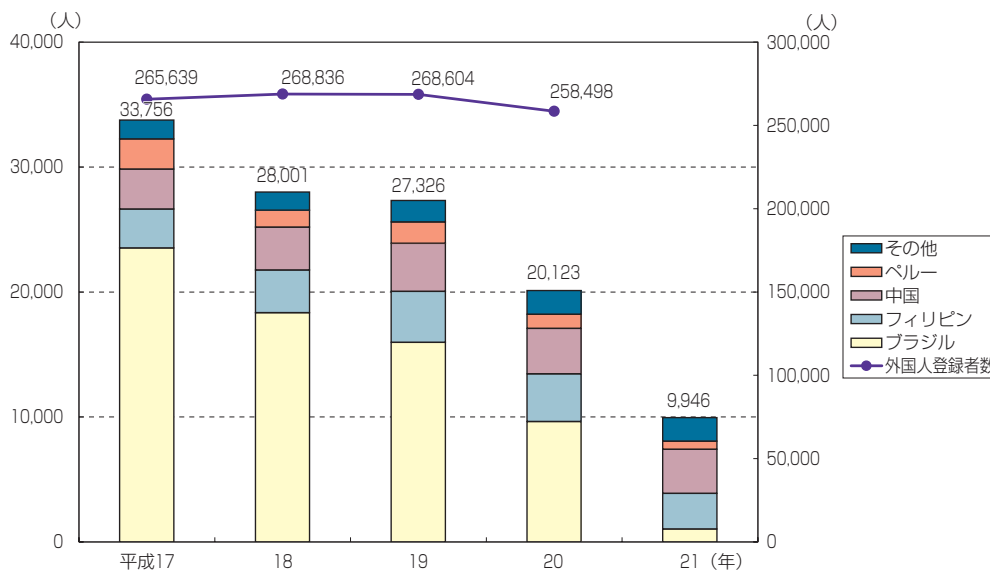
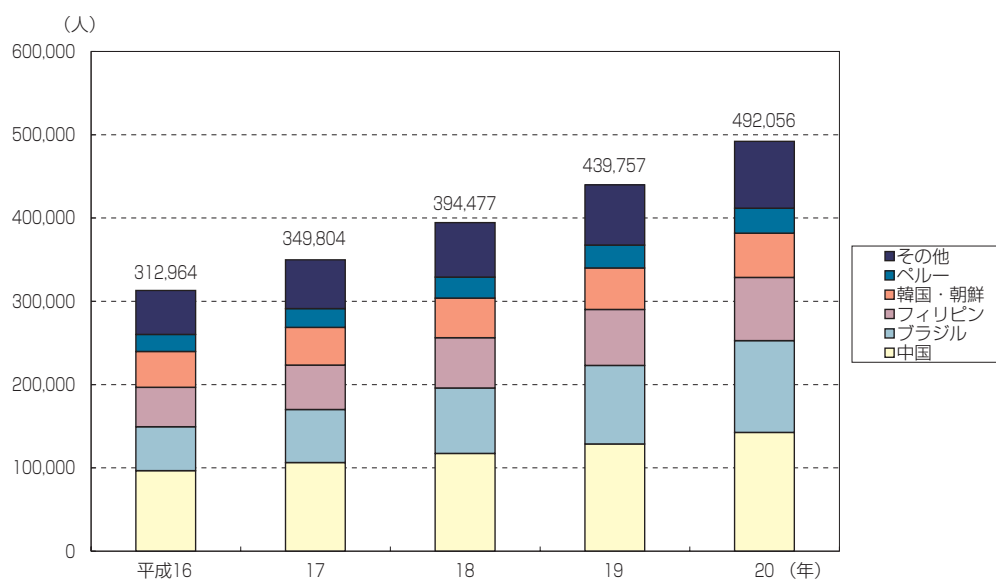


図11 「定住者」の国籍（出身地）別新規入国者数及び外国人登録者数の推移



我が国で一定年数以上在留している等所定の要件を満たす者が永住を希望する場合には「永住者」の在留資格への変更が可能なところ、「永住者」の在留資格による外国人登録者数は、平成20年末現在49万2,056人で過去最高を記録している（図12）。その数は、我が国に長期にわたり在留する外国人の増加に伴って近年一貫して大幅に増加しており、特別な歴史的経緯を有する特別永住者とは別に、我が国に定着して永住許可を取得する外国人が着実に増加していることを示している。今後とも、我が国に在留する外国人の定着化の進行に伴い「永住者」への変更を希望する外国人の数は増加していくものと見込まれる。

図12 「永住者」の国籍（出身地）別外国人登録者数の推移



なお、日本人の子孫等としての地位に着目して受け入れられている、南米出身者を中心とする日系人については、「日本人の配偶者等」、「定住者」又は「永住者」等の在留資格により入国・在留しており、平成20年末現在、これらの在留資格による外国人登録者数を国籍（出身地）別に見ると、ブラジルは30万5,717人、ペルーは5万4,223人で、外国人登録者数全体の16.2パーセントを占めている。これら日系人については、近年の景気の後退等により困難な状況に置かれているところ、地域の一員としてその義務を果たしつつ、我が国社会で安定した生活を送るための受入れの在り方等が課題となっている。

2

我が国に不法入国・ 不法滞在等する外国人の状況等

(1) 個人識別情報を活用した上陸審査の状況

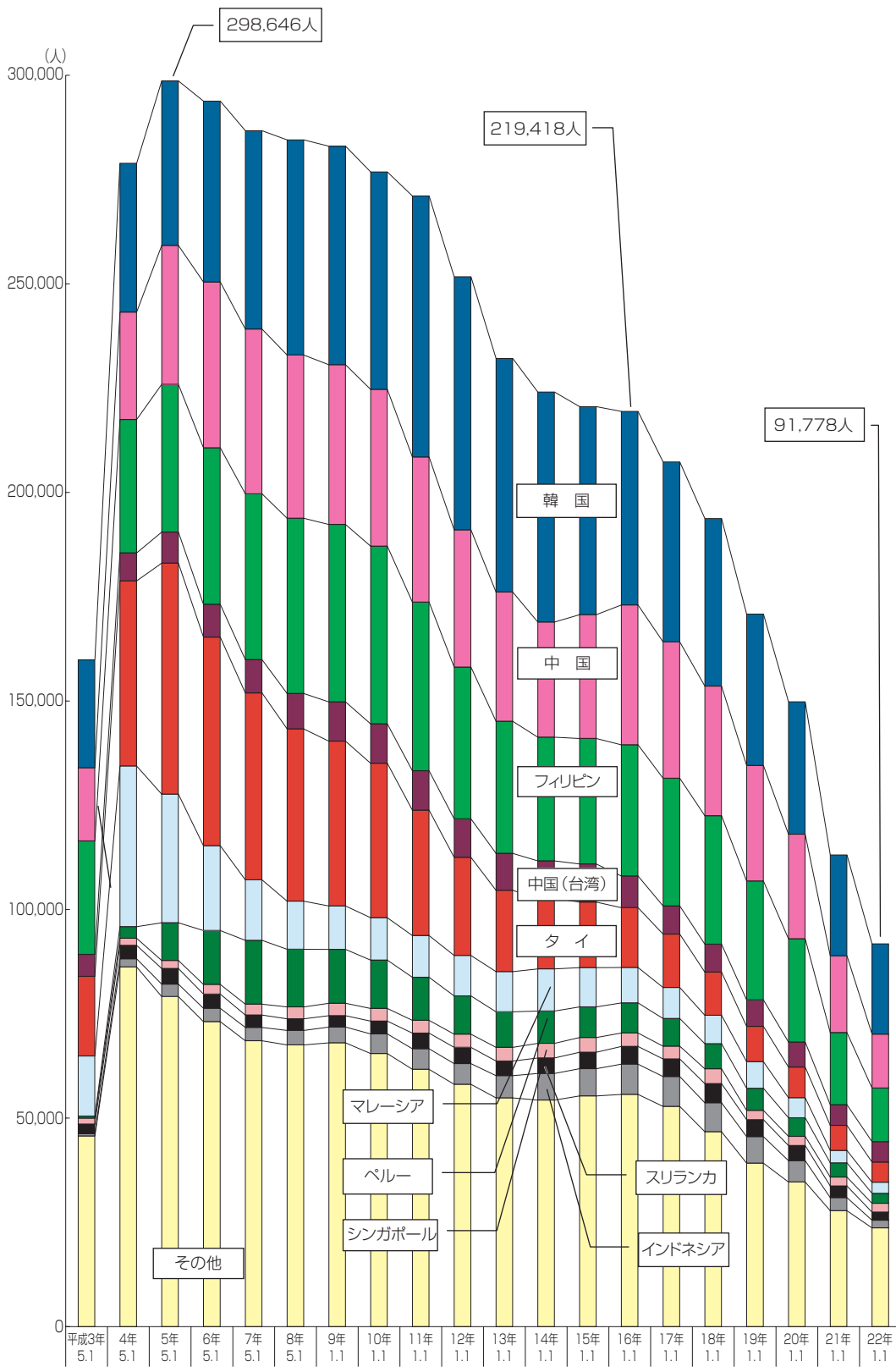
テロの未然防止及び不法滞在者対策のため、平成19年11月から、個人識別情報を活用した上陸審査を導入し、外国人（特別永住者等を除く。）に対して上陸申請時に指紋及び顔写真の提供を義務付けており、同制度の導入により退去を命ぜられた者及び退去強制手続が執られた者の数は、平成19年（11月以降分のみ。）で128人、同20年には807人、同21年には617人となっており、過去に退去強制歴がありながら、偽変造旅券等を利用して不法入国を企図する者の入国の阻止等に大きな効果を上げている。

しかしながら、指紋偽装等により個人識別情報を活用した上陸審査の回避を企図する事案も発生しており、こうした事案への的確な対応が求められている。

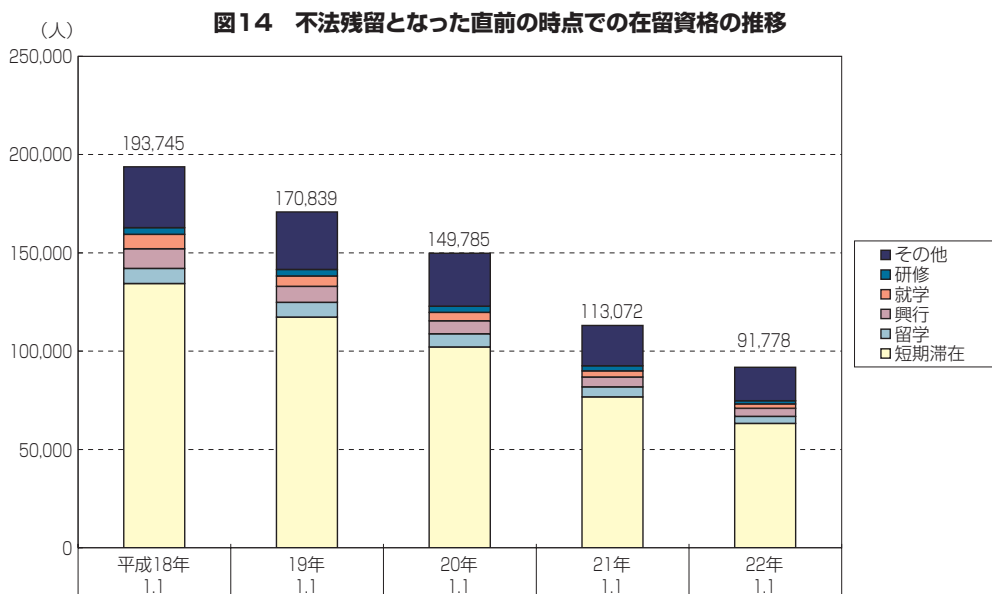
(2) 不法滞在者の状況

入国管理局の電算統計により推計される不法残留者数は、平成5年5月1日現在の約30万人をピークに減少し、特に、平成16年以降、「不法滞在者5年半減計画」に基づく総合的な不法滞在者対策を実施した結果、平成22年1月1日現在で約9万2千人となっており、一貫して減少している。これを国籍（出身地）別に見ると、韓国が2万1,660人で全体の23.6パーセントを占め、次いで中国が1万2,933人（14.1パーセント）、フィリピンが1万2,842人（14.0パーセント）などとなっている（[図13](#)）。

図13 国籍(出身地)別不法残留者数の推移

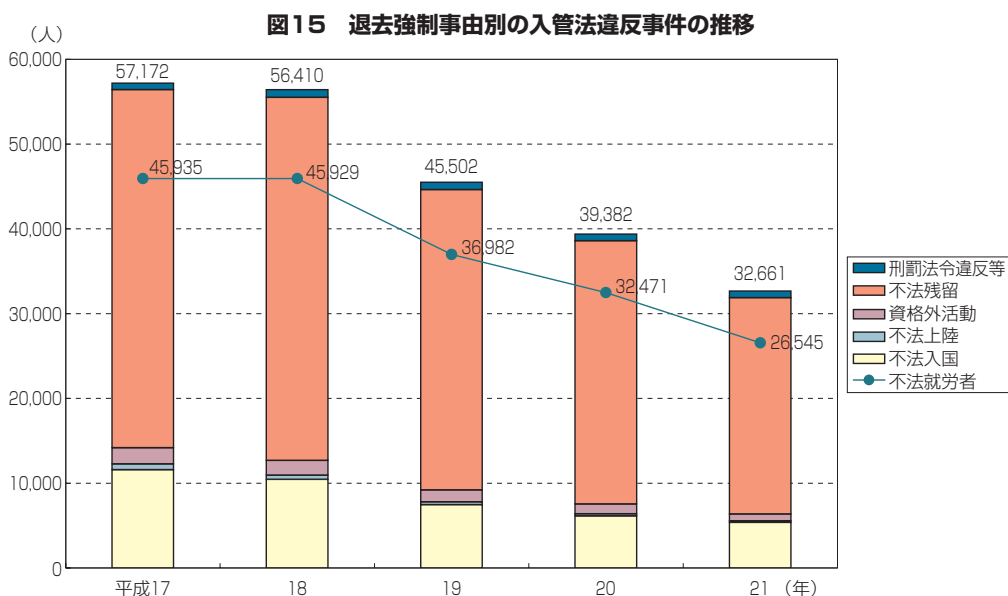


また、不法残留となった直前の時点での在留資格について見ると、「短期滞在」が6万3,169人（68.8パーセント）で最も多くなっている（図14）。



なお、我が国には密航等により不法入国し潜伏している外国人が約1万3千人から2万2千人前後いると考えられ、これを不法残留者数と合わせると我が国における不法滞在者数は約11万人前後と推計される。

次に、入国管理局が退去強制手続を執った入管法違反者数は、不法残留者等の減少等に伴い平成21年には3万2,661人と前年比17.1パーセント減となっている。これを国籍（出身地）別に見ると、中国が9,522人で全体の29.2パーセントと最も多く、次いでフィリピン、韓国、タイ、インドネシアの順となっており、これら5か国で全体の71.3パーセントを占めている。また、退去強制事由別に見ると、平成21年は、不法残留が2万5,503人で78.1パーセント、不法入国が5,373人で16.5パーセントとなっている（図15）。

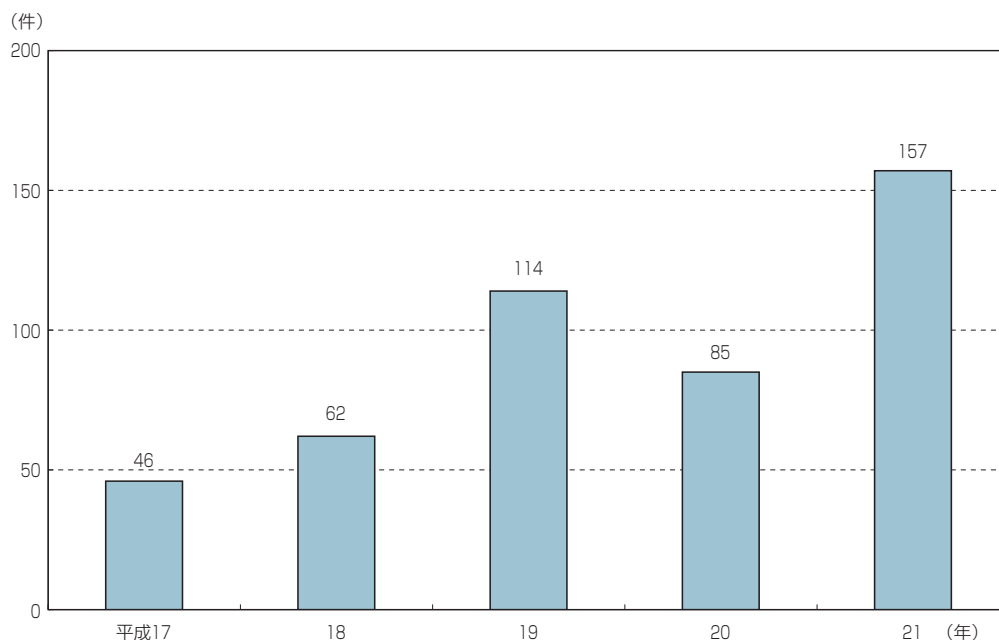


また、平成21年中に退去強制手続を執った外国人のうち、不法就労事実が認められた者は2万6,545人で、入管法違反者全体に占める割合は81.3パーセントと、不法滞在者の多くが不法就労に従事しており、その稼働場所を都道府県別の比率で見ると東京都が第1位で、全体の17.4パーセントを占めているが、平成17年の36.2パーセントと比べると半減している。他方、その他の地域を見ると、例えば、愛知県の割合は平成17年の7.4パーセントから同21年は14.8パーセント、神奈川県は平成17年の9.7パーセントから同21年は13.3パーセントへと上昇しており、不法滞在者の稼働地域が東京都以外の地域へと拡散している状況が見られる。

(3) 偽装滞在者等に係る在留資格取消しの状況

本邦に在留する外国人の中には、偽装婚、偽装留学等、身分や活動目的を偽って上陸許可等を受け、在留資格に該当する活動を行うことなく不法就労を行うなどする、いわゆる偽装滞在者が少なからず存在し、これらの者に厳格に対応するため、平成16年の入管法の改正により在留資格取消制度が創設された。平成16年12月から施行された同制度による在留資格取消しの状況を見ると、平成17年には46件であったが、平成21年には157件まで増加している（**図16**）。今後も、厳格な水際対策や不法滞在者の摘発が進む中、正規在留者を装う偽装滞在者の増加が懸念されている。

図16 在留資格取消し件数の推移



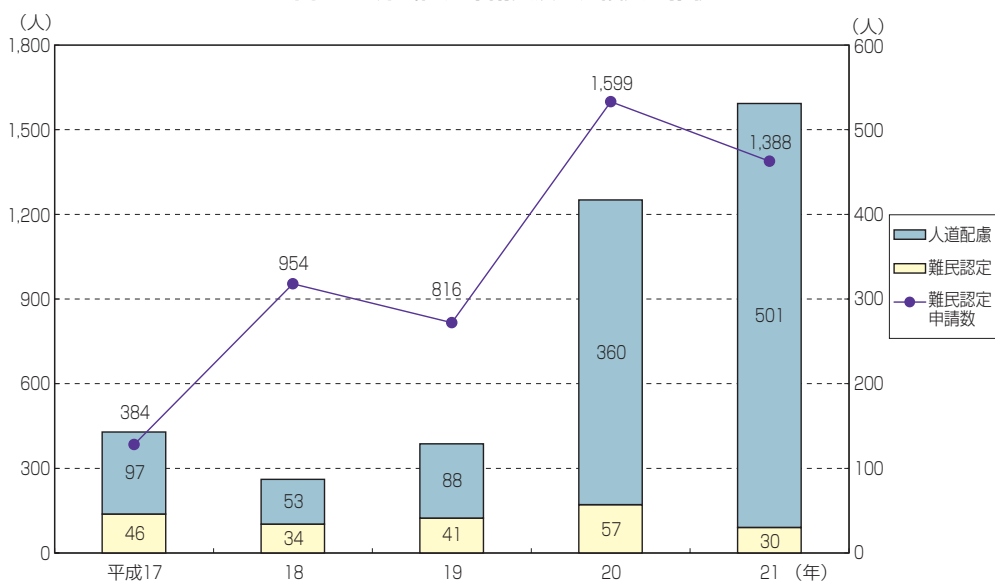
3

難民認定申請等の状況

難民認定申請を行った者は、近年大幅に増加しており、平成17年に384人であったものが、平成20年に過去最高の1,599人となり、平成21年も1,388人と高い水準を維持している。また、難民として認定された者については、近年、30人から50人程度で推移しており、平成21年は30人となっている。

難民として認定されなかった者についても、例えば本国の状況等により帰国が困難である者又は日本で在留を認めるべき特別な事情がある者に対しては、当該事情を個々に考慮した上で、人道的な配慮が必要な場合には、我が国への在留を特別に認めているところであり、平成21年には過去最高の501人の在留を認めている（図17）。

図17 難民認定申請数及び庇護数の推移



Ⅳ 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針

1

我が国社会に活力をもたらす 外国人の円滑な受入れ

出入国管理行政においては、これまで、我が国の国際化とグローバル化の進展に対応し、専門的・技術的分野の外国人を始めとする我が国社会が必要とする外国人の円滑な受入れを図り、もって、国民生活の安定と繁栄、我が国社会の国際化の健全な発展に努めてきた。

今日、少子・高齢化の進行とこれに伴う人口減少社会の本格的な到来などを背景に、我が国社会の活力の維持が課題となっている一方、アジア地域各国が高い経済成長を成し遂げる中、これら地域の活力を取り込むという観点から、我が国社会が必要とする外国人の受入れの在り方も、より積極的なものへ展開していくことが求められている。

そこで、これらアジア各国を始めとする諸外国の高度人材や留学生、観光客など、我が国社会に活力をもたらす外国人を強く惹きつけるための施策について、その受入れが我が国の産業や国民生活、治安等に与える影響等に十分に留意しつつ、これら外国人の受入れ環境等の整備のための他の行政分野における施策とも連携し、次のとおり取り組んでいくこととする。

(1) 経済成長に寄与するなど社会のニーズにこたえる人材の受入れ

ア 高度人材に対するポイント制を活用した優遇制度の導入

我が国での就労を目的とする外国人の受入れについて、専門的な知識、技術、技能を有する外国人（以下「専門的・技術的分野の外国人」という。）については、我が国の経済社会の活性化に資するとの観点から、積極的に受け入れることとしているが、この中でも特に高度の知識・技術等を有する高度人材は、我が国経済社会における新たな活力の創造、国際競争力の強化等に大きく寄与するものと考えられ、少子・高齢化に伴う人口減少社会の到来が本格化する中で、我が国が持続的な経済成長を成し遂げていくため、このような我が国社会に活力をもたらす高度人材の受入れを強力に推進していく必要がある。

世界各国の人材獲得競争の対象となるような高度人材の受入れを促進するためには、高度人材にとって魅力のある雇用・労働環境や社会・生活環境の整備等がまずもって重要であり、政府全体でその整備に取り組む必要がある。出入国管理行政におい

ては、その取組に併せ、高度人材の受入れを促進するための措置として、ポイント制を活用した高度人材に出入国管理上の優遇措置を講ずる制度の導入を検討していく。

具体的には、イノベーションと高い付加価値のあるサービス等を生み出すなど、我が国が戦略的に受入れを促進していくべき人材、例えば、①研究者、科学者、大学教授等の「学術研究分野」の人材、②医師や弁護士、情報通信分野等の技術者など、高度な資格、専門知識、技術を有する「高度専門・技術分野」の人材、③企業の経営者や上級幹部などの「経営・管理分野」の人材等を対象として、「学歴」、「資格」、「職歴」、「研究実績」など、分野の特性に応じて設定した所定の項目について、項目毎にポイントを付け、ポイントが一定点数に達した者に対し、我が国への円滑な入国や安定的な在留を保障する様々な出入国管理上の優遇措置を講ずることとする。

イ 経済社会状況の変化に対応した専門的・技術的分野の外国人の受入れの推進

芸術、スポーツ、技能分野等も含め、様々な分野の専門性、技術性を有する外国人についても、我が国経済社会の活性化の観点から、引き続き積極的に受け入れていく。

我が国の経済社会状況の変化等に伴い、専門的・技術的分野の人材の新たな受入れニーズが発生した際には、当該ニーズを的確に把握し、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、我が国の労働市場や産業、国民生活に与える影響等を勘案しつつ、在留資格や上陸許可基準の見直し等を行い、受入れを進めていく。

また、企業における人材活用の在り方が多様化する中、企業における専門的・技術的分野の外国人社員の活動を幅広く認めるため、外国人社員の就労実態を十分に把握した上で、在留資格「人文知識・国際業務」、「技術」等の見直し等在留資格上の措置を検討する。

さらに、情報処理技術者に係る資格等の諸外国との相互認証を通じた受入れ促進措置を今後とも継続するとともに、これ以外の分野についても、国家資格の所持、資格の相互認証等を通じてその専門性、技術性が担保される場合には、実務経験等の要件を緩和するなどの見直しを行う。

このほか、国内外の経済情勢の変化等に迅速に対応する必要がある企業活動等を支援する観点等から、在留資格認定証明書交付申請その他諸申請における提出書類の簡素化、審査の迅速化措置についても、これを一層徹底していく。

ウ 我が国の国家資格を有する医療・介護分野の外国人の受入れ

我が国における急速な少子・高齢化の進行等を背景に、近年、医療・介護分野における外国人の受入れの在り方に係る議論が活発化している。

現在、「医療」の在留資格で我が国に在留する外国人のうち、歯科医師の場合は原則として歯科医師の免許を受けた後6年以内、看護師の場合は看護師の免許を受けた後7年以内、保健師、助産師、准看護師の場合は保健師等の免許を受けた後4年以内

に就労年数が制限されている。しかしながら、専門的な国家資格を有するこれらの者についてこのような就労年数の制限をする必要性は乏しいのではないかとの指摘もあるところであり、歯科医師、看護師等の就労年数に係る上陸許可基準について、その見直しを検討する。

また、介護分野における外国人の受入れについては、現在、インドネシア及びフィリピンとの間の経済連携協定（EPA）に基づき、特例的に受入れが行われているが、経済連携協定で受け入れた外国人介護福祉士の就労状況や、この分野が国内人材の重点的な雇用創出分野と位置付けられていることも踏まえながら、我が国の大学等を卒業し、介護福祉士等の一定の国家資格を取得した外国人の受入れの可否について、検討を進めていくこととする。

(2) 日系人の受入れ

日本人の子孫として我が国と特別な関係にあることに着目して、その受入れが認められている日系人は、人手不足の製造業分野の現場作業等に従事するなどし、地域経済を支え、活力をもたらす存在として、これまで我が国の経済発展に貢献するとともに、彼らの受入れを通じ、我が国の地域社会の多文化化、活性化も図られてきたが、その一方で、その異なる文化的背景、習慣・価値観は、日本語能力が不十分であることなどとも相まって、地域社会との間で、少なからず、摩擦、軋轢を生んでいる。特に、平成20年下半期以降、経済情勢が急激に悪化する中で、派遣・請負など不安定な雇用形態で就労する日系人等の雇用、住居、子女の教育等に係る問題がより深刻化している。

関係省庁は連携して、雇用等の労働環境の問題、日系人等の子女に対する教育の問題等、様々な行政分野の課題に取り組んでいるところであるが、日系人が、我が国社会の一員として、その義務を果たしつつ我が国社会で安定した生活を送っていくことが重要であり、出入国管理行政としても、そのような観点から、我が国に入国・在留を希望する日系人、特に、我が国に現に在留する日系人の過度な負担とならないよう留意しつつ、入国・在留の要件の見直し等について検討していく。

また、日系人子女の健全な育成を図り、社会的地位を高める機会を与えるためには、少なくとも初等・前期中等教育の就学年齢にある子女には確実に教育を受けさせることが重要であり、在留期間更新等の審査において就学年齢にある者が不就学であることが判明した場合は、関係機関と連携し、その就学を促進する措置を実施していく。

(3) 国際交流の一層の推進

ア 観光立国実現に向けた取組

観光立国の実現は、地域経済の活性化による豊かな国民生活の実現、雇用機会の増大、関連産業への経済効果の発現、国際相互理解の増進等の意義を有するもので、政

府においては、観光立国推進基本計画（平成19年6月29日閣議決定）を策定するなど、外国人旅行者の受入れ拡大に向け政府全体で取り組んできたところ、「新成長戦略（基本方針）」（平成21年12月30日閣議決定）においては、訪日外国人を2020年までに2,500万人、将来的には3,000万人まで伸ばすことを目標としている。

外国人旅行者が我が国において最初に体験する空海港における入国審査は、外国人旅行者が我が国に対して抱く印象に大きく影響するものである。したがって、入国審査においては、不法滞在等を企図する者を適切に排除しつつ、真の旅行者を円滑に入国許可し、我が国により良い印象を抱いてもらうことが重要であり、その印象に大きな影響を与える空港における審査待ち時間を一層短縮するための取組として、事前旅客情報システム（APIS）の効果的な活用や、入国審査の際、不審な旅客を別室で審査し、他の旅客の審査を滞らせないようにする「セカンダリ審査（二次的審査）」の実施、入国審査官の機動的な配置等を着実に実施していくほか、審査待ち時間の表示など行政サービス向上に一層努めていく。

また、地方空港への国際定期便の就航や国際チャーター便の増加に対応した入国審査官の派遣等を行うほか、停泊時間が短い大型クルーズ船の乗客等が十分な観光を行えるよう、入国審査官が事前に乗船して入港前に事前審査を行う乗船審査を積極的に実施する。

さらに、日本人や再入国許可を有する外国人が事前に登録することで円滑な出入国が可能となる自動化ゲートについて、民間企業等に出向いて利用者希望登録を行うなど、一層の利用拡大を図る。

イ ワーキングホリデー制度等を通じた青少年交流の拡大

諸外国との国際交流の推進に当たっては、特に、将来の国の発展を担う若者の交流が重要であり、我が国が誇る文化を世界に広め、親日家、知日家の育成、増加が我が国の国際社会における地位の向上につながるとの認識の下、国の将来を担う青年の交流の一層の拡大のため、外務省等と連携し、制度の悪用にも十分留意しつつ、ワーキングホリデー制度の対象国の拡大等について検討するほか、外国の大学の学生が我が国の企業等において就業体験を行うインターンシップ制度について、その利用を促進していく。

ウ ビジネス関係者等の交流の一層の活発化

アジア・太平洋地域の諸国との交流を深化させ、経済成長著しいこれらの国々の活力を我が国に取り込むとともに、これら地域全体の発展に貢献していくことは、我が国の重要な課題であり、今後とも、この地域の諸国の人々との人的交流を活発化するための措置を実施していく必要がある。

そこで、現在実施しているAPECビジネス・トラベル・カードに係る措置を着実に実施していくほか、諸外国においては、2か国間で連携し、事前に個人識別情報を登録した短期商用者等の短期滞在者に対して出入国手続の簡素化を図っている例があ

り、それらも参考とし、我が国における不法滞在者の状況等に十分留意した上で、更なる円滑な出入国手続のための措置を検討する。

(4) 留学生の適正な受入れの推進

留学生、就学生（以下「留学生等」という。）の受入れは、国際親善の強化、人的ネットワークの形成による相互理解と友好関係の深化、人材育成を通じた国際貢献、大学等キャンパスの国際的な環境の創出等の意義を有するほか、我が国の経済活動を担う人材の受入れとしての意義も有するものであり、その拡大を図るため、「留学生30万人計画」が政府の目標として掲げられ、その実現に向けた施策に政府全体で取り組んでいる。

出入国管理行政においても、当該計画の実現に向け、引き続き、教育機関と連携し、適正な在留管理の徹底を図るとともに、不法残留者や不法就労者を発生させないなど留学生等の在籍管理を適切に行っていると認められる大学等からの申請提出書類については、これを大幅に簡素化するほか、大学等で身に付けた専門知識や日本語能力をいかして我が国での就職を希望する留学生については、我が国の経済活動を担う人材としての意義も有するものであり、その在留資格の変更手続の一層の円滑化を図っていくなど、留学生等の適正・円滑な受入れを推進していく。

(5) 研修・技能実習制度の適正化への取組

研修・技能実習制度は、開発途上国の人材育成を支援する国際貢献を目的とするもので、中小企業を中心として制度の着実な利用が進んでいる一方、研修生・技能実習生を実質的に低賃金労働者として扱うなどの問題が、主に団体監理型の受入れにおいて顕在化しており、本制度の適正化に向けた取組が喫緊の課題となっている。

このような状況に対応するため、平成21年の入管法等の改正により、研修生・技能実習生の保護の強化のための措置等が講じられたが、同改正や新たに整備された関連省令等に基づき、次のとおり、研修・技能実習制度の適正化に向けた取組を進めていく。

なお、本制度の抜本の見直しは専門的・技術的分野に属しない外国人の受入れの問題とも密接に関連しているので、この点については、諸外国における例や国民のコンセンサスを踏まえた上で、専門的・技術的分野に属しない外国人の受入れ問題への対応と合わせて、検討を進めていく。

ア 技能実習生の保護に係る措置

新制度においては、これまで労働者には該当しなかった実務研修生は「労働者」として労働基準法、最低賃金法その他労働関係法令の適用対象となる。今回の改正を実効あるものとするため、労働基準監督署等との連携を更に密にし、技能実習生の保護に努める。

イ 団体による監理の強化，不正行為機関等への厳格な対応

新制度においては、事業協同組合等の団体を通じ、技能実習生を受け入れる場合は、当該団体が実習生の入国から出国までの実習の実施について監理を行うことになるなど、団体による監理の強化が図られている。また、不適正な受入れとして不正行為認定の対象となる事由が省令で明確化されるとともに、不正行為を行った監理団体や実習実施機関に対する受入れ停止期間の延長等、不正行為に対する措置も強化されている。これらの措置について、その周知に努めるとともに、積極的な実態調査等により、監理義務を怠った団体や不正行為を行った機関を確実に把握、対処し、監理団体、実習実施機関の適正化に努める。

ウ 送出し機関の適正化，送出し国への働きかけの強化

送出し機関が不当な金銭の徴収等を行っていないか、入国の審査の際に確実に確認するとともに、外交ルート等を通じ、送出し国政府に対して、送出し機関の適正化、ブローカー対策等を継続的に強く要請する。

(6) 外国人の受入れについての国民的議論の活性化

厚生労働省の人口動態統計によれば、平成20年において、出生数（109万1,156人）と死亡数（114万2,407人）の差である自然増加数はマイナス5万1,251人となるなど、人口減少の進行が本格化しつつある。

人口減少は我が国の社会に様々な影響・問題を及ぼすものと考えられている。労働力人口の減少は1人当たりの労働生産性を向上させない限り、経済成長に対してマイナスの影響を与えることになる。また、高齢者医療費・介護費が増大する中での社会保障制度の維持、高速道路や鉄道等の公共的なインフラの人口減少に対応した整備、過疎地域の存立の危機への対応など様々な問題への検討が必要である。

人口減少時代への対応については、出生率の向上に取り組むほか、生産性の向上、若者、女性や高齢者など潜在的な労働力の活用等の施策に取り組むことが重要である。他方で、これらの取組によっても対応が困難、不十分な部分がある場合に、それに対処する外国人の受入れはどのようにあるべきか、我が国の産業、治安、労働市場への影響等国民生活全体に関する問題として、国民的コンセンサスを踏まえつつ、我が国のあるべき将来像と併せ、幅広く検討・議論していく必要がある。我が国の将来の形や我が国社会の在り方そのものに関わるこの問題について、国民的な議論を活性化し、国全体としての方策を検討していく中で、出入国管理行政においても、その方策の検討に積極的に参画していく。

2

安全・安心な社会の実現に向けた 不法滞在者対策等の推進

外国人の適正・円滑な受入れ施策等を進める一方で、我が国の治安や国民の安全等を守るため、我が国での不法就労や不法行為を企図して入国する者、テロリスト、密航者等の入国を水際で確実に阻止するとともに、これらの者が既に国内に滞在している場合には、これを着実かつ速やかに退去強制していく必要がある。

平成15年12月の犯罪対策閣僚会議において決定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」において、「5年間で不法滞在者を半減する」ことが目標として定められたことを受け、出入国管理行政においては、平成16年から同20年までの間、厳格な入国事前審査の実施、個人識別情報（指紋、顔画像）の活用や偽変造文書鑑識の強化等による厳格な上陸審査の実施、摘発専従部隊である摘発方面隊の設置や警察との合同摘発等による摘発の強化、収容施設の拡充、出国命令制度の創設による不法滞在者の出頭申告の促進など、不法滞在者の減少を図るための各種施策を実施し、その結果、平成16年1月時点で約22万人であった不法残留者は同21年1月には約11.3万人となり、5年間で48.5パーセントの不法残留者を削減するなど、ほぼ半減目標を達成した。

しかしながら、我が国には、依然として相当数の不法滞在者が潜在しており、我が国社会の秩序を維持し、また、外国人の適正な受入れを一層積極的に進めていくためにも、次のとおり、厳格な出入国審査等の水際対策や機動的な摘発等の不法滞在者対策の推進により、これら不法滞在者を更に減少させるとともに、近時、増加が懸念される、偽装婚、偽装留学など身分や活動目的を偽り、正規在留者を装って我が国で不法に就労等する偽装滞在者について、その実態の解明と対策の強化を図っていく。また、法違反者の状況等に配慮した適正な取扱いを行っていく。

（1）厳格な出入国審査等の水際対策の実施

ア 個人識別情報を活用した上陸審査の推進

テロの未然防止及び不法滞在者対策を目的に平成19年11月から導入した個人識別情報を活用した上陸審査は、上陸拒否事由に該当する者が偽変造旅券を行使するなどして身分事項を偽って入国を企てる事案の発見に大きな効果を上げているが、近時、指紋に傷を付けるなどの工作により、その同一人性の確認を困難にしようとする事案

も発生していることから、今後とも、最新の技術等を用いるとともに、同審査のより効果的な運用の推進を図り、テロリスト等の入国を水際で阻止する。

イ 関係機関との連携による情報を活用した水際対策の強化

国際刑事警察機構（ICPO）等との連携により、平成21年8月から各国の紛失・盗難旅券情報についての検索システムが導入され、紛失・盗難旅券を使用して不法入国を企図する者を水際で排除できるようになったが、今後とも、内外の関係機関との連携の強化を図り、偽装滞在や不法滞在を企図する者等に対する厳格な上陸審査等を行う。

特に、査証審査を行う外務省との連携を強化し、法令の目的の範囲内で、査証審査と上陸審査等における情報の活用を推進する。

ウ 船舶等を使った不法入国者への対策の強化

個人識別情報を活用した上陸審査の導入などによる空港での上陸審査の厳格化に伴って、船舶を利用して不法入国を図る、いわゆる密航事案の増加が懸念されることから、海上保安庁等の関係機関との連携を強化するとともに、港湾におけるパトロール、臨船等を積極的に行っていく。

(2) 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進

ア 不法滞在者・偽装滞在者に係る情報の収集・分析体制の整備等

不法滞在者・偽装滞在者対策を効率的・効果的に推進していくためには、それらの者に係る情報をより多く収集・分析し、その情報の確度を高めていくことが重要である。したがって、引き続き不法滞在者及び偽装滞在者に係る情報の収集に努めていくとともに、得られた情報を元に様々な角度から照会・分析するための体制の整備を図り、不法滞在者や偽装滞在者の身分事項、さらにはそれらの者の稼働先を特定するなどして実態を把握していく。

また、地方入国管理局等における偽変造文書等の鑑識能力の向上を図り、複雑・巧妙化する偽装滞在案件の解明を図る。

さらに、必要に応じて厚生労働省から提供される外国人雇用状況届出情報は、不法滞在者・偽装滞在者対策を推進していく上で極めて有用なものであることから、更なる効果的な活用に向けて、同省との連携の強化を図る。

イ 積極的な摘発等の実施

不法滞在者が多数潜在すると見られる地域においては、引き続き集中的な摘発を実施するほか、不法滞在者の稼働先や居住先が都市部以外の周辺地域にも拡がり、小口化している状況に対応するため、摘発方面隊の配置された地方入国管理局と隣接する

地方入国管理局との間で合同摘発を行うなど摘発方面隊の機動的運用を推進する。

また、不法就労防止の広報啓発活動や事業所等に対する巡回指導を積極的に行うことなどにより、不法滞在者の自発的な出頭を促すとともに、新たな不法就労者の発生の防止を図る。

ウ 偽装滞在者に対する在留資格の取消し等の実施

我が国で不法就労等を行うため、身分や活動目的を偽って入国・在留する、いわゆる偽装滞在者は、外形上は正規の在留資格を有しているため、その実態を解明していくことには相当の困難が伴う。このため、この種事案については、入国警備官と入国審査官が協働して情報の収集・分析、調査等を行うなどし、その実態の解明に努め、偽装滞在者であると判明した場合は、在留資格の取消し等を行った上で、退去強制手続を執っていく。

エ 警察等捜査機関との連携の強化

警察とは、合同摘発や入管法第65条による入管法違反者の身柄引取りを積極的にを行うなど、引き続き協働して効率的・効果的な摘発等を推進していく。また、偽装滞在事案については、警察等の捜査機関と連携し、情報の相互提供や内偵調査の相互補完など、協働して同事案の解明に努めていくほか、虚偽の婚姻届の提出等の犯罪行為について、告発・通報を積極的に行って刑事処分を求めるなど、厳正に対処していく。

オ 迅速な送還の実施

退去強制令書が発付されたにもかかわらず、自ら旅券を申請しないなどして送還を忌避する者や、帰国費用などの送還要件が整わない送還困難者が増加しているが、このような状態が続くことは退去強制制度の形骸化にもつながりかねないことから、必要な場合には外交ルートも活用するなどして、被送還者の国籍国の在日公館に旅券の発給を強く要請していくとともに、自費出国を基本としつつも、国費送還も一層活用して、迅速かつ円滑な送還を実施していく。

(3) 被收容者の処遇の一層の適正化に向けた取組

入国者收容所等においては、保安上支障がない範囲内において、できる限りの自由を与え、人権を尊重しつつ適正な処遇を行うとの被收容者の処遇の原則に沿った処遇を実践していくため、被收容者処遇規則に定める不服申出制度等の適正な運用などを通じて、処遇の一層の適正化に取り組んでいく。

さらに、平成22年度に設置される外部の有識者からなる「入国者收容所等視察委員会」の活動を通じて、一層の透明性を確保するとともに、第三者の視点からの意見を踏まえて処遇の適正化に取り組んでいく。

(4) 在留特別許可の適正な運用

入管法上、法務大臣に法違反者に対し在留を特別に許可する権限が与えられているが、その判断は、個々の事案ごとに、在留を希望する理由、家族状況、素行、内外の諸情勢、人道的な配慮の必要性、さらには他の不法滞在者に与える影響等の諸事情を総合的に考慮して決定されている。

出入国管理行政においては、これまで、在留特別許可の透明性と予見可能性を確保する観点から、「在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例について」の公表（平成16年以降随時実施）、「在留特別許可に係るガイドライン」の策定・公表（平成18年10月策定、平成21年7月改定）といった措置を講じているが、今後とも、透明性の向上、適正な運用の確保等に更に取り組み、在留特別許可を受けられる可能性のある者の一層の出頭を促し、在留特別許可の対象となり得るものについてはこれを適正に許可し、その法的地位の早期安定化を図っていく。そのため、市区町村や公的機関などに入国管理局の取組について周知するほか、地方入国管理局等に設置されている外国人在留総合インフォメーションセンター等における不法滞在者からの相談に対し、十分な対応を図っていく。

3

新たな在留管理制度の円滑な導入と 同制度に基づく出入国管理行政の展開

現行の在留管理制度は、法務大臣が、入管法に基づき、外国人の入国時や在留期間の更新時等の各種許可に係る審査を行う際に外国人から必要な情報を取得する一方、在留期間の途中における事情の変更については、市区町村が実施する外国人登録制度を通じて把握することとなっている。このような現行制度が発足してから既に60年近くが経過しているところ、その間、我が国の国際化の進展等に伴い我が国に入国・在留する外国人の数は年々増加し、また、その目的も、観光のほか、就労、留学、研修など多様化し、日系人を始め我が国への定住化の傾向を強める外国人も少なくない。このような状況下で、我が国に在留する外国人の中には国内に安定した生活基盤がないため、外国人登録に際して正確な申請を行わなかったり、頻繁に転居したり、又は、再入国許可を受けて本国に帰国したままで再入国するか否かが不明なままな者も現れるなど、現行の制度では、法務大臣や市区町村長による在留状況、とりわけ居住実態の把握が十分に行えず、適正な在留管理上の観点からも、外国人との共生社会の実現のために重要な各種行政サービスの円滑な提供の観点からも、様々な問題が生じていた。

こうした状況に対応するために、新たな在留管理制度の導入等を内容とする入管法等の改正案と、外国人住民を新たに住民基本台帳の対象とすること等を内容とする住民基本台帳法改正案が平成21年の通常国会に提出され、同国会で成立した。

いずれも、公布の日から3年以内に施行されるが、総務省や地方公共団体等とも連携し、新たな在留管理制度等の円滑な導入を図り、人口減少時代を迎えた我が国において、外国人の受入れの在り方がますます重要となっていく中で、公正な在留管理を通じ、外国人と共に、安全で安心して暮らせる社会を実現していくための重要な基盤として、同制度を適切に運用していく。

(1) 情報を活用した適正な在留管理の実現

新たな在留管理制度の下では、我が国に中長期間適法に在留する外国人について、①上陸許可等各種許可に伴う在留カードの交付、②外国人から法務大臣への在留期間の途中における変更事項の届出の義務化、③外国人の留・就学先、研修先等から法務大臣への情報提供等が行われることになる。

このように、新たな在留管理制度においては、外国人本人のみならず、留学先、研修先

等の外国人の所属機関からも情報提供が行われることとなるほか、就労先の情報については外国人雇用状況届出制度により厚生労働省を通じて提供されるが、外国人の個人情報の取扱いに十分に配慮しつつ、これらの情報を迅速かつ的確に分析する体制の整備を図り、偽装滞在者、不法滞在者対策を含め出入国管理行政に有効に活用し、外国人の在留管理を的確に行っていく。

また、在留カードの社会的信用性を保護する必要性が極めて高いことにかんがみ、在留カードを偽変造等する行為等について、警察等の関係機関との連携を密にし、厳正に対処していく。

(2) 外国人との共生社会の実現に向けた取組

今後、日本の人口が減少していく中で、地域社会の活力を維持するためには、外国人を含めたすべての人が助け合い、能力を最大限に発揮できるような社会づくりが不可欠であり、この点からも、地域において外国人との共生を推進していく必要性は一層高まると考えられる。

外国人と共生できる社会づくりのためには、多方面にわたる行政分野の連携や総合的な施策の実施が不可欠であり、このような観点から、関係府省庁、さらには地方公共団体が一体となり、施策を実施していくことが重要である。

新たな在留管理制度の導入に伴い、現行の外国人登録制度は廃止され、我が国に中長期間適法に在留する外国人は日本人と同様に市区町村が作成する住民基本台帳制度の対象となる。そこで、法務大臣が新たな在留管理制度等により得た外国人に係る基本的身分事項、在留資格、在留期間についての正確な情報を、適切に市区町村に提供することにより、保険や年金、児童手当等を始めとする市区町村が実施する各種行政サービスが外国人住民に円滑に行われるよう支援していく。

また、新たな在留管理制度の導入により外国人の在留管理に必要な情報を継続的、かつ、正確に把握できることとなるため、在留外国人の負担軽減の観点から在留期間更新や在留資格変更等の諸申請の際の提出書類の省略、手続の更なる簡素化などの取組を推進する。

なお、永住者の在留資格をもって在留する外国人のうち特に我が国への定着性の高い者については、歴史的背景を踏まえつつ、我が国における生活の安定に資するとの観点から、その在留管理の在り方を検討していく。

4

難民の適正かつ迅速な 庇護の推進

我が国は、難民の受入れを国際社会において果たすべき重要な責務と認識し、昭和56年に「難民の地位に関する条約」（以下「難民条約」という。）に、次いで同57年には「難民の地位に関する議定書」に順次加入するとともに、難民認定手続に係る必要な体制を整えてきた。平成17年5月には難民審査参与員制度を新設し、法務大臣は、難民不認定処分等に係る異議申立てに対する決定に当たっては、国際情勢等に知見を有する外部有識者である難民審査参与員の意見を聴かなければならないこととして、難民認定制度の公正性・中立性を図っている。

また、昭和50年代、ベトナム、ラオス及びカンボジアから、政治体制の変革に伴い周辺地域へ避難するなどしたインドシナ難民については、国際社会の一員として、難民条約加入以前の昭和53年からその受入れを行い、受入れが終了した平成17年度末までに1万人を超えるインドシナ難民を受け入れてきた。

このように、我が国は難民の庇護のための取組を着実に行ってきたが、国際情勢が刻々と変化する中、より一層適正かつ迅速な難民の庇護を行っていく。

（1）適正かつ迅速な難民認定のための取組

近年、我が国における難民認定申請件数は急増し、それに伴って審査期間も長期化しており、難民として認定されるべき者等の法的地位の早期安定化が課題となっている。

難民認定制度の運用に当たっては、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くことが重要であり、公正性・中立性を確保しつつ、適正かつ迅速な審査を推進していく必要がある。

そこで、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）とも連携した、出身国情報や国際情勢に関する基礎資料の整備、専門的知識や的確な調査技術を有する職員の養成、難民審査参与員制度の更なる充実等に取り組んでいくほか、難民認定行政に係る体制の整備を図り、また、仮滞在許可の一層適正な運用に努め、難民として認定されるべき者等の法的地位を速やかに安定化させるとともに、関係機関との連携を強化し、その保護を行っていく。

また、難民認定審査の処理期間に係る目標の設定についても検討していく。

なお、難民条約等に規定する難民には該当しない申請者についても、例えば本国の状況等により帰国が困難である者又は日本で在留を認めるべき特別な事情がある者に対して

は、当該事情を個々に考慮した上で、人道的な配慮が必要な場合には、我が国への在留を特別に認めているところであり、今後とも申請者の置かれた立場等に十分に配慮した対応を行っていく。

(2) 第三国定住による難民の受入れ

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観点から、難民キャンプ等で一時的な庇護を受けた難民を第三国に移動させる第三国定住による難民の受入れを、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が各国に推奨していること等も踏まえ、我が国では、平成22年度から、「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）に基づき、タイ国内において一時的に庇護されているミャンマー難民について、パイロットケースとしての受入れを開始する。これは、第三国定住による受入れの試金石ともなるものであり、関係行政機関と連携して、当該受入れを円滑に実施するとともに、受け入れた難民の我が国への定着状況等に係る調査及び検証結果を踏まえ、今後の受入れの在り方について検討を進めていく。

5 その他

(1) 出入国管理体制の整備

本計画に記載した事項を着実に実施し、外国人の受入れを一層適正かつ円滑に進め、我が国社会の発展に貢献するとともに、テロリスト等の我が国の治安等を脅かす外国人を確実に排除し、また、新たな在留管理制度を出入国管理行政の基盤として適正に運用・活用していくため、必要な出入国管理体制の整備を継続的に進めていく。

(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。このため、諸外国の出入国管理当局を始めとして、外国関係機関との協力関係を更に発展させていく必要があり、我が国としても、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を推進していく。また、適正な出入国管理を一層進めていくため、諸外国の出入国管理当局との情報交換等を積極的に行っていく。

(3) 人身取引被害者等への配慮

人身取引、配偶者からの暴力については、犯罪となる行為を含む重大な人権侵害であり、出入国管理行政においては、これまでの取組を着実に実施し、やむを得ない事情により不法残留等の状況に陥ってしまうことも多いこれら被害者の事情に十分に配慮し、人権侵害の被害者として適切に保護していくとともに、現在の被害者保護のための取組について、関係機関等に一層の周知を図るため、広報活動や関係機関との連携を積極的に推進する。また、人身取引の被害者の送出国等を始め諸外国との情報交換についても積極的に行っていく。

(4) 外国人登録制度の適切な運用及び新制度への円滑な移行

新たな在留管理制度の導入等を主な内容とする入管法等の改正法の施行に伴い、現行の外国人登録制度は廃止され、同時に、外国人住民を新たに住民基本台帳の対象とする等を内容とする改正住民基本台帳法が施行されることとなるが、同法的確な実施のためにも、

法務大臣と市区町村長とのシステム連携を適切に構築していくことが重要となる。そこで、同法の的確な実施や、現行外国人登録制度の新制度への円滑な移行を図るための方策について、総務省、地方公共団体等とも連携し、検討・実施していく。また、これらの検討・実施状況については、市区町村を対象とする研修会などを通じて随時、市区町村、外国人住民等に情報提供を行っていく。

さらに、新制度への移行を円滑に行っていくためには、その前提として、現在の外国人登録が一層正確に行われる必要があり、登録事項の正確性の更なる向上を図るべく現行外国人登録事務の更なる運用改善を講じていく。例えば、市区町村が居住実態等に疑義のある外国人を認知した場合、当該外国人の出国事実の有無等を把握する必要が市区町村に生じることから、当該事実の把握に資するべく、市区町村からの照会に対し、迅速に回答するなどの運用改善を継続していく。

なお、改正住民基本台帳法の対象とならない正規の在留資格等を有さずに在留する者については、なおその者が行政上の便益を受けられることとなるようにするとの観点から、必要に応じて、その者に係る記録の適正な管理の在り方について検討を加えることとされており、法務省においては、入管法の規定により仮放免を受けて一定期間を経過した者について、その居住地、身分関係を市区町村に迅速に通知すること等について、総務省、地方公共団体等とも連携し、検討していく。

第4次出入国管理基本計画の概要

今後の出入国管理行政の方針

- 本格的な人口減少時代が到来する中、我が国の社会が活力を維持しつつ、持続的に発展するとともに、アジア地域の活力を取り込んでいくとの観点から、積極的な外国人の受入れ施策を推進していく
- 我が国社会の秩序を維持し、治安や国民の安全等を守るため、テロリストや犯罪者の入国を確実に水際で阻止し、また、依然として相当数存在する不法滞在者や今後増加が懸念される偽装滞在者対策等を強力に推進するとともに、法違反者の状況に配慮した適正な取扱いを行っていく
- 我が国における在留外国人の増加、活動内容の多様化等に対応し、在留外国人の居住・在留状況等を正確に把握するために導入される新たな在留管理制度を適切に運用し、情報を活用した適正な在留管理を行っていくとともに、地方公共団体における円滑な行政サービスの実施に必要な情報の提供を行うなど、外国人の利便性の向上に努めていく
- 国際社会の一員として、難民の適正かつ迅速な庇護を推進していく

具体的施策

我が国社会に活力をもたらす外国人の円滑な受入れ

- 1 経済成長に寄与するなど社会のニーズにこたえらる人材の受入れ**
 - 高度人材の積極的な受入れのためのポイント制を活用した優遇制度の導入
 - 企業における人材活用の多様化に対応する、企業で雇用される外国人に係る在留資格の見直し
 - 資格等によって専門性、技術性が担保されている外国人の受入れの推進
 - 企業で雇用される外国人の在留資格審査に係る提出書類の簡素化及び審査の迅速化の一層の徹底
 - 歯科医師、看護師等の有資格者に対する就労年数制限の見直し
 - EPAで受け入れた介護福祉士の就労状況等も踏まえ、我が国の大学等を卒業し、介護福祉士等の国家資格を取得した者の受入れの可否について検討
- 2 日系人の受入れ**
 - 地域社会の中で自立・安定した社会生活が営まれる観点から、日系人に係る入国等の要件の見直しの検討
 - 日系人子女の健全な育成等のための在留期間更新等の審査における就学状況の確認
- 3 国際交流の一層の推進**
 - 観光立国実現に向けた取組の推進
 - ワーキングホリデー制度等を通じた青少年交流の拡大
 - ビジネス関係者等の交流の一層の活発化に向けた円滑な出入国手続の検討
- 4 留学生の適正な受入れの推進**
 - 「留学生30万人計画」の達成に向けた適正・円滑な入国・在留審査の実施
 - 我が国企業への就職を希望する留学生の在留資格変更手続の円滑化の推進
- 5 研修・技能実習制度の適正化への取組**
 - 労働基準監督署との連携を密にし、技能実習生の保護を徹底
 - 積極的な実態調査等に基づく監理団体、実習実施機関の適正化
 - 送出国との連携の適正化に向けた審査の強化、送出国への働きかけの強化
- 6 外国人の受入れについての国民的議論の活性化**
 - 人口減少時代における外国人の受入れの在り方について、国民的議論を活性化し、国全体として方策を検討していく中で、その検討に積極的に参画

安全・安心な社会の実現に向けた不法滞在者対策等の推進

- 1 厳格な出入国審査等の水際対策の実施**
 - 個人識別情報を活用した上陸審査の推進
 - 国内外の関係機関との連携による情報を活用した水際対策の強化
 - 港湾におけるパトロールなど、船舶等を使った不法入国者への対策の強化
- 2 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進**
 - 不法滞在者・偽装滞在者に係る情報の収集・分析体制の整備等
 - 不法滞在者の稼働先の分散化等に対応した積極的な摘発等の実施
 - 偽装滞在者に対する在留資格の取消し等の実施、警察等捜査機関との連携の強化
 - 迅速な送還に向けた取組の実施
- 3 被収容者処遇の一層の適正化に向けた取組**
 - 入国者収容所等視察委員会の活動等を通じた処遇の透明化・適正化
- 4 在留特別許可の適正な運用**
 - 在留特別許可の透明性の向上に向けた取組の推進
 - 在留特別許可の適正な運用を通じ、許可の対象となり得る者の法的地位の早期安定化

新たな在留管理制度の円滑な導入と同制度に基づく出入国管理行政の展開

- 1 情報を活用した適正な在留管理の実現**
 - 在留状況の迅速かつ的確な分析による適正な在留管理の実現
- 2 外国人との共生社会の実現に向けた取組**
 - 市区町村等への適切な情報提供等を通じた市区町村が実施する在留外国人への各種行政サービスの向上
 - 在留外国人の負担軽減の観点からの在留申請手続の簡素化等の推進

難民の適正かつ迅速な庇護の推進

- 1 適正かつ迅速な難民認定のための取組**
 - 難民等の法的地位の早期安定化及び難民認定制度の公正性・中立性の確保
- 2 第三国定住による難民の受入れ**
 - ハイエットケースの円滑な実施とともに、今後の受入れの在り方の検討

その他

- 出入国管理体制の整備 ○ 国際協力の更なる推進 ○ 人身取引被害者等への配慮
- 外国人登録制度の適切な運用及び新制度への円滑な移行

「活力ある豊かな社会」、「安全・安心な社会」、「外国人との共生社会」の実現

