

第5次出入国管理基本計画

法務省

●【目次】 第5次出入国管理基本計画

I 第5次出入国管理基本計画策定に当たって 2

II 外国人の入国・在留等をめぐる状況 4

| | |
|------------------------------|----|
| 1 我が国に正規に入国・在留する外国人の状況等 | 4 |
| (1) 全般的な状況 | 4 |
| (2) 就労を目的とする外国人の状況 | 6 |
| (3) 学ぶことを目的とする外国人の状況 | 8 |
| (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 | 14 |
| 3 難民認定申請等の状況 | 15 |

III 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針 16

| | |
|--------------------------------------|----|
| 1 我が国経済社会に活力をもたらす外国人の円滑な受入れ | 17 |
| (1) 課題等 | 17 |
| (2) 今後の方針 | 17 |
| ア 経済成長に寄与する人材の受入れ | 17 |
| ① 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 | 17 |
| ② 高度人材外国人の受入れの推進 | 18 |
| ③ 緊急に対応が必要な分野等における外国人の受入れ | 18 |
| イ 留学生の適正な受入れの推進 | 19 |
| 2 少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについての国民的議論の活性化 | 20 |
| 3 新たな技能実習制度の構築に向けた取組 | 21 |
| (1) 課題等 | 21 |
| (2) 今後の方針 | 21 |
| ア 技能実習制度の適正化のための措置 | 21 |
| イ 制度本来の目的を踏まえた制度の拡充に係る見直し | 22 |
| 4 在留管理制度の的確な運用等による外国人との共生社会実現への寄与 | 23 |
| (1) 課題等 | 23 |
| (2) 今後の方針 | 23 |
| ア 在留管理制度の的確な運用及びその見直し | 23 |
| イ 外国人との共生社会の実現に向けた取組 | 24 |

| | |
|------------------------------------|----|
| 5 観光立国実現に向けた取組 | 25 |
| (1) 課題等 | 25 |
| (2) 今後の方針 | 25 |
| ア 自動化ゲートの利用拡大 | 25 |
| イ クルーズ船の外国人旅客に係る入国審査手続の円滑化 | 26 |
| ウ その他の観光立国実現に資する取組 | 26 |
| 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 | 27 |
| (1) 課題等 | 27 |
| (2) 今後の方針 | 27 |
| ア テロリスト等の入国阻止に向けた厳格な出入国審査等水際対策の実施 | 27 |
| ① 個人識別情報を活用した上陸審査の推進 | 27 |
| ② 関係機関との連携による情報を活用した水際対策の強化 | 28 |
| ③ 船舶等を使った不法入国者への対策の強化 | 28 |
| イ 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進 | 28 |
| ① 積極的な摘発等の実施 | 28 |
| ② 偽装滞在者対策の強化 | 29 |
| ③ 警察等捜査機関との連携の強化 | 29 |
| ④ 被收容者の適正な処遇及び迅速な送還の実施 | 29 |
| ウ 出入国管理に関するインテリジェンス機能の強化 | 30 |
| エ 在留特別許可の適正な運用 | 30 |
| 7 難民の適正かつ迅速な庇護の推進 | 31 |
| (1) 課題等 | 31 |
| (2) 今後の方針 | 31 |
| ア 適正かつ迅速な難民認定のための取組等 | 31 |
| イ 第三国定住による難民の受入れ | 32 |
| 8 その他 | 33 |
| (1) 出入国管理体制の整備 | 33 |
| (2) 国際協力の更なる推進 | 33 |
| (3) 人身取引被害者等への配慮 | 33 |

I 第5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、出入国管理及び難民認定法(以下「入管法」という。)第61条の10に基づき、外国人の入国及び在留の管理に関する施策の基本となるべき計画を法務大臣が策定するもので、今回で5回目となる。

前回の第4次出入国管理基本計画を策定した平成22年当時の状況を振り返ると、本格的な人口減少時代を迎えたことに加え、世界的な金融危機の影響等により景気は低迷しており、我が国経済の活性化に資する外国人をより積極的に受け入れることが求められていた。また、厳格な不法滞在対策の実施等により不法滞在者は減少傾向にあったものの、依然として相当数存在する不法滞在者に対する更なる対策が求められ、さらに、新しい在留管理制度の施行を前にして同制度の適切な運用を通じた外国人との共生社会の実現への貢献が求められていた。

そして今日までの間、第4次出入国管理基本計画に掲げた施策を始めとして、出入国管理行政上の施策を着実に実施してきた。例えば、平成24年5月に高度人材ポイント制を導入し、我が国経済社会の活性化に資する人材としてのいわゆる高度人材外国人の受入れを促進することとしたこと、また同年7月に新しい在留管理制度を施行し、外国人の在留管理に必要な情報を法務省が一元的に管理するとともに、市区町村との情報連携により、市区町村が、住民としての行政サービスを外国人に提供するために必要な情報を速やかに把握できる制度が構築されたこと、さらに、不法滞在対策を強力に推し進め、不法滞在者を更に減少させることができたことなどが挙げられる。

一方、今後の5年間には、新たな課題が生じ得るものと考えられる。訪日外国人旅行者数は平成25年に1000万人を達成し、平成26年には1300万人を超えたところ、東京オリンピック・パラリンピック競技大会が開催される平成32(2020)年に向けて、訪日外国人旅行者数「2000万人時代」の早期実現を目指した政府全体としての様々な取組により、今後も更に訪日外国人旅行者の増加が見込まれる。

また、東日本大震災からの復興事業の一層の加速化と2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会関連の建設需要への対応等のために、建設分野での外国人を緊急的、時限的措置として受け入れることとしたように、今後も外国人の受入れの議論がますます活発化していくことが予想される。さらに、これまで減少を続けてきた不法残留者数は、入国者数の大幅な増加に伴い平成27年には増加に転じたほか、顕在化してきた偽装滞在者の問題や、制度濫用的な難民認定申請に対する施策が必要となるなど、これまでの5年間とは異なる新たな課題が出入国管理行政に課せられることになると考えられる。

出入国管理行政は、外国人の適正・円滑な受入れを行うとともに、テロリストや犯罪者等についてはその入国・在留を阻止し、もって、我が国経済社会の活性化と健全な発展に資することを使命としており、これを基本としつつ、経済・社会の変化による新たな課題に常に対応していくことが求められる。

出入国管理行政としては、今後の新たな課題に対しても、迅速かつ柔軟な対応をしていかなければならない。このような状況の中、平成26年12月に、法務大臣の私的懇談会である第6次出入国管理政策懇談会から、「今後の出入国管理行政の在り方」と題する報告書が提出され、出入国管理行政全般にわたる提言を頂いたところである。

本計画は、同報告書の内容も踏まえ、今後5年程度の期間を想定し、これまでの外国人の入国在留をめぐる状況を述べるとともに、出入国管理行政の主要な課題と今後の基本的な方針について明らかにするものである。

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

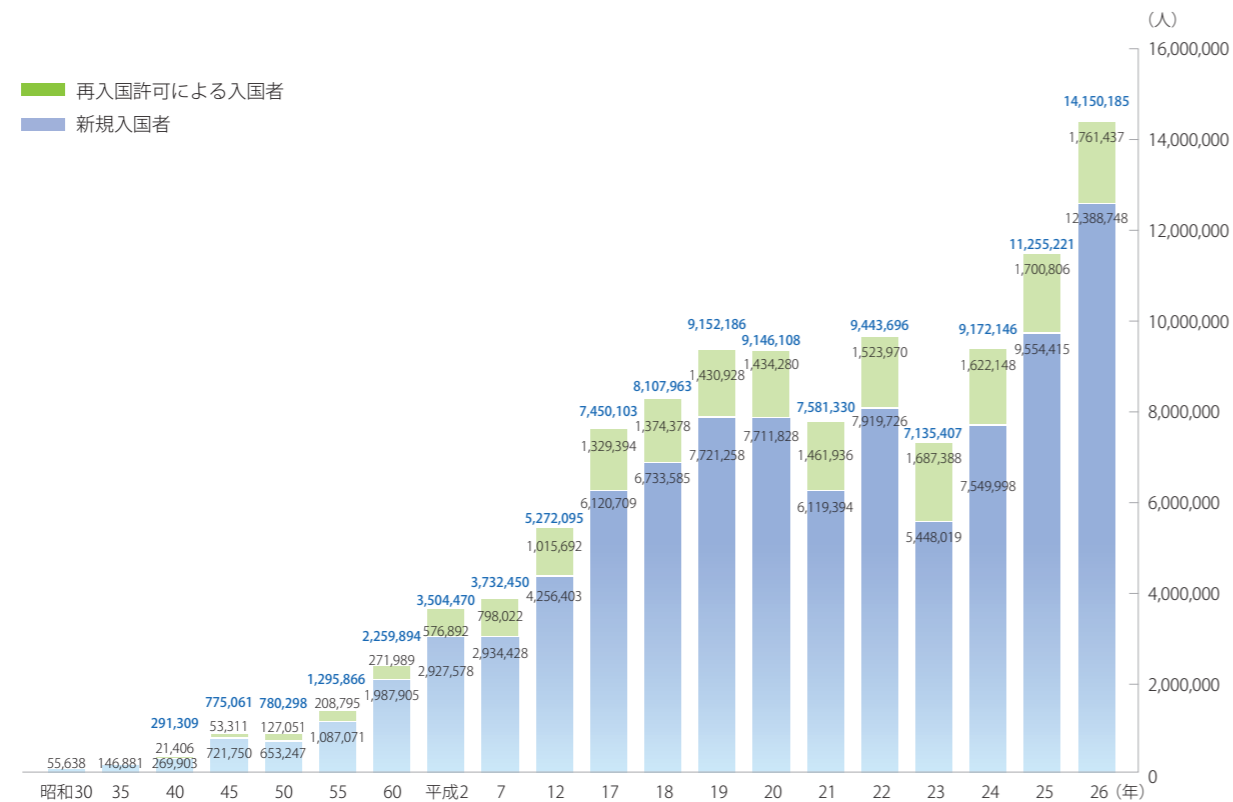
出入国管理に関する統計を取り始めた昭和25年にはわずか約1万8,000人であった外国人入国者数(再入国者数を含む)は、昭和53年に100万人を突破した後も増加基調を維持し、平成23年3月の東日本大震災の影響等で一時的に落ち込んだものの、平成24年には回復し、平成25年には初めて1,000万人を超え、平成26年には更に増加して約1,400万人に達した(図1)。

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、在留資格では、例年、観光客やビジネス関係者等の「短期滞在」による者が全体の9割以上を占めており、地域では、アジアからの新規入国者数が全体の80.2%を占めた(平成26年)。

次に、我が国に在留する外国人は、戦後間もなくから昭和30年代までは50万人台後半から60万人台半ばで推移し、その9割近くをいわゆる在日韓国・朝鮮人を中心とする現在の特別永住者に相当する者が占めていた。近年、特別永住者数は減少する一方、様々な目的を持って来日し、我が国において中長期的に生活を送る外国人は増加基調を維持し、世界的な金融危機や東日本大震災の影響により一時的に減少したものの、平成26年末現在の在留外国人数は約212万人で、我が国の総人口に占める割合は1.67%となっている(図2)。

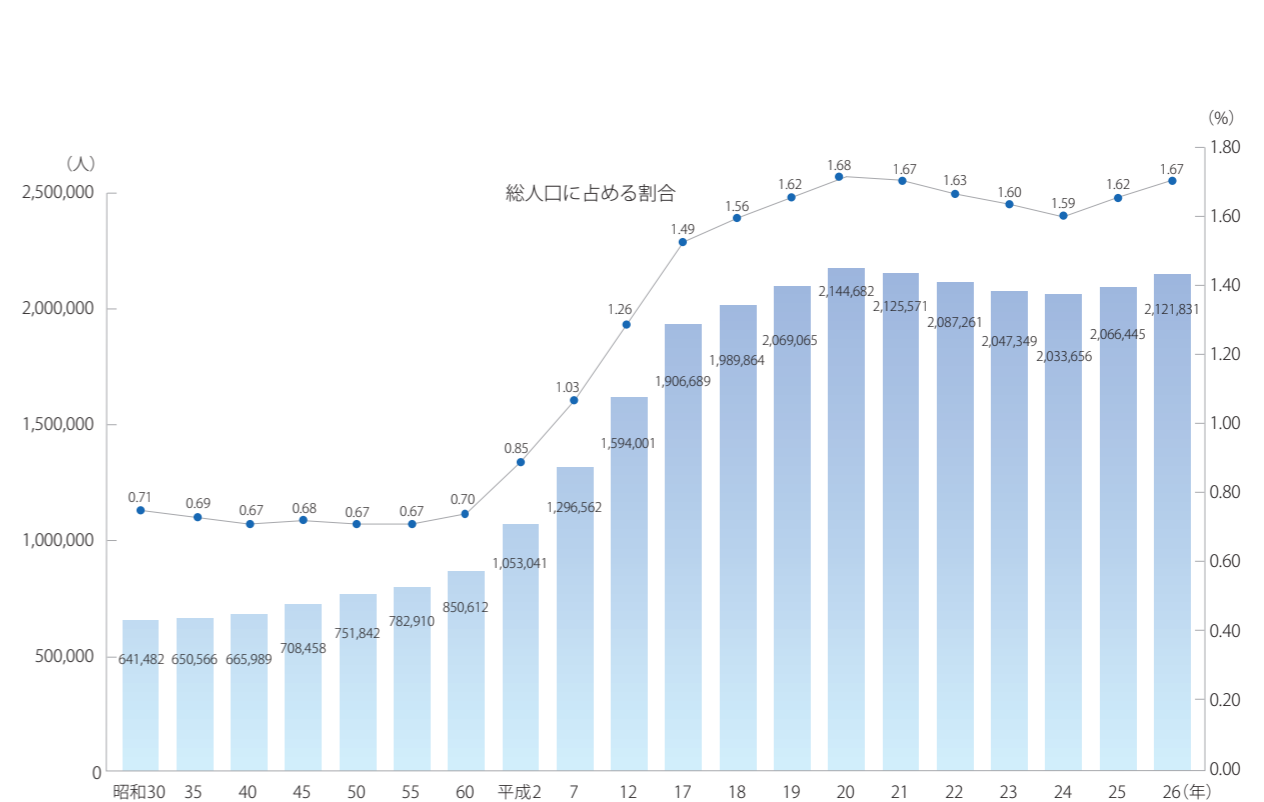
国籍・地域別では、中国が全体の約30%を占め、以下韓国・朝鮮、フィリピン、ブラジルと続いている。

図1 外国人入国者数の推移



(注)昭和30年及び35年は、入国者の内訳を算出していない。

図2 在留外国人数の推移と我が国の総人口に占める割合の推移



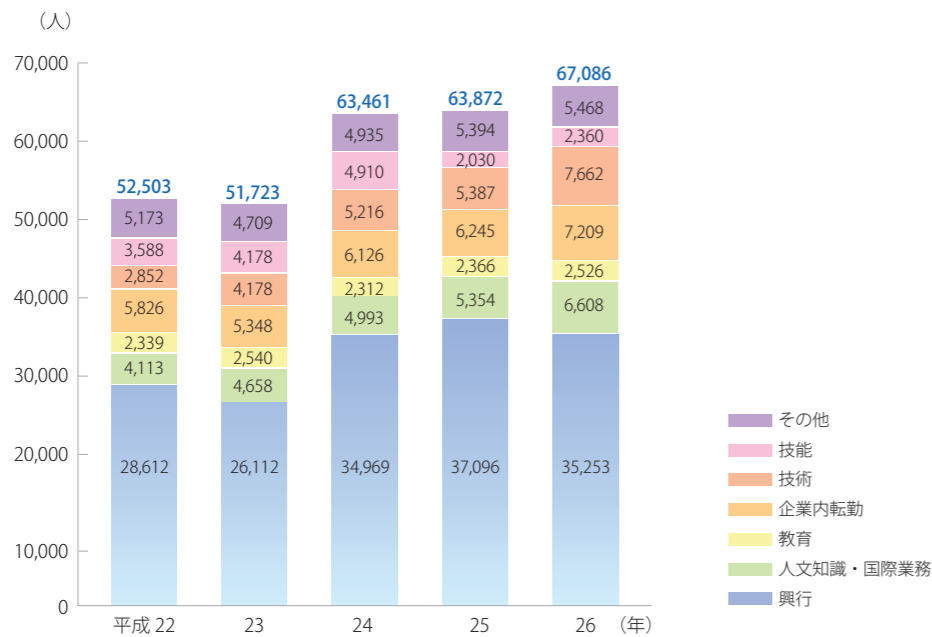
(注1) 本数値は、各年12月末現在の統計である。
 (注2) 昭和60年末までは、外国人登録者数、平成2年末から23年末までは、外国人登録者数のうち中長期在留者に該当し得る在留資格をもって在留する者及び特別永住者の数、平成24年末以降は、中長期在留者に特別永住者を加えた在留外国人の数である。
 (注3) 「我が国の総人口に占める割合」は、総務省統計局「国勢調査」及び「人口推計」による、各年10月1日現在の人口を基に算出した。

(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」及び「技能実習」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年以降減少基調にあったものの、平成24年には増加に転じ、前年比で22.7%増加した。これは東日本大震災後に減少した新規入国者数が回復したことに伴い、就労を目的として来日した外国人も増加したものと考えられる。

在留資格別に見ると、全体の半分以上を占める「興行」の在留資格による新規入国者数が平成24年に増加に転じている。一方、「興行」を除く就労を目的とする新規入国者数は、平成26年に約3万2,000人と過去最多となった（図3）。

図3 就労を目的とする在留資格（外交、公用、技能実習を除く）による新規入国者数



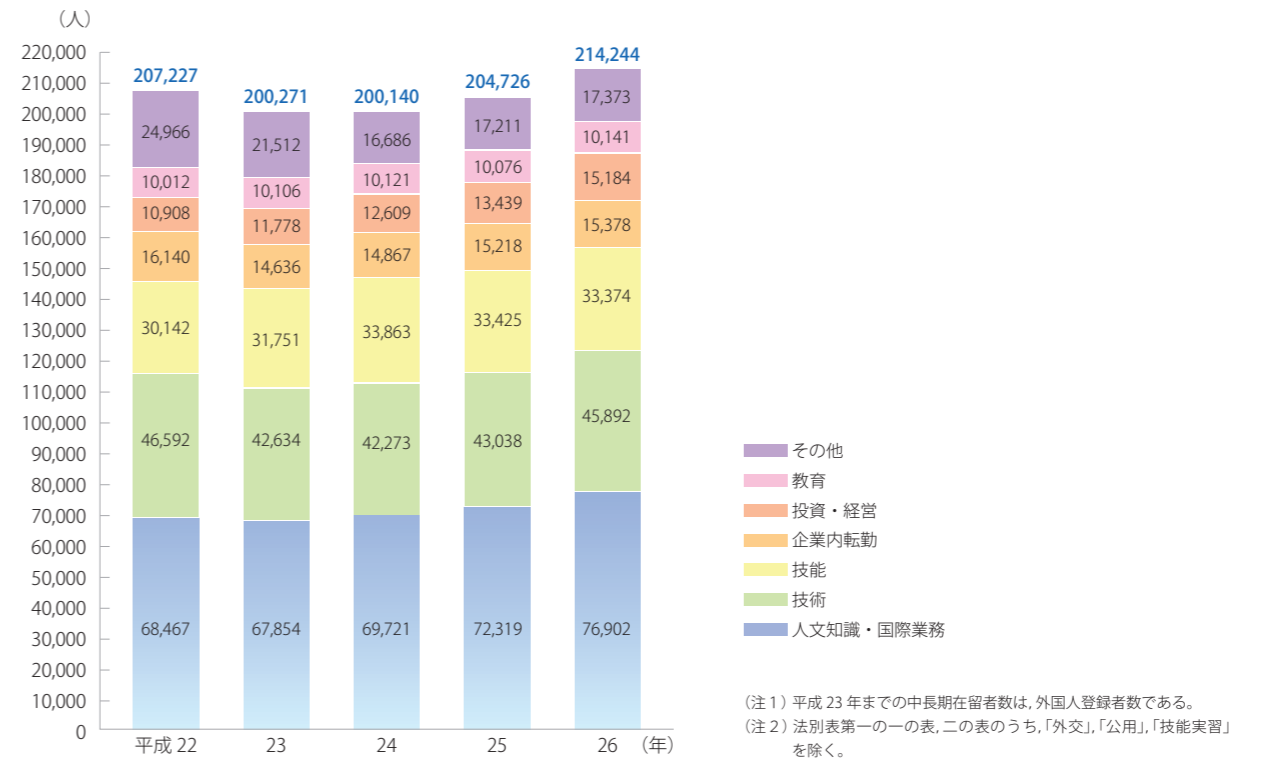
（注）法別表第一の一の表、二の表のうち、「外交」、「公用」、「技能実習」を除く。

次に、就労を目的とする在留資格による中長期在留者数の状況を見ると、平成21年以降減少傾向にあったが、平成25年には増加に転じている。このうち、企業等に勤務す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¹について見ると、平成23年に約12万5,000人まで減少した後、増加に転じ、平成26年には約13万8,000人となった。これらの在留資格で全体の約3分の2を占めている（図4）。

なお、留学生が我が国の企業等への就職を目的として行った在留資格変更許可申請に対し、許可した数は平成26年で1万2,958人（前年比1,311人増）であった。平成21年の許可数は9,584人であり、増加基調にあると言える。

¹ 出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律（平成26年法律第74号）の規定の一部が平成27年4月1日に施行され、「技術」と「人文知識・国際業務」の在留資格は「技術・人文知識・国際業務」の在留資格に一本化された。

図4 就労を目的とする在留資格（外交、公用、技能実習を除く）による中長期在留者数



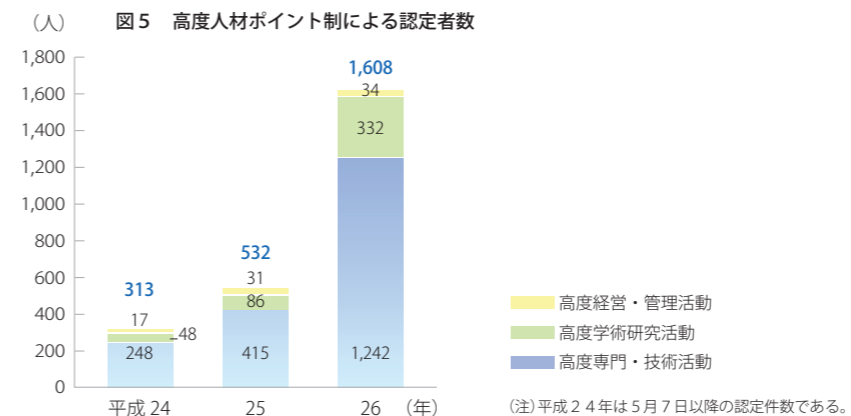
（注1）平成23年までの中長期在留者数は、外国人登録者数である。
（注2）法別表第一の一の表、二の表のうち、「外交」、「公用」、「技能実習」を除く。

高度人材外国人の受入れを促進するため、平成24年5月7日から、高度人材外国人に対しポイント制を活用した出入国管理上の優遇措置を講ずる制度を導入している。

同制度は、高度人材外国人の活動内容を、「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」の3つに分類し、それぞれの特性に応じて、「学歴」、「職歴」、「年収」などの項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定点数（70点）に達した場合に、出入国管理上の優遇措置の対象とすることにより、高度人材外国人の我が国への受入れ促進を図ることを目的としている。

平成25年12月には、高度人材の認定要件の緩和や優遇措置の魅力を高めるための見直しが行われたところ、高度人材の認定者数は増加傾向にある。内訳を見ると、「高度専門・技術活動」で認定を受けた者が全体の約8割を占めている（図5）。

図5 高度人材ポイント制による認定者数



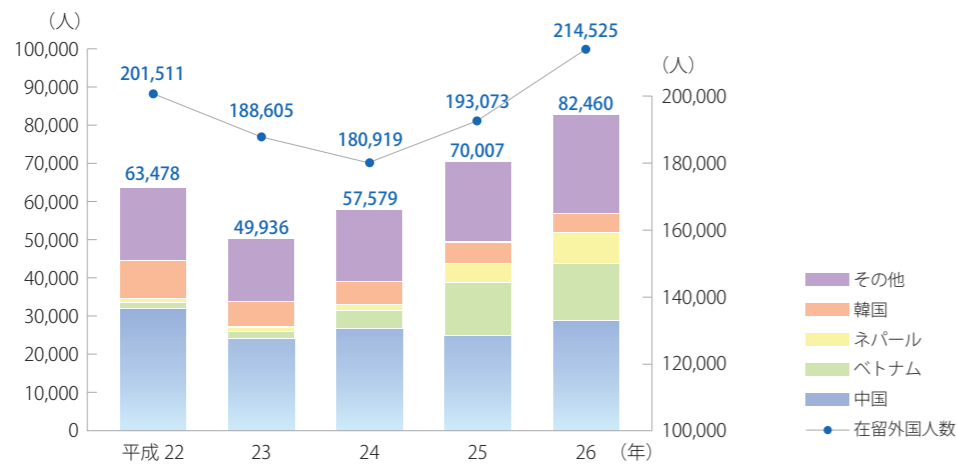
（注）平成24年は5月7日以降の認定件数である。

(3) 学ぶことを目的とする外国人の状況

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」の在留資格による新規入国者数は着実に増加している。平成26年の新規入国者数は8万2,460人であり、これは東日本大震災前の水準を上回っている。特に、ベトナムやネパールなどのアジアからの留学生が近年大幅に増加しており、ベトナムについては、平成25年には1万4,098人と、中国に次ぐ入国者数となった。その背景として、ベトナムの経済成長やベトナムへの日本企業の進出拡大に伴う日本企業への就職希望者の増加等が影響していると考えられる。

また、在留者数を見ると、平成22年に20万1,511人と初めて20万人を超え、その後、東日本大震災等により減少は見られたものの、平成25年には増加に転じている。国籍・地域別に見ると、平成26年においては、中国10万5,557人(49.2%)、ベトナム3万2,804人(15.3%)、韓国・朝鮮1万5,765人(7.3%)、ネパール1万5,697人(7.3%)となっている(図6)。

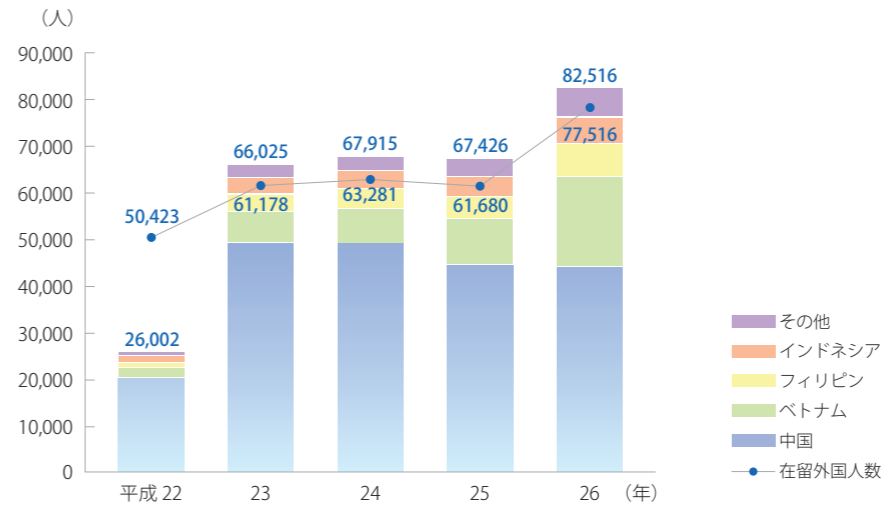
図6 「留学」の在留資格による国籍・地域別新規入国者数及び在留外国人数の推移



(注)平成23年までの在留外国人数は、外国人登録者数である。

次に、「技能実習1号」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23年から25年まで6万7,000人前後で推移していたが、平成26年には8万2,516人に増加した。また、在留外国人数は、平成23年から平成25年まで6万数千人で推移していたが、平成26年には7万7,516人に増加した(図7)。

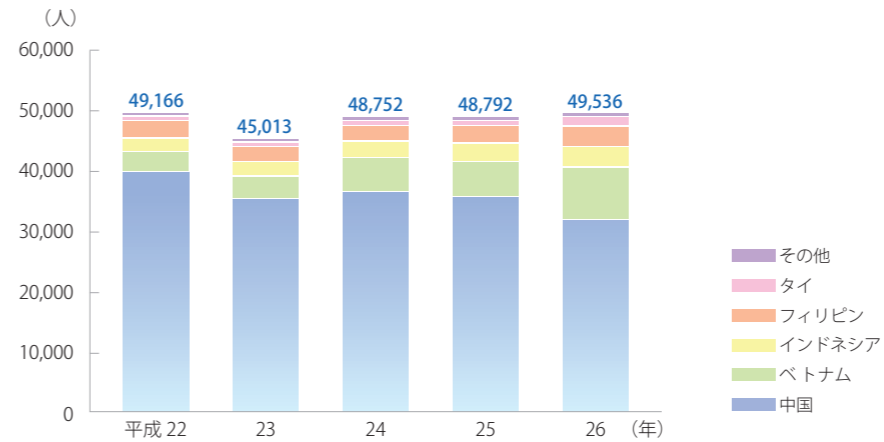
図7 「技能実習1号」の在留資格による国籍・地域別新規入国者数及び在留外国人数の推移



(注1)平成22年7月1日から新しい技能実習制度が施行されたため、平成22年の新規入国者数は、同年7月1日以降の数値である。
(注2)平成23年までの在留外国人数は、外国人登録者数である。

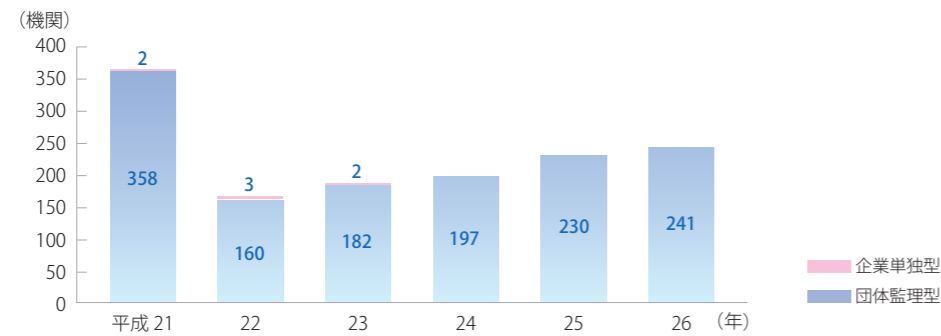
また、「技能実習1号」から「技能実習2号」への移行状況(平成22年7月1日までは、旧制度における「研修」から「特定活動(技能実習)」への移行状況である。)を見ると、平成21年からは減少していたが、平成24年からは増加に転じている。国籍別では、中国が全体の約70%を占めている(図8)。

図8 「技能実習2号」への国籍・地域別移行者数の推移



なお、技能実習制度については、制度の趣旨を正しく理解せず、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あるが、入国管理局においては、不正行為があった場合は、法務省令等の規定に基づいて、不正行為を行った機関が技能実習生を受け入れることを5年間、3年間又は1年間停止している。こうした不正行為を行った機関数は、平成22年に減少したものの、その後、増加基調となっている。不正行為を行った機関のほとんどが団体監理型である(図9)。

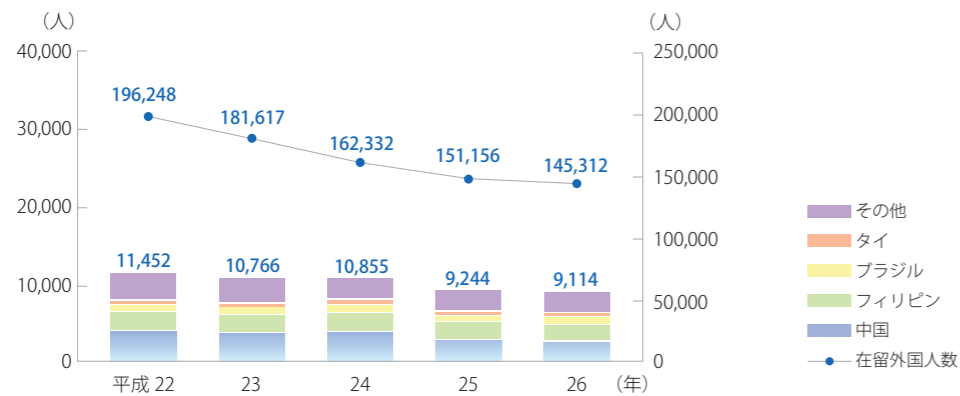
図9 不正行為を行った機関数の推移



(4) 身分又は地位に基づいて入国・在留する外国人の状況

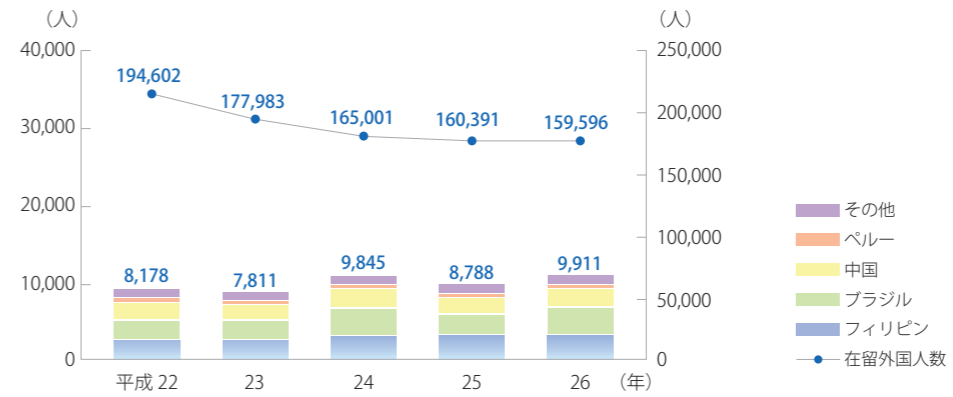
身分又は地位に基づいて入国・在留する外国人の状況について、「日本人の配偶者等」及び「定住者」の在留資格を見ると(図10, 11), 新規入国者数はいずれも概ね横ばいで推移している。一方、在留外国人数はいずれも減少傾向にある。

図10 「日本人の配偶者等」の国籍・地域別新規入国者数及び在留外国人数の推移



(注)平成23年までの在留外国人数は、外国人登録者数である。

図11 「定住者」の国籍・地域別新規入国者数及び在留外国人数の推移



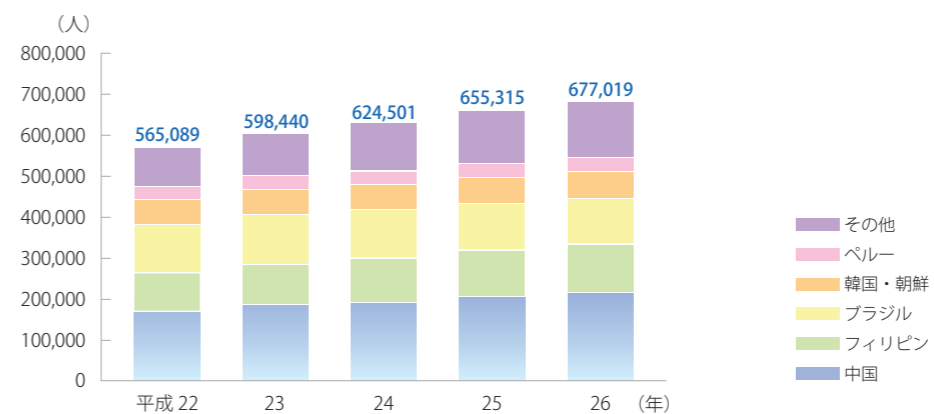
(注)平成23年までの在留外国人数は、外国人登録者数である。

他方で、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、永住許可を受け、「永住者」の在留資格により在留することが可能となる。この「永住者」の在留資格による在留外国人数は一貫して増加しており、平成26年末現在67万7,019人で過去最高を記録し、その数は、我が国に在留する外国人全体の31.9%を占めている。

平成25年に永住許可を受けた者は45,179人であり、永住許可前の在留資格の内訳は、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」及び「定住者」のいずれかを有していた者が約73%を占め、就労資格を有していた者は約17%であった。

今後も、「日本人の配偶者等」や「定住者」等の在留資格を有する外国人の定着化が進行すると見込まれることや、就労資格による新規入国者数や在留外国人数は増加基調に転じていることから、将来的には就労資格からの永住許可件数が増大する可能性もあり、「永住者」の在留資格により在留することを希望する外国人は引き続き増加していくものと見込まれる(図12)。

図12 「永住者」の国籍・地域別在留外国人数の推移



(注)平成23年までの在留外国人数は、外国人登録者数である。

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

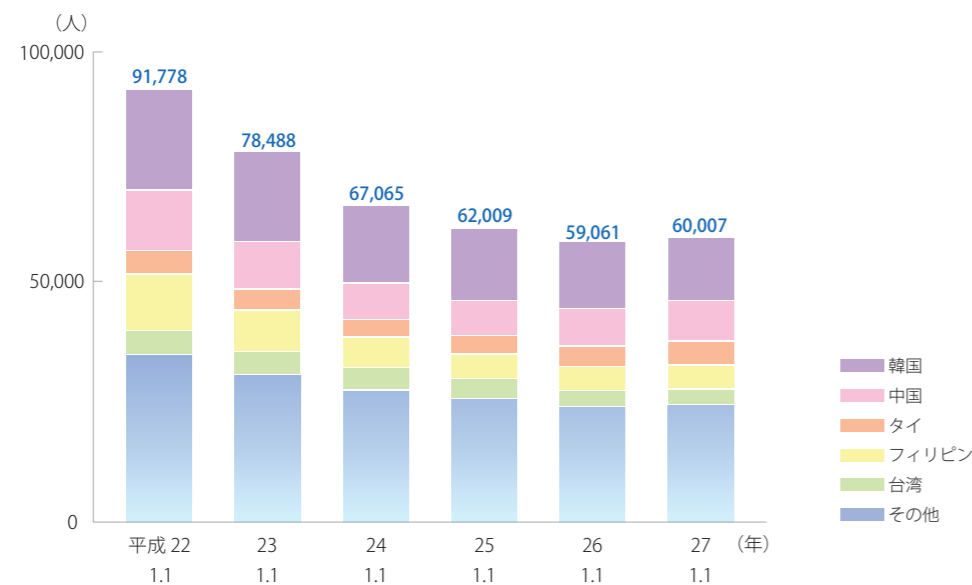
テロの未然防止及び不法滞在外者対策のため、平成19年11月から、個人識別情報を活用した上陸審査を導入し、外国人（特別永住者等を除く。）に対して上陸申請時に指紋及び顔写真の提供を義務付けており、同制度の導入により上陸を阻止した者の数は、平成19年11月から平成26年12月末までの間で累計5,219人となっている。

過去の退去強制歴が発覚するのを避けるため、自己の指紋を傷つけるなどの偽装指紋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、手術指紋判定プログラムを導入するなど、こうした事案への対応も行っている。

(2) 不法滞在外者の状況

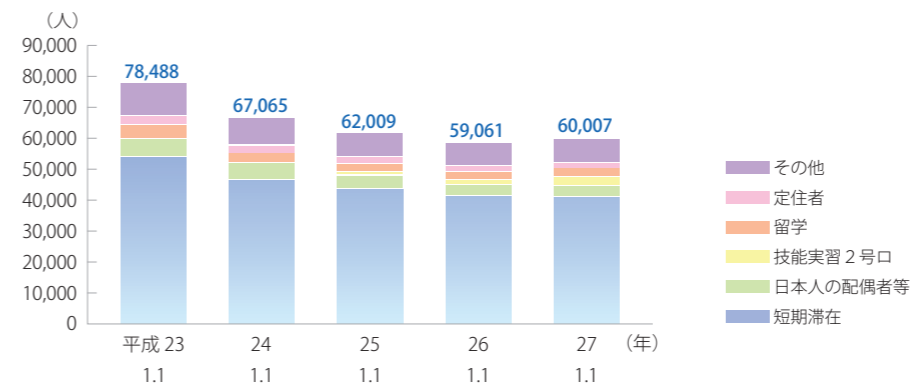
不法残留者数は、平成5年5月1日現在の約30万人をピークに減少し、特に、平成16年から実施した「不法滞在外者5年半減計画」に基づく総合的な不法滞在外者対策の結果、平成22年1月1日時点で約9万2,000人となり、平成27年1月1日時点では約6万人となっている。これを国籍・地域別に見ると、韓国が1万3,634人で全体の22.7%を占め、次いで中国が8,647人(14.4%)、タイが5,277人(8.8%)となっている(図13)。

図13 国籍・地域別不法残留者数の推移



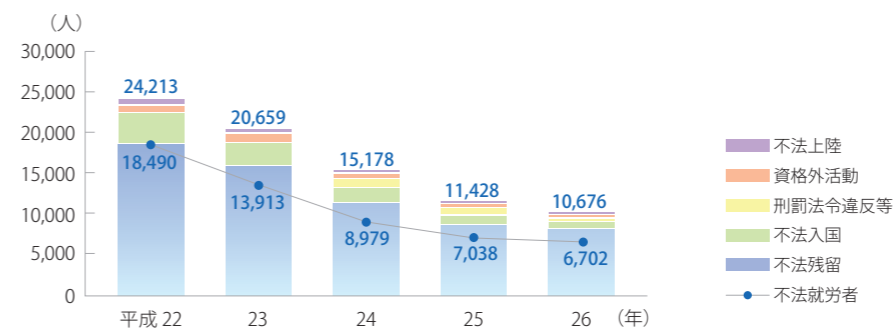
また、不法残留となった直前の時点での在留資格について見ると、「短期滞在」が4万1,090人(68.5%)で最も多くなっている(図14)。

図14 不法残留者数の推移(直前の在留資格別)



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、平成26年には1万676人と前年比6.6%減となっている。これを国籍(出身地)別に見ると、中国が3,975人で全体の37.2%と最も多く、次いでフィリピン、ベトナム、韓国、タイの順となっており、これら5か国で全体の76.5%を占めている。また、退去強制事由別に見ると、平成26年は、不法残留が8,274人で77.5%、不法入国が844人で7.9%となっている(図15)。

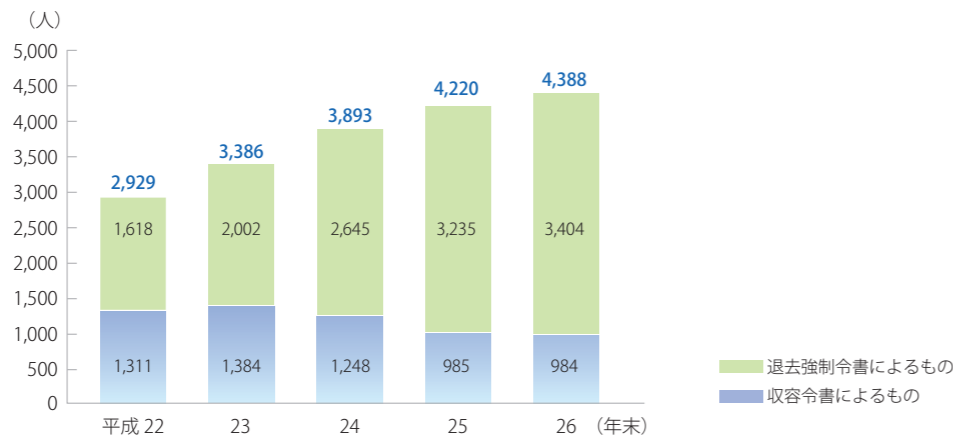
図15 退去強制事由別の入管法違反事件の推移



また、平成26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6,702人で、入管法違反者全体に占める割合は62.8%と、不法滞在外者の多くが不法就労に従事している。その稼働場所を都道府県別の比率で見ると東京都が最も多く、全体の17.5%を占めており、続いて、茨城県15.6%、千葉県が14.2%となっている。

退去強制手続は、原則として身柄を収容して手続を進めることとされているが、様々な理由により収容が長期化した場合には、被収容者の心身の状態等個々の事情を総合的に考慮し、人道的な配慮が必要と判断されれば、収容をいったん解く仮放免の許可を行っている。この仮放免されている者の数は近年増加しており、平成26年末現在4,388人となっている。このうち、退去強制令書の発付を受けている者は平成26年末現在3,404人で、平成25年末から169人(5.2%)増加している(図16)。

図16 仮放免許可されている者の推移

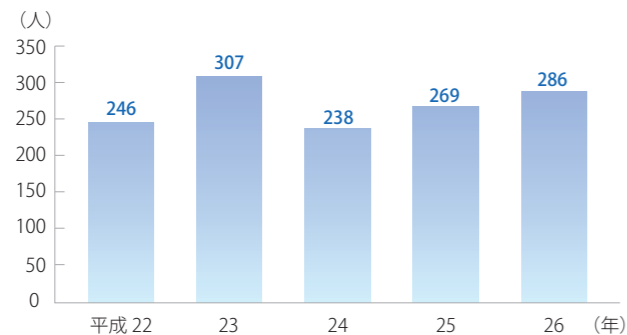


(3) 偽装滞在者等に係る在留資格取消しの状況

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。

在留資格取消しの状況を見ると、平成17年には46人であったが、平成23年には307人にまで増加し、その後若干減少したが、平成26年には286人となっている(図17)。

図17 在留資格取消し件数の推移



3 難民認定申請等の状況

平成26年に我が国が実質的に庇護を与えた者の数(庇護数)は121人であり、これは、「難民の地位に関する条約」(以下「難民条約」という。)上の難民と認定された者11人とその他の庇護を与えた者110人を合わせたものである。その他の庇護とは、難民として認定されなかった者についても、例えば本国の情勢等により帰国が困難であり、又は我が国で在留を認めるべき特別な事情があるときは、当該事情を個々に考慮した上で、人道的な配慮として、我が国への在留を特別に認めたことをいう(図18)。

難民認定申請数は、近年大幅に増加しており、平成17年には384人であったものが、平成23年以降、過去最高を更新し続け、平成26年は5,000人となり、前年に比べて約53%も増加している。申請者の国籍は、ネパール1,293人、トルコ845人、スリランカ485人、ミャンマー434人、ベトナム294人と、主にアジア地域における特定の国の出身者で占められていることが特徴的である(当該5か国で全体の約67%)。

申請者の申請時における在留状況は、正規在留者4,134人(申請者全体の約83%)、非正規在留者866人(同約17%)となっており、特に正規在留者からの申請が急増している(図19)。正規在留者の在留資格別では、短期滞在が1,813人と最も多く、続いて留学が699人、特定活動(難民認定申請)が628人、研修・技能実習が418人と続いている。非正規在留者のうち、収容令書又は退去強制令書が発付された後に申請を行った者は684人となっている。

また、申請者全体の約20%に当たる1,019人が、過去に難民認定申請を行ったことがあり、このうち正規在留者は696人、非正規在留者は323人となっている。

図18 難民認定申請数及び庇護数の推移

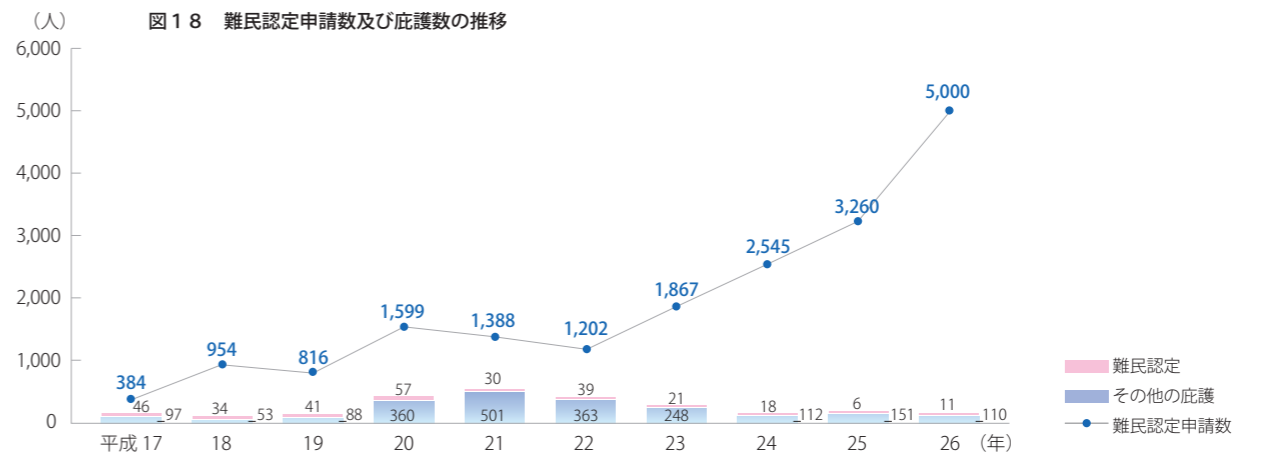
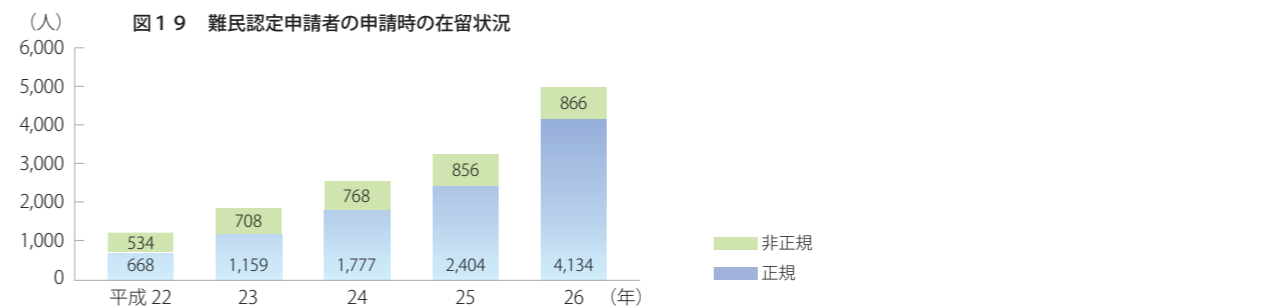


図19 難民認定申請者の申請時の在留状況



我が国の経済は、デフレの長期化や世界的な金融危機等により、20年以上にわたって低成長を続けてきたが、近年は持ち直しつつある。この間、我が国においては、急速に少子高齢化が進み、既に1990年代半ばには生産年齢人口が減少に転じ、総人口も減少を始めている。他方で、我が国を訪れる外国人は近年急増し、とりわけアジアからの訪日外国人は大きく伸びている。2020年には東京オリンピック・パラリンピック競技大会が開催されるなど、今後も更に訪日外国人が増加すると見込まれる。

国外情勢に関して言えば、この10年間におけるアジア諸国の経済成長は極めて高く、今後も当分は高水準の経済成長が続くとされる一方、依然として世界各地で紛争やテロが発生しており、シリアにおいて邦人が拘束・殺害される事案が発生するなど、我が国は、絶えず新たな状況と課題に直面している。

このような状況下において、我が国が閉塞状態から完全に脱却し、再び経済成長を遂げるため、政府は、アジア諸国の成長を取り込みつつ、規制緩和等を通じた構造改革や、成長が見込まれる分野への投資、人材の移動、イノベーションの推進等を図るべく、様々な施策に取り組んでいる。また、我が国の大きな魅力の一つは安全であり、世界一安全な国を目指して様々な課題にも積極的に取り組んでいるところである。

特に、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会においては、多くの外国人が我が国を訪れることから、円滑な出入国手続と安全を守る取組によって、出入国管理行政としても、同大会の成功に大きく貢献できるよう積極的に諸施策を実現していくことが期待されている。出入国管理行政の運営に当たっては、このような内外の状況及び政府全体の取組を十分に認識し、我が国経済社会の活性化と安全・安心な国民生活の確保に寄与していかなければならない。そのためにも、出入国管理行政を取り巻く国内外の状況の変化に適切かつ迅速に対応していくことが求められる。

そこで、本計画においては、今後の出入国管理行政における取組の基本方針を次のとおり定めることとする。

- 我が国経済社会に活力をもたらす外国人を積極的に受け入れていくこと
- 開発途上国等への国際貢献の推進を図る観点から、新たな技能実習制度を構築すること
- 受け入れた外国人との共生社会の実現に貢献していくこと
- 訪日外国人の出入国手続を迅速かつ円滑に実施することで観光立国の実現に寄与すること
- 安全・安心な社会の実現のため、厳格かつ適切な入国審査と不法滞在者等に対する対策を強化していくこと
- 難民問題については、国際社会の一員として、適正かつ迅速な庇護の推進を図っていくこと

以上の6点を今後の出入国管理行政の基本方針とし、すべての取組を通じて外国人の人権への十分な配慮を行いつつ、必要な施策を展開していく。具体的な施策の方針等は以下のとおりである。

1 我が国経済社会に活力をもたらす外国人の円滑な受入れ

(1) 課題等

「専門的・技術的分野の外国人については、我が国の経済社会の活性化に資することから積極的に受け入れる。」これが、外国人受入れに関する政府の現在の基本方針である。我が国は、本格的な少子高齢化、人口減少時代を迎え、平成42年には人口が平成22年と比べ1,000万人以上減少するという推計もある(国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」)。そのような中、特に、専門的・技術的分野の外国人は、今後、我が国経済社会の活力を維持・発展させていくために必要・不可欠な人材であり、引き続き積極的な受入れを進めていく必要がある。

そのための施策の一つとして、平成24年5月、高度人材ポイント制の運用を開始した。これは、高度の専門的な能力を有する外国人(以下「高度人材」という。)には、我が国の経済成長や新たな需要と雇用の創造への大きな寄与が期待されることから、学歴、収入、年齢等によりポイント計算をしていわゆる「高度人材」と認めた外国人について、永住許可申請までの期間を短くすることのほか、家事使用人あるいは親の帯同を可能とする等、出入国管理上の優遇措置を行う施策である。高度人材ポイント制による受入れは、制度の運用開始から約1年を経た段階で493人と極めて低調であった。そのため、平成25年12月、年収要件等の見直しを行ったところ、利用者数は比較的順調な伸びを見せ、平成26年12月の段階で合計2,453人にまで増加した。このように、高度人材の受入れを推進してきたところであるが、その数が急増しているとは言えず、我が国経済社会に活力を与えるには未だ不十分であるとの指摘があり、高度人材の更なる受入れを積極的に推し進めることが今後の課題である。

(2) 今後の方針

ア 経済成長に寄与する人材の受入れ

① 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

我が国の経済社会の変化に伴い、専門的・技術的分野の人材が新たに必要とされた際には、そのニーズを的確に把握し、適切かつ迅速に対応する必要がある。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、幅広い視点で検討し、在留資格や上陸許可基準の見直し等を行うことによって、経済成長に寄与する人材の受入れを進めていくよう出入国管理行政を柔軟に展開していく。

前述のとおり、我が国では高齢化が急速に進み、質の高い介護に対する要請が高まっている。このような中、インドネシア、フィリピン及びベトナムとの経済連携協定(EPA)に基づいて、外国人介護福祉士候補者等の受入れを行ってきた。なお、これは、そもそも二国間の経済活動の連携の強化の観点から、公的な枠組みで特例的に受け入れているものであり、介護分野の労働力不足への対応として行っているものではない。

平成26年6月に閣議決定された「『日本再興戦略』改訂2014」においても、介護分野における外国

人の受入れが盛り込まれた。そこで、我が国の大学等を卒業し、介護福祉士の国家資格を取得した外国人留学生について、在留資格を拡充し、就労を認めていく。

さらに、専門的・技術的分野における外国人の受入れの推進という観点から、我が国の大学等の高等教育機関を卒業した留学生が一定の専門性のある国家資格を取得した場合についても、専門的・技術的分野と評価することが可能か否か、また、日本人の雇用等への影響を勘案しつつ、検討を行っていく。

また、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についても継続して受入れを推進するとともに、これ以外の分野においても、専門的・技術的分野と評価できるものについて、社会のニーズや資格等の相互認証等の環境を整えば、同様の措置が可能か検討していく。

② 高度人材外国人の受入れの推進

平成26年6月に成立した出入国管理及び難民認定法の一部改正法（以下「平成26年改正入管法」という。）において、「高度人材ポイント制」における高度人材を対象に、新たな在留資格「高度専門職」が創設され、平成27年4月1日から施行された。かかる法改正により、今後の高度人材受入れの更なる増加が期待される。

高度人材は、我が国の産業にイノベーションをもたらすことが期待できる人材である。これにより、我が国の経済成長や新たな需要と雇用創出も期待できることから、高度人材の更なる受入れを推進する必要があるが、高度人材が我が国社会に定着し、経済成長に貢献するには、その生活面、教育面、福祉面など、政府の幅広い行政分野における施策によって、総合的な受入れ推進が行われなければならない。この点、「『日本再興戦略』改訂2014」においても高度人材の就労環境や生活環境の改善に向けて省庁横断的な取組を実施することが方針となっている。

当然のことながら、高度人材ポイント制をより多くの高度人材に利用してもらうには、効果的な広報を行うことが必要であり、出入国管理行政としても積極的に取り組んでいく。

③ 緊急に対応が必要な分野等における外国人の受入れ

平成26年4月の「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置を検討する閣僚会議」において、東日本大震災からの復興事業の一層の加速化を図りつつ、平成32（2020）年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会関連の建設需要に適確に対応するための緊急かつ時限的措置として、建設分野において即戦力となり得る外国人の受入れを実施することが決定された。また、「『日本再興戦略』改訂2014」においては、建設分野との人材の相互流動が高い造船分野についても外国人を受け入れることとされた。いずれも業を所管する省庁の一定の関与を前提とした枠組みにおいて受け入れることとしており、法務省としては、今後、関係省庁と連携して、適正かつ円滑な受入れを行っていく。

外国人の活用を求める声は今後も高まっていくと考えられ、「『日本再興戦略』改訂2014」においては、前述の建設、造船分野のほか、製造業における海外子会社等従業員の受入れも挙げられている。この制度においては、業を所管する省庁の一定の関与が前提となっている。

現行の制度では受け入れていない外国人の受入れについては、待遇改善等による日本人労働者の確保のた

めの努力の状況、その上でなおかつ外国人労働者の受入れを必要とする分野、その具体的なニーズ、受け入れることによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な管理体制の構築など、幅広い観点からの政府全体での検討が必要である。

なお、その際、適切な管理体制という観点から、建設分野における外国人の受入れなど業を所管する省庁の関与を前提とした枠組みの運用状況について注視・検証することが必要である。

イ 留学生の適正な受入れの推進

留学生の受入れは、我が国の将来にとって大きな意義を持つ。より多くの留学生を我が国に迎えることで、日本を理解し、親しみを持つ外国人が増え、将来的な相互理解の強化につながると考えられる。また、留学生の帰国後も政治、経済、学術、文化等に関する相互理解と友好関係の強化が図られ、我が国企業の海外進出や貿易の促進にもつながり得る。さらに、留学生が卒業後に我が国企業に就職することによって、いずれ我が国の経済発展を担う人材となる可能性があり、留学生の中には潜在的に高度な専門的能力を持つ人材が存在し得ることから、高度人材の卵を育てることにもつながると考えられる。このようなことから、政府は、「留学生30万人計画」を目標に掲げ、その実現に向けた施策に政府全体で取り組んでいる。

留学生の受入れ推進は、単に受入れの仕組みを作れば足りるものではない。留学生の募集から帰国・就職までの各場面における施策が必要となる。すなわち、まずは、我が国への留学を希望する学生を適正な選抜を通じて確保すること、その後、来日してからの我が国における生活環境の整備、学習中、より勉学に励むことができるための支援、卒業を迎えた留学生の我が国企業への就職支援まで、教育機関と政府が連携して取り組むことが必要である。

この一連の取組において、出入国管理行政としては、留学生が卒業した後の就職活動期間の在留を認めることなどの措置に取り組んできており、これらの措置を講じて留学生の受入れ推進に貢献してきた。今後も、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、留学生は将来の高度人材になり得る人材でもあることから、留学生の我が国での就職がより一層円滑にできるよう、留学生の適正・円滑な受入れや就職支援のための取組を継続していく。

2 少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについての国民的議論の活性化

人口減少が進行している。厚生労働省の人口動態統計によれば、平成25年における出生数(102万9,816人)と死亡数(126万8,436人)の差、すなわち自然増減数は、23万8,620人の減少で、7年連続減少が続いている。

また、「日本の将来推計人口」(国立社会保障・人口問題研究所による平成24年1月推計)の出生中位・死亡中位推計によると、老年人口(65歳以上)は、平成22年に2,948万人(総人口に占める割合は23.0%。以下カッコ内同じ。)であったのが、平成42年には3,685万人(31.6%)にまで増加すると見込まれている。一方、生産年齢人口(15～64歳)は、平成7年に8,726万人に達した後は減少局面に入り、平成22年には8,173万人(63.8%)に減少した。このまま推移すれば、平成42年には6,773万人(58.1%)にまで減少すると見込まれている。さらに、年少人口(0～14歳)も減少が続き、平成22年には1,684万人(13.1%)であったのが、平成42年には1,204万人(10.3%)にまで減少すると見込まれている。

この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ことはもちろんのこと、生産性の向上、女性、若者や高齢者などの潜在的な労働力の活用等、幅広い分野の施策に実効的かつ精力的に取り組むことが必要である。

そうした取組がなされることを前提に、今後の外国人受入れの在り方について、我が国の経済社会の変化等を踏まえ、本格的に検討すべき時が来ていると考えられる。

新たに人材のニーズが生じてくる分野においては、前述のとおり、それが専門的・技術的分野と評価できる分野であれば、産業への影響等も踏まえつつ外国人の受入れを検討していく必要がある。

専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては、ニーズの把握や受入れが与える経済的効果の検証はもちろんのこと、教育、社会保障等の社会的コスト、日本人労働者の確保のための努力の状況、受入れによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な仕組み、受入れに伴う環境整備、治安など、幅広い観点からの検討が必須であり、この検討は国民的コンセンサスを踏まえつつ行われなければならない。

いずれにしても、今後の外国人の受入れについては、諸外国の制度や状況について把握し、国民の声を積極的に聴取することとあわせ、政府全体で検討していく必要があり、出入国管理行政としてもその検討に積極的に参画していく。

3 新たな技能実習制度の構築に向けた取組

(1) 課題等

技能実習制度は、開発途上国等への技能等の移転による国際貢献を目的とした制度である。同制度は、平成21年の入管法改正により入国当初から労働者としての法的保護が図られるようにするなど、これまでも改善を重ねてきたが、依然として、不適正な受入れを行う監理団体や実習実施機関が存在する等、制度本来の趣旨に沿った運用が徹底されているとは言い難い現状にある。そのため、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。

そこで、技能実習制度が単純労働、低賃金労働として利用されることを防止し、かつ技能実習生の人権が侵害されることのないよう技能実習生の保護についても十分な配慮を行い、制度が本来の趣旨・目的に合致した形で運用されるよう見直しを行う必要がある。

これらの見直しを前提に、制度の拡充も含め、制度全体の、バランスの取れた見直しが求められている。

(2) 今後の方針

ア 技能実習制度の適正化のための措置

前述のとおり、技能実習制度本来の目的は技能等の移転による国際貢献であり、我が国において技能等を修得し、それを本国に持ち帰って活用することに意義がある。そこで、まずは、技能修得という第一段階を確保するため、監理団体や実習実施機関に対しては、技能実習修了時等に技能評価試験の受検を義務付ける等により効果測定を行う方向で見直しを行う。

また、制度の趣旨に反して、単純労働、低賃金労働に従事させる稼働実態が散見されることから、監理団体による監督の適正化等を図る必要がある。そのため、監理団体の実習実施機関への監査体制を強化するべく、外部役員又は外部監査の導入を義務付けるなどの新たな施策を講じる。その他、行政機関の役割を補完する新たな制度の管理運用機関を創設して、これに法令上の根拠を持たせ、政府が一貫して厳正な指導・監督を行うことができる体制を構築する。

さらに、技能実習生の人権保護に関しては、技能実習生が実習実施機関や監理団体による不適正な行為を通報できる制度を整備することや、人権侵害等を行う監理団体・実習実施機関に対して新たな罰則規定を設けるなど、技能実習生に対する人権侵害行為等への対応を強化していく。

送出し機関に対する施策も検討する。現時点でも、保証金など不当な金銭の徴収は、入管法令上、禁止されているが、未だに保証金等を徴収する悪質な送出し機関が見られる。そこで、これら不適切な送出し機関を排除するため、例えば、送出し国政府との政府(当局)間取決め作成など、送出し段階からの適正化を目指す。

イ 制度本来の目的を踏まえた制度の拡充に係る見直し

本制度における技能実習期間は、現行、最大で3年間とされ、再度の技能実習は原則として認められていない。しかし、更に高度な技能等の修得のために3年では十分でないことなどを理由に、実習期間の延長を求める声がある。我が国の技能等を開発途上国等に移転するという国際貢献の趣旨からは、かかる要請に応える必要があり、適正な実習が行われている限りにおいて、これを認める合理性もある。そこで、前記アに記載した施策を検討し、技能実習制度の適正化を行うとともに、受入れ体制等を考慮して、適正な受入れを行ってきていると認められる優良な監理団体・実習実施機関で実習する技能実習生に対しては、実習期間の延長又は再技能実習を認める方向で見直しを行う。

また、実習生の受入れ人数区分についても見直しを行う。すなわち、現行法上、団体監理型の技能実習生の受入れ人数枠は、常勤職員数が50人以下の実習実施機関は一律3人まで、51人以上100人以下の実習実施機関は6人までなどとされている。この人数枠については、更にきめ細かい区分に分け、それに応じた人数枠を設定することや、優良な受入れ機関に対しては人数枠の拡大を認める方向で見直しを行う。

さらに、今後は、対象職種の拡大も検討する。技能実習制度は、研修制度の定着を踏まえて平成5年に導入され、当初の対象職種は17職種であったが、現在は71職種にまで拡大してきている(平成27年4月)。これも、送出し国側のニーズと受入れ側の状況の変化に、迅速かつ的確に応えてきた結果であり、今後も、開発途上国等への技能等の移転による国際貢献を行うという制度の趣旨を踏まえ、送出し国側のニーズや我が国の産業実態に即した形での対象職種の拡大を行う。

4 在留管理制度の的確な運用等による外国人との共生社会実現への寄与

(1) 課題等

平成24年7月9日、新しい在留管理制度が導入され、外国人登録制度は廃止された。これにより、中長期在留者について、法務大臣がその在留管理に必要な情報を一元的に把握することができるようになった。また、同日、外国人住民に係る住民基本台帳制度が導入され、中長期在留者等外国人住民も住民基本台帳制度の適用対象となり、総合行政ネットワーク(LGWAN)を利用した法務省と市区町村との情報連携体制が構築されたことにより、市区町村が行政サービスを実施するために必要な外国人の基本情報を速やかに提供できることとなった。

新しい在留管理制度及び外国人住民に係る住民基本台帳制度は、外国人住民の多い市区町村で構成される外国人集住都市会議を始めとする地方公共団体の要請も踏まえて導入されたものである。

外国人が集住する地域では、まさに「内なる国際化」が進んでおり、日本人住民と外国人住民との共生を図るための取組が行われている。

ただし、外国人との共生社会の実現には、多くの課題に取り組む必要がある。これに取り組むに当たっては、国の施策のみならず、地方公共団体による行政サービスの提供が円滑に行われることが不可欠であり、地方公共団体が必要な情報は何か、地方公共団体が求める真の共生社会のイメージは何か、それらも踏まえ、国として実施すべき施策は何か等、今後、議論を重ねていくことが必要である。

外国人の受入れに当たっては、出入国管理行政と外国人との共生社会に向けた施策を車の両輪として推進していくことが求められ、それは政府全体で取り組むべき大きな課題である。

(2) 今後の方針

ア 在留管理制度の的確な運用及びその見直し

平成24年7月9日から運用が開始された在留管理制度と住民基本台帳制度との情報連携により、中長期在留者等の在留資格の変更等の情報が、法務省から速やかに市区町村に提供され、住民票に反映されるようになった。そのため、市区町村は、外国人に対する行政サービスに必要な基本情報を住民基本台帳に基づいて把握できるようになった。その意味で、この在留管理制度は、外国人との共生社会の実現に貢献していると考えられる。

法務省と市区町村との情報連携は、市区町村における住民行政の円滑な遂行のために不可欠である。これは、外国人との共生社会の実現という観点からも重要な意義を有することから、引き続きその適正な運用を図っていくとともに、外国人との共生社会の実現に向けて市区町村との更なる連携の強化に努めていく。

イ 外国人との共生社会の実現に向けた取組

外国人が集住する地域における取組及びそこで指摘される課題は、今後の外国人受入れの在り方を考える上でも極めて重要であり、受け入れる対象が「人」である以上、受入れに係る議論のみが先行することは望ましくなく、外国人本人及びその帯同者の日本語教育、外国人の子どもの教育や社会保障、外国人の就業支援、住宅など、受け入れた後の地域における「住民」としての視点からの検討も併せて行っていかなくてはならない。その際には、外国人が地域の住民として貢献できるよう生活環境を整備していくことや、外国人の権利等への配慮も必要である。

外国人との共生社会の実現には、地方公共団体を含め政府全体として総合的な施策の推進が必要であり、外国人の受入れによる問題の発生を受けて施策を講じるのではなく、そもそも外国人を受け入れる際に外国人と共生する施策を講じておくことが重要である。法務省としては、出入国管理行政と外国人との共生社会の実現に向けた施策を同時に進めていくよう、今後も積極的に共生社会の実現に向けた取組に参画していく。

5 観光立国実現に向けた取組

(1) 課題等

観光は、我が国が再び経済成長を遂げるための極めて重要な分野の一つである。急成長を遂げるアジア諸国を始め、世界の観光需要を取り込むことで、地域の活性化や雇用機会の増加が期待され、訪日外国人に我が国の魅力を伝えることによって相互理解の促進にもつながり、国際社会における我が国の確固たる地位の確立に資することも期待できる。

平成18年に観光立国推進基本法が制定され、政府においては、平成20年に観光庁を設置、平成24年には、観光立国の実現に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、観光立国推進基本計画(平成24年3月30日閣議決定)を策定した。さらに、平成25年3月には総理が主宰し、全閣僚を構成員とする「観光立国推進閣僚会議」を立ち上げるなど、観光立国の実現に積極的に取り組んできた。その結果、平成25年には、平成15年以来の政府目標であった訪日外国人旅行者数1,000万人を初めて達成し、平成26年には1,300万人を超えた。

今後、平成32(2020)年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を追い風とし、訪日外国人旅行者数と旅行消費の更なる拡大に向けた取組を進め、観光がもたらす大きな経済効果を期待し、平成27年6月、「観光立国推進閣僚会議」において取りまとめられた「観光立国実現に向けたアクション・プログラム2015」では、受入環境整備を急ピッチで進め、訪日外国人旅行者数「2,000万人時代」の早期実現を図ることとされた。

今後も外国人旅行者数は更なる増加が見込まれ、円滑な出入国審査が求められることとなるが、同時に、我が国の治安や国民の安全を守るには、テロリストや不法滞在を企図する者等の入国を水際で確実に阻止することが必要である。

(2) 今後の方針

ア 自動化ゲートの利用拡大

自動化ゲートは、指紋認証を活用して日本人や在留外国人の出入(帰)国手続を自動化することで、利用者の迅速な手続が可能となるだけでなく、これによって得られた入国審査官の余力を新規入国外国人の審査等対面審査が不可欠な業務に重点的に配置することによって出入国審査全体を円滑かつ迅速に行うことができる効果がある。自動化ゲートは、平成19年11月に成田空港に導入され、その後、中部空港、関西空港、そして羽田空港と順次設置空港を拡大し、平成26年11月には、これまでの4空港合計40台から合計70台に増やして運用している。

自動化ゲートの利用者数は、導入翌年の平成20年には約20万人であったが、平成26年には約169万人にまで増加しており、今後、更に効果的な広報活動を実施し、利用者数等の増加に努めていくとともに、利用者数の増加に適切に対応し、その円滑かつ効果的な運用にも努めていく。

また、平成26年改正入管法により、現在は自動化ゲートの利用対象となっていない新規入国の外国人のうち、「信頼できる渡航者」と認められた外国人について自動化ゲートの利用対象者に含めることとし、今後、同制度の円滑かつ効率的な運用に向けた取組を積極的に進めていく。併せて、外国との二国間の連携によっても出入国手続の迅速化・円滑化を図るため、双方で信頼できる渡航者とされた者については自動化ゲートの審査対象とする

ことについても検討を進めていく。

さらに、法務省では、日本人の出帰国審査における顔認証技術を活用した自動化ゲート導入の適否について検討するため、平成26年度に実証実験を行い、外部有識者からなる「出入国審査における顔認証技術評価委員会」において、技術的な観点から、実験結果を分析・検討したところ、IC旅券のICチップから読み出した顔画像と空港内で静止して撮影した顔画像との1対1照合については、「顔認証技術を日本人の出帰国審査に活用することについて十分可能性があると評価できる」とされた。

ただし、更なる顔認証技術による確実な認証のためには、誤拒否の発生を最小限にとどめることが肝要であることから、①空港で撮影する顔画像等を顔認証に適したものとすること、②不正利用を意図する者への対策を採ること、③利用者の視点を踏まえたユーザビリティに優れた機器とすること等が、活用に向けた今後の検討課題とされた。

今後、残る課題を踏まえつつ、諸外国の取組状況をも参考にしながら、顔認証技術の導入について速やかに検討を行っていく。

イ クルーズ船の外国人旅客に係る入国審査手続の円滑化

近年、地域経済の活性化のため観光クルーズ船の誘致活動が活発化しており、我が国の海港への入港と外国人旅客数が増加している。観光クルーズ船には1隻に数千人規模の旅客が乗船しており、寄港時間が限られていることから、その入国審査手続の円滑化が求められていた。入国管理局では、寄港地上陸許可制度等を活用して、迅速な入国審査に努めていたところであるが、平成26年改正入管法において、クルーズ船乗客に対する入国審査手続の一層の円滑化のため、新たな「船舶観光上陸許可」の制度が設けられた。

出入国管理行政としては、前記制度の円滑な運用に取り組んでいくとともに、クルーズ船の外国人旅客に対する入国審査の更なる迅速化・円滑化に向けて、公海上の外国籍船舶内で臨船審査を行うための方策等積極的な検討を行っていく。

ウ その他の観光立国実現に資する取組

その他、今後も入国審査官の機動的な配置等を実施していくほか、数次乗員上陸許可を受けた外国人乗員を自動化ゲートによる審査の対象とすること、在留外国人が自動化ゲートを利用する際に提出する出入国記録カードを電子化すること等について検討を行っていく。

さらに、我が国の空港における入国審査に要する時間を短縮するため、航空機で訪日する旅客をその出発地点の空港で事前にチェックするプレクリアランス(事前確認)の実現に向けて、関係省庁と連携し、具体的な対象や実施方法等の検討を進める。

また、引き続き、セカンダリ審査(2次的審査)の実施や関係機関との連携等により、厳格な入国審査を確保するとともに、一層円滑な入国審査に努めていく。

6 安全・安心な社会の実現に向けた水際対策及び不法滞在対策等の推進

(1) 課題等

我が国の治安や国民の安全を守るには、テロリストや不法滞在を行おうとする者等の入国を水際で確実に阻止することが必要であり、このような外国人については、速やかにかつ確実に国外に排除していかなければならない。これもまた、出入国管理行政が担う重要な使命であり、シリアにおける邦人拘束・殺害事案の発生を受けて、水際対策の重要性は高まっている。これまで、不法滞在者については、個人識別情報(指紋及び顔写真)を活用した厳格な上陸審査の実施を始めとした水際対策、警察と連携した積極的な摘発の実施、出国を促す施策として平成16年に施行された出国命令制度の活用、在留特別許可に係るガイドラインの策定、それらの広報の実施等各般の対策を行ってきた。この結果、平成26年1月時点の不法残留者は約5万9,000人にまで減少し、これは最も不法残留者の多かった平成5年(約30万人)と比べると、約80%の大幅な減少である。

ただし、ここ数年、不法残留者は、小口・分散化し、従前よりも摘発が困難となってきたことに加え、入国者数の大幅な増加に伴って、これまで減少を続けていた不法残留者数が、平成27年1月時点で増加に転じたことも踏まえ、これまで推進してきた不法滞在者対策の手を緩めることなく、引き続き強力に実施していく必要がある。

さらに近時は、身分や活動目的を偽って不正な手段で在留資格を得た上で、実態としては在留資格に該当する活動を行わずに不法就労等を行う者などのいわゆる偽装滞在者に係る偽装態様が多様化している。在留資格と活動実態との不一致は、違反事実が比較的確認しやすい不法残留とは異なり、立証等に困難を伴うため、これらの者に対する対策を強化していく必要がある。そのため、在留資格の取消しを効果的かつ積極的に活用することのほか、虚偽の申請で在留資格を取得した場合に刑罰を科すための罰則規定を新たに設けることも、検討する必要がある。

また、退去強制令書が発付されているにもかかわらず、送還に応じない者の収容が長期化し、さらに、仮放免中の者が増加していることから、これらの者の早期送還に向けた更なる取組が必要であるとともに、被収容者の体調管理等長期収容にまつわる諸問題への適正な対応にも努めていかなければならない。

(2) 今後の方針

ア テロリスト等の入国阻止に向けた厳格な出入国審査等水際対策の実施

① 個人識別情報を活用した上陸審査の推進

入国管理局においては、平成19年11月から、個人識別情報(指紋及び顔写真)を活用した上陸審査を実施し、同一人性を迅速かつ確実に特定できるようになったため、これによって上陸を阻止することができた者の人数は、同制度の運用開始から平成26年12月末までの間で計5,219人の上っている。このほか、同制度の導入により我が国への入国を諦めた者もいると考えられることを考慮すると、相当の効果があつたものと考えられる。

今後も、同制度の効果的な運用を推進し、一層厳格な上陸審査を実施して、テロリスト等の入国を水際で確実に阻止していく。

さらに、顔写真の水際対策への活用等新たな技術の運用についても検討していく。

② 関係機関との連携による情報を活用した水際対策の強化

平成26年改正入管法において、航空会社等に乗客予約記録(PNR)の報告を求めることができる旨の規定が設けられ、予約を行った旅客のみならずその同行者に関する情報等より多くの情報を当該旅客の入国前に入手することができるようになった。乗客予約記録を活用して、テロリスト及びその関係者、不法入国者等出入国管理上問題のある者に関する傾向を分析することにより、そのような者が我が国に入国する前により確実に特定し、その入国を阻止するとともに、これら以外の問題のない外国人について、円滑かつ迅速な上陸審査を行っていく。

また、国際刑事警察機構(ICPO)の紛失・盗難旅券データベース情報を活用し、今後も紛失・盗難旅券を行使するテロリスト等の入国を水際で確実に阻止していく。

今後も、このような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っていく。

③ 船舶等を使った不法入国者への対策の強化

長い海岸線を有する我が国においては、上陸時の審査のみならず、船舶による不法入国対策も重要である。現在、一部の地方入国管理局には、入国警備官で組織された機動班を設置し、海港や沿岸地域をパトロールするなどして、密航者の発見等の水際対策を行っている。この機動班を積極的に活用し、また、海上保安庁や警察、税関などの関係機関とも連携を強化しながら、今後も我が国の治安維持に努めていく。

さらに、尖閣諸島への不法上陸の防止のため、入国警備官が海上保安庁の巡視船に乗船しているが、今後とも関係機関と連携して我が国の領域的主権を守る活動を継続していく。

また、成田空港等の直行通過区域を有する主要空港においては、直行通過区域におけるパトロール活動を行い、不審者の監視や摘発を引き続き行っていく。

イ 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進

① 積極的な摘発等の実施

不法滞在者数が大幅に減少したとはいえ、いまだ約6万人の不法滞在者がおり、また、平成32(2020)年に向けて訪日外国人旅行者数2,000万人を目指す過程において、相応の不法残留者が発生することも懸念されることから、こうした事象に対し、相応の体制を維持しつつ、入国管理局の保有する種々の情報を活用し、関係機関とも連携を密にして、効果的な摘発を強力に推進し続けることが必要である。観光立国に向けた諸施策を担保するためにも、今後も様々な情報からの的確に不法滞在者の端緒を把握し、実効的な摘発の実施に努めていく。

② 偽装滞在者対策の強化

不法滞在者数が減少する一方で、偽装滞在者の存在が適正な出入国管理を行う上での問題となっており、これに対する対策が急務である。平成24年7月9日に導入された新しい在留管理制度により、中長期在留者については、居住地や所属機関などについて届け出ることが義務付けられ、入国審査官や入国警備官等は、これに関して事実の調査を実施することができることとなった。偽装滞在者は、表見上正規在留者であるため、一般人から入手できる端緒情報が少なく、また、実態解明に相当の労力を要することから、中長期在留者及び所属機関から入国管理局への届出情報並びに関係機関から提供される外国人雇用状況届出情報等を集約して綿密に分析し、事実の調査に係る権限の積極的な活用や新たな調査手法を模索しながら、中長期在留者に関する情報を継続的に把握して対策を講じていく必要がある。

③ 警察等捜査機関との連携の強化

出入国管理行政においては、警察等の捜査機関との連携が不可欠である。不法滞在者の合同摘発を始め、相互の情報提供や内偵調査の相互補完など、今後も引き続き協働関係を維持していく。

また、偽装滞在者対策についても、警察等の捜査機関との積極的な連携を強力に推進していく。

さらに、入国管理局の調査の過程で犯罪行為の端緒を得た場合は、警察等の捜査機関に対して積極的に告発・通報を行うなど、引き続き厳正に対処していく。

④ 被收容者の適正な処遇及び迅速な送還の実施

被收容者の処遇に関しては、従来から人権を尊重し、環境の整備に努めてきた。平成22年7月には、法曹関係者、医療関係者等外部の委員によって構成される入国者收容所等視察委員会が設置され、收容施設等の適正な運営のために、委員らが收容施設等の視察等を行い、意見を述べるなどし、被收容者にとって適切な環境整備につなげている。

引き続き、同委員会の意見も踏まえつつ、更なる環境整備を図り、被收容者の処遇改善に努めていく。

他方、送還に応じないいわゆる送還忌避者に対しては、安全・確実な送還を実現する必要があり、平成25年から実施しているチャーター機を利用した集団送還をより積極的に活用する等の方策を推進して、その減少を確実に図っていく。

また、退去強制令書発付後、相当期間を経過しても送還に至っていない被收容者については、実効性のある送還を実施するための方策を検討していく。

ウ 出入国管理に関するインテリジェンス機能の強化

効果的な情報の活用は、適正な出入国管理行政を遂行する上での要といえる。平成25年12月、「『世界—安全な日本』創造戦略」が閣議決定され、ここにおいても、関係機関と連携しつつ様々な情報を収集し、高度な分析を行うこと等により、出入国管理行政におけるインテリジェンス（情報収集・分析）機能を強化し、効果的な不法滞在者・偽装滞在者への対策及びテロリスト等のハイリスク者の入国防止に努めることとされた。

このため、入国管理局のインテリジェンス機能を強化していく。具体的には、公正な出入国管理に有益と思われる情報を内外の関係機関等から広く収集するとともに、情報活用能力の高い職員を育成し、入国管理局が既に保有する情報と新たに収集した情報を多角的に分析することにより、入国管理局におけるインテリジェンス機能を強化していく。そうすることによって出入国管理上問題のある者については、迅速・的確に選別、顕在化させて厳格に対応し、一方、問題のない者については、利便性が高く迅速な手続を提供するといったことを可能とし、出入国管理業務全般の更なる効率化を推進していく。その際、当然のことながら、個人情報の取扱いについては、法令に則り厳正に行っていく。

また、厚生労働省の保有する外国人雇用状況届出情報と入国管理局保有の情報を突合することは外国人の就労状況を把握する上で有用であるように、関係機関との情報の共有と関係機関から提供される情報の効果的な活用が重要であることから、今後も引き続き、関係機関との連携強化を進めていく。

エ 在留特別許可の適正な運用

在留特別許可は、法務大臣の裁量的な処分であり、その許否判断に当たっては、個々の事案ごとに、その外国人が在留を希望する理由、家族状況、生活状況、素行、内外の諸情勢その他諸般の事情に加え、その外国人に対する人道的な配慮の必要性と他の不法滞在者に及ぼす影響などを含めて総合的に判断される。

法務省においては、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、平成16年以降、「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」を随時公表しており、平成22年4月以降は、各事例の内容等を分かりやすく、かつ、類型別に分類・整理した上、一覧表形式で公表している。

また、平成18年10月には在留特別許可の透明性・公平性の更なる向上を図るため「在留特別許可に係るガイドライン」を策定・公表し、平成21年7月に改訂しており、当該ガイドラインは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すため、6か国語に翻訳してホームページ上に掲載している。

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

7 難民の適正かつ迅速な庇護の推進

(1) 課題等

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年に難民条約に、同57年には「難民の地位に関する議定書」に加入し、難民認定制度及び体制の整備を行い、平成26年までに、難民認定者633人を含む3,000人を庇護したほか、昭和53年から平成17年末までにかけて、1万人を超えるインドシナ難民を受け入れてきた。

近年の我が国の状況を見ると（前記Ⅱ3参照）、難民認定数は、申請数や欧州等の諸外国の認定数に比べて少なく、その原因は、我が国と難民の出身国との歴史的関わりや、言語等文化の相違、地理的条件等にあるとの指摘がある一方、我が国の難民認定判断が厳しすぎることにあるとの指摘もある。また、難民条約の成立から今日まで60年以上が経過し、現在の国際情勢や、国際的な人権・人道概念の発展に伴い、難民条約上の難民には該当しないが、我が国として保護の対象とすべき者を明確にすべきではないかとの要請もある。

他方、近年、難民認定申請数が当初想定されていなかった規模で急激に増加していることに加え、最近では、諸外国でも見られるような、就労や定住、あるいは退去強制による送還回避等を目的として、難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情等を申し立てる事案や、前回申請と同様の事情を申し立てる再申請（複数回申請）事案が顕著となっている。この点については、現行制度・運用上、どのような申立内容であっても、申請があれば受け付け、通常どおり調査・審査を行うこととされていることや、審査の結果が出た後も、何度でも申請を繰り返すことが可能であること、さらに、どのような者であっても申請中は送還が停止される仕組みとなっていることなどが、問題解決のあい路となっている。さらに、平成22年3月以降、正規在留者で難民認定申請を行った者に対し、申請から6か月が経過した後、申請者から希望があれば一律に、申請中は就労活動が可能となる取扱いとしたことが、我が国での稼働や定住を目的とする外国人に悪用され、申請増加を招いた一因と推測される。これらの事案の増加により、審査期間が長期化するなど、制度を圧迫しており、真の難民の迅速な庇護に支障が生じることが懸念される。こうした状況に対応するため、保護対象となる者の範囲や難民認定に至るまでの手続の明確化を図ることを通じて、当該制度の公平性・透明性を確保しつつ、適正かつ迅速に難民の庇護を行っていくための取組が必要である。

(2) 今後の方針

ア 適正かつ迅速な難民認定のための取組等

制度が直面する諸問題の解決を図るため、保護対象の明確化を図るとともに、真に庇護すべき者とそうでない者を明確に区別し、事案の内容に相応した適正・迅速な案件処理を行っていくほか、審査の質の更なる向上に取り組んでいく。これらの取組は、いずれも真に庇護すべき者を迅速かつ確実に庇護するために行うものである。

まず、保護対象の明確化に関しては、いわゆる「新しい形態の迫害」の申立てについて、入管法第2条第3号の2に規定する「難民」、すなわち難民条約の適用を受ける難民への該当性を的確に解釈することにより

保護を図っていくべく、そのための仕組みを構築する。また、現行運用上、難民条約上の難民には該当しないものの、人道上の配慮が必要と認められる者については、個別に審査の上、特別に在留を許可しているところ、国際社会の動向を踏まえ、国際人権法上の規範に照らしつつ、当面我が国での待避機会として在留許可を付与すべき対象を明確にすることについて、庇護希望者を装うテロリスト・犯罪者等の入国・在留の防止等、我が国の安全・治安面等へ悪影響が生じないように留意しつつ、検討していく。

また、認定判断の明確化のための仕組みを構築していくとともに、既に行っている認定・不認定事例の公表を拡充し、制度の透明性の向上を図っていく。

さらに、より適正な難民認定の判断を行うため、難民認定行政に係る体制・基盤の一層の強化を図り、申請者の出身国情報や国際情勢に関する基礎資料の収集・分析体制の充実強化や、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等の関係機関との連携による研修の充実・強化に取り組み、難民調査官の調査技術の向上等、専門的人材の育成を行っていく。

制度の濫用又は誤解に基づいた申請については、以下の方策の検討を進めることにより抑制していく。

- ①難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情等を申し立てる申請等については、本格的な調査に入る前の段階で振り分け、申請者が十分主張を行う機会を確保しつつ、迅速な処理を行っていく。
- ②専ら我が国での就労を目的とする濫用的な申請のインセンティブとなっている正規在留者に対する就労許可について、希望があれば一律に就労を許可している現行の運用を見直し、例えば、典型的に保護の必要性に乏しいと認められる事案等については原則として就労活動を認める在留資格を付与しないなど、一定の条件を設けて個別にその許否を判断する仕組みの検討を進める。

③濫用的再申請の抑制策として再申請事由に制限を設けることや、繰り返し申請を行うことで退去強制による送還の回避を意図する悪質な不法滞在者等への対策として送還停止効果に一定の例外を設けることについて、前記①及び②の取組状況とその効果を踏まえ、法制度・運用両面から更に検討を進めていく。

以上のほか、法務大臣の私的懇談会である「第6次出入国管理政策懇談会」及び同懇談会の下に設けられた「難民認定制度に関する専門部会」から平成26年12月に提出された報告書上の提言内容について、その趣旨を十分に踏まえつつ、また、国際情勢を見極めながら、体制、制度及び運用の見直しに向けて更に検討を進めていく。

イ 第三国定住による難民の受入れ

我が国は、平成22年度から平成26年度までにタイの難民キャンプからミャンマー難民18家族86名を受け入れた。平成27年度からは、一定の条件の下、マレーシアに一時滞在するミャンマー難民を受け入れるとともに、これまでにタイから我が国に受け入れられたミャンマー難民の親族を呼び寄せることができることとされた。

法務省としては、今後とも、関係機関と連携し、円滑な受入れを進めていく。

8 その他

(1) 出入国管理体制の整備

本計画を着実に実施していくためには、出入国管理体制の充実が肝要である。特に平成32（2020）年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催とこれに伴う今後の訪日外国人旅行者数の大幅な増加を見据え、審査における厳格さを維持しつつも、迅速かつ円滑な出入国審査を実現するため、計画的な出入国管理体制の整備を進めていく。

(2) 国際協力の更なる推進

出入国管理行政において国際協力は、必要不可欠な重要分野である。テロ対策や偽変造文書対策など、外国の出入国管理当局や駐日外国公館との情報交換は、入国管理局の実効的な水際対策に欠かすことができない。

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

(3) 人身取引被害者等への配慮

出入国管理行政は、これまでも人身取引の被害者が不法滞在者として退去強制手続が執られる場合には、その者の立場を十分考慮しながら、その者の希望等を踏まえ、在留特別許可により正規に滞在できるようにするなど適切な措置をとってきた。今後も、諸外国との情報交換を含め、関係機関との連携を密にし、人身取引被害者等を的確に把握し、警察等との合同摘発及び被害を踏まえた在留資格の許可などにより被害者の保護を行い、人身取引対策に積極的に取り組む。

その他、配偶者からの暴力も重大な人権侵害であるから、人身取引被害者と同様に、被害者保護の観点から、適切な対応を行う。