

出入国在留管理基本計画

2019年4月

法 務 省

(目次)

I	出入国在留管理基本計画策定に当たって	1
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	9
(4)	身分又は地位に基づいて入国・在留する外国人の状況	14
2	我が国に不法入国・不法滞在等する外国人の状況等	16
(1)	個人識別情報を活用した上陸審査の状況	16
(2)	不法滞在者の状況	16
(3)	偽装滞在者等に係る在留資格取消しの状況	20
3	難民認定申請等の状況	21
III	出入国在留管理行政の主要な課題と今後の方針	24
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	26
(1)	これまでの主な取組（主に前回の基本計画策定後の取組について記載。以下同じ。）	
ア	経済成長に寄与する人材の受入れ	26
イ	深刻な人手不足対策としての外国人材の受入れ	27
ウ	留学生の適正な受入れの推進	28
①	留学生の就職支援	28
②	日本語教育機関の適正化	28
エ	日系四世の更なる受入れ	28
オ	国家戦略特区による特例的な受入れ	29
(2)	現状の課題	29
(3)	対応策（今後の方針）	31
ア	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の推進	31
イ	高度外国人材の受入れの推進	31
ウ	新たな外国人材の受入れ制度の適切・円滑な運用	31
エ	我が国における起業の促進	33
オ	留学生の適正な受入れの推進	33
①	留学生の就職支援	33
②	日本語教育機関の適正化	34
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	35
3	技能実習制度の適正化に向けた取組	36
(1)	これまでの主な取組	36
(2)	現状の課題	37
(3)	対応策（今後の方針）	38
ア	二国間取決めの作成推進及び運用の強化	38
イ	技能実習生に対する支援・保護の強化	38
ウ	関係機関の連携の下での審査及び実地検査等の実施態勢の強化	39
4	外国人の受入れ・共生のための取組	39
(1)	これまでの主な取組	39
ア	外国人との共生社会の実現に向けた取組	39
イ	在留管理制度の的確な運用と在留管理基盤の強化	42
(2)	現状の課題	43
(3)	対応策（今後の方針）	44
ア	外国人との共生社会の実現に向けた取組	44
イ	在留管理制度の的確な運用と在留管理基盤の強化	44
5	観光立国実現に向けた取組	45

(1) これまでの主な取組	45
ア バイオカートの導入	45
イ 顔認証技術を活用した自動化ゲートの導入	46
ウ トラストイド・トラベラー・プログラム（TTP）の導入	46
(2) 現状の課題	46
(3) 対応策（今後の方針）	47
ア バイオカートの整備推進	47
イ 顔認証ゲートの整備推進	47
ウ 2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会等への対応	48
エ クルーズ船の外国人旅客に係る入国審査手続の円滑化	48
オ その他の観光立国実現に資する取組	48
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	49
(1) これまでの主な取組	49
(2) 現状の課題	50
(3) 対応策（今後の方針）	51
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	51
① 個人識別情報を活用した上陸審査の効果的な運用の推進	51
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	52
③ パトロール等による不法入国者対策の強化	52
イ 国内に不法滞在・偽装滞在する者等への対策の推進	53
① 積極的な摘発等の実施	53
② 偽装滞在者対策の強化	53
③ 関係機関との連携の強化	54
④ いわゆる送還忌避者への対応	54
⑤ 被收容者の適正な処遇及び迅速な送還の実施	55
ウ 出入国在留管理に関するインテリジェンス機能の強化	56
エ 在留特別許可の適正な運用	56
7 難民の適正かつ迅速な保護の推進	57
(1) これまでの主な取組	57
ア 難民認定制度の運用の見直し	57
① 保護対象、認定判断及び手続の明確化	58
② 難民認定行政に係る体制・基盤の強化	58
③ 難民認定制度の濫用・誤用的な申請に対する適切な対応	58
イ 入管法施行規則の改正による制度の見直し	59
ウ 難民認定制度の運用の更なる見直し	59
(2) 現状の課題	60
(3) 対応策（今後の方針）	61
ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組	61
イ 第三国定住による難民の受入れ	62
8 その他	63
(1) 出入国在留管理体制の整備	63
(2) 出入国在留管理行政の充実のための人材育成	64
(3) 国際協力の更なる推進	64
(4) 人身取引被害者等への配慮	64
(5) 永住許可の在り方の検討	65

I 出入国在留管理基本計画策定に当たって

出入国在留管理基本計画は、出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。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定めるものである。

2018年12月に出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律（平成30年法律第102号。以下「入管法等改正法」という。）が成立し、これにより、法務省が、出入国に加えて「外国人の在留」の公正な管理を図る任務を負うことが明記されるとともに、当該任務に係る施策の基本となるべき計画の名称も、「出入国管理基本計画」から「出入国在留管理基本計画」に改称された。

第5次出入国管理基本計画を定めた2015年当時の状況を振り返ると、デフレの長期化や世界的な金融危機等により長期間にわたって低成長を続けてきた我が国の経済が持ち直しつつある中、急速に少子高齢化が進んでおり、我が国の経済社会の活力を維持・発展させていくため、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、世界各地でのテロ事件が多発していた状況を受けて、出入国管理体制の強化、水際対策のための情報の収集・分析能力の向上や先端技術の活用等が求められていた。

そうした状況において、法務省では、第5次出入国管理基本計画に掲げられた基本的な方針に沿って、様々な施策を着実に実施してきた。主な例を挙げれば、介護分野における外国人の受入れ措置として、2016年11月、介護福祉士養成施設を卒業して介護福祉士の資格を取得した外国人が我が国で就労できるよう在留資格「介護」を新設し、2017年9月にその運用を開始した。また、高度外国人材の更なる受入れ促進措置として、同年4月に「日本版高度外国人材グリーンカード」を導入し、高度外国人材の永住許可に要する在留期間を大幅に短縮した。さらに、技能実習制度の適正化のための措置として、同年11月には、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、外国人技能実習機構(以下「機構」という。)の設立、技能実習計画の認定制度の導入、技能実習生に対する人権侵害行為等に係る禁止規定や罰則規定の新設等により、技能実習生の保護を図る仕組みが整備された。

観光立国実現に向けた取組としては、空港等における出入国審査を円滑化するため、2016年10月に、個人識別情報(指紋及び顔写真)を審査待ち時間を活用して前倒しで取得する「バイオカート」が導入された。さらに、2017年10月からは、顔認証技術を活用した自動化ゲート、通称「顔認証ゲート」の導入が段階的に進められ、日本人旅行者の出帰国手続が大幅に自動化された。

他方、出入国在留管理をめぐる状況に、第5次出入国管理基本計画策定時には必ずしも想定されていなかった大きな変化も生じた。具体的には、全国的な人手不足の深刻化を背景として、人手不足分野に一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を受け入れるため、2018年12月、入管法等改正法により在留資格「特定技能1号」及び「特定技能2号」が新設され、2019年4月1日にその運用が開始された。

また、2018年7月に閣議決定された「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」により、法務省は、内閣官房とともに、外国人の受入れ環境の整備に関して行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整を行う任務を負うこととなり、2019年4月に設置された出入国在留管理庁が、外国人の出入国及び在留の管理に加え、外国人の受入れ環境整備に関する総合調整の機能を果たすこととなった。

こうした状況の中で、出入国在留管理行政は、今後数年の間に様々な課題に直面することとなる。訪日外国人旅行者数は、2018年には3,000万人を超えた。政府は、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2020年に4,000万人、2030年には6,000万人とすることを目標に掲げ、観光立国の実現に向けた総合的な取組を行っており、今後も更に訪日外国人旅行

者の増加が見込まれる。また、安心して日本人と外国人が共生できる社会の実現のためには、テロリストや不法就労等を企図する外国人の入国を確実に阻止していく必要があり、出入国審査の円滑化と厳格化の両方を一層高度な次元で実現していく取組が必要である。

国内の入管法違反の状況に目を向けると、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等を背景として2015年から増加に転じているほか、偽変造在留カードを悪用した偽装滞在問題等の課題への対処が求められる状況となっている。

また、在留資格制度の運用に関しては、新たに導入された特定技能制度が、人手不足対策として確実にその効果を発揮できるよう、関係省庁と連携して的確に制度を運用していくことが求められている。

加えて、外国人の受入れ環境整備に関し、より多くの外国人を我が国社会に円滑に包摂し、日本人と外国人がお互いに尊重し合える社会を実現するため、2018年7月の閣議決定により、法務省が、内閣官房とともに、総合調整機能を果たすことになった。そして2018年12月には、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」において、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（以下「総合的対応策」という。）が取りまとめられ、その関係施策が着実に実行されることへの期待に込めていく必要がある。

出入国在留管理行政は、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の入国・在留を確実に阻止し、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基本的な使命としている。そして、外国人との共生社会の実現を目指し、関係行政機関等と協力して一体的な受入れ環境整備を推進することも、出入国在留管理行政の重要な機能と位置付けられた。こうした新しい出入国在留管理行政には、経済・社会の変化による新たな課題に適切かつ迅速に対応していくことが求められる。

本計画は、外国人の出入国・在留をめぐる状況を述べるとともに、出入国在留

管理行政の主要な課題と今後の基本的な方針について明らかにするものである。その策定に当たっては、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委員の意見を聴取した。

なお、入管法等改正法附則第18条第2項の規定により、同法の施行後2年を経過した際、在留資格「特定技能」に関する制度の在り方について検討することとされていることを踏まえ、本計画が想定する期間については2年程度とし、その時点での出入国在留管理行政をめぐる状況を踏まえて次回の出入国在留管理基本計画を策定することとする。

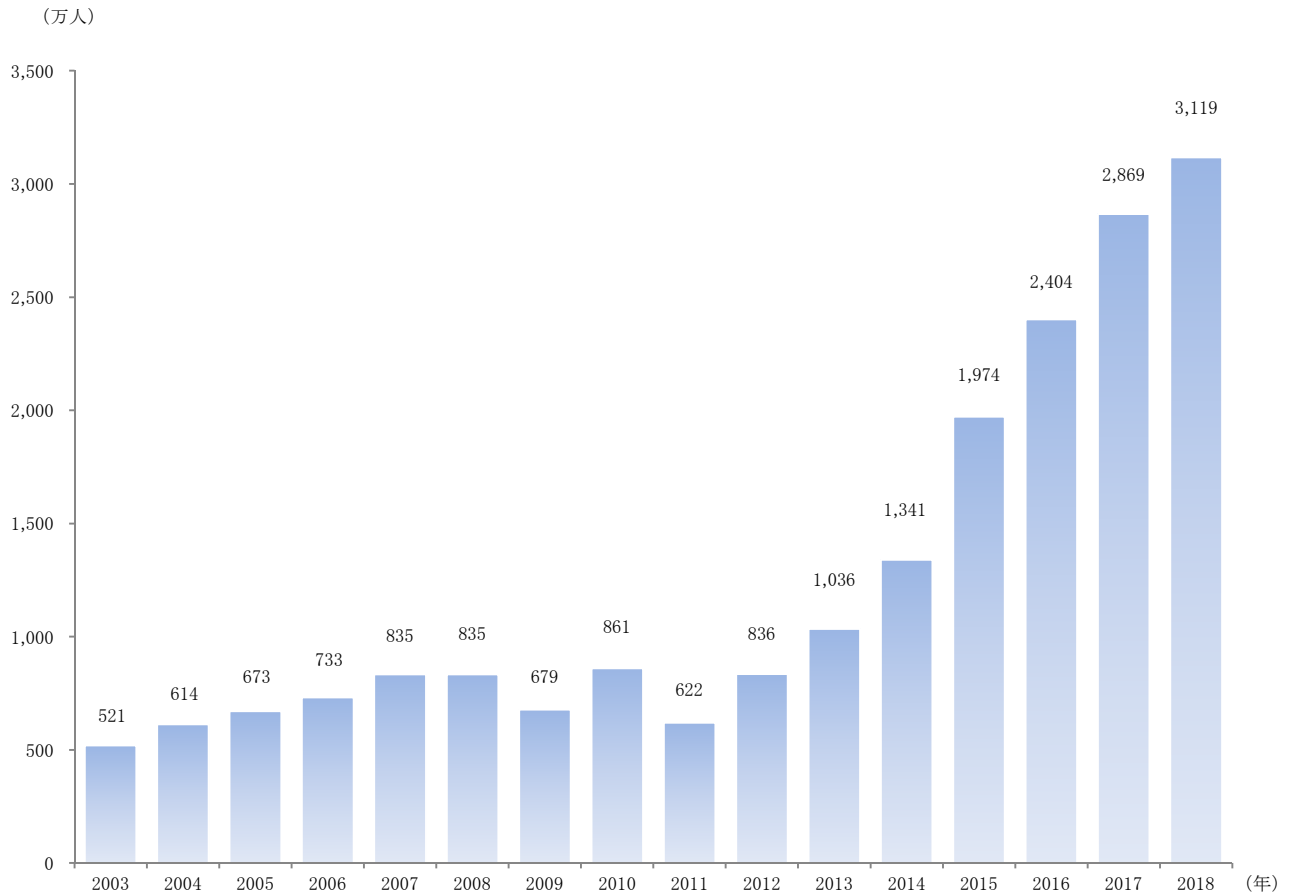
II 外国人の入国・在留等をめぐる状況

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

観光立国の実現に向けた政府の取組等により、我が国に観光等で訪れる外国人旅行者数は大幅な増加傾向が続いている。日本政府観光局（JNTO）の発表によれば、2018年の訪日外国人旅行者数は、初めて3,000万人を突破し、過去最高の約3,119万人（対前年比8.7%増）となった（図1）。地域別では、東アジアで2,200万人、東南アジアで330万人を超えるなど、特にアジアからの訪日外国人旅行者が多数を占めている。

図 1 訪日外国人旅行者数の推移



(注1) 2017年以前の値は確定値，2018年の値は暫定値。

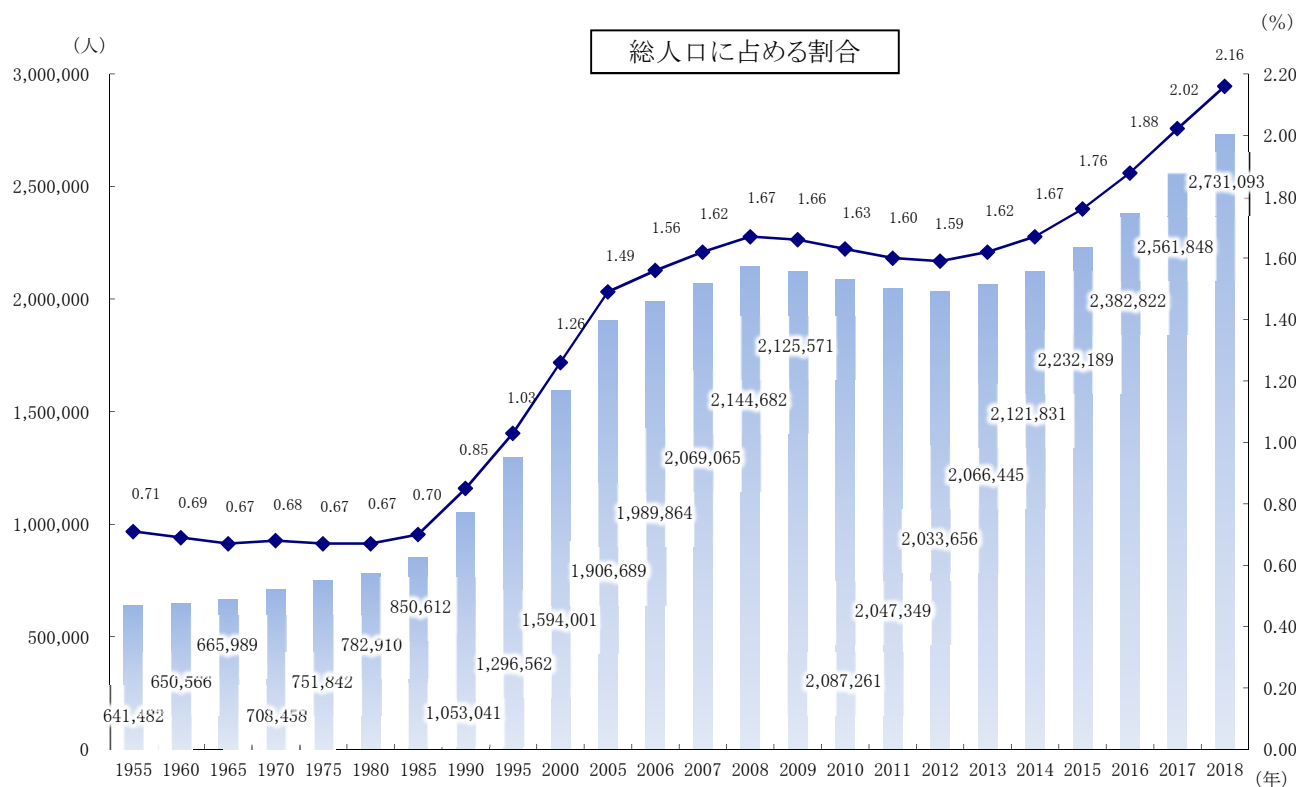
(注2) 観光庁で公表する「訪日外国人旅行者数」は，法務省が公表する「外国人入国者数」から在留資格「永住者」，「日本人の配偶者等」，「永住者の配偶者等」及び「定住者」による入国者数並びに特別永住者の入国者数を除き，船舶観光上陸許可数，寄港地上陸許可数及び通過上陸許可数を加えたものである。

(出典) 日本政府観光局 (JNTO) の訪日外客数

次に，我が国に在留する外国人については，戦後間もなくから1950年代後半までは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の増加基調は維持されており，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，2018年末時点の在留外国人数は約273万人で，我が国の総人口に占める割合は2.16%となっている（図2）。

国籍・地域別では、中国が約76.5万人で全体の約28%を占め、以下、韓国、ベトナム、フィリピン、ブラジルと続いている。

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月末時点の統計である。

(注2) 1985年末までは、外国人登録者数、1990年末から2011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、2012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日時点の人口を基に算出した。

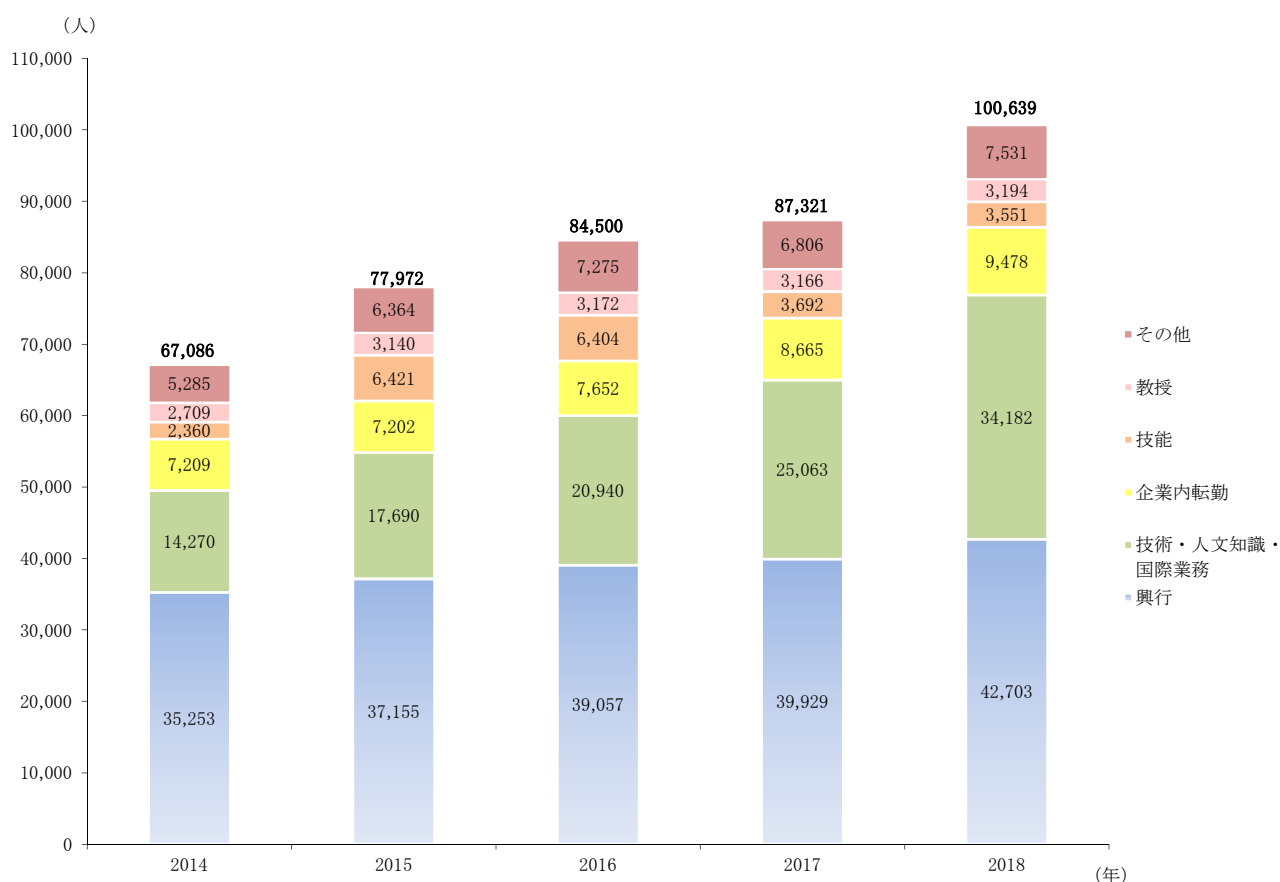
(2) 就労を目的とする外国人の状況

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は、2018年には約10.1万人となった。

在留資格別に見ると、在留資格「興行」による新規入国者数は約4.3万人となり、専門的・技術的分野での就労を目的とする在留資格の中では最も

大きな割合を占めている。一方、「興行」を除く就労を目的とする新規入国者数は、2018年に約5.8万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1) 法別表第一の一の表及び二の表のうち、「外交」、「公用」及び「技能実習」を除く。
(注2) 法改正により、2015年4月1日以降、「技術」及び「人文知識・国際業務」の在留資格は、「技術・人文知識・国際業務」の在留資格に改められている。
(注3) 2014年の「技術・人文知識・国際業務」の数値は「技術」と「人文知識・国際業務」の合算である。

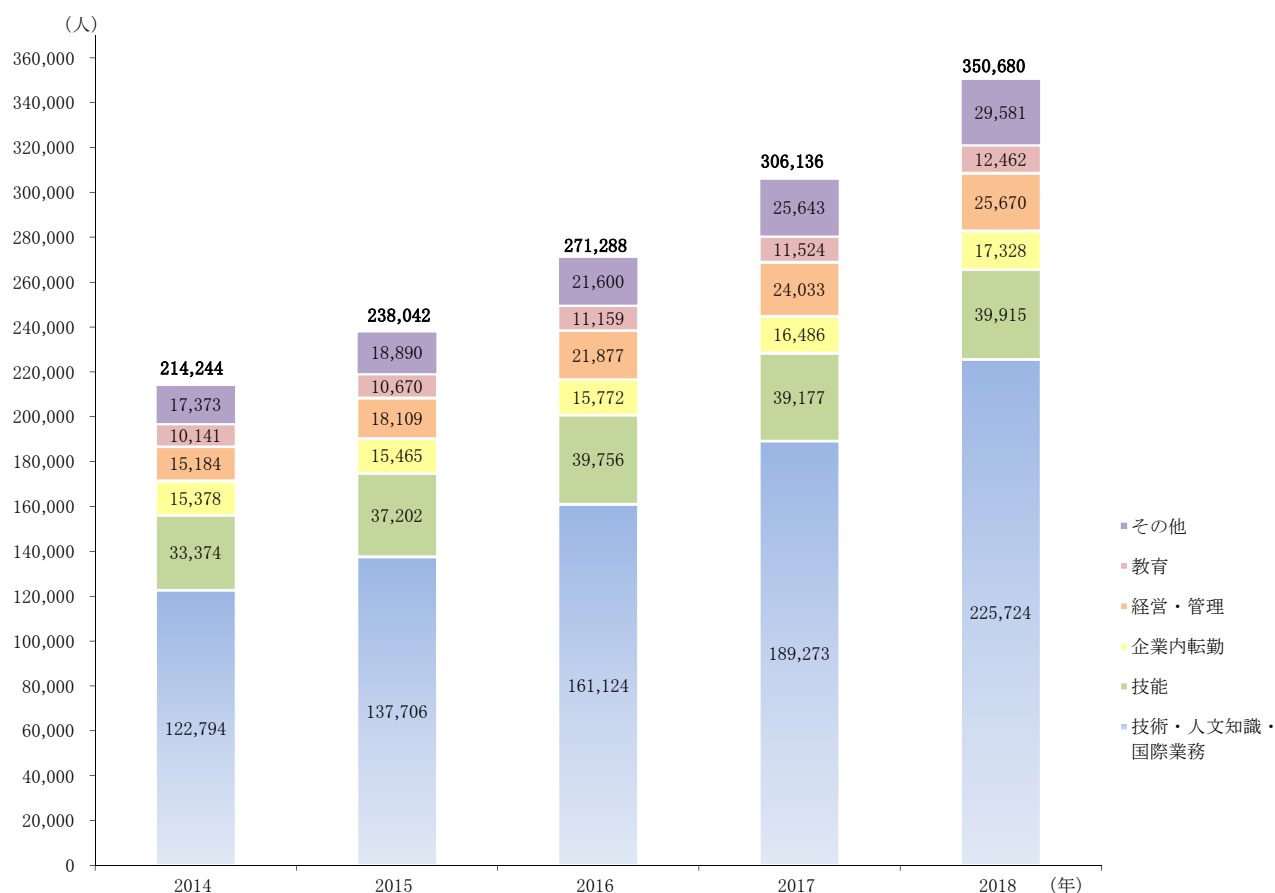
次に、就労を目的とする在留資格により在留する中長期在留者数は、2018年には約35.1万人となった。このうち、企業等に勤務する外国人社員に該当する在留資格「技術・人文知識・国際業務」¹及び「企業内転勤」について、2014年末に約13.8万人であったが、2018年末には約2

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2015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。

4. 3万人となった。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、留学生在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、2017年で2万2,419人(前年比2,984人増)と過去最高を更新している。

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



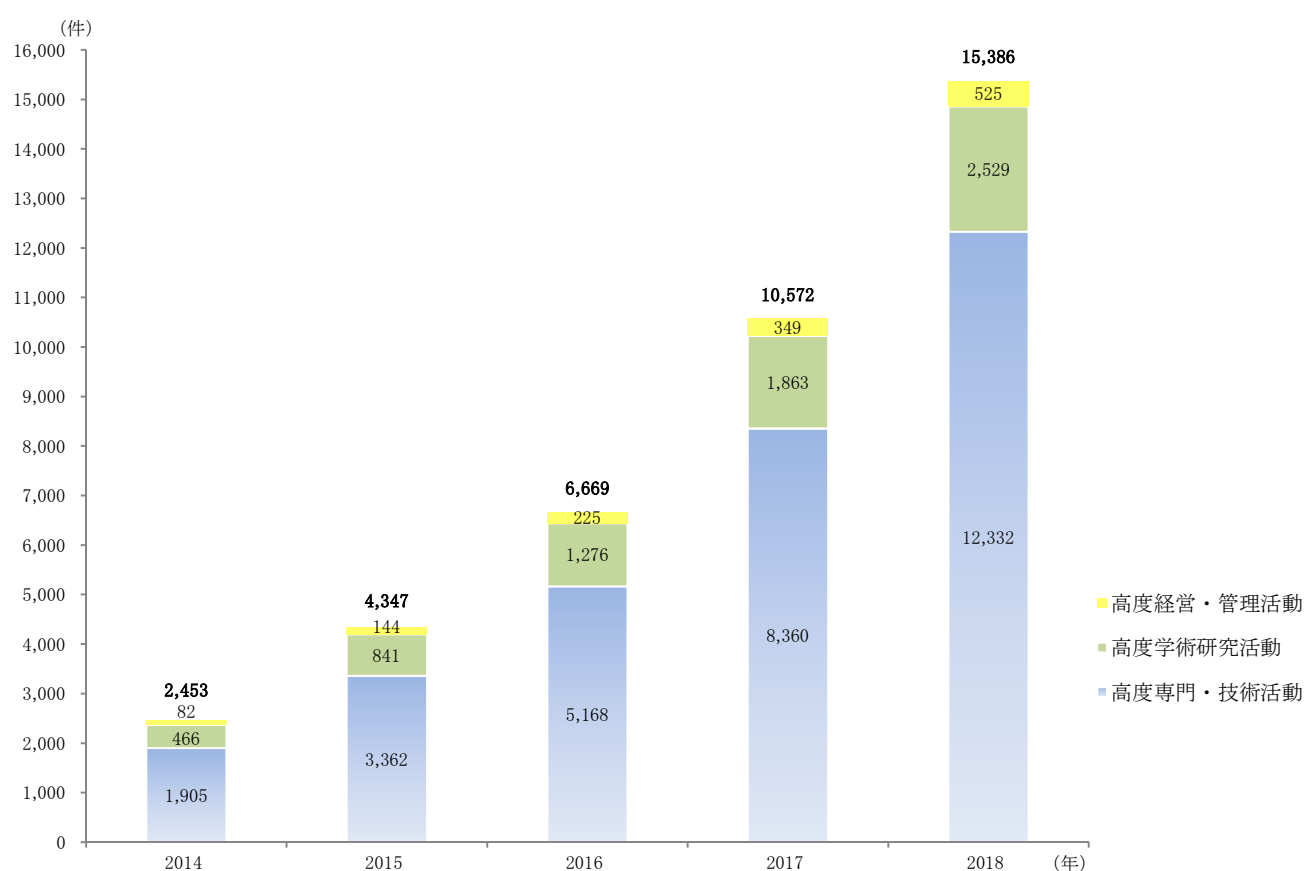
(注1) 法別表第一の一の表及び二の表のうち、「外交」、「公用」及び「技能実習」を除く。
(注2) 法改正により、2015年4月1日以降、「投資・経営」の在留資格は「経営・管理」に、「技術」及び「人文知識・国際業務」の在留資格は「技術・人文知識・国際業務」の在留資格に改められている。

高度外国人材の受入れを促進するため、2012年5月7日から導入している高度人材ポイント制については、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」等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、出入国在留

管理上の優遇措置の対象としている。

「未来投資戦略2018」（2018年6月15日閣議決定）では、2022年末までに2万人の高度外国人材の認定を目指すとされているところ、2018年末までに約1.5万件が認定されており、その内訳を見ると、「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累計認定件数の推移

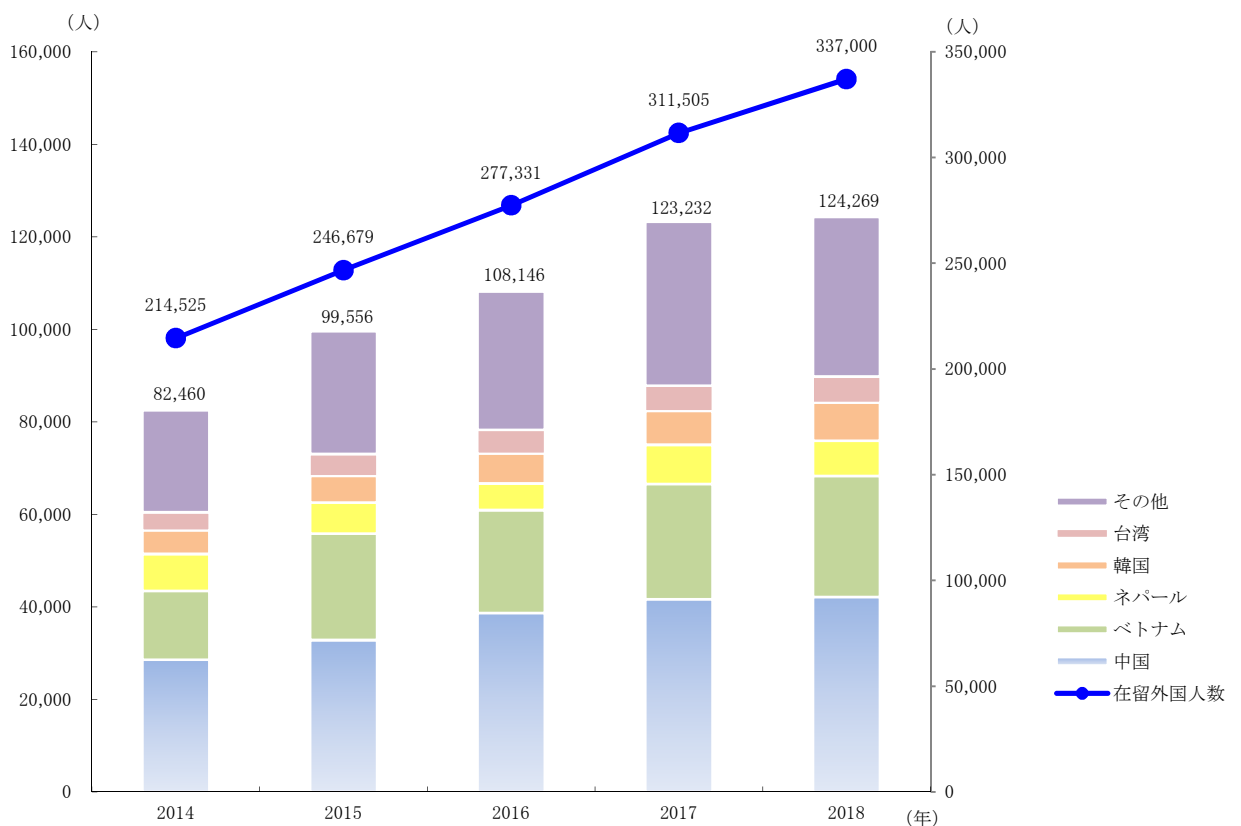


(3) 学ぶことを目的とする外国人の状況

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、在留資格「留学」の新規入国者数は着実に増加している。2018年の新規入国者数は約12.4万人であり、特に、ベトナムからの留学生が近年大幅に増加しており、2013年には1万4,098人と、中国に次ぐ入国者数となった。

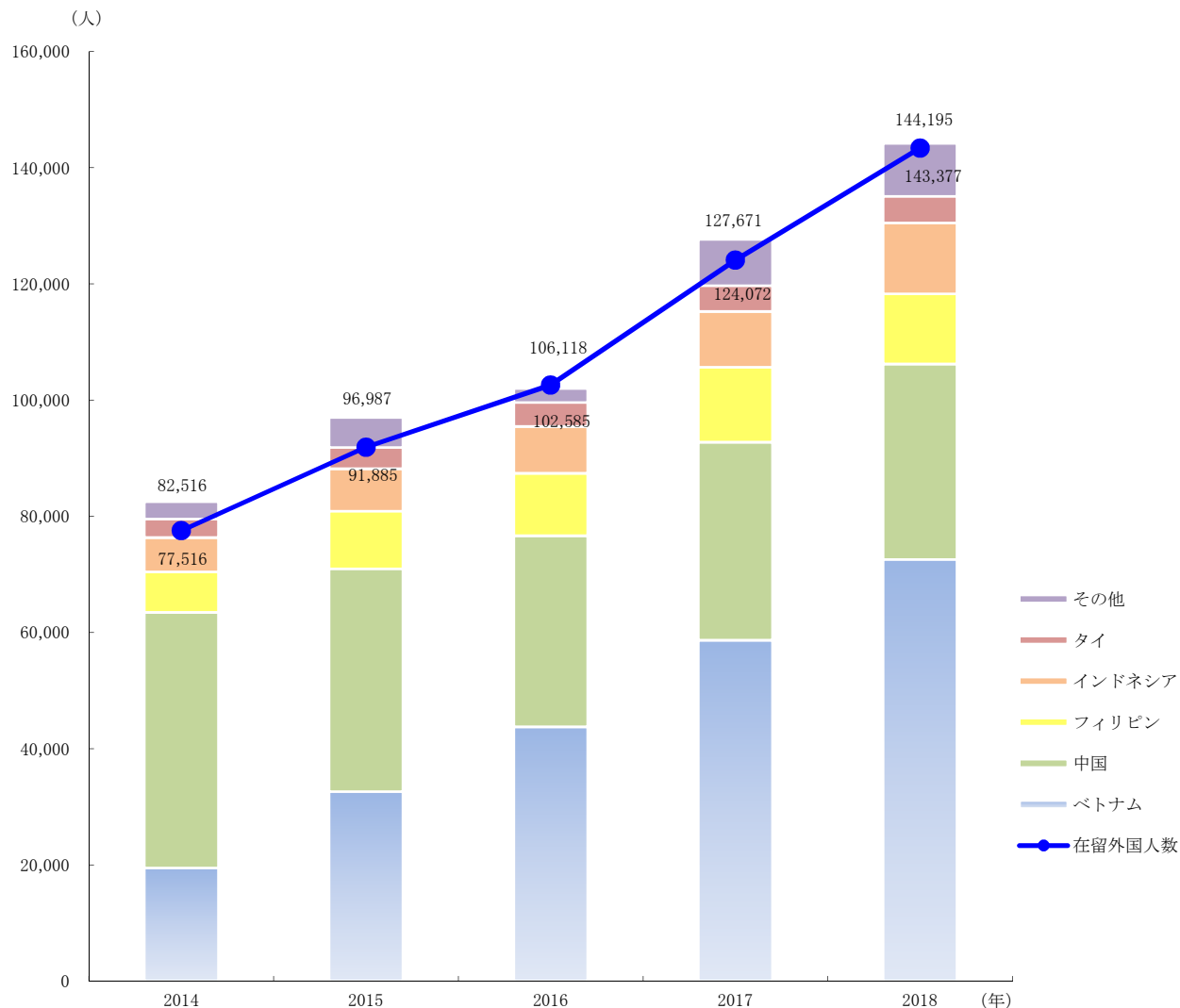
また、在留資格「留学」の在留外国人数を見ると、2013年末以降は増加基調にあり、2018年末時点において、33.7万人となっている。これを国籍・地域別に見ると、中国13万2,411人(39.3%)、ベトナム8万1,009人(24.0%)、ネパール2万8,987人(8.6%)、韓国1万7,056人(5.1%)の順となっている(図6)。

図6 在留資格「留学」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



次に、在留資格「技能実習1号」に係る外国人の新規入国者数は増加基調にあり、2018年には約14.4万人となった。また、在留外国人数も、同様に増加し、2018年末には約14.3万人となった(図7)。国籍・地域別で見ると、近年、ベトナムが増加傾向にあり、2016年以降は、新規入国者数及び在留外国人数のいずれもベトナムが最多となっている。

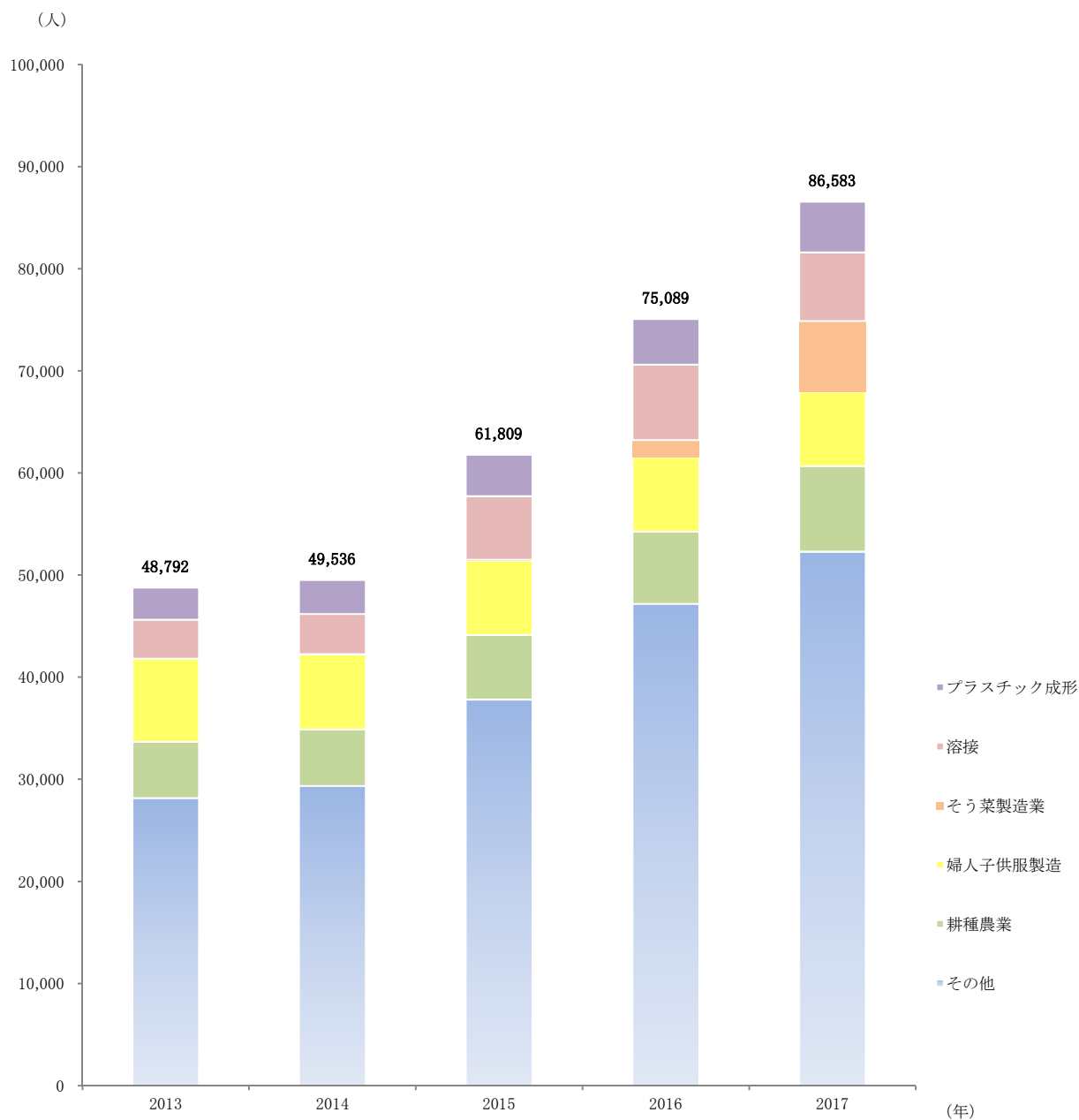
図7 在留資格「技能実習1号」による国籍・地域別新規入国者数及び在留外国人数の推移



次に、職種別の「技能実習2号」への在留資格変更許可人員数を見ると、近年は、「耕種農業」，「婦人子供服製造業」及び「溶接」職種の技能実習生が多数となっているほか、2015年4月に「そう菜製造業」が技能実習2号移行対象職種に追加されて以降、同職種の技能実習生も多数を占めている(図8)。

なお、2018年末の在留資格「技能実習2号」の在留外国人数は約17.8万人となっている。

図 8 職種別「技能実習 2 号」及び「技能実習 3 号」への在留資格変更許可人員の推移



(注) 2017年11月1日から在留資格「技能実習 3 号 (イ及びロ)」が新設されたが、2017年中に「技能実習 3 号」への在留資格変更許可を受けた者はいなかった。

在留資格「技能実習 3 号」の 2018 年の新規入国者数は 5,712 人であり、在留外国人数は 2018 年末時点で 7,398 人となっている。

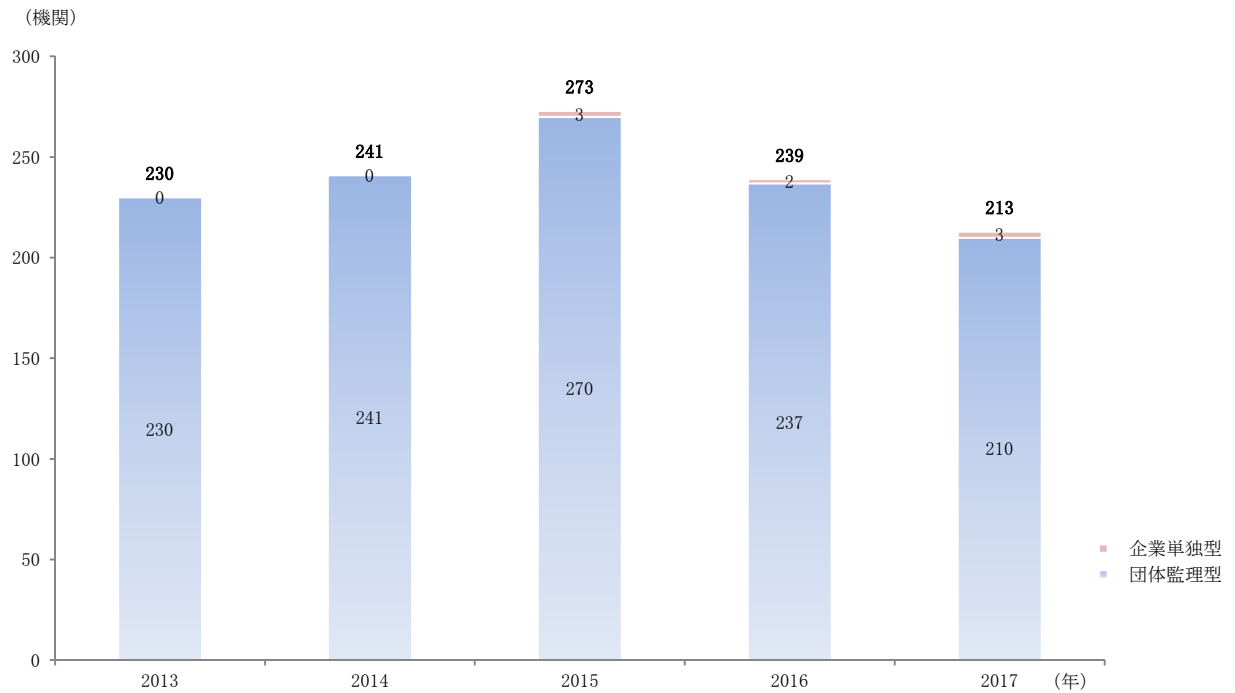
次に、技能実習法に基づく監理団体の許可件数は、2018 年末時点で、2,422 件となっており、そのうち同法により新たに追加された在留資格「技能

実習3号」の受入れが可能な一般監理事業に係る許可件数が全体の約44%を占めている。また、技能実習計画の認定件数は、同時点で、38万3,240件となっており、そのうち団体監理型の技能実習計画が全体の約97%を占めている。

不適正な事案への対処として、技能実習法では、監理団体・実習実施者に許可・認定基準違反、法令違反等があった場合には、その重大性や態様に応じて監理団体の許可の取消しや技能実習計画の認定の取消し等を行っているところ、2018年末時点で、監理団体の許可の取消しを1件、技能実習計画の取消しを15件（4企業）行っている。技能実習法施行以前においては、不正行為があった場合は、法務省令の規定等に基づいて、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、2015年まで増加傾向であったが、2016年は239機関、2017年は213機関と減少している。

なお、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、在留資格「日本人の配偶者等」を見ると、新規入国者数及び在留外国人数はいずれも概ね横ばいで推移している。一方、在留資格「定住者」に係る新規入国者数及び在留外国人数は、増加傾向にある（図10、11）。

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

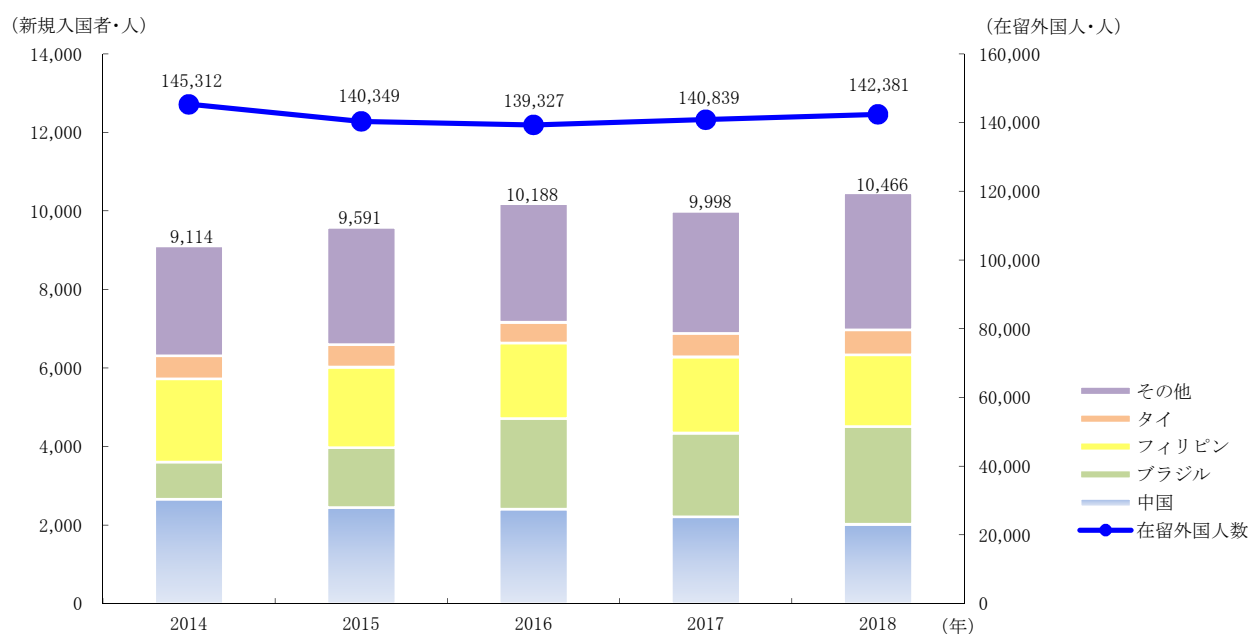
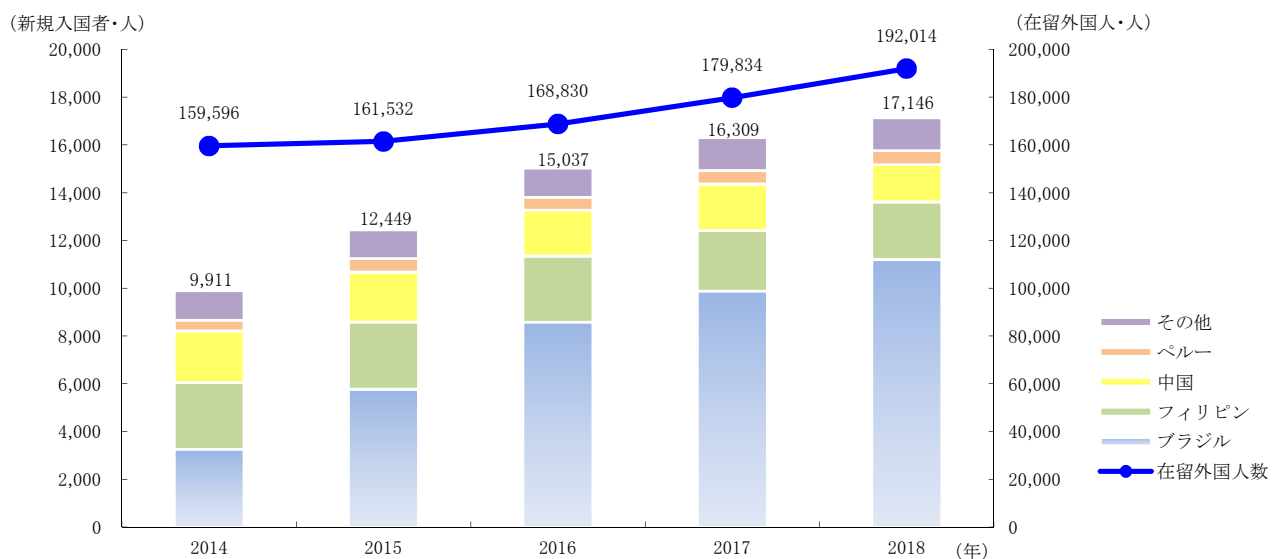


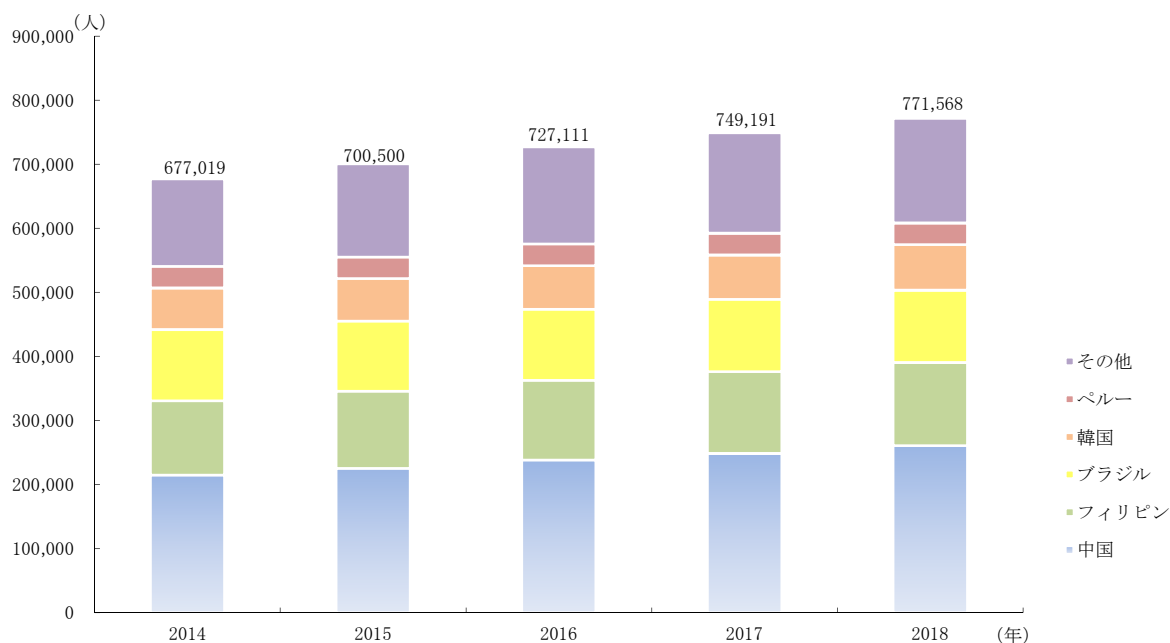
図 11 「定住者」の国籍・地域別新規入国者数及び在留外国人数の推移



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、在留資格「永住者」により在留することが可能など、在留資格「永住者」による在留外国人数は一貫して増加しており、2018年末時点で約77.2万人と過去最高を記録し、その数は、我が国

に在留する外国人全体の28.3%を占めている（図12）。

図12 「永住者」の国籍・地域別在留外国人数の推移



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

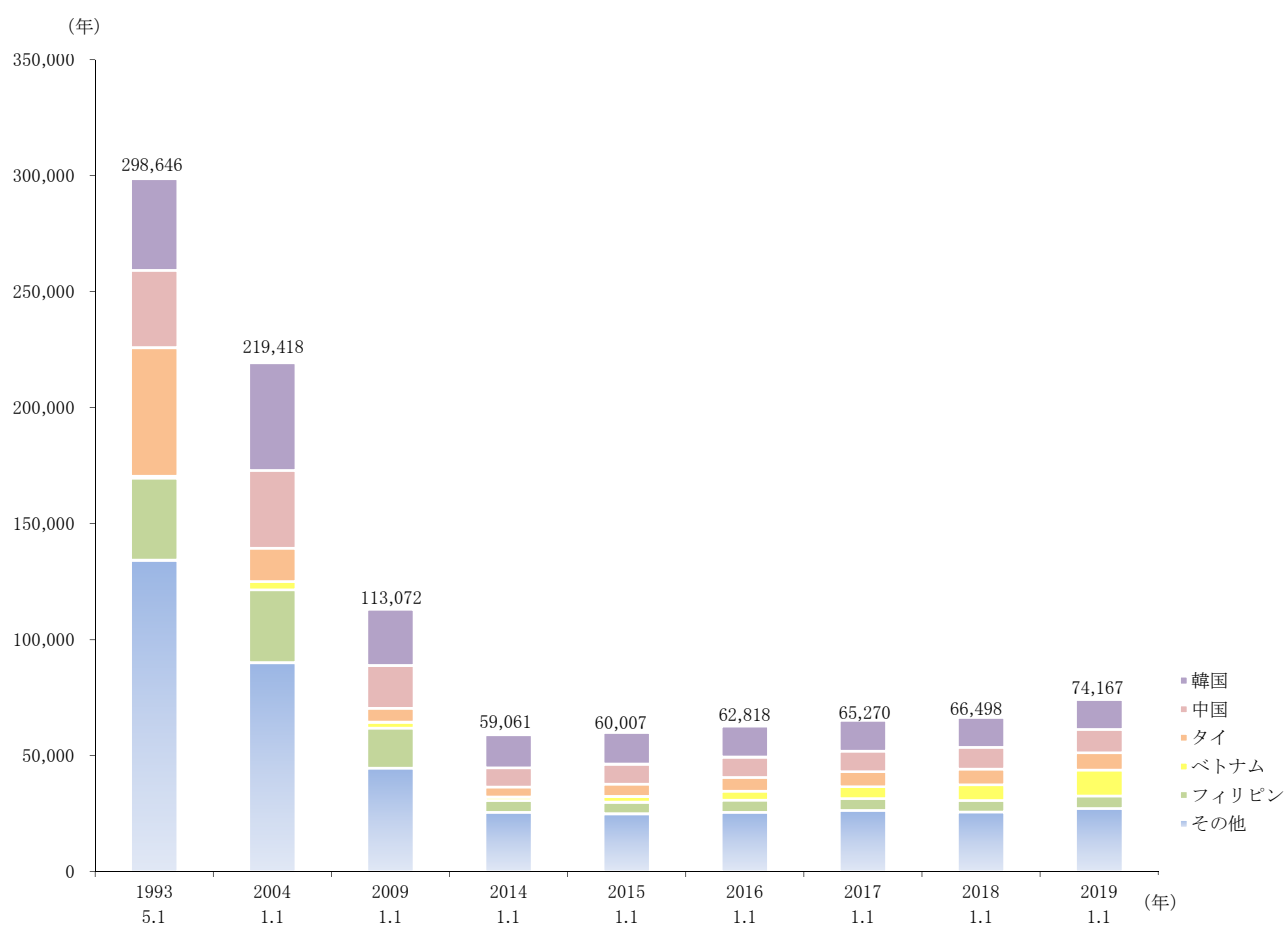
テロの未然防止及び不法滞在者対策のため、2007年11月から、個人識別情報を活用した上陸審査を導入し、外国人（特別永住者等を除く。）に対して上陸申請時に指紋及び顔写真の提供を義務付けており、同制度の導入により上陸を阻止した者の数は、2007年11月から2018年12月末までの間で累計9,894人となっている。

(2) 不法滞在者の状況

不法残留者数は、1993年5月1日時点の約30万人をピークに減少し、特に、2004年から実施した「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の結果、2009年1月1日時点で約11.3万人となり、2014年1月1日時点で約5.9万人まで減少したが、その後は5

年連続で微増を続け、2019年1月1日時点では約7.4万人となっている。国籍・地域別に見ると、韓国が1万2,766人で全体の17.2%を占め、次いでベトナムが1万1,131人(15.0%)、中国が1万119人(13.6%)、タイが7,480人(10.1%)となっている(図13)。

図13 国籍・地域別不法残留者数の推移

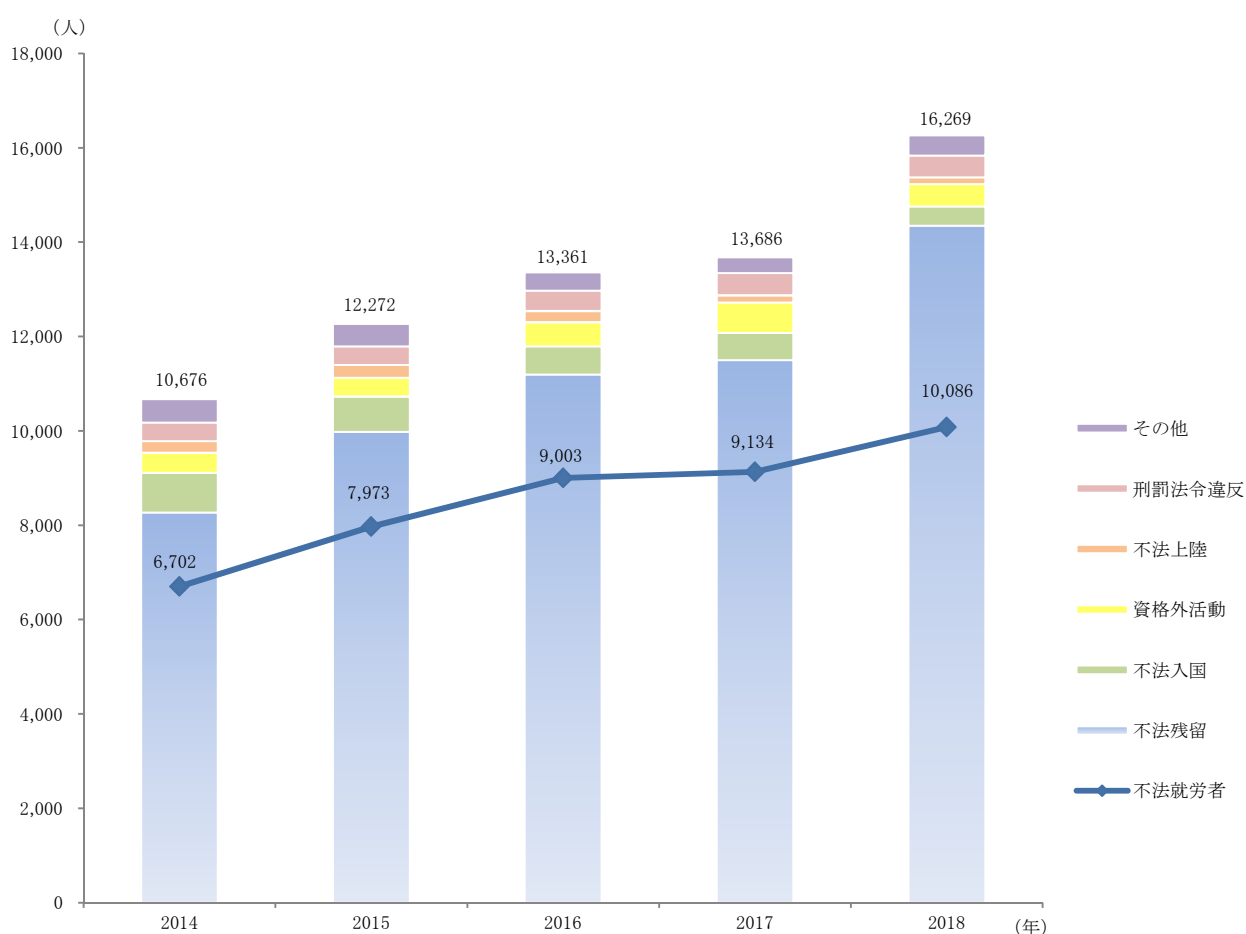


また、不法残留となった直前の時点での在留資格について見ると、「短期滞在」が4万7,399人(63.9%)で最も多くなっている。

次に、地方出入国在留管理官署が退去強制手続を執った入管法違反者数は、2018年には約1.6万人と前年比18.9%増となっている。これを国籍・地域(出身地)別に見ると、ベトナムが4,395人で全体の27.

0%と最も多く、次いで中国、タイ、フィリピン、インドネシアの順となっており、これら5か国で全体の81.3%を占めている。また、退去強制事由別に見ると、2018年は、不法残留が1万4,353人で88.2%、不法入国が409人で2.5%となっている（図14）。

図14 退去強制事由別の入管法違反事件の推移

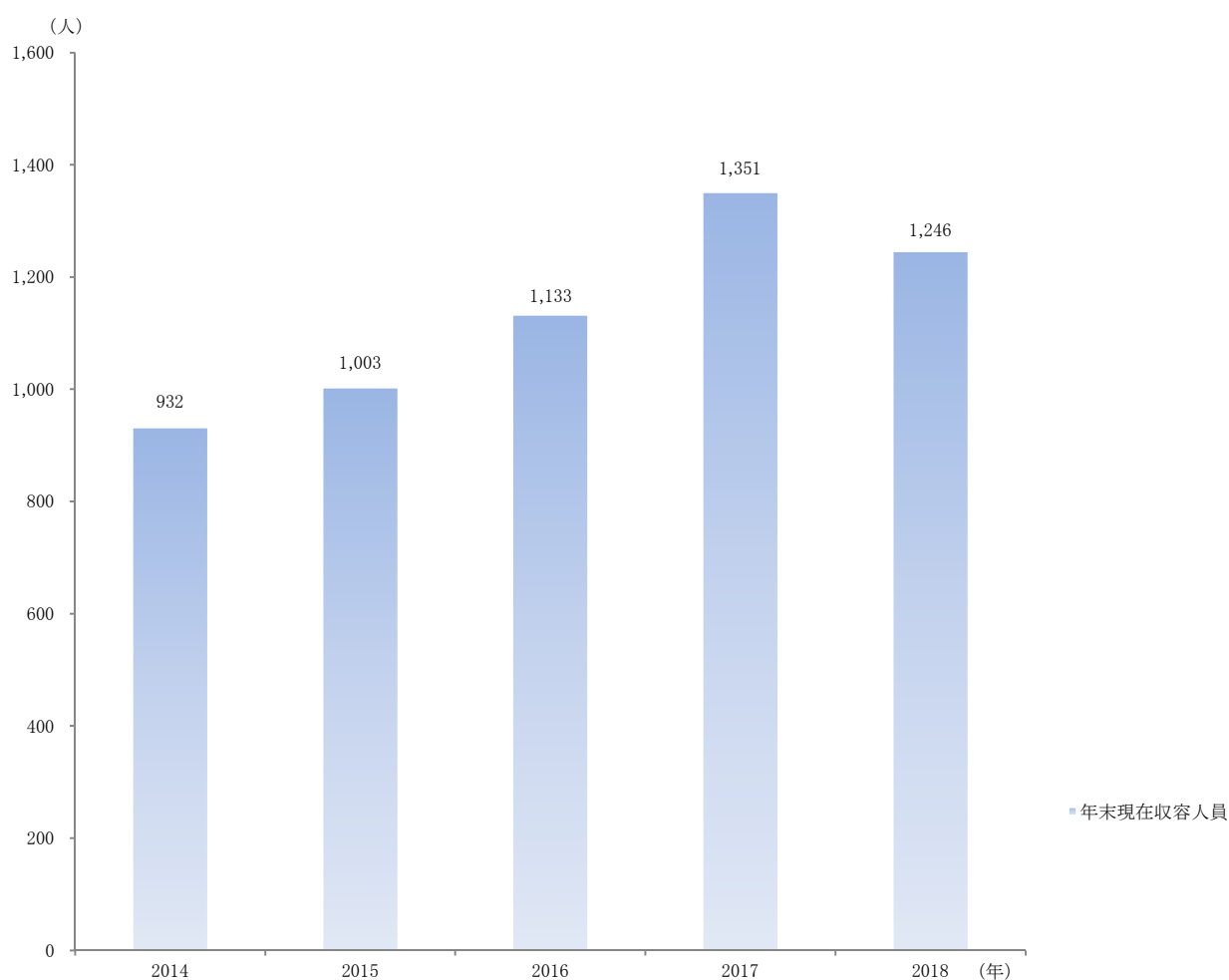


また、2018年中に退去強制手続を執った外国人のうち、不法就労事実が認められた者は約1.0万人で、入管法違反者全体に占める割合は62.0%と、不法滞在者の多くが不法就労に従事している。その稼働場所を都道府県別の比率で見ると茨城県が最も多く、全体の19.6%を占めており、

続いて、千葉県16.5%、東京都が14.2%となっている。

2018年末時点で、全国の地方入国管理官署（現在の地方出入国在留管理官署）における収容人員は1,246人と前年比7.8%減となっている（図15）。

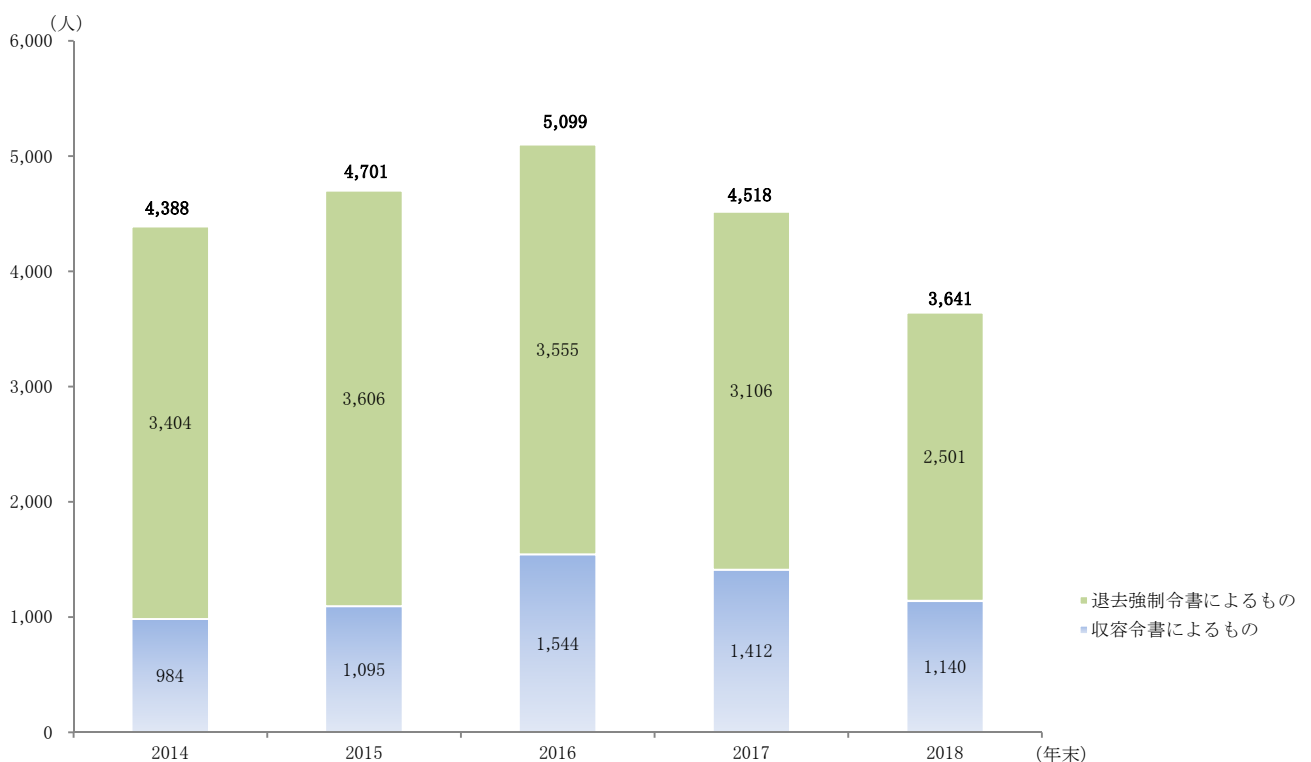
図15 収容人員の推移（各年末時点）



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。

仮放免されている者の数は近年減少傾向にあり、2018年末時点で3,641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2018年末時点で2,501人であり、2017年末から605人（19.5%）減少しているが、依然として高い数値を維持している状態となっている（図16）。

図16 仮放免許可されている者の推移

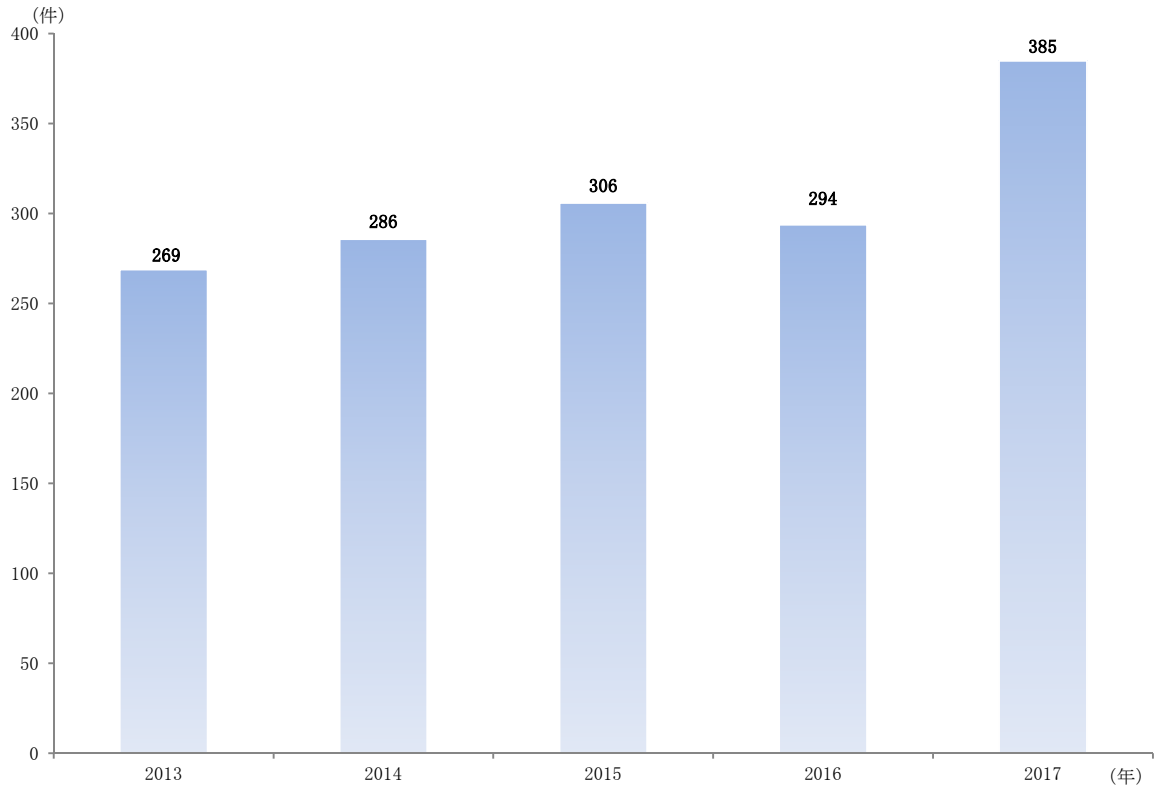


（3）偽装滞在者等に係る在留資格取消しの状況

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、2004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。

在留資格取消しの件数は、2017年で385件となっている（図17）。

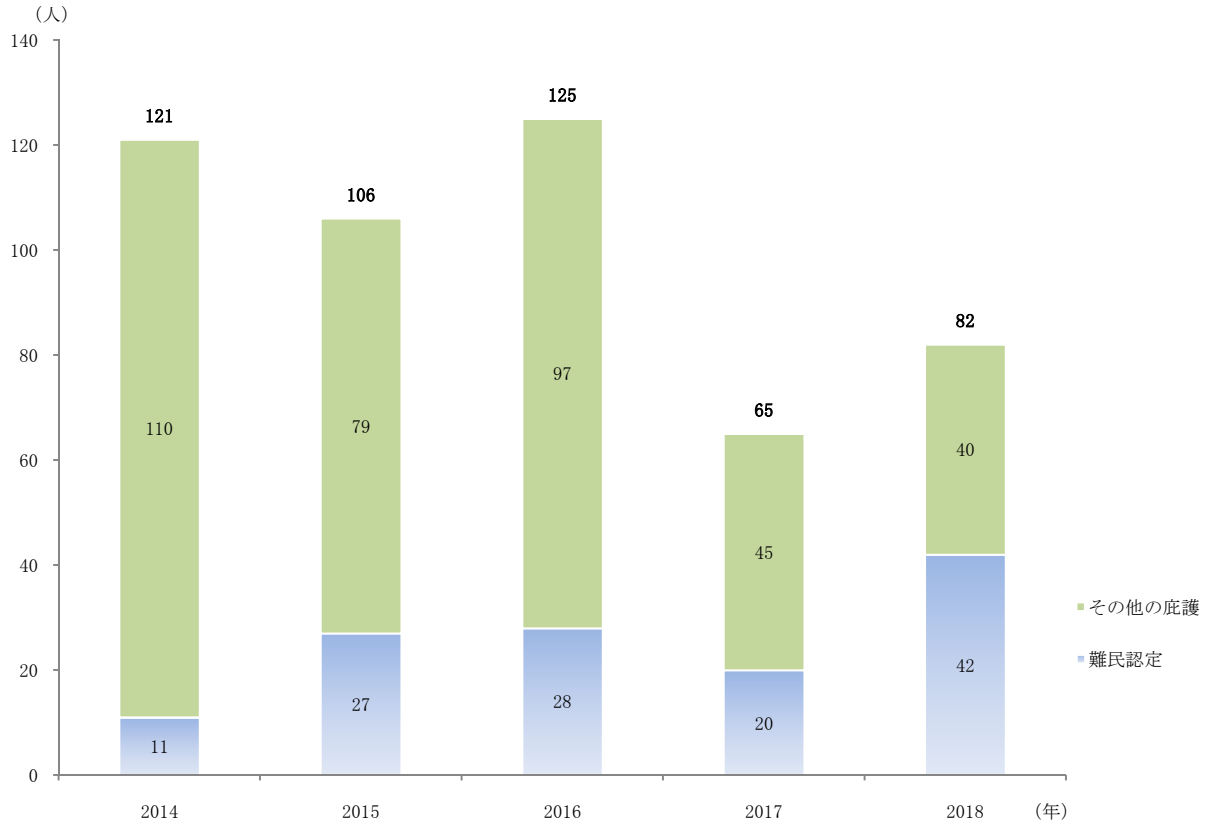
図 1 7 在留資格取消し件数の推移



3 難民認定申請等の状況

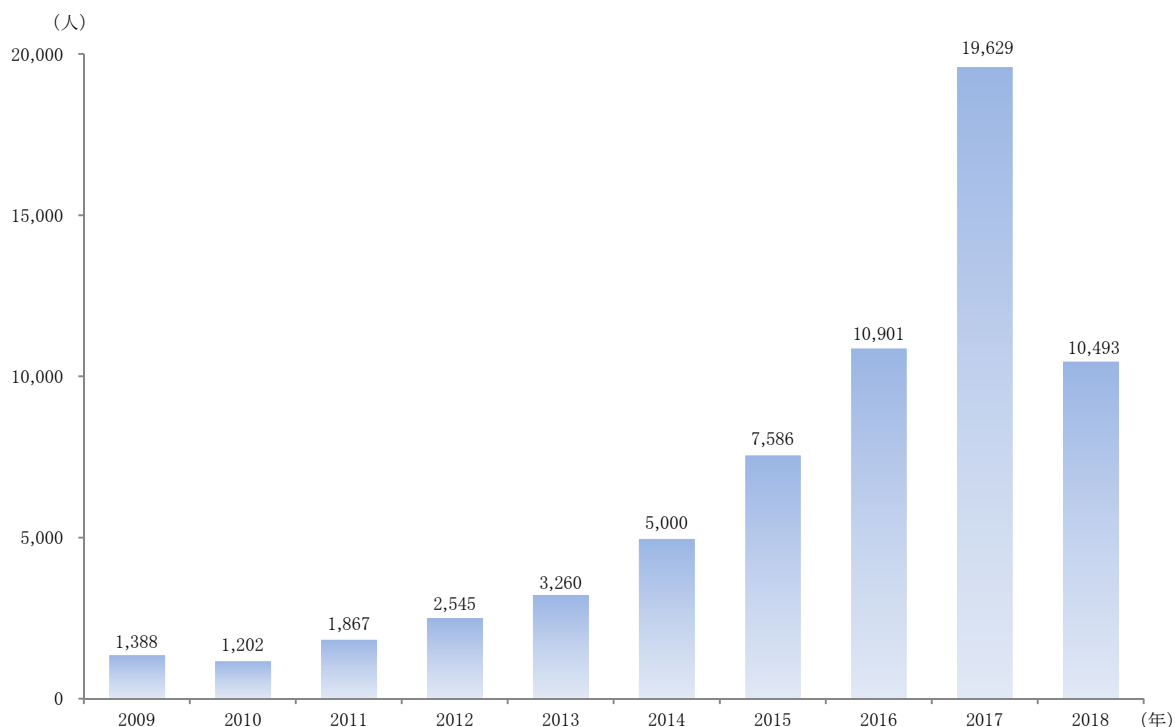
2018年に我が国が実質的に庇護を与えた者の数(庇護数)は82人であり、その内訳は、「難民の地位に関する条約」(以下「難民条約」という。)上の難民と認定された者が42人、その他の庇護を与えた者が40人である。その他の庇護とは、難民として認定されなかった者についても、例えば本国の情勢等により帰国が困難であり、又は我が国で在留を認めるべき特別な事情があるときは、当該事情を個々に考慮した上で、人道的な配慮として、我が国への在留を特別に認めたことをいう(図18)。

図 1 8 庇護数の推移



難民認定申請数は、2010年以降、毎年、対前年比で約50%増と急増し、2017年には対前年比で80.1%増の1万9,629人と過去最高を記録したが、後述(Ⅲ7(1)ウ参照)のとおり、濫用・誤用的申請への対策等の結果、2018年の申請者数は1万493人となり、前年から46.5%減と大幅に減少した(図19)。

図 19 難民認定申請者数の推移



2018年の申請者を国籍・地域別に見ると、ネパール1,713人、スリランカ1,551人、カンボジア961人、フィリピン860人、パキスタン720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55%）。

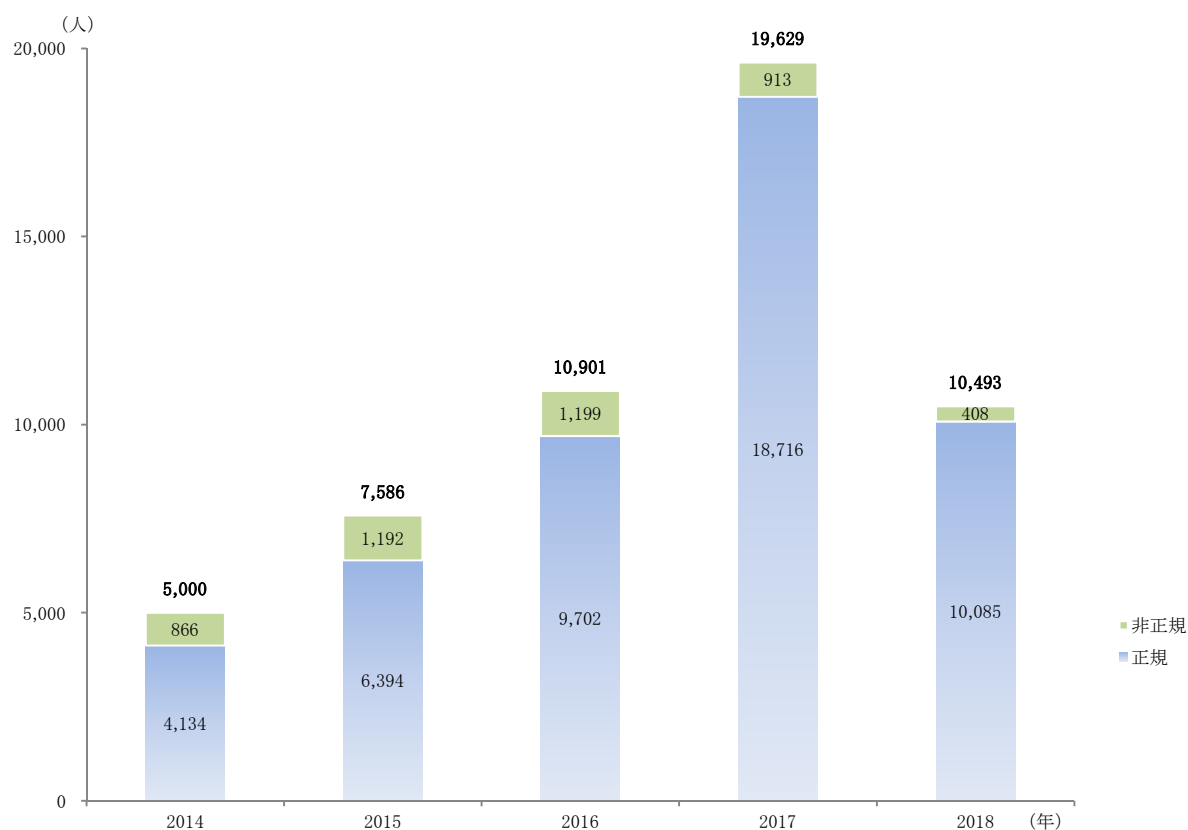
また、申請者の申請時における在留状況は、正規在留者1万85人（申請者全体の約96%）、非正規在留者408人（同約4%）となっており、正規在留者が大半を占めている（図20）。正規在留者の在留資格別では、「短期滞在」が6,105人と最も多く、続いて「技能実習」が1,339人、「特定活動」（出国準備期間）が1,084人、「留学」が851人となっている。

他方、非正規在留者の国籍・地域別では、トルコが最も多く、非正規在留者の約14%を占め、次いでスリランカ、イランとなっている。

なお、申請者全体の約7%に当たる749人が、過去に難民認定申請を行った

ことがある申請者であり，申請回数が最多の申請者は5回目の申請となっている。

図 2 0 難民認定申請者の申請時の在留状況



Ⅲ 出入国在留管理行政の主要な課題と今後の方針

我が国の経済は，2012年11月を底に緩やかな景気回復が続いている。2018年には，有効求人倍率は，1.61倍と1973年以来の高さとなり，完全失業率も2.4%と1992年以来の水準まで低下するなど，雇用情勢が改善する中で企業の人手不足感が高まっている。このような状況の下，我が国においては，急速に少子高齢化が進み，人口減少も進んでいる。

また，我が国を訪れる外国人は近年急増し，アジア諸国の経済成長を背景にとりわけこの地域からの訪日外国人旅行者数は大きく伸びている。さらに，202

0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、今後も一層訪日外国人旅行者数の増加が見込まれる。

他方、依然として世界各地で紛争やテロが発生し、邦人が被害を受ける事案も発生しており、我が国においても、絶えずテロ等の脅威に備える必要がある。

このような状況下において、我が国が着実に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、規制緩和等による生産性の底上げや、成長が見込まれる分野への投資、人材の有効活用、イノベーションの推進等に取り組んでいる。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、国内外の脅威に対処するための施策にも果敢に取り組んでいるところである。

そうした中で、我が国に入国・在留する外国人の増加に伴い、出入国在留管理行政の重要性は増しており、国内外の状況の変化に適切かつ迅速に対応しつつ、政府全体の取組と協調して、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することが求められている。

そこで、本計画においては、出入国在留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とともに、技能実習生の保護の観点から、技能実習制度の適正化を推進すること
- 受け入れた外国人との共生社会の実現に向けた環境を整備していくこと
- 訪日外国人旅行者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、厳格かつ適切な出入国審査及び在留管理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、適正かつ迅速な保護の推進を図

っていくこと

以上の6点を基本方針とし、全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) これまでの主な取組（主に前回の基本計画策定後の取組について記載。以下同じ。）

ア 経済成長に寄与する人材の受入れ

専門的・技術的分野の外国人は、我が国経済社会の活力を維持し、更に発展させていくために必要不可欠な人材である。

このような人材を積極的に受け入れていくための施策の一つとして、2012年5月から高度人材ポイント制の運用を開始し、2014年6月には、入管法改正により、それまで在留資格「特定活動」が付与されていた高度外国人材について、在留資格「高度専門職1号」及び「高度専門職2号」が新設された（2015年4月施行）。

さらに、2017年4月には、高度外国人材の永住許可に要する在留期間を5年から大幅に短縮し世界最速級とする「日本版高度外国人材グリーンカード」を創設するとともに、高度人材ポイント制に新たな加算項目を追加するなどして、高度外国人材の受入れを推進した。

こうした取組の結果、2018年12月末までに、高度外国人材として累計で1万5,386人を認定し、「日本版高度外国人材グリーンカード」による永住許可件数も同年6月末までの累計で815件となった。

その後も、高度外国人材の受入れに関しては、国家戦略特別区域制度において、「高度人材外国人受入促進事業」を新設し、関係地方公共団体が

補助金の交付等により支援する企業等で就労する外国人を対象としたポイントの特別加算（2019年3月）や、我が国の大学等を卒業した外国人が、地方を含む幅広い地域で高度外国人材として活躍し定着することを促進するためのポイントの特別加算対象大学の拡大（2019年3月）等、高度外国人材の受入れを促進するための施策を実施している。

また、介護分野での外国人の受入れに関しては、介護福祉士養成施設に指定されている我が国の高等教育機関を卒業し、介護福祉士の資格を取得した者が、我が国の介護施設等との契約に基づき介護福祉士として就労できるよう在留資格「介護」を創設し2017年9月に運用を開始した。同在留資格による在留外国人数は、2018年12月末時点で185人となっている。

イ 深刻な人手不足対策としての外国人材の受入れ

東日本大震災からの復興事業の加速化及び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に対応するための緊急的かつ時限的措置として、2015年4月から、建設分野における外国人建設就労者の受入れ及び建設業との間で人材相互流動が大きい造船分野における外国人造船就労者の受入れが行われた（2017年11月、受入れ期間を最長で2022年度末までに延長する等の制度の一部見直しが行われた。）。

その後、全国的な人手不足の深刻化を背景として、2018年2月の経済財政諮問会議において、内閣総理大臣から、専門的・技術的分野における外国人受入れの制度の在り方について、真に必要な分野に着目しつつ、制度改正の具体的な検討を早急に進めるよう指示があり、同年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2018（骨太の方針）」（2018年6月15日閣議決定）において、人手不足対策を目的とする新たな外国人材の受入れ制度の方向性が示された。

新たな外国人材の受入れ制度は、生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお、人材を確保することが困難であるため、外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を受け入れることを目的とするものである。この制度を実現するための措置として、同年12月に成立した入管法等改正法により、在留資格「特定技能1号」及び「特定技能2号」が新設され、2019年4月から、14分野を対象に運用が開始されている。

ウ 留学生の適正な受入れの推進

① 留学生の就職支援

法務省では、留学生の卒業後の就職支援として、卒業後の就職活動期間の在留を認めるなどの措置をとってきた。2018年11月からは、地方出入国在留管理局に留学生の就職支援に係る専用の相談窓口を設置する取組を開始した。

② 日本語教育機関の適正化

在留資格「留学」に係る日本語教育機関については、民間組織の審査を参考にして法務省告示をもって定めていたが、法的により明確な制度に改めるべく、2016年7月に、出入国管理及び難民認定法施行規則（昭和56年法務省令第54号。以下「入管法施行規則」という。）及び出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令（平成2年法務省令第16号）の規定の改正を行い、法務大臣が文部科学大臣の意見を聴いて日本語教育機関に係る告示を行う制度を導入し、2017年8月から、新たな日本語教育機関の告示基準²に基づく運用を開始した。

エ 日系四世の更なる受入れ

日系四世については、在留資格「定住者」により在留する日系三世の扶

² 法務省入国管理局「日本語教育機関の告示基準」（2016年7月22日策定、2018年7月26日一部改定）

養を受ける未成年で未婚の実子に限り我が国への入国・在留が認められていたところ、日系四世の若者を受け入れ、日本文化を習得する活動等を通じて我が国に対する理解や関心を深めてもらい、我が国と外国の日系社会との結び付きを強める架け橋になる人材を育成することを目的として、2018年7月から、在留資格「特定活動」による受入れが行われている。

オ 国家戦略特区による特例的な受入れ

国家戦略特別区域制度は、国が定めた国家戦略特別区域において、規制改革等の施策を総合的かつ集中的に推進することを目的とするものであり、外国人の受入れに関しても、同制度の下で累次の特例措置がとられている。具体的には、2015年9月に施行された「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律（平成27年法律第56号）」により、産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るための「外国人創業活動促進事業」、女性の活躍推進や家事支援ニーズに対応するための「家事支援外国人受入事業」が導入され、更に、2017年9月に施行された「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律（平成29年法律第71号）」により、「強い農業」を実現し農業の国際競争力の強化を図るための「農業支援外国人受入事業」³、クールジャパン・インバウンド対応等に係るニーズに対応するための「外国人海外需要開拓支援等活動促進事業」が導入されている。

（2）現状の課題

「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、2040年には人口が2015年と比べ1,600万人以

³ 2019年2月25日に開催された国家戦略特区ワーキンググループにおいて、「国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業」は、特定技能の在留資格に係る制度に段階的に移行する方針が示された。

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（2017年推計）」）。そのような中、特に、専門的・技術的分野の外国人は、我が国経済社会の活力を維持し、更に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。

特に、人手不足対策でもある在留資格「特定技能」による外国人の受入れについては、賃金水準を含む適切な就労環境や、適切な支援の実施等を確保し、円滑な受入れを実現していく必要がある。また、外国人やその家族から保証金を徴収したり、外国人等との間で違約金の定めをしたりするなどの送出国の悪質な仲介事業者等の介在防止を図る必要がある。

なお、在留資格「特定技能」の運用に関しては、人材の不足している地域の状況に配慮し、当該在留資格の外国人が大都市圏等に過度に集中して就労することとならないよう必要な措置を講じることが求められている。

また、留学生は、我が国の教育機関における教育を通じて高度な専門性や日本語能力を身につけているのみならず、その留学期間中、日本人学生や地域住民と様々な形で交流することを通じて我が国を深く理解してくれている貴重な存在であるが、2017年度中に大学（学部・院）を卒業・修了した留学生のうち国内に就職した者は4割に満たないとの調査結果があり（独立行政法人日本学生支援機構による「平成29年度外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果」）、留学修了後に地域で活躍できるよう留学生に対する支援をより適切に行っていく必要がある。

一方で、日本語教育機関については、告示された後の告示基準への適合性に係る継続的な確認・評価を行う仕組みがないこと、留学に関して不当に高額な手数料等を徴収する悪質な仲介事業者が存在することなどの課題が存在している。加えて、留学生の側にも、十分な経費支弁能力を有していないことや入国時に多額の借金をしていること、当初から就労を目的と

して入国していることなどにより、資格外活動許可の制限時間を大幅に超えて稼働している実態が確認されており、真に日本語学習を目的とする外国人の選別や適切な学習環境の確保等に取り組んでいく必要がある。

(3) 対応策（今後の方針）

ア 経済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の推進

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については、積極的に受け入れていく必要があり、引き続き、在留資格の決定に係る運用の明確化や手続負担の軽減により、円滑な受入れを図っていく。

なお、経済社会の状況の変化により、新たに専門的・技術的分野の外国人が必要とされた際には、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、幅広い視点で在留資格や上陸許可基準の在り方について検討していく。

また、その際には、海外の関係機関、受入れ機関、対象となる外国人等に分かりやすく利用しやすい制度設計に努める。

イ 高度外国人材の受入れの推進

高度外国人材は、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、関係行政機関等とも連携し、高度外国人材の受入れの推進に取り組んでいく。

また、この制度をより広く利用してもらうため、効果的な広報にも積極的に取り組んでいく。

ウ 新たな外国人材の受入れ制度の適切・円滑な運用

新設された在留資格「特定技能」による外国人の受入れは、本格的な少子高齢化・人口減少時代を迎える中で、必要な人手不足対策を講じ、我が国の経済社会の活力を維持・発展させていくための措置であり、関係行政機関等と連携して、制度の適切かつ円滑な運用を実現していく。

そのため、関係行政機関と連携して、受入れ分野における人材不足の状況、特定の地域への集中状況や人材不足が深刻化している地域の状況、在留資格「特定技能」で受け入れられている外国人（以下「特定技能外国人」という。）の在留状況等を正確かつ継続的に把握し、必要な措置について多角的な視点に立って検討していく。

また、受入れ機関による受入れ状況や登録支援機関による支援状況を継続的に把握し、不適切な機関に対して必要な対応を行うことは、制度の適正な運用を担保する上で不可欠であることから、各種届出や報告内容に係る情報の収集や分析に努めるとともに、入国審査官等による調査や指導等を的確に実施していく。特に、特定技能外国人の賃金水準を含む就労環境が適切であることについては、客観的な資料により判断し、問題がある場合には関係行政機関とも連携して適切に対処する。

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

一方で、在留資格「特定技能1号」で入国・在留する外国人について、「支援する仕組み」が、出入国在留管理に制度として導入されることとなった。このような仕組みを日本社会の中に制度として定着させ、更に発展させることで、外国人本人の保護のみならず社会の安心の醸成にも資するものとしていく。特定技能外国人の受入れに関する審査に当たっては、受入れ機関における社会保険制度上の義務及び納税義務の履行状況を確認することとし、一定程度滞納等をした受入れ機関については特定技能外国人の受入れを認めないこととする。さらに、特定技能外国人が国民健康保険・国民年金の保険料を一定程度滞納したり、所得税等について自己の責めに帰すべき事由により一定程度滞納している場合は在留資格変更許可申請や在留期間更新許可申請を不許可とする。加えて、関係機関との情報連携等により、社会保険の加入促進及び納税義務の履行促進に取り組む。

その上で、その他の在留資格を有する外国人についても同様の措置を講ずることを検討していく。

なお、入管法等改正法附則第18条第2項の規定により、同法の施行後2年を経過した時点で制度の在り方（地方公共団体の関与の在り方、特定技能外国人の技能判定方法の在り方、技能実習制度との関係等）について広く関係者の意見を踏まえて検討を加え、所要の措置を講じることとされており、制度の運用状況を的確に把握し、十分な検討を行うことができるよう準備を進める。

エ 我が国における起業の促進

我が国の国際競争力の強化や国際的経済活動の拠点形成を進める観点から、外国人起業家の積極的な受入れが求められている。外国人起業家の受入れに関しては、前述のとおり、2015年9月に、国家戦略特別区域制度において、地方公共団体が起業のための計画を審査し、事業の安定性・継続性に係る要件を満たすことを確認した場合には、在留資格「経営・管理」の上陸許可要件を、上陸後6か月が経過するまでに満たせばよいものとして、特例的に入国を認める「外国人創業活動促進事業」が導入された。その後、外国人起業家の更なる受入れ拡大を目的として、2018年12月から、地方公共団体が策定した外国人起業活動促進事業に関する計画を経済産業大臣が認定し、当該計画に基づいて外国人が起業に向けた準備を行う場合には、在留資格「特定活動」により最長1年間の在留期間を付与する措置を運用しているところ、引き続き、外国人起業家の受入れを促進するため、これらの制度の円滑な運用を図っていく。

オ 留学生の適正な受入れの推進

① 留学生の就職支援

留学生の受入れは、日本を理解し、親しみを持つ外国人を増やすことにつながり、国際的な相互理解と友好関係の強化に資するほか、我が国

企業の海外進出や貿易の促進にもつながり得る。また、留学生が卒業後に我が国企業に就職することによって、将来的に我が国の経済発展を担う、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、引き続き、留学生の積極的な受入れに取り組んでいく。そのための施策として、我が国の大学・大学院を卒業・修了し高い日本語能力を持つ者が、より幅広い分野で活躍することができるよう、これらの者が就職できる業務の幅を拡大するための措置を講じていく。

また、クールジャパン分野等の専門学校等を卒業する留学生についても、将来的に海外で我が国の生活文化に関する情報発信や海外展開等を担う人材を育成する観点から、就職できる業務の幅を広げるための措置を講じていく。

② 日本語教育機関の適正化

前述のように、外国人留学生については、当初から就労を目的として入国する者や留学生の在籍管理が不十分な日本語教育機関が存在するなどの問題が生じており、これに厳正に対処していくため、外国人留学生を受け入れる日本語教育機関において、適切な学習環境を継続的に確保するなど教育機関としての適正化が図られていることが必要である。

かかる観点から、告示基準に定める抹消基準について全生徒の出席率や全生徒に占める不法残留者等の割合等の基準を厳格化するとともに、告示基準適合性等に係る定期的な点検・報告を義務化する。

なお、前述のように、留学に関して不当に高額な手数料等を徴収する悪質な仲介事業者等が存在することから、外国人留学生が入国時に多額の借金を抱え、入国後に就労せざるを得ないという実態があることにも鑑み、国内外の悪質な仲介事業者等を排除するための外国政府との情報交換等も併せて行い、適正な管理を推進する。

また、日本語教育の質の確保の観点から、日本語能力に係る試験の結果等の地方出入国在留管理局に対する報告や公表の義務化等の措置をとる。

さらに、日本語教育機関の適正性判断に係る選定基準の見直しや、在留資格認定証明書交付申請に係る提出書類の見直し等の施策も併せて実施していく。

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、2017年における出生数（94万6,065人）と死亡数（134万397人）の差、すなわち自然増減数は、39万4,332人の減少で、11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2017年推計）の出生中位・死亡中位推計によると、老年人口（65歳以上）は、2015年に3,387万人（総人口に占める割合は26.6%。以下カッコ内同じ。）であったのが、2035年には3,782万人（32.8%）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、1995年に8,726万人に達した後は減少局面に入り、2015年には7,728万人（60.8%）に減少した。このまま推移すれば、2035年には6,494万人（56.4%）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、2015年には1,595万人（12.5%）であったのが、2035年には1,246万人（10.8%）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、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り、外国人の受入れの在り方については、そうした取組が

なされることを前提に、検討することとなる。

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、労働条件など雇用全体に及ぼす影響、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、人手不足への対処を目的として創設された在留資格「特定技能」の運用状況等も踏まえつつ、政府全体で幅広い検討を行っていく必要があり、法務省は、出入国在留管理行政を遂行し、外国人の受入れ環境整備に関する総合調整を担う立場から、適切に対応していく。

3 技能実習制度の適正化に向けた取組

(1) これまでの主な取組

技能実習制度は、開発途上地域等への技能等の移転による国際貢献を目的とした制度である。同制度については、2009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の対象とするなどの改善が重ねられてきたが、依然として、不適正な受入れを行う監理団体や実習実施者が存在する等、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状況にあった。その一方で、対象職種の拡大、実習期間の延長等の技能実習制度の拡充に関する要望も寄せられる状況にあった。

そこで、法務省及び厚生労働省は、学識経験者や関係団体等の有識者からの提言等も踏まえて制度の見直しを検討し、2016年11月には技能実習法が成立し、2017年11月に施行された。

新たな技能実習制度においては、監理団体の許可制、実習実施者の届出制及び技能実習計画の認定制が導入されたほか、同法により、新たに創設された機構による監理団体等に対する実地検査等の実施、技能実習生に対する人権侵害行為に関する禁止規定・罰則が整備され、制度の適正化が図られた。また、技能実習生に対する保護策として、機構による母国語相談の実施や実習先変更支援等の援助業務が実施されている。

さらに、保証金を徴収するなどの不適正な送出国の排除を主な目的として、送出国政府との間で二国間取決めの作成・協議が進められており、2019年3月末時点で13か国との間で二国間取決めが作成されている。

加えて、優良な監理団体等については技能等に熟達するための在留資格「技能実習3号」の受入れを可能とし、受入れ期間を最長5年に延長するなどの制度の拡充策も図られている。

(2) 現状の課題

前述のとおり、技能実習法の施行により技能実習制度の適正化に努めているところではあるが、依然として、技能実習制度にはいくつかの問題が見られ、中でも、近年、実習先から失踪する技能実習生の数は、2016年を除き、一貫して増加傾向にある。失踪の原因には様々なものが考えられるが、例えば、本国において送出国等から不当に高額な手数料等を徴収され、その借金の返済の必要性から、別の就労先を求めて失踪するケースが考えられる。新たな技能実習制度の下では、送出国との間の二国間取決めにより、不当に高額な手数料等を徴収する送出国の排除に努めているところではあるが、依然として、悪質な仲介事業者が介在する実情があると指摘されている。

また、長時間労働や賃金等の不払等の労働関係法令違反や、本来の技能実習計画とは異なる作業の実施、帰国を強制するなどの不正行為等を行う実習実施者等が存在しており、この点も失踪の原因と考えられるところ、このような不正行為等を行う実習実施者等に対して、より迅速・厳正な是正措置を講ずることを含め、一層の制度の適正化が求められている。

(3) 対応策（今後の方針）

以下の取組を行うことを含め、技能実習法の規定に基づいて技能実習生の保護、監理団体・実習実施者に対する管理・監督等のための措置を的確に実施し、技能実習制度の一層の適正化を図る。

ア 二国間取決めの作成推進及び運用の強化

前述のとおり、送出国政府との間で二国間取決めを作成して送出国の適正化に努めているが、今後も外交交渉を加速させるなどして二国間取決めの作成を進めるとともに、各国との取決めに基づき、送出国への通報等により不適正な送出国の排除に努めるほか、我が国の実習実施者等に係る不正行為等の通報等を受けた場合は、速やかに所要の対応を行う。また、不適正な送出国の排除への取組が不十分な送出国については、当該送出国からの技能実習生の技能実習計画の認定申請に係る審査を厳格に行うことを通じて取決めが実効性あるものとなるよう取り組む。

イ 技能実習生に対する支援・保護の強化

機構が実施している母国語相談や宿泊支援等の技能実習生に対するサポートメカニズムの周知をより徹底し、その活用の拡大を図るとともに、相談を端緒とする失踪等の防止や不正行為等の是正のための取組を一層充実させる。また、技能実習生の責めによらない事由によって、技能実習の継続が困難となった場合には、監理団体等は、技能実習生の転籍を支援しなければならないが、監理団体等が転籍先を確保できない場合には、機構は、新たな監理団体の情報を提供する支援を迅速に行う。

さらに、行政・生活全般の情報提供・相談を多言語で行う一元的相談窓口等、総合的対応策に基づく各種施策との接続・連携により、技能実習生との共生を推進し、こうした側面から失踪等の問題の改善を図るという観点も採り入れる。

ウ 関係機関の連携の下での審査及び実地検査等の実施態勢の強化

技能実習生の失踪等、技能実習継続困難事由が発生した旨の届出受理時の初動対応を強化し、速やかな実地検査等の実施などにより、原因の調査及び関係資料の収集・保全を行い、不正行為等が認められる場合は厳正な対応を行う。

また、機構や厚生労働省等の関係機関との間の情報交換その他の平素からの連携を強化し、実習実施者、監理団体及び悪質な仲介事業者等に関する情報を迅速かつ広範に把握した上で、審査や実地検査等の厳正な実施を徹底し、監理団体の許可の取消しや技能実習計画の認定の取消し等の厳格な運用を通じた不正な受入れ機関の排除に努めるほか、技能実習法以外の法令による対応も含めた複合的かつ重層的な取組を行う。

4 外国人の受入れ・共生のための取組

(1) これまでの主な取組

ア 外国人との共生社会の実現に向けた取組

我が国に在留する外国人は、近年増加しており、2018年12月末時点の在留外国人数は約273万人と過去最高を記録し、今後も増加していくことが見込まれている。

政府は、外国人との共生社会の実現に向けて、2006年12月に外国人労働者問題関係省庁連絡会議で取りまとめられた「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」を抜本的に見直し、前述のとおり、2018年12月、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」において、総合的対応策が了承された。

総合的対応策は、外国人材を適正に受け入れ、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という目的を達成するため、外国人材の受入れ・共生に関して、目指すべき方向性を示すものである。

総合的対応策には、政府全体で126の施策が盛り込まれ、関連予算（2018年度補正予算及び2019年度予算）として合計約211億円（この他にも地方創生推進交付金、独立行政法人日本学生支援機構運営費交付金（留学生の就職等支援関連）、人材開発支援助成金（地域での安定就労支援関連）、不法滞在者対策等の関連予算がある。）が措置されるなど財政面においても充実した内容となっており、多くの施策の実施主体となる地方公共団体の負担にも配慮したものとなっている。

そして、法務省は、自らが担当する施策を確実に実施するほか、関係施策を着実に推進していくための総合調整機能を担っている。

総合的対応策には、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、②生活者としての外国人に対する支援、③外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組、④新たな在留管理体制の構築に関する施策が盛り込まれており、そのうち②に関する施策としては、主として次のようなものが含まれている。

i 行政・生活情報の多言語化、相談体制の整備

- ・ 行政・生活全般の情報提供・相談を多言語で行う一元的相談窓口に係る地方公共団体への支援制度の創設（全国約100か所、11言語対応）
- ・ 安全・安心な生活・就労のための新たな「生活・就労ガイドブック」（11言語対応）の作成・普及
- ・ 多言語音声翻訳システムのプラットフォームの構築と多言語音声翻訳システムの利用促進

- ・ 消費生活センター，日本司法支援センター（法テラス），人権擁護機関，生活困窮相談窓口等への対応の多言語対応
 - ・ 行政・生活情報の提供におけるソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）の利用を想定した対応の推進
- ii 地域における多文化共生の取組の促進・支援
- ・ 地域における外国人材の活躍と共生社会の実現を図るための地方公共団体の自主的・主体的で先導的な取組の地方創生推進交付金による支援
- iii 医療・保険・福祉サービスの提供環境の整備等
- ・ 電話通訳や多言語翻訳システムの利用促進等により全ての居住圏において外国人患者が安心して受診できる体制の整備
 - ・ 地域の基幹的医療機関における医療通訳の配置・院内案内図の多言語化の支援
 - ・ 外国人子育て家族からの相談受理，子育て支援に関する情報提供等
- iv 災害発生時の情報発信・支援等の充実
- ・ 気象庁HP，Jアラートの国民保護情報等を発信するプッシュ型情報発信アプリ等を通じた防災・気象情報の多言語化・普及（11言語対応），外国人にも分かりやすい情報伝達に向けた改善・普及（地図情報，警告音等）
- v 住宅確保のための環境整備・支援
- ・ 賃貸人・仲介事業者向け実務対応マニュアル，外国語版の賃貸住宅標準契約書等の普及（8言語対応）
 - ・ 外国人を含む住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録や住宅情報の提供，居住支援等の促進
- vi 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に係る環境整備（受入れ企業に

よるサポートを含む。) , 多言語対応の推進, これらの取組みの周知

- ・ 携帯電話の契約時の多言語対応の推進

vii 日本語教育, 外国人児童生徒の教育等の充実

- ・ 生活のための日本語の標準的なカリキュラム等を踏まえた日本語教育の全国展開
- ・ 日本語指導に必要な教員定数の義務標準法の規定に基づく着実な改善と支援員等の配置への支援
- ・ 地方公共団体が行う外国人児童生徒等への支援体制整備 (ICT活用, 多様な主体との連携)
- ・ 地域企業やNPO等と連携した高校生等のキャリア教育支援, 就学機会の確保
- ・ 我が国を訪れる外国人の日本語学習に係る日本語教育コンテンツについてのウェブサイトの充実等

viii 適正な労働環境等の確保

- ・ 「外国人労働者相談コーナー」, 「外国人労働者向け相談ダイヤル」における多言語対応の推進, 相談体制の拡充
- ・ 地域ごとの在留外国人の状況を踏まえた情報提供・相談の多言語対応
- ・ 定住外国人を対象とした日本語等を習得するための研修事業の拡充, 日本語能力に配慮した職業訓練の実施

ix 社会保険への加入促進等

- ・ 法務省から厚生労働省等への情報提供等による社会保険への加入促進
- ・ 納税義務の確実な履行の支援等の納税環境の整備

イ 在留管理制度の的確な運用と在留管理基盤の強化

2012年7月から導入された在留管理制度により、法務大臣が我が国に中長期間在留する外国人（以下「中長期在留者」という。）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り、併せて導入された外国人住民に係る住民基本台帳制度によって、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、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ようになった。

在留管理制度は、外国人との共生社会の基盤となるものであり、法務省では、その適正な運用に取り組んできている。

（２）現状の課題

既に述べたように、外国人材の受入れの拡大に伴って、在留外国人数は更に増加していくと考えられる。そうした中で、我が国で働き、学び、生活する外国人の受入れ環境の整備のために、法務省が、出入国在留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体制が整備されたところであり、法務省が適切に総合調整機能を果たしつつ、総合的対応策の実施状況を的確に把握し、関係施策の着実な実施を推進していくことが求められている。

また、総合的対応策の在り方については、各施策の実施状況、国民及び外国人からの声、更には国内外の情勢の変化を踏まえ、政府全体で継続的に検討し、更に充実させていく必要がある。

次に、外国人の在留管理に関しては、総合的対応策の適切な推進の観点からも、法務省における情報収集・分析機能の強化を図っていく必要がある。

また、行政の効率化や外国人・受入れ機関の利便性を高める観点から、2018年1月eガバメント閣僚会議において決定された「デジタル・ガバメント実行計画」に基づき、手続のオンライン化の検討を進めていく必要がある。

(3) 対応策（今後の方針）

ア 外国人との共生社会の実現に向けた取組

我が国に適法に在留する全ての外国人を、孤立させることなく社会の構成員として受け入れていくとともに、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整備していくため、総合的対応策について、関係行政機関、地方公共団体、更には民間分野からの協力も得て、関係施策の着実な実施を推進していくとともに、実施状況の的確な把握とフォローアップを行う。特に、総合的対応策には地方公共団体が実施主体となる関係施策が多く含まれていることに鑑み、地方出入国在留管理局に配置した受入環境調整担当官を窓口として外国人の受入環境整備に係る意見聴取や情報提供を行うなど、地方公共団体との連携を図るための取組を積極的に行っていく。

また、総合的対応策の在り方に関する政府全体での検討に資するよう、各関係施策の実施状況、国民及び外国人の声、関係施策の実施に影響し得る国内外の情勢等に関する情報を把握し、関係行政機関等と共有するための取組を行う。

さらに、総合的対応策及びその実施状況について積極的に情報発信を行い、国民及び外国人の幅広い理解を得るよう努める。その際には、共生社会の実現のため、受け入れる側の日本人が共生の理念を理解するだけでなく、受け入れられる側の外国人においても、その理念や日本の風土・文化の理解に努めていくことが重要であることに十分留意する。

イ 在留管理制度の的確な運用と在留管理基盤の強化

現行の在留管理制度は、住民基本台帳制度との情報連携により、市区町村における住民サービスを円滑に提供する上で不可欠なものとなっており、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していることから、引き続きその適正な運用を確保していく。

今後、外国人材の受入れが拡大し、我が国での活動の範囲や態様が一層幅広く多岐にわたるものとなっていくと考えられるところ、外国人の在留状況や就労状況等に加え、所属機関等に関する情報を正確かつ確実に把握し、それを踏まえた的確な在留管理を行うため、体制面、人材育成面から情報収集・分析能力の強化を図っていく。

また、的確な在留管理を行うため、雇用主が厚生労働省に対して届け出る外国人雇用状況届出の記載事項に在留カード番号を追加し、同番号を含めた外国人雇用状況届出情報の提供を受けることにより、法務省が保有する情報とのより正確な突合を行うなど、関係行政機関との間で、適切な情報連携を図るための措置を推進していく。

加えて、政府では、行政分野への情報通信技術の活用と業務等の見直しにより、行政の合理化、効率化及び透明性の向上並びに国民の利便性の向上を図る電子政府を推進している。法務省においても、外国人の在留状況に関する届出のオンライン化に加え、2019年3月から、在留申請をオンラインで行うための手続を開始したところであり、利用者の利便性の向上を図るためのシステムの整備を行っていく。

5 観光立国実現に向けた取組

(1) これまでの主な取組

ア バイオカートの導入

空港等での入国審査待ち時間は、訪日外国人旅行者のストレスの主な要因の一つとなっており、観光立国実現に向けた政府方針として、空港における入国審査待ち時間20分以内を目指すとされている。

そこで、審査待ち時間短縮のための方策として、入国審査官のいる審査ブース手前で順番を待つ時間を活用し、前倒しで個人識別情報（指紋及び顔写真）を取得するための機器、通称「バイオカート」を、2016年10月、特に審査待ち時間短縮効果が高いと思われる関西空港、高松空港及

び那覇空港に導入した。その後、2017年4月から成田空港等12空港に、2018年5月には北九州空港及び大分空港にも導入し、入国審査待ち時間の改善を図っている。

イ 顔認証技術を活用した自動化ゲートの導入

観光立国の推進及び2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催に向け、更なる出入国審査の迅速化が求められていることから、顔認証技術を活用して日本人の出帰国手続を合理化し、外国人に対する審査を充実させるため、顔認証技術による自動化ゲート、通称「顔認証ゲート」を導入した。

顔認証ゲートは、2017年10月に羽田空港における日本人の帰国手続において先行運用を開始し、2018年中には、成田空港、羽田空港、中部空港、関西空港及び福岡空港の上陸・出国各審査場に本格的に導入し、日本人の出帰国手続において運用している。

ウ トラストイド・トラベラー・プログラム（TTP）の導入

従来、自動化ゲートを利用できる外国人は、再入国許可を有する在留外国人に限られていたところ、2016年11月、トラストイド・トラベラー・プログラム（TTP）を導入し、在留資格「短期滞在」で入国しようとする外国人のうち、過去に一定回数以上の来日歴を有し、国内外の上場企業等に勤務するなど出入国在留管理上のリスクが低いと認められる者も、自動化ゲートを利用できるようにした。

なお、日米間の出入国審査の迅速化に資するため、米国のグローバル・エントリー・プログラム（GEP）に登録している米国人については、TTPの利用希望者登録の申請について要件の一部に適合することを要しないこととしている。

（2）現状の課題

観光は、我が国が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。

2016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の新たな目標値として、2020年までに4,000万人、2030年までに6,000万人が設定された。その後、2017年には約2,870万人の外国人旅行者が我が国を訪れ、2018年には約3,119万人となり、初めて3,000万人を突破した。

今後、急増する訪日外国人旅行者に対し円滑な入国審査手続を行う一方で、テロの未然防止等の水際対策を徹底するため、最新技術の積極的な導入等により業務の高度化を図り、出入国管理の厳格化と入国審査の円滑化の高度な次元での両立を実現していく必要がある。

(3) 対応策（今後の方針）

ア バイオカートの整備推進

2018年6月に観光立国推進閣僚会議において決定された「観光ビジョン実現プログラム2018」（観光ビジョンの実現に向けたアクション・プログラム2018）により、バイオカートの導入空港の拡大の必要性について検討が求められているところ、審査待ち時間や入国者数の状況を踏まえ、空港だけでなく海港を含め、必要性に応じた整備を推進していく。

イ 顔認証ゲートの整備推進

前述の「観光ビジョン実現プログラム2018」を踏まえ、既に日本人の出帰国手続において運用している顔認証ゲートを、観光等の目的で入国した外国人の出国手続にも活用し、更なる出入国審査業務の効率化を図っていくとともに、審査場の混雑状況等を踏まえて、必要に応じた整備を推

進していく。

ウ 2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会等への対応

2019年の金融・世界経済に関する首脳会合（G20）及びラグビーワールドカップ日本大会，2020年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会等，国内での大規模イベント開催の際には，相当数の関係者や観光客が来日すると予想されることから，バイオカートや顔認証ゲート等の機器を有効に活用するとともに，職員を機動的に配置する等により円滑かつ迅速な出入国手続を実施する。

また，国内外の関係機関と連携して情報収集や情報分析に努め，必要な情報を確実かつ迅速に審査の現場と共有するとともに，現場での関係行政機関との協力を一層緊密にして，徹底したテロ対策等の水際対策を講じていく。

エ 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，地域活性化を目的とする観光クルーズ船の誘致活動の活発化等により，我が国の海港に入港するクルーズ船の数や外国人旅客数が急増している。また，2016年3月に「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」において策定された「明日の日本を支える観光ビジョン」において，「訪日クルーズ旅客を2020年に500万人」との目標が掲げられており，政府全体の取組により，増加傾向は続くものと見込まれる。

こうした状況において，法務省では，2015年1月に導入された船舶観光上陸許可制度の運用等により，クルーズ船乗客の入国審査手続の迅速化を図っているところ，今後も，増加が見込まれるクルーズ船乗客に対し，同制度の円滑な運用に取り組んでいくとともに，公海上の外国籍船舶内での臨船審査等の更なる円滑化措置についても検討を行っていく。

オ その他の観光立国実現に資する取組

観光立国の実現に向け，「観光ビジョン実現プログラム2018」に盛

り込まれている、自動化ゲートによる審査対象の拡大、出入国記録カード及び在留資格認定証明書の電子化、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等について、引き続き検討を行っていく。

また、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）に関しては、バイオカート等各種施策の効果等を踏まえ、必要性について検討していく。

さらに、2018年6月に、内閣総理大臣を本部長とする健康・医療戦略推進本部の下に設置された「訪日外国人に対する適切な医療等の確保に関するワーキンググループ」において取りまとめられた「訪日外国人に対する適切な医療等の確保に向けた総合対策」を踏まえ、法務省では、入国時における旅行保険加入の促進策に取り組んでいるところ、厚生労働省を始めとする関係行政機関と協力して、医療費不払実績のある外国人の入国審査の厳格化策等の更なる対策を講じていく。

6 安全・安心な社会の実現に向けた水際対策及び不法滞在者対策等の推進

(1) これまでの主な取組

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、出入国在留管理行政が担う重要な使命である。

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。

その結果、2014年1月時点の不法残留者は、1993年の約30万人と比べ約80パーセント減少するなど問題の大幅な改善が図られたが、20

15年1月時点で増加に転じて以降は5年連続で増加しているなど、予断を許さない状況にある。

法務省では、2015年10月、出入国管理における情報収集及び分析の中核組織として、出入国管理インテリジェンス・センターを設置し、情報収集・情報分析機能を強化しているところ、2016年1月に航空会社からの乗客予約記録（PNR）の報告を電子的に受けることが可能となったことにより、法務省保有のその他の情報と合わせて高度な分析ができるようになり、その結果を空港等の地方出入国在留管理官署における水際対策等に活用している。

また、2016年10月からは、テロリスト等を入国審査時に確実に発見するため、上陸申請時に外国人から提供を受ける顔写真と、関係機関から提供される等したテロリスト等の顔画像との照合を実施している。

次に、国内の偽装滞在対策については、出入国管理インテリジェンス・センターにおいて、厚生労働省から提供される外国人雇用状況届出情報を活用するなどして、不法滞在者・偽装滞在者等を発見し、地方出入国在留管理官署における摘発等を支援している。

また、近年、在留資格に応じた活動を行わずに本邦での在留を継続する偽装滞在者の存在が問題となっていること等を踏まえ、2016年11月の入管法改正により、在留資格の取消事由を拡大し、2017年1月から運用を開始した。これにより、従前は在留資格に応じた活動を3か月以上行っていない場合に初めて在留資格の取消しが可能であったケースについて、現に在留資格に応じた活動を行っておらず、かつ、他の活動を行い又は行おうとして在留している場合（正当な理由がある場合を除く。）には在留資格を取り消すことが可能となった。

（2）現状の課題

2017年12月に、内閣官房長官を本部長とする「国際組織犯罪等・国

際テロ対策推進本部」において、「2020年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会等を見据えたテロ対策推進要綱」が取りまとめられ、政府が一丸となってテロ対策を強力に推進していくこととされた。法務省においても、国内での大規模イベントの開催を見据え、徹底したテロ対策を講じていく必要がある。

また、偽装滞在者対策については、違反事実が比較的確認しやすい不法残留とは異なり、在留資格と活動実態との不一致に関する立証等に困難を伴うため、綿密な調査によりこの種の事案の実態解明に努めるとともに、在留資格の取消手続を活用するなど、これらの者に対する対策を引き続き強化していく必要がある。

なお、偽装滞在者は、偽変造された在留カードを使用して正規在留者を装い、就労等を行っているものと考えられるため、在留カードの偽変造対策も強化していく必要がある。

さらに、退去強制令書が発付されているにもかかわらず、様々な理由により送還に応じない者の中で、収容が長期化する者の増加に伴い被収容者間のトラブル、職務執行への反抗等による被収容者処遇の困難化や被収容者の体調管理が問題となっていることから、これらの者の早期送還に向けた更なる取組とともに、長期収容をめぐる諸問題に適切に対応していく必要がある。

(3) 対応策（今後の方針）

ア テロリスト等の入国阻止に向けた厳格な出入国審査等水際対策の実施

① 個人識別情報を活用した上陸審査の効果的な運用の推進

2007年11月から実施している個人識別情報（指紋及び顔写真）を活用した入国審査により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2018年12月末までの間で計9,894人に上っている。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からすると、同制度の運用は、不法滞在者対策と

して相当の効果があつたものと考えられる。

また、前述のとおり、2016年10月からは、テロリスト等の顔画像と上陸申請時に提出される外国人旅行者の顔写真との照合を開始しており、入国審査における個人識別情報の活用は、一層効果的に行われるようになってきている。

今後も、関係機関との連携等により、テロリスト等の我が国にとって好ましくない外国人に係る個人識別情報の入手に努めるなど同制度の効果的な運用を推進し、最先端技術を活用して円滑な入国手続を実現しつつ、一層厳格な入国審査によりテロリスト等の入国を水際で確実に阻止していく。

② 関係機関との連携による情報を活用した水際対策の強化

国内外の関係機関との情報連携を強化し、出入国在留管理に有用な情報の収集を一層推進する。

また、法務省においては、航空会社から提供されるPNR等の情報を分析することにより、要注意人物を入国前に特定し、その入国を阻止する措置をとっているところ、引き続き、そのような情報活用を強化するとともに、問題のない外国人について円滑かつ迅速な入国審査を行っていく。

さらに、引き続き、国際刑事警察機構（ICPO）紛失・盗難旅券データベース検索システムの活用により、紛失・盗難旅券を行使するテロリスト等の入国を水際で確実に阻止していく。

③ パトロール等による不法入国者対策の強化

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、一部の地方出入国在留管理局には、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ところ

ろ、この機動班を積極的に活用し、海上保安庁や警察、税関等の関係機関とも連携を強化しながら、我が国の治安維持に努めていく。

また、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務しているところ、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。

さらに、成田空港等の主要空港において、直行通過区域でのパトロール活動を行い、不審者の監視や摘発を引き続き行っていく。

イ 国内に不法滞在・偽装滞在する者等への対策の推進

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、約7万人の不法残留者がおり、また、2020年に向けて訪日外国人旅行者数4,000万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、法務省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。

観光立国の実現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

新たな在留資格「特定技能」が創設され、在留外国人の更なる増加が見込まれる中、偽装滞在者の存在は、適正な出入国在留管理を行う上で看過できない問題であり、その対策は急務である。

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という問題がある。そのため、申請や届出によって法務省が把握する情報のほか、厚生労働省から提供される外国人雇用状況届出情報等関係機関から提供

される情報を一層効果的に集約して分析し、的確な在留管理に活用していく。

また、事実の調査に係る入国審査官及び入国警備官の権限を積極的に活用して、中長期在留者に関する正確な情報の継続的な把握に努め、退去強制手続や在留資格取消手続を執るべき者を把握した場合には、速やかにそれらの手続を執るなど、偽装滞在者対策を強力に推進していく。

さらに、在留カードの偽変造対策について、在留カードの真偽の判断方法に関する広報等の取組を一層強化していく。

③ 関係機関との連携の強化

不法滞在者・偽装滞在者対策を強力に推進するためには、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、地方出入国在留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。

さらに、外国人が自らの銀行口座を違法に他人に譲渡したり、それらの口座が他の犯罪に利用されたりする事案等も生じており、犯罪の未然防止の観点からも、金融庁等の関係機関と連携し、当該外国人や関係者への注意喚起等に努めていくとともに、防止策に関する検討を行っていく。

④ いわゆる送還忌避者への対応

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る。2013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始め、保安要員を活用した送還、被退去強制者が抱える事情を基にその優先度合いに留意した送還を実施していく。

さらに、被送還者の自発的な出国を促す手法として、送還日に係る事前告知の実施や、国際移住機関（IOM）の帰国支援プログラムの適用など、多角的な方策を推進していく。

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収容者については、上記各方策に加えて、実効性のある送還を実施するための新たな方策を検討していく。

⑤ 被収容者の適正な処遇及び迅速な送還の実施

被収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。収容施設等の適正な運営に関しては、2010年7月に、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収容所等視察委員会が設置されており、委員らが収容施設等の視察等を行い、意見を述べるなどし、被収容者に対する適切な処遇の実現につなげている。同委員会の意見を受け、これまでに、体調不良等があった際の外部病院への連行の可否について速やかに医療従事者の指示又は助言を求めることや、受動喫煙防止のため収容施設等の全面禁煙実施等の改善が図られているところ、引き続き、同委員会の意見も踏まえつつ、被収容者の処遇改善に努めていく。

被収容者のうち、退去強制令書が発付された者については、基本的に我が国から速やかに送還することによって収容を終わらせるべきであるが、人道上の観点から特別に配慮が必要な場合には、仮放免制度を弾力的に活用することにより、収容の長期化をできるだけ回避する必要がある。他方、様々な理由で送還に至らない者のうち、過去に犯罪行為により刑罰の適用を受けたことなどの理由から仮放免になじまない者は収容を継続することとなるため、結果として、送還を忌避し、収容が長期化することもあり得ることから、引き続き、看守勤務員による動静把握や専門家によるカウンセリングを通じて被収容者の心情

安定を図っていく。

ウ 出入国在留管理に関するインテリジェンス機能の強化

適正な出入国在留管理行政を遂行する上で、情報活用の重要性が増している。そこで、引き続き、出入国管理インテリジェンス・センターを中心として、出入国在留管理行政の遂行に有益と思われる情報を国内外の関係機関等から広く収集し分析するとともに、組織全体のインテリジェンス機能を強化するため、情報活用能力の高い職員を育成し、多角的な情報分析を行うことができるようにする。

これにより、出入国在留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、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ことを可能とし、出入国在留管理業務全般の更なる効率化を図っていく。

なお、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、前述のとおり、的確な在留管理のために在留外国人の在留状況や就労状況等の正確かつ確実な把握が一層重要となっていることを踏まえ、関係機関との情報連携を強化して、情報収集や情報の有効活用を図っていく。

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、2004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、2010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、2006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、2009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。

今後と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、在留特別許可に関する情報発信を、不法滞在者の出頭促進の観点からも適切に行っていく。

また、内外の諸情勢等も踏まえつつ、必要に応じ、「在留特別許可に係るガイドライン」の見直しも検討していく。

7 難民の適正かつ迅速な保護の推進

(1) これまでの主な取組

ア 難民認定制度の運用の見直し

難民認定制度については、近年の難民認定申請者数の急増や、我が国での就労や定住を目的としていると思われる濫用・誤用的な申請の存在により、案件全体の審査期間が長期化し、真の難民を迅速に保護する上で支障が生じていた。一方で、難民であるかどうかの認定判断の明確化なども課題とされていた。

そこで、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「難民認定制度に関する専門部会」から2014年12月に提出された報告書の提言を踏まえ、難民認定制度の運用を見直すこととし、2015年9月、「難民認定制度の運用の見直しの概要」として公表した。

見直しの内容は、①保護対象、認定判断及び手続の明確化、②難民認定

行政に係る体制・基盤の強化、③難民認定制度の濫用・誤用的な申請に対する適切な対応であり、これまでの主な取組は以下のとおりである。

① 保護対象、認定判断及び手続の明確化

2016年以降における難民認定者数等に係る報道発表において、難民と認定した事例、難民と認定しなかった事例及び人道配慮により在留許可を行った事例を公表して、それぞれ判断のポイントを明示している。

また、2017年3月から、親を伴わない年少者、重度の身体的障がいや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試行している。

② 難民認定行政に係る体制・基盤の強化

2015年以降、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の協力を得て管理者クラスを対象とした難民認定実務従事者管理者研修を実施しているほか、これまで定期的に行っている難民認定申請者の出身国情報に関する研修、事例研究等の実務研修についても、内容の充実を図るなどして難民調査官等の育成・能力向上に取り組んでいる。

また、2017年5月に出身国情報（COI）担当官を指名し、その後、複数の同担当官による体制を整え、UNHCRの協力の下、出身国情報等の収集や共有を強化している。

③ 難民認定制度の濫用・誤用的な申請に対する適切な対応

2015年9月から、真の難民の迅速かつ確実な保護のため、難民条約上の迫害理由に明らかに該当しない事情を主張する事案など難民認定制度の濫用・誤用的な申請については、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、迅速処理を行うとともに、濫用・誤用的な申請を繰り返

す再申請者への就労を認めない措置（以下「就労制限」という。）や在留を認めない措置（以下「在留制限」という。）を開始した。なお、申請の振分けに関しては、案件処理の適正性を確保する観点から、外部の専門家で構成される難民認定制度運用の見直し状況検証のための有識者会議（以下「有識者会議」という。）による検証を実施した。

イ 入管法施行規則の改正による制度の見直し

2017年6月、入管法施行規則の一部を改正する省令の施行により、法務大臣のみに認められていた難民の認定に係る権限等が地方入国管理局長に委任された。また、再申請用の難民認定申請書様式の新設により、案件の振分け及び就労制限や在留制限に係る判断を効率的に行い、案件処理過程の合理化を図った。

ウ 難民認定制度の運用の更なる見直し

2015年9月から実施してきた前述の就労制限や在留制限は、再申請の抑制に一定の効果を発揮したものの、依然として、初回申請者による濫用・誤用的な申請が急増しており、2014年に5,000人であった難民認定申請者数が、2017年には約4倍の1万9,629人と過去最高となり、真の難民の迅速な保護に支障を生じる事態となっていた。

そこで、真の難民の迅速な保護に支障を生じさせないようにするため、正規在留中に申請した者の在留資格「特定活動」に関する運用を含む難民認定制度の運用の更なる見直し（以下「運用の更なる見直し」という。）を行い、2018年1月から実施している。

具体的には、正規在留者が難民認定申請した場合、初回申請者には、案件を内容によって振り分ける期間（2か月以内）を設け、振分け結果を踏まえて、在留資格上の措置を執っている。そして、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しては、そのことが判明し次第、就労を認めることにより、これまでより早期に生活の安定が図れるように

している。

他方で、難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を申し立てるなど、濫用・誤用的な申請を行っている初回申請者や再申請者に対しては、在留制限を執り、また、本来の在留資格に該当する活動を行わなくなった後に難民認定申請を行った申請者に対しては、就労制限を執るなど、従前よりも厳格に対応している。

その結果、2018年の難民認定申請者数は1万493人と大幅に減少しており、濫用・誤用的申請の抑制につながった。

(2) 現状の課題

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、1982年に難民認定制度及び体制の整備を行い、2018年までに、難民認定者750人を庇護したほか、1978年から2005年末までに1万人を超えるインドシナ難民を、2010年から2018年までに174人の第三国定住難民を受け入れてきた。

近年急増してきた我が国での難民認定申請については、前述の運用の更なる見直しにより、2018年難民認定申請数は、急減する一方で、難民認定数は増加し、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といった目的に適う一定程度の効果を上げていると考えられる。

しかしながら、我が国での就労や退去強制による送還回避等を目的とすると思われる濫用・誤用的な申請が依然として相当数見受けられる状況にある。現行制度・運用上、どのような申立内容の申請でも受け付け、通常どおり調査・審査を行うこととされていること、何度でも再申請を行うことが可能であること、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。

また、世界で多くの難民認定申請者を生じさせているアフガニスタン、イラク、シリアの出身者の我が国での庇護の状況を見ると、欧州等の諸外国と

比べてもほぼ変わらないと考えられる一方で、全ての国籍を対象とした場合は、欧州等の諸外国に比べて低い。この点については、我が国では就労等を目的とする濫用・誤用的な申請が相当数含まれているという事情のほかに、難民認定の判断が厳しすぎるのではないか等の指摘もある。

こうした状況に対応するため、運用の更なる見直しの実施状況も踏まえつつ、引き続き、難民認定制度の適正化を推進し、真に庇護を必要とする者への迅速かつ確実な保護を図っていくことが必要である。

(3) 対応策（今後の方針）

ア 真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護のための取組

真に庇護を必要とする者の迅速かつ確実な保護を図るため、引き続き、保護対象の明確化を図るとともに、審査の質の更なる向上に取り組んでいくほか、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。

保護対象の明確化に関しては、諸外国での保護状況も参考として、引き続き、難民への該当性を的確に解釈することにより、真の難民の保護を図っていく。加えて、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。

審査の質の更なる向上については、よりの確な判断を行うため、引き続き、出身国情報担当官による難民認定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・共有の充実や、UNHCR等の関係機関の協力を得つつ研修の充実に取り組んでいく。また、前述の親を伴わない年少

者等に対するインタビューへの医師、カウンセラー、弁護士等の立会いの試行については、試行の実施状況を踏まえ、その後の運用等について検討を行っていく。

さらに、今後も様々なレベルでのUNHCRとの意見・情報交換による知見の共有等を通じ、難民認定行政に係る体制・基盤の一層の強化を図っていく。

適正・迅速な案件処理については、有識者会議委員からの意見等に基づく改善も図りつつ、2015年9月から実施している案件の振分けや濫用・誤用的申請に対する措置等を、引き続き的確に実施していくとともに、こうした取組の周知にも取り組んでいく。

これらの施策の効果を踏まえた上で、特に濫用・誤用的申請の抑制策については、更なる対策として、再申請事由に制限を設けることや、運用の更なる見直しの対象となっていない、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には送還停止効果に一定の例外を設けること等について、法制度・運用両面から更に検討を進めていく。

以上のほか、国際情勢を見極めながら、前述の「第6次出入国管理政策懇談会」等から提出された報告書上の提言内容の趣旨を十分に踏まえつつ、必要に応じて、体制、制度及び運用の見直し等について、検討を進めていく。

イ 第三国定住による難民の受入れ

我が国は、閣議了解等に基づき、2010年からパイロットケースとしてタイの難民キャンプからミャンマー難民の受入れを開始し、2015年からは、第三国定住による難民の受入れを本格実施に移行し、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

ができることとしている。2010年から2018年までに、合計44家族174人の第三国定住による難民を受け入れた。

引き続き第三国定住による難民の受入れを実施していくに当たり、受入れ対象の拡大の要否、拡大する場合の範囲等について検討を行うため、2018年10月、関係省庁及び有識者からなる「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、検討を進めているところである。

法務省としては、検討会での議論に積極的に参加するとともに、その検討結果を踏まえながら、今後とも、関係機関と連携し、円滑な受入れを進めていく。

8 その他

(1) 出入国在留管理体制の整備

出入国在留管理基本計画を着実に実施していくためには、出入国在留管理体制の充実が肝要である。近年、出入国在留管理行政に係る業務量が飛躍的に増大し、新たな外国人材の受入れに関する業務等の追加により、所管する業務の質、量いずれも大きく変化している。これらの業務を的確に遂行するとともに、新たに法務省が担うこととなった外国人の受入れ環境の整備に関する総合調整等の機能を果たすため、2019年4月1日、法務省の外局として、出入国在留管理庁が設置されたところである。

出入国在留管理庁には、長官、次長及び審議官2名が置かれているほか、出入国管理部と在留管理支援部の2部が設置されるなど、抜本的な組織体制の強化が図られた。また、定員は2019年度には546人の増となり、出入国在留管理庁は、5,432人の組織となった（うち本庁211人）。

今後も訪日外国人旅行者数や在留外国人数の増加が見込まれる中で、当庁には、出入国管理の厳格さを維持しつつ、迅速かつ円滑な出入国審査を実現することに加え、新たな外国人材の受入れに伴い、外国人の在留管理及び支

援を的確に行う必要があり、このような状況に適切に対応するため、出入国在留管理体制の整備を計画的に進めていく。

(2) 出入国在留管理行政の充実のための人材育成

出入国在留管理行政を的確に遂行していくためには、外国人の出入国管理及び在留管理の実務に精通した職員を育成するのみならず、広く外国人の社会生活に関わる行政分野に精通し、外国人が社会の一員として安定的に生活していくための環境整備のための施策を総合的に企画・立案できる人材を育成していく必要がある。

そのため、地方公共団体や民間部門との交流を一層活発化し、職員が幅広い知識や経験を醸成していくことができる体制や教育・訓練プログラムの導入を検討していく。

(3) 国際協力の更なる推進

出入国在留管理行政において、国際協力は必要不可欠である。外国の出入国在留管理当局や駐日外国公館との情報交換は、法務省がテロリストの上陸防止や偽変造文書の不正使用防止といった水際対策及び悪質な仲介事業者等を排除した技能実習生や特定技能外国人の円滑な受入れ等を進めていく上で欠かすことができない。

また、難民認定行政の適切な遂行のためにも、国際的な情勢の正確な把握は極めて重要である。

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、国際機関、諸外国の出入国在留管理当局や駐日外国公館との情報交換等を積極的に行っていく。

(4) 人身取引被害者等への配慮

出入国在留管理行政は、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等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り、被害者保護の観点から、今後とも適切な対応を行う。

(5) 永住許可の在り方の検討

近年、我が国に在留する外国人は増加しており、それに伴い、永住者として我が国に在留する外国人も増加し続けているところ、2018年12月に成立した入管法等改正法に係る参議院法務委員会の審議において、永住許可申請に対しては、厳格に審査を行うべきとの附帯決議がなされている。

今後も、我が国に在留する外国人が増加し続ける中で、入管法等改正法の附則規定に基づく2年後の見直しも見据え、在留活動に制限がなく、かつ、在留期間にも制限のない在留資格「永住者」について、その在り方を検討していく。