

出入国在留管理基本計画の策定と外国人の人権保障（一） － 中長期在留者の受入れ拡大をめぐる法比較的考察－

福 王 守*

Some Comparative Legal Observations on the new Basic Plan for Immigration Control (2019) in Japan through International law and Constitutional Law (1)

Mamoru FUKUOH*

問題の所在

I 出入国管理基本計画の推移

1. 第1次計画から第4次計画までの推移
2. 第5次出入国管理基本計画について（以上本号）

II 「出入国在留管理基本計画」に基づく人権保障の課題

1. 改正入管法等の施行と出入国在留管理基本計画の策定
2. 憲法および国際法に照らした人権保障の課題

小 結

問題の所在

2019年4月1日、改正「出入国管理及び難民認定法（入管法）」等が施行された。これに基づき、法務省は新たに「出入国在留管理基本計画」を策定した旨を、同月26日付で発表した¹。策定の理由について、出入国在留管理庁の設置等出入国在留管理行政を遂行する体制が刷新されたことなどを踏まえ、主要な課題と対応方針を整理する必要があると述べられている。

1992年に外国人の入国および在留管理の中長期指針となる、「出入国管理基本計画」が策定されて以来、2015年の第5次計画までの定期的な見直しを経た上で、今回の名称変更がなされた。2019年4月1日には、従来の「出入国管理

局」も「出入国在留管理庁」へと格上げされている。これら名称等の変更の背景には、近年特に深刻化している日本の労働力不足の問題がある。同時に、外国人に対する「在留管理」の強化という観点も示されている。本稿では、特に入管法改正と「出入国在留管理基本計画」策定の過程を確認しつつ、出入国管理と在留管理をめぐる外国人の人権保障について憲法および国際法の観点から法比較的な基礎検証を行うことを目的とする。

I 出入国管理基本計画の推移

1. 第1次計画から第4次計画までの推移

(1) 第1次出入国管理基本計画について

日本において「出入国管理基本計画」が策定された背景には、輸出関連を中心に80年代まで持続してきた経済成長に伴う、大量の外国人の入国と滞在の問題があった²。これに対処すべく、90年に入管法を改正した際、新設された入管法第61条の9において同計画の策定が明文化されたのである³。

日本に在留する外国人は、外国人の在留資格および在留期間を定めた同法第2条の2第1項

*人文学部 国際文化学科

に基づき、上陸許可を初めとした各在留資格をもって在留する。「在留資格」とは、外国人が日本に入国・在留して特定の社会的活動を行うことができる資格、または外国人が一定の身分・地位を有する者としての活動を行うことができる資格をいう⁴。具体的な在留資格の類型は、同法「別表第一」・「別表第二」の上欄に掲げられている⁵。このため、いわゆる外国人労働者（移住労働者）に関する在留資格には、一般に専門の技術や技能が必要とされてきた。他方、これらに当てはまらない、非熟練労働を含めたいわゆる「単純労働」を目的とした外国人の入国は基本的に認められてこなかった⁶。

しかし、1980年代後半のいわゆるバブル経済時代には、専門性という側面を問わず、広く外国人の労働力への期待が高まりつつあった。のみならず、近隣アジア諸国との強い経済格差は、国内における不法就労外国人をも急増させていた。このため、在留資格制度の整備、審査基準の透明性の確保および入国審査手続の簡易化と迅速化を図りつつ、不法就労者問題に対処する目的で90年に入管法改正がなされた⁷。同改正により、中長期に及ぶ外国人の入国および在留管理の指針となる、「出入国管理基本計画」が策定されることとなったのである⁸。

「第1次出入国管理計画」は、1992年6月に策定された⁹。「はじめに」では、当時の外国人の入国、在留および出国状況に照らした「各分野における外国人の受入れに関する政策とその運用や不法就労外国人問題への対応」の重要性の高まりに加え、「出入国の公正な管理」のための方向性を示す必要性に触れている。同計画は、「我が国の置かれている国際的地位を念頭に置いて、出入国管理行政を取り巻く環境の変化に的確に対応して円滑な人的交流の促進を図るための方策、外国人の受入問題と不法就労外国人問題への対応、国際貢献・国際協力の推

進の視点に立った出入国管理の在り方という現在直面している諸問題のうち特に重要と思われるものに重点を置いて、基本方針等を明らかにしようとするものである」。

「Ⅱ 出入国の基本方針」では、「1 総説」において受入れと排除という2つの基本方針が示されている¹⁰。すなわち、「今後の出入国管理においては、国際協調・国際交流の増進のために寄与することが重要であると同時に、我が国社会の健全な発展のために有益となるように外国人の適正な受入れの方式を確保していく必要がある」。そのために、「麻薬犯罪者のような犯罪者や不法就労者を排除することは、我が国社会の秩序を維持するために必要なことである」。その上で、日本の「出入国管理行政が直面する緊急かつ重要度の高い分野・問題」について、4点を主要な課題として捉えた。

第1は、円滑な人的交流の促進である。急増する出入国管理業務に対応しつつ、出入国審査業務と在留審査業務の合理化・迅速化を促進して行政サービスの向上に努める¹¹。第2は外国人労働者問題への対応である。入管法改正後に入国・在留する外国人の状況を的確に把握し、法の下で外国人労働者問題への適切な対応を図る¹²。第3は、我が国において技術等を修得する活動を行おうとする外国人の受入れの在り方である。開発途上国を中心とした国際社会への貢献や国際協力の推進という観点から、研修効果を一層高めるための方策を新制度の創設を含めて検討する¹³。第4は、不法就労外国人問題への対応である。「不法就労外国人等我が国社会の健全な発展を阻害する者について、その人権に配慮しつつも、厳正な方針・措置により、水際での入国の防止、不法就労の摘発及び定着化の防止を一層強化することである¹⁴。」

(2) 第2次・第3次・第4次計画について

「第2次出入国管理基本計画」は、2000年3月に策定された（法務省告示第119号¹⁵）。「Ⅰはじめに一社会の変化と出入国管理」によれば、「今後、我が国社会において日本人は外国人とどのように共存していくのかについて将来像を示すことが、出入国管理行政に求められるようになってきている」。また、第1次計画については、「『円滑な外国人の受入れ』と『好ましくない外国人の排除』の両施策を通じて、出入国管理行政は我が国社会の健全な発展と国際協調の進展に貢献するべきとの考えに立ち、『円滑な人的交流の促進』や『不法就労外国人問題への対応』を主たる課題とした」とし、第2次基本計画においても基本的方向性は変わらないことが示されている。ただし、社会状況の分析において、「通信・運輸手段の発達と経済システムの自由化の進行による『グローバル化』が顕著な現象」と捉え、柔軟な人材活用のニーズに応えうような円滑かつ適正な入国管理の必要性も唱えられている。また、「我が国社会は少子・高齢化の時代を迎えており」、これを社会の成熟仮定として受容して国内労働力確保等を進める一方で、「減少した人口あるいは労働力等を外部から補充することにより豊かさを維持してはどうかという考え方も社会にはある」。なお、「本計画は、当面5年の期間を想定して策定したものである」。

Ⅰおよび「Ⅱ 外国人の入国・在留をめぐる顕著な状況」を踏まえた「Ⅲ 出入国管理行政の主な課題と今後の方針」では、受入れと排除という、相反する姿勢の下で3つの方針と具体的な施策が示されている。第1は、国際化と社会のニーズに応える外国人受入れの円滑な実現である（Ⅲ-1）。グローバル化の時代を迎え、「産業構造や企業行動の変化の動きや社会の様々な分野や領域における交流を通じ

た国際的な相互理解の重要性を踏まえて、これまでよりも更に積極的に、社会のニーズに応じた、あるいは今後の我が国の国際的な発展に寄与する、外国人の円滑な受入れを行っていく必要が一層高まっていくと見られる¹⁶」。第2は、不法滞在者への現実的かつ効果的な対応である（Ⅲ-2）。これは、1との兼合いからも強調されており、「不法就労者の多くは不法就労に従事しており、不法就労者を放置しておくことは、これらの人々を不法就労させる事業主が我が国労働関係法規等を遵守しないことにより、人権上の問題を生じさせることともなるのである¹⁷」。第3は、その他の主要な課題として、(1)規制緩和と体制の整備による人的交流の円滑化、(2)国際協力の更なる推進、および(3)難民認定制度の適切な運用が挙げられている（Ⅲ-3¹⁸）。

「第3次出入国管理基本計画」は、2005年3月に策定された¹⁹。「Ⅰはじめに」では、第2次基本計画後の出入国管理行政に関連する状況の変化に触れている。すなわち、観光立国実現への取組みの必要性に加えて、高度人材を始めとした専門的、技術的分野における外国人労働者の一層の受入れなどの歓迎すべき外国人の受入れ促進が求められている。また、すでに減少しはじめていた生産年齢人口に加え、2006年をピークに総人口も減少するとの見込みから、人口減少時代における出入国管理行政の在り方を示す時期に来ている。一方、依然として高水準で推移する不法滞在者が社会面・治安面で問題化しており、平成20年（2008年）までの目標である不法滞在者の半減に向けて、これまでにない強力な対策を講じることが喫緊の課題である。特に、2001年9月の米国同時多発テロ事件を契機として、テロリスト等の国際間の移動を水際で阻止することも国内外の重要な課題である。なお、本計画は5年の期間を想定するとしつつも、「出入国管理行政を取り巻く今後の情

勢の変化に対応して、5年を経過する以前においても必要に応じて見直していくこととする。

I および「II 外国人の入国・在留をめぐる顕著な状況」を踏まえた「III 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」では、3つの方針と具体的な施策が示されている。第1は、我が国が必要とする外国人の円滑な受入れである(III-1)。現在積極的に受け入れている専門的、技術的分野の外国人の中でも、「世界で通用する専門的な知識や技術等を有する高度人材を始めとした我が国が特に必要とする外国人」は、国際競争力を強化する観点からもさらに円滑な受入れが必要である。その際には、社会保障制度に関する検討を含めた、外国人の住みやすい環境作りが必要である。具体的には、(1)専門的、技術的分野における外国人労働者の受入れの推進、(2)人口減少時代への対応、(3)観光等による国際交流の拡大、(4)留学生、就学生の適正な受入れ、(5)研修・技能実習制度の適正化、(6)長期にわたり我が国社会に在留する外国人への対応、(7)外国人の受入れのためのその他の課題が記されている²⁰。

第2は、強力な水際対策の推進及び不法滞在者の大幅な縮減を通じた我が国の治安を回復するための取組である。不法滞在者数は約24万人と推計されている中で、外国人犯罪の深刻化が進んでいることから、同滞在者の存在が外国人の犯罪の温床となっていると指摘されている。かかる状況に対処するため、2003年12月に犯罪対策閣僚会議で決定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」においても、今後5年間で不法滞在者を半減させることを目指している。また、テロリストを入国させない為の対策との関連から、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部にて2004年12月に決定した「テロの未然防止に関する行動計画」を踏まえ、一層強力な水際対策を推進していく²¹。また、第3のうち、

(3)新たな難民認定制度の適正な運用については、「難民審査参与員制度」の新設等を内容とする制度の見直しが行われた。同制度の運用によって、「難民を偽装する外国人を排除しつつ、真の難民を確実に庇護して国際社会における責任を果たしていく」。

「第4次出入国管理基本計画」は、2010年3月に策定された²²。「I 第4次出入国管理計画策定に当たって」では、第3次基本計画策定後の状況の変化につき4点に触れている。第1は、国内外の社会状況の変化である。少子高齢化の急速な進展の結果、生産年齢人口を中心に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、2008年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。第2は、不法滞在者等に係る状況の変化である。入国管理局による厳格な対策により不法滞在者数は着実に減少しているが、依然として相当数が存在する上に稼働先の拡散化等により効率的な摘発の実施等が困難になっている。また、偽装滞在者増加の懸念の他、テロリストや犯罪者等の水際の阻止も引き続き課題になっている。第3は、新たな在留管理制度の導入である。我が国における外国人の在留者数は年々増加するとともに、活動内容は多様化して定住化傾向も強くなりつつあるが、現行制度の下では住居実態の把握を十分に行えない状態であった。これに対処すべく、2009年の第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入管法等の改正法が成立した。第4は、難民問題である。近年の難民認定申請数の急増に伴って審査期間が長期化しており、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求められている。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り組みの基本方針を次のとおり定めるものである」とする。

I および「II 外国人の入国・在留等をめぐる状況」を踏まえた「III 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」では、4つの方針と具体的な施策が示されている²³。第1は、我が国社会に活力をもたらす外国人の円滑な受入れである。「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²⁴」。第2は、安心・安全な社会の実現に向けた不法滞在対策等の推進である。「我が国の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対策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り扱いを行っていく²⁵」。第3は、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である。「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・在留状況等を適切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、情報を活用した適切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要进行など、外国人の利便性の向上に努めていく²⁶」。第4は、難民の適正かつ迅速な庇護の推進である。「国際社会の一員として、難民の適正かつ神聖な庇護を推進していく²⁷」。なお、その他として、「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」が挙げられている。

2. 第5次出入国管理基本計画について

(1) 計画策定の背景

2015年9月15日、法務省は「第5次出入国管理基本計画」を公表した²⁸。その背景には、「アラブの春」と称された2011年における中東諸国の大きな体制変化に伴う、国内外の政情不安が挙げられる。特にシリアから大量の避難民の発生はヨーロッパにおける深刻な受入れ問題を生じさせていた。国際社会と比較した日本の対応の遅れに対し、国際世論からの強い批判がなされた。

「I 第5次出入国管理計画策定に当たって」では、第4次基本計画策定当時の状況について触れている²⁹。本格的な人口減少時代を迎えたことに加え、世界的な金融危機等による景気低迷のため、日本経済の活性化に資する外国人の積極的な受入が求められている。また、不法滞在者に対しては厳格な対策の実施によって人数的には減少傾向にあったものの、依然として存在する相当数への対策が求められている。さらに、新しい在留管理制度の施行を前にしてその適切な運用を通じた外国人との共生社会実現への貢献が求められている。2012年5月には高度人材ポイント制を導入し、7月には新たな在留管理制度として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し、市町村との情報連携により外国人住民に対する行政サービスを構築した。今後5年間の新たな課題として、2013年に訪日外国人旅行者数は1000万人に達成しており、2020年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けて、政府全体で2000万人時代の早期実現を目指した取組を行う。また、同大会関連の建設需要への対応と東日本大震災からの復興事業の一層の加速化のために、建設分野等での外国人の受入れの議論の活発化が予想される。さらに、不法残留者数は2015年に増加に転じた点、偽装滞在者問題の顕在化、制度

乱用的な難民認定申請等が挙げられる。

そして、「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」いる。こうした状況の中で、2014年12月には、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ている。同報告書を踏まえ、第5次計画は、「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」。

(2) 計画の方針

I および「II 外国人の入国・在留等をめぐる状況」を踏まえた「III 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」では、4つの方針と具体的な施策が示されている³⁰。第1は、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である。高度人材ポイント制は、学歴・収入・年齢等に照らして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。2014年12月の段階では2,453人にまで増加したが、まだ不十分であるとの指摘がなされていた。今後の方針として、「ア 経済成長に寄与する人材の受入れ」および「イ 留学生の適正な受入れの推進」が挙げられている。アについては、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、②高度人材外国人の受入れの推進および③緊急に対応が必要な分野等における外国人の受入れが挙げられている³¹。

第2は、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である。ここで必要とされる外国人については、第1方針のとおり、専門的・技術的に評価される分野を念頭に置いている。第3は、新たな技能実習制度の構築に向けた取組である。技能実習制度は、開発途上国への技能移転による国際貢献を目的としている。2009年の入管法改正により、技能実習生には入国当初より労働者としての法的保護が図られてきている。しかし、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。同制度が単純労働、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内容に見直しを行う必要がある。今後の方針として、「ア 技能実習制度の適正化のための措置」および「イ 制度本来の目的を踏まえた制度の拡充に係る見直し」が挙げられている。アについて、まずは技能修得という第一段階を確保すべく、技能実習修了時等に技能評価試験の受検を監理団体や実習実施機関に対して義務付ける等により効果測定を行う方向で見直す。また、監理団体の実習機関への監査体制を強化し、技能実習生の人権保護に向けた通報制度や人権侵害に対する罰則規定を設ける。イについて、同制度の実習期間は最大3年までであり、再度の実習は原則として認められていない。しかし、さらに高度な技能等の修得のためには不十分であることを理由に期間延長が要請されている。これに応えるべく、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。加えて、今後は対象職種の拡大も検討する³²。

第4は、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である。2012年7月、外国人登録制度は廃止されて新たな在留管理制度が導入された。これにより、法務大臣は中長期在留者に関する必要な情報を一元的

に把握できるようになった。同時に、外国人住民に係る住民基本台帳制度が導入され、中長期在留者等の外国人住民も住民基本台帳制度の適用対象となった。外国人との共生社会の実現に向けて、国のみならず地方公共団体による行政サービスの円滑化が不可欠となっている。今後の方針として、「ア 在留管理制度の的確な運用及びその見直し」および「外国人との共生社会の実現に向けた取組」が挙げられている。アについては、法務省と市区町村との連携強化に努めていくことが述べられている。イについては、受入れに係る議論のみならず、教育、社会保障、就業支援、住宅等といった受入れ後の地域「住民」としての観点からの検討も併せて行っていかなければならないとする。

第5は、観光立国実現に向けた取組である。「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」であり、世界の観光需要を取り込むことで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とする。2006年には観光立国推進基本法が制定され、2008年には観光庁の設置、2012年には観光立国推進基本計画が策定されている³³。今後の方針として、「ア 自動化ゲートの利用拡大」、「イ クルーズ船の外国人旅客にかかる入国審査手続の円滑化」および「ウ その他の観光立国実現に資する取組」が挙げられている。

第6は、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である。これまで、個人識別情報を活用した厳格な上陸審査を始めとした水際対策、警察と連携した2004年施行の出入国命令制度の活用、在留特別許可に係るガイドラインの策定等を実施してきた。その結果、1993年に最多であった約30万人の不法残留者数は、2014年には5万9,000人にまで減少した。ただし、ここ数年不法滞在者は小口・分散化し、入国者数の大幅な増加に伴って、

2015年1月時点で増加に転じた。さらに、近年では不正な在留資格を得た上で在留資格に該当しない不法就労を行うなどの、偽装滞在者に係る偽装態様が多様化しており、これらは違反事実の立証等に困難を伴っている。また、退去強制令書が発布されていても送還に応じない者の収容が長期化し、仮放免中の者が増加している。

今後の方針として、「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」、「イ 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進」、「ウ 出入国管理に関するインテリジェンス機能の強化」および「エ 在留特別許可の適正な運用」が挙げられている。アについては、①個人識別情報を活用した上陸審査の推進、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および③船舶等を使った不法入国への対策の強化が挙げられている³⁴。イについては、①積極的な摘発等の実施、②偽装滞在者対策の強化、③警察等捜査機関との連携の強化および④被収容者の適正な処遇及び迅速な送還の実施が挙げられている³⁵。

第7は、難民の適性かつ迅速な庇護の推進である。同計画によれば、「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して認識し」、難民条約（1981年）、難民の地位に関する議定書（1982年）に加入して整備を行い、2014年までに難民認定者633人を含む3,000人を庇護したほか、1978年から2005年末にかけて1万人を超えるインドシナ難民を受け入れてきた。近年の状況を見ると、難民人定数は、申請数や欧州等の諸外国の認定数に比べると少ない。その原因につき、「我が国と難民の出身国との歴史的関わりや、言語文化の相違、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、「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」と述べられている。

今後の方針として、「ア 適正かつ迅速な難民認定のための取組等」、「イ 第三国定住による難民の受入れ」が挙げられている。アについて、「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」ことが強調されている。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3号の2における「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、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、個別審査の上で特別在留許可をしているが、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、当面我が国での退避機会として在留許可を付与すべき対象を明確化することについて」検討していく³⁶。イについて、我が国は2010年から2014年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。2015年からは、一定の条件下で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同難民の親族を呼び寄せることができることとされた。

第8は、その他として「(1)出入国管理体制の整備」、「(2)国際協力のさらなる推進」、および「(3)人身取引被害者への配慮」が挙げられている。

以上をもって、出入国管理基本計画は「出入国在留管理基本計画」へと更新されることとなった。

注

¹ 法務省ホームページ「出入国在留管理基本計画の策定について」at http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri06_00140.html (2019年10月12日最終検索)。

² 拙稿「日本における長期不法滞在者の人権保障」『駒沢女子大学研究紀要16号』、2009年、146頁以下。

³ 第61条の9：法務大臣は、出入国の公正な管理を図るため、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（以下「出入国管理基本計画」という。）を定めるものとする。

② 出入国管理計画に定める事項は、次のとおりとする。

- 1 本邦に入国し、在留する外国人の状況に関する事項
- 2 外国人の入国及び在留の管理の指針となるべき事項
- 3 前2号に掲げるもののほか、外国人の入国及び在留の管理に関する施策に関し必要な事項

③ 法務大臣は、出入国管理基本計画を定めるにあたっては、あらかじめ、関係行政機関の長と協議するものとする。

④ 法務大臣は、出入国管理基本計画を定めたときは、遅滞なくその概要を公表するものとする。

⑤ 前二項の規定は、出入国管理基本計画の変更について準用する。

第61条の10：法務大臣は、出入国管理基本計画に基づいて、外国人の出入国を公正に管理しよう努めなければならない（星野英一・松尾浩也・塩野宏編『小六法（平成3年度版）』1990年、503頁）。

⁴ 畑野勇・倉島研二 他『外国人の法的地位』信山社、2000年、363頁以下。

⁵ 2019年10月現在、別表第一に掲げられた在留資格とは、外交、公用、教授、芸術、宗教、報道（以上別表第一の一）である。別表第一の二では、高度専門職、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能、技能

実習、特定技能である（総務省ホームページ「入国管理及び難民認定法（平成31年4月1日施行）」at https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=326CO0000000319（2019年10月15日最終検索））。

また、別表第二に掲げられた在留資格とは、永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者である。定住者については、「平成2年度法務省告示132号」によって、その要件が具体的に定められている。なお、日本人の血統をもつ「日系人」については次のような扱いとなる。日系2世は「日本人の配偶者等」に該当する。これは日本人を親として外国で出生した子で、日本国籍を保有しない者、および民法第817条の2に基づく特別養子をいう。また、日系3世は「定住者」に該当する。これは、日本人の子として出生した者の実子（孫）等をいう（山田録一・黒木忠正『よくわかる入管法』有斐閣、2006年、77頁以下）。

⁶ ただし、入管法別表第二の在留資格者については、在留中の活動に特別な制限がないため、単純労働に従事することは可能である。また、同別表第一の在留資格者についても、同法第19条2項に基づいて資格外活動の許可を法務大臣から得られた場合には、単純労働を行うことができる（山田録一・黒木忠正、前掲書、71頁）。

⁷ 畑野勇・倉島研二 他、前掲書、155頁以下。

⁸ 同時に、日系人に限っては在留資格による就労制限がなくなっている。これらが、日本の製造業に外国人労働者が根付く契機となったと指摘されている。90年代初頭のバブル経済の崩壊とともに、自動車や電気などの輸産業は業績を悪化させた結果、同業界は経営体制の合理化によって日系人を低賃金で大量に受け入れた（朝日新聞、2008年7月6日）。

なお、出入国管理計画策定の背景となる平成元年度入管法改正については、（高橋済「我が国の出入国管理及び難民認定法の沿革に関する一考察」『中央ロー・ジャーナル第12巻第4号』、2016年、86頁以下）参照。

⁹ 同論文88頁；「法務省告示第319号」『平成4年6月

8日付官報（号外78号）』、1992年、7頁以下。

¹⁰ 同告示、11頁以下。

¹¹ 1992年当時の見通しとして、地方空港の国際化の進行や新東京国際空港第二期工事の完成、関西国際空港の開港を控えており、外国人の出入国者数の増大、在留外国人人口の増大および全国分散化、外国人の在留活動の多様化等の状況が続くとの見込みが述べられている。

¹² 「専門的技術、技能又は知識を必要とする業務に従事しようとする者及び一般の日本人では代替することのできない外国の文化に基盤を有する思考又は感受性を必要とする業務に従事しようとする者の受入れは、…適切な在留管理が行われるならば、…我が国の経済及び社会の活性化や発展に資するものと考えられる」。こうした観点から、政府は「専門的技術等を必要とする業務に従事する労働者については可能な限り受け入れる方向で対処するが、いわゆる単純労働に従事する労働者については多様な角度から慎重に検討することを基本方針としている」。この方針に基づく平成元年の入管法改正により、「専門的技術、技能、知識をもって我が国で就労しようとする外国人」の受入れ拡大が図られている（同告示12頁）。

¹³ 「技術、技能等の移転をより効果的に行うという観点から、『研修』の基準についてその見直しを行うと共に、合わせて研修により一定水準以上の技術、技能等を研修した者を対象とする新制度の創設を検討する」。また、「入管法上の『研修』とは、諸外国に対する技術、技能等の移転や人材育成の手段として、我が国企業等に受け入れられる外国人が、技術、技能又は知識の習得を確実にできるよう、責任ある指導・管理体制の下で、研修実施計画に基づき、研修指導員の指導により、一定期間集中的に行われるもの」であり、労働者のように労働力の「対価として報酬を受けるため業務に従事するものではない（同告示13頁）」。

¹⁴ 「不法残留者等による不法就労は、我が国の出入国管理の根幹を成す留資格制度の根底を揺るがし、公正な出入国管理の秩序を乱す問題」であり、また「不

法就労外国人に対する人権侵害や搾取」問題の発生要因である。なお、「不法就労者対策の一方法として、あるいは不法就労外国人に対する人権保護の観点等からは、いわゆるアムネ스티（一定の基準に適合する不法就労外国人に対して、一定期間内に申請すれば、合法的な在留および就労を認める措置）の実施を求める意見もある」。しかし、これが不法就労活動を促すといった予想等により、その実施は不法就労外国人の減少には必ずしもつながらない（同告示14頁）。

¹⁵ 法務省ホームページ「出入国管理基本計画（第2次）」at http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press_000300-2_000300-2-2.html（2019年10月15日最終検索）。

¹⁶ 第1次計画の下では、「企業内転勤」の最長滞在制限期間5年の撤廃等が行われた。今後は、経済のグローバル化を踏まえ、情報通信分野等「その推進に関して内外の機運の高まりが見られる分野を中心として、…受入れの拡大について積極的に検討していくこととする」。また、第1次計画の下では、1993年に「研修により一定水準以上の技術等を修得した者を対象とする技能実習制度」が創設された。これは、学習としての研修終了後も同一企業等で雇用関係の下で更なる技術等の修得（技能実習）を行うものである。当初は2年以内であった滞在期間は、1997年4月より3年間へと延長された。研修から技能実習への移行する際、在留資格は「研修」から「特定活動」に変更される。また、研修と技能実習という異なる制度の混同を防ぐために、1999年に「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」が作成された。ただし、第2次計画策定時点において、技能実習移行可能職種が55種に限られており、農業、水産加工業、ホテル等の対象職種拡大を要望する声に応えるべく、検討を行っていく。

¹⁷ 第1次計画の下では、1993年より「偽変造文書鑑識技術の向上等厳格な上陸審査、摘発体制の強化、実態調査の充実、収容施設の拡充、護送送還体制の整備及び内外の関係機関との協力体制の確立等に努めてきた」。入管法上の措置においても、雇用主、ブローカー等を

取り締まる不法就労助長罪の新設（1989年改正）、集団密航に係る罪等の新設（1997年改正）、不法入国・不法上陸した後に引き続き不法に在留する者に対する不法在留罪の新設、および退去強制された後に再入国するまでの上陸拒否期間を1年から5年に伸長すること（1999年改正）等の対応がなされてきた。第2次計画では、「在留資格を有することなく我が国に事実上在留している外国人についてはこれを厳正に排除し、入管法違反者の減少を図ることを最大の目的と」した。その背景には、減少傾向だが依然として高水準である不法残留者数と不法就労期間の長期化、船舶による集団密航などにより不法に在留している不法入国者数の激増化等が挙げられる。これを踏まえ、1999年入管法改正で新設された不法滞在罪の実施と共に、積極的な摘発活動と総合的な不法就労対策を展開していく。なお、諸外国のようなアムネ스티政策は採らない。「これは、不法滞在者を一定の要件のもとに一律に合法化するものであり、あくまでも法秩序維持の例外措置であると考えられる」からである。よって、個別事案における法務大臣の在留特別許可等を通じて、「我が国社会とのつながりが十分に密接と認められる不法滞在者に対しては、これまで行ってきたように人道的な観点を十分に考慮し、適切に対応していくこととする」。

¹⁸ (1)については、社会システム全体にわたる規制緩和と推進の機運が背景にある。第1次画の下では、1994年の関西国際空港開港および地方空港の国際化に伴う審査体制の整備を始めとした各対応がなされた。入管法の措置においても、台湾護照を入管法上の有効な旅券とすること（1998年改正）、再入国許可に関する有効期間を、1年を超えない範囲内から3年を超えない範囲内に伸長すること（1999年改正）、在留期間の見直し措置の施行（同年10月）等の対応がなされてきた。これを踏まえ、第2次計画では、再入国許可の有効期間の伸長、在留期間の延長のような制度上の規制緩和措置の可能性について、継続的に検討していく。(2)について、第1次計画の下では、不法就労に関する国際的な人の移動に関する情報交換を諸外国の出入国管理行

政機関との間で積極的に協力推進してきた。第2次計画では、特に増加傾向にあった「集団密航、不法移民ブローカー、女性・児童の売買・取引等国際的犯罪組織の関与する事案に対し、人権保護の観点からも有効に対処するための国際的協力の枠組みの策定（国際組織犯罪条約及び議定書の作成等）」を喫緊の課題とする。(3)について、これまでの状況として「我が国は、難民に対する国際的保護の提供を我が国が国際社会で果たすべき重要な責務として認識し、難民条約（昭和56年条約第21号）及び議定書（昭和55年条約1号）に加入するとともに、必要な体制を整えてきた」。しかし、国際情勢の変化の中で地域紛争や各国国内情勢の不安定化に伴い、難民認定申請が増加傾向となり、難民認定制度に対する国際社会の関心も高まってきている。また、制度発足より1998年末までに1703人の申請があり、227人の認定と1,090人の不認定がなされている。不認定処分後に富む別な在留を認めた者は計156人に上っている。今後の方針として、難民認定制度の濫用の誘因を排除するためにも、迅速な案件の処理が必要である。

¹⁹ 前掲法務省ホームページ「第3次出入国管理基本計画」参照。

²⁰ (1)について、「基本的な対応」では、例えば長期出張者のように「現行の在留資格や上陸許可基準に該当しない者でも、専門的、技術的分野と評価できるもの」については、在留資格等の整備を行って積極的に受け入れたい。また、日本での滞在期間につき、日本の看護師国家資格を有する外国人看護師は研修目的で4年まで、日本の国家資格を有する外国人医師は研修目的で6年までとされているが、それらの緩和等を図っていききたい。なお、当時進められていたEPA（経済連携）締結協定についても、専門的、技術的分野と認められる分野のものについては円滑な受入れを積極的に図る。「高度人材の受入れ促進」では、当時一度の許可で与えられている在留期間が「外交・公用・永住者」を除き最長3年で毎回更新手続が必要であったが、経済、文化等様々な面で我が国に貢献している高度人材に関しては、1回の許可でより長期の在留期間を決定するこ

ととしたい。また、これとの関連から、永住許可要件を緩和して明確化と透明化を図る必要性がある。

(2)について、我が国の総人口は、国立社会保障・人口問題研究所の推計（中位推計）によれば、2006年に1億2,774万人でピークに達した後、2050年には約1億60万人になると予想されている。また、生産年齢人口は既に1995年の8,717万人をピークに減少に転じており、2050年には5,389万人にまで減少すると予想されている。これを外国人の受入れだけで補完しようとした場合、生産年齢人口のピークを維持するためには、ピーク時以降毎年65万人の外国人の受入れが必要とされているが、単なる量的な受入れによる補充は適切でない。

(5)について、在留資格「研修」による2004年の新規入国者数は7万人を超え、技能実習者数も2万人を超えていることから、研修・技能制度定着が定着している。一方で、研修生・技能実習生の失踪、不法残留問題や、研修手当・賃金の一部未払い問題の発生が起きている。

(6)について、長期にわたる在留外国人は、「地域社会との関わりを持つ住民であり、こうした生活者としての外国人への対応は、その増加に伴って一層重要となってきた。これらの外国人のうち、我が国に永住しようとする外国人に対しては、永住許可要件の明確化・透明化を図っていく」。また、住みやすい環境に向けて、「労働、教育、福祉にかかる支援施策等様々な分野の施策の連携が不可欠であり、このため、地方公共団体等の組織なども参考に、国全体としての方策を検討していく必要がある」。

²¹ (1)水際対策の推進として、バイオメトリクス（生体情報認証技術）を出入国審査に活用することが有効である。(5)効率的な退去強制手続き及び違反抑止のための制度の見直しについて、「出国命令制度の創設の意義は大きく、同制度の活用により既に我が国に潜在している不法滞在者の自主的な出頭を促していく」。不法滞在者の摘発については、「入管法第65条を活用するなどして、刑事手続から早期に退去強制手続へ移行させることによって効率的な退去強制手続をすすめるとともに、いわゆるリピーター等の悪質な不法滞在者に対

しては、警察棟に関係罰則の厳正な適用を要請する」。また、本邦での在留を希望して出頭する不法滞在者については、「違反調査、違反審査、口頭審理および法務大臣の採決までのいわゆる三審制」が採られている。これが行政側と出頭者側双方に大きな手続上の負担となっていることから、「違反事実を争わず在留特別許可を求める案件については、手続を簡素化する措置を検討していく」。さらに、単に失念により不法残留状態になってしまった場合には、やはり手続上の大きな負担となっていることから、「不法残留期間が短く、在留実態に問題がない案件については、上記の三審制の見直しと併せて、何らかの救済措置を検討していく」。なお、アムネ스티政策については、これが新たな「不法滞在者の流入および不法滞在の長期化を誘発する」ために採っておらず、「我が国社会とのつながりが深く、退去強制することが人道的な観点から問題が大きい場合には、在留を特別に許可している」。また、在留特別許可の許否判断は「法務大臣の広範な裁量によるものであり、個々の事案ごとに諸事情を総合的に考慮して決定するものであることから、明確な基準を策定することは困難である」が、判断の透明性を高めるために「在留を特別に許可する際のガイドラインについて、その策定の適否を含めて、今後検討していく」。

²² なお、2005年には刑法等の一部を改正する法律により入管法も改正されたため、第4次基本計画段階において、出入国管理基本計画の根拠規定であった入管法第61条の9は第61条の10へ、第61条の10は第61条の11へと改正されている（衆議院ホームページ「法律第六十六号（平一七・六・二二）」at http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16220050622066.htm（2019年10月15日検索）；前掲法務省ホームページ「第4次出入国管理計画」）。

²³ 前掲法務省ホームページ「第4次出入国管理基本計画の概要」参照。

²⁴ 具体的には、以下の施策が挙げられている。(1)は、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である。例えば、ポイント制を活用した優遇

制度の導入、歯科医師・看護師等の有資格者に対する就労年限制限の見直し、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の検討等が挙げられている。(2)は日系人の受入れ、(3)は国際交流の一層の推進、(4)は留学生の適正な受入れの推進である。(4)につき、「留学生30万人計画」の達成に向けた対応とともに、我が国企業への就職希望学生の在留資格変更手続の円滑化を推進するとする。(5)は、研修・技能実習制度の適正化への取組である。労働基準監督署等との連携を密にして技能実習生の保護を徹底すること、送出し機関の適正化に向けた審査や送出国への働きかけを強化すること等が述べられている。(6)は、外国人の受入れについての国民的議論の活発化であり、人口減少化時代における外国人の受入れに関して積極的に検討することが示されている。

²⁵ (1)は、厳格な出入国審査等の水際対策の推進である。個人識別情報を活用した上陸審査等が挙げられている。

(2)は、国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進である。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等が挙げられている。(3)は、被収容者処遇の一層の適正化に向けた取組である。入国者収容等視察委員会の活動等を通じた処遇の透明化・適正化が挙げられている。(4)は、在留特別許可の適正な運用である。在留特別許可の透明性の向上に向けた取組の推進等が挙げられている。

²⁶ (1)は、情報を活用した適正な在留管理の実現である。(2)は、外国人との共生社会の実現に向けた取組である。

²⁷ (1)は、適正かつ迅速な難民認定のための取組である。「難民等の法的地位の早期安定化及び難民認定制度の公平性・中立性の確保」が挙げられている。(2)は、第三国定住による難民の受入れである。パイロットケースの実施とともに今後の在り方を検討するとされている。

²⁸ 前掲法務省ホームページ「第5次出入国管理基本計画」、「第5次出入国管理基本計画の概要」参照。

²⁹ 同計画、3頁。

³⁰ 同計画、16頁以下。

³¹ ①につき、高齢化の急速化と介護に対する要請に触

れている。ただし、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）に基づき、外国人介護福祉士候補者等を受入れてきたものの、これは経済連携強化の観点からの特例措置であって介護分野の労働力不足への対応措置ではないとしている。なお、2014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。^②につき、2014年6月成立の「平成26年度改正入管法」において新たな在留資格「高度専門職」が創設され、翌年4月から施行されている。^③につき、2014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、東日本大震災の復興および東京オリンピック・パラリンピック大会関連の建設需要に対応すべく、緊急かつ時限的措置として建設分野での即戦力となりうる外国人の受入実施が決定した。

³² 現行法上、団体監理型の技能実習生の受入人数枠は、常勤職員数50人以下の実習実施機関は一律3人まで、51人以上100人以下の実習機関は6人までとされていた。技能実習制度は、研修制度の定着を踏まえて2003年に導入された。当初17種であった対象業種は、2015年には71種にまで拡大してきている（同計画、23頁）。

³³ その結果、2013年には2003年以来の政府目標であった訪日外国人旅行者数1,000万人を初めて突破した（同計画、25頁）。

³⁴ ①について、2007年11月より入国管理局は個人識別情報（指紋及び顔写真）を活用した上陸審査を実施している。これにより、2014年12月末までに5,219人の上陸を阻止することができたと述べられている。②について、2014年改正入管法により、航空会社等に乗客予約記録（PNR）の報告が求められる旨の規定が設けられ、より多くの情報を当該旅客の入国前に入手できるようになったと記されている。

³⁵ ②について、2012年7月に導入された新たな在留管理制度により、中長期在留者は居住地や所属機関等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が実施できるこ

ととなっている。④について、「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」と述べられている。2010年7月には、法務関係者、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、非収容者の適切な環境整備につなげているとされる。

³⁶ また、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等との連携による研修の充実・強化により、難民調査官の調査技術の向上等の専門的人材の育成を行っていくとする（同計画、32頁）。

