

人道的配慮と在留特別許可 (二) — 出入国在留管理基本計画と在留許可をめぐって —

福 王 守*

Humanitarian Considerations for the Special Permission to Stay in Japan through the Basic Plan for Immigration Control (2)

Mamoru FUKUOH*

はじめに

I 人間の尊厳と人道的配慮

1. 人間の尊厳と人道的配慮
2. 日本における外国人の在留許可 (28号)

II 人道的配慮と在留特別許可

1. 出入国管理基本計画において
2. 出入国在留管理基本計画において (本号)

III 人道的配慮の評価と課題

1. 在留特別許可における人道的配慮の評価
2. 国際人権保障規準に照らした課題

結びにかえて

II 人道的配慮と在留特別許可

日本における在留許可のうち、特に人間の尊厳との関わりから問題となるのが「在留特別許可」の基準としての人道的配慮である。法務大臣による在留特別許可が与えられる際の人道的配慮の観点とは、どのように形成されてきたのか。これについては、入管法の実施に沿って法務省で策定されてきた「出入国管理基本計画」およびその後継の「出入国在留管理基本計画」の文言の推移から一定程度窺うことができる。以下、各基本計画における人道的配慮について概観す

る⁵⁷。

1. 出入国管理基本計画において

(1) 第1次出入国管理基本計画策定まで

「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1980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⁵⁸。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ている⁵⁹。既述の通り、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」を目的とした入国は基本的に認められてこなかった。しかし、80年代後半のいわゆるバブル経済期においては、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。また、近隣アジア諸国との経済格差の拡大により、国内における不法就労外国人も急増していたのである。このため、在留資格制度の整備、審査基準の透明性確保および入国審査手続の簡易迅速化を図りつつ、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⁶⁰。

*人間総合学群 人間文化学類

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」が策定されるに至った⁶¹。

「第1次出入国管理基本計画」は、1992年6月に策定された⁶²。「はじめに」によれば、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⁶³。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。

特に、第4番目の課題として不法就労外国人問題への対応が示されている。それは、「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」。「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在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とする。また、難民問題への対応についても、「難民条約等の適用を受ける難民には当たらない者により、人道主義に立脚する本来の難民を保護するための制度が悪用されるという現象も世界各地で発生しつつある」と指摘し、偽装難民への警戒が強調されている⁶⁴。

したがって、上記内容に照らした第1次出入国管理計画の趣旨から、今日の在留特別許可に通じる人道的配慮を窺うことは難しい。

（2）第2次・第3次・第4次計画において

「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⁶⁵）。「Ⅰ はじめに—社会の変化と出入国管理」によれば、第2次基本計画においても基本的方向性は第1次基本計画と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『グローバリゼーション』が顕著な現象」であると捉え、柔軟な人材活用のニーズに応える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」、これを社会の成熟過程として受容し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」。

「Ⅲ 出入国管理行政の主な課題と今後の方

針」では、第1次基本計画と同様に、受入れと排除という姿勢の下で3つの方針と具体的な施策が示されている。方針の第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との兼ね合いからも強調されており、「不法者滞在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⁶⁶」。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-3⁶⁷)。

人道的配慮という点では、以下の言及がみられる。本計画においても、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。その一方で、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中心に考慮し、適切に対応していくこととする」。この点において、人道的な配慮に関する明示的な表記を確認することができる。

「第3次出入国管理基本計画」は、2005年3月に策定された⁶⁸。「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。他方、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とされた。

「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。方針の第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。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⁶⁹。また、第3方針のうち、(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」。

なお、人道的配慮に関連して、以下の言及がなされている。アムネ스티政策については、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」という理由からこれを採って

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」。

「第4次出入国管理基本計画」は、2010年3月に策定された⁷⁰。「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⁷¹。その第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での阻止も引き続き課題になっている。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⁷²。方針の第2は、安心・安全な社会の実現に向けた不法滞在者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者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⁷³。」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、難民の適正かつ迅速な庇護を推進していく⁷⁴」。すなわち、「我が国は、難民の受入れを国際社会において果たすべき重要な責務と認識し、昭和56年に『難民の地位に関する条約』（以下『難民条約』という。）に、次いで同57年には『難民の地位に関する議定書』に順次加入するとともに、難民認定手続に係る必要な体制を整えてきた。平成17年5月には難民審査参与員制度を新設し、法務大臣は、難民不認定処分等に係る異議申立てに対する決定に当たっては、国際情勢等に知見を有する外部有識者である難民審査参与員の意見を聴かなければならないこととして、難民認定制度の公正性・中立性を図っている⁷⁵」。

また、人道的配慮については以下の表記がなされている。これまでも「難民として認定されなかった者についても、例えば本国の状況等により帰国が困難である者又は日本で在留を認めるべき特別な事情がある者に対しては、当該事情を個々に考慮した上で、人道的な配慮が必要な場合には、我が国への在留を特別に認めているところであり、平成21年には過去最高の501人の在留を認めている⁷⁶。これを踏まえ、「(1) 適正かつ迅速な難民認定のための取組」として、次の表記がなされている。すなわち「難民条約等に規定する難民には該当しない申請者についても、例えば本国の状況等により帰国が困難である者又は日本で在留を認めるべき特別な事情がある者に対しては、当該事情を個々に考慮した上で、人道的な配慮が必要な場合には、我が国への在留を特別に認めているところであり、

今後とも申請者の置かれた立場等に十分に配慮した対応を行っていく⁷⁷⁾。

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。これを受けて、2012年7月には、外国人登録制度の廃止とともに「新しい在留管理制度」が導入されている。これは、外国人の適正な在留の確保に資するため、我が国に在留資格をもって中長期間在留する外国人を対象として、法務大臣がその在留状況を継続的に把握する制度であるとされた⁷⁸⁾。

(3) 第5次出入国管理基本計画

2015年9月、法務省は「第5次出入国管理基本計画」を公表した⁷⁹⁾。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。日本は、国際社会と比較した対応の遅れにつき批判を受けた。

「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⁸⁰⁾。その上で今後5年間の新たな課題としては、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。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。他方で、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、制度濫用的な難民認定申請等が課題として挙げられる。

「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」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次基本計画は、「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」。

その上で、「III 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」と具体的な施策が示されている⁸¹⁾。その第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、外国人登録制度が廃止されて新たな在留管理制度が導入されたことにより、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、「A 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。A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。I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⁸²。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日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⁸³。

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、難民の受け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け入れ」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⁸⁴。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された。

2. 出入国在留管理基本計画において

(1) 2018年入管法および法務省設置法の改正

第5次基本計画策定後、2018年に政府はさらに入出国管理体制の改革を実施すべく入管法の改正に着手した。同年11月、「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案」が内閣より第197回臨時国会（衆議院）に提出された。提出「理由」によれば、主たる目的は「人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野に属する技能を有する外国人の受入れを図るため」である。新たな在留資格制度を設け、制度運用に関する基本方針及び分野別運用方針の策定、本邦の公私の機関との雇用に関する契約並びに当該機関が行う支援等に関する規定を整備する他、「外国人の出入国及び在留の公正な管理に関する施策を総合的に推進するため、法務省の外局として出入国在留管理庁を新設する必要がある⁸⁵⁾」。同年12月、同案は修正の後に可決され、「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」として公布されている（平成30年法律第102号⁸⁶⁾。

同法改正の「概要」には、第1に「新たな外国人受入れのための在留資格の創設」、第2に「法務省の任務の改正」および第3に「出入国在留管理庁の設置」が挙げられている。第1について、「1 在留資格『特定技能1号』『特定技能2号』の創設」が注目される（入管法第2条の5、別表の第1の2）。特定技能第1号とは、「不足する人材の確保を図るべき産業の分野に属する相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格」である。第2号とは、「同分野に熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格」である⁸⁷⁾。第2について、「法務省の任務のうち、出入国管理に関する部分を『出入国の公正な管理』から『出入国及び在留の公正な管理』に変更する」とされた（法務省設置法第3

条⁸⁸⁾。第3について、(1) 法務省の外局として「出入国在留管理庁」を設置し（同法第26条）、同庁の長を出入国在留管理庁長官とする（第27条）。(2) 出入国在留管理庁の任務については、出入国及び外国人の在留の公正な管理を図ること（第28条1項）、および同項の任務に関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けること（同条第2項）とする。(3) 法務省の地方分局である地方入国管理局を地方出入国在留管理局とし、出入国在留管理庁の地方支分局として設置する（第31条）。こうして、改正入管法及び改正法務省設置法は2019年4月1日に施行された。

(2) 出入国在留管理基本計画

ここにおいて、「出入国管理基本計画」は「出入国在留管理基本計画」に改められるに至った（入管法第61条の10）。同条によれば、「法務大臣は、出入国および在留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「出入国在留管理基本計画」という。）を定めるものとする」。また、第61条の11によれば、「法務大臣は、出入国在留管理基本計画に基づいて、外国人の出入国及び在留を公正に管理するよう努めなければならない」。

新たな計画の構成自体は、従来の出入国管理計画をほぼ踏襲している⁸⁹⁾。「I 出入国在留管理基本計画策定に当たって」によれば、2015年の第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ている⁹⁰⁾。具体的には、①深刻な人手不足対策としての在留資格「特定技能の新設」、②外国人材の受入・共生のための総合的対策の策定及び法務省による総合調整機能の下での施策推進体制の構築、③出入国在留管理庁の設置による体制整備および④技能実習生の保護等を目的とする

技能実習法の施行が挙げられている⁹¹。

さらに、2018年12月の「外国人の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」で取りまとめられた「外国人材の受入・共生のための総合的対応策」の関係施策の着実な実行の必要性にも触れられている。すなわち、「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、出入国管理行政の重要な機能と位置付けられた」。これを「新しい入国管理行政」とする。

よって、「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項に基づき、在留資格「特定技能」制度の在り方を検討することを踏まえ、本計画の想定期間は2年程度とされた⁹²。

次に、Ⅲ 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」によれば、我が国の経済は、2012年11月を底に緩やかな経済回復が進んでおり、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。その一方で、急速な少子高齢化と人口減少が進んでいる。訪日外国人は近年急増し、アジア諸国の経済成長を背景に同地域からの訪日外国人旅行者数が大きく伸びている。他方、依然として世界各地で紛争やテロが発生して法人が被害を受ける事案も生じていることから、これらの脅威に備える必要がある。これらを踏まえ、本計画では、出入国管理行政が取組

む6つの基本方針が掲げられた。方針の第5は「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に対する対策を強化していくこと」であり、また第6は「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」である。

第5について、「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」。(1) これまでの主な取組として、個人識別情報を活用した水際対策、警察と連携した積極的摘発、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等が挙げられている。ただし、不法残留者は2015年1月時点で増加に転じて以降、5年連続で増加している。2016年10月からは、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テロリスト等の顔写真との照合を実施している⁹³。

(2) 現状の課題に基づく(3) 対応策としては、「ア テロリスト等の入国阻止に向けた厳格な入国審査等水際対策の実施」、「イ 国内に不法滞在・偽装滞在する者等への対策の推進」、「ウ 出入国管理に関するインテリジェンス機能の強化」、「エ 在留特別許可の適切な運用」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効果的な運用の推進、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パトロール等による不法入国者対策の強化、が挙げられている。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関係機関との連携の強化、④いわゆる送還忌避者への対応および⑤被收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⁹⁴。エについて、「在留特別許可は、法務大臣の裁

量的な処分であり、その諾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和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」とする。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年以降に法務省は「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」を随時公表している⁹⁵。

第6について、(1) これまでの主な取組として、「ア 難民認定制度の運用の見直し」、「イ 入管法施行規則の改正による制度の見直し」および「ウ 難民認定制度の運用の更なる見直し」が挙げられている。アについて、「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、我が国での就労や永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、難民認定判断の明確化なども課題とされていた。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受け、2015年9月に法務省は「難民認定制度の運用の見直しの概要」を公表した⁹⁶。イについて、2017年6月の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。ウについて、真の難民の迅速な保護に支障を生じさせないように、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を行い、2018年1月から実施している。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⁹⁷。

(2) 現状の課題において、初めに「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年に難民認定制度および体制の整備を行い」と記されている⁹⁸。しかし、「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」。また、全ての国籍を対象とした難民認定申請者の庇護の状況は、欧州等の諸外国と比べて低い。これに基づく(3) 対応策としては、「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」および「イ 第三国定住による難民の受入れ」が挙げられている。アについては、主に保護対象の明確化、審査の質の更なる向上および適正・迅速な案件処理が挙げられている。保護対象の明確化に関しては、難民条約上の難民に該当せず人道上的配慮が必要と認められる者への在留特別許可を行うとともに、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とする。イについて、2010年からタイの難民キャンプからミャンマー難民の試験的受入れを開始した。2015年からは、第三国定住による難民受入れの本格実施に移行した⁹⁹。引き続き受入れを実施していくに当たり、2018年10月に「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。

注

⁹⁷ 拙稿「出入国在留管理基本計画の策定と外国人の人権保障(一)」『駒沢女子大学研究紀要第26号』2019年、5頁以下。

⁹⁸ 拙稿、前掲駒沢女子大学研究紀要第16号掲載論文、146頁以下。

⁹⁹ 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するよう努めなければならない（星野英一・松尾浩也・塩野宏編代『小六法（平成3年版）』（有斐閣、1990年）503頁）。

⁶⁰ 畑野勇・倉島研二 他、前掲書、155頁以下。

⁶¹ 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。

⁶² 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。

⁶³ 同告示、11頁以下。

⁶⁴ 同告示、14頁。

⁶⁵ 法務省ホームページ「出入国管理基本計画（第2次）」

https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/nyukan_nyukan40.html（2022年10月19日最終検索）。

⁶⁶ 第1次計画の下では、1993年より「義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。

⁶⁷ (1)については、社会システム全体にわたる規制緩和推進の機運が背景にある。第1次計画の下では、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、難民人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。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。

⁶⁸ 法務省ホームページ「第3次出入国管理基本計画」（2022年10月19日最終検索）。

⁶⁹ (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、警察等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、「違反事実を争わずに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」。

⁷⁰ 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）」http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16220050622066.htm（2019年10月15日検索））。

⁷¹ 法務省ホームページ「第4次出入国管理計画（本文）」<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002580.pdf>（2022年9月6日最終検索）1-2頁。

⁷² 法務省ホームページ「第4次出入国管理基本計画の概要」。

⁷³ (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、被收容者処遇の一層の適正化に向けた取組である。入国者收容等観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（法務省ホームページ、前掲第4次出入国管理計画（本文）、23頁以下）。

なお、(4) については一定の人道配慮が示されている。すなわち、「入管法上、法務大臣に法違反者に対し在留を特別に許可する権限が与えられているが、その判断は、個々の事案ごとに、在留を希望する理由、家族状況、素行、内外の諸情勢、人道的な配慮の必要性、さらには他の不法滞在者に与える影響等の諸事情を総合的に考慮して決定されている。出入国管理行政においては、これまで、在留特別許可の透明性と予見可能

性を確保する観点から、『在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例について』の公表（平成16年以降随時実施）、『在留特別許可に係るガイドライン』の策定・公表（平成18年10月策定、平成21年7月改定）といった措置を講じているが、今後とも、透明性の向上、適正な運用の確保等に更に取り組み、在留特別許可を受けられる可能性のある者の一層の出頭を促し、在留特別許可の対象となり得るものについてはこれを適正に許可し、その法的地位の早期安定化を図っていく（同26頁）。この点は、（拙稿、前掲駒沢女子大学研究紀要第16号、150頁以下）参照。

⁷⁴ (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。

⁷⁵ 法務省ホームページ、前掲第4次出入国管理計画（本文）、29頁。

⁷⁶ 同計画（本文）、16頁。

⁷⁷ 同計画（本文）、29-30頁。

⁷⁸ 「中長期滞在者」とは、2012年7月に外国人登録制度の廃止とともに導入された新たな在留管理制度における資格である。出入国管理局によれば、「中長期滞在者」とは入管法上の在留資格をもって我が国に中長期間在留する外国人として、次の①～⑥のいずれにもあてはまらない人をいう。

- ① 「3月」以下の在留期間が決定された人
- ② 「短期滞在」の在留資格が決定された人
- ③ 「外交」又は「公用」の在留資格が決定された人
- ④ ①から③の外国人に準じるものとして法務省令で定める人
- ⑤ 特別永住者
- ⑥ 在留資格を有しない人

なお、⑥に関して、従来の外国人登録制度では不法滞在者についても登録の対象となっていたが、新しい在留管理制度においては対象とされなくなった（法務

省出入国管理局ホームページ「2012年7月9日（月）から新しい在留管理制度がスタート！」https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/newimmiact_1_index.html（2022年10月17日）最終検索）。

⁷⁹ 前掲法務省ホームページ「第5次出入国管理基本計画の概要」、「第5次出入国管理基本計画」参照。

⁸⁰ 同計画、3頁。

⁸¹ 同計画、16頁以下。

⁸² ①について、2007年11月より出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される。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される。

⁸³ 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」。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收容所等視察委員会が設置され、非收容者の適切な環境整備につなげているとされる。

⁸⁴ 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）。

⁸⁵ 法務省ホームページ「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案」http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00017.html（2019年10月10日検索）。

⁸⁶ 出入国在留管理庁ホームページ「入管法及び法務省設置法改正について」http://www.immi-moj.go.jp/hourei/h30_kaisei.html（2019年10月11日最終検索）；衆

議院ホームページ「議案審議経過情報（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案）」http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DC9E2A.htm。

⁸⁷ 出入国在留管理庁ホームページ「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の概要について」<https://www.moj.go.jp/isa/content/930001399.pdf>（2022年10月19日最終検索）

⁸⁸ 総務省ホームページ「法務省設置法」https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=411AC0000000093（2020年10月19日最終検索）。

⁸⁹ 法務省ホームページ「出入国在留管理基本計画（本文）」<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002144.pdf>（2022年10月19日最終検索）

⁹⁰ 同計画、2頁。

⁹¹ 法務省ホームページ「出入国在留管理基本計画の概要」<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002143.pdf>（2022年10月19日最終検索）

⁹² 法務省ホームページ、前掲出入国在留管理計画（本文）、4頁。

⁹³ 在留資格に応じた活動を行わずに在留を継続する偽装滞在者に対しては、2016年の入管法改正により在留資格の取消事由を拡大し、17年1月から運用を開始した（同計画、49-50頁）。

⁹⁴ ⑤について、「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」。2010年7月には法曹関係者、医療関係者等外部の委員による「入国者收容等監視委員会」設置され、被收容者に対する適切な処遇の実現につなげている。また、被收容者で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收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、收容の長期化をできるだけ回避する必要がある」。

⁹⁵ 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、09年7月に改訂している。これ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に、6か国語に翻訳してホームページ上に掲載している（同計画、56-57頁）。

⁹⁶ 見直しの内容は、①保護対象、認定判断および手続の明確化、②難民認定行政に係る体制・基盤の強化、④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る。②については2015年以降、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の協力を得ている（同計画、57-58頁）。

⁹⁷ 正規滞在者が難民認定申請した場合、初回申請者には2か月以内の案件の振り分け期間を設け、その結果を踏まえて在留資格上の措置を執っている。真に庇護が必要なことが判明した者に対しては就労を認める。他方、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は在留制限を執り、また本来の在留資格該当活動を行わなくなった後に難民認定申請を行った者に対しては就労制限を執っている（同計画、59-60頁）。

⁹⁸ 我が国は2018年までに750人の難民認定者を庇護し、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受入れ、2010年から2018年までに174人の第三国定住難民を受入れてきた（同計画、60-61頁）。

⁹⁹ 同計画、62-63頁。

