

平成 18 年 1 月 17 日

近畿管区行政評価局

（局長：田代喜啓^{よしひろ}）

「新たに来日した外国人の在留対策 に関する行政評価・監視」の結果

＜評価・監視結果に基づく通知＞

「行政評価・監視」は、総務省が行う評価活動の一つで、行政の運営全般を対象として、主として合規性、適正性、能率性、有効性、効率性等の観点から評価を行い、行政運営の改善を推進するものです。

本行政評価・監視は、総務省近畿管区行政評価局が独自に企画し、平成17年7月から11月にかけて実地に調査した結果に基づき、法務省大阪入国管理局に対して平成18年1月18日に改善意見を通知するものです。

調査の概略

調査実施の背景

我が国においては、外国人入国者数（平成 16 年）が 676 万人、在留者（外国人登録者）数（平成 16 年末現在）が 197 万人といずれも過去最高となっており、今後とも増加が見込まれる。在留者については、従来多数を占めてきたいわゆる「特別永住者」は 24 パーセントにとどまっており、「新たに来日した外国人」（※）がその大半を占めている。大阪入国管理局管内においては、歴史的な経緯から特別永住者が在留者の 55 パーセントと依然多数を占めているものの、帰化等により年々その比率は小さくなっており、新たに来日した外国人が、就学、就労等多様な活動を行っている状況にある。

一方、在留資格を偽って行う不法就労等、外国人の不法滞在は社会面・治安面で問題となっている。政府は、平成 15 年 12 月の犯罪対策閣僚会議決定において、平成 20 年までに不法滞在者を半減するとの目標を掲げるとともに、法務省では、このような社会状況の変化に対し、出入国管理行政の施策の基本となるべき事項を内外に示し、的確に対応するため、平成 17 年 3 月、「第 3 次出入国管理基本計画」を策定した。

首都圏に次いで外国人の入国者、在留者が多い近畿圏においても、入国者数（平成 16 年）132 万人、在留者数（平成 16 年末時点）42 万人に上っており、外国人の適正な入国及び在留管理が求められている。

この行政評価・監視は、新来外国人の入国及び在留管理の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

※ 在日韓国・朝鮮人を中心とする「特別永住者」を除く外国人を指す。

○ 調査対象機関

- ・ 大阪入国管理局、大阪入国管理局神戸支局、大阪入国管理局大津・京都・天王寺の各出張所（関連調査対象機関）
- ・ 自治体が設置する外国人相談窓口（3）

行政評価・監視の結果

次の事項について通知

- 1 入国事前審査・在留審査の適切な実施
- 2 入国事前審査・在留審査の事務処理の迅速化
- 3 不法滞在者の摘発につながる情報の活用
- 4 外国人相談窓口の運営改善

通知先：大阪入国管理局

通知日：平成18年1月18日

入国事前審査及び在留審査制度の概要

○出入国管理関係法令等

「出入国管理及び難民認定法」（昭和 26 年 10 月 4 日政令第 319 号。昭和 56 年 6 月題名改正）

→ 本邦に入国し、又は本邦から出国するすべての人の出入国の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備する。

「外国人登録法」（昭和 27 年 4 月 28 日法律第 125 号）

→ 本邦に在留する外国人の登録を実施することによって外国人の居住関係及び身分関係を明確ならしめ、もって在留外国人の公正な管理に資する。

「第 3 次出入国管理基本計画」（平成 17 年 3 月策定）

→ 我が国が必要とする外国人の円滑な受入れ、不法滞在者の半減等、出入国管理行政の施策の基本となるべき事項を内外に示し、的確に対応する。

○審査の種類

入国事前審査 → 査証事前協議
在留資格認定証明書の交付（※）
 在留審査 → 在留期間更新、在留資格変更
資格外活動許可、在留資格取得
再入国許可

⇒ 今回の調査では、下線を付した申請について抽出調査を実施。

※ 在留資格認定証明書：日本への入国を希望する外国人又はその在日関係者はあらかじめ地方入国管理局に申請書類を提出し、法務大臣による在留資格の認定を受けることができる。認定を受けた外国人は、交付された「在留資格認定証明書」を提示することにより、在外公館での査証（ビザ）の発給及び日本の空港等での上陸審査を円滑に受けることができる。

○在留資格(全 27 資格)

在留資格	主な該当例	備考
外交、人文知識・国際業務、興行、技能など全 16 資格	外国政府の大使、語学教師、芸能人、外国料理の調理師	就労活動が認められるもの
留学、就学、研修、家族滞在	大学、高校、専修学校の生徒、就労外国人の扶養家族	収入又は報酬を受けることができない。ただし、資格外活動許可を得て就労可能な資格がある。
文化活動、短期滞在	観光客、会議参加者	新規入国者の 90%以上が該当
特定活動	技能実習生、ワーキング・ホリデー	法務大臣が個々に指定
永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者	日本人の配偶者、実子、日系 3 世	身分・地位に基づく資格（就労活動可能）

○在留期間

在留資格	在留期間
永住者	無期限
定住者	3 年又は 1 年又は法務大臣が個々に指定する期間（3 年未満）
興行	1 年、6 月又は 3 月
留学	2 年又は 1 年
就学、研修、文化活動	1 年又は 6 月
家族滞在	3 年、2 年、1 年、6 月又は 3 月
短期滞在	90 日、30 日又は 15 日
特定活動	3 年、1 年、6 月又は法務大臣が個々に指定する期間（1 年未満）
外交、公用	活動を行う期間
上記以外の在留資格	3 年又は 1 年

1 入国事前審査・在留審査の適切な実施

制度・仕組み

法務省（入国管理局）は、出入国管理及び難民認定法に基づき、日本に入国しようとする外国人については、申請に基づいて上陸許可基準への適合性及び在留資格該当性を事前に審査し、要件を満たせば在留資格認定証明書を交付する。この証明書を交付された外国人は、これを我が国の在外公館に提出することにより速やかに査証発給及び上陸許可を受けることができる（入国事前審査）。

また、既に日本に滞在している外国人については、当初与えられた在留期間を超えて引き続き在留することを希望する場合、あるいは在留資格の変更を希望する場合等に行われた申請について審査し、適当と認めるに足りる相当の理由がある場合にはこれを許可する（在留審査）。

入国事前審査及び在留審査を受けようとする外国人は、在留資格別に法令で規定されている資料を申請書に添付して提出しなければならない。また、入国審査官は、上記証明書の交付又は許可若しくは在留資格の取消しに関する処分を行なうため必要がある場合には、事実の調査を行うことができる。

調査手法

大阪入国管理局、神戸支局、大津・京都・天王寺の各出張所が平成16年中に受け付けた申請案件（210,632件）から、処理に要した期間が内規で定める標準処理期間をおおむね1か月以上超過しているものを中心に205件を抽出調査。

調査結果

問題点① 調査が十分でないまま許可・交付していると思われるもの（7件）

【事例】

申請人は、「日本人の配偶者等」の資格で在留中、期間更新申請を行ったもの。

申請書の外に必要なとされている資料のうち、「本邦に居住する者の身元保証書」において保証人とされている者が勤務している実態について確認せずに許可している。また、申請人の父親の生年月日も、提出された戸籍謄本と婚姻登録証書とで異なっているなど、申請人の身分関係について調査が十分でないまま許可していると思われる。

問題点② 調査の必要性があるとしながら、対応できないまま許可・交付しているもの（7件）

【事例】

日本人と結婚し、「短期滞在」から「日本人の配偶者等」への資格変更申請を行ったもの。

担当の入国審査官は、本件申請の約2月前に行われた同一人物の同様の申請が、「婚姻の信ぴょう性がない」として不許可となった際の疑義を払拭できないため、調査を要すると判断したものの、それを行わず許可した。

問題点③ 「許可後要観察」等の意見を付して許可・交付し、その後追跡調査を行っていないもの（10件）

【事例】

「就学」の資格を得て、本邦の日本語学校で学んだ後、引き続き経理専門学校に進学するため、「留学」への資格変更申請を行ったもの。

申請人の在留経費を母国在住の父が支弁することを証する資料である預金通帳（写し）では、父からの送金記録が確認できなかった。

また、申請人は資格外活動許可を受けていないが、同通帳の入金記録には、特定事業所からの定期的な入金記録があった。

担当の入国審査官は、在留経費に関して上記の点について疑念を持ったため、「要観察」との意見を付して許可したが、その後追跡調査は行われていない。

問題点④ 案件の審査に欠かせない資料が保存されていないため、十分な審査が行われたか明らかでないもの（28件）

【事例】

日本人と結婚し、「日本人の配偶者等」の資格を得て入国・在留するため、在留資格認定証明書の交付申請を行ったもの。

この場合、申請書の外、「婚姻を証明する文書」「本人又は配偶者の職業・収入に関する証明書」等の資料により審査を行うこととされているが、申請人からの提出書類として保存されているのは、申請書と申請人夫婦が写ったスナップ写真のみである。

以上のことから次の事項について通知

- 許可・交付に当たり疑念がある場合には、事実の調査を実施することが可能となるよう、進行管理を適切に行うこと。
- 許可・交付後追跡調査が必要と判断した案件については、審査部門から実態調査部門に確実に情報提供することにより、可能な限り調査を実施すること。
- 審査に用いた必要な資料を的確に保管し、審査の適切性を確保すること。

2 入国事前審査・在留審査の事務処理の迅速化

制度・仕組み

法務省では、個別の申請案件について、申請受理時点で案件の内容を吟味し、難易度に応じた案件区分（A：明らかに許可相当の案件、B：慎重な審査を要する案件、C：明らかに不許可相当の案件、D：資料の追加提出を要する案件）に振り分けることにより、効率的な審査に努めるとしている。

また、申請案件の処理期間については、行政手続法（平成5年法律第88号）の適用が除外されているものの（第3条第1項第10号）、同法の趣旨を尊重し、標準処理期間（2週間～4か月）を定め、この期間を公表している。

調査結果

問題点① 案件区分が的確に行われていないもの（2件）

【事例】

申請人は、「短期滞在（90日）」の資格で在留中、日本人と結婚し、「日本人の配偶者等」への資格変更申請を行ったもの。

申請人は、過去に退去強制処分を受けたことがある者である。法務省の内規では、過去に退去強制歴がある者からの申請については、「慎重な審査を要する案件」として「B」区分にするべきとしているが、本件では「A」区分としている。

問題点② 特段の理由無く処理に長期間要しているもの（52件）

【事例】

申請人は、「興行（3月）」の資格で在留中、期間更新申請を行ったもの。

本件申請は、「明らかに許可相当の案件」である「A」（標準処理期間は2週間以内）に区分されているが、処分を終えるまでに85日を所要している。

申請時点で、残りの在留期間が1日で、本件申請の処理に85日を要したため、申請人が希望した在留期間3月が事実上経過した後処分（許可）が行われた結果となっており、許可の実効性の形骸化につながりかねないものとなっている。

以上のことから次の事項について通知

- 申請受理時点で的確な案件区分を行い、審査が容易な案件については速やかに処理するよう努める一方、内容が疑わしく慎重な審査を要する案件については重点的に審査すること。
- 管理者が、入国審査官に審査の経緯を適切に記録させるとともに、困難な案件については定期的に報告を求める等、審査事務の進行管理を徹底し、処理が理由無く長期間に及ばないように努めること。

3 不法滞在者の摘発につながる情報の活用

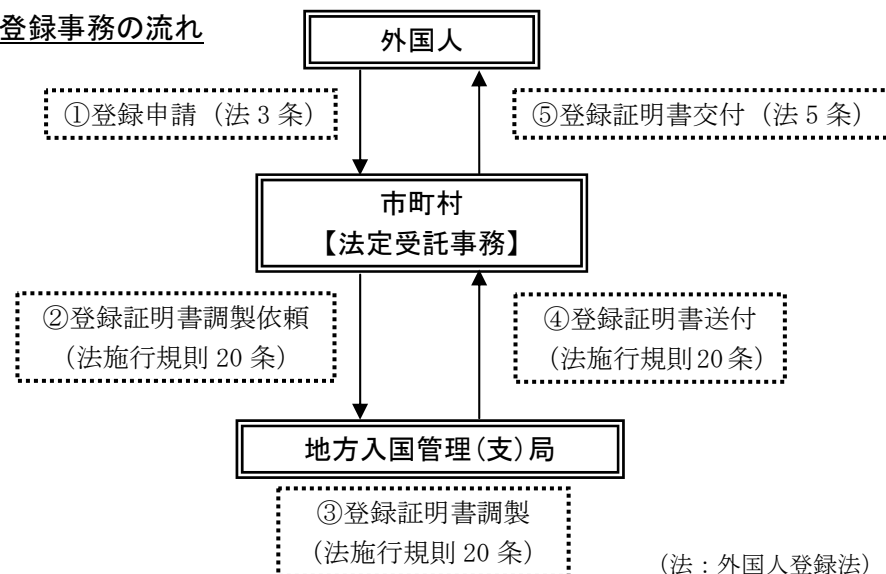
制度・仕組み

外国人は、外国人登録法に基づき、居住関係及び身分関係を明確にするため、ある程度長い期間日本で生活する外国人は、上陸から 90 日以内に居住地の市町村において登録を行わなければならない。登録を行うことにより各種行政サービスを受けられるようになる。

当該事務は市町村が担当（法定受託事務）しているが、登録に伴い発行する外国人登録証明書は、各地方入国管理局が調製している。このため、市町村は、登録情報、申請者の写真等を各地方入国管理局に送付している（右図参照）。

なお、市町村窓口において登録申請を行う際、在留の資格がない外国人については、「在留の資格なし」の情報が各地方入国管理局へ送られ、その旨記載された外国人登録証明書が発行される。

外国人登録事務の流れ



調査結果

問題点

大阪入国管理局は、市町村から送付される「在留の資格なし」に係る情報が、不法滞在者の摘発に結びつく資料であるとの観点から、調製担当の同局登録室から同局警備部門に月 2 回情報提供されているが（平成 16 年 1,421 件）、この情報を端緒とした摘発者数等の実績を把握していないなど、十分活用されていない。

以上のことから次の事項について通知

不法滞在者の摘発をより効率的・効果的に行う観点から、「在留の資格なし」に係る情報がどの程度摘発に結び付いているかについて成果を把握し、その効果の分析を行うこと。

4 外国人相談窓口の運営改善

制度・仕組み

法務省は、全国8か所の地方入国管理局・支局において、入国及び在留関係手続並びに各種申請書類の記載要領の案内等を行うため、外国人在留総合インフォメーションセンターを開設している（業務運営は財団法人入管協会に委託）。

大阪入国管理局管内では、同局及び神戸支局に設置されている（右記参照）。

- 大阪入国管理局内インフォメーションセンター
相談員 10 人
年間相談受付件数 202,503 件
- 神戸支局内インフォメーションセンター
相談員 7 人
年間相談受付件数 140,725 件
(いずれも平成16年度実績)

調査結果

問題点

- 昼休み時間帯に窓口を閉鎖しており、利用者にとって不便な状況となっている。
- 相談要員が対面相談・電話相談ごとの業務量に応じた配置となっていない。
- 外国語対応が一部不十分となっている。
- 留守番電話での業務終了案内が日本語のみで行われている。

以上のことから次の事項について通知

- センターの相談窓口を昼休み時間帯にも開くこと。また、相談要員を業務量に応じて弾力的に配置すること。
- 相談窓口においては、ポルトガル語、韓国語等需要の見込まれる外国語について可能な限り対応するとともに、留守番電話による業務終了案内についても多言語で対応すること。