

在留許可手数料の減額対象者のガイドライン案に対する意見

2026年7月31日

特定非営利活動法人なんみんフォーラム

はじめに

特定非営利活動法人なんみんフォーラム（以下「FRJ」）は、難民等（＊）への支援に携わる NGO・団体の全国ネットワークである。本意見は、加盟団体の意見を取りまとめた上で、FRJが提出するものである。

出身国における迫害のおそれから逃れた難民等にとって、在留資格の変更や更新は、任意に選択して利用する行政サービスではなく、日本で安全かつ合法的に生活を継続するために必要不可欠な手続きである。過度な手数料負担によって在留が不安定化し、日本での生活の再建や自立が遅れれば、その影響は本人にとどまらず、家族、支援団体、雇用主及び自治体等にも及ぶおそれがある。相談支援、住居、医療、教育その他の社会福祉サービスへの負荷を含め、制度が社会全体にもたらす影響を考慮する必要がある。また、就労が認められていない者、安定した収入を得るまでに時間を要する者、短期の在留期間を反復して付与される者、家族全員について在留手続を行う必要がある者など、難民等には、手数料の支払能力に影響する多様な事情がある。

本ガイドライン案は、経済的困難又は人道上の事情を抱える者に対する在留資格変更および在留期間更新の手数料の減額基準を具体化するものである。よって、その運用に当たっては、形式的な在留資格、来日経路又は公的給付の受給の有無によって対象を狭く限定するのではなく、申請者の経済状況や人道上の事情を実情に応じて対応できる仕組みとすることが肝要である。また、日本に暮らす難民等にとって、過度な負担とならない手数料額となることが望まれる。

なお、手数料額、全額免除、在留期間3月以下の者の制度上の取扱い、未成年者の原則免除、世帯単位の負担上限及び永住許可手数料については、別途提出する「在留許可手数料に関する政令案及び省令案に対する意見」で述べる。以下では、ガイドラインにおける減額対象者の範囲及び判断基準について意見を述べる。

＊「難民等」の範囲

ここでいう「難民等」とは、FRJの加盟団体が支援する以下の方たちを含む。難民認定又は補完的保護対象者認定の申請者、これらの審査請求中の者、難民認定又は補完的保護対象者認定を受けた者、人道的な配慮を理由に在留を認められた者、本国情勢を踏まえて当分の間の在留を認められている者、第三国定住難民、補完的な受入れその他の経路により来日した国際的保護を必要とする者並びにその配偶者及び扶養家族等をいう。

なお、本意見書での「補完的な受け入れ」とは、難民およびその他の国際的保護を必要とする人々が、国際的保護の必要性を尊重されながら、庇護国以外の国において就労、教育その他の機会へアクセスできるようにする移動の枠組みであり、難民の状況に配慮した柔軟性を備えたものを指す¹。また、取り組みの主体について、官民を問わないものとする。

1. 国際的保護を必要とする者を、在留資格や来日経路にかかわらず対象とできる仕組みとすべき

該当箇所

ガイドライン案第2項全般

【意見】

国際的保護を必要としている者は、難民認定又は補完的保護対象者認定に基づく「定住者」や人道配慮又は本国情勢を理由とする「特定活動」といった在留資格により滞在しているとは限らない。そのため、現在の在留資格、来日経路又は変更・更新する在留資格の種類のみを理由として、手数料減免の対象外とすべきではない。「その他人道上の配慮を必要とする者」を包括的な類型として追加する等、第2項の類型が限定列举でなく例示列举であることを明示すべきである。

例えば以下のような者が含まれるところ、それぞれ次のような方法により、国際的保護の必要性を判断することが可能であると考えられる。補完的な受け入れの取り組みとして、政府によるシリア平和への架け橋・人材育成プログラム（JISR）や、パスウェイズ・ジャパンによるプログラム²により来日した者は、在留資格「留学」をもって在留していることが考えられるところ、プログラムの主催者等が発行するレター等により国際的保護の必要性を確認することが検討されよう。また、難民申請等を行わず、既に有する在留資格に基づく活動を継続している者もいる。このような場合であっても、在留資格の選択自体が国際的保護の必要性の有無を示すものではないため、NGO・弁護士・雇用主・就学先等が発行するレターにより保護の必要性が確認できるだろう。

¹ UNHCR "Operational Guidelines on Complementary Pathways - UNHCR Operational Guidance on Complementary Pathways for Admission" <https://www.unhcr.org/complementary-pathways-guidance/>
難民支援協会「難民受け入れの新たな潮流『補完的な受け入れ』—UNHCR駐日副代表インタビュー」
<https://www.refugee.or.jp/report/activity/2024/03/c-pathways/>

² パスウェイズ・ジャパン「教育パスウェイズについて」<https://pathways-j.org/educationpathways>

特に、週28時間の中でアルバイトをしながら生計を維持している留学生や、扶養家族が多い者にとって、手数料の値上げは生活に大きな影響を及ぼし、早期の経済的自立を阻害しかねない。

【理由】

現案は、「特定活動」や「定住者」など、対象となる在留資格・手続きを詳細に規定しており、これ以外の在留資格で在留している者が、形式的な経路の違いによって対象外となるおそれがある。難民等の中には、既に有する在留資格に基づく活動を継続していることや、難民申請等を行わず、既に有する在留資格に基づく活動を継続している者もいる。また、補完的な受け入れは、国際的保護の必要性が尊重されながら、就労、教育その他の機会へアクセスできるようにする移動の枠組みであることに留意すべきである。このような者について、現在の在留資格のみを理由として手数料減額の対象外とすることは、人道上の理由を適切に判断するものとはいえない。

加えて、家族で異なる在留資格を有するなど、第2項に定めた者のみを手数料減免の対象として、その家族が対象から除外された場合には、同一世帯の在留資格を維持するための費用が累積的にその世帯の負担となり、結果的に、第2項に定めた者に対する減額の効果も損なわれてしまう。

JISRやパスウェイズ・ジャパンのプログラム等、留学生として来日した難民等の中には、日本語及び専門的能力を身に付け、卒業後に在留資格を変更した上で、日本での就労と経済的自立を目指す者がいる。学業から就労への移行期には、就職活動、転居、職業訓練等の費用が重なる一方、十分な収入や資産を有していない場合がある。このような者は卒業後、在留資格「留学」から就労系の在留資格（入管法別表第1の1又は2の上欄に規定する在留資格）へと在留資格変更申請をすることが想定されるところ、これらの申請は現案の対象となっていない。公的機関及び民間団体による取組を通じて日本が受け入れ、教育・日本語学習・就労支援等を行ってきた者が、自立に向けた移行期に、在留許可手数料の引き上げによって日本における生活が不安定になることは、これまでの受入れ及び定着支援の取組との整合性を欠くと言える。

国際的保護の必要性という共通の背景を有しているにもかかわらず、来日経路や在留資格の違いのみによって負担軽減措置から除外されない運用とすべきである。

2. 公的給付を受給していないことのみを理由として対象外とすべきでない

該当箇所

ガイドライン案第1項（4）及び第2項全般

【意見】

生活保護又は難民申請者等に対する保護措置を受けていることは、困窮を推認する資料の一つとして取り扱う一方、受給していないことのみを理由として減額対象外とすることは、困窮の実態を考慮できておらず、「生活保護法に規定する要保護者に準ずる程度に生活に困窮していると認められる者」の範囲として適切ではないと考える。

よって、第1項(4)の「第2項(7)から(10)までのいずれかに該当する者に限る」との限定を削除すべきである。加えて、第1項(4)による個別判断を、第2項に掲げるすべての者及びこれらに準ずる者に適用すべきである。

仮にそのような修正を行わない場合、生活保護又は保護措置を受給していない者であっても、同程度の経済的困難が認められる場合をどのように取り扱う予定か、示されたい。

【理由】

現案では、第1項(4)括弧書きにより、一般的な個別判断が、人身取引被害者、施設入所児童、難病又は障害に関係する者等（第2項(7)から(10)）に限られており、難民等については、実際の困窮状況を個別に判断することなく、生活保護又は難民申請者等に対する保護措置を受給していない限り、減免の対象とならない。

しかしながら、生活に困窮する難民申請者等のすべてが保護措置を受けられるわけではなく、受給期間も限定され得る。加えて、保護費を申請してから受給開始まで一定の期間を要するため、在留資格変更又は更新の時点では受給者となっていない場合もある。たとえば、2025年度は、保護措置の申請者807人のうち保護措置を受けた者は518人で、保護措置を受けた者のうち申請から保護措置を受けるまでの平均期間は約50日、保護措置を受けた平均期間は12カ月である³。保護措置は、難民認定又は補完的保護対象者認定の申請後に利用可能となる。そのため、難民申請と同時に特定活動への変更申請を行うことが一般的であるところ、保護措置の申請やその審査が終了していない場合がある。また、そもそも保護措置を知らない場合や、保護措置の申請をこれから予定している場合もあるだろう。

また、在留資格変更申請の結果として難民申請中に就労が認められたことを理由として、就労先や実際の収入を得る前に保護措置が終了されることがある。一方で、難民申請者等は、避難の必要性から移動を余儀なくされ、その移動が事前に計画されたものとは限らないため、来日前から日本での就労に向けた準備を十分に行うことは多くの場合困難である。また、日本の就職活動や労働慣行に関する情報や経験が十分でないこと、出身国での迫害や避難の経験によるトラウ

³ 第221回国会・質問第59号 参議院議員石橋通宏議員「我が国における難民認定の状況に関する質問主意書」への答弁書<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/221/meisai/m221059.htm>（最終閲覧日：2026年7月28日）

マ、日本語能力の習得機会や期間が限られていること等により、就労許可を得た後も安定した雇用につながるまでに時間を要することがある。加えて、避難の経験や家族との離別等による精神的な負担、持病、地域や社会とのつながりの不足等、就労や生活に影響する様々な事情を抱えている場合もある。就労している場合であっても、十分な賃金を得られるとは限らず、パート、派遣労働、短時間労働等によって生活に余裕がない場合がある。生活を維持するために長時間の就労を余儀なくされることで、日本語学習や技能の習得、より安定した就労に向けた活動に取り組む時間を確保することが難しくなる場合もある。

さらに、生活保護についても、難民等の中には、「永住者」等のより安定した在留資格への変更若しくは更新又は帰化申請（無国籍状態にある者の国籍取得を含む）や、避難によって分離された家族との再統合のための呼び寄せ手続き等への影響を懸念し、経済的に厳しい状態にあっても生活保護の受給を控える者もいる。

公的給付に頼らずに自立を目指している難民等が、手数料の支払において公的給付を受けている者と比して不利な立場に置かれることは、「生活保護法に規定する要保護者に準ずる程度に生活に困窮していると認められる者」の範囲を適切に捉える上で課題がある。上記で述べたように、同程度の経済的状況にある者であっても、制度の運用状況その他の事情により、生活保護又は保護費を受けている者と、受けられていない又は受けていない者がいる。このような状況において、公的給付を受給していないことを、支払能力があることと同視すべきではない。

3. 未成年者及び世帯全体への影響を考慮すべき

該当箇所

ガイドライン案第1項及び第2項全般

【意見】

減額の対象とならない扶養家族が多い世帯ほど世帯全体の負担が累積するため、申請者と同一世帯に属する配偶者、未成年の子その他の扶養家族について、第2項に(11)を新設して「人道上の配慮をする必要がある者」に含める等の措置を講じるべきである。特に、未成年者については在留資格の変更や更新の手数料を原則免除すべきである。

特に、多子世帯、ひとり親世帯、障害や疾病のある家族を扶養する世帯等については、世帯単位の上限額を定めるなど、減額の必要性を積極的に認めるべきである。

【理由】

原案では、中国残留法人等（第2項(1)エ）を除いて、手数料は申請件数を基準として各人に課される。扶養家族が多い世帯ほど、世帯全体の負担は累積的に増え、生活への影響が大きくなることを懸念する。

未成年者は独自の支払い能力を有しないことが通常である。保護者に一定の収入がある場合であっても、複数の子どもの手数料を同時に支払うことによって、食費、住居費、教育費及び医療費等が圧迫されて日常生活に影響を及ぼす可能性がある。この点、親を伴わずに難民申請又は補完的保護対象者認定をする未成年者等も存在することにも留意すべきである。

未成年者の手数料の原則免除及び世帯単位の手数料上限については、政令によって定めると共に、ガイドラインにおいても規定すべき事項である。特に、未成年者及び世帯への累積的な影響を積極的に考慮すべきである。

総括

手数料の減額措置は、予め定められた限定的な類型に該当する者のみをその対象とする制度ではなく、手数料の負担が困難な者又は人道上の配慮を必要とする者について、個別の状況に応じた負担軽減を行うための措置であるべきである。

そのため、在留資格、来日経路、公的給付の受給の有無をもって、一律に減額の対象外とすべきではない。国際的保護を必要とする背景、実際の支払能力、就労の可否、扶養関係及び世帯全体に生じる負担を適切に考慮できるガイドラインとすることが肝要である。

形式的な要件によって、同様の困窮状況又は国際的保護の必要性を有する者の間に不合理な差が生じることなく、必要な者が手数料の減額措置を受けることができるよう、対象類型を包括的に定めた上で例示列举とし、その他の場合にも減額対象とできる余地を残すべきである。

また、申請者が予見性をもって各種手続きを行えるよう、減額措置において考慮される事情や判断の基本的な考え方を示し、制度の透明性及び適正な運用を確保する必要がある。