

出入国在留管理庁参事官室御中

「出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令案」に対するパブリックコメントの提出

2025 年 7 月 20 日

特定非営利活動法人難民支援協会

〒101-0065

東京都千代田区西神田 2-5-2 TAS ビル 4 階

電話：03-5379-6001

ファックス：03-5215-6007

1. はじめに

私たちは、日本に逃れた難民の支援を行う認定 NPO 法人です。在留資格諸申請における提出資料の変更により、私たちが支援をする難民の法的地位の安定が損なわれる事態を懸念します。難民の尊厳や安心を守る立場から、「出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令案」に対し、以下の意見を申し述べます。

2. 意見の概要

【省令案の概要】在留資格の変更や、在留資格の期間更新の申請に際して提出する資料のうち「在留中の一切の経費を支弁することができることを証する文書」について、「年間の収入に関する文書を含む」旨を明記する。

【意見】難民申請者の法的地位の不安定化につながる出入国管理及び難民認定法施行規則（以下、施行規則とする）の改正に反対する。仮に改正を行う場合であっても、「年間の収入に関する文書」の提出を不要とする場合を明記すべきである。特に、①来日から間もない者や、②中長期在留者ではない者からの在留資格の変更や期間の更新に際して「年間の収入に関する文書」の提出を求めることは実務上困難であると考えるが、どのように対処する予定か。①②それぞれについて、政府の見解を示されたい。

3. 意見の詳細

（1）難民申請中の法的地位の安定の重要性

【意見】在留資格諸申請における提出資料の追加による、難民申請者の法的地位の不安定化を懸念する。

【意見の理由】

① 難民申請中の法的地位安定の必要性について

難民の地位の申請が審査されている間のその国への滞在は、難民認定手続の基本的要件の1つを構成するものである¹。難民の地位の認定は宣言的性格を有するものであり²、難民申請を行った段階から庇護国社会の一員としての生活が始まるといえる。さらに、法的地位の安定は、申請者が送還や収容のおそれを感じることなく、安心して難民認定手続を行うことができる環境の構築につながる。

難民申請中の法的地位の安定の重要性は、その者の資産状況に左右されるものではない。当会が把握する限り、在留資格「特定活動（難民認定等申請者用）」の諸申請において、在留中の経費の支弁に関する文書の提出を求める運用は原則としてとられていない。「独立の生計を営むに足る資産又は技能を有」しない場合であっても「在留を認めるべき人道上の理由が認められる場合には、その理由を十分勘案」して在留資格にかかる判断を行うとのガイドラインの規定³に沿った対応がとられているといえよう。難民申請者においては、生活に困窮する者を対象とした「難民認定申請者保護事業」が実施されていることから、難民申請者が「在留中の一切の経費を支弁すること」は前提とされていない⁴。

② 施行規則改正による法的地位の不安定化について

省令案において、政府は在留資格諸申請時の「年間の収入に関する文書」の提出を明記している。これまでの実務から「課税（非課税）証明書」や「納税証明書」の提出を想定していると考えられるが、難民申請者の中には、以下で述べる通り、これらの書類の提出が困難な者も多い。在留資格の諸申請が認められず、難民申請中の法的地位が極めて不安定な状況に陥ることを懸念する。

施行規則の改正は、難民申請者の多くに影響を与えるものである。2024 年末時点で 11,605 人が「特定活動（難民認定等申請者用）」の在留資格を有していた⁵。当会の相談者の中には、危険が差し迫った状況で何とか取得することができた短期滞在の査証を用いて来日し、限られた期限内に難民申請を行う者が多い。法的地位の安定の観点から「特定活動（難民認定等申請者用）」への在留資格変更申請を行うこととなるが、当然のことながら来日間もない状況で「年間の収入に関する文書」は存在しない。難民申請者のうち 8 割近くが難民申請時に「短期滞在」の在留資格を有しており（2023、24 年の場合⁶）、今回の省令案が日本で難民申請を行った者の大半に影響を与えるものであることがわかる。

¹ 「申請者は上記第（iii）節に言及する権限ある当局によりその申請（＝難民の地位の申請/当会注）が審査されている間はその国に滞在することを認められねばならない。ただし、その申請が明らかに濫用であると当局が認定できるときはこの限りではない。また、より上級の行政機関又は裁判所への不服申立係属中もその国における滞在が認められなければならない」。UNHCR 執行委員会結論第 7 号（1977 年 10 月 12 日）（e）（vii）及び UNHCR 「難民認定基準ハンドブック」第 192 段落（vii）。

² UNHCR 「難民認定基準ハンドブック」第 28 段落。

³ 出入国在留管理庁「在留資格の変更、在留期間の更新許可のガイドライン」第 5 項
https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/nyuukokukanri07_00058.html。

⁴ 難民申請者のうち生活に困窮する者を対象とする「難民認定申請者保護事業」（保護費）について、2024 年の受給者数は 710 人であった（2025 年 6 月 13 日付け質問主意書への政府回答 [内閣参質 217 第 191 号] より）。ただし、野宿を経験するなど生活に極めて困窮する状態にある当会の相談者が、保護費の受給を断られることは決して珍しくない。そもそも、難民申請者の大半が、保護費の存在すら知らされていない。よって、「在留中の一切の経費を支弁すること」が困難な難民申請者の数は、保護費の受給者数を常に上回ると考えるべきである。

⁵ e-Stat「国籍・地域別 在留目的別 在留外国人（特定活動・日本人の配偶者等・定住者）」（2024 年 12 月）
https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000040292368。

⁶ 出入国在留管理庁「令和 6 年における難民認定者数等について」
https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07_00054.html。

在留資格の期間更新申請を行う時点で「年間の収入に関する文書」の提出が困難な場合も想定される。難民申請者の約 82%（2024 年⁷⁾）を占める D 案件において、政府は難民申請から約 8 か月間は中長期者在留者としての地位や就労を認めない運用をとっている⁸⁾。この間も、2 か月または 3 か月ごとに在留資格の期間更新を申請することとなるが、住民登録も就労許可も有していない立場で、「年間の収入に関する文書」を提出することはやはり困難である。このように、難民申請者の在留資格諸申請における困難が想定される中で、施行規則の改正を行うべきではない。

（２）書類の提出を不要とする場合を明記すべき

【意見】仮に施行規則の改正を行う場合であっても「年間の収入に関する文書」の提出を不要とする場面を明記すべきである。

【意見の理由】難民申請者について、在留資格諸申請時に「年間の収入に関する文書」が存在しないまたは取得が困難な場合が想定されることは、上述の通りである。さらに、難民申請者に特有の在留資格の変遷から「年間の収入に関する文書」提出の必要性がない場合も考えられる。以下は、難民申請者がたどる在留資格の一般的な変遷である⁹⁾。「※」印で下線を付した場面において「年間の収入に関する文書」の提出が困難または必要性がないといえる。

- 2027 年 2 月 来日 ⇒ 在留資格「短期滞在」
- 2027 年 3 月 難民認定申請
⇒ 在留資格「特定活動（難民認定等申請者用）」への変更申請を行う。
（※）住民登録が無いため「年間の収入に関する文書」の提出困難。
⇒ 在留資格変更許可：付与される在留資格は「特定活動（2 月、就労不可）」。住民登録の対象ではない。
- 2027 年 5 月 在留期限に伴い、在留期間更新申請を行う。
（※）住民登録が無いため「年間の収入に関する文書」の提出困難。
⇒ 在留資格更新許可：付与される在留資格は「特定活動（3 月、就労不可）」。住民登録の対象ではない。
- 2027 年 8 月 在留期限に伴い、在留期間更新申請を行う。
（※）住民登録が無いため「年間の収入に関する文書」の提出困難。
⇒ 在留資格更新許可：付与される在留資格は「特定活動（3 月、就労不可）」。住民登録の対象ではない。
- 2027 年 11 月 在留期限に伴い、在留期間更新申請を行う。
（※）住民登録が無いため「年間の収入に関する文書」の提出困難。

⁷⁾ 前掲注 6。

⁸⁾ 法務省入国管理局「難民認定制度の運用の更なる見直し後の状況について」（2018 年 9 月）。

⁹⁾ 難民認定申請やその審査請求を行っている者を対象とする「告示外特定活動（難民認定申請者用）」の期間について、政府は「難民認定等事務取扱要領第 3 章第 1 節第 4 に定める振分けに必要な期間」中は 2 月を超えない範囲、その後は振分けの結果に応じて 3 月または 6 月と定めている（「入国・在留審査要領」第 12 編第 26 節第 2 の 3）。ここでは、難民申請者のうち最も多い D 案件における在留資格の変遷を記載した。ただし、D 案件のうち「本来の在留活動を行わなくなった後に申請した者」や「出国準備期間を付与された後に申請した者」に該当する場合は、案件振分け後に認められる在留資格は「特定活動（3 月、就労不可）」のみである。前掲注 8。

- ⇒ 在留資格更新許可：付与される在留資格は「特定活動（6月、就労可）」。住民登録の対象となる。
- 2028年5月 在留期限に伴い、在留期間更新申請を行う。
（※）現時点で住民登録を行っている自治体からは「年間の収入に関する文書」は発行されない。前年に住民登録を行っていた自治体も存在しない。
⇒ 在留資格更新許可：付与される在留資格は「特定活動（6月、就労可）」。引き続き、住民登録の対象。
 - 2028年11月 在留期限に伴い、在留期間更新申請を行う。
（※）現時点で住民登録を行っている自治体からは「年間の収入に関する文書」は発行されない。前年に住民登録を行っていた自治体も存在しない。
⇒ 在留資格更新許可：付与される在留資格は「特定活動（6月、就労可）」。引き続き、住民登録の対象。
 - 2029年5月 在留期限に伴い、在留期間更新申請を行う。
⇒ 在留資格更新許可：付与される在留資格は「特定活動（6月、就労可）」。引き続き、住民登録の対象。
 - 2029年11月 在留期限に伴い、在留期間更新申請を行う。
（※）前回と同一年の在留期間更新申請であり、前回と同一の「年間の収入に関する文書」を提出することとなる。
⇒ 在留資格更新許可：付与される在留資格は「特定活動（6月、就労可）」。引き続き、住民登録の対象¹⁰。

資料の提出が困難もしくは不要と思われるこれらの場合が想定されることから、申請者の事情に応じて「年間の収入に関する文書」の提出を必ずしも必要としない旨を施行規則に明記するべきである。在留資格諸申請に係る実務の円滑化の観点からも、資料提出の例外を定めることが望ましい。

4. まとめ

以上の理由から、難民申請者の法的地位の不安定化につながる施行規則の改正に反対するものである。仮に改正を行う場合であっても、文書の提出が困難な場合の対応を検討するべきである。なお、政府は今回の意見募集の実施にあたり、現行制度の何が「外国人の適正な出入国及び在留の管理を図る¹¹」上での困難となっているかを示していない。また、在留資格諸申請における提出資料の追加が「外国人の適正な出入国及び在留の管理を図る」にあたって相当かつ適切な方法であることを示す根拠も見当たらない。

外国人の管理強化につながる施策が、慎重な議論を経ることなく提示・実行されようとするプロセスに対して、問題意識を抱かざるを得ない。国籍や移住の背景にかかわらず、日本社会で暮らす全ての人びとが対等な立場であることが、共生社会の大前提である。そのような観点に立った根拠に基づく施策の検討や実施を強く求めたい。

以上

¹⁰ 以後、難民認定手続中（2024年の平均処理期間は約34.9か月。一次審査と審査請求の合計）は6か月ごとに在留資格の更新申請を行うこととなる。

¹¹ 出入国在留管理庁「出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令案について（概要）」（2025年6月）。