

在留手続の手数料の引き上げと 在留の公正な管理としての適正手続

近 藤 敦

目次

はじめに

1 在留手続の手数料の比較にあたっての留意点

- (1) 在留資格の変更許可・在留期間の更新許可において個人が負担する手数料
- (2) 類似の状況にある国との永住許可の手数料の比較
- (3) 永住許可に必要な長期の居住期間と累積負担
- (4) 国籍取得率の低さと累積負担
- (5) 2世以上の国籍取得の問題

2 手数料の免除と減額

- (1) 経済的困難による「免除」の対象
- (2) その他特別の理由による「免除」の対象
- (3) その他特別の理由による「減額」の対象
- (4) 在留手続はすべて「恩恵」なのか：人権条約を知らない時代の議論からの脱却

おわりに：在留の公正な管理と適正手続

はじめに

2026年3月10日に国会に提出された「出入国管理及び難民認定法及び出入国管理及び難民認定法第二条第五号口の旅券を所持する外国人の上陸申請の特例に関する法律の一部を改正する法律案」（以下、法律案）は、同年4月28日の衆議院本会議で、そして同年5月29日の参議院本会議

で賛成多数により可決し、成立した。

この法律案の内容は、大きく2つに分かれる。第1に、査証免除の対象者で、観光などの短期滞在者等に対し、入国前に不法残留等を企図する外国人の入国を防止するため、事前審査を行う電子渡航認証制度（Japan Electronic System for Travel Authorization: JESTA）を導入するものである。

第2に、外国人との秩序ある共生社会の実現に向けて必要な施策を強化・拡充するために、在留資格の変更許可、在留期間の更新許可、永住許可といった在留手続の手数料を引き上げるものである。すなわち、在留資格の変更許可と在留期間の更新許可の手数料の額の上限を従来の1万円から10万円に、永住許可の手数料の額の上限を従来の1万円から30万円に引き上げることを内容としている。具体的な手数料の額は、政令に委任し、在留期間に応じて定める。そして手数料の額を定めるに当たって勘案する要素として、法律案は、実費のほか、「外国人の出入国及び在留の公正な管理に要する費用の額」、「諸外国における同種の手数料の額」を勘案すると定めている。

本稿は、第2の内容の在留手続の手数料を引き上げる上での問題点を検討するものである。とりわけ、「諸外国における同種の手数料の額」を比較するにあたって留意すべき5つの点を考察する。(1) 在留資格の変更許可・在留期間の更新許可においては、ドイツ、フランス、イタリア、韓国のような「個人」が負担する手数料か、アメリカ、カナダ、イギリスのような「雇用主」が負担する手数料であるかを区別する必要がある。(2) 永住許可においては、類似の永住許可であるのか、また（人口減少予測の下に外国人の受入れが増えている）日本と類似の状況にある比較対象国か否かの区別が必要である。(3) 手数料の累積的な負担を比較する上では、永住許可に必要な居住期間の長さの違いを考慮する必要がある。加えて、(4) 手数料の累積的な負担を比較する上では、国籍取得率の違いを考慮する必要がある。さらに、(5) 2世の場合は国籍取得の制度の違いにより、手数料の負担の有無が大きく異なることにも留意する必要がある。

ついで、法律案の「経済的困難その他特別の理由により」手数料の「免除」と「減額」が必要な場合を検討する。(1) 経済的困難による「免除」、(2) その他特別の理由による「免除」、(3) その他特別の理由による「減額」の順に概観する。その際、政府が比較対象国としている7つの国のうち、日本と類似の人口減少予測がなされている比較対象国としてのドイツ、イタリア、韓国の状況を先にみた上で、フランス、アメリカ、カナダ、イギリスについてもみる。経済的困難による「減額」の例は、現在のこれらの7か国にはみられない。また、EU 諸国では、多くの外国人 (EU 市民とその家族) の手数料が無料または安価である (すなわち、免除または減額されている) ことも、日本の手数料の額と比較する上での考慮事項であることも忘れてはならない。

こうした比較考察と比べると、2026 年 7 月 3 日に公表された「出入国管理及び難民認定法施行令の一部を改正する政令案及び在留許可手数料のガイドラインについて」の内容は、多くの問題がある。そこでは、改正入管法施行令 25 条 1 項により、窓口での在留許可の手数料の額は、3 月以下が 1 万円、3 月超 6 月以下が 1 万 8000 円 (オンラインは 1 万 5000 円)、6 月超 1 年未満が 2 万 5000 円 (オンラインは 2 万 1000 円)、1 年が 3 万 3000 円 (オンラインは 2 万 7000 円)、1 年超 3 年未満が 4 万 8000 円 (オンラインは 4 万 2000 円)、3 年以上 5 年未満が 6 万 4000 円 (オンラインは 5 万 6000 円)、5 年以上が 7 万 5000 円 (オンラインは 6 万 5000 円) とある。また、永住許可は窓口のみで 20 万円とある。しかし、日本の比較対象とすべき国の手数料の内容と比べると政府案の内容は、割高ではないか。

そして、改正入管法施行令 25 条 2 項により、「減額」の対象者は、難民認定者、補完的保護対象者、その他人道上の配慮を必要とする者であり、「免除」の対象者は、外交・公用の在留資格の者またはこれらに準ずる者とされている。さらに、在留許可手数料のガイドラインにより、①生活保護受給者に準ずる「生活困窮要件」かつ②「人道上の配慮要件」をともに満たす者とある。具体的には、1) 生活保護に準じた受給者で、難民等に

よる「定住者」または「日本人の配偶者等」の在留資格者、2) 難民保護費受給者で、難民等の認定を受けた「定住者」、人道的な配慮による「特定活動」、本国情勢不安による「特定活動」、または難民申請者の「特定活動」の在留資格者、3) 中国帰国者支援金受給者で、難民等による「定住者」または「日本人の配偶者等」の在留資格者、4) 上記と同程度の生活困窮者で、人身取引等の被害者による「特定活動」、児童養護施設への入所による「特定活動」、指定難病の患者・その監護養育者による「特定活動」、障害児・重度障害児・その監護養育者による「特定活動」の在留資格者を想定している。しかし、日本の比較対象とすべき国の免除と減額の対象と比べると、政府案の内容は、対象が狭すぎるのではないか。そして、こうした日本の政府案の発想の背景にある問題が何なのかも考えてみる。

最後に、在留手続における在留の公正な管理としての適正手続のあり方を検討する。とりわけ、行政手続法の適用除外とされ、在留手続の不許可通知の理由付記における問題点を考察する。そもそも、法の支配や法治主義のルールの深刻な欠落が日本の外国人政策にはある。そして、その問題は、JESTA の不許可通知でも予想されることにも言及する。

1 在留手続の手数料の比較にあたっての留意点

在留資格の変更許可、在留期間の更新許可および永住許可の手数料について、法律案 67 条 2 項では、「諸外国における同種の手数料の額を勘案して定める」とある。衆議院法務委員会の政府参考人の答弁によれば、「諸外国における同種の手数料の額として比較する国や地域は、我が国と政治体制や経済規模等が共通しあるいは近似する国や地域のほか、外国人による勤務先や留学先として我が国と競合する可能性のある国や地域であることが相当である」とし、「具体的には、米国、英国、カナダ、フランス、イタリア、ドイツ、韓国などを参考にする」という¹。しかし、比較対象の

1 内藤政府参考人・衆議院法務委員会（2026 年 4 月 16 日）。この 7 か国の比較対象国を以下では、（日本を除く）「他の G7 プラス韓国」と総称することにする。

選び方を誤ると、日本の実情に即した判断を見失うおそれがある。以下では、特に注意すべき 5 点を指摘する。

(1) 在留資格の変更許可・在留期間の更新許可において個人が負担する 手数料

第 1 に、アメリカでは 110 万 7000 円、イギリスでは 72 万 3000 円、カナダでは 13 万 6000 円が、就労資格の滞在許可に必要な費用である旨の入管庁の資料が作成され²、衆議院法務委員会でも政府参考人の答弁においてアメリカの場合、「雇用主において、手数料として日本円で約 11 万 7000 円」のほか、もろもろの費用が「合計で日本円で約 110 万 7000 円」と説明されている³。しかし、アメリカ、カナダ、イギリスでは、法律上または実務上、その費用は「雇用主」が負担するのが一般的である。これらの国の就労ビザの申請の主体は、実質的に雇用主であり、企業がこの人をこの職で雇いたいと国に認めてもらう雇用主のスポンサーシップを前提にしている。採用によって利益を受ける雇用主が、手続を開始し、必要書類を整え、制度上の義務を負うのは、労働者への不当な責任転嫁を防ぐための制度といわれている。たとえば、110 万 7000 円とされるアメリカの H-1B ビザの場合、(従業員数が 25 人以下か、または 26 名以上かによって)雇用主が基本申請料 460 または 780 ドル、米国競争力・労働力改善費用 750 または 1500 ドル、不正防止費用 500 ドル、庇護プログラム費用 300 または 600 ドル、ビザ申請料 215 ドル、弁護士費用 2000 ～ 5000 ドルなど 100 万円前後の費用を払う。そして個人が払うビザ申請料は 205 ドル、すなわち 3 万 2000 円である⁴。したがって、これらの国を日本と同じ「同種の手数料」として比較するのは適切ではない。もし比較するのであれば、

-
- 2 出入国在留管理庁「諸外国における就労資格に係る一般的な滞在許可を受けるために要する費用等の例」(2026 年 3 月 25 日)。
 - 3 内藤惣一郎・出入国在留管理庁次長・衆議院法務委員会(2026 年 4 月 24 日)。
 - 4 S. Malik, H-1B Visa Cost to Employers in 2026: Ultimate Guide on Fees for New Filings, Extensions, Transfers, Renewals, <https://www.immi-usa.com/h1b-visa-application-filing-fees/> (参照 2026 年 6 月 25 日)。

日本でも企業側の費用負担を前提とする制度設計に改める必要がある。

そこで、日本との比較対象としては、「個人」が負担する「同種の手数料」を見るのが適当である。(EU 諸国の中で最も高いと言われる) フランスは1年で5万8000円(ただし、正確には初回は1年で、統合要件などを満たせば2年ないし4年の在留資格に更新され、費用は初回が5万8000円、更新が4万2000円)、イタリアは2年で2万9000円、ドイツは4年で1万6000円、韓国は3年で1万1000円である⁵。これらと比べると、改正入管法施行令25条1項にある手数料、在留期間に応じて1年が3万3000円(オンラインは2万7000円)、3年が6万4000円(オンラインは5万6000円)、5年が7万5000円(オンラインは6万5000円)などの水準は⁶、割高である。なお、EUの非EU市民に対する単一許可指令10条では、「手数料の水準は不均衡であってはならず、過度であってはならない」と定めている⁷。2011年にイタリアが80ないし200ユーロへ引き上げた高額手数料については、「比較的頻繁に」更新申請を求められることや、手数料収入の半分が不法滞在者の「送還費用」に充てられることな

-
- 5 出入国在留管理庁「諸外国における就労資格に係る一般的な滞在許可を受けするために要する費用等の例」(2026年3月25日)。
 - 6 出入国在留管理庁「出入国管理及び難民認定法施行令の一部を改正する政令案及び在留許可手数料のガイドラインについて」(2026年7月3日)4頁。
 - 7 Directive (EU) 2024/1233 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401233 (参照2026年6月25日)。本指令は、非EU市民が単一許可証のみで、EU圏内のどこでも就労・滞在できるようにするものである。2024年に改正される前の2011年の指令10条では、「手数料の水準は、申請の処理および許可証の発行のために実際に提供されたサービスに基づいて、比例的でなければならない」と定めていた。Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/98/oj/eng>)。

どを理由に、2015年にヨーロッパ司法裁判所がEUの定住指令⁸の社会統合（日本でいうところの共生社会）の目的に照らして、比例原則に反し「不均衡」と判断した⁹。イタリアはこの判決を受けて手数料を引き下げた。したがって、EUの定住指令や単一許可指令の加盟国であれば、日本の想定しているような高額手数料は指令違反として違法と評価されるおそれがある。そしてヨーロッパ司法裁判所の判例を参考にするのであれば、日本の想定しているような「政策的要素」の大きな手数料は、不均衡であり、共生社会（ヨーロッパ諸国の表現では社会統合）の実現に反するといえよう。

（2）類似の状況にある国との永住許可の手数料の比較

第2に、日本の永住許可と類似の永住許可であるのか、また、日本と類似の状況にある国であるのかも、比較対象とする上で重要である。アメリカの1億円や3億円を超える投資家向けの「ゴールドカード制度」の永住権は、日本の永住許可とは性質が異なる。日本が将来、巨額投資を行う外国人向けの永住制度を設ける場合には比較対象になるが、現行の永住許可と同種の手数料として比べるのは適切ではない。アメリカは10万2000円、雇用に基づく永住許可42万円のうち20万円は雇用主が払い、家族関係に基づく永住許可は31万5000円といった具合にさまざまである。日本の永住許可と比較できる各国の手数料を見ると、フランスは4万2000円、イタリアは2万9000円、ドイツは2万4000円、韓国は2

8 Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0109>（参照2026年6月25日）。本指令の目的は、前文12項にあるように、非EU市民の長期居住者の「社会統合」のために、EU市民と同等の経済的・社会的権利を保障する点にある。

9 CJEU, Case C-309/14, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) and Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) v Presidenza del Consiglio dei Ministri and Others*, Judgment of 2 September 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0309&qid=1778428048279>（参照2026年6月25日）。

万 2000 円である¹⁰。これらと比べると、日本の新たな 20 万円という手数料は、相応に高い水準だといえる。たしかに、イギリスは 62 万 9000 円、カナダは 26 万 7000 円と 17 万円とあるが¹¹、イギリスで手数料が高いのは、入管部門の財源の多くをビザ手数料でまかない、外国人受け入れを抑制する政策の一環として行っているためである。実際、イギリスでは 2025 年末に、年間の長期純移民（1 年以上滞在する人の流入から 1 年以上離れる人の流出を引いた）数は、2024 年末のおよそ 33 万人から 17 万人へと半減し、ピーク時の 2023 年 3 月の 94 万人からは大幅に減少している¹²。カナダも近年は受け入れ抑制策を進めており、2025 年と 2026 年の永住者の受入れ目標数を 50 万人から 39 万 5000 人、50 万人から 38 万人といった具合に、約 2 割減らしている¹³。今回の日本の急激な値上げも、日本に來たいと考える外国人を減らし、すでに日本で暮らしている外国人の不満を高める可能性がある。たとえば、経営・管理の在留資格について、資本金要件を 500 万円から 3000 万円に引き上げるなどの厳格化が行われた結果、申請件数が 96% 減少した¹⁴。このように、外国人に対する負担増のメッセージには、敏感な反応が起こることが予想される。

諸外国と比較する際には、**類似の状況にある国**を参考にすることが重要である。まずは、表 1 に示した国連の人口および生産年齢人口の将来予測を見てみよう。人口や生産年齢人口の増加が予測されるイギリスやカナダと同じ抑制政策をとるよりも、G7 の中で同様に人口や生産年齢人口の減

10 出入国在留管理庁「出入国管理及び難民認定法施行令の一部を改正する政令案及び在留許可手数料のガイドラインについて」（2026 年 7 月 3 日）6 頁。

11 同上。

12 Office for National Statistics, Long-term international migration, provisional: year ending December 2025, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/longterminternationalmigrationprovisional/yearendingdecember2025>（参照 2026 年 6 月 25 日）。

13 Government of Canada, Government of Canada reduces immigration, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2024/10/government-of-canada-reduces-immigration.html>（参照 2026 年 6 月 25 日）。

14 内閣官房「国民の安全・安心のための取組の概要」（令和 8 年 6 月末時点）資料 2。

在留手続の手数料の引き上げと在留の公正な管理としての適正手続

少が予測されるドイツやイタリアや（また近隣の OECD 諸国である）韓国を参考にする方が、日本の状況に適しており、有益と思われる。

表 1 人口、生産年齢人口の推移予測（2025－2070 年）中位推計

国	総人口	生産年齢人口
日本	-3249 万人	-2496 万人
韓国	-2001 万人	-1721 万人
ドイツ	-1046 万人	-1072 万人
イタリア	-1579 万人	-1433 万人
フランス	103 万人	-168 万人
イギリス	650 万人	73 万人
カナダ	873 万人	229 万人
アメリカ	5094 万人	1261 万人

出典：UN Population Division, World Population Prospects 2024.

（3）永住許可に必要な長期の居住期間と累積負担

第 3 に、1 回あたりの手数料の高さだけでなく、永住許可に至るまでの居住期間も考慮する必要がある。表 2 のとおり、日本では原則 10 年の居住が必要であり、これは OECD 諸国の中で最長である。したがって、日本では他国より「頻繁に」在留期間の更新が必要となるため、累積的な手数料負担は一層重くなると予想される。

永住許可に至るまでの日本の原則的な居住期間は、政府の比較対象としている他の G7 プラス韓国のいずれの国と比べても 2 倍以上なので、単純に言えば、それらの国の手数料の 2 分の 1 以下で、累積的な手数料と同じになる。そこで、先述した個人の手数料として比較対象となりうるドイツ、イタリア、フランス、韓国といった 4 か国の手数料の平均 2 万 8500 円といった「諸外国における同種の手数料の額」に 2 分の 1 を乗じた 1 万 4250 円以下が、実質的な比較の額としては適当な額ともいえそうである。

表2 OECD 諸国における永住許可の居住要件¹⁵

居住要件	国 名
0-1 年	アメリカ
0-2 年	ニュージーランド
0-3 年	カナダ
0-5 年	オーストラリア
2 年	チリ
3 年	ハンガリー コスタリカ
4 年	スウェーデン アイスランド メキシコ
5 年	イギリス ドイツ フランス イタリア 韓国 スペイン オランダ ベルギー ルクセンブルク ポルトガル オーストリア ギリシア キプロス マルタ フィンランド ブルガリア チェコ エストニア クロアチア リトアニア ラトビア ポーランド ルーマニア スロバキア スロベニア トルコ コロンビア
6 年	フィンランド
8 年	デンマーク アイルランド トルコ
10 年	日本 スイス

出典：Migrant Integration Policy Index 2025 and 2020

(4) 国籍取得率の低さと累積負担

第4に、表3にあるように、日本における外国人の国籍取得率は、OECD 諸国の中でほぼ最低の水準である。G7 のカナダでは、2022 年は国籍取得率 11.8%で 37 万 5677 人の外国人がこの年に国籍を取得しており、2023 年は 11.4%で 37 万 9991 人である。アメリカは、それぞれ 4.5%で 100 万 4384 人、3.5%で 82 万 4250 人である。イタリアは、それぞれ 4.1%で 21 万 3716 人、4.2%で 21 万 3567 人である。ドイツは、それぞれ 1.5%で 16 万 8775 人、1.7%で 20 万 95 人である。フランスは、それぞれ 2.2%で 11 万 4483 人、1.8%で 9 万 7288 人である。イギリスは、2022 年は 2.9%で 17 万 5972 人であり、2023 年の国籍取得率は不明であるものの、国籍取得者は 20 万 6619 人である。韓国ですら、2022 年は 0.7%で 1 万 3878

15 ただし、イスラエルは、一般的な永住許可が不存在。歴史的地位によるパレスチナ人、国民の家族のみが永住を許可される。

人、2023 年は 0.8% で 1 万 5148 人である。

これらに対して、日本では、2022 年は 0.2% で 7059 人であり、2023 年は 0.3% で 8800 人にすぎない。ちなみに政府が比較対象としている「他の G7 プラス韓国」の 7 か国の外国人の国籍取得率の平均は 3.8% であり、0.3% の日本の 10 倍以上ある。一般に、OECD 諸国では、10 年も住んでいれば、多くの外国人が国籍を取得する傾向にある¹⁶。したがって、国籍を取得せず、長期の滞在外国人として頻繁に手数料を払う人の割合が日本では相対的に多く、累積的な負担が大きいことが想定される。

表 3 外国人の国籍取得率と国籍取得者数 2022-2023 年¹⁷

	2022		2023	
	国籍取得率(%)	国籍取得者数(人)	国籍取得率(%)	国籍取得者数(人)
リトアニア	0.2	126	0.1	55
ラトビア	0.2	518	0.2	595
日本	0.2	7 059	0.3	8 800
エストニア	0.4	812	0.5	1 078
デンマーク	1.0	5 149	0.6	3 355
メキシコ	0.2	1 106	0.2	5 294
スロバキア	0.7	677	0.7	552
韓国	0.7	13 878	0.8	15 148
スロベニア	0.9	1 946	0.9	2 052
チェコ	1.0	6 453	1.0	6 389
アイスランド	1.4	706	1.2	649
ハンガリー	1.5	2 973	1.2	2 429
オーストリア	1.3	20 606	1.3	19 939

16 2020 年に（15 歳以上で）10 年以上居住している外国生まれの人で定住国の国籍を取得している人の割合は、データを提供している OECD28 か国の平均は、62.37% である。カナダは 90.47%、フランスは 62.17%、イギリスは 58.67%、ドイツは 54.88%、イタリアは 33.36% である。ただし、日本と韓国のデータはない。OECD, *Indicators of Immigrant Integration 2023: Setting In* (OECD, 2023), p. 129.

17 国籍取得率は不明なものの、2022 年と 2023 年の国籍取得者数は、オーストラリアが 16 万 7232 人と 19 万 2472 人、チリが 2051 人と 3061 人、コスタリカが 5493 人と 6277 人、ニュージーランドが 4 万 374 人と 3 万 6426 人である。

ポーランド	2.2	9 822	1.6	6 921
ドイツ	1.5	168 775	1.7	200 095
ギリシア	1.4	12 733	1.8	13 319
フランス	2.2	114 483	1.8	97 288
イギリス	2.9	175 972	—	206 619
ポルトガル	3.1	20 844	2.4	16 985
アメリカ	4.5	1 004 384	3.5	824 250
ベルギー	3.3	48 482	3.8	55 213
ルクセンブルク	3.5	10 499	3.9	11 904
フィンランド	3.7	10 198	4.1	12 224
イタリア	4.1	213 716	4.2	213 567
スペイン	3.4	181 581	4.4	240 208
オランダ	4.5	53 678	4.5	56 901
ノルウェー	6.5	39 369	6.4	37 340
スウェーデン	10.3	92 225	7.8	67 789
カナダ	11.8	375 677	11.4	379 991

出典：OECD, International Migration Outlook 2025.

(5) 2 世以上の国籍取得の問題

第 5 に、日本で生まれ育った外国人の子どもの割合も相対的に高いのが日本の特徴である。表 4 に示すように、アメリカやカナダは、いわゆる 2

表 4 2 世の国籍取得

	国名
出生により自動的取得 (完全な生地主義)	アメリカ カナダ
親の在留資格(永住者生地主義) やその他の要件(成人など)による自動的取得	イギリス ドイツ フランス アイルランド ルクセンブルク ポルトガル オーストラリア ニュージーランド
届出	イタリア スペイン ベルギー オランダ ギリシア チェコ ラトビア スウェーデン フィンランド
帰化	日本 韓国 オーストラリア ブルガリア デンマーク エストニア リトアニア キプロス マルタ ハンガリー クロアチア ポーランド ルーマニア スロバキア スロベニア

出典：Migrant Integration Policy Index 2025 and 2020.

世は国民である。イギリスやドイツは永住者の子は国民であり、フランスでは、2世は大人になれば自動的に国民となる。イタリアは大人になるときに届出れば国民になる。

日本と韓国は帰化しなければ外国人のままという状況にある。したがって、2世以上の外国人が多い点でも、イギリスやカナダのような高い手数料よりも、韓国のような安い手数料の方が日本には適当と思われる。もしくは、イタリアのように未成年者の手数料を免除することを検討する必要があるだろう。

2 手数料の免除と減額

次に、法律案 67 条 3 項は、「経済的困難その他特別の理由により手数料を減額し、又は免除することが相当である者として政令で定める」旨を規定している。この点、政府の「在留許可手数料のガイドライン」は、基本的に諸外国との比較をしていない問題がある。難民申請者の場合の手数料についての調査を示しているだけである。したがって、免除と減額について、諸外国と比べて非常に狭いガイドラインが提案されている。

そこで、諸外国の免除と減額の状況について概観する。まず、(1) 経済的困難による「免除」についてみる。経済的困難のみによる「減額」の例は、これらの国にはみあたらないので、(2) その他特別の理由による「免除」を整理する。さらに、(3) その他特別の理由による「減額」の順に考察する。その際、(人口減少予測の顕著な)日本との比較対象として適当と思われるドイツ、イタリア、韓国を最初に、その後、フランス、アメリカ、カナダ、イギリスをみることにする。なお、EU 諸国では、EU 自由移動指令 25 条により、EU 市民とその家族の在留手続は無償ないし自国民の同種の書類の発行手数料以下とされている¹⁸。

18 Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC,

(1) 経済的困難による「免除」の対象

経済的困難による「免除」の例として、ドイツでは、求職者基礎保障、社会扶助または庇護申請者給付法による給付を受けなければ生計を維持できない外国人に免除する¹⁹。イタリアでは、経済的困難のみを理由とする免除規定はない。韓国では、国民基礎生活保障の受給者、ひとり親家族支援法の支援対象者とある²⁰。

アメリカでは、公的扶助の受給者、連邦貧困ライン 150%以下、手数料を支払うことができないほどの極度の経済的困窮状態である²¹。イギリスでは、国内にイギリスに居住する場所がなくその費用を賄うことができない場合、居住場所はあるものの食料や暖房費などの生活必需費を賄うことができない場合、収入が非常に低く申請料を支払うことが子の福祉に悪影響を及ぼす場合にも免除申請ができる²²。フランスやカナダでは経済的困難のみを理由とする一般的な免除規定はない。

(2) その他特別の理由による「免除」の対象

まず、特別の理由により手数料を「免除」される場合について、ドイツでは、国民の配偶者・パートナー、国民の未成年の未婚の子、未成年の国民の両親、庇護権者、再定住難民、難民、補完的保護対象者、ドイツの特別な政治的利益により在留が認められる者（アフガニスタンのドイツ協力

68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj/eng> (参照 2026 年 6 月 25 日)。

19 ドイツの滞在令 (Aufenthaltsverordnung) 53 条 1 項。 https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthv/_53.html (参照 2026 年 6 月 25 日)。なお、難民申請者給付法と訳されることが多い Asylbewerberleistungsgesetz は、補完的保護申請者を対象として含むので、ここでは庇護申請者給付法と訳す。

20 韓国の出入国管理法施行規則 74 条 1 項 5 号、출입국관리법시행규칙 (参照 2026 年 6 月 25 日)。

21 アメリカの連邦規則集 8 CFR § 106.3 (Fee waivers and exemptions), <https://www.ecfr.gov/current/title-8/chapter-I/subchapter-B/part-106/section-106.3> (参照 2026 年 6 月 25 日)。

22 Gov・UK, Get a visa application fee waiver from inside the UK, <https://www.gov.uk/visa-fee-waiver-in-uk> (参照 2026 年 6 月 25 日)。

者、イラク・シリアの特定少数民族、国際的危機地域からの特別受け入れプログラム、ドイツの外交政策上保護が必要と判断された集団など、ドイツ政府の外交・安全保障・人道政策上の理由による)、滞在のための公的資金による奨学生、研修目的の旅行の研究者である²³。イタリアでは、合法的に滞在する未成年者、未成年の子を家族呼び寄せする者、医療を受けるために入国した外国人とその同伴者、庇護・庇護申請・補完的保護・人道的理由による在留許可の発給・更新の申請者、再発行の申請者である²⁴。韓国では、法務部長官が招待した者、国費の留学生・研修生・文化芸術、外交・公務・協定・企業投資の在留資格、国益や人道的理由などを考慮し手数料の免除が必要であると法務部長官が認めた者、出入国記録の誤りの訂正を申請した者、外国人登録証または永住証の発行上の誤りにより再発行する場合などである²⁵。

なお、イタリアでは外国人住民の25%以上、ドイツでは外国人住民の35%以上のEU市民とその家族の手数料が「免除」されている²⁶。

また、フランスでも外国人住民の25%以上のEU市民とその家族の手

23 ドイツの滞在令52条。なお、庇護権者とは、憲法上の庇護権者をさす。

24 イタリアの経済財政省・内務省令3条。MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, DECRETO 6 ottobre 2011 come modificato dal DECRETO del 5 maggio 2017: Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno. (11A16810)、<https://www.cgil.lombardia.it/wp-content/uploads/2017/06/DM-06-10-2011-MODIFICATO.pdf> (参照2026年6月25日)。庇護申請とあるが、イタリアでは憲法上の庇護申請者も、難民条約上の難民申請者も、EU指令に基づく補完的保護の申請者もすべて含まれる。参照、近藤敦「憲法と難民保護：憲法上の庇護権の根拠規定と内容」難民研究ジャーナル10号(2020年)24頁。

25 韓国の出入国管理法施行規則74条1項。

26 Eurostat, Statistics Explained: EU population diversity by citizenship and country of birth, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/1275.pdf> (参照2026年6月25日)。2025年1月1日におけるイタリアの外国人住民は537万700人であり、そのうちEU市民が137万3900人であるので、EU市民の割合は25.6%である。同日におけるドイツの外国人住民は1715万3500人であり、そのうちEU市民が632万9900人であるので、EU市民の割合は35.2%である。ただし、EU市民の家族である非EU市民の数は両国ともに不明であるので、実際の割合はこれよりも大きい。

料も「免除」され²⁷、特別の理由による手数料の免除者は、人身取引の被害者、難民、補完的保護対象者、無国籍者とその家族、医療目的の滞在者などである²⁸。アメリカの手数料の免除者は、虐待・遺棄・ネグレクトを受けた未成年者、人身取引被害者、重大犯罪被害者、DV被害者、難民、難民として仮入国を許可された者、難民の合法的永住者などである²⁹。カナダの手数料の免除者は、難民申請者とその家族、難民認定者とその家族、第三国定住難民とその家族などであり³⁰、永住権の手数料については主たる申請者の家族も免除される³¹。イギリスでは、難民申請者・難民認定後の在留許可・家族呼び寄せの手数料は無料であり、家族生活または私生活に基づく在留許可者のパートナー・親・扶養されている子、難民認定または人道的な保護が拒否された場合の人権上の理由による在留許可者、人身取引の被害者が免除申請できる³²。

したがって、ドイツ、イタリア、フランス、カナダ、イギリスでは、難民申請者は手数料が不要である。非常に限定的で手数料が払えない難民申請者の問題が生じかねない日本では、この点も難民保護の消極性がうかがえる。

(3) その他特別の理由による「減額」の対象

ドイツでは、減額の場合に限定した規定はなく、個別のケースに応じて、

27 同日におけるフランスの外国人住民は 963 万 3700 人であり、そのうち EU 市民が 200 万 8700 人であるので、EU 市民の割合は 25.1% である。ただし、EU 市民の家族である非 EU 市民の数は不明であるので、実際の割合はこれよりも大きい。

28 フランスの外国人入国・滞在・庇護法典 L 436-1 条。

29 アメリカの連邦規則集 8 CFR § 106.3. アフガニスタンおよびイラク出身の協力者、キューバ、ハイチ、ニカラグアおよび一定の中米出身の難民類似の人の DV 被害者も免除される。

30 カナダの移民難民保護規則 299 条 2 項、<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2002-227/section-299.html> (参照 2026 年 6 月 25 日)。外交官その他の免除者も明記されている。

31 カナダの移民難民保護規則 303 条 2 項 (a)。

32 Gov・UK, Get a visa application fee waiver from inside the UK, <https://www.gov.uk/visa-fee-waiver-in-uk> (参照 2026 年 6 月 25 日)。

「減額」か「免除」されるのは、国内において賃金を得ておらず、教育、研修、継続教育、または再訓練のみを受けている外国人³³、文化的またはスポーツ的利益、外交政策、開発政策、その他の重要な公共の利益の促進に寄与する場合、または人道的理由がある場合である³⁴。イタリアでは減額の規定は削除され、韓国の減額は「オンライン申請」の場合のみである³⁵。

フランスでは、季節労働者、学生、求職者または起業準備中の者、家族呼び寄せの受益者、オーペアなどが「減額」の対象である³⁶。アメリカ、カナダ、イギリスでは、一般に特別な理由による手数料の減額は確認できていない。

(4) 在留手続はすべて「恩恵」なのか：人権条約を知らない時代の議論からの脱却

以上の諸外国にみられる手数料の免除や減額からは、免除が基本で、減額の例は少ないのに対して、日本政府の案は、減額が基本であり、免除を外交などのごく一部の場合に限定している問題がある。また、減額対象者を①困窮要件かつ②人道配慮要件を満たす場合にのみ限定している問題もある。諸外国では、①困窮要件だけで免除され、また②人道配慮要件だけで免除されるのに対し、日本政府の案は、極めて対象を狭く限定している。法律案 67 条 3 項の「経済的困難その他特別の理由」という条文の読み方として、通常は、「経済的困難」の理由または「その他特別の理由」と読むべきものと思われるが、政令案は、「経済的困難」かつ「その他特別」の理由と読む特殊な解釈を原則としている問題もある。

こうした政府案の発想の背景にあるのは、（衆議院法務委員会での政府参考人の答弁にみられるような）手数料は在留の権利が保障されていない

33 ドイツの滞在令 52 条 6 項。

34 ドイツの滞在令 52 条 7 項。

35 韓国の出入国管理法施行規則 74 条 2 項。

36 Service Public, Titres de séjour: augmentation du montant des taxes demandées aux étrangers à compter du 1er mai, <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/actualites/A18881> (参照 2026 年 6 月 25 日)。

外国人に在留する資格を付与することへの対価であり、在留手続はすべて「恩恵」に過ぎないので³⁷、いかようにも定めて構わないとするとする人権条約を知らない時代の時代錯誤的な発想があるものと思われる。どの人権条約も批准していなかった 1978 年のマククリーン事件最高裁判決にしたがって、「国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負うものではなく、特別の条約がない限り、外国人を自国内に受け入れるかどうか、また、これを受け入れる場合にいかなる条件を付するかを、当該国家が自由に決定することができる」³⁸と政府は考えている。しかし、もはやすべてが自由裁量の時代ではない。その後の特別の条約として、難民条約、自由権規約その他の多くの人権条約を批准している。とりわけ、**非人道的な取り扱いを受けない権利、家族生活の権利**といった日本も批准している人権条約が定めている権利³⁹を考慮した政令の基準づくりが望まれる。難民条約 33 条 1 項は「生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境」への追放・送還を禁止する条約国の義務を定めている。このノン・ルフールマン原則について、日本政府は形式的には送還禁止原則を定めているだけであり、(重大犯罪などの例外を除き)原則として在留の権利を認めることを実質的に意味するものではないとの難民保護の消極的な立場に立つ。しかし、ほとんどの場合、この義務は、難民が難民の地位を申請した国に在留する権利を間接的に獲得することを意味する。その理由は単純であり、その者の国籍国以外のいかなる国も、その者を再び受け入れる義務を負わないからであり、また通常、その者が逃れてきた迫害は国籍国で発生したものであるからである⁴⁰。ドイツでは、難民⁴¹、配偶者⁴²、未成

37 内藤政府参考人・衆議院議法務委員会（2026 年 4 月 17 日）。

38 最大判 1978（昭和 53）年 10 月 4 日民集 32 巻 7 号 1223 頁。

39 自由権規約 7 条、同 17 条（23 条）、子どもの権利条約 3 条。

40 C. Dauvergne, *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law* (Cambridge University Press, 2012) p. 54.

41 ドイツの滞在法 25 条。

42 ドイツの滞在法 30 条。

年の子⁴³など、一定の類型の滞在許可については、原則として「認めなければならない」と滞在法は規定しており、法的請求権（Rechtsanspruch）が認められる。一般の「認めることができる」と定める裁量（Ermessen）の場合の滞在許可とは区別されている。日本でも、一定の類型の在留許可は、自由な裁量による「恩恵」なのではなく、原則として認められるべき性質のものと考えるべきである。また、子どもの権利条約3条や子ども基本法3条4号にある「子どもの最善の利益」という権利を考慮して、イタリアのように子どもの手数料を免除したり、カナダやフランスのように家族として免除ないし減額すべきである。先述したように、とりわけ、日本では2世以上の外国人の割合が多いので、他国と比べても、子どもの手数料の減免については、特段の配慮が求められるものと思われる。

おわりに：在留の公正な管理と適正手続

最後に、法律案67条2項にある「外国人の出入国及び在留の公正な管理に関する費用の額」という説明が、外国人住民にとって納得できるものなのかは疑問である。相談事業のように本人の受益に関わる支援費用だけでなく、非正規滞在者の送還費用まで含まれているからである。さらに、衆議院本会議における片山財務大臣の答弁では、「領事活動・外交実施体制の強化」といった、外国人関連施策以外の費用も含まれる問題がある⁴⁴。こうした問題は、すでに国会でもたびたび指摘されている。

ここでは、特に「在留の公正な管理」に不可欠な手続保障の観点から検討したい。そもそも「公正な管理」には、「適正手続が確保されることが含まれる」と、入管法の基本書にも書かれている⁴⁵。しかし、日本の行政手続法3条は、「外国人の出入国」「難民の認定」「補完的保護対象者の認定」「帰化」に関する処分および行政指導を適用除外としている。したがっ

43 ドイツの滞在法32条。

44 片山さつき・財務大臣・参議院本会議（2026年5月15日）。

45 坂中英徳・斎藤利男『出入国管理及び難民認定法 逐条解説〔改訂第4版〕』日本加除出版、2012年、7頁。

て、現状では、高い手数料を払って在留許可や永住許可を申請しても、不許可の場合、通知書に具体的な理由は書かれない問題がある。「在留資格該当性が認められません」とか、「活動の安定性・継続性に疑義があります」などの抽象的で定型な理由だけでは、申請者はなぜ不許可になったのかが分からない。これでは、適正手続が確保されているとはいえない。ドイツをはじめ、多くの国では行政手続法が在留手続にも及んでいる。ドイツの行政手続法 39 条では、「当局がその決定に至った主要な事実上の根拠および法的な根拠を記載しなければならない。裁量決定の理由には、当局がその裁量権を行使するにあたり、どのような観点に基づいたかも明示されなければならない」と規定している。理由が理解できず、あるいは定型的で曖昧すぎて、具体的な事案との関連がわからない場合は、理由の欠如とみなされる⁴⁶。EU 諸国では、定住指令 10 条により、不許可通知には理由を記載し、利用できる救済手続とその期限も教示することが義務づけられている。こうした理由付記と教示の仕組みは、イギリス⁴⁷、アメリカ⁴⁸、韓国⁴⁹でも共通している。

また、永住許可の要件が原則 10 年であるのに対し、帰化は 5 年とされていたため、その逆転を理由に、帰化の居住要件を原則 10 年に引き上げた。しかし、その際、「5 年以上」と定める国籍法を改正せず、運用で対応したことは、法律による行政という法治主義、あるいは法の支配の尊重の欠如を示している。これは、行政府だけの問題ではない。「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」とする憲法 10 条に反する問題であり、立法府の責任として、国会で審議したうえで法律に明記すべきである。

さらに、上述した経営・管理の在留資格の厳格化についても、以下の点に留意すべきである。すでに何度も更新し、まじめに経営してきた小規模

46 W. Kluth and A. Heusch, *BeckOK Ausländerrecht*, 47. Edition (2026), Rn. 41.

47 Immigration Act 1971, section 18.

48 アメリカの連邦規則集 8 C.F.R. § 103.3 (a) (1).

49 行政手続法 23 条および 26 条。韓国の行政手続法は入管手続を適用除外とはしていない。

経営者とその家族が、日本で長く家族生活を築いているにもかかわらず、2年半後に新基準を適用して日本から退出を迫られるのは妥当ではない。こうした場合には、「信頼保護の原則」を適用し、日本で生活を維持できるようにすることこそ、法治国家のルールだと考えられる。事例は異なるが、政策転換の影響で滞在許可の更新を拒否された外国人について、法治国家の信頼保護原則を根拠に更新を認めたドイツ連邦憲法裁判所の判例もある⁵⁰。

加えて、比較対象とする外国制度の見方も、厳密でなければならない。入管庁の出入国在留管理政策懇談会では、韓国が資本金要件を500万円から3000万円に引き上げているという説明が、引き上げの有力な根拠として示されていた⁵¹。しかし、調べてみると、日本の経営・管理に比較される韓国の在留資格には2つある。韓国の基幹産業である貿易事業の「貿易経営」は3000万円であるが、貿易以外の企業経営を行う「企業投資」は1000万円である。そして、在留者数は「企業投資」の方が多い⁵²。したがって、比較対象とする外国制度については、何が本当に日本と比較可能なのかを丁寧に見極め、エビデンスに基づく政策決定の精度を高める必要がある。

手数料を引き上げるのであれば、外国人の在留手続には適正手続が不要だという発想を改め、むしろ行政手続法や行政不服審査法の適用除外を見直すべきである。それこそが、法治国家における立法府の使命であろう。JESTAについても、EUのETIASのように、不許可通知に具体的な理由を記載し、不服申立ての機会を保障したり、または新規申請を認めたり、

50 BVerfGE, 49, 168 (26.09.1978).

51 2026年8月20日の出入国在留管理政策懇談会の議論のために事前に配布された資料の比較対象は、韓国の貿易経営の3000万円、アメリカのE-2（投資家）ビザの最低投資額要件なし、ニュージーランドの起業家就労ビザ850万円であった。

52 2026年5月31日の在留者数は、企業投資（D-8）が8554人、貿易経営（D-9）が2919人である。法務部 出入国・外国人政策本部（2026）『出入国・外国人政策統計月報（2026年5月）付属資料 1.3. 체류외국인 원본 통계표（5월）（在留外国人原本統計表（5月））。

緊急の渡航の必要に応じて大使館でビザ申請を行えるようにするなど⁵³、
「入国の公正な管理」に配慮した制度設計が望まれる。

53 ETIAS. COM, What Happens if Your ETIAS Application is Refused: A Complete Guide (<https://etias.com/articles/etias-refusal>) (参照 2026 年 6 月 25 日)。