

法務省出入国在留管理庁 御中

保護費予算の増額に関する申入書

一般社団法人つくろい東京ファンド
特定非営利活動法人難民支援協会
一般社団法人反貧困ネットワーク

私たちは、関東圏で暮らす難民申請者の生活支援を行う民間支援団体です。日本に逃れた難民の安心や尊厳、さらには生存権までもが脅かされる現状を目の当たりにし、難民申請者に対する公的支援である「保護費」の改善を求めて、以下の2点を申し入れます。

1. 申入れの趣旨

(1) 難民認定申請者保護事業にかかる本予算の確保及び検証の実施。

- 補正予算の成立を前提とせず、本予算における予算の十分な確保を求めます。
- 最低限、2023年度の年間予算に匹敵する額の保護費予算の確保を求めます。
- 保護費を受けることができていない難民申請者の実態を踏まえた予算額の検証を求めます。

(2) 難民認定申請者保護事業における住居支援の拡充及び予算の確保。

- 最低限、1人あたりの住居費の額を2023年度の水準に戻すことを求めます。
- 難民申請者緊急宿泊施設の拡充を求めます。

2. 申入れの背景

(1) **保護費の重要性**：難民認定申請者保護事業（保護費）は、難民申請者の日本での生活を支える唯一の公的支援の柱組みである。難民申請者の多くが、一定期間にわたり就労が許可されない、若しくは難民申請中の就労が一切認められていない。就労許可を得られた場合であっても、住所が定まらないままに就職活動をすることは現実的ではない。保護費の円滑な支給は、難民申請者の生存権の保障にかかわる重大な問題である。

(2) **保護費予算の不足**：難民申請者数の増加を踏まえた保護費予算の編成が行われておらず、難民申請者のうち、ごく一部の限られた人しか保護費を受けることができていない実態である。所持金が無く、野宿状態かつ就労不可にもかかわらず、保護措置不相当とされる事案が今年度においても多数発生している。また、保護費の運用に必要な人員や体制が確保されておらず、受給開始までに2か月以上の待機期間が発生している。

(3) **本予算拡充の必要性**：保護費の運用が立ち行かなくなっている現状において、前年度を踏襲する形で予算編成を行うべきではない。2023年度には補正予算が生まれ、結果として過去12年間で最多の受給者数となった。この経験を踏まえ、2025年度においては、2023年度の年間予算に匹敵する額の本予算が最低限確保されるべきである。また、政府は委託先や民間支援団体との連携により、保護費を受給することができていない難民申請者の実態を把握し、その上で、難民申請者の生活困窮の実態に基づいた予算額の検証を行うべきである。

(4) **保護費における住居支援の不足**：現行の住居費の限度額（単身世帯において月額4万円）は、1983年の制度開始以降の家賃価格の上昇を全く踏まえておらず、生活保護における住宅扶助を下回る内容である。2023年度にいったん引き上げられた住居費の減額には正当な根拠がなく、住居費の増額が必要である。難民認定申請者緊急宿泊施設（ESFRA）の利用者数低迷により、野宿状態となる難民申請者が多数（10月だけで30名以上）に上っていることから、ESFRAの早期拡充もあわせて行われるべきである。

保護費予算の増額に関する申入書【別添】

◎ 申入れの理由

(1) 保護費の重要性

難民認定申請者保護事業（以下、保護費）は、難民申請者の日本での生活を支える唯一の公的支援の枠組みです。「難民認定申請中の者のうち、衣食住に欠けるなど生活に困窮する者に対する保護体制¹」が整備されていない実態を受け、1983年より「国際的に各国にも道義的責任があるという重要な業務²」として、外務省において実施されてきました。対象者の多くが「生活保護の対象とならない者（在留資格がない者、在留資格「特定活動」の者等）³」であることから、最低限度の生活を保障する生活保護を補完する枠組みともいえます。

私たちのもとに相談に訪れる難民申請者の多くは、支援に頼ることなく自らの収入で自立して生活することを望んでいます。しかし、難民申請を行ってから一定期間にわたり就労が許可されない場合や、難民申請中の就労が一切認められない場合が大半です⁴。自立の道が絶たれた状態で、所持金が尽き、支援を求めざるを得ない立場に置かれるのです。

就労許可を得られた難民申請者にとっても、保護費は重要な枠組みです。そもそも、住居が定まらない状態で、就職活動を行うことは現実的ではありません。公的支援の円滑な支給が、日本での自立した生活を始める第一歩となるのです。また、出身国での迫害によって心身の健康が損なわれ、治療を必要とし、就職が困難な状況にある方もいます。さらに、一定の日本語力が無いままに「外国人材」として安定した職に就くことは容易ではありません。就労許可の付与によって公的支援がただちに補完されるとの想定は、外国人の就労の実態を踏まえないものです。就労許可の有無にかかわらず、保護費の円滑な支給は、難民申請者の生存権の保障にかかわる重大な問題といえます。

(2) 保護費予算の不足

【申入れの趣旨】 難民認定申請者保護事業にかかる本予算の確保及び検証の実施。

- 補正予算の成立を前提とせず、本予算における予算の十分な確保を求めます。
- 最低限、2023年度の年間予算に匹敵する額の保護費予算の確保を求めます。
- 保護費を受けることができていない難民申請者の実態を踏まえた予算額の検証を求めます。

① 概況

これまで、政府は難民申請者の生活保障にあたって必要な額の予算を確保しないままに、保護費の運用を行ってきました。まず、政府は難民申請者数の推移を反映することなく、予算の編成を行っています。2011年から2017年にかけて難民申請者数が増加する一方で、保護費予算の額は、2011年度から2020年度にかけて減少を

¹ 行政管理庁「難民行政監察結果に基づく勧告」（1982年7月）。

² 第213回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会第3号（2024年3月21日）政府参考人による発言。

³ 外務省「平成25年行政事業レビューシート（難民等救援業務委託費）」。

⁴ 難民申請時に在留資格を有する者（2023年の難民申請者のうち約94%）について、案件振分けの結果に基づき就労制限の対象を定める運用がとられている。初回申請者の場合、B案件（同0.8%）は就労不可。D案件（同83%）のうち、本来の在留活動を行わなくなった後又は出国準備期間中に難民認定申請を行った案件（D1案件）は就労不可。その他の案件（D2案件）は難民申請から約8か月間は就労不可。複数回申請者の場合、A案件（同5.4%。申請回数別の内訳は「お尋ねのような形での統計をとっておらず、お答えすることは困難」）を除き就労不可。2024年6月18日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答〔内閣参質213第184号〕（2024年6月28日）、出入国在留管理庁「令和5年における難民認定者数等について」（2024年3月26日）、法務省入国管理局「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて」（2018年1月12日）より。

続けています⁵。2021年度以降は予算額の増加がみられますが、難民申請者数の増加率との差は歴然です。2011年における難民申請者数は1,867人、2023年における難民申請者数は13,823人でした。一方、保護費予算の額は、2011年度の3.4億円から2023年度には2.3億円に縮小しています。

難民申請者のうち、ごく一部の限られた人しか、保護費にアクセスできていない実態です。保護費の受給者数は年間200～300人台（2014～2022年度）で推移をしてきました⁶。2022年12月末時点で難民認定手続き中の12,384人（一次審査と審査請求の合計）に対して、2023年3月末時点の保護費受給者数は134人に留まります⁷。保護費の受給までに平均約1～3か月（2013～2023年度）ほどの待機期間が生じている点も課題です⁸。保護費の運用に必要な人員や体制の確保を求めます。

② 2024年度の状況

政府は、2024年度においても難民申請者の生活保障に必要な額の保護費予算を確保していません。追加の予算措置を講じることなしに、このままでは保護費が立ち行かない状況です。

政府による「保護措置対象者」の定義⁹に明らかに当てはまるにもかかわらず、保護措置不相当とされた事案を多数把握しています。その中には、所持金が無く、野宿状態かつ就労許可がない方も含まれます。約2か月半にわたる野宿生活の末に、理由を告げられることもなく保護費を断られた方もいます。民間支援団体からの住居提供を受けている事案において、保護費が断られることも珍しくありません。本来、国が果たすべき役割を民間が肩代わりする状況が続きます。妊娠中や出産直後の女性が保護費の支給を断られた事案もありました。難民該当性が高いとされたA案件においては、就労許可があることを理由に保護費を断られる傾向が目立ちます。しかし、前述のとおり、就労許可の付与は公的支援の必要性をただちに補完するものではありません。

2024年度中に保護費の支給が打ち切りとなった方もいます。その中には、シングルペアレントや就学中、就労先が決まっていない方など、現に保護費が唯一の生計手段であることが明らかな事案もありました。生活保護を下回る水準¹⁰の保護費の打ち切りにより、対象者は直ちに生活困窮に陥ります。さらに、現に生活に困窮し、収入を得る手段が無いにもかかわらず、就労許可があることを理由に保護費の申請すら断られた方もいます。

保護費受給までの待機期間の長期化も続いています。私たちが把握する事案の大半において、難民事業本部（以下、RHQ）に初めて連絡を取ってから、受給開始までに2か月以上の待機期間が発生しています。保護措置対象者であるにもかかわらず、保護措置が開始されないままに既に3か月間以上が経過している方もいます。ある民間支援団体では、2023年7月以降の1年間で、6,000万円を超える宿泊費や食料などの緊急支援費の提供を行っています。複数の支援団体が連携し、民間の支えによって、難民申請者が何とか「生き延びている」現状です。

③ 2025年度以降の本予算確保の必要性

政府は、2025年度予算案の編成において、難民申請者の生活保障に必要な額の保護費予算を十分に確保すべきです。保護費の運用が立ち行かなくなっている現状がある中で、前年度を踏襲する形での予算編成には、強

⁵ 文末「統計資料」（1）（2）参照。

⁶ 文末「統計資料」（3）参照。

⁷ 難民認定手続き中の者の数について、2023年6月15日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答〔内閣参質 211 第 110 号〕（2023年6月27日）参照。保護費受給者数について、2024年5月8日付け高良鉄美議員質問主意書への政府回答〔内閣参質 213 第 125 号〕（2024年5月17日）参照。

⁸ 文末「統計資料」（4）参照。

⁹ 「難民認定申請者保護実施要領」（2024年4月）。

¹⁰ 単身世帯における保護費の支給額（生活費と住居費の合計、月30日の場合）は11万2,000円。単身世帯における生活保護の最低生活費（20～40歳、加算なしの場合）は以下の通り。1級地－1（特別区23区全域と、青梅市・武蔵村山市・羽村市・あきる野市を除く22市）13万120円、1級地－2（青梅市、武蔵村山市）12万8,010円、2級地－2（羽村市、あきる野市、瑞穂町）11万7,430円。厚生労働省「生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法」（2023年10月）参照。

く反対します。少なくとも 2023 年度の年間予算にあたる 6.8 億円¹¹を確保すべきです。また、補正予算の成立を前提とすることなく、本予算において、十分な額の保護費予算を確保すべきです。

年度当初から予算の不足が見込まれる場合、枯渇を防ぐ目的で抑止的な保護費の運用がとられることとなります。2023 年度には、難民申請者数が前年を大きく上回る中で、保護費の審査期間が長期化し、夏ごろには保護費の申請者に対する面接調査がほとんど行われない事態となりました。補正予算の成立によって審査が再開され、審査期間の短縮もみられました。結果的に、2023 年度の保護費の受給者数は 658 人と、2011 年度以降で過去最多の人数となりました¹²。しかし、その中には保護費の申請から受給までに 6～8 か月以上が経過していた方もいます。本予算と補正予算を合わせた額の予算が当初から成立していれば、必要な人に、もっと迅速に支援を届けられたはずですが。補正予算の成立を前提とせず、本予算において、難民申請者の生活保障に必要な額の予算を確保すべきです。

④ 保護費予算に対する検証の不在

予算案の編成にあたり、政府は保護費の運用に本来必要な額を検証可能な形で算出する必要があります。その際には、少なくとも以下の 2 点について、事業の委託先や民間支援団体との連携による把握が欠かせません。

第一に、生活に困窮するも、保護費の申請を行っていない難民申請者の実態です。難民申請の窓口において、保護費に関する案内が行われることは無く、民間支援団体を通じて、保護費を知る方が多くいる現状です。前述の通り、保護措置対象者でありながら、保護費の申請が認められなかった方もいます。過去年度における保護費の申請者数は、保護費を本来必要とする方の数を反映していません。第二に、生活に困窮するも、保護措置不相当又は終了とされた難民申請者の実態です。過去年度における保護費の受給者数や受給額には、これらの難民申請者の支援ニーズが反映されていません。

2025 年度の概算要求において、外務省から入管庁への難民事業の移管が示されています¹³。保護費予算の具体的な要求額は記載されていません。難民申請者の生活困窮の実態に基づいた予算の検証と拡充の機会となることを強く求めます。

(3) 安定した住居確保の困難

【申入れの趣旨】 難民認定申請者保護事業における住居支援の拡充及び予算の確保。

- 最低限、1 人あたりの住居費の額を 2023 年度の水準に戻すことを求めます。
- 難民申請者緊急宿泊施設の拡充を求めます。

① 住居費拡充の必要性

1 人あたりの住居費の支給額の拡充と、そのために必要な予算の確保を求めます。現行の住居費の限度額（単身世帯の場合は月額 4 万円）において、安定した住居を確保することは極めて困難です。借家（専用住宅）の 1 か月あたりの家賃は、1983 年の 2 万 5,000 円から 2023 年には 6 万円にまで上昇しています¹⁴。一方、保護費における住居費の限度額は、1983 年の制度開始から 2023 年度を除いて一切増額しておらず、関東圏の大半の自治

¹¹ 2023 年度本予算における「難民等救援業務に必要な経費（うち、政府開発援助難民等救援業務委託費）」4 億 4,463 万 5,000 円と、2023 年度補正予算における「政府開発援助難民等救援業務委託費（外務省所管）」2 億 2,274 万 2,000 円の合計。外務省所管「令和 6 年度歳出概算要求書」及び第 211 回国会（常会）提出「令和 5 年度一般会計補正予算（第 1 号）」参照。

¹² 文末「統計資料」（3）参照。

¹³ 法務省所管「令和 7 年度歳出概算要求書」。

¹⁴ 総務省「令和 5 年住宅・土地統計調査 住宅及び世帯に関する基本集計（確報集計）結果」（2024 年 9 月 25 日）及び「平成 30 年住宅・土地統計調査 住宅及び世帯に関する基本集計 結果の概要」（2019 年 9 月 30 日）。

体において生活保護における住宅扶助を下回る内容です¹⁵。保護費の場合は、敷金や礼金に当てるための一時金の支払いも行われません。保護費の受給が決まった時点で、所持金が無いことが通常です。初期費用をまかなえず、住宅の選択肢はさらに狭まります。

そもそも、外国籍かつ在留資格が不安定な難民申請者の立場での住居探しには大きな困難が伴います。入国から1年以上が経過した中長期滞在者を対象とした入管庁の委託調査では、24%が家を探す場面で差別的な扱いを受けたと回答しています¹⁶。在留カードを持たず、入国から間もない難民申請者の場合は、さらに「住宅弱者」としての傾向を有すると考えられます。

2023年度における住居費の増額は、これらの課題を踏まえた重要な改善でした。住居探しの選択肢が広がることで、野宿状態からの脱却、安定した住まいの早期確保につながります。支援団体が提供する仮の住まいからの転居により、地域社会とのつながりも生まれます。2023年末時点の保護費受給世帯のうち、36%が2023年度の増額を踏まえた額の住居費を受給していました¹⁷。

2024年度の住居費の引き下げにより、保護費受給者は安定した住居の確保が困難な状態に再び陥っています。政府は、減額の背景について「従来、光熱水料に相当する額（中略）を住居費に含めて支給して」いたが、2024年度からは「光熱水料に相当する額を生活費の中に含めるということに変更」したとしています¹⁸。しかし、住居費の支給に光熱水料に相当する額を含める運用は、これまで一切行われていません。逆に、家賃の支払い以外に住居費を用いない旨の誓約をとった上で、その支給を行う運用がとられてきました¹⁹。従来から住居費に含まれていなかった光熱水料に相当する額を生活費に上乘せすることは、住居費を減額する根拠にはなり得ません。2023年度の支給額を踏まえた住居費の引き上げを求めます。

② ESFRA 拡充の必要性

難民認定申請者緊急宿泊施設（以下、ESFRA）の拡充と、そのために必要な予算の確保を求めます。前述の通り、難民申請者の多くは入国から間もなく所持金が尽きるも、自ら生活の糧を得ることが認められない又は困難な状況に置かれます。中長期の在留資格を持たない状態で、安定した住居を自力で確保することは現実的ではありません。難民申請を行ったその時点から、国の責任において必要な人に安定した住居を提供する仕組みが必要です。「保護措置対象者であって、直ちに住居を確保する必要がある²⁰」すべての方に対するESFRAの提供を求めます。

年間のESFRAへの入居者数は0～40人台（2010～2022年度）で推移してきました²¹。2023年度においては、統計が確認できる限り過去最多の88人となりましたが、これは前述の補正予算の成立によるものと認識しています。一方、ある民間支援団体では、2023年7月からの1年間で288人の方に宿泊先の支援を行っています。民間による支援が、国による支援を常に上回っている状態です。

申入れ団体が把握している限り、2024年度のESFRAへの新規入居者数は数名に留まります。一方、野宿を経験している方の数は、ある支援団体が把握する限りで10月だけで30名を超えています。RHQへの支援を求め

¹⁵ 東京都における住宅扶助基準額は以下の通り。1級地（特別区23区全域と羽村市・あきる野市を除く24市）5万3,700円、2級地（羽村市、あきる野市、瑞穂町）4万5,000円、3級地（日の出町、桧原村、奥多摩町、島しょ（町村部））4万900円。単身世帯の場合、東京都及び神奈川県すべての自治体において、保護費における住居費の額が生活保護の水準を下回る。千葉県及び埼玉県の場合は、3級地を除くすべての自治体において、保護費における住居費の額が生活保護の水準を下回る。神戸公務員ボランティア「全国の住宅扶助基準額」及び東京都福祉局「住宅扶助基準額の見直しについて（平成27年7月1日から）」参照。

¹⁶ 株式会社シード・プランニング「令和4年度 在留外国人に対する基礎調査報告書」（2023年3月）。

¹⁷ 前掲注7（2024年5月8日付け高良鉄美議員質問主意書への政府回答）。

¹⁸ 第213回国会衆議院厚生労働委員会第18号（2024年5月8日）政府参考人による発言。

¹⁹ 前掲注9別記第14号様式「住居費に関する誓約書」。

²⁰ 前掲注9。

²¹ 文末「統計資料」（5）参照。

た時点で、直ちに ESFRA への入居が認められるべき方たちです。難民申請者をホームレスにしないための取り組みとして、ESFRA の早期拡充を求めます。

◎ 統計資料²²

(1) 難民申請者数の推移

2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
1,867 人	2,545 人	3,260 人	5,000 人	7,586 人	10,901 人	19,629 人

2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
10,493 人	10,375 人	3,936 人	2,413 人	3,772 人	13,823 人

(2) 保護費予算額の推移（当初予算における難民事業本部との契約に基づく額）

2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
約 3.4 億円	約 3 億円	約 2.8 億円	約 2.5 億円	約 2.3 億円	約 2.1 億円	約 1.7 億円

2018 年度	2019 年度	2020 年度	2021 年度	2022 年度	2023 年度	2024 年度
約 1.6 億円	約 1.6 億円	約 1.4 億円	約 1.6 億円	約 2 億円	約 2.3 億円	約 2.6 億円

(3) 保護費受給者数の推移

2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
678 人	576 人	552 人	518 人	384 人	309 人	345 人	362 人

2018 年度	2019 年度	2020 年度	2021 年度	2022 年度	2023 年度
324 人	362 人	357 人	250 人	204 人	658 人

²² 各統計の出典は以下の通り。(1) 出入国在留管理庁「我が国における難民庇護の状況等」、(2) 2024 年 5 月 8 日付け高良鉄美議員質問主意書、及び当該質問主意書への政府回答 [内閣参質 213 第 125 号] (2024 年 5 月 17 日)、(3) ~ (5) 2016 年 3 月 24 日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答 [内閣参質 190 第 90 号] (2016 年 4 月 1 日)、2017 年 6 月 15 日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答 [内閣参質 193 第 146 号] (2017 年 6 月 27 日)、2018 年 6 月 15 日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答 [内閣参質 196 第 140 号] (2018 年 6 月 26 日)、2019 年 5 月 29 日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答 [内閣参質 198 第 64 号] (2019 年 6 月 7 日)、2020 年 6 月 2 日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答 [内閣参質 201 第 134 号] (2020 年 6 月 12 日)、2021 年 6 月 4 日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答 [内閣参質 204 第 82 号] (2021 年 6 月 15 日)、2022 年 6 月 3 日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答 [内閣参質 208 第 57 号] (2022 年 6 月 14 日)、2023 年 6 月 15 日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答 [内閣参質 211 第 110 号] (2023 年 6 月 27 日)、2024 年 6 月 18 日付け石橋通宏議員質問主意書への政府回答 [内閣参質 213 第 184 号] (2024 年 6 月 28 日)。

(4) 平均待機期間（委託先が保護措置の申請を受け付けてから保護措置を開始して差し支えない旨の結果通知を委託先が外務省から受けるまでの期間の平均）の推移

2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
約 44 日	約 41 日	約 45 日	約 40 日	約 41 日

2018 年度	2019 年度	2020 年度	2021 年度	2022 年度	2023 年度
約 36 日	約 56 日	約 92 日	約 85 日	約 34 日	約 61 日

(5) ESFRA 入居者数の推移

2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度
41 人	48 人	24 人	6 人	1 人	0 人	7 人	25 人

2018 年度	2019 年度	2020 年度	2021 年度	2022 年度	2023 年度
21 人	30 人	9 人	4 人	25 人	88 人

以上

<申入れ団体>

一般社団法人つくろい東京ファンド

東京都中野区沼袋 1-9-5 E-mail : info@tsukuroi.tokyo

特定非営利活動法人難民支援協会

東京都千代田区西神田 2-5-2 TAS ビル 4 階

Tel. 03-5379-6001 Fax. 03-5215-6007 E-mail : info@refugee.or.jp

一般社団法人反貧困ネットワーク

東京都新宿区下宮比町 3-12 明成ビル 3F

Tel. 090-7835-4477 Fax. 03-6380-3465 E-mail : info@hanhinkonnetwork.org