

難民行政40年を振り返る：阿部浩己氏へのインタビュー

掲載日：2022年3月25日

日本が難民条約に加入をしてから40年を迎えた2021年、難民研究フォーラムでは「難民行政40年 日本における難民保護の変遷と課題」と題し、日本の難民を取り巻く環境や法制度の40年間の変化を整理・分析する報告を作成しました。報告は、『難民研究ジャーナル』第11号（2022年3月発刊）に掲載されています。

報告の作成に際し、難民研究フォーラム事務局では、日本の難民保護や支援に長年携わってきた3名にインタビューを行いました。

この記事では、国際法が専門の阿部浩己氏に2021年8月19日に行ったインタビューの様子をお届けします。研究者として難民認定制度に関わってきた経験から、難民条約加入当初から現在に至るまでの課題や展望を語っていただきました。

※なお、本記事は、インタビューでの発言から編集・まとめなおしたものです。その他のインタビュー記事や難民行政40年関連資料は、特集ページよりご覧いただけます。

<https://refugeestudies.jp/40yrs-policy>



プロフィール（2022年2月現在）：明治学院大学国際学部教授。難民研究フォーラム共同代表幹事。難民審査参与員。アジア国際法学会・国際人権法学会・日本平和学会理事。専門は国際法、国際人権・難民法、平和研究。主な著書に、『国際法を物語るI～IV』（朝陽会、2018～2021年）。『国際法の人権化』（信山社、2014年）、『国際法の暴力を超えて』（岩波書店、2010年）。

目次：

1. 難民研究への関わり（1970～80年代）	2
2. 国際人権NGOを通じた日本の難民行政との関わり（1990年代）	3
○前史：強制送還事件とアムネスティ日本支部の設立	3
○アムネスティ報告書が与えた影響	4
3. 利益集団の広がりと変化の兆し（1990～2000年代前半）	5
○難民問題研究フォーラムによる提言	5
○司法を通じた変化	6
○難民受け入れに向けた世論の活性化	8
4. 難民審査参与員制度への期待と実情（2000年代半ば～）	9
○難民審査参与員制度導入の背景	9
○出入国管理の制度文化に侵される参与員	11
○「不利益集団」が作られた	13
5. 国際的なものを顧みず、改善への展望が描けない現状	14
6. なぜ、難民を保護するのか：人権や法は手段にすぎない	16

1. 難民研究への関わり（1970～80年代）

——阿部先生は難民研究フォーラムの共同代表幹事であり、日本における難民研究を長年牽引されてきました。どのようなきっかけで、難民研究に関わるようになったのでしょうか

象徴的なことに、1981年は、ちょうど私が大学院に進学した年でした。そして日本が難民条約に加入した年でもあります。70年代末から80年代前半は、アフリカの状況に関連して難民問題が日本で報道されており、70年代後半からインドシナ難民も来ていました。難民問題に関する関心がとても高まっているのがこの時期でした。意識していたわけではないですが、そういうものに後押しされ、私の関心がいつの間にかでき、難民についてやっていこうかと考えました。

当時、難民を法学のどの領域で取り上げるのか、憲法がやるのか行政法か国際法かというところでいうと、主に国際法が扱っていました。国際法は、80年代のはじめは国家中心的なところが強く、日本の中で難民問題を研究している人はほとんどいませんでした。その中で本間浩先生（駿河台大学名誉教授、難民研究フォーラム設立時の座長／故人）は、当時、国会図書館に在籍しており、日本が難民条約に入る上で各国ではどういう状況になっているかなどの調査の責任者のような立場にいらっしゃいました。いろいろな国に出張したり、国会図書館の資料としてまとめるだけで

なく出版もされていきました。『政治亡命の法理』は、日本で初めての、難民を法的な角度から研究した本格的な出版物です。国際法の領域では本間先生しかおらず、「マイナーな領域」でした。私はこれはチャンスだと思いました。やっている人がいないということは自分の好きにできるし、後から振り返れば、時代の流れと研究者としてのサバイバルストラテジーですね。

——当時はどのような研究を行っていたのでしょうか

80年代は、私はヨーロッパやアフリカ、ラテンアメリカの難民に焦点を当てて、細々とやっていました。どういうことかということ、日本の中の難民問題については、難民条約には入ったものの情報が全然入ってこなかったのです。80年代はいわゆる利益集団、今だったら、例えば入管法が改正されるとなったときに弁護士団体、支援団体や研究者などが声をあげていますが、当時は法務省くらいでした。あとは本間先生のように、必要があって国のために調査をやるくらいです¹。国のインナー・サークルに入っていない私のような者には、ほとんど情報が何もない状態で、研究しようがなかったのです。

2. 国際人権NGOを通じた日本の難民行政との関わり（1990年代）

ところが、90年代に入って大きな変化がありました。いくつかファクターがありますが、一つには国際的な圧力がかかってきたことです。アムネスティ・インターナショナル（アムネスティ）の国際事務局が、日本の難民認定手続きが大きな問題だとして調査に来て、そして報告書を出しました。私は80年代半ばの米国留学時に国際人権法に出会って、国際人権法に研究分野を広げていったのですが、その時初めて、アムネスティが国際人権法の発展に大きな寄与をしていることを知りました。日本にも1970年から日本支部があったのですが、知りませんでした。私が通っていた大学のすぐ近くに事務所があったのに、です。当時はNGOにかかわると研究者としての中立性が損なわれるという雰囲気が非常に強くあって、NGOを遠ざけようとするものが自分の中にも無意識にインプットされていたのだらうと思います。

○前史：強制送還事件とアムネスティ日本支部の設立

話がずれますが、1970年にアムネスティ日本支部がなぜできたのかというと、直接的には、日本にやってきた台湾人留学生のことがありました。当時の台湾は軍事独裁政権にあり、その留学生は

¹ 政府委託調査について、本間浩『難民問題とは何か』岩波書店、1990年、17～18頁を参照。

日本で民主化活動をしていたのですが、日本が強制送還をする状況が出てきました。そして、空港で舌をかみちぎって、羽田空港が鮮血で染まるような事件（柳文卿事件）もあったのです。また、韓国からも軍事独裁体制のもと、日本に多くの学生がきて民主化活動をする動きなども当時ありました。70年代は、71年に中国の国連の代表権が台湾の中華民国政府から北京の中華人民共和国政府に移るなど緊迫した政治状況がありました。その中で日本にいる台湾人留学生・陳玉璽氏が強制送還され「良心の囚人」ではないかということでアムネスティが調査に乗り出し、この一件を機に日本支部が立ち上げられることになったのです。つまり、アムネスティ日本支部の立ち上げは、外国人の退去強制との関係、今でいう「ノン・ルフールマン原則」の遵守を求める声によっていたと言ってもよい。

そういう状況が実は日本ではすでに広がっていたのですが、恥ずべきことに、研究者として注意を払わずにアメリカ経由で初めてアムネスティの存在を知りました。アメリカでの情報を通じて、身近にあったアムネスティの存在を知ったことは、後になって大いに反省した点です。欧米のレンズを通してモノを見るようになってしまっていたからです。ただ、とにもかくにも、このようにしてアムネスティのことを知り、これは関わらなければいけないと思ったわけです。

○アムネスティ報告書が与えた影響

先ほど申し上げたように、90年代にアムネスティ国際事務局が、日本の難民認定手続きに問題があるとして日本に調査に来ることになりました。留学時に知って以来、私は実際にアムネスティに関わるようになっており、いろいろな機会に恵まれました。当時、世界的なアムネスティ運動の中で「アジアのプレゼンスが低すぎる」ということで、ある意味アファーマティブアクションとして日本支部を応援することとなり、アムネスティの代表団の一員として国連の人権委員会などに参加する機会も得ました。日本の研究者でアムネスティに関わっている人が少なく、また、国際法をやっている人もほとんど関わっていませんでした。私はアムネスティ運動にのめり込んでいる時期でしたね。そのように関わっていたこともあり、調査団に対して、日本の状況についても説明をしたりしました。

1993年に調査の報告書²が出ました。その報告書はけっこうインパクトがあったと思います。今の政府とは異なり、90年代前半くらいまでは、政府は国際的なものに敏感でした。81年の難民条約加入時にいくつも法改正し、84年に女性差別撤廃条約に入るときも重要な法改正をしました。国連

² Amnesty International“Japan: Inadequate protection for refugees and asylum-seekers”[<https://www.amnesty.org/en/documents/asa22/001/1993/en/>] (18 Feb. 2022).

人権委員会や人権小委員会で、精神保健法、強制入院など日本の問題が取り上げられると、応答して、法律を改正すると述べるなどそれなりに真摯に対応していました。若かったこともあるのですが、これはすごいなと思いました。国際的なものが影響を及ぼすという原体験ができ、以来、私は、常にオプティミスティックなものを心の中に抱えるようになった感じがあります。アムネスティが来て報告書を発表すると、日本政府もちゃんと応答しました。今では信じられないですが、両者の間に建設的なやりとりがあったのです。

3. 利益集団の広がりと変化の兆し（1990～2000年代前半）

○難民問題研究フォーラムによる提言

UNHCRの駐日事務所も、90年代に入って、日本の難民認定に問題があるということで、日本のことについての研究会をやろうと提案しました。日本で難民問題をやっている研究者がほとんどいなかったのので私に声がかかってきて、事務局を引き受けました。このようにして、1994年「難民問題研究フォーラム」を作りました。難民に限らず人権全般に影響を強く持っておられた宮崎繁樹先生（明治大学総長／当時）が代表を務めてくれました。

UNHCRが声をかけると、当時の日本政府はきちんと対応して入管の第一線の担当者がちゃんと来てくれました。先ほど言った93年のアムネスティの報告書が出た頃からです。日本政府としてもアムネスティの批判にちゃんと対応しなくては、という思いはあったのではないのでしょうか。

――官民を超えた関係者が一堂に会した対話的な場だったのですね

会合では入管職員と研究者とUNHCR職員が集まって、水上洋一郎さん（法務省入国管理局審判課長／当時）や江口敏樹さん（法務省入国管理局難民認定室長／当時）も報告をしてくれました。毎回会議録をとっていたので、記録がたまっていきます。

研究会を終えるにあたって、記録を寝かしておくのはもったいないので成果を出しましょうということになりました。水上さん、江口さんは入管の職員でありながら、難民認定手続きを良いものに変えていく力になるなら、と協力してくれました。

当時は誰が難民認定しているのか、内部にどういう名前の組織があるのかすら分かりませんでした。報告書ではそのようなことも書きました。

当時の総理は社会党の村山富市さんで、明治大学出身です。宮崎さんが、当時明大の総長だったこともあり、首相官邸にも行き、報告書を提出しました。信じられないような展開でした。村山さんから報告書の中身に関する質問はありませんでしたが、でも提出されたことにはなりました。

総理にも提出されたわけですから、当然なのかもしれませんが、入管からも報告書に対して反論というレスポンスがありましたので、それも一緒に含めて、現代人文社から出版しました³。関連して、もう一つ付言しておく、当時は『アムネスティ人権報告』が明石書店から毎年刊行されていたのですが、1996年版は難民問題の特集したものでした。そこには当時アムネスティの職員だった岩井信さんが司会した座談会の様子が収録されているところ、私も参加させてもらったその座談会には当時の審判課長だった山神進さんも顔を出され、難民認定のあり方について、とても踏み込んだ議論を交わすことができました⁴。

研究者として私は、80年代は、難民法や国境を越える移動の自由について論文らしきものを書き、大学のポストを得た90年代からは、国連の人権保障システムを中心に、当時まだ未開拓だった国際人権法に関心を広げ、敬愛する先輩研究者の今井直さんと『法学セミナー』に2年間にわたって「国際人権法入門」を連載し、それが『テキストブック国際人権法』という本になって世に出されることにもなりました。その一方にあって、私はアムネスティに深く関わって活動も続けており、実践に携わる身として、日本社会が、国連人権委員会やNGOが伝える国際的な潮流に呼応して、どんどん変わっていくんじゃないかという期待感に駆られていました。90年代半ばは、絶対変わらないように見えた自民党政権が下野するなど、考えられないような変化が国政レベルで現実化する時代でもありました。

これが難民研究や実務に関わる私の最初のステージでの状況です。わくわくする状況でした。チャンスがあり、広がり、実務や政策決定に関わっている人たちと建設的に議論できる。今思えば本当に幸運な時期でした。

○司法を通じた変化

とはいえ、90年代は難民認定がほとんどなく、1人や0人の年もありました。難民認定した人についても、80年代の最初の頃はインドシナ難民の人が多かったです。認定プロセスがあまりに不透明だったわけですが、アムネスティやUNHCRなどからも働きかけもあって、だんだんと難民認定手続きに関心を持つ人たち、つまりは難民認定に関わる「利益集団」が増えていく時期を迎えるようになります。

³ 難民問題研究フォーラム『日本の難民認定手続き—改善への提言』現代人文社、1996年。

⁴ 山神進・伊藤和夫・阿部浩己・岩井信「座談会 世界の難民の現在」『アムネスティ人権報告⑤ 世界の難民の現在』明石書店、1996年、43～52頁。

弁護士について言えば、今は渡邊彰悟さん（全国難民弁護団連絡会議（全難連）代表）のような著名な方がおられるわけですが、渡邊さんが登場する前には、インドシナ難民支援にも関わっていた伊藤和夫先生（全難連初代代表世話人、在日インドシナ難民を救う法律家の会発起人／故人）がおられ、伊藤先生を中心に難民問題や国際人権への関心が弁護士の方々の間にも広がっているように、私には見えました。法務省に独占されていたと言ってよい入管の難民認定手続きは、弁護士による専門的な働きかけの対象にもなっています。アムネスティやUNHCRだけでなく、実務法曹にも徐々に関心が広がっていくことで、手続きのあり方が変わっていくのではないかと期待しました。1997年の全難連の誕生は、新しい時代の幕開けを告げているように見えました。

当時最大の標的は「60日ルール」でした。実務では、60日ルールが不認定理由になっており問題だということで、裁判で争われ、裁判所に対し、私も研究者として意見書⁵を提出しました。

構造的な問題を抱える日本の難民認定手続きを強力に支えていたのは裁判所です。60日ルールについて訴えても政府の言う通りだ、となってしまうしました。裁判所が司法的なコントロールをしなければならぬのに、行政府と一体化しているとしか思えない判断の連続でした。ところが、21世紀に入ると、01年に9.11事件があり、アフガニスタンからの難民申請者が收容される事件がありました。幸運だったのは、東京地裁に藤山雅行さん（東京地裁部総括判事（1999年～）、東京高裁判事（2007年～）、2018年退官）という裁判官がいたことです。藤山さんは、收容令書の発付が違法だと判じました。送還してはいけないとまでは言えたとしても、收容の違法性まできちんとチェックする判断が出たのには驚きました。本当は驚くべきことではなく、当然の判断と受け止めるべきだったのですが、私自身の感覚がおかしくなっていたのかもしれない。

司法判断の変化を導いたのは、全難連に集っていた難民分野に詳しい弁護士、たとえば、渡邊彰悟さんや大橋毅さん、児玉晃一さん、関聡介さん⁶といった方々がすぐに思い浮かびますが、それ以外の方も含めて錚々たる面々が専門的な知見を駆使して法廷で激しい闘いを繰り広げたからでもあります。ミャンマーからの難民申請者が訴えた事件では、法廷にアラン・マッキーさん（ニュージーランドの裁判官／当時）が呼ばれ、日本に国際的な難民認定実務や判断基準を紹介する役割を果たしました。そこでも藤山判決はすばらしく、どうやって信ぴょう性の評価をするのかなどにつ

⁵ 阿部浩己「『60日ルール』と難民条約—＜難民不認定処分等取消請求訴訟＞意見書」『人権の国際化 国際人権法の挑戦』現代人文社、1998年、206～228頁。

⁶ 4名が編者を務めた書籍として、渡邊彰悟、大橋毅、関聡介、児玉晃一編者『日本における難民訴訟の発展と現在—伊藤和夫弁護士在職50周年祝賀論文集』現代人文社、2010年。

いて、文字通りグローバル・スタンダードというべき内容の説示をしてくれたのです。藤山さんの影響があったのか、21世紀初頭の東京地裁における難民訴訟は、それまでとは、そして、残念なことに、現在とも、だいぶ違ったものになりました。

○難民受け入れに向けた世論の活性化

――2000年代には世論を動かす大きな出来事や、条約加入以来初めての、難民認定制度に関わる法改正がありました

2002年に当時の入管法改正の直接的なきっかけになった中国・瀋陽にある日本の総領事館での事件がありました。今でいう「脱北者」の駆け込みが映像に撮られ、配信されました。石丸次郎さんという『北朝鮮難民』という本を書いたジャーナリストが伝えるように、5人の家族が敷地内に何としてでも入ろうとする衝撃的な映像で、支援者たちが撮ったものです。門の脇には、武装警察官が立ちはだかっています。領事関係に関するウィーン条約に基づき、領事機関を保護する義務が接受国たる中国にあるので、そうなっていたのです。中国の武装警察官は、立ち入らせないようにしました。その制止を渾身の力で振り切って敷地内に駆け込もうとした家族の中には、幼子もいました。命がかかった切迫した情景の中に、日本の副領事が、武装警察官が落とした帽子を拾って傍観していた場面がありました。日本の新聞にも、その場面の写真が載りました。北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）を日本政府は国家と承認していませんが、そういう国を脱出して助けを求めている人の横で、日本の副領事が何もしないで見ている。啞然とするような場面でした。

日本の中では当時、許可なく総領事館に駆け込むのはよくないという意見もありましたが、人道的な観点では少女の存在が大きかったです。2015年のシリア難民の時も、世界の世論を動かしたのは遺体となって海岸に打ち上げられた幼子の姿だったことを思い起こしてください。

総領事館への避難は、外交的庇護の問題です。難民認定は領域的庇護で、外交的庇護と領域的庇護は別物です。外交的庇護は国際法上の制度としては認められないというのが一般的でした。しかし、奇妙なことに、総領事館に駆け込んできた彼らを助けないのは何事か、これは日本の難民受け入れの冷淡さを物語っているのではないかと、議論が外交的庇護から領域的庇護の側面に展開していったのです。瀋陽での事件を機に、日本の領域に来ている難民についてはどうなのかという問題関心がジャーナリストから湧き上がりました。難民認定がされなくてひどいではないか、と。私としては、ずっと前からそう言っていたんだけど・・・、という感じではありましたが。このように、21世紀に入り、日本の難民認定が機能していないこと、その冷淡さにジャーナリストも気づ

き、大々的に報道してくれました。大使館や領事館に駆け込んだ人をどうするかという議論ではなく、日本の中に話が及んできたのです。

法務省が出入国管理政策懇談会の専門部会（難民問題に関する専門部会）を作ることになり、横田洋三先生（中央大学法学部教授／当時、故人）が座長になりました。検討が重ねられて報告書⁷が出てきました。2005年に難民認定手続きが改正され⁸、「かっこ付きの改善」ということになりました。

そこで登場してきたのが、仮滞在という制度と、希望の星、期待の源として作られた難民審査参与員制度です。これで日本の認定制度は今度こそ変わるんじゃないかと思われました。

ただ、自分をつむじまがり、本当にそう？とっていました。その時に「日本は良い難民と悪い難民を選別するようになるのではないか」という論文を書きました⁹。仮滞在でもそうですが、細かい区別をあちこちで作り出して、要件を満たしている人にはより手厚く、そうでなければより厳しく。難民や難民申請者の間に分断をつくっていくのではとっていました。あやうい感じがしていたのです。

――振り返ってみると「かっこ付きの改善」と言えるでしょうか。

そうですね。突然変わるわけがありません。

4. 難民審査参与員制度への期待と実情（2000年代半ば～）

○難民審査参与員制度導入の背景

――参与員制度は、類する制度がほかの国にもあまりないものですが、どのように捉えていらっしゃいますか

⁷ 「難民認定制度に関する検討結果（中間報告）」 [<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002453.pdf>]、
「難民認定制度に関する検討結果（最終報告）」 [<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002454.pdf>]（2022年2月19日）。

⁸ 2004年6月の入管法改正（2005年5月施行）による。

⁹ Abe, K., "Are You a Good Refugee or a Bad Refugee: Security Concerns and Dehumanization of Immigration Policies in Japan," *ASIARIGHTS*, Issue 6, 2006 [<http://archives.cap.anu.edu.au/asiarightsjournal/Abe.pdf>] (9 Mar. 2022).

まずは、法務省がどのような姿勢で難民認定手続きをやってきたのかを振り返る必要があります。難民条約に入り、手続きを作るとき、法務省くらいしか関心をもつ集団がなかったと、先ほど言いました。その法務省の中でも山神進さんという方が日本の難民認定手続き設置にも関わり、ジュネーブのUNHCRにも出向しておられました。山神さんは本¹⁰も出版していて、なぜ今の難民認定手続きになったかについても書いています。それを読むと、次のように整理できます。難民条約に入るなら、難民を見極めないといけないから必然的に難民認定手続きは必要になる。現に多くの国は手続きを整えている。日本の場合も、どのような手続きを整えるべきかが検討されたが、その際、特に手続きを設けず、それぞれの省庁で、その都度その時に判断すればいいのではないかと、という考えもあった。しかし、これではある省庁では認定されるけれど別の省庁では認定されないケースが出てきて、さすがに問題である。そこで、どこか一か所にまとめたほうがいいとなったのだが、独立した機関を作るとなるとお金もかかるので、最終的に、出入国が関わることだから入管で、となった、ということです。

そういうことで、現在に至る認定手続きがスタートしました。法務省が作成した難民審査をする人向けの研修教材があり、外部に公表することを想定していなかったのか、結構、正直なことが書いてありました。「友好国から来た人と非友好国から来た人では扱いを変える」というのです。法務総合研究所の図書室においてありました。これはすごいと思っていたところ、東京新聞¹¹が興味を示してくれて、大きく報道しました。でも、そうした報道があったためかは知りませんが、新しいバージョンのものからその記述はまるごと消えてしまい、旧バージョンのものは閲覧できなくなってしまいました¹²。

横田先生が座長をされた専門部会の時点に話を戻すと、全難連など、難民認定に関心を持つ専門家集団ができ、さっき言ったような裁判官も出現し、それから瀋陽の総領事館の出来事もあって…ということで、専門部会での検討が行われました。難民に冷淡な認定の仕組みをどう変えていくか。難民認否はずっと密室でやっていたから、透明性が大きな問題となっていました。専門性をどう確保するかもポイントでした。それで、難民審査参与員制度が出てきました。人格が高潔で、公正な判断ができ、かつ高度な専門性を持った人です。これで透明性も専門性も満たせるということで、制度が導入されました。

¹⁰ 山神進『難民問題の現状と課題』日本加除出版、1990年。

¹¹ 『東京新聞』「法務省の入管職員向け教材 難民認定、差別認める記述」1998年7月16日朝刊。

¹² 旧バージョンの記載について、全国難民弁護団連絡会議「日本の難民認定の問題に関する資料」[\[http://www.jlnr.jp/jlnr/?page_id=4009\]](http://www.jlnr.jp/jlnr/?page_id=4009) (2022年3月9日) 内「外交的な配慮」参照。

○出入国管理の制度文化に侵される参与員

最初は参与員に対する期待はありました。問題は「誰がなるのか」というところにありました。分類すると、弁護士会、UNHCR推薦枠、NGO枠、元官僚枠などがあります。国連人権機関に提出する政府の文書だと、NGOだとかUNHCRとしか書いてありませんが、実際は元検事や元裁判官、元外交官が相応の割合でいます。それなりのポストにあった人が入ってきます。研究者としては、国際法学者がかなり入りました。ただ、海洋法とか宇宙法の研究をしている人なども含まれ、高齢の人が多かった。人権法の専門家はいませんでした。

私は、UNHCRから最初推薦されて、法務省にダメと言われたようです。2回目の推薦もダメでした。難民審査参与員になったのは、2012年の1月からです。本間先生が亡くなり、ポストが一つ空いたからだったのかもしれませんが、またUNHCRが私を推薦してくれて、参与員になりました。

参与員の構成には、大きな問題がありました。第三者が入ったことでそれなりに透明化されたと考えることもできるのかもしれませんが、難民認否がどう行われているのかについて、情報が外部に出てこないという点ではあまり変わりませんでした。ブラックボックスの中に第三者が入っていったら、みんな出てこなくなってしまう、ということです。

専門性に関わって決定的なのは、適切な研修がなかったことです。今もありません。どうやって難民認定するのかについて、誰も教わらないのです。入管の組織に投げ込まれると、専門性がないと誘導されやすくなります。難民調査官はUNHCRの研修も受け、ちゃんと仕事をしますが、制度全体が出入国の管理だから、難民を認定しましょうということではない。認定するとなると「認定するのか？」と慎重な方向になってしまいがちです。そういうところに専門性もなく、訓練も受けていない人が投げ込まれると、影響を受けやすいのです。

難民申請者は、日本に移動してくる力がある人です。お金があって、健常な大人の男性が多い。船に乗ったり、飛行機に乗ったり、移動の手間がかかります。高学歴を持った男性、家族がいない人、ある程度富裕な人が先進国で難民申請しやすいという構造がある。海外の難民キャンプでは女性や子どもの比率が高いでしょうが、先進国で難民申請する者の7割くらいが男性です。

難民申請者は、様々な戦略的判断をして日本に移動してきます。稼働の機会を求めて移動してくることも少なくありません。偽造文書の提出や偽りの供述をすることも例外ではない。そういった難民申請者の戦略は、海外キャンプにいるような難民からイメージする、援助の手を差し伸べるべき「弱者」とは相当に異なっています。でも、稼働の機会を求めていようと、偽造文書を山ほど提出しようと、本国で迫害を恐れる十分に理由のある恐怖が認められれば、その人は難民と認定され

なくてはなりません。難民認定は、人道や慈悲によって左右されるべきものではなく、徹頭徹尾、難民条約上の難民要件を具備しているかどうかだけを判断基準とする羈束行為なのです。難民条約上の難民の要件についてきちんと研修を受けないと、異なった難民のイメージによって判断を導きやすくなってしまいます。難民に冷淡な法務省にお灸をすえてやろうと義憤に駆られて参与員になられるような方ほど、こうした危険性が高い。難民申請者として標準化していたイメージと異なる申請者に接し、厳しい姿勢に簡単に転じてしまうからです。

その背景には、入管当局の制度文化の働きもあります。出入国管理の目で申請者を見ることを自然化する制度文化です。本来、難民認定の本質は、出入国管理とは異なります。国にとって不利益になる人は受け入れないというのが、出入国管理の仕事です。ちょっとでも怪しければ入れない。一方、難民保護の制度は、ちょっとでも助ける必要があればまずは入れます。専門性もなく、適切な研修も受けられない人が難民のイメージのずれを抱えつつ、ちょっとでも怪しければ入れないという制度文化に入っていくと、目の前の人には難民ではないんだという判断に流れていっておかしくない。

中には、難民申請者がうそを言うパターンまで作って、国会の中で話す参与員もおり、尋常ならざる事態だと思っています。100人以上担当したけれど1人も認定していないと公言することも私には信じられません。他の分野においては第一級の人でも、だからといって難民認定に関しても専門家だということにはならないという思いを強くしています。

——十分な適性を備えていない人が、参与員の経験を通じてさらに難民保護に懐疑的になってしまう構図ですね

ともかくにも、研修がないのです。それと、カナダでは研修をしても変わらないという調査結果もあるようですが¹³、どういう人が難民認定に相応しいのかを個別にきちんとチェックしてから採用することも本来は大切だと思います。

それぞれの分野の専門家が関わる時の問題点をもう一つ指摘します。それぞれの分野での職務経験に基づく偏見を持ち込むこともあります。例えば、薬物犯罪の問題を長く手掛けた人は、ドラッグの売買で捕まった人が難民申請したケースで、申請者本人が「本国にいる娘の病気の治療費が

¹³ 阿部浩己「カナダの移民・難民法制：在外研究覚書二〇〇五」『神奈川法学』37(2・3)、2005年、358～365頁参照。

必要だった」と訴えても、「よくある話だ。こういうことを言うやつは信じられない」と言い、信ぴょう性評価に強度の偏見を入れます。そうすると、その人はその偏見に左右されて事実認定をすることになる。研修の機会がないから、それが是正されるチャンスもありません。

なぜ研修がないのでしょうか。参与員の中には認証官を経験した人もいますが、参与員になるような人にはそもそも研修など不要、ということなのかもしれません。今では、まるでオールジャパンのように、「あの人もこの人も」参与員になっていますが、本質的な変化がそれによって生じているようには見えません。

研究者は、制度の中に入ることを考えるべきです。制度の中に入っても、制度のしもべになってしまうのでは、制度に入る意味はどれだけあるのでしょうか。制度の中にいることによって、研究者としての独立性が損なわれることはないでしょうか。制度の抱えている課題や問題を、もっと皆に知らせるべきではないでしょうか。もとより、研究者も信ぴょう性評価にはとても厳しいところがあります。日本社会は社会防衛意識が強いから、研究者もそうになってしまうのかもしれませんが。そういう思考態度にならないと自分が所属している社会の中でやっていられない、という現実です。難民問題を扱っているから、For Refugeeになるわけではありません。

他の参与員に対する批判のように聞こえるかもしれませんが、こうした批判が誰より向けられるべきは私自身に対してであることは重々自覚しています。

——難民研究フォーラムの座談会の資料¹⁴で、今まで阿部先生が400件ほどの審査を担当して、そのうち約8%の認定率とありました。阿部先生が参与員になられた2012年以降、実際に異議申立てで難民認定された人は38人です。阿部先生の認定意見が、他の参与員の意見で覆されてしまう状況ということでしょうか。

私が担当したケースは、知る限り、全部、法務大臣によって不認定のままに処理されています。認定すべきだと記した個別意見で、採用されたものは一つもありません。

○「不利益集団」が作られた

¹⁴ 阿部浩己「日本の難民政策と国際条約の解釈～研究と実務の往還」（『難民研究ジャーナル』第10号発刊記念公開座談会配布資料）[https://refugeestudies.jp/wp/wp-content/uploads/2021/07/RSFdiscussion210625_resume_abe.pdf]（2022年2月21日）。

異議申立・審査請求に代理人として同席する弁護士の中にも、首をかしげる人が少なくありません。何のためにここにいるの？と思わされることがあります。難民認定の実務を、きちんと知らない人もいます。弁護士の提出する意見書が、申請者本人の提出している書類と内容的に何も変わらないこともある。条約上の難民の要件はこうだだけ書いてあり、本人の個別事情についてほとんど触れていないものもある。発言がありますか、と難民調査官が聞いても、発言は不要と答える人もいます。一方で、高度な専門家だと分かる弁護士も、もちろんいます。「この人は難民だと確信している」と、十分な論拠をもって訴える弁護士を前にすれば、参与員の側も居住いを正さずにはいられません。不認定にする場合は、その弁護士を納得させるようなことをきちんと書かなければいけないでしょう。そのような人が代理人だと、意見書にも力が入ります。代理人がいるいないで認否の行方が変わったり、代理人の働きによって結論が左右されるかどうかについては、きちんとした調査が日本ではできないので実態はわかりませんが、私としては、代理人が専門的知見をもっていると、必要な情報を入手できるので、認定意見を出す場合はもとより、そうでない場合も、大いに助かります。反対に、代理人が申請者の難民該当性をあまり強調せず、最初から人道配慮をお願いします、というスタンスだと、戸惑いを覚えてしまいます。私の経験では、そんな弁護士に出会うことは必ずしも例外ではないのです。

――不利益集団が作られたということですね

そう。そのとおりです。代理人としてやるなら、難民を擁護するスピリットを持ってほしいです。そしてそのスピリットを保てる専門家としての矜持を持ってほしい。でなければ難民案件をやるべきではないのではないのでしょうか。たまたま回って来たものが難民だからやるというだけでは、変に難民申請者に期待を持たせるだけです。もちろん、たまたま回ってきたということであってもよいのですが、参与員に良い意味での緊張感を与えるような仕事をしてもらえると助かる、ということです。

5. 国際的なものを顧みず、改善への展望が描けない現状

今の日本の難民保護の状況というのは、なるべくしてなっているという風にしか見えません。入管の発表でも難民性がほとんどないという人は3割程度です。残りの6、7割は入管の基準でもちゃんと審査すべき人であるはずですが。それをちゃんと審査できるかどうか肝なのですが…。国

連人権理事会の恣意的拘禁作業部会が日本の難民認否のおかしさを指摘していますが¹⁵、80年代・90年代とは違って、日本政府が国際的な批判になかなか応じなくなっているのは、手続きを改善するせっかくのチャンスを逃すに等しく、とても残念です。前世紀の遺物のような旧態依然の難民概念の解釈、「不信」に駆られた信憑性評価、出身国情報を収集し分析する制度的貧弱さ。そして、何と云っても、難民を保護しようという意欲の発現を阻害する制度文化。これまで、年に2度ほど、難民審査参与員協議会という会合が開催されて入管の担当者から報告があったりしたのですが、その協議会の雰囲気は、紛れもなく「For Border Control」でした。

――80年代、90年代と今のスタンスの変化の背景に何があるとお考えですか

90年代半ばまで、いわゆる55年体制がありました。社会党と自民党が対立する構図ですが、実際には両者はもたれ合っていたところがあります。自民党は、自由民主党と言いながら、実際には社会主義的なものも取り込んだ政策を実施し、政権の座には常に自民党があるという体制です。90年代にそれが崩れて、社会が変わることへの期待が大きく膨らみました。当時、ソ連が崩壊し、東西冷戦が終わったということもあって、世界が大きく変わることへの期待もありました。ところが、90年代後半になると、それまでの多幸感が希薄になり、まるでそれまでの反動のように、保守的なもの、もっと言えば国家主義的あるいは極右的なものが社会を覆うようになりました。日本を批判する「国際」への反発も表面化してきます。トランプ政権が使った「アメリカ・ファースト」に倣って言えば、「ジャパン・ファースト」のような雰囲気が広がっていったのです。

90年代の研究会には、前に述べたように、入管の枢要なポストにある関係者も参加してくれました。審判課長だった山神さんも参加してくれた対談は、高田馬場にあったアムネスティ日本支部の小さな事務所の一角で行われたのですが、山神さんはそこに約束通りにやってきて、踏み込んだ議論をしてくれました。そうした、他者との議論に開かれた態度が今どれだけあるのかわかりません。NGOや弁護士会との協議の枠組みがあることは素晴らしいので、ぜひ対話を深めていてもらいたいと念じてはいます。ただその一方で、法務省や日本政府は、「国際」に対して、変に擦れてしまったところがあります。国際的な批判を頑ななまでの態度で拒絶することが常態化してしまっています。難民認定手続きの改善を求める人権条約機関や国連機関からの度重なる勧告に対する拒

¹⁵ 自由権規約に反する恣意的な収容が行われているとの国連恣意的拘禁作業部会からの意見（2020年8月）に対する日本政府の対応について、出入国在留管理庁「令和2年9月28日付け送付の国連の恣意的拘禁作業部会による意見書に対する日本政府の対応」 [https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/05_00008.html]（2022年2月19日）参照

否反応は、まるで、自分と違う意見を発する者たちとの対話や議論には応じないというかのようです。

——変わるための手がかりはないのでしょうか

制度を支えているのは人間ですが、人間は他の人との関わりとか制度の中でしか行動できません。その人だけの自立はありえず、置かれている文脈によって、自立の中身が違ってきます。研究者集団も、強度に保守的で社会防衛意識が強い日本社会の中で独立性を保とうとしているから、欧米などの研究者集団と比べると、全般的に保守的にならざるを得ないところがある。それでも自由なスペースはあるはずで、裁判官も、本来は良心に従い、憲法と法律以外に拘束されるものがないことになっています。一つの方法としては、本来個人が持っている力をどこかで生かしていく。研究者は参与員に入ってしまったら、制度のしもべになってしまっただけではいけません。個人情報や明かすことは許されないけれど、それ以外のことで、こういうことが行われている、ということをもっと外部に伝えればよい。独立した気持ちで認定に向かうのであれば、UNHCRできちんと研修を受けさせてもらってもよいのではないのでしょうか。そういうことができれば変わっていく気がします。

6. なぜ、難民を保護するのか：人権や法は手段にすぎない

——話は変わりますが、「人権」という言葉が認定手続きに響いていくのかについてお考えを聞かせてください。迫害という定義も、補完的保護の議論も、自由権規約を考えずになされています。人権という概念と難民がどうくっついていったらいいのでしょうか

建前でいえば、難民条約の前文には世界人権宣言が出てくるし、迫害の解釈などにも人権条約などが出てくるのは当然です。難民条約の難民の定義を解釈する、つまり何をもって社会的集団の構成員というのか、迫害というのかを考えると、各国では人権条約が用いられているわけです。人権条約に出てくる権利を侵害されていることが迫害なのだ、という説明です。今では、難民認定と人権を切り離すことはできません。その議論が日本の裁判所でも採用されてしかるべきです。実際にほかの国ではその議論がとってきています。

ただ、難民条約は1951年にできたものです。世界人権宣言はその3年前ですが、初めての主要人権条約といわれるのは65年の人種差別撤廃条約です。66年に国際人権規約が生まれ、国際人権法が

形作られ始めたのは60年代なのです。人権条約が作成され始める前に難民条約は生み落とされました。

なんのために生み出されたのかというと、資本主義国と社会主義国との東西冷戦があります。資本主義諸国が社会主義諸国から逃れてきた人を受け入れました。資本主義諸国の優位性を示すためです。東西冷戦下では、ほぼ西側諸国だけが難民条約に入っていました。東側諸国で入っていたのはハンガリーくらいです。といっても、ハンガリーは中立的な立場です。日本は西側だけドヨーロッパの話だからということで参加しませんでした。ですので、冷戦が終わると、難民条約は役割を果たし終えた、もうほとんど意味がない、という条約になりかねませんでした。

難民条約が想定していた難民は、抑圧的な政治状況から逃れてくる大人の男性です。社会の公的な領域で闘っている人です。公的な領域にいない女性や子どもは入っていません。ところが、冷戦が終わる頃から、西側には発展途上国からいろいろな人がやってくるようになりました。80年代から、いろいろな人が難民としての保護を求めて来る状況になりました。そこで、難民条約を使ってこの状況にどう対応できるかが問われることになり、発展著しい国際人権法と連結させようということになりました。難民条約上の難民の解釈を、人権条約上の権利に照らして行う。そうすると、難民条約が西側の利益だけでなく、グローバルな正統性を持つものとなる、という理屈をジェームス・ハサウェイ（難民法学者、ミシガン大学教授）らが論じました。

よく見てもらうとわかりますが、難民条約は、「難民の地位」についての条約です。自営業とか教育といった、避難国の中で難民が生きていくときにどういう権利がどの程度保障されるべきかを定めているのが難民条約なのです。

どういう基準で定められているかというと、人権条約ができる前から国際法の中に外国人法という領域がありました。外国人の処遇を定める領域です。内国民待遇とか、一般外国人並待遇といった処遇の基準を定めるものです。そうした基準が難民条約の中にそのまま入りました。これは、人権の発想ではありません。そういう意味では、難民条約は、むしろ外国人をどう処遇するかという発想に立脚していたと言ってもよい。それが人権条約と結び付けられて、人権という発想で再構築されていくのです。難民概念の再解釈は、その象徴的な展開でした。

ただし、140くらいの条約締約国の中にアジア諸国はあまり見られません。マレーシア、インドネシア、タイなどですね。しかし入っていない国は、難民を虐待しているわけではなく、それぞれの国のやり方で保護しています。むしろ日本の方が難民に冷淡です。条約に入っているからといって好意的な姿勢を示すわけではなく、相応の対応をしている非締約国もあります。難民条約や人権条約の枠組みで捉えると、マレーシア、インドネシア、タイなどでは難民の受け入れができないと評されるかもしれません。ただ、人権条約は、欧米のスタンダードというべきところがあります。全てのところに行き渡るかということそうでないところもあります。普遍性を一律にかざす条約自体

が、世界の多様な実情にそぐわないところもある。難民を保護するときにこれから考えるべきは、難民条約の可能性を引き出すことと並び、地域の実情を十分に踏まえたやり方を積極的に引き出していくことです。人権という言葉を使わなくてもいいのかもしれませんが。

——人権という言葉を使わなくてもいいのですか

たとえば、フェミニストから出てきている「ケア」という言葉があります。お互いがお互いを支え合う社会を構築していこうとする考え方です。ケアの倫理、ethics of caring と言いますが、こういう考え方では、「人権」という言葉は使っていないのです。「条約」も使っていない。

難民を保護する時に、難民条約の可能性を最大化すべきは当然ですが、でもそれが全てではないのです。これまでやってきたことは良いことだったのかを考えるべきかもしれません。難民条約に入ると難民条約に合わせてやらないといけません。日本流の歪んだ霧を難民条約に吹きかけてしまっていますが、そうでなくても、難民条約というものが行動を規制しているという可能性はないのでしょうか。難民条約は難民の保護に向けられているわけですが、それは、難民以外の人を排除することを正当化するものでもあります。難民条約上の難民でなければ保護しなくてもよい、という理屈がこの条約によって作られるわけです。「難民かどうか分からないけど、助けて欲しいと言っているんだったら助けましょう」という寛大な姿勢が、「ちょっと待って、この人が難民条約上の難民かどうか認定してから助けるかどうかを決めますから」というやり方で規制されてしまう。マレーシアとかインドネシアでもそうかもしれませんが、中東やアフリカ、中南米の国々には、とりあえず入ってくださいというやり方です。難民条約に照らすとルーズなやり方ではあります。国境をきちんと管理できないからだ、という側面ももちろんありますが、難民条約上の狭隘な難民概念が保護のメルクマールになっているわけではありません。そもそもアフリカやラテンアメリカには、難民条約よりはるかに広い難民の定義もあります。難民条約に入り、難民条約を守ろうとすると、法的なものを重視しすぎて、難民を助けるというスピリットが薄まってしまう危険性はないのでしょうか。そういう意味では、人権とか難民条約とは結びつけず、助けを求めている人をなぜ保護すべきなのかを根本的に考えてもいいのかもしれませんが。

法的な枠組みの中で位置づけるのは、難民保護の一部に過ぎません。それに全部を期待すると、思考が法的なものに限定されてしまいます。それをはみ出てもいい。難民条約や人権という言葉が出てこなくてもよい。困った人を「助けるべきでしょ」「助けたいでしょ」というのは法の世界では軽視されるものです。でも、For refugeesの原点とは？大切なものが、条約や人権によって切り縮められてしまっていないのでしょうか。難民条約を捨て去れ、と言っているのではまったくありま

せん。そうではなく、全体として思考していくという方向に持っていかなければならないということです。難民条約は難民保護のきわめて重要な柱ですが、それがすべてではなく、この条約の存在によって逆に切り縮められてしまう危険性があることにも警戒心をもつ必要があります。

――事務局として日々難民問題に触れながら、自分の思考が人権に固定されていたのではと思わされました。難民支援の現場にいる人にも、この話は「本当の意味での支援をしているのか」問うものだと思います

人権や法は手段です。尊厳を守るために一番よい方法ではないかと考えられてきましたが、人権は目的ではありません。人権は手段です。人間の尊厳を実現するために用いられるのが人権なのです。だから、別の手段があってもよい。そこで、ケアの倫理が参考になります。

――希望が持てないような状況の中でも、2005年以降でよくなるのではないかと思った点はありますか

UNHCRの研修の機会を難民調査官が受けるようになってきました。具体的な事案を元にして、認定するチームを作ったりしているようです。UNHCRとの連携が深まっているのはよいことです。そういう研修を参与員にもやったらどうかなと思います。難民調査官の中には能力が高い人がいます。国際的スタンダードも分かっています。調査官の能力が高いというのは、制度が変わっていくときの大きな力になります。独立した機関でいきますよ、難民認定の方向でいきますよ、となった時に、そちらの方向で力を生かすことができるはずです。

「能力」の中には、スピリットも含まれます。制度文化の中で制約があり生かしきれていませんが、今のままでよいと思っていない人も内部にいるのではないのでしょうか。調査官は入国審査官がなりますが、人権法や難民法の知識がある人や、女性も多いです。制度が変わっていくときにはそこが大きな力になっていくような気がします。弁護士の中にも研究者の中にもNGOの中にも入管の中にも、少しずつ、制度を変えていく種が撒かれています。「希望を持つこととは、まだ生まれていないもののためにいつでも準備ができているということ」（エーリッヒ・フロム）です。その時がいつ来るかはわかりません。政治的意思しだいでしょうが、いつでも高く飛び出せるよう、きちんと準備を重ねておくことが大切だと思います。

(了)