

難民行政40年を振り返る：関聡介氏へのインタビュー

掲載日：2022年3月28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、2021年8月26日、弁護士の関聡介氏に行ったインタビューの様子をお届けします。多くの難民事件に関わり、実務家として法制度の変化を間近に見てきた経験から、1990年代以降の難民行政や司法、立法のあり方を振り返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、こちらの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）：

1993年 弁護士登録（修習期45期）、東京弁護士会所属。1999年～ 難民支援協会理事。2005～2014年度・2017～2020年度 成蹊大学法科大学院実務家教員、2015～2017年度 司法研修所教官。「中国民主活動家弁護団」「クルド弁護団」「アフガニスタン弁護団」などに所属。

目次：

1. 難民のケースとの出会い（1990年代）	2
2. 難民弁護に関するネットワーキングの強化、政治的判断に左右される難民保護（1990年代後半～2000年代前半）	5
3. 入管法改正と司法の課題（2000年代半ば～）	7
4. 難民認定制度の真の改善のために必要なこと	9

1. 難民のケースとの出会い（1990年代）

——どのようなきっかけで、弁護士として、難民のケースに携わるようになったのでしょうか

私は、1993年4月、弁護士登録をしました。司法修習45期です。そのころの司法試験は合格者が年間500人で、法律家不足の時代でした。就職先には全く困りません。今よりもさらに高い給料で新卒採用されていた時代です。他方で、弁護士会の公設事務所や法テラス事務所などは存在しない時代でした。その状況下で、公益活動を業務の中心に据えて行う人はいませんでした。ですので、公益的な仕事をしたいなら、自ら稼ぎ、経験を積む。メインの活動は普通の弁護士として行い、「クラブ活動」的にボランティアとしての公益活動に取り組む、というのが当時の弁護士業界の基本的スタイルでした。

私は、国内一般民事をやっているごく普通の事務所に就職しました。外国人事件をやることは全く想定しておらず、「環境問題をやりたい」と漠然とっていました。当時は、登録後5年くらいは「イン弁」（居候弁護士。「ボス弁」の元で勉強する）として勤務しながら修行する、という業界のならわしがありました。居候させてもらって勉強させてもらって給料をもらっている、という感覚です。

そんな中、弁護士登録翌年の94年に大学同期で修習も同期の弁護士仲間から連絡があり、「ある難民事件の弁護団が若手不足で困っている。誘われたものの自分はできないので、関さん、ぜひ！」とお誘いがありました。それは「趙南（ちょう・なん）さん」のケースでした。趙南事件は、天安門事件ののち、日本で民主化活動のリーダー的立場にいた著名な活動家・趙南氏が難民認定を求め、認定されなかったというケースです。環境問題とはだいぶ違いますが、そういうのもありかなと思って、あまり深く考えないままに弁護団に入ったというのがきっかけです。

弁護団長は伊藤和夫先生（全国難民弁護団連絡会議初代代表世話人／故人）で、他に、伊藤先生よりちょっと下くらいの池田純一先生（故人）¹を筆頭に、先輩方が10名弱いました。（ただし、その後、弁護団メンバーは難民事件からは離れ、最後まで難民事件をやっていたのは伊藤先生と小川原優之先生（第二東京弁護士会）くらいです。）

その中で、弁護士2年目の私一人だけが突出した「若手」でした。徹底的に下働きをし、結果として難民事件のありとあらゆる面を経験することになったことが、その後に大きな影響を与えました。そのあたりの経緯は、伊藤和夫先生の50周年論文集に書いてあります²。

——当時はどのような思いで難民弁護をやっていたのでしょうか。また、他の事件にも関わるようになった経緯を教えてください

94年から趙南弁護団で活動した結果、96～97年くらいになると、自分個人で外国人事件をやることに抵抗がなくなりました。刑事の国選弁護の外国人事件なども積極的に受けるようになりましたし、外国人労働者弁護団からの依頼なども引き受けたりしました。また、もう少し勉強したいということもあって、東京弁護士会が当時毎週木曜日の午後にやっていた、外国人相談の相談員にもなりました。東京弁護士会の外国人相談は、当時から、事例検討会がセットになっており、その伝統は今も続いています。具体的には、外国人相談での回答内容が正しかったのかどうかを委員会メンバー全員で検証するというものです。私はこれに毎回出て色々な弁護士の回答内容を検討していたので、外国人事件のドリルを毎週3問くらい解いているような状況でした。それを1年間くらいやっていたら、この分野に相当詳しくなっていました。そうこうしているうちに、弁護士業界の知り合いの間で「外国人事件をやっている（物好きな）人」という認知・認識が広まり、刑事も民事も入管も家事も・・・といった色々な外国人事件が同業者から回ってくるようになってきました。

中国の民主化活動家のケースに話を戻すと、「民主中国陣線（民陣）」のメンバーのうち趙南氏以外の人たちの難民申請や在留資格をどうするかという問題が、次第に顕在化してきたのもこの頃でした。そのケアをしなくてはいけなくて、趙南弁護団のメンバーを中心に対応し始めたので、だんだん他の活動家の事件にまで手が広がってきました。96～97年代くらいからです。ただ、民陣の

¹ 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年で「趙南事件」と共に紹介されている「チャン・メイラン事件」の担当弁護士でもある。池田純一「チャン・メイラン事件」『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、14～25頁。

² 関聡介「趙南事件：60日ルール」『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、51～62頁。

事件が中心で、ほかの事件をやっていた記憶はあまりなく、また、難民事件を特に力点を置いてやってみようと当時思っていたわけでもありません。

そんな中、99年7月には難民支援協会（JAR）が設立されました。私がJARの発足メンバーの一人となり、難民事件との関係が固定化されたという感じです。

——難民との関係では民陣の事件が中心とのことでしたが、90年代にイラク出身の難民の方も担当されたそうですね。非正規入国で難民認定されたものの、入管収容施設から放免されないという状況だったと伺いました

Aさんですね。97年に難民認定を受けました。船底に隠れて日本に来た人で、典型的な密航パターンです。難民認定の前から関わっていましたが、問題はその後。認定はされたけれど放置されたというのがこのケースでした。入管収容施設からもすぐには放免されず、また、放免された後も生活支援がありませんでした。日本語を勉強する機会もなければ、日本社会との接点もないという状況でした。「認定しっぱなし」はさすがにひどいだろう、どうしてくれるんだということを、外務省や内閣官房にも訴えに行きました。最初は、国際救援センター³も使えないと言われていたのですが、最終的に受け入れてもらいました。国際救援センターは当時、東海道新幹線の車庫の脇の、港湾施設のはずれに置かれた、コンテナハウスのような施設で、専らインドシナ難民向けでした。Aさんは、認定難民として初めて受け入れてもらったケースです。1998年7月のことです。

Aさんは、国際救援センターに半年入所しただけだったのですが、そこでの日本語教育がすごくマッチして、かなり日本語が話せるようになり、センターの紹介で就職先も見つけられ、自立しました。その後、2003年ごろに帰化申請しました。

不法入国者などは、在留特別許可（在特）を受けたとしても、許可後10年以上は帰化が認められないという実務になっています。いわゆる「みそぎ期間」としてですね。難民条約34条の、帰化に関して最も有利な扱いをしないといけないという規定を法務局が全く知らなかったのが、そのことを訴えました。それが通って、密入国から6年ほどで帰化できました。前例という意味では、Aさんは、認定難民の国際救援センター初入所ケースで、不法入国後5、6年での帰化許可という例外扱いが正面から認められたケースということになります。

³ 1983年4月、インドシナ難民の長期滞在施設として東京都品川区に設置。2006年3月に閉所され、後継施設としてRHQ支援センターが同年4月に開設された。

2. 難民弁護に関するネットワーキングの強化、政治的判断に左右される難民保護（1990年代後半～2000年代前半）

―― Aさんのケースの経験を踏まえて作成した帰化申請書類のひな形のようなものが、他の条約難民の帰化申請の際に役立てられたと伺いました。手続きの経験が蓄積・共有されることは、支援の広がりとして大きいと感じます。難民事件を扱う弁護士のネットワーク団体である全国難民弁護団連絡会議（全難連）では、現在もさまざまな情報交換などが行われていますが、全難連とはどのような関わりですか

全難連設立については記憶がないのですが、その時点では自分はまだまだあまり難民ケースをやっていたもの、全難連の初期メンバーだった認識はあります。全難連の発足の目的には、事例の共有をしようということがありました。それ以前は難民事件を対象とした弁護士団体もありませんでした。アムネスティ・インターナショナル日本支部を介して情報を共有しているという感じです。弁護士同士の共有は、せいぜい弁護団単位で情報交換しているくらいでした。それが90年代の実情という感じでしょうか。

――2000年前後には、出身国別の難民弁護団が見られるようになりました

2001年に「9.11」がありました。それが一つの転機になりました。9.11後に、日本ではアフガニスタン人難民申請者が一斉に収容され、それに対して大きな反発もあり、関わりを持つ弁護士も一気に増えて、「アフガニスタン弁護団」が結成されました。私自身、中国民主活動家の弁護団はそのまま続けつつも、2001年9月以降の2、3年はアフガニスタン弁護団で忙しくなりました。クルド弁護団にも、99年には入っていました。

アフガニスタン弁護団が結成されたのをきっかけに、それまであまり交流がなかった弁護士も難民事件に入ってきました。アフガニスタン弁護団を通じて難民事件の受け皿が広がったといえます。例えば、在留特別許可案件などの外国人事件を手広く手がけ、書籍も書いている著名な弁護士が、アフガニスタン難民事件で初めて難民事件に携わりました。アフガニスタン弁護団の弁護団長も引き受けてくれ、その弁護士の事務所に集結して夜中の3時まで、収容されないための書面を書いたりするといった対応を、日常的にやっていましたね。

クルド弁護団に関しては、いくつかのトルコ国籍クルド人のケースを割り振られて担当していました。当時自分が担当した当事者の方々については、今までほとんど在特が認められ、あと1夫婦のケースだけが残っています。いろいろな状況の中で在留資格が取れました。

中国民主活動家の弁護団について改めて振り返ると、まず、89年に天安門事件が起きて、日本特有の「玉虫色決着」を日本政府は目指しました。つまり、当時の留学生に対して、送還はしないが難民認定もしないという態度をとりました。その後は、「特定活動」という在留資格だけを与えるという措置でした。最初は6か月間の特定活動で、それを延々更新し続けるという施策でした。私たちが受任する前に別の弁護団があって、天安門事件直後の1年くらいの中に、この玉虫色決着でひとまずの手打ちがなされた形跡がありました。しかし、この玉虫色の状態が解消される気配がないまま、特定活動の更新の繰り返し状態のまま15年を過ごした人もいます。「定住者」への資格変更も許可されませんでした。その中であって、例外的に正面から難民認定を求め続けて訴訟で争った趙南さんは、最高裁までいき、裁判では勝てませんでしたが、最終的に難民認定されました。それでも、ほとんどの人は難民申請はしないで、在留資格だけの交渉でした。

特定活動の在留資格の場合には、活動内容の「指定書」が別途あるのですが、不思議な内容になっていました。確か、「本国における情勢に鑑みて、当分の間本邦で行う活動」みたいな表現になっていて、まさに玉虫色でした。その表現が変わらないまま、10年以上もパスポートに貼られ続けていました。中国政府は刺激しないように、でも欧米諸国からの批判もされないように、顔色も窺うという施策でした。

——在留資格がない難民申請者のケースを扱いましたか

ぼちぼちいましたね。当時は、難民申請をしたからといって、在留資格上の手当は何もされないという時代でした。純粋なオーバーステイ状態で、延々と難民申請の結果を待つというのは、当時はあたりまえでした。

他方で、90年代はまだ不法就労全般に寛容な時代でしたし、退去強制手続と難民申請手続がリンクしていない時代でした。難民申請者も含めて、当時、仮放免者は普通におとがめもなく働いていました。それどころか実務では、「ちゃんと就職先はあるのか」「いま働いているなら安心だね」といった発言が入管職員からなされることすらありました。仮放免中でもしっかり働いていることが在特を得るためのプラス要素になったりもしており、今とは全体的な状況が違っていました。

——そのような時代背景の中で発生したのが、2001年のアフガニスタン難民の収容でした

当時は、難民申請をしたからといって在留資格をもらえるということではなかったのですが、申請者が収容されること自体に直ちに違和感があるわけではなかったです。ただ、アフガニスタン難民申請者一斉収容事件は、難民申請情報を使い、その情報に基づいて狙い撃ちして収容したことに、入管側の悪どさがありました。完全に地下に潜る当事者よりも、居場所を明かして庇護を求める難民申請者のほうが不利に扱われました。9.11に関して「何か対応しろ」というプレッシャーを米国から受けていた日本政府は、何をしたらいいか分からなくて、よりによってタリバンからの迫害を訴えていた難民申請者を収容することを選択した、という構図だと思います。あまりにもひどい選択です。

——一斉収容事件とは別のタイミングで収容されたアフガニスタン人もいたと聞きました。当時難民申請していたアフガニスタン人は、どのような方たちだったのでしょうか

難民申請をしているアフガニスタン人たちは、もともと難民申請をしたわけではなくて、中古車の輸出入などでドバイと日本を行き来している人が多かったのです。9.11のしばらく前から、タリバンによるハザラ人への迫害が増えてきたこともあって難民申請をしました。その頃も、諸外国を行き来していて、ちょうどドバイに行って日本に帰ってきたときに、成田空港で収容されるという事態が起こっていました。収容関係だけでなくいろいろなことをやらないといけなかったです。大忙しでした。

3. 入管法改正と司法の課題（2000年代半ば～）

——この頃は出入国管理及び難民認定法（入管法）の改正もありましたが、アフガニスタン難民への対応が世論に影響を与えていたと思いますか

2001年9月以降のアフガニスタン難民申請者収容問題は、日本の難民制度がひどいということ、弁護士にも一般の人びとにも知らしめました。中国・瀋陽の日本総領事館への北朝鮮家族の駆け込み事件⁴は2002年5月。連発でした。その2つは、2005年施行の法改正につながる大きな出来事で

⁴ 中国・瀋陽にある日本総領事館に保護を求めて逃げこんだ朝鮮民主主義人民共和国出身の一家が、中国警察に拘束された事件。詳しくは、難民支援協会「難民支援協会と、日本の難民の10年（第3回）：瀋陽事件が動かした難民認定制度：初めての法改正とその実態」[\[https://www.refugee.or.jp/10th/10th3/\]](https://www.refugee.or.jp/10th/10th3/)（2022年3月28日）参照。

した。最終的な引き金は瀋陽の出来事だったと思いますが、その手前にはアフガニスタン難民のことがベースとしてありました。そういう意味では、2000年代は改正論議が活発でした。

——先の国会⁵に政府が提出し、成立見送りとなった入管法改正案には難民申請者の送還を一部可能にする規定が含まれており、難民支援団体や弁護士から反対の声が上がりました。この、難民申請者の送還を停止する規定、送還停止効は2005年施行の法改正によって設けられたものです。当時、どのような背景があったのでしょうか

瀋陽事件のころ、当時の入管法に存在した難民申請の期間制限規定である、通称「60日要件」を撤廃せよという声が大きかったですが、あわせて退去強制制度と難民認定制度がリンクしていないことも、大切なテーマでした。アフガニスタン難民が収容されたことも関係あるかもしれません。ばらばらに運用されていて、極端に言えば難民申請中であっても送還されかねないという状態でした。とはいえ、60日要件が一番の目の上のたんこぶであり、それを取っ払わなくてはいけないということに目が集まりがちでした。

——実際に難民申請者が送還されたケースはありますか？特に、不認定と同時に抜き打ち的に行う送還はいかがでしょうか

それはありましたし、今でもあり得ます。つまり、現行法であっても、難民不認定が確定したということであれば、早速送還ということは当然あるわけで、出訴期間が経過しなくても送還はありうるということです。そうした送還を、以前のほうが今よりも大胆にやっていたという違いだと思います。その違いが発生した原因の一つは、2010年に入管と弁護士会との申し合わせにより送還予定の通知制度（後述）ができたことです。これにより、抜き打ち送還は減りましたし、阻止するツールもできました。

——2004年の法改正では、難民審査参与員制度も導入されました。また、この時期には藤山雅行裁判長（東京地裁部総括判事（1999年～）、東京高裁判事（2007年～）、2018年退官）による難民勝訴判決もありますが、不服申し立てのあり方や司法による救済については、振り返っていかがでしょうか

⁵ 第204回国会。法案に対する意見については、日本弁護士連合会「出入国管理及び難民認定法改正案（政府提出）に対する会長声明」[<https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2021/210226.html>]（2022年2月20日）など参照のこと。

裁判官、裁判所は全体として変化はありません。むしろどちらかといえば、悪くなっているのではないのでしょうか。少なくとも、良くなっていないというのがみんなの認識ではないのでしょうか。

行政事件訴訟法が改正され、行政不服審査法も2016年に改正されました。2004年の行政事件訴訟法の改正で行政処分の執行停止の枠が広がったはずですが、退去強制令書や収容令書の執行停止については、裁判実務上ではかえって厳しくなっています。何のための行政事件訴訟法の改正だったのか分からないというのが、実態です。

アフガニスタン人難民申請者一斉収容事件では、旧法のなかで藤山裁判長の裁判体が収容の執行停止などを決定していますが、法改正後は執行停止がほとんどありません。実務は逆ぶれています。そして難民認定の実体判断も改善されている気配は全くありません。

難民審査参与員制度が導入された当初の2005～06年は、難民不認定処分に対する異議申立てがけっこう認容され、難民認定された事案もそれなりにありましたが、その後、段々先細りになっていきました。つまり、参与員制度は初期はそれなりに機能しており、少なくとも導入以前より不服申立てが通りやすくなりましたが、その後、認容率が極端に下がっていきました。

追い打ちになったのは、法務大臣による、2013年以降の参与員の“意見無視”⁶です。それが乱発されるようになりました。これでは参与員もやる気が起きません。この時点で、参与員制度は、不服審査制度として実質的意味をなさなくなったということだと思えます。

4. 難民認定制度の真の改善のために必要なこと

――参与員や仮滞在など、難民認定の制度自体は改善されても、その後機能しなくなるという問題があると思います。裁量的な制度設計で、入管側の姿勢に左右される余地が残ったともいえるでしょうか。どのような制度が望ましいと考えますか

行政裁量の余地を無くすしかないです。法律の本体で細かいところまで決めないと無理です。現状では、細かいところは、規則、つまり省令として法務省内で決められます。そこで、制度として

⁶ 2013-15年にかけて、難民審査参与員の全員又は多数意見に反し、法務大臣が「理由なし」との判断を下した事案が13件あった。第189回国会・質問第233号「我が国における難民認定の状況に関する質問に対する答弁書」参照。

は骨抜きにされてしまいます。そのため、国会で相当厳しく行政を縛っておくということが必要です。

法務省内部でも、「60日要件」は実質的に廃止する方向で納得していたと思いますが、それ以外の2005年施行改正の内容については、可能な限り骨抜きにしてやろうという意図を持ちつつ規則を定めていた可能性があると思います。

そのような状況を経て、その後2009年に民主党政権ができたときには、入管行政が改善された実感がありました。難民認定数もそれなりの水準で、在特の許可率は一度落ち込みましたが、復活しました。これらの実務の恩恵を弁護士としては感じていました。入管と弁護士会の関係も、法務省の中村哲治政務官（当時）が仲立ちをして、協議の場を設けて前向きに対応しなさいという指示が入管側に対してありましたので、法務省入管局も日弁連と積極的に話すようになりました。

2010年3月、スラジュさんの事件がありました⁷。その結果、本人の同意なしの強制的な送還執行が、当面の間全国的に中止とされました。その中止が長引いてきて、被收容者がどんどん溜まってきました。今と異なり、各入管收容施設には、定員に近いくらいの人数が收容されていました。入管も、收容圧力をどうにか軽減しないといけないと考え、弁護士会の話積極的に聞いてきました。それでできたのが、送還通知制度⁸と、仮放免について弁護士保証人がいるときは有利に取り扱うとの申し合わせ⁹です。

入管の側は、抜き打ち送還で国賠訴訟が起こったということもあり、送還を拒否し宙ぶらりんになっている人の対応に明らかに困っていました。送還通知制度は、入管からすると、白黒ははっきりしてもらうために、訴訟を起こすなら2か月の間に起こしてくださいという発想で作られ、弁護士会側は抜き打ち送還されない制度として捉えていました。それで合意に達しました。

仮放免保証人に関する制度は、知り合いのいない被收容者の仮放免推進を具体的にどのように進めるかという検討の過程で、法務省としては弁護士に仮放免保証人になってもらうのが一番無難という結論に達し、合意に至りました。送還が進まない中で、收容施設の收容圧力を少しでも下げたいという発想です。

⁷ 2010年3月、ガーナ人男性が、国費送還中に航空機内で拘束されて死亡した事件。遺族による国家賠償請求訴訟に対して、2014年3月、東京地裁は「入管職員の違法な制圧行為による死亡」とし、国に賠償金の支払いを命じた。しかし、2016年1月に東京高裁にて逆転敗訴となり、2016年11月、最高裁が上告を棄却し、高裁判決が確定した。全国難民弁護団連絡会議「入管被收容者の死亡事件」 [http://www.jlnr.jp/jlnr/?page_id=3277] (2022年2月20日) 参照。

⁸ 法務省平成22年12月9日入国管理局長「平成22年9月9日付け日本弁護士連合会との合意に基づく被退去強制者の送還予定時期の通知について」

⁹ 法務省平成22年11月10日入国管理局警備課長「平成22年9月9日付け日本弁護士連合会との合意に基づく弁護士が身元保証人となる場合等における仮放免の取扱いについて」

今でも東日本入国管理センターでは、年2回程度、関東弁護士会連合会が弁護士を派遣して一斉相談会をやっていますが、それも2010年当時の法務省からの依頼で始めたことです。弁護士との“出会いの場”がないと仮放免保証人になってもらうという流れにもならないから、法律相談という形で訪問して、少しでも積極的に保証人になってほしいということです。民主党政権下で色々な思惑があったにしても、結果として当事者に少し有利に作用したのが、この2010年ころの弁護士会と法務省との協議です。

送還の事前通知制度は今でも維持されています。通知の申出書を出しておけば、通知はされます。通知漏れは聞いたことがありません。自民党政権が長期化する中で、入管側はこの制度を廃止したい様子に見えますが、日弁連は固辞しています。

――民主党政権下で、収容や送還以外で難民実務に改善は見られましたか

結果としての難民認定数という部分は緩んでいた感じはありますが、制度自体として緩んでいたわけではありません。そのため、認定の緩和傾向をその後の自民党政権下に残すことはできませんでした。教訓としては、政権交代が起こった際には、大きな押さえとなるような法改正を実現しておくことが大事だと感じました。例えば、自由権規約の個人通報制度も、民主党政権時だったら通せたかもしれません。そうすれば、制度を正常化させるためのツールとして使えました。もう少し、あの時代に根本的な法改正運動をしておくべきでした。

――先ほど、日弁連と法務省の連携は、法務省側にもメリットがあったとのことでしたが、日弁連側から働きかけて通ったものはありますか

どうでしょうか……。定期協議自体は、中村政務官の呼びかけによってその時から始まり、今も一応存続しています。法務省と日弁連との「二者協議」が年3回くらいです。途中2012年から、FRJ¹⁰を入れた「難民三者協議」も始まりました。それらの協議の過程で、事態の悪化が少しでも防げたという意味はあったのかとは思いますが。

2012年末以降は自民党政権に戻り、その後の状況は厳しくなるばかりです。難民認定実務では、2013年以降の難民審査参与員の認定意見を無視する事態も発生し、悪い方向にいています。入管

¹⁰ なんみんフォーラム。日本に逃れてきた難民を支援する団体/NGOのネットワーク組織であり、2022年2月時点で、全難連やJARを含む、23団体が加盟。

行政全般を見ても、在留特別許可率なども下がる一方です。統計的にみても、2013年ごろから悪くなった感じが見受けられます。

そういう状況下で、難民申請者数は、いわゆる"申請爆発"的な状況になっていました。申請者数は激増しますが、認定数はますます低止まりしてしまい、認定率が極端に低くなるのが2015年以降ごろからです。入管当局は、「見直し¹¹」と「更なる見直し¹²」であからさまな申請抑制施策を打ち出し、申請者数は下がったということにはなりますが、結果としては一般の難民申請者の地位までが切り下げられてしまいました。弊害が大きいです。

——ここまでお話しいただいたケース以外に、印象的な事件はありますか

中国でいえば、もう一つ印象に残っているのは、法輪功弁護団です。中国民主化活動家案件の初期対応と同様、在留資格の維持を焦点とした、入管との交渉事になっていました。当事者の人たちは、難民申請をしたくないという意向が強かったです。法輪功の当事者は、おしなべて、謙虚で真面目な人が多く、「私たちが難民申請をすると、きっと日本政府も困るでしょう」「私たちも多くを望まないの」といった発言をしていました。難民該当性が強い人には、弁護士も難民申請を勧めたりしましたが…。入管との交渉の結果、初期の依頼者たちは「定住者」の在留資格をもらっていました。

弁護士側としても、難民認定手続きではない方向、つまり、在留資格を取れるなら難民申請以外の選択肢をお勧めするケースが、実際にはあります。一度でも難民申請をしたら、他の在留資格への変更がしにくくなったり、在留特別許可が取りにくくなったりすることもあります。そのような現実を考えて、難民申請をしない選択肢を勧めることもあります。

それを突き詰めたのは、クルド弁護団の中の「子ども弁護団」です。クルドの子ども達については難民申請ではなく、「留学」等による解決を重視する方針へ転換しています。

——認定手続きの厳しさが、難民申請を行う上での抑止力になってしまっているのですか

弁護士が難民申請を勧めていない、勧めることができない、という現状が、「申請控え」現象にもつながっていると思います。

¹¹ 出入国在留管理庁「難民認定制度の運用の見直しの概要について」 [https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri03_00110.html] (2022年2月21日)。

¹² 出入国在留管理庁「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」 [https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri03_00555.html] (2022年2月21日)。

——難民申請者が収容される制度設計は、難民保護の手続きの目的に反するというUNHCRによる指摘もあります

日本に庇護を求めに来た人にとって、難民申請をしながらも収容されるという現実、あまりにも理不尽で、難民保護の理念とも背反します。

——制度改善に向けた弁護士による働きかけという点で、この間を振り返っていかがでしょうか

難民制度や入管制度に関しては、「意見書」として日弁連としての考えをまとめ、公表し、いろいろなところで活用してもらっています。日弁連のスタンスがぶれないように確認しておくという目的もあります。HP上でもアーカイブ化されています。「意見書」には、執行というプロセスがあり、宛先となる法務大臣など対して持参したり郵送したりして執行します。ほかに、個別事件については「人権救済」手続があります。日弁連や単位弁護士会が人権救済申立てを処理する委員会を設けています。裁判になじまない人権救済事件では、対象者に勧告などをしたりします。訴訟で処理できるならそのように案内しますが、実質的な救済を目指し、必要な調査をして対応します。人権救済事件の審査の結果としての「意見書」が出されることもあり、公表されています。個別事件に対する見解ではありますが、これを通じて日弁連の意見をオフィシャルに示していることにもなります。

これらとは別に、「会長声明」「会長談話」というものも発出されます。意見書に比べればごく短いですが、理由付けもあまり書いていませんが、すばやく意見表明をする場合はそれを出します。

——この40年間で、難民不認定が、本来認定されるべき人も含めて、積み重なってしまったと言えます。状況改善の糸口はなんでしょうか

糸口があれば、こんなことになっていなかったはずですが。個人的には、最終的に一番悪いのは裁判所だと思っています。行政庁は、どこの国でもある程度好きなようにやりたがるし、市民の側からすれば、色々な課題を行政庁が作ることはあります。立法で国会が縛るということはありませんが、加えて、要所要所で事後的に司法がストップをかけることが、社会の仕組みの大前提です。その点で、圧倒的にダメなのが日本の司法です。難民の定義も含めて行政の解釈・運用がおかしいと司法が言ってくれていたら、認定制度はあつという間に改善されていたはずですが。

日本の裁判所が変わることができない原因は複合的で、それに関していろいろな本も出ていますが、やはり裁判所の人事制度が大きいのではないのでしょうか。ある程度出世しようと思ったら、最

高裁の考えている方向に「右向け右」しないといけないというのが現実です。裁判官は完全にキャリアシステムになっていて、定年までつつがなく務めあげることが前提です。最高裁から睨まれたら一生台無しになる仕組みです。また、良くないのは地裁の「行政専門部」の存在です。大きな裁判所には行政特別部があり、行政事件は行政部にしか係属しません。東京地裁では、民事2部・3部・38部・51部という行政部にしか行政事件はかかりません。つまり、行政部の裁判官の人事さえおさえておけば国の意向は通るようになってしまいます。ずっと猫をかぶっていて、行政部に配属されたとたんに本性を出すという裁判官でもない限り、国を負かすことは考えにくいです。最高裁は、どの裁判官がどんな判断をしているかを、じっと見えています。

あとは「判検交流」です。裁判官でありながら検察庁に出向し、その逆もあります。裁判官が訟務検事として国の代理人をやります。入管訴訟でも、この前まで裁判官だった人が、国側の席について代理人として出てくることもあり得ます。実際、行政訴訟担当裁判官の経歴を確認すると、ほぼ必ず訟務検事を一定期間経験しています。長年批判されていますが、変わっていません。

この裁判所の人事制度や判検交流、行政専門部といった問題が改善しない限り内部から改まることは期待できず、自由権規約の個人通報制度のように外からの批判が相当数発生するような事態にでもならなければ、直りません。逆に言えば、最高裁の見解さえ変われば、右向け右で個々の裁判官の見解も変わる可能性があります。あるいは、政権交代が起こって、行政裁量の余地がないほどの詳細な法律が施行され、裁判所の恣意的な解釈すらもできないような状況になるとか…。そんなことが起こらない限り変わらない、というのが、この20年くらい見てきた中での感想です。

——このような状況の中でも難民認定を積み上げていくためには、何が重要だと思いますか

こういう状況の中でも数少ない難民認定を受けているケースはありますが、弁護活動がどんなに良くても認定されない国籍の人もいます。

一次申請で難民認定を得るには、少なくとも担当の難民調査官が「認定」意見を書かなければダメです。調査官が認定意見を書いてもいないのに、わざわざ救い上げて認定をすることは、まず考えられません。入管の内部要領である「難民認定事務取扱要領」を読むと、担当調査官がどの時点でどんな資料を作るかが分かります。担当調査官に認定方向での意見を書く気になってもらうよう、誘導する必要があります。認定の心証を持ってもらうだけでなく、担当調査官が狭き道と思われる決裁ラインを通し切るような素材を、こちらが提供する必要があります。物量作戦というのもあり

ますが、調査官の処理能力もあるので、調査官の「事案概要書」に取りまとめができて、すっきり書けるお膳立てをする必要があります。

他方、審査請求では、難民審査参与員に認容意見を書いてもらわないといけません。参与員をその気にしないといけないですが、参与員は口頭意見陳述の当日まで誰が担当か分からないので難しいです。様々なレベルの参与員に押しなべて分かってもらえるように、分かりやすくすることは心がける必要があります。参与員のリアクションをその場で見るので、柔軟に、タイプに合わせてやるしかありません。申請者本人もその心づもりでいくしかないです。

――難民研究フォーラムでも、出身国情報など、認定に向けた情報の提供を通じて貢献できればと感じました。今日は、具体的な事件や制度の改善に向けた課題など、貴重なお話をありがとうございました。

(了)