

難民行政40年を振り返る：筒井志保氏へのインタビュー

掲載日：2022年4月4日

更新：2022/4/6 3、4ページを加筆修正し、24ページの誤記を修正しました。

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、2021年7月2日・7日に、筒井志保氏に行ったインタビューの様子をお届けします。筒井氏は、1999年に日本の難民支援に特化したNPOを設立し、以来8年間、事務局長として支援現場を率いてきました。1990年代以降の難民支援の経験を振り返り、日本の難民が置かれた状況や、それを乗り越えるための支援者としての取り組みや思い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、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）：難民研究フォーラム世話人、『難民研究ジャーナル』編集委員。1994年より、アムネスティ・インターナショナル日本（大阪事務所）で難民支援を開始。難民支援協会初代事務局長（1999～2007年）、理事（1999～2009年、2013～2021年）、難民審査参与員（2010年～2013年）を務める。

目次：

1. 難民支援への関わり：大阪アムネスティでの活動（1990年代半ば～）	2
2. 難民支援協会設立（1999年～）	4
○難民支援専門の団体を設立した思い	4
○設立当時の難民支援協会の活動：3つのわらじ	6
○収容・送還から難民を守るための取り組み	7
○生活支援：難民申請中の権利保障がない中での支援	9
○法的支援：UNHCRや弁護士との連携	9
○条約難民の在留すらも「権利」として保障されていない時代	10
○政策提言：多様なアクターへの働きかけ	11
3. 日本における難民への対応の変化：厳しい取り締まりと法改正	12
○アフガニスタン難民申請者一斉収容事件（2001年）	12
○入管法改正：独立した審査機関の設置には至らず（2004年）	13
4. 日本の難民行政が抱える課題	17
○決定権が現場の担当者不在	17
○難民審査に関する専門性を持つ人材の育成	17
○難民審査機関の独立性	18
○特定の国の出身者を排除してきた歴史	19
○入国管理権限の「ブラックボックス」	20
○司法救済の課題	21
5. 国際的に発展してきた難民保護レジームと日本の乖離	22
6. 支援経験を通じての思い：人として平等に接すること	25

1. 難民支援への関わり：大阪アムネスティでの活動（1990年代半ば～）

――筒井さんが難民支援に関わるようになったきっかけを教えてください

私が深く難民支援に関わるようになったきっかけは、1995年、アムネスティ・インターナショナル日本（アムネスティ）の大阪事務所でボランティアとして活動していたときです。アムネスティの東京事務所から大阪事務所に電話が入り、「A国の民主化活動家（Rさん）のご兄弟から、『関西空港着の便でRさんが日本に避難することになっている。その便は既に到着していて、自分は空港で何時間も待っているが、Rさんが一向に出てこない』という相談があった」と伝えられまし

た。当時、A国では、民主化活動家に対する当局からの迫害が大きな問題になっていました。相談してきた方は、弟のRさんがその便に乗るということを搭乗前に何度も確認していたということで、「なぜ弟が出て来られないのか」と心配してアムネスティに助けを求めてきたのです。事務所スタッフから「誰か直ちに関西空港に行って、Rさんの安否と難民申請手続きができているかを確認してほしい」と言われて、私は、アムネスティが出版した『日本における難民の保護¹』と国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の『難民に関する国際条約集²』、そして『入管六法』を抱えて事務所を飛び出し、空港でRさんのお兄さんと合流しました。

私は当時、ボランティアとして活動していただけで、難民の専門家でも何でもなかったのですが、出入国管理及び難民認定法（入管法）の18条の2（一時庇護のための上陸の許可。生命、身体又は身体を自由を害されるおそれのある領域から逃れてきた外国人の上陸に関する規定）および難民条約31条（不法に入国したまたは不法にいることを理由として刑罰を科してはならない）を根拠に、難民認定申請書（難民申請書）を見せながら「本人にこれを書かせてほしい」と伝え、空港の職員と交渉をしました。職員も、この規定の存在をきちんと理解していなかったのです。最後になってわかりますが、当時、関西空港には難民申請書すら置かれていませんでした。

私が職員と交渉をしている間、アムネスティ東京事務所は、Rさんが日本からA国に送還されてしまう可能性を懸念して、メディアに事実確認をしてもらうように働きかけをしていました。交渉の結果、紆余曲折あり、Rさんはなんとか難民申請ができました。申請ができたことで、少なくとも直ちにA国に送還されるおそれはなくなり、収容施設に留め置くことはできました。ただし、難民申請をしても在留資格は付与されず、結局3年2か月もの間、収容施設に収容されたままでした。

この経験を通じて、難民に関する条約や法律の知識を、交渉のツールとして身に付けることの重要性を痛感しました。そのために大阪から東京のアムネスティ事務所に出かけて行って、段ボールいっぱいの資料をもらってきました。

空港や入国管理局（入管）の職員が、難民保護の原則や制度を十分に理解していない中で「私たちが何が何でも保護をしなくては」と感じていたことはよく覚えています。自分がそれをしなければ、送り返されてしまうと感じていました。

——アムネスティには他にどのような相談が寄せられていたのでしょうか

¹ アムネスティ・インターナショナル『日本における難民の保護—国際的な義務を果たさない日本政府』、1993年。

² 国際連合難民高等弁務官駐日事務所『難民に関する国際条約集』、1987年。

難民申請の方法や手続きに関する相談が多くありました。地方入管の職員も難民認定手続きについて知らなかったような時代なので、難民の人たちの立場からすると、日本で難民申請をしたくても申請の仕方がわからなかったという背景もあるのではないのでしょうか。入管が難民申請の受付窓口だということすら知られていませんでした。そのうえ、難民申請書は日本語と英語のみでした。

さらに、難民申請ができないままに在留資格が切れて非正規滞在になった後、もしくは「不法な」手段で入国した後に、申請をする人が多かったのですが、入管は収容・送還も扱う部署ですから、在留資格のない人が入管に行って難民申請をするということに、申請者本人は非常に大きなリスクを感じていました。しかも、申請をしてもほとんど認定されません。当時は「60日ルール³」もあり、また、在留資格がない人は難民申請と同時に退去強制手続きにも乗り、難民申請中の送還停止が法律で定められていなかったため、難民性が高ければ高いほど、送還を恐れてなかなか難民申請できませんでした。

入管から難民申請に関するパンフレットは出されていましたが、あまり知られておらず、民間の相談先として掲載されていたのは、当時インドシナ難民支援、特に80年代、UNHCRとともに一時滞在施設運営に参画していた立正佼成会や日本赤十字といった団体で、日本の難民認定制度について専門性があるわけではありませんでした。どこに申請したらいいのかわからない、パンフレットを見つけてそこに書いてある連絡先に問い合わせをしてもなかなか対応が難しいという状況だったので、国際的に知名度のあるアムネスティやUNHCRにSOSを発してくるということが多かったのです。

2. 難民支援協会設立（1999年～）

○難民支援専門の団体を設立した思い

——そのような中で、1999年、日本での難民支援専門の団体として、難民支援協会が設立されました。筒井さんはその初代事務局長ですが、どのような経緯や思いで設立に至ったのでしょうか

³ 1981年改正入管法における第61条の2第2項「前項の申請は、その者が本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあつては、その事実を知った日）から六十日以内に行わなければならない。ただし、やむを得ない事情があるときは、この限りでない」を指す。

難民支援協会は、地域研究者であり、実務家でもあった鴨澤巖さん（法政大学名誉教授、社会経済地理学・トルコ研究／故人）が代表理事となることで設立が実現したと言っても過言ではありません。

鴨澤さんは、アムネスティでボランティアとして長年関わっていらっしゃり、法政大学退官後、日本にいるトルコ出身のクルドの人々の難民申請のために、トルコにおけるクルド人の置かれた状況に関する数々の資料（出身国情報）の翻訳や通訳を担っていました。ボランティアとしてクルド人を支援する中で、難民支援の現場に直接関わるようになったのです。その後、長年支援をしていた難民性の高いクルド人の方が収容されたことをきっかけに、収容施設への訪問も日常的に行っていました。

私もアムネスティのボランティアとして、大阪の収容施設にいた複数の難民申請者との面会を行っていたので、鴨澤さんと電話や手紙で収容施設における課題についてやり取りをさせていただいていました。アムネスティの活動を通じて難民申請者と関わるうちに、難民に関する専門性を持つ組織が必要だと感じ、団体を作ろうと思いました。

1999年1月5日に、私から「日本にきた難民への支援のために、難民専門家と言われるような専門性を持つ職員が常駐する組織を設立したい。鴨澤さんにその代表を引き受けていただけないか」と相談したところ、間髪入れずに、「私も同じ必要性を感じている。是非やりましょう」と快諾いただき、設立に向けて動き始めました。

鴨澤さんが、設立時に受けた新聞の取材で、難民認定手続き報道で使われている「処理」件数、「未処理」件数という言葉に対して、「**モノじゃないんだから。難民問題は人として相対することじゃないかな。人間を人間として扱わない社会は、どこまでも墮落していく⁴**」と問題提起したように、難民支援協会は日本の難民に対する現状を変えたいという思いで設立しました。

――設立時、他に日本に逃れてきた難民を支援している団体はなかったのでしょうか

難民支援協会の設立前は、国内で難民支援をやっていたとしてもボランティアベースか、国際交流団体や政府から支援を受けたような財団が、少し生活支援をやっているという状況でした。アムネスティも難民支援をやっていましたが、法的支援に限定していました。私はボランティアだったので、「ボランティアなら何でもやっていいですね？」と言って、生活支援や収容施設にボランティアとして行っていました。

⁴ 『毎日新聞』1999年9月11日。

外国人に関する団体として交流を目的とする団体などは出てきていましたが、そもそも、在留資格のない人も含めた外国人の支援の窓口を常設でやっているところは皆無だったのです。当時は、難民申請者の多くが在留資格を持っていなかったこともあり、「難民に絞って外国人支援を常設でやるなんて無理だ」「非常識だ」という声がありました。しかし、そのような状況だったからこそ、難民を包括的に支援するためには、生活支援が欠かせないと考えて、常設の相談窓口の設置を目指したんです。

○設立当時の難民支援協会の活動：3つのわらじ

――設立当時どのような活動をしていたのですか

設立当時の事業として、「3つのわらじ」と呼んでいたのですが、「難民支援」、「政策提言」、「広報」を柱にしていました。

「難民支援」は、難民に対して直接支援を提供する現場が必要だという思いからです。その支援は、法的支援と生活支援の両輪で行うことが必要だと考えていました。アムネスティにいた時代に、さまざまな制度的な課題がある中で、働けずに生活に困窮している難民申請者から相談をたくさん受けたことで、難民申請者には法的支援だけではなく、生活支援も必要なのだと感じたのです。また、難民支援協会の設立前に起こった、難民の方が亡くなってしまった事件などいくつかの支援ケースを通じて、ソーシャルワークの専門性を持つ必要性も感じていました。

「政策提言」はボトムアップの政策提言が必要だという考えでした。アムネスティにいたとき、入管がアムネスティを「外圧」と捉えていると感じていました。国際団体であり、NGOであるアムネスティは、今のNPOやCSO（Civil Society Organization）という存在ではなく、行政の側からすると反政府団体というふうに捉えられてしまっていたのです。なので、現場の入管と交渉をしても、なかなかアムネスティの言うことは説得力を持ちえないという課題がありました。国際基準を根拠に改善を求めていく「外圧」的な取り組みはもちろん重要ですが、政策提言においては「難民支援の現場の声を届ける」ことが、難民認定の現場にいる入管職員に理解してもらうためには重要でした。一方で、「外圧」を使うということが必要な場合もあり、トップダウンで進めてもらえるように、外交関係の議員に働きかけることもありました。

「広報」は、難民の状況をわかりやすく伝えるということだけでなく、組織を支える財源を作るための広報という位置づけでファンドレイジングが中心でした。支援事業を支えるためには最も重要な事業です。

○収容・送還から難民を守るための取り組み

——難民支援協会は、設立当時からUNHCRとパートナー（Implementing Partner：IP）契約を結んで活動しています。どのような背景があったのでしょうか

なぜIPとしてUNHCRと契約したいと思ったかという、「**難民を守るから**」です。

まず、前提として90年代の日本でのUNHCRの活動についてお話しします。当時のUNHCRは、難民申請を希望する人に日本の難民認定制度を伝えるとともに、入管とは別に、難民申請者に対してレジストレーション（登録）とインタビュー（面接）を行っていました。その中で、難民性の高い人についてはマンドート難民として独自に認定したり、出身国ガイドラインに基づいて、POC（Persons of Concern）として認定したりしていました。UNHCRがマンドートを出すのは入管が難民認定しないときですが、当時はマンドート難民であれば収容や送還はされないという運用がなされていました。ただし、UNHCRの認定は、日本政府による難民認定ではなく、日本での在留資格などと結びつくものでもないので、UNHCRに認定された人たちを実際にどのように保護していくのかという課題は感じていました。

当時、IPはUNHCRのレジストレーションという役割を担っていました。海外でも、世界中のたくさんの国際NGOがIPとして活動しており、UNHCRのレジストレーションをやっているとありますが、それができるのはプロテクション、つまり難民の法的保護についての専門性がある団体だけでした。それは条約における「難民性」や法的な手続きに関する専門的な理解があるということで、難民や難民申請者を支援するソーシャルワークとはまた別の専門性です。難民認定審査の支援を行えるIPになることが、設立時の最初の目標でした。

国際法上、難民申請者は司法審査中も含め、在留資格の有無に関係なく、送還も収容もされるべきではないとされています。ところが、当時の日本はそうではありませんでした。そこで、少なくとも国際機関であるUNHCRの支援対象者を支援するのであれば、団体が支援する難民申請者を守ることができる考えたのです。

今もそうだと思いますが、当時は在留資格がない人やパスポートを携帯していないというだけで捕まる時代でした。1998年の長野オリンピック終了後、外国人への厳しい摘発が行われ、当時30万人くらいいた在留資格のない外国人の数が3万人まで減少しました。そのような状況下で、帰国できない難民申請者をどうやったら守れるかという視点で支援をしてきました。

また、組織としても、NPO法人化しないと事務所も借りられない状況だったこともあり、「まずはIPを取って難民申請者を保護する」ということが目標でした。

——具体的には、どのような取り組みをしていたのですか

入管が退去強制を強化している時代だったので、在留資格がない人をなんとか守る必要がありました。難民申請者が表立っては収容されないという運用が、紳士協定的に行われていた時代がしばらく続きましたが、難民支援協会としても、在留資格がない難民申請者が逮捕されたり、収容されたりすることがないように色々な対策を講じていました。

例えば、難民申請をするとパスポートに受理票⁵が添付されます。警察に捕まった難民から連絡が来た際は、その受理票を見せて警察に対して難民申請者であることを説明するように伝えていました。ただ、警察からすると、受理票だけでは難民申請が何かわからないので、それを証明するものとして、UNHCRのロゴが入った別の紙を作って本人に渡していました。IPであるからこそできることです。UNHCRの名前があれば警察に、「国際的なものだ」と伝わります。また、難民申請中とはどういうことなのかを書いた文章を作って、それを難民申請者に持たせるということをしていました。

2001年の9.11事件以降、取り締まりが強化されます。特に、2003年に東京で「不法滞在外国人対策」が始まり、難民申請者が警察に捕まってしまうリスクが非常に高まりました。なので、難民には「難民申請者に関しては難民支援協会に連絡してほしい」と書いた紙を渡して、なかあれば警察にそれを見せるように伝えていました。それを見た警察から連絡があれば、捕まる前に申請者の処遇などについて説明できるようにいろいろな手を打ちました。警察に捕まってしまった人は弁護士に連絡をしてもらい、弁護士から警察に電話をかけてもらい、難民支援協会の職員が警察に行って受け渡しするように動いたこともあります。難民申請者が追い込まれていく中で、組織としてどのように難民を守るための手段を作っていくかという視点で、個別に対応していました。

⁵ 現在は、「難民認定申請受付票」。

○生活支援：難民申請中の権利保障がない中での支援

——日本で難民の生活支援をしていく中でどのような課題がありましたか

IP取得前でまだ相談事業を開始していない段階から、生活相談が舞い込むということはありませんでした。アムネスティでの経験から私が重要だと思っていたのは、他団体との連携です。難民支援協会の設立を機に東京に来ましたが、東京にはさまざまな団体があるにもかかわらず、団体間での連携が無いことを課題に感じていました。

アムネスティも難民支援協会もシェルター（緊急的な避難施設）を持っていないし、医療についても知識がありません。収容施設での支援もできていないし、日本語教育もできませんでした。しかし、難民支援協会だけではできないことでも、難民と他の支援者たちを繋げて、今まで難民支援をやってこなかった別のNGOも巻き込んで、それぞれのNGOの専門性を難民に対しても発揮してもらえるよう、支援ネットワークの構築に力点を置いて活動をしました。

マンドート難民を難民支援協会が支援するようになった後に出てきた問題として、収容施設から放免された後の生活支援という課題がありました。マンドート難民と認められても、**日本政府から認定されていない限り、難民申請中は全く権利や保障も無く、食べるものや寝る場所もないような状況**です。当時の収容施設の状況は今よりも更に酷いものでしたが、収容中、衣食住だけはなんとか確保されていた中で、外に出ても何も処遇や待遇がないという現実を突きつけられるのです。このような中で、メンタルを崩しそうになる人もいました。

マンドート難民の支援に関しては、彼らの生活保護の権利をどうやって認めてもらうか、という点も重要です。生活保護の対象として、ガイドブックでは「入管法上の難民」ではなく、「難民条約上の難民」と書いてありました。そこで、弁護士と一緒に区役所に行って、「マンドート難民はUNHCRが認定した条約上の難民だから生活保護を受ける権利がある」と訴え、現場で交渉して、説明して、なんとか生活保護の受給ができました。そういう意味では、難民申請者の生活を支えるために、いろいろなものを使いました。

UNHCRに難民として認定されているマンドート難民ですら、権利や保障を受けられない状態だったので、それ以外の難民申請者は、それと同じかさらに困窮しているような状況でした。

○法的支援：UNHCRや弁護士との連携

——生活支援と並んで「難民支援」の両輪の一方である法的支援については、IPとしてUNHCRのレジストレーションを行う以外にどのような支援をしていましたか

法的支援については、難民申請の手続きのサポートなどに加えて、弁護士と連携して活動していました。当時は、UNHCRが空港で難民申請を希望する人にインタビューをすることができていた時代で、UNHCRのサポートを経て空港で条約難民として認定された実績もありました。IP契約に基づいて、難民支援協会も空港でインタビューを行うことができました。

90年代後半に入り、それ以前はどうしても認定されなかったアフリカ出身者に難民認定が出されるようになります。空港でUNHCRがサポートをしたケースや難民支援協会が法的支援を行って異議申立て⁶で認定が出たアフリカ出身のケースもありました。当時、法的支援スタッフが決定的な出身国情報を見つけ、二人で手を取り合って喜んだことを覚えています。その後も、難民支援協会では、特にアフリカ出身のケースには出身国情報が重要だと認識し、客観的な証拠を収集して、可能な場合は、弁護士に受任の依頼をしたりもしていました。その場合は、私たちが集めた出身国情報を提供しサポートをしました。

最初の1件が認定されて以降は、毎年1～2件だけならアフリカ出身者にも難民認定が出るようになりました。その中には、UNHCRや難民支援協会が空港でインタビューをして、法的支援を行ったケースが含まれています。

法的支援をする際には、弁護士の費用が課題でした。国際的には難民申請に関する訴訟の弁護士費用については公的支援の対象になっていますが、日本ではそうっておらず、それを肩代わりするようなリーガルエイド⁷が必要でした。当時、今の法テラスの前身である「法律扶助協会」という団体があり、最終的にはその仕組みを使わせてもらうことで、翻訳費用などを捻出していました。

○条約難民の在留すらも「権利」として保障されていない時代

——条約難民として認定された方の話が出ましたが、公的支援が不足している中で、何とか条約難民として認定された方の状況はどうだったのでしょうか

今でも課題はあると思いますが、**当時は条約難民として認定されても、難民条約が定める難民の権利が直ちに認められたわけではありません**でした。

⁶ 現在は「審査請求」。

⁷ 経済的資力が乏しい者に対する裁判その他法律上の保護を受けるための公的援助制度。

ある弁護士が受任して難民認定を勝ち取ったケースは象徴的です。B国から船で脱出して、日本の港に着いた時に飛び降りて上陸をした方で、パスポートもなく、在留資格もなかったので、難民申請の前後で1年半に渡る収容を経験します。弁護士が支援をして、仮放免になり、そのあと難民認定されました。ところが、その当時は難民認定を受けても在留資格を与えるという規定が法律になく、難民認定を受けたにもかかわらず、その後何か月も在留資格が付与されなかったのです。つまり、手続上は退去強制手続のプロセスに乗ったまま、一時的に収容を解かれているという立場です。在留資格がないと、保険に入ることも、働くことも、家を借りることも、携帯電話を契約することすらできません。

この件を取材した新聞記事⁸にも載っていますが、その時の入管は「難民認定されているということは法務大臣が在留資格を裁決するにあたっての、重要な要素にはなる」という認識で、あくまでも法務大臣が決められるという認識だったのです。記事の中で担当の弁護士が、「**在留資格の付与を恩恵的なもののように言うが全く逆で、難民に即座に在留が認められるのは当然の権利**」だと述べている通り、本当は難民条約に基づく「権利」なのですが、そのような認識はありませんでした。この方の件も含めて、条約難民として認定されたにもかかわらず、なかなか在留資格が付与されないことへの批判が起こりましたが、認定された人には直ちに在留資格を与えるという仕組みは2004年の法改正まで確立しませんでした。

それどころか、当時は「船でやってきた在留資格の無い人」というだけで、犯罪者扱いをされていました。それをどう「**国際法上庇護する人**」と認めさせていくかという動きが80～90年代に日本の支援者の中で起こっており、私たちも取り組んでいました。

○政策提言：多様なアクターへの働きかけ

——設立当初の「3つのわらじ」のうちの、「政策提言」にあたる取り組みですね。どのような点を意識していましたか

国際人権や外交の視点で、さまざまなアクターに働きかけることを意識していました。難民支援協会では、2002年にUNHCRと列国議会同盟による『難民保護：国際難民法への手引き⁹』という本

⁸ 『毎日新聞』1998年1月28日。

⁹ 2001年版及び2017年版は、それぞれ以下より入手可能。UNHCR, "Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law" [<https://www.refworld.org/docid/3cd6a8444.html>] (31 Mar. 2022); UNHCR, "A guide

を翻訳しました。「議員のためのハンドブック」という副題がついており、難民保護のために国会議員がしなければいけないことが、入国管理とは離れた視点で書かれています。「この人たちは保護すべき人なんだ」「犯罪者ではない」ということを列国議会同盟も言っているというのは、国会議員に対しては説得力があるのではないのでしょうか。「UNHCRだけが、緒方貞子さんだけが言っているんじゃないで、政治の世界でも言われていることなんだ」と。瀋陽事件（後述）の後に、100人くらいの国会議員にこのハンドブックを渡しました。

また、より多くの人に問題を認識してもらって、日本の仕組みを変えていくためには、国際的な基準を国会議員にいかにつまづいていくかが重要です。説得力を持つためには、国際基準だけではなくて、実際に現場を持っていることの重要性もあります。実際に現場で難民と向き合っていることは、説得力に繋がると思います。

ただ、一般の人に向けてのアプローチはあまりできていませんでした。特に、難民支援協会設立当初の優先順位としては、難民を守ることが第一のミッションだったので、それ以外には予算をつけられていないというところでした。今後期待したいのは、どのようなアプローチを社会に向けて行っていくのかということだと思います。他の外国人と共通する課題もあるので、どのように連携できるのかを考えてみてほしいですね。

3. 日本における難民への対応の変化：厳しい取り締まりと法改正

○アフガニスタン難民申請者一斉収容事件（2001年）

9.11のときに、アフガニスタン出身の難民申請者が一斉に収容されるということがありました。難民申請書の情報を使って、入管や警察が申請者の自宅に行き、身柄の拘束をしたのです。機動隊まで出動しました。これは、路上で在留資格がない人を捕まえるのとはレベルが違います。

先ほどお話ししたとおり、9.11の前はいわゆる紳士協定で、在留資格がなくても難民申請者は超過滞在者ではない、収容しない、仮放免を出すという話だったのです。しかし、この事件では、入管の警備課の人が難民申請のために提供した情報を使って、アフガニスタン難民を家まで捕まえに行くという事が実際に起こってしまいました。やはり、**難民申請者を収容しないということを裁量でなく、法律によって規定する必要があります。**

to international refugee protection and building state asylum systems" [<https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>] (31 Mar. 2022).

アフガニスタンの人たちが逮捕されたことは、アフガニスタンのみならず、他のすべての難民申請者にとっても、難民支援協会にとっても大きな出来事でした¹⁰。絶対に、同じことを起こしてはいけないという思いがありました。

○入管法改正：独立した審査機関の設置には至らず（2004年）

—その後、2004年に入管法が改正されます。改正のポイントの1つとして、上陸後、60日を超えた難民申請を原則受け付けない、いわゆる「60日ルール」の廃止が挙げられますが、支援団体としては、当時、どのような課題を感じていたのでしょうか

確かに、難民申請を希望する多くの人に60日ルールが立ちはだかっていたのは間違いなく、実際に60日を超えたから難民申請できないということもありました。アムネスティでも難民支援協会でも、もし59日目に難民申請の相談が来たら、申請の準備をする間もなく、「もうとにかく難民申請をしに行ってください！」というようなことをやっていました。

そもそも当時は、60日を超えていない場合であっても、入管がいろいろな理由をつけて、難民申請書そのものを受け付けないということがありました。私も経験がありますし、弁護士も、「自分が弁護士として一緒に申請に行かないと、まず申請は受け付けてもらえなかった」と言っていました。

入管が申請自体を受け付けなかった理由の一つとしては、関西空港のRさんの時と同じように、地方入管の職員が難民認定手続きについて知らなかったということもあります。地方入管には難民申請書さえ置かれていませんでした。難民支援協会のケースでも、当時の担当者が難民に付き添って神奈川の地方入管に申請しに行っても受け付けてもらえなかったことがありました。私が地方入管の窓口に行って、UNHCRのIPの立場で「難民申請は受け付けなくてはダメなので、本局に連絡して確認してください」と説明して、連絡を取ってもらって、申請を受け付けてもらうことができたケースもありました。

また、もし60日を超えてから申請できたとしても、60日ルールのみを理由に難民不認定になることがありました。不認定理由書には「60日ルールを超えた申請だから」という内容の一文しか書かれておらず、入管が申請者の個別事情を判断したのかわからないような状況でした。仮にもし判断

¹⁰ 事件発生時の難民支援協会による声明について、難民支援協会「アフガニスタン人難民申請者の収容に対する声明の発表について」 [https://www.refugee.or.jp/report/activity/2001/10/post_49-4/] (2022年4月1日) 参照。

されていたとしても、どのように判断したのかが明らかにされないので、異議申立てをするにも何に反論すればいいのかすらわからない状況でした。

——難民認定行政を担う入管が、地方局とはいえ難民申請に関する手続きについて知らなかったというのは驚きです

そうですね。地方入管ごとに対応がばらばらで、難民申請書を受理する手続き自体に関して、マニュアルなども含めて決まりもなかったのではないかと考えられました。60日ルール以前の問題です。難民申請者が少なかったというのも、その理由としてあると思いますが、難民にとっては非常に大きな問題でした。在留資格をもたない難民申請者にとっては、難民申請時の収容のリスクもありました。

——なぜ、難民に対してそのような対応が続いていたと考えますか

上陸から60日が経過しているということだけで、国に帰れない事情を訴えている人の難民申請を拒否する制度や、難民不認定理由に60日ルールに該当することだけを書くという運用自体が、難民を保護する視点に立っていないことの表れだと思います。そもそも、入国管理局の職務として最もやらなければならないのが、「外国人を管理すること」であり、ビザを持っている人すらも入管の権限で上陸拒否できるほどの強い権限が入管には与えられています。そのことは、入管法が「出入国管理及び難民認定法」であり、英語名は、Immigration Control and Refugee Recognition Actであることからわかります。Immigration Lawではなく、Immigration Controlなのです。「在留資格を持たない違反者」を厳しく取り締まることが入管の中で優先されてしまいます。また、難民の部分については、当時ある入管職員との会話の中で、「**難民は『及び』以下だから**」という言葉も聞きました。

また、難民認定審査のプロセスにも大きな課題がありました。例えば、一次審査と異議申立てをどちらも入管が担っていることについて、入管は「一次審査は総務課、異議申立ては審判課がやっているので分離しています」と説明していました。この考え方は今も入管の中に残っていると思いますが、「外国人の管理を目的とした入管から難民認定審査に関わる機関を独立させるべき」という以前に、入管としては「総務課と審判課が分離してやっているの、異議手続きの独立性は確保されている」という考えなのです。

異議申立てでの難民認定がやっと出たのが1995年です。アムネスティの報告書¹¹に「開かずの扉が開く」というタイトルで詳しく書かれています。当時アムネスティの職員だった岩井信さんと何人かの弁護士が弁護団を作って関わっていました。そこでわかったのが、一次審査のときに、申請者の母語と異なる言語の通訳者が入っていたということでした。その問題を開示させて、そこを含めて弁護士が粘り強く証拠となる資料を出したのだと思います。それだけのことがあって、やっとの異議申立てによる認定でした。

——法制度の改善に向けてどのような取り組みをしていたのですか

2004年の法改正前に話が戻りますが、2002年の瀋陽事件¹²後、難民支援協会は「包括的なアプローチ」として、難民申請者への公的な生活支援にフォーカスをしていました。このころ、外務省の外郭団体であるアジア福祉教育財団難民事業本部（RHQ）の委託を受けて、難民申請者の生活状況調査を実施¹³するなど、入管法改正ではなく、生活支援に関する政策提言活動に舵を切っていました。瀋陽事件は、与野党問わず広く注目を得るきっかけにもなったので、それを機会に、日本に逃げてきた人の状況を良くできないかとアプローチをしていました。その中で、条約難民や難民申請者1人ひとりへの支援に関する仕組みを提案することが、難民支援協会の政策提言活動の中心になっていて、当時は法律を変えることに力を入れられていない状況でした。

2004年に成立することとなる改正入管法は、2002年6月に法務大臣の私的懇談会の下に設置された「難民問題に関する専門部会」での議論を受けて作成されたものです。専門部会では、最初から議題が「60日ルール」「難民申請中の者の法的地位」「不服申立てのしくみ」の3つに指定されており、**ここから変えたり、広げたりすることができませんでした**。これ以外の議題を入れると、

¹¹ 岩井信「「開かずの扉が開く」—あるパレスチナ人の場合」『世界の難民の現在 アムネスティ人権報告』明石書店、1996年、29～36頁。

¹² 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。

¹³ 難民支援協会（アジア福祉教育財団難民事業本部委託）「難民認定申請者等に対する生活状況調査（平成13年度調査）」；難民支援協会（アジア福祉教育財団難民事業本部委託）「難民申請者の住環境に関する状況調査（平成14年度調査）」[\[https://www.rhq.gr.jp/wp-content/themes/meteo/pdf/fo_25.pdf\]](https://www.rhq.gr.jp/wp-content/themes/meteo/pdf/fo_25.pdf)（2022年4月1日）。2001年度調査の経緯や結果について、谷内正太郎外務省総合外交政策局長の発言、第154回国会参議院法務委員会16号、2002年5月23日参照。

既に各国の難民認定制度の潮流であった一次審と独立した組織による異議審の実施という話になるのは目に見えていたので、入管が先に手を打ったのだと思います。

2003年に専門部会による最終報告が行われました。「不服申立てのしくみ」については、結局は難民審査参与員制度という形になり、入管からは独立させないという結論に至りました。

「難民申請中の法的地位」に関してですが、難民申請中の人を収容する矛盾した状況については、入管側としては譲らざるを得なくなっていた状況でした。しかし、2004年の法改正においては、難民申請者の収容防止に関しては、要件が曖昧かつ限定的な「仮滞在」という仕組みを導入するに留まりました。しかも、仮滞在制度が開始した2005年当初は許可が出ていたのですが、その後どんどん許可が出なくなっていきました。法改正時の付帯決議には3年後の見直し規定がありましたが、改善には至りませんでした。

法改正の議論では60日ルールがネックで、「60日ルールを削除するためには代わりに何かを残さなければならない」というのが内閣法制局の意見でした。難民保護の観点では明確な撤廃理由が、法律の整合性という観点からは通用せず、60日を6か月とする案も検討もされていたそうです。

また、2004年の法改正で、難民申請中の送還を禁止する「送還停止効」が導入されましたが、これは専門部会による「法務大臣による難民認定の許否の決定（異議申立てを含む）が下されるまでの間は、退去強制事由該当者であっても退去強制されないよう法的に保障すること¹⁴」との提言を受けてのものでした。

法案審議の際は、支援現場の人にとっても、喫緊の課題だった難民申請受け付けをどうするか、60日ルールどうするか、という対応になってしまった側面があります。**本来であれば、入国管理という視点で絶対的権限を有する法務省・入管の中にある難民認定室に、難民保護の視点をどう入れていくのか、ということが議論されるべきでした。**

当時を振り返ると、積極的に何かを変えていくんだというよりは、どちらかというと全て追い詰められた中でのアプローチだったと言えます。追い詰められた難民の人たちを、どのように守れるのか、カバーできるか、どう保護できるかということですね。

設立当時は、国内に在留許可のない外国人、いわゆる「不法滞在者」が20万人以上いた時代であり、支援対象は主に在留資格がない方でした。支援を求めている人全員をカバーできなかったというのは、組織の限界でもありました。そのことは、今後も課題になるかもしれません。

¹⁴ 第四次出入国管理政策懇談会「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>]（2022年3月31日）。

4. 日本の難民行政が抱える課題

——2007年に難民支援協会の事務局長を退任されて以降も、難民支援協会の理事や難民研究フォーラムの世話人として、日本の難民問題に関わってきた立場から日本の難民行政を振り返ると、どのような課題が見えるでしょうか

○決定権が現場の担当者でないこと

40年を振り返ると、やはり日本の難民認定のあり方がとても大きな課題だと思います。現場の感覚では、間違いなく難民性が高い人でも認定されないケースがたくさんありました。難民支援協会がUNHCRとIP契約をした時は、UNHCRがマンデート難民の判断をしていた頃で、難民支援協会はマンデート難民の支援も行ってきました。

UNHCRが難民該当性を判断するときに、最も重要だとしているのは、**難民申請者を目の前にして、話を直接聞いた現場の担当者が判断することです。認定を決めるのは現場の権限であり、その判断はジュネーブ本部でも変えることはできません。決定権者が現場にいることの重要性**が認識されているからこそその仕組みです。また、一度不認定と判断したケースでも、担当者が後から出身国情報を新たに見つけて、判断が変更されたこともありました。保護するべきだという情報を見つけたら、一度自分が決めたことでも誤りを認めて、自分の判断を覆して認定することができる仕組みなのです。

しかし、入管においては、決定権者が現場担当者ではありません。法務大臣による認定の決定が下されるまでに、組織の中で上に上げていって、その間に承認のスタンプが何個もつきます¹⁵。

○難民審査に関する専門性を持つ人材の育成

決定権が現場にきたとしても、直ちに状況が良くなるわけではありません。難民認定審査については、やはり審査に関わる人の育成が重要だと思います。イギリスの高裁判事が「イギリスには死刑制度はないが、**私が判断を誤ればその人（申請者）を処刑することになってしまう**」と話していたことを記憶しています。審査に関わる人にはそれだけの責任が伴うということです。

¹⁵ 2019年4月1日より施行された「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」により、難民に関する権限を出入国在留管理庁長官に委任、また地方出入国在留管理局長官に再委任することが可能になったが、難民と直接的なインタビューや調査を行った難民調査官（現場）に決定権がない構造は依然として残されている。

少なくとも当時の現場の感覚としては、入管は申請を一つひとつ見て審査をしていません。本当に入管法に沿って一つひとつのケースを判断できるレベルに至っているのか、また審査官にそこまでの技術はあるのかに関しては、課題を感じる点です。

2005年に異議申立てにおける難民審査参与員制度ができて、私が参与員をやっていた時期がありました。参与員がどのような資料を基に判断をするか、というのは審査において重要です。弁護士が提供しない限り、参与員は出身国情報を入管からしかもらえません。そのうえ、入管が提出した出身国情報は公開されておらず、どれを訳しているのかもわかりませんでした。クルド人の難民の弁護活動を続けてきたある弁護士は、「クルドの状況が少し改善されているときのものだけを選んで訳しているのだろう」と疑っていました。弁護士自らが、本人の主張を補強する最新の出身国情報を探して、翻訳して提出していました。ところが、ある弁護士から「参与員は弁護士が提出した資料を読んでいないのではないか」と言われたことがあります。仮に入管から提出した資料しか読んでいなければ、入管と同じ判断になってしまうのは当然です。

判断を誤れば取り返しがつかない審査に関わる以上、審査に関わる人には高度な専門性が必要になります。例えば、難民審査を行う難民調査官や難民審査参与員は少なくともUNHCRの研修を受けるべきだと思います。ニュージーランドはこの辺りが非常に進んでいて参考になります。そもそも難民認定の審査員になることを希望して応募した人が難民審査を担っていて、その使命感は素直にすごいと思いますね。

○難民審査機関の独立性

日本では難民審査の実務を行う現場に決定権がないことに加えて、そもそも難民認定を行う機関が独立していないという課題があります。**日本では一次と異議がどちらも法務省の入管の中であり、それぞれが独立していません。最終的な決定を下すのもどちらも法務大臣**です。

国際的にみるとこれは異例です。UNHCRも、2004年の入管法改正案に対する意見書で、難民申請の制度設計に関して、難民申請の審査については一次の段階から政治や外交から独立させるべきと指摘しています。それが未だに実現できていません。

制度設計の見直しによる独立性の確保という意味では、例えば、ニュージーランドでは、1991年の難民認定制度の大幅な見直しにより、一次審から独立した、準司法的な性格をもつ不服審査機関が設置されました。その結果、ニュージーランドでは裁判を起こすケースが減っていきました。理由は、異議審でも認定されなかった人が裁判を起こしても、ほとんど勝てないからです。それだけ

きちんとした判断がなされているということでもあります。一次審、異議審で良い結果を交換し合って、きちんと判断しています。日本の難民保護を改善していくためには、やはり制度設計の見直しは重要だと思います。

○特定の国の出身者を排除してきた歴史

日本の難民行政を振り返るうえで、難民不認定の歴史を見ると、**どれほどの人が出身国の名前だけでふり落とされてきたのか**と思います。例えば、アムネスティの93年のレポート¹⁶にも書かれていますが、実は、天安門事件を受けて庇護を求めていた民主化活動家の多くに、日本政府は、難民としての保護ではなく、「特定活動」の在留資格の付与という対応を行いました。6か月ごとに在留資格を更新しなければならず、法務省の裁量に委ねる形の対応です。その一方で、日本を經由して他国に行った人の多くは、難民認定をされていました。アメリカに渡った人が3分で難民認定されたという話を聞いたことがあります。つまり、本来であれば当然難民認定されるはずの人たちが日本では難民認定されず、国外に移動するか、不安定で裁量的な在留資格しか認められなかったという歴史があります。

中国の民主化活動家で、Cさんという方だけは、最高裁で不認定になっても諦めずに、3回目の難民申請中に、難民認定されました。最初の難民申請から11年の月日が経過しています。彼に話を聞いた際に、そこまで難民認定にこだわった理由について「**自分のためにやっているのではなく、次に迫害を受けて逃れてくる民主化活動家の人たちや、他の国の難民申請者のためだ。明らかに難民条約上の難民である自分が難民認定されないような手続きでは、他の人も認定されない。だから、自分は闘うことを決めた**」と仰っていました。

彼は中国政府から名指しで批判されていた人でした。また、3回目の難民申請をした理由は大使館にパスポートを取り消されたからでした。本来、日本のこの状況は日本人である私たちを変えなければいけないと思いますが、難民申請者自身が立ち上がってくれたケースでした。Cさんがようやく認定された際、日本のメディアではほとんど取り上げられませんでした。

——他の国であればすぐに認定されるような人でも、国籍だけで認定されなかったのですね。そのような時代の中で、数が少ないながらも認定されていた人たちはどのような人だったのでしょうか

¹⁶ 前掲注1。

現場の感覚としては、高学歴な人が認定されやすい傾向があったと思います。私の個人的な意見ですが、審査において誘導されるような質問が多いと認識しています。その質問が何を指しているのかわからないうえに、迫害の理由について自分から話すことが許されない状況だったと言う方もいました。認定された人から「ここで自分が主張しないと理解されない」、もしくは「違った理解をされるという危険を感じた」という話をよく聞きました。ビルマ出身のある方は、アウンサンスーチーさんと一緒に写った写真や政治活動の様子の写真を証拠として持っていたにもかかわらず、認定されるまでに半年ほどかかりました。その方が言っていたのは、「自分が審査で何を話さなければならないかということを理解していないと、不認定と判断できるように回答を誘導するような質問に引っ張られてしまう」ということでした。

異議申立てで認定されたある方は、自分がインタビューで言ったこととは全く異なることが調書に書かれていたと仰っていました。彼は、それに自分で気が付いて訂正をすることができたのですが、そういうことができる方でないと認定を受けることは難しいことを示す例だと思います。一次審査のインタビューには弁護士が同席することができないので、申請者が自分でやらなくてはならないのです。日本の仕組みの中で、難民として認定されるためには、難民としての理由を持っているというだけではなく、インタビューに対するスキルをかなり持っていなければならないという点もあります。

ただ、どれだけインタビューで論理的に自分が難民であると主張できたとしても、やはり**絶対に認定されない国籍の人がいる**のも事実です。例えば、トルコ出身者は、未だに1人も認定されていません。法務省の研修資料¹⁷に「友好国」からの難民の認定には慎重にならざるを得ないという記述がかつてありましたが、友好国かつビザ免除国であるということで、1人でも認定してしまうと、次々に認定しなければならないという想定が、トルコ出身者の認定を躊躇させているのではないのでしょうか。

また、入管が反政府活動をしている人たちを「テロリスト」のように認識していることも、トルコからの難民申請者を1人も認定できない背景にあると思います。スリランカもそうですが、政府に反対する少数民族の側をテロリストとして認識して、不認定にしているのです。

○入国管理権限の「ブラックボックス」

¹⁷ 法務総合研究所「研修教材 出入国管理及び難民認定法III」1983年；法務総合研究所「研修教材 出入国管理及び難民認定法IV（難民認定）」1988年など。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]（2022年4月1日）内「外交的な配慮」参照。

制度的な課題についていえば、私が難民支援に深く関わるきっかけにもなった空港での難民申請についても引き続き課題があると考えます。

日本に到着した直後に空港で難民申請をした場合、本来であれば適正手続きとして、迅速に処理される必要があります。世界的には、空港で申請を行った人を適切に保護して、迅速に申請を処理するというのは、今の難民保護の最も大切な要素の一つになってきています。ところが、**日本では空港で申請することが難民にとって不利に働く仕組みになってしまっており、収容されてしまう場合があります。**これはとても大きな問題です。

出入国管理制度のブラックボックスは、これからも支援団体が入管と交渉するうえで考えていかなければならない最も大きなところですね。つまり、**入管が認めない限り、日本に誰が入ってきているかさえわからないので、こちら側が難民申請を希望している人の存在を認識する前に送還されてしまったら支援のしようがないのです。**

空港での難民申請の件数は、2015年から毎年減少し、2018年後半からは国会議員が問い合わせでも統計すら出てこなくなりました。空港の中で、難民申請を希望する人がどのように扱われているのかは、外にいる私たちからは見えない構造になっています。

今行われている収容代替措置の取り組み¹⁸は、「入国時のブラックボックスの中で送還されない」という意味でも重要だと思います。

○司法救済の課題

——ここまでは、行政段階での難民認定の課題をみてきました。司法段階については、いかがでしょうか

本来、難民保護の視点では、裁判を受ける権利は大変重要です。しかし、日本ではここにも課題があります。まずは、弁護士へのアクセスや法的扶助の課題です。また、すでにお話ししましたが、なぜ自分が不認定になったのか、どの出身国情報を入管が根拠にしたのかがわからなければ、適切に反論することもできません。

¹⁸ 日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業。法務省、日本弁護士連合会、なんみんフォーラムによる覚書に基づき実施。空港で庇護を求めた者に対して、支援団体による住居提供やケースワーク、弁護士による支援等を行う。事業の概要や実績について、なんみんフォーラム「報告：日本の空港において難民としての庇護を求めた者に係る住居の確保等に関する事業の実施状況について」[\[http://frj.or.jp/news/news-category/form-frj/3788/\]](http://frj.or.jp/news/news-category/form-frj/3788/)（2022年4月1日）参照。

また、判検交流を含む日本の行政訴訟の構造的な問題もあります。そもそも行政訴訟で国側が敗訴するというのは、行政にとっては非常に大きな汚点なのです。なので、あるケースでは、地裁でおそらく認定が出るという直前になって、入管がいきなり難民認定を出して、訴訟を取り下げさせたこともありました。つまり、難民認定をすることで、「訴えの利益なし」として、勝訴の実績ができないようにしたのです。原告の難民にとっては結果は同じかもしれませんが、難民不認定と判断した入管の誤りを認める判例がなかなか積み重なっていかないことは、制度の課題を司法の力で変えていくことの妨げになっているのではないのでしょうか。特にそのケースは、それまで認定が全く出なかった少数民族の方のケースで、裁判でその民族に迫害のおそれがあると認定されれば、審査や裁判を待っていた同じ民族の他の方にも結果が波及するのではないかと、支援者側としても期待があったケースでした。ところが、判決直前の認定となり、司法の判断を得ることはできなくなってしまいました。

5. 国際的に発展してきた難民保護レジームと日本の乖離

UNHCRの『難民認定基準ハンドブック』の第1章では、「**難民は難民として認められるから難民なのではなく、難民が意思を表明した宣言的行為によって難民であると解釈される**」といったことが書かれています。ジェームス・ハサウェイ（難民法学者、ミシガン大学教授）は、難民申請者にも滞在国において、難民条約3章や4章が定める権利が及ぶと分析しています。この認識は、90年代以降、国際的な「解釈共同体」の中で各国の司法での判断に影響を与えてきました。一方、日本では、こういった世界的な難民条約の解釈が認識されておらず、すべての庇護希望者への生活支援の提供義務、公正な庇護制度の設計、包括的保護の提供を求める人種差別撤廃委員会の勧告などが出されていますが、改善してきませんでした。

また、世界に目を向けると、**国際難民法、もしくは国際難民保護レジームと呼ばれるのは、難民条約だけではない**というのが国際的な通念になっています。例えば、難民法裁判官国際協会（IARLJ）は、難民認定においては、難民条約だけでなく、その他の国際人権文書、各国の裁判所の先例を含めて判断しなければならないとしています¹⁹。日本でも、国際難民法は難民条約だけでなく、その他の国際文書なども含まれるという認識を持っていただきたいです。

¹⁹ 難民法裁判官国際協会「難民申請及び補完的保護申請の信憑性評価 – 裁判上の判断基準及び適用基準 –」 [https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/A-IARLJ_Credibility_final.pdf] (2022年4月2日)、パラグラフ17。

難民条約自体も同様です。難民条約は、作られた当時の時代背景もあり、条約自体の課題が指摘されてきました。主な点としては、除外条項や33条2項が難民を排除する規定として機能している点、35条はUNHCRへの協力義務しか定めていない点、ほかの人権条約と違って人権委員会や個人通報制度もない点などです。難民条約上のこのような課題が、その他の人権条約を通して、解決・改善されてきているのです。

欧州では、70年代から、欧州統合が進んでいく過程の中で、少なくとも域内にいる庇護申請者への対応や審査に関する共通ルールの作成が進んできました。ここには難民条約だけでなく、その他の人権条約などの考え方が反映されています。

諸外国で補完的保護が制度として作られていったのは、やはりその他の人権条約のノン・ルフールマン原則によって、送還できないからだと思います。例えば、アフガニスタンや旧ユーゴスラヴィアから来た人たちの中には、難民でないと判断したとしても、出身国の情勢を考慮すると送還できない人がいる。その中で、補完的保護が制度として確立されてきたという歴史があります。難民条約自身の解釈も広がり、補完的保護の解釈も広がっています。

しかし、日本では、国際人権法が難民保護に一切使われてこず、補完的保護も、国際人権法などを根拠に制度化するのではなく「人道配慮」の名のもとに議論されてきたのです。本来であれば、日本が拷問等禁止条約に加入した際に、退去強制手続きの中に、送還が拷問等禁止条約違反にあたらないかを確認するプロセスを盛り込むべきでしたが、それができていないのは大きな問題です。その点に関しては、難民支援協会も含めて、私たち支援者側も十分に関わってこなかったという反省もあります。

日本にも、国際人権法に基づく各国の先例を踏まえて、補完的保護を実践していただきたいと思います。

——人権条約の履行という観点で、そのほかに課題に感じる点はありますか

各種人権条約の個人通報制度を日本が批准や受諾していないことも、難民保護につながる課題です。実際に、各国で当事者たちが個人通報制度を使って人権侵害を訴えてきた歴史があり、例えば、拷問等禁止条約の個人通報制度を最も利用しているのは庇護希望者です。子どもの権利条約で初めて個人通報制度を使ったのも、庇護希望者でした。庇護希望者が、難民条約では個人通報制度が使えないため、何とか送還されないように別の人権条約の制度を利用して、自分は国に帰れないんだということを訴え、難民保護レジームの確立につなげているのです。しかし、日本ではそれぞれの条約の個人通報制度を批准・受諾していないので、訴えることができません。

——他国で認められる権利が日本では認められない。これは、難民かどうかにかかわらず、日本で暮らす全ての人に共通する課題ですね

国内に公的な人権機関がないことも影響しているでしょう。条約の個人通報制度が適用されないことと人権機関の不在は、難民や外国人に限らず、日本人も含めて、女性、障がい者、差別や雇用・労働などさまざまな部分で国際基準とずれている原因の一つではないでしょうか。

日弁連内部の制度になりますが、人権救済の申立てというものがあり入管に対する勧告も行ってきました。例えば、難民申請者の訴えに対して、入管が難民申請者の迫害国に行って調査をするという事件²⁰がありましたが、それに対しても日弁連が警告を出しています。現地調査をされたら、難民は誰も申請をしなくなります。本人が難民申請をしていることを現地当局に知られることは、難民申請者やその家族にとってどれだけの影響を与えるかを考えたら、あってはならないことです。日本で難民申請していることが明らかになれば、本人や家族がどれだけ危険に晒されるかわかりません。そういうことに対して、きちんと法的な視点から抗議していくことは重要だと思います。

実際に制度を変えていくためには、国際人権法の研究者などどう繋がっていくのかという点も課題です。先ほどお話しした行政訴訟の構造的な問題も、国際人権の視点から論じている人もいます。今の日本の中のいくつかの法律の問題が、人権上の観点から改善されていないところが日本の抱える問題です。

——拷問等禁止条約などの人権条約は、今振り返れば「あれも含めて難民条約のレジームの一つだ」という認識が国際的にも一般的になっていますが、条約批准の議論があった当時から、現場ではそういう認識はあったのですか

いいえ。全く気が付くことができませんでした。活動に盛り込んでいく余裕もありませんでした。日本が拷問等禁止条約に加入する際に、もっと現場から声を出すべきだとも言われていましたが、それに取り組むキャパシティが無かったです。

²⁰ 2004年6月30日～7月8日にかけて、入管職員が日本で難民申請を行っているトルコ人の家族らを訪れ、トルコ軍や警察の協力の下で難民認定に関する調査目的の質問等を行った（大橋毅「クルド難民を拒絶する法務省」『Mネット』210号、2020年、10ページ）。

6. 支援経験を通じての思い：人として平等に接すること

——ここまで、筒井さんの難民支援経験をもとに難民行政の歴史を振り返り、難民保護の視点から様々な課題をご指摘いただきました。最後に筒井さんのご経験から、これからの「難民保護」についての思いをお話してください

これまでの難民保護の歴史や現場での経験の中で、何度も感じたことは「**難民支援とは何か**」ということです。これは、**難民が「かわいそうだから助けてあげる」ということではない**と思っています。**同じ人間として、対等に、平等に接する**ということが何よりも大切だと思います。緒方貞子さんや本間浩先生（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、「**難民は尊敬に値する人たちである**」という言葉を何度もおっしゃっていました。私もこの言葉に強く共感します。

しかし、日本では「難民が支援を得ることは、人として当然の難民の権利」という認識が広まっていません。現場で支援に関わっていたころ、難民に対する支援を日本が与えてあげている「恩恵」のように政府をはじめ、多くの人が捉えているのではないかと感じる機会が数多くありました。まずは、この認識を変えなくてはいけないと思っています。

日本の難民支援が、難民の権利としてではなく、「恩恵」としてしか行われてこなかった背景には、日本が難民条約に加入する前から続く、政策の積み重ねがあると考えています。インドシナ難民の受け入れが議論されたときには、緊急対応が必要だったこともありますが、閣議了解で受け入れや支援が決められた経緯があります。つまり、法律を作って、日本に逃げてきた人たちの権利を保障していくということではなく、とりあえず閣議了解という方法で、対応したと記録されています。

1981年、難民条約加入時の国会審議では、「広く難民全体の問題に対応する恒常的な機構が必要ではないか」との問題提起に行政側が前向きな回答²¹をし、難民の権利保障に関する検討を進めていくとした²²場面もありました。しかし、難民として認定された人たちに対する支援について法律が策定されることはなく、2002年に、やっと、閣議了解という形で実施が決定されたのみです。

²¹ 賀陽治憲外務省国際連合局長の発言「日夜考えなければならない問題であると自覚しておりますので、今後ともその点につきましては関係各省庁の考え方、外務省の考え方、そういうものをあわせまして検討していくべきだと考えております」（第94回国会衆議院外務委員会、1981年5月28日、第17号）。

²² 例えば、大鷹弘法務省入国管理局長の発言「日本政府としてそういう庇護センターのようなものをつくった方がいいかどうかという考え方もございましょう。現在関係省庁と協議を行っている段階でございます。」、同委員会での野見山眞之労働省職業安定局雇用政策課長の「就職を希望される難民の方々に対し

支援策を閣議決定や閣議了解に基づき行うという方法は、さらに歴史をさかのぼって、戦後の中国からの帰国者への対応にもみられます。インドシナ難民の受け入れに注目が集まっていた当時の国会議事録などをみると、政策決定にあたって、過去の閣議で決められた中国からの帰国者に対する仕組みを参考にしていることがわかります。

政府は、前にも閣議で受け入れた経験があるから、その仕組みを使おうとします。しかし、その際に過去の閣議で決めた支援策の課題などは、十分に検証されていないままなのではないかと感じます。このような政策の積み重ねが、今日でも難民や難民申請者の権利を法的に認めず、あくまでも閣議決定や閣議了解、つまりは「恩恵」の範囲で扱おうとする政府の姿勢へと繋がっていると思います。

しかし、先ほども述べた通り、「人は、難民と認定をされて難民となるのではなく、難民であるから難民と認定される」というのが、難民条約の基本的な理念です。そして、**難民である可能性がある以上は、難民申請者に対しても、難民条約が定める権利が及ぶということが、国際的に積み上げられてきた条約の解釈です。この基本的な理念に沿った難民への保護の実践が、日本において、私たち一人ひとりにも、今なお求められているのではないかと思います。**

私は、難民支援の現場で、たくさんの失敗を繰り返してきましたが、その過程では多くの人として大切なことを難民の方から教えていただきました。繰り返しになりますが、やはり**難民支援は「恩恵」ではなく「権利」である、という視点が支援者側に求められている**と思います。なぜなら、権利とは、「それがなくては人間が人間らしく、そしてその人らしく生きることができないこと」を指す言葉だからです。**難民は、自分たちと同じ一人の人間である、ということを伝えたい**と思います。少なくとも難民支援に関わる人たちには、難民一人ひとりを同じ人間として、当たり前、平等である意識を持ち続けてほしいです。

(了)

しては、(中略) 関係省庁とも十分御相談しながらきめ細かな職業あっせん、指導等ができるように措置してまいりたい。」という発言、大鷹弘 法務省入国管理局長の「難民の家族につきましては、(中略) 家族ができるだけ一緒に住めるように、家族の一体性ということを配慮するということを考えておるわけでございます。」(第94回国会衆議院法務委員会、1981年5月22日、第15号) など、庇護センターの創設、職業あっせん・指導、家族統合を始めとする難民の権利保障を検討する旨の発言記録が残されている。