

入管行政の“変わらなさ”を問う

—元入管職員の視点から—

2023年2月18日（土）14:00-16:00

オンライン（Zoom ウェビナー）開催

概要

入管収容施設では、以前から処遇体制の不備や改善が訴えられてきたにもかかわらず、収容者の死亡事件が繰り返し生じている。当研究所が開催した過去3回の講演会・シンポジウムにおいても、入管収容施設と非正規滞在外国人をとりまくさまざまな問題点を整理・検討してきた。そこで共通して浮かび上がってきたのは、入管の変わらぬ対応だった。そこで今回は、元入管職員として長年、非正規滞在外国人の審査に関わってきた木下洋一氏を招き、非正規滞在外国人の人権問題を研究する三浦萌華研究員との対談を通して入管行政の「変わらなさ」を検討する。

登壇者

木下 洋一（元入管職員、未来入管フォーラム代表）

三浦 萌華（立教大学キリスト教教育研究所 研究員）

プログラム

14:00-14:15 開会の挨拶・趣旨説明（三浦）

14:15-15:30 対談（木下・三浦）

15:30-15:55 質疑応答

15:55-16:00 閉会の挨拶

はじめに

三浦: みなさんこんにちは。定刻になりましたので、キリスト教教育研究所主催公開講演会を始めたいと思います。本日は「入管行政の“変わらなさ”を問う—元入管職員の視点から—」にご参加くださいまして、誠にありがとうございます。わたくしは本日司会を務めます、立教大学キリスト教教育研究所研究員の三浦と申します。どうぞよろしくお願ひいたします。

最初に、みなさんに一点お願いがございます。本日は記録のため、事務局で録画をしておりますが、視聴者のみなさんによる録画、録音、スクリーンショットを含む撮影等をご遠慮ください。また、この講演会は、アーカイブ配信などは行いませんが、後日、講演会の文字起こしをベースにした冊子を発行いたします。詳細は講演会の最後にご案内いたします。

さて、少しだけ自己紹介をさせていただきますと、わたしは立教の社会学部を出まして、大学院も立教の社会学研究科で修士課程を修了しました。いまこのキリスト教教育研究所で研究員をしているわけなんです、学部生のときに、ゼミのフィールドワークで、ビザのある／なしにかかわらず外国人の支援をしている APFS という団体を訪問したことがきっかけで、非正規滞在外国人や入管問題に関心を持つようになりました。学部生時代は APFS ボランティアをしたり、その後は個人で、品川とか長崎県の大村入管に面会に行ったりして、コロナ禍になってからまったく行けていないんですが、フィールドワークや聞き取り調査をしながら、かれこれ 10 年ほど、非正規滞在外国人に関心を持ち続けて活動しています。いまは研究員として、このシリーズ講演会に携わったり、今年の講演会に参加いただいた方たち数名で、月 1 回の入管に関する勉強会も主催したりしています。

2019 年度から開催してきましたこの「非正規滞在外国人と人権」シリーズも今回で 4 回目となりました。今日は元入管職員の木下洋一さんをお招きして、はじめての対談形式で進行します。16 時までの 2 時間、お付き合いいただければと思います。

本日の流れですが、最初に少々お時間をいただきまして、わたくし三浦から、過去回の振り返りと今回の趣旨をお話します。その後、本日のゲストである木下洋一さんをお呼びして、お話をうかがっていききたいと思います。視聴者のみなさんからのご質問は、Google フォームで常時受け付けていますので、チャットで送信されたリンクからお寄せください。途中で届いた質問は、できるだけ対談のなかで回答できればと思っていますので、ぜひ対談中にも質問をお寄せいただければと思います。また最後の 20 分～30 分ほどで質疑応答の時間を設ける予定です。時間の都合上、すべてのご質問にお答えできない可能性がありますので、その点はご了承ください。

シリーズの振り返り

三浦: さて、今日は 120 名ほどの方々にお申込みいただいている、大学生の方にも多くご参加いただいているようです。関心を持っていただいている本当にありがとうございます。近年、入管にまつわる問題がメディアでも大きく取り上げられるようになって、みなさんの目に入る機会がかなり増えているのではないかと思います。とくにここ数年は、入管職員による収容者への過剰な「制圧行為」やあちこちの入管でハンストが起きたこと、そのハンストの末に収容者が飢餓死したこと、そしてウイシュ

マさん死亡事件など、非常に痛ましい事件が次々と起こっています。ただ、このようなメディアに取り上げられる事件というのは、本当に氷山の一角であると同時に、ここ数年ではじまったことではないんですね。ずっと前から、収容施設内では人権侵害が起こっていたけれども、なかなか表に出てこなかった。それがようやく、2010年代になって、多くの人の目に触れるかたちで明るみに出てきました。過去3回のシリーズも、こうした大きなできごとを背景に、繰り返される人権侵害の状況を現場の視点から確認してきました。

ではそのシリーズ講演会、これまでどんなことをやってきたかを振り返ってみたいと思います。2019年度の第1回は「入管収容施設から非正規滞在外国人の人権を考える」というタイトルでした。2020年1月に開催したんですが、コロナが流行る直前で、対面で行いました。このときは、わたしが大村入管をフィールドにしていたのと、ちょうど大村では大勢がハンストをしていて、その中の一人、サニーさんという男性が飢餓死したということもあって、大村で知り合った行政書士の竹内さんをお招きして、東京ではなかなか知る機会の少ない、大村入管の状況をお話いただきました。もう一人、わたしがボランティアをしていた板橋区にある APFS という団体の代表にもお越しいただいて、品川と大村の状況の比較や情報交換などをしました。講師としてわたしの名前もありますが、第1回というのもあり、入管収容施設ってこんなところですよ、という概説をしました。

第2回はコロナ真ただ中の2021年3月にウェビナーで開催しました。タイトルは「コロナ禍における入管収容施設と非正規滞在外国人」でした。この時期は全国の入管収容施設で面会が中止になったり、一時は差し入れも制限されたりという中で、多くの被収容者が仮放免されました。この回は、牛久の会代表の田中喜美子さんに牛久の状況をお話いただいたほか、呉泰成(オ・テイソン)さんという研究者の方にもご登壇いただいて、韓国の入管の状況をお話いただきました。また、この時も竹内さんをお招きして、コロナ禍での大村の状況をお話いただいて、牛久と大村の情報交換をしました。同時に、この2021年のはじめというのは、入管法改正案が国会に提出され、非正規滞在外国人をとりまく状況もかなり混乱していたんですが、この講演会の3日後に名古屋入管でウイシュマさんが亡くなり、結果的に入管法改正案は廃案になりました。

そして、第3回は「入管収容施設の医療体制から非正規滞在外国人の人権を考える」ということで、ウイシュマさんの事件を中心に、弁護士の児玉さん、ウイシュマさんの取材をされている記者の和田さんをお招きして、事件の経緯と入管の医療体制について、問題点を整理、検討しました。この日はウイシュマさんを支援していた START という団体の学生メンバーの方がたまたま視聴してくださっていましたので、飛び入り参加というかたちでご登壇いただいて、名古屋入管の概要やウイシュマさんとの面会のような様子など、当時の状況をご報告いただきました。

これまでの3回を振り返ってみると、どの回でも共通して確認されたのは、入管によって繰り返される人権侵害と、その“変わらなさ”でした。医療に関することは特にそうで、入管で死亡事件が繰り返し起こっているにもかかわらず、常勤医はいない、どんな症状を訴えても痛み止めしか出してもらえない、救急車もすぐに呼んでももらえないなど、ほとんど改善されず、同じような医療過誤による死亡事件が繰り返されています。第1回の半年前には大村でサニーさんが亡くなっているし、第3回の直後にはウイシュマさんが亡くなっている。わたしが APFS での活動を始めた2013年からの記録

を整理してみたんですが、この10年間だけでも、11の方が亡くなっているんです。なぜ、同じ事が繰り返されているのか。なぜ、変わらないのか。直接、収容者の処遇にあたっている職員の人権意識の問題なのか——。実際、そういう人権意識の低い人が、まったくいないわけではないと思います。でも、こうした状況を「おかしい」と思っている職員もいるはずです。単に職員の人権意識の低さに帰結させてしまうことは安直すぎないか。おかしいと思っても「おかしい」と言えない、そういう入管システムそのものに問題があるのではないかと思うんですね。

これまでの3回では、現場の人権侵害の状況をご報告いただきながら、再三にわたって入管の変わらなさを確認してきたわけですが、そこから一步先に議論を進めるために、なぜ変わらないのか、入管行政の“変わらなさ”を考えるために、今回はその入管システムに違和感をお持ちになっている、元入管職員の木下さんをお招きして、お話をぜひうかがいたいと思っています。

というわけで、大変長らくお待たせいたしました。本日のゲスト、木下さんをお呼びしたいと思います。木下さん、どうぞよろしく願いいたします。

変わらなさの原点＝広範な裁量権

木下：初めまして。木下と申します。こちらのほうこそよろしく申し上げます。今日はまずこのようなお話をする機会を与えていただいたこと、非常に感謝しております。

私はノンキャリアの入国審査官として入管に18年間勤めていました。18年間、現場でいろんな経験をしてきましたが、やっぱり何ととっても、入管というところは、非常に大きな裁量権を持っている組織です。外国人の方、今日は非正規滞在者の方の話がメインにはなりますが、実は正規滞在者の方の在留資格の可否権限というのも、これもまた入管が全部持っているわけです。

もちろん裁量そのものを否定するつもりはないのですが、その裁量がどうもうまくコントロールされてないんじゃないのかなという違和感を私はずっと持ってきました。そして、このままで果たしていいのかなというような疑問を持って、結局その疑問が解消されないまま、私は入管を辞めてしまいました。

入管行政の問題を考えるに当たって、私はこの裁量というものをどういうふうにコントロールしていくのかというのが、一番の問題だと思っています。そこが今日の主題である入管の変わらなさというところに帰結していくのかなというふうに思っています。

私はもともと入管職員ではなくて、法務省の別のセクションにいて、途中から入管に移って来たという経歴があります。おそらくそれがゆえに、入管という組織へのこだわりがあまりなく、一步引いた目で入管行政をずっと見ていたというのはあると思います。私はノンキャリアでずっと現場にいたのですが、そこで常に感じていたのは、裁量の怖さというか、ブラックボックスの中で、入管のさじ加減次第で外国人の人生なんていうものは、いくらでも左右できちゃうんだな、そういうような怖さでした。

ですので、今日はそのブラックボックスで行われる裁量の怖さについてお話ができればいいなと思っています。

また、2021年の通常国会に一度提出されたものの、大きな反対がおこって廃案となった改正入管法案が、本国会でどうもまた再提出されるみたいなので、それについても、今日は少し触れることができたらと思っています。

三浦：ありがとうございます。まず木下さんのご経歴として、最初から入管に配属されていたわけではなくて、ということでしたけれど、入管に配属された時の心境とか、入管特有の空気感とか、何かお感じになったことがあればお聞きしたいのですが。

木下：そうですね、まず白状すると、私は入管行政に興味があったとか、そういうわけでは全くなかったんです。私は前には法務省の公安調査庁というところにいたんですけど、任意調査が中心のほとんどで権限がない役所でした。権限がない役所、役人って、すごくつまなく感じちゃって、公安調査庁からどこか他の役所なり、転職できるんだったらそれに越したことないな、というのがありました。そんな中、入管がたまたま同じ法務省の中で出向先の一つとしてあったんです。まあ、どこでも移ればというような中の一つのオプションがたまたま入管だったわけです。

入管に来て、まず一番私が驚いたのは権限の大きさです。権限を持っていなかった公安調査庁というところから来たのもあり、あまりにも大きい入管の権限、日本にいる外国人の方々、例えばここ立教大学にも留学生の方がいらっしゃると思うんだけど、留学生の在留を認めるかどうか入管の腹一つなわけです。入管が在留を認めないと言ったら、その学生は立教大学で学ぶことはできないわけですね。

そういうような、在留資格を出す／出さないというようなこと、あるいは在留資格を更新する／しない、非正規滞在者の方に関して言うならば、例えばオーバーステイの外国人は、基本的には強制送還されるんだけど、特別の事情があると入管が認める場合には、在留特別許可という形で特別に在留が認められるわけです。その在留特別許可を出す／出さないかっていうのも入管の巨大な裁量によって決められていくわけですが、そこに判断基準がないのです。例えば、普通だったら行政手続法という法律で審査基準や処分基準の設定義務や努力義務が課せられているのですが、そういった基準を入管は示さなくてもいい。なぜならば、行政手続法から、外国人の出入国に関する処分というのは除外されちゃっているので基準もないわけです。基準がない中、大きな裁量でもうそれこそ入管のさじ加減でいろんなものが決められていっているのが現状なのです。

極端に言えば、それまで留学生として日本にいた方が、更新の場面で、入管の裁量で、もうこれ以上あなたは勉強する必要はないと言って、国に帰らすことだってできちゃうわけです。でも、留学生は、当然、何で？とその理由を聞きたがると思います。でも、入管法で別に理由を説明しなければいけない義務が課せられているわけではないし、行政手続法からも適用除外とされているので、理由を説明する義務はないのです。留学生にとっては、なぜ自分が不利益処分を受けたのか分からないまま、場合によっては国に帰らなければいけ

ないわけです。

名古屋入管で亡くなったウィシユマさんにしても、仮放免がいったん不許可になっているんですけど、不許可になった理由っていうようなのも入管は本人に知らせる義務はないんです。つまり、何で自分が仮放免されないのか、というのが分からない。当然、外国人側には不満がたまります。外国人は知る権利の外側に置かれているわけです。

そこら辺のところは、先ほど三浦さんが、入管の人権侵害っていうふうにおっしゃっていたんですけど、私は入管が故意に人権侵害をしているとは思ってはいませんし、入管職員に人権意識がないというのは違うと思います。ただ、知る権利というのは、私は外国人に認められるべき大きな人権の一つだと思いますが、それが制度として十分に保障されていないという意味では、入管制度に内在する人権侵害というのは確実にあって、やっぱりそこが、入管の変わらなさの原因なのかなというふうに思っています。

三浦：そうですね。この知る権利、本当に大事だと思います。不許可の場合、何で不許可になったのかという理由が分からないというところは、私も実際支援をされていて、本当にもどかしさを感じています。たとえば、仮放免の延長手続きに同行して、延長申請した人がそのまま再収容になってしまっても、その理由は一切伝えられないんです。職員に聞いても、「駄目になったんです」とその一言だけで終わってしまって、不許可になった理由もこの先どういう手続きを踏んだらいいのかも全く分からない。少なくとも不許可になった理由が分かれば、自分で「これでは駄目なんだ、認められないんだ。だったら自分で帰りましょう」という判断もできるかもしれないし、次のステップにつながると思うんですけど、今、木下さんがおっしゃったように、そこがまったくクリアになっていないということですよね。裁量によっていろんなことが決まっていくのに、その過程がどこにも見えない。入管の中だけであらゆることが決まってしまって、本人にも知らされないし、当然家族や支援者にも知らされないし、オープンにされることが一切ないわけですよね。これが一つ、入管行政がブラックボックスだといわれている所以なのかなと思っています。

在留特別許可とガイドライン

三浦：さて、在留特別許可のことが出てきたので、非正規滞在の人たちがどのような流れで収容されてしまうのかについても簡単に確認してみたいと思います。摘発や出頭などで非正規滞在だということが発覚すると、収容令書というものに基づいて最大 60 日間収容されます。その間に違反審査が行われ、口頭審理、法務大臣による裁決という流れになるんですけども、この手順のどこにも外の目が入ることがないわけです。

法務大臣の裁決によって在留特別許可を出す場合には、正規の在留資格がもらえます。一方で、退去しなさいとなった場合には、退去強制令書が発付されるんですけど、それも裁量だけで決まっているのに、どこにもオープンにされない。しかも、この退去強制令書による収容は「送還可能な時まで」という、実質無期限ですので、長期収容の原因にもなっています。

す。

在留特別許可に関連したところで、先ほど木下さんからガイドラインというか、「基準」という言葉が出てきたかと思うんですけど、在留特別許可が認められたケースが入管のホームページ上で公開されたのが2004年だったかと思います。このガイドラインについて、木下さんのご意見をぜひお話しいただけますか。

木下：先ほども触れましたが、入管の判断、処分は、行政手続法の枠外に置かれてしまっているんで、基準を設定する義務も努力義務も課されておらず、在留特別許可も、入管のさじ加減まかせというのが、ずっと続いてきていたわけです。

それが、2006年によく在留特別許可に係るガイドラインというものを入管が作った。ただ、その頃、私はちょうど横浜入管の審判部門にいたんですけども、ガイドラインの公開に反対する職員も多かったように感じます。いまなら、請求をすれば、かなりの部分黒塗りとはいえ、入管の内部文書というのも見られるようにはなっていますが、当時はまだまだそういうのも浸透していなかったし、在特の方向性を外に示したりしたら、みんなそれに従って、ガイドラインにあうように体裁だけ整えて許可をもらおうとしてしまうのではないかと、だからこういうようなものというのは、もうブラックボックスのままにしておいた方がいいというような意見は根強くありました。

ただ、在特の不透明性に対する批判は当時から指摘されていて、世論に押されて重い腰を上げたというのが真相だったと思います。

当初のガイドラインというのは、今のガイドラインよりもっとざっくりしたものでしたが、2009年に改訂されています。改訂後のガイドラインでは、例えば、長期にわたって安定した婚姻をしているとかのケースは積極的に在特方向で認めようとか、あるいは犯罪等、そういうようなことをやってしまっている人に関してはマイナス方向、退去の方向で考えていくよというような、ある程度具体的な方向性は示しています。ただ、やっかいなのは、このガイドラインというのは法律ではないので入管はそれに縛られないのです。ちょっと難しい言葉で言うと、法的拘束力、自己拘束性がないわけです。

裁判でも、原告側は、ガイドラインにこうやって書かれている、ガイドラインに沿ったら、これはどう考えたって在留特別許可は認められるはずだ、と必ず主張します。でも、入管は、ガイドラインは単なる目安に過ぎず、ガイドラインと違う判断を行ったからといたって、別に違法になるわけでも何でもないですよと反論し開き直ってしまう。それができてしまう。自分たちが作っているものを、こんなの別に守らなくてもいいんですよって言えちゃうんですね。裁判所もそのガイドラインに関しては、とても冷ややかで、これは単なる目安なんだというようなスタンスというのをずっと変えてないですね。

だから、ガイドラインは作った方がいいけどもあまり機能していないし、入管行政を手続法の枠外にいつまでも置いておいていいのかなと強く感じます。

外国人の出入国に係る処分は行政手続法や行政不服審査法から除外されていますが、何

で除外されているのかということ、外国人の出入国というのは国家の裁量に任されており、誰を入れるか、誰を入れないかというのは国家主権の発露であって、国家の裁量の範囲だから除外しているんだ、というのがあります。もちろん、そこを否定するつもりはないですが、だからといって外国人を適正手続きの外側に置いておいていいのかというのは、改めて私は考える必要があると思っています。

非正規滞在者であっても、少なくとも日本に在留している人たちを退去強制する、あるいは正規滞在者の人たちのビザを不許可処分にして国外に追放する。そういうような手続きの中で、基準だとかそういうようなものを全く不透明なままにしておいて処分していいのか、そろそろ考えるべきです。

改正入管法に関する議論でも、そこらへんの観点がすごく抜け落ちちゃっているなと思っています。もちろん難民の送還、3回以上の申請者に関しては送還をするという条文、それは非常にいろいろ議論があるところではあるんだけど、他にも議論すべきものは沢山あります。私はやはり入管の無基準性は入管の裁量の暴走に直結していると思っていますので、やっぱり裁量の統制とか、そこら辺の部分というようなのを、もうちょっと真剣に考えないと入管行政っていつまでたっても問題抱えたままなんじゃないのかなというふうに思います。

三浦：ありがとうございます。私も研究の中で、このガイドラインに至るまでの背景などをいろいろ調べていたんですけど、結局これって、木下さんがおっしゃったように、基準として全く機能していないガイドラインって、いったい何なんだ、ってずっと思ってきたんです。

木下：そうなんですよね。だから、ガイドラインは本来、法律に落とし込むべきものだと思います。もっとも、入管に一切裁量を認めないというのは乱暴だと思います。特に外国人に限らず、人間みんなそうなんですけれども、誰1人として同じケースはなく、それぞれいろんな個別事情を抱えているわけです。だから、がちがちの基準なんていうのはどだい作れないとは思いますが、でもだからといって、何の方向性もなくていいはずがありません。ある外国人の在留を認める、認めないという場面での判断過程のベクトルがない中、じゃあ、入管にどっぷり裁量を任せていいのかということ、やはりこんな危険なことはないと思います。

だから、ガイドラインをある程度法律に落とし込んでいって、ある程度の方向付けを付けていかないといけないと思います。改正入管法でもある程度の考慮事項というのを法律に書くとか、そういうようなのは検討されているみたいなんですけれども、もうちょっとそのところがどういうふうになっているのかということを知りたいですね。

三浦：そうですね。裁量の幅を狭めるというか、何かしらの方向性が必要なんじゃないかなと、私もお話を伺っていて思いました。

ちなみに在留特別許可のことだと、特に2016年くらいから、親が帰るなら子どもにはビザを出すよ、みたいなケースがすごく増えているなというのを感じています。両親が非正規滞在なので、子どもも生まれながらにして在留資格がないというような家族だと、大体、子どもが高校を卒業するまでは仮放免で家族での滞在を認めていたけれども、子どもが高校3年生とかになると、「お父さんお母さんが帰るんだったら、あなたにはビザをあげるから」みたいなことを言われるケースがすごく増えてきたというふうに聞いています。実際、そういう家族に私もインタビューしていたんですけど、こういう子どものこと、家族分離させてしまうことについてはいかがですか。

木下: オーバーステイ同士の親から生まれる子たちって、日本で生まれて、日本で育って、日本語で考えるんですよね。小学校に入って、友達つくって、もうほんとに自分がオーバーステイであるっていうことすら知らないし、中には自分の国籍すら日本だと思っている子もいます。そういうような子たちが、親が摘発なんかで捕まっちゃったりすると一家で退去強制に乗せられて強制送還されていくのを見て、入管にいるときは、やるせなさを感じました。同時に、子どもの不在を感じました。子どものためとか言いつつ、子どもの意思是ほとんど反映されませんし。

親と一緒に帰ったほうがいいよ、君はまだ若いし柔軟性があるから、あるいは「可塑性」というんですけど、いくらでもやり直しが利くから大丈夫だよと言うのだけでも、果たしてそうなのかなっていうのはずっと思っていました。

ただ、ではどうしたらいいのかというのは、それはそれで難しい問題です。子どもには在留特別許可を認めてあげてもいいのではと個人的には思うんですけど、じゃあ親も一緒に家族で認めるのか。それで果たしていいのかなというのもあります。子どもには責任はないですけども、親に責任がないかといったらそんなことはないだろうし。

ただ、昔は家族全員で強制送還だったんです。それが、子どもにだけは在特を認めたカルデロン一家のケースからちょっと流れは変わり、いまでは日本で面倒見る人がいるのであれば子どもだけは残してあげてもいいよという判断をするようになりました。

実は、私はそここのところは評価していて、一家で帰るよりはまだ選択肢が増えるわけなので、それはすごい進歩だと思いますし、入管の変わらなさの中でも入管が変わった一つだと思っています。

ただ、私の知っているある家族でも、子どもだけ残して親は帰国したケースがあります。でも、やっぱり子どもって親が必要なんですよ。その子も日本に残った方がいいけども、すごく本人が苦勞して、ストレスからか周りの人たちにも迷惑を掛けちゃうこともあるみたいで。そういうのを見ていると、子はやっぱり親と一緒にいなければいけないし、家族の結合ってほんと、どういうふうに考えた方がいいのか、とても難しい問題だと思います。

入管マインド

三浦：ありがとうございます。続いて、木下さんが実際に働いていらっしやった入管の中のことを聞いていきたいなと思います。

私自身、入管に申請に行く外国人に同行することもあるんですけど、一度、留学ビザで正規滞在している友人の更新手続きと一緒にいったら、「もう緊張して吐きそう〜」って言うんですよ。何事もなければビザの更新は認められるはずなのに、「怖い、怖い」と言っていて、何で？って思っていたんです。でも実際、順番になって一緒に窓口に行ったら、私でもすごく怖いと思ったんですよ、入管職員の人たち。少なくともサービス業ではないので、ニコニコして「はい、どうぞどうぞ、こちらですよ〜」ってする仕事ではないと思うんですけど、高圧的というか、「うわ〜、おっかないな」っていう印象でした。

あと、当然非正規滞在の方の手続き同行もするんですが、外国人が1人で行くと相手にされないことがあるので、支援者とか団体スタッフと一緒に申請の窓口に行くことが多いです。でも、支援者と一緒に行ったんだけど、窓口で書類を投げ返されて「はい、ここ足りない。書き直し。一番後ろ並びなおして」みたいなこともあったと聞きました。

多分、繁忙期などで申請の数も多くて、ひたすら仕事をこなさなきゃいけない中で、職員の方もすごくストレスはあると思うんですけど、やっぱり外国人1人で行く時の対応と、日本人の付き添いがある時の対応は多少なりとも違うな、というのは感じています。

それから、私は面会や仮放免の手続きに行った時に、よく職員の窓口対応の様子を観察するんですけど、必ずしも全員が威圧的なわけでは当然ないんですよ。あくまでも個人的な印象ですが、6割ぐらいの方は機械的に、淡々と作業をこなしていく。で、2割ぐらいの方が一度も目を合わせてくれないとか、書類を投げてくるとか、怖い感じの人。ただ一方で、残りの2割ぐらいの方は、「あ、お子さんいるの？じゃあ、私がそっちに行くから、椅子に座って待っててね」みたいな感じで、すごく申請者に寄り添ってくれるような人たちもいるんだな、というのがわかりました。

職員にもいろんなタイプの人がありますが、外国人だけで行くのと日本人と一緒に行くのとで明らかに態度が違うみたいな人たちって、いったいどういう感じのマインドなんだろうってちょっと思ったりするんですけど、これって何かあるんですかね。

木下：そうですね。まあ、組織ですので、いろいろな人はいるとは思いますが。実は、入管職員って入国警備官と入国審査官の2つがあって、非正規滞在者の人たちの調査だとか、被收容者の人たちの看守業務だとか送還業務だとかそういうようなことをやるのは入国警備官の人たちが主になります。一方、審査官は正規滞在者の審査がメインです。警備官の人はやはり收容と送還に関わってくるので、審査官に比べるとどうしても精神的にもキツイので、外部との軋轢とかも多いと思います。

ただ、審査官もストレスフルであるのは間違いないです。これは、結局は、裁量の問題に帰結していくと思うんですけど、入管の在留判断というのは、正規滞在者、非正規滞在者を

問わず、ブラックボックスの中で行われているわけです。中が見えないので、外国人の方たちって入管の処分は納得感がないんです。そのため、何でこれが不許可なの？何で在留特別許可がもらえないの？何で収容されるの？というふうに当然なります。でも、入管職員はそれにちゃんと答えられないです。たとえ、内心では、なんでこれが不許可の？許可してあげてもいいのでは？と書いていても、組織としての判断が不許可だとちゃんとした説明もできないのです。

ちゃんとした説明もないとなると、外国人側にはフラストレーションたまります。そうすると、やっぱり警備官だろうが審査官だろうが、入管職員と外国人側との関係って、すごくぐしゃくしたものになってしまいます。お互いに攻撃的になってしまうというのもある。実は私も入管職員だった頃はかなり外国人と感情的にやり合いました。多くの方が入管は高圧的と感じるのは、そういうところに起因しているのかなと思います。

あともう一つは、やっぱり入管職員ってすごい疑り深い職業だと思います。偽装結婚だとか偽装就労っていうのは事実あるわけですが、入管職員としては、そこを見逃してはいけないっていうような、すごい義務感、責任感みたいなのがあって、すごい疑いの目で見ちゃう部分っていうのは否めないような気がしますね。

私も入管に移ってきた当初は、やっぱり外国人の人たちに対しては疑いの目を向けていました。そういうようなところって、言葉の端々に出ちゃうんじゃないのかなっていうのは思います。そういうので、さっき三浦さんからお話のあった留学生の人も、何も悪いことをしないのに入管に行ったらなんか嫌な思いをするわけでしょう。その背景には何か入管の中に流れている、嫌な疑り深さみたいなようなものがあるんじゃないのかなっていうふうに思っています。

三浦：その同調圧力というか、入管独特の空気感みたいなのがやっぱりあるわけですか。

木下：そうですね。とにかく疑えみたいな、同調圧力のようなものはありますね。私はそれを入管マインドって呼んでいるんですけど、何回もいうように、入管職員って決して人権意識がないわけではないんですよ。特に若い人たちはすごい志を持って入ってきていて、何か外国人のために役に立ちたいから入管入りしましたっていう人はいっぱいいました。得意の語学を活かしたいとか、国際的な仕事したいっていう人もいっぱいいましたし、多くの方はすごい志を持って、全然人権意識がない人たちではないのです。しかし、入管全体の組織的なマインドが、どうしても管理を重んじる場所があって、人権だとか共生とかいうようなのは管理の背後に隠れちゃっているっていうようなのはどうしても感じます。職員もやはりそのマインドにあわせないとやっていけないというはあるような気がします。

ちなみに、入管の処分って大半は「許可」なんです。正規滞在者の、例えば在留資格認定証明書交付申請だとか、在留期間の更新だとか、在留期間の変更だとか、そういうような処分の大半は実は許可なんです。在留特別許可にしても、在特率はどんなに低くても 50%を

切ることはありませんし、2021年は在特率は9割を超えています。ただ、入管ってあんまり許可を出しても評価されないところなのです。許可が当たり前だから、当たり前のことをしても評価はされない。だから、入管で目立とうというか、出世していこうと思うのであれば、やっぱり「厳格」な職員である必要があるような気がします。そうすると、やっぱり許可をするよりは、不許可をしたほうが評価も高まるかなみたいなのが空気感としてあるように感じます。そういうようなのが、入管マインドにつながっていくんじゃないのかなっていうふうに思っています。

職員はひとりひとり見たらすごく温かみのある人たちだし、入管職員だって家族もいますし、決して血も涙もない人たちではありません。ただ、個人とはまた別に、入管全体、組織としての入管マインドがあって、そこに逆らえない部分っていうのはあるのかなっていうのは現役のときも感じていました。

三浦：じゃあ、やっぱり出世のためと言ってはあれですけど、厳しく、きっちりみたいな人たちが、数としては少なくとも幅を利かせてしまうというか。

木下：そうですね。それはあるかもしれませんね。「ヤリ手」と呼ばれる職員は、やはり厳格な職員ですし、厳格イコール不許可処分みないなのがありますので。

三浦：これ、特に収容所の中とかだと、そういう人たちの空気感がより一層強くなっているのかなと思ったりするんですね。例えば制圧行為の映像とか見ていると、被収容者に対してものすごく厳しく、高圧的に対応している印象を受けます。

ただ一方で、私が面会をしてきた中では、警備官が収容されている人を面会の部屋まで連れてきてくれるときに、収容者の人と楽しそうにおしゃべりしながら入って来たり、「はい、じゃあ面会は〇分までね。時間になったら迎えにきま〜す、じゃあね〜」みたいな人もいて、個人を見ていると、なんていうか、フレンドリーな方ってやっぱりいらっしやって。

例えば、私がお土産で差し入れたTシャツを面会するときに着てきてくれた収容者の方がいたんですけど、面会室に一緒に入ってきた警備官の方が「ほらほら、〇〇さん、せっかくだからぐるっと回って、背中も見せてあげなきゃ！」みたいなことを言って一緒になって盛り上がり、私ともちょっとお話しして、「じゃあ、あとはお2人で〜」とか言って帰っていったり。少なくとも私はそういう警備官の方とも出会ったことがあります。

でも、やっぱり実際に収容されていた方からは、職員は厳しいって聞くことが多いです。わたしが出会った人のように、フレンドリーな警備官もいるけれど、やっぱり声の大きいほう、力の強いほうに吸収されていってしまうのかなと思ったりもします。

入管に対して問題意識を持っている職員、志を持って入ってきた職員が少なからずいるとしたら、そういう人たちが入管システムそのものというか、入管マインド、組織の在り方を中から変えていける可能性はあるんでしょうか。木下さんはどう思われますか。

木下：まあ、私自身は警備官じゃなかったもので、牛久の状況だとかそういうようなのは体験としては話せないし、警備官と審査官って、審判部門にいる時は交流はありますけども、普通の審査部門にいる時ってほとんど交流がないので、そこら辺は何とも言えないですし、あまり無責任なことは言えないですね。ただ、収容場業務ってすごく過酷だっというふうにいわれていますし、警備官の人たちも収容場勤務はすごく大変だから、みんな行きたがらないというのは聞いたことがあります。

私は元入管職員なのでどうしても入管職員の味方をしてしまうのですが、現場に一番しわ寄せが行くんですよ。例えば、収容されている人たちの仮放免だっって、現場の職員の裁量で決められるわけじゃないんですよ。仮放免したいと思っても、実際にその裁量権限があるわけでもありませんし。看守業務に当たっている職員の人たちは、それは職務としてやらざるを得ないわけです。でも、行き場のない被収容者の人たちのストレスは、まずは現場の職員に向かっていく。それを受け止める職員は本当に大変で、心身がもたずに辞めたり、休職する職員も多いと聞きます。

三浦：収容所の中だけではなくて、もっと大きな入管全体で見た時に、先ほどから裁量の話が出ていますけど、そこに違和感を持っている職員の方って当然いるわけですよ、木下さんのように。

木下：もちろんです。職員はみんな悩みながら仕事をしてるんです。やっぱりあの処分は、さすがにかわいそうだったとか、ああいう処分はさすがにないよなっというような話もみんなよくしていましたし、入管行政を何の疑問も感じず是としている人は、ほとんどいないと思います。ただ、法律がこれだけ大きな裁量を入管に与えていると、みんないろんな思いを抱えているにしても、いかんともし難いものがあるわけです。

それに、基準も何もないところで、じゃあ何を目安にするかっていったら、やっぱり前例なのです。ただ、その前例にしても、何かのきっかけでちょっと変わった人が何か別の処分をしたら、今度はそれが前例になっていくわけです。でも、それが後になって、なんでそれが前例になったのかというのは、もはや誰にも分からないんです。そんな中で大きな裁量権が行使されていく。基準がないので、職員だっって、何に頼ればいいのか分からないのです。

“入管の判断”、実際には誰が決めている？

三浦：これに関連した質問が来ています。「先ほどから、“入管が判断する、決める”、“入管の裁量”っというような話が出ていますが、こういう場合って実際誰が決定しているんですか」という質問です。

木下：例えば、正規滞在者のビザの更新だとか変更だとか、あるいは在留特別許可の最終

判断権者は誰かという、法律上の文言は法務大臣ってなっています。でも、その法務大臣の権限の大半っていうのは、地方入国管理局長に委任をされているのです。だから、誰が決めるというと、最終判断権者は法律の上では地方入管局長なんです。

私はこれ、すごく問題だと思っていて、法務大臣と地方入管局長とは全く違うんです。当たり前だけでも、地方入管局長は国务大臣でもないですし、内閣に対して責任を負っているわけでもないわけですよ。国会に対して責任を負うわけでもない。一官吏です。でも、一官吏が、最終判断権者になっている。しかも、地方入国管理局って全国に 8 カ所あるんです。

で、何が起こるかという、同じようなケースでも、ある局長の下では許可になるけど、別の局長の下では不許可になるっていうことがあります。もっとも、実際に局長全部逐一、はじめから案件に目を通せるかといったらそれは難しい。ですので、下の者たちからの決裁の積み重ねで、最終的に判断するというような形になるわけです。

とはいえ、最終的に責任を持つのは誰かといったら、それは地方入管局長ですよ。ただ何回も言うように、その地方入国管理局長とは何ぞやというようなことを考えた場合、これは非常に危うい。

内閣の一員である法務大臣が最終判断権者だった時代は、まだ入管の裁量権は、国家の裁量権に裏付けられているものですよっていうような理屈が通ったと思います。でも一官吏である地方入管局長が最終判断権者っていうふうなことになる、それは国家裁量の問題ではなく、行政裁量の問題ですよ。だから、国家裁量権のロジックからいっても、権限の委任というのはすごく問題があると思っています。また、実務的にも、同じようなケースでも、8 人の局長がそれぞれ違う判断を下す可能性は常にあるわけであって、権限の委任は非常に大きな問題だと思っています。

三浦：そうですね。当然、実際に扱われるケースは地方入管ごとにそれぞれ違いますけど、要するにまったく同じケースがあったとしたら、東京だったら OK だったのに、名古屋では駄目だったっていうことがあり得るということですよ。

木下：結局、そういうことなんです。これはもうほんとに入管の根源的な問題だと私は思っています。どこで誰が処分しても同じ結果が出るっていうのが行政の基本なはずなのに、それがこの入管行政では通用しないという、すごいおかしさがあります。

入管法改正案

三浦：ありがとうございます。質問がたくさん来ているんですけど、先に、また国会に出さねようとしている入管法改正案についてお話ししておきたいと思います。

2021 年に廃案になったけれど、また今国会に出すというような話になっています。改めてこの入管法改正案がどういうものなのか、そして、この改正案が非正規の人あるいは正規

の人にどういふ影響を与えるのかというところをお話いただけますか。

木下：前回の法案と今回の法案が全く同じものかは、まだちょっと分からないんですけども、前回法案で一番問題になったのは難民申請の件です。難民申請を3回以上している人たちに対しては、送還を可能にする「送還停止効の例外」規定です。

これまでの法律では、難民申請中の人たちは送還はできない。これは送還停止効っていうんですけども、入管の側から言わせると、難民申請は誰でも何回でもできる、難民申請をしている間は送還ができない。すなわち、どんな人でも難民申請をしていてさえすれば送還ができない。そうすると、もう難民申請している間は、どんな人でも送還できなくなっちゃう、これはまずいよね、っていうようなのが入管側の考えです。だから、3回以上の人たちに関しては、送還停止効を外して例外をつくらうと。

これに対して、難民認定数、認定率がG7の中でも著しく低い中、難民として認められるべき人たちが、保護されていない、そんな状態で送還停止効を外していいのか、と多くの市民が声をあげました。

個人的には、入管側の意見も支援者側の意見も、両方よく分かるんです。私自身は難民認定業務は直接タッチはしてなかったんですけども、窓口とかで難民申請者の人たちとも接する機会があって、話を聞くと、本当に難民？っていうような人が多かったのは事実ですし、中にはあからさまに自分は難民じゃないけど、難民ビザで働きたいというような方もいました。誰でも何回でもできる難民申請を、このまま放っておいては駄目だろうという入管の意見もよくわかります。

一方、難民申請している人たちの中には、やっぱり切実な問題を抱えている人たちいるわけです。実際私が会っているクルドの人も話を聞いているとやっぱり切実ですし、すでに3回以上の申請をしています。今回の法案が通ったら、すぐにでも、送還される可能性が出てくるわけで、ずっと送還に怯える日々が続くのです。その人たちにとっては送還停止効の例外規定は酷だと思います。

この点、私は、いま難民申請をしている人たちとこれから申請する人たちのケースは分けて議論する必要があると思っています。

送還停止効を外すといっても、過去2回とも入管が審査しているわけです。駄目だ、駄目と2回言えば、3回目の途中で「もう審査はしません。はい、送還」では、いくらなんでもお粗末でしょうって思います。一方で、難民申請は誰でも何回でもでき、申請中はたとえどんな凶悪犯であっても一律送還がストップするという現行法が、国民的理解を得られているとも思えません。

ですので、すでに申請している人については、送還停止効の例外を遡及的に適用するのは問題なのでそこは外し、今後、新たに申請する人のみに送還停止効の例外を適用するというのが現実的な対応のような気がします。また、実務上も、そういう扱いをせざるを得ないのではないのでしょうか。

あとは、第三者機関のコミット必要性ですね。難民申請3回目で送還するといっても過去2回不認定の判断をしている入管がそれを決めるのはさすがにどうかと思います。送還停止効の例外を設けるにしても、第三者機関を設けてそこで判断されるべきだと思います。入管だけで判断していったら、結局、いままでどおりの不透明性がそのまま続くだけだと思いますし、申請者側の不満もくすぶり続けます。

三浦：ありがとうございます。私も入管の中でいろんなものが全部決まってしまって、第三者機関によるチェック機能がほとんど働いていないことが大きな問題だと思っています。ただ、全くないわけではなくて、収容所の話になっちゃいますけど、視察委員会があったりしますよね。一応、機関として、視察をしているいろんな意見を出すことができますし、入管がその意見に対して、「こういう対策をします」あるいは「これは対策しません」という回答は出しています。でも、実際にそれが反映されているのか、実際に現場で対策が行われているのかというフォローアップは多分されていないですし、チェック機能としての権限がまだ狭いのかなって思ったりするんですね。

入管の収容施設に限ってもこういうような状態で、入管行政全体で見ればもっとたくさんの手続きがある中で、難民認定のように一応だけでも外の目が入るってところが今のところほぼないわけじゃないですか。これについて、どういうところに第三者機関みたいなものを入れ込む余地があるのかなって考えていたところなんですけど。

木下：私も入管行政の裁量をコントロールする一番の手段というのは、第三者の目を入れることだというふうには思っています。ただ、まずは行政手続法と行政不服審査法の適用除外を何とかすべきだなっていうふうに思っています。

例えば、正規滞在者の在留資格の更新や変更が不許可となり、不許可の理由も分からないとなると、その外国人に何ができるかという、訴訟しかないんです。不服の申し立てができない。難民申請だけは審査請求ができますが、それ以外は正規滞在者も非正規滞在者もできないのです。私はこれをまず改めて、不服申立制度をきちんと確立していくことが、入管のためにもいいと思っています。

入管は不服申立制度がないから、自分たちの中で完結しちゃっているわけです。収容から送還まで全部入管だけでやるわけです。でも、処分に不服があればその不服の申し立ての制度ってというようなのをしっかり拡充させていかないと、入管行政っていつまでたっても変わらない。だから、私は入管が不許可処分をした後に、第三者機関がもう一回その処分の正当性に対して審査をする。そういうようなシステム作りというのが必要なんじゃないのかなって思っています。

質疑応答

三浦：ありがとうございます。残り30分ほどになってきたので、ここから質疑応答の時間

に移りたいと思います。たくさんの質問をお寄せいただいています。ありがとうございます。

「入管収容の件数の増減とか、処遇の厳しさについて、時期による傾向の違いがあるように感じます。木下さんのおっしゃる入管マインドというのは、ずっと変わらない部分だけでなく、何かの要因で変わりやすい部分はあるのでしょうか。例えば、政権の意向によって方針・基準が大きく変わることがあるとか、また職員による勉強会で取り上げて業務に反映させるとか、そういうことってあるのでしょうか」という質問です。

木下：政策や時期等による処分の違いというのは、たしかにあると思います。処遇や警備業務に関しては私ははっきりしたことは言えないですけども、在留特別許可に関して言うならば、2004年から2008年までのこの5年間に、いわゆる不法滞在者5年半減計画というのがありました。約22万人いたといわれる、いわゆる不法滞在者の人たちを5年で半減させましょうというキャンペーンです。その時の入管は、とにかく在留特別許可を出して、非正規滞在者の方を正規化して、数値上の非正規滞在者の数を減らそうというので一枚岩になっていたわけです。

2004年は不法滞在者5年半減計画の初年ですが、この年の在留特別許可の許可率は91%を超えていました。最終年が2008年ですが、この時でも80%、大体8割から9割の許可率でしたが終わった途端70%に落ちています。半減計画の5年間に関しては、とにかく在留特別許可をいっぱい出して、不法滞在を減らしましょうというこれによって22万人いたといわれているオーバーステイの人たちは、在留特別許可を積極的に付与したことによって11万人まで減ったというようなことがあるわけです。でも終わった途端により戻しのようにならなくなったわけですね。

このように、政策的なキャンペーンみたいなものがあると在留特別許可の許可率が上がったり、キャンペーンをやめた途端に許可率が下がったり、あるいは政権が代わっても許可率が下がったりします。在留特別許可率が一番底を突いていたのって2017年で51.9%、これが一番底なんですよ。こういうようなので、在留特別許可の許可率がすごい変化をしていくわけです。

2004年から2008年までの半減計画の5年間の在留特別許可の許可率は86%を超えていました。ところが次の5年間では75%。その次の5年間は60%。在留特別許可件数が減っているのは分かります。いわゆる不法滞在者の人たちが減れば在留特別許可を求める人たちも減るので、許可件数っていうのも減っていくのは分かります。でも、許可率がこれだけ左右するっていうのは、やっぱり判断のぶれっていうのがあるんじゃないのかなと思われても仕方がないと思います。

三浦：2014年から2018年にかけて、在留特別許可はガクッと減っているところなんですけど、2013年でしたっけ、確か、チャーター機での一斉送還もこのタイミングでありましたよね。

木下：そうですね。チャーター機での一斉送還は、半減計画も終わり、送還強化の側面はあったと思います。

三浦：なるほど。実は、チャーター機での送還というのは、私が APFS でボランティアを始めて半年後ぐらいの出来事だったんです。今、記録を見ていたんですけど、2013 年の 7 月 6 日に収容されていたフィリピン国籍の人たち 75 名が、政府の用意したチャーター機で一斉送還された。この後、タイにも同じようにチャーター機で送還されたっていうのがあったんですけど、この 2 カ月前、2013 年の 5 月に入管前でデモをやっていたんですよ。在留特別許可を求めた座り込みというのを当事者の人たちと一緒に品川の入管前でやっていた。私もそこで初めて大きなデモに参加したのでよく覚えていたんですけど、「座り込みへの答えがこれかあ」という感じで、私には結構ショッキングな出来事でした。

木下：チャーター機に関しては、入管行政史上初めてだと思うんですけど、この前、東京高裁で違憲判決が出ました。難民申請者の人を入管に呼び出して、難民の不認定の告知と同時に収容し、それから 20 時間も経たないうちに飛行機に乗せて送還したという事件です。その男性は弁護士に連絡をしたい、電話させてくれって言ったんですけども、実質的に入管は連絡を取らせませんでした。それについて、高裁は、裁判を起こす権利を著しく侵害したものであるということで違憲判決を出したのです。当然の判決だと思いますが、ちゃんとした手続きを踏まないで、裁判も起こす暇すら与えないで乗せていってしまうというところに、入管の焦りをすごく感じます。

入管にしてみたら、難民申請を再びされてしまうと、また帰せなくなる、これでは、いつまでたっても帰せない。それはまずい。なんとか難民申請をさせずにそのまま送還しなければ、という焦りがあるのです。この違憲判決を契機として、難民手続きもそうですし、送還までの流れも、もう一回ちゃんと考えなければいけない時期に来ていると思います。

三浦：ありがとうございます。次の質問です。これは私も聞いてみたかったことなんですが、「入管職員——警備官であれ審査官であれ、ということだと思うんですけど、どのような研修、教育を受けるんでしょうか」という質問が来ています。

木下：実は、私は途中から入管に移ってきたので、初任者研修だとか中堅どころの研修については分かりません。だから何とも言えないんですけども、ただ人権教育という側面からいえば、それが全くされてないわけではなくて、外部から人権の専門家の人たちを講師に呼んで研修をやったり、外部の人権研修に参加できる機会というものはありました。

私が参加した内部研修にも人権のレクチャーがあり、入管から見たら結構入管に厳しいような人たちも講師として招かれていて、率直な意見を述べられておりました。もっとも研

修も年に数回、しかも入管職員全員がそれを受けるっていうわけではなくて、私が受けた研修も参加者は限定されたものでした。外部研修もあくまでも任意の参加ですので、入管全体で人権教育っていうのが十分に行われているのかっていったら、それはちょっとどうなのかなっていうのはあるかもしれないけど、ただ、一応人権研修そのものがないというわけではないです。

三浦：ありがとうございます。次の質問です。「法律上のエアポケットが国内の外国人の命運を握っているというおかしな状況で、これは法整備を国際情勢に合わせながらしていくことが不可欠でしょう。現状、与野党問わず、こういう点に関心を持つ政治家はいますか」。木下さん、ご存じの方などいらっしゃるでしょうか。

木下：個人的に懇意にしている政治家というのはいませんが、以前、立憲民主党の勉強会に呼ばれたことがあって、その時にその中心メンバーだったある議員が、入管問題に関心がある人っていうのは実は野党内でも少ないというふうなこともおっしゃっていました。一方で、与党にも少ないながらも関心を持っている人もいらっしゃると言っていて、そこでやっぱり党派を越えて、この問題に関してはいろいろ語り合うのが大切なんだなというようなことをその議員はおっしゃっていたのがすごく印象的でした。

それで、私はその流れで改正入管法の議論も進むのかなと思ったんですけども、前回は、法案提出後にウイシュマさんの事件があったというようなことがあって、与野党で結構対立だけが目立ち、対話の議論がなかなかされなかったのがちょっと残念だったとは思っています。

三浦：ありがとうございます。もう一つ、ウイシュマさんの件で、最後の映像、一部公開されたということが報道されています。「目の前で職員が彼女の体調を目にしているのにもかかわらず、恐ろしい映像が出ていて、アイヒマンを思い出しました。裁量権があること、加えて責任を取りたくないという前例主義が安全というようなマインドがあるんじゃないかと感じます。このあたりの看守のマインドを変えることができないのか。あるいはそこにアプローチする方法はあるのかお伺いしたいです」という質問です。

木下：審査官だった私は、看守業務自体に直接タッチしたことがないので、これはもう想像でしか言えないんですけども、看守の方々については私は複雑な思いがあります。例えば、ウイシュマさんが牛乳を飲んだ時に鼻からちょっと出て、「鼻から牛乳」だとか言ったような発言が入管職員の人権意識はどうなんだっていうような文脈で語られることがあります。でも、ウイシュマさんに一番身近で接していたのはこの女性看守たちです。監視ビデオで映っているのは、2週間なんだけど、彼女たちは半年以上にわたって、ずっとウイシュマさんに寄り添っていたわけです。なのに、一部の発言だけ切り取って職員の人格を攻撃するの

は、ちょっとどうかなと個人的には思います。もちろんそういう言葉は不適切ですし、言うてはいけないことだと思います。ただ報告書によれば、女性看守はウィシュマさんとフレンドリーに接したかったっていうふうには言っているんですね。私、それ、うそじゃないと思っでいて。すごい殺伐とした雰囲気の中で職員は仕事をしているわけです。私は審査官でしたけども、被収容者の人たちにインタビューに行ったりするので、収容場の中に入るけども、やっぱり殺伐としているんです。そういうような中でフレンドリーに接したい、フレンドリーな雰囲気を作りたい、そのような気持ちを彼女たちが持つのは、やっぱり自然な感情なのだろうと思ったりします。たしかに、言葉としては適当ではなかったけど、フレンドリーに接したいという一心でそのような不適当な言葉を使ってしまう、何か良好な関係を保ちたいって思ってしまう入管の殺伐とした雰囲気っていうのは、何とかしなければいけないと思います。

三浦：フレンドリーに接したいっていう気持ちは、さっき T シャツの差し入れをしたときの話もしましたが、私も面会で警備官の方と接していて、そういうのを感じる部分があります。お互いストレスを抱えているけれども、お互い一番近くで接している相手と少しでもいい関係を築こうとする。

被収容者同士でいい関係を築く努力をするというのはフィールドワークの中で私は見えてきましたけど、それは必ずしも被収容者同士だけではなくて、入管職員との関係性を築こうとしている被収容者もいるし、職員側にもそういう人がいるというのは被収容者から聞いてきました。お互い減らず口をたたくような関係になって、その人が仮放免で出るときには職員が「あなたもう仮放免で出るの？さみしくなるねえ」とか言って、最後に握手をして出てきたとか。本当に収容所っていう生活世界の中で、被収容者も警備官も、お互いに少しでも気持ち良く、ストレスなく過ごせるように、っていう努力はどこかでしているんだなと思っでいて。

木下：そうですね。結局そういうようなことって、どこも報道もされないですし、みんな知らないですよ。センセーショナルな話だとかエキセントリックな発言みたいなのがどうしても一人歩きをしてしまいますね。不適切な発言自体を決して私は是認するわけではありませんが、やはり、収容場における殺伐とした環境を何とかしないと、入管職員も被収容者の人たちも苦しんでしまう。ウィシュマさんの死のような悲劇が起こってしまう。悲劇を繰り返さないためには、医療体制の整備だとか、充実だとかもちろん大切ですが、やっぱり全件収容主義をはじめとしたシステム自体を変えていかないと駄目なんじゃないのかなと思います。

三浦：そうですね、何かやっぱり、システムそのものの変わらなさというか。

木下：そうですね。だから、この現行システムが入管職員にとっても、外国人の人たちにとっても、双方にとって何らメリットがないと思っていて。やっぱりそこですよ。変えなければ、と思います。

おわりに

三浦：ありがとうございます。もう残り3分ほどとなってしまって、質問もまだまだたくさんあるんですけども、残りの質問は冒頭でご説明した冊子のほうに可能な限り文章で回答する形で対応させていただければと思います。

閉会のあいさつに入る前に、木下さん、最後に一言頂ければと思います。

木下：今日は、お話を聞いていただきありがとうございました。正規滞在者と非正規滞在者、移民と難民、重なる部分もあるし重ならない部分もあります。今回は、入管の変わらなさをテーマにお話しましたが、まさに正規滞在者と非正規滞在者、移民と難民、これらで重なる部分というのが「裁量」であり、それこそ、入管の変わらなさを象徴するものです。そして、この入管の裁量をうまくコントロールしていかない限り、入管の問題はくすぶり続けると私は思います。

そして、忘れてならないのは、裁量の問題というのは、入管職員の個人の問題ではなくて、制度の問題ということです。私は入管職員も制度の犠牲者だと思っていますし、職員のためにも裁量をコントロールする制度を確立すべきです。制度を変えていくためには、皆さん一人一人の声が必要です。どうか、入管に関心を持ち続けていてください。それが変わらない入管を少しずつ変えて行く最も大きな力です。

ほんと今日は貴重なお時間を頂き、ありがとうございます。そして、長い時間耳を傾けていただいて、どうもありがとうございました。

三浦：ありがとうございました。これまでの回とは全く違った視点で、この非正規滞在者を取り巻く問題や入管システムそのものの問題を、木下さんと一緒に考えることができました。本当に少しでも多くの方に、この問題に関心を持ち続けていただければと思います。

私からも、冒頭の自己紹介で少し触れたんですが、昨年度のこの講演会にご参加いただいた方々と勉強会を開催しています。勉強会といっても堅苦しいものではなくて、毎回参加者の方の関心に沿ってテーマを決めたりして、フランクに話し合える交流会のような感じなので、今現在、どこかに所属して支援活動をされている方ももちろん、むしろこれから何かしたいな、入管問題について考えたいなと思っている学生さんですとか、一般の方にもぜひ気軽に参加していただければと思っています。関心のある方は、今事務局からチャットで送信されたリンクから必要事項をご入力ください。Zoom ミーティングを使って行う予定ですので、お互いの顔を見ながら意見交換などをやっていければいいなと思います。詳細が決まり次第ご連絡しますので、ひとまず日程の情報が欲しいというという方でも、ぜひご登

録いただければと思います。

今日は木下さんとの対談を通して、入管行政の変わらなさについて検討してきました。これを機に入管問題、非正規滞在外国人への関心を持ち続けていただいて、市民一人一人の声を発信していただければと思います。

本日は長時間にわたり、ほんとに多くの方にご参加いただきました。ほんとにありがとうございました。木下さんもありがとうございました。

木下：ありがとうございました。

【当日の質問への回答】

※講演会当日はたくさんのご質問をいただきましたが、時間の都合上、すべてにお答えできませんでした。この場をお借りして、登壇者より質問に回答させていただきます。なお、講演会当日に口頭でお答えした質問は割愛いたしますので、ご了承ください。

Q1 入管の裁量、権限の在り方は「法の穴(無法地帯)」のようなお話です。判断基準がないということも含め、なぜ改善されないのでしょうか。

A いろいろな要因があると思いますが、やはり 1978 年のマクリーン判決が入管の裁量権をほぼ無条件に広範に認め、この判決がいまでも入管行政のメルクマールとなっていることが大きいと思います。同判決は 40 年以上前に出されているものですが、その後、日本は国際人権条約を批准し、難民条約に加盟して、当時と今では状況は大きく変わっています。しかし、本判決以降、同判決を覆す判例は出ておらず、いまま入管の広範な裁量権を認める「錦の御旗」として機能してしまっている、これが一番の問題点であると考えます。(木下)

Q2 日本の入管の裁量権の大きさ、入管行政に法的な基準が無いこと、は諸外国と比べてどうなのでしょう。ある意味、收容者の人権を無視しているところは、外国人記者などには驚かれると思うのですが。

A 判例として外国人の人権保障の枠組みが曖昧なまま、今日までなし崩し的になっているという現状はたしかにあると思います。また、外国人の出入国に関する処分は行政手続法や行政不服審査法から適用除外となっていること等、在留外国人はデュープロセスの外側に置かれて当然であるかの如くの現状は、外国の方から見たら奇異に映ると思います。(木下)

Q3 日本の難民申請許可の厳しさというか、当然難民とされて良い人でも許可されないのを、何度も実際に見てきました。今は埼玉なので、クルドの方たちの状況も見えますが、彼らについては、日本とトルコの関係がネックなのでしょうか？日本で生まれ、高校まで卒業しながら、国籍もないとか…子どもたちの状況は今、映画などにも描かれていますね。世論が盛り上がったら変わるのでしょうか？

A クルドに関しては一般的には、日本政府とトルコ政府との関係性（友好国である等々）が難民認定に大きな影を落としていると言われてますし、おそらく、それも大きく影響していると思います。一方で、トルコは友好国なので日本入国に際して査証免除となっているので、日本に来やすいという一面もあります。来やすいけれど、難民としては認定されないというジレンマはたしかにあって、そこを世論がどうとらえるかだと思います。難民というと、どうしてもボートピープルのような、切羽詰まって「逃げてくる」というイメージを持たれがちですが、実際は査証免除で飛行機

で入国するのが大半。そのところは世の中の難民のイメージとは違うので、イメージと現実とのギャップを上手く伝えないと、世論は動かないような気がします。(木下)

Q4 非正規滞在者の子どもが、義務教育を終了した後、やはり非正規滞在者として扱われますか？

- A 義務教育が終了したからといって、在留資格が付与されるわけではないので、非正規滞在者のままですし、場合によっては収容・送還もあり得ます。一方で、親とは別に子のみ「留学」等の在留特別許可が認められるケースもあります。(木下)

Q5 入管システムの問題(裁量の大きさ、行政手続法の適用除外、審査結果が司法の審判を受けないブラックボックス、自己拘束性のなさ)というものもあるのはわかります。ということは制度が職員の意識を残酷に変えてしまうのでしょうか。また、「人権意識の低さ」だけでは説明が出来ないというのはその通りだと思うのですが、一方で入管行政に関心を持つ研究者の間では「人種差別意識の強さ」とそれに伴う「人命軽視」という指摘もしばしば聞かれますがそういうことも背景にあるのではないのでしょうか？

- A たしかに、制度が人を変えるというのはあるような気がします。はじめは外国人のために役に立ちたいという志をもって入管に入ってくる若い人たちも、制度の中で、その気持ちを萎えさせてしまう、そういうような現実もあると思います。しかし、それでも、私は入管職員の意識の根底に残酷性があるとは思っていませんし、人権感覚に欠けているとも思っていません。たしかに、「入管制度」は人権への配慮を欠いたシステムになっているといっても過言ではないし、それが故に様々な問題も起こっていますが、それでも入管職員は踏みとどまるというか、制度に飲まれない譲れないそれぞれの良心を維持していると思っています。(木下)

Q6 審査を受けない大きな裁量がある「権力」が与えられるというのは警察と検察も同じかと思います。警察官1人1人は正義心が強く、真面目で親身に市民のことを守る気概を持っていますが、一方で、人質司法、密室での虚偽自白の強要、違法な取り調べ、証拠の捏造改竄などが陵虐的な人権侵害である冤罪事件を生んでいます。そのような冤罪を起こしても処罰を受けず、行政の無謬性で正当化されてしまうという点でも入管問題と通底するものだと思います。まだまだ不十分ながらも警察改革と同じような入管改革が必要かと考えますが、共通点はありますでしょうか？

- A 密室性という部分においては、たしかに警察行政と入管行政は共通しているかもしれませんが、警察行政と入管行政の決定的違いは、チェック機能の有無だと思います。警察は確かに大きな権限を有していますが、あくまでも逮捕権しかなく、その後は検察が起訴するかどうかを判断し、最終的には裁判所がジャッジします。つまり、

警察、検察、裁判所というそれぞれの独立する機関が関与し、それぞれを監視し合う体制が整っていますが、入管行政は徹頭徹尾、入管という組織のみで完結し、第三者が入りません。ここは警察行政と入管行政の大きな違いです。司法を含め第三者が入らないというチェック機能のなさが、入管における諸問題のすべての根底にあるように思えてなりません。第三者のチェック機能を導入し、透明性を高めることが入管改革の第一歩になると考えます。(木下)

Q7 世間では「不法滞在するほうが悪い。犯罪者は自業自得。」という声も根強いですが、こうした声は入管職員の間でどのように受け止められていますでしょうか？

A 私は入管を辞めてもう4年ですので、入管職員の現在の生の声を聴いているわけはありません。ですので、職員がそのような世間の声をどのように受け止められているかは分かりません。ただ、オーバーステイが罰則をも伴う入管法違反である以上、入管職員としては『不法滞在』は、たいした犯罪ではない』で片づけるわけにはいかないというのはあると思います。(木下)

Q8 仮放免中の移動で「陸路」とあるとどんな長距離でもバスを使わざるを得ず、電車を使うと「鉄路」を使ったとして条件違反になると当事者から聞きました。制度的には「鉄路」があるにもかかわらずあまり許可されないそうですが、こうした入管や法務省の判断にはどのような合理性があるのでしょうか？研究者の間では入管による嫌がらせのように捉えられていますか？

A 「電車」を使うと鉄路になり許可されないという話は私自身は聞いたことなく、研究者でそのような話が出ているということも初めて聞きました。バスがよくて、電車がダメというのは何ら合理性がないですし、入管が実際にそのような運用をしているのかどうか、ちょっと私には分からないので、コメントのしようがありませんが、私自身は電車での移動も当然陸路に含まれると理解しております。(木下)

Q9 法律にガイドライン等を明記するにあたって、今の入管法改正か新しく法律を作成するのどちらがいいのか伺いたいです。

A 問題はガイドラインに法的拘束力がなく、単なる目安であるという入管の実務解釈や裁判例にあるわけですので、もしガイドラインの内容を法律に落とし込めるのであれば、入管法の改正であろうが新法であろうが、どちらでも構わないと思います(普通は入管法改正になるのでしょうか)。(木下)

Q10 かつてはアムネスティインターナショナルが入管を査察することができたと聞きます。現在は人権団体が監査などできなくなってしまったようですが、それによって入管内の対応が酷くなってきたという要素になっていますか？

- A 外部からの目が入らないということはそれだけ「密室」性が高まり、人権侵害が起こりやすくなるというのはあると思います。入管法 61 条の 7 の 2 の定める視察委員会による視察も制度してはありますが、委員の構成も明かされておらず、どれだけ抑止力になっているのかは疑問ですし、収容は身体を拘束するものですので、もっとオープンにするべきだとは思いますが。(木下)

Q11 とくに滞在を不許可とする理由がないのにも関わらず不許可になったり、それについて明確な説明がつかなかったりする場合がありますのはなぜでしょうか。組織全体として、基本的に非正規滞在者は一人でも多く母国に送り返したいというスタンスがあるのが一因といえるのでしょうか。

- A 結局は、外国人の出入国に係る事項は行政手続法から事実上除外されていて、不利益処分に係る説明義務(理由の開示)が入管には課せられていないということに尽きると思います。なぜ不許可にしたのか入管は説明しなくてもいいわけですので、恣意的な判断が横行するのは必然です。当然、そこには担当官の個人的な価値観が色濃く反映され、担当官自身の入管内での評価にも影響を及ぼすため、そこには組織マインドも反映されます。とはいえ、在特付与にかかる入管の組織マインドは、たとえばいわゆる「不法滞在者 5 年半減計画」の際は在特を積極的に出す方向に向いていましたし、必ずしも非正規滞在者は 1 人でも多く送還すべきという発想に凝り固まっているわけではありません。ただ、半減計画が終わった後はその反動のように在特が出なくなった時期もありましたし、入管の裁量が組織的マインドに影響を受けるというのは間違いないと思います。(木下)

Q12 入管法改正案の中で、国外退去令に従わない送還忌避者は、刑罰を科される可能性から、犯罪者といった扱いを当事者は受けかねないということですが、難民認定を受けるべき人に対しては、難民条約に違反しているのではとも思います。より厳しい改正案が出された具体的な背景を教えてください。

- A 現行法の下では、ある人を「難民認定をうけるべき人」なのかどうかを決めるのはあくまでも入管であって、本人でも支援者でもありません。だからこそ、入管側の視点では、その人がそもそも「難民認定をうけるべきではない人」だから罰則を科してまでも送還しようとするわけです。在留特別許可も同様です。結局、第三者の判断が入らないので、入管こそが正義であり、自らの判断に従わない「送還忌避者」には「送還」をもって解決するしかないという発想があるのだと思います。そして、送還停止効の例外規定等の改正案が出てきた背景にも、繰り返し難民申請を行う者は、入管の正義に従わない不届者であるというのが根底にあるように感じます。(木下)

Q13 入管に収容されている当事者が、健康を損なうほどの、十分な医療を受けられない

理由はなぜでしょうか。

- A そもそも入管収容施設は長期に人を留め置くことが予定されている施設ではなく、本来は送還までの短期間の待機場所、いわば「船待場」として設けられているものです（実際、入管黎明期の「外国人」の大半は在日コリアンであり、送還手段は船舶が中心で、朝鮮半島に近い当時の針尾収容所やその後をついだ大村収容所はまさに「船待場」として機能していました）。そのため、一定の刑期が予定されている刑務所等とは異なり、医療施設が整っているわけではありません。ところが、近年、収容が長期化し（ただし、いまはコロナ禍の影響で長期収容は減少傾向にあります）、それに伴い心身に異変をきたし体調を崩す被収容者も増えるようになりました。にもかかわらず、医療体制は相変わらず脆弱なままで、対応が追い付いていないというのはあると思います。（木下）

Q14 入管の権限を減らす必要があるとおっしゃっていましたが、行政手続法に基づく手続きの実施や守るべき基準の設定以外に何が必要だと考えていますか。例えば難民認定には裁判所などの介入が必要ではないかという話を聞きました。また、入管を監視などする機関の設置も考えられると思います。

- A いまは、外国人の出入国にかかる処分は、実質的に行政手続法から除外されており、まずはこの部分を改めることが第一だと思います。また、難民認定以外は行政不服審査法からも除外されていて、外国人が入管の処分に不服であったとしても、不服申立てができず、訴訟を提起するしか救済手段がないというのは非常に問題だと思っています。入管分野にも行政手続法、行政不服審査法を適用した上で、司法審査に関しては、特に収容の継続の可否について何らかのコミットが必要ではないかと考えます。また、入管の手続きはほとんどすべて入管だけで完結してしまっているのも、特に収容については、収容の継続の必要性等につき、第三者がチェックできる体制を整えるべきだと考えます。難民認定については、三権分立の原則から、司法が直接介入することは妥当ではないと思料しますが、将来的には難民認定は入管と切り離し、入管から独立した機関に委ねるべきと考えます。（木下）

Q15 入管は仮放免に際して「特定の弁護士や支援者が身元保証人を務める者の逃亡事例が発生」としていますが、どのような弁護士や支援者がそうした行為をしていると想定されているのでしょうか？

- A 逃亡するのはあくまでも仮放免された外国人であり、特定の弁護士や支援者が逃亡を教唆したり、幫助しているということはないと思います。ただ、仮放免されても当該外国人は基本的に働くことはできないし、仮放免の延長が認められず再収容されるかもしれないという不安に怯えながら生活をしているというのも事実で、そのような中、逃亡事例はどうしても出てきてしまいます。外国人の身元保証人を多く引き

受ければ引き受けるほど逃亡のリスクは高まりますし、ある一定の者が逃亡を扇動しているとかそういったものではないと思います。(木下)

Q16 「入管マインド」は、わたしたち市井の一般国民の中にある「海外出身の方々」に対する(差別的な)意識の表出でもあるのかな、という気がいたします。「外国人」とりわけ貧しい国のご出身の人たちを「怪しい人」「犯罪予備軍」として排除するような国民の偏見が、「入管マインド」を裏で支えているように思われてなりません。木下さんは、日々の生活の中で、世の中一般の中にある「入管マインド」的要素をお感じになることはありますか。

A 都立大の長谷川貴陽史教授は、言語や文化、風習が異なる外国人と共生するあたり回避すべきは「同一化志向」であり、外国人を理解できないまま受け入れること、すなわち「合意」ではなく、「了解」で満足することが求められるとおっしゃっています(法律時報 1166号(2021)70頁)。「入管マインド」的要素を排除の心理とするならば、我々の意識の根底に、外国人も我々と同じように行動すべきだという前提的理解がある限りは、そうでない者を排除しようとする心理が働くでしょう。一方で了解を飛び越した含意の強要も、かえって差別を助長させるだけだと思いますし、まずは外国人を理解できないまま受け入れること。その存在を認めること。これが偏見の克服への第一歩になるのではないかと思います。(木下)

2022年度 立教大学キリスト教教育研究所 公開講演会

入管行政の“変わらなさ”を問う一元入管職員の視点から—

木下洋一

(元入管職員、未来入管フォーラム代表)

三浦萌華

(立教キリスト教教育研究所 研究員)

発行 2023年5月31日

発行者 梅澤 弓子

発行所 〒171-8501 東京都豊島区西池袋 3-34-1

立教大学キリスト教教育研究所 (JICE)

Tel : 03-3985-2661

E-mail : jice@rikkyo.ac.jp

URL : <http://www.rikkyo.ac.jp/research/institute/jice/>