

# 制度不全の 入管行政

## 元職員が語る入管の収容問題

昨年、日本での在留資格のない外国籍の人たちを収容する各地の出入国在留管理庁（入管）施設で、ハンガーストライキが急増したという報道が数多くありました。いったい収容施設で何が起きているのか。「入管問題救援センター」を立ち上げて救援活動・啓蒙活動を行っている元入管職員の木下洋一さんに、お話を伺いました。



品川にある東京出入国在留管理局では、400人以上の外国人が収容されています。© 島崎ろでいー

### 職員時代に感じた 違和感

在留資格は、日本にいる外国人にとって命の次といっていらい、大切なものです。正規、非正規にかかわらず、その人の人生を左右するものなんです。入管職員の裁量ひとつで、1人の人生が左右される——きれいごとかもしれませんが、その重みに僕は耐えられなかった。

自分がそこまで大きな力を発揮しているものなのか、その能力があるのか、長らく疑問に感じていましたが、実は入管に移った当初は、そんなことを考えてもいませんでした。

2016年に横浜入管の審判部門に異動になり、非正規在留者の審査を担当することになりました、審査の過程では、日

本にいないといけない事情をインタビューします。そこで、いろいろな事情があるんだな、と分かってきました。在留の可否は、外国人当人だけではなく、配偶者や子どもの人生まで左右します。

オーバーステイ（在留許可期間を超えて滞在）の父母のもと、日本に生まれた子どもは、生まれながらにして、ビザがありません。入管法（出入国管理法及び難民認定法）違反の状態です。でも、子どもには何の罪も責任もない。こうした子どもたちは、学校に上がり、日本人の子どもたちに囲まれて日々を過ごしています。日本語で話し、考えている。ところがある日突然、お父さん、お母さんの非正規滞在が露呈すると、強制退去手続きにのせられてしまい在留特別許可（法務大臣の自由裁量で在留を認める）がもらえない限りは送還対象

になります。ある程度の年齢の子どもには、人道的配慮で在留特別許可が下りていたのですが、当時は小学生ぐらいだと、可塑性に富む、つまりやり直しがきくでしょ、と両親と一緒に一家で強制送還となるケースが、多々ありました。これには強烈な違和感を抱きました。ちょうど息子が小学生で、彼がある日突然、「君は外国人だったんだよ。だから国に帰りなさい」と言われたら、どうなのか。見たことも、行ったこともない国に、まだ若いんだから十分やり直せるだろう、と送られるというのは、たとえ10年に満たない人生だったとしても、人格、人権があまりにも軽んじられてはいやしないか。

入管行政に対する疑問がいろいろ湧いてきました。

正規在留者に対するビザ更新や永住な

どの判断でも、入管が大きな裁量を持っています。留学、仕事、結婚……外国人の在留のかたちも、多様化しています。そのすべてに対し、専門的な判断ができるほど、入管職員が知見を持っているわけではない。

正規、非正規を問わず、外国人の在留の可否判断には、法律上の明確な基準がありません。入管法では、「法務大臣が適当と認めるに足りる相当の理由があるときに限り許可する」など、具体的なことは何も書かれていないんです。つまり、「さじ加減」で外国人の人生がいとも簡単に左右される。実に怖いことです。

違和感の正体が知りたくて、大学院で学びました。もしかして、僕が間違っているのか。適正な入管行政というのは、大きな裁量権が与えられなければならないものなのか。法学的につきつめて検証したいと考えたのです。

その結果、自分の考えと入管との距離がどんどん大きくなり、埋めがたいものになって、辞めるに至りました。

当時、僕の違和感を同僚に打ち明けた

ことはありませんが、入管の職員の多くは非常に優秀で、僕以上に入管行政に疑問を持っている人も多いと思います。おかしいと思いつつ、法律の建て付けがそうになっているせいで、その通りに職務を遂行するしかない。決して現状を「是」としているわけではないんです。

### 入管制度は ブラックボックス

現在の入管の収容問題の根底には、「全件収容主義」の建前の限界があると思っています。入管法では、オーバーステイや不法入国など、在留資格がない疑いのある人は、すべから収容することになっています。収容してから、在留特別許可を付与すべき事情があるか審査し、なければ退去強制手続きをとる。

でも、全件収容は物理的に現実的ではありません。今、7万人近くの非正規滞在者がいるとされますが、とても全員は収容できない。そこで使われるのが、「仮放免」です。一時的に家に返す、という制度と併用しているのです。この仮放免

にしても、その判断は、入管の裁量です。収容から送還まで、すべての手続きが入管内だけで行われている。第三者機関は入らない。収容は人身の自由を奪う行為ですから、刑事手続きだったら裁判所の令状が必要ですが、入管手続きでは不要とされている。仮放免も入管だけの判断。いわば、警察官、検察官、裁判官、刑務官の役割をすべて入管職員が担っているのです。

これは極めて不健全で、怖いこと。本来だったらあるべきチェック機能がまったく働かない上に、大きな裁量が与えられている。完全にブラックボックス化してしまっているんです。これでは人権が適切に保障されるわけがありませんよ。

しかし、こうした入管制度のゆがみは、一般にはまったく知らされていません。よくインターネットなどで「オーバーステイはけしからん」「長期収容者はだだをこねているだけだ」という論調が見られますが、このような制度の「ゆがみ」の実態を知れば、見方も変わってくるかもしれません。



## 厳格化がもたらした 長期収容

今、問題が顕在化している長期収容ですが、これは、仮放免が許可されないことから来ています。以前は、今に比べると弾力的に運用されていた。ところが、東京オリンピックに向けて、厳格化されるようになりました。安心・安全な社会が脅かされるとして、2015年、16年あたりから、認められづらくなっていきます。実際、入管局長から厳格化するよという通達が出されましたが、非正規滞在者イコール安全を脅かす存在、という発想はいかなものか。

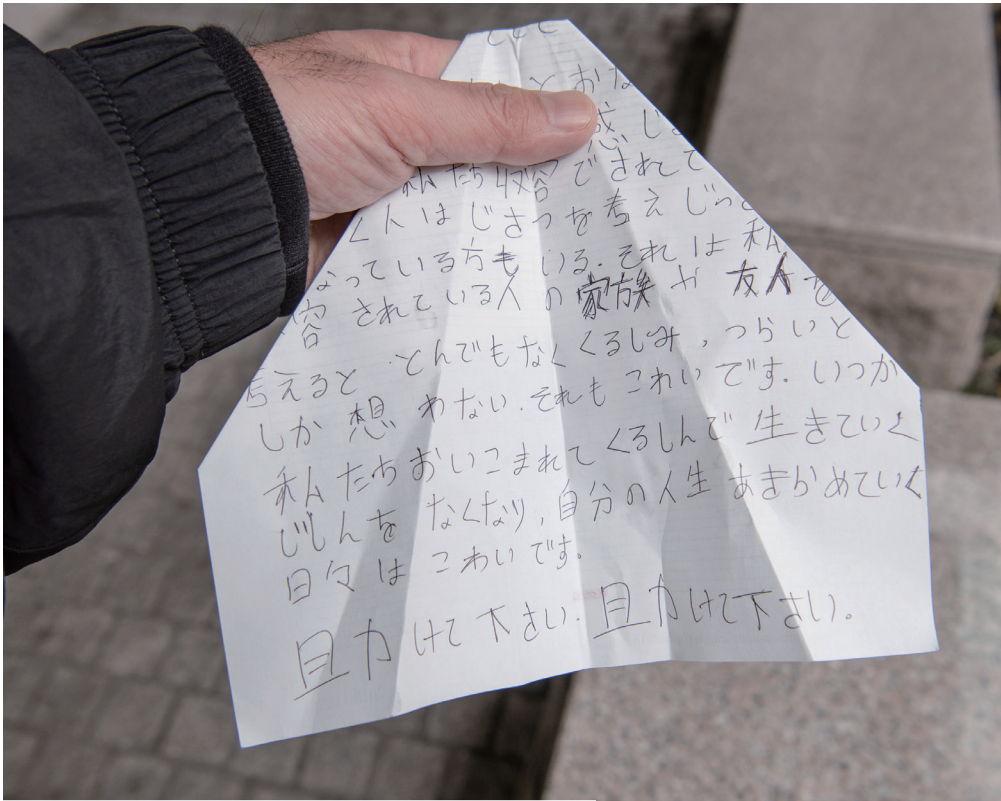
仮放免を認めないのは、送還を促す手段です。申請があっても許可しない。帰らない限りずっと拘束する、というメッセージを送っているんだと思います。あきらめてとっとと早く帰ってくれ、と。

長期収容者のほとんどは、退去強制令書が出ていて、それに従わない人たちです。入管の表現によれば、「だだをこねている人」。でもそうじゃない人もいます。絶望していった人たちが力づくで仮放免を手に入れるために、自分の健康を差し出している。それがハンガーストライキです。体調が悪化すれば仮放免になりますから。

昨年6月にナイジェリア出身の男性が餓死するという痛ましい事件が起きました。一応、先進国と言われている日本で餓死ですよ。ショッキングですよ。そこに来て、ようやく入管は仮放免を認めるようになった。でも2週間たつとまた収容する。意図がまったくわからないし、残酷です。

一度自由になっても理由も分からずまた拘束されれば、さらに精神的に追い詰められていきます。

仮放免が認められず長期収容に音をあげて帰っていく人たちがいて、入管としてはうまくいっていると考えていたんでしょう。ところが、大規模なハンストが起こり、収拾がつかなくなった。入管もどうしていいのかわからないんだと思います。いったいこの事態をどうやって収束



あまりにつらい現状に、ある収容者は紙飛行機で助けを求めました。© 島崎ろでいー

させるのでしょうか。

今、法務省では収容と送還に関する専門部会を立ち上げて、打開策を話し合っているところですが、漏れ聞くとこでは、どうやらかにして送還をスムーズに促進していくというのが議論的のようです。

もちろん収容や送還を否定するわけではなく、必要な場合もあります。でも初めから送還ありきの議論ではなく、そもそも収容されている人たちは、収容されるべき人たちなのか、というところから考えないと。

在留特別許可をもらえなかったから収容されているのですが、その可否判断は本当に正しかったのか、もう一度検討しよう、というところから始めるべきではないでしょうか。送還ありきの議論では何の解決にもならない。ただ混乱を引き起こすだけだと思います。

## 難民申請者の 収容

退去命令を拒んでいる人のうち、かなり多くの人が難民認定を申請しています。

外国人は日本に残るべき事情がある、送還されたら困る、という主観的な訴えをする。それに対し、入管は、そうではない、

帰るべき人間だと主張する。どこまでいっても平行線です。そして、外国人側の方が圧倒的に弱い立場にいる。退去強制令書が出ている以上、放っておくと、送還されてしまう。外国人側が唯一できるのが、難民認定申請を行うというものです。その間、強制退去はできません。もちろん、難民性の高い人もいますが、そうじゃない人もいます。でも緊急避難的に、申請を行わざるを得ない。そうでもない限り、意に反して送り返されてしまうからです。そこを取り上げて入管は、「誤用的・濫用的」な難民申請だと言う。

多くの人は、それなら裁判に訴えればいいじゃないか、と言うかもしれません。でも裁判所はただ単に入管の判断が法律上「違法」なのか否かを判断するだけであって、入管の判断が正しいか、適当なのかは、一切判断しない。結局、外国人にとって裁判は何の救済手段にもならないんですよ。

仮放免の可否判断についても、一切理由が示されません。被収容者の外国人にとっては、何の理由も示されないことに対する不満、不透明な行政に対する不信感が募るのは当然です。入管と外国人の関係はかつてないほど、陰悪です。

## 職員も追い詰める システム

こうした中、現場の職員はかなり疲弊していると思います。収容されている人たちの人権状況に関しては問題が多々ありますが、現場で働いている人たちも好きで収容しているわけではありません。国の方針に、粛々と従っているだけ。でも、収容されている人たちの不満を一身に受けるのは、職員です。しかも、在留に関する決定をした人たちではない。入管のシステムは自らの組織の職員を追い詰めているんです。いったい、入管は何をしたいんでしょう？ 長期的な視野に立ったビジョンが見えてきません。ないとした、映らない。

もし非正規滞在者を減らしたいなら、別のやり方だってあるはずですよ。

実は2004年から09年まで、非正規滞在者を半減するという計画が入管でありました。そしてそれは見事に達成されました。その時とったやり方は、送還ではなく、正規化を図るというものでした。一種の恩赦ですね。この方が実効性があると思います。入管自身も、この成果を評価していました。この時期は在留特別許可も弾力的に運用されていましたし、子どもの送還という問題はありましたが、入管の判断がある程度透明性をもっていた時期だったと思います。

半減キャンペーンが終わった後、厳格化にまた戻りました。なぜ、北風政策ばかりなのでしょう。人権にかかわる問題なのに、送還一辺倒ものを考えていくのは、危険です。

## 制度破綻の 全件収容主義

そもそも、退去強制令書を出された人の95%は、自分で飛行機のチケットを買って帰っています。そんな中、収容を前提とした全件収容主義は、意味が希薄で、弊害しかない。

たとえば、退去までの期限を設け、それまでに帰らない場合は収容する、とい

うやり方もあると思います。

そもそも全件収容含め、今の入管法のすべての骨格は、ポツダム政令をそのまま継承しています。終戦後、それまで日本人とされてきた朝鮮半島の人、台湾の人が一方的に国籍を取り上げられましたが、そうした人たちの扱いを定めた法律だったんです。全件収容は、船で送還される人たちを一時的に収容するための建て付けです。

でも今は状況がまったく違います。あれから70年以上たってグローバル社会となった現在、入管法は実情にあっていない。特に全件収容主義は見直すべきです。長期収容されている人の多くが、出口が見えない状況の中で心を病んでいます。中には自分の排せつ物を壁に塗りたいような人もいますと聞きます。在留を認めるかどうかは別としても、そこまで追い詰めるような収容のあり方は、明らかに問題がある。

ビザがないというだけで、こんな目に遭うのは、人権もさることながら、人道的にもおかしいのではないのでしょうか。入管というのは犯罪を処罰するところではない。それなのに人の自由を奪うことができる。それもさじ加減次第で。現状の入管システムは欠陥があると言わざるを得ません。

## 私たちはどんな 社会を目指すのか

この1月に内閣府が発表した世論調査では、難民や人道上の配慮が必要な人の受け入れに関して、「積極的に受け入れる

べき」「どちらかという積極的に受け入れるべき」と回答した人は24.0%、「どちらかといえば慎重に受け入れるべき」「慎重に受け入れるべき」は56.9%という結果でした。世論誘導的な設問だとは思いますが、それはさておき実質的に受け入れに消極的な人が多いことに、ショックを受けましたね。

非正規滞在への対応厳格化は、オリンピック・パラリンピックがあるからと言いますが、今回の問題で役所の人権意識の低さが露呈しました。また、難民オリンピックチームを歓迎するといいつながら、一方で難民認定率は恐ろしく低い。難民認定申請を何度も却下されている、ある人が、「いっそのこと難民条約から抜けたらどうだ。さもなくば（難民認定プロセスに）第三者機関を設けてくれ」と言っていました。「このような悲惨な状況（難民条約を結んでいる意味がないほどに認定率が低い）を知っていれば、はなから日本なんか目指さず、他の国で庇護を求めたのに」とも。そして、この世論調査結果です。この結果は、入管行政が閉鎖的で知られていないせいもあるとは思いますが、外国人との共生における課題を突き付けられた気がします。

また、入管の問題では、難民の人たちにフォーカスが当てられがちです。確かに難民は保護されるべき人たちですが、ではそれ以外の外国人のことはいいの。難民性はなくても、日本にいないければならない事情の人はいます。そのことも考えていただければと思います。

### 木下洋一（きのした・よういち）さん プロフィール



大学卒業後、1989年4月、公安調査庁（法務省の外局）入庁（国家Ⅱ種採用）。2001年、入国管理局（現・出入国在留管理庁）へ異動。以降、2019年3月に退職するまでの18年間、入国審査官として東京局、横浜支局、羽田支局等地方（支）局において、在留審査、上陸審査、違反審判等の業務に従事し、末端から入管行政の内側を見続けてきた。入管行政に対する疑問から、現役職員であった2017年4月、神奈川大学大学院法学研究科に社会人入学。「出入国管理システムにおける行政裁量の統制に関する一考察」で法学修士学位取得。2019年3月、大学院修了と同時に入管を早期退職。退職後、共に生きる社会を目指し、入管システムの改革を訴えるべく入管問題救援センターを立ち上げる。