

元東京出入国在留管理局長・福山宏氏に聞く 一入管行政の現場に関するインタビュー調査

坂 東 雄 介
小坂田 裕 子
安 藤 由香里

はじめに

現在、我々のプロジェクトでは、移民・難民問題を扱う現場や当事者がどのように考えているのかを明らかにする研究を行っている。以前に行ったものとして、大村入国管理センターに対するインタビュー調査¹⁾、被収容者支援の実態に関するインタビュー調査²⁾がある。

本資料は、上記研究プロジェクトの一環として、福山宏氏（元東京出入国在留管理局・局長）に対して行ったインタビュー調査の報告である。後述のように、福山氏は法務省に入省以来、出入国管理・在留の業務に長らく携わり、豊富な現場経験を有し、局長として組織をまとめ上げてきた人物である。本資料は、福山氏へのインタビューを通して、どのような思考の下で出入国管理の現場が動いていたのかを明らかにすることを目的としている。

2021年には入管法改正案が国会に提出され、盛んに報道されたように、同年3月に名古屋入管収容施設内で生じたスリランカ人女性の死亡事案への対応を受けて、与党は同年5月に法案の成立を断念し、同年8月10日には死亡事案に

1) 坂東雄介=小坂田裕子=安藤由香里「大村入国管理センターに聞く―被収容者の実態に関するインタビュー調査」商学討究71巻2=3号249頁(2020)。

2) 坂東雄介=小坂田裕子=安藤由香里「柚之原寛史牧師に聞く―被収容者支援の実態に関するインタビュー調査」商学討究71巻2=3号221頁(2020)。

関する最終報告書が公表された。福山氏のインタビューは、当初は2020年に行う予定であったが、コロナ禍により延期され、偶然であるが、入管法が注目を集めた時期に行われていたものであり、改正案や死亡事案への対応を検討する観点からも本インタビューは資料的価値が高いと考えられる。

もちろん福山氏の見解に対しては賛否両論があるだろう。福山氏の見解と我々の見解は必ずしも一致しないし、我々の中でも見解は多様である。しかし、現場を知悉する者がどのように考えているのかをまずは理解することが重要であると考え。このような観点から、本資料は、我々の私見を表明することは控え、福山氏の見解を聞くことに徹している。我々の私見は、個別に別の機会に公表することもあるだろう。なお、ここで表明された福山氏の見解は、あくまで一個人の見解であって、法務省の組織としての見解ではないことも付言しておく。

福山氏とはE-mailを通して事前に質疑応答や意見交換を行い、それらを元に2021年8月28日にオンライン上でインタビュー調査を行った。インタビューを行った者は、安藤由香里、小坂田裕子、坂東雄介である。質問者については区別していない。

1. ご自身のこと・職員としての意識について

—まず、福山さんご自身のご経歴について教えてください。何年に入庁したのか、入庁時の志望理由、どのような考えを持って仕事をしていたのか、などお話し下さい。

福山 こんにちは、福山宏と申します。1984年4月1日付けで法務省に入省し、2021年3月31日まで37年間(他の組織で勤務していた9年間は除きます。)在籍していました。その中で、仕事をしながら感じる事、考えることは沢山ありました。私は入管庁内でも最もタカ派に属する人間だと自己認識していました。そのため反発はたくさんあったと思いますが、それも業務の一環として、自分の考えを余り曲げずに仕事に臨んできました。本日は私自身の考えを率直に話していきたいと思っております。

まず、入省動機ですが、不純なものです。外国に行かせていただけそうだと、人間関係で苦勞せずに済みそうだと、給料は低いものの仕事はそこそこ面白そうに見えたというのが入省動機です。公務員試験に合格はしていましたが、希望の省からの内定がいただけなかったのが公務員になることを諦め、その後内定をいただいた民間企業に就職する予定でした。その企業というのは、半官半民の会社で、太陽光や潮流発電など変わった発電や、横浜市との煤煙排出協定、石炭廃棄物の再利用などを業務としている会社でした。

その後色々な省庁からお誘いの電話をいただきましたが、その場で断っていました。という話をしたら、友人から「折角の機会だから話だけでも聞けば良いのに。各省庁は各所管法律を執行しており、例えば人事院であれば国家公務員法、憲法で習った国家公務員のスト権や政治活動の制限といった業務を担当しているのだ。面白そうではないか」と言われました。それもそうだと思います。次にかかってきた法務省入国管理局からの電話には素直に応じ、断るつもりで話だけ聞きに行きました。話を聞いて3日間考えた末、入れていただくことにしました。節操のない対応でしたが、本当に良い友人を持ちました。退職日には全国の職員にこの話を紹介し、その友人には退職直後に心からの謝意を伝えました。

しかし、入省してから人事担当者が聞きもしないのに教えてくれたところによれば、実は、先に内定を出していた学生が某県庁に合格して逃げられてしまったので、やむなく私に連絡をしたらしいのです。県庁に負ける入管、このようなことまで教えてくださるとは本当に親切な人事担当者だと、心より感謝いたしました。

——今まで様々な職務を担当されたかと思うのですが、担当した職務はどのようなものがありましたか。経歴についても教えてください。

福山 大体どの仕事も担当しました。たとえ直接の担当ではなくても、知りたいことばかりであった上、特に、総務・人事・予算関係の仕事を担当しているときは、どのような仕事も理解し、対応できなくてはならなかったのが、それ

を口実に色々な仕事にくちばしを差し挟んでいました。特に大村入国管理センター勤務時は、この時ほど警備業務の近くにいたことがなかったので色々なことを経験させていただきました。当時の上司や同僚、特に入国警備官、事務補佐員の有能な皆様には本当に感謝しております。なお、同センターの前身の前身は、厚生省佐世保引揚援護局で、戦後父が収容されていた場所で、縁（えにし）を感じます（母は舞鶴到着）。

経歴は以下のとおりです。

- 1984年4月から 法務省入国管理局総務課
- 1985年4月から 東京入国管理局で審査第1から第3課
- 1987年4月から 法務省民事局第五課（国籍事務担当）
- 1988年4月から 法務省大臣官房人事課
- 1989年7月から ドイツ・シュパイヤー行政学院にて人事院長期在外研究
憲法と外国人法を専攻、学校の性質上行政学修士
（フランスのENA（国立行政学院）を範として各州共管
で設立された公務員養成大学院大学。当時単科大学現在総合
大学。）
- 1991年8月から 法務省入国管理局総務課
- 1992年4月から 同参事官室（法規担当）
- 1994年4月から 東京入国管理局就労審査部門統括審査官
- 1994年9月から 外務省外務研修所で研修
- 1995年3月から 在ニュー・ヨーク日本国総領事館領事部領事
- 1998年4月から 東京入国管理局横浜支局総務課長
- 1999年4月から 法務省入国管理局入国在留課補佐官
- 2000年4月から 同総務課総括補佐官（予算や増員要求の担当）
- 2002年4月から 東京入国管理局用度課長
- 2004年4月から 入国者収容所大村入国管理センター総務課長
- 2005年4月から 大阪入国管理局総務課長
- 2006年4月から 東京入国管理局成田空港支局次長

- 2007年4月から 外務省領事局旅券課長
2009年4月から 大阪入国管理局次長
2010年4月から 東京入国管理局成田空港支局長
2012年4月から 入国者収容所東日本入国管理センター所長
2013年4月から 広島入国管理局長
2014年4月から 福岡入国管理局長
2015年3月 東京大学法学政治学研究科綜合法政専攻博士課程単位取得満期退学
2016年4月から 大阪入国管理局長
2018年4月から 東京入国管理局長
2019年4月から 東京出入国在留管理局に改組 同局長（翌年定年延長）
2021年3月31日 退職

——1989年からドイツに留学をされていますが、なぜドイツを選んだのですか。そして主にどのようなことを学ばれ、それがその後の仕事にどのように関わってきましたか。留学後の入国管理局の仕事にどのように影響しているのかを教えてください。

福山 単にひねくれ者だったからです。法務省の職員はドイツ留学という印象を持たれがちですが、実際にドイツに留学した人はおらず、アメリカばかりなのです。人と同じことをしていてもつまらないと思ってドイツに行くことにしました。

それから、高校生のときから19世紀のドイツ史にすごく興味があり、少し覗いてみたいとも思っていました。特にビスマルク外交です。当時のロシアの南下を何度も阻み、フランスを孤立化させ、巧みな外交・政治手腕でドイツ統一を成し遂げました。国内においてはカトリック教会や社会主義者と妥協と争いを繰り返しながら、社会保障制度を整えていきました。政治家としてのビスマルクは、鉄血演説が有名ですが、実際は勢力均衡策により戦争を避けようとした面白い人だと思っていました。

ドイツでは、語学能力に限界がなければ一通り勉強したかったのですが、結果として外国人法に特化しました。折良く1990年は1965年に制定された外国人法の全面改正がなされた時期でした。学校が公務員の養成所だったため必修であった行政機関での研修は、地元の州内務省と一部連邦内務省で行いました。そのようなこともあり、連邦と各州の内務省の担当者が集まり、関連法令を策定する場に立ち会わせていただきました。留学中はその改正法を追い掛けていました。

1989年7月にドイツに行った頃、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州とハンブルグ州で外国人に対して地方公共団体の選挙権を認めるという州法が成立していました。特に保守的な政党や憲法学者たちからの非難が強く、ある憲法学者は当時提起された違憲確認訴訟の訴訟代理人を務めていました。ドイツに行つてすぐの頃、両方の州法が連邦憲法裁判所に差し止められ、翌1990年10月31日に、同裁判所は両方の州法を違憲無効とする判決を下しました。指導教官からそれをテーマに修士論文を書いたらどうかと提案され、外国人法を勉強していたはずが、いつの間にか重心が憲法学に移って行きました。そのため、憲法と外国人法を勉強した感じです。

帰国後それが仕事に活かされたかということ、そうでもなかったような気がします。折々、各国の状況はどうかという話になったときに、ドイツやスイスの話をするくらいでした。

ただ、ドイツ留学以来入管法を憲法から見ようになりました。それまでは入管行政に言及することの多い行政法と国際法の接点であると勝手に考えておりました。たまたま当初指導を受けていた教授がカール・シュミットの研究者で、外国人政策を憲法学から論じていたこと、渡独直後から様々な動きのあった外国人選挙権問題への賛否両方（特に否）からの憲法学者の関与などが理由です。冷静になって考えてみると、外国人の入国の許否判断は主権の発露であり国家の自由裁量という日本でも通用しているドグマも、主権、国家権力、統治権、領域高権の問題であり、これらは典型的なドイツの一般国家学の守備範囲に属します。

——ドイツの次は1995年からニュー・ヨークの領事館で働かれています。ここではどのように過ごしていましたか。

福山 ニュー・ヨークには3年間いました。ニュー・ヨークは暮らしやす過ぎてドイツとは全く逆でした。ドイツで住んでいたのはシュパイヤーという人口4万人少し（当時）の街でしたが、私たち以外に日本人はいませんでした。外に出ると四六時中ドイツ語、それも訛りの強い方言で、食べる物はドイツ食ばかりでした。それに対し、ニュー・ヨークは環境が良過ぎて職場でも日本語でした。目が青い金髪の職員でも日本語が上手いのです。考えてみたら、この職員と英語で話した記憶はありませんし、手紙も日本語でした。近所も日本人が多かったのでいつも日本語を話して暮らしてしまいました。食べる物も日本食料品店があり、レストランでも日本食ばかり食べていたので、現地を味わう機会があまりなく、もったいないことをした感じがします。英語を話す機会は、スーパーで買い物をし、金を出すときに「Thank you!」というぐらいでした。

アメリカでは自分なりにアメリカ移民法の本や判例集を読んで運用状況についての知識を入れることはできたと思います。ただ、そのときの生活や経験が直接仕事に活かしたかというところ、怪しい気がします。ただ、そのときには総領事館の顧問弁護士から、アメリカでは、入管法は確かに議員提出法案による改正がほとんどであるところ、法律が成立した後、その執行は行政権に丸投げにするので行政機関の担当者は法改正のたびに不満を募らせているという話を聞きました。

——ありがとうございました。それでは仕事の内容に関する質問に入りたいと思います。まず、入管職員としての遣り甲斐、仕事の面白さを教えてください。福山 まず遣り甲斐ですが、これはその時々々の立場によって変わりますが、何か達成できたことであると思います。

入省2年目に実際に窓口で外国人の対応をしていた頃は、それぞれの国籍の申請者の顔の向こうにその国やその文化が控えていることを実感し、このような方々と話をすることだけで楽しく思えたことを覚えています。また、自分の意見の主張の仕方も国によって異なるようで、相手の希望に添えないときの説

得の仕方を工夫したほか、ドイツ語と英語で窓口対応想定問答を作成して楽しんでいました。

法律の解釈運用を担当していた時は、単独説であった自分の解釈が内閣法制局でも承認され、法律の改正を要することなく新たな制度を導入できたことで仕事から満足を得られました。

もう少ししてからは、上司から審査業務の合理化を命じられた時に、上司の示した方針がほぼ自分の考えと一致していたこともあり、自分の考えに従って省令を改正し、通達を出し、それを持って地方局に説明に回ったことがありました。これは、入省2年目に窓口で実際の審査を担当していた時、「忙しい。」「職員数が足りない。」というセリフの代わりに、自分なりに対策を考え、上司の了解を得ながら個別の申請に対応していたことをそのまま組織全体に拡大するものでした。

以上はほんの一部ですが、このような具合に、その時々と与えられた、又は存在する課題に向き合い、それらへの対策を考え、実行し、それなりの成果が得られるということが大きな遣り甲斐につながりました。

次に、仕事の面白さは、端的に言って、自分の責任において何かを実行し、達成できるということです。公務員は、議論だけではなく、議論の結果を実行し、結果を出し、その結果について自分で責任を負わなければなりません。しかし、反対に言えば、実際に自分の考えを実行できるということでもあります。このような絶好の立場を活かさない手はありません。

公務に従事した副産物として、大学時代に勉強していた法律学も学生時代と異なって見えるようになり、再度勉強する気になりました。もしかしたら、体育会でフェンシングとその後の飲酒に明け暮れていた大学時代（おまけに留年、5年間も在籍）よりも勉強しているかもしれません。ドイツ語を勉強したり専門書を読んだりしなかったので飲酒は採用3年目でやめました。勉強を通じて（方向性は別として）自分なりの考え方ができるようになったような気がします。

——組織文化としては通常の公務員以上に上下秩序を気にするところでしょうか。公安や国防のような意識は強いのでしょうか。

福山 職員の上下関係は職種によって異なるとの印象です。入管の組織は、法務事務官及び入国審査官という行政職と入国警備官という公安職から成り立っています。法務事務官は、本省のほか、地方官署の総務・人事・会計などを担当する職員で、課長、課長補佐、係長と役職が明確化されているので、ある程度は上下関係が明確で、それに従って業務が遂行されます。

入国審査官は、地方局で勤務するところ、首席審査官及び統括審査官（統括に次ぐものとして上席審査官という呼称を有する入国審査官もいます。）以外に官職はなく、実際にも独立して業務を行うことが多いので、首席及び統括以外の入国審査官の間の上下関係はあまり明確ではないように思われます。

これに対して、危険を伴う困難な業務を担当するために労働三権は認められていませんが給与が少し高めの公安職である入国警備官（入管法61条の3の第4項）は、階級制（出入国管理及び難民認定法施行令7条参照。警備監、警備長、警備士長、警備士、警備士補、警守長、警守）があること、それ以外に入国審査官より多少細分化された専門官制（首席入国警備官、統括入国警備官、上席入国警備専門官、入国警備専門官）が存在することから、法令上も心理的にも上下関係は行政職よりも強いと感じました。また、採用年次も重要なようです。

1990年代の不法残留者が多かった時代（1993年には30万人近くいました）以降、不法残留者の国内治安に与える問題の大きさから、担当業務は異なっても職員の間では日本の治安を守るという共通意識は強かったと思います。さらに、2001年9月11日の同時多発テロなどもあり、その頃から入管に対してはテロ対策も求められるようになりました。

——我々のように大学に勤めていると公務員志望の学生も多いです。どのような学生に来て欲しいですか。

福山 特に必要な能力はありません。強いて言えば忍耐力くらいでしょう。入管当局の大量採用は今後も続く見込みですので、採用試験に合格し、面接に行

くこと、その際明らかに非常識な対応をしなければ大丈夫です。

採用に当たり、法律の知識、語学力、コミュニケーション能力（意味不明な言葉で理解できません。）などは必要ないと思います。そのようなものは採用されてから身に付ければ良いのです。そのための研修制度も整えられています。恐らく、今後この点でも予算、組織、人員、制度の中身など相当充実することになるものと思います。

私達の就職の時期にも、「バイタリティーのある人を求めます。」とか「即戦力を求めます。」という何の工夫もない言葉を繰り返す大企業や官公庁の人事担当者が多かったように思います。しかし、私は公務員志望者に対していずれも求めないことを公言してきました。バイタリティーとは一体何なのでしょう。この人達のいうバイタリティーとは表面的な元気さ、快活さに過ぎず、それほど意味はないように思われます。また、組織は、色々な人がいてこそそれぞれの良さが引き立つのではないのでしょうか。

それから、即戦力を求める権利はどこにあるのでしょうか。その組織にとって必要な能力、公務員の場合は国民にとって必要な能力は、その組織自体がその負担と責任において職員を育成することによって得られるものです。人を育てる努力もせずに即戦力を求めるのは組織として無責任です（これは、外国人労働者導入とも相通じる論点であるように思われます）。

敢えて申し上げますが、入管に勤務したい、又はすることになったので、卒業までに関係の法律の勉強をしておこうとか外国語の勉強をしておこうなどと「下らないこと」は一切考えない方が身のためです。何が何でもというのであれば止めはしませんが、そのような機会は入省してから嫌というほどあります。若手職員に期待することは世間の一般常識の持ち主であるということです。世間一般常識の世界にいたということだけで価値なのです。勤務年数が短いほど世間一般常識に近い位置にいるといえ、組織に所属する期間の長さに連れて次第にその色に染まり、そのような物の見方しかできなくなっていくます。ですから採用後は、まだ常識的な物の見方ができるうちに組織を見渡し、問題点を見つけてほしいのです。そのようなことができるのは採用後せいぜい5年間

くらいですので、組織や仕事に対する疑問や感想は必ず記憶（又は記録）にとどめておいていただきたいと思います。それが、後々に組織や業務の改革に活かされるのです。周囲の先輩が優しければ、議論を挑んでみても良いかもしれませんが。先輩にとっても初心に帰る良い機会となるはずです。私も、採用6年目以降は、改善すべき点は沢山あるはずと感じてはいましたが自分では見えなくなっていたので、若手職員に教えてもらうことにしていました。

それから、学生の皆さんが気になる就職のことですが、このようなことを強調するとひんしゆくを買うかもしれませんが、公務員の給料はあまりよくないものの安定した職であるのは確かです。新型コロナウイルス感染症の影響で仕事がなくなった、仕事が減らされて給料も減らされたという話は報道で初めて知り、その大変さを認識したのはだいぶ後になってからのことです。逆に言えば、公務員はそのような状況を認識する必要がないほど保護されている立場なのだということを改めて感じました。

ただ、これには裏表があり、私が入省したばかりの頃、高校の時の同級生の冬のボーナスとの差にて愕然としました。その元同級生が入社1年目に得ていた冬のボーナス額に私のボーナス額が追いついたのは残念ながらそれから20年経った頃でした。公務員の待遇はそれほど良くはありません。しかし、安定はしています。低いところでの安定ですが、安定は安定です。入れば語学研修の機会もあるし、上手くいけば外国で好きな勉強をさせてもらい、また、在外公館で働けるので、様々な経験ができるというのも含めると待遇面では恵まれていると思います。

これからも出入国在留管理庁は大量採用が続くものと思われます。試験にさえ受かれば何とかなので、是非面接にお出だけいただければと思っています。しかし、今でも地方公務員の方が人気がありますよね。

——現在の学生は、転勤が多いのを嫌がる傾向にありますね。

福山 入管職員は国家公務員なので、建前上は全国転勤があると言わざるを得ません。しかし、実際は地元にとどまっている人が圧倒的多数です。私は牛久

市より北へ行ったことはありませんが、例えば東京勤務は東京出身の人が多く、大阪勤務は大阪出身の人が多くです。意外と広島も福岡も大村も地元の人ばかりです。札幌、仙台、名古屋、高松も同じだそうです。

—ありがとうございました。それでは実際の職務内容についてお聞かせください。まず、実際の入管業務では、どのようなことに苦勞されましたか。

福山 苦勞は少しだけありました。ごく稀ですが、結果論しか言わない人や何かと突っ掛かって来る人との接点でした。最初は色々説明していましたが、無駄なのである時期からやめました。どうやらどんなに小さなことでも何かが我が身に降りかかってくることに對して著しい不安感を抱くということのようでした。ほかには、外部の方との仕事の中で、自分はどのように役所の立場を代表し、何をどのように説明するべきかと悩むこともありました。

このあたりまではよくある苦勞かもしれませんが、やや特殊なのは報道機関への対応でした。個人情報保護の観点から詳細な説明を差し控えた場合もそうでしたが、当方が行政機関であるためか、何か発表すると必ず発表が遅れたと言ひ張り、条件反射的に「隠ぺい」と報道する人達には閉口しました。また、実際に自分達が話したことが外部の方々にどれだけ理解してもらえたか、という苦勞は最後までありました。

—上の立場に立ったときに、福山さんのお考えが外部だけではなく、内部で伝わりにくかった、分かってもらえなかったと思うことはありましたか。

福山 それは日常茶飯事でした。例えば、最後の頃ですが、私たちは出入国管理及び難民認定法の第5条第1項第14号の利益公安条項の適用により、新型コロナウイルス感染地域からの外国人の上陸を拒否することになりました。そのようなことをしている立場上、自分たちが新型コロナウイルスに感染するようなことでは国民に示しが見つからないと考えていました。そのためには、職員の会食と酒宴は一切禁止するしかありませんでした。

それまでの経験として、指示事項が最も若い人に伝わったときには、原則と

例外が入れ替わっていたり、例外だけが伝わっているということを何回も経験していました。そのため、酒宴禁止、会食禁止、例外は認めないと指示しました。中には極端な意見だと批判する人が色々いたことは知っていますが、自分への批判よりも感染を恐れていたのです、私自身はそのような立場を貫きました。

同じことは他にもたくさんあります。例えば公務員倫理の話ですが、国家公務員倫理法で許されていることがあります。ある場合には利害関係者から物をもらっても良い、食事をごちそうになっても良いなどがありますが、それを一つでも許してしまうと、最も若い人に話が伝わったときに、受け取っても良い、ごちそうになっても良いことだけが伝わる恐れがあったので私は全面禁止と言いました。確かに、理論的にはOBOGとの酒席を共にするのは割勘なら一定の要件下で許される場合もあります。しかし、理論的に正しくても、それが妥当であるとは言いきれません。重要な問題が起きている最中に幹部が宴席でうつつを抜かして良いのでしょうか、OBOGという安心感と酔った勢いで口を滑らせて勤務先の秘密事項を話してしまっても良いのでしょうか、さらに、そのような上司の姿を見た部下職員は以後どのような行動に出るのでしょうか。このようなことまで幹部職員は考えて行動すべきです。

私自身は酒も飲まないし、たばこも吸わないので、外部の方々とは飲食する機会はずっとほとんどなかったですね。そのようにしていると、相手もそれを前提として接触してくれるようになります。どうしても直接会って話す必要があるのであれば、勤務時間中いずれかの職場で会って話せばいいし、電話もメールもあります。お互い手土産なども不要です。それで良いのはないですか。

——出世して立場が変わり、局長になってからは、例えば現場の要望とどう向き合うかなどの点についてどのような考えになりましたか。当初の考え方は変化したこと、同じことはありますか。

福山 変化したことは次の点ですね。

①個人的な関係を仕事に持ち込むことは悪いことばかりではないと思うようになりました。最初の頃は嫌悪感があり避けていましたが、某地方局長時代、あ

る組織を地元の警察と協力して摘発する時にたまたま地元の警察本部長が大学時代の知り合い（お互いに体育会の連絡調整担当）で、それが良い方向に作用したことが契機でした。

②何かあったら自分の責任であるという認識(覚悟)を持つようになりました。自分の所属する組織に非があった場合、その責任は自分が取るということです。反対に言えば、責任は取るのですから、自分の好きなようにやらせてほしい、職員もそれに従ってほしいということでもありました。我慢して黙っていた結果自分の考えと異なる対応がなされ、そこから生じた芳しくない結果について叱責されるのは最悪です。

③消極的権限争い（押し付け合い）の自制です。ある時期まではゲーム感覚で面白かったのですが、後に何も残らず、時間の無駄であると強く感じるようになりました。ですからやめました。その結果押し付けられた仕事は好きなようにやらせていただくことにしていました。厄介な仕事を他の部署に押し付けることが上司の力量であり、部下からの信頼を得る途であるなどという俗説もあるようですが、それでは部下職員から経験を通じた成長の機会を奪うことになります。

④一番手の仕事は率先して引き受けることです。前例がないので、情報収集、段取りなど難しく、相当の労力と勇気が必要になります。ただ、本当は前例は必ずあります。それを見つける意思と能力の問題です。どのような仕事も過去との連続性を欠いては成立し得ません。しかし、皆が前例はないと信じているのであれば、出来栄を比べる対象がなく、多少の失敗をしても仕方ないと言って許してもらえます。上手く行けば、褒められるし、自分の実績が前例となります。これ程おいしい話はありません。その規模が大きくなると、大企業の合併の初日にしばしば生じる機械の不具合などのように格好の報道対象となるところ、それが予想される場合は、「餌食にならないぞ。」などと言い合いながら、準備を整え、裏をかいて(=失敗は避けて)楽しんでいました。しかし、事前に示し合わせていたはずの他の地方官署が餌食になってしまい、残念なこともありました。

⑤各所（ネット，ビラ，街頭宣伝車，国会など）で名指しされてもひるまなくなりませんでした。かえって仕事に張り合いが出ました。

——逆が変わっていないことはありますか。

福山 ①まずは倫理感です。制服を着用して許認可に携わり，場合によっては一人の人間の自由を拘束し，国外に退去させる仕事に携わっている以上，関係者（意外と広いものと考えます。）から利益供与を受けることは厳に慎むべきであると考えてきました。ですから，周囲には一般的に許されていることであっても，それ以上の厳格さを求めてきました。

私自身，入省2年目に配属された現場で小錦関から手形をいただいたことがあるんですよ。でもいただいた後に自己嫌悪に陥りました。若い頃のことですが後々の反省点として常に心に留めていました。また，国家公務員倫理法上，色々正当化事由はありますが，個人的な利益を得たことを一般的な人付き合い上の儀礼の範囲内（受け取らないと失礼に当たるとの口実）とか法律の解釈上認められているとか，必死になって正当化している公務員の姿はおそらく一般国民には醜く映っていることと思います。正当化に励むよりも利益供与を受けていませんと言えた方が遥かに楽で美しいです。常日頃からそのようにしていれば，そのうち先方もそれに合わせて対応してくれるようになるものです。その努力を怠るべきではありません。

②多忙であることを口にしないことです。忙しそうにしていると，入ってくる情報も入って来なくなる，本来なすべき仕事も来なくなるなど本人及び組織にとって損失は大きいと思います。この点，楽に見えると配置人員を削られるので忙しく見せるべきとの俗説もありますが，疑問です。

また，多忙であると口にするのは自分の努力不足及び能力不足を自白しているようにも感じていました。多忙であれば，現状を把握し，どこをどのように合理化するのかをそれぞれの立場で考え，実行するのが各人の責任であると思います。その方が面白いし，遣り甲斐があります。

入省1年目に上司の命で現場の見学に行って，現場職員の忙しそうにしてい

る状況をそのまま伝えて上司から叱られたことが契機でした。次年度その現場職員の近くに配属され、上司から叱られた意味が良く分かりました。感謝しております。

③できない言い訳をでっち上げない、問題点の指摘だけで終わらせないことです。私達は法律、予算、人員、責任を与えられて仕事をしています。できませんでは済まされないし、できないための理由を並べてその場の議論に勝ったとしても、目の前にある問題は片付かないのです。それどころか、そのような様子を見た国民は非常に不安に思うことでしょう。ということから、問題点を指摘する人には必ずその解決策も提示するように求めてきました。

そのような行動規範の必要性を強く確信するに至ったのは、12年前の新型インフルエンザの際の各地の検疫所に関する報道でした。検疫官は国内感染防止のために空港における到着便の消毒や乗客の健康状態の把握など懸命に仕事をしたのに、任意検査だから、外国語が通じないから、本省から指示がないからと色々できない言い訳をし、適正な業務遂行をあたかも怠っているかのように報道されてしまいました。挙句の果てに、このような対応は無意味であると国会で答弁した職員が現れ、職員の努力を台無しにしてしまいました。仮に客観的に正しくても、担当者が第三者に対して言うのと単に仕事をやりたくないと言っているように聞こえてしまうものなのです。

また、②と③は発した人が自己暗示にかかりやすい言葉です。

④他人の失敗から学ぶことです。他の組織であっても教訓となる事項は必ずあるので、既存の情報だけで（事案発生から間もない時期の情報収集は、当事者の対応の邪魔になるので、差し控えていました。）、担当者と共に自分達の組織として学ぶ点はあるのか、再発防止のためには何をしたら良いのか検討を繰り返し、検討結果を実行してきました。

それから、前に述べた③のような例も、報道内容の信憑性はさて置いて、各種対応の仕方、組織の在り方の教材として利用していました。

⑤分からないこと、必要な助けはその旨明言して求めることです。年齢や採用年次の上下に関係なく、必ず親切な事情通の同僚がいて、色々手取り足取り

対応してくれるものです。それを契機にして自分なりに色々調べて仕事を覚え、その結果を次に伝えるということが大切です。

——福山さんご自身も、自分に対し批判が向けられることはかなり多かったと認識されているようですが、福山さんは批判などを受けて精神的につらくなることはありましたか。

福山 実は、全くありませんでした。昔からの性格なのでしょう。小学生の頃野球をしていたときも、大学生でフェンシングをしていたときも、雑音が大ければ大きいほどやる気が出てくるという変な性格でした。

ただし、将来のある中間管理職や現場担当者が誹謗中傷の標的にされるのは最も許し難いことでした。ということから、ある時期から「これは誰の決定かと聞かれたら福山の決定だと言え、なぜそうなっているのかと聞かれたら福山の命令だと言え」と指示していました。その後現場担当者が矢面に立つことは少なくなったようです。

——局長としては職員をどのようにまとめていましたか。

福山 年度の変わり目は多少なりとも重要なことがあれば幹部職員を集めて打ち合せを繰り返しました。これは深刻なことが発生したときの予行演習でもありました。これを繰り返すことにより、組織としての私なりの意思形成の仕方、私自身の発想方法を幹部職員にある程度知らせておく、反対に各担当者の考え方や発想を知っておくことができます。そうすれば、深刻な事態に至ったとき、各担当職員にとっては自分が何をすれば良いのか、私にとっては誰に何をさせれば良いのかあらかじめ予測が可能となります。打ち合せの場において、出席者には必ず発言をさせ、有言実行を求めています。そうすることによってそれぞれの専門の立場から色々な意見が出て、選択の余地が広がります。また、その場において、誰が何を担当するか明確にすることができるので、事後の無駄な消極的権限争い（押し付け合い）を防止することができます。この点、明文で定められた担当分野には必ずしも拘束されず、各職員の性格と能力に合わ

せて私の判断で仕事を割り振っていました。なお、打合せに際しては、字を読むのが面倒なので、時間と労力の節約のためと称して、持参資料は極力少なくしてもらっていました。また、そうした方が気軽に集まることができると思います。日常の報告も同じです。

次に、(昼食後の一番眠い時間帯は特に)自分の部屋を出て、用事のある職員のところに直接出向いて話すことが多かったと思います。これは、かつて本省で机を並べて国会対応の仕事をしていた時の年長の係長からの「用事がある時は直接話をしに行った方が良いよ。」という助言によるものでした。そのようにして良かったと思います。

——我々が行ったインタビュー調査では、大村の職員は人手が不足していることを述べていましたが³⁾、人員不足・人件費増の要望についてどう思いますか。福山 処遇業務とは被収容者への個別対応の積み重ねであって、それが職員にとって非常な負担であることは、私自身、入国者収容所大村入国管理センター、同東日本入国管理センター、それから、大規模な収容施設を持つ東京局及び大阪局に勤務したことがありますので、十分に理解しています。

しかし、一部繰り返しになりますが、人手不足発言は、外部の方々、ひいては国民の皆様に不安を与える可能性が非常に高いので、そのような発言は担当者として慎むべきです。私が本省で予算及び増員要求をしていた2002年度以降ほぼ毎年のように3桁の大量増員が続いています。その中において、それ以前は増員の付きにくかった分野にも増員は付くようになっていきます。ましてや、コロナ禍で入管当局の業務量が著しく減少していることは報道でも繰り返されているところです。そのような中での人手不足発言は、客観性を欠くだけでなく、職員の勤務姿勢に疑念を生じさせる不用心な発言です。

更に悪いことに、人手不足という言葉は、それを口にした途端その人の思考を停止させ、業務も停止させる危険な言葉なのです。増員は本来それほど簡単

3) 坂東ほか・前掲注(1)251頁。

なものではなく、たとえ運良く付いたとしても、実際の増員は要求してから職員採用までに最短1年半はかかりますし、採用されたばかりの職員には研修も必要です。その間にもなすべき仕事は沢山あります。人手不足はそれをやらなくて良い理由にはなりません。その対応を考え実行することこそが担当者の重要な役目であり、遣り甲斐にもつながると思います。これは実体験です。

以上のことと、担当業務で人手不足の状況を招いたこと、その対応策を採っていないこと・採れないことという自分の無能を自らさらけ出すような気がして、私自身は、増員要求以外の場面では「人手不足」、「忙しい」という言葉は口にしませんでした。また、もし他人が使っていたら、その場でやめさせていました。

——仕事が多忙で辞めていく職員が多いという指摘は本当でしょうか。

福山 特段退職者が多いと感じたことはありません。以前から、例えば初等科・初任科研修途中又は直後にも退職者がいたという話はしばしば聞いていました。退職理由は、業務内容が自分の想定と異なっていた、別の道に進みたい、某市役所採用試験に合格したなど色々です。

外部には、退職者の存在をあたかも業務の過重負担が原因であるかのように言いながら、さも同情しているかのような態度で近づいてくる人がいますが、謎です。

また、公務員、それも世間一般から言われているように「法の番人・法の執行の大元締めである」法務省には他の省庁より高い倫理が求められているものと思います。その結果、退職勧告に応じて退職した者や国家公務員法上の免職処分により退職した者もいます。

——実際に仕事は多忙ですか。多忙であるとして、実際にはどのような業務に追われているのですか。

福山 多忙であるかどうかは、個人の感じ方の問題と各官署の状況によるものと思われまます。しかし、在留外国人の分布は東京都及びその周辺に偏り、成田と羽田という大きな空港を管内に二つ抱えている東京局の業務量は、他局と比

べ物にならないと思います。それぞれ私が勤務していた時点を基準にすると、関西の在留外国人数は40万人少々で、この数は東京都一都よりも約10万人少ない数字でした。中国地方を管轄する広島局管内の在留外国人は8万人で、静岡県1県とほぼ同じ、九州と沖縄を管轄する福岡局管内の在留外国人は13.4万人ほどで、千葉県や埼玉県一県とほぼ同じという状況でした。

これまで様々な機会に、大雑把に東京局は仕事も職員の数も全国の半分だという言い方をしてきましたが、実際は、ほとんどの業務で半分以上、特に難民認定申請は7割以上、退去強制手続でも6割は東京局が占めていたと記憶しています。それに対して配置定員は実は全国の半分にも満たないのです。しかし、これも、在留外国人の分布、地理的状况、空海港の所在地などによる人員配置ですので、一概に数字だけを比較して結論を出すことは難しいのです。

——局長として業務の合理化にはどのようなことに取り組んでできましたか。

福山 入管全体として行った合理化としては、在留期間更新の際に規定されているうちの最長の在留期間を付与する運用、日本語学校の適正校・非適正校分類による個別審査からの脱却、申請書類の合理化、EDカードの記載内容の見直し、日本人の同カードの廃止、申請の振分け（審査及び難民認定申請）、機械化（各種審査機器、退去強制システム、指紋・顔画像取得照合システム、バイオカートなどの導入）などがあります。現場における個別的な対応としては、窓口受付時間の変更による審査時間の確保や提出書類の見直しがあります。

——移民政策という大きなことを考えて仕事をしていましたか。それとも現場、目の前の業務に追われて考える余裕がありませんでしたか。

福山 仕事をする上で移民受け入れ政策を考えたことはありません。1989年から1991年まで2年間滞在したドイツやその近隣諸国における外国人問題の状況から移民受け入れ政策を採るべきであるという考えには至らず、むしろ受け入れ政策には一貫して反対でした。私がそのような考え方のせい、周囲には、僅かな例外を除いて、移民受け入れに賛成する職員はいませんでした。

渡独前からドイツの外国人労働者受け入れは失敗であり、同国の状況は日本の30年後の姿であって反面教師であると思っていたのですが、最近はそれが当たっているように見えるのが気がかりです。

——入省当時と比べて業務で大きな変化はありましたか。昔と比べて組織体制・組織文化として変わったところはありましたか。

福山 質的にも量的にも大きく変化しました。私が入省した1984年当時の在留外国人の数は約80万人、その9割がいわゆる在日韓国・朝鮮人・台湾人、また、当時の入国者は100万人台前半、職員数は1700人程度であったと思います。もう少しさかのぼり、成田空港建設の閣議決定がなされた1966年の外国人の入国者数は約30万人でした。現在（コロナ直前）とは2桁も違います。

私が入省したばかりの頃は、外国人誘致という発想は全くありませんでした。当時の入管行政は、いわゆる在日の方々の処遇の問題を主としていました。当時は、外国人登録証明書（現在の在留カードの前身の制度）上の指紋押捺義務に対する反対運動が華やかな時代でした。

しかし、その後法律の改正など色々あり、日本にとって必要な外国人は積極的に受け入れようという転換がありました。その後の世の中の需要に合わせて、色々な在留資格が次々にでき、更にその動きは進んでいます。在留外国人数は約300万人、それもいわゆる在日の方々は数としても減少し、反対に新規に来日した外国人が増加し、最も多い在留外国人の国籍は中国に入れ替わりました。また、2019年の統計では、外国人入国者数が3000万人を超えました。入管という組織はいわゆる成長産業で将来性があると見込んでいたとおり、外国人入国者の増加に伴って組織としては現在約6000人の職員を抱えるまでになりました。

私自身は僅かな採用者の一人として大事に育てていただいたという意識がありますが、大量採用が始まった平成以降は新人の面倒を余り丁寧に見ることができなくなったように思われ、今の若い人達には申し訳ないと感じていました。

また、組織の拡大により、組織や仕事が細分化し、常日頃から余程気を付けていないと組織全体を見渡す能力を身に付ける機を逸してしまいそうなので、

この点は幹部職員が配慮していかなければならないと思います。

——環境が変化する中で、外国人を受け入れようという政策に切り替わってきたことに対して、何か思われることはありましたか。

福山 私は外国人の受け入れを進める考え方を持ったことはありませんでした。理由は先ほどお話したように、私自身がドイツの外国人労働者受け入れは失敗だったと考えていたからです。

まず、ドイツにおいて外国人労働者そのものについて、その導入を推進した人達の損得勘定どおり経済的に利益になったのか疑問です。次に、外国人労働者が帰国すること・させることを前提に受け入れたところ、それらが連邦憲法裁判所の決定により憲法上・實際上不可能となり、その後、家族呼び寄せ、難民認定制度の濫用、州政府の政治的思惑による法違反者の退去強制の懈怠などにより外国人の在留管理が事実上破綻すると同時に、それに反発する勢力は制御不能になり、立法権と行政権は、このような事態に有効な対応策を見いだせないまま社会の分断と政治の混乱を招きました。ドイツの二の舞は避けるべきです。

——一方で、国内の人口が減り、労働力不足と言われていることを背景に、政府としては外国人をもっと受け入れようという政策を取ってきたと思います。この点についてはどのような考えをお持ちですか。受け入れ政策ではなく、このような政策を取るべきだったというものはありますか。

福山 1980年代後半の日本は、いわゆるバブル経済という表面的な好景気の時代で労働力不足に悩んでいました。そうしたことから、不足する労働力を外国人で補おうという意見が強くなり、その正当化根拠として少子高齢化社会到来への対応ということも繰り返されていました。

少子高齢化対応ということですが、少子高齢化の問題の立て方自体に疑問を持っています。外国人を入れることが少子高齢化対策になるのかということが問題です。そして、対策になるとして、その効果がいつまで続くのか、という問題があります。30年以上前の議論で日本にも紹介されたドイツでは、受け入

れられた外国人は、当初は、祖国での生活習慣からたくさん子どもを産みます。ところがドイツの生活に慣れてくるとドイツ人女性と同様子どもを産まなくなるとの指摘がありました。実際にドイツ側の統計資料を見ると、そのとおりです。女性1人当たりの合計特殊出生率は目に見えて減っているのです。そのため、少子高齢化の対応策として外国人を入れても問題の解決になるのか大きな疑問が生じます。さらに、ドイツのとある人口論学者は、移民受け入れは社会的費用の増大のみもたらし、問題の解決には至らないとして辛辣な言葉で反対意見を表明していました。

少子高齢化対策を国策と位置づけ、(安価な)労働者の確保という個人的利益を恰も国策への協力であるかのように問題をすり替え、本来自分が負うべき責任を国や地方に押し付けるようなことがあってはならないと思います。その意味で特定技能1号の受け入れに際して、受け入れる側に支援計画の策定とその遵守を厳格に義務付けたのは当然です。しかし、制度に対する需要があまり伸びていないとの話も聞きます。そのようなところに本音が表れているように感じます。

私がドイツで教わったヘルムート・クヴァーリチュ教授は、ドイツが外国人労働者を入れたときに、日本がその代わりにロボットを入れたのは賢かったとご指摘でした。

欧州諸国では外国人問題や民族問題は親及び反のいずれの立場の人達からも政治的な駆引きの道具として使われ、まともな議論も対応もなされていないように思われます。そうこうするうちに、世の中に不満を抱いた人達を甘言を弄して自らの陣営に取り込むことによって勢力を伸長させた排外主義的人気取り政党が社会の分断と政治の混乱を助長しています。それらの政党には排外主義以外何も無く、政権担当能力は皆無であると思われます。中身も現実味もない排外主義ですが、その主張が単純明快であるだけに、偶発的に支持を広げることがあり、それだけに危険な存在です。

それから、移民受け入れ政策・出生地主義は進歩的、反対に、移民受け入れをしない政策・血統主義は保守的という見方は、制度及びその背景にある歴史

を正しく理解したものとはいえません。いずれの政策や主義の採用も、決め手はその時の政権の利益判断（損得勘定）です。

2. 在留・仮放免・送還業務について

——まず在留特別許可を出すときの実際の流れを教えてください。

福山 入国警備官による違反調査、その結果としての收容令書による收容（多くの場合即時仮放免許可）を経て、入国審査官が事件の引渡しを受けると、警備官の調査内容を確認し、前例（公表されたものも含む。）、ガイドラインに照らして、ある程度在留特別許可の見込みがあるかどうかを検討します。それにより、難民認定申請同様、明らかに許可相当な者、許可の見込みがある者、なさそうな者、明らかでない者に分類し、それぞれの対応方針を決め、それに従って違反審査を行い、認定します。許可を希望する者は当然口頭審理を希望しますので、次にその手続に進みます。担当官は、ある程度経験を積んだ上位の入国審査官（特別審理官）です。口頭審理が終われば判定がなされます。判定は、入管法に違反したか否かの判断だけですので、違反事実がある限り判定はなされます。許可を希望する者は、当然法務大臣の裁決を希望し、異議の申出をします。

前例、ガイドラインに照らして許否結果が明らかな場合は、所定の書類を作成して決裁文書として局長まで回付します。局長の印（判断）により結論が出ます。許否判断に迷う場合にあっては、担当部門、幹部職員が集合して話し合いをし、方針を決めます。この話し合いの規模は、事案の難しさによります。判断に迷う場合、例えば、前例の有無が不明な時などは本庁に請訓します。その回訓が来れば結論が定まります。請訓・回訓というのはお役所用語で皆さんにはなかなか馴染みがないかと思いますが、それぞれ、下級庁が上級庁に指示を仰ぐこと、それに対する回答のことを意味します。

——在留特別許可は法務大臣の裁量とされていますが、実際は権限の委任を受けた局長が出していることが多いと思います。出すときにどのようなことを考

えていましたか。公表されているガイドラインや先例の実際の拘束力は体感としてどれくらいでしょうか。

福山 在留特別許可は、法違反者に対する最終的な許可です。全国的な統一性が重要です。ということから、ガイドライン及び先例は重視していました。考える部分があるときは、本庁の意見を仰ぐことにしていました。この「先例」というのは、以前からウェブ上で公開されているものだけではなく、同じ仕事をしている者同士、本庁とやりとりする中で、大体の線は見えてくるわけです。分からなければ本庁の意見を聞き、その回答が返ってくれば、本庁の考え方が分かるので、個別具体的な事例として、そのような諸々のことを含めて先例と言っています。

ある程度案件をこなしてくるとそれなりに基準は分かってくるので、ガイドラインをその都度参照することはなくなります。もともとは過去の判断の積み重ねにより頭の中で形成された基準を踏まえて判断し、その判断基準をガイドラインとして公表し、判断結果の中のいくつかを発表しているというわけですので、思考経路は実は逆なのです。新人職員の場合はガイドラインから入るので、実務に携わる上での教育効果はあります。経験を積んだ職員とは位置付けが違いますね。

——出入国管理の業務に限った話ではありませんが、ガイドラインなどを裁量統制の基準として使うのが一般的な行政法理論としては確立しています。裁判例と判断の仕方について、実務の立場から見てどのように考えていますか。

福山 ガイドラインは、法廷において原告側が弁論に使用しますが、許否判断の際の考慮事項を定型化して示したものに過ぎず、目安でも基準でも何でもないというのが公式的な反論です。何となくそれが受け入れられ、原告側の訴えを棄却する形になりますが、それで良いと思います。その点については、私は在留実績を具体的な数字で示すなどもっと明らかな基準を作って発表したらどうかと思っています。日本と全く関係のない外国人を受け入れるよりも、出入国管理及び難民認定法違反以外の違法行為をしていないのであれば、日本語、日本の風俗、習

慣も分かっている人達の在留を個別判断で許可したほうが、日本の社会にとっては益があるし、判断も楽だと考えています。ただ、その一方で、不法残留者の減少と共に許可に値する外国人の数も減少しているように感じます。

それから、近年在留特別許可の件数が減少しているのは2020年東京オリンピック・パラリンピックのために審査を厳格化したためなのではないかとの指摘が国会や報道で繰り返されています。さらに、過去、特に1990年代に国内の労働者不足が言われていた頃、入管や警察は、不法残留・不法就労外国人を黙認していた時期もあり、政策に一貫性が欠けるとの批判が繰り返されています。いずれも事実に反します。まず、在留特別許可の減少は、先に述べたとおり、不法残留者の減少と共に在留特別許可に値する外国人の数も減少していることによるものです。不法残留者が現在の2倍から4倍近くの時代と実数だけを比較してみても意味はありません。そもそも、オリンピック・パラリンピック対応で審査を厳格化したとの認識は私にはありませんでした。次に、政府が黙認したとの点に関しても事実に反します。入管法に不法就労助長罪が設けられたのはその問題が表面化し始めた、いわゆる入管法元年（1989年）改正の時です。1991年後半には不法残留者・就労者対策のために関係省庁ごとに外国人問題検討委員会が設けられ、翌1992年初めには警察庁、法務省及び労働省（後に厚生労働省）の連絡協議が設けられ、現在に至っています。

——仮放免や処遇など、様々な内容について局長は広い裁量を有していると言われていますが、実際に行使する立場として裁量権の範囲の実感はどうでしょうか。福山 人によると思います。本庁の方針に従うだけで十分と考える者にとっては裁量の範囲は重要ではありません。これに対して、自分なりの考え方や今後の在り方を考えている者にとっては狭いと感じることがあると思います。

——局長に任せられている裁量権行使は特に相談せずにご自身の考えに基づいて行使しているのでしょうか。他の機関や法務大臣などと意見交換はしていましたか。

福山 人によりやり方は色々ですが、前例などに照らして結果が明らかな場合は通常の決裁という手続で済ませますが、決裁途上の事案も含めて、特に判断を要すると考えられる事案においては、私自身は、勤務官署内の幹部及び担当官と必要な情報を共有し、方針を立て、それに従って対応していました。その結論に私の考え方が強く反映することは当然のことです。

仮放免許可に際しては、他の機関とは必要に応じて個別事案について情報交換をしていました。例えば、病状が悪化している被収容者の仮放免許可判断の際に、過去に家族に対して暴力行為を繰り返していたとの事実があれば、関係機関と情報交換し、得た情報を判断材料とし、実際に許可判断をする場合で必要と考えられるときには、その情報を本人の滞在予定先を管轄する関係機関に提供するということがあります。

法務大臣との意見交換は地方官署との間ではありません。大臣が地方官署をご視察においでになることもありましたが、その場において個別・具体的な事案への対応を相談するという経験はありません。また、本庁担当部署との間で実際大臣の指示を仰いだり、説明をしたりすることがあったかどうかは、本庁の方針が示される際に、その旨伝えてくれる本庁担当官もいました。

——在留特別許可はほとんどの場合は委任された局長が出していますが、もともとの権限は法務大臣にあります。仮放免は、それとは異なり、法務大臣ではなく最初から局長が有している権限です。もともとの権限の所在が法務大臣なのか、局長自身の権限なのかについて実際に権限行使する意識の差はありますか。

福山 自分が仕事をしている上で、その差を感じたかということ、特にありません。仮放免をするに際し、法務大臣が退去相当と決めたものを、一地方支分局の者が仮放免をし、自由に外を歩かせて良いのかと感じるところはありました。

——福山さんご自身は仮放免に対して積極的、消極的だったのでしょうか。支援団体などから仮放免や処遇について局長時代は厳しいと批判されていたとご

自身で仰っていましたが、そのような判断をした理由はどこにあるのでしょうか。福山 私は非常に消極的でした。犯罪その他の法律違反を含む様々な事情を考慮したとしても日本にいるべきではないとの法務大臣の判断により本来日本からいなくなっているはずの被収容者が地方官署の長の一存で身柄の拘束を解いた結果再犯に至った場合、それも一般住民（国籍不問）に新たな被害が発生した場合の問題が頭から離れませんでした。被害者にとっては理不尽以外の何物でもなく、入管当局が責任を問われるのは当然のことです。仮放免許可を受けた者の犯罪状況は僅か一部だけが公表されていますが、それ以外にも数多くの目を覆いたくなるような犯罪事例が過去数多く存在していることは職務上知っていました。このようなことから、性犯罪、薬物犯罪、殺人、傷害、強盗及び放火は、一つ犯しただけで国内治安に与える影響が大ききこと、この中の性犯罪及び薬物犯罪は再犯率が高いと思われたことから、被害の発生を防ぐために厳格な判断は不可欠と考えていました。以上のように、自分の判断で仮放免を許可した者が重犯罪に至った場合、自分一人でその責任を負うことは不可能であり、個人としても被害者の方々に申し訳が立ちませんし、そのような状況に耐える自信は私にはありませんでした。仮放免許可の決裁時には、緊張のあまり判子を押す手が震えていました。

このような前科前歴がなくても、例えば日本に配偶者、子、親などの家族がいるわけでもなく、在留歴があるわけでもない我が国との関係の薄い法違反者に対しては、その法違反の目的を達成させないという意味において仮放免許可には消極的でした。柔軟に対応すれば、そのことが同様の外国人が仮放免を求める誘因となってしまうからです。

さらに、仮放免を不許可にするに当たって、当該申請者の過去の処罰歴などの行状を考慮に入れるのは、戦前の治安維持法（1941年全面改正法）の予防拘禁と同じであるというような批判がありました。これは論理の飛躍と考えます。同法は、国家権力を批判する言論、集会及び結社の自由を制限するための法律であり、現在では憲法違反で、成り立ちようがありません。この意味で、そもそも議論の前提を間違えています。次に、治安維持法の保護法益は上記のとおり

り国家的法益です。仮放免の許否判断において重視される犯罪のうち、性犯罪、殺人、傷害、強盗は個人的法益に対する罪、放火及び薬物は社会的法益に対する罪とされています。放火にしても薬物にしても、一部個人的な法益も関連してきます。この中に国家的法益に対する罪は含まれていません。そもそも保護法益が異なるのですから、両者を同一視することなどできません。また、予防拘禁は拘束する、仮放免許可は拘束を解くという具合に正反対の方向を向いています。これを同列に論じること自体筋違いです。そもそも法定事由に該当する外国人は収容されることになっています（入管法39条以下及び52条4項）。その時点において、収容理由の説明は尽くされています。入管法54条2項の規定による仮放免許可は、以上のような原則に対する例外で、申請者側の主張立証の結果として相当の理由があると認められたときになされる性質のもので、許可がなされなかった場合、その理由は、収容という法律上の原則に対する仮放免許可という例外を設けるだけの理由がなかった、したがって原則を維持するとの判断を下したというだけのことでしかなく、一目瞭然です。自らが主張証明責任を負担する例外措置が採られなかったことに対してそれ以上の理由を求めること自体そもそも背理であり、たまたま典型例として例示された説明内容を殊更に採り上げて何の脈絡もなく戦前の法制度と結びつけてもまともな議論にはなりません。

——このような場合には仮放免を認めたという基準はありましたか。

福山 法律・判例が示すとおり、健康上の理由や人道上の理由という、一般的、抽象的な基準しかありません。それを基に、誰が見てもおかしくないというときには仮放免を許可していました。例えば、病気で収容に耐えられないときなどです。しかし、このような例を仮放免許可の典型例として説明してきたことから、病気になれば仮放免を許可してもらえると受け取られてしまったようです。となると、まず、拘束された状態から抜け出たいと考える被収容者は、仮放免許可を得るために、自らの健康状態が思わしくないことを証明しようとするでしょう。その結果、医師の診察を強く求めます。次に、受診に際して、自

覚症状を訴えます。しかし、異状なし、又は全快したとの診断だと目的は達成できません。そこで、医師に食ってかかるか、受診希望を繰り返すのです。異状なし、又は薬剤投与で対応との診断結果にかかわらず、それに異を唱え、症状を訴え続け、受診希望を繰り返す者が多ければ、希望にかかわらず受診できない、又は受診まで長期間を要することになるのは当然のこのように思われます。このような意図的な受診希望が本当に診察を必要としている他の被收容者の受診の機会を奪うことになっていないか非常に懸念されるところです。これがいわゆる「入管の医療態勢の脆弱性」の本質ではないかと感じるところです。この問題に関しては、その後2021年10月28日に「出入国在留管理官署の收容施設における医療体制の強化に関する有識者会議」の初回の会合が開催されました。その場において、適正な結論が出されることが期待できます。

——詐病と判断されない場合もあると思いますが、その際にはどのように対処することを心掛けていましたか。

福山 まずは、普段からの被收容者との意思疎通の積み重ねが重要です。次に、自覚症状を訴える者は、できるだけ早いうちに嘱託の医師又は外部の病院で診ていただきます。その実績を積み重ねた上で、本人が言っていることの合理性を判断します。色々と積み上がってくる知識・経験に基づいて医師・看護師・准看護師と協力しながら、それぞれの被收容者に応じた方針を定めて対応していました。私の周囲にはこれらを適切に行う意思と能力のある職員が集まっていたと感じます。

——支援団体が出してくる被收容者の情報にはどの程度参照するのでしょうか。署名や要望などは真剣に検討するのでしょうか。

福山 内容は真摯に拝見しましたが、直接業務に採り入れることはありませんでした。というのは、要望事項は外国人本人から聞いていて、要望を受け取ったときには既に方針が決まっているためです。そうでない情報は、本人に確認し、さらに、その客観性を確認しなければなりません。業務に採り入れるとす

れば、それからです。また、署名や要望も定型文で提出されることが大半で、内容も既に分かっていたからです。

さらに、事実誤認、思い込み、要望の提出や批判自体が目的であるもの、真摯な姿勢・内容とはいいい難いもの、世の中の常識から外れたおよそ実現可能性のないものが散見されました。

時々、「公務員は私達の税金で仕事をしているのだから私達の話に耳を傾けるべきである。」(と、実際は乱暴な言葉づかいで)言う人がいます。理論上はそのとおりです。しかし、入管当局に要望を伝えたい方は他にも沢山おいでになりますし、その他の用向きで当局側との接触を望んでおられる方々も大勢いらっしゃいます。他の納税者の方々の存在にも思いを致すべきなのではないでしょうか。もし、その主張が自分の希望どおりの許認可をしてほしいということであるならば「法律に基づく行政」の原則に反することになり、論外です。

——送還促進政策についてはどのように思いますか。どのような者を送還すべきではない者と考えますか。

福山 収容期間を短くし、被収容者を減らすために送還を促進する政策を採用していた、と言われていることを指しているかと思いますが、もともと早期送還は法定されているところでもあり(入管法52条3項本文)、改めて送還促進政策というのはあり得ません。これは、新たに送還促進という目的を設定したというよりも、法定された当然の内容を確認しただけのことです。このように認識しておりましたので、正直なところ、内部では改めて「送還促進政策」などというような意識はありませんでした。

また、送還すべきでない者には既に在留特別許可が付与されていますので、在留特別許可が付与されていない者は全て送還すべき対象です。退去強制すべきか、在留特別許可を付与すべきかの判断においては、当然のことながら、そのいずれかを希望する容疑者の全ての事情を考慮に入れています。全ては手続中に主張し尽くすべきであるのに手続が終了するや否やこれに対して再考を求めるのは順序が逆転しています。

——送還忌避者の存在について入管側の送還忌避者の定義は過大包摂であるという批判に対してどのようにお考えでしょうか。送還を拒否する真摯な理由とは具体的にどう考えるのでしょうか。研究者や支援団体が考える「真摯な理由」は入管側とズレがあるように思われます。例えば、家族が日本にいる、日本で長く定着して働いているというのは「真摯な理由」と考える者も多いのですが、いかがでしょうか。

福山 入管法違反者には、原則として、在留特別許可か退去強制・出国命令の選択肢しかありません。送還忌避者は、在留特別許可及び出国命令の対象とならなかった法違反者であり、早期に帰国させる必要があります。それを怠れば、必ずその後の不法滞在・不法就労者の誘因となります。したがって、「過大包摂」という言葉は、法律の趣旨と齟齬しています。

家族、特に日本人や永住者の家族が日本にいる、日本で長く定着しているという事情は、「ガイドライン」記載のとおり、十分に在留特別許可の付与の考慮事由になります。ですから、退去強制手続において担当官は当然それらのことは考慮に入れて手続を遂行しています。それにも関わらず退去という結果が出ているということは、重大な犯罪により服役した、家族とはいいながら没交渉の状態にあるなど、それぞれ許可に相応しくない事情があるということです。退去という結果を批判する方々はこの辺りの事情をご存知ないのか、不都合な真実から目を背けているのではないかと推測されます。

ドイツの現行入管法の起案者で最近までドイツ連邦内務省に勤務していた同業者から最近聞いた話によると、ドイツでは、連邦法であるドイツの入管法は州が固有事務として執行することになっているところ、政権与党の構成によっては、州政府が「過大包摂」との批判に迎合し、「移民・難民ビジネス」と結託して退去強制を怠り、法制度を破綻させているとのことでした。また、ドイツの某州内務省に勤務している同業者の話からも、「法律による行政」が政治に振り回され続けた行政担当者の士気低下の深刻な様子が覗われます。

——送還忌避者は早期に帰国させるべきだという意見を持たれていますが、実

際に送還を嫌がる人たちを、どのように早期に帰国させる方向に持っていきけるのですか。説得なのか、それともある程度、強制的に送還しても仕方がないと思われているのでしょうか。

福山 自主的に帰っていただければありがたいのですが、そうでない場合は、強制力の行使はやむを得ないと思っています。そのようなことを言うと、元役人がとんでもないことを言っていると思われるかもしれませんが、法律はそういう仕組みになっています。一部の人達は、意に反する送還をやめましようと言っていますが、それは現行入管法廃止後の政策論でしかありません。法律は守るためにあるのです。「決まりは破るためにある」のは子供達の冗談の世界の話であって、大人の世界で通用する話ではありません。国家である以上、最終的には強制力を行使するのはやむを得ません。以前収容施設をご覧いただいた某ドイツ法研究者は、「ここに国家がある。」と仰せでした。言い得て妙だと思います。

——退去強制に抵抗する存在に対してはどのように評価しているのでしょうか。例えば、送還を物理的に忌避する者（さわぐ、脱糞するなど）に対する対処はいかがでしょうか。

福山 まず、当事者及び担当官双方に負傷などの被害が発生しないような対応が必要であると思います。私自身が大阪局・東京局で局長として勤務している時に、制圧の際に被収容者を骨折させてしまったのは痛恨の極みです。骨折時の記録を見直し、問題点を洗い出し、訓練をやり直しました。

ところで、職員による制圧時の動画が流出し、それをご覧になった方々には、一人の可哀想な外国人に対して大勢の入管職員が暴行を加えていると映っているようです。しかし、それは明らかな誤解です。制圧は、被収容者が規則に違反して自傷他害の恐れのある行動に出た場合、これを抑止し、負傷を防止する行為です。その過程において負傷者が出たら制圧の意味はありません。そのためには完全に相手の動きを止めなければならないのです。そのようなことから、制圧に際しては各職員の担当を決めます。例えば、1人目の職員は指揮監督、

2人目は状況の撮影，3人目は頭部を保護，4人目は右足の動きを抑える，5人目は右手，6人目は左足，7人目は左手という具合です。確かに，これだけ大勢の職員が一人の被収容者の制圧に加わっていれば一般の方々からすれば，ご指摘のようにも見えるでしょう。しかし，このようにしなければ自傷他害の行動に出ている者の動きを完全に抑えることはできず，その結果，壁や什器の角に頭をぶつけて大怪我をすることになります。このようにして，法律は厳正に執行していかなければならないと考えております。

なお，2019年に約30年振りに訪れたドイツで，たまたま『シュトゥットガルト警察24時間密着取材』というテレビ番組が放映されていて，数人の警察官が暴れる被疑者を制圧する場面がありました。制服も髪の毛の色も違う人達なのに日本の入管当局の制圧現場を見ているような錯覚に囚われました。

——最近，アメリカ合衆国ではバイデン政権になってから「不法外国人 (illegal migrant)」という言葉を使わずに，irregular migrationやundocumented immigrantなど，別な言葉を使おうとしています，現場では用語の使い方などは気にするのでしょうか。

福山 現場はあまり気にしていません。ただし，一部の政治家が，物事の重要性を過小評価するための手段として使っていると感じることはあります。「不法残留」というれっきとした犯罪類型があり，退去強制事由にもなっているのに，『超過滞在』という言い替えをするわけです。そのような表現に対しては気が付いた時は訂正していました。

——例えば，在留資格のない両親から日本で生まれ，日本で生活し，国籍上は日本ではないものの，日本しか知らない，日本語しか話せない子どもがいます。このような人たちも帰国をしたほうが良いとお考えですか。子どもには在留資格がないことに罪はありません。子どもに責任はないので子どもの在留を特別に認めるという判決もあります。その辺りは，どのようにお考えですか。

福山 子どもに罪はないという議論はよく聞きます。実際に，子の在留が認め

られる場合、その親の在留に関しても柔軟に判断しています。この点は、「ガイドライン」で積極要素とされているところです。とはいえ、親はそれ相応の法律違反をしています。それゆえに、子供の在留は許可できても親の在留はどうあっても認めるわけにはいかない場合があります。そうなると親子が離れることになってしまいます。しかし、それもその親子の選択であることを忘れるべきではありません。さらに、子どもに罪はないという言葉は本来の目的を隠すための盾としても使えます。言葉の裏の意味を注意深く聞いた上で議論したほうが良いでしょう。

因みに、ドイツの憲法学者は、その著書で2015年のシリア移民のドイツへの大量流入容認をメルケル連邦首相によるクーデタであり、憲法違反であると批判する中において、移民側も、その辺りは心得ていて、子供達を前面に出し、次に乳飲み子連れを連れた女性たち、最後に大人たちが並んで越境してきたと述べています。その著者は、報道機関が注目する中、国境警備に当たる連邦警察が子供達を追い返す醜悪な映像が流れ、自分達の人気落ちることを恐れた連邦首相や連邦内務大臣が連邦警察に何も指示を出さずに全ての責任を現場職員に押し付けたと厳しく批判しています⁴⁾。

——他国では非正規滞在外国人を一律に正規化することが行われたり、行われることを要求したりする場合がありますが、そのようなアムネスティ政策について、どのようにお考えですか。

福山 反対です。そのようなことをしたら、次から次に法違反者が入り込んできて、法律がどんどん守られない状況になってきて、法律が無意味になってしまいます。そのようなことをするぐらいなら、正面から移民を受け入れるべきだと思います。しかし、私は移民を受け入れにも反対であり、単なる比較の問題に過ぎません。

4) Isensee, Josef, Grenzen, Berlin, Duncker & Humblot, 2018, SS. 129, 168f. und 171f.

3. 被収容者の処遇について

—外部から見た印象論では、処遇に関しても局長の裁量が大きく、局長によって異なるように思われます。大村と牛久で異なる対応がされている場合があります（例えば、差し入れの内容や仮放免など）。他の施設と異なる点は意識しますか。情報や意見交換をして判断しているのでしょうか。

福山 まずは被収容者処遇規則に従います。入管法とそれに基づくこの規則が私達の仕事の基本です。収容施設のある地方官署は、この規則に基づいて官署ごとの事情を加味して細則を策定しています。

最終的な許可である在留特別許可は官署による相違があってはならないと考えておりましたが、処遇業務の官署ごとの相違は、なければならぬに越したことはありませんが、それぞれの官署の置かれた物理的状況や事情もありますので、やむを得ないと考えておりました。これは厳格・柔軟いずれの方向においても同じです。

例えば、対応方針が示されたとき、対応可能な官署からそれを実施することに問題はないと思います。反対に、僅か1つの対応不能な官署のために対応可能な他の官署の対応が止められることの方が問題であると考えます。その他に、地方局の収容施設は本来長期収容を前提としていなかったもので、長期収容を想定していたセンターと僅かながら施設が異なり、そこから多少の差が生じることもあり得ます。

—被収容者の処遇について、例えば外から差し入れをする際に、何がよくて、何がいけないかというのは、局長の権限で決められるのですか。大村入国管理センターで、以前は差し入れられた物が認められなくなったという話を聞いたことがあります。その判断権限は各収容施設の長になるのですか。

福山 局長又は所長が判断しています。ただ、事実上は、全国的な統一性を保つために、本庁の警備課に相談していると思います。因みに、今まで認められていた差し入れが駄目になったというのは、認めることによって何らかの支障が

生じたということなのだと思います。この手の話で厳格化する方向に動くのは珍しいと思うので、恐らく何かがあったのだと想像します。大村入国管理センターだけが認めていたことを全国的な統一性のためにやめることにした、という可能性もあります。

——収容中に迷惑行為をした者に対してはどのように扱われるのでしょうか。
福山 まず、自傷他害の恐れのある者はそれを防ぐため、規則に従わず騒ぐ者に対しては冷静にさせるため、共同室ではなく、その状況に応じて単独室、深刻な状況にあるのであれば、保護室にお入りいただきます。

ところで、法律上、入管収容の目的は、不法就労など法違反の目的を達成させない、送還を確保するというところにあります。矯正施設、特に刑務所のように服役者に教育を施し、社会復帰させるという目的はありません。したがって、入管の収容施設においては、矯正教育、懲罰という発想もありません。ですから、入管の収容施設に関連して懲罰という言葉を使用するのは明らかな誤りです。

また、単独室には、病院に入院していただくほどではないにしても、健康状態を常時把握しておく必要のある方にもお入りいただくことになります。そのようなことから、単独室の中には監視カメラが設置されている部屋もあります。これに対して、保護室は、それなりに深刻な方々にお入りいただく部屋ですので、全室に監視カメラが設置されています。

この監視カメラに関連して、世間で事実と反する言説が一時期流布したことがありました。「入管の懲罰房（「単独室」又は「保護室」が正しい。）では、常時監視カメラが回っており（正しくは、「保護室及び監視カメラの設置された単独室においては常時室内の状況がカメラにより監視され）」、女性被収容者が部屋の中で裸同然になっている状態や用便中の姿なども映写・録画され、それ自体プライバシーの侵害であるだけでなく、その映像を男性職員が見て楽しんでいる。」というものです。「だから、カメラ及び通路から見えないように遮蔽物を置くべきである。」との結論です。自己目的化した批判が昂じて担当者への甚だしい侮辱となった典型例です。このような言説の流布に関与したのは、

被収容者は多少同情の余地があるとして、僅かな人数の活動家、報道関係者、弁護士、国会議員（以上自称も含む。）でした。

まず、入管の収容施設は、被収容者もその処遇業務に携わる職員も男女峻別されております。また、女性用の収容場の監視カメラの映像及び録画は中央監視室や男性用収容場からは見えない構造になっています。ですから、この時点でこの言説が事実と反することは明らかです。

次に、監視カメラによる監視はプライバシーの侵害との点です。監視カメラによる監視は、24時間入国警備官による対面監視の代替措置として、しかし、自傷他害行為の抑止、病状急変への対応といった担当官による対面監視と同じ目的で実施しているものです。そのような対象者のカメラ監視をやめ、又は監視カメラの機能を奪うような遮蔽物など置いたら、正確な状況など把握できるはずもなく、自傷行為、死亡事故の危険性は明らかに高まります。女性被収容者が監視されている点は事実ですが、女性だから監視をしなくても良いということにはなりません。自傷他害・健康状態の悪化を防止する必要があるから当局側はやむを得ないものとしてこのような措置を執っています。人目がない空間ですと、自殺はもちろん、倒れてしまっても見つけ出すことができません。たとえトイレの中であっても何かが起きてからでは遅いのです。

——長期収容の何が問題とお考えでしょうか。また、長期収容の原因はどこにあるとお考えでしょうか。そして、解決策として何があるとお考えでしょうか。福山 長期収容は、本人及びその処遇をしている入管当局双方にとって負担が重いという点が問題であると考えます。長期収容の原因は、法務大臣の最終決定にもかかわらず、それに従わないこと、それを助長する者がいること、その国籍国がその身柄引取を拒否する、拒否しないまでも色々な口実を付けて非協力姿勢を見せることにあると考えます。その手段として訴訟提起及び難民認定申請が使われることも少なくありません。

中には、支援者を自称する方々が在留特別許可の見込みのない帰国希望者を説得して在留希望に翻意させ、その結果心身ともに消耗し、非常に芳しくない

結果に至った例もあると聞いたことがあります。反対に、自分達の方針に合わないとするやそれまでの「支援」していたかのような態度を一変させ、さらに、個人攻撃を始めることなども含めて、果たして支援とは何なのか、再考の余地がありそうです。

その背景には、2010年に方針変更がありそうです。これは、法務省入国管理局(当時)と日本弁護士連合会との間の合意(らしきもの)です。その時の施策により、被收容者が仮放免許可であれ、在留特別許可であれ、身柄の拘束を解かれるとの根拠のない期待を持ってしまい、それが叶わないと見るや様々な行動を実行に移しているように思われます。

長期收容は、被收容者自身の帰国意思の表明によって即時解決する問題です。これが特効薬でしょう。また、一定の要件を満たした被退去強制者には、一旦国に戻り、新たな在留資格認定証明書を取得し、出直すという方法も用意されております。その実態はこの制度を活用した当事者が他人に余り話したがないせいか、その情報は広くは流布していないようです。しかし、このような選択肢により被收容者が冷静に自分の生活設計を立て直すことが必要であると考えます。そのためには被收容者に帰国後の必要な情報を付与したり、帰国を説得したり、その国籍国の駐日公館及び本国の協力が大きな助けになります。

——いわゆる「ハンスト」にはどのように対処していたのでしょうか。ハンストが生じる理由はどこにあるとお考えでしょうか。

福山 内部では「集団官給食摂食拒否」と呼んでいました。実際の行動は、国語辞典上のハンストの定義に当てはまらないからです。2010年3月頃に当時の入国者收容所西日本入国管理センターで被收容者によるいわゆるハンスト、正確には、官給食のみの摂食拒否が集団で行われました。差入れ品や自費で購入したものは摂食していました。

入管施設での初めての事案であったためか、かなり大きく報道され、関与された国会議員も多く、その影響もあったのか、被收容者にとって何か得るところがあったようです。その後外国人を收容している地方出入国管理官署におい

てこの集団官給食拒否が頻発するようになりました。おそらく、そのたびにそれなりに報道され、世間の注目を集め、さらに、国会で取り上げられるので、自分たちの要求が通りやすくなる、そのことを通じて自分たちの存在を示すことができるという複数の要因が絡まっていたのでしょう。その後集団官給食拒否が発生するたびに、似たような理由から実に様々な人達が集まるようになり、この時とばかり、しかしこの時だけ、色々入管政策の問題と考える点を指摘するようになりました。それが毎回繰り返されましたが、そのうちに注目度も下がっていきました。注目度が下がれば当事者の中には注目度を回復するために行動を激化させるというのは世の常で、危険な兆候というべきであったかも知れません。本来は、入管政策が重要と考えるのであれば一過性の議論ではなく真剣に腰を落ち着けて長期的展望をもって議論すべきです。

この過程において、集団官給食拒否者は、管理栄養士による献立に従って調理した官給食を毎回数十万円相当分廃棄し、体重を減少させるほか、差入れや自費で購入したジャンクフードの大量摂食により、ほぼ同数の者が体重を増加させ、高脂血症や高血圧などが懸念されました。官給食拒否は、体重の増減にかかわらず、栄養バランスを崩す危険行為です。当事者が控えるのは当然、このような行為を煽る言動などもってのほかです。かつて官給食拒否から生じる以上のような問題点をご視察の際にご理解くださった国会議員及び同行された支援者の方々が、官給食拒否やそれをあおり、そそのかす言動を差し控えるよう他の団体にも呼び掛けてくださったことについて、この場を借りて改めて御礼申し上げます。本来はこのような支援者の皆様との関係こそ深めたかったのですが、残念ながらこの議員が引退され、その後任者からこれらの支援者の皆様が離れてしまったので、その後関係が切れてしまったのが残念です。

なお、2019年度にも集団官給食拒否が発生しました。日本全国の入管施設で被收容者の集団官給食拒否が1年間続いたかのように言われますが、実際に大規模な形で続いたのは東日本入国管理センターのみです。私が勤務していた東京局では集団官給食拒否は発生しませんでした。予防策を検討する過程において担当職員や各部署の責任者の意見を吸い上げ、それらの職員が誰も責任を負

わされなくても済むような形で実行したことが効を奏したようです。担当者も部門責任者も、これまでの経験で色々なことを学んでおり、問題が起きた時は何をどうしたら良いのかについては私よりも遥かに詳しいということ、それまでの経験で良く知っていました。そのような担当者や部門責任者の能力を活かした例であり、能力のある同僚に囲まれることの幸運を実感していました。毎回のことながら、無能な上司の周囲に有能な職員を配置するとその人事の常道に助けられた典型例です。

—死亡事故についてはどのようにお考えでしょうか。死亡事故を起こさないようにどのようなことに気を付けていたのでしょうか。具体的にはどのような取り組みをしていたのかお聞かせください。

福山 非常に残念な出来事です。死亡事故は絶対に起こさないと心に決めていましたが、そのようなことが起きることは覚悟し、誰にも分からないようにそのための準備もしていました。死亡事故を発生させることなく退職できたことを幸いであると感じています。

しかし、責任ある立場にある者として、「幸運であった」だけで済ませるのは無責任です。ということから、ある時期から他官署で発生した死亡事故について、その都度できるだけ情報を収集し、自分の勤務する官署の担当官と共にその資料を分析し、その死亡事故が発生した原因、自分の担当下において発生していない原因を検討しました。また、私が某官署に勤務している時に、全国の処遇担当者にお集りいただき、この問題を話し合ったこともありました。正直なところ、普段であれば異変を異変と認識できるのに、その死亡事故の時はそのように認識できなかった原因があるはずなのですが、確たることは分かりませんでした。

ただし一つ言えることは、確かな正解にはたどり着いたという実感はありませんでしたが、検討会を繰り返すことによって、処遇業務担当官としてそれぞれの職員が自分自身でなすべきことを自分なりに考え、対応し、そのことが何らかの形で死亡事故を防ぐのに役立ったと感じます。

個人的な感想ですが、死亡事故は、幹部職員が弱気になった時や被收容者が減少した時に発生することが多かったという印象です(しかし名古屋局の事案では、いずれの兆候も感じませんでした)。この点が、発生当時の状況と私の勤務時の状況の明らかな違いで、法務省矯正局の同期によれば、その管轄下の刑務所や拘置所でも同様の傾向が見られるとのことでした。ですから、コロナ対策で被收容者を減少させた時には、処遇担当職員、そして私もおかえてそのことが気になり、一層用心していました。

ところで、私は、2019年5月25日にとある学会に呼ばれて実務の状況について話をする機会をいただいたときに、主催者側からの質問に答えて、「死亡事故は絶対に避けなければなりません。もしそのようなことが東京出入国在留管理局管内において発生したら、それは私の責任です。」と答えました。ところが、ある大手通信社の記者は、その著書の中で「言い切った」としていました。人の生き死にの問題で他人を揶揄する姿勢に疑問を感じます。

また、過去に、ある活動家は集団官給食拒否が発生している最中に、「入管は人(=被收容者)が死なないと変わらない。」などと面会の際に被收容者と笑いながら語っていたそうです。誤解を招く危険な発言であり、笑いながらする話ではないと思います。

——我々が過去に行ったインタビュー調査では医師不足が指摘されていましたが⁵⁾、この点についてはどのようにお考えでしょうか。

福山 確かにご指摘のとおりです。医師免許があれば80歳を過ぎても年収3000万円は保障されるとの嘘か真か区別のつかないような噂話を聞いたことがあります。それが本当であるとすれば、既にこの時点でそのような額に遠く及ばない給与しか受け取れない医務官(常勤の医師)の採用はおよそ不可能です。いずれの任地においても直面した問題です。

反面、被收容者にも問題があります。というのは、医師からすれば、診療を

5) 坂東ほか・前掲注(1)262-263頁。

すれば患者から感謝されるのが普通です。しかし、被收容者の場合、そもそも言動に問題がある人が少なくなく、診察中その指示に従わないだけでなく、診断に大声で文句を言い、医師を威嚇する者もいるのです。特に異状なし、全快との診断の場合です。中には、治療中に医師の指示に従わずに妨害行為を継続し、治療行為が不能となることもあります。その結果、医師は治療を断念します。そうなると、連行官は、その被收容者を收容施設に連れ帰るしかなくなります。これが外部に伝えられると、入管は被收容者の人権を無視した治療妨害をやめるべきだとの話に逆転します。

これと類似した被收容者側の対応として、例えば、診断後（服薬開始直後にもかかわらず）処方薬が効かない、別の薬剤を処方してほしい、別のところが具合が悪いなど様々な理由を挙げて、診察を希望し、診察希望から診察までの時間がかかるという状況を自ら招いている例もあります。医師の側も、色々な自覚症状を訴えている者に対して、診察不要、処方薬不要と断定することが簡単ではないことから、これに対応せざるを得なくなり、真に診療の必要な他の被收容者の診療を遅延させ、又はその機会を奪っているのではないかと懸念されるところです。

このような被收容者と連携した活動家の中には、診療の問題点を執拗に追及し、その医師に有形無形の圧力をかけるほか、保健所への通報を繰り返し、收容施設の診療室に対する実地検査を繰り返し行わせる者がいます。私自身は、いずれの検査においても保健所の指導や問題点の指摘を受けたことはありませんでしたが、このような環境の中において感謝されない、批判ばかりの仕事を引き受ける医師がいなくなるのは当然ともいえます。さらに、入管の医療に対する批判を繰り返している医師にもこの仕事を依頼したところ、拒否されたとのことです。

——被收容者へのケアで入管職員が疲弊しているのでしょうか。

福山 処遇業務は負担が大きく不人気の業務であり、確かにそのとおりです。しかし、入管の仕事には色々なものがあって、一生同じ仕事を続けるわけでは

ないのです。それに、どの職業に就いても大変な業務があるのが世の中というものです。このように考えていましたし、処遇業務は命にかかわる仕事でもあったので、職員には甘いことは一切言いませんでした。ですから、やりたくない業務を担当させられる職員からの反発はかなりありました。しかし、意外なことに、問題や事故というのは、幹部が部下に対して逆に甘い態度を示した時に起こることが多かったとの印象です。

ところで、状況は常に変わっていますので入管の仕事全体の中で力を入れるべき業務も時期によって変化します。しかし、この10年間は警備業務の中では処遇業務が最も重要であると感じてきました。ということから、私が2012年度東日本入国管理センターでの勤務を終えた直後から、処遇業務の重要性を事あるごとに繰り返してきました。この時期を選んだのは、自分が当事者でなくなつてからの主張の方が客観的な意見として同僚の耳に届くと考えたからです。さらに、それから暫くして、十分ではありませんでしたが処遇業務に就いている者に対して人事上の優遇措置を設けました。

しかし、処遇業務の重要性の強調で失敗したのは、重要性の強調=増配置と受け取られ、無為に処遇業務担当者の増配置を図る動きに結びついてしまったことです。実際、仕事をせず・できず、周囲に不安を与えた者の方が増配置を得るというおかしな結果になりがちで、また、増配置を既得権のように考えた結果その後の業務がうまく回らなくなるなど、様々な悪影響が出てきます。この点は反省点です。

——以前我々が行ったインタビュー調査でも処遇部門のことを取り上げましたが、福山さんはそれを讀まれて、どのような感想を持ちましたか。

福山 ほかの箇所で語っている内容と重なることが多いので、ここでは印象に残ったLGBTの件についてお話をします。まず、一般的な対応としては、坂東さん達のインタビュー調査の内容⁶⁾のとおりです。この問題に関しては、本人

6) 同・262-263頁。

の希望、本人の身体の状況及び他の被收容者の対応が重要です。本人の身体の状況とは、特にTの方々の性適合性手術の進捗状況を意味します。まず本人に関するその2点と周囲の評価を考慮に入れなければなりません。

具体的な事例としては、男性として生まれたものの、自己認識は女性である被收容者複数を共同室に收容していたところ、少人数での收容ということでその中の1人が多少精神的に不安定となってしまったという例がありました。性適合性手術の進捗度についてはもう記憶にありませんが、精神科の医師と相談の上、精神の安定のために、運動時間だけでも女性と一緒に過ごさせることにしてはどうかと考え、本人が希望し、女性被收容者側もそれを了承したので、早速これを実施しました。そうしたところ、意外と効果があって、本人の気分は多少晴れたようであり、女性被收容者からも歓迎されたようです。これは、本人の本来の社交的な性格が幸いした事例です。

しかし、上手く行かなかった事例もあります。LGBTといっても、LGBTではない人と同様、色々な性格の人がいます。集団生活に馴染めない者を単独室で收容するのは、LGBTであってもなくても同じです。身体は男性、自己認識は女性のTの方がいまして、その方を收容する際、本人は女性区での收容を希望しました。これに応じようとしたところ、自己中心的な性格から、同室者のLGBT被收容者に加えて、全女性被收容者が著しい嫌悪感を示したので、やむなく女性区での単独室收容・運動時間も単独としました。それにもかかわらず共同室での処遇を求めて介入して来る人達いましたが、当然拒否しました。

——收容施設内においてコロナ感染対策はどのようにしていましたか。

福山 東京局の收容施設で感染者を出してしまったのは残念で仕方ありません。最終的に感染経路不明のままです。コロナ感染防止対策として、被收容者及び職員共に、手洗い、マスク着用、手指のアルコール消毒、対人距離の維持、体温計測、咳・くしゃみエチケットの励行、体調不良の際の診察という措置を執りました。その過程において、ダイヤモンドプリンセス号において感染者対応に当たった自衛隊の医師及び看護師の方々複수에、ご多用な中にもかかわらず

ずお出でいただき、防護服の着脱、危険区域と安全区域の厳格な区分けの仕方その他について実地訓練をしていただきました。

東京局の収容施設では、2020年夏に1人の被収容者、2021年2月には58人の被収容者の感染者を出してしまいました。2020年夏の件に関しては、感染者と接触があったはずの者（被収容者、入国警備官、警備員その他）約150人にPCR検査を実施しましたが、全員陰性でした。2021年2月の件も、同じくPCR検査を繰り返し、結果として2021年4月に全員陰性が確認され、終息しました。特に後者では、持病のある者はあらかじめ病院に入院させるなどして重篤化を防止しました。

他方、被収容者がマスクの配付を受けられていない、アルコール消毒を十分にさせてもらえていないなど様々な批判を受けましたが、いずれも事実と反する内容でした。被収容者及び職員に石鹸、マスク、アルコール、場合により手袋などの物資は十分に行き渡っていました。しかし、目的は何なのか、殊更に、マスク着用を拒否する者、職員に対して唾を吐きかける者、咳・くしゃみエチケットを守らない者、手洗い・消毒をしない者が多かったように思います。また、アルコール消毒薬は、目的外使用が懸念されたため、警備官の見ている前での使用を原則としていたところ、この点も自由に消毒させてもらえていないなどと批判を受けたところです。しかし、アルコールは揮発性着火物で、消防法で危険物に指定されているほか、飲酒が禁止されている収容施設内においては飲料として使用されることも防止しなくてはなりません。被収容者の安全と健康を維持するためには必要不可欠な制限です。以前成田空港支局に勤務していた時に、乗客用として審査場の各審査ブースや記載台に当方が設置していた消毒用アルコールスプレーを危険物とした空港当局からの求めに応じて撤去した経験があります。最近刑務所に関する報道を見たのですが、そこでは、アルコールによる自殺の危険性、飲料としての使用、その結果としての依存症の助長などが報道されていました。身柄拘束施設でのアルコールの問題は、当局側として細心の注意が必要な点でもあり、批判は一面的であると考えます。

また、感染者が出る前の時期に2人の秘書を伴って来庁された地位のある方

から、自分達はコロナに感染していないので収容場に入れてほしいとの強い要望を受けたことがありましたが、感染予防の見地から断ったところ、秘書の感染が報道されたのはその僅か数日後のことでした。

4. 難民認定業務について

——難民認定数が少ない、難民認定の基準が厳しすぎるという批判に対してどのようにお考えでしょうか。

福山 基準が厳格、証明要求水準が高すぎることはないと思います。実際の申請では申請者の主張を全面的に真実だとしても難民認定事由にそもそも該当しないものが多く、次に、申請理由、即ち迫害理由の説明について同じ原稿が使われているかのような申請なども目立ちました。これは、申請自体の信ぴょう性の問題でもあります。ですから、認定数が少ない、認定率が低いというのは必然的といえます。

だからといって認定すべき難民を不認定にしてしまうことは避けなければならない、難民調査官は予断を抱かずに各申請に真摯に向き合っていました。

以上のような認識の違いは、実際の申請に向き合った者とそうでない者との感じ方の違いかもしれません。実際に申請内容を見たことがなく、当事者と色々接触のある方々からすれば、本人から色々なことを聞いて、その境遇に同情しがちなことは理解します。しかし、難民調査官の仕事は、可哀想だから認定、同情を禁じ得ないから難民認定、在留を特別に許可という主観的・情緒的な判断をすることではないのです。入管法が引用する難民条約上の要件を満たしているかどうかという客観的な判断をしなければならないのです。許認可とは元来そういうものです。感情に基づく行政ならば誰でもできますし、法律は不要です。法律とは何か、行政とは何か、法律に基づく行政とは何か、今一度ご認識いただければ幸いです。

それから、外国人の入国及び在留許可からの連想のようで、難民認定があたかも裁量行為であるかのような俗説がまかり通っていますが、これは誤りです。

入管法は、難民条約を前提とし、その要件を満たす場合には認定することとされています(入管法2条3号の2)。その61条の2第1項で、「法務大臣は、・・・認定を行うことができる。」とあるのは、法務大臣にその権限があることを定めた権限規定で、裁量権を認めたものではありません。したがって、自由裁量行為ではなく羈束行為です。

また、2010年以降、難民認定申請者に対してほぼ機械的に在留許可(在留資格は「特定活動」)を付与し、暫くするとほぼ機械的に就労を許可していた時期がありました。そのようなことから難民認定申請は急増し、2017年には約2万人に至りました。その大半は難民とは無縁の国々の国籍者の申請が占めています。実際に審査手続をする中において申請の濫用であることが明らかとなったことから、2018年1月に上記のような機械的な対応を見直したところ、同年は半減、翌年もほぼ同数でした。このことから、難民認定申請者が何を目的として申請していたのかが少しはお分かりいただけるのではないのでしょうか。

——難民認定の支援者が出してくる情報は現場に反映されているのでしょうか。難民認定の際に提出される民間情報には様々なものがあります(在外レポートや大使館報告書など)。難民研究者の中では「出身国情報」(COI)と呼ばれ、このような情報を積極的に活用したり、訴訟でも証拠として活用する意見が有力です。裁判官も、これらの情報を真摯に受け止めてくれる傾向にあります。実際の難民認定実務ではこのようなCOIはあまり活用されていないのでしょうか。難民認定情報の信頼度、優先順位というのはあるのでしょうか。

福山 民間情報それだけを単独で直接業務に用い、反映させることは通常ありません。注目すべき情報の提供があれば、それを在外公館、外国機関その他の公的な機関を通じて確認が取れたものだけを使用します。その意味においては、民間情報は一つの判断材料の契機を与えてくれるものだと考えます。

ただ、例えば難民研究フォーラムのように証拠能力に関する免責まで明記している情報に基づいて公的機関である入管が判断することは責任ある態度とはいえないと思います。当局側の主張の補強として用いる場合には例外的に民間

情報を用いることがあるのかも知れませんが、私達は、きちんと裏付けが取れた資料を証拠として用いています。

——UNHCRが策定した難民認定ハンドブックや難民認定研修テキストは参照していましたか。また、実際の影響力は強いでしょうか。

福山 具体的に誰が目を通したかは分かりませんが、この手の資料は、少なくとも本庁総務課難民認定室の職員が目を通し、明示的または黙示的に、地方局に対する指示文書の中で留意点として言及するのが常です。反対に、その時点においてその資料の内容が既に業務遂行上の対応として活かされている状況にあれば、敢えて言及はしないでしょう。また、法務総合研究所が職員研修用に作成している教本に反映されているかもしれませんが、以上の点については、良く分かりません。しかし、仰せの資料の内容に違和感はないので、出入国在留管理庁の認定申請審査業務処理要領のようなものに既に反映されているものと思われます。

——難民と認定されるかどうかは難民調査官の調査でほぼ決まると言われていますが、調査官の意識はどうでしょうか。公平に調査しているのでしょうか。

福山 勿論です。しかし、いずれの調査官も無の状態から始めるのではなく、申請者の本国の事情に関する情報などは、既に、複数の情報源、例えば、他の先進諸国の所管官庁や関係国際機関（いずれも公的機関です。）から得たものをまとめてありますので、それに沿って事情を聴取し、判断していくことになります。当然、UNHCRからの情報もありますし、難民認定ハンドブックも参照しています。難民調査官の仕事が情緒や感情ではなく、客観的な事実に基づいて条約・法律に定められた要件該当性を判断することであることは先ほど述べたとおりです。

——日本の難民認定に関する裁判では国際人権法が参照されていないという批判にはどのようにお考えですか。

福山 恐らくその批判は、日本の判決が原告に対して厳しいということを行っているのだと思いますが、事案の内容をよくご覧になっていただきたいのです。通常の退去強制令書発付処分の取消訴訟にしても、難民不認定処分の取消訴訟にしても、訴訟になる事案というのは、かなり無理筋なのです。私達のみから見ても、かなり無理筋なのに、それが何となく訴訟になってしまった事例が多いと思われるので、事実関係を良くご覧いただいてから議論されたほうが良いと思います。

典型例としてマクリーン事件があります。訴訟提起から最高裁判決が下りるまでに8年かかっていますよね。その間マクリーンさんは日本にずっといました。本当に勝訴が目的だったのでしょうか。それよりも、事実上日本にいるための手段として訴訟を使ったということはないでしょうか。最近では、これに加えて、訴訟を世論を入管批判に引き付けておくための道具として使っているのではないかと感じることもあります。

事実関係を良くご存知の当事者及びその弁護士は別として、第三者の方々は、入管行政と国際人権法を関連付ける前に、少しでも想像力を働かせて、国際人権法が適用されるような具体的な状況がそもそも存在していたのかをご確認いただきたいと思います。

なお、裁判所は、なかなか人権条約の条項を直接適用しようとせず、憲法の人権規定の解釈として、その結果「公共の福祉」により容易に人権の制限を認める判決を下す傾向にあるとの指摘もありますが、外国人の人権の問題は憲法問題として論じるべきであり、判例に問題はないと考えています。学説の中には、憲法違反同様条約違反も上告理由として訴訟法中に規定すべきとの考えもあるようですが、非効率的であり、反対です。

5. 実務と政治の関係について

——法改正時にどのような動きをするのでしょうか。国会議員との打ち合わせや情報提供などはされていたのでしょうか。普段から政治家との接触はありま

すか。また、その場合、どのような話をするのでしょうか。

福山 国会議員対応は、原則、地方官署の職員はしません。通常、法改正は、本省・本庁が検討し、その提案、検討、説明なども全て本省・本庁において実施するので、私のように地方官署勤務歴が長い者には分からない部分です。

——福山さんご自身は法改正に関わることはあったのでしょうか。

福山 私自身は、原則としてありませんでした。

しかし、常識的に次のことは言いうると思います。法案を通すには、国会の両院における多数決が必要です。手続的には両院における法務委員会による決議及び本会議における決議が必要です。内閣提出法案の場合、閣議決定により国会への法案提出が決められます。入管法は、その政令としての誕生を含めてこれまで全て内閣提出法案による改正でした。となると法案作成の過程において閣内統一のため各省への意見照会が必要です。通常は各省大臣への説明は各省においてなされているものと推測します。どのような順番になるのかは記憶にはありませんが、国会の両院にはそれぞれ法務委員会というものがあります。また、各党にはそれに対応する法務部会というものがあります。国会において法案を審議していただくためには、事前に法案の内容を、法務委員会に所属している国会議員及びその周辺の議員並びに与野党の法務部会の構成員及びその周辺の議員・政治家の方々に説明することになります。恐らく、その議員の中には、歴代の法務大臣、副大臣、法務大臣政務官も含まれているものと推測します。審議の過程において議院の法務委員会としての現場視察もあります。内閣提出法案とはいえ立法権は国会にありますので、ある意味当然でしょう。

反対に、時折野党からも入管法改正法案が提出されることがありますが、その手続及び対応については経験がなく、分かりません。

——法改正以外では国会議員とやり取りすることはありましたか。

福山 与野党を問わず、国会議員が色々な理由により、個別案件に関心を有し、接触してくることがあります。先方からすれば、これは国政調査権の行使とい

うことかも知れません。しかし、国政調査権は、議員1人1人ではなく院に認められた権能です。立法権と行政権との関係、政治家と公務員との関係は、最近色々世間を賑わしている問題でもあります。そう言えば、かつて、地方公共団体で実施されている教員採用試験の合否の結果を求めに応じて試験実施者が地元地方議会議員に正式発表前に漏洩していたとして全国的に問題になったことがありました。

—2021年に提出された入管法改正法案は結局成立しませんでした。法案作成に関与していましたか。その場合、どのような意見を伝えたのでしょうか。
福山 直接的な関与はしていませんでしたが、地方局に対する意見照会を受けた時には、成立した法律の執行は現場の責任であるので、その運用方針の策定だけでなく法案策定過程においても地方官署の担当者の意見を十分に聞くべきだ、と伝えました。それから、罰則に関しては地方官署においても関係機関に説明した方が良いと考えるので、もし説明用資料を作成する予定があるのであれば、その提供をお願いしたい旨依頼しました。

—ありがとうございました。入管法改正案に対するご意見は後ほどお伺いすることにして、次の質問に参りたいと思います。

6. 研修制度について

—入管職員に対する研修はどのようなことをしているのでしょうか。研修ではどのようなことを理解してほしいと思っているのでしょうか。

福山 職員に対しては様々な研修制度が用意されています。出入国在留管理庁に格上げされたこともあり、この点は今後更に拡充していくものと思われます。例えば、法務省には法務総合研究所が付設されていますが、入管庁と同じ外局の公安調査庁には独自の研修所が、矯正局には矯正研修所がありますので、庁となった出入国在留管理庁にもそれ相応の研修所が併設されてしかるべきであ

ると考えます。

入管の研修としては、主として、入省後の初等科(行政職)・初任科(公安職)、入省後5年くらいの中等科、40歳前後の高等科、本庁補佐官、地方官署課長くらいの管理科などがあります。

新人に限らず、研修受講者に対しては、職務執行上必要な人権などの知識及び考え方、組織としての意思形成の仕方を覚えていただきたいと考えておりました。さらに、議論は勝つことが目的なのではなく、組織としての意思形成をし、それを実行し、課題を片付けていくための手段であること、したがって自己目的化すべきではないことも覚えておくべきことです。その他に忘れてはならないのは、身に付けた知識、経験は、何かをするために使うのであって、何かをしない、できない言い訳をするために使うのではないということです。私自身は、これらのことを常に研修生に繰り返していました。

——語学研修はありますか。

福山 語学関係については様々な場面で研修制度があります。例えば、入省してすぐの職員や少し経験を積んだ職員を対象に、自分で語学学校を見つけ、そこに通うように指示されます。もちろんその費用は役所が負担します。私達の頃は3か月から半年間日米会話学院という学校に行きました。英語以外では中国語と韓国語は多くの方が勉強しています。

ただ、実は全職員が常に語学力を直接仕事に活かしているという訳ではありません。私達が外国人から事情を色々聞くときは、必ず通訳を入れるからです。経験のある方ならお分かりと思いますが、外国語で考えながら話し、記録を採りながら判断するというにはそれなりの負担が伴うものなのです。そのような中で聞き違いや間違いがあっては大変なので、相手の言うことが理解できる場合であっても、必ず通訳を入れます。しかし、ここで相手の言うことを理解しているということは、十分な聞き取りを実施する上で重要な点であるといえます。

もちろん、一般的な話の場合には必ずしも通訳を付けるわけではありません。

例えば、外国政府関係者と一席設けて情報交換するときなどは通訳を付けないこともあります。

——研修では国際人権法や学説を勉強する機会はあるのでしょうか。それは役に立っているのでしょうか。

福山 いずれの研修でも人権研修はあります。これは、教官として異動した職員（入管出身者のほか、検事のこともあります）が担当します。それ以外にも、外部から大学の憲法・国際法の担当教員、支援団体の方などをお願いすることがあります。受講した職員は色々感じるがあったようで、それぞれの形で有益であったと思います。

——裁判例を勉強する機会がありましたか。例えば、送還や在留特別許可に関する判決が出た際、それをきっかけにして新たな対応を考えることがありましたか。

福山 実際に実務をするときには裁判例はかなり意識します。重要な論点を含む判決が出たときには勝敗に関係なくそれを持ち寄って担当官と次回同種事例にどのように対応すべきか検討し、方針を立てて実行していました。

例えば、東京地判2019年10月3日では、和歌山県で地域住民に色々な被害を発生させていた反捕鯨団体の構成員の上陸申請に対する入管の退去命令処分を取り消すと判断が下されました。私たちから見ると敗訴判決です。ただ、この反捕鯨団体が日本国内において様々な活動に従事し、実際に被害を発生させている事実が変わりはありません。たとえ生簀の網を切断し、逃がしたはずのイルカがその賢さのゆえに全頭戻って来たとしても、です。そのようなことから次回これらの者が上陸申請に及んだときの対応について検討し、空港支局に伝えました。

外国人の人権に対する配慮、適正手続の重要性は理解しておりますが、半面、国民（日本国籍者のみならず日本国内に在留している外国人）の生命、身体、財産も守らなければならないのです。単に法律学上の検討であればそれぞれの立場の保護法益を並べ、その大きさを比べて結論を出せばそれで終わりですが、実際の担当官は、そのいずれかに決定し、その決定を実行し、その結果に責任

を持たなくてはならないのです。次の敗訴判決を避けるために次回の上陸申請時には上陸を許可した方が何かと楽であることは確かですが、これらの者が再度地元の方々に被害を生じさせた場合、今度は入管当局が地元住民の皆様に対して国家賠償法上の法的責任を負わなくてはならないかも知れません。当然、そこに組織としての道義的な責任論も伴うでしょう。

7. 入管に対する論評・国際人権法との関係について

——出入国管理をめぐるのは法律学（憲法、行政法、国際法）だけでなく、政治学や社会学など、様々な観点からの論評がありますが、研究者が書いた論文などは読むのでしょうか。そして、それらをどのように受け止めていらっしゃるのでしょうか。福山 個人的には、憲法、国際法、法哲学に興味があります。職員の中には法律学以外の分野に関心を持って様々な文献に目を通していている者もいます。入管の問題は、どの分野からも参入しやすいせいか、研究課題として取り上げる方々が多いことは歓迎すべきことであると思います。また、研究者の役目として権力の牽制が重要であることも理解しています。

ただ、単純な事実誤認以外に、自己目的化、自己満足、自分の思い込みや質の悪い誤った情報に基づく、学説に名を借りた個人的な感情（私怨）の吐露、中には自説に対する厳しい批判をかわすために脈絡なく入管批判に至り、引っ込みがつかなくなってしまうという様々な問題を抱えたものがあります。

法律学の分野であれば、私見として身分を明かした上で著者にその旨関係資料を同封して伝えることにしてきました。丁寧にお返事を下さった方々、改訂版で過誤記載を訂正された方もおいでになり、感謝しております。

根拠なき批判的研究の背景には近年の報道があるようです。それらの中には、記者自身の思い込みによる報道、当局者への取材をしないうか、又はしたとしてもその結果を全く無視した事実と反する報道が目立ちます。報道内容が事前に決まっていて、取材は重要ではないと考える記者も少なくないようです。恐らく権力批判という「正義」のためなら許されるということなのではないでしょうか。複

数の報道関係者の話では、外国人から取材した場合、退去強制事由に該当する犯罪歴や日本の家族から縁を切られたなど否定的な情報には言及せずにその取材対象の言い分だけを報道しておけば名誉棄損などで裁判上責任を問われる心配はないのだそうです。更に言えば、取材対象に対する否定的な報道によりそれ以降取材を拒否されることは報道機関としては命取りなのかもしれません。しかし、このような取材源確保のための取材源への迎合は、ある意味取材対象への利益供与であり、報道倫理との関係で問題はないのでしょうか。しかし、どの社においても、外国人問題に真摯に取り組んでいる記者は必ずいますので、そのような方々には今後も鋭い問題点の指摘、それを掘り下げた冷静な報道を継続されることを期待しております。

このようなことが生じる原因は研究者側の情報不足、更にその原因は入管当局側の広報・情報公開不足にあるものと考え、少しでも改善するために、研究者及び学生の皆様と接点を持ち、庁舎見学と職員による質疑応答の機会をできるだけ設けるように努力してきました。ただ、最後の1年間はいにくのコロナ禍によりそれが不可能となってしまい、残念です。

しかし、最近拜読した複数の若手法学研究者の論文では、当方の立場も理解しつつ、批判すべきところは批判し、入管当局者の中でも問題視され、未解決なまま残存していた論点を適切に指摘するものがあり、学問の今後の正常な発展に期待を持つことができます。

——元入管職員で、現在入管法について様々な提言を行っている木下洋一氏は、入管の判断はブラックボックス化していると指摘されていますが⁷⁾、木下氏の見解に対してどのように思いますか。木下氏は入管職員として18年間勤務し、現場の状況もよく知っています。その上でのご指摘ですが、率直にどう思われ

7) https://www.amnesty.or.jp/campaign/COVID-19/pdf/486_01.pdf〈最終閲覧2021.12.6〉
https://www.chiba-u.ac.jp/crsgc/csmr/education/files/human_rights.pdf〈最終閲覧2021.12.6〉

ますか。

福山 ブラックボックスとの批判はよく耳にする批判ですが、この批判には二つの異質な内容が含まれていて、それが混ざり合って一つの批判となっているように思われます。いずれも解決不能な問題であると考えています。

まず、一つ目ですが、これはいつでも誰でもできる批判だということです。どの法律もそうですが、全てを法律に書き込むことはできません。ですから、どの法律にも必ず曖昧な点は存在し、そこに行政裁量の余地が出てきます。したがって、曖昧であるとの批判は常に正しいということになります。その意味において、曖昧であるという言葉はいつでも誰でも使える常套句であり、批判姿勢を示す道具の一つでもあります。ブラックボックスという外来語も同じです。入管法は多くの国において不確定概念が多用されているので担当行政機関の裁量の幅が広い分野です。もともとそのような特色なのですから、批判といっても単に当たり前の事実を述べているに過ぎません。

とは言いつつも、日本でも外国でも、(国際法ではなく)憲法、特に人権規定や法律など国内法によりこの裁量の幅を限定し、又は裁量権行使の実例を明らかにして、予測可能性がつくように様々な工夫がなされています。例えば、日本では、1989年の入管法改正まで、それまで大部分の在留資格が内部通達で定められていました。法改正により、条文の番号で表していた在留資格をそれぞれ明確な用語で表現するとともにその内容を定義しました。それと同時に、いわゆる上陸審査基準省令で許可基準を明らかにしました。それに付随するのが各種法務大臣告示です。その他にも、在留特別許可や上陸特別許可の具体的な許否事例や難民認定申請の認定不認定の事例を公表し、在留特別許可に関してはガイドラインを公表しています。

以上のような対応を採っているところですが、それでも解釈の余地はどうしても残ります。ですから、この種の批判は、批判者がその気になれば永久に続けることができるのです。しかも、この批判は、代案を出さない限り批判者が必ず勝ち続けることができる便利な道具でもあるのです。自らが批判を受けることなく、一方的に批判をし続けることができるからです。ただし、中身のあ

る議論となるかどうかは別の話です。中身のある議論のためには、勝敗とは関係なく、代案が不可欠であると感じます。他方、2021年に野党合同で提出された入管法改正案の許可基準及び認定基準でも不確定概念が使用されており、この点何ら変わりはありません。

第二に、許可が欲しい、さもなければ自分に近い者を意思決定過程に参加させてほしい（そうすれば許可が期待できる）ということのを別の言葉で表現しただけのように思われます。それは、自分に対する許可だけではなく、依頼人、陳情者、支援対象者、支持者、知合い、利害関係者など色々な場合が含まれます。主張者側からすれば、端的に許可が欲しいと主張するよりも、基準が不明確と主張した方が、前に述べたとおり常に正しい批判として、幾分かは説得力が増し、その分第三者の支持が期待できるということなのかも知れません。

経験則上、この批判が止むのは恐らく全件許可となったときです。しかし、その段階では既に許可基準など不要になっているでしょう。「全件許可」の一言で済むからです。

——近年では、泉徳治氏が入管問題について論評した論文を発表され⁸⁾、元最高裁判官のご見解というのもあって注目されていますが、実務側はどのように受け止めているのでしょうか。

福山 私はあまり説得力を持っていないと受け止めています。泉論文では、欧州人権裁判所の展開に大きく依拠しています。ただ、欧州は、そこで一つのまとまった集団又は法域を結成しようとしている状況にあり、日本とは前提が異なります。欧州人権裁判所の理屈をどこまで普遍化・一般化できるのか、という点が疑問に思います。それから、どこの国でも、人の出入りの管理は政治問題と位置付けられ、司法が判断することを原則として差し控えています。最近では例外も拡大しているとも言われていますが、司法は介入しないという原則は

8) 泉徳治「マクレーン判決の間違ひ箇所」判例時報2434号133頁(2020)、同「マクレーン事件最高裁判決の枠組みの再考」自由と正義62巻2号19頁(2011)。

変わっていません。その中で欧州人権裁判所の論理を持ち出してこれが普通だと言われても説得力は無いと思いました。

他方、泉元判事は、訴訟上憲法を引用する弁護士は「できない弁護士」（石川）との雰囲気がある旨発言しています⁹⁾。もしそうなのであれば、同様に規定内容が抽象的な国際法や法域を異にする欧州法を持ち出すこととどこが異なるのか説明すべきです。そのような不合理な雰囲気を打破すべきと考えるにしても、現実味はなさそうです。さらに、このような問題における司法統制という発想そのものにも賛成しかねます¹⁰⁾。

——自由権規約委員会など、国際機関からの入管収容に関する勧告に対してはどのようにお考えでしょうか。実務や政治への影響は強いのでしょうか。例えば、近年では、国連人権理事会の恣意的拘禁作業部会が採択した意見書¹¹⁾がありました。このようなものは反映されるのでしょうか。

福山 国際人権法は実務や政治への影響は強いとは感じませんでした。恣意的拘禁作業部会の意見書は2021年入管法改正で話題になりましたが、今回、法案成立が断念した背景には、法案が様々な目的で利用される過程において、批判

9) 石川健治=山本龍彦=泉徳治(編)『憲法訴訟の十字路口—実務と学知のあいだ』(弘文堂, 2019)403頁。

10) 尾吹善人「外国人と人権」清宮四郎=佐藤功=阿部照哉=杉原泰雄(編)『新版憲法演習Ⅰ』(有斐閣, 改訂版, 1987)124頁は、原告勝訴のマクリーン事件1審判決を「裁判官政治」と批判している。司法が行政裁量・立法裁量事項に対して介入することの問題一般に関して、泉氏と同じく最高裁判事経験者である藤田宙靖名誉教授は、同『行政法総論上』(青林書院, 2020)260頁にて、「概念法学」嫌悪の余り裁判官による無原則の利益衡量へと途を開くことは法律による行政の原理を解体する結果ともなりかねないと指摘している。長谷部恭男『憲法の階梯』(有斐閣, 2021)215頁も、あるべき裁判官像に関連して「対立が長く、深刻に継続するときは、社会の統合自体が危うくなる」と警告している。国際法学からは、坂元茂樹『人権条約の解釈と適用』(信山社, 2017)202頁が「司法立法」を懸念。

11) 東日本入国管理センターで長期収容された外国籍の難民申請中の男性2名(収容期間はそれぞれ通算4年7か月以上と5年1か月以上。)の個人通報に対し、2名の収容が恣意的拘禁に該当し、自由権規約9条等に違反すると意見を述べている(A/HRC/WGAD/2020/58)。

側が自分達の主張を補強する論拠としてたまたま国連から出されていた意見を使ったために、その存在が注目されたということであると思います。

——国際人権法は、実務の感覚では、どこか遠いところで事情も知らない人が理想論を言っているような意識でしょうか。

福山 まさにご指摘のとおりです。「恣意的拘禁作業部会の見解は、国連又はその機関である人権理事会としての見解ではなく、また、我が国に対して、法的拘束力を有するものではない」と法務省も指摘しています¹²⁾。大沼保昭教授は、人権NGOによる人権評価の方法・基準がそもそも曖昧で、欧米中心主義に偏っていることをご指摘されていますが¹³⁾、ここで書きになっていることの多くが当てはまりそうな気がします。

外圧を使って国内の改善を促進しようとの手法は昔からよく見られましたし、その結果はそれなりに評価しても良いと思います。しかし、国民の自己決定権の行使という面から見た場合、疑問があります。例えば、一部の方々の間では日本国憲法は押し付けられたものだという意識がいつまでも残っていますよね。それと同じように、国際法という外圧は「将来の国民」（憲法11条）の自発的な意思表示、意思形成過程にとって好ましいものであるとは思いません。入管制度の改正・改善を論じるに当たって、国際法学者や憲法学者の多くが国際法の尊重を強調されていることに違和感があります。一部の憲法学者¹⁴⁾のご指摘のとおり、国際法への白紙委任は憲法論の放棄につながるものだと考えます。

今「将来の国民」と申し上げました。外国人を受け入れる、受け入れないという議論は、この「将来の国民」自体の構成にもかかわってくる問題です。主権者は国民です。国民主権というのは主権者が自らの行く末を自ら決め（＝自

12) 令和3年3月30日出入国在留管理庁「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〈最終閲覧2021.12.6〉

13) 大沼保昭『人権、国家、文明—普遍主義的人権観から文際的人権観へ—』（筑摩書房、1998）153-154頁。

14) 萩野芳夫『基本的人権の研究』（法律文化社、1980）120頁。

已決定し)、それに従って行動することです。そのため、主役は、まずは国民、次にその代表者からなる国会であり、司法でも行政でもないと考えます。

——研究者に対してはどのような役割が求められるとお考えでしょうか。

福山 まず、入管制度が外国人の人権の上にあるというのは単なるドグマです。この問題については安念潤司教授のご指摘が有名ですが¹⁵⁾、他説批判と問題提起に終始し、著者が「難問突破のアイデア」を示していないのが残念です。さらに、その後継者たちもこの論攷を引用するのみで「難問突破のアイデア」を示さないまま半世紀になろうとしています。研究者の皆様は本当にこれで良いとお考えなのでしょうか。研究者の皆様におかれましては、「『外国人法は憲法を破る』といわれた時代は過ぎたといえる日の到来を、待ち望みたい」¹⁶⁾というような願望で終わるのではなく、自ら主体的に具体的な絵を描いて、是非それをお見せいただければと思います。このようなことを言うと、「そういうお前こそ描いてみろ。」と言いたくなることでしょう。しかし、この半世紀間の状況は当局にとって実に都合が良い状態であり、私は、同僚と共にその利益を散々享受してきました。そのような立場にあった者に、そのようなことを期待するなど筋違いな話ではありませんか。描けといわれれば、いくらでも描きますが。しかし、人には与えられたそれぞれの役目があり、その役目は与えられた者が果たすべきです。ですから、以上、敢えて言わせていただきました。そうすれば、世の中は少しずつ変わっていくのではないのでしょうか。独仏英米においては、立法及び行政の自己判断、裁判所の憲法判断などにより、この100年間、憲法の人権規定を根拠として「単なるドグマ」に変更を加えつつあります。そのようなことも大きな示唆を与えてくれるものと思います。

15) 安念潤司「『外国人の人権』再考」樋口陽一=高橋和之(編)『現代立憲主義の展開 上』(有斐閣, 1993) 177頁以下。

16) 例えば、斎藤靖夫「外国人と平等」『公法研究』45号92頁(1983)。

8. 外部団体・支援者との関係について

——被收容者に対する支援者がどのような活動をしているか把握していますか。そして、支援活動についてどのようにお考えでしょうか。

福山 表面化している活動に関しては把握しています。ドイツ及びアメリカでの生活体験から、外国人が社会生活をしていく上において入管行政のどの分野においても支援団体の活動は不可欠なものであると考えています。その中において、2000年4月の第二次出入国管理基本計画において公表されたものの、その後の国内治安対策、テロ対策で隅に押しやられていた「共生社会の構築」又は「外国人の受入れ環境の整備」が2019年の入管法改正により再度表舞台に登場したことは歓迎すべきことであり、新たに設置された出入国在留管理庁の在り方を内外に明示したものと受け取っています。

今お話ししましたように入管では共生社会という発想が最近まで背景に押しやられていたため、地方公共団体や民間支援団体の取り組みから大きく後れを取ってしまったのが残念ですが、両者と協力しながら対応していくべき事項であり、見習うべき点はしっかりと見習い、一足飛びにはいかななくても、地道に必要な予算・増員措置を採っていくべきであると考えます。

——支援団体にはどのような印象を有していますか。

福山 日本の支援団体を見ていると、支援活動に真剣に取り組んでいる団体も数多くありますが、玉石混交という印象です。

例えば、批判・罵倒、申入れ、政治家との接触が自己目的化し、本来の支援という目的を見失った方々もいます。さらに、その中には、当事者である外国人の要望とは齟齬する内容、その場で思いついた内容を入管当局に申し入れて来られる方々、そうかと思えば、一部の外国人の日々変わる要望に付き合っ、そのたびに前回と相矛盾する主張を繰り返すだけの方々もいらっしゃいます。残念ですが、被收容者との面会や外国人の交流が入管批判の材料集めのように見えてしまうことがあります。非常に勿体ないです。

ほかには、それまで支援の対象としていた者が支援者側の考えに沿わなくなったことにより、一方的に突き放す人もいます。例えば、収容所内において、集団官給食拒否などの抗議活動に参加しない、それまで送還忌避であったのに帰国希望に翻意したなどです。そのような当事者に対する個人攻撃まで始めた「支援者」もいました。

他にも、被収容者との接触に際して自分だけ別名を名乗っていながら、引率した大学生には必要な情報を与えずに面会をさせている例もありました。その結果、事情を知らない女子学生が、性犯罪を繰り返していた被収容者と面会し、自己紹介後にお互い自宅が近いので話が盛り上がったなどと面会后に喜んでいる姿を見て本当に心配になったことがありました。もちろん、当局としてその後必要な対応は採りました。しかし、支援者としての、大人としての責任は果たすべきであると思います。その後、私の後任者がその被収容者の仮放免を許可したとの噂を耳にしました。

被収容者との面会者を募集するに当たって「卒論，修論，何でもOKです。」とあたかも被収容者が見世物であるかのような宣伝文句を使用していた団体には再考の申し入れをしたところ、その後訂正しています。「○○ツアー」という言葉を使用して参加者を募集していた他の団体は、不適切な言葉遣いであると自ら反省の弁を述べ、自発的に訂正しました。いずれも、それぞれの団体の自浄作用が機能したものとして、歓迎すべき点であると感じました。

——支援者からのご意見にはどのように対応しているのでしょうか。

福山 もちろんご意見は真摯に受け止めています。ただ、支援者にも様々な方がいます。例えば、一度意見交換をしようと、担当者から支援者に対してその旨説明させたところ、庁舎内に響き渡るような金切り声を張り上げ、担当官を罵倒し、インターネット上でその担当官の実名を挙げて繰り返し誹謗中傷するに至りました。この担当官には本当に申し訳ないことをしたと深く反省すると共に、以後いずれの官署においても職員にはこの方やその関係者の方々とはできるだけ距離を置くようにさせました。自分の批判対象に対しても最低限の礼

儀と内容は弁えるべきです。

入管に対して色々ご意見があることは分かります。しかし、本当にその意見を行政に反映させたいと思うのであれば、まずは自分の考えが当事者の要望と一致しているのか確認し、結論と根拠を整理して述べていただきたいと思います。色々意見を仰せになっても、その内容が実は当事者の要望とは一致していないことや、意見なのか、その場での思いつき、単なる感想、独り言なのか明確ではないことがしばしばあり、お話を伺った側としても戸惑うことがあるのです。

もう一つ、活動に際しては、無関係の第三者、場合により支援対象者たる本人に対する配慮も忘れないでいただきたいということです。例えば、当局批判の目的で撮影し、公表しようとする写真の中に無関係の第三者、場合により公表されることを望んでいない当事者本人が個人を特定できるような形態で写っていないかを確認し、写っていたものを公表するに際して事前に関係者の同意を得るような配慮は必要です。拡声器を使用して自分の意見を訴えるに当たっては、騒音で近隣に迷惑をかけていないか十分に配慮すべきです。過去に、某地方官署において大音量で居合わせた外国人に罵声を浴びせ、近くの結婚式場から警察に通報が行ったという話を聞いたことがあります。有料老人ホームが隣にある地方官署もあります。ましてや他人の財産に対する落書きなど論外です。以上の点に関しては、その都度活動に従事するご本人達にも伝えてきました。

——以前我々は被収容者の支援実態についてインタビュー調査を行いました¹⁷⁾。この資料に対しても率直な意見・感想をお聞かせください。

福山 ご本人も認めておいでのように、当初は静かな支援に専念していたところ、2019年6月の死亡事故以後活動方針を変更し、抗議活動も行うようになったとあります。2020年度私が接触した大村入国管理センターのかつての同僚は大変に残念がっていました。それでも「入管職員の人たちを敵と思ったことは

17) 坂東ほか・前掲注(2)。

ありませんね。』¹⁸⁾という言葉には救われる思いです。しかし、全体を拝見すると、被收容者に同情する余り、その主張がすべて真実であり、自らも被害者であるかのように論じている点特徴的であると感じました¹⁹⁾。入管を批判される方々に見られる共通の現象です。

いくつか指摘があります。「突然手錠をかけられて、バスで移送」²⁰⁾とありますが、突然でないとは予告すべきということなのでしょうか。予告したらどうなるでしょうか。恐らく、手錠をかけること自体に嫌悪感があるのだと思いますが、手錠をかけなかったらどうなるでしょうか。入管当局では、不要と判断した時は手錠を使用していません。手錠を使用しなかったことから生じた結果に責任を負っていただけるのでしょうか。それとも、担当官の責任を免除していただけるのでしょうか。

次に、「牛久では最近ようやくシャワーの際に温かいお湯が出るようになったと聞きました」²¹⁾とありますが、これは事実誤認です。正しくは、「温水が出るのは、夏場は午後のみ、冬場は午前及び午後」です。しかし、一旦発した言葉は訂正できないですね。

それから、「学校の名誉のために犠牲となった外国人」²²⁾とありました。このような法違反外国人が発生した原因はどこにあるのでしょうか。そもそも自分が招へいした外国人の面倒を見るのは招へいした者の当然の責任です。アキレス腱を切った学生の例はその典型例です。この学生が日本での勉強を続けたいと希望したとして、この学校はどのような態度を取ったのでしょうか。詳しい事実関係はわかりませんが、法違反者として收容されていたことからすると、おそらく学校側は面倒を見なかったのでしょう。

とするならば、都合が良ければ招へいする、都合が悪くなったら見捨てて違

18) 同・245頁。

19) 特に、同・227, 233, 236頁。

20) 同・247頁。

21) 同・232頁。

22) 同・244頁。

法状態にして入管に渡す、学校側が本来負担すべき費用、労力は全部入管負担、ついでに批判も入管が肩代わりです。入管当局は、見捨てられた者からの恨みを学校の代わりに買っていることになりますが、このような背景を考えれば入管批判だけでは終わらないはずです。

——実務家（特に弁護士）にはどのように動いてほしいのでしょうか。

福山 2010年に法務省入国管理局と日本弁護士連合会との間で合意が成立しました。この合意では、難民認定申請中又は訴訟中の被收容者に適正手続を保障するという趣旨で、仮放免を許可すべきであるとされました。また、仮放免許可申請に際して弁護士が保証人になった場合、その許否判断は柔軟に行うこととなり、さらに、希望すれば送還予定日の通知が当該弁護士になされることになりました。

その結果、その後、仮放免の許可を受けている者の数が3600人余りにまで膨張しました。さらに、その保証人を引き受けている弁護士の中には、明らかに保証能力を超えて数十人単位で保証人を引き受けている者、入管当局が本人との連絡や本人の出頭を求めた際に非協力的な姿勢を示す者がいます。また、送還通知に関しては、それまで何ら法的措置を採っていなかった者が送還予定日の通知を受けるや突如訴訟提起、難民認定申請に及ぶ者も少なくありません。その中には、再訴、簡単に言えば、蒸し返し訴訟も含まれます。弁護士として、せめて保証人としての役割ぐらいはしっかりと果たしていただきたいと思います。

9. 2021年3月に生じた死亡事案とその報告書について

——それでは、これからは、2021年3月に名古屋の收容施設内で生じた死亡事案とその報告書²³⁾に対する検討に入っていきたいと思います。それでは福山

23) 出入国在留管理庁「令和3年3月6日の名古屋出入国在留管理局被收容者死亡事案に関する調査報告書」(2021.8.10) <https://www.moj.go.jp/isa/content/001354107.pdf>〈最終閲覧2021.12.6〉

さん、コメントをお願いします。

福山 まず、亡くなられた被收容者の方に対しては、同じ入管に勤務していた者として、このようなことになってしまったことに対して心より同情申し上げるとともに、ご冥福をお祈りいたします。また、ご遺族の方々に対しては、心よりお悔やみ申し上げます。

さて、調査手法です。結論としては、今回の事案においては入管職員と入国者收容所等視察委員会の委員との共同作業という今回の形態が最良であったと思われまます。

その理由は次のとおりです。ご遺族の代理人弁護士が完全な第三者による調査でないことを疑問視する旨の発言をしたと報道されています。まず、調査主体の中立性を問題視するという手法は、この手の批判の常套手段です。反対に、完全に中立で入管行政を全く知らない者だけで調査した場合、生じた結果責任を現場職員に対して強く問う批判的な内容になり、ご遺族やその周辺の方からすれば、溜飲の下がる結論になっていたかもしれません。しかし、関係者や世論が溜飲を下げることはある程度重要であるにしても、事の本質に迫り、今後の再発防止策の策定に有用な調査結果となったかは疑問です。同弁護士は報告書の内容を十分に理解した上で批判したのでしょうか。もし、同弁護士が本気で完全な第三者による調査が必要であると考えれば、あるべき第三者による調査の形態、人選、調査項目、内容などを具体的に示すべきであると考えます。その意味において、この批判は、批判自体が目的で、勝つための議論でしかなかったといわざるを得ません。

なお、報告書は、それぞれの項目において視察委員の見解に個別に言及しており、透明性は確保されていると思います。

——責任の評価についてはどうお考えでしょうか。

福山 責任の大半が、まず現場幹部職員(名古屋出入国在留管理局長及び次長)、次に現場管理職(同局警備監理官及び処遇担当首席入国警備官)にあるものと認定し、本庁の責任について述べられている部分が少ない点に関しては、事の

性質上、やむを得ないと考えます。

例えば、2014年3月東日本入国管理センターにおいて2回連続して死亡事故が発生した時ですらいずれの関係者も処分を受けていません。今回の死亡事故において、前例と異なり、関係職員が職責を問われたこと、その量定が通常の職責事案とは反対に上位にある職員の方が重くなっていることは意外でしたが、妥当な判断であったと評価できます。

現場担当者の職責を問わなかった点も、困難で著しい心身の疲労を伴う処遇業務に携わる者の士気の低下を防止する観点から適切な対応であったと思います。しかし、各現場担当職員においては今後自分が職務にどのように遂行していくべきなのか冷静に判断し、それを実行し、再発を回避していただきたいと思えます。

また、現場において今回のような深刻な事態に至ったときにその結果責任を負うのは現場の長の当然の役目です。今回のような事例で、幹部のみとはいえ、地方官署の職員の責任が問われれば、その地方官署職員全員の士気が著しく落ちることになりかねません。それを最小限に食い止めることが幹部の役目でもあります。

今回の報告書は現場に責任を押し付けているとの批判もありましたが、これも的を射ていないと思います。これも自己目的化した批判の常套句です。本件事案は死亡した被収容者及びそのご遺族などの関係者とその被収容者を収容していた入管当局との間の問題です。入管当局としては責任が自らにあることは認めているのですから、それで責任の所在に関する議論は終了しています。その責任が具体的に入管当局のどの部署にあるのかは入管当局だけが判断する権限を有し、判断する能力をもった問題なのであって、外部者が問擬し得る事項ではありません。他方、この批判は、批判者が現場職員を殺人罪で告訴したとと両立するのでしょうか。

——現場の立場から見て報告書は現場の意見を十分に汲み取って作成されたとお考えでしょうか。

福山 具体的にどこということではありませんが、報告書作成者が現場業務及び実情を正確に理解した上で執筆したかについては少し疑問点があります。これは本庁と現場の人間の考え方の違いなので仕方ありません。本庁側としては、死亡事故が起こり、国会や報道機関でも取り上げられ大きな問題になっているときには、何かはじめをつけなければならないと考えます。それに対して現場の人間は、意気消沈した中にあっても純粹に、このようなことが二度と起こらないようにするためにどのようにしたら良いかを考えます。そこに食い違いが出てきます。先ほども少し言いましたが、今までは処分されていませんでしたが今回は処分されました。現場から見るとなぜだと疑問に思ってしまう。それを本庁側は現場にしっかりと説明するべきです。

本庁側は、「今後は考え方を変える」と一般的・抽象的な言い方をしています。例えば、具体性はないまま、「もう少し思いやりを持つようにする、医療体制を強化する」と言います。ここに本庁と現場の考え方の相違があります。どのような意図で世間にそのように言ったのか、現場としてはそれをどのように捉えるべきかを、本庁側がしっかりと説明し、現場の人間が理解した上で共同して一つ一つ改善していくべきです。そうしないと現場は「本庁が外部向けに無責任なことを言っている」と感じ、本庁は「現場の人たちが言うことを聞かない」と感じることになり、現場と本庁の間の対立を招いてしまいます。お互いによく意思の疎通をした上で対応をしたほうが良いと率直に思いました。この項目以下、既に必要な対応は完了しているものと思います(出入国在留管理庁「改善策の取組状況」2021年12月21日)。

——訓告と嚴重注意処分が下されましたが、この点については妥当であったと考えられますか。

福山 これで妥当であったかと思えます。恐らく、これだけの騒ぎになってしまったので法務省全体として形を作る必要があったのだと思えます。その中でやむなくこのような形にしたにせよ、私は評価できると思えます。

評価ができるところはいくつかあり、一つは上の人間ほど重くしていること

です。訓告は国家公務員法上の処分ではなく、内規上の処分です。しかし、その中で一番重いのが訓告です。局長は訓告、次長も訓告であり、現場に近づくに従い、警備管理官と処遇担当の首席入国警備官が嚴重注意となりました。これを受けることによりボーナスの査定がかなり下げられることになり、その後の人事にも影響が出ます。形としてはこれでやむを得なかったと思います。

もう一つは、現場の末端の担当官を処分しなかったことです。私はむしろそのような担当官に近いところにいたので、私が名古屋局長であつたらありがたいと感じていたと思います。処遇の仕事というのは今まで述べてきたように不満を職員にぶつけるだけではなく、様々な思惑があり、色々なことを仕掛けてくる被收容者を相手にしているわけです。そのようなことにずっと耐え忍び仕事をしています。このような担当職員に対し、何かが起きたからといちいち処分をしていたら恐らく処遇をする者は誰もいなくなると思います。ただでさえ人気のない仕事なのです。そのような面からするとこれで良かったのではないかと思います。現場で外国人を直接相手にしている担当官は、理不尽な要求に耐えています。失敗はわざととしているわけではありません。個別のところまで入り込んできて、細かいことで責任追及などしてほしくないと思います。

また、とある新聞記者が法務大臣に対し、関係した職員はどうしたのか、業務から外したのか、どこかへ転勤させたのかなどと色々質問していましたが、法務大臣はお答えになりませんでした。大臣のご判断は正当かつ妥当であつたと思います。もし自分が名古屋局長の立場にあつたら、心より感謝申し上げていました。大臣が末端の職員のことをあれこれ言及するようなことがあれば、職員は萎縮し、組織はますます駄目になります。

——医療体制についてはどのようにお考えでしょうか。

福山 私も長い現場勤務の中で、被收容者の医療を引き受けていただける医師が少なく、常時医師不足の状態に苦労した経験があります。そのような中で、少しでも医師の責任を問われるようなことになれば今後被收容者の医療の引き受け手が更にいなくなることは当然です。そうならないためには担当医師に責

任が及ぶような事態は絶対に回避しなければなりません。かつて某官署の常勤医師が活動家及び報道機関による執拗な個人攻撃に嫌気が差し、辞職してしまった例もあります。さらに、今回のように、担当医師に取材攻勢を掛けた報道機関、面会を求めた弁護士及び活動家の存在は、その医師本人だけでなく、そのような話を聞いたほかの医師をも入管関係の医療から遠ざける要因となりえます。こうした皆様もそのようなことを目的としている訳ではないのでしようから、少しは節度を弁えてご対応いただきたいと感じます。

——これで十分に責任は果たしたということでしょうか。

福山 組織全体として、根拠の有無にかかわらず外部から数多くの批判が続いている中においては、組織全体に対する打撃を最小限に抑えることも重要課題であり、その意味で、本件報告書はそのために十分なものでした。報告書としては形式的には完成しており、特段大きな問題はないと思います。しかし、これで終わりではありません。以下、内部の話であり、繰り返しですが、報告書作成者が現場業務及び実情を正確に理解した上で執筆したか疑問の余地があり、本庁としては報告書で終わらせるのではなく、その内容を現場に理解させ、今後の再発防止のためになすべきこと、可能なこと、不可能なことを地方官署との間において正確に確認し、双方が目的と効果を理解した上で本庁側がより具体的な指示を出すべきであると考えます。

——今回の報告書は事実関係も含めて詳細に公表していますが、公開した情報の範囲についてはどのようにお考えでしょうか。

福山 今回は前例とは異なり、事案の内容を詳細に公開したことは正当であり妥当であったと考えます。その理由としては、そもそも国民の血税で行っている国家機関としての業務内容を国民に説明するのは国家機関として当然の義務です。ましてや死亡事故という人の生命に関連した事案です。今回は入管側が詳細に情報を公開したことにより、他の同種事案と異なり憶測に基づく情報の拡散が制限され、入管当局にとって利益が大きかったものと思われれます。

更に言えば、亡くなられた方と面会を繰り返していた自称支援者S1氏の発言も当局側の記録に基づくものが公表されました。S1氏が自分の発言の趣旨は詐病を教唆するものではなかったと説明した旨報告書に記載されています（報告書55頁）。このことから分かるように、場合によっては被收容者との接触の過程において「支援者」側にもその言動の趣旨や内容について説明が求められることとなります。「支援者」の言動にも責任が伴うことになるので、今後「支援者」の言動、上手くすれば「支援者」自体の質の向上が期待できそうです。本件においてはS1氏の発言が亡くなられた方の早期帰国希望から在留希望への翻意の原因とされているように思われるところ、たとえ本人にとって良かれと思って行った発言であったとしても、支援者として責任ある言動をされるよう切に希望するところです。本件報告書は、その端緒となりそうです。この意味において、今回の報告書における事案の詳細な内容の発表は支援のあるべき姿を考える一つの契機にもなったものと感じています。

なお、「本人のために良かれと思って」との発言は、これらの方々の常套句ですが、本当に良いかどうかは本人が決めることなので、その点は慎重に本人の意思確認をすべきであり、余り先走らない方が良いのではないかと思います。支援そのものは手段であって、目的は支援によりそれを受ける者が助かる（と認識する）ことです。支援活動において、「可哀想な人」を支援することにより得られる自己満足、優越感、達成感、承認欲求、自己肯定感は、副産物ではあり得ても目的ではないはずです。主役を間違えてはいけません。これまでいくつもそのような事例を見てきましたし、そのような目に遭ったことがあるので気になりました。

もちろん素晴らしい方もいらっしゃいます。今回の報告書にも仮放免されたら自宅に住んだらどうかというS2氏の発言が記載されていました（26頁）。当局に対する申入れ、それも理不尽な申入れと批判（職員個人に対する誹謗・中傷・罵倒を含みます。）を繰り返すのみで実際の支援を行わない「名ばかり支援者」たる活動家とは異なり、支援者として具体的に自分ができる負担を提示する発言であり、肯定的に評価したい点です。支援者としてあるべき姿の一

例といえます。

——それでは全体的な話はこれくらいにして、次は細かい記載箇所の問題についてコメントをお願いします。

福山 はい、了解しました。まず、名古屋局処遇細則では、被収容者から受診希望があった場合は局長に報告し、その指示を受けることになっていたにもかかわらず、実際そのような対応がなされていなかったとする点（報告書8頁及び10頁）は、報告書とは反対に、細則を改正し、特記事項のない事案の局長への報告を不要とすべきであると思いました。不可能なことを規定しても意味がありません。さらに、細則どおり履行したところで本件結果に影響はなかったものと考えられるので、無駄な規定といえそうです。

何かあるたびに、規定がなければ新たな規定を設けて、既に規定があればその厳格な履行を求めて、上位の官職の者を関与させるという再発防止策が採られることが多いのですが、そのような手順を増やす対応がかえって過誤増加の原因ともなるので慎重であるべきです。外向けに再発防止策を採ったとの姿勢を示す必要からやむなくそうした場合にあっては、2・3か月後にその策が再発防止のために本当に有効なのか検証し、効果がなければその時点で廃止すべきです。そのようにしなければ、規定上は手順を増やすだけ増やし、業務が無用に複雑化し、反対にその規定が順守されなくなるということは容易に想像が付くからです。無用な規定は削除し、無駄な手順は極力減らすべきです。

全体的なことですが、過度の報告・連絡・相談の励行は、それが自己目的化し、担当責任者が自ら検討し、それに従って対応する意思と能力を失わせることになるので注意が必要です。目的は、正当かつ妥当な結果に至ることあって、報告・連絡・相談の励行ではないはずです。

——被収容者の動向についてはどうお考えでしょうか。

福山 難民認定申請及びそれを取り下げた経緯に注目（21-22頁）すべきです。特に、申請目的及び認定を得るために当時恋人であった男性と口裏を合わせた

点など、同申請の実態の一端を示した典型例です。

——死亡原因が最終的には「不明」と記載されている点（34-35頁）についてはどうお考えでしょうか。

福山 これはやむを得ないと思います。専門家である医師が見ても分からないのであるから仕方がないと考えます。原因が分からないとの報告書は報告書ではない、報告書の内容は信用できないというご意見もあり得ると思います。批判のための批判であるように感じます。しかし、亡くなられた方のご遺族の原因を明らかにしてほしいというお気持ちは理解できます。ご遺族のお気持ちは察するに余りありますが、報告書の結論はやむを得ないでしょう。

——死に至るまでの被収容者の容体に関する記述についてはいかがでしょうか。

福山 まず、薬は使いたくない（36及び41頁）、受診したくない（38頁）という被収容者の発言は重視すべきと考えます。これは、全ての責任が現場担当官の職務懈怠にあったとの誤った認識、そして、その認識を前提とした、病院に連れて行かなかったという批判を打ち消すものであるからです。現場担当官が亡くなられた方の入院は不可能と述べた事実はない（39頁）という指摘も同様です。

亡くなられた方がベッドから床に落下（44及び45頁）した点では、落下回数が多すぎるのが不自然です。落下防止措置を講じるべきでした。他方、ベッドに引き上げる際、男性職員が補助しても良いのではないかと一部の有識者からの意見（82頁）には反対です。確かに、床に寝かせたままにしたのは不適切ですが、その時の状況からすればやむを得なかったと考えます。

そもそも、本件報告書の内容を含めて入管当局を批判される方々は、女性の被収容者に男性職員が対応すること自体を不適切だと捉えているはずです。過去非難を受けた事例から判断して、今回の事案でも、仮に男性職員が対応していたら、むやみに男性入国警備官が収容施設の女性区に入り、女性被収容者の身体に触れた、それはセクハラであるという非難に発展したであろうことは容易に想像できると思います。

現場担当者の不適切な発言（81頁）について、特に「薬、決まって（い）る？」という発言及び亡くなられた方の体が重い旨の発言は、批判する文脈中での記載ですので、批判されるべき発言なのであろうと推測されます。しかし、与えられた情報のみでは、真の問題点及び本件報告者の意図が理解不能です。特に、後者に関しては、そのようなことを口走らない方が良いに決まっていますが、身長158cmで体重が66kgであれば、思わずそのような言葉を口走ってしまったとしてもそれほど違和感はないのではないのでしょうか（注:身長175cmでほぼ同じ体重の私の感想です。）。

——仮放免をしなかったという判断についてはいかがでしょうか。

福山 まず、現場担当職員が担当医師に対して詐病又はその可能性について言及した事実はないとの点（47頁）も、憶測（創作）に基づく報道によって誤った情報が拡散しているため、報道内容を打ち消すものとして重要です。

その上で医師が仮放免許可を勧めた場合における医師の所見への対応（88頁）については、組織として幹部に報告をしておいた方が良いことは認めますが、報告されたとしても結果が変わっていたとは思えません。病気を有する者、それが特に精神的なものである場合、身柄を拘束された状態にあるよりも、自由な状態にあった方が治癒の可能性が高くなることは医師でなくとも分かることで、常識です。本件医師はこの一般常識を述べ、又は記録したものであり、それに医学的意味があったのか疑問であり、過大評価すべきではありません。私自身、収容所勤務時代、複数の被収容者に対して、医師の判断にもかかわらず、余りの前科の重さと再犯（=新たな犠牲者の発生）の可能性の高さに、仮放免を許可しなかったことがあります。収容所は行政機関であって病院ではなく、その最終責任者は医師ではなくその長であるからです。

それから、仮放免許可件数と逃亡判明等により取り消された件数の記載（59頁）がありますが、これは安易な仮放免許可の問題点として認識しておくべき点です。許可を受けた者の背景事情を捨象しても、これだけの逃亡者の存在が国内治安に与える影響について、入管行政に関心のある方々であれば正確に

理解しておくべきです。保証人S3の保障を受けた者の逃亡率は異常に高く、保証人としての適格性に問題ありと考えます。したがってS3氏が保証人となった亡くなられた方の仮放免許可申請への対応も当然のものです。私自身、東京局及び東日本センターにおける仮放免許可申請の保証人の中に同様の弁護士もいることから、弁護士会への懲戒請求を考えましたが、退職日までに間に合いませんでした。

——対応マニュアルを策定していなかったという批判についてはどうお考えでしょうか。

福山 マニュアルを策定すべきだというご意見は本件報告書の結論箇所でも示唆されています(94-95頁)。ただ、私としては、マニュアルが単純作業、機械的作業以外で役に立つ場面は想定できず、本件のような事故の再発防止策としては労多くして効果が薄いので、やめた方が良いと考えます。外向けの説明のためにどうしても必要であるとのことであれば、その範囲で作成するのはやむを得ないでしょう。

実際に様々な機関で深刻な事態に至った場合、その報道対応で、マニュアルに沿って対応していましたと対応して、どれだけの人(というよりほとんどの場合報道機関)が納得し、追及の手を緩めるのでしょうか。マニュアルを作っていないければそのことを責められ、作っていてもそれに沿って対応していなければそのことを責められ、作っていて、かつ、それに沿っていたとしてもマニュアルの内容が不十分として責められ、挙句の果ては形式的(官公署の場合「お役所的」)対応、責任逃れなどと批判されるだけのことです。どの場合でも事案の発生を防げなかったことは共通して非難され、責任も必ず問われます。このように、マニュアルの有無、内容は、批判者にとって手軽で格好の批判の道具となる一方、作る側にとってあまり利益はなさそうです。

しかし、マニュアルを作る意味があるとすれば、深刻な事態が発生することを防止するための手順、発生してしまった場合被害を最小にとどめるための手順という危機管理の側面と同時に、今回の報告書の中でも繰り返されているよ

うに、そのような事態が発生した時の責任の所在をあらかじめ明確にしておくということでしょう。ということであるならば、深刻な事態を発生させないことが最重要、次に、万が一発生してしまった場合の責任は自分が取るということを最初から幹部職員が覚悟しておくということが重要なのであり、実際発生した時に自らそれを実行すれば良いのだと考えます。

以上のとおり、マニュアルを作って安心してしまふよりも、常日頃から情報共有を密に行うことを繰り返した方がどれだけ役に立つことなのか、世論も早くそのことに気が付くべきです。もしかしたら多くの方々は既にお気づきなのではないでしょうか。例えば、2011年3月11日の東日本大震災の時、大規模遊園地や百貨店で、入場者に一人の傷病者も出さなかったときの対応です。現場担当者がマニュアルではなく現場の状況に応じて自ら判断し、そのとおりに行動したことがその要因であったという報道が繰り返されていました。当時の私の勤務先の東京入国管理局成田空港支局においても現場の首席審査官以下の職員が同じ対応をし、同じ結果に至っていたのです（しかし、残念ながら、同支局での事例では審査場の天井からの落下物で片方の脚のふくらはぎに擦過傷を負った方がお一人おいででした。）。

——今回の死亡事案の問題で、遺族の代理人が医療の問題に集約されていることが問題ではないかと指摘されていましたが、この点についてはいかがお考えでしょうか。

福山 私はそうは思いません。一方当事者の側に立っている弁護士がその立場から指摘しやすいところを指摘しているだけのことだと思います。医療が弱いというのは、ある程度は当たっている面もあると思いますが、それが全てだとは思いません。

10. 2021年入管法改正案に対する意見について

——死亡事案は入管法改正とセットで議論されていました。ここでは2021年に

提出された入管法改正案についてお伺いしたいと思います。まず、福山さんご自身はどのようにお考えでしょうか。

福山 今回の法案には従来の入管法と異質なものが入り込むように感じました。「異質なもの」とは次のとおりです。

①まず、在留特別許可の申請権を設定したことです。これにより、入管当局側に応答義務が生じることになるほか、申請の時期（例えば退去強制手続の最終段階）によっては手続遅延の原因となり、これまでのような退去強制手続が不可能になります。どうしても手続上明確にしておきたいのであれば、申請権という権利ではなく、民事訴訟法上の裁判長に対する求釈明（民事訴訟法149条3項）と同様の定めを置いて、権利ではなく、職権発動の逍遥・提案を行うことができるのであれば十分であると考えます。

②監理措置を執られた外国人に対して就労を認めていましたが、不法就労者の誘因ともなりかねないので、反対です。

③行政手続である退去強制手続の一部である処遇業務関係に過度に刑事手続の発想及び規定、具体的には刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（以下「刑事収容施設法」という。）の条項と発想をそのまま導入しようとするもので、木に竹を接ぐようなものです。

処遇業務関係の改正は、そもそも大村入国管理センターにおける被収容者の餓死事案への対応として、強制診療の明文規定を設けることが目的でした。そのような規定を設けるためには入管法の処遇業務の規定部分全体を見直す必要があるということで、急遽被収容者処遇規則、細則、運用の要領などを法律に格上げしようとするものであったようでしたが、その内容が余りに刑事手続の焼写しで、地方官署の処遇業務遂行上支障が大きいものと感じられます。

さらに、刑事収容施設法201条1項の規定に定める強制診療は、実は、当該規定の有無にかかわらず許されており、この規定も新たな権限を刑事施設側に付与するのではなく、元々存在した権限を確認的に定めたものに過ぎないとされています。確かに、このような規定があれば、担当医師に強制診療をお願いしやすくなります。しかし、この確認規定を入管法に定めるために他の無関係

な規定まで改正し、さらに、それが所管事務の遂行上支障を来す恐れがあるのであれば、その点の改正は断念すべきであると考えます。

このような質・量共に大規模な改正は、改正法の執行を実際に担当する現場の入国警備官や入国審査官と十分に打ち合わせてから行うべきです。

④長期収容事案の増加の防止策として、長期収容者の国籍国との間に査証免除取決めがある場合にはその停止又は査証取得勸奨措置を採り、さらに、査証発給及び上陸審査の厳格化をし、長期収容者予備軍の入国を止めることが必要であると考えます。

——2021年に提出された入管法改正案については様々なご意見がありました。改正案に対する批判について率直な感想をお聞かせください。

福山 わかりました。全体として、法案の内容が曲解され、入管批判、ひいては政府批判の格好の手段として巧妙に使われたと感じます。それぞれ目的は異なっても利害の一致した一部の国会議員、報道関係者、弁護士、活動家、当事者の間に生じた奇妙な連携と論理により、まともな議論に至れず、残念でした。このことは2018年の改正（特定技能実習制度の導入）の時にも感じたことです。外国人問題の政治的利用の結末は、欧州諸国の例を見れば明らかです。

——気になった内容はどこでしょうか。

福山 不退去罪の新設に関する指摘です。これに対しては「不退去罪新設により、支援者及び弁護士も共犯として有罪となる可能性がある」と批判されていますが、明らかに誤りです。いかにもありそうに見えますが、実際にはあり得ません。東京高判2019年7月12日は不法在留が幫助犯について無罪と判示しましたが、地裁では有罪判断が出ていたため、そのような批判は地裁判決を意識していたのではないかと思います。支援や弁護活動を理由に公訴提起など考えられませんし（刑法35条）、万が一したとしても公訴棄却となるでしょう。本庁関係者でないとは分かりませんが、法案起案者の中には検事もいましたので、無罪を導いた高裁判決のことは意識していたと推測されます。

処罰範囲の恣意的拡大の危険性の議論は共謀罪新設及び特定秘密保護立法の国会論議の時にもありましたが、法律成立と同時に完全に沈静化しました。本来であれば法律の運用の監視の方が重要なはずですが。以上からは、今回もまた同じであろうことは容易に想像が付くところです。

さらに、監理人になると処罰の可能性があるという情報を提示した後に監理人になることを希望するかと質問すれば、なりたいたと答える人などいるはずありません。批判者が実施したというアンケート結果も予想どおりの結果であったとのことで、当然のことです。

——送還停止効の一部解除に関する意見についてはどうお考えでしょうか。

福山 批判の中には、例えば「認定率が低い中で3回目の難民認定申請時の送還停止効の制限は人道上問題であり難民条約に違反する」というようなご意見もありました。これは、数学の確率論の誤用です。話を簡単にするために日本の難民認定率が仮に0.1%だとします。これを確率として捉えると、ある一人の難民認定申請者は、認定を受けるためには1000回の申請をすれば良いことになります。だから、難民認定申請は1000回の申請をし終わるまで回数制限はすべきではないというのが批判の趣旨です。しかし、これは錯覚です。認定事由が存在しない申請者は何回申請をしても認定されることはありません。

裁判で難民不認定処分が取り消された事例もあるので回数制限は不当であるという主張もありました。確かにそのような例外事例もまれにあるでしょう。しかし裁判での敗訴という例外事象を前提として物事を考えていたら、そもそも全ての許否判断を裁判所に委ねるべきという背理に至ります。さもないければ、全件許可、全件認定しかありません。このようなことでは世の中の動きは止まります。

難民認定申請の濫用を今回のような法改正によって遮断したとしても次の手段として考えられるのが訴訟提起です。過去に敗訴判決を受けていたとしても実質的な再訴、蒸返し訴訟の提起です。全く同じ形式での再訴は露骨ですので、今のところそのような動きはありません。敗訴した訴訟が退去強制令書発付処分取消訴訟であれば、2回目は在留特別許可義務付け訴訟という異なる名目

で、しかし実質的内容は同じ訴訟の提起という方法が採られます。既にその動きは始まっており、いずれ、露骨な形での再訴も含めて今後の退去強制手続への支障が懸念されます。

——今回の法案では全件収容主義に関する議論もありましたが、いかがお考えでしょうか。

福山 「全件収容主義・収容前置主義」という論点を法案批判として持ち出すのは、法律論としては正しくても、実際の法律の運用を無視した的外れな議論です。実際は仮放免許可が原則です。批判者もこのことは知っているはずで、学生時代のことですが、「相手を黒く塗っておいて、その黒さを批判するような態度は控えるべきである」と、学説対立の激しい刑法を教わった先生のお言葉を思い出しました。

全件収容主義の直接的明文規定は入管法上ありませんが、入管法44条、45条、47条1項及び2項、48条3項、6項及び7項、49条4項及び5項、63条1項の表現は、収容が前提となっています。そのような中で、同39条1項は、退去強制手続を開始した場合に「容疑者が第24条各号の一に該当すると疑うに足る相当の理由があるときは、」その者を入国警備官が「収容することができる」とされています。この「できる」規定は、入国警備官に、収容するか否かの裁量権ではなく収容権限があることを規定した権限規定です。しかし、容疑者を収容しておく実益がない事案がほとんどで、実際上は入管法54条の規定により仮放免が許可されます。また、そのほとんどが収容即許可ですので、法律上、収容の形式は取りますが、物理的な収容には至りません。

法違反者のほとんどを占める不法残留者で説明します。在留期間を1日でも経過した者は法律上明確に入管法24条4号ロに該当し、不法残留者として退去強制手続の対象者となります。しかし、実際の扱いは全く異なっています。試しに、大阪局と東京局において、約1000人の「不法残留者」を無作為抽出して実際執られた手続の統計を取ったことがあります。約5割が何らかの形で在留許可を得ます。その中には、退去強制手続すら取らない者が約半分、ですから

全体の2割5分程度で含まれます。全体の2割が出国命令といって、不法残留状態にあっても一定の条件を満たす者に対しては自発的な出国を認め、退去強制手続を執らずに出国させます（入管法24条の3、及び55条の2以下並びに同5条1項9号ニ）。ということは、実際に収容されるのは全体の約3割ということになります。ですから、全件収容主義という言葉は実体を伴わない言葉なのです。原則仮放免許可という対応は、私が直接退去強制手続を担当するようになった採用3年目の1986年には既に開始されておりました。

——収容期間に上限を設けるべきだという意見についてはどのようにお考えでしょうか。

福山 今回の法案に対しては「裁判所の許可もなく無期限に身柄を拘束できる制度は、他国にも例を見ず、おかしい」という批判がありました。

日本は収容に上限を設けていませんが、国によっては設けている国もあります。ただ、日本以外にも上限を設けていない国もありますよね。オーストラリア、カナダ及び英国は上限を定めていない国だと資料で読みました²⁴⁾。収容の上限を決めたことで何が起るかを調べる必要があると思います。

身柄拘束に当たり、裁判所の許可を必要とし、期間の上限を定めている国の一つにドイツがあります。その結果今ドイツがどのようになっているかはご存じのとおりです。これに拍車をかけているのが、特定政党が政権与党となっている州政府による「移民・難民ビジネス」との結託による恣意的な法執行であることは、前記2において申し上げたとおりです。送還を免れる者が続出したため、連邦政府は、収容定員確保のための2019年の法改正により送還対象者を有罪判決の有無とは無関係に刑務所にも収容することができることにしたのです。

収容期間に上限を設けていないことが今回の死亡事案を招いたという批判も

24) 難民研究フォーラム『各国における入管収容制度』(<https://refugeestudies.jp/2020/10/research-detention/>)〈2021.12.6最終確認〉、出入国在留管理庁「現行入管法の問題点」2021年12月16日(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001361884.pdf>)〈2022.1.17最終確認〉

ありますが、私は、両者間に因果関係はないと考えています。この批判は、被收容者がいなくなれば收容中の死亡事故はなくなるという当然のことを言っているに過ぎません。しかし、その結果收容施設の外で何が起こるのかという点から目を背けています。法律に違反をし、様々な個人的事情を汲んだ上で、宥恕すべき事情がある人は全て宥恕していることを皆さまはご存じないのでしょうか。「かわいそう」だけでは「法律に基づく行政」は成り立ちません。

——2021年改正では野党も法案を提出されていました。

福山 野党案も入管法特有の裁量の余地をかなり認める内容だと印象です。入管法改正はこれまで一貫して政府提出法案で行われてきました。野党が対案や修正案を出すことは良くありますが、その意図は良く分かりません。

——野党案の具体的内容にはどのように評価しますか。

福山 気になった箇所がいくつかあります。第一に、無国籍者を難民扱いしている根拠が良く分かりません。難民該当性がなくても無国籍であるだけでなぜ自動的に難民になってしまうのでしょうか。

——それ以外では何か気になった箇所はありますか。

福山 野党案では、難民認定業務を入管庁から切り離し、第三者委員会が関与することが提案されていました。難民法と入管法を別立てにしている国もありますが、私は非効率的と考えるので反対です。

認定不認定に関わらず難民認定申請の内容から判断して最も重要なのは、本邦において在留が認められることであると考えます。目的がそこにあるのであれば在留判断をしている官署にその判断を委ねるのが行政効率から合理的ということになります。

反対に、難民認定業務を入管から切り離した場合、それなりの手続と組織を確保しなければならなくなります。その場合、担当官は入管から出向することになるでしょう。となると別組織にする意味はなさそうです。役所を沢山作っ

て何がしたいのでしょうか。

次に、第三者が関与する手続を創設するとありましたが、既存の難民審査参与員制度と何が違うのか分かりません。手続に参加させる者の任命において組織外の政治的・政策的意図が介入することも懸念されます。最近、世間では何かと第三者委員会の設置及び委員会による調査と言われます。そして、その委員としてたいい弁護士が指定されます。なぜここで第三者委員会なのか、なぜ弁護士なのか合理性を説明すべきです。

11. 最後

——長い間インタビューに対応していただきありがとうございました。今後、出入国在留管理庁に求められることは何かあると思いますか。

福山 本来の意味の支援者（支援者を自称する活動家を除く。）と入管庁との成熟した関係の樹立，地方公共団体と入管庁との連携強化，学術の世界と入管庁（実務の世界）との交流，以上の結果としての外国人政策の冷静で客観的な国民的議論（特に外国人を受け入れる方向に進む場合）など，様々あります。何らかの形で外国人（とは限らず，少数者）との共生について小さな頃から学ぶ機会を持つことも必要だと思います。

——最後ですが，入国管理の仕事について社会から誤解されていると思うことはどのようなことがありますか。

福山 一言で言えば全部で，世の中の悪を一身に背負っているとの印象を持たれているのではないかと思います。拷問をしている，虐待しているという事実反する批判ばかりが広められ，そのようなことをしている人達は反論に耳を貸してくれない状況です。例えば，取材の形式だけを整えて，私が勤務していた当時の地方官署で回教徒の非収容者に豚肉入りの給食を出したなど事実ではないことが事実として報道されてしまうことは日常茶飯事です。権力の監視は必要ですが，権力批判のためなら何を言っても，何をしても許されるかのよう

な様相を呈しています。

今回は私の今までの経験を率直に語る事が出来たので少しでも誤解が解ければ幸いです。当局側にいた者の説明をご多用な中、これだけ真摯にお聞きいただいたことに心より感謝申し上げます。

※本稿は、科研費(研究課題／領域番号19K01292代表：坂東雄介)による成果の1つである。

