

# 入管法改悪反対運動と市民運動



弁護士

高橋 済

## 1 はじめに

入管法改悪法案が2023年6月9日参議院本会議で賛成多数により成立してしまった。

戦後の入管法改定のなかで間違いなく最悪のものである。

しかし、希望も少なからず残っている。多くの「日本人」が「外国人」のために声を上げたことである。

日本共産党の仁比聡平議員は、2023年6月9日、参議院本会議において「日本共産党は、若い世代を先頭に口々に語られてきた非正規滞在者への思い、そして、つないだ手を絶対に離さないという強い決意を共にし、これからも頑張り抜きます。入管法改悪案は断固廃案とすべきであります。」と力強く反対討論を行なった。

いままで残念ながら多くの人たちは、在日朝鮮・韓国人などの人権を除き、「外国人」の人権には無関心であった。少なくとも、外国人支援団体や当事者からそう感じられてきたと思われる。

しかし、2年前の廃案運動や今回の廃案運動の中で、「外国人」、「難民」、「在留資格のない人」について強く声を上げたのである。

本稿では、市民運動の盛り上がり簡単に触れ、国会での議論の経過、今後の展望について述べていきたい。

## 2 市民運動

今回、入管法改悪法案は2023年1月、議院運営委員会の国会提出予定リストに掲載されていた。

また、同時期に、立憲民主党が、最重要法案であり、総理大臣が答弁することになり、審議時間も大幅に確保されるなど取り扱いが異なる「重要広範議案」から、上記法案を落とす、という暴挙に出たことがわかった。これには立憲民主党内の一部議員は驚くとともに、反対に与党、入管の意向を汲み、重要広範議案から落とそうとする一部の議員が暗躍していたことがわかった。

一方で、自民党法務部会での上記法案の了承を得るべく同年2月から3月にかけて4回の法務部

会が開催され、その都度、自民党本部前などで市民が反対運動を展開した。それにもかかわらず、自民党法務部会は法案を了承し、2023年3月7日、政府は同改悪案を閣議決定し、同日、衆議院に提出した。

次に、いつ審議入りするのが問題となっていたが、同年4月13日衆議院本会議で審議入りする。実にあっさりとして審議入りがなされた。この時点でも立憲民主党の一部は市民運動を軽視し、同法案の問題性を極めて甘く見ていたと言わざるを得ない。

これに対して、それでも市民運動側は、国会前でのスタンディングを続けた。

また、4月21日の国会前集會にも多くの著名人なども集まり、5月7日には杉並での大規模なデモ、5月21日には渋谷でのデモ、6月5日、6月7日は強行採決反対の国会前集會が行われた。

その間も連日、国会前スタンディングと、全国各地でのデモやスタンディング、シットイン、しかも「一人スタンディング」まであらゆる形態の行動がなされたのである。

ネット発の独立型報道番組であるポリタスTVは、大手メディアの一部が極めて消極的な姿勢の中、4月7日支援者である高橋若木氏、4月17日指宿昭一弁護士、5月10日ジャーナリストの安田菜津紀氏、5月15日西山温子弁護士、5月22日安田菜津紀氏、5月23日児玉晃一弁護士、6月6日大橋毅弁護士を出演させ、この問題を深掘りしていった。私も5月17日、梅村みずほ議員の国会での発言に関して出演している。

これ以外にも Choose Life Project、望月衣壘子氏・尾形聡彦氏らの Arc Times、安田菜津紀氏・佐藤慧氏らの Dialogue for People の記事、志葉玲氏の記事なども入管法改悪について取り上げ、法案の危険性へ警鐘を鳴らしていった。

また、朝日新聞、毎日新聞、東京新聞の記事、

さらに社説もさまざま出され、いずれの記事、社説も歴史に残すべき素晴らしいものであった。社会のあるべき方向を示す社説とともに、現場の当事者の声を掬い上げる記事、それぞれ一読いただきたいものばかりである。

これ以上ここで詳しくは述べないが、一人ひとりがこの問題をわたくしごとのように捉えたという点がこの運動の一つの特徴であったといえる。

### 3 国会（衆議院と参議院）での論戦

#### 1 「衆議院での修正協議は応じなかったのは失敗」は本当か？

##### (1) 序

しかし、衆議院での審議では市民との連携が必ずしも十分になされず、実務的な関心が必ずしも質疑に反映されていなかった感があった。もちろん、一部、立憲民主党の鎌田さゆり議員、日本共産党の本村伸子議員などは現場の声、当事者の声を議会に届けるという姿勢で審議に臨んでいたことがみてとれ、これとは対照的な政治スタイルであった。

衆議院での審議時間も実にあっさりしたものであり、日本維新の会及び国民民主党が与党側と法案の修正協議に入り、立憲民主党も慌てて修正協議に加わる。

立憲民主党の衆議院での対応は謎が多かった。

まず、前述のとおり「重要広範議案」でしなかった点のほか、参議院に提出されることになる難民保護法、入管法改正案について衆議院での提出を意図的に見送った。政策論争を本気で行うのであれば、衆議院、第1院で提出すべきとの意見も立憲民主党の中には根強くあったものの、結果

として立憲の法務部会は衆議院での提出を拒否した。

一方で、報道によれば、立憲民主党の一部は法案提出前から自民党側と秘密裏に修正協議を行っていたという。この報道の真偽は不明であるが、これが事実であるとすれば後の修正協議は法案提出前から決まっており、修正協議の結果を「成果」として持ち帰るシナリオが既にできあがっていたということになる。

市民運動や支援団体、現場の声などを聞くことなく、入管側の代弁者の声を真摯に聞いた水面下の修正協議という恐ろしいことが行われていたということである。

## (2) 修正協議

この点をおくとしても、修正協議の内容はあまりにもひどいものであった。率直にこの分野の現場を知る者で賛成する人を見たことがない。

以下ではかなりテクニカルになるが、修正協議の内容と官僚によるそれがまやかし（つまり入管にとっては痛手はなく、立憲民主党を取り込めるもの）であったということを述べていく。

まず、修正協議の内容は概ね以下のとおりである。

ア 独立した難民認定機関の設置を検討すると法律に附則を設けること。

イ 在留特別許可の考慮要素として「児童の利益」を規定すること。

ウ 送還停止効の例外のいわゆるテロリスト条項の限定

上記3点が概ね修正協議の内容であった。果たしてこれに合意することで何を得られたのか。

また、一方でこれに合意することで送還停止効という命を奪う法案を許容しうるものになるの

か、送還を拒絶することで処罰され、食べるに困り監理措置状態で逃亡したことで処罰されるなどの仕組みなどが許容されるべきなのか、以下それぞれみていきたい。

### (3) 修正協議に賛成しなかったのは失敗か？

#### ア 独立した難民認定機関の設置の「検討」

確かに、入管という広義の警察行政から分離した独立した難民認定機関の設置は必要不可欠なことであり、立憲民主党、日本共産党、社会民主党、れいわ新撰組、沖縄の風の参議院で共同提出したいわゆる「難民保護法案」も同様に独立した難民認定機関の設置を提案している。

しかし、ここでは、法律の「附則」であり、法的拘束力があるものの、（法律の本則でなく附則に定められるものとして施行期日、経過規定、検討条項などがあり）まさに附則に規定されていることからわかるとおり「検討条項」なのである。検討すればよいのであって、設置しなくとも何らの法律違反とはならないのである。そして、実質的に検討するのは、入管が人選する有識者による専門部会、審議会ということになる。

いくつか例をみていくと、少なくとも上記の修正協議よりも後退した「異議申立て」段階での独立した難民認定機関の設置ですら、過去、「検討」されたが、実現していないのである。

まず、①1981年、難民条約加盟に伴う国内法の改正の際も既に（1981年5月29日衆議院法務委員会議事録）、稲葉誠一議員は、「難民の認定だつて、そういう第三者機関的な、準司法的なものというか、そういうようなものを設けようと思えばできるわけですよ。そういうことをしないのですよ」と述べ、これに対して、大鷹弘入管局長は「難民認定に携わるセクションを東京入管局の中に設けますし、それから異議申立てを取り扱うセクションは、同じ東京入管局おたかひろしの中に別に設ける

ことをいま検討しております」とし、あくまでも入管内部で組織を設けることで対応すると答弁していた。既に条約加盟段階から国会でも議論はされていたのである。

次に、②2004年の入管法改正（これは難民法部分のはじめての改正である）のため、有識者会議である「難民問題専門部会」が既に議論しているが、「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画（中央省庁等改革の推進に関する方針）の趣旨に照らせば、新たに過大な組織を設置することには慎重な配慮が望まれる」とし、異議段階についてすら独立した難民保護機関の設置を検討したものの、設置を見送っているのである。これが有識者会議の結論だったのである。なお、この際に、妥協の産物として外部有識者、参与員制度が導入された。

さらに、③これは難民に関する専門部会ではないが、今回の改悪法案を議論してきた「収容・送還専門部会」では、収容に関する期限の設定、司法審査の導入はいずれも10人中、反対が8人で多数であった。これだけ国連から再三、収容期限の導入と司法審査の導入が勧告されている中、入管に選ばれた有識者は入管の意向を最大化することだけに心血を注いだと言っても過言ではない。

以上の経緯からして、「検討条項」があるから、「独立した難民認定機関」の「設置」が実現される、修正協議に合意した方がよかったなどの意見は過去の経緯や現実をみないあまりにも稚拙なものと言わざるを得ない。

議会の責任において、「難民認定機関を設置する」と規定すべきであった。具体的な中身を詰める時間がないというのであれば、「別に法律の定めるところにより」とすれば足り、いずれもせずに、単に検討するだけで規定した附則が骨抜きにされることは明らかであった。

## イ 在留特別許可の考慮要素として「子どもの利益」の規定

現行法では、在留特別許可の要件（法律上の条件・基準）は「その他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるとき」（入管法50条）と極めて曖昧である。

それがゆえに入管は、子どもも含めて、在留資格を与えるか否かを自由に判断できしてしまう。在留資格を与えてもよいし、与えなくともよい。いわゆる行政裁量が認められているのである。

一方で、裁判所は、入管を統制するにしても、上記の要件に違反するとして「違法」であると断罪しにくい。

ただ、現在の裁判所でも運用で、一定の考慮要素を「考慮しなければならない」としており、一定の考慮要素を考慮していない場合には、判断過程に誤りがあり、結果的に違法と判断しうる（行政法の世界では要考慮事項の考慮不尽などという）。

故に、入管は今般の改悪で「当該外国人について、在留を希望する理由、家族関係、素行、本邦に入国することとなつた経緯、本邦に在留している期間、その間の法的地位、退去強制の理由となつた事実及び人道上の配慮の必要性を考慮するほか、内外の諸情勢及び本邦における不法滞在者に与える影響その他の事情を考慮するものとする。」と考慮要素を法律で定めた（入管法50条5項）。ようは実務的に影響がないからである。しかも従前より法律が考慮事情をマイナスに規定したり、「不法滞在者」なる新たな用語を法律で定めることでメディアなどに国際的に批判されている用語をあえて法律に定めることにするなど自己の立場を有利にするために余念がない。

一方で、「児童の最善の利益」も既に裁判例によって、上記の要考慮事情と理解されている。政府も既に改悪法案において在留特別許可の考慮要

素である「家族関係」に児童の利益は含まれると  
していた。

その上で、上記50条5項を「家族関係（児童の  
利益を含む。）」とするのが修正内容であった。

現在、裁判所が入管の判断を審査する際に手が  
出せないのは、考慮要素の評価、重み付け（ウェ  
イト）については合理性を欠如しているかどう  
か、児童の最善利益の重み付けについて二の足を  
踏んでいる、場合によっては軽視しているとい  
うのが現状である。そうであれば、法律によって  
規定しなければならないのは、児童の利益を「考  
慮」することではなく、重み付け、評価において  
「重要」なものであると重み付けすることである。  
多様な政策的要素と人権価値との価値の序列、優  
劣とも言える。これによって、入管も裁判所もこ  
れに拘束されるのである。

実際、上記議員立法においても、児童の最善の  
利益を考慮すべきことを前提に、重要視すべきで  
あることを法律に規定しているのである。

テクニカルに感じられるかもしれないが、上記  
のロジックにおいて児童の利益（児童の最善の利  
益）を考慮要素とすることにどれほどの価値を見  
出すべきであるかは多いに疑問がある。むしろ行  
政法に精通した者であれば、官僚のまやかしに乗  
ること以外の何者でもないと理解することにな  
る。

#### ウ いわゆるテロリスト条項の限定

次にテロリスト条項の限定については、確かに  
概念的、立法技術的には意味がある。

これは初回の難民認定申請の最中、迫害の危険  
があるかどうかを問わず、その結論を待つ前に、  
本国に強制送還するという「送還停止効の例外」  
の対象者として、いわゆる「テロリスト」を対象  
とした。「テロリスト」と名称のみが一人歩きす  
るが、ただ、具体的には、テロリストといっても

入管法「第24条第3号の2、第3号の3若しくは  
第4号オからカまでのいずれかに該当する者若し  
くはこれらのいずれかに該当すると疑うに足りる  
相当の理由がある者」というものであった。

まず、修正協議ではそのうち「これらのいづれ  
かに該当すると疑うに足りる相当の理由がある  
者」の点が削除され、これは純理論的には意味が  
あった。

しかし、実際にこのテロリスト条項が立法事実  
として過去例がないため、果たしてこの効果がど  
こまであるのか疑問があった。

また、テロリストとは、具体的には、①3号の  
2については、ハイジャック犯などであり「公衆  
等脅迫目的の犯罪行為等のための資金等の提供等  
の処罰に関する法律第1条第1項に規定する公衆  
等脅迫目的の犯罪行為若しくは同条第二項に規定  
する特定犯罪行為（以下この号において「公衆等  
脅迫目的の犯罪行為等」という。）、公衆等脅迫目  
的の犯罪行為等の予備行為又は公衆等脅迫目的  
の犯罪行為等の実行を容易にする行為を行うおそ  
れがあると認めるに足りる相当の理由がある者とし  
て法務大臣が認定する者」とあり、②3号の3は  
「国際約束により本邦への入国を防止すべきもの  
とされている者」、③4号カは「日本国憲法又は  
その下に成立した政府を暴力で破壊することを企  
て、若しくは主張し、又はこれを企て若しくは主  
張する政党その他の団体を結成し、若しくはこれ  
に加入している者」、4号ワは「次に掲げる政党  
その他の団体を結成し、若しくはこれに加入し、  
又はこれと密接な関係を有する者」であり、  
「(1) 公務員であるという理由により、公務員  
に暴行を加え、又は公務員を殺傷することを勧奨  
する政党その他の団体」、「(2) 公共の施設を不  
法に損傷し、又は破壊することを勧奨する政党そ  
他の団体」、「(3) 工場事業場における安全保  
持の施設の正常な維持又は運行を停廃し、又は妨

げりような争議行為を勧奨する政党その他の団体」が政党として規定されている。④4号カは「オ又はワに規定する政党その他の団体の目的を達するため、印刷物、映画その他の文書図画を作成し、頒布し、又は展示した者」とされている。

修正協議ではこの4号カが削除されることであった。確かにビラ配りなどがテロリストとして退去強制事由になりうるという現行法はそのままであるものの、これで送還停止効の例外となるという部分はなくなることはなかった。もっとも、この条項も過去実際に使われたことがない。

以上の範囲で、難民条約を無効化する仕組みをそのままに賛成するということが何を意味するのか。その点で市民社会やメディアの多くが修正協議に賛成すべきではないとした点は、専門的立場からすれば妥当であった。

#### (4) 見せかけの抵抗

最後に、2023年の衆議院では法務委員長の解任動議、大臣不信任案などは一切なされなかった。二年前の法務委員会野党筆頭理事の階猛しなたけし議員はこれらを行った。

当時は日本共産党はこの問題で国会随一の専門性を有する藤野保史議員ふじの やすふみ、国民民主党は高井崇志議員たかいたかし（現れいわ新撰組幹事長）、日本維新の会は申田誠一議員くした せいいちが法務委員会の委員であった。もちろん、当時も巨大与党に対して少数の野党という関係は同じであったが、それぞれ力を出し切って廃案に追い込んでいったのである。

今回の問題は階猛議員という（話し方は穏やかであるものの）聡明さと熱意と度胸を兼ね備えた政治リーダーを法務部会が失った状態で、法案を止めなければならないことであった。階議員が野党筆頭理事であれば結論は間違いなく変わっていた。

議論の場は参議院に移ることになる。

## 2 「参議院での質疑は意味がなかった」は本当か？

### (1) 序

参議院での審議は日本共産党の仁比聡平議員が引っ張っていった。

また、まきやま牧山ひろえ議員、いしかわたいが石川大我議員、ふくしまみずほ福島瑞穂議員も参議院法務委員会も圧倒的多数は与党である上、日本維新の会が事実上、与党側に回っている状況で、法案の前提となる入管行政の闇を暴いていった。

一方で、参議院では、難民保護法案等が対案として提出され、同時審議されることとなった。入管・難民分野では現職国会議員の中では右に出る者はいない、いしばしみちひろ石橋通宏議員（立憲民主党）が中心的提案者となり答弁した。さらに、やまぞえたく山添拓議員（日本共産党）、たから てつみ高良鉄美議員（沖縄の風）、きむら えいこ木村英子議員（れいわ新撰組）などが答弁に立った。メディアでは取り上げられなかったが、政策的・専門的にもまともな質疑が行なわれていた。

### (2) 送還忌避者の増減の統計の隠蔽問題

仁比聡平議員が令和5年5月11日参議院法務委員会において「その一年のうちに新たに退去強制令書が発せられるなどして送還忌避者と入管が呼ぶようになった人というのがいるはずなんですよ。令和3年の1月1日から12月31日の一年間の間に新たに送還忌避者と判断されたのは何人いるんですか」と質問したのに対して、政府参考人西にし やまたくし山卓爾入管次長（検察）は「お尋ねの人数につきましては、業務上統計を作成しておりませんので、お答えすることが困難でございます」と繰り返し答弁した。

これ自体驚くべき答弁であったが、さらに驚くべきことに、仁比議員は、入管が毎年、地方局に送還忌避者の増減を報告させ集計している内部文

書を入手した。そこで、追及された西山次長は上記の数字があることを認め、国会に提出することを約束した。まさに「統計」はない「業務上」などの限定をつけることで、国会議員に対してすら法案の基礎となる事実を隠蔽しようと虚偽の答弁を行っていたことが明らかになったのである。

### （3）送還忌避者の数値目標の隠蔽問題

さらに、仁比議員の追及は続く。

仁比議員は、令和5年5月26日、衆議院予算委員会で岸田<sup>きしだ</sup>総理大臣を前に送還忌避者の縮減の数値目標（ノルマ）の設定について令和二年度以降も存在するのかを質問した。これに対して、西山入管次長は「委員から令和二年度末以降の目標値についてお尋ねでございますけれども、年度末までの目標値は年度当初に設定いたしますところ、令和二年度以降、コロナ禍における航空便の減少等により円滑な送還実施が困難となっていたため、送還忌避者数を何人まで縮減するという目標の設定は行っていなかったものでございます」と答弁した。

しかし、これもまた、仁比議員が令和2年度以降、送還忌避者の縮減の数値目標を設定していたことを示す内部文書を入手して追及されることになる。

### （4）大阪入管医師の隠蔽問題

さらに、入管の虚偽答弁は暴かれる。

西山次長は、令和5年4月21日、衆議院法務委員会で日本維新の会の阿部<sup>あべひろき</sup>弘樹議員に対して「令和三年三月以降で、新たに名古屋局など四官署において常勤医師が確保され、また、医師以外にも、常勤看護師や常勤薬剤師が多くの官署で増員されるなどしているところでございます」と答弁した。

しかし、この点も同年5月30日大阪の読売新聞

が大阪の常勤医師は実は実際の診察業務からは外されていることなどをスクープし、結局その実態がないことが暴かれた。

齋藤<sup>さいとうけん</sup>健法務大臣もこのことは令和5年2月には報告を受けていたとのことであった。入管はあくまでも形式的に常勤医を「任用」していたことを答弁したにすぎないとするが、医療の改善の実態として常勤医の議論をしており、実際には大阪入管に常勤で診察している医師はいなかったのであるから、まさに虚偽の答弁と言わざるを得ない。入管はこのように虚偽の答弁を虚偽ではないと主張する行政組織なのである。

## 4 今後の展望

他にも、難民審査参与員の配点の問題など、いままでも世にさらされてこなかった入管行政の横暴が暴かれていった。

一方で、これから市民運動は、「外国人」、「不法滞在者」、「難民」と概念、差別、偏見と向き合い、個人個人を見て、その「属性」に惑わされないことが必要である。

入管の権力の源泉は、市民社会の中にある、「外国人」、「難民」などに対する私たち一人ひとりのうちなる差別心、無自覚な差別心であって、この克服こそが今後の課題である。