

外国人の人権“最前線”

2012年7月から始まった外国人の新しい在留管理制度は、外国人事件にたずさわる弁護士にとって、当然把握しておかなければならない重要なテーマとなっています。

また、当会では、2012年度に、羽田空港における空港当番弁護士制度を試行したり、「外国人・国際部門」に特化した東京パブリック法律事務所三田支所をオープンしたりと、外国人事件に関する新たな取組みを展開してきました。その取組みの現状とそこから見てきた課題は、外国人事件にたずさわる弁護士に広く共有されるべき情報を多く含んでいます。

さらに、当会の外国人の権利に関する委員会は、2012年度にイギリスの入管施設等を視察してきました。イギリスの入管制度の先進的な運用のレポー

トは、日本の入管制度の課題を考える上で、極めて有用な内容となっています。

本特集では、これらの盛りだくさんの内容により、外国人の人権に関する最前線の情報をお届けします。
(伊藤 敬史)

CONTENTS

- I 羽田空港における空港当番弁護士制度の試行と成果
- II 「正門から出る以外はできるだけ自由を保障」～英国外国人収容制度視察報告～
- III 外国人事件の実務に大きな影響を与える新しい在留管理制度
- IV 外国人の司法アクセス拡大への取組みと「外国人・国際部門」の挑戦

I 羽田空港における 空港当番弁護士制度の試行と成果

外国人の権利に関する委員会
入管当番弁護士制度検討PT 部会長 関 聡介 (45 期)



1 空港当番弁護士とは？

2012年度、当会は、第一東京弁護士会・第二東京弁護士会と共同で、全国で初めてという珍しい試みを行った。それが、「空港当番弁護士」（試行）である。

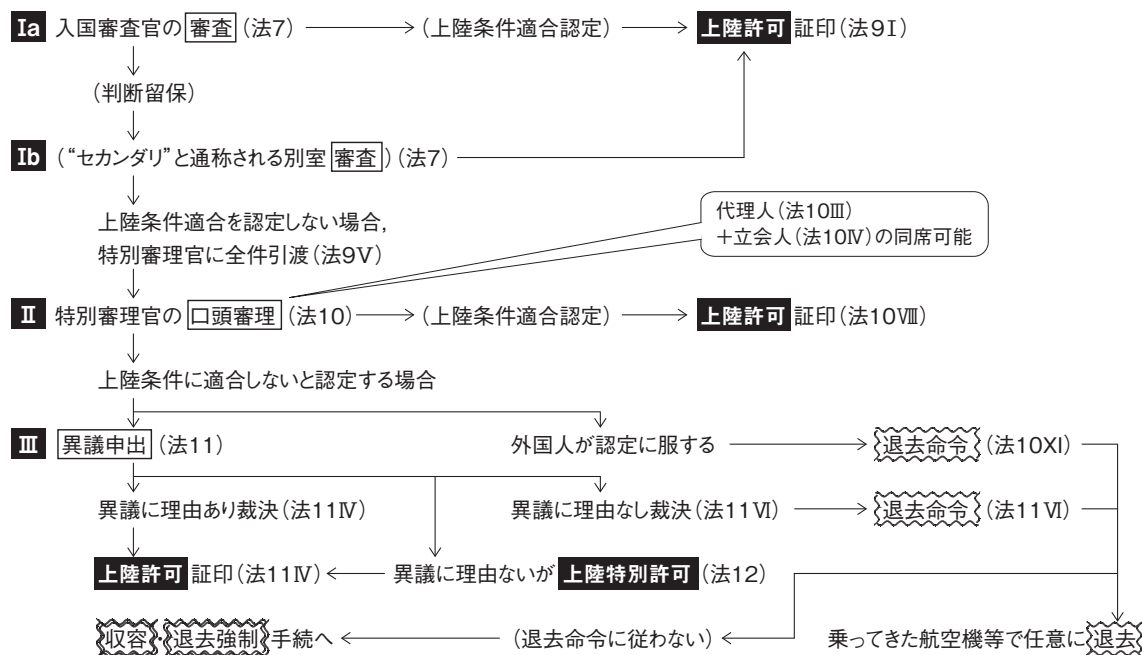
日弁連や各地の弁護士会連合会・各単位弁護士会においては、近時、外国人法律相談の窓口を設置したり、入管収容施設への出張相談を行ったり、さらには東日本大震災の際には共同で多言語電話相談を実施するなど、外国人を対象としたリーガルサービスの充実に努めてきた。

その中で、最後の空白地帯として長年手つかずのままであったのが、「国際空港」である。

ご承知のとおり、外国人の大部分が国際航空便を利用して来日する昨今においては、国際空港こそが日本の表玄関となっている。ただ、当然のことながら、その玄関の扉は開放されているわけではなく、一人一人の来日外国人について、条件に適合する場合にのみ門扉が開くという仕組みになっているものであり、その仕組みを具体的に構成するのが、法務省入国管理局の所管する「上陸手続」である。

この上陸手続のプロセスは、一応三審制という形式

図表1 上陸手続の流れ ※「法」＝出入国管理及び難民認定法（入管法）



はとっているものの（図表1）、透明とはいいがたく、一般の目も行き届かない。そのため、本来であればリーガルアクセスの必要性が大きい分野と言えるところ、日本に到着したばかりの外国人にとって、日本の弁護士へのアクセスの道のりはあまりに遠い。他方で、弁護士にとっても、上陸手続は一般に馴染みの薄い分野であり、敷居が高い印象があったことは否めない。

そこで、刑事事件同様に、あるいは場合によってはそれ以上に、当番弁護士制度の必要性は大きいものと認識されてはいたものの、制度構築の困難さ等が理由でこれまで実施に移されたことは一度もなかったというのが実情である。

2 羽田空港に白羽の矢が立った理由

幸い、この数年、日弁連が継続的に外国人事件の法律実務に関する研修を行ってきたことや弁護士の任意団体（「外国人ローヤリングネットワーク（LNF）」や「全国難民弁護団連絡会議（全難連）」）の活動の成果もあって、若手を中心に、外国人事件の受け皿となるべき弁護士の体制も充実してきた。他方で、民主党政権下で、法務省入管局と日弁連との協議の場も複数設定され、その中で弁護士会側からの建設的

な提案が受け入れられる素地も調ってきた。

そこで、2012年度の当会外国人の権利に関する委員会においては、担当副会長や委員長の強い決意の下、「入管当番PT」を委員会内に設置して、上記のような機運を逃さずに空港当番弁護士の試行を目指すこととし、実施に向けた検討・準備が急ピッチで進められることとなった。

この検討・準備の過程で最も大きな問題となったのが、当番となった弁護士の負担の重さである。上陸手続はともすれば数時間で全て完了してしまうので、出勤依頼から1～2時間で現地（空港）に到着する必要があるという点で、刑事の当番よりも格段に条件が厳しい。あわせて、通訳人の手配も大きな問題である。

これらの問題点を考えれば、ひとまず空港当番の試行対象とすべき場所が、都心からのアクセスや上陸件数、さらには乗り入れ航空会社（図表2）から推定される乗客の使用言語数などを踏まえ、成田（成田国際空港）ではなく羽田（東京国際空港）となったのは、当然の流れであった。

なお、出入国管理統計によれば、年別でばらつきはあるものの、上陸審査の第Ⅱ段階である口頭審理手続に移行する件数は、羽田で年間400～1000件程度（＝1日1～3件程度）と見込まれるのに対して、成田は

図表2

羽田空港国際線
乗り入れ航空会社

※2013年4月現在

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| 1) 全日空 NH/ANA | 11) 大韓航空 KE/KAL |
| 2) 日本航空 JL/JAL | 12) タイ国際航空 TG/THA |
| 3) アシアナ航空 OZ/AAR | 13) 中華航空 CI/CAL |
| 4) アメリカン航空 AA/AAL | 14) 中国国際航空 CA/CCA |
| 5) エアアジアX D7/XAX | 15) 中国東方航空 MU/CES |
| 6) エバー航空 BR/EVA | 16) デルタ航空 DL/DAL |
| 7) ガルーダ・インドネシア航空 GA/GIA | 17) ハワイアン航空 HA/HAL |
| 8) キャセイ パシフィック CX/CPA | 18) ブリティッシュエア BA/BAW |
| 9) 上海航空 FM/CSH | 19) マレーシア航空 MH/MAS |
| 10) シンガポール航空 SQ/SIA | |

その5～10倍程度の件数があることが予測されたことから（図表3）、羽田を最初の試行対象地とすることは委員会内でもほぼ異論をみなかったところである。

3 羽田空港における空港当番の 概要と反応

前述のように急ピッチで準備を進め、並行して法務省入管局との協議も進めた結果、空港当番は、2012年9～11月の3ヶ月の期間でひとまず試行実施されることとなった。その概要は、図表4のとおりである。

初めての試みということでどれほどの需要があるかが不明であり、ひとまずは“安全運転”ということで平日の10～16時半に待機時間を限定し、弁護士1日1名待機で、1件出動した場合には2件目以降は断ることもやむを得ない、という形で試行することとした。

このような限定的な形ではあったものの、日本で初めての試みとのことでマスコミの注目度も高く、NHK（2012年8月17日ニュース報道）、読売新聞（9月1日夕刊報道）、ジャパントイムズ（9月4日、10月26日報道）、西日本新聞（10月21日朝刊報道）、中文導報（中国語新聞。2013年2月14日報道）が、この試行

について報道した。

もちろん、東京三会自身も、ホームページやツイッターなどの方法を用いて制度周知に努めた。また、羽田空港乗り入れ航空会社の協議会にもお邪魔して、各社に周知をお願いした。

他方、入管では、法務省入管局審判課と東京入管羽田空港支局がこの試行への対応を担当し、相当程度の協力が実現した。具体的には、上陸手続の第Ⅱ段階である口頭審理を行う小部屋（口頭審理室）の壁と机上、退去命令を受ける等した者が留め置かれる空港内の「出国待機施設」の壁、退去強制手続に移行した者が収容される東京入管羽田空港支局収容場の入出所手続室の壁に、空港当番のチラシやポスターを貼り出ししてくれることとなった。但し、上陸手続の中での入国審査官等からの口頭での告知は、難しいとのことで、実現に至らなかった。

4 空港当番試行の結果

以上のように、注目を集めながら鳴り物入りで始まった空港当番であったが、蓋を開けてみると、出動依頼がないという日々が続いた。

図表3 2011年<2010年>		全国合計 (空海港含む)	成田	羽田	中部	関西
法 7 I	Ⅱ 第Ⅰ段階で上陸許可されず、 口頭審理移行する年間件数の概数	11000<7300>	5600<3900>	1050<400>	850<500>	1950<1300>
	1号＝旅券査証が問題	1500<1100>	750<700>	200<50>	50<50>	250<200>
	2号＝資格該当性が問題	8600<5100>	4400<2500>	750<250>	750<400>	1550<900>
	3号＝期間該当性が問題	5<0>	0<0>	0<0>	0<0>	0<0>
	4号＝上陸拒否事由が問題	800<1100>	400<700>	100<100>	50<50>	150<200>

※出入国管理統計の数値を、50件単位の概数としたもの。

図表4 「羽田入管当番弁護士(試行)」の概要

1) 活動内容	刑事当番弁護士同様、羽田空港で上陸審査手続中あるいは退去命令が出された直後等の段階で出動依頼がなされた場合には、当日の空港当番弁護士が迅速に空港に駆けつけて面会し、必要があればその後の手続を受任する。
2) 試行期間, 受付時間	①当初：2012年9月3日～11月30日 平日昼間(土日祝祭日を除く毎日)の10時～16時30分 ②延長：2013年1月7日～ 3月29日 同上
3) 相談費用	- 上記①の期間 ⇒ 弁護士費用・通訳費用とも原則無料：日弁連法律援助制度(外国人法律援助, 難民法律援助)の利用が前提。 - 上記②の期間 ⇒ 弁護士費用・通訳費用とも一切無料：日弁連援助の要件を充たさない外国人については、東京三会が補填。
4) 相談・援助対象者	外国人(日本国籍を有しない者)のうち、羽田空港において、①上陸審査手続中の者(上陸申請, 口頭審理, 異議申出の三段階を含む), ②上陸許可が得られず退去命令が出された者, ③退去命令に従わず, 退去強制手続に移行したが, 未だ東京入管羽田空港支局収容場その他羽田空港区域内に収容ないし留め置き等されている者, ④庇護を申し出るなどして一時庇護上陸, 寄港地上陸その他特例上陸の手続を行う者(申請しようとする者, 申請中の者及び不許可になった者で未だ東京入管羽田空港収容場その他羽田空港区域内に収容ないし留め置き等されている者を含む), ⑤その他上記①～④に準ずる状態にあると認められる者——をひとまずの対象とする。
5) 名簿登載弁護士	東京三会の外国人相談担当者を中心に、期間中1日1名が待機。
6) 通訳人の手配	- 通訳人は、東弁人権課が管理する通訳人名簿の中から手配する。 - 必要に応じ、「外国人のための震災電話相談」のスキームを参照して、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターの協力を得ることを検討。
7) 受付方法	外国語対応及び同種業務実績等の観点から、期間別に、(a)東京パブリック法律事務所外国人・国際部門及び(b)特定非営利活動法人難民支援協会に対して有償委託。
8) 出動方法	- 上記受付事務局が出動依頼を受けた場合、当日の空港当番弁護士に連絡を伝達し、当該弁護士は原則として直ちに羽田空港に向かう。 - 通訳人は、東弁人権課の管理する通訳人名簿の中から選任した上で、受付事務局又は当該弁護士から出動依頼し、原則として直ちに羽田空港に向かってもらう。 - 到着次第、面会を実施し、必要な対応を行う。 - なお、試行であることを踏まえ、同一日の出動件数は原則1件とし、2件目以降は少なくとも当日は出動不能(翌日以降まで外国人本人が羽田空港区域内にいるようであれば、翌日の当番出動を検討)という扱いを予定。

出動依頼がない原因については、当然のことながら、PT等においても適宜分析がなされた。その分析過程においては、「出動依頼がないこと自体は、入管側が緊張感を持って手続に臨んでいる結果とも考えられ、必ずしも悪い評価をすべきではない」という意見もあったが、ひとまずさらなる制度周知への努力をすることとなり、各国の在東京領事館への広報など、各委員のできる範囲での対応を強化した。

結果だけを見れば、当初3ヶ月間の出動実績は1件だけに留まり、さらに年明けに実施した3ヶ月間の試行延長期間においても出動実績はやはり1件だけに留まった。とはいえ、広報への努力がわずかではあるものの出動依頼に結びつき、当該案件については一定の成果を挙げることができたものと言える。また、これ以外にも、成田空港の案件に関する問い合わせが複数件発生しており、制度の対象とはならなかったものの、空港当番に一定の潜在的需要があることは確認できたところである。

5 空港当番の課題と展望

一番の問題はやはり制度の周知方法であり、来日する(可能性のある)外国人に対して押しなべて制度を効果的に周知する方法といえば、やはり、空港の入管エリアにおいて大々的に告知のポスターを掲出することや、入管職員から手続の過程で制度告知がなされることこそ、最も効果的であることは、疑いがない。

今回は、入管側からそこまでの協力は得られなかったが、これを貴重な第一歩として、結果の分析と今後の制度設計を視野に入れた検討を行い、さらなる前進を目指すこととしたい——と、個人的には考えているが、ひとまずは2013年度の委員会における検討に委ねられているところであるので、今後の動向についてもぜひご注目いただきたい。

末筆ながら、本試行にご協力いただいた関係各位に改めて御礼申し上げます。

Ⅱ 「正門から出る以外はできるだけ自由を保障」 ～英国外国人収容制度視察報告～

外国人の権利に関する委員会 副委員長 児玉 晃一 (46 期)



1 はじめに

2012年11月11日から16日にかけて、公益財団法人日弁連法務研究財団の研究チーム及び東京弁護士会の外国人の権利に関する委員会の視察団の合同で、英国の収容制度の視察をしてきた。

表題の言葉は、英国の王立収容施設視察委員会 (Her Majesty's Inspectorate of Prisons) を訪れた際、視察団のメンバーが収容施設で携帯電話を利用できることについて、同委員会の外国人の収容施設視察チームのリーダーである Hindpal Singh Bhui 氏に対してした質問に対する回答からの引用である。

英国における収容施設、そしてその施設への視察制度、さらには裁判所による保釈制度は、被収容者が本来的には自由な存在であるということを、当たり前前のことを当たり前の実現し、あるいは実現しようとしていた。それは、日本においても本来同様であるはずのものであるが、彼我のあまりの差に、愕然とした。と、同時に、日本の入国管理局の事件ではなかなか通用しないヨーロッパ人権条約や国際人権規約の人権諸規定が、きちんと実現されている国を目のあたりにしたことは、私たちにとっても大変勇気づけられることであった。

本稿では、まず、視察の概要について述べた上で、①収容施設 ②王立収容施設視察委員会 ③裁判所による入国管理局収容施設からの保釈制度についてご紹介することとする。

2 視察の概要

(1) 視察日程 (いずれも2012年11月)

12日 ハモンズワース入管収容センター (Harmondsworth Immigration Detention Centre) の訪問

14日 王立収容施設視察委員会 (Her Majesty's Inspectorate of Prisons) 訪問

15日 Bail for Immigration Detainees (BID, 外国人被収容者の保釈支援をしている専門NGO) 訪問

16日 移民難民裁判所 (Immigration and Asylum Chamber) 傍聴

(2) 視察団

金竜介委員、殷勇基委員、本多貞雅委員、駒井知会会員、宮内博史会員、柳原由以委員、児玉の弁護士7名と、東京大学難民移民ドキュメンテーションセンターの新津久美子氏の合計8名であった。

3 ハモンズワース入国管理局収容センター ～「尊厳をもって扱えば、尊厳をもって返してくれる。」

(1) はじめに

サブタイトルに引用した言葉は、今回視察した収容施設の所長に対するインタビューでの答えの1つからのものである。自分の部屋で髭を剃っている被収容者がいたことから、どのような物が持ち込み禁止とされているかという質問をしたのに対し、「ほとんどない。もし誰かがあなたを傷つけようと思えば、鉛筆でも傷つけるでしょう。その人があなたを傷つけないと思えば、拳銃を渡しても撃つことはないでしょう。ほとんどの人は尊厳をもって扱えば、尊厳をもって返してくれる。」との回答があった。

この言葉で代表されるように、英国の収容施設における被収容者の取扱い、人としての尊厳を尊重したもので、日本のそれとのあまりの違いに驚きを禁じ得なかった。



Harmondsworthの収容施設

(2) 収容施設の概要

私たちが視察した Harmondsworth の収容施設は、ヒースロー空港から車で約5分くらい、徒歩でも30分ほどの場所にあった。

ヨーロッパでも最大規模の収容施設とのことで、定員は615名。被収容者は全て成人男性である。6つの棟(ユニット)がある。

2011年11月に英国の視察委員会が視察した際のレポートによれば、被収容者の収容期間は2週間から4週間が最も多く、全体の23%であった。ついで、1か月から2か月が21%、1週間以内、1週間から2週間がそれぞれ14%だったが、10か月を超える収容をされている方も19人、全体の3%を占めた。

国籍別では、パキスタン15%、インド12.6%、アフガニスタン11.09%、バングラデシュとナイジェリアがそれぞれ7.39%だった。

英国にある12の収容施設のうち9つが運営を民間委託している。この Harmondsworth も、GEO という会社に運営が委託されていた。

詳細は、王立収容施設視察委員会のホームページから報告書をダウンロードできるので、そちらを参照されたい*1。

(3) 処遇

ア 外部交通

(ア) 面会時間は14時から21時の間で、365日実施される。1人あたりの面会時間制限はない。

日本の収容施設では、施設によって異なるが、面会できるのは平日のみであり、午後の受付も3時で終わってしまい、面会時間も午後5時までで、

よほどのことがない限り例外は認められない。

日本では、平日昼間に仕事を持っている人は、休みを取って面会に来なくてはならないが、Harmondsworth では、平日の仕事が終わった後や、週末、休日に面会に来ることができる。訪問者に対する配慮は、あまりにも異なる。

(イ) 面会する場所は、テーブルが20ほどもある広いロビーであった。遮蔽板もなく、職員の立会もない。テーブルを囲んで、被収容者と面会者が会話をすることができる。子どもと遊ぶスペースもあり、おもちゃなども用意されていた。

日本の収容施設では、面会室は個室であるが、アクリル板による遮蔽もあり、施設によっては職員の立会がつく。たとえ訪問者が配偶者、恋人、子どもであっても、直に触れ合うことはできない。

(ウ) 被収容者は、携帯電話を無償で貸与される。通信費用も施設負担である。日本の収容施設では有料の公衆電話があるが、被収容者の側から掛けられるだけで時間も限定されており大きな違いがある。

(エ) パソコンが共用スペースに複数台用意されており、無料で使用できる。ほかにも、コンピュータールームがあり、室内にパソコンが10台以上あった。これらを利用して、外部とe-mailによる連絡が取り合える。ホームページへのアクセスは、FacebookなどのSNSについて一部制限はあるが、原則として自由である。

イ 日々の活動及びそのための設備

以下のような、日本では想像することもできないような活動が被収容者には認められており、充実した設備もあった。

* 1：王立収容施設視察委員会のウェブページ。http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/immigration-removal-centre-inspections/harmondsworth/harmondsworth-2011.pdf

- (ア) 施設が提供する有償の仕事ができる。職種は、新規入所者に対するガイダンス役 (boddies)、清掃などである。時給は1ポンドから1.75ポンドで最低賃金よりは低いが、何もすることがなく、解放される当てもなく収容され続けるため、「日々少しずつ殺されているようだ。」と被収容者から非難される日本の収容施設では考えられない扱いである。
- (イ) 収容施設内に運動ができるジムがある。ベンチプレスができたり、ダンベルがあった。日本の民間のスポーツジムに比べれば設備面は劣るかもしれないが、市立の体育館に併設されている程度の施設はあった。
- (ウ) バンド演奏のできる音楽室があった。エレキ・ギターとベースが5本くらいあった。キーボード、ドラムセットもあった。
- (エ) 図書室がある。各国語の小説、漫画などが用意されている。難民申請者のために、出身国情報も提供されている。また、DVDを借りることもできる。各人の居室にDVDプレーヤーがあるので、図書室から1泊2日で借りてきて、居室で楽しむことができる。いずれも無料である。
- (オ) 美術室があった。私たちが訪問したときも、被収容者が絵を描いたり、オブジェを作ったり、Tシャツのデザインをしたりしていた。
- (カ) 情報通信技術のクラスルームがあった。パソコンは10台以上あった。インストラクターはまだ若い女性であった。そこではマンツーマンで、ワード、エクセル、パワーポイント、Dreamweaverなどを教えているとのことであった。
- (キ) 英語が母語ではない人への英語教育を実施していた。様々な教材を用意し、エッセイのコンペティションも企画していた。

ウ 医療

医師が毎日診察に来る。歯科医用の診療設備もあった。メンタル・ヘルスケア専門の看護師も常駐している。医療通訳も通訳会社に電話をして確保できる。

収容所を出る者には、診療録のサマリー又は完全なコピーが渡される。

エ 法的サービス

週に3回、弁護士が収容施設を訪問し、無料法律相談を実施している。3つの法律事務所が毎週交替で担当しているが、うち1つの法律事務所は法的助言の質に問題があると複数の被収容者から苦情が出ている。被収容者の63%に代理人がついている。

オ 職員とのミーティング

- (ア) 被収容者各人に対して必ず1名、対応する職員が決められており、少なくとも週1回は処遇等に関して話し合いを持っているとのことであった。
- (イ) また、ユニット毎に12人の被収容者代表と運営会社、そして英国国境庁 (UKBA) のスタッフとで毎週ミーティングが行われ、処遇の改善等について話し合いがされるとのことであった。
- (ウ) さらに、施設全体のミーティングも1か月に1回行われるということであった。
- (エ) 日本の収容施設では、処遇の改善を巡ってハンストをしたりするということがあるが、英国の収容施設の風通しの良さには驚いた。各被収容者は所長のメールアドレスも知っているのも、直接メールで処遇に対する意見を伝えることもできるとのことであった。

カ 経費

本稿冒頭で引用したとおり、全てにおいて、被収容者の尊厳を考えた処遇方針で、被収容者を「物」扱いしている日本との違いにめまいを覚えそうになった。これだけの処遇を支えるのに、1日あたり被収容



王立収容施設委員会

者1人にかかる経費は、人件費など全て込みで68ポンドとのことであった。私たちが訪問したときのレートだと、約1万円である。

これほどの費用をかけることについて、納税者からの不満は出ないのか、所長に質問をしたところ、次のような回答が返ってきた。

「閉じ込めることでは、獣を作ってしまう。決して良いことはない。自傷行為や、自殺につながる。私が信じているのは、ポジティブな制度を作ることによってポジティブな結果が出るということだ。」

このような収容施設であるが、後記の王立収容施設視察委員会の2011年11月の視察では、161項目に及ぶ処遇改善の勧告がされている。ただ、その内容は、「携帯電話のストックを十分にせよ。」とか「面会時に面会者が席を外して、被収容者と子どもとだけにしないこと、というルールは厳しすぎる。」などという、日本の基準からするとレベルが違うものであった。

4 王立収容施設視察委員会*2

(1) 概要

王立収容施設視察委員会は、1982年に設立された独立機関である。視察の対象は入国管理施設だけではなく、刑務所、警察の留置施設、裁判所の留置施設、軍の施設にも及ぶ。また、強制送還の過程についても毎年視察を実施している。

(2) 人員

フルタイムのスタッフが46名、サポートメンバーが21名である。メンバーの氏名は、毎年の年度報告書内に明記され、インターネット上に公表されている。視察委員のバックグラウンドは広範であり、刑務所で働いた経験があったり、ソーシャルワーク、法律、青少年司法、ヘルスケア、薬物治療、社会学などである*3。

日本でも2010年7月から、入国者収容所等視察委員会制度が始まり、東日本、西日本で各10名ずつの委員が選任されているが、いずれも非常勤であり、氏名は公表されていない。

(3) 財政

2011年4月から2012年3月までの予算は、年間436万1930ポンドである。1ポンド140円で換算すると、日本円で約6億1000万円であり、そのうち85%、日本円で5億2000万円弱が人件費であった*4。

また、主任視察官の年収はインターネット上で公表されており、年間11万5000ポンド、日本円で1610万円を得ている*5。

(4) 視察の種類

統合視察 (Full Inspection) とフォローアップ視察 (Follow-Up Inspection) があり、前者は事前告知型と非事前告知型とがある。フォローアップ視察は非事前告知型のみであり、これにも前の統合視察でハイリスクと評価されたところに対して行われるフル・フォロー

*2：新津久美子著「入国者収容所等視察委員会制度 イギリス、およびフランスにおける制度運用の実態」移民政策研究4号68頁参照。

*3：視察委員会スタッフの人数及び氏名、バックグラウンドについては、王立収容施設視察委員会の2011～2012年の年次報告書112～113頁による。<http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/corporate-reports/hmi-prisons/hm-inspectorate-prisons-annual-report-2011-12.pdf>

*4：前掲の2011～2012年次報告書111頁。

*5：王立収容施設視察委員会のウェブサイト2011年3月7日付記事。<http://www.justice.gov.uk/about/hmi-prisons/faqs>

アップ視察と、リスクが低いとされた施設に対して行われる簡易型フォローアップ視察とがある。

入国者収容施設に対する統合視察は、3年に1度必ず行われる*6。

(5) 視察の方法

ア 事前準備

事前告知型の統合視察や、フル・フォローアップの際に行われる。

視察委員会のスタッフが予め視察対象の施設に赴き、被収容者を対象に23カ国語で用意された処遇等に関するアンケートや対面調査を実施する*7。アンケートの回答内容は、施設側には伝わらないよう、対面で回収する工夫がされている*8。

その結果については、多様性の分析を行う。例えば、英語話者かそうでないか、障害があるかどうかなどで、数値比較をする。そうして分析した結果を踏まえて、本番の視察における視察の重点を予め絞る作業が可能になる*9。

イ 視察の実施

視察をするに当たっては、指標と名付けた150頁超の独自の基準を用いる。視察時には誰からも束縛されず、すべてにおいて独立し、個々の視察官に完全に委ねられた自由な形式で視察を行うことができる*10。

ウ 視察後の措置

視察後18週間以内に報告書がネット上で公表される。それから2か月以内に施設側は、報告書において言及された勧告に基づいて、アクションプラン（行動計画）を策定しなくてはならない。さらに、その12か月後に当該行動計画に基づく進捗報告が求められる*11。

また、統合視察後、その際の勧告が実現されているかどうかをチェックするために行われるフォローアップ視察の報告書では、前回の統合視察時になされた勧告が改善されているのかどうか、全ての項目について検証がされ、さらに、新たに発生した問題については付加して勧告をしており、十全なフォローアップがされている。

(6) 視察権限

視察委員会の権限は、「被収容者の処遇と収容施設の状況についての報告を国務大臣に行う」こととされているが、外国人収容施設においては、収容の適否という実体面にも及ぶ。これは、刑事手続においては弁護士にアクセスし、かつ迅速に裁判官に会う権利が保障されているが、入国管理局に収容される者についてはそのような権利の保障がないからとされる*12。

また、Hindpal氏に対して、「収容するかどうかという点についても視察委員会の権限が及ぶか。」と質問

*6：英国王立刑事施設視察委員会（訳語が異なるが、本稿で「王立収容施設視察委員会」と訳している組織と同一のものである。）編 視察マニュアル【日本語版】118頁。各視察の種類についての詳細も同マニュアル59頁及び前掲王立視察委員会のウェブサイト2011年3月7日記事参照。

*7：前掲新津77～78頁。

*8：ハモンズワース収容所の2011年11月に実施されたフル・フォローアップ視察報告書95頁。<http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/immigration-removal-centre-inspections/harmondsworth/harmondsworth-2011.pdf>

*9：前掲新津77～78頁。

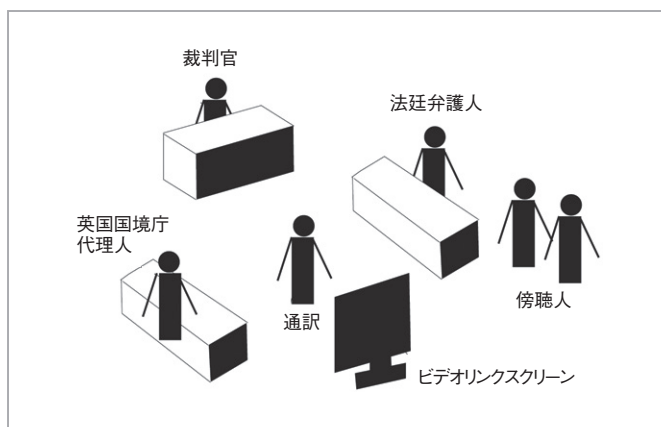
*10：前掲新津74頁。

*11：前掲王立視察委員会のウェブサイト2011年3月7日記事参照。

*12：前掲英国王立刑事施設視察委員会編 視察マニュアル【日本語版】118頁。

ビデオリンクのイメージ図

出典：Handbook 'How to Get Out of Detention' p45
2012 Bail for Immigration Detainees



したところ、「解釈上争いがあるところであるが、被収容者の心身の健康面の改善ということを考えると、本来収容すべきでない者を収容することが妥当かどうか、という問題は処遇の問題と密接不可分で、そこに権限を及ぼさなくてはならないと私たちは考えているので、勧告をしている。」との回答があった。

(7) 小括

ここでも、視察委員会の運営費として日本円にして6億円を超える予算が計上されていることについて、納税者の理解を得られているのか、質問を試みた。

これに対して、Hindpal氏の回答は、「欧州人権条約や国際人権条約を批准しており、批准国として予算を使って、条約の内容を実現する義務がある。」というものであった。説得力がある答えだった。

5 収容施設からの保釈手続

(1) はじめに

入管に収容されている外国人について、英国では、裁判所による保釈手続がある。日本では、入管法により収容されている外国人を解放する手段としては、入国管理局当局が判断する仮放免という制度があるが（入管法54条）、司法が関与する保釈類似の制度は存在しない。

11月15日に訪問したBail for Immigration Detaineesという保釈支援のNGOの方から聞いた話では、保釈率は代理人がついている場合で30～35%、全体平均でも約28%とのことであった。また、標準処理期間は規則上、申請から3日間とされているが、実際には3日から6日で結論が出るとのことであった*13。

今回は、そのヒアリング手続を傍聴してきた。現地訪問後、この制度のことを知り、予定外であったが筆者が単独で傍聴をしたものである。英語の聞き取り能力の低さゆえ、不正確な点が多々あると思う。予めお断りとお詫びをしておく。

(2) 傍聴記

ア 保釈手続を取り扱うAsylum and Immigration Chambers (AIC) のFirst-tier (1審)、ロンドンでは、Rosebery Avenue 88, Taylor House内にある。

イ 入口では、ボディ・チェックを受ける。カメラ、ICレコーダーの持ち込みは禁止され、預けなくてはならない。

ウ ボディ・チェックが終わると、エレベーターで2階へ。2階に受付と待合室があった。

ここに当日の期日簿が貼り出されている。Bailという表示があったのが、1つの法廷のみであった。ここで午前中2件、午後2件が期日指定されていた。午前中は10時、午後は2時に2件ずつ掲示されていた。これには、当事者名だけではなく、代理人事務所名、要通訳事件では使用言語も表示されていた。

エ 午前中に傍聴した事件

(ア) アフリカ系男性が申請者であった。午前11時過ぎに途中から入ったところ、ビデオリンク（上掲イメージ図参照）で申請者が写っており、傍聴席には母親、兄弟、子どもらしい人たちが7、8人いた。

傍聴席と当事者席の間に仕切りはない。普通のパイプ椅子が壁際に並べられていた。傍聴に許可は必要なかった。

裁判官は平服で、黒衣をまったりカツラを被ったりはしていなかった。

* 13：2012年11月15日におけるMs. Celia Clarke, Mr. Pierre Makhoulfとのインタビューより。



AICの建物

- (イ) 代理人から、保証人に対して、保釈後の環境や、経済力について質問があった。
- (ウ) その後、国側代理人から、反対尋問が実施された。どうも、1万ポンドの不明瞭な入金があるということを取引履歴から指摘しているようであった。裁判官からも、このお金があなたのものであるという証拠が出せるのか、という質問があった。
- (エ) 反対尋問が終わってから、資料が代理人に渡されていたので、代理人は予め知らない資料だったようであった。

また、話の内容からすると、申請者は犯罪を犯したようで、以前もこの保証人の家に住んでいながら犯罪を繰り返していたようだった。

- (オ) そこで、裁判官から代理人に対して、前記の1万ポンドが保証人のものであるということについて追加立証を求めている。期日は延期される模様であった。
- (カ) 次の予定との関係で途中退出せざるを得なかったが、実質的な審理が口頭で、公開で行われていることに、新鮮な驚きを感じた。日本の仮放免申請は、書面主義で、申請から結論が出るまで早くて1か月、遅いと3か月以上かかることもある。その理由も明らかにされず、どういう審理がされているか全く不透明である。審査基準も開示されていない。

オ 午後の1件目

- (ア) 開始時刻は午後2時だったが、私が入ったのはそれを少し過ぎてしまっていた。
- (イ) 部屋に入ると、代理人と申請者だけが、ビデオリンクで話をしており、裁判官、国の代理人はいなかった。

おかしいと思ったが、あとで調べたところ、代理人と申請者は、裁判開始前に10分以内のプライベートカウンセリングをすることができることになっていた*14。知らずに法廷に入ってしまったため、代理人から出ていくよう言われたので、謝りつつ退室した。

- (ウ) このプライベートカウンセリングが終わって、関係者が入廷した。
- (エ) 午前中は傍聴人も多数おり、保証人も出廷していたが、この事件は申請者だけで、傍聴人は代理人の事務所のパラリーガルのような女性1人だけだった。通訳人はいなかった。
- (オ) この事件についても、実質的なヒアリングが1時間以上行われた。申請者は単身者、保証人も立てられない、友人もいない、ただ犯罪歴はない、居住歴の一部に疑義がある、という事件のようであった。

午前中途中から傍聴したときは、尋問の順番が決まっているのかと思ったが、午後のヒアリングを見ていると、裁判官が主導しつつも、特に順番を決めず、アトランダムに当事者から申請者に質問がされていた。

- (カ) 途中、裁判官が代理人に対して、申請者の知人に協力を求めるように差し向けたところ、代理人がそのような必要は無いと突っぱねたのだが、この場で電話してよいと言って、代理人だけを残して、他の関係者、傍聴人は退席した。

代理人は携帯電話で、知人と連絡を取っているようであった。

- (キ) 代理人の電話が終わり、法廷に戻った。

しばらくやり取りがあって、裁判官が保釈を認めるという決定を口頭で下した。その後は、居住

* 14 : Asylum and Immigration Tribunal (Procedure) Rules 2005 including Rule 45(3)

地の指定、行動の制限、外出可能な時間の指定をしていたようであった。

- (ク) それから、ビデオリンクで、裁判官が申請者に対して、あなたを信じて保釈を認めたことなどを説明していた。

申請者は、感謝の言葉を述べ、あなたの信頼を裏切ることはないというようなことを述べていた。

- (ケ) その後、申請者が収容施設の担当者と呼んできた。裁判官が、担当者に、保釈が認められたことを告げた。10分以内に解放するよう求めていたようであった。

カ 終了後の裁判官へのインタビュー

- (ア) 午後のもう1件は続行期日のようで、短時間で終わった。全ての事件終了後、裁判官に、日本から来た弁護士であることを述べると、とても嬉しそうに話をしてくれた。

- (イ) 保証金がどうなったのかよくわからなかったので質問をしたところ、午後の1件目は何と0ポンドとのことであった。2件目は1000ポンドから2000ポンドとのことであった。

日本の仮放免は、先に指定された現金を日本銀行代理店に持参し、納付したことの証明をもらって、また入管に戻って、解放手续をすることになる。

しかし、今回見た限りでは、そのような手続を取っていないことから、調べてみたところ、イングランドとウェールズでは解放前に現金を当局に納める必要はないとのことであった*15。

- (ウ) 裁判官からは、世間からはどうしてあんな人を解放するのか、と非難されることもあるが、これが私たちの仕事だ、ということを誇り高く話していた。

裁判所の保釈運用基準がWeb上にも公開されているが、その冒頭は、「自由の権利は、UK内の全ての人に保障される基本的な人権である、それは市民権を有する者であろうが、入国管理の対象となる者だろうが関係ない。(The right to liberty is a fundamental right enjoyed by all people in the United Kingdom, whether British citizens or subject to immigration control.)」という一文で始められている。その精神が現場の裁判官にも根付いていることを強く印象づけられた一言だった。

6 今後の改善に向けて

短い視察期間であったが、視察したメンバー一同、日々驚き、これは大変なものを見てしまった、という感想を抱いた。冒頭でも述べたとおり、ここでは、様々な条約で要求されている人権基準を実現しようとしている施設や公的な機関が実在した。そのことに私たちは大変勇気づけられもした。

日本の制度を、そこに近づけ、あるいは超えるためにはどうしたらよいのか、私たちにも結論は出ていない。ただ、より多くの方々にこのことを知っていただき、方策を練ることができれば良いと願っている。

そのために、できることとして、各地で報告集会を開催してもらっている。既に東京、千葉、大阪、つくば、横浜などで実施している。他にも複数の企画が進行中であり、10か所以上での報告会が見込めそうである。

視察についてのさらに詳細な報告は、後日、日弁連法務研究財団の研究成果として発表予定である。関心のある方は是非そちらも併せてご覧いただきたい。

* 15 : Asylum and Immigration Tribunal (Procedure) Rules 2005 including Rule 40(2)には、申請者と保証人の誓約は書面で行い、彼が支払いを約束した金額、保釈の決定を読んで理解したこと、保釈条件に記載された条件に違反したときは、その金額を支払うことに同意したことを記載しなくてはならないと定められている。

Ⅲ 外国人事件の実務に大きな影響を与える 新しい在留管理制度

外国人の権利に関する委員会委員 丸山 由紀 (61 期)



1 「新しい在留管理制度」の概要

2012年7月9日に、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という）、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（以下「入管特例法」という）、住民基本台帳法等の改正が施行されてから、早くも9ヵ月以上が経過した。この改正は、法務大臣が日本に在留する外国人の在留管理に必要な情報を一元的かつ継続的に把握することを目的として、「新しい在留管理制度」を定めたものである。

「新しい在留管理制度」については、これまでもいろいろな場で紹介されているが、外国人の登録・管理の制度を大きく変える改正であり、弁護士が外国人が当事者となる事件に対応する上でも重要であるので、改めてその概要を紹介したい。

(1) 在留カード、特別永住者証明書、外国人住民票の創設

従来の外国人登録の制度は、在留資格の有無や種類を問わず、原則として日本に居住するすべての外国人を対象としていた。今回の法改正により、外国人登録制度は廃止され、改正入管法で「中長期在留者」と定義される、3月を超える在留期間を決定された外国人のみを対象とする「在留カード」、入管特例法に基づく特別永住者を対象とする「特別永住者証明書」の制度が創設された。そして、これらの外国人を中心として、一定の外国人については、住民基本台帳法の適用対象として、住民票が作成されることになった。

従来の外国人登録証明書と異なり、在留カードは、上陸許可、在留資格変更許可、在留期間更新許可な

どによって在留資格が付与される都度交付され、従前のカードは回収される。在留カードには、就労制限の有無も明記される。

在留資格のない外国人や、3月以下の在留期間を決定された外国人は、これらの制度の対象外となり、公的な登録の制度がなくなった。

(2) 各種届出義務

外国人の在留管理に関する情報を一元的かつ継続的に把握することを目的として、中長期在留者に対し、各種の届出義務を課している。届出義務の内容としては、住居地、氏名、生年月日、性別、国籍の変更のほか、入管法別表第一の在留資格*1を有する外国人の所属機関、さらに「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「家族滞在」「特定活動」のうち、配偶者としての身分に基づき在留している者については、配偶者との離婚又は死別について届出義務が課されている。これらの届出義務の違反については、罰則が設けられ、刑事罰の内容によっては退去強制事由に該当する場合もありうることになった。また、住居地に関する届出を90日以上懈怠した場合や虚偽届出をした場合については、在留資格取消の対象となることになった。

さらに、情報の正確性を担保するための制度として、努力義務ではあるものの、別表第一の在留資格の所属機関に対し、受入れの状況に関する事項を届けるよう求め、また、入管職員による事実の調査についての規定も設けられた。

(3) 在留資格取消事由の新設

2004年の入管法改正により設けられた在留資格取消制度（入管法22条の4）は、在留資格のある外国

* 1：入管法別表第一に規定される在留資格は、就労や留学など、日本における活動内容に着目する在留資格である。

人に対し、一定の手続の下に、在留期間の満了前に在留資格を失わせるというものである。今回の改正により、在留資格取消事由として、中長期在留者が住居地に関する届出を90日以上懈怠したこと（正当な理由がある場合を除く）（入管法24条1項8号、9号）、虚偽の住居地を届け出たこと（同10号）、配偶者としての身分に基づき「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」を持つ外国人が、配偶者の身分を有する者としての活動を6月以上行わないで在留していること（正当な理由がある場合を除く）（同7号）等が、新たに在留資格取消事由として追加された。

(4) みなし再入国許可

日本に居住する外国人が一時的に日本から出国し、従来の在留資格を維持したまま日本に入国するためには、再入国許可（入管法26条）が必要であるが、有効な旅券及び在留カードを所持する外国人が、入国審査官に対し再入国の意図を表明した上で出国し、1年以内（特別永住者については2年）に再入国する場合、再入国許可を受けたものとみなされ、あらかじめ再入国許可申請をする必要がなくなった（入管法26条の2）。

(5) 在留期間の上限

従来、「永住者」ほか一部の在留資格を除き、在留期間の上限は3年であったが、法改正により5年とされた。

2 新しい在留管理制度の問題点と 当会の活動

新たな在留管理制度について、政府は、「適法に在留する外国人の利便性が向上する」等と説明してい

るが、その目的は、法務大臣（法務省入国管理局）による外国人の情報の一元的・継続的な把握及び管理である。日弁連は、2009年7月8日の改正法成立時に会長声明を発表し、①在留カードの常時携帯義務が、一般永住者を含めて続くこととされたこと、②在留カード番号をマスターキーとして、さまざまな情報が名寄せされて、外国人への監視が強められる懸念があること、③（立法担当者は、改正法によって行政サービスが後退することはないと説明するものの）住民基本台帳に記載されない外国人住民について、教育を受ける権利や行政サービスが事実上保障されなくなるおそれがあること、といった懸念を示し、改正法の運用にあたって、外国人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権を侵害せず、またすべての外国人住民への権利保障を低下させることにならないよう求めていた。

実際、今回の法改正の内容は、みなし再入国許可制度の創設を除けば、外国人にとっては、管理強化につながるものであって、積極的な意義を持つものは少ない（在留期間の上限が5年に延長されたことは、そのことのみをとれば外国人の利益になるようにも見えるが、施行規則により、多くの在留資格で最短の在留期間が1年から3月または6月となったこと、在留期間5年を許可するにあたって厳しい基準が設けられたことから、結果として外国人の利益にはなっていない）。日本人や永住者の配偶者についての在留資格取消事由の新設及び離婚や死別について届出義務を課したことは、日本人や永住者の配偶者である外国人が、配偶者と離別、死別、別居をした場合、6ヵ月後には在留資格取消の対象となりうることを意味し、こうした外国人の在留を不安定にするものである。

このように、改正法については、成立当時から、外国人住民の権利保障の観点からネガティブな影響が懸

念されていたこと、また、外国人事件の実務全般に関わる大改正であることから、外国人の権利に関する委員会（以下「当委員会」という）では、2011年より、委員会内で「在留管理プロジェクトチーム」（以下「PT」という）を立ち上げ、活動を行った。具体的な内容は、以下のとおりである。

(1) 自治体担当者に対するアンケート

2011年10月、在留カード制度導入に向けて、制度移行後に予想されうる支障、住民への新制度・改正点の周知方法、在留カード外となる外国人の市区町村での記録管理に関し、各自治体の検討状況を把握するため、島嶼部を含む東京都内の全62市区町村に対し、アンケート調査を行った。

このアンケートは、全体で92%、特別区と市についてはすべてから回答を得るという高い回収率となり、改正法施行前の段階で自治体関係者が抱いていた懸念を知ることができる、興味深い結果となった。

このアンケートの結果をふまえ、PTでは、「新たな在留管理制度・外国人住民基本台帳制度に関する各市区町村に対するアンケート結果をふまえての提言」をまとめ、アンケート結果とともに法務省、各市区町村等に送付した。また、2012年3月15日、外国人支援に携わる自治体や支援団体の関係者を招いて、報告会を行った。

(2) 政令案・省令案に対するパブリックコメント

2011年10月、法務省は、改正法の施行にともなう入管法施行令案、同施行規則案、入管特例法施行令案、同施行規則案（以下「政令案・省令案」という）を公表し、意見の公募を行った。政令案・省令案は、改正法の施行にあたっての具体的規定が定められたほか、在留期間に関する規定の変更など、実務に大き

く影響する内容を含むものであったことから、当委員会は、政令案・省令案の問題点を指摘するとともに、改正法施行後の実務の運用に関する懸念もふまえた意見書をまとめ、11月24日、東京弁護士会の意見書として法務省入国管理局に提出した。詳細は、LIBRA2012年1月号で報告したので、参照されたい。

(3) 在留期間「5年」の考え方についての会長声明

入管法及び施行規則の改正により、多くの在留資格では、従来、在留期間は「1年」と「3年」であったのが、新たに「5年」が設けられることになった（一方、最短の在留期間として、多くの在留資格で「3月」または「6月」が設けられた）。改正法施行直前の2012年6月1日、法務省は、「在留期間『5年』を許可する際の考え方」（以下「考え方」という）を発表し、意見募集を行った。「考え方」は、在留期間「5年」を許可するにあたって、「永住許可に関するガイドライン」に示された基準以上に厳しい基準を設けるものであり、この在留期間「5年」を決定されることが永住許可の要件とされた場合には、従来は永住許可がされていた多くの事案で永住許可を取得できなくなるなど、日本に滞在する外国人の地位を著しく不安定にするおそれがあった。

そこで、「考え方」に対する意見を、当会の会長声明として発表することになり、6月20日、上記の自治体担当者に対するアンケート結果をふまえた意見書とともに、法務省に持参執行した。

当会の会長声明のほか、弁護士有志や外国人支援団体関係者等から数多くの意見が寄せられたことを受けて、法務省入国管理局は、「考え方」について、若干ではあるが修正を行い、また、当面の間、永住許可を受けるために、在留期間5年を決定されていることを必要とはしない旨を表明した。

(4) 夏期合同研究での報告

改正法の施行直後の2012年7月17日に開催された2012年度夏期合同研究では、「新しい在留管理制度の導入～外国人に関する法律実務等に与える影響をめぐって～」と題する分科会を設け、法改正の内容及びその実務に与える影響について、弁護士に対する情報提供を行った。

3 改正法施行後の状況

改正法が施行されて早くも9ヵ月以上が経過した。経過措置により、一定期間*2は、従来の外国人登録証明書が在留カードとみなされるため、改正法施行後も、在留カードでなく外国人登録証明書を所持している人はいるが、在留カードを所持している人の割合が多くなってきている。

今回の法改正については、外国人住民の関心はきわめて高く、改正法施行前からさまざまな質問を受けることが多かったが、改正後も、主に、在留資格取消や、届出義務の懈怠による不利益を心配する声をよく聞く。

改正法施行にあたり、法務省入国管理局は、新制度によって在留資格取消事由が追加されたことに伴い、外国人の地位がいたずらに不安定になることのないよう、運用の透明化が求められていた点に関して、3種類の文書を発表した*3。

外国人住民が、制度についての知識不足から不利

益を被ることのないよう、また、必要以上に不安にならなくてすむよう、外国人の相談に応じる弁護士としては、こうした文書もふまえ、正しい知識に基づいたアドバイスをすることをお願いしたい。

新制度の中で、外国人にメリットとなる数少ない制度である「みなし再入国許可」については、実務上、多少の混乱が生じているようだ。この制度の適用を受けるためには、空港での出国手続に際して、再入国出国記録（再入国EDカード）の、「みなし再入国許可による出国を希望する」旨の欄にチェックをして提出する必要がある。ところが、この手続が外国人にとってはわかりにくく、誤ってこの手続をせずに出国してしまい、在留資格を失ってしまった事例があると聞く。入国管理局には、手続ミスにより在留資格を失う外国人が出ないように、十分に注意をしていただきたい。

新たに設けられた届出義務の懈怠に対する不利益扱い、「配偶者としての活動」を行っていないことを理由とする在留資格取消など、外国人の在留を不安定にすると懸念されてきた改正内容の影響については、具体的に弁護士のもとに事件や相談という形で事例が蓄積されるまでには時間がかかると思われるが、新制度に基づく在留資格取消は既に行われているようであり、引き続き、今後の動向を見守っていく必要がある。

また、「永住許可に関するガイドライン」について、法務省が、今後、見直しをする意向を示しているのも、その動向にも注意し、外国人住民の利益となるよう、弁護士の側から意見を出していくことも必要だろう。

* 2：改正入管法の施行日から起算して3年を経過する日又は在留期間の満了日のいずれか早い日まで（永住者は施行日から起算して3年を経過する日まで。ただし、16歳未満の永住者は3年を経過する日又は16歳の誕生日のいずれか早い日まで）。

* 3：「配偶者の身分を有する者としての活動を行わないことに正当な理由がある場合等在留資格の取消しを行わない具体例について」（http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_1/info/120703_01.html）、「住居地の届出を行わないことに正当な理由がある場合等在留資格の取消しを行わない具体例について」（http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_1/info/120703_02.html）、「『日本人の配偶者等』又は『永住者の配偶者等』から『定住者』への在留資格変更許可が認められた事例及び認められなかった事例について」（<http://www.moj.go.jp/content/000099555.pdf>）。

Ⅳ 外国人の司法アクセス拡大への取組みと「外国人・国際部門」の挑戦

東京パブリック法律事務所三田支所 共同代表 大谷 美紀子 (42 期)



東京パブリック法律事務所三田支所が、東京弁護士会から物心両面にわたる多大なる支援を受けて2012年10月にオープンし、池袋本所の外国人部門と合わせて「外国人・国際部門」(Foreigners and International Service Section, 略称“FISS”)として新出発してから、早くも半年が過ぎた。開設に至るまでには、東京弁護士会の執行部を始め、多くの関係者に変にお世話になったことに対して、最初に、心からの感謝を申し上げたい。

三田支所は、2010年11月に本所内に開設された外国人部門所属の弁護士3名が三田支所に移籍し、外部から新たに参加した弁護士3名と合わせて、弁護士6名及び事務局4名の体制で出発した。本所の外国人部門も引き続き存続し、「外国人・国際部門」は、三田と池袋の2ヶ所をつないで活動している。三田支所は、日本弁護士連合会及び関東弁護士会連合会から偏在対策拠点事務所開設支援を受けており、2013年3月から、関東弁護士会連合会管内の偏在解消対策地区に送り出す予定の弁護士1名を採用したほか、4月からは新たに弁護士1名が参加し、事務局も1名増員し、現在、弁護士8名、事務局5名を擁する体制に発展している。

本稿では、開所以来6ヶ月間の「外国人・国際部門」の活動について、三田支所の業務を中心にご報告させていただくと共に、外国人の司法アクセスの向上のために取り組む中で直面している課題や気付いた問題を述べさせていただきたい。

1 開所記念無料法律相談会

東京パブリック法律事務所では、開所翌月の2012年11月28日、東京弁護士会との共催で、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターの協力、港

区及び東京外国人支援ネットワークの後援を得て、13の多言語対応による「外国人のための無料法律相談会」を実施した。この相談会には、事務所の「外国人・国際部門」の弁護士のほか、東京弁護士会の外国人の権利に関する委員会の弁護士を中心に、外国人事件の実務に精通した弁護士が相談を担当して、午後の5時間30分、三田支所と港区役所の2ヶ所で面談相談及び電話相談を行った。相談件数は、面談相談31件、電話相談(スカイプを含む)17件、相談者の国籍は19ヶ国、使用言語は6言語(日本語を含む)に及び、相談内容で最も多かったのは家事事件と在留資格に関するもので、それぞれ17件、12件と多数を占めた。相談会の様子は、NHKテレビで報道されたほか、国際的にも配信された。

2 新規法律相談の実績と分析

「外国人・国際部門」では、電話及びメールで、新規法律相談の予約を受け付けている。相談予約の受付は、日本語、英語、中国語、スペイン語で対応し、法律相談枠に順次、割り当てていく。「外国人・国際部門」の本拠は三田支所であるが、相談者からの希望があれば池袋でも相談を行うほか、緊急の相談には、三田と池袋の所属弁護士が連携しながら迅速に対応する等の工夫を行っている。現在、弁護士は、日本語、英語、スペイン語、韓国語での相談に直接対応でき、その他の言語の場合は、相談者が同行した通訳者、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターの協力で派遣された通訳者、三田支所のインターン等による通訳を介して相談を行っている。また、遠隔地からの相談申込みの場合は、なるべく相談者の居住地で相談に対応できる弁護士につなげるように努力している。

表1 新規法律相談の分析 (2012年10月15日～2013年2月28日)

	2012年10月(半月分)	2012年11月	2012年12月	2013年1月	2013年2月
予約数	41	64	67	72	74
実施数	32	47	42	50	58
国 籍	日本 6 名 アメリカ 4 名 イギリス 3 名 ペルー 3 名 ほか 14 ヶ国	日本 10 名 中国 8 名 アメリカ 4 名 イギリス 4 名 ほか 11 ヶ国	日本 6 名 アメリカ 5 名 フィリピン 5 名 ペルー 5 名 ほか 11 ヶ国	アメリカ 7 名 フィリピン 7 名 ペルー 7 名 ほか 9 ヶ国	アメリカ 11 名 ペルー 9 名 日本 6 名 ほか 18 ヶ国
言 語	日本語 16 名 英語 14 名 スペイン語 5 名 ほか 2 言語	英語 20 名 日本語 16 名 スペイン語 6 名 中国語 6 名 ほか 2 言語	英語 14 名 日本語 14 名 スペイン語 7 名 ほか 4 言語	日本語 18 名 英語 16 名 スペイン語 7 名 ほか 2 言語	英語 22 名 日本語 22 名 スペイン語 10 名 ほか 3 言語
内 容	家事事件 11 名 在留資格 8 名 一般民事 8 名 労働事件 4 名 刑事事件 1 名	一般民事 18 名 家事事件 11 名 在留資格 11 名 労働事件 6 名	家事事件 17 名 在留資格 13 名 一般民事 7 名 労働事件 3 名 刑事事件 1 名 難民事件 1 名	在留資格 18 名 家事事件 15 名 労働事件 8 名 一般民事 7 名	一般民事 21 名 家事事件 17 名 在留資格 14 名 労働事件 3 名 刑事事件 1 名 難民事件 1 名

表1は、2012年10月15日の開所から2013年2月末日までの4ヶ月半の間の新規法律相談の実績とその分析である。毎月60～70数件の新規相談予約があり、実際に40～50数件の新規相談を実施している。この4ヶ月半の予約件数の累計は318件（1ヶ月平均71件）、うち実際の相談実施件数の累計は229件（1ヶ月平均51件）、毎日平均3件の新規相談予約を受け、実際に2件の新規相談を実施している計算となる。相談者の国籍は合計37ヶ国、使用言語は合計11言語である。相談内容は、家事事件、在留資格、一般民事、労働に関する相談が常に多い。新規相談者が「外国人・国際部門」を知った媒体は、ホームページ、知人、弁護士、区役所、大使館、新聞等、様々である。

約半年間の業務を経たうえでの率直な感想は、新規相談予約件数は想像以上に多いということである。法律問題を抱え、弁護士に相談したいが、どこでどう弁護士を探せば良いかわからないとか、言語の壁や費用の心配があって、相談に行けないと思っている外国人は多いに違いないという感触はこれまでも持っていたが、実際に、「外国人専門」の看板を掲げることで、ニーズが掘り起こされ、支援団体や行政、大使館、外国人コミュニティでの口コミ、ネットワーク等を通

じて、法律相談の必要のある外国人にアウトリーチしていくことができる効果がある。やはり、実際にニーズはあったのだという手応えを日々感じている。また、三田支所の開設・活動については、多くのメディアにも取り上げられ、紹介していただいた。日本に住む、あるいは、日本を訪れる外国人に対する法的支援の必要性についての認識が高まったことに少しでも貢献できたとすれば、嬉しいことである。

表1からもわかるとおり、家事事件と在留資格は、常に相談が多い分野であり、「外国人・国際部門」では、これらの分野の実務に詳しい弁護士を中心に、複雑で困難な相談や事件に対応している。外国人の場合、家事事件と在留資格、刑事事件と在留資格、労働事件と在留資格のように、各分野の問題が相互に関連し、相談への対応や事件処理にそれぞれの分野の専門性が求められることも少なくない。この点、「外国人・国際部門」のメリットの1つは、各分野の実務に詳しい弁護士が集まり、それぞれの専門性を総合的に活用できる点にある。

しかし一方で、課題や問題も少なくない。新規相談の申込みも多いが、予約後のキャンセルやリスケジュールも一定の割合で起きている。さらには、連絡なしの“no show”（予約の時間になっても、連絡なしに

相談者が来ないこと)も、決して珍しくはない。実際、予約の変更に対応する事務局は、かなり大変である。また、「緊急の相談です!」「今日中に相談したい!」といった相談も多い。緊急相談の申込みに対しては、事務局が相談の内容や緊急の理由を簡単に聴き取り、緊急相談担当の弁護士が直接相談を受ける、その他の適当な対応を行う。

相談申込者は、電話で応対する事務局に対し、相談内容を話し始めることが多々ある。事務局が電話対応で手がいっぱいになり、弁護士の事件処理のための法律事務補助やその他の業務にしわ寄せがくこともある。こうした経験から、三田支所では、この半年間、新規相談の予約受付のあり方について試行錯誤を重ねてきた。その結果、相談予約の受付は、緊急の対応を要することが少なくない、在留資格に関する相談の場合を除き、当事者名や連絡先、言語等、必要最小限の情報の確認のみにとどめる、相談予約受付業務を集中的に担当する事務局を置く、インターンに手伝ってもらう等の工夫を採り入れ、対応している。

3 インターンは貴重な存在

三田支所では、開所以来、優秀で素晴らしいインターンを受け入れてきた。この半年で受け入れたインターンは、日本の法科大学院卒業生1名、外国のロースクール生2名、日本の大学生2名の5名で、そのうち3名は外国人である。外国人の場合は、日本語が使用可能であることを条件として、日本人の場合は、外国語が堪能な学生をインターンとして受け入れている。これまで受け入れてきたインターンの方たちは、いずれも、外国人に対する法的支援や難民事件等に関心があり、相談予約の受付や通訳、翻訳等、支所の業務に実践的に関わり、支所の業務を支えていただ

いている。ありがたいことに、国内外からインターンの申込みも多く寄せられており、今後も、外国人に対する法的支援の活動に関心を持つ大学院生・大学生にインターンとして活動の現場に参加していただく機会を提供し、他方でお世話になり、助けていただきながら、ネットワークを築いていきたい。

4 通訳・翻訳の問題

外国人事件を扱う場合の実務上の課題というところ、言語の問題を挙げる方が多いのではないと思う。確かに、言語の壁は大きく、相談者が通訳を同行できない場合は、弁護士の方で通訳を手配する必要がある。東京パブリック法律事務所では、東京外国語大学多言語・多文化教育研究センターと連携して、通訳を派遣していただく体制を整えている。通訳を介しての法律相談、事件処理では、通訳者に法律用語や裁判手続についての知識や理解が必要となる。特に、常に相談内容の上位を占める家事事件の分野について、今後、通訳者のための法律用語対訳集の整備や専門研修の実施が必要ではないかと感じている。また、外国人事件の場合、裁判所に提出する文書の翻訳費用が高額にのぼるという問題がある。合理的な料金で良質な翻訳を行う翻訳者の確保はもちろん、訴状や戸籍謄本等の定型的な法律関係文書の翻訳サンプルを共有できるようにすることにより、外国人事件を担当する弁護士の事件処理の負担と、依頼者の翻訳費用の負担を軽減していく等の取組みも求められる。

5 外国人事件に対する法テラスの援助額

外国人事件を担当する弁護士にとって、通訳や翻訳の手配、通訳を介しての依頼者との打ち合わせに通

常の2倍の時間がかかる、事案によっては、外国法の調査や大使館等への連絡・問い合わせの必要がある等の理由から、日本人が当事者である国内事件を扱う場合に比べて、事件の処理により多くの時間と手間を要することが一般的である。多くの弁護士が、外国人からの法律相談や裁判の代理のニーズに応えて、外国人事件の相談と依頼を積極的に受け、業務として取り組みやすくしていくための基盤の整備としては、法テラスを利用して外国人事件を受任する場合の援助額についても、国内事件とは異なる配慮が必要ではないかと感じている。

6 電話・スカイプ相談

三田支所には、遠隔地からの相談申込みも多く寄せられる。国内遠隔地からの相談の場合、なるべく相談者の居住地域において対応可能な弁護士を探して相談をつなぐという取り組みをしている。しかし、そうすると、外国語対応可能な弁護士の紹介までできず、通訳を介しての相談とならざるを得ない場合もある。外国語での相談を希望する相談者には、三田支所の弁護士が対応するようにしているが、そうすると、法テラスの資力要件を満たし、無料相談を受けることができる相談者であっても、遠隔地からの交通費の負担のため相談に来ることを断念せざるを得ないこともある。このような場合、三田支所では、電話やスカイプ*1による相談も行っているが、電話やスカ

イプによる相談は、法テラスの無料法律相談の対象とされておらず、有料相談になってしまうという問題がある。

弁護士に法律相談をするニーズのあるすべての人が法律相談を受けることができるようにしていくためには、司法アクセス障害を克服するためのツールの1つとして、電話やスカイプによる法律相談の有用性を無視することはできない。三田支所では、外国からの法律相談の申込みに対しては、事前に相談料金を振り込んでもらい*2、入金を確認したうえで、時差も考慮して相談日時を予め設定し、電話やスカイプで法律相談を行うという方法を採用している。

実際、私自身は、10年以上前から、国際家族法事件を専門に扱うようになる中で、外国に居住する外国人、日本人から法律相談を受けることが多くなり、スカイプを頻繁に活用するようになった。スカイプは、私が扱うことの多い面会交流の事案において、直接の面会交流の代替または補充として、よく用いられるほか、外国の依頼者や弁護士との打ち合わせ、さらには、外国の裁判所では、裁判期日や調停に当事者が電話やスカイプで参加したり、証人尋問を電話やスカイプで実施することが普通に行われている。このように、国際家族法の実務の中でスカイプを日常的に利用してきた経験から、私は、そのうち、国内でも、遠隔地からの相談や遠隔地に住む依頼者との打ち合わせには、スカイプを利用することが便利であると気づき、国内でも積極的に使用するようになった。外国

*1：インターネットを利用した電話で、スカイプ同士では無料で、スカイプから固定電話宛の場合も低額で通話ができる。カメラ付きでテレビ電話として利用することもでき、3人以上をつないで通話することも可能である。

*2：なお、外国人の相談者、特に、外国に居住する相談者は、相談料金の支払にクレジットカードの利用を希望することが多い。外国の法律事務所では、弁護士費用の支払にクレジットカードを利用することが可能な場合が多いことが、そのような希望の背景となっているが、外国から日本の銀行への海外送金の手数料が数千円もかかるという問題があり、この点も、今後、外国からの法律相談に対応していくうえでの課題の1つである。

からの相談の場合、国際電話料金が高いことが、スカイプを利用する最大の理由であるが、電話料金がそれほど高額ではない国内からの相談の場合でもスカイプを使った方が費用の面で相談者には負担が少ないうえ、顔が見えるために、より面談相談に近いという利点もある。

未だアイディアの段階ではあるが、スカイプは、通訳者が物理的に相談者または弁護士と同席していなくても、通訳者の所在場所からスカイプで参加して通訳をしてもらうとか、遠隔地で弁護士が外国人事件を受任したが、外国人事件の経験が少ないため不安があり、外国人事件の経験の多い他の弁護士と共同受任してスカイプで一緒に依頼者と打ち合わせを行う等、外国人に対する法的支援を拡充するために、活用の仕方を工夫する余地がある。さらに、スカイプの活用は、外国人事件における利用にとどまらず、今後、障がいのある相談者、小さな子どもがいる相談者、家族の介護のために外出が困難な相談者、高齢者等、法律事務所まで面談相談に行くことが困難な相談者に対する法的支援の分野においても応用していくことができるように思う。そして、そうだとすると、法テラスの無

料法律相談が、法テラスや法律事務所での面談相談に限られるという制限についても、見直しの検討が必要ではないだろうか。

7 今後の展望

三田支所は、東京弁護士会、関東弁護士会連合会、日本弁護士連合会、外国人事件や司法支援に取り組む多くの弁護士、諸先輩方の熱い思いと支援に支えられて出発し、走り始めたばかりである。苦労も多いが、得られる喜び、充実感も大きい。新しい分野に挑戦し、道を開いているという気概もある。公設事務所として、外国人事件に取り組む、あるいは取り組みたいという意欲のある多くの弁護士とどのように連携協力し、外国人に対する法的支援提供の拠点としての機能を果たしていけるかが、三田支所を含む「外国人・国際部門」の持続的な成長発展のためにも重要な課題であり責務であると感じている。

今後とも、引き続き、東京パブリック法律事務所「外国人・国際部門」を見守り、応援していただきたい。