

イギリス収容施設の調査報告

収容施設において人権保障を実践する—イギリスに学ぶ人権条約批准の真義とは

はじめに

2012年11月、東京弁護士会・外国人の権利委員会のプロジェクトチームで、英国のハモンズワース入国者収容施設（Harmondsworth Immigration Removal Centre、以下「ハモンズワース」という）及び英国刑事施設視察委員会（Her Majesty's Inspectorate of Prisons、以下「HMIP」という）を訪問する機会に恵まれた。圧巻の連続であったこの経験を少しばかり紹介したい。

2. 欧州最大級の収容施設—ハモンズワースの訪問

(1) 施設概要

ハモンズワースは、ヒースロー空港近郊にある収容可能人員615名（成人男性のみ）の施設である（2012年9月30日現在の被収容者は592名）¹。施設の運営管理は、英国国境庁（UKBA）から米国資本の英国法人であるGEOグループに民間委託されている。UKBA職員も常駐しており、同庁のケース担当者と被収容者間の連絡管理業務などに従事している。

被収容者の類型は、難民認定における収容迅速手続（Fast Track Detention Process）²が進行中の者が約4割、送還待ちの元受刑者が約3割、難民不認定者などUKBAが在留資格無しとした者が約3割である³。収容期間は、1週間～2カ月未満の者が過半数を占める⁴。出身国籍は、パキスタン（89名）、インド（75名）、アフガニスタン（66名）の順で多い⁵。

(2) 被収容者の処遇状況

被収容者の処遇において印象に残った点を幾つかあげたい。

- ・ パソコンが各棟に設置されており、インターネットの利用はSNS等を除いて原則自由である。難民認定申請のための出身国情報の検索、代理人とのメールのやりとりも可能である。
- ・ 被収容者各自が携帯電話（通話機能に限る）を所持しており、利用時間の制限はない。「人によっては、本国の家族と電話がつながるのが真夜中しかないという人もいるから」（所長）とのことであった。
- ・ 図書室には、主に英語のものであるが、国際人権法や英国の入管法の書籍が複数備えられている。「被収容者が、自分のケースのために必要な準備をすることができるために置いている」（UKBA職員）とのことであった。
- ・ 図書室では、DVDを借りることができ、自分の部屋で再生できる。
- ・ 個人指導の情報通信技術（IT）教室、英会話教室が設けられている。被収容者は短期間で資格取得や語学習得ができる。「資格取得や語学習得は、送還先での生活再建に役立ち、自主的帰還を促す。英国に残る場合も役立つ」（所長）とのことであった。
- ・ 地域の医療機関と提携し、土日も含めて毎日、医師と歯科医が常駐する。24時間体制の電話での受付対応も整備されている。施設内外の治療費は国民健康サービス（National Health Service）から支出される。
- ・ 礼拝用のフロアがあり、モスク、寺院、教会等がある。祭り・宗教儀式も行われる。
- ・ 音楽スタジオ（ギターやドラムセットも配備）、美術室、ジムなどがあり、各々が時間を有意義に使えるようになっている。
- ・ 一般面会は、365日／午後2時から午後9時まで可能。原則として時間制限はなく、面会室にアクリル板もない。面会室には子どもの遊び場、自販機などが設置されている。

(3) 雑感

施設内を見学する中で気づくのは、被収容者に対してできる限りの自由を認めようとする施設側の姿勢である。このような自由を認めることによって「管理」の面で問題が生じないのか、誰しもが抱くだろうその疑問を所長にぶつけてみると、驚くべき回答が返ってきた。「自由を認め、意義ある活動に携わる機会を多く提供すれば、人は逃亡や自傷等を考えなくなる。他方、自由を制限し、抑圧するのであれば、それは獣を作り出すことにほかならない」。「管理」と「人権保障」、対立軸にあると思われがちな2つの要請を活かしながらの施設運営が可能であることを初めて実感したのであった。

3. 高い権威と評価を誇る視察機関—HMIP

「HMIPに視察されない箇所はない。施設側もHMIPの視察にはかなりの神経を使う」。

あれだけの施設を備えるハモンズワースの職員をもってして、かのように言わしめるHMIP。翌日、我々はかかるHMIP事務所

を訪れ、入管視察チームの主任審査官であるヒンバル・シン・ブーイ氏 (Hindpal Singh Bhui) の話を伺った。

(1) HMIPの概要

HMIPは、1982年に設立された王室直轄の視察機関であり、全国の刑務所、入国者収容施設、警察留置場などを視察している。送還中の死亡事故を受けて、2011年度からは、強制送還もがその視察対象に含まれ、ナイジェリアとジャマイカへの送還に視察官が帯同した。HMIPは約45名の常勤職員を含む約60名の職員によって構成され、年間予算は6億円を超える。

(2) 視察手続

以下では、HMIPの徹底した視察手続の一端を紹介したい。

a. 視察の種類

視察には複数の種類がある。目的別にみると、5年に1度の頻度で実施される総合視察 (Full Inspection) と当該視察後12~36カ月内に行われるフォローアップ視察 (Follow-up Inspection) がある。後者はさらに、フォローアップ事項の多さにより総合型 (Full Follow-up Inspection) と簡易型 (Short Follow-up Inspection) に分かれる。これらに加え、事前告知型 (Announced Inspection) と非事前告知型 (Unannounced Inspection) の視察があり、視察目的や時期に応じて、複数の視察が組み合わせられる。

b. 視察前の準備

入国者収容施設の場合、視察の2週間前に調査官が施設入りして事前調査を行う (非事前告知型視察の場合、視察の告知及び調査官の施設入りは1週間前に行われる) 11。調査官は約100項目にわたるアンケートを被収容者に実施したり、被収容者からの聴取を行ったりして、施設に内在する問題点を抽出し、視察の着眼点を明らかにしていく12。

c. 視察本番

視察は1週間にわたって行われる (全日)。入管視察チームの場合、視察官は9名で、元刑務所長や法曹関係者など収容問題の専門家、医療や福祉関係者など他の分野の専門家で構成されている。

視察官は、施設に到着するやいなや、施設から鍵を受け取る。視察官は、施設職員の同伴なしに全ての部屋を解錠し、中を視察することができる。また、視察期間中には必ず夜間視察 (21時半~翌朝6時半) が行われる。同視察により、夜間における被収容者の安全状況等が視察される。

視察は、「健全な刑事施設 (Healthy Prison)」の理念に基づき、「安全 (Safety)」、「尊厳 (Respect)」、「目的ある活動 (Purposeful Activities)」、「社会復帰 (Resettlement)」の4つの項目について行われ、各項目につき4段階の評価がなされる。かかる視察及び評価は、「達成されるべき基準 (Expectations)」と題する、人権保障の目標値とその達成度を測るための指標を事細かに定めた約150頁あるマニュアルに基づいて行われる13。

d. 勧告

視察を経て、HMIPは施設に対して勧告を出す。ハモンズワースの場合、2010年の総合視察で221の、2011年のフォローアップ視察で192もの勧告を受けている14。勧告は、「教室を設けているが、利用者が少ない」、「巡回法律相談を行っている一部の法律事務所の質に問題がある」などの被収容者の処遇面に関するものから、「代理人がいない被収容者の場合、インタビューは全て録音録画されるべき」、「7人のジンバブエ人、9人のソマリア人が合理的期間内に移送される見込みが無いにもかかわらず収容されていることが発見された」、「精神的問題を抱えた被収容者は、例外的な場合にのみ収容される」など適正手続、収容の適否に関するものまで多岐にわたる。その理由を、ブーイ氏は、「被収容者の処遇の問題とその者の案件の処理、収容の適否の問題は密接に関連するから」と説明する。

e. 視察後

視察後、18週間以内に、視察結果の報告書がインターネットで公表される。施設側は、報告書公表後2カ月以内に、視察の結果を踏まえた「行動計画」を策定し、さらに12カ月後には、その進捗報告が義務づけられる。

(3) 雑感

これほどまでに徹底した視察がなぜ可能なのか。その理由として、視察の手法及び指標が詳細にマニュアル化されており、理想とすべき確固たる収容施設像が視察機関側と施設側で共有されていることが大きいと考える。また、ブーイ氏が「施設の経費や予算は、我々には関係ない」と言い切るように、視察が徹底して人権基準に則って行われていることも理由としてあげたい。HMIPが施設自体の閉鎖を勧告することもあり、実際に、2012年に英国政府は、十分な改善が見られなかった収容施設を閉鎖するに至っている15。

4. 総括

ハモンズワース及びHMIPの両者に共通することは、高い人権保障の水準を達成するための組織的・財政的基盤を備えている

ことである。その理由についてブーイ氏は、「我々が批准している人権条約上の水準を充足するためには当然のこと」と端的に述べる。自由権規約や拷問等禁止条約を始め、多数の人権条約に批准している我が国においても、このような姿勢は参考になろう。

- 1 英国国境庁 (United Kingdom Border Agency , UKBA) の統計より (<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/organisation/immigrationremovalcentres/harmondsworth>) (最終アクセス日 : 2013年8月27日) 。
- 2 収容迅速手続は、庇護申請に際して、申請者を収容したまま、迅速に審査を実施し、判断を下す手続である。英国国境庁が、2~3日間で結論を出すことができると判断した特定の庇護申請者について本手続が活用されるが、実際の判断までの期間は約13日間ほどであり、申請者が判断前に釈放されるケースも少なくない。Independent Chief Inspector of the UK Border Agency, " Asylum: A thematic inspection of the Detained Fast Track", 2011, p.3. (http://icinspector.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/02/Asylum_A-thematic-inspection-of-Detained-Fast-Track.pdf) (最終アクセス日 : 2013年8月27日) 。
- 3 Independent Monitoring Board (独立監査委員会) , " Harmondsworth Immigration Removal Centre Annual Report 2012, " p. 3. (<http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/corporate-reports/imb/annual-reports-2012/harmondsworth-2012.pdf>) (最終アクセス日 : 2013年8月27日) 。
- 4 Her Majesty's Inspectorate of Prisons, "Report on an unannounced full follow-up inspection of Harmondsworth Immigration Removal Centre 14 - 25 November 2011 (以下、同レポートを「HMIP report 2011」という) ", 2012, p. 94. (<http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/immigration-removal-centre-inspections/harmondsworth/harmondsworth-2011.pdf>) (最終アクセス日 : 2013年8月27日) 。
- 5 2011年11月時点。"HMIP report 2011," pp. 92-94.
- 6 英国王立刑事施設視察委員会編 / 東京大学難民ドキュメンテーションセンター (CDR) 監訳「視察マニュアル2008[日本語版]」2013年、59頁 ; 新津久美子「入国者収容所視察委員会について——その機能と課題——密室における可視化確保の視点からの検討」『国際人権』22号、2011年、114頁。
- 7 "HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales Annual Report 2011-12," pp.11, 86. (<http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/corporate-reports/hmi-prisons/hm-inspectorate-prisons-annual-report-2011-12.pdf>) (最終アクセス日 : 2013年8月27日) 。
- 8 英国王立刑事施設視察委員会・前掲注6、6頁 ; HMIPのホームページ" Frequently asked questions" (<http://www.justice.gov.uk/about/hmi-prisons/faqs>) (最終アクセス日 : 2013年8月19日) 。なお、2011年度の総支出額は436万ポンドであり、HMIP首席視察官の年間報酬は11万5000ポンド (約1600万円) であった (HMIP・前掲注7、111頁) 。
- 9 HMIPの詳しい情報、及びHMIPが発行している各種マニュアル、報告書については、HMIPのホームページ (<http://www.justice.gov.uk/about/hmi-prisons>) で入手可能 (最終アクセス日 : 2013年8月27日) 。
- 10 英国王立刑事施設視察委員会・前掲注6、60~61頁。
- 11 英国王立刑事施設視察委員会・前掲注6、54頁 ; 新津久美子「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際」『移民政策研究』4巻、2012年、68~82頁 ; HMIP・前掲注8 "Frequently asked questions"参照。
- 12 ハモンズワースの場合、2011年の総合型フォローアップ視察時に75項目にわたるアンケートが実施されている。その集計結果は、「前回視察時の結果」、「全国の入国者収容施設の平均値」、「英語を母語とする者 / しない者」、「自らを障がい者とする者 / 考えない者」とで対比されている。HMIP・前掲注4、107~114頁。
- 13 EXPECTATIONSの原文はHMIPのホームページで入手可能 (<http://www.justice.gov.uk/downloads/about/hmipris/immigration-expectations.pdf>) (最終アクセス日2013年8月22日) 。
- 14 "Report on an announced inspection of Harmondsworth Immigration Removal Centre 11-15 January 2010 by HM Chief Inspector of Prisons" (http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/immigration-removal-centre-inspections/harmondsworth/Harmondsworth_2010_rps.pdf) (最終アクセス日 : 2013年8月27日) ; HMIP・前掲注4。
- 15 HMIP・前掲注7、81頁。

宮内博史 (弁護士)