

英国に学ぶ入管収容のあり方

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事業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、弁護士7名、研究者1名にて視察をしてきました。

以下では、ハモンズワース入国者収容施設及び英国刑事施設視察委員会の訪問、さらには入国管理局に収容されている外国人の保釈手続を見学した経験をご紹介します。

第1 施設及び視察委員会の見学について

1 ハモンズワース入国者収容施設

「彼らに尊厳を持って接すれば、彼らも尊厳を持って接してくれるでしょう」。

これは人権団体の政策提言ではありません。驚くことに、欧州最大規模の外国人収容施設の所長の言葉です。我々が訪れたハモンズワース入国者収容施設(Harmondsworth Immigration Removal Centre)は、ヒースロー空港の近くにある被収容者615人のマンモス施設です。施設内に足を踏み入れるなり、圧巻の連続でした。被収容者がまさに「普通」に生活していた



施設内の面会室
(同施設を運営するGMO社のホームページより転載)

のです。以下はその例です。

- ・パソコンが各棟に設置され、メールやインターネットの利用は原則自由です。
- ・各自が携帯電話を所持し、電話利用の時間制限もありません。
- ・図書室には、国際人権法や英国の入管法の書籍が多数備えられ、手続に必要な準備ができます。
- ・個人指導の英会話教室や情報通信技術教室が設置されています。
- ・地域の医療機関と提携し、平日は毎日、医師と歯科医が常駐します。
- ・礼拝用のフロアがあり、モスク、寺院、教会があります。
- ・音楽スタジオがあり、ギターやドラムセット等の楽器が備えられています。
- ・一般面会は午後2時から午後9時まで可能です。当然ながら、面会室にアクリル板などなく、被収容者と面会者は円卓を囲んで直接談話できます。

これらはほんの数例に過ぎません。所長の言葉どおり、施設の至るところで、被収容者を「尊厳」をもって扱おうとする配慮が見られました。しかも、それは施設の管理面においても良い効果をもたらしていました。所長の言葉を借りると、「自由を認め、意義ある活動に携われる機会を多く提供すれば、人はおのずと逃亡や自傷等を考えなくなる」とのことです。尊厳を保ちつつ、管理もする。見学を通じて、そのような施設運営が可能であることを学びました。

2 英国刑事施設視察委員会

翌日、我々は、英国刑事施設視察委員会(Her Majesty's Inspectorate of Prisons: HMIP)を訪れ、入管収容施設の視察委員長と面会しま

した。

HMIPは、1982年設立の王室直轄の視察機関であり、刑務所、入国者収容施設、留置場などを視察しています。約45名のフルタイムスタッフによって構成され、年間の予算は6億円を超えます。

HMIPの視察はとにかく徹底しています。簡単にその概略を紹介します¹⁾。

(1) 視察の種類

視察には、総合型視察とフォローアップ型視察があり、さらに事前告知型、非事前告知型に分けられます。視察の目的に応じて、様々な組み合わせの視察が行われます。

(2) 視察前の準備

視察に先立ち、調査官が施設入りして調査を行います。調査官は、100項目近いアンケートを被収容者に実施し、様々な指標を用いて、アンケート結果を比較・分析します。被収容者からの聴取も行い、視察のポイントを抽出します。

(3) 視察本番

視察は、最低5日間にわたって、約8名の視察官によって行われます。視察官は、元刑務所長や法曹などの収容関係の専門家、医療や福祉関係者など他分野の専門家で構成されます。

視察官は、施設に到着するや、施設から鍵を受け取ります。以後、視察官は、施設職員と同伴なしに自由に施設内を巡回します。

視察期間中には必ず夜間視察(午後9時半～午前6時半)も行われ、就寝後の安全管理等が視察されます。

視察は、①安全、②尊厳、③目的ある活動、④再定住の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ます。視察及び評価は、「達成されるべき基準」と題する、人権保障の目標値と指標を定めた約150頁あるマニュアルに基づいて行われます²⁾。

視察を経て、HMIPは勧告を出します。前述のハモンズワース入国者収容施設に対してでさえ、HMIPは、2010年の視察で221もの勧告を出しました(視察結果及び勧告は全て公表されています³⁾)。しかも、それらの勧告は、被収容者の居住条件や医療等の処遇に関するもののみではなく、「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」、「合理的期間内に送還される見込みが無い者を収容してはならない」などといった適正手続、収容の適否に関するものについてまでなされます。その理由について委員長は、「両者は密接に関連するため、処遇のみを切り出したのでは効果的な視察を行うことができないから」とのことでした。また、HMIPは、ときとして、施設自体の閉鎖を勧告することさえあります。事実、2012年に英国政府は、劣悪な評価を受けていた施設の閉鎖を公表するに至っています。

1) HMIPの詳細な情報、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3月18日)。また、東京大学・難民ドキュメンテーションセンター(CDR)監訳の「英国刑事施設視察委員会編 視察マニュアル2008【日本語版】」(2013年1月)も参照のこと。
2) 「達成されるべき基準(EXPECTATIONS)」の原文は <http://www.justice.gov.uk/downloads/about/hmipris/immigration-expectations.pdf> にて入手可能(最終アクセス日2013年3月18日)。
3) 同委員会のホームページ内にある「Inspection Reports」(<http://www.justice.gov.uk/publications/inspectorate-reports/hmi-prisons>)にて閲覧可能(最終アクセス日2013年3月18日)。

3 雑感

自由権規約第10条1項は、「自由を奪われたすべての者は、人道的にかつ人間の固有の尊厳を尊重して、扱われる」と定めています⁴⁾。ハモンズワース入国者収容施設における被収容者の処遇、及び、HMIPの徹底した視察手法を見聞して私が感じたもの、それは、被収容者を「人道的にかつ人間の固有の尊厳を尊重して」扱い、条約批准国としての国際的責務を全うしようとする英国の矜持に他なりませんでした。



Asylum and Immigration Chambers の外観

第2 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、イングランドでは、裁判所による保釈手続があります。

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%とのことでした。また、標準処理期間は申請から3日間だが、実際には3日から6日で結論が出るとのことでした⁵⁾。

今回は、そのヒアリング手続を傍聴してきました。

2 傍聴記

- (1) 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 内にあります。
- (2) 午前中に見たのは、アフリカ系男性が申請

者でした。午前11時過ぎに途中から入ったところ、ビデオリンクで申請者が映っており、傍聴席には母親、兄弟、子どもらしい人たちが7~8名いました。傍聴席と当事者席の間に仕切りはなく、傍聴に許可は必要ありません。また、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ませんでした。

まず、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後、国側代理人からの反対尋問では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した。

また、話の内容からすると、申請者は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で、裁判官から代理人に対して、前記の1万ドル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ました。期日は延期される模様でした。

次の予定との関係で途中退出せざるを得ま

4) 同条に関する規約人権委員会の一般的意見21は、「自由を剥奪された人々は、閉鎖された環境ゆえに避けえない条件は別として、本規約に規定するすべての権利を享有する。」と述べている。(http://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/liberty_general-comment.html#21) (最終アクセス日2013年3月18日)

5) http://www.biduk.org/ 2012/11/15における Ms. Celia Clarke, Mr. Pierre Makhlof とのインタビューより。

せんでしたが、実質的な審理が口頭で、公開で行われていることに、新鮮な驚きを感じました。退室するまで30分ほど、実質的なヒアリングがされていました。

(3) 午後の審理

私が少し遅れて部屋に入ると、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、国の代理人はいませんでした。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相談を開くことができることになっていました⁶⁾。それを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、このプライベート相談が終わってから、関係者が入廷しました。

この事件についても、ヒアリングが1時間以上行われました。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、という事件でした。

その後審理が進み、裁判官が保釈を認めるという決定を口頭で下し、居住地の指定、行動の制限(外出可能な時間の指定)をしていたようでした。

それから、ビデオリンクで、裁判官が申請者に対して、申請者を信じて保釈を認めたことなどを説明し、申請者は感謝の言葉と、信頼を裏切ることはないというようなことを述べていました。

その後、申請者が収容施設の担当者呼んで来て、裁判官が担当者に保釈が認められた

ことを告げました。10分以内に解放するよう求めていたようでした。

(4) 終了後の質問

午後のもう1件を傍聴した後、裁判官に保証金がどうなったのか質問をしたところ、なんと午後の1件目は0円とのことでした。

日本の仮放免や刑事の保釈手続では、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、解放手続をすることになります。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、調べたところ、イングランド及びウェールズでは、解放前に現金を当局に納める必要はないようでした⁷⁾。

裁判官は、「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ました。

裁判所の保釈運用基準がWeb上にも公開されていますが、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ます。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でした。

6) Asylum and Immigration Tribunal (Procedure) Rules 2005 including Rule 45(3)

7) 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ている。