

報告タイトル：

ヨーロッパにおける収容施設視察の位相-入国者収容所等視察委員会のゆくえ 2 /The Current Phase of Phases of Detention Centre Inspection in Europe ~Perspectives on the Immigration Detention Centre Visiting Committee Vol.2

発表予定者氏名：

新津久美子（東京大学難民移民ドキュメンテーションセンター） Kumiko NIITSU

キーワード：

透明性確保、ヨーロッパ拷問防止委員会、拷問等禁止条約選択議定書

はじめに

2011年5月に筆者が当学会で発表した通り、日本においても、2010年夏に出入国管理施設内での第三者機関の査察による透明性確保の動きが実現し東西の出入国管理施設における「視察委員」制度が発足している。透明性と可視化の保持は、施設の存在意義に関わる重要なファクターであるが、諸外国では実際にどのように確保しているのか。この小論考では、前回から引き続き、更に、国連の制度から特に拷問等禁止条約選択議定書を、地域的人権機構として特に欧州拷問等防止委員会（CPT）の運用状況を、また、先駆的な諸外国の制度としてのイギリスおよびフランスの国内制度を、それぞれ見ていきたい。

I. 国連の制度，特に拷問等禁止条約選択議定書（Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: OPCAT）の運用状況

拷問等禁止条約の選択議定書であるが、2002年7月24日に国連経済社会理事会により採択され、総会に送付、2006年6月22日に必要署名数を超えて発効している。外部からの監視システムがなければ、どんな収容施設においても拷問や虐待は防止することが不可能である、という考えにより、まさに収容施設に対して定期的に視察訪問を行なうメカニズムを作っていくことを目的とする議定書である。

具体的には条約上の下部組織である拷問防止小委員会と、それぞれの締約国の中に別途置かれる拷問防止を主眼とする視察システムを持った人権擁護機関の協働の監視作業により、その内容を担保していく。批准国内の出入国管理施設、警察拘禁施設、刑事施設、精神病院等の公設または公の管理の元に運営されている収容施設全般を管轄とし、それらの定期的および臨時に視察訪問し、必要があれば改善勧告を行なう小委員会を条約のもと国連の中に設置し、批准国の国内に同趣旨の視察機能を持たせた機関を設けることを定めている。日本は現在、未加入である。

II. 地域的人権機構，特に欧州拷問防止委員会（European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CPT）の運用状況

拷問等禁止条約選択議定書の起草にあたり、そのモデルとなったのは、欧州拷問防止委員会（CPT）における収容施設に対する視察機能であった。欧州拷問等防止条約（European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: ECPT）に基づく条約機関であるCPTであるが、その視察機能は訪問制度の形をとる。訪問には、定期訪問（periodic visit）と臨時訪問（ad-hoc visit）の2種類がある（7条）。臨時訪問では当該国に通告するだけで、いつでもどの施設でも訪問して良い事になっている（8条）。締約国は「その領域内で人が公権力によって自由を奪われている全ての場所」について訪問を受け入れなければならない（2条）、具体的に対象とする訪問先は、刑務所、少年院、警察留置場、入国管理施設、精神病院、老人介護施設を含む収容施設である。

どの国の収容施設が問題を抱えているかといった情報に誰でもアクセスできる一方、訪問後6か月以内にCPTが当該国に送る報告書は、当該国の同意がない限り非公表である。各国は報告書に対し改善措置を含めた回答を寄せ、その後最終的な報告書がまとめられる。CPTは改善措置に向け当該国に勧告するが、欧

州人権裁判所と異なり、その決定に法的拘束力はない¹。よって、拘束力のある欧州人権裁判所の決定とどのように有効に手を組むか、ということも、実行性確保の上で常に求められてもいる。

III. 諸外国の制度、特にイギリスおよびフランス

さまざまなスタイルの国内訪問メカニズムがあるが、歴史の古いイギリスの制度および最近制度が構築されたフランスの制度を簡単に見ていきたい。

イギリスの視察制度は、詳述すると具体的には3種類あるが、ここでは、日本の入管施設視察委員会に相当する「刑事施設視察委員会」(Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales)を見ていこう。イギリスの刑事施設視察委員会の視察対象は、CPTの場合と同じく、出入国管理施設のみでなく、刑務所を含む収容施設である。1982年に改正された1952年監獄法(Prison Act 1952)第5条を根拠とする。チームリーダーを含む5人以上の視察官と他にスペシャリストなどが加わった平均8人で、1か所につき5日間かけ100項目以上の調査を行なう。調査の項目と進め方は、詳しいマニュアル(Inspection Manual)が存在する。夜間視察(夜9時半から朝6時半に挙行)も必ず行うこととされる。

各施設に関する報告書はホームページに掲載され、国民がインターネットを通じて自由にアクセスできる状況になっている。マスコミや被収容者を含む全ての人に閲覧の機会が保障され、施設の現状を詳細に渡り(1か所につき、100頁超)記載している。また、別途、年間報告書も内務大臣に提出され、国民に公表される。調査にかかる費用は、ひと月ごとにすべてホームページ上に公表される。

一方、新しく同様の制度を導入した国としてはフランスが挙げられる。フランスにおいてもごく近年、入管施設の視察委員会制度が立ち上がった。出入国管理関連施設を含む収容施設を視察する「拘禁施設総監督官」(contrôleur général des lieux de privation de liberté)であり、2007年に発足した。同制度は、拘禁施設虐待防止法(2007年10月30日制定)第1条に基づくが、そもそもそうした法律制定に至ったのも、拷問等禁止条約選択議定書をフランスが2005年に署名したことによる。特徴としては、対象施設として入管のみならず、警察、精神病院、刑務所など、拘禁施設全般を含むこと(第1条)、独立性が担保されていること(第2条)、事前告知のない訪問を含む視察(第8条)、視察後の報告書作成と公表(第9条)、予算の独立性の確保(第13条)等が挙げられる。

IV. まとめ

視察結果の公開に加え、被収容者本人の権利がどこまで保障され、どこまで秘密が保持でき、どのように苦情を申し立てることが出来、いつ回答がもらえるのか、はっきり提示することもまた大切な事項であることがわかる。加えて、視察当事者側が得た情報も、必要最小限を除き誰でもアクセスできるよう公開し、施設当事者とも積極的に対話をしていくことが重要である²。外部だけでなく内部関係者とも相互に意見をやりとりすることが、情報の風通しの良さや透明性の確保につながっていく。

国際機関として国連の、地域機関としてCPTの運用に着目し、それらと併存する個々の国の例として英、仏における制度を見て来た。その結果、国内制度の運用整備だけでなく、あわせて、国際機関、地域人権機構との協働が、視察の実効性をより重層的に、確実に確保するための、大きな鍵となっていることがわかる。

¹ 元CPT委員のオーレ・ベデル・ラスムセンによれば「我々の活動は予防的なものであり、司法的な役割を担っている訳ではない」とされる。「拘禁施設における国際査察機関の役割、刑務所医療の改革」自由と正義 Vol. 55, No. 4 (2004年) 60頁。

² 特に、イギリスでは、視察委員会のマニュアルに、訪問の準備段階、そして本訪問のはじめと終わりには、施設側と必ず対話するよう指示記載がされている。Inspection Manual 2008, Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales.