

カナダにおける退去強制・国家安全・憲法的統制

Deportation, National Security, and Constitutional Control in Canada

山本健人 (Kent YAMAMOTO)

慶應義塾大学大学院 (Graduate School of Law, Keio University)

キーワード：カナダ憲章、移民難民保護法、退去前危険評価手続、危険人物認証制度、拷問国への退去強制

1. はじめに

本報告では、カナダの包括的な移民法である移民難民保護法 (Immigration and Refugee Protection Act ; 以下、IRPA) が規定する退去強制プロセスのうち、とりわけ国家安全を理由とする退去強制の場面における憲法的統制の意義を検討する。

IRPA は、主にテロとの関りが疑わしい人物との関係において、広く秘密証拠に基づいてカナダの安全保障にとっての脅威を疑われた非市民を無期限に拘禁することを許し、拷問等の危険に直面する退去強制を容易にする、危険人物認証制度という仕組みを採用している。この制度は、手続的な問題 (秘密証拠の利用、非公開審理、反論機会の制限等) を中心に多くの憲法上保障された権利との間で問題を抱えていた。カナダ連邦最高裁は、後述の3つの判決において、同制度の憲法適合性を審査し、「国家安全保障」が問題となる「例外的な文脈」においてなお保障されるべき手続的保障の重要性を指摘した (山本・2017a)。

カナダ政府は危険人物認証制度が極めて例外的な仕組みであることを前提に、その導入が許容されると説明していたが、——確かに危険人物認証制度の適用は例外的だが、——通常の退去強制プロセスにおいても、機能的には危険人物認証制度と同等の手続によって退去強制が行われている (Hudson・2016)。しかも、そのような通常の退去強制においては、権利侵害が目立っていた危険人物認証制度と比べ、権利の侵害度が低いとする見方等から、十分な憲法適合性の審査が行われていない。その結果として、拷問の危険のある退去強制が行われているとの疑義もある。

2. 危険人物認証制度の憲法による統制

カナダ連邦最高裁は、2007年のシャルカウィ I 判決において、主として、適切な証拠開示がなされていないこと、非公開審理において危険人物制度の対象者の利益を代理する者が参加できないこと等を理由に危険人物認証制度は憲法に違反していると判断した。さらに、2008年のシャルカウィ II 判決では、ある人物が、カナダの安全保障にとって脅威であるという情報の大半をもたらす、カナダ安全情報局 (Canadian Security Intelligence Service : 以下 CSIS) には、完全にはないが情報の保存と開示に関する刑事法上の原則が適用されると判断した。シャルカウィ I 判決を受けて、連邦議会は危険人物認証制度を部分的に修正し、危険人物認証制度に関する手続において、対象者及びその代理人に開示されない機密情報にアクセスすることが可能であり、従来仕組みでは対象者の利益を代表する者が排除された非公開審理にも立ち会うことが出来る特別弁護士制度が導入された。この修正された危険人物認証制度について、連邦最高裁は、2014年のハーカット判決において、手続的公正を確保するための IRPA 上の仕組みの存在等を前提に、完全な情報開示や公開裁判などと比較すると、「完全な手続」ではないが、特別弁護士の制度を導入した危険人物認証制度が憲章7条の保障する「公正な手続」に反するとまではいえないとして、憲法適合的であると判断した。

3. 通常の退去強制プロセスに対する憲法的統制の過少

通常の退去強制プロセスは、①入国拒否事由 (inadmissibility) に該当することが最初の段階となり、②入国拒否事由に該当すると判断された場合、多くのケースで、退去前危険評価手続 (pre-removal risk assessment) の段階へと進む。この手続は、拷問禁止条約等の趣旨を具体化した仕組みで、退去強制後に、拷問、異常な刑罰、迫害などを受ける可能性があるかを審査し、その危険があれば、退去強制を延期または中止するものである。ただし、拷問禁止条約 3 条の規定と異なり同制度は、「例外的状況」における拷問に直面する危険のある退去強制を許容している。この点に関連し、2002 年のスレッシュ判決によって、拷問の実質的な危険のある国への退去強制は「原則」として認められないが、「例外的状況」においては認められるとされている (山本・2017b; 阿部・2014)。この退去前危険評価手続では、まず、入管公務員 (immigration official) によって、出身国の一般的な人権記録と対象者の個人的な危険の有無が調査され、拷問等の危険があると判断した場合、カナダ国境管理庁 (Canada Border Services Agency: 以下 CBSA) の国家安全部局の分析官によって再評価がなされる。入管公務員と CBSA の分析官の報告書は大臣の代理 (Minister's Delegate) に提出され、最終的な退去強制の決定がなされる。なお、こうした決定についての司法審査もなされる。

上記の 3 つの判決及びスレッシュ判決は、いくつかの手続的保障の原則を明らかにし、シャルカウィ I 判決とハーカット判決は「危険人物認証制度」の憲法適合性を包括的に審査したが、「通常の退去強制プロセス」そのものは審査されていない。その結果、こうした通常の退去強制プロセスにおいても、一定の手続的保障の原則は考慮されているが、大臣の代理や CBSA、入管公務員の権限・裁量を適切に拘束する法制度的な仕組みが不足しており、原則的には許容されていない拷問に直面する危険のある退去強制を防ぐのに十分なものとなっていないのである。この点につきカナダは国連拷問禁止委員会からの勧告も受けている。

4. おわりに

以上の検討から、国家安全が問題となる例外的な文脈における退去強制の仕組みにおいて、憲法的手続的保障を確保することの重要性が一層明らかとなるだろう。すなわち、もし、スレッシュ判決が、全面的に拷問に直面する危険がある退去強制を禁止していたとしても、そのような実体的判断を担保する手続的な法制度上の仕組みに穴があれば、実際に移民法を運用する行政機関を統制することは不可能である。移民法制度の設計において、手続的な統制システムを適切に組み込むことは、そのような意味でも重要な意義を持つ。

参考文献

- ・山本健人 (2017a) 「危険人物認証制度 (Security Certificate) の「司法的」統制——対テロ移民法制における手続的公正」大沢秀介、新井誠、横大道聡編『変容するテロリズムと法——各国における〈自由と安全〉法制の動向』(弘文堂)
- ・山本健人 (2017b) 「カナダにおける移民法の憲法的統制をめぐる近侍の動向——「人の密輸」に関する B010 判決とアプロナッパ判決を中心に」慶應義塾大学大学院法学研究科論文集 57 号
- ・阿部浩己 (2014) 「カナダに見る拷問禁止規範の揺らぎ」同『国際法の人権化』(信山社)
- ・Graham Hudson (2016), “As Good as it Gets?: Security, Asylum and the Rule of Law after the Certificate Trilogy” 52 Osgoode Hall L. J. 905