

報告

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

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 (CDR)

キーワード：視察委員会，収容施設，透明性確保

2010年夏、日本では出入国管理施設における「視察委員会」制度が発足した。出入国管理施設は、事実上の収容施設でもあるため、その性質上、外部から隠れて見えにくい密室性を保持しており、人権侵害が生じやすい場でもある。そのため、透明性と可視化の確保は、施設の存在意義に関わる重要なファクターである。発足したばかりのこの制度がより効果的に機能するには、どのような部分で工夫が必要になってくるのだろうか。

そのことを考える際に、とりわけ、日本と比較的近い時期に同様の制度の運用を始めたフランス、および、すでに同制度を古くから運用しているイギリスの制度を精査することで、示唆を受ける部分もあるのでは、と考えた。

このような問題意識で、著者は2011年9月に3週間にわたり、フランス、およびイギリスにて現地の入国者収容所等視察委員会に準ずる委員会の視察に加わる機会を得た。さらに、こちらであらかじめ用意した疑問点に答えてもらう形で、両国の政策立案関係者および視察責任者等にインタビューを行なった。

本稿では、このインタビュー部分を詳細に紹介し、その上で、日本への示唆を模索したい。

1 はじめに

2010年夏に、日本では出入国管理施設における「視察委員会」制度が発足した。出入国管理施設は、事実上の収容施設でもあるため、外部から隠れて見えにくい密室性を保持しており、人権侵害が生じやすい性質を有している。発足したばかりのこの制度がより効果的に機能するためには、どのような部分で工夫が必要になってくるのだろうか^{*1}。

著者はこれまでの研究を踏まえた上で、とりわけ、日本と比較的近い時期に同様の制度の運用を始めたフランス、およびすでに同制度を古くから運用しているイギリスの制度を精査することで、日本への示唆が得られるのではないかと考えた。

このような問題意識の下、著者は2011年9月に3週間にわたり、フランスおよびイギリスに渡る機会を得た^{*2}。イギリスにおいては、実際の視察活動(5日間かけて行なう)に著者も同行するというまたとない機会を得ることができた。また、その視察活動同行に先立ち、複数人の担当者に対し長時間にわたり質疑応答を行なうことができた。制度の詳細な説明を受けると同時に、こちらであらかじめ用意し

た疑問点に答えてもらう形で、両国の政策立案関係者および視察責任者等にインタビューを行なった。

この報告論文においては、インタビュー部分をできるだけ詳細に紹介することを主たる目的とし、その上で、日本への示唆を模索したい。

なお、紙面の関係で、イギリスにおける視察活動の全行程同行に関しては、別の機会に論ずるものとし、今回は割愛する。

2 フランス

(1) 前提として

フランスにおいて入管施設の視察委員会制度が設置されたのは、日本同様、近年である。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)」^{*3}制度であり、2007年に発足した。フランスが2005年に拷問等禁止条約選択議定書^{*4}に署名したことで、拘禁施設虐待防止法が制定され(2007年10月30日制定)、その第1条の規定に基づき、制度が創設された。

特徴としては、対象施設として入管施設のみならず、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^{*5}。

(2) インタビュー：フランスにおける視察委員制度の概要

拘禁施設総監督官制度・ザビエル・デュボン(Xavier Dupont)事務局長(前職は保健省の官僚)、パリ市内の事務所にて、2011年9月26日。使用言語：英語、フランス語。

Q. 拘禁施設総監督官制度メンバーについて、どのように選ぶか。

公募の形式で募集した。208名の応募の中から、総監督官であるジャンマリー・デラルー(Jean-Marie Delarue)氏^{*6}がメンバー全員(計12名)をリクルートしたのだが、あらゆるフィールド出身の個人が集められた。警察官や裁判官、直前まで官僚として働いていた人びとも構成メンバーにいる。平均年齢は50~55歳。メンバーに選ばれると、出身省庁との関連はいったん切れ、どの団体からも独立した存在となる。デュボン事務局長自身も、前職は保健省の官僚である。監督官の任期が終われば、元の省庁に戻ることは可能であり、この点が、独立性という点で疑問視される部分だが、制度運営をよく知る人びとが担う方が実質的に問題にうまく対処できるため、今はこのやり方が良い仕組みである、と考えている。

Q. 拘禁施設総監督官制度はどのようなきっかけで創設されたか。

これはひとえに国際的な動きによる。具体的には拷問等禁止条約選択議定書の誕生である^{*7}。

呼応する国内的な動きとしては、長年の収容システム全体のひどさがあり、刑務所処遇その他は常にやり玉に挙げられてきた。2000年から収容システムの変更が図られ、議会主導により、政府による収容システム監視の外部組織設立を決定することにつながった。

このように、総監督官制度創設に向けての流れは、国際的な動きと、国内的な動きが一つに交わった結果が創設に結びついた要因、と言えよう。

実際に総監督官制度創設に至る決定がなされたのは2007年であるが、総監督官は適切な人員が

おらず、半年以上空席であった。デラルー総監督官がサルコジ大統領に任命されたのは、2008年6月である。選び方はスペイン等のような選挙ではなく、大統領の直轄任命である。総監督官の任期は6年間、再任は不可である。

Q. 施設総監督官制度のシステムはフランスでは広く知られているのか。

2008年の設立当初に比べれば、多くの人に知られるようになっただろう。2010年には、被収容者からの手紙は年間3500通にまで達している。刑務所では広く知られているだろう。しかし、警察施設では収容が最長24時間以内と短時間であるため、被収容者にシステムを知ってもらう時間はあまりない。

フランスでは、軍隊の収容施設に関する視察は、施設総監督官制度では行なわない。

Q. フランス語のわからない外国人への対応方法はどのようにしているのか。

フランス語でのパンフレットはどの施設にも置いてあるようにしてある(著者注:その他の言語のものはない)。視察の間、通訳が雇われ、フランス語のできない被収容者と視察団がコミュニケーションを容易にできるようにしている。

Q. 被収容者からの手紙等はどのように処理するのか。

手紙は送り主の自己負担で機関に送られてくる。被収容者からの手紙が施設関係者によって開封されることは禁じられている。直接監督官に手紙を提出する提案箱のような仕組みはないが、将来的にそのような箱を置くか、もしくは必要な場合に使える切手を貼った封筒をいつでも被収容者が使えるよう常設の場所に設置する必要はあろう。

受刑者を含むすべての被収容者は外部に出す手紙の数の制限は全く受けることはない。監督官の役割の一つは、被収容者に対し、彼/彼女自身を表現する機会を提供することであろう。

Q. NGOや他の団体、他国との関係はどうか。

毎回、視察を行なう際に、総監督官は対象施設と関係のあるNGOと会合を持つ。他にも、1年に2、3回、NGO*8を事務所に招き、総監督官と定期的な会合を持ち、情報共有を図ったり、視察に同行してもらうこともある*9。また別途に、オンブズマン組織とも協調のための会合を持つ。オンブズマンは、問題が発生した後の対処が仕事であるが、監督官は予防メカニズムの機能を担っており、補完的な性質であるが、任務は異なる。

1年に2回、ヨーロッパの国々の間で会合を持つ。ヨーロッパ評議会参加国47カ国中、22カ国が国内人権機関を持つ。

フランスは視察制度に関し、スペイン、イギリス、ドイツ、ルクセンブルク、およびスイスと非常に近い関係にあり、情報交換を行なっている*10。スペインと国境管理の点で協力し合っており、また、イギリスとも将来的にそうしたい。監督官はチェコとも協調関係を持ち、3名の監督官がプラハに訪れ、逆にチェコから関係者を受け入れ、情報交換を行ない、なおかつ、初めての試みとして、最近、視察団に同行してもらった。外国からの見学やインタビュー希望者も増えている*11。

Q. 最長収容時間はどのくらいか。

現在は32日間であるが、47日間に延びる予定である。

収容制限が設けられたのは、不法滞在により送還される件数が1年に3万件の多数となったことによる。

Q. 外部への情報伝達はどのように確保しているか。

重要決定事項を含む政府のニュースは政府ウェブサイト (Legifrance) に毎日掲載されており、その中で、『ジャーナル・オフィシャル (Journal Official)』(著者注：監督官発行のニュース) も出している。

監督官は公的権限としてジャーナルに記事を投稿できる。例えば、ニース刑務所を視察した際、結果はひどかったが、施設への勧告は『ジャーナル・オフィシャル』を通じて公表された。2008年の就任以来、監督官も20回以上投稿している*12。ジャーナルの発行は、監督官の公的権限の重要性告知の役割もあり、また、メディアの注意を引くよい機会である。

Q. 刑務所および出入国管理施設から外部へのコミュニケーションの確保は。

インターネットへの接続は許可されていない。

2009年の法改正により、普通電話での通話は可能である。しかし、受刑者／被収容者は電話を使うために房の外に出なくてはならない。携帯電話は禁止されている*13。

Q. 調査はどのように行なわれるか。

各視察ごとに、被収容者への調査が行なわれる。数カ月先にその結果は公表される。年次報告書も公表する*14。

Q. 視察実施による良い点は見られるか。

いくつかの明らかな改善が見られる。また、部分的に勧告は受け入れられ、実施もされている。NGOが、監督官の報告書に基づきキャンペーンを展開してくれることもある。

3 イギリス

(1) 前提として

イギリスの視察制度は、詳述すると3種類あり、①専門家集団からなる「刑事施設視察委員会」、②地元の人びとを中心とした「訪問者委員会」(独立監視委員会)、③「不服申立て機関」(いわゆるオンブズマン)がある*15。相互補完的な役割を果たすが、すべて独立した機関である。日本の視察委員会に相当するのは主に①の「刑事施設視察委員会」であろう。刑事施設視察委員会 (Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales: HMIP) は、視察対象を出入国管理施設を含む収容施設全般*16とした、1982年に設立された独立機関である*17。同年改正された1952年監獄法 (prison act 1952) 第5条A*18の規定に基づく。

視察には、総合視察 (full inspection) およびフォローアップ視察 (follow up inspection) がある*19。視察の前に施設側にあらかじめ事前通知をして臨む場合と、そうでない場合がある。総合視察は、チームリーダーを含む5名以上の視察官と他にスペシャリストなどが加わり、平均8名の査察官が、5日間かけて100項目以上につき調査を行なう。夜間視察 (夜9時半から朝6時半に挙行) も必ず行なうこととされる。フォローアップ視察は、総合視察後の1～3年以内に必ず行なわれる。すべての入管関連施設は、少なくとも3年に1度は視察を受ける。

視察後数カ月以内に、状況を記述し改善勧告を付した各施設に関する視察報告書が内務大臣に提出され、一般に公表される*20。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*21。改善勧告に法的拘束力はないが、その後の改善状況をフォローアップ視察等で頻りにチェックされるため、事実上の強制力を持つ。

表 1 HMIPによる出入国管理施設 (Immigration Removal Centre) *への訪問一覧 (2009.9.1-2010.1.31)

施設名	ドーヴァー (Dover)	キヤンフィールドハウス (Campfield House)	ハモンズワース (Hammondswoorth)	ハズラー (Haslar)	ヤールズウッド (Yarl's Wood) (女性・児童用)
総合評価	「比較的安全であるが、より良いサポートが必要」	「立派な進歩」	「進歩したが、急速な拡大への懸念」	「印象深い仕事、だが、より投資が必要」	「改善は図られた、だが、若干の懸念が残る」
視察実施日	2010.5.24-28	2009.10.5-9	2010.1.11-15	2009.4.20-24	2009.11.9-13
情報提供日	2010.10.7	2010.3.10	2010.5.26	2009.9.8	2010.3.24
視察日～報告書公表までの期間	約4.5カ月	約5カ月	約4.5カ月	約4.5カ月	約4.5カ月
構造的評価点 (代表的なものの)	<p>①「自衛行為」が少なくない。 ②スタッフと被収容者の関係が理性的。 ③健康面でのサービスが比較的良い。</p>	<p>①被収容者は「到着時」に適正に取り扱われている。 ②スタッフと被収容者の関係は「相互的」で「尊厳的」であるが、「電話通信使用」の増加への対応に関してさらなる改善が必要。 ③施設は清潔で全部屋の設備は良好。 ④被収容者は「移動の自由」を享受。 ⑤「自衛行為」が少なくない。 ⑥「プログラム」の種類が豊富。中でも、一定の「有給職を確保」していることが印象的。 ⑦「福祉サポート」は顕著に改善。</p>	<p>①被収容者は全般的に「安全」を感じている。 ②「移動の自由」の確保が、施設の雰囲気や以前より明るくしており、また、「隔離」や「力の行使」、「事故」が減少している。 ③被収容者の「インターネット」や「携帯電話」へのアクセスにより、外部交通が目覚ましく改善。 ④「プログラム」の種類が増え、1/3の被収容者は仕事をし、また、「教育の機会」を得ている。</p>	<p>① 8割の被収容者はスタッフに「敬意」を持つた取扱いを受けていると答えている。 ②うまく運営され、比較的安全な施設である。</p>	<p>①新しい学校設立、より良いヘルスケア、児童へのサポートなど、目覚ましい進歩を遂げている。 ②スタッフと被収容者の関係が比較的良好。 ③前回の視察時と比べ、施設の種類はより安全になった。 ④全体的にたいぶん改善され、ほとんどは良い状態で運営されている施設。</p>
懸念される点 (代表的なもの)	<p>①イギリス国境局 (UK Border Agency: UKBA) による入所時インタビュアーの質の低さ。 ②リテラシープログラムやボランティア (Refugee and Migrant Justice) による独立性の高いプログラムが提供されてきたが、その後、行政維持の段階に入つた後も継続されているかは不明。 ③組織だった「福祉サービス」や専門家の不在。</p>	<p>一部被収容者は「収容解除」への見込みが薄いため、いつまで収容されるかが未定なことが原因による不安定な症状が見られる。</p>	<p>①「健康サポート」は非常に劣悪。スタッフの質量とも悪く、特に精神医療と初期医療がひどい。 ②「自殺防止」、「いじめ防止」への対策と監視システムに、多いに改善の余地あり。 ③スタッフの「被収容者へのサポート体制」が全く「事前予防的」でなく「正確な状況説明」等による「被収容者の不安解消」の努力が不足。 ④最初の到着時の取扱いが時折過剰すぎ、施設に関する「説明なき行動」が見受けられる。 ⑤視察翌月の6月の新棟の運用に伴う潜在的インパクトが懸念材料。収容人口は倍となるが、部屋は小さくどこか圧迫的で刑務所の様相を呈する当施設が、欧州最大の収容施設となる。</p>	<p>①施設運営者であるイギリス国境局 (UKBA) やプリズンサービス (Prison Service) との連携が不足し、「安全」、「礼儀作法」、「プログラム」の面で妥協が見られる。 ②施設全般が不適切であり、そぐわない構立や、必要などるに「ドア」がないといったことが見られる。被収容者はストライクにさらされ、夜も眠りず、「口論」やけんかが見えないう。 ③「プログラム」が少なくすぎる。2/3の被収容者はやるべきことがない、と回答。 ④「インターネット」や「EMAIL」のアクセスが未だ存在せず、「外部通信」が確保されていない。 ⑤最近の「脱走事件」で多額の子算を得た。施設の物理的な安全面は向上しているが、「安全」で「礼儀作法」の整った環境が即座にできると考えるのは早計であろう。</p>	<p>①「子ども」の健康を考えると、拘束はよくない結果をもたらさうし、できる限り例外が必要となる時だけ収容すべきだが、そうした状態にはない。68%の子どものが1カ月以上拘束されている。 ②「女性」への「プログラム」の用意は、他のどの入管施設よりも貧弱である。 ③前回の視察時と比べ、「教育の質と量」が低下している。 ④1割の女性収容者は未成年以上の収容。 ⑤「夜間のスタッフ」のレベル低下。 ⑥解放時の十分な準備や子どもに対する配慮が足りない。特に、「家族間の隔離収容」や、「子ども」の前での「暴力の使用」についての懸念あり。 ⑦被収容者の半数は、(イギリス) 社会に戻る存在であることを確かめる必要あり。</p>

注：*ここをいって出入国管理施設とは、すべて Immigration Removal Centre のことである。HMIPが視察対象とする出入国管理施設は全部で11カ所ある (Brook House/ Cammsfield House/ Dungeness House/ Hammondswoorth/ Haslar/ Lindholme/ Oakkington/ Thinsley House/ Yarl's Wood)。
出所：当一覽表は、以下轉載のプレスリリースを参照の上、「構造的評価点」および「懸念される点」の記述内における「」は、用いられている語を強調する目的で使用した。著者による加筆である。http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110204170815/http://www.justice.gov.uk/inspectors/fmi-prisons/press-releases.htm (last visited Jan.9, 2012).

加えて、出入国管理関連施設に特化した指標 (Expectations) もあり、守られるべき権利が150頁にわたり記載をしてあり^{*22}、視察の際に参照できるようになっている。

なお、近年の視察例として、2009年9月～2010年1月までの期間に、どの出入国管理施設へ視察訪問がなされ、どのような評価が下されたのかを表1にまとめたので参照されたい。

(2) インタビュー①

マーティン・ロモス (Martin Lomas) 副首席視察官 (Deputy Chief Inspector of Prisons), 前職は刑務所長, 27年間刑務所で勤務, 2011年9月より現職。ロンドン市内にあるHMIP事務所にて, 2011年9月14日。使用言語: 英語。

Q. HMIPの歴史について。

イギリスには、収容施設に対するプロの視察官とボランティア訪問者の長い歴史がある。

刑務所に対する視察官の歴史は1835年に始まった。しかし、視点が施設寄りで独立性が不足し適正に機能していないとの批判が1970年代の度重なる刑務所暴動により強まり、1982年のHMIP設立に至る。なお、1996年のウルフ・レポート^{*23}により、オンブズマン制度の深化も図られていく。

Q. HMIPの大きな目的は何か。

規定によれば、被収容者の状況と取扱いに関する独立した調査を提供し、スタッフが被収容者の再犯を減らし、一定の結果が得られるように効果的に動く「健全な刑務所 (healthy prisons)」の概念を広めること、とされる^{*24}。

Q. 視察の範囲はどのようなものか。

刑務所, 児童収容施設, 出入国管理施設, 警察留置場, 軍隊収容施設。加えて、近年は移送時^{*25}や送還時^{*26}のエスコートサービスへの同行も加わった。

Q. 対象とする施設とその数はどのようなものか。

イングランドとウェールズの140カ所の刑務所, 34カ所の児童収容施設, 6カ所の警察留置場, および, 304カ所の裁判所内拘置施設, イングランド, ウェールズ, スコットランドの11カ所の出入国管理施設と, 33カ所の短期収容施設 (空港内収容所など), イングランドのコルチェスター市にある軍隊内刑務所1カ所, さらに今後, 営倉 (guardhouse)^{*27}に範囲を広げるか討議中, その他, 招待による司法管轄施設を対象とする。他, 精神医療施設におけるHMIPの視察の可能性につき, 現在議論中である^{*28}。

Q. 刑務所内の外国人の収容割合はどのくらいか。

ロンドンでは50～60%, 北イングランドは20%程度で, 近年は東欧からが多い。

Q. 「主観的評価 (subjective assessment)」という考え方はどのようなものか。

暴力発生背景分析等に取り入れている考え方である。すべてを表面的な数値による目盛りで測るのは難しい。統計をもとに, 主観的評価により考察を行なっている。

Q. スタッフと予算について。

首席視察官は2010年6月よりニック・ハードウィック (Nick Hardwick) 氏^{*29}である。他に, 視察官, 調査官など, 独自行任命のスタッフが計45名いる。その元職は, 刑務所職員, ソーシャルワーカー, 医学関係者, 麻薬コントロール従事者, およびリサーチャー等である。国王による任命であり, 政治任用ではない。刑務所外部の人間である。

スタッフ視察官の他、外部のスペシャリスト視察官^{*30}を招いての視察実施が通常である。

独立予算があり、2011年度は年間400万ポンド、数年後には減らされる予定である。

Q. 代表的な方法論はどのようなものか。

①独自の基準(前述の「指標」と名づけた150頁超の基準)を使い視察を行なうこと、②視察時に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が行なわれ、特に首席視察官は政治的にも干渉を受けないということ、③視察の75%は、先方にあらかじめ通知をせず視察訪問する「非事前通知視察」の形式をとること、④定期的な訪問を行なうこと、⑤一施設ごとの視察に時間をかけること^{*31}、⑥テーマを決めた視察も時折行なうこと^{*32}、⑦比較調査を重んじること^{*33}、が挙げられよう。

Q. HMIP 視察の際の「健全な刑務所」検査 (Four healthy prison tests) とは何か。

視察時に重視している項目であり、具体的には、①安全、②尊重、③目的のある活動、④社会復帰 (resettlement) の4点である。これら4つの基準がいかに満たされているかの視点に基づいて、具体的に視察を行なう。「刑務所」検査とあるが、他の収容施設にも応用している。

Q. 視察活動の持つインパクトはどこにあると考えるか。

視察結果をどこからも縛られることなく公表する権利が保障されていることは大きい。

2010~2011年の1年間に97の報告書が発表されたが、その実際のインパクトとして、①それぞれの報告書に記された「アクションプラン」の3カ月以内の実施、②97%の視察委員会による勧告が視察側に拒否されず受け入れられている事実、③66%の勧告が実施されている事実、が挙げられよう。

Q. 収容施設視察の効果を生むための鍵とは何か。

1番目に、独立性と公平性の強さ、2番目に、国際人権基準に則った形式の独立した視察基準、3番目に、全く束縛されず、非事前通知の形式も含み、どこにでも入れ、誰とでも話せる環境、4番目に、被収容者の声を聞く方法論の確立、5番目に、事実の公表が束縛されずに可能なこと、その他に、法的地位とメディアでの地位の確保、十分な予算の確保、変化の受け入れ、強気さ、に鍵はあるだろう。

(3) インタビュー②

ローラ・ペイトン (Laura Paton) 上級政策担当官 (国内防止メカニズム担当)、前職はスコットランド子ども委員会 (the Children's Commissioner in Scotland) 勤務。ロンドン市内にあるHMIP事務所にて、2011年9月14日。使用言語：英語。

Q. 国内防止メカニズムとは。

2003年に批准した拷問等禁止条約選択議定書の規定^{*34}に基づき、2009年から始動している。独立機関による収容施設訪問に関し、イギリスには長い歴史があり、他国のように全く新しく制度を作る必要はなかった。問題は、どの機関がその責任を担うか、であった。

国内防止メカニズムの構成団体は18機関からなり、これは世界最大であろう。イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドに跨がるため、複雑な構成をとる(表2参照)。2011年3月には、第1回年次報告書を公表した^{*35}。

Q. 権限と予算について。

構成員は、施設長の許可を得ることなくいつでも望むときに当該施設に出入りすることができるし、秘密を保った形で被収容者と1対1で話す権利が保障される。

対象となる収容施設には、刑務所、拘置所、裁判所内拘置施設、健康法上拘束されている人びと、児童収容施設、軍隊内収容施設、出入国管理施設がある。

すべての構成機関は独立性が担保されている。HMIPはイギリス政府により予算が提供されていることから、「独立性」の度合いを疑問視する声もあるだろうが、政府は一切干渉しない。

スコットランド人権委員会はスコットランド政府というよりも、議会から資金を得ている。その点で、HMIPよりも独立性が高いと言える。

Q. 視察のやり方の多様さについて。

団体による違いはある。例えば、独立査察委員会 (Independent Monitoring Board: IMP) は、毎週担当収容施設を訪問する。一方、HMIPは1回の視察は5日間程度と長い。視察は各施設に対して2、3年に1回である。

地方(イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド)による違いもある。ウェールズでは、HMIPはケアオリティ委員会 (Care Quality Committee: CQC) や教育基準局 (Office For Standards in Education: OFSTED) と一緒に査察をしないが、ウェールズ健康視察委員会 (Healthcare Inspectorate Wales: HIW) とは行なう。また、スコットランドでは、独自の刑事施設視察委員会 (Her Majesty of Inspectorate of Prisons in Scotland: HMIPS) があり、HMIPと完全に別組織であり、視察も単独で行なう。北アイルランドでは、北アイルランド刑事司法視察 (Criminal Justice Inspectorate Northern Ireland: CJINI) があり、刑務所内の視察を管轄するが、CJINIはHMIPと協働で視察を行なう。

やり方は多様であるが、構成メンバー間の交流と情報交換は、非常に進んでいる。

Q. 出入国管理施設の視察について。

HMIPはイギリス全土の出入国管理施設視察の責任主体である。加えて、すべての施設にIMBの委員会があり、地域の住民がメンバーとなり日常的な定期訪問を担っている。

Q. オンブズマン組織の役割はどうか。

国内防止メカニズムの一端は担っていない、彼らの仕事は何か問題があったときに対処するものであり、選択議定書で定められている任務は、より防止的で積極的な役割の機関である。

イングランドとウェールズには刑務所と出入国管理施設内の死亡事故を査察するオンブズマンがあり、国内防止メカニズムの一員ではないが、HMIPは非常に緊密な関係を保っている。

Q. 国内防止メカニズムに加わっている組織が18機関では多すぎるのではないか。

多くのメンバー間で意見の統一を図るのは難しいが、組織の多くは、選択議定書以前から存在をしていた。IMBなどは100年を超えるなど歴史を有する組織も多く、システムを今になって変えることは難しい。イギリスは複数の地方で構成される連合王国であることから、地方ごとに組織が分かれている。たくさんの団体による視察の相互報告と協働体制により、広く問題共有できるという良い点もある。

ニュージーランドにも、同様のシステムがあるが、5つの構成団体のみである。

Q. エスコートサービス^{*36}における視察の実施状況はどのようなものか。

新しい活動対象の一つである。2011年、HMIPは、不法移民の送還時の視察を初めて行なった。

表 2 イギリス国内防止メカニズム

① 国内防止メカニズムを構成する独立委員会 (計18委員会)

イングランド／ウェールズ

- ・ 刑事施設視察委員会 Her Majesty's Inspectorate of Prisons (HMIP)
- ・ 独立視察委員会 Independent Monitoring Boards (IMB)
- ・ 独立収容者訪問委員会 Independent Custody Visiting Association (ICVA)
- ・ 警察施設視察委員会 Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC)
- ・ ケアクオリティ委員会 Care Quality Commission (CQC)
- ・ ウェールズ健康視察委員会 Healthcare Inspectorate of Wales (HIW)
- ・ イギリス子ども委員会 Children's Commissioner for England (CCE)
- ・ ウェールズ／ケアおよびソーシャルサービス視察委員会 Care and Social Services Inspectorate Wales (CSSIW)
- ・ 教育基準局 Office for Standards in Education (OFSTED)

スコットランド

- ・ スコットランド刑事施設視察委員会 Her Majesty's Inspectorate of Prisons for Scotland (HMIPS)
- ・ スコットランド警察施設視察委員会 Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for Scotland (HMICS)
- ・ スコットランド人権委員会 Scottish Human Rights Commission (SHRC)
- ・ スコットランド精神福祉委員会 Mental Welfare Commission for Scotland (MWCS)
- ・ ケア委員会 Care Commission (CC)

北アイルランド

- ・ 独立視察委員会 Independent Monitoring Boards (IMB)
- ・ 北アイルランド刑事司法視察 Criminal Justice Inspection Northern Ireland (CJINI)
- ・ 規則と品質向上機関 Regulation and Quality Improvement Authority (RQIA)
- ・ 北アイルランド警察収容独立訪問施策機構 Northern Ireland Policing Board Independent Custody Visiting Scheme (NIPBICVS)

② それぞれの施設に関する視察管轄当事者の一覧

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド
刑務所 (Prisons)	HMIP (CQC と OFSTED と共に) IMB	HMIP (HIW と共に) IMB	HMIPS	CJINI と HMIP (RQIA と共に) IMB
警察留置場 (Police Custody)	HMIC と HMIP ICVA	HMIC と HMIP ICVA	HMIC ICVA	CJINI (RQIA と共に) NIPBICVS
裁判所内拘置施設 (Court Custody)	国内人権侵害予防メカニズムによってカバーされていない		HMIPS	CJINI
児童収容施設 (Children in Secure Accommodation)	OFSTED	CSSIW	CC	RQIA CJINI
精神健康法上の収容 (Detention under Mental Health Law)	CQC	HIW	MWCS	RQIA
自由剥奪に対する安全措置 (Deprivation of Liberty Safeguards)	CQC	HIW CSSIW	なし	なし
出入国管理施設 (Immigration Detention)	HMIP および IMB			HMIP
軍隊収容施設 (Military Detention)	HMIP			
エスコートサービス (Escort Service)				

注：自由の剥奪に対する安全措置とは、メンタルキャパシティアクト2005 (the Mental Capacity Act 2005) に基づき、自分の自由意志で物事が決定不能な入院患者やケアハウス入所者などが、自由剥奪事由にあたる状態と判断された場合にとられる措置であり、その一環で、きちんとしたプロセスを経て物事が決定されているか、が視察対象となる。

出所：2011年9月14日の筆者によるHMIP訪問時に、筆者への説明にあたったHMIPローラ・ペイトン (Laura Paton) 上級政策担当官作成の簡易一覧表をもとに著者作成。

ナイジェリア人とジャマイカ人の強制送還時のチャーター機に同行した^{*37}。

以前には、視察官は被拘禁者の飛行機搭乗までを見守るだけであった。2010年、ウガンダ／アンゴラに強制送還される人びとのうちの一人が、飛行機内で拘束中に死亡する事故が発生した^{*38}。事故後、飛行機で目的地に到着するまでの視察が実施されるようになった。

もし被拘禁者が暴れだした場合、その安全コントロールは難しい。適切に扱わず制圧した場合に、呼吸器が止まりやすい。送還は、被拘禁者にも難しい時間である。多くの者はイギリスで長く過ごし、出身国とはいえ、言葉もよく知らず、連絡先も特にない場所へ送還される場合も多く、非常に大きなストレス下にあることは無視できない。

Q. 外国語への対応はどうしているか。

電話通訳 (language line) が、出入国管理施設にはある。司法省から予算支出を受けている。多くの被收容者は英語を話すか、概して法的な問題を捌けるほど上手ではない。外国の言語で提案箱に出された手紙は、必要に応じて翻訳される。

いくつかの事前調査は、数言語で行なわれ、HMIPの外部機関のスペシャリストによって翻訳される。これらの調査は非公開で行なわれ、政府はその結果を見ることはない。

(4) インタビュー③

エイミー・サマーフィールド (Amy Summerfield) 調査官 (Researcher)、大学卒業後に現職。専攻は心理学。ロンドン市内にあるHMIP事務所にて、2011年9月16日、使用言語：英語。

Q. 調査の時期はいつか。

事前通知視察 (announced inspection) の場合は、あらかじめ所内の被收容者に対して事前アンケートが行なわれる。出入国管理施設では視察の2週間前に行なわれる。施設の性質上、被收容者の出入りが激しいので、調査も正確な数字を反映できるよう、できるだけ視察の日程の近くに行なわれる。刑務所では、視察の1カ月前に調査が行なわれる。

非事前通知視察 (unannounced inspection) の場合は、どの施設でも、視察の1週間前に、先方に通知の上、被收容者に対する事前アンケートおよび面接調査が行なわれる。

Q. 回答の回収率の目安はどのくらいか。

アンケート調査を行なうサンプリングの基準数は、施設ごとの收容人口を参考に決めていく。

出入国管理施設では、刑務所に比べ、そもそも返答率が低いので、收容者の50%から回答を得られればよい、としている。どんなに高い回答回収率でも、今まで60%どまりである。その理由としては、まず言語的バリア、次に、出入国管理施設は行動の自由の制限が刑務所より少ない^{*39}こと等が考えられる。

一方、刑務所の場合、非常に高い場合には回答率が90%に至る場合もある。

Q. 調査手法はどのようなものか。

A. すべての被收容者の調査参加への機会が保障されていることが重要である。

アンケート調査の他、1対1、あるいは言語別グループに面接をし、より完璧な調査結果への補完調査も行なう。面接場所は、図書室や食堂等の部屋である。

Q. 調査参加を促すために気をつけている点はあるか。

視察委員の役割と調査の目的をまず被收容者に対し説明する。調査が施設から独立し、その秘密

は保持されること、特定の個人でなく無記名の回答として扱われることが強調される。同時に、事実の調査と公表が目的であり、具体的事象への対処は業務対象外であり、個別案件にアドバイスはできない旨も誠実に伝える。

Q. 外国人への調査時の配慮はあるか。

アンケート調査は、23カ国語に翻訳された設問が配布されるので、英語のネイティブかどうかに関係なく参加ができるようになっている。もし要請があれば、電話翻訳サービスも使用可能である。英語ができない収容者間に、大きな共通言語グループがあればその言語の通訳を同行する^{*40}。

制度を全く知らない外国人被収容者からヒアリングをする場合は、秘密を守る第三者である旨を通訳から伝える。特定言語の該当者全員を呼び、食堂などで一気に調査履行することが一般的である。

Q. 他に調査活動で特徴的なことはあるか。

多様性の分析を行なうため、属性ごとの比較をする。例えば、英語話者かそうでないか、障害があるかないか、などでの回答結果の違いを見るのだが、通訳や翻訳には日常的に気を遣っているはずなのに、英語話者か否かで全く違う回答結果が出ることもある。

また、スタッフと被収容者の関係性、スタッフの管理監督の適切さも聞くようにしている。

Q. 「本質的で含蓄的な分析 (constitutive & connotative analysis)」とあるが、どのようなことか。

調査時に大切にしている視点である。もし、事前調査と、視察の結果出てきた評価が異なるときは、最終的な報告書作成までに、なぜ違うのかを丁寧に調べ、その原因を探る。例えば、健康状態に関する回答等は、事前調査と視察結果が異なることも多々ある。

Q. 調査チームの構成は。

ほぼ10名の調査専門スタッフがいる。分担して2名ずつで施設の調査にあたる。

Q. 調査項目はどのようなものか。

視察対象施設によって項目は多少変化するが、主要な部分はあまり変わらない。例えばブルックハウス出入国管理施設の視察時に使われた調査項目の一例には、到着時に自分のわかる言語で説明を受けたか、今後何が起きるか説明を受けたか、望んだ場合に施設スタッフや弁護士と容易に面会できるか、この半年に肉体的制圧を受けたことがあるか、時間を埋めるためにすることはあるか、といった全部で78項目の質問がある^{*41}。

4 むすび

フランス、およびイギリスの出入国管理施設における視察の方法とプロセスを、インタビューを通じ、つぶさに見てきた。むすびに、日本に示唆するもの、著者の気づきを簡単に記してみたい。

まず、視察の方法である。「視察」は行なえばよいのではなく、その方法こそが問われよう。本稿内で見てきたように、例えば、イギリスの場合は「指標」と名づけられた独自基準や、①安全、②尊重、③目的のある活動、④社会復帰、の視察に際した厳密な評価基準（「健全な刑務所」検査）の存在がある。視察に客観的指標を用いることで、外部から見た際にも信頼がおける状態を担保していることがわかった。あわせて、施設および被収容者の属性や状況把握のため事前に行なう統計調査もまた、視察の効果的な履行確保のため大きな役割を果たしていることもわかった。

次に、外部への情報の公表の重要性も、フランス、イギリスの実践からあらためて見えてきた。視察

の方法や施設の状況に関する詳細な報告があつてこそ、はじめて視察の全行程は完了する。印象論に終わらせず、客観性の担保された視察であつたかを国民の側からチェックできる機会を最大限に確保しておくことも、視察委員会制度には求められよう。

また、警察、入管、刑務所とそれぞれの性質の異なる収容施設ごとに視察委員会が存在する日本と異なり、イギリスやフランスの場合は、収容施設全般が対象範囲である。その中で、特に出入国管理施設に特化した新たな示唆としては、エスコートサービスでの視察の実施が挙げられよう。イギリスにおいても送還中の死亡事故をきっかけに強化されたばかりの種類の視察であるが、近年、日本においても、同様の送還中の死亡事件が発生している^{*42}ことに鑑みても、同サービスをいずれ視察範囲に含めていくことは検討に値しよう。

他に、日本と大きく違う点として見えたのは、外国人収容者の使用可能言語の問題である。イギリスの場合、収容人員すべてが外国人の出入国管理施設であっても、多くの被収容者が主要言語である英語を話せる割合が非常に高い^{*43}ことが、日本の場合と比較して顕著に異なる。被収容者の日本語の理解度が低い日本であれば、意思疎通の確保のため、翻訳や通訳サービスへのさらに高い配慮が求められるわけでもあり、その適正な運用担保は、今後も視察において注目すべき部分であろう。

最後に、国内防止メカニズムの創設を締約国に求める拷問等禁止条約選択議定書に関してだが、参加国が2006年の条約発効以来^{*44}順調に増え続けていることに鑑みても、その批准を視野に入れるべき時が、日本にも遠くない将来にやってくるであろうことは想像に難くない^{*45}。密室である収容施設の視察は、特に厳密な独立性が要求されるものであるため、一国の制度に加えて、重層的に、地域機構や国際人権機構との補完があつて、制度としてより高度な形で完遂していく^{*46}。

フランス、イギリスの視察関係者とのやりとりの中で、「なぜ日本は選択議定書を批准しないの？ とっても役に立つのに」と双方から無邪気に聞かれたことが、著者には非常に印象に残る。当然のような無邪気さは、収容施設視察における真の制度履行の完遂は、国内外のシステムが深く連携し合つてこそ成立するのだ、ということの実感と確信の現れでもある。視察委員会制度の発展と国際的なメカニズムとの連携、中でも、国内防止メカニズムとの連動の可能性の研究に関しては、今後につなげる課題としていく。

*1 著者は、2011年5月に移民政策学会で「入国者収容所等視察委員会のゆくえ」と題した報告を行なった。その後、同年11月発行の『国際人権』22号掲載の拙稿「入国者収容所等視察委員会についてその機能と今後—主に密室における可視化確保の視点からの考察」(114～122頁)にて、「視察委員会」制度に関し、制度導入の経緯から手続の紹介および分析を行なった。あわせて、国連や地域的人権機構、諸外国の同様の制度にも触れ、制度の実効性担保のためには、可視化の徹底を図ることが特に重要であることを確認した。

*2 成蹊大学アジア太平洋研究センター共同研究プロジェクト(難民/強制移動民研究・代表：墓田桂準教授)による助成を受けた。また、インタビュー時には榊富志貴子氏(LSE, 元CDR)の全面的な協力を得た。深く感謝したい。

*3 <http://www.cgpl.fr/en>, last visited Jan. 15, 2012.

*4 締約国それぞれが、自国内の収容施設を、定期的および臨時に視察訪問する機能と権限を持たせた機関を設けることを定めることをその主たる目的とする。

*5 参照論文として、鈴木尊弘「フランスにおける拘禁施設虐待防止法制—警察留置場から精神病院までの人権保障」『外国の立法』239号(国立国会図書館及び立法考査局, 2009年3月)を挙げたい。

*6 前国家アドバイザー、直近の職は仮拘禁に関するフォローアップ委員会の議長であり、生命科学と健康に関する国家民族委員会の事務局長、経済財政省の閣僚への技術アドバイザー副代表を歴任。<http://www.cgpl.fr/missions-et>

actions/biographie-jm-delarue, last visted Jan. 15, 2012.

- *7 フランスは2005年9月16日に署名, 2008年11月11日に批准している。
- *8 シマド(Cimade), アムネスティインターナショナル(Amnesty International), 収容施設監視国際機構(Observatoire International du Prison: OIP), フランス赤十字, ヒューマンライツウォッチ(Human Rights Watch)など。
- *9 最近では, 拷問防止協会(Association for the Prevention of Torture: APT, 本部ジュネーブ)の収容施設アドバイザーを招き, 視察同行してもらった。
- *10 選択議定書に基づく国内委員会がない国, 例えばオランダ等とは, あまり協調関係にない。
- *11 2011年には, ベルギー, バングラデシュ, スペイン, エストニア, イタリア, およびカザフスタンなどから来訪者があった。
- *12 2011年7月, 総監督官は収容施設でインターネットへ接続環境がない現状につき, 批判的観点から原稿を投稿している。
- *13 だが, 事実上出回っているようである。
- *14 以下のサイトで見ることができる。http://www.cglpl.fr/2009/829, last visted Jan. 25, 2012.
- *15 イギリスにおける視察委員の制度に関しては以下に詳しい。土井政和「イギリスにおける刑務所の透明性の確保について」龍谷大学『矯正・保護研究センター研究年報』1号, 2004年。
- *16 視察先: イングランドとウェールズのすべての刑務所, イングランドとウェールズとスコットランドのすべての入国管理退去待機施設(immigration removal centers: IRCs)と約30カ所ある短期収容所(Short-term holding facilities: STHFs)と入国管理待機所(Immigration escort facilities)に関する定期的視察に法的権限を持つ。*Inspection Manual 2008*, Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales, p. 14. http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/inspection-manual-2008.pdf, last visited Jan. 25, 2012.
- *17 イギリスでの収容施設視察の歴史は古く, 最初の刑務所視察官の任命は1835年である。
- *18 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6and1Eliz2/15-16/52/data.pdf, last visited Jan. 25, 2012.
- *19 以下, 詳細規定は, すべて前掲の*Inspection Manual 2008*による。記載は181頁に及ぶ。
- *20 すべての国民がインターネットを通じて情報に自由にアクセスできる状況になっている点が重要である。被収容者にも閲覧の機会が保障されている。施設の現状が100頁を超えて詳細に記載されている。
- *21 以下のサイトで見ることができる。http://www.justice.gov.uk/inspectorates/hmi-prisons/immigration-removal-centre-inspections.htm, last visited on Feb. 20, 2011.
- *22 *Expectations*, HM Inspectorate of Prisons, 2007. http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/immigration-expectations-2007.pdf, last visted Jan.25, 2012.
- *23 Lord Woolf, "Access to justice – final report" 1996, available at, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/civil/final/contents.htm, last visted on Jan. 1, 2012.
- *24 もともとは世界保健機構(WTO)の推奨で取り入れた概念だが, HMIPで独自に発展を遂げてきた視察にあたっての4つの指標。http://www.justice.gov.uk/guidance/inspection-and-monitoring/hmi-prisons/inspections-guidance/inspection-and-appraisal-criteria.htm, last visited Jan. 25, 2012.
- *25 警察から裁判所へ移送時の同行など。
- *26 出身国への強制送還時の飛行機同乗も含む同行。
- *27 軍律違反等に関われた軍人を収容する兵営内施設。また, そこに収容される懲罰。
- *28 すでに医療施設視察に特化した第三者機関であるケアクオリティ委員会(Care Quality Commission: CQC)は存在しているが, 加えて, 収容施設全般を視察する権威ある機関であるHMIPも新たに参加すべきか, が議論となっている。詳細は表2を参照のこと。
- *29 前職では, 独立警察苦情委員会議長, 難民支援NGOである難民審議会(Refugee Council)事務総長など歴任。
- *30 教育問題を扱う教育基準局(Office for Standards in Education: OFSTED)などから招聘。OFSTEDにも教育施設に対する独自の視察官制度がある。
- *31 完全視察には5日間(標準), 短期視察には3日間かける。
- *32 イスラム教徒(2010)や若年層ギャング(2010)といったテーマが近年実施されている。
- *33 例えば, イスラム教徒とそうでない人, 外国人と英国人, ブラックマイノリティとそうでない人といった, 属性の違いによ

る回答の比較を行う。

- *34 第3条「各締約国は、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰の防止のための一以上の訪問団体(以下「国内防止機関」という。)を国内で設置し、設定し又は保持する」。
- *35 [http://www.justice.gov.uk/downloads/guidance/inspection-monitoring/National_Preventive_Mechanism_Annual_report_2009-2010\(web\).pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/guidance/inspection-monitoring/National_Preventive_Mechanism_Annual_report_2009-2010(web).pdf), last visited Jan. 25, 2012.
- *36 移送中の被収容者への付き添い。例えば、警察署から裁判所拘留所への移送、強制送還時の空港から出身国への送還など。
- *37 <http://www.justice.gov.uk/publications/inspectorate-reports/hmi-prisons/detainee-escort-inspections.htm>, last visited Jan. 25, 2012.
- *38 BA77機にてアンゴラに送還途上のジミー・ムベンガ(Jimmy Mubenga)氏が2010年10月12日に死亡した事件。送還を嫌がり複数の保安要員に制圧されたことが原因で死亡したとみられる。
- *39 一部では、被収容者は17時に自分の居室に戻ってくれば、施設内のどこにいてもいい、とする施設もあるとのことである。
- *40 近年は大きなグループを形成している中国語の通訳を連れて行くことが多い。
- *41 なお、質問項目については、Brook House Removal Centre, Summary of detainee survey responses, 12th-13th September 2011を参照にした(2012年1月現在、未公表。2012年5月〔予定〕の報告書公表の際にウェブサイト公表される予定)。翻訳は著者。
- *42 アブバカル・アウドゥ・スラジュ(Abugakar Awudu Suraj)氏(当時45歳)が、2010年3月22日、ガーナへの強制送還のため搭乗していたエジプト航空965便にて、離陸前に刑務官の同行中に死亡した事件。現在裁判係争中。
- *43 ブルックハウス出入国管理施設の場合、80%は英語が理解できる。
- *44 署名：71カ国、批准：62カ国、2012年1月17日現在。
- *45 日本政府への拷問禁止委員会による審査は、おそらく2013年5月の第50会期になるとみられる。
- *46 なお、拷問等禁止条約選択議定書に規定される国内防止メカニズムに関しては、今井直「被拘禁者の国際人権保障の新たなメカニズムー拷問等禁止条約選択議定書の成立経緯とその内容・特徴」『龍谷大学矯正保護研究センター研究年報』1号(2004年)165頁以降、桑山亜也「拷問等禁止条約選択議定書の国内防止メカニズム」『法律時報』83巻3号(2011年)46～52頁に詳しい。

The Immigration Detention Visiting Committee

Looking into the Actual Operation of the Equivalent Systems in the United Kingdom and France

NIITSU Kumiko

The Center for Documentation of Refugees and Migrants, University of Tokyo

key words: Inspection Committee, Detention Center, Securing Transparency

English Summary: In the summer of 2010, “the detention visiting committee” system was newly established to conduct monitoring of immigration detention centers in Japan, as an independent third-party organization under the Ministry of Justice. This was a welcome move for enhancing transparency in immigration detention centers. Referring to the equivalent existing system in other States, the report reflects upon the expected role and the desirable system of this new monitoring committee. Among various national detention inspection systems in the world, the author had a chance to look into the systems of France and the UK in September 2011, by interviewing the persons in charge of policy making and inspection. The author also participated in an actual inspection session for five days in the UK. The inspection system in the UK has a long history, while the one for France was more recently established. The British monitoring body, called “Her Majesty’s Inspectorate of Prisons for England and Wales” targets a full range of detention centers, including immigration detention. In France, the Inspection Committee for Immigration Centers was established very recently, in 2007. In this short report, through introducing the findings from the interviews as much as possible, the author provides some analysis over the issue of transparency. The author hopes that the observations on the similar but matured systems with long history outside will contribute to the development of the newly established “visiting” system of our country.