

報告タイトル:

入国者収容所等視察委員会のゆくえ / Perspectives on the Immigration Detention Center Visiting Committee

発表予定者氏名:

新津久美子 (東京大学大学院) Kumiko NIITSU

キーワード:

可視化確保、拷問等禁止委員会選択議定書、イギリス/刑事施設視察委員会

はじめに

2010年夏に、長年その必要性がうたわれてきた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」制度が発足した。

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。この小論考では、その密室性の部分に着目し、特に可視化という観点から、この新規導入された視察委員会制度を見直してみたい。

I. 入国者収容所等視察委員会とは

1. 根拠法および目的

2009年7月15日に改正された出入国管理及び難民認定法、また、出入国管理及び難民認定法施行規則により、入国者収容所等視察委員会の設置が新たに決まった。

2. 対象施設、担当区域

具体的な対象施設は、全国に22カ所あり、その内訳は、入国管理センター3カ所¹、支局や出張所を含む地方入国管理局の収容場16カ所²、出国待機施設3カ所である³。

3. 視察委員の構成と任期

実際に視察にあたる視察委員の構成だが、東西各委員会とも、委員は10人以内で、法務大臣が任命する形をとり、非常勤国家公務員である。任期は一年で、再任もある。具体的な人選に関しては公表されていないが、東西10人ずつ、合計20人で構成され、現実には学者、弁護士、国際機関関係者、地元町内会関係者などで構成されているようである⁴。

4. 委員会の召集、進行、情報提供

委員会の召集は委員長が行ない、その開催や議決には、委員の過半数の出席が求められる。年度始めの委員会の席で、入管当局から情報提供が行われ、その他に随時必要情報は提供される⁵。

5. 「提案箱」制度

被収容者から視察委員への情報伝達を行う際に透明性を確保するため、「提案箱」が設置され、そこに投函された意見は原則委員会が直接開封にあたることとなっている。

秘密性の担保がどこまで確保できているか、という点が最も注目されるであろう。現実的な課題、特に、翻訳作業における秘密性の確保や、緊急性の有無の判断等の機動性の確保は、予算と人員を別途確保し、外部の事務局を設置することで、ある程度担保できる可能性がある。

ほかに、6. 実際の視察と面接、報告書、7. 視察委員会による指摘や報告書の有用性の確保、にも触れる予定である。

¹ 東日本入国管理センター、西日本入国管理センター、大村入国管理センターの3カ所

² 札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、高松、広島、福岡の各入国管理局、成田空港、横浜、中部空港、関西空港、神戸、那覇の各支局、下関、鹿児島の出張所の16カ所

³ 成田、中部、および関西空港支局の各出国待機施設3カ所

⁴ 著者による日弁連視察委員会バックアップ委員会委員へのインタビューによる(2011.1.24)

⁵改正入管法第六十一条の七の四を参照。

II. 諸外国の制度 特にイギリス

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を、簡単に見てみたい。

イギリスの刑事施設視察委員会 (Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales) は、CPTの場合と同じく、視察対象は出入国管理施設を含む収容施設全般である⁶。

1980年、新しい独立した刑事施設視察委員会が内務省内ではあるが行刑局の外に設立された⁷。

視察の種類には、総合視察 (full inspection) とフォローアップ視察 (follow up inspection) がある⁸。前者は視察の前に、事前通知がある場合と、そうでない場合があるが、後者に事前通知はない。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り、平均8人の査察官が、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) も必ず行うこととされる。後者は、調査時間はもう少し短く、前回以降の改善状況の確認が主なポイントとなり、総合視察後の1-3年以内に必ず行われる。すべての入管関連施設は、少なくとも3年に一度は視察を受ける。

視察によって明らかになった状況を記述し、改善勧告を付記した報告書は内務大臣に送付される。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。改善勧告に法的拘束力はないが、フォローアップ視察でその後の改善状況を頻繁にチェックされるため、事実上の強制力を持っている。

III. まとめ

日本には独立した人権委員会もないこと、また、アジアの地域人権機構もないこと、加えて、拷問等禁止委員会の選出議定書もまだ未批准なことがあり、公式な第三者としては、一国の国内視察委員会の単独で、出入国管理における人権侵害を防止し監視する義務を一手に担っている。その分、この新設の視察委員会制度には、先に見てきた国々の場合よりも、人権侵害のチェック機能に関し、さらに高い度合いの実効性が求められているとも言える。

そして、チェック機能の実効性を担保するには、可視化の徹底を図ることであることが改めて見えてきた。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事が出来、いつ回答がもらえるのか、はっきり提示することは何よりも大切であることは、既存の制度を見ると特に大切であることがわかる。加えて、委員会側が得た情報も、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応をしていくことが重要である⁹。そのように、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で、情報の風通しの良さと透明性の確保につながっていくことが、先例から見てよくわかる。

日本の出入国管理施設における視察委員会の制度はまさに産声をあげたばかりであり、初めから全て整った状態であることは難しい。だが、徐々に制度を本来のあるべき姿に整えていくことは非常に重要である。その際に、この小論考でも一部取り組んだように、実際に同様の制度を整えて運用している国が既にあるならば、その経験の検討を続けていくことは大変に有用であろう。制度ができたことで良しとせず、今後も折に触れて原点に立ち戻り、何を目的として制度が発足したのかを考えていくことは、制度の成長にむけた大切な作業である。引き続き優れた先行事例の研究を深く行ない、広く共有していくことは、実務担当者にとっても、研究者にとっても、成熟した制度構築にむけて今後も更に求められる積極的な課題であろう。

⁶視察先：イングランドとウェールズの全ての刑務所、イングランドとウェールズとスコットランドの全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,

⁷イギリスで最初の刑務所査察官が任命されたのは、1835年であった。

⁸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。

⁹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もされている。 *Inspection Manual 2008*, Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales.