

出入国管理手続における収容と視察委員会

——人権基準と政策から見た課題——

東 澤 靖

1 はじめに

日本における法執行制度の中で、身体を自由を制限する拘禁という観点で、刑事司法に関わる拘禁に次ぐ規模を持っているのは、出入国管理手続における収容である。出入国管理手続における収容は、後に詳しく述べるように、強制退去を含む出入国管理行政を遂行する目的で、入国者収容所などの法務省管轄下の施設において行われ、長期にわたる場合には収容が数年間の長きに及ぶ場合がある。

こうした出入国管理手続における収容に対しては、そこでの処遇の状況を含めて少なからぬ問題が、長年にわたって指摘されてきた⁽¹⁾。そうした問題は、現在においても決してすべてが解消されたわけではないが、その改善に向けた措置が、近年において少なくとも制度の面でとられてきた。そのひとつの制度として、2010年に新しく設置されて活動を開始した、入国者収容所等視察委員会（以下、「視察委員会」）がある。

本稿は、出入国管理手続における収容と視察委員会について、その制度と実際の運用における問題点のいくつかを検証し、制度的な改善と併せて、現行制度内での改善の方向性を考察するものである。そのような考察を行う視点は、もちろん第一に憲法や国際人権法で保障された被収容者の人権に基づくものである。他方で、それを実務的に意味のある検討とするために、政策的な視点も加えることになる。なお、本稿で述べられた評価や意見は、すべて筆者個人に属するものである。

2 出入国管理手続における収容の概要と処遇をめぐる問題点

2-1 退去強制手続

まず、出入国管理及び難民認定法（以下、「法」）のもとで外国人に対する収容が行われる手続を概観しておく。外国人が日本国内に入国し、滞在するためには原則として在留資格を持つことが必要とされる（法2条の2）。しかし、正規の上陸手続を経ないで入国した（不法入国）、あるいは付与された在留資格の期間超過などによって在留資格がないまま日本に滞在している（不法残留）など、外国人が法所定の退去強制事由（法24条）に該当することになった場合には、その外国人に対して退去強制手続が開始される。退去強制手続は、入国警備官による違反調査に始まり、入国審査官の違反審査と違反認定、その後異議が提起された場合には特別審理官の口頭審理や法務大臣の裁決を経て、最終的には退去強制令書の発付とそれに基づく送還をもって終了する、一連の行政手続である⁽²⁾。

なお、退去強制事由に該当する場合でも、2004年の入管法改正によって、出国命令手続が新たに設けられている。出国命令手続は、退去強制事由の中でも、実際の件数で大半を占めている期間超過による不法残留の場合に、一定の条件のもとで適用される、自発的な出国のためのより簡易な手続である（法24条の3）。

なお数的な理解のために、2012年に退去強制手続を取った違反者数は、15,178人であり、そのうち2,578人は出国命令の対象者となっているという（「出入国管理」⁽³⁾ 72頁）。

2-2 収容の種類

外国人に対する収容がなされるのは、この退去強制手続においてであり、その収容には、収容令書に基づくもの（法39条）と退去強制令書に基づくものと2つの場合がある（法52条5項）。

収容令書に基づく収容は、外国人が退去強制事由に該当すると「疑うに足りる相当の理由があるとき」、主任審査官が発付した収容令書に基づいて入国警備官が外国人を収容する手続である（法39条）⁽⁴⁾。この収容の目的は、退去強制手続において、「容疑者の出頭を確保して容疑事実に係る審査を円滑に行い、かつ、最終的に退去強制の処分が確定したときにその者の送還を確実に実施するため」であるとされている⁽⁵⁾。収容令書による収容には、期間の上限がある。すなわち最初の収容期間の上限は30日であるが、30日に限り延長できるとされているので、合計60日間にわたって外国人容疑者を収容できることになる（法41条1項）。この収容は、退去強制手続を進めるに際して、必ず行われなければならないものと解釈されている（原則収容主義あるいは全件収容主義）⁽⁶⁾。この全件収容主義に対しては、収容の必要性を慎重に吟味すべきだと批判が加えられており、他方、入国管理局側も、幼児・児童及びその子らを監護養育する者については、基本的に収容を行わない取扱いをしていると回答しているようである⁽⁷⁾。2012年に収容令書が発付された人員は、11,675件である（出入国管理統計⁽⁸⁾）。この収容令書に基づく収容は、後に触れる仮放免や嫌疑なしの放免を除けば、次に述べる退去強制令書に基づく収容によって、収容が継続されることになる。

退去強制令書は、その事由があると退去強制手続が完了した際に、発付される（法51条）。そして外国人を直ちに送還できないときは、送還可能のときまで収容することができることとされている（法52条5項）。退去強制令書による収容は、退去強制令書の執行の一態様として、「被退去強制者の送還を確実に実施するため」になされるものとされ、その場合には収容できる期間の制限はない⁽⁹⁾。2012年に退去強制令書が発付された件

数は、7,329件である（前出「出入国管理」82頁）。

以上の収容には、いずれも仮放免の制度の適用がある⁽¹⁰⁾。すなわち、収容令書・退去強制令書のいずれによる収容でも、請求または職権で、「情状及び仮放免の請求の理由となる証拠並びにその者の性格、資産等を考慮して」、保証金・保証書その他一定の条件を付して、仮放免することができるとされている（法54条）。2012年に、仮放免が許可されたのは、収容令書に基づく収容の場合2,128件、退去強制令書による収容の場合1,137件である（「出入国管理」83頁）。各令書が発付された時と仮放免までの時間差や、退去強制令書では再度の収容もあり得ることから単純な数的比較はできないことを踏まえた上で、収容に対して仮放免が認められるのは、いずれも2割弱と言うことになる。

その場合、収容令書に基づく収容は、前述のように原則30日間、最大60日間という限度はあるものの、大半の場合には、それに引き続く退去強制令書に基づく収容に先立つ、長期収容の一部分となる。そして、退去強制令書に基づく収容は、その収容期間にいったいの制限がない。仮放免、自発的帰国、あるいは相手国による強制送還の受け入れなどがなければ、その収容は長期間にわたって継続されることになる。実際には数年間にわたっている例も、少なくはない模様である⁽¹¹⁾。

2-3 収容場所

以上の収容を行うための施設には、入国者収容所と収容場とがある（法2条15号、16号）。本来、収容場は、収容令書の執行を受ける者を収容する施設であり（法61条の6）、他方入国者収容所は、退去強制令書の執行を受ける者を収容する施設（法務省設置法13条）である。しかし、収容場が、退去強制令書に基づく被収容者を、逆に入国者収容所が、収容令書に基づく被収容者を収容することも認められており（法41条2項、52条5項）、制度上はそれぞれ代替可能である。その他に、以上に述べた収容施設ではないが、出国待機施設という施設があり、そこには、日本に到着した外国人が上陸審査において上陸を許可されなかった場

合に、退去命令を受けて実際に出国するまでの間とどまることになる（法13条の2、59条3項、出入国管理及び難民認定法施行規則（以下、「規則」）12条の2）。

入国者収容所は、全国に3施設あり、それらは、東日本入国管理センター（茨城県牛久市）、西日本入国管理センター（大阪府茨木市）、大村入国管理センター（長崎県大村市）である。また、収容場は、各地方入国管理局及びその支所に設置され、出国待機施設は、成田、羽田、中部、関西の各国際空港に設置されている。

2-4 被収容者の処遇と問題点

それでは、このような収容施設に収容された外国人は、どのように処遇すべきなのか。その点について、法はただ1か条の規定を持つだけである（法61条の7）。同条によって被収容者には、①保安上支障がない範囲内においてできる限りの自由、②一定の寝具と糧食の給与、そして③給養の適正と設備の衛生、が保障されるべきこととされている。他方で、被収容者が受忍すべき措置としては、④保安衛生上必要がある場合の身体・所持品・衣類の検査ならびに所持品・衣類の領置、⑤保安上必要がある場合の発受する通信の検査、発受の禁止・制限が認められている。こうした法の規定は、刑事手続における被収容者に関して定められている法律上の規定に比べて、法律が規定する内容が極端に少ない⁽¹²⁾。

ただしそれを補うものとして、被収容者の処遇に関し必要な事項は法務省令で定めるものとされ（法61条の7第6項）、実際には、全45カ条からなる被収容者処遇規則（以下、「処遇規則」）が定められている。処遇規則はさらに、被収容者の処遇に関する細則を定めることを各施設の所長等に委任し（処遇規則45条）、それによって施設ごとに被収容者処遇細則が定められている。とはいっても、この処遇細則は、末尾の雑則の部分に施設の性格を反映した部分があるのを除いては、各施設ともほぼ同じ内容である。以下では、法の規定が規定する事項に沿って、処遇規則に定められた内容を概観する。

① 保安上支障がない範囲内においてできる限りの自由

この項目は、被収容者処遇の基本方針を定めたものとされるが⁽¹³⁾、処遇規則においてそれを具体化したと見られる規定は、「被収容者がある国の風俗習慣によって行う生活様式を尊重しなければならない」（処遇規則2条）とする規定があるのみである。すなわち、「できる限りの自由」がどのような種類の自由を含むのか。憲法が列挙する自由の中で、収容に伴って一定の身体の自由や居住や移転が制限されることは想定されるとしても、その他の自由、例えば、幸福追求、思想・良心、信教、表現・集会、経済活動、学問・研究、夫婦を含む家族生活、労働をめぐる各種活動など、財産の処理、訴訟手続の遂行などの多方面の社会活動にどの程度の自由が与えられるかは、明確にされていない。もちろん、「保安上支障がない範囲内において」という法の規定ぶりからは、被収容者の各種の基本的人権と施設の規律及び秩序によって加えられる具体的制限との較量によって決められる、あるいは刑事手続における未決勾留に関する判例から「相当の蓋然性があると認められる」かどうかといった一般的基準を設定することは可能である⁽¹⁴⁾。しかし実際には、そのような保安と自由とどちらが優先するかという消極的な較量だけでは、解決できない問題状況がここには存在する。被収容者は、退去強制手続という行政目的に服するとはしても、一個の個人として社会生活を継続する存在であり、その継続の中断を迫られるという制裁は、それ自体は収容の目的には含まれていない。そのことがまさに「できる限りの自由」を与えるという法の趣旨であるし、憲法と両立する解釈である。そうであるとすれば、被収容者が生活や人生を継続するために、どのような処遇が必要なのか、先に述べたような社会活動を行うことを可能にするためにどのような生活の基盤を保障する必要があるのか、という積極的な措置の側面から、「できる限りの自由」を検討する必要が出てくる。

被収容者の要望を反映させる措置として、処遇

規則は、被收容者からの「意見聴取」や「不服の申出」の制度を設けている（処遇規則2条の2、11条の2）。この意見の採否や対応が、すべて施設所長の裁量に委ねられているという制度的な問題点は置くとしても、被收容者から寄せられる処遇に関する意見や要望は、既に述べた「できる限りの自由」の具体化、それを実現するための施設内の改善目標を設定するために、役立つように位置付けられるべきであろう。

② 一定の寝具と糧食の給与と③給養の適正と設備の衛生の保障

この法の規定は、国家が被收容者に与えるべき各種の措置を述べるものであるが、そこでは与えるべき措置の内容や質は、具体的に規定されていない。

この点で処遇規則は、法の措置に対応するものとして、「第5章 給養及び衛生」として、12カ条にわたって施設長が取るべき措置を定めている。すなわち、総則的に「被收容者の給養の適正と衛生の保持」が施設長の努力義務とされ、貸与される寝具の種類、必要がある場合の衣類・日用品の給付、被收容者に使用させる物品、糧食の種類やエネルギー量、毎日の運動の機会、入浴をはじめとする衛生措置、医師の診療や常備薬、伝染病の予防や応急措置などの措置が定められている（処遇規則22条-32条）。その他にも、健康診断（同8条）、面会、物品の授受（同33条-37条）、女性被收容者に関する特則（同40条の2）など、被收容者のために行うべき措置が定められている。

しかしこれらは、被收容者の生存のための最低限の措置とも言うべきものであり、実際はそれ以外にも、施設側が被收容者に与えなければならない、あるいは実際に与えている措置は、以上に限られるものではない。例えば、電話通信や余暇のための設備などに施設側が取り組んでいることが、後に述べる視察委員会の意見に対して施設長かが講じた措置の内容から見て取れる。また、所定の措置の有無だけでなく、その内容や質に関わる問題が、よりひんばんに提起されていることも見て取れる。例えば、糧食については、各被收容者の

宗教上の禁忌や食文化に応じた多様さにできるだけ対応しようとする收容所側の努力がある。他方で、それでも支給される食事の内容には、宗教上の制約や健康面に配慮した食事提供の必要性が指摘されている模様である。あるいは、重要な問題としての医療の体制がある。主要施設における常勤医師の不足は、刑事收容施設と同様に抱える慢性的な問題である⁽¹⁵⁾。また、視察委員会の行った意見からは、医師と被收容者との意思疎通の向上や外部医療機関との連携強化等の必要性が指摘されていることが見て取れる。最近においても、收容施設における医療をめぐる問題に関わる事件の報道がなされている⁽¹⁶⁾。

処遇の物理的環境に対する被收容者の要望や不満に対応するためには、もちろん、そうした要望や不満が正当なものか、それに対応する予算にどう国民的な理解を得るのか、など、考慮すべき要素は多い。しかし、そのための政策目標を検討するのに、先の処遇規則は、基礎的な最低条件以上のものは示していない。

④ 保安衛生上必要がある場合の身体・所持品・衣類の検査ならびに所持品・衣類の領置と⑤保安上必要がある場合の発受する通信の検査、発受の禁止・制限

法は、被收容者の行動を制約する対象として、身体検査、所持品・衣類の検査と領置、そしておそらく手紙などの文書を想定したと考えられる通信の発受に関する規定しかおいていない。

しかしこの点も処遇規則が、被收容者の行動を制約するための多くの規定を持っている。例えば、被收容者に対しては、安全と秩序、生活の円滑という観点から、9項目の遵守事項が課され、それは入国警備官による制止や抑止の措置によって執行される（処遇規則7条、17条）。また、中でも、刑罰法令違反行為、職務執行への犯行・妨害、または自殺・自損行為に対しては、隔離や戒具の使用が認められている（処遇規則18条、19条）。こうした、被收容者の自由と直接に関わってくる事項が、国会の定める法ではなく直接には法務省の規則を根拠とすることには、制度的には問題を

感じさせる。

被収容者にとって、この分野での大きな関心は、通信がどこまで制限なしに認められるのかについてであろう。収容によって一般の社会から隔離されている分だけ、一般社会との通信は、被収容者の社会生活の継続という観点から重要性が大きい。この点は、憲法の通信の自由や秘密を根拠に、それに対する制約根拠である「保安上必要がある場合」を厳格に運用していく試み、例えば、その運用に合理的な根拠や判断の厳格性を求めることはもちろん必要である⁽¹⁷⁾。同時に、被収容者にとってどのような通信が、社会生活の継続という観点から、どのような重要性を持つのかに応じた、きめ細かい検討も必要になる。一般に外部との接触という意味では、通信文の授受という手段以外に、電話、面会という手段もそれぞれの機能を持っている。例えば、面会と手段は、特に家族との面会の場合、それは情報の交換以上に家族との絆を保つためのものとして存在する。その場合、警備職員の立会いや仕切り板のある面会室をできるだけ避けるための方策が検討される必要が出てくる。同時的な通信を実現する電話は、現在は、使用時間に制限が設けられているようだが、時差のある海外との電話では、その制限が通信を著しく困難にするという事情もある。さらに、一般的な社会的趨勢と同様に被収容者にとっても、通信のみならず社会生活に必要な情報収集は、ネットによって行われることが効率的であるという事情もある。こうした問題の場合には、手がかりの少ない法や処遇規則は、最低基準として以上の意味を持たず、むしろ実現可能な政策目標をどのように設定できるのか、ということが重要になる。

2-5 まとめ

以上に見てきたように、出入国管理手続における収容は、その対象となる人員は引き続き数千人単位にのぼり、また、その収容期間も相当程度長期に及ぶ場合があるという状況にある。他方で、その収容を規律する法令は、国会が定めた法はきわめてわずかであり、その多くは法務省の処遇規則に委ねられている。しかも、その法務省の処遇

規則にしても、その規定対象は限定的であり、被収容者の社会生活を継続するための広範な諸権利や必要性を十分に補う内容は持っていない。また、それらはあくまで最低の基準にとどまり、どのように被収容者が抱える問題を解消していくのかという政策的な指針や方向性を与えるものではない。逆に法令によって最低基準として設定されていない処遇の改善を、収容施設に対して即時の法的義務として設定することは、予算などの資源的な裏付けがないもとは実際上の困難をもたらすことになるだろう。

こうした状況に対応するためには、法令によって確保すべき最低基準の遵守は前提として、収容施設における処遇状況の改善に向けた包括的な目標を設定することが効果的かもしれない。生活環境、栄養環境、医療環境そして文化的環境などの個々の分野において、包括的な処遇改善の目標を設定し、その達成の程度を定期的に検証していくことである。そのような包括的目標を設定するためには、被収容者の要望を反映させていくことはもちろんであるが、それは一方的に収容施設側が多種多様な要望を受けて取捨選択していくということではない。そうした要望の中で優先順位を設定し、努力を行っていくプロセスにも、被収容者の意見を反映させ、同時に被収容者の理解を得ていく過程が不可欠である。その意味で、包括的目標を設定するプロセスには、適宜、被収容者との集団的な対話の機会を設けることが望ましい。また、次に述べる視察委員会もそのような包括的目標の設定や検証のために、重要な役割を果たすことができる。そして、そうした包括的な処遇改善の目標のために一定の資源を用いることには社会における理解も不可欠であることを考えれば、そうした目標や検証結果は、一定程度公開されることが望ましい。

3 入管視察委員会の概要とその活動をめぐる問題点

以上のような入管収容施設に対しては、2009年の入管法改正により入国者収容所等視察委員会

(以下、「視察委員会」)が設置されることになり、翌2010年7月から、その活動を開始している。すなわち法は、視察委員会について5か条の規定を設け(法61条の7の2から同条の7の6まで)、また、規則も3か条の規定を置いている(規則59条の3から同条の5まで)。視察委員会について、これまでに解説や検討を加えている文献は決して多くはない⁽¹⁸⁾、法務省の入国管理局のウェブサイトでその活動の概要が紹介されている⁽¹⁹⁾。

3-1 視察委員会の概要とその活動

視察委員会は、すでに見た収容施設に収容される被収容者の処遇の透明性を確保し、その運営の改善向上を図るために設置されたと解説されている⁽²⁰⁾。すなわち、刑事収容施設については刑事収容施設法により2006年から刑事施設視察委員会や留置施設視察委員会設置されていることから、身柄を拘束するという点では同種の施設である入管法の収容施設についても同種の制度を導入したとされている⁽²¹⁾。また、視察委員会の設立の背景の一つとして、日本が加入する人権条約の条約機関が、入管の収容施設の監視や被収容者の申立を扱う独立の機関を求めてきたことも指摘されている⁽²²⁾。

視察委員会は、任期1年(再任を妨げない)の非常勤の10名以内の委員で構成される(法61条の7の3)。視察委員会は、東日本地区と西日本地区とでそれぞれ設置され、各視察委員会には、学識経験者、法曹関係者、医療関係者、国際機関・NGO関係者、地域住民から各2名の合計10名が就任している。委員は、「人格識見が高く、かつ、入国者収容所等の運営の改善向上に熱意を有する者」のうちから法務大臣が任命するとされている。そして、視察委員会の庶務は、入国管理官署の総務課において処理することとされている(規則59条7項)。

視察委員会の職務は、収容施設を視察し、その運営に関して施設長に意見を述べることだとされている(法61条の7の2第2項)。対象となる施設には、すでに述べた入国者収容所と収容場(「入

国者収容所等」と総称される)に加えて、出国待機施設も対象とされる(同前、法61条の7の6)。以下、実際の活動を概観する。なお、以下で用いられる年間の数字は、視察委員会の2012年7月から2013年6月までの間のものとして公表されたものに基づく⁽²³⁾。

① 会議の開催

視察委員会の会議は、委員の互選によって選任された委員長が招集して開催される(規則59条の4)。その会議の実際の開催件数は、東日本地区と西日本地区ともに1年間の間に各4回である。

② 収容施設から提供される情報の検討(法61条の7の4第1項)

視察委員会に対しては、収容施設長が、毎年度定期的に、または必要に応じて、収容施設の運営状況を把握するのに必要な情報を記載した書面を提出することとされている(規則59条の5)。その書面で報告される内容は、収容施設の概要、収容定員、収容人員、管理体制などの施設の外形に関する情報に加えて、被収容者に対する貸与や給与、自費物品購入や物品の授与・送付、衛生上・医療上の措置、規律・秩序のために取られた措置、面会・通信、被収容者からの意見聴取・申出・不服申出などが含まれている。

③ 収容施設の視察・被収容者との面接(法61条の7の2第2項、第3項、61条の7の4第2項)

視察委員会は、その活動の主要な一部として、収容施設の視察や被収容者との面接を行うことができる。そして、収容施設長は、それらの視察や面接について、必要な協力を行うことを義務づけられている。収容施設の透明性を確保するという視察委員会の制度目的に照らせば、収容施設にとっての第三者機関が、収容施設の内部を視察し、あるいは被収容者と直接の接触を持つことは、重要である。しかし、視察の回数は、1年間の間に、東日本地区では7回、西日本地区5回と決して多数ではなく、この回数では各収容施設に年に1度

程度にしかならない。また、面接の回数も、東日本地区では42件、西日本地区では61件と、被収容者の数を考えれば低調である。

④ 被収容者が提出する書面の受領（法61条の7の4第4項）

視察委員会が被収容者の提出する書面を受領できることは、収容施設側がその書面を、検査、禁止、制限できないという形で、規定されている。この制度も、収容施設の透明性を確保するという目的からは、重要なものである。実際に被収容者から視察委員会への書面の提出は、施設内に設置された「提案箱」を通じてなされている⁽²⁴⁾。それに投函された書面は、視察委員会自身が直接開封することとされている反面、各種言語で記載された書面の翻訳のために出入国管理官署の総務課に対する秘密を確保できないことや、緊急性の高い相談には対応しきれないなどの問題点が指摘されている⁽²⁵⁾。

⑤ 収容施設長に対する意見の表明と概要の公表（法61条の7の2第2項、61条の7の5）

以上の活動の結果として、視察委員会は、収容施設の長に対し、「意見」という形で、収容施設の運営状況の問題点の指摘や改善の提案を行う。そして法務大臣は、毎年、その意見及びそれを受けて収容施設の長が講じた措置の内容を取りまとめて、その概要を公表することとされている。

ただしここでの問題点として指摘されるのは、視察委員会の意見にはなんら拘束力はなく、制度的には、収容施設の長はその意見に対して何らの対応もしないことが可能だという点である。また、法務大臣が公表を義務づけられているのは、あくまで概要であり、視察委員会の意見や収容施設の長が講じた措置のすべてではないということである。そこで、意見や措置の状況を具体的に見てみることにする。

直近1年間の意見と対応する措置として公表された内容を⁽²⁶⁾、状況を表にまとめたものは次の表の通りである。

	意見数	措置・措置 予定	検討中	措置を講じ ないもの
施設の建物・設備等	16	12	4	0
食事及び物品の給与・ 貸与・購入等	6	4	1	1
日課基準	10	2	8	0
衛生及び医療	6	4	2	0
被収容者への情報提供	11	10	1	0
面会及び通信	4	1	3	0
組織・職員	3	2	1	0
その他	4	4	0	0
合計	60	39	20	1

視察委員会の意見の約3分の2に対しては、措置またはその予定と言うことで、収容施設側は対応しており、残りの3分の1についても検討の対象とされている。収容施設側が措置を講じないとして、いわば拒否した意見は1件であるが、その内容は、被収容者と外部との物品授受について、視察委員会側が、「許可が難しいと説明した上で取り下げさせている件数の提供」を求めたのに対し、収容施設側が、（保安衛生上の理由により）「外部の者への依頼をとりやめた件数の把握は困難である」と回答したものである。こうした数字を見る限り、収容施設側は、視察委員会の意見に対し、それに応えようとする努力をしていることは伺える。ただし、収容施設側の対応措置、あるいは検討の上で取られる措置が、視察委員会の意見に照らして十分なものであるのかどうかは、より詳細な評価が必要とされる。実際に「措置・措置予定」とされたものの結果や「検討中」とされたものの検討結果については、本来経年的なフォローアップが必要である。

また、法務大臣に義務づけられたのがあくまで概要にとどまる点について、実際に公表されている資料には、それぞれの意見の内容や措置の内容や理由も含められている。その意味で、法が規定する視察委員会の意見と収容施設側の対応措置に関しては、一応は十分な公表がなされていると評価することもできる。他方で、上記の経年的な評価や一般の人々にとっての理解可能性のためには、視察委員会が、収容施設側の対応についての傾向や問題点についての解説を加えて公表することが望ましい。

3-2 視察委員会をめぐる問題点

2010年に視察委員会が設置された後、その制度のあり方に対する問題点が、すでに指摘してきたものに加えて、特に海外から、提起されはじめている。

例えば、その設置直後から問題点を指摘しているのは、アメリカの国務省が発表している世界各国の人権状況の毎年の国別報告書である⁽²⁷⁾。ここでは、日本の人権状況をめぐる問題点のひとつとして、次のように視察委員会を問題にしている。

法によれば、入管収容施設にもまた視察プロセスが存在するが、しかしそれは完全に独立したものではない。国内及び国際的NGO並びに国際的諸機関は、このプロセスが刑務所視察の国際的基準に合致していないことを指摘している。それらが引用するのは、視察委員会へのすべての後方業務が法務省により供給されていること、被収容者との面接において同省の通訳が利用されていること、同一施設への反復訪問が欠如していること、収容所職員が面接を受ける被収容者リストを選別できること、ならびに被収容者が委員会への申立を提出できる施設された提案箱に法務省職員がアクセスできることである⁽²⁸⁾。

ここには、必ずしも正確とは言えない指摘もある。例えば、面接に際して利用される通訳は通常民間の通訳であろうから、直接に法務省の通訳とは言えないであろう。また、面接を受ける被収容者を収容所職員が選別する、施設された提案箱に法務省職員がアクセスできることなどがあれば、それは視察委員会の存在意義を覆すような問題だが、そのような問題は、視察委員会からの意見においても指摘されてはいない。ただし、それが誤解であるのかどうなのか、法務省と視察委員会は、その制度運用の実態を対外的にきちんと説明する必要はあるだろう。また、完全に独立したものではないこと、視察委員会の後方業務が法務省のひとつの課によって担われていること、あるいは同一施設への反復訪問が十分なほどになされている

とは考えられないことは、後に述べるように制度に内在する問題点として意識する必要がある。

視察委員会に対する、より正確な理解に基づいた批判だと考えられるのは、日本も加入する拷問等禁止条約のもとでの拷問禁止委員会が、2013年に日本政府に対して行った勧告である。同委員会は、日本政府の定期報告書の審査を踏まえた日本政府に対する総括所見の中で、退去強制手続についていくつかの懸念を表明し、勧告を行った⁽²⁹⁾。その中で、視察委員会については、

「入国者収容所等視察委員会に、その任務を果たすための資源と権限が不十分であること。また、法務省及び入国管理局によって同委員会委員が任命されていること」(9項懸念(c)項)

について懸念を表明し、その上で

「とりわけ、入国者収容所等視察委員会に対して、収容施設を効果的に監視するための十分な資源と権限を与え、収容されている移民又は庇護申請者からの不服申立てを受理し、審査できるようにするため、その独立性、権限及び有効性を強化すること」(9項勧告(d)項)

との勧告が行われた⁽³⁰⁾。

ここで問題とされているのは、ひとつには視察委員会の「資源と権限」の不十分性、2つ目は、それと関連するであろうが、「独立性」の問題である。これらの問題を、視察委員会の現行の制度と活動に照らして、少し掘り下げてみたい。

3-3 「独立性」

視察委員会のような収容施設を監視する第三者機関に、独立性が要求される理由は、施設を運営する行政機関から独立することなしにその活動を効果的に監視することはできないという制度の存在意義に関わる場所にある。また、前述の拷問禁止委員会をはじめとする収容施設の視察を行う権限を持つ国際組織、あるいはいくつかの国内組織も、制度的な独立性を担保されているとされ

る⁽³¹⁾。

ここで具体的に考えなければならないのは、「独立性」がどのような機能を意味しているのかという点である。まず、視察委員の選任と身分の保障という点では、法の中には「独立性」を担保する制度的な保障はない。視察委員は、専門家団体からの推薦過程を別にすれば、収容施設の運営を所管する法務大臣によって任命され、その任期も再任の可能性はあるもののわずか1年である。そのような制度のもとでは、可能性として、視察委員が行った職務を法務大臣が嫌悪する場合に、それぞれの視察委員を再任せずにその職務を中断させることが可能である。しかし、これまでにそのような事態が視察委員会において発生したとの情報はなく、そのような事態が発生した場合には、現行の制度の見直しが迫られることになるかもしれない。

「独立性」の別の側面は、その職務の独立性であるが、この点について視察委員会は法務省の職制上の指揮命令系統に位置づけられているわけではなく、視察委員会の職務に対して外部の者が指揮命令を与えることを許す根拠も存在しない。視察委員が非常勤国家公務員であって、自身の職業を持つことを含めて、その意味では、形式上の職務の独立性は保たれている。他方で、視察委員が法務省側の希望を進んで受け入れあるいは付度するとしても、それを防止し、是正する制度上の措置は存在しない。

「独立性」のもう一つの側面は、その業務の自立性であり、視察委員会の財源や後方業務が、監視対象の法務省から独立して存立しうるかである。しかし、この点の制度的な保障はいっさい存在しない。すなわち、視察委員会の財源は、法務省の予算の一部であり、また、その後方業務は入国管理官署の総務課において処理することとされている。

このように視察委員会の「独立性」、また対外的にも「独立性」の外観を担保する措置は、制度的には極めて乏しく、そうした制度の是正がない限り、「独立性」に対する外部からの疑義が提起され続けることになるだろう。他方で、こうした

制度のもとであっても、事実上の職務の独立性を維持することは、前述のように視察委員会が職制上の指揮命令系統に位置づけられた組織ではなく、行政機構の外部の第三者であることから、十分とは言えないまでも制度的には可能である。そして、この制度のもとで視察委員会が、法務省側の意向にとらわれない活動や意見を持ち、主要施設に対し効果的な勧告ができるかどうかは、視察委員会の個々の委員の資質と自覚、視察委員会自身の運営、そして後方業務を担う入国管理官署の総務課の役割の認識に大きく依存することになる。それらが確保されるためには、しかし、現在の制度のもとでいくつかの意識的な努力が必要されることとなる。

第一には、視察委員会自身が、その職務の独立性が確保されていること、そして入国管理官署の総務課によって担われる各種の後方業務が、委員会の職務の独立性を損なうことがないことについて、内部的な政策を確立する必要がある。視察委員会は、委員会の議事に関し必要な事項を定めることができるとされているが（規則59条の4第6項）、それが活用されるべきである。そして、そのような独立性を確保するために取られている措置や内部の定めは、仮に存在するとすれば、それらは積極的に公開されていく必要があるだろう。そのことが、職務の独立性に投げかけられた疑問を少しでも解消していくことにつながる。

第二に、実際に視察委員に選任された者やその選任過程がどのようなものであるのかについて、より大きな透明性を実現する必要がある。現状では、視察委員会の制度を説明するウェブサイトや毎年活動状況の報道発表資料において、公私の団体から推薦を受けて選任していく過程や、視察委員の職種別内訳などは公開されている⁽³²⁾。他方で、視察委員の氏名・所属・経歴など委員個人を特定できる情報については、被収容者からの不当な働きかけの可能性や私生活への影響などを理由に公開されていない⁽³³⁾。ここでは、情報公開法のもとでの不開示事由の解釈などの詳細には立ち入らないが、非公開としている理由については再検討の余地があるだろう。すなわち、視察委員

会の職務は、何らかの権力的な意思決定に関わるものではなく、あくまで制度改善に向けた拘束力のない視察委員会としての意見を形成するにすぎない。そのためには、収容施設が抱える問題について、広範囲な情報が一般社会から提供されることは、むしろ歓迎すべきことである。そのような可能性を、不当な働きかけの可能性の一事をもって封じてしまうのは、視察委員会の制度趣旨とは合致しない可能性がある。また、私生活への影響という点は、氏名等が公表されている他の各種委員とどれだけの質的な相違があるのかは判然としない。非公開を望む視察委員への配慮は必要だとしても、公開をいとわないかもしれない視察委員まで一律に非公開とすることには、説得力があるとは考えられない。いずれにしても、視察委員が、視察対象の行政機関から独立した第三者機関に所属するのにふさわしい人物であるかどうか、独立性を損なうような事情が存在しないかどうかなどに対する社会的なチェックを可能にするためには、視察委員に関する透明性がより確保されるべきであろう。

3-4 「資源と権限」

「資源と権限」は、視察委員会をめぐるもう一つの大きな問題であることは事実である。現行の制度においては、視察委員は任期1年の非常勤であって、収容施設の日常的または頻繁な視察や監視は困難であり、収容施設の実情に対する専門性を形成することも容易ではない。また、収容施設の長に対する意見にも何らの拘束力が与えられているわけではない。さらに、視察委員会の活動の後方業務を行う事務局も、入国管理官署の総務課によって担われており、専従する体制にはない。このような現在の制度に照らしてみれば、視察委員会制度に期待されているのは、従来密室であった収容施設に第三者の眼を入れることによって少しでも透明性を実現するという以上のものではないとも言える。処遇状況の即時の改善や、問題が発生した場合の機動的な対応を、現在の制度で実現することは不可能に近い。

もちろんこうした制度自体を見直すのであれ

ば、諸外国の制度を参考にした各種の資源と権限の強化を行う方向性はある。視察委員の全部または一部を視察官として常勤化する、任期をより長期にする、専属の事務局を設置する、また、収容施設の長に対する意見に一定の拘束力を付与するなどの各種の改善方法が考えられる。ただし、そうした制度改善のためには、外国人の退去強制手続における収容施設の視察に、それだけの財政的、人的資源を投じることに対する社会的な理解と合意が不可欠である。あるいは、同種の刑事施設視察委員会や留置施設視察委員会を通じた、総合的な制度の見直しが必要となってくるだろう。

それらを将来の課題として、現在の制度のもとでも視察委員会の「資源と権限」を強化する手段もまったく皆無というわけでもない。

まず、視察委員会の活動である。現状では、東日本地区と西日本地区ともに、会議が年に4回程度、収容施設の視察が7回もしくは5回程度であり、また実際の活動も施設見学、被収容者との個別面接、被収容者からの受領した文書の検討からなっている⁽³⁴⁾。それらについては、会議や視察の絶対量の増加が考えられるべきであろう。収容施設の視察について言えば、視察委員会が意見を述べて実際に改善されたかどうかについては、フォローアップの視察が必要であろうし、そうして確認された改善状況は視察委員会自体の評価として対外的に公表されるのが望ましい。それらの視察活動を通じて、可能であれば、視察における最低限のチェックポイントと期待する処遇をまとめて文書化していくことが望ましい⁽³⁵⁾。また、被収容者とのより頻繁な面談や、送付された文書で指摘された問題点への対応などのためにも、視察の機動性が確保されている必要がある。面接については、必ずしも個人面接だけでなく、被収容者集団からのヒアリングがあっても良いはずである。それらの活動は、年度当初に視察調査計画として設定されて、年間を通じてその達成度を自己評価して、公表することも重要である。さらに活動内容の公表とあわせて、視察委員会の活動をより効果的なものとし、また、社会の理解を高めるためには、収容施設をめぐる問題について外部か

らの情報提供やコメントを受け付けるルートを含む、視察委員会専用のウェブサイトの開設も検討されるべきである。

このような活動の活性化を実現するためには、視察委員会のために用いられる資源をより豊富なものとする必要がある。まず、視察委員については、班分けや年間作業計画の策定などによって作業を効率化する努力が必要とされる反面で、実際の視察や会議のみならず、実際に行われる調査や文書作成の作業に対して適正に報酬を支給する体制と財源が必要となる。また、法律上は視察委員会の任期は1年とされているが、視察委員本人が希望し、例外的な欠格事由が生じない限り、再任が原則とされる運用が文書等によって確立されるべきであろう。また、視察委員会の作業を支える後方業務についても、それは入国管理官署の総務課という規則上の枠組みはあるものの、その中で専従職員の配置が検討されるべきである。さらに、視察委員会による継続した作業を確保するためには、調査資料を恒常的に保管し、調査や文書作成の作業をいつでも行うことができる視察委員会専用のスペースを確保することが必要である。

3-5 まとめ

法のもとで現在設置されている視察委員会は、国外の人権機関が指摘するように、その制度としては「独立性」及び「資源と権限」において、多くの不十分な点を持っていることは否定できない。そうした問題の根本的な克服のためには、基本的には制度そのもの、すなわち法令の改正が必要とされる。しかし、そのような改正を行って対応しなければならないほど収容施設は大きな問題を抱えているのか、第三者機関にそれだけの資源を向けることに社会的合意は形成されているのか、といった必要性をめぐると問題については、なお、多くの議論が存在するところであろう。

他方で、現行の法制度の枠内であっても、視察委員会の実際の職務の独立性とその独立性への信頼を向上させる手段、また、視察委員会の活動をより効果的なものとする手段は、まだまだ存在す

る。

4 おわりに

収容施設における処遇をめぐると問題は、被収容者にとってそこでの収容に期限を予測することができず、長期化する中では、時には深刻なものとならざるを得ない。そして、長期にわたる家族や社会からの隔絶は、そのこと自体が社会生活の継続、精神の安定性そして心身の健康に大きな影響を与えることになる。そのような収容の中で発生する問題に対応するためには、もちろん被収容者の最低限の人権基準を明確にし、それを確保する道を探求することは重要である。そのような人権基準が訴訟事件などで問題となるような状況、たとえば被収容者の死亡や健康の悪化、あるいは社会的生活の継続性をまったく断ち切られるような処遇が問題とされる状況は、それが常態であるとするればきわめて憂慮すべき事態である。

しかし、そのような事態が存在しない、あるいは極めてまれだとしても、収容施設における処遇に対応する必要性はなくなるわけではない。ひとつには、そのような最低限の人権基準が問題となる事態にいたるのを未然に防止するために実際上必要となる。また、法の執行のために余儀なくされる収容のもとでも、被収容者に「できる限りの自由」(法61条の7第1項)や社会関係と断絶されないより快適な生活を保障していくためには、最低限の人権基準を越えたところでの収容のための政策や措置が必要となる。それをもっとも良く実現できるのは、最低限の人権基準とは並行して実施される権利基盤型アプローチとでも呼ぶべきものだろう。

食事の質や医療の水準など処遇をめぐると個々の問題や被収容者の不満は、必ずしも憲法以下の法令や国際人権法などにおける法的な基準を適用することによって解決できるものではない。個々の処遇や、特に程度の問題について、法的な基準が収容施設側のとるべき措置を具体的に示している例は決して多くなく、そのような措置が具体的な権利として保障されているかどうかは、多くの場

合には権利性をめぐる交わることのない解釈問題に終始してしまう。他方で、そのような措置の改善は、実際には収容施設側の段階的な政策によって実施されていくものであって、そのような政策を実施する際には、被収容者の要望や意見のみならず、人員や予算など各種資源の制約の中での優先順位を決めて実施されざるを得ない。しかし、処遇の改善がそのような漸進的な政策の積み重ねによって行われるとしても、それは収容施設側の恩恵的な裁量によってのみ行われるのではなく、被収容者の「できる限りの自由」をはじめとする基本的な権利を基盤として行われるべきものである。それが、ここで述べる権利基盤型アプローチの意味するところである。

そのようなアプローチに基づいて、処遇改善の措置を行っていく場合、そこにはいくつかの遵守すべき原則が設定されるべきである。第1には、収容施設側が場当たり的ではない、収容の目的に照らした総合的な処遇改善の目標を持つことである。その目標を設定する際には、被収容者の生活改善と併せて、そのことの必要性に対する社会的、政治的理解を得る努力が必要となる。第2に、そのような総合的な政策を設定する際の包摂性が必要である。例えば、被収容者の要望や意見が可能な限り反映される手続が取られなければならない。第3に、政策の設定と実施における透明性の確保が必要とされる。それらは、社会が必要に応じて検証できるような説明責任に裏付けられたものでなければならない。そして第4に、そうした政策は、当然のことながら最低限の法的基準や非差別などの人権原則に合致した物でなければならない。

視察委員会の制度や活動は、収容施設側がこうした権利基盤型アプローチを推進するために、そして具体的に、総合的な処遇改善目標の設定、包摂性や透明性の実現、そして法的基準や基本原則への合致を実現するために、重要な役割を果たすことができるだろう。

ただし、そのためには、視察委員会の「独立性」及び「資源と権限」を向上させることが必要であ

り、そしてそのために現行の制度の中でのとるべき、そして取ることが可能な措置が数多くあることはすでに指摘した。あわせて、視察委員会がそうした権利基盤型アプローチにおいて専門性を持っていくためには、最低限情報や経験の交流が必要とされる。東日本地区と西日本地区との間の交流、刑事施設における刑事施設視察委員会や留置施設視察委員会との交流、さらには他国で同様の制度を担う第三者機関との交流など、その可能性は多くある⁽³⁶⁾。それらを制度的に保障していくことも、視察委員会の重要な課題のひとつである。

注

- (1) 例えば、関東弁護士連合会編『外国人の人権 外国人の直面する困難の解決を目指して』18-64頁(2012年)。以前の状況については、入管問題調査会編著『密室の人権侵害：入国管理局収容施設の実態』(1996年)。
- (2) 退去強制手続を一覧するフローチャートは、法務省入国管理局のウェブサイトに掲載されている。http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/taikyo/taikyo_flow.html。
- (3) 法務省入国管理局編『出入国管理(平成25年版)』(2013年12月)72頁。
- (4) なお、収容令書の手続要件については、「要急事件」の例外がある(法43条)。すなわち、収容令書の発付を待っている「逃亡の虞があると信ずるに足りる相当の理由があるとき」は、入国警備官による収容を先行させ、収容後に収容令書を請求することも認められている。
- (5) 坂中英徳・斎藤利男「出入国管理及び難民認定法逐条解説(改訂第四版)」(2012)636頁。
- (6) 同上638頁。
- (7) 関東弁護士連合会(注1)14-5頁。
- (8) http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001111140&requestSender=dsearch
- (9) 坂中・斎藤(注5)707頁。
- (10) 仮放免の他に、退去強制令書による収容の場合は、「送還することができないことが明らかとなったとき」に、一定の条件を付して放免を認める特別

放免の制度もある（法52条6項）。

- (11) 収容施設における収容期間については、適切な公的統計は見当たらないが、2007年10月1日時点での数値としては、同日時点の全被収容者1653人中、半年未満1535人、半年以上1年未満91人、1年以上1年半未満23人、1年半以上2年未満4人であったという。内閣総理大臣福田康夫「参議院議員福島みずほ君提出国連の拷問禁止委員会の勧告に対する政府の対応及び入国管理局での収容実態等に関する質問に対する答弁書」（2007年12月18日）。また、2011年11月1日時点における東日本入国管理センターの収容期間別の人数は、①6ヵ月未満194人、②6ヵ月以上1年未満96人、③1年以上1年6ヵ月未満36人、④1年6ヵ月以上2年未満6人、⑤2年以上3人であるという。関東弁護士連合会（注1）20頁。
- (12) 刑事手続の被収容者に関して定められているのは、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（刑事収容施設法）であり、293カ条からなっている。同法は、3カ条の処遇の原則（30-32条）に続いて、いわゆる刑務所などの刑事施設の被収容者の処遇については147カ条（33-179条）、留置施設における被留置者の処遇については41カ条（180-240条）、海上保安留置施設における海上保安被留置者の処遇については45カ条（241-285条）の規定を持っている。
- (13) 坂中・斎藤（注5）873頁。
- (14) 同上874-5頁。
- (15) 例えば、法務省が設置した、矯正医療の在り方に関する有識者検討会は、「矯正施設の医療の在り方に関する報告書～国民に理解され、地域社会と矯正可能な矯正医療を目指して～」（2014年1月21日）を発表した。この報告書は、矯正施設での医師不足により矯正医療が危機的な状況にあること、その改善のために矯正医官の給与水準を含む待遇改善を行うべきことなどを提言している。<http://www.moj.go.jp/content/000118361.pdf>。
- (16) 例えば、2012年には、同年5月から東日本入国管理センターに収容されていたスリランカ人男性（40歳）が、11月22日の仮放免後に、集中治療を受ける状態にまで容体が悪化していたことが報道された（毎日新聞「医療体制の改善を 入管センタ
- ー収容男性重篤 支援団体申し入れ」2012年12月26日）。また、2013年10月には、同月9日に東京入国管理局の収容施設に収容されたミャンマー出身の男性（57歳）が、収容当日に倒れて入院し、同月14日にくも膜下出血で死亡した事件という事件が報道されている（The Japan Times, 'System "failing asylum seekers,"' 2013年11月3日 <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/11/02/national/system-failing-asylum-seekers/#.UvMeTJVMiyk>）。
- (17) 坂中・斎藤（注5）879頁。
- (18) 視察委員会の概要を紹介して国際人権法の観点から検討を加えたものとして、新津久美子「入国者収容所等視察委員会について その機能と課題—密室における可視化確保の視点からの検討—」国際人権22号（2011年）114-122頁がある。また、逐条的な解説としては、坂中・斎藤（注5）882頁以下を参照。
- (19) 平成21年入管法改正の解説の1項目として、視察委員会の制度に対する解説がある。<http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact/koumoku5.html> また、視察委員会の毎年の活動状況について、報道発表資料として掲載されている。直近の平成22年7月から平成23年6月までの間の活動状況については、http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00102.html。
- (20) 法務省入国管理局（注19）。坂中・斎藤（注5）883-4頁。
- (21) 法務省入国管理局（注19）。
- (22) 新津（注18）116頁。ここで言及されているのは、自由権規約委員会の1998年の総括所見10項、拷問禁止委員会の2007年の総括所見14項などである。
- (23) 法務省入国管理局（注19）「入国者収容所等視察委員会の活動状況について」（2013年10月25日）。http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri02_00013.html。
- (24) 新津（注18）115頁。
- (25) 同上。
- (26) 法務省入国管理局（注19）「委員会の提出意見及び入国者収容所長等が講じた措置状況等について」（2013年10月25日）。
- (27) アメリカ国務省民主主義、人権及び労働局「人権の実行に関する国別報告書2012 日本」

- <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper>.
- (28) 同上, Section 1, C, Prison and Detention Center Conditions。「国別報告書2011 日本」も内容はほぼ同じ。
- (29) 拷問等禁止委員会「委員会によって第50回会期に採択された日本の第2回定期報告に関する最終見解(2013年5月6-31日)」CAT/C/JPN/CO/2(2013年6月28日)9項。なお、「最終見解」(Concluding Observations)について、本稿では「総括所見」の訳語をあてている。
- (30) 同上。日本語訳は、外務省の仮訳。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000020880.pdf>。
- (31) 新津(注18)117-9頁。ただし同論文は、全世界的規模では、入国管理収容施設への国内のモニタリング機能がまったく存在していないか、存在していても非常に限られているというNGOの報告も紹介している。
- (32) 法務省入国管理局(注19)。
- (33) 情報公開・個人情報保護審査会の答申書「入国者収容所等視察委員会の委員の任命に関する文書の一部開示決定に関する件」平成24年度(行情)答申第501号, 答申日2013年3月18日。
- (34) 法務省入国管理局(注23)。
- (35) そのような文書の例としては、英国王立刑事視察委員会(Her Majesty's Inspectorate of Prisons)による「EXPECTATIONS: Criteria for assessing the conditions for and treatment of immigration detainees」(2012年3月版)がある。<http://www.justice.gov.uk/downloads/about/hmipris/immigration-expectations.pdf>。この文書は、児玉晃一弁護士により翻訳されている。
- (36) 他国の制度については、新津(注18)118-9頁でイギリスとフランスの制度が簡単に紹介されているほか、NPO法人「人間の安全保障フォーラム」によって翻訳出版された、英国王立刑事施設視察委員会編「視察マニュアル2008」(2013)などが公刊されている。