

政策立案者のためのイントロダクション

代替措置は存在する

不要な入管収容を防止するためのハンドブック付録

このハンドブックは、入管収容に対する代替措置についてもっと知りたいと考える政策立案者や市民団体のために作られたものです。

国際人権法および国際人権基準は、入管収容は、他の全ての選択肢が不十分であると個別に証明された例外的な事例において、最終手段としてのみ使用されるべきことを明らかにしています。しかしながら、それが如何に組織的に達成され得るかについての実用的指針は限られています。

International Detention Coalition(IDC)の不要な入管収容を防止するためのハンドブックは、このギャップに対処することを目的としています。このハンドブックは、不要な収容を防止するための様々な制度を特定、紹介し、数々の収容代替措置の例について説明します。このハンドブックで採用された実利的なアプローチは、入国管理に関する各国政府の正当な懸念によって形作られたものです。これらの懸念には、危害の最小化と個人の権利・尊厳の擁護と並び、放免条件の遵守、個別案件の時宜を得た解決およびコストが含まれます。

アルゼンチン、ベルギー、カナダ、香港、ニュージーランド、フィリピン、スペイン、スウェーデン、英国など、各国からの国際的事例を活用し、ハンドブックは、収容代替措置に対する新しいアプローチ、すなわち CAP(Community Assessment and Placement)モデルと呼ばれる 5 段階の概念的・実用的枠組みについて概観します。

このハンドブックで描写される政策は、収容にあまり依存しないメカニズムを通じて入管法を施行するため、現在、様々な国で実施中です。そのような狙いを定めた実施は、領域内にいる多様な不正規移民および難民認定申請者に対する洗練された解決をもたらします。

主な調査結果

調査¹は、様々な収容代替プログラムの成功を評価するために、条件順守(Compliance)、コスト(Cost)、健康および福祉(Health and Wellbeing)という3つの主要分野に焦点を当てました。その中で、以下を含む、予防メカニズムや収容代替措置の採用により達成することができる政府、コミュニティおよび個人にとっての利益が数多く特定されています。

収容より低コスト

例) 収容のコストと比較した場合、収容代替措置は、カナダにおいて93%、オーストラリアにおいて69%のコスト削減が指摘された。さらに、EUにおける自己帰国(Independent Return)は、護送付きの退去強制に比べ、約30%の経費節約となる。

自主帰国(Voluntary Return)および自己出国(Independent Departure)率の増加

カナダ、オーストラリアおよび米国の事例では、不認定処分を受けた難民認定申請者および不正規移民について、帰国率はそれぞれ60%から69%であり、スウェーデンでは不認定処分を受けた難民認定申請者について82%の帰国率が報告されている。

高い条件順守・出頭率の維持

例) 13のプログラムからの証拠を照合した最近の研究では、条件順守率は80%から99.9%であることが分かっている。例えば、香港ではコミュニティ内の難民認定申請者または拷問等禁止条約上の保護を求める者について97%の順守率を達成し、ベルギーでは、退去強制の対象となっている家族のためのパイロット事業における順守率は82%であった。

違法収容、訴訟、超過収容および長期収容の減少

例) 違法な収容は、オーストラリア、南アフリカおよび英国など様々な国において、訴訟、莫大な補償および国民の批判を招いた。例えば、香港の判決は政府に収容の理由を示すように要求し、個別のケースアセスメントの導入を含む多くの政策転換へと導いた。

クライアントの健康・福祉、社会統合結果の向上、人権に対する義務の遵守

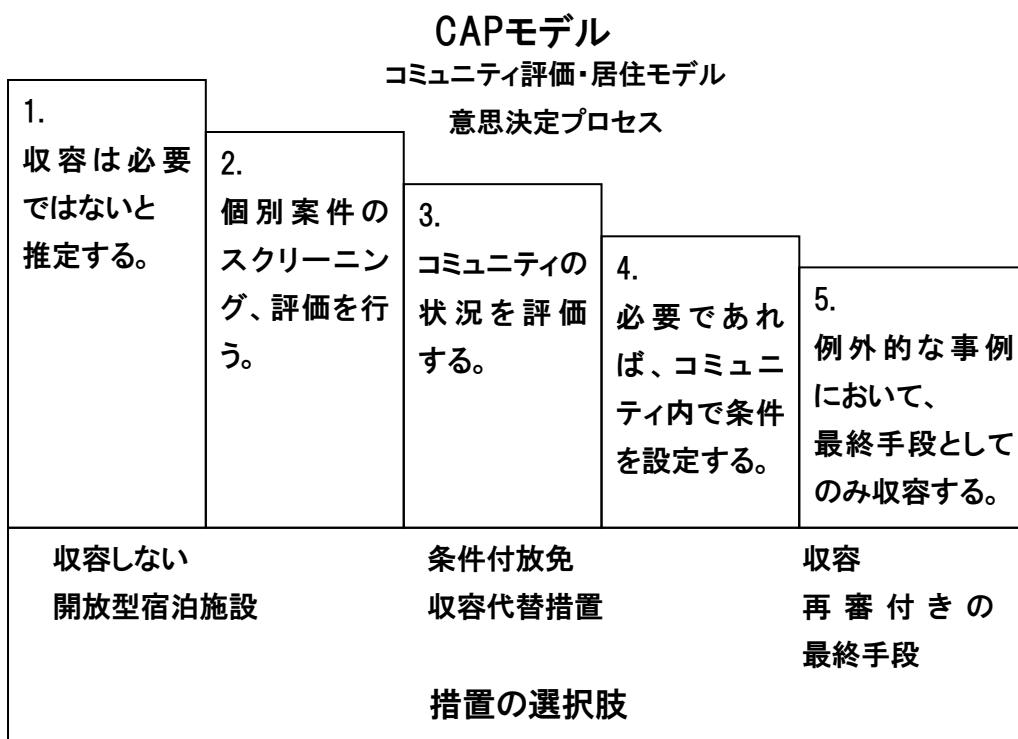
例) コミュニティ内での適切な管理は人権を擁護し、福祉を支える可能性が高いことが分かっており、滞在が認められた場合に社会に十分に貢献する能力、または帰国など困難な未来に直面する能力を高める。

調査は、難民認定申請者および不正規移民は、在留資格認定手続またはその他の法的手続中にはほとんど逃亡しないことを明らかにしています。彼らは、コミュニティ内で基本的なニーズを満たすことができる場合、公平で効率的な在留資格認定手続を経た場合、全ての手続を通じて法的助言を含む情報提供を受け、国内に合法的に留まるための全ての選択肢について助言を与えられた場合、そして、必要な場合は、出国のための持続可能な手段を考慮するための支援を得た場合、自由または放免の条件または否定的な最終決定により良く従うことができます。

¹ R.Sampson, GMitchell and L.Bowring, There are alternatives: Handbook for preventing unnecessary immigration detention; IDC, 2011.

CAP の導入

コミュニティを基盤としたプログラムの成功に資する共通の要素として、難民認定申請者および不正規移民の間の多様性を理解すること、そして、様々な利害関係者にとって望ましい結果を促す状況を理解することが挙げられます。個別案件およびコミュニティの評価は、適切な措置、必要な場合の条件設定、基本的ニーズに対する支援、最終結果までの法的助言やケースマネジメントについて、十分な情報を得た上で決断をする助けとなります。これらの要素は、CAP モデルと呼ばれる 5 段階の概念的・実用的枠組みの一部であり、CAP モデルは不要な収容の可能性を防止、減少させ、個人をコミュニティ内で効果的に管理します。



CAP モデルの使用方法

CAP モデルは、政府が収容代替措置を検討、整備することを支援するための枠組みとしてデザインされました。

個別の政治制度と難民認定申請者や不正規移民に関する様々な経験により、各国政府はそれぞれ異なる収容および執行方法を取っていますが、CAP モデルの中には個別の国家においても機能するメカニズムが存在するかもしれません。

CAP モデルは、議論を形作り、いくつかの問題に関する共通の理解をもたらすにあたつての一助となり得ます。また、現在の収容代替措置の実施に関する具体的な事例は、コミュニティマネジメントを通じて収容を減らすことは可能であり、様々な当事者にとって有益なものであることを示しています。このようにデザインされた CAP モデルですが、これらの 5 つのメカニズムは、収容の対象となっている個別案件または収容のおそれのある個別案件について、収容が例外的な事例における最終手段としてのみ適用されることを確保するために取られ得る各ステップに対応しています。

例えば、ステップ 2 で当局が個人を収容対象から除外すれば、当該個人は収容されず、開放型の居住施設に入所させられるかもしれません。ほとんどの場合においては、最初の 3 つの段階で十分に効果的な条件順守を確保することができます。しかしながら、もし個人およびコミュニティの評価により深刻な懸念が特定されれば、コミュニティへの放免は、ステップ 4 で示されるような、追加的条件を含む収容代替措置を通じてのみ、可能となるかもしれません。各案件の再評価は、在留資格認定申請に対する否定的な決定がなされたときや被収容者について規定された再審の期日が訪れたときなどの時点で行うことができます。このことは、ほとんどの事案が結局収容されることを意味しません。

収容が違法なものではなく、個別に必要と評価された場合にのみ使われることを確保するという狙いを定めた実施のために、CAPモデルを使用しましょう。CAPは入管収容の財政的・人的コストを軽減し、コミュニティ内での管理と個別事案の解決を最大化します。

ステップ1	ステップ2	ステップ3	ステップ4	ステップ5
<p>収容は必要ではないと推定。CAPは、収容は必要ではないという推定を基礎に機能し、恣意的拘禁に対するセーフガードであり、収容が最終手段としてのみ適用されることを確保する。これには、収容は必要ではないという推定、最終手段としての収容、代替手段を模索する義務が含まれる。</p>	<p>各案件を個別にスクリーニング、評価。入管収容の対象となっているまたはそのおそれのある人々の個別スクリーニング・評価を通じて、個別に理解することは、個別案件のニーズ、長所、リスクおよび脆弱性を特定する手助けとなる。スクリーニングには、法的義務、身元、健康、セキュリティチェック、脆弱性およびコミュニティとのつながりを含む個別の要素が含まれる。</p>	<p>コミュニティの状況を評価。対象者が入管手続を継続するよう、個人をコミュニティ内に置くことを理解し、必要とされるあらゆる支援メカニズムを特定するためにコミュニティの状況を評価。これには、基本的なニーズを満たす能力、法的助言、証明書の発行およびケスマネジメントが含まれる。</p>	<p>必要な場合、放免に条件をつける。報告義務または監督など更なる条件が、コミュニティ環境を強化し、特定された懸念を緩和するために導入され得る。これには、個別の保証、モニタリング、監督、集中的な案件解決および不順守の場合の否定的な結果が含まれる。</p>	<p>例外的な事案において、最終手段としてのみ収容する。条件が当該個別案件において不十分であることが示された場合、司法審査を含む国際基準と合致し、期間が限定された収容が最終手段となり得る。</p>

CAPモデルは、不要な収容を防ぐメカニズムをコミュニティ内での効果的で人道的な個別事案解決のための戦略と結びつけるという点で、独創的なものです。

収容代替措置を検討・実施し、不要な収容を防止するための段階

第1段階：状況の分析

- 現在の法律、政策、慣行を、国際基準に照らして評価し、難民、難民認定申請者および移民の収容に関する優れた実践の例を特定する。
- 利用可能な予防的メカニズム、または、あまり利用されていない既存の収容代替措置が何かを特定する。
- どの収容代替措置が、既存の法律を変えないで、試行または拡大し得るかを検討する。
- 収容が最終手段であることを確保するために改正が必要となり得る政策の欠陥や法律を特定する。

第2段階：対象の評価

- 収容の対象となっている人々または収容のおそれのある人々の分析に着手する。
- パイロット事業または国家プロジェクトで優先するために、特に脆弱な人々を特定する。

第3段階：関連モデルの検証

- 予防的メカニズムおよび収容代替措置を既に実施している国への調査訪問に着手する。
- 利用可能な地域的・全国的なコミュニティサービスと措置の選択肢に関する調査と分析に着手する。
- 国内および地域の状況と関連する予防的メカニズムおよび収容代替措置について検討するため、専門家円卓会議およびフォーラムを組織する。

第4段階：パートナーシップを構築する

- コミュニティサービス、ケースマネジメント、健康、子どもの保護、家族サービスなど、複雑な事案の取扱いに専門性を有する省庁とのパートナーシップを構築する。
- 連携が可能な国際機関、NGO、支援団体や法律扶助組織、宗教団体を含む市民社会を特定する。

第5段階：実施の開始

- 政府省庁、NGO 支援団体および国際機関と連携し、地域的・全国的なパイロット事業やプログラムを開発する。
- 入管収容、予防的メカニズム、収容代替措置の実施に関する政策展開や法改正に着手する。
- これらのプログラムの効果をモニタリング・評価し、国内外の利害関係者と習得事項や結果を共有する。

International Detention Coalitionによる支援

- ・ 収容代替措置や予防的メカニズムに関するトレーニング
- ・ 技術的、プログラム的、政策的、法的支援
- ・ 法律扶助組織や支援団体を含む地域、国内、現地の NGO および市民団体との連絡

お問い合わせは、IDC 代表 Grant Mitchell(gmitchell@idcoalition.org or +61 3 9999 1607)までご連絡ください。

International Detention Coalition

入管収容は、各国政府が増大する越境移民を規制し、領域内での法的地位を持たない移民の数を制限しようと取り組むことにより増加している現代的統治の現象である。収容により不正規移民を抑止することはできず、また、人権を侵害し、健康および福祉を害するという十分に確立された懸念にも関わらず、収容定員は拡大し続けている。International Detention Coalition は、世界 50 カ国以上の市民団体および個人を集め、収容された難民、難民認定申請者および移民の人権の改善に取り組んでいる。International Detention Coalition は、子どもの収容、収容施設のモニタリング、そして収容代替措置の使用の促進に焦点を当て、調査、トレーニング、アドボカシー、キャンペーンを実施している。詳細またはハンドブックのダウンロードは、ホームページ www.idcoalition.org または電子メール info@idcoalition.org から。

(翻訳:伴 めぐみ)