



代替措置は存在する
不必要的入国管理当局による収容を防止するためのハンドブック

C A P [難民、難民認定申請者、非正規国際移住者とともに歩むためのコミュニティ評価・居住モデル] の導入

la trobe
refugee
research
centre

International Detention Coalition

International Detention Coalition (IDC) は、教育、ネットワーキング、アドボカシー、報告、研究を通して世界中の入国管理当局による収容において難民、難民認定申請者、国際移住者の権利を保護するため世界 50 カ国以上で活動している 250 団体以上の NGO、個人の連合体である。

IDC事務局

c/- HUB Melbourne
Level 3, 673 Bourke Street
Melbourne Victoria 3000
Australia
Eメール：info@idcoalition.org
ホームページ：www.idcoalition.org

ラ・トローブ難民研究センター

ラ・トローブ難民研究センター (LaRRC) は、応用研究、基礎研究、教育、継続的教育、専門職能力開発を通じて難民としてのバックグランドを有する人々の福祉、参加、社会的包含の促進に取り組んでいる。

ラ・トローブ大学社会科学部
Melbourne Victoria 3086
Australia
電話：(+ 61 3) 9479 5874
Eメール：larrc@latrobe.edu.au
ホームページ：www.latrobe.edu.au/larrc

© The International Detention Coalition, 2011

ISBN ペーパーバック：978-0-9871129-0-3
ISBN PDF 版：978-0-9871129-1-0

発行元：International Detention Coalition
オーストラリア、メルボルン

引用する場合の望ましい表記：Sampson, R., G. Mitchell and L. Bowring (2011)
There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention.
Melbourne: The International Detention Coalition.

デザインとレイアウト：Eddie Carbonell
印刷：Finsbury Green

本文書で表明されている見解は著者の見解である。

本報告書は、<http://www.idcoalition.org>においてインターネット上で公開されている。

目次	ページ
謝辞	I
用語一覧	II
知見とそれらの含意	IV
要旨	VIII
1. 緒言	1
1.1 背景	1
1.2 國際移住の管理における収容の使用	1
1.3 入国管理当局による収容の使用に関する懸念	2
1.4 本研究の狙いと目標	4
1.5 「収容代替措置」の定義	4
1.6 我々は、収容代替措置について、すでにどのようなことを知っているか。	5
2. 方法	7
2.1 データ収集	7
2.2 データ分析	8
2.3 限界	8
3. 主要な知見とモデルの背景：不必要的収容を防止するメカニズムと成功したコミュニティ管理モデルとの組み合わせ	10
3.1 不必要な収容を防止する国際移住受入れ制度の特徴	10
3.2 成功したコミュニティ・マネジメント・プログラムの特徴	10
4. CAP の導入：コミュニティ評価・居住モデル	14
4.1 収容が必要でないという推定	17
4.1.1 収容不要推定	17
4.1.2 収容代替措置の検討の義務化	18
4.2 個人のスクリーニングと評価	20
4.2.1 法的義務	20
4.2.2 健康診断、身元確認およびセキュリティ・チェック	22
4.2.3 脆弱性	23
4.2.4 個別ケース要因	26
4.3 コミュニティ環境を評価する	31
4.3.1 ケース・マネジメント	31
4.3.2 法的助言と通訳	37
4.3.3 基本的ニーズを満たすことができること	38
4.3.4 身分事項証明文書	40
4.4 必要に応じてコミュニティ環境で条件を適用する	43
4.4.1 当事者の誓約	44
4.4.2 モニタリング	45
4.4.3 監督	47
4.4.4 集中的ケース解決	49
4.4.5 不順守の場合の否定的結果	53
4.5 例外的なケースにおける限定的な最終手段の収容	56
4.5.1 入国管理当局による収容の基準	57
5. 考察と結論	64
5.1 便益	64
5.2 考察	66
5.3 結論	67

主要参考文献	68
脚注	71

コラム	ページ
コラム 1. 法律に収容不要推定が規定されている	ベネズエラ
コラム 2. 法律に収容代替措置を規定した例:	ニュージーランド
コラム 3. 保護者のいない未成年者を収容しないことを規定した法律の例.....	ハンガリー
コラム 4. 難民、難民認定申請者、脆弱者グループの収容を解く:...フィリピン	
コラム 5. 収容の必要のない個人を特定する	香港
コラム 6. 国際移住文脈でのケース・マネジメント:	2つの事例研究
コラム 7. 早期の法的助言に投資することによって費用を節約する:	英国
コラム 8. 難民認定申請者の基本的ニーズを満たすための支援:	スペイン
コラム 9. 難民認定申請者に身分事項を証明する文書を使用する例:	スウェーデン
コラム 10. モニタリング・メカニズムとして報告義務を課している例.....	インドネシア
コラム 11. 強制退去手続時に監督活動を使って出頭率を高める例:	米国
コラム 12. 複雑なケースに集中的なケース解決を利用している例.....	オーストラリア
コラム 13. コミュニティ環境からの家族の帰還を準備する.....	ベルギー
コラム 14. 不順守に対して経済的制裁を行うために保証金制度を使用している例.....	カナダ
コラム 15. 弁護士を利用して庇護手続へのアクセスを拡大し、国境の収容場をモニタリングしている例:	ハンガリー
コラム 16. 送還できない被収容者を放免する手段を整備した例.....	オーストラリア
コラム 17. 収容の使用を限定している例	アルゼンチン
コラム 18. 尊厳と福祉を尊重する収容条件を整備している例.....	スウェーデン

図	ページ
図 1. コミュニティ評価・居住モデル.....	
図 2. 個別評価を通じた集団の理解.....	
図 3. 脆弱性評価.....	
図 4. ケース・マネジメント・プロセス	

謝辞

本報告書は、International Detention Coalition とラ・トローブ大学（オーストラリア）ラ・トローブ難民研究センターの共同研究の成果である。

本報告書は、Grant Mitchell および Lucy Bowring の協力を得て、Robyn Sampson が執筆した。本研究は、ラ・トローブ大学（オーストラリア）のラ・トローブ難民研究センターの Robyn Sampson が博士課程研究の一環として行ったものである。彼女の指導教官である Sandy Gifford 教授と Ignacio Correa-Velez 博士は、このプロジェクトに対する貴重な助言と支援をいただいた。本報告書に先立つ草案への支援と助言をいただいた International Detention Coalition 助言委員会の現委員ならびに元委員各位、その他の協力者である Eleanor Acer、Andrea Black、Michelle Brané、Stephanie Cousins、Tamara Domicelj、Alice Edwards、Beth Eggleston、Anna Gallagher、Seta Hadeshian、Kaajal Ramjathan-Keogh、Grusa Matevzic、Leslie Miller、Alice Nah、Jerome Phelps、Melanie Teff、James Thomson 及び Leslie Velez に謝意を表したい。また、著者は、IDC 事務局チーム Verity Boaro、Gigi Bonnici、Jeroen Van Hove および Katherine Wright、そして、本報告書に先立つ草案に対し洞察に満ちたコメントを寄せてくれた Philip Amaral、Brian Barbour、Pablo Ceriani Cernadas、Vladimir A. Hernandez、Eiri Ohtani、Adrielle Panares、Dina Savaluna、Lars Stenger、Pieter Stockmans、Anoop Sukumaran、Michael White らに感謝を表するものである。

研究者らは、研究に参加するために時間を割いてくださったすべての参加者に謝意を表する。さらに、UNHCR マドリード（スペイン）事務所の Olalla Perez 氏に感謝する。また、研究者を渡航面で特に支援してくださったブリュッセル（ベルギー）の Vluchtelingenwerk Vlaanderen（Flemish Refugee Action）の Pieter Stockmans 氏、ワシントン（米国）の Lutheran Immigration and Refugee Service の Leslie Velez 氏に感謝したい。

Eddie Carbonell 氏は、快くデザイン作品を無料で提供してくださった。

我々は、研究費用と本刊行物の費用に対するマイヤー財団、オーク財団、オープン・ソサイアティ・インスティチュートの財政支援に感謝を述べたい。

用語一覧

用語 定義

逃亡	国際移住に関する法的手続とその結果を避けるために、入国管理当局との接触を避けるために個人が取る行動。
収容代替措置	本研究では、収容代替措置は、国際移住資格について決着が図られている段階、あるいは、当該国からの強制送還または退去強制を待っている段階で難民認定申請者、難民、国際移住者が移動の自由を得てコミュニティ内に居住することを認める法律、政策または実務と定義した。
収容の代替形態	移動の自由を大幅に制限する、または、完全に否定することを意図した管理形態は、収容の一形態と見なされてきた。
庇護申請者	「難民認定申請者」参照。
難民認定申請者	難民としての認定を求める申請を行ったが、まだその申請についての最終的な決定を受けていない国際移住者または無国籍者。
ケース解決	領土内での在留の許可または領土外への出国を含む入国管理問題に関する最終的帰結。
閉鎖型宿泊施設	人々が施設内で動き回ることはできるが、敷地の外に出ることができない宿泊施設。なお、他の状況では、「閉鎖的」という語を被収容者が通常自分の部屋から出ることを許されない収容施設を記述するために使用する場合もある。
コンプライアンス (順守)	国際移住資格について決着が図られている段階、あるいは、当該国からの強制送還または退去強制を待っている段階で、入国管理当局によって課される定式化された期待または条件を順守して行動すること。自立的帰国と比較。
収容	「・・・刑務所、閉鎖型キャンプ、収容施設または空港のトランジット区域などの厳格に境界が設定された場所あるいは制限された場所であり、移動の自由が相当程度制限され、領土から退去する以外この限られた区域から出る機会がない場所での隔離」 UNHCR (1999年) 「難民認定申請者の収容に関して適用される判断基準および基準に関する UNHCR ガイドライン」 (1999年2月)

強制送還	ある 国際移住者 の入国を拒否した後、または、在留資格を剥奪あるいは在留資格を付与しなかった後、自国の領域から当該 国際移住者 を退去させる国家の行為。
強制的出国	「強制送還」参照。
入管収容	「収容」参照。
自立的出国	国際移住者が指定された期限内にある国から出国する義務を順守すること。
非正規国際移住者	ある国への入国、滞在または在留の条件を満たしていない、あるいはもはや満たしていない 国際移住者 。
国際移住者	ある国の領域内にいる別の国の市民または別の領域から来た 無国籍者 。
開放型宿泊施設	人々が敷地外からの出入りを自由にできる宿泊施設。
収容は必要でないという推定	収容は必要でないという推定は、自由に対する権利、恣意的な収容からの保護に対する権利が第一に適用されることを確保する法律、政策、慣行を指す。
レセプションセンター	「開放型宿泊施設」参照。
難民	1951年難民の地位に関する条約に基づいて、正当な主張を有するど、権限を有する当局により認められた者。
無国籍者	いかなる国によっても市民とみなされない個人。
在留資格の解決	「ケース解決」参照。
UNHCR	国連難民高等弁務官事務所
自主出国	例えば在留を追求する法的手段がまだ残されているような場合などに、まったく自発的に出国するという国際移住者の決定。

これらの定義の多くは、欧州移住ネットワーク（2010）「庇護および国際移住用語集：より良い比較のためのツール」に記載されている定義を参考にしている。検索した URL <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab25b972.html>
検索日 30.03.2011

知見とそれらの含意

国際人権法および人権基準は、入管収容を使用する場合を、個々の事例において他のすべての選択肢が不十分であることが確認された後、例外的なケースに限って最終手段として使用されるべきであることを明確にしている。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る。まず、より苦痛の少ない選択肢を考慮するよう当局に対し明確な指示が示されているにもかかわらず、それが如何に組織的に達成され得るかについてほとんど明確化されていないのが現状である。

本研究は、この隙間を埋めるべく実施された。その狙いは、国際移住資格が検討されている間、あるいは、強制送還または国からの退去を待っている間、難民認定申請者、難民および国際移住者が移動の自由を享受してコミュニティのなかで暮らすことを認める法律、政策または実務を特定し、紹介することにある。この目的を達成するため、既存の文献の詳細な検討、28カ国88人の参加者を対象としたオンラインでの国際的アンケート調査、57人の参加者と8回の現地訪問による徹底的なインタビューを含む9カ国での国際的なフィールド・ワークを実施した。参加者には、各国政府、NGO、国際人権団体、国連の主要機関の担当者が含まれる。

本研究では、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ことによって、不必要的収容を防止するのに役立つさまざま現行メカニズムが特定された。とりわけ、本研究により、不必要的収容を防止するための最も重要な方針が、「収容代替措置」プログラムという伝統的な発想にではなく、誰を収容すべきかを決定する決定プロセスと個々の収容理由に存在することが明らかになった。さらに、少数の事例または短期間にのみ収容を使用している国は、「収容代替措置」プログラムを利用していると自覚していなかった。これらの国での通常の対応は、コミュニティ環境下でほとんどの非正規国際移住者を管理するというものであった。

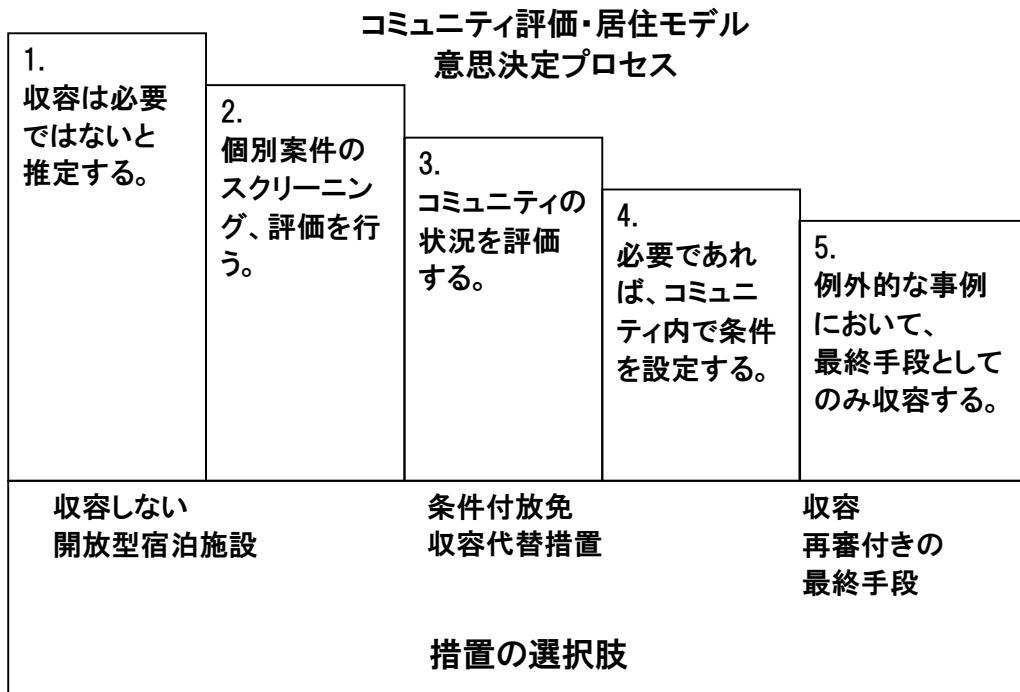
本研究では、コミュニティ・マネジメント・プログラムの成功例に共通した特徴も特定することができた。また、可能なかぎり、これらの要素がコンプライアンス（順守）、コスト、健康、福祉の面での結果に寄与した理由も明らかにした。そのような「収容代替措置」プログラムは、コミュニティの中に暮らしながら個人を入管手続に関与させ続けるためのさまざまな戦略を用いている。そのような「収容代替措置」プログラムでは、マネジメント・システムの一環として住居施設を利用することもあるが、当人がどこにいるかは特に重要ではない。それよりも重要なのは、各事例の評価、そして、当事者が当局と共に自身の国際移住資格の決着に向けて努力することを最大限可能にするために必要な構造と条件をコミュニティ環境が備えているよう確保することである。

本研究では、この政策分野に対して長所重視のアプローチを採用することによって、一定範囲の国での前向きな事例を把握し、それらを1つの枠組みに統合することができた。コミュニティ評価・居住モデル（CAP モデ

ル) は、不必要的収容を防止し、またそれが行われる可能性を少なくする 5 つのステップを指摘している。このステップは以下のとおりである。

1. 収容が必要ではないと推定する。
2. 個別事案のスクリーニング、評価を行う。
3. コミュニティの状況を評価する。
4. 必要であれば、コミュニティ内で条件を設定する。
5. 例外的な事案において、最終手段としてのみ収容する。

CAPモデル



CAP モデルは、政府による予防的メカニズムと収容代替措置の検討、整備を支援する法令によらない枠組みとして使用されることを意図している。このように意図されたものではあるものの、これらの 5 つのメカニズムは、収容の必要性を評価し、収容が例外的な事例において最終手段としてのみ適用されることを確保するために個々のケースで講じられる可能性のある措置でもある。

本報告書全体を通して、さまざまな状況下においてそのようなプロセスをどのように実行できるかについての理解を助けるために、現在の実務の例を紹介している。

- アルゼンチンは、収容は必要ではないという推定にもとづいて業務を行っている。
- ニュージーランドは、収容代替措置を法律に定めている。

- **香港**は、「自己誓約書」にもとづく放免と抱き合いで収容の必要性を評価し、放免適格グループの基本的ニーズが満たされているかどうか評価する基準を定めている。
- **インドネシア**は、UNHCR の身分事項証明文書を持っている非正規国際移住者がコミュニティ内に住むことができるメカニズムを整備している。
- **英国**は、より迅速で持続可能な決定につながることから早期の法的助言への予算を拡大し、支出全体を節約した。
- **ベルギー**は、高い順守率が維持されたことから家族に対する帰還カウンセリングプログラムを拡大し、子どもたちは収容されていなかった。

本研究は不必要的収容の防止に関連して、そして、収容代替措置使用プログラムを使用するうえでさまざまな便益が存在することを確認した。具体的には次のような便益が指摘できる。

- 高い順守率を維持できる
- 収容よりもコストが低い
- 不当な収容や訴訟を減らすことができる
- 過密状態と長期の収容を減らすことができる
- 不許可ケースの自主帰還率を高めることができる
- 人権を尊重、保護し、実現できる
- 認定されたケースの統合状況を改善できる
- クライアントの健康と福祉を向上できる

本ハンドブックは、不必要的収容を防止、減少させるメカニズムをこれまで以上に幅広く検討することによって、現在の政策論議を伝統的な「収容代替措置」の解釈にとどまらない幅広い議論とすることを意図している。このハンドブックは制度上の問題を議論するための概念枠組みを提供し、実践、実施できる余地がないか探るためさまざまな具体例を紹介しており、政策立案者その他の関係者は、自国での現在の実務を評価する際このハンドブックが参考になると思われる。本ハンドブックは、国の制度に焦点を当ててはいるが、主要な概念の共通理解を確立し、検討すべき具体例をさまざま提示することによって、地域的または国際的な場での議論を促進するきっかけともなり得る。

非正規な国際移住に対する対応は、行政機関の日常的な問題である。このハンドブックが示すように、効果的な法律と政策、明快なシステムとそれにもとづく優れた実践があれば、難民認定申請者、難民および非正規国際移住者のマネジメントは、ほとんどの場合コミュニティのなかで行うことができる。収容されているまたは収容のリスクにさらされている一人ひとりのケースについてスクリーニングと評価を行い、必要に応じてコミュニティのなかで適切な支援と条件を導入する方法を学ぶことによって、当局は、ほとんどの場合、収容にともなう経済的、人的コストを負うことなく、コミュニティのなかでこれらの人々を管理できるようになる。本研究は、現在、さまざまな状況下において、費用対効果に優れ、信頼性の高い収容代替措置が使

用されており、この政策分野の影響を受けるさまざまな当事者にとっても有益であることが確認されたことを示している。

要旨

1. 緒言

本研究は、収容に伴う経済的、人的コストを負うことなく難民認定申請者、難民と非正規国際移住者を管理する費用対効果にすぐれ信頼性の高い収容代替措置を見出すことに対する世界中の政府、その他の関係者の関心の高まりに応えて行われた。国境を越える移動の増加を管理し、自国領域内に合法的在留資格を有さない国際移住者の数を制限するよう各国政府は努力しており、こうした状況を背景に、入管収容は現代の統治現象として拡大傾向にある。収容が非正規国際移住者に対して抑止効果を持たないのではないかとの懸念、収容が人権に反するのではないかとの懸念、そして収容が被収容者の健康と福祉を害するのではないかとの懸念が広く共有されているにもかかわらず、収容定員は拡大を続けている。

この傾向にもかかわらず、我々が国際的視点に立ち、さまざまな文脈での既存の国際移住政策と実務を比較すると、ほとんどの国が、大半のケースで第一選択として収容を使用しておらず、いくつかの国によっては入管収容があるとしてもごくまれであり、成功した国際移住受入れ制度は、管理または居住の選択肢を考慮する前に、非正規国際移住者集団を分類していることが分かる。この国際的視点から我々は、国際移住案件審査の期間中、コミュニティ環境下でさまざまな国際移住者と協力することを意図して運用されている幅広いシステムを検討することができる。

本研究の狙いは、入管収容に代わるコミュニティベースの代替措置の例を特定し、それを紹介することにある。本研究の趣旨からして、「入管収容の代替措置」は、彼らの国際移住資格の審査期間中、あるいは、強制送還または国からの退去を待っている間、難民認定申請者、難民および国際移住者が移動の自由を享受しながらコミュニティ内で暮らすことを認める法律、政策または実務から構成される。我々の特定の目的は、以下のとおりである。

- 入管収容の使用の基礎となる政策目標を把握すること。
- 収容によることなくこれらの政策目標を満たす難民認定申請者、難民、国際移住者に対する管理の重要な例を把握すること。
- 世界で現在運用されている収容代替措置の範囲を把握し、脆弱な集団を対象とした例を含め、さまざまな文脈や地域での重要な事例を詳細に紹介すること。
- 収容代替措置を作り出し、実施する際における政府および法制の役割を紹介すること。
- 収容代替措置を創出し、その使用を継続する際における NGO と市民社会の役割を紹介すること。
- 判明している限りにおいて、入国管理上の結果と費用対効果を紹介すること。
- コミュニティベースの収容代替措置の効果に寄与すると考えられている要素を見出すこと。

2. 方法：オンライン・アンケート調査と世界各地のフィールド・ワーク

本研究では反復的な定性的研究デザインを使用し、各研究段階がその後のデータ収集手順に反映される方法を用いた。研究の最初の段階では、この分野における先行研究、プログラム評価、政策文書の広範囲な見直しを実施した。これを、International Detention Coalition の主要スタッフからの意見と共に、世界オンライン・アンケート調査の内容に反映させた。研究の第二段階にあたるこのアンケート調査では、28 カ国 88 人の参加者から回答を得た。これにより、一定範囲の国や地域における収容とその代替措置の現在の使用状況の概要が得られた。

研究の最終段階では、研究者自身 (Sampson) が 2010 年 1 月から 3 月にかけて 9 カ国で詳細なフィールド・ワークを行い、その結果、57 人の参加者と 43 件のインタビューが得られた。参加者は、政府、NGO、国際的アドボカシー組織、国連機関の担当者などであった。フィールド・ワークは、ハンガリー、スペイン、ベルギー、オランダ、スウェーデン、英国、米国、香港の現場訪問と具体的な収容代替措置プログラムに関するインタビューから構成された。ジュネーブ (スイス) にある国際組織の担当者とも補充のインタビューを実施した。

最後に、研究期間中 International Detention Coalition のスタッフは、国際会議で専門家から提供を受けたり、International Detention Coalition の加盟組織によって提供された収容代替措置を詳細に記載したメモ書きのコピーを研究者に提供した。

3. 重要な知見とモデルの背景：不必要的収容を防止するメカニズムと成功したコミュニティ・マネジメント・モデルの結合

本研究では、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ことによって、不必要的収容を防止するのに役立つさまざまな現行メカニズムが特定された。この研究により、収容されている人々のグループおよびその収容理由には、国によってかなり違いがあることが確認された。収容政策におけるこれらの違いが収容インフラと収容される集団の規模に及ぼす影響は、如何なる「収容代替措置」プログラムが及ぼす影響よりもはるかに大きかった。さらに、少数の事例または短期間にのみ収容を使用している国は、「収容代替措置」プログラムを利用していると自覚していないなかった。これらの国での通常の対応は、コミュニティ環境下でほとんどの非正規国際移住者を管理するというものであった。これらの研究結果により、最も重要な収容政策が、「収容代替措置」プログラムという伝統的な発想にではなく、誰を収容すべきかを決定する決定プロセスと個々の収容理由に存在することが明らかになった。

本研究では、コミュニティ・マネジメント・プログラムの成功例に共通した特徴も特定することができた。また、可能なかぎり、これらの要素がコンプライアンス (順守)、コスト、健康、福祉の面での結果に寄与した理由も明らかにした。そのような「収容代替措置」プログラムは、コミュニティの中に暮らしながら個人を入管手続に関与させ続けるためのさまざまな戦

略を用いている。そのような「収容代替措置」プログラムでは、マネジメント・システムの一環として住居施設を利用することもあるが、当人がどこにいるかは特に重要ではない。それよりも重要なのは、各事例の評価、そして、当事者が当局と共に自身の国際移住資格の決着に向けて努力することを最大限可能にするために必要な構造と条件をコミュニティ環境が備えているよう確保することである。

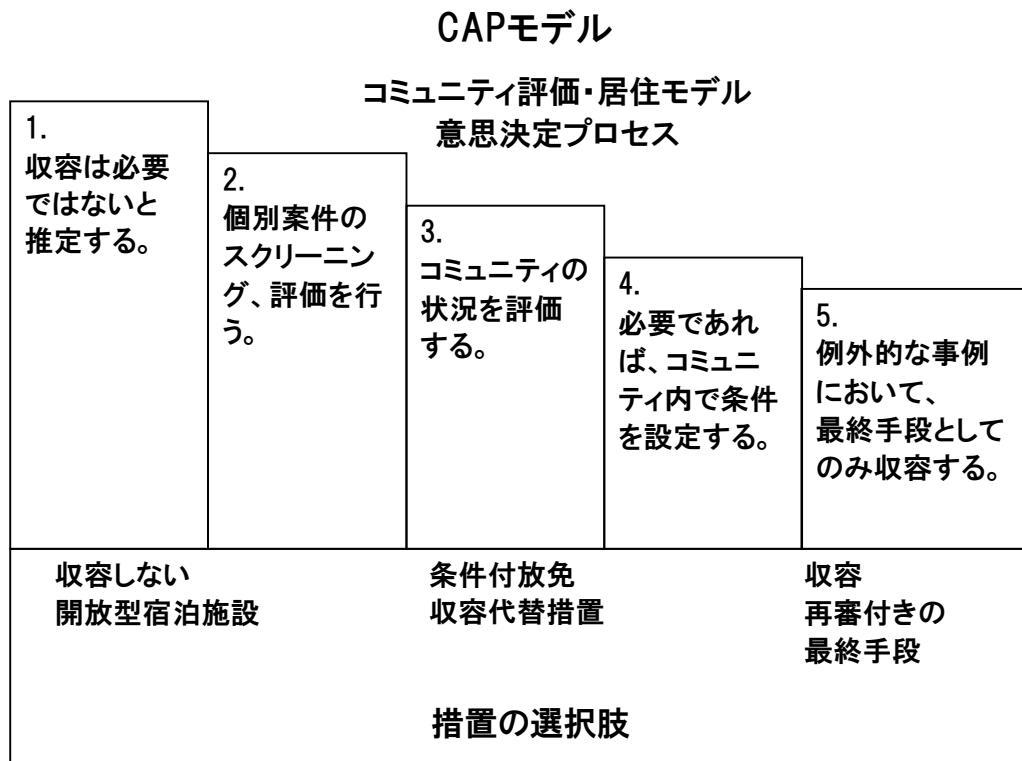
更なる研究が必要であるが、既存の証拠の分析から以下のようなことが示唆される。

- 自分たちが目指す目的国にいる場合、非正規国際移住者や難民認定申請者がビザ申請、地位の認定またはその他の法的プロセスの結果を待っている間に逃亡することはめったにない。
- 非正規国際移住者および難民認定申請者は、合法的な手段を通じて基本的ニーズを満たすことができ、収容または送還 (*refoulement*) のリスクにさらされておらず、将来の見通しに希望を持っている場合、「経由」国で逃走する可能性は低くなる。
 - ➔ 成功している代替措置プログラムは、管理および居住の選択肢について情報に基づく決定が行えるよう、非正規国際移住者集団を理解し、分類している。
- コミュニティ内にとどまりながら自分たちの基本的ニーズを満たすことができる場合、非正規国際移住者と難民認定申請者は、要件をより良く順守できるようになる。
 - ➔ 成功したプログラムは、基本的ニーズを満たすことができるることを確保している。
- 非正規国際移住者と難民認定申請者は、以下のように考えることができれば、ビザを付与しない決定であってもそれを受け入れ、それを順守しやすいと考えられる。
 - 公正なビザ審査または難民認定のプロセスを経た。
 - プロセスを通じて情報を提供され、支援を受けた。
 - 合法的にその国にとどまるためのすべての選択肢を探った。
- ➔ 成功したプログラムは、合法的にその国にとどまるためのすべての選択肢を探るため、そして必要に応じて、自力で出国するためのすべての手段を検討するため、情報と質の高い助言により、行政プロセスを通じて、クライアントへの支援を行っている。

4. CAP の導入：コミュニティ評価・居住モデル

結果を使って、コミュニティ評価・居住 (CAP) モデルを開発した。これは、収容が個別の事例において他のすべての選択肢を試みた後あるいは

それらの選択肢がすべて不十分であると評価された後の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当局が講じることができる 5 つのステップから構成される（図 1 参照）。



4.1 収容が必要ではないと推定する

本研究で、いくつかの法律、政策または実務が個人の国際移住資格について決定を下すまでのあいだ、収容が必要でないと仮定していることが確認された。「収容は必要ではないという推定」は、各個人の移動の自由に対する権利を確立し、他の選択肢で十分と思われる場合に入国管理当局が隔離という手段に訴えるのを防止するように作用する。これは、代替手段を法律や政策によって規定し、当局者に対してより侵害性の低い管理戦略を検討・試行するよう明示的に指示することによって補強することができる。移動の自由に対する権利を保護するための戦略として次の 2 つの戦略が確認された。

- 収容は必要ではないという推定
- 収容代替措置検討の義務化

このセクションの重要な例は、アルゼンチン、ベネズエラとニュージーランドである。

4.2 個別案件のスクリーニングと評価

個別案件のスクリーニングと評価は、当局が各当事者のリスクレベルと脆弱さレベル、強みとニーズを把握できるため、不必要的収容を減らす上で重要なツールである。本研究では、重要な評価分野として、以下の4つを挙げた。

- 法的義務
- 身分事項の確認、健康状態、セキュリティ・チェック
- 脆弱性
- 個々のケース要素

このセクションにおける重要な例は、ハンガリー、フィリピン、香港である。

4.3 コミュニティの状況の評価

個人を適切で効果的な対応プログラムに最もうまく合致させるには、コミュニティ環境下において、入国管理当局の指示を順守する各人の能力を補強する方向にもそれを損なう方向にも作用しうる要素を評価することが必要である。そのような文脈的要素は、個人の当局との約束を守る能力に重要な影響を及ぼす場合がある。これらは、コミュニティ環境を充実させ、不必要的収容を免れる人々の数を増やすために、政府またはNGOの投資を通して改善できる領域でもある。コミュニティ環境の鍵となる側面として以下の4つが挙げられる。

- ケース・マネジメント
- 法的助言と通訳
- 基本的ニーズを満たす能力
- 記録作成

このセクションにおける重要な例は、英国、スペイン、スウェーデンである。

4.4 必要であれば、コミュニティ内で条件を設定

当局がコミュニティ内に個人を居住させることに対する懸念を払しょくできない場合、移動の自由に対する不当な規制を課さない範囲で当局への関与を促進するために導入できる一定範囲の追加メカニズムが存在する。これらの条件は、通常「収容代替措置」プログラムに関連した条件であり、さまざまな形で以下のメカニズムに依拠している。

- 当事者の誓約
- モニタリング
- 監督
- 集中的なケース解決
- 不順守による否定的な影響

このセクションにおける重要な例は、米国、オーストラリア、ベルギー、カナダである。

4.5 例外的な案件において、最終手段としてのみ収容

行政手続中の人々に対する管理手段として隔離を使用することは、健康、福祉、人権への否定的な影響をともなうことから非常に異論のある行為である。国際人権法および国際人権規範は、入管収容を、個別の案件において他のすべての選択肢がすべて不十分であると証明された後の例外的な案件における最終手段としてのみ適用されるべきことを明示している。収容は、脆弱なグループに対しては完全に回避すべきであり、また国際法ならびに国際規範、地域の域内法、域内規範、国内法、国内規範に従うべきである。収容という手段を使用することには深刻な懸念が存在するが、ここでは収容を、他のすべての選択肢を試行し、失敗した例外的な案件における最終手段としてのみ使用するものとして含めている。収容に関する厳格な規則とモニタリングが必要となる分野として以下の分野が挙げられる。

- 収容の根拠
- 自動的な司法による審査とモニタリングを含めた独立した監督
- 放免のための手段
- 収容期間
- 条件
- 被収容者に対する行動の管理を含めた処遇状況
- 情報および外界へのアクセス

このセクションにおける重要な例は、ハンガリー、オーストラリア、アルゼンチン、スウェーデンである。

5. 考察と結論

本研究は、国際移住資格が検討されている間、あるいは、強制送還または国からの退去を待っている間、難民認定申請者、難民および非正規国際移住者が移動の自由を享受してコミュニティのなかで暮らすことを認める法律、政策または実務を特定し、紹介している。「収容代替措置」という概念に対して幅広いアプローチをとる際、本研究は、不必要的収容を防止し、収容期間を短縮するために現在使用にされているメカニズムを紹介するとともに、コミュニティ・マネジメント・プログラムの有効性に影響を及ぼす重要な要因についても概説している。

CAP モデルは、各国政府による予防メカニズムと収容代替措置の探究・開発を支援する非規範的枠組みとして設計された。そのように設計されたものではあるが、これら 5 つのメカニズムは、収容が例外的なケース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、個々の案件について取りうる一連のステップでもある。

本研究は、コンプライアンス（順守）、コスト、健康・福祉という重要な領域でのメリットを含め、収容の適用を制限しコミュニティベースのマ

ネジメント・選択肢を優先することによるメリットをいくつか把握した。このメリットとして、これらの選択肢の次のような効用を挙げることができる。

- 収容よりもコストが低い
- 高い順守率と出頭率を維持できる
- 自主帰還率と自立的出国率を高めることができる
- 不当な収容や訴訟を減らすことができる
- 過密状態と長期の収容を減らすことができる
- 人権を尊重、保護し、実現できる
- 認定されたケースの統合状況を改善できる
- クライアントの健康と福祉を向上できる

非正規な国際移住への対応は、行政機関の日常的な問題である。このハンドブックが示すように、効果的な法律と政策、明快なシステムとそれにもとづく優れた実践があれば、難民認定申請者、難民および非正規国際移住者のマネジメントは、ほとんどの場合コミュニティのなかで行うことができる。収容されているまたは収容のリスクにさらされている一人ひとりのケースについてスクリーニングと評価を行い、必要に応じてコミュニティのなかで適当な支援と条件を導入する方法を学ぶことによって、当局は、ほとんどの場合、収容にともなう経済的、人的コストを負うことなく、コミュニティのなかでこれらの人々を管理できるようになる。本研究は、現在、さまざまな状況下において、費用対効果に優れ、信頼性の高い収容代替措置が使用されており、この政策分野の影響を受けるさまざまな当事者にとっても有益であることが確認されたことを示している。

1. 緒言

1.1 背景

国境を越える国際移住者の数は、世界の人口増加や国際移動の活発化、独立し、新しい国境を確立する国家の増加を背景に、ここ数十年間増加している。¹国際移住が、目的国、移住する人々双方のさまざまな社会的、経済的利益と関連していることは多くの文書で報告されている。²各国政府は、就労、教育、家族再結合と観光旅行を含めたさまざまな目的による合法的国際移住を可能にする手段を整備することによって、これらの利益が存在することを認めてきた。これらの合法的手段を通じた正規の国際移住の流れは、非正規の国際移住の数をはるかに上回っている。³

国際移住に対するこの規制は現代の政府の中心的機能と考えられている。その結果、ある国の領土への外国人の流入を管理する一定のシステムが整備されるに至った。これらの統治システムの多くが大きな人的流入を管理することに成功しているにもかかわらず、国際移住を無秩序で制御できない動きとして受け止める傾向が一部で広がってきた。これらの否定的な認識は、治安と犯罪、就労機会、文化的遺産の維持に関する懸念とさまざまな形で関係している。⁴非正規な方法による国際移住者の上陸は、これらの懸念の特に対象となり得る。そして、それが、多くの政府にとって国際移住の規制を困難かつ慎重な取り扱いを要する政策課題にしている。

国際移住をどのように管理し、非正規国際移住にどのように対応するかは、絶えず変化する複雑な課題であるが、それは日常的な現象でもあり、政府を運営する上で通常の部分でもある。すべての国が、合法的国際移住プログラムをモニターしつつ、必要に応じて脆弱な人々に対して保護が提供される体制を維持しながら非正規国際移住者の上陸・在留を管理するというジレンマに直面している。このジレンマが、二分する世論や政治論争によって煽られ、困難でおそらくは圧倒的な問題とされている国もあれば、人の国際移動を統べる自国の制度に対し自信を有している国もある。

1.2 国際移住の管理における収容の使用

この 20 年間、各国政府が国際移住者の入国・滞在を管理しようと努めるにしたがい、入管収容の使用が拡大してきた。⁵多くの西側諸国では、2001 年のテロ攻撃の余波を受けて、取締りに対するこの関心がさらに高まり、収容の拡大を正当化する理由となっている。⁶原因がどうであれ、最近、多くの国は、自国領域での非正規国際移住者の数を減らそうとする努力を強化している。⁷この傾向の中心的要素として、収容は、到着時、手続き期間の全体、強制送還準備中など、プロセスのいろいろな段階においてさまざまな政府により使用されている。目的国は、国境管理の一要素として、経由国の拿捕能力と収容インフラに投資している。⁸その結果、一つの時点における被収容者の数は確認されたことのないものの、何十万人もの国際移住者が世界中で収容されていると推定されている。⁹

セクション 4.5 で述べたように、入管収容には多様な形態が存在する。本報告書では、入管収容を、以下のように定義する。

「・・・刑務所、閉鎖型キャンプ、収容施設または空港のトランジット区域などの厳格に境界が設定された場所あるいは制限された場所であり、移動の自由が相当程度制限され、領土から退去する以外この限られた区域から出る機会がない場所での隔離」¹⁰

1.3 入国管理当局による収容の使用に関する懸念

入管収容は、国際移住の管理手段、政治的手段両方の手段として政府によって使用されている。非正規国際移住者を管理するための手段として収容は、市民権をもたない者の領土内への入国を制限するため、国際移住資格の評価の間、または結論が下るまでの間に有効なビザを持たない市民権を持たない者を収容するため、そして、強制送還を含むビザ申請に対する否定的結論に服することを確保するために使用されている。この意味で、収容は、領土内にいる市民権を有さない者の入国・出国を管理する制度の一部を構成している。

収容は、将来の難民認定申請者と非正規国際移住者を抑止するなどのより幅広い社会的・政治的問題に対処するため、市民に国境に対する管理の感覚を与えるため、政治的圧力に対応するなどのために、政府が使用する場合もある。この意味で収容は、収容されていない一定範囲の人々にメッセージを伝えるために使用される象徴的行為でもある。これらは、政府に影響を及ぼす重要で複雑な問題である一方、これらの目的のために収容を使用することについては深刻な懸念がある。これらの理由による収容の使用は、以下の点を考慮すると支持しがたいことを示す証拠が存在する。

- ・ 収容は効果的な抑止力ではないこと
- ・ 収容は人権に反すること
- ・ 収容が健康と福祉を害することが確認されていること

収容は効果的な抑止力ではない

第一に、既存の証拠と政府の声明は、収容の政策¹¹が、難民認定申請者、難民、非正規国際移住者を阻止することに効果的でないことを示唆している。この 20 年間にわたり導入されてきた収容政策は過酷さを増してきたにもかかわらず、非正規の上陸数は減少しなかった。¹² これまでにどの要因が最も難民認定申請者と非正規国際移住者の目的地の選択に影響を与えるかを検証した研究がいくつか行われてきた。¹³ この研究によると、難民認定申請者と難民の主要な狙いは、安全な場所にたどりつくことであった。¹⁴ 到着前に難民認定申請者が持っている目的国の国際移住政策についての理解は非常に限られており、目的地の選択は、密入国斡旋業者に依存していることが多い。到着前に収容の可能性を認識している人々は、それが逃避行の避けがたい一部であり、収容されたとしてもなお人道的に扱われるだろうと考え、身元確認と健康診断のために収容が実施されるとすれば、それが国家の正当な

権利だと考えている。¹⁵ ほとんどの難民は、収容のような入国管理政策によって主に影響されるのではなく、家族や友人と再会できる目的地、安全で、寛容で、民主主義の社会にいると思える目的地、自国と目的国との間に歴史的なつながりがある目的地、自分がその国の言語をすでに話すことができる目的国を選ぶ。¹⁶ ある研究は、収容を経験したほとんどの難民にとって、迫害を逃れ、安全な場所にたどり着いたという安心のほうが収容の結果として経験した精神的外傷と拒絶感よりも強く、彼らは、抑止のメッセージを海外の人々に送らなかったことも報告している。¹⁷ こうした証拠は、収容が目的選択にほとんど影響を及ぼさないことを示している。

収容は人権に反する

第二に、抑止または政治的利益のために収容を使用することは国際人権法に矛盾している。人権法は、恣意的収容からの自由と保護に対する権利を確立している。¹⁸ 収容が個人の人権に反するものであるから、国内法に規定される状況においてのみ適用されるべきである。また、収容理由の基礎をなしている目的に見合ったものであり、個別のケースで必要となった場合に、また、差別なしに適用しなければならない。¹⁹ 収容の適用を可能とするには、それより非制限的な措置では不十分であることが示されなければならない。同様に、収容は一律に適用するのではなく、個々のケースについて必要であることが示されなくてはならない。しかし、現実には多くの場合、収容は、潜在的非正規入国を抑止するというメッセージと市民に国境管理が行われているというメッセージを伝えるために収容が使用されているのが実態である。

収容は健康と福祉を害することが実証されている

第三の主要な懸念は、収容が収容される人々の健康に対する影響があまりに深刻であり、抑止と管理のメッセージとして収容を使用することは正当化しがたいということである。収容状態が重度の鬱、不安、心的外傷後ストレス障害（PTSD）など精神状態の悪化に関係していること²⁰、収容が長引くにつれ精神状態が悪化すること²¹が研究によって実証されている。ある研究は、鬱の臨床的に重要な徴候が被収容者の 86% に、不安が 77% に、PTSD が 50% に見られ、およそ 4 分の 1 の被収容者が自殺念慮を覚えたと回答したと報告している。²² 子どもへの影響は特に心をかき乱される。特に、彼らの認識力の発達、情緒的発達に対する影響は生涯にわたるおそれがある。²³ 成人にとって、収容がもたらす衰弱的影響が、監禁が終わった後も長く続くこと、特に長期にわたり収容された人々の場合 そうした傾向が顕著であることが知られている。²⁴ 監禁によって心身が害されるという調査結果に目を向ければ、監禁に頼らない選択肢を模索することが、なお重要になってくる。

これらの懸念を踏まえれば、政治的権威と一般市民の感情の問題は、収容という手段に頼ることなく、たとえば、強力なリーダーシップや国際移住政策とその実施の有効性に対する信頼感を通じて対処するのが最適である。非正規国際移住を管理しようとする場合は、他のプログラムを使用しなければならない。非正規国際移住・滞在の根本原因への対策としては、主要な送り出し国における開発と和平構築努力への投資拡大²⁵を含む。また、短期労

労働ビザの場合のように一時的に、あるいは家族再結合に必要とされる場合のように長期的に入国するための合法的手段を拡大すること²⁶、保護ニーズを有する人々の第一庇護国からの直接の再定住を拡大すること、移動を強いられた国際移住者の範囲に属する人々のニーズを解決するための補足的保護メカニズム²⁷を構築すること、そして正規化の道筋を提供すること²⁸などが挙げられる。

1.4 本研究の狙いと目標

本研究は、国際法上確立した理由で非正規国際移住者を管理するという目的を達成する収容代替措置を特定するために実施された。²⁹本研究の具体的な狙いは、入管収容に代わるコミュニティベースの代替措置（定義はセクション1.5参照）の例を特定し、紹介することにある。

我々の目標は以下のとおりである。

- 入管収容の使用の基礎となる政策目標を把握すること。
- 収容によることなくこれらの政策目標を満たす難民認定申請者、難民、国際移住者に対する管理の主な事例を特定すること。
- 世界で現在運用されている収容代替措置の範囲を特定し、脆弱な集団を対象とした例を含め、さまざまな文脈や地域での主な事例を詳細に紹介すること。
- 収容代替措置の創出・実施における政府および政府機関の役割を紹介すること。
- 収容代替措置の創出・維持におけるNGOと市民社会の役割を紹介すること。
- 判明しているかぎり入国管理上の結果と費用対効果を紹介すること。
- コミュニティベースの収容代替措置の効果に寄与すると考えられている要素を調査すること。

1.5 「収容代替措置」の定義

本研究では、「入管収容に代わる代替措置」には、以下が含まれるものとする。

「国際移住資格について審査中の段階、あるいは、強制送還または国からの退去強制を待っている段階で難民認定申請者、難民、国際移住者が移動の自由を得てコミュニティ内に居住することを認める法律、政策または実務」

この非常に広い定義は、収容されようとしている人々の数に影響を及ぼすと思われるすべての政策領域を研究に包含できるようにすることを意図したものである。この観点に立つことによって我々は、現在収容されている人々が本当にそこにいる必要があるかどうか、そして、既存の収容によらない国際移住者管理システムを、現在収容されている難民認定申請者、難民、

非正規国際移住者を対象としたプログラムに転化できないかという論議を活発化するきっかけとなることを望んでいる。研究を通じてこの概念がどのように発展してきたかについてはセクション3でさらに詳しく報告している。

1.6 我々は、収容代替措置について、すでにどのようなことを知っているか。

さまざまな関係当事者が収容代替措置に关心に寄せているものの、この問題の研究は発達するまでに長い時間を要した。現在ある研究はおおむね、難民認定申請者に対する収容プログラムに代わる代替措置に集中している³⁰。その結果、現在収容されている非正規国際移住者の主要なグループが除外されてきた。国際人権の枠組みは収容代替措置の可能性を追求することを義務づけているとする解釈にも一定の注意が払われている一方で³¹、目的国においてあれ経由国においてあれ非正規国際移住者をコミュニティで管理するうえでさまざまな政策やプログラムがどの程度有効なのか、あるいは難民認定申請者や非正規国際移住者の観点から見てそのような政策がどのように経験されるかについての一般に入手可能な情報は、国際的にも非常に限られている。政府プログラムの系統的評価は最小限にとどまっており³²、通常、政府による評価はパイロット・プログラムの評価に限定される³³。可能な場合は、NGOがこの隙間を埋めようと努力しているが³⁴、政府統計にアクセスする権限がないため、信頼性に劣る結論にとどまる小規模な研究に終ってきた。各国政府が自国の国際移住管理プログラムを評価するイニシアティブや情報開示が欠如していることが生産的な議論に対する制約となってきた。さまざまな文脈やコンプライアンス（順守）、クライアントの福祉、コストといったさまざまな目標から見た収容代替措置の有効性はほとんど不明である。

この分野では、信頼できる情報が欠けているが、世界レベルで既存の政策や実務を概観することにより、個々の国際移住案件審査のあいだ国際移住者をコミュニティ環境に置いて運用するよう設計された制度が幅広く存在していることが浮かび上がってくる。伝統的な「収容代替措置」の定義にとどまらず、視野を広げることによって、我々は、以下のことを発見した。

- ほとんどの国は、大多数のケースにおいて第一選択として収容を使用していない。
- ほとんどといっていいほど入国管理当局による収容を行わない国が1つならず存在する。
- 成功した国際移住システムは、管理・コミュニティ居住選択肢についての情報に基づいた決定を行うため非正規国際移住者集団を分類している。

国際移住管理の通常の慣行は世界中で大きく異なるが、ほとんどの国は、国際移住案件審査中、難民認定申請者、難民、非正規国際移住者を管理する主たる手段を収容に頼っていない。収容の費用と収容要件に適合する可能性のある国際移住者の数があまりに大きいからである。たとえば、多くの国のかなりの非正規国際移住者は、観光ビザまたは短期訪問ビザで入国し超過滞在となっている人々である³⁵。これらの人々が収容されることはあるで

あり、自主出国または、新しいビザまたは他の地位の申請によって自分たちの状況を解決するための手段を提供される。収容に対する依存が深まっているものの、ほとんどの国は、まだ、ほとんどのケースで収容を第一選択としていない。実際、多くの国が、あるにしても、入管収容をまれにしか使用していない³⁶。このことを認め、収容代替措置システムを開発する際のノウハウを得る源泉として参考にすることが重要である。

もう一つの主要な傾向は、成功した国際移住マネジメント・プログラムが、非正規国際移住者と難民認定申請者が非常に多様な集団であり、ニーズも動機も異なることを理解している点である³⁷。これは、「国際移住の混合流入」という概念として確立し、現在この概念に基き、入国場所での非正規国際移住者と難民認定申請者のグループに対する管理戦略が構築されている。³⁸ いろいろな文脈で現在収容のリスクにさらされている市民権を有さない人々には、幅広い人々を含めることができる。具体的には、教育ビザ条件に違反した外国人学生、あらたな自然災害、激しい紛争、自国政府自体の非協力などにより出身国に帰還させることができない人々、売春目的の人身取引の結果、「不法に」働いていた女性、短期訪問者ビザで認められている期間を超えて在留した観光客、実質的なビザ資格がないが出生国に帰国することができない無国籍者、犯罪により強制送還に直面している国際移住者を数えることができる。また、渡航文書なしで越境した難民認定者、難民認定を待っている在留資格を持たない難民認定申請者も、個別の保護ニーズと国家がそれらの者に対して負う国際的な義務が存在するにもかかわらず、収容または送還 (refoulement) のリスクに直面する。これらの異なる集団を特定し、区別することは、収容するかどうかの決定、コミュニティのなかで人々を管理するプログラムのデザインに重要な影響を及ぼしうる。効果的な国際移住システムは、合法的な在留資格のない人々を分類するプロセスを組み入れている。

2. 方法

本研究は定性的研究方法を使って、移動の自由を認めながらコミュニティのなかで非正規国際移住者と難民認定申請者を管理するために政府が使用している法律、政策および実務を調査した。定性的な方法は、本研究の目的を達成するために必要とされる情報を収集するのに最も有用と思われた。

本研究は、ラ・トローブ大学人文・社会科学倫理委員会の承認を得た（承認#843-09）。

2.1 データ収集

次のステージにデータ収集は3段階で行ない、それぞれの段階の情報をもとに次の段階のデータ収集を行った。

第1段階：文献の見直し

データ収集の第1段階として文献を3つのタイプに分け見直した。これには、1) 独自の調査と既存の資料にもとづく調査の両方からなる「収容代替措置」の研究、2) 政府またはコンサルタントによる関連政策およびプログラムの評価、3) 関連する法律、政策またはプログラムについて説明した政策文書などの「灰色の」文献が含まれる。これに加えて、国際移住に対する規制の背景を理解するために関連する国際協定及び地域的協定も使用した。

第2段階：国際的なインターネット・ベースのアンケート調査

文献見直しと International Detention Coalition のスタッフとの協議に基づいて、2009年11月から12月にかけてインターネット・ベースのアンケート調査を行った。協力要請は、International Detention Coalition、Forced-migration e-group、そしてその他いくつかの国際組織や国際ネットワークのメンバーなど、幅広いネットワークに電子メールによって送付した³⁹。我々は、28カ国から88件の回答を得た（国名を挙げなかつた参加者が8名いた）。アンケート調査データは国際のフィールド・ワークに情報を提供するために使用し、全体的な定性的データセットの一部として分析に使用した。

第3段階：国際的フィールド・ワーク

フィールド・ワークの候補国は、ウェブベースの調査、文献見直し、International Detention Coalition と加盟団体のスタッフの知識を通して特定した。8カ国は、収容代替措置プログラムと対象集団のタイプ、経由地または目的地の別、難民認定申請者または非正規国際移住者集団の規模などいくつかの要因に基づいて選定した。経済的制約や実際的な制約により、実際に訪れることができた国と地域の数は限られていた。

2010年1月から3月にかけて9カ国で詳細なフィールド・ワークを実施した。具体的には、幅広い政策問題や具体的な収容代替措置プログラムなどについてのインタビュー⁴⁰や現地訪問を行った。以下はその主な例である。

- ・ ハンガリーにおける保護者のいない未成年者を受け入れるシェルター
- ・ スペインの難民認定申請者を受け入れる宿泊センター
- ・ スペインの困窮状態にある国際移住者を受け入れるシェルター
- ・ ベルギーの家族に対する帰国カウンセリングプログラム
- ・ オランダの保護者のいない元未成年者に対するプログラム
- ・ スウェーデンでの難民認定申請者受け入れプログラム
- ・ スウェーデンの収容センター
- ・ 英国の法的助言プロジェクト
- ・ 米国のおいしい個人リスク・脆弱性評価ツール
- ・ 米国の正規の資格のない国際移住者のためのシェルター
- ・ 香港の難民認定申請者、難民、拷問のリスクを訴える者に対する社会サービス支援プログラム

ジュネーブ（スイス）にある国際組織の代表者にも追加的インタビューを行った。全部で57人が参加した43件のインタビューと8回のサイト訪問を実施した。参加者は、政府、NGO、国際的アドボカシー組織、国連本体の担当者らであった。インタビューの実施日と実施場所の詳細は付録Iに記した。また、International Detention Coalitionのスタッフからは、本調査を実施した研究者に対して、一般公開の場での発表時に会員団体の専門家やそれ以外の専門家が提供した収容代替措置政策の詳細やスタッフが活動に取り組むなかで行った議論を記載したスタッフ自身のメモ書きの写しの提供を受けた。

2.2 データ分析

データ分析の最初の段階では、内容分析を使って現在使用されている収容代替措置タイプの一覧を作成した。すなわち、代替措置のタイプごとにそれが実行されていることが判明している国の国名、それらの代替措置それぞれの長所と短所のリストである。第二に、フィールド・ワークで訪問した収容代替措置プログラムの詳細な解説をまとめたため、既存の文献とともに国別にアンケート調査とインタビュー・データを分析した。これらのデータソースは、それぞれの国の国家的背景や国際移住マネジメントの一般的システムについて、理解を深めるためにも使用した。次に得られた知見をより幅広い文献と人権法と統合し、他の全ての選択肢が個々のケースで不十分であると評価されたあとに講じるべき最終手段として、収容を位置付ける国際移住管理のモデルを作成した。

2.3 限界

これらの知見の解釈と影響には若干の限界がある。第一に、経済的、実際的な制約により、詳細なフィールド・ワークは、主に「北」と呼ばれる西側民主主義国の環境で行われ、その他の環境からのデータは、ウェブペー

スのアンケート調査、International Detention Coalition のスタッフに提供された情報、既存の文献に基づいた。この潜在的偏りは、研究結果が状況によってはあまり当てはまらず、その状況に合うように解釈するのが困難であることを意味するかもしれない。しかし、個々にスクリーニングを行いコミュニティ内に適切な条件を創出するという基本原則はなお有効である。特に、本研究は、近隣国で最近の危機的状況が発生したことで大量の人々が流入するという問題に対処することは意図していなかった。

さらに、本研究は、相異なる政策の有効性を直接評価することを意図していなかった。むしろ、研究結果のこの側面は、インタビューした政府担当者や委託事業者の経験と、既存の研究報告書や政府報告書に記されている知見に基づいている。ある政策分野での証拠が相対的に乏しいことは、特定の政策とコンプライアンス（順守）、コスト、ケース解決のレベルの間の相関関係が完全に明確なものではないことを意味している。とりわけ、本研究は収容より健康と福祉にとって優れていると思われるプログラムを特定したが、それらのプログラムが健康と福祉にどのような影響を及ぼすか、またはそれらを国際移住者自身がどのように経験するかについての評価は行っていない。その結果、この研究には、これらの政策とプログラムによって最も直接的に影響を受ける人々の経験が欠けることとなった。さまざまな関係当事者の観点からこれらの政策を評価できれば、この分野での将来の取り組みにおいて大きな利益となるだろう。

3. 主要な知見とモデルの背景：不必要的収容を防止するメカニズムと成功したコミュニティ管理モデルとの組み合わせ

本研究は、収容によることなく非正規国際移住者を管理するための信頼できる費用対効果に優れた人道的な方法を見つけることに対する各国政府その他の利害関係者の関心の高まりを背景に取り組まれた。本研究の狙いは、これらの議論に対し、最新の実務的な情報を提供するために、入管収容に代わるコミュニティベースの代替措置の例を特定し、紹介することであった。しかし、研究が進むにつれ、すでに収容されている人々に対し代替措置を提供する従来型の「収容代替措置」プログラムが、収容される人の数と収容期間の長さの点で、収容の使用に及ぼす影響は限定的なものにとどまることが明らかになった。むしろ、最も重要な政策は、誰を収容すべきかを判断する決定プロセスとコミュニティ環境下で国際移住者を管理する既存の管理メカニズムの長所に存在している。どうすれば収容を防止することができるかについてより深い洞察を得るには、これらの要因を研究に組み入れる必要があることが明らかになってきた。

3.1 不必要な収容を防止する国際移住受入れ制度の特徴

国際移住受入れ制度内に収容を防止するメカニズムを組み入れるという方向は、2つの観察結果に由来している。第一に、収容するケースがわずかな国あるいは収容期間が短い国は、自分たちが「収容代替措置」プログラムを利用しているという自覚を持っていなかった。むしろ、これらの国では、ほとんどの難民認定申請者、難民および非正規国際移住者をコミュニティ環境で管理するのが通常のやり方であった。これらは、従来型の「収容代替措置」プログラムでなく、多様なやり方で非正規国際移住者に対応しているとの表れであった。これらの国では、収容されている人々の中から「収容代替措置」プログラムの対象となりうる厳選された集団を特定するのではなく、他のすべての選択肢がうまくいかなかった場合の最終手段としてのみ人々を収容していた。これらの国では、以前からコミュニティ内で難民認定申請者、難民、非正規国際移住者を管理する強力なシステムが開発され、不必要的収容を防止するうえで決定的な役割を果たしていた。

第二に、国際的視点から見ると、収容の使用に関し国家間で一貫性がないこと、とりわけ、収容されている集団の違い、または収容を適用する理由の違いが目を引いた。たとえば、在留資格を持たない難民認定申請者といったある特定の人々の集団を定型的に収容するという決定をいくつかの国が行っている一方で、他の国々が同じ集団を収容していないことは、この一貫性の問題を示すものである。収容政策におけるこのような違いは、「収容代替措置」プログラム以上に収容インフラと集団の規模に大きな影響を及ぼす。この2つの洞察は、収容される人の数を限定する際に優れたシステムが重要であることを浮き彫りにしている。

3.2 成功したコミュニティ・マネジメント・プログラムの特徴

不必要的収容を防止するうえで優れたシステムが重要であることに加えて、本研究により、成功したコミュニティベースのマネジメント・プログラムには共通点があることも明らかとなった。コンプライアンス（順守）、コスト、健康と福祉が、政府が課す要件とコミュニティの期待を満たしていく人道的プログラムを開発するうえで最も重要と特定された分野であった。本研究と、収容代替措置プログラムのコンプライアンス、コスト、福祉面での結果に影響を及ぼす要素に関する既存の証拠から、成功したコミュニティベースのプログラムの特徴が特定された。

一つ目の合意点は、難民認定申請者と非正規国際移住者は、目的国にいる場合、ビザ申請、地位の認定、その他の合法的なプロセスの結果を待っているあいだに逃亡することはめったにないという点である。⁴¹ 13のプログラムの結果を照合した最近の研究は、最終的な結果を待っている難民認定申請者の法律規則順守率が80%から99.9%であったと報告している。⁴² たとえば、米国司法省の統計は、移動の自由を制限されることなくコミュニティで自活している難民認定申請者の85%以上が、なんら条件を課されなくとも入国管理裁判官による審理を受けるために出頭したことを示している。⁴³ さまざまな被収容者グループを対象としたコミュニティ監督プログラムを試験的に行なった米国の研究は、最小限の監督レベルにおいて、プログラム中の難民認定申請者の順守率は84%であったと報告している。⁴⁴ 同じく難民認定申請者のグループを対象にオーストラリアで行われたパイロット・プロジェクトでは、93%の順守率を達成している（コラム12）。こうした証拠は、

「『目的』国にたどりついた難民認定申請者は、その領土内にとどまり、庇護手続に従うことが自らの利益に適うため、逃亡する可能性は低い」という先行研究の結論と一致している。⁴⁵ そのような結論は、難民認定申請者が尋常ならざる長い旅を経て目的地にたどり着いたこと、そして、目的国政府が強制送還と持続可能な帰還を実現する際に直面する困難さ自体にも内在している。⁴⁶

経由の問題は、依然多くの国の政府にとって懸念の的となっているが、非正規国際移住者や難民認定申請者は、合法的手段によって彼らの基本的ニーズを満たすことができ、収容や送還（refoulement）のリスクにさらされることなく、将来の見通しに希望が持てるかぎり、「経由国」でも逃亡する可能性は低くなることを示唆するいくつかの証拠が存在する。⁴⁷ 香港では、認定された難民や拷問被害者にも恒久的な在留資格が付与されないにもかかわらず、コミュニティ内で生活する難民認定申請者または拷問の恐れを訴える者について、97%の順守率を達成している（コラム5）。⁴⁸ 34カ国での収容代替措置の大規模アンケート調査の結果は、「[経由]国で処遇体制と統合の見通しを改善することが庇護手続の順守率を直接引き上げる」という常識的な結論」を裏付けるものであった。⁴⁹ その後の研究は、こうした文脈でのコンプライアンスの問題が目的国で帰還に直面する人々の文脈においても同様でありうることを示唆している。⁵⁰

もう一つの主要な知見は、非正規国際移住者や難民認定申請者がコミュニティで生活しながら基本的ニーズを満たすことができれば、要件をより良く順守することができるというものである。⁵¹ 安定した宿泊施設に住んでいる非正規国際移住者と難民認定申請者は、困窮したり、ホームレスになっ

た人々よりも当局との接触を維持しやすい立場にあるように思われる。⁵²非正規国際移住者に対して住宅、基本的福祉または健康管理へのアクセスに制限する政策をとっても、それに応じて自主退去率や抑止的効果は向上しなかった。⁵³むしろ、これらの政策は健康の悪化を招き、帰還を含めたケース解決に向けて努力する当局にとって深刻な帰結をもたらしている。⁵⁴しかし、クライアントとともに彼らの基本的ニーズを満たすべく努力するケース・マネジメント・プログラムでは、自主出国その他のケース解決率が高かった。

最後の主要な知見は、非正規国際移住者と難民認定申請者は、公正なビザ審査または難民認定のプロセスを経たこと、審査プロセスを通じて情報を提供され、支援を受けたこと、合法的に国にとどまるためのすべての選択肢を試みたことについて納得している場合、ビザを付与しない決定であっても、それを受入れ、順守する傾向がみられるという点である。⁵⁵最近、ある家族の帰還に関するパイロット・プロジェクトが行われたが、目標を達成できなかった。その原因の一端は、この部分がうまく行えなかつたことに求めることができる。「このプロジェクトの対象となった家族は、自分たちが庇護審査手続で不公正ではないとしても十分に扱われなかつたという感情を抱き、したがって、帰還についての議論に入りたがらない。むしろそれ以外の在留方法を探している」。⁵⁶逆に言えば、コラム13で紹介したベルギーの帰還準備プログラムは、これらの戦略を採用することにより、帰還に直面する家族の順守率82%という結果を遂げている。これらの知見については、セクション5.1でさらに詳しく検討する。

以上、以下の通り、要約できる。

- 自分たちが目指す目的国にいる場合、非正規国際移住者や難民認定申請者がビザ申請、地位の認定またはその他の法的プロセスの結果を待っている間に逃亡することはめったにない。
- 非正規国際移住者および難民認定申請者は、合法的な手段を通じて基本的ニーズを満たすことができ、収容または送還 (*refoulement*) のリスクにさらされておらず、将来の見通しに希望を持っている場合、「経由」国で逃走する可能性は低くなる。
 - ➔ 成功している代替措置プログラムは、管理および居住の選択肢について情報に基づく決定が行えるよう、非正規国際移住者集団を理解し、分類している。
- コミュニティ内にとどまりながら自分たちの基本的ニーズを満たすことができる場合、非正規国際移住者と難民認定申請者は、要件をより良く順守できるようになる。
 - ➔ 成功したプログラムは、基本的ニーズが満たされることができるることを確保している。
- 非正規国際移住者と難民認定申請者は、以下のように考えることができれば、ビザを付与しない決定であってもそれを受け入れ、それを順守しやすいと考えられる。
 - 公正なビザ審査または難民認定のプロセスを経た。
 - プロセスを通じて情報を提供され、支援を受けた。
 - 合法的にその国にとどまるためのすべての選択肢を探った。
- ➔ 成功したプログラムは、合法的にその国にとどまるためのすべての選択肢を探るため、そして必要に応じて、自力で出国するためのすべての手段を検討するため、情報と質の高い助言により、行政プロセスを通じて、クライアントへの支援を行っている。

これらの知見は、難民認定申請者、非正規国際移住者集団の多様性を理解し、さまざまな利害関係者にとって良い結果をもたらせる文脈を理解することの重要性を浮き彫りにしている。これらの知見は、不必要的収容を防止し、コミュニティ内で居住するという文脈のなかでケース解決を支援するコミュニティ評価・居住モデルを開発するのに使用してきた。これらの知見を裏付ける更なる研究結果を、本報告書の各関連セクションで紹介している。

4. CAP の導入：コミュニティ評価・居住モデル

コミュニティ評価・居住モデルは、または「CAP」モデルは、国際移住管理システムにおいて、不必要的収容の防止に寄与し、コミュニティベースの代替措置の成功を後押しできるおもなメカニズムとして 5 つのメカニズムを挙げている。CAP モデルは、図 1 に示したように、各国政府による予防メカニズムと収容代替措置の探究・開発を支援する非規範的枠組みとして設計された。これら 5 つのメカニズムは、概念枠組みとして設計されたものではあるが、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、個々のケースについて取りうる措置でもある。CAP モデルは、研究知見に基づいたものであるが、難民認定申請者、難民、国際移住者の収容に関する規範的国際基準を補強するものでもある。

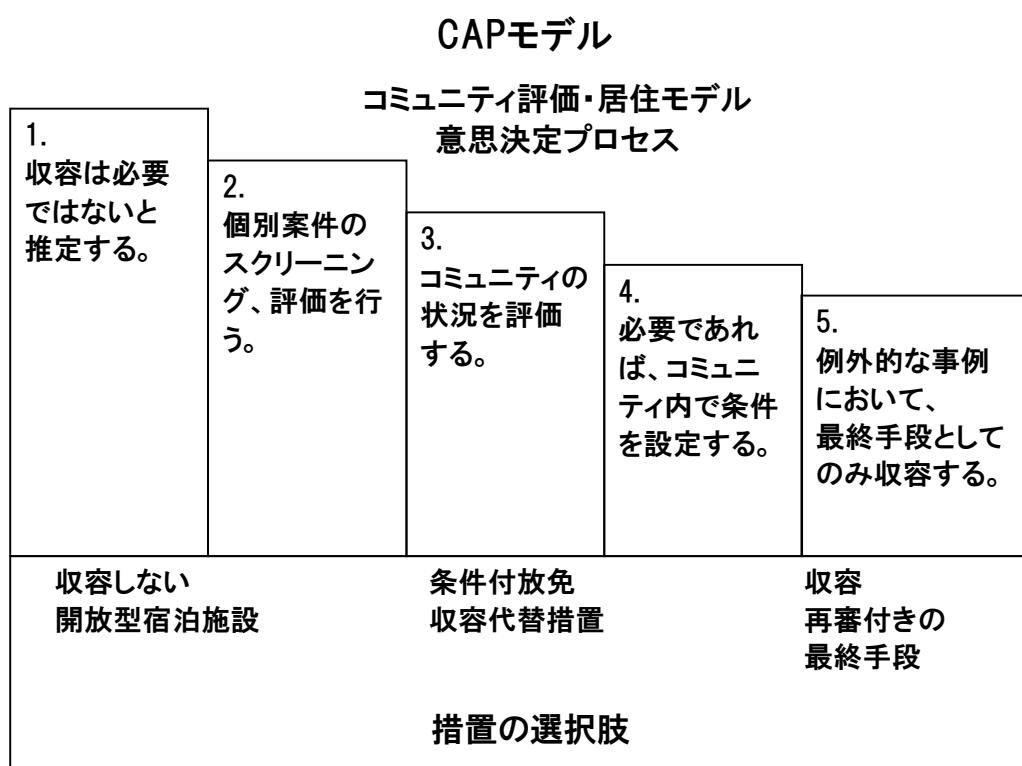


図 1 : CAP モデル

収容は必要ではないという推定が、収容を最終手段に限定する第一歩である。個々のニーズ、強さ、リスク、脆弱さを把握するためスクリーニングと評価を通じて集団を分類することが第 2 ステップである。第 3 ステップでは、コミュニティ内で個人が置かれている文脈を理解し、当該個人が入国管理手続への関与を維持するのに役立つ支援がないか把握するためコミュニティ環境を評価する。第 4 ステップでは、新たに懸念が生じた場合、報告要件や監督などの追加条件を導入し、コミュニティ環境を補強し、その懸念を緩和する。これらの条件が個々のケースで不十分であることが確認された場

合、司法審査と期間を限定した国際基準に沿った収容が例外的なケースの最終的な選択肢となりうる。

各ステップは意思決定過程に関連し、下のパネルはコミュニティ居住選択肢を説明している。たとえば、当局が、ステップ2でスクリーニングにより収容から除外される当事者を特定すると、その個人は、ステップ2の次の小さな円のコミュニティ居住選択肢に示したように、収容されることなく開放型の宿泊施設環境に置かれる。しかし、個別評価とコミュニティ評価により深刻な懸念があると判断された場合は、コミュニティ環境での生活は、ステップ4に示すように、追加条件をともなうプログラムにもとづくコミュニティ居住を通してはじめて可能となりうる。この循環プロセスは、たとえば、ビザ申請について否定的な決定が出た後や被収容者について所定の収容見直し時期に達した時点など、特定の時点でそれぞれのケースを再評価する必要があることを強調している。この循環プロセスは、ほとんどのケースが最終的には収容に行きつくことを含意することを意図したものではない。

コミュニティ環境での宿泊選択肢

内側の円に示したコミュニティ居住選択肢は、時として非正規国際移住者を管理するための宿泊施設を使用する場合がある。しかし、後で述べるように、効果的なマネジメント・プログラムを開発するのに個人の居場所を特定する必要はない。CAPモデルにおいて、「開放型宿泊施設」⁵⁷は、独立して生活することができる個人、または、宿泊施設は必要だが集中的な監督や実質的な条件を課す必要のない個人の場合のコミュニティ居住選択肢を描写するために使用される。「収容代替措置」は特定の施設での居住指定を含む場合もあるが、具体的な条件の順守を含めた事案の進捗状況をモニターするメカニズムに重点が置かれる。居住の選択肢の詳細な例は、本報告書のコラムで説明している。

包括的な対応プログラムを開発することが重要であるが、国際移住者がコミュニティの中にとどまるとすれば、暮らす場所が懸念の対象となることが多い。コミュニティ居住選択肢として現在使用されている宿泊施設のタイプは以下のとおりである。

- 単身用宿泊施設
- 肉親、友人または親類との共同生活
- ホスト・コミュニティのメンバーとの共同生活
- 政府が資金を拠出した住宅選択肢
- 慈善団体が資金を拠出する個人用住宅
- 難民認定申請者のための開放型レセプションセンター（一時収容施設）
- 難民認定申請者の住居にも利用できる認定された難民のための開放型センター
- 難民キャンプや人道支援の一環として保護を提供しているその他の場所
- 保護者のいない未成年者または養育者から分離された未成年者のためのシェルター

- 里子を預かる家または孤児院（市民権を有する未成年者との共用施設）
- 困窮非正規国際移住者のためのシェルター
- ホームレスのシェルターまたはホームレスの一時住宅
- 出国準備の国際移住者センター

本報告書の以下のセクションでは、各ステップを詳細に説明し、なぜそれが特定され、CAP モデルに組み入れられたかを具体的に示す研究結果を提示している。それぞれのセクションでは、さまざまな文脈で現在どのように実施されているかの実際例も紹介している。

第1ステップ

4.1 収容が必要でないという推定

収容以外の選択肢では十分でないという証拠がない限り、個人の国際移住資格を決定するにあたって収容は必要ないということを確立することが重要である。国際基準に示されているように⁵⁸、「収容は必要ではないという推定」は、他の選択肢が利用できる場合、移動の自由に対する各個人の権利を尊重し、入国管理当局が収容に頼るのを防ぐ助けになる⁵⁹。この点について、ブラジル、ペルー、ウルグアイ、ベネズエラなどの複数のラテンアメリカ諸国（コラム1）など、まったく入管収容を使用していない国が存在することは注目すべきことである。

政府が職員に移動の自由に対する権利を尊重するように指示するために使用する主要な戦略が2つある。これらの戦略は、法律に規定するのが最も強い表明の仕方である。しかし、政策として述べることもできるし、実務として確立することもできる。その戦略とは次の2つである。

- ・ 収容は必要ではないという推定
- ・ 収容代替措置を考慮する義務

4.1.1 収容は必要ではないという推定

収容不要推定は、法律に規定するのが最も強い表明の仕方である。そのような法律は、決定者および入国管理当局が、各事案について制限的性格の少ない措置を検討し、収容に直面している個人について、収容が必要とみなされる具体的な理由を示すことを確保することができる。収容の決定が行われる際にそのような考慮が行われたという証拠を提出することが要求されたり、裁判所による再審が要求されたりする場合もある。

収容不要推定は、必ずしも法律に規定されているわけではない。必要になるまで収容しないという政策や入国管理当局者の実務において確立される場合もある。コラム8でスペインの例、コラム9でスウェーデンの例、コラム10でインドネシアの例、コラム17でアルゼンチン例をそれぞれ紹介している。これらの政策は、コラム3のハンガリーの例のように、脆弱なグループに焦点を当て、一部のグループについては一切収容しない、あるいはめったに収容しないという政策を導入しているところもある。セクション4.2.3.で述べたように、そのような対象を限定した政策は脆弱な人々の収容率を引き下げる意図している。セクション4.2で述べたように、個別評価は、収容不要推定を実行するための1つの手段となりうる。そのような代替措置への政策や実務の移行は、時として、裁判所が政府に対して収容理由やより寛大な措置が適用されなかつた理由を示すよう命じた訴訟の結果として生まれた。⁶⁰

コラム1：法律に収容不要推定が規定されている—ベネズエラ

個人のスクリーニングと評 コミュニティ環境の評価 必要な場合に適用する条件

価

- | | | |
|--|--------------------------------------|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> 法的義務 | <input type="checkbox"/> ケース・マネジメント | <input checked="" type="checkbox"/> 当事者の誓約 |
| <input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ | <input type="checkbox"/> 法的助言 | <input checked="" type="checkbox"/> モニタリング |
| <input type="checkbox"/> 脆弱性 | <input type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力 | <input type="checkbox"/> 監督 |
| <input type="checkbox"/> 個別ケース要因 | <input type="checkbox"/> 証明文書 | <input type="checkbox"/> 集中的なケース解決 |
| | | <input checked="" type="checkbox"/> 否定的影響 |

ベネズエラには、国際移住者の収容を認める法律がない。⁶¹他方、法律は、退去強制令書または追放令書を執行する際に課すことができる「予防的措置」または条件を規定している。これらの条件は30日を超えてはならない。

入国管理法および国際移住第37号。944

2004年5月24日

第46条 退去強制または追放措置の執行を確保するために、入国管理と国際移住を管轄する当局は、そのような行政手続を開始するにあたって、本章に列挙された手続の対象となる外国人に対し、以下の予防措置を義務づけることができる。

1. 外交問題と国際移住を管轄する当局への定期的報告。
2. 居住している町を許可なく離れることの禁止。
3. 十分な保証金の納付。ただし当該外国人の経済状態を考慮しなければならない。
4. 行政手続期間中、特定の場所に居住すること。
5. 管轄当局の決定の順守を確保するために適切と考えられるその他の措置。ただし、そのような措置は、個人の自由に対する権利の剥奪または制限をともなってはならない（強調は筆者）。

4.1.2 収容代替措置の検討の義務化

収容代替措置も法律で規定した場合は、収容不要推定を強化することができる。⁶²コラム2のニュージーランドの例で見られるように、法律に規定された収容代替措置は、入国管理当局に対し、非正規国際移住者が、国際移住ケースに決着がつくまでのあいだ、コミュニティの中にとどまる選択肢を持つことを明確に示すことができる。このような法律の有効性は、個々のレベルで適正に実施されるかどうかにかかっている。これらの法律には、あらゆる条件や制限が、限られた状況において、しかも必要である場合にのみ適用されることを確保するために、代替措置の使用を監視するメカニズムを組み込むこともできる。

コラム2：法律に収容代替措置を規定した例—ニュージーランド

個人のスクリーニングと評
コミュニティ環境の評価
必要な場合に適用する条件
価

- | | | |
|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> 法的義務 | <input type="checkbox"/> ケース・マネジメント | <input checked="" type="checkbox"/> 当事者の誓約 |
| <input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ | <input type="checkbox"/> 法的助言 | <input checked="" type="checkbox"/> モニタリング |
| <input type="checkbox"/> 脆弱性 | <input type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力 | <input type="checkbox"/> 監督 |

個別ケース要因

証明文書

集中的なケース解決

否定的影響

ニュージーランドは、最近、「確実な収容の代わりに報告と居住要件を使用する権限の拡大を含む、多段階の収容・モニタリング制度」を導入した。⁶³ 2009年ニュージーランド移民法第315条は、収容の対象となる可能性のある者に適用されるうる具体的な条件を規定している。

入国管理官および逮捕・収容責任者は、その者が以下のすべてまたはそのいずれかを行うことに同意することができる。

- (a) 指定された場所に居住すること。
- (b) 所定の期間または回数、指定された場所に指定された方法で報告すること。
- (c) 以下のことに責任を負う連帯保証人を指定すること。
 - (i) その者が本条にもとづいて同意された要件を順守すること。
 - (ii) それらの要件をその者が順守しなかった場合、不履行を報告すること。
- (d) その者が申請者である場合、必要な難民保護担当官との面接または裁判所での尋問に出席すること。
- (e) その者のニュージーランドからの強制送還または出国を容易にすることを目的としたその他の行動を取ること。

放免条件を順守しなかった場合、または退去強制令書を執行する場合、その者は逮捕および収容の対象となる。これらの条件の適用は入国管理官の裁量である。

第 2 ステップ

4.2 個別案件のスクリーニングと評価

入管収容の対象となっている個人、または、そのリスクに直面している個人のスクリーニングと評価は、不必要的収容を減らすための重要な手段である。

個別評価により、当局は、個々人のリスクと脆弱さのレベル、強さとニーズを特定し、評価することができる。そのような評価により、当局は、個人が国際移住資格の決定を求める際に、当該個人を管理・支援する最適な方法について情報に基づく決定を行い、収容する必要性の有無とその処遇について個別的に決定を行うことが可能になる。コスト削減は、不必要的収容を制限することにより、この対象を絞ったアプローチを通して達成することができる。そのことは、当局が、特に複雑なニーズをもつ個人の事例において、決定が法的要件と配慮義務の諸問題に沿ったものであることを確保することができるプロセスも提供してくれる。そのような評価枠組みの例は、カナダ⁶⁴、英国⁶⁵及び香港（コラム 5）に見ることができる。

個別ケースのスクリーニングと評価は、いくつかの要素から構成される場合がある。以下のセクションでは、国際移住者に対する有効なケース・マネジメントにとって重要と現在思われている 4 つの主要な評価分野を取り上げる。図 2 に見られるように、これらの分野は以下の通りである。

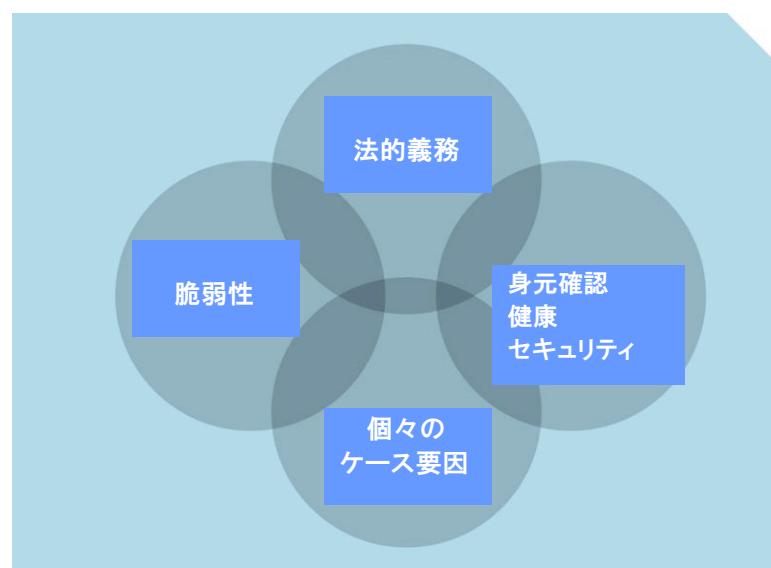


図 2：個別評価を通じた集団の理解

4.2.1 法的義務

個人を恣意的な収容や不当な収容から保護するために、収容が、ケースごとに、合法的に適用されるようにすることが最も重要である。個人を国際人権法および国際人権基準、収容に関する国内法令や政策に照らしてスクリーニングを行うプロセスは、不法な収容の可能性と高額な訴訟、それに伴

う世論の批判を減らすことができる。各個別事案について法的義務を評価することによって、収容の合法性を確立し、満たされなければならない法的要件の有無を特定することができる。

多くの国は、未成年者など一定の脆弱な個人を収容することはできないなど、特定の国際移住ケースについての義務的行動を定めた法律をもっている。こうした行動は、それぞれの国の法律、場合によっては、域内の協定などにより幅がある。国家は、いかなる形態であれ義務的収容の導入を検討する場合、恣意的収容から保護される権利が尊重されるよう細心の注意を払わなければならない。⁶⁶

現段階で評価すべき、法律によって規定された義務や政策によって確立された義務の例としては、パナマ（法令 03/2008）とベルギー（コラム 13）の未成年者に関する規定、ハンガリー（コラム 3）の保護者のいない未成年者についての規定など、特定の集団について収容を禁止している例がある。これには、以下のような収容を禁止する法律が含まれる。

- 市民および合法的在留資格を有する居住者
- 保護者のいない未成年者または養育者から分離された未成年者
- 未成年者のいる家族
- 難民、拷問被害者または人身取引の被害者などの脆弱なグループ

セクション 4.1 で述べたように、収容代替措置が適用されること、または、収容を適用する前提として個々のケースで収容代替措置が不十分であることが証明されることを法律または政策が義務づけることも考えられる。

また、セクション 4.5.1 で議論したように、またコラム 17 のアルゼンチンの例からも分かるように、すでに収容されている人々が放免されるべき状況を法律や政策に規定することも考えられる。こうした状況としては以下のような状況が考えられる。

- 収容環境内で配慮義務を履行することができない場合
- 収容の最大期間に達した場合
- ビザが交付されるか、在留の権利を獲得した場合

スクリーニングと評価プロセスに法的義務を組み入れることにより、収容に関する決定を合法的なものとし、不当な収容や恣意的収容の有害な結果から個人と国家を保護することができる。

コラム 3 :

保護者のいない未成年者を収容しないことを規定した法律の例—ハンガリー

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input checked="" type="checkbox"/> 法的義務	<input checked="" type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input checked="" type="checkbox"/> 法的助言	<input type="checkbox"/> モニタリング
<input checked="" type="checkbox"/> 脆弱性	<input checked="" type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input checked="" type="checkbox"/> 証明文書	<input type="checkbox"/> 集中的なケース解決

□否定的影響

第三国国民の入国許可および在留の権利に関する 2007 年法の第 II 号第 56 条は、保護者のいない未成年者はハンガリーにおいて国際移住上の問題を理由として収容することができないと規定している。成人に伴われることなくハンガリーに入国した 14 歳から 18 歳の未成年者にはシェルターが提供される。⁶⁷ このプロジェクトはハンガリーの NGO が運営し、欧州難民基金とハンガリー政府が運営資金を拠出している。インタビューの時点で、シェルターには 80 人の居住者が暮らしており、ほとんどがアフガニスタンおよびソマリアの出身であった。ベッドルームは、2 人から 4 人の入居者が共有している。施設は、ラウンジルーム、ビリヤード、卓球台、テーブル・サッカーレベルのプレイルーム、体育館、ハンガリー語の授業のための教室などから構成される。スタッフは、居住者の福祉を支援することに熱心に取り組んでいる。法的支援は、専門の法律扶助組織を通して利用可能である。シェルターは、もう一つの NGO と連携して、地元の学校の一つと協力してこの若者のグループに適した教育機会を作り出している。

4.2.2 健康診断、身元確認およびセキュリティ・チェック

あらゆるスクリーニング・評価プロセスの中心的要素は、標準的な政府の健康診断、身元確認およびセキュリティ・チェックである。これら 3 つの評価は、領土からの人の出入国を管理し、規制するのに不可欠である。いくつかの国では、これらのプロセスの間の収容の使用または収容期間を最小限にするために合理化された身元確認、健康診断およびセキュリティ・チェックが導入されている。

健康診断

医療評価により政府は、結核などの伝染病を含む健康問題がないか調べることができる。⁶⁸ 健康診断により政府は、主要な健康問題を特定・治療し、市民の健康を保護することができる。健康診断は、接触伝染病が収容センターに持ち込まれないようにすることによって被収容者たちの健康を保持し（セクション 4.5.1 参照）、重病の人々を収容から除外または放免するために使用することもできる。健康診断は、国の健康管理システムに対する国際移住者による不公平な負担がかからないよう制限するために使用されることがある。しかし、それを行うにあたっては、重病の個人が、医学的な配慮を与えられないこと、または、帰還した場合に適切な治療を受けられる見込みのないまま強制送還に直面することによって非人間的な苦しみに直面することができないよう細心の注意を払わなければならない。⁶⁹ スウェーデンは、到着した難民認定申請者に健康診断を提供しているが、一般の人々に影響を与えるおそれのある病気に罹患している徴候がはっきりしている場合にだけ義務づけられている。⁷⁰

身元確認

身元確認は、名前、出身国、市民権を有する国、生年月日などの主要な身元情報を明らかにする。これは、身分証明書やパスポートなどの渡航文書が他のすべての証拠と合致すれば、簡単に証明される場合もある。しかし、その者が証明書の原本をもたずに迫害国から逃げださざるを得ない場合、あるいは、偽名で入国しようとしている場合、身分事項の証明が困難となりうる。⁷¹これらの問題は、本研究の範囲を超えている。しかし、身分事項を証明する文書を提供できないことが長期収容につながってはならない。それは、収容を恣意的なものにするおそれがある。スウェーデン、フィンランド、ドイツといった多くの国々では、身元確認に取り組む一方で、難民認定申請者に開放型の宿泊センターを提供している。また、カナダは、職員に対し、ある者が自分の身分事項の確定に協力しているが、身分事項を証明することができない場合はその者を放免するよう命じている。⁷²

セキュリティ・チェック

セキュリティ・チェックは、当該個人が国の安全保障や公の秩序に対する脅威ではないことを明らかにするために行われる。とりわけ、テロリスト・ネットワークまたは人権侵害に参加した経歴は、それが国の安全保障や公の秩序上の問題と考えられる場合、領土への入国を不可能としうる。安全保障上の懸念をリスク評価に組み入れている国には、オーストラリア、英国、米国、香港（コラム5）などが挙げられる。そのようなチェックは、収容が不要に長期化しないようするため、できるだけ早期に、そして時機を逸せずに実施しなければならない。身元確認の場合と同様、セキュリティ・チェックを実施するための努力に協力している個人に、長期収容に耐えるよう強制してはならない。このプロセスで安全保障上のリスクとみなされた個人は、その評価の根拠について理解し、法的助言を受け、独立の機関に対して自身の主張を訴えるための追加情報を提供する機会を与えられなくてはならない。禁錮刑を満了した国際移住者に関するリスク評価は、セクション4.2.4で特性の問題として取り上げている。

4.2.3 脆弱性

脆弱性の評価により、脆弱な個人の特別なニーズに配慮し、適切な支援を組み入れたマネジメント・プログラムを確保ができる。そのような評価により、基本的ニーズを満たすため、あるいは、日常の活動を行うために追加の支援が必要な人々を特定することが可能であり、また、国際移住手続を理解して手続を行うため、さらに、放免条件を満たすために追加の支援を必要とする人々を特定することができる。脆弱な個人の場合、収容環境に対応するために必要な人的資源が足りない場合があり、被害を受けるリスクが高まる懸念がある。⁷³セクション4.1および4.2.1で議論したように、一定の脆弱なグループを収容してはならないと規定している国もある。脆弱な個人は、コミュニティ環境下での管理を通じて、収容にともなう被害から最もよく保護される。

脆弱性評価では、ある個人の社会での地位がどのようにしてその人を他の人との不平等な関係に置いているかを特定する。この概念に関する最近の研究は、人々が何に対して脆弱であるかに関して評価を構成することによって、脆弱性を生む文脈に焦点をあてている。⁷⁴しかし、現在使用されているほとんどの脆弱性評価は、一定のカテゴリーに属する人々を特定の個人的性質に基づいて脆弱な存在と特定している。⁷⁵本報告書では、我々は、図3に示したように、従来から脆弱なグループを特定するために使用してきた4つの分野について考察する。これらは以下の通りである。

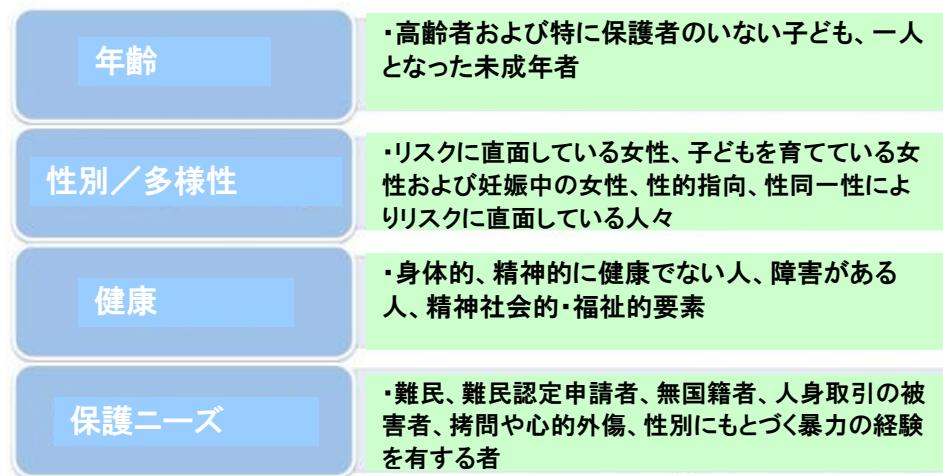


図3：脆弱性の評価

年齢

脆弱性評価は、年齢ゆえに脆弱な立場に立たされている個人を特定しなければならない。社会における経済的、政治的および個人的な力は年齢に依存するものであることが多い。虚弱である高齢者、または、もはや働くことができない高齢者は、しばしば、他人に依存することで基本的ニーズを満たしている。⁷⁶同様に、子どももほとんどが成人に頼って基本的ニーズを満たしている。さらに、子どもは、認識能力や情緒的能力を発達させる時期にあり、この発達時期になんらかの障害があれば、将来の認識能力や情緒的能力が影響を受けるおそれがある。国際条約は、子どもの最善の利益を追求するよう当局に命じることで、子どもたちを保護している。⁷⁷一人で渡航してきた未成年者、または、自分の家族とともにいない未成年者は、国際移住プロセスにおいて特に脆弱な存在である。未成年者の年齢評価は、子どもの同意を得て、独立した専門家が文化やジェンダーに十分配慮した方法により行う最終手段としてのみ実施すべきである。年齢をめぐり疑惑が生じた場合は、子どもに灰色の利益が与えられなければならない。⁷⁸脆弱なグループとして未成年者に対処している国の一例は、コラム3のハンガリー、コラム5の香港、コラム4のフィリピン、コラム13のベルギーなどである。

ジェンダー／多様性

ジェンダー、性同一性、性的志向、多様性を示す外見的特徴は文脈によっては脆弱性を形成する場合がある。リスクのある女性、子どもを育てている母、妊娠している女性は、収容環境ではより脆弱な存在と考えられる。性的志向と性同一性は、特に収容との関係では、脆弱さを形成する可能性が高い。⁷⁹ コラム13「ベルギー」からも分かるように、脆弱性評価でこれらの問題を把握することで、管理の選択肢の1つに安全な生活環境を加えることができる。

健康状態

健康と福祉に影響を及ぼす深刻な問題を抱えている人々は、国際移住資格の認定プロセス（コラム5「香港」とコラム12「オーストラリア」参照）において脆弱な存在となりうる。独立して生活する能力を危うくする身体的または精神的な健康問題を抱えている人々は、毎日の世話や医学的な配慮を得るために支援を必要とする場合がある。そのような支援により、配慮義務を果たすことができる。また、健康上の問題がコミュニティでの居住の要件を満たすことへの障害とならないようにすることもできる。たとえば、慢性疾患を抱えている場合、当局との接触を維持したいという意欲がありながらも、定期的に報告するという要件を守ることが身体的にできない場合などが考えられる。⁸⁰ 福祉に影響を与え、脆弱さを形成するその他の心理社会的要因としては、深刻な家族関係の破綻、暴力や虐待の経験、深刻な問題行動が見られる子どもの存在などが挙げられる。⁸¹

多くの被収容者が特に重篤な病気や慢性疾患に対する適切な治療を受けることが困難であるため、収容ケースでは、特に健康と福祉の評価が重要である。さらに、セクション1.3で議論したように、収容が、いくつかの健康状態の発症や増悪の原因となる主な要因になる場合もある。

保護ニーズ

人権に関する国際的な合意文書は、領土内にいる脆弱な個人を保護する国家の責任を強調している。とりわけ、これらの合意文書は、子ども、難民認定申請者、難民、拷問被害者、人身取引の被害者、女性、無国籍者を保護している。⁸² ラテンアメリカおよびアフリカの地域協定は、合法的な理由により自国を離れることを強いられた国際移住者に追加的保護を与えている。⁸³ さらに、拷問、暴力または心的外傷を経験した人々は、収容の有害な影響に対してより脆弱であり、刑務所のような環境に置かれることによって再び心的外傷を負うより高いリスクにさらされる。脆弱性評価は、保護ニーズのある個人を特定し、彼らが庇護プロセスにアクセスし、地位が評価されているあいだ、彼らを適当な環境のもとに置かれることを確保するだろう。コラム8「スペイン」、コラム9「スウェーデン」コラム15「ハンガリー」を参照のこと。

コラム 4 :

難民、難民認定申請者、脆弱者グループの収容を解く－フィリピンの例

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input checked="" type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input type="checkbox"/> 法的助言	<input type="checkbox"/> モニタリング
<input checked="" type="checkbox"/> 脆弱性	<input type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input checked="" type="checkbox"/> 証明文書	<input type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input type="checkbox"/> 否定的影響

フィリピンは、在留資格のない難民認定申請者に身元確認文書を交付することによる自己誓約に基づく放免モデルを活用している。⁸⁴ 1940年移民法第47条 (b) 節には、大統領は「人道的な理由から、公の利益に反しない限り、宗教、政治または人種の理由により難民である外国人を、大統領が指定する事案分類および条件にしたがって入国を認める権限を有する」と規定されている。さらに、司法省省令第94号第13節1998年規定は、「[難民]申請者が収容されている場合、委員会は、誓約にもとづいてコミュニティの信頼できるメンバーの下への申請者の仮放免を命じることができる」と規定している。⁸⁵

この省令により、司法省、UNHCR、NGOの関係が成文化された。この関係を通して、収容中の在留資格を持たない者または許可なく上陸した者で庇護を求める者は、司法省の命令によって放免されうる。実務上、難民認定申請者はUNHCRの協力の下で地位証明書を交付される。この文書は入国管理委員会に送られ、正式なものとして作成、発行される。そしてこの文書が裁量にもとづく難民認定申請者の放免の基礎となる。唯一の条件は、難民認定申請者が難民の地位の認定プロセスの要件に従うことに同意することである。

これに加えて子どもは通常収容されない。国境にいる在留資格をもたない子どもは通常収容されず、収容されるとしても、社会福祉開発省に照会後、定型的に放免される。社会福祉開発省は責任ある保護者として委任され、ソーシャルワーク、シェルター、ヘルスケア・サービスを提供する。

4.2.4 個別ケース要因

コミュニティ環境で適切に個人を管理するためにどのような支援や追加的条件が必要か検討する際、個人とその状況に関するさまざまな要因が関係しうる。この評価に取り入れるべき主要な分野には、以下が含まれる。

- 国際移住プロセスの段階
- ケース解決までに予想される所要時間
- 意図された目的地
- 家族やコミュニティとの結びつき
- これまでの順守状況を含めた特性

- プロセスに対する信頼

国際移住プロセスの段階

個人を適切な環境に置くには、個人が国際移住プロセスのどの段階に到達しているかを理解することが重要である。ビザ申請に対する一次決定をまだ待っている当事者は、すべての段階でビザを拒否され、その国にとどまるための法的手段が残っていない当事者とでは、状況は非常に異なる。

衆目の一一致している点は、難民認定申請者と非正規国際移住者は、目的国にいる場合、ビザ申請、地位の認定またはその他の法的プロセスの結果を待っている間に逃亡することはほとんどないということである。⁸⁶ 米国司法省の統計によれば、移動の自由に対する制限を受けることなく独立してコミュニティ内に住んでいる難民認定申請者の 85%以上が、なんら追加的条件を課されなくとも移民裁判官による審理を受けるために出頭したことを示している。⁸⁷ そのような結果は、評価手続がまだ続いている多くの人々にはモニタリングやその他の条件が必要でない可能性があることを示唆している。

この要素だけで順守されるかどうかと判断されるわけではない点に注意することが重要である。コラム 12「オーストラリア」、コラム 13「ベルギー」で見られるように、コミュニティ環境下で帰還や強制送還に直面している人々と協働するプログラムが成果を挙げている国がいくつかある。しかし、これらのプログラムは、国際移住プロセスの段階を考慮し、可能なかぎり、これらの人々が自己出国できるよう後押しするための支援と条件を利用して いる。

ケース解決までに予想される所要時間

収容代替措置を考慮するとき、国際移住プロセスが完了するまで、または、強制送還が達成可能になるときまでに予想される所要時間も重要な要素である。その具体例は、コラム 5「香港」、コラム 16「オーストラリア」、コラム 17「アルゼンチン」などである。収容期間が長くなればなるほど精神的危険が増大する可能性が大きくなる⁸⁸ことを考えると、ビザの決定や強制送還が合理的な時間内に達成できないことが明白な場合、収容は正当化できない。特に、無国籍である人、あるいは、戦争、激しい紛争または天災などにより混乱状態にある国への強制送還に直面する可能性がある人は、代替措置が整備されていないと不必要的収容や長期収容に付されるリスクが特に高くなる。⁸⁹

意図された目的地

先行研究とインタビューで得た証拠は、難民認定申請者と非正規国際移住者は、彼らが目的国におり、ビザ申請、地位の認定またはその他の法的プロセスの結果を待っている場合、逃亡することはほとんどないことを示唆している。⁹⁰ プロセスに関与し続けることでビザやその他の合法的な在留根拠を得る最善の可能性が確保されることから、好ましい目的地で合法的資格

をえられる実際の見通しがあれば、逃亡の可能性は低いと考えるのが合理的である。

この要素は、国自体が経由国か目的国かどちらに分類されるかにもとづくことが多かった。しかし、その国がそれぞれの個人にとって意図した目的地かどうかを確認するほうが効果的である。たとえば、収容を解かれた難民認定申請者グループにおける順守状況を評価した米国のある研究は、自分の意図した目的地としてカナダを挙げた個人が入国管理審理に出頭する見込みが一番低いと報告している。⁹¹米国を「目的国」に位置づけることは、カナダを目指している個人にとっては、意味がなかった。

家族やコミュニティとの結びつき

国際移住者の場合、家族への責任が牽引力となっていることが多い、このことが、彼らの判断や選択に個々に作用している。総じて、小さな子どもがいる家族は逃亡する可能性がより低いと考えられる。学校教育のような社会制度に参加している場合は特にそうである。⁹² 同様に、コミュニティの内で家族とともに暮らし、コミュニティから追加的な支援や接点が得られる人も逃亡する可能性が低い。⁹³ 家族を残してきた人々は、海外で苦しんでいる愛する人々を経済的に支えるために、国際移住資格に悪影響を及ぼす可能性があるとしても違法就労のリスクを冒すかもしれない。こうした懸念はあるものの、多くの家族は、最終的に安全な国で再会できる日が来ることに希望を託し、長い間難しい制限に忍従する。⁹⁴

個別ケースを評価する際、地元コミュニティとの結びつきも重要である。⁹⁵ 地元コミュニティとの結びつきがあることを窺わせる事実は、当人が引き続き地元地域の中にとどまるという確信を高める。こうした結びつきを評価するために使用される要素は、近しい家族や親せき、宗教組織の構成員であるなど強い社会的ネットワーク、安定した住所、仕事、履修している学習課程またはトレーニング、資産や事業を所有しているかどうかなどである。コミュニティに住んでいる期間の長さも、この点で指標となりうる。

既存の結びつきの役割もさることながら、コミュニティ内に家族や友人をもたない新規到着者であっても、放免と同時に支援やケース・マネジメントを提供するプログラムを通してコミュニティや宗教組織と関わるようになれば、すぐに効果的な結びつきを築くことができる。

セクション4.4で議論したように、家族やコミュニティとの結びつきは、保証書または連帯保証人プログラム、監督プログラムの一環として評価されることが多い。これについては、コラム5「香港」、コラム11「米国」、コラム14「カナダ」を参照のこと。

これまでの順守状況を含めた特性

刑事司法の場合と同様、多くの国は、ビザまたは地位のプロセスが完了するまでのあいだ、または帰還や強制送還の準備をしているあいだの最善の選択肢を検討する際、当局に対する過去の順守実績など、当人の特性をうかがわせる証拠に依拠している。過去の行動が将来の選択を考える良い手掛かりになりうる。また、特性評価は合理的期待を導き出す際の参考となりう

る。たとえば、当局と協力した経歴をもつ人は、それに対する反証が出てくるまで、今後も信頼できる方法で行動しつづけると合理的に期待することができるだろう。過去の当局との協力の証拠としては、地域奉仕活動や禁固刑を満了するまでのあいだ、当局に従ったことなどが挙げられる。非暴力的犯罪で服役した個人は、コミュニティ居住選択肢から自動的に除外されるべきではない。そのような評価を利用する国は、逃亡のリスクを低減するため、不順守の経歴のある個人を特定し、セクション4.4で概観するようなより厳しい条件を課すことができる。

また、正規の国際移住資格を持たないこと自体は、逃亡の可能性を示すものではない点に留意すべきである。さらに、迫害その他の重大な危害から逃れる際に偽造文書を使用することは、特性の問題とみなすべきでない。

放免条件や出発条件の順守実績などの特性評価は、逃亡のリスクを評価するのに使用されている要素である。オーストラリア（コラム16）、カナダ、香港（コラム5）、南アフリカ、英国、米国などがその具体例である。

プロセスに対する信頼

セクション3で説明したように、本研究で得られた証拠は、難民認定申請者および非正規国際移住者は、公正な難民認定またはビザ審査のプロセスを経たこと、プロセスを通じて情報を提供され支援を受けたこと、合法的に国にとどまるためのすべての選択肢を探したことについて納得している場合、ビザまたは地位を付与しない決定であっても、それを受入れ、順守する可能性がより高くなることを示している。⁹⁶ これと対照的に、当該個人が自分のケースが適切に審理されなかつたと考えている場合、または、プロセスが不公正だと感じている場合は、否定的決定に異議を申し立てる可能性またはその国にとどまるための別の手段を見つける可能性が高まる。⁹⁷ プロセスに対する個人の信頼感の評価は、持続可能なケース解決を達成するために更なる支援を必要としうる人々を特定する一助となるだろう。

セクション4.3で議論するように、この問題に対しては、プロセス全体を通じて適切かつ時宜を得た法的助言とケース・マネジメントを確保することが最も適切な対応である。しかし、不許可ではなく、許可された同様のケースを知っている場合⁹⁸ や生命や自由に対する深刻な脅威に直面しているのにそれが既存の保護メカニズムにあてはまらない場合などでは、自分たちが経た官僚プロセスを信頼しなくなる人もいる。⁹⁹ このような場合、ケースワーカーや弁護士が、合法的にその国にとどまるためのすべての選択肢を探ることによって、これらの懸念を認識することが特に重要である。これ以上選択肢が残っていない場合、第三国への退去、出身国の他の地域への退去または実質的な帰還支援の提供など代替的な解決策を模索することが必要かもしれない。それによって、否定的な決定に対する不信を克服し、強制送還にともなう心的外傷や力の行使を回避することができるかもしれない。退去に向けた関わりにおける支援についてのさらに詳しい情報については、セクション4.4.4.を参照されたい。

コラム5：.収容の必要のない個人を特定する－香港の場合

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input checked="" type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input checked="" type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input checked="" type="checkbox"/> 法的助言	<input checked="" type="checkbox"/> モニタリング
<input checked="" type="checkbox"/> 脆弱性	<input checked="" type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input checked="" type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input checked="" type="checkbox"/> 証明文書	<input type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input checked="" type="checkbox"/> 否定的影響

香港特別行政区当局は、収容するかどうかの判断に際して、非正規国際移住者のスクリーニングと評価を行う。¹⁰⁰現在の収容政策は、「ある者を放免すべきか収容すべきかを決定する際、局長/長官は、以下を含む当該ケースに関連したすべての状況を考慮に入れる。

- (i) その者の退去は、合理的な時間内に可能になりそうかどうか。
- (ii) その者がコミュニティに対する脅威または安全保障上のリスクを構成するかどうか。
- (iii) その者が逃亡するリスク、および／または、（再）犯罪のリスクがあるかどうか。
- (iv) その者の身元が確認される、または、真正であると認容されるかどうか。
- (v) その者が香港に緊密なつながりや決まった住所を持っているかどうか。
- (vi) 放免に有利なその他の状況があるかどうか。¹⁰¹

短期の収容後、難民認定申請者と拷問被害者としての認定申請者など、ほとんどの脆弱な個人は自己誓約に基づいて放免される。¹⁰² これには、自己保証の条件と最小限の報告要件が含まれる場合がある。難民認定申請者と拷問被害者としての認定申請者は、コミュニティ内での地位を記載した誓約書を交付される。政府が資金を拠出し民間組織が運営するプロジェクトは、プロジェクトのクライアントに対して、コミュニティ内での住居の手配や食糧、衣類、医療の直接的提供を行う。ケース・マネジメント・アプローチを使って、ケースワーカーは、新規受け入れ時にそれぞれのケースを評価し、利用できる資源に沿って適切な対応プログラムを作成する。保護者のいない未成年者のような脆弱なクライアントは最優先にし、可能な限り一層の支援を行う。プログラムは、1日あたり一人当たり 109 香港ドルであり、順守率はおよそ 97% である。¹⁰³ ケースワーカーは、順守に関する事項に責任を持たないが、違反があることが分かれば当局に報告しなければならない。香港のその他の NGO は、このコミュニティ環境を強化する無料の法的助言と支援サービスを提供している。

第3ステップ

4.3 コミュニティ環境を評価する

コミュニティ環境には入国管理当局に従う能力を支える要素もあれば、それを損なう要素もある。最も個人を適切で効果的な対応プログラムと合わせるためにには、これらの要素を評価することが必要である。そのような文脈的要素は、多くの場合個人のコントロールが及ばないものであり、当局の指示にしたがうという彼らの姿勢を維持する能力に重大な影響を及ぼす場合ある。

セクション3で指摘したように、難民認定申請者および非正規国際移住者は、公正な難民認定またはビザ審査のプロセスを経たこと、プロセスを通じて情報を提供され支援を受けたこと、合法的に国にとどまるためのすべての選択肢を探ったことについて納得している場合、ビザまたは地位を付与しない決定であっても、それを受入れ、順守する可能性が高まる。コミュニティ環境は、プロセス全体を通じた適切な支援と構造を含むものである場合、この結果に寄与することができる。そのような支援は、難民認定申請者と非正規国際移住者が、自分たちが関与している法的・行政的プロセス、合法的滞在への限られた手段、将来予想されるすべての結果、不順守の場合の影響について理解できるようとする。これらの結果に寄与しうるコミュニティ環境の主な要素を以下に挙げる。

- ケース・マネジメント
- 法的助言と通訳
- 基本的ニーズを満たす能力
- 身分事項を証明する文書

これらは、スクリーニング・プロセスを通じて浮上してくる懸念をコミュニティ環境が緩和することにつながる主な方法である。これらは、政府が一定のコントロールを持ちうる分野でもある。当局は、入国管理プロセスの順守に対する懸念を低減するため、たとえば法的助言やケース・マネジメントに資金を提供することなどによって、コミュニティ環境を強化するという方法を選ぶこともできる。さらに、セクション5でさらに詳しく議論するように、ケース・マネジメントや法的支援と組み合わせた宿泊施設プログラムのほうが、個人を同じ期間にわたって収容しておくより安上がりである。

付言すれば、被収容者は自分たちが何らの罪も犯していないと考えているのに犯罪者のように扱われていると感じるため、入管収容は、通常極めて不当なものとして経験される。¹⁰⁴評価プロセスに対する彼らの経験は、この不当感で満たされ、それが自分たちのケースが公正に審理されなかつたと考える要因となりうる。これが、保護の必要がないと判定された人々の強制送還の達成を極めて困難なものとしうる。収容された人々に対してでき、強制退去は本人が従おうとしなければ、実際に強制送還するのは非常に難しい。¹⁰⁵

4.3.1 ケース・マネジメント

研究を進めるなかで特定された最も成功したシステムまたはプログラムは、コミュニティ内での居住条件に対する高い順守レベルと健康と福祉の改善を維持しながら、ケース解決に向けて取り組むケース・マネジメントに拠っている。ケース・マネジメントは、個人の固有のニーズや困難な課題、脆弱性や保護ニーズから法律や政策上の配慮に至るまで、さまざまな状況を理解し、対処することに重点を置いている。

ケース・マネジメントは、個人のニーズと強みをすべて特定すること、利用できる資源によりできるかぎりニーズに応え、強みを活用すること、予測されるさまざまな結果に対処する個人の耐性を涵養することに依拠している。¹⁰⁶ ケース・マネジメントとは何か、国際移住マネジメントという文脈のなかでどのように活用できるかは多くの人にはまだよく分からぬことから、以下で更に詳細に説明している。国際移住受入れ制度でそれがどのように使用されているかの実際例を、コラム3「ハンガリー」、コラム5「香港」、コラム8「スペイン」、コラム9「スウェーデン」、コラム11「米国」、コラム12「オーストラリア」、コラム13「ベルギー」、コラム14「カナダ」に挙げている。

ケース・マネジメントとは何か

ケース・マネジメントとは、複雑なニーズを抱えた脆弱な人々の健康と福祉に対する調整された対応を確保し、支援するため、福祉分野で幅広く使用されている包括的で協調的なサービス提供アプローチである。¹⁰⁷ ケース・マネージャーは、彼らの潜在的な力を引き出し、福祉と問題解決能力を強化し、未解決の問題を解決し、どのようにすれば彼らが居住するコミュニティ内でサービスや資源が得られるか情報を提供するために個人や家族と活動面での関係を築き、注意深い対応を必要とする子どもや青少年、精神疾患を患っている人たちなど自らを保護できない状況にいる人々の保護に取り組む。一般にケース・マネージャーは、ソーシャル・ワーカー、心理学者その他の福祉の専門家である。¹⁰⁸

国際移住者に対するケース・マネジメント

国際移住という文脈からケース・マネジメントを見ると、ケース・マネジメントは、難民、難民認定申請者、非正規国際移住者らを、彼らの地位が決定するまでのあいだ、コミュニティ内または収容下において支援し、管理する戦略と位置付けることができる。¹⁰⁹ ケース・マネージャーの役割は、入管職員、官僚または警備員の役割とは異なる。ケース・マネージャーは、入国管理のケースについて決定を下したり、不順守を取り締まったりするのではない。むしろ、ケース・マネージャーは、個人、当局、コミュニティとのあいだに基本的なつながりを築く。ケース・マネージャーの活動として次のような活動を挙げることができる。

- 問題となっている政府の意思決定者と個人による情報に基づく意思決定を促進する。そのために、すべての関連する情報、選択肢、権利、責任への時宜を得たアクセスを確保する。ケース・マネージャー

は、個人が入国管理上の地位、司法・行政プロセス、出身国または第三国で利用できる選択肢を理解していることを確保する。プロセスの透明性が高まればそれだけ、当事者は自分の主張をすべて行うことができ、また考慮されたという実感を抱き、自分たちにどのような選択肢があるかを理解し、その結果、自分たちに課される指示に従い、関連するすべての情報を当局に提供する可能性が高まる。

- 時宜を得た公平なケース解決を促進する。ケース・マネジメントは、より迅速で持続可能性の高い入国管理決定、認定プロセスに対する信頼の構築、利益のない訴えの低減に寄与することができる。これがひいては、地位を与えられた個人の統合や拒否された個人の自己出国といった形で、最終的な入国管理の結果を改善しうる。たとえば、ケース・マネージャーと個人との一貫した信頼感に満ちた関係により、個人は、当局がまだ知らないかもしれない重要な情報を明らかにすることがある。情報収集の目的についてクライアントの同意と透明性の高いコミュニケーションを行うことにより、ケース・マネージャーは、個人、弁護士、入国管理当局と協力し、この情報をできるだけ早期に組み入れ、後でケースを再審査する必要を防止することができる。さらに、ケース・マネジメントは、在留が認められなかった場合、自主出国の選択肢の可能性を探ることを含め、クライアントの心の準備を整え、入国管理当局の決定に従う可能性を高めるのを支援する。
- コミュニティ・サービスおよびサービスネットワークへのアクセスを促進することによって対応と福祉を向上させる。健康上の懸念や拷問経験といった脆弱性の存在が確認されている当事者が、地位の認定が出るまでのあいだ支援を受けることができれば、入国管理上の結果に関係なく、個人、コミュニティ、政府いずれにとっても良い結果が達成される。たとえば、難民の地位またはビザが付与されれば、自活し家族を養うといったより有意義な社会参加や社会貢献を行える健康状態にある見込みが高まる。あるいは、ビザや地位が認められなかったとしても、より良く帰還や再定住に対応できる立場に立つことができる。退去に直面している個人に関わっていく際にケース・マネージャーが使用する戦略は、健康状況を安定させるなどの帰還の前に立ちはだかる障害に対応する柔軟性とともに、合法的・在留の選択肢、第三国における選択肢、出身国内の他の地域への移転、帰還支援の模索などである。
- 個人のリスク、脆弱性、ニーズの個別評価を確保し、すべての選択肢を検討し、適切な決定の実施を支援することによって、不必要的収容や不当な収容を避ける。信頼できる情報があれば、当局は、実際の逃亡のリスクおよび脆弱性に関する情報に基づく決定をすることができる。さらに、難民でない、または他のどのビザや地位にも該当しないと判定された場合、ケース・マネージャーは、クライアントが自己出国を含めて残されたすべての選択肢を検討することを支援できる。

ケース・マネジメント・プロセス

ケース・マネジメント・プロセスでは、スクリーニング、評価、ケース・プランニング、介入、継続的見直しが鍵となるステップである。



図 4：ケース・マネジメント・プロセス

スクリーニングは、非正規に入国した時点、非正規な地位でコミュニティ内にいることが確認された時点、庇護申請または保護申請提出時など、できるだけ早い時期に実施すべきである。脆弱性やリスクの徴候が存在する場合、個人を包括的評価に付すべきである。

包括的評価は、スクリーニングの間に見られたリスクまたは脆弱性の徴候を受けて行われ、更なる意思決定の基礎を提供する。個人に影響を及ぼすすべての制度や要素の考慮を通じて、ケース・マネージャーは基本的なニーズと保護に関する問題を特定し、対処することができる。また、その一方で、入国管理上の地位を管理しなければならないという政府のニーズを含めた制度的・政策的問題も考慮する。ケース・マネージャーは、リスク、脆弱性、強み、福祉と時宜を得たケース解決を確保するためにクライアントが必要とする支援を理解するため、クライアントおよび入国管理当局、医療従事者、法的助言者、家族など、すべての主要な利害関係者と関わる。これが適切なマネジメント対応についての提言につながる場合がある。

ケース・プランニングは個人のニーズと優先事項を理解することと個人が自分の状況について理解することで、迅速なケース解決を支援するためにどのような行動が必要であるかが分かるかもしれません。詳細な難民の主張を提出するための法的支援が必要な行動かもしれない。あるいは、拷問や心的外傷の経験に対処するためのカウンセリングかもしれない。そのため、評価プロセスを通して収集される情報が考慮、分析される。そして、目標が設定され、優先順位が決定され、行動計画が作成される。ケース・マネージ

ヤーと当事者は一緒になって詳細なケース計画を作成する。そして、目標に到達するために必要なステップ、タイムライン案、責任者の概略をまとめる。住宅、健康管理、生計、社会的サポートに対するニーズ、報告要件、ロジスティックといった実際的な必要事項の検討と計画が不可欠である。

介入－合意されたケース・プランは実施され、それは、コミュニケーション、教育、アドボカシー、適切なサービスの関与の促進を確保し、個人が入国管理当局とのつながりを維持するのを支援するものでなくてはならない。個人および主要なすべての利害関係者にしっかりと関わることが、入国管理ケースを解決に導き、脆弱な個人を支援するうえで重要である。定期的なケース会議を促進することは、生産的な介入となりうる。ケース・マネージャーとクライアントの間の継続的関係を使って、個人は、自分たちのケースが受け付けられた時点から、考えられるあらゆる入国管理上の結果を探るための支援を受ける。

定期的・継続的見直し－ケースワークと信頼関係が発展するにつれ、ケース・マネージャーは状況を連続的にモニタリングし、新たなニーズや状況の変化があればそれを特定し、それに応じて対応し、ケースの結果に向けて取り組みを進めていく。

ケース終了－個人が出国するか、その国にとどまる権利を付与されたとき、ケースは終了する。いずれの場合も、必要に応じて、継続的支援のため他のサービス提供者への紹介を検討すべきである。

効果的なケース・マネジメントの基礎

ケース・マネジメントが立脚する基礎は次のようなものである。

- 早期の介入
- 直接、一対一の接触
- 定期的な評価と見直し
- 守秘義務と情報管理
- 主要利害関係者との相談
- 信頼、関係の構築、一貫した関係および情報提供
- 現在ある選択肢にもとづいて決定を行う個人の潜在的な力を引きだすこと
- 明確な役割と期待
- 必要に応じて個人に資源と選択肢を提供

ケース・マネジメントの実施

ケース・マネジメントのやり方は、帰還に直面している家族など複雑なケースに対する場合の集中的な個別ケースワークから大規模流入や国家の非常時に対処することを意図した「トリアージ（仕分け）」システムに至るまで、多種多様である。オーストラリア（コラム12）やベルギー（コラム13）といった国々では、全国的なケース・マネジメント・プログラムを策定する前に、ケース・マネジメント・サービスの試行期間を置いた。いくつもの国が「トリアージ」システムを使用しているが、特に多数の新規上陸者や非正規国際移住者が確認された場合、居住、健康および福祉について情報に

基づく決定を行い、必要に応じて適切なサービスにつなげるため、すべての当事者を入管収容の対象とし、スクリーニングと評価を行っている。高いレベルのニーズや複雑な状況を抱える個人により集中的なケース・マネジメントが必要になる場合もあれば、社会事業、NGO、カウンセリングその他のサービスを紹介する場合もある（セクション4.4.4も参照）。ケースの件数は、評価したニーズと複雑さに応じて異なる。国際移住または庇護ケースで決定が出る時点、最終的な不許可決定の時点、収容や強制退去の決定の前などの重要な時点でケース・マネージャーによる再評価が行われる。ケース・マネージャーは、執行部門や順守管理部門またはプログラムにトレーニングと助言を提供する場合もある。また、これらのプログラムにおいて個人の健康と福祉の状況を継続的に監督する場合もある。

コラム6：国際移住文脈でのケース・マネジメント－2つの事例研究

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input checked="" type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input checked="" type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input checked="" type="checkbox"/> 法的助言	<input checked="" type="checkbox"/> モニタリング
<input checked="" type="checkbox"/> 脆弱性	<input checked="" type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input checked="" type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input checked="" type="checkbox"/> 証明文書	<input checked="" type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input checked="" type="checkbox"/> 否定的影響

事例研究1：強制退去を待っている家族のケース・マネジメント

セシリアは、7歳と16歳の2人の息子と暮らす母親である。¹¹⁰ 5年前、彼女は、姉といっしょに暮らすためにビザなしでブラジルからベルギーに来た。2006年、セシリアは収容されて、ブラジルに送還された。しかし、1ヵ月後彼女は、ベルギーに滞在して仕事をするため戻ってきた。セシリアは合法的な在留資格を認められず、彼女と子どもたちは強制退去まで開放型の家族住居に置かれた（コラム13「ベルギー」に記述している）。セシリアに、ケース・マネージャーを割り当てられた。当初頑強にベルギーにとどまろうとしていたため、逃亡のリスクが評価された。

ケース・マネージャーは、合法的にベルギーにとどまれるようすべての選択肢が完全に検討、試行されるようにするためセシリアについて法的助言を求めた。セシリアがブラジルに帰国する必要があること、ベルギーに戻ってきて合法的に働くにはビザを申請する必要があることが確認された。ケース・マネージャーは、ブラジルでビザを申請するためどのような措置をとるべきかをセシリアが理解していることを確認した。次にケース・マネージャーは、セシリアとともにブラジルへの家族の帰還を支援してくれる可能性がないか国際移住機構に接触した。

ケース・マネージャーとともに検討することによって、セシリアには将来について熟慮する時間を見て、自分と子どもたちにとって最善の決定を下す時間を持つことができた。セシリアは最終的にブラジルに自己帰国することに同意した。

事例研究2：ケース・マネジメントとケース解決

ラビは学生としてオーストラリアに来た。その後インドで学生政治に関与したために報復のおそれがあるとして庇護申請を提出した。¹¹¹ラビは、保護すべき事情がないと判断され、異議申立てが却下された後、入国管理当局は彼にオーストラリアからの出国か、強制退去まで収容を要求した。しかしラビは、出国を拒否し、依然として恐怖を抱いていること、帰還を強制されれば、自殺すると訴えた。

ラビのケース・マネージャーは、彼が抱く恐怖とオーストラリアにとどまる権利についての期待を検討した。ラビは、過去の学生政治運動に関連した恐怖を持っていることは確かであったが、貯金なしで家族に合うことに対し、圧倒的な羞恥心と恐怖を抱いていた。ラビのケース・マネージャーは、ラビが独立した法的助言を得て、自身のケースを再検討し、合法的にオーストラリアに滞在できる現実的見込みを把握できるよう支援した。ケース・マネージャーはこれらの選択肢を調査するためにさらに3ヶ月交渉し、ラビはオーストラリアに滞在できる残りの期間働く許可を受けた。彼が到着してすぐ困窮しないよう、家にたどりつく前にいくばくかのお金を貯めることができた。彼は、さらに支援が受けられるよう弁護士を紹介された。

彼は、これ以上在留する根拠がないという法的助言を受けたことから、ケース・マネージャーは、彼とともに帰還の選択肢を検討した。その後ラビは、オーストラリアを自己出国した。

4.3.2 法的助言と通訳

その難民認定申請者と非正規国際移住者が、システムが公正であったという印象をもって入国管理当局の決定プロセスの終わりにたどりつくようになる重要な方法は、プロセス全体を通じて法的助言を提供することにある。難民認定申請者と非正規国際移住者は、自分たちの法的立場、自分たちが関与している司法手続や行政手続、彼らを待ち受ける将来について理解すれば、当局の意向に従い易くなる。¹¹²弁護士と適切に訓練された国際移住組織の職員は、これらの問題について正確かつ信頼できる助言を当事者に提供する最も適任な存在である。国際移住受入れ制度について詳しいケースワーカーは、弁護士と当局から提供される情報を補強し首尾一貫したメッセージを発し、入国管理プロセスを尽くせるよう実際的な支援を提供することができる。さらに、弁護士の利用は、より公平なシステムを作り出し¹¹³、効率を高め、意思決定者が手続を遅らせるたり、代理人がいないことによって申請者の申請内容を明確化するために時間を使ったりしなくてもよいようにすることによって全体としてコストを抑え、入国管理システムに資する。弁護士がいることによるメリットは、コラム7「英国」で詳述している。¹¹⁴弁護士の利用は、コラム3「ハンガリー」、コラム5「香港」、コラム8「スペイン」、コラム9「スウェーデン」、コラム11「米国」、コラム13「ベルギー」、コラム14「カナダ」、コラム15「ハンガリー」、コラム17「アルゼンチン」からも知ることができる。

通訳と翻訳も、非正規国際移住者に彼らが理解できる言語で必要な情報提供する手段であり、重要な要素である。文書の翻訳に加えて、的確な通訳は、弁護士、ケースワーカー、入国管理当局とのコミュニケーションを改善する。通訳が現場にいることができない場合は、電話での通訳はそれに次ぐ次善の手段となろう。¹¹⁵

コラム 7：早期の法的助言に投資することによって費用を節約する－英國

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input checked="" type="checkbox"/> 法的助言	<input type="checkbox"/> モニタリング
<input type="checkbox"/> 脆弱性	<input type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input type="checkbox"/> 証明文書	<input type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input type="checkbox"/> 否定的影響

2007 年から 2008 年に、英国政府は、庇護プロセスの最も早い段階における良質な法的助言に投資する効果を評価するために、パイロット・プロジェクトに着手した。¹¹⁶このプロジェクトでは、庇護プロセスの最も早い段階から法律の専門家から申請者に対して情報と助言が提供された。具体的には、法律の専門家が補強証拠を含む陳述書を作成したり、最初の庇護面接の前に申請者の主張の内容について決定者と協議したりすることなどである。全国平均と比べて、パイロット・プロジェクトでは、6 カ月以内にケース結論が出る割合が 75% 高かった。また、一次審査の段階で難民地位が付与された比率が 73% 高まった。また、異議申立て段階で主張が認められる割合が 50% 低かった。この統計的情報は、パイロット・プロジェクトが退去率の改善や逃亡率の低下とも関連しているという事例証拠を裏付けるものである。早期の法的助言に投資することにより、異議申立て件数が減少し、システム全体のコストが削減され、100 ケースあたり平均 47,205.50 ポンドが節約できた。このパイロット・プログラムは現在、英国での新たな庇護申請のおよそ 16% に拡大されている。

4.3.3 基本的ニーズを満たすことができること

国際移住上の地位にかかわりなく、人は誰でも、自分の基本的ニーズを満たす手段にアクセスする権利を有することが重要である。基本的ニーズを満たすことができることが、人間としての生活の基本であり、さまざまな人権文書でその権利が保護、補強されている。¹¹⁷

基本的人権であることに加え、フィールド・ワークや既存の文献からも、難民認定申請者、難民、非正規国際移住者がコミュニティにとどまりながら基本的ニーズを満たすことができれば、入国管理当局からの指示に従える能力が高まっていることが知られている。¹¹⁸安定した宿泊先で暮らす国際移住者は、困窮した、あるいはホームレスの人々より当局との接触を維持できるより良い立場にあるといえるだろう。¹¹⁹非正規国際移住者に対して住宅、基本的福祉や医療へのアクセスを制限する政策を取ったからといって、自己出国率の改善や抑止効果は得られていない。¹²⁰むしろ、これらの政策は、健康悪

化の原因となり、帰還を含めたケース解決を目指して努力している当局者にとっては深刻な結果をもたらす。¹²¹ しかし、クライアントとともにクライアントの基本的ニーズを満たすことをめざすケース・マネジメント・プログラムでは、自己出国その他のケース解決に至る比率が高かった。¹²² 入国管理当局の収容施設での隔離が非正規国際移住者の基本的ニーズを満たすのに適切な方法ではない点に注意すべきである。

場合によっては、コラム8「スペイン」（コラム6「ラビ」、コラム9「スウェーデン」参照）で紹介したように、難民認定申請者または非正規国際移住者は、合法的就労その他の活動を通じて自身のニーズをまかなえるよう支援されることもある。しかし、支援は、経済支援や商品の現物支給を通して必要されることが多い。政府が資金を提供している場合としている場合を含め、基本的ニーズを満たすうえでNGOが重要な役割を果たすことが多い。この支援により収容からの放免を可能にするための条件がつくられる。基本的ニーズを満たす支援は、コラム3「ハンガリー」、コラム5「香港」、コラム8「スペイン」、コラム9「スウェーデン」、コラム11「米国」、コラム12「オーストラリア」、コラム13「ベルギー」、コラム14「カナダ」、コラム16「オーストラリア」に見ることができる。

コラム 8：難民認定申請者の基本的ニーズを満たすための支援－スペイン

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input checked="" type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input checked="" type="checkbox"/> 法的助言	<input type="checkbox"/> モニタリング
<input checked="" type="checkbox"/> 脆弱性	<input checked="" type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input checked="" type="checkbox"/> 証明文書	<input type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input type="checkbox"/> 否定的影響

スペインでは、自分で住居を賄える余裕がない場合、難民認定手続中の難民認定申請者は、開放型のレセプションセンターに住むことができる。¹²³ こうしたレセプションセンターは政府が直接運営しているものもあれば、NGOが運営している場合もある。スペイン全体での受入れ可能定員はおよそ850名であり、脆弱な個人が優先される。難民認定申請者は、自分がスペイン国内のどの地域に住むか選ぶことはできない。センターは、難民認定申請者と難民の受け入れ、促進、統合を担当する。¹²⁴ これらのレセプションセンターの居住者は、敷地から自由に出入りができる。たとえば、あるセンターでは、3人から4人の単身成人が共有する寝室を提供しているが、家族は小さなバスルームが付属した自室で暮らしている。大食堂での給食、共有のラウンジスペース、図書室、共有コンピュータとインターネット・アクセス、共有ラウンドリーがある。居住者は、公共輸送機関の運賃など、自分で使える手当として毎月50ユーロを受け取る。年に2回、居住者は服を買うお金を与えられる。

入居者にはソーシャル・ワーカーが割り当てられ、ソーシャル・ワーカーが情報や当事者の状況に関する助言を与え、事案に応じて対応を決め、スペインの教育、医療その他の社会制度にアクセスするのを支援する。すべ

ての入居者は、スペイン語クラス、スペイン文化の紹介と指導、仕事準備などのプログラムに出席することを期待されている。スポーツ、地元の図書館訪問、展示会、映画のようなレクリエーション活動をアクティビティ担当が運営する。資格のある入居者には、心理カウンセリングや法律相談などの専門的なサービスが提供される。センターは、地元のスペインのコミュニティとともにセンターとその居住者の社会的認知を高めるためのアドボカシー活動も行う。¹²⁵スペインの法律では、スペインの領土内にいる者は誰でも、法的地位にかかわりなく、治療を受けることができる。入居者は、彼らが難民認定申請者であることを証明したカードを交付され、そのカードを使って地元の医療センターに容易にアクセスすることができる。

難民認定申請者は、6カ月の間、センターに滞在することができる。その時点でまだ難民申請に対する決定を待っている場合は、独立した住宅と就労先を見つける支援を受ける。脆弱な個人と家族は、必要に応じて、さらに6カ月の間センターでの滞在の延長を申請することができる。このプログラムは、UNHCRによってその前向きな進展と高い標準を称賛された。¹²⁶

4.3.4 身分事項を証明する文書

難民認定申請者と非正規国際移住者は、国際移住資格についての最終決定を待っているあいだ、当該国における法的権利を有する存在であることを示す身分事項証明文書がないと、不必要的収容をきわめて被りやすくなる

(コラム8「スペイン」、コラム9「スウェーデン」参照)。この身分事項を証明する文書は、保有者の法的地位の形態を記載したものであれば最も強力である。これは、実質的なビザについての決定を待っている人々に対して発行される一時的ビザ(コラム12「オーストラリア」)、出国準備をしている人々に対して発行される一時的ビザ(コラム16「オーストラリア」)、人身取引の被害者に交付される一時的ビザなどもこれと同じである。¹²⁷ そのようなビザや在留資格を証明する文書は、滞在期間の制限などの一定の条件が付記される場合がある。身分事項を証明する文書は、一定期間後、または、一定の条件にもとづいて再発行することが規定されている場合、事実上の報告メカニズムの役割を果たすとも見ることができる。適切なビザまたは地位が設けられていない場合、そのような身分事項証明文書は、特定の日付や特定の結果に至るまで、退去命令が実行されないと記載されている場合もある

(コラム5「香港」の「自己誓約書」などの場合)。この身分事項を証明する文書は通常、統治国が交付するが、国によっては、難民認定申請者や難民がその国の領土にとどまっていることに問題がないことを主張し、不必要的収容から身を守るためUNHCRが交付する身分証明書に頼る場合もある(コラム4「フィリピン」、コラム10「インドネシア」)。

身分事項証明文書や身分証明書類は、すでに当局によるスクリーニングを受けた者が政府の別の機関によって摘発され、再びプロセス全体をやり直し、それによって資源を浪費することができるようにできる文書であり、重要な文書である。この身分事項証明文書は、その文書を保持する国際移住者がサービスを受ける資格を有することの証明として、コミュニティ内でサービス提供者によって使用される場合もある。ほとんどの国には、合法的な国

際移住者にビザその他の身分事項を証明する文書を交付する手続が存在することからすれば、これは、既存の構造をそのまま使う、あるいはそれに手を加えることによって、非正規国際移住者のマネジメントに役立てられる分野といえる。¹²⁸

コラム 9：難民認定申請者に身分事項を証明する文書を使用する例－スウェーデン

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input checked="" type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input checked="" type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input checked="" type="checkbox"/> 法的助言	<input checked="" type="checkbox"/> モニタリング
<input type="checkbox"/> 脆弱性	<input checked="" type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input checked="" type="checkbox"/> 証明文書	<input type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input checked="" type="checkbox"/> 否定的影響

スウェーデンでは、難民認定申請者は到着次第登録され、プラスチック製の写真付き身分証が支給される。入国管理当局はケースを追跡するためにこのカードを使用し、難民認定申請者は、サービスにアクセスするためコミュニティ内でこのカードを使用する。¹²⁹ 到着すると、難民認定申請者は、政府によるチェックのために最初のトランジットまたは手続センターでおよそ1週間過ごした後、レセプション・プログラムに回される。自分でお金を持っている場合は、コミュニティ内で独立して暮らすこともできるが、ほとんどはそうせず、当局が用意する開放型の宿泊施設に置かれる。この施設は通常、家具付きのアパートで、各々のアパートを4人から6人の難民認定申請者が共用する。これは、通常、民間の賃貸物件の中にある。彼らは、最小限の日当を受給し、自分で買い物をしてアパートの台所で食事を作る。彼らは救急医療と歯の治療を受けることができ、子どもたちはスウェーデンの子どもたちと同じ治療を受ける。難民認定申請者は、弁護士の支援を要請することができる。弁護士は、スウェーデン移民委員会から任命され、同委員会から報酬を得る。一定の範囲で難民認定申請者は働くことができる。働いた場合は、レセプション・プログラムの食物と宿泊施設のコストの一部を負担しなければならない。難民認定申請者にはそれぞれケースワーカーが割り当てられ、彼らが宿泊施設と、スウェーデン語の授業やトレーニングといった可能な活動を手配する。このケースワーカーは、プロセスの最初から、庇護を付与する決定であれ、あるいは付与しない決定であれ、結果に備えるためにも難民認定申請者に関わる。最終的に庇護が与えられなかった人々については、ケースワーカーの支援を受けて自主出国する場合、2カ月間の猶予を与えられる。

2008年、難民認定申請者の帰還の82%は自力で行われた。¹³⁰ 2009年、政府は、認定されなかった難民認定申請者の帰還支援プログラムを拡大した。政府はその理由を「それが成果をあげることが分かった」からと説明している。¹³¹自己出国の選択肢に協力しない人々は、コミュニティにとどまりながらも、報告要件や提供される給付の削減といった条件を課される場

合がある。¹³² コラム 18 で見られるように、収容は、尊厳と福祉を保った条件下で、国外退去手続を進める間の最終手段に限定されている。

第4ステップ

4.4 必要に応じてコミュニティ環境で条件を適用する

セクション4.3で示したように、ケース・マネジメント、法的助言、基本的ニーズ、身分事項証明文書は、難民認定申請者と非正規国際移住者が、自身の国際移住上の地位に決着をつけることに関連した行政手続に参加できる強力な文脈を形成している。当事者が十分に入国管理手続に参加する意思がないという証拠がないかぎり、そのよう文脈の下では、追加の条件を課さなくても満足できる結果が達成されることが多い。

しかし、過去に不順守の経験がある個人、あるいはスクリーニング・プロセスによってそれ以外に重大な懸念が確認された場合、移動の自由に対する不当な制限を課すことなく順守を促進、施行できることと解されているさまざまなメカニズムが存在している。これらの条件は、通常「収容代替措置」と呼ばれているものである。残念なことに、これらのメカニズムそれぞれの有効性が具体的にどの程度かを記録した公表データは非常に限られている。¹³³公表されているデータをメカニズムごとに記載している。これらのメカニズムは以下の要素をさまざまな形で活用する。

- 当事者の誓約
- モニタリング
- 監督
- 集中的ケース解決
- 不順守による否定的な影響

さまざまな条件の背景にあるメカニズムを把握することによって、我々は、個々のケースに適切な対応プログラムを構築するにはどうすればよいかを見極めることができる。多くの「収容代替措置」プログラムは、コミュニティの文脈における効果的なマネジメント・プログラムを創出するため、法的助言、ケース・マネジメント、基本的ニーズ、身分事項を証明する文書などとともに、これらのメカニズムを統合している。当事者が置かれている状況が変化するのに応じて、条件の使用も再交渉したり、修正したりすることができる。たとえば、不順守が見られた場合、あるいは、ビザを認めないまたは難民の地位を認めない決定が出た場合、ケースの再評価によって条件を厳格化し得る。他方、当事者が当局に対して協力的であれば条件を引き下げることも妥当かもしれない。条件の適用状況を独立の第三者がモニタリングし、条件や制限を適用するとしても、限られた状況で、必要な時にだけ、適用されるようにすることが重要である。¹³⁴ベネズエラでは条件を課す期限が30日までとされている（コラム1）。

更なる条件の過剰な適用はコミュニティ管理プログラムのコストを必要以上に押し上げ、その一方で効率も低下させるおそれがある点に留意する必要がある。条件が当事者にとってやりくりできない、あるいは不公平な重荷となる場合、順守に関する問題が発生することがある。たとえば、多くの時間と費用を要する移動や合法的な雇用の定期的な中断のために過剰な重荷となる場合や子どもや病人の世話をしなければならない人に出頭報告義務が課された場合、当局との接触を維持したいと思っていても、不順守に至るお

それがある。そのような要件があまりに煩瑣であり、あるいは長期にわたり高水準で要求される場合、何らかの事情で順守しこそなうという事態が生まれる。

4.4.1 当事者の誓約

多くの当局は、当事者が自分のケースの進捗に協力し、社会への参加に対する一定の制限を尊重すると誓約しない限り、当事者がコミュニティの中に残ることを認めていない。コラム1「ベネズエラ」、コラム2「ニュージーランド」、コラム5「香港」、コラム10「インドネシア」、コラム14「カナダ」、コラム16「オーストラリア」にその例を見ることができる。当事者が誓約することを要求される内容としては、以下のような事項がある。

- 入国管理の審尋や面接に出頭すること
- ケース解決に協力的な行動を取ることを誓約すること
- ビザ条件や在留資格条件を尊重すること

入国管理の審尋や面接に出頭すること

コラム2「ニュージーランド」で紹介したように、当事者が自身のビザ申請や国際移住資格に関連した当局による審尋や正式な面接に出頭することを約束するよう求められることがある。そのような誓約は、国際移住事案を進捗させケース解決に向けて努力するため、約束した期日に出頭することの重要性を補強している。そのような審尋への出席は、申請されたビザその他の在留資格を認めないとする決定が出た際に、放免されコミュニティで暮らす条件を再評価する機会としても使用される場合がある。

ケース解決に協力的な行動を取ることを誓約すること

個人は、自身のケースの解決に協力する行動を取ることを誓約することを要求されることもある。これには、特定の日までに自身の主張の裏付けとなる追加の証拠、たとえば追加の文書や証言を提示する義務などが含まれる。これには、コラム2「ニュージーランド」とコラム16「オーストラリア」に記されているように、たとえば、出国するために航空券を購入したり、旅券その他の渡航文書を申請したりするなど、帰還を準備するための措置を講じる約束などが該当する。

ビザ条件や在留資格条件を尊重すること

その他の誓約形態は、発給された短期ビザその他の一時的の在留資格を通して課される条件を尊重するという誓約である。そのような誓約は、社会保障給付、医療、就労へのアクセスに対する制限など、対象者による社会システムへの参加に制限を課す場合がある。しかし、そのような制限が、ケース解決や順守を促進することを示す証拠はない。むしろ、セクション4.3.3に述べたように、基本的ニーズを満たすことができる事がコミュニティベー

スのケース解決に寄与するのではないかと思われる。もう一つの条件は、保有者が、許可なく出国することを許されないというものである。たとえば、コラム 10「インドネシア」を参照のこと。

4.4.2 モニタリング

当局は、非正規国際移住者が当局との接触を維持し、必要に応じて彼らのケースの進捗に協力させるため居所が把握できるようにするモニタリング・メカニズムを利用することが多い。¹³⁵ モニタリング・メカニズムは、連絡方法を確立、維持し、当事者の所在を追跡することを意図している。モニタリングは、当事者の状況の変化や入管当局の指示に対する順守に対する懸念などの実質的な問題を伝え、対応する機会を提供するものではなく、その点で、監督やケース・マネジメントとは異なる。モニタリング・メカニズムは以下の要素から構成される。

- 当局への登録
- 連絡先指定
- 渡航文書の引き渡し
- 報告義務
- 指定住居

当局への登録

登録によって当局は、すべての関連ケースの一元化されたデータベースが得られる。またこの登録は、身分事項を証明する文書の交付とも密接に連動していることが多い。この戦略は多くの国ですでに確立されているが、地域によってはまだ拡大傾向がみられるところもある。たとえば、ウガンダ、ザンビア、ケニヤでは、難民認定申請者、難民に対する登録プロセスの使用により、不必要的収容が減少した。¹³⁶ 事例については、コラム 10「インドネシア」を参照のこと。

連絡先指定

連絡先を指定する手法は、さまざまなやり方で使用することができる。主にケースの進捗状況についてのすべての公式な通知が届くようにするためにこのメカニズムを使用している国もあれば、移動をモニターし、当事者がコミュニティの中のどこにいるか把握できるようにするために連絡先を登録することを義務づける国もある。¹³⁷ 登録できる連絡先は目的によって異なる。すなわち、当事者個人の住所（宿泊施設の場合も含む）の場合もあれば、当事者の弁護士の連絡先の場合もある。連絡先の指定または登録は、カナダ（コラム 14）で使用されている。

渡航文書の引き渡し

個人が通過または逃亡のリスクが高いと判断された場合、その国際移住に係る問題が決着を見るまで、当局が当該個人の渡航文書（たとえば旅券）を領置することを決定する場合がある。これは、短期間違法に就労することを目的として領土へ入国する許可を得るために庇護プロセスが利用されるのを減らすのに効果的な戦略とみられている。¹³⁸当局は、そのような文書が安全な場所に保管され、当事者が自主的に出国することを決断した場合、当該個人が回収できるようにしなければならない。さらに、当該個人が身分証明を必要とする日常活動を継続できるようにし、彼らを不必要的収容から保護するために適切な身分事項を証明する文書をその代替として交付する必要がある。この戦略は、ハンガリー、ポーランド、オーストリア¹³⁹、カナダ（コラム 14）で使用されている。

報告義務

報告は、個人が当局によって把握され、当局と連絡を取り合っている状態を確保するためのモニタリング・メカニズムとして機能する。その一環として、入国管理局、警察署、業務委託を受けた機関に所定の間隔で出頭し、出頭したことを記録する登録簿に署名することを要求される場合がある。電話による報告は、所定の時間に所定の電話番号に、時には所定の番号から電話することを当事者に要求する。また、当事者の言葉を録音し、音声認識技術を使って確認するという手法が使用される場合もある。¹⁴⁰報告義務の使用例は、コラム 1 「ベネズエラ」、コラム 2 「ニュージーランド」、コラム 5 「香港」、コラム 9 「スウェーデン」、コラム 10 「インドネシア」、コラム 11 「米国」、コラム 14 「カナダ」に見ることができる。

ケース評価は、当局が報告義務などの追加モニタリングが必要な個人を特定するにあたっての参考になり、不必要的モニタリング活動の費用と影響を低減することとなろう。状況に応じて、報告頻度は変わる場合もある。たとえば、出国日が近づいてくれば、当事者をより注意深くモニタリングするため、頻度を高めることも検討される。他方、初期の報告義務の順守状況から当事者の特性が確認されれば、報告義務を緩和することも検討されてよい。¹⁴¹

一時的な滞在ビザや資格を更新するため、あるいは食料引き換え券その他の物資を得るために移民事務所に出向くことも、場合によっては、事実上の報告メカニズムとして機能するといえる。ただしこれは、出向かなかつたことが当局に報告される場合にしかモニタリングには役立たない。

住居指定

宿泊センターでのシェルターの提供も、特定の場所で居住することを義務づけることにより事実上のモニタリング・メカニズムとして機能しうる。連絡先を設定することに加えて、不在の居住者を当局に届け出ることによって、モニタリング活動も行っている宿泊センターもある。入国管理局職員またはケース・マネージャーが宿泊センターに配置され、移民管理当局との接触を拡大しているところもある。国によっては、当事者に国内の特定の地域または地区に住むよう命じる場合もある。これは、自治体横断的に非正規国

際移住者または難民認定申請者を支援する負担を分散することを意図していることが多い。指定住居の例は、コラム1「ベネズエラ」、コラム2「ニュージーランド」、コラム8「スペイン」、コラム10「インドネシア」、コラム13「ベルギー」で採り上げる。

コラム 10：モニタリング・メカニズムとして報告義務を課している例

一

インドネシア

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input checked="" type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input type="checkbox"/> 法的助言	<input checked="" type="checkbox"/> モニタリング
<input checked="" type="checkbox"/> 脆弱性	<input type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input checked="" type="checkbox"/> 証明文書	<input type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input checked="" type="checkbox"/> 否定的影響

入国管理総局長令を通じて、インドネシアは、UNHCRによる証明書または難民・難民認定申請者であることを証明する書面を保有している非正規国際移住者がインドネシア国内にとどまることを許可しなければならないと規定している。¹⁴² これは、法的地位を付与するものではないが、領土内に引き続き在留することを許可することによって、収容を防止するためのものである。そのような個人は、申請や第三国定住がUNHCRによって処理されている間、入国管理当局に登録され、順守誓約書に署名しなければならない。この誓約書により当事者は、収容されることなく暮らすことができる。この順守誓約書には、難民に対して以下のようないくつかの条件が規定されている。

- 指定された地域にとどまること。
- 入国管理局職員が駐在しない空港または海港に行くことは許されない。
- 提供された宿泊施設に他の者を滞在させてはならない。
- インドネシアの法律を完全に順守しなければならない。
- 在留を登録するために隔週で入国管理局に報告しなければならない。

この宣誓書には、違反があれば、収容される可能性が高いことが記されている。順守宣誓書と並び、証明書は不必要的収容例を減らす身分事項を証明する文書の信頼できる形態ともなりうる。また、通過国の当局にとって、旅行に対する制約や報告義務は、難民認定申請者、難民のモニタリングを可能にする。

4.4.3 監督

監督とは、自分たちがとった措置やモニタリング活動に関する一人一人の遵守状況を直接モニター、評価、対応することに実質的にコミットすることである。監督は、ケース・マネジメントと関連する部分はあるものの、順守とケース解決活動に焦点を置いている点で、ケース・マネジメントとは

別ものである。これは、状況の変化や順守の問題に対応する権限を職員に付与する点で、モニタリングより能動的である。監督は、以下のような要素から構成される。

- 移民管理当局による監督
- 監督委託

移民管理当局による監督

直接個人の居所と活動を観察するために集中的監督が移民管理当局によって行われる。電話、会合、家庭訪問を通して、集中的監督は、大幅に当局と当事者の間のコミュニケーションと接触のレベルを上昇させる。監督は、帰還に直面している人々に対する適切な措置を含め、将来のマネジメントやケース解決についての意思決定を行うために必要な情報を当局に提供する。コラム 11 「米国」で見られるように、集中的監督プログラムは、ケース・マネジメント、法的支援、基本的ニーズ、身分事項を証明する文書などと合わせて確立されたとき、最も成功するように思われる。

監督委託

監督業務は、当局から非正規国際移住者の放免条件の順守を監督する権限を与えられた組織に委託されることがある。また、監督が収容からの放免の条件である場合、幅広い支援プログラムの一環として監督責任を進んで引き受ける NGO もある。家族またはコミュニティ・グループが連帯保証人または保証金プログラムにしたがって金銭を納付する場合（セクション 4.4.5 参照）、不服従があった場合の帰結の一部を引き受けことになるため、これは非公式な形態の監督となるともいえる。監督委任の例は、コラム 2 「ニュージーランド」とコラム 14 「カナダ」に見ることができる。

監督が、基本的ニーズを賄うなどの他の支援サービスを提供している組織によって行われている場合、順守確認と不順守の場合の矯正措置についてそれぞれの関係者の役割を明確化することが重要である（たとえば、コラム 5 「香港」参照）。サービスを提供することに重点を置けば、ある者が順守を怠った場合に NGO がそれに対処する妨げになったり、当局への報告義務を NGO が完全に実行しないこともあります。

コラム 11：強制退去手続時に監督活動を使って出頭率を高める例：米国

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input checked="" type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input checked="" type="checkbox"/> 法的助言	<input checked="" type="checkbox"/> モニタリング
<input type="checkbox"/> 脆弱性	<input checked="" type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input checked="" type="checkbox"/> 監督
<input checked="" type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input type="checkbox"/> 証明文書	<input checked="" type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input checked="" type="checkbox"/> 否定的影響

米国では、ヴェラ司法研究所が、1997年から2000年に入国管理局の強制退去手続に付されている人々に対する3か年のコミュニティ監督の試験の実施を政府から委託された。¹⁴³この研究は、このプログラムにしたがって放免された非正規国際移住者群の結果と標準的な保証書または仮釈放の手続によって放免された管理対照群とを比較した。このプログラムの参加者は、スクリーニングと評価プロセスによって特定され、確認された住所に住居することが要求された。参加者は、入管手続および不順守の結果に関する情報、裁判所での審理への出頭通知書、法定代理人の紹介、フードバンクや診療所などの支援サービスの紹介を受けた。集中的監督下に置かれるサブグループには親族などの連帯保証人1名が要求され、保証人は、当事者に義務を果たさせる道義的責任を負うことに同意する。¹⁴⁴これらの参加者は、電話、出頭、家庭訪問などの定期的報告を通じてモニタリングされた。このプログラムに要する費用は1日あたり12米ドルであったのに対し、同じ時期の被収容者の1日あたりのコストは61ドルであった。¹⁴⁵

出頭支援プログラムは、当局が入国管理裁判所での審理への高い出頭率を確保するために、すべての退去手続中の市民権を有さない外国人を収容する必要はないことを証明した。集中的プログラムの参加者の91%が、出頭を義務づけられているすべての審理に出席した。それに対し、もう一方の対照群では71%にとどまった。出頭率に対する影響が最も劇的だったのは、最も出頭しなさそうな人、すなわち、監督下にあるが国際移住ケースでほとんど勝訴する見込みのない非正規外国人就労者たちであった。標準的な保証書手続によって放免された対照群におけるすべての審理への出頭率が59%であったのに対し、監督下群では88%であった。

このプロジェクトの結果、監督は費用対効果に優れ、最終命令の順守率をほぼ倍増させた。最終的な命令を順守した集中的プログラムの参加者が69%であったのに対し、保証書または仮釈放で放免された対照群では38%であった。こうした結果は、モニタリングと監督活動に加え、家族やコミュニティの結びつき、審理プロセスに関する詳細説明、合法的出国に対する支援などのいくつかの要素とも関係していた。

4.4.4 集中的ケース解決

個人がコミュニティ内にとどまりながら国際移住資格に決着をつけるのに役立つメカニズムとして、集中的ケースワークを使用することができる。ケースによっては、決着をみるのにさらに取組みが必要な場合がある。具体的には、複雑な国際移住問題がからんでいる場合、ケースが行政上の問題により行き詰る（たとえば、無国籍者を取り扱うための標準的な方針がない）場合、クライアントの脆弱さが著しい場合、実際に出国を実現することが難しい場合などである。スクリーニング・評価プロセスを通じて把握された複雑なケースに追加的資源を割り当てるにより、当事者がコミュニティ環境にとどまりながら、ケースを解決するのを後押しすることができる。本報告書に取り上げた有力なケース解決戦略は以下の通りである。

- 複雑なケースのためのケース・マネジメント
- ケース・マネジメントと法的支援を含む帰還準備プログラム

複雑なケースのためのケース・マネジメント

ケース・マネジメントの重要性はセクション4.3.1で述べているが、複雑なケースに対処する際、ケース・マネジメント特有の強みに着目することが重要である。多様で複雑な問題に気を取られ、時間と労力をそれに割かなければならぬ場合、個人は自身の国際移住資格に決着をつけるのに集中できなくなる。複雑なケースは多種多様であるが、多くは重篤な疾患や心的外傷のような脆弱さの問題（セクション4.2.3参照）、ホームレスや貧困といった基本的ニーズを満たすことができないという問題（セクション4.3.3参照）、自傷や自殺念慮の経験のリスクがある人々、出国するのが困難な人々などのケースである。彼らの国際移住資格状況に影響を及ぼす問題の多様性に対処するため追加的な資源を投入することは、ケース解決に対する障害を処理する有効な方法であり得る。コラム12「オーストラリア」はその具体例である。

コラム12：複雑なケースに集中的なケース解決を利用している例

—オーストラリア

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input checked="" type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input checked="" type="checkbox"/> 法的助言	<input type="checkbox"/> モニタリング
<input checked="" type="checkbox"/> 脆弱性	<input checked="" type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input checked="" type="checkbox"/> 証明文書	<input checked="" type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input type="checkbox"/> 否定的影響

オーストラリア政府は、入国資格に決着をつけるために追加の支援を必要とする非正規国際移住者のケースに取り組むため2つのサービスを最近整備した。それは、2006年の国際移住問題に対するケース・マネジメントの導入に基づくものであった。¹⁴⁶

コミュニティ内資格解決サービス（Community Status Resolution Service）は、ケースについての最終決定を待ちながら「ブリッジング・ビザE」でコミュニティに住んでいる国際移住者、あるいは、出国を準備している国際移住者で、確認されている医療・福祉上の問題がない適格な国際移住者に対して、入国管理部門を通じて、早期介入・支援を提供するものである。¹⁴⁷ このサービスは、当事者の状況をより良く理解し、国際移住資格を決定する助けとなる正確な情報や助言を時宜を得た方法で提供することを目指している。このサービスは、結果を遅らせるおそれのある障壁を特定し、対処することにも取り組む。具体的には、支援を必要とする個人を国際移住機構の自主帰還支援プログラム、国際赤十字を通して提供される福祉支援、法的助言への紹介のような適切な支援サービスにつなぐなどである。

複雑なニーズをもつクライアントは、コミュニティ支援サポートプログラム（Community Assistance Support Program）に照会される。このプログラムは、「彼らの入国管理の審査期間中、例外的な状況にある非常に脆弱なクライアントへの支援的介入を提供することを目指すケース解決サービスである。¹⁴⁸ 対象者は、一般的に、次の「脆弱さ」を一つ以上示している人であ

る。つまり、拷問と心的外傷の影響を受けている人、自殺傾向のある人など重要な精神衛生上の問題を抱えている人、深刻な健康状態にある人、コミュニティで独立して自立することができない人（たとえば、高齢である場合、病弱である場合、精神障害がある場合、障害者である場合など）、または児童虐待、家庭内暴力、深刻な家族関係の問題、子どもの行動上の問題など深刻な家族間の困難がある場合などである。¹⁴⁹

クライアントが高水準の福祉ニーズを有し、平均して6年以上オーストラリアに滞在しているにもかかわらず、試験的プログラムが目覚ましい結果を挙げたため、このプログラムは全国に拡大された。2006年3月から2009年1月にかけて支援された918人中、560人（61%）に最終的な結果が出た。このグループのうち370人（66%）は、一時的ビザまたは定住ビザを得、114人（20%）は自己出国し、37人（7%）は逃亡し、33人（6%）は移民省によって退去させられ、6人（1%）は死亡した。¹⁵⁰これらの数字は、順守率が93%であったことを示している。さらに、オーストラリアでの在留資格を付与されなかつた当事者のうち60%は、長期にわたりオーストラリアに滞在し、帰還に大きな障害が存在したにもかかわらず自己出国した。このプログラムの費用は、1日につき38豪ドルであった。これに対し収容した場合の1日あたりのコストは最低限125豪ドルを要する。¹⁵¹

政府は、「適切なサービスを利用し、障壁に対処することに焦点を当てるることは、持続可能な入国管理の結果を達成するうえで成功した組み合わせであることを実証している」ことを発見した。このサービスの結果、移民省にアクセスするクライアントが増え、自主出国する人々の割合が増加した。¹⁵²オーストラリア難民評議会も「地域ケア・パイロットは、脆弱なビザ申請者をコミュニティで暮らせるように支援するほうが、入国管理当局の収容に無期限に彼らを委ねるよりも建設的で費用対効果に優れた戦略であることを証明した。また、オーストラリアに残ることができない多くの人々の自主帰還を促すことにつながり、強制的退去によるトラウマと出費を避けることができるることを示した」と論評している。¹⁵³

ケース・マネジメントと法的支援を含む帰還準備プログラム

帰還準備カウンセリングプログラムは、国にとどまる根拠がなく保護または人道上の懸念がない人々が退去までの間、収容の必要なくコミュニティからそのまま自己出国するのを支援、促進する効果的メカニズムであると判明した。強固なケース・マネジメント・モデルによってケースワーカーが、それぞれの当事者が置かれている文脈全体に対処し、その当事者が合法的に国に残るためにすべての選択肢を探ることができるようになることができれば、帰還準備カウンセリングプログラムは効果的なものとなりうる（コラム12「オーストラリア」とコラム13「ベルギー」参照）。帰還文脈における異なる戦略は、セクション4.3.1 ケース・マネジメントに見ることができる。

国際移住機構が運営する自主帰還支援プログラムをはじめとして、コミュニティにとどまりながら、自主出国または自立的出国の準備を行うことを意図したプログラムがいくつかある。¹⁵⁴これらのプログラムはほとんどが、航空券や帰還してから生活を再建するための資金を手配し、支払う際の支援

など、帰還プロセスに対する実際的支援を提供している。帰還支援プログラムは、自立的出国のための猶予期間が支援やケースワークを受けることなく経過した後になって導入されるのではなく、国際移住評価プロセス全体を通じてケース・マネジメントと統合された場合に、出国の達成に有効であるという印象を受ける。（コラム9「スウェーデン」参照）。

そのような支援プログラムは、実際的な支援を提供することに加えて、非正規国際移住者が強制退去と対照的に自主的にまたは自立して出国との利益に目を向けさせることによって自主出国を奨励することができる。そのような「帰還カウンセリング」の効果は、個人の状況とケースワーカーに寄せる信頼の度合いに依存するように思われる。コラム11「米国」で紹介しているように、ある研究は、不法入国した国際移住者と罪を犯した市民権のない外国人について、彼らが将来合法的に米国に再入国できることを望んだことから、出国計画が特に彼らの出頭や自立的出国を増加させたと報告している。他のメカニズムに加えて、このプログラムは、渡航文書の入手、航空券の購入、当局に対する出国の確認方法の説明および出国後の保証金回収方法の説明によって、自立的出国を支援した。¹⁵⁵同様に、オンタリオ州（カナダ）の「不認定難民プロジェクト」は、すべての異議申立て手段を使い尽くした難民認定申請者への帰還カウンセリングと経済支援を提供した。このプロジェクトは、ケースの60%について、出国のための30日間以内に、収容に訴えることなく成功裏に退去を実現した。¹⁵⁶これと対照的に、退去までの間の長期収容または不必要的収容は、状況によっては、帰還を含め入国管理局が下した決定の順守を達成するという政府の目的にとって逆効果であることが確認された。セクション1.3で注記したように、収容の影響は脆弱性を高め、福祉と精神衛生に影響を与え、明快に考え、出国を手配し、決定を順守する能力にも影響を与える。

さらに、不認定処分を受けた難民認定申請者は、標準的な再統合支援パッケージでは和らげられない帰還を恐れる強い理由を有している場合があり、この集団に対しては特別な配慮を払わなければならない。¹⁵⁷個別評価とケース・マネジメントは、これらのさまざまな人々を帰還させる最善の経路を当局が決定する際の参考になるかもしれない。

コラム13：コミュニティ環境からの家族の帰還を準備する—ベルギー		
個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input checked="" type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input checked="" type="checkbox"/> 法的助言	<input type="checkbox"/> モニタリング
<input checked="" type="checkbox"/> 脆弱性	<input checked="" type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input type="checkbox"/> 証明文書	<input checked="" type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input type="checkbox"/> 否定的影響

ベルギーは、出国しなければならない家族または領土へアクセスを与えない家族を対象としたプロジェクトを開発した。¹⁵⁸このプロジェクトは、子どもを今後収容しないという政府の決定から生まれた。この小規模のイニシアティブは、ベルギーの3箇所のいずれか1つのアパートに家族を宿泊させる。1家族に1人ずつ「コーチ」と呼ばれるケースワーカーを割り当

てる。この「コーチ」が家族のファイルを見直し、合法的にベルギーに残るために方策がないか探り、必要に応じて更なる法的助言のために照会を行ない、家族が帰還を受け入れ、その準備をするのを支援し、帰還の旅の実際的な手配を行う。ケース・マネージャーは、時間をかけて家族との間に親密な信頼関係を築き、家族に自分たちのここに至るまでの経過を話してくれるよう促す。これによりケース・マネージャーは、その家族が置かれている複雑な状況と彼らの将来についての現実的な決定を阻む課題に焦点を当てることができる。

アパートのある建物は施錠されず、セキュリティ・スタッフもいない。家族は、学校に行く、弁護士を訪ねる、食料雑貨を買う、宗教的集まりに参加するなどさまざまな理由により敷地を出ることを許される。各家族にはそれぞれ地元のスーパーマーケットで必要なものを購入するための食料引換券が与えられ、購入したものから自分で食事を作る。

23か月のプログラムの終了時点において、106家族のうち87家族(82%)が、当局との接触を維持していた。プログラムを終了した99家族のうち、34件はさまざまな理由からプログラムから解放された。さらに、出国した46件のうち、15件はIOMの「自主帰還支援」の支援を受けた出国、18件は「ダブリン・ケース」、7件は国境での入国拒否、5件は「強制」退去、1件は二国間協定にもとづくものであった。平均滞在期間は、21.4日であった。

政府は、これらの好ましい結果に満足し、全国的にプログラムを拡大することに取り組んでいる。¹⁵⁹ ある専門家が指摘したように、「退去に直面している家族は、ケース・マネージャーが彼らのために持続可能な解決策を見つけるのを手伝っているのを感じると、逃亡せず、最終的な決定にも従うことができる。これは、厳しい政策でなく、家族が自分たち、特に子どもによってよりよい将来を想定することができた場合に達成される。¹⁶⁰

4.4.5 不順守の場合の否定的結果

コミュニティ環境で非正規国際移住者を管理するために使用されているいくつかのメカニズムは、なんらかの条件が満たされなかつた場合に否定的な処分を科す。否定的な処分を科すことで放免条件の順守が高まることを示す権威ある証拠は存在しない。¹⁶¹ このように証拠がないにもかかわらず、この戦略は各国政府によって広く使用されており、本報告書で報告しているとおりである。不順守の否定的処分には、以下についてものが含まれる。

- 保釈、保釈金、保証など
- その他の否定的な処分

保釈、保釈金、保証など

保釈、保釈金、保証等の制度はいずれも、不順守があった場合の否定的な経済的結果をともなう。これらはいずれも類似したメカニズムであり、当事者がコミュニティに彼または彼女の入国管理手続その他放免条件を順守

しなかった場合に一定の金額が罰金として科せられる。これらの制度で納付される金額は、当事者自身のものである場合もあれば、第三者（たとえば家族、友人またはコミュニティ組織）を通じて納付される場合もある。これらのメカニズムの一部は前払いを要求するものもあり、当事者が義務を果せば返金される。また申請者が義務を果たさなかった場合だけ、当局に一定額を払うことを要求するものもある。これらのプログラムが適格な被収容者にとって利用可能で有効なものであるためには、当事者の経済状況に基づいて金額を設定することが最も目的に叶う。罰金制度を敷いている国では、放免を得るための経済的余裕のない被収容者を救済するために NGO が基金の設立に取り組んでいる国が数カ国ある。そのような制度は、コラム 1 「ベネズエラ」、コラム 5 「香港」、コラム 11 「米国」、コラム 14 「カナダ」に見ることができる。

コラム 14：不順守に対して経済的制裁を行うために保証金制度を使用している例—カナダ

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務 <input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ <input type="checkbox"/> 脆弱性 <input checked="" type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input checked="" type="checkbox"/> ケース・マネジメント <input checked="" type="checkbox"/> 法的助言 <input checked="" type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力 <input type="checkbox"/> 証明文書	<input checked="" type="checkbox"/> 当事者の誓約 <input checked="" type="checkbox"/> モニタリング <input checked="" type="checkbox"/> 監督 <input type="checkbox"/> 集中的なケース解決 <input checked="" type="checkbox"/> 否定的影響

カナダは、非正規国際移住者および難民認定申請者をコミュニティにおいて管理するための制度における 1 つの手段として、保証金メカニズムによる経済的制裁を使用している。¹⁶²保証金は収容を解く条件の 1 つとして使用され、収容決定について再審する審理で自動的に考慮される。これらの審理は、収容から 48 時間以内に移民難民委員会の職員によって実施され、その後 7 日後、さらに必要に応じて 30 日おきに実施される。¹⁶³被収容者は、自身の収容理由に関わる新しい事実があれば、審理をもっと早く行うよう要請することができる。適格な被収容者は、法律扶助制度を通じて無料で法定代理人にアクセスすることができる。収容審理における立証責任は国境警備機関にあり、国境警備機関が法律に規定されたいずれかの理由により収容を継続する必要があることを実証しなければならない。被収容者は、放免を求める主張の裏付けとなる情報を提出することができる。

これらの審理により、無条件で放免される場合もあれば条件付きで放免される場合もある。放免に非常に有利な要素は、被収容者の申請に「保証人（bondsperson）」がついている場合である。保証人は保証金を支払うことに同意し、前金で支払い、供託され、当事者が放免条件を満たせば返金される。この放免条件としては、指定連絡先の提出、渡航文書の引き渡し、報告義務などがある。状況によっては、放免条件を満たす限り、保証金を支払わなくてもよい場合もある。多くの場合、個人的に被収容者を知っている者で、当局の指示を順守する意思が当事者にあると信頼している者が保証人になる。¹⁶⁴

カナダのいくつかの NGO は、保証金を支払うために必要な資源も家族やコミュニティとの結びつきもない被収容者のための保証人となっている。その 1 つ、トロント保釈プログラム (Toronto Bail Program) は、非常にしっかりと組織であり、政府の助成を受けている専門家機関として 1996 年から運営されている。¹⁶⁵ この組織は、スクリーニング・評価プロセスを通じて放免要件を満たすと思われる被収容者を特定し、放免申請を支援している。ケース・マネジメント、基本的ニーズ・情報・助言へのアクセス支援、報告、監督はいずれも、このプログラムの構成要素である。このプログラムが 1 日 1 人の当事者に要した費用は 10 カナダドルから 12 カナダドルであった。これに対し収容した場合、そのコストは 1 日一人当たり 179 カナダドルであった。¹⁶⁶ 2009 年度には、96.35% の順守率を維持した。¹⁶⁷ 当局が、この組織が支援する放免申請を却下することはほとんどない。経済的影響は直接的にはその組織が被ることからすれば、保証制度が順守率にどのような影響を及ぼすかは不明である。評価、ケース・マネジメントその他の支援の使用は、経済的制裁の脅威より重要と思われる。

その他の制裁的処分

国際移住受入れ制度で現在使用されているその他の制裁的処分は、不順守を減らす試みとして、制裁を受けるかもしれないという脅威を軸にしている。これにそって使用される最も軽い制裁処分は、放免されコミュニティで暮らす際の条件の強化である（たとえばより集中的な監督や報告条件の導入）。もう一つの制裁処分は、住宅や基本的ニーズといった基本的社会福祉が利用できなくなるというものである。これは、人権への影響と、それが順守率にどのような影響を及ぼすか証拠が不十分という理由で批判された。¹⁶⁸ 不順守に対するもう 1 つの制裁手段は収容である。非正規国際移住者の放免条件順守率を高めるうえで、収容の脅威がどのようなやり方で、またどのような状況で有効かは不明である。¹⁶⁹ また、不順守は、国にとどまるための手段が尽きた非正規国際移住者を、出国手続に服するよう促す手段として使用される自立的出国や出国支援の選択肢を当事者が選べなくする事態に至らしめる場合もある。自立的帰還ではなく強制退去に付された場合の否定的結果には、強制的帰還の心的外傷、ある国から強制退去させられたという前歴によって将来外国に渡航しようとする際に制限を受ける可能性、強制送還手続のための借金、出国前に所有物をまとめ、預金口座を閉じ、家族と友人に別れを告げる機会を失うことなどが挙げられる。¹⁷⁰ 不順守による否定的結果の例は、コラム 2 「ニュージーランド」、コラム 5 「香港」、コラム 9 「スウェーデン」、コラム 10 「インドネシア」に見ることができる。

第5ステップ

4.5 例外的なケースにおける限定的な最終手段としての収容

行政手続下にある人に対する管理手段として監禁を使用するというやり方は大きな議論を呼ぶものである。収容その他移動の自由に対する重大な制約を課すことを通じて非正規国際移住者を管理することは、個人の自由に対する権利を損ない、当事者が恣意的に収容されるリスクを拡大することにつながり、異論を呼ぶ行為である。国際人権法や人権基準は、入国管理当局による収容が個々のケースで他のすべての選択肢が不十分であることが確認されたあとの例外的なケースにおける最終手段に限定すべきであるという見解を明確にしている。¹⁷¹収容は人権を侵害し、精神衛生、信頼関係、福祉に対し深刻な否定的影響を及ぼすものであることからすれば、本質的に好ましいものではない。絶対に収容すべきでない脆弱な当事者もある。これらの懸念を踏まえ、セクション4.1に示したように、国際移住事案でまったく収容を使用しない、あるいは厳格な法的制限を課すことにより大幅に収容の使用を制限している国がいくつも存在する。

これにもかかわらず、収容は、多くの国で国際移住を管理する手段として拡大傾向にあり、近い将来、この手段が放棄されることは想定しがたい。そうしたことから、CAPモデルでは、他のすべての選択肢が試され、奏効しなかったあとのわずかなケースにおいて国際人権基準に沿って使用される限定的な最終手段として収容を組み入れている。当局が、司法に対し、収容が必要であり、収容の理由に照らして妥当であること、差別することなく個々の当事者の徹底した評価のすえに収容という決定に至ったこと、他に選択肢がないかすべて検討した末であること示すことができれば、適切な条件で、限られた期間、国際基準にそって定期的な司法審査を受けることを前提とした収容は最終手段として検討の余地がある。

本研究は、国際移住資格が決着をみるまでのあいだ、国際移住者が移動の自由を認められてコミュニティ内にとどまることを認める国際移住管理形態に焦点を当てた。この点に焦点を当てた結果として、大幅に移動の自由を削減する、あるいは完全に否定することを意図したあらゆる形態の管理は、収容の一形態と見なした。¹⁷²収容形態にはさまざまなもののが存在するが、トランジットゾーン、閉鎖型宿泊センター¹⁷³、代替収容場所、家庭収容（夜間外出禁止を含む）、伝統的な入国管理局の収容センターなども、大幅に移動の自由を削減するために使用されていることから、別形態の収容としてここに含めている。さらに、「足首ブレスレット」と呼ばれる電子モニタリング装置が、コミュニティ内の移動が特定の地域に限定されている当事者、あるいは1日の特定の時間だけに厳しく制限されている当事者の居場所を特定するために使用されている。¹⁷⁴「足首ブレスレット」は、人の体、通常は足首にしっかりと取りつけられる。こうした装置の中には、当事者がどこにいるかをいつでも特定できるようにするため全地球位置測定システム（GPS）技術を使用しているものもある。また、装置によっては、その装置を身に付けた者に対しある所定の時間ベースユニットにとどまることを要求するものもある。夜間外出規制の順守状況をモニターするためにこれを使っている場合もある。こうした形態の収容はいずれも、大幅に移動の自由を制限するため

のセクションでカバーしている。これらの形態の収容は、極めて高い適用基準に適合し、伝統的な収容形態と同じレベルの、司法による審査と独立したアクセス、モニタリングなどの含む規制が必要である。

4.5.1 入国管理当局による収容の基準

入管収容の影響と経験は、収容システムを支える構造物、個々の収容センターで確立されている条件や文化に大きく依存している。入国管理当局による収容の場所をモニターするための International Detention Coalition のチェックリストを付録 III に添付した。¹⁷⁵本セクションでは、入国管理当局による収容基準が許容できるレベルに維持されるようにするために見直し・モニタリングすべき主な分野を紹介している。なお、このリストはすべてを網羅しているわけではない。ここで取り上げる分野は以下のとおりである。

- 収容の根拠
- 司法審査やモニタリングなどの独立した監督
- 放免手段
- 収容期間
- 条件
- 行動の管理を含めた処遇
- 情報と外界へのアクセス

収容の根拠

世界人権宣言は、すべての人が、自由権、そして恣意的収容から保護される権利を有すると謳っている。入国管理当局による収容の使用がこれらの権利に抵触する場合、その使用は、国際法で確立された基準に適合しなければならない。とりわけ、合法的に適用されること、個々のケースにおいて合理的かつ必要であること、収容の理由に照らして妥当であること、差別なく適用されていることが必要である。¹⁷⁶収容以外の選択肢をまず検討し、収容は、例外的なケースにおける最終手段として限定期的に使用すべきである。特定のグループについては、国際法、域内法、国内法に準拠し、収容を避けるべきである。¹⁷⁷使用する場合であっても、身元確認やセキュリティ・チェック、逃亡防止、国外退去命令の順守の目的に照らして必要でそれらに見合ったものでなければならない。難民、難民認定申請者、国際移住者の収容に関する International Detention Coalition の見解は、付録 II に挙げている。

司法審査やモニタリングなどの独立した監督

ある指定された場所に監禁することを通じて移動の自由を制限するという決定は、個人に対する政府による最も強い力の行使の 1 つである。監禁に関する決定を最も適切に管理する方法は、一律に迅速かつ定期的に独立した司法審査に付すことである。¹⁷⁸収容決定を審査するために裁判所を使用することで、国家権力が収容を行使したときに、独立した第三者によるモニタリングシステムを確立することができる。そのような透明性は、収容決定の理由が

意思決定者によって適切に確認されるようにし、収容を科せられる可能性がある当事者に、決定に対する自身の懸念を表明する機会を確保する手段である。当事者に対し、弁護士に相談したり、収容された直後だけでなく、収容中も状況が変化した場合、あるいは所定の時期に自動的定期的に行われる審査を通じて自身の収容について司法審査を求めたりできる権利を確保することが重要である。

裁判所は収容決定の詳細について再審査できるが、収容の条件と被収容者の処遇をモニターする最も適切な方法は、収容場所への独立したアクセスである。¹⁷⁹各国政府は、国連拷問禁止条約とその選択議定書に加入することが要請されている。議定書には、収容場所の独立したモニタリングが重要な拷問防止メカニズムの1つに挙げられており、抜き打ち視察を実施することや、拷問の防止に関する国連小委員会やそれぞれの国での拷問防止制度がモニタリングに関与することなどが規定されている。¹⁸⁰国内人権機関、刑務所視察機関、またはNGOが収容場のモニタリングに関与していることが多い。独立したモニタリングは、一般に公開される報告メカニズムを制定し透明性と公開性を高めることによって、収容条件が許容可能な基準を下回らないようにすることができる。そのようなモニタリングには、予告視察、抜き打ち視察、現在の被収容者および元被収容者の面接、管理職者、警備員、委託作業員、医療スタッフなどの職員の面接、人物名を特定できないよう処理した放免または強制送還された人々のファイルの確認などが含まれる。この点で、収容施設内での不服申し立て手続は、外部組織への不服申し立ての機会を含まなければならない。独立した監督に加え、入国管理当局は、刑務所当局や業務委託を受けた民間業者など別の組織によって運営されている収容場も注意深くモニタリングしなければならない。

International Detention Coalitionは、入国管理当局による収容場をモニターするためのチェックリストを作成している。これは、付録IIIとして添付している。このチェックリストは、処遇、保護措置、安全装置、状況、医療、収容スタッフと勤務体制、活動など幅広い分野にわたっている。

被収容者を不必要的収容から保護する手段の1つは、正確で時宜を得た法的助言へのアクセスである。弁護士が収容されている人々に開かれた形で接触し、法的支援を必要とする人々を特定することができれば、それを促進することができる。セクション4.3.2で述べているように、適切な法的助言があれば、当事者の国際移住状況について最も重要な情報を最初の審査段階で意思決定者に提供することができる。そして、それが迅速かつ持続可能な決定につながる。しかし、被収容者は、自身の収容理由が評価され、適切に再審査されることを確保するために、更なる法的助言を必要とする。司法審査の例や被収容者に対する法的助言は、コラム14「カナダ」、コラム15「ハンガリー」、コラム17「アルゼンチン」に見ることができる。

コラム 15：弁護士を利用して庇護手続へのアクセスを拡大し、国境の収容場をモニタリングしている例—ハンガリー

個人のスクリーニングと評
コミュニティ環境の評価
必要な場合に適用する条件
価

- | | | |
|---------------------------------------|--|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 法的義務 | <input type="checkbox"/> ケース・マネジメント | <input type="checkbox"/> 当事者の誓約 |
| <input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ | <input checked="" type="checkbox"/> 法的助言 | <input type="checkbox"/> モニタリング |
| <input type="checkbox"/> 脆弱性 | <input type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力 | <input type="checkbox"/> 監督 |
| <input type="checkbox"/> 個別ケース要因 | <input type="checkbox"/> 証明文書 | <input type="checkbox"/> 集中的なケース解決 |
| | | <input type="checkbox"/> 否定的影響 |

ハンガリーは、国境の収容場への弁護士のアクセスを拡大するモニタリング・プロジェクトを他に先駆けて実施した。¹⁸¹国境警察、UNHCR、ハンガリー国内ヘルシンキ委員会の三者合意により、指定された弁護士が、国境収容施設を訪問し、被収容者に、庇護申請権や無料の法的支援を受ける権利など、手続権があることを知らせる制度が発足している。また弁護士は、被収容者の状況と収容条件をモニタリングし、これらの訪問で得た知見を当局や一般市民に知らせることができる。弁護士は、現在収容されている人々と面談することができる。また、強制送還された人々の身分情報を特定できないよう処理したケース・ファイルを見直すこともできる。このプロジェクトの一環として、国境警察の管理職と現場スタッフ両方を対象に保護に配慮した入国制度や特殊なニーズを持つ難民認定申請者とのコミュニケーション技術に関するトレーニングも実施している。これらの取り組みを通じて、弁護士自身が、庇護手続にアクセスする資格を有する被収容者を特定し、収容条件の独立した監督を行う追加メカニズムを提供している。.

放免手段

収容制度が、適格な被収容者に対し、コミュニティベースの収容代替措置に放免されるための合法的な手段を提供することが重要である。放免手段は、放免を申請し、放免を考慮される実質的な機会を被収容者に確保するためのものである。これら手段は、定期的、継続的な司法審査プロセスと組み合わされていることが多い。放免手段には、保釈制度（セクション4.4.5に述べた）や収容最大期間経過後の放免（以下で議論）などがある。また、脆弱性の問題や配慮義務に関連した放免手段もある。監禁が継続することによって深刻な精神衛生上の問題を発症した場合や無国籍者が自分の状況が解決されるのを待って長期間収容されている場合などである。¹⁸²代替管理プログラムへの経路を開拓することで、放免選択肢がないために必要以上に長く収容されることがないようにすることができる。こうした放免手段の例は、コラム4「フィリピン」、コラム14「カナダ」、コラム16「オーストラリア」を参照されたい。

コラム 16 送還できない被収容者を放免する手段を整備した例—オーストラリア

- | 個人のスクリーニングと評価 | コミュニティ環境の評価 | 必要な場合に適用する条件 |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> 法的義務 | <input type="checkbox"/> ケース・マネジメント | <input checked="" type="checkbox"/> 当事者の誓約 |
| <input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ | <input type="checkbox"/> 法的助言 | <input type="checkbox"/> モニタリング |
| <input checked="" type="checkbox"/> 脆弱性 | <input checked="" type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力 | <input type="checkbox"/> 監督 |
| <input checked="" type="checkbox"/> 個別ケース要因 | <input checked="" type="checkbox"/> 証明文書 | <input type="checkbox"/> 集中的なケース解決 |

□否定的影響

オーストラリアは、実質的なビザを申請している国際移住者または、帰還準備をしている国際移住者に一時的な合法的地位を与える方法として、一連の「ブリッジング・ビザ」を発給している。¹⁸³ オーストラリアは、彼らの責めに帰することができない理由により無期限監禁を科せられる可能性があった長期被収容者に対し放免のための道筋を整備するためにこのシステムを使用している。「退去待ちブリッジング・ビザ」では、退去に向けた指示を順守している非正規国際移住者に対し、その準備が完了するまでのあいだ収容を解かれる。このビザでは、就労、医療や基本的福祉に対する権利を認めている。このビザを発給された移住者は、出国準備に関連した追加条件を順守することを要求される。このビザは、国際移住者の出身国が渡航文書を発給できなかつたまたは発給しようとしたがつたため、帰還プロセスに協力しようと当事者自身が努力しているにもかかわらず、長期にわたり収容されている状況に対する対応であった。

収容期間

入管収容は、きわめて心に傷を残しつづきなダメージを与える経験となりうる。したがって、被収容者の福祉を保護するには、可能な限り短い時間に限定しなければならない。長期収容は、かつて収容を経験した人々にあらゆる面にわたって過酷な影響を残し、放免後に生活を再建する能力を制限することが報告されている。¹⁸⁴ 収容期間に対する制限は、収容の最大期間の設定により最も明確に確立される。こうした制限は、規定された期間に渡って既に収容されていた被収容者が放免されることを確保するものである。収容の最大期間は主に国内法令または政策を通じて決定され、文脈によって大きく異なる。¹⁸⁵ 実際的な理由により収容の最大期間が決定されてきた場合もある。これは、2、3カ月以内に強制退去を執行できない場合は、相当の期間に実施できないと入管当局が認めているためである。¹⁸⁶ こうした考慮は、コラム16「オーストラリア」とコラム17「アルゼンチン」に見ることができる。

コラム17：収容の使用を限定している例—アルゼンチン

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input checked="" type="checkbox"/> 法的助言	<input type="checkbox"/> モニタリング
<input type="checkbox"/> 脆弱性	<input type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input type="checkbox"/> 証明文書	<input type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input type="checkbox"/> 否定的影響

アルゼンチンは、その相当数の移民集団を管理するために、強固な正規化と合法化戦略を追求してきた。アルゼンチンにやってくる移民のほとんどは南米地域からである。¹⁸⁷ たとえば、アルゼンチンは前科がない南米共同市場加盟国（南米のすべての国を含む）のすべての国民に在留資格を与えて

おり、最近、自然災害や環境災害のため出身国に帰国することができそうにない人々に一時的な居住許可証を与えるための法律を制定した。¹⁸⁸合法的国際移住は、経済に好影響をもたらすと見なされてきた。そのため、非正規国際移住は基本的に軌道修正され、正規化プロセスを通じて正式な市場に統合されてきた。

入管収容は、法律においても実務においても退去強制手続中の珍しい例に制限されている。¹⁸⁹強制送還前に、当事者には、設定された期限内で、自身の地位を正規化するためのすべての選択肢を踏査する機会を与えなければならない。国際移住に関する決定は入国管理当局が行うが、裁判所が審査することも可能であり、当該期間中に収容は行われない。法律扶助は、すべての非正規国際移住者が全退去強制プロセスを通じて利用できる。退去強制と収容はいずれも裁判所が命じなければならない決定であり、収容は、他のすべての対応策が尽きた場合の最終手段としてしか使用されない。収容は、退去まで15日間までに限定されている。実際には、入国管理当局によって収容されるのは、犯罪により刑務所に投獄された国際移住者だけである。

収容条件

収容場の物的な条件は、被収容者が監禁期間を通じて安全かつ尊厳を維持して暮らせる基本的水準を満たさなければならない。¹⁹⁰物的な条件は、幅広い分野に及ぶ。提供されるスペースに占める居住者の密度、提供される建物と施設の質、現地の気候に照らしたシェルターの質、自然光と換気レベル、屋外スペースへのアクセスなどである。食物は食事としての要件を満たし、文化的価値または宗教的価値を尊重しなければならない。入浴施設、化粧品類、清潔な衣服、シーツ、枕カバーなど衛生を維持するのに必要な物は、いつでも用意しておかなければならない。¹⁹¹基本的条件は、食事時間、レクリエーション時間、屋外区域にたどりつき身体活動を行うまでの時間、弁護士や面会者など他の人に会う時間などの重要な活動を行うための適切なルーチンから構成される。当局は、礼拝に参加し、宗教者の面会を受けることによって信仰する宗教を実践する時間と適切な施設を被収容者に提供しなければならない。静かな内省のため私的なスペースを利用できることは、多くの被収容者に重要である。¹⁹²入国管理局の収容施設の被収容者は、刑事事件の服役者のために設計された施設または現在刑事事件の服役者を拘留するために使用されている施設に収容してはならない。¹⁹³被収容者は、終わりまで彼らが更生施設にいて、刑務所の囚人服を着ることを義務づけてはならない。また、面会者との身体的な接触を奪ってはならない。また、矯正施設にいるかのように処遇してはならない。

刑務所集団を対象とした長い研究の歴史により、監禁された集団の健康と福祉を保護する方法の十分な知識が蓄積されている。¹⁹⁴監禁施設の研究は、健康と福祉に対するリスクをもたらすいくつかの要素を特定している。たとえば、剥奪と過密状態は、監禁された集団のあいだで自殺のリスク、感染症のリスクを劇的に高めることが示されている。¹⁹⁵この点については適切な医療、精神医療へのアクセスが重要である。¹⁹⁶尊厳を高め、福祉への影響

を制限する収容の条件の例は、コラム 18 「スウェーデン」で見ることができる。

コラム 18：尊厳と福祉を尊重する収容条件を整備している例ースウェーデン

個人のスクリーニングと評価	コミュニティ環境の評価	必要な場合に適用する条件
<input type="checkbox"/> 法的義務	<input type="checkbox"/> ケース・マネジメント	<input type="checkbox"/> 当事者の誓約
<input type="checkbox"/> 身元、健康、セキュリティ	<input type="checkbox"/> 法的助言	<input type="checkbox"/> モニタリング
<input type="checkbox"/> 脆弱性	<input type="checkbox"/> 基本ニーズを満たす能力	<input type="checkbox"/> 監督
<input type="checkbox"/> 個別ケース要因	<input type="checkbox"/> 証明文書	<input type="checkbox"/> 集中的なケース解決
		<input type="checkbox"/> 否定的影響

スウェーデンでは、最終的に在留資格が認められずスウェーデンから出国しなければならないにもかかわらずそれに服さなかった外国人を強制送還するプロセスにおいて使用されている。¹⁹⁷収容センターは、小さな、閉鎖型宿泊センターのように運営されている。居住者は、施設内を自由に動き回ることができる。ベッドルームは、2から4人で共有されている。テレビのあるラウンジスペース、インターネットにアクセスできるコンピュータ室とジムがある。ほとんどの部屋は、窓越しに庭を見ることができる。中心の中庭への立入には監督員が付き、その中庭は屋外につながっている。居住者は携帯電話を使うことができる、しかし、カメラを内蔵した携帯電話は所持することはできない。スタッフは、クライアントと尊厳と尊重の文化を築くよう努力している。スタッフは、警備員の制服を着ておらず、武器も携帯していない。子ども用のテーブル、椅子、ラウンジ、おもちゃが備わっている面会室がある。2つの地元のNGOが、これらのセンターに自由に訪問でき、被収容者を支援し、さらなる活動を提供して、収容条件を非公式にモニタリングしている。国際的なオブザーバーは、これらの条件を非常に高い水準であると評価している。¹⁹⁸

行動管理を含めた処遇

被収容者の経験と福祉に対するスタッフと警備員の影響は決定的である。¹⁹⁹被収容者の他の人との接触レベルは非常に制限され、したがって、スタッフとの関係が、彼らの社会生活の経験の中心となる。²⁰⁰収容センターのスタッフは、被収容者が、監禁されているあいだ安全に、そして尊厳をたもって暮らすことを可能にする尊重の文化を涵養するうえで不可欠な役割を果たす（コラム 18 「スウェーデン」参照）。²⁰¹NGO その他の訪問者が定期的かつ、独立した立場でセンターを訪ねることにより、この分野でのスタッフの努力を後押しすることができる。この訪問により、監視されていない施設であれば危惧される権力の濫用も制限することができる。²⁰²非人間的な取扱いを防止するための追加措置としては、物理的制圧手段や薬品による制圧に

に対する制限、有給あるいは無給の労働力として被収容者を利用することに対する制限などがある。²⁰³

被収容者の中では秩序を乱す対応に苦慮する行動が見られた場合の対応の在り方は、精神衛生への影響を制限する観点から人道的なものでなければならぬ。その副作用が相当でありえると想定すれば、処罰形態または集団管理形態として独房監禁を使用する戦略は特に懸念される。²⁰⁴自傷行為や自殺未遂に対する対応としては、これは特に不適当である。

情報、外部世界へのアクセス

収容した被収容者には、ただちに収容された理由、司法審査手続、放免されるための条件などに関する十分な情報を彼らが理解できる言語および形式で提供しなければならない。この点について法的助言へのアクセスは決定的に重要である。被収容者は、通常の社会生活から切り離されるため、社会的孤立は、ほとんどの被収容者にとって深刻な問題である。²⁰⁵

被収容者の社会心理的健康を維持するには、愛する人々との意味がある社会的接触を保持する必要がある。そのための手段としては、電話、携帯電話、電子メール、インターネットなどの電気通信技術へのアクセスを確保すること、家族または親類に被収容者の所在が分かるようにすること、家族と地元のコミュニティから離れた施設への移送を制限すること、訪問者がアクセスしやすいよう、収容施設をあまり遠隔地に設置しないこと、子どものいない夫婦は適切な条件下で一緒に暮らせるようにすることなどがある。

また、NGO その他の組織に支援、援助を求められるよう、あるいは放免や出身国への帰還の計画を立てるため、外界との接触を促進しならなければならない。たとえば、インターネットへのアクセスは、出身国への帰還に対する準備にとって重要な手段といえる。

また、被収容者は、テレビ、ラジオ、新聞とインターネットへのアクセスを通してメディアや放送番組への定期的なアクセスを通じて社会との関わりを維持できなければならない。この種のアクセスの例については、コラム 18 「スウェーデン」 参照。

5. 考察と結論

本研究は、難民認定申請者、難民、非正規国際移住者が、それぞれの国際移住資格が決定されるまでのあいだ、あるいは強制送還または退去を待っている間、移動の自由を保証されてコミュニティにとどまることを許す法律、政策、実務を列挙し、紹介してきた。この実際的アプローチの背景となるのは、人権枠組みと苦痛を最小限にしたいという配慮であるが、コンプライアンス、時宜を得たケース解決、コスト面からみた政府の正当な管理上の懸念もこのアプローチを形づくる要素であった。そのようなアプローチを取ることで、本研究は、不必要的収容を防止し、収容期間を短縮するさまざまな戦略が存在することを確認するとともに、コミュニティ環境でのケース・マネジメント・プログラムの有効性に影響を及ぼす鍵となる要素も概観した。

得られた知見は、コミュニティ評価・居住（CAP）モデルにまとめられた。CAP モデルは、政府が不必要的収容を防止し、収容が最終手段として限定的に適用されるようにするために取ることができる 5 つの措置から構成されている。収容は必要ではないと推定することが、最終手段としてのみ適用されることを確保するための第一歩である。第二段階は、各ケースのニーズ、強み、リスクおよび脆弱性を特定するために、個別スクリーニングおよび評価によって対象を分類することである。第三段階は、コミュニティにおける個別の文脈を理解し、対象者が入管手続に関与し続けることの助けとなり得るあらゆる支援を特定するために、コミュニティ環境を評価することである。第四段階として、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、報告要件や監督といった更なる条件が導入され得る。個別ケースにおいてこれらの条件が不十分であると証明された場合、司法審査や期間の制限を含む国際基準に合致した収容が例外的な事案における最終手段となり得る。

5.1 便益

本研究は、収容の適用を制限し、コミュニティベースの管理選択肢を優先させることのさまざまな便益を特定した。具体的には、次のような便益が期待される。

- 高い順守率を維持できる
- 収容よりもコストが低い
- 不当な収容や訴訟を減らすことができる
- 過密状態と長期の収容を減らすことができる
- 不許可ケースの自主帰還率を高めることができる
- 人権を尊重、保護し、実現できる
- 認定されたケースの統合状況を改善できる
- クライアントの健康と福祉を向上できる

これらの結果すべてについて一貫したデータが得られているわけではないが、利用可能なデータは報告書全体を通じて紹介した。コンプライアンス、コスト、健康と福祉という 3 つの重要分野については、以下で詳述する。

順守率

コミュニティ管理プログラムは、幅広い集団において高い順守率を維持することが示された。目的国において最終的なビザや地位の決定を待っている人々についてのデータが最も信頼できる。セクション 3.2 に示したように、13 のプログラムから得られた証拠を照合した最近の研究では、最終結果を待っている難民認定申請者および非正規国際移住者の両方について、順守率は 80% から 99.9% であった。²⁰⁶ たとえば、米国において、2003 年度に、移動の自由に対する規制を課されることなく自立してコミュニティに住んでいる難民認定申請者のうち、新たな条件を課されることなく移民裁判官による審理に出頭した難民認定申請者の比率は 85% 以上に達した。²⁰⁷ 放免され監督下に置かれた混成被収容者グループを対象としたカナダの保証プロジェクトは、2009 年度、96% 以上の高い順守率を保持した（コラム 14）。英国のパイロット・プロジェクトでは、サンプル・サイズが小さく統計学的に有意な結論を導くにはいたらなかったものの、法的助言の使用が順守率を下支えするのが観察された（コラム 7）。目指した目的地にいない場合でも、当事者が彼らの基本的ニーズを満たすことができ、将来の可能性に期待が持て、収容や強制送還の恐れがないかぎり、コミュニティ内居住は、多くの場合有効と思われる。たとえば、香港では、認定された難民や拷問からの保護を求めている者は同国での恒久的資格を得られないにもかかわらず、コミュニティ内の難民認定申請者及び拷問被害認定申請者の間で 97% の順守率を達成している（コラム 5）。

また、本調査は、出国に直面しているグループを対象としたプログラムで高い順守率が達成されることを明らかにした。米国でヴェラ司法研究所が運営した集中的監督パイロットでは、最終命令に対する順守率がほぼ二倍になった。保証書または仮釈放で放免された対照群における順守率は 38% であったのに対し、集中的監督プログラムに参加した者の順守率は 69% であった（コラム 11）。この集団を対象としたオーストラリアのパイロット・プロジェクトでは、当局に対する約束の順守率は 93% であった。さらに、オーストラリアに在留するためのビザを与えられなかった人々の 60% は、オーストラリアに長い期間滞在し、帰国にあたっても大きな障害があったにもかかわらず自立的出国または自主出国した（コラム 12）。スウェーデンでは、難民として認められなった難民認定申請者の出国率は 82% であったと報告されている（コラム 9）。ベルギーでは、収容と強制退去の対象となり得る家族で 82% の順守率が見られた（コラム 13）。これらの数字は、コミュニティ管理プログラムがさまざまな集団で相当程度高い順守レベルを維持できることを示している。

コスト面での便益

本報告書で述べたように、コミュニティ評価・居住モデルには、大きなコスト面の便益もある。²⁰⁸ ビザ申請処理時間の短縮がないとしても、コミュニティ環境で管理されることができるならば、必然的にコストは削減され

る。不必要的収容ケースを回避する、あるいは収容期間を短縮することが収容にともなうコストを削減するうえで鍵となる戦略である。

本報告書で紹介したコミュニティ管理プログラムは、収容よりもはるかに安上がりに運営できた。節約額は1日につき一人当たり49米ドル（コラム11）、86豪ドル（コラム12）、167カナダドル（コラム14）であった。より効率的なシステムなら、運営費全体を改善することもできるが、これらは計算がもっと難しくなるかもしれない。英国（コラム7）で見られるように、国際移住プロセスの早い段階で良質な法的助言を提供することで、不服申し立て件数が減少し、100件あたり平均47,205.50ポンド節約できた。職員同行送還に比べ自主出国支援のほうが大きな節約効果が得られることが明白である。ある政府担当者は、欧州連合の国家間での自立的出国または自主出国の支援1件あたりの費用を300ユーロから600ユーロと試算している。これに対し職員同行送還は最大1,500ユーロの費用が必要になるという。²⁰⁹同様に、オーストラリア政府は、支援を受けてコミュニティから自立的出国または自主帰還した場合の費用は「尋常でない」額であり、「居所特定・収容・退去」ケースのコストに比べおよそ3分の1、5,000ドルに対しあとよそ1,500ドルであったと報告している。²¹⁰また、CAPモデルは、不当な収容ケースや恣意的収容ケースを防止、低減し、それによって多額の費用を要する訴訟を回避する政府の努力を支援できる。たとえば、英国では、移民が不当に収容されていたと証明されたケースにおいて、過去3年で112人に対し200万ポンド以上が支払われた。これには、付隨する訴訟費用は含まれていない。²¹¹

健康と福祉の保護

健康と福祉の保護は、本報告書に含まれるいろいろなメカニズムの成功を評価するのに使用される第3の鍵となる要素である。入管収容と比較した場合、コミュニティ管理プログラムが健康と福祉面で良好な結果が得られると思われる理由がいくつか存在する。入国管理当局からの結果を待っているすべての人々は、自身の将来が見通せないということにともなうストレスと不安を経験する場合がある。²¹²コミュニティでの管理によって将来に対する不安が取り除かれることはないが、これまでの研究は、現に収容されている、あるいは過去に収容経験がある人は収容経験のない対照グループに比べ、健康と福祉面で有意に悪化していると報告している。²¹³隔離、著しい不正を被っているという意識、信頼関係の瓦解、社会から監禁といった、収容に特有の心に傷を残す経験は、回避できる可能性が高い。²¹⁴収容による子どもの知的、情緒的発達への影響も、収容施設で監禁の代わりに、コラム3「ハンガリー」とコラム13「ベルギー」で紹介したようなコミュニティ・プログラムが使用されれば、同じように避けることが可能である。コミュニティにおける適切な管理は、人権を保護し、福祉を向上させると考えられる。これは、在留資格が付与された当事者たちにとっては、彼らが社会に十全に貢献できる下地であり、帰還などの困難な将来に立ち向かう場合にも立ち向かう力を与える。²¹⁵

5.2 考察

コミュニティ評価・居住モデルは、非正規国際移住者および難民認定申請者を管理する際に政府が直面する問題に、これという解決策を提供することを意図したものではない。むしろ、この困難な政策分野で前進していくさまざまな方法を模索する試みと言える。CAP モデルは、議論の枠組みを用意し、おもな問題について共通の理解を深めることに役立てることができる。また、現在の実施の実際例は、コミュニティ管理を通じた収容削減が達成可能であり、さまざまな当事者にとって有益であることを実証している。

「方法」セクションで述べたように、既存の政策をさらに詳しく研究、評価することで、将来の政策策定に向けたさらに強固な基盤を築くことができる。とりわけ、本報告書で報告した知見の適用は一定の文脈で限られているかもしれないが、個別評価を通じて不必要的収容を防止し、コミュニティベースの代替措置を優先するという原則はなお有効である。これらの限界にもかかわらず、各国政府は、領域内にとどまる難民認定申請者、難民、非正規国際移住者の多様性に配慮した対応をいくらかとも前進させることができる。

本報告書は、収容の問題に対しプラス面重視のアプローチを採用し、移動の自由を最大限尊重する、あるいは収容決定に最も高い基準を維持する法律、政策、プログラムに重点を置いた。こうした理由から、ある国の法律、政策、実務に他の環境にも導入する価値があると思われるプラス面がある場合は、その国の収容政策や国際移住政策に問題があると思われる場合にも本報告書に組み入れた。

政府が人権を尊重し、難民認定申請者、難民、非正規国際移住者を不必要的収容から保護する国際移住受入れ制度を整備することが極めて重要ではあるが、本報告書は、NGO が独自に、あるいは政府当局と協力して代替措置を発案し、提供する機会も強調した。本報告書は、政府と NGO 両方が建設的な変化の実現に向けて取り組める分野を指摘しようと試みた。

5.3 結論

国境管理責任を全うできる形で、非正規国際移住の問題について行政運営に当たりつつ、同時に非正規国際移住者および難民認定申請者を人道的で尊厳ある方法で管理することは、統治者にとって困難を伴うかも知れない。証拠に基づいて公平かつ効果的な形で国際移住者を管理しようとする政策も、国家主権と国境管理の問題を取り巻く政治力学により退けられる場合がある。本研究は、政府とコミュニティの期待に応えながら、不必要的収容を防止し、難民認定申請者、難民、非正規国際移住者の権利と尊厳を保護する収容代替措置選択肢を提供するために使用されるさまざまなメカニズムを特定し、紹介している。CAP モデルで概観したように、本報告書で紹介した政策は、あまり収容に頼らないメカニズムを通じて入国管理法を実施するためにさまざまな国で現在実施されている。そのような標的を定めた施行方法により、自国領域内にいる多様な非正規国際移住者や難民認定申請者の集団に洗練された形で対応することができる。

非正規な国際移住への対応は、行政機関の日常的な問題である。このハンドブックが示すように、効果的な法律と政策、明快なシステムとそれに

もとづく優れた実践があれば、難民認定申請者、難民および非正規国際移住者のマネジメントは、ほとんどの場合コミュニティのなかで行うことができる。収容されているまたは収容のリスクにさらされている一人ひとりのケースについてスクリーニングと評価を行い、必要に応じてコミュニティのなかで適当な支援と条件を導入する方法を学ぶことによって、当局は、ほとんどの場合、収容にともなう経済的、人的コストを負うことなく、コミュニティのなかでこれらの人々を管理できるようになる。本研究は、現在、さまざまな状況下において、費用対効果に優れ、信頼性の高い収容代替措置が使用されており、この政策分野の影響を受けるさまざまな当事者にとっても有益であることが確認されたことを示している。

主要参考文献

これらの論文の多くは、International Detention Coalition ホームページで入手可能である。
<http://idcoalition.org/category/tools-for-action/detention-database-resource/alternatives/>

Amnesty International. (2009). *Irregular migrants and asylum-seekers: Alternatives to immigration detention*. London: Amnesty International. Available at
<http://www.amnesty.org/en/library/info/POL33/001/2009/en>

Aspden, J. (2008). *Evaluation of the Solihull Pilot for the United Kingdom Border Agency and the Legal Services Commission*: London: UKBA and LSC. Available at
<http://www.parliament.uk/deposits/depositedpapers/2009/DEP2009-1107.pdf>

Banki, S., & Katz, I. (2009). *Resolving immigration status Part 2: Comparative case studies*. Sydney NSW: Social Policy Research Centre UNSW. Available at
<http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/unsw-report-2.pdf>

Chmelickova, N. (Ed.). (2006). *Survey on alternatives to detention of asylum seekers in EU Member States*. Regional Advocacy Coalition. Available at
[http://www.detention-in-europe.org/images/stories/survey_on_alternatives_to_detention_of_asylum_seekers_in_eu_member_states\[1\].pdf](http://www.detention-in-europe.org/images/stories/survey_on_alternatives_to_detention_of_asylum_seekers_in_eu_member_states[1].pdf)

Coffey, G. J., Kaplan, I., Sampson, R. C., & Tucci, M. M. (2010). The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum. *Social Science & Medicine*, 70(12), 2070-2079.

Cornelius, W. A. (2005). Controlling 'unwanted' immigration: Lessons from the United States, 1993-2004. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), 775-794.

European Council on Refugees and Exiles. (1997). *Research paper on alternatives to detention: Practical alternatives to the administrative detention of asylum seekers and rejected asylum seekers*. ECRE.

- Edwards, A. (forthcoming 2011). *Back to basics: The right to liberty and security of person and 'alternatives to detention' of asylum-seekers, stateless persons, and other migrants*. UNHCR Legal and Protection Policy Research Series. Geneva: UNHCR.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2010). "Chapter 5: Alternatives to detention" in *Detention of third-country nationals in return procedures: Thematic report*. Vienna: FRA. Available at http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/detention-third-country-nationals-report-092010_en.pdf
- Field, O., & Edwards, A. (2006). *Alternatives to detention of asylum seekers and refugees*. Geneva: UNHCR. Available at <http://www.unhcr.org/4474140a2.html>
- Hotham Mission Asylum Seeker Project. (2006). *Providing casework to asylum seekers at the final stages: Discussion paper*. Melbourne: Hotham Mission.
- Ichikawa, M., Nakahara, S., & Wakai, S. (2006). Effect of post-migration detention on mental health among Afghan asylum seekers in Japan. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 40(4), 341-346.
- International Detention Coalition. (2009). *Case management as an alternative to immigration detention: The Australian experience*. Melbourne: International Detention Coalition.
- Jesuit Refugee Service Europe. (2008). *Alternatives to detention of asylum seekers: Working paper*. Available at http://www.detention-in-europe.org/images/stories/jrs_europe_paper_alternatives_to_detention.pdf
- Jesuit Refugee Service Europe. (2010). *Becoming vulnerable in detention: Civil society report on the detention of vulnerable asylum seekers and irregular migrants in the European Union*. Brussels: JRS Europe. Available at www.jrseurope.org
- Lutheran Immigration and Refugee Service. (2009). *Alternatives to detention programs: An international perspective*. Washington, D.C.: LIRS.
- Mitchell, G., & Kirsner, S. (2004). Asylum seekers living in the Australian community: A casework and reception approach, Asylum Seeker Project, Hotham Mission, Melbourne. *Refugee*, 22(1), 119-128.
- Robinson, V., & Segrott, J. (2002). *Understanding the decision-making of asylum seekers*. London: Home Office. Available at <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors243.pdf>
- Siulc, N., Cheng, Z., Son, A., & Byrne, O. (2008). *Legal orientation program: Evaluation and performance and outcome measurement report, Phase II*. New York: Vera Institute of Justice. Available at <http://www.vera.org/>

- Steel, Z., Silove, D., Brooks, R., Momartin, S., Alzuhairi, B., & Susljik, I. (2006). Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees. *British Journal of Psychiatry, 188*, 58-64.
- Sullivan, E., Mottino, F., Khashu, A., & O'Neil, M. (2000). *Testing community supervision for the INS: An evaluation of the appearance assistance program Volume 1*. New York: Vera Institute for Justice. Available at <http://www.vera.org/>
- Thielemann, E. (2004). *Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration*. San Diego: Center for Comparative Immigration Studies. Available at <http://escholarship.org/uc/item/5jt5v2sw>
- UN High Commissioner for Refugees (1999). *UNHCR's revised guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers*, 26 February 1999. Available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c2b3f844.html>

脚注

¹興味深いことに、世界人口の中の割合としての国際移民の比率は、過去50年間に渡って3%程度で安定した状態を保っている。参考：United Nations Development Programme. (2009). *Human development report 2009: Overcoming barriers: Human mobility and development*. New York: UNDP. 2010年10月14日に <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/> から入手。

² United Nations Development Programme (2009)前掲（注1）。

³ 欧州連合加盟国27カ国には、2008年時点において、推定2890万人の外国人居住者が存在したが、その内約190万人から380万人は非正規外国人であった。参考：Kovacheva, V., & Vogel, D. (2009). *The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates*. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics. 2010年10月14日に http://irregular-migration.hwwi.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.7.Working_Papers/WP4_Kovacheva-Vogel_2009_EuropeEstimate_Dec09.pdf から入手。米国では、2003年時点において、外国で出生した居住者3450万人の内、930万人が在留資格を持たないと推定された。参考：Passel, J. S., Capps, R., & Fix, M. (2004). *Undocumented immigrants: Facts and figures*: Urban Institute Immigration Studies Program. 地域によっては、正規移民の人口と非正規移民の人口を推計・比較する能力が限られ、あらゆる文脈において正しい情報と確信することが困難な場合がある。参考：Hugo, G. (2005). *Migration in the Asia-Pacific region*. Adelaide: Global Commission on International Migration.

⁴ United Nations Development Programme (2009)前掲（注1）。

⁵ たとえば、米国の収容インフラはこの間著しく増加し、1994年の1日あたり定員6,785名から2006年には1日あたり27,500名、2009年には33,400名となっている。参考：Global Detention Project. (2009, March). *United States detention profile*. 2009年12月1日に <http://www.globaldetentionproject.org/de/countries/americas/united-states/introduction.html> から入手。

⁶ Coutu, M., & Giroux, M.-H. (2006). *The Aftermath of 11 September 2001: Liberty vs. Security before the Supreme Court of Canada*. *Int J Refugee Law*, 18(2), 313-332; Kerwin, D. (2005). *The Use and Misuse of 'National Security' Rationale in Crafting U.S. Refugee and Immigration Policies*. *Int J Refugee Law*, 17(4), 749-763.

⁷ 次の文献でよい議論が行なわれている。Koser, K. (2005). *Irregular migration, state security and human security*. London: Global Commission on International Migration. 2009年10月21日に <http://www.gcim.org/attachements/TP5.pdf> から入手。

⁸ Aubarell, G., Zapata-Barrero, R., & Aragall, X. (2009). *New directions of national immigration policies: The development of the external dimension and its relationship with the Euro-Mediterranean process*. 2010年8月6日に http://www.iemed.org/documents/EuroMeSCo%20Paper%2079_eng.pdf から入手。また、Global Detention Project (2009)前掲（注5）、Lutterbeck, D. (2006). *Policing migration in the Mediterranean*. *Mediterranean Politics*, 11(1), 59-82、Taylor, S. (2010). *The impact of Australia-PNG border management cooperation on refugee protection*. *Local-Global: Identity, security, community (Special issue: Beyond border control)*, 8, 76-99も参照。

⁹ Global Detention Projectは、収容インフラについて国際的に記録することを目指しているが、世界的な推計は有していない。国別の推計については、www.globaldetentionproject.orgを参照のこと。

¹⁰ UNHCR (1999). *UNHCR's Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, February 1999. これらのガイドラインは、現在、見直し中である。

¹¹ たとえば、オーストラリア移民相は、「わが国は、西側先進諸国の中で最も厳格な全件収容体制を既に有しているが、それでも人々はオーストラリアにやってくる…そのため、全件収容は抑止力と見なされるべきではないと考える」と述べた。参考：Owen, M. and T. Barrass (2010) “Getting tougher ‘won’t stop boats’ says Chris Bowen.” *The Australian*. 2 November 2010. 2011年3月31日に <http://www.theaustralian.com.au/news/nation/getting-tougher-wont-stop-boats-says-chris-bowen/story-e6frg6nf-1225946353586> から入手。

¹² Edwards, A. (forthcoming 2011). *Back to basics: The right to liberty and security of person and 'alternatives to detention' of asylum-seekers, stateless persons, and other migrants*. UNHCR Legal and Protection Policy Research Series. Geneva: UNHCR.

¹³ Black, R., Collyer, M., Skeldon, R., & Waddington, C. (2006). *Routes to illegal residence: A case study of immigration detainees in the United Kingdom*. *Geoforum*, 37(4), 552-564; Haug, S. (2008).

Migration networks and migration decision-making. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(4), 585(521); Havinga, T., & Bocker, A. (1999). Country of asylum by choice or by chance: asylum-seekers in Belgium, the Netherlands and the UK. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(1), pp 43-41; Richardson, R. (2009). *Sending a strong message? The refugee's reception of Australia's immigration deterrence policies*. Unpublished PhD thesis. Charles Sturt University; Thielemann, E. (2004). *Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration*. UC San Diego: Center for Comparative Immigration Studies. 2010年12月1日に
<http://escholarship.org/uc/item/5jt5v2sw> から入手。

¹⁴ Robinson, V., & Segrott, J. (2002). *Understanding the decision-making of asylum seekers*. London: Home Office. Retrieved 16.06.2010 at <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors243.pdf>

¹⁵ Richardson (2009)前掲（注13）。

¹⁶ Robinson and Segrott (2002)前掲（注14）。

¹⁷ Richardson (2009)前掲（注13）。

¹⁸ 市民的及び政治的権利に関する国際規約は、第9条で恣意的拘禁からの保護、第12条で移動の自由の保護を規定している。

¹⁹ 以下の文献で詳細な議論が行なわれている。Edwards (forthcoming 2011)前掲（注12）および Ricupero, I., & Flynn, M. (2009). *Migration and detention: Mapping the international legal terrain*. Geneva: Global Detention Project。2010年9月2日に
http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/Migration_and_Detention_GDP.pdf から入手。

²⁰ Physicians for Human Rights and the Bellevue/NYU Program for Survivors of Torture (2003). *From persecution to prison: the health consequences of detention for asylum seekers*. Boston & New York: PHR and The Bellevue/NYU Program for Survivors of Torture; Robjant, K., Hassan, R., & Katona, C. (2009). Mental health implications of detaining asylum seekers: Systematic review. *The British Journal of Psychiatry*, 194, 306-312; Steel, Z., & Silove, D. M. (2001). The mental health implications of detaining asylum seekers. *eMedical Journal of Australia*, 175, 596 - 599.

²¹ Eagar, K., Green, J., Innes, K., Jones, L., Cheney-Fielding, C., Samsa, P., et al. (2007). *The health of people in Australian detention centres - health profile and ongoing information requirements*. Wollongong, NSW: Centre for Health Service Development, University of Wollongong; Sultan, A., & O'Sullivan, K. (2001). Psychological disturbances in asylum seekers held in long term detention: A participant-observer account. *eMedical Journal of Australia*, 175, 593 - 596.

²² Physicians for Human Rights et al (2003)前掲（注20） p. 5。

²³ Lorek, A., Ehntholt, K., Nesbitt, A., Wey, E., Githinji, C., Rossor, E., et al. (2009). The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center: A pilot study. *Child Abuse & Neglect*, 33(9), 573; Mares, S., & Jureidini, J. (2004). Psychiatric assessment of children and families in immigration detention - clinical, administrative and ethical issues. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 28(6), 520-526; Steel, Z., Momartin, S., Bateman, C., Hafshejani, A., Silove, D. M., Everson, N., et al. (2004). Psychiatric status of asylum seeker families held for a protracted period in a remote detention centre in Australia. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 28(6), 527-536; Steel, Z., & Newman, L. (2008). The Child Asylum Seeker: Psychological and Developmental Impact of Immigration Detention. *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America*, 17(3), 665-683.

²⁴ Coffey, G. J., Kaplan, I., Sampson, R. C., & Tucci, M. M. (2010). The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum. *Social Science & Medicine*, 70(12), 2070-2079; Ichikawa, M., Nakahara, S., & Wakai, S. (2006). Effect of post-migration detention on mental health among Afghan asylum seekers in Japan. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 40(4), 341-346; Steel, Z., Silove, D., Brooks, R., Momartin, S., Alzuhairi, B., & Sulsjik, I. (2006). Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees. *British Journal of Psychiatry*, 188, 58-64.

²⁵ Cornelius, W. A. (2005). Controlling 'unwanted' immigration: lessons from the United States, 1993-2004. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), 775(720); United Nations Development Programme (2009)前掲（注1）。

²⁶ Cornelius (2005)前掲（注25）。また、Papademetriou, D. G. (2005). *The global struggle with illegal migration: No end in sight*. Washington D.C.: Migration Policy Institution。2010年12月4日に <http://www.migrationinformation.com/Feature/display.cfm?ID=336> から入手。さらに、UNDP (2009)前掲（注1）。

²⁷ たとえば、アフリカおよび中南米における地域的合意は、現在の人権法規では保護されないさまざまな理由によって非正規な方法で国境を越えることを余儀なくされた人々の保護を

確立している。参考：Arboleda, E. (1991). Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism. *Int J Refugee Law*, 3(2), 185-207.

²⁸ たとえば、欧洲における非正規移民の数は、以前、非正規移民人口の多くの占めていた複数の東欧諸国にEU加盟が拡大された結果、また、スペインなどのいくつかの国で行なわれた非正規移民の正規化プロセスを通じて、過去数年間で大きく減少した。参考：Kovacheva and Vogel (2009)前掲（注3）。対照的に、非熟練労働者が合法的に入国するために少数発行されたビザは、米国における多数の非正規移民人口とその増加の原因の一つと考えられている。参考：Cornelius (2005)前掲（注25）。また、Cholewinski, R., & Touzenis, K. (2009).

Irregular migration into and through Southern and Eastern Mediterranean countries: Legal perspectives. Florence: Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM) p. 36 も参照のこと。16カ国の正規化プログラムの特徴と成果の比較については、Sunderhaus, S. (2006). *Regularization programs for undocumented migrants*. Koln/New York: The Center for Comparative Immigration Studies を参照のこと。2011年1月15日に <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrk142.pdf> から入手。

²⁹ International Detention Coalition (2011) *Legal framework and rights standards relating to the detention of refugees, asylum seekers and migrants*. www.idcoalition.org で入手可能。

³⁰ これまでの最も重要な国際研究としては、Field, O., & Edwards, A. (2006). *Alternatives to detention of asylum seekers and refugees*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees を参照のこと。2009年7月13日に <http://www.unhcr.org/4474140a2.html> から入手。EU加盟国 の政策の比較については、Chmelickova, N. (Ed.). (2006). *Survey on alternatives to detention of asylum seekers in EU Member States*: Regional Advocacy Coalition を参照。2009年10月12日に [http://www.detention-in-europe.org/images/stories/survey_on_alternatives_to_detention_of_asylum_seekers_in_eu_member_states\[1\].pdf](http://www.detention-in-europe.org/images/stories/survey_on_alternatives_to_detention_of_asylum_seekers_in_eu_member_states[1].pdf) から入手。

³¹ Amnesty International. (2009). *Irregular migrants and asylum-seekers: Alternatives to immigration detention*. London: Amnesty International. 2009年10月5日に <http://www.amnesty.org/en/library/info/POL33/001/2009/en> から入手。また、Edwards (forthcoming 2011)前掲（注12）およびField and Edwards (2006)前掲（注30）。

³² Siulc, N., Cheng, Z., Son, A., & Byrne, O. (2008). *Legal orientation program: Evaluation and performance and outcome measurement report, Phase II*. New York: Vera Institute of Justice. The lack of an evidence-base for migration programs is discussed in International Organization for Migration. (2008). *Assessing the costs and impacts of migration policy: an international comparison*. Geneva: International Organization for Migration.

³³ Aspden, J. (2008). *Evaluation of the Solihull Pilot for the United Kingdom Border Agency and the Legal Services Commission*. London: UKBA and LSC; Cranfield, A. (2009). *Review of the Alternative to Detention (A2D) project*. London: Tribal Group; Department of Immigration and Citizenship Australia (2009) *Community Care Pilot and Status Resolution Trial*. 2011年2月1日に <http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2009/06/ccpmarch-2009.doc> から入手。また、Nandy, L. (2009). *An evaluative report on the Millbank Alternative to Detention project*: The Children's Society and Bail for Immigration Detainees。さらに、Sullivan, E., Mottino, F., Khashu, A., & O'Neil, M. (2000). *Testing community supervision for the INS: An evaluation of the appearance assistance program*. New York: Vera Institute for Justice. 2010年11月11日に <http://www.vera.org/content/testing-community-supervision-ins-evaluation-appearance-assistance-program> から入手。Verbauwhede. (2010). *Alternatives to detention for families with minor children - The Belgium approach*. : Belgian Presidency of the Council of the European Union. 2010年9月25日に http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2010/09/discussant_i_alternatives_for_detention.pdf から入手。

³⁴ International Detention Coalition (2009). *Case management as an alternative to immigration detention: The Australian experience*. Melbourne: IDC; Mitchell, G., & Kirsner, S. (2004). Asylum seekers living in the Australian community: a casework and reception approach, Asylum Seeker Project, Hotham Mission, Melbourne. *Refuge*, 22(1), 119(110); Weishar, S. (2011). A more humane system: Immigration detention through community-based alternatives (Part 2). *JustSouth Quarterly* (Spring 2011), pp. 4 & 9.

³⁵ Department of Immigration and Citizenship Australia (2010) Annual report 2009-2010 p. 159. 2011年2月2日に <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2009-10/pdf> から入手。また、Vogel,

D., & Cyrus, N. (2008). *Irregular migration in Europe - Doubts on the effectiveness of control strategies*. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics. 2010年10月1日に <http://www.bpb.de/files/JJHRSC.pdf> から入手。

³⁶セクション4.1で例を挙げる。

³⁷たとえば、Field and Edwards (2006)は、目的国にいる難民認定申請者は、将来の法的地位を確保するため、ビザの結果を待つ間、当局に従うと主張している（注30）。

³⁸UNHCR. (2007). *Refugee protection and mixed migration: A 10-point plan of action*. Geneva: UNHCR. さまざまなタイプの非正規移民に関する議論については、Cholewinski & Touzenis (2009)前掲（注28）およびVogel and Cyrus (2008)前掲（注35）を参照のこと。

³⁹調査の写しは、<http://www.idcoalition.org>で入手可能。

⁴⁰インタビュ一日程の写しは、<http://www.idcoalition.org>で閲覧可能。

⁴¹セクション4.2.4.も参照のこと。このことは、スペイン、スウェーデン、香港およびオランダでのフィールド・ワークでも明らかであった。この知見は、Field and Edwards (2006)前掲（注30）、Mitchell and Kirsner (2004)前掲（注34）、Sullivan et al (2000)前掲（注33）でも明らかであった。経由または目的地での地位は、各個人について、ケース・バイ・ケースでのみ確立されることに留意することが重要である（セクション4.2.4参照）。

⁴²Edwards (forthcoming 2011)前掲（注12）。

⁴³Field and Edwards (2006)前掲（注30）p. 248。

⁴⁴Sullivan et al (2000)前掲（注33）p. ii。

⁴⁵Field and Edwards (2006)前掲（注30）p. iv。

⁴⁶参照：Andrijasevic, R. (2006). Lampedusa in focus: migrants caught between the Libyan desert and the deep sea. *Feminist Review*, 82(1), 120-125; Hagan, J., Eschbach, K., & Rodriguez, N. (2008). U.S. deportation policy, family separation, and circular migration. *The International Migration Review*, 42(1), 64; Legomsky, S. H. (2006). The USA and the Caribbean Interdiction Program. *Int J Refugee Law*, 18(3-4), 677-695; Phillips, J., & Spinks, H. (2009). *Background note: Boat arrivals in Australia since 1976*: Parliamentary Library, Commonwealth of Australia.

⁴⁷このことは、ハンガリー、香港およびスペインで明白であった。残念ながら、「経由」国におけるコミュニティ管理の選択肢の有効性を立証した研究はほとんど存在しない。いくつかの研究は、多くの人々にとって「経由」国が実際には目的国であることを指摘している。

「サハラを越えるすべての移民またはほとんどの移民が、欧州へ向けて「通過中」であるというの誤った認識である。欧州より、マグレブ諸国に暮らすサハラ以南アフリカ出身の方方がおそらく多く存在する…リビアは重要な目的国であるが、欧州に入国できなかったまたはその危険を冒そうとしない多くの移民は、次善の策として、北アフリカに留まることをよしとする。」de Haas, H. (2008). *Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union: An overview of recent trends*. Geneva: International Organization for Migration p. 9.

⁴⁸Edwards (forthcoming 2011)前掲（注12）。

⁴⁹Field and Edwards (2006)前掲（注30）p. 51。

⁵⁰Edwards (forthcoming 2011)前掲（注12）。

⁵¹セクション4.3.3「基本的ニーズを満たすことができること」も参照。このことは、スウェーデン、ベルギーおよび香港でのフィールド・ワークで明白であった。この知見は、以下の文献における知見によっても支持されている。Edwards (forthcoming 2011)前掲（注12）；Field and Edwards (2006)前掲（注30）pp. 30-35; Fiske, L., & Kenny, M. A. (2004). 'Marriage of convenience' or 'match made in heaven': Lawyers and social workers working with asylum seekers. *Australian Journal of Human Rights*, 10(1), 137-157; Lutheran Immigration and Refugee Service. (2009). *Alternatives to detention programs: An international perspective*. Washington, D.C.; Mitchell and Kirsner (2004)前掲（注34）。

⁵²この点に関する議論については、Jesuit Refugee Service Europe. (2010). *Living in limbo: Forced migrant destitution in Europe*. Brussels: Jesuit Refugee Service Europeを参照のこと。2010年11月28日に <http://www.jrseurope.org/publications/JRS%20Europe%20Living%20in%20Limbo%20-18-18h.pdf> から入手。

⁵³Bloch, A., & Schuster, L. (2002). Asylum and welfare: contemporary debates. *Critical Social Policy*, 22(3), 393-414; Cornelius (2005)前掲（注25）；Da Lomba, S. (2006). The threat of destitution as a deterrent against asylum seeking in the European Union. *Refugee*, 23(1), 81(13); Thielemann (2004)前掲（注13）。

⁵⁴ Dumper, H., Malfait, R., & Flynn, N. S. (2006). *Mental health, destitution & asylum seekers: A study of destitute asylum seekers in the dispersal areas of the south east of England*. South of England Refugee & Asylum Seeker Consortium. これは、難民の精神衛生が現在の社会的・政治的環境と著しく関連していることを示す先行研究と一致する。参考：Porter, M., & Haslam, N. (2005). Predisplacement and postdisplacement factors associated with mental health of refugees and internally displaced persons: A meta-analysis. *Journal of American Medical Association*, 294(5), 602-612. 評価プロセスを通じて健康を支援する重要性に関する議論については、以下を参照。Correa-Velez, I., Johnston, V., Kirk, J., & Ferdinand, A. (2008). Community-based asylum seekers' use of primary health care services in Melbourne. *Medical Journal of Australia*, 188(6), 344-348; Sampson, R. C., Correa-Velez, I., & Mitchell, G. (2007). *Removing seriously ill asylum seekers from Australia*. Melbourne: Refugee Health Research Centre. <http://www.latrobe.edu.au/larrc/documents-larrc/reports/report-removing-ill-asylum-seekers.pdf> で入手可能。

⁵⁵ このことは、4.3.1「ケース・マネジメント」および4.3.2「法的助言」で詳述する。この知見は、英国、スウェーデン、米国、オーストラリア、ベルギーにおいて明白であり、また、以下の文献における知見によって補強される。Aspden (2008)前掲（注 33）、Edwards (forthcoming 2011)前掲（注 12）、Field and Edwards (2006)前掲（注 30）p. 45、Fiske & Kenny (2004)前掲（注 51）。また、Hotham Mission Asylum Seeker Project. (2006). *Providing casework to asylum seekers at the final stages: Discussion paper*. Melbourne: Hotham Mission も参照。2011 年 1 月 10 日に <http://idcoalition.org/paper-providing-casework-to-asylum-seekers-at-the-final-stages/> から入手。さらに、Sullivan et al (2000)前掲（注 33）。

⁵⁶ グラスゴー「家族帰還プロジェクト」については、Edwards (forthcoming 2011)前掲（注 12）。

⁵⁷ 「開放型宿泊施設」は、本稿では、人々が自由に敷地を離れることができる施設を意味する。対照的に、「閉鎖型」は、被収容者が自室を離れることが通常許されない施設を意味する場合もある。本稿では、「閉鎖型」の文言を、人々が施設内を自由に動き回ることができるが、敷地を離れることができない施設を描写するために使用する。

⁵⁸ International Detention Coalition は、収容に関する国際基準を概観したキャンペーン用資料を用意している。参考：International Detention Coalition (2011)前掲（注 29）。また、Amnesty International (2007) *Migration-related detention: A research guide on human rights standards relating relevant to the detention of migrants, asylum-seekers and refugees* も参照のこと。2009 年 3 月 23 日に <http://www.unhcr.org/refworld/docid/476b7d322.html> から入手。

⁵⁹ 収容は必要ではないという推定の基礎となる人権法に関する議論については、Edwards (forthcoming 2011)前掲（注 12）を参照のこと。また、European Union Agency for Fundamental Rights. (2010). *Detention of third-country nationals in return procedures: Thematic report*. Vienna: FRA も参照。2010 年 12 月 1 日に http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/detention-third-country-nationals-report-092010_en.pdf から入手 (pp. 80-81)。

⁶⁰ EU-FRA (2010)前掲（注 59）pp. 80-81。同報告書は、そのような判例法の存在をオーストリア、ドイツ、デンマーク、オランダおよびスロベニアで特定している。香港の判例も、政府が収容理由を示すことを要求している。参考：Daly, M. (2009). Refugee law in Hong Kong: Building the legal infrastructure. *Hong Kong Lawyer*, 09, 14-30.

⁶¹ このコラム中の情報は、ある地域的専門家から International Detention Coalition に提供された。法律の英語訳は、無資格の二ヶ国語話者によって提供された。

⁶² 欧州の多くの国は法律で収容代替措置を規定しているが、当局の裁量の下にある場合も多い。EU-FRA (2010)前掲（注 59）pp. 73-79。

⁶³ New Zealand Department of Labour (2010) *A summary of the Immigration Bill as passed at third reading*. 2011 年 3 月 30 日に <http://www.dol.govt.nz/actreview/update/immigration-bill-third-reading-summary.asp> から入手。このコラム中の情報は、ある国内専門家から参考文献と共に International Detention Coalition に提供された。

⁶⁴ Citizenship and Immigration Canada (2007) *ENF 20: Detention Section 5.7* を参照。2011 年 3 月 31 日に <http://www.cic.gc.ca/English/resources/manuals/enf/enf20-eng.pdf> から入手。

⁶⁵ UK Border Agency (2011) *Operational Enforcement Manual: Section 55.3.1* を参照。2011 年 3 月 31 日に <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals/> から入手。

⁶⁶ たとえば、オーストラリアは、その全件入管収容主義を理由に、少なくとも 5 つの事件において恣意的収容から保護される権利を侵害していると判断された。Australian Human Rights Commission (2006) *Migration laws must live up to Australia's human rights commitments*. Media release 06.08.2006. 2011 年 3 月 31 日に

http://www.humanrights.gov.au/about/media/media_releases/2006/59_06.htm から入手。

⁶⁷ このコラム中の情報は、インタビューおよび現地訪問から得たものである。これは、インタビューの時点において、正確なものであった。出版時点では、政府が保護者のいない未成年者について新たな取り計らいを検討していることが分かっている。

⁶⁸ King, K., & Vodicka, P. (2001). Screening for conditions of public health importance in people arriving in Australia by boat without authority. *eMJA*, 175, 600-602.

⁶⁹ 重篤な疾患を持つ個人の強制送還の問題に関する議論については、Sampson, R. C., Correa-Velez, I., & Mitchell, G. (2007) 前掲（注 54）を参照。

⁷⁰ スウェーデンでのインタビュー。

⁷¹ Engbersen, G., & Broeders, D. (2007). The Fight Against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies. *American Behavioral Scientist*, 50(12), 1592-1609.

⁷² Citizenship and Immigration Canada (2007) *ENF 20: Detention. Section 5.8*. 2010 年 4 月 1 日に <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/enf/enf20-eng.pdf> から入手。

⁷³ Jesuit Refugee Service Europe. (2010). *Becoming vulnerable in detention: Civil society report on the detention of vulnerable asylum seekers and irregular migrants in the European Union*. Brussels: JRS Europe. 2010 年 12 月 5 日に www.jrseurope.org から入手。

⁷⁴ Gillam, L. (2010) "Ethical considerations in refugee research: What guidance do Australia's research ethics documents have to offer?" Paper presented at Researching Refugees and Asylum Seekers: Ethical considerations Symposium the University of Melbourne, 17th November 2010. また、JRS Europe (2010) 前掲（注 73）。

⁷⁵ 加盟国における難民認定申請者の処遇に関する最低基準を定める欧州閣僚理事会指令 2003/9/EC 第 17.1 条（欧州連合官報 L 31/20、2003 年 2 月 6 日）は、以下の脆弱なグループを列挙している。「未成年者、保護者のいない未成年者、障害者、高齢者、妊婦、未成年の子どものいるひとり親ならびに拷問、強姦およびその他の深刻な形態の精神的、身体的または性的暴力の被害者」（第 17.1 条）。改定された UNHCR の収容ガイドラインは、「単身女性、子ども、保護者のいない未成年者および特別な精神的または医療上のニーズを持つ者」を列挙している。参考：UNHCR (2009) 前掲（注 9）。

⁷⁶ 多くの出身国における「高齢者」の年齢は、目的国において高齢であることと結びつく年齢よりもずっと低いことに注目した。Atwell, R., Correa-Velez, I., & Gifford, S. (2007). Ageing out of place: Health and well-being needs and access to home and aged care services for recently arrived older refugees in Melbourne, Australia. *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 3(1), 4-14.

⁷⁷ UN High Commissioner for Refugees (2007) *Best Interests Determination Children - Protection and Care Information Sheet*. 2011 年 3 月 11 日に <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a076922.html> から入手。また、International Detention Coalition (2011) 前掲（注 29）の「セクション 3：子どもは移民関係の目的で収容されるべきではない（Section 3: Children should not be detained for migration-related purposes）」も参照のこと。

⁷⁸ Separated Children in Europe Programme. (2004). *Statement of good practice*. Copenhagen: Save the Children UNHCR and UNICEF. 2011 年 2 月 10 日に www.separated-children-europe-programme.org から入手（p. 25）。

⁷⁹ Anderson, L. (2010). Punishing the innocent: How the classification of male-to-female transgender individuals in immigration detention constitutes illegal punishment under the Fifth Amendment. *Berkeley Journal of Gender, Law & Justice*, 25(1), 1-1-31.

⁸⁰ 米国でのインタビュー。

⁸¹ Department of Immigration and Citizenship. (2009). *Fact sheet 64: Community Assistance Support program*. Canberra: DIAC. 2010 年 2 月 10 日に <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/64community-assistance.htm> から入手。

⁸² International Detention Coalition (2011) 前掲（注 29）。

⁸³ Arboleda, E. (1991). Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism. *Int J Refugee Law*, 3(2), 185-207.

⁸⁴ このコラム中の情報は、ある国内専門家から参考文献と共に International Detention Coalition に提供された。

⁸⁵ *Department Order No. 94/1998, Establishing a Procedure for Processing Applications for the Grant of Refugee Status [Philippines]*, 4 March 1998. 2011年4月5日に

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ede2d914.html> から入手。

⁸⁶ 注41から46を含め、セクション3を参照のこと。

⁸⁷ Field and Edwards (2006)前掲 (注30) p. 248。

⁸⁸ Coffey et al, (2010)前掲 (注24)、Eagar et al, 2010 前掲 (注21) および Jesuit Refugee Service Europe (2010)前掲 (注23)。

⁸⁹ Equal Rights Trust. (2010). *Unravelling anomaly: Detention, discrimination and the protection needs of stateless persons*. London: The Equal Rights Trust. 2010年10月13日に
<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/UNRAVELLING%20ANOMALY%20small%20file.pdf> から入手。

⁹⁰ 注41から46を含め、セクション3に記述。

⁹¹ Sullivan et al (2000)前掲 (注30) および Field and Edwards (2006) 前掲 (注30) p. 25。

⁹² Field and Edwards (2006)前掲 (注30) p. 27 および Jesuit Refugee Service Europe. (2008).

Alternatives to detention of asylum seekers: working paper. Brussels: JRS Europe p. 11。

⁹³ たとえば、香港政府は、収容の可能性を高め得る要素として、家族またはコミュニティとの結びつきの欠如を挙げている。「被収容者が決まった住所または緊密な関係（たとえば、家族や友人）を香港に持たないということは、その者が簡単に移動する可能性を高める」。 Security Bureau Immigration Department. (undated). *Detention Policy*. Hong Kong SAR: The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. 2010年11月11日に
<http://www.sb.gov.hk/eng/special/pdfs/Detention%20policy-e.pdf> から入手。保証書（金）による放免に関する決定に影響を与える要素においても明白である。参考：Field and Edwards (2006) 前掲 (注30) p. 206 (英国) および p. 225 (米国)。

⁹⁴ Rousseau, C., Rufagari, M.-C., Bagilishya, D., & Measham, T. (2004). Remaking family life: Strategies for re-establishing continuity among Congolese refugees during the family reunification process. *Social Science & Medicine*, 59, 1095-1108; Wilmsen, B., & Gifford, S. (2009). *Refugee resettlement, family separation and Australia's humanitarian programme*. Geneva: UNHCR. 2010年2月10日に <http://www.unhcr.org/4b167ae59.html> から入手。

⁹⁵ これは、香港（コラム5）、米国（コラム11）およびカナダ（コラム14）の放免の決定における一つの要素である。このことは、その社会の有力な組織に継続的に加わるために合法的に入国した人を、強制送還の目的で、探し出すことはより簡単であるとの主張によって補強される。Gibney, M., & Hansen, R. (2003). *Deportation and the liberal state: The forcible return of asylum seekers and unlawful migrants in Canada, Germany and the United Kingdom*. Geneva: UNHCR. 2010年2月10日に <http://www.unhcr.org/3e59de764.html> から入手 (p. 12)。

⁹⁶ 注55を含むセクション3およびコラム7「英国」に記述。

⁹⁷ 注56を含むセクション3に記述。

⁹⁸ 難民およびビザの裁決における不均衡は、十分に裏付けられている。意思決定者の定期的な研修および再審査と並び、申請者に対する法的助言も意思決定者全体の正確で一貫した決定を促進する主要要素である。参考：Ramji-Nogales, J., Schoenholtz, A. I., & Schrag, P. G. (2007). Refugee Roulette: disparities in asylum adjudication. *Stanford Law Review*, 60(2), 295(117).

⁹⁹ Hotham Mission Asylum Seeker Project (2006) n 55; Sampson, Correa-Velez and Mitchell (2007)前掲 (注54)。

¹⁰⁰ このコラム中の情報は、参考文献と並んで、インタビューおよび現地訪問から得たものである。収容政策は、*A, F, AS and YA v Director of Immigration* [2008] HKCU 1109 (CACV 314-317 of 2007, 18 July 2008) and *Hashimi Habib Halim v Director of Immigration* [2008] HKCU 1576 (HCAL 139 of 2007, 15 October 2008)で出された決定に大きく影響されている。この点に関する議論については、Daly (2009)前掲 (注60) を参照。

¹⁰¹ Security Bureau Immigration Department (undated)・前掲 (注93)。

¹⁰² 香港特別行政区は、拷問からの保護を申請する移民に対して特別な手続を導入した。Daly (2009)・前掲 (注60) を参照。

¹⁰³ Edwards (forthcoming 2011)前掲 (注12)。

-
- ¹⁰⁴ Coffey et al (2010)前掲（注 24）。
- ¹⁰⁵ London Detainee Support Group (2010) *No Return, No Release, No Reason: Challenging Indefinite Detention*. 2011 年 3 月 31 日に <http://www.ldsg.org.uk/files/uploads/NoReasonReport0910.pdf> から入手。さらに、対象者が強制送還に抵抗している場合、航空会社が搭乗を拒否し得る。参考：Gibney and Hansen (2003)前掲（注 95）。
- ¹⁰⁶ Hotham Mission Asylum Seeker Project (2006)前掲（注 55）および International Detention Coalition (2009)前掲（注 34）。
- ¹⁰⁷ Case Management Society of Australia. (n.d.). What is case management? 2010 年 2 月 12 日に <http://www.cmsa.org.au/definition.html> から入手。Gelman, S., & Frankel, A. J. (2004). *Case management: An introduction to concepts and skills*. Chicago: Lyceum Books.
- ¹⁰⁸ 移民の文脈におけるケース・マネージャーの役割の描写については、コラム 6 「ケーススタディ」を参照のこと。また、注 106 及び注 107 も参照のこと。
- ¹⁰⁹ Hotham Mission Asylum Seeker Project (2006)前掲（注 55）。その入管当局による使用の一例として、Department of Immigration and Multicultural Affairs (n.d.) *Case management in DIMA* を参照のこと。2011 年 2 月 1 日に http://www.immi.gov.au/about/plans/_pdf/case-management-in-DIMA.pdf から入手。
- ¹¹⁰ このケースに關係した専門家により研究者に提供されたケーススタディ。仮名を使用。
- ¹¹¹ Security Bureau Immigration Department (undated)前掲（注 93）。
- ¹¹² 注 55 から 56 を含むセクション 3 で記述。情報提供の重要性は、Aspden (2008)前掲（注 33）、Field and Edwards (2006)前掲（注 30）p. 45 および Lutheran Immigration and Refugee Service (2009)前掲（注 51）でも特定されている。
- ¹¹³ Ramji-Nogales, Schoenholtz, & Schrag (2007)前掲（注 98）。
- ¹¹⁴ American Bar Association. (2010). *Reforming the immigration system: Proposals to promote independence, fairness, efficiency, and professionalism in the adjudication of removal cases*. Washington DC: ABA. 2011 年 4 月 1 日に http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/Immigration/PublicDocuments/aba_complete_full_report.authcheckdam.pdf から入手。また、Aspden (2008)前掲（注 33）。
- ¹¹⁵ いくつかの国では、電話での通訳サービスが利用可能である。たとえば、オーストラリアでは複数の企業が電話通訳サービスを提供している。これは、特に二ヶ国語話者の少ない言語について、とりわけ農村部で通訳が必要となった場合に有用である。電話通訳は理想的ではないが、家族や他の被収容者による非公式通訳を利用する可能性を減少させる。
- ¹¹⁶ このコラム中の情報は、インタビューおよび Aspden (2008)前掲（注 33）から得たものである。
- ¹¹⁷ Dent, J.A. (undated) *Research paper on the social and economic rights of non-nationals in Europe*. ECRE. 2010 年 11 月 24 日に <http://www.ecre.org/files/socecon.pdf> から入手。
- ¹¹⁸ 注 51 から 54 を含むセクション 3 に記述。
- ¹¹⁹ この点に関する議論については、Jesuit Refugee Service Europe. (2010). *Living in limbo: Forced migrant destitution in Europe*. Brussels: Jesuit Refugee Service Europe を参照。2010 年 11 月 28 日に <http://www.jrseurope.org/publications/JRS%20Europe%20Living%20in%20Limbo%20-18-18h.pdf> から入手。
- ¹²⁰ Bloch, A., & Schuster, L. (2002). Asylum and welfare: contemporary debates. *Critical Social Policy*, 22(3), 393-414; Cornelius (2005)前掲（注 25）; Da Lomba, S. (2006). The threat of destitution as a deterrent against asylum seeking in the European Union. *Refugee*, 23(1), 81(13); Thielemann (2004) 前掲（注 13）。
- ¹²¹ Dumper, H., Malfait, R., & Flynn, N. S. (2006). *Mental health, destitution & asylum seekers: A study of destitute asylum seekers in the dispersal areas of the south east of England*. South of England Refugee & Asylum Seeker Consortium. 比較：Hotham Mission Asylum Seeker Project (2006)前掲（注 55）。評価プロセスから帰国支援に到るまでの期間における医療支援の重要性に関する議論については、Sampson, Correa-Velez & Mitchell (2007)前掲（注 54）を参照。
- ¹²² 注 51 から 54 を含むセクション 3 に記述。
- ¹²³ このコラム中の情報は、参考文献と並んで、インタビューおよび現地訪問から得たものである。

¹²⁴ 「C.A.R. の一般的目的はセンター居住者のスペイン社会への統合能力を育成することであることを踏まえ、センターは統合プロセスにおける仲介者として事業を行なう。」 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2007). *Refugee reception centres (C.A.R.)*. Calidad Administracion Publica.

¹²⁵ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006). *C.A.R.: Refugee reception centre*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹²⁶ UNHCR (2009) *Submission by the UNHCR for the OHCHR's compilation report Universal Periodic Review Spain* 2011年3月31日に
http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session8/ES/UNHCR_UPR_ESP_S08_2010_UNHighCommissionerforRefugees_%20Document1.pdfからアクセス。

¹²⁷ 米国で発給される「T」ビザなど。Field and Edwards (2006)前掲（注30）p.39の脚注157を参照。

¹²⁸ 在留資格の決定におけるビザの役割に関する議論については、Banki, S., & Katz, I. (2009a). *Resolving immigration status Part 1: Review of the international literature*. Sydney: Social Policy Research Centre を参照。2011年2月1日に www.immi.gov.au/media/publications/pdf/unsw-report-1.pdf から入手。また、Banki, S., & Katz, I. (2009b). *Resolving immigration status Part 2: Comparative case studies*. Sydney NSW: Social Policy Research Centre UNSW。2011年2月1日に www.immi.gov.au/media/publications/pdf/unsw-report-2.pdf から入手。

¹²⁹ このコラム中の情報は、参考文献と並んで、インタビューおよび現地訪問から得たものである。更なる情報は、www.migrationsverket.se/info/skydd_en.html で入手可能である。

¹³⁰ The Centre for Social Justice. (2008). *Asylum matters: Restoring trust in the UK asylum system*. London: The Centre for Social Justice p. 5. 2010年12月6日に
www.centreforsocialjustice.org.uk/client/downloads/FINAL%20Asylum%20Matters%20_Web_.pdf から入手。また、European Migration Network (2007) *Return Migration*. p. 15. 2010年6月1日に
http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/emn_return_migration_study_synthesis_report_may07.pdf から入手。その他の報告書は、混合グループについて、2002年の53%から2005年の21%のより低い自立的出国率を示している。参考：(Jonsson, A. and D. Borg (2006) *Return: The Swedish approach*. Department of Eurasian Studies, Uppsala University. 2011年3月31日に
http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid...?fi_leID=491 から入手。

¹³¹ Landes, D. (2009). *Sweden to pay more asylum seekers to leave*. The Local: Sweden's news in English. 6 November 2009. 2011年3月31日に www.thelocal.se/23110/20091106/ から入手。

¹³² Mitchell, G. (2001). *Asylum seekers in Sweden: An integrated approach to reception, detention, determination, integration and return*. <http://idcoalition.org/asylum-seekers-in-sweden/> で入手可能。

¹³³ Banki and Katz (2009b)前掲（注128）p. 102 および Field and Edwards (2006)前掲（注30）p. 47。

¹³⁴ Edwards (forthcoming 2011)前掲（注12）。

¹³⁵ Banki and Katz (2009b)前掲（注128）pp. 14-16 および Field and Edwards (2006)前掲（注30）p. 45。

¹³⁶ Field and Edwards (2006)前掲（注30）p. 35。

¹³⁷ Field and Edwards (2006)前掲（注30）p. 30。

¹³⁸ Field and Edwards (2006)前掲（注30）p. 35。

¹³⁹ Field and Edwards (2006)前掲（注30）p. 35。

¹⁴⁰ 本研究では、電子メール、携帯メール、スカイプまたはインターネット上のログインなどの新しいコミュニケーション技術を使った報告メカニズムの例は見られなかった。新しいコミュニケーション技術を使った報告方法の検討は、日常生活への負担を限定しつつ、当局との連絡の頻度を高める可能性がある。

¹⁴¹ 「（トロント保証プロジェクトに）放免された人々は、当初、トロント市街地にある TBP 事務所に週2回報告することが要求される。両者間に信頼関係が構築され、報告が途切れなかつた場合、報告要件は緩和される。」 Edwards (forthcoming 2011)前掲（注12）。

¹⁴² このコラム中の情報は、ある国内専門家から参考文献と共に International Detention Coalition に提供された。2010年9月17日にジャカルタで制定された入国管理総局長令第3条。

¹⁴³ このコラム中の情報は、Sullivan et al (2000)前掲（注33）に基づくものである。

¹⁴⁴ 保証書または保証金プログラムと異なり、このプログラムの不順守について、連帯保証人に対する経済的制裁はない。

¹⁴⁵ 費用・成果の明細は、Sullivan et al (2000)前掲（注 33）pp. 64-69 にある。

¹⁴⁶ このコラム中の情報は、International Detention Coalition (2009)前掲（注 34）および参考文献に基づくものである。

¹⁴⁷ Department of Immigration And Citizenship. (2010). *Community Status Resolution Service: A new way of working with clients in Australia*. 2011 年 2 月 2 日に http://www.immi.gov.au/managing-australias-borders/compliance/community-status-resolution/_pdf/english-comm-status-resolution.pdf から入手。

¹⁴⁸ Department of Immigration and Citizenship. (2010). *Annual report 2009-2010*. Canberra: DIAC. 2011 年 2 月 2 日に <http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2009-10/html/> から入手 (p. 169)。

¹⁴⁹ Department of Immigration and Citizenship. (2009) *Fact Sheet 64: Community Assistance Support Program*. 2010 年 2 月 21 日に <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/64community-assistance.htm> から入手。

¹⁵⁰ Department of Immigration and Citizenship. (2009). *Community Care Pilot and Status Resolution Trial*. 2011 年 2 月 1 日に <http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2009/06/ccpmarch-2009.doc> から入手。

¹⁵¹ これらのコストは、以下のように算出された。コミュニティ・ケア・パイロットは、2008 年度、560 万ドルの費用を要し、期間中、最大 400 名がパイロットの対象となった。1 日あたりの平均費用は、ケース・マネジメントの費用を除き、38.30 ドルと計算された。Joint Standing Committee on Migration. (2009). *Inquiry into immigration detention in Australia: Report 2 - Community-based alternatives to detention*. Canberra: Commonwealth of Australia p. 122. 2009 年 9 月 28 日に <http://www.aph.gov.au/house/committee/mig/detention/report2.htm> から入手。我々は、収容の費用を収容の負債のために使用されたものとして報告した。Joint Standing Committee on Migration. (2008). *Inquiry into immigration detention in Australia: A new beginning. First report: Criteria for release from detention*. Canberra: Commonwealth of Australia p. 112. 2009 年 9 月 28 日に <http://www.aph.gov.au/house/committee/mig/detention/report/fullreport.pdf> から入手。

¹⁵² Department of Immigration and Citizenship (2010)前掲（注 148）p. 168。

¹⁵³ Refugee Council of Australia. (2009). *Common sense changes build fairer refugee determination process*. Press release May 13, 2009. 2011 年 3 月 31 日に http://www.refugeecouncil.org.au/docs/releases/2009/090513_Federal_Budget_RCOA.pdf から入手。

¹⁵⁴ 国際移住機関は、「帰還を実施する国による出身国における再統合支援への追加的『投資』は、帰還をより持続的なものにする可能性が高く、その他の非正規移民が自主的に帰国することを促し、帰国者が出身国に留まることを奨励するなどの調整利益も見られる」としている。International Organization for Migration. (2004). *Return migration: Policies and practices in Europe*. Geneva: IOM. p. 7.

¹⁵⁵ Sullivan et al (2000)前掲（注 33）p. 16。

¹⁵⁶ Field and Edwards (2006)前掲（注 30）p. 92。

¹⁵⁷ Hotham Mission Asylum Seeker Project (2006)前掲（注 55）。比較 : The Centre for Social Justice (2008)前掲（注 130）p. 4。

¹⁵⁸ このコラム中の情報は、インタビューおよび現地訪問から得たものである。記述的情報は、インタビュー時点から正確なものであったが、その後、プログラムは拡大された。また、Verbauwhede (2010). *Alternatives to detention for families with minor children - The Belgium approach. Discussion paper for the EU Asylum Conference 13-14 September 2010*. Belgian Presidency of the Council of the European Union も参照。http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2010/09/discussant_i_alternatives_for_detention.pdf で入手可能。さらに、Vluchtelingenwerk Vlaanderen [Flemish Refugee Action] (2009). *Briefing to the European Committee for the Prevention of Torture: Alternatives to immigration detention of families with minor children in Belgium*. Vluchtelingenwerk Vlaanderen, JRS and CIRE も参照。

¹⁵⁹ インタビュー時点において、政府は、資格を持たずに国境に到着した家族に対処するため施設を使い始めたばかりであった。制度が有効であり続けることを確保するためには、到着した家族が異なる対処プログラムを必要とする可能性がある。たとえば、ダブリン協定の下で他の EU 加盟国への即時送還に直面している家族は、公平な手続を経たと感じない可能

性があり、このことが当局と協力し続ける意思に影響を与える可能性がある。プログラムの遵守目標を満たす能力を達成するためには、モニタリングと改訂が必要であろう。

¹⁶⁰ ある専門家から International Detention Coalition スタッフに提供されたコメント。

¹⁶¹ Field and Edwards (2006)も同分野での更なる研究を提言している。前掲（注30）p. 45。

¹⁶² このコラム中の情報は、Edwards (forthcoming 2011) 前掲（注 12）およびその他の参考文献から得たものである。

¹⁶³ Citizenship and Immigration Canada (2007) *ENF 20: Detention*. 2010 年 4 月 1 日に

<http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/enf/enf20-eng.pdf> から入手。

¹⁶⁴ Community Legal Education Ontario (2008). *Being arrested and detained for immigration reasons*.

2011 年 2 月 1 日に <http://www.cleo.on.ca/english/pub/onpub/PDF/immigration/arrdetim.pdf> から入手。

¹⁶⁵ このプログラムの詳細な記述については、Edwards (forthcoming 2011)前掲（注 12）および Field and Edwards (2006)前掲（注 30）pp 85-89 を参照のこと。

¹⁶⁶ Edwards (forthcoming 2011)前掲（注 12）。

¹⁶⁷ Edwards (forthcoming 2011)前掲（注 12）。

¹⁶⁸ セクション 4.3.3 「基本的ニーズを満たすことができること」に記述。

¹⁶⁹ セクション 1.3. で議論。

¹⁷⁰ 持続可能な帰還の問題に関する議論については、Ruben, R., Van Houte, M., & Davids, T. (2009). What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants? Rethinking the Role of Pre- and Post-Return Assistance 1. *International Migration Review*, 43(4), 908-937 を参照。

¹⁷¹ International Detention Coalition (2011)前掲（注 29）。

¹⁷² 収容の定義については、セクション 1.2 を参照のこと。

¹⁷³ 「開放型」及び「閉鎖型」施設の定義については、注 57 を参照のこと。

¹⁷⁴ 電子モニタリングは、移民事項について、主に米国で使用してきた。参考：Field and Edwards (2006)前掲（注 30）pp. 36-38。

¹⁷⁵ また、Association for the Prevention of Torture. (2002). *Monitoring places of detention: A practical guide for NGOs*. Geneva: APT and ODIHR も参照のこと。2011 年 2 月 1 日に http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2009/06/mpd_guide_ngo_en.pdf から入手。

¹⁷⁶ International Detention Coalition (2011)前掲（注 29）。この点に関する議論については、Edwards (forthcoming 2011)前掲（注 12）および Field and Edwards (2006)前掲（注 30）pp. 4-22 を参照のこと。

¹⁷⁷ 適用可能な人権基準は、International Detention Coalition (2011)前掲（注 29）で詳細に説明されている。

¹⁷⁸ Acer, E. (2004) Living up to America's values: Reforming the U.S. detention system for asylum seekers. *Refuge*, 20(3) pp. 44-57; Vladeck, S. I. (2009). *Boumediene's quiet theory: Access to courts and the separation of powers*. *Notre Dame Law Review*, 84(5), 2107-2150.

¹⁷⁹ Medlicott, D. (2009). Preventing Torture and Casual Cruelty in Prisons Through Independent Monitoring in Scranton, P. and McCulloch, J. (eds) *The Violence of Incarceration*. New York: Routledge. 拷問防止協会（Association for the Prevention of Torture）は、収容所のモニタリングにおいても実質的な専門性および資源を有している。参照：

http://www.apt.ch/index.php?option=com_docman&Itemid=259&lang=en

¹⁸⁰ 拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰に関する条約の選択議定書。2002 年 12 月 18 日に国連総会 57 会期において決議 A/RES/57/199 により採択された。 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/> で入手可能。

¹⁸¹ 子どもの権利に関する条約（注 19）第 37 条 b 項、難民の地位に関する条約（注 19）第 31 条、市民的及び政治的権利に関する国際規約（注 18）第 9 条、国連総会「自由を奪われた少年の保護のための国際連合規則」（注 19）第一段落および国連難民高等弁務官事務所「難民認定申請者の拘禁に関する適用要件および基準に関する改訂ガイドライン（UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers）」（注 19）第一段落、ガイドライン 2, 4, 6, 7, 8 および 9。また、International Detention Coalition (forthcoming)前掲（注 35）も参照のこと。収容代替措置は、とりわけ、保護者のいない高齢者、拷問・心的外傷の被害者および精神的・身体的障害を持つ人など脆弱な個人のグループについて考慮されるべきである。収容は、子ども、妊婦、授乳中の母親お

より人身取引の被害者については完全に避けられるべきである。国連難民高等弁務官事務所「難民認定申請者の拘禁に関する適用要件および基準に関する改訂ガイドライン」（注 19）第一段落、ガイドライン 6、7、8、国連総会「女性および少女の人身取引（決議／国連総会により採択）」（2003 年 1 月 30 日）A/RES/57/176、第 17 段落および国連人権高等弁務官事務所「人権および人身取引に関する推奨原則およびガイドライン（Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking）」（2002 年 5 月 20 日）E/2002/68/Add.1 を参照のこと。

¹⁸² 無国籍者が直面する問題に関する議論については、Equal Rights Trust (2010)前掲（注 89）。

¹⁸³ このコラム中の情報は、International Detention Coalition スタッフに提供された専門家の知識および Department of Immigration and Citizenship (2007). *Fact sheet 85: Removal Pending Bridging Visa*. Canberra: DIAC から得たものである。2011 年 2 月 1 日に <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/85removalpending.htm> から入手。

¹⁸⁴ Coffey et al (2010)前掲（注 24）。

¹⁸⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (2010)前掲（注 59）。

¹⁸⁶ ハンガリーでインタビューした参加者は、同国の収容に対する 6 ヶ月間の制限は、当局によるまったく実利的な決定であったことを示唆した。

¹⁸⁷ このコラム中の情報は、ある地域的専門家から参考文献と共に International Detention Coalition に提供された。

¹⁸⁸ UNHCR (2010). *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges: Breakout Session I: Gaps in the International Protection Framework and in Its Implementation*. 8-9 December 2010. 2011 年 2 月 3 日に <http://www.unhcr.org/4d09e47a9.pdf> から入手。

¹⁸⁹ Giustiniani, R. (ed.) (2004). *Migración: Un Derecho Humano (Migration: A Human Right)*, Buenos Aires: Ed. Prometeo; Zurbriggen, C. and Mondol, L. (2010.) Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR (Current situation and perspectives of migration policies in MERCOSUR), Montevideo: FLACSO. また、政府報告書も参照。Argentine Republic (2010) Initial report submitted by the Argentine Republic under article 73 of the Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 4 August 2010, CMW/C/ARG/1; *Informe Nacional de la República Argentina sobre la Implementación de los Compromisos emanados de la Cuarta Cumbre de las Américas (National Reports on the Implementation of Commitments from the Fourth Summit of the Americas)*, XLVII GRIC/SIRG Ministerial, GRIC/Inf.1/07, 22 May 2007.

¹⁹⁰ Association for the Prevention of Torture (2002)前掲（注 175）。

¹⁹¹ たとえば、女性は、月経中、不当な制限を受けることなく、簡単に衛生用品にアクセスできるべきである。比較 : Zurek, Y. (2004). The experiences of women in Australian immigration detention centres. *Forced Migration Review*(20), 37-38.

¹⁹² Coffey et al (2010)前掲（注 24）。

¹⁹³ Inter-American Commission on Human Rights. (2010). *Report on immigration detention in the United States: Detention and due process*. 2011 年 3 月 31 日に <http://www.cidh.org> から入手。

¹⁹⁴ Association for the Prevention of Torture (2002)前掲（注 175）。

¹⁹⁵ Huey, M. P., & McNulty, T. L. (2005). Institutional Conditions and Prison Suicide: Conditional Effects of Deprivation and Overcrowding. *The Prison Journal*, 85(4), 490-514; Massoglia, M. (2008). Incarceration as exposure: The prison, infectious diseases, and other stress-related illnesses. *Journal of Health & Social Behavior*, 49(1), 56-71.

¹⁹⁶ Johnston, V. (2009). Australian asylum policies: have they violated the right to health of asylum seekers? *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 33(1), 40; Venters, H., Dasch-Goldberg, D., Rasmussen, A., & Keller, A. S. (2009). Into the Abyss: Mortality and Morbidity Among Detained Immigrants. *Human Rights Quarterly*, 31(2), 474.

¹⁹⁷ このコラム中の情報は、インタビューおよび現地訪問から得たものである。更なる情報は、http://www.migrationsverket.se/info/skydd_en.html で入手可能である。

¹⁹⁸ CPT (2009) *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009*. 2011 年 3 月 31 日に <http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2009-34-inf-eng.pdf> から入手。

¹⁹⁹ Liebling, A. (2008). Why Prison Staff Culture Matters in Byrne, J., Hummer, D. and Taxman, F. (eds) *The Culture of Prison Violence*. Boston: Pearson Education.

-
- ²⁰⁰ Coffey et al (2010)前掲（注 24）。
- ²⁰¹ Jesuit Refugee Service Europe (2010)前掲（注 73） pp.45-52.
- ²⁰² 刑務所環境の虐待的行動の発現への影響については、最近、スタンフォード刑務所実験を実施した研究者らによって再考された。参考：Haney, C., & Zimbardo, P. G. (2009). Persistent dispositionalism in interactionist clothing: Fundamental attribution error in explaining prison abuse. *Personality and Social Psychology Bulletin, 35*(6), 807-814.
- ²⁰³ Jon, B. & Fidelis, C. (2010). Captive labour: Asylum seekers, migrants and employment in UK immigration removal centres. *Race & Class, 51*(4): 95-103.
- ²⁰⁴ これらの影響は、隔離状況、期間および隔離された個人の性格によって異なる。Scharff Schiff, P. (2006). The effects of solitary confinement on prison inmates: A brief history and review of the literature. *Crime and Justice, 34*, 441-528.
- ²⁰⁵ Loyo, R., & Corrado, C. (2010) *Locked up but not forgotten: Opening access to family and community in the immigration detention system*. New York: New York University School of Law Immigrants Rights Clinic. 2010 年 5 月 28 日に <http://www.law.nyu.edu> に入手。
- ²⁰⁶ Edwards (forthcoming 2011) 前掲（注 12）。
- ²⁰⁷ Field and Edwards (2006)前掲（注 30） p. 248。
- ²⁰⁸ そのような費用削減の分析については、以下の文献でも見られる。Banki and Katz (2009b) 前掲（注 128） p. 45、Edwards (forthcoming 2011)前掲（注 12） 、Field and Edwards (2006)前掲（注 30） pp. 48-50。
- ²⁰⁹ フィールド・ワーク中のインタビュー。英国では、強制退去は、自立的出国が 1,100 ポンドであるのに対して、11,000 ポンドと、10 倍の費用がかかると推計されている。(UK National Audit Office (2005). *Returning failed asylum applicants*. London: The Stationery Office p. 44. 2010 年 5 月 31 日に <http://www.nao.org.uk/> から入手。
- ²¹⁰ これらの 2 つのモデルについて、いくつかの費用（たとえば、航空券代および職員人件費の一部）は類似している。そのため、比較は、「非共通費用」（たとえば、場所、収容対力ウンセリング、謝礼）を比較することによって示されたが、それにより比較対象費用の控え目な推計となっている。Senate Legal and Constitutional Legislation Committee (2009) *Additional budget estimates hearing: Immigration and Citizenship portfolio*. 17 February 2009. 2011 年 3 月 31 日に http://www.aph.gov.au/senate/committee/legcon_ctte/estimates/add_0809/diac/38.pdf から入手。
- ²¹¹ Edwards (forthcoming 2011) 前掲（注 12）で引用された Medical Justice (2010) *Review into ending the detention of children for immigration purposes: Response by Medical Justice*, July 2010 を参照。
- ²¹² Laban, C., Komproe, I., Gernaat, H., & de Jong, J. (2008). The impact of a long asylum procedure on quality of life, disability and physical health in Iraqi asylum seekers in the Netherlands. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology, 43*(7), 507-515; Rees, S. (2003). Refuge or retrauma? The impact of asylum seeker status on the wellbeing of East Timorese women asylum seekers residing in the Australian community. *Australasian Psychiatry, 11 Supplement*, 96-101.
- ²¹³ セクション 1.3. で記述。また、Ichikawa et al (2006)前掲（注 24） および Steel et al (2006) 前掲（注 24）を参照のこと。
- ²¹⁴ Coffey et al (2010)前掲（注 24）。
- ²¹⁵ たとえば、オーストラリアで長期間収容され、帰還した難民認定申請者は、収容されずに帰還した難民認定申請者よりも、生活再建においてより困難な立場にあったことを証拠は示している。参考：Corlett, D. (2005). *Following them home: The fate of the returned asylum seekers*. Melbourne: Black Inc p. 59. また、不健康の帰還準備能力への影響について、Sampson, Correa-Velez and Mitchell (2007)前掲（注 54） 、ビザ取得による放免後、新生活を始める際に元被収容者が直面する困難について、Coffey et al (2010)前掲（注 24）を参照のこと。