

エグゼクティブ・サマリー (要旨)

はじめに

このハンドブックは、庇護希望者、難民、移民を、信頼性があり費用対効果が高く、かつ人道的な方法で收容せずに管理する方法を見つけることに、政府、市民社会、その他関係者の関心が高まりつつあることを受けて作成されたものである。入管收容とは、政府が望まない越境者を取り締まる試みであり、増加傾向にある現象である。收容は人権を損ない、健康と福祉を害し、不必要な苦痛をもたらすという明白な懸念が存在するにも関わらず、拡大が続いている。さらに、收容は実施が難しく、その目標を達成することも容易ではない、コストの高い政策である。

過去5年以上、International Detention Coalition (IDC) は、移住者の收容に代わる方法（「代替措置」）を特定し、記述するための調査研究事業に取り組んできた。本書は、政策の困難な領域を前進させる方法を政府に提示するために、調査結果を取りまとめたものである。

本書は、国際法に明記される保護を手段とし、以下の仕組みを強化する上で有効である。

- 收容の合法性、必要性、適切性が個々の案件において示される
- 收容は例外的な案件における最終手段としてのみ利用される
- 地域オプションが可能な限り効果的となる

代替措置となる事案

收容代替措置の定義

入管收容の代わりとなる措置（代替措置）という用語は、確立された法律用語でも規範概念でもなく、移住者ガバナンスに対する根源的に異なる手法である。代替措置は主眼点を、セキュリティや制限から、事案の解決に焦点を当てた、実践的で先進的なアプローチへと変える。代替措置のアプローチは、庇護希望者、難民、移住者が、自由を制限または剥奪されずとも移住の手續に応じることのできる権利保持者として尊重するものである。

この精神に基づき、IDC は收容代替措置を以下のように定めている。

人々を、移民の地位に関連する理由で收容しないための法、政策、運用

代替措置に対する IDC のアプローチ

IDC が、以下のように考えていることに留意することは重要である。

- 代替措置は子どもや難民のような脆弱性の高い個人にのみ適用するものではない。
- 代替措置は收容所モデルのみに言及するものではない。
- 代替措置は保釈金や報告書といった条件の適用を必ずしも必要とするものではない。
- 代替措置は收容の代わりとなる形態についてのみ言及するものではない。

さらに、国際的な視点をもって、さまざまな環境下における既存の移民政策や実践を比較すると、以下のことが見いだされる。

- ほとんどの国で、大多数のケースで收容は第一のオプションとしては用いられていない。
- 多くの国で、收容に頼ることはめったにない。

代替措置のメリット

調査では、収容の適用を制限し、地域を基盤とした管理オプションを優先することに、いくつかの利点があることが確認された。

代替措置は収容よりも低コストである

収容代替措置は、収容よりも最大80%安価であることが示されている。多くのケースにおいて、収容は収容代替措置よりも明らかに費用がかかっている。収容代替措置の実施コストは収容よりも極めて安いのである。

代替措置はより人道的である

収容代替措置は、庇護希望者、難民、無国籍者、非正規移民及びその他の移住者の権利を擁護する、より良い方法である。それは収容による害を回避し、過密で長期に及ぶ収容のリスクを減少させ、健康や福祉の支援プログラムの利用を促進する。また、地域における効果的な管理は、基本的な市民的、政治的権利、経済的、社会的、文化的権利を擁護し、それにより個人の福祉向上と自立促進に寄与する。

これにより、庇護希望者、難民、移民が、住居が確保されていれば社会により良く貢献でき、出国というチャレンジに直面する際もより良く準備できていることになる。

代替措置は極めて効果的である

代替措置は高い遵守率を達成でき、最大95%の出頭率や入国拒否に際して最大69%の自主出国率を達成する。代替措置、特に包括的なケースマネジメントや法的支援を組み入れた代替措置は、移住手続への信用を形成し、価値のない上訴が減少することにより、効率的かつ持続的な成果を得る一助となる。このことは、法的地位を得た個人の社会統合や、入国拒否の場合の出国といった、最終的な移民の成果を向上させる。

成功例における共通点

調査では代替措置の成功例における共通の特徴を特定し、可能な場合には、それらがなぜ、遵守、事案の解決、コスト、健康や福祉の面でプラスの成果をもたらす要因となり得たのかを立証した。成功を収めている代替措置は、地域で暮らしながら、個人を移民手続きにつなぎ止めておくための広範に渡る方策に頼っている。

収容と代替措置の比較

収容	代替措置
→ コストがかかる	→ 収容よりも安い
→ 健康や福祉に害を及ぼす	→ 健康や福祉のためになる
→ 人権を損なう	→ 人権を尊重し実現する
→ 事案解決の過程への参与を促進しない	→ 事案解決の過程への参与を強化する
→ 効果的な抑止装置ではない	→ 自発的で自主的な出国率を促進する
→ 二次的移動を行うという決定の一因となる	→ 脆弱性の高い個人の安定化を助ける
→ 政府を不法な収容や健康被害に対する訴訟の危険にさらす	→ 不当な収容を避け過密で長期的な収容を減少させる

そのようなプログラムは時に、居住施設を利用することもあるが、個人の居住地は最優先事項ではない。そうではなく、以下のことに焦点を当てている。

- 個々のケースの選別と評価
- ケースマネジメントや法的支援、その他多くの案件解決のための個別支援の提供
- 基本的ニーズの確保
- 条件や制約の必要な場合のみの適用

不必要な収容を防ぐ最も有効な法、政策、運用では、(1) 各事案において収容が本当に必要か、(2) 地域における個人に対し、事案の解決を図るために最適な管理と支援は何かを決定する。上記及びその他の主要な特徴は、改訂されたコミュニティ・アセスメント・プレースメント・モデル (改訂 CAP) に集約されている。

代替措置成功の鍵となる要素

IDC のプログラムは、成功を収めている代替措置の主要素をコスト、法令遵守、福祉といった観点から特定している。それには以下が含まれる。

- 対象者に即した管理や居住地決定のためのスクリーニングとアセスメントの使用
- 事案の解決に焦点を当てた包括的なケースマネジメントの提供
- 早い段階の関与に焦点を当てる
- 対象者が十分に情報を提供され、公正で時宜を得た手続が行われたという信頼の確保
- 基本的権利が保障され、基本的ニーズが満たされる
- 合法的な滞在のためのすべての選択肢と、自発的または自主出国のためのあらゆる方策の調査
- 課せられたいかなる条件も、過度に手間のかかるものではない

これらは、改訂された CAP モデルに集約されている。

現在までの調査が示唆していること

庇護希望者、難民、移民は、

- 意図した目的地にいる場合は、ビザ申請、難民認定、その他の移民手続きの結果待ちの間に失踪することはほとんどない
- 地域にいる間に基本的ニーズが満たされていれば、法的遵守率が高くなる
- 以下のことを確信できていれば、ビザ申請や難民認定、その他の移民手続きについて否定的な結果を受け入れ、従うようになる
 - 公正で効率的な手続きが実施された
 - それらの手続きを通して、情報が提供され、支援を受けた
 - 合法的に滞在するためのすべての選択を試みた
- 彼らがトランジット国と考える国においても、法的支援を通じて基本的ニーズが満たされ、収容やルフールマンの危険性がなく、将来の希望的観測を維持できれば、逃亡する可能性は減少する
- さらに、二次的移動を常に防ぐことはできないが、スクリーニングとアセスメントによってその動機となる要因を理解し、当局への登録を促進することが可能である。ただし、すべての事案で完全に管理することは現実的ではない。このような状況の解決には、非正規移民の根本的原因に焦点を当て、負担分担のための国際的なシステム構築といった、事前の予防的メカニズムが含まれる。

コミュニティにおける評価と居住： 改訂 CAP モデルの紹介

ストレングスモデルのアプローチを使用し、IDCの調査は様々な国で代替措置を特定し、これらを一つの枠組みに組み入れた。改訂 CAP モデルは、政府、市民社会、その他の関係者にとって、収容を最終手段としてのみ用いることを確実にし、コミュニティ・オプションが最適の成果をもたらすシステムを構築するためのツールである。改訂 CAP モデルは、自由およびミニマム・スタンダードという極めて重要な原則を、特定と決定、居住とケースマネジメントというキー・プロセスと結びつける。

改訂 CAP モデルは以下のことに利用可能である

- ギャップやニーズ、優先順位、目標を特定するために、既存の法、政策、運用を分析し評価すること
- その地域でできることについてアイデアを得ることができ、またそれを使って代替措置を発展、拡大させ、改善すること
- 政府の諸部門や国家間、あるいは利害関係者間の公的な対話を促進すること
- 入管収容を最終手段としてのみ利用するための意思決定プロセスを導くこと
- 政府職員、実務者、並びに利害関係者に対し、不必要な収容を終わらせ、代替措置を発展させ実施する方法について訓練すること

自由：収容に対する根拠

特定と意思決定	スクリーニングとアセスメント		
居住とオプション	コミュニティ 条件なし	条件付 または見直しを伴う コミュニティでの限定的な制約	収容 最終手段として（見直しを伴う）
ケースマネジメント	ケースマネジメント、支援、解決		

ミニマムスタンダード

自由：收容しない根拠

代替措置の第一の包括的原則は、收容しないという根拠を内包する、自由の権利である。個人の自由の権利は人権の根本であり、人権に関するすべての国際的、地域的な法文書に明記されている。これは、難民、庇護希望者、非正規移民、無国籍者といった法的地位に関係なく、すべての人に保障されているものである。個人の自由の権利は、正統な国家の目的によって收容が正当化され、法に従い、恣意的ではないということも含め、国家の收容を行う能力に特定の制約を課す。多くの国において、移住者の自由の権利は移住の過程を通じて保護されている。それらの国々では、入管担当者は、他の選択肢が十分に存在する場合に、監禁することを禁じられている。

自由の権利や收容しない明白な根拠は、以下の法政策、実践を採用することにより確立される。

- 自由の根拠を確立する
- 最初に代替措置を適用する義務を課す
- 代替措置が適用されない場合にのみ收容を許可する
- 脆弱性の高い個人の收容を禁止する

最低基準

代替措置の基礎となる第二の原則は、ミニマム・スタンダードである。国家が法的地位に関係なくすべての個人に対して尊重し、擁護せねばならない多くのミニマム・スタンダードが存在する。これらもまた、移民ガバナンスシステムが適切に機能することや代替措置の有効性に寄与する。ミニマム・スタンダードなしに、代替措置は法令遵守、事案の解決、人権の尊重について望ましい達成率に到達するのは難しいであろう。

最低基準には以下が含まれる

- 基本的権利の尊重
- 基本ニーズの充足
- 法的地位と書面
- 法的助言と通訳
- 公正で時宜を得た事案の解決
- 地域移行の決定に対する定期的な見直し

特定と意思決定

成功を収めた移民ガバナンスプログラムは、難民、庇護希望者、無国籍者、非正規移民、法的地位を持たないその他の非市民が、異なるニーズや動機を持つ極めて多様な集団であることを理解している。これらの異なる集団の差別化は、マネジメントやプレーサメントの選択について情報に基づき決定することを確実にする。これらの決定は定期的に見直され、必要に応じて再検討、再調整される。

識別や継続的な評価を通して、当局は各個人の強み（ストレングス）やニーズと同様に、リスクや脆弱性のレベルも特定し、評価することができる。この調査は以下を含め、いくつかの評価領域を特定した。

- 法的義務
- 身元、健康状態、セキュリティの確認
- 脆弱性
- 個別の事例の要素
- 地域環境

ケースマネジメント、支援、解決

最も成功を収めている代替措置では、各段階で、それぞれの事案に対して組織的で包括的なアプローチを可能にするケースマネジメントが行われている。ケースマネジメントでは、個人や状況に特有のニーズと困難を理解し、対応することを中心とする。ケースマネジメントは個人の強みを基盤とし、脆弱性や保護上の懸念事項を識別し、可能な限りニーズに

対応する。このアプローチは、支援サービスやネットワークへのアクセスを促進することによって、対応能力や福祉を増進させる。すべての関連情報に適宜アクセスでき、他の深刻なニーズにも対応できるようにすることで、ケースマネジメントもまた、移民手続きへの信頼を形成し、個人および政府意思決定者の双方による情報に基づく決定を促進する。ケースマネジメントは、自立した移民による限定的関与から、複雑な事案及びまたは帰国の準備への集中的支援まで幅がある。

事案の解決は、ケースマネジメントと共通点を持つ場合もあるが、同じではない。事案の解決は、永続的あるいは一時的な移民の成果を得ることに焦点が当てられている。この責任は最終的に入管当局に課せられている一方で、ケースマネジメントは、生じる可能性のある法的、実践的、個人的な障害を特定し、解決を共に図ることによって時宜を得た事案の解決に寄与することができる。事案の解決は、多様なビザや出国の選択を含む幅広い解決案から選ぶことができる。これらには、とりわけ、滞在正規化プログラム、人道配慮や難民保護ビザ、その他の永住ビザ、短期的な「一時滞在」ビザ、第三国への出国、出身国の異なる地域への帰国、持続的な帰国支援を実施する他のリソースなどが含まれる。

地域移行オプション

個別の審査中の事案を管理する中で、国家が使用可能な地域移行オプションはさまざまである。これらには、無条件、あるいは個別のケースで必要かつ妥当と判断される条件付きの地域移行が含まれる。入管収容もまた、必要水準、妥当性、適切性が見合う場合に、例外的なケースにおける最終手段として用いられる。

無条件移行

自由、あるいは無条件の地域移行は好ましい居住の

オプションであり、大多数のケースに適用可能である。これは、収容の法的根拠がない場合や、地域移行が、法的な移民手続きを完了させるという国家の正当な目的に適う場合に用いられる。無条件の地域移行がミニマム・スタンダードやケースマネジメントにより支援されているとき、十分な成果をあげることができる。しかし、条件なしに地域に居住する個人は、良い法的地位を得ることや適切な移民手続きに参加協力することに責任を有する場合もある。これには、入国管理局でのアポイントメント、聞き取りやインタビューのための出頭、案件解決に協力する行為、標準的なビザまたは居住の要件の遵守などが含まれる。通常の移民手続きへの参加要件は、移動の自由に関する条件や制限とは異なる。後者はより手間がかかり、個人の自由の権利および移動の自由への影響が大きいためである。

条件付または限定的な制約のある地域移行

スクリーニングとアセスメントに従い、地域への無条件移行をめぐる重大な懸念が生じた場合は、当局との継続的な関わりやコンプライアンスを促進するための追加メカニズムを導入することができる。条件は個人の自由の権利に対する制約を必然的に含むので、個別のケースにおいて必要性、妥当性、適切性が常に示されなければならない。

条件には、以下のメカニズムが含まれる場合がある。

→ モニタリング

→ スーパービジョン

→ 保証金または遵守しない場合の何らかの帰結

最終手段としての収容

入管収容は、個別の事案において他のすべてのオプションが不適切であると判断された例外的なケースに際して最終的な手段としてのみ使用されねばならないということが、国際人権法や国際人権基準において明確にされている。行政手続きにおける身柄の拘束は、健康、福祉、人権にネガティブな影響を与えることから、極めて論争的なものである。収容は、脆弱性の高い個人に対しては完全に避けられるべきであり、国際、地域、国内の法や基準に合致しているべきである。このことは、個別の事案において必要性、妥当性、適切性の基準が満たされるという要件を含む。このような深刻な懸念があるものの、収容は、独立した司法判断と包括的手続きにより、他のすべてのオプションは特定された懸念に対応しないと決定された後で、例外的なケースの最終手段としてのみ使用されるべきである。

恣意的で過剰に害を及ぼす収容を避けるために、警戒や監視を必要とする収容の領域に関する詳細な情報は、どこでも利用可能である¹。広範な懸念の領

域には、収容と移民手続き、処遇と保護、安全、秩序、規律、物理的条件、活動、健康管理、職員/人員、リスクや脆弱性の高い状況におかれている人などが含まれる。

結論

非正規移民をめぐる対応は、日常的なガバナンスの領域である。本書が示すように、効果的な法や政策、明確なシステム、より良い運用により、庇護希望者、難民及び移民は多くの場合、地域において管理され得る。収容中またはこれから収容する個人のスクリーニングとアセスメントによって、当局はニーズを特定し、適切な支援や必要に応じた条件付き地域移行を導入することができる。

このアプローチを通して、収容で発生する財務コストと人件費をかけることなく、当局は大多数の事案で人々を地域で管理することができる。本書は、費用効果と信頼性が高く、人道的な収容代替措置が、さまざまな環境下において、このチャレンジングな政策領域に関係する広範な人々に利益をもたらすために利用されていることを示している。

Detention: Practical Manual,” (APT およびUNHCR, 2014)

<<http://idcoalition.org/publications/monitoring-immigration-detention-practical-guide/>>; U国連

難民高等弁務官事務所 “*Guidelines on the Applicable Criteria*

and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers and

Alternatives to Detention,” (Geneva: UNHCR, 2012).

1. 拷問防止協会 (Association for the Prevention of Torture) , IDC, 国連難民高等弁務官事務所による “*Monitoring Immigration*