

紹介・コメント

第11章：オーストラリアおよびイギリスにおける 民営庇護希望者収容施設の利用

ベンテ・モレナール／ロドニー・ノイフェルド⁽¹⁾

CAPITALIST PUNISHMENT: Prison Privatization & Human Rights.
Coyle, Campbell and Neufeld eds. (Clarity Press, Inc., Zed Books, 2003)
Chapter 11: The Use of Privatized Detention Centers for Asylum Seekers in
Australia and the UK/by Bente Molenaar and Rodney Neufeld

紹介者：徳永 光

一 論文の紹介

本論文では、難民収容施設で起きた虐待、品位を傷つける取扱いの具体例を通して、収容施設の民営化に伴う問題が論じられている。オーストラリアの Woomera 収容センターでは、被収容者らが互いに唇を縫い合わせてハンガーストライキを行い、また、子ども達が大量自殺を図る事件が生じ、国際的非難を集めた。イギリスでも、収容センターにおけるハンガーストライキと暴動事件が、民間企業の警備職員 (guards) および内務省に対する訴訟に発展した。

難民の大部分は何ら犯罪に関与していない人々であり、その収容の是非自体にも議論がある。以下では、国際法に照らして、オーストラリアおよびイギリスの難民政策（特に、収容政策）が検討された後、営利企業による施設運営と国の監視体制の問題点が論じられる。

1 難民の収容：例外措置

国際法は、法律で定める理由および手続によらない収容を禁じている。1951年の難民の地位に関する条約（難民条約）第31条は、国は、「許可なく、その領域に入国しまたは滞在している」難民に対して、彼らが「その生命または自由が脅威にさらされていた領域から直接」に来た場合で、かつ「遅滞なく当局に出頭し、その不法入国または不法滞在について相当な理由を示す」限り、「制裁（penalties）を課してはならない」とする。条約は、「制裁」という言葉を定義していないが、この用語には、訴追、罰金、自由刑（imprisonment）、およびその他の移動の自由に対する制限が含まれると解される。31条はまた、必要のある場合で、かつ「当該国における滞在資格が正規に認められるか、または他国への入国許可を取得するまで」の間を除き、難民に対する移動の制限を禁じている。従って、難民該当性が審査される間も、「必要性」が認められない限り、彼らを収容することは許されない。この「必要性」の意味について、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）執行委員会（ExCom）は、次のような解釈を示している。

「収容は一般に避けるべきであるが、身元を確認するため、難民の地位または庇護の申請理由を審査するため、難民または庇護希望者が庇護を求める国の当局に対し事実と異なる申請を行う目的で、旅券および/または身分証明書を破棄したか、偽変造文書を使用した事案を処理するため、もしくは国家の保安または公共の秩序を守るために、法律に定められた理由に基づく場合に限り、収容を用いることができる⁽²⁾」。

収容は、上記の目的のためだけに行いうる「例外措置」である。当該申請者が難民にあたらないと判断された場合、国は、彼らを、退去までの間一時的に収容することができる。しかし、それも必要な期間を超えてはならず、かつ法律に基づいて行われなければならない。

しかし、北アメリカ、ヨーロッパ、オーストラリアにおいて、収容は回避さ

れておらず、むしろ積極的に利用されている。収容対象者および収容期間は、国ごとにかなり異なるものの、これら3つの地域において、収容施設の建設（開放的、半開放的、閉鎖的施設がありうる）が最近の傾向となっている。オーストラリアのように、庇護申請の審査中は、自動的に強制収容が行われる場合がある。時には、不法入国に対する制裁として、または庇護申請を思い止まらせる方策として収容が利用されている。また、オーストラリアでは、イギリスでもテロ被疑者である場合には、必ずしも収容に対する司法審査が行われるとは限らない。

政府は、不正な申請による難民認定システムの濫用、悪用に対処するためだとして、収容の必要性を説く。しかしここでは、収容に代わる措置が無視されているだけでなく、収容は不必要であり費用もかさむ点が見落とされている。例えば、2001年にアメリカ合衆国が、24,000人の移民と庇護希望者を収容するのに支出した額は5億ドルである。オーストラリアについては、総額は不明であるが、DarwinとBrisbaneに建設予定の新たな収容センターだけで3千万ドルかかる。また、オーストラリアへ到着した庇護希望者を、ナウル、パプアニューギニアなどの国々へ移送する「パシフィック ソリューション」のために、25万ドルが費やされている。

オーストラリアでの司法審査を経ない強制収容は、「恣意的に逮捕または⁽³⁾抑留」することの禁止に反するだろう。ただし、どの国にも、例外的にはあられ、退去または入国許可待ちの外国人を収容する権限はある。唯一要求されることは、その権限が、合法的に、かつ人権基準に従って行使されなければならないということである。すなわち、自由を剥奪された全ての者には、人道的にかつ尊厳を尊重した取扱いが⁽⁴⁾保障されなければならない、子どもおよび家族には、特別な保護が⁽⁵⁾提供されなければならない。移民を収容することの是非を論じるのが本稿の目的ではないため、以下では、オーストラリアおよびイギリスにおける民営施設の収容環境について話を移す。

2 オーストラリア

(1) オーストラリアにおける収容施設の民営化

オーストラリア移民法は、全ての非合法的な非市民に対する強制的かつ無審査での施設収容を定めている。⁽⁶⁾ 現行法では、「未許可 unauthorized」で、すなわち必要な証書 (document) を持たずに到着した者は全て収容される。被収容者の数は、年々着実に増加しており、2000年4月には、3,781人が移民収容センター (immigration detention centers)、病院および刑事施設に収容された。2002年2月における子どもの被収容者数は、約300人である。

1996年8月、政府の予算審議において、より弾力性があり費用効率の高いサービスを確保するため収容業務を外注すべきであるとの決定がなされ、1998年2月、オーストラリア政府移民多文化先住民関係省 (Australian Department of Immigration and Multicultural Affairs、以下 DIMA) は、オーストラレーシア矯正サービス社 (Australasian Correctional Services Pty Ltd、以下 ACS。アメリカ資本のワッケンハット社 (Wackenhut) の子会社である) との間で、最初の3年間の契約を締結した。ACSの事業部門は、オーストラレーシア矯正マネジメント社 (Australasian Correctional Management Pty Ltd、以下 ACM) である。ACMは、DIMAの作成した移民収容基準 (Immigration Detention Standards) を満たすサービスの提供義務を負う。被収容者に対する最終的な責任は DIMA にあるが、サービス提供者は、被収容者の年齢、性別、宗教、言語および文化に適した方法で、彼らの尊厳を維持する義務を負う。

民営化後の数年間で、さまざまな問題が浮上した。全ての収容センターに共通して見られるのは、過剰収容、自傷行為の風潮、共同生活や申請処理の遅れから生じるフラストレーション、落胆が原因となった被収容者同士の衝突である。収容センターに対する苦情と疑惑が浮上し、多くの調査と審査が実施された。特に、南オーストラリアに位置する Woomera 収容センターは、多くの

苦情と批判の的になった。

(2) Woomera 移民収容センター

Woomera 収容センターは、1999年に設立された、2000人の収容能力を持つ施設である。2002年1月には、200人を超す被収容者が長期のハンガーストライキを行った。そのうち25人は、致死性のある洗剤とシャンプーの混合液を多量に飲んだ。42人は唇を縫い合わせてハンガーストライキを行い、15人は首吊り自殺を図った。彼らの置かれた状況と、先の見えない将来に対するフラストレーションが、被収容者に自暴自棄の行動を取らせたのであり、政府の方針とACMの運営に対する国際的非難を招いた。

移民収容基準によれば、収容センターの運営者は、文化、言語、性別および年齢に適した方法により、被収容者の尊厳を維持しなければならない。しかし、ACM職員による人種差別的、高圧的な取扱いの疑惑が広く知られることになった。Woomeraでは、ACM職員の書いた侮辱的な絵や詩が大きく報道された。国会議員がWoomeraを訪問した際、被収容者から多く寄せられた苦情は、彼らが誰かを擁護しようとしたり、ハンガーストライキを続けようとしたりすると、職員から嫌がらせを受けるといったことだった。さらに、不必要な居室の搜索により、人々は屈辱を感じていた。Woomeraでは、職員が被収容者を名前ではなく番号で呼ぶ傾向がより強かった。

ACMによる他の収容センターと同様、Woomeraでも、職員不足と高い離職率が問題の一つである。職員の多くが、ACMの民営刑務所で働いた経験のある者だった。職員の中には、文化に対する意識が欠ける者、収容の性質が刑罰でなく行政的なものであることを理解していない者がいた。さらに、職員は、5週間の事前講習と毎年40時間の再訓練しか受けていなかった。庇護希望者の多くは、危険な状況下で国境を越え、迫害を逃れた者である。他国へ到着した後も、受け入れられるか拒絶されるかの不安定な生活を強いられるのと同時に、心的外傷後ストレスに曝されうる。Woomeraには、施設内に医療スタ

ップと精神保健看護師が配置されていたものの、被収容者が不安を感じたとき、別の被収容者集団との間で対立が生じたとき、または虐待の疑いがあるときに、最初に接するのは ACM の職員であることが多かった。

収容センターの環境の中で、子ども達は特に傷つき易い存在である。移民多文化先住民担当相 (the Minister of Immigration and Multicultural Affairs) に対する報告書は、Woomera 収容センターのような環境に長期間収容することは、子ども (および女性) にとって虐待にあたると述べている。Woomera の収容センターは圧倒的に男性中心の環境であった。施設内には、自傷の風潮が蔓延し、被収容者集団の間で多くの対立があった。最近のハンガーストライキでは、子ども達の中にも、唇を縫い合わせる者がいた。両親から引き離され、あるいは母国で恐ろしい出来事を目撃した子ども達が、施設内の緊張状態の犠牲となったり、それを目撃させられたりすべきではない。オーストラリア人権委員会による最新の報告書は、収容センターでの経験によって子ども達が心的トラウマを被っている事実を疑う余地は無いと述べている。施設内の子ども達には、正式な教育を受ける機会も、他に行う活動もない。Woomera には、子ども達が遊ぶための十分な屋外スペースがない。人権委員会の2月の報告書は、教育は12歳以下の子ども達に限られており、それも1日に2時間、週4日しか提供されていないことを指摘している。

過去3年にわたり、性的虐待その他の児童虐待が訴えられていたのに対し、ACM 職員による対応は良く言って怠慢であった。2000年3月には、当直の看護師が、ACM のセンター管理者 (manager) に、12歳の少年が性的暴行を受けているようであると報告した。しかし、管理者も ACM 職員も、定められた手続に従わず、即時の報告を行わなかった。Woomera の職員は、正式なファイルを保管していなかった。政府の任命によるある調査報告書は、ファイルのセキュリティに関する対策が極めて不十分であると結論づけている。2002年1月、11人の子どもが大量自殺を図り、オーストラリア人権委員会が調査を行うことになった。委員会は、Woomera に収容中の236人の子どものうち、24人

に自傷行為の記録があることを明らかにし、子どもの権利条約に対する明らかな違反があると結論づけた。

オーストラリアの収容施設の不安定さと、違反の報告は絶えない。政府がその厳しい難民政策を維持し、ACM または他の営利企業に裁量権を与え続けている限り、問題が繰り返されることは明らかである。

2 イギリス

(1) イギリスにおける収容施設の民営化

イギリスでは、庇護希望者全体の1ないし1.5%の者しか収容されない点で、オーストラリアとは異なる。イギリス法は、その領域に到着した者を、難民申請および入国審査の間、収容できると定めている。ただし、収容理由を記載した書面が交付されるわけではなく、多くの者は、なぜ収容されたのか理由も分からない状態で放っておかれる。政府の現在の方針は、「難民申請を素早くかつ効率的に処理するため、一定の申請者については一週間程度の収容を含む、迅速な手続を導入すること」である。この方針は、難民を不必要に長期間ひどい状態の下で収容しているという従来の非難に応えたものである。

2000年3月、グループ・フォー（Group 4）の運営するOakington 受入センター（Oakington Reception Centre）は、毎週約250人、年間13,000人を超える申請の処理を可能とし、迅速処理政策の「中心基地」となった。しかし、迅速処理の政策にもかかわらず、収容場所は、1997年の900人分から、2001年の2,800人分まで拡大した。2001年9月の収容人員は約1,850人であったが、さらに900人分の女性、子ども、男性の収容スペースを持つ新しいセンターが、Yarl's Wood (Bedford) に新設され、Heathrow 近郊のHarmondsworthには、さらに550人分の収容施設が作られた。これらの施設は現在、それぞれグループ・フォーとソデッソ（Sodexo）により運営されている。2003年春には、さらに新たな施設が運営開始予定であり、収容能力は全体で4,000人分になる。

イギリスの収容センターは、複数の営利企業に外注されている。主要な受注者はグループ・フォーであり、Campsfield 収容所、Yarl's Wood および Oakington の収容センターを運営している。ワッケンハット社は、Tinsley 収容所の運営契約を獲得し、ソデッソは、Hammondsworth の運営を任されている。どの収容センターも問題を抱えているが、最も深刻な人権侵害および管理問題の疑いは、グループ・フォーの運営する Campsfield 収容所に向けられている。

(2) Campsfield 収容所

2002年2月7日、国務大臣 David Blunkett は、Campsfield 収容センターの閉鎖を告知した。この施設は、1932年に病院として建てられ、1952年に矯正局が取得し、少年受刑者の収容に利用されていた。1993年に建物は、グループ・フォーの運営する移民収容センターとして、現在の形になった。最近に至るまで、Campsfield 収容所は200人の収容能力を持つ国内最大の移民収容センターであった。

Campsfield の閉鎖宣言は、残念ながら、収容を例外措置とする政府の方針転換によるものではない。ただし、収容を、難民認定の審査中の者と、申請が認められなかった国外退去待ちの者に限るとする最近の方針を反映したものはある。またそれが、当該センターの暴動、ハンガーストライキ、自殺の歴史に対する、世論の批判と強い抗議に関連していることは明らかである。最も批判の的となった大きな騒乱は、1997年3月に起きた。この出来事は、一連の訴訟に発展し、また、1997年10月の刑務所査察官 (Prison Inspector) による抜き打ち訪問につながった。

刑務所査察官の報告書は、1996年の職員離職率が57%を越す高さであったことを指摘している。職員は、12時間シフトで勤務させられたにもかかわらず、時給4ポンド (5.71ドル) しか支払われなかった。2002年には、時給6.75ポンド (9.64ドル) にやや上がったとはいえ、現在の最低賃金に比べてそれほど多

いとはいえない。職員は、人数不足のために、たびたび長時間勤務を求められた。彼らは労働条件の悪さに苦情を訴えた。彼らには、昼休みも与えられず、昼食の支給もなされなかった。休日出勤の場合は、勤務時間が12時間であっても、一日あたり10時間分の賃金しか支払われなかった。さらに、どの職員も7日間連続勤務のシフトパターンになっていた。過重労働で薄給の職員は、被収容者に対して何の権限も持たず、自分たちが非常に攻撃を受けやすいと感じていた。グループ・フォーの労働条件で、質の高い職員を雇い、かつ維持できるとは考えがたい。

労働条件の問題に加え、警備職員（detention staff）に対する訓練不足も指摘された。主席査察官（HM Chief Inspector）は、職員が、保安の問題、あるいは被収容者が伝染病に罹患している可能性について、ほとんど知識を持っていない事実を明らかにした。職員は、最初に基本的な警備業務を訓練した後、自殺を察知する訓練、健康および安全、そして保安に関する訓練を受けるものの、異なる文化や宗教に対する理解は未だ十分でなかった。そのため、被収容者は、人種差別的な中傷や不適切な言葉に対して苦情を訴えた。2002年段階も、警備職員に対する訓練不足の問題は継続していた。

被収容者たちは、犯罪者のように扱われていると感じていた。彼らは、職員が私信を検閲すること、食事の質が悪く多様性に欠けること、病気の際に鎮痛剤しか与えられないこと、そして退屈であることに苦情を述べた。ここに居たくないのであれば、自国へ戻れといわれることも度々あった。被収容者たちは、刑務所に送られることをおそれて、苦情を申立てること自体を躊躇したし、苦情処理手続きも十分ではなかった。被収容者は、職員から苦情申立書を受け取ることはできた。しかしその書類は職員に戻さなければならなかった。職員がそれを上司に提出し、内容が深刻である場合には、管理者に伝えられるという手続であった。被収容者らは、このシステムが誠実に履行されるとは考えていなかった。

システムに対する信頼の欠如は、相互不信の空気と高い緊張感を生じさせ

た。被収容者たちは、グループ・フォーの職員を信用せず、職員は、庇護希望者の人権を尊重しなかった。内務省が民営被収容センターに対する監視を怠ったため、被収容者の尊厳が尊重され、庇護の申請が脅かされないことの保障が果たされなかった。

(3) Campsfield の暴動事件と国の責任

John Quaquah は、1997年に庇護を求めてイギリスに到着し、Campsfield 収容所に収容された。彼の庇護申請は、1997年8月17日、最終的に却下された。この決定は、彼を含む9名の被収容者が、同施設で生じた暴動事件につき、暴動と暴力的秩序違反 (violent disorder) の罪でチャージ (charge) されてから、ちょうど1週間後のことだった。チャージは、グループ・フォーの職員から得た証拠を元に行われた。

Quaquah 他8名は、1998年6月に裁判を受けた。しかし、グループ・フォーの保安担当職員 (Security officers) による証拠捏造が発覚し、その訴追は1週間で崩壊した。証拠は信頼できないと宣言されただけでなく、暴動が起きている間の、証人たちの行動の誠実さについても疑問が生じた。たとえば、電話の破壊は、被収容者ではなく、職員が行ったことが証明された。国務大臣でさえ、暴動時の職員の行動および信頼性のない/捏造された証拠の提供行為は、「悪質 (wicked)」であると認めた。Quaquah は、グループ・フォーおよび内務省に対し、誣告による損害賠償を求めて民事裁判を起こした。

2001年5月23日の審理において、Wright 判事は、国務大臣に対する訴えを却下した。彼は、移民収容センターの運営を民間業者に委託することは、国務大臣の権限に属する事項であり、大臣が事業者の選定に関して全ての合理的な配慮を行った以上は、事業者の従業員または代理業者 (agent) が行った不法行為に対する責任は問われないと述べた。

この判断は、政府が、民営化を用いて、難民に対するその責任を軽減させていく様を示している。難民を民営施設に収容したのは政府であるにもかかわらず

ず、たとえば警備職員の過剰労働、低賃金、訓練不測を認識していたとしても、職員たちが庇護希望者に行った虐待に対して責任を問われないということである。この間、Quaquah の裁判が続行中であるにも拘らず、国務大臣はあくまで彼を国外退去させようと図った。この国務大臣の行動は、グループ・フォーを擁護する趣旨ではなかったにせよ、Campsfield 収容所の適正な運営よりも、Quaquah の出国の方が大事であるという政府の認識を示すといえよう。ただし、裁判の継続中に Quaquah を出国させるという国務大臣の判断は、Turner 判事の審査によって覆された。彼は、本件は、私人による私的権利の侵害という単純な事案ではなく、国の機関（グループ・フォーの職員）が、公的領域において、収容センターに収容された人々に対し負っている義務に違反した事件であり、それについては、被告（〔Quaquah の出国に関する〕判断権者）が、法的な全責任を有すると述べた。

しかしながら、最終的には、別の裁判官が国務大臣はその法的責任も委譲したとの判断を下した。Yarl's Wood などの新たな収容センターの建設は、政府が、業績の芳しくない会社に責任を委譲し続けることに対し、疑問を感じていない事実を示している。

(4) Yarl's Wood 収容センター

2002年の2月の暴動と大火災により、グループ・フォーの収容センターは、再び議論的となった。この暴動は、医療サービスを受けられないことへのフラストレーションに端を発すると報じられた。損害額は、3千8百万ポンドと算定されている。被収容者たちは、自分たちが尊厳を尊重されず、受刑者のように取り扱われていること、医療その他のサービスを受けるために待たされることに不満を感じ、緊張状態が高まっていた。職員は、適切な訓練を受けておらず、低賃金で雇われ、配置が十分でないことを危惧していた。この事件の3日後に、会社は職員数を倍増させると発表したが、それは、職員の数え切りにしていた事実を暗に認める結果となった。騒乱は、グループ・フォーが、また

しても、被収容者と職員のために安全な環境を整えていなかったこと、Campfield 収容所の問題は、別の施設にも起きていることを明らかにした。政府も同じく、安全を維持するため、適宜に介入する役割を怠った。

4 国際法との適合性

イギリスでもオーストラリアでも、収容を多用し、その責任を民間会社に委譲することで、人権侵害の危険性が増大した。両国政府は、暴動や破壊に対する責任を引き受けず、民間会社による怠惰で危険な運営方法を容認し続けている。オーストラリア首相は、収容施設的环境が、同国への潜入者に対する抑止として、意図的に厳しくされていることを認めた。出入国管理担当相、Philip Ruddock は、将来の暴動を抑えるため、「問題のある」被収容者に対する鎮静剤の使用を支持するとさえ表明した。それに対してイギリスは、虐待を意図的に容認しているとはいえないものの、オーストラリアの担当相が、イギリスの2002年の出入国制度改革に言及し、それが既にオーストラリアで採用されている方針と実務を反映したものであるとの指摘を行っているのは興味深い。

Ruddock はまた、暴動に対し、難民の入国不許可という脅しで応えた。オーストラリア当局の強制収容政策も、収容センターにおけるひどい環境も棚上げにして、彼は、重大な犯罪に関与している、または関与した者に難民としての資格を求める法的理由のないことは、難民条約においても明確であると述べた。彼のコメントは、オーストラリア政府が、庇護希望者の置かれる環境に対して何の責任も引き受ける気のないことを示している。これに対しては、非常に強い批判が起きた。Ruddock の上級補佐官であった Neville Roach は、政府の厳しい難民政策をこれ以上支持できないと判断し、2002年1月23日にその職を辞した。

収容サービスの外注を強く主張するのであれば、政府は、時おり施設訪問を行う以上の監督を行わなければならない。イギリスの1999年移民および難民法 (Immigration and Asylum Act) 151条1項は、一定の場合に、国務大臣が

介入権を行使し、公務員である「監視官 (Controller)」を施設に配置できることを定める。しかし問題は、介入することが「できる」と規定されている点である。介入権を与えるだけでは不十分である。特に、警備職員、訪問者および被収容者の「安全を維持する利益」が認められる場合は、国務大臣に、介入義務を課すべきである。条文の文言からすれば、将来的に、第二の Quaquah が生じる疑いが残る。

難民条約を締結したのは、企業ではなく、イギリスおよびオーストラリア政府である。従って、難民申請者が公正に取扱われ、彼らの人権を尊重する義務も政府が負っている。職員を低賃金で雇用し、十分な訓練を施さず、長時間のシフトを組ませる企業に外注することで、政府はその義務を果たしたといえるだろうか。イギリス政府は、偽証を行った職員、あるいは問題のある業務を行った職員に対し、ほとんど何の措置も取らなかった。訴追された職員はおらず、彼らは解雇も、懲戒さえ受けることがなかった。

移民収容センターの民営化に伴う最も深刻な問題の一つは、システムの透明性よりも営業秘密が優先されることである。メディアは、公的な収容センターに関する報告書へのアクセスを制限されている。確かに、被収容者がメディアに曝されることを防ぐ必要はあるものの、被収容者は、自分たちの窮状が市民に聞いてもらえていないと感じている。2001年1月に、メディアクルーが Woomera の取材を許可された際には、被収容者の誰とも話すことを許されなかった。2002年1月のハンガーストライキの最中には、ジャーナリストがセンターの外側から施設内の抗議活動を撮影できないよう、厳しい制約がかけられた。

どちらの国においても、政府と企業の間契約に関して入手できる情報が不足している。たとえば、警備職員の賃金水準について公式に得られる情報はない。また、イギリスでもオーストラリアでも、警備職員の権限に関し、かなりの混乱がある。運営ガイドラインが明確に定められ、公の場で吟味されることが決定的に重要である。収容センターの資金は納税者から出ているのであるか

ら、彼らはその運営について情報提供を受ける権利を有する。企業秘密が、政府の説明責任に対する障害となるのは受け入れ難いことである。

民営刑務所の支持者は従来、民営化がより効率的だと説いてきた。この論拠は、移民収容センターについては当てはまらない。なぜなら、収容以外の代替措置があるからである。Goodwin-Gill 教授によれば、庇護希望者に対する制裁は、国家資源の無駄であり、経営不良の典型である。課される制裁が収容である場合、受入国にとって莫大なコストがかかり、難民認定の段階でも、入国管理の段階でも、システムの遅延を招くことは不可避である⁽⁷⁾。

保安上の危険を伴わない人々を収容するために、民営の収容センターを利用することは、非効率的であるだけでなく、イギリスにおけるグループ・フォー、オーストラリアにおける ACM のように、人権侵害の危険を増加させる。

5 結論

国際法は、難民の収容が例外措置であることを求めているのに対し、オーストラリアでもイギリスでも多用される傾向にある。オーストラリアは、全ての「違法な」入国者に対し司法審査のない強制収容を求める点で、正面から国際法に違反している。それに対して、イギリスは、オーストラリアと同様に毎年2,000人から4,000人の難民を収容するとはいえ、それはごく少数の割合の入国者、および国外退去待ちの者である。イギリスが国際法の基準に反しているかどうかは、同国における被収容者の具体的な取扱いにかかっている。

しかし、どちらの国においても、民営収容センターの環境と被収容者に対する取扱いの不十分さは明らかである。国際法の基準は、被収容者に、人道的でかつ尊厳を尊重された取扱いを保障している。公的な調査報告書は、グループ・フォーと ACM 職員による数々の人権侵害と怠慢を指摘している。オーストラリアの事情はさらに悪く、政府はあからさまに低水準の環境を奨励している。イギリスは、被収容者の安全と尊厳が維持された取扱いの確保を怠ってきた。

その原因は、民間会社の運営実態に直結している。警備職員は、外国語を話し、特別な医学的、心理学的なケアを要する人々、そして子どもを取り扱わなければならないのに、十分な支払いを受けておらず、過重労働を強いられ、僅かな訓練しか受けていない。職員の行動は、信頼できず、「悪質」でさえあることが明らかになった。しかし、それでも政府は、営利企業に運営を委ね続ける。そうすることで、政府は法的責任から遠ざかり、また、営業秘密によって、説明責任と透明性はますます後退していく。

二 コメント

本論文は、民営化された難民収容施設で起きた問題、すなわち被収容者に対する虐待、品位を傷つける取扱いの要因として、職員数の不足と彼らに対する訓練の不十分さを指摘している。利潤を上げるための人件費削減、訓練費の節約が、職員の質を低下させる。過剰労働と訓練不足は施設内の緊張状態を高め、被収容者に対する虐待を引き起こし、結果として暴動につながっていく。この構造は、民営刑事施設について言われていることと同様であろう。

オーストラリアでは、難民収容施設の先に、刑事施設の民営化が行われた。その一つである Arthur Gorrie 矯正センター（クイーンズランド州）では、1992年に小規模の暴動が生じた。それは、ある被収容者の自殺をきっかけとし、その原因が職員の無神経で冷淡な態度にあると考えた被収容者たちが起こしたものだ。施設は、暴動を起こした被収容者から寝具や衣服を取り上げ、裸にして放置した。彼らが暖を取るためシャワーを浴びようとしたのに対しては給水を止めた。この対応について、クイーンズランド矯正サービス委員会は、契約された収容基準への違反があったと述べている⁽⁸⁾。この施設を運営していたのが ACM である。つまり、DIMA は、ACM の運営に人権上問題があった事実を承知していたにもかかわらず、難民収容施設の外注先として、同じ企業を選んだのである。これは、政府にとって、収容環境よりも、難民申請者

を逃さず確実に退去させること、収容費用を節約することの方が優先されることを示している⁽⁹⁾。本論文でも、オーストラリアへの難民申請を思いとどまらせるため、あえて厳しい収容環境を是認する政策が俎上に載せられている。

オーストラリア出入国担当相は、1998年から10年間という ACM との契約を更新せず、新しくグループ・フォー・ファルク・グローバル・ソリューションズ社に、運営を委ねると発表した。しかし、グループ・フォーによる施設運営は、本論文でも取り上げられたように、イギリスにおいて非難を浴びており、また、オーストラリアで同社が運営する Port Phillip 刑務所でも暴動が起きたことから、企業を挿げ替えただけに過ぎないとの声も報じられている⁽¹⁰⁾。民営化による競争原理の導入を積極評価する見方もあるが、そもそもこの分野に関与しているのは、ごく少数の多国籍企業である。

イギリスの Campsfield 収容施設は、一旦は閉鎖が宣言されたものの、収容施設の不足を理由にその判断は撤回され、さらには収容数を拡大するための増築が行われることになった⁽¹¹⁾。この判断に対し、地元議会は遺憾の意を示し、遅滞なく同施設を閉鎖するよう国務大臣に要求することを決めた⁽¹²⁾。Yarl's Wood も、女性を収容する施設として再開された。しかし、職員の過半数が男性であり被収容者に不安を感じさせていること、性的ハラスメントや人種差別的取扱いに苦情あることが指摘されている⁽¹³⁾。また、2002年の暴動に関して、火のめぐりが極めて早く大規模火災に至った原因、施設周辺住民の安全に対する予防策がとられていなかった理由などにつき、政府から十分な説明がなされないことへの批判の声もある⁽¹⁴⁾。以上のような政府の対応は、国が、営利企業に対する監視、説明責任の履行に対し、どれほど積極的であるかについて疑問を生じさせる⁽¹⁵⁾。

オーストラリアでは、6歳から2年間、施設（Woomera 収容センター、暴動により同施設が閉鎖された後は、シドニーにある Villawood 移民収容センター）に収容された子どもが、血まみれになった自殺者や暴動を目の当たりにした結果、深刻な心的外傷後ストレス障害に陥った事案において、国賠請求訴

訟が起こされた。政府は、最終的には和解に応じたものの、施設内の環境と障害との因果関係を争い、定住資格の取得のために親が子どもに障害を装わせているのではないかとまで主張して、裁判を長引かせた。被收容者にとっては、資金援助と法的援助が受けられない限り、裁判を起こし維持すること自体が困難であり、多くの事件が、補償を受けられず、世間に気づかれぬまま葬り去られうる⁽¹⁶⁾ことが懸念されている。

本論文はまた、イギリスの Quaquah 事件を取り上げ、被收容者に負うべき⁽¹⁷⁾国の法的責任が、民営化によって営利企業へ転嫁される問題に触れている。この点に関しては、日本の国家賠償法1条に規定される「公権力の行使」は、純粋な私経済作用と同法2条を除くすべての作用を意味すると広く解釈されているため、いかなる業務が民間委託されたとしても（今現在、入管施設を委託するという議論は起きていないし、刑務所についても、包括的ではなく、部分的な業務委託である点が強調されてはいる）、イギリスのように国が賠償責任を免れる余地は生じえないだろう。ただし、国の賠償責任が認められたとしても、それが、営利企業への委託自体、あるいは契約内容や監視システムを見直す義務までも意味するわけでは、必ずしもない。たとえば、不法行為はそれを行った職員個人の問題として処理されてしまい、その背景にあるシステム自体の問題点は見過ごされ、放置されうる。施設運営や業務委託のあり方に対して、司法審査を及ぼし得ないか、検討の余地があるように思われる。一部であれ施設運営に営利企業の参入を許す政策判断が、本論文で取り上げられた国々のように、施設拡大と委託業務の拡大方向へ進んで行かないとは限らない。人権保障の観点から、歯止めを掛けうるシステムが必要である。

〈注〉

- (1) ベンテ・モレナールは、ケンブリッジ大学で修士号取得後、数々の NGO 団体と共に、人権問題に取り組んでいる。ロドニー・ノイフェルドは、ケンブリッジ大学ローターパクト国際法研究所のリサーチアソシエイトである。
- (2) ExCom Conclusion No. 44 (XXXVII) DETENTION OF REFUGEES AND

第11章：オーストラリアおよびイギリスにおける民営庇護希望者収容施設の利用

ASYLUM-SEEKERS- 1986, para. (b)

- (3) 自由権規約 9 条 1 項。
- (4) 自由権規約 10 条 1 項。
- (5) 子どもの権利に関する条約は、難民または庇護希望者の子どもに対する保護 (22 条 1 項)、遊ぶ権利 (31 条)、不保護および虐待からの身体的および心理的な回復の促進 (39 条) を定め、収容は、「最終的な手段として、かつ最も短い適当な期間に限って用いなければならない」(37 条 (b)) と規定している。
- (6) オーストラリア移民法 (Australian Migration Act) 189 条、196 条。
- (7) G. Goodwin-Gill, “Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection” (2001) at 2. <<http://www.unhcr.ch>> で入手可能。
- (8) See, Richard Harding, *Private prisons and Public Accountability* (Transaction, 1997) p. 126.
- (9) See, Savitri Taylor, *Protecting the Human Rights of Immigration Detainees in Australia; An Evaluation of Current Accountability Mechanisms*, 22 *Sydney L. Rev.* 50, at 61.
- (10) See, Karen Polglaze, *Refugee Firm Dumped: New Company to Run Detention Centres*, *Herald Sun* (Melbourne, Australia) December 23, 2002.
- (11) BBC News 22 October, 2003. <<http://news.bbc.co.uk>>
- (12) See, Close Campsfield Campaign, *The Campsfield Monitor*, November 2003. <www.closeCampsfield.org.uk>
- (13) BBC News, 12 August, 2005.
- (14) BBC News. 14 February, 2003.
- (15) 民間施設に対するモニタリング制度の問題点と、アカウントビリティ確保に必要な諸施策については、笹倉香奈「刑事施設の民営化とアカウントビリティ」龍谷大学矯正保護研究センター年報第 3 号 (2006 年刊行予定) を参照。
- (16) See. Rebecca Gilsenan, *In Denial Over a Living Hell*, *The Australian*, 7 March, 2006.
- (17) 3 人の職員に対する民事裁判では、偽証とされた被告たちの供述は、混乱の中で被収容者の識別を誤ったためのものであり、不誠実に行われてはいないとして、請求が棄却される結果に終わった。Quaquah and others v. Group 4 Falck Global Solution Ltd., [2003] EWHC 1504 (QB).