

〈研究・調査報告〉

英国の非正規滞在外国人収容制度に関する調査報告

遠 藤 十亜希

【要旨】

本報告書では、英国の非正規滞在外国人収容制度に関して調査報告する。第一に、同制度の仕組みと特徴を人権の観点から概説する。英国では過去30年にわたり、送還目的の外国人収容の制度づくりをしてきたが、一方で、恣意的拘禁を予防し、外国人の人権を尊重する仕組みも作っている。第二に、収容行政の「健全化」を目標とした独立視察調査機関に着目する。この監視調査制度が歴史的にどのように発展してきたのか、また、国の収容政策や行政の発展にどのような影響を与えてきたのかを分析する。著者は、2023年3月から2024年1月にかけて、英国において現地調査を行い、研究者、法律家、視察官にヒアリングを行った。

キーワード：英国、外国人収容、収容施設視察、退去強制、非正規移民

1. はじめに

本報告書では、英国の非正規滞在外国人収容制度に関して調査報告をおこなう。

近年、日本の入管収容施設で被収容者が死亡する事件が相次ぎ、非正規滞在外国人の国外退去強制や収容の行政に対して一般の関心が高まっている。収容にまつわる諸問題は、収容施設職員による被収容者の人権の侵害、心身が脆弱な人の収容、収容の長期化など枚挙にいとまがない。入管問題に取り組む法律家や研究者は、被収容者の人権や尊厳を重視した収容制度の事例を海外にもとめ、その一例として英国を挙げている（新津，2012；「イングランドの入管収容施設及び制度の現状と課題」研究会，2013、2015）。

本稿では、英国の非正規移民収容制度について調査し、制度の特徴を人権の観点から説明する。また、収容行政の「健全化」を目標とした独立視察調査機関に着目する。この監視調査制度が歴史的にどのように発展してきたのか、そして、国の収容政策や行政にどのような影響を与えてきたのかを解説する。

本調査を行うにあたり、著者は当該分野の先行研究と関連文献を網羅し、英国内の研究者、法律家、視察官など6名にヒアリングを行った。ヒアリングの期間は2023年3月から2024年1月、形態は現地（ロンドン及びオックスフォード）での面談もしくはオンライン会議であった。調査の対象は、「非正規移民（おもに、在留資格のない人、退去強制対象者、庇護希望者）」

を一時的に収容するための諸制度（法律、規則、政策等）と、それを監察する視察機関である。

2. 英国における移民収容制度のはじまり

英国内で在留資格を持たない外国人を一時的に収容する施設が最初に設けられたのは1970年である。1960年代に旧植民地のウガンダやケニアから追放されたインド系住民（「大英連邦市民」の地位を持っていた）が庇護を求めて英国に渡った際、かれら避難民を収容する目的でヒースロー空港近くにHarmondsworth Detention Unit（「ハーモンズワース送還施設」）が開所され、これが移民収容施設第一号となった¹。しかし、実際には、国外退去を命じられた外国人の大半は送還までの間、刑務所に収容されていた。

1991年の冷戦終焉とともに、英国でも旧ソ連圏からの難民が激増した（1988年の3,998人から1991年の44,840人に増加）。さらに、湾岸戦争（1990～1991年）を逃れてきた中東諸国の人も避難してきた。英国政府はこの頃から、大量の難民流入を警戒し、国境・入国管理を厳格化するようになり（Hansen, 1990 : 234）、これを受けて、送還目的の収容施設が常設されるようになった。

英国に入国した、もしくは居住している外国人に対して退去令が発せられるのは以下のような場合である。送還対象者は、送還されるまで国内の移民送還施設（Immigration Removal Centers、以下「送還施設」）または刑事施設に収容される。

1. 非正規滞在者として逮捕された人

2. 12か月以上服役した人²や、「公益を害する（conducive to the public good）」と判断された人³

3. 難民申請が認められなかった人や、その他の理由で国内滞在許可が下りなかった人

ちなみに、犯罪歴がある人や国にとって望ましくないなどの理由で退去強制する場合は「送還（Deportation）」と呼び、在留資格のない外国人を退去させる場合は「国外退去（Removal）」と呼ぶ⁴。

外国人を収容する権限は内務大臣が有し（入国管理官が執行）、移民収容行政は内務省の管轄となっている⁵。一方、送還施設の運営は、GEOGroup、G4S、Mitie、Sercoなどの民間業者に委託されており、この慣習は先述のハーモンズワース開所時より続いている。

2024年4月時点で、イングランド、スコットランド、北アイルランドに合計で12か所の施設が運営されており⁶、約2,200人の収容が可能となっている⁷。これは、西ヨーロッパでは最大規模であり（Ibrahim, 2022）、前述のハーモンズワース送還施設はヨーロッパ最大の施設（収容人数676名、分類「B（嚴重警備）」）となっている⁸。施設の多くは元刑務所を使用、もしくは、刑務所建設基準に基づいて設計されているため、治安が重視された建造物構造になっている。これが「抑圧的」との印象を与え、被収容者の心身ストレスの一因となっているとの指摘もある（Bosworth, 2021, p.3）。

年間を通じて約25,000人の外国人が収容されている（Silverman, Griffiths and Walsh, 2022）⁹。非正規滞在者への取り締まりが激しかった2010年代前半に被収容者数が増え、特に2015年にピークに達し、32,447人が収容された。収容されるべきでない人の収容や収容施設の劣悪な環境が社会に露呈されたことで入管行政への批判が高まると内務省は被収容者の多くを釈放した。さらに、コロナ対策で収容人数が制限され、2020年には14,867人にまで減少した。しかし、2021年（24,497人）からは再び増加傾向に転じており、2024年3月末時点では16,032人が収容されている（Silverman, Griffiths and Walsh, 2022; Home Office, 2024）。

収容の期間はコロナ制限下で短期化の傾向にあったが、コロナ終息後は再び長期収容の割合が増えている。政府の統計（2022年9月末）では、28日以下の収容は54%（2021年は77%）と大多数であった一方で、6か月以上の長期収容は7.9%（2021年は1%強）に増えている（6か月～1年は5.6%、1年以上は2.3%）（Home Office, 2024）。28日以下の収容の割合が多いのは、収容された人が難民認定もしくは庇護申請をして保釈されるためだとオックスフォード大学付属機関Migration Observatoryは推測している（Migration Observatory, 2021）。被収容者総数における庇護希望者の割合も2020年の66%から21年には81%に急増している。

一方、難民資格申請者や庇護希望者は、審査期間中、退去施設とは別の種類の収容施設に入れられる。政府が用意する宿泊施設（ホテルなど）が充てられ、難民申請者数が増加した時などには旧兵舎や旧軍艦なども使われる。未成年者や心身が脆弱な人、難民不認定や庇護申請却下となった人も退去まではこの種類の宿泊施設に留め置かれる¹⁰。コロナ禍が明けて、急増する庇護希望者（特に英仏海峡をゴムボートで渡ってくる人々）を収容するためのホテルが間に合わなくなった¹¹。そのため、被退去者向け収容施設を使うようになっている¹²。

3. 収容への諸制約

英国には移民収容期間を制限する法律はない。そのため、収容期間には上限がなく、無期限の収容が可能となっており、この点、日本と同様である¹³。上述のとおり、6か月以上収容される人もいる（非正規滞在で送還対象となった場合が多い）。収容に時限の制約がないのは国の入管制度の重大な欠陥であると法律家や研究者が指摘している（Seymour-Butler, 2019, p.173; Yeo, 2020b）。EU加盟時代でも、英国は「拘束は6か月を超えない」という「EU帰国指令（EU Return Directive）」規定を採択しない唯一の加盟国だった（Yeo, 2020a, p.232）。

その一方で、収容の長期化や恣意的収容を未然に防ぎ、保護されるべき人々を収容しないための法的仕組みも整備されてきた。収容への制約は、主に次の4つがあげられる。

1) 「ハーディアル・シン原則（Hardial Singh principles）」：1993年の高等裁判所判決では、外国人を収容する期間の合理性を判断することを裁判所に義務づけ、また、収容は「送還を目的とし、刑罰であってはならない」ことを政府に命じた。この判例は外国人収容をめぐる裁判においてリーディング・ケースとして援用され、恣意的拘禁を禁じる「暗黙の制約」となって

いる (Bosworth, 2014, p.32)。

2) 「規則34及び35」: 「2001年収容施設規則 (Detention Center Rules 2001)」の一部で、「規則34」は、収容された人は収容時より24時間以内に、本人の合意のもと、身体・精神両面の検査を受けることを義務づけている。「規則35」は、過去に拷問を受けた経験がある人、傷病者、自傷・自死リスクがある人を対象に、収容がおよぼす危害のリスクを医学的見地から評価報告することを収容施設に義務づけた規則である¹⁴。当該の外国人に脆弱性が確認され、リスクありとの医学的見解が出されると、送還施設は届け出着信から2日以内に収容の正当性を再審査しなくてはならない (「ケースワーカー・ガイドンス」¹⁵)。

3) 「危険な状態の成人 (Adult at Risk) の保護」: 脆弱性が認められる送還対象者の収容を禁じる (「2016年移民法」第59項)。具体的には、病人、PTSDなど精神疾患を持つ人、老人、妊娠中の女性、レイプや人身売買の被害者、性的マイノリティなどである (Shaw, 2016)。送還対象者の脆弱性リスクを3段階評価し、脆弱性リスクが最大 (レベル3) と認定された被収容者は即時釈放されなければならない。同法は、上述の「規則35」に法的拘束力を持たせた形で、ハーディアル・シン原則に次いで強力な恣意的拘禁防止策になりうるとの評価も出ている¹⁶。この制度の成り立ちについては5.で述べる。

4) 全国紹介メカニズム (National Referral Mechanism): 人身売買や「現代の奴隷制」の被害者は政府の「全国紹介メカニズム (National Referral Mechanism, NRM)」(2009年導入) というシステムで保護され、在留資格にかかわらず、収容や送還から免除される¹⁷。内務省が確認した「現代の奴隷制」の国内被害者数は17,003人 (2023年) で、内44%が未成年者であった¹⁸。

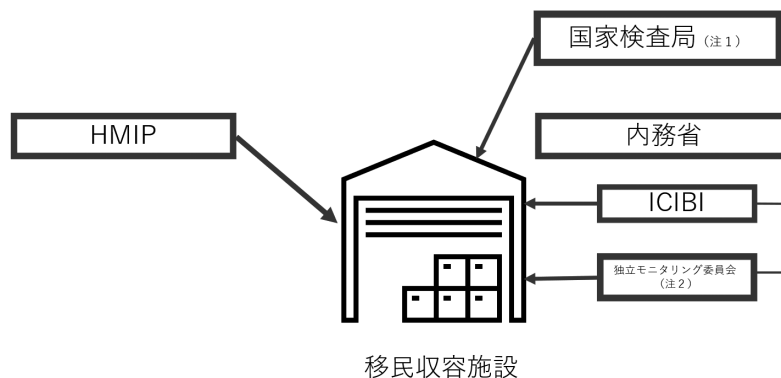
5) その他「特別な事情」がある外国人の収容に対する制約: 2016年移民法により、同伴者がいない未成年者や家族単位での収容には7日間、妊婦の場合は72時間という上限が設けられている (Silverman, Griffiths and Walsh, 2022; Shaw, 2018)。

4. 人権重視の制度改革

これまで見てきたように、英国は30年ほど前から送還前の外国人を収容するシステムを整備してきた。その一方で、恣意的拘禁を予防し、外国人の人権を可能な限り尊重する制度的枠組み作りも進めてきた。この点で、非正規滞在者や一部の庇護希望者 (asylum-seeker) を入管施設に収容する原則 (全件収容原則とよばれる) をとり続ける日本とは一線を画す。

英国の移民収容を監視または制約する制度のほとんどは今世紀に入ってから作られた。国内で収容をめぐって「危機」が訪れるたびに、国内外から批判が沸き起こり、政府は収容システムの改革や収容施設の健全化を余儀なくされた。本稿では紙幅の関係上、改革の軌跡を網羅することはできないが、一方で、一連の改革を推進してきた独立視察調査機関に着目したい。以下、代表的独立視察調査機関の役割、収容政策やシステムの変化への影響を説明する。

英国における移民収容行政を監視調査する公的機関は複数かつ多層的に存在する。



注1：国家検査局（National Audit Office）は移民収容政策の財政効率を評価する。
 注2：独立監査委員会（Independent Monitoring Board）は各収容施設に配置される。

図1 英国の移民収容施設監視のための政府機関

（出所：著者作成）

4.1 刑事施設視察委員会（HMIP）

移民収容行政を視察調査する法定調査機関の中でも政府への影響力が顕著で、社会的信用も大きいのが「刑事施設視察委員会（His Majesty Inspectorate of Prisons、以下HMIP）」である。HMIPは、「人の自由が制限されているところ全て」¹⁹、すなわち、国内の刑事施設、少年犯罪者施設、移民収容施設、及び拘置所に留置される人々の処遇や施設の状況を調査する。調査対象の施設が「健全な施設」かどうかを4つの基準（安全、尊重、目的ある活動、被収容者の社会復帰²⁰）に基づき調査分析し、改善を提言する²¹（ICIBI, 2021a）。約70名の調査官が7つのチームに分かれて、イングランドとウェールズの施設を視察して廻る。HMIP主席視察官は国王により任命され、移民収容施設への調査は所管大臣である内務大臣から委託されるかたちをとるが、常勤の専門調査スタッフを中心に行う調査報告活動は、独立（とくに政府から）と自律が保証されている。一方、HMIP自体も政治的中立の立場をとる。政府寄りになったり、移民擁護派になったりはしない。「健全な収容」を実現することを究極的目的とし、「国家による個人の拘禁」の正統性に疑義を唱えたり批判したりはしない（Bhui, 2017）²²。現行の規定と視察基準に忠実に業務を遂行し、政府や市民社会とは一定の距離をおくことで、政府や議会、社会からの協力や信頼が得られている²³。

「調査期間中は対象施設内の部屋すべての鍵を持ちフルにアクセスできる」（Bhui, 2017）というように、広範な権限を持つHMIPの独立視察調査の手続きや手法については、新津（2012）や「イングランドの入管収容施設及び制度の現状と課題」研究会（2013）が詳しく報告しているのでここでは割愛する。最長3週間におよぶ調査を経て、視察担当チームは報告書をまとめ、内務大臣に提出、インターネットなどで一般にも公開する。公開の時期も独自に決めることができる。HMIP報告書はガーディアン紙やインディペンダント紙などの大手メディアがとりあげるので、一般の関心も得やすい。過去にも報告書が収容施設スタッフによる人権侵害や

規則違反の事実やデータを公表したことで、入管行政への批判や施設運営改善の圧力が強まり、制度改革へとつながってきた（詳細は後述する）。視察期間中は対象施設内にほぼ無制限にアクセスできる特権をもつHMIP視察官が収集公開するデータや情報は、移民・難民支援団体や弁護士、研究者たちにとっての重要な情報源となっている²⁴。また、ICIBIなど他の調査機関が移民収容施設を調査する際、HMIPの専門知識やノウハウを期待して合同調査を依頼することもある。ペナリー・キャンプ（Penally Camp）及びネピア・キャンプ（Napier Camp）への調査（2020–2021年）やブルック・ハウス（Brook House）調査（2020–2023年）が代表例である（後述）。これら一連の活動や他機関との協働は、HMIPの調査能力や誠実さに対する社会的信頼度を高めることに貢献している。

HMIPは調査報告書を通じて、移民収容システムや運用の改善を政府に提言（Recommendation）する。問題施設の閉鎖を提言することもある。内務省は提言に対して具体的な改善計画「行動計画 Action Plan」を策定実施することが求められる。ただし、HMIPの提言には法的拘束力はないため、政府がすべての提言を受け入れるわけではない。この点、HMIPはフォローアップ視察を行う（通常は2～4年後に再訪問）ことで、未着手の改善取り組みを政府に根気強く促し、着実に改善させていくアプローチをとっている²⁵。最近では、改善要求実現への新たな取り組み「進捗状況の単独レビュー（Independent Review of Progress）」を2024年中に導入することが決定している²⁶。本調査（Full inspection）の1年後に、少人数の視察官が1～3日の短期間で施設を再訪問し、改善計画の実行状況をピンポイントで確認フォローするという仕組みである。この取り組みも、「監視の目」を光らせ続けることで内務省や収容施設に「健全な収容」への継続的努力を促そうとするHMIPの戦略であろう²⁷。

ここで、HMIPの沿革を概説しておく。

移民収容行政への厳しい目付役であるHMIPだが、その起源は移民収容でなく、名称「Prisons」が示すように、刑事施設にある。

HMIPは1982年の「1952年監獄法 Prison Act 1952」の改正によって設立された²⁸。当時の刑事施設では、反政府活動で収監された囚人たち（多くはカトリック教徒）が暴動をおこし、処遇改善を求めるハンストで死者が出るなど、施設の治安や環境は劣悪だった。英国には18世紀に始まった刑務所視察の慣習（のちに制度化）があったが、その影響力は限定的だった²⁹。1970年代以降、施設の環境や治安の悪化が深刻な問題として広く認識されるようになると、元裁判官や元警察官が中心となって、拘禁施設をモニタリングする制度の設立をマーガレット・サッチャー政権（保守党）にはたらきかけた（Bhui, 2017）。その結果、HMIPが設立され（予算は法務省枠内）、視察調査の任務を付託された。

HMIP設立当初、英国の刑事施設には外国人の服役者もいたが、数は少なく、外国人被収容者をめぐる諸問題が注視されることもなかった。外国人や移民というマイノリティの属性に起因する脆弱性（刑務所内での差別や虐待、人身売買の犠牲者であるなど）が視察で指摘されることもなく、脆弱な外国人を特別に保護するような仕組み作りも改革の俎上にはのらなかった。

HMIPが外国人被収容者の問題に初めて直面したのは1994年のキャンプスフィールド・ハウス（Campsfield House）視察であろう。HMIPにとっては初の移民収容施設調査であった。当時、第一次湾岸戦争（1990-91年）後のイラクからの庇護希望者が急増し、移民収容施設の被収容人口も膨れ上がっていた。現地入りした首席調査官は、同施設では被収容者へのセクハラや暴行、虐待が常態化し、被収容者たちは危険な状況におかれていることを指摘し、施設の改善を求めた。5年後の1999年にはHMIPの権限が拡大され、国内すべての移民収容施設が調査対象となった³⁰（Bosworth, 2014, pp.45-47）。こうした経緯から、HMIPスタッフには元刑務官が多いと言われている³¹。

Consterdineは、移民政策が他分野の政策変化に影響を受けて発展していく過程を「政策の波及（policy spillover）」と呼んだ（2018, p.168）³²。英国の移民収容施設視察制度も、HMIPが管轄を刑務所から拘禁施設全般に拡大させる過程で派生したspilloverと言えるだろう。

21世紀にはいると、HMIP制度は国際人権条約という法的後ろ盾を得て、さらに発展する。2003年、英国が「拷問等禁止条約の選択議定書（Optional Protocol）」（以下「選択議定書」）³³を批准すると、同選択議定書が義務付けるモニタリングシステムが国内に導入された。新制度は「国内防止メカニズム（National Preventive Mechanism、以下NPM）」と呼ばれ、活動内容は拘禁場所への定期的な訪問や専門家による視察調査である³⁴。HMIPの移民収容施設視察もルーティーン化され³⁵、視察には「選択議定書実務ガイダンス」が示す視察基準が採用されている。HMIPが国の出先機関に成り下がりず、「人権を重視した視察（議定書の理念）」を独立的に行っているのは、選択議定書とNPMに依拠するところが大きい（Bhui, 2017）。ちなみに、英国内のNPM組織は21団体と、選択議定書加盟国中、最大数となっている（Bhui and Bosworth, 2020）。

個人の拘禁を国家主権の行使として正統化する国家権力が自らの力を監視制約するような制度を自発的に作るというのは考えにくいことかもしれない。しかし、英国の例に学べば、問題解決の糸口を上述の選択議定書の批准に見いだせないだろうか。日本も拷問等禁止条約を1999年に批准したが、選択議定書は批准していない。選択議定書を批准し、その内容や基準を受け入れることで視察委員会を強化し、国内に新たなNPMを構築するという一つの道筋が見えてくる。

4.2 国境および移民独立首席視察官（Independent Chief Inspector of Borders and Immigration）

国境および移民独立首席視察官（Independent Chief Inspector of Borders and Immigration、以下「ICIBI」）は2008年に設立された法定機関である。移民、亡命（庇護希望）、国籍、税関の行政について、内務省をモニタリングし、行政の「効率、効力、一貫性の向上を支援する」ことを目的とする³⁶。組織上は内務省の附属機関となっている。上述のHMIPが送還対象の移民を収容する施設を視察調査の対象とするのに対し、ICIBIは庇護希望者や脆弱性がある外国人を

一時的に保護する施設（政府が指定したホテルなど）を監察する。2019年以来、視察調査および報告は毎年実施されている。視察には「期待（expectations）」という独自の視察基準が適用されている³⁷。

英国では2020年ごろから、庇護を求めて英仏海峡を小型ボートで渡ってくる人々が急増した。かれら庇護希望者は保護施設に一時収容されるが、収容人数が増えるにしたがい、収容施設的环境や被収容者の健康状態が悪化するなどの問題が深刻化している。こうした背景から、ICIBIのモニタリング活動も活発化している。活動の一例が、保護者に同伴されていない、未成年の庇護希望者を滞在させるホテルへの実地調査である。内務省は2021年から2022年までの期間で3,200人以上の未成年者をホテルに収容してきたが、施設を視察したICIBIは、当該施設的环境は未成年者保護の観点から不適切であるとの報告を出している（ICIBI, 2022）。庇護希望者収容目的で使われた旧軍事施設（ネピア・キャンプとペナリー・キャンプ）への調査（2021年）では、居住環境面での適正さ、未成年者の収容、A@Rポリシーに沿った適正審査の不徹底などが指摘された。この実態調査はHMIPと合同で行われ、ICIBI首席視察官デイヴィッド・ニール（David Neal）氏もネピア施設を視察している（ICIBI, 2021a）。調査報告書は、被収容者の心情やおかれた状況を、視察官が面談した被収容者の言葉を引用評価している箇所も多く、「（被収容者を）CasesでなくFaces（ひとりの人間）」として扱うべきだとのニール首席視察官のメッセージが印象的である。

独立性が高いHMIPに対し、ICIBIの監視活動には様々な制約が科され、政府の介入を受けやすい。同組織のHPでは「内務省から独立したモニタリング組織」と紹介されているが、法的には内務省の付属機関であり³⁸、人事権は内務大臣がもつ。調査報告書も議会提出前に内務大臣に提出することが求められ、内相の許可なく発表することはできない。緊急の対応が求められる場合にも発表が理由なく遅らされることもある。権限も国境警備（border enforcement management）と法律で「非常に狭く」規定されているのに加え、国内法を根拠として制定されたことから、HMIPのように国際人権条約に基づく国際組織からの支援が得られないため、独立機関としての効力は限定的である³⁹。

問題が山積する収容の現場を限られた権限でモニタリングすることは、ICIBI内にもフラストレーションを溜める原因となっているという⁴⁰。そうした中、ニール前主席視察官指揮の下、ICIBIはHMIPとの合同調査という戦略に出た。調査権限の大きいHMIPとの合同調査をすることにより、ICIBIのマンデート以外の事案についても調査を行い、また、調査報告書もHMIPルートを使うことで内務省の認可を待つことなく公表することが可能となった（しかし、ニール氏のこうした攻めの姿勢は内務省から「独走」と批判された。2024年2月、同氏は任期満了前に解任された）。

5. 視察報告書のインパクトと収容行政の改革—Shaw報告書と「危険な状態にある成人」ポリシー

独立調査機関による移民収容施設への視察報告は、対象施設に改善を促すにとどまらず、国レベルでの制度改革や政策変更につながることもある。以下、HMIPの事例をもちいて解説する。

冷戦終焉後、英国内で難民や庇護希望者が増加したことで収容所問題が噴出したことはすでに述べた。収容施設に関する法律や規制を整備して収容システムを拡張していったのはトニー・ブレア率いる労働党政権（1997年～2007年）であった。この時期の改革には「移民に厳格な」姿勢を誇示することで野党（保守党）や反移民勢力を牽制するという、労働党の政治的思惑もはたらいていた。収容施設の拡張により、これまでは刑事施設に収容されていた庇護希望者たちも移民収容施設に送られるようになった。厳格な非正規移民取り締まり政策は、2010年に発足した保守党政権下でさらに強化され、結果として、外国人被収容者数は右肩上がりに増え続け、2015年には年間で32,447人に達した⁴¹。

移民収容施設では劣悪な環境に対する被収容者の抗議が高まり、2002年、ヤールズウール収容施設（Yarl's Wool Immigration Detention Center）では抗議行動が放火や暴動に発展した（Shaw, 2016）。また、ハーモンズワース収容施設ではアルツハイマー症候群を患った老人（カナダ国籍）が手錠をかけられたまま死亡しているのが発見されニュースとなった（2013年の「Alor事件」）。被収容者が収容を不服として提訴するケースも増え、また、「収容は不当」との判決も相次いだ（Shaw, 2016）。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は2014年、英国の移民収容システムは不適正であるとの声明を出した（Shaw, 2016）。

こうした状況を受けて、HMIP視察調査（2015年）は大規模で徹頭徹尾なものとなった。調査団の主席視察官ステファン・ショウ（Stephen Shaw）自らがイングランドとウェールズにある移民収容施設10か所すべてを視察し、施設関係者や被収容者など様々なステークホルダーたちと面談し、聞き取り調査を行った。また、犯罪学、移民収容政策、国内法及び国際法の専門家に調査を委託して、国の収容システムを包括的かつ多面的に検証した⁴²。視察と分析には「移民収容政策及びシステムの適正さ」という、HMIPの従来の関心領域を超えて、被収容者個人の福祉や健康という新しい側面、とりわけ、拘禁が被収容者の心と体に与える損害（自傷や精神不安定化のリスクなど）にも主眼がおかれた。この調査分析から導出されたのが、収容対象者の脆弱性を概念化した「脆弱な成人（adults at risk、以下「A@R」）」ポリシーであった⁴³。最終報告書は346ページにおよび、一貫したポリシーに準じた施設の運営、「規則35」の徹底やスタッフ教育、被収容者の人権の重視、A@Rポリシーの採択、一部の収容施設の閉所など64項目の提言で締めくくられている。報告書は2016年に内務省及び議会に提出され、一般公開された。

Shaw報告書は社会的反響を呼び、政府は対応を余儀なくされた。2016年7月、ディヴィッド・キャメロン政権（保守党）は「2016年移民法（Immigration Act 2016）」を立法化し、脆弱

な成人 (Adult at Risk) の収容を禁じた (第59条、施行は同年9月12日)⁴⁴。Shaw 報告書の提言が基盤となったのは言うまでもない。この法改正によって移民収容諸規則は緩和され、収容の決定は「ケース・バイ・ケースでエビデンスに基づく」、すなわち、「内務省策定のA@R 審査ガイドランスにしたがい、個人 (収容対象の外国人) の収容適性が審査」されることとなった⁴⁵。審査は各収容施設に新しく配置された「ゲートキーパー」によっておこなわれる。同時に、難民・庇護申請者の大半をほぼ自動的に収容する原則「Detained Fast Track Policy (2000–2015)」は廃止された。さらに、2019年から視察調査は毎年実施されるようになった。ゲートキーパー制も毎年の視察調査も、Shaw 報告書 (2016年) の提言を受け入れた結果である (ICIBI, 2021b)。

本調査の協力者メアリー・ボズワース (Mary Bosworth) 教授 (オックスフォード大学) が指摘するように、Shaw 報告書の意義はシステムや政策の適正さを徹底検証したことにとどまらず、「どのような人たちが拘束されているのか」、「国は拘束すべきでない人を拘束しているのではないか」という、これまで問われることのなかった、外国人の人権に関する根本的な問いを投げかけたことにある⁴⁶。

A@R ポリシーの下、脆弱性のある外国人の収容が原則禁止されたことも奏功し、被収容者数は2015年以降、大幅に減少した⁴⁷。収容も短期化され、女性の被収容者の減少も顕著であった。一方で6か月以上の長期収容は増加傾向となっている (Shaw, 2018)。

HMIPはShaw 報告書発表の翌年2017年にフォローアップ視察を行っている (Shaw, 2018)。視察では、内務省が改善に取り組んでいるか、とくにA@R ポリシーが適切かつ効果的に実施されているかに主眼がおかれた。また、2017年にメディア報道で暴露された、移民収容施設における暴行や虐待 (いわゆる「ブルック・ハウス収容施設事件」) について調査を行うよう、内務大臣から委託を受けた⁴⁸。

「2018年フォローアップ報告書」では、2016年のHMIP 提言64項目のうち56項目 (A@R ポリシーの実施を含む) が内務省に受け入れられ、31項目は改善にむけて着手されていることが確認された。一方で、妊婦の拘束の禁止などの5項目は未着手だった。28日以上長期収容の禁止や収容期間に上限をつけることには政府が反対していることも2018年報告書で指摘されている。無期限収容は国の移民収容行政における重大な問題であると研究者や法律家が警鐘を繰り返すが、この方針は現在も不変である。

6. 終わりに

英国の移民収容制度は、冷戦の終結、湾岸戦争、「テロリズムとのたたかい」、紛争地域からの避難民の流入など、激動する国際情勢の影響を受けながら変化してきた。保守党、労働党いずれの政権も「移民に厳格な」姿勢を国民にアピールし、非正規移民締め出し政策をとってきた。その結果、移民収容施設での被収容者数の増加と施設環境の悪化、被収容者への人権侵害など、収容をめぐる諸問題が噴出した。問題解決の必要性に迫られた内務省は、移民収容施設

および制度を「健全化」することを公約し、関連する制度や政策を改革してきた。

一連の改善施策から見てきたのは、政府の改革に独立した視察調査機関が一定の効力を発揮したことである。移民収容施設の代表的監察機関である HMIP は、高度な独立性、自律性、専門性や法的根拠、政治や社会の信任を原資として、定期的でシステムチックな視察調査や報告、政府への提言を行い、A@R 政策のような重要政策も実現させた。また、HMIP は自らの視察の方策やアプローチも漸次改善してきた。こうした弛みない試みからは、「健全な収容」の実現という組織のマネートと「被収容者の人権を重視した視察」という倫理的理想の間に存在する緊張、すなわち、収容と人権という二律背反をいかに克服するかという組織の模索が読み取れる。

日本でも「入国者収容所等視察委員会」という第三者視察機関が 2010 年に設立されている。しかし、これは入管庁の附属機関であり、法務大臣が任命する委員は非常勤のボランティアで、常任の専門視察官ではない。HMIP に匹敵するような独立性や専門性、調査権限、予算は与えられず、影響力も限られる（新津，2012）。視察報告書も非公開で、組織の存在も一般にはあまり知られていない。

日本が今後、入管収容行政において外国人被収容者の人権を重視し、「入国者収容所等視察委員会」制度の活性化をめざすのであれば、HMIP の変遷と発展に一つの道筋を見出すことができないだろうか。さらに、国際協調の一環として、拷問等禁止条約選択議定書の批准をレバレッジとして、選択議定書の規定や基準を受け入れながら視察委員会制度を強化すれば、NPM 的な保護メカニズムを国内に構築する法的足掛かりも得られる。

制度改革には紆余曲折がともなう。個人の自由を国家権力から守るという国是を大憲章以来の「歴史と伝統」として誇る英国でも、移民送還・収容制度改善は一本道ではない。2018 年には、保守党政権が 2010 年代前半に実施した「敵対的政策（Hostile Environment）」の下、永住資格のある移民（多くは旧植民地出身者）約 15,000 人が国外退去や収容に処される（または処分を言い渡される）、いわゆる「ウィンドラッシュ事件」が発覚している（Gentleman, 2019, 2021）。この事件については、特別調査団が事実究明を行ったものの⁴⁹、政府による賠償や再発防止計画は目標未達、もしくは中断している（Gentleman, 2021）。A@R ポリシーに逆行するような収容も後を絶たない。

収容行政全般においても虐待や違法な収容が旧態依然で横行している。オックスフォード大学の推計では、2021 年時点で収容された外国人 24,497 人のうち 330 人は不当に収容された疑いが出ている（Migration Observatory, 2022）。脆弱な人々や庇護希望者の保護施設でも収容者の虐待が常態化しているとの指摘が出ている⁵⁰。ハーモンズワース収容施設に至っては、最近の HMIP 視察報告（2014 年 7 月）で「すべての移民収容施設の中で最悪の環境」との厳しい評価を受けている（Taylor, 2024）。さらに、リシ・スナク政権（保守党）の下、脆弱者の収容規則が緩和され、収容されるべきでない人の収容がさらに増えているとの懸念も出ている⁵¹。

これらの事件や問題は、急増する難民移民を政治問題化することで支持者を獲得しようと躍

起になった前保守党政権の反移民政策と無関係ではない⁵²。2024年7月4日総選挙で14年ぶりに政権に返り咲いた労働党は、入管行政において、保守党政権の負の遺産を引き継いだ。人権弁護士のキャリアをもつキア・スターマー首相率いる労働党政権が、人権を重視しつつ、どのように改革の舵取りをしていくのかに注目したい。

【注】

- ¹ 根拠法は1969年移民上訴法（Immigration Appeals Act）。
- ² <https://www.gov.uk/government/publications/suitability-non-conducive-grounds-for-refusal-or-cancellation-of-entry-clearance-or-permission>。内務省は、「懲役12ヶ月以上の有罪判決を受けた」外国人犯罪者に対し、特例を除いて、退去強制令を発出する義務を負う。「英国国境法2007年」32(5)。
- ³ 「2002年国境・移民・庇護法」117C(1)。
- ⁴ 国外退去命令（a removal direction）は入国管理官が、退去強制命令（deportation order）は国務大臣が発する。
- ⁵ 厳密には入国管理執行局（Immigration Enforcement）の所管。前身は英国国境庁（UK Border Agency）。
- ⁶ 内訳は、イングランド6か所、スコットランド1か所、短期収容施設（short-term holding facilities）が4か所（イングランドに3か所と北部アイルランドに1か所）、家族向け出発前準備施設が1か所である。合計数は10年前（2014年）と同数である。
- ⁷ リシ・スナク首相演説による（2024年4月22日）。[Prime Minister Rishi Sunak's statement on the plan to stop the boats: 22 April 2024 - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/speeches/prime-minister-rishi-sunak-s-statement-on-the-plan-to-stop-the-boats-22-april-2024)
- ⁸ [Harmondsworth - Detention Action](#)
- ⁹ 男女合計、同統計が始まった2009年からの平均値。
- ¹⁰ 難民不認定や庇護申請却下など決定を不服とする者は、控訴裁判所に再審請求することができる。控訴期間中は、庇護希望者向け宿泊施設に滞在させられる。
- ¹¹ 2019年には15か所だった移民用ホテルは、2023年に約400か所に増やされた。Economist (2024), “Insanity and Asylum.” August 10.
- ¹² Mary Bosworth教授とのインタビューより（2023年11月）。
- ¹³ Silverman (2012) によれば、無期限での移民収容は1905年に法制化されているが、現在の無期限ルールは2014年移民法に基づいている。
- ¹⁴ [The Detention Centre Rules 2001 \(legislation.gov.uk\)](#)。その他にも、自死や自傷のリスクのある被収容者を見守る目的の「収容業務規則（Detention Service Orders）」[DSO_01_2022_ACDT.pdf \(publishing.service.gov.uk\)](#)、および、「収容業務運用基準マニュアル（Detention Services Operation Standards Manual）」[operatingstandards_manual.pdf \(publishing.service.gov.uk\)](#) がある。
- ¹⁵ 英国内務省「ケースワーカー・ガイダンス」[Asylum claims in detention: caseworker guidance - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)

- ¹⁶ Bosworth教授とのインタビューより（2023年11月）。
- ¹⁷ 「現代の奴隷制」とは奴隷、Servitude、強制労働を意味する。National referral mechanism guidance: adult (England and Wales) - GOV.UK (www.gov.uk)。根拠法は「2015年現代奴隷制法（Modern Slavery Act 2015）」。
- ¹⁸ 被害者は男性76%対女性24%、出身国別では英国が最多の25%、次いでアルバニア24%とベトナム6%であった（すべて2023年度）。Modern Slavery: National Referral Mechanism and Duty to Notify statistics UK, end of year summary 2023 - GOV.UK (www.gov.uk)
- ¹⁹ HMIP視察官Hindpal S. Bhui氏の言葉（2024年1月、著者とのインタビュー）。
- ²⁰ 4つ目の観点は外国人被収容者の場合、「釈放または送還の準備」である。
- ²¹ HM Inspectorate of Prisons (justiceinspectors.gov.uk)
- ²² 独立視察機関の活動そのものが政府による外国人の拘禁を正当化しているか否かという議論については、Aas and Bosworth, 2013; Bosworth and Bhui, 2020を参照。
- ²³ Bhui氏は、第三者との距離を「健全な距離」と呼んだ（上記インタビュー）。一方、脆弱な外国人の保護メカニズム「NPM」に即した視察では、移民・難民NGOから情報を提供されることもある。
- ²⁴ Mary Bosworth教授、Jacqui McKenzie弁護士、Sonia Lenegan弁護士とのインタビュー（2023年11月）に基づく。
- ²⁵ Bhui氏インタビュー。
- ²⁶ Bhui氏インタビュー。
- ²⁷ 独立調査機関視察の効力（の有無）について、Bhui氏は「HMIPが存在しなかったら」という逆説で想像してみると良い、もっとひどい状況になっているだろうと述べた。（Bhui氏インタビュー。）
- ²⁸ HMIP設立の根拠法は「1982年刑事司法法」A75で改正された「1952年監獄法 Prison Act 1952」A5d。
- ²⁹ 1770年代、改革者ジョン・ハワード（John Howard）が国内外の刑務所を視察し、施設改善運動を起こしたのが始まりと言われている（Bhui, 2024; 新津, 2012）。
- ³⁰ 根拠法は「1999年移民および庇護法（Immigration and Asylum Act 1999）」。
- ³¹ Bosworth教授とのインタビューより。
- ³² Consterdineは英国で外交、教育、福祉政策が移民政策に及した影響を事例に挙げている。
- ³³ 「拷問等禁止条約の選択議定書」は2002年に国連総会で採択され、2006年に発効した。
- ³⁴ NPM_Guide_EN.pdf (ohchr.org)。選択議定書については、Bosworth and Bhui (2020) を参照。
- ³⁵ 2009年、HMIPは国内にある監視組織18団体のコーディネーター機関に選ばれた。
- ³⁶ About us - Independent Chief Inspector of Borders and Immigration - GOV.UK (www.gov.uk)。根拠法は「2007年英国国境法第48条 UK Borders Act 2007, Section48」。 http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/ukpga_20070030_en_3#pb7-11g48
- ³⁷ 視察の効率性と効果を高めることを目的に、2018年、視察基準を「期待」に刷新した。ICIBI expectations for inspection - GOV.UK (www.gov.uk)

- ³⁸ [About us - Independent Chief Inspector of Borders and Immigration - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)
- ³⁹ Bhui氏インタビュー（上述）。
- ⁴⁰ 匿名のインタビュー（2023年）。こうした不満は、Neal 主席視察官が ICIBI の 2021 年報告書中で、内務省は（ICIBI 提言に対する）対応が遅すぎると批判していることから伺える。
- ⁴¹ [Immigration Detention in the UK - Migration Observatory - The Migration Observatory \(ox.ac.uk\)](#)
- ⁴² Stephen Shaw 氏は 1999 年から 2010 年まで、イングランドとウェールズの刑事施設・保護観察オンブズマン（Prisons and Probation Ombudsman）を務めた。オックスフォード大学 Mary Bosworth 教授も同調査に参加し、長期収容が被収容者の精神状態にダメージを与えていることを確認した（Shaw, 2016）。
- ⁴³ 被収容外国人の脆弱性という概念を最初に打ち立てたのはイエズス会難民協会（Jesuit Refugee Society）だと言われている。
- ⁴⁴ 「2016 年移民法」第 59 項により、内務大臣は、収容しようとする外国人に「脆弱性」が認められるか、そして、収容すべきかを審査するガイドラインを策定しそれに従うことが義務づけられている。収容如何の判断は内務省内の被収容者人口管理部門（Detainee Population Management Unit）が執り行う。[Adults at risk in immigration detention - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)。A@R 審査ガイダンスは 2018 年に改正されている。
- ⁴⁵ [Adults at risk in immigration detention \(accessible version\) - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)
- ⁴⁶ 2023 年 11 月 7 日、著者とのインタビュー。
- ⁴⁷ 2020 年は 14,867 人とさらに減少しているが、これは収容施設でのコロナ感染拡大を防ぐため、被収容者を多数釈放したためである。
- ⁴⁸ 2017 年 9 月 4 日、公共放送 BBC 番組「パノラマ」が、ブルック・ハウス収容施設のスタッフによる被収容者虐待の実態を報道した（番組名「Undercover: Britain's Immigration Secrets」）。
- ⁴⁹ 2018 年 5 月、サジド・ジャヴィド（Sajid Javid）内務大臣はウェンディ・ウィリアムズ（Wendy Williams）に特別調査を依頼し、2020 年に調査報告書「ウインドラッシュ事件調査からの教訓（Windrush Lesson Learned Review）」が公表された。[6.5577 HO Windrush Lessons Learned Review LoResFinal.pdf \(publishing.service.gov.uk\)](#)
- ⁵⁰ [After Brook House: continued abuse in immigration detention | JRS UK](#)
- ⁵¹ [The Immigration \(Guidance on Detention of Vulnerable Persons\) Regulations 2024 \(legislation.gov.uk\)](#)。[Adults at Risk guidance changed from 21 May 2024 to allow more vulnerable people to be detained - Free Movement](#)
- ⁵² 保守党政権はその末期において、次のような反移民政策を立て続けに打ち出した。2022 年国籍国境法（Nationality and Borders Act 2022）、2023 年不法移民法（Illegal Migration Act 2023）、2024 年ルワンダ安全法（Safety of Rwanda Act 2024）。

【付記】

基盤研究 (C) (一般) 課題番号: 21K01301 (令和3年度～令和5年度) 「出入国在留管理制度の歴史的変革の政治学的分析: 日本と英国の比較」

【参考文献】

- Aas, Katja F. and Mary Bosworth (2013). *The Borders of Punishment*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bhui, Hindpal S. (2017). “Inspecting Immigration Detention: Her Majesty’s Inspectorate of Prisons.” In M.J. Flynn and M.B. Flynn (eds), *Challenging Immigration Detention: Academics, Activists, and Policy-makers*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bhui, Hindpal S. (2024). *What Are Prisons For?* Bristol, UK: Bristol University Press.
- Bhui, Hindpal S. and Mary Bosworth (2020). “Human Rights Protection and Monitoring Immigration Detention at Europe’s Borders.” *European Human Rights Law Review* (6): 640-654.
- Bosworth, Mary (2014). *Inside Immigration Detention*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Gentleman, Amelia (2019). *The Windrush Betrayal: Exposing the Hostile Environment*. London: Guardian Faber Publishing.
- Gentleman, Amelia (2021). “Windrush: Home Office has compensated just 5% of victims in four years.” *The Guardian*, November 24.
- Home Office (2024). How many people are detained or returned? - GOV.UK (www.gov.uk). 2024年11月17日閲覧.
- Independent Chief Inspector of Borders and Immigration (ICIBI) (2021a). *An Inspection of Contingency Asylum Accommodation: HMIP report on Penally Camp and Napier Barracks* (November 2020–March 2021).
An_inspection_of_contingency_asylum_accommodation_HMIP_report_on_Penally_Camp_and_Napier_Barracks.pdf (publishing.service.gov.uk) 2024年11月17日閲覧.
- Independent Chief Inspector of Borders and Immigration (ICIBI) (2021b). *Second Annual Inspection of ‘Adult at risk’ in immigration detention*. Second annual inspection of ‘Adults at risk in immigration detention.’ July 2020 – March 2021 - GOV.UK (www.gov.uk). 2024年11月17日閲覧.
- Independent Chief Inspector of Borders and Immigration (ICIBI) (2022). “An inspection of the use of hotels for housing unaccompanied asylum-seeking children (UASC) March – May 2022.” An_inspection_of_the_use_of_hotels_for_housing_unaccompanied_asylum-seeking_children_UASC_March_to_May_2022.pdf (publishing.service.gov.uk) 2024年11月17日閲覧.
- Migration Observatory (2022). *Immigration Detention in the UK*. 11月2日. Immigration Detention in the UK - Migration Observatory - The Migration Observatory (ox.ac.uk). 2024年11月17日閲覧.

- Seymour-Butler, Aidan (2019). “Escaping the Sunken Place: Indefinite Detention, Asylum-seekers, and Resistance at Yarl’s Woods IRC.” *The Denning Law Journal* 31.
- Shaw, Stephen (2016). *Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons A report to the Home Office by Stephen Shaw*. January.
- Shaw, Stephen (2018). *Assessment of government progress in implementing the report on the welfare in detention of vulnerable persons: A follow-up report to the Home Office*. July. [Shaw_report_2018_Final_web_accessible.pdf](https://publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728281/Shaw_report_2018_Final_web_accessible.pdf) (publishing.service.gov.uk). 2024年11月17日閲覧.
- Silverman, Stephanie J., Melanie B. Griffiths, Peter W. Walsh (2022). “Immigration Detention in the UK.” *Migration Observatory*. Briefing (February 11).
- Syal, Rajeev (2024). “Sacked UK borders inspector tells MPs he was removed ‘for doing his job’.” *The Guardian* (February 27).
- Taylor, Diane (2024). “Conditions at UK immigration removal centre ‘worst inspectors have seen’.” *The Guardian* (July 9).
- Yeo, Colin (2020a). *Welcome to Britain: Fixing Our Broken Immigration System*. London: Biteback Publishing.
- Yeo, Colin (2020b). “What is the adults at risk policy?” *Freemovement* (blog). (August 5).

【日本語文献】

- 「イングランドの入管収容施設及び制度の現状と課題」研究会 (2013)「英国視察報告書」日弁連法務研究財団研究番号 99. [201312_eikokushisatsu_houoku.pdf](https://www.jlf.or.jp/research/201312_eikokushisatsu_houoku.pdf) ([jlf.or.jp](https://www.jlf.or.jp)) 2024年9月28日閲覧.
- 「イングランドの入管収容施設及び制度の現状と課題」研究会 (2015)「英国視察報告書 (2) : イギリスにおける入管収容施設・庇護申請者収容施設並びに入管収容・保釈制度の現状と難民認定制度に関する研究」日弁連法務研究財団研究番号 107. [201503_eikokushisatsu_houoku2.pdf](https://www.jlf.or.jp/research/201503_eikokushisatsu_houoku2.pdf) ([jlf.or.jp](https://www.jlf.or.jp)) 2024年9月28日閲覧.
- 新津久美子 (2012)「報告・入国者収容所等視察委員会制度」『移民政策研究』第4号、68-82.

A Report on the Immigration Detention System of the UK

Toake Endoh

Abstract

This research report is about the immigration detention system of the UK. First, the report overviews the structure and major administrative features of the system considering human rights of irregular migrant detainees. The British government has been developing the system for the purpose of deporting unauthorized migrants over the past thirty years. It has also been making institutions that prevent arbitrary detention and respect migrants' human rights. Second, focusing on two inspection mechanisms—one is independent of government and the other government-affiliated—for “healthy” detention administration, the report explains how these monitoring mechanisms have been developed and what impact they gave upon the nation's immigration detention policy and administration. The author interviewed researchers, lawyers, and an inspector in the UK and online during the period of March 2023 and January 2024.

Keywords: UK, immigration detention, inspection of detention facilities, deportation, irregular migrants