

米国

正義なき投獄:

米国における移民・庇護希望者の収容

エグゼクティブサマリー

USA

JAILED WITHOUT JUSTICE :

Immigration Detention in the USA

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



正義なき投獄：

米国における移民・庇護希望者の収容

エグゼクティブサマリー

「パスポートがあってもなくても、私は人間なんです。以前はかごの中の鳥を可愛いと思ったけど、誰も自由を奪われるべきではない。誰もかごに閉じ込めてはいけない。」

—かつての入管法違反収容者（匿名希望）とのインタビュー
アムネスティ・インターナショナル、2008年6月

約10年間で、移民・庇護希望者の収容は3倍に増えた。1996年、入管当局は1日の収容人数を1万人以下としていた。今日では、毎日3万人以上の移民が収容され、しかもさらに増える傾向にある。収容者の中には難民として庇護を求める者、拷問から逃れた人、人身売買被害者、合法的な永住者、米国市民権を有する子供の親などが含まれている。

ICE（移民税関執行局）は2007年の平均収容日数を37日と報告したが、移民と庇護希望者は、米国での滞在可否が決定される国外退去手続きの間、何ヶ月あるいは何年も収容される可能性がある。2003年の調査によると、最終的に難民認定された人は平均で10ヶ月収容され、最長では3年半と報告されている。本報告書で取り上げたいいくつかのケースでは、4年間収容されていた。国外退去を命じられた人の中には、母国が入国を拒否する、あるいは米国と外交関係がない国の場合、永久に収容所暮らしを続けることになるかもしれない。

収容のスペース不足を訴える声に応じて、入管当局は全米で約350の州立または群立刑務所と契約を結んだ。収容される移民・庇護希望者の約67%はこれらの施設に収容され、残りは入管または民間業者が運営する施設に収容されている。

アムネスティ・インターナショナルは、移民および庇護希望者の収容がかなりの圧力となり、米国での滞在を可能にする有効な主張・難民申請を放棄する結果になっていることを発見した。

1. 収容の見直しと釈放オプション

すべての者は、身体的自由及び安全についての権利を有する。何人も、恣意的に逮捕され又は抑留されない。

—市民的及び政治的権利に関する国際規約、第9条

恣意的収容に対する重要なセーフガードとなるのは、個人が独立した司法機関に収容に対する異議申立てを行なうことである。米国の刑事司法制度では、収容され刑事犯罪で起訴された個人は収容について裁判所に意義を申し立てる機会を与えられている。しかし、司法による見直しは、入国管理法違反に基づいて拘束される全ての収容者に対して行われる訳ではない。（見直しが行なわれるとすれば）どこに収容されたのか、何らかの犯罪で有罪判決を受けたかどうかによって、どのような見直しが行なわれ

るかが決まる。見直しが行なわれる場合でも、支払い可能な保証金の支払いを含め、収容の代替措置が利用されることはほとんどない。

1.1 国境での逮捕

26歳の中国人女性は、アムネスティの調査員に対し、母親と共に宗教的なビラを配布したために自宅で暴力を受け、迫害を逃れてきたと泣きながら話した。彼女は難民申請するために2008年1月に米国に来たが空港で拘束され、郡の刑務所に移送された。なぜ収容されたのか、誰も彼女に教えてくれなかった。ICE 地方局の局長は、5万ドル（約500万円）の保証金を支払わなければ収容を続けると決定した。米国で暮らす彼女の叔父も中国にいる家族も要求額に見合うお金は持っていなかった。彼女の弁護士はアムネスティに対し、移民判事が彼女の収容を解く、あるいは保証金の金額を変更する権限を持っていないと告げたことを話した。最終的には、2008年12月に米国に居住する家族が釈放に必要な保証金をかき集めることができたが、彼女は1年近くを収容所で過ごした。

—収容される庇護希望者と弁護士（匿名希望）へのインタビュー
アムネスティ・インターナショナル、2008年6月

ICE 地方局の局長は、釈放すべきかどうか、および保証金の金額や出頭などによる定期的な報告を求めらるかどうかなどの条件を決定する。これらの収容者は移民判事による収容の見直しを受ける権利を持っていない。仮放免決定プロセスの恣意的な性質は、釈放されるチャンスがどこに収容されるかに100%かかっていることを意味する。庇護希望者が釈放される確率は、ニュージャージー州ニューアークでの4%からテキサス州ハーリントンの98%まで広範に及ぶ。仮放免プロセスは、個人のICE職員に巨大な権力を集中させ、効果的な監視と見直しを欠いている点で国際的な人権基準に反する。

1.2 米国内に囚われた人々

A氏は、政治活動が原因で複数回拷問を受け、逮捕された後、1999年にインドから米国に逃れた。2006年、ICEに逮捕・収容され、1万5千ドル（約150万円）の保証金を支払うよう求められた。彼の妻は保証人と契約を結んで保証金を支払ってもらい、A氏は難民申請した。2年間、彼はすべての移民裁判所での意見聴取に定期的に出頭したが、最後の意見聴取にてインドで被った拷問について何時間も証言した後、ICEによって再び逮捕・収容された。移民判事による保証金の額に関する意見聴取の場で、8万ドル（約800万円）の保証金支払いを命じられた。A氏の家族と友人は、釈放のためにクレジットカードを利用したり家を担保にして資金を集めた。A氏は最終的に難民として認定された。

—かつての入管法違反による収容者（匿名希望）へのインタビュー
アムネスティ・インターナショナル、2008年6月

ICE 地方局の局長は、収容の継続か釈放かを最初に決定する。収容者は移民判事による再審査を要求できる場合もあるが、そのような制度があることを知らない人もいる。本報告では、再審査が行なわれる場合、移民判事は保証金で収容者を釈放しない傾向にあり、高額な保証金を設定する傾向にあることが

指摘されている。保証金の最低額として 1,500 ドル（約 15 万円）に設定できるが、平均は 5,941 ドル（約 59 万 4,100 円）である。ニューヨークでは、平均額は 9,831 ドル（約 98 万 3,100 円）で、少なくとも他の 8 つの管轄では平均は 6 千ドル（約 60 万円）を超えていた。また、保証金を要求しない釈放についても地域の移民裁判所によって大きな差異があり、裁判所がそのようなオプションを使用する権限があるかどうかに関して混乱が見られた。テキサス州ヒューストンの移民裁判所は 2006 年に保証金なしで 462 人を釈放したが、ニューヨーク市およびラスベガスの移民裁判所はこの方法では一人も釈放しなかった。2006 年には、合計で 2,442 人が誓約保証金を支払って釈放された。

1.3 強制収容

57 歳の B 氏は、40 年以上米国に居住する合法的な永住者で、子供と孫は米国市民権を保有しているが、国外退去と戦いながら 4 年間で強制収容で過ごした。2003 年 8 月、B 氏は 2 件の軽犯罪で罪を認め、執行猶予を受けた。執行猶予の一部として、保護監察官と連絡を取ることを命じられ、定期的に連絡を取っていた。2003 年の感謝祭の前に、保護監察官に出頭を命じられ、命令に従ったところ、ICE の職員が品行不良の罪で B 氏を逮捕し、彼の罪は入管法に基づく加重罪となると主張して国外退去を求めた。「私は大変なショックを受け、保護監察官に何故連れて行かれるのか何度も聞きました。ICE のことなど、聞いたこともなかったのです」と B 氏はアムネスティに語った。B 氏の妻はその日仕事から戻ると、留守番電話に「車を取ってきてほしい」という夫の伝言を聞いた。彼女は、「夫は 2～3 日間連絡をくれませんでした。何が起きたのかわかりませんでした。誰も教えてくれなかったのです」とアムネスティに語った。移民判事は彼の罪が加重罪には該当しないという判決を出したが、政府によるいくつかの上告が行なわれている間、彼は収容され続けた。2007 年 11 月、連邦裁判所は B 氏が加重犯罪者ではないと判決を下し、即時釈放を命じた。国外退去は行なわれないことになったが、ICE は保証金を支払わなければ B 氏を釈放しないとした。B 氏はアムネスティに対し、「1 万ドル（約 100 万円）を支払わなければ釈放されないと知ったとき、涙が溢れました。理由がわかりませんでした」と語った。B 氏の妻は家族や友人からお金を集めたが、釈放後も ICE は 5 ヶ月以上保証金を返金しなかった。B 氏が最終的に返金を受けたとき、彼の家族はそれを請求書の支払いに当てなければならぬほど困窮していた。彼は今でも友人や家族に返済を続けており、彼の娘は両親を経済的に支援するために自宅に戻った。

—B 氏と妻（匿名希望）へのインタビュー
アムネスティ・インターナショナル、2009 年 7 月

18 年間米国で暮らしていた 37 歳の合法的な永住者は、盗まれたバス定期券を所有していたために 2 件の有罪判決を受け、ハイチへ強制送還された。移民裁判所はこれらの有罪判決は 2 件の不道徳行為による犯罪を構成するものとして、国外退去の決定に至った。

合法的な永住者の場合、保証金の意見聴取を移民判事または司法機関に求める権利なしに「強制収容」される可能性がある。何千人もの収容者が、毎年強制収容されていると思われる。強制収容を招く犯罪のカテゴリには、何年も前に行なわれた微罪・非暴力犯罪（盗まれた資産を受け取るなど）も含まれ、

範囲が広く定義することは難しい。米国市民および長期居住している永住者が誤って強制収容されたこともあり、法廷で国外退去に該当しないと証明する前に何ヶ月あるいは何年も収容されている。アムネスティ米国支部の調査によると、少なくとも 117 人が強制収容されたが、最終的には国外退去させるほどの犯罪ではないという判決を受けた。2007 年だけでも、法律サービス関係者は 322 人の収容者が米国の市民権を主張していることを発見した。米国の強制収容制度は恣意的収容を意味し、収容は各個人のケースで正当化され司法による見直しを受けなければならないという国際法に違反している。

米国市民である W 氏は、アリゾナ州フローレンスの入国管理施設に収容された。「フローレンス移民と難民の権利プロジェクト」によると、彼はミネソタ州で生まれ、これまで米国を離れたことがない。収容されてしまったので出生証明書を取ることができず、その写しを依頼するための 30 ドルを稼ぐために、1 日 1 ドルで刑務所の厨房で働いた。W 氏は 1 ヶ月以上収容され、最終的に釈放された。

2. 収容の代替措置

「パパをおうちに帰してください。」

—デビッド（7 歳）の移民裁判所への手紙より。
合法的な永住者である父親と 4 年以上会っていない。

報告の義務や支払い可能な保証金は、収容を行なう前に常に明確に検討されなければならない。収容代替プログラムは効果的で、米国内の入国管理施設に収容するよりもはるかに安価であることが示されている。移民を収容すると平均で一人 1 日 95 ドル（約 9,500 円）のコストがかかるが、ニューヨークのベラ・インスティテュートが実施した保護観察付釈放の調査によると、1 人 1 日約 12 ドル（約 1,200 円）のコストで 91% の出頭率を得られた。入国管理手続きを遵守させる上でこれらの収容代替プログラムが効果的であるにもかかわらず、国家による人権保障の義務に反して、移民の収容が増え続けている。

当局は常に、収容代替措置として必要とされる最も制限が少ない手段を使用しなければならない。

だが、アムネスティ・インターナショナルは、安全保障上の脅威あるいは逃亡の危険性が認められない移民に電子タグを取り付けることは、プライバシーと人間の尊厳の権利に対して均衡を欠く侵害となるとして懸念する。

3. 支援へのアクセス：収容のセーフガード

「帰ることはできない。私を殺そうとする連中がいるんだ。弁護士には助けてくれと何度も手紙を書いた。」

—代理人のいない収容者（匿名希望）へのインタビュー
アムネスティ・インターナショナル、2008 年 6 月

米国の法律では、退去強制手続きが執行されている個人は専門家と相談できることになっているが、政府からの助成はない。そのため、収容されている圧倒的大多数である 84%の人が弁護士をつけることができず、自分自身で手続きを行っている。法律家が代理人となることは、ケースの結果に大きな影響を与える。我々の調査では、代理人がいる場合には難民認定される可能性が 5 倍高くなることが判明した。

米国で収容される移民・庇護希望者は、施設外の人に連絡し、支援（例えば、権利についての説明” know your rights”、法律図書館や法律文書への適切なアクセス、入管法に特化した収容者のためのハンドブック、電話、翻訳・通訳サービスへの適切なアクセスなど）を受ける上で大きな障壁に直面する。多くが頻りに施設間を移送され、これによって法律相談を受けたり親戚に面会する機会が損なわれる。

4. 収容の状況

L.N. は 27 歳で、アフガニスタンで生まれた。家族に連れられて難民として米国に来たとき、彼は 7 歳だった。2007 年にドラッグで有罪判決を受け、国外退去手続きに入り強制収容された。間もなく血尿が出るようになり、慢性的な倦怠感、痛み、不快感を覚えるようになった。医師に診てもらうまで、1 ヶ月半を要した。9 ヶ月経っても、何の診断も処置も受けられなかった。医療措置が行われないことについて 4 回苦情を提出し、アムネスティ・インターナショナルに対しては、非常にストレスを感じており、(病気が) 恐いので、医療を受けるために市民権の主張を放棄してアフガニスタンに帰ることを考えていると語った。また、特に心配しているのは妻と娘のことで、彼が「へまをしたために」苦しむことになるだろうと言った。「妻と娘にとっては、アフガニスタンでは生活と呼べるものは何もない。」

—収容者（匿名希望）とのインタビュー
アムネスティ・インターナショナル、2008 年 6 月

国際基準では、行政拘禁の場合は懲罰的な性質を持つてはならないことになっている。しかし、我々が発見したところでは、多くの施設において収容の処遇は国際的な人権基準も ICE のガイドライン基準も満たしていない。収容される移民・庇護希望者は刑事犯罪で有罪となった受刑者と共に、鉄条網と雑居房のある刑務所に収容されることも多い。彼らは私服の着用が許されず、囚人服を着せられる。

移民は、手錠、腰縄（鎖）、足かせなど、不適切で過剰な制約に不必要にさらされている。アムネスティ・インターナショナルは、国際基準に反して、収容者が収容中に肉体的あるいは言葉の暴力を受けていたとの報告を受けた。また、収容者は適度な運動をすることができず、いつでも適切なときに医療を受けることが非常に困難である。過去 5 年間で、74 人が収容中に死亡している。

2008 年 9 月、ICE は実績に基づく 41 の新しい収容基準を今後 18 ヶ月で実施するものとして発表した。これらの基準は、2010 年 1 月までに ICE の収容者を収容するすべての施設で施行されることになる。もし有効に実施されれば、これらの基準は収容所での処遇を改善することになるだろう。ただし、法的拘束力はなく、違反した場合にも適切な制裁措置がないことが懸念される。

主な勧告

米国は、広範な移民の人権侵害に対処するため、即時行動しなければならない。

1. 米国議会は、移民および難民申請者の収容が誤りであるという法的な推測を可能にし、収容を最終手段とする法案を可決すべきである。
2. 米国政府は、収容を行う前に、報告の義務や支払い可能な保証金などを含め、拘束しない代替措置が常に明確に検討されるようにすべきである。出頭などによる報告の義務は、過度の負担になる、プライバシーを侵害する、あるいは遵守が難しいものであってはならず、特に子どもがいる家庭や経済手段が限られている家庭に対してはそうである。釈放の条件は、司法による見直しを受けなければならない。
3. 米国議会は、すべての移民と難民申請者が収容の合法性、必要性、適切性について個別に意見聴取できるようにするための法案を可決すべきである。
4. 米国政府は、法案により、または国土安全保障省が法的拘束力のある政策または手続きを採用することにより、すべての入国管理施設において、法的に実行可能で人権を考慮した収容基準が適用されるようにすべきである。収容基準の遵守と違反に対する説明責任を保障するため、効果的で独立した監視機関が必要である。

詳細は、アムネスティ・インターナショナルによる報告書「正義なき収容：米国における移民・庇護希望者の収容(JAILED WITHOUT JUSTICE : Immigration Detention in the USA)」(2009年3月発行)をご覧ください。