

欧州拷問等防止委員会、英国王立刑事施設視察委員会と 日本の刑事施設視察委員会制度

里 見 佳 香⁽¹⁾

はじめに

- 2 委員会の概要
 - 3 委員会の活動
 - 4 欧州拷問等防止委員会 (CPT) と委員会
 - 4-1 欧州拷問等防止委員会とは
 - 4-2 欧州拷問等防止委員会との比較
 - 5 英国王立刑事施設視察委員会 (HMIP) と委員会
 - 5-1 英国王立刑事施設視察委員会とは
 - 5-2 英国王立刑事施設視察委員会との比較
- おわりに 委員会が果たした役割と課題

はじめに

いわゆる名古屋刑務所事件等を契機として、被収容者の権利義務関係や職員の権限等を明確にするため、明治41年に制定された旧監獄法が改正される運びとなった。平成18年5月25日に施行された「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」附則41条の規定に基づき、同年6月に制定された「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の一部を改正する法律」が平成19年6月1日に施行され、法律の名称が「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」（以下、「法」という）に改められた。この一部改正法の施行により、旧監獄法の全面改正が約100年ぶりに実現した。

法には、受刑者の外部交通権の拡充や刑事施設視察委員会（以下、「委員会」という）制度の新設等、旧法にはみられなかった内容が盛り込まれた。本稿は特に、この度の行刑改革の目玉の一つとして注目された新制度である委員会の実行をみる⁽²⁾。

本稿はまず、制度の概要を整理し、委員会の活動状況をまとめる。委員会の実行は、拷問等行為の防止の観点から、欧州地域において類似の訪問実績を積んでいる欧州拷問等防止委員会の活動と比較し得る点がある。したがって、欧州拷問等防止委員会の実行と適宜

比較することによって委員会の現況を評価する。また、委員会設立の際参考にしたという英国王立刑事施設視察委員会の活動の概要も紹介し、これら外国の類似制度の実行に比した上で、委員会が果たした役割について若干のコメントを加える。

2 委員会の概要

委員会については、法7条から10条に定めがある。委員会は全国の刑事施設⁽³⁾ごとに設けられる(7条1項)。委員会は各々置かれた刑事施設を視察し、その運営に関し、刑事施設の長に対して意見を述べる(7条2項)。

委員会は委員10人以内で組織する(8条1項)。委員は非常勤の国家公務員であり、人格識見が高く、かつ、刑事施設の運営の改善向上に熱意を有する者のうちから、法務大臣が任命する(8条2項)。なお委員には非常勤国家公務員としての守秘義務が課せられる⁽⁴⁾。

委員の任期は1年間で、再任可能であり、再任の回数に制限はない(8条3項)。平成24年度の再任率は70%程度とのことで、多くの委員が2年以上活動している⁽⁵⁾。委員には会議に出席する毎に手当が支給される。その額は、平成25年度は会議一回あたり1万6300円であった。法務省「刑事施設視察委員会活動の手引」によると、「予算的には6回程度の開催を想定」⁽⁶⁾しているが、中には年間10回以上会議を開催する委員会もあるとのことである。したがって各刑事施設の状況にもよるが、単純計算で、委員には年間約10万円から16万円程度の手当てが支払われよう。

委員会の任務を遂行するため、刑事施設の長は、刑事施設の運営の状況について、法務省令で定めるところにより、定期的に、又は必要に応じて、委員会に対し、情報を提供するものとする(9条1項)。提供すべき情報は、刑事施設の運営全般に関するものである。これは、収容動向等の基本的数字的情報のみならず、過去に刑事施設内で発生した保安事故に関する詳細情報など、内部情報、非公開情報を含む。

委員会は、刑事施設の運営の状況を把握するため、委員による刑事施設の視察をすることができる。この場合において、委員会は、必要があると認めるときは、刑事施設の長に対し、委員による被収容者との面接の実施について協力を求めることができる(9条2項)。そして刑事施設の長は、前項の視察及び被収容者との面接に際しては、必要な協力をしなければならない(9条3項)。これは、刑事施設の長につき、外部機関である委員会に対する協力義務が規定されているという意である。

また、被収容者は委員会に対し、書面により意見を提出することもできる。被収容者が委員会に対して提出する書面は、検査をしてはならないことが定められている(9条4項)。

まとめると、委員会は、刑事施設の視察、被収容者との面接及び刑事施設の長から提供された情報、被収容者から提出された意見等を的確に把握した上で、刑事施設の運営に関

する意見を述べることとなる。その頻度は少なくとも年1回以上であり、意見を述べる方法には特段の制限はない⁽⁷⁾。委員会が意見を述べる相手方は通常、該委員会がおかれている刑事施設の長に対してであるが、施設が適切な対応をとらない等、施設だけでは問題解決が望めない場合には、矯正管区や法務省矯正局を名宛人にして意見を述べることもある。法務大臣宛てに意見書を提出した例もあるという⁽⁸⁾。

ちなみに、委員会は被収容者の個別の不服申立ては処理しない。これは、委員会は刑事施設の全般的な運営に関して意見を述べるために設けられた制度であるためである⁽⁹⁾。

法務大臣は、毎年、委員会が述べた意見及びこれを受けて刑事施設の長が講じた措置の内容を取りまとめ、その概要を公表する（10条）。該情報は法務省HP「刑事施設視察委員会の活動状況」に掲載されている⁽¹⁰⁾。

3 委員会の活動

委員会の実際の活動状況をみてみよう。平成26年7月23日に法務省が発表した上記活動状況によると、平成25年度には、全国に各4名以上10名以内の委員で構成される77の委員会があり、総数372人の委員が活動している。委員の職種別内訳は地域住民等（148名）・弁護士（78名）・医師（76名）・地方公共団体の職員（70名）の順に多く、委員は地方公共団体や弁護士会など様々な公私団体から候補者の推薦を受け任命される。平成25年度、全国で77の刑事施設におかれた各委員会により開催された会合の総数は475回、委員会が刑事施設の長に対して提出した意見の数は578であった。前年度は同77施設で479回の会合が開かれ、553件の意見が提出されたことと比較すると、会合数は微減、意見数は微増している。平成25年度において、刑事施設の視察は185回行われ、前年度比+18回であった⁽¹¹⁾。視察は委員個人の権限ではなく委員会の権限に属する（9条2項）。したがって、委員が個人的な理由で視察を求めても、委員会が視察をすると決定しない場合は、刑事施設の長はこれに応ずる法律上の義務はない。なお、視察の時間帯や態様等についても法律上の制限はないため、例えば委員会が夜間の抜き打ちでの視察を決定した場合は、刑事施設の長はこれに応じなければならないこととなる⁽¹²⁾。実際に、被収容者の夜間勤務の状況を視察した例があるという。その他、拘置所における刑場視察、保護収容中のビデオを聴取した事例も報告されているとのことである⁽¹³⁾。

平成25年度の被収容者と委員会の面接件数は547件で、前年度比-37であった。被収容者との面接を実施するかどうかの判断は、委員会がなす。面接は被収容者が応じることを前提としたものであるため、被収容者本人が拒否した場合は、刑事施設の長としては、さらなる協力義務はなくなる⁽¹⁴⁾。したがって面接は、委員会の決定と被収容者本人の同意の双方が存する場合に行われる。面接は委員会の情報収集のためになすものであるから、

被收容者の外部交通一般としての面会とは異なり、職員の立会いのないところで行われることが前提とされる⁽¹⁵⁾。ただし、保安上の必要性などから、委員会から求められた場合は例外となる。委員会の使命を考えると、このような例外時であっても、施設職員が面接内容の秘密を侵すような立会いは避けられるべきである。すなわち、施設職員には面接室の外で待機して貰うなど、安全と秘密保持の双方がなりたちうる方策が、可能な限りとられねばならない。面接は、あらかじめ委員会の委員との面接を希望する被收容者のうちから委員会が選んだ者と面接する方法と、委員会が面接対象者を指定して面接する方法とがある⁽¹⁶⁾。被收容者の側に面接を実施させる権利はなく、希望者の全員が面接を受けられるとは限らない。

被收容者がなす刑事施設の運営に関する意見は通常、被收容者が所定の「意見提案書」に内容を記入し、刑事施設に設置された「意見提案箱」に投入することによって委員会に伝達される。9条4項が定めるとおり、被收容者が提出する意見は検査をしてはならないこととされているので、法務省はその総数を把握しておらず、統計はない。

以上の手続きの結果、委員会が提出した意見の平成25年度の内容別概要をみると、「組織・職員に関する意見」および「保健衛生及び医療に関する意見」が同数で最も多く、次いで「矯正処遇等の実施に関する意見」が多く、「物品の貸与等及び自弁に関する意見」、「委員会に関する意見」、「施設の建物・設備などに関する意見」、「外部交通に関する意見」、「書籍等の閲覧に関する意見」、「規律及び秩序の維持に関する意見」、「収容状況に関する意見」がそれぞれ僅差または同数で続く。

「組織・職員に関する意見」118件には、職員に対する教育研修の充実、職員の過重な業務負担の改善や医療体制の充実を図るための職員の増員などに関するものがあつた。委員会の活動は、ともすれば刑事施設との対立構造を想起しがちである。しかし、刑事施設運営の改善向上という委員会の使命は、被收容者の処遇の向上のみならず、刑事施設職員の職務環境の改善と向上を含むものである。「組織・職員に関する意見」と同数の「保健衛生及び医療に関する意見」118件には、被收容者の医療の充実、運動、衛生面の改善などに関するものがあつた。「矯正処遇等の実施に関する意見」49件には、被收容者の作業、優遇措置、改善指導に関するものがあつた。次に多い「物品の貸与等及び自弁に関する意見」42件には、被收容者に給与する食事や、被收容者が所内で使用できる物品に関するものがあつた。「刑事施設視察委員会に関する意見」36件には、被收容者から委員会に書面を提出する手続や委員会活動の被收容者や職員に対する周知に関するものがあつた。「施設の建物・設備などに関する意見」30件には、建物の増改築や設備の設置などに関するものがあつた。「外部交通に関する意見」24件には、被收容者の面会や信書の発受に関するものがあつた。「書籍等の閲覧に関する意見」21件には、被收容者が時事の報道

に接する機会の増大や備付図書の充実に関するものがあった。「規律及び秩序の維持に関する意見」13件には、被収容者の動作規制、自殺事故の防止に関するものがあった。「収容状況に関する意見」8件には、被収容者の収容条件に関するものや、収容人数に関するものがみられた⁽¹⁷⁾。意見の具体的内容については次項4-2で検討する。

これらの委員会の意見を受けて、刑事施設の長が講じた措置などの件数もみてみよう。過去5年間分の件数が法務省HPで公表されている。すなわち、平成21年度は意見総数603件のうち、「措置を講じた（又は講じる予定のもの）」が356件、「本省に伝達したものが117件、「さらに協議・検討が必要なもの」が130件であった。平成22年度は意見総数645件のうち、「措置を講じた（又は講じる予定のもの）」が414件、「本省に伝達したものが203件、「さらに協議・検討が必要なもの」が28件であった。平成23年度は意見総数562件のうち、「措置を講じた（又は講じる予定のもの）」が384件、「本省に伝達したものが85件、「さらに協議・検討が必要なもの」が93件であった。平成24年度は意見総数584件のうち、「措置を講じた（又は講じる予定のもの）」が357件、「本省に伝達したものが89件、「さらに協議・検討が必要なもの」が107件であった。平成25年度は意見総数547件のうち、「措置を講じた（又は講じる予定のもの）」が381件、「本省に伝達したものが87件、「さらに協議・検討が必要なもの」が110件であった。

上記5年間の総意見数のうち、「措置を講じた（又は講じる予定のもの）」の割合の推移をみていくと、各約59%、64%、68%、61%、70%となり、平均して約64（64.4）%の意見が「措置を講じられるか、又は講じる予定」として、なんらかの反映をみている⁽¹⁸⁾。

また、統計がある平成18年度から20年度までの最初の3年間の同平均値が約58（57.6）%、最近の3年間の平均値が約66（66.3）%であることから、予定を含む措置率は上昇しているといえる⁽¹⁹⁾。

4 欧州拷問等防止委員会(CPT)と委員会

4-1 欧州拷問等防止委員会とは

欧州拷問等防止委員会（以下、「CPT」という場合がある⁽²⁰⁾）は、「拷問及び非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い又は刑罰の防止のための欧州条約（以下、「条約」という）」に基づいて設けられた実施機関である。条約は欧州審議会において拷問等行為の防止を目的として成立し、1989年2月1日に発効した。現在、欧州地域を中心に47の締約国をもつ⁽²¹⁾。CPTの機能は、47カ国の締約国内にある拘禁施設への訪問を実行し、必要な場合には、「拷問」及び「非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰」から自由を奪われた人々を保護するという観点から、様々な改善を提案することにある⁽²²⁾。現在までに369回の訪問（うち定期訪問220回、アド・ホックな訪問149回）を実施し、うち

321本の訪問報告書を公表している⁽²³⁾。

委員会との相違点をまとめると、CPTは、①国内機関ではなく、国際的な条約機関であること、②刑務所・少年刑務所・拘置所を指す刑事施設のみならず、精神病院等の他の施設や、私立の施設等、公の当局により「自由を奪われた者」が存するすべての施設を訪問すること、③訪問団は刑事施設に置かれるのではなく、1度の訪問ごとに訪問団が組織されること、また1度の訪問で「自由が奪われた者」が存する複数の施設を訪問すること、④4年に1度以上の定期訪問のみならず、事前通告なしのアド・ホックな訪問制度をも備えていること等がある。

一方、同一または相似点は、①刑事施設等を訪問する外部機関であること、②被収容者の処遇や法執行官の関わり方、刑事施設の運営等につき評価を行う権能をもっていること、③刑事施設側に一定の情報または協力の提供義務が定められていること⁽²⁴⁾、④査察する委員または訪問団の構成が似ていること—いずれも人数が6-10名程度であり、法律家や医師、研究者等の専門家を含めて構成されていること等があげられる。CPTが捜査機関でも司法機関でもなく、あくまでも拷問等の防止を目的として訪問等を行い、その過程で刑事収容施設の運営全般に関わるさまざまな評価を行う機関である点も、委員会に似ている。

CPTは拷問等行為の防止を目的として活動するため、刑事施設の適正な運営の実現に資することを目的として活動する委員会とは、その目的や権限の範囲において、必ずしも重複しない部分もある。しかし、拷問等行為のない適正な矯正処遇、収容状況、組織、職員、施設の状況がすなわち適正な刑事施設の運営に資することは疑いようがなく、したがって、ともに目指す方向性は一致している。そのため、特に委員会の活動と重複し比較し得るいくつかのトピックについて、明確な処遇基準を備え、充実した実行の蓄積をもつCPTの実行との比較を行ってみよう。

4-2 欧州拷問等防止委員会との比較

過密状態

CPTの見解によると、過密状態はそれ自体で、条約にいう「非人道的な又は品位を傷つける取扱い」となる⁽²⁵⁾。CPTは被収容者1人につき最低7平方メートルの空間がなければならぬと定めている。欧州地域には、刑事施設の過剰収容は保安上、規律上の問題を提起するだけでなく、状態そのものが被収容者の人権を侵害するとの一貫した認識と実行がある。平成26年3月14日、麓刑務所の委員会は、「過剰収容状態が慢性化しているので、収容人員の適正化を求める」との意見を提出した。これに対して、「上級官庁の協力を得て、他施設への移送等を行い、適正化に努めている」との回答がなされている⁽²⁶⁾。過

剰収容の状況が詳述されておらず不明であるが、受刑者1人につき7平方メートル以上の空間が確保されていない状況があるとすれば、CPTの基準に照らせば、「非人道的な又は品位を傷つける取扱い」となる。

運動

法では、被収容者の運動時間は土曜・日曜、祝日と運動会の日を除いて一日30分以上、かつ、出来る限り長時間保障されることとなった。かつては週に2回程度の入浴日には運動が停止されていたこと等を考えると進展している。しかし、CPT基準35には、懲罰中の者を含む全ての受刑者に毎日最低1時間の戸外での活動が確保されなければならないことが定められている。単純に比して運動時間が二分の一である点と、戸外活動の保障がない点において、欧州基準に照らせば未だ十分であるとはいえないだろう⁽²⁷⁾。平成26年2月25日に甲府刑務所に提出された、「休日に朝食が遅れた場合には、片付けの途中に室内体操が始まることのあるとの意見があるので、動作時限を調整願いたい」との委員会意見に対して、「休日の室内体操の開始時間を10分繰り下げる動作時限に変更し、また、室内運動の内容についても見直しを行った」との回答がなされた。被収容者が屋外・屋内で運動する機会が奪われてはならないため、適当な調整がなされた例である。一方、平成26年1月26日、松江刑務所の委員会は、「施設工事の関係で工場従業員の屋外運動ができない状態であり、何らかの改善が必要」とする意見を提出した。これに対して、「今後の工事の進捗状況に応じて、屋外での運動が可能となるよう、検討を重ねていきたい」との回答がなされた。「検討」がなされたのか、またそうであるならばどのような「検討」がなされ、どのような結果が得られたか、続報を待ちたい。

この他、閉居罰を受けている者の運動は法152条2項の規定により原則として制限されており、健康上の危惧がある。

委員会の独立性の確保・秘密の保持

複数の委員会において、委員会独自の議事に庶務課長等の刑事施設職員が立ち会っている事例のあることが指摘されている⁽²⁸⁾。委員会の活動の独立性を確保し、面接や提案書の内容の秘密を保持する観点からは、このような実行は排除されねばならない。CPTが用いている基準にも、自由を奪われた者とCPT委員の面談など、CPTの個別の実行は職員の出立いなしに行われねばならないことが示されている。

秘密の保持に関してはさらに、法9条4項に関するものがある。同条は、被収容者が委員会に対して提出する書面は検査をしてはならない旨を定めているが、平成26年3月31日、新潟刑務所の委員会が、刑務所職員が被収容者から委員会に宛てた書簡を閲覧したこ

とへの嚴重抗議と改善策の提案を要求し、指導体制の確立を求めた。これに対し、「再発防止策として、全職員に対し、提案用紙を直接受け取ることなく、必ず被収容者に提案箱に直接投函させること、信書については宛先を確認して封かんさせることを周知・徹底する」との回答がなされている。被収容者が委員会に提出した意見を刑事施設職員が閲覧することは、検査と同義であるか、または検査につながる重大なおそれがあり、問題である。

また、意見提出自体の秘密も守られていない。平成26年3月24日、広島刑務所の委員会は、「職員の一部に、被収容者に対して、当委員会宛て意見書の発信に際しては発信する旨を申告するように発言をなした職員が存在した。このような発言は、当委員会の存在意義を失わせかねない行為であるので、今後は職員に対して、このようなことがないように、また当委員会の意義について、十分に指導されたい」との意見を提出した。これについては、「委員会の意義等については、職員研修を実施し、理解を深めさせている」との回答がなされた。平成26年3月27日には、札幌刑務所において、「意見提案書提出の秘密保持の観点から、職員に知られずに提出できる方法を検討されたい」という委員会意見が出された。本意見に対する回答は、「現在も可能な範囲で意見提案書を提出しやすいよう配慮しているところであるが、ご意見については今後の参考としたい」というものであった。いずれの回答も具体性に欠け、改善策が見えない。

関連する内容として、被収容者が委員会に意見を伝えるために用いられる意見提案箱の運用についても、例えば鍵を委員会が保管する必要があるだろう。「多くの委員会では、鍵を封筒に入れ、委員が封をした上で（刑事施設の：里見補足）庶務課に封書の保管を委ねる方法が採られている」とのことである⁽²⁹⁾。しかし、これでは不十分とまではいえないが、なお十分な秘密保持がなされ得るともいえない。あくまで刑事施設側に鍵の管理を委ねるのではなく、委員会自身が鍵の保持を含む意見提案箱の管理を行い得るようなしくみを確保することが必要である。この点について、平成26年3月31日、大阪医療刑務所の委員会自身が、（意見）提案箱の鍵を委員会で保管することを意見し、「現在は、提案箱等の鍵を施設において管理しているが、意見をふまえ、視察委員会へ鍵の管理をお願いする」との回答を得ている。

被収容者の意見提出の形式についても一部混乱がみられる。法律上「意見提案書」以外の形式による意見提出を認めないとする規定はなく、便箋等の他の形式による意見提案が可能であるが、実際にはこれを認めない刑事施設や、また、「意見提案書」を提出するにあたって、願せんの提出を求める刑事施設、意見提案書提出に際して妨害や嫌がらせをする刑事施設も存在するという⁽³⁰⁾。これらの実行は、被収容者の意見を提案する秘密と権利を犯し、法の実効性をそこなうものである。早急な改善が望まれる。被収容者が、提案した意見の内容および、意見を提案した事実についても秘密にでき、委員会に対して自らの

意見を伝達しやすい体制を整えることが望まれよう。

行刑制度全体に関わる問題

平成26年3月31日、福島刑務所刑事施設視察委員会は、「施設医療について、地元の医療機関にアウトソーシングするなど、抜本的な改革を早急に着手すべきである」とする委員会意見、「刑務所に必置されるようになった社会福祉士の正規雇用化と定員拡充、就労支援スタッフの一層の充実、希望する満期出所者に対する、少なくとも6ヶ月前からの(略)帰任先確保等の社会復帰支援、より実効性のある職業訓練等々、体系的な満期出所者支援策を確立されたい」とする委員会意見、「係長など管理職や技官を含む職員の増員と適正配置に、引き続き努力されたい」とする委員会意見を述べた。また福井刑務所の委員会からは、平成26年3月28日、作業報奨金の増額が提言されている⁽³¹⁾。これらに対して、いずれも「施設(当所)限りで対応できない事項」として、上級官庁に要望する等の回答がなされた。このような行刑制度全体に関わる意見を委員が示す場合、意見の宛先を選択できるような制度改革がなされるべきではないか。例えばCPTの場合、個別訪問の日程中に、締約国の大臣級の者と直接協議できる場が設けられている。個別の刑事施設を超える制度全体にかかわる意見については、権限のある者にその内容が伝えられることが重要である。

したがって、例えば、委員会意見の宛先を直接法務大臣等の上級官庁に選択できるような委員会意見伝達制度を新設するか、又は、これが叶わない場合は、上級官庁に要望するとの回答がなされた場合、その後の経過についても委員会に説明する義務を刑事施設の長に課すなど、何らかの対応がとられるべきであると考えます。

それらが複数の刑事施設から提出されているにもかかわらず、委員会意見の内容には一定の共通性がみられる。全国の刑事施設運営に関わる共通する問題については、権限のある機関が直接意見を受け取って、これに対応することが肝要である。現在までの委員会の活動により、行刑制度全体に関わる問題が浮き彫りにされてきている。上記対策のいずれか、又は他の効果的なしくみが採用されれば、全国の刑事施設の適正運営に資するであろう。

個別事例

前述したように、委員会は施設の運営に関して意見を述べる(法7条2項)のであり、個別事案について判定を下したり、是正勧告をしたりするための組織ではない。その点は、個別事案に対する拷問等認定をも活動の一環として行うCPTと大きく異なっている。しかし、委員会に対しても、個別事案が施設運営全般に関連するときは、積極的に意見を述べるべきであり、また、個別事案それ自体に重大な問題が含まれているときは、調査し、意見を述べることがあってもよいのではないかと、各委員会での討議と活動の蓄積を

待ちたいとする提案がある⁽³²⁾。なお、法務省で平成15年9月22日に開催された行刑改革会議第2分科会・第2回会議では、委員会に受刑者から苦情の申立ての処理権限を与えるべきではないかとの提案がなされており、法改正前からこの議論はあったといえる⁽³³⁾。

平成25年9月19日、前橋刑務所の委員会は、「一人の受刑者が時間外に作業を指示された件について事実関係を調査願う」との委員会意見を提出した。これに対し12月19日、「受刑者に対して一職員の判断で正規の時間外に軽作業に従事させていたことは事実であり、当該職員に対しては再過なきを期すための措置を講じた。また、当該受刑者に対しては同作業に従事した分の作業報奨金計算高を新たに組み入れる」との回答がなされた。これは個別事例が実質的に検討された例といえる。今後は、作業環境など、刑事施設の運営全般に影響し得る個別事例については、CPTが定めるような具体的な処遇基準を用いて、問題を客観的に評価した上で、委員会意見を述べることも考えてよいのではないか。

5 英国王立刑事施設視察委員会(HMIP)と委員会

5-1 英国王立刑事施設視察委員会とは

次に、英国王立刑事施設視察委員会（以下、「HMIP」ということがある⁽³⁴⁾）の機能と概要をみてみよう。HMIPは、1952年の刑事施設法の改正により、1982年に設立された王室直轄の組織である。「施設環境及び処遇に関する報告を行うため、視察の独立性を確実にすること、また、被収容者と市民双方にとり好ましい結果を促進すること」を任務に活動している。英国は2003年に「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は刑罰に関する条約（以下、「国連拷問等禁止条約」という）」の選択議定書を批准したが、HMIPは本議定書に義務付けられている「国内防止措置（NPM）」の実施主体としても重要な役割を果たしている⁽³⁵⁾。国連拷問等禁止条約選択議定書が定める査察制度は、基本的には欧州拷問等防止条約体制にならってできたという経緯がある。このことから、CPT、HMIP、そして委員会の実行には一定の類似性がみられ、比較可能な領域がある⁽³⁶⁾。委員会意見の内容に対する評価は前項4-2で扱ったため、HMIPと委員会については、主に制度・権能面での比較を行うこととする。

5-2 英国王立刑事施設視察委員会との比較

HMIPと日本の委員会との差異をまとめる。HMIPは委員会に比して、①予算措置が異なる。すなわち2012年度は年間約6億5千万円と、日本の制度よりも規模が大きい。②訪問施設が異なる。前述の刑事施設のみならず、入管収容施設、軍事収容施設、児童矯正施設等をもその訪問の対象としている。さらに、③権能が異なる。原則的に刑事施設の長に対して意見を述べることに留まる委員会の権能に比して、HMIPは大きな権限と独立性

を備えている。CPTの実行と同じく、事前通告なしの訪問・関連情報や人に対する無制限のアクセス権などをもち、その一方で、秘密保持原則をもつCPTとは異なり、全ての情報を公表する権利を備え、法的なまたはメディアとしての立場を行使することもできる。過去には、入管収容施設に収容されていた子どもや妊婦の強制退去を阻止したり、HMIPの勧告によって最終的に閉鎖されたりした刑事収容施設もあるという⁽³⁷⁾。

しかし何といても最大の違いは、HMIPは刑事収容施設の運営の健全性を評価する具体的な基準と評価制度を備えていることにある。まず、視察の基準として、「期待される状態 (Expectations)」と呼ばれる指標が用いられる。HMIPの視察団は、公表済みの上記指標に照らして視察を行うのである。個別の基準は、男性受刑者、女性、児童及び若年者、入管収容施設、警察留置場、裁判所内拘置所、軍の項目に細分化され、それぞれ定められている。また、HMIPの視察団は、視察の結果を国際人権基準や罰則義務とも照らし合わせる。

次に、評価制度として、HMIPの視察団は、視察した刑事収容施設の健全性を4つの項目に分けて評価する。すなわち第一に、「安全性 (Safety)」として、特に弱い立場におかれた被収容者が安全に処遇されているかを評価する。第二に、「被収容者に対する敬意 (Respect)」として、被収容者が人間の尊厳に対する敬意をもって処遇されているかを評価する。第三に、「有益な活動 (Purposeful activity)」として、被収容者が彼らにとり有意義と思われる活動に参加できているかどうかを評価する。そして第四に、「社会復帰 (Resettlement)」として、被収容者の釈放後の準備がなされているかどうか、また、再犯リスクを減らすための効果的な支援があるかどうかを評価する。各項目は、それぞれ1 (劣悪) から4 (良好) の点数で評される。視察団は共同でこれらの点数につき審議し、3つ以上の証拠 (裏づけ) に基づいて数値を決定する。

2013年-2014年査察の結果、HMIPから4 (良好) 又は3 (比較的良好) と評価された刑事収容施設の割合は7割程度であった。結果の詳細は、視察終了前に施設の長及び上級管理者に報告される⁽³⁸⁾。

その他、HMIPはその使命の下、刑事収容施設の被収容者に対するアンケート調査を行うが、この調査結果は他の同種の施設の結果と比較され、また、前回視察時の結果とも比較される。まとめると、HMIPは委員会よりも強力な権能をもっており、明確な指標を用いて、刑事収容施設の健全性を全体的・客観的・数値的に評価するといえる。

おわりに — 委員会が果たした役割と課題

委員会の活動はこれまでに、被収容者の声を取りあげて、運動時間を確保させ、面会室に時計を設置させ、工場の座面が硬い椅子を取替えさせ、外国語の辞書や資格取得用の図書を整備させるなどしてきた。既に述べたとおり、過去5年間の総意見数のうち、「措置

を講じた（又は講じる予定のもの）」の割合は平均で64(64.4)%程度確保されており、相当の結果を出している。予定を含む措置率が近年上昇していることもあり、刑事施設との協力関係を保ちつつ、必要な措置は実現させてきたという点でも、委員会の活動は評価される。

数点今後の課題を述べるならば、まずひとつに、実質的な結果を確保するための方策を導入すべきことをあげたい。例えば、平成26年3月26日に提出された喜連川社会復帰促進センターの委員会意見106に対する回答のように、「現在調整中である」とされたもの等も、数字上は「措置を講じた（又は講じる予定のもの）」に算入される。委員会はその後、調整された結果の情報を得たいと思うであろうから、現在進行中の内容を含む回答をなす場合、刑事施設の長は、調整の結果についても委員会に報告する自発的義務を負うべきである。同様に、「検討する」・「予定している」等とされた回答は、その後の措置についても報告義務を課されることが必要であろう。「措置を講じる予定のもの」については、その「予定」の具体的内容も、併せて示すべきである。これらが実現すれば、委員会制度の実効性をさらに高めることに資するだろう。

平成26年3月28日、神戸刑務所の委員会から、「委員会が依頼した検討事項について、結論だけでなく結論に至った理由も回答していただきたい。また、検討事項について、被収容者に開示することについても検討されたい」との意見が提出された。これに対して、結論に至った理由については可能な限り説明し、また、委員会の活動状況を被収容者に知らせることについては基本的には委員会が検討することが相当だが、必要な協力を行うとの回答がなされた。この委員会意見も重要な示唆を含んでいるように思う。

法務省・警察庁は、委員会制度の今後の方向性として、「委員会から提出された意見については、これまでも可能な限り、刑事施設の運営に反映させるよう努めているところではあるが、この点について更に刑事施設の長の努力義務を法務省令に明記することにより、委員会の制度が設けられた趣旨のより一層適切な実現を図ることとする」⁽³⁹⁾と明示している。今後上記の義務が実現するか、見守っていきたい。

次に、独立した第三者機関による公正な査察制度として、委員会の権限を強化すべきことをあげたい⁽⁴⁰⁾。強化すべき個別の権能については4で述べたとおりである。CPTは刑事収容施設の適正運営を評価する外部機関としての歴史をもつが、CPTの実行は、刑事施設に対する独立公平な外部監視機関の設置を強く推奨している。委員会が広範な議事手続について自律的に運営することを認められている点は評価できよう。しかし、委員の任命は法務大臣が行う等、その独立性にはなお問題が残っている。

さらに、刑事収容施設の査察や評価の際にCPTが用いる「CPT基準」、HMIPが用いる「期待される状態 (Expectations)」および4段階の評価制度のような、具体的な評価指標を導入することも提案する。全国統一基準により、客観的数値的に行刑を評価するシステ

ムを国内にも採り入れれば、委員会制度の機能は飛躍的に高まるだろう。委員会はその役割を担い得ると考えている。

その他、上記した外国の類似制度のように、刑事施設のみならず、人が公式に自由を奪われている入国管理施設等の運営についても視察のための委員会を設置し、外部評価を開始すべきである。

法務省矯正局矯正調査官の富山聡氏は、委員会を設置する益として、『受刑者を社会から隔離する』、『施設内における秩序を維持する』、『被収容者のプライバシーを保護する』などといった様々な理由から、ともすれば閉鎖的になりがちである行刑運営について、継続的に、透明性を確保することができるようになります」と述べている⁽⁴⁾。行刑制度、ひいては国家が人の自由を奪うあらゆる制度を外部独立の立場から監視し、被収容者および公務員の双方の人権を確保し、制度の透明性を高めてゆくことは、国家の側にとっても有益である。その際、先行する外国の類似制度から実効性の高いノウハウを採り入れることは有意義である。日本における委員会制度の展開を注視したい。(了)

註

- (1) 新潟大学、新潟国際情報大学、新潟青陵大学、新潟薬科大学、近畿大学豊岡短期大学、新潟青陵大学短期大学部、国際こども・福祉カレッジ非常勤講師。敬和学園大学客員研究員。
- (2) 富山聡、「新法の解説（シリーズ第二回）委員会について」、『刑政』116巻9号、平成17年9月、116頁。
- (3) 刑事施設視察委員会が置かれる「刑事施設」とは、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律3条1号から5号の定める「懲役、禁錮又は拘留の刑の執行のため拘置される者」、「刑事訴訟法の規定により、逮捕された者であって、拘置されるもの」、「刑事訴訟法の規定により勾留される者」、「死刑の言渡しを受けて拘置される者」、「前各号に掲げる者のほか、法令の規定により刑事施設に収容すべきこととされる者及び収容することができることとされる者」を収容し、これらの者に対し必要な処遇を行う刑務所、少年刑務所、拘置所を指す。
- (4) 刑事施設視察委員会の手引に、「委員は、その職務を通じて被収容者のプライバシーや刑事施設の警備上の秘密事項を知ることがあります」とあり、守秘すべき事項が明記されている。法務省「刑事施設視察委員会活動の手引」、2011年、6頁。
- (5) 的場祐介、「刑事施設視察委員会の活動状況について」、『刑政』124巻9号、平成25年9月、95頁。
- (6) 法務省「刑事施設視察委員会活動の手引」、2011年、2頁。
- (7) 前掲、富山聡、121頁。
- (8) 前掲、日本弁護士連合会、6頁。
- (9) 前掲、富山聡、121頁。
- (10) 法務省HP（URL: http://www.moj.go.jp/shingil/kyousei_katsudou_index.html）、（2015年1月23日最終アクセス）。
- (11) *Ibid.* 刑事施設の視察は刑務支所及び拘置支所に対する視察を含み、同一日に支所を含め複数の施設を視察した場合は1回と数えている。
- (12) 前掲、富山聡、119頁。

- (13) 日本弁護士連合会、『刑事施設視察委員会の皆様へ 刑事施設視察委員会の活動充実のために』、2013年4月、3頁。
- (14) 前掲、富山聡、120頁。
- (15) *Ibid.*、
- (16) 法務省「刑事施設視察委員会活動の手引」、2011年、4頁。
- (17) 法務省「別紙：委員会の提出意見及び刑事施設の長が講じた措置等の概要について」参照 URL: <http://www.moj.go.jp/content/000125417.pdf> (2015年1月31日最終アクセス)
- (18) 法務省「刑事施設視察委員会の活動状況について」(参照 URL: http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei08_00055.html) (2015年1月31日最終アクセス)
- (19) 数値は以下の資料から得た。法務省・警察庁「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律の施行状況について」、平成23年5月、参照 URL: <http://www.moj.go.jp/content/000074503.pdf> (2015年1月31日最終アクセス)
- (20) The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).
- (21) 締約国数は2015年1月27日時点のものである。なお日本は条約に加入していないが、第一選択議定書の規定により非欧州諸国にも条約加入の途がひらかれている。
- (22) CE, *The CPT Standards "Substantive" sections of the CPT's General Reports*, CPT/inf/E, (2002), No. 15.
- (23) 訪問回数・報告書採択数は2015年1月29日時点のものである。CPT HP: <http://www.cpt.coe.int/en/> (2015年1月29日最終アクセス)
- (24) ただし、CPT訪問団のもつ関係する場所・人・情報に対するアクセス権は事実上無制限と設定されており、委員会のそれよりも強く広範なものである。詳細は拙稿「ヨーロッパ拷問等防止委員会の活動」、『法律時報』1032号、2011年3月、55頁を参照。
- (25) *For example, CE, Report on the visit to Spain by the CPT from 1 to 12 April 1991, CPT/Inf (96)9[EN] (Part 1)*, (1996), para.117.
- (26) 本稿でとりあげた委員会意見は以下の資料に拠る。「各刑事施設視察委員会の意見に対する措置等報告一覧表・平成26年4月末日現在」、参照 URL: <http://www.moj.go.jp/content/000125419.pdf> (2015年1月31日最終アクセス)
- (27) CE, *The CPT Standards "Substantive" sections of the CPT's General Reports*, CPT/inf/E, (2002), para. 35.
- (28) 前掲、日本弁護士連合会、2頁。
- (29) 前掲、日本弁護士連合会、3頁。
- (30) 前掲、日本弁護士連合会、4頁。
- (31) 法令に基づき全国一律に定められているが、刑務作業の性質が一般労働とは異なるという理由により、その金額は最低賃金法の適用除外となっている。
- (32) 前掲、日本弁護士連合会、5頁。
- (33) 法務省「行刑改革会議第2分科会・第2回会議議事録の概要」(参照 URL: http://www.moj.go.jp/shingil/kanbou_gyokei_bunka02_gaiyou02.html) (2015年1月31日最終アクセス)
- (34) Her Majesty's Inspectorate of Prisons (HMIP).
- (35) *See, The website of HMI Prisons*, <http://www.justiceinspectores.gov.uk/hmiprisons/> (2015年1月31日最終アクセス)
- (36) 国連拷問等禁止条約選択議定書が定める査察制度と、欧州拷問等防止委員会体制の関連については、拙著「欧州拷問等防止条約における『拷問』等概念の展開(3・完) - 欧州拷問等防止委員会の実行から -」を参照されたい。『国際公共政策研究』第10巻第1号、2005年。
- (37) HMIPの概要と実行については、2015年1月27日に実施された日本弁護士連合会・東京弁

護士会主催の講演会「視察委員会制度から考える 日本の刑務所・被拘禁者の人権 英国王立刑事施設視察委員会委員をお招きして」(講師：ヒンパル・シン・ブイ氏、コリン・キャロル氏)の資料を参考にさせて頂いた。紙面を借りて御礼を申し上げる。

- (38) *HMI Prisons, op cit.*,
- (39) 法務省・警察庁、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律の施行状況について(平成23年5月)」、URL: <http://www.moj.go.jp/content/000074503.pdf> (2015年1月21日最終アクセス)
- (40) 町田 章一、加毛 修、海渡 雄一、下田 司、金井 清次、岡部 正明、「刑事施設視察委員会の活動と課題」、『大妻女子大学人間関係学部紀要』10、159頁、2008年。
- (41) 前掲、富山聡、118頁。