

無期刑受刑者に対する仮釈放制度の改善を求める意見書

2010年（平成22年）12月17日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

近年、無期刑受刑者の数が著しく増加する中、無期刑受刑者の仮釈放件数は逆に減少の一途をたどり、無期刑の事実上の終身刑化が進行している。こうした中、安全な社会復帰が見込める状態となり、本来であれば仮釈放の対象となるべき受刑者までもが仮釈放とされず、ひいては刑事施設内で生涯を終える事態が生じている。

したがって、無期刑受刑者に対する仮釈放の制度及び運用において、以下の措置がとられることを求める。

- 1 地方更生保護委員会の委員の構成を見直し、裁判官や弁護士、精神科医、心理学者、市民など、社会の多様な層を代表する人たちからなるものとしてその独立性を確保し、また定員を大幅に増員すべきこと。
- 2 無期刑受刑者に対する仮釈放審理の適正化を図るため、次の改革を行うこと。
 - (1) 服役期間が10年を経過した無期刑受刑者に対しては、その期間が15年に達するまでの間に初回の仮釈放審理を開始し、その後は1～2年ごと、長くとも3年以内の間隔で定期的に仮釈放審理の機会を保障すること。
 - (2) 受刑者本人及び代理人弁護士による仮釈放審理手続への参加を認めること。
 - (3) 被害者等の意見聴取の位置づけとその方法を見直すこと。
 - (4) 検察官からの意見聴取は、廃止すること。
 - (5) 仮釈放を不許可とする判断は決定によるものとし、その旨の通知は理由とともに受刑者本人に対して書面により告知すべきものとし、仮釈放不許可決定に対する不服申立てを認めること。
 - (6) 適切な仮釈放の機会を確保するため、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律を改正し、懲罰手続における手続的保障を確立すること。
- 3 帰住先・住居の確保、再就職など仮釈放後の環境調整と社会的支援を制度的に強化すること。
- 4 無期刑受刑者の仮釈放後の法的地位の安定を確保するため、仮釈放の取消事由を見直すこと。
- 5 無期刑受刑者にとどまらず、仮釈放要件を客観化し、かつ、規則ではなく刑法において具体的な基準を明らかにするよう、刑法第28条の改正を視野に入れた検討作業を開始すること。

意見の理由

第1 はじめに

当連合会は、2002年11月22日には、「死刑制度問題に関する提言」を採択し、死刑制度の存廃につき国民的論議を尽くし、また死刑制度に関する改善を行うまでの一定期間、死刑確定者に対する死刑の執行を停止する旨の時限立法（死刑執行停止法）の制定を提唱するとともに、死刑制度に関する取組を推進することとし、その取組の一環として、「死刑に代わる最高刑についての提言」を掲げてきた。そうした中、2008年には「量刑制度を考える超党派の会」による刑法等の一部を改正する法律案（終身刑導入関係）が発表されたことを受け、同年11月18日、無期刑受刑者を含めた仮釈放のあり方を見直し、無期刑の事実上の終身刑化をなくし、かつ死刑の存廃について検討することなしに、刑罰として新たに終身刑を創設すること（量刑議連の「刑法等の一部を改正する法律案」）には反対するとの意見書を採択した。

死刑制度が廃止された場合に、それに代わる最高刑としてどのような刑罰を定めるべきかについては、今後、当連合会として精力的に取り組むべき重要な課題である。しかし、他方で、制度上は仮釈放の可能性がある無期刑が、後記第2にみるように、実質的には仮釈放の可能性がほぼ失われ、文字どおりの「終身刑」と化し、仮釈放にふさわしい状況にある者すらその道を閉ざされている現状に対しては、死刑廃止後の最高刑に関する議論とは別途に、早急な対策が必要である。

第2 日本における無期刑受刑者の実態

1 無期刑の執行状況

法務省は、2008年8月「無期刑受刑者の仮釈放に係る勉強会」を設け、同年11月には、無期刑受刑者の仮釈放の在り方等について検討を重ねた結果として報告書（以下「勉強会報告書」という。）をとりまとめ、法務大臣に提出するとともに公表した。以後、年に1回を目途に、無期刑の執行や無期刑受刑者に係る仮釈放審理の状況を公表するものとしている。

2010年11月に更新された「無期刑の執行状況及び無期刑受刑者に係る仮釈放の運用状況について」では、2000年から2009年までの間の無期刑の執行状況及び無期刑受刑者に係る仮釈放の運用状況が大要次のように整理されている。

(1) 無期刑の執行状況

無期刑受刑者数の推移、無期刑仮釈放者数及び死亡した無期刑受刑者数の推移等

表1-1のとおり、無期刑により新たに刑事施設に収容された者（無期刑新受刑者）は、2000年には60人であったところ、2003年には

114人、2006年には136人と大幅に増加している。2007年には減少に転じ、2008年には53人に減少したものの、それまでの無期刑新受刑者数の急増に伴い、年末時点で刑事施設に在所中の無期刑受刑者（年末在所無期刑受刑者）も、2000年の1,047人から2009年の1,772人へと急増しており、この10年間で約1.7倍となった。

他方、2000年から2009年までの間に仮釈放となった無期刑受刑者は、増減を伴いつつもおおむね減少傾向にあり、表1-1のとおり、最も多かった2003年には16人（うち無期刑の仮釈放が取り消された後、再度仮釈放許可となった者を除いた無期刑新仮釈放者は14人）、最も少なかった2007年には3人（同1人）であって、この間の無期刑仮釈放者数は、延べ86人（無期刑新仮釈放者は合計65人）であった。

無期刑新仮釈放者の仮釈放時点における平均在所期間は、2000年に21年2月であったところ、2003年には23年4月、2005年には27年2月と長期化しており、2009年は30年2月となっている。

また、この10年間に刑事施設内で死亡した無期刑受刑者の数は、合計126人であり、仮釈放となった無期刑受刑者の数を上回っている。

無期刑受刑者の在所期間

表1-2のとおり、2009年末時点で刑事施設に収容されている無期刑受刑者1,772人のうち、在所期間10年未満の者は989人（55.8%、平均年齢47.8歳）、10年以上の者は783人（44.2%、同59.7歳）であり、後者の中には、在所期間40年以上50年未満の者が17人（1.0%、同70.6歳）、50年以上60年未満の者が7人（0.4%、同75.4歳）いるなど、収容が長期に及ぶ者や高齢者も相当数見られた。

無期刑受刑者の年齢

2009年末時点における無期刑受刑者の年齢別在所者数は、表1-3のとおりであり、60歳代の受刑者が最も多い。

(2) 無期刑受刑者に係る仮釈放の運用状況

仮釈放審理の件数は、増減を伴いつつもおおむね減少傾向にあったが（2000年～2008年までの9年間で、最も多かった2001年には19件、最も少なかった2007年には1件）、2009年には24件へと増加した。これは、後記のとおり、刑の執行開始後30年が経過した時点で無期刑受刑者に対する仮釈放審理を実施するという新たな方針に従い、2009年4月から、既に30年が経過している受刑者に対しては順次仮釈放審理を実施す

るようになったためである¹。

2 わが国の無期刑は仮釈放の可能性のない「終身刑」となっている

わが国の無期刑は、仮釈放がなされた後も、恩赦としての刑の執行の免除を得てから10年を経過して刑が消滅しない限り、終身その刑が続くものであり、法的に明らかに「終身刑」の一類型である。しかし、前記のような刑の執行の実情からは、そもそも、仮釈放自体がほとんどなされず、生命を終えるまで刑務所で過ごすという意味で、文字どおり終身刑化しているということがいえる。

すなわち、過去10年以上にわたり無期刑仮釈放者で在所期間が20年を下回る者は存在しない。2004年以降無期刑受刑者の仮出所者の平均受刑在所期間は25年を超えており、これは死刑のない欧州諸国における終身刑の運用よりも厳しい。さらに新規仮釈放者の数は激減しており、近年は年間1人～数人という状況が続いている。無期刑受刑者数が約1,700人を超え、10年以上服役している受刑者も783人も存在する(2009年末現在)のに対して、仮釈放人員は年間数名にとどまるということは、わが国の無期刑は、ほとんど仮釈放の可能性のない終身刑となっているといえることができる。

第3 現行の仮釈放制度

次いで、こうした仮釈放運用が、どのように制度化されているのかを概観する。

1 仮釈放の要件

無期刑受刑者について仮釈放が許されるための要件としては、刑法第28条により、(1)刑の執行開始後10年が経過することと、(2)当該受刑者に「改悛の状」があること、の2点が必要とされている。

このうち、どのような場合に「改悛の状」があるといえるのかについては、犯罪をした者及び非行のある少年に対する社会内における処遇に関する規則(以下「社会内処遇規則」という。)第28条に基準が定められている。具体的には、積極的要件として、(1)悔悟の情及び改善更生の意欲があり、(2)再び犯罪をするおそれがなく、かつ、(3)保護観察に付することが改善更生のために相当であると認めるとき、とされ、消極的要件として、(4)ただし、社会の感情がこれを是認すると認められないときは、この限りでない、と定められている。

さらに、「悔悟の情」や「改善更生の意欲」、「再び犯罪をするおそれ」、

¹ 審理件数は増加したが、仮釈放許可件数は6件にとどまったため、許可件数が審理件数全体に占める比率は25.0%と、許可件数0件であった2007年を除くと過去10年間で最低となった。

「保護観察に付することが改善更生のために相当」，「社会の感情」については，それぞれ，次のような事項を考慮して判断すべき旨が2008年5月9日付け法務省保観第325号矯正局長・保護局長依命通達「犯罪をした者及び非行のある少年に対する社会内における処遇に関する事務の運用について」により定められている。

同通達によれば，例えば，「悔悟の情」については，受刑者自身の発言や文章のみで判断しないこととされており，「改善更生の意欲」については，被害者等に対する慰謝の措置の有無やその内容，その措置の計画や準備の有無，刑事施設における処遇への取組の状況，反則行為等の有無や内容，その他の刑事施設での生活態度，釈放後の生活の計画の有無や内容などから判断することとされている。また，「再び犯罪をするおそれ」は，性格や年齢，犯罪の罪質や動機，態様，社会に与えた影響，釈放後の生活環境などから判断することとされ，「保護観察に付することが改善更生のために相当」については，悔悟の情及び改善更生の意欲があり，再び犯罪をするおそれがないと認められる者について，総合的かつ最終的に相当であるかどうかを判断することとされている。そして，「社会の感情」については，被害者等の感情，収容期間，検察官等から表明されている意見などから，判断することとされている（以上勉強会報告書より）。

このうち，「悔悟の情」は有罪の自認が前提とされており，刑事裁判において公訴事実を否認し，かつ，それを維持して判決確定後も再審請求をしている場合などは「改悛の状なし」と認定される傾向にあるといえる²。

さらに，釈放後の帰住先があることは，上記要件に加えて刑事施設の長が仮釈放の申出をする場合の前提として必要とされている。無期刑受刑者の場合には，仮に刑執行開始時には引受人が存在しても，長期の服役期間中に死亡したり，高齢化するなどして引受先がなくなる場合が多く，かつ，民間の更生保護施設，国営の自立更生促進センター等での受入れにも限界がある。そのため，仮釈放要件を備えているにもかかわらず，帰住先が確保できないという理由で，仮釈放の申出に至らないケースも生じ得る。

2 仮釈放審理の機関

² 再審請求中に仮釈放が認められた例として，村上国治氏（白鳥事件），石川一雄氏（狭山事件），李得賢氏（丸正事件）などの例がある。しかし，いずれも強力な外部の支援運動が存在し，その結果勝ち取られた例外的なケースであり，かつ，近年のように仮釈放運用が消極化する以前の事例である。現状では，無実を訴える無期受刑者の仮釈放は極めて困難なものとなっ

仮釈放を許すか否かを判断するのは、全国8か所にある地方更生保護委員会であり、刑事施設の長からの申出又は自らの判断に基づいて審理を開始し（更生保護法第34条第1項、第35条第1項）、地方更生保護委員会の委員が直接受刑者と面接するほか（同法第37条第1項）、必要に応じて被害者やその遺族、検察官等にも意見を聞くなどした上で（同法第38条第1項、社会内処遇規則第22条、第10条）、3人の委員の合議により（同法第23条第1項）、個々の受刑者について上記の基準に該当するかどうかを判断している（勉強会報告書より）。ただし、職権による審理の開始は従来の実務ではほとんどなされてこなかった³。

また、地方更生保護委員会の委員は、その大半が更生保護官署出身者で占められており、これに対して「更生保護のあり方に関する有識者会議」は、その最終報告において、「仮釈放審理が内輪で行われているとの批判にこたえとともに、審理の公平性、的確性、透明性等を高めるため、地方更生保護委員会の委員に民間出身者等更生保護官署出身者以外の者も積極的に登用するべきである。また、精神医学や臨床心理学の専門家、社会福祉関係者、法律家等の多様な専門的知見を審理に活用するべきである。」、「仮釈放適格者を適切に選別するためには、判断が困難な事件についての審理を充実させる必要があるが、委員を始めとする人的資源が限られていることにかんがみ、判断が比較的容易な事件の審理を簡素化するなど審理手続にメリハリをつける必要がある。また、仮釈放適格者の適切な選別及び出所後の改善更生・再犯防止に資するため、帰住地の確保、家族環境の調整等環境調整活動を強化するとともに、更生保護施設の受入れ機能の拡充を図るべきであり、併せて、地方更生保護委員会事務局における調査担当部門を増強し、保護観察官による準備調査を充実させる必要もある。」との提言を行った。その後、地方更生保護委員会委員や地方更生保護委員会事務局における人事に若干の変化はみられるものの、基本的には従前と変わらない体制が続いている。

3 検察官及び被害者等の意見

法務省は、前記勉強会報告書において、無期刑の仮釈放審理に関する新たな方針を策定し、2009年4月から実施に移した。すなわち、「仮釈放審理の透明性を更に向上させるための方策」として、執行開始後30年が経過した時

ており、この点も大きな課題である。

³ 勉強会報告書以後、2009年4月からは刑の執行開始から30年を経過した無期刑受刑者についてはすべて職権による仮釈放審理を行う取扱いに変更していることにつき、後記3参照。

点で、無期刑受刑者に対する仮釈放審理を実施すること、そして、「より慎重かつ適正な仮釈放審理を実現するための方策」として、(1)複数の地方更生保護委員会委員による面接調査を実施する、(2)被害者遺族に対する調査、(3)検察官からの意見聴取を原則としていずれも行う、というものである。

被害者感情調査や検察官への照会は、従来も多くの場合に行われており、2000年から2009年までの10年間で仮釈放審理となった104件のうち、被害者感情調査が行われたものは70件、検察官意見照会がなされたものは96件であった。うち、検察官意見について、検察官が仮釈放に反対の意見を述べることで仮釈放の許否が大きく左右されることは、後記のとおりである。したがって、検察官意見照会が全件に拡大することで、仮釈放がますます厳しいものとなることは、必至とみられる。

また、被害者遺族に対する調査の徹底も、仮釈放をますます消極化させる方向で働くことは避けられないと考えられる。

第4 近年の無期刑の執行状況をもたらしたのは何か

法務省の「無期刑の執行状況及び無期刑受刑者に係る仮釈放の運用状況について」(第1, 1)は、最近10年間の推移をとりまとめたものであるが、この資料から、以下の事実を指摘することができる。

無期刑受刑者の数は、とりわけ年末在所受刑者数が一貫して増加傾向にある。これは、新受刑者数が2006年をピークにやや減少した(ただし、1990年代と比較すると依然として高い水準にある。)にもかかわらず、全体としての無期刑受刑者が増加しているということであり、無期刑受刑者の入所が出所(死亡による出所を含む。)を上回っていることを示している。

無期刑受刑者の仮釈放を減少させている直接的な要素は、(1)仮釈放審理件数の減少(表2-1)、(2)仮釈放不許可率の上昇(表2-4)、の2つである。では、なぜ全体の無期刑受刑者数は増えているのに、仮釈放審理件数は逆に減っているのか、さらに、審理件数自体が絞り込まれているにもかかわらず、なぜ仮釈放不許可率が上昇しているのかを分析する必要がある。

それを解く一つの鍵は、検察官意見である。2009年以降、無期刑受刑者の仮釈放審理にあたっては、全件について検察官の意見を聴取する運用とされたが、それ以前は検察官意見聴取が徹底されていたわけではなかった。しかし、検察官意見聴取を行う割合は近年ほど増えていると考えられる(1998年~2007年の114件中意見聴取は95件(83%)に対して、2000年~2009年は104件中96件(92%)である)。

そして、検察官が仮釈放に対して反対の意見を述べた場合、不許可とされる割合は有意に高くなっている（1998年～2007年の不許可率：反対ではない22.5%、反対50.0%、聴取なし36.8%、2000年～2009年の不許可率：反対ではない21.2%、反対70%、聴取なし12.5%）。のみならず、最高検察庁は1998年、いわゆる「マル特無期」に関する非公開の通達⁴を発した。通達の中で同庁次長検事は、検事長に対し、無期刑が確定した事件のうち、「動機や結果が死刑事件に準ずるくらい悪質」などの「マル特無期事件」について、刑務所長・地方更生保護委員会からの意見照会に対し、「仮出獄不許可」の意見を作成し、事実上の「終身刑」とするよう求めている。報道によれば、「『マル特』に指定されるのは、動機・結果の悪質性のほか『前科・前歴、動機などから、同様の重大事件を再び起こす可能性が特に高い』などと判断した事件。既に指定されている服役囚もあり、一連のオウム真理教事件の被告人も指定候補になっている。具体的には、地検や高検は最高検と協議し、指定事件に決まると判決確定直後にまず、刑務所側に『安易に仮釈放を認めるべきではなく、仮釈放申請時は特に慎重に検討してほしい』『（将来）申請する際は、事前に必ず検察官の意見を求めてほしい』と文書で伝え、関連資料を保管する。その後、刑務所や同委員会から仮釈放について意見照会があった際に、こうした経緯や保管資料などを踏まえて地検が意見書を作成する」とされている。

ここから明らかなことは、一定の無期刑事案に対しては地方更生保護委員会からの意見照会に対して反対意見を述べ終身刑化を図るよう指導を行っているのみならず、判決確定直後から、刑務所に対して仮釈放を行わない方向での働きかけを検察庁から行っているということである。この通達は、直接的にはマル特無期事件のみを対象としたものであるが、無期刑事案一般について、刑務所側に対しては仮釈放申請（更生保護法施行後は「仮釈放申出」）の抑制を、検察官に対しては地方更生保護委員会からの意見照会に対する厳しい姿勢を促す効果をもたらすものであったことは、明らかであろう。

検察官の反対意見は地方更生保護委員会の仮釈放に対する過度に慎重な姿勢をもたらし、刑務所長による仮釈放申請（更生保護法施行後は「仮釈放申出」）に対する萎縮効果を生む。それが仮釈放審理件数自体の減少へとつながり、さらに仮釈放許可件数を減少させたとみられる。なお、被害者等意見の聴取結果が仮釈放審理に与えた影響も十分に考えられるが、この点に関しては検察官意見のよう

⁴ この通達の存在は朝日新聞の報道によって判明した（2002年1月8日付同紙）。通達は前文しか公開されていないが本文はかなりの長文であり、さらに通達を適用する個別事件に言及した別表が存在するとされる。

に公表されている統計資料がなく、検討することができない。

他方で、仮釈放の消極化は仮釈放審理までの服役期間の長期化をもたらした。ところが、服役期間の長期化は受刑者にとって親族等の引受人（帰住先）の確保の困難化に直結する。仮釈放申出までの期間が20年～30年と極めて長期化することによって、必然的に引受先の確保が全般的に困難となり、このことがさらに仮釈放申出件数の減少につながる。

このように無期刑の仮釈放運用は、いわば消極化のスパイラルに陥っており、安全な社会復帰が望める状態に至った受刑者ですら、仮釈放の対象とならない事態が生じ、わが国の刑事政策に深刻な問題状況をもたらしている。

第5 国際人権基準は終身刑をどう規制しているか

ところで、国際的に「終身刑」(Life Imprisonment)とは、仮釈放が可能な不定期刑はもちろんのこと、国によっては一定程度の長期にわたる有期刑をも指す極めて幅の広い概念として用いられており、わが国の「無期刑」は、「終身刑」の範疇に入る。そこで、わが国における無期刑の状況は、国際人権法によればどのように評価されるのかを以下に検討する。

1 国連と終身刑

終身刑については、1994年に国連ウィーン事務局が「終身刑」(Life Imprisonment)というハンドブックを発行している。このハンドブック(以下「国連『終身刑』」という。)は受刑者に対する国際人権保障の観点から終身刑の問題点を包括的に示したものである。終身刑のあり方について考える上で、非常に重要な資料である。

ハンドブックは、次のように述べる。

「被拘禁者処遇最低基準規則に含まれ、受刑者のための指導的原則の一つに、拘禁刑によって社会を守れるのは、“犯罪者が社会に戻ったときに、彼が遵法的でかつ自立的な生活を送りたいと思うだけでなく、それが可能となることをできる限り確保するために、拘禁期間が用いられる場合のみである”(規則58)というものがある。この枠組みにおいては、受刑者をひとたび社会にとって、もはや危険な存在ではないとみなすことができれば、犯罪の深刻さや当該犯罪の被害者を含めた正当な理由のために必要とみなされる期間を超える長期の拘禁には疑問の余地があり、特別の精査に服するべきともいえるだろう。」(国連「終身刑」パラグラフ15)

すなわち、ここでは、当該受刑者自身が社会に戻ることに伴う危険性の有無が、仮釈放を認めるための最も重要な要素であることが明らかにされている。

さらに、ハンドブックは「拘禁と人権に関する国際的諸文書は、自由の剥奪は、一般的に承認された司法的基準の枠組みにおいて機能する検討及び評価手続が伴う場合にのみ、正当化されうると示唆している。不定期の終身刑は、恣意的拘禁へのドアを開くことを認められるものではない。公正で、偏見のない評価プログラムが、これに対するチェックを可能としうる。」(国連「終身刑」パラグラフ69)、「独立した、恣意的でない評価手続と、最終的な釈放に備えたプログラムが実施されるべき理由は、人道的理由だけではない。拘禁の費用対効果は、常に刑事政策決定者の主要な関心事である。人間を釈放の可能性なく一生拘禁することは、拘禁の二つの目的(社会復帰と社会への再統合)を無視するのみならず、納税者に重い財政的負担を担わせるものである。」(国連「終身刑」パラグラフ70)としている。すなわち、司法的基準の枠組みにおいて機能する検討、及び公正な手続きによって受刑者の釈放に対する適合性が評価され、かつ、釈放に備えたプログラムが提供されない限り、人を期限なく拘禁することは恣意的拘禁となるというのである。

2 欧州評議会の見解

国連とならび、人権保障の枠組みについて世界をリードしてきた欧州評議会は、終身刑を含む長期刑と仮釈放について次のような勧告を行っている。

「すべての受刑者について、仮釈放を与えられるか否かを決定する審査ができる限り早期になされるよう確保すること」、「服役期間に関する法律上の要件にしたがい、好ましい予想ができ次第、仮釈放を与えること。一般予防の考慮のみで仮釈放の拒否が正当化されるべきではない」、「終身刑の(仮釈放のための)審査は、それ以前になされていない場合には、8年～14年の服役後に行われるべきであり、かつ定期的間隔で審査が繰り返されるよう確保すること」(長期刑受刑者の処遇に関する決議(76)2, 1976年2月17日欧州評議会閣僚委員会により採択)。

また、ヨーロッパ拷問等防止委員会(CPT)⁵は、第11回年次報告(2001年9月)の「拘禁に関する基準に関する最近の発展」において終身刑に関する勧告を行っている。

<終身刑及びその他の長期刑受刑者>

「長期の拘禁刑は被収容者に対して、数々の非社会化の影響を持ちうる。加

⁵ 欧州評議会の起草したヨーロッパ拷問等防止条約に基づいて設立された条約委員会である。この委員会は加盟国の拘禁施設を定期的若しくは臨時に訪問し、拷問や非人道的な取扱いの防止のための勧告を広範に行ってきた。

えて、施設化された長期刑被拘禁者は幅広い心理的な問題を経験し、社会からますます隔絶されていく傾向を持っている（これらの心理的な問題には自己評価の喪失、社会的なスキルの損傷を含む）。しかし、この社会に対して、すべての被拘禁者は最終的には戻っていくであろう。CPTの見解によれば、長期の刑を務める被拘禁者に提供される刑務所の処遇体制は、これらの影響を積極的に活動的なやり方で補償するものでなければならない。」（第33項より）

3 諸外国における終身刑とその運用状況

諸外国において「終身刑」と呼ばれている刑も、ほとんどの場合には、仮釈放の道が開かれている。

例えば、ドイツでは、最高刑が終身刑（終身自由刑）であるが、原則として15年の服役後に仮釈放となる。イギリスでは終身刑受刑者に対しては裁判所によって最低拘禁期間（タリフ）が定められるが、タリフの経過後は受刑者に仮釈放の申請権がある。タリフが終身と定められている受刑者も少数存在するが、この場合であっても25年間拘禁された時点で有期タリフに変更するかどうか審査される。変更されなかった場合にも5年ごとに審査がなされ、その結果有期タリフに変更されると、仮釈放が可能となる。またフランスでは、服役から15年（ただし、保安期間が付された場合にはその期間を除く。）を経過すると、受刑者により仮釈放の申請が可能となり、仮釈放者の平均服役期間は19.5年である。フィンランドでは、終身刑受刑者も12年を経過すると順次仮釈放となり、平均では約14年で仮釈放となり、終身刑受刑者の服役期間が20年を超えることはない。

こうした実態と比較すると、わが国における無期刑の執行及び仮釈放の運用状況は、諸外国と比較しても際立って過酷なものとなっていることが明らかである。

4 小括

このように、仮釈放の可能性がなく、適切な釈放のためのプログラムと評価のための手続・基準を備えていない終身刑は、国連や欧州評議会の確立した国際人権基準に照らせば、それ自体が国際人権基準に違反する恣意的な拘禁であり（自由権規約第9条第1項違反）、また非人道的なものである（自由権規約第7条違反）。日本における無期刑の前記のような実態は、まさに仮釈放の可能性がほとんどなくなっており、適切な釈放のためのプログラムと評価のための手続・基準を備えていないのであるから、何らかの改善を加えなければ、国

際人権基準に違反する恣意的な拘禁であり（自由権規約第9条第1項違反）、また非人道的なものである（自由権規約第7条違反）といわざるを得ない。

第6 無期刑仮釈放制度の改革提言

以上の国際準則に照らし、非人道的ではなく、恣意的な拘禁でもない無期刑受刑者の仮釈放制度を構築するためには、以下の改革が必要である。

1 仮釈放要件の客観化に向けた検討の開始

第2, 1で述べたように、刑法第28条は、10年の服役期間の経過と併せ、「改悛の状」を仮釈放の要件とする。この「改悛の状」は、社会内処遇規則により「悔悟の情及び改善更生の意欲があり、再び犯罪をするおそれがなく、かつ、保護観察に付することが改善更生のために相当であると認めるとき」であるとされ、かつ「社会の感情がこれを是認すると認められないときは、この限りではない」とされている（同規則第28条）。

しかし、国際基準によって求められているのは、当該受刑者が安全に社会復帰できる状態となっているか否かである。そのためには、本人が罪を認め悔い改めることを内容とする「悔悟の情」は不要であり、また、罪の重大さに見合った十分な期間服役したことに加えて、「社会の感情」を考慮することも相当ではない。したがって、本来、「円滑な社会復帰が見込まれる場合」には仮釈放が認められるべきであり、かつ、規則ではなく刑法において具体的な基準が明らかにされるべきである。

さらに、仮釈放の要件を満たしているか否かの判断は、実質的には受刑者を直接処遇する刑務所職員によってなされる日々の評価に帰着するが、そもそもこうした評価は主観的なものとなりやすい。より客観的指標（社会復帰へ向けた具体的な努力とその成果、プログラムへの積極的な参加、無事故など）を確立し、恣意的な判断の余地をできる限り少なくしていく努力が必要である。

以上の観点から、刑法第28条の改正を視野に入れた検討作業が開始されるべきである。その際、有期刑受刑者の仮釈放についても、整合性ある検討が望ましい。なお、無期刑受刑者については、仮釈放が認められなければ釈放の可能性がまったくないという特殊性にかんがみ、法改正に先立ち、仮釈放要件の適用や仮釈放手続の見直しを、以下のとおり速やかに行うべきである。

2 仮釈放審理機関について

国連「終身刑」は、継続する拘禁の合法性は、独立した法廷ないし裁判所により、合理的な間隔で決定されるべきであるとし、独立した、恣意的でない評

価手続を要求している。他方、わが国の地方更生保護委員会を見ると、準司法的性格の機関であると位置づけられているものの、委員は法曹資格をもたず、大半が更生保護官署出身者によって占められているため、法務省内において必ずしも権限的に独立した地位にあるとは言い難い。地方更生保護委員会が仮釈放に積極的でないのは、この機関が保護関係の職員のOBによって占められ、検察優位の法務行政の中で、訴追官としての立場から仮釈放に反対の意見を強く主張しがちな検察庁の意向に抗しきれないためと考えられる。保護行政そのものが法務省内部において検察官・検察庁の支配の下に置かれているような実情を克服するためにも、地方更生保護委員会の独立化は改善の鍵となり得る。そのためには、地方更生保護委員会の委員の人的構成を見直し、法曹資格のある者（裁判官、弁護士）の参加を求めるなどして法務行政の中における委員会の地位、権威を高めることが必要である。そして、より抜本的には、例えば、保護部門を矯正部門とともに法務省から独立させた、「矯正保護庁」のような組織とすることも検討されてしかるべきである。

また、機能面においても、地方更生保護委員会による審理は3人の委員の合議体による非公開審査であって、準司法的機能が十分に発揮されているとは言い難い（後記3参照）。地方更生保護委員会の機能的独立性を担保するため、その構成は、裁判官や弁護士、精神科医、心理学者、市民など、社会の多様な層を代表する人たちからなるものとすべきである。さらに、委員の負担が過大となり、外部の人々による委員就任が実際上困難となることを回避するため、委員の定数を大幅に増やすべきである。また、このように高度の独立性を備えた組織とすることによって、地方更生保護委員会の権威を高めると同時に、一定の割合で避けることのできない再犯事案に対しても、社会に対して十分な説明責任を果たせる組織とすることができ、再犯をおそれて仮釈放判断を躊躇する傾向からの脱却を図ることができる。

3 仮釈放手続の適正化

また、地方更生保護委員会による仮釈放審理は、適正化を図るべき準司法的手続とするべきである。

(1) 定期的審理の機会の保障

欧州評議会閣僚委員会決議では、終身刑の仮釈放審理は、8年～14年の服役後に行われるべきであり、かつ定期的間隔で審査が繰り返されるよう確保することを求めている。これは、恣意的な拘禁の継続を防ぐというのみならず、受刑者に対して社会復帰への意欲を喚起し、効果的な処遇を促す意味

でも重要なものである。わが国では、無期刑受刑者の仮釈放に必要な最低服役期間が10年と法定されているのであるから、服役開始から10年を経過し、かつ、15年に達するまでの間に地方更生保護委員会による初回の仮釈放の審理を開始することとし、以後は、審理対象者の状況に応じて1～2年、長くとも3年以内の間隔で地方更生保護委員会による再審理を行うことを制度化すべきである。

(2) 仮釈放の口頭審理の開催

地方更生保護委員会における仮釈放審理に当たり、無期刑受刑者本人の関与は、手続の適正化という観点から欠かせないものである。受刑者本人による関与を実質的に保障するためには、代理人弁護士を選任は不可欠である。ゆえに、受刑者に対しては、代理人弁護士とともに審理に出席し、口頭審理を開催するよう請求することができることとし、この口頭審理において意見を述べ、自己に有利な証拠その他の書類を提出する権利を本人に保障すべきである。

(3) 被害者等からの意見等の聴取について

国際基準も、仮釈放に当たって被害者側の事情を考慮することを前提としていることは、国連「終身刑」における、「受刑者をひとたび社会にとって、もはや危険な存在ではないとみなすことができれば、犯罪の深刻さや当該犯罪の被害者を含めた正当な理由のために必要とみなされる期間を超える長期の拘禁には疑問の余地があり、特別の精査に服するべきともいえるだろう。」という記述からも明らかである。これは同時に、受刑者が服役すべき十分な期間を判断するために被害者側の実情等が斟酌されるべきであり、その期間を超えてもなお、被害者等（被害者、その親族等）からの意見等（審理対象者の仮釈放に関する意見と被害に関する心情）によって拘禁を長期にわたり継続すべきではないことを示している。

そこで、まず、更生保護法第38条により採用された地方更生保護委員会による被害者等からの「意見等聴取制度」は、あくまで服役期間の十分性を判断するための一つの要素にとどまる旨位置づけ、そのことを制度上、明確化すべきである。

この制度のほか、これまでに、被害者等施策として、更生保護法第65条による「心情等伝達制度」（保護観察所が被害者等から被害に関する心情等を聴取し、これを保護観察中の加害者に伝達する制度）と、通達による「加害者に関する情報の通知制度」（地方更生保護委員会が仮釈放等に関する事項を、保護観察所が保護観察中の処遇状況等を、それぞれ被害者等に対し通

知する制度)が実施され、犯罪被害者等に配慮した施策は一応整備されている。

しかし、上記「加害者に関する情報の通知制度」は、2007年11月22日付け法務省刑総第1576号刑事局長・矯正局長・保護局長依命通達「被害者等に対する加害者の処遇状況に関する通知について」により、同年12月1日から実施されたもので、法律によるものではなく、その運用の実際をみても、仮釈放の審理開始、審理結果、保護観察の開始、処遇状況、終了等の時系列的な客観的経過を被害者側に郵送通知するにとどまっており、審理対象受刑者に関する情報、すなわち、反省、悔悟の情、改善更生の経過等、受刑者側に発生した事情を被害者側に知らせるまでには至っていない。

上記「加害者に関する情報の通知制度」の施策としての重要性にかんがみれば、更生保護法中に定めるのが相当であり、そこでは、仮釈放の審理開始、審理結果、保護観察の開始、処遇状況、終了等の経過のほか、審理対象受刑者の同意の下で、対象受刑者の反省、悔悟の情、改善更生の経過等、受刑者側に発生した事情をも被害者等に知らせることにより、仮釈放審理に当たって受刑者の意見・利益が適切に代弁される仕組みを法制化すべきである。⁶

(4) 検察官関与は不要である

犯罪事実の客観的内容、そして裁判当時における量刑に対する検察官の考え方は刑事確定記録上で明らかである。他方で、検察官は、刑の執行指揮に関わるものの、その後の受刑者に対する矯正処遇の経緯、改善更生の成果等についてほとんど知識を持たないまま、訴追官としての社会防衛的見地から仮釈放に消極的な意見を表明する傾向が強い。実際の運用をみても、反対意見を付すのが通例化し、制度が形骸化しており、検察官に対して、意見照会を行う実質的意義が乏しく、結果的には、いたずらに仮釈放を消極化させ、手続きの遅延を招いている。検察官はいつまでも刑事政策の主宰者であるとの意識を持つべきではなく、準司法的性格をもつ独立した地方更生保護委員会がある限り、その審理の主体性、独立性を極力尊重すべきである。立ち直り、再社会化のための処遇に全く関わらない検察官が、訴追官の立場からいつまでも仮釈放に関与、介入するのは相当でない。ゆえに、検察官に対して仮釈放に関する意見聴取を行うことは速やかに廃止すべきである。

(5) 仮釈放不許可決定に対する不服申立て

更生保護法第92条は地方更生保護委員会が決定をもってした処分に対し

⁶ 2007年3月22日付日本弁護士連合会「更生保護法案に対する意見書」参照。

て行政不服審査法による不服申立てを認めるが、仮釈放を許可しない判断は決定によるものとされていないため、これに対して審査請求をすることができない（更生保護法第92条，第39条第1項）。したがって，更生保護法を改正し，仮釈放を不許可とする判断は決定によるものとし，その旨の通知は理由とともに受刑者本人に対して書面により告知すべきものとすべきである。

(6) 懲罰制度の改革

懲罰制度の改革は，それ自体が刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律の改革課題の最重要項目のひとつである⁷が，無期刑受刑者の仮釈放適正化においても大きな課題である。すなわち，懲罰は優遇区分の降下と直接連動し，また懲罰を受けた事実とその回数は実際に施設長による仮釈放申出を大きく左右しており，長期刑受刑者にとっては不利益の度合いが極めて大きい。この点は，定期的な仮釈放審理の機会を保障することによりひとまず克服できるとしても，懲罰を受けたということ事実自体が，受刑者の受刑態度ひいては社会復帰の可能性を評価する上でも多分に負の影響をもたらすものとなる。

わが国では，法律上，極めて軽微な規律違反に対しても懲罰を科することが可能であるが，懲罰は，優遇区分を直接左右するものであって，懲罰それ自体に伴う不利益（閉居罰における外部交通の制限など）以上に，重大な影響を受刑者に与えるものである。よって，懲罰の対象となる反則行為自体を限定する必要がある。その上で，とりわけ，仮釈放との関係では，無期刑受刑者に限らず，仮釈放審査において懲罰事案を考慮する際には，当該懲罰事案が，対象者の円滑な社会復帰という観点から看過できないものか否かという観点から慎重に審査すべきである。

さらに，現行法上は，懲罰に対する手続的な保障がなく，弁護士・更生保護関係者など，施設職員以外の第三者を補佐人として選任可能とすること，特に複雑な事案や，重い懲罰が予想される場合には，補佐人ではなく法律上の代理人（弁護士）の選任を可能とすること，一定の重大事件については，証拠を提出する権利や証人調べを要求する権利を保障することなどが認められるべきである。とりわけ無期刑受刑者にとっては，懲罰手続における手続的保障の確立が急務であり，刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律の速やかな改正が図られるべきである。

⁷ 2010年11月17日付日本弁護士連合会「刑事被収容者処遇法『5年後見直し』に向け

4 仮釈放のための環境調整と社会的支援の強化

第2, 1で述べたように, 仮釈放後の帰住先があることは, 法令上は仮釈放の要件とされていないが, 実際には仮釈放審理の重要な前提要件となっている。仮釈放を活発化するためには, 仮釈放後の帰住先確保は避けられない課題であるが, 長期間の受刑の後には親族等の高齢化も進み, 引受先の確保が一般的に困難となる上, 更生保護施設(全国104施設)は民間の更生保護法人等の運営するものであり, 長期受刑者とりわけ重大な罪を犯した無期刑受刑者の受入れには消極的とならざるを得ない現状がある。

したがって, 受刑者に対する環境調整のため, 保護行政と矯正行政が緊密に連携してサポート体制を構築すること, 具体的には, 無期刑受刑者も受入可能な, 一定の収容能力を持つ公営の更生保護施設を複数設置すること, また受刑者の釈放後の職業と住居の確保を保護行政と矯正行政の主要な目標とし, こうした職務を担当するソーシャルワーカーをすべての刑事施設及び公営更生保護施設に配置することを求めるものである。

なお, 最近, 民間の更生保護施設では受入れが困難な仮釈放者等を一定の期間国が設置した施設に宿泊させて保護観察官による指導監督, 就労支援を行う「就業支援センター」が2か所(北海道沼田町, 茨城県ひたちなか市), 「自立更生促進センター」が2か所(福岡県北九州市, 福島県福島市)設置され, 本提言の趣旨に沿う動きがみられるが, 施設数が限られ, かつ, 地域的にも偏在し, 収容定員も各施設10数名程度であり, いまだ十分に機能しているとは言い難い。

5 仮釈放後の法的な地位の安定

(1) 仮釈放から一定年数が事故なく経過した場合, 受刑者の保護観察を終了させ, 無期刑を終了させるべきである。

現在の無期刑は, 恩赦である「刑の執行の免除」から10年を経過する以外, 終身終わらない刑である。しかし, 仮釈放から10年も20年も再犯なく経過した者を保護観察の対象とすることは, その必要性に乏しい上, 人道的にも問題がある。仮釈放から一定年数が事故なく経過した場合には, 刑の執行免除の制度を積極的に活用し, 終身続く刑罰から解放するための方途を講じるか, 保護観察が一定期間(例えば10年~20年)経過した場合には,

保護観察を当然終了させることとし、そのための年限に関する基準を設けるか、あるいは、無期刑受刑者につき、保護観察処分少年に適用される「保護観察の一時解除」（更生保護法第70条第1項）のような規定を設けることも検討されるべきである。

(2) 仮釈放取消事由の制限

現在、仮釈放の取消事由としては、罰金刑以上の刑に処せられたことのほか、一般遵守事項違反及び特別遵守事項違反も含まれている。しかし、無期受刑者の場合には、特別遵守事項の違反による取消しによって再び長期の受刑生活に戻ることを余儀なくされている例があり、取消事由とそれによる効果とが極めてアンバランスとなるおそれがある。これでは、仮釈放者の法的な地位を著しく不安定なものとするので、無期刑受刑者については、仮釈放取消事由をより制限する方向での運用面での見直し、例えば、特別遵守事項とすべきものを「生活行動指針」（更生保護法第58条）として定めるなど制限的な運用を考慮すべきである。

6 終わりに

冒頭に述べたように、死刑制度が廃止された場合に、それに代わる最高刑としてどのような刑罰を定めるべきかについては、現行無期刑の仮釈放制度改革とは別途に、取り組まなければならない重要な課題である。これは、「無期刑受刑者を含めた仮釈放のあり方を見直し無期刑の事実上の終身刑化をなくし、かつ死刑の存廃について検討することなしに、刑罰として新たに終身刑を創設すること（量刑議連の「刑法等の一部を改正する法律案」）には反対する」との当連合会の意見（2008年11月18日付前記意見書）の当然の帰結でもある。当連合会は、現行無期刑に関する制度改革と併せ、死刑制度問題に関する取組の一環として、死刑に代わる最高刑のあり方についても、引き続き検討していくものである。