

行刑改革会議提言についての 日弁連の意見

2004年2月1日

日本弁護士連合会

行刑改革会議提言についての日弁連の意見

- 目 次 -

第1章 総論的意見	1
第1 総論（主として第1～第3、第5）について	1
1 「国民に開かれた行刑」について	1
2 刑事施設法案の位置づけについて	2
3 監獄法改正作業の視点	3
4 各論的意見のスタンス	3
5 今後の立法作業について	4
第2 「第1 はじめに」について（1頁以下）	5
第3 「第3 行刑改革のめざすべき方向」について（7頁以下）	6
1 行刑の基本的理念	6
2 行刑が直面する問題	6
3 この提言が求めるもの	6
第2章 各論的意見	8
（「第4 行刑改革の具体的提言」）についての意見）	
1 「受刑者処遇の在り方」について（10頁以下）	8
(1) 総論	8
(2) 受刑者の権利義務と職員の権限の明確化	8
(3) 受刑者の特性に応じた処遇の実現	9
ア 矯正処遇についての基本的考え方	9
（ア）受刑者の特性に応じた実効的な処遇のための分類	9
（イ）刑務作業の在り方	9
イ 累進処遇制度	10
ウ 処遇困難者の処遇について	11
エ 薬物依存者について	11
オ 外国人受刑者の処遇	12
(4) 昼夜間独居拘禁について	12

ア	昼夜間独居	12
イ	保護房収容	13
(5)	処遇体制の改善	13
ア	担当制について	13
イ	専門的知識を有する職員、民間人の活用	13
(6)	規律と懲罰の在り方	13
ア	所内規則の見直し	14
イ	懲罰に関する法整備	15
ウ	手続の運用改善	15
(7)	外部交通の拡大	16
ア	総論	16
	外部交通の原則自由を認めなかったこと	16
	「監視するが聴取しない」ことを原則的な取扱いとすべき	17
イ	親族との面会の充実	17
ウ	友人・知人との外部交通	18
エ	電話	18
オ	外部交通に関する取扱いの要領等の公表	19
カ	法律上の重大な利益に係る用務処理のための弁護士等との面会と、 人権救済等のための信書の発受について	19
(8)	その他	21
ア	受刑者の生活水準	21
イ	個室環境の整備	21
ウ	運動	21
エ	施設内処遇から社会内処遇への円滑な移行	21
オ	外出・外泊制度の創設	21
カ	人権団体、支援団体のリストの配付	22
2	「行刑運営の透明性の確保」(26頁以下)について	22
(1)	総論	22
(2)	刑事施設視察委員会(仮称)の創設	23
ア	総論	23
イ	職務	23
ウ	委員	24
(3)	内部監査の充実強化	24
(4)	情報公開、地域社会との連携	25
3	「人権救済のための制度の整備」(31頁以下)について	26
(1)	総論	26

(2) 公平かつ公正な救済	26
(3) 不服申立制度等の整備等	27
(4) 訴訟について	28
4 「矯正医療の在り方」について(35頁以下)	28
(1) 現状の問題点	28
(2) 矯正医療の基本的視点	28
ア 医療水準	28
イ 医療費の負担と健康保険制度の適用について	29
(3) 矯正医療の水準の向上	29
(4) 医師の確保と厚生労働省への移管について	30
(5) 矯正医療における医療と保安との関係、透明性の確保	31
(6) 被収容者の死因確定手続の適正の確保	32
5 「職員の人権意識の改革」について(44頁以下)	33
(1) 効果的な職員研修の実施	33
(2) 人事異動制度の見直し	33
6 「行刑施設における人的物的体制の充実」について(46頁以下)	33
(1) 人的体制の充実・増員には賛成、施設の大幅な増設は疑問	33
(2) P F I手法を活用した施設の整備と民間委託の活用	34
(3) 人事管理の在り方	35
(4) 刑務官の団結権保障	35

第1章 総論的意見

第1 総論的問題について（主として第1、第2、第5について）

1 「国民に開かれた行刑」について

2001年から2002年にかけての一連の名古屋刑務所事件は、日本の刑務所における受刑者処遇の規律偏重の弊害と透明性の欠如、人間性尊重の精神が乏しいことなどの問題性が顕著に現れたものであった。これらの事件を深刻に受け止め、2003年12月22日、行刑改革会議提言（以下「提言」という。）がまとめられ、法務大臣に答申された。

提言には、「国民に理解され、支えられる刑務所へ」という副題が付けられている。提言は、「提言が求める行刑の改革が確実に行われ、受刑者の人間性が尊重され、真に改善更生と社会復帰に資する行刑運営を実現するためには、行刑施設が世間から孤立したものであってはならず、受刑者のプライバシー等には十分な配慮をしつつ、できる限り、国民に行刑施設内の情報を明らかにして、行刑運営に対する国民の理解を得るとともに、その運営の在り方などについて、社会の常識が十分に反映されることを確保しなければならない。」(10頁)として、「国民に開かれた行刑を実現する」(同)ことこそが行刑改革の基本であると明言した。そして、その視点から情報公開や刑務所視察委員会の設置などの具体的な提言をしていることを、当連合会は高く評価する。

刑務所運営に市民の参加を認めることによって、刑務所を国民に開かれたものとしていくという思想が提言の随所に見受けられる。このような改革によって、「国民の声が刑務所に伝わり、刑務所内の声が国民に伝わるという我々の目指したものがここにあり、これにより、今後の自律的な改革が可能となるのではないかと思う。」(3頁)という提言の基本姿勢は全く正しい。

そのために、まず審議過程もマスコミに公開し、議事録も顕名で公開されたことは、法務省内におけるこの種会議のあり方に先鞭をつけるものとして、評価したい。

また、この提言をとりまとめる過程において、行刑資料の多くが公開され、また、今後の公開が約束されたことも大きな進歩である。そして、行刑の現場の声を知るために受刑者と刑務官に対するアンケートが行刑改革会議の手によって実施され、結果が公表された。このようなオープンな姿勢も評価することができる。

提言は、その末尾の「第5 改革への道すじ」において、「こうした改革の推進に当たっては、国民に対して理解を求めるという姿勢が重要である。」ことを指摘している(50頁)。提言は言う。「一般の国民は、刑務所のため、あるいは受刑者のために貴重な社会資源を配分することについて、理解を示さない場合もあるように思われる。この改革がなぜ必要なのか、その理由を明確に示し、説得する必要がある。時に

は、啓蒙が必要な場合もあろう。しかし、その手間を厭うてはならない。この提言に示された方向に従って、法務省は、ねばり強く国民の理解を得るべく努力をすべきである。」(同)

したがって、提言の基本である「国民に理解される」ということは、あるがままの国民の意識を前提としているのではなく、法務省がこのような理解を求める姿勢を通じて、国民を啓発していく過程で作られるべき、新しい国民の意識を前提としているのである。

提言は、「受刑者の人間性を尊重し、真の改善更正および社会復帰を図る」(3頁)という行刑の基本的理念を随所に明確に打ち出し、「再犯に至ることなく健全な状態で社会復帰を遂げるよう矯正の実を上げることが望まれる」(7頁)とする。それが、「最終的には国民全体の利益となる」(3頁)とするのである。提言は、行刑改革に積極的でない国民に対して、このような論理で理解を得るように努力せよと述べているのである。

こうして、「受刑者が、単に刑務所に戻りたくないという思いから罪を犯すことを思いとどまるのではなく、人間としての誇りや自信を取り戻し、自発的、自律的に改善更生及び社会復帰の意欲を持つことが大切であり」(10頁)、「これまでの受刑者処遇において、受刑者を管理の対象としてのみとらえ、受刑者の人間性を軽視した処遇がなされてきたことがなかったかを常に省みながら、現在の受刑者処遇の在り方を根底から見直していくことが必要である。」(11頁)と、人間尊重を高らかに宣言し、従来の管理体制を反省し根底からの見直しを明言していることは、我が国の行刑のあり方に根本的な転換を迫るものとして高く評価することができる。

提言が「受刑者の人権が不当に抑圧された中では、真の意味での矯正は行い得ないはずである。」(11頁)とまで断言する姿勢には、当連合会が従来から主張してきたところとはいえ、感銘を覚える。

当連合会は、このような提言の基本理念と言うべき「国民に開かれ、国民に理解され、国民に支えられる」行刑の考え方に賛同し、また、受刑者の人権と人間性尊重こそが、社会復帰のための処遇の基本的な前提であるという行刑思想にも賛同する。そして、提言が、このような考え方に基づいて国民の理解を得るような啓発活動が必要としている点については、法務省とともにこのような活動の一端を担う用意があることを述べておきたい。

2 刑事施設法案の位置づけについて

監獄法改正をめぐる「第2 行刑改革の動き 2 監獄法改正に向けての動き」(5～6頁)の記述については、不正確さを指摘せざるを得ない。

「近代化」「法律化」「国際化」を目指して監獄法改正が取り組まれたことは事実であるが、かつて国会に提出された刑事施設法案がその方向に必ずしも徹底されておら

ず、1980年の法制審議会答申からも多くの部分で後退したきわめて不十分なものであり、抜本的修正なき限り廃案を免れない代物であったことを認めず、むしろ肯定的に記述している点は到底承服できない。

例えば、刑事施設法案は、「書籍の閲覧、面会及び信書の発受等、被収容者の権利事項を明示する」(6頁)としているが、実は、当局がその裁量により被収容者の「書籍の閲覧、面会及び信書の発受等」を広汎に制限できる権限を付与するものでしかなかった。当局の恣意によって左右されない権利の明確化ではなく、当局の被収容者に対する権利制限の根拠・裁量権を付与するものであったのである。

それ故、刑事施設法案は留置施設法案とともに三度国会に提出されながら、当連合会をはじめ多くの国民の反対により、廃案となったのであった。

提言に基づく監獄法改正作業が、この刑事施設法案を土台とするような愚を決しておかしてはならない。

3 監獄法改正作業の視点

提言が、「受刑者の権利義務を明確にすることによって、その人権保障を十全なものとするとともに、職員の職務権限の内容及び限界を明確なものとする必要がある」(11～12頁)と述べ、「限界」づけを求めているところは注目される。

法制審議会答申、刑事施設法案提出から既に約20年余を経過している。この間、国連、ヨーロッパ評議会をはじめとして、被拘禁者の人権保障に関する国際人権文書が次々と制定された。提言も指摘しているように、「国際的に見ても、欧州を中心として行刑の姿が大きく変わった。」(2頁)のである。提言に基づく立法作業は、この20年間の歴史をきちんとふまえたものでなければならない。

提言にはそれがあつた程度反映されているが、その具体化に当たっては、「海外の行刑事情をも視野に入れつつ」(50頁)、一層意識的に「国際化」の視点を取り入れるべきである。

「行刑の在り方を抜本的に改革し、時代の変化に則した行刑を実現する必要がある。」(8頁)との提言の姿勢を高く評価し、大いに期待するところである。

4 各論的意見のスタンス

以下、提言の各論点ごとに意見を述べることにするが、提言が全体として、これを実現することによって受刑者の人権保障と刑務官の執務環境を改善し、刑務所運営を透明化するものとして、評価したい。

5 今後の立法作業について

提言に基づき、「すぐにでもできることから、即座に、順次取り組んでいくことが必要である。」(48頁)が、立法作業も「速やかに行う必要がある。」(49頁)。

2000年から行われた当連合会と法務省との「受刑者処遇に関する勉強会」の成果も踏まえ、何よりもこの間定められてきた国際人権基準に基づき、21世紀にふさわしい法改正を実現するよう切望する。

そのために、法務省は当連合会や行刑改革のための提案を行ってきた研究者と誠意をもって協議すべきである。

また、この提言に基づく立法化はまず提言が対象とした受刑者処遇を対象として進められるべきであり、ここで対象とされなかった未決拘禁者、死刑確定者については次のステップで十分な時間をとって調査・検討の上で立案するべきである。

未決拘禁者などの処遇については、行刑改革会議においては、時間的制約もあり、十分議論がなされなかった。提言は、この点に関して、「この提言は、年内に改革の方向を示すという至上命題があったため、『受刑者』に焦点を当てて検討したものである。そのため、改革を進めるに当たっては、受刑者と未決拘禁者の法的性質の違いなどをも踏まえ、細かく検討しなければならない問題点もあるはずである。我々の力の及ばなかったところである。専門的な知識、ノウハウをいかして、速やかにこの点の検討を行うことを期待する。」(49頁)と述べ、この点の限界を自ら認めている。

「受刑者と未決拘禁者の法的性質の違いなどをも踏まえ、細かく検討しなければならない」(49頁)という指摘は、未決拘禁者の取扱いには無罪推定と防禦権保障の理念をふまえて全面的な再検討が必要であるということである。また、刑事施設法案の立案時には考えられなかった、未決拘禁者に対する作業や教育の保障という考え方がヨーロッパでは大きな流れとなっており、「処遇」という概念についても、根本的な問い直しが必要である。代用監獄問題についても廃止の方向を検討すべきは当然である。

したがって、未決拘禁者と死刑確定者の処遇については、性急な法案化をせず、十分な調査と検討を行った上で、受刑者処遇に関する法律の成立後に、別途の審議機関を設けて意見を取りまとめた上で、第二段階で立法化を考えるべきである。

最後に、この提言をまとめ上げた行刑改革会議の委員の皆さんの労を多とし、心から敬意を表す。今後は、新設される行刑改革推進委員会の顧問として、提言がきちんと実行されるよう監視し、さらなる改革を進めるよう助言されることを期待する。

第2 「第1 はじめに」について(1頁以下)

提言は「国民に理解され、支えられる刑務所へ」という表題が付されている。このためには、社会において刑務所が果たしている役割について、国民の理解を得ることが必要である。

従来の我が国の行刑は、提言が冒頭で指摘している「塀の高さ」(1頁)に象徴されているような密室行刑であった。密室行刑にあっては、一方において市民や社会からの批判に耳を傾けないとともに、他方では、刑務所の実情やその果たしている役割を国民に広く知らせていく努力も怠られていた。

そのため、国民の中に刑務所が果たしている重要性についての共通理解が得られていない現状がある。

なぜ、刑務所における処遇を改善する必要があるのか、この基本的な問題を国民に広く知らせる努力が求められている。

この点について、提言は、受刑者の人権尊重やコストに関してあり得る国民の疑問に対する行刑改革会議の回答が述べられている。すなわち、「我々は、受刑者の人権を尊重し、改善更生や社会復帰を図るために施す処遇を充実させることに要するコストを無駄なものとは考えない。むしろ、今、必要不可欠なものである。なぜなら、この改革において実現される処遇により、受刑者が、真の意味での改善更生を遂げ、再び社会の担い手となるべく、人間としての自信と誇りをもって社会に復帰することが、最終的には国民全体の利益となるものと考えているからである」(3頁)という指摘である。

この視点は、従来の我が国の行刑にはなかった極めて重要な視点であり、当連合会も賛成する。換言すれば、こうした観点からなされる処遇であってこそ、国民の理解も得られると言うべきである。

爾後の行刑改革の推進・実現にあたって、法務省は、国民から予想される様々な疑問に対して、行刑の改革、充実が国民にとって安全な社会の実現等という価値をもたらすことを積極的に公報するよう努めるべきである。当連合会も国民の理解を得る努力を惜しまない決意である。

第3「第3 行刑改革のめざすべき方向」について（7頁以下）

1 行刑の基本的理念

提言は、これまでの行刑の基本理念として、「受刑者を一定の場所に拘禁して社会から隔離し、その自由を剥奪するとともに、その改善更生及び円滑な社会復帰を図るという基本理念」と指摘する（7頁）。

提言は、従来の我が国の行刑がこうした理念に基づいて行われてきたと評価しており、当連合会はそのような評価にくみすることはできないが、上記理念が行刑の基本理念であることについては、当連合会も賛成である。

その中で、服役した者が「人間としての誇りや自信を取り戻し」（7頁）、「自発的に改善更生及び社会復帰の意欲を持つことが大切であり、行刑に当たる職員としても、受刑者がこのような意識を持つことができるような行刑運営を心がけるべきである」（8頁）との視点は、従来の我が国の行刑には明示されていなかったものであり、今後の行刑の基本的視点として極めて重要なものと言うべきである。

2 行刑が直面する問題

提言が指摘する問題点の指摘自体については、概ね賛成である。当連合会は、社会に対して情報を公開せず、また、国内外からの批判を受け入れようとせず、「ヨーロッパ型行刑は破綻している、日本型行刑はうまくいっている」として従来型行刑を温存してきた法務省、特に矯正局の責任は重大であると考えている。

加えて、当連合会が警鐘を鳴らしてきた従来の我が国の行刑の問題性は、提言の指摘するところにとどまらないものではあることを付言しておく。

3 この提言が求めるもの

行刑改革の観点は、多様な視角から語るができる。行刑改革会議が示した、「受刑者の人間性を尊重し、真の改善更生及び社会復帰を図るために」、「刑務官の過重な負担を軽減するために」、「国民に開かれた行刑を実現するために」（9～10頁）との観点はいずれも是認しうるものである。

とりわけ、「この提言においては、受刑者の権利義務及び職員の権限を法律上明確にすることを求めるとともに、行刑施設内の保安維持に重きを置く余りに、受刑者の人間性を軽視した処遇が行われていないかという観点から規律等の在り方について広く見直しを求め、受刑者が職員との人間的な対話を通じて自発的に規律を遵守してい

る状態を理想的な規律の在り方として目指すべきことを求める。」(9 頁)としている点が注目される。このような提言は力で押さえつける形での刑務所規律から、受刑者と刑務官との対話を通じて生まれる人間関係に基礎を置く規律の在り方へと大きな転換を促しているのである。この点は後に規律について再論する。

当連合会は、従来の監獄法改正の原則であった、「近代化」「国際化」「法律化」も行刑改革の観点となりうるものであるし(2 頁)、当連合会が提唱してきた「規律優先から人間的処遇への転換」も改革の観点となるものと考え。ただし、これらは、行刑改革会議の提言の観点と矛盾するものではなく、それぞれが補完的な関係になるものと考えられる。

第2章 各論的意見

(「第4 行刑改革の具体的提言」) についての意見)

1 「受刑者処遇の在り方」について(10頁以下)

(1) 総論

提言が総論として述べる内容に賛成である。ここに示された内容は、従来型行刑の抜本的転換を図るために重要でかつ今後の行刑改革の基本とされなければならない考え方が示されている。

特に、改善更生及び社会復帰と規律維持の論理的関連性に注意を向ける必要がある。提言は、「受刑者の改善更生及び社会復帰を遺漏なく図るために」、「行刑施設内の安全」、「秩序ある処遇環境」が確保されることが必要不可欠という構造を述べている(10頁)。規律秩序は、「受刑者の改善更生及び社会復帰」に資するため、その限度で維持されるべきものである。

従来型行刑における規律秩序の偏重が「受刑者を管理の対象としてのみとらえ、受刑者の人間性を軽視した処遇」になっていたことへの反省を求めていることも重視しなければならない。

また、「改善更生及び社会復帰」と「人権保障」の関連性についても、「受刑者の人権が不当に抑圧された中では、真の意味の矯正は行い得ない」(11頁)として、人権が保障されてこそ、真の改善更生及び社会復帰が実現できるという認識を示したことは極めて重要である。

従来、「矯正理念」と「規律秩序の維持」「人権保障」の関連性が理念的にも実務的にも議論されてきた。端的に言えば、「人権ばかり言って甘やかしては矯正は実現できない」という声があった。しかし、提言はこのような考え方は採らず、人権保障と人間性の尊重が改善更生と社会復帰の前提となるということを正しく指摘したのである。そして、この提言の内容は、当連合会が提案した日弁連刑事処遇法案(1992年)等で指摘したことと基本的に一致している。

(2) 受刑者の権利義務と職員の権限の明確化

上記の「法律化」の理念・原則に照らしても、提言は正当な内容を提起している。

特に、「職員の権限の明確化」について、ややもすれば、「職員は することができる」として、権限付与規程にのみになりがちな傾向に対して、「職員の職務権限の内容及び限界を明確なものとすることが必要」として、「限界」づけを求めたことに留意するべきである(11～12頁)。

(3) 受刑者の特性に応じた処遇の実現

ア 矯正処遇についての基本的考え方

(ア) 受刑者の特性に応じた実効的な処遇のための分類

提言が従来の収容分類、処遇分類が、「受刑者の改善更生と社会復帰の促進という行刑目的を達成する上で、必ずしも有効に機能していたものとは評価し得ず、『分類あって処遇なし』などという批判も加えられている。」とされた(12頁)。そして、収容分類が犯罪傾向の進捗以外は年齢や刑期などの外形的特徴による分類となっており、処遇分類の大半を占める「生活指導を必要とする者(G級)」の処遇内容は、刑務作業の実施に終始し、「個々人の必要性に応じた処遇を実施する上で十分に機能していない」と指摘している(12～13頁)。このような指摘されている内容は正当である。

そして、受刑者の特性に応じた処遇を行うための分類を行うべしとしたことも正当である。

この提言を具体化、実質化するためには、立法策定の段階で、次のような事柄が必要である。

分類については、ケースワーカー、心理カウンセラー、医師等の専門的知見も動員して行われるべきである。

個別的処遇計画を受刑者ごとに策定すべきである。医療機関の入院患者には医療計画が立てられ、福祉施設では介護計画が立てられる。同様に、刑務所においては、個別の受刑者の特性に応じた、処遇計画が立てられなければならない。

分類や個別的処遇計画については、受刑者本人の意見を聴取し、結果も十分に告知されなければならない。そのようなプロセスなしに、受刑者の自発性、意欲に基づいた改善更生及び社会復帰という目的を実現することは困難である。提言の基本的方向性からすれば、このような仕組みは当然の前提でなければならない。

(イ) 刑務作業の在り方

提言は、「現在の受刑者処遇においては、刑務作業の時間を一律に確保しようとする余り、処遇内容の硬直化を招いている。」とし、「受刑者によっては、カウンセリング、教誨、教科指導、生活指導などの刑務作業以外の処遇や治療が、その改善更生及び社会復帰を図る上で有効な場合も多いと考えられる」とした。そして、「個々の必要に応じて作業時間を短縮するなど、より柔軟な刑務作業の在り方を検討すべきである。」と提言している。

また、刑務作業の内容に、「社会に貢献していることを実感できるものをより多く取り入れる」ことや「民間人を積極的に活用することを含め、より多くの受刑者が職業訓練を受けることができるように努めるべきである。」とも提言する

(13 ~ 14 頁)

これらの指摘は、いずれも正当であり、このような観点からの改革が是非とも実行されなければならない。

ただし、以下の点には言及がなく、今後の立法作業、提言の具体化においては、さらに改善を求めるものである。

作業賞与金は、「賃金」とすべきである。

名目の如何を問わず、平均月額 4 0 0 0 円は余りに安すぎる。作業賞与金は、作業意欲を喚起し、社会復帰のための資金とすることを目的とする。現在の金額では、その目的は達成し得ない。少なくとも月額 2 ないし 3 万円にまでは増額すべきである。

懲罰を受けた際に、作業賞与金の減額、作業等工の格下げが行われている。このような連動は不当であり、撤廃されるべきである。

作業に起因する事故に対する救済が貧弱である。死亡の事故の場合、交通事故では自賠責から 3 0 0 0 万円の保証がなされるのに対し、刑務作業事故では平均 4 0 0 万円に過ぎない。このような状態は改革されなければならない。この観点からも、労災保険を導入すべきである。

職業訓練の充実は、提言も指摘しているとおりであるが、これをどう具体的に実現するかが課題である。職業訓練は、社会復帰したときに現実に役に立つ有用なものでなければならない。社会の急速な変化に伴って、必要とされる職業訓練の内容も年々変化、進歩する。そのための人的物的資源を刑務所において自らまかなうことは不可能である。自らまかなおうとすれば、施設の陳腐化は必至である。このような場面こそ、民間資源の活用、連携が有効である。そのための制度設計を具体的に行う必要がある。

職業訓練の実施についても、受刑者の希望をより取り入れる仕組みが必要である。

関連して、一般教育の充実も図られなければならない。この点でも、国公立や民間の教育機関との連携が重要である。

イ 累進処遇制度

累進処遇制度の弊害の指摘、これを廃止することの提言は賛成である。

しかし、これに替わるものとして提案されている「報奨制度」は、このままの制度設計では問題を指摘せざるを得ない。

報奨制度は、提言によれば、「私物の所持範囲、外部交通の頻度・態様、外出・外泊を含めた開放的処遇の実施などについて、受刑者にとって魅力のある特典を含めた複数のランクを設定した上で、原則的には多くの受刑者が標準的なランクの処遇を受けることを基本にしつつ、受刑者の服役態度いかんにより、臨機に、特典を更に付与したり、あるいは、剥奪したりすることによって、真に受刑者の意欲を喚起することが可能となるような」制度とされている(14 ~ 15 頁)

すなわち、提言自身が危惧しているように、職員の「評価が恣意的なものに陥ってしまった場合には、受刑者に不公平感を抱かせたり、受刑者を管理するための制度であるとの誤った認識を植え付けて改善更生の意欲を失わせることにもなりかねず、ひいては、職員に対する不信感を招きかねないことになるのであって、十分な注意を要するところである。」(15頁)。

提言は、このような危険性を避けるために、「余りにささいな事柄を理由にマイナスの評価をする運用に陥ることのないよう、慎重かつ適正に運用することが望まれる。」(15頁)としており、それは当然のことであるが、まずどのような場合に特典が付与・剥奪されるかの基準が明示されなければならない。また、剥奪される特典が広汎なものであれば、形を変えた第二懲罰となるおそれがある。したがって、剥奪されるべき特典は、外部交通の頻度や外出・外泊、開放処遇の実施など処遇の基本にかかわる決定と連動させるべきではなく、テレビの視聴やレクレーションの回数などの優遇措置の削減にとどめるべきである。

ウ 処遇困難者の処遇について

行刑改革会議では、処遇困難者の処遇が大きな議論となった。

提言は、一般受刑者との分離、治療やカウンセリングの実施、刑務作業時間の短縮、孤立した状態に置くことがないよう配慮することなどを提起している(15～16頁)。

この問題について、当連合会は次のように考える。

処遇が困難な者といっても、その理由は様々である。これらを一括りにして、処遇困難者という類型を用意することは、「きめ細かな処遇」という基本理念・原則にも反する。問題別のグループ、分類とすべきである。

処遇困難者を一般受刑者と分離することが、現在の厳正独居拘禁の代用手段とされるおそれもある。提言も述べているように、「孤立した状態に置くことがないように配慮」すべきである。

処遇困難者にこそ、きめ細かな処遇プログラムが必要であり、「処遇困難だから閉じこめておくだけ」では、矯正の放棄となる。処遇プログラムに基づいて医師、カウンセラー等の専門的知見も動員した処遇が手厚く行われなければならない。

処遇困難者に対する処遇効果を綿密に把握し、状況の変化に応じて、グループ間の移動を実行するなど、固定的なものでなく柔軟なものとするべきである。

エ 薬物依存者について

提言は、薬物依存者の再入率が高く、覚せい剤取締法違反による受刑者が平成14年度末で全体の26%を超え、女子にあっては43%にも及んでいることを指摘し、「薬物事犯の特性に着目した刑事政策的観点から処遇の在り方を考え、再入率を抑えることが可能となるような処遇に努めるべきである。」とし、民間

団体の助力も得て実施されている特別な教育プログラムを質量ともに充実させ、そのために薬物依存者を特定の施設、区画に集中し、刑務作業に当てていた時間の一部をこれに当てて、集中的にこのようなプログラムを実施することなども検討するように求めている（16頁）。

このような提言は、当連合会の求めていたところに沿うものであって、提言の指摘及び改善方向に賛成である。

さらに、薬物依存から脱却した元依存症者の体験談では、同じ苦しみを味わった元依存者の話が一番効果的だった、上から教えられても心のどこかで、「俺（私）の気持ちは分かってくれていない」という壁を作ってしまう、と異口同音に語られている。このような経験も生かすべきである。元依存者や元受刑者も、このような特別の教育プログラムの実施に関わることができるよう、配慮を求める。

また、施設内処遇から施設外治療へのスムーズな移行を考えるべきである。例えば、一定の期間が経過した後は、施設外のダルク等の会合に参加して戻ってくる（言わば外部通勤型）などが考えられるべきであろう。

オ 外国人受刑者の処遇

受刑者移送条約に基づく移送を推進することは賛成である（16～17頁）。それは、我が国の刑務所において処遇することが困難だからという、言わば「厄介払い」の発想ではなく、その受刑者が出所して復帰する社会が外国だからである。

しかし、移送条約は相互主義を取っており、また、移送の対象となる要件があることから、移送されない外国人受刑者も多く残ることが予想される。このような場合、当該外国人の特性とりわけ言語と生活習慣、宗教などに配慮した処遇が特に重視されなければならないことは言うまでもない。

(4) 昼夜間独居拘禁について

ア 昼夜間独居

提言が昼夜間独居拘禁の弊害を指摘し、「長期間に及んだ場合に受刑者の心身に与える影響を考慮すると、必要最小限に期間にとどめるよう努めるべきであり、また、受刑者の心身への悪影響を可能な限り防ぐことが必要である。」としていることは正当である（17頁）。

提言は、このような弊害除去のために、原則の期間と更新の期間をそれぞれ短縮して、要件の有無及び相当性についてチェックする機会を増やすこと、定期的に精神科医等の診断を実施することとした。これらの措置は、弊害除去のために重要な措置ではあるが、当連合会の立場からすると、なお以下の点で不十分といわざるを得ない。

共同生活に適さないとして、昼夜間独居に付した場合、期間が長引けば長引くほど、一層共同生活に戻ることは困難になってしまう。昼夜間独居拘禁はこうし

た本質的な矛盾をもっている。

当連合会は、昼夜間独居は廃止すべきであると考えている。その理由としてあげられている特異な性格、暴力的傾向、他の者を扇動する性癖を持つ者、逆に他の者から精神的肉体的圧迫を受けやすい者等については、ヨーロッパ諸国の重警備刑務所で実施されているように昼間の諸活動を少人数で共同して行うことを認めるような代替手段が執られるべきであり、このようなやり方によって保安上の問題は克服できる。現在の昼夜間独居のように、他の者との接触を全面的に遮断することは行き過ぎであり、上記のような弊害の方が大きいからである。

仮に、直ちに昼夜間独居を廃止できないとしても、その期間を最長でも6か月に限定することが必要である。また、前記のような通常の処遇と現在の昼夜間独居との中間的な処遇形態が考えられるべきである。

イ 保護房収容

提言は、「保護房収容と収容後の取扱いに適切さを欠く事例」があったことを認め、その対策として、収容要件と手続の法定、懲罰の代替措置として行ってはならないこと、保護房収容した事案の全件について収容状況をビデオ録画し、一定期間保存すること等を求めている(17～18頁)。当連合会は、このような提言に賛成する。

なによりも、保護房収容事案における問題は収容期間が不必要に長く、また医師の実質的な関与が乏しいことである。実態として、収容期間を短縮し、保護房収容者の多くは精神疾患に罹患していることや精神が不安定になっている者が多いことから、これに対しては、保安的対応ではなく、対話に基づく医療的対応を基本とする方向に実務を改善するべきである。

(5) 処遇体制の改善

ア 担当制について

提言のいう「担当制の利点を生かしつつ弊害を除去する」というのはいかにも中途半端な印象を免れない。提言も、「原則として担当職員を複数配置するなどの組織的対応を取ることを検討すべきである」(19頁)としているのであって、端的に、「担当制を廃しグループ制に移行させる」とすべきである。

イ 専門的知識を有する職員、民間人の活用

提言に賛成する。当連合会がかねて提言してきたところである。

(6) 規律と懲罰の在り方

規律偏重は、従来型行刑の象徴的な現れであった。また、この「規律」とは、刑

務所が定めた規律を施設、刑務官が押しつけ、受刑者に服従を強い、受刑者はこれにひたすら従うというものであった。

この規律偏重に対して、提言は、いくつかの箇所で注目すべき見解を示している。

まず、提言は、「行刑施設内の保安維持に重きを置く余りに、受刑者の人間性を軽視した処遇が行われていないかという観点から規律等の在り方について広く見直しを求め、受刑者が職員との人間的な対話を通じて自発的に規律を順守している状態を理想的な規律の在り方として目指すべきことを求める」(9頁)という。確かに、このような規律の在り方を直ちに実現することには幾多の困難があろう。しかし、従来ややもすれば「あいつらは懲役だ」として人間性を認めようともせず、規律への服従を求めてきた傾向に対し、「理想的な規律の在り方」を提起し、それに向けての努力を求めることは、従来型の「規律」の考え方に根本的な変革を迫るものである。

次に、こうした変革を実現するため、提言は、第4の5(2)「効果的な職員研修の実施」の項で、「行刑施設内における刑務官と被収容者の関係は、ともすれば圧倒的な支配服従関係に陥りがちであるから、こうしたことを意識させ、相手の立場に立って考え、対話により相手を説得するなど冷静な対応ができる能力を習得させることが肝要である。」と述べている(45頁)。この指摘は、上記の「理想的な規律の在り方」のために、職員自身がどのような能力を得なければならないかを具体的に述べたものである。

結論的に言えば、提言は、従来型行刑の規律偏重主義からの脱却と社会復帰のための諸活動の中から生まれる受刑者と刑務官との人間的信頼関係に基礎を置く新しい規律秩序の在り方へと根本的な転換を求めているものであり、当連合会はこの提言に心から賛同する。

以下、提言が述べている規律と懲罰の在り方の具体的な内容についての当連合会の見解を述べる。

ア 所内規則の見直し

提言は、所内規則の見直しを提言した。しかしながら、「所内規則が過度に厳格なものとなることによって、受刑者が自律的に行動する意欲を失わせたり、刑務官に対する不信感を抱かせる結果を招き、ひいては改善更生や円滑な社会復帰を阻害してしまったり、あるいは、規律を厳格にしなければならないという過剰な意識を刑務官に与え、時として、圧倒的な立場の優位性を背景とした、受刑者に対する一方的な支配状態を招きかねないという弊害も懸念される。」(20頁)という認識に立つならば、より広汎、かつ根本的な所内規則の見直しが提言されるべきであった。

例えば、軍隊式行進については、「仮にも軍隊式行進と印象付けられることのないようなものに改められるべきである。」(20頁)として、「印象」の問題とされ、行進自体は存続することを容認している。移動の時に「行進」しなければな

らない必要性は見いだしがたく、普通に歩けばよいのである。それが、世界の刑務所の常識である。

また、「居室内における正座の強制」、「刑務作業中の一瞬の脇見」(20 頁)まで規律違反とすることについて見直しを求めているが、このような提言の文言は、「一瞬」でない「脇見」や居室内の「安座」の強制を規律違反として懲罰の対象とすることは容認しているかのようにも見える。しかし、作業中の脇見が作業の安全確保のために防止されることは当然であろうが、そのことは安全作業の指導としてなされるべきことであり、共同生活上の規律の内容とし、これを懲罰の対象とすることは行き過ぎである。同様に、居室内での姿勢も、生活指導の内容とされることはあり得ても、壁にもたれているから懲罰の対象とするというような扱いはすべきでない。

出還房時の裸体検身については、「受刑者の品位を傷つけるような運用となっていないかという観点から検討すべきである」とされている(20 頁)。下着の着用も許さないような裸体検身は原則として受刑者の品位を傷つけるものと考えらるべきであろう。

なお、「その他の規則についても、同様の観点から、運用の当否を含めて検討すべきである。」(20 頁)ことから、受刑者の広汎な私語の禁止の規則など合理性の疑わしい規則については、改めてその全面的な見直しがなされるべきである。

イ 懲罰に関する法整備

法律化を求めること、その内容が適正なものでなければならぬことは賛成である。懲罰内容が「一定の厳正さをもって運用されることは当然と考えるが、他方で、非人間的であり、現在の社会通念に照らして著しく合理性を欠くものであってはならぬ」とする点は、注目される。軽へい禁の内容として、他の受刑者からの隔離を行い、共同の生活に参加できなくなることは当然であるが、運動や入浴を禁止・制限したり、終日一定の姿勢を強要するようなことは、人の肉体的精神的健康を傷つけかねないものであり、非人間的で社会通念に照らして著しく合理性を欠くものというべきである。懲罰の種類、内容における検討においてはこのような観点から軽へい禁の内容について根本的な再検討がなされるべきである。

ウ 手続の運用改善

提言の内容に異論はない。特に、不利益処分を科すことについて、受刑者本人の納得がなければ改善更生に効果はない旨の指摘(21 頁)は重要である。提言においては、懲罰手続に関する記録の作成・保管に係る規定を整備すること、重大事案の上級庁への報告が例示されているが、その理を敷衍すれば、次のような制度設計が必要である。

懲罰手続において、補佐人を付すことができるとされているが、現状では、

補佐人を施設職員が務めることとなっており、受刑者から見た公正さが担保されていない。受刑者が求める場合には、弁護士を補佐人として選任できる制度を導入すべきである。

懲罰に関する記録を受刑者(上記に従って弁護士が補佐人を務める場合には、補佐人)が閲覧できることとし、必要な場合は同僚や受刑者を証人として申請できることとするべきである。

(7) 外部交通の拡大

ア 総論

外部交通の原則自由を認めなかったこと

現在、刑務所における外部交通は厳しく制限されている。受刑者の人権を必要以上に阻害している点で、また社会復帰を促進するという観点からも問題である。この点の改革は、過度の規制から適正な規制へ、という今回の改革の基本的趣旨に関わる。さらに、このような施設の閉鎖性こそが、行刑改革会議設置の直接の端緒となった名古屋刑務所での虐待事件を氷山の一角とする施設内での不祥事を誘発したといえることに強く留意すべきである。閉鎖性を打破することによって、行刑システムに十分な自浄作用を組み込むことが改革にとって決定的に重要である。

提言では、受刑者が「外部交通を通じて、健全な社会との良好な関係を維持することが、その改善更生や円滑な社会復帰に寄与するものであること」、

「訴訟の遂行等法律上の重大な利害に係る用務を処理することが否定されるべきではなく、その処理のためには、外部交通が重要な手段であること」、

「職員が受刑者に対して人権侵害行為に及んだ場合に、受刑者が萎縮することなく、人権救済等を求めることができるようにすることが重要である」とすることが正しく指摘された(22頁)。

しかしながら、このような外部交通の重要性の確認にもかかわらず、外部交通に関する提言の具体的改善措置には、現行実務との妥協とみられる、なお不徹底な部分が見られる。

外部交通の拡大は、人間として当然保有している他者と交流する基本的自由に関係する問題である。施設における拘禁はすべての人権を自動的に奪うものではなく、拘禁目的と合理的に関連する以外の基本的な自由は、なお、受刑者に留保されていることが確認されるべきであった。先に問題点を指摘した行刑の基本的理念に掲げられていた「社会からの隔離」が、ここでは「受刑者の外部交通に一定の制限があることは当然である」とする根拠に使われている。しかし、「受刑者と社会との結びつきを断つ」こと自体は自由刑の内容ではなく、むしろ基本的な社会関係を維持することは社会復帰に有益であることはもちろんであるが、そもそも受刑者の基本的権利と考えるべきである。

「監視するが聴取しない」ことを原則的な取扱いとすべき

現在、欧米等先進国では、外部交通について「監視するが聴取しない」が原則となっている。すなわち、刑務官等の職員は、例えば面会については面会場所にはおり、面会状況を監視はするが、面会内容は聴取しない。手紙の発受信についても同様に、手紙の中に危険物が封入されていないか等はチェックするが、手紙の内容は検閲しないのが原則である。この「監視するが聴取しない」原則の採用と、外部交通の活発化には密接な関係がある。聴取までを行うとなると膨大な人手が必要となり、逆に膨大な人手がない以上、外部交通を活発化できない、ということになってしまうからである。また、外国人の場合は立会のために通訳が必要になってしまう。

これまでの日本の行刑実務は、基本的に、刑務官等、職員数、外国語の通訳の体制などから逆算して可能な範囲でのみ、外部交通を認めてきたといえる。

提言は、立会いが省略され、仕切板のない面会を一部の受刑者に対する特権とするのではなく、大きく拡大することを求めている（23頁）。提言は、このような取扱いが原則的な扱いであることまでは宣言していない。しかし、立会いが省略され、遮蔽板のない面会の量的な拡大は、最終的には原則の転換となりうるのであって、提言はこのような方向に大きく歩みを進めることを求めていると理解できるのである。

提言に沿って改革を進め、面会、手紙の発受については、必要的立会いや全件検閲を廃止し、そのうえで不正物品の持ちこみなど違反行為があったときには立会いや検閲を行う方式に大胆に転換を図るべきである。

イ 親族との面会の充実

提言は、親族との面会については「面会の回数及び時間を増やすとともに、面会場所について遮蔽板のない部屋を用いたり、面会方法について職員の立会いを緩和するなどの配慮をしていくべきである」とする。さらに、土曜日、日曜日の面会についても配慮を求めた（23頁）。

当連合会が長年にわたって求めてきた改善点であり、基本的な方向として賛同する。

当連合会は、提言を具体化するため、次のような具体的な措置を新しい監獄法に盛り込むことを求める。

社会復帰へ向けて受刑者が人間関係を維持するためにも、一定の時間、回数が必要である。提言の具体化にあたっては、最低でも、面会につき1か月5回程度、1回あたり30分程度の回数、時間を、手紙の発信につき1か月10回程度を保障すべきである。新たな監獄法における最低保障は、法定すべきである。また、受信については制限を撤廃すべきである。

さらに、休日面会を明示的に認め、また面会の回数と手紙の回数との振り替えなど受刑者に利益な方向では柔軟な取扱いを認めるべきである。さらに前述のよ

うに、立会いのない遮蔽板のない面会を原則とすべきである。

ウ 友人・知人との外部交通

現在は、家族以外の者とはそもそも外部交通することができないのが原則とされている。この点、提言は、「監獄法制定から100年近くが経過した現在、一般には、親族だけではなく、友人、知人が、受刑者と社会との良好な関係の維持に重要な役割を果たすに至っている。」とする。そのうえで、「友人、知人との面会を積極的に認めていくべきである」が、それは「無制限に認めるべきではなく、受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰を促進するために有益な場合に認める」とする(23頁)。

友人知人との外部交通が社会復帰に重要な役割を持つものであることを認め、積極的に認めることとしたことは、画期的である。しかし、ここで「改善更生及び円滑な社会復帰を促進するために有益な場合」に認めるとしたことは、不徹底な部分を残している。知人・友人の面会を有益なものとしている提言の立場からすれば、社会復帰に有害でない限り原則として面会できるとするべきであった。しかし、いずれにしても、この点の制度と実務は、友人・知人との外部交通を積極的に認める方向で抜本的に改められるべきである。

なお、この点については、行刑改革会議の全体会議において、同旨の意見に対し、原則として外部交通を許容し有害の場合にこれを禁止するのと、原則として禁止し有益な場合に禁止を解除するのとでは、差はないのではないか、という委員の発言があった。しかし、法律家の立場から言うなら、有益、有害どちらとも言いがたい場合がありうる以上、法文にする場合には、当然、これら2つの規定の仕方には差異があると言わざるを得ない。しかし、提言はこのようなやりとりからもわかるように、このような法的論点について自覚して選択をしたものといえない以上、この提言に基づいて新しい監獄法を制定するに際しては、欧米外国の立法例や国際人権基準に従って、「社会復帰に有害でない限り原則として面会できる」との立法を行うべきであると考える。

エ 電話

他の先進国では、電話による外部交通がもはや常識である。韓国でも導入されている。行刑改革会議の議論の大勢においても、電話の導入は当然の前提として議論が進められてきた。

提言は、電話は効果的な通信方法であるとしながら、「電話には、その性質上、通話の相手方が誰かの確認が困難であるなどの問題がある。」として、「まず、開放処遇を受けている者から認めるなど、一定の基準の下に、受刑者がその改善更生及び円滑な社会復帰に有益な場合に電話による通信を行えるよう検討すべきである」とした(24頁)。

日本でも、本当に遅ればせながら、ようやく、電話の利用が検討されるに至っ

たことは評価すべきである。

提言の文言は、矯正局サイドからの強い抵抗のためか、玉虫色のものとなった。しかし、「まず、開放処遇を受けている者から認める」という文章は、これらのものに限定するという意味ではなく、刑務所を社会に開いていくという提言の基本的方向性からすれば、最終的にはすべての受刑者に認めていくべきであるという思想に立って、前向きな試行錯誤を求めたものといえる。したがって、法改正以前にも開放処遇を受けている者についてパイロット的に電話の運用を始め、新しい監獄法の制定の際までにこの試行錯誤の結果をふまえて、すべての受刑者に認めうる一般的な制度として電話の利用が提案されるべきである。

よって、電話についても原則として許容し、例外的に支障があるときに限り制限できるとすべきである。これによって例えば受刑者は家族に対し容易にアクセスできるようになり、刑務所の閉鎖性の打破につながる。相手方の確認方法は、発信先の電話番号をあらかじめ登録したり、録音による抜き打ち的検査をするなど、工夫することはいくらかでも可能である。また具体的には、イギリスでは実際の導入時には刑務所専用のカードシステムを導入し、毎月一定の度数分を配付する方式であるが、これなら、比較的導入も容易であることなども考慮されるべきである。

なお、提言には具体的な言及はないが、ファックスは電話通信の一種であるから、電話の利用と併せて、ファックスの利用の導入も検討するべきである。

オ 外部交通に関する取扱いの要領等の公表

イギリスなどを参考にして、「面会受付日、面会時間、信書の発受の手続等、外部交通の取扱いの要領については、ホームページに掲載するなど、適宜の方法により公表すべきである」(24頁)とされた。面会者等の便宜となる提言であり、監獄法の改正を待つまでもなく実施を図るべきである。

カ 法律上の重大な利益に係る用務処理のための弁護士等との面会と人権救済等のための信書の発受について

刑務所内において何らかの人権侵害が発生した可能性がある場合において、弁護士等が被害を訴える受刑者と秘密交通できるよう保障することは今回の改革の核心部分である。この保障により、被害が存在する場合に迅速、適正な救済が期待できるし、また、このような保障があることを職員等が認識すること自体が被害を抑止する大きな効果を有すると考えられるからである。

この点、提言は、「訴訟の遂行等法律上の重大な利害に係る用務の処理のため」には「弁護士との面会を認めることが相当であり、面会方法についても、その用務等に応じて必要と認める場合は、職員が立会いをしないなどの配慮することが相当である」とした(24頁)。

職員が立会いをしないことが原則的な取扱いであることを確認した点は評価で

きる。しかし、提言の字句どおりだと、弁護士等との面会であっても職員の立会いが許される場合がなお、ありうるかのようにも読める。

立会いは、現行の運用では、行刑施設側が被告ないし被告的地位にあるときでも行われている。これは受刑者の、裁判を受ける権利の実質的保障、訴訟上のフェアネスの確保の点で、重大な問題となっている。

この提言に基づいて新しい監獄法を制定するに当たっては、訴訟の遂行等法律上の重大な利害に係る用務処理のための弁護士との面会を認めるべきことと職員の立会い禁止を例外なく明示すべきである。なお、ここで対象となる「弁護士」については、訴訟の遂行等法律上の重大な利害に係る用務を処理する弁護士とされているが、弁護士会への人権救済申立等を扱い、申立人に面会を求める場合も法律上の重大な利害に係る用務を処理するものであり、ここに含まれることを確認すべきである。

さらに、人権侵害の救済、抑止の見地からは、証人的地位にある受刑者との面会についても法律上の重大な利害に係る用務を処理するものであり、これを可能とすべきであり、この面会についても秘密交通を保障すべきであり、提言はこのような場合も職員が立会いをしないなどの配慮をすることを求めているものと理解される。

提言は、信書の発受について、「受刑者が、人権救済等を求めるため、裁判所、検察庁、法務局、弁護士会又は弁護士に信書を発信することを求める場合は、信書の検査としては、及び のことを確認するにとどめ」、「これらのことが確認された場合には、その発信を認める」とした。もっとも、及び の確認の過程で、「その発信によって、刑罰法令に触れる結果が生ずるおそれ又は逃走等施設の規律秩序を著しく害する結果が生ずるおそれがあると認められる場合」には、発信禁止処分ができる、とする(24～25頁)。

この提言は、現在は例外なく検閲されているこれらの信書については、宛先がこれらのものであり、人権救済を求めることを確認する範囲で、信書の外表と中に禁制品が入っていないかどうかを検査するだけで、手紙の内容の検閲は行わないということを意味している。現実には受刑者の面前で職員が開披し、内部に禁制品が入っていないことを確認して、その場で交付するようなやり方が予定されている。

この点も、長年弁護士会が求めてきた改善が実現されたものであり、画期的なものとして評価できる。

さらに、この提言において設立が提言されている刑事施設視察委員会(仮称)や刑事施設不服審査会(仮称)と受刑者との通信について具体的に言及されていない。しかし、弁護士会又は弁護士との秘密交通の保障と同趣旨で、これら委員会等との秘密交通を保障すべき必要性は極めて大きい。刑事施設視察委員会に対しては秘密のメールボックスを設けることとされたことと考え合わせれば、秘密交通が保障されるべきことは当然であり、刑事施設不服審査会についても、弁護

士会の人権救済制度との均衡から考えても、当然に秘密交通が保障されるべきものとする。

(8) その他

ア 受刑者の生活水準

受刑者の衣類、食事、部屋内の所持品の範囲等について、「余りに不合理な生活水準を強いるべきではない」として、不断に見直しを行うべきとした(25頁)。この点については、私服着用の自由、居室内でのラジオや携帯音楽プレーヤーの所持などは国際水準からすれば常識的であろう。

イ 個室環境の整備

昼間雑居、夜間独居を原則的処遇形態とし、個室環境の整備を行うことには全面的に賛成である(26頁)。

ウ 運動

最低一日1時間の運動時間を確保することが提言された(26頁)。これは、現行の実務が入浴のない日にしか運動が認められていない実情を改め、時間も30分から1時間に延長するものとされており、年来の当連合会の提言に沿った措置であり、画期的な提言であると評価できる。「運動スペースや監視にあたる職員の配置の問題を解決した上で」とされているが、一刻も早く実現されることを期待したい。

エ 施設内処遇から社会内処遇への円滑な移行

施設内処遇から社会内処遇への円滑な移行を図るため、仮釈放制度の適正な運用と行刑施設と更生保護機関との連携を密にする必要があるとされた(26頁)。

もとより、このような点に異論はないが、仮釈放制度については、行刑改革会議の時間がたらず、具体的な制度改革の提言をまとめることができなかったのは残念である。現行の仮釈放制度は、施設長にしか審査の請求権がなく、また、その裁量も極めて広汎で受刑者にとって予測可能性がない。さらに、仮釈放を目前としていても懲罰一つで仮釈放の機会を喪失するなど非合理的結果になりかねない。当連合会は、行刑改革会議に提出した意見書において、受刑者に仮釈放審査請求権を与えること、一定期間の無事故によって自動的に一定割合の仮釈放期間を与える「善時的仮釈放制度」などを提案したところである。無期懲役受刑者の仮釈放が極めて困難となっており、事実上の終身刑化が懸念される。仮釈放制度改革は、引き続き議論が継続されるべきである。

オ 外出・外泊制度の創設

提言には、処遇に関して外出・外泊制度についての論及が若干あり、このような制度を導入することが前提とされているが、制度の具体的な内容についてまで記載されていない(例えば 14 頁)。

現行制度では、実刑と執行猶予とのあいだに十分な中間的制度がない。受刑者の社会関係の維持と自律的精神のためにも外出・外泊制度を創設し、積極的に運用すべきである。新たな監獄法では、外出・外泊制度を設け、対象者も模範囚に限定せず、広く認めるべきである。もちろん、逃亡のおそれが顕著な場合など、制度の利用が不相当と認められる場合は除いてよい。また刑期の経過を要件とせず、収容当初からの利用を可能とするようすべきである。

カ 人権団体、支援団体のリストの配付

名古屋刑務所事件において、被害者に対して人権団体の連絡先の教示が拒否されていた事実があったことが分かった。宇都宮病院事件などを受けて、精神障害者関係の施設においては連絡先が教示されるよう、既に改められている。刑事施設においても入所時に弁護士会や人権団体のリストを受刑者に配付すべきである。

2 「行刑運営の透明性の確保」(26頁以下)について

(1) 総論

総論では、提言は「行刑運営の充実を目指すには、これまでより一層、国民に理解され、支えられることが必要であり」、「行刑運営を市民の目に触れさせることによって、国民の理解を得ることが重要である。」(27 頁)と指摘する。

この観点は、行刑という社会の重要な機能について、従来は、国まかせにして、国民の関心が薄かったものを、国民が参加することにより民主主義社会としての機能を強化するという点で評価できる。

また、提言は、「職員の被収容者に対する暴行事案等の再発を防ぐためには、(中略)行刑施設に市民の目を入れ、職員もそれを意識することによって、自らの行動を省みるようになることが期待される。」(27 頁)とし、人権侵害を防止するためにも市民の参加が必要であると指摘する。

刑務所の閉鎖性と密室性による人権侵害の発生やその隠蔽が、今回の名古屋刑務所事件の原因ともなっており、その観点からも市民参加の重要性が位置づけられたことは高く評価できる。

当連合会は、2003年6月20日付けで発表した「『市民参加による社会に開かれた刑務所』への改革を求める日弁連の提言」において、「人権保障と国民主権を実現する21世紀にふさわしい改革の理念をうちだし、その理念にもとづく改革

を行わなければならない。その改革の理念は、『市民参加』と『情報公開』である。」と指摘したが、この人権保障と国民主権という観点が提言にうたわれたことは、基本姿勢として評価できるものである。

(2) 刑事施設視察委員会（仮称）の創設

ア 総論

提言は、各行刑施設ごとに、地域の市民と専門家からなる刑事施設視察委員会（仮称）（以下「委員会という。）を創設することを提言しているが、これは、透明性の確保と行刑施設と地域社会との連携を強化するうえで、重要な改革であり、今回の提言の中でも特に強調されるべき改革である（27頁）。

当連合会は、行刑改革会議が開始された早い時期に、前記の提言において、この刑事施設視察委員会制度の新設を提言していたので、それが取り入れられたことを高く評価したい。

イ 職務

提言は、委員会が、その職務として、行刑施設の運営全般について協議し、行政施設の長に対し意見を述べるができること、委員がいつでも委員会の議を経て施設を視察し、被収容者と面会できること、メールボックスを設置すること、委員会の要請があれば職員の立会いなく委員が被収容者に面接できるようにすることなどを具体的に提言している（28頁）。

また、この委員会が行う活動が多くの国民の目に触れるように、委員会が年次報告書を作成して内容を公表することを明記している点は、情報公開という観点はもちろんのこと、特に、活動内容の検証と各施設の委員会を超えた全国的な経験交流や委員会活動の活性化のためにも重要である。

当連合会は、前記提言で「刑事施設視察委員会は、施設へ立ち入る権限、職員の監視なく被収容者と面談する権限、書類を閲覧する権限を有し、処遇や刑務所運営についての意見や勧告を行う」ことを求めていたが、今回の行刑改革会議提言では、書類の閲覧の権限については明記されていない。しかし、処遇の在り方などを協議する上で、医療カルテや懲罰に関する記録などを閲覧することが必要な場合もあり、視察委員会が形骸化されないためにも、法制度の具体的提案にあたっては、この権限を明確にすることが必要である。

また、被収容者との面接についても、今回の提言では、「いつでも、委員会の議を経て、行刑施設を視察し、被収容者と面接でき、一方、行刑施設の長は、面接等に関する委員会の要請に協力するものとする。」とされた（28頁）。これは、「委員会の議」さえあれば、委員会が事前に施設の長に知らせることなく、抜き打ち的に被収容者への面接や施設の視察などをすることができ、このような視察や面接の要請にも施設の長は応じなければならないことを定めているものと理解

される。実務的には、緊急の場合には委員のみの持ち回りの協議でも決定することができるようにすべきである。

また、この委員会が受刑者から信頼されるものとなるためには、職員に内容を知られることなく、委員と受刑者がコミュニケーションできることが必要である。この点に関して、提言は、「行刑施設内にメールボックスを設置したり、委員会の要請があるときは、状況に応じて、職員の立会いなしの面接を認めるなど」の措置をとることとしている（28 頁）ことは、重要な提言である。むしろ、受刑者との面会は原則として職員の立会いのないものとするべきであろう。

ウ 委員

委員の選任については、提言は、「地域の市民のほか、弁護士等の法律関係者、医師、地方公共団体の職員等を含めることが望ましく、その選任に際しては、公私の団体から推薦を得るなどの方法を検討していくべきである」とする（28 頁）。

委員会を活性化するためには、適切な人選が重要であり、いわゆる施設側による一本釣りのような人選は行うべきではない。弁護士会、医師会を含めて、公私の団体に責任をもった推薦を求めることで、委員会が活性化する。また、意欲のある人材を求めるうえで、市民への公募制度も採用すべきである。

この制度は、イギリスの独立監視委員会やドイツの施設審議会などを参考にして考案されたものであるが、この制度が形骸化すると、施設の御用機関となって被収容者から信頼されない機関になってしまう。そのためにも、市民の新鮮な人権感覚と弁護士、医師などの専門家の知見を生かした委員会運営がされていくことが重要である。それを確保するためには、全国やブロック規模の委員会間の経験交流なども積極的に行うべきである。

(3) 内部監査の充実強化

提言では、巡閲官による施設の実地監査と被収容者からの情願を聴取する業務を分離すること、その体制を充実強化すること、これまで公表されていなかった実地監査結果を公表することとしている（29 頁）。提言が述べているように、イギリスでは刑務所査察局の査察結果がインターネット上で読めることに倣うという趣旨であろう。

もとより、このような内部監査の充実の措置に異論はないが、当連合会は、前記提言で、「法務省の所轄外に、「刑事施設審査会」（仮称）を設置する」ことを求め、さらに、その機関に、不服審査のための権限だけでなく、拷問等禁止条約の選択議定書が求める査察の機能をもたせることを提案していた。

しかし、今回の提言では、査察機能をもった機関の創設には触れておらず、内部監査の充実にとどまっている。その点でも不十分な点を残しており、この国際基準に合致する機関の設置も必要である。

この内部監査の充実という提言は、査察の権限を持った独立の第三者機関の設立は困難であるとして、その代替手段として提言されたものである。しかし、内部監査が名古屋刑務所事件のような人権侵害の抑止のために役立たなかったことは厳然たる事実であり、必要な措置は、市民による視察と外部の専門家の手による専門的な査察の双方の機能であったのである。専門家の手による査察の制度は、今後の検討課題とされなければならない。

(4) 情報公開、地域社会との連携

提言は、「訓令、通達の公開」、「処遇関連情報の公表」、「死亡事案の全件公表」、「地域社会との連携」を緊密にし、地域社会に積極的に情報を発信していくことなどを求めている(29～31頁)。

当連合会は、前記の提言で「行刑運営への市民参加を実現し、刑務所への市民の関心を高めるには、情報公開は不可欠で、刑事施設の処遇や運営に関する事項の情報公開が積極的に行われるべきである。とりわけ、従来、取扱い注意として、開示されていなかった処遇に関する規則、通達、達示などの法規は、情報公開請求による開示を待つまでもなく、公表されるべきものである。また、日本の刑務所では過去10年間に全国の刑務所、拘置所で1592名の被収容者が死亡しており、そのうち、十数名は、その死因に不審な点が残ったままである。イギリスでは、刑務所内での受刑者死亡事案については、検視官により公開の陪審法廷で死因を特定することとされている。わが国においても、刑事施設内において死亡したり、重大な傷害を負った事案が発生したときは、その事実と原因を公表することは不可欠である。」と指摘していた。

この観点から、今回の提言が、訓令、通達や処遇関連情報の積極的な公開を求めたことは評価できる。

特に、死亡事案については、名古屋刑務所事件を受けて、法務省が、2003年2月以降は、被収容者間における殺傷行為等による死亡事案、保護房収容中及びその解除後おおむね1週間以内の死亡事案、職員による制圧等の行為中及びその制圧の行為後おおむね1週間以内の死亡事案、自殺事案、作業事故、食中毒その他事故による死亡事案及びこれら以外で司法解剖の実施が把握できた死亡事案については、被収容者のプライバシー等に配慮しつつ行刑施設が公表すると、公表範囲を拡大していた。

しかし、提言では、「不審死が潜在しているのではないかと疑念を招かないように」、上記事案に限らず、すべての死亡事案について公表することを求めた(30頁)。

施設内における死亡という重大な事案について、国民の信頼を得るためには徹底した情報公開が不可欠であり、その点で、情報公開を徹底させようとする提言の姿勢は評価できる。

さらに、当連合会が提言するように、死亡事案のみならず「重大な傷害事案」や「施設から外部医療施設への搬送後の死亡事案」についても、情報が公開されるように配慮すべきである。

3 「人権救済のための制度の整備」(31頁以下)について

(1) 総論

提言は、「不服申立制度を抜本的に改革するには、第一に、第三者の目から見ることによって、公平かつ公正な救済を確保するという視点が必要であり、第二に、適正かつ迅速な処理を期するために制度を合理化するという視点が必要である。」(31頁)と指摘するが、この視点自体には賛成である。しかし、後述のとおり、公平かつ公正な救済の確保という点では、今回の提言の「刑事施設不服審査会」(仮称)の権限と構成は不十分といわなければならない。

(2) 公平かつ公正な救済

提言は、「行刑施設における被収容者の人権侵害に対し、公平かつ公正な救済を図るためには、矯正行政を所掌する法務省から不当な影響を受けることなく、独自に調査を実施した上で判断し、矯正行政をあくまで法務大臣に報告を行う機関を設置することが必要不可欠である。」とし、「このような観点からは、人権擁護推進審議会の答申を最大限尊重して設置されることとなる、公権力による人権侵害等を対象とした独立性を有する人権救済機関が、可及的速やかに設置されるべきである」と考へる。」としている(31頁)。ここで言及されている人権救済機関は、法務省が現在提案している人権擁護法案における人権委員会のことではない。答申に言及しつつ、人権擁護法案のことが言及されていないことが、そのような提言の姿勢を端的に示している。この機関は「法務省から不当な影響を受けることのない」、「独立性を有する」機関である必要があるのであって、国連パリ原則や拷問等禁止条約選択議定書に定めるような、実効性のある独立性を兼ね備えた委員会であることを必要とする。

次に、提言は、このような人権救済機関が設置されるまでの期間においても、法務大臣が情願および監獄法改正により整備される再審査の申立を処理するにあたり、刑事施設不服審査会(仮称)(以下「審査会」という。)に調査審理をさせ、必要な場合に法務大臣への報告を行わせることにより、公平かつ公正な処理を期するとしている(31～32頁)。

この審査会是最終的な決定権限が付与されておらず、法務大臣の諮問機関としての権限にとどまり、報告までの権限しか認められていない点で不十分である。

また、審査会は中央にひとつしか設置されないこととなっており、この審査会の規模では、被収容者からの事情聴取などの調査が不可能である。

当連合会は、1992年に発表した「刑事被拘禁者の処遇に関する法律案」(日弁連刑事処遇法案)で、不服申立制度として、「刑務審査会」を都道府県ごとに設置するよう提案している。このように都道府県にひとつの単位の審査会がなくては実効性ある調査は期待できない。

また、審査会の調査の権限についても明記されていない。制度の具体化の過程で、書類の閲覧、取り寄せ、申立人本人やそれ以外の被収容者、関係した刑務官への面接、照会など調査に必要な権限についても保障することが必要である。

提言では、審査会の対象とする事案の範囲について「一般に、行政不服申立制度においては、不服申立ての対象が処分に限定されており、審査会が調査審理する事案の範囲についても、基本的には、行政不服申立制度の対象と同様の考えによるべきである。この処分の典型的な例としては、懲罰や外部交通に関する処分等が考えられる。職員が職務を行うに際して被収容者に加えた暴行は処分ではないが、今次行刑改革においては、その種事案についても、再発防止を期する必要があることから、不服申立ての対象に含まれるべきである。このほかに、例えば、保護房収容や戒具使用など、不服申立ての対象にどのようなものが含まれるべきかについては網羅的に検討する必要がある」(32頁)と指摘する。

被収容者にとって、第三者機関は最後のよりどころであるから、その人権にかかわる重要な事項ができるだけ審理調査されるように、その範囲を広げておくべきである。

(3) 不服申立制度等の整備等

提言は、情願と所長面接制度を廃止し、行政施設の長その他の職員による違法又は不当な処分等に対する不服とその他の苦情等と区別し、それぞれの性質に応じた取扱いをすることを求めている(33頁)が、その区別を行うことは賛成である。違法又は不当な処分については、裁決を義務付けて、責任ある判断を求めることができるようにすることは重要である。

また、苦情処理については、「処理結果の通知の要否等については、今後、検討すべき」とする(35頁)が、少なくとも、文書による苦情申立てに対しては必ず処理結果を文書で回答するものとすべきである。

また苦情処理の迅速な対応を確保するためにも、処理期間の基準は定めておくべきである。

なお、刑事施設視察委員会の活動とも関連するが、行政施設の長は、当該施設における苦情や不服申立ての内容や処理結果については、視察委員会に定期的に報告

するものとするべきである。なぜなら、その施設運営の問題点は、必ず、この苦情や不服に一番顕著にあらわれるからであり、この内容を視察委員会が日常的に把握しておくことは重要である。

(4) 訴訟について

提言は、訴訟を提起している受刑者については特に言及していない。しかし、訴訟制度は人権救済のための最後の手段であり、受刑者が訴訟を受ける権利は十分に保障されなければならない。例えば、訴訟を提起していることを理由に、不利益に取り扱ってはならないこと、弁護士名簿等の閲覧が認められること、法廷に本人が出廷することが権利として認められることなどを保障すべきである。

4 「矯正医療の在り方」について（35頁以下）

(1) 現状の問題点

刑務所医療の問題点については、「被収容者の医療需要に十分応じられていない場合があること」を確認したこと（36頁）その原因が、医師の確保が困難であること、医療スタッフが不足していること、医務課等の刑務官の巡回時に医療を申し込む手続となっており、このシステムによって「被収容者が希望するのに医師の診察が受けられないことがある」ことにあることなどを問題点として指摘している。

また、提言は、外部の医師の診察を受けたり、入院をさせるために多数の刑務官を保安要員として付き添わせる必要があり、外部病院への移送に困難を伴う場合があり、「これらの状況から、保安部門の要請が、医師の医療的判断に優先しているのではないかと指摘があり、矯正医官に対するアンケート結果によれば、「その約半数が、他部門の職員から医療的判断について意見を言われた経験がある旨回答しており、他部門の要請が、場合によっては医療的判断に影響を及ぼす可能性があることも否定し難いところである。」（36頁）としている。

このような現状の認識は、決して間違っていない。

しかし、その対策として、当連合会などが強く求めていた刑務所医療の厚生労働省所管への移管が将来の課題とされ、健康保険制度への組み入れが実現しなかったことは、大変残念である。

(2) 矯正医療の基本的視点

ア 医療水準

提言は、「被収容者に対しては、国は、基本的に、一般社会の医療水準と同程度の医療を提供する義務を負い、そのために必要な医師、看護師その他の医療スタッフを各施設に配置し、適切な医療機器を整備し、被収容者が医師による診療を望んだ場合には、合理的な時間内にこれを提供する義務を負うと考えるべきである。」とする（36頁）。これは、正しい見解であるが、今回の提言が、真にこのような医療が提供できる体制を整えたものと評価できているかは疑問である。

イ 医療費の負担と健康保険制度の適用について

被収容者の健康保持と疾病の治療は、拘禁を行う国の責任であって、被収容者の医療に係る費用は、原則として国費で負担すべきであるとする。この点も異論はない。

提言は、医療費が国費負担とされる以上健康保険の適用は被保険者にとって回避すべきリスクがなく、保険制度を適用する意味がないとし、また国民健康保険の被保険者である市町村に居住する自営業者等の理解を得ることは困難とするが、疑問である。健康保険を適用することは医療水準を維持する上で有効な手段である。現実には、今の刑務所医療では歯科治療において、健康保険が適用されないため、歯科補綴治療がほとんど行われず、痛み止めと抜歯だけという不十分な治療によって、逆に受刑者の消化管関係の健康を悪化させ、医療費全体を押し上げているのが実情である。

また、法務省予算で医療費を支払う場合には医療の水準は刑務所予算によって規定されてしまう。一つの刑務所で重病の患者がつつけば、予算がないからとして、必要な薬品の使用や検査も控え、治療も不十分にならざるを得ない実情にあることは、前記「行刑施設に勤務する医師に対するアンケート結果」にも示されている。たとえば、「薬や医療材料が予算で決められているため、予算面で過剰収容に対応する必要がある。」「予算が限られているので、機器、薬も限定される。」などの切実な訴えがなされている（前記アンケート結果6頁）。

このような実情の真の改善を求めるとすれば、健康保険制度の適用を考える以外に手段はないと思われる。健康保険の適用を認めているフランスでも、保険料は全額国費負担である。健康保険の導入については、後述する厚生労働省所管への移管と併せて今後も真剣に検討を加えていくべきである。

(3) 矯正医療の水準の向上

医療水準の向上のために人的、物的体制を整備すること、外部の病院との連携を強め、地元医師会、地域の医療機関、地元自治体等と協議会を設けて、連携協力関係を構築し、本省、管区レベルでも厚生労働省、文部科学省、都道府県、医師会等との協議会を設けるなどして連携強化に努めることが、移送先病院の確保のために必要であるとしている。また矯正医療センターを設立し、薬物中毒後遺症患者のう

ち重篤なものを集めて専門的かつ集中的な治療及び教育を行うなどとしている（38～40頁）。

これらの提言も、実現されればもちろん望ましいものではあり、当連合会として反対するものではないが、次に論ずるより根本的な医療の所管の問題を抜きにして、抜本的な改善が可能かどうか、疑問である。

（４）医師の確保と厚生労働省への移管について

現状で医師の確保が難しい原因として、提言においては医療機器が旧式である、症例の種類が限定され、自己の医療技術の向上に役立たず、維持すら困難であるなどの問題点が指摘されている。詐病を訴えたり、薬の処方強要しようとするもの、ささいな事項を取り上げて国家賠償訴訟を提起すると言ったものが多く、医師にとって魅力のある職場とはいえないとしている。

医師の確保が難しい現実はそのとおりであるが、提言の理解には肯けない。最大の問題点は、大学の医局など主流の医療とのキャリアが切断されてしまい、医師としてのキャリアアップにつながらないということなのである。現実には国が刑務所内の医療過誤によって多数の事件で敗訴し、また、法務省内に設けられた「行刑運営に関する調査検討委員会」が2003年7月28日にまとめた「行刑運営をめぐる問題点の整理」によっても、過去10年間の死亡例のうち、27件が医療体制が適切でなかったことを認めており、うち2件は刑事責任を問いうる医療過誤であるとしているのであって、刑務所内の医療措置について、国家賠償訴訟の提起が相次いでいるのは、提言が認めざるを得なかった刑務所医療の劣悪さそのものに起因するものであることを、肝に銘じるべきである。

提言は、矯正医療を法務省管轄に据え置く一方で、この状態では「文字どおりの「常勤」を求めることは無理がある」として、これまでは暗黙の前提とされてきた民間病院との兼業を公式に認める方向でこの矛盾を解決しようとしている。現状を前提とする限り、これ以外に解決策がないことは理解するが、このようなやり方では片手間に文字どおりのアルバイトとして刑務所医療に関わる医師の増加を招き、一層刑務所医療の空洞化を招く懸念がある。

提言においては、厚生労働省移管を実現したイギリス、フランスの動向を見守り、今後の検討課題とされた（42頁）。つまり、この提言は、ここで掲げられた改善措置によって刑務所医療の改革が進まず、他方でこれらの国々における実情において、厚生労働省移管が刑務所医療改革のために積極的な成果を上げていると評価できる場合には、厚生労働省への移管を真剣に検討することを求めているものと見ることができるのである。

ところで、今回の行刑改革会議による海外施設の視察結果に見ただけでも、移管を行った国における成果にはかなり積極的なものが既に含まれている。

まず、移管の理由として、イギリスでは「医師が刑務所にだけ勤務していたので

は技術や能力が下がってしまう」、「より広範な患者に接したり、研修・訓練ができないことは問題である」、「高額でも最新の薬を購入して使用すべきか否かというようなことは、NHSの管轄下でコントロールした方がよい」といったことが説明されており、現実の利点として「若い医師を短期間派遣してもらうことができるようになったこと、必要がある場合に高額な薬を用いるといった判断が適切に行えるようになったこと」等が報告されている（平成15年11月17日「行刑改革会議海外視察結果報告書」8～9頁）。

フランスについても、1994年の改革によって、刑務所医療の所管が厚生省に移管された。国会議員の調査によって刑務所内の医療に問題があることが発覚したこと、被収容者であっても保護されるべき人権は一般人と全く同一でなければならないと考えられていることなどが経緯として説明されている。この改革の結果すべての刑務所が国公立病院と契約し、その病院のユニットとして各刑務所内に診療所を設けた。さらに、すべての受刑者が社会保険被保険者番号を付与されることとなり、その保険料を司法省が負担することとなったとされている（前記「行刑改革会議海外視察結果報告書」57～61頁）。

今回の海外調査結果によっても、この改革によって「これまで司法省が行ってきたことの問題点・改善点が明らかになった」、「全体として被収容者の処遇の質が向上した」と説明されている。デメリットとしては経費負担が莫大になったとされているが、このことはデメリットではなく、本来これだけの経費をかけなければ十分に医療を提供できない実情にあったことが明らかになったものと考えられるべきである（前記「海外視察結果報告書」61頁）。

厚生労働省に移管するということは、外部の総合病院（これは私立でも公立でもよい）の出張所が各刑務所に設備されるということである。医師にとってみれば、どこで働いていても使用者は共通しており、キャリアの断絶はない。また、緊急な場合の移送と受け入れの体制も一つの医療機関内の問題として処理できるようになる。今回の提言によって指摘された矯正医療改革の深刻な課題は、厚生労働省への移管によってこそ、真に解決することができるといえる。我々は、今後も引き続き厚生労働省移管に向けて、イギリス、フランスなどの動向に注意を払い、情報などを提供しながら、真剣な検討を求めていく所存である。

(5) 矯正医療における医療と保安との関係、透明性の確保

提言は、医療と保安の関係について、保安上の要請、要員不足のために必要な移送が行われない、刑務官が一次的な診療の受付を行っているため、診察を希望する被収容者が医師の診察を受けられない場合があるという指摘がなされているとして、このような問題を克服するために医師に対する研修、処遇部門の幹部に対する研修、外部病院に対する移送体制の充実、医務課職員に対する適切な指導と監督、巡回回数を増やすため刑務官の准看護師資格取得を推進するなどとしている（42

～ 43 頁）。

ここで、提言されている措置に全く有効性がないとはいえないが、提言されている措置だけで、真の刑務所医療の保安体制からの独立は勝ち取れないと思われる。特に、准看護師資格を持つ刑務官による診察を容認、刑務官の准看護師資格取得の促進は、保安に従属した医療の現状を固定・拡大するおそれが強く、疑問である。

提言は、今回の名古屋刑務所事件のような悲惨な事件について、矯正医療従事者から何の告発の声もあがらなかったことを、もっと深刻に受け止めるべきではなかったか。現在の刑務所では、医師は刑務所の職員であり、保安優先の刑務所内の体制の中では、刑務官による人権侵害があり、これを現認したとしても、これを訴えることはできなかったのである。

法務省矯正局に設置された矯正医療問題対策プロジェクトチームが実施し、2003年9月8日の行刑改革会議第3分科会で報告された「行刑施設に勤務する医師に対するアンケート結果」（2003年9月）にも、「購入する医薬品が高価であると言われる。」「外部病院へ連れていく必要があるのかなどと言われることがある。」「外部病院に入院させたところ、人員配置の問題のため、早めに戻すよう相談された。」「外医治療を選択すると、処遇から戒護職員を出す必要があり、なるべく施設内で治療を行ってほしいと言われる。」などの深刻な訴えがなされている（アンケート結果」9頁）。

矯正医療が保安から独立するためには医療自体を厚生労働省に移管することが必要である。また、診療に保安職員が立ち会うことを禁じ、またカルテは医務部が保管し、医師は保安スタッフに医療情報を漏らしてはならないものとするべきである。

なお、医療の透明性を確保するため、被収容者本人と遺族にカルテを開示する仕組みを作ることが提言された（43頁）。一般の医療においても実施されていることではあるが、改善として前向きに評価したい。このことは、次に述べる死因確定のためにも、基礎的な情報を遺族に提供するものとなるだろう。

(6) 被収容者の死因確定手続の適正の確保

死亡者の全数について死亡の事実自体を公表することが決まったことは歓迎すべき点であるが、法医学者の関与が否定されたことは残念である。全件の司法解剖が難しくとも、行刑施設のすべての死亡事案について、少なくとも法医学者が検視するべきである。日本法医学会の勝又義直理事長（名古屋大学教授）もそのような扱いは可能であると朝日新聞への寄稿で約束されている（2003年7月14日付朝日新聞「私の視点」）。そして、司法解剖の必要性の有無も、この法医学者が判断することとすべきである。

検察官や警察官も法医学の専門家ではない。変死かどうか、司法解剖が必要であるかどうかを判断する適切な能力があるとはいえない。

5 「職員の人権意識の改革」について(44頁以下)

(1) 効果的な職員研修の実施

職員の人権意識の改革のための実務的研修の充実是我々が強く求めてきたところであり、強く歓迎する。「相手の立場に立って考え、対話により相手を説得するなど冷静な対応ができるような能力を修得させる」という研修の目的はそのとおりである(45頁)。このことを経験の中から学べるように、ロールプレイングや模擬舎房を利用した受刑生活の体験など、実務に即した行動科学的、心理学的技法を取り入れた研修が提言されている。画期的な提言であり、このような研修こそが、人権侵害事案の防止と受刑者と刑務官の対話と信頼に基礎をおく刑務所の新たな規律を確立していく上で決定的な役割を果たすことが期待される。

研修の一環として、他の職種の経験をさせることが提言されている(45頁)。もとより、積極的に進めることに賛成である。提言では「サービス業」が例示されているが、人の社会復帰を支援するという意味で共通点のある老人や障害者の介護などの社会福祉業務への研修も検討してはどうだろうか。

「我が国行刑の『常識』の殻を破ってその視野を広める」ための海外研修にも大賛成である(45頁)。

(2) 人事異動制度の見直し

人事の停滞を防ぐために、人事異動を行うことも異論がないが、子どもの養育や老親などの介護に支障とならないような配慮が必要である。

6 「行刑施設における人的物的体制の充実」について(46頁以下)

(1) 人的体制の充実・増員には賛成、施設の大幅な増設は疑問

提言においては、可能な限りの民間委託や事務の合理化を進めても、千人単位の職員の大幅な増員などの人的体制の整備が提言された(47頁)。

また、過剰拘禁の対策のためと受刑者の適切な分類収容とそれぞれの特性に応じた処遇の充実のために、施設の新設と増改築が必要であるとされた(46頁)。

日本における刑務所の職員一人当たりの受刑者負担率はイギリスの2.5倍、日本に状況の近いアメリカと比較しても1.5倍である。一人で多数の受刑者を指導監督しなければならない職員の負担は、恒常的な残業、休日出勤、年休取得の困難などの労働条件の悪化をもたらし、刑務官の疲労の原因を作り、精神的な余裕を奪

っている。仮に、過剰拘禁問題がなくとも刑務官の大幅な増員をすることが求められていたのであり、まして過剰拘禁の状況の下では増員は急務である。職員の増員は、きめ細かな個人の特性に応じた処遇の実現のためにも不可欠である。規律優先の行刑は少数の職員で多くの受刑者の監督をしなければならない実情とも関連していることから、職員の大幅な増員は力に頼る行刑から対話と説得の行刑に脱却するうえでも、よい効果をもたらすであろう。

しかし、当連合会は、過剰拘禁対策として施設を大幅に増設していくことには賛成できない。現在の深刻な過剰拘禁のもとでは、処遇の充実のためにも、現状の過剰拘禁を解消する程度の施設の増設はやむを得ないであろう。最近の施設の実情をみても、個室に2人の受刑者を収容しているような例もあり、過剰拘禁を原因とする規律違反事件も増加している。したがって、定員過剰をカバーするための施設増設は受刑者の処遇の充実以前の居住環境の確保のためにもやむを得ないものとなっている。

しかし、施設の増加はさらなる収容人口の増加につながることは、20年程度の間には刑務所人口が30万人程度から200万人にも達してしまったアメリカの例からも明らかである。

過剰拘禁に対する対策としては、被収容者数を減らすための総合的な刑事政策こそが重要である。公判請求の比率や量刑の基準、薬物自己使用事案への刑事的対応から治療的対応への転換、仮釈放の拡大などを通じて被収容者数自体を減少させるための政策が優先課題であると考ええる。

(2) PFI手法を活用した施設の整備と民間委託の活用

提言は、「PFI手法を活用した施設の整備」を行うとしながら、刑事拘禁の根幹に関わる部分は民間委託せず、部分的な民間委託にとどめるとされている(46頁)。全面的な民営化を行っているアメリカやイギリスのようなやり方はしないという提言であろう。当連合会の述べてきた意見にもそうものであり、このような考え方には原則として賛成である。

今後の課題としては、民間に委託できる事務の範囲についてガイドラインを作っていくことと思われる。同様の制度を導入しているフランスの実情などを参考にしながら、具体的な範囲を定めていくことが必要である。

民間に委託することの可能な事務分野としては、例えば次のような分野が考えられる。

護送業務、施設外の警備、炊事と洗濯、掃除、刑務作業の指導、教育と職業訓練サービスの提供、医療サービスの提供、施設内の会計経理業務

なお、医療サービスの外部委託を行うためにも、健康保険制度の整備と医療の厚生労働省への所管移管が必要であると考ええる。

(3) 人事管理の在り方

女性職員の積極的な活躍と職員のメンタルヘルスの相談窓口の設置などには、全面的に賛成である。男子刑務所における女子職員の勤務は、行刑施設の規律を力による支配から、対話と信頼に基づくそれに転換していく上でも大きな力となるであろう。

(4) 刑務官の団結権保障

ILOからは我が国の公務員法制が消防職員と刑務所職員に団結権を保障していないことは、我が国が批准しているILO87号条約に違反するとして、その是正を正式に勧告されている。刑務所職員、消防職員の職員団体の結成は、国家公務員のストライキ権の問題とは切り離して議論し、制度改正をすることが可能な問題である。

実際にも、職員団体が結成されれば、刑務官組織の上意下達式の運営を克服し、一線の刑務官の様々な声がよりオープンに語られるようになり、提言の基本とする国民に開かれた刑務所を確立する上にも有益であろう。

提言においては、「不満を吸い上げて待遇の改善に資するとともに、ひいては被収容者の人権尊重につながるのではないかとの意見もあった。」とされながら、「公務員制度全体の中で、今後とも真剣に検討されるべき課題である。」とされた(48頁)。「真剣に」という記載は職員団体を認める方向で真剣な検討を求めたものと評価できるであろう。問題は先送りされているが、近い将来に、この問題が真剣に議論され、課題が解決されることを願う。

以 上