

「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案」

についての日弁連の意見

2005年3月18日

日本弁護士連合会

「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案」  
についての日弁連の意見

- 目 次 -

はじめに .....	1
第1部 日弁連の拘禁二法案に対する意見と行刑改革会議提言に対する意見 .....	1
1 監獄法改正と日弁連 .....	1/
2 法制審議会への諮問及び答申 .....	1
3 拘禁二法案対策本部の設置 .....	1/
4 基本方針の策定と深化 .....	2
5 二法案の国会再提出 .....	4/
6 日弁連刑事処遇法案の提案 .....	4
7 法務省矯正局と日弁連対策本部との「受刑者処遇に関する勉強会」の開催 .....	4
8 名古屋刑務所事件と行刑改革会議の設置 .....	5
9 行刑改革会議と日弁連の関与 .....	5
10 日弁連の行刑改革会議提言に対する意見 .....	6
第2部 新法案に対する意見 .....	7
はじめに - まず矯正の人員と予算の拡大を .....	7
第1 法案の全体にわたる事項 .....	7
1 立法形式 ...	7/
2 名称 ...	7/
3 見直し規定 ...	7
4 権利制約の要件 ...	8
第2 総則的事項 .....	9
1 立法の目的・基本姿勢 ...	9/
2 職員に関する規定の欠如 ...	9
3 実地監査・意見聴取 ...	10/
4 刑事施設視察委員会関係 ...	10
第3 物品の貸与等及び自弁 .....	11
1 自弁範囲の拡大 ...	11/
2 補正器具の使用 ...	11
第4 保健衛生及び医療 .....	12
1 運動 ...	12/
2 医療 ...	12/
3 子の養育 ...	15
第5 宗教 .....	15
1 宗教行為の制限事由 ...	15/
2 宗教行為の権利性 ...	15
第6 書籍等の閲覧 .....	16
1 書籍等の閲覧の制限事由 ...	16/
2 新聞紙に関する制限 ...	16
3 閉鎖施設における情報へのアクセスの保障 ...	16
4 時事の報道に接する機会の付与等 ...	16
第7 規律及び秩序の維持 .....	17
1 規律秩序の原則 ...	17/
2 遵守事項 ...	17/
3 身体の検査等 ...	18
4 隔離収容 ...	18/
5 戒具使用と保護室 ...	19/
6 武器の携帯及び使用 ...	21
第8 受刑者の処遇の通則 .....	21
1 受刑者処遇の基本原則 ...	21/
2 単独室原則 ...	22
3 受刑者の希望の参酌 ...	22/
4 専門的知識の活用 ...	23
5 刑執行開始時の指導 ...	23/
6 刑事施設外処遇 ...	23
7 累進処遇の廃止と優遇制度 ...	23/
8 社会との連携 ...	24

9	余暇活動の援助等 ... 24/	10	外国人の処遇 ... 24	
第9	作業 .....			25
1	受刑者の希望の参酌 ... 25/	2	作業条件 ... 25/	3 作業報奨金 ... 25
4	災害給付 ... 26/	5	作業の実施 ... 27/	6 職業訓練実施の要件 ... 27
7	外部通勤作業 ... 27/	8	社会保険の適用 ... 27	
第10	各種指導 .....			28
1	教育指導 ... 28/	2	指導の義務づけ ... 28/	3 カウンセリング ... 29
4	薬物対策 ... 29/	5	民間との協力 ... 29/	6 文化活動の重視 ... 29
第11	外部通勤及び外出・外泊 .....			30
1	外部通勤及び外出・外泊の要件 ... 30/	2	特別遵守事項 ... 30	
3	特別の外出・外泊 ... 31/			
第12	外部交通 .....			31
1	外部交通の意義 ... 31/	2	友人、知人との面会 ... 32	
3	面会の立会いと信書の検査 ... 32/	4	弁護士との面会の立会い・信書の検査 ... 33	
5	面会・信書の最低保障 ... 34/	6	面会の時間と遮蔽板 ... 35	
7	土曜・休日・夜間の面会 ... 35/	8	発信に要する費用 ... 35	
9	発受を禁止した信書等の取扱い ... 36/	10	電話の設置 ... 36	
11	外国語による面会等 ... 36			
第13	金品の取扱い .....			37
1	基本的方向性 ... 37/	2	収容時の所持物品等の処分 ... 37	
3	私物の保管等 ... 37/	4	遺留物の取扱い ... 38	
第14	賞罰 .....			38
1	懲罰の要件等 ... 38/	2	懲罰の種類 ... 39/	3 懲罰手続 ... 39
4	閉居罰の内容 ... 41			
第15	不服申立て .....			43
1	基本的評価 ... 43/	2	不服審査のための独立機関の設置 ... 43	
3	不服審査会の法律化 ... 44/	4	家族及び代理人による申立て等 ... 44	
5	審査の申請・事実の申告の期間制限 ... 45/	6	事実の申告等の対象 ... 45	
7	審理期間 ... 46/	8	秘密性の確保 ... 46/	9 わかりやすい手引書の交付 ... 46
第16	釈放 .....			46
第17	死亡 .....			47
第18	警察留置場に関する規定について .....			48
1	警察留置場に関する規定の内容 ... 48/	2	詳細な規定 ... 48	
3	警察庁長官の巡察規定の問題点 ... 48/	4	防声具の使用 ... 49	
5	未決についての議論の先取り ... 49			
第3部	まとめ .....			50
第1	法案に対する全体的評価 .....			50
第2	今次の立法に当たり最小限対応を求める重要点 .....			50
第3	期待 .....			53

# 「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案」についての 日弁連の意見

[ 意見の要旨 ]

2005年3月18日

日本弁護士連合会

## 1 法案に対する全体的評価

「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案」（以下「新法案」又は単に「法案」という。）には、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）のまとめた刑事被拘禁者の処遇に関する法律案（略称「日弁連刑事処遇法案」）と比較すれば、数々の不十分な点は認められる。

しかし、日弁連が「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、2003年12月の行刑改革会議提言（以下「提言」という。）を大筋において実現したものと評価することができる。

また、日弁連がその抜本的修正を求めてきた刑事施設法案と比較すると、日弁連が長年にわたって提案し続けてきた第三者機関が刑事施設視察委員会として実現されること、外部交通権の範囲がかなりの程度拡大されること、規律秩序の偏重を是正しようとする姿勢が見られること、社会一般水準の医療を保障するものであることなど、日弁連が求めてきた「刑事施設法案の抜本的修正」に近づいたものと全体的に評価することができる。

法案は、未決処遇と既決処遇を明確に分離しており、未決処遇については今後の課題とされている。日弁連としては、長年の懸案である代用監獄廃止問題や弁護人の接見交通権問題等について、今後、日弁連と法務省・警察庁間の三者協議等を通じて、より望ましい解決が図られるよう努力していく所存である。

## 2 受刑者処遇法案の今国会成立に期待

日弁連は、未決処遇と既決処遇の明確な分離のもとに、既決処遇を定めるものとしてのこの新法案の今通常国会における成立に期待するとともに、引き続き未決拘禁者の処遇に関する法律案についての三者協議及び行刑改革推進委員会顧問会議での審議を経た立法化に向けて努力を傾けることとする。

## 3 今次立法に当たり最小限対応を求める重要点

ただし、新法案には、行刑改革会議の提言の趣旨や確立した国際的な人権基準に照らして疑問の残る点が、いくつか認められる。少なくとも、提言が処遇の改善を求めている部分について法案に生かされていない、あるいは、確立した国際的な人権水準に照らして明らかにこれを満たしていないと言わざるを得ない次の諸点については、なお

今次の立法に当たり、改善を行うことを求めるものである。また、省令内容も確認すべき点がある。

**(1) まず矯正の人員と予算の拡大を求める。**

今回の立法が必ずしも十分なものとはならなかった理由として、過剰拘禁の下で必要な人員、設備が確保できていないためと説明されている点はいくつもある。運動時間の問題や、土曜・休日・夜間の面会、単独室原則などがそれである。

警察の人員予算の拡大に比較して、矯正の人員予算の拡大はまだ不十分である。矯正の人員、予算の抜本的な拡充こそが、監獄法改正を実効あるものにする大前提であることをまず強調しておきたい。

**(2) 面会、信書、書籍閲覧などの権利制約の要件をより限定されたものに改めるべきである。**

「規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがあるとき」「矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれがあるとき」という要件は、権利制約の要件としてあまりにも広範である。せめて「規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれが明らかなとき」「矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれが明らかなとき」などと訂正するよう求める。

**(3) 1日1時間の運動を法律上保障することを求める。**

提言は、運動スペースと職員配置の問題を解決した上で1日1時間の運動時間を確保するよう努力することを求めている(26頁)。しかし、この点は法案に盛り込まれていない。理由は、運動スペースと職員配置の問題が解決できないためとされている。しかし、運動スペースはなくても、所内の散歩でも戸外の運動になるのであり、運動スペースの問題は提言を実施できないことの理由とならない。1日1時間の戸外で過ごす時間を保障することを法案に明記するべきである。

**(4) 申出のあったときに診療義務があることを明確にすべきである。**

提言は、「被収容者が希望するのに医師の診察を受けられない場合がある」ことを認め、「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」とする(36頁)。医師法上患者から診察の申出があった場合には医師は正当な理由なくこれを拒むことはできないとされており、このことは刑事施設における医療においても例外ではない。受刑者が希望して医師の診察を受けられない事態を避けるため、医療を行う場合として、「受刑者が診療を申し出たとき。ただし、その受刑者が診断を受けた後も同一内容の診療の要求を繰り返すなど医師において明らかに医療上の必要性がないと認める相当な理由があるときはこの限りでない。」を付加することを提案する。

**(5) 隔離収容と保護室収容についての長期を明確に定める規定を置くべきである。**

隔離収容と保護室収容について長期を限定するなどの措置を執るべきである。

隔離収容と保護室収容については、深刻な人権侵害が相次いでおり、医師の意見の聴取の規定や必要性がなくなったときの中止規定などは認められたものの、日弁連の強い要望であった長期の限定の規定は入れられていない。隔離収容については6か月、保護室収容については7日程度の長期の限定規定を置くべきであるし、長期の隔離収容を避けるためには、隔離収容について、本人に理由を告知すべきである。

**(6) 受刑者の居室を単独室とすることを法律上の原則とすべきである。**

法案には単独室原則が規定されていない。過剰拘禁の下で個室を準備する予算がないという理由である。しかし、昼間は共同の生活を送り、夜間は個室における処遇が最も望ましい形態であることは異論のないところであり、単独室原則が規定されなければならない。

**(7) 外部交通の保障と拡大を求める。**

提言においては、土日の面会について、親族との面会に関し職員配置のための体制が整うことを前提としてこれをできるように配慮していくべきとされた(23頁)。土日・夜間の面会については省令のレベルで一定の範囲内で認めるとの説明があったが、土曜・休日・夜間の面会の範囲内容を国会審議の中で明らかにされるべきである。

弁護士との面会、信書の発受については、原則として立会い・検査しないとされたことは歓迎するが、「受刑者が自己に対する刑事施設の長の措置その他自己が受けた処遇に関する業務」に限定されている点は問題である。提言では、法律上の重大な利害に係る用務の処理のための弁護士の面会については立会いをしないなどの配慮」を求めている。この提言の趣旨に従い、「弁護士法第1条及び弁護士法第3条第1項に規定する職務を行う弁護士」については面会の立会いと信書の検査は原則として行わないことを法律上明記すべきである。

裁判員制度・改正刑事訴訟法の適正な運用の確保のために、日弁連は、身体拘束中の事件関係者との接見が必要であることを強調している。弁護人が自由に証人予定者等と面会して尋問の準備等を行うことは被告人の防御上重要である。したがって、弁護人が立会いなく、時間制限なしに身体拘束中の事件関係者と接見する権利が保障されるべきである。また、弁護士会の人権擁護委員会がその職務のために申立人や事件関係者と面会する場合も、秘密面会の要請が強い。そこで新法案では、やはり、「自己が受けた処遇に関する業務」に限定されず、「弁護士法第1条及び第3条第1項に規定する職務を行う弁護士」との面会については原則として立会いをしないとするべきである。

**(8) 外部通勤と外出・外泊のため、仮釈放期間の経過を必要とする要件は削除すべきである。**

「仮釈放を許すことのできる期間を経過した」ことを外部通勤と外出・外泊の要件としているが、いずれにしても施設長の裁量に係る措置であり、制度の今後の発展の阻害要因になると考えられるのでこの要件は削除すべきである。

**(9) 附則に5年後をめどとして見直し規定を設けることを求める。**

法案には、電話の導入や外部通勤、外出・外泊など初めて導入される制度がある。また、長年運用されてきた累進処遇制度に代わって導入される優遇制度の運用についても、明確でない部分がある。

提言に含まれている措置の中で、新法案において見送られている単独室原則や1日1時間の運動時間の保障などの問題は、過剰拘禁と施設予算に関係している。

国会として法案の運用状況をチェックし、必要に応じて改正していく姿勢を明確にする

ために、法案附則に5年後をめどに見直しの規定を設けることは、必要なことであり、また、有益なことである。

#### **(10) 警察留置場に関する規定を必要最小限のものとするべきである。**

法案の補則に警察留置場の管理運営規定、代用監獄に収容されている受刑者の処遇等に関する詳細な規定が設けられている。これらの規定の必要性そのものが疑問である。

とりわけ、「警察庁長官は、...その指定する職員に警察留置場を巡察させる」との規定は現行監獄法にはない規定であり、これから開始される未決処遇の検討の中で十分審議すべき問題である。今回の法案に規定する理由はなく、削除を求める。

また、代用監獄に収容されている受刑者についての防声具の使用について法案に規定している。今回の立法では、刑務所、拘置所における防声具は廃止されることとなった。防声具については最近も死亡例の報告がある(2004年4月21日、和歌山東警察署)。警察留置場を含めて防声具は使用しないことを求めるのが日弁連の基本的立場であるが、少なくとも、この点は未決拘禁者の処遇を議論する次の段階で代替案を含めて検討すべきである。

したがって、法案補則の警察留置場に関する規定については、「警察留置場の管理運営及び処遇については、なお従前の例による。」という規定あるいはこれと同趣旨の、現行法令がそのまま適用される旨の何らかの規定を置くにとどめるだけで十分である。

以上の点からすれば、少なくとも、法案第146条の見出しは「警察留置場の管理運営」ではなく、単に「警察留置場」とすべきである。また、警察庁長官による巡察の規定は削除すべきである。

#### **4 更なる改善を求める事項**

日弁連が長年にわたってあるべき監獄法の改正を求めてきたことは、本意見書の冒頭に記載したとおりである。

この観点から、日弁連は上記3の最重点以外にも、本意見書本文第2部「新法案に対する意見」に記載した各事項ができる限り実現されることを求める。

## はじめに

本意見書は、刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案（以下「新法案」又は単に「法案」という。）について、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）として検討を行う基本的立場を第1部で明らかにし、第2部において新法案に対する意見を述べるものである。とりわけ、第2部の第1においては、「今次の立法に当たり最低限対応を求める重要点」をまとめて指摘した。

## 第1部 日弁連の拘禁二法案に対する意見と行刑改革会議提言に対する意見

### 1 監獄法改正と日弁連

日弁連は、1963年5月の第14回定期総会において、「代用監獄の廃止と監獄法改正に関する決議」を採択するなど、早くから代用監獄の廃止と監獄法改正の問題に取り組んできた。

1977年5月には、第28回定期総会で、再び代用監獄廃止を含む「監獄法の改正に関する決議」を採択、同年9月17日、理事会で、代用監獄を廃止するための基本的対策を樹立し、その具体化を図るための運動を行う機関として、「代用監獄廃止実行委員会」を設置した。

1978年5月、従前より監獄法改正問題を扱っていた司法制度調査会監獄法部会が廃止されたことにより、同年6月17日、理事会で代用監獄廃止実行委員会の設置目的を「日弁連が確定した意見に基づき、代用監獄制度の廃止等、監獄法改正に関する諸問題について対策を樹立し、その具体化をはかるための諸活動を行う」と広げられ、さらに同年9月14日理事会において、名称を「監獄法改正問題対策委員会」に改められた。

### 2 法制審議会への諮問及び答申

1976年3月、法務大臣は監獄法改正について法制審議会に諮問した。同審議会監獄法改正部会における3年半にわたる審議の末、1979年12月に「監獄法改正の骨子となる要綱案」が策定され、同審議会総会は翌1980年5月から審議を重ね、同年11月、「監獄法改正の骨子となる要綱」（以下「要綱」という。）を確定して、法務大臣に答申した。

### 3 拘禁二法案対策本部の設置

1982年1月下旬、法務省が法制審要綱を法文化した監獄法改正案である刑事施設法案とともに、警察庁が「警察拘禁施設法案」を準備していることが明らかになっ



た。「警察拘禁施設法案」は世論の猛反発を受けたために、直ちに手直しされて「留置施設法案」と名称変更された。

1982年4月28日、刑事施設法案及び留置施設法案（拘禁二法案）が、日弁連はじめ全国の弁護士会の反対にもかかわらず、第96通常国会に提出された。二法案は、法制審要綱が代用監獄の漸減を明記したにもかかわらず、代用監獄の恒久化を図ろうとしているほか、未既決の被拘禁者の人権保障において同要綱からよりはるかに後退した問題の多いものであった。これに対し、日弁連は、同年5月29日の第33回定期総会において、留置施設法案は直ちに廃案とすべきであり、刑事施設法案は抜本的修正がなされない限り廃案を求め、国際的に遜色のない近代行刑法の成立を図るべきである旨の決議を採択した。

そして、同年6月19日理事会において、「日弁連第33回定期総会の決議の実現をめざし、国会に上程された拘禁二法案の立法化を阻止し、国際水準に合致した近代的刑事施設法の実現のため強力な諸運動を企画し実行する」ことを目的に、拘禁二法案対策本部が設置された。

#### 4 基本方針の策定と深化

1982年8月には、全国の会員8610名の拘禁二法案に対する反対請願署名を国会に提出した。

同年12月には、拘禁二法案に対する日弁連の基本方針（いわゆる5本柱）を決定し、先の総会決議を実現する方針の大綱とした。

- 「1 代用監獄の早期廃止
- 2 未決と既決を明確に分離し、防御権など刑事訴訟法に定める未決被拘禁者の権利行使を制限する規定の撤廃
- 3 受刑者の社会復帰のための自主性と人間性の尊重
- 4 規律秩序と保安の偏重を改め、権利の法律による明確な保障を図り、第三者委員会制度を設ける。
- 5 国連最低基準規則の尊重と国際人権規約の遵守」

また、1984年12月には、この重要項目をさらに敷衍した「拘禁二法案に対する日弁連の主張の要点」を決定し、公表した。その内容は次のとおりである。

#### 「拘禁二法案に対する日弁連の主張の要点

##### 第一 留置施設法案の撤回

- 1 代用監獄の永続化をはかる立法に反対する。
- 2 被拘禁者の身柄を管理する権限を法務省から捜査を担当する警察に委譲する立法に反対する。

3 被拘禁者の取扱いを定める立法は、法制上の研究と公正な機関の検討をまつこと。

4 刑事施設法に本法を抱き合わせて立法提案すべきでないこと。

## 第二 刑事施設法案の抜本的修正

### 一 代用監獄の早期廃止

1 廃止年限を法文に明示すること。

2 廃止までの間は、収容対象者を限定し、懲罰を禁止すること。

### 二 被勾留者と弁護人との接見交通権の保障

1 施設管理権に基づく弁護人との面会制限を撤廃すること。

2 弁護人との信書の発受は無検査とすること。

3 弁護人に対する所持品・身体の検査を禁止すること。

### 三 第三者機関の設置

1 民間人を過半数とする第三者機関を設置すること。

2 第三者機関は、施設を調査し、収容者の苦情などを処理する権限をもつこと。

### 四 規律秩序の偏重是正

1 過剰な行動規制を改めること。

2 防声具、拘束台の使用及び隔離収容を禁止し、保護房収容の手続を厳格化すること。

3 懲罰の要件をしぼって懲罰内容も緩和し、懲罰手続を法定すること。

4 第三者に対する実力規制、武器使用は削除すること。

### 五 収容者の生活と権利の保障

1 適正な生活水準を確保すること。

2 医師による健康診断と診療を保障し、指名医による診療を権利とすること。

3 信書、面会、書類等の閲覧の制限を緩和すること。

4 自弁の権利を拡大すること。

### 六 受刑者の人間性と自主性の尊重、処遇の社会化の促進

1 処遇計画、作業等に受刑者の意思を反映させること。

2 日課と日課外時間の区別を明確にし、自己労作や余暇の自由を保障すること。

3 作業内容と作業報酬の適正化をはかること。

4 開放処遇、外部通勤、外出・外泊の要件を緩和すること。

5 善時的仮釈放制度を設けること。

### 七 未決と既決の明確な分離

1 未決と既決を明確に分離し、それぞれにふさわしい権利保障と処遇を行うこと。

2 未決拘禁者は無罪推定を受け、防御権を最大限に保障されるべきことを明文化すること。

3 死刑確定者は未決に準じて処遇すること。

### 八 要綱すら無視した法案の全面的是正」

日弁連と法務省は二次にわたって意見交換会を続けた（第一次は1983年2月から1984年11月，第二次は1987年3月～4月）。日弁連と警察庁も1986年7月から1987年4月まで「『留置施設』をめぐる意見交換会」を行った。

## 5 二法案の国会再提出

1987年4月には，法案が一部修正の上で国会に再提出された。しかし，この再提出された法案については，日弁連は「国会に再提出された刑事施設法案及び留置施設法案」（1987年5月）において，前記の「基本方針」と「主張の要点」に即して検討し，留置施設法案の危険性はなお変わらず，刑事施設法案に対する修正も一部評価することができる点があるとしても，抜本的修正と見ることはできないとして，これに反対することを決めた。この法案は，継続審査となり，1988年5月には国会審議が始まったが，1990年1月の衆議院解散とともに廃案となった。1991年4月にも，第2次提出時と同内容の法案が提出されたが，1993年6月の衆議院解散とともに廃案となった。結局，三度二法案が提出されたが，廃案となっている。

## 6 日弁連刑事処遇法案の提案

拘禁二法案対策本部では，拘禁二法案をめぐる動向に注目し，その廃案を求めるにとどまらず，刑事拘禁施設における被拘禁者の処遇をめぐる諸問題について情報収集や調査研究を重ね，積極的に代用監獄廃止とあるべき監獄法改正の実現を求める運動にも力を入れてきた。

1992年には，2月21日の理事会決議を経て「刑事被拘禁者の処遇に関する法律案」（以下「日弁連刑事処遇法案」という。）を発表した。同時に，「代用監獄廃止を実現するための各都道府県における拘置所増設プラン」も発表した。

日弁連刑事処遇法案は，1994年に一部手直しの上，解説とともに出版された。これは，日弁連として初めて提起する監獄法改正案であり，拘禁二法案への対抗法案としての意味をもち，拘禁二法案の審議阻止に大きな効果を発揮した。

## 7 法務省矯正局と日弁連対策本部との「受刑者処遇に関する勉強会」の開催

2000年6月より，日弁連と法務省矯正局は「受刑者処遇に関する勉強会」を設置し，受刑者処遇に関するあらゆる問題について，意見の交換を行い，今後の改革の方向性について話し合ってきた。

この勉強会では，2000年11月，イギリスとドイツの刑務所を共同で視察し，その報告書も共同でまとめた。

この勉強会は現在も継続中であり，今回の法案作成に当たり，同勉強会運営委員会において協議を重ねてきた。

## 8 名古屋刑務所事件と行刑改革会議の設置

2001年12月、2002年5月及び9月に相次いで起きた名古屋刑務所での刑務官による受刑者暴行致死・致傷事件が発覚したことを契機に、全国の刑務所内における行刑の実態が明らかになり、死亡事件まで隠蔽してしまう閉鎖的体質などが次々に明らかになった。

刑務所内の人権問題に対する社会的関心の高まりをうけて、2003年3月31日、刑務所運営の全般的見直しのために、法務大臣の諮問機関として民間有識者からなる「行刑改革会議」を設置した。

同会議には久保井一匡元日弁連会長が委員となり、日弁連では久保井委員の活動を支援するため、同年3月、行刑改革会議バックアップチームを設置した。

## 9 行刑改革会議と日弁連の関与

行刑改革会議は、2003年4月14日に第1回会議を開催以来、同年12月22日までに全体会議をほぼ月1回のペースで10回開催し、同年9月からは、「処遇の在り方等」「透明性の確保等」「医療・組織体制等」の3つの分科会に分かれ、ほぼ週1回のペースで審議を重ねた(第1分科会8回、第2分科会9回、第3分科会8回)。この間、元受刑者、元刑務官、人権NGO等からのヒアリングを行うとともに、内外の矯正施設視察等も実施した。また、受刑者・刑務官に対するアンケートも実施した。

全体会議には、毎回、日弁連から3～4名が久保井委員の随員として傍聴した。

日弁連の行刑改革会議バックアップチームは、2003年4月11日の第1回会議以来、2004年2月までに、15回の会議を開催するとともに、ほぼ毎回の行刑改革会議の前後に打ち合わせと報告会を行い、対策を検討するなど、精力的な活動を行った。

日弁連は、2003年5月23日の第54回定期総会において、「名古屋刑務所事件を契機に刑務所等の抜本的改革を求める決議」を採択し、5月26日に法務省、行刑改革会議に提出した。

前記定期総会決議の具体的提言として、6月20日理事会において、刑事施設視察委員会(市民参加型)の設置、刑事施設審査委員会(専門家型、法務省の外に設置)の設置、情報公開を柱とする提言(「『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」)を採択し、6月23日に法務大臣宛提出した。

同じく前記定期総会決議の具体的提言として、「刑務所医療の抜本的改革と受刑者の死因調査制度の確立を求める日弁連の提言」を取りまとめ、7月17日理事会の議を経て、7月22日に法務大臣及び行刑改革会議宛提出した。

拘禁二法案対策本部及び行刑改革会議バックアップチームでは、行刑改革会議の各分科会で各論審議が行われるのに対応して、日弁連・刑事処遇法案をベースにし、かつ「受刑者処遇に関する勉強会」において検討してきたことの集大成として、以下の3つの提言案を取りまとめ、9月19日理事会の議を経て、同日、法務大臣及び行刑

改革会議宛提出した。

【行刑改革会議第1分科会関連】

「刑罰・処遇の在り方と被収容者の法的地位に関する日弁連の提言」

【行刑改革会議第2分科会関連】

「『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（その2）」

【行刑改革会議第3分科会関連】

「刑務所職員と刑務所新設に関する日弁連の提言」

## 10 日弁連の行刑改革会議提言に対する意見

行刑改革会議は、2003年12月22日、「行刑改革会議提言～国民に理解され、支えられる刑務所へ～」（以下「提言」という。）を取りまとめ、法務大臣宛提出した。

これについて日弁連は、同日、会長声明を発表するとともに、2004年2月1日理事会で「行刑改革会議提言についての日弁連の意見」を取りまとめ、同月3日、法務大臣宛提出した。

日弁連は、これらの声明と意見の中で、次のような立場を明らかにした。

「当連合会の立場から見れば、規律秩序と所内規則の見直し及び外部交通拡大の不徹底、人権救済のための制度として刑事施設不服審査会の権限が法務大臣の諮問機関として勧告の権限しかなく不十分なこと、医療の保安体制からの独立性を高め医療水準を維持するための厚生労働省への移管などの制度改革が今後の検討課題とされたことなど、いくつかの問題点を指摘せざるを得ないが、提言の方向性は賛同することができ、今後の行刑改革の礎になるものと評価することができる。

当連合会は、1975年以来、規律優先から人間性尊重への転換を図る監獄法の全面改正を求め、1982年に拘禁二法案が国会に提出されてからは、代用監獄廃止と被拘禁者の人権保障を求める立場から、刑事施設法案については抜本的修正、留置施設法案については廃案を求めてきた。この立場を堅持しつつ、提言を基礎として、新たな監獄法の改正案の制定を求めていきたい。この改正案は、刑事施設法案の部分的修正であってはならないし、また、代用監獄の廃止に逆行する内容も含まれてはならない。

当連合会は、国民の支持と理解のもとに、この提言に基づく今後の立法化作業に全面的に取り組み、21世紀にふさわしい国際的な人権水準に合致した真の行刑改革の実現をめざす所存である。」（2003年12月22日付日弁連会長声明）

## 第2部 新法案に対する意見

### はじめに - まず矯正の人員と予算の拡大を

以上において、拘禁二法案と行刑改革会議提言に対する日弁連の基本的立場を述べたが、日弁連が求める行刑改革の基本的内容は日弁連刑事処遇法案に示されている。また、その後の国際的な人権の考えの進展も見られる。これらの基本的立場に沿って、以下、法案の条項ごとに日弁連の意見を述べる。

法案には提言や国際文書からみて疑問の残る点が多々ある。以下、これらについて詳述するが、そのうち、なお今次の立法に当たって最低限対応を求める重要点については、さらに第3部で、「今次の立法に当たり最低限対応を求める重要点」として、まとめて指摘する。

ところで、今回の立法が必ずしも十分なものとはならなかった理由として、過剰拘禁の下で必要な人員、設備が確保できていないためと説明されている点がいくつもある。運動時間の問題や、土曜・休日・夜間の面会、単独室原則などがそれである。

警察の人員予算の拡大に比較して、矯正の人員予算の拡大はまだまだ不十分である。矯正の人員、予算の抜本的な拡充こそが、監獄法改正を実効あるものにする大前提であることをまず強調しておきたい。

### 第1 法案の全体にわたる事項

この項目において で囲んだ部分は、日弁連が今次立法について、行刑改革会議の提言を踏まえて、その実現を法務省に対して強く求めた重要項目であり、その中には、日弁連の意見が取り入れられたものと、取り入れられなかったものがある。

#### 1 立法形式

監獄法の改正ではなく、新法の制定を求める。

新法として制定されることとなったことを評価する。

#### 2 名称

「受刑者の処遇に関する法律」という名称を求める。

新法の名称は「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」とされた。日弁連は「受刑者処遇に関する法律」という名称が妥当であると主張したが、これが一部であれ取り入れられたものである。

#### 3 見直し規定

5年後など、期限を決めて見直し規定をおくことを求める。

見直し条項を設けることは適当ではないとされた。

しかしながら、法案には、電話の導入や外部通勤、外出・外泊など初めて導入される制度がある。また、長年運用されてきた累進処遇制度に代わって導入される優遇制度の運用についても、明確でない部分がある。

提言に含まれている措置の中で、見送られている単独室原則や1日1時間の運動時間の保障などの問題は、過剰拘禁と施設予算に関係している。

国会として法案の運用状況をチェックし、必要に応じて改正していく姿勢を明確にするために、法案附則に5年後をめどに見直しの規定を設けることは、必要なことであり、また、有益なことである。

#### 4 権利制約の要件

面会、信書、書籍閲覧などの権利制約の要件を単なる「刑事施設の規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがあるとき」というような規定ではなく、より限定されたものとするを求める。

日弁連は、刑事施設法案を受け継ぐ、面会、信書、書籍閲覧などの権利制約の要件についての「刑事施設の規律及び秩序の維持その他管理運営上支障を生ずるおそれがある場合」、「規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがあるとき」「矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれがあるとき」「刑罰法令に触れることとなり、又は刑罰法令に触れる結果を生ずるおそれがあるとき」「明らかに虚偽の記述がある」（第47条、第91条、第96条）というような制限事由の表現は抽象的で、広すぎ、恣意的な運用に対する危惧を否定しきれないと指摘した。また、このような法案は確立した最高裁判例の述べる「監獄の規律及び秩序の維持上、放置することのできない程度の障害を生ずる相当の蓋然性があると認められる場合」（大法廷昭和58年6月22日判決）という権利制約原理を逸脱するものと言わざるを得ない。

このような文言をできるだけ排し、例えば、「受刑者には、保安の維持のため、又は、施設の規律への重大な障害を防止するために不可欠な制限のみを課すことができる。」（ドイツ行刑法第4条）というような、より限定的な制限条項にすべきであると主張した。

この点については、法務省は、「刑事施設の規律及び秩序を害する（結果を生ずる）おそれがあるとき」に該当するためには、刑事施設の長において、単に抽象的な懸念を抱いているという程度では足りない、個々のケースの事情に即して、根拠をもって、合理的に具体的な「おそれがある」と認められなければならない、そのように合理的な根拠に基づき「おそれがある」と認められるときには、被収容者の生活や行動を制約することは必要であるから、「おそれがある」としている要件は、合理的である、と説明した。そうであれば、その旨を法律に明記すべきである。

また、法務省は、新法案においては、「（規律秩序を維持するため）執る措置は、被収容者の収容を確保し、並びにその処遇のための適切な環境及びその安全かつ平穏な共同生活を維持するため必要な限度を超えてはならない。」（第50条第2項）とする比例原則を明記（刑事施設法案第37条第2項においては、この趣旨の規定

は、第1編第7章の規定により執る措置に限定して規定されていたところ、今回の法案においては、規律秩序を維持するため執る措置一般に拡大して規定している) しており、これによって、不必要な制約が行われないように配慮していると説明した。

しかし、これらの説明がそのまま裁判所の判断となる保障はなく、この点についての、日弁連の危惧は払拭されていない。せめて「規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれが明らかなとき」「矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれが明らかなとき」「刑罰法令に触れる結果を生ずるおそれが明らかなとき」などと訂正し、「明らかな虚偽の記述がある」は削除するよう求める。

日弁連としては、この点についての権利制約要件の表現の厳格化と公定解釈の明確化を追求する。

そして、権利制約がなされた場合、その理由を記載した書面を受刑者に事前又は事後に速やかに交付するよう求める。これにより、権利制約の濫用に対する歯止めとなり、理由の明確化により、受刑者の納得を得やすくし、後日、不服申立てから国家賠償請求訴訟を行う際の証拠とすることができるという機能が期待できる。「おそれ」の文言という実体規定とともに、手続規定を重視すべきである。

## 第2 総則的事項

### 1 立法の目的・基本姿勢

受刑者が基本的人権の享有主体であること、人間としての尊厳が尊重されるべきことを法案に明記するよう求める(日弁連刑事処遇法案第1条、第2条)。

わが国の行刑の基本的問題がこの点にある。提言の精神もこの点にある。

よって、受刑者処遇の総則的规定である第14条において、「受刑者の処遇は、」の次に、「その人間としての尊厳を尊重し、」を加えるべきである。

### 2 職員に関する規定の欠如

職員に関する規定を盛り込むことを求める。

法務省の説明では、刑事施設の職員についても、国家公務員法の適用があり、法案の中に定めることは困難とされたが、このような説明は納得できない。刑事施設職員の資質、構成、研修の在り方などについて明示することを求めたい。

行刑改革会議においては、第3分科会において職員に関して議論が行われ、貴重な提言がなされた。要綱3においても職員に関する規定を定めていた。日弁連刑事処遇法案では第9条～第15条にさらに詳細な職員に関する規定を置いている。ごく当たり前の規定であり、内容的に特に異論のあるものとは思われない。職員の任用、多様な職員構成、職員の任務に関する規定、職員の研修に関する規定などを整備することは、行刑職員の士気を高めることにつながる。また、日弁連刑事処遇法案第14条に提案した刑事施設の職員の違法行為についての報告義務は、コンプライアンスの規定としても、現代的な要請がある。



提言は、職員の人権意識の改革などを求めており（４４頁以下）、日弁連も職員に対する効果的な研修実施を求めている。より根本的にいえば、行刑の現場で、行刑を実施するのは職員である。行刑改革は職員の意識改革なしに実現できない。諸外国においても、刑務所職員についての研究が進められている。

したがって、職員について、「受刑者の人権を侵害してはならない」、「受刑者の人間としての尊厳を傷つける取扱いをしてはならない」旨の基本的使命を謳い、職員の努力義務として、「資質の陶冶，能力の向上に努めるべき」義務を総則規定で定める必要がある。

### 3 実地監査・意見聴取

実地監査の規定（第５条）は、刑事施設法案第６条と同趣旨であるが、提言では「行刑施設の実地監査の業務と情願聴取の業務を切り離すとともに、両者の体制の充実強化を図るべきである」と記載され（２９頁）、かつ、実地監査について「国民の信頼を確保するため、適宜の方法により、その結果を公表する」旨記載されており（同）、少なくとも、実地監査の結果を公表すべきである。この点は、法案に明記はされていないが、事実上公表する方針とされていることから、その運用を見守りたい。

また、意見聴取の規定（第６条）で、刑事施設の適正な運営に資するために必要な意見は、「関係する公務所及び公私の団体の職員並びに学識経験のある者から」の聴取が努力義務とされているが、「公私の団体」には、日弁連を入れることを求めたい。

### 4 刑事施設視察委員会関係

#### （１）合議体としての設置

合議体として設置を求める。その構成・権限についても提言の内容を明記することを求める。

刑事施設視察委員会として提案されていた第三者機関の名称が、２００５年２月２日開催の顧問会議において、「刑事施設運営協議会」との名称で報告された。しかし、このようなネーミングの変更は、第三者機関の位置づけそのものに関わる重要問題である。顧問会議においても、出席した顧問から異論が相次いだ。

こうして、提言に言う「視察委員会」という名称が復活し、法案においては、合議体の組織を設けることとなった（第７条）。

構成・権限については、提言の趣旨に沿った規定が一応設けられた（第８条～第１０条）が、なお、「法律化」の要請に十分応えられるものとはなっていない。例えば、施設の長の委員会への情報提供（第９条第１項）の内容として、医療、死亡者、懲罰、不服申立て、制止の措置、戒具の使用、保護室への収容、武器の使用などの情報が提供されるべき旨、法律に明記されるべきである。これらに関して、刑事施設に、記録義務と委員会への報告義務があることを明記することが望ましい。報告義務が果たされないとき、裁判所等からの開示命令があったときは、開示の義

務があることも明記すべきである。

委員会の調査権限については、「規律及び秩序の維持その他運営上の支障がない限り」認めるという要件を入れることが検討されていたが、日弁連が強く反対し、入れられないこととなった。また、委員との面接（第9条第2項、第3項）は面会と異なり、職員の立会いの規定は適用されず、秘密面接を保障するものであるとの説明があった。名実ともに施設当局から独立した視察委員会を作る制度的基盤ができたものと評価することができる。

しかしながら、視察、面接だけでなく、委員会が資料の提出を求めることができるとか、職員から事情聴取できるなどの調査権限を法律で明確に付与すべきであり、提言に明記されていたメールボックスの設置も法定すべきである。

#### (2) 年次報告書の作成

委員会の活動結果について、年次報告書を作成し公表することは、委員会の活動を適正にし、かつ、行刑運営の透明性を確保するためにも不可欠であるから、提言（28頁）に記載されているとおり、実施すべきである。法案には、法務大臣による委員の意見の概要公表（第10条）のみ規定され、委員会が独自に活動結果について適宜そして毎年報告書を作成、公表することに関しては法文には明記されなかったが、確実に作成と公表を実施するよう求める。

#### (3) 委員の選任

委員会の委員の選任については、提言で「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」とされ、法案にもこのように規定された（第8条第2項）。提言（28頁）が例示している「地域の市民…、弁護士等の法律関係者、医師、地方公共団体の職員等」を含めることを立法上求めるし、運用上求めるのは当然である。とりわけ、例外なく弁護士会推薦の弁護士を委員に選ぶことを求めたい。

### 第3 物品の貸与等及び自弁

#### 1 自弁範囲の拡大

自弁の範囲を拡大することを求める。

受刑者の自弁について、権利性は認められなかったが、自弁の物品の使用等の要件は「処遇上適当と認めるとき」（第18条）とされ、その認められる場合をわずかではあるが拡大したものと評価できる。

しかし、日弁連刑事処遇法案は、共同生活上支障がない限り権利性を認めており（第27条）、新法案は、刑事施設法案第14条の「改善更生に資することとなる場合」という限定的要件よりは一定の前進ではあるが、権利性を認めるべきとの日弁連の見解とはなお距離がある。

#### 2 補正器具の使用

眼鏡その他の補正器具については、自弁の権利性を認めている（第19条）。こ

の補正器具については、補聴器、腰痛ベルト、コルセットなど幅広く必要性のあるものを含める必要があり、「眼鏡その他身体機能の不足を補い、苦痛を緩和する器具等の補正器具」という表現に改めるべきである。

## 第4 保健衛生及び医療

### 1 運動

1日1時間の保障を法案に盛り込むことを求める。

提言は、運動スペースと職員配置の問題を解決した上で1日1時間の運動時間を確保するよう努力することを求めている(26頁)。しかし、この点は法案に盛り込まれていない。理由は、運動スペースと職員配置の問題が解決できないためとされている。現在の刑事施設の設備的状况や職員配置を前提とすると、1日1時間の運動の機会を与えることは不可能で(提言も、このことを認めている。)、このように実現不可能なことを法規範として規定することは不可、と説明された。

法務省は、もとより、できる限り運動(第34条)の時間を拡大するよう検討・努力しているところであり、現に、いくつかの刑事施設において、運動時間を拡大した運用の試行を行っているところ、今後とも、1日1時間の運動の機会の付与が可能となるように施設整備などに努めるとしている。

しかし、運動スペースはなくても、所内の散歩でも戸外の運動になるのであり、運動スペースの問題は提言を実施できないことの理由とならない。1日1時間の戸外で過ごす時間を保障することは法案に明記すべきである。

せめて、角度を変えて、「法務大臣の施設整備努力義務を定める」という方法でも立法化すべきである。

### 2 医療

#### (1) 医療レベルの同等性原則の確認

社会一般の医療との同等性を確認することを求める。

行刑改革会議の提言では、「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」と明記している。医療の原則規定であり、日弁連・刑事処遇法案第35条(「刑事施設における医療は、社会一般の医学的水準に照らして適正なものでなければならず、かつ相当な方法で施さなければならない。」)も参照し、明文化すべきであることを求めてきた。

新法案には、刑事施設においては適切な医療上の措置を講じなければならないものと明記されており、また、法務省は、刑事施設は病院・診療所として医療法規の適用を受けるから、一般の病院・診療所に求められている水準(=社会一般における水準)の医療上の措置を講じなければならないことは当然であると説明し、「社会一般の保健衛生及び医療の水準に照らし適切な」(第33条)措置という表現で法文に明記された。

このような規定は、社会一般の病院・診療所に求められている医療水準を下回る

ような医療上の措置を許さないことを明確化したものであり、前進と評価できる。

## (2) 申出のあったときの速やかな診療義務の確認

原則として申出のあった場合には診察することを求める。

本人が医療を求めているのに、医師でない職員が仮病であると即断して医療を受けさせず、死亡に至ったケースが、法務省矯正局死亡帳調査班の報告書にも指摘されている。行刑改革会議による受刑者に対するアンケートでは「『診察を受けるまでに時間が掛かった』とするものや、『医師の診察を受けられなかった』とするものも全体の2割程度を占めており、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が認められる」(36頁)とされ、「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責任を負う」(36頁)という提言の文言は、このような反省を踏まえている。提言は、「被収容者が希望するのに医師の診察を受けられない場合がある」ことを認め、「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」とするのである(36頁)。

この点は提言の中で法律化が予定されていた部分であると言わなければならない。提言には准看護師によるスクリーニングを是認する記載もあるが、現状は保安スタッフが願箋を受け付けないケースすら報告されている。このような扱いをなくすためにも、少なくとも医療の必要性は医師ないし看護師が判断する仕組みを整備すべきであることを日弁連は強く主張した。

これに対して、法務省は、受刑者が負傷・疾病にかかっているとの申立てをした場合には、明らかに詐病であると認められるような場合を除き、適切な資格・知識を有する者が医療上の措置の要否について判断し、必要であると判断されれば医師等による診療などの医療上の措置を講じなければならないことは当然であり、適切な資格・知識を有しない一般の刑務官が適当に判断し、放置したとすれば、適切な医療上の措置を講じていないということになり、これは、例えば、一般の病院の事務員が診療を求めて来院した者の診療を不要と判断して、医師に引き継ぐことがなかったような場合と同様であると説明した。しかし、法務省は、このような規定を設けることは法制上、問題があるとして、これを認めなかった。

しかし、申出の受付は専門担当者を設け、一般刑務職員とは別部署とする方式をとるべきである。これによって、従来から日弁連が求めていた「医療の拘禁からの独立」が部分的に実現される。法務省も、「申立てをした場合には、適切な資格・知識を有する者が医療上の措置の要否について判断する」としているから、その趣旨に合致する制度である。

医師法上患者から診察の申出のあった場合には医師は正当な理由なくこれを拒むことはできないとされており、このことは刑事施設における医療においても例外ではない。受刑者が希望して医師の診療を受けられない事態を避けるため、医療を行う場合として、「受刑者が診療を申し出たとき。ただし、その受刑者が診断を受けた後も同一内容の診療の要求を繰り返すなど医師において明らかに医療上の必要性がないと認める相当な理由があるときはこの限りでない。」を付加するととも

に、常勤・非常勤の医師や薬剤師等の有資格者の充実を図るべきことを提案する。

この点は、多数の不審死亡事件の発覚に端を発して刑務所医療の抜本的な改革を目指した今次行刑改革の重大なポイントであり、法的に診察の義務があることを明確化すべきである。

なお、家族への通知は、死亡のときだけでなく、病気などで重篤な状態になったときにもなされるべきである。家族の知らないうちに痴呆状態になってしまい、意思疎通ができなくなった例がある。

### (3) 保健衛生及び医療の厚生労働省移管

日弁連は、刑務所医療については社会内の医療に統合し、厚生労働省管轄に移すべきであると提言してきた。この点については、フランスやイギリスにおいて、先駆的な例もあり、提言も現段階では消極的な意見をまとめたが、「現に移管を行った諸外国の動向等も見ながら、今後検討すべき課題である。」としている。

今回の監獄法改正においては実現しなかったが、今日の刑務所医療の問題点を抜本的に改善するには、刑務所医療を厚生労働省に移管し、健康保険の適用を認めるしかないと考えている。そのためにも第1の3で述べた見直し規定は不可欠である。

なお、これから実施されるPFI刑務所においては、地域の公立病院に委託して、医療を実施することとされている。一部ではあるが、日弁連の提言に近い状況となるのであって、その動向も注目される。

### (4) 外部病院との関係

外部病院への通院は「必要に応じ」、入院は「やむを得ないとき」となっているが(第39条第3項)、外部病院への移送が遅く手遅れになるケースが多い現状から見ると、いずれも指名医による診療を認める条件とされている「医療上適当であると認めるとき」(第40条第1項)には通院又は入院を認めることとすべきである。また、提言は、外部病院への移送のための「地元医師会、地域の医療機関、地元自治体等との協議」などの体制の整備を求めている(38~39頁)。この点についても、「刑事施設の長は、刑事施設の外の病院又は診療所への速やかな移送のため、予め地元の医療機関等と協議し、その体制を整備するよう努めなければならない。」というような努力義務規定をおくことが検討されるべきである。

### (5) 医療スタッフの確保並びに保安からの分離・独立

医療スタッフの確保並びに保安からの分離・独立については、提言は、「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は否定しがたいところである」(36頁)としたうえで、「いやしくも保安上の要請により、適切な医療的判断をまげさせるようなことがないように、研修を行う」としている(42頁)。医療上の必要性が保安上の要請の前に後退してはならないのであって、医療上の判断は医師によって独立になされるべきこと、医師には医療個人情報に関する守秘義務があることは本来、法律に明記すべきである。

また、診療を行った場合(あるいは不必要として行わなかった場合)の記録作成、保存の義務規定をもうけるべきである。

なお、カルテは、身分帳から分離すべきである。

### (6) 感染症予防上の措置

刑事施設法案第21条では、「伝染病」と規定されていたが、新法案では「感染症」と規定され（第41条）、また、同法案では「緊急の必要がある場合」との規定が「必要がある場合」と改められており、感染予防上の措置の範囲が拡大されている。

そして、感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため「必要がある場合」は、隔離などの措置を執るものとする旨規定されている（同条）。

近時、HIV保有者に対して、医療上の必要性がないのに、過剰な隔離処遇がなされているとの指摘がなされている。そのため、同条文上の「必要があるとき」という判断が施設側によって恣意的に判断される可能性があるため、この点は「医療上の必要がある場合」に限ることを明確にする必要がある。

### （7）医療の透明性の確保

行刑改革会議提言は、矯正医療における透明性を確保するために、被収容者本人又は遺族に対してカルテを開示できるような仕組みを作るべきであると提言した。したがって、提言の趣旨にしたがい「刑事施設の長は、受刑者本人又はその遺族が診療記録の開示を求めた場合には、その提供が第三者の利益を害するとき及び患者本人の心身の状況を著しく損なうおそれがあるときを除き、開示に応じなければならない。診療記録の開示の基準は、法務省令で定める。」との規定を設けるべきである。

## 3 子の養育

新法案では、養育している子の健康診断、診療等は「受刑者の例による旨規定している（第43条第5項）が、刑事施設法案第27条第3項には、このような規定はなく、養育している子と受刑者とを同等に扱うことは、子の健康などにとってむしろ制約となるものであり不合理であるから、疑問のある規定である。

## 第5 宗教

### 1 宗教行為の制限事由

宗教行為の制限事由とされている「刑事施設の規律及び秩序の維持その他管理運営上支障を生ずるおそれがある場合」（第44条）という要件は抽象的で、広すぎ、本来はもっと制約された要件とすべきである。「刑事施設の運営上又は共同生活上重大な支障が生ずるときに限り、これを制限することができる」（日弁連・刑事処遇法案第47条第4項）とするほうが妥当であろう。

### 2 宗教行為の権利性

法制審議会の要綱では、「宗教行事に参加し、…宗教家による宗教教かいを個別に受けることができる」（要綱33（1））とされ、一人で行う宗教上の行為だけでなく、宗教行事の参加についても権利性が認められていた。しかし、新法案では、宗教行事の参加については努力義務とされ（第45条第1項）、権利性が認められ

ていない。この点は、権利性が認められるべきである(アンドリュー・コイル著「国際準則からみた刑務所管理ハンドブック」[矯正協会刊](以下「ハンドブック」という。))47～48頁、国連被拘禁者処遇最低基準規則41を参照)。

## 第6 書籍等の閲覧

### 1 書籍等の閲覧の制限事由

「刑事施設の規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがあるとき」(第47条第1項1号)「矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれがあるとき」(同条同項2号)という制限事由について、より限定的なものとするよう、第1の4において述べたところである。

それにとどまらず、日弁連は、一般的に販売されている書籍の内容に基づく閲覧制限は不要であると考えている。諸外国でもほとんど例がない。過剰拘禁下において、多忙な刑務所職員の負担軽減のためにも、書籍や新聞の検閲は実際にはやめる方向を検討すべきである。

### 2 新聞紙に関する制限

受刑者が取得できる新聞紙の範囲及び取得方法が法務省令で左右されるべきではない。

現状では、新聞(第48条)についても検閲を行っているので、購読できる紙数を限定することになる。しかし、検閲をやめれば、このような制約はなくなるはずである。新聞の検閲を廃止し、その紙数制限も撤廃すべきである。

### 3 閉鎖施設における情報へのアクセスの保障

書籍や新聞等の閲読は、閉鎖施設における情報へのアクセスの保障のあり方にかかわるものであり、知る権利や人格の自由な発展の保障といった憲法上の基本的人権にかかわるものであるから、被収容者といえども最大限保障されなければならない。規律秩序等を害する「おそれ」とか、「管理運営上必要な制限」という抽象的なレベルで規制を肯定することは施設長の第一次的判断を偏重する姿勢につながり、被収容者の上記の基本的人権を実体なきものにしてしまうと言わざるを得ない。

### 4 時事の報道に接する機会の付与等

日本語を解さない受刑者が、自弁の書籍等の翻訳費用を負担する能力がない場合、第47条第2項の規定により、その書籍等の閲覧は禁止されることとなる。しかし、国連被拘禁者処遇最低基準規則第39項が「被拘禁者は、新聞紙、定期刊行物若しくは施設の特別刊行物を閲読し、ラジオ放送を聴取し、講演を聞き、又は、当局が許可し若しくは監督するその他の類似の手段によって、より重要なニュースを、定期的に知らされなければならない。」と規定しているとおり、日本語を解さない受刑者に対し、情報にアクセスする権利を保障することは極めて重要である。

よって、第49条第1項に、「日本語を解さない受刑者に対しては、その者が理解する言語の新聞紙の備え付けや放送等の実施に努めなければならない。」との一文を加えるべきである。

## 第7 規律及び秩序の維持

### 1 規律秩序の原則

規律の「厳正」を「適正」にすることを求める。

刑事施設法案第37条は「*刑事施設の規律及び秩序は、厳正に維持されなければならない*」としている。この規定は規律偏重の行刑のシンボリック規定であると日弁連は批判してきた。規律偏重の行刑を改めることは、日弁連の拘禁二法案反対運動の当初からの主要な目的の一つであり、この「厳正」という言葉に込められたものこそが、合理性の明らかでない規則の押しつけ、規律違反に対する過酷な懲罰、規律紊乱者とされた者に対する報復的な独居拘禁などの問題を引き起こし、名古屋刑務所事件を生み出してきたと言わなければならない。

このことは提言20頁にも、「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」、「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」ことがはっきりと指摘されている。

規律秩序は適切な方法でバランスよく維持されればよいのであって、「厳正」という規定は有害であって、「厳正」は「適正」に変えるべきであることを日弁連は強く求めた。

こうして、法文も「適正に」となった(第50条第1項)。規律秩序の維持のために執られる措置のすべてについて、比例原則の適用を拡大したこと(同条第2項)と相まって、行刑施設の規律秩序偏重の是正のために前進があったものと評価できる。第1条の目的条項に「受刑者の人権を尊重しつつ」との文言が入れられていることでもあり、規律秩序の維持のために執られる措置は必要最小限のものとなり、被収容者の人間としての尊厳が損なわれることのないものとなることを期待する。

### 2 遵守事項

遵守事項を具体的に法文に書き込むことを求める。

刑事施設法案においては、遵守事項として定める事項については、単に「*刑事施設の規律及び秩序を維持するため必要な被収容者の遵守すべき事項*」と規定されていた。

日弁連刑事処遇法案は、第59条において、遵守事項の内容を具体的に規定した。新法案第51条は、このような提案に沿うものであり、「*刑事施設の規律及び秩序を維持するため必要な事項*」という一般規定を残している点に恣意性が入る余地がある点で問題ではあるが、同条第2項でここまで具体化したことは過剰な行動規制の防止のため一定の前進と評価することができる。



### 3 身体の検査等

第52条第3項では、被収容者以外の者に対する身体検査等について規定しつつ、弁護士及び弁護士となろうとする者のみをその対象から除外している。しかし、第90条各号に掲げる者との面会は、その重要性に鑑み原則として職員による面会の立会いが行われないのであるから、同様に、身体検査等の対象から除外すべきである。また、これらの者との面会について、例外的に刑事施設の規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがあると認めるべき特別の事情がある場合には、面会への立会い等の措置がとられるのであるから、いずれにしても身体検査等は不要である。よって、第52条第3項の除外対象者に「第90条各号に掲げる者」を加えるべきである。

### 4 隔離収容

隔離についての医師の意見聴取と期間制限を求める。

#### (1) 隔離収容についての長期の限定規定

隔離規定は、現状の昼夜間独居処遇を法制度化するものである。昼夜間独居拘禁は、弁護士会への人権救済申立ての件数も多く、極めて重要な人権制約措置である。提言は、その使用を厳しく制限することを求めていた。すなわち、「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、必要最小限の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。」(17頁)としている。そして、弊害を除くため、提言においては、「保安上の必要から昼夜間独居拘禁にした場合には、当該受刑者について、定期的に精神科医等の診断を実施し、医学的見地からの意見を聴く仕組みを設けるべきである。」(17頁)とされている。

新法案には、刑事施設法案と比較して、3月に1回以上定期的に、受刑者の健康状態について、刑事施設の職員である医師の意見を聴くこと(第53条第4項)が付け加わっていることは提言を現実のものとしたものと評価できる。

提言は、隔離を「必要最小限の期間にとどめる」としていた(17頁)。日弁連は更新を繰り返した際の最長の期間も6か月程度に定め、この期間が経過したときは、少なくともいったんは集団処遇を試みることにすべきであることを主張し、隔離の措置が長期に及ぶことを避け、必要最小限の期間にとどめるという提言の趣旨を明確にするため、「隔離の措置については、カウンセリングの実施、試行的な集団処遇などを実施し、その期間が必要最小限の期間となるよう努めなければならない」などという趣旨の規定を設けるよう求めてきた。

これに対して、法務省は、隔離の期間制限については、隔離の必要性が継続する以上、隔離を継続することはやむを得ないものであり、法律上、その期間の上限を設けることはできないと説明した。

なお、法務省は隔離についても、「(規律秩序を維持するため)執る措置は、被収容者の収容を確保し、並びにその処遇のための適切な環境及びその安全かつ平穏な共同生活を維持するため必要な限度を超えてはならない。」(第50条第2項)とする規定が適用される上、隔離という事柄の性質にかんがみ、「隔離の必要がな

なくなったときは、直ちにその隔離を中止しなければならない」（第53条第3項）という規定が設けられ、これらの規定によって、新法案では、不必要に隔離が継続されることがないように配慮がなされていると説明した。

しかし、不必要な隔離が現に継続されてきたことは厳然たる事実である。何十年にも及ぶ隔離を防ぎ、不必要に隔離を継続することがないようにするためには、6か月などの一定期間を区切って、いったんは集団処遇に返すことを義務づけることが最も直接的な対応策であるといわなければならない。そうしなければ、国際人権（自由権）規約や拷問等禁止条約に違反するおそれがある。

やはり、隔離収容については、深刻な人権侵害が相次いでおり、医師の意見の聴取の規定や必要性がなくなったときの中止規定などは認められたものの、せめて6か月の長期の限定規定を置くべきであるし、長期の隔離収容を避けるためには、隔離収容について、本人に理由を告知すべきである。

また、医師の意見聴取の規定（第53条第4項）は、意見の前提として医師が診察することが当然のこととされているのかもしれないが、提言は、「診断の実施」を求めているのであるから、「当該受刑者を診断し、その意見を聴かなければならない。」と明文化すべきである。

## （2）隔離収容の廃止

そもそも、日弁連は、このような隔離処分は、処遇困難とされる一部の受刑者に対しても実施すべきではなく、その代替措置として、ヨーロッパ諸国で実施されている4人程度の小規模のグループ処遇を行うことが、規律秩序の維持と受刑者の社会性を傷つけないで両立させる手段であると考えているところである。

今後は、法律上は当面このような制度が残るとしても、隔離処分の実施例を減少させ、このようなグループ処遇を試行的に実施することを求めている。

また、隔離が不利益処分であることは、これが不服審査の対象とされたことから明らかであるが、手続的に本人の意見の聴取、独居拘禁とする処分についての理由を本人に告知することを強く求めたい。現状においては、隔離の措置に対し理由の説明すらされない例を聞く。意見聴取と理由告知の措置は、長期に独居拘禁を受けるような受刑者を生み出さないため、また対話に基づく刑務所規律の維持を図るための、基本的ではあるが大変重要な一歩となる。

## 5 戒具使用と保護室

防声具・革手錠・拘束台の廃止、保護室収容期間の最長期間の制限を求める。
-------------------------------------

### （1）防声具

刑事施設法案に規定されていた防声具については、実際には刑事施設では使用がなされておらず、一部の留置場で使用され、最近も死亡例の報告がある。日弁連は、刑事施設法案の提案の当初から、窒息の危険性があるとしてその廃止を求めてきた。法務省は、その危険性と保護室が整備されたことを踏まえ、今回の法案においては、使用できないこととした。この戒具の警察留置場における扱いについては警察留置場に関する項目で後述する。

## (2) 革手錠

最近まで使用されており、刑事施設法案で認められていた革手錠については、名古屋刑務所事件後は運用上、その使用を認めないこととされていた。新法案においても、第二種手錠という、手首だけを固定する布製の手錠の使用は予定されているが、革手錠の使用は認めないこととされた（第55条第1項）。

## (3) 拘束台

刑事施設法案に規定されていた拘束台は、実施例もなく、新たな提案であったが、日弁連は身体を傷つける危険性があることを理由として、これに反対してきた。法務省は、使用が困難なものであること、他方で、安全性を確保できる拘束衣が開発されていることから、今回の法案においては、拘束台の使用はできないこととし、拘束衣を使用できるものとした（第55条第2項）。

## (4) 拘束衣の使用

新たに、拘束衣を3時間まで（第55条第2項）、更新しても12時間まで使用できる（同条第4項）としている。拘束衣の使用の際には医師の意見を聴かなければならないものとされている（同条第6項）。新たな戒具の制定に当たっては、その濫用の危険性の有無について慎重に検討すべきであり、拘束衣について、設計と現物が示され、製式、安全性について説明を受けた上で意見を述べることとし、現段階としては意見を留保する。

ただ、医師の意見聴取の規定（第55条第6項）は、意見の前提として医師が診察することが当然のこととされているのかもしれないが、「当該受刑者を診断し、その意見を聴かなければならない」と明文化すべきである。

## (5) 保護室収容

新法案が、保護室収容の期間については5日から72時間へ、更新3日ごとを48時間ごとに、とそれぞれ限定されたことは歓迎できるが、更新の回数に制限はなく（第56条第3項）、非常に長期に及ぶことがあり得る規定となっている点は問題である。

保護室収容の期間については、収容を繰り返すうちに衰弱して死亡した事例が相当数死亡帳調査班の報告書にも見られるところであり、日弁連としては、その最長限の限定を求めてきた。法務省は、隔離と同様に、その上限を定めることは認めなかったが、比例原則の規定（第50条第2項）が適用される上、事柄の性質にかんがみ、必要性がなくなったときの中止義務を規定し（第56条第4項）、法律上、十分な配慮をし、運用においても十分に配慮すると説明している。

しかし、保護室収容については、深刻な人権侵害が相次いでおり、不必要な保護房収容によって、多くの死者が発生してきたことを深刻に反省するならば、まず、第56条第1項本文において、次の各号のいずれかに該当し、かつ、他に適切な手段がない場合には」とすべきである。また、保護室が必要とされる状況の継続性から見ても、保護室の収容については、原則を48時間、更新は24時間毎とし、最長期は7日間を限度とするなどの措置を明確に規定すべきである。

また、録画テープ等で使用状況を記録保管することが新法案に明記されていないが、今後もこの扱いは継続すると説明されたので、具体化は省令に委ねるとしても、

このことを明確化する何らかの法令を定めるべきである。

戒具使用に関する記録保管とあわせ、保護室収容についても、事後速やかに書面交付すべきである。

なお、医師の意見聴取の規定（第56条第5項）は、意見の前提として医師が診察することが当然のこととされているのかもしれないが、「当該受刑者を診断し、その意見を聴かなければならない」と明文化すべきである。

## 6 武器の携帯及び使用

武器の携帯及び使用については、被拘禁者処遇最低基準規則54(3)に、「被拘禁者と直接接触する任務を負う職員は、武装してはならない」「職員は、武器の使用について訓練を受けていない限り、いかなる場合にも武器を供与されてはならない」ことを定めている。また、使用の要件も自己防衛等、極めて限定されている。ハンドブック77頁にも、武器を使用できるのは「職員又は関係者の生命の危険が急迫しているとき」に限られなければならないと明記されている。新法案の武器の携帯及び使用についての規定（第57条）にはこのような厳しい限定の姿勢がない点は問題である。

また、第三者に対する武器使用の規定（第57条第3項）にも、法理的に疑問がある。

## 第8 受刑者の処遇の通則

### 1 受刑者処遇の基本原則

受刑者処遇の基本原則から「収容の確保」を外すことを求める。

日弁連は、受刑者処遇の基本原則について、刑事施設法案第48条に定められた「その収容を確保しつつ」との文言は、受刑者処遇の原則とは性格を異にするものであり、受刑者の処遇原則には不要であるとして、その削除を強く主張した。

むしろ、「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。」という提言（11頁）の理念を法文に明記すべきであり、「受刑者の人間としての尊厳を尊重し」（日弁連刑事処遇法案第69条第1項）という文言を挿入すべきであると主張してきたし、それを求めるものである。

これに対して、法務省は、行刑の基本理念が「受刑者の社会からの隔離、受刑者の改善更生、社会復帰の促進にある」という行刑改革会議の提言は維持されるべきであるとしつつも、受刑者の処遇の積極的な目的は、改善更生と円滑な社会復帰にあり、他方で、受刑者の収容を確保すべきことは、法律上、当然のことであるので、「収容の確保」の文言を受刑者処遇の基本原則の規定から削除することを認めた（第14条）。この点も受刑者処遇の原則がその自主性の尊重、改善更生と社会復帰にあることを端的に示した前進として評価できる。

## 2 単独室原則

単独室原則を堅持することを求める。

刑事施設法案においては、「受刑者の居室は、その者の矯正処遇の実施上共同室を適当とする場合その他の法務省令で定める場合を除き、単独室とする。」とされていた（第56条）。

提言も、「プライバシーの意識が高まっている現代において、他の受刑者から悪影響を受けることを防止しつつも社会性を涵養するためには、昼間は集団処遇をし、夜間は独居とする形態が理想的である」としている（25～26頁）。単独室収容が原則形態であることは、被拘禁者処遇最低基準規則9でも確認されている。

ところが、法務省は、新法案では、刑事施設法案に規定されていた単独室原則を維持できなくなったとして、刑事施設法案第56条のような規定をおかないとの説明があった。過剰拘禁の現状においては、個室を準備する予算がなく、単独室原則を実現することは不可能であるからと言うものである。仮に、例えば、受刑者の半数以上は単独室に収容できる状態であるのであれば、単独室原則の規定を設けることもできるとは考えられるが、あまりにも現状と乖離した状態を、目標としてあれ、法規範として規定することは、不適當であるという。

法務省としても、夜間独居が理想であると考えているところであり、今後とも、できる限り、施設整備に努めるとはしているが、法案に原則規定がなくなれば今後の施設整備の根拠も欠くこととなりかねない。

昼間は共同の生活を送り、夜間は個室における処遇が最も望ましい形態であることは異論のないところである。この規定は復活しなければならない。そうして、法務省令において、施設の設備の限界がある場合は個室収容できない場合があることを明記するとか、経過規定を置けば、単独室原則の規定を置くことに問題はないはずである。更なる検討を求めたい。

せめて、法務大臣に施設整備の努力義務を課すという法規定は可能であろう。

## 3 受刑者の希望の参酌

処遇要領の制定に本人の意見を反映させることを求める。

社会復帰のための処遇が効果を上げるためには、受刑者本人の自発的な意思に基づくことが基本である。日弁連は、処遇要領の制定（個別的処遇計画の策定）に当たって、受刑者の意見を聞くべきであることを主張してきた。

刑事施設法案においては、処遇要領に従って矯正処遇を実施するため必要があるときに、受刑者の希望を参酌するものとしていた（第59条）。新法案では、その趣旨を更に進め、必要に応じ、処遇要領の作成・変更の段階から、受刑者の希望を参酌するものと規定された（第61条第4項）。この点は評価できる。処遇要領は法務省令で定めるところによって、刑事施設の長が定めるものとされているが（第61条第3項）、刑事施設の長の広範な裁量に委ねられることとなって処遇の個別化が形骸化しないようにすること、受刑者の希望を反映させる制度的な手当てがなされることを求めるものである。第63条では、必要に応じ、受刑者を集団に編成

して行うものとしているが、この要件も明確化されることが望ましい。

#### 4 専門的知識の活用

保安担当だけでなく、技官など専門職の専門的知識を活用して処遇に当たる体制を求める。

提言では、これまでの保安職員中心の担当制を改め、「心理技官や民間のボランティア等を積極的に処遇に関与させ、担当職員をサポートさせ」としている（19頁）。

この提言を受けて、新法案においては、矯正処遇は、必要に応じ、医学、心理学、教育学、社会学その他の専門的知識及び技術を活用して行うものと規定した（第61条第5項）。これにより、技官など専門的知識を有している技官などが処遇に当たることとなるとの説明である。

#### 5 刑執行開始時の指導

刑執行開始時の指導等の規定（第62条第1項第1号）は、軍隊式の新入行動訓練の根拠になり得る規定である。このような悪しき訓練を廃止していくために、日弁連は刑事処遇法案においても、このような規定の廃止を求めていた。指導の期間について、すべて法務省令に委ねてしまっていることも問題である。

今回の改正において、廃止まではできなくとも、少なくとも、「生活及び行動に関する指導」（第62条第1項第1号）を「生活に関する指導」とすべきことを主張したが認められなかった。今後の運用に対するチェックが必要である。

#### 6 刑事施設外処遇

刑事施設外の処遇について、「その効果的な実施を図るため」（第64条）という付加要件は不要である。単に、「必要があるとき」（要綱6（3））、日弁連刑事処遇法案第70条第8項）だけで実施してよいと考える。

#### 7 累進処遇の廃止と優遇制度

優遇制度を累進処遇とははっきり違う制度として設計することを求める。

提言では、「現行の累進処遇制度は廃止し、真に受刑者の改善更生の意欲を喚起することが可能となるような報奨制度を設けるべきである。」とされている（14～15頁）。

報奨制度の中身については、未だ不明確な部分もあるが、自弁の物品の使用又は摂取を許すこと、面会の時間又は回数を定めることその他の受刑者の処遇について、その改善更生の意欲を喚起するため、一定の期間ごとの受刑態度の評価に応じた優遇措置を講ずるものとするのが規定された（第66条）。

この優遇措置の制度は、収容開始の当初から、最上位の優遇措置を講ずることも想定され、また、比較的短期間における評価に基づいて受刑態度に応じた適切な優

遇措置を講ずることとする制度であり、画一的・形式的との批判があった累進処遇とは明らかに異なるものになると説明されている。

ただ、制限緩和と優遇措置について、「閉鎖的な処遇環境から順次開放的な処遇環境の下に移行させる」（要綱6(2))ことを明記すべきである。その上で、「入所時から、収容確保のための措置を緩和した開放処遇を行うことを妨げない」（同）ことも明記すべきである。この点は要綱よりも後退している。

「累進処遇制度は廃止」（提言14頁）するのであり、今日の過剰収容時代に対処するためには、「入所時から開放処遇」という抜本的改善策をとることが緊急に求められている。時代に対応した弾力的な施策を強く望むところである。

優遇制度については、省令を定める段階で、より詳細が明らかになった際に意見を述べることとし、ここでは意見を述べることを留保する。

## 8 社会との連携

社会との連携について、日弁連は「受刑者の社会復帰に関わる民間団体」も入れるべきであると主張したが、民間の篤志家とその他の者（第67条第1項）に含まれるという説明であった。

いずれにしても、このような社会との連携を活発にしていかなければならない。民間の篤志家等に対する十分な報酬基準等についても規定すべきであろう。

弁護士会も刑事施設視察委員会に委員を送るとともに、法律相談などにも人を派遣するなど、刑事施設の運営に積極的に関与する中で、被拘禁者に対する人権保障を図る努力を継続する必要がある。

## 9 余暇活動の援助等

余暇時間帯における自己契約作業について、「刑事施設の規律及び秩序の維持その他管理運営上支障を生ずるおそれがない限り」（第69条第1項）という制限事由は、抽象的で、広すぎる。

「共同生活上重大な支障が生じるときは、これを制限することができる。」（日弁連刑事処遇法案第78条）という程度の制限とすべきである。

## 10 外国人の処遇

日本語を理解できない外国人の処遇に当たっては、その理解できる言語で会話できる職員を配置することを求める。

外国人処遇に当たって、その生活習慣、宗教などに配慮すること、職員の語学能力を向上することが大きな課題となっていることは明らかである。「外国人受刑者の処遇に当たっては、その生活習慣、宗教等に配慮し、外国人受刑者との意思疎通が十全に行われるよう努めなければならない。」といった、総則的規定が必要である。日弁連は、日本語を理解できない外国人の処遇に当たっては、その理解できる言語で会話できる職員を配置することを求めたが、法務省は、公務員の削減が求められている中で、極めて困難であるとした。しかし、日本語を理解できない外国人

については、その円滑な処遇を行えるように、職員の配置などに配慮しているところであり、今後とも、できる限りの施策を講じるとの説明があった。  
いずれにしても、職員の語学能力の充実を、より一層進めることを求める。

## 第9 作業

### 1 受刑者の希望の参酌

指定の際に受刑者の希望を参酌することを求める。

日弁連は、少なくとも要綱22(1)にあるとおり、受刑者の「希望をも参酌する」旨の条項にすべきであると主張した。被拘禁者処遇最低基準規則71(6)は、受刑者の作業選択権を認めていた。

前述のとおり、新法案においては、処遇要領は、必要に応じ、受刑者の希望を参酌して定めるものとする事とされている(第61条第4項)。そして、作業を含む矯正処遇は、処遇要領に基づいて行うこととなるから、作業の指定についても、必要に応じ、受刑者の希望を参酌することとなる。

### 2 作業条件

作業条件について社会一般の水準を勘案することを求める。

新法案においては、作業を行う受刑者の安全及び衛生を確保するための措置を講じなければならないものとし、その措置は、労働安全衛生法その他の法令に定める労働者の安全及び衛生を確保するために事業者が講ずべき措置に準じて法務大臣が定めるものとする事としている。これにより、作業条件は、事業者が講じなければならないものに準じたものとなると法務省は説明した。労働安全衛生法その他の法令の適用を認めるのが本来の筋であろう。

提言が「一律に1日8時間の刑務作業時間を確保しようとする処遇の在り方を根本的に見直すことが必要である」と強調している(13頁)ことに照らし、日弁連は1日の作業時間を法務省令に全面的に一任するのは適切ではなく、刑務作業を1日8時間実施する必要がないことを明確化する措置を求めた。しかし、法務省は、そのような実務運用とする方針であるとしたが、法文の修正は行わなかった。

また、日弁連は要綱21(1)が、「就業条件は、一般社会の就業条件に照らして適正なものでなければならない」とした点を作業時間以外の設備、環境等の就業条件の確保と合わせて法案内容に生かすことを求めたが、法文の表現に生かされたとは言い難い。

### 3 作業報奨金

#### (1) 作業報奨金の算定基準

作業報奨金の水準について社会一般の水準を勘案することを求める。

作業報奨金については、法務省は、法制審議会の答申も、一般社会における賃金額を参考とし(あくまでも参考)、衣食その他基本的な生活が給与又は貸与によっ



て保障されていることその他あらゆる要素を考慮して適正に定めるという趣旨であり、新法施行後の運用においては、法制審議会の答申の趣旨に従い、作業の種類及び内容、作業に要する知識及び技能の程度等を考慮して、適正に、作業報奨金の基準を定めていきたいと説明している。

作業報奨金の引上げ、賃金制の採用、健康保険、雇用保険、労災保険などの社会保険制度との連動は日弁連の年来の主張であり、2000年に開始された日弁連と法務省との受刑者処遇勉強会においても、この点は特に力を入れて主張してきた。

新法案にこのような努力が反映されていないことは、誠に残念である。

受刑者が支給を受ける「作業報奨金」は、「受刑者が行った作業に対応する金額」とされ、それは、「法務大臣が定める基準」に従って決めるというものであり（第77条第2項）、その基準が依拠すべき原理、原則は不明である。むしろ、労働の対価としての賃金を支払うようにすべきである。

日弁連が求める賃金制の導入が困難であるとしても、せめて「報奨金の額は、作業の種類及び内容により同種作業に対する一般社会における賃金額等を考慮して定める金額を基準とし、本人の作業成績、就業態度その他作業に関する事情を参酌して定めること。」（要綱24（2））という算出基準を定めることぐらいは可能だったはずである。

この点、ハンドブックは、「被収容者には労働の対価として十分に見合う報酬が支払われなければならない」（96頁）と明記している。

低すぎる現在の作業報奨金の飛躍的アップを実現することは、今すぐには困難かもしれないが、このままでは現状の低水準の報奨金レベルが続くことになることを憂えるものである。近い将来にこの点の改革を実現するよう求める。そのためにも第1の3で述べた見直し規定は不可欠である。

#### （2）逃走の場合の作業賞与金計算高消滅

逃走等の場合に、その日において、「報奨金計算額は、零とする。」としている（第77条第5項）。

それまでの報奨金をさかのぼって0にするというこのような規定は、要綱になかった過酷な制裁である。日弁連は、全面削除するよう主張した。

## 4 災害給付

災害給付の水準などについて社会一般の水準を勘案することを求める。

災害給付については、新法案において、労働基準法に基づく災害補償の額に関する基準を参酌して法務省令で定める基準に従い算出する金額とすることを規定しており（第79条第3項）、一般社会における水準を勘案した金額となるとの説明がなされた。

要綱が「補償金」としていたのを、新法案では、刑事施設法案と同様に「死亡手当金」「障害手当金」「特別手当金」に改めている（第79条第1項、第2項、第4項）。補償的意味合いが薄れるおそれがあり、不適當である。

また、「手当金」の額については、「労働基準法に基づく災害補償の額に関する

基準を参酌して法務省令で定める基準に従う(第79条第3項)とあるが、これではどの程度の保障水準となるかつまびらかでない。「労働基準法及び労働者災害補償保険法に準じて法務省令で定める基準」とするか、要綱25(3)のように、「補償金の額は、一般社会において同種の労働に従事している者が同種の災害を受けた場合受けるべき補償の額に照らして適正なものでなければならない。」とすべきである。

## 5 作業の実施

新法案は、作業内容と作業の実施が一体となっているため(第73条)、わかりづらい規定となっている。

要綱20(1)前段は、「作業は、できる限り生産的で有用なものでなければならないものとし」、後段は、「その実施に当たっては、受刑者の勤労意欲を高めさせるとともに、できる限り、受刑者に技能を習得させるように行うこと」と、両者を分けて規定していた。

提言も、「刑務作業の内容についても、受刑者の改善更生及び社会復帰により有益なものであることが望ましく、また、国民から見た場合にも、刑務作業の意義を理解し得るものであることが望ましいことから、そのような観点から再検討をし、例えば、社会に貢献していることを受刑者が実感できるものをより多く取り入れることも検討すべきである」と述べている(14頁)。

したがって、まず作業の内容とすべきものを規定し、次いで作業の実施を別の条項で規定すべきであり、前者には提言の上記内容、要綱20(1)の前段の内容を規定すべきである(なお、両条項の規定方法として、日弁連刑事処遇法案第86条、第87条第1項参照)。

## 6 職業訓練実施の要件

職業訓練実施の要件について、「相当と認めるときは」(第73条第2項)は、刑事施設法案第65条第2項の「習得させる必要がある場合」に付加して、さらに要件を加重するものである。日弁連は法案を後退させる合理的理由はないので、削除すべきであると主張したが、認められなかった。

職業訓練は、むしろ施設の義務とすべきであろう。

また、職業訓練に対しても一定の「奨励金」を支払うものとすべきである。

## 7 外部通勤作業

外出及び外泊の項においてまとめて論じることとする。

## 8 社会保険の適用

作業報奨金、災害給付などの抜本的な増額は受刑者の社会復帰を円滑に進める観点からも、日弁連のかねてからの主張であり、今後もその実現を強く求め続けていきたい。そして、近い将来において、失業や労災などの労働保険制度への編入を含む大規模な改正を実現する必要がある。

受刑者の治療費を国が負担する現行制度と、健康保険の適用は、決して矛盾対立するものではない。歯科治療、高額治療に健康保険が適用されることにより、医療が大幅に改善され、また、国の治療費負担も軽減する。国庫負担という頑なな理念に固執しないで、発想を転換するよう求める。

雇用保険についても、拘禁期間中は期間進行を停止し、求職活動が可能となる釈放後に期間進行するという制度にすれば、社会復帰に資することが明らかであり、再犯を防ぐことにもつながる。

労災保険については、作業賃金の中から一部負担する外国の例もある。

いずれにしろ、健康保険、雇用保険、労災保険などの社会保険制度の適用を真剣に検討することが近い将来に大きな課題として残されていることを改めて強調したい。

これらの次なる改革を早期に実現するためにも、第1の3で述べた見直し規定は不可欠である。

## 第10 各種指導

### 1 教育指導

教育指導を作業と同レベルで実施することを求める。

提言においては、教科指導等の処遇がその改善更生等を図る上で有効な場合も多いことから、必要に応じて刑務作業の時間を短縮するなどしてその充実を図るべきとされた(13頁)。また、薬物依存者に対する特別な教育プログラムの採用も提案された(16頁)。

これを受けて、新法案においては、教科指導(第83条)及び改善指導(第82条)を、作業と同様に、矯正処遇の一類型と位置づけている(第2編第9章第3節)。また、薬物依存への対応、暴力団からの離脱などのため、必要な指導を行うことも規定された(第82条第2項)。

改善指導を第一義的指導と位置づけたこと、改善指導の内容として教練や軍隊式行進をイメージさせる体育、訓練等を明示せず、「犯罪の責任を自覚させ」(第82条第1項)ることを含めたこと、薬物依存者(同条第2項1号)と暴力団員(同条第2項2号)に対する指導を独立の課題としたことなどは、前進したものとして評価する。

### 2 指導の義務づけ

新法案の各種指導(改善指導と教科指導)も矯正処遇の内容として作業と同列に位置づけたことは画期的である。それを義務化することにも賛成する。

しかし、改善指導と教科指導が、いずれも本人の意思と無関係に行うとされ、これに反するときは遵守事項違反として懲罰の対象とされている(第105条、第51条2項9号)ことには問題がある。少なくとも、懲罰の対象とはすべきでない。

処遇要領の制定に当たっては、受刑者の希望を参酌することとされている。矯正処遇が効果を上げるためには、本人の納得が何よりも大切である。指導を作業と同

レベルの制度とする以上これを義務づけることが必要であるとしても、指導を行うかどうかのプログラムの策定の段階では、納得を得るための努力が欠かせないと言わなければならない。

指導に応じないことを遵守事項違反として懲罰を科すことは行きすぎである。

### 3 カウンセリング

専門家によるカウンセリングなどの措置を重視することを求める。

提言においては、処遇困難者の処遇に当たっては、治療と並んで専門家によるカウンセリングについて重視すべきであるとされた（15頁）。

新法案においては、矯正処遇の一類型として改善指導を位置づけた上、矯正処遇は、医学、心理学、教育学、社会学その他の専門的知識技術を活用して行うこととしており（第61条第5項）、これらの規定に基づいて専門的知識を有する職員によるカウンセリングを行うことができる。さらに、受刑者処遇に当たり必要があると認めるときは、親族、民間の篤志家、関係行政機関その他の者に対し協力を求めるものとするとしてされており（第67条第1項）、この規定に基づいて必要に応じて施設外の専門家の協力を求めることもできることとなっている。

### 4 薬物対策

薬物対策のための指導を法律に盛り込むことを求める。

提言においては、薬物依存者について、刑事政策的観点から、処遇の在り方を検討すべきとされた（16頁）。新法案においては、改善指導を矯正処遇の一類型として規定し、さらに、薬物に対する依存があるため改善更生等に支障がある受刑者に対して改善指導を行うに当たっては、薬物依存の改善に資するよう配慮することも明記された（第82条第2項第1号）。

### 5 民間との協力

民間NGOとの協力を法律に盛り込むことを求める。

提言において、専門的知識・技能等を有する民間人の活用を積極的に図るべきであるとされた（19頁）。新法案においては、受刑者の処遇については、必要があるときは、親族、民間の篤志家、関係行政機関その他の者に対し協力を求めるものとすることが明記された（第67条第1項）。運用としても、民間NGOなどの協力を得ながらその実現を図ることになる。

### 6 文化活動の重視

今日、各国では刑務所側が文化的活動を提供することが重視されている（ハンドブック97頁）。被拘禁者処遇基本原則6は、「すべての被拘禁者は、人格の十分な発展を目的とした文化的活動及び教育に参加する権利を有する」と定める。

また被拘禁者処遇最低基準規則78は、「レクリエーション的及び文化的な活動が、受刑者の精神的及び身体的な健康のために、すべての施設において与えられな

なければならない。」と定めている。現に、わが国でもこれらは実施されているところである。

そうであれば、法案にも、これら文化的活動ないしレクリエーション活動を施設側の義務として盛り込むべきであった。この点は実現しなかったが、今後の実務において、このような活動が活発に取り組まれることを望む。

## 第11 外部通勤及び外出・外泊

### 1 外部通勤及び外出・外泊の要件

外部通勤と外出・外泊について、「開放処遇の場合」などに限定されたものとするべきでなく、また、「仮釈放を許すことのできる期間を経過した」ことを要件とすることは不要である。

外部通勤や外出・外泊は、刑務所長の実務的な裁量に基づいて実施されるべきものであり、裁量に付加する「開放処遇の場合」、「仮釈放を許すことのできる期間を経過した」といった要件（第75条、第85条）は本来不必要な加重要件であると日弁連は主張してきた。

しかし、法務省は、開放処遇を受けていることについては、これを絶対の要件とするものではなく、法務省令において定める場合に拡大できること、仮釈放を許すために必要な期間を経過したことが要件とされたのは、その現実の態様において一時的にせよ実質的に受刑者を拘禁から解くものである以上、それが自由刑執行の範囲内にあるものとして許容され、一般国民感情の承認を得るために必要な条件と考えられる上、実務上の観点からも、適格性の判断には、単に科学的な診断技法による人格調査のみによらず、相当な期間の行動観察、処遇状況の検討等を要すると考えられたためであると説明し、外部通勤、外出・外泊について、純粹に、刑事施設の長の裁量で実施可能な制度とすることは不適當であると説明された。

しかし、いずれにしても施設長の裁量に係る措置であり、制度の今後の発展の阻害要因になると考えられるので、この要件は削除すべきである。

### 2 特別遵守事項

いずれにも「特別遵守事項」を定め、その違反には外部通勤作業や外出・外泊の「中止」が待ちうけている（第75条第4項、第5項、第6項、第85条第2項）。特に目的外の場所への立入り（第75条第5項3号、第85条第2項）、「犯罪性がある者その他…矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれがある者」との接触（第75条第5項5号、第82条第2項）を禁じている点は問題である。諸外国には、このような外部通勤、外出・外泊中の行動規制はない。

要綱や刑事施設法案が「外部通勤者心得」や「外出受刑者等心得」を定めて対処しようとしていたのに比べ、全体として、より厳格になった感は否めない。その機械的な運用がなされるとしたら、このような制度の利点を失うこととなるであろう。謙抑的な運用を望む。せめて、遵守事項及び特別遵守事項違反により外部通勤作業

を中止しようとする場合、予め、受刑者に弁明の機会を付与すべきである。

### 3 特別の外出・外泊

外出・外泊につき、仮釈放期間が経過していなくとも、近親者の病氣見舞いや葬儀への列席を認めるべきである。いわゆる特別の外出・外泊として日弁連・刑事処遇法案第112条で認めていた制度である。

また、ここでいう外出そのものではないが、民事裁判への出廷についても、最大限認めるようにすべきである。

第1条の「受刑者等の人権を尊重しつつ」ということを、いかに現実化していくかという問題である。

## 第12 外部交通

### 1 外部交通の意義

外部交通は受刑者の権利であり、外部交通を活発にすることが刑事施設の長の責務であることを確認することを求める。

被拘禁者処遇最低基準規則第37項は、「被拘禁者は、必要な監督の下に、一定の期間において、自己の家族及び信頼できる友人と、通信及び面会により、交通することが許されなければならない。」とし、外部交通の権利性を明確化している。提言は、「自由刑は、受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰を図ることをも目的としており、行刑施設に入所した後に、面会や信書の発受等の外部交通を通じて、健全な社会との良好な関係を維持することは、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は言うまでもない。」と明記している(22頁)。この指摘は、提言の最も重要な考え方の一つであり、今後の矯正における外部交通の在り方を、様々な不祥事を恐れて制限的に運用するのではなく、外部交通を活発にすることそのものが改善更生と社会復帰にとって有効であることを示している。

法務省は、提言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は受刑者の改善更生等に寄与するものであるとされたことを踏まえ、新法案においては、これを行うことを許し、又はこれを禁止・制限等するに当たっては、「適正な外部交通が受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰に資するものであることに留意しなければならない」旨の規定が設けられた(第88条)。

こうした規定を設けることにより、例えば、受刑者全般について外部交通の回数を設定したり、個々のケースにおいて、刑事施設の規律及び秩序の維持を害する結果を生ずるおそれや管理運営上の支障の有無を理由に制限するに当たっては、外部交通が改善更生等に資することに十分配慮した判断がなされることとなり、外部交通の制限を制約する原理として働くことが期待できる。

外部交通が受刑者の権利であり、かつ、外部交通を活発にすることが刑事施設の長の責務であることからすれば、第89条は「許さなければならない」との規定のしかたにすべきであるし、同条第1項第2号は、「重大な」利害に限る必要はない。

## 2 友人，知人との面会

友人，知人との面会を特に支障のない場合に認めることを求める。

提言においては，受刑者の改善更生等を促進するために有益な場合に，友人，知人との外部交通を認めるべきであるとされた（23頁）。

これを受けて，新法案では，外部交通の意義にかんがみ，支障がないかぎり，交友関係の維持のため面会が必要な場合，さらに，交友関係の維持のため面会が必要な場合でなくとも，面会を必要とする事情がある場合にも，交友関係の維持のための場合と同様に，面会を認めることができるようにすることとされた（第89条第2項）。

これは日弁連が友人，知人との面会の実現を強く求めてきたところに沿ったものであると評価することができる。

## 3 面会の立会いと信書の検査

面会の立会いと信書の検査を原則とせず，必要な場合に限定することを求める。

ヨーロッパ諸国の刑務所の面会施設では，ほぼ例外なく面会の立会いは極めて例外的な場合に限定され，大部屋での面会内容を聞かない形態での面会が実現している。

刑事施設法案では，原則として立会いを行い，立会いをしない積極的な意義がある場合に立会いをしないことができるものとしていた。

提言においては，親族及び法律上の重大な利害に係る用務の処理のための弁護士との面会について必要に応じて立会いを緩和したり，人権救済のための信書の発受についてはその旨を確認するにとどめるべきとされた。

新法案においては，立会いが被収容者及び面会の相手方に及ぼす影響を考慮し，必要がある場合に立会いを行うこととされた（第90条）。また，信書の検査についても，必要がある場合に検査を行うこととされた（第94条第1項）。この法律の下における実務の取扱いがどのようなものに発展していくかは，未知数ではあるが，少なくとも法制的にはヨーロッパ諸国におけるような実務的取扱いを可能にするものとなったと評価することができる。

しかし，面会の一時停止及び終了の要件（第91条），面会に関する制限の要件（第92条）についても，「規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれ」（第91条第1項2号の八），「管理運営上必要な制限」（第92条第1項）など，無限定に拡大されかねない規定となっていることは否めない。

したがって，制限の要件をできるだけ具体的なものとし，立会いは限定的なものとするよう求める。とりわけ，「規律及び秩序を害する」との文言は無限定に過ぎ，少なくとも，「規律及び秩序の維持上放置することのできない程度の障害が生じる相当の蓋然性があると認められる場合」（よど号記事抹消最高裁判決）に限定されるべきである。

この点は，信書の発受の禁止を定めた第95条，信書の内容による差止め等を定

めた第96条、信書に関する制限を定めた第97条に関しても、同様である。

法案第95条の「規律及び秩序を害し、又は受刑者の強制処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれがある者」とあるのも無限定にすぎ、「放置することのできない程度の障害が生じる相当の蓋然性」を必要とすべきである。

必要な場合に最小限の制限とするために、第96条第1項は、抹消、削除で足りない場合にのみ差し止めることができることを明記すべきである。また、同項第4号の「明らかな虚偽の記述」というのは誰がどのように判断すべきか判然としない。

#### 4 弁護士との面会の立会い・信書の検査

##### 弁護士との面会の立会い・信書の検査の排除を求める。

受刑者と弁護士との面会の立会い、信書の検査を原則として廃止することは、日弁連の当初からの重要な要求であった。

しかし、刑事施設法案では、この点の対応はなされていなかった。

提言においては、法律上の重大な利害に係る用務の処理のための面会について必要に応じて立会いをしないなどの配慮が必要であり、かつ、受刑者が人権救済のために弁護士に信書を発信することを求める場合には、その旨を確認するにとどめるべきとされた。

新法案においては、受刑者が、自己の処遇に関し弁護士と面会する場合には原則として立会いをせず（第90条第2項）、自己の処遇に関し弁護士との間で発受する信書については、原則として、その旨の確認をする限度で検査を行うこととされた（第94条第2項第3号）。「自己の処遇に関し」て面会を求める場合というのは、弁護士会に人権救済を申し立てた場合、個々の弁護士に国家賠償請求訴訟などを依頼しようとし、または依頼している場合の両方を含むものと理解する。

一定の前進であることは認めるが、「受刑者が自己に対する刑事施設の長の措置その他自己が受けた処遇に関する業務」（第90条第2号、第94条第2項第3号）に限定されている点は問題である。提言では、「法律上の重大な利害に係る用務の処理のための弁護士の面会については立会いをしないなどの配慮」を求めている。この提言の趣旨に従い、限定部分を取り払い、「弁護士法第3条第1項に規定する職務を行う弁護士」については面会の立会いと信書の検査は原則として行わないことを法律上明記すべきである。また、人権擁護委員会の委員である弁護士が調査のために事件関係者に面会するときにも、秘密面会が保障されなければならない。人権擁護委員会の調査のための面会は弁護士法第1条に基づく活動であると解されている。よって、「弁護士法第1条及び第3条第1項に規定する職務を行う弁護士」との面会の立会いと信書の検査は原則として行わないことを法律上明記すべきである。第94条第2項第3号には、日弁連、弁護士会も入れるべきである。

これに対して、法務省は、提言は、弁護士との面会一般について立会いをしないことや、弁護士との間で発受する信書一般について検査をしないことまでは求めておらず、また、これらは未決の外部交通と関連する問題であり、未決で拡大すれば既決でも拡大する関係になるので、未決拘禁者の処遇に関して議論する際に再度協



議したいとした。

よって、この問題は今後継続される未決拘禁者の処遇に関する法律案に関する協議の中で再協議されることにもなるが、日弁連としては、あくまでも当初からの要求の実現を求めたい。

弁護士との面会、信書についても、「規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがあると認めるべき特別の事情がある場合」（第90条ただし書、第94条第2項ただし書）には、立会い・検査を認める内容となっている。要件としては限定的な文言となっているが、濫用されるおそれもある。例外的であれ、立会い・検査を認める規定を設けることには反対である。

なお、裁判員制度・改正刑事訴訟法の適正な運用の確保のために、日弁連は、身体拘束中の事件関係者との接見が必要であることを強調している。弁護人が自由に証人予定者等と面会して尋問の準備等を行うことは被告人の防御上重要であり、このことは当該証人予定者等が身体拘束中の場合も変わりがない。改正刑事訴訟法のもとでは、公判前整理手続において証拠請求が義務づけられ、審理計画が策定されることになるが、これにより、弁護人としては、立証予定を早期に確定することが求められる。そのため公判準備段階での事件関係者からの事情聴取がいっそう重要となる。したがって、弁護人が立会いなく、時間制限なしに身体拘束中の事件関係者と接見する権利が保障されるべきである。また、弁護士会の人権擁護委員会がその職務のために申立人や事件関係者と面会する場合も、秘密面会の要請が強い。そこで新法案では、やはり、「自己が受けた処遇に関する業務」に限定されず、「弁護士法第1条及び第3条第1項に規定する職務を行う弁護士」との面会については原則として立会いをしないとすべきである。

さらに、第52条第3項では、着衣や携帯品の検査・一時保管の対象の例外として弁護人、弁護人となろうとする者のみを規定しているが、第90条第1号で立会いの例外とされる弁護士及び同条1号で同様に例外とされる「自己が受けた処遇に関し調査を行う国又は地方公共団体の機関の職員」についても、第52条第3項の対象とすべきである。

## 5 面会・信書の最低保障

面会・信書の最低保障を増やすことを求める。
-----------------------

刑事施設法案では、刑事施設の長が面会の回数・信書の通数について、特段の限定なく制限できることとされていた。

日弁連は、刑事処遇法案において、面会回数の最低を月4回、信書の通数の最低を月9通以下に制限してはならないものとしていた（第122条、第125条）。

新法案においては、外部交通の意義にかんがみ、面会の回数・信書の通数について、累進処遇令上の最低基準である月各1回より多い面会月2回・信書月4通を、最低保障として規定した（第92条第2項、第97条第2項）。しかし、「刑事施設の管理運営上必要な制限をすることができる」（第97条第1項）という規定の仕方は無限定に過ぎ、例示等による限定を行うべきである。なお、面会月2回、信

書月4回という最低保障回数は、最低ランクの優遇措置を受けている受刑者にも保障される回数であり、優遇措置の中等ランクはこれよりも回数、通数が増える見込みである。

## 6 面会の時間と遮蔽板

面会の回数が増えたことは、前進であるが、「時間が短すぎる、回数制限すべきではないとの回答が相当数に上っている」との受刑者アンケートの結果（提言23頁）を尊重すれば、面会の回数だけでなく、時間についても最低保障を明らかにすべきであった。

また、「遮蔽板のない面会室の利用」（提言同頁）についても、このような面会が可能であることは、明らかであると考えられるが、むしろそのような取扱いが、原則となるように法務省令の段階で工夫すべきである。

## 7 土曜・休日・夜間の面会

土曜・休日・夜間の面会を可能にするよう求める。
-------------------------

現在の実務においては、例外的な場合を除いて、土曜・休日・夜間の面会は認められてこなかった。刑事施設法案においては、面会の日、時限について制限できるものとされていた（第93条）。

遠隔地で受刑している者の家族が面会する場合、土日等の面会の必要性が高い。提言においては、土日の面会について、親族との面会に関し職員配置のための体制が整うことを前提としてこれをできるように配慮していくべきとされた（23頁）。

これを受けて、法務省は、土日及び夜間については、職員配置の問題があり、やむを得ない場合に認める運用については検討していきたいと考えているが、現状では、原則として認める取扱いまではできないと説明している。また、規定するとすれば、土日の面会を許すことを妨げないという程度であるが、法案でも、土日の面会を許すことは妨げられていないことから、そのような内容の規定を設けることは法制上困難との説明がなされた。

しかし、納得できるものではない。「土曜、休日、夜間等の面会については、法務省令で定める。」との条項を入れるべきである。

法務省は、土日及び夜間の面会については省令のレベルで一定の範囲内で認めるとの説明をしたが、土曜・休日・夜間の面会の範囲内容を国会審議の中で明らかにすべきである。

## 8 発信に要する費用

発信に要する費用を国庫負担とする場合の「発信の目的に照らし相当と認めるとき」には、施設内での処遇への不服、弁護士への発信、家族関係維持のために必要な場合などを例示すべきである。

## 9 発受を禁止した信書等の取扱い

新法案では、発受を禁止し、差し止め又は削除した信書は原則として釈放時に受刑者に交付することとした（第99条第3項本文）。ただし、交付により、刑事施設の規律及び秩序の維持に支障を生ずるおそれがある信書の全部又は一部については交付しなくてもよいこととしている（同条同項ただし書）。

現状は、釈放時に全ての信書が交付されている。釈放されていく者に手紙を交付することで刑事施設の規律及び秩序に支障を生ずるような事態はほとんど考えられず、このようなただし書は不要である。発受を禁止し、差し止め又は削除した信書は例外なく釈放時に交付することとすべきである。

## 10 電話の設置

電話については開放処遇を受けている者に限定しないで実施可能な制度とすることを求める。

日弁連は刑事処遇法案において、面会に準ずる措置として電話の導入を求めてきた（第124条）。

刑事施設法案は、電話の利用については何の規定も置いていなかった。電話による通信について、提言では、相手方を確認することが困難であるという問題性を踏まえ、まず開放処遇を受けている者から認めるなど、一定の基準の下に行えるよう検討すべきとされた（23～24頁）。

これに対して、日弁連は、電話等による通信について、省令レベルで開放処遇以外にも広げるということを確認すべきであり、また、「その者の改善更生又は円滑な社会復帰に資すると認めるときその他相当と認めるとき」という要件は、省令で要件を定める以上、不要であるなどの意見を述べた。

これに対して、新法案は、「開放的施設において処遇を受けていることその他の省令で定める事由に該当する場合」（第101条）に電話による連絡を認めることができるとした。これは、開放処遇を受けている者に限定するものではなく、拡大の余地がある規定となっている。また、「その者の改善更生又は円滑な社会復帰に資すると認めるときその他相当と認めるとき」（第101条）という要件の削除については、不相当として認められなかった。

しかしながら、特に、弁護士や弁護士会との通信を認めることは明文化されるべきである。

なお、「電話その他政令で定める電気通信の方法による通信（第101条）」という表現は、法律を改正しなくとも、電報、電話、ファックスだけでなく、将来においては、Eメール等による通信にも拡大できる規定となっている点は評価できる。

## 11 外国語による面会等

新法案は、刑事施設法案と同様、外国語による面会・信書の発受において、会話内容を聴取したり、信書を翻訳したりする必要がある場合、そのような費用を受刑者に負担させることができるとしている（第103条）。書籍の閲覧についても同

様の規定がある（第47条第2項）。しかし、このような費用は、立会い・検査を必要として実施する国家が負担すべきものであり、これを被拘禁者に負担させることは許されないと考える。

日弁連刑事処遇法案第129条、第130条に基づき、外国語による面会と信書を妨げてはならず、その通訳・翻訳費用を負担させないことを明記すべきである。刑務所職員で対応できる場合は、翻訳費用は負担を求められていない。このような規定の機械的適用は、少数言語を使用する外国人の外部交通を著しく制約する危険性がある。せめて、面会や信書の相手方や本についてもその書名・外観などから問題がないと判断できるような場合を除外するため、「発言又は通信の内容を確認するため通訳又は翻訳が必要であるとき」「信書の内容を確認するため翻訳が必要であるとき」との規定は、「通訳又は翻訳しなければ規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがあるかどうかを判断できない場合に限り」とすべきである。

### 第13 金品の取扱い

#### 1 基本的方向性

新法案が、領置を必要的なものとし、一定範囲の物品は自己管理させるという方向性は評価できる。

#### 2 収容時の所持物品等の処分

「価値のないもの」を処分するという項目を入れることが検討されていたが、新法案には入れられないことになった（第22条第1項）。価値の相対性（刑務所側からみれば無価値であっても、受刑者にとっては価値があるとみられるものがある）からみれば、一律に受刑者の保管等を認めず処分等を強制するのが適当かは疑問であったところであり、これが入れられないこととなったことは評価できる。

#### 3 私物の保管等

新法案は、被収容者の領置物の管理に関する規則（平成9年法務省令第38号）の内容を法定化しようとしている。しかし、既に日弁連が法務省に対し勧告を行っているように、受刑者の財産である領置物を、その受刑期間の長短や個人の特殊事情を捨象して、施設長が一律に定めることは不合理である。個人の事情を考慮した弾力的な運用が可能な規定に変更すべきである。

「保管限度量」及び「領置限度量」（第25条第2項）については、刑事施設の長が定めることとなっているが、さらに「刑事施設の長は、個人保管量及び個人領置量を定めるに当たっては、受刑者の日常生活に支障を来さないよう配慮しなければならない」という規定が設けられるべきである。法律でこのような規定を設けないのであれば、これを刑事施設の長にすべて丸投げするのではなく、法務省令の段階でこのような規定を設けるべきである。

#### 4 遺留物の取扱い

##### (1) 国庫帰属の時期

釈放者の遺留物，逃走者等の遺留物，死亡者の遺留物について，国庫帰属の時期は，6か月とされたが（第30条第1項），現行監獄法第57条と同様に1年とすべきである。

##### (2) 腐敗滅失のおそれがあるもの

腐敗・滅失のおそれが生じたものに関し，すべて廃棄することができるとしているが（第30条第2項），第22条第2項の場合と同様，売却することができるものについては「売却してその代金を領置する」という規定を設けるべきである。ちなみに，日弁連刑事処遇法案第170条第2項は，このような場合でも「申出前に売却し，その代金を保管することができる」という規定がある。

なお，ここでも，「価値のなくなったもの」については規定されなかった。

#### 第14 賞罰

##### 1 懲罰の要件等

まず，遵守事項（第51条）の中に，「刑事施設の規律及び秩序を維持するため必要な事項」が含まれている。その内容がどのようなものか確定できず，抽象的に過ぎ，些細なことでも懲罰対象となる可能性を含んでいるので，削除されるべきである。

もし，どうしても上記事項違反をも対象とするのであれば，その「刑事施設の規律及び秩序を維持するために必要な事項」には，提言19頁にあるような「重箱の隅をつつくようなことまで事細かに規制」しないことが要求される。例えば，提言20頁にあるような「居室内で正座しないこと」や「刑務作業中の一瞬の脇見」までも規律違反とするようなことがないようにする必要があり，このことを国会審議において確認しておく必要がある。

また，外部通勤や外出外泊時の特別遵守事項違反についても，目的外の場所への立入りや犯罪性がある者その他受刑者が接触することにより，刑事施設の規律及び秩序を害し，又はその受刑者の矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれがある者との接触禁止の規定は前述したように，削除すべきである。

仮にこのような規定を残すとしても，少なくとも程度が著しい場合に限定すべきである。

刑事施設の職員が行った指示に従わなかった場合についても，これだけでは指示内容が分からないので，重大な指示事項違反とか著しい指示事項違反に限定されるべきである。

逃走等の場合に報奨金計算額を零とすることとの関係で，その逃走等をしたことを懲罰の事由にするのであれば，二重の懲罰を認めることになる。被拘禁者最低基準規則30(1)は「いかなる被拘禁者も，そのような法律又は規則の規定による場合を除いては，懲罰を科されず，また，同一の違反について，二度懲罰を科されない。」としている。この意味でも，何らの手続を要せずして報奨金計算額を零と

する規定は削除されるべきである。

## 2 懲罰の種類

提言は「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がある」としてはならず、そのような観点から、懲罰の種類、内容等について検討すべきである」としている（21頁）。

「書籍等の閲覧の一部又は全部の30日以内の停止」（第106条第1項第4号）については、閲覧の全部停止は、過酷すぎないか。全部停止するのではなく、刑事施設の長が指定する「受刑者の反省を促すに足る書籍等」（例えば、道徳、宗教、人生論等に関する書籍）については閲覧を認める余地があると思われる。

「報奨金計算額の3分の1以内の削減」（同第5号）は、ただでさえ少ない作業賞与金を削減することになり、過酷であるので、削除すべきである。

「閉居」については、上記提言の観点から、期間が原則30日に短縮された（同第6号）。しかし、60日まで延長できるとされており、最長限は変わらない（同号）。

欧州拷問等防止委員会第2回活動報告は「厳正独居拘禁は、ある状況下では、非人道的かつ品位を傷つける処遇に当たる。すべての形態の厳正独居拘禁は可能な限り短期間でなければならない」としている（ハンドブック88頁）。

そこで、「特に情状が重い場合」であっても「60日以内」は長すぎるので、「20日以内」とすべきである。しからずとしても、せめて「30日以内」とすべきである。これとの関連では、一般的な閉居は「10日以内」（日弁連刑事処遇法案第176条第1項第6号）にするか、せめて「15日以内」とすべきである（ちなみに、刑事立法研究会の改訂・刑事拘禁法要綱案（同研究会編「21世紀の刑事施設」〔日本評論社刊〕（以下「刑事立法研究会案」という。）第105では、「5日以内」としている）。

## 3 懲罰手続

懲罰手続を法定し、懲罰理由の書面告知、代理人弁護士の選任、証人尋問などを求める。
--

日弁連は刑事施設法案の問題点として、懲罰手続が適正なものとなっていないことを強く指摘し、刑事処遇法案の中で、懲罰理由の書面告知、弁護人選任、証人尋問などを認めるよう求めてきた。

これらのうち、代理人弁護士の選任、証人尋問などは提言が認めるところとならなかったが、提言においては、懲罰の手続を法律に明記すべきとされた。

これを受け、新法案においては、刑事施設の長の指名した3人以上の職員に対して弁解する機会を与え、受刑者を補佐すべき者を職員のうちから指名することとするだけでなく、受刑者に対し、あらかじめ、書面で、懲罰の原因となる事実の要旨を通知することが規定された（第110条第1項）。補佐すべき職員が刑務所の職員とされている点については、その実効性に疑問がある。書面による告知と弁解

の機会が法定されたことは、一定の前進である。代理人弁護士の選任、証人尋問も認めるべきである。

また、反則行為の調査としての隔離（第109条第3項）については、現在行われている懲罰の言渡し以前の審理期間中に、懲罰を先取りするような独居拘禁を認めるものであり、これを追認するものであるので、削除すべきである（日弁連刑事処遇法案第179条はこれを規定しておらず、刑事立法研究会案第110の5項はこれを明確に否定している）。

仮にこのような規定を設けるとしても、まず、今回の案の「必要があるとき」（第109条第3項）という表現ではなく、より具体的に、本来の隔離の要件に準じた形で限定列挙すべきである。

なお、今回の案は、隔離の期間を原則2週間に限定し、さらに2週間延長できるとしており（第109条第4項）、隔離しての懲罰取調期間の限定としては意味があると考えられるが、最長期間が4週間は長すぎるので、延長を1週間として、最長でも、逮捕勾留期間並みの3週間程度にすることを求める。

懲罰を科する手続については、被拘禁者処遇最低基準規則30（2）で「いかなる被拘禁者も、自己が犯したものとされる違反について告げられ、かつ、自己の弁護を申し立てる適当な機会を与えられるのでなければ、懲罰を科されない。権限のある機関は、事件について十分な審理を行わなければならない。」と規定しており、その趣旨が盛り込まれたことは評価できる。

しかしながら、いくつかの修正が必要と考えられる。

まず、懲罰手続を行う際には、新法案では、刑事施設の長が指名した3人以上の職員に弁解することになっている（第110条第1項）が、「国民に開かれた行刑」（提言10頁）や「職員の恣意的な運用を排除し、合理的な運用を確保する仕組みを設けることが必要」（提言22頁）という観点からは、懲罰手続には、職員以外の者も参加した手続が考えられるべきである（日弁連刑事処遇法案第179条第3項は、「委員のうち少なくとも2名は刑事施設の職員以外の者でなければならない」としており、刑事立法研究会案第108も「懲罰審査会の委員は5名とし、そのうち2名は刑事施設の職員以外の者でなければならない」としている）。刑事施設の職員を指名する場合も、その職員は懲罰手続について十分な研修を受けた者であることを明文化すべきである（提言21頁）。

なお、諸外国の立法例では、独立した判事や特別裁判官が刑務所の懲罰事件を審理したり、懲罰のための特別委員会が設けられたりしているものがある（ハンドブック83頁）。

また、新法案では「受刑者を補佐すべき者を刑事施設の職員のうちから指名しなければならない」（第110条第1項）としているが、弁護士も補佐人として選任できるようにすべきである（日弁連刑事処遇法第179条第7項、刑事立法研究会案第110、）。事実関係に争いのある事件はそれほど多くなく、弁護士会としても受け入れは可能であると考えられる。なお、補佐人を当該施設以外の職員にするという考え方もある。また、補佐人についても、聴取担当の職員について第110条第2項に定められているのと同様、別項を立てて、補佐人の役割、義務を具

体的に明示すべきである。なお、事件が複雑な場合、または重い科罰が想定される場合には、補佐人ではなく、法律上の代理人（弁護士）をつけることも検討されるべきである（ハンドブック 83～84 頁）。

さらに、「受刑者に対し、あらかじめ、……懲罰の原因となる事実の要旨を書面で通知する」ことが規定された（第 110 条第 1 項）ことは前進であるが、事前告知の内容として、弁解をすべき日時または期限、懲罰の原因となる事実の要旨だけでなく、「誰が懲罰の請求者なのか」（ハンドブック 83 頁）や「懲罰手続の概要」も告知すべきである。

加えて、「受刑者に対し弁解の機会を与えなければならない」（第 110 条第 1 項）としているが、この弁解については、一定の重大な事件については、証拠を提出する権利、必要なときは証人調べを要求する権利も認めるべきである（日弁連刑事処遇法案第 179 条第 6 項、刑事立法研究会案第 110）。

また、記録（調書など）の保存についても定めるべきである。

#### 4 閉居罰の内容

##### （1）非人道的制限内容

運動・入浴、書籍の閲覧などを全て禁止する非人道的懲罰の廃止を求める。

日弁連の要求に対し、法務省は、閉居罰は単なる独居処遇とは異なり反則行為を抑止するため懲罰として科すものであるから、受刑者の「健康の保持に支障を生じない限度において」、閉居罰中の運動の制限等（第 107 条第 3 項）は必要であると説明している。しかし、運動の制限はすべきではなく、削除すべきである。運動は健康を維持するために必要不可欠なものであり、その制限は、提言 21 頁の「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」ともいうことができるからである。

入浴の制限については規定がないが、懲罰中は入浴の回数も減らすとしている。運動と同様、入浴も懲罰によって制限すべきでない。

運動、入浴については、せめて最低限の保障を法律で定めるべきである。

また、書籍等の閲覧の停止を懲罰の種類とすること（第 106 条第 4 項）、閉居罰において書籍等の閲覧を停止することには疑問がある。読書は人を豊かにし、反省を深め、更生の一助ともなる。懲罰として、書籍の閲覧を停止すること自体の合理性に疑問がある。

なお、新法案には、閉居罰中の受刑者についても、謹慎の趣旨に反しない限度において矯正処遇等を行うことが規定された（第 107 条第 2 項）。この点については、懲罰中の受刑者の反省を深めるために、刑務官と面接したり、教育用のビデオを見せたり、一定の有益な本を読ませたりすることを可能とするものであり、歓迎する。懲罰期間中こそ、反省が深まるような処遇を工夫すべきである。

##### （2）期間制限

懲罰期間の制限を求める。

現行法上、軽屏禁は 2 か月以内、文書図画の閲覧禁止が 3 か月以内とされている



のに対し、新法案においては、受罰者の心身への影響に配慮して閉居罰を原則30日以内とし、20歳以上の受刑者について特に情状が重い場合には60日まで延長できることとした(第106条第1項第6号)。図書閲読の重要性がかつてより増していることに着目して、書籍等の閲覧の停止を30日以内に短縮した(第106条第1項第4号)。懲罰については、反則行為を抑制するのに必要な限度を超えてはならないとの規定も設けられており(第105条第3項)、過度に重い懲罰を科する運用がなされないよう一定の配慮がなされたと評価できる。今後の運用について、注目してチェックしていく必要がある。

### (3) 行動制限

#### 閉居罰中の厳しい行動制限の緩和・撤廃を求める。

現状では、閉居罰中は室内で一定の場所で座っていなければならない、立ち上がったたり、屈伸運動をしたりするだけでも、新たな反則行為とみなされる危険があった。

名古屋刑務所における受刑者の複数の死亡事件を受けて、過去10年分の被拘禁者約1600名の死亡帳が2003年3月に公開された。この死亡帳のうち、記載に疑問点のある約240件について、国会の法務委員会の求めに応じて、死亡者の処遇内容を明らかにすることのできる視察表、保護房動静記録表、カルテなどが開示された。

この中には、統合失調症や拘禁反応に罹患していた被拘禁者を保護房内に長期間放置したために、脱水症状、肺炎あるいは拘禁反応を原因とすると思われる急性心不全で死亡した多くのケースが含まれていた。この中に、懲罰の耐え難い肉体的苦痛が保護房拘禁の引き金となり、結果として死に至った痛ましいケースが指摘できる。府中刑務所の府中刑務所7-8(整理番号133)の事件がそれである。

この受刑者は死亡時42歳、1995年9月に死亡している。当初に公表された死亡帳では、死因は「急性気管支肺炎 検察官通報と検死あり、司法解剖なし」とされ、懲罰の連続執行と保護房拘禁についての言及はなかった。本人の処遇の状況を記載した視察表によると、次のような処遇経過が明らかになった。

この受刑者は1995年8月、懲罰執行中、壁により掛かっていたことを見とがめられ、職員の注意指導を受けたが、「足が痛くてどうしようもない。できないですよ。」、顔面蒼白になり「できないものはできないんですよー」と泣き叫んだことが記録されている。

その後、保護房に拘禁され、17日以上保護房に拘禁された。保護房の解除、懲罰執行の再開をしようとした際には、本人を立たせようとしたが、本人は立ち上がることができず、また、臀部に10センチメートル四方程度のかさぶた状のもの、下唇の腫れ、左頬骨あたりにこぶ状の腫れ及び胸部など擦過傷のような発赤があり、医務に診察依頼したとされている。臀部に10センチメートル四方程度のかさぶた状のものは、長期の懲罰執行中の褥創と見られる。懲罰中の姿勢の強要の過酷さが保護房収容の引き金となっている。

この受刑者は「先生、先生」と呼び続けながら、保護房内で水を要求したり、頭から水をかぶったりしているが、夏期で保護房が異常に暑いためであって、異常で

はないし、救いを求めていたといえる。

懲罰中の過酷な姿勢の制約を強制することが、時には生命にかかわることを示す事例といえるであろう。

なお、閉居罰の執行に当たっては、医師の意見を聴かなければならないとされているが（第111条第2項）、前項に述べたとおり、新法案でも最大60日まで懲罰期間を延長でき、長期に及ぶ可能性もあるので、閉居罰の執行中も定期的に（たとえば1週間に1度）医師の意見を聴くようにすべきである。

法務省は、閉居罰については、反則行為を抑止するため懲罰として科すものであり、単なる独居処遇とは異なるものであるから、室内で座っていることなどの行動の制限は必要であり、「謹慎する」こととするとの文言は変えないとされた。ただし、提言において求められている居室内での正座の強制の廃止については、運用上、これを行わないことを確認したところであり、新法下での運用も適切に対処していくと説明している。安座の許容だけでなく、壁により掛かることを認めること、一定の時間ごとに立ち上がったたり、屈伸運動をしたりすることを認めるなどの健康維持のための措置は最低限保障すべきである。

このように、閉居罰の内容については、日弁連の見解は容れられなかった。「居室内において謹慎させる」（第107条第1項）という表現では、従来の「居房内で、廊下に向かって居房中央で正座又はあぐらの姿勢を継続すること」を指すというニュアンスが色濃く残ることになり、「正座の強制」は廃止されたとしても、居室中央で壁により掛かることもできないで安座していることの苦痛は著しいものといえる。「居室内で処遇する」ないし「居室内で独居させる」（刑事立法研究会案第106）とすべきである。

## 第15 不服申立て

### 1 基本的評価

新法案が、従来の情願制度及び所長面接制度に代えて、「審査の申請」（第2編第12章第1節）・「事実の申告」（同第2節）・「苦情の申出」（同第3節）という新たな制度を提起したことは、一定の前進と評価することができる。しかし、国際人権諸基準及び提言の趣旨に照らすと、未だ不十分と言わざるを得ない。

### 2 不服審査のための独立機関の設置

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、独自に調査した上で判断し、法務大臣に勧告を行うことのできる機関を設置することが必要不可欠」であり、「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」とする（31頁）。

不服審査のための独立機関を設置すべきことは、ハンドブック119頁、被拘禁者保護原則33（1）、被拘禁者処遇最低基準規則36（2）及び（3）、日弁連刑事処遇法案第195条以下も説いている。

ちなみに、今国会にも提出予定と報じられている人権擁護法案上の人権委員会は、法務省の外局に設置され、同省人権擁護局の職員が事実上横滑りの人権委員会の職員になることが想定されており、およそ「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、独自に調査した上で判断し、……法務大臣に勧告を行うことのできる機関」（上記提言）とはいえず、「独立性を有する人権救済機関」（同）とは評価できないものである。

### 3 不服審査会の法律化

不服審査会を法律上の制度とすることを求める。

提言は前述のような独立の機関が設立されるまでの間においても、不服審査会を設けることを提言し、その目的、組織、委員、審理と勧告に関する権限について詳細に規定していた（31～33頁）。

日弁連は、この不服審査会は、法務大臣に対する勧告の権限を有する組織であって、受刑者の人権保障及び行刑運営の透明化の確保のため極めて重要な制度であるから、法律に根拠を持つ審査機関として構成されるべきであると主張した。

これに対して、法務省は、独立人権救済機関は法律上の組織であることが予定されているが、提言の提案した不服審査会については、提言において、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人権救済機関が設置されるまでの間の、事実上かつ暫定的な措置とされているとし、これを法律に盛り込むことはできないと説明した。ただし、不服審査会については、提言の趣旨を踏まえ、確実に実施すべきであると認識しており、平成17年度の予算措置を講じたところであって、遅くとも同年度中には訓令を制定して実施すると説明した。

日弁連は、法務大臣に対する勧告の権限を有する組織であって、受刑者の人権保障及び行刑運営の透明化の確保のため極めて重要な制度であり、そのための立法措置も必要であることから、法律で明定することを求めた。不服審査会は事実上の制度ではなく、法律に根拠を持つ審査機関として構成されるべきだからである。

しかし、法律上の組織とすることは認められなかった。今後は、この不服審査会が訓令で設置されるとしても、真に法務大臣から独立した立場から実効性のある活動を行っていくよう、日弁連としても監視し、協力していかなければならない。

### 4 家族及び代理人による申立て等

「審査の申請は、これを行う者が自らしなければならない」（第112条第2項）とされ、受刑者本人しか申請できない制度とされている。しかし、精神的な疾患や病気などのため、自ら権利行使できない受刑者も存在するのだから、「審査の申請」・「事実の申告」・「苦情の申出」を通じ、当該受刑者本人のみならず家族及び代理人（弁護士）もこれらの申立行為をすることができることを明記すべきである（ハンドブック115頁、日弁連刑事処遇法案第187条、第193条）。

少なくとも、弁護士が代理人となって申請することを認めるため、第112条第2項及びそれを再審査請求と事実の申告に準用している条項を削除し、法案第11

4条において、行政不服審査法第12条の準用を認めるべきである。

## 5 審査の申請・事実の申告の期間制限

法案では、この審査の申請と事実の申告について、その申請・申告は、告知の日の翌日から起算して30日以内にならなければならないものとされている（第113条第1項）。一般の行政処分においても不服審査は60日以内とされていることと比較しても、著しく短い。しかし、施設長の管理下にある受刑者が、その措置に対する不服を申し立てることには相当の勇気がいるのであり、認書手続の煩雑さや、手紙で知人や弁護士と相談することに要する日数、懲罰中における信書発受の制限などに照らせば、30日以内という期間制限は、実際には申立てを認めないに等しい。

このような30日の期間制限は撤廃ないし、より長期の制限期間に改めるべきである。

また、事実の申告の手続には、第113条第2項で審査の申請において認められている、やむを得ない理由があるときの1週間の期間延長の規定すら設けられていない。このような規定は事実の申告の手続にも設けられるべきである。

## 6 事実の申告等の対象

新設される「事実の申告」手続の対象に暴行と戒具使用だけでなく、脅迫と保護室収容を入れることを求める。

暴行、戒具使用、保護室収容について「事実の申告手続」が新たに作られた（第2編第12章第2節）。これは提言が暴行等の行政処分でない事実行為について救済措置が必要としていることに対応したものである（32頁）。

「事実の申告」の対象は職員による身体に対する違法な有形力の行使、違法又は不当な捕縄、手錠又は拘束衣の使用及び違法又は不当な保護室への収容とされているが（第118条第1項）、職員による脅迫を除外する理由はなく、これについても申告の対象とすべきである。現に、行刑改革会議が実施したアンケートの結果においても受刑者が職員から脅迫を受けた例は決して少なくない。

法案では、脅迫の点は認められなかったが、「身体に対する違法な有形力の行使」に関して「生命又は身体に危害を及ぼすもの」との限定が削除され、また、原案にはなかった保護室使用についても事実の申告が認められることとなっており、その点は前進と評価できる。

事実の申告があった場合に、矯正管区の長は事実の有無について「確認し」となっているが（第119条第1項）、「調査し」とすべきである。

また、「事実の申告」、「苦情の申出」は、いずれも「自己に対する」ものに限られているが（第118条から第123条）、「自己に対する」ものに限定する必要はない。第90条（面会の立会い等）、第94条（信書の検査）に規定されている「自己に対する」、「自己が受けた」との限定も不要である。

## 7 審理期間

不服審査の審理期間を限定することを求める。

現状では、情願などの手続に対する回答にかなりの時間を要している例が見られる。不服審査の適切かつ迅速な取扱いは、刑務所内の人権救済の実効性を高める上で不可欠な措置である。

提言は、不服申立て等について、「適正かつ迅速な処理を期するために制度を合理化する」ことが必要であると強調し（31頁）、「標準的な処理期間を定めるなど、迅速な処理を確保するために必要な手続を整備すべきである」とされた（35頁）。

同様の要請は国際基準にも存在し、ハンドブック118頁、被拘禁者保護原則33（4）、被拘禁者処遇最低基準規則36（4）等に規定がある。日弁連刑事処遇法案第184条も同旨である。

新法案においては、審査の申請及び再審査の申請並びに事実の申告について、90日以内に処理するよう努めるものとする（第116条第1項、第117条第3項、第120条第3項）。このような規定は刑事施設法案にはなかったものであり、義務づけ規定ではなく努力目標ではあるが、一定の前進と評価できる。確実に実行されることを期待したい。

## 8 秘密性の確保

不服審査、苦情申出手続の秘密性を確実に保たれる仕組みを作るべきである。

日弁連は不服申立ての作成について秘密を保障すること、監査官に対する苦情申出の手続においても、刑事施設職員の立会いを認めない措置を講ずるよう求めた。このような措置は、不服審査手続の実効性を確保する上で不可欠なものである。

これに関して、新法案は、不服審査書類の秘密性の確保のため、「必要な措置を講じなければならない」とし（第124条第1項）、また、監査官に対する苦情申出に当たっても、刑事施設の職員の立会いを例外的にも認めないとした（第122条第3項）。申立ての秘密性は確保されたものと評価することができる。

## 9 わかりやすい手引書の交付

せっかくよい制度ができて、受刑者がその存在及び活用方法を知らなければ利用できず、宝の持ち腐れとなる。したがって、日弁連は「審査の申請」・「事実の申告」・「苦情の申出」を通じ、不服申立て等の方法についてわかりやすく説明した手引書を入所時受刑者に交付すべきことを法律に明記すべきであると主張した（ハンドブック117頁）。法文化はできなかったが、現実にはこのような手引書が懇切な内容のものとして作成されるよう、見守りたい。

## 第16 釈放

帰宅旅費等の支給について新法案は、釈放される受刑者に対する帰宅のための援助

として、旅費又は衣類を支給するとしているが（第128条）、これだけでは不十分である。

受刑者にとって、釈放時に自己の金品が不十分である場合に、更生援助金（ドイツ1976年行刑法第75条）制度の採用や、就職、居住先などの援助（同法第74条）の規定を置くべきである。

## 第17 死亡

受刑者死亡の際の刑事施設視察委員会による調査手続を求める。

受刑者の死亡の際の、刑務所当局から独立した死因調査手続を確立することは、日弁連が行刑改革会議に対する提言において、強く求めてきたところである。

すなわち、「受刑者が死亡した場合、刑務所当局から独立した死因調査制度を確立すべきである」とし、「明らかになった多数の死亡例において、死因が十分究明できなかったことを踏まえ、受刑者の死亡時に、刑務所当局から独立して情報を集め、死因を公的に調査し確定する制度が必要である」と提案していた。今回の行刑改革の出発点から考えても、このような手続を設けることの必要性は極めて高いと言わなければならない。

被拘禁者保護原則34は、抑留又は拘禁された者が死亡した場合に、その原因の調査が裁判官若しくはその他の官憲によって職権で、もしくは家族又は事情を知っている者の申立てによって行われるべきことを定めている。この原則は、イギリスにおける検視法廷のような制度を念頭に置くものであるが、日弁連の前記提案においては、この死因調査手続の主体として、新たに設けられる人権救済機関などを想定していた。しかし、人権救済機関の設立がされるまでの間においても、このような刑務所当局から独立した死因の確定手続の必要性は緊急かつ重大である。日弁連刑事処遇法案第203条は、当時日弁連が設立を求めていた第三者機関である刑務審査会による死因調査手続を求めていた。

そこで、日弁連は今回設立される刑事施設視察委員会による次のような死因調査制度の採用を強く求めるものである。

受刑者が死亡したとき、必ず検察官の検視を行う。この検視に当たっては、検察官は法医学者の補助を求め、その意見を聴取した上で司法解剖の必要性の有無について判断する。

受刑者が死亡したときは、その事実及び検視結果、司法解剖が行われたときは司法解剖の結果に死因についての刑務所当局の見解を付して、刑事施設視察委員会に通知しなければならない。

刑事施設視察委員会は、職権で又は受刑者の家族又は死亡に至る事情を知っている者からの申立てによって、受刑者の死因についての調査を行うことができる。この調査は速やかに行わなければならないが、この調査のため、刑事施設視察委員会は、関係する職員、受刑者に立会いなくして面接し事情を聞き、医療記録を含む関係する部内書類を閲覧することができる。

調査を申し立てた者は、この調査の結果をまとめた報告書の写しの交付を求めることができる。（被拘禁者保護原則34もこのような調査記録を入手できることについて規定している。）

このような日弁連の提案に対して、法務省は、刑事施設の運営全般について意見を述べるという刑事施設視察委員会（第7条）の職務には、死亡事案について意見を述べることも含まれるとし、刑事施設視察委員会が死因調査のために活動することを自らの職務とすることを認めた。その旨法定化することを求める。

## 第18 警察留置場に関する規定について

### 1 警察留置場に関する規定の内容

法案第3編補則の第4章に警察留置場の管理運営、代用監獄に収容されている受刑者の処遇等に関する規定が設けられている。これらの規定には、分離に関する一部規定、視察委員会に関する規定、刑務官の規定を適用しないこと、適用に関する読み替え規定を置くこと、警察庁長官の指定する職員による留置場に対する巡察の規定、留置場における受刑者の処遇において、多くの規定（矯正処遇の実施の全部、賞罰の全部、保健衛生の一部など多数の規定）を適用しないこととしているほか、適用される条項の読替規定を置いている。さらに、警察留置場における防声具の使用に関して規定が設けられている。

### 2 詳細な規定

これらの詳細な規定の必要性そのものが疑問である。

新法案が適用される場合と適用されない場合を細かく仕分けしているが、なぜこのように仕分けされるのか、必ずしも定かではない。そもそも警察留置場にどこまで適用されるのか、不明である。とりわけ、警察留置場における受刑者の処遇について、警察留置場におけるその他の被収容者と従来どれほどの区別がされてきたのか。新法案により、どれだけ異なった処遇がなされるのか、極めて不透明である。留置場で矯正処遇を行わないこと、懲罰制度は運用しないことなどはこれまで通りであり、特にこのような規定がなくとも同一の結論となる。他方で、保健衛生の規定などについては、どうしてこのような複雑な適用関係となっているのか、趣旨の明確でない部分も見られる。

そのような状況を踏まえるならば、未決拘禁者についての詳細な検討がなされていない現段階において、この法案で詳細な読み替え規定をおくことの方がかえって不正確になり、混乱を招くものといわざるを得ない。

### 3 警察庁長官の巡察規定の問題点

その中で、「警察庁長官は、...その指定する職員に警察留置場を巡察させる」（第147条）との規定は、「警察留置場に留置されている者の処遇の斉一を図り」「この法律の施行の適正を期するため」という目的規定を含めて現行監獄法にはない規定であり、これから開始される未決処遇の検討の中で十分審議すべき問題である。

今回の法案に規定する理由はない。このような規定は削除すべきである。

#### 4 防声具の使用

また、代用監獄に収容されている受刑者についての防声具の使用について法案に規定することに反対するものである。今回の立法では、刑務所、拘置所における防声具は廃止されることとなった。ところが、警察は保護室が未整備な施設があることを理由に、警察留置場に関する防声具の使用を認めるよう求めている。なお、警察庁は、2005年3月までに現在の防声具の制式をより安全なものに改良としている。

しかし、防声具については最近も死亡例の報告がある（2004年4月21日、和歌山県警察署）。日弁連は、刑事施設法案の提案の当初から窒息の危険性があるとしてその廃止を求めてきた。警察留置場を含めて防声具は使用しないことを求めるのが日弁連の基本的立場であるが、少なくとも、この点は未決拘禁者の処遇を議論する次の段階で代替案を含めて検討すべきである。

#### 5 未決についての議論の先取り

警察留置場内の処遇の在り方については、今後の議論に持ち越すことが基本である。このような詳細な規定を置けば、それが一部の受刑者に関する規定を中心とするものであるとしても、結局は今後議論する未決拘禁者の処遇を先取りするものとなるおそれがある。

したがって、法案第3編補則の警察留置場に関する規定については、「警察留置場の管理運営及び処遇については、なお従前の例による。」という規定あるいはこれと同趣旨の規定を置くことによって、現行法令がそのまま適用される旨の何らかの規定を置くにとどめるだけで十分である。

少なくとも、法案第146条の見出しは、「警察留置場の管理運営」ではなく、単に「警察留置場」とすべきである。また、警察庁長官による巡察の規定は削除すべきである。



## 第3部 まとめ

### 第1 法案に対する全体的評価

新法案には、日弁連のまとめた刑事処遇法案と比較すれば、数々の不十分な点は認められる。しかし、日弁連が「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」した行刑改革会議提言を大筋において実現したものと評価することができる。

また、日弁連がその抜本的修正を求めてきた刑事施設法案と比較すると、日弁連が長年にわたって提案し続けてきた第三者機関が刑事施設視察委員会として実現されること、外部交通権の範囲がかなりの程度拡大されること、規律秩序の偏重を是正しようとする姿勢が見られること、社会一般水準の医療を保障するものであることなど、日弁連が求めてきた「刑事施設法案の抜本的修正」に近づいたものと全体的に評価することができる。

法案は、未決処遇と既決処遇を明確に分離しており、未決処遇については今後の課題とされている。日弁連としては、長年の懸案である代用監獄廃止問題や弁護人の接見交通権問題等について、今後、日弁連と法務省・警察庁間の三者協議等を通じて、より望ましい解決が図られるよう努力していく所存である。

### 第2 今次の立法に当たり最小限対応を求める重要点

法案には、行刑改革会議の提言の趣旨や確立した国際的な人権水準に照らして疑問の残る点が、いくつか認められる。少なくとも、提言が処遇の改善を求めている部分について法案に生かされていない、あるいは、確立した国際的な人権水準に照らして明らかにこれを満たしていないと言わざるを得ない次の諸点については、なお今次の立法に当たり、改善を行うことを求めるものである。また、省令内容も確認すべき点がある。

#### (1) まず矯正の人員と予算の拡大を求める。

今回の立法が必ずしも十分なものとはならなかった理由として、過剰拘禁の下で必要な人員、設備が確保できていないためと説明されている点がいくつかある。運動時間の問題や、土曜・休日・夜間の面会、単独室原則などがそれである。

警察の人員予算の拡大に比較して、矯正の人員予算の拡大はまだ不十分である。矯正の人員、予算の抜本的な拡充こそが、監獄法改正を実効あるものにする大前提であることをまず強調しておきたい。

#### (2) 面会、信書、書籍閲覧などの権利制約の要件をより限定されたものに改めるべきである。

「規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがあるとき」「矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれがあるとき」という要件は、権利制約の要件としてあまりにも広範である。せめて「規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれが明らかなとき」「矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれが明らかなとき」などと訂正するよう求める。

( 3 ) 1日1時間の運動保障を法律上保障することを求める。

提言は、運動スペースと職員配置の問題を解決した上で1日1時間の運動時間を確保するよう努力することを求めている(26頁)。しかし、この点は法案に盛り込まれていない。理由は、運動スペースと職員配置の問題が解決できないためとされている。しかし、運動スペースはなくても、所内の散歩でも戸外の運動になるのであり、運動スペースの問題は提言を実施できないことの理由とならない。1日1時間の戸外で過ごす時間を保障することを法案に明記すべきである。

( 4 ) 申出のあったときに診療義務があることを明確にすべきである。

提言は、「被収容者が希望するのに医師の診察を受けられない場合がある」ことを認め、「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」とする(36頁)。医師法上患者から診察の申出のあった場合には医師は正当な理由なくこれを拒むことはできないとされており、このことは刑事施設における医療においても例外ではない。受刑者が希望して医師の診察を受けられない事態を避けるため、医療を行う場合として、「受刑者が診療を申し出たとき。ただし、その受刑者が診断を受けた後も同一内容の診療の要求を繰り返すなど医師において明らかに医療上の必要性がないと認める相当な理由があるときはこの限りでない。」を付加することを提案する。

( 5 ) 隔離収容と保護室収容についての長期を明確に定める規定を置くべきである。

隔離収容と保護室収容について長期を限定するなどの措置を執るべきである。

隔離収容と保護室収容については、深刻な人権侵害が相次いでおり、医師の意見の聴取の規定や必要性がなくなったときの中止規定などは認められたものの、日弁連の強い要望であった長期の限定の規定は入れられていない。隔離収容については6か月、保護室収容については7日程度の長期の限定規定を置くべきであるし、長期の隔離収容を避けるためには、隔離収容について、本人に理由を告知すべきである。

( 6 ) 受刑者の居室を単独室とすることを法律上の原則とすべきである。

法案には単独室原則が規定されていない。過剰拘禁の下で個室を準備する予算がないという理由である。しかし、昼間は共同の生活を送り、夜間は個室における処遇が最も望ましい形態であることは異論のないところであり、単独室原則が規定されなければならない。

( 7 ) 外部交通の保障と拡大を求める。

提言においては、土日の面会について、親族との面会に関し職員配置のための体制が整うことを前提としてこれをできるように配慮していくべきとされた(23頁)。土日・夜間の面会については省令のレベルで一定の範囲内で認めるとの説明があったが、土曜・休日・夜間の面会の範囲内容を国会審議の中で明らかにされるべきである。

弁護士との面会、信書の発受については、原則として立会い・検査しないとされたことは歓迎するが、「受刑者が自己に対する刑事施設の長の措置その他自己が受けた処遇に関する業務」に限定されている点は問題である。提言では、法律上の重大な利害に係る用務の処理のための弁護士の面会については立会いをしな

いなどの配慮」を求めている。この提言の趣旨に従い、「弁護士法第1条及び弁護士法第3条第1項に規定する職務を行う弁護士」については面会の立会いと信書の検査は原則として行わないことを法律上明記すべきである。

裁判員制度・改正刑事訴訟法の適正な運用の確保のために、日弁連は、身体拘束中の事件関係者との接見が必要であることを強調している。弁護人が自由に証人予定者等と面会して尋問の準備等を行うことは被告人の防御上重要である。したがって、弁護人が立会いなく、時間制限なしに身体拘束中の事件関係者と接見する権利が保障されるべきである。また、弁護士会の人権擁護委員会がその職務のために申立人や事件関係者と面会する場合も、秘密面会の要請が強い。そこで新法案では、やはり、「自己が受けた処遇に関する業務」に限定されず、「弁護士法第1条及び第3条第1項に規定する職務を行う弁護士」との面会については原則として立会いをしないとすべきである。

(8) 外部通勤と外出・外泊のため、仮釈放期間の経過を必要とする要件は削除すべきである。

「仮釈放を許すことのできる期間を経過した」ことを外部通勤と外出・外泊の要件としているが、いずれにしても施設長の裁量に係る措置であり、制度の今後の発展の障害要因になると考えられるのでこの要件は削除すべきである。

(9) 附則に5年後をめどとして見直し規定を設けることを求める。

法案には、電話の導入や外部通勤、外出・外泊など初めて導入される制度がある。また、長年運用されてきた累進処遇制度に代わって導入される優遇制度の運用についても、明確でない部分がある。

提言に含まれている措置の中で、新法案において見送られている単独室原則や1日1時間の運動時間の保障などの問題は、過剰拘禁と施設予算に関係している。

国会として法案の運用状況をチェックし、必要に応じて改正していく姿勢を明確にするために、法案附則に5年後をめどに見直しの規定を設けることは、必要なことであり、また、有益なことである。

(10) 警察留置場に関する規定を必要最小限のものとするべきである。

法案の補則に警察留置場の管理運営規定、代用監獄に収容されている受刑者の処遇等に関する詳細な規定が設けられている。これらの規定の必要性そのものが疑問である。

とりわけ、「警察庁長官は、...その指定する職員に警察留置場を巡察させる」との規定は現行監獄法にはない規定であり、これから開始される未決処遇の検討の中で十分審議すべき問題である。今回の法案に規定する理由はなく、削除を求める。

また、代用監獄に収容されている受刑者についての防声具の使用について法案に規定している。今回の立法では、刑務所、拘置所における防声具は廃止されることとなった。防声具については最近も死亡例の報告がある(2004年4月21日、和歌山東警察署)。警察留置場を含めて防声具は使用しないことを求めるのが日弁連の基本的立場であるが、少なくとも、この点は未決拘禁者の処遇を議論する次の段階で代替案を含めて検討すべきである。

したがって、法案補則の警察留置場に関する規定については、「警察留置場の管

理運営及び処遇については、なお従前の例による。」という規定あるいはこれと同趣旨の、現行法令がそのまま適用される旨の何らかの規定を置くにとどめるだけで十分である。

以上の点からすれば、少なくとも、法案第146条の見出しは「警察留置場の管理運営」ではなく、単に「警察留置場」とすべきである。また、警察庁長官による巡察の規定は削除すべきである。

### 第3 期待

以上のような留保付きではあるが、日弁連は、未決処遇と既決処遇の明確な分離のもとに、既決処遇を定めるものとしてのこの新法案の今通常国会における成立に期待するとともに、引き続き未決拘禁者の処遇に関する法律案についての三者協議及び行刑改革推進委員会顧問会議での審議を経た立法化に向けて努力を傾けることとする。