

日弁連総第59号
2020年（令和2年）3月2日

法務大臣 森 まさこ 殿

日本弁護士連合会
会長 菊 地 裕太郎

勸告書

当連合会は、申立人A氏からの人権救済申立事件（2015年度第32号人権救済申立事件）に関して、以下のとおり勸告する。

第1 勸告の趣旨

申立人は、加古川刑務所において受刑中、反則行為の調査のため昼夜居室処遇を受け、その期間中刑務作業は居室で1人で行い、運動もほとんど1人で、所内の行事への参加もできず、テレビの視聴もできない等の処遇により、他の受刑者と遮断され、時事の報道に接する機会も制限されるなど実質的な隔離状態に置かれた。また、これに対し審査の申請をしたところ、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律154条4項の規定による隔離の措置を執った事実は認められないとして却下の裁決を受けた。

しかし、このような実質的な隔離に相当する処遇は法律の規定に基づかない重大な不利益処遇として許されず、また、これが審査の申請の対象にならないとされることは、そのような不利益処遇の救済に必要な適正な手続の保障を欠くものであって、憲法13条、同31条、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（自由権規約）7条及び同規約10条1項に違反する人権侵害に当たる。

よって、当連合会は、貴殿に対し、次のとおり勸告する。

- 1 受刑者に対する反則行為の調査のために事実上行われている昼夜居室処遇については、隔離の要件及び期間を制限した同法154条の趣旨を勘案し、その調査目的に照らして必要やむを得ない場合に、あくまで一時的・暫定的なものとして、調査目的との関係で必要最小限度の期間に限定したものでなければならず、その期間中においても、その処遇が実質的な隔離となることがないように、できる限り、作業、運動、所内行事等に集団処遇を取り入れ、居室内でのテレビの視聴により時事の報道に接する機会も得られるようにすることを、各刑務

所長に徹底すること。

- 2 反則行為の調査のために昼夜居室処遇が行われた場合に、この処遇を審査の申請の対象とするための所要の措置を講ずること。

第2 勸告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第59号
2020年（令和2年）3月2日

加古川刑務所長 吉田博志 殿

日本弁護士連合会
会長 菊地裕太郎

勸告書

当連合会は、申立人A氏からの人権救済申立事件（2015年度第32号人権救済申立事件）に関して、以下のとおり勸告する。

第1 勸告の趣旨

申立人は、貴所において受刑中、反則行為の調査のため昼夜居室処遇を受け、その期間中刑務作業は居室で1人で行い、運動もほとんど1人で、所内の行事への参加もできず、テレビの視聴もできない等の処遇により、他の受刑者と遮断され、時事の報道に接する機会も制限されるなど実質的な隔離状態に置かれた。

しかし、このような実質的な隔離に相当する処遇は、法律の規定に基づかない重大な不利益処遇として許されないものであり、憲法13条、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（自由権規約）7条及び同規約10条1項に違反する人権侵害に当たる。

よって、当連合会は、貴殿に対し、下記のとおり勸告する。

記

反則行為の調査のための昼夜居室処遇は、隔離の要件及び期間を制限した刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律154条の趣旨を勘案し、その調査目的に照らして必要やむを得ない場合に、あくまで一時的・暫定的なものとして、調査目的との関係で必要最小限度の期間に限定したものでなければならず、その期間中においても、その処遇が実質的な隔離となることがないよう、できる限り、作業、運動、所内行事等に集団処遇を取り入れ、居室内でのテレビの視聴により時事の報道に接する機会も得られるようにすること。

第2 勸告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

昼夜居室処遇に対する審査の申請
に関する人権救済申立事件

調査報告書

2020年（令和2年）2月20日
日本弁護士連合会
人権擁護委員会

事件名 昼夜居室処遇に対する審査の申請に関する人権救済申立事件（2015年度32号）

受付日 2015年（平成27年）9月11日

申立人 A

相手方 法務省及び加古川刑務所

第1 結論

法務大臣及び加古川刑務所長に対して、別紙のとおり勧告を行うことを相当とする。

第2 申立ての趣旨

2015年8月28日、加古川刑務所長は申立人について、工場で作業中に反則行為（安全衛生義務違反の脇見）があったとして刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（以下「処遇法」という。）154条1項による調査対象とし、職員から申立人に対し「調査のため隔離する」と通告し、昼夜居室における処遇を開始した。これに対して申立人は、同日、処遇法157条1項16号（反則行為調査のための隔離に対する審査の申請）の規定に基づいて大阪矯正管区長に対する審査の申請をしたが、同管区長は同月31日、同刑務所長が調査の間申立人の処遇を昼夜居室において行うと決定したことは認められるが、調査を理由とする隔離の措置を執った事実は認められないから、「本件審査の申請は、存在しない隔離の措置の撤廃（取消し）を求める不適法なものである」として、却下するとの決定をした。

しかし、申立人は、職員から調査のため隔離すると通告され、調査期間中、工場ではなく居室内で単純作業を行うことを強制され、テレビの視聴もできず、運動も個別の場所で行わされ、クラブ活動も宗教の教誨も所内行事への参加も認められない等の処遇を受けており、これを「隔離」ではないとして処遇法157条に基づく審査の申請の対象外であるとするのは、法的根拠のない不利益処遇をする人権侵害であると同時に、その不服申立手続の道を閉ざすものとして憲法31条の適正手続の保障に反する人権侵害であるので、救済を求める。

第3 調査の経過

2015年

9月11日 人権救済申立書（同年9月7日付け）受付

12月10日 予備審査開始

2016年

3月23日 本調査開始

7月 1日 申立人に対する照会

同 日 加古川刑務所に対する照会

7月 6日 申立人から7月5日付け回答（以下「申立人回答書」という。）
受領

8月 8日 加古川刑務所から8月5日付け回答（以下「加古川回答書①」
という。）受領

2017年

4月27日 法務省に対する照会

同 日 加古川刑務所に対する照会

6月 9日 法務省から6月7日付け回答受領

9月 1日 加古川刑務所から8月31日付け回答（以下「加古川回答書②」
という。）受領

2018年

4月12日 加古川刑務所に対する照会

5月 8日 加古川刑務所から5月7日付け回答（以下「加古川回答書③」
という。）受領

第4 事実関係

1 処遇，反則行為等の経過

申立人は，加古川刑務所に2013年10月4日に入所し，2015年12月12日に出所しているが，その間の申立人に対する居室等の処遇，反則行為・反則調査・懲罰等の主な経過は，以下のとおりである（加古川回答書①）。

(1) 反則行為・懲罰・居室処遇の経過

2013年10月4日～2014年4月9日 共同室・工場就業

2014年

4月 9日 不正配食等の反則容疑行為による調査

同 日～ 4月18日 昼夜単独室・反則調査（10日間）

4月18日 不問（調査中止）

同 日～ 6月 1日 共同室・工場就業

6月 1日 物品不正授受の疑いの反則容疑行為による調査

同 日～ 6月20日 昼夜単独室・反則調査（20日間）

6月20日 戒告（物品不正授受）

同 日～ 7月30日 共同室・工場就業

7月30日 けんかの疑いによる調査

同 日～ 8月20日 昼夜単独室・反則調査（22日間）

8月20日～ 8月30日 昼夜単独室・閉居罰（困惑させる言動）

8月30日～ 9月 1日 夜間単独室・工場就業

9月 1日～2015年1月9日 共同室・工場就業

2015年

1月 9日 反抗等の反則容疑行為による調査

1月 9日～ 1月20日 昼夜単独室・反則調査（12日間）

1月20日～ 1月30日 昼夜単独室・閉居罰（抗命）

1月30日～ 7月26日 共同室・工場就業

7月26日 粗暴な言辞の反則容疑行為による調査

7月28日 作業拒否等の反則容疑行為の並行調査

7月26日～ 8月 6日 昼夜単独室・反則調査（12日間）

8月 6日～ 8月26日 昼夜単独室・閉居罰（粗暴な言動，怠役）

8月26日～ 8月28日 共同室・工場就業

8月28日 作業安全衛生違反の反則容疑行為による調査

【本件反則行為】

9月 2日 粗暴な言辞の反則容疑行為による並行調査

8月28日～ 9月29日 昼夜単独室・反則調査（33日間）

【本件処遇】

9月29日～10月19日 昼夜単独室・閉居罰（作業安全衛生違反，
粗暴な言辞）

10月19日～12月 7日 夜間単独室・工場就業

12月 7日～12月11日 昼夜単独室・釈放前の指導

(2) 上記経過によれば、申立人は合計6回反則行為容疑についての調査（複数の反則行為についての並行調査を含む。）を受けているが、その調査期間中は例外なく、昼夜とも単独の居室に収容を継続する処遇（以下「昼夜居室処遇」という。）がなされており、その期間は最短で10日間、最長で33日間、6回の合計は109日間に及んでいる。

(3) なお、申立人の制限区分の指定状況は、次のとおりであった（加古川回答書③）。

2013年10月15日 制限区分第3種

2015年 4月28日 制限区分第2種

同 年 6月16日 制限区分第3種

2 審査の申請等の経過

(1) 申立人は、上記の昼夜居室処遇に対し、それらが処遇法154条4項の反則行為調査のための「隔離」として処遇法157条1項16号の審査の申請の対象に当たる等として以下のように審査の申請及び再申請を行ったが、いずれも却下等の裁決を受けた（加古川回答書①）。

2015年

1月13日 1月9日の反則行為調査の「隔離」に対する審査の申請

1月16日 却下の裁決

1月23日 裁決の撤回と懲罰の中止を求める審査の申請

1月28日 裁決の撤回は却下、懲罰の中止は棄却の裁決

2月27日 1月28日裁決に対する再審査の申請

5月27日 再申請却下の裁決

8月28日 8月28日の反則行為（作業安全衛生違反）調査の「隔離」に対する審査の申請【本件審査の申請】

8月31日 却下の裁決【本件裁決】

なお、申立人はその後も、同年9月2日の反則行為（粗暴な言辞）調査の「隔離」に対する審査の申請及び再審査の申請を行い、やはり却下の裁決を受けている（加古川回答書③）。

(2) 本件において申立人は、上記の昼夜居室処遇のうち、2015年8月28日の反則行為（以下「本件反則行為」という。）容疑に係る反則調査のためのもの（以下「本件昼夜居室処遇」という。）について、これに対する審査の申請（以下「本件審査の申請」という。）が大阪矯正管区長の裁決（以下「本件裁決」という。）により不適法として却下されたことを直接の対象として、救済申立てを行ったものである。そして本件裁決によれば、本件反則行為は、同日午後1時23分頃、第10工場内において作業時間中に脇見をした「作業安全衛生違反」である。

3 加古川刑務所における昼夜居室処遇の内容・実態

本件において、相手方加古川刑務所における反則行為容疑調査のために行われている昼夜居室処遇の内容及び実態は、次のようなものと認められる。

(1) 昼夜居室処遇についての説明・通知等

加古川刑務所によると、入所に当たって被収容者に対して「所内生活の心得」という冊子を配布し、それに基づき反則行為の調査の説明を行う。同冊子においては、「『遵守事項』及び『特別遵守事項』に抵触する規律違反が

あった場合は、職員が事実について調査を行います。調査を開始するに当たり、必要に応じて他の受刑者から隔離する場合があります。調査は厳正かつ公正に行いますので、隠し事をする事なく、正直に話すようにしてください。」と記載して説明している。また、隔離でない昼夜居室処遇については「所内生活の心得」に記載はなく、口頭で説明しているという（加古川回答書①，同②）。

また加古川刑務所は、昼夜居室処遇を開始するに当たり、対象者に対し、「調査のために隔離する」という文言を使用して通告してはいないというが（加古川回答書①），申立人によると、昼夜居室処遇に付される際、加古川刑務所職員からは、必ず「〇〇違反の調査のため、隔離します。」と宣言される（本件申立書）。そして、2015年8月28日に開始した本件昼夜居室処遇の際にも、申立人は、加古川刑務所職員から「隔離する。」との宣言を受けた、という（申立人回答書）。

(2) 刑務作業

昼夜居室処遇とされた者は、その者の居室にて、他の昼夜居室処遇とされた者と同じ作業をする（加古川回答書①）。すなわち、昼夜居室処遇に付されるまでは工場にて刑務作業を行っていた者が昼夜居室処遇とされると、その後は、その者の居室内にて1人で、刑務所から指定された作業を行うことになる。

申立人は、本件昼夜居室処遇に付される前は、工場にて、「洋裁，衣類その他繊維製品製造作業等」を行っていたが、本件昼夜居室処遇に付された後は、居室内にて、「化学製品製造，洗濯バサミ組立作業等」を行った（加古川回答書①）。

(3) 居室

昼夜居室処遇とされた者の居室は、通常の単独室（夜間単独室）と異なり、テレビの設置がない。また、昼夜居室処遇者の居室は、隔離や閉居罰に用いる単独室との違いはない（加古川回答書①）。

申立人によれば、昼夜居室処遇者の単独室である「第1寮」にて処遇を受けた。その居室は、四畳程度の広さの中に、洗面台，便器，書見台が設置されており、テレビの設置はない。なお，ラジオを聴くことは可能であった（本件申立書，申立人回答書）。

(4) 運動

昼夜居室処遇とされた者の運動は、実施時における実施場所の状況，当該対象者と他の者との関係性等を勘案し，単独又は共同で実施し，実施する場

所は、昼夜居室処遇者用の集団運動場又は個室運動場で実施する。昼夜居室処遇者の集団運動は、1か月に2回以上実施する（加古川回答書①，同②）。

なお、集団運動場は、2015年1月頃設置されたが、15メートルないし20メートル四方の設備内に、4，5人が掛けられるベンチが4台程度あり、腰かけて他の受刑者と会話をすることができる。一方、個室運動場は、職員の監視台を囲む形で扇形になっている縦3メートルないし4メートルの設備である（申立人回答書）。

申立人の運動の実施頻度は、申立人が昼夜居室処遇を受けている間とそうでない間で、変化はない。申立人の運動の実施場所・方法は、昼夜居室処遇者専用の運動用設備において、原則として単独で実施された。申立人が集団運動に参加することができたのは、申立人によれば、集団運動場が設置されて以降、通算して2回であった（申立人回答書）。なお、加古川刑務所によれば、申立人の集団での運動は4回あったとのことである（加古川回答書③）。

(5) 入浴

昼夜居室処遇とされた者の入浴は、実施時における実施場所の状況、当該対象者と他の者との関係性等を勘案し、単独または共同で実施し、実施する場所は、工場就業者の入浴で使用する集団入浴場または昼夜単独棟の入浴場である（加古川回答書①，同②）。

申立人が昼夜居室処遇を受けている間とそうでない間で、入浴の実施方法、実施場所に差異はない（加古川回答書①，申立人回答書）。

(6) クラブ活動等所内行事への参加

昼夜居室処遇とされた者のクラブ活動や所内行事への参加については、当該対象者の性向、昼夜居室処遇となった理由等を勘案し、工場就業者とは異なる処遇を実施する（加古川回答書①，同②）。すなわち、昼夜居室処遇とされた者は、クラブ活動等の所内行事に参加ができなくなることがある。

申立人は、2013年11月5日から2014年8月26日まで、「珠算クラブ」に入部していた（加古川回答書②）。申立人が珠算クラブに所属していた間のうちで、昼夜居室処遇とされた期間中は、珠算クラブの活動への参加が認められなかった（加古川回答書②，申立人回答書）。

(7) 宗教活動

昼夜居室処遇とされた者の宗教活動は、その者の性向、昼夜居室処遇とされた理由等を勘案し、工場就業者とは異なる処遇を実施する。もっとも、処遇法67条に定める1人で行う宗教行事は、同条ただし書以外の制限をする

ことはない（加古川回答書①）。

申立人は、昼夜居室処遇を受けている期間、カトリック教会のグループ教誨、夏に実施される宗教行事等に参加することが認められなかった（申立人回答書）。

(8) 小括

以上によれば、申立人は、加古川刑務所において、反則行為調査の対象とされた場合、その調査期間を通じて昼夜居室処遇を受け、その間、昼夜とも単独室で起居し、毎日の刑務作業も1人で行い、運動も基本的に1人で、通算して109日間に及ぶ昼夜居室処遇期間中に2ないし4回しか集団運動場での運動はなく、珠算クラブへの参加やカトリック教会のグループ教誨への参加もできず、テレビの視聴もできなかったと認められる。そして、このような処遇は、加古川刑務所において、申立人に限らず、反則行為調査の場合に一般的取扱いとして行われてきたものと認められる。

4 取調べ等、本件反則行為調査の内容

加古川刑務所によれば、申立人の作業安全衛生違反及び粗暴な言辞の反則行為調査のための2015年8月28日から9月29日までの本件昼夜居室処遇期間中、申立人の取調べ・供述調書作成を9月4日及び同月8日の2回行い、参考人の供述調書作成を同月15日に行ったが、他に調査のための措置を行っていない（加古川回答書③）。

第5 昼夜居室処遇の制限の必要性

1 被拘禁者に対する隔離処遇と人権制約

被拘禁者に対する隔離処遇は、他者と集団からの遮断により身体的・精神的自由を制限するものであることから、人格権（憲法13条）を制約するものであり、できる限り慎重かつ限定的なものでなければならない。

また、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（自由権規約）7条の「何人も、拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない。」、同10条1項「自由を奪われたすべての者は、人道的にかつ人間の固有の尊厳を尊重して、取り扱われる。」、同条3項「行刑の制度は、被拘禁者の矯正及び社会復帰を基本的な目的とする処遇を含む。」に照らしても、慎重に判断すべきものである。

国際人権（自由権）規約委員会の一般的意見20（1992年4月3日採択）は、自由権規約7条の禁止の内容は10条1項の積極的要件によって補完されると、その相互関係を述べた上、7条の禁止は身体的苦痛をもたらす行為だけ

でなく、精神的苦痛をもたらす行為にも及ぶとし、「長期間の被拘禁者又は受刑者の独居拘禁も、第7条によって禁止される行為にあたる場合があることを指摘」している。

国連被拘禁者処遇最低基準規則（2015年5月22日改訂。以下「国連最低基準規則」という。）に照らして検討しておく、次のとおりである。なお、この国連最低基準規則は、1955年に国連総会決議で採択され、2015年の総会決議で、ネルソン・マンデラ南アフリカ大統領が提唱した原則を大幅に取り入れた内容で改訂されたため、一般に「マンデラ・ルール」とも呼ばれる。条約等の国際合意ではなく法的拘束力はないものとされるが、国際人権基準として尊重され、実現を目指す目標とされるべきものである。

国連最低基準規則23では、運動は原則として毎日少なくとも1時間行うものとする。処遇法57条及び処遇規則24条では原則として毎日「30分以上」としか定められておらず、法令自体が国連の最低基準規則に達していない。

また、国連最低基準規則43は「長期にわたる独居拘禁」等を禁止し、同規則44は、「独居拘禁とは、1日につき22時間以上、人間との有意な接触がない拘禁を指すものとする。長期にわたる独居拘禁とは、連続して15日を超える期間の独居拘禁を指すものとする」と定め、さらに、同規則45において、「独居拘禁は、例外的な事案において最後の手段として、可能な限り短い期間のみ用いられるもの」とすると定めている。

さらに、国連最低基準規則63は、新聞・定期刊行物・ラジオ等によりニュースを知らされること、同規則105が、受刑者の精神的・身体的健康のためのレクリエーション活動・文化活動の必要性を定めている。

このように、隔離処遇は、被拘禁者の人格権を強く制約するものであるため、自由権規約、国連最低基準規則に照らして、その適用は、慎重に判断し、必要最小限度で行う必要がある。すなわち、特段の必要性もないのに他者との接触を遮断して「独居」を強い、また最小限度を超えて長期に及ぶなどにより、合理的理由なく被拘禁者に身体的・精神的苦痛を与え、その人間の尊厳を損なう隔離処遇は、人権を侵害するものとして許されない。

なお、国連拷問禁止委員会の第1回日本政府報告書審査「総括所見」（2007年5月18日）は、この昼夜単独室問題を取り上げ、その長期継続使用について深い懸念を示すとともに、この処遇が期間を限定した例外的な措置になるように法改正を求めている。

2 受刑者の処遇に関する一般的規定

受刑者の処遇は、その者の資質及び環境に応じ、その自覚に訴え、改善更生

の意欲の喚起及び社会生活に適応する能力の育成を図ることを旨として行うものとされ（処遇法30条），そのため受刑者の処遇は，その効果的な実施を図るため，必要に応じ，集団に編成して行うものとされる（処遇法86条1項）とともに，処遇法30条に規定する改善更生の意欲及び社会生活適応能力に応じて生活及び行動の制限を順次緩和することとされている（処遇法88条1項）。

また，受刑者を含む被収容者の処遇に関連して刑事施設の長に課される義務のうち主なものとしては，①できる限り戸外で，その健康を保持するため適切な運動を行う機会を与えること（処遇法57条），なお，休日等を除く毎日，1日に30分以上，できる限り長時間与えるものとされている（刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則（以下「処遇規則」という。）24条），②保健衛生上適切な入浴を行わせること（処遇法59条），なお，1週間に2回以上とされている（処遇規則25条），③宗教上の儀式行事に参加し，又は教誨を受けることができる機会を設けるよう努めること（処遇法68条1項），④日刊新聞紙の備付け，報道番組の放送その他の方法により，できる限り，主要な時事の報道に接する機会を与えるように努めること（処遇法72条1項），などがある。

3 制限区分第4種の受刑者の処遇に関する規定

上記の処遇法88条1項による制限の緩和の制度として，受刑者は処遇法30条の目的を達する見込みの高い者から順に第1種から第4種の制限区分に区分され（処遇規則48条），居室への出入りの自由，刑務作業を行う場所（刑事施設外，居室棟外，居室棟内）等の処遇を異にすることとされるが，そのうち勤労意欲が著しく低いとか，集団処遇が困難である等として最も制限的な処遇を受ける制限区分第4種の受刑者については，その矯正処遇等は，特に必要がある場合を除いては常時居室棟内で行うこととされている（処遇規則49条5項）。そして實際上，この処遇は，昼夜居室処遇として行われているのが実態である。

他方で，制限区分第4種の受刑者について，刑事施設の長は上位の制限区分に指定を変更できるように働きかけ，できる限り集団処遇の機会を付与するよう努めるものとされ（処遇規則49条の2），特段の事情がない限り，1月につき2回以上，グループカウンセリング，集団討議，運動の集団実施，一時的な集団作業等をさせるものとされる（受刑者の生活及び行動の制限の緩和に関する訓令の運用について（依命通達）（平成18年5月23日法務省矯成第3322号））。

4 反則行為調査のための隔離及び規律秩序維持等一般の隔離に関する規定

(1) 刑事施設の長は、反則行為の疑いがある受刑者については、必要があるときは、他の被収容者から隔離することができることとされ、その場合における処遇は、運動、入浴又は面会の場合その他の法務省令で定める場合を除き、昼夜、居室において行うとされている（処遇法154条4項）。法務省令で定める場合としては、健康診断又は診療の場合、反則行為についての取調べの場合、居室において行うことが困難な処遇を行う場合が定められている（処遇規則89条）。そして実務上、隔離である以上、運動、入浴その他居室外での処遇も、他の被収容者との接触はさせないものと解されている（林眞琴ほか「逐条解説 刑事収容施設法（第3版）」795頁）。

隔離の期間は2週間とされ、やむを得ない事由による延長も2週間に制限され（処遇法154条5項）、隔離の必要がなくなったときは直ちに中止しなければならない（同条6項）。

(2) 処遇法は、他に76条で一般的な隔離の制度を定めており、他の被収容者との接触による刑事施設の規律・秩序の阻害のおそれがあること等の要件を定め、隔離期間を原則3か月とし、更新は1月ごととし、定期的な医師の意見の聴取等を定め、隔離の必要がなくなったときは直ちに中止するものと規定し、隔離の要件、期間等について厳格な制限を付している。

(3) 刑事施設の長は、これらを含む規律及び秩序の維持の目的を達成するための措置を執る場合、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との規制を受けることとなる（処遇法73条2項、比例原則）。

5 処遇法の隔離の規定の立法趣旨と運用の問題状況

(1) 処遇法は、旧監獄法に代わって、2005年5月18日に成立し、2006年5月24日施行されたが、上記の処遇法の隔離の規定は、旧監獄法の下での独居拘禁の悪弊に鑑み、隔離の要件、期間、手続等に一定の厳格な制限を設けるものとして立法された。

ところが、処遇法の施行以来、刑事施設においては全国的に上記法定の隔離の手続がとられることは極めて少なく、それに代わる隔離的な措置として、刑事施設の長の裁量による「処遇上」の昼夜居室処遇が、法律上の明文の根拠に基づかずに一般的に行われてきた実態がある。それは、処遇法76条の隔離についても、処遇法154条4項による反則行為調査のための隔離についても、同様である。これは、要件や期間等に関する厳格な制限や手続が要求される法定の隔離は、行刑当局からすれば制約が多くて使いにくいとため、

これを回避した事実上の隔離として、昼夜居室処遇という方法がとられているものと考えられる。

なお、当連合会は、閉居罰を受けた後の出役待機期間について同様に昼夜居室処遇という形で事実上の隔離を行っていたケースについて、2009年6月18日付けで横浜刑務所に対して横浜刑務所内出役待機に関する人権救済申立事件の勧告を行っており、その調査報告書（13頁）において制限区分第4種についての昼夜居室処遇による実質的な隔離の実態も指摘したところである。

- (2) そもそも旧監獄法の下では、「在監者ハ心身ノ状況ニ因リ不適當ト認ムルモノヲ除ク外之ヲ独居拘禁ニ付スルコトヲ得」（同法15条）との規定の適用として、「他ノ在監者ト交通ヲ遮断」して独居させることとされ（監獄法施行規則23条）、特に「在監者ニシテ戒護ノ為メ隔離ノ必要アルモノハ之ヲ独居拘禁ニ付ス可シ」（同規則47条）として、いわゆる「保安上独居」の措置を定め、他の者との共同生活のできない特異な性格を有する者、暴力的傾向等により施設の安全を害する者など、戒護上隔離が必要とされた者について極めて厳格な昼夜間独居拘禁（いわゆる厳正独居拘禁）が、法律上の要件及び不服申立てなどの手続規定の整備がされないまま、所長裁量により曖昧な基準で多用された。そして、独居拘禁の恣意的ないし懲罰的な濫用が疑われるような事例も多発し、その期間が極めて長期に及ぶことも少なくなく、無期懲役囚を中心に10年ないし30年以上に及ぶ例も生じた（日本弁護士連合会「新・刑事被収容者処遇法の解説」28頁～30頁など）。

かかる独居拘禁の悪弊是正も一つの要因となって、旧監獄法が廃止されて処遇法が制定され、刑事施設内における隔離の要件及び手続等の明確化、法律化が図られるに至ったのである。

処遇法の立法精神となった2003年（平成15年）12月22日の行刑改革会議（法務大臣諮問機関）の提言は、「昼夜間独居拘禁の適正さの確保」との項目を設けて、要旨を次のように述べ、その改革の必要性を指摘している（行刑改革会議提言17頁）。

昼夜間独居拘禁については、「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。」また、保安上の必要から行う昼夜間独居拘禁については、「その適正さを確保するためには、これを認める場合の要件及び手続等を明確に法定することが必要であり、いやしくも、懲罰の代替措置として行われるなど、不適当な運用が

なされることがないようにすべきである。」，「特に，現行の制度は，当初の昼夜間独居拘禁の期間を6か月間とし，以後，3か月ごとにその期間を更新することとなっているところ，その適切な運用を確保するためにも，それぞれの期間を短縮し，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を検討すべきである。」，「また，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。」

当連合会は，当時，この提言を評価しつつも，さらに，本来昼夜間独居拘禁は廃止すべきであるという基本的見解を述べた上で，少なくとも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弊害が大きいこと，仮に直ちにこれを廃止できない場合でも，その期間を最長6か月に限定することが必要である等の意見を発表した（2004年2月1日「行刑改革会議提言についての日弁連の意見」13頁）。

- (3) このように，独居拘禁の悪弊是正のためその要件及び手続等の法律化を求めた行刑改革会議提言の立法精神に鑑みれば，本来，真に隔離が必要な場合には厳格な要件の下で法定の隔離手続を踏むべきものである。隔離的な処遇をする場合は法定外の昼夜居室処遇を基本とするという行刑当局の現在の対応は，行刑改革会議提言並びにそれを立法趣旨とした処遇法に対する脱法的対応として是正されるべきである。行刑当局は，法律に基づかない自由制限を基調とするような行刑運用は許されないことを改めて認識する必要がある。

法律に基づかない昼夜居室処遇という方法が，安易な実質的な隔離として広く行われ，法定の隔離ないしこれに準ずる不利益を被収容者に強いるものであるとすれば，それは，法が厳格な制限の下でのみ認める隔離の規定を潜脱して行うものとして，基本的に許されないものというべきである。

6 反則行為調査のための昼夜居室処遇の基本的問題点と制限の必要

- (1) 処遇法154条4項は，反則行為の調査のための隔離の制度を規定するが，もちろんこの隔離は，反則行為調査が行われる場合に必ず付さなければならぬものではなく，調査のために「必要があるとき」に付されるものである。すなわち，一般に，調査対象となった受刑者を他の受刑者と接触させたままでは，口裏合わせや威迫，証拠の隠滅などが図られるおそれがあり，また，当該受刑者とその相手方との報復や他の受刑者の心情不安など刑事施設の規律・秩序を害するおそれがあり得る（林眞琴ほか・前掲書793頁）。そのため，反則行為調査のための隔離は，本人を隔離しなければ反則行為の調査に支障があったり施設の規律・秩序に具体的な支障を及ぼすな

ど、その目的に照らして合理的な必要がある場合に限り、行うことができると解すべきものである。

この点、脇見など単独事案で、かつ、刑務官の現認による現行犯的な案件では、他の受刑者との口裏合わせや威迫、証拠隠滅、報復や心情不安などのおそれを想定しにくく、調査中隔離に付すには別途具体的な必要性、相当性が必要というべきである。そのような具体的な理由もなく反則行為調査だからといって当然のように隔離に付すような運用は、前記行刑改革会議提言の趣旨に反し、処遇法154条4項の解釈としても許されないものと言わざるを得ない。

(2) 以上のような反則行為調査のための隔離の本来の制約からすれば、隔離とは異なるはずの反則行為調査のための昼夜居室処遇が、毎日の刑務作業を居室内で一人で行うのはもとより、運動も基本的に一人、クラブ活動や所内行事への参加も許されず、テレビの視聴も出来ないなど、その実態において事実上の隔離として行われている場合、それは法定の厳格な隔離の手続を回避して行われている、法的根拠のない重大な不利益措置であり、法の規定を潜脱して行うものとして、基本的に許されないものというべきものである。

したがって、反則行為調査のために昼夜居室処遇を行うとするならば、上記のようにその法的根拠がない以上、隔離としての実質を持たない態様のものであることが求められる。すなわち、仮に反則行為調査のための昼夜居室処遇という方法を認める余地があるとすれば、それは、実質的な隔離となることがないよう、可能な限り集団処遇を確保し、行動の自由の制約も最小限度に止めるとともに、処遇法154条の趣旨を勘案し、その調査目的に照らして必要やむを得ない場合に、あくまで一時的・暫定的なものとし、かつ、調査目的との関係で必要最小限度の期間に限定されるべきものである。

具体的には、まず、反則行為の内容・性質、受刑者本人の行状・性向などの事情からして、昼夜居室処遇が必要やむを得ない場合に限定されるべきであるし、また、あくまでも反則行為調査の目的に照らして合理的に必要な範囲で、その期間の長さや自由・行動の制限の方法・程度が検討されなければならない。

例えば受刑者本人に、口裏合わせや威迫、証拠の隠滅などが図られると疑わせる相当の理由がある場合のみに、その相手方と接触をさせなければ事足りるのであり、そのような具体的・合理的な範囲でのみ、集団処遇を制限すれば足りるのである。

基本的に、規律及び秩序を適正に維持するために執る措置は、必要な限度

を超えてはならない（処遇法73条）のであり、特に受刑者の自由を制約する措置は、立法目的・趣旨に照らし必要かつ相当な範囲内に限定され、比例原則に基づき運用されることが求められるのである。

したがって、やむを得ず反則行為調査のために昼夜居室処遇をとる場合であっても、いやしくもそれが実質的な隔離になるようなことがあってはならず、できる限り、作業、運動等を集団で行わせ、所内行事等にも参加させ、居室内でのテレビの視聴により時事の報道に接する機会も得られるようにすべきものである。

第6 本件における人権侵害性について

1 本件昼夜居室処遇の人権侵害性

加古川刑務所における申立人に対する昼夜居室処遇の実態は、前記のとおり、通算して109日に及ぶ反則行為調査の期間中、昼夜とも単独室で起居し、毎日の刑務作業も1人で行い、その間2回ないし4回しか集団運動場での運動はなく、それ以外に他の受刑者との会話の機会もなく、クラブ活動や所内行事への参加もできず、テレビの視聴もできなかったというものである。

このような申立人に対する昼夜居室処遇の実態は、隔離の場合とほとんど変わらないものであり、被収容者にとっては実質的隔離と評価されるべきものである。

さらに、本件にあつては、第4において認定したように、反則行為調査に付されると例外なくその期間全部について昼夜居室処遇とされている。調査目的に照らして必要な場合に限って、必要な範囲での昼夜居室処遇を行うという制限的な運用は見られない。

しかも、本件で審査の申請の対象として直接問題とされている反則行為の容疑事実は「脇見」であるから、当該反則行為をめぐって他の被収容者とのトラブルや証拠隠滅等は考えられず、そもそも事実上にせよ他の受刑者から「隔離」をする必要性が極めて考えにくいケースである。

その上、本件の上記「脇見」の反則行為調査としては、「粗暴な言辞」を含めて、本人の取調べ・調書作成2回、参考人のそれを合わせても3回にすぎないが、かかる軽微な事案の数回の取調べのために33日間に及ぶ昼夜居室処遇が必要だったとは到底思われぬ。なお、この33日という期間は、反則行為調査のための法定の隔離の期間が原則2週間以内、延長しても最大4週間に制限されているその期間をも超えて長期に及んでいるのであり法定の隔離であっても許されない実質的隔離である。

そして、第5の1において指摘したように、隔離処遇は、他者と集団からの遮断により身体的・精神的自由を制限するものであり、人格権を制約するものであるところ、申立人に対する本件昼夜居室処遇は、法律上の隔離と同等ないしそれに準じた不利益を、その必要性も極めて乏しいまま強制したものであり、実質的な隔離であると言わざるを得ず、隔離処遇は慎重かつ必要最小限度のものに限られるべきとの前記制約に反するものとして、申立人の人権を侵害したものである。

2 審査の申請手続がとれないことの人権侵害性

(1) 次に、申立人は、反則行為調査のための昼夜居室処遇が審査の申請の手続の対象外とされていることは、不利益処遇に対する不服申立手続の道を閉ざすものであり、憲法31条の適正手続の保障に反する人権侵害だとして、本件救済の申立てをしている。

上記のとおり、申立人に対する昼夜居室処遇は、直接の法的根拠規定に基づかない実質的な隔離に該当するものとして、重大な不利益措置であり、人権侵害に当たる。したがって、これに対する違法性・不当性の審査・判断その他の適切な救済手続が保障されていないときは、行政手続についても適用ないし準用されると解される憲法31条の趣旨にも反し、適正手続の保障を欠くものとして人権侵害に当たるものといえる。なお、憲法31条が行政手続にも適用ないし準用されるべきことは通説的見解であるが、刑事施設への収容によって生活全般にわたって刑事施設の長の包括的支配を受ける行刑手続であっても、基本的に行政手続の一環であって、少なくとも被収容者に権利性のある行為を制約するものや、身体に重大な不利益を与える可能性のあるものについて、憲法31条の保障を及ぼすべきことは当然である。処遇法157条が一定の処分等に対して審査の申請を認めているのも、その現れと解することができる。

(2) ところで処遇法は、被収容者に対し、刑事施設の処遇に対する不服申立ての制度として、審査の申請のほか、事実の申告（処遇法163条）と苦情の申出（処遇法166条ないし168条）を設けている。そして、事実の申告は、刑事施設の職員による身体に対する違法な有形力の行使等一定の特に重大な違法・不当な事実上の行為に限定して設けられた制度であるから、昼夜居室処遇がその対象になることはないが、苦情の申出は「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」について広く対象とするものであるから、昼夜居室処遇もその対象となる。

そこで、昼夜居室処遇が審査の申請の対象外とされることの人権侵害性を

判断するに当たっては、苦情の申出ができるだけでは足りず、審査の申請を認める必要性があるかを検討しておく必要がある。

(3) 審査の申請の制度と苦情の申出の制度とを比べると、次のような違いがある。

- ア 基本的な制度趣旨及び不服申立ての対象については、審査の申請は「救済の可能性と必要性の観点から、処分の取消しなどによる救済の余地がある措置であって、被収容者に権利性が認められる行為（財産的権利を含む）を制約するもの、あるいは被収容者の身体に重大な不利益を与える可能性のあるものに限り、審査の申請の対象として」いて（林眞琴ほか・前掲書 816 頁）、行政不服審査法（以下「行審法」という。）の審査請求の手續規定の多くが準用されているのに対し、苦情の申出は、「審査の申請のように正式な手續によるものとは異なり、対象が広範であって、被収容者は、自己が受けた処遇全般について、苦情の申出をすることができるものとされ、申出期間にも制限はなく、これに対する対応としても、法務大臣などは、誠実に処理し、その結果を通知しなければならないとされているだけであり、その手續に関する規定もほとんど定められていない」（林眞琴ほか・前掲書 877 頁）。なお、行審法は平成 26 年法律第 68 号により全面改正がされたが、その施行は平成 28 年（2016 年）4 月 1 日で、同法の施行前になされた行政庁の処分については従前の例による（同法附則 3 条）とされるから、本件については旧法が適用されることになる（以下に引用する行審法の条項も、特に断りのない限り旧法のものである。）。イ 不服申立ての宛先と期間については、審査の申請は、矯正管区長宛に、措置の告知の翌日から 30 日以内にしなければならないものとされるが（処遇法 157 条 1 項、158 条 1 項）、苦情の申出は、法務大臣、監査官及び刑務所長のいずれに対してもでき（処遇法 166 条 1 項、167 条 1 項、168 条 1 項）、また、申出に期限はない。
- ウ 調査の実施と権限に関しては、審査の申請については、矯正管区の長は、職権で「必要な調査をするものとする」とされ、その調査のために、施設の長に対し報告・物件提出を命じ、指名する職員に関係者に対する質問、物件提出・留置、検証を行わせることができるとして、必要的調査と調査権限が定められているが（処遇法 160 条）、苦情の申出にこのような規定はなく、「誠実に処理」（処遇法 166 条 3 項）が求められているだけである。
- エ 審査の申請には措置の執行停止制度があるが（処遇法 159 条、行審法

34条2項) , 苦情の申出にはない。

オ 不服申立てに対する判断に関しては、審査の申請に対しては裁決という形式で、書面で、理由を付して行うこととされ、裁決には「却下」、「棄却」又は認容があるが、認容の裁決は、処分庁に対し、処分の全部又は一部の取消・変更を命じ、また、継続的な事実行為については撤廃・変更を命ずる（処遇法161条2項、行審法40条1項ないし4項、41条1項）。これに対し苦情の申出においては、処理の結果を通知しなければならないとされているが（処遇法166条3項、167条4項、168条4項）、理由を示すことは求められておらず、苦情の申出に対する応答としての結果、すなわち「終結」（申出が不適法）、「不採択」（適法だが理由なし等）又は「採択」（理由あり）という結果の通知は、刑事施設の長から口頭で告知される（林眞琴ほか・前掲書882、883頁）。採択の場合、被収容者の不服申立てに関する訓令22条3項は、刑事施設の長は、必要があるときは是正措置を執るものとするとしており、申立てが理由ありとされても必ず是正措置が執られるとは限らない。

カ 不服申立てに対する応答の期限は、審査の申請については「できる限り90日以内に裁決をするように努めなければならない」とされているが（処遇法161条1項）、苦情の申出の結果の通知に期限の定めはない。

キ 再審査制度については、審査の申請には再審査の申請ができることとされ、行審法の関係条項が準用されているが（処遇法162条）、苦情の申出には再審査制度はない。再審査制度が存在することは、裁決書への理由の記載と相まって、矯正管区長に適切な調査・審査を促す制度的な担保としての性格を有する。

(4) 以上の制度の違いの基本的な性格としては、審査の申請が、被収容者の権利ないし重要な利益の侵害に対する救済のための制度であることが明確であり、そのために手続的にも一定の期限内に、必要な調査を行った上で理由を付した裁決を書面で本人に告知し、措置の取消・変更等が義務付けられるのに対し、苦情の申出は、様々な処遇上の不服に幅広く対応し、刑事施設の自己統制の機会としての性格も併せ有し、調査方法、期限等その処理に制度的な制約がなく、申出に対する判断の理由を示すことも求められず、さらに申出に理由がある場合でも刑事施設の長は必ず是正措置を執らなければならないともされておらず、判断者及び刑事施設の長に幅広い裁量を留保した制度であると言える。

(5) 昼夜居室処遇は、前記のように法律上の隔離にも匹敵するほどに、重大な

権利侵害や身体に対する不利益を被収容者にもたらしている現状があり、また、常にその危険を伴うものである。そうだとすれば、これに対する制度的な救済方法が保障されることが必要であり、被侵害者の不服申立てに対する明確な調査・説明義務や、違法・不当な措置に対する是正義務が伴わない苦情の申出制度による対応では救済に欠け、これを審査の申請の対象として適正手続を保障することが必要だと言わざるを得ない。

- (6) なお、本件の勧告においては、反則行為調査のための昼夜居室処遇について、実質的な隔離に該当するものは禁止すべきものとし、実質的な隔離に至らない場合でも、やむを得ない場合の一時的・暫定的な措置として、可能な限り期間を限定し、集団処遇を取り入れ、その他制限を少なくすることを求めている。その勧告が実現すれば、昼夜居室処遇は受刑者の身体等に重大な不利益を与えるものとはならないから、審査の申請の対象ではなくなるのではないかという問題も考えられる。しかし、昼夜居室処遇が、「昼夜居室で行う処遇」である以上、隔離ないし実質的な隔離と連続的な性格を有し、また多かれ少なかれ身体の拘束と行動の自由の制限を伴うものであり、その運用次第で、違法不当な拘束や制限となる危険、実質的な隔離と評価せざるを得ない状態が生ずる危険は否定し得ない。

したがって、受刑者が自ら受けた昼夜居室処遇の違法性、不当性について審査の申請ができるように制度を用意しておくことは、その濫用を防ぐためにも必要である。

第7 結語

以上のとおり、申立人が加古川刑務所において受刑中、反則行為調査のための昼夜居室処遇の措置を受け、実質的な隔離状態に置かれたことは、法定の要件・手続に基づかない重大な不利益処遇として申立人の人権を侵害するものであり、また、この措置に対して審査の申請による救済の方法が現行法上設けられておらず、申立人がその救済手続をとることができなかったことは、必要な適正手続を欠くものとして、やはり申立人の人権を侵害するものである。

よって、当連合会は、法務大臣及び加古川刑務所長に対し、別紙のとおり勧告するものである。

以 上