

拘置支所等の刑事施設の廃止や収容業務停止について反対し、長期的・広域的な整備計画の立案とともに協議を求める意見書

2023年（令和5年）8月18日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

近年、全国各地において、刑事施設とりわけ拘置支所の廃止や収容業務停止が相次いでいることに鑑み、当連合会は、以下のとおり、国に求めるものである。

- 1 拘置支所等の刑事施設の老朽化や現時点での収容人員の減少とそれとの対比でかかる人件費等の費用削減等を理由として、収容業務の停止や廃止を行うべきではない。既に収容業務停止若しくは収容業務停止が決定又は収容業務停止を計画している拘置支所等の刑事施設については、撤回又はその必要性や時期について見直しをするべきである。
- 2 全国の既存の拘置支所等の刑事施設の存続（修繕又は建替え）を前提とした長期的・広域的な整備計画を立案し実行するべきである。
- 3 刑事施設の整備計画の策定、刑事施設の修繕や建替え等に伴う収容業務停止等の検討に際しては、当連合会並びに当該施設所在地の弁護士会及び地方自治体と協議し、その意見を踏まえるべきである。
- 4 拘置支所等の修繕や建替え等に伴って弁護人と当該施設に収容された被疑者等との接見交通が従前どおり行われなくなる地域においては、当該施設所在地の弁護士会との間で協議を行い、電話による外部交通などの補完措置の導入を図るとともに、可及的速やかにオンラインによる接見を実現させるべきである。

第2 意見の理由

1 刑事施設の現状等

刑事施設には、懲役受刑者、禁錮受刑者などを収容する刑務所、少年受刑者などを収容する少年刑務所、被告人、被疑者など主に刑の確定していない人を収容する拘置所がある。2016年（平成28年）4月1日の時点では、刑事施設の本所は77庁、支所は111庁あったが、2022年（令和4年）4月1日現在では、本所は73庁、支所は105庁となっている¹。このうち、本

¹ 令和4年版犯罪白書による。令和4年4月1日現在、刑事施設は、本所が73庁（刑務所59庁（社会復帰促進センター4庁を含む。）、少年刑務所6庁、拘置所8庁）、支所が105庁（刑務支所8庁、拘置支所

所で廃止されたのは、黒羽刑務所（栃木県）、滋賀刑務所（滋賀県）、佐世保刑務所（長崎県）及び奈良少年刑務所（奈良県）の4庁であり、支所で廃止されたのは、鶴岡（山形県）、長野（長野県）、彦根（滋賀県）、浜田（島根県）、萩（山口県）及び田川（福岡県）の各拘置支所6庁である。また、2022年（令和4年）4月1日現在で存在している拘置支所97庁のうち、この時点ですでに収容業務停止（以下「収容停止」という。）になっている拘置支所が小樽（北海道）、室蘭（同）、弘前（青森県）、沼津（静岡県）、高岡（富山県）、洲本（兵庫県）及び宇部（山口県）の7庁であり、これらのうちには今後の廃止が決定されているものもあるほか、本年9月に宇都宮拘置支所（栃木県）及び本年11月に長崎拘置支所（長崎県）の収容停止（一時収容停止を含む。）が決定されている。

このように、刑事施設、とりわけ拘置支所の収容停止や廃止等が相次いでいる要因には施設の老朽化のほか、刑法犯の減少傾向による刑事施設の収容人員の減少²があるものと思われる。

しかしながら、一方で、2021年（令和3年）の再犯者率は約48%と高い水準で止まっており³、再犯の防止が従前以上に重要な課題となっている。2022年（令和4年）6月の刑法改正により、3年以内に拘禁刑が導入されるところ、拘禁刑においては、各受刑者の特性に応じたよりきめ細やかな対応が求められる。すなわち、拘禁刑の理念である改善更生及び社会復帰のためには、人的資源その他の充実とともに、多種多様な処遇を可能とする建物や設備の整備が求められる。

さらに、後述するように、警察の留置施設（以下「警察留置場」という。）は、本来の勾留場所ではなく、あくまでも代用として認められている代用刑事施設でありいわゆる代用監獄（以下「代用監獄」という。）にすぎない（刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律15条）。刑事訴訟法の規定に鑑みれば、刑事施設、とりわけ拘置所・拘置支所は廃止ではなく増設されるべき

97庁）である。刑事施設には、労役場が附置されているほか、監置場が一部の施設を除いて附置されている。

² 平成10年版、平成17年版、平成19年版及び令和4年版犯罪白書による。我が国の刑事施設の年末収容人員は2006年（平成18年）の8万1,255人をピークに翌年以降減少し続け、2021年（令和3年）末現在では、4万4,545人にまで減少している。このうち、受刑者は、2006年（平成18年）末現在7万9,375人であったが、2021年（令和3年）末現在では、3万8,366人にまで減少している。

³ 刑法犯により検挙される者も2004年（平成16年）以降、2021年（令和3年）まで減少し続けているものの、このうち初犯者が2004年（平成16年）と比べて64.0%減であったのに対し、再犯者の人員は2006年（平成18年）のピーク時と比較して57.0%減にとどまり、再犯者率は、2021年（令和3年）はやや減少したものの、48.6%と、依然として高い水準となっている。また、刑法犯により検挙された20歳以上の有前科者の率は1997年（平成9年）以降、27～29%でほとんど減少せず、2021年（令和3年）の有前科者のうち、同一罪名の前科を有する者は52.2%であった。

であり、代用監獄は廃止されるべきであるにもかかわらず、現在、起訴前の被疑者の多くの勾留場所が警察留置場となっており、代用監獄が存続し続けている。

このような現状に鑑みれば、刑事施設の重要性、充実化はますます増すばかりであり、合理性や効率性のみを追及した収容停止や廃止は許されるものではない。

2 拘置支所等の収容業務停止及び廃止を行うべきではないこと等について（意見の趣旨1）

(1) 被疑者・被告人の弁護人の援助を受ける権利、弁護人の防御権の確保

被疑者・被告人が弁護人の助言を得ることは憲法上の権利であり、最大限尊重されなければならない（憲法34条前段）。この弁護人依頼権に由来する権利として、弁護人との接見交通権が定められている（刑事訴訟法39条1項、平成11年3月24日最高裁判決「安藤・齋藤国賠事件」）。

そして、弁護人が、被疑者・被告人に対して、取調べの対応について適切な助言をし、あるいは、公判準備を行う必要上、弁護人が、被疑者・被告人と密接に接見を行う機会を担保するためには、移動の負担が少ない、いわゆる「地元」の弁護士が適任であり、実際、国選弁護人には、当該事件が発生し、ここを管轄する裁判所所在地で活動する弁護士が選任されるのが通例である。

しかし、拘置支所等が廃止されれば、一旦選任された弁護人の執務地域と勾留場所が地理的に隔絶され、移動に長時間を要することから、結果的に接見回数や接見時間が制限されることになる。殊更、連日開廷となる裁判員裁判事件においては、閉廷後に翌日の公判準備のために接見をする必要があるため、影響は大きい。とりわけ、捜査段階や公判において無罪を訴える者にとっては、弁護人、家族、雇用主その他の支援する者との接見が十分に確保されることが重要である。

そもそも、拘置支所が収容停止や廃止になっている地域は、大都市部から離れた地方が多い。そのため、元々弁護士数が少ない上に、交通手段も限られる状況であるため、弁護士が、接見のために長時間の移動を強いられる状況になれば、接見回数が結果的に制限されることになるのは自明である。さらに、豪雪地帯などでは、冬期に遠方の拘置所等に赴くために遠距離の車移動が必要になれば、より接見が困難になる。また、「1 刑事施設の現状等」でも指摘した長崎拘置支所のように都市部の施設について収容停止が起これば、当該地域の多数の被疑者に対する弁護活動に大きな影響ができることは

必至である。

このように、地域特性を考慮することもせず、安易に拘置支所等を廃止等することは、被疑者・被告人の人権保障の見地から、到底看過することができない。

以上のとおり、拘置支所等の廃止等は、弁護人の防御権をも大きく制約するものであり、被疑者・被告人の弁護人の援助を受ける権利、弁護人の防御権の確保のためには、拘置支所等の存続・維持は不可欠である。

(2) 代用監獄廃止と拘置所・拘置支所の維持・増設の必要性

① 代用監獄による弊害

刑事訴訟法上、被疑者の勾留場所は拘置所・拘置支所などの刑事施設とするのが原則であり、警察留置場は本来、ごく短期間の留置しか想定していない施設である。刑事施設の収容人員がピークに達し、監獄法改正がなされた2005年（平成17年）～2006年（平成18年）の時期ですら、当時の法務大臣は「代替収容制度はこれを所与の制度と考えているわけではありません。」と述べていた。

その後の犯罪数の減少・物理的な施設の整備により、拘置所・拘置支所への収容が進み、地域によって差はあるものの、拘置所・拘置支所を勾留場所に指定するという本来の収容形態が、部分的には実現してきた。

しかし、依然として、被疑者の勾留場所として、刑事施設の代わりに警察留置場を利用する代用監獄制度が、監獄法の全面改正後も維持されている事実が存在する。これは、捜査機関が被疑者を取調べ、自白を獲得するのに有効だからにほかならず、監獄法改正後も、警察留置場への勾留を圧力として利用した取調べ、自白強要は後を絶たない。

最近の例としては、起訴前後を通じて否認を続けた会社役員らが、代用監獄に約4か月間勾留され続けた大川原化工機事件がある⁴。この事件では、起訴後に保釈も認められない下で被告人の1人が体調を崩し、勾留停止がされて入院したものの、起訴後10か月を経て死亡した。その後、検察官が公訴取消を行い、裁判所の公訴棄却の決定により、共犯者とされた他の被告人も含めて起訴後1年4か月を経て裁判は終結してい

⁴ 会社の社長らが逮捕、勾留され、いったん起訴された後に起訴が取り消されることとなった、いわゆる大川原化工機事件の経過は、代用監獄が自白を獲得しようとする道具として用いられていることを端的に示している。この事件では、逮捕に至る前に、会社の社長が40回、取締役が35回、顧問が18回の任意の取調べに応じ、従業員ら関係者45名も任意の取調べに応じて、任意取調べの回数は、少なくとも延べ264回にも及んでいた。このように、会社関係者が任意の取調べに応じていたにもかかわらず、社長、取締役及び顧問は逮捕されて代用監獄に勾留され、起訴後も代用監獄での勾留が続き、起訴の前後を通じて、約4か月間、代用監獄に勾留され続けることとなった。

る。この事件は、えん罪事件であるとともに、極めて長期の勾留が続いたこと自体が許されないものであるが、当初、警察留置場での勾留が約4か月の長期にわたり続いていたことも問題であった。

② 警察留置場の医療体制の問題

また、被疑者・被告人の健康を維持する医療上の観点からも警察留置場における収容には問題がある。

拘置所・拘置支所には刑事施設の職員である医師が常駐していて基本的な医療体制があるが、警察留置場は、保護室という極めて拘禁性の高い設備があり、保護室収容による身体への悪影響が懸念される状況もあるにもかかわらず、医師は不在であり、診療が必要な場合には外部の嘱託医によることとなっており、医療体制としては不十分である。一般的にも体調を崩しやすい被疑者・被告人は多く、不十分な医療体制の下での健康悪化のリスクはさらに高まるといえる。

現に、2022年（令和4年）12月には、警察留置場の保護室に収容された被疑者が死亡するという事案が相次いで発生した（愛知県警岡崎警察署・大阪府警浪速警察署）。これらの事案などにより、警察留置場の保護室の利用及び手錠や捕縄の利用の仕方に問題があることが明らかとなり、また異常を発見した後も当該施設では十分な治療ができず、医師が常駐しない施設に収容することによる問題点も明らかとなった。

また、この問題の調査により、ここ数年、全国では年間20人を超える者が警察留置場で死亡していることも明らかにされており、警察留置場が、とりわけ基礎疾患のある人々にとって健康を損なうリスクが大きい施設であることも明確になっている。医療体制の不十分な警察留置場における代用監獄を解消し、拘置支所等を維持して収容を進めることは、被疑者の生命・身体の安全を確保するためにも必要不可欠といえる。

③ 拘置所等の収容業務の停止や廃止を行うべきではないこと

被疑者も被告人も、このような問題のある警察留置場へ勾留するのではなく、本来の勾留場所である拘置所・拘置支所に勾留することができるように整備をするというのが有るべき姿である。統計上、拘置所・拘置支所に勾留される者が減少しているとしても、それは被告人のみならず被疑者も含めて全員を本来の勾留場所である拘置所・拘置支所に勾留していない不適切な運用が継続されている結果に過ぎない。

このような統計上の収容者・収容率の低下を理由として、昨今の拘置支所等の廃止等がすすめられることは、本来の代用監獄廃止の要請に逆

行するものであり、むしろ全国的に維持・増設がなされるべきである。

当連合会は、これまでも一貫して代用監獄の廃止を求めてきた。代用監獄を廃止し、生命身体の安全という最も基本的な人権を守り、健全な刑事司法を実現するという観点からも、拘置支所等の刑事施設を可能な限り存続させるべきであり、むしろ増設する方向での長期的な刑事施設の整備を求めるものである。

よって、拘置支所等の刑事施設の老朽化や現時点での収容人員の減少とそれとの対比でかかる人件費等の費用削減等を理由として、収容業務の停止や廃止を行うべきではない。既に収容業務停止若しくは収容業務停止が決定又は収容業務停止を計画している拘置支所等の刑事施設については、撤回又はその必要性や時期について見直しをするべきである。

3 長期的・広域的な整備計画の立案と実行について（意見の趣旨2）

(1) 地域司法の充実と被疑者・被告人の社会復帰の促進

地域司法を充実させ、被疑者・被告人の社会復帰のための社会資源との連携による再犯防止の観点からも各地の拘置支所等の維持は必要である。

2021年（令和4年）度の全部執行猶予率は60%を超える。実際、多くの被告人は、身元引受人、福祉関係者あるいは医療機関等の社会資源による支援を受けることなどを条件に、勾留を解かれ、あるいは、刑の執行を猶予されるなどして、早期に社会復帰することが期待されている。すなわち、弁護人のみならず、身元引受人や福祉関係者が裁判の確定前から被告人と面会し、更生支援計画を立ててその活用をするなどして、緊密に社会復帰に向けた準備を行い、被告人と生活の本拠を置く地域の社会資源をつなげることは極めて重要である。

国の第2次再犯防止推進計画においても「地域における包摂」が重点課題の一つとされ、罪に問われた人に対しては、弁護人はもちろん、家族・雇用主による支えや地域の福祉関係者の関与による更生計画の策定と引継ぎが、刑事処遇による再犯防止の観点から重要であることが認識されているところである（令和5年3月28日法務省矯正局通達参照）。

それにもかかわらず、拘置支所等が廃止等されれば、社会資源と勾留場所とが距離的に隔絶され、時間や費用の面からも、身元引受人等との面会に支障を来すこととなる。これは、被告人等と社会資源との分断を生じさせ、被告人等の早期の社会復帰を阻害する結果となる。

地域司法の充実、特に社会資源との連携を重視した被疑者・被告人の社会復帰の促進のためにも、拘置支所等は廃止等されてはならない。

(2) 長期的・広域的な整備計画とそのための予算の確保

施設の老朽化は、当該施設をそのままの形で維持することを困難にするものであり、現行の耐震基準を満たさない建物を拘置支所等として使用し続けることが、被収容者及び職員の安全を考えると望ましくないことに異論はない。安全に配慮し、修繕・建替え等により、一時的に収容停止することは致し方ないこともある。

もともと、施設の老朽化に収容人員の減少という事情が加わった場合に、収容業務継続のための費用との関係で、当該施設の修繕や建替えではなく、一気に廃止の方向に向かう事案がままあることは「1 刑事施設の現状等」においても指摘したとおりであり、これは許容されるべきものではない。これまで存在していた刑事施設を廃止して、大規模施設に集約していくことは、受刑者の改善更生、社会復帰、再犯防止や、地域司法に対しても、大きな影響を及ぼすものである。当該施設のある一定の期間の収容人員や当該施設の老朽化の状況のみを判断材料とし、当該施設のみの短期的な展望により、廃止との結論に至るべきではなく、長期的・広域的な視野を持ち、全国的に段階的な整備計画を立てるべきである。そのような刑事施設の整備は、刑事司法の全ての場面の充実強化を図るために必要であり、費用をかけてでも行うべきであり、これを支える予算措置を確保するのは当然のことである。

これまで存在していた刑事施設を廃止して大規模施設に集約するなどということではなく、例えば、未決拘禁者を収容する部分と既決拘禁者を収容する部分を厳格に区分した上で、拘置支所と小規模刑務所を併設するなどにより、もともとあった地域での拘置支所としての機能を維持するとともに、刑務所の機能を充実させることができる可能性もある。すなわち、改善更生及び社会復帰という拘禁刑の理念を実現するためには、これまでの規模の刑務所では難しかったきめ細かい処遇や、段階的により社会に近い環境にしていく処遇などが求められるところ、小規模刑務所を設置することによって、そのような機能を担わせることができるとともに、地域との連携をより強化し、地域の活性化を図るということにも資することができる。

4 日弁連並びに弁護士会及び地方自治体との協議について（意見の趣旨3）

以上の長期的・広域的な整備計画を進めるに当たっては、当連合会、当該施設所在地の弁護士会、地方自治体との協議が不可欠である。

この点、山口県の宇部拘置支所⁵の場合、長期的な視野を持たないままに、

⁵ 宇部支部管内は人口約2.3万人（山口県全体の約1.32万人の17%程度）であり、歴史的には炭鉱・セメント等の第2次産業を中心として発展した地域である。平成22～25年（被疑者国選制度拡大直後頃）に

また地域の刑事事件発生率や収容人数の多寡などを踏まえることなく、専ら、わずか数年間の短期的な収容人数の変動と修繕・建替えの予算がないとの理由から、2022年（令和4年）11月に拘置支所の収容停止をすることがいつの間にか決定されていた（その後2023年（令和5年）3月に変更）。法務省矯正局が2020年（令和2年）4月に検討開始を指示した段階から、収容停止予定日の2か月前である2022年（令和4年）9月までの約2年半の過程で、当連合会や当該施設所在地の山口県弁護士会には全く連絡もなく、協議等は一切なされず、当該施設所在地の地方自治体へは決定後の連絡すらされていなかったことがその後明らかになった⁶。被疑者・被告人の権利を擁護し、接見交通権という重要な権利を行使する弁護士らの意見を聴くことなく、拘置支所等を廃止するなどということは、当該地域の刑事司法活動を軽視し阻害するものであって、ひいては国民の利益に反するものである。

刑事司法の役割を全ての段階において十全に果たすためには、地域の弁護士会や再犯防止の推進の活動の一端を担う地方自治体の理解を得つつ、当連合会、地元弁護士会との協議を経て、長期的・広域的視野に立った計画を策定することが不可欠である。

5 拘置支所等の修繕・建替え期間中の接見交通の補完措置の確保（意見の趣旨4）

長期的・広域的な計画の下で、拘置支所等の刑事施設の修繕や建替えが実現されるためには、一時的に当該施設が収容停止され、遠方の本所又は支所に被疑者・被告人及び受刑者を収容することが一定期間（数か月から数年）

は、山口本庁や下関支部と同程度の年間170件前後の選任実績（＝当時の県内の被疑者国選選任件数約770件の22%以上）がある事件発生比率が3割程度の高い地域であって、これを平成22年当時は宇部支部の6名程度、近時11名程度の国選弁護契約弁護士（＝1人平均年間10件）で受任して管内の国選刑事弁護活動を支えている。事件発生数・比率の多い宇部・山陽小野田地域の地方自治体における再犯防止の要請は、より一層高いものといえる。

なお、山口県内では、宇部支部管内よりも刑事事件発生数において少ない周南支部において検察庁と拘置支所が一体となった総合庁舎が建築されて現在も運用されている。

⁶ 宇部拘置支所に関して開示された行政文書等によれば、以下のとおりである。

- 1 令和4年11月の収容停止より2年半以上遡る令和2年4月時点で、法務省矯正局において広島矯正管区に対して検討開始が指示され、同月中には山口地方検察庁と協議がされている。
- 2 しかし、1以降、裁判所や弁護士会さらに地方自治体に対して何らの連絡も協議も行われないうちに、矯正局は令和4年1月に収容停止の方針を決定し、同年3月には11月末の収容停止を定め、山口県弁護士会への説明は同年9月と、地方自治体と比べて最劣後に取り扱われて実施された（山口地方裁判所への通知の有無は不明）。
- 3 また、そこで説明された内容的は、施設老朽化と予算不足という一方的な「収容停止ありき」のもので、山口県域における中長期的な方針も示されず、収容停止による影響への配慮は、全く検討されていなかった。
- 4 山口県弁護士会は令和4年8月に通知を受けた後、山口刑務所に対して、重ねて収容停止の撤回を求めた。その過程で令和4年10月末に国会議員要請がされ、直後に同年11月末の収容停止予定が令和5年3月末に延期されるなどしたが、交渉に際してわずかに各警察署の留置施設からの移送時期を遅くすることなどの口頭での提案がされただけで、いずれも「収容停止ありき」の応答に尽きたものであり、最終的に3月末の経過をもって収容停止が実行された。
- 5 山口県弁護士会から連絡等を受けた地方自治体（山口県・宇部市・山陽小野田市）においては、令和5年2月から3月にかけて、各議会において収容業務の継続を求める決議（収容継続とともに都市部のみならず地方における刑事司法のインフラ整備予算の確保）がされ、衆参両院と内閣に対して発出された（宇部市議会2月27日、山陽小野田市議会3月3日、山口県議会3月10日）。

継続することはやむを得ない。

その場合でも、弁護人としては、弁護士の使命、弁護活動の充実の観点から、ある程度の時間と労力の負担を甘受してでも、直接刑事施設に赴いて、接見を実施すべきであることは言うまでもない。

一方で、距離的・時間的な限界があるのも事実である。そうだとすれば、弁護人の防御活動のより一層の充実という観点から、拘置支所等の修繕や建替え等に伴って弁護人と当該施設に収容された被疑者等との接見交通が従前どおり行われなくなる地域においては、まず当該施設所在地の弁護士会との間で十分な協議を行い、電話（テレビ電話を含む。）による外部交通などの補完措置の導入を図るとともに、可及的速やかにオンラインによる接見を実現させるべきである⁷。

以 上

⁷ 当連合会は2023年7月13日付けで「市民の権利を保護・実現する刑事手続のIT化を求める意見書」を発出し、オンラインの活用による接見の権利の拡充を求めている。