

行刑改革 — 受刑者処遇の新たな展開 —

中 根 憲 一

目 次

- はじめに
- I 今次行刑改革の経緯
- II 行刑改革会議提言の基本的視座
- III 主な提言事項と対応状況等
 - 1 受刑者の権利義務と職員の権限の明確化
 - 2 規律と懲罰の在り方
 - 3 人権救済のための制度の整備
 - 4 矯正医療の在り方
 - 5 刑務作業の在り方
- 6 報奨制度の創設
- 7 昼夜間独居拘禁の適正さの確保
- 8 外部交通の拡大
- 9 行刑運営の透明性の確保
- IV 残された課題 —おわりに代えて—
 - 1 未決拘禁者の処遇
 - 2 矯正医療の厚生労働省への移管、刑務官の団結権の保障

はじめに

明治41年に制定されたまま今日に至るまでほとんど実質的な改正がなされてこなかった監獄法が、約100年ぶりに、抜本的に改正された。被収容者の権利義務関係や職員の権限が明確でないこと、受刑者処遇の内容についても十分な規定が設けられていないことなど、かねてから刑事法学者や弁護士などからその不十分さが指摘され、全面改正の必要性が叫ばれていたものである。

新たな改正法の名称は「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」（平成17年5月25日 法律第50号）である。この法律は、監獄法の諸規定のうち、受刑者の処遇に関する部分等を抜き出して、内容一新の上、監獄法とは別の新法としたものである。受刑者の権利義務や職員の権限を明確化したこと、刑務所運営の透明化を目的として民間人で構成される刑事施設視察委員会を設置したこと、受刑者に対する矯正教育を

義務化したこと、一定の要件を満たす受刑者の外出や外泊などを容認したこと、受刑者が暴行を受けた場合などの不服申し立て制度を整備したことなど、受刑者の処遇改善のための新たな方策が盛り込まれている。衆議院法務委員会での審議の過程で、自由民主党、公明党、民主党の3党の合意により政府案が修正され、受刑者の人権への理解を深めさせるための刑務官に対する研修の実施（第13条第3項）、法律の施行後5年以内の見直し（第41条）等の規定も盛り込まれた。

なお、監獄法は、拘置所や未決拘禁者に関する部分を残したまま当面存続するが、名称は「刑事施設ニ於ケル刑事被告人ノ収容等ニ関スル法律」に変更された。この改正監獄法は、今後、法務省、警察庁、日本弁護士連合会の三者間での協議等を踏まえて改正作業が進められ、未決拘禁者処遇の新たな改正法案として、平成18年の通常国会に提出される予定と伝えられている⁽¹⁾。

監獄法の全面改正法案が国会に提出されたのは、昭和57年に提出された刑事施設法案が翌年の衆議院解散に伴い廃案となり、その後、一部修正された法案が昭和62年と平成3年に再提出、再々提出されたものの、いずれも衆議院解散に伴い廃案となって以来のことである。前回、代用監獄等の問題から、いわゆる拘禁二法案の立法化には反対の立場をとった日本弁護士連合会は、今回の「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案」については、「2003年12月の行刑改革提言を大筋において実現したもの⁽²⁾」と評価した。この日本弁護士連合会の姿勢の変化が、今回の法改正の実現をもたらした最大の要因であろう。

「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」が成立したことを受け、本稿では、今回の法改正、そして、現在も法務省内で進められている諸改革の出発点となった『行刑改革会議提言』をあらためて取り上げ、その中の主な提言事項について、提言の背景となった問題状況や提言内容を整理するとともに、提言に対する改正法及び運用上の対応状況などを概観することとしたい⁽³⁾。

I 今次行刑改革の経緯

平成14年から同15年にかけて明らかになった一連の名古屋刑務所受刑者死傷事件を契機に、受刑者の処遇等を中心とした行刑運営上の諸問題があらわになった。この問題は、マスコミ、国会審議等においても大きく取り上げられ、そ

の過程を通じて、さらに、行刑施設内における医療体制の問題、行刑運営に対する透明性の確保の問題等についても指摘されるに至った。

法務省は、これらの問題を深刻に受け止め、省内に「行刑運営に関する調査検討委員会」を設置するなど、所要の調査、再発防止策の検討・策定に取り組み、平成15年3月31日に『行刑運営の実情に関する中間報告』を公表した。

その上で、森山眞弓法務大臣(当時)は、行刑改革は、何よりも、広く国民の理解と支持のもとで推し進めることが不可欠であり、そのためには、国民の視点に立って幅広い観点からさらに検討することが必要であると判断し、行刑改革のために必要不可欠と考えられる問題を一切の聖域なしに議論し、提言する場として、同年4月、法務大臣の私的諮問機関として、行刑改革会議(座長:宮沢弘元法相)を立ち上げた。

行刑改革会議は、以後、全体会議及び分科会での議論、元受刑者及び現職刑務官等からのヒアリング、受刑者及び現職刑務官に対するアンケート調査、国内各刑務所の視察、海外実情調査等、精力的に活動をこなし、同年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。)をとりまとめ、法務大臣に提出した。

法務省は、上記提言が提出されたことを受け、行刑改革の諸提言を省を挙げて実現していくため、省内に事務次官を委員長とする行刑改革推進委員会を発足させた。なお、同委員会には、提言に沿った改革が行われているかどうかを見守っていく、いわば「監視役」として、行刑改

(1) 『毎日新聞』2005.5.18, 夕刊

(2) 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」2005年3月18日, p.1. <http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/data/2005_18.pdf>

(3) 本稿Ⅲ中、(1)問題状況、(2)提言要旨は、下記①の資料の関係箇所を要約したものである。それぞれの項目に該当頁を付した。(4)運用による対応は、下記②の資料から関係箇所を引用したものである。

① 行刑改革会議「行刑改革会議提言 ～国民に理解され、支えられる刑務所へ～」平成15年12月22日 <<http://www.moj.go.jp/KANBOU/GYOKEI/KAIGI/teigen.pdf>>

② 「行刑改革会議提言の実施状況(法改正を待たずに実施できる方策)」(行刑改革推進委員会顧問会議第2回会議(平成17年2月2日)資料2) <<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/KOMON/gaiyou02-02.pdf>>

革会議のほぼ全メンバーが同委員会の顧問として就任した。

II 行刑改革会議提言の基本的視座

提言は、まず、現下の行刑が直面している諸問題について、①行刑を取り巻く社会情勢は、治安情勢の悪化とこれに伴う国民意識の変化、被収容者の人権に関する国際的・国内的な意識の高まりなど、極めて大きな変化を遂げている、②恒常的な過剰収容状態に加え、高齢受刑者及び来日外国人受刑者が増加し、また、社会が複雑多様化する中で、様々な価値観や生活歴を有する多様な受刑者が収容されるようになり、処遇に困難を伴う受刑者が増加するなど、その収容環境は、質量ともに、かつて経験したことがないほどに厳しさを増している、③現下の過剰収容状態においては、受刑者の処遇に当たる刑務官等の人的体制や、受刑者を収容する施設等の物的体制が限界に達している、との問題認識を示した上で、主に以下の3つの観点から、監獄法の全面改正を含む抜本的な行刑運営全般の見直しや改善を求めている⁽⁴⁾。

① 受刑者の人間性の尊重、真の改善更生と社会復帰に資する行刑運営の実現

受刑者が真の意味での改善更生を遂げ、社会に復帰するためには、その処遇において受刑者の人間性が十分に尊重されることが不可欠であり、いやしくも行刑施設内において、受刑者の人権がないがしろにされることがあってはならない。

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

規律の在り方として目指すべきこと、受刑者の人権侵害に対する救済を適切かつ迅速に図るための制度を整備すること、受刑者に対する医療体制を整備・充実すること、職員の人権意識の改革のための措置を採ることなどを求めている。

また、受刑者に対する処遇効果を上げる観点から、受刑者の特性に応じたきめ細かな処遇を実施するための分類制度を設けること、刑務作業の在り方について見直し、改善更生及び社会復帰のために適した処遇を実施すること、改善更生等に資するよう外部交通を拡大することなどを求めている。一方、深刻な過剰収容状態は処遇環境の悪化を招き、受刑者のために適切な処遇を行う上でも支障を生じかねないことから、その改善のため、物的体制の整備を求めている。

② 刑務官の過重な負担の軽減

刑務官等の職員が、受刑者の人間性を尊重しつつ、その改善更生及び社会復帰を図るという職責を十分に果たすためには、著しく過重となっている職員の負担を軽減し、健全な執務環境を確保することが不可欠である。

この観点から、提言は、職員数の絶対的不足による執務環境の悪化を解消するため人的体制の整備・充実を図ること、職員の権限等の明確化を図ること、処遇困難者の収容の在り方や処遇の方法等を合理的なものとするなどを求めている。

③ 国民に開かれた行刑の実現

この提言が求める行刑の改革が確実に行われ、受刑者の人間性が尊重され、真に改善更生と社会復帰に資する行刑運営を実現するためには、行刑施設が世間から孤立したものであってはならず、受刑者のプライバシー等には十分な配慮をしつつ、できる限り、国民に行刑施設内の情報を明らかにして、行刑運営に対する国民の理解を得るとともに、その運営の在り方などについて、社会の常識が十分に反映されることを確保しなければならない。

(4) 前掲注(3)① pp.8-10.

この観点から、提言は、処遇関連情報等を公表するなど情報公開を進めるとともに、「刑事施設視察委員会」（仮称）を設置するなど、行刑施設と地域との連携を深め、国民に理解され、支えられる行刑施設を作るための諸方策を講ずることなどを求めている。

Ⅲ 主な提言事項と対応状況等

1 受刑者の権利義務と職員の権限の明確化

(1) 問題状況⁽⁵⁾

現行監獄法は、受刑者の権利義務について明確に意識されていなかった時代に制定されたものであることから、受刑者の権利義務及びこれに対する職員の権限を律する上で十分な規定を設けているとは言いがたく、多数の訓令・通達等により、不十分な監獄法を補い、行刑を運営している現状にある。このような法の運用は、極めて複雑である上、その内容も受刑者には容易に理解することが困難なものとならざるを得ないため、受刑者と職員との間にあつれきを生じさせる原因ともなっている。

(2) 提言要旨⁽⁶⁾

法治主義の下、新しい行刑の在り方を構築するに当たっては、受刑者の権利義務を明確にすることによって、その人権保障を十全なものとするとともに、職員の職務権限の内容及び限界を明確なものとする必要があるとあり、そのためには、基本となる監獄法を抜本的に改正することが必要である。

(3) 改正法による対応

受刑者の権利義務については、一人で行う宗教上の行為（第44条）、自弁の書籍等の閲覧（第

46条）、信書の発受（第93条）、審査の申請（第112条）等が権利として保障（制限要件を明確化）されるとともに、遵守すべき事項（第51条等）を列記して義務が明確化された。職員の権限については、受刑者・第三者に対する制止等の措置（第54条）、受刑者に対する捕縄・手錠・拘束衣の使用（第55条）、受刑者・第三者に対する武器の使用（第57条）等の各権限が規定された。

2 規律と懲罰の在り方

(1) 問題状況⁽⁷⁾

行刑施設における規律については、所内を移動する際に、大きな声でかけ声を上げさせ、手足を必要以上に振らせるという、いわゆる軍隊式行進が強制されていること、居室内において正座が強制されていること、刑務作業中の一瞬の脇見まで規則違反とされていることなど、過剰かつ不合理な運用が行われている。出還房時の裸体検身についても、受刑者の品位を傷つけるような運用となっていないか検討が求められている。

懲罰制度については、監獄法は、「在監者紀律ニ違ヒタルトキハ懲罰ニ処ス」（第59条）などの規定を置いているが、懲罰事由については具体的な規定がなく、懲罰を科す手続についても大臣訓令に定めているに過ぎないなど、規定が不十分である。

(2) 提言要旨⁽⁸⁾

行刑施設における諸規則については、受刑者が自発的、自律的に遵守しようという意識を持ち得るものでなければならない。また、諸規則の相当性及び合理性を検討するにあたっては、受刑者の人権の尊重という観点のもとより、その規則を受刑者に遵守させることについて、国

(5) 同上 p.11.

(6) 同上 pp.11-12.

(7) 同上 pp.20-21.

(8) 同上

民の健全な常識に照らして理解されるものであるか否かという観点など、多角的な観点から、その在り方について再検討する必要がある。

懲罰制度については、懲罰が受刑者の権利や自由を制約する不利益処分という性格を有することにかんがみると、少なくとも、その種類及び内容、懲罰を科すべき事由、懲罰を科す際の手続については法律に明記すべきである。

(3) 改正法による対応

所内規則については、規制措置の限界を示す一般的規定（第50条）を置いたほか、遵守事項が列記された（第51条）。懲罰については、要件・種類・内容・手続等が規定された（第105条～第111条）。

(4) 運用による対応

①平成16年3月、居室内での正座強制、所内移動時の行進要領等について、現場施設に対して見直しが指示された。現在、各施設において、行進時に受刑者に歩調をとらせることをやめる、腕の振り幅や足の高さの指定をなくすなど、施設の状況に応じて見直しが進められている。

②平成16年2月、懲罰制度の運用状況について全国調査が実施された。平成17年3月から、40日以上軽屏禁罰を科した事案について、重大事案として矯正管区への報告を義務付け、手続を含めた懲罰の相当性を事後的に検証できる仕組みとされた。

3 人権救済のための制度の整備

(1) 問題状況⁽⁹⁾

これまでは監獄法上の情願制度及び所長面接制度が不服申立制度として機能してきたが、時代の変化の中で必ずしも十分な効果を発揮できなくなってきており、ことに情願については、裁決が法律上義務付けられておらず請願の一種

にとどまるとされていること、適正かつ迅速な処理の必要性が高い処分等に関する不服と、誠実に処理すれば足りる苦情を、区別せずにその対象としていることなどから、制度として十分でないところがある。そして、情願については、平成5年頃から件数が増加傾向にあり、そのすべてを速やかに処理することができない現状にある。

(2) 提言要旨⁽¹⁰⁾

行刑施設における被収容者の人権侵害に対し、公平かつ公正な救済を図るためには、矯正行政を所掌する法務省から不当な影響を受けることなく、独自に調査を実施した上で判断し、矯正行政をあずかる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る。このような観点からは、人権擁護推進審議会の答申を最大限尊重して設置されることとなる、公権力による人権侵害等を対象とした独立性を有する人権救済機関が、可及的速やかに設置されるべきであると考え。ただし、当該人権救済機関が設置されるまでには若干時間がかかるものと思われることから、それまでの暫定的かつ事実上の措置として、法務省内に「刑事施設不服審査会」（仮称）を設置し、不服申立ての公平かつ公正な処理を期すべきである。また、監獄法の改正により、現行の情願制度及び所長面接制度を廃止し、裁決を義務付けた不服申立制度と、誠実に処理することとされる苦情申立制度を設けるべきである。

(3) 改正法による対応

現行の情願制度、所長面接制度に代えて、「審査の申請」、「事実の申告」、「苦情の申出」の制度が創設された（第112条～第125条）。「刑事施設不服審査会」（仮称）は新法には盛り込まれず、法律上の制度とはされなかった。ただし、

(9) 同上 p.31.

(10) 同上 pp.31-33.

訓令で設置される模様である。

(4) 運用による対応

①平成16年1月から情願処理体制の暫定運用が開始された。②「刑事施設不服審査会」(仮称)について、平成17年度政府予算案に計上された。現在、同年度中の設置に向けて準備中である。③不服審査体制の充実強化のため、平成17年度政府予算案において、矯正局に1人、矯正管区に4人、計5人の増員が計上された。

4 矯正医療の在り方

(1) 問題状況⁽¹¹⁾

「診察を受けるまでに時間がかかった」、「医師の診察を受けられなかった」など、受刑者アンケート⁽¹²⁾の結果からは、被収容者の医療需要に十分に応じられていない場合のあることが認められる。こうした状況は、医師の確保が困難であることや医療スタッフの不足等から、多くの施設において24時間の医療体制をとることができないことに起因しているものと考えられる。また、医師の診察に先立って、準看護師の資格を持った医務課等の刑務官が巡回し、医師による診察の優先順位や緊急性を一次的に判断するという取扱いをしているが、かかる刑務官が十分ではないことから所要の巡回回数を確保しにくいことなどがあり、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に起因しているものと考えられる。また、疾病が特殊なものである場合などに外部の専門医師の診察を受けさせる場合があるが、刑務官を付き添わせる必要があることから、外部病院への移送に困難を伴う場合があり、保安部門の要請が医師の医療的判断に優先しているのではないかとの指摘がなされている。

(2) 提言要旨⁽¹³⁾

被収容者の健康の保持と疾病の治療は、拘禁を行う国の責務である。そこで、被収容者に対しては、国は、基本的に、一般社会の医療水準と同程度の医療を提供する義務を負い、そのために必要な医師、看護師その他の医療スタッフを各施設に配置し、適切な医療機器を整備し、被収容者が医師による診察を望んだ場合には、合理的な時間内にこれを提供する責任を負うと考えるべきである。提言は、以上の基本的視点を示した上で、医療の人的物的体制の整備、医師その他の医療スタッフの確保の方策、専門的な治療を受けさせる必要がある場合の外部専門病院への移送体制の整備、医療刑務所と医療少年院を統合した「矯正医療センター」(仮称)の設立、「薬物中毒治療センター」(仮称)の設置、矯正医療における医療と保安との関係、医療の透明性の確保、被収容者の死因確定手続の適正さの確保等について提言を行っている。

(3) 改正法による対応

受刑者の心身の状況を把握することに努め、適切な保健衛生上・医療上の措置を講ずる義務(第33条)、健康診断の定期的な実施の義務(第38条)、疾病等の場合における医療上の措置を執る義務(第39条)、一定の要件の下における、受刑者が指名する医師による診察の許可(第40条)等が規定された。

(4) 運用による対応

①平成16年3月から本省レベルで関係機関との協議が開始された。平成16年9月、通達が発出され、現場レベルにおいて、地元医師会や地域の医療機関等の関係者で組織する「行刑施設の医療に関する協議会」を順次開催することと

(11) 同上 p.36.

(12) 「行刑の実情に関する調査(受刑者アンケート)の結果」行刑改革会議第6回会議(平成15年10月20日)

<<http://www.moj.go.jp/KANBOU/GYOKEI/KAIGI/gaiyou06-02.pdf>>

(13) 前掲注(3)① pp.8-10.

された。②平成16年度、C型肝炎スクリーニング検査等が約3,100人に実施された。③平成16年11月、八王子医療刑務所にMRI（磁気共鳴画像診断装置）が整備された。同年12月、厚生労働省の使用承認により供用が開始された。④平成17年度政府予算案において、「西日本矯正医療センター」（仮称）に関する調査費が計上された。⑤「薬物中毒治療センター」（仮称）について、設置施設数や収容対象となる被収容者数等について矯正局内で検討中である。⑥精神科医師、精神保健福祉士、薬剤師等の医療スタッフ（非常勤職員）の拡充（21人→74人）について、平成17年度政府予算案に計上された。⑦各種研修において、「矯正施設における医療」「精神医療」「感染症と矯正施設」等、医療関係の科目が新設された。⑧平成15年11月、通達が発出され、やむを得ない場合を除き、所長本人が検視を実施するとともに、自然死、事故死以外は、検察庁及び警察署の双方に通報することとされた。

5 刑務作業の在り方

(1) 問題状況⁽¹⁴⁾

現在の受刑者処遇においては、刑務作業の時間を一律に確保しようとする余り、処遇内容の硬直化を招いている。すなわち、刑務作業の時間については、「在監者の作業時間を定める訓令」により、1日につき8時間、1週間につき40時間と定められているため、受刑者の処遇内容が1日8時間の刑務作業を確保することを前提として組み立てられ、運動や教育のための時間等は、まず、この刑務作業時間を確保した上で、割当てが定められるという実情にある。しかし、例えば、受刑者によっては、カウンセリング、教誨、教科指導、生活指導などの、刑務作業以外の処遇や治療が、その改善更生及び社会復帰を図る上で有効な場合も多いと考えられる。

(2) 提言要旨⁽¹⁵⁾

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り、現行の刑法の枠組みの中で、刑務作業の有用性に十分配慮しながら、個々の必要に応じて作業時間を短縮するなど、より柔軟な刑務作業の在り方を検討すべきである。また、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、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といった観点から、再検討すべきである。職業訓練についても、より多くの受刑者が職業訓練を受けることができるよう努めるべきである。

(3) 改正法による対応

作業は、できる限り、受刑者の勤労意欲を高め、これに職業上有用な知識・技能を習得させるように実施するものとするとの一般的規定（第73条）が置かれたほか、現行法では実施不可能な「外部通勤作業」の導入（第75条）等が規定された。

(4) 運用による対応

①平成16年4月から、3庁で刑務作業時間の短縮等の試行が開始された。その後、試行が拡大され、現在63庁において試行中である。平成17年4月からは、全行刑施設で実施される予定である。②職業訓練種目の拡大（ホームヘルパー科の拡大、点字翻訳科の新設等、全22種目。32庁実施へ拡充）について、平成17年度政府予算案に計上された。

6 報奨制度の創設

(1) 問題状況⁽¹⁶⁾

現行の累進処遇制度は、受刑者に自発的に改

(14) 同上 p.13.

(15) 同上 pp.13-14.

(16) 同上 p.14.

善更生の意欲を起こさせようとする理念において評価されるべきものであるが、他方で、入所当初、すべての受刑者を最下級の段階に位置付ける点において、受刑者個々の特性や条件に応じた処遇を行おうとする理念に反している。また、現実の運用面においても、進級制度が仮釈放と結び付きを欠き、刑期に応じた一定の期間の経過と形式的行動評価によって進級するという画一的な運用になっている上、施設内の生活水準の全般的な向上によって、上位級に求められている優遇の内容が改善更生の意欲を向上させるに足るものではなくなっている。

(2) 提言要旨⁽¹⁷⁾

累進処遇制度を廃止した上で、私物の所持範囲、外部交通の頻度・態様、外出・外泊を含めた開放的処遇の実施などについて、受刑者にとって魅力のある特典を含めた複数のランクを設定した上で、原則的には多くの受刑者が標準的なランクの処遇を受けることを基本にしつつ、受刑者の服役態度いかんにより、臨機に、特典を更に付与したり、あるいは、はく奪したりすることによって、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。

(3) 改正法による対応

一定の期間ごとの受刑態度の評価に応じた優遇措置（物品の給貸与、自弁物品の使用・摂取、面会の時間・回数、信書の発信回数等の処遇における優遇）が規定された（第66条）。

7 昼夜間独居拘禁の適正さの確保

(1) 問題状況⁽¹⁸⁾

昼夜間独居拘禁や保護房への収容は、受刑者の心身に与える影響が大きい。現在、保安上の

必要から行う昼夜間独居拘禁については、監獄法施行規則第47条において、「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」と規定するにとどまり、その要件や手続について十分な規定が設けられていない。

(2) 提言要旨⁽¹⁹⁾

昼夜間独居拘禁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のないようにすべきである。保護房収容についても、その適正さを確保するため、収容の要件及び手続等については明確に法定すべきである。また、保安上の必要から昼夜間独居拘禁にした場合には、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。

(3) 改正法による対応

昼夜間独居拘禁については、要件が法定されるとともに、隔離期間（現行法より短縮）、健康状態について医師の意見を聴く義務等が規定された（第53条）。保護房収容についても、要件が法定されるとともに、収容期間、健康状態について医師の意見を聴く義務等が規定された（第56条）。

(4) 運用による対応

①平成16年4月から、保護房収容中の全期間の録画等が実施されている。②保護房の居住環境の改善及び被収容者の態様に応じた単独室の新設について検討された。府中刑務所及び大阪医療刑務所に計4種類の単独室が試行整備され、運用が開始された。

(17) 同上 pp.14-15.

(18) 同上 p.17.

(19) 同上 pp.17-18.

8 外部交通の拡大

(1) 問題状況⁽²⁰⁾

現在、親族については、一般的に、受刑者の改善更生及び社会復帰の促進に有益な者として、受刑者との面会が許されているが、受刑者アンケート⁽²¹⁾の結果によると、親族との面会について、時間が短すぎる、回数制限すべきでないとの回答が相当数に上っている。また、親族との面会において、遮蔽板のない面会室の利用や職員の立会いのない面会は、ごく一部の受刑者についてのみ許されているのが現状である。

親族以外の者との外部交通については、特に必要と認められる場合に許可されることになっているが、その運用は、身元引受人・保護司・行刑施設に入所する前の雇用主等について認められているにとどまり、単なる友人・知人については、ほとんど認められていない。しかし、監獄法制定から100年近くが経過した現在、一般には、親族だけでなく、友人・知人が受刑者と社会との良好な関係の維持に重要な役割を果たすに至っている。受刑者アンケートの結果でも、友人を面会の対象にして欲しいという回答は相当数に上っている。

電話については、監獄法上、外部交通の手段として認められていない。しかし、電話は通信手段として一般社会においても普及しており、遠方に居住しているなど、行刑施設に容易に面会に行くことのできない親族等との関係を維持するための手段としても効果的である。受刑者アンケートの結果でも、電話の利用を求める回答が相当数見られたところである。

(2) 提言要旨⁽²²⁾

親族は、一般的に、受刑者にとって、その改善更生及び社会復帰の礎ともなるべき存在であ

ることから、親族との良好な関係の維持に必要と認められる場合は、当該受刑者に通常認められている以上に、面会の回数及び時間を増やすとともに、遮蔽板のない部屋を用いたり、職員の立会いを緩和するなどの配慮をしていくべきである。また、職員配置の体制が整うことを前提として、土曜日又は日曜日にも面会できるよう配慮していくべきである。

友人・知人との面会については、現在の運用を改め、積極的に認めていくべきであるが、自由刑が、社会からの隔離及び自由の剥奪を目的としていること、また、その改善更生及び円滑な社会復帰の促進を目的としていることにかんがみれば、友人・知人との外部交通についても無制限に認めるべきでなく、受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰を促進するために有益な場合に認めることが相当である。

電話については、まず、開放処遇を受けている者から認めるなど、一定の基準の下に、受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰に有益な場合に電話による通信を行えるよう検討すべきである。

(3) 改正法による対応

交友関係の維持のため必要であり、かつ、矯正処遇の実施に支障のおそれがない場合の面会の許可(第89条)、面会・信書発信回数の最低保障(第92条、第97条)、現行法では認められていない電話等による通信(第101条)等が規定された。

(4) 運用による対応

平成16年3月末から、法務省ホームページに外部交通の取扱要領等(受刑者との面会及び手紙の授受、受刑者への差し入れ)が公表された。

⁽²⁰⁾ 同上 p.23.

⁽²¹⁾ 前掲注(12)

⁽²²⁾ 前掲注(3)① pp.23-24.

9 行刑運営の透明性の確保

(1) 問題状況⁽²³⁾

現在の行刑は、過剰収容を始めとした様々な問題に直面しており、こうした状況下で行刑運営の充実を目指すには、これまでより一層、国民に理解され、支えられることが必要であり、そのためには、行刑運営を市民の目に触れさせることによって、国民の理解を得ることが重要である。また、職員の被収容者に対する暴行事案等の再発を防ぐには、苦情申立制度の整備により、行刑施設の自浄能力を高める必要があることはもちろん、矯正局及び矯正管区による監督能力を高めることが重要であるとともに、行刑施設に市民の目を入れ、職員もそれを意識することによって、自らの行動を省みるようになることが期待される。こうした観点から、今次の行刑改革においては、行刑運営の透明性を確保するための様々な措置を講ずることが喫緊の課題である。受刑者及び刑務官に対するアンケートの結果においても、職員の受刑者に対する暴力・脅し・いじめをなくす方策として、行刑施設から独立した機関による視察を挙げた回答があったところである。

(2) 提言要旨⁽²⁴⁾

国民に理解され、支えられる行刑施設を作り、また、職員の暴行事案等の再発を防ぐには、行刑運営の実情を市民の目に触れさせ、職員にも市民の目を意識させることが重要であると考えられる。このような市民参加の仕組みとしては、海外に、イギリスの独立監視委員会、ドイツの刑事施設審議会の例があり、いずれも行刑施設ごとに設けられている。我が国における市民参加の仕組みとしても、地域社会との連携の重要性や機動性等を考慮し、各行刑施設ごとに、地

域の市民及び専門家からなる「刑事施設視察委員会」（仮称）を創設することが適切であると考える。

本項関係では、他に、内部監査の充実強化、訓令・通達の公開、処遇関連情報の公表、死亡事案の全件公表、地域社会との連携の活発化についての提言を行っている。

(3) 改正法による対応

行刑施設ごとの、地域の市民及び専門家からなる「刑事施設視察委員会」の創設（第7条）等が規定された。

(4) 運用による対応

①平成16年度から、収容定員1,000人以上の施設について、毎年巡閲を実施することとされた。ちなみに、従来の実施方法（施設規模に関わらず2年ごとに1回実施）では、平成16年度の巡閲実施対象施設は35庁となるどころ、45庁に対して巡閲が実施される。②平成16年10月から、職員以外でも訓令・通達集の購入ができるようになった。③平成15年8月から、処遇関連情報の定期的公表が実施されている。④平成16年1月分から、矯正施設における死亡事案の全件公表が実施されている。⑤平成16年3月末から、広報のための施設見学が実施されている。平成16年末までに、68庁において計176回施設見学が実施された（見学者延べ人員約16,400人）。

IV 残された課題 —おわりに代えて—

1 未決拘禁者の処遇

当面の最優先課題は、平成18年の通常国会に提出される予定と伝えられている「刑事施設ニ於ケル刑事被告人ノ収容等ニ関スル法律」の改正であろう。受刑者は新法、未決拘禁者は旧法

⁽²³⁾ 同上 p.27.

⁽²⁴⁾ 同上 pp.27-31.

という、好ましくない新旧二法の併存状態を早急に解消する必要からも、速やかな改正が求められている。しかし、「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案」の場合に比べ、立法化に向けた今後の道すじには困難も予想されている。いわゆる代用監獄の問題について、その全廃を求める日本弁護士連合会と、運用面での改善を基本に対応しようとする警察庁、法務省との間で、依然、論争が続いているからである。一方、日本弁護士連合会は、平成16年3月31日に法務大臣宛に提出した『未決拘禁者処遇等についての検討機関の設置に関する要請書』において、未決拘禁者や死刑確定者の処遇についても、行刑改革会議と同様の、調査検討のための審議機関を設け、そこでの議論・提言を受けて立法化の作業に入るべきことを要請している。日本弁護士連合会が、平成17年3月18日に発表した『「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』においても、「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」ことがあらためて表明されている。しかし、法務省は、新たな審議機関を設置することは今のところは考えていないようである。平成16年6月7日に開催された行刑改革推進委員会顧問会議の第1回会議において、横田矯正局長は、顧問の質問に次のように答弁している。「私どもの考えといたしましては、新たな審議会を現時点で設けなければならないというふうには考えておりません。と申しますのは、私どもは御提言の文言から、行刑改革会議は未決拘禁者の処遇等に関して、法務省において専門的な知識、ノウハウを生かして十分に検討した上で、可及的速やかに監獄法の全面改正をすべきであると御提言になっていると理解しております、法

改正の範囲を受刑者の処遇に関する部分に限定すべきものということではございませんし、それから未決拘禁者の処遇について何らかの機関を設けて検討することを求めているものではないというふうに理解をしております⁽²⁵⁾」。審議機関の設置をめぐることは、日本弁護士連合会と法務省との間で、なお曲折が予想されよう。

2 矯正医療の厚生労働省への移管、刑務官の団結権の保障

次に、具体的な提言としては盛り込まれなかったが、今後検討すべき行刑改革上の課題として、提言には、矯正医療の厚生労働省への移管の問題と刑務官の団結権保障の問題が挙げられている。

(1) 矯正医療の厚生労働省への移管

医師の確保、医師の保安部門からの独立性の確保、適正な医療水準の確保の各観点から、矯正医療を厚生労働省へ移管させ、行刑施設の医療部門を国立病院の分院とすることが効果的であるとの意見がある⁽²⁶⁾。ただし、提言は、その意見には、効果の点で種々の疑問や問題点があるとし、その理由として、①国立病院は、我が国の医療政策上、特定の政策医療に特化した医療を行うものとされ、その数も少なく、ナショナルセンターを除いて平成16年度からそのすべてが独立法人化するため、必ずしも各行刑施設に対応できない状況であること、②国立病院においても、へき地においては医師が不足するなどしており、厚生労働省へ移管したからといって、医師の確保が容易になるとは必ずしも考えられないこと、他方、厚生労働省へ移管しなくても、医療関係機関との協力により、医師の斡旋を受けることは可能であること、③厚生労働省への移管により、国の被収容者に係る医療費

(25) 「第1回行刑改革推進委員会顧問会議議事録」平成16年6月7日
<<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/KOMON/gijiroku01.html>>

(26) 前掲注(3)① p.41.

予算の確保がことさら容易になるとも考えにくいこと等を挙げている⁽²⁷⁾。ただ、それらを踏まえた上で、提言は、厚生労働省への移管の問題については、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」であると結んでいる⁽²⁸⁾。

この問題について、日本弁護士連合会は、「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⁽²⁹⁾」との見解をとっている。

(2) 刑務官の団結権の保障

我が国の公務員法制が消防職員と刑務所職員に団結権を保障していないことは、ILO 第87号条約に違反するとして、ILO からはその是

正が正式に勧告されている。提言も、刑務官に団結権を認めることは、「その不満を吸い上げて待遇の改善に資するとともに、ひいては被収容者の人権尊重にもつながるのではないかとの意見もあった」ことを紹介しつつ、団結権の問題は、「公務員制度全体の中で、今後とも真剣に検討されるべき課題」であると結んでいる⁽³⁰⁾。

日本弁護士連合会も、「職員団体が結成されれば、刑務官組織の上意下達式の運営を克服し、一線の刑務官の様々な声がよりオープンに語られるようになり、提言の基本とする国民に開かれた刑務所を確立する上にも有益であろう」と述べ、「近い将来に、この問題が真剣に議論され、課題が解決されることを願う⁽³¹⁾」としている。

(なかね けんいち 行政法務課)

⁽²⁷⁾ 同上 pp.41-42.

⁽²⁸⁾ 同上 p.42.

⁽²⁹⁾ 前掲注(2) p.14.

⁽³⁰⁾ 前掲注(3)① p.48.

⁽³¹⁾ 日本弁護士連合会「行刑改革会議提言についての日弁連の意見」2004年2月1日, p.35.

<http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/data/2004_07.pdf>