

イギリスにおける刑務所の透明性の確保について

九州大学 土井政和

はじめに

1. 刑務所の査察制度と透明性の確保

(1) 刑事施設の査察制度に関する国際準則

(2) アンドリュー・コイル『刑務所運営の人権アプローチ-刑務職員ハンドブック』

外部査察の必要性

査察形態

- ・市民による参観や刑務所の中での処遇プログラムへの参加といった形態での監察 (Civil society Involvement as a form of scrutiny)
- ・地域社会の構成員に公式の役割を付与する形態での「独立した部外者による監視」 (Independent lay monitoring)
- ・中央の行刑当局による行政内部の監察 (Administrative inspections)、
- ・議会等によって任命された機関による定期的あるいは臨時的「独立した査察」 (Independent inspections)
- ・ヨーロッパ拷問等防止委員会や国内外の NGO による査察を含む「地域その他の機構 (Regional and other inspection mechanisms) による査察

これらの形態の査察が併存し、相互に補完し合うことが望ましい。

イギリスでは、まさにこれらの査察形態が複合的に機能しているといえよう。

(3) 刑務所査察局 (Prison Inspectorate)

1) 目的

「刑事施設に収容されている者の処遇及び収容状況を査察し、大臣、議会その他に情報を提供し、政策立案および運営を進展させるよう影響づけることによって、犯罪の減少に貢献することである。」

2) 任務

「イングランド・ウェールズにおける刑事施設に関して査察を行い、特に以下のことについて、国務大臣に報告をすること。

施設の状況 (conditions)

既決被収容者およびその他の被収容者の処遇および彼らに提供される便宜

大臣が指示したその他の問題」

3) 構成

2002年8月末現在47人(事務職員を含む)のスタッフ(専門家である査察官と研究者)

4) 方法

総合査察 (full inspection)

事前通知のある場合と無い場合

平均8人の査察官が、5日ないし6日かけて、100項目以上について調査

簡易査察 (short inspection)

事前通知なし、査察期間も2日ほど、前回の総合査察以後の進展調査

すべての刑務所は、2、3年ごとに査察を受けている。

5) 調査項目

被収容者の処遇方法、被収容者の作業・教育を受ける機会を含む処遇体制の質、施設が行っている被収容者の釈放準備の方法、被収容者および職員の士気、健

康維持の質、施設の運営方法及び対費用効果、建物の物理的条件など

6) 報告書作成とその公開

主席査察官は、査察によって明らかになった収容状況を記述し、また、改善勧告を付した報告書を内務大臣に送付する。査察終了後5週間以内にこれを行う。報告書の写しは行刑局にも送付される。

内務大臣は、主席査察官によって提出されたすべての報告書の公表に同意している。報告書が完成してから5週間以内に公表するのが目標である。

7) 特定の事項に関する調査および報告

イギリスの刑務所査察官制度は行政的な内部監察機関ではあるが、その査察結果である報告書に、インターネットを通じて、国民が自由にアクセスできる状況になっている。

報告書の内容は、刑務所の現状を正確に伝えている。また、査察局の年次報告も内務大臣に提出されるとともに、一般に公表されている。

8) 効果—透明性と改革促進

この査察官制度は、厳格には第三者機関とはいえないかもしれないが、内容のある報告書の公表により、刑務所の透明性と改革に多大の寄与をしている。

わが国においても第三者機関による査察制度を設けるとすれば、内容のある情報の開示を行う制度を作れるかどうかが鍵になるといえよう。

(4) 訪問者委員会(独立監視委員会に改称)

1) 目的

全施設に設けられ、被収容者が公正に取り扱われることを保障する監視者の役割を持つ。

2) 資格、研修

訪問者委員会委員は、無給のボランティア(実費弁償は受けられる)。訪問者委員会委員になるには、特別な資格は必要ない。

新メンバーは、6ヶ月間、初期研修をうける。

3) 活動

委員は、いつでも予告なしに施設を訪問し、被収容者や職員と面談し、施設の状況について監視する。また被収容者の苦情や要望を聞き、関心のある事項について報告する。

4) 報告

内務大臣は、訪問者委員会から、刑務所の状況、運営、受刑者の処遇について、年次報告を受ける。それに基づき、内務大臣は、申し立てのあった事項に関して行刑局長から回答を求める。

5) 批判

被収容者から

訪問者委員会が懲罰裁定権限をもっていたために被収容者からは刑務所側の立場に立つものと考えられていた。また、「委員会は、相応な執行権限を持っておらず、所長の注意を喚起するため被収容者からの苦情を記録し、被収容者に請願の助言をする以外には何も実行していない」。

前者の、暴動の理由ともなった訪問者委員会の懲罰裁定権限は廃止された。しかし、後者の問題は残された。

内務省および行刑局から

他方、訪問者委員会は、内務省及び行刑局からも必ずしも重視されてこなかった。委員会の意見や報告書は法的に何の効力も持っていなかったし、刑務所の管理運営や被収容者処遇をめぐる十分な知識ももっていなかったため、当局からも独立した「監視者」として受け止められていなかったのである。

6) 改革

ウルフ・レポート

ウルフ卿は、施設ごとに個々ばらばらの訪問者委員会をまとめる全国的な協議会を設立し、その存在を強く印象づけることが必要だとの改善提案。

ロイド・レポート

2001年3月「訪問者委員会の再検討」という報告書(ロイド・レポート)としてまとめられた。その主旨は、他の機関(prison visitors)との混同を避け、独立して監視する役割をより良く反映するために、名称を変えることであった。

これにより、訪問者委員会は、独立監視委員会と改称された。

ロイド・レポートによると、独立監視委員会は、個人性(individual)、篤志性(voluntary)、独立性(independent)の点で、刑務所査察局や刑務所オンブズマンとは異なり、それらや内務省には統合・解消できないという。その背景には、委員によって提出される、市民の立場からの建設的な批判は、刑務所の基準を維持し改善する有益な支援を提供するものであるとの評価がある。そして、委員をリードし、サポートし、指導するために新たに全国評議会(National Council)が今年の後半に設置される予定であり、その会長にはロイド卿がすでに任命されている。今後の活動が期待されるところである。

3. 刑務所オンブズマン

被収容者に対する説明責任と刑務所の公正さを担保し、透明性を確保するための第三者機関として参考になるのが、イギリスの刑務所オンブズマンの制度である。

(1) 経緯

1) ウルフ・レポート

「暴動の中心的原因の一つは被収容者の不服が適切に処理されていない、公正さ(Justice)が欠けている」という被収容者側の不満にあったと結論づけ、次のように述べている。「刑務所内では、公正さ(Justice)が実際に遂行されているというだけでなく、遂行されていると外から見ることが必要である。もし、適切な手続がとられなかったり、明確な規則がなかったり、被収容者にその規則が知らされなかったり、あるいは、少なくとも、手続の最終手段として独立の機関に訴えることができなければ、公正さ(Justice)が遂行されているとは見えないであろう」。こうして、不服申立の再審査を行うオンブズマンを設置することを提案した。

2) 構成

資金は内務省から提供されるが、オンブズマンの独立性を強調するために、内務省や行刑局から離れたところに事務所を置いている。2001年9月1日の機構改革により、保護観察をも含め、刑務所および保護観察オンブズマンとなった。これは、1人のオンブズマンと5人の補助オンブズマンのほかに、8つの部に35人のスタッフと2人の秘書をもつ。調査部には、22人が配置されている。

3) 調査対象

刑務所に関していえば、刑務所職員、刑務所の機関として活動している者、その他刑務所で働いている者、および、訪問者委員会(現在は独立監視委員会)のメンバーによって行われた決定に関する不服申立を調査する権限をもっている。しかし、刑務所医師の医療的判断、大臣(Ministers)によって行われた政策決定、有罪又は量刑に関すること、民事あるいは刑事事件、仮釈放委員会、警察、検察、入国管理局による決定や勧告)について調査することはできない。

(2) 手続

1) 申請手続

被収容者は、オンブズマンに不服申立を行う前に、行刑内部の不服申立制度を利用しておかねばならない。その手続によって救済が得られなかった場合、行刑管区の回答があってから原則として1ヶ月以内にオンブズマンに対して不服申立が行われなければならない。もし6週間以内に管区から回答がない場合には、不服申立ができる。不服申立に関する当該事実を知った後不服申立を行うまでに12ヶ月以上遅れた場合には原則として受理されない。申立ては、手紙あるいは申立て用紙

で行わねばならない。オンブズマンに対しては秘密交通が認められており、郵送費は刑務所が負担する。不服申立てが受理されたかどうかは 10 日以内に通知され、不受理の場合はその理由が通知される。受理された場合には、調査が開始される。オンブズマンおよびそのスタッフは、不服申立て人に面談するために、事前に連絡をした後、刑務所等を訪問する権限をもっている。

2) 解決の方法

不服申立ての解決の方法として、次の三つがある。

直接解決 (Local resolution) : 刑務所が同意する場合の解決方法、

中間報告あるいは信書 (brief report or brief) : 刑務所が同意しない場合に用いる迅速な方法、

最終報告 (full report) : 刑務所が同意しない場合に用いる。詳細な報告のため時間がかかる。最終報告が出される前に、オンブズマンは、事実関係の確認のために原案を両当事者に提示する。

不服申立ては、調査開始後 12 週間以内にこれら三つの方法のいずれかで処理されることになっている。不服申立ての審査結果については、その結論の如何に拘わらず、必ず理由が通知される。不服申立てが支持された場合には、報告書によって内務大臣や行刑局に勧告が行なわれる。行刑局は 4 週間以内に勧告に対する回答をしなければならぬが、それを拒絶することもできる。その場合、被収容者は、オンブズマンの勧告を拒絶する行刑局の決定に対する司法審査の見こみについて法的助言を求めることもある。勧告は拘束力をもつものではないが、現実には、その大部分が受容されている。

3) 報告

さらに、重要なことは、オンブズマンの年次報告が内務大臣を経て議会に提出され、同時に、公表されていることである。この年報には、不服申立件数、不服申立の主要事項の概要、オンブズマンの決定事例、行刑局に対して為された勧告例および行刑局の回答例などが記述される。

このように、オンブズマンは、被収容者に対するアカウンタビリティのみならず社会や専門家に対するアカウンタビリティも果たすことで、刑務所の透明性にも寄与している。

(3) 最近の動向

今秋の刑事司法法案の中で職務の法的独立性を強化するために必要な立法が行われることになっている。また、刑務所や保護ホステルの中で起こった被収容者の自殺に対する「第一次調査」権限をオンブズマンに与える可能性が議論されている。

この改革は、オンブズマンの本来の職務を緩めることにはならない。オンブズマンは 2002 年に 3132 件の不服申立てを処理したが、これは、前年比 15 % 増、過去 3 年間で 62 % 増となっている。ショウは、不服申立ての 33 % を支持した。

むすび

現在、名古屋刑務所事件を契機として、今後の日本の刑務所改革の方向性と展望を示す重要なターニングポイントを迎えている。本報告では、注目すべきイギリスにおける制度改革のいくつかを紹介した。イギリスでは、1990 年の刑務所暴動を契機に、人間的で合理的な刑務所改革を推し進めてきた。そこから日本が学ぶべき重要な点の一つは、刑務所の透明性を確保し、公正な運営を実現することである。そのためには、まず、刑務所においても目的・目標に従った政策評価と改革サイクルを実現し、それに関する情報を国民に公開し、説明責任を果たすことである。そして、刑務所制度の民主化のために外部査察制度を設け、市民参加を促進することである。