

「行刑改革会議」分科会報告に対する意見書

2003・10・25

委員(第1分科会)菊田幸一

行刑改革会議における検討も「仕上げの段階」になったのだとすれば、今もっとも必要なことは、当会創設の趣旨に立ち戻り、現在までの検討結果を検証することである。そもそも当会議はなに故に創設されたのか、そして当会議に求められているものは何であったか。

森山法務大臣は、本年3月31日、「行刑改革会議の発足について(法務大臣コメント)」として、次のように述べている。「私は、一連の名古屋刑務所事件を深刻に受けとめており、この事件を契機に頭わとなったさまざまな諸問題を解決し、国民の矯正行政への信頼を回復するためには、行刑運営のあり方を徹底的に見直し、抜本的な行刑改革を行わなければならないと考えました。」「このような検討課題の例は、議論の素材として会議に提供申し上げるものであって、これらに限らず、ほかの問題であってもいっさいの聖域なしにご論議ご提言いただければと思っております」

すなわち、当会議は、従前の矯正行政、行刑慣行に囚われず、いっさいの聖域なしに行刑運営のあり方を徹底的に見直し、抜本的な改革のための答申を行うことが求められているのであり、会議の検討も今こそ、その使命が再確認されるべきである。

第6回行刑改革会議(10月20日)において3分科会による検討状況について報告がなされたが、これらの報告はあくまでも経過報告であって、結論を提示するものではない。とくに行刑改会議として一つの目玉とも言うべき「受刑者・刑務官アンケート」の結果が20日に公表され、刑務所の実態が明らかにされたが、その検討をまって議論すべき点があるし、公表された以外にも統計の分析次第で明らかとしなければならない事項が残されている。

また、去る10月7日から実施されたフランス、イギリス、ドイツの各刑務所についての委員による視察結果報告を待って検討すべきことの合意もなされていたものと考えられる。ところが20日の各分科会による経過報告の中には、重大な課題についてすでに結論を先取りしているかのような表現も見られる。ここでは「アンケート」および諸外国の見聞を踏まえて現時点での私見を述べることにしたい。

第1分科会関係

1 処遇の基本原則

- ・現在は収容分類を基本とし、そのうえで処遇分類がなされているが、この収容分類が

処遇分類を徹底させるに障害となるため再検討を要求する。

処遇分類を徹底させるには、現行の累進処遇制は廃止されるべきである（合意済）

- ・ 懲役・禁固は刑法上の規定であり現時点で行刑改革会議の課題ではない。しかし懲役としての8時間の刑務作業は法務大臣訓令に定めるものであり（監獄法施行規則58条）、これを、たとえば4時間に短縮することは可能であり、刑法の規定はその障害ではない。刑務作業時間を短縮し、作業の選択範囲を広げ（アンケートP25参照）、職業補導・教育・その他の時間に振り替えるべきである。
- ・ 刑務作業 賃金制採用（被害者への弁済を可能にする）、作業期間を年金期間に参入すること。
- ・ 冷暖房の確保
- ・ 所持品制限範囲を緩めること（鏡、時計、CDラジカセ、ワープロ、パソコンの所持など）。
- ・ 自弁品の購入範囲の拡大、購入品の価格の適正化。
- ・ 衣類が古すぎる（私服を認める）
- ・ 食事の改善（アンケート、p6参照）、麦を3割から2割へ。湯茶の自由な摂取。
- ・ 消灯時間、起床時間の改善（アンケート、p11参照）
- ・ 本、ノートの所持数の制限の撤廃。希望する新聞の差し入れ。
- ・ 運動の1日1時間の確保（国連最低基準の遵守）

## 2 規律と規則に関して

- (1) 軍隊式行進については実務でも見直しがすすめられているが徹底していない。多数の受刑者の迅速な行動の必要性というようなことは、このような一般社会と著しくかけ離れ、宮沢座長も「ぞっとする」と形容された異様な処遇の合理的な根拠でないことは、明らかである。軍隊式行進は、わが国の行刑の軍隊的規律の象徴であり、これを廃止することができなければ、行刑会議の存在意義にも係わる重大事である。受刑者に対するアンケート調査でも、もっとも廃止意見が多く、このような取り扱いはいくらも廃止されるべきである。同時に職員の軍隊調の行動と幹部職員に対する敬礼も廃止すべきである。
- (2) 居室内での姿勢・動作の制限、点検時での正座・安座の強制の廃止、工場内での交談の厳格な禁止と、わき見禁止等の緩和なども、受刑者からのアンケートで廃止意見が多かったものである。これは非人道的で品位を傷つける取り扱いに当たる可能性が高い。
- (3) 担当制を廃止し、グループ指導に転換すること。（名古屋事件の中間報告書26Pでも問題の指摘があった）
- (4) 所内規則の権利・義務関係を明確にすること。
- (5) 裸検身を廃止し、検査システムを合理化すること（金属探知器の導入）。

(6) 丸刈りをやめ、原則として入所時の髪型を維持させること。

### 3 懲罰に関して

(1) 所内規則を明確にし、違反行為に対する懲罰を明白にすること（犯罪構成要件の確立）。

(2) 懲罰審査会の構成（中立性確保・アンケート p 49 参照）

(3) 懲罰中の者にも面会を許すこと（理屈上から困難であれば所内テレビでの面会を工夫すること）。

(4) 懲罰中の読書禁止をやめること。読書は反省に最適である（軽塲禁中の文書、面会・運動の禁止は基本権の侵害である）。

(5) 懲罰決定前の懲罰室拘禁の禁止。

### 4 独居拘禁に関して

長時間にわたる昼夜独居は廃止すべきである（拷問禁止条約違反）。今回来日された国連拷問禁止委員であるラスムセン氏は、法務大臣との会談において、府中刑務所における6か月におよぶ「処遇としての独居拘禁」について言及し、ヨーロッパにおいては2週間を超える独居拘禁は見られず、6か月にもおよぶ独居拘禁は処遇ではなく、虐待であると明確に指摘した。実際には10年を超える異常な独居拘禁が30件程度も実施されている。

日弁連も処遇としての独居拘禁の廃止を提言している。わが国の昼夜独居処遇は国際基準に照らして正当化できるものではない。行刑改革会議は明確にこのような処遇の廃止を提言すべきである。

### 5 保護房と戒具について

(1) 保護房を懲罰手段として利用することを厳禁し、保護房の構造、使用方法、使用期間の全体にわたるビデオ録画などの監督体制の改善について詳細な規則を制定すること。

(2) 革手錠は廃止されたが、その代替として導入された布製の手錠は、両手前の状態で使用すれば危険性は少ないが、両手後ろで施用した場合には著しい苦痛と障害を与える可能性がある。この戒具については、後ろ手で使用することを禁止すべきである。

見解： 規律を緩めると受刑者間のリンチが増加する、少数の刑務官による管理が困難となる、果ては逃走者が出る、等の言い訳けがなされる。むろん多数人を隔離している刑務所での勝手な行動が許されるものではない。規律と個人の尊厳との調和をどこに求めるかは、つとめて現実的な課題であるが、基本的に受刑者を「人として認めること」から発想されるべきことは言うまでもない。具体的に言えば、「正座させていなければドア

一を刑務官が開けたときに中から飛びかかれると危険だ」との実務家の発言があったが、飛びかかるような心理状況に追い込んでいた原因を除去するような日頃の接し方をネグレクトして、その危険性から厳格な規律を強制することは処遇にふさわしいものではない。多少の犠牲を払っても相手を信頼し（信頼する振りでも）、それに答えない者は規律を強化するという柔軟な対応が必要である。矯正の規律優先そのものが先行している現状を反省すべきであろう。

## 第2分科会関係

### 1 視察委員会

各刑務所ごとに市民からなる視察委員会を設置するとの分科会報告に賛成する。この委員会は、刑務所運営の透明化と市民の参加を象徴するものであり、必ず実現しなければならない。

### 2 不服申立の審査と査察のための機関について

施設内の密室で行われる暴行事件の防止のためには、実効性のある不服審査機関と施設を訪問・査察して施設内の隠された問題点を明らかにし、その運営を是正する権限を与えた機関が不可欠である。

ほんらい、このような機関は別々の機関であることが望ましいが、視察委員会と合わせると3つの新たな機構を創設することが困難であれば、不服申立の審査と査察の機能を兼ね備えた、一つの機関を作ることを考えるべきである。

このような機関は刑務所運営に責任を負う機関からは独立していなければならない。法務大臣が処理すべき情願制度による救済がゼロであったという現状から考えて、法務省から独立した人権救済機関であることが不可欠である。このことは、国連の人権委員会も指摘している。

今回の改革で、これが実現不可能であるとするならば、その妥協策として少なくとも次ぎのような措置が必要である。

- ① その長には行政官でない者を任命すること。
- ② 独自のスタッフの採用権と予算提案権を付与するなど、法務省からの独立性を確保すること。
- ③ あらゆる拘禁施設の区画への強制的立ち入り権と書類の閲覧権、受刑者との立会いなしの事情聴取の権限を付与すること。

### 3 目安箱

目安箱を刑務所廊下のあちこちに設置し、視察委員会や不服審査のための第三者委員

会だけが認める措置をとること。

#### 4 外部交通

##### (1) 面会の体制、設備

面会室の仕切板を原則として廃止し、集団面会室を設置し、家族（子どもを含む）との団欒の場とすること（ヨーロッパ、アメリカでは以前から実施されている）。とくに警備上必要な場合のみ、現行のような施設を使用することができるものとする。

##### (2) 夫婦面会に個室を使用するなどの特段の配慮をすること（韓国でも実施）。

(3) 遠方から面会にきても家族が面会できないような事態を避けるため、懲罰中も、面会を認めるべきであるが、そのような改正がなされるまでの間も、本人から「現在は懲罰中であること」を家族に連絡できるものとする。

##### (4) 面会の相手方

面会の相手を家族だけに限定し、例外的に弁護士の特別面会だけを認めている現状を改善すべきである。信頼できる人や人権や福祉活動に関連するNGOメンバーとの面会を認めるべきである。

(5) 面会時間を延長し、回数制限を撤廃するべきである。面会立会は原則として廃止し、面会に関連して不正物品の持ち込みのあった場合に限り、次の面会から一定期間立会いするものとする。

(6) 土曜、日曜の面会を可能にすること。勤務を持っている家族の面会を容易にし、家族関係の維持と社会復帰に役立つものとする。代わりに、たとえば月曜は面会なしとするものも考えられる。

#### 5 電話

所内からの電話発信を認めること。相手方は、当面は家族と特別用務者に限定することも止むを得ない。1か月使用できるカード式またはコレクトコール方式がある。

#### 6 信書の発受

字数の制限、発信回数の制限、相手の制限等の緩和、全信検閲する扱いは改め、抜き打ち検査を実施すべきである。また弁護士、公的機関への発信の検閲は即時廃止すべきである。

見解 中立的な第三者委員会の設立は、今回の「行刑改革会議」の重大な柱の一つである。刑務所は矯正当局だけに独占されてはならない、との反省からこの会議が発足した。同じく欧州諸国でも不詳事件を契機として行刑改革が進められ、第三者委員会が改革の焦点となった。日本が同じ経路をたどりながら、ここでこの柱も確立できないこととなれば国際的にも人権に関し日本は「発展途上国なみ」だとの批判を受けることは必至で

ある。受刑者のアンケートでもその要望が強く出ている。後顧に憂いがない機関の設立を所望する。

### 第3分科会関係

#### 1 刑務所医療について

今回の名古屋刑務所事件とその後の大量の不審死亡事件の発覚の最大の反省点は、医療の保安からの独立性の欠如であるべきである。

名古屋刑務所で、革手錠の乱用が横行し、重傷を負った受刑者が医務室に運び込まれていた際に、名古屋刑務所に勤務する医師は一人として、事実を上部機関に報告することすらしていない。名古屋事件の発覚後もそのことに対する反省の意見すら、公式には表明されていない。

法務省が調査した過去10年分の死亡事例の調査報告によっても、連絡体制のまずさが原因となった明確な医療放棄、医療過誤事件が20件以上報告されている。

これらの犠牲を繰り返さないという強い決意から行刑改革はスタートしたはずである。

医師は、刑務所の保安体制から独立していなければならない。そのためには厚生労働省への移管を検討すべきである。分科会の報告では、厚生労働省への移管によっても、医療不足は解消されず国立病院がない地域もあるなどとされる。

しかし、このような批判は的はずれである。弁護士会などの提言は、厚生労働省への移管であり、国立病院への移管ではない。刑務所医療の民間委託は当然可能である。PFIの導入を議論しながら、医療だけは国立でなければならないとする根拠は見いだしがたい。要するに、その地域に存在するもっともふさわしい公私立医療機関に刑務所医療を委託することである。

分科会報告では、刑務所医療の独立性を保障する視点が欠落している。分科会報告でも厚生労働省への移管に触れているが、将来の改革につながる「意見」であるなら、分科会報告の再検討を願うものである。

#### 2 健康保険の給付について

受刑者に保険給付給付を制限する趣旨は、刑務所入所者には必要な医療措置を施設側が保障することを前提にしている。ところが現実はそのようではないことが明らかとなった。その理由の一つは法務省の医療予算が十分でないとも言われているが、このようなことは、正当な根拠とはいえない。

受刑者から健康保険を剥奪することは、現実の刑務所医療を前提とすれば、受刑者を国民の一人として否定することである。受刑者が一般人と同等の医療を受けられることを確保するには保険制度の給付制限を排除することが、何より明確な制度的表現となる。

私が、アメリカで今回調査してきたところでは、初診料2ドルだけの負担で、他の医療については無料で受診できるという刑務所があった。作業報酬制度を確立・改善すれば名目的な初診料すら支払えないということは例外的な場合を除いて考えがたい。そして、このような制度を導入することで刑務所医療をゆがめているとされる詐病問題を大幅に改善できる。一般社会においても、生活保護を受けている者は保険料の支払いを免除されている。働くことができず、所持金のない受刑者については、初診料の支払いも免除すればいいのである。健康保険制度の導入は欧米の明らかな潮流であり、今次行刑改革において、このような方向性を閉ざすことは残念である。そのメリット、デメリットを継続して論議して欲しい。

見解 受刑者となることが日本国民をやめることでないことは言うまでもない。ところが健康保険をはじめ、その他の刑務所収容とは無関係の諸権利が入所と同時に剥奪される。そのこと自体が理屈はともあれ、刑罰そのものが受刑者を日本国民として認知しないことを示している。そのような考えが根底にあるため刑務所で、たとえ殺されても「犯罪者」だから仕方ないとの思いがあるのではないか。そのようなことを多くの日本人が認知しているとは思わない。受刑者を「人として認める」のであれば、まず日本国民としての最低の権利を前提にすべきである。「人として認められている」ことを刑務所で実感した受刑者は、日本国民であったことを誇りに思うはずである。ところが現実には反対だ。刑務所に入って、多くの受刑者は日本人であることを怨んで出所するはずである。刑務所の役割とは何であるかを、ここで具体的に示して欲しい。

### その他の第3分科会のテーマについて

まだ検討がなされていないテーマであるが、あらかじめ、私見を述べさせていただきたい。

- (1) 失業保険（少なくとも出所後の失業保険の継続確保）、労災保険の適用、選挙権の付与
- (2) 満期釈放者に対する資格制限を撤廃すること。それにより、たとえば刑務所内で調理師資格受験の職業補導が可能となる（今日の就職に有利である）。
- (3) 矯正局は検察官でない者から登用すること。
- (4) 職員の増員（とくに技官および女子刑務官の男子刑務所への配置）
- (5) 年休取得を認め、残業の制限、労働組合の結成（ILO勧告）
- (6) 収容施設間にまたがった人事異動を容易にすること。
- (7) 職員による内部告発の不利益扱い禁止を制度化すること。
- (8) 受刑者と職員との私語禁止には合理性がなく、受刑者と職員との信頼関係を築く上で有害であるから、これを撤廃すること。

## 見解

アンケートの結果から受刑者の34%が暴行や脅し、いじめ等を経験しており、刑務官も7%が暴行等を加えたと回答していることは、これを重く受け止めなくてはならない。このアンケートの結果からは名古屋刑務所の暴行事件が単に同所だけにとどまるものではなく、多くの刑務所で存在していたことを示している。アンケートに関する検討は本報告の主たる目的ではないが、これらの事実から、多くの受刑者が刑務所に対し不審と不安を抱いている事実が証明されたことは重大である。それは当局が受刑者を「人」として扱ってこなかったことの証である。その事実を今は率直に認めるべきである。そのような敵対関係にあって、いわゆる処遇なるものが成立するはずがない。

問題は、こうした事実を前に、この先き、いかに行刑改革案を現実のものとしていくかにある。法務省当局には、今回こそ真剣に取り組んでいることが推察される。ならば、あらゆる政治的・経済的障害を乗り越え、改革の実現に取り組んで欲しい。ただし、法務省といえども現実問題として打破するに困難な課題があることも承知している。その一つが「財政問題」であろう。改革に新たな国家財政の伴うことは当然である。いかなる改革案も法務省の前に財政上の理由（具体的には財務省の反対）で具体化されない可能性がある。しかし「刑務所の福祉化」には金がかかる。それが近代国家の宿命であることの認識で財政当局に立ち向かうべきである。法務省は、一方で結果的には巨額の出費を伴う刑務所増設（PFI）を計画しているが、いやしくも財政問題を根拠に今回の改革案を、反故にすることがあってはならない。

今回は事柄が異なる。刑務所内で暴行や殺人が行われていた。それを踏まえての改革である。今回は、犯罪者に刑罰のみを優先すべきであるとの考えを持つ市民といえども、こうした刑務所のありようだけは許せないとの思いで一致していることは間違いない。こうした国民不信の背景をもとに「財政問題」をも乗り越えるよう努めてもらわねばならない。それとともに、新たな財政的支出を伴わず内部的に改革すべき課題も山積している。早急に実現可能な課題は即刻実現に踏み切って欲しい。