

行刑改革会議提言（案）

～ 国民に理解され，支えられる刑務所へ～

行 刑 改 革 会 議

目 次

第1	はじめに ～国民に理解され、支えられる刑務所を目指して～	1
第2	行刑改革の動き	4
1	我が国の行刑の沿革	4
2	監獄法改正に向けての動き	5
3	行刑改革会議の設置経緯	6
4	行刑改革会議における検討経過	6
第3	行刑改革の目指すべき方向	7
1	行刑の基本的理念	7
2	行刑が直面する問題	8
3	この提言が求めるもの	9
第4	行刑改革の具体的提言	10
1	受刑者処遇の在り方	10
(1)	総論	10
(2)	受刑者の権利義務と職員の権限の明確化	11
(3)	受刑者の特性に応じた処遇の実現	12
(4)	昼夜間独居拘禁の適正の確保	17
(5)	処遇体制の改善	18
(6)	規律と懲罰の在り方	19
(7)	外部交通の拡大	22
(8)	その他	25
2	行刑運営の透明性の確保	26
(1)	総論	26
(2)	刑事施設視察委員会(仮称)の創設	27
(3)	内部監査の充実強化	29
(4)	情報公開, 地域社会との連携	29
3	人権救済のための制度の整備	31
(1)	総論	31
(2)	公平かつ公正な救済	31
(3)	不服申立制度等の整備等	33
(4)	情願等の処理を担当する職員の体制の整備, 充実	35

4	矯正医療の在り方	35
(1)	現状の問題点	35
(2)	矯正医療の基本的視点	36
(3)	矯正医療の水準の向上	38
(4)	医師の確保	40
(5)	矯正医療における医療と保安等との関係，透明性の確保	42
(6)	被収容者の死因確定手続の適正の確保	44
5	職員の人権意識の改革	44
(1)	総論	44
(2)	効果的な職員研修の実施	45
(3)	人事異動制度の見直し等	45
6	行刑施設における人的物的体制の整備	46
(1)	施設の増設	46
(2)	人的体制の整備，充実	47
(3)	人事管理の在り方	47
第5	改革への道すじ	48
1	当面の改善策	48
2	監獄法改正	49
3	法務省に望むこと ～今後の行刑改革の推進に向けて～	49

行刑改革会議提言 ～国民に理解され、支えられる刑務所へ～

第1 はじめに ～国民に理解され、支えられる刑務所を目指して～

21世紀初頭の2003年3月、我々15名の委員が集まった。多様な社会経験を有する我々に求められたものは、専門的な知識というよりは、むしろ「国民の視点」であり、「社会一般の常識」であった。

4月、第1回の行刑改革会議が開催された。当時の森山眞弓法務大臣から、「国民に理解され、支えられる刑務所」を作るよう、その基本的な方向について、聖域のない議論を行うよう、依頼された。

以後、9か月に及ぶ議論を行うこととなった。しかし、我々の多くは、刑務所について、これまでほとんど興味をもって見聞したことがなかった。そこで、まずは勉強から始めざるを得なかった。まず、説明を聞いた。そして、実際に刑務所の視察をしたり、関係者や有識者からのヒアリングを行った。同時に、これまでに例のない規模の、受刑者や刑務官に対する総合的なアンケート調査を行い、さらに、海外の行刑施設や行刑運営に当たる機関の視察をした。

これまで刑務所について多くを知らなかった大多数の委員にとって、それは驚きであった。いわゆる「塙の中」で、受刑者がどのような生活を送っているのか、今まで知らなかった。また、刑務所の中からの声も聞こえてこなかった。刑務所の「塙の高さ」を感じた。その塙の高さ故に、世間から隔絶され、世間の関心が向けられることなく取り残されてきた世界であると感じた。その閉鎖的な世界の中で、社会内にある我々が普段あまり経験することのない秩序が形成され、その中で第一線の刑務官が、過重な負担に耐えながら、必死に、真剣に職務を行っている姿が見えた。この取り残されてきた世界に、行刑改革会議が光を当てることとなった。

そのような中で、我々の課題は「国民が何を考え、何を望んでいるか。」を考えることにあると感じた。国民の目が刑務所の中に届き、また、その声が伝わり、そして、刑務所の中の声が国民に伝わってくるのが、最も大切なことではないかと確信した。大臣からの依頼は、「国民に理解され、支えられる刑務所」を作るための基本的な方向を示すことであり、改革の過程も国民に開かれたものであるべきだと考えた。そこで、我々の議論の内容も、いわばフルオープンにした。議場の様子は、モニターを通じてリアルタイムでマスコミに公

開され、議事録は顕名で公開されることとなった。そのような環境下で、議論が進められていった。

100年前、我が国の行刑制度は、監獄法の制定により、国際的にも最も進んだ制度の一つとなった。そして、その後もこの監獄法にのっとなって日々勤務に精励する刑務官の不断の努力によって、少人数で効率よく、受刑者の処遇を行ってきたという。そして、戦後の混乱を経て、矯正教育のための諸施策が導入され、高度成長期において収容人員の減少により管理能力に余裕が生まれる中、受刑者の社会復帰のための「矯正処遇」の拡充に力が注がれるようになり、一定の成果を上げるようになったという。

こうした時代の流れの中で、監獄法は実質的な改正がなされず、問題点も指摘されるに至り、「近代化」、「法律化」、「国際化」を目指して監獄法改正への取組が行われた。多大な時間と労力を費やして、多くの調査・研究が行われ、真剣かつ貴重な議論がなされた。しかし、三度にわたり、監獄法改正案を国会に提出し、法改正の試みを行ったにもかかわらず、その作業はとん挫した。

その後、我が国の社会には様々な変化が起こった。右肩上がりの経済が終えんを迎え、事前規制から事後救済へという社会の変化の中で、司法の役割が増した。刑事司法作用の流れの最後に位置し、過ちを犯した者に対して、猛反省を促しながら、人間としての誇りと自信を回復させて、再び犯罪に手を染めることなく、社会を担う存在とすることを目指す刑務所の役割もますます大きなものとなった。国際的に見ても、欧州を中心として行刑の姿が大きく変わった。

そして、その社会の変化とともに、政治改革、行政改革、司法改革等様々な改革が行われ、あるいは検討の緒につく中で、刑務所へは関心が向けられずに来た。刑務所の「塀」が余りに高く、その外から中へも、中から外へも、情報が行き来しなかったことが大きな原因ではなかっただろうか。

今回の行刑改革会議における議論の中で、我々が依るべきは、難しい理屈ではなく、現代社会の健全な常識であった。4月から12月までの9か月という期間は、予備知識のない大多数の委員には、余りに短かった。そこで、イメージしやすい「受刑者」を議論の対象の中心に据え、周辺の議論は思い切って割愛した。そして、それぞれの委員が持つ社会経験を武器として議論した。それで、大きな方向を見誤ることはないと思った。それでも、9月からは毎週3時間の集中的な議論を余儀なくされた。

議論に当たり、法務省の事務サイドは、我々の要求に対して、これまで公開されてこなかったものを含め、多くの資料を提示した。そこには、開かれた行

刑を目指そうという気持ちを読みとることができた。そして、刑務所の中が、その姿を見せ始めた。我々は、その姿に、国民の視点に立って様々な疑問や感想を持ち、色々な指摘をした。委員の間で、率直かつ十分な議論が行われた。委員と事務サイドとの間でも、実務運用を踏まえた率直な意見交換がなされた。それらを踏まえ、我々は再度国民の視点に立って見た。そして、目指すべき方向を見定めていった。

こうして、我々は、以下に述べる一つの「方向」に達した。この中には、受刑者の人間性を尊重し、真の改善更生及び社会復帰を図るための、いわば受刑者のための諸改革、刑務官の過重な負担を軽減し、健全な執務環境を確保するための、いわば刑務官のための諸改革が含まれている。そして、同時に、それを支えるより重要な柱として、市民が刑務所を訪れ、刑務所運営に「参加」する仕組みや、受刑者の不服などが外部の第三者の耳に届く仕組みなど、いわば「刑務所の塀」を低くし、刑務所を国民に開かれた存在にするための画期的なものが含まれている。国民の声が刑務所に伝わり、刑務所内の声が国民に伝わるという我々が目指したものがここにあり、これにより、今後の自律的な改革が可能となるのではないかと思う。

かつて他人の人間性を踏みにじった受刑者の人権を尊重する必要などあるのかという声も国民の中にあるかもしれない。また、受刑者のために一層のコストをかけることに対して抵抗感を抱く国民もいるかもしれない。しかし、我々は、受刑者の人権を尊重し、改善更生や社会復帰を図るために施す処遇を充実させることに要するコストを無駄なものとは考えない。むしろ、今必要不可欠なものである。なぜなら、この改革において実現される処遇により、受刑者が、真の意味での改善更生を遂げ、再び社会の担い手となるべく、人間としての自信と誇りをもって社会に復帰することが、最終的には国民全体の財産となるものと考えからである。

そして、受刑者が真に改善更生と社会復帰を遂げるための処遇を施すことは、職員に対しても自らの職務に本来の使命感と充実感を与えることになるものと確信している。

なお検討を要する事項もあろうが、法務省が、この提言を真摯に受け止め、行刑改革を推進していくことを期待するものである。

第2 行刑改革の動き

1 我が国の行刑の沿革

(1) 近代自由刑の成立と監獄の創設（明治初年～明治20年）

明治政府は、欧米列強に伍するため、幕政時代の過酷な生命刑等に代えて、西欧的な自由刑を順次採用し、その執行についても西欧の監獄制度を急速に取り入れた。犯罪情勢の悪化とそれに伴う過剰収容を背景に、逃走、暴動等が頻発した。また、このころは、実際には、受刑者には苦役を与えればよいとする「懲戒痛苦」の考えが主流を占めていた。

(2) ドイツ監獄制度の導入・監獄法の制定（明治20年～明治40年）

明治22年、ドイツから監獄学者ゼーバッハを招へいし、厳正な規律を求めるドイツ監獄学に倣って、監獄事務を整備した上、刑法制定を機に、明治41年に、現行の監獄法を制定した。当時、世界的に見ても、行刑制度が法律に規定されること自体まれであった。

(3) 行刑の近代化（大正～戦前）

世界の刑事政策思想が変遷し、ドイツにおいても、自由刑執行の目的に教育、改善等を盛り込んだ「行刑」という観念が成立したことなどを受けて、「監獄」、「遇囚」等の用語を「刑務所」、「処遇」に実務上改め（大正11～13年）、懲戒的に用いられがちであった旧来の戒具の見直しを行う（昭和3年）とともに、優遇を付与しつつ相応の責任を負わせて受刑者の社会性を促そうとする行刑累進処遇令を制定する（昭和8年）などした。

(4) 矯正行政の導入・発展（戦後～昭和30年）

終戦直後は、戦災による収容能力の低下、混乱に乗じた犯罪の激増により、著しい過剰収容状況となるとともに、食糧及び医療物資の不足等もあって、被収容者の死亡及び逃走、暴動等が多発した。

一方で、戦後行刑の進むべき方向として、人権尊重、更生復帰、自給自足の3原則を掲げた「監獄法運用ノ基本方針ニ関スル件」を発出し（昭和21年）、監獄法令の解釈運用の基本精神を示した。また、アメリカで発達していた科学的な調査に基づく処遇を重視する「矯正」思想の影響を受け、「受刑者分類調査要綱」（昭和23年）を定め、科学的な分類処遇制度の導入及び発展を目指したほか、「収容者に対する篤志家の面接指導基準」（昭和28年）等矯正教育のための諸施策を導入した。またこれに併せて、懲罰の一種である重屏禁罰を行わないなどの見直しが行われた。

(5) 被収容者の人権の確認と保安体制の構築（昭和30年～昭和50年）

昭和30年、行刑に関する国際準則として、国連において、被拘禁者処遇

最低基準規則が定められた。また、日本国憲法制定等を受けて国民意識が変化したことなどを背景に、行刑史上初めて提起された行政訴訟の第一審判決において監獄法施行規則の一部違憲の判断がなされ（昭和33年）、それ以降、同種の訴訟が頻発した。これにより、閉鎖的な行刑施設における法律関係が次第に解明され、被収容者の法的地位の確立が進んだ一方、職務執行の法的な根拠に対する信頼が揺るがされ、職員の士気の低下及び執行力の後退により、一部の行刑施設では規律秩序が乱れ、規律紊乱事件等が発生した。

このような動きに対し、訟務関係事務の取扱要領を定めたほか、工場担当職員の優遇措置等職員士気の向上を図る措置を採った。また、これまでの裁判例等を踏まえ、被収容者の事実上の生活規範となっていた監獄法施行規則を大幅に改正し（昭和41年）、それまで一般的に禁止されていた新聞等の閲読を認める扱いにするなど新たな処遇基準を整備した。

さらに、高度経済成長を背景として、収容人員の減少により管理能力に余裕が生まれ、保安事故が激減し、また、衣食住各般にわたる被収容者の生活水準が徐々に改善された。このような安定した状況で、これまでの分類の実績を踏まえた「受刑者分類規程」の制定（昭和47年）等、受刑者の社会復帰のための「矯正処遇」の拡充に力が注がれた。

(6) 監獄法改正と行刑運営改善（昭和50年～現在）

監獄法の改正は、未だに実現していないが、実務を監獄法の改正の意図するところに近づけるため、職員の権限に関する「行刑施設の規律の維持等に関する刑務官職務規程」（平成3年）、懲罰の科罰手続に関する「懲罰手続規程」（平成4年）、被収容者が用いる物品に関する「被収容者に係る物品の給与、貸与、自弁等に関する規則」（平成14年）等を制定した。

2 監獄法改正に向けての動き

監獄法は、明治41年に制定されて以来、実質的な改正がなされておらず、被収容者の権利義務関係が法律上明確にされていないなど、国際的な行刑理念にもそぐわなくなってきた上、昭和40年代に監獄法施行規則の改正等による処遇の向上が図られたものの、受刑者の改善更生及び社会復帰の促進という刑事政策的観点からは不十分なものとなってきた。

そこで、国と被収容者の法律関係を明確にするとともに、受刑者の改善更生のための効果的な処遇方法を導入する等、被収容者に対する処遇の一層の適切化を図るため、監獄法の改正について、昭和51年、法制審議会に諮問され、これに対し、昭和55年に「監獄法改正の骨子となる要綱」が答申された。

そして、上記答申を受けて、刑事施設法案が作成された。刑事施設法案の主

な内容としては、「国と被収容者との間の法律関係の明確化」を図るため、宗教上の行為、書籍の閲覧、面会及び信書の発受等、被収容者の権利事項を明示するとともに、規律秩序維持のための措置、懲罰等、生活及び行動に対する制限の要件、手続、限界を明確にし、併せて適正かつ迅速な手続により被収容者の権利救済を図るための不服申立制度を定めること、「被収容者に対する適切な生活水準の保障」を図るため、医療、食事、物品の給貸与等についてもその充実を期すほか、作業報奨金及び災害給付に関する規定を整備すること、「受刑者の改善更生のための効果的な処遇制度の整備」を図るため、個々の受刑者の資質及び環境に応じて最も適切な方法で、受刑者の処遇を行うという処遇の個別化の原理を明らかにし、特に、矯正処遇として行われる作業、教科指導、治療的処遇及び生活指導については、個々の受刑者の特性に応じた適切な処遇要領に基づいて計画的に行うことを明らかにした上、外部通働作業、外出、外泊等の新たな処遇方法を導入することなどが含まれていた。

刑事施設法案は、昭和57年に国会に提出されたが、翌年の衆議院解散に伴い廃案となり、その後も一部修正された法案が昭和62年及び平成3年に国会に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た。

3 行刑改革会議の設置経緯

昨年から今年にかけて明らかになった一連の名古屋刑務所における受刑者死傷事案を契機として、受刑者の処遇等を中心とする行刑運営上の問題が顕わになった。

この問題は、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、更に、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。

法務省においても、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」を設置するなどして、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日には、「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）において、行刑改革は、何よりも、広く国民からの理解と支持の下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、この行刑改革会議を立ち上げるに至った。

4 行刑改革会議における検討経過

行刑改革会議は、行刑改革に必要不可欠であると考えられる問題を一切の聖域なしに議論することを前提に、4月14日に、第1回会議を開催した。その後、月1回の割合で全体会を開催し、行刑運営の実情を把握するため、アムネ스티・インターナショナル日本、元受刑者及び現職刑務官等からのヒアリング等を行った上、7月14日に開催された第4回会議において、委員から寄せられた意見に基づいて、行刑改革会議において取り上げるべき論点を整理し、これらの論点を検討するため、第1分科会（処遇の在り方等）、第2分科会（透明性の確保等）、第3分科会（医療・組織体制等）を設置した。

そして、9月以降、原則として、週に1回各分科会を開催し、上記論点について調査、検討を進めるとともに、月に1回全体会を開催し、各分科会の検討状況の報告に基づいて議論を深め、12月15日に開催された第9回会議において、最終的な提言の内容について議論した上、この提言をまとめたものである。

なお、行刑改革会議においては、6月から10月にかけて、府中刑務所、八王子医療刑務所、川越少年刑務所、名古屋刑務所、栃木刑務所、市原刑務所を、10月8日から19日までの間、イギリス、フランス、ドイツの各行刑施設及び司法省等をそれぞれ視察するとともに、森山眞弓法務大臣（当時）から、アメリカの行刑施設の視察結果について報告を受けた。また、6月下旬から7月上旬までの間に、受刑者及び刑務官を対象とするアンケートを実施し、これらの結果をも踏まえて、上記検討を行った。

第3 行刑改革の目指すべき方向

1 行刑の基本的理念

我が国の行刑は、受刑者を一定の場所に拘禁して社会から隔離し、その自由を剥奪するとともに、その改善更生及び円滑な社会復帰を図るという基本的理念に基づき行われてきた。この基本的理念は、被拘禁者処遇最低基準規則など種々の国際準則にも合致するものであり、今後の行刑運営においても維持されるべきである。

現下の治安情勢の悪化と、これを反映した国民の意識に思いを致した場合、行刑が果たすべき役割として、特に、受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰を促すことが重要になっていることから、罪を犯して服役した者の一人でも多くが、人間としての誇りや自信を取り戻し、再犯に至ることなく健全な状態で社会復帰を遂げるよう矯正の実をあげることが望まれるところである。

そして、受刑者が、このような意味で、真に改善更生した上で社会復帰を遂げるためには、受刑者自らが、その犯した罪を十分に自覚し、あるいは、自らが犯した罪による被害者等に対して十分に思いを致した上で、自発的に改善更生及び社会復帰の意欲を持つことが大切であり、行刑に当たる職員としても、受刑者がこのような意識を持つことができるような行刑運営を心がけるべきである。

2 行刑が直面する問題

(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。

かつての行刑は、いわゆる「塙の中」のものとして、国民の関心も薄く、職員も、行刑の密行性を強く意識する余り、国民に十分な情報発信をすることなく、独自の世界を築いてきたのではないかと思われるが、一連の名古屋刑務所事案などによって失われた行刑への信頼を回復し、行刑に与えられた使命を十分に果たすためには、行刑の在り方を抜本的に改革し、時代の変化に即した行刑を実現する必要がある。

また、この行刑改革が実を結ぶためには、この提言が求める様々な制度の改革に加え、職員全体の意識もこれに即して改革されることが求められる。

(2) 我が国の行刑施設においても、それぞれの時代を反映して収容環境が多様に変化してきたところであるが、最近では、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ったり、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。

行刑は、いかなる収容環境にあらうとも、受刑者の人権を尊重しつつ、受刑者を確実に社会から隔離するとともに、その改善更生及び社会復帰を図るために適切に行われなければならないものであるが、昨今の厳しい収容環境の下、限られた人的物的体制の中で円滑に行刑を運営するためには、これまでの運用にとらわれることなく大胆に改革を遂げた上で、多様化した受刑者に適切に対応することが可能となるよう、より一層の工夫を施すことが求められる。

(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ころであり、例えば、職員については、年次休暇も満足に取れず、休日出勤や長時間にわ

たる超過勤務が常態化しているような過酷な勤務状況が認められたが、こうしたことが、行刑運営における様々な局面に問題を生じさせる要因となっている。

また、厳しい執務環境の下で日々の職務を遂行している職員の人事管理の在り方についても種々の問題が指摘されているのであり、適切な行刑運営のためにも、職員が適切に職務を遂行できる環境を整備する必要も認められる。

3 この提言が求めるもの

上記の問題状況を受けて、この提言は、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るものである。

(1) 受刑者の人間性を尊重し、真の改善更生及び社会復帰を図るために

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。

このような観点から、この提言においては、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を求めるとともに、行刑施設内の保安維持に重きを置くあまりに、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観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を求める。また、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し、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る。

さらに、この提言においては、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を求めるとともに、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る。

また、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る。

(2) 刑務官の過重な負担を軽減するために

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った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。

このような観点から、この提言においては、職員数の絶対的不足による執務環境の悪化を解消すべく人的体制の整備、充実を求めるとともに、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ことを求める。

(3) 国民に開かれた行刑を実現するために

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。

そこで、この提言においては、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る。

第4 行刑改革の具体的提言

1 受刑者処遇の在り方

(1) 総論

ア 行刑の基本的理念が、受刑者の社会からの隔離、受刑者の改善更生及び社会復帰の促進にあることにかんがみると、受刑者の処遇こそが行刑の中核と位置付けられることは明らかであって、行刑改革においては、受刑者処遇の改革が最も重要な課題であり、その実現のためには、受刑者処遇に当たる職員を始めとする職員全体の意識改革が不可欠である。

真の意味で、罪を犯した者を改善更生させ、円滑な社会復帰を果たさせるためには、それぞれの受刑者が、単に刑務所に戻りたくないという思いから罪を犯すことを思いとどまるのではなく、人間としての誇りや自信を取り戻し、自発的、自律的に改善更生及び社会復帰の意欲を持つことが大切であり、受刑者の処遇も、この誇りや自信、意欲を導き出すことを十分に意識したものでなければならない。

もちろん、このような受刑者の改善更生及び社会復帰を遺漏なく図るためには、行刑施設内の安全が保たれ、秩序ある処遇環境が確保されること

が必要不可欠である。そのような観点から見れば、これまで我が国の行刑施設において、少数の職員で所内の規律及び秩序を厳正に維持してきたことの意義が否定されるべきではないが、今後、ここに提言した改革を実現するに当たっては、これまでの受刑者処遇において、受刑者を管理の対象としてのみとらえ、受刑者の人間性を軽視した処遇がなされてきたことがなかったかを常に省みながら、現在の受刑者処遇の在り方を根底から見直していくことが必要である。

なお、受刑者が人間としての誇りと自信を取り戻し、真の意味での改善更生と社会復帰を遂げるための処遇を施すことは、職員に対しても、自らの職務に本来の使命感と充実感を与えることになるものと確信するところであり、この提言が求める受刑者処遇の改革の趣旨が、行刑の現場にある全職員に浸透することを強く希望する。

イ 受刑者処遇の在り方を考えるに当たっては、受刑者の人権が十分に尊重されるものでなければならぬことは言うまでもなく、受刑者の人権が不当に抑圧された中では、真の意味での矯正は行い得ないはずである。

また、それとともに、我が国においても、治安の回復・維持が国民の重大な関心事となっていることからすると、行刑施設における受刑者の処遇の在り方についても、可能な限り、国民の意識を反映したものにすることが必要であり、これによって、国民に理解され、支えられる刑務所を実現することが可能となるものと考えらる。

今後、受刑者処遇の在り方を改革していくに当たっては、処遇の内容についても可能な限り透明性を高め、刑事施設不服審査会（仮称）や、各行刑施設ごとに設けられる刑事施設視察委員会（仮称）を構成する国民の意見等も参考にして社会の常識を反映しながら、それぞれの施設の実情等に照らし、具体的な検討を進めていくことが必要である。

(2) 受刑者の権利義務と職員の権限の明確化

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難く、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。

多数の訓令・通達等により監獄法を補うという構造は、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との指摘がされている。

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こと、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) 受刑者の特性に応じた処遇の実現

ア 矯正処遇についての基本的考え方

(ア) 受刑者の特性に応じた実効的な処遇を行うための分類を行うべきである。

我が国の行刑においては、科学的な分類調査の結果に基づき、受刑者をその基本的特性に基づく類型に分け、それぞれの類型による集団を形成して、これに必要かつ有効な処遇を行うことを目的として分類処遇が行われている。この分類処遇の理念自体は高く評価するべきであり、今後も基本的に維持すべきである。

これまでの分類処遇は、これを具体化するため、新たに刑が確定した受刑者には、収容すべき行刑施設又は行刑施設内の区画を区別する基準となる収容分類級に基づく「収容分類」と、処遇の基本方針を区別する基準となる処遇分類級に基づく「処遇分類」とが行われている。しかしながら、受刑者の改善更生及び社会復帰の促進という行刑目的を達成する上で、必ずしも有効に機能していたものとは評価し得ず、「分類あって処遇なし」などという批判も加えられている。

すなわち、収容分類は、「少年院への収容の必要性による収容分類級（J₁級）」、「性、国籍、刑名、年齢及び刑期による収容分類級（W、F、I、J、L、Y級）」、「犯罪傾向の進度による収容分類級（A、B級）」、「精神障害又は身体上の疾患若しくは障害による収容分類級（M、P級）」に基づいて行われているが、この分類は、犯罪傾向の進度以外では、年齢や刑期など外形的特徴によって分類して収容することに主眼が置かれ、医療刑務所や交通事犯の受刑者を収容する市原刑務所など一部の行刑施設を除き、収容分類と行刑施設内における処遇との間には必ずしも有機的な関連性が存在しない。

また、処遇分類は、処遇内容による処遇分類級として、「職業的訓練を必要とする者（V級）」、「教科教育を必要とする者（E級）」、「生活指導を必要とする者（G級）」、「専門的治療処遇を必要とする者（T級）」、「特別な養護的処遇を必要とする者（S級）」及び「治療的な生活訓練を必要とする者（R級）」を、その他の処遇分類級として、「開放的処遇が適当と認められる者（O級）」及び「経理作業適格者と認められる者（N級）」を定めているが、実務の運用では、「生活指導を必要とする者

(G 級)」に区分される者が大半を占め、多くの受刑者についてその処遇内容は刑務作業に終始していることから、この処遇分類も、個々人の必要性に応じた処遇を実施する上で十分に機能していない状況にある。このことは、裏を返せば、後述するように、現実に実施されている処遇内容が硬直化していることの反映でもある。

受刑者の改善更生及び社会復帰の促進という行刑目的を達成するためには、できる限り、個々の受刑者の特性に応じた適切な処遇をすることが望ましいものであるから、個々の受刑者に必要な処遇を明確に選定し、その処遇がより実質的かつ効果的なものとして機能するように、受刑者の分類とこれに基づく収容の在り方を抜本的に検討すべきである。

(イ) 刑務作業の在り方を見直すべきである。

刑務作業は、「懲役は、監獄に拘置して所定の作業を行わせる。」とする刑法 1 条 2 項に基づき行われているところ、現在の受刑者処遇においては、この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。

確かに、刑務作業は、規律ある生活の維持、共同生活への順応、勤労意欲の養成、職業的技能及び知識の習得、忍耐力の涵養という機能を有し、一般的には、受刑者の改善更生及び社会復帰に資するものと評価し得るところであり、今後も、刑務作業を処遇の重要な内容として位置付けることについて異論はない。

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ことから、今後は、これら刑務作業以外の処遇内容をより充実させる必要があるし、受刑者の心身の健康を維持し、増進するという観点からは、一定の運動時間を確保することも必要であると考えられる。

このような点を考慮した場合、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。

なお、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が望ましく、また、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が望ましいことから、そのような観点から再検討をし、例えば、社会に貢献していることを受刑者が実感できるものをより多く取り入れることも検討すべきである。

また、現在の行刑施設においては、受刑者に対し、職業に必要な技能を習得させ、向上させるための職業訓練を実施しており、これにより、相当数の受刑者が、服役中に様々な資格や免許を取得している。このような職業訓練による資格等の取得は、出所後の生活に直接的に役立ち、社会復帰の促進を図る上では極めて有益なものであるため、民間人を積極的に活用することも含め、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に努めるべきである。

イ 現行の累進処遇制度は廃止し、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報奨制度を設けるべきである。

我が国の行刑においては、受刑者の改悛を促し、自力で更生する意欲を持たせて、徐々に社会生活に適応させていく目的で、受刑者の処遇内容に4つの段階を設け、各段階ごとにそれぞれ異なる優遇と責任を付与し、受刑者の努力と成績に応じて、これを順次上位の段階に引き上げていく累進処遇制度が採用されている。

この制度は、受刑者に自発的に改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との批判が加えられている。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、上位級に認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、問題点が指摘されている。

そこで、このような問題点を含む現行の累進処遇制度は廃止した上で、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、剥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。この制度については、恣意的な運用を防ぐためにも、その特典の内容などを明示すべきである。

なお、この報奨制度の運用に当たっては、職員が受刑者の服役態度を評価することが不可欠となるところ、その評価が恣意的なものに陥ってしまった場合には、受刑者に不公平感を抱かせたり、受刑者を管理するための制度であるとの誤った認識を植え付けて改善更生の意欲を失わせることにもなりかねず、ひいては、職員に対する不信感を招きかねないことになるのであって、十分な注意を要するところである。特に、受刑者の特典を剥奪する方向での評価については、余りにささいな事柄を理由にマイナスの評価をする運用に陥ることのないよう、慎重かつ適正に運用することが望まれる。

ウ 特に処遇が困難な者の処遇について抜本的な改革を図るべきである。

最近の受刑者数の増加に伴い、覚せい剤等の薬物乱用による心身への影響が著しい受刑者、人格障害を有する受刑者など、集団処遇になじまず、周囲とのトラブルを起こしやすい傾向の顕著な受刑者(以下「処遇困難者」という。)が増加する傾向にある。

これらの処遇困難者については、刑務官と受刑者との人間関係を基礎とし、対話を通じて、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が困難であり、所内規則を遵守させ、整然と刑務作業を行わせること自体が難しい場合が多いものと思われる。

現在の処遇においては、これら処遇困難者が一般の受刑者と混在して収容されている上、刑務作業や所内規律の遵守などの点においても、他の受刑者と同様の処遇を施そうとするため、そのような受刑者と刑務官との間で様々なあつれきを招き、刑務官にとって過重な負担を強いる結果となっている面が否定できない。

また、このような処遇困難者を一般の受刑者と混在して収容することによって、一般の受刑者の収容環境の悪化を招き、その改善更生に支障を生じさせる事態にもなりかねない。

このような問題を抜本的に解決するためには、可能な限り、処遇困難者を特定の行刑施設や収容区に集めて収容するなど、一般の受刑者と混在しないようなきめ細かな収容を実現させるべきである。また、刑務作業を行わせることに著しく適さない受刑者については、必要な治療やカウンセリングを行うなど、その受刑者の改善更生及び社会復帰に最も適した処遇を行うことができる仕組みを設けるべきであり、その際、現行刑法の枠組み

の中で、個々の必要に応じて、刑務作業時間を短縮するなどの措置を講ずることを考慮すべきである。

なお、処遇困難者の処遇に当たっては、できる限り、孤立した状態に置くことがないよう配慮すべきである。

エ 薬物依存者について、刑事政策的観点から、処遇の在り方を検討すべきである。

平成14年度末において、覚せい剤取締法違反による受刑者は受刑者全体の26パーセントを超え、女子受刑者にあつては、覚せい剤取締法違反による受刑者が全体の約43パーセントを占めるに至っている。

これら覚せい剤など薬物に対する依存性の強い受刑者は、上記のように数が多い上、出所後の再入率も高い傾向にあることから、特に、薬物事犯の特性に着目した刑事政策的観点から処遇の在り方を考え、再入率を抑えることが可能となるような処遇に努めるべきである。

現在の行刑においても、覚せい剤など薬物に対する依存性の強い受刑者に対しては、「処遇類型別指導」の一環として、多くの施設において薬物乱用防止教育プログラムが行われ、複数の施設で、薬物乱用防止に取り組む民間団体の助力を得るなどしている。

このような特別な教育プログラムは、薬物の害悪を認識させ、出所後の薬物使用を抑制しようとする意識を持たせるために有益であると考えられることから、薬物依存者については、特定の行刑施設や収容区に集めて収容するなど、特別な教育プログラムを集中的に行うことができるような収容環境及び指導体制を整えた上で、同プログラムについては、質量ともに充実させることが必要である。

その際、必要があれば、従来、刑務作業に充てていた時間の一部をこのような教育プログラムに充てることも考慮すべきであるし、また、薬物に対する親和性の強い受刑者の多くがこのプログラムを受けるといった運用に努めることが必要である。

また、このような特別な教育の充実を図ろうとする場合、指導に当たる専門的知識を有する職員、医療的・専門的観点から指導に当たる人材が必要となることから、その確保にも積極的に努めるべきである。

オ 外国人受刑者の移送を推進すべきである。

最近、来日外国人による悪質重大な犯罪が多発し、その結果として、必然的に、来日外国人受刑者の急増という現象が生じている。

来日外国人受刑者は、我が国に生活の本拠を有する者ではなく、言語や習慣の違いも大きいことから、我が国の行刑施設において、改善更生のた

めの教育を施し、社会への復帰を図るといった観点からの処遇を施す意義が乏しく、また、それが困難な面があることは否定できない。

むしろ、このような者については、本国において受刑する方が、家族等との関係を維持することが可能となるなどの点において、一般的に、本人の改善更生及び社会復帰に資するものと考えられることから、積極的に受刑者移送を推進することができるよう努めるべきである。

(4) 昼夜間独居拘禁の適正の確保

ア 昼夜間独居拘禁による悪影響を防ぐ方策を講ずるべきである。

保安上の必要から行う昼夜間独居拘禁は、他の者と全く共同生活のできない特異な性格を有する者、暴力的傾向や他の者を煽動する性癖を持っていて、共同生活をさせる場合には行刑施設の保安を害するおそれが特に顕著な者、他の者から精神的、身体的圧迫を受けやすい者などについて、行刑施設の規律秩序を維持し、又は、当該受刑者を保護するため、相当の期間、他の者から隔離して独居房に収容するものであるが、それが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。

現在では、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が、その適正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。

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。

イ 保護房収容の適正確保を図るための方策を講ずるべきである。

保護房への収容は、受刑者の心身に与える影響が大きいことから、その運用については、特に慎重な取扱いが求められていたところであるが、一連の名古屋刑務所事案を契機として、保護房への収容及び収容後の取扱い

に適切さを欠く事例が散見されることが顕在化するに至った。

保護房は、逃走のおそれがある者、他人に暴行又は傷害を加えるおそれがある者、自殺又は自傷のおそれがある者、大声又は騒音を発する者、房内汚染、器物損壊等異常な行動を反復するおそれがある者について、鎮静及び保護に充てるために設けられた独居房であるが、その収容については、上記要件が認められる場合に限定されるべきであり、保護房への収容を懲罰の代替措置として行ってはならないことは言うまでもない。

保護房収容の適正を確保するため、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り、その要件の認定については厳格に行うように努めるべきである。

矯正局においては、保護房収容の適正を確保する方策として、保護房に収容した事案全件について、その収容状況をビデオ録画し、一定期間保存する方針を決定したものであるが、同方策は適正確保のために有効であると考えられることから、これを積極的に推進すべきである。

また、保護房に収容される者にも、自殺を試みる者や粗暴な行動に及ぶ者から大声をあげ続けるにとどまる者まで様々な状況の者がいることから、その状況に応じて適した保護房の仕様が考えられるところであり、その仕様について検討すべきである。

(5) 処遇体制の改善

ア 担当制の利点は生かしつつも、組織的な対応を採ることを検討すべきである。

我が国の行刑においては、各工場を担当する職員が受け持つ受刑者を個別指導しながら集団を管理する担当制を採用している。

この担当制については、受刑者の心情を把握し、個別的な相談を実施するなどして、いわば血の通った処遇を行うことができ、職員と受刑者との人間関係を基盤とした適切な指導・管理体制を確立させる背景となつていくとの積極的な評価がある。その一方、担当職員の裁量が非常に大きく、恣意的な運用が行われるおそれがあり、受刑者の生殺予奪の権を担当職員に与えてしまっているとする批判や、そもそも、受刑者の質的变化や過剰収容に伴い、担当制が有効に機能する前提である担当職員と受刑者との共同体意識が失われているのではないかと指摘がなされている。

収容環境がさほど厳しいものではない場合には、担当制の有する機能が有効に働くことが多く、刑務官に責任感と使命感を持たせる上でも、これを維持する意義が大いに認められるところであるが、過剰収容下の現状において、処遇困難な受刑者を含む集団に対して従来のままの担当制を維持

することは、刑務官の負担という点にかんがみても無理があると言わざるを得ない。

矯正当局でも、上記のような担当制が有する問題点についてかねて意識していたとのことであるが、今後は、担当制の基本的な形は維持し、その利点は生かしつつも 権限と責任が担当職員個人に過度に集中しないよう、行刑施設に勤務する心理技官や民間のボランティア等を積極的に処遇に関与させ、担当職員をサポートさせたり、原則として担当職員を複数配置するなどの組織的対応を採ることを検討すべきである。

特に、安全で秩序ある集団生活と適切な処遇環境の確保に悪影響を生じさせ易い処遇困難者を多く受け持つ担当職員に対しては、その負担軽減の観点からも、そのようなサポート体制を手厚くすることが必要である。

なお、前述のように、刑務作業時間を短縮し、教育等の充実を図ることにより、工場を担当する職員の権限と責任が緩和されることが期待される。

イ 専門的知識・技能等を有する職員や民間人の活用を積極的に図るべきである。

受刑者に対する多様な処遇を充実させ、特に、薬物依存者や人格障害者などの処遇困難者に対するカウンセリング、教誨、教科指導、生活指導等の処遇を充実させるためには、医学、心理学、教育学など高度な専門的知識や技能等を有する職員や民間人の関与が求められるところであり、その活用を積極的に図る必要がある。

また、薬物依存の受刑者に対する教育プログラムを実施する上では、薬物乱用防止に取り組む民間団体の協力を得たり、専門的知識・技能等を有する職員の積極的な関与が有効である。

(6) 規律と懲罰の在り方

ア 所内規則の相当性及び合理性について見直しを行うべきである。

受刑者の拘禁を確保するとともに、集団生活をしている受刑者の安全で秩序ある生活と適切な処遇環境を確保するためには、行刑施設内の規律秩序が維持されるべきことは当然の要請であり、また、規律を遵守する能力を身に付けさせることは、受刑者にとっても、社会生活への適応性を高める契機となり、社会復帰のために有益な面も認められる。

他方で、規律の在り方については、重箱の隅をつつくようなことまで事細かに規制したり、また、暴力を振るうことによって規律秩序を維持しようとしたり、規則を公正に適用しないなど、それが受刑者の人間としての尊厳を傷つけたり、社会通念に照らして著しく合理性を欠くようなものであってはならないことは言うまでもない。

また、所内規則が過度に厳格なものとなることによって、受刑者が自律的に行動する意欲を失わせたり、刑務官に対する不信感を抱かせる結果を招き、ひいては改善更生や円滑な社会復帰を阻害してしまったり、あるいは、規律を厳格にしなければならないという過剰な意識を刑務官に与え、時として、圧倒的な立場の優位性を背景とした、受刑者に対する一方的な支配状態を招きかねないという弊害も懸念される。

行刑が、受刑者に、犯罪に対する悔悟の情を目覚めさせるとともに、人間としての誇りと自信を回復させ、再び社会を担う存在となり得るようにすることを目標とする以上、行刑施設における諸規則については、受刑者一般が自発的、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ものである。

また、行刑施設における諸規則の相当性及び合理性を検討するに当たっては、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。

例えば、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ふ、いわゆる軍隊式行進が強制されているとの指摘がされており、今般実施したアンケート調査の結果においても、受刑者及び刑務官双方からこれを見直すべきとする意見がみられた。矯正当局の説明によれば、現在では、上記のような典型的な軍隊式行進が強制されていることはないとのことであるが、受刑者の人間性を無視し、一般社会の常識に照らして違和感を感じさせるような運用が行われているとすれば、これは見直すべきであり、仮にも軍隊式行進と印象付けられることのないようなものに改めるべきである。

また、同様に見直しをすべきとの意見が強い、居室内における正座の強制や、刑務作業中の一瞬の脇見まで規則違反とすることなども見直すべきである。さらに、出還房時の裸体検身については、受刑者の品位を傷つけるような運用となっていないかという観点から検討すべきであり、その他の規則についても、同様の観点から、運用の当否を含めて検討すべきである。

なお、規律や規則の在り方を考えるに当たっては、必ずしも全施設を一律にすべきではなく、当該施設に収容されている受刑者の特性に応じてきめ細かく行う処遇との関連で検討する必要がある。相当程度の自由を認めた場合でも所内の規律秩序が乱れるおそれが少なく、拘禁目的を達し、安

全で秩序ある生活と適切な処遇環境を保つことが可能な場合には、制限の緩やかな所内規則を適用することなども検討すべきである。

イ 懲罰制度に関する法整備を行うべきである。

監獄法は、懲罰に関する規定として、「在監者紀律二違ヒタルトキハ懲罰ニ処ス」(59条)とする規定を置くほか、懲罰の種類(60条)、減食の適用除外(61条)、懲罰の執行停止・免除(62条)を規定しているが、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、不十分なものと言わざるを得ない。

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。

なお、懲罰の種類及び内容としていかなるものを認めるかについては様々な意見があり得るところである。

規律及び秩序に違反する行為をした受刑者に対して、制裁として一定の不利益を科し、将来の規律及び秩序に違反する行為の発生を防止しようとする懲罰の目的に照らすと、一定の厳正さをもって運用されることは当然と考えるが、他方で、非人間的であり、現在の社会通念に照らして著しく合理性を欠くものがあってはならず、そのような観点から、懲罰の種類、内容等について検討すべきである。

ウ 懲罰に関する手続の運用を改善すべきである。

受刑者アンケートの結果によると、規則違反についての取調べや懲罰を受けた者のうち、それらが不当と感じたとする回答が半数余りとなっており、その理由として、「言い分を十分に聞いてくれない」とするもの、「取扱いが不平等である」とするものが相当数あげられている。

懲罰という不利益処分を科す以上、懲罰の対象となる受刑者の改善更生を図るためにも、可能な限り、受刑者に納得して受けさせるよう努める必要があることは言うまでもなく、懲罰手続の運用に対して多くの受刑者が不公平感を抱いたり、不当と感じる事態は好ましいことではないから、その運用改善のための方策を検討すべきである。

懲罰に関する受刑者の不満をできる限り少なくするためには、まず、取調べが公正かつ公平に行われ、懲罰事由の認定が適正になされることが必要であるが、そのためには、懲罰手続に関与する職員の能力の向上が不可欠であることから、例えば、懲罰手続に関与する職員に対し、事情聴取の方法や関係書類の作成方法等について十分な研修を実施するなどして運用

の適正を図ることが必要である。

また、行刑施設の性格に照らせば、懲罰を科すべき事由が多岐にわたり、広範なものとならざるを得ない反面で、可能な限り、職員の恣意的な運用を排除し、合理的な運用を確保する仕組みを設けることが必要であり、そのためには、手続を含めた懲罰の相当性を事後的にチェックできるような体制を整える必要がある。

具体的には、懲罰手続に関する記録の作成・保管に係る規定を整備すること、特に重大な懲罰事案について上級庁に報告させ、その適否等について事後的に検証できる仕組みを設けることなどが考えられる。

なお、懲罰事由の中には、逃走、暴行、器物損壊など刑罰法令に触れる行為が含まれるところ、刑務官アンケートの結果を見れば、受刑者から暴力を振るわれたり、脅かされたりする経験や、身の危険を感じたことがある経験が、いずれも約半数にも上っており、職員に対する暴行等も含め、受刑者による悪質な事案については、かかる行為を抑制し、適正な規律秩序の維持を図る観点から、懲罰によって内部的に処理するだけにとどめず、厳正に刑事事件として立件し、検察庁に事件送致すべきである。

(7) 外部交通の拡大

ア 総論

「外部交通」については、監獄法令上、主な手段として、面会、信書の発受が認められている。

自由刑は、受刑者を一定の場所に拘禁して社会から隔離し、その自由を剥奪することを目的の一つとしており、この目的からすれば、受刑者の外部交通に一定の制限があることは当然であると考えられる。

他方において、自由刑は、受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰を図ることをも目的としており、行刑施設に入所した後に、面会や信書の発受等の外部交通を通じて、健全な社会との良好な関係を維持することは、その改善更生や円滑な社会復帰に寄与するものであることは言うまでもない。

また、受刑者であっても、訴訟の遂行等法律上の重大な利害に係る用務を処理することが否定されるべきではなく、その処理のためには、外部交通が重要な手段であることも明らかである。

さらに、職員が受刑者に対して人権侵害行為に及んだ場合に、受刑者が萎縮することなく、人権救済等を求めることができるようにすることが重要であり、そうした環境を整えておくことは、人権救済等を実効あらしめることに役立ち、その種事案の再発防止にも有効であると考えられる。

こうした観点から、受刑者の外部交通については、以下の様々な措置を

講じ、改善を図るべきであると考える。

イ 親族との面会の充実

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、回数制限すべきでは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については、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、当該受刑者について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、面会場所について遮蔽板のない部屋を用いたり、面会方法について職員の立会を緩和するなどの配慮をしていくべきである。

また、職員配置のための体制が整うことを前提として、土曜日又は日曜日に面会できるよう配慮していくべきである。

ウ 友人・知人との外部交通

現在、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となっているが、その運用としては、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、親族だけではなく、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。また、受刑者アンケートの結果によれば、友人を面会の対象にしてほしいという回答が相当数に上っている。

そこで、受刑者について、現在の運用を改め、友人、知人との面会を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はなく、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。

エ 電話

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。また、受刑者アンケートの結果においても電話の利用を求める回答が相当数みられたところである。

自由刑の目的に照らせば、電話による外部交通についても、面会と同様に、対象は受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰を促進すると認められる者に限定されるべきであるが、電話には、その性質上、通話の相手方が誰かの確認が困難であるなどの問題がある。

そこで、電話については、例えば、まず、開放処遇を受けている者に認めるなど、一定の基準の下に、受刑者がそ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。また、電話による通信を認めるに当たっては、その内容の確認に関することについても検討すべきである。

オ 外部交通に関する取扱いの要領等の公表

これまでは、受刑者との面会及び信書の発受の取扱いの要領等について、問い合わせには応じていたものの、積極的に、その要領等を広報することはしてこなかった。しかし、例えば、面会時間を知り得なかった遠方の親族が行刑施設を訪れたものの、面会時間外であるとの理由で、受刑者と面会できない場合があるとすれば問題である。

イギリスにおいては、ホームページにおいて、各行刑施設の連絡先や外部交通の取扱いについて公表されているところであり、我が国においても、受刑者と面会、信書の発受等をしようとする者が、円滑にこれができるよう、面会受付日、面会時間、信書の発受の手續等、外部交通の取扱いの要領については、ホームページに掲載するなど、適宜の方法により公表すべきである。

カ 法律上の重大な利害に係る用務処理のための弁護士との面会

上に述べたとおり、訴訟の遂行等法律上の重大な利害に係る用務の処理のための面会は、受刑者の権利擁護に必要であったり、用務によっては受刑者の円滑な社会復帰に資するものもあり、受刑者であってもこのような面会を否定されるべきではない。このような用務の処理のためには弁護士との面会を認めることが相当であり、面会方法についても、その用務等に応じて必要と認める場合は、職員が立会いをしないなどの配慮をすることが相当である。

キ 人権救済等のための信書の発受

これまで、受刑者の信書の発受については、人権救済を求めたり、告訴するために、裁判所、検察庁、法務局、弁護士会又は弁護士に対して、信

書の発信を求める場合にも，検閲が行われてきている。

しかし，受刑者アンケートの結果においては，不服申立てに関して，不当な取扱いを受けたことがあるとする回答も見られたことから，受刑者が，萎縮することなく，矯正当局以外の機関等に，人権救済等を求めることができる環境を整える必要がある。また，このことを職員が意識することによって，職員の受刑者に対する暴行事案等の再発防止も期することができると思う。

そこで，受刑者が，人権救済等を求めるため，裁判所，検察庁，法務局，弁護士会又は弁護士に信書を発信することを求める場合は，信書の検査としては，及び のことを確認するにとどめる。そして，これらのことが確認できた場合には，その発信を認めることが相当である。

ただし，に掲げた機関等に対する信書を用いた不正連絡事案もないわけではなく，及び のことを確認する過程で，その発信によって，刑罰法令に触れる結果が生ずるおそれ又は逃走等施設の規律秩序を著しく害する結果が生ずるおそれがあると認められる場合には，行刑施設の社会的責務等からして，そのまま発信を許可することは相当ではなく，全部又は一部の発信禁止処分ができるものとする。

(8) その他

ア 受刑者の生活水準について不断に見直しを行うべきである。

受刑者は生活範囲が施設内に限定されていることから，必然的に，衣食住等の生活水準に関して関心が強く，受刑者アンケートの結果においても，衣類について改めるべき点があったとする回答が48.3%を占め，食事について改めるべき点があったとする回答が63.3%を占め，部屋での所持品の範囲について改めるべき点があったとする回答が46.4%を占めるなど，生活水準の向上を求める意見が相当数認められた。

受刑者の生活水準については，刑の執行を受けていることに伴う一定の制約等がある上，社会生活の変化に応じ，かつ，この点に関する国民の意識も参考にして検討されなければならないことから，常に受刑者の要望に沿うことは困難であり，かつ，相当ではないと思われる。しかし，余りに不合理な生活水準を強いるべきではないことから，諸般の状況を考慮に入れながら不断に見直しを行い，適正なものとなるよう努めるべきである。

イ 個室環境の整備に努めるべきである。

行刑施設における拘禁形態については，昼夜間独居，昼間雑居・夜間独居，昼夜間雑居があるが，プライバシーの意識が高まっている現代において，他の受刑者から悪影響を受けることを防止しつつも社会性を涵養する

ためには、昼間は集団処遇をし、夜間は独居とする形態が理想的であると考えられており、受刑者アンケートの結果でも、62.1%の者が昼間雑居・夜間独居が良いと回答しているところである。

また、処遇内容を見直すことにより、教育の充実など受刑者の特性に応じたきめ細かな処遇を行う上でも、個室環境の整備は有益であると考えられる。

我が国では昼間雑居・夜間独居の形態の施設の整備は必ずしも十分ではないが、今後、施設整備を図る上では、過剰収容対策を講じつつ、可能な限り、独居房の整備に努めるべきである。

ウ 最低1日1時間の運動時間を確保するよう努力すべきである。

現在の運動実施状況を見ると、大半の行刑施設において、運動は、入浴を実施しない日において、1日30分程度行う運用になっているが、運動は、心身ともに健康な状態を維持するため、極めて重要であると考えられることから、この運用状況は不十分と言わざるを得ず、運動スペースや監視に当たる職員配置などの問題を解決した上で、前述のように、1日8時間の刑務作業時間の確保を絶対的な要請と考えることなく、最低1日1時間の運動時間を確保するよう努めるべきである。

エ 施設内処遇から社会内処遇への円滑な移行を図るべきである。

仮出獄制度は、出所後の改善更生を期待できる受刑者を刑期満了前に社会に戻し、保護観察官等の指導監督の下に円滑な社会復帰を促進することを目的としたもので、無用の拘禁を避けるとともに、受刑者に将来の希望を与える意味からも、その適正な運用を図る必要がある。

施設内処遇から社会内処遇に円滑に移行させるためには、行刑施設と更生保護機関の連携をより一層密にする必要があり、矯正・保護双方において引き続き具体的な方策を検討すべきである。

例えば、現行の制度として、受刑者が入所した時点から、施設の処遇計画と並行して、相互に連携を保ちつつ保護環境の整備を進めるため、保護観察官が行刑施設に駐在する体制が一部施設において採られているが、これは、矯正と保護との連携を密にする上で極めて有効なものであることから、この体制をより充実強化させることも検討すべきである。

2 行刑運営の透明性の確保

(1) 総論

行政全般について透明性の確保が求められる中、行刑運営については、受刑者の社会からの隔離、施設内における秩序の維持、被収容者のプライバシー

一保護の観点等から、行刑密行主義が採られてきた。しかし、現在の行刑は、上に述べたように過剰収容を始めとした様々な問題に直面しており（第3，2参照），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ためには、後述の苦情申立制度の整備（第4，3(3)ウ参照）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と考えられる。

(2) 刑事施設視察委員会(仮称)の創設

ア 総論

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。また、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)(以下「委員会」という。)を創設することが適切だと思われる。

市民参加の仕組みの目的としては、行刑運営の透明性を確保することに加え、ドイツの刑事施設審議会について規定されているように、適正な行刑施設の運営を援助し、行刑施設と地域社会との連携を深めることを掲げるべきだと思われる。

なお、委員会は、面接等（第4，2(2)イ参照）を通じて、被収容者から不服等を聴取したり、行刑施設の長に意見を述べる機会を持つことになるが、市民参加の仕組みは、個別事案の救済を図ることを目的とするものではなく、行刑施設の長に意見を述べることなどによって、行刑施設の運営全般の向上に寄与することを目的としており、その点で、個別事案の救

済を目的とした「人権救済のための制度の整備」(第4, 3参照)とは異なる意義を有するものである。

イ 職務

この市民参加の仕組みは、行刑施設の長に意見を述べることなどによって、行刑施設の運営全般の向上に寄与することを目的としていることから、その職務として、まず、定期又は臨時に会合を開催して、行刑施設の運営全般について協議し、行刑施設の長に対し、意見を述べるができるものとすべきである。

また、この職務を行うため、委員は、いつでも、委員会の議を経て、行刑施設を視察し、被収容者と面接でき、一方、行刑施設の長は、面接等に関する委員会の要請に協力するものとする。委員会及び委員は、その職務を行うに当たり、規律に影響を及ぼすおそれのある事項について、行刑施設の長と協議するものとする。

そして、行刑施設内にメールボックスを設置したり、委員会の要請があるときは、状況に応じて、職員の立会いなしの面接を認めるなど、被収容者が委員会に対し忌憚なく意見等を述べられる環境を整えるべきである。

さらに、このような職務を委員会が行うに当たっては、行刑施設の運営全般に関する情報が必要であることから、行刑施設の長は、委員会に対し、定期又は臨時に、行刑施設の運営状況について報告するものとすべきである。

このような委員会の活動が、更に多くの国民の目に触れるよう、委員会は、活動の結果について年次報告書を作成し、法務大臣に提出するとともに、適宜の方法によりその内容を公表するものとすべきである。

ウ 委員

委員は、毎年、法務大臣が委嘱することとし、その数については、各施設又は地域の事情等に応じて、適宜、行刑施設ごとに定めることとする。

委員については、地域の市民のほか、弁護士等の法律関係者、医師、地方公共団体の職員等を含めることが望ましく、その選任に際しては、公私の団体から推薦を得るなどの方法を検討していくべきである。

エ 守秘義務

委員は、委員会の職務を通じて、被収容者のプライバシー等に触れることになるが、委員会は、行刑施設の長に対し意見を述べることによって、行刑運営を向上させることを想定しているのであり、委員が、職務上知ることができた被収容者のプライバシー等を、みだりに漏らすことは不適當である。したがって、委員は、守秘義務を負うこととすべきである。

なお、どのような事実が秘密に当たるかについては、行刑施設と委員会との協議や、行刑施設の職員からの説明等を通じて、各委員が十分判断できるようにすることが必要であると考え。

(3) 内部監査の充実強化

ア 総論

各行刑施設における行刑運営の透明性を確保し、その運営の適正を期するには、これまでに述べたように、行刑運営を市民の目に触れさせるだけでなく、そもそも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。

現行の内部監査としては、巡閲及び矯正管区による監査が行われているが、こうした法務省部内の監査制度について、その充実強化を図るため、現行制度の運用を次のように改めるべきである。

イ 実地監査業務と情願聴取業務の分離、体制の充実強化

現行では、巡閲官による行刑施設の実地監査と、被収容者から情願を聴取する業務とが同時に行われているが、情願件数の増加に伴い、情願聴取業務が過重な負担となり、行刑施設の実地監査の業務に十分な力を注ぐことができない現状にあるのではないかと懸念される。

そこで、現行制度の運用について、行刑施設の実地監査の業務と情願聴取の業務を切り離すとともに、両者の体制の充実強化を図るべきであると考え。

ウ 実地監査の結果の公表

法務省部内の行刑施設に対する実地監査については、その内容を公表しておらず、そのため内部監査の信頼性に疑問を持たれるおそれもないところである。イギリスにおいては、刑務所査察局の査察結果がインターネット上で公開されており、我が国においても、法務省部内の行刑施設に対する実地監査の質の向上を図るとともに、国民の信頼を確保するため、適宜の方法により、その結果を公表することとすべきである。

(4) 情報公開、地域社会との連携

ア 総論

これまで、行刑に関する情報は、積極的に公開されてこなかったが、過剰収容を始めとした様々な問題に直面している現在、行刑については、国民により一層理解され、支えられる必要があり、そのためには、被収容者のプライバシーや行刑施設の安全確保等に配慮しつつ、行刑に関連する情報の公開を進め、それを国民の目に触れさせることが重要である。

イ 訓令、通達の公開

これまで、訓令、通達については、公表されていなかったが、今後は、その主なものについて、法務省のホームページに掲載するなど、適宜の方法により公開することとすべきである。

ウ 処遇関連情報の公表

これまで、処遇関連情報については、一部が公表されるにとどまっていたが、平成15年9月以降、矯正局においてすぐに実施できる改善策として、各矯正管区が管内矯正施設に関する月末収容人員、懲罰事犯別受罰人員、事件送致件数、保護房使用件数、その他総括的な状況等の情報、広報関連情報、全国の収容統計その他の公表を行っている。

今後は、これらの情報の公表を継続するとともに、「所内生活の手引き」を始めとして、公表する情報の範囲の拡大について検討すべきである。

エ 死亡事案の全件公表

これまで、死亡事案については、ごく一部が公表されるにとどまっていたが、平成15年2月以降、行刑施設において被収容者が死亡した事案のうち、被収容者間における殺傷行為等による死亡事案、保護房収容中及びその解除後おおむね1週間以内の死亡事案、職員による制圧等の行為中及びその制圧等の行為後おおむね1週間以内の死亡事案、自殺事案、作業事故、食中毒その他事故による死亡事案及びこれら以外で司法解剖の実施が把握できた死亡事案については、被収容者のプライバシー等に配慮しつつ行刑施設が公表することとしている。

しかしながら、被収容者が死亡した事案については、不審死が潜在しているのではないかとの疑念を招かないように、上記各事案に限らず、すべての死亡事案について、例えば、定期的に各矯正管区で発表するなどの適宜の方法により公表することとすべきである。もっとも、死亡事案の全件公表については、被収容者及び遺族のプライバシー等に十分な配慮をすることが必要であり、こうした観点から、どのような情報を公表すべきか慎重な検討を要するものとする。

オ 地域社会との連携

これまで、行刑施設においては、地域社会との連携を図るという観点から、広報活動等に努めてきたところであるが、既に述べたように、行刑が、過剰収容を始めとした様々な問題に直面している現在、これまで以上に行刑施設が国民に理解され、支えられるためには、行刑施設で催される行事に地域住民が参加したり、地域の有識者による講話を聞く機会を増やすなど、地域社会との連携を緊密にするため、より一層の努力をすることが必要であるとともに、行刑施設から、地域社会に対して積極的に広報するな

どして、情報を発信していくことによって、地域社会との交流を更に活発化していくべきである。

3 人権救済のための制度の整備

(1) 総論

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たとの指摘もあり、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、制度として十分ではないとの指摘があるところである。

そして、情願については、かつては、おおむね700件前後で推移していたものの、平成5年ころから増加傾向を示し、平成10年には1,400件余りとなり、更に平成14年には3,400件余り、平成15年では11月末までに5,350件余りと急増しており、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。

こうした問題を抱える不服申立制度を抜本的に改革するには、第一に、第三者の目から見ることによって公平かつ公正な救済を確保するという視点が必要であり、第二に、適正かつ迅速な処理を期するために制度を合理化するという視点が必要である。

なお、平成15年2月以降、法務大臣は、副大臣及び大臣政務官の助けを借りつつ情願を閲覧しており、人権擁護局の調査にゆだねることが適当だと判断した案件については、人権擁護局に調査を指示し、その結果を踏まえて裁決を行っているところであるが、情願の件数の著しい増加もあいまって、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) 公平かつ公正な救済

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らる。

他方、被収容者の人権侵害に対する救済制度等の整備は喫緊の課題である

ところ，上記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，それまでの間，暫定的かつ事実上の措置として，法務大臣が，情願及び監獄法改正により整備される再審査の申立て（第4，3(3)参照）を処理するに当たり，以下のとおり，刑事施設不服審査会（仮称）（以下「審査会」という。）に調査審理をさせ，必要な場合に法務大臣への勧告を行わせることにより，その公平かつ公正な処理を期するべきであると考え。

ア 目的等

審査会は，行刑施設の長その他の職員による違法又は不当な処分等に係る被収容者の不服を調査審理し，被収容者の人権侵害に対する救済をより適正に図ることを目的とするものとする。

審査会の調査審理の対象については，被収容者及び不服申立てを処理する者が，容易に判別できるよう，具体的に列挙して，明示すべきである。

一般に，行政不服申立制度においては，不服申立ての対象が処分に限定されており，審査会が調査審理する事案の範囲についても，基本的には，行政不服申立制度の対象と同様の考えによるべきである。この処分の典型的な例としては，懲罰や外部交通に関する処分等が考えられる。

職員が職務を行うに際して被収容者に加えた暴行は処分ではないが，今次行刑改革においては，その種事案についても，再発防止を期する必要があることから，不服申立ての対象に含まれるべきであると考え。

このほかに，例えば，保護房収容や戒具使用など，不服申立ての対象にどのようなものが含まれるべきかについては網羅的に検討する必要があると考え。

イ 組織

審査会は，暫定的かつ事実上の措置であることから，法務省内に置くこととするが，公平かつ公正な救済を確保するという観点から，矯正に関する事務を担当する部局等から独立したものとすべきである。

ウ 委員

審査会は，第三者の目から見ることによって公平かつ公正な救済を確保するためのものであるので，法務省の職員は委員にならないものとすべきである。

委員は，法務大臣が，法律，矯正行政，医療等に関する優れた識見を有する者のうちから選任することとし，委員の人選に当たっては，公正を期するものとすべきである。

エ 審理・勧告

法務大臣は，被収容者の不服に理由がないと判断しようとするときは，

審査会の議に付するものとし、審査会による調査審理は、公平かつ公正に行うこととすべきである。

そして、審査会は、被収容者の不服に理由があるときは、法務大臣に対し、理由を付して、是正措置を採るべき旨の勧告をすることができるものとすべきである。

オ 守秘義務

委員は、情願等を調査審理するに当たり、被収容者のプライバシー等に触れることから、職務上知ることができた秘密をみだりに漏らしてはならないこととすべきである。

(3) 不服申立制度等の整備等

上に述べたように、情願については、現在、その件数の急増等に伴ってそのすべてを速やかに処理することができなくなっており、適正かつ迅速な処理を確保することが喫緊の課題となっている。そこで、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、以下のとおり、不服申立制度等を整備すべきである。

なお、監獄法を改正するまでの間についても、情願の適正かつ迅速な処理を確保する必要があることから、監獄法等との整合性に留意しつつ、平成15年2月以降の取扱い（第4，3(1)参照）を改め、情願のうち違法又は不当な処分等に対する不服とその他の苦情等と区別し、それぞれの性質に応じた取扱いをすることとするなど、実施可能な事項については、監獄法改正をまつまでもなく実施すべきである。

ア 不服申立制度と苦情申立制度

情願については、違法又は不当な処分等に対する不服とその他の苦情を区別せずに対象としていることも、速やかに処理できない一因と考えられる。そこで、行刑施設の長その他の職員による違法又は不当な処分等（以下第4，3(3)において「処分等」という。）に対する不服の申立てについては、裁決を義務付けた不服申立制度を、その他の苦情については、被収容者が受けるすべての処遇を対象とし、誠実に処理をすることとされる苦情申立制度を設けるべきである。

なお、不服申立ての対象となる処分等については、審査会が調査審理する事案の範囲と同様に考えるべきである（第4，3(2)ア参照）。

イ 不服申立制度

処分等については、適正かつ迅速な処理を確保するため、監獄法の改正により、以下のとおり、まず矯正管区長に審査の申立てをし、更に法務大臣に再審査の申立てができるものとすべきである。

(ア) 矯正管区長に対する審査の申立て

被収容者は、処分等に対し不服があるときは、矯正管区長に対し、所定の書面により、審査の申立てをすることができる。

矯正管区長は、審査の申立て理由があるときは、行刑施設の長に対し、決定で、是正措置を採るべき旨を命ずることができる。決定で、当該申立てに係る処分等を申立人の不利益に変更すべきことを命ずることはできない。決定は、申立人に理由を付して通知する。

(イ) 法務大臣に対する再審査の申立て

被収容者は、矯正管区長の審査決定に対し、不服があるときは、所定の書面により、法務大臣に対して、再審査の申立てをすることができる。

法務大臣は、再審査の申立てに理由があるときは、行刑施設の長に対し、裁決で、是正措置を採るべき旨を命ずることができる。裁決で、当該申立てに係る処分等を申立人の不利益に変更すべきことを命ずることはできない。裁決は、申立人に理由を付して通知する。

ウ 苦情申立制度

苦情申立制度については、上に述べたように、情願制度及び所長面接制度を廃止し、これらに代えて、被収容者が受けるすべての処遇を対象とする制度として考えるべきである。

苦情の申立てについては、行刑施設の長、巡閲官及び法務大臣に対するものが考えられる。

まず、行刑施設の長又は巡閲官に対する苦情の申立てについては、被収容者は、口頭又は書面で、苦情の申立てを行うことができるものとするべきである。この場合、行刑施設の長又は巡閲官に対しては、不服申立制度の対象となる処分等についても申し立てることができる機会を保障する必要があることから、行刑施設の長又は巡閲官に対する苦情の申立てについては、自己に対する処分等を含むすべての処遇が対象となると考える。

これについては、速やかに処理し、その結果を申立人に通知するものとするべきである。

法務大臣に対する苦情の申立てについては、被収容者は、法務大臣に対して、自己に対する処分等について不服の申立て（第4、3(3)イ参照）をすることができることから、重複を避けるため、被収容者は、自己に対する処遇のうち、不服の申立ての対象となる処分等を除いたものについて、これを行うことができるものとするべきである。

これについても、速やかに処理すべきことはもちろんであるが、趣旨不明な申立てなど、法務大臣が処理結果を通知することが困難なケースも想

定されることから，処理結果の通知の要否等については，今後，検討すべきであると考える。

エ 申立期間等

情願の件数が急増しており，その中には，一人で年に100件を超える情願申立てを行う者や数年前の事柄について申立てを行う者がいるなど，適正かつ迅速な処理を確保しがたい現状にあり，本来救済すべき事案が，救済されないおそれもなしとしない。そこで，例えば，不服の申立てについて，申立期間を定め，また，標準的な処理期間を定めるなど，迅速な処理を確保するために必要な手続を整備すべきである。

オ 申立ての秘密取扱い

不服申立制度等が，十分に機能するようにするためには，被収容者が，萎縮することなく不服の申立て等ができるようにすべきであり，そのためには，不服申立書等については，被収容者が自ら封をすることとするなど，行刑施設の職員に内容を知られることなく，申立てをすることができる環境を整えるべきである。

なお，行刑施設の長に対する苦情の申立てについては，その内容が行刑施設の職員に当然知られることから，申立ての秘密取扱いの対象からは除かれる。

カ 不利益取扱いの禁止

不服申立制度等が，十分に機能するようにするためには，被収容者が，萎縮することなく不服の申立て等ができるようにすべきであり，そのためには，職員は，被収容者が申立てを行ったことを理由としてその者に対し不利益な取扱いをしてはならないこととすべきである。

(4) 情願等の処理を担当する職員の体制の整備，充実

情願については，上に述べたとおり，件数の急増等に伴い，そのすべてが速やかに処理することができない現状にあり，その適正かつ迅速な処理の確保は，喫緊の課題であることから，矯正管区及び法務省において，情願を処理する職員の体制を整備，充実すべきである。また，職員の体制の整備，充実については，監獄法の改正により，不服申立制度等が整備された後も同様に必要であると考える。

4 矯正医療の在り方

(1) 現状の問題点

今回実施した受刑者アンケートの結果によれば，行刑施設内の医療について，困ったことがあったとする者が約7割にも上っている。その多くは，「満

足りなく治療が受けられなかった」あるいは、「希望した薬をもらえなかった」というものであって、必ずしも、この結果から行刑施設内の医療の適否を即断することはできないが、「診察を受けるまでに時間がかかった」とするものや、「医師の診察を受けられなかった」とするものも全体の2割程度を占めており、被収容者の医療需要に十分応じられていない場合が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、また、医師の診察に先立って、准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こと、さらには、そういった刑務官が十分で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って、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たり、入院させたりする必要があるところ、こうした場合に、行刑施設の医療に特有の問題として、多数の刑務官を保安要員として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、これらの状況から、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ある。

分科会におけるヒアリングの結果等によれば、一般的には、矯正医官は、その医師としての使命感や責任感から、最終的には医療的な観点からの責任ある判断を行っている事実が認められたが、他方、矯正医官に対するアンケート結果によれば、その約半数が、他部門の職員から医療的判断について意見を言われた経験がある旨回答しており、他部門の要請が、場合によっては医療的判断に影響を及ぼす可能性があることも否定し難いところである。

(2) 矯正医療の基本的視点

ア 医療水準

被収容者の健康の保持とその疾病の治療は、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。

もっとも、被収容者は拘禁下にあることから、診察を受ける病院や医師

を選択する自由が制約を受けることは、やむを得ないところと考えられる。ただし、必要な場合に、医師の診察や適切な医療機関での診療を受けられないことがあってはならず、そのためには、行刑施設が被収容者の数やその健康状態等に見合った医師及び医療スタッフを確保し、また、必要に応じて専門的な診療を受けられるよう外部専門病院への移送体制を整備しておく必要がある。

なお、医療水準に関連して、その水準を確保するため、健康保険を適用して、レセプトによるチェックを行うべきであるとの見解があるが、健康保険の給付水準は、主に過剰医療を抑制するために設けられたものであって、医療内容の制限を示すことはあっても、最低基準を定めるものではなく、健康保険を基準とすることによって医療水準の底上げをすることは期待できず、上記のとおり、施設内に必要な医療施設、医師及び医療スタッフを確保し、また、外部専門病院への移送体制を確保することにより、一般社会の医療水準と同程度の医療を提供することが可能となるものと考えられる。

イ 医療費の負担

上記のとおり、被収容者の健康保持と疾病の治療は、拘禁を行う国の責務であって、被収容者の医療に係る費用は、原則として国費で負担すべきものである。

なお、被収容者が、作業を休みたいなどの理由により詐病を用いるなど、医療に係る費用を全額国が負担することによる弊害も指摘されており、被収容者に医療費の一部を負担させるべきであるとの見解もあるが、こうしたことが真に詐病防止に効果を有するのかわ不明である上、所持金の多寡により受けられる医療に差が生じることは問題であることから、国費負担を原則とすべきである。

また、十分な医療費を確保するため、健康保険を適用すべきであるとの見解があるが、これについては、まず、健康保険制度は、医療費負担のリスクを負う者が、保険料を負担することと引き換えにそのリスクを回避する趣旨のものであるところ、最終的には医療費が国費で負担されるのであるから、被保険者にとって回避すべきリスクが存在せず、保険制度を適用する意味がないとの理念的な問題がある。次に、被収容者のほとんどは雇用関係がないため、健康保険を適用するとすれば国民健康保険から給付を受けることとなるが、その医療費を相互に負担し、被収容者とともに被保険者となる当該市町村に在住する自営業者等の理解を得ることは困難と考えられ、さらに、健康保険を適用する場合には、被収容者は保険料のほか、

自己負担分を負担することとなって、所持金の少ない被収容者が必要な医療を回避して、かえって医療水準を引き下げる懸念があるなどの問題もあることから、健康保険の適用は妥当とは考えられない。

(3) 矯正医療の水準の向上

上記のとおり、医療水準を確保するためには、医師及び医療スタッフを充実させること及び外部病院への移送を円滑に行うようにすることが肝要である。その方策を含め、医療水準の向上のために、以下の方策が考えられる。

ア 医療の人的物的体制の整備

現在、多くの一般施設において、医師の定員がおおむね1名であり、被収容者の数に見合っていない。被収容者は、罹患率が一般社会より高く、また、覚せい剤事犯の被収容者が多いことなどから、薬物中毒後遺症患者を含め、精神的に問題のある者が一般社会より格段に多く、これらの被収容者に、夜間・休日等も含めて診療体制を確保することが求められる。

そのため、後述の医師の確保の方策等（第4、4(4)参照）により、中小規模の一般施設においては、最低、精神科医1名を含む2名の医師が勤務する体制を、大規模施設においてはその収容定員に見合った医師が勤務する体制を整備することが必要である。

また、一般の内科、外科に比べ、特に歯科治療については、診察までの待機期間が長く、その間、応急的な痛み止め等の治療しか行われていない現状が認められるので、十分な歯科医師を確保し、被収容者が速やかな歯科治療を受けられるような体制の整備が特に望まれる。

これらの医師に加え、看護師、准看護師、薬剤師等の医療スタッフも大幅に不足している。特に、後述するように、医師の診察に先立って准看護師の資格を有する刑務官が巡回して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取扱いとせざるを得ないことを前提とすると、そのための准看護師資格を有する者が多数必要となるほか、カルテの開示を行うようになれば、その記録、整理の補助をする医療スタッフも必要となるなど、更に多くの医療スタッフが必要となり、その確保をすることが、医療水準向上のために不可欠と考えられる。

また、これに加え、行刑施設の医療機器が老朽化し、あるいは、機能の低い機種が配備されている現状が認められることから、最近の一般の開業医と同程度の種類や機能の医療機器を整備する必要がある。

イ 外部病院への移送体制の充実

専門的な病院での治療が必要な被収容者の移送先については、現状では、各施設の長や矯正医官等の個別の努力に負うところが大きく、その確保が

困難である場合が多い。そこで、各施設において、地元医師会、地域の医療機関、地元自治体等との協議会を設けて連携協力関係を構築することにより、外部病院への移送等が速やかに行われ得るよう、体制を整備する必要がある。

また、後述のとおり、医師の確保のため、常勤の医師が、広く民間病院等でも勤務できるような新たな制度が必要と考えられるが、このような制度に基づく勤務先の民間病院に被収容者を適時に移送できるよう、当該病院との連携・協力関係を構築しておくことも、移送体制の充実のため、有効と考えられる。

これに加え、本省レベルや矯正管区レベルでも、厚生労働省、文部科学省及びこれらの出先機関、都道府県、医師会等との協議会を設けるなどして連携強化に努めることが、移送先病院の確保のために必要である。

ウ 矯正医療センター（仮称）の設立

現在の行刑施設における医療は、医療専門施設を頂点とし、その下に医療重点施設、さらに一般施設といういわゆるピラミッド構造を形成している。これと別に医療少年院を頂点とする、少年院系列の医療機関があり、相互に独立して活動している。

両者は、被収容者の処遇という観点からは統合することはできないが、医療刑務所と医療少年院の医療機能を統合して「矯正医療センター」（仮称）とし、医療関係職員や高額医療機器を共有することにより、そのスケールメリットを得るとともに、人的物的資源を有効に活用することが医療水準の向上のために有効である。

こうしたセンターには、矯正医療に関する研究及び矯正医官や医療スタッフに対する充実した研修を行うため、研究部門及び研修部門を置くべきである。

エ 薬物中毒後遺症患者への対応

現在、覚せい剤乱用歴のある受刑者が多く、中には覚せい剤依存症だけでなく、覚せい剤精神病に罹患し、処遇困難者となっている者も多数いる状況にある。これら、覚せい剤中毒後遺症患者については、一定期間専門的なカウンセリングと投薬等による治療を有効適切に組み合わせることによりその病状を改善し、早期の社会復帰も期待できるところである。

こうした覚せい剤を始めとする薬物中毒後遺症患者のうち、その重篤な者を集めて収容して、専門的かつ集中的な治療及び教育を行うことは、これらの患者に対する医療水準の向上とともに、その社会復帰のために有効である。そこで、こうした者を集めて収容する「薬物中毒治療センター」

(仮称)のような専門的処遇施設を新設又は医療刑務所(若しくは前述の矯正医療センター)内に設置することが有効と考えられる。

また、これら覚せい剤乱用歴のある受刑者については、社会復帰後再度薬物乱用に陥る例も多いことから、こうした専門的治療施設においては、民間リハビリテーション施設等とも連携し、社会内処遇への橋渡しをすることが効果的である。

このような措置は、薬物中毒後遺症患者だけでなく、未だ治療法が確立していない人格障害者についても、将来的には有効と考えられることから、同様の措置を採ることを検討すべきである。

(4) 医師の確保

ア 問題の所在

矯正医官の職場環境は、一般に、施設の医療機器が老朽化した旧型のものであることが多い上、患者の症例の種類が限定されているため、自己の医療技術の向上に役立たず、むしろその維持すら困難な状況にある。加えて、患者である被収容者には、作業を免れたいなどの理由で詐病を用いる者、薬の処方強要しようとする者、ささいな事項を取り上げて国家賠償訴訟を提起するといった者が多く、医師にとって魅力のある職場とは言い難いことから矯正医官となろうとする希望者が少なく、その確保は、従来から困難を伴っていた。

そのため、常勤の医師について、おおむね週に3日を勤務日とし、残りの2日を研修日として大学の医局等において自己の研修等を行わせて技術の低下を防いでおり、また、こうした勤務形態に魅力を感じている矯正医官も多い。しかし、最近、常勤である医師が週に2日の研修日を取得して施設に出勤していないことに対する批判の高まりもあって、ますます医師の確保にも支障を生じている状況が認められる。

さらに、週2日の研修日を得ている医師にとっては、この研修日に自己の医師としての技術を維持、向上させる必要があるが、そのためには臨床の経験を積むことが一般的に最も有効であるところ、無給である研修においては責任ある臨床活動を行わせない病院が多く、研修の目的を十分に果たせない状況にある。

イ 勤務条件の改善、採用形態の多様化等

上記の状況、特に、矯正医療に携わることによって、自己の医療技術の維持すら困難な状況にあっては、矯正医官に文字どおりの「常勤」を求めることは無理がある。そこで、上記のような矯正医官の特殊性を理由として、常勤の医師について、その技術の維持、向上を図るため、広く民間病

院等においても勤務できるようにするため、例えば、国立大学の教員について産学協同の観点から行われている兼業制度なども参考にしつつ、新たな制度について検討する必要がある。また、個別的にも、現在行われている研究、研修の仕組みや、個別の兼業許可など、医師の技術の維持、向上を可能とする機会を設ける工夫を講ずることにより、医師の確保を容易にする必要がある。

このような措置を講じてもお常勤の医師の確保に困難が伴う場合には、非常勤医師や嘱託医等を確保すべきである。

これに加え、前述のとおり、施設が、医師会や地域医療機関等との協議会を設置して、施設内の医療の現状、医師の充足状況等について説明し、協力を求めることにより、医師の供給体制を構築することが有効である。

また、矯正医官の勤務条件の改善のためには、有能な医療スタッフも必要である。看護師、准看護師、薬剤師等の充実と、そのスキルアップにより、全体として、医療を行いやすい環境を整備することが必要である。

これらの方策に加え、上記(3)に掲げた諸方策を実施することにより、矯正医療が医師にとって魅力のあるものとなり、矯正医官の確保がより容易になるものと考えられる。

なお、矯正医療は、上記のとおり医師にとって一般的には魅力に乏しい面が否定できないものの、その専門分野によっては、やりがいのある職場となり得るものと考えられる。例えば矯正施設には、拘禁による影響を含めた種々の精神症状の患者がおり、その治療やこれに向けての研究が必要なのであるから、前述のとおり、「矯正医療センター」(仮称)に研究部門を設け、これが覚せい剤依存症や精神病等についての充実した研究機関となれば、矯正医療を医師、特に精神科医にとってやりがいのある職場とすることにも通ずると考えられる。

ウ 厚生労働省への移管

こうした医師の確保の観点に加え、後述する保安部門との関係において、医師がより独立した医療的判断を行うため、さらには、適正な医療水準の確保のため、行刑施設の医療部門を、地域の中核病院が担うことを義務付けることが効果的との意見がある。また、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り、現にフランスのように、そのような体制を採る国や、イギリスのように、移管を行おうとしている国も存在する。

しかしながら、地域の病院に対して、行刑施設の医療部門を担うことを義務付けることは法的にも困難である上、国立病院については、我が国の

医療政策上、国は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行政法人化するため、必ずしも各行刑施設に対応できない状況であること、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、厚生労働省への移管により、国の被収容者に係る医療費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、その効果には種々の疑問や問題点が考えられる。

厚生労働省への移管の問題については、これらの観点から、現に移管を行った諸外国の動向等もみながら、今後検討すべき課題である。

(5) 矯正医療における医療と保安等との関係、透明性の確保

ア 問題の所在

矯正医療における医療と保安との関係に関しては、被収容者の診察、治療に当たっては、純粹に医療的判断に基づいてこれを行う必要があるのに、外部病院への移送のための要員が不足していることから、必要な移送が行われないなど、保安上の要因から、最適な医療が妨げられる場合があるのではないかと、被収容者は、身体の変調を感じた時、いつでも医師の診察を受けられることが必要であるが、刑務官が、医師による診察を希望する被収容者について、その優先順位や緊急性を一次的に判断するという取扱いがなされていることから、診察を希望する被収容者が医師の診察を受けられない場合があるのではないかと指摘がなされている。

イ 医療と保安等の関係

被収容者が拘禁下にあり、その身柄を確保することが要請されていることから、医療と保安を完全に切り離すことはできないことは言うまでもない。しかしながら、矯正医療に携わる医師が常に適切な医療的判断をなし、これに従って診察、治療すべきことは当然である。これは、医師としての義務ないし倫理であり、国家資格を持つ医師として、当然守られるべきことであるが、こうした義務ないし倫理の遵守をより一層確実なものとし、例えば、医師による適切な医療的判断に基づいた外部病院への移送等の措置が行われるよう、前述の「矯正医療センター」(仮称)の研修部門を利用するなどして医師に対する研修を行うほか、処遇部門の幹部職員に対しても、いやしくも保安上の要請により、適切な医療的判断をまげさせるようなことがないよう、研修を行うことが必要である。

また、これに加え、前記の点については、医師の適切な判断に従って確実に病院移送が行われるよう、前述したように、外部病院への移送体制を充実させることが不可欠である。

前記の点については、確かに、医師の診察に先立って、准看護師の資格を持った刑務官が巡回し、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がなされているところである。

もとより、すべての希望者に対して医師が直接診察することが望ましいことは言うまでもないが、現状の被収容者数と医師数等を前提とすると、例えばすべての被収容者の愁訴について医師がチェックするとすれば、かえって必要な診察に充てるべき時間が不足すると考えられ、こうした現在の取扱いは、必要やむを得ないところである。そこで、こうした准看護師の資格を持った刑務官による一次的な判断が適切になされるよう、担当医師が適切な指導、監督を行うようにするとともに、こうした巡回の回数を増やすため、刑務官の准看護師資格の取得を更に促進することが必要である。

ウ 医療の透明性の確保

矯正医療の適正を確保するためには、その透明性を確保し、外部からのチェックを受ける体制を作ることが有効である。

そのため、被収容者本人又は遺族に対してカルテを開示できるような仕組みを作るべきである。

一般の医療においても、患者等が患者の診療記録の開示を求めた場合には、その提供が第三者の利益を害するおそれがあるとき及び患者本人の心身の状況を著しく損なうおそれがあるときを除き、原則として開示に応じなければならないとのガイドラインにより運用されているところであり、矯正医療においても、原則として、これと同様の基準により、カルテを開示する仕組みを作るべきである。このためには、カルテの開示、不開示の判断を行うための仕組みや、不開示の判断に関する不服の処理の仕組みをも作る必要があるが、不開示に関する被収容者からの不服については、前述の人権救済のための制度を利用して、公平かつ公正な判断を確保することが考えられる。

なお、カルテの開示を行うとすれば、開示に堪えるカルテを作成しておく必要があるところ、そのために医師がかえって時間を取られ、真に必要な被収容者の診察を行えないという事態があってはならない。そのため、カルテの開示を行う前提としても、医師及びカルテの管理や筆記等に携わる医療スタッフの確保が必要である。

(6) 被収容者の死因確定手続の適正の確保

行刑施設内で死亡した被収容者について、死亡帳に「急性心不全」などと記載され、具体的な死因が不明なものが少なくないなどの指摘がある。確かに、行刑施設という閉鎖的な場所で死亡した案件については、一般の場合に比べ、その死因を明らかにし、その死に不審なところがないかを適切に判断する必要性が高い。そのためには、外部機関の目に触れる機会を増やすことにより、その死因について疑念を生じさせないようにすることが肝要である。もっとも、医療刑務所において医師が治療を継続していた疾病により死亡し、死因が明確な場合にまで、司法検視や司法解剖など、司法手続による死因解明を求める必要はないものと考えられる。

現行の監獄法施行規則によれば、在監者が死亡した場合、所長が検視を行い、自殺その他の変死の場合は検察官及び警察署に通報して検視を受けることとされており、こうした場合には、検察官及び警察署という外部機関の目に触れ、こうした外部機関の判断により、必要に応じて司法解剖等の措置が採られる仕組みがある。しかし、施設の実際の運用としては、検察官のみに通報している例も多いとのことである。

こうした仕組みをより有効適切に運用するためには、まず、「自殺その他の変死」との通報の要件を、自殺その他の変死であると断定できる場合に限定するのではなく、変死でないと断定できない場合など、およそ変死の疑いが残るような場合には、検察官及び警察署に通報して、外部機関の判断で適切に司法解剖等が行われるよう運用すべきである。

また、その場合に、検察官のみに通報するのではなく、複数の目でより適切な判断がなされるよう、警察署への通報をも確実にを行うよう、施行規則に則った運用を励行すべきである。

併せて、こうした運用が適正に行われていることを事後的にチェックすることが可能となるよう、「死亡帳」など、被収容者が死亡した際に作成される書類について適切に記載するとともに、これらを、適正な保存期間を定めて保存することが必要である。また、遺族に対するカルテの開示の仕組みを活用することも有効である。

5 職員の人権意識の改革

(1) 総論

人権意識を改革することができるものは、「人権啓発」である。様々な人権侵害は、これを許容する精神的、心理的土壌によるものと考えられているが、これを人権啓発により根本的に改めることは、決して容易なことではな

い。創意と工夫をこらし、いろいろな施策と協調して、根気強い努力を続けていくことが必要である。

後述する職員に対する研修ももとより重要であるが、これに加え、この提言に示された受刑者の処遇についての諸改革、特に、受刑者の人間性や人権を尊重し、自発的、自律的に改善更生する意欲を持たせる処遇に向けての改革が行われていくことにより、職員の人権意識も自ずから変わることとなり、さらに、行刑運営の透明性を高めるための諸方策によって、行刑施設の中で行われていることが一般市民の目に触れ、職員が他人の目を意識せざるを得なくなるなど、この提言により実現される行刑改革が、全体として、職員の人権意識の改革につながるものと考えられる。こうした全体としての改革が着実に進められることと、職員に対する研修等の個別具体的な方策が相互に作用し合っただけで、職員の人権意識の真の改革が達成され得るものと考えられる。

(2) 効果的な職員研修の実施

行刑施設内における刑務官と被収容者の関係は、ともすれば圧倒的な支配服従関係に陥りがちであるから、こうしたことを意識させ、相手の立場に立って考え、対話により相手を説得するなど冷静な対応ができるような能力を習得させることが肝要である。こうした観点から、行刑施設内で日々起こる様々な事象をもとにしたロールプレイングや、模擬舎房を利用した受刑生活の体験などを含め、実務に即した行動科学的、心理学的な技法等を取り入れた研修を行い、刑務官が被収容者の立場に立って感じ、考える機会を与えることが必要である。こうした研修プログラムを矯正研修所等において早急に作成し、実施する必要がある。

また、刑務官が、ともすると厳格な服務規律を要求される閉鎖的な環境の中にあり、これが、刑務官と被収容者の関係の在り方にも影響を与えているのではないかとの批判もあるところであり、あらゆる機会をとらえて広い視野をはぐくむことが必要である。この観点で、例えば、研修の一環として、一定期間、サービス業など他の職種の経験をさせることで、いわば「塀の外の常識」に触れさせる機会を作ることも有用な方策と考えられる。

さらに、刑務官に海外における行刑施設の実情を学ばせ、外国での被収容者処遇の理念と実践に直接触れさせることも、我が国行刑の「常識」の殻を破ってその視野を広める点で有効と考えられ、そうした刑務官の海外派遣についても検討に値するものと考えられる。

(3) 人事異動制度の見直し等

職員の人権意識の改革のためには、職員が「井の中の蛙」であってはなら

ない。他の施設等にも異動して、そこでの取扱いなども見聞することにより、職員が独善に陥ることなく、自己の過去の執務について批判的な見方もできるようになり、所要の改善も可能となる。

この点で、一般職員の大多数は、生涯を同一施設で勤務して定年を迎えるのが通例となっており、他所での勤務を経験する機会を持たないのが通常である。他方、幹部職員は、短期間で異動することから、一般職員との意識の乖離を生むとともに、長年勤続する一般職員による特殊な施設風土を生む要因となっているとの批判もある。

そこで、幹部職員については、原則として、異動の間隔を現在よりも長くするとともに、一般職員については、少なくとも一度は、別の施設の執務に触れる機会を持たせるよう、職員の異動を行うべきである。そのためには、給与、任用面での人事管理の在り方の見直しも必要である。

6 行刑施設における人的物的体制の整備

(1) 施設の増設

現下の過剰収容を解消するためには、収容定員の大幅な増加が何よりも必要であるが、これに加え、覚せい剤中毒後遺症患者の治療的な処遇のための施設を始めとして、受刑者を適切に分類収容して、それぞれの特性に応じた処遇を行うことも求められており、そのためには、行刑施設の新設、増改築が必要不可欠である。

こうした行刑施設の新設、増改築の設計に当たっては、生活環境に対する国民の意識の変化を踏まえて施設の生活環境の改善を行うとともに、過剰収容の対策を講じつつも、可能な限り独居房を増加させ、また、少数の職員で効率的な監視ができるよう、設計等の工夫が必要である。

現在、法務省では、PFI手法を活用した施設の整備、運営を推進する方針を採っており、施設の設計・建築から運営に至る各種の業務について、その権力性や専門性の程度、民間委託をした場合の経済効率などを吟味し、効率的な施設の新設、運営を行い得るよう、部分的な民間委託を行うための検討を進めている。こうした方策は、いわゆる民間刑務所と異なり、国が運営の最終的な責任を負うものである上、外国の民間刑務所において指摘されているような、経費削減のための処遇レベルの低下など、種々の問題が生じるおそれが少ないという点で、妥当な方向である。また、こうした官民協働の施設運営を行うことは、行刑施設の職員に外部の者の目を意識させ、行刑運営が一般常識からかけ離れたものにならないための歯止めともなるものと考えられる。

(2) 人的体制の整備，充実

被収容者の増加に伴い，職員一人当たりの被収容者数は増加しており，年次有給休暇の取得が困難であるばかりか，休日出勤が常態化しているなど，職員の負担増加には著しいものがある。この超過負担が，職員の勤務上の余裕をなくすなどして，効果的な処遇を実現し得ず，ひいては名古屋刑務所事案のような状況を招く要因の一つとなったものと考えられる。これに加えて，この提言で示された種々の改革を実施するためにも，刑務官の人的体制を充実させることが，ますます重要となってきている。

我が国の行刑施設における職員一人当たりの被収容者数は，諸外国と比べて極めて多く，欧米先進諸外国の中で最も多いアメリカと比較しても約1.5倍であり，比較的低いイギリスの約2.5倍である。例えばこの負担をせめてアメリカ並みにするとしても，新たに6000人を超える人員が必要となってくる。

また，今後5年間，過去3年間と同様のペースでの被収容者の増加を見込むとすれば，現在の処遇体制を維持するためだけでも，5200人の新たな人員が必要と試算され，総務部門を始め，可能な限りの民間委託や業務の合理化を進めつつ，なお千人単位の大幅増員が不可欠と考えられる。

これに加え，医師，看護師を始めとする医療スタッフが大幅に不足していることは前述のとおりであるほか，精神状態に問題があって処遇困難となっている被収容者が急増していることから，こうした者に対するケアが極めて重要となってきていること，受刑者の改善更生及び社会復帰という行刑の目的のためには，早期に社会復帰に向けての調整を行う必要があること等の諸事情があり，これらを踏まえ，この提言に盛り込まれた各種施策を実現するためには，さらに，医療スタッフ，心理技官，ソーシャルワーカー等を十分に確保することも必要不可欠である。

(3) 人事管理の在り方

現在，男子刑務所に勤務する職員はほとんどが男性である。この点，行刑における女性の積極的な活躍が期待されるところであり，男子刑務所における女性刑務官の配置を，より積極的に進めるよう検討すべきである。

そのためには，男子刑務所において女性刑務官が働きやすい職務環境を整備する必要がある。例えば，幹部職員に女性を配置して女性が勤務しやすい雰囲気作りを進めることや，産休職員の代替など，女性が結婚，出産後も継続して勤務することを容易にすることなどの配慮が不可欠である。

また，職員は，その業務自体によりストレスを蓄積しやすいことに加え，前述のとおり過重な負担の状況にあり，このために精神的に不安定となる職

員も少なくない。そこで、職員、特に受刑者と直接接する処遇部門の刑務官に対して、定期的にカウンセリングを行うことにより、職員の心情を安定させ、精神疾患等を予防するとともに、職員に精神的余裕を持たせることが可能となるものと考えられる。

こうした職員に対する施設内におけるカウンセリングとともに、いわゆるメンタルヘルスを始め、幅広く、職員の相談を受け付ける窓口を設けることが有効である。刑務官は上命下服の勤務体制をとっており、自己の悩みや不満を直接の上司に伝えることが困難な場合も多く、執務上の問題や勤務の実情なども申し出にくいと思われるので、こうした窓口は、矯正管区又は矯正局に設け、直接連絡ができるよう、現実の窓口のほか、電子メールによる受付も行うなどして、矯正管区又は矯正局の専門の職員が適切に対応することも必要である。

こうした法務省内部における窓口に加え、刑務官に団結権を認めることが、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。しかし、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。

第5 改革への道すじ

1 当面の改善策

この提言に盛り込まれたことの中には、なお検討すべき課題が残されているものや、実施するためには立法を要するものもある。

しかしながら、今次行刑改革は焦眉の急である。法務省としては、立法作業に名を藉りて、いたずらに検討に時間を費やすのではなく、すぐにでもできることから、即座に、順次取り組んでいくことが必要である。

この提言の中には、運用の改善によって達成できる改革など、法改正によらずにできる改革案も相当多く含まれている。また、最終的には法改正によらなければならないとしても、当面は事実上の措置により対処可能なものもある。

ここでは、そのすべてを列挙することはしないが、法務省としては、この提言が提出された後、速やかにその示された施策について網羅的に検討し、即座にできるものを抽出するとともに、適切な優先順位をつけ、これらを速やかに推進、実践すべきである。

また、これらの施策の中には、施設の増改築を始めとして、予算や増員を要するものもあるが、適切な優先順位をつけ、必要な予算、定員上の措置を講ず

るよう、最大限の努力をすべきである。

2 監獄法改正

この提言の中心は、なんと言っても、明治時代にできた監獄法を、その後の時代の変化などに見合ったものになるよう、全面的に改正することである。

この立法に向けた作業も、また、可及的速やかに行う必要がある。

決して拙速であってはならないが、慎重かつ迅速な審議を経て、法改正が速やかに行われることを期待するところであり、法務省としては、そのためにあらゆる努力をすべきである。

この提言を踏まえて監獄法を改正し、その趣旨にのっとり適切にこれを運用することによってこそ、国民に理解され、支えられる刑務所が作られ、その中で、その趣旨に沿って、受刑者が、真に改善更生及び社会復帰への道をたどることができるようになるものと信じてやまない。

3 法務省に望むこと ~今後の行刑改革の推進に向けて~

この提言は、我が国行刑の目指すべき方向を、我々の常識から見て判断したものである。これから、この提言に沿って具体的に改革を進めていくに当たっては、関係機関との調整など、種々困難な問題が生じることもあり得るところである。しかし、法務省としては、省を挙げて、不退転の決意でこの方向に沿った改革を推し進めていくべきである。

我々は、この9か月間、議論を尽くした。そして、この提言をまとめ上げた。今後は、法務省が、強力な推進体制を組み、いちずに、専門性をいかしてその方向に邁進すべきである。まずは、早急に、当面実施可能な諸施策について洗い出し、これらを逐次実行に移していくとともに、可及的速やかに、監獄法を改正すべく、直ちに検討を開始すべきである。

最初にも述べたとおり、この提言は、年内に改革の方向を示すという至上命題があったため、「受刑者」に焦点を当てて検討したものである。そのため、改革を進めるに当たっては、受刑者と未決拘禁者の法的性質の違いなどをも踏まえ、細かく検討しなければならない問題点もあるはずである。我々の力の及ばなかったところである。専門的な知識、ノウハウを生かして、速やかにこの点の検討を行うことを期待する。

そして、この立法に向けた作業と併行して、立法を要しない改革を推し進める必要がある。予算や人員を要する事項も多い。必要な調整を鋭意進め、この

提言に盛り込まれた改革を実施できるよう、法務省は、最大限の努力をすべきである。

こうした改革の推進に当たっては、国民に対して理解を求めるといった姿勢が重要である。ともすると、一般の国民は、刑務所のため、あるいは受刑者のために貴重な社会資源を配分することについて、理解を示さない場合もあるように思われる。この改革がなぜ必要なのか、その理由を明確に示し、説得する必要がある。時には、啓蒙が必要な場合もあろう。しかし、その手間を厭うてはならない。この提言に示された方向に従って、法務省は、ねばり強く国民の理解を得るべく努力をすべきである。

そして、この改革を成し遂げた後は、今度は不断の検証を行う必要がある。今次改革により、外部の目が入る機会が増大するはずである。そうした外部から寄せられた声を謙虚に受け止めつつ、更なる改革を進めていくべきである。

我々の任務は、この提言をまとめ上げることで、一応終了した。

しかしながら、我々は、今や、刑務所について、行刑について、一般の有識者以上の知識や関心を持つこととなった。法務省が、この提言に示された方向に従って行刑改革を実行していく姿を、今後とも関心をもって、見守っていくこととしたい。