

受刑者処遇法一部改正案（未決処遇法）に対する意見

国際準則を満たす未決処遇恒久法作成のための審議機関設置を前提に、
本法案を未決・既決の不整合是正に絞った単行の応急措置法として抜本的に修正せよ

2006年4月3日 NPO 法人監獄人権センター事務局

1 はじめに 未決処遇のあり方について国民的議論は尽くされていない

昨年5月の受刑者処遇法の成立以降、本法案の作成に向けて法務省・警察庁・日弁連の三者協議が続けられてきたが、代用監獄問題に関する警察庁と日弁連の意見の隔たりは大きく、そのことも一因となって未決拘禁者の処遇全般のあり方についても十分な検討がなされたとはいえない。また三者協議自身はあくまで非公開であり、未決処遇のあり方について主権者国民の前に主要な論点が提示されたとは、もちろん言い難い。その後設置された有識者会議も、たった2か月で提言をまとめるというあわただしさで、これによっても未決処遇の恒久的あり方について国民的議論が尽くされたとは、到底言い難い。このことは受刑者処遇に関する「行刑改革会議」が、1年余りをかけて、受刑者や刑務官からの意見聴取を含む精力的な調査と、主要な論点を網羅する議論を尽くして、中身のある斬新な提言を行ったのとは対照的である。これを要するに、本法案作成の過程で、未決処遇にかんする恒久法を作成するに足るだけの国民的議論は、未だ尽くされていないということである。

確かに、今年5月までに受刑者処遇法が施行されると、受刑者の処遇と未決拘禁者の処遇に一部逆転現象が生じることは避けられない。これを長期間放置できないとする法務省の主張は理解できる。また、受刑者処遇法について行刑改革を一步前進させるものとして評価し成立を推進してきた当センターとしては、受刑者処遇法成立の時点で、代用監獄問題を含む未決拘禁者の処遇について何らかの暫定的な立法措置が必要なことは、十分に理解している。「取るものは取り、あとは野となれ山となれ」という無責任な立場は、われわれの採るところではない。しかし、結論から言えば、代用監獄問題をはじめとして、全般的に見ても国際人権水準を満たしているとは到底言えない本法案を、未決処遇に関する恒久的な立法として容認することはできない。

代用監獄問題について妥協点が見出せず、未決処遇全般のあり方についても国民的議論が尽くされたとは言えない以上、本法案は内容的には、受刑者処遇法の施行に伴って予想される受刑者処遇と未決処遇との不整合の是正に絞った、受刑者処遇法とは別個の単行の応急措置法として、抜本的に修正すべきである。その際、代用監獄については、現行監獄法1条3項と同様の条文を設けるにとどめるべきである。また、代用監獄の存廃問題を含む未決処遇恒久法の作成に向けては、3年後に迫った裁判員法施行に伴う刑事司法手続全般の激変をも見据え、「行刑改革会議」に匹敵する本格的な審議機関を設置し、受刑者処遇法の施行実績をも参考にしながら、更に精力的に国民的議論を尽くすべきである。

以下、本法案が未決処遇の恒久法としては失格である理由を述べ、応急措置法として修正すべき点にも具体的に言及する。

2 立法形式の問題 未決既決単一立法の問題点

昨年の受刑者処遇法成立を受けて、未決処遇法案は受刑者処遇法とは別の未決処遇に特化した単行法として提案されるところも多かった。法務省は何故、まだ施行もされていない「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」の一部改正案という異例の形式までとって、本法案を未決既決単一法としたのか。三者協議や有識者会議で立法形式について深く検討した形跡はない。未決拘禁者と受刑者では拘禁目的も法的地位も全く異なるから、未決拘禁者処遇法と受刑者処遇法は別個の法律とすることが望ましい。

未決拘禁者と受刑者の法的地位は特に次の3点において異なる。

第一に、拘禁の目的が違う。未決拘禁者は現行刑事訴訟法上は逃亡または「罪証隠滅防止」の目的のために拘禁されるが、受刑者は改善・更生を主な内容とする自由刑の執行のために拘禁される。これだけなら、単一法の中で規定を分けねばすむかもしれない。

しかし、第二に、裁判によって有罪と認定されたか否かが決定的に違う。裁判で有罪と認定されない限り、「無罪推定原則」が働き、未決拘禁者は一般市民とできる限り同一の権利自由が保障されなくてはならない。これを単一法内部で分けて規定することはほとんど不可能ではないか。

さらに、第三に、未決拘禁者の処遇は刑事司法作用の一環としての勾留の裁判の執行であり、刑事訴訟法による制度的規制に服するだけでなく、憲法の保障する令状主義により個々の勾留自体が裁判所の直接的コントロールに服する。当該勾留の理由が「逃亡のおそれ」なのか「罪証隠滅のおそれ」なのかは処遇に影響しないですむはずがないし、裁判所の接見禁止決定の内容も個々の裁判官によって千差万別でありうる。また、刑罰の内容に関する刑事実体法が改正されることはめったにないが、勾留や接見禁止に関する刑事手続法の規定が改正されることは頻繁にありうる。09年5月の裁判員法施行をめぐって現実的にも様々な変動が想定される。未決拘禁者と受刑者を区別しない「被收容者は…」と規定する単一法では、刑事手続法の臨機の改正に対応することが技術的にも困難である。あくまで単一法でいくなら、将来複雑な改正を重ねるたり、同一の条文を未決と既決で別個に解釈するような混乱を招きかねない。

本法案を受刑者処遇法と現行の未決処遇との不整合を是正する応急措置法として抜本的に修正するとすれば、必然的に受刑者処遇法とは別個の単行法とせざるをえないが、このこと自体、受刑者処遇法と未決処遇法は分離する方が現実的であることを示している。

3 代用監獄 国際人権規約に違反する代用監獄は縮小・廃止以外に道はない

捜査官憲が捜査対象者の身柄と生活を二十四時間管理する代用監獄制度は、被疑者の取調べ受認義務を肯定する捜査機関の刑事訴訟法運用と相まって、自白強要を必然的に招き誤判・冤罪の温床となってきた。世界に類例のないこの制度が、「捜査と拘禁の分離」の国際準則、とりわけ「刑事上の罪に問われ逮捕され又は抑留された者は、裁判官又は司法権を行使することが法律で認められている他の官憲の面前に速やかに連れて行かれる」ことを要求する国際人権(自由権)規約9条3項及び自白の強要等を禁止した同14条3項に抵触することは疑いがない。9条3項は裁判官の面前に引致され未決勾留が決定した被疑者が、再び捜査官憲の管理下に戻されるような不可解な事態を想定していない。

有識者会議の提言では、「国際人権(自由権)規約委員会も代用刑事施設制度の廃止まで求めているものではないとする意見が示されたほか」「そもそも、刑事司法手続は各国独自の歴史と国民性を背景として発展してきているものであり、これを度外視した『国際準則』なるものを尺度として、個別の制度の存廃を議論すべきではないとする意見などが主張され」「これが多数を占めた」とされている。

しかし、この意見は全くの認識不足である。国際人権(自由権)規約に基づく日本政府の第3回、第4回の報告書に対して、規約人権委員会は2度にわたって日本の代用監獄制度が規約9条、14条に違反していることを指摘し、これを規約に適合するよう改善することを勧告している。これは単に代用監獄制度の運用の改善を求めたものではなく、代用監獄制度自体の廃止を勧告したものと理解しなければならない。とりわけ、警察内部で捜査部門と留置部門を分離したという日本政府の説明にもかかわらず、第4回報告書に対する1998年の最終所見が「捜査を担当しない警察の部局の管理下にあるものの、分離された当局の管理下でないことに懸念を有する」と述べたことは、制度自体の廃止勧告であることを一層明確にしたものと言える。

この意見はその発想自体が根本的に誤っている。人権に関する国際準則は各国の状況の違いを踏まえて国際的なミニマム・スタンダードを定めたもので、とりわけ国際人権規約など日本が批准済みの

人権条約は国内法としての効力を持っている。

また、代用監獄の存続を頑迷に主張しているのは警察当局だけにすぎない。「日本の刑事司法は代用監獄なしには永久にやっていけない」とは検察官や法務官僚でも思っていないであろう。一人警察のみが「代用監獄制度なしには日本の治安は守れない」と頑迷に主張している。このように警察に断言されれば、実力部隊を持たず治安に責任の持ちようがない文民や一般市民には、反論のしようがないであろう。要するに、警察当局は実力部隊の独占を背景に警察独自の主張を国民に押し付け、政府の政策を振り回しているにすぎない。で「多数を占めた」という意見の実体はこのようなものである。

結論として、代用監獄制度は国際人権（自由権）規約 9 条 3 項、14 条 3 項に違反することは疑いなく、これが存続する限りは今後も国際的な批判を免れず、この制度は縮小・廃止する以外に道はない。最低限、漸減・廃止条項を置かない限り、未決処遇恒久法としては容認できない。本法案の代用監獄に関する規定には漸減・廃止の条項がないばかりか、却って警察留置場を刑事施設と並ぶ「留置施設」と位置付けてこれに対する詳細に規定を置き、「代用」の文言は残したもののその例外性・限定性・暫定性を希薄化することによって、代用監獄制度を恒久化する危険を持っている。また、刑事施設では廃止されている防声具の使用を認め、現状では行われていない懲罰処分を新たに設けるなど、現状の実質的な改悪と見られる条項をも含むことも問題である。

現段階において、代用監獄制度の将来について妥協点が見出せない以上は、現行監獄法 1 条 3 項と同様の規定を置くにとどめ、警察留置場に拘禁された未決拘禁者については従来どおり刑事施設における未決処遇に関する規定を準用すべきである。代用監獄存廃に関しては未決処遇恒久法に確定に向けた国民的議論の中で、引き続き議論を継続すべきである。有識者会議の提言が「今回の未決拘禁者の処遇等に関する法整備に当たっては、代用刑事施設制度を存続させることを前提としつつ、そこにおいて起こり得る様々な問題を回避し、国際的に要求される水準を実質的に充たした被疑者の処遇がより確実に行われるような具体的な仕組みを考えるべきである」としているのは、この意味においてのみ了解しうる。

4 未決拘禁者の権利自由 「無罪推定の原則」に沿った全面的な見直しが必要

未決拘禁者の権利自由について、本法案は外部交通と被収容者相互の接触、矯正処遇に関する規定を除けば、ほとんど受刑者との同一の規定を適用している。電話通信や面会の立会い至っては受刑者より後退したものとなっている。このことは、未決拘禁者には「無罪推定原則」が適用され得る限り一般市民生活と同様の権利自由を保障すべきであるという原則に沿った積極的な改善が、本法案にはほとんど盛り込まれなかったことを意味する。また、「罪証隠滅のおそれ」を未決拘禁者の権利自由の制限根拠としていることも未決・既決逆転を許す根拠となっており、問題である。結論から言えば、未決拘禁者の権利自由に関する本法案の規定は、弁護士との接見に関する若干の実質的改善を除けば、受刑者処遇法と現行の未決処遇との不整合を是正する内容にとどまっており、国際人権水準とはかけ離れたものになっている。

また、現状のように検察・裁判所によって一審の終了間際まで起訴後の接見禁止が多用されるようでは、未決処遇法にたとえどのような改善がほどこされても、無意味になりかねない現実すらある。そもそも、23 日間の起訴前勾留を許し、起訴後の長期勾留も当たり前になっている日本の刑事訴訟制度の現実が、代用監獄問題を含む未決処遇の改革を阻むネックとなっている。このことは、3 年後に迫った裁判員法施行との関連を含めた刑事訴訟制度全般の改革、「身柄不拘束の原則」に立った未決拘禁自体の極小化のための改革と併行して、「無罪推定の原則」に立った未決拘禁者の処遇のあり方について更に本格的な議論の必要性を示している。このような議論を組織するには、非公開の三者協議や少数の有識者会議では不十分である。刑事法学者や法曹実務家、冤罪被害者や拘置所経験者、拘置所職員や一般国民の意見を広く結集しうる「行刑改革会議」に匹敵する審議機関による、活発な議論が引き続き要請される所以である。

未決拘禁者の権利自由に関する恒久規定は、このような国民的議論を踏まえ、「無罪推定」の国際

準則を完全に満たすものとして一から作り直す必要がある。本法案の規定は、その実態にふさわしく受刑者処遇法と現行の未決処遇の不整合を是正する応急措置に位置付けられるべきである。

5 死刑確定者の処遇 いまだ議論の出発点、受刑者の外部交通権を下回らない応急措置が必要

現行監獄法が死刑確定者をおおむね未決拘禁者に準じて処遇しているのに対して、本法案は死刑確定者を受刑者以上に隔離的に処遇している。1963年の矯正局長通達以降、死刑確定者の外部交通の相手方については、現行監獄法の明文に反して受刑者と同様の制限が事実上行われてきた。本法案においては、63年通達に基づく現行の運用よりも外部交通がやや緩和されたものの、本法案における受刑者や未決拘禁者の処遇と比較すれば、死刑確定者の権利自由は最も厳しく制限されている。

外部交通の相手方については、面会こそおおむね受刑者に準じているものの（111条に対する120条）信書については明らかに受刑者よりも制限されている（受刑者は126条で原則自由・128条で例外的に禁止だが、死刑確定者は面会と同様の制限を受ける）。また、他の受刑者との接触遮断については受刑者はもちろんのこと、未決拘禁者より厳しい（35条3項に対する36条3項）。面会の立会いについても受刑者はもちろんのこと、未決拘禁者よりもやや厳しい（112条に対する121条）。また、日々死に直面する者に対する保護・援助の規定も、わずかに32条2項で「民間篤志家の協力を求め、その心情の安定に資すると認められる助言、講話その他の措置を執るものとする」とあるだけなのも、問題である。

本法案における死刑確定者の処遇に関する方針は、唯一「死刑確定者を社会からも他の被収容者からも最も厳しく隔離する」ことにあるように見える。そこには「死刑をなるべく秘密裏に執行したい」という「死刑密行主義」の思惑と、「死刑確定者を生への執着を断ち切る」という「心情の安定」論が見え隠れする。本法案が「心情の安定」を死刑確定者の外部交通を制約条件から除外した点は一歩前進であるが、「死刑密行主義」と「心情の安定」論による死刑確定者の孤立化政策は依然として改善されていない。しかし、まさにこの点こそ、98年の規約人権委員会の最終所見が、死刑確定者への「訪問や通信の過度の制限」等が自由権規約7条、10条1項に違反しているとして改善を勧告してきた点である。

死刑確定者の拘禁目的は死刑執行のための身柄の確保（逃走の防止）であるから、逃走防止と集団生活維持のために不可欠なルール以上の権利自由の制限を課すべきではなく、結果的に未決拘禁者に近い処遇となることは何ら不自然ではない。「死刑確定者は受刑者よりも大罪を犯したから、受刑者より外部交通を厳しく制限しなければならない」と考えるとしたら、それは日々死に直面している死刑確定者の立場に対して、余りにも無理解と言わねばならず、「死刑の判決を受けた者の権利の保護及び保障に関する国連基準」等の国際準則に反する。

死刑確定者の処遇については、「行刑改革会議」でも「有識者会議」でも議論されておらず、いずれにしろこれから議論すべき問題である。受刑者処遇法との不整合を是正する応急措置としては、本来未決拘禁者に近い死刑確定者の外部交通権を、最低限、信書についても受刑者処遇法による受刑者の外部交通権を下回ることのないように、本法案を修正すべきである。

6 結語

以上の理由で、当センターは、国際準則を満たす未決処遇恒久法作成のための審議機関設置を前提に、本法案を未決・既決の不整合是正に絞った単行の応急措置法として抜本的に修正することを、政府及び与野党に求める。未決処遇恒久法の確定に向けては、09年5月の裁判員法施行に伴う未決勾留制度の改革も見据えた国民的議論を組織するために、「行刑改革会議」に匹敵するか、それ以上に広い本格的な審議機関の設置を提案する。本法案を応急措置法として修正するにつき、仮に純粹立法技術的に時間を要するなら、本通常国会での成立にこだわらず、与野党の責任で継続審議とし、次期国会での成立を期すべきである。