
研究ノート

フランスにおける 受刑者人権保障と刑務所監視体制

澤 登 文 治

序

- 一 フランスにおける刑務所監視体制の展開
 - 1 フランスにおけるこれまでの刑事施設監視体制
 - (1) 矯正局等による査察
 - (2) 政府による査察
 - (3) 監視委員会と評価審議会
 - (4) 司法権による監視
 - (5) 立法権による監視
 - (6) 治安に関する全国倫理委員会 (CNDS)
 - (7) 共和国幹旋員
 - (8) 小 括
 - 2 欧州および国際社会における刑務所監視体制の動向
 - (1) 拷問防止委員会
 - (2) 欧州評議会の勧告
 - (3) 拷問等禁止条約および拷問等禁止条約選択議定書
 - (4) 改正欧州刑事施設規則
- 二 フランスにおける新たな監視機関
 - 自由剥奪施設総合監視官および権利擁護官
 - 1 自由剥奪施設総合監視官
 - (1) 設置と独立性の法的根拠
 - (2) 権限と役割の法的根拠
 - (3) 年次報告書および申立事件に対する対処の例
 - 2 権利擁護官
 - (1) 設置と独立性の法的根拠
 - (2) 権限と役割の法的根拠
 - (3) 年次報告書および申立事件に対する対処の例

結 語

序

フランスにおける人口千人当りの犯罪発生件数は、2001年の51.7件に比して2010年のそれは34.8件であることから分かるように、減少傾向にある。しかしながら、刑務所等の刑事施設においては、2012年5月の時点で被収容者数は8万人を超えており、定員の100%をはるかに超える過剰収容状態が依然として続いている。過去25年間の変わらぬ過剰収容状況について、フランスの自由剝奪施設総合監視官 (le Contrôleur général des lieux de privation de liberté) ドウラリュ (J.-M. Delarue) は、『官報』に掲載した2012年の報告の中で以下のように述べている。事実に数字として、刑期1年以上5年未満の受刑者を収容する全拘禁センターの定員は5万7千人であるところ、実際には1万人多い6万7千人を収容しており、計算上、定員を基準とした収容率は117%であるが、前年に視察で訪問したいくつかの拘禁センターでは、77人定員に163人を収容し、収容率は212%となっていたし、中西部 (le Centre-Ouest) の施設では35人定員に78人を収容し、223%であった。つまり、平均的収容率だけを見て判断するのではなく、個別の施設のそれを検討対象にすることが重要であると指摘している。

また、自由剝奪施設総合監視官ドウラリュは、この過剰収容状況を分析し、その理由を3つ挙げている。まず、重罰化の流れによって、例えば交通犯罪についても以前と異なり懲役刑が多く用いられることになったこと、また、公判の時間を短縮する迅速化が図られたものの、逆説的であるが公判の数は増加し、未決の被収容者数が増大するとともに、厳罰化により判決後の懲役期間も長期化したこと、そして、全体的な裁判数の増大で、裁判所だけでなく刑事収容施設が混雑していること、である¹⁾。さらに、このような過剰収容状況のさまざまな負の影響としてドウラリュは、次のような事柄を挙げている。受刑者の刑務所収容中における、刑罰の個別化原則 (le principe de l'individualisation des peines) を具体的に実施できなくなり、そのため、受刑者は、準備不十分な「出所」 (les sorties insuffisamment préparées) をせざるをえず、結果的に、好むと好まざるとにかかわらず (*nolens volens*) 再犯を招き、社会としても危機的な状態を生んでいると²⁾。

さらに、ドウラリュは同じ『官報』において、フランスにおける過剰収容を改善するための提言として、「自宅拘禁 (arrêts à domicile)」など、身柄拘束を主たる内容とする自由剝奪刑に代わる代替刑を積極的に導入することを推奨する。確かに、

2009年11月24日の改正刑務所法 (la loi pénitentiaire)³⁾は、その方向に進むことをすでに規定しているから、自由剝奪施設総合監視官もそれをある程度評価するものの、この代替刑は電子監視 (surveillance électronique) を基本としており、2008年1月には2500件の位置情報を発信する電子腕輪の装着が行われていたものが、2012年5月には9500件に増大している。これについて、自由剝奪施設総合監視官は、腕輪の装着は数カ月を超えない期間は認めうるものの、それ以上の期間は認められるべきでなく、また、装着数もすでに全国で1万件近くになり、これ以上増加させることは不可能であろうとして、電子監視について限定的に捉えている。そして、腕輪による電子監視よりも強く推奨するのは、施設外措置 (placement extérieur)、半自由刑 (la semi-liberté)、医療的理由による刑の執行猶予 (la suspension de peine pour motif médical) などである⁴⁾。

さて、以上の報告と提言は、後述するように、フランス自由剝奪施設総合監視官が毎年行うこととなっている年次報告の一部分である。このように、フランスでは、刑事施設の収容状況について国民にも報告することを職務とする官職として、自由剝奪施設総合監視官があるが、これは、2007年の法律によって設置されたものである。国家機関である自由剝奪施設総合監視官は、刑務所等の刑事施設を監視するためにフランスに複数存在する監視機関の1つである。また、2008年には、憲法改正を経て、この自由剝奪施設総合監視官以外にも、権利擁護官 (le Défenseur des droits) という機関が誕生し、2011年に設置された。フランスでは、両者の権限、および、両者がどのような関係にあるかについても議論されている。

本稿では、2007年に自由剝奪施設総合監視官を設置し、さらに2011年に権利擁護官を設置したそれぞれの経緯、および、それらの権限等について明らかにし、フランスにおける受刑者の人権保障のための新しい制度的な局面が、どのようにして誕生し展開しているのか、また、拷問等禁止条約およびその選択議定書、ならびに欧州人権条約などの国際条約と、自由剝奪施設総合監視官および権利擁護官設置との関連を明確にすることを目的とする。それによって、わが国において2006年に設置された刑事施設視察委員会の、今後の発展に対する何らかの示唆が得られよう。

そのために以下本稿では、一において、フランスにおけるこれまでの刑務所監視体制の展開を概観し、自由剝奪施設総合監視官の設置に至る経緯を明らかにする。次いで二で、自由剝奪施設総合監視官の法的根拠を明らかにしつつ、その法的な地位および権限を概観するとともに、2011年に設置された権利擁護官との相違を明

らかにするために、その法的根拠と権限、その他の特質を中心に比較する。その上で、これらのフランスにおける自由剝奪施設総合監視官等の刑務所監視体制が、日本の監視体制に対して与える示唆は何かを検討する。

一 フランスにおける刑務所監視体制の展開

1999年7月8日に、法務大臣エリザベ・ギグ氏 (Elisabeth Guigou) は、行刑の改善を目的に、2つのグループに異なる任務を与えた。破棄院の第一議長であったギ・キャニヴェ氏 (Guy Canivet) のグループには、刑事施設に対する外的統制 (le contrôle extérieur) の改善を、第2のファルジュ氏 (Farge) のグループには、条件付きの釈放 (la libération conditionnelle) について検討をさせた。後者、条件付き釈放については、翌2000年6月15日の法律 (無罪推定の強化及び被害者の権利並びに刑罰執行の司法化に関する法律) において具体化された。他方、前者の刑事施設に対する外的統制の改善については、翌2000年3月に「刑務所施設の外的統制の改善について」⁵⁾ (以下、単にキャニヴェ報告書) という200頁を超える報告書が提出されたものの、直ちには立法化されず、後の国際世論による後押しによって、ようやく2007年に立法は実現することになった⁶⁾。その立法は、16カ条からなる「自由剝奪施設の総合監視官を設置する2007年10月30日法律」であるが、その下位規範であるデクレ [=規則] は18カ条からなり、2008年3月12日に制定されている⁷⁾。後に章をあらためてこの法律およびデクレにつき検討するが、その前に、それまでのフランスにおける刑事施設に関する監視機構の全体を概観しよう。というのは、それによって、2007年に設置された自由剝奪施設総合監視官の全体における位置づけや、全体的監視体制の中での権限の意味合いをより鮮明に把握することが可能になると思われるからである。

1 フランスにおけるこれまでの刑事施設監視体制

ここでは、2007年までに存在していたさまざまな監視機関について概観し、どのような課題があったのか検討し、それをいかに改廃して現在の諸機関が構成されているかを把握したい。

(1) 矯正局等による査察 (L'inspection des services pénitentiaires)

刑事訴訟デクレ 229条に規定される査察は、刑務所行刑に関する視察のみ実施す

る。1985年12月制定の同デクレ条項は次のように定める。

デクレ176条以下に規定する司法権による統制及び評価審議会 (le conseil d'évaluation) を別にして、刑事施設は以下の幅広い統制 (le contrôle général) の対象となる。矯正局 (les services pénitentiaires) による査察、検察官 (les magistrats) 又は矯正局の指揮の下にある職員 (DAP) 及び地方長官 (les directeurs régionaux) 若しくはその補佐官による定期的査察、その他、それら [=刑事施設] は、県知事又は副知事の査察に服し、同様に、それらの権限領域内にあり刑務所行政の異なる部局に対する統制権を付与された行政権限すべての査察に服する。〔…後略〕⁸⁾

このような査察は、最終的には矯正局の局長 (le directeur) に結び付けられ、非公開のもので、その報告書も国民に公表されるものではないから、内部的職務として実施されるに過ぎない。要するに、独立性も中立性も担保されていないことが弱点であると評価されている⁹⁾。次に刑務所監視として挙げられるのは、政府による査察である。

(2) 政府による査察 (Les inspections ministérielles)

行刑に関連する、法務省以外の他の政府各省庁によって査察がなされるもので、例えば、労働に関する査察 (l'inspection du travail) は、労働省の査察機関が、労働法上の規定 (Art. L. 8112-1, 8112-5) に基づき刑務所の労働状況、つまり刑務作業について査察を実施する。また、文部省は国民教育について14の専門領域にグループを分け、各学校など教育施設を査察する (l'inspection générale de l'éducation nationale) が、刑務所における教科教育に関する査察も実施するとされる。しかし、これらの政府による査察は、機関としての距離は刑務所から遠いために、客観性に関しては先述の法務省の内部的査察に比して担保されるものの、刑務所の任務に関する知識と理解からは疎遠であるために、現実的な効果は弱いと評価される¹⁰⁾。

以上の、省内および政府内機関による査察とは異なり、刑務所それぞれに設けられる監視機関としてかつて存在したのが、監視委員会である。

(3) 監視委員会 (la commission de surveillance) と評価審議会 (le conseil d'évaluation)

2009年11月24日の刑務所法5条により、評価審議会に取って代わられるまで、各施設における監視機能を果たしていたのが監視委員会である。各監視委員会は、県知事 (地方長官)、裁判官、検察官、警察、憲兵隊、弁護士、県議会議員、商工

会議所など、受刑者への社会的援助事業を行う団体代表等のおよそ14人で構成され、会長は県知事またはその任命に係る代理人が担当した。各刑務所長は会議の構成員ではないため出席しないが、会議は年に一度しか開催されなかった。その会議において刑務所から所内の運営状況などについて年次報告を受け、施設内の視察を実施した。受刑者との面談を希望すれば、手配がされ、情報を得ることは可能であったし、所内の衛生、安全、給食、医療体制、刑務作業、社会復帰、また懲罰に関しても監視をする権限を有し、それらの分野において調査権限を認められていた。また、受刑者からの請願書を受けることもできた。しかし、会議が年に一度以上とされていたことから、現実的にも一度しか開催されず、それは形式的なものではなかったと批判された¹¹⁾。

また、先述の「キャニヴェ報告書」においても、監視委員会は、法務大臣に対して観察または示唆 (observations ou suggestions) しか表明できず、勧告などのより強い意思表示はできなかった点も含め、刑務所の監督において大した効果を有するものではなく、現実的効果よりも名譽的な存在でしかなかったと評されていた¹²⁾。このような状況から、監視委員会は2009年に廃止され、評価審議会に交代したのである。

評価審議会は、その構成に外部からの委員をやや増加させた点以外、会議の開催数に関する規定も、前身の監視委員会と同様に年一度以上とするのみで、さしたる変化はなかった。しかし、刑務所法5条に規定されるように、評価審議会は、刑事施設における行刑の機能状況を評価することを主たる任務とし、特に、日々進展する受刑者人権を尊重することに重点が置かれるようになった点は、大きく前進した。また、その目的のために、外部機関の動態的視点 (une perspective dynamique) を取り入れるとする¹³⁾。前身の監視委員会の権限とさらに異なる点は、刑事施設に対して改善のための提案をする権限および法務大臣に対して年次報告書を提出する権限などを有するようになった点である。

(4) 司法権による監視

その他にも、司法権の担い手であるいくつかの機関、つまり、刑罰適用判事、予審判事、予審部長、検察官などが、定期的訪問または視察に訪れる権限を持ち、時として視察を実施したが、それも事実上視察とは言えないようなものであったり、刑務所に対する監督効果は薄かったり、などの理由から、根拠条文であった刑事訴訟法727条が2009年に削除されたことにより、視察の権限は消滅した¹⁴⁾。

(5) 立法権による監視

フランスの刑事司法をヨーロッパの諸基準に適合的にするために制定された2000年6月15日の法律¹⁵⁾により、被疑者被告人に対する無罪推定の原則の強化が図られたが、それと同時に立法権による刑務所等刑事施設への監視機能が追加された。これにより、国民議会議員、上院議員、フランス選出欧州議会議員は、いつでも刑事施設を視察に訪れる権限を認められた。ただし、施設訪問による知見は、単に関係者の宣言 (déclarations des intéressées) としての意味合いしかなく、勧告を提出するなどのより強い権限は認められていなかった。また、議員らの施設訪問の際には、その施設の長が彼らを出迎え、長が施設内を案内する方法が認められているのみである。また、このような議員らの訪問にも、一般訪問者に対する規則が適用されるため、記録装置や媒体などの持ち込み、受刑者との面談などは認められない¹⁶⁾。

次に、「キャニヴェ報告書」の後、2000年に独立行政機関として設置された「治安に関する全国倫理委員会 (CNDS: la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité)」および、1973年から独立行政機関としてすでに存在していた「共和国斡旋員 (le médiateur de la République)」について概観しておく。これら両機関とも、2011年に新設された権利擁護官に吸収されることにより、その存在を終了している。

(6) 治安に関する全国倫理委員会 (CNDS)¹⁷⁾

治安に関する全国倫理委員会は、特に警察組織における職業倫理に関連して、行政機関に対する統制を強化することを目的として、2000年に設置された独立行政機関である (治安に関する全国倫理委員会設置法1条)。6年任期の14名の委員により構成され、再任はされない。そのうち、委員長1名は共和国大統領によって任命され、2名は上院議員の中から上院議長により指名される。2名は下院議員の中から下院議長により指名される。コンセイユデタの副院長により指名されるコンセイユデタ委員1名、破棄院の官僚制外の判事1名、会計検査院長指名の主任評議員1名、および、治安に関する全国倫理委員会委員により指名される6名である。これら14名のうち、半数が3年ごとに更新される (同法2条)。

例えば警察官の職務遂行に関して被害を受けたと主張する市民またはそのような被害を目撃した市民は、そのことについて、治安に関する全国倫理委員会に対して申立てをすることができる。それを受けて同委員会は、強制力をもって調査をすることが認められる。つまり、調査対象となった人物または提出を求められた文書等

の提出拒否は、刑事罰をもって対処される可能性がある。また、委員会は、対象となった行政機関の職務遂行場所について立入調査 (une visite) を実施することができる。しかし、居住に使用されている私有地への立ち入りは認められていない。また、その権限の1つとして委員会は、行政機関から満足のいく応答が得られないと思量する場合には、特別報告を官報に掲載することができ、間接的な強制をその行政機関にかけることが可能である。さらに同委員会は、その活動につき、毎年、年次報告書を作成し、共和国大統領に提出する。それはインターネット上にも公表し、透明性を確保する¹⁸⁾。

(7) 共和国斡旋員 (le médiateur de la République)¹⁹⁾

共和国斡旋員は1973年に設置され、フランスで最もよく知られた、最も古い独立行政機関で、他国のオンブズマン制度に着想を得て、矯正局のような行刑担当行政機関を含む行政機関と、受刑者を含む市民との間において、斡旋を行うことを職務とする²⁰⁾。また、独立性を確保するために、その任命はデクレに基づく閣議 (conseil des ministres) でなされ、任期を6年とし、再任は不可とされる (共和国斡旋員設置法2条)。さらに、職務に関連して訴追、捜査、逮捕、拘束または判決を受けることから免除される (同法3条) など、強い身分保障も受ける。

共和国斡旋員への申立ては、あらゆる人が可能で、自己に関係する事柄において、公的機関がその与えられた職務を、その任務に適合的に果たしていないと考えた場合に申立てができる (同法6条)。その「個別的な苦情申立 (réclamation individuelle)」は、国民議会議員または上院議員を通して共和国斡旋員に送付されるが、裁判手続に介入したり裁判所の判決理由を争う苦情を受理したりすることはできない (同法11条)。

申立てを受けた共和国斡旋員が、その申立てを正当と考えた場合、関係する公的機関に、公正に問題を解決するあらゆる方法を勧告する (toute solution permettant de régler en équité la situation) (同法9条)。また、共和国斡旋員は、公的機関が果たすべき職務を果たしていないと考えた場合には、監督機関 (l'autorité compétente) に対して、その状況を解決するために可能なあらゆる手段 (toutes mesures) を取ることを提案する (同条)。その監督機関がその指示に従わない場合、共和国斡旋員は、懲戒手続を取ることができる (同法10条)。また、市民の苦情の原因が、立法や規則の適用にあると考えた場合には、共和国斡旋員は、適当と考えられる修正 (les modifications qui lui paraissent opportunes) を示唆する (suggérer) ことができる (同法9条)。

以上のように、共和国幹旋員は、勧告権限、提案権限および立法府への修正提案権限を有し、市民の苦情を処理するために、公的機関と市民との間を取り持つ任務を果たそうとする。

共和国幹旋員の職務遂行のための手段は調査であるが、行政機関の職員は同幹旋員の質問に回答する義務がある。また、幹旋員が求める文書を提出しなければならない（同法 12, 13 条）。このような方法で得られた事実を基に、上記の役割を果たして、市民の苦情処理に当たる。

共和国幹旋員は、毎年、過去 1 年間の活動についての年次報告書を作成し、共和国大統領および国会（Parlement）に提出する。またその報告書は公表される（同法 14 条）。

この共和国幹旋員が、2008 年に、権利擁護官として生まれ変わり、2011 年から新たに職務を遂行するようになった。この権利擁護官の諸権限や役割については、後に概観する。

(8) 小 括

以上、フランスにおけるこれまでの刑務所監視体制の概要を整理したが、まとめると次のようになろう。第 1 に、わが国にもあるように、省内における査察として、矯正局職員による査察がある。しかし、それら職員は、独立的かつ中立的に査察をするものではなく、また、受刑者の人権保障の観点から行うものでもない。さらに、査察の結果得られた情報について、国民に公表する必要もないから、刑務所制度の改善、受刑者処遇の改善などに関しては、限定的な効果しか期待できない。次に監視制度として挙げられるのは、政府による査察だが、労働や教育など、各担当省庁が、それぞれの分野について、自己の監督下にある、多くの施設や機関を査察すると同様に、刑務所についても査察対象機関の 1 つとして行うものだから、刑務所特有の設置目的や課題に関する理解を前提にした査察とは異なる。また、多くの対象機関の 1 つとして、つまり刑務所を、査察ルーティーンの 1 つとして査察するため、受刑者人権に対する配慮や、更生可能性の向上という目的のために、現処遇が資するところがあるのか否かという疑問点について、得られる結論はやはり限定的なものでしかなかろう。

これら法務省および他省庁による査察は、刑務所を、いくつもある査察対象機関の 1 つとしてしか見ないという難点がある。それを克服するために、各刑事施設に監視委員会が設置されたが、構成員は知事や副知事など、その官職に伴って委員を

務めることとされ、またその権限も観察または示唆の表明など弱いものでしかなかったことから、それらの問題点を解決するために、2009年に、監視委員会は評価審議会へと再編された。それにより、より動態的な視点、また、外部の視点を取り入れることができるようになり、さらに、評価審議会が活動において得た知見について、年次報告書を作成し、法務大臣に提出することなどが認められるようになった点は、評価できよう。

その他の監視体制としては、司法権によるもの、および、立法権によるものが存在したが、前者については廃止され、後者についても、議員による刑事施設の訪問が認められるものの、一般訪問者と同等レベルでの訪問であり、また常に施設長が同伴する態勢であるから、いつでも施設にとって不都合なことは隠すことが可能であり、脆弱な査察でしかない。

また、CNDSおよび共和国幹旋員は、独立性を確保された機関である点は、外部の監視機関として重要である。また、両者とも、個別に受刑者の苦情等を扱い、問題解決に当たることができるが、刑務所に特化した監視機関ではない点、つまり、刑務所など刑事施設の組織としての体制やあり方について取り扱う機関ではない点が、課題と考えられる。

このように、いずれの機関も、本格的に刑務所施設に特化し、必要と考えられる一定の権限を有する監視機関とは言えなかった。そこで、欧州連合や国際法の要請に、より良く応えるために、フランスはさらに改善をしなければならない状況に直面していくのだが、その状況を次に確認し、どのような改善が刑務所の監視体制について講じられたのか、概観していきたい。

2 欧州および国際社会における刑務所監視体制の動向

上述のように、フランスにおいては、それまでも刑務所監視の体制が皆無であったわけではなく、一定の査察権限を有する機関がある程度の監視を行っていた。ただし、それが十分な効果を発揮するような体制であったかと問われれば、欧州および国際基準に照らすと明確な形で肯定的に回答することはできなかったというのが、真実であろう。そこでフランスは、監視体制を含む行刑のあり方に関し、改善に向けて動き始め、2007年の自由剝奪施設総合監視官の設置、さらに、2011年の権利擁護官の設置など、新たな機関の創設と権限付与が急務とされたのである。それでは以下で、欧州および国際社会におけるどのような動きが影響を与えたのか概観し、欧州および国際社会では何が標準的な刑務所監視体制と理解され、いかなる

機構が要請されているのかを検討しよう。また、それに応えて、フランスでは、どのような権限を有するものとして、自由剝奪施設総合監視官および権利擁護官が設置されたのか、明確にしよう。

(1) 拷問防止委員会 (CPT: Le comité de prévention contre la torture)

第二次世界大戦後に国際連合を中心として作成された諸人権文書、例えば世界人権宣言 (1948 年)、市民的及び政治的権利に関する国際規約 (B 規約) (1966 年採択)、またそれらの基本的考え方を受け入れて具体化した条約としての拷問等禁止条約 (1984 年採択)、および、同条約を実効的に実現するための条約として拷問等禁止条約選択議定書 (2002 年) などと並び、欧州における諸文書、例えばヨーロッパ人権条約 (1953 年)、拷問等防止ヨーロッパ条約 (1989 年) などは、基本的人権を超国家的に保障する努力を行うことを各加盟国に確認するための基本文書であることは言うまでもない。それら文書に表現された人権保障の精神を、さらに自由剝奪施設などにおける被収容者の人権など、個別の分野などにおいて実現するべく具体化された諸条約のうち、現在のフランスにおける刑務所監視機構、特に自由剝奪施設総合監視官の設置に影響を与えたと考えられるもののいくつかを概観しよう。

第 1 に、1989 年に設置された「拷問防止委員会」は、ヨーロッパ人権条約 3 条に基づき締結された拷問等防止ヨーロッパ条約 1 条の規定に根拠を有する。ヨーロッパ人権条約 3 条は「何人も、拷問又は非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない²¹⁾」として拷問等を禁止している。この規定を明示的に受けて、拷問等防止ヨーロッパ条約は、その前文において、「同条約に規定する制度 [=ヨーロッパ人権裁判所] が、第 3 条の違反の被害者であると主張する者については効果がないことに留意し、自由を奪われた者を拷問及び非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰から保護することは、訪問を基礎とする防止的性質の非法律的手段によって強化されうる」として、拷問等の被害が生じる前に、被害の予防手段を取ることこそが、特に身体的自由の保障には欠かせないので、「訪問を基礎とする防止的性質の非法律的手段」の利用を重視した。つまり、拷問等の被害者を、事後的に司法制度によって法律的に救済することを主眼とするのではなく、非法律的——もちろん法律に基づかないということの意味するのではなく、被害を生じさせないための現実的かつ予防的な手段を講じるために、むしろ法律のあるいは司法的手段ではない方法の方が実効的かもしれないという意味で非法律的——な手段として、訪問および視察等を提唱し、そのような手段を組織的に防止機構として

構築する準備を各国に約束させたのである。

こうして、第1条で拷問等防止委員会の設置を規定し、第2条で締約国の訪問の受け入れ義務を規定する。「各締約国は、この条約に従って、その管轄の下にある場所であって人が公の当局によって自由を奪われているいずれの場所への訪問も許可しなければならない。」と。そして、その訪問について、第7条1項は以下のように規定し、定期的訪問以外にも必要に応じて訪問が可能とする。「委員会は、第2条に規定する場所への訪問を組織する。委員会は、定期的訪問のほか、状況により必要と思われるその他の訪問を組織することができる。」

第2に、訪問の後に拷問等防止委員会は、「訪問中に判明した事実に関する報告書を作成しなければならず、また、「委員会は、必要と考える勧告を含む報告書を当該締約国に送付しなければならない」(10条)と規定し、委員会の報告書作成義務および勧告権限を明確にしている。また、各年の活動について、訪問を実施した施設、勧告の数および勧告に関するその後の展開などを含む一般報告書を作成し、閣僚委員会 (le Comité de Ministres) に提出する。そしてそれは、「協議総会 (l'Assemblée consultative) 及び条約の締約国である欧州評議会の非加盟国に送付され、公表される」(12条)。

また、このような任務に当たる委員の資格として第4条は、「高潔な人格を有し、人権の分野で有能の名のある者又はこの条約が取り扱う領域において専門的な経験を有する者の中から選出される」(2項)とし、彼ら委員は、締約国の代表として行動するのではなく「個人の資格で職務を遂行」することを求められ、そのために所属国からも他の機関や団体からも「独立且つ公平でなければなら」ない(4項)として、「独立且つ公平」という重要な原則が明示された。これはその後、フランスにおける刑事施設監視機関が持つべき性質として必須の要件となるが、締約国の1つとしてというより、むしろ、どの国、またはどの組織においても、刑事施設監視機関が有するべき、共通の普遍的な性質として認識されていくことになる。

以上のように、1989年以降は締約国において、刑務所はじめ、人が自由を剝奪されているあらゆる場所や施設において、明示的に、拷問および非人道的若しくは品位を傷つける取扱いを防止するために、一定の専門的資格を有する者で構成される視察団が施設を訪問し、かつ、そこで得られた事実および情報を当該締約国に送付し、その締約国を通して関係施設および監督省庁等に、改善のための勧告をすることが、拷問等防止ヨーロッパ条約によって拷問等防止委員会に承認されたのである。

しかし、これに対する批判として、先述の「キャンヴェ報告書」が挙げるのは、施設訪問による拷問等の予防を目的とするのが拷問等防止ヨーロッパ条約の重要な任務であることを前提としつつも、強制的方法による調査権限がないこと（8条）、また、各施設訪問後に作成する各報告書が、当該締約国以外には非公開であり、公開されるのは活動全般に関する一般報告書でしかないこと（11条1項、12条）などである。

このように、国外の委員会が、国内の刑事施設を訪問する途をヨーロッパで開いたのが、拷問等防止ヨーロッパ条約による拷問等防止委員会だが、各国の国内における監視機構について準備を進めさせたのは、次に見るように、欧州評議会の1987年勧告であった。

（2） 欧州評議会の勧告（1987年）

欧州評議会の閣僚委員会は、欧州評議会規程（le Statut du Conseil de l'Europe）15条b.に基づき、締約国に対する勧告権限を有する。その権限を行使して、1987年2月12日に同委員会は、すでに1973年に制定されていた欧州刑事施設規則（les règles pénitentiaires européennes）の改正規則を添付し、視察を制度的に盛り込むよう各国の国内法整備を勧告した²²⁾。改正の重要な点は、規則の基本原則4および5である。前者は、資格および経験のある視察官は、刑事施設および行刑について定期的に視察することを要求し、その任務を、刑事施設が現行法令、行刑目的および当該規則〔＝欧州刑事施設規則〕によって課される規範に適合的に運用されているか否かを確認し、確認される場合はどの程度適合的かを確認することとしている。後者は、被収容者の個人の人権が尊重されていることを確認するために、刑事施設に属することのない、国内規則に適合的な司法権またはその他の権限が、被収容者を訪問することが法的に認められるようにすることを要請している²³⁾。このように、すでに1987年において、欧州評議会は締約国に国内法を整備するよう勧告を出していたが、その勧告にもかかわらず、フランスが求められる整備のために現実的に動き始めるには、次に見るように、国連による拷問等禁止条約選択議定書の署名（2005年）および批准（2008年）と、上述1987年改正欧州刑事施設規則がさらに改正され、より強く国内法上の整備が求められるようになる、2006年欧州刑事施設規則の制定まで待たなければならなかった。

(3) 拷問等禁止条約(1984年採択)および拷問等禁止条約選択議定書(2002年採択)

拷問等禁止条約は、その前文で「何人も拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けないことを定めている世界人権宣言5条及び市民的及び政治的権利に関する国際規約7条の規定に留意し、また、……拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰をなくすための世界各地における努力を一層効果的なものとするを希望して」締結するとし、これを実効的にするために、同条約17条は「拷問禁止委員会」を国連に設置した。その上で、締約国に対して「条約に基づく約束を履行するためにとった措置に関する報告」を定期的に要求する(19条)。フランスは、1985年に署名し、1986年に批准しているため、この義務を負担している。

さらに同条約付属文書として、2002年に国連総会において採択された拷問等禁止条約選択議定書(le protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels ou dégradants)(以下、選択議定書)は、拷問等禁止条約の第2条および第16条が、締約国に拷問等の行為を防止するための効果的な措置を取ることを義務づけていることを受けて、刑務所など自由剝奪施設に収容されている人々に対する拷問や虐待等を予防することに特に焦点を合わせ、締約国の国内にも定期的な訪問の制度の設立を求める(1条)。拷問等の予防のために最適な方法は、独立的機関による定期的な訪問を通して、被収容者に対する処遇および被収容者の状況を日常的に監視することであるから、国連の機関として、拷問等防止小委員会を設置すると同時に、各締約国内に国内防止機関の設置を求め(3条)、これを受けて第17条は、以下のような方法で、国内防止機関を設置することを義務づける。

第17条 各締約国は、遅くともこの議定書又はその批准若しくは加入が効力を生じる1年後に、拷問を防止するための1または複数の国内防止機関を国内で保持し、指定し又は設置する。この議定書の適用上、中央機関以外の単位が設置する機関は、この議定書の規定に合致すれば国内防止機関として指定することができる。

また、第18条は、国内防止機関としての条件と締約国の義務につき、独立性および多様性を要求する。

第18条1項 締約国は、国内防止機関の機能上の独立並びに当該機関の人員の独立を保障する。

第2項 締約国は、国内防止機関の専門家が必要な能力及び専門的知識を有す

ることを確保するために必要な措置をとる。締約国は、男女比の均衡を図り並びに国内の種族的集団及び少数者集団が十分に代表されるよう努力する。

こうして各締約国は、独立性を有する国内防止機関を設置し、その構成員の能力開発および構成員への専門的知識付与をする義務を負うが、さらに同機関の権限について第 19 条は、具体的に次の 3 つを挙げる。

第 19 条 (a) 第 4 条に定める拘禁場所で自由を奪われている者の取扱いを、必要な場合には、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰からの保護を強化するために、定期的に審査すること。

(b) 自由を奪われている者の取扱い及び条件を改善し、並びに、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰を防止するために、国際連合の関連する規範を考慮に入れて、関係当局に勧告を行うこと。

(c) 既存の立法又は立法案に関する提案及び所見を提示すること。

こうして、定期的な審査権、勧告権、立法等に関する提案・意見提示権を、国内防止機関は有することとされたが、第 23 条は、そのような国内防止機関が選択議定書によって課される諸義務を果たしていることを明確にするために、年次報告書を作成させ、それを公表することを要求して、公開性を担保する。「この議定書の締約国は、国内防止機関の年次報告[書]を公表し及び流布することを約束する。」²⁴⁾

以上のように、選択議定書は、それまでの欧州拷問防止委員会による監視体制に加えて、相当徹底した具体的な防止機構を各締約国の国内にも設置するように指示するもので、国の外と内の両方から刑務所の監視を実施する体制の構築を目指した。フランスは、この選択議定書に 2005 年に署名し、2008 年に批准した²⁵⁾。第 17 条によって、その後 1 年以内に国内防止機構を整備しなければならないことになったのである。

(4) 改正欧州刑事施設規則 (2006 年)²⁶⁾

上述、選択議定書の署名と批准との間の 2006 年に、先に概観した 1987 年の改正欧州刑事施設規則がさらに改正された²⁷⁾。全 9 章からなる同規則の第 1 章は基本原則を定めるが、そのうちの第 9 条 (Règle 9) は、「刑務所はすべて、定期的な政府の視察 (une inspection gouvernementale) を受けるとともに、独立機関 (une autorité

indépendante) の監督 (contrôle) を受けなければならない」とした。さらに、この規定を受けて同規則は、「視察及び監督」と題する第 6 章で、それらに関して次の 3 カ条を設けた。

第 92 条 (Règle 92) 刑務所は、政府機関によって定期的に視察されねばならず、国内及び国際法規範に適合的に、又、本規則の諸条文に適合的に運用されているか、確認されねばならない。

この文言は、「政府機関」による視察を要求する規定でしかないが、これに続く次の 2 条文は独立機関による監視について、次のように規定する。

第 93 条 1 項 (Règle 93.1) 収容の状況及び被収容者の処遇状況については、一又は複数の独立機関によって監督され (contrôlées), その結果は公にされなければならない。

第 93 条 2 項 (Règle 93.2) 上記の独立の監督機関には、刑務所を訪問する法的権限を有する国際機関と協力することが推奨されなければならない。

上記 3 つの条文に関してフランス政府は、次のように解説を付している。すなわち、これらの条文は、政府機関による視察 (l'inspection) と、独立機関による監視 (la surveillance) とを、明確に区別している。前者、つまり政府機関による視察は、配分された予算を「効果的且つ適切に (effective et pertinente)」執行しているかどうかを確認するのに対して、後者、つまり独立機関による監視は、「身柄拘束の状況及び被収容者の処遇の (des conditions de détention et du traitement des détenus)」監視である、と。そして、この独立機関による監視は、「刑務所における非人道的で不正な処遇の防止と、[被収容者の]生活の質の改善と管理の質の改善にとって、不可欠のものであり、その設置は選択議定書に適合的である、と述べている²⁸⁾。

このようにして、2006 年の時点で、フランス政府は、欧州刑事施設規則の改正を受け入れて、独立した刑務所監視機関を設置する必要性を認識していることを、明確に示したのである。ただし、この時点では、「実際、独立が保障されている外部の刑事施設の監視機関は存在しない」状況であったので、第 93 条 1 項は適用留保 (*non reconnues*) とし、独立監視機関の設置を急いだ²⁹⁾。

二 フランスにおける新たな監視機関

—自由剝奪施設総合監視官および権利擁護官

以上のような経緯で、フランスは、刑事施設に対する監視機能を、独立した機関に持たせる義務を、国際法上も国内法上も有することになったが、その義務を果たすために2007年に設置されたのが、自由剝奪施設総合監視官である。ここではまず1で、その設置に関する法的根拠、独立性および身分保障の根拠を確認し、また、その権限と役割について概観する。次に、2で、2008年の憲法改正を経て、2011年に設置された権利擁護官の法的根拠、独立性、身分保障、そして、その権限および役割について概観し、両者の相違について比較検討をする。

1 自由剝奪施設総合監視官³⁰⁾

(1) 設置と独立性の法的根拠

前記「2 欧州および国際社会における刑務所監視体制の動向」で概観したように、世界人権宣言(1948年)、市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)(1966年採択)、また、拷問等禁止条約(1984年採択)、および、拷問等禁止条約選択議定書(2002年採択、2008年フランス批准)、ならびに、ヨーロッパ人権条約(1953年)、拷問等防止ヨーロッパ条約(1989年)、および、改正欧州刑事施設規則(2006年)の制定などにより、フランスは一刻も早く、国内拷問等防止機構を編成することを、国際法上の義務として負担していることが明白になっていたのである。そこでフランスは、2007年に自由剝奪施設総合監視官を設置することにしたのだが、以下、その法的根拠を確認しながら、同総合監視官の性質について概観し、次にその権限と役割を見ていこう。

2007年の自由剝奪施設総合監視官設置法によって設置され、2008年のデクレによって詳細が定められた自由剝奪施設総合監視官は、先のCNDSや共和国幹旋員と同様に、独立行政機関であり、具体的な職務について、いかなる機関からも指揮監督を受けずに、独立の立場と判断に基づき職務遂行をすることが可能であり、かつそれが求められている。同法1条は、次のように規定して自由剝奪施設総合監視官を設置する。

第1条(前段) 独立機関(autorité indépendante)である自由剝奪施設総合監視官は、法律が司法権又は裁判権に認めた特権を侵害しない限り、自由を剝奪

された人々の基本的人權の尊重を確認するために、彼らの引受け (prise en charge) 及び移送の状況を監督 (contrôle) する。

また、自由剝奪施設総合監視官の任期は、再任不可の6年とされ、漠然とした資格要件のもと、大統領が任命する。

第2条(1段) 自由剝奪施設総合監視官は、その能力及び職業上の知見に基づき、議会の各院の権限のある委員会 (la commission compétente) の意見を徴した後、共和国大統領命令によって任命される。

そして、その地位につき、独立性を保障するべく、次のように定める第1条後段とともに、第2条2段以降では、身分保障および意に反する退任の禁止を規定する。

第1条(後段) 彼〔=自由剝奪施設総合監視官〕は、その権限の範囲内において、いかなる権限からも指揮 (instruction) を受けない。

第2条(2段) 彼は、その職務の行使において表明した意見、又は、行った行為の故に、訴追、捜査、逮捕、拘束又は判決を受けることはない。

第2条(3段) 彼は、辞職又は障害事由ある場合を除いて、任期が終了する前にその職務を終了させられることはない。

そのような独立性および身分保障の代わりに、自由剝奪施設総合監視官は、他の公務や公職等に就くことは認められない。

第2条(4段) 自由剝奪施設総合監視官の職務は、他のあらゆる公務、専門的活動及び公職と両立しない。

また、翌2008年のデクレ1条は、「何人も、……有罪判決の対象となり、又は職務を執ることができないとされ、又は違反行為年報2号 (bulletin n°2 de casier judiciaire) に示される欠格事由 (déchéance) に該当するとされた場合には、自由剝奪施設総合監視官に任命されえない。」と規定し、自由剝奪施設総合監視官の消極的資格要件を明示する。

また、同法4条は、自由剝奪施設総合監視官とともに職務に当たる諸監視官について規定すると同時に、監視官一体の原則とも言えるような、自由剝奪施設総合監視官の強力な指揮監督権を規定する。

第4条(1段) 自由剝奪施設総合監視官は、その任務に関連する領域から、その権限によって雇用した監視官 (contrôleur) によって補佐される (assisté)。

第4条(3段) 彼らの任務の遂行において、諸監視官は、唯一、自由剝奪施設総合監視官の権限の下に置かれる。

これら補佐役の監視官には、デクレ2条により、「判事、公務員、病院勤務医、又は、軍人で、それぞれの規定に定められる条件で〔自由剥奪施設総合監視官の下に〕派遣される者、又は、非常勤公務員が就く。」とし、ある程度の多様性を保持しつつも、専門的な資格および経験を有する人材から、自由剥奪施設総合監視官のサポート体制は構成されるものとしている。

以上のように、自由剥奪施設総合監視官は、共和国大統領により任命される独立の地位を保障され、手厚い身分保障を有する監視機関であって、一定数の補佐役の監視官に支えられる独立行政機関として誕生した。それでは次に、この自由剥奪施設総合監視官の権限と役割を概観しよう。

(2) 権限と役割の法的根拠

2007年の自由剥奪施設総合監視官設置法1条にも規定されたが、本稿の目的との関連においては、その後の2009年の改正刑務所法³¹⁾4条において、次のように規定されたことが重要である。

第4条 自由剥奪施設総合監視官は、自由を剥奪された人々の基本的人権の尊重を確認するために、刑事施設に付託された彼ら〔＝受刑者等〕の引受け及び移送の状況を監督する。

つまり、自由剥奪施設総合監視官は、単に刑事施設においてのみばかりか、他の自由剥奪施設、例えば、精神病院、警察等の拘留施設、税関留置施設、裁判所拘留施設、行政留置施設などにおける人権制限の状況を監視対象とするため、刑事施設において自由剥奪施設総合監視官に監視を認めるのであれば、先に見た、自由剥奪施設総合監視官自体を設置する法令に加えて、刑務所法にも、自由剥奪施設総合監視官の職務を認めるための条文が必要となったのである。

いずれにしても、刑事施設における受刑者等に対する施設の引受け、処遇、移送など、さまざまな状況についての監視、監督を職務とする。

それではいかにして、刑事施設において監督の対象となる状況が生じていることを検知するのだが、自由剥奪施設総合監視官設置法には、3つの方法が示されている。

第6条（1段） 基本的人権の尊重の対象となる自然人及び法人はすべて、自由剥奪施設総合監視官に対し、その権限に属すると思われる事実又は状況を申告することができる。

第6条（2段） 自由剥奪施設総合監視官は、総理大臣、政府閣僚、議会議

員、及び、権利擁護官から[事案を]付託される。又、自分固有のイニシアチブによって[監督を]開始することができる。

要するに、同条2段に列記されている政府機関等ばかりでなく、第1段にあるように、基本的人権の侵害を受けていると考える本人が訴えることができるのは当然として、その関係者、つまり両親、家族、弁護士、目撃証人、その施設に出入りしているあらゆる人々もそのような状況について、申し立てることが認められる³²⁾。

そのような申立て等に基づき、自由剥奪施設総合監視官はどのように職務を遂行するのか。施設の訪問および調査により事実を明らかにし(同法8条)、その事実に基づき、意見、勧告、提案を作り提出する(同法10条)。また、事の性質によって、時として検察官へ通知する(同法9条3段)。さらに、1年間の活動について年次報告書を作成し、共和国大統領および議会に提出する(同法11条)。また、職務に関連して関係国際機関と協力する(同法12条)。これら法的権限につき、根拠条文を確認すると以下ようになる。

第8条 自由剥奪施設総合監視官は、共和国領土内にある、公的機関の決定により人々が自由を剥奪されているあらゆる場所、及び、公衆衛生法(*code de la santé publique*) 3222条-1に規定される、本人の同意なしに入院患者を受け入れることができるあらゆる健康施設(*tout établissement de santé*)をいつでも訪問することができる。

第8条-1(1段) 自由剥奪施設の担当責任機関は、国家防衛、公的安全、自然災害又は訪問先における深刻な問題に関係する、重大且つやむにやまれぬ理由(*des motifs graves et impérieux*)があり、自由剥奪施設総合監視官の訪問に反対する正当理由を彼に示す場合にしか、彼の訪問に反対することはできない。その場合に、施設は、延期を提案する。その延期の原因となった例外的状況が終結した場合には、直ちに施設はその旨を自由剥奪施設総合監視官に連絡する。

第8条-1(2段) 自由剥奪施設総合監視官は自由剥奪施設の担当責任機関から、その任務の遂行に有益であるあらゆる情報又は文書を入手する。その訪問時に、その協力が必要だと思われるいかなる人とも、やりとりの秘密保持を条件に、面会をすることができる。

第8条-1(3段) 自由剥奪施設総合監視官が提出を要求した情報又は文書は、その秘密性の性格を理由に拒むことができない。但し、それらの開示が、

国家防衛、公的安全、捜査及び予審の秘密、医療上の秘密、又は、弁護士と依頼者の関係に適用される職業上の秘密に影響する虞がある場合はこの限りでない。

第9条（1段） 自由剥奪施設総合監視官は、各訪問の後、関係大臣に対して、特に、訪問先の状況、組織、機能、又は自由を剥奪されている人々の状況に関する所見を通知する。大臣は有用と判断した場合、又は自由剥奪施設総合監視官がそれを明示的に要求した場合には、毎回、回答としてその所見を作成する。

これらの権限により事実の確認をした上で、自由剥奪施設総合監視官は、意見、勧告、提案をする権限を有する。

第10条（1段） その権限の範囲内で、自由剥奪施設総合監視官は、公的機関に対する意見を表明し、勧告を作成し、政府に対する法律条文及び適用可能規則に関するあらゆる改正を提案することができる。

また、刑事法に違反する行為等がなされていると考える場合には、自由剥奪施設総合監視官は検事に告発する。

第9条（3段） 総自由剥奪施設総合監視官は、刑事法違反の存在を推定させる事実を知った場合には、刑事訴訟法40条に従い、遅滞なく、共和国検事に通知する。

その他、年次報告書を提出すること、国際機関と協力することについては、第11条および第12条に規定される。

第11条 自由剥奪施設総合監視官は、毎年、活動の報告書を、共和国大統領及び議会に提出する。その報告書は公表される。

第12条 自由剥奪施設総合監視官は、関係国際機関と協力する。

また、自由剥奪施設総合監視官が、面談や調査の過程に、重大な人権侵害を発見した場合には、直接、関係機関に対処を求めることが可能である。

第9条（2段） 自由剥奪施設総合監視官は、自由を剥奪されている人の基本的人権に対する重大な侵害を確認した場合には、遅滞なくその所見につき権限を有する機関に、回答期限を付して通知する。その際に、兆候のある侵害が終息していることを確認する。必要と考える場合には、直ちに自らの所見の内容及びそれに対する回答を公表する。

こうして自由剥奪施設総合監視官は、独立行政機関として、他の機関からの影響

を受けることなく公平な立場から、自由を剝奪されている人々の施設における収容状況等について、訪問、調査、面談等の権限を行使し、確認された事実に基づき、関係省庁に対して意見、勧告および提案等を行う権限を有する。また、透明性確保のため、ならびに情報の共有および意見交換のために、年次報告書は大統領および議会に提出されると同時に、国民に対しても公表される。

(3) 年次報告書³³⁾および申立事件に対する対処の例

上述のように、自由剝奪施設総合監視官は、大統領と議会に、毎年の活動報告書を提出することで、独立機関として透明性を確保している。直近のものは、2012年の活動報告書で400頁の大部である。その内容は、全9章からなり、第1章で1年を通じて発した意見および勧告の分析を行い (Analyses politiques 2012 du contrôle général)、第2章で意見、勧告および申立ての結果を説明する (Les suites données en 2012 aux avis, recommandations et saisines du contrôle général)。第3章では懲罰と制裁を議論し (Discipline et sanctions dans les lieux de privation de liberté)、第4章で被収容者の弁護権について課題を示し (L'accès aux droits de la défense des personnes privées de liberté)、第5章で自由剝奪と治療へのアクセスを問題にし (Privation de liberté et accès aux soins)、第6章で自由剝奪施設総合監視官への申立原本を掲載し («Monsieur le Contrôleur général...» (témoignages reçus))、第7章で子供の看護を扱い (L'enfermement des enfants)、第8章は1年間の活動の報告をまとめ (Bilan de l'activité du contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2012)、第9章で統計的概観を行っている (Lieux de privation de liberté en France: éléments de chiffres)。このうち、自由剝奪施設総合監視官の職務全体を把握するために簡便と思われる報告書第8章を中心に以下でまとめ、次に第1章で扱っている、意見と勧告に関する自由剝奪施設総合監視官自らの分析について概観し、課題として捉えている事柄は何か把握しよう。

(3)-1 第8章 活動報告

1年間の活動状況を明確にするために、まず、自由剝奪施設総合監視官に対する苦情申立数の経年変化を扱っている。文書による苦情の申立件数の増加傾向について、設立当初の2008年に192件であったものが、2009年には1272件、2010年に3276件、2011年に3788件、2012年の予測値として4072件と、急速に伸びていることを明らかにする。自由剝奪施設総合監視官の認知度の向上とともに、申立件数

も増加していることがうかがえる。次に、自由剝奪施設の種類ごとに、申立件数の割合がどのようになっているかを見ると、刑事施設に関するものが、2011年に94.15%、2012年には93%と最も多く、それに次ぐ病院等の健康施設の、それぞれ3.48%および4.40%をはるかに凌いでいる。また、こうして2012年予測値の4072件中3722件が刑事施設に関するものだが、被収容者 (Personne concernée) からの苦情が2996件で最多であり、近親者からの苦情は413とそれに次ぐ。苦情申立の相当の割合は、被収容者本人からのものであることが分かる。

また、自由剝奪施設総合監視官が実施した調査 (enquête) 対象もやはり刑事施設が最多で、調査総数735件のうち、刑事施設に関するものが684件で全体の93.06%を占める。また、刑事施設のうちでも、刑務所に分類される受刑センター (Centre pénitentiaire) が303件で刑事施設全体の44.30%、拘置所 (Maison d'arrêt) がそれに次ぎ、179件で26.17%、刑務所の拘禁センター (Centre de détention) は166件で24.27%、同様に刑務所の中央刑務所 (Maison centrale)³⁴は31件で4.53%という状況で、拘置所に比して、刑務所の施設を対象とした調査が圧倒的に多いことが分かる。

さらに、これら年間735件の調査において、対象とされた分野のうち最も多いのが、医療と予防へのアクセス (Accès aux soins et prévention santé) で125件、全体の17.01%であった。次いで身体的安全性の保護 (Protection de l'intégrité physique) で97件、13.20%。3番目に家族・外部との関係の維持 (Maintien des liens familiaux/extérieurs) で96件、13.06%である。以下、仕事・教育・職業訓練・諸活動へのアクセス (Accès aux travail, enseignement, formation, activités) が87件 (11.84%)、尊厳 (dignité) が62件 (8.44%) という具合に、その他17の分野・項目に関して2012年には調査が実施されている。

施設訪問による視察 (les visites) は、全部で159件が実施された。そのうち刑務所等刑事施設への訪問は、最多の警察や憲兵隊 (gendarméri) などの拘留施設の視察件数73件に次いで、25件である。ただし、後者の拘留施設の総数は4095だから、総施設数に対する実施割合は、5.71%に過ぎない。これに対し、前者、刑事施設への視察は、施設総数が191だから、実施割合としては、73.82%となり、全刑事施設のほぼ4分の3が訪問を受けたことになる。

視察件数としては、次いで、健康施設の22件だが、施設数が369と多数のため、施設総数に対する実施割合は、28.73%であった。なお、刑事施設に対する視察25件のうち15件は、全施設数99の拘置所に対するものであった。

また、視察の方法として、予告なしの視察 (Inopinées) と事前計画による視察 (Programmées) の2種類があるが、2008年の創設以来実施された総視察数665件のうち、77%にのぼる513件が、予告なしの視察である。また、全665件のうち23%が刑事施設への訪問、35%が警察や憲兵隊などの拘留施設に対するものである。

したがって、後に見る権利擁護官の視察と異なり、自由剝奪施設総合監視官のそれは、拘留施設と刑事施設に重点を置いていると言える。

(3)-2 第1章 意見および勧告の分析

自由剝奪施設総合監視官は、上述の活動報告のように、視察等を含むさまざまな方法によって情報を入手するが、それを基に意見および勧告を発し、対象施設に対して対処を求めることになる。それらについて、報告書を基に検討しよう。

2012年活動報告書第1章において、官報に公示された意見および勧告の分析を行っている。1つは、2012年6月13日に公表された意見で、拘束されている人々の数について、もう1つは、同年10月23日に公表された刑罰制度の改正に関する意見についてである。

拘束されている人々の数、すなわち過剰収容の状況について自由剝奪施設総合監視官は、欧州各国が抱える課題としつつ、フランスでも2万8千人の収容能力増を図るべく各刑事施設で増築をしているが、それを前提にしても、多くの者を入所させられず待機させている状況は、憲法上、刑罰個別化原則に反することであり、さまざまな方法を講じなければならないとする。自由剝奪施設総合監視官によると、この刑罰個別化原則は、憲法院もその意見において述べているように、フランス人権宣言8条の罪刑法定主義の原則に由来するものであるから、この原則に反する現状は憲法上の課題となるのである。そして、具体的な意見として自由剝奪施設総合監視官が挙げるのは、以下の諸点である。刑務所に収容する対象を、特定の違反行為および特定の者に限定するべきであること、また、再犯の予防のために、刑事施設が機能しているか否かを検証するべきであること、そして、懲役刑以外の新たな刑罰を開発するべきであること、短期であっても、刑務所に収容するより電子監視を活用して早期社会復帰を容易にするべきであること、などが挙げられると提案する³⁵⁾。

第2の、刑罰制度の改正に関する意見に関しては、上述のような過剰収容の現状から、有罪判決を受けた者に、判決の時点から収容時点まで、長い時間を待機させているという問題にも関連し、半自由の刑 (la semi-liberté) を導入することを自由

剝奪施設総合監視官は求めている。「半自由の刑が予審判事の決定を必要とするとしても、それに加えて、矯正局と判事の側からも、その果実をもたらすことができるよういくつかの現実的な条件が要求される。つまり、受刑者が経済的、社会的生活にできる限りうまく再適合 (réadapter) することである。」³⁶⁾ つまり、単に過剰収容対策として自由にするという話ではなく、社会復帰を実現し、再犯防止のためのよりよい方法として、半自由の刑の導入を提案しているのである。

また、過剰収容がもたらす多くの課題につき、特に次の点に注目している。すなわち、一つは過剰収容自体がもたらす刑事施設の中における課題、もう一つは過剰収容に必然的に伴う付随的課題である。前者は、特に適切な医療を適切なタイミングで受ける受刑者の権利が確保できなくなる点および刑罰の個別化原則を実現できなくなる点である。また、後者は、過剰収容自体がもたらす問題ではないにしても、その甚大な影響として、刑罰執行が滞る事態は、治安上も問題となる点である。つまり、懲役刑判決を新たに受けた多くの者を、すでに過剰収容の状況となっている刑務所に入所させることはできないから、自宅等で待機させることになるが、それはその者たちを法的また精神的に不安定な状態に長時間置くことを意味し、それが早期の社会復帰を不可能または困難にするとともに、再犯の危険をも増加させているのである。これについて、自由剝奪施設総合監視官が提案する重要なものは、刑罰の見直しで、刑務所に収容するべき者を限定し、確実に収容すること、また、半自由の刑を導入することで、収容した者を早期に出所させ、また刑務所での受刑の回避を実現して、過剰収容の問題のみならず、早期の社会復帰と再犯防止を実現することが可能になるとする。

このように、多くの施設を視察し、調査の結果に基づき、自由剝奪施設総合監視官は意見を構成して公表すると同時に、それを議会および大統領に提出して、立法的、行政的な改善を間接的に求めることが可能である。

(3)-3 自由剝奪施設総合監視官の評価

以上概観してきた自由剝奪施設総合監視官についての評価を、ここでは代表的見解に絞って見ておきたい。1つは肯定的な意見で、もう1つは批判的な意見である。

肯定的な意見を執筆した判事ダルベダは、国連の拷問防止委員会の目的や機能を参考にして自由剝奪施設総合監視官を設置したことによって、フランスは既存の監視制度に加えて、複数の統制 (multiples contrôles) を、さまざまな自由剝奪施設に

おける人権侵害の防止のために有することが可能となったと賞賛する。それとともに、このような新たな機関の導入については勇気の要ることであった事実につき、国連拷問防止委員会の元委員長イヴァン・ザキーネの言葉を借りて述べている。「訪問する政府から全く独立した機関〔＝自由剝奪施設総合監視官〕が、国家権力の聖域中の聖域と考えられてきた場所〔＝刑務所〕に、いつでも入っていくことができることを受け容れることは、〔刑務所側としては〕容易なことではない」と。つまり、独立機関である自由剝奪施設総合監視官の設置自体を、フランスにとって大きな前進であると評価する³⁷⁾。

他方で、自由剝奪施設総合監視官について全面的に否定的ではないものの、批判的な部分を含む意見を次に概観する。批判の対象の1つは、その権限の脆弱さである。また、もう1つは、同監視官の監視がすべてではなく、それだけでは不十分だという指摘である。前者が問題とするのは、同監視官は命令権限 (pouvoir d'injonction) を有さず、単に自己の所見について応答を義務づけることができるだけではない点である。つまり、同監視官が問題だと考えた場合、それについて同監視官は具体的に、いかにせよと施設に対して命令できるわけではなく、問題と考える点について、施設側はどのように考え、どのように対処する用意があるかなど、施設に対する質問権を有し、また、それに応答するよう施設に義務づけるだけであり、それでは権限が不足しているとする。また、同監視官が調査目的で施設を訪問する視察の権限についても、国家の安全のためなどの理由に基づき、施設側が拒否できるなど、視察権限を排除することができる例外的場合がいくつも用意されている点を批判する。

さらに、後者、つまり自由剝奪施設総合監視官の監視機能だけでは不十分だとする点に関しては、同監視官だけでなく、判事もその司法的統制権限を行使することで、自由を剝奪されている者たちの人権保障について監視を強化しなければ、彼らのための十全な権利保障にはならないし、むしろ判事の権限の強化の方が重要であるとしている³⁸⁾。

これらは、批判的ではあるかもしれないが、自由剝奪施設総合監視官の所期の機能等を向上させるために必要となる、むしろ今後の検討課題であり、より重層的な監視メカニズムの構築のために、どのような機関がどのような観点から、どのような権限をもって、自由剝奪施設における人権保障を確実に確保し監視していくかという課題に、1つの視点を付与しているように思われる。

次に、近年憲法改正によって設置された権利擁護官について、その成立と法的根拠、さらに権限と役割を概観し、上述の自由剝奪施設総合監視官とどのような点が異なり、また同じなのか考察し、本稿のテーマである受刑者の人権保障のために、より資することになる機関はどちらなのか検討し、どのような性質や機能がそのために本質的となるのか、考察したい。

2 権利擁護官 (le Défenseur des droits)

(1) 設置と独立性の法的根拠

2011年5月に設置されたのが権利擁護官であるが、先述の共和国幹旋員の後身として誕生した。その法的地位および権限について確認するとともに、前身たる共和国幹旋員、また前述の自由剝奪施設総合監視官との相違について確認することで、それぞれの機関の特徴と機能を明確にしよう。

権利擁護官は、個人の基本的人権の擁護を手厚くするために2008年に行われた憲法改正³⁹⁾の後に誕生した官職で、2011年に設置され活動を開始した。第1にその経緯を概観した上で、第2にその法的根拠をなす法令等の条文を確認しよう。

2008年7月23日の憲法改正は、1958年の第5共和国憲法制定以来、24度目の改正となった。これは、諸制度の現代化を図るための、47カ条にわたる大改革で、主な柱としては、立法権限の強化、大統領執行権および政府権限の整理、そして、市民の権利擁護の強化であった⁴⁰⁾。

この最後の、「市民の権利擁護」に関し、憲法院の違憲審査権強化により基本的人権および平等について事後救済の促進を図るとともに、権利擁護官の設置を可能とした。実際には、2011年3月29日の組織法律および通常法 (la loi ordinaire) によって設置されたが、同時に、前述の共和国幹旋員のみならず、「子供の擁護官」、「国家安全倫理委員会委員長」、「差別と闘い平等を求める高等機関」の諸権限および諸機能を統合した機関として生まれ変わったものである。現在、2014年7月16日に任命されたジャック・トゥボン氏 (Jacques Toubon) が権利擁護官を務める。

2008年7月23日の憲法改正において、第11章「経済社会評議会」の次に第11章Aとして、「権利擁護官」の枝章が付加され、条文上も第71条-1として、以下の条文が追加された。

憲法第71条-1 権利擁護官は、国家の行政組織、地方組織、公的施設、及び、公的事業の任務を委託されたあらゆる機関、又は組織法律がそれに関して権限を付与した機関により、権利と平等が尊重されていることを監視する。

第2項 組織法律に規定された方法によって、公的事業の機能又は第1項に規定する機関によって自己の権利平等が侵害されたとする人は誰でも、彼〔=権利擁護官〕に提訴することができる。彼は職権によって職務を行うことができる。

第3項 組織法律は、権利擁護官の権限及び介入方法について定める。組織法律は、権利擁護官の一定の権限執行を職員 (un collègue) が補助することができる条件を定める。

第4項 権利擁護官は再任され得ない6年任期で、〔憲法〕13条最終項に規定される手続を経た後、共和国大統領によって任命される。その職務は、政府構成員及び議会構成員とは併任できない。その他併任不可の職は、組織法律によって定められる。

第5項 権利擁護官は、その活動について、共和国大統領及び議会に対して説明責任を負う。

つまり、権利擁護官は、憲法上設置された機関であり、憲法上定められた任命手続に従い、国民議会および上院の同意の後に大統領によって、再任なしの6年任期で任命されるという、強度の独立性を担保するための手続が要求される。その他の多くの点は組織法律およびデクレに委任されている⁴¹⁾。

自由剝奪施設総合監視官と同様に、権利擁護官も独立性を有する国家機関であるが、唯一その法的地位に関して異なる点は、前者が単に法的に創設された機関であるのに対して、後者は憲法上創設され、独立性、身分保障、その他権限等についての詳細が、組織法律に委任された機関だという点である。つまり、組織法律は、憲法46条5項により、公布前に憲法院の憲法適合性審査が行われる法律で通常の法律より高次の法律であり、その組織法律2011-333第2条によって次のように、権利擁護官は独立性を保障されている。またそのような独立機関として、どこからも指揮監督を受けないことも規定される。

第2条 憲法的独立機関 (autorité constitutionnelle indépendante) である権利擁護官は、その権限の執行 (l'exercice) において、いかなる指揮も受けない。

これを実質的に支える罷免からの保障については、同組織法律1条2項がコンセイエユ・デタによるデクレに定められた条件を付加し、自由剝奪施設総合監視官の場合に比して、手続の厳格化を図っている。

第1条2項 権利擁護官は、辞職又はコンセイエユ・デタの議を経るデクレ (décret en Conseil d'Etat) に定められた条件における障害事由の場合を除いて、その職務を終了させられることはない。

それ以外の内容に関しては、前述の自由剝奪施設総合監視官とほぼ同様である。また、権利擁護官の身分保障については、首相に任命されるその他3名の権利擁護官の補佐官 (adjoints) と並列的に、第2条2項が定める。

第2条2項 権利擁護官及びその補佐官は、その職務の執行において表明した意見、又は、行った行為の故に、訴追、捜査、逮捕、拘束又は判決を受けることはない。

この、コンセイユ・デタの議を経るデクレに定められた条件とは、障害事由が、上位高機関の長3名⁴²⁾で構成される委員会 (un collège) によって確認される、ということであり、したがって、形式的にも、実質的にも、組織法律により、その身分保障つまり独立性は強化され、自由剝奪施設総合監視官よりも強度の独立性が認められると言えよう。それでは次に、その権限および役割についてはどのように規定されているか、見てみよう。

(2) 権限と役割の法的根拠

権利擁護官は、上記、憲法71条-1第1項に規定されるように、公的機関のすべてによって、「権利と平等が尊重されていることを監視する」ことを主要な職務とする。したがって、自由剝奪施設総合監視官が刑務所を含む「自由剝奪施設」において、自由を剝奪されている人々の基本的人権が尊重されているか否かを監視するのに対し、権利擁護官は、あらゆる公的機関が人々の「権利と平等」を尊重していることを監視する権限と役割を担うことになる。

同組織法律4条は、権利擁護官の4つの任務を規定する。

- 1° 国家及び地方公共団体の行政、公共施設、及び公的事業の職務を付託された機関との関係の領域において (dans le cadre) 権利及び自由を擁護すること、
- 2° 法律又はフランスによって定期的に批准又は承認される国際的規範 (engagement international) によって認められた、子供に関する高次の利益及び権利 (l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant) を擁護し、推進すること、
- 3° 法律又はフランスによって定期的に批准若しくは承認される国際的規範によって認められた、直接的若しくは間接的な差別と闘い、又、平等を推進すること、
- 4° 共和国領土内において安全に関する活動を遂行する人々 (les personnes exerçant des activités de sécurité) によって倫理が尊重されていることを監視すること。

これら4つの任務の内、2°~4°の3つについては、同組織法律11条1項によって任命される3名の補佐官が1つずつ担当する。また、同条項により、3名の補佐官全員が、議長たる権利擁護官を補助する副議長に自動的に就任することになる。要するに、これら3つの分野を主たる分野として権利の保障を監督する3名の補佐官を統括するのが、議長たる権利擁護官の職務であることを同組織法律4条1号は定めている。

では、どのようにして、これら3つの分野において、権利および自由を擁護するのか。

第5条は、権利擁護官に対して申立てを提起することができる者を規定する。

第5条 権利擁護官は次の者からの申立てを受ける。

1° 自然人又は法人で、その権利及び自由が、国家行政、地方公共団体、公共施設、又は公的事業の職務を付託された機関の職員によって侵害されたと思う者、

2° その権利の保護を求める子供、又は利益が問題となる状況について、その法的代理人、家族、医療又は社会事業主、又は、その事実のあった日において少なくとも5年間、子供の権利を擁護することを定期的に宣言し、且つ約款でそれを目的とするあらゆる団体 (association)、

3° 法律又はフランスによって定期的に批准又は承認される国際的規範によって禁止される、直接的若しくは間接的差別の被害者であると考えられる者、又は、差別の被害者と思われる人と共に、又はその同意を取って、その事実のあった日において少なくとも5年間、差別と闘うことを定期的に宣言し、且つ差別の被害者を支援することを定期的に宣言し、且つ約款でそれを目的とするあらゆる団体、

4° 安全の分野における倫理規範を欠いていることになると考える事実の被害者又は目撃者であったあらゆる者。

以上のように、広範囲の人々からの申立てを受理すると同時に、同条は、権利擁護官は職権で職務を執ることについても認めている。

このような申立てを受けた権利擁護官は、次のような調査方法によって情報収集を行い、事実を確定させた上で、付与された権限を行使して課題の解決を目指すことになる。

問題性のある自然人または法人に対して、権利擁護官は説明を求める。求められた者は、回答する義務を負う。また、権利擁護官が求める場合には、大臣はその監

督機関に対して、あらゆる検証と調査を行うよう指揮することになる（18条）。さらに、権利擁護官は、コンセイユ・デタの副院長または会計検査院の第一院長に、あらゆる検証をさせるよう要求することもできる（19条）。

他方、要求された機関等は、限られた場合にしか、説明や文書の提出を拒むことは許されない。このことについて、第20条は次のように規定する。

第20条 申し立てられた自然人又は法人は、権利擁護官の根拠ある要求に基づき、その任務の遂行に有用なあらゆる情報及び文書を提供する。

第2項 権利擁護官は、その知るところとなった事実に関して、必要と思われるあらゆる情報を、秘密又は機密との性質（son caractère secret ou confidentiel）を反対理由とされることなく、収集することができる。但し、国家防衛、国家の安全又は対外政策（la politique extérieure）に関する秘密についてはこの限りでない。

それでは次に、上記のようにして情報収集を行って事実関係を確認した上で、権利擁護官は、問題解決に向けてどのような権限を使って、どのように機能するのか。

第24条により、権利擁護官は、被害者等からの申立対象となった事実が介入を要するものか否かについて判定する。その上で、第25条に基づく勧告権限を行使して、権利と自由の尊重を保障するための、また、問題解決となる勧告を行う。その後、勧告を受けた機関または者は、指定された期間内に、その勧告に基づいて行ったことを報告しなければならない。それがなされない場合や不十分である場合には、権利擁護官は、特別報告（un rapport spécial）を作成し、当事者に提示するとともに公表することにより、間接的に、適切な対処を強制することが認められている。

また、権利擁護官は、調停により、話し合いによる解決を試みることも可能である。調停の結果、一定の合意に至った場合にはそれは公表されず、後に当事者の同意なしに訴訟で問題にすることは認められない（26条）。

さらに、権利擁護官は、和解勧告権を有し、当事者に和解の勧告を行うことができる。差別に関する問題の場合、加害者が個人の場合には3千ユーロ以下、法人の場合には1万5千ユーロ以下の範囲で、示談を提案することができる（28条）。

また、権利擁護官は、加害者に対する制裁を求めて、懲戒手続を行うよう、関係機関に申し立てることができる（29条）。その申立てが順守されなかった場合には、

特別報告を作成し、それを公表することができる（同条3項）。

権利擁護官は、法律や規則に改正するべき点があると思料する場合、改正を勧告することができ、また、首相は、権利擁護官の権限領域に関係する法案については、権利擁護官に相談しなければならないとされている。さらに、首相、国民議会議長および上院議長は、権利擁護官の権限領域に関するあらゆる問題について、権利擁護官に相談しなければならないとされている。権利擁護官は、それに関する意見を1カ月以内に述べることになっている（32条）。

年次報告については、自由剝奪施設総合監視官と同様に、権利擁護官は、大統領、国民議会議長および上院議長に対して、年間の一般的活動の説明を含む報告書を提出することになっている。その一般的な年次報告書に、先述の3分野に関するテーマごとの付属的報告書を作成して提出しなければならない。また、子供の人權国際デーに合わせて、子供の権利に関する報告書も作成し提出する。これら報告書は、国民にその活動が理解されるように公表されることになっている（36条）。

では、次に、刑事施設に関する権利擁護官の活動について、具体例を示しつつ見てみたい。1つは、2012年の一般的な活動報告、もう1つは、ホームページ上に公開される被收容者からの申立事件に対する対処としての勧告の処分である。

（3）年次報告書⁴³⁾および申立事件に対する対処の例

2013年6月に公表された、161頁にわたる2012年の年次報告書は、権利擁護官の巻頭言に始まり、3名の補佐官の雑感が続き、次いで、統計的なまとめが掲載されている。その後、3つのテーマが挙げられている。すなわち、01-権利と自由の保障に関して、02-権利と平等の促進に関して、03-資源（Ressources）に関しての議論がされ、課題などの検討がなされている。特に、統計を概観して、権利擁護官においてどのような苦情が多いのか、見ておこう。

最初に、全体的な数字を確認し、次いで、本稿と関係が最も深い分野である、安全に関する倫理の分野における統計を概観しよう。1年間の苦情件数は、文書によるものが8万2416件、電話によるものが3万1116件と、合わせて11万件以上ののぼる。調査として、議会において10回の事情聴取（auditions）が実施され、また、法務省、内務省、社会問題省および文部省に対して、7つの勧告が発せられ、54の管轄に関連する検事総長との間に10の取り決め（protocoles d'accord）を交わした。

さて、受け付けられた苦情を基に権利擁護官が介入したのは8万162件であっ

た。そのうち、83%に当たる6万6872件は権利擁護官の代理人によって取り扱われ、17%が権利擁護官の本部で取り扱われた。なお、「安全に関する倫理」については、権利擁護官の代理人は取り扱わず、すべて権利擁護官本部の扱いとなる。その本部が取り扱った苦情の5%が倫理に関するもので、最大割合を占める20%は、社会的保護と連帯 (Protection sociale et solidarité)、同じく20%は子供の権利 (Droit de l'enfant) に関するものであった。そしてさらに、この倫理に関する苦情のうち63.3%が国家警察 (Police nationale) に関する苦情、14.4%が憲兵隊 (Gendarmerie) に関する苦情、そして、刑事施設の行政 (Administration pénitentiaire) に関するものは11.8%であり、刑務所等に関してはそれほど大きな割合を占めるものではなかったことが分かる。その他、民間警備 (Sécurité privée) 3.5%、地方警察 (Police municipale) 1.6%、税関 (Douanes) が0.6%という具合である。

苦情の対象別では、1.2%を構成する死亡事件6件のうち2件が刑事施設における死亡であった。また、拘束方法に関する苦情は31.6%に及ぶが、具体例として挙げられているのは、勾留、取調 (audition)、捜索などにおける拘束に関するもので、刑事施設については具体例として挙げられていない。また、30.7%は暴力について、17.4%は不適切移送 (des propos déplacés) についてであるが、具体的な例について言及がない。

いずれにしても、上記のように、刑事施設における職員の暴力や移送等、倫理的な事柄に関連する苦情は、11万件を超える全体の数と比較すると相当に少ないのが現状である。では、こうして全体的な様相について把握した上で、直近の具体的な例について、権利擁護官のホームページ上で確認できる事例1つを参考事例として概観し、どのような機能を権利擁護官は果たしているのか、事例に即して見てみよう。

2008年から2010年にかけて、ナンシーの刑務所で受刑中の受刑者が、隔離施設に長期にわたり隔離され、他の受刑者との交流等、所内の正当な社会的地位および利益を剝奪されたとする苦情について、権利擁護官は2013年7月2日に、決定として、「個別且つ一般的勧告 (Recommandations individuelles et générales)」を出している⁴⁴⁾。

その要旨では、表題「2008年から2010年までの間における、受刑中の者が〔苦情〕対象とした隔離の仕方に関する決定 (個別且つ一般的勧告)」以外に、以下の4項目に分けて記載している。「機関の権限分野 (Domaine de compétence de l'Institution)」、「主題 (Thème)」、「補佐との事前協議 (Consultation préalable du collègue)」

および、「総括 (Synthèse)」である。

「機関の権限分野」は安全の倫理について、「主題」は刑務所の行政について、「補佐との事前協議」は安全の倫理担当補佐について、そして、最後の「総括」は次の3点に言及している。第1点として、事実関係を確認し、「権利擁護官は、2008年から2010年までの間における、刑務所内隔離のあり方 (mesures d'isolement carcéral) に関して、受刑者から、苦情を申し立てられた。」次いで第2点として、それに対する、関係機関への勧告として2つ提示する。1つめは、病気を理由とする入院措置と所内隔離の相違について明確に示すこと、もう1つは、この受刑者に対する長期の延長隔離を命じた2名の者に対処することである。

1つめに関して、「権利擁護官は、入院措置と所内隔離 (hospitalisation et isolement carcéral) の相互関係 (les interactions) に関する、刑事訴訟法規則 57-7-75 条⁴⁵⁾の措置について、明白にするよう勧告する。」とし、その理由については、決定本文において補足している。つまり、実務と規則および通達の趣旨が逆転しているため、「権利擁護官は、懲罰区画への収容に倣って入院措置を採ることが、当面にせよ永続的にせよ、確実に、隔離措置により予期される危険を除去すると思料する」と述べ、当該受刑者は、懲罰区画へ隔離するのではなく、医療的に入院措置とする対処を求めた。

また、2つめの勧告として、権利擁護官は、担当職員に対して再発防止などのための対処を求めている。「権利擁護官は、同様に、M.F.S. [=受刑者氏名のイニシャル] の延長隔離という問題となる決定をなした2名に対して、隔離に関する法的枠組み (le cadre juridique d'isolement) が喚起される (rappelé) よう勧告する。」と。その上で、本文ではさらに官職名等を挙げて、対象となる2名の職員を同定し、確実な対処を要求している。

以上、例示的に、年次報告書および個別の勧告決定を概観し、権利擁護官の職務と実際の勧告権限の行使を見た。年次報告書については、統計的な苦情の数や分類を通じて、どのような権利擁護が必要となっているのか理解されるようにしていることが分かる。つまり、安全に関する倫理についての苦情は、他の分野である社会的保護と連帯および子供の権利擁護に関する苦情に比して、相当に少ないこと、また、安全に関する倫理の中では、国家警察に対する苦情が圧倒的な件数を占めており、刑事施設に関する苦情はごくわずかであることが分かった。その意味では、2011年新設の権利擁護官は、今現在において、刑務所監視の役割としては、実際のところ限定的なものと考えられる。もちろんそれは、権利擁護官という機関自体

が、受刑者に知られていないためかもしれないが、2012年の年次報告書から言えることは、権利擁護官は、刑事施設における受刑者の権利に関する事柄よりは、主としてそれ以外の領域において活躍し、機能する機関であるという結論は否めないということだ。とは言え、具体例として挙げた、隔離措置に関する勧告の決定から窺えるように、調査に基づき適切な事実認定を行い、個別的にも一般的にも勧告権限の行使によって、刑務所行政の自主性を損なわないように配慮しつつ、対処を求めていることが分かる。つまり、受刑者の隔離については、医療的な方法を勧告することで、ある程度の個別的救済を図っている。ただ、この場合に不適切な隔離処分と、その延長処分を行った当該職員に対する対処勧告は、相当微温的で、担当機関である刑務所の自主的判断に委ねられている。そのことに関し、被害者である受刑者は、自己が長期にわたり隔離されてきたという問題が、権利擁護官によって適切に対処され、自己の権利・利益が救済されたと考えるか、やや疑問が残るところであり、関係職員に対する懲戒勧告などの可能性も視野に入れることも検討するべきであったかもしれない。

結 語

以上本稿では、フランスにおける受刑者人権保障のための刑務所監視体制について、これまでの歴史的な側面も含めて検討してきた。その結果、それまでにもいくつもの機関が関与することで監視機能を果たしてはきたものの、より総合的かつ専門的な役割と機能を果たすものとして期待されるのは、2007年に設置された自由剥奪施設総合監視官で、それは世界人権宣言、自由権規約、拷問等禁止条約の個人の人権保障の趣旨、特に拷問等禁止条約選択議定書によって負担した国際法上の義務によるものであった。しかし、そのような監視機関の性質として重要かつ必須と考えられる「独立性」と「公開性（透明性）」とを自由剥奪施設総合監視官は有しており、また設置以来、継続的にその役割を果たし、年次報告書によって、大統領、議会および国民にその活動の中身についても明らかにしている点に注目しなければならない。

また、2011年に憲法上の機関として設置された権利擁護官も、広く人々の権利と平等の擁護を目的としており、その対象は、公権力によって権利・平等が侵害されたとするすべての者であるから、刑事施設に収容されている受刑者等も当然含まれる。さらに監視機関として重要かつ必須の要件として権利擁護官が具備している

「独立性」と「公開性（透明性）」とは、これが憲法および組織法律に基づく機関であることから、先の自由剝奪施設総合監視官以上に確保されていると考えられる。しかし、その役割や機能は、あらゆる者からの申立てによって始まり、また対象も広範囲のために、逆に刑事施設における被收容者の処遇に関する監視機能は、拡散した対象のうちの1つでしかなくなってしまう。権利擁護官が受理した「安全に関する倫理」に関連する苦情のほとんどが、国家警察に関するものであり、刑事施設に関するものはごく一部であるという事実がそれを如実に物語っている。

つまり、権利擁護官と比較すると、自由剝奪施設総合監視官こそが、その対象の観点からも、また専門性の観点からも、刑事施設における受刑者等の被收容者人権に関する問題を取り扱う主要かつ重要、そして、最適な機関であると言える。

さて、フランスにおける受刑者人権保障のための刑務所監視体制および監視機関に焦点を絞って検討してきた本稿の関心からは、自由剝奪施設総合監視官の役割が重要であり、より注目すべきということになるが、そのことを明らかにすることだけが本稿の目的ではなかった。つまり、わが国における刑務所監視のあり方につき考察し、それを発展させることが主眼であり、フランス等諸外国における刑務所監視体制の在り方を探求したのは、そのための事前作業であった。

すでに前稿⁴⁶⁾において示したように、わが国の「刑事施設視察委員会」は、平成15(2003)年「行刑改革会議提言」の中でドイツの刑事施設審議会とともに市民参加の方法の一例として取り上げられた、イギリスの「独立監視委員会 (Independent Monitoring Board)」を参考にして設置されることになったもので⁴⁷⁾、旧監獄法に代わって2005年に成立した新法、現「刑事収容施設法」に基づき、全国の各刑事施設に設置された。2013年度には、全国に77の委員会が存在し、372人の委員が活動した。1年間に185回の視察と547件の面会を行い、刑事施設の長に対する意見の数は578件で、それに対する措置の数も578件であった。ただし、その内訳は、「さらに協議・検討が必要なもの」が110件、「本省に伝達したもの」が87件であり、「措置を講じた（又は講じる予定のもの）」が381件である⁴⁸⁾。また、刑事収容施設法10条に基づき、「委員会の提出意見及び刑事施設の長が講じた措置等の概要」は、法務省のホームページ上に公表されており、一定の透明性を確保しようとしている⁴⁹⁾。

例えば名古屋刑務所の視察委員会から昨年平成25年3月15日に出された13の意見のうちには、「職員の言葉遣いに対する適切な対応を要望する。」というもの

あったが、これに対する同刑務所からの回答は、「職員の言葉遣いについては、被收容者の人権等に配慮した上で適正な業務遂行をすべく、研修を実施するなどして職員への指導を継続する。」というものである。おそらく、視察委員会が受刑者から受ける「意見提案書」に職員の言葉遣いに関する苦情が記述されていた、または、同委員会の受刑者との面接において苦情が示されたのであろう。これについて委員会が、一般良識の観点から、職員が称呼番号またはあだ名で受刑者を呼ぶことについて問題性を感じて、刑務所に対処を求めたものであろう。このように些細なことであってもそれが日々重なることによって、最終的に大きな問題性をはらむ事件が刑務所のような自由剝奪施設において、過去に何度となく起こってきたことから、このような市民的感覚を取り入れることは重要だ。そこで、法律上も、同法7条2項は、委員会に視察の権限と意見提出の権限を認める。「委員会は、その置かれた刑事施設を視察し、その運営に関し、刑事施設の長に対して意見を述べるものとする。」と。また、その意見の取扱いについて、同法10条は、「法務大臣は、……意見及びこれを受けて刑事施設の長が講じた措置の内容を取りまとめ、その概要を公表するものとする」とし、公表を義務づけているから、上記のように、ある程度具体的な委員会の意見と、それに対する施設側の措置を知ることができるようになっていく。

しかし、委員会の意見の提出先は、あくまで「刑事施設の長」であり（法7条2項）、フランスはじめ他国のように、大統領や議会に相当する内閣総理大臣や国会ではない。また、委員会は、やはり他国のように、その意見を年次報告書としてまとめて自ら公表することもなしえない。例えば、「言葉遣い」に関する意見に対する同施設長の回答が、「職員への指導を継続する」としつつも、「人権等に配慮した上で適正な業務遂行を」する、というのは、具体的には、「適正な業務遂行」を受刑者の「人権等」への「配慮」に優先させることを前提とする記述だ、と委員会が考えたとしても、それを公表してさらに施設長または矯正局長や大臣から回答を得ることは、現在の仕組みの上では困難または不可能である。

さらに重要な点は、寄せられる「意見提案書」や実施される受刑者との面接、または、施設の視察による情報収集以上には、自ら積極的に調査する権限を有さないという権限の問題、および、それに関連することであるが、委員の地位の独立性の問題である。すでに本稿で見たように、フランスの自由剝奪施設総合監視官も権利擁護官も、法律上または組織法律上、共和国大統領が任命する独立機関であると同時に、手厚い身分保障を受けている。そのような地位に基づき、独立的で公正な調

査を実施し、それに基づいて意見を構成し、また、多くの場合、「勧告」を発することが可能となるのである。

ところがわが国の刑事施設視察委員会の法的地位は、法8条2項において次のように規定するのみである。「委員は、人格識見が高く、かつ、刑事施設の運営の改善向上に熱意を有する者のうちから、法務大臣が任命する。」つまり、法務大臣の管轄下にある刑務所の視察をする委員会委員を、法務大臣が任命するという構造だから、設置される視察委員会も法務省の内部組織でしかなく、単に構成員がその職員ではなく一般市民だという点が、その他の内部査察機関とは異なるのみである。また、先述のように、視察委員会はその意見を、国会や行政庁の長たる首相や大統領ではなく、刑務所長に提出するのみで、また、独自の方法で公表できず、さらに、勧告を出す権限は元々認められていない。

要するに、拷問等禁止条約選択議定書において、刑務所監視機関として必須の要件とされている独立性と公開性は、特に前者について、現在のわが国の視察委員会には具備されておらず、後者についても、法務大臣が全国に77ある委員会の意見を「取りまとめ」、「その概要を公表する」のみであり、不十分なままである。

もちろんわが国は選択議定書を採択していないから、国内的に拷問等を防止するための機構を設置する義務は、国際法的にも国内法的にも負っていない。しかし、外部の目を施設の中に入れることも含めて、「刑事収容施設の適切な管理運営を図るとともに、被収容者……の人権を尊重しつつ、これらの者の状況に応じた適切な処遇を行うことを目的とする」とした法1条の趣旨を実現し、受刑者の人権を尊重し、更生の上、社会復帰を達成させ、国内治安を良好に維持するためには、現状の視察委員会の仕組みでは、少なくとも国際水準の観点からは不十分であり、今後の発展が極めて重要であることは、本稿の検討で明らかになったと思われる。また、どのような方向で発展させるべきかについても、明白である。つまり、独立性を高め、調査権限等の権限強化と、そのための専門性の確保、および、さらなる透明性の確保である。またその際に欠かせない視点は、刑事施設の監視体制構築の最終的な目標は、単に、職員による暴力を防止することで被収容者の人権を保障すること、また、剥奪された被収容者の自由権の範囲・程度の適切性を評価するシステムを構築することではなく、むしろ、自由剥奪を中心的な内容とする刑の執行終了後、早期に完全な社会復帰をそれぞれの受刑者に達成させることで、社会の一員に復帰し生産的な生活および活動に戻ることを可能とするメカニズム、そしてそのための組織的体制を準備することだという視点であろう。そのためには、そのような

メカニズムと体制の構築こそが、「被収容者の人権を尊重」することであるとの理解が欠かせない。したがって、そのような観点からも、本稿が取り組んだような、他国における刑事施設の監視メカニズムのあり方やその背景の探究、そして、それを後押しする国際法上の義務づけの仕組み、および、その基礎をなす、自由を剝奪された者の人権に関する根本的な考え方や捉え方について、被収容者の自由権的側面からのみでなく、彼らが公権力に積極的な措置を求めることを主眼とする社会権的側面からもさらに探究することには、大きな意義があるのではないかと考える。

注

- 1) ‘Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues’ NOR: CPLX1225127V, Journal Officiel de la République française (JO), 13 juin 2012, texte 77 sur 173, no. 4.
- 2) *Id.* p. no. 5 and 6.
- 3) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, JO 25 novembre 2009.
- 4) *Id.* p. no. 9. 医療的理由による刑の執行猶予については、2002年3月4日の法律に規定されたものの、十分に利用されていないとする。その他、フランス行刑については、「行刑改革会議 海外視察結果報告書」（平成15年11月17日、行刑改革会議）46頁以下の「海外視察結果報告（フランス）」を参照。ただしその後の年月の経過により、そこに提供される情報は当然古くなっている。
- 5) «AMELIORATION DU DONTROLE EXTERIEUR DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES» Rapport de la Commission A Madame le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.
- 6) Muriel GIACOPELLI, «Les Contrôles sur les Prisons en France», *Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal*, no 2, avril/juin 2009, p. 411.
- 7) Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, JO 31 oct. 2007, 17891. および Décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, JORF n° 0062 du 13 mars 2008 Texte n° 21.
- 8) Art. D. 229 Code de procédure pénale.
- 9) *Supra* 6, GIACOPELLI, p. 413.
- 10) *Id.*
- 11) *Id.* 413–414.
- 12) *Supra* 5, Rapport p. 122–123.
- 13) Circulaire du 23 janvier 2012 relative au conseil d’évaluation, 2.1. Une mission d’évaluation, BOMJL (Bulletin officiel du ministère de la justice et des liberté)

n° 2012-01 du 31 janvier 2012.

- 14) 司法による監視が存在した当時の評価については、*Supra* 6, GIACOPELLI, p. 414 参照。刑法 727 条の削除は、L. n° 2009-1436 du nov. 2009, art. 95.
- 15) Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000; J.O. du 16 juin 2000 page 9038. 142 カ条からなるこの法律は以下の 4 つの部門での改革を可能にした。重罪院の有罪判決に対する上訴制度、条件付釈放および刑罰適用に関する改革、刑事手続のあらゆる段階における犯罪被害者の権利強化、そして、刑事手続にかけられた人の無罪推定の保障強化である。その第 129 条（現刑法 719 条。Art. 719 C. pr. pén.）において、議員の施設訪問が認められた。<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/presomption-innocence/essentiel-loi/>（2014 年 11 月 29 日確認）
- 16) *Supra* 6, GIACOPELLI, p. 414.
- 17) La loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité（全 16 カ条）。後に、Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits art. 22 によって廃止された。
- 18) この部分の説明は、http://fr.wikipedia.org/wiki/Commission_nationale_de_d%C3%A9ontologie_de_la_s%C3%A9curit%C3%A9 に基づく。（2014 年 11 月 29 日確認）
- 19) 山口俊夫『概説フランス法（上）』（東京大学出版会、1978 年）265–269 頁。創設の根拠法は、Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.
- 20) *Supra* 6, GIACOPELLI, p. 416. Art. 1, loi n° 73-6 du 3 janvier 1973.
- 21) 以下、本稿における条約の条文和訳は、松井芳郎他編『国際人権条約・宣言集〔第 3 版〕』（東信堂、2005 年）の各条約の頁を引用または参照した。
- 22) Recommendation N° R(87)3.
- 23) Annexe à la Recommandation n° R(87)3, les règles pénitentiaires européennes, Version européenne révisée de l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus, Première partie, Principes fondamentaux, 4 et 5.
- 24) 龍谷大学矯正・保護研究センター編、村井敏邦・今井直監修『龍谷大学矯正・保護研究センター叢書 第 6 巻 拷問等禁止条約をめぐる世界と日本の人権』（明石書店、2007 年）、選択議定書の成立背景および成立経過などについては特に、今井直「被拘禁者の国際人権保障の新たなメカニズム 拷問等禁止条約選択議定書の成立経緯とその内容・特徴」龍谷大学矯正・保護研究センター研究年報第 1 号 165–178 頁（2004 年）、桑山亜也「拷問等禁止条約選択議定書の国内防止メカニズム」法時 83 卷 3 号 46 頁、など参照。
- 25) 次に概観する 2006 年改正欧州刑事施設規則についても同様だが、実際には、独立監視機関の設置が完了した 2007 年以降の時点で、選択議定書への批准を行い、また、欧州刑事施設規則の特定条文留保を解除したと理解するべきであろう。

- 26) 同規則については、吉田敏雄「欧州刑事施設規則——2006年1月11日の欧州会議閣僚委員会勧告2号——(1)(2・完)」北海学園大学学園論集第135号95頁以下および136号117頁以下を参照。
- 27) Recommendation Rec (2006) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes.
- 28) Extrait du commentaire, les règles pénitentiaires européennes, Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, 2006, at 84.
- 29) *Id.* at 98.
- 30) Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, JO 31 oct. 2007, 17891. および Décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, JORF n° 0062 du 13 mars 2008 Texte n° 21. また、ミシェル・ダンティジュアン(白取祐司訳)「講演 フランスにおける自由剝奪施設の総合視察制度の創設(2007年10月30日 2007-1545号法及び2008年3月12日デクレ)」龍法41巻4号207(851)–217(861)(2009年)参照。
- 31) *Supra* 3.
- 32) 自由剝奪施設総合監視官(ジャン=マリ・ドゥラリュ)発行の解説パンフレット参照。<http://www.cgpl.fr/>(2014年12月4日確認)
- 33) Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté Rapport d'activité 2012.
- 34) 刑事施設は刑務所とその他に分類され、刑務所はさらに、受刑センター、拘禁センター、および中央刑務所の3つに分類される。受刑センターは、「例えば、拘留所、拘禁センター、中央刑務所といった、少なくとも2種類以上の異なった収容区域を併有する施設を指す」全43施設、拘禁センターは「刑期1年以上5年未満の受刑者を収容」する全25施設、中央刑務所は「刑期5年以上で社会復帰が困難と思われる受刑者を収容」し「基本的に重警備体制がとられている」全6施設である。他に拘留所(「未決拘禁者及び刑期1年未満の受刑者を収容する」全99施設)、半開放刑務所(Centre autonomes de semi-liberté)と医療刑務所(Etablissement public de santé national à Fresnes)がある(前出注4「行刑改革会議 海外視察結果報告書」47頁参照)。
- 35) Rapport d'activité 2012 at 7–8.
- 36) *Id.* p. 9.
- 37) Pierre DARBEDA, « Une Nouvelle autorité administrative indépendante : Le Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté », *Revue Pénitentiaire et de Droit pénal* 2007, p. 699, 713–714.
- 38) Laurent MORTEF, « Le Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté : un nouveau regard sur les lieux de privation de liberté », *Revue Pénitentiaire et de Droit*

pénal 2009, p. 287, 304–305.

- 39) 三輪和宏「2008年7月23日のフランス共和国憲法改正」外国の立法 240 (2009.6) 139頁以下参照。
- 40) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, art. 41.
- 41) LOI organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, Décret n° 2011-905 du 29 juillet 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services du Défenseur des droits, Décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits.
- 42) Art. 3, Décret n° 2011-905 du 29 juillet 2011 (un collège composé du vice-président du Conseil d'Etat, président, du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes).
- 43) Rapport Annuel 2012, Le Défenseur des droits.
- 44) Décision du Défenseur des droits n° MDS 2013-134.
- 45) Art. R. 57-7-75. 受刑者入院措置, 懲罰室収容〔措置〕にかかわらず, その隔離の期間は, 事前の決定 (le terme de l'isolement antérieurement décidé) による。
- 46) 拙稿「イギリスにおける受刑者人権保障と刑務所監視体制」南山法学 36 卷 3・4 号 333 頁。
- 47) 平成 15 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——」(行刑改革会議) 27 頁。
- 48) 平成 26 年 7 月 23 日付, 法務省のプレスリリースによる (http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei08_00055.html 参照)。(2014 年 12 月 4 日確認)
- 49) 同じホームページ上で, 全 21 頁の「各刑事施設視察委員会の意見に対する措置等報告一覧表」が公表されている。この一覧表で, 各刑事施設からの意見と, それぞれに対する措置がまとめられている。

〔付記〕本稿は, 2013 年度南山大学パツヘ研究奨励金 1-A-2 に基づく研究成果である。