
研究ノート

イギリスにおける 受刑者人権保障と刑務所監視体制

澤 登 文 治

序

- 一 イングランドにおける刑務所およびその監視体制の歴史的概観
- 二 今日のイギリス（イングランドおよびウェールズ）における刑務所監視体制
 - 1 「刑務所査察局」
 - (1) 「刑務所査察局」の設立とその権限
 - (2) 「刑務所査察局」の機能
 - (3) 年次報告書
 - (4) 小 括
 - 2 「刑務所および保護観察オンブズマン」
 - (1) 刑務所オンブズマンの概要
 - (2) 刑務所オンブズマンの権限と義務
 - (3) 年次報告書
 - (4) 小 括
 - 3 「独立監視委員会」
 - (1) 設立の経緯
 - (2) 職 務
 - (3) 年次報告書——スタッフオード刑務所の例
 - 4 イングランドおよびウェールズの独立監視委員会のための
国家評議会
 - (1) 組 織
 - (2) 目的および役割
 - (3) 年次報告書
 - (4) 小 括
- 三 国内防止機構と拷問等禁止条約および選択議定書
 - 1 国内防止機構とは

- 2 拷問等禁止条約および選択議定書とその尊重
- 結 語——わが国刑務所視察委員会に対する示唆
- 1 組織的な側面に関して
 - 2 実体的な側面に関して
 - 3 基本的な受刑者人権に関する思想および人権確保のためのメカニズムの必要性に関する認識

序

筆者はこれまで、刑務所における受刑者の人権保障に関する課題として、受刑者人権への侵害を未然に防ぐためのメカニズム、すなわち行刑監視体制がいかなるものとして他国において設置されているか、また、それとの関係で、わが国の現行刑事収容施設法によって平成 18 (2006) 年から、各刑事施設に設置されることになった「刑事施設視察委員会」がどのように位置づけられるか、そして、今後の課題は何かについて、カリフォルニア州およびカナダの例を参考に考察してきた。

すなわち、カリフォルニア州では、刑務所監視機関として、刑務官の実力行使等の適切性に関して監視する矯正更生局監視庁 (OIG: the Office of the Inspector General)、行刑の一内容である矯正教育のあり方を監視する更生監視委員会 (C-ROB: California Rehabilitation Oversight Board)、および、従来から多くの国においても共通して存在してきた刑務所オンブズマン (Prison Ombudsman) があり、それぞれの役割を分担しながら刑務所行刑のあり方や受刑者人権の状況を調査し、必要に応じて問題に対処し、また州知事および州議会に直接的に報告することにより情報を公開できるなど、一定の監視機能を果たしていることを明確にした。また、カナダにおいては、各プロビンスの刑務所を監視するものとしてオンブズマンが設置されているが、それ以外にも連邦刑務所を監視する役割を担う矯正捜査局 (OCI: the Office of the Correctional Investigator) が設置されており、刑務所内における死亡事件および刑務官による実力行使に関する審査だけでなく、刑務所における受刑者の取扱い等、処遇のあり方について、受刑者その他関係者から情報収集を行い、国際人権法関係の諸条約および国内諸法令に違反する行為等がないか、監視を実施していることを明確にした¹⁾。

他方、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」のなかでドイツの刑事施設審議会とともに市民参加の方法の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²⁾、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。しかし、わが国の視察委員会のモデルとされた、そのイギリスの「独立監視委員会」自体については、「行刑改革会議」の「海外視察結果報告書」³⁾の一部と1つの論説⁴⁾で紹介されている以外には、わが国ではほとんど考察も言及もされていないのが現状である。

そこで本稿では、このイギリス「独立監視委員会」の成立および機能などについてさらに明確にし、今後のわが国の刑事施設視察委員会の発展、特に活動の展開のために、また、わが国の被収容者の人権を確保するための国内防止機関として発展していく可能性を考察するために、何らかの示唆を得ることを目的とする。それは、次のような経緯による。

受刑者等の被収容者が、裁判所から懲役刑等自由剥奪の刑罰を宣告され、刑務所等で単に罰として身体的自由を一定期間奪われるだけで社会復帰が容易となる、つまり社会復帰の可能性が高くなるとは考えられず、逆にそれは困難になるのが現実である。筆者が先行論説で示したカナダ矯正捜査官マニュアルにおいて記されているように、行刑担当者は「尊敬と尊厳」をもって被収容者に接し、少なくとも国際法および国内法基準に適合する程度の人権保障を施設内において保障することが、効果的な社会復帰につながる可能性を高めるという認識を、それぞれの職務を遂行する際の基礎に据え、受刑者の出所後の再犯率を低下させ社会の治安を守ることが重要である。であれば、収容施設内での被収容者の処遇のあり方は、施設の状態および担当者のあり方を含めて、国の内外の一定の適切な基準に適合的であればならない。しかし、それが適合的であることを確認し、また適合的でない場合にはそれを是正し適合性を回復させ、確保するための仕組み、つまりメカニズムがなければ、行刑施設内の人権保障は絵に描いた餅でしかない。したがって、少なくとも刑務所等における行刑が一定の基準を満たしていることを確認する仕組みを用意し、さらにそれら施設において被収容者に対する人権侵害が発生することを防止し、また仮に完全な防止が不可能であるとしても、人権侵害の可能性を低減させるような仕組みを準備する必要があると考えられる。そして、そのような仕組みが具備しているべき基礎的要素・性質・機能がどのようなものであるべきかにつき、その仕組みの基本的存在意義に照らして明らかにすることが重要となる。このことは、懲役刑などの自由剥奪を主たる要素とする刑罰を科す国においては、洋の東西を問わず当てはまることであろう。

以上のような問題関心から、本稿では、以下、先行実績のあるイギリスにおける刑事施設監視体制について、その成立およびその歴史的展開、また現在の監視体制の役割や機能、そして、特に、その監視体制のうち、わが国の刑事施設視察委員会がモデルにした「独立監視委員会」の成立と、その役割および機能等を明らかにすることで、行刑監視体制の基本的要素や機能につき考察し、最後に、設置されて数年が経過したわが国の「刑事施設視察委員会」の今後のあり方について、そのようなイギリスの刑事施設監視体制が我々に対して与える示唆や課題は何か考察していく。

一 イングランドにおける刑務所および その監視体制の歴史的概観⁵⁾

刑務所を、独立の機関が視察するという原理の起源は、15世紀末に始まるチューダー朝に遡る。その当時から19世紀半ばまでは、イングランドの刑務所は中央政府によって集権的に管理されているものではなく、それぞれのカウンティーまたは町によって、具体的には判決を言い渡す治安判事（magistrates of the County Quarter Sessions）によって管理されていた。したがって、当時、行刑を担当していた各カウンティー治安判事が、そのカウンティーごとの目的を遂行するために「治安判事訪問委員会（Visiting committees of magistrates）」を構成して刑務所を視察していたが、これがイングランドの刑務所視察制度の原型である。こうして「治安判事訪問委員会」の刑務所視察は、治安判事自身またはその代理が行っていたので、その限りでは独立的な視察機関とは言えなかった。それが、1877年になって、中央政府によってすべての刑務所および行刑が管理されるようになると、治安判事には刑務所訪問の権限のみが残され、「訪問委員会」は内務大臣（the Home Secretary）によって任命されることになった。それと同時に、同委員会には一般行刑を視察する権限以外に、刑務所における懲戒処分や、刑務所の具体的施設について視察をする権限も付与されることになった。

しかしその後、同委員会の有効性等について疑問が提示されるようになると、1895年にイギリス議会にグラッドストーン委員会が設置され、調査が行われた。そして、それが1898年「監獄法（Prison Act）」に結実した。同法において、それまでの治安判事の刑務所訪問権限が修正され、より全国的な組織として、構成は地域住民に開放された「訪問者委員会（Boards of Visitors）」が、より地域的な刑務所

に関係する治安判事の「訪問委員会」とは別個に用意されることになった。ただし、新たな「訪問者委員会」には、少なくとも2人の治安判事が必要という要件が残された。その後、1952年「監獄法」第6条においても、両委員会の存立と権限などが明確に規定されたが、20世紀の後半までには、治安判事の人数要件は、1名に減らされることになった。併せて1971年「裁判所法 (Courts Act)」により、「四季裁判所 (Quarter Sessions)」が廃止されたが、それと同時に、治安判事の「訪問委員会」もその役割を終了した。つまり、全国的に一般的に存在する「訪問者委員会」が、唯一、刑務所および行刑の監視機関として残されることになったのである。

このように治安判事の刑務所訪問から始まった「訪問委員会」、そして、その修正として地域住民を主たる構成員として導入して生まれ変わった「訪問者委員会」が、後に見るように、2003年に「独立監視委員会」として再び生まれ変わることになる。

こうして1971年「裁判所法」当時のイギリスでは、「訪問者委員会」以外には、刑務所およびそこにおける行刑を監視する機関がなかったため、後に別の機関が用意されることになる。それが次に見る「刑務所査察局」および「刑務所および保護観察オンブズマン」である。

二 今日のイギリス (イングランドおよびウェールズ) における刑務所監視体制

今日のイギリス刑務所監視機関には、主として次のような3つのものが存在する。1つは「刑務所査察局 (the Prison Inspectorate)」, 2つには「刑務所および保護観察オンブズマン (the Prison and Probation Ombudsman)」, そして、3つに「独立監視委員会」および「国家評議会 (National Council)」である。しかし、先述のように前二者が誕生したのは、1971年よりも後のことである。これらのうち、本稿の中心的考察対象は、一般市民が参画する3つ目の「独立監視委員会」であるが、その位置づけおよび役割は、イギリス刑務所監視体制全体の中で把握し理解することが重要であり、かつ、そうすることでのみ意味を有することになるから、前二者について概観した上で、「独立監視委員会」について項をあらためて検討する。

1 「刑務所査察局 (Prison Inspectorate)」

(1) 「刑務所査察局」の設立とその権限

「刑務所査察局」は、1982年「刑事司法法 (Criminal Justice Act)」第57条⁶⁾によって1952年「監獄法」第5条A⁷⁾として付加された法的根拠に基づき、女王によって5年任期で任命される「刑務所主席査察官 (the Chief Inspector of Prisons)」の権限の下にある。

その設立の経緯は、およそ以下のようである。1979年に、刑務所の過剰収容状況および施設の老朽化について課題があることが判明したため、刑務所体制一般について調査がなされた。その報告書である「メイ・リポート (May Report)」が、独立の刑務所査察局を構成することを勧告した⁸⁾。これを受けて翌1980年には、イングランド、ウェールズおよび北アイルランドを管轄する主席査察官1人、スコットランドを管轄する主席査察官1人、合計2人の主席査察官が任命され、その下に組織される査察チームに、各刑務所を査察させ、その情報に基づき主席査察官は、刑務所の状況や受刑者処遇について、毎年報告書を作成し法務大臣 (the Secretary of State for Justice) に提出し、法務大臣はイギリス議会にその報告書を提出するとされた⁹⁾。

このようにして設置された「刑務所査察局」は、以下のような権限や責任、機能を果たすものとされた。すなわち、イングランドとウェールズのあらゆる刑務所を査察する責任を有し、その責任を果たすために専門家や職業査察員 (professional inspectors) を雇用する権限も持ち、また、連合王国内のすべての移民拘束施設 (immigration detention) を査察する責任も有する¹⁰⁾。さらに、「刑務所主席査察官」は、毎年その査察の報告を法務大臣に対して行う義務を負っており、特に、「受刑者の処遇および刑務所の状況について」報告するが、その報告書は法務大臣を通して議会に提出されるから、刑務所主席査察官の報告は間接的に議会に到達し、その内容は議会を通じて国民にも明確に示される¹¹⁾。

以上の職務を果たすために、刑務所査察局の査察チームは刑務所の介入なしに、いつでも、刑務所のいかなる部分についても査察することができる。また、法務大臣との取り決めによって、各刑務所につき、5年に2回は査察を行い、そのうちの1回は「総合査察 (Full inspection)」を行わなければならない、もう1回はそのフォローアップのための簡易査察を行うこととされている。「総合査察」においては、その査察のために、少なくとも1週間の日時が費やされる¹²⁾。

(2) 「刑務所査察局」の機能

それではその査察の手続面について概観しよう。査察開始以前に、「査察局」によって派遣された調査員が、査察予定の刑務所を事前訪問し、統計的に有意となる人数の受刑者と、ランダムに、刑務官等施設の職員の立会なしで面接を実施する。その面接において調査員は、刑務所生活のあらゆる側面に関し、予め用意してある100を超える質問項目について、受刑者から回答を得て、それをデータ化し、前回の査察における調査結果と比較対照する。こうして時間の経過によってどのような変化が、同じ刑務所において生じているかを、査察に出掛ける前に事前把握する。また、質問への回答を人種別に分類することにより、黒人またはマイノリティーに属する受刑者が、白人受刑者よりも劣悪な状況に置かれている可能性を把握することにも注意を払っている。

以上のような事前調査を基に、実際の査察においては、査察チーム・リーダーおよび4人の査察員が一つのチームを構成し、数日間に渡って刑務所に滞在し、受刑者の入所から出所までの流れ、また、受刑者の隔離の状況、その他の行刑の執行の状況について調査を行う。その過程で、立会なしで個々の受刑者と、あるいは受刑者数人とグループ面接を行うが、それと同様に、刑務所の看守やその他の職員とも面接を行う。また、必要に応じて、医療関係や教育関係の専門家の支援を得ることができる。

次いで査察の結果得られた情報を、「刑務所査察局」としてまとめる。そして、独自に作成して公表している「期待事項 (Expectations)」に照らして、それら得られた結果が適格的か否かの評価を行うことになる。この「期待事項」は、イギリス政府が設置している基準等とは異なり、国際的人権基準を基にして、独自に作成されている¹³⁾。その「期待事項」に基づき、査察の対象となった刑務所の状況を、受刑者は、① 安全が確保されているか、② 人間の尊厳を確保するべく敬意を持って扱われているか、③ 目的のある活動に参加することができるか、そして、④ 社会復帰のための用意ができているか、という4つのカテゴリーそれぞれについて評価し、良好・ある程度良好・十分に良好ではない・良好ではない、の4段階評価のいずれに該当するかを判定する。これが「健全な刑務所・施設評価 (Healthy prison and establishment assessments)」で、これに基づき、時として100を超える勧告を、その刑務所に対して行うことになる。そして、その勧告を受けた刑務所は、それらの勧告を受け入れるか、受け入れる場合には、改善に向けて「行動計画 (action plan)」を作成し、いつどのような行動を実施するか、について明確に回答を示さ

なければならない。通常、査察局の勧告の95%は刑務所に受け入れられ、すべてについてではないにせよ改善が施された結果、これまでに75%の勧告が実現されている¹⁴⁾。

(3) 年次報告書

2010年4月から2011年3月までの間の活動およびデータを法務大臣に報告する「2010-11年次報告書」は、2010年7月15日に主席査察官となったニック・ハードウィック (Nick Hardwick) の「巻頭言 (Introduction)」から始まる。同報告書は全104頁で、「1年の概要 (The year in brief)」、「刑務所 (Prisons)」、「移民局施設 (Immigration detention)」、「警察留置所 (Police custody)」、「軍隊拘留施設 (Military detention)」および「付表 (Appendices)」の7つの章で構成されている。報告内容が正確なデータに基づくものであることを示すために、例として、そのうち、「1年間の概要」と「刑務所」に関してのみ、報告書の記述に基づき概観し、最後に、「巻頭言」で新しい主席査察官が新鮮な眼で観察して衝撃とともに発見した事柄および課題について触れておきたい。

(ア) 1年間の概要

この期間に、刑務所査察局は、97の刑事施設等を査察し、その中には、53の成人男子刑務所、3つの成人女子刑務所、6の18歳未満の児童少年刑務所 (establishments for children and young people under the age of 18)、6の移民局強制送還センター (immigration removal centres)、9の短期拘束施設 (short-term holding facilities)、2の移民局移送措置 (immigration escorting arrangements) 査察、16の警察留置施設 (police custody suites)、1の北アイルランドの刑務所および軍矯正訓練センター (the Military Corrective Training Centre) が含まれる。これらのうち最初の3施設は刑務所で、成人男子、女子、児童少年刑務所合計62あるが、そのうち36については予告なしの査察を実施し、6のうち4の移民局施設については予告した上での総合査察で、残り2つについては予告なしのフォローアップ簡易査察であった。また、警察留置施設の半分については予告なしの査察を行った。

またこの1年間の期間に調査の対象として設定したテーマは、児童少年に対する訓練計画、受刑中のイスラム教徒、児童少年に関するギャング問題の管理、受刑中の女性、保護観察査察局との協力による違反者管理、および、治療の質委員会との協力による受刑中の健康管理であり、それについては別途、報告書を作成し提出し

ているとする¹⁵⁾。

その上で、査察対象となった62刑務所のうち、半開放型社会復帰男子刑務所(a male, semi-open resettlement prison)であるブランタイヤ(Blantyre)および開放型男子刑務所(a male open prison)であるプレスコイド(Prescoed)刑務所の2施設のみが、前述「期待事項」の4つのカテゴリー、すなわち、安全の確保、敬意、目的ある活動、社会復帰のすべてにおいて、良好・ある程度良好・十分に良好ではない・良好ではない、の4段階評価で「良好」と判定されたとする。さらに、それら4カテゴリーすべてについて、ある程度良好、と判定されたのは、43男子閉鎖型刑務所中16施設、4若年成人刑務所(young adult prisons)中1、6男子開放型刑務所中4、3女子刑務所中1、6児童少年刑務所中5であった、と¹⁶⁾。

次に、移民局施設や警察留置場等に対する査察の結果報告は省略し、刑務所の査察に関してのみ、年次報告書を概観しよう。

(イ) 刑務所

イギリス全国で2012年9月現在138ある刑務所のうち、この1年間で刑務所査察局によって査察が実施された97施設のうち62が刑務所であるから、全刑務所の約半分が、査察対象とされた。これら62の刑務所全体について、「期待事項」に照らし、前記4つのカテゴリーそれぞれに関して、良好・ある程度良好・十分に良好ではない・良好ではない、の4段階評価を行う。最初のカテゴリーである安全の確保について、良好と判定されたのは17施設、ある程度良好と判定されたのは35施設、十分に良好ではないが10施設、良好ではないは0であった。同様に、2つめのカテゴリーである、敬意を持って職員は接しているかについて、良好が10施設、ある程度良好が36施設、十分に良好ではないが16施設、良好ではないは0、また、3つめのカテゴリーである、目的ある活動について、良好が12施設、ある程度良好が31施設、十分に良好ではないが14施設、良好ではないは5であり、最後の、社会復帰について、良好が12施設、ある程度良好が32施設、十分に良好ではないが18施設、良好ではないは0であったと報告している。

また、対象となった62の刑務所のうち、男子刑務所については53刑務所が査察の対象とされ、同様に同じ「期待事項」の4カテゴリーにつき、4段階での評価がされている。すなわち、安全の確保について、良好が15施設、ある程度良好が30施設、十分に良好ではないが8施設、良好ではないは0、2つめの敬意について、良好が7施設、ある程度良好が32施設、十分に良好ではないが14施設、良好では

ないは0、3つめのカテゴリー、目的ある活動について、良好が8施設、ある程度良好が26施設、十分に良好ではないが14施設、良好ではないは5であり、最後の、社会復帰について、良好が9施設、ある程度良好が26施設、十分に良好ではないが18施設、良好ではないは0である¹⁷⁾。同様に、女子刑務所および児童及び少年刑務所についても同じ方法で評価がなされている。

また、評価のカテゴリー別詳細は付表2に、刑務所ごとに掲載されており、4カテゴリーすべてについて、良好でない、を受けた施設はないものの、それらすべてについて、十分に良好ではない以下の判定を受けた刑務所は3つであり、どの刑務所かということも確認できる¹⁸⁾。

さらに、査察で得られた情報を基に、刑務所査察局は勧告を各刑務所に行うが、2010-11年の期間では、刑務所について合計2,612、移民局施設について合計717の総計3,329の勧告を行っている。それら勧告のうち、刑務所によって受け入れられたのは86%の2,246で、移民局施設については52%の91であった。また、前年度における刑務所に対する勧告総数は4,538で、そのうち48%の2,154が達成されたものと判定され、部分的に達成されたと判定された21%の962と合わせると、69%の3,116が何らかの達成を見たと報告されている¹⁹⁾。

(ウ) 主席査察官の「巻頭言」

これら査察の結果を受けて、新しい主席査察官であるハードウィックはどのような事柄を発見し、自らの職責として何を課題としたか。まず全体的な感想として彼は言う。

刑務所行政の外から任命され、また、以前は刑務所とほぼ関係のなかった私は、ただちに刑務所の世界に投げ込まれ、自ら何十もの施設を訪問しそれらに関する報告書を読んだ。……ここに私自身のいくつかの第一印象を記したい。……最も強烈なインパクトを私が受けたのは、地方の刑務所では、遮蔽物のないトイレ付の小さな共同室を複数名でシェアし、その共同室に何時間も何日も監禁されている人たちだ。……刑務所は実際、非常に厳格な刑罰だ。²⁰⁾

ある刑務所の過酷な現状について認識した上で、次に「期待事項」にある、刑務所の安全の確保について、先に見たように、今期の報告書で、施設としては62施設中52について良好またはある程度良好との判定であることから、それほど否定的な状況ではないが、受刑者に対するアンケート調査および報告書に掲載されてい

る受刑者アンケートの経年変化を示す表から、主席査察官は、徐々に改善がみられているものと考えた。

査察をした男子刑務所 53 のうち 8 について、十分に安全ではない、となった。……アンケートで 35% の受刑者が私たちに回答したところでは、現在の刑務所において安全でない (unsafe) と感じたことがあるが、査察時点では、14% のみが安全でないと感じていた。²¹⁾

また、経年変化の表（受刑者の結果は、良好/ある程度良好——イングランドおよびウェールズすべての刑務所）によると、安全の確保について受刑者がアンケートで良好またはある程度良好と回答した割合は、2005-06 が 75%、その後 2006-07 に 57% と低下したが、2007-08 には 69% とやや持ち直し、2008-09 に 72%、2009-10 には 78% と最初の 2005-06 の 75% を上回り、今回の 2010-11 には 84% と 8 割を超えている²²⁾。

このように、受刑者からの直接的なアンケート調査および経年変化のデータと、単年度の査察結果とを併せ評価することで、より立体的な判定が、主席査察官に可能となるのである。

その他、医療及び健康に関する評価、敬意を持って職員が接することについても、一定の評価をしている。

刑務所における薬物〔乱用〕治療の責任を健康省に移すという最近の決定を歓迎するし、それはより良い調整 (coordination) とさらなる一貫性を創出する機会となる。……刑務所は 5 年前と比較すると人間の尊厳のためにさらなる敬意を持って受刑者を処遇している。ほとんどの受刑者は、職員によって敬意を持って処遇されていると語っているし、問題がある場合には相談する職員がいると言う。²³⁾

しかし彼は、今後取り組むべき課題も 3 点挙げている。1 つは、薬物についてで、「薬物が驚くほど容易に入手可能であり、〔実際〕刑務所で使用されている。……5 人中 2 人は、薬物が簡単に手に入ると言っている。悩ましいことに、受刑者の 17% が入所中に薬物問題を悪化させたと言っている」²⁴⁾ と。2 つめには、職員が敬意を持って処遇しているかという件で、マイノリティー・グループに属する受刑者に関しては、状況が異なることを課題として挙げる。すなわち、「私たちのアンケートによると、全体の 10% を構成するイスラム教徒の受刑者は特に、全体的な〔一般〕受刑者よりも否定的な受けとめ方 (negative perceptions) を一貫して有して

いる。]25) 最後に、主席査察官が課題としたのは、メンタル・ヘルスの問題である。より具体的には、メンタルな問題を抱える患者である受刑者をどのように処遇するかである。「刑務所はいまだに、深刻なメンタル・ヘルスのニーズを有する受刑者をあまりにたくさん抱え込んでいるが、彼らのためには刑務所は完全に不適當な環境である (a completely unsuitable environment)。ブラッドリー卿が提示した改革を実施することに政府が熱意を有することを、私は大歓迎する。それは、メンタル・ヘルスに関する問題を有する人たちを、刑事司法の体系からすべてダイバートすることを目標にしている。]26)

以上、刑務所査察局の活動を具体的に示す年次報告書を概観することで、どのような職務を果たしているのかについて見た。

(4) 小 括

以上、イギリス刑務所監視機関のうちの「刑務所査察局」について、その構成、職務等を概観した。すなわち、「刑務所査察局」の責任者となる「刑務所主席査察官」は、女王により任命され、そのことにより他の政府機関からの独立性を確保し、「監獄法」によって定められた明確な権限の下に、全国（イングランドおよびウェールズ）の刑務所に対して、組織的かつ定期的な査察を実施する。その査察により、経年にわたる情報収集および受刑者からの意見収集により、立体的な状況把握が可能となる。それらの査察と調査による情報を基に、各刑務所の受刑者の生活環境、処遇状況が、内外の人権保障の基準、特に独自に作成し適用している「期待事項」に適合的か否か、評価することが可能となる。その評価に基づき、何か問題があると判断される場合には、刑務所に対して勧告を行うとともに、以前の勧告についてどの程度実現されたかについても評価する。また、そのような自らの活動について、年次報告書を作成し法務大臣に提出し、法務大臣は議会へ提出する。その報告書において、どのような刑務所で何が課題とされ、どのような勧告を査察局として行ったかが示され、その任務の遂行状況が明確になるようにされている。また、年次報告書は議会へ提出するだけでなく、ウェブ・ページに公表することで可能な限り、透明性の確保が実現されている。このように、刑務所査察局は、受刑者とその権利に基づき、非人間的な扱いを受けず、人間性を確保されつつ適切に処遇されていることを査察により確認するとともに、内外の基準に反するような状況が刑務所において発生しないよう、予防的な機能を果たしていると言えよう。

それでは次に、2つめの刑務所監視機関である「刑務所および保護観察オンブズ

マン」について概観しよう。

2 「刑務所および保護観察オンブズマン」

1994年に設置された「刑務所および保護観察オンブズマン (Prisons and Probation Ombudsman)」(以下、単に「刑務所オンブズマン」)は、法務大臣により任命されるが、独立性を有する機関である。オンブズマン事務所は、一人のオンブズマン以下、約100人を擁する組織で、刑務所はもとより移民局拘束施設や国境警備拘束施設などの人身拘束施設も管轄する。その中央事務所はロンドンにある。以下、先述「刑務所査察局」との相違も念頭に、刑務所オンブズマンの役割等について検討しよう。

(1) 刑務所オンブズマンの概要

先述のように、「刑務所主席査察官」およびその下の「刑務所査察局」が、存在根拠を1982年「刑事司法法」および1952年「監獄法」の規定に持ち、イギリスのすべての刑務所および移民局拘束施設等を組織的かつ定期的に査察するのだが、刑務所オンブズマンは、そのような法的な根拠は有さないものの、「権限規程 (TERMS OF REFERENCE)」²⁷⁾によってその存在を基礎付けられている。そして、第一に、個別の受刑者等から苦情申立てを受けて対応する。つまり、苦情申立てを受け付けた上で、その件が調査の必要があるようなものであれば調査し、その調査結果を法務大臣等の関係機関に報告する。また、その調査結果に基づき、必要に応じて刑務所に処分等の変更を求め、また適切な対処方法を勧告する。ただし、オンブズマンには、そのような処分の変更や勧告に従うことを刑務所に対して強制する権限は認められていない。しかし多くの場合に、その勧告は、刑務所によって尊重され実行されているようである。さらに、最近オンブズマンに付与されることになった重要な権限として、刑務所および仮釈放者収容施設 (probation hostels) における死亡、つまり後述するように、「致命的事件 (Fatal Incidents)」全件について調査する権限がある。これは施設において発生した死亡が、自然死 (natural causes) であれ、人為的なもの (homicide) であれ、または自死 (self-inflicted) であれ、それら全件について調査し、その結果を報告するものである。このような活動は、「ヨーロッパ人権条約 (ECHR)」第2条の「生命に対する権利」保障の義務を、署名国であるイギリス政府として履行していることを証明するものである。つまり、この条約に基づき、イギリス政府は、刑務所等の政府の施設において、生命に対する受

刑者の権利を保障するべく、死亡事件が発生した場合には、積極的な手続的義務を負っていると考えられており、その義務を履行するために、政府の機関として刑務所オンブズマンが事件を調査し、死亡原因等を明らかにするという制度を、国家として有することが重要であるとされる。また、当然ながら、その調査結果を受けて、刑務所等の施設が適切な対処をすることは、条約上の法的な義務でないとしても、何ら対処しないという選択肢は実質的にはないと考えられている²⁸⁾。さて、このような刑務所オンブズマンの組織および職務について、その基礎的文書である「権限規程」を検討することで、さらに具体的に把握しよう。

(2) 刑務所オンブズマンの権限と義務

刑務所オンブズマンは公募式で募集され、応募者から選抜が行われ、議会の選任委員会 (Select Committee) の同意を得て、法務大臣によって任命される。2011年からはナイジェル・ニューコーメン (Nigel Newcomen) が刑務所オンブズマンに任命され、その下、オンブズマン代理 (Deputy Ombudsman)、アシスタント・オンブズマンなど、2009年を基準にすると、約100名のスタッフで事務所全体は構成されている。その中には、かつて刑務所職員等であった者が15名ほど、その他かつて法務省の職員であった者が30名ほど含まれている。また刑務所オンブズマン事務所の予算の約9割は、これらオンブズマン職員の人件費として使われている。このように、彼らは、法務省から給与を受ける公務員だが、矯正局や保護観察局など行刑関係機関からは完全に独立しており、職務遂行においては、法務省からの独立性を確保している²⁹⁾。また、刑務所オンブズマンは職務として、法務大臣に年次報告書を提出し、法務大臣は、それを、イギリス議会に提出することとなっている。そして、その年次報告書には、少なくとも次の5つの事項について報告しなければならないと規定されている。すなわち、刑務所オンブズマンが調査を実施した苦情の内容、刑務所オンブズマンの勧告とそれに対する施設の対応、死亡事件調査のいくつかの概要、調査類型ごとの総数および目標達成度、そして、刑務所オンブズマン事務所の支出概要である³⁰⁾。

そのような刑務所オンブズマンに対して、だれがアクセスを保障されているのか。刑務所オンブズマンに苦情を申し立てることのできるのは、以下の3つのカテゴリーに該当する者とされる。第一に受刑者で、苦情についてすでに刑務所内での苦情処理手続を使い果たしたが、それでは満足を得ることができなかった者である。第二に、保護観察中またはそのための公認施設に居住しており、その旨が全国

犯罪者管理局 (National Offender Management Service: NOMS) に報告されており、保護観察苦情処理手続を使い果たしたが満足を得ることができなかった者、また、第三に、移民局に拘束されており、その苦情処理手続を使い果たしたが満足を得ることができなかった者である。刑務所オンブズマンにアクセス可能なのは、これら3カテゴリーのいずれかに該当する者に限定されており³¹⁾、したがって、その家族や被害者または被害者遺族などは該当しない。

これらに該当する者からの苦情について、刑務所オンブズマンが調査権限を持つことになるが、その調査の対象は、刑務所等の機関が行った、管理、監督、ケアおよび処遇に関する決定、処分についてであり、以下の事柄については、規程上、明示的に排除されている。すなわち、大臣が行った政策的決定および大臣に対する官僚の勧告、大臣の行った決定の是非、および、有罪判決、刑期、在留資格、移民局拘束の理由・期間に関する処分などである。さらに、訴訟中の事案や医療専門家の臨床的判断についても、刑務所オンブズマンの調査対象から排除されている³²⁾。また、いずれかの場合に該当するにしても、そもそもその苦情が受け付けるに適さない (ineligible) と判断されれば、刑務所オンブズマンは、通常、その理由を書面にして、申立人に示さなければならないと規定されており³³⁾、苦情申立人に対する公平性および申立処理方法の適切性に配慮しているものと考えられる。

受け付けられた苦情について調査が必要だと判断されれば、その事案の調査を経て、やはり調査結果が申立人に書面で回答される。また、調査の結果として刑務所オンブズマンがその勧告権限³⁴⁾に基づき、関係機関に対して勧告を発した場合にも、申立人への回答にその勧告が含まれることになる。そして、勧告を受けた機関は、4週間以内に刑務所オンブズマンに対して何らかの応答をしなければならないと規定されており、刑務所オンブズマンはその応答についても、申立人に伝達することが義務づけられている³⁵⁾。

さて次に、最近、刑務所オンブズマンに付加された、「致命的事件 (Fatal Incidents)」に関する調査権限および義務について概観しよう³⁶⁾。

刑務所オンブズマンは、以下のカテゴリーに該当する者の死亡について調査を実施する。すなわち、受刑者および少年院などの少年教育施設入所者 (trainees)、公認施設の居住者、移民受入・移送施設の居住者、および、判決を受け、または勾留されて裁判所施設内に居た者である。その他の者に関しても、刑務所オンブズマンは裁量によって(裁判所施設以外の)上述の施設における問題に関して調査権限が認められている。

死亡事件が発生した場合には、その施設は刑務所オンブズマンに通知をしなければならない。それによって初めて刑務所オンブズマンはその死亡事件を知ることになるが、まずその事件の性質によって、調査の範囲を確定することになる³⁷⁾。また、刑務所オンブズマンの調査目的は、以下の5つに限定される。すなわち、i-死を取り巻く状況および出来事、特に死者に対する関係機関のマネージメントに関する確定、ii-再発防止のために、行刑実施方法・方針・実務またはマネージメント調整の変更が役立つか否かに関する審理、iii-関係する医療問題の審理および臨床的ケアの査定、iv-遺族への説明と原因に関する見通し (insight) の提供、そして、v-ヨーロッパ人権条約第2条「生命に対する権利」から生じる検視官の調査義務の履行を支援し、できる限り全容が明らかにされ、いかなる見落としも顕在化され、推奨される行為や実践が同定され、その死からいかなる教訓も学び取ること、である³⁸⁾。

以上のように、刑務所オンブズマンは、個別の受刑者等から苦情を受けることにより調査をし、問題解決に向けて関係機関に対して、必要に応じて勧告をするほか、刑事施設等における死亡事件の全件について調査を行うことで、その死亡の原因解明と、再発防止のために必要な勧告を行う。そして、透明性の確保のために、刑務所オンブズマンは報告書を作成し公表することを主たる任務とし、法的な根拠ではないものの、法務大臣との間で合意された「権限規程」を根拠に、独立性を保ちつつ具体的な職務を遂行する。

それでは次に、刑務所オンブズマンが作成した、最近の年次報告書および公表された資料に基づき、2010-2011年の状況を概観し、刑務所オンブズマンの現実的な職務の内容とその結果を把握しておこう。

(3) 年次報告書

2012年9月に提出された全62頁の2011-12年年次報告書³⁹⁾によると、この1年間に刑務所オンブズマンが受け取った苦情の数は、刑務所に関するものが4,726件、保護観察に関するものが433件、移民局施設に関するものが135件の合計5,294件で、前年年次報告書の時点より多少の増加となった。合計5,294件のうち、調査することが適当であると判断された苦情の数は、合計の約半数、2,667件でしかないが、先回との比較では4%の増加である。調査の対象とされなかった苦情の79%は、刑務所等の内部における苦情処理手続が最終段階まで尽くされておらず、刑務所オンブズマンが調査することがそもそも認められていない範疇に関する苦情で

あった。調査が開始された2,667件のうち、実際に調査が完了したのは、2,360件で先回から5%の減少である。数年に渡り、調査完了率が低下している⁴⁰⁾。

また、「致命的事件調査」について、2010年には合計で211件（内訳：自然死131件、自死62件、殺人[homicide]1件、非自然死16件、分類待ち1件）、2011年には合計で214件（内訳：自然死132件、自死62件、殺人2件、非自然死14件、分類待ち4件）とほぼ変化がない状況であったが、今回2012年には合計で229件（内訳：自然死142件、自死71件、殺人1件、非自然死9件、分類待ち6件⁴¹⁾）と、かなり増加した。また、自然死について20週以内に報告書草案を完成させるとする目標を達成できたのは24%、自死について26週以内とする目標を達成できたのは22%で、それぞれ先回の16%および14%から改善しているとする⁴²⁾。

さらに苦情等の処理の迅速さについて、今回の年次報告書では、相当の悪化を示している。すなわち、先回の年次報告書では、「10日以内に調査が適当か否かの判断がなされた苦情が90%以上、苦情に関する調査のうち12週間以内に完了したのは63%で、前年のそれぞれは82%および47%であった」とされていたにもかかわらず、今回はそれぞれ、40%および53%に悪化している。これは予算の減少によるスタッフ不足であると同時に、受刑者人口の4%を占める重警備刑務所に関する苦情等が全体の3分の1を占めるものであることを示唆している⁴³⁾。

また、今回テーマとして取り上げた「致命的事件」について、いくつかの指摘をしているので、それらを取り上げておく。1つは、自死71件について、その20%が事件前3カ月以内に、他の受刑者からの何らかのいじめや脅迫があったことが証拠によって明らかだという事実である。特に、18から34歳の若年者に対するケアが重要であるにもかかわらず、不十分であるとの指摘がされている。また、調査した死亡事件229件の6%が薬物関連の事案であったとする⁴⁴⁾。

以上のように、「刑務所および保護観察オンブズマン」は、独立性を有しながら、一方で受刑者等からの苦情を受け調査に基づき、必要な事実確認をした上で、勧告等の措置を取る。他方で死亡事件については、全件の調査を実施し、死亡発生の状況等を明確にし、身柄拘束等による事件の発生および施設管理上の課題等を発見する。また、それに関連し、透明性が確保できるように、オンブズマンは年次報告書を作成し法務大臣および議会に対して提出することで、自らの活動を明らかにするとともに、発見された課題等を公表するよう義務付けられており、関係機関のみならず国民に対しても刑務所等の状況および課題を提示する役割を果たしていると言えよう。

(4) 小 括

イギリスにおける刑事施設等の監視機関の3つめである「独立監視委員会」について次に検討するが、その前に、これまで概観してきた「刑務所査察局」と「刑務所オンブズマン」の特徴を、両者の共通点と相違点を含めてまとめておきたい。

まず、両者に共通する点は、組織として独立性を有するという点であるが、これは後に考察する「独立監視委員会」についても同様である。選出の方法、任命権者および関係法令諸規定（刑務所オンブズマンの場合にはその「権限規程」）から、組織として、また職務について独立性が確保されている。さらに、査察または調査した後に必要に応じて施設に対して改善等の勧告を行い、査察調査結果および勧告等について報告書および年次報告書を作成し、大臣および議会に提出し、同時にウェブ上公表することで、その活動の内容について透明性を確保している点も共通している。さらに、その勧告に法的な拘束力はないが、多くの場合に勧告は尊重され遵守されている点も共通しているものと考えられる。

次に、それぞれの機関の、特に長に係る人事と、その専門性に関して検討すると、「刑務所査察局」の長である「刑務所主席査察官」は、先述のように、現在ニック・ハードウィックで2010年に任命されたが、彼はそれまで、長年、警察に対する苦情が適切に処理されていることを監督する「独立警察苦情委員会」(Independent Police Complaint Commission)の長を務めていた。さらに、そのハードウィックの前任者であるアン・オウワーズ (Anne Owers) は、ハードウィックと交代するまでの約10年間にわたって「刑務所主席査察官」を務め、2011年からは「独立警察苦情委員会」の長となっている。つまりこれら2つのポジションで長の入れ替えが行われた。その一方、刑務所オンブズマンであるナイジェル・ニューコーメンは、2011年に任命されるまでの約8年間は、「刑務所査察局」の「副主席査察官 (Deputy Chief Inspector)」を務めていた。そして、刑務所オンブズマンである彼の下で捜査等を実施するスタッフの一定の割合の者が、刑務所職員の経験や法務省職員の経験を有するという事実からも分かるように、彼らすべては、行刑およびその監視に関する専門家であることが指摘できよう。

両機関の相違点として挙げられることは、「刑務所査察局」は査察に入る前に、事前調査として、刑務所の受刑者にアンケート調査をランダム抽出方式で行い、先回の調査との比較等を通して、各刑務所の経年変化また問題点等を浮き彫りにしておく。その上で、組織的かつ定期的に全国の刑務所を査察することにより、個々の受刑者の問題ではなく、施設および矯正の問題を、時間的経過の視点および全国的

な視点から考察することが可能である。他方、刑務所オンブズマンは、主として個々の受刑者からの苦情を基礎的情報源とし、個別の処遇および施設などの問題性を把握し、調査の上、関係機関に改善を求める勧告等を行うなどの方法により、多くは特定の問題に対応的に解決の方向を探ろうとする。両機関は、それぞれ全体的観点からの問題性把握と、個別の観点からのそれとを担い、これら異なる観点からの分析と評価を併せることにより、それぞれが足りない部分を補い合い、より多角的に、より立体的に問題の把握を行う関係にあると言えよう。

それではこれら二つの監視機関の役割および機能の異同を踏まえ、さらに3つめの監視機関である「独立監視委員会」の役割および特徴は何か、明確にしていこう。

3 「独立監視委員会」

(1) 設立の経緯

先述のように、「独立監視委員会」の起源と考えられる治安判事による「訪問委員会」が、1971年「裁判所法」によって廃止されると、治安判事2名以上と市民を含む「訪問者委員会」が、イギリスの刑務所の唯一の監視機関となった。その後、過剰収容その他施設の老朽化などの問題から、メイ判事が諸施設および行刑の状況を調査の上、「メイ・レポート」を作成した。これが基となって、1980年に、先に概観した「刑務所主席査察官」および「刑務所監視団」が設置されたのである。つまり「訪問者委員会」以外にも、刑務所等を監視する機関が誕生した。しかし1982年に、今度は「訪問者委員会」についても問題提起がなされるようになった。つまり、欧州委員会（European Commission）が、ヨーロッパ人権条約第6条〔公正な裁判を受ける権利を保障する〕の目的に鑑みると、「訪問者委員会」は十分な独立性と公正性が保障されていないとの疑問を呈したのであった。というのは、その当時の「訪問者委員会」は、治安判事の「訪問委員会」の役割を一部分引き継いでいたために、刑務所において違反行為があった受刑者に対する懲罰手続や、行刑執行上、違反行為等のあった刑務所職員に対する懲戒手続に関与していたのである。そして「訪問者委員会」が、そのように刑務所内の懲罰手続に関与すること自体について、欧州委員会は、同委員会の刑務所からの独立性、第三者性、客観性、公正性等を疑わしめる、つまりそのような手続に実質的に関与していることは、受刑者等被収容者の視点からすれば、同委員会は刑務所と一体化していると捉えられる、との疑問が生じることを示したのである。

これを受けて1984年に提示されたマグワイヤ・ヴァグ・リポート (Maguire and Vagg report, 1984) では、受刑者の多くが「訪問者委員会」を刑務所長の同僚と看做し、刑務所に批判的な機能を果たそうとしないし、果たすことができていない、と考えており、その独立性に関して問題があると結論付けた⁴⁵⁾。翌1985年には、「刑務所懲罰制度事前委員会 (the Prior Committee on the Prison Disciplinary System)」が、「訪問者委員会」は懲罰手続に関与する専門的な能力に欠けるものと、受刑者からも、また職員からも考えられているという、批判的な結論を導き出した。それと並行して同年、全国の「訪問者委員会」をまとめる全国的機関である「統轄委員会 (the Co-ordinating Committee)」が設立された。

その後1990年にストレンジウェイ (Strangeway) 刑務所において暴動がおこると、刑務所問題は大きな注目を浴び、同年、この問題について取り扱った「ウルフ・レポート (the Woolf Report)」が議会に提出された。そのなかで、「訪問者委員会」は懲罰手続にも、また、懲戒手続にもかかわるべきではないとしたことを受け、1991年「刑事司法法」によってその権限が削除されることになったのである⁴⁶⁾。こうして、かつて治安判事による「訪問委員会」の権限の名残として「訪問者委員会」が受け継いだ懲戒手続に関与する権限は、この時取り去られ、第三者機関、独立組織としての様相がより強く見出されるようになった。また後に見るように、受刑者の「隔離」に関する決定に同委員会が関与することについても、「ウルフ・レポート」において疑義が提示され、2006年からそのような関与を行わないことにより、刑務所の行うべき権限の一翼を担うことがなくなったことも、同様に、同委員会の独立監視機関としての地位を向上させていると思われる。

その後、1994年に初代「刑務所オンブズマン」、ピーター・ウッドヘッドが受刑者の苦情を調査したことを受け、1995年に内務大臣は、「訪問者委員会」の見直しを検討した。その結果、同委員会の役割と機能の強化を図るために、「国家諮問会議 (the National Advisory Council)」が設立され、「訪問者委員会」の統一的「目的ステイトメント (a statement of purpose)」および「統一憲章 (a common constitution)」が作成された。翌1996年には、委員会の共通的な懸案事項が「国家諮問会議」によって纏められて提出されることを目的に、「全国ディレクター (National Director)」が任命されたが、1999年には「訪問者委員会事務局 (the Head of the Boards of Visitors Secretariat)」がこれにとって代わり、「国家諮問会議」も「訪問者委員会」を指導し監督する責任を担うこととなった。

2000年には、ピーター・ロイド卿を座長とするワーキング・グループが、「訪問者

委員会」のあり方についてさらなる見直しを行い、翌2001年3月に「ロイド・リポート」が議会に提出された。その中で、刑務所監視体制を改めるためには、「訪問者委員会」の名称それ自体を、誤解を招くことがないものに変更するとともに、移民局が管理する身柄拘束施設の監視も、刑務所監視と同じ事務局の下に置くことが望ましいとの提言がなされ、これを受けて組織再編が行われた。その結果、その名称は今日の「独立監視委員会 (Independent Monitoring Board)」と改称されることが決まり、2003年にその活動を開始したのである⁴⁷⁾。また、「独立監視委員会」の中央組織として1995年に設立された、先述「国家諮問会議」も2003年に現在の「国家評議会 (National Council)」と改められ、新たな機関として、新たな「憲章 (Constitution)」を設け、その長 (President) は法務大臣の任命とすることが明文化された。この新たな「国家評議会」は、後に見るように、「独立監視委員会」を支援し、その独立性の確保も含めて、同委員会が期待される機能を十分に発揮することができるように期することを使命としている⁴⁸⁾。

(2) 職 務⁴⁹⁾

委員は法務大臣により、3年以下の任期で任命され⁵⁰⁾、現在1,850人が138刑務所12移民局強制送還センターおよび3短期拘束施設 (Short-term holding centres) において、無給のボランティアとして活動している。それぞれの委員会は、施設の規模や警備の程度によって構成人数が異なるが、10から20人の間である。初回の任命の場合、または、1年以上のブランクの後の再任の場合には、それから12カ月以内に、全国的に同一の、初任者研修に相当するものを受けなければならないとされる⁵¹⁾。法務大臣が任期の途中で委員の任を解く、または、委員の職務を停止するためには、「その職務を十分に全うすることがない」など、明文に示される列記事項に該当しなければならず⁵²⁾、委員にはある程度の独立的地位が確保されている。また、各委員会には、委員の中から12カ月を超えない任期で委員長と副委員長を、法務大臣の任命によって置くこととされ、法務大臣が委員長・副委員長の職を解くためにも、明文の列記事項に彼らが該当することが要求される⁵³⁾。

委員会の会議は、月に一度、それ以下の頻度で十分と決議する場合でも、12カ月に8回は開催されなければならない。各委員会はその数を3名以上としなければならない。また、定足数を定めることができ、議事録を作成することが義務づけられる⁵⁴⁾。これはウェブでの公開を前提に、職務が適切に果たされていることを確認し、透明性を確保することを目的としていると考えられる。

委員会の一般的職務として「刑務所準則」が挙げているのは、以下の5つの事柄である。i-刑務所敷地内の〔施設等の〕状況、刑務所の行政および受刑者の処遇について職務を執る、ii-法務大臣が要求する事柄について調査し報告をする、iii-刑務所長が注意を払うべき事柄に注意を向けさせ、報告することが適切と考える事柄について法務大臣に報告する、iv-知るに至ったいかなる不正も直ちに法務大臣に知らせる、v-委員会および委員は、この規定上の権限を行使する前に、〔刑務所〕規律に影響するかもしれない事柄について刑務所長と相談する⁵⁵⁾、である。また、委員会の特別な職務としては、次の3つが挙げられている。i-委員会および委員は、受刑者のいかなる苦情・要求も聞かなければならない、ii-受刑者が食する食事は、委員が頻繁に検食 (inspect) しなければならない、iii-受刑者の収容状況によって、その健康が精神的または身体的に危険にさらされるとする報告を調査する⁵⁶⁾、である。

さらに、1952年「監獄法」6条の規定を受けて、刑務所内の査察等について、次のように規定する。i-委員は刑務所を頻繁に訪問しなければならない。委員会は委員の訪問について、会議と会議の間に少なくとも一度は委員が訪問するようローテーションを組まなければならない。ii-委員は何時においても、刑務所のすべての部分およびすべての受刑者へのアクセスを有し、刑務所職員の見聞きできない所で (out of the sight and hearing) どの受刑者とも面会 (interview) することができる。iii-「2000年調査権限法規則 (the Regulation of Investigatory Powers Act 2000)」第2編の規定に従って認められない場合を除き、委員は刑務所の記録へのアクセスを有する⁵⁷⁾、と。

このようにして、基本的には月に一度の会議があり、次の会議までに委員の少なくとも誰かが刑務所に出向いて査察等を行うことが定められているから、2週間に一度の委員会または委員の目が入る計算になる。また、委員長および副委員長、並びに委員の独立性を、解職・定職事由を列記事項として明文化することで確保すると同時に、一般的職務および特別な職務を列記し、全国に150以上ある委員会の1,500人の委員たちの活動が、ある程度、統一的権限に基づき、共通の職務範囲内において実施されるように規定されている。

そして、各委員会は、少なくとも年に一度、各年12月末日までの活動につき、適切と考える助言と示唆を含む、刑務所および刑行の状況に関する報告書を、できるだけ早期に作成して、法務大臣に対して提出しなければならない⁵⁸⁾。

(3) 年次報告書——スタッフオード刑務所の例

上記のような職務を有する全国の「独立監視委員会」が、どのような活動を行っているのかについては、その年次報告書等を検討することで明らかになる。したがって、ここで、最近の年次報告書を概観し、どのような事柄についてどのように査察等の監視活動を実施しているのか検討しよう。

わが国の「行刑改革会議」は、わが国の刑務所それぞれに視察委員会を設置することを検討した際に、イギリスを訪問し、スタッフオード刑務所を査察している。同刑務所を例にとって、その最近の年次報告書（2010年5月1日—2011年4月30日）には、どのようなことが記されているのか検討しよう。

(ア) 報告書記載事項

独立監視委員会事務局によって用意された「年次報告書テンプレートと概要」⁵⁹⁾にしたがって、全国的に統一的・組織的な書式、項目、内容につき、順次記載していくようになっている。たとえば、「独立監視委員会の法的役割」、「各刑務所の概要」、「報告書のエグゼクティブ・サマリー」、などの他、「記載すべき事柄」について以下のように決められている。

「各年次報告書は、次の事柄を記載しなければならない。平等と包摂 (Equality & Inclusion)、教育・学習およびスキル、健康管理とメンタル・ヘルス、目的ある活動 (刑務作業含む)、社会復帰、より安全な収容 (Safer Custody)、隔離・ケアおよび分離・密接な監督 (Segregation, Care & Separation, Close Supervision)、居住サービス (住居、食事、給食および炊事場含む)。」また、受刑者からの苦情の総数、および、それらの内容を、例えば「家族・面会」や「所有物」「刑期に関すること」など、12のカテゴリーに分類した場合のそれぞれの数を示す表への経年的な記載、並びに、委員会開催数、査察回数などの表の記載も含まれている⁶⁰⁾。

(イ) 独立監視委員会の役割と施設概要

これら記載事項に従って、スタッフオード刑務所の独立監視委員会は、36頁の報告書を作成している。委員会の法的役割については、テンプレートに従って、先述の1952年「監獄法」第6条および下位規範の「刑務所準則」を多少修正してまとめたものを確認している。すなわち、「委員会は特に以下のことを任務とする。(a) 刑務所内に収容されている者の人道的かつ適正な処遇および彼らの釈放準備のためのプログラムの範囲と適切性に関して職務を果たすこと、(b) いかなる懸念

も、適切と判断する場合に、法務大臣またはその権限が委任された職員に対して、直ちに知らせること、(c) 刑務所が課された基準および要求をいかに満たしているか、および、収容されている者にそれらがどのような影響を与えているかについて、毎年、法務大臣に報告すること。これら [(a)~(c)] の職務を委員会が効果的に遂行するために、そのメンバーは、あらゆる受刑者、刑務所のあらゆる部分、および、限定的例外はあるものの受刑者の記録に対してアクセスする権利を有する。]⁶¹⁾

またこの年次報告書は、スタッフオード刑務所の概要として収容人員および歴史の変遷について、おおよそ以下のように記載している。「C 指標刑務所、定員 741 人 (一般受刑者 409 人、ケアが必要な受刑者 (vulnerable) 332 人)、全国的にも最古の刑務所で 1794 年にタウン留置所 (jail) として誕生、1834 年、1844 年、1852 年に増築。……すべての受刑者は工場における就業や体育・教育に組み込まれる活動、職業訓練および炊事・洗濯その他の建設的活動を含む、刑務作業に当たる。……その他、思考訓練 (thinking skills)、薬物意識と薬物治療 (drug awareness and drug therapy)、酒類意識と薬物誤用 (alcohol awareness and substance misuse)、リラクゼーション・クラス、協力技術訓練 (coping skills) およびリラプス・プリベンション処置などのコースも引き続き構築していく。……32 万ポンドの節約が 2010-11 年に要求され、次年度も同様である。委員会は、この措置の結果として明らかになるであろう展開についてモニターしていく。]⁶²⁾

(ウ) エグゼクティブ・サマリー

報告書の要点をまとめた「エグゼクティブ・サマリー」では、11 項目に渡って、一年間の活動から得た結論を簡潔に報告している。例として、いくつか引用し、どのようなものか概観しよう。

例えば、職業訓練について、前年に比して格段の進歩が見られると評価する。「意味ある職業訓練が欠如していることについて委員会が昨年表明した懸念は、最近設置された新たな職業訓練センター (VTC: vocational training centre) が、屋根ふき、セメント塗り、タイル貼り、倉庫管理、清掃業務、ブロック設定、大工仕事などの優れたコースを提供していることから、ほぼ完全に払拭された。また、現在そのスペースが不足していることはそのとおりであるが、委員会は、仮にできる状況であれば、またできる時に、配管・配管結合、機械・電気エンジニアリングなど、『外』においてかなりの需要があり、したがって、釈放後の受刑者にとってより良い就職の機会があるコースを導入することを支持したい。……委員会は、受刑者の

失業率が低いレベルで継続していることに感銘を受けている。」⁶³⁾ 他方、委員会の変わらぬ懸念も、外国人受刑者の受刑後の処置の期間および医療体制について表明されている。「昨年報告したように、またそれに対する[刑務所からの]先回の回答にもかかわらず、内務省の移民・国籍部 (the Home Office Immigration and Nationality Department) が、外国人受刑者がその刑期の身柄拘束期間を満了した時点で、適切な拘留・移民センター (detention/immigration centres) へ移送するためにかかる時間の長さに、委員会は引き続き懸念を有する。」「ヘルスケアの量的・質的条件は一般的に向上しているが、歯科のサービス提供がさらになされるべきである。」⁶⁴⁾

以上のように、評価できる点、引き続き改善を求める点などについて、簡潔にまとめているのが「エグゼクティブ・サマリー」となる。

(二) 「交流からの排除〔隔離〕」に関する「刑務所準則 45 条」について

また、「記載すべき事柄」については、そのうちの一つであり、かつ、「刑務所準則 (Prison Rule)」の中で最も多くの議論が闘わされてきた「準則 45 条」に規定される、「交流からの排除〔隔離〕」に関する報告を概観しよう。その報告書記載を見る前に、「準則 45」の規定を確認する⁶⁵⁾。

45. (1) 良好な秩序或いは規律の維持のため、又は本人の利益のために、一般的又は特定の目的のためであれ、ある受刑者が他の受刑者と交流するべきでないと思われる場合、刑務所長はその受刑者を交流から排除 (removal) する措置を取ることができる。

(2) この準則の下、受刑者は、法務大臣 (Secretary of State) の決定 (authority) によるのでなければ、72 時間を超える期間にわたって[交流から]排除されることはない。この規定の下に認められる決定は、14 日を超えることはできないが、時宜において同様の期間の更新をすることができる。

(3) 刑務所長は、その裁量により、この準則により排除された受刑者に、いつでも他の受刑者との交流を再開させることができる。また、刑務所長はその裁量を行使する場合、登録されている医務官又は登録されている看護師でその刑務所に従事している者が医療的根拠に基づき行ういかなる推奨についても、十分に考慮しなければならない。

(4) [省略]

「準則 45 条(2)」は 2005 年に上記のように改正されたが、準則制定の 1999 年か

らそれまでは、刑務所長は、受刑者が他の受刑者と交流することを、3日間を超えて禁止し、実質的に隔離しようとする場合、内務大臣の決定、または「独立監視委員会」の決定を必要とする、とされていた。また、そのための手続として、隔離しようとする受刑者に「聴聞 (hearing)」を行うことが必要とされ、「独立監視委員会」の委員のうち、少なくとも一人はそれに出席しなければならないとされていた。しかし、このような権限を同委員会に認めていることについて、2つの問題が1991年「ウルフ・レポート」においても提示されていた⁶⁶⁾。つまり、そのような決定を求められた同委員会が、それを拒否する明らかな理由を見出して拒否することは実質的に不可能であり、実際ほとんど拒否した例は存在しないこと、2つには、「懲罰手続」に関与することを1991年「刑事司法法」が禁止した以上、刑務所長の懲罰権限に、中立的な第三者機関である監視組織であるべき独立監視委員会は関与するべきでないということであった。

こうして現在、「準則45条(2)」は法務大臣のみに72時間を超える隔離の決定権を認めるが、その手続を監視するために、「聴聞」に出席するのは義務としてではなく、「権限」として独立監視委員会に残されており、その権限を行使することは、逆に受刑者の隔離が適切であることを確保するために望ましいことと理解される。

この点に関して年次報告書は、次のように述べて、その手続を概ね好意的に捉えている。

「問題行動の受刑者に対する短期措置として隔離ユニットを利用することに関する刑務所長の方針は、さらに効果的となり、現在では首尾よく定着し理解されている。……結果として利用度は、どの時点であれ、平均3名程度である。……独立監視委員会委員は、準則45条の聴聞に毎週出席し、懲罰委員会には2週間ごとに出席した。また、委員は聴聞の予定のない受刑者からも話を聞いた。受刑者に関するノートは独立監視委員会ファイルとは別に保管されている。……聴聞のための部屋は良好な基準を満たしている……委員会委員は、懲罰委員会が刑務所長（所長不在時にはその代理）によって主宰されており、その水準は一貫して高いと考える。……受刑者は、常に、準則45条および懲罰委員会の会議に自ら出席する機会を与えられている。彼らは、通常、独立監視委員会委員に、聴聞の始まる直前に紹介されるが、これは特筆すべき改善である (a noted improvement)。」⁶⁷⁾

また、こうして独立監視委員会委員が出席する「準則45条」の聴聞の内容に関

しても、次のように肯定的に報告されているのと同時に、改善の要望も暗に匂わせている。「もう一つの発展は、ヘルスケア職員が準則 45 条の聴聞に 100% 出席していたことである。もっとも、聴聞への貢献度に関しては、多くの場合に最低限のものではあったが。委員会のメンバーは、聴聞時に、受刑者の健康状態について〔ヘルスケア職員から〕より多くの情報を得ることができ、〔同職員の〕守秘義務の下であれ、時として有益なことはある。〔もちろん法務〕大臣は、心理スタッフ (psychology staff) の準則 45 条の聴聞への出席は必須とされていないと考えていることを〔独立監視〕委員会は承知しているが、依然として、そのような調整によって、聴聞手続に有益さがもたらされる限定的な場合はあるものと、〔われわれ〕委員たちは感じている。」⁶⁸⁾

さらに、改善されたこととして、独立監視委員会「委員は、〔受刑者の〕隔離ユニットへの収容後、通常 24 時間以内に、電子メールによってそれが知らされるようになったが、この調整は近時の大変な進展であった。」それと同時に、さらなる要望も付けくわえている。「しかし、担当の委員が不在にしているなどの場合に、いかにして〔委員会との〕コンタクトを確保するかなど、コミュニケーションの精緻化 (refining) は必要だ。」⁶⁹⁾

以上のように、独立監視委員会の役割として、行刑の監視という立場から、隔離に関する聴聞や懲戒手続の聴聞への出席が認められているが、それが、スタッフォード刑務所の年次報告書に見るように、通常の場合、刑務所側の隔離実施を是認することになる以上、手続の公正さを確認するという監視の効果は認められるが、隔離自体の適切さを評価し、仮に不適切であると判断する場合にその受刑者を救済するという権限が認められるわけではないから、実質的には一定の効果が認められるのみと考えられる。

さて、こうして独立監視委員会は、このスタッフォード刑務所を含む 138 の刑務所、12 の移民局拘留施設および 3 短期拘留施設において、約 1,850 人の無給ボランティアの委員が活動を行っており、イングランドとウェールズで 150 以上の委員会が存在するから、それらを束ね、統率する機関が必要となる。それが、先述、国家評議会である。

4 イングランドおよびウェールズの独立監視委員会のための 国家評議会 (The National Council for Independent Monitoring Boards in England and Wales)

先に見たように、「国家諮問会議」が2003年に改められて「国家評議会 (National Council)」となった。その時に、同評議会を組織するために、「国家評議会憲章 (Constitution of the National Council)」が作成された。したがって、これを概観すれば、国家評議会の構成、権限、目的および役割等を理解することができるから、以下、同憲章の条文を中心に検討し、国家評議会の概要を明確にしたい。

(1) 組 織

国家評議会の会長 (President) は、全国 1,850 名の独立監視委員会の委員でない者から、法務大臣によって任命される。ただし、大臣は任命の過程で、国家評議会の意見を取り入れなければならないとされている。その会長は、2 人の副会長を任命する。また事務局 (the Secretariat) が置かれ、評議会の事務補佐に当たる。評議会のメンバー (一般評議員) となるためには、独立監視委員会の委員として 4 年以上務めた経験が必要である。そして、その要件を満たす者の中から、全国を 9 つの地域に分けたそれぞれの地域において実施する、全独立監視委員会委員による選挙によって、各地域 1 名を 3 年任期で選出する。また、移民局の拘留施設の「独立監視委員会」から選出された 1 名がこれに加わる。さらに、専門分野において、投票権のない評議会メンバーを 3 人まで、更新可能な 1 年任期で任命することができる。ただし、一般評議員は 2 期までしか務めることが認められない。つまり、国家評議会は、会長・副会長が 3 人、一般評議員 10 人および専門的評議員最大 3 人の、13 人以上 16 人以下のおよび事務局で構成される。なお、評議会メンバーは全員無給のボランティアである。

また、国家評議会は少なくとも年に 6 回開かれることとされ、毎回、独立監視委員会事務局長が出席することが要請されている⁷⁰⁾。

このように構成上も、独立監視委員会ときわめて密接な関係を保ちながらも、組織の長である会長を独立監視委員会委員でない者とし、またそれを法務大臣が任命するとするなど、独立監視委員会とは別の組織として成立している。

(2) 目的および役割

国家評議会憲章第2条本文は、その目的と役割について、以下のように定める。国家評議会の第一の目的は、〔独立監視〕委員会に対して、指導力、方向性、研修および質的コントロールを提供し、その法的義務を達成することを支援することにある。国家評議会は、事務局を通し、また、その助言によって、全委員会によって標準的手続が取られることが必要であると考慮される場合に、政策および良好な実務に適合的に委員会が執務するように確保することが、法務大臣によって要求される。また、法務大臣は、委員会が適切な調査を行い、到達した結論を十全に報告するよう〔委員会の〕独立性を保障することを要求する。いかなる政策も、国家評議会と事務局双方の合意なしには、執行されない。

要するに、全国の独立監視委員会が、期待されている役割を十全に果たすことができるように、様々な支援をすることが、国家評議会の最大の任務と言える。また、全国的に標準的な手続が必要な場合に、それを全国の独立監視委員会に実現させる役割を担っている。

さらに同2条には、国家評議会の具体的な任務として、12項目が列記されている。例えば、項目2つめとして、「可能な限り効果的に職務を果たすことができるように、〔独立監視〕委員会および個別のメンバーに対して、支援を提供すること」が挙げられている。さらに4つめとして、「独立監視委員会の組織的利益を促進し、また、できる限りその職務および懸念が、適切かつ幅広く理解されることを保障すること」を挙げ、国民に、委員会の存在や職務・役割、またその活動によって明らかとなる行刑の課題などについて情報提供を行い、国民からの理解を得るように努めるものとされている。

このように、国家評議会設置の目的と役割は、全国に点在する独立監視委員会の主たる任務である、受刑者の人権保障を図るために行刑を監視する機能について、効率的かつ、ある程度全国的に統一的に実行されるよう、各独立監視委員会およびメンバーに対して情報提供や適切な指導、支援を実施することである。また、それは、各独立監視委員会が十全に機能していることを確認し、さらなる発展のために課題があればそれを把握し、問題解決に向けて検討することも含むから、全体的な視点から独立監視委員会を監督することを意味すると考えられる⁷¹⁾。

(3) 年次報告書

次に、2012年に提出された、国家評議会にとって4回目の年次報告書、『閉じられたドアの後ろで——2011年次報告書』（全22頁）を概観し、同評議会の具体的役割および指摘等を見てみよう。

(ア) 序 文

第一に、国家評議会会長、ピーター・ゼルビー（Peter Selby）は、序文でその役割を簡潔に次のように述べている。

人身拘束施設を監視することは、常に、魅力のないこと、細かなことで、多くの場合、決まり切ったことである。それぞれの独立監視委員会の年次報告書の裏には、多くの定期的訪問、何マイルもの歩行と、持たれた[多くの]対話が存在する。そのような多くの基礎的作業はその時には取るに足らないことのように思えよう。しかし、常に、本当に間違った何か[を解決するため]の鍵を与える力を持っている。それが、1,800人を超える独立監視委員たちによってなされる基礎的作業であり、また、国家評議会のアクションも常にその基礎的作業の中に根を下ろしている。我々国家評議会の任務は、独立監視委員会が気付いたことに耳を傾け、国家的な意味を有すると思われる課題を取り上げ、刑務所および移民局施設[全体]を通して、監視実務の質を向上させることである。⁷²⁾

つまり、国家評議会は、各刑務所の独立監視委員会が発見した事柄等を正確に吸収し、それらが国全体の問題として対処すべきことであれば、議会を中心的対象にして、そのように提言をするが、そのためには独立監視委員会と同評議会との緊密な連携とともに、独立監視委員会の監視機能の充実と発展が必要となる。そして、それを向上させることも同評議会の重要な役割なのである。さらに、近時の課題として、ゼルビーが取り上げるのは、社会における重罰化の要求についてである。

独立監視委員会としての我々は、判決に関する見解を持つことはできないが、他方、一般大衆の間において漸増する処罰態度が、身柄を拘束されている人々に対してもたらす事柄について、我々は黙ってはいられないのだ。⁷³⁾

重罰化がもたらすもの、それは、過剰収容であり、被収容者に対する影響は次のように重大であるとする。

過剰収容が発生すると独立監視委員会は常にそれについて意見を述べるが、そうすることには恒常的な必要性があるからだ。〔つまり〕収容者数が増加することは、二人の者が、一人用にしつらえられた狭く制限されたスペースにおいて、共に食べ、寝、休息し、同じトイレを利用することを意味し、〔被収容者に対する収容の〕適切さが犠牲とされ、〔彼らに対する〕敬意は失われる。刑務所システムとしての全体的過剰収容という、さらに広範な観点からは、適切な刑務所に受刑者が配置されず、その刑務所まで、〔面会のために被収容者の〕家族は長距離移動しなければならないということを意味し、また、〔刑務所内での〕目的を有する活動や適切なプログラムが、必要な所で足りなくなることを意味する。⁷⁴⁾

ゼルビーの考えでは、要するに、刑務所で過剰収容の状況が生まれ、受刑者に対する適切な矯正教育等を含む、適切な処遇が困難となっているのは、一般市民が厳罰化を求めているためだから、その状況を一般市民に対して十分に情報提供することは、国家評議会の任務なのである。

その上で、どのような措置を立法上、または行政上採るべきかという議論の余地が出てくるが、それについては民主主義的な方法で解決を図るべきものであり、少なくとも独立監視委員会およびそれらを纏める役割を担う国家評議会の責務の一環として、正確かつ十分な情報提供を重視するとする。

技術的な意味では、これら〔家族との面会が不都合となる、また適切なプログラムが不足するなど〕のことは「過剰収容」〔という課題の範疇〕には入らないが、しかし、独立監視委員会が指摘しなければならない基本的な事実の兆候なのである。つまり、端的には、私たちはあまりにも多くの人々を収容しすぎているのだ⁷⁵⁾。

(イ) 示された諸課題

次に、今回の年次報告書の第1節で、全独立監視委員会によって指摘された様々な課題が示されている。また、第4節では専門的評議員によって取り上げられた事柄が示されている。これらを概観することによって、国家評議会が認識した課題とは何か、それらについてどのように対処したのか、また、しようとしているのかを明確にしておきたい。

第1節では、以下の点が指摘され検討されている。居室内衛生、女性刑務所、重警備刑務所 (High Security Estate)、食肉の質、移送、受刑者の投票権である。この

うち、重警備刑務所と食肉の質の問題に絞って考察をする。なぜなら、前者は、例えば名古屋刑務所で発生した受刑者への暴行致死の問題が、受刑者の保護室等への隔離と収容、昼夜間独居拘禁等の問題であったことが示すように、わが国でも刑務所内において、特定受刑者を一般受刑者から隔離する措置がしばしば問題とされてきたためである。また、後者については、食が、洋の東西を問わず、多くの受刑者が不満に感じ、問題提起する課題だからである。

重警備刑務所に関して、同報告書で特に懸念が示されたのは、「長期に渡る隔離の問題」であり、またそれは、独立監視委員会が把握することができないという問題、つまり、アクセスが限定されている点であった⁷⁶⁾。

独立監視委員会の、重警備施設における嚴重監視センター（Close Supervision Centres）に対するアクセスについて、今年は懸念があった。これは、[いくつかの]重警備施設において、[それぞれの]独立監視委員会の委員が、同センターへアクセスすることについて、一貫した統一的基準を有さないことから生じたものである。それぞれの施設に保安管理上の権限があることは認めるものの、われわれは、この問題を緊急性のある事柄として提起するとともに、独立監視委員会のアクセスはあらゆる施設に適用されるとする国の基準が、さらに透明な監視プロセスを作りだすものと強く信じる。⁷⁷⁾

このように、監視を実施することが不可能とされてきた嚴重監視センターに対して、まず外部の監視、つまり、独立監視委員会の目を入れることが必要で、その後、そのような身柄拘束が基準を満たしているか否かの判断ができるところ、何らその目を入れることができず、したがって情報が制限されている現状では、独立監視委員会の存在意義が減殺されるとの考えから、このような問題提起がされている。

次いで、食肉の質に関する問題提起については、報告書で次のような懸念が示されている。

国家評議会は、独立監視委員会の同僚が、多くの刑務所において受刑者に提供されている食肉の質が低いとの報告を聞き、大変な懸念を有している。その懸念は、食肉が脂肪分を多く含み、また食するに適しないという事実による。例えば、牛もも肉のラベルには、「水分・スターチおよびラクトース添加 80% 改良牛」とある。……国家評議会は、その問題は大変緊急性の高いものであり、大臣

に直接提起するべきものと判断した。……その結果、国家評議会は、この件につき詳細に検討するために、法務省の担当者と会合するべく召喚された。⁷⁸⁾

このように、受刑者の身体的健康を適切に保障するため、また、彼らの食生活に関する不満をできるだけ軽減するために、国家評議会は、独立監視委員会の収集した情報等を基に、組織的に対処していることを、具体例をあげつつ年次報告書で示している。

また、第4節では、専門的評議員からの指摘として、収容中の死亡事件について取り上げている。国家評議会は、2004年から2009年まで、自死に関する省内のラウンドテーブルに参加しており、2009年からは法務省、保健省および内務省の各省による収容中の死亡に関する委員会に出席している。現在では、情報収集の対象範囲は刑務所のみならず、警察や精神病院など様々な施設における、あらゆるタイプの収容中の死亡に広がっている。これらの会合において、国家評議会の代表は、会合の決定に影響を及ぼし、また、刑務所収容中の死亡についての懸念を表明する機会を有する⁷⁹⁾。

今回の報告期間における刑務所内死亡件数等について、前年の数と比較し、自死件数は58から33に減少、隔離区画 (Segregation Unit) における自死は前年4件から0件へと減少したことを好意的に受け止めつつ、自然死についても、2010年までの増加傾向に歯止めがかかり、124件だったものが46件へと減少したとする⁸⁰⁾。

このように、収容中の死亡については、改善されていることがうかがえるが、ただ、残された課題は、その死亡原因の分類のために要される時間にあると指摘する。「収容中の死亡に関する〔原因〕分類の遅延は、未だに懸念を残している。というのは、長期間にわたって、多くの死亡が未分類となっていることは、その受刑者の家族にとっても、刑務所職員にとっても、ストレスなことだからだ」⁸¹⁾と。したがって、国家評議会は、刑務所収容中の死亡に関する取扱い基準や手続の見直しを、担当部署である全国犯罪者管理局 (NOMS: National Offender Management Service) に対し、年次報告書を介して実質的な問題提起をすることで、改善を求めるのである。

以上のように、国家評議会は、全国に約150存在する独立監視委員会に一定の基準等を示し、ある程度の統一性を監視機能が持つように指導監督しつつ、各委員会

と協働することによって、独立監視委員会の所期の目的である受刑者の人権保障を、国際条約（CAT/OPCAT）に示された理念、つまり、人間の尊厳を確保し受刑者に対して敬意を払うことで、受刑者を出所後には社会復帰へと導く、という基本的な方針と基準に基づき、実現過程において障害となる事柄を、関係機関、関係大臣および議会へ課題として示すことで、問題の解決へと誘導していくのである。

（4）小 括

以上概観してきたイギリスにおける刑務所監視機関4つにつき、その概要を他の機関と比較しながらまとめ、その後、それら全体の監視機構を根拠づける国際条約について見ていきたい。

第一に検討したのは「刑務所査察局」である。これは、議会承認に基づき女王が任命する「刑務所主席査察官」を長とした専門性の高い独立機関で、定期的に、最低でも各刑務所につき5年に2回の査察を実施し、そのうち1回は「総合査察」、つまり1週間の日時を費やして、事前に準備した詳細な調査項目について査察を実施する。その結果を前回の査察時に得たデータと比較検討し、かつ独自の「期待事項」に照らして、前回からの改善状況と現状などを評価し、必要に応じて査察の対象とした刑務所に勧告を行う。また、入手したデータは、年次報告書として法務大臣に提出されるとともに、一般にも公表される。

第二には、「刑務所および保護観察オンブズマン」である。法律に基づく機関ではない点が、「刑務所査察局」および「独立監視委員会」「国家評議会」など、他の監視機関とは大きく異なる。それと同時に、「刑務所査察局」は、その重要な権限行使として、定期的に査察を実施するが、その査察には必ずしも特定の事件や問題性などの存在が要件とされないのに対して、「刑務所オンブズマン」は、通常、個別の受刑者からの個別の苦情申立てに基づき、個別の事案に対処することを最大の任務としている点も異なる。「刑務所査察局」が行刑につき一般的視点から監視するのに対し、「刑務所オンブズマン」は特定の受刑者を通して個別的視点を契機にして観察することにより、両視点がカバーされる。また、「刑務所オンブズマン」は、そのような個別の受刑者の問題に対処するとともに、刑務所内において発生する致命的事件について全件調査を実施し、死亡原因を明確にし、その家族等に対して情報提供をすることも職務とする。そのような活動内容について、年次報告書を作成し公表する点は、「刑務所査察局」や「独立監視委員会」と同様である。

第三に、「独立監視委員会」であるが、これは公募による応募者の中から任命さ

れた市民によって構成され、各刑務所に設置される委員会で、わが国の「刑事施設視察委員会」がモデルとしたとされるものである。やはり独立性を有する機関で、法令に基づき設置されたものである。委員は、無給のボランティアとして活動するが、ほぼ毎週、委員の誰かは担当の刑務所を査察しているという事実が示すように、熱意をもった委員たちによって支えられており、個別の受刑者と面談を行い、個別の問題に対処するとともに、ウェブ上で公表される法務大臣宛の年次報告書において、その活動内容と対処した事案や課題を公表している。

また、第四に、2003年に創設された「国家評議会」は、この「独立監視委員会」の機能を十全なものとするために、全国的な視点を各独立監視委員会の活動に盛り込む必要から設置されたもので、それ自身は、刑務所を査察するなどの行為を実施しない。これは、会長・副会長計3名のほか、全国9地域の「独立監視委員会」委員から一人ずつ選出された9名と、移民局の拘留施設の「独立監視委員会」から選出された1名の、やはり無給の10委員と、3名までの専門委員によって構成される。評議会は、「独立監視委員会」からの年次報告書を通じてだけでなく、定期的に開催される会議等を通じて、問題とされる事案および課題として挙げられる事項等について、全国的な見地から検討し、評議会として年次報告書にまとめて公表する。さらに、戦略的なリーダーシップをとり、監視の質的なコントロールを図ることを目的とし、全国の「独立監視委員会」に対して、様々な情報提供や研修を実施することにより、その任務を十全に果たすことができるよう、指導、監督することも任務とされている。つまり、大局的、全国的な見地から、各独立監視委員会の活動および機能の向上をサポートしている。

それでは次に、これら機関のイギリス国内における位置づけと、国際条約との関連性について明確にしよう。

三 国内防止機構と拷問等禁止条約 および選択議定書

本稿でこれまでに概観してきた刑務所等の身柄拘束施設に対する監視機関のうち、「刑務所オンブズマン」以外は、イギリス連合王国における「国内防止機構(National Preventive Mechanism)」を構成するものとして位置づけられている。それでは、その「国内防止機構」とはどのような枠組みなのか、概観しよう。

1 国内防止機構⁸²⁾とは

国連総会において2002年に採択された「拷問等禁止条約選択議定書 (the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)」(以下、OPCAT)は、刑務所など身柄拘束施設に収容されている人々に対する虐待等を予防することに焦点を合わせ、そ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監視することであるとした。そこでこのOPCATを2003年12月に批准した連合王国は、2009年3月までに国内防止機構を構築したのである。その際に、連合王国では、それまで監視機関として存在してきた訪問者委員会やオンブズマンなど、問題性は数多く指摘されてきたにせよ、1つずつの単一機関によって構成するのではなく、複数の機関によって構成することが可能であり、また、より望まれると考えた。ただし、国内防止機構に含まれることになる監視機関が、その存在を立法的に基礎づけられていること、また、その機関が、施設に予告なしに訪問することが認められていることを要件としたのである。

こうして2009年までに連合王国は、そのような要件に合致する機関として、連合王国内で、少年施設や移民局施設などの身柄拘束施設における監視機関を含む18の機関を国内防止機構に該当するものとして指定した⁸³⁾。その中には、本稿で概観した、「刑務所査察局」(イングランドとウェールズのそれと、スコットランドのそれとを別の組織として扱っている)、「独立監視委員会」(イングランドとウェールズのそれと、北アイルランドのそれとを別の組織として扱っている)も含まれている⁸⁴⁾。

このように、OPCATにより、国家として、国内防止機構を構築することが要請され、その要請に従って、既存のものも含めて、連合王国の機構として設置された。ただし、すでに見たように、少なくともイングランドおよびウェールズにおいては、それまでに、刑務所監視の組織や監視の実践がすでに存在していたという事実が、このような国内防止機構の早期の構築を可能にしたことは注目に値しよう。

さて、2002年の時点ですでに存在していたにもかかわらず、本稿で概観した「刑務所オンブズマン (Prison and Probation Ombudsman)」は、この国内防止機構のなかには、組入れられなかった。「刑務所オンブズマン」が国内防止機構に組入れられなかった理由のうち、それが対応的な職務を主たる任務としている点が、実体的な理由としては重要である。つまり、「刑務所オンブズマン」は受刑者からの苦情を受けて、はじめて、それに関する調査を実行するなどの権限を実行に移して

その苦情に対応するとするその点が、その他の国内防犯機構組織、例えば、刑務所査察局のように、定期的な査察を任務とする組織とは根本的に異なる。さらに、「刑務所オンブズマン」が立法的な存立基礎を欠いている点は、それが国内防犯機構に組み入れられなかった形式的な理由として挙げられよう。

また、一般市民から構成され各刑務所それぞれに設置される独立監視委員会も、定期的に担当の刑務所を査察し、施設状況の査察や懲戒の聴聞手続に出席するなどして、受刑者の苦情の有無とは無関係に、能動的に活動を展開しており、受刑者との面談はするものの、受刑者からの苦情等に応じる形で活動することを本務としていないから、やはり「刑務所オンブズマン」とは異なり、その任務の特徴は、より予防的であると言える。そのような自発性・能動性による定期的査察が、プリベンティブ、つまり、事前抑止、問題発生予防的であるという認識・観点から、独立監視委員会も、国内防犯機構の一翼をなすものとされたのである。また、立法的な基礎付けも存在する点が、形式的にも条件を満たしていると考えられた。

それでは次に、このようなメカニズムの設置を要請している OPCAT およびその親条約である CAT（拷問等禁止条約）の関連条文を確認しよう。

2 拷問等禁止条約および選択議定書とその尊重

国内防犯機構を法的に基礎づけるのが、CAT および OPCAT⁸⁵⁾ である。前者 CAT、すなわち「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第 5 条及び市民的及び政治的権利に関する国際規約第 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」協定するとし、第 1 条で「拷問」を、広く次のように定義する。

身体的なものであるか精神的なものであるかを問わず人に重い苦痛を故意に与える行為であって、……本人若しくは第三者が行ったか若しくはその疑いがある行為について本人を罰すること……その他これらに類することを目的として又は何らかの差別に基づく理由によって、かつ、公務員その他の公的資格で行動する者により……行われるものをいう。

さらに第 2 条 1 項でその禁止につき、「締約国は、自国の管轄の下にある領域内において拷問に当る行為が行われることを防止するため、立法上、行政上、司法上

その他の効果的な措置をとる」とし、政府に禁止のための措置をとる責務を負わせると同時に、第16条では、このような「拷問」以外の行為についても、締約国に対して防止の「約束」をさせる。

……第1条に定める拷問には至らない他の行為であって、残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に当り、かつ、公務員その他の……者により……行われるものを防止することを約束する。

これらを実効的にするために、第17条は「拷問禁止委員会」の設置を規定し、第19条で締約国に対して「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⁸⁶⁾。

次に、OPCAT すなわち「拷問等禁止条約選択議定書」は、その前文で以下のように、拷問等禁止条約の趣旨目的等をさらに前進させるとする同議定書の趣旨を明示する⁸⁷⁾。

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が、禁止され、及び、人権の重大な侵害を構成することを再確認し、CATの目的を達成し、並びに、自由を奪われている者の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は、一層の措置が必要であると確信し、……世界人権会議が、拷問を除去する努力はまず何よりも防止に努力を集中すべきであると宣言し、並びに、拘禁場所への定期的訪問という防止制度の設立を目的とする条約の選択議定書の採択を要請したことを想起し、自由を奪われている者の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は、拘禁場所に対する定期的訪問に基づいた予防的性格の非司法的方法によって強化できることを確信し[た]。

つまり、拷問等禁止条約が、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を防止することを求め、そのための国連の機関として「拷問禁止委員会」を設置したのに対し、それらをより一層効果的に、特に防止の観点から実現するために、各締結国内におけるメカニズム、つまり国内防止機構の構築を求めたのが選択議定書であった。このように、両文書は、国連として国際的に拷問等を禁止するとともにそれらを予防すること、さらに各国内において実効的な予防措置を採るべく防止機構を設置することを要求し、「二重構造」によって、より完全な防止を志向

したのである⁸⁸⁾。

それを明示するために、OPCAT 第 1 条は、条約に示された拷問等禁止の理念を実現するべく、その目的について以下のように規定する。

この議定書の目的は、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を防止するために、人々が自由を奪われている場所への独立の国際的及び国内的団体による定期的な訪問の制度を設立することである。

また同第 17 条では、具体的に、国内防止機関の設置を義務付けている。

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一年後に、拷問を防止するための一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。

そして、議定書における国内防止機構として認められるための機関の条件、および、締約国の義務につき、独立性および多元性を同第 18 条は明示する。

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。

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および少数者集団が十分に代表されるよう努力する。

つまり、各締約国は、独立性を有する国内防止機関を設置し、その機関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ことになる。

さらにこうして設置される国内防止機関の権限について、同第 19 条は、最低限のものとして、具体的に次の 3 つを挙げる。

(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および所見を提示すること。

要するに、刑務所等における被収容者の処遇に関する定期的な審査権、防止のための勧告権、立法等に関する提案・意見提示権を、国内防止機関は有しなければならない。また、同第23条によって、国内防止機関の年次報告書は公表されなければならないとして、公開性を担保している。すなわち、「この議定書の締約国は、国内防止機関の年次報告を公表し及び流布することを約束する。」

また、同議定書は第2条および第5条以下で、国連の一機関として「防止小委員会」を設置するとし、同小委員会が締約国内の刑務所等の施設を訪問することを認め、国連機関としての訪問を可能とする。

こうして、国内に設置される国内防止機関だけでなく、国連機関からの査察訪問を受けることにより、締約国は内外からの査察によって、拷問等の防止をより徹底させることを目指していると考えられる。

これら、国際条約CATおよびOPCATの両文書を批准したイギリスでは、それらを根拠に、それらに定められた義務を順守するべく、それ以前から存在していた監視機関を含む、国内防止機関の指定を行うことで国内防止機構の構築を果たし、それ以後、条約の趣旨を履行する取組を継続してきたのである。

以上のように、CATおよびOPCATの存在および批准により、監視の実効性は格段に向上するようであるが、わが国ではOPCATに未批准であることも相まって、監視によって目指すべき方向についても、また、監視機関の備えるべき性質についても、あまり注意がはらわれてこなかった。そこで以下、以上見てきたイギリスの国内防止機関等の働きを踏まえて、わが国の刑務所監視体制について、今後の課題を確認して結びとしたい。

結 語 —— わが国刑務所視察委員会に対する示唆

2006年にわが国で誕生した「刑事施設視察委員会」は、2011年度現在で全国に77存在し、372人の委員が法務大臣によって任命され活動をしている。法務省によって公開されている情報によれば、同年度には、全国の施設において、延べ184回の視察、645件の被収容者との面接、478回の会議等の活動が実施された。それらを通じてそれぞれの委員会が知るに至った、施設や被収容者の処遇等に関する知見を基に、各施設の長に対して、562件の意見が提出された⁸⁹⁾。このような委員会の設置、並びに、その活動および意見の提出については、「刑事収容施設法」第7

条から 10 条に規定されており、すべて法的な根拠を有する。このように確固たる法的地位を付与された同委員会の存在と活動等は、2006 年以前、受刑者の収容のみを基本とし、一般社会とは異なる塙の中の世界の規律および管理を目的としていた旧監獄法をベースにすれば、視察委員である一般国民を塙の中に入れて、施設の状況ばかりでなく被収容者の処遇および生活の状況を視察する機関を設置した新法は、画期的だったというばかりか、刑事施設のあり方について、発想を 180 度転換したものだったと言っても過言ではなからう。しかしそれは、それまでの約 100 年間の長年にわたって、わが国の刑事施設に関する情報が塙の中に閉ざされていたためであり、本稿で検討したような、イギリス刑務所等の、歴史ある監視体制を基準にすれば、わが国の刑事施設がいかに後れをとってしまったかを物語るものでしかない。

したがって、本稿で概観した、イギリスの歴史の中で生まれてきた訪問者委員会などの監視機関、および、2003 年以降 OPCAT の規定に基づき、あるいは設置され、あるいは国内防止機関として再編成された、「刑務所主席査察官」や「独立監視委員会」などと、誕生して数年しか経ていないわが国の視察委員会とは、当然ながら、大きく異なる。そして、刑務所監視に関してすでに相当の後れをとっているわが国は、そのような先例との比較で、何がどのように異なるかを検討することで、多くの事柄をそこから学びとることができるはずである。その点について、以下検討したい。

1 組織的な側面に関して

組織または機構上の重要なポイントとしては、各組織の性質として、独立性および専門性が、また、全体の枠組みとして、国内防止機構および連携に関するものが挙げられよう。

まず独立性に関しては、わが国の刑事施設視察委員会委員は、法務大臣の任命とされている（法第 8 条 1 項）。実質的には各施設の長が地域の弁護士会や教育委員会、医療機関、地方自治体等に推薦依頼をし、推薦されてきた者が法務大臣に任命されるから、視察を受ける施設の長が相当程度に人選について関与している上に、そのような手続を民主的に補完するようなプロセスとして考える、議会の承認など、スクリーニングの機会も存在しておらず、ほぼ非公開のプロセスでの任命手続であるから、そもそも極めて内輪の組織であり、視察される施設およびその上級機関が実質的に任命することも相まって、各委員会および委員の独立性は担保されて

いない。

これに対して本稿で概観したイギリス「刑務所オンブズマン」は、議会の選任委員会の同意を経て法務大臣によって任命される。「刑務所主席査察官」は行刑関係者でない者から女王によって任命される。また、「独立監視委員会委員」は、公募制で応募者の中から認められた者が法務大臣によって委員に任命される。また、独立監視委員会を統率する「国家評議会」の会長は、独立監視委員以外の外部から、評議会の意見を聴いた上で法務大臣に任命され、さらに、国家評議会構成員は独立監視委員会委員の中から、委員たちの選挙で選出される。さらに、これら二つの機関の委員は無給であるが、そのことは、機関の独立性を殊更に高めることに貢献している。このように、監視の対象となる機関とは別の機関が監視をする者を任命するか、行刑監督機関の法務大臣の任命の場合であっても議会が関与するか、国家評議会会長のように評議会の見解を取り入れなければならないとされ、法務大臣の任命権限を直接的でなく間接的にするなど、影響力が圧倒的に低くなるようにされている。

次に、専門性に関しては、わが国の視察委員会委員の選任に当って刑事収容施設法が要件としているのは、「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」(法第8条②)という、相当に抽象的なことでしかない。それに対して、イギリスの上記監視機関の構成員は、監視機関としての経歴等が実質的要件となっていたり(刑務所オンブズマン、刑務所主席査察官、国家評議会の会長)、独立監視委員会の委員には、国家評議会が用意し指定する研修プログラムを定期的に課したりすることで、専門性の担保が図られている。

さらに、全体的な枠組みとしては、OPCATの要請により、「刑務所オンブズマン」以外は国内防止機構を構成するものとして位置付けられ、さらにそのうちでも、独立監視委員会およびその統率機関である国家評議会は、それぞれの刑務所に設置された独立監視委員会の活動や機能に一定の統一性や一貫性を持たせるなどの工夫により、集約的・連携的な機関となっている。

このように、イギリスの諸機関を参考にして、わが国の視察委員会の組織面について、独立性を高めて実体的な行刑監視を可能とするために、委員の選出の過程における透明性および民主的要素を取り入れることを、まず考慮してしかるべきであろう。また、委員の視察能力・課題発見能力等を向上させるべく、専門性を付与するための研修プログラムなどを、イギリス国家評議会の例を参考に構築することも、より高い能力を備えた視察機関として発展していくために考慮されてよいであ

ろう。また、それぞれの委員会でばらばらの視察のやり方をとっている現状に、もう少し統一性や一貫性を持たせ、すぐれた実践例などについての情報提供を行うことも、国家評議会のような中心的組織の存在によって可能となろう。

2 実体的な側面に関して

次に、わが国刑務所視察委員会の実体的な側面について考察してみよう。重要なのは、視察委員会の持つ具体的権限の中身である。法によると、施設の長が、「委員会に対し、情報を提供する」(第9条①) ことになっているから、その限りで委員会は情報を受ける権利がある。また、「委員会は、……刑事施設の視察をすることができる。……必要があると認める時は、……委員による被收容者との面接の実施について〔施設の長に〕協力を求めることができる」(第9条②)とされているから、視察をすること、そしてその際、「必要があると認める」場合に、被收容者と(多くの場合に職員の立会なしで)面接をすることができる、または、少なくともその「協力を求めることができる。」また、「被收容者が委員会に対して提出する書面は、検査をしてはならない」(第9条④)から、委員会は、無検査の書面を被收容者から受け取ることが認められている。こうして、情報提供、施設の視察、被收容者との面接、被收容者からの無検査での書面授受を通して有するに至った「意見を〔刑事施設の長に〕述べる」(第7条②)ことができる。法律上、視察委員会に認められている権限は、以上のものに限定されている。

これに対して、イギリスの諸機関、例えば「刑務所オンブズマン」は收容中の死亡事件について全件を調査することが認められ、また、受刑者からの苦情を受け付け、苦情処理をし、施設に勧告をすることができる。また、「独立監視委員会」は24時間いつでも自由に刑務所内に入り、受刑者と面会をし、苦情の処理に当たったり、施設に少なくとも事実上の勧告を行ったりすることができる。「刑務所首席査察官」およびその下の「刑務所査察局」は、定期的な事前予告のある査察および予告のない査察を実施し、その結果を基に改善点などを施設に勧告するとともに、それら活動報告書を少なくとも年に一度は、法務大臣に直接提出することができる。

このような権限上の相違が、刑務所職員の被收容者に対する不適切な取扱いを防止する効果に関して、いかに相違をもたらすかは論を俟たないだろう。外部の目を收容施設に入れることにより、被收容者に対する適切な取扱いや適切な処遇が促進され、よって社会復帰の効果が高められることを前提に、わが国の視察委員会も設置されたはずであるが、そのような基本的な認識を持たずに視察委員会は活動を続

け、また刑事施設は日常行刑業務を続けるのではなく、そのような目的および意義を定期的に確認し把握した上で、それぞれが活動や業務に従事することで、視察委員会設置目的および刑事施設の存在目的の達成において、大きな意義と効果を発することであろう。つまり、どの程度、どのような目が入り、その目がどこに対してアクションを起こすことが可能なのか、それらの具体的なあり方によって、刑事施設内における被收容者の処遇、取扱い、社会復帰の可能性など、被收容者の総合的な人権のあり方は大きく変わり得るのである。

3 基本的な受刑者人権に関する思想および 人権確保のためのメカニズムの必要性に関する認識

イギリスの刑事施設等監視体制とわが国の視察委員会のあり方を、以上のようにして比較検討すると、同じ施設外の機関でありながら、両者はその組織においても権限においてもまったく異なることが分かる。わが国が2006年に視察委員会を設置したときに、イギリス独立監視委員会をモデルとし、それについてある程度の調査を実施したはずであるのに、なぜこのように異なるものができたのであろうか。

それは、そのような国内防止機構を構築し一定の機関を設置する必要性や目的の認識、また設置の背景に存在する受刑者人権思想はじめ、基本的制度趣旨についての理解が十分ではなかったためかもしれない。わが国と同じようにOPCATを批准はしていないものの、カナダでは、すでに35年以上に渡って、独立した捜査権限を有する「矯正捜査官」を制度として有してきたし、また、そのカナダの捜査官マニュアルにあるように、受刑者人権への配慮と理解が、少なくとも捜査官の職務遂行に際しては、前提として共有されている。またイギリスのようにOPCATを批准した国では、OPCATがモデルにした「ヨーロッパ拷問防止条約（ECPT）」、および、その主要機関である「拷問防止委員会（CPT）」の現実的な実践などを踏まえ⁹⁰⁾、それに学び、OPCATが創設した「国際的[防止]メカニズムと国内的メカニズムの二重構造」について理解し、またそのようなメカニズムがなぜ必要とされるのかについて認識し、自国の既存の機関に新規の機関を加え、新たな国内メカニズムを構築したのである。

他方、わが国は、カナダやアメリカ合衆国と同様、OPCATを批准していない以上、政府として国連の拷問防止委員会を受け入れる国際法上の義務も、国内防止メカニズムを構築する義務も負うことはないの言うまでもない⁹¹⁾。また、わが国

には、カナダやアメリカのカリフォルニア州のように、独立の監視機関を有するわけではないから、国内防止メカニズムに該当する機関として指定することができる組織も存在しないので、OPCATを批准する準備段階にすらないかもしれない。また、設置されて数年経過した刑事施設視察委員会は、もしかすると、これら他国の監視機関とは全く別の趣旨・目的のもので、旧監獄法下の刑務所から、「国民に理解され、支えられる刑務所へ」と変化させるためだけの組織でしかないのかもしれない。しかし、それでは、わが国の行刑のあり方、また、刑務所監視のあり方について、今後何ら発展性がないということになろうが、果たして現状のまま放置し、受刑者人権の捉え方も同様のままであることが正しいあり方なのであろうか。旧監獄法は、約100年間に渡って、刑務所等の施設を、国民からはおろか、監督官庁である法務省からも閉ざされた組織とし続ける口実として使われた。しかし、その間に、他国の行刑および刑事施設など、刑事政策は確実に発展し実務に反映されてきたのである。この空白を今からでも埋めるべく、それらから学べることを学び取り、受刑者人権のあり方について、また、わが国の視察委員会の将来のあり方について、できる限り世界標準的な一定の基準に近づくことができるように、さまざまな環境を整えることは、単に世界標準に追いつくためばかりでなく、人権に関する世界からの信頼を取り戻すためにも必要ではなかろうか。

そのためには、一刻も早く、例えばOPCATのような特徴のある国際人権条約等に関する研究を進め、理解を深めることが大切であろうし、OPCATの「国内防止メカニズム」実践例として、イギリスの防止メカニズムについて研究することも意義があろう。前述のように、OPCATは、「防止メカニズム」を創設したが、そのようにメカニズムを作ることは「国連の人権条約でははじめての試みである」から、それは選択議定書の「画期的意義」とされる。また、その「メカニズムの二重構造を基本的性格」とする国際機関、「拷問防止小委員会」、および、選択議定書批准国の「国内防止メカニズム」指定組織の双方の機能によって、より確実な被収容者の人権保障の達成と、それによる社会復帰の可能性の向上、そしてまた、そのことによる再犯率の低下、社会の治安の安定化を図ることが可能となれば、それもまた、このメカニズムの「画期的」な効果であろう。

このメカニズムの一つのあり方として、本稿は、イギリスの「刑務所主席査察官」と「刑務所査察局」、また、「独立監視委員会」と「国家評議会」について、さらに、国内防止機構の指定は受けていないが独自の機能を果たしてきた「刑務所オズブズマン」について、設立経緯、権限、役割および機能に着目して考察した。こ

れらを参考に、わが国の刑事施設における被収容者人権の確保のために求められる機能を、視察委員会の今後のあり方を中心に、さらに発展させつつより良いものへと構築していくことが重要である。

また、そのための理論的な基礎として、受刑者等の被収容者人権に関する捉え方についても、これまで、「よど号新聞記事抹消事件」で問われた閲読の自由であるとか、信書の一部抹消の可否を問う信書の発受の自由など、被収容者の個別的な自由に対する公権力からの制限をめぐる自由権的な枠組みのみからそれは議論されてきたが、本来的に人は社会に包摂され社会の一員として受け容れられるべき存在であり、犯罪の実行によりそれが一時的に制限され、「社会的排除」がされるべきことを容認するとしても、その収容期間終了の後、再度社会に包摂されるべき権利は受刑者に留保されており、再度、社会にスムーズに包摂される、つまり社会に戻るために必要となる矯正教育や就職支援を国家の作用として受刑期間中要請し、自己の社会復帰を求める権利、つまり社会権的・生存権的な権利として捉え直す可能性について検討することが必要な時期に来ているのではないかと思われるが、それに関する考察は今後の課題としたい。

注

- 1) 拙稿「カリフォルニア州の刑務所改革と受刑者の権利に関する考察——2007年州議会下院法案900とその実現——」南山法学34巻2号(2011年2月)、「カリフォルニア州の刑務所監視体制と受刑者の人権に関する考察——2007年の刑務所・行刑改革による更生監視委員会(C-ROB)を含む——」南山法学34巻3・4合併号(2011年3月)、「カナダにおける受刑者人権保障と連邦刑務所監視体制——矯正捜査局(OCI)の機能を中心に——」南山法学35巻2号(2012年2月)。
- 2) 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～」27頁。
- 3) 平成15年11月17日「行刑改革会議海外視察結果報告書」11-13、30-35頁。
- 4) 土井政和「イギリスにおける刑務所の透明性の確保について」龍谷大学 矯正・保護研究センター研究年報第1号141-151頁。
- 5) この項の記述は、以下の資料に基づく。REVIEW OF THE BOARDS OF VISITORS, A REPORT OF THE WORKING GROUP CHAIRED BY THE RT HON SIR PETER LLOYD MP (March 2001) at 13-14 (hereinafter cited as “Lloyd Report”).
- 6) Section 57, Criminal Justice Act 1982, 1982 CHAPTER 48. これら監視機関等について、また、透明性確保の重要性について、前出注4、土井論文に学ぶところが大きい。

- 7) 5A, “(1) Her Majesty may appoint a person to be Chief Inspector of Prisons,” Prison Act 1952 (1952 CHAPTER 52 15 and 16 Geo 6 and 1 Eliz 2).
- 8) *Quoted in Lloyd Report at 10.*
- 9) Prison Act 5A (3) and (5). 2007年に内務省から分かれて法務省が設置され、後者が刑事施設について管轄することになった。
- 10) 移民拘束施設に関する視察権限は、1999年の改正によって追加された。See, Prison Act 5A (5A).
- 11) Prison Act 5A (5). 年次報告書は、刑務所査察局のウェブ・ページから入手可能。
- 12) Anne Owers, *The Protection of Prisoners’ Rights in England and Wales*, Eur J Crim Policy Res (2006) vol. 12 at 86–87.
- 13) Expectations—Criteria for assessing the treatment of prisoners and conditions in prisons (<http://www.justice.gov.uk/about/hmi-prisons/inspection-and-appraisal-criteria>) 2012年版は全132頁。また、刑務所以外で人身拘束が行われる施設、例えば警察や移民局などにおける「期待事項」はそれぞれ別個に用意されている。刑務所のそれは、5つのセクションで構成され、セクション1は安全について、例えば項目1は「受刑者は移送中、適切な環境に置かれ、かつ敬意をもって扱われること」など29の期待事項を定めている。セクション2は敬意について47事項、セクション3は目的ある活動について9事項、セクション4は社会復帰について22事項、セクション5は特別分野について23事項を具体的に定めている。
- 14) Anne Owers, *supra* 12 at 87–88.
- 15) HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales, Annual Report 2010–11 (14 September 2011) at 13.
- 16) *Id.* at 14.
- 17) *Id.* at 18.
- 18) *Id.* at 84–85, Appendix Two.
- 19) *Id.* at 17, at 86–87 for Appendix Three and at 88–89 for Appendix Four.
- 20) *Id.* at 6.
- 21) *Id.* at 7.
- 22) *Id.* for Table 1: Outcomes for prisoners are good/reasonably good—all prisons in England and Wales.
- 23) *Id.* at 7.
- 24) *Id.*
- 25) *Id.*
- 26) *Id.* at 8.
- 27) 参照, TERMS OF REFERENCE, <http://www.ppo.gov.uk/index.htm> また、その性格についての議論は, Mary Seneviratne, “Ombudsmen: Public Services and Ad-

ministrative Justice,” Butterworths LexisNexis, at 91–94 (2002). いずれにせよ、法務大臣との間で作成した職務権限の根拠や範囲、独立性確保を示す文書として「権限規程」は存在する。さらに大臣との間で、「枠組に関する文書 (Framework document between the Ministry of Justice and the Prisons and Probation Ombudsman)」を作成して、独立性、権限範囲等に関して組織的な合意が形成されている。

- 28) *Id.* at 86.
- 29) *Id.* TERMS OF REFERENCE para 1, 2.
- 30) *Id.* TERMS OF REFERENCE para 3.
- 31) *Id.* TERMS OF REFERENCE para 10.
- 32) *Id.* TERMS OF REFERENCE para 12, 14.
- 33) *Id.* TERMS OF REFERENCE para 19.
- 34) *Id.* TERMS OF REFERENCE para 25, 27.
- 35) *Id.* TERMS OF REFERENCE para 28.
- 36) *Id.* TERMS OF REFERENCE para 29 and subsequent paragraphs.
- 37) *Id.* TERMS OF REFERENCE para 30.
- 38) *Id.* TERMS OF REFERENCE para 31.
- 39) “Annual Report 2011–2012” sited at <http://www.ppo.gov.uk/annual-reports.html>
- 40) *Id.* “Annual Report 2011–2012” at 14, “Annual Figures for Complaints Jan-Dec 2010,” and “Annual Figures for Complaints Jan-Dec 2011” at <http://www.ppo.gov.uk/statistics-and-targets.html>
- 41) “Annual Figures for Fatal Incidents Investigations Jan-Dec 2011” at <http://www.ppo.gov.uk/statistics-and-targets.html>, and “Annual Report 2011–2012” at 13.
- 42) *Id.* “Annual Report 2011–2012” at 13.
- 43) “Annual Report 2010–2011” at 6 at <http://www.ppo.gov.uk/statistics-and-targets.html> and *id.* “Annual Report 2011–2012” at 14–15.
- 44) *Id.* “Annual Report 2011–2012” at 18 and 22.
- 45) Lloyd Report at 13–14 における記述参照。
- 46) *Id.* at 14.
- 47) ただし、2007 年「犯罪者管理法 (Offender Management Act)」第 26 条により、「訪問者委員会」を「独立監視委員会」と読み替えることが認められたため、1952 年「行刑法」第 6 条の文言なども「訪問者委員会」のまま残されている。
- 48) Rule No 2, “Constitution of the National Council.”
- 49) ここでの記述の多くは、Prison Act 1952、特にその下位規範で日常的な事項を規定する The Prison Rules 1999 (1999 No. 728: hereinafter PR. 本文では「刑務所準則」) (その後の同 PR 諸改正を含めた 2010 年 1 月版)、PSI’s (Prison Service Instructions) および PSO’s (Prison Service Orders) の諸規定を参考にしている。(これら規範の

条文は、参照、<http://www.insidetime.org/info-rules.asp>)

- 50) PR 75(1).
- 51) PR 75 Independent monitoring board (2).
- 52) PR 75(3) and (4).
- 53) PR 75(5)–(7).
- 54) PR 76 Proceedings of boards (1)–(4).
- 55) PR 77 General duties of boards (1)–(5).
- 56) PR 78 Particular duties (1)–(3).
- 57) PR 79 Members visiting prisons (1)–(3).
- 58) PR 80 Annual report (1)–(3).
- 59) Annual Report Template & Guidance, AUGUST 2012, (Up-dated from January 2007) <http://www.justice.gov.uk/about/imb/members/templates> 最近のフォーマットのみ入手可能なため、それ以前に用意された年次報告書のフォーマットはこれとは少々異なる。
- 60) *Id.* at 10.
- 61) HMP STAFFORD, ANNUAL REPORT, 1 May 2010 to 30 April 2011 at 6.
- 62) *Id.* at 7–8. C 指標 (Category C) とは、A から D までの 4 段階の指標のうち、重警備 (Maximum Security) の A から数えて 3 つめの指標で、閉鎖型刑務所 (A から C 指標) のうち、最も開放型に近く警備程度は軽い方である。4 つめの D 指標は開放型刑務所となる。
- 63) *Id.* at 4, para 17.
- 64) *Id.* para 23 and 24.
- 65) 「1999 年刑務所準則」は数度の改正を経て今日に至るが、「準則 45」に関しては、2005 年に改正され、翌年施行された。See, Prison (Amendment) (No.2) Rules 2005.
- 66) Woolf Report, 1991, para. 12. 270 cited by Nancy Loucks, *Prison Rules: A Working Guide*, Prison Reform Trust, 2000 at 93.
- 67) *Supra* 61 at 19, para. 83.
- 68) *Id.* para.84.
- 69) *Id.* para.85.
- 70) Constitution of the National Council (Revised April 2012), Rule No 2-Purpose and role, No 3-Membership, No 3a-The President, No 5-Nomination and No 6-Management and organisation. See, <http://www.justice.gov.uk/contacts/imb/national-council>
- 71) *Id.*, Rule No 2, (vii) and (viii).
- 72) “Behind Closed Doors 2011 Annual Report,” National Council for Independent

Monitoring Boards at 2.

- 73) *Id.* at 3.
- 74) *Id.*
- 75) *Id.*
- 76) *Id.* at 5.
- 77) *Id.* at 6.
- 78) *Id.*
- 79) *Id.* at 14.
- 80) *Id.*
- 81) *Id.*
- 82) 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 46-52 頁 (2011 年) 参照。
- 83) Monitoring places of detention, Second annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 1 April 2010-31 March 2011 (February 2012) at 7.
- 84) その他の機関としては、イングランドとウェールズについては、独立拘留訪問協会 (Independent Custody Visiting Association), 警察隊査察局 (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary), ケア質委員会 (Care Quality Commission), ウェールズ・ヘルスケア査察局 (Healthcare Inspectorate Wales), イングランド児童委員会事務所 (Office of the Children's Commissioner for England), ウェールズ・ケアおよび社会福祉査察局 (Care and Social Services Inspectorate Wales), 教育・児童福祉およびスキル基準事務所 (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills), スコットランドについては、刑務所査察局以外に、警察隊査察局, スコットランド人権委員会 (Scottish Human Rights Commission), スコットランド精神福祉委員会 (Mental Welfare Commission for Scotland), スコットランド・ケア規制委員会 (Scottish Commission for the Regulation of Care), 北アイルランドについては、独立監視委員会以外に、北アイルランド刑事司法視察 (Criminal Justice Inspection Northern Ireland), 規制および質の発展局 (Regulation and Quality Improvement Authority), 北アイルランド警備委員会拘留独立訪問機構 (Northern Ireland Policing Board Independent Custody Visiting Scheme) がある (*Id.* at 55.)。
- 85) CAT および OPCAT 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) 334-340, 341-345 頁。また、参照、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), OPCAT の成立背景および成立経過などについては特に、村井直「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)。

- 86) 日本は、CAT に 1999 年に加入した。翌 2000 年に提出するべきであった第 1 回報告が 2005 年まで遅延したが、2007 年に拷問禁止委員会から同報告に対する審査結果および勧告を受けた。2011 年には、日本側の第 2 回報告に対して同委員会から質問を受け、回答している。
- 87) 日本は OPCAT について 2012 年末現在未批准。
- 88) 前出注 85, 村井他『拷問禁止条約をめぐる世界と日本の人権』189-201 頁, 同注・村井「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」165 頁。
- 89) 刑事施設視察委員会の活動状況について (平成 24 年 7 月 20 日法務省) http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei08_00038.html
- 90) 里見佳香「ヨーロッパ拷問等防止委員会の活動——拘禁施設への国際査察, 基準設定」法時 83 巻 3 号 53-58 頁 (2011 年)。
- 91) むしろわが国の立場は、アメリカとともに、OPCAT に基づく国内の独立的な「防止訪問機構」に消極的な立場である。前出注 85, 今井, 176 頁, および, そこで引用される U.N. Doc. E/CN. 4/2002/78, paras. 79, 80 参照。Para. 81 および 82 によると, わが国の主張は, 訪問者委員会のような組織が義務的 (mandatory) なものであるべきではなく, また, それが無制限のアクセス (unrestricted access) を認められるべきでもないというものである。

〔付記〕本稿は、2012 年度南山大学パツへ研究奨励金 1-A-2 に基づく研究成果である。