
研究ノート

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——

澤 登 文 治

序

第一 矯正捜査局 (OCI) の設立と発展

1. 設立の経緯
2. 1973 年「調査法」による「矯正捜査局」の設立
3. 1992 年 CCRA とその後の展開

第二 矯正捜査局の現在の機能

1. 情報の収集——面談
2. 捜査——最近の課題：収容中の死亡をめぐって
3. 勧告・報告——アシュレー・スミス事件の捜査と結末

第三 矯正捜査局の評価

1. アーパー委員会による評価
2. 人権に関するワーキング・グループ

結 語

序

わが国においては、国民に理解され支持される刑務所を目指して、2007年6月に「監獄法」に代わる「刑事収容施設法」が施行され、その第7条1項により、全国各刑務所に、市民で構成される「刑事施設視察委員会」が新設された。そして、各委員会は、刑務所における行刑を視察し、市民の良識的な視点から、各刑務所長に対して「意見」を述べることを任務としている（同法7条2項）。その過程で、受刑者との面接などを通じて、彼らの刑務所での生活環境や、受刑中に受ける矯正教

育の実施状況などに関する彼らの不平不満などを吸い上げ、受刑者としての権利の現状を知ることが可能となり、それを踏まえて、行刑に関して改善すべき点などについて、各施設の長に意見を提出することになる。

筆者は同委員会の役割について、また独立的な行刑の監視体制について、比較的に考察し、異なる監視機能が、受刑者の権利の確保にどのように貢献することが可能となるのかという点について考察するべく、先に「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」を執筆した。本稿においては、同様の観点から、カナダの矯正捜査局の役割を概観し、わが国の刑事施設視察委員会の今後のあり方に関して、示唆を得ようとする。

前稿「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」において考察の対象としたカリフォルニア州の刑務所監視体制は、次の三つの組織から構成されている。州の行刑の実施機関である矯正更生局（CDCR=California Department of Corrections and Rehabilitation）内に位置づけられる「刑務所オンブズマン（Prison Ombudsman）」、また、その矯正更生局を独立の立場から監視すると共に、必要に応じて捜査権限を行使する「矯正更生局監視庁（OIG=Office of the Investigator General）」、そして、2007年の同州刑務所改革を法的に根拠づけた同州下院法 AB900により設置され、刑務所内で受刑者に対して実施されている矯正プログラムおよび社会復帰プログラムの実施状況と有効性に焦点を当てて監視する「カリフォルニア更生監視委員会（C-ROB=California Rehabilitation Oversight Board）」の三つである。

同州においては、これらの機関が、それぞれ異なる観点から、異なる事柄について監視し、改善点などについて、州議会および州知事に対して勧告する役割を担っている。また、完全に独立的な矯正更生局監視庁＝OIGについては、同局の職員の非行・違法行為等について、捜査権限および起訴権限をも有する。

さて、人権擁護を国是として掲げるカナダ連邦政府における刑務所監視体制には、受刑者の人権保障を基軸とする視点から設置された非常に興味深い機関がある。それが、政府のいかなる部門からも独立的な機関として設置されている、「カナダ矯正捜査局（OCI=The Office of the Correctional Investigator）」である。この「矯正捜査局」の役割および任務の遂行は、定期的に公表され、それを通じてカナダの連邦刑務所において今現在何が問題となっているのか、そして、それはどのように処置されているのかについて、議会はもとより、広く国民が知ることができるようなシステムになっている。その意味において、「カナダ矯正捜査局」は、後に

本稿で明らかにするように、カリフォルニア州の体制との対比においては、先述のカリフォルニア州の三つの監視機関を併せたような機関であると考えられよう。つまり、「カナダ矯正捜査局」は、主として受刑者から苦情という形で情報を得た上で、捜査権限など認められている権限を行使して事案の事実を明らかにし、事実の確定とその解決のために、諸機関に対する勧告と調整を行うのである。

以下本稿では、この「カナダ矯正捜査局」のあり方について明らかにするために、第一にその設立と発展、第二にその果たす役割と機能、第三にその評価と課題を考察し、最後に、わが国の矯正制度監視体制、特に刑事施設視察委員会に対していかなる示唆を提供するかを検討する。

第一 矯正捜査局 (OCI) の設立と発展

1. 設立の経緯

カナダ連邦「矯正捜査局」設置のきっかけとなったのは、1971年にオンタリオ州キングストンの刑務所において発生した、カナダ史上最悪の刑務所暴動であった。その暴動において、刑務所職員5人が人質に取られると同時に、何人もの受刑者がその他の職員から暴行を受けた結果、そのうちの2人が死亡、13人が負傷、また、刑務所施設の一部が破壊されるという事態に至った。その後、その暴動に関与した受刑者の多くが、キングストン刑務所から、それほど遠くないミルヘブン (Millhaven) 刑務所に移送されたが、今度はミルヘブンの刑務所職員が、キングストンから移送されてきた受刑者86人に対して、報復として暴行を働き、彼らを重傷から軽傷までのさまざまな程度の負傷を負わせるという事件が発生した¹⁾。これらの事件を重く受けとめた王立調査委員会 (Royal commission of inquiry) は、スワックハマー判事 (Justice Swackhamer) を一連の事件の調査委員会委員長に任命し、事故の調査と改善策について検討させた。そして、翌1972年にスワックハマー判事は、調査報告書を提出した²⁾。報告書で同判事は、キングストン刑務所における受刑者の処遇が、「抑圧的かつ非人間的 (repressive and dehumanizing)」であったとし、そのことが、暴動に発展するような非社会的な傾向を、受刑者の間に醸成したものであると断定したのである。その上で、刑務所内での生活に関して、受刑者が苦情を申し立てようとする場合に、その方法として、当時のキングストン刑務所に唯一存在したのは、その同じ[キングストン]刑務所に対して、一定の形式の文書を提出するというものであったが、そのような固定的な苦情申立方法に着目

し、受刑者の暴動などに発展する前に、彼らの不満を吸い上げ、問題を認識し、それを事前に解決または是正する方法として、外部への救済申立のルートを設けることを推奨した。すなわち、「受刑者の唯一の苦情申立の方法が、しばしばその不満の根源であるところの正にその刑務所に対してであるがために、受刑者に欲求不満が生じ、またそれが増大するのである」³⁾と。

2. 1973年「調査法」による「矯正捜査局」の設立

上述のような経緯から、それ以後、カナダ連邦刑務所においては、受刑者の不平不満を苦情処理という形で事前に処理することによって、受刑者の人権を擁護すると同時に、暴動などといった究極の事態へと発展することを防止するために、1973年、既存の「調査法 (Inquiries Act)」⁴⁾第2編によって各省大臣に与えられていた調査権限に基づき、法務省 (Department of Justice) に「矯正捜査局」が設置された。しかしこれは、あくまで、大臣の権限によって設置されたものであったから、その意味では法的な存在ではなく、また、必要に応じて設置されるいくつもの他の調査機関と同様に、恒久的なものでも、独立的なものでもありえなかった。そして、その19年後の1992年11月、「矯正および条件付釈放に関する法律 (Corrections and Conditional Release Act: 以下、CCRA)」の制定により、「矯正捜査局」は、ようやく恒久的な機関として、法的に確固たる地位を得ることになったのである⁵⁾。同法の制定により、次に概観するように、「矯正捜査局」は、全約1万3千人の連邦刑務所受刑者が有する、個々の問題や不満について調査し、それらの原因を究明し、その課題や不満に関連する「カナダ矯正庁 (Correctional Service of Canada)」の、機関としての政策および手続について審査し、改善策などを勧告する権限を有することになった。しかし逆に言えば、カナダ矯正庁自身も、このような方法で、組織的な問題が何であるのか明確に知り、その問題の解決に向けて適切かつ迅速に取り組むことが可能になったのである⁶⁾。

3. 1992年CCRAとその後の展開

1992年にカナダ「矯正捜査局」は、CCRAの制定によって、立法上しっかりと存在根拠を有することになったが、ここで、第一に、そのCCRAにおいて、「矯正捜査局」がいかなるものとして規定されたのか確認し、第二に、そのような法律上の位置づけを得た上で、その後どのように発展してきたのかについて、概観しよう。

(1) 1992年 CCRA による「矯正捜査局」の設立

CCRA において「矯正捜査局」は、カナダ矯正制度全体の目的の中に位置づけられることになった。それでは、その「矯正制度全体の目的」とはどのようなものなのか。CCRA の条文に沿って概観する。

CCRA 第3条において、カナダ「矯正制度の目的」が規定されている。すなわち、

第3条 連邦矯正制度の目的は、以下〔の事柄の実施〕により、公正で平和かつ安全な社会の維持に貢献することである。

(a) 裁判所により科された判決を、違反者〔=受刑者〕に対する安全で人間的な拘束と監督 (the safe and humane custody and supervision) によって実施すること。

(b) プログラムの規定に従って、刑務所及び地域社会において、違反者〔=受刑者〕を更生させ、遵法的な市民として、地域社会に再同化できるよう支援すること⁷⁾。

つまり、カナダ連邦矯正制度においては、受刑者の「安全」そして「人間的な拘束と監督」、また、彼らの「更生」と「地域社会への再同化」が重要であると考えられ、それらを最大の目的として、明文において掲げている。

さらに、このことから導き出される矯正制度の基本原則について、続く第4条が規定する。第4条が定める10の基本原則のうち、特に「矯正捜査局」との関係で重要と思われる四つの原則についてのみ引用すると、以下のようである。

CCRA 第4条「矯正を導引する原理」

第3条で規定される目的を達成するために、矯正庁 (the Service) を導引するべき原理は〔以下のようである。〕

(a) 矯正の過程においては、社会の保護が最重要の考慮事項 (the paramount consideration) であること。……

(d) 矯正庁は、社会、職員、及び、違反者〔=受刑者〕の保護に適合的な、最も制限的でない措置 (the least restrictive measures) を取ること。

(e) 違反者〔=受刑者〕は、判決の結果として必然的に剝奪又は制限される権利及び特権を除いては、あらゆる社会構成員の〔有する〕権利と特権を保持すること。……

(g) 矯正に関する決定は、率直かつ公正な仕方 (in a forthright and fair man-

ner) なされ、当該違反者〔=受刑者〕には効果的な苦情〔処理〕手続へのアクセスが〔認められ〕なければならないこと⁸⁾。……

このように矯正の基本原則として、「社会の保護」を最重要の目標としつつ (a), 受刑者の権利制限は「最も制限的でない措置」でなければならない (d), 「判決の結果として……剥奪又は制限される」以外の「権利と特権」は違反者〔=受刑者〕に保持され (e), 彼らには、「効果的な苦情〔処理〕手続」が認められなければならない (g) ことが、明示された。

この第4条、特に(g)の規定によって、「矯正庁」は苦情処理の手続を設置することを義務づけられたのである。つまり、その他の原理である受刑者の権利制限が必要最低限であること、判決により剥奪されたもの以外の権利と特権が保持されていなければならないとする規定に違反するような出来事が施設内で発生すれば、それに関して受刑者から苦情を受け付け、事実の確認および適切な処理と解決を図るような制度を設ける必要が生ずることになった。これが、オンブズマンとしての役割を担う「矯正捜査局」だったのである⁹⁾。

したがって、矯正捜査局およびその矯正捜査官を法的に根拠づけるために、同法 CCRA は、その第3編 (PART III) において、その設立、任命、職務等について規定している。まず、その設立および任期・解職等については、以下の規定による。

CCRA 第 158 条 議会の承認に基づきカナダ総督 (the Governor in Council) は、カナダ矯正捜査官 (the Correctional Investigator of Canada) を任命する。

第 160 条 1 項 矯正捜査官は、罪過なき限り、5年を超えない期間においてその職務を行う。但し、議会の承認に基づきカナダ総督は、いつでも〔矯正捜査官を〕停職にし、又は罷免することができる。

第 2 項 矯正捜査官は、その最初の任期、又その後のいかなる任期の満了時においても、さらなる任期を再任命されること¹⁰⁾。

このように、矯正捜査官の任命は、刑務所の行刑等を管理監督する矯正庁の長官や法務大臣によるものではなく、カナダ総督が議会の承認に基づき行うこととされている。このようにすることで、矯正捜査局の独立性は、実質的に立法府である議会により担保され、1973年「調査法」によって設立された当時に比して、はるかに高められていることが窺える。また、矯正捜査官の任期等について、基本的に5年間としつつ、再任を可能とし、地位の安定性を確保する。但し、任命権者のカナ

ダ総督に、任意による矯正捜査官の、停職および罷免を認めることで、一定の議会コントロールの可能性も残していると言えよう。

次に、矯正捜査官の職務は次の規定により定められている。

第 167 条 1 項 矯正庁長官 (the Commissioner) の、又は、矯正庁長官の統率及び管理の下に、あるいはそれ [=矯正庁長官] に代わり、又はその代理として職務を遂行する者の[行った]決定、勧告、行為又は不作為で、違反者 [=受刑者] 個人に対して、あるいは集団に対して影響を及ぼすものに関連する違反者 [=受刑者] の問題について、捜査を行うことは、矯正捜査官の職務 (the function) である。

2 項 前項に言うところの職務を遂行するに当たり、矯正捜査官は[次の事項を] 捜査することはできない。

(a) 次の[機関が行う]あらゆる決定、勧告、行為又は不作為

(i) 本法に基づく排他的管轄権を行使する国家保護観察委員会 (the National Parole Board)

(ii) 排他的管轄権を行使するあらゆる地方保護観察委員会

(b) 連邦政府と当該州矯正施設が位置する州政府との間の合意に適合的な拘束であろうとなかろうと、州矯正施設における違反者 [=受刑者] の拘束に関するあらゆる問題

(c) 連邦政府と州政府との間の合意に適合的な、監督又は必要的監督の下の一時外出 (temporary absence)、保護観察、法定釈放 (statutory release) で、すでに当該州のオンブズマンによって捜査されたことがある、[又は]捜査されている、[又は]捜査されるであろう違反者 [=受刑者] を監督する州職員が行うあらゆる決定、勧告、行為又は不作為

つまり、矯正捜査官は、矯正庁長官の決定等について、広く捜査する権限を CCRA 第 167 条 1 項で認められているが、例外的に、カナダの連邦制に由来する事柄、すなわち州政府の管轄に属するとされる事柄については、同条 2 項の列挙条文において権限が制限されている¹¹⁾。

次に、矯正捜査官の捜査の開始について、同法第 170 条 1 項は、受刑者からの苦情に基づき捜査を開始することも、法務大臣の要請により開始することも、また自己のイニシアティブで開始することもできることを認め、その捜査の方法および中止について、広範な裁量 (full discretion) を同条 2 項が認めている。

さらに、捜査権限について、第 171 条はヒヤリング権限を、第 172 条は情報収集および書類の収集権限を、第 173 条は宣誓の下での事情聴取および調査権限を、第 174 条は捜査のための施設内への立入権限を認めている。例えば、立入権限を定める第 174 条は、次のように規定する。

CCRA 第 174 条 この編〔=第 3 編〕の目的を達成するために、矯正捜査官は、必要とされる安全条件を充足した上で、何時でも、矯正庁長官によって占有されている、又はその統率及び管理の下にある、いかなる施設にも立入り、同施設を調査し、又、そこにおいていかなる捜査又は調査も実施することができる¹²⁾。

その地位の独立性と捜査に関する独立性を法的に認められている矯正捜査官には、さらにその捜査を自由かつ実効的に遂行することを保障するために、以下のような、実質的免責特権が認められている。

CCRA 第 187 条 報告書及び勧告を含む、矯正捜査官によってなされたいかなる事柄も、管轄の欠如という理由以外によって、いかなる裁判所においても、異議を申し立てられ、審査され、抑制され、又は、問題とされない。

第 188 条 矯正捜査官並びにその代理及びその指揮の下のいかなる者も、矯正捜査官の職務、権限又は義務の執行、遂行及び職務の目的を持つ執行、遂行の過程においてなされた、いかなる誠実な事柄、報告又は発言に関して、刑事手続も民事手続も課されない¹³⁾。

このようにして、1992 年 CCRA によって、矯正捜査局は明確な独立性と権限を有する機関として、新たな出発を果たした。その基本には、CCRA 第 3 条に記されているように、被収容者の権利保護と社会の安全保護を両立的に実現するための、有機的な機関とする目的が存在する。さらに、本稿最後で確認するように、「矯正捜査局」のマニュアルには、同局職員の心得として、被収容者の人権保障について、捜査官としての職務との関係で詳細な説明がなされている。このことから理解できるように、矯正捜査局は、社会の安全保護のためにこそ、被収容者の権利保障を十全に刑事施設で実施することが大切だとする思想に裏打ちされた機関となったのである。

それでは次に、このような捜査権限に基づく成果をどのようにして将来の行刑の改善に結び付けていくのか、矯正捜査局の独立性との関係で問題となった「年次報告書」の取り扱い、つまりその提出先に関する議論を概観し、今日に及ぶ、矯正捜

査局の課題の一つを検討する。

(2) 矯正捜査局の「年次報告書」の提出先の問題

矯正捜査局の独立性の問題については、1973年調査法によって同局が設立された当時から課題とされており、1976年のマグイガン報告書 (MacGuigan Report) が、同局の独立性を確保するよう提案をしていた¹⁴⁾。これが最終的に1992年CCRAにおいて実現したのだが、マグイガン報告書がその他にも見直すべきこととして勧告していたのが、矯正捜査局の「年次報告書 (Annual Report)」の提出先に関してであった。

それまでは、矯正捜査官の捜査等において明確となった、カナダ矯正庁および連邦刑務所の組織的な問題や課題について、矯正捜査局が「年次報告書」として整理し、改善方法等を勧告しても、その名宛人は、上級庁である矯正庁長官または法務大臣のみであった。つまり、各年の「年次報告書」は、矯正庁や法務省の内部的な文書でしかなく、それら機関の外に対しては何のインパクトもなかったのである。しかし、このような内部ルートだけでは、矯正庁および法務省の内部職員等の目には触れることがあろうとも、そこでの内部的な議論で尽きてしまうことになる。そこで外へのルート、特に法制定および法改正の権限を有するカナダ連邦議会に、矯正捜査局の「年次報告書」が確実に到達するような新たなルートを確保すべきであると勧告していた。すなわち、「オンブズマンは、[国際基準など]いかなる受け入れ可能な基準に基づいて[考えて]も、議会に報告すべきである」¹⁵⁾と。

しかし、これは1992年CCRAの条文においても、完全には達成されることはなかった。今後もさらなる年月が必要とされることであろうが、年月以外にも内部からの後押しが必要となろう。その後押しの一つとしては、法務大臣の下に属する職員によって編集される紀要、『矯正法レビュー (Correctional Law Review)』がある。このレビューが、矯正捜査局の「年次報告書」提出先の問題について取り扱った「ワーキング・ペーパー」を、1987年に作成した¹⁶⁾。これが基になって、「年次報告書」について現行CCRA第192条は次のように規定した。

CCRA 第192条 矯正捜査官は、毎会計年度終了後3カ月以内に、その年の矯正捜査局の活動に関する報告書を大臣に提出し[なければならない。]大臣はそれを受理した日以後、議会両院それぞれに対して、報告書のすべてが、両院の会期の開始後30日以内に提示されるよう、処理しなければならない。(傍点付加)

この条文から分かるように、カナダ連邦議会両院に対して「年次報告書」が提示されることになったものの、矯正捜査官が、直接的に議会で報告することはやはり認められず、大臣を経由して提出されるルートが確保されたに過ぎなかった。この点について、直後の矯正捜査局「年次報告書」は、次のように記している。

同法〔＝CCRA〕は、矯正捜査官が以前から持っていた権限に、意味のあるそれほど大きなものを追加してはいない。むしろこの立法〔＝CCRA〕は、矯正捜査官の「機能」を、オンブズマンのそれとして明確に確認し、その活動に焦点を当て歩調を整える手続的枠組みの中で、矯正捜査局の権威と責任を明確化したのである。要するに、議会は矯正捜査官に、新しい権限は付与しなかったが、特定の方向づけと、弾み (momentum) を与えたのだ¹⁷⁾。

つまり、矯正捜査局の機能は、「年次報告書」を出版することではなく、受刑者が抱える問題を解決することにこそある、という認識を確認するにとどまったのである¹⁸⁾。

しかしその後、1995年2月14日に、矯正捜査局は、CCRA第193条に基づき、『特別報告書』を、議会に対して提出する権限を実行することで、定期的「年次報告書」提出以外の方法を利用することによって、刑務所の問題を世に問うことに成功した。これは、1994年のキングストン女子刑務所の「緊急対応チーム (ERT)」が、女性受刑者に対して行った非人道的取り扱いを問題としたものであった。同年4月26日に、男性刑務官のみで構成されていた同刑務所の「緊急対応チーム」が、当時、単独室に隔離されていた8人の女性受刑者を単独室から引きずり出し、裸体検診を行ったのである。その時に同チームは、受刑者の抵抗等がない以上、不必要であったにもかかわらず、実力行使のための器具等をそれら受刑者に対して見せつけるなどして心理的に威圧したのだが、矯正捜査局の『特別報告書』は、そのような行為は、女性受刑者の抵抗とその意思表示を心理的にも抑圧するものであること、また、女性受刑者に対する身体検査を、男性刑務官だけで実施するということがそれ自体が、そもそも、女性受刑者の「人間性を貶めることで、非人間的な」行動であることを指摘し、非難したのであった。そして、この報告書がきっかけとなり、その後、テレビ局CBCは、この事件を撮影したビデオテープを入手し、番組として報道したため、すべてのカナダ国民が、キングストン女子刑務所における刑務官の違法行為および受刑者に対するこのような取り扱いの状況を知ることとな

り、その様子に震撼することとなったのであった¹⁹⁾。

この『特別報告書』のように、刑務所内で生ずる不正について社会に公表し、課題の解決に資することになるような報告書を、定期の「年次報告書」以外に作成し、提出する権限は、CCRA 第 193 条において規定されている。

CCRA193 条 何時においても、矯正捜査官は、事態の緊急性、重要性に鑑み、本法第 192 条に基づき次回の年次報告書を大臣に提出する時期まで延ばすべきではないと判断する場合、矯正捜査官の職務、権限そして義務の範囲内にある、いかなる事柄に関しても言及し、意見を述べる特別報告書 (a special report) を作成し、大臣に提出することができる。大臣はそれを受理した日以後、議会両院それぞれに対して、報告書のすべてが、両院の会期の開始後 30 日以内に提示されるよう、処理しなければならない²⁰⁾。(傍点付加)

このように緊急性および重要性のある問題について、矯正捜査局は、この条文に基づき特別報告書を作成し提出することにより、年次報告書を提出する場合に比して、議会に対する問題提起および改善などの勧告に関するインパクトを強化することができる。しかし、やはり提出先は法務大臣であり、議会への直接的な提出権は認められていない。

その後も、1997 年には、「人権に関するワーキング・グループ」が、矯正捜査局は議会に直接的に報告する権限を持つべきであると勧告し、2000 年には「CCRA に関するサブ・コミティー」も同様に、議会に対する直接的報告権を矯正捜査局に持たせ、その独立性を高めるべきであると勧告している²¹⁾。しかし、同局の「年次報告書」の議会への直接提出権に関する法的な状況は、今日でも基本的には 1992 年以来変化しておらず、CCRA 第 192 条および第 193 条に基づき、法務大臣を経由する方法しか確保されていないのが現状である。

(3) 矯正捜査局の職員の数・苦情申立数の増加そしてその職務

それでは次に、矯正捜査局の近時の状況を概観するために、職員の数および苦情等の申立数を概観する。矯正捜査局の職務の負担の増加に比して、その職員数の増加は追いついていないというのが、現状であることが指摘されている。『35 周年記念年次報告書』では、以下のように述べられている。

1987 年と 1992 年の間に、局の職員数は緩慢に増加する一方、[取り扱い]事件数は爆発的に増加した。この 5 年間で、受刑者からの苦情申立数は、1,329 件から

恐ろしいほど増え、5,090件を数えた。〔他方〕職員数は9人から16人に増加するにとどまった²²⁾。

因みに、職員数は、2008-09年の24人から、2009-10年には28人に増加しているため、その後ある程度の改善が見られたようである²³⁾。また、苦情の申立数は、近年では2006-07年の7,662件をピークに、2007-08年は6,398件、2008-09年は6,059件、2009-10年は統計の取り方を変更したこともあり5,483件と減少している²⁴⁾。しかし、2010-11年の年次報告書によれば、5,914件と再度増加している²⁵⁾。

では次に、このような受刑者からの苦情申立から、矯正捜査局は何を検知し、またその結果として何をするのか。例えば、矯正捜査局の1990年版「年次報告書」の以下のような記述から、制度的な問題を一般的に取り扱うことが分かる。

〔カナダ矯正庁の〕遅滞、防御的姿勢そして不熱心さ、これらは、そのミッション・ステートメントや行刑の公平性という基本コンセプトとは合致していない。……われわれのこのコメントを、建設的な方向に捉えてもらいたいと真摯に願う²⁶⁾。

それでは矯正捜査局の職務は、上記のような、行刑に関する一般的な指摘と勧告だけかというところではなく、むしろ、年度ごとに、調査や課題、捜査の対象を特定し、それを探索した結果を各「年次報告書」としてまとめ、大臣および大臣を通して議会に提出しているのである。

次に、直近の2010-11年「年次報告書」に示された、矯正捜査局が近年積極的に取り組んでいる特定の課題、つまり収容中の死亡事件に焦点を当てながら、具体的な捜査の機能を流れに沿って概観していこう。

第二 矯正捜査局の現在の機能

矯正捜査局の職務は、情報の収集、捜査、勧告・報告という順に展開していく。それぞれの段階について、具体的に見ていこう。

1. 情報の収集 (intake) — 面談 (interview)

矯正捜査局の機能は、情報収集から開始される。その情報収集として有用な手段は、通話料無料の電話である。受刑者たちは、各自の居室のドアの外の廊下に設置されている移動式電話を利用し、およそいつでも矯正捜査局に電話をかけ、苦情を申し立てたり、自分の抱えている問題についてアドバイスを求めたりすることがで

きる。刑務所職員に傍受されることはなく、完全に秘密 (confidential) とされている。特別な事情で居室内に施錠の上収容されている受刑者でない限り、日中であればドアを開けて自由に廊下からこの移動式電話を利用することができる。こうして、2010-11年の1年間に、2万11件、合計8万2,182分の通話が矯正捜査局に寄せられた²⁷⁾。

また、矯正捜査局への無料電話回線は、受刑者の利用に限定されているのではなく、受刑者の家族・親族や犯罪被害者にも開放されているため、多角的な情報収集が可能となっている。受刑者はじめ、その他、苦情の申し出を矯正捜査局に対して行うことを希望する者は、電話のみならず、手紙や電子メールによる申し立ても、もちろん可能である。

2009年から2010年の1年間において、このような方法で受け付けた苦情、全5,483件を、その内容に着目して10の分野に分類した場合、最も多かった分野は、「医療 (health care)」で、821件、2番目に多い刑務所間の移送 (institutional transfers) の393件の2倍以上となっている²⁸⁾。このように「医療」に関する苦情が他の分野の苦情の数に比して最多であるという傾向は2005-06年から、まったく変化していない。

以上のような、情報収集 (intake) を経て、特に緊急性が存在すると判断された苦情や、その他緊急性のある事案については、可及的速やかに矯正捜査官が現地に派遣され、本人からの聞き取り等の調査が開始される。

また、何ら苦情などの情報提供がなされない刑務所については、矯正捜査官の定期的な訪問により、その場で受刑者は自己の抱える問題点などを伝えることが可能となる。特に、「単独室隔離 (administrative segregation)」に収容されている受刑者については、矯正捜査官は全員に、面会の希望の有無を確認し、面会を希望する者とは、刑務官の立会なしの面談を、その日、その場で実施し話を聞く。そして矯正捜査官は、その面談の内容が、アドバイスをすることで終結できるものであれば、その場でアドバイスをするが、制度的な事柄や、その施設に特有の事柄で、所長に善処を求めべきものであれば、矯正捜査官は、面談の後に所長と面会をし、それら事柄について対処を勧告したり、事情について説明を求めたり、検討を求めたりする。

その他に捜査の端緒を形作るものには、法務大臣からの要請、および、矯正捜査局の自主的な判断などがある²⁹⁾。つまり、次に見るように、それら要請、命令または判断において、一定の重要性が認められ、解決に向けて事実を把握するために

捜査が必要であると考えられるのであれば、矯正捜査局は捜査を開始することができる。2010-11年の1年間には、合計で867件の捜査が実施された³⁰⁾。

2. 捜査——最近の課題：収容中の死亡をめぐって

それでは次に、より具体的に矯正捜査局の捜査機能について把握するために、実際に近年あった事案に基づいて、経過を検討していこう。

(1) 収容中の死亡事件——その捜査

近年カナダの刑務所において問題となっている事柄のうち、矯正捜査局によって重要なものと認識され、課題として取り組まれているものに、収容中の死亡事件 (death in custody) がある。つまり、刑務所内での死亡事件である。それら死亡事件の中には、自然死、自殺、殺人などが含まれるが、最初の「自然死」以外の後二者は、防止することができる性質のものである。事実、最新の2010-11年の「年次報告書」によると、2008年4月から2010年4月までの約2年間に、矯正捜査局は、4件の自然死、3件の自殺、その他の死亡を含む、合計9件の死亡事件について捜査している³¹⁾。

さて、死亡事件の連絡や情報を得た矯正捜査局は、それら死亡に関して不自然な要素が発見されれば、捜査を開始し、原因の究明を行うことになる。それでは、どのような方法で死亡事件について情報を入手しているのか、法令条文に従って概観しよう。

通常、死亡事件が発生すると、その発生した刑務所長作成の「状況報告書 (Situation Report)」が、事件発生後72時間以内に作成され、監督上級庁である矯正庁長官等に提出される³²⁾。その報告書に不自然な点が見出され、捜査の必要があると判断すれば、矯正庁長官は、「捜査委員会 (Board of Investigation)」を構成して現地に派遣するために「招集命令 (Convening Order)」を發布する³³⁾。そして、これが發布されると、速やかに「捜査委員会」が現地に派遣される。また、その死亡事件の捜査を実施した場合、同委員会は、捜査結果を「報告書」にまとめて、矯正庁長官に報告しなければならない。

これに対して、その死亡事件が自然死によると見られるときには、矯正庁から健康省 (Health Department) に対して、報告書による報告が行われる。それを受けて健康省は、報告書の審査を行う。つまり、「死亡審査 (mortality review)」が健康省によって実施されることになる³⁴⁾。

以上は、矯正庁の内部の機関による捜査および審査となるが、上記「捜査委員会」の捜査結果の「報告書」すべてのコピーは、矯正庁長官に対してと同時に、矯正捜査局にも送付される（CCRA s.19(2)）。通常、この「報告書」コピーは、「捜査委員会」捜査後2~3カ月以内に送付される。それら一件書類を受け取ると、死亡が実力行使に基づく場合には「矯正捜査局」内の、「実力行使審査（Use of Force Review）」に付される。そして、その実力行使に正当化される事実の裏付けがあり、違法なものでなかったか否かについて、審査することになる。次に述べるように、緊急事態による場合でなく、事前に計画の上で実力行使が実施された場合には、その現場である刑務所の職員によってビデオ撮影されているから、そのビデオの映像検証も矯正捜査局によって行われる場合もある。

「実力行使審査」を実施した上で、矯正捜査官は、さらに矯正庁の「捜査委員会」とは別に、独立して捜査を開始するか否かを決定する³⁵⁾。つまり、変死や行き過ぎた実力行使に基づく死亡の疑いがあるにもかかわらず、矯正局内部で実施された「捜査委員会」の捜査結果報告書が、不十分な結論しか示していないなど、不適切な点が見出される事情が検知されれば、矯正捜査官を現地に派遣するなど、捜査が開始されることになる。

このような「実力行使審査」に送付される一件書類は、2010-11年「年次報告書」によると、対象期間1年間で1,265件、そのうち573件は「初期審査（Initial Review）」と言って、矯正庁の「捜査委員会」から送付を受けた一件書類のうちの限定的な文書について審査し、さらに審査や捜査が必要になれば担当部署に回付するものの、通常はその段階で終了すると思われる種類の実力行使について審査処理する方法である。また1,265件のうち382件は「全面審査（Full Review）」と言って、矯正庁長官命令567条に基づき、書類審査以外にビデオ検証、健康状況チェックリスト、事件後チェックリスト、担当看守録取書など、すべての書類を全面的に審査する方法である。その他には、継続審査やフォローアップ審査が310件であった。

また、自然死の場合には、特にその受刑者が死亡までに受けていた何カ月にもわたる治療の経過が問題となる。または、何の治療も受けていなかったのかなど、刑務所での治療歴に重点を置いた審査がなされる。

これら捜査の結果、矯正捜査官が、行刑の実施主体である矯正庁長官の「決定、勧告、作為または不作為」に関連して問題が存在すると判断した場合には、矯正庁長官に対してその問題を知らせ、問題だと考える理由等を示す。また、その際に、矯正捜査官は、問題解決の方法があると考えるのであれば、勧告を付すことができ

る。例えば、前述の2010-11年「年次報告書」において捜査対象とした全9件の死亡事件に関して、矯正捜査官は捜査の上、防止可能な死亡について、次の重要な3点を含む、七つの改善策を提言した。

- ・カナダ矯正庁の内部捜査の枠組みが強化されねばならないこと。
- ・外部のヘルス・ケア専門家を指名し、自殺および重大な自傷行為について審査を統括させるとともに、その報告書を公開すること。上級監督官 (a senior management position) を設置し、安全な収容の運用の促進とモニタリングに責任を持たせること。
- ・精神病を有する受刑者や、自殺・自傷の危険を有する者を、長期にわたる隔離 (prolonged segregation) に置くことを停止すること。

さらに、矯正庁長官が、矯正捜査官の判断によると、勧告に従って適切な措置を取るべきであるにもかかわらず、合理的期間内に何ら措置を取らないのであれば、矯正捜査官は、その問題について、法務大臣に報告しなければならないことになっている³⁶⁾。こうして、CCRAによって、矯正捜査官の捜査およびその結論は、十分に尊重されなければならない仕組みになっているのである。

事実、自然死に関する健康省の「死亡審査」に関して、矯正捜査局は、CCRA第180条に基づき、「死亡審査」のガイドラインが立法趣旨に適合的なものに修正されるまでの間、停止するよう法務大臣に勧告し、さらに、これに関する説明責任と透明性を確保するよう求めて2010-11年「年次報告書」の勧告#12を出している。つまり、矯正捜査官は、矯正庁が「死亡審査」について、問題性の指摘をされたにもかかわらず、改善方法を模索するなど、合理的期間内に適切な措置を取らなかったと判断したのである。さらに、矯正捜査局は、次年度の重点的な課題として、この「死亡審査」を挙げている³⁷⁾。

さて、刑務所内の死亡事件の数は、多い年も少ない年もあるが、1999-2000年から、2008-09年の10年間における収容中の死亡事件の合計は、533人であった。これを年ごとに見ると、1999-2000年の1年間には59人、2000-01年は43人、01-02年は51人、02-03年は49人、03-04年は67人、04-05年は49人、05-06年は49人、06-07年は61人、07-08年は40人、そして、08-09年は65人の死亡事件があった。また、これら死亡事件のうち、防止可能であったはずの自殺で亡くなった率を見ると、最も自殺率が高かった年は、01-02年の25.5%で、最も低かったのは08-09年の13.8%、10年間の平均では、死亡事件の18.6%が自殺によるもの

である。これに対して、殺人による死亡率は同じ10年間で5.8%であった³⁸⁾。

このような状況の中、特に刑務所での死亡事件に関する捜査を、矯正捜査局が自らの課題として重要視するようになったのは、2007年10月19日に発生した当時19歳の女子受刑者、アシュレー・スミス (Ashley Smith) の自殺に起因する。この事件においては、まだ若い、自殺癖のある女子受刑者の自殺を、なぜ刑務所は防ぐことができなかったのか、そこに、組織としての問題はなかったのか、改善の方策は見出されるのか、などの問題について、矯正捜査局が捜査を開始したのであった。

それでは、アシュレー・スミス事件について捜査の後、矯正捜査局が社会に問題提起をした報告書、『防ぐことのできた死 (A Preventable Death)』(Howard Sapers, Correctional Investigator of Canada, 2008年6月20日)³⁹⁾、その他、中間報告書などに基づき、収容中の死亡事件の課題について検討していこう。

(2) 2007年10月19日：アシュレー・スミス事件の概要

アシュレー・スミス (Ashley Smith) は、13歳のころから、その精神的な状況を主たる原因として、自傷的傾向によるものを含む、50件以上の刑事事件を発生させ、15歳であった2003年12月には、少年法廷 (Juvenile Courts) における判決により、ニュー・ブランズウィック少年刑務所 (Youth Centre) に収容されることになった。彼女は、そこでの大半の期間を、治療目的静穏室 (Therapeutic Quiet Unit) で過ごすことになったのである。

その後、2006年1月にカナダの刑事責任年齢である18歳に達したアシュレー・スミスは、同年10月には、刑務官に対する暴力の行使により、成人と同様に通常の刑事裁判を受け、禁錮刑に相当する判決を受けた。これに付随して、それまでの少年刑務所における残り収容期間と併せた2年以上の刑を、成人刑務所において受けることになった。こうして、アシュレー・スミスは、連邦の女子刑務所に移送されることになったのである。2006年10月31日のことであった。

それから1年足らずの2007年10月19日に、アシュレー・スミスの死亡が確認された。以前収容されていた女子刑務所とは異なる刑務所で、単独室隔離区域に収容されることになったアシュレーには、スモックー着のみが与えられ、下半身を覆う衣類すら与えられず、ベッドやシーツ、毛布も給与されていなかった。したがって、何もない床で寝起きを余儀なくされていたのである。これは、シーツを紐状にして、ベッドの枠に掛け、首をつるなどして自殺するための道具に使うことがないようにするための措置だった。

しかしアシュレーは、そのような工夫をせずとも、身に着けていたネックレス (ligature) を使って、自らの首を絞め呼吸不能な状態にして、自殺を図ったのである。その直前、彼女は担当職員に強い自殺意思を持っていることを申し立てていたが、自殺の実行を防止することはできなかった。また、彼女が自殺を図った直後、看守らはこの緊急事態に対して、即応的に対応しなかった。このような矯正庁における不手際が重なったために、アシュレーの死という結果が発生してしまった可能性が指摘されたのである⁴⁰⁾。

3. 勧告・報告——アシュレー・スミス事件の調査と結末

以上概略を述べたアシュレー・スミス事件について、刑事捜査、矯正局捜査委員会 (National Board of Investigation) の調査が開始されるのと同時に、CCRA 第 170 条に基づき、矯正捜査局も捜査を開始した。アシュレー・スミスに関する収容記録、彼女に対する看守らの実力行使に関する記録文書、関連のビデオ映像、看守に対するインタビュー、および、矯正局捜査委員会の捜査要旨などが、矯正捜査局の捜査の対象となった。その捜査を基に矯正捜査局は、事件から約 2 カ月後の 2007 年 12 月 21 日までに、中間報告書 (Interim Report) を作成した。その中で矯正捜査官は、次の事柄に関する、CCRA 違反および矯正庁行刑ポリシー違反を指摘した。

・刑務所間の移送、 ・単独室隔離の使用、 ・実力行使を含む介入、 ・健康および精神的診察診療、 ・医療的緊急事態への職員の対応

その上で、2008 年 6 月の最終報告書である『防ぐことのできた死』において、以下の三つの重要な結論を公表した。

- (1) スミス氏の死亡は、防止可能であったこと。
- (2) スミス氏の死亡は、カナダ矯正庁の数名の個人、および、システムの欠陥の堆積によって生じたこと。これら欠陥は、以前にカナダの連邦矯正体制内においてすでに発見されていた重大な問題の諸兆候であり、単にスミス氏のみ当てはまるものではないこと。
- (3) 連邦政府は、これら欠陥を問題提起するために、迅速な行動を取り、カナダの刑事施設において他の死亡事件の発生を防止しなければならないこと。

そして、より具体的に、職員「個人に基づく欠陥」として指摘したのは、次のことであった。「スミス氏の単独室隔離の状況を 60 日後の時点で審査すること」を怠ったが、この事実は、「矯正および条件付釈放に関する矯正庁令」第 22 条⁴¹⁾および「矯正庁長官命令」第 709 条 29-32 項に違反すると指摘した。また、「刑務所

間の移送」についても、次のように非難する。「矯正庁長官命令第 843 条 25 項……は、明らかに、自殺または自傷の、切迫した危険があると考えられる受刑者を、治療施設以外に移送することは、その受刑者を担当する心理技官が、潜在的自殺または自傷の危険を減少させ、または、除去するためにその移送が必要であると判断した場合でなければ、禁止している。……[にもかかわらず]彼女が従わされた、逸脱した回数移送は、単に不適切なだけでなく、理解不能であると結論する」⁴²⁾と。また、移送によって、彼女の精神状態の悪化が見られ、さらに強い自殺念慮が生じていったのだ、と。

また、「システムの欠陥」として矯正捜査局が指摘したのは、例えば、アシュレー・スミスが 13 歳の時から少年院等の施設を利用していたにもかかわらず、連邦刑務所との連携や精神的ケアに関する治療が十分に施されてこなかった点である。「最上級のレベルでのリーダーシップが、連邦と地方の矯正システム、および、それらと、メンタル・ヘルス・サービス提供者との間のコーディネーションや、一貫性の欠如を修復するために、明らかに必要とされているのだ」⁴³⁾と。

以上、具体的なアシュレー・スミス事件を通して、矯正捜査局が設定している課題の一つ、「収容中の死亡事件」に関連して、その機能を概観した。その結果、「避けられる死亡事件」について、できる限り対処をするように、矯正捜査局は、矯正庁に対して具体的な方策も含めて、独立機関として勧告を出し、また、それに対する応答を矯正庁から求めることによって、刑務所における受刑者の人権を確保しながら、刑罰の有効な実施について監視していく機能と権能を有し、実際にその権限を行使していることが理解された。また、「避けられる死亡事件」以外のカテゴリーに入れられる「自然死」の検証について、健康省の実施している「死亡審査」のあり方を、次年度の課題に挙げ、「収容中の死亡事件」についてさらに徹底的な検証を試みていく予定とのことである。

第三 矯正捜査局の評価

それでは次に、このような矯正捜査局に対する評価はどのようなものか、公的な委員会の報告書に示された記載を概観しよう。

1. アーバー委員会による評価

先に、矯正捜査局の『特別報告書』の対象となった、キングストン女子刑務所での刑務官による違法な行為について概観したが、同局の捜査と同時に、ルイズ・アーバー判事 (Justice Louise Arbour) を委員長とする「調査委員会」が別個に設けられ、「調査報告書」が用意された。同報告書もその後の矯正庁の発展に寄与したとされるが、その調査報告書において、矯正捜査局の忍耐強い捜査の姿勢について高く評価されている。

矯正捜査官は、その法的委任の文言および精神に十分に従った行動を取っていた。1994年4月から1995年2月まで、問題となっていた矯正庁を〔調査対象として〕扱った中で、矯正捜査官およびそのスタッフは、根気強く、事実に基づき、かつ専門的であった。彼らの姿勢および応答 (correspondence) は、扇動的なものでは決してなく、〔矯正庁という〕官僚組織を、大変忍耐強く取り扱っていた。〔他方、矯正庁は〕内省や自己批判などの実践をする準備もまったくなく、その意思もなければ、そこに参画することもできなかった⁴⁴⁾。

また、矯正捜査局のユニークかつ重要な役割についても、次のように評価されている。

矯正捜査官は、次の両者において、ユニークな位置を占めている。個別の問題を解決することを支援する点、そして、矯正庁の組織に関する欠点について、公的にコメントする点である。矯正庁を開示し説明責任を果たさせるための内外のあらゆるメカニズムや諸機関のうち、矯正捜査局は、はるかに最も効率的であり、その役割を果たすために最も優れた能力を有する⁴⁵⁾。

このように、その専門性および矯正庁に対する情報開示や説明責任を実現させる機能が高く評価されている。

2. 人権に関するワーキング・グループ

その他、矯正庁との拮抗機関としての役割について、一定の評価をするのが、カナダ・人権に関するワーキング・グループ (Canada, Working Group on Human Rights) である。先述のように、その1997年の報告書において、同ワーキング・グループは、矯正捜査局は直接的に議会に年次報告書等を提出する権限が認められるべきで

あると報告していたのだが、その同じ報告書で、次のように、矯正捜査局と矯正庁との間に生じた、否定的な関係について言及していた。

矯正捜査局の役割と責任は、矯正庁のそれらに、非常に明らかにインパクトを与え、その結果、時間の経過と共に、両機関の間に一定の摩擦 (friction) が生じることになった⁴⁶⁾。

他方で、摩擦が生じるほどでなくとも、一定の緊張関係が存在することは、オンブズマンの役割も担う矯正捜査局と、その対象機関である矯正庁との間に必要であるとする意見が、会計検査院 (the Office of the Auditor General) から、同年、出されている。

オンブズマンの力は、捜査から導き出される勧告や意見の価値を、他者に対して説得する能力に存する。その結果、オンブズマンとその任務の領域に存する施設 [=矯正庁] との間の協働関係は、注意深く均衡が取られなければならない。その任務の性質が暗に意味することは、この関係が余りに親密であってはならないということであり、また、余りに敵対的 (adversarial) であってはならないということである。この創造的な緊張 (creative tension) の均衡を達成することは簡単にはできないが、しかし、非常に重要なものである⁴⁷⁾。

いずれにせよ、矯正捜査局の役割として、矯正庁に対して、その行刑の実施についての行き過ぎや怠慢に関して、均衡を図る重石または促進剤としての機能が重視され、それにより刑務所受刑者の人権を矯正庁から確保することに期待が持たれているのである。

結 語——カナダ矯正捜査局およびカリフォルニア刑務所監視体制との比較から日本の制度が得ること

以上本稿では、1973年のカナダの矯正捜査局設置の経緯、その後の発展、および、その機能について、具体的事例も含めつつ明確にしてきた。このようなカナダの矯正捜査局の機能を、前稿、カリフォルニアの刑務所監視制度との比較において検討し、いかなる点が類似しているかを確認したい。さらに、カナダの矯正捜査局の特徴として、その根底に人権思想が存在するので、それを明確にした上で、わが国に2006年に設置された「刑事施設視察委員会」との比較で学ぶべき点を確認し

て、本稿の結語としたい。

(1) カナダ矯正捜査局とカリフォルニア刑務所監視体制——その機能と権限

カリフォルニアにおいては、次のように、別個の三つの機関に、三つの機能が委ねられているが、カナダ矯正捜査局は、それら三つの機能を兼ね備えている。すなわち、カリフォルニアの「刑務所オンブズマン」が有するオンブズマンとしての情報収集および勧告機能、カリフォルニアの「独立捜査局 (OIG)」が有する捜査権限、そして、カリフォルニアの「更生監視委員会 (C-ROB)」が有する、刑務所における更生プログラムを監視し評価する権限の一部分を、カナダ矯正捜査局は保持している。但し、カリフォルニア OIG にはその他に、職員の懲戒手続の適正さを監視する機能があり、また、C-ROB にはカナダ矯正捜査局にはない更生プログラムの実効性・能率性などを評価する権限が存在するが、カナダの矯正捜査局は、受刑者がそれら更生プログラムへのアクセス権を十分に確保されているか否か、つまり、社会復帰への権利がすべての受刑者に平等かつ公正に確保されているか否かを監視する機能のみを有し、プログラムの中身の評価は、カナダ矯正庁の専門的な部局 (Reintegration Programs Division) に委ねている。そのような違いは、詳細に検討すれば数多く指摘できようが、大筋において、カリフォルニアとカナダにおける矯正当局に対する監視機関は、それぞれ類似した権限および機能を、ある程度有すると考えられる。

もちろん、これらが北米における、標準的な刑務所監視機能であるという保証はないが、両者に、機能および権限としての類似性を見出すことができる。しかし、カナダ矯正捜査局の大きな特徴として忘れるべきではないのが、その基本的な思想または哲学である。次にこれを明確にしたい。

(2) カナダ矯正捜査局の基本的な人権思想

カナダ矯正捜査局の特徴は、その独立的な機能および権限だけではなく、実は、その任務と機能が、国際的に承認されている受刑者人権思想に支えられている点である。このことについて、「カナダ矯正捜査官マニュアル」を引用しつつ確認したい。というのも、本稿の冒頭で確認したように、CCRA 第3条が規定するカナダ矯正制度の目的自体は、(a) 裁判所により科された判決を、違反者 [=受刑者] に対する安全で人間的な拘束と監督によって実施すること、(b) プログラムの規定に従って、刑務所および地域社会において、違反者 [=受刑者] を更生させ、遵法

的な市民として地域社会に再同化できるよう支援すること、であるが、そのような目的に合致するよう、適切に矯正庁が行刑を実施しているか否かについて確認する役割を担う矯正捜査官およびその職員は、その期待される任務の意味を理解し、その果たすべき役割と機能を正確に遂行しなければならないが、そのためには、それらを根底から支えるさらに深い、受刑者の人権に関する思想について、十分に理解していることが必要だと思われるからである。逆に、その理解が不十分であれば、矯正捜査官の矯正庁に対する監視という任務遂行の過程においても、不十分かつ不正確な部分が生ずるようになり、捜査の精度や能率が落ち、いずれは矯正捜査局自身が瓦解していくことになろう。

まず、マニュアルの第1章では、矯正捜査局設立の背景について、次のように説明している。つまり、受刑者の人権保障とその社会復帰との間には関連があり、後者の実現のためには前者、受刑者の人権を保障することが重要であるという理解が、職務遂行の前提であること、そして、受刑者の人権保障を実現するためには、矯正庁の内部監視だけでは不十分であり、外部機関の監視が重要であり、そのためにこそ、矯正捜査局が誕生したことを、述べている。

受刑者の人権を保障することは、ほとんどの国において、重要な課題となっている。どの程度この保障が達成されているかは、収容の期間中だけでなく、釈放されて後の、受刑者の社会再統合の成功にも影響を与える。内部と外部の監視の良好なバランスが、人権の崩壊を防止し、人権侵害が発生したときにはそれを探知し、再発しないことを保障するべく状況を修正することに資する。内部監視と外部監視の適切なバランスを生み出すことは、容易ではない。他国の多くと同様に、カナダは、内部監視のみで〔長年にわたって〕戦ってきたが、1973年に矯正捜査局を設立して、外部監視を導入した。意思決定に関する改良された説明責任および透明性、そして、人権に適合的な制度の根本的特徴は、その成果として望まれてきた⁴⁸⁾。

そして、国内法および国際法の人権文書を適用することによって、受刑者の人権を保障することが、最終的には、受刑者の安全ばかりでなく、社会の安全を達成することにつながるとする。

国際法の、そして国内法の人権文書は、自由を奪われた人々が、公平さと人間性をもって取り扱われる権利を有し、残虐で非人間的な、また貶めるような取り扱いや刑罰に服させられない権利を有するとしている。人権の基準を遵守するこ

とに賛同する最善の議論は、それら人権保障が、単に国際法および国内法によって要求されているからというのではなく、違反者にとっても矯正庁職員にとっても、また社会全体にとっても、それが、いかなる既知の方法よりも、実際によく機能するからというものである。人権保障の義務を守ることは、釈放時に〔受刑者が〕、より責任感の強い市民になっていることを、保証はしないものの、その確率を増大する。〔要するに、〕受刑者の人権を尊重することは、次のような強いメッセージを伝えることである。つまり、誰しも、その置かれた環境、人種、社会的身分、性別、宗教にかかわらず、尊敬と尊厳 (respect and dignity) をもって取り扱われ〔なければならない〕ということだ⁴⁹⁾。

その上で、国際法上、次の四つの原則が妥当するとする。

- ・最も重要なのは、矯正職員、受刑者および社会全体の安全である。
- ・受刑者は、判決の結果として必然的に剝奪されたもの以外、社会のすべての構成員が有する人権および基本的自由を保持する。
- ・受刑者に影響を及ぼす決定は、公正で率直な仕方で行なわれる。
- ・矯正庁は、公共の安全に適合的な「最小限度の制限方法 (least restrictive measures)」を適用する。

結局のところ、上記四つの原則のいずれかでも遵守することに失敗すれば、公共の安全は危険に陥る。というのは、矯正専門官が受刑者に変化をもたらす能力が妨げられるからだ。換言すれば、〔受刑者の〕更生が妨げられるのだ。受刑者は、非常に優れた矯正プログラムに参加することができる。しかし、彼らが、人権に対する敬意のない環境で生活するならば、処遇におけるそれまでの獲得物は、すぐに侵食され、完全に消散さえするかもしれない。要するに、人権を尊重しない環境は、正反対の結果を招来するであろう。〔つまり、〕犯罪者はさらに硬化し、権威に対する不敬の念を強化するだろう⁵⁰⁾。

このように、矯正捜査官およびその職員は、上記「カナダ矯正捜査官マニュアル」によって、独立の矯正捜査官の必要性やその理念、受刑者の人権保障と社会の安全との関係について十分に理解の上、職務に当たることが求められる。そしてそこには、受刑者人権の保障が、出所後の社会復帰への第一歩であると考え、それを実践するという信念が存在する。

(3) わが国矯正制度監視体制、および、「刑事施設視察委員会」が学ぶこと

わが国で2006年に誕生したばかりの「刑事施設視察委員会」が、カナダ矯正捜査局の制度または運用から学ぶことができる個別の、また技術的な事柄は、数多く見出されるだろう。例えば、その監視機関の独立性、受刑者の電話などによるオンブズマンへの自由なアクセス、また、カナダ矯正捜査官の受刑者への積極的なアプローチ、また矯正庁に対する、「実力行使審査」資料の矯正捜査局への送付義務化などである。事実、この「実力行使審査」の手続によって、行き過ぎた実力行使の疑いがあった場合に捜査が開始され、適切化がその後図られるのであり、この手続がない場合には、内部の審査で完結し、塙の中の違法行為は闇に葬られてしまう可能性は十分にある。もちろん、カナダの矯正捜査局にも、死亡事件全件に対する審査権が認められていないから、現時点では、自然死として扱われた場合に、矯正捜査局の目に触れずに完結してしまう事件がある。したがって、矯正捜査局の次年度の検証課題として、前述したように、「死亡報告」が設定されているのである。

また、カナダ矯正捜査局の特徴として、矯正捜査官マニュアルに示されているように、国際的人権文書を基礎として、受刑者人権に対する深い思想と信念が存在するということである。そのような基本思想と信念を共有しながら、矯正捜査局の捜査官およびその職員は、受刑者の心身の安全確保だけでなく、社会の安全確保と矯正職員の安全確保のためにも職務を遂行する。

これに対して、わが国の「刑事施設視察委員会」を規定する刑事収容施設法においては、どのような理念を基礎に「視察委員会」を設置したのか。同法の目的を規定する第1条では、確かに、言葉として、受刑者（被収容者）の人権尊重が唱えられている。「この法律は、刑事収容施設（……）の適正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。しかし、外部の目を入れるために設置した「視察委員会」を規定する同法第7条では、単に、「刑事施設視察委員会（……）を置く」とし、「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」と規定するのみで、同委員会の目的は、「運営に関し、……意見を述べる」とどまり、それが受刑者の人権といかなる関係を有するのか、視察にどのような意味が存在するのかについては、一言も触れられていない。これは、その施行規則においても同様である。視察委員に配付されるその他の文書としては、行刑改革会議が8年前の平成15年に出した「提言」程度である。そこには確かに、「国民に理解され、支えられる行刑施設を作り、また、職員の暴行事案等

の再発を防ぐには、行刑運営の実情を市民の目に触れさせ、職員にも市民の目を意識させることが重要である」と述べられているが、そのような視察委員会設立の目的や趣旨は、法律の中に埋め込まれているのだろうか。そして、委員の間で共有されているのだろうか。

さらに、視察委員会の専門性についても疑問がある。法第8条2項は「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」という要件を規定するのみだから、矯正の仕組みや矯正教育のあり方について熟知している委員や、まして死亡事件について判断する能力を持つ委員は通常含まれていない。つまり、実体として、視察委員会には監視機能は期待されていないのかもしれない。市民に開かれた施設として全国の刑務所等刑事施設が、国民の信頼を得るための単なる一つの手段として、視察委員会は理解されるべきかもしれない。であれば、外部からの監視の目は、どこから来るのだろうか。

いずれにせよ、わが国で始まったばかりの「視察委員会」において、また、一般市民の間で、まず共有すべき認識は、カナダ矯正捜査局がそのマニュアルにおいて提供している基本的な思想および事実、つまり、受刑者人権の保障によって更生への最短距離を確保し、それによって社会の安全を保障する途が、最も人間的かつ効率的であり、最速であるということではないのだろうか。

注

- 1) 35th Anniversary, ANNUAL REPORT OF THE OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR 2007–2008 at 9 (2008).
- 2) REPORT OF THE COMMISSION OF INQUIRY INTO CERTAIN DISTURBANCES AT KINGSTON PENITENTIARIES DURING April 1971 (1972).
- 3) *Id.* at 62.
- 4) Inquiries Act (R.S., 1985, c. I-11), PART II, DEPARTMENTAL INVESTIGATIONS.
- 5) Corrections and Conditional Release Act (S.C., 1992, Chap. 20). (An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.) その間、19年間の経過の概略については、*supra* 1 at 11–16 を参照。
- 6) Howard Sapers, Ivan Zinger, *The Ombudsman as a Monitor of Human Rights in Canadian Federal Corrections*, 30 PACE L. REV. 1512 (2010) at 1518.
- 7) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 3. Purpose of correctional system
 3. The purpose of the federal correctional system is to contribute to the mainte-

nance of a just, peaceful and safe society by

(a) carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and

(b) assisting the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.

(<http://laws.justice.gc.ca/eng/C-44.6/page-1.html#codese:3> 参照。)

8) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 4. その他の原理を含む全文は、次の通り。同上の website 参照。

4. The principles that shall guide the Service in achieving the purpose referred to in section 3 are

(a) that the protection of society be the paramount consideration in the corrections process;

(b) that the sentence be carried out having regard to all relevant available information, including the stated reasons and recommendations of the sentencing judge, other information from the trial or sentencing process, the release policies of, and any comments from, the National Parole Board, and information obtained from victims and offenders;

(c) that the Service enhance its effectiveness and openness through the timely exchange of relevant information with other components of the criminal justice system, and through communication about its correctional policies and programs to offenders, victims and the public;

(d) that the Service use the least restrictive measures consistent with the protection of the public, staff members and offenders;

(e) that offenders retain the rights and privileges of all members of society, except those rights and privileges that are necessarily removed or restricted as a consequence of the sentence;

(f) that the Service facilitate the involvement of members of the public in matters relating to the operations of the Service;

(g) that correctional decisions be made in a forthright and fair manner, with access by the offender to an effective grievance procedure;

(h) that correctional policies, programs and practices respect gender, ethnic, cultural and linguistic differences and be responsive to the special needs of women and aboriginal peoples, as well as to the needs of other groups of offenders with special requirements;

(i) that offenders are expected to obey penitentiary rules and conditions governing

temporary absence, work release, parole and statutory release, and to actively participate in programs designed to promote their rehabilitation and reintegration; and

(j) that staff members be properly selected and trained, and be given

(i) appropriate career development opportunities,

(ii) good working conditions, including a workplace environment that is free of practices that undermine a person's sense of personal dignity, and

(iii) opportunities to participate in the development of correctional policies and programs.

- 9) *Supra* 1 at 17.
- 10) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 158, s. 160(1)(2).
- 11) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 167(1)(2). 但し、この列挙除外規定には、さらにそれを除外する例外が同条3項によって規定されている。つまり、「保護観察委員会が任命されていないいかなる州においても、当該州の矯正施設に拘束されている違反者の、保護観察の準備に関連する問題を捜査することができる」(CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 167(3)) と。
- 12) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 174.
- 13) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 187, 188.
- 14) *Report of the Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada* (1976) (Chair: Justice MacGuigan) *quoted at supra* 1 at 12.
- 15) *Report* at 99, *quoted at id.*
- 16) Solicitor General of Canada, *Correctional Authority and Inmate Rights* (Correctional Law Review Working Paper No. 5, 1987) *quoted at supra* 1 at 16.
- 17) Office of the Correctional Investigator, Annual Report 1992–93 at 1, *quoted at supra* 1 at 17.
- 18) *Supra* 1 at 17.
- 19) *Id.* at 18.
- 20) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 193.
- 21) *Supra* 1 at 20–21.
- 22) Office of the Correctional Investigator, Annual Report 1987–88 at 17, *quoted at supra* 1 at 14.
- 23) Public Safety Canada Portfolio Corrections Statistics Committee, CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE STATISTICAL OVERVIEW 2010 at 30 (hereinafter STATISTICAL OVERVIEW 2010).
- 24) STATISTICAL OVERVIEW 2010 at 32. 統計の変更については、その脚注参照。
- 25) Office of the Correctional Investigator, Annual Report 2010–11 at 60.
- 26) Office of the Correctional Investigator, Annual Report 1990–91 at 43.

- 27) *Supra* 25 at 68.
- 28) STATISTICAL OVERVIEW 2010 at 31. また、その他の苦情分野と数を列記すると、「単独室隔離 (administrative segregation)」390件、「居室内物品 (cell property)」388件、「職員の行動 (staff performance)」370件、「面会 (visits)」277件、「苦情申立手続 (grievance procedures)」236件、「電話 (telephone)」165件、「プログラム (programs)」163件、「仮釈放決定のための必要資料等準備 (case preparation for decisions)」157件である。
- 29) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 170(1).
- 30) *Supra* 25, Annual Report 2010–11 at 65.
- 31) *Supra* 25, Annual Report 2010–11 at 26.
- 32) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 19(1)(2) and Commissioner's Directive (矯正庁長官命令) 041, Incident Investigation, 19 NOTE.
- 33) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 19(1) Where an inmate dies or suffers serious bodily injury, the Service shall, whether or not there is an investigation under section 20, forthwith investigate the matter and report thereon to the Commissioner or to a person designated by the Commissioner. (2) The Service shall give the Correctional Investigator, as defined in Part III, a copy of its report referred to in subsection (1). *Also see*, Commissioner's Directive 041, Incident Investigation, 6, 7, 19 and 20.
- 34) Commissioner's Directive 041, Incident Investigation, 7.
- 35) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 170(1).
- 36) CCRA, S.C., 1992, c. 20, s. 177–180.
- 37) *Supra* 25, Annual Report 2010–11 at 54.
- 38) STATISTICAL OVERVIEW 2010 at 66.
- 39) Howard Sapers, *A Preventable Death*, the Office of the Correctional Investigator, <http://www.oci-bec.gc.ca/rpt/oth-aut20080620-eng.aspx>
- 40) 以上, *id.*, *A Preventable Death*, #1. Introduction, #1.–5.
- 41) CCRR (Corrections and Conditional Release Regulations) 22. (「矯正および条件付釈放に関する矯正庁令」)
- 42) Sapers, *supra* 39 at #60.–61.
- 43) *Id.* at #116.
- 44) *Report of the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston* (1996) at 171.
- 45) *Id.* at 194.
- 46) Canada Working Group on Human Rights, *Human Rights and Corrections: A Strategic Model* (1997) at 31–32, *quoted at supra* 1 at 20.
- 47) Office of the Auditor General, The Correctional Investigator Canada (*Report of*

the Auditor General of Canada to the House of Commons) (1997) c.33, *quoted at supra* 1 at 21.

48) Correctional Investigator Manual, Chapter 1—Introduction, 1.1 Background.

49) *Id.* at 1.2 Human Rights in Federal Corrections.

50) *Id.*

【付記】本稿は、2011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。