

監獄法の全面改正

～ 刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の一部改正案 ～

法務委員会調査室 ひしぬま せいいち
菱 沼 誠 一

1. はじめに

(1) 監獄法とその改正への動き

本年5月24日より施行された刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の前身である監獄法は、明治41年の制定当時、これだけ整備された監獄法は諸外国にも存在しないとされた。

しかし、その後、行刑理念の進展や国際的なレベルでの啓発等もあり、同法に対しては、受刑者の円滑な社会復帰の推進や被収容者への人権の配慮が不足していること、受刑者の権利義務の範囲等が明確でないこと、そして、受刑者の改善更生・社会復帰という行刑の目的を達成するための処遇方法が定められていないことなど、多くの問題点も指摘されていた。

そこで、法務大臣の諮問を受けた法制審議会は、昭和55年11月に「監獄法改正の骨子となる要綱」を答申し、これに基づいて、57年4月、監獄法の全面改正等を内容とする刑事施設法案及び留置施設法案が国会に提出された。

これら両法案は、刑務所における受刑者処遇についての改善点等があったものの、代用監獄¹を廃止するのではなく、警察所管の勾留施設として正式に認知するものであり、また、警察留置場では管理運営上の理由で弁護人との接見を制限できる権限や規律秩序の維持という理由で被拘禁者に防声具を使用する権限を認める等の規定が置かれていたため、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）を中心として、代用監獄を維持するだけでなく、実質的にその強化を目指すもので、法制審議会が全会一致で採択した上記答申の趣旨に添わないといった批判が起こった²。

元々、監獄法施行以前の監獄則においては、監獄業務が内務省所管であったため、警察留置場を監獄の一種として使用することができた。しかし、明治33年、監獄業務が司法省（現・法務省）に移管されたにもかかわらず、当時、拘置所の数が不足していたこともあって、監獄法において、「代用」として警察留置場の使用が認められたものであった。

しかしながら、代用監獄として使われる留置場は、容疑者の取調室と同じ建物内にあり、警察が管理するため、連日の長時間にわたる取調べにつながりやすく、容疑者が警察に迎合する供述をしかねないことから、「冤罪・誤判の原因となる」との批判がかねてから強かった（最高裁で死刑が確定し、その後、再審で無罪となった免田事件など4件のケースは、いずれも代用監獄で取調べを受け、虚偽の自白を強要され、死刑判決を受けたものであるとの指摘も存する³）。

そのため、法案提出を契機に、いわゆる拘禁二法案反対運動が展開され、両法案は、結

局、昭和 58 年 11 月、衆議院の解散により廃案となった。

その後、これらの両法案は、細かな修正が施されただけで、昭和 62 年と平成 3 年に、再び国会に提出されたが、国際的にも、国際人権（自由権）規約委員会による日本政府報告書審査・勧告など、様々な勧告や厳しい批判等もあって、いずれも、衆議院の解散により廃案となり、その後、提出に至らなかった。

（ 2 ） 刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の成立

平成 13 年から 14 年にかけての名古屋刑務所における刑務官の暴行による受刑者の死傷事件の発生を機に、法務省は「行刑運営に関する調査検討委員会」を設置して再発防止策等の検討を始め、15 年 3 月に「行刑運営の実情に関する中間報告」を公表した。

次いで、有識者からなる行刑改革会議を立ち上げ、同会議は、同年 12 月に「行刑改革会議提言～国民に理解され、支えられる刑務所へ～」を提出したが、同提言が、監獄法の全面改正を含む行刑運営全般の抜本的な見直しを求めたのに対し、法務省、日弁連及び警察庁とによる三者協議の中で、代用監獄問題に関して依然意見が対立したこともあって、受刑者処遇の部分を中心とした立法が先行することとなった。

そのため、17 年 3 月、刑事施設の基本及び管理運営に関する事項並びに受刑者処遇に関する部分を新たに定める「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案」が第 162 回国会に提出され（未決拘禁者の処遇等に関する部分については、監獄法の題名を「刑事施設ニ於ケル刑事被告人ノ収容等ニ関スル法律」と変更し、監獄法の規定を引き続き適用することとした）、同年 5 月 18 日に成立し、18 年 5 月 24 日より施行された。

同法の成立により、受刑者の処遇等に関する法整備はなされたが、未決拘禁者の処遇等についてその権利義務関係や職員の権限の不明確性、未決拘禁者と受刑者との間の処遇における法律上の格差、都道府県警察及び海上保安庁の留置場についての明文の設置根拠の不存在、被留置者のうちの被逮捕者の処遇に関する規定の欠缺等の問題点が残された。

そこで、17 年 12 月に「未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議」が発足した。同会議では、代用監獄の存廃等をめぐって激しい議論が交わされたが、その中で、法務省・警察庁は、16 年現在、被疑者が拘置所に勾留されている割合が、1 日平均で 1.73 % となっていること、近年、全国で大規模独立留置場の整備が進められていることなどを背景に、代用監獄の廃止は非現実的であるとの考えを譲らなかった。

そのため、同会議は、18 年 2 月に「未決拘禁者の処遇等に関する提言～治安と人権、その調和と均衡を目指して～」をまとめたが、同提言の中では、「今回の法整備に当たっては、代用監獄については、その存続を前提としつつ」、「今後、取調べを含む捜査の在り方に加え、代用監獄の在り方についても検討を怠ってはならない」とされた。

以上のような経緯を経て、第 164 回国会に、未決拘禁者の処遇について定めるほか、留置施設の設置の根拠等についての規定を整備するための「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第 85 号）が提出された。

審議では、代用監獄の存廃を中心に様々な議論がなされたが、本法案は、多数をもって原案どおり成立した。

2. 本法案の概要

本法案の主な内容は次のとおりである。

(1) 未決拘禁者等の処遇

イ 未決拘禁者等の権利及び義務の範囲を明らかにするとともに、その生活及び行動に制限を加える必要がある場合につきその根拠及び限界を定める。

ロ 未決拘禁者等の衣食住その他の適正な生活条件の保障を図るとともに、医療、運動等その健康の維持のために適切な措置を講ずる。

ハ 未決拘禁者等の不服申立制度（審査の申請、事実の申告、苦情の申出）を整備する。

(2) 留置施設及び海上保安留置施設の基本及び管理運営

イ 留置施設及び海上保安留置施設の設置の根拠を定める。

ロ 刑事施設の収容対象者について、一部の者を除き、刑事施設に収容することに代えて留置施設に留置することができる。

ハ 留置施設視察委員会を設置する。

3. 主な論議と今後の課題

(1) 代用監獄の存廃

本法案の審議を通じ最大の問題点となったのは、代用監獄の将来的な存廃である。

代用監獄の廃止を求める立場からは、本法案が代用監獄の恒久化につながることはないよう、その将来的な廃止、漸減に向けた取組が求められた。

これに対し、法務大臣は、「理想としては、捜査・逮捕して、拘置の段階になったら拘置所という日がいつかは来て欲しいという目標だけは持って努力していくべき（である）」としつつも⁴、「刑務所の刑務官まで減らせというような声が出るような流れであり」、「（警察の留置場を減らしていくのは）非常に厳しい現実である」とも答弁している⁵。

なお、この点に関連して、前述の昭和 55 年の法制審議会の要綱 110 の（二）の「漸減事項の趣旨」も問題となったが、この点については、「本来、刑事施設に収容することが相当であると判断される者について、刑事施設の収容能力が不足していることから留置施設に収容せざるを得ないというような事態が現に存し、あるいはそのような事態が生ずるおそれがあるとの認識に立って、法務省に対し、刑事施設の増設等に努めることによって、そのような事態の生ずることのないようにすべきことを要請したものと理解している」と答弁されている⁶。

しかしながら、拘置段階では拘置所に入れることが本来の姿であることにかんがみれば、少なくとも、法務大臣も答弁しているとおり、将来的にはその漸減も視野に入れた検討が求められる。

(2) 捜査と留置の分離

警察も、代用監獄に対する上記の批判を受けて、昭和 55 年以降、内部規則により捜査

と留置の分離を図ってきたとしている。法案でも、第 16 条第 3 項で、『留置担当官は捜査業務に従事してはならない』と明記された。この点に関し、捜査と留置の分離の見地からは、捜査官が留置業務に関与することについても明文で禁止すべきではないかと指摘されたが、政府側からは、「現に被留置者の捜査を行っている者が留置業務を行うと、この法文に言う留置担当官に該当するので、捜留分離の趣旨は十分満たされている」との答弁があった⁷。

また、捜査と留置の分離の徹底についても、「基本的には完全に分離をしたい」としながらも、「小規模の警察では、例えば夜間の被留置者の緊急の診療護送とか、こういう場合は、捜査の周辺部分を携わった警察官を護送等の留置業務に臨時に緊急に従事させることもやむを得ない」との答弁もなされた⁸。

さらに、「留置担当官は捜査官に対し取調べの打ち切りの検討を要請できるとすべきではないか」との指摘に対しては、「被疑者に対する勾留質問など公益上の必要性もあり、具体的事案に応じて、やむを得ず、定められた時間に日課時限が実施できないこともあり得ることから、一律に取調べを打ち切る権限を付与することは適当でない」との答弁がなされた⁹。

しかしながら、代用刑事施設を残す以上、捜査と留置の分離の徹底は不可欠であり、実際の運用において分離が厳格に守られるよう、注視していく必要がある。

(3) 大規模留置場

近時、各地で大規模な独立留置場が整備されてきているが、その規模の大きさや形態から、「警察二附属スル(監獄法第 1 条第 3 項)」という文言に反するのではないかとの批判もある。そのため、これらの留置場の在り方等が問題になってきており、参議院法務委員会でも警視庁本部品川留置場の視察が行われた。

審査でも、代用監獄の廃止を求める立場からは、これらの大規模留置場を法務省へ移管し、「留置場から拘置所へ切り替えてはどうか」との提案もなされたが、法務大臣は、「(都道府県が設置している留置施設を)国の所管に移すということは、治安に関する地方公共団体と国との役割分担や責任の所在に関わる重大な問題であり」、「留置施設の所管を法務省に移すことは現実的ではない」とし¹⁰、移管に消極的な立場を崩さなかった。

(4) 未決拘禁者の地位と外部交通

ア 未決拘禁者の地位

未決拘禁者の地位について、法案の第 31 条で、『未決の者の地位を考慮し』と規定されたことに対しては、無罪推定の原則を受ける者であることの明記が求められたが、法務副大臣は、「(未決拘禁者は)無罪の推定を受ける反面、捜査、裁判の対象としての性格があり、一面だけを法文上に書くと、未決拘禁者には何ら制限が掛からないかのような印象を与えることになりかねないので、未決の者としての地位を考慮するという法文にしていきたい」と答えている¹¹。

イ 刑事施設職員による未決拘禁者と弁護士との面会の一時停止

法案の第 113 条、第 117 条で、刑事施設の職員が未決拘禁者と弁護士の面会を一時停止させることができる旨規定されたことについては、法務副大臣より「(刑事施設の規律及び秩序を害した行為の例として) 弁護士と面会中の被告人が激高して遮蔽スクリーンをたたき割ったり、弁護人が接見室に携帯電話を持ち込んで接見禁止中の被疑者にその母親と携帯電話で会話させた事例等があったためである」との答弁がなされた¹²。

しかしながら、刑事訴訟法上、弁護士との秘密接見交通が保障されている以上、国家公安委員長の答弁にもあるように、「弁護人面会の秘密性を損なうと誤解されるようなことを行わないよう指導」する¹³ ことの徹底は不可欠であると思われる。

ウ 弁護人に対する信書の検査

法案が、未決拘禁者から弁護人に対して発する信書につき、その内容の検査をまなし得ることに対する批判については、「(罪証隠滅の結果を防止することは、) 公益性の高い要請であると考え」たためであるとの答弁がなされた¹⁴。

しかしながら、発信の相手方は弁護士であり、不正行為が行われれば弁護士会による懲戒処分等によることも可能である以上、検査は原則として確認に止め、内容に関する検査は、特に必要性のある場合等に限られるべきであろう。

エ 電話による接見

法律上明文で禁じられてはいないが、電話による通信は、現行刑事訴訟法上の接見に含まれないと解されている。しかし、電話による接見も将来的な検討課題であることから、法律の規定によってではなく運用で試行的に行うこととされた。「将来については、試行の結果の検証いかに関わる」と答弁されている¹⁵ ことから、平成 21 年から始まる裁判員制度の円滑な実施のためにも、将来の制度化も踏まえ、その速やかな検証と実効的な運用が望まれる。

(5) 取調べの可視化

被疑者に対する自白強要を防止する見地から、取調べの可視化の実現を求める意見が相次いだのに対し、法務省は、取調べ状況の録音・録画など、具体的な検討を進めている旨答弁した¹⁶。

委員会において、法務大臣は、「取調べの機能を損なわない範囲内での録音・録画を試みるものである」と答弁しているが¹⁷、取調べ側にとって有利な部分のみの録音・録画であってはならないことは当然である。警察庁は、「録音・録画という状況の中では、なかなか真実が話されないのではないか」とし、また、「(組織犯罪の場合、) 被疑者の取調べが第三者に知られることになると、組織内での報復等が考えられることから、取調べ状況の録音・録画、これを実施することについては極めて慎重な検討が必要」としているが¹⁸、法務大臣は、「(取調べの可視化は) 裁判員制度における裁判を迅速に結論を出すために不可欠なもの」と答えており¹⁹、何よりもまず、公正な制度として取調べの可視化が実現されることが必要である。

¹ 身体拘束された被疑者・被告人は、本来、拘置監（拘置所）に収容される（監獄法1条4項）。しかし、同時に、同条3項では、正規の監獄の代用として、警察署に附属する留置場を使用することができると規定している。なお、監獄という名称は、刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の成立により、刑事施設と改称された。

² 上記要綱 110 の（二）は、「関係当局は、将来、できる限り被勾留者の必要に応じることができるよう、刑事施設の増設及び収容能力の増強に努めて、被勾留者を刑事留置場に収容する例を漸次少なくすること」としている。

³ 小池振一郎、青木和子編『なぜ、いま代用監獄か』（有斐閣 2006.2）23頁

⁴ 第164回国会参議院法務委員会会議録第22号3頁（平18.6.1）

⁵ 第164回国会参議院法務委員会会議録第19号21頁（平18.5.23）

⁶ 第164回国会参議院法務委員会会議録第19号20頁（平18.5.23）

⁷ 第164回国会参議院法務委員会会議録第22号4頁（平18.6.1）

⁸ 第164回国会参議院法務委員会会議録第21号11頁（平18.5.30）

⁹ 第164回国会参議院法務委員会会議録第19号23頁（平18.5.23）

¹⁰ 第164回国会参議院法務委員会会議録第19号14頁（平18.5.23）

¹¹ 第164回国会参議院法務委員会会議録第22号5頁（平18.6.1）

¹² 第164回国会衆議院法務委員会会議録第16号9頁（平18.4.12）

¹³ 第164回国会衆議院法務委員会会議録第16号11頁（平18.4.12）

¹⁴ 第164回国会参議院法務委員会会議録第21号9頁（平18.5.23）

¹⁵ 第164回国会参議院法務委員会会議録第22号8頁（平18.6.1）

¹⁶ 第164回国会参議院法務委員会会議録第21号3頁（平18.5.30）

なお、その概要は、『日本経済新聞』（平成18.7.3）によれば、(1)2台のビデオカメラで容疑者と取調室内の様子を同時に収録する、(2)両方の映像を一画面で見られるように記録する、(3)映像・音声は後から編集できないように一度だけ書き込み可能な媒体に保存する、等となっている。

¹⁷ 第164回国会参議院法務委員会会議録第19号18頁（平18.5.23）

¹⁸ 第164回国会参議院法務委員会会議録第19号5頁（平18.5.23）

¹⁹ 第164回国会参議院法務委員会会議録第19号23頁（平18.5.23）