

福島県弁護士会平成23年（人権）第22号の1 人権救済申立事件

申立人 ○○○○

相手方 福島刑務所

勸告書

平成24年12月25日

福島刑務所長

松 本 忠 良 殿

福島県弁護士会会長

本 田 哲 夫

福島県弁護士会人権擁護委員会委員長

小 池 達 哉

第1 勸告の趣旨

申立人は、貴所において刑の執行を受けている者であるところ、閉居罰を受けた後、制限区分第4種と指定されていることを理由に、平成22年9月11日から平成23年10月12日までの約1年1か月もの間、昼夜間単独室処遇を受けてきたが、同期間中、所内行事への参加は認められず、テレビも視聴できない等、1月に数回程度の運動・入浴時を除き、他の受刑者と遮断され、教養・娯楽の機会も大きく制限された処遇がなされていた。

このような昼夜間単独室処遇は、法令の明文によらない事実上の措置として受刑者を実質的な隔離状態に置くものであり、その合理性も必要性も認め難く、受刑者の人格と品位及び人間としての尊厳等を侵害するものとして、人権侵害にあたる。

よって、福島県弁護士会は、貴所に対し、制限区分第4種の受刑者に対し昼夜間単独室にて処遇を行う場合には、運動・入浴を他の受刑者と共同で行い、所内の行事への参加を原則として可能にする、テレビの視聴を可能にする、グループカウンセリングや集団討議へ参加させるなどにより、他の受刑者との共同生活を

させ、社会の情報に接し、娯楽の機会も得られるよう、その処遇方法を改善することを勧告する。

第2 勧告の理由

1 申立の趣旨

申立人は、平成22年8月27日に閉居罰15日間の懲罰を受け、同年9月10日にその執行を終了したが、その翌日である9月11日から処遇上(昼夜独居)とされ、これが平成23年10月12日まで続いた。この間、申立人は何らの規律違反もしていないのに、1年1か月間も処遇上(昼夜独居)とされていたことは人権侵害にあたる。

2 調査の経過

平成23年11月17日 当委員会において事件受付
同 年11月18日 予備審査委員指名
同 年12月20日 調査開始
平成24年 1月 4日 申立人からの追加書面受理
同 年 1月10日 同意書受理
同 年 2月 6日 申立人宛補正書、貴所宛照会書送付
同 年 2月16日 申立人から回答書受理
同 年 3月 2日 貴所からの回答書受理
同 年 5月29日 貴所宛再照会書送付
同 年 9月24日 貴所からの回答書受理

3 貴所からの回答

(1) 申立人の居室変更は以下のとおりである。

- ① 平成22年1月から同年8月10日まで 夜間単独室
- ② 平成22年8月11日から平成23年10月11日まで 昼夜間単独室
- ③ 平成23年10月12日から 共同室

(2) 平成22年8月27日から同年9月10日までの間、申立人に対し、閉居罰を執行した。

- (3) 上記(1)②の期間中、工場には出役していない。
- (4) (昼夜間単独室処遇を継続した法的根拠は) 刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律(以下、「法」という。)第88条等(当初照会に対する回答)、あるいは刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則(以下、「規則」という)第48条である(再照会に対する回答)。
- (5) 昼夜間単独室処遇中の申立人の具体的処遇状況は以下のとおりである。
- ① 複数の受刑者と運動を行っていた。
1月に複数回行っていた(再照会に対する回答)。
 - ② 複数の受刑者と入浴を行っていた。
1月に複数回行っていた(再照会に対する回答)。
 - ③ 大勢の受刑者が一堂に会するような行事への参加は認めていない。
 - ④ テレビの視聴は認めていない。
 - ⑤ 目隠しはあるが、居室内から外が全く見えない構造にはなっていない。
 - ⑥ 申立人については、申立人の体格に応じて、通常のC食より主食が多いC1食を給与していた。
 - ⑦ (居室内での姿勢について) 他の受刑者と異なる制限は設けていない。
 - ⑧ (外部交通について) 他の受刑者と異なる制限は設けていない。
 - ⑨ (書籍等の閲読について) 他の受刑者と異なる制限は設けていない。
 - ⑩ 申立人がグループカウンセリングに参加した事実はない。
 - ⑪ 申立人が集団討議に参加した事実はない。
- (6) (申立人から「工場に出役させて欲しい」旨) 平成22年11月2日及び平成23年5月31日に申出があった。
- (7) (平成22年9月11日時点での申立人の制限区分は) 4種である。
- (8) (平成22年9月11日から平成23年10月1日までの期間において、申立人の制限区分が変更となった事実は) 該当なし。
- (9) (申立人の制限区分が変更されなかった理由は) 申立人について、生活態度が不良な状況が継続し、又は継続する見込みがあると判断したためである。
- (10) 申立人については、平成22年9月28日、平成23年3月22日、平成2

3年9月27日、制限区分を評価した。

なお、制限区分を評価するにあたっては、犯罪の責任の自覚及び悔悟の情並びに改善更生の意欲の程度、勤労意欲の程度並びに職業上有用な知識及び技能の習得状況、社会生活に適応するために必要な知識及び生活態度の習得状況、受刑者の生活態度の状況、心身の健康状態及び社会生活の基礎となる学力の有無について総合的に評価している。

4 判断

- (1) 申立人は、平成22年8月27日に閉居罰15日間の懲罰を受け、同年9月10日にその執行を終了したが、その翌日である9月11日から平成23年10月12日までの約1年1か月もの間、昼夜間単独室処遇とされた。

相手方は、昼夜間単独室処遇とした根拠について制限区分に関する条文（法第88条、規則48条）と回答している。

そこで、このように制限区分第4種に指定されている受刑者について、隔離の法的手続をとらないまま長期間他の受刑者から遮断した状態で処遇することが人権侵害にあたるかが問題となる。以下検討する。

- (2) 旧監獄法下の隔離をめぐる問題状況

ア 旧監獄法15条は「在監者ハ心身ノ状況ニ因リ不適當ト認ムルモノヲ除ク外之ヲ独居拘禁ニ付スルコトヲ得」と規定し、旧監獄法施行規則23条は、「独居拘禁ニ付セラレタル者ハ他ノ在監者ト交通ヲ遮断シ召喚、運動、入浴、接見、教誨、診察又ハ已ムコトヲ得サル場合ヲ除ク外常ニ房ノ内ニ独居セシム」と規定していた。そして同規則27条において、独居拘禁の期間は6か月以内とするが、「特ニ継続ノ必要アル場合」には3か月ごとに更新できるものとし、その最高限度期間の定めはなかった。また、同規則47条は「在監者ニシテ戒護ノ為メ隔離ノ必要アルモノハ之ヲ独居拘禁ニ付ス可シ」として、いわゆる「保安上独居」の措置を定めており、この場合が一般に「厳正独居拘禁」と呼ばれ、とくに厳格な隔離の処遇がなされていた。

イ 厳正独居拘禁は、他の者との共同生活のできない特異な性格を有する者、

暴力的傾向等施設の保安を害するおそれが特に顕著な者などについてなされることとされていたが、これらの基準はかなりあいまいであり、濫用のおそれが高いものであった。

独居拘禁の期間中は、狭い単独室（独居房）内で安座等の姿勢を維持させつつ袋貼り等の雑作業に従事させ、昼夜とも他の受刑者とは厳格に隔離され、運動も「鳥小屋」と呼ばれる狭い隔離運動場で1人ずつ行われ、入浴も1人、所内での行事・レクリエーションにも参加させられない等の処遇が通例であった。そして作業等の日課以外の時間帯でも、房内での行動が制限され、安座等の同一姿勢をとり続けることが強制されて、立ち上がったたり、座ったり、手足を動かしたりする自由さえ認められない実態すらあった。また、食事の減量、作業賞与金の減額等の不利益も伴っていた。そしてこのような厳正独居拘禁の期間は、上記原則6か月という規定にかかわらず、極めて長期に及ぶことが少なくなく、数年になることはもちろん、無期懲役囚を中心に、10年以上、20年以上、さらには30年以上に及ぶ例もあった。

（以上、菊田幸一『日本の刑務所』164頁以下、日本弁護士連合会『新・刑事被収容者処遇法の解説』（以下「日弁連新法解説」という。）28～30頁）

ウ このような処遇実態について、日本の裁判所は、その違法性を指摘した数件の地方裁判所判決例を除いては、その違法性をなかなか認めようとしなかったが、i 長期の隔離が人間の自然な感覚の働きすら奪ってしまうものであり、ii その拘禁内容が個人の身体の完全性と尊厳を傷つけており、iii 処分に対して実効的な救済手段がない、などの点から、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（自由権規約、B規約）7条・10条及び「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に関する条約」（拷問等禁止条約）に明白に違反するものと解される（日弁連新法解説30頁）。

平成10年11月19日の自由権規約委員会「規約第40条に基づき日

本から提出された報告の検討」の「最終見解」でも、日本の行刑施設の制度に対して同規約7条・10条の「適合性に重大な疑問を提起」したパラグラフ27項の中で、「特に、委員会は、次の諸点について懸念を有する」として、「言論、結社及びプライバシーの自由を含む、被収容者の基本的権利を制限する厳しい所内行動規則」「頻繁な独居拘禁の使用を含む、厳しい懲罰の使用」「被収容者の不服申立を調査するための信頼できる制度の欠如」等が挙げられていた。

このように、独居拘禁及び隔離の処遇の問題は、監獄法下における大きな人権課題の一つであった。

(3) 行刑改革会議提言と新法の制定過程

ア この問題について平成15年12月22日の行刑改革会議提言は、「昼夜間独居拘禁の適正さの確保」との項目を設けて、要旨次のように述べ、その改革の必要性を指摘した(17頁)。昼夜間独居拘禁が「長期間に及んだ場合に受刑者の心身に与える影響を考慮すると、必要最小限の期間にとどめるよう努めるべきであり、また、受刑者の心身への悪影響を可能な限り防ぐことが必要である。」保安上の必要から行う昼夜間独居拘禁については、「その適正さを確保するためには、これを認める場合の要件及び手続等を明確に法定することが必要であり、いやしくも、懲罰の代替措置として行われるなど、不適切な運用がなされることのないようにすべきである。」「特に、現行の制度は、当初の昼夜間独居拘禁の期間を6か月間とし、以後、3か月ごとにその期間を更新することとなっているところ、その適切な運用を確保するためにも、それぞれの期間を短縮し、要件の有無及び相当性についてチェックする機会を増やすことを検討すべきである。」「また、保安上の必要から昼夜間独居拘禁にした場合には、当該受刑者について、定期的に精神科医等の診断を実施し、医学的見地からの意見を聞く仕組みを設けるべきである。」

イ 日本弁護士連合会は、この提言を評価しつつも、さらに、本来昼夜間単独室処遇は廃止すべきであるという基本的見解を述べた上で、少なくとも

他の者との接触を全面的に遮断することは行き過ぎであり弊害が大きいこと、仮に直ちにこれを廃止できない場合でも、その期間を最長6か月に限定することが必要である、等の意見を発表した（平成16年2月1日「行刑改革会議提言についての日弁連の意見」13頁）。

その後も日本弁護士連合会は、新法の立案過程や審議過程において、上記の最長期間の限定を設け、6か月などの一定期間を経過したら一旦は集団処遇に戻すこと等を提起し続けたが（平成17年3月18日「『刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案』についての日弁連の意見」18～19頁等）、結局期間の上限規定は設けられず、新法が同年5月18日成立して平成18年5月24日施行され、今後の課題として残された（平成17年5月18日「『刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律』成立にあたっての会長声明」）。

なお同法は、未決拘禁者等の処遇等を追加して平成18年6月2日成立した「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」に移行し、同法は平成19年6月1日施行された。

(4) 隔離に関する現行法の規定

ア 以上のような立法過程を経た法は、隔離に関して次のように規定している。

（受刑者の隔離）

第76条 刑事施設の長は、受刑者が次の各号のいずれかに該当する場合には、その者を他の被収容者から隔離することができる。この場合においては、その者の処遇は、運動、入浴又は面会の場合その他の法務省令で定める場合を除き、昼夜、居室において行う。

- 一 他の被収容者と接触することにより刑事施設の規律及び秩序を害するおそれがあるとき。
- 二 他の被収容者から危害を加えられるおそれがあり、これを避けるために他に方法がないとき。

2 前項の規定による隔離の期間は、3月とする。ただし、特に継続の必

要がある場合には、刑事施設の長は、1月ごとにこれを更新することができる。

- 3 刑事施設の長は、前項の期間中であっても、隔離の必要がなくなったときは、直ちにその隔離を中止しなければならない。
- 4 第1項の規定により受刑者を隔離している場合には、刑事施設の長は、3月に1回以上定期的に、その受刑者の健康状態について、刑事施設の職員である医師の意見を聴かなければならない。

なお、法76条1項の「法務省令で定める場合」とは、運動・入浴・面会のほか、健康診断・診療の場合等である（規則35条，11条）。

監獄法と比べると、最初の期間が6か月から3か月に、更新の期間が3か月から1か月に、それぞれ短縮された。上限期間は監獄法と同様に規定されていないが、「必要最小限の期間にとどめるべき」という行刑改革会議提言は、上記第3項の新設に、不十分ながら反映されているといえる。第4項の規定も同提言の趣旨を受けて新設された。

イ 関連する規定として、法154条4，5項は、懲罰の手續に関し、受刑者が反則行為をした疑いがあるときは、法76条の場合と同様の方法により他の被収容者から隔離することができることを規定し、その場合の隔離の期間は2週間とし、やむを得ない事由があると認めるときは「2週間に限り、その期間を延長することができる」とし、これらの期間中であっても隔離の必要がなくなったときは、直ちに隔離を中止すべきことを定めている。

(5) 制限区分第4種の受刑者に対する昼夜間単独室処遇の問題点

ア 法において隔離処遇について厳格に制限された趣旨

上記のとおり、法では、「隔離」の要件が法律上明記され、その期間も、原則3か月以内に制限され、特に延長が必要な場合でも1か月ごとの更新手續が求められている。また、反則行為容疑調査については、隔離は2週間以内で最高でも4週間以内とする制限が規定されている。しかも、必要

がなくなればこれらの隔離は直ちに中止されなければならないとされている。

このように隔離という処遇を厳格に制限することとされたのは、長期間隔離状態を強制して他者と集団から遮断することが、被収容者の人格権を制約することになるため、被収容者の権利・自由の制限を、必要最小限度の合理的な限度にとどめるためである。

そして、法においては、これら法律上の正式な隔離の場合でさえ、面会・健康診断・診療等は居室外で行うことが認められ、また少なくとも食事の配給や連行等の際には他との被収容者との接触を認めることができるものとされており、被収容者の人格権に対する制約を必要最小限度にとどめる配慮がなされている。

イ 制限区分第4種の受刑者に対する昼夜間単独室処遇

制限区分第4種の受刑者に関する昼夜間単独室処遇は、「受刑者の自発性及び自律性を涵養するため、刑事施設の規律及び秩序を維持するための受刑者の生活及び行動に対する制限」（法88条）として実施されており、規則49条第5項において「第4種の制限区分に指定されている受刑者については、矯正処遇等は、刑事施設内において、特に必要がある場合を除き、居室棟内で行うものとする。」と定めていることを根拠に行われている。

しかしながら、上記規定には「単独室でなければならない」と明確に記載されている訳ではなく、また他の被収容者や集団から遮断することについての記載も一切ない。

したがって、このような規定を前提としても、矯正処遇を居室棟内で行うことの根拠とはなり得ても、被収容者を他の被収容者や集団から遮断する根拠とはなりえない。

また、制限区分第4種の受刑者に対する昼夜間単独室処遇は、法律上の制度として存在するわけではないため、専ら運用に委ねられることになる。そのため、法律上の隔離期間の上限を越えて処遇を継続することが可能と

なるのであり、仮に他の被収容者や集団から遮断された形で実質的な隔離処遇として運用がなされた場合には、過去の厳正独居拘禁等の人権侵害の実態に鑑み、その反省に立って、隔離を厳格に制限しようとした法の趣旨に反する結果となる。

そして、このような法律上の根拠を欠く処遇は、法157条で新たに設けられた不服申立制度である「審査の申請」の対象外と解される（同条は、76条1項及び154条4項の隔離を含め、申請の対象となる特定の措置を、根拠条文とともに列挙している。）。身体に対する違法な有形力の行使等に対象を限定する法163条の「事実の申告」の対象と解するのも困難である。ほかには法166条以下の法務大臣等に対する一般的な「苦情の申出」しかない。そのため、仮に脱法的に運用されたとしても不服申立制度による救済が実質的に保障されないおそれがある。

このように制限区分第4種を根拠として行われる昼夜間単独室処遇は、期間の制限も付されておらず、不服申立手段も実質的に保障されていないのであるから、法律上の隔離に比してより大きな不利益を課しうるものといえる。

これに対し、制限区分第4種の指定基準は、「犯罪の責任の自覚及び悔悟の情並びに改善更生の意欲の限度が著しく低いこと」、「正当な理由なく作業を怠るなど勤労意欲が著しく低いこと」、「集団処遇が困難な状況であること」又は「生活態度が不良な状況が継続し、又は継続する見込みがあること」のいずれかに該当することとされている（受刑者の生活及び行動の制限の緩和に関する訓令の運用について（依命通達）の1の(4)）。同基準からは、法律上定められている隔離の要件と比較して、被収容者に対しより大きな不利益を課すべき必要性は認められない。

したがって、制限区分第4種の受刑者に対する処遇については、法88条及び規則48条に基づき、工場出役をさせずに居室棟内で刑務作業をさせる場合にも、法律上限定的に許容された隔離ではない以上、法律上の隔離とは異なった処遇がされなければならない、他の被収容者や、集団から遮

断することは許されないというべきである。すなわち、法律上の隔離でも認められている面会・健康診断・診療等の場合は当然のこととして、それ以外においても集団処遇や他の受刑者や外部情報との接触が認められていなければならない。

よって、このような集団処遇や他の受刑者や外部情報との接触が認められない昼夜間単独室処遇は、もはや法律上の隔離と同様の実質的隔離といえるのであり、法律上の隔離制度の脱法的な行為にあたるというべきである。

(6) 事実上の実質的な隔離処遇の人権侵害性

まず、法的な根拠規定もなく、必要性を欠いたまま、理不尽に長期間の実質的隔離状態を強制し、他者と集団からの遮断により身体的・精神的自由を制限するものであるから、憲法13条で保障された個人の人格と尊厳を侵害するものと判断される。

同時に、上記の処遇は、法定の告知・聴聞等の適正な手続もなく自由を制限する実質的隔離状態に置くものとして、行刑手続についても適用ないし準用されると解される憲法31条の趣旨にも反するものといえる。

また、上記の処遇は、前記自由権規約7条の「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。」、同10条1項「自由を奪われたすべての者は、人道的にかつ人間の固有の尊厳を尊重して、取り扱われる。」、同条3項「行刑の制度は、被拘禁者の矯正及び社会復帰を基本的な目的とする処遇を含む。」との規定に違反するものと判断される。

この点に関し、国際人権（自由権）規約委員会の一般的意見20（平成4年4月3日採択）は、自由権規約7条の禁止の内容は10条1項の積極的要件によって補完されると、その相互関係を述べた上、7条における禁止は身体的苦痛をもたらす行為だけでなく、精神的苦痛をもたらす行為にも及ぶとし、「長期間の被拘禁者又は受刑者の独居拘禁も、第7条によって禁止される行為にあたる場合があることを指摘」している。また、一般的意見21（平

成4年4月6日採択)も、10条1項が7条の禁止規定の補完をなすものであることを述べた上、「自由を剥奪された人々は、閉鎖された環境ゆえに避けえない条件は別として、本規約に規定するすべての権利を享有する」、等と指摘している。これらは、上記自由権規約違反の解釈を裏付けるものである。そして、平成20年10月29日に採択された自由権規約委員会の「規約第40条に基づき締約国から提出された報告書の審査」における日本についての「総括所見」は、パラグラフ21において、「一定の範疇の受刑者は、分離された『収容区画』に収容され、その措置に対して不服申立てをする機会が与えられていないという報告に懸念を有する(7条及び10条)」とし、「明確な基準ないし不服申立ての機会もないまま一定の受刑者を『収容区画』に隔離する実務を廃止するべきである」と勧告した(日本弁護士連合会仮訳による。)。これは、事実上の実質的な隔離処遇についても、まさに当てはまるものである。

さらに、拷問等禁止条約との関係でも、少なくとも同条約16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」に該当するものとして同条約にも違反するものと判断される。

加えて、従来の隔離及び独居拘禁の悪弊を除去し、必要な場合に採るべきやむを得ない措置としての隔離を必要最低限度に制限しようとする、法76条及び154条4、5項を事実上脱法するものとして、同条項に違反し、又はその趣旨に反するものと判断される。

(7) 本件へのあてはめ

本件において、相手方は、制限区分第4種に指定されていた申立人を、平成22年9月11日から平成23年10月12日までの間、昼夜間単独室処遇とされた。

そして上記期間における昼夜間単独室処遇の実態は、入浴と運動についてのみ1月に複数回集団で実施されていただけであり、それ以外には一切集団処遇が認められていなかった。

また、外部情報との接点でもあるテレビの視聴は認められず、大勢の受刑者が一堂に会するような行事への参加も認められていない。グループカウンセリングや集団討議へ参加した事実も認められない。

以上のとおり、他の受刑者との接触をほぼ遮断した取扱いがなされているのであるから、本件における昼夜間単独室処遇は、法律上の隔離処遇と何ら変わらない態様で行われていたといえ、実質的な隔離処遇であったと認められる。

その上、そのような処遇がなされた期間は、上記のとおり約1年1か月にも及んでおり、これは反則行為容疑調査期間の2週間（上限4週間）及び法律上の隔離期間である3か月をはるかに上回る期間である。

よって、申立人に対する相手方の上記昼夜間単独室処遇は、申立人の人権を侵害したものと見え、違法である。

(8) 勧告の救済措置の必要性

先述のように、日本弁護士連合会は、本来昼夜間単独室処遇という処遇自体、非人間的で更生目的にも適合しないものとして廃止されるべきことを主張してきたものであり、とくに厳正独居拘禁という隔離処遇の問題については、各地の弁護士会を含めてその人権侵害性を繰り返し指摘し、改革の必要性を強く訴えてきたところである。そしてそれはようやく、今次監獄法改正への動きとなり、その改正立法にも反映されて、課題を残しつつも現行法の規定として結実した。現在、新法の問題と趣旨が貴所の現場に浸透し、行刑制度とその運用が真に抜本的に改革されて行くかが試される、極めて重要な時期にある。隔離ないし昼夜間単独室処遇という問題は、まさにその試金石の一つと位置づけることができる。

日本弁護士連合会はすでに、先述のとおり、新法の施行後、その隔離の制限規定が、実務上、受刑者を制限区分第4種に指定することによって、法律上の措置によらない脱法的な昼夜間単独室処遇が行われていることの問題を指摘してきた。新法の隔離に関する規定が、実質的に損なわれることがあってはならないし、それを放置すれば再び無限定な独居拘禁へと運用が流され

る危険性は高いと言わざるを得ない。

本件の実質的な隔離処遇は、本来隔離的処遇が必要な性格のものではなく、便宜上とられているものであるにもかかわらず、その期間は1年1か月以上に及んでいる。これは反則行為容疑調査期間の2週間（上限4週間）をはるかに上回っており、不必要に長期の隔離的処遇として、前記憲法及び国際人権法等に違反するものと判断される。

しかもそれは、法的根拠なしに事実上の措置として無限定に行われており、かつて旧監獄法の下で長期間の独居拘禁を安易に継続していた意識が存続している表れともみられ、かつ、新法の隔離の規定の実質的な脱法的性格を有するともいえる。

これらのことからすると、当会としては、相手方に対し、制限区分第4種の受刑者に対する実質的な隔離処遇を改めるよう勧告し、隔離に関する法の趣旨の徹底を図る必要がある。

よって、勧告の趣旨記載のとおり勧告するものである。

以上