

ISSUE BRIEF

代用刑事施設問題

勾留被疑者の身柄はどこに置かれるべきか

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 527 (MAR. 29, 2006)

平成 17 年 5 月、監獄法が約 100 年ぶりに抜本的に改正され、受刑者の処遇等について定めた刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律が成立した。先送りとされた未決拘禁者等の処遇等については、その速やかな法整備が喫緊の課題とされていたが、法務省と警察庁が共同で設置した未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議が平成 18 年 2 月に提言をまとめ、同提言に基づいた上記法律の改正法案が同年 3 月 13 日国会に提出された。未決拘禁者の処遇等をめぐっての最大の論点は「代用刑事施設」の存廃問題であろう。提言は、代用刑事施設の存廃問題については結論を先送りとし、長年応酬が繰り返されてきた存廃論争は、現在も平行線のままで決着を見ていない。本稿では、代用刑事施設の存廃問題について、これまでの論議や経緯等のあらましをまとめた。

行政法務課

なかね けんいち
(中根 憲一)

調査と情報

第 5 2 7 号

はじめに

法務省と警察庁が平成 17 年 12 月に共同で設置した「未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議」が、警察留置場を刑事施設（拘置所）代わりに用いるいわゆる「代用刑事施設」¹の存続を容認することなどを内容とした『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～』（以下「提言」という。）を公表した²。政府は、提言を受け、代用刑事施設の存続を前提とした、「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」（平成 17 年法律第 50 号）（以下「刑事施設・受刑者処遇法」という。）の改正法案を平成 18 年 3 月 13 日国会に提出した。

受刑者の処遇については、平成 17 年 5 月に「刑事施設・受刑者処遇法」が成立したが、先送りとされた未決拘禁者の処遇については、新たな未決拘禁者の処遇に関する法整備がなされるまでの間、「刑事施設ニ於ケル刑事被告人ノ収容等ニ関スル法律」（旧監獄法）が暫定的に適用されている。「刑事施設・受刑者処遇法」の成立に当たっては、衆参両議院の法務委員会において、「代用監獄制度のあり方を含め、未決拘禁者等の処遇等については、日本弁護士連合会との協議を迅速に進め、早期の法整備の実現に努めること³」とする附帯決議がなされており、受刑者と未決拘禁者の処遇格差を早急に解消するため、未決拘禁者の処遇のための新たな法整備を速やかに実現することが喫緊の課題とされている。

本稿は、未決拘禁者の処遇をめぐる問題のなかでも、これまで最も意見が対立し、現在も依然として対立状態が続いている代用刑事施設の存廃問題について、論議や経緯等のあらましを整理したものである。

代用刑事施設

1 代用刑事施設とは

代用刑事施設とは、法務省所管の刑事施設（拘置所）の代用として用いられる警察留置場のことである。

警察官が犯罪の被疑者を逮捕し、引き続き身柄拘束の必要があると料するときは、刑事訴訟法の規定により、48 時間以内に被疑者の身柄を検察官に送致する手続きをとらなければならない。送致を受けた検察官は、引き続き身柄拘束の必要があると料するときは 24 時間以内（逮捕のときから 72 時間以内）に裁判官に被疑者の勾留を請求しなければならない。そして、裁判官が必要を認めて勾留の決定をすれば、原則 10 日間（やむを得ない事情がある場合は通じて 10 日以内の延長が可。内乱罪等特定の犯罪についてはさらに通じて 5 日以内の延長が可）、被疑者は刑事施設（拘置所）に勾留される。すなわち、被疑者の身柄は、裁判官の勾留決定を境に、警察留置場から刑事施設（拘置所）へと移される。これが刑事訴訟法のたてまえである。

¹ 昨年の監獄法の改正によって、「監獄」は「刑事施設」に改められた。従って、長年、「代用監獄」と言い習わされてきた言葉ではあるが、本稿では「代用刑事施設」と表記した。

² 未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議『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～』平成 18 年 2 月 2 日 <<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/SYOGU/teigen.pdf>>

³ 第 162 回国会衆議院法務委員会議録第 11 号（その 1）、平成 17 年 4 月 8 日、p.34.；第 162 回国会参議院法務委員会議録第 19 号、平成 17 年 5 月 17 日、p.7.

だが、実際は、勾留の決定を受けた被疑者のほとんどは、刑事施設（拘置所）ではなく、再び警察留置場 但し、代用刑事施設と名前を変えた警察留置場 に連れ戻される。そして、起訴されるまで（逮捕されたときから最大 23 日間）引き続き身柄を拘束されて、いよいよ本格的な取り調べを受けることになる。これが代用刑事施設制度と呼ばれる制度であり、先進諸外国には今日ほとんど例を見ない我が国独特の制度と言われている。

なぜ、このような扱いがなされているのか？

その根拠は、「刑事施設ニ於ケル刑事被告人ノ収容等ニ関スル法律」（旧監獄法）に置かれている次の一条である。

第 2 条 警察官署ニ附属スル留置場ハ之ヲ刑事施設ニ代用スルコトヲ得但懲役又ハ禁錮ニ処セラレタル者ヲ一月以上継続シテ拘禁スルコトヲ得ズ（旧監獄法第 1 条第 3 項）

旧監獄法にこのような規定が置かれた理由は、旧監獄法が制定された明治 41 年当時、監獄（拘置監）の数は未だ少なく、財政上ただちにこれを整備することが困難であったことから、やむを得ず警察留置場を監獄（拘置監）代わりに使用せざるを得なかったという事情があったためである。旧監獄法案の審議にあたって、政府委員は、留置場は「已ムヲ得ズシテ之ヲ用イル」のであって、「成ルベク留置場ハ将来ニ於キマシテモ監獄トシテ用イナイ方針ヲ採ル積リデアリマス」と答弁している⁴。他方で、「監獄ニ対スル将来ハ、懲役監禁拘留ト云フ、刑法ニ所謂監獄ナルモノト、其以前ノ拘留場ナドトハ将来成ルベク速ニ別ノモノニスル考デアルノデスカ⁵」といった質疑もなされている。

その後も警察署に附属する留置場は代用刑事施設として存続し、実務上は、被疑者の勾留場所は当該事件の捜査を担当している警察署の留置場（代用刑事施設）が指定され、起訴後は裁判所に近い拘置所に移監するという運用が原則的に行われている⁶。

2 代用刑事施設（警察留置場）の現状⁷

代用刑事施設（警察留置場）の数は、平成 17 年 4 月 1 日現在、全国で 1,286 である。収容定員は 19,312 人（平成 16 年）、一日平均被留置者数は 14,867 人（平成 16 年）である。被留置者（延べ人員）の身分別内訳は、平成 16 年について見ると、勾留前の被疑者が 5.7%、勾留中の被疑者が 36.6%、被告人が 57.6%、受刑者が 0.1% である。被告人の割合が多いが、これは、拘置所へ移監待機中の被告人が相当数（実人員で全体の約 20%）含まれているためである。警察庁は、代用刑事施設には、捜査が終了していない起訴前の被疑者を主に勾留し、捜査が終了した起訴後の被告人は、順次、拘置所に移監するという運用方針をとっているが、拘置所、さらにはその先の刑務所が過剰収容状態のため、移監が滞っているようである。

被留置者数は、逐年増加を続け、平成 16 年は、平成 3 年に比較すると、延べ人員で約 2.7 倍増加している。平成 16 年の収容定員と一日平均被留置者数を比較すると収容能力にはまだ余裕があるようにも見えるが、成人と少年、男性と女性、共犯関係者はそれぞれ分

⁴ 第 24 回帝国議会衆議院監獄法案外四件委員会議録第 4 回、明治 41 年 3 月 5 日、p.28.

⁵ 同上

⁶ 藤永幸治[ほか]編『大コンメンタール刑事訴訟法 第 2 巻』青林書院、1994.10、p.57.

⁷ 警察庁「第 1 回未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議配布資料」平成 17 年 12 月 6 日
<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/SYOGU/siryu01_02.pdf>

隔されねばならないから、収容能力は実質的には限界にきていると説明されている⁸。

このため、最近、大規模留置場や警察署に附属しない独立留置場の新設など、全国的に留置場の新增設が相次いでいるようである。例えば、警視庁管内では、独立留置場としては全国最大規模の、120人収容の「警視庁品川庁舎」が平成16年3月に完成した⁹。平成21年3月には、300人規模の大規模留置場を備えた新・原宿警察署がPFI方式で完成予定と報じられている¹⁰。

代用刑事施設問題

1 代用刑事施設問題とは

勾留被疑者が、刑事施設（拘置所）ではなく、取り調べを担当する警察の手の内に身柄を置かれることは、捜査官による自白の強要や人権侵害などの弊害を生み出す温床となる恐れがある。代用刑事施設は廃止すべきであり、拘置所を新增設して拘置所の収容能力を増強すべきである。大まかに言えば、これが代用刑事施設廃止論者の主張である。

これに対して、存置論者は次のように反論する。そのような弊害は代用刑事施設に当然に伴うものではない。廃止論者が挙げる弊害事例は遠い過去のものであり、捜査官に対する教育訓練が徹底され、捜査と留置が組織上分離されている現在、そのような弊害は起こり得ない。適正かつ迅速な捜査のため代用刑事施設は必要不可欠であり、全国津々浦々に拘置所を新增設せよという廃止論者の主張は、財政的な観点からも非現実的である。

これが代用刑事施設問題とよばれる論争であり、これまで、監獄法改正が論議のそ上に乗るたびに、監獄法改正をめぐる最も大きな争点の一つとして、廃止論者・存置論者間で激しい論争の応酬が繰り返されてきた。両者間の主張は、現在も依然として平行線をたどったままであり、妥協点を見出すことは極めて困難な様相である。

2 代用刑事施設廃止論・存置論

代用刑事施設の弊害を訴え、その廃止を主張しているのは日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）刑事法学者、人権関係NGO等の組織、個人である。代用刑事施設の必要性を訴え、その存置を主張しているのは警察庁、法務省、刑事法学者等の組織、個人である。以下は、これまで一貫して廃止、存置を強く主張してきた日弁連と警察庁の主張を中心に、廃止論、存置論のそれぞれの主張のあらましを整理したものである。

（1）代用刑事施設廃止論¹¹

廃止論者は次のように主張する。

⁸ 法務省「第1回未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議議事録」平成17年12月6日
<<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/SYOGU/gjjiroku.html>>

⁹ 「120人収容 留置場完成」『毎日新聞』2004.3.25.

¹⁰ 「原宿警察署の民活移転計画 東電不動産グループ落札」『毎日新聞』2005.9.17.

¹¹ 日本弁護士連合会『未決等拘禁制度の抜本的改革を目指す日弁連の提言』2005年9月16日 <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/2005_55.pdf> ; 同「第56回定期総会・未決拘禁制度の抜本的改革と代用監獄の廃止を求める決議」2005年5月27日 <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/ga_res/2005_1.html> ; 同「代用監獄廃止について(申入れ)」2003年11月5日 <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/2003_58.html> ; 法務省「法務省、警察庁及び日本弁護士連合会の主張の整理(その2)」(第4回未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議資料)平成18年1月13日 <<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/SYOGU/shiryo04-01.pdf>>

警察留置場は、逮捕された被疑者を司法当局に引致するまでの間、一時留め置く場所「逮捕」という行為と、その後の本格的な身体拘束である「勾留」の中間に位置する一時的・過渡的な場所であって、本来、被疑者を勾留すべき場所ではない。被疑者を勾留すべき場所は、捜査機関から独立した施設、すなわち刑事施設（拘置所）でなければならない。これは、「逮捕された被疑者の身体は、司法官憲に引致された後、捜査官憲の手に戻されてはならない」という近代刑事司法の大原則であり、国際機関や諸条約によって確認された国際的な共通原則でもある。

このような原則が打ち立てられるに至った理由は、捜査機関である警察が、同時に、被疑者の身柄を確保する制度のもとにおいては、捜査官による自白の強要や人権侵害等の弊害が往々にして起きやすいと考えられているからである。我が国でも、代用刑事施設は現に長く冤罪や人権侵害の温床となってきた。有名な死刑再審4事件（免田事件、財田川事件、松山事件、島田事件）も、いずれも代用刑事施設を利用してつくられた虚偽の自白が原因であった。警察庁は、昭和55年に捜査と留置を完全に分離してからは上記のような弊害は基本的に解消したと主張しているが、所詮は同じ警察署内部の分掌に過ぎず、実効性はない。現に昭和55年以降も、自白強要がなされ無罪となった事例や深刻な人権侵害事例は跡を絶っていない。

代用刑事施設は冤罪と人権侵害の温床であり、捜査機関である警察が被疑者の身柄を管理する異常な事態は絶対に是正されなければならない。「代用」を恒久化することは許されず、代用刑事施設は是非とも廃止されなければならない。

日弁連は、代用刑事施設廃止のための具体的な方策として、全国に拘置所を新增設し、拘置所の収容力を増強すべきこと、最近、警察署に附属しない独立留置場が各地で建設されつつあるが、本来、これは法務省所管の拘置所とすべきこと、拘置所の増強を待たなくとも、代用刑事施設の所管を警察から法務省に移し、勤務する警察職員を法務省職員に所管替えることを検討すること、仮に代用刑事施設を今すぐ廃止できないとしても、最低限、代用刑事施設の暫定的性格を法律上明確にしたうえで、勾留場所を代用刑事施設とする割合を減らしていくべきであるとする漸減条項を盛り込むことなどの提言を行っている。

（2）代用刑事施設存置論

（ ）警察庁の主張¹²

警察庁が主張する代用刑事施設存置論の主たる理由は、「適正かつ迅速な捜査のため」である。

被疑者の勾留場所は、被疑者の人権の保障に欠けるものであってはならないが、同時に、適正かつ迅速な捜査を可能にするものでなければならない。我が国警察は、逮捕から起訴まで最大23日間という諸外国に比べて極めて短期間内に、適正な捜査を遂げなければならない。そのため、効果的な取り調べを行う必要から、被疑者の勾留場所は警察署に近接した場所にあることが不可欠の条件であり、かつ、勾留場所には取調室等の施設設備が十分に整備されていることが必要である。このような条件を備えた勾留場所は、必要な数の拘置所を必要な場所に設置することの現実の困難性を考

¹² 警察庁刑事局「警察の留置場を勾留施設とする必要性 - 「代用監獄」関係資料 - 」「警察学論集」31(4), 1978.4, pp.145-158.; 同「警察の留置場を勾留施設として用いる制度に関する警察の考え方 - 「代用監獄」関係資料 - 」「警察学論集」32(10), 1979.10, pp.150-154.; 前掲注7; 前掲注8; 法務省「法務省、警察庁及び日本弁護士連合会の主張の整理(その2)」同上。

えれば、事実上、警察留置場以外には見出し難い。代用刑事施設を勾留場所として用いる制度は事案の真相究明に欠くことのできない役割を果たしており、ひいては公共の安全と秩序の維持に大きく貢献している。現下の厳しい犯罪情勢等にかんがみれば、同制度は今後においても存置する必要がある。

警察庁が代用刑事施設存置論の理由として挙げるもう一つの理由は、「被疑者及びその他の関係者の利益保護のため」である。

仮に勾留場所を警察署から離れた拘置所にすれば、迅速な捜査が遂げられないため捜査は長期化する可能性がある。捜査が遅れることは身柄拘束期間の長期化にもつながり、被疑者にとってかえって不利を招く結果となりかねない。また、勾留場所が遠方になれば、捜査協力者が出頭する場合や、被疑者の家族・弁護士が面会する場合など、時間的、経済的な面でこれらの人々の負担を増大させることにもなる。

一方、廃止論者の批判・提言に対しては次のように反論している。

・刑事施設(拘置所)と代用刑事施設の間に、前者が原則で後者は例外という関係はない¹³。勾留すべき場所は、裁判官が、刑事手続の円滑な進行その他の要素を総合的に考慮して、その裁量によって決定すべきものとされている。

・各国の刑事司法制度はそれぞれに異なっており、代用刑事施設制度の問題も刑事司法制度全体の枠組みのなかで論じられるべきものである。代用刑事施設制度のみを取り出して論じることは適当ではない。

・廃止論者が引き合いに出す代用刑事施設の弊害事例は遠い過去のものが多い。また、それらの弊害が代用刑事施設に当然に伴うものとして論ずることは適当ではない。昭和55年以降、それまで捜査を担当する刑事部門に属していた留置業務を捜査を担当しない総務部門に移して捜査と留置を完全に分離・峻別して以来、被疑者の処遇を取り調べ等の捜査に利用することはないという運用がなされている。

・警察留置場は都道府県が独自の財源で設置しているものであり、その要員も都道府県の地方公務員であるなど、警察留置場の法務省への移管は現実的でない。

・漸減条項は、現在の司法の運用実態にてらして非現実的である。

() 法務省の立場

法務省も代用刑事施設存置論である。しかし、法務省の立場については以下のような見方もある。

「実は法務省には伝統的に、代用監獄制度に反対の空気があった。それも当然で、本来拘置所に入れるはずの未決、既決の人を警察に入れるという代用監獄制度は、いわば警察による法務省の仕事領域の侵犯なのだ。代用監獄で受けた非人間的な取扱いが、その人の更生に悪い影響を与えることも指摘されている。犯罪者の更生にたずさわる法務省としては、代用監獄に賛成できるはずはない¹⁴」

事実、この見方を裏づけるように、元法務省矯正局長の中尾文策氏は、かつて、「監獄の所在場所が限られている為にやむを得ず法律の認めた代用監獄は、行刑改良にとって多年の**がん**である¹⁵」と述べている。

¹³ 「監獄法1条3項は、留置場を監獄に代用することができる旨定めているが、そこから直ちに監獄が原則であり留置場は例外にすぎないと解さなければならないわけではない」とする学説もある。池田修・前田雅英『刑事訴訟法講義』東京大学出版会、2004.6, p.115.

¹⁴ 五十嵐二葉『代用監獄』(岩波ブックレット)岩波書店、1991.1, p.57.

¹⁵ 中尾文策「監獄法改正について」『刑事法学の基本問題 木村博士還暦祝賀 下』有斐閣、1958.7, p.1076.

監獄法改正と代用刑事施設

戦後における数次にわたる監獄法改正の試みのなかで、代用刑事施設はいかに扱われるべきかの問題も、監獄法改正をめぐる主要な争点の一つとして、論議の対象とされてきた。以下に、その経緯を各期にわけて概観する¹⁶。

() 占領期

昭和 21 年 12 月、財団法人刑務協会行刑法改正委員会は、「監獄法改正に関する建議要綱」及び「附帯建議要綱」をとりまとめて司法大臣に提出した。民間団体の手によるものであるが、戦後における監獄法改正の初の試みである。委員の顔ぶれは、行刑関係の実務家・学者のほか、石川達三、安倍能成、大内兵衛、平野義太郎、河井道子、賀川豊彦、吉川英治、山本実彦ら各界の有識者であった。代用刑事施設については、「附帯建議要綱」のなかで、「代用監獄すなわち警察留置場は、今なお陰惨、不潔、狭隘にして犯罪学校たる観がある。行刑の改良の精神に則り、これが改善を要望する」として、「代用監獄の内容の充実に改善を図ること」を建議している。

司法省も、昭和 22 年 5 月に監獄法改正調査委員会を設置して監獄法改正作業に着手し、同委員会は、同年 8 月に「監獄法改正要綱」を決議して司法大臣に答申した。「代用監獄制度は、これを廃止すること。但し、経過的には現行制度を認めること」と代用刑事施設制度の廃止を提言した。成人矯正局法規部は、この「監獄法改正要綱」に基づき「行刑法草案」(内容は受刑者処遇のみ)を作成したが、「未決拘禁法仮案」は未完成に終わっている。また、成人矯正局法規部は、それとは別に、昭和 24 年 1 月に「監獄法を改正する法律案(矯正施設法案)」を作成した。代用刑事施設については、「当分の間、矯正施設に収容すべき者は、法務府令の定めるところにより一時これを警察署に附属する留置場に収容することができる。但し、懲役又は禁錮に処せられた者を、1 月以上継続して収容することはできない」と規定した。しかし、当時、占領軍の関心はむしろ少年問題や保護問題にあったこと、刑法全面改正の議が起こったこと、監獄法の諸規定が抽象的弾力性に富んでいたことなどの理由から、監獄法改正の試みは省議決定まで至らずに中断した。

() 平和条約発効から昭和 39 年まで

中断されていた監獄法改正作業は昭和 29 年に再開され、昭和 32 年 3 月に「監獄法改正要綱仮草案」が局議決定を経て作成された。代用刑事施設については、「警察官署の留置場を刑務所に代用することは止めて、拘置所のみで代用するものとし、かつ、その適切な運営に必要な法的措置をとること」とする内容が盛り込まれたが、外部通勤・帰休等の受刑者処遇に関する構想が現実的でないとして局長会議の承認は得られなかった。翌 33 年 12 月、矯正局に監獄法改正準備会が設置され上記仮草案があらためて検討に付された。代用刑事施設については、「拘置所や同支所を増設することは財政上見込みがないので現行法より若干規制を強める程度とする」方針が示された。この審議結果を受け、監獄法改正準備会は、昭和 39 年 11 月に「刑務所法(仮称)仮要綱案」を作成した。代用刑事施設については、「警察官署の留置場は、刑務所に代用することができる。ただし、受刑者を 1 月以上継続して収容することはできないこと」と規定した。しかし、この期における監獄法改正

¹⁶ 綿引紳郎[ほか]『全訂監獄法概論』有信堂、1955.1, pp.337-436.; 羽柴健一「監獄法改正作業の概要」『法律のひろば』23(7), 1970.7, pp.20-23.; 『日本の矯正と保護 第 1 巻 行刑編』有斐閣、1980.10, pp.326-344.; 中山研一・前野育三「戦後の監獄法改正作業と要綱案」『法律時報』53(1), 1981.1, pp.132-136.

作業も、刑法改正作業が法制審議会において進行中であり、その推移をみて進めるべきとの意見が上記準備会の大勢を占めたことから、再び中断の止むなきに至った。

() 昭和 42 年から同 50 年まで

昭和 42 年 5 月の衆議院法務委員会における監獄法改正についての質疑¹⁷を契機として、法務大臣から矯正局長に監獄法改正の下命があり、矯正局内に再び監獄法改正準備会が設置された。同準備会が作成した「刑事施設法案構想 - 素案」をもとに審議が重ねられたようであるが、この期については資料が乏しく詳細は不明である。ただ、当時、勝尾隼三矯正局長が、雑誌論文のなかで、「現行法上の代用監獄の制度は、本来代用制度でその廃止が予定されていたというばかりでなく、その弊害の多いことが指摘されているので、限時的にこれを廃止する方向で検討する¹⁸」と述べていたのが注目される。

() 昭和 51 年から平成 5 年まで

昭和 51 年 3 月、法務大臣から法制審議会に対し「監獄法を改正する必要があると考えるので、その改正の骨子となる要綱を示されたい」との諮問があり、審議の参考に供する目的で「監獄法改正の構想」及び「構想細目」が示された。「構想細目」は、代用刑事施設について、「警視庁若しくは道府県警察本部又は警察署に附属する留置場は、被勾留者を収容するため、刑事施設として用いることができるものとする」とした。現行の「監獄二代用スルコトヲ得」ではなく、代用を取り払うとともに、被勾留者に限定して「刑事施設として用いることができる」としたのである。昭和 55 年 11 月に答申された「監獄法改正の骨子となる要綱」は、「警視庁若しくは道府県警察本部又は警察署に附属する留置場は、被勾留者を収容するため、刑事施設に代えて用いることができること」と代用性を明記するとともに、現行の収容対象から受刑者と死刑確定者を除外した。さらに、「関係当局は、将来、できる限り被勾留者の収容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」とするいわゆる漸減条項を盛り込んだ。要綱を受けて立案された「刑事施設法案」は第 96 回国会に提出されたが、警察庁も独自に「留置施設法案」を提出したことから、日弁連をはじめとする代用刑事施設廃止論者は、「留置施設法案」は代用刑事施設を恒久化するものであると反発し、監獄法改正をめぐる動きは紛糾した。両法案はその後国会に二度提出されたが、平成 5 年 6 月を最後にいずれも審議未了のまま廃案となった。なお、この期における代用刑事施設をめぐる論議のなかで注目されることの一つは、平成 3 年 5 月に、当時の左藤恵法務大臣が、代用刑事施設制度は「本来なくしていくべきだ。将来的にはやらなくてはならない」と語ったことである。法務大臣が制度廃止の必要性を公式に言明したのはこれが初めてである¹⁹。もう一つは、昭和 52 年頃から、法務省が主張する代用刑事施設存置の主たる理由が、それまでの「財政上の理由」から「捜査上の必要」に変化してきたことである²⁰。

¹⁷ 第 55 回国会衆議院法務委員会議録第 8 号, 昭和 42 年 5 月 12 日, pp.1-2.

¹⁸ 勝尾隼三「監獄法改正の動向 - 問題点と改正作業の見とおし - 」『自由と正義』20(2), 1969.2, pp.2-6.

¹⁹ 「「代用監獄制 将来、廃止を」法相が言明」『朝日新聞』1991.5.8.

²⁰ 第 84 回国会衆議院内閣委員会議録第 8 号, 昭和 53 年 3 月 23 日, pp.29-30. 梅野委員は、法務省矯正局長に対し、「...捜査の必要性という点から法務省が最近になって考え方を換えられた、つまり明治四十一年以来ただ問題は財政だけだと言っていたのが、最近変えられるようになった。ここは大変問題であります。...法務省は、たしか昨年あたりからじゃないですか、そういうふうに見解を変えられたのは」と問いただしている。

代用刑事施設制度に対する国際的批判

我が国の代用刑事施設制度に対しては、1980年代後半に入ってから、国外からも批判が相次ぐようになった。国連の国際規約（B規約）人権委員会（以下「B規約人権委員会」という。）において代用刑事施設制度の廃止勧告が出されたのをはじめとして、国際人権連盟（ILHR）などのNGO（非政府組織）からも廃止勧告が相次いだ。当時、国会に提出されていた留置施設法案は代用刑事施設制度を恒久化するものであるとして反発を強めていた日弁連、その他のNGOが、国際機関や国際人権団体へ訴えかけを行うようになったためである。

（ ）B規約人権委員会の廃止勧告

B規約人権委員会とは、市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）（以下「B規約」という。）に基づき設置された国連の機関である。締約国の推薦を受け個人資格で選出された18名の委員で構成されている。締約国は、B規約が当該国について効力を生じてから1年以内に、その後は5年ごとに、「この規約において認められる権利の実現のためにとった措置及びこれらの権利の享受についてもたらされた進歩」に関する報告書を国連事務総長に提出することが義務づけられており、この報告書の審査機関がB規約人権委員会である。我が国（1979年批准）は、これまで4回審査を受けているが（1981年、1988年、1993年、1998年）第5回報告書（提出期限は2002年10月31日）はまだ提出されていない。

第1回報告書の審査では代用刑事施設の問題は取り上げられていない。しかし、第2回報告書の審査の際には、日弁連やNGOが代用刑事施設の実態を訴えるカウンター・レポートをB規約人権委員会に提出したことから、代用刑事施設制度に各委員の関心が集まり、質問や指摘が相次いだ。

審査結果が、委員個人の見解でなく、委員会の見解として文書の形で公表されるようになったのは3回目の審査からである。B規約人権委員会は、第3回報告書に対する最終意見書において、「…勾留が迅速かつ効果的に裁判所の管理下に置かれることがなく、警察の管理下に委ねられていること、…代用監獄制度が警察と別個の官庁の管理下にないこと」の諸点において、規約第9条²¹、第10条及び第14条に規定される保障が完全には守られていないことに懸念を有していると述べ、「…代用監獄制度が、規約のすべての要件に適合するようにされなければならないこと」を勧告している²²。

ところで、この下線部分の原文は「the operation of the substitute prison system (Daiyo Kangoku)」である。政府はこのoperationを「運用」と訳し、勧告は、「制度そのものの存続を前提とした上で、防御の準備を万全に保障することなどの運用の改善を求めている

²¹ B規約第9条第3項は、「刑事上の罪に問われて逮捕され又は抑留された者は、裁判官又は司法権を行使することが法律によって認められている他の官憲の面前に速やかに連れて行かれるものとし…」と規定しているが、その後どこに拘禁されるべきかは示していない。この点につき、法務省矯正局長は、「この九条の三項の解釈からは、どう見てもそういった後で警察にゆだねることがいかぬということは出てこない。…それが書かれていないということは、そういうものを意味していないと私もは解釈しているわけでございます」（第113回国会衆議院法務委員会議録第3号、昭和63年12月6日、p.32.）と答弁している。つまり、代用刑事施設制度はB規約第9条第3項には違反していないというのが政府の見解である。

²² 日本弁護士連合会誌。日本弁護士連合会編著『ジュネーブ1993 世界に問われた日本の人権 日本政府の第三回定期報告書に対する国際人権〈自由権〉規約委員会の審査記録および日本弁護士連合会の報告』こうち書房、1994.5、pp.246-248。

23」と解釈した。つまり、代用刑事施設制度は国連で認知されたと解釈したようである。だが、日弁連はこれを曲解だと批判している²⁴。第4回報告書の審査の際に、ある委員は、次のように述べて日本政府の見解に反論したという。「私はもう規約の解釈を議論するつもりはない。委員会の前回の勧告について日本政府は代用監獄の改善を求めたものであり、廃止を求めたものではないとの解釈を示された。しかし、日本政府代表には委員会の懸念事項の部分とあわせて、どのようなコンテキストで代用監獄が問題とされたのかを読み直されるようにおすすめする。警察署の内部で部門が分かれているという説明がなされた。しかし、捜査部門と身柄拘束の部門のトップは結局同じなのだ。²⁵」

B規約人権委員会は、第4回報告書に対する最終意見書において、「委員会は、第3回報告の検討の後に発せられたその勧告が大部分履行されていないことを、遺憾に思う」と述べたあと、「代用監獄制度が、捜査を担当しない警察の部局の管理下にあるものの、分離された当局の管理下でないことに懸念を有する。これは、規約第9条及び第14条に基づく被拘禁者の権利について侵害の機会を増加させる可能性がある。委員会は、代用監獄制度が規約のすべての要請に合致されるべきとした日本の第3回報告の検討後に発せられたその勧告を再度表明する」と日本政府に対し再度の勧告を行っている²⁶。

B規約人権委員会の委員をつとめた安藤仁介同志社大学教授は、代用刑事施設制度についてのB規約人権委員会の認識と自らの考えについて次のように述べている。「被疑者の人権を守ることは、もとより大切です。しかし、7カ所しかない拘置所に二百数十の留置場の機能を移すことは不可能であって、この問題に対する委員会の認識はきわめて不適切だといわざるをえません。むしろ、現行制度のもとで被疑者の人権をよりよく守るためにはどうしたらいいかを考えるべきでしょう。²⁷」

() 国際人権NGO等の廃止勧告

さまざまな国際人権NGO等からも代用刑事施設に対する批判が相次いだ。1989年から1995年にかけて、国際人権連盟、アムネスティ・インターナショナル、ヒューマン・ライツ・ウォッチ、国際法曹協会の各NGOが、それぞれ、我が国での実地調査にもとづく報告書を発表し、代用刑事施設制度の廃止を勧告している。

代用刑事施設問題の行方 - おわりに代えて -

提言は、「今回の未決拘禁者の処遇等に関する法整備に当たっては、代用刑事施設制度を存続させることを前提としつつ、そこにおいて起こり得る様々な問題を回避し、国際的に要求される水準を実質的に充たした被疑者の処遇がより確実に行われるような具体的な仕組み²⁸を考えるべきであり、これによって、捜査の適正な遂行と被疑者の人権の保障との

²³ 三谷紘「B規約人権委員会による対日審査について(1)」『刑政』105(5), 1994.5, p.50.

²⁴ 『世界に問われた代用監獄』日本弁護士連合会, 1994.6, p.11.

²⁵ 海渡雄一・外山太士「国際人権(自由権)規約委員会最終見解の意義と今後の課題」『自由と正義』50(2), 1999.2, p.90.

²⁶ 「規約第40条に基づき日本から提出された報告の検討 B規約人権委員会の最終見解(仮訳)」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2c2_001.html>

²⁷ 『国際人権規約を考える』(人権学習ブックレット)滋賀県企画県民部県民生活課, 2000.3, p.20.

²⁸ 提言は、夜間・休日の接見、電話・ファックスによる外部交通、留置施設視察委員会・不服申立審査機関の設置等を提言している。

調和を図ることが、国民の負託に最もよく応えるものであると考えるものである²⁹」との見解を示し、代用刑事施設制度の存続を容認した。「未だに明治時代に取り残されている未決拘禁者処遇に関する法制度を、平成の時代にふさわしいものとするための法改正は、これ以上引き延ばすことはできない。まさに急務の課題である³⁰」との認識から、代用刑事施設の存廃問題についての結論は、当面、先送りとした形である。「今回の...法整備に当たっては」という限定句を付したのは、代用刑事施設制度の恒久化を懸念する声に対する配慮からと言われている³¹。提言は、一方で、「代用刑事施設制度は将来的には廃止すべきとする強い意見もあることや、刑事司法制度全体が大きな変革の時代を迎えていることなどを考えると、今後、刑事司法制度の在り方を検討する際には、取調べを含む捜査の在り方に加え、代用刑事施設制度の在り方についても、刑事手続全体との関連の中で、検討を怠ってはならない³²」との見解も付け加えた。日弁連は、これらの見解について、「最大の課題である代用監獄制度について、代用監獄廃止の方向性が明示されなかったことは、極めて遺憾である」としながらも、「提言は、今後とも代用監獄制度の存廃を含めた議論が必要であることを認めており、この点は評価できる」との会長声明を発表した³³。

提言は、上記のように、代用刑事施設制度は将来的には廃止すべきとする意見があることを認めたとうえで、今後における検討の必要性についても言及した。但し、検討は「刑事手続全体との関連の中で」という条件付きである。これは、代用刑事施設の問題は、刑事司法制度全体の在り様と密接に結びついた問題であることから、代用刑事施設だけを取り出して議論するのは適当ではないとする考えを示したものと思われる。『司法制度改革審議会意見書 - 21 世紀の日本を支える司法制度 - 』においても、「被疑者・被告人の不適正な身柄拘束を防止・是正するため、今後も、刑事手続全体の中で、制度面、運用面の双方において改革、改善のための検討を続けるべきである³⁴」(傍点筆者)とする提言がなされているが、同じような趣旨であろう。廃止論者・存置論者の双方には、廃止・存置の応酬を繰り返してきたこれまでの議論から、刑事手続全体を見渡したなかでの議論へと、新たな視点に立った取り組みへの転換が求められているように思われる。

治安の悪化、代用刑事施設の近代化と被勾留者処遇の改善・向上、代用刑事施設問題に対する関心の希薄化³⁵など、代用刑事施設問題を取り巻く状況は以前とは大きく変わってきている。「この問題が今後、決着に向かうかは不透明だ³⁶」との見方も投げかけられている。一方、裁判員制度の導入など、我が国の司法制度は今大きな変革期を迎えている。代用刑事施設の存廃問題についても、今こそ論議を深める好機であろう。廃止論者・存置論者の双方が納得できる着地点を目指した、活発な論議が望まれる。

29 『提言』 p.11.

30 同上 p.2.

31 「代用監獄 存続を提言 有識者会議「人権保障、仕組み重要」」『朝日新聞』2006.2.3.

32 『提言』 p.12.

33 日本弁護士連合会「「未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議提言」についての会長声明」2006年2月2日 <<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/statement/060202.html>>

34 司法制度改革審議会『司法制度改革審議会意見書 - 21 世紀の日本を支える司法制度 - 』平成 13 年 6 月 12 日, p.50. <<http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/report/ikensyo/pdf-dex.html>>

35 刑事立法研究会『刑務所改革のゆくえ - 監獄法改正をめぐって - 』現代人文社, 2005.4, p.115.

36 「代用監獄存廃、決着先送り 未決者の処遇改善を優先」『日本経済新聞』2006.2.5.