

行刑改革一五年の成果と今後の課題

本^{ほん}庄^{じょう}武^{たけし}

一橋大学大学院法学研究科教授

一 はじめに

二〇〇三年一二月に『行刑改革会議提言』国民に理解され、支えられる刑務所へ』が出されてから一五年が経過した。提言は、①受刑者の人間性の尊重、真の改善更生・社会復帰の実現、②刑務官の過重な負担の軽減、③国民に開かれた行刑の実現の三つの観点から、行刑全般にわたって改革を求めるものであった。

提言を受け、二〇〇五年から二〇〇六年にかけて監獄

法全面改正が実現し、二〇〇七年には現在の刑事収容施設・被收容者処遇法（以下、現行法）が施行され、現行法への完全移行が実現した。その後、二〇一一年には現行法の五年後見直し作業として、施行状況が検証されたが、法律自体の改正はなされず、規則の一部改正という小幅な見直しにとどまった。これは、法務省として、現行法の運用は概ね順調であるとの自己認識を示すものであったといつてよい。

では、三つの観点はどの程度達成されたのであろうか。本小論は、三つの観点を基軸として、改革の成果を確認

するとともに、部外者の目から見た今後の課題を提示するものである。

二 刑務官の負担軽減

まず、②については、とりわけ人的体制の整備が問題になるところ、刑事施設の職員定員が二〇〇三年度から二〇一六年度にかけて、一万七一九人から一万九六四三人へと二五二四人増加していること、職員一人当たりの被收容者負担率が二〇〇六年の四・四八から、二〇一六年の二・九二にまで低下していることからすれば、十分かどうかはともかく、順調に負担の軽減は図られていくと評価できると思われる。ただし、職員負担率は、少年施設と比べるとまだまだ高率である。後述のように、刑事施設では今後ますます再犯防止に向けた処遇の充実が図られていくと思われるが、そうであれば、充実した処遇を実施していくうえでは、少年施設並みとはいかなくとも、それに少しでも近い職員負担率を実現していく必要があると思われる。

三 国民に開かれた行刑

次に、③のうち、刑事施設視察委員会の活動に関しては、当初から委員数・会議回数・視察回数・被收容者の面接回数・施設長に提出した意見とそれに対する施設長の措置の内訳が公表されていたが、それに加えて現在では、各視察委員会が提出した個別意見とそれに対して施設長が講じた措置の内容が一覧表として、法務省ホームページで公表されている。こうした体制は極めて透明性の高いものであり、高く評価される。

ただし、視察委員の活動には、施設側の運営上の苦労や悩みを知れば知るほど、運営に対する注文を付けづらくなってしまうという陥穽かんせいがあるように思われる。そこに陥らないようするためには、意識的に施設側との間で適切な緊張関係を保っておかなければならないが、容易ではない。また各視察委員会がバラバラに活動している現状では、課題が見えにくい点がある。より専門的な見地から全国の視察委員会の活動を俯瞰して、特徴を分析し取りまとめる機関が中央に設置されており、その機関

を通じて、各視察委員会が交流できるようなれば、この制度はより実りのあるものになると思われる。今後の課題であろう。

③のもう一つの柱である情報公開については、訓令・通達の公開や処遇関連情報の公表が行われていることに加えて、行刑改革前と比べて、刑事施設が福祉施設化している様子や摂食障害に苦しむ受刑者が存在していることなどが報道される機会が増えている印象がある。このように積極的に取材を受け入れる姿勢は、刑事施設が現実にはいかなる役割を果たしているのかについて国民の理解を増進することに寄与すると考えられ、積極的に評価できる。

今後は、再犯の防止等の推進に関する法律において、地方公共団体に地域の状況に応じた施策の策定と実施の責務があることが法定され（四条二項）、また国・地方公共団体に民間団体との緊密な連携協力の確保の努力義務や、必要な情報の適切な提供の義務が法定されたことを踏まえて（五条二項、三項）、地域社会への情報公開を意識的に推進し、地域との共生を積極的に図っていく必要があると思われる。地域との共生は、従来PFI施設

についてのみ言われてきたが、本来はすべての刑事施設が試みるべきことであろう。施設が地域にもたらしている経済効果や刑務官やその家族、被収容者が地域に居住していることの意義などを積極的にアピールすることで、刑事施設に関心を持ってもらい、受刑者が決して自分たちとは異なる存在などではないことについて理解を増やし、あわよくば刑事施設の運営や処遇に協力してもらおう、そうしたサイクルが確立されることが理想である。現在、矯正施設所在自治体でネットワークを構築するという注目すべき動向もあり、こうしたことを試みる土壌はできつつある。

従来、地域社会の理解を得ることは、更生保護の課題だと考えられてきたように思われる。しかし、被収容者の逃走を絶対に許さない体制を確立し、地域住民に安心感を提供することによって、刑事施設を地域に受け入れもらう、というやり方だけでは、犯罪者は恐ろしい存在であるとの先入観を強化することになってしまい、出所した元受刑者を社会から排除しようとしてしまう風潮を是正することにはつながらない。犯罪者の改善更生・社会復帰に対する地域社会の理解・協力を得るために、

刑事施設だからこそできることがあるように思われる。これこそが、行刑改革会議提言の副題が示す目標を達成する直接的な手段なのであり、刑事施設からの意識的戦略的な情報の公開を検討することが望まれる。

四 真の改善更生・社会復帰の実現

①のうち、真の改善更生・社会復帰の実現については、この一五年で最も達成度が高いのではないかと思われる。

現行法における改善指導は、監獄法下の処遇類型別指導とは異なり、法律上明文の根拠規定を有するに至ったことで、飛躍的に進化した。とりわけエビデンスのある処遇プログラムを導入した性犯罪再犯防止指導では効果検証にも取り組みられ、一定の再犯率低下が確認されるなど実績も上がっている。薬物依存離脱指導についても、民間自助団体を積極的に活用するという従来では考えられなかった方針が採用され、内容についても見直しを重ねており、また社会内処遇との連携も意識されるようになって、望ましい方向に向かっていると思われる。

刑務作業においても、職業訓練の種目の増加・見直し

が積極的に行われており、民間事業者が訓練の提供主体となるPFI施設や公サ法施設が増加したという特殊要因はあるにせよ、職業訓練修了者数は、二〇〇三年度に一八七六人だったものが、二〇一五年度は一万三三二三人へと急増している。職業訓練は、もはやごく一部のエリート受刑者だけが受講するものではなくなっている。

そして、法務省の矯正局・保護局、厚生労働省の連携により、二〇〇六年度から刑務所出所者等総合就労支援対策が、二〇〇九年度から障害者・高齢者等に対する地域定着促進事業が開始されるなど社会復帰支援策が強化されており、居場所や仕事を得た状態で出所することによる円滑な社会復帰が実現されている。

さらに現在、法制審議会で議論されている犯罪者処遇制度の改革案によれば、懲役刑が廃止されることで、刑務作業に代えて改善指導や教科指導を重点的に実施することが可能になり、より個々の受刑者のニーズに即した矯正処遇が実施できるようになることが見込まれる。また社会復帰支援については、少年院法四四条に倣った明文の根拠規定が現行法に設けられる見込みである。刑事施設長に支援の提供が義務付けられることにより、予算

措置もとられやすくなり、支援がより一層充実することが期待できる。

五 人間性の尊重

(一) 人間性尊重の固有の意義

残るのは、①のうちの人間性の尊重である。行刑改革会議が開かれた発端は、言うまでもなく名古屋刑務所事件であった。提言が行刑全般にわたって改革を求めたのは、行刑の専門家以外が多数を占め一般国民の代表として議論を行った行刑改革会議の委員たちが、消防用ホースを受刑者に向けたり、革手錠を受刑者を締め上げるなどした事件の原因を、単なる個別刑務官の権限濫用に帰すことはできず、事件の背景には、受刑者の人間性が尊重されていないという問題が伏在している、と考えたからに他ならない。

提言は、「真の意味で、罪を犯した者を改善更生させ、円滑な社会復帰を果たさせるためには、それぞれの受刑者が、単に刑務所に戻りたくないという思いから罪を犯

すことを思いとどまるのではなく、人間としての誇りや自信を取り戻し、自発的、自律的に改善更生及び社会復帰の意欲を持つことが大切であり、受刑者の処遇も、この誇りや自信、意欲を導き出すことを十分に意識したものでなければならぬ」と述べている。結果として再犯防止が図られればよい、と考え、とりわけ、指標として再犯率・再入率の低下を用いる場合、「見込みのある」受刑者だけに手厚い処遇を施して、「見込みのない」受刑者は放置する、という施策も採用できなくはない。その方がむしろ効率的である、とさえいえる。しかし、提言は、こうした割切りを明確に否定し、人間性の尊重に、真の改善更生・社会復帰の実現に解消し得ない独自の意義を見出していたことに、今一度思いを致す必要がある。

提言が人間性の尊重の観点から要求した改革は多岐にわたるが、この小論で網羅的に取り上げることが難しいため、以下では、特に気になったいくつかの点について検討を行う。

(二) 処遇困難者の処遇

提言は、薬物乱用者や人格障害を有する受刑者など、

集団処遇になじまず、周囲とのトラブルを起こしやすしい傾向の顕著な受刑者を処遇困難者と定義し、可能な限り、特定の施設や収容区に集めて収容するなどして、きめ細かな処遇を実現させるべき、としていた。

提言を受けて実務では、昼夜単独室棟で処遇を行いつつ、月に二回以上集団で処遇する機会を設けることにより、孤立化を防止し、集団処遇に復帰することへの動機付けを図っているとされる。^①

居室内で人間的接触が極端に少ない状態に置かれることは非人間的であり、昼夜単独室処遇は好ましくない。現行法では隔離の厳格な要件を満たさない限り、処遇は集団で行うのが原則であるから、できる限り集団処遇への復帰を働き掛ける方針は妥当なものである。しかし問題は、集団処遇になじまないからといって、一旦昼夜単独室処遇になってしまうと、非社会性が助長されてしまい、ますます集団処遇が遠ざかってしまうことである。まずは、可能な限り昼夜単独室処遇を回避する方策を採ることが必要だと思われる。その点で検討を要すると思われるのは、原則となる集団処遇において集団の単位が大きすぎるのではないか、という問題である。集団が大

きくなればなるほど、様々な傾向を有する受刑者が含まれることになる。そのため、集団を統率するためにどうしても規律を厳しくせざるを得なくなり、それに適応できない受刑者が出てくることになる。過剰収容状況が解消されたことを活かして、集団の単位を小さくし、治療的処遇に重点を置くことにより、昼夜単独室処遇となる受刑者を減らせないだろうか。

(三) 組織的な処遇体制

提言は、工場担当職員が受け持つ受刑者を個別指導しながら集団管理する担当制について、受刑者の心情を把握し、職員と受刑者との人間関係を基盤とした血の通った処遇を行うことができるといった効果がある反面、担当職員の裁量が非常に大きく、恣意的な運用が行われるおそれがあるとして、担当制の利点は生かしつつも、権限と責任が担当職員個人に過度に集中しないよう、心理技官や民間ボランティアがサポートする体制、原則として担当職員を複数配置するなどの組織的対応を採ることを検討すべき、としていた。

これに対して、確かに教育的処遇に心理技官やボラン

ティアが関わる機会は増えたと思われるものの、そうした人たちが担当職員をサポートする体制になるためには、既に提案されているように、教育活動にも担当職員が関与しなければならぬ⁽²⁾。しかしそれが実現したとすれば、今度は、担当職員への権限集中という提言が問題視していた状態は解消しない、という問題があるように思われる。また複数担当制は、依然として原則にならないように思われる。

一人で数十人の集団を管理するというのは、並大抵のことではない。単に厳しく処遇するだけではなく、熱意と包容力を兼ね備えていなければ、受刑者集団から信頼を得ることはできないであろう。担当職員が選ばれしエリート刑務官であることは疑いがない。しかし問題は、数十人を相手にしようとするれば、どんなに担当職員が人間的魅力に溢れているとしても、集団内に、担当職員と気が合わず信頼関係を取り結ぶことが困難な受刑者が含まれてしまう、ということである。そこで不可避的に生じる不満を抑制しようとするれば、どうしても処遇は厳しい方向に向かわざるを得ない。

また上述の処遇困難者には含まれないが、大人数の集

団内で受刑者間の人間関係に悩み、ストレスを抱えている受刑者も多く存在していると思われる。そうした受刑者は、他の受刑者から不当な扱いを受けないことを重視し、しばしば厳しい処遇を望むといわれる。しかし、それは病理現象だと考えるべきではないだろうか。集団の単位を小さくするとともに、担当職員を複数化することで、人間関係のミスマッチを可能な限り防ぐ体制が望まれる。

今後、処遇の多様化・個別化が進展していけば、矯正処遇の中で工場での就業が占める地位は相対的に低下していくことが予想される。その場合に目指すべき方向性は、担当職員の負担を増やす教育場面への参加よりむしろ、当該受刑者の様々な処遇場面を担当する多職種が一堂に会して、情報を交換し、処遇目標の達成状況を確認し、今後の方向性を探る処遇会議のような仕組みではないだろうか。このような仕組みを導入したとしても、担当職員の重要性は揺らがないのであり、今後とも処遇の核として活躍してもらうことになる。

(四) 所内規則の相当性及び合理性

提言は、規律を重視するあまり、所内規則が受刑者の人間としての尊厳を傷つけたり、社会通念に照らして著しく合理性を欠くようなものであつてはならず、受刑者が自発的、自律的に遵守しようとする意識を持ちうるものでなければならぬ、と指摘していた。また相当程度の自由を認めた場合でも所内の規律秩序が乱れるおそれ
が少なく、拘禁目的を達し、安全で秩序ある生活と適切な処遇環境を保つことが可能な場合には、制限の緩やかな所内規則を適用することなども検討すべき、としていた。

提言を受けて、動作規制を緩和した施設の中には、一時期施設の規律秩序の弛緩を招いたところもあり、各施設が試行錯誤を繰り返しながら今日の規律や規則の在り方に到達しているとされる。³ 全裸での検身はほとんどの施設で廃止されるなどしたが、提言でも特に指摘されていた、軍隊式行進と「印象付けられる」所内移動の方式は、現在でも一般的に行われている、というのが筆者の印象である。

もとより適正な規律秩序の維持は、受刑者の改善更生・社会復帰のためにも不可欠なことであり、適正さのレベルは施設の状況、被收容者の属性等によって変わつ

てくるものであるから、軽々に実務の運用を批判することは慎まなければならない。それでもなお、様々な条件が異なるはずの施設において、一般的に移動時の行進が行われていることについては、見直しの余地があるのではないだろうか。集団の規模を小さくすれば、必要な規制の水準も下がるはずである。

また保安には、施設の扉や窓の鉄格子などの物理的保安、リスクに応じた受刑者の分類とそれに応じた適正な動作規制や検査などの手続的保安に加えて、職員と受刑者の間の肯定的な関係性の構築、受刑者が安心できる状態に在ること、受刑者が社会への再統合に向けて建設的で有意義な活動に忙しくしていることなどの動的保安(Dynamic Security)という要素があるということが、グローバルに認められるようになってきている。⁴ 動的保安においては、小さく区切られたユニット内で、保安、教育、福祉、心理、宗教、医療といった多様な専門職が受刑者と直接対話しながら執務を行い、拘禁作用と処遇作用を兼ねるところに特色がある。動的保安を取り入れることにより、暴動や違反の水準が低下するとされる。

動的保安概念には、規律維持を処遇の前提とするので

はなく、処遇の充実を規律維持に活用する発想がある。こうした発想も活かしながら、望ましい規律秩序の水準を見定めていくことが考えられるように思われる。

六 おわりに

以上、部外者の目から見て今後の課題ではないかと思われることを述べさせていただいた。実務に通暁していないがゆえに、思わぬ誤解や的外れな指摘があることをおそれるが、少なくとも議論の契機となること、あわよくば、些かなりとも参考になるところがあることを望むとともに、今後ますますの行刑の発展を切に祈念するものである。

(1) 矯正局「提言から一〇年で成し遂げたこと、今後の一〇年に向けて目指すべき方向性」刑政一二五巻四号(二〇一四年)四六頁。

(2) 矯正局・前掲五四頁。

(3) 矯正局・前掲五五頁。

(4) United Nations Office on Drugs and Crime, Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence, 2015.