

論説

刑事施設における被拘禁者の国際人権保障

皆 川 誠

- 1 はじめに
- 2 被拘禁者に関する国際人権保障
- 3 刑事施設における被拘禁者の人権保障上の課題
- 4 拷問等の事前防止措置
- 5 おわりに

1 はじめに

市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、自由権規約）第7条の規定に代表される「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」の禁止は、自由権規約第4条2項等が戦争などの緊急事態下においてもその効力停止（derogation）が許されないと規定することから、絶対的な性格を有するものと位置づけられてきた¹。これを基礎として、国際社会は、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を受けることからすべての人を保護することに関する宣言（以下、拷問等禁止宣言）や被拘禁者処遇最低基準規則、被拘禁者保護原則、およ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（以下、拷問等禁止条約）などによって、さまざまな拘禁施設において自由を奪われている者（被拘禁者）についての権利を確立する規範体系を発展させてきた。

日本は、1999年6月に拷問等禁止条約を批准しており、日本国内におけ

る拷問等の防止・救済を行う国際的な義務を果たすことについて、その履行状況を国際社会からいっそう厳しく監視される立場となった。そして、自由権規約や拷問等禁止条約の実施機関である自由権規約委員会や拷問禁止委員会は、日本政府に対する報告書審査に基づく総括所見において、被拘禁者の人権の確保についてさまざまな勧告を行ってきた。こうした各委員会による勧告において示されている指摘事項に対して、日本政府もそれに応えるための施策を講じてきているが、その代表的な例として、刑務所改革をあげることができる。

この刑務所改革は、国際人権法において定められている規範をまさに国内において実現する過程であったといえる²。日本が拷問等禁止条約を批准する前年の1998年には、自由権規約委員会による第4回日本政府報告書審査の際の総括所見において、刑務所における極めて厳しい所内規則、革手錠による虐待、独居拘禁等の問題が取り上げられた³。

その後、2001年12月14日から2002年9月25日にかけて、名古屋刑務所において、刑務官による受刑者に対する3件の暴行事件があり、2人の受刑者が死亡し、1人が重傷を負ったいわゆる名古屋刑務所事件が発生し、本件は、刑務所制度の改革を促す契機になったといわれる⁴。問題点があらかじめ自由権規約委員会から指摘されていたにもかかわらず、拷問死亡事件の発生を未然に防ぐことができなかったことを国会などで指摘されたことによつて、行刑制度の改革は待たなしの状況となったのである⁵。

こうした状況を背景として、行刑制度の抜本的な改革のための法務大臣の諮問機関である行刑改革会議が2003年4月に設立され、それまで1世紀にわたって日本の行刑を運用する基礎となってきた監獄法が改正され、2005年5月に刑事収容施設及び被収容者の処遇に関する法律（以下、受刑者処遇法）が成立することとなった。同法は、2007年6月からは未決拘禁等も包含するかたちで施行されるに至っている。行刑改革後の現在、刑事収容施設内の処遇には改善が見られているとされ、こうした変化は、法務省矯正局を中心として、日本政府が国際人権条約実施機関による指摘を受け入れて改善に取り組んできたことの成果であると評価できるであろう。

しかし、憲法上および国際人権法上の人権の尊重が、改められた制度がど

のように運用されていくべきかを考える重要な基準であることに変わりはない。そのような観点から、国際人権法が締約国に求める人権基準とはいかなるものか、および締約国によって国際人権規範が適切に実施されているかについて検討することは重要なことであろう。実際に、2013年5月に行われた拷問等禁止条約第19条1項に基づく第2回日本政府報告書審査に関する総括所見では、拷問禁止委員会によって、2007年5月に行われた第1回日本政府報告書審査で勧告された点について改善に向けた取組みがなされていないとされ、第1回審査に増して具体的かつ詳細な勧告がなされるに至っている⁶。

国際人権法は、個人の人権に関する規範である以上、第一義的には各国の国内的平面において遵守されることを眼目としており、さらに、人権保障を目的として締結される多数国間条約である人権条約では、締約国は管轄下にある個人の人権保障に関して明文で国際法上の義務を負うことから、条約義務の「実施」(implementation)の問題が、より積極的な意味合いをもつこととなる⁷。この国際人権条約の「実施」は、「国際的实施」の側面と「国内的实施」の側面に分けて論じられる傾向にある。国際的实施は、国際人権法が各国で実現されているかどうかを国際的に監視し、実現されていない場合にその方向への努力を促すための特別の制度を指す⁸。たとえば国連人権理事会に設けられている普遍的定期審査、特別手続および申立手続、また、人権条約において設けられる報告制度、通報制度などがあげられる。

これに対して、国内的实施は、国際人権法を国内法体系に組み入れることを指すものとされ、①人権条約を実現するために特別に国内法を制定(改正)すること、および②人権条約を裁判等で適用することの2つを中核として論じられてきた⁹。しかし、警察や検察、入国管理局、矯正施設等を含む行政機関およびそこで法の執行にあたる法執行職員は、日常生活において個人の人権の享受・侵害に実際上最も密接に関わりうる存在であり、人権条約の多くの規範が、関係の行政機関によって遵守されることを念頭に置いていることもまた、強調されなければならない¹⁰。被拘禁者の処遇に関する問題は、国際人権条約の国内実施のなかでも、とりわけこうした行政機関による条約遵守のあり方に焦点をあてて考えていくべき問題であるように思われる。

そこで本稿では、被拘禁者の人権保障が国際人権法およびその国内的実施によってどのように確保されることが求められているのか、および被拘禁者の人権保障に関する国際人権法の日本における国内実施上の課題について検討していくこととする。検討にあたっては、紙幅の関係上および筆者の能力的制約によって日本において拷問等禁止条約の適用範囲と考えられるすべての拘禁施設について論じることは困難であることから、日本国内における拘置所および刑務所（以下、刑事施設）に拘禁ないし収容される者について論じていくこととする。

2 被拘禁者に関する国際人権保障

1 被拘禁者に関する国際人権規範・基準の展開

被拘禁者の人権保障に関する規範・基準には、国連人権委員会（現在の人権理事会）や国連総会を中心として起草されたもの（世界人権宣言や自由権規約など¹¹）と、国連経済社会理事会における国連犯罪防止及び犯罪者処遇会議（現在の犯罪防止・刑事司法会議）を中心として作成されたもの（被拘禁者処遇最低基準規則など）があり、これらは、現在では相互に補完し合っ
て相乗効果をもって機能しているものとされる¹²。

被拘禁者の人権保障に関する準則は、世界人権宣言や自由権規約に原則が示され、被拘禁者処遇最低基準規則においても詳細な規定が置かれたが、とりわけ後者の性格については、行刑の指針を示したものと理解され、必ずしも権利の観点から捉えられてきたものではなかったとされる¹³。人権分野と刑事司法分野の規範・基準の相互の関連性が認識されるようになったのは、1970年代に「拷問の禁止」が注目されるようになってからであるとされている。中南米など特に政治的に不安定な国々で、戒厳令等の緊急措置によって権力が行政府に集中され、反政府的とみられる者が特定の犯罪の嫌疑によらずに身体を拘束され、外部との連絡を断たれたまま公判に付されることなく長期間拘禁され、そして軍関係の治安組織によって拷問を受けるという事実が数多く報告されたことを受けて、国連がこれにいかに対処すべきかが問題

となったのである¹⁴。1975年、国連犯罪防止及び犯罪者処遇会議は国連総会の要請に応じるために非公式作業部会を設け、スウェーデンとオランダの草案に基づいて作業を進め、同年の国連総会において、拷問等禁止宣言が全会一致で採択された¹⁵。そして、国連総会は人権委員会に対してあらゆる形態の拘禁下にあるすべての者を保護するための諸原則の作成を、犯罪防止・統制委員会（現在の犯罪防止・刑事司法委員会）に対して法執行官行動綱領案の作成を、世界保健機関（WHO）に対して拷問等からすべての被拘禁者を保護するための医療倫理原則案の作成を要請した¹⁶。その結果、1979年に法執行官行動綱領¹⁷、1982年に医療倫理原則¹⁸、1988年に被拘禁者保護原則¹⁹が後に採択されている。また、この時期には、被拘禁者処遇最低基準規則も適用範囲が拡大されるかたちで改正がなされ、1977年の経済社会理事会で承認されている²⁰。

こうしたなかで、拘禁状態を中心とした深刻な人権侵害が起りやすい状況を念頭に置き、人権侵害を予防し、被害者を救済する国際的な枠組みを目指すものとして、拷問等禁止条約が1984年、国連総会において採択された。条約は、第1部の実体規定（第1～16条）、第2部の実施措置規定（第17～24条）、第3部の最終条項（第25～33条）からなる。このうち、実施措置規定については、締約国による条約の履行を国際的に監視するための仕組みとして、条約実施機関としての拷問禁止委員会の設置・構成・手続（第17、18条）、国家報告制度（第19条）、調査制度（第20条）、国家通報制度（第21条）、個人通報制度（第22条）が規定されている²¹。

2 国際人権法の「国内的実施」

人権条約は、締約国に対し、管轄下の個人に条約上の権利を保障ないし確保することを義務づけるものであるから、その義務の履行ないし実施は、国際的平面というよりも、各国の国内的平面において行われることとなる²²。人権条約を国内的に実施するという場合に、まず問題とされるのは条約が国内的効力をもつか否かということである。国内で条約がどのような効力をもつかについては、各国の憲法等の国内法が定めている。条約の国内への受容に関する憲法体制には、①自動的（一般的）受容、②承認法による受容、③

個別的受容があるものとされる²³。日本やアメリカを含む多くの国では、①の方式をとり、条約は批准ないし加入後、公布されれば、特にそれ以上の国内的措置を講じることなく国内的効力をもつ。日本では、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」という国際法の誠実遵守に関する憲法第98条2項の解釈として、日本が締結した条約と確立した慣習国際法については、特別にそれらを立法手続で定めることを必要とせず、すべてそのまま国内法として法的拘束力を有することとされている²⁴。②は、ドイツやイタリアにおいてみられる条約が国内的効力をもつための立法府の同意を法律の制定によって示す方式であり、③は、イギリスなどコモンウェルス諸国や北欧諸国にみられ、条約は批准ないし加入によって国家に国際法上の義務を生じても、国内的には当然には効力をもたず、国内において条約義務を実施するためには個別に議会制定法による必要があるとする方式である²⁵。

しかし、条約がその国家の憲法体制下にあつて国内的効力をもつという問題と、当該条約の国内的適用の問題は区別されなければならない。国内的効力は、条約が条約という法形式で国内法として通用するかという問題であるのに対して、国内的適用は、裁判においてその条約を適用できるかという問題である²⁶。ある国家が条約を締結した時に、当該条約を実施するために新たな立法措置を必要とせず、直ちに裁判所で適用可能な条約を自動執行力のある（self-executing な）条約というが²⁷、このような考え方を踏まえて、日本においては、国際人権条約の国内の実施という場合には、主に裁判所における人権条約の適用可能性が問題とされてきた。

刑事施設の被拘禁者の処遇に関して見てみると、実際に人権条約の適用が問題となった例は少なくない。しかし、その多くは自由権規約第7条違反の主張がなされたものであり、拷問等禁止条約違反が主張される例はきわめて少ない²⁸。

日本においては、被拘禁者の人権に関する問題は、被拘禁者と国家との対立構造において理解され、その対立の解消を民事訴訟や行政訴訟という裁判の場で解決することが想定されてきた²⁹。しかし、法的権利としての人権は、それが侵害された場合に裁判所にその保護・救済を求め、国家の法的強制措

置の発動を請求しうる回復的権利としての機能はあくまで二次的なものであるといえ、法的権利は、まず行為規範のレベルにおいて準拠規範となることにより、個人相互の法的関係の形成・変更において多様な機能を果たし、裁判の段階より以前に、多元的なかたちで確保されるものであるといえよう³⁰。すなわち、司法機関等による措置が、権利侵害が起きてしまった後の事後的な救済であるのに対して、立法府が適切な立法措置をとることによって権利を保護すること、ならびに政府が行政機関および職員に対する訓練・教育等の措置を徹底することによって違反行為の発生の未然防止に努めること等が、人権侵害の防止という観点からきわめて重要な意義をもっているのである³¹。こうした立法の内容や法令の具体的運用が適切であるか否かについて判断する指標になるのが、条約の実施機関によって行われる報告制度における政府報告書審査の内容や、その審査結果である総括所見であろう。これらを参照することによって、人権条約の国内的な実施状況を適切に把握し、課題を抽出することができるものと思われる。

そこで以下では、日本の刑事施設における被拘禁者の人権保障上の課題について考察するために、日本の現行の法制度および運用実態が人権条約の実施のあり方として適切であるか否かという観点から、独居拘禁問題に焦点をあてて検討していきたいと思う。

3 刑事施設における被拘禁者の人権保障上の課題

1 受刑者処遇法における独居拘禁の取扱い

日本国内では行刑改革により、刑務所において革手錠が廃止され、保護室について全面的なビデオ監視が実現し、刑事施設視察委員会という第三者機関が設立されて活動を開始している。そのようななかで、現在でも刑事施設における処遇上の課題として残されているテーマの1つとして、独居拘禁の問題をあげることができる³²。

独居拘禁の問題は、自由権規約第7条において禁止される「非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い」にあたるものとされ、同第10条における人

間の「固有の尊厳」を尊重したものとは考えられないものとされる。たとえば、自由権規約委員会は1982年の一般的意見7において、自由権規約第7条において「求められる保護の範囲は、通常理解される拷問をはるかに越える」ものとし、「独居拘禁のような措置でさえも、状況によっては、とりわけ人が外部との接触を断たれたままとなっている時には、この規定に反しうる」としている³³。さらに、一般的意見7を「反映し、さらに発展させる」ものとして1992年に採択された一般的意見20では、「委員会は、長期にわたる被拘禁者又は受刑者の独居拘禁が、第7条によって禁止される行為にあたりうることに留意する」ものとされている³⁴。そして、同年に採択された一般的意見21において、「第10条3項において示される原則が完全に尊重されているか否かを決定するために、委員会は、拘禁の間に適用された具体的な措置に関する情報をも求める。たとえば、……独居拘禁……等である」と述べられている³⁵。

日本の旧監獄法の下では、「在監者ハ心身ノ状況ニ因リ不適当ト認ムルモノヲ除ク外之ヲ独居拘禁ニ付スルコトヲ得」（第15条）とされ、「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、診療又ハ已ムコトヲ得サル場合ヲ除ク外常ニ一房ノ内ニ独居セシム可シ」（監獄法施行規則第23条）という規則によって、昼夜間を通じて他の受刑者から隔離し、運動や入浴も1人で行わせるという処遇が課されてきた。これは、「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」（監獄法施行規則第47条）という規則に基づき、刑務所内の規律および秩序を害するおそれがあるという理由で行われるものとされていた。独居拘禁の期間は原則6か月とされたが、3か月ごとに更新ができるものとされ、決定や更新の際に本人にはその理由も含めて何らの告知もなされず、また、独居拘禁とされた受刑者には仮釈放もまったく認められなかった³⁶。日本においては、こうした処遇を40年以上にもわたって受ける者もいたのである³⁷。

自由権規約委員会は、1998年の第4回日本政府報告書審査の総括所見第27項において、「委員会は、規約の第2条3項(a)、7条および10条の遵守について深刻な問題を提起している日本における行刑制度の多くの側面に深

い懸念を有している」として、そのなかで、「独居拘禁を頻繁に利用することを含み、厳しい懲罰的措置の使用」を取り上げた³⁸。この指摘が、自由権規約委員会が日本における独居拘禁問題に着目した最初のものであるとされる³⁹。

2005年に成立した受刑者処遇法は、「受刑者の処遇は、その者の資質及び環境に応じ、その自覚に訴え、改善更生の意欲の喚起及び社会生活に適應する能力の育成を図ることを旨として行うものとする」（第30条）と規定し、社会復帰を目的として受刑者の処遇を行うことを明らかにしている。しかし、独居拘禁は、こうした社会復帰のために有益な処遇を得る機会を奪いかねない。

受刑者処遇法は、第76条において「隔離」について規定し、その要件を「刑事施設の規律及び秩序を害するおそれがあるとき」および「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」とした（1項）。隔離の処遇内容については、「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」としている。そして、隔離の期間については、原則3か月、「特に継続の必要がある場合には」1か月ごとに更新できるものとしつつ、隔離の必要がなくなったときには、直ちにその隔離を中止しなければならないとし、定期的に医師の意見を聞く等の制限を設けることにより、厳格化を図った（2～4項）。また、反則行為の調査のための隔離についても、期間を2週間とし、やむを得ない事由があると認めるときには2週間に限ってその期間を延長することができる（第154条5項）。そして、こうした隔離措置は、審査の申請というかたちで不服申立の対象となっている（第157条）。

受刑者処遇法の施行による法的規制の厳格化によって、隔離収容の対象者は激減したと評価されている⁴⁰。しかし、受刑者処遇法の施行規則である「刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則」によって「制限区分」という制度が設けられており、この制限区分の「第4種」に指定されると、「隔離」の要件を満たさない場合でも広く独居拘禁が可能となっている。この仕組みでは、処遇の対象とされた者は期間の制限と更新の手続きもなく、一定期間ごとの医師の診察も実施されないのである。さらに、どのような場合に「第4種」

に指定されるのか不明確であるうえ、「第4種」の指定に対しては審査の申請をすることができないといった問題が存在する。すなわち、「第4種」の指定が「隔離」の手段の潜脱手段となっているといえるのである⁴¹。

2 被拘禁者に関する国際人権規範の実施における課題

2007年の第1回日本政府報告書審査において、拷問禁止委員会は総括所見を示し、現在の法制度を改正すべきであるとの勧告を行った。拷問禁止委員会は、受刑者処遇法の新しい規定にもかかわらず、独居拘禁の継続的な長期間利用についての訴えに深い懸念を有すると述べた⁴²。また、3か月で更新するという規則に関する制限がないために、独居拘禁について事実上期間の制限がないこと、1つの例では42年を超えているというように、10年以上独居させられている被拘禁者の人数が多いこと、懲罰として独居拘禁が利用されているとの訴えがあること、独居拘禁に服している被収容者について、精神障害のためのスクリーニングが不適切にしか行われていないこと、収容されている人物に独居拘禁を課す決定に対して、元の処遇に戻す効果的な手続がないこと、および独居拘禁についての必要性を決定するための基準が欠如していることを指摘している⁴³。そして、長期間にわたる独居拘禁のすべてのケースについて、その者の拘禁が条約の違反と考えられる可能性がある被収容者を解放するという観点から、心理学的および精神医学的な評価を通じて、体系的な調査を行うことを検討すべきであるとしている⁴⁴。

そして、2013年の第2回日本政府報告書審査においては、拷問禁止委員会から、独居拘禁は厳格な監視の下でできる限り短期間で、かつ司法審査が行われる可能性とともに、最終的な手段にとどまるよう保証するために法改正を行うこと、独居拘禁の期間を通じて、被拘禁者の身体的・精神的状態についての定期的な監視および調査のシステムを確立し、その医療的記録を被拘禁者およびその弁護士に開示すること、独居拘禁に置かれている間、被拘禁者のための精神的に意義のある社会的接触のレベルを引き上げること、および独居拘禁の利用の実態を評価・検証し、独居拘禁の利用および条件に関する具体的かつ詳細な情報も提供すること、との勧告がなされた⁴⁵。これは、第1回の審査において法改正を含めるかたちでの勧告を行ったにもかかわらず

ず、改善がなされなかったとみなしたうえでのより強い勧告がなされたものであるといえよう⁴⁶。

このような拷問等禁止条約における国際的実施措置の他にも、国連人権理事会のテーマ別手続のなかに、超法規的、略式又は恣意的な処刑に関する特別報告者、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特別報告者、恣意的拘禁に関する作業部会等個人の事例を扱うものがある。また、拷問等禁止条約にも設けられている個人通報制度は、国内裁判所の人権条約にも影響を及ぼす可能性をもつものとして重要な位置づけにあるとされている⁴⁷。

しかし、拷問等禁止条約をはじめとする人権条約が採用する実施措置は、主として事後的な対応であり、被拘禁者の人権保障をさらに強化するためには、予防的な観点からのメカニズムが必要であると考えられていた⁴⁸。このような問題意識に答えるものとして 2002 年に国連総会で採択されたのが、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の選択議定書（拷問等禁止条約選択議定書：以下、選択議定書）である⁴⁹。同議定書は、被拘禁者に対する拷問や非人道的取扱い等を防止するために、締約国の管轄下および管理下にあるすべての拘禁場所への定期的訪問という防止制度（preventive system of regular visits to places of detention）を導入した。

選択議定書は、「拘禁場所への定期的訪問に基づく防止的性格をもつ非司法的手段（non-judicial means of a preventive nature）」について規定した国連ではじめての人権条約であり⁵⁰、被拘禁者の人権保障をさらに強化するためには、事後的な対応に加えて、防止的観点からの実効的メカニズムが必要であり、拘禁場所が外部にさらされ透明化されればされるほど虐待は起こりにくくなるという発想に基づく制度であるといえる⁵¹。また、選択議定書の下で締約国は、防止小委員会（Subcommittee on Prevention）の定期的訪問を認める義務に加えて、国内防止機構（national preventive mechanism）を指定または設置する義務を負うこととなっている。このように、人権条約が特定の任務を委ねられた国内人権機関の設置を義務づけ、その基準や権限・活動方法を規定するのは希有なことであり、選択議定書が定める制度は、

人権条約の実施メカニズムの新たなモデルとなりうることをも期待されている⁵²。

日本国内においては、受刑者処遇法第7条以下によって刑事施設を「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」ことを任務とする刑事施設視察委員会が設置され、また、同法第20条以下によって警察留置施設においても、2009年の出入国管理及び難民認定法の改正（第61条7の2～6）によっても視察委員会の設置がなされている。独立した第三者による訪問・監視が重要と考えられるようになってきているといえよう。

そこで以下では、選択議定書が規定している国内防止機構にはいかなる意義が認められるのかについて検討していきたいと思う。

4 拷問等の事前防止措置

1 国内防止機構の意義

独立した第三者が拘禁場所を訪問することにより監視するという方法は選択議定書以前から存在しており、国際的には赤十字国際委員会やヨーロッパ拷問等防止委員会の活動が、国によってはオンブズマンや査察官等が活動を行ってきていた⁵³。しかし、選択議定書においては、「国内防止機構が真に独立している（truly independent）のでなければ、国内防止機構による訪問は拷問または他の虐待を実効的に防止することはできない」ものとされ⁵⁴、こうした訪問の防止的性格は、拘禁場所から離れた事務所で具体的な違反の申立てを受けた後にしか訪問がなされない「受動的な」訪問や、拘禁状態を改善し、あるいは拷問を受けた者のリハビリテーションを行うために直接物資やサービスを提供する「人道的な」訪問といったものとは、その目的や方法論において区別されるものとされた⁵⁵。選択議定書は、締約国に国内防止機構の機能上の独立性および人員の独立性を保障することを義務づけており、また、議定書上締約国は、国内防止機構の専門家が求められる能力・専門知識を有することを確保するために必要な措置をとること、男女比率の均衡を図ること、国内の民族的・少数者集団が十分に代表されることに努めること、

国内防止機構が機能するために必要な資源を利用することができるようにすること、および「人権の促進及び保護のための国内機関の地位に関する原則」(Principles Relating to the Status and Functioning of National Institutions for Protection and Promotion of Human Rights : パリ原則 (1993年の国連総会決議 48/134)) に十分な考慮を払うこととされた。

国内防止機構の権限は、拘禁場所において自由を奪われている者の取扱いを定期的に検討すること、自由を奪われている者の取扱いおよび状態を改善する、また、拷問等を防止するために、国連の関連する規範を考慮に入れて関係当局に勧告すること、および既存の立法または立法案に関して提案および所見を提示することである(選択議定書第 19 条)。そのために国内防止機構は、自由を奪われている者の数ならびに拘禁場所の数およびその位置に関する情報の入手、自由を奪われている者の取扱いおよび拘禁状態に関するあらゆる情報の入手、あらゆる拘禁場所ならびにその他施設・設備への立入りが認められ、また、自由を奪われている者と立会いなしで秘密裏に面会する機会、情報提供者と秘密裏に面会する機会、訪問を希望する場所および面会を希望する者を自由に選択する権利、および防止小委員会と接触し、同委員会に情報を送付し、会合する権利をも認められることとなっている(同第 20 条)。そして、締約国の権限ある当局は、国内防止機構の勧告を検討し、可能な実施措置に関して国内防止機構と対話に入ることとされ、さらに締約国は、国内防止機構の年次報告を公表し、かつ普及することを約束するものとされている(同第 22, 23 条)。

締約国は、原則として選択議定書を批准してから 1 年以内に国内防止機構を維持し、指定しまたは設置することが求められている(同第 17 条)が、その期間を最大 5 年まで延長することができる(同第 24 条)。実際の国内防止機構のあり方については、各締約国に委ねられている部分が大きいともいえず、国内防止機構の設置・運用にあたっては、各国固有の事情が考慮される必要があると考えられている⁵⁶。

2 国内防止機構の課題

2015 年 3 月現在で選択議定書の締約国は 77 개국であり、そのうち国内防

止機構を指定しているのは 60 か国である。既存の機関を国内防止機構として指定したり、新規に国内防止機構を設置したりと各国の対応の仕方はさまざまである⁵⁷。

日本においては、刑事施設、警察留置施設および入管収容施設において視察委員会がすでに活動を始めている。たとえば刑事施設に関しては、国内防止機構として指定等する可能性が高い機関としては、刑事施設視察委員会または刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会（以下、不服検討会）が想定されうる。

しかし、刑事施設視察委員会は、施設当局からの独立性についてさまざまに疑問が提起されている。受刑者処遇法第 8 条は、「人格識見が高く、刑事施設の運営の改善向上に熱意を有する者」から委員を法務大臣が任命するとしているが、実際には、弁護士会推薦の弁護士および医師会推薦の医師が必ず含まれることとなっており⁵⁸、また、弁護士会・医師会以外の委員推薦母体をどこにするかについても、施設長の完全な裁量に委ねられているとされる⁵⁹。さらに、その他の推薦母体も地方自治体と地元の町内会等となっており、国内防止機構としての専門性を充足していないとの批判がなされている⁶⁰。他方、不服検討会については、研究者、弁護士、医師および篤志面接委員経験者で構成されており、刑事施設視察委員会と比較すると専門性は高いと評価されている。しかし、もともと国内人権機関が設置されるまでの事実上かつ暫定的機関として設置され発足しており法的基盤がなく、全国に 1 つしかないうえに独自の事務局も有していない。庶務を担当しているのは法務大臣官房秘書課であり、自ら調査を行う態勢にもないことから、体制としては貧弱であるとの批判がなされている⁶¹。いずれを国内防止機構として想定するとしても、乗り越えなければならない問題は少なくないといえよう⁶²。

5 おわりに

国際社会は、自由権規約や拷問等禁止条約の作成・採択を通じて、拷問等の禁止を絶対的な性格をもつ規範として発展させ、さまざまな原

則・基準等によって被拘禁者についての権利を確立する規範体系を発展させてきた。そして、国家報告制度や個人通報制度など多くの人権条約において見られる国際的実施措置に加えて、拷問等禁止条約選択議定書においては、防止小委員会による締約国の管轄下および管理下にあるすべての拘禁場所への定期的訪問や国内防止機構の指定・設置というかたちでの防止制度が導入され、制度的な発展も進んできているように思われる⁶³。このようななかで、日本が選択議定書についていかなる対応をとるのかという問題は、重要な課題であるといえよう⁶⁴。

人権条約の国内の実施といった場合に、日本では人権条約を実現するための国内法の制定および裁判における人権条約の適用に焦点があてられてきたが、とりわけ、被拘禁者の人権保障においては、行政機関および法執行職員によって人権条約が遵守されるか否か、その遵守のあり方について一層の検討が求められているように思われる。国内における状況が国際的な人権保障に関する基準に照らしてどのように評価されるのか、そして、基準を満たすためには人権保障に関する制度をどのように設計・運用していくべきなのかを、行政的な観点から考察していくことがより強く求められていくことになるといえよう。

¹ 2005年12月16日に採択された国連総会決議60/148は、その前文と第1項において拷問等の絶対的禁止を確認している。UN Doc. A/RES/60/148, 16 December 2005; 今井直『国際法における拷問禁止規範の現在—『対テロ戦争』の文脈を中心に—』拷問等禁止条約の国内実施に関する研究会〔編著〕(村井敏邦・今井直〔監修〕『拷問等禁止条約をめぐる世界と日本の人権(龍谷大学矯正・保護研究センター叢書第6巻)』(明石書店, 2007年)30頁。

² 海渡雄一「国連自由権規約委員会は日本政府に何を求めたか」『レイバーネット』at <http://www.labometjp.org/news/2014/0730kaido> (as of 31 March 2015).

³ CCPR/C/79/Add.102, 19 November 1998, para. 28.

⁴ 本件については拷問等禁止条約が適用されていないが、村井敏邦は、本来ならば本件は同条約の適用が問題となる典型例であると述べる。村井敏邦「拷問禁止を巡る日本の状況」拷問等禁止条約の国内実施に関する研究会〔編著〕『前掲書』(注1)22-24頁参照。

⁵ 海渡「前掲論文」(注2) at <http://www.labometjp.org/news/2014/0730kaido> (as of 31 March 2015).

⁶ CAT/C/SR.1164, 29 May 2013.

⁷ 申恵丰『国際人権法—国際基準のダイナミズムと国内法との協調—』(信山社, 2013年)431頁。

⁸ 阿部浩己・今井直・藤本俊明『テキストブック国際人権法〔第3版〕』(日本評論社, 2009年)20頁。

⁹ 同上, 19頁。

¹⁰ 申『前掲書』(注7) 434頁。

¹¹ 世界人権宣言第5, 9, 10, 11条等および自由権規約第6, 7, 9, 10, 14, 15条等があげられる。

¹² この点について今井直は、自由権規約委員会が一般的意見21において、自由権規約第10条に関連して、締約国は被拘禁者処遇最低基準規則、被拘禁者保護原則、法執行官行動綱領、被拘禁者保護医療倫理原則といった「被拘禁者の取扱いに適用される関連国際基準」の適用状況の程度について報告するよう要請されている点などをあげている。今井直「被拘禁者の国際人権保障の展開—企画の趣旨—」『法律時報』第83巻3号(2011年)5-6頁。

¹³ 芝原邦爾「国際連合と被拘禁者の人権保障」『ジュリスト』第681号(1979年)30頁。

¹⁴ 同上, 27頁。

¹⁵ UN Doc. A/RES/3452 (XXX), 9 December 1975.

¹⁶ UN Doc. A/RES/3453 (XXX), 9 December 1975.

¹⁷ UN Doc. A/RES/34/169, 17 December 1979.

¹⁸ UN Doc. A/RES/37/194, 18 December 1982.

¹⁹ UN Doc. A/RES/43/173, 9 December 1988.

²⁰ UN Doc. E/5988, 13 May 1977. この改正によって、「犯罪の嫌疑によらないで逮捕・拘禁された者」にも、従来の受刑者・未決拘禁者と同等の保障が与えられることとなった。今井は、当該改正規則について、「当時の世界の状況をふまえて、広く被拘禁者の人権保障を意図したものであるといえる」と評している。今井「前掲論文」(注12)7頁。

²¹ 実施措置の詳細については、ナイジェル・ロドリゲス(海渡雄一訳)「拷問禁止委員会による条約実施の権限と手続」『自由と正義』第52巻9号(2001年)42頁以下参照。

²² 申『前掲書』(注7) 431頁。

²³ 同上, 55頁。①と②をまとめて「受容」体制、③を「変型」体制と呼ぶことが多いといわれるが、岩沢雄司は、承認法受容の国の中にも、ドイツやイタリアのように、承認法が条約を国内法に変型するという説が有力な国があり、これらの国は条約に国内的効力を認めているにもかかわらず二元論的な国といわれることから、こうした分類は適当ではないと述べている。小寺彰・岩沢雄司・森田章夫(編)『講義国際法〔第2版〕』(有斐閣, 2010年)112-113頁(「第4章 国際法と国内法の関係」岩沢雄司執筆担当)。

²⁴ 山本草二「国際法の国内的妥当性をめぐる論理と法制度化—日本の国際法学の対応過程—」『国際法外交雑誌』第96巻4・5号(1997年)44-45頁。

²⁵ 申『前掲書』(注7) 55-56頁。

²⁶ 芹田健太郎・薬師寺公夫・坂元茂樹『ブリッジブック国際人権法』(信山社, 2008年)203頁。

²⁷ 谷内正太郎「国際法規の国内的实施」広部和也・田中忠(編)『国際法と国内法—国際公益の展開—(山本草二先生還暦記念)』(勁草書房, 1991年)114-115頁。

²⁸ 拷問等禁止条約が適用された事例としては、エリトリア系エチオピア人がエチオピアに退去強制させられると拷問を受けるおそれがあるとして難民認定申請を行った事例(名古屋地決平成12・5・16(判例集未登載。平成12年(行ク)第7号))がある。

²⁹ 桑山亜也「拷問等禁止条約と刑事施設における人権侵害に対する救済・防止メカニズム」拷問等禁止条約の国内実施に関する研究会(編著)『前掲書』(注1)179頁。

³⁰ 申恵丰『人権条約上の国家的義務』(日本評論社, 1999年)19頁。

³¹ 申『前掲書』(注7) 435頁。

³² 海渡雄一「受刑者処遇における国際人権法の国内実施—長期独居拘禁問題を素材として—」芹田健太郎・戸波江二・棟居快行・薬師寺公夫・坂元茂樹(編集代表)『国際人権法の国内的实施(講座 国際人権法 3)』(信山社, 2011年)331頁。

³³ 一般的意見 7, 第 2 項。

³⁴ 一般的意見 20, 第 6 項。

³⁵ 一般的意見 21, 第 12 項。

³⁶ 海渡「前掲論文」(注 32) 334 頁。

³⁷ “The Alternative Report on the Initial Report of the Japanese Government by the CAT Network Japan (March, 2007),” at

http://cpr.jca.apc.org/sites/all/themes/cpr_dummy/Doc/1998SepfourthICCPR_English.pdf (as of 31 March 2015), pp. 15-16, para. 78.

³⁸ CCPR/C/79/Add.102, para. 27.

³⁹ 海渡「前掲論文」(注 32) 336 頁。

⁴⁰ 同上, 343 頁。

⁴¹ 日本弁護士連合会『国連拷問禁止委員会は日本政府に何を求めたか—自由を奪われた人々への非人道的な取扱いの根絶を求めて—』 at

http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/UNC_against_torture_pam.pdf (as of 31 March 2015), 11 頁。

⁴² CAT/C/JPN/CO/1, 7 August 2007, para. 18.

⁴³ *Ibid.*, para. 18.

⁴⁴ *Ibid.*, para. 18.

⁴⁵ CAT/C/JPN/CO/2, 28 June 2013, para. 14.

⁴⁶ 日本弁護士連合会『前掲書』(注 41) 11 頁。

⁴⁷ 今井「前掲論文」(注 12) 8 頁。日本は拷問等禁止条約には、第 22 条の個人通報手続を受諾せずに加わった。個別の事案について拷問禁止委員会が見解を示した場合、当該事案または関連する事案に関する裁判官の審理・判断に影響を及ぼすおそれがあり、「司法権の独立」の観点から問題がありうるという懸念によるとされる。たとえば、第 145 回国会衆議院外務委員会議録第 7 号 (1999 (平成 11) 年 5 月 28 日) 5 頁、高村正彦外務大臣の答弁参照。この点については、今井直「拷問等禁止条約の個人通報手続」『法律時報』第 77 卷 12 号 (2005 年) 47-48 頁参照。また、個人通報制度の運用については、海渡雄一「拷問等禁止条約と個人通報」拷問等禁止条約の国内実施に関する研究会 (編著)『前掲書』(注 1) 103 頁以下参照。

⁴⁸ 今井直「被拘禁者の国際人権保障の新たなメカニズム—拷問等禁止条約選択議定書の成立経緯とその内容・特徴—」『龍谷大学矯正・保護研究センター研究年報』第 1 号 (2004 年) 165 頁。「予防」(prevention) という用語についてロドリゲスは、国際基準の発展や人権教育等を含む「促進」(promotion) や特定の人権侵害を排撃することを含む「保護」(protection) のほとんどの側面は、概括的にいえば「予防的」(preventive) とみなすことができると述べる。N. S. Rodley, “Reflections on Working for the Prevention of Torture,” *Essex Human Rights Review*, Vol. 6, No. 1 (2009), p. 19.

⁴⁹ UN Doc. A/RES/57/199, 18 December 2002. 選択議定書は 2006 年 6 月に発効し、2015 年 3 月現在、締約国は 77 か国である。

⁵⁰ 今井「前掲論文」(注 48) 165 頁。予防的な観点から訪問制度を導入するという考えは 1987 年に採択された拷問及び非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰の防止のためのヨーロッパ条約 (ヨーロッパ拷問等防止条約) において既にとられていた。拘禁場所への定期的な査察を行う制度を進展させる必要性は、スイスの銀行家であったゴーチエによって提唱されたものとされる。R. Kicker, “The European Convention on the Prevention of Torture compared with the United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol,” in G. Ulfstein, T. Marauhn and A. Zimmermann (eds.), *Making Treaties Work: Human Rights, Environment and Arms Control* (2007), p. 109.

⁵¹ Inter-American Institute for Human Rights and Association for the Prevention of Torture, *Optional*

Protocol: A Manual for Prevention (2005), p. 22.

⁵² 今井「前掲論文」(注12)9頁。

⁵³ 桑山亜也「拷問等禁止条約選択議定書の国内防止メカニズム」『法律時報』第83巻3号(2011年)47頁。

⁵⁴ Association for the Prevention of Torture, *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms* (2006), p. 38.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁶ 桑山「前掲論文」(注53)47-48頁。

⁵⁷ 各国の状況については、拷問防止協会のホームページ(at <http://www.ap.t.ch/en/list-of-designated-npm-by-regions-and-countries/>)で確認することができる。

⁵⁸ 桑山亜也・海渡雄一「拘禁施設内における拷問等防止の意義—日本における国内防止メカニズムの実現を探る—」『龍谷大学矯正・保護研究センター研究年報』第6号(2009年)87, 97頁。

⁵⁹ 日本弁護士連合会『前掲書』(注41)21頁。

⁶⁰ 同上, 21頁。海渡雄一は、「地域社会で担うこととなる出所者の社会復帰へのかかわりなど、地域社会に存在する専門性に着目した人選が行われたり、当該分野に長く取り組んできた国内の人権NGOなどからの委員選任が行われれば、市民委員の選任は、専門性の要求とむしる適合するものと考えられる」と述べている。桑山・海渡「前掲論文」(注58)88頁。

⁶¹ 日本弁護士連合会『前掲書』(注41)21頁。

⁶² 桑山亜也は、日本においては既存の諸制度や実践の見直しを基本として国内防止機構のあり方が考えられていくべきであるとして、既存の諸制度の見直しや将来的な制度設計においては、まず刑事施設視察委員会をめぐる議論がモデルになるべきこと、また、各々の個別の制度においてはその活動対象が特定の拘禁場所に限定されているため、議定書をはじめとした国際人権基準等の適用を共有するためには、機関同士を調整する機関等が必要となることを指摘している。そして、日本における国内防止機構の構想としては、国際人権基準の実施を目指した独立の人権委員会を創設し、これをアンブレラ機関として、その調整の下に、刑事施設視察委員会や留置施設視察委員会、およびその他今後設置が期待される諸機関が置かれるというものが考えられるとしている。桑山・海渡「前掲論文」(注58)93頁。

⁶³ シュタイナーは、国際的機関である防止小委員会は締約国との定期的なやりとり(periodic engagement)しか確保しておらず、この点を補うためにも、適切に機能すれば国内レベルでのやりとりの継続性が確保される可能性のある国内防止機構の役割が重要になってくるとし、同時に、国内防止機構が自立した存在になるためには防止小委員会のサポートもまた必要であるとして、両者の協働関係の重要性について指摘している。E. Steinerte, "The Changing Nature of the Relationship between the United Nations Subcommittee on Prevention of Torture and National Preventive Mechanisms: In Search for Equilibrium," *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 31, No. 2 (2013), pp. 157-158. また、防止小委員会による定期的訪問を実効的に行うには、国内防止機構と他の国際的、地域的および国内的機関とのネットワークからのフィードバックが必要であるとの見解について、M. L. Coriolano, "Torture Prevention Network: Themes for Planned Action," *Essex Human Rights Review*, Vol. 6, No. 1 (2009), pp. 35-36 参照。

⁶⁴ 桑山は、「本質的には、拘禁施設における拷問や非人道的な取扱いの防止に日本として政策的なプライオリティを置くかどうか問われているのである」として、「いずれの拘禁施設においても、そこに拘禁される人たちの人権保障と、拘禁施設を運営する人たちが目指すべき方向性との一致を図る上で国内防止メカニズムは必要不可欠と思われる」と述べている。桑山・海渡「前掲論文」(注58)93頁。