

論題・・・・・・・・留置施設運営の更なる適正化に向けて

学生番号・・・・・・・・6025

氏名・・・・・・・・松下桃子

【要約】

本稿は留置施設運営の更なる適正化につき考察するものである。

第一章では、現在の日本の警察署内留置施設の歴史的背景と、未決拘禁者の処遇において非常に重要な要請である「捜査と留置の分離」（以下、本稿では「捜留分離」という）について述べ、それが現在日本でどのように実施されているかを示す。

第二章では、第一章で述べた、現在の日本における捜留分離の問題を明らかにする。現在の日本における捜留分離の問題とは、分離が警察組織内にとどまっていることである。そしてイギリスの捜留分離における報告より、同一組織内での不完全な分離にとどまる限り、「捜査を実施する機関から独立した機関による留置」という理想とすべき分離を行うことは困難であるとし、外部機関の介入を検討する。

そして第三章では、外部機関による留置施設運営として、法務省による留置施設運営の提言を行う。また法務省により捜査と留置の分離が達成された後も、更に第三者機関がその透明性を担保していかなければならないとの考えから留置施設視察委員会の活用について触れ、イギリスの警察留置場訪問委員会（Independent Custody Visiting Association）を参考にその改善策について考察する。

最後に第四章では、第三章で述べた法務省による留置施設運営の問題点についての課題検討及び透明性担保を行う上で、これからの留置施設視察委員会が留意すべき点について検討する。

留置施設運営の更なる適正化に向けて

法学部 6025 松下桃子

序章

第一章 捜査と留置の分離

第一節 捜査と留置の分離とは

第二節 日本の警察署内留置施設と捜留分離

第一項 警察署内留置施設

第二項 捜留分離の経緯とその実施状況

第二章 現在の捜留分離の問題点と外部介入の検討

第一節 現在の捜留分離の問題点

第一項 分離の目的の達成について

第二項 警察組織内部での分離の限界～イギリスの捜留分離における報告～

第二節 外部介入の検討

第一項 捜査官と留置担当官の権限について

第二項 警察捜査への影響

第三章 外部機関による留置施設運営と透明性担保のための留置施設視察委員会

第一節 法務省による留置施設運営

第一項 介入機関が法務省である理由

第二項 法務省以外の機関による介入の検討

第二節 留置施設視察委員会の更なる活用

第一項 第三者機関による透明性担保

第二項 現在の留置施設視察委員会

第三項 留置施設視察委員会の更なる活用のための改善策

第四章 法務省による留置施設運営及び留置施設視察委員会活用における課題の検討

第一節 法務省介入による問題点とその解釈

第二節 留置施設視察委員会活用における留意点

終章

序章

日弁連人権擁護委員会に設置された誤判原因調査研究委員会は、1960年代後期から1970年代後期に発生し無罪判決を得た14事件を分析した。その結果、代用刑事施設（以下本稿では、「警察署内留置施設」という）について「過酷な長時間の取調べ、拷問に近い暴行、脅迫、誘導等は全て警察署内留置施設という密室内の取調べだからこそ可能なのである」と述べた¹。そして「日常生活からまったく切り離され、平静に考えることもできない状況下では、過去の出来事や自己の行動の想起という点でも大きな障害があり、被告人の防禦権は有名無実となっている」とし、「代用監獄は多くの面から、いわば総合的に冤罪の温床となっている」と結論付けた²。また心理学者の浜田寿美男は、身体拘束されて取調べを受ける被疑者にとっては、あからさまな暴行や脅迫がなくても自白強要的な圧力が作用することがあると述べる。「普通の取調べ」でもそのような圧力が生じ、その要因として重要なのが、社会生活・情報からの遮断と被疑者の生活の支配・統制であるという³。

このように警察署内留置施設は被疑者・被告人の人権や黙秘権の保護という点から問題を抱えており、警察署内留置施設は廃止すべきであるという主張もなされている。しかし、拘置所数や立地条件等から考えると警察署内留置施設はその施設自体の廃止には適さない。よって現在の警察署内留置施設の運営を見直し、適正な留置施設運営とはどのようなものなのかを考えたい。

昭和54年、警察庁は「従来刑事部門が所掌していた留置業務（護送も含む）を、捜査を担当しない行政管理部門の所掌に移すこととした（中略）刑事部門におかれている刑事管理下を廃止し、総務部に、留置業務を所掌する課を設置する」という通達⁴を出し、捜査と留置の分離を明確化することとした。「捜査と留置の分離」とは、これを行うことにより、被疑者の取り扱いが捜査優先的なものになるのを防ぎ、その権利保護を目指すものである。これは国際的にも要請のある非常に重要なものである⁵。現在日本では、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（以下本稿では、刑事収容施設法と言う）第16条3項により「留置担当官は、その留置施設に留置されている被留置者に係る犯罪の捜査に従事してはならない」と規定されている。この規定により警察の捜査業務と留置業務を分離することで、捜留分離が定められている。日本政府はこの規定により捜留分離を達成しており、なんら問題はないとする⁶。

¹ 日本弁護士連合会人権擁護委員会編『誤判原因の実証的研究』（現代人文社・1998）413頁

² 日本弁護士連合会人権擁護委員会・前掲注（1）415頁

³ 浜田寿美男『自白の心理学（新版）』（北大路書房・2005）339頁以下参照

⁴ 昭和54.11.15 乙刑発第8号等「留置業務管理体制の改善整備について」

<http://www.npa.go.jp/pdc/notification/kanbou/soumu/soumu19791115.pdf>（2010/03/14 確認）

⁵ 捜査と留置の分離は国際人権規約自由権規約第9条3項（身体的自由・安全についての権利と逮捕抑留の要件）により求められているとされる。詳細は本稿第一章第一節参照

⁶ 日本弁護士連合会編『改革を迫られる被拘禁者の人権～2007年拷問等禁止条約第一回政府報告書審査～』

しかし本当に警察組織内での分離を規定することで、捜留分離は達成されているのだろうか。留置担当官と捜査担当官はどちらも警察官である。所属の部署を別々にするだけで完全な分離が可能とは考えにくい。捜留分離が達成されていないと、捜査が優先され被疑者の人権が守られないのではないかという懸念が生まれる。そのような不安を一掃し、外部からもはっきりと見て取れるような明確な分離が必要である。捜留分離を徹底することによって被留置者の権利保護は大きく変化すると考える。

よって本稿では捜査と留置の分離について論じ、より適切な分離の方法として「法務省による留置施設運営」を提案する。更に、適切に分離された状態の留置施設運営を適宜維持し透明性を担保し続けるために、施設運営の透明性担保を図る機関が必要である。そこで、刑事収容施設法第 20~23 条で示されている留置施設視察委員会の活用について検討を行うこととする。

第一章 捜査と留置の分離

第一節 捜査と留置の分離とは

昭和 54 年（1979 年）8 月 4 日、日本は国際人権規約を批准した。国際人権規約は労働、社会保障、教育等の社会権について定めた社会権規約と、身体の自由と安全、法の下の平等、思想・良心の自由等について定められた自由権規約からなる。捜査と留置の分離は自由権規約第 9 条 3 項(身体の自由・安全についての権利と逮捕抑留の要件)により求められているとされる⁷。当該条項は「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、妥当な期間内に裁判を受ける権利又は釈放される権利を有する」と規定する。この規定が具体的にどのようなことを要請しているのかを、葛野尋之は自由権規約第 9 条 3 項と同じ文言により規定された欧州人権条約第 5 条 3 項の手続き保障により明らかにしようとする⁸。

欧州人権条約第 5 条 3 項の定めは二つの目的を有する。一つ目は、「身体拘束の速やかな司法審査」である。警察その他の行政機関による身体拘束は、一時的・過渡的なものとしてしか認められない。身体拘束は人権の重大な制約となるものであるから、逮捕後速やかに裁判官が身体拘束の適法性を判断しなければならない。二つ目は、「警察による留置の極小化」である。捜査・取調べを行う警察の下に被留置者の身柄を置き続けると、捜査・取調べ等によって被留置者の処遇が干渉を受け、不当な取り扱いを受ける可能性が生まれる。このような危険性を排除するために、捜査・取調べを行う警察が被留置者の処遇に影響力

（現代人文社・2007）92 頁。本書は 2007 年 5 月 9 日及び 10 日ジュネーブ国連欧州本部において行われた、拷問等禁止条約の第 1 回日本政府報告書審査について記されている。拷問等禁止条約は、1984 年国会総会で採択され 1987 年 6 月に発効している。日本は 1999 年 7 月 29 日に発効している。

⁷ 葛野尋之『刑事手続きと刑事拘禁』（現代人文社・2007）56 頁

⁸ 葛野・前掲注（7）61~64 頁

を持つような留置期間を極力短くしなければならない。

日本の判例においても自由権規約の解釈において欧州人権規約に関する判例の展開を積極的に活用する姿勢がとられた⁹。

そして、欧州人権規約第 5 条 3 項の有する二つ目の目的「警察による留置の極小化」からは、「警察留置における捜査と留置の分離」の必要性が導かれることとなる。捜査・取調べ等による被留置者処遇への悪影響の排除という警察留置の極小化の目的からすれば、捜査と留置の機能を分化することが求められる。これが「捜査と留置の分離」である。

捜査機関と被留置者の処遇を担当する機関の明確な分離を求めるものとして、国際人権センターと犯罪防止刑事司法部門が共同作成したハンドブック『人権と未決拘禁』に次のような記載がある。「官憲は犯罪捜査及び被疑者の逮捕に責任を有する当局によって管理運営されている場所に被疑者を拘禁してはならない。被逮捕者の拘禁に責任を有する当局は、別個の指揮命令系統下で監督される施設の中に位置していなければならない。被拘禁者の監督に責任を有する官憲は、捜査を実施する官憲から独立していなければならない」¹⁰。

以上で述べたように、捜査と留置の分離とは、捜査・取調べ等から被留置者の処遇が干渉を受ける事を防ぐために必要な非常に重要なものである。

第二節 日本の警察署内留置施設と捜留分離

第一項 警察署内留置施設

検察官に被疑者の勾留を請求された裁判官は「①被告人が定まった住居を有しないとき②被告人が罪証を隠滅すると疑うに足る相当な理由があるとき③被告人が逃亡し又は逃亡すると疑うに足る相当な理由があるとき」のどれかに当たるときは勾留を認めることができる（刑事訴訟法第 60 条。以下、本稿では刑訴法という）。その際の勾留状には被告人の氏名や住所等に加えて「引致すべき場所又は勾留すべき刑事施設」を記載しなければならない（刑訴法第 64 条）。

刑事収容施設法第 15 条 1 項は、「刑事訴訟法の規定により、逮捕されたものであって留置されるもの」を「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」としている。この規定により、警察署内留置施設は刑事施設に代わり、被疑者・被告人の

⁹ 北村泰三「国際人権法の解釈とわが国の裁判所～徳島刑務所受刑者接見訴訟を振り返って～」北村泰三・山口直也『弁護のための国際人権法』（現代人文社・2002）171～182 頁。徳島刑務所受刑者接見訴訟（最高裁判所平成一〇年（オ）第五二八号平成一二年九月七日第一小法廷判決）とは、接見に際し、監獄法第 50 条の委任により定められた 30 分の時間制限と、刑務官の立会いが実施されたことについて、1981 年 8 月 21 日受刑者と弁護士 3 名が原告となり提起した訴訟である。高松高裁判決（平成八年（ネ）第一四四号、第二〇四号）では、国際人権規約のわが国への適用についての解釈論を展開し、①国際人権規約は抽象的・一般的な原則等の宣言にとどまるものとは解されず、直接的効力を有する、②欧州人権条約についての欧州人権裁判所の判断は、解釈の指針として考慮しうる、③被拘禁者保護原則は被拘禁者保護について国際的な基準としての意義を有するので、自由権規約第 14 条の解釈に際しても指針となりうるものと解される、として、刑務官の立会いと 30 分の時間制限により十分な打ち合わせができないと認められる場合、裁量権の逸脱ないしは濫用があると解されると判示した。最高裁第 1 小法廷にて棄却。

¹⁰ 葛野・前掲注（7）64 頁

留置を認められている。

現在の日本に留置施設は 1253 施設ある（2009 年 4 月 1 日現在）。¹¹では全国隅々まで警察署内留置施設が配置されるようになった歴史はどのようなものなのだろうか。

警察署内に被疑者・被告人を留置するようになった背景は、明治時代にまで遡る。¹²明治初期の未決拘禁の施設としては、「囚獄」と「監倉」が存在しており、いずれも当初は刑部省、後の司法省に属していた。やがてこれらは司法事務と行政事務の便宜からいずれも警察行政を担当していた内務省が統括し、警察の業務に属することとなった。1881 年（明治 14 年）「改正監獄則」が公布され、未決のための監獄である監倉の他に、裁判所や警察署付属の留置場も、未決者を一時留置する監獄の一種とされるに至った。さらに、監獄則はその後 1889 年に大改正され、未決拘禁の場所を拘置監と留置場（警察署付属のものと共に裁判所構内にあるものも含む）とした¹³。

その後 1897 年各地方裁判所支部において予審事務が開始されることとなり、地裁支部所在地において監獄支所が置かれていない地域の刑事被告人の拘禁をどうするか、次の二点が問題となった。一つ目は、予審事務開始の結果として拘置監を増設するのは地方税の負担に堪えないということである。二つ目は、わずか数人の刑事被告人のために看守を配置し、その世話をさせるのは本望ではないということである。

しかし、従来から区裁判所の所在地で監獄支所のない所は、警察署の留置場に刑事被告人を拘禁してきたという既成事実がある。また、刑事被告人は刑事上の嫌疑者に過ぎず拘禁の目的さえ達せられればよいのだから、警察留置場を拘禁の場所としても問題はない。これらを理由とし、警察留置場を拘置監の「代用」とし得るとしたのである。

また、1900 年 4 月の監獄事務の司法省移管により監獄業務は司法省（現在の法務省）所管とされた¹⁴。

そして刑法の制定（1907 年）に伴い、監獄法が公布・施行された監獄法は第 1 条で警察留置場を監獄から除外し、その第 3 項において「警察官署に付属する留置場は之を監獄に代用することを得」としてはじめて法文上明記されることとなったのである¹⁵。

¹¹ 平成 21 年警察白書

<http://www.npa.go.jp/hakusyo/h21/honbun/pdf/21p05000.pdf> (2010/03/14 確認)

¹² 代用刑事施設の歴史については、佐藤元治「捜査と拘禁の分離原則—代用監獄問題を中心に」刑事立法研究会編『代用監獄・拘置所改革のゆくえ』（現代人文社・2005）30 頁以下参照

¹³ 小野坂弘〔監修・解説〕『小河滋次郎監獄学集成第 1 巻監獄学（一）』（五山堂書店・1989）203 頁

¹⁴ 所管は変わったものの、当時は拘置所の数が不足していたこともあり代用として警察留置所運用が認められた。

¹⁵ 小河滋次郎『監獄法講義』（巖松堂書店・1912）7 頁。また、当時の立法関係者の小河滋次郎は監獄法 1 条 3 項の規定はやむをえない変例であり、変例はなるべくその範囲を緊縮するべきであるとした。更に、人権侵害などの弊害を指摘された際には、「なるべく将来においては留置場を監獄として用いない方針を採るつもりであり（中略）設備面や取締り面での不完全さからも（中略）実際やむをえない場合に用いるのであり、その場合はまずは制限する考えである。」と返答した（これについては、佐藤・前掲注（11）37 頁参照）。

第二項 捜留分離の経緯とその実施状況

ここでは、日本で捜留分離がなされるに至った経緯と、現在それがどのように実施されているかについて述べる。

日本ではじめて捜査と留置の分離がなされたのは、昭和 54 年の警察庁の内部通達（序章参照）による。警察庁は「従来刑事部門が所掌していた留置業務（護送も含む）を捜査を担当しない行政管理部門の所掌に移すこととした（中略）刑事部門におかれている刑事管理課を廃止し、総務部に、留置業務を所掌する課を設置する」という通達を出し、捜査と留置の分離を明確化することとした。

平成 13 年から 14 年にかけて起こった名古屋刑務所の刑務官の暴行による受刑者の死傷事故がきっかけとなり再発防止策等の検討が始められ、有識者からなる行刑改革会議が発足した¹⁶。この会議は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が、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。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。

そのため「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」が成立し、受刑者の処遇等に関する法整備がなされた。しかし未決拘禁者の処遇等については、その権利や職員の権限、都道府県警察の留置施設についての明文の設置根拠の不存在等の問題が残された。

そこで平成 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。同会議は「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～」¹⁷をまとめた。同提言の中で、警察署の留置施設の将来的な存廃について議論がなされたが、最終的には存続を前提とすることとされた。その上で、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結論付けられたのである。

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。当該法案は、多数をもって原案どおり成立し、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（刑事収容施設法）」として施行された。

刑事収容施設法第 16 条 3 項は「留置担当官は、その留置施設に留置されている被留置者

¹⁶ 法務委員会調査室 菱沼誠一「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～」

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006072110.pdf (2010/03/14 確認)

¹⁷ 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～」 <http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/SYOGU/teigen.pdf> (2010/03/14 確認)

に係る犯罪の捜査に従事してはならない」と規定する。当該規定により現在、日本における捜留分離がなされていると一般に解されている。

警察庁の「警察の留置業務」¹⁸によると、分離処遇の具体的内容は「(ア) 留置開始時の告知、(イ) 留置施設出入場時のチェック、(ウ) 日課の時間割の尊重、(エ) 食事の提供、(オ) 差し入れ・面会・信書の取り扱い、(カ) 被留置者の身体検査・所持品の保管、(キ) 被留置者の護送」であるとされている。以下その詳細である。

(ア) 留置開始時の告知

被留置者に、留置開始時に、処遇に関することはすべて留置担当官が行い、捜査員は関与しない旨が告知される。

(イ) 留置施設出入場時のチェック

留置施設は被留置者にとって生活の場であり、取調べ等の捜査活動はすべて留置施設の外で行われる。取調室は、壁や扉等で明確に区切られた留置施設の外にある。被留置者が捜査員に監視されているという圧迫感を感じる恐れがあるため、捜査員が留置施設に入ることは固く禁止している。捜査上の必要から被留置者を留置施設から出場させる際には、捜査主任官がその必要性について個別に実質的なチェックを行った上で文書により捜査主任官に要請し、留置主任官がそれを承認することが要件とされており、捜査官が被留置者の処遇に関与する等の不適切な取り扱いがなされないよう、捜査と留置の両方の責任者がチェックを行っている。また、被留置者の出入場の時刻は留置担当官によって逐一記録され、この記録は裁判官等の要求があれば、公判廷に提出される。

(ウ) 日課の時間割の尊重

取調べ等の捜査活動は、食事、就寝等日課の時間割を尊重しつつ、執務時間（通常午前 8 時 30 分から午後 5 時 15 分）中に行われるのが一般的である。夕方以降に被疑者を逮捕した場合等執務時間外に取り調べなければならない事情がある場合でも、留置施設の日課の時間割において定めた就寝時刻（通常午後 9 時頃）を過ぎてもなお取調べが続いている際には、留置部門から捜査部門に取調べの打ち切り要請を行うと共に、万一就寝時刻が遅れた場合には翌朝の起床時刻を遅らせる等の補完措置をとり、十分な睡眠時間が確保されるようにしている。

2004 年 12 月及び 2005 年 10 月に、警察の捜査のため留置施設から出場した留置者が留置施設に戻ってきた時間帯を調査した結果、執務時間を過ぎてから戻ってきたのは約 15%、さらに、午後 9 時を過ぎてから戻ってきたのは約 1%であった。

(エ) 食事の提供

食事は、被留置者の処遇の最も重要なもののひとつであり、被留置者は留置施設内で食事を摂ることとしており、捜査員が取調室等で食事を摂らせることは無い。

(オ) 差し入れ・面会・信書の取り扱い

¹⁸ 警察庁「警察の留置業務」<http://www.npa.go.jp/syokai/ryuchi/toppage.html>（2010/03/14 確認）

差し入れ、面会、信書の取り扱いは留置業務であり、捜査員にその申し出がなされた場合にも、必ず留置担当官に引き継ぐ。

(カ) 被留置者の身体検査・所持品の保管

被留置者の留置開始時には、被留置者の安全確保と留置施設の秩序維持を図るために必要な限度において、留置担当官が身体検査や所持品検査を実施し、被留置者が凶器や危険物を所持していないことを確認している。捜査員がこれらの身体検査、所持品検査に立ち会ったり、所持品を保管することは許されない。

(キ) 被留置者の護送

検事取調べや医療等のための被留置者の護送は留置主任官の責任において行われ、戒護員には留置部門の者が指定される。留置部門の者のみでは護送に必要な護送体制をとることができない場合、戒護員には原則として捜査を担当しない部門に属する者が指定され、やむをえない場合でも、当該被留置者に係る捜査に従事していない者が指定される。

次章では、日本の捜留分離が以上のように実施される中で、捜留分離の目的がどのように達成され、また、どのような問題を抱えるのかを明らかにする

第二章 現在の捜留分離の問題点と外部介入の検討

第一節 現在の捜留分離の問題点

第一項 分離の目的の達成について

前述したように、捜留分離は、捜査・取調べ等による被留置者の処遇への干渉の排除を要請するものである。では日本の留置処遇においてこの要請はどのように達成されているのだろうか。

刑訴法第 205 条は、被逮捕者の身体拘束から 72 時間以内の裁判官への勾留請求を定めており「裁判官による速やかな直接司法審査」は達成されていると言えるだろう。しかし、裁判官による勾留質問後、勾留が決定され、勾留場所が警察署の留置施設と決定された被疑者は再度警察の監督下におかれることとなる。司法審査後に結局警察の下に戻され、最長 23 日間にも及ぶ警察の監督下での留置を行うことは、「警察留置の極小化」という要請に反するのではないだろうか¹⁹。

では、警察留置の極小化から導かれる「捜査と留置の分離」という要請は達成されているだろうか。日本では、警察組織内で捜査と留置の管理部署を分けることで、捜留分離を達成しようとする。しかし部署が異なっているとはいえ、両者は最終的には「警察」とい

¹⁹ 1979 年 9 月 16 日から 22 日までハンブルクにおいて開催された国際刑法学会第 12 回大会において、「裁判所出頭後においては被疑者の身柄は捜査官憲の拘束下に戻されてはならず、通常の刑務所職員の拘束下におかれなければならない」という決議がなされている。

庭山英雄「代用監獄禁止決議をめぐって」庭山英雄・五十嵐二葉『代用監獄制度と市民的自由』（成文堂・1981）241 頁参照

う同じ命令系統に属している。このような分離が適正な分離であると言えるのだろうか。

国連の規約委員会は最終見解において、主な懸念事項及び勧告として第 23 項で「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」と述べ²⁰、日本の捜査と留置の分離の不完全さに懸念を示している。以上より、日本における警察留置の極小化は達成されておらず、そこから導かれる捜査と留置の分離は不十分であり、改善の余地があると考ええる。

しかし日本政府や警察庁は、一貫して捜査と留置の分離は適正になされており問題はないと述べる。2007 年にジュネーブで行われた国連の拷問禁止委員会による日本政府報告書審査での政府と警察庁の答申において、警察庁は「警察の留置施設においては（中略）捜査に従事する者は、当該被留置者の処遇に当たってはならないこと。食事、面会、差し入れについては留置担当官が扱うこととし、捜査員は関与しないこと。被留置者の留置施設内外への出入は（中略）留置部門による厳格なチェックがなされること」をあげ、これらの措置により代用監獄は自白強要が行われやすいシステムであるという懸念は無いように運用していると述べた。²¹

確かに捜査官と留置担当官の区別等、警察組織内部での捜留分離や被留置者の処遇は法改正や通達等で時代が進むごとに改善されている。しかしそれが警察組織内部にとどまる限り、捜査と留置が別個の指揮命令系統下に属しているとはいえない。適正な留置施設運営を行うことはもちろん、警察署内留置施設への様々な懸念を払拭し、透明性を保つことも捜留分離の重要な役割である。同一組織内のみでの分離では、外部からの不安や疑問を解決することは難しいのではないだろうか。

第二項 警察組織内部での分離の限界～イギリスの捜留分離における報告～

ここではイギリスの捜留分離を参考に警察組織内部での分離の限界について述べる²²。

イギリス警察・刑事証拠法 (Police and Criminal Evidence Act 1984, PACE) によると、イギリスでは逮捕された被疑者を、留置管理官が正式の告発 (charge) を行うに足りる証拠があるかどうか判断しなければならないが、その判断が可能になるまでの間の被疑者の留置を決定することができる。これが告発前の留置である。そして被疑者は告発された後は、留置管理官によって一定の場合留置を継続されることとなる。留置が継続されることが決定した場合、可能な限り速やかに、かつ遅くとも告発後最初の開廷日までに治安判事裁判所に連れて行かなければならない。その時点で保釈に関する管轄は裁判所に移る。こ

²⁰ 市民的及び政治的権利に関する国際規約 (B 規約) 人権委員会第 64 回会期「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 日本」

http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/gaiko/kiyaku/2c2_001.html (2010/03/14 確認)

²¹ 日本弁護士連合会・前掲注 (6) 92~93 項

²² イギリスの捜留分離における報告については、葛野尋之・「警察留置と「捜査と拘禁の分離」」
<http://www.ritsume.ac.jp/acd/cg/law/lex/06-2/ok-kuzuno.pdf> (2010/03/14 確認) を参考に記述した。

のようにしてイギリスでは警察留置の極小化と捜査と留置の分離が行われている。

警察留置において捜留分離の機能分化がどれほど実効的なものになるかは、具体的権限行使における留置管理官の独立性によって決定される。しかし告発前の留置において留置管理官が留置を認めないことは稀である。これは留置管理官が捜査官の願望に沿うようにことを処理しようとしているためであると指摘されている²³。留置管理官は捜査官の事件の見方に感情的に傾斜しており、すべての警察活動の基礎にある事件の解決という組織目標を共有している、というのである。このような見方が、留置管理官が捜査官に協力的であることが意図的であることを過度に強調しているとして、留置管理官が告発前の留置をめったに拒否しない理由を、留置管理官の判断における「職務のルーティーン化」によるものとする見解もある²⁴。職務のルーティーン化とは、留置管理官にとって留置を拒否するよりも、捜査官の意見を受け入れて、それを認めるほうがずっと容易かつ無難な判断となっているということである。

また、ひとりの警察官が留置管理官の職と捜査官の職とを交互に勤めるということからすれば、留置管理官も、根本においては通常の捜査活動に従事する警察官である。このことは、確かに同時に留置と捜査の二つの職務を行うことはないにせよ、限られた期間の間に二つの任務を交互に行わなければならないという役割葛藤を生じさせるという指摘もある。結果、捜査と留置の機能分化が実質的にあいまいなものとなる危険をはらむというのである。

イギリスと日本では刑事手続きが異なるのでまったく同じに考えることはできない。しかし、これらの見解は警察というひとつの組織内に属する、留置を行う警察官と捜査を行う警察官の関係を示している。これは警察内部で両者の役割分担を明確に行い、完全な分離をすることが難しいということの指摘であり、同じく警察組織内で捜査と留置の分離を行っている日本にも当てはまるものではないだろうか。日本の留置担当官も事件の解決という組織目標を共有しており、根本においては捜査活動を行う警察官であるということに鑑みて、警察組織内での分離は不十分であり、このことのみをもって捜査と留置の分離が達成されているとはいえないのである。

第二節 外部介入の検討

第一項 捜査官と留置担当官の権限について

捜留分離の目的は、被留置者の処遇が捜査・取調べ等から不当な干渉を受けるのを防ぐことにある。よって捜留分離を規定する条文は、捜査によって被留置者の処遇が不当な取り扱いを受けた場合にそれを正すものでなくてはならない。刑事収容施設法第16条3項は「留置担当官は、その留置施設に留置されている被留置者に係る犯罪の捜査に従事してはならない」とし、この規定の趣旨を徹底することによって捜留分離を達成しようとする。

²³ 葛野・前掲注(22) 69頁

²⁴ 葛野・前掲注(22) 69頁

しかし、現在の捜査担当官と留置担当官の権限を見るとその目的を達成できるものとなっていない。例えば、留置担当者には深夜取調べをしようとしている捜査担当者に対してそれをやめさせる権限や義務はない。取調べの打ち切りについて検討するよう留置担当官のほうから捜査担当官に要請をするほか、起床時間を遅らせて十分な睡眠時間を確保する等の補完措置は講じるが、留置担当官と捜査担当官には互いに指揮命令を行うような関係に無い。捜査担当官に強制力を及ぼすような措置をとることはできないのである²⁵。このような関係にあつて留置担当官の発言や要請が確実に守られるといえるのだろうか。また、留置担当官が要請を適切に行えているかどうか疑問である。

そこで仮に、留置担当官の権限を明確化・強化するために「捜査担当官は留置担当官の要請に必ず従わなければならない」という規定を置いたとしよう。確かにこれによって留置担当官は捜査官に対して権限を持って取調べの時間厳守等を要請し、実現することができる。しかし、捜査と適正な留置の必要性での兼ね合いの難しさを考えると、このように法的根拠を付与した強い権限を与え、一元的に規定することには慎重な姿勢が必要である。留置担当官にとっては逆に萎縮効果を生み、要請に慎重になってしまうということもありえるだろう。

以上で述べたように、同じ警察官である留置担当官と捜査担当官による捜留分離には限界がある。留置担当官が被留置者の処遇に関して適切な要請を行い、それが実現されるには現在の捜留分離では不十分である。現在の警察組織内部での捜留分離にとどまる限り、捜査・取調べ等による被留置者の処遇への干渉の排除という本来の目的を達成することは難しいだろう。

第二項 警察捜査への影響

警察庁は、警察署内留置施設の必要性を次のように主張する。被疑者勾留場所の条件として適正かつ迅速な捜査を行うために必要な被疑者の勾留場所は、「捜査機関との近接性」と「取調室等の施設設備が十分に整備されていること」の2つの条件を充たしていることが不可欠である。これらの条件を充たす施設は警察署内留置施設だけであり、廃止することはできないというのである²⁶。更に、警察庁は「警察署から最寄りの拘置所までの往復の平均所要時間は、1時間以上が約72%、2時間以上が約25%となっており、被疑者を拘置所に勾留した場合捜査の迅速な進行に大きな支障を生じる」²⁷と述べ、例えば刑務所や拘置所の過剰収容が解消され、被疑者・被告人の収容を、留置施設から拘置所へ滞りなく移すことが可能になったとしても、被留置者を警察署から離れた拘置所に収容することには

²⁵ 平成18年4月12日第164回国会法務委員会第16号

http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm (2010/03/01 確認)

²⁶ 「第一回未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議における警察庁配布資料」

<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/SYOGU/shiryo01-02.pdf> (2010/03/14 確認)

²⁷ 前掲注(26) 参照

反対する。

確かに移動時間だけに何時間もとられるのは合理的でない。また、たいてい市街の便利な場所にある警察署から拘置所までそれだけ時間がかかるということは、弁護士や被留置者の家族等の面会人にとっても時間的・場所的に遠くなるということを意味する。よって、もし刑務所や拘置所の過剰収容が解消され、被疑者・被告人の収容を滞りなく、留置施設から拘置所へ移すことが可能となったとしても、すべての被疑者・被告人を現在の拘置所に収容することは望ましくない。

警察庁の見解や拘置所の立地条件等を考慮すると、警察署内留置施設が果たす役割は大きく、施設自体の廃止には適さない。

しかし、迅速な捜査のための場所的・時間的な近接性が、警察署内留置施設の主要な必要性なのであれば、留置業務を外部に委託することは問題とならないのではないだろうか。設備として警察署内の留置施設はそのまま使用し、運営を警察以外の機関に移管すれば、捜査機関とは異なった指揮命令系統に属する機関による留置が実現し、捜査機関との近接性と、明確な捜査と留置の分離の双方が満たされた留置施設運営が達成できるのである。

第三章 外部機関による留置施設運営と透明性担保のための留置施設視察委員会

第一節 法務省による留置施設運営

第一項 介入機関が法務省である理由

刑事収容施設法第15条は「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」としており、警察の留置施設はあくまで勾留すべき刑事施設（拘置所）の代わりの代用刑事施設である。被留置者は拘置所の立地条件や施設数の不足からやむを得ず警察署内の留置場に留置されている。本来は、法務省が管轄する拘置所が拘置することが予定されていたのであるから、外部介入を行うとなったとき、法務省が留置業務を行うことに矛盾は無い。

また「刑事施設に収容することに代えて」の文言には、勾留を行う施設が本来は刑事施設であり、留置施設は例外だという解釈は妥当でないとする意見もある²⁸。

しかし拘置所の勾留事務と留置施設での勾留事務の性質が同じものである以上、「刑事施設に収容することに代えて」という文言は、本来被留置者は法務省が管轄する拘置所に勾留されることを原則としていたと読んで不自然ではない。

第二項 法務省以外の機関による介入の検討

では、法務省以外に留置施設運営に介入するのに適した機関はないのだろうか。ここでは民間委託と、裁判所・検察庁による運営を考えてみたい。

²⁸ 当時の杉浦正健法務大臣は答弁の中で、「拘置所と留置施設のどちらが原則でどちらが例外という関係は無く、個別事案に即して判断されるべきことである。法律の構成としてはそのようになっている。」と述べている。前掲注（25）参照

留置施設運営の業務は、捜留分離等刑事手続きに関する権力性・専門性の高い分野を扱う業務と、施設の清掃や食事、事務処理等の専門性が低い分野を扱う業務に大きく分けられる。どちらの分野に関する業務も被留置者の処遇にとって重要なものであるが、性質上介入に適さない機関もある。

まず民間委託について検討する。留置施設運営は、刑事手続きの真只中にある被留置者に関わる業務であり、その性質上警察や検察庁等、関係してくる相手方が国家権力であることが多く、そのような対国家権力の仕事を民間にゆだねることは適切ではない。近年 PFI (Private Finance Initiative) という新しい手法で刑務所等も一部運営が民間委託されているが、行政的責任は従来の刑務所と同じように国が負い、受刑者の処遇等に関する権力性・専門性の高い分野については公務員である刑務官が行っている²⁹。民間の PFI 事業者が行うのは、文書作成管理・食堂・給養・清掃・備品管理等である。

警察署の留置施設においても清掃や食事等に関する部分の民間委託なら特に問題は感じられず、また現にそのような部分での民営化はすでに行われているようである。しかし捜留分離の徹底を主眼に置いた外部介入を考える際には、民間事業者に委託することは妥当性を欠く。

また、裁判所・検察庁による介入についても適当ではないと考える。なぜなら、裁判所はあくまで裁判を行う機関であり、検察庁は起訴・不起訴処分を決定し、公判を維持する機関だからである。

留置施設運営への外部介入ということが決定すれば、被留置者の刑事手続きに関する専門性の高い業務も、実際の生活に関する業務も、拘置所の運営経験により両業務に精通する法務省が業務を行うのが妥当であろう。今までまったく留置という業務に携わったことのない機関へ委託しても、適正な捜留分離の実現は困難であると考ええる。

第二節 留置施設視察委員会の更なる活用

第一項 第三者機関による透明性担保

法務省による留置施設運営の実現により、逮捕後裁判官による直接司法審査後に、警察とは別個の命令系統に属する留置施設に被逮捕者の留置を行うことが可能となる。裁判官による速やかな直接司法審査と、警察留置の極小化が実現するのである。そして、そこから導かれる捜査と留置の分離が達成されることとなる。

では、これをもって留置施設運営の課題はすべて解決へ向かうと考えてよいのだろうか。

²⁹ 「PFI 手法による新設刑務所の整備・運営事業基本構想」

<http://www.moj.go.jp/PRESS/040127-1.pdf> (2010/03/14 確認)

PFI 手法とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法であり、海外では学校や病院、刑務所の設置・運営に取り入れられている。日本では平成 11 年に PFI 法が制定され、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供を目指し様々な事業が行われている。

どのような機関でも、年月が経てば運用上の問題や更なる改善の必要性が生じてくることがある。そのような課題に対して、施設運営者側のみでは迅速かつ適切な対応が困難となる場合もあるだろう。施設外の視点から運営の透明性を担保する機関が必要である。未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議の提言においても、「施設運営の透明化を図ることは、適正な施設運営を確保する点から有意義である」として透明性担保のための機関の必要性が述べられ³⁰、刑事収容施設法に留置施設視察委員会の設置として反映されることとなった。

現在、刑事収容施設法第 20 条で「留置施設視察委員会」が規定されている。委員会は留置施設を視察し、その運営に関し、留置業務管理者に対して意見を述べるものとする³¹とされている。同法第 21 条によると、「留置施設視察委員会は①委員は 10 人以内で組織され、②人格見識が高く、かつ、留置施設の運営の改善向上に熱意を有するものの内から公安委員会が任命する。③委員の任期は一年とし、再任を妨げない」。そして第 23 条では「委員会は留置施設の運営状況を把握するため留置施設の視察をすることができる。この場合（中略）留置業務管理者に対して委員による被留置者との面会の実施について協力を求めることができる。留置業務管理者はその視察及び被留置者との面接について必要な協力をしなければならない」と定めている。委員の所属は各都道府県によって様々であるが市民の代表、法律関係者、医師、地方公共団体の職員等が選任されている。

未決拘禁者の処遇等に関する有識者会議の中では、警察署による留置施設運営を前提に設置されたものであるが、法務省による留置施設運営が実現した場合でも第三者による透明性確保のための機関として必要不可欠となるであろう。

第二項 現在の留置施設視察委員会

留置施設視察委員会は構成員数の上限や任期等大枠については規定があるが、視察の方法や回数等の細かいルールについては各都道府県警察に任されており、全国一律の取り決めは無い。

透明性担保のための監視・チェック機関としての役割を果たす上で重要な要素として、「視察の事前告知、夜間視察、視察回数」の 3 つが挙げられる。

まず、視察の事前告知についてである。留置施設視察委員会は、留置施設に対するチェック機能を果たし、透明性を担保していかなければならない。そのため、留置施設運営の実態をより的確に観察・把握していくことが必要である。視察の事前告知はその妨げとなるのではないだろうか。もちろん留置施設の警備面等配慮しなければならないことはあるだろう。しかし視察の日時等について、事前に綿密な調整を行い、視察委員会と留置施設両者が納得したときしか視察を許さないとするのでは、実態の把握は困難である。よって、視察の事前告知については基本的には行わず、過度の取り決めをしないことが重要である。

³⁰ 前掲注（17）参照

次に、夜間視察についてである。昼間だけでなく夜間の運営や留置についても第三者のチェックを及ぼすことが必要である。被留置者にとって、夜間は睡眠・休養等非常に重要な処遇が行われる時間帯である。夜間であっても、委員会が必要と判断した場合は視察可能とすべきである。

そして視察回数については、現在その少なさに問題がある。各留置施設の視察回数は年一回程度にとどまっており、同一施設を複数回視察した例は報告されていない³¹。留置施設視察委員会の構成員が10人以下という人数で都道府県毎のすべての警察署内留置施設を視察することは困難である。結果的に留置施設毎の視察回数は少なくならざるを得ない。委員会そのものを都道府県毎に複数設置するか、委員の人数を増やし、グループ分けをして効率よく視察を行う等して年に複数回の視察を可能とすることを目指すべきである。

以上で述べた「視察の事前告知、夜間視察、視察回数」の三点について、現在日本全国の留置施設視察委員会における統一基準は無く、各都道府県が独自に取り決めている。

一例ではあるが、視察の事前告知について、「静岡県留置施設視察委員会事務取扱要領の制定について」³²によると、「留置管理課長は、年度最初の会議において年間の視察計画案を委員会に提示するとともに、委員会が視察の実施を決定した場合の事前連絡の方法、視察の望ましい時間帯等についてあらかじめ委員会に説明し、その理解を得るよう努めるものとする」と定めており、留置施設側と委員会が視察の日時についてすり合わせを行うこととしている。

夜間視察については、山形県警察通達によると「視察の時間帯や態様等について法律上の制限はないので、例えば委員会が夜間に抜き打ちで視察すると決定した場合にも、留置業務管理者はこれに応じなければならない」³³としている。しかし兵庫県では「夜間帯や抜き打ちの視察は、事務局と調整を図る」³⁴と決めており、ばらつきがある。

被留置者の適正な処遇は全国どこでも同じように行われなければならない。「事前告知なしでの視察、夜間視察、年に複数回の視察」を前提として全国共通の基準を設けるべきである。

第三項 留置施設視察委員会の更なる活用のための改善策

前項で見たように、留置施設視察委員会をより強いチェック機能を持った機関にするためには様々な改善が必要である。ここではイギリスの市民によって構成される警察留置場訪問委員会（Independent Custody Visiting Association、以下、本稿ではICVAという）を参考に

³¹ 佐藤元治「留置施設視察委員会について」福井厚編『未決拘禁改革の課題と展望』（日本評論社・2009）253頁

³² 2007年5月25日例規留管第49号「静岡県留置施設視察委員会事務取扱要領の制定について」
<http://www.police.pref.shizuoka.jp/seido/koukai/soumu033.pdf>（2010/03/01 確認）

³³ 2007年7月4日山形県警察署通達「留置施設視察委員会の活動に伴う対応上の留意事項等について」
<http://www.pref.yamagata.jp/ou/keisatsu/800053/keimu/kansatu7002.pdf>（2010/03/01 確認）

³⁴ 2007年6月12日「兵庫県留置施設視察委員会」
http://www.police.pref.hyogo.jp/ryuchi/giji_data/giji_1906.pdf（2010/03/01 確認）

改善策を考察することとする。

イギリスでは過去の様々な警察署の留置下における問題から、「監視者 (Watch dogs)」の制度として市民による視察委員制度が設けられた³⁵。ICVA のメンバーとなるために特別な資格は必要とされておらず、18 歳以上であり、司法・警察関係者でないこと、英語かウェールズ語に堪能であること等が委員になるための条件とされている³⁶。委員になりたい者が申請し、面接及び所定の訓練を経て委員となる。訓練では被拘禁者の権利や警察の責任についての知識が提供される。委員はほとんど毎週警察署を訪問する。実際の訪問時間は委員がランダムに決定し、警察がそれを事前に知ることは無い。ICVA のメンバーは、2 人組になって警察留置場を訪問するが、訪問時には①無料の法的扶助を受ける権利及び外部に通知する権利が保障されているか、②PACE 及び実務規定 C³⁷が遵守されているか、という 2 点に焦点を合わせた調査を行う。①の権利については、被収容者に直接インタビューを行って確認するが、これらの権利に焦点を合わせる理由は、これらの権利がそれ以外の様々な権利へのアクセスを可能にするものであって、その意味ですべての権利保障の基礎となる権利だからである。³⁸

こうした活動を通し、ICVA はイギリスの警察署における被収容者の適正な処遇に大きく寄与している。市民による視察が行われるようになった結果、イギリスでは被留置者が警察署内で警察官により暴力をふるわれたり、それが原因で死亡したという事件はなくなった。³⁹

このようなイギリスでの経験から学ぶことは多い。日本の留置施設視察委員会が第三者チェック機関として更に役割を果たしていくために参考とすべき点が多くある。特に、ほとんど毎週の事前告知なしでの訪問という点は、留置施設視察委員会の働きがより実効的なものとなるように日本でも可能になるよう努めるべきである。

また留置施設視察委員会が施設の透明化を担保し、被留置者の権利保護に資するための機関であることに鑑みれば、被留置者への権利告知がきちんとなされているかを確認することも必要な活動のひとつとなるだろう。

第四章 法務省による留置施設運営及び留置施設視察委員会活用における課題の検討

第一節 法務省介入による問題点とその解釈

法務省が警察署内の留置施設を管轄するとした場合、どのような問題が生じるのだろうか

³⁵ ロッド・モーガン「刑事司法における市民参加と被拘禁者のグローバル・スタンダード」刑事立法研究会『21 世紀の刑事施設～グローバル・スタンダードと市民参加～』（日本評論社・2003 年）43～45 頁

³⁶ ICVA the independent custody visiting association 「Become a Visitor」
<http://www.icva.org.uk/about/becomeavisitor/> (2010/03/14 確認)

³⁷ PACE 及び実務規定 C では警察留置についての手続きが定められている。

³⁸ 佐藤・前掲注 (31) 288 頁

³⁹ モーガン・前掲注 (35) 46 頁

か。第 164 回国会法務委員会第 16 号⁴⁰における当時の法務大臣の答弁から考察することとする。

当該委員会において、「今警察署の建物の中にある留置場あるいは近隣にある留置場について、拘置所に変えていく、あるいはこれから作られるものについても、できる限り法務省が関与して拘置所という位置づけの中で管理していくことについてどう考えるか」という質問に対して、当時の法務大臣である杉浦正健法務大臣は、「留置施設は、都道府県が地方の治安責任を全うする必要性から厳しい財政状況の中、独自の財源を当てて設置しているものである。これを国の所管に移すことは、治安に関する地方公共団体と国の役割分担や責任の所在に関わる重大な問題であり、財源負担の問題もある」と述べ、警察署の留置施設を法務省に管轄変えをすることに難色を示した。更に、「留置施設を国の所管に移すとしても、逮捕後の留置を行う施設としての留置施設は存続する必要がある。留置施設の機能を分割するという考えもあるが、被勾留者の収容に関する部分のみについて国の所管にすることとなる。その場合国の業務を行う区画を別に設けて、共通した業務に従事する職員を国と地方ごとに配置せざるを得なくなる。こうした点等において、既存の留置施設の所管を法務省に移すことは現時点では現実的ではない」と法務省による留置施設運営に積極的ではない。

しかし、地方公共団体と国の役割分担や責任の所在等の制度的な問題や財源負担の問題は、被留置者の適正な処遇よりも重視されねばならないことなのだろうか。答弁の中で指摘もあるように、財源や人員について、地方公共団体が負担するのであれば、国が負担するのであれば、国民から見れば同じ税金を払っていることには変わりはない。本当に必要な「適正な留置施設運営」という課題が達成されれば、国民負担は全体として変わらない。職員の配置等の技術的な問題はあろうが、より適正な捜留分離による、留置施設運営の更なる適正化はそれらの制度上の問題や技術的な困難を乗り越え、達成すべきものである。

また自治体の治安維持への国の過度な介入は避けるべきだが、各都道府県任せにせず国が管轄することで、全国一律の格差の無い処遇を可能にすることも必要であろう。困難があることは確かであるが、技術的・制度的問題を強調することで、法務省による留置施設運営の可能性は退けられるべきではない。

第二節 留置施設視察委員会活用における留意点

留置施設視察委員会の活動を活発化させていく中でどのような点に留意しなければならないか。留意点として次の二点が挙げられる。

留意すべき一つ目は、委員会が「監視者」としての姿勢を持ち続けることである。イギリスの刑務所の市民視察団体である「刑務所訪問者委員会(The Prison Boards of Visitors)」の活動について、「ボランティアたちが次第に素人っぽさをなくしてしまう」という指摘が

⁴⁰ 前掲注(25) 参照

ある⁴¹。ボランティアたちは仕事をしていくことで、専門家、またはセミプロになってゆき、専門家として振舞い始める。委員会は上級職員と一体化してしまい、もし上級職員が過剰収容の問題を抱えていたならそれを共有してしまう。よって日常的な事項に関する不服申し立てが被収容者からなされた場合でも、委員会が完全に批判的な意見をのべることは少ない。それは委員会が刑務所運営の問題について、刑務所運営者に同情的だからである。そのため何か問題を発見したとしても、委員会が公然とかつ厳しく刑務所運営者を批判することは無く、内部のやり方に関して慎重な態度をとりがちである。

留置施設視察委員会が留置施設運営者側の事情や現状に一定の理解を示すことは監視者としての機能を損なうものではない。しかし、この例のように過度な同調を示すことは、委員会設置の本来の目的を達成することが困難となり適切ではない。そのため委員の選任に関して「人格見識が高く、かつ、留置施設の運営の改善向上に熱意を有するもの（刑事収容施設法第 21 条 2 項）」を適切に選任することが求められる。国連の拷問禁止委員会は「都道府県警察が、2007 年 6 月に設置される予定の留置施設視察委員会の委員には、弁護士会の推薦する弁護士を組織的に含めることを確実にする等の手段により（中略）外部査察の独立性を保障」すべきと勧告している⁴²。留置施設運営の改善向上に熱意・知識を持ち委員会を導く存在が必要であることから、弁護士会推薦の弁護士を留置施設視察委員会に選任することを確実にする等して、委員会の質の向上に努めることも重要である⁴³。

二つ目に、視察活動の活性化・効率化、更には各留置施設間の処遇格差是正のために、全国レベルでの連絡会議を行う等の機会を設けることが必要である。情報・意見交換のほか、共通の視察項目選定、報告書の規格統一等を行うことで、全国の留置施設に格差の無いチェックを施すことができる⁴⁴。

それと同時に、視察を受ける側の受け入れ態勢のばらつきを改善することも必要である。本稿第三章第一節で提言したように、法務省が留置施設運営者となった場合は、どのように留置施設側が視察を受けるかの全国統一基準を委員会側と協調して作成し、それが遵守されるよう監督していくべきである。

終章

適正な裁判を行うために非常に重要なことのひとつとして、適正な捜査の遂行が挙げら

⁴¹ モーガン・前掲注（35）参照 48～49 頁

⁴² 2007 年 5 月 18 日「日本に対する国連拷問禁止委員会の結論及び勧告」
<http://www.news-pj.net/siryoku/2007/goumonkinshiiinkai-20070518.html>（2010/03/14 確認）

⁴³ 田鎖麻衣子「刑事施設視察委員会 2 年目を迎えて」季刊刑事弁護 54 号（現代人文社・2008）120 頁。田鎖によると、警察庁は一貫して、委員人事は都道府県公安委員会の所管であるとの立場をとる。結果として、弁護士会推薦の弁護士を選任せず、弁護士会による事実上の追認も無く、弁護士会の関与がまったく無いまま委員が選任された委員会が全国 51 の留置施設視察委員会のうち 10 にのぼる。うち、2 つの委員会では、そもそも弁護士が選任されない事態となった。同様に、医師委員も医師会からの推薦を受けていない場合がかなりの数に上ると見られる。

⁴⁴ 佐藤・前掲注（31）263 頁

れる。では適正な裁判を支える適正な捜査とは何に基づいて達成されるのか。そう考えたとき、留置の問題に行き着いた。

日本では過去に捜査のために被留置者の処遇が干渉を受け、人権侵害や冤罪等が発生した事実があり、警察署内留置施設は、「冤罪の温床」と呼ばれ厳しい批判を受けてきた（序章参照）。現在に至るまで、事件の捜査と留置は同一の機関である警察が行ってきた。そのため捜査と留置の問題は密接に関連しており、別個独立に扱うことはできない。被留置者は日常生活からまったく切り離され、生活の支配・統制を受けている。被留置者がどのような処遇を受け、どのような生活を送るかが捜査にも大きな影響を及ぼす。

未決拘禁者の処遇に関して、「捜査と留置の分離」という非常に重要な要請がある。捜留分離とは、警察留置が持つ危険（身体拘束の、捜査・取調べへの不当な使用の可能性）を排除するために警察留置を極小化した上で、捜査と留置の機能を分化することであり、国際的にも非常に重要視されているものである。日本では刑事収容施設法第16条第3項により「留置担当官は、その留置施設に留置されている被留置者に係る犯罪の捜査に従事してはならない」と規定することで、捜留分離の実施がなされている。

では、前述の法律による規定により「警察留置が持つ危険（身体拘束の、捜査・取調べへの不当な使用の可能性）を排除する」という捜留分離の目的は、達成されているのか。現在日本では、ほとんどの被疑者は裁判官による司法審査直後に結局警察の下に戻され、最長23日間にも及び警察の監督下に留置されている。これでは警察留置が極小化されているとは言えない。捜査と留置の機能分化に関しては、イギリスの捜留分離における報告の指摘により、現在の日本の捜留分離の方法では限界があることが分かる。イギリスの捜留分離における報告には「警察組織内での分離には、捜査と留置の機能分化が実質的にあいまいなものとなる危険性がある」という指摘がある。なぜなら、留置を行う警察官も根本的には事件解決という使命を帯びる警察官であり、限られた期間の間に捜査と留置の二つの任務を交互に行うことが役割葛藤を生じさせるからである。

こうしたことから、現在の警察組織内部の分離にとどまる限り理想とする分離を行うことは困難であると言える。よって外部機関による留置施設運営を検討する必要がある。

捜査と適正な留置の兼ね合いの難しさから、留置担当官の権限強化等の外部介入を避けた改善では限界がある。留置業務自体を警察から分離することが、明確な捜留分離実現のための打開策となる。また、警察庁は「迅速な捜査のための場所的・時間的な近接性」を理由として警察署内留置施設の必要性を主張する。外部機関が留置施設運営を行うとしても、それらの要件を侵害することはないため、留置施設運営を外部機関に委託することは可能であると言える。

では、留置施設運営を行う外部機関として適している機関はどのような機関か。法務省、民間業者、検察庁、裁判所等が挙げられる。しかし、今までまったく留置という業務に携わったことのない機関へ委託しても、適正な捜留分離の実現は困難であろう。被留置者の本来の勾留場所や拘置所の運営経験に鑑み、業務に精通する法務省が留置施設運営を行う

のが妥当である。

また、法務省による留置施設運営が実現し、捜留分離が達成された後も施設外の視点から運営の透明性を担保する機関が必要である。留置施設の透明性担保の機関として、刑事収容施設法第 20 条により規定される「留置施設視察委員会」を活用することができる。現在留置施設視察委員会は、構成員数の上限や任期等大枠については規定があるが、視察の方法や回数等の細かいルールについては各都道府県警察に任されており、全国一律の取り決めは無い。留置施設視察委員会の働きをより実効的なものとするために、イギリスの警察署における被収容者の処遇の適正化に大きく寄与した ICVA を参考として、ほとんど毎週の事前告知なしでの視察を可能とする等の改善策を講ずることが必要であろう。

最後に、法務省による留置施設運営の問題と、これからの留置施設視察委員会が留意しなければならない点について検討する。

法務省による留置施設運営の問題については、第 164 回国会法務委員会第 16 号の答弁の中にその課題が見受けられる。しかし、法務省による留置施設運営を退ける主な根拠は、財源や職員の構成に関するものであり、そのような制度的・技術的な問題が適正な捜留分離の達成の妨げとなってはならない。

そして、これからの留置施設視察委員会が留意しなければならないことは、委員会が監視者としての姿勢を失わないようにしなければならないということである。そのためには、留置施設運営の改善向上に熱意・知識を持ち、委員会を導く存在が必要である。委員の選任について、弁護士会の推薦する弁護士を組織的に含めることを確実にする等の手段により外部査察の独立性を保障すべきである。

本稿では、被留置者処遇の更なる適正化という点に注目して考察を進めた。尚、考察に当たり、被疑者処遇の適正を図るためにどこまで捜査の影響を排除すべきか、また捜査のためにどこまで処遇に影響を及ぼすことが許されるかという「捜査の遂行との兼ね合い」の問題は避けて通れないものであると実感した。この問題は過去、現在、そして将来に渡る我々の課題となるであろう。しかしながら、どんなに解決が困難な問題であっても、適正な裁判の実現のためには我々一人ひとりが考え続けなければならない分野である。今後様々な議論が交わされ、着実に前進してゆくことを祈念してやまない。

以上