

## 庭野平和財団 活動助成 平成 18 年度最終報告書

特定非営利活動法人 監獄人権センター

### 【活動の目的】

現在、日本では約 7 万人以上もの刑事被拘禁者が拘置所、刑務所に収容されている。厳しすぎる所内規則、規則違反に対する過剰な懲罰、心身に悪影響を及ぼす長期の昼夜間独居処遇（昼夜通じて一日中一人きりで 3畳ほどの独居室に収容し、食事も入浴も運動も一人きりでさせる処遇）の多用など非常に多くの問題を抱えている。このような過酷な収容生活の中で精神を破壊され、拘禁性の精神病を発病する被拘禁者も多い。監獄人権センターには、毎月 150 通以上の相談が寄せられており、中には、制圧という名目で過酷な暴行を受けたこと、適切な治療がなされていないなど、生命・身体に重大な被害が及ぶような深刻な人権侵害事案も含まれている。このような処遇や暴行等は、拷問もしくは非人道的な取り扱いであると考えている。

隠れた問題として存在している拷問は、刑事拘禁施設などの閉鎖的な状況の下で行われることが多いため、1999 年よりアムネスティ・インターナショナル日本、入管問題調査会、国際人権法の研究者、弁護士などと協力し拷問防止に取り組むネットワーク（CAT ネット）を結成し、セミナーや定期的な研究会を開催してきた。現在、CAT ネットは監獄人権センター、入管問題調査会、東京精神医療人権センター、アジア女性資料センターの 4 団体を中心として、その他の人権 NGO や専門家の協力を得て、国際人権条約が国内で適切に実行されるよう様々な活動を行っている。監獄人権センターは CAT ネットの事務局として、情報の共有や事務を執り行っている。

国連の人権条約で、被拘禁者的人権に関するものとしては拷問等禁止条約と自由権規約があり、ともに条約規定の遵守を国際的に監視するために報告制度という実施措置を設けている。報告制度は、委員会と条約締約国との間の建設的対話を目指すものである。いかに民主主義的な国であっても人権侵害は起こる可能性があるが、国家には人権保護の第一義的な責任があるため、報告制度によって国家は定期的な形で説明義務を果たし、さらに国内レベルでの検証と政策形成に結びつけることが追求されるといわれている。拷問等禁止条約については、国家は、拷問を禁止し、防止する義務を確実に履行するために、拷問禁止委員会から出された勧告を尊重し、考慮するという義務を果たす必要がある。

報告制度の中で私たち NGO の役割として求められていることは、実際に審査後に委員会からなされた勧告がどのように実行されているのかということについて、NGO あるいは市民社会が自らの対案を持ちながら監視すること、あるいは政府と並行して、場合によっては協働して人権状況の改善を求めていくことである。NGO には単なる情報提供者や告発者という役割だけが求められているのではなく、条約実施の担い手という政府と同様な役割が期待されている。

そこで、私たち監獄人権センターは CAT ネットとして、拷問等禁止条約の審査のために、

NGO レポートを作成し、ジュネーブで開催される拷問禁止委員会にスタッフを派遣しロビー活動を行った。また、被拘禁者の人権問題に対して多くの人に关心を寄せてもらうために国内外の報道機関に委員会審査の内容等の情報を提供した。これらの活動は、審査の内容を広く市民社会に伝え、日本の拘禁施設における拷問や非人道的な取り扱いを根絶するために行っている。

#### 【活動の内容と方法】

##### ・日本国内での他の NGO との協働

入管問題調査会、東京精神医療人権センターの団体と CAT ネットとしてレポート作成やジュネーブでのロビー活動を行った。また、レポート作成の際には、アムネスティ・インターナショナル日本、難民支援協会、自由人権協会に所属するスタッフ、被拘禁者の人権擁護活動を行っている弁護士および専門家から情報提供を受けるなどレポート作成の協力を得た。2002 年 10 月に拷問等禁止委員のオーレ・ヴェデル・ラスムセン氏を日本に招聘した際に、ラスムセン氏より被拘禁者の人権擁護活動を行っている NGO が協働でレポートを作成することでよりインパクトを与えることができると助言されたため、さまざまな団体および個人の協力を得て CAT ネットとして一つのレポートにまとめロビー活動を行うことになった。別々にレポートを作成した他の団体（日本弁護士連合会、国際人権活動日本委員会およびアジア女性資料センター）とも、2006 年秋ごろより情報交換を行い、ジュネーブへ渡航する直前まで何度も会議を行い、現地でも協力してロビー活動を行った。

##### ・NGO レポートの作成

拷問等禁止条約の第 1 回日本政府報告書審査に向けて事前レポートと NGO レポート（オルタナティブ・レポート）を作成した。監獄人権センターでは、2002 年より準備を開始し、毎日寄せられる相談の中から、NGO レポートの素材となる事例をピックアップし、刑事施設に関するレポートを作成した。さらに、各団体や協力者はレポート作成のガイドラインに沿って日本語で事前レポートおよび NGO レポートを作成し、英文に翻訳した。英文のレポートは、最終的に、英語のネイティブ・スピーカーによる確認がなされて、事前レポートと NGO レポートとして拷問禁止委員会へ送付された。

##### ・ジュネーブでのロビー活動

委員会が公表する最終見解が、日本の拘禁施設における拷問等防止に効果的なものになるようにロビー活動を行った。活動の内容は、委員と NGO のみが参加できる非公開のミーティングでの情報提供や審査傍聴後に追加の資料や NGO としての意見書等を委員に配布することである。CAT ネットでは、日本で準備した事前レポートや NGO レポートのほか、非公開ミーティング用に主張を簡潔にまとめた文書、政府報告書に対する NGO の意見、委員からの政府への質問に対する NGO のオルタナティブ・アンサー、審査終了後には、勧告につ

ながるよう懸念事項をまとめた意見書を作成し、委員へ配布した。

- ・拷問等禁止条約および審査に関する広報活動

拷問等禁止条約の内容や委員会審査でどのようなことが指摘されたのかなどを広く市民社会に伝えることを目的として報道機関への情報提供、報告セミナーの開催、報告書の出版を行った。

#### 【活動の実施経過】

- ・NGO レポートの作成

被拘禁者の人権擁護活動を行っている他の NGO とともに、2ヶ月に1回程度レポート作成のための研修会及び勉強会を実施した。2006 年秋からはほぼ毎日、レポート作成のためメールでのやり取りを行い、11 月には事前レポートをまとめ委員会へ送付した。NGO レポートについては、2006 年 12 月に日本語での情報を集約し、英訳したものを 2007 年 3 月に拷問禁止委員会へ提出した。

- ・ジュネーブでのロビー活動

2007 年 5 月 6 日から 11 日まで、CAT ネットのスタッフ 4 人が日弁連から派遣された弁護士とともにジュネーブでロビー活動を行った。

5 月 6 日は日弁連を中心に、ジュネーブで活動をする NGO の結団式および打ち合わせを行った。

7 日は在ジュネーブの拷問防止に取り組む NGO (APT および OMCT) を訪ねて、拷問防止の取り組みやロビー活動についての助言を得た。また、日弁連主催の記者会見、映画上映会、拷問禁止委員を招いたパーティーに参加し、在ジュネーブの報道機関の記者や拷問禁止委員に直接情報を提供するなど働きかけを行った。

8 日は午後 5 時から日本政府報告書の審査に先駆けて、委員と NGO のみが参加する非公開のミーティングが開催され、CAT ネットは、日本の拘禁施設の現状として、刑事施設視察委員会や不服申立ての制度が整備されたもの独立した査察機関がないこと、収容人数が増加傾向にあること、適切な医療措置がとられていないことなどを口頭で報告した。NGO からの報告の後、委員から質問があり、この後、私たちは、質問への回答と追加の情報をまとめ、翌日の審査前に委員へ配布した。

9 日、10 日の日本政府報告書審査は傍聴し、審査の前後に委員会へ口頭および文書で情報提供などを行った。9 日の質問を受けて CAT ネットは追加資料を作成し、10 日の審査前に配布した。この配布資料は、政府の回答を予想して、NGO の視点での回答あるいは、追加情報という位置づけである。

11 日には、CAT ネットの意見書をまとめ、委員会へ NGO としてのここまで審査状況をふまえた意見を伝えた。

- ・報道機関への広報活動

2007年5月の委員会審査に先駆けて、日本国内の報道機関および在ジュネーブの日本の報道機関に対して、プレスリリースや情報提供を行った。報道機関に対する事前の働きかけは、拷問等禁止条約の審査に関心を寄せてもらうことを目的として行った。

委員会開催中は、報道機関のジュネーブ駐在員に対して、拷問等禁止条約や条約審査の意義について説明や情報提供を行った。

5月21日に委員会の最終見解が公表されると、日本語に翻訳し、監獄人権センターおよびCATネットの意見を公表し、法曹記者クラブ（法務省）で記者会見を行った。

- ・委員会審査後の取り組み

委員会の最終見解の公表後、国会議員に情報を提供して、国会で政府に今後の取り組みについて質問をしてもらった。

2007年10月3日には日本政府に対して、今後、拷問等の防止の措置および被害者の救済措置をとること、また拷問等の防止のために十分に市民社会と協議を行うことを求める申入書を送付した。

- ・委員会審査の報告

2007年7月22日に、拷問禁止委員会第1回日本審査報告会「拷問なき明日へ」を開催し、ジュネーブでのロビー活動の報告や報告書審査におけるNGOの意義、委員会が公表した最終見解の意義、拷問防止活動の今後の課題などを報告した。

10月31日には委員会の審査等をまとめた報告書「拷問なき明日へ」を発行した。

## 【活動の成果】

- ・条約審査においてNGOの果たした役割

拷問等禁止条約の日本政府報告書審査は1回目の審査であり、第1回目は全体を見渡すような一般的に終わる傾向が強いと言われていたが、今回は1回目にもかかわらず、最終見解はかなり分量の多いものとなり、内容も詳細なものとなった。CATネットでは、日本から委員会へ送付した事前レポートやNGOレポートのほか、審査機関中に様々な資料や文書を作成し委員へ配布した。提供した資料は委員の質問に反映され、さらに、最終所見には私たちの主張やそれ以上のものが盛り込まれた。このようにNGOとして効果的なロビー活動を行うことができ、さらにその活動によって委員会が効果的な勧告を行ったと考えられる。

- ・拷問防止措置を求める勧告

審査で最も注目されたのは代用監獄制度で、委員からは、代用監獄での23日間にも及ぶ

取調べの合法性や、取調べの可視化、取調べ時間の制限設定について説明を求められた。最終所見では、捜査と拘禁の完全分離、警察拘禁期間の上限の設定、すべての取調べの録画や弁護人の立会いが求められた。また、未決拘禁における警察留置場の使用を制限するべく刑事被収容者処遇法の改正も求められた。この法律は、今年 6 月に施行されたばかりであるが、国際基準には合致していない法律であるとの評価が下されたことを意味している。さらに審査では、富山や鹿児島の冤罪事件が言及され、日本政府は任意の自白であることを強調したが、最終所見では、違法な取調べで得られた自白であっても任意性があれば証拠採用している日本の刑事訴訟法と裁判の実情に懸念を表明し、条約に適合するよう刑事訴訟法の改正が求められた。刑事施設の人権状況については、過剰収容に対する改善措置、適切・独立かつ迅速な医療がすべての被拘禁者に施されることが求められた。また、昼夜間独居処遇の期間に明確な制限を設けること、独居処遇の被拘禁者に対して適切な診断をし、できる限り通常の処遇に戻すことが求められた。不服申立制度については、現状の刑事施設視察委員会や不服申立調査検討会は、独立性が不十分であると指摘され、すべての被拘禁者の訴えを速やかに、公平に、かつ効果的に調査する権限を持った独立の国内人権機関の設立が求められた。

#### ・成果の報告

2007 年 7 月 22 日には審査傍聴報告セミナーを開催し、約 50 人が参加した。当日は、実際にジュネーブでロビー活動を行ったメンバー等から、分野別に報告がなされた。質疑応答では、時間が足りなくなるほど多くの質問や感想が寄せられた。報告集は 100 部作成したが、大変好評で、すでに残部が 30 ほどになっている。内容も単なるジュネーブでの活動にとどまらず、NGO の果たした役割、条約委員会からの勧告の意義、今後の課題と充実しており、資料的価値の高いものを作成することができた。今後、増刷することを検討している。

#### 【今後の課題】

##### ・広報活動に関する課題

監獄人権センターおよび CAT ネットでは、拷問等禁止条約の審査の前後にわたり様々な報道機関に情報を提供してきたが、大きな社会的な関心とならなかつたことを残念に思うとともに、広報活動が効果的になされていないということが反省点としてあげができる。今後は、問題点を誰にでも理解されるよう的確に伝える努力を怠ってはならないと考え、広く市民社会に問題を共有してもらうよう更なる努力が必要であると考えている。

##### ・NGO としての役割

委員会が公表した最終見解をどのようにいかしていくかということが今後の重要な課題である。日本政府は、今まで、条約の勧告等に対して、現状の制度で十分であるとの姿勢

を示し、ほとんど改善することはなかった。今回の拷問等禁止条約の最終所見では、かなり具体的な改善点が示され、難民保護・入管施設、代用監獄・取調べ、ジェンダーに基づく暴力に関しては、1年以内の返答が求められている。そのためCATネットでは、日本政府に対して、最終見解において1年以内に追加的報告を行うことが求められているパラグラフ14（難民・入管収容施設）、15（代用監獄）、16（取調べ）、24（人身売買およびジェンダーにもとづく暴力）に関する今後の実行計画について質問し、日本政府が拷問ならびに非人道的取り扱いの根絶に向けて、国際社会の責任ある一員として誠実に取り組む姿勢を内外に示すために、拷問禁止委員会をはじめとする国連人権システムを尊重し、委員会の求めた改革を確実に実行に移すことを要望した。

監獄人権センターでは、この機会に、条約やこの最終所見を多くの人に紹介し、この勧告を今後の活動にいかし、現在の拘禁施設の人権状況の改善を求めていく必要があると考えている。

#### ・拘禁施設における人権侵害の防止

今回の審査において、刑事拘禁施設内の人権状況に関し、監獄人権センターがもっとも重点的に取り組みを行った点は3点あり、委員会も最終見解において改善するよう勧告を行っている。

第1に、独立した効果的な不服申立制度を設置することである。日本の現在の不服申立制度として、暫定的に設置されている「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」があるが、委員会は調査検討会の独立性や権限の不十分性に懸念を表明している。さらに、各施設に設置された個別救済を目的としない刑事施設視察委員会については、その権限の不十分性を指摘している。2006年の受刑者処遇法によって不服申立制度が改善され、また検討会議がなお継続していることからみても、さらなる改善に向けた努力が続けられていることは評価しなければならないが、一方で新たな不服申立制度が必ずしも十分に機能していない、という実態も見えてきた。委員会が、不服申立のその「効果」に関する詳細なデータを提供すべきことを勧告しているが、こうしたデータの公表により多様な視点からの効果の検証が行われていくことが今後は不可欠である。政府に対しては、制度を作ったところで満足してはならず、その効果の十分性の検証とこれによる制度の見直しにさらに努力することを期待している。

第2の点として、昼夜間独居処遇の使用を制限することである。拷問等禁止条約上、長期にわたる独居拘禁は拷問と評価される可能性がある。最終見解において委員会は、昼夜間独居処遇の期間に制限がないこと、10年を超えて独居とされている被収容者がいること、同処遇が懲罰的に用いられていることを指摘した。さらに、制度自体については、同処遇に付されている被収容者に対し、精神障害について不適切なスクリーニングしかなされていないこと、同処遇を課す決定に対して、通常の処遇に戻すための効果的な手続きが不足していることや同処遇の必要性を決定する際の基準の欠如を指摘した。40年を超えて昼夜

間独居拘禁となっている者が存在しているという現状を改善するためにも、昼夜間独居処遇の期間の上限の設置と定期的な審査を一律に行うことが不可欠である。

第3に、不十分な医療の実態を改善することである。とくに必要な治療が施されない、不適切な治療が施されるという現状は、拷問にも匹敵する心身への重大な苦痛を強いるものである。最終見解では、刑事施設制度内の「独立した」医療スタッフの不足や被収容者に対する「医療的援助の著しい遅滞」が懸念事項としてあげられ、「適切で、独立した、かつ迅速な医療的援助がすべての被収容者にあらゆる時に施されるよう確保すべき」と、「医療設備やスタッフを厚生労働省のもとにおくこと」が勧告された。医療従事者の「独立性」が求められるのは、施設の中にいても外にいても一貫した医療的援助が適切にかつ迅速に受けられる必要があるからであり、また国際的な医療倫理の基準からすれば、どのような事情であれ医療従事者は、被収容者の身体的及び精神的健康の保護・改善を優先させなければならないのである。

以上の3点について、監獄人権センターでは継続的に取り組んできているが、今回の懸念事項及び勧告によって、さらに国際人権基準の視点から、具体的に何が求められているのかがより明確になった。今後は、今回の勧告に示された要求の実現を目指して活動を行う必要がある。