

エグゼクティブサマリー

グローバル プリズン トレンド 2020



特集:

施設収容

に代わる措置

シエラレオネの女性刑務所 © Boaz Riesel / AdvocAid.



このエグゼクティブサマリーは、英語で出版された完全版のレポートからの抜粋等である。

グローバル・プリズン・トレンドは、ペナル・リフォーム・インターナショナルがタイ法務研究所とのパートナーシップに基づき、2015年から年に一度出版している主要な刊行物である。このレポートは、刑事司法や刑務所関係の政策・実務に関する最近の動向や課題に関する知見・分析を提供する。

2020年版には、次の分析を含む。

刑務所関係政策・実務の動向

- 犯罪及び拘禁刑, 再犯, 薬物関係政策並びに暴力的過激主義への対処
- 刑務所予算
- 未決拘禁並びに死刑及び終身刑の活用

刑務所人口及び以下の特定の施設被収容者群に関する課題

- 女性
- 児童(母親と共に刑務所で生活する子を含む)
- 障害を抱える人々
- 性的マイノリティ(LGBTQ)
- 外国人, マイノリティ, 先住民及び法的な身分を持たない者

刑務所運営に関する課題や困難 具体的には,

- 刑務所内の健康管理 – COVID-19の世界的な流行と刑務所内での違法薬物使用への対処を含む
- 被収容者による自治の文脈におけるものを含む刑務所内の保安, 暴力及び死並びに関連設備と実力の行使
- 刑務所職員の置かれた状況
- 脆弱で紛争の影響を受けている国や自然災害時における課題や困難
- 被収容者の社会復帰 – スポーツを通じた社会復帰を含む
- 刑務所関係政策・実務における新たなテクノロジーの役割

完全版のレポートは、下記からダウンロードできる (www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2020)。

この刊行物の参考文献は、完全版のレポートに掲載されている。

はじめに

このグローバル・プリズン・トレンド第6版は、COVID-19の世界的な流行により、地域社会、そして刑務所や司法制度にもたらされた前例のない課題に直面する困難のさなかに、ペナル・リフォーム・インターナショナル(Penal Reform International, 以下PRI)とタイ法務研究所(Thailand Institute of Justice, 以下TIJ)が共同で出版したものである。

グローバル・プリズン・トレンドに詳述したとおり、公正で効果的な刑事司法制度を構築する上での課題について広く文献に触れているものの、「国連被拘禁者処遇最低基準規則(ネルソン・マンデラ・ルールズ)」や「女性被拘禁者の処遇及び女性犯罪者の非拘禁措置に関する国連規則(バンコク・ルールズ)」等、刑事司法に関する国際的な人権基準の実践においては、相応の前進が認められた。多くの国の矯正・保護制度が共通の課題に直面しているため、こうした努力は、刺激をもたらすものとして注目すべきであり、導入されるべきものである。

多くの課題は、刑務所の被収容者数が増加したことに原因があることから、「非拘禁措置に関する国連最低基準規則(東京ルールズ)」の採択から30周年を迎える本年は、特集として、施設収容に代わる措置を取り上げ、その実施状況と各国の政府機関が直面している課題を概観する。また、施設収容に代わる措置を広く適用するに当たっての障害、すなわち、多くの国において、依然として、刑務所が犯罪への対処に使われ続けていることの原因と結果に目を向ける。非拘禁措置や非拘禁刑は、刑事司法手続の適用範囲を限定するという、より広い文脈における改革の一部をなすべきことは明らかである。そもそも、犯罪防止、特定事

犯の非犯罪化やダイバージョンは、全て、刑事司法手続の対象となる者の数を限定することにねらいがある。

この特集は、本年12月にバンコク・ルールズが10周年を迎えることから、時宜を得ているといえる。我々は、刑事司法手続の対象となる女性の数の増加への対応としてとられた方策を振り返り、検討しなければならない。バンコク・ルールズそのものは、女性による犯罪への対処として、通常、刑務所は効果的でないばかりか、しばしば有害であり、社会への再統合や釈放後に生産的で合法的な生活を送るに当たっての妨げになると捉えている。

我々は、将来を見据えたとき、今年のグローバル・プリズン・トレンドでも言及している、刑務所人口が全体として増加し続けていることについて、より広く自問する必要がある。多くはないが、刑務所に少数の受刑者しか収容していない国もあり、これは、拘禁刑を主たる措置とせずとも、犯罪の防止が可能であることを示している。しかし、このような国は例外であり、多くの国では、驚くほど過剰な収容率が報告されている。過剰収容は、過度な負荷を抱える拘禁施設の劣悪な環境に起因する健康・保健上の重要な問題により、生命を危険にさらす事態を生じさせかねない。今日の新型コロナウイルスの世界的な流行は、こうした長年にわたる問題への重要な注意喚起となった。また、過剰収容は、犯罪者の改善更生に向けて刑務所が適切に機能する妨げとなる。多くの政府は、COVID-19の世界的な流行が続く中、刑務所人口を減らそうとしている。これらの取組は、過剰収容や、被収容者には、社会的に疎外された人々の群が不均衡に多いという問題に対処するための長期的な改革に向けた戦略の一部となるべきである。

2020年代の終わりには、各国による刑事司法制度の改善に向けた取組は、持続可能な開発のための2030アジェンダの公約「誰も取り残さない」の観点から検証されることとなる。今年のレポートで強調している世界の動向を踏まえると、国連加盟国において、刑事司法制度、そして時により広く、地域社会における女性、子供、そして社会から疎外された人々等に特別な注意を向けることが極めて重要となる。

我々は、このグローバル・プリズン・トレンドを、政策立案者や実務家のためのツールとして、研究者の参考資料として、そして、刑事司法改革の活動や人権擁護活動に携わる者に示唆を与えるものとして刊行し続ける。公表資料に制約があることは、依然として、我々や実証的な根拠に基づく政策を重視する全ての関係者にとっての課題である。しかし、PRIによる世界各地での研究や活動とTIJの専門的知見により、我々は、この年次レポートに記載した動向を示す直に得た情報を信頼することができるのである。

フロリアン・アーミンガー

エグゼクティブディレクター
ペナル・リフォーム・インターナショナル

キティボン・キタヤラク博士

エグゼクティブディレクター
タイ法務研究所

グローバル・プリズン・トレンド

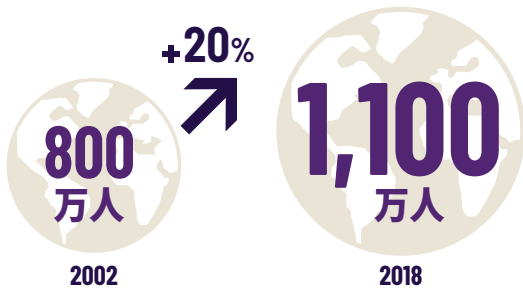
刑務所人口

量刑の傾向

世界の刑務所人口が増加



拘禁措置が過度に用いられており、刑期も長期化



700,000+
女性
+50%
2000年以降



19,000
刑務所で母親
と共に生活する
子供たち

410,000+
拘禁施設に
収容されて
いる児童



100万人
警察の拘
禁施設に
いる児童

未決拘
禁中の
人々



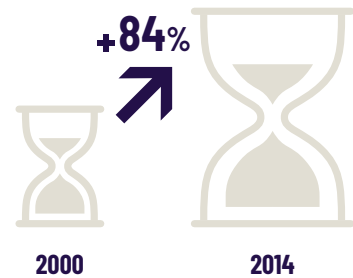
更なる調査や統計が必要な対象群：



LGBTQ (性的マイノリティ)の人々
外国人
民族的・宗教的なマイノリティ
貧困者や社会から疎外された人々
警察の拘禁施設にいる人々

多くの刑事司法制度は、依然として差別的である

50
万人
終身刑
に服す
る人々



20,000+
死刑囚



刑務所に収容される原因となった犯罪：

推計 **50+**
非暴力事犯



7%
殺人



20%
薬物関連事犯



20%
(50万人)
そのうち、
自己使用を目的とした所持

拘禁措置は、抜け出すことの困難な循環である



再犯率も依然として高い



「大量拘禁」には多額の費用が掛かる

重要な情報・統計

予算措置

拘禁環境



ほとんどの国において、刑事司法制度に対する予算はあまりにも低額である



多くの国において、拘禁の環境は標準的な水準に達していない

司法は予算不足である



その影響は以下に及ぶ：

裁判所
保護観察所
刑務所
警察

刑務所予算の大部分は、次の事項に当てられている：



インフラ



職員



保安

0.2%
GDPのうち



EU諸国における刑務所への総支出の平均

食事のための予算



€1
程度と低い

受刑者の一日一人当たりの食事が1ユーロ程度と低い国：

カンボジア
中央アフリカ共和国

低予算は、劣悪な拘禁環境や保健・医療ケアの欠如につながる

124+ の刑務所内では
の国

収容数が最大収容定員を超えている



その結果として：

暴力
拘禁下での高い死亡率
不十分な保健・医療ケア
社会復帰の機会の低さ

刑務所内の自殺率は高い



受刑者

拘禁施設内の自殺率

一般社会の自殺率



一般の人々

実力行使の機会が増加する傾向



民間保安部門（組織）の関与が拡大

特別な介入の使用の拡大

殺傷能力の高い重装備が使用される場面の増加

劣悪な拘禁環境は、人権侵害につながる



施設収容に代わる措置は、解決策を提供する

- 家族を分散させない
- 刑事司法制度のコスト削減に資する
- 個々の者の犯罪要因により即した対応ができる
- 過剰収容の軽減に資する
- 拘禁による弊害を回避できる
- 再犯をより減らすことになる

キーマッセージ

01

記録的な刑務所の被収容者数

世界の刑務所及び拘置施設には、現在1,100万人以上の被収容者がおり、依然として最高値を示している。およそ102の国において、刑務所の収容率は110%を超えている。刑務所内でのCOVID-19の感染拡大を防ぎ、抑制する取組の中で、過剰収容に起因する各種の深刻な問題や関連する人権侵害が明らかとなった。

02

女性は、刑務所、そして広い意味での刑事司法において性差別を受けている

その採択からほぼ10年が経過した現在においても、女性受刑者や女性に対する非拘禁代替措置に関するバンコク・ルールズは、実施されないままのところが多い。世界全体の刑務所の女性被収容者数はこの20年で倍になっているにもかかわらず、司法制度や関連施設は、依然として男性のみを対象としたものが大半を占める。

03

新たな統計によれば、児童に対する拘禁措置は「最後の手段」となっていないことが確認されている

いくつかの国では、少年に特化した司法制度、少年に適した裁判所あるいは特別な手続の設置へ歩みが見られたが、新たな統計によると、毎年、少なくとも41万人の児童が拘置施設や刑務所に、推計で100万人程度が警察の施設に、それぞれ収容されている。

04

非暴力事犯に対する過度の拘禁刑適用

刑事司法手続の対象となった人々の大多数は、非暴力事犯で逮捕、起訴又は有罪判決を受けている。軽微な事犯を非犯罪化する取組が、アフリカを中心にいくつかの国でみられた。

05

未決拘禁は、例外的な措置としてではなく、標準的に用いられすぎている

少なくとも46の国において、刑務所に収容されている者のうち、無罪判決を得た者の数は、有罪判決を受けた者の数を上回っている。マイノリティ、外国人、女性や社会の最貧困層は、より未決拘禁の対象となりやすい。

06

刑務所人口の増加に寄与している薬物政策

禁止を前提とした薬物政策は刑務所人口の増加を引き起こしてきた。現在、200万人を超える者が薬物関連事犯で刑務所に収容されており、そのうちの50万人は自己使用目的の薬物所持の罪で刑に服している。女性受刑者に占める薬物事犯者の割合は、男性受刑者よりも高い。

07

拘禁刑は、断ち切ることが難しい差別のサイクルであり続ける

厳罰主義に基づく制度は、拘禁刑により社会復帰の目的が実現できないことや、脆弱性が認められるグループの者を更に社会から疎外してしまうことにより、刑務所人口を増加させる原因となっている。このことは、刑務所被収容者に対する個々の特性に応じた改善更生及び刑の執行計画の欠如と相まって、多くの国で高い再犯率を引き起こしている。

08

終身刑の大幅な適用がもたらす人権侵害

現在、およそ50万人が、正規の終身刑に服しているが、それよりも多くの人が事実上の終身刑に服している。より相応の量刑に向けた改革は遅々として進まず、いくつかの国では、「厳罰主義」の観点から、終身刑を導入しようとしている。終身刑に服する者は、通常、過酷な体制・環境にさらされている。

09

死刑廃止に向けた流れは続いているが、一部揺り戻しがある

特にアフリカにおいて、死刑廃止に向けた動きが引き続き見られる一方、長年の死刑廃止論者たちは、死刑制度を再び導入するという要望の再燃を目の当たりにしている。世界では、現在、2万人以上の死刑囚が、非人道的な環境下で、あるいはしばしば不公正な審理の結果として、拘禁されている。

- 10** 依然として十分ではない
刑務所システムへの予算
措置
- 54か国の刑務所予算を比較すると、国内総生産(GDP)の0.3%に満たないことが通常であった。予算の大部分は人件費とインフラ部分に振り分けられているとみられ、多くの国において、食事や更生プログラムには驚くほど低い予算しか配分されていない。
- 11** 施設収容に代わる措置は、
COVID-19を含む地球
規模の課題への解決策
となり得る
- 公判・公判前及び有罪判決後の段階におけるダイバージョンや施設収容に代わる措置は多岐にわたる。これらの措置は、犯罪防止の取組や十分な予算措置を伴う更生プログラムとともに、主要な課題への対処に役立つものである。新型コロナウイルスの世界的な流行対策としての施設収容に代わる措置に対する政策的な支持は、より長期的な改革と結び付ける必要がある。
- 12** 施設収容に代わる措置の
拡充には、多くの構造的な
障害がある
- 施設収容に代わる措置の拡充に対する中核的な障害としては、法制がない又は不十分であること、資源やインフラが不足していること、施設収容に代わる措置に対する司法当局及び一般の人々の不信などが挙げられる。また、外国人など、社会内処遇へのアクセスが平等とはいえないグループが存在している。
- 13** 社会から疎外された人々
の群は、刑務所内で過度に
多数を占め、かつ軽視
されている
- 外国人、マイノリティ、先住民族、障害のある者や性的マイノリティ等、社会から疎外されたグループに属する人々は、不均衡といえるほど多数逮捕され、拘禁刑に処せられている。それらの人々は、当局による人権侵害の大きなリスクにより一層直面している。
- 14** 刑務所内の保健・医療は、
その重大な負の影響にもか
かわらず優先度が低い
- 多くの国の刑務所では、予算や医療スタッフの不足により、保健・医療ケアの提供が十分に行われていない。拘禁施設におけるCOVID-19の感染拡大を防ぎ、職員と被収容者を守るために、様々な取組がなされたが、その発生を防ぎきれなかった施設もある。
- 15** 刑務所や保護観察制
度における訓練された職
員の不足
- 低い賃金や、刑務所や保護観察所の職員の仕事上の満足度の低さは、十分な教育を受けた職員の雇用や確保に際して直面する共通の課題となっている。予算の削減、人員不足、そして刑務所人口の増加は、しばしば職員の労働環境を悪化させ、ひいては刑務所における被収容者の拘禁環境にも影響を与えている。
- 16** 拘禁施設における暴力
の増加傾向
- 高率の過剰収容は、世界中の刑務所における暴力事案の数を増加させる要因となっており、同様に、組織ぐるみの不処罰や、透明性の欠如も、その要因となっている。ここ10年で、主に暴動等の事案に対応するために配備された「特別な介入部隊」-機動隊又は「緊急対応チーム」-が活用される場面が増えている。
- 17** 日常的かつ予防可能
な拘禁施設における死
亡事案
- 刑務所に収容されている者の死亡率は、それ以外の者と比べると50%程度高い。最も一般的な理由は、自殺や命に関わるような暴力事案であるが、その他の理由は、拷問、不適正処遇、感染症や健康不良である。全ての死亡事案に関する調査は依然として不足しており、実施されていても改革にはつながっていない。
- 18** 新しいテクノロジーや人工
知能(AI)がもたらす利
益と新たな課題
- 「デジタル格差」のため、特にアフリカを始めとするいくつかの国では該当しないものの、技術の革新は、刑事司法に多くのチャンスをもたらしている。人工知能(AI)の技術を用いたツールの更なる拡充に先立ち、十分な規制やその影響への考慮が求められている。

犯罪と施設収容

全世界では、常時、推計1,100万人を超える者が刑務所及び拘置施設に収容されている。この数値は、警察における身柄拘束又は行政手続上の拘禁を含まない上、依然として明確にならない、年間に上記施設に出入りする実人数を示すものでもない。刑務所収容率は、一部の国や地域では「大幅な変動」が生じているものの、世界全体ではほぼ一定である。2018年版世界の刑務所人口一覧(The World Prison Population List of 2018)によれば、刑務所収容者数の人口比は、2016年から2018年の3年間で1%未満の割合で上昇したと報告されている。

世界的に見ると、実数としては、米国が最も多くの受刑者を抱えており、その数は210万人を超える。この数は、同国の人口10万人当たり655人の割合となるが、暴力事犯は減少し続けている。同国の刑務所人口は、2009年をピークとして、それ以降、一部の州で、最近では連邦レベルでも、それぞれ減少したことにより、おおむね毎年わずかず減少しているものの、1970年からは7倍の増加がみられた。中国は、世界第2位の刑務所人口を抱え、その数は170万人と推計されている。次いで、ブラジルが多く、2019年6月の統計によれば、刑務所人口は76万人近くになる。

これまでの研究から、刑務所の被収容者数と犯罪情勢に相関性がないことが強調されている。また、いくつかの研究では、福祉制度の脆弱化と施設被収容者の比率の上昇の間、そして同様に、社会における格差の程度と施設被収容者の比率の上昇の間にも相関が認められるとしている。政治体制が包摂的か排他的かということと施設被収容者の比率の上昇の間にも相関が認められる。いくつかの国では、適正手続保障の欠如等により無罪率が低く、人々を刑務所に送り込み続ける要因となっている。

統計によれば、刑事司法手続の対象となった者のうち、非常に多くが、非暴力事犯により逮捕、起訴され、有罪判決を受けている。2017年には、世界全体で、違法薬物所持により逮捕され又は被疑者となった者は190万人と推計されており、そのうちの86万人は、自己使用を目的とした違法薬物所持で有罪判決を受け、50万人弱が刑務所に収容された。反対に、93の国々を対象とした統計によれば、殺人により有罪判決を受けた者は、世界の受刑者のおおよそ14人当たり1人(7%)であることが示唆される。

犯罪情勢を、世界レベルでどのように統一的に判断して測定するかは、複雑な問題であり、未だ研究の途上にある。比較が可能で実際に比較されている犯罪類型としては、殺人があ

り、暴力に起因する死亡事案の指標として、社会における犯罪と暴力の水準を示すことができる。2019年、国連は、2017年に収集したデータを分析して、「殺人に関する国際研究(Global Study on Homicide)」新版を発売した。世界全体で見ると、殺人は減少し続けている一方、アメリカ大陸の国々では、2017年に史上最高値(記録がある1990年以降)を示し、殺人の被害者数も人口10万人当たり17.2人を記録した。

新型コロナウイルスの世界的な流行と刑務所

COVID-19の世界的な流行は、増え続ける該当国における多くの人々に影響を与えているため、拘禁施設におけるCOVID-19の大流行が必然的に懸念されており、中国やイランにおいては、刑務所における数百件規模の感染事案が報告された。また、ケニア、インド、ベルギー及びスペインでも、感染や死亡事案が報告されている。世界保健機関（WHO）は、「刑務所における適切な感染拡大対策を取らなければ、COVID-19の拡大を防ぐための世界的な取組は成功しないだろう。」と警告している。

拘禁施設における大規模感染の封じ込めが難しいことは明らかである。刑務所の被収容者や職員は密接した環境にあり、多くの場合、過剰収容状態や窮屈な状態で、換気も不十分である。被収容者には、共通して、一般人よりも不健康であり、しばしば健康上の問題を抱えているという特徴がみられる。拘禁施設における衛生管理水準や衛生設備も、地域社会におけるものより低水準であることが少なくなく、推奨される衛生対策の妨げとなっている。

拘禁施設で実施される最も一般的な感染症対策は、面会の基準の厳格化や完全な禁止など、施設の外部との接触を制限することである。フランス

や米国の一部の州のように、これらの措置の実施に伴い、電話その他の通信手段による外部接触の機会を増加させたところもある。

拘禁施設では、各棟や施設全体を検疫し、被収容者を隔離している。中国では、刑務所の中で500人の新型コロナウイルス感染が報告され、感染爆発が生じた施設は封鎖され、その施設の監督者たちは解任された。刑務所人口を減らすため、次々と緊急対策が取られてきた。フランスでは、短期自由刑の執行を延期するよう裁判所へ要請がなされた。他の国々、たとえばイランやケニアでは、受刑者を緊急に釈放することを決定した。

こうした対策が司法アクセスの制限につながらないかという懸念がある。実際に、検疫は、公判審理への出席や、仮釈放委員会や弁護人との面会・接見の機会を妨げることにもなり得る。国際団体は、カザフスタンのように通常の面会が禁止となっている国を含め、監視機関による拘禁施設の視察や監査の必要性を訴えている。

2020年3月16日、PRIは、「**新型コロナウイルス：刑務所内の人々の医療と人権 (Coronavirus: Healthcare and human rights of people in prison)**」と題する説明資料を発行し、**刑務所や裁判所を含む刑事司法制度が取り組んできたCOVID-19への対応と、国連のネルソン・マンデラ・ルールズや他の主だった国連準則の観点から、それら対応の影響についてまとめている。**

施設収容 に代わる措置

コミットメントと展望

30年前、「非拘禁措置に関する国連最低基準規則」、通称「東京ルールズ」が採択され、各国政府に施設収容に代わる措置の活用を強く促している。東京ルールズの根本原理は、現在でも妥当なものである。各国政府は、施設収容に代わる措置は効果的であり、「犯罪者と社会双方にとって最も有益」と表明した。また、各国政府は、「非拘禁措置は、非刑罰化及び非犯罪化に向けた動きの一環であるべきである。」とも述べている。

東京ルールズは、刑務所人口の増加と過剰収容には相関性があり、これらはネルソン・マンデラ・ルールズの「適切な実施を困難にする」としている。そして、この困難

は、最近のCOVID-19の世界的な流行においてみられるように、拘禁施設が災害に遭遇した場合に一層明らかとなる。

国連人権高等弁務官は、拘禁施設で疾病が猛威を振ると警告したが、東京ルールズこそが、新型コロナウイルスの世界的な流行に当たり、そのような悲惨な結果を防ぐための対処指針を示すものというべきである。いくつかの政府では、受刑者等を大幅に釈放するとともに、代替措置の活用により刑務所への入所を最小限に抑えた。こうした政策は、速やかに各国で導入され、拡張される必要

がある(グローバル・プリズン・トレンド2020の「Coronavirus pandemic and prisons」参照)。

先を見据えると、このような非常事態における施設収容に代わる措置に対する政策的な支持を、長期的な改革と結び付けていく必要がある。東京ルールズの実践は、災害や感染症の蔓延といった、刑務所被収容者にとっても職員にとっても高いリスクをもたらす過剰収容を防ぐこととなる。

この特集では、多くの国や地域において、依然として未決拘禁や拘禁刑が犯罪への典型的な対応として用いられている理由について、その短期的及び長期的課題を詳述しながら浮き彫りにする。

刑事政策における 世界的課題の解決策

およそ102の国や地域では、刑務所の収容率は110%を超えていると報告されており、22の国や地域では、収容率が200%を超えている。施設収容に代わる措置は、刑務所人口を減らすための第一の手段であると認められ、これにより過剰収容が軽減される。

フィンランド、ノルウェイ、デンマーク及びスウェーデン等は、非拘禁措置の活用により、低い刑務所収容率を維持することに成功している。実証的な根拠によれば、非拘禁措置を活用する上では、犯罪防止の取組や、十分な予算措置を講じた改善

更生や社会への再統合に向けたプログラムと組み合わせることが必要である。

未決拘禁に代わる非拘禁措置は、被疑者・被告人の人権をより手厚く保障するだけでなく、その後に拘禁刑に処せられる者の数を減少させることも広く知られている。未決拘禁の使用(及び期間)と拘禁刑の適用の相関関係については、様々な研究で指摘されているところ、オランダと米国の研究が最も新しいものである。社会復帰に焦点を当てた施設収容に代わる措置の検証によれば、そうした措置は、犯罪に至る原因に対処すると

もに、地域社会を安全にするため、拘禁刑と比べて、再犯率を低減させることができると実証されている。ある国際的な論評によれば、刑務所で受刑した者よりも非拘禁措置を受けた者の方が、概して再犯率が低いとされている。オーストラリアのビクトリアにおける研究では、近年、警察段階におけるダイバージョンをより活用することで、何万件もの犯罪を防止することができたとしている。

拘禁刑による人権や経済への影響は、広く報告され、かつ広範囲に及んでおり、子、家族、地域社会、そして広い意味での社会に影響を与えて

いる。個人のレベルでは、拘禁状態に置かれること、特に過剰収容下では、自由や安全、健康を享受する権利、拷問を受けない権利、そして生きる権利さえも脅かされる。非拘禁

措置や非拘禁刑は、こうした負の影響や人権侵害を払拭することを可能とする。

刑務所収容に必要な費用は、一般に、非拘禁措置と比べて非常に高額である(グローバル・プリズン・トレンド2020の「Funding of penitentiary systems」参照)。

範囲と活用

未決拘禁の代替措置

公判・公判前の段階では、多様な非拘禁措置の選択肢があり、最も一般的なのは、保釈(保証金又は保証人による担保に基づく保釈)、旅行・渡航の禁止(関係書類の押収を含む)、居住地制限その他の場所的制限(自宅拘禁を含む)、司法機関や警察による指導・監督措置、そして電子監視等である。刑事司法上の正式な手続をまるごと回避するという意味において、ダイバージョンの方策も拘禁措置の代替となる。その他、公判・公判前に身柄拘束されないでいるための条件には、同意に基づく薬物検査・

治療、特定の人物との接触制限、又は車の運転やアルコール飲料の所持といった特定の行動の禁止等がある。

これらの選択肢の多くは法律に規定されているものの、十分に活用されなかったり、単純に無視されたりしている。刑務所人口に占める未決拘禁者の割合は、国連の「持続可能な開発のための2030アジェンダ」のゴール16の達成度の測定指標の一つである。2019年現在、国連は、この点に関してほとんど進展を認めていない。世界全体では、300万人が未決拘禁下にあり、少なくとも46の国では、未決拘禁下の者(推定無罪)が、有罪判決を受けた者の数よりも多く、そのほとんどは、アフリカ、南アジア及び西アジアの国々である。

ヨーロッパ、北米及びオセアニアのほとんどの国では、拘禁刑よりも、非拘禁刑を科される者の割合が高い。例えば、欧州評議会の36の加盟国では、2018年1月現在、176万人以上が保護観察を受けており、平均すると、人口10万人当たり202人が保護観察の対象者となる。この値は、刑務所被収容者についての人口10万人当たり102人という値のほぼ倍である。猶予刑は、依然として世界で最もよく用いられる非拘禁刑の一つであり、それは、有罪判決を受けた者が、一定の期間、定められた条件を遵守し、更なる犯罪を行わなかった場合に、刑が効力を失うものである。これは、ガンビア、ケニア、マラウイ、ナイジェリア及びタンザニアで最も一般的に適用されている非拘禁刑であり、ヨーロッパの28か国中15の国では、薬物関連事犯に対し、日常的に刑の猶予が言い渡されている。他の一般的な非拘禁措置は、保護観察、電子監視、自宅拘禁、口頭処罰、罰金・経済的な制裁、財産の没収・追徴、被害者への弁済、改善更生プログラムへの参加及び社会奉仕命令等がある。PRIが確認したところによると、ケニア、ウガンダ及びタンザニアでは、社会奉仕命令に基づく無償労働が非拘禁措置の大部分を占めており、次いで、保護観察官による指導・監督を要する保護観察命令が多い。

犯罪被害者を考慮すべき要素とする処罰やダイバージョンにもいろいろあり、修復的司法や被害者・加害者調停プログラム等が当てはまる。韓国では、2016年に、約11万1000件の被害者・加害者調停が、裁判手続

保護観察

「保護観察(probation)」という用語は、国ごとに意味が違うことから、簡潔又は正確に定義するのは容易ではない。処罰又は公判前の措置を執行する国の機関を指し、刑そのもの(「保護観察官」への報告を必要とすることがある。)を指すこともある。関与の在り方、組織形態ともに多様であり、国の行政機関や他の政府系機関から、NGOや民間団体まである。保護観察機関の権限の違いは様々あれど、多くの場合、リスクやニーズのアセスメント及び非拘禁刑・措置の対象者の指導・監督を内容とする。ヨーロッパなどのいくつかの地域では、保護観察当局は、犯罪被害者に関する権限も担っている。

米州人権委員会は、過去20年間、未決拘禁が標準的な措置として適用されていることが、地域における最も深刻かつ広く行き渡った問題であると言及している。同委員会は、「多くの刑法において、まず未決拘禁を規定し、その後、いわゆる「未決拘禁の代替措置」を規定している事実が、未決拘禁が第一に選択される措置であるとする解釈を提唱・促進している。」と述べている。

拘禁刑の代替措置

非拘禁刑が科される者の数や、その種類ごとの適用に関する比較データの不足を解消すべく、近年ではいくつかの取組が始まっている。入手可能なデータによれば、有罪判決を受け、拘禁刑に処された者と非拘禁刑が科された者の割合には、国や地域によって大きな差異が認められる。

からのダイバージョンとして実施された。地域住民や加害者家族が犯罪や非行への対処策を見いだすことができるという考えに基づくファミリー・グループ・カンファレンスは、様々な国や地域で、通常少年を対象として実施さ

れている。マラウイ、ナイジェリア及びタンザニア等のいくつかの国では、伝統的な部族内の手続・措置も活用されている。仮釈放、条件付き又は早期釈放等の刑期満了前に受刑者を釈放するための措置もある。これらの制

度では、しばしば釈放期間中に遵守すべき条件が課され、これに違反すると刑務所に戻されることがある。

施設収容に代わる措置の活用における共通の障害

法制度上の制限

施設収容に代わる措置が制度として複数あっても、多くの国の法制では、裁判官が公判前や量刑段階において、施設収容に代わる措置を考慮することや、裁量権を行使することが認められていない。特定の犯罪については、暴力事犯に限らず非暴力事犯についても、しばしば実刑が必要に適用される。例えば、メキシコやグアテマラの薬物関連法では、犯罪の性質による区別なく、薬物関連事犯には自動的に未決拘禁が課されることとなっている。このような政策は、刑務所における過剰収容の要因になるとともに、女性を含む特定の対象群へ不均衡に多い身柄拘束という影響を与えている。施設収容に代わる措置の活用や実施を認める法改正がしばしば求められる一方で、それらの代替措置には、常に複合的な資源や法制度の抜本的な改革を必要とするといった誤った思い込みがよくなされている。多くの重要な改革は、法改正なしに実現しており、その代わりに、既存の組織のわずかな調整や、既存の業務・サービスの拡充がなされている。裁判所の広範な裁量権により、施設収容に代わる措置を用いることで、多数の刑務所収容を回避することができる。例えば、薬物事犯に対する法定刑の下限の廃止が、他の要因と相まって、米国ロードアイランド州における刑務所被収容者の減少に寄与した。しかしながら、裁判官の裁量権は、バイアスや未決拘禁に代わる実際的な非拘禁措置の適用の失敗にもつながり得るものであり、それは、ヨーロッパの一部の国において

認められ、裁判官は、なぜ拘禁が必要で非拘禁措置では不十分なのかを適切に説明できないでいる。(後述の「Tough on crime' and lack of trust in alternatives to imprisonment」参照)。

資源の不足と組織の能力

施設収容に代わる措置の拡充における主要な課題の一つは、資源の不足である。刑事司法分野への予算措置が少ないことも、非拘禁刑・措置の実施のための基盤整備に影響を与えている。非拘禁刑の一部としての改善更生プログラムの提供や実施の可否は、財政支援の有無に左右される。例えば、薬物治療・処遇機関への不十分な予算措置は、EU加盟国において薬物関連事犯に非拘禁刑を適用する上での共通の障害と認められた。予算の制約に起因する保護観察を担当する職員の不足は頻繁に報告されており、いくつかの国では、ボランティアの保護観察担当者に関与させる枠組により対処している。日本では、保護司として知られるボランティアの市民が、専門職員の業務を補佐する形で関与し、地域社会と犯罪者の双方のニーズに対応するとともに、両者の間にある隔たりを埋めようとしている。2017年現在、日本には4万7,909人の保護司が存在している。

不十分な予算措置、時間が掛かり煩雑な裁判制度及び業務遂行能力の一般的な欠如は、他の要因とともに、未決拘禁が蔓延する要因とされている。また、アメリカ大陸の国々では、業務遂行能力や独立性の欠

如及び公選(公的)弁護機関における資源不足が、施設収容に代わる措置を活用する上での共通の問題となっている。

「厳罰主義」と施設収容に代わる措置に対する信頼の欠如

研究によると、「厳罰主義」に訴える厳しい政治的な言説は、扇情的なメディアにより増幅され、拘禁刑が非拘禁措置よりも優先されることに寄与していることが認められている。これらの要因は、警察や裁判所の非拘禁代替措置に対する不信と密接に関連し、特に、司法官の独立性が損なわれている国で当てはまる。判断は、大勢を占める国民の論調やメディアのプレッシャー(一部、大衆主義や保守的な言辞と結び付いている。)によって形成され得る。薬物関連事犯への非拘禁措置の適用は、薬物治療や薬物使用の性質や動機に関する個々の検察官や裁判官の考えによって決まることがある。推定無罪の軽視、すなわち裁判官がこの被告人は有罪が立証されるであろうと推定することも、裁判所の判断に影響を与えている。チリでは、ある研究で、質問に回答した裁判官の70%が、未決拘禁が、時々、その後に見込まれる刑の一つの形として運用されていることを認めた。非拘禁代替措置に対する地域社会の幅広い抵抗が報告されているが、いくつかの研究では、それは必ずしも正しくはないとされている。英国の研究では、犯罪被害者や一般の人々は、軽微な事犯に対する社会内処遇を伴う判決に受容的であるものの、そうした

施設収容に代わる措置による刑事司法上の大量監視とネットワイドニング

大量監視(mass supervision)は「大量収容 (mass incarceration)」の代わりになるどころかこれを補完しているという警告や、結果として個人や社会への有害な影響を与えているとの議論は、衰えることなく続いている。西洋のほとんどの国の統計によれば、指導・監督措置や刑事司法による「統制」下にある者の数は増加している一方で、刑務所人口の割合も同じく上昇し続けている。この「ネットワイドニング(net-widening)」現象は、通常第一の選択肢として拘禁刑にならなかったはずの事案(警

告、罰金、又は誓約を含む)において、施設収容に代わる措置の適用が増えてきている事実によって説明される。その上、これらの措置は、より厳しい遵守条件を伴い、しばしばその履行違反は施設収容に帰結する。その結果、法令や司法実務運用を原因として、施設収容に代わる措置は、逆説的なことに、より多くの者を刑事司法手続の対象とし、最終的には刑務所に収容することになり得る。最も顕著な例は米国でみられ、市民社会が、統計から導かれる結論に警鐘を鳴らし、大量監視が政治問題となっている。2015年末現在、670万人を超える者が「矯正による統制」下に置かれ、460万人を超える者(成人37人中1人に相当)が保護観察又は仮釈放下にあった。

外国人やマイノリティにとって、一部の施設収容に代わる措置に必要とされる、自らを地域社会に根付かせている結び付きの証明(通常、安定した仕事、財産の所有、正式な家族関係の存在を示すことでなされる)は容易ではない。ヨーロッパで行われたある研究によれば、2015年において、外国人が保護観察処分とされた割合は、刑務所に収容された割合よりも顕著に低いことが明らかとなった。別の研究では、マイノリティ群に属する児童は、社会の多数派に属する児童よりも、しばしば危険な存在であるとみなされ、ダイバージョンや非拘禁措置の適用されやすさにおいて差別的取扱いを受けていると結論付けている。通常、未決拘禁や実刑の代替措置においては、被告人に対し、保釈、そして電子監視装置にさえ、金銭的な負担を求めており、社会的・経済的に不利な状況にある者が除外されることとなる。西オーストラリアでは、過去10年間で、何千人もの者が罰金の未払いを理由に刑務所に収容されている。脆弱性のある人々を不当に扱うこの運用は、2019年法案によって廃止された。社会で困難を抱える人々に施設収容に代わる措置を適用しやすくする取組として、2019年のタイにおける保釈制度改革があり、現在では、10年未満の刑については、未決拘禁から釈放される際の保釈保証金は不要と規定されている。

判決が実務でどのように運用されているのかについては疑問を抱いていることが分かった。東アフリカにおいては、とあるPRIのプロジェクトの評価において、地域社会の人々に関し「社会奉仕等の処遇が自分たちの地域で運用されており、それが自分たちにとっていかに有益なものであるのかを知る必要がある(あった)。」と記されている。

刑事司法判断における偏見や差別

いくつかの研究では、公判前の判断や量刑判断において、人種格差やその他の差別的な扱いがあり、先住民、黒人及び民族的なマイノリティに属する被告人の場合、社会内処遇を伴う判決より実刑判決となりやすいことが明らかになった。

社会奉仕の活動を科されている者には、大きな個人的費用負担が降りかかり、子の監護責任に影響を与え、(更なる)経済的困窮をもたらしているとの報告もある。

厳格な社会内処遇を伴う刑は、私的及び家族との生活や、他者と交流する自由を阻害するとともに、雇用や住居を確保する能力にも影響を与えることが分かってきた。ケニアでは、社

施設収容に代わる措置の経験

施設収容に代わる措置は、様々な利点をもたらしたが、これらの措置による負の影響に焦点を当てた研究も増えている。これは、指導・監督の措置は、生活上、大きな制約を課し、プライバシーの権利を侵害し、相当程度の烙印付けや社会的孤立を伴うものとなり得るとの認識に基づいている。ある研究者は、最も社会的に疎外されている群に属する人々にと

っては、指導・監督の措置はあたかも「ベルトコンベヤー」のようであり、対象者を刑事司法の網の奥深くまで運び込んでしまうと指摘している。これに対する監査やチェックが不十分であることによって、多くの有害な影響が隠されてしまいかねないとの懸念が増大している。

会奉仕命令の女性対象者は、社会奉仕命令の作業期間やスケジュールのために、収入源となる重要な臨時の雇用を諦めなければならなかったと報告されている。フランスの社会内における指導・監督措置についての報告によれば、他者と社会的な交流を行うには、対象者が家を離れることのできる時間が限定されすぎている上、特定のエリアに通うことを禁止したことが、就労の機会を制限したとされている。社会奉仕命令を受けた

電子監視

世界の多くの国では、被疑者・被告人や有罪判決を受けた者への電子タグやプレスレットが既に用いられており、こうした装置は更に普及しつつある。電子監視が使われているところでは、対象者は前年比で増加する傾向にある。一部関係当局や装置を供給する民間企業は、公判前や判決後の段階にある者の刑務所人口を減少させる効果的な方策として電子監視を認めている。しかしながら、これまでの研究によれば、電子監視の使用やその影響については、特に民間企業が関与している場合、リスクアセスメントと体系的なデータ収集を行う必要があるとされている。最近のある研究では、電子監視の対象者からの視点、特に地方の対象者、マイノリティ、女性、そして遵守条件を守らない人々に関しては、実証的な根拠が不足していると指摘されている。他の研究では、電子監視をより用いない方が、長期的に見た刑務所人口の減少につながる事が示されている。米国の大多数の州でそうであるように、装置の費用を電子監視の対象者に負担させる場合もある。この費用を負担できない者は、負債を抱えるか刑務所に行くかの選択を強いられることとなりかねない。

者が、酷使や搾取の対象となり得るという批判もある。米国のある報告では、社会奉仕命令は、既に自身や家族の生計を得るのに苦しむ者をししば更に経済的に困窮させるとともに、作業が、強制によるもので、無給であり、これに従事する者は作業現場の危険、ハラスメント及び差別から保護されていないことが明らかにされた。状況によっては、社会奉仕命令の対象となった者は、通常、深刻な烙印付けを受けたと申告しているが、その作業が、社会奉仕命令によるものと認識されているとは限らない場合には、これを回避することができる。烙印付けは、刑罰として目に見える形の要素があるため、電子監視にも付随する。

女性

拘禁刑によって女性やその子供が受ける有害な影響と、刑事司法手続の対象に陥ってしまう女性ならではの道筋に鑑み、国連バンコク・ルールズは、その拘禁刑を可能な限り避けることを目指している。しかしながら、同ルールズは、いまだ実施されていないところが多く、女性の刑務所人口は、世界の多くの地域で増加している(グローバル・プリズン・トレンド2020の「Women」参照)。

多くの国では、妊娠中又は幼い子を帯同する女性の拘禁の制限を除き、法律で、性差による特有の問題を考慮した規定はない。こうした規定は、ジョージア、ドイツ、ポーランド又はコロンビア等の法律で認められる。しかしながら、これまでのところ、近時の改革が顕著な成果をもたらさないでいるブラジルやカンボジアのように、たとえ法律が存在していても、裁判所で常に活用されるわけではない。全体として、司法判断や非拘禁措置の適用において、ジェンダーの観点を主流にするための取組はほとんどなされていない。裁判所は、貧困や脆弱性を背景とする軽微な事案により服役する女性の割合が高いことからうかがえる女性の典型的な特徴、背景事情及び犯罪における役割を見落としがちである。女性が関与

する薬物関連事犯については、性差による偏向(ジェンダーバイアス)が特に認められる。非拘禁措置は、女性が、子の監護責任をより果たしやすくするとともに、犯罪の根本原因に対処することを可能にすると広く理解されている。しかし、多くの施設収容に代わる措置は、女性に適したものになっていない。例えば、多くの女性は、貧困や社会的な疎外といった理由で罰金を支払うことができない。また、就労の能力を含め、困難を抱えながら条件を満たして非拘禁措置を成功裡に終え、唯一の又は主要な監護者としての役割を果たす能力において、いくつかの共通する課題が認められる。非拘禁刑を受けている女性に特化したプログラムや支援の適用・開発に向けた前向きな動きは、多くの国で記録されているが、それらの動きはまだ限定的であり、しばしば予算削減による圧力を受けている。一例としてイングランドの例があり、「女性センター」における精神保健的な治療等、女性に対し刑務所収容の道筋を避けて社会内処遇で対応できるよう、司法及び保健当局が市民社会や社会的企業と共働している。

児童

2019年に国連が発行した、自由を奪われた児童についての国連国際研究報告書(The UN Global Study on Children Deprived of Liberty)によれば、約41万人の児童が拘禁施設に収容されていると推計され、更に約100万人の児童が警察の拘禁施設に在ると推計される(グローバル・プリズン・トレンド2020の「Children」参照)。また、この国際研究では、これらのケースの大多数で非拘禁措置が適用し得たとしている。多くの国の児童、特に男子は、非拘禁代替措置へのアクセスが不十分であると結論付けられている。

このデータは、多くの国において、児童に対して、拘禁が第一の選択肢として用いられ、最後の手段となっていないことを示している。非拘禁措置が存在する場合でも、多くの国では、その運用に必要とされる基盤整備や組織

能力の構築をしばしば市民社会に依存している。ヨルダンにおける修復的司法の手續等のように、少年が一義的に正規の手續の対象となることを防ぐダイバージョンのスキームが、より一般化してきている。ダイバージョンのスキームは、ヨーロッパのほとんどの国、アメリカ大陸やアジア太平洋地域の23の国で見られる。しかし、これらの代替措置が、個々の国で、実際のどの程度の頻度で用いられているのかについては、情報がほとんど得られていない。少年に対する非拘禁処分がある場合も、その適用はこれまで批判なしでは済まされなかった。多くの場合、地方に居住する少年には適用できず、プログラムの資金は不足している。米州人権委員会は、児童を脆弱な立場に追いやるリスクのあるプログラムへの懸念を掲げてきた。この懸念には、児童にプログラムへの参加を求めることにより、通学、健康及び福利に影響を及ぼし、又は、罰金を伴うことで児童を暴力や搾取にさらすような労働を強いることになりかねない施設収容に代わる措置が含まれる。

グローバル・プリズン・トレンド 2020：エグゼクティブサマリー

この文書は、タイ法務研究所の財政支援を受け、同研究所と共同で作成・出版したものであり、2020年4月に発行されたペナル・リフォーム・インターナショナルのグローバル・プリズン・トレンド第6版及び2020年5月12日発行のその第2刷のエグゼクティブサマリーである。

内容については、ペナル・リフォーム・インターナショナルのみの責任に帰する。

この刊行物は、その一部又は全部を問わず、無料で閲覧、要約、複製そして翻訳することを許可するが、販売や営利目的を伴う利用は認めない。この刊行物の本文のいかなる変更についても、ペナル・リフォーム・インターナショナルの許可を受けなければならない。功績は、ペナル・リフォーム・インターナショナル、タイ法務研究所及び本刊行物に帰するものである。

問合せ先

publications@penalreform.org

初刷2020年5月

ISBN: 978-1-909521-74-2

© Penal Reform International 2020

注釈

注釈については、グローバル・プリズン・トレンド2020完全版を参照のこと。
www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2020

この冊子の邦訳は、UNAFEI (国連アジア極東犯罪防止研修所) において行いました。



ペナル・リフォーム・インターナショナル (PRI) について

ペナル・リフォーム・インターナショナルは、全ての人の人権を守り、害を及ぼさない刑事司法制度を推進するために世界中で活動しているNGOである。差別のない刑事司法システムを実現し不当な扱いを受けている者の権利を保護するための活動を行っている。刑事司法を公正かつ効果的にするための実践的な人権プログラムや改革の支援を行っている。

Penal Reform International

Headquarters
1 Ardleigh Road
London N1 4HS

Telephone: +44 (0) 207 923 0946

Email: publications@penalreform.org

Twitter: @PenalReformInt

Facebook: @penalreforminternational

www.penalreform.org

タイ法務研究所 (TIJ) について

タイ法務研究所は、2011年にタイ政府によって設立された公的組織であり、2016年に国連薬物犯罪防止事務所 (UNODC) に正式認定された最も新しい「国連犯罪防止刑事司法プログラムネットワーク機関」(PNIs) メンバーである。TIJの主要な目的の一つは、女性被拘禁者の処遇及び女性犯罪者の非拘禁措置に関する国連規則 (又は「バンコクルールズ」) の促進と支援である。また、TIJは、法の支配と持続可能な開発、人権、平和及び安全との相互関係を含む根源的な問題に重点を置き、グローバルな考えを現場の実践に結び付ける架け橋としての役割を果たすよう努めている。

Thailand Institute of Justice

GPF Building 15th-16th Floor
Witthayu Road, Pathum Wan
Bangkok 10330
Thailand

Telephone: +66 2118 9400

Email: info@tijthailand.org

Twitter: @TIJthailand

Facebook: @tijthailand.org

www.tijthailand.org

表紙写真: リビアの女性刑務所

グラフィックデザイン: アレックス・バリー
(alexvalydesign.co.uk)

**Penal Reform International
Headquarters**

1 Ardleigh Road
London N1 4HS
United Kingdom

+44 (0) 207 923 0946
info@penalreform.org



 @PenalReformInt
 @Penalreforminternational

www.penalreform.org

Thailand Institute of Justice

GPF Building 15th–16th Floor
Witthayu Road, Pathum Wan
Bangkok 10330
Thailand

+66 2118 9400
info@tijthailand.org

 @TIJthailand
 @tijthailand.org

www.tijthailand.org

**Penal Reform International
in Central Asia**

Syganak str. 29
Nur-Sultan
Kazakhstan

+7 (7172) 79-88-83

96 Toktogul street, office 7
Bishkek
Kyrgyzstan

+996 312 88 38 76

pricentralasia@penalreform.org

**Penal Reform International
in South Caucasus**

Chavchavadze Avenue
1st Lane, Block N6, 3rd entrance, apt. N61
Tbilisi 0179
Georgia

+995 32 237 02 7

prisouthcaucasus@penalreform.org

**Penal Reform International
in Middle East and North Africa**

22 Amro Bin Dinar
Amman
Jordan

+962 6 582 6017

priamman@penalreform.org

**Penal Reform International
in Sub-Saharan Africa**

Plot 8, Kisozi Close
Kisozi Complex
Nakasero
Kampala
P.O. Box 11455
Uganda

+256 3920 01139

africa@penalreform.org