

講 演

2008年6月26日 龍谷大学矯正・保護センター

フランスにおける自由剥奪施設の総合視察制度の創設

(2007年10月30日2007-1545号法及び2008年3月12日デクレ)

ミシエル・ダンティジュアン

(翻訳 白取祐司)

はじめに

フランスにおいては、自由剥奪施設の総合視察制度の必要性について、以下のような事情から、近時自覚されるようになった。

その理由としてまず、既存の監視ないし視察制度は、次の点で満足すべきものではないからである。第1に、その監視が、具体的には、矯正局の視察あるいは司法機関の視察がそれであるが¹⁾、まさに客観性のあらゆる望ましい保障を提供する外部的機関によるものとはいえないからである。第2に、外部的視察だが、それが十分に組織化ないし整備されておらず、たんなる訪問の権利の形態をとっているにすぎず、その訪問の頻度及び機会も、関係機関の評価に任せられているからである²⁾。

他方、国内の幾つかの報告書³⁾ 及び欧州拷問防止委員会⁴⁾ によって何度か作成された報告書は、フランス矯正施設の状態が正常ではなく、懸念すべき存在であると述べている。一部の施設における被拘禁者の状態は、人間に由来する尊厳と両立しないように思われる⁵⁾。

最後に、非常に重要な事件が、いくつかの機会に明らかになった。たとえば、いくつかのアソシアション(市民団体)は、国会議員に対して、90年代半ばに、3年近くにわたってフランス北部の拘置・刑務所(ボヴェー拘置・刑務所)において屈辱的な行為が行われていたことを明らかにした。この事件において、行刑施設の職員らは、被収容者に対する虐待を行っていた⁶⁾。これらの行為自体、重大なのは明らかである。しかし、さらに衝撃的なのは、このような事態

が1995年から1998年まで、あらゆる警告のための手続が機能しえないまま続いたことである。

この事件の発覚を受けて、当時の司法大臣は、調査と提案を起案することを任務とする委員会をつくることにした。1999年7月、その長を引き受けたのは、当時破棄院院長だったギィ・カニベールである。数ヶ月後、同委員会は、フランスの拘禁施設の外部に総合視察制度をつくることを勧告した⁷⁾。

さらに、フランスの拘禁施設の総合視察を創設することは同時に、フランスが同意し調印したいくつかの国際準則の要請に応えるものであることを付言しておくのが適当であろう。実際、欧州議会は、1998年12月17日の決議において、EUを構成する各国に対して、被拘禁者がその権利を侵害されたときに訴えることのできる独立の視察機関の創設を求めている。他方、2006年1月11日に修正されたヨーロッパ行刑準則は、刑務所とは独立の機関によって視察の対象とされなければならないと規定している⁸⁾。最後に、拷問及びその他残虐で非人道的かつ卑劣な処遇を禁止する国連条約に関する2002年12月18日選択議定書の批准は、有害な処遇を防止するための国家的視察機構をつくることを命じるものであった⁹⁾。

これらの要素すべてが、当然のことだが、矯正施設のみならず、いわゆる自由剥奪が問題を生じさせるのは自由剥奪刑だけではないので、より広く、すべての自由剥奪施設¹⁰⁾ に対する総合視察制度を実施する方向に働いたのである。このことは、博愛主義者ジョン・ハワードが1777年に、全ヨーロッパをわたって拘禁施設を訪問した後で『刑務所、病院、軍の施設の状態』と題する調査報告を出版した際に、すでに含意していたことである¹¹⁾。

これと同様の思考ないし哲学に導かれて、2007年10月30日法は、その1条1項に、「自由剥奪施設総合監視官」という、法が既存の司法ないし裁判機関に付与している権限を害することなく、被拘禁者の基本的人権の尊重を確保するために自由を剥奪された者の負担及び移送の条件を監視する独立の機関を設けた¹²⁾。この自由剥奪施設監視官は、能力と職務上の知識があることを理由として、各議院の専門委員会の答申の後、共和国大統領の行政命令によって、任期を6年として任命される。任命は更新されない。他方、彼は、一定人数の監視官に補佐される。それらの監視官は、その任務に関する能力を理由に自由剥奪

施設監視官によって任命され、彼から各訪問ごとに任務に関わる通知書を受け取る¹³⁾。このようにして実施された仕組みを網羅的に述べることは避け、以下では、まず総合監視の位置を検討した後（Ⅰ）、引き続きその内容を（Ⅱ）述べることにしたい。

Ⅰ 自由剥奪施設の総合監視の地位

自由剥奪施設総合監視官の地位を構成する諸規定をながめるとき驚かされるのは、とりわけその独立の保持に対してもたらされる配慮、またそれが監視のイニシアティブに反映する配慮である。

A－監視の独立

まず、独立の保障は、非常に明確なかたちで、総合監視官の任命の形式にあらわれていることを指摘することができる。法が明示的に独立機関と位置づけている総合監視官は、議会の答申にもとづき共和国大統領の大統領令によって更新のない6年間の任期で任命されることになっており、これによって任命の透明性を確保することができる。他方で、本法1条2項は、総合監視官は割り当てられたその権限の範囲内において、いかなる機関の指示も受けないことを明言している。

・法は監視官の独立性をさらに具体化するため、監視官はその職権の行使において公表した評価、作成した書類のために、訴追、捜査、逮捕、拘禁、裁判の対象とされることはないと規定している。さらに、辞職または支障ある場合を除いて、任期が終了する前にその職務を終了させられることはない（本法2条）。

とりわけ、監視官の職務は、他のあらゆる公職、専門的活動、議員の職務と両立しない。同様に、監視官の職務は、監視される施設と関係のある活動と両立しない（本法4条）。監視官は、総合監視官の権限の下におかれ、施行規則4条によれば、とりわけ研修、勤務評価、昇進、配属および配置転換に関するいかなる不利益処分も、公務員、司法官、病院の医師あるいは軍人で監視官として出向中の者、あるいは出向していた者、あるいは3条に規定する条件のも

とでこの監視官の資格が競合する者に対して、監視の職務と結びついた活動、報告、答申、決定、勧告を理由として、権限を有する機関が行ってはならない。

総合監視官がイニシアティブをとる場合を除いて、懲戒に関するいかなる不利益処分も、公務員、司法官、病院の医師あるいは軍人で監視官として出向中の者、あるいは出向していた者、あるいは3条に規定する条件のもとでこの監視官の資格が競合する者に対して、監視の職務と結びついた活動、報告、答申、決定、勧告を理由として、権限を有する機関が行ってはならない。

・最後に、総合監視官の独立は、財政面にまで拡張されていることに気がつく。すなわち、法13条は、総合監視官に対し、事前のコントロールなしに、ただし会計検査院の事後的なコントロールに服するという唯一の制約のもとで、職務の遂行に必要な予算を管理することを認めている¹⁴⁾。施行規則8条は、自由剥奪施設総合監視官の財源は、国家予算とは別に、自治体および国際機関からの援助によると規定している¹⁵⁾。

B-監視のイニシアティブ

2007年10月30日法6条は、どのようにして自由剥奪施設総合監視官に案件が付託 (la saisine) されるかを規定している。同条の文言によれば、次の2つの形態を区別しなければならない。

・第1に、総合監視官は、公的機関、あるいは独立行政機関によって付託される。法6条2項は、例として、総理大臣、政府閣僚、議会の議員、共和国行政幹旋官 (Mediateur de la République)、子どもの弁護人 (Défenseur des enfants) [任期6年で閣議決定で任命され、子どもの権利条約の実現のため勧告などを行う。2006年より女性政治家の**Dominique Versini**が務めている。]、国家安全保障倫理委員会 (Commission nationale de déontologie de la sécurité) および差別と闘い平等を求める独立行政機関などを挙げている。

第2に、6条1項は、基本的人権の対象となっているすべての自然人および法人は、自由剥奪施設総合監視官に対して、その権限に属する事実ないし事情を申告することができると規定している。総合監視官は、6条2項が明確に規定しているように、職権によっても案件を担当できるのだが、申し立てられた

事情を自由に評価し、伝えられた兆候に対して与える結果についてあらゆる裁量をもっている。

・さて、この付託は、これ自体、独立性の担保でもある。総合監視官は、結局のところ、国家の最上級機関から付託を受けるとともに、独立行政機関あるいは法人からも付託を受けるからである。団体活動（とくに、人権連盟 [Ligue des droits de l'homme] や、国際監獄監視センター [l'Observatoire international des prisons] が想起される）は、かくして、自分たちの要求事項の受入れに特化された交渉相手を見いだすことになる。しかし、とりわけ、いかなる公的機関もアソシエーションも反応しない場合のことを慮って、法は賢明にも、たまたまその案件に関係した、ただ1人の自然人、親戚、配偶者、知人、篤志面接員などによる申告も認めることにした。考えられるあらゆる情報が、自由剥奪施設総合監視官に覚知されるように規定されているといえよう。

総合監視官およびその協力者がこのようにして得た情報は、もちろん、職務上の秘密によって守られ、例外は、後に作成される報告書、勧告、答申を起草するのに必要な資料となる部分だけである。他方、監視官らは、総合監視官の下で作成される書類、あるいは口頭発言の中に、監視に関係する人物を同定されるようないかなる言及もないように配慮しなければならない¹⁰⁾。この職務上の秘密の遵守は、総合監視官の下にもたらされた事実、書類、情報だけでなく、監視の本体をなす調査権の行使の中で触れた事項にも及ぶことになる。

II 自由剥奪施設の総合監視の内容

2007年10月30日法によって設けられた監視の目的そのものについては、同法1条によって非常に明快に示されている。監視は、「自由を剥奪された者の基本権の尊重を確実なものにするため、その者を引き受け移送する諸条件」に関するものでなければならない。したがって、具体的には、調査および移送は、拘禁の物的条件、その移送の人間に由来する尊厳との両立性に関するものでなければならないであろう。また、調査は、施設の広さおよびその衛生面、自由を奪われた者に与えられる糧食、必要に応じて与えられる医療上のケア、とりわけ行政上あるいは司法上の救済申立の形式で彼らに認められる諸権利に関して

行われる¹⁷⁾。さて、総合監視官およびその協力者に付与された権限を考察する場合、次の2つの側面を区別する必要がある。すなわち、第1に、監視を行うにあたっての正確な方法はどのようなものか、第2に、結果として付与される制裁はどのようなものかを区別して検討するのが適当である。

A-監視の形式

本質において、調査は、総合監視官およびその協力者に付与されているが、その権限は、訪問権、閲覧（communication）・面接権の方法による。

・訪問権は、法8条によって定義されている。同条によれば、1項でその一般的方式を規定し、2項で施設の責任者が訪問を拒否できる例外の場合を列挙している。

第1項は、次のように規定する。

自由剥奪施設総合監視官は、共和国の領土内の、公権力の決定によって自由を剥奪される者が収容されているあらゆる場所、同意なしに入院患者を受け入れている精神病院を、いつでも訪問することができる。

この法文は、たんに行刑施設にとどまらず、先に引用したように自由を剥奪するすべての場所に向けられる総合監視の普遍性を具体的に示している。

第2項は、次のように規定する。

自由剥奪施設の責任機関は、重大かつ否応なく国防、公の安全、自然災害、訪問施設における重大な暴動に結びついた理由があり自由剥奪施設総合監視官が拒絶の正当性を認めた場合を除いて、自由剥奪施設総合監視官の訪問を拒絶することができない。責任機関は、この場合、報告書を提出する。報告書の理由となった例外的状況が終息したときは直ちに、その旨を自由剥奪施設総合監視官に伝えなければならない。

・閲覧・面接権は、8条3項に規定されている。同項によれば、自由剥奪施設総合監視官は、自由剥奪施設の責任機関から、職務の遂行に有用な一切の情報ないし書類を入手することができる。訪問の際、同監視官は、協力が必要と思われるすべての人物と、その秘密性の保障される条件のもとで、面談することができる。

ここでもまた、立法者は、総合監視官またはその委嘱を受け代行する監視官

に対して拒絶できる制約を認めた。すなわち、8条4項は、ある種の情報・書類の秘密性について、その露見によって、国防上の秘密、国家の安全上の秘密、予審捜査の秘密、医学上の秘密、および弁護士と依頼者の関係に適用される職務上の秘密が侵害される可能性があるときは、閲覧請求を拒絶できる¹⁸⁾。

これらの制限を別にすれば、総合監視官およびその代理人は、自由剥奪にかかるあらゆる行政上の決定文書および司法上の決定文書の閲覧を請求できる。監視が、同意なく患者を入院させる精神病院において行われた場合、総合監視官およびその代理人は、その請求により、収容決定、入院の維持または取消し、および決定の根拠となったあらゆる記録を閲覧する¹⁹⁾。

B－監視の制裁

2007年10月30日法および2008年3月12日デクレによって創設された自由剥奪施設総合監視制度も、拘束されている者の諸条件を改善させるのに役立ちうる性格をもつ制裁を備えていないと、拘禁施設の状態に関する適切な効果を持ち得ないことは明かである。この点について、総合監視官がとりうる処分を2つの類型に分けるのが適当である。1つは、特定の場所の監視に引き続いて行われるもの、もう1つは、実施された監視全体が終わった後に行われるものである。

・実施された各訪問に引き続いて行われる処分に関して規定しているのは、法9条である。

その第1項は、次のように規定する。すなわち、自由剥奪施設総合監視官は、所管する大臣に対して、とくに訪問を受けた施設の状態、組織および機能、自由を剥奪されている者の条件について所見を申し述べる。大臣は、それが有用と考えたとき、および自由剥奪施設総合監視官が明示的に請求したときは、応答の所見を作成する。この応答所見は、総合監視官の作成する訪問報告書に綴じられることになっている²⁰⁾。

その他の項は、重大な機能不全が認められる場合に採られるべき処分について、規定している。

－総合監視官が、自由を剥奪されている者の重大な基本権侵害を認めた場合、当該機関に対して、遅滞なく所見を伝え、これに回答するための期間を与え、

この期間が終了したとき改めて当該人権侵害が終了したか否かを確かめる。総合監視官は、この手続の最後に、その所見の結論がどのようなものであれ、「必要と認めたときは」²¹⁾、速やかに、所見および受け取った回答の内容を公にすることができる（9条2項）。

－第2に、総合監視官が、刑法犯の存在を推定させる事実を認識したときは、遅滞なく、刑事訴訟法40条に従って、共和国検事に告発しなければならない（9条3項）。

－最後に、総合監視官は、遅滞なく、懲戒権限を与えられた機関または個人に、懲戒請求に該当する性格をもつ事実を告知する（9条4項）。

・法10条、11条および12条は、具体的な監視に伴いうる制裁としてというよりは、一定の期間において実施される監視全体としての制裁の様相を呈する処置について言及している。

すなわち、第10条によれば、自由剥奪施設総合監視官は、その権限の範囲内において、公的機関に対して答申、勧告書を発し、政府に対して、適用されるあらゆる法規の規定の改正を提言する。同条2項は、明確に、責任機関に通知した後、総合監視官は、答申、勧告、提言および当該機関の所見を公にすることができると規定している。

第11条によれば、自由剥奪施設総合監視官は、毎年、活動報告書を共和国大統領および議会に提出し、この報告書は公刊されることとされている。

最後に、第12条によれば、総合監視官は、関係の国際組織と協力するものとされている。

結語

かくして、2007年10月30日法および2008年3月12日デクレによって、装置はできあがった。これから数週間は、いまだ〔実施前の〕仮想のままだが、近々その任命および設置が予定されているところでもあり、自由剥奪施設総合監視官は、これからその役割を果たしていくことであろう²²⁾。すでに何度か繰り返したように、その権限の範囲は、行刑施設を超えたものであるにしても、51,000人定員に対して64,000人を収容する現行行刑施設が、この装置に期待さ

れる任務の、中心的なものとなることであろう。

(注)

- 1) 矯正局の視察は、かつての監獄総合監視および矯正運営総合監視制度 (arrêté du 28 mars 1962) を受け継いだものである。司法機関による監視は、刑罰適用判事 (le JAP) によって行われる (art D. 176 C.p.p.)。
- 2) たとえば、2000年6月15日法は、国民議会および元老院の国会議員にその属する県の行刑施設への日常的な訪問権を認めた。同じ権限は、県の知事および副知事にも認められている。
- 3) とりわけ、2000年に元老院で作成された報告書 (rapport n°449) には、「刑務所：共和国への恥辱」と題されていた。
- 4) 1990年にすべての自由剥奪施設におけるヨーロッパ人権条約3条の尊重を強化する目的で設置されたこの委員会は、条約の締約国の専門家から構成され、90年代の最初から、フランスの矯正施設を訪問した。
- 5) 他方で、ルーアン行政裁判所は、被拘禁者のおかれた条件が刑事訴訟法の法文に反し、人間であることに由来する尊重を保障していないとして国家の責任を認めた。T.A. Rouen 27 mars 2008 Droit pénal 2008 n°73, observation A. Maron et M. Hass.
- 6) この種の事件は数年後にまた繰り返されることになる。2003年2月14日、マルセイユのボメット刑務所の2人の看守が、女性収容者を強姦する事件が発生したのである。
- 7) 「矯正施設の外部的監視の改善について」。Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, commission présidée par Guy Canivet, documentation française, mars 2000. Sur les suites de ce rapport, v. J. Buisson, Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, Rev. pénitentiaire et de droit pénal.
- 8) Nouvelle règle pénitentiaire européenne n°9.
- 9) この議定書は、2005年9月16日にフランスによって批准されたが、同議定書は、原則として批准の翌年には監視装置を整備することを命じていた。
- 10) 刑務所のほか、警察署および憲兵隊本部の警察留置施設、行政拘禁施設、同意なく患者を収容する精神病院など。
- 11) John Howard, "Etat des prisons, des hôpitaux et des missions de force", Paris Lagrange 1788 2 volumes.
- 12) V. J.P. Céré, L'institution d'un Contrôleur général des lieux de privation de liberté par la loi du 30 octobre 2007 : remarques sur un accouchement difficile A. J. pénal. 2007 p. 525, P. Darbèda, Une nouvelle autorité administrative indépendante : le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Revue pénitentiaire et de droit pénal 2007 p. 699.
- 13) 2008年デクレ (le décret d'application n°2008.246 du 12 mars 2008) 2条は、監視官の雇傭は、司法官、公務員、病院医師、軍人で所定の条件のもとで各人の地位に関し出向というかたちで、あるいは公法上の資格をもたない退職公務員から供給さ

れる。

14) Article 13 al. 2 de la loi.

15) 他方で、総合監視官は、総理大臣および公役務・予算を所掌する大臣の命令により定められた年俸を受け取る（デクレ10条）。

16) Article 5 de la loi.

17) Sur ces aspects, v. J.P. Céré, étude précitée.

18) 施行規則（12条）によれば、監視官は、訪問の過程で、行政機関、司法機関、および有用な情報の提供が期待できる人物と、接触をとる。施行規則は同様に、次のように規定する。すなわち、諸機関は、総合監視官あるいはその任命する監視官が、監視の任務を遂行するという観点からみて必要と思われる人物と面会し、情報ないし書類を入手させるために有効なあらゆる手だてを講じるものとする（13条）。

19) Article 14 du décret du 12 mars 2008.

20) デクレ15条によれば、所管の大臣は、定められた期間内に総合監視官の所見に応答する所見を作成する。1か月を下回らないとされているこの期間が終了したときは、監視官は、法10条に記載されている公開の手続をとることができる。

21) 本質的には、自由剥奪施設総合監視の真の制裁となるのは、ある種の機能不全および所見に引き続く、あるいは所見の不存在に関する公表である。このように構成されたシステムは、90年代初頭からヨーロッパ拷問防止委員会による定期的な公表に示唆を得て、考えられたものである。

22) その人物として、J.M.Delarue氏。前コンセイユ・デタ裁判官で、全国未決拘禁監視委員会（la commission nationale de suivi de la détention provisoire）前委員長。

*本文中の [] は、訳注である。