

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年5月15日現在

機関番号：32717

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530018

研究課題名（和文） 刑事施設視察委員会の活動実態調査

研究課題名（英文） Research on Activities of Visiting committees of Prison in Japan

研究代表者 河合 幹雄

(KAWAI MIKIO)

桐蔭横浜大学法学部 教授

研究者番号：40257423

研究成果の概要（和文）：

刑事施設視察委員会は、行刑改革会議の提言に基づき2006年に創設され活動し始めた。行刑は、日本の市民に、あまりにも知られていない存在であったが、これを克服する目的で作られた。その活動実態が、その制度設計どおりに行ったかを、横浜刑務所の2009年度の活動の事例などから検証した。施設職員まかせにならず、市民の委員がイニシアチブをとっていることが確認できた。

研究成果の概要（英文）：Research on Activities of Penal Institution Visiting committees

Based on the Recommendations of the Correctional Administration Reform Council, Penal Institution Visiting Committees were created and started their activities in 2006. The purpose of this reform is to give information about management of prison to Japanese citizens. We researched the activities of the committees especially by examining an example of Yokohama Prison Visiting Committee in 2009. We found the staff of prison kept inactive and the members of the committees took initiative.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
2012年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,500,000	450,000	1,950,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・基礎法学

キーワード：刑事施設 視察委員会 刑事政策 受刑者 実証研究

## 1. 研究開始当初の背景

刑事施設視察委員会は、直接的には行刑改革会議が2003年12月22日に出した提言「国民に理解され、支えられる刑務所へ」によって創設されたものである。

刑事施設を市民が視察し刑事施設の運営

について提言するということは、日本の行刑の歴史上はじめての試みであったが、イギリスやドイツには、行刑施設ごとにそのような組織が作られていた。この点を踏まえるならば、海外の法制度を日本に持ってくるという、極めて慣れしんだ手順での改革であった。

しかしながら、この改革は、単純に欧米に追いつこうというような文脈でなされたものではない。明治維新の際に、列強に認められるという目的の手段として、監獄が建設された。刑事法の整備、裁判所の創設もなされ、近代国家の形成がなされたといつてよいであろう。ところが、このように、日本の刑事司法は、一見、全く欧米と変わらない制度であるという一方、その運用においては、かなり独自の運用がなされる実態があった。

この見方に対して、あくまで欧米と同じだと主張する者もいるが、それは形式に捉われているからである。実態を見れば、刑事第一審の有罪率が 99.9%を超えているという一事のみで、運用が欧米と異次元のものであることに対して反論の余地はないと考える。

このような独特の運用の仕方が、行き詰っているという認識が徐々に広まり、司法改革の一部という形をとりながら、近年の刑事司法の大改革が実施された。その中心をなすのは言うまでもなく裁判員制度と呼ばれる陪審制度の導入である。

市民の司法参加が、なぜ求められ、実際にどのように行われ、今後どうなっていくのか。日本の司法は大いなる岐路に立っている。

## 2. 研究の目的

本研究は、第一義的には、この制度が導入された直後の刑事施設視察委員会の活動実態を明らかにすることである。それも、印象論ではなく、定量的に活動実態を明らかにすることによって、後の時代に、どのように変化したかを検証できるようにしたい。

また、活動実態を明らかにすることにより、この制度の導入が目指した改革が、実現される見込みがあるのかどうか予測することもできる。

なお、本研究自体が、刑事施設視察委員会のおかげでできた研究であり、そこから、刑務所内における様々な施策に関する知見が得られるならば、それ自体が、この制度改革の成果でもある。

最後に、市民の参加が果たす役割について考察することは、本研究の最終的な目的である。

## 3. 研究の方法

自分自身が、刑務所視察委員を三年間経験したことを活かして、そこでの活動を克明に記録した。受刑者からの提案書についても、研究目的で保管し、内容を精査した。

刑務所は、雑多な受刑者を混ぜて処遇しているのではない。犯罪傾向の進んだ者とそうでない者、長期刑か短期刑か、性別、少年といったカテゴリーで分類している。したがって、ひとつの刑務所の例を一般化することはあってはならないことである。幸い、他の施

設の視察委員の話も聞くことができたので、参考にできた。

さらに、法務省ホームページに、刑事施設視察委員会の活動について、毎年その詳細が PDF で公開されている。

これらのデータを駆使して、視察委員会の活動を明らかにする。

最後に、私は、1999 年より、矯正局の研究会の委員を務め、現在、矯正協会、全国篤志面接委員連盟などでも、一定の役割を担っており、多くの関係者の意見を参考にすることができた。

## 4. 研究成果

### (1) 刑事施設視察委員会の創設

刑事施設視察委員会の実態を記述するうえで、参照すべきは制度設計上の想定である。簡潔に、当初の予定についてまとめておきたい。

市民が行刑運営を直接見て、意見を表明すること、職員が市民の目を意識するようになることが骨格である。その具体的な仕組みとして、刑事施設ごとに 10 名以内の市民が視察し、施設の長に意見を述べる。委員は、法務大臣が任命する。地域の弁護士会、医師会、地方自治体職員、地域自治会、などから推薦され非常勤の国家公務員とする。視察員は、施設の長に、運営状況の説明を求められることができ、施設内を全て視察することもでき、被収容者と面談できる。被収容者から委員会への書面は、刑務官が検査できない。委員会の意見を受けて講じた措置は公表する。

以上が原則で、委員の任期は一年、年間四回の会議が予算上見込まれており、各委員会は、委員の過半数が出席しないと成立しない。成立しないとは、委員会の活動が有効性をもたないことは当然、旅費と日当も支払われない。本当に市民が参加することを担保する仕組みである。

それでは発足直後の状況を、法務省矯正局の第 7 回矯正に関する政策研究会で配布された資料「刑事施設視察委員会の制度発足後の状況 平成 18 年 6 月 23 日現在」をもとに見ておこう。

全国 74 の委員会に 358 人の委員、つまり平均 5 名程度、うち 92% が男性であった。委員の推薦団体は、弁護士会から 74 人、医師会から 73 人、教育関係機関を含む地方公共団体から 83 人、社会福祉団体から 17 人、他町内会・自治会その他の団体から 111 人が、推薦を受けている。幾つかの具体的に知っている視察委員会の状況から捕捉すれば、教育関係機関からとは、地元の公立小中学校の校長、社会福祉団体からとは、民生委員、町内会などは、近隣の町内会長である。そして大きな委員会には大学教員が推薦されている。この時点では 16 人であった。

2010年度には、77委員会372人の委員であり、委員構成に大きな変化はない。変化したのは、委員会の会議開催回数で、総数462回、つまり、77委員会あたりで調度6回であった。

日本における市民参加の問題点であるが、裁判員制度導入をめぐる意識調査にも表れていたように、市民は忙しすぎて時間がない。そこで、負担軽減のために4回という控えめな想定をしていたのかもしれない。しかし、始めてみれば、4回は無理で、回数を増やすように求める要望が出された。

実際の年間の活動をスケッチしてみれば、任命手続きと、新年度の刑事施設のスタッフ移動のせいで、第一回会議は6月後半がスタンダードであった。その一回目に、初めて顔を合わせた委員は、まず自己紹介しあい、その場で、委員長、委員長代理を決めなければならない。それだけで短い会議一回分の時間が必要である。その後、直ちに施設の視察を行うことが普通である。ところが、施設参観のように、どんな具合か理解するだけなら代表的な所を回って、それでよしとすることもできようが、視察委員の仕事は、あらゆる施設運営を視察することである。したがって、省略はなしに、施設全体を、説明を受けながら回ることになる。施設規模によるが、これには軽く二時間必要となる。つまり、第一回会議を、午後から開催すれば、この時点で日没である。前年度の委員会が3月に回収したとしても、その後の三か月分の提案書、おそらく数十通を受け取り、さてどうしたものか。それをその場で読んでいては何時間もかかる。面談依頼があれば、それもしなければならぬ。そこへきて、拘置所、支所、拘置支所など別の場所に視察すべき施設を抱えている委員会も多い。横浜刑務所の場合、横浜刑務所本所に加えて、横浜拘置所、横須賀刑務支所、小田原拘置支所、相模原拘置支所を回らなければならない。たとえば二回目に小田原と相模原を回って、三回目に横須賀にいくとして、それでは本所が留守になる。横須賀に朝から行って、横浜刑務所・拘置所に戻って会議ということになる。それで4回目が最終回で、意見書を渡さなければならないとすれば、その前の会議で原案を提示して話し合わなければ実質的な合意は無理である。年間4回開催が無理であることは直ちに明らかになったということである。

ここで強調しておかなければならないことは、刑事施設の職員が、委員会のいわゆる事務方を担うさいに、どのような日程で、事を運ばよいか準備を周到にしておき、その議事にそって委員を務めるのなら、年間4回も開催すれば、かなり出席していただいた感覚なのかもしれないということである。そういうつもりで委員を引き受けた方もいたよ

うであるが、実際は、委員会に委員活動を定める権限があり、施設側にイニシアチブはない。委員の義務は、過半数以上の出席をもって委員会を開催し、最終的に、刑事施設に意見書を出し、法務大臣に年次報告するだけである。委員会の活動に仕方については、決められていないことが多く、自分たちで決めることがたくさんある。

## (2) 横浜刑務所の事例

横浜刑務所視察委員会の2009年の事例を簡潔に見ておこう。

### ①委員会の開催

第1回 平成21年6月30日午後1時0分～5時20分(委員8名中7名出席)  
委員長・委員長代理の選任、施設概要の説明を受けた後、横浜刑務所・横浜拘置支所の視察を実施した。収容者が看守部長から暴行されているという通報について、施設側から事実調査の結果の報告を受けた。

面接希望者について8月5日午後1時に面接を実施することを決めた。意見・提案書の回収を行った。

第2回 平成21年8月5日午後2時～5時30分(委員7名出席)意見・提案書の回収を行った。面接希望者につき、8名の面接を実施した。面接及び意見・提案書の内容に基づき施設側に質問し、説明を求めた(8項目)。

第3回 平成21年9月30日午後1時～午後4時50分(於・横須賀刑務支所)委員6名出席、横須賀刑務支所の概要について説明を受け、その後支所内を視察した。面接及び意見・提案書の内容に基づき施設側に質問し、説明を求めた。マスコミ公表事案について説明を受けた。

第4回 平成21年11月25日午前9時30分～5時15分(於・横浜刑務所)委員7名出席、小田原拘置支所の概要について説明を受け、その後支所内を視察した。相模原拘置支所の概要について説明を受け、その後支所内を視察した。横浜刑務所に戻り、意見・提案書の回収を行った。意見・提案書の内容に基づき施設側に質問し、説明を求めた(5項目)。次回に、職員の面談を行うことを決め、施設側に協力を求めた。

第5回 平成22年2月2日午後1時～4時50分(委員7名出席)意見・提案書の回収を行った。前回の質問事項5項目について説明を受けた。平成21年度審査の申請が認容された件5件について内容の説明を受けた。一年間を振り返り全出席委員の意見を集約し意見書の原案を検討した。横浜刑務所及び、横浜拘置支所の職員3名を指名し面談した。要望の出ている受刑者1名につき面談した。意見提案書に基づいて質問した。

第6回 平成22年3月25日午後4時

0分～午後5時40分（委員6名出席）意見・提案書の回収を行った。平成22年3月9日付けの意見書に対する回答を受けた。平成22年度活動報告書を決定。被収容者に対する広報について（ニュースの発行を決定）。

このように毎回時間をかけている上に、移動距離も大きい。そのうえ提案書は手書きで読みづらい。それを委員長が持ち帰ってワープロで打って、そのうえで各委員が読んで処理している。それは委員会の開催時間外での活動であるため、相当な労力がかかっている。

#### ②視察の実施

平成21年6月30日（横浜刑務所・横浜拘置支所）

平成21年9月30日（横須賀刑務支所）

平成22年11月25日（小田原拘置支所・相模原拘置支所）

#### ③意見・提案書及び委員会宛信書

提案箱は、横浜刑務所15ヶ所、横須賀刑務所8ヶ所、横浜拘置支所6ヶ所、相模原拘置支所2ヶ所、小田原拘置支所4ヶ所が設置されている。提案箱の開扉は、必ず委員立会の下に行われ、用紙の回収は必ず委員が行った。

その提案箱に投函された提案・意見書および手紙は、平成22年2月2日までに、横浜刑務所155通、横須賀刑務支所43通、横浜拘置支所24通、相模原拘置支所0通、小田原拘置支所1通、合計223通であった。

疑問点を施設側にただし説明を受けた。疑問点は全てまとめて平成21年度意見書に記載した。

この提案書については、同一人が何度も出していること、一度に極めて長文の手紙があること、多数が同じテーマで短期間に出しているなどの状況を数量化して確認した。

#### ④被収容者との面接

平成21年8月5日午後、8名につき実施

平成22年2月2日午後、1名につき実施

#### ⑤職員との面接

平成22年2月2日午後、3名につき実施

最後に、平成22年3月9日付けで横浜刑務所視察委員会平成21年度意見書を提出した。

### （3）視察委員会の意義

以上のような実態を踏まえて、市民の司法への参加という観点から、最後に考察をおきたい。

これまでの日本の行政機関は、民間から委員を選んだ場合も、会議のオーガナイズについては事務方がしきり、内容面でさえ、「落としどころ」を練った上で組織されていることが「伝統」となっていた。しかしながら、刑事施設視察委員会は、市民の参加という目的を担って設計された。実際に、それがどう

運営されるのか興味深かった。横浜刑務所だけでなく、一般に、刑事施設側の職員がリードせずに、多くの点が、委員に選ばれた者に任ずことが実際に行なわれていた。

刑事施設職員と視察委員の関係のあり方をめぐる問題は、意見書をめぐる、いわば制度の中心部分よりも、むしろ周辺的なところに現れた。これは、制度の中心部分はきっちり定められているため、自由度が少なく、この部分で微妙な関係が生ずることがないことは、当然のことである。興味深い例を幾つかあげたい。

日本社会で、一定期間、同じメンバーで仕事をするとなると、「飲み会」を開催して連帯感を高め、仕事の円滑な運びに役立てるということは、常道である。一年間も付き合っていて、公式の関係だけで、終わっていいのかどうか双方に違和感があった。とりわけ施設職員側が宴会を呼びかけることは、「懐柔策」「接待」といった悪いイメージを喚起するため避けなければならない。横浜刑務所では、委員側から、年度末に意見書を渡し終えた後、いわばノーサイドになったとして、その日の夜に一席持つことになった。店の予約は地元で詳しい施設職員に任せ、当然、全員自由参加、私費での宴会となった。実際には、ほぼ全員が参加し、意見書には書きそびれたことも含めて歓談した。これは、良き伝統となつてほしいと願っている。

次の例は、任期の問題である。制度上、任期は一年なのだが、再任はさまげられない。推薦母体に各委員が帰って、そこで話し合うことになるため、視察委員会のなかで打ち合わせる必要が生じた。考えて見ると、同じ人が長期間居座ることは、市民参加の理念からは避けなければならない。他方、毎年メンバーが変わってしまつては、経験知を引き継ぐことができない。また、委員個人ベースで考えても、一年やっただけでは、全ての委員会に出席できない場合も考慮すれば、刑事施設について、ひととおりのことがわかった手ごたえが不十分である。二年で次々かわるぐらいが一委員としてはよいとの結論に達した。引継ぎのための中心的なメンバー、つまり、弁護士、学者などが3年、自治体職員は人事異動のため1年、あとは2年というようなことになった。

このように、市民参加を促すという面では、試行錯誤しながら、なかなかの活動がされていたと認識している。今後の課題としては、ある程度のパターンができた段階で、それを踏襲するだけにならないかとの懸念がある。施設側から、どうしろというような支持が出されることはないとしても、例年は、このようにやられているという「助言」があまりにも重みを持つようなことにならないか、観察を続けていく必要がある。

## 参考文献

行刑改革会議『行刑改革会議提言 ～国民に理解され、支えられる刑務所～』2003年12月22日 50p.

法務省「刑事施設視察委員会の活動状況について」報道発表資料、2010年7月8日、法務省ホームページ、PDF

法務省「委員会の提出意見及び刑事施設の長が講じた措置等の概要について」2010年7月8日、法務省ホームページ、PDF

法務省「各刑事施設視察委員会の意見に対する措置等報告書一覧 平成22年4月末日現在」2010年7月8日、法務省ホームページ、PDF

法務省「刑事施設視察委員会の活動状況について」報道発表資料、2011年7月8日、法務省ホームページ、PDF

法務省「委員会の提出意見及び刑事施設の長が講じた措置等の概要について」2011年7月8日、法務省ホームページ、PDF

法務省「各刑事施設視察委員会の意見に対する措置等報告書一覧 平成23年4月末日現在」2011年7月8日、法務省ホームページ、PDF

法務省「刑事施設視察委員会の活動状況について」報道発表資料、2012年7月20日、法務省ホームページ、PDF

法務省「委員会の提出意見及び刑事施設の長が講じた措置等の概要について」2012年7月20日、法務省ホームページ、PDF

法務省「各刑事施設視察委員会の意見に対する措置等報告書一覧 平成24年4月末日現在」2012年7月20日、法務省ホームページ、PDF

法務省矯正局「刑事施設視察委員会の制度発足後に状況 平成18年6月23日現在」「矯正に関する政策研究会」第7回配布資料、2006年7月3日

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計0件)

河合幹雄「刑事施設視察制度と市民の司法参観」和田仁孝・樫村志郎・阿部昌樹・船越資晶編、『棚瀬孝雄古稀記念論集・法秩序の動態』法律文化社、所収 予定。

〔学会発表〕(計0件)

河合幹雄 2013年10月5日 於：北海学園大学 日本犯罪社会学会学術大会にてテーマセッション「刑事施設視察委員会の実態 横浜刑務所の例から」発表予定

〔図書〕(計 件)

〔その他〕

河合幹雄「横浜刑務所不祥事の原因と対策」WEBRONZA 2013年1月4日掲載  
<http://astand.asahi.com/magazine/wrnational/2013010400001.html?iref=webronza>

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

河合 幹雄 (KAWAI MIKIO)

桐蔭横浜大学法学部教授

研究者番号：40257423