

資料

訪問者審議会 (Boards of Visitors) と刑務所監視機能

須々木 主 一
米 山 哲 夫 共著

序

イギリスでは一九七一年の裁判所法 (Courts Act) 改正で四季裁判所 (Quarter Sessions) が廃止されたため、それを選挙人とする治安判事によって構成され、それまで地方監獄 (local prisons) の監視機能を営んでいた巡視委員会 (Visiting Committees) が消滅することになった。その結果、それまで主に non-local prisons の監視機能を営んでいた訪問者審議会* (Boards of Visitors) が全国の刑務所局 (Prison Department) 管轄の刑事施設に置かれることになった。

訪問者審議会は一八九八年監獄法以来の古い歴史をもつ制度

訪問者審議会 (Boards of Visitors) と刑務所監視機能

であるが、全国の刑事施設に配置されるに至って、にわかに注目されるようになり、一九七三年以降、公私三つの訪問者審議会に関する調査委員会が設けられている。それらは、T. G. Weiler を委員長とする「刑務所の裁定手続に関する政府作業委員会」(The Working Party on Adjudication Procedures in Prisons)、バーミンガム大学司法業務研究所 (Institute of Judicial Administration of the University of Birmingham) にて調査委員会、及び JUSTICE, Howard League for Penal Reform, The National Association for the Care and Resettlement of Offenders (NACRO) による刑事司法の改革、発展をめざす三団体が、元内務大臣 Jellicoe を委員長に設

けた調査委員会である。

これから紹介したいと思うのは最後の調査委員会による報告書であるが、主な内容に入る前に、まず作業方法から述べて見たい。

委員会はいわゆる政府委員会でなかったために、公の資料の利用あるいは刑務所局や各刑務所からの協力の獲得という面で不利な条件をもっていた。その上、構成員が一〇人という少数であったため、大規模かつ組織的な調査も不可能であった。少数の委員会は、団結力、意見の調整に関しては有利であるが、右のような諸条件を考慮して、委員会は、一九七四年六月現在一一三ある訪問者審議会の委員長に対する質問票による調査を行なうことにした。一九七四年七月八日、委員長 Jellicoe の名前で各委員長宛に送られた質問票のうち七二通が返送された。それら質問票の回答の分析と、訪問者審議会委員、刑務所長、元被収容者等の証言の検討の結果作成されたのが、これから紹介しようとする報告書である。なお、本報告書は次のような構成をとっている。

序、委員会の構成と独立

第一章 法的背景

第二章 訪問者審議会の今日までの発展

第三章 素人審議会が必要か、望ましいか

第四章 審議会はどんな職務を負うべきか

第五章 地域社会の効果的な代表

第六章 規律維持その他の諸権限

第七章 結論と勧告の総括

付録一 証人リスト

付録二 審議会委員長に対する説明書と質問票

* Boards of Visitors の訳語としては、「調査委員会」、「巡視委員会」、あるいは「訪問委員会」などが使われているが、本稿では、法務省矯正局編「資料・監獄法改正」に従い、「訪問者審議会」を用いる。また、以下に引用する各種条文の訳についても、同資料に従った。

第二章 訪問者審議会の組織と役割

刑務所局管轄のすべての刑事施設に置かれる訪問者審議会は、内務大臣によって任命された委員（少なくとも二名以上の治安判事を含む）一九五二年監獄法第六条二項）で構成されている。委員になることができないのは、「監獄に対し商品又は労務を供給する契約について利害関係を有する者」（一九六四年監獄規則第八八条）だけで、他に制限はない。定員は法規上明記されていないが、実際には、六、七名のところから二〇名以上のところまで様々なようである。委員の任期は三年以下（内

務大臣が定める（規則第九二条一項）であるが、再任も可能であり、長期間在任している者もあるようである。委員長は内務大臣によって指名されるか、さもなければ、他の委員によって指名されるのであるが、任期は二月を越えない期間とされている（規則第九二条二項三項）。又、訪問者審議会は、原則として月一回、あるいは、決議文に掲げる理由により、少なくとも十分であると決議した場合には、一月に八回を下らない範囲で、刑務所において会合をもたなければならぬ（規則第九三条一項）。そして、この会合と会合の間に、少なくとも委員の一人が、刑務所を訪問することを義務づけられている（規則第九六条一項）。

因に、巡視委員会は、一月二月を任期として、四季裁判所によって任命される治安判事だけの委員会、委員会自ら委員長を指名し、刑務所訪問は毎週とされていた。

監獄規則に定められた訪問者審議会の機能は多岐に渡っているが、その主なものは、刑務所訪問という方法を用いて、刑務所を監視し、被収容者の規律違反行為に対する裁定（adjudication）を行なうことである。以下この二つの主な機能をめぐって、Jellison 委員会の報告を紹介するとともに、若干の検討を加えてみようと思う。

第二章 監視機能

一九六四年イギリス監獄規則第九四条一項は、「監獄の巡視委員会又は訪問者審議会は、監獄の建物の状況、監獄の管理及び被収容者の処遇に関して、実地に確認しなければならない。」と、訪問者審議会の職務を包括的に規定している。これによれば、訪問者審議会は、刑務所行政あるいは行刑に関するすべての事柄について、直接監視する役割を負っていることになる。

そしてこの役割の遂行を補足する手段として、同規則は、「訪問者審議会の委員は、いつでも、監獄のすべての場所に立ち入ることができる」旨規定している（規則第九六条二項三項）。これが言わば、刑務所に対する直接監視である。

また、同規則第九五条一項は、「監獄の巡視委員会又は訪問者審議会及びその委員は、被収容者が希望するときは、その不服の申立て又は要求を聞かなければならない。」として、訪問者審議会に対し、被収容者の不服聴取の役割を与えている。「委員は、いつでも、監獄のすべての場所に立ち入り、すべての被収容者に接触することができる」「かつ、いかなる被収容者にも、職員との立会なしに面会することができる」ものとされている（規則第九六条二項）。こうして、訪問者審議会は、被収容者を

通して、いわば間接的に、刑務所の実体を把握し、監視のための資料を入手することができるのである。

このようにして見ると、訪問者審議会は、刑務所行政あるいは行刑に絶大な権限をもっているように見えるが、その権限を行使し、刑務所に対して改善を促す方法に関して、規則はあまり具体的な規定を設けていない。できるのは、「所長の注意を要する事項につき注意を喚起」すること(第九四条三項)、「知り得た職権濫用につき」、「内務大臣の決定があるまでの間、職員職務執行を一時停止する」こと(第九四条四項)である。一般的な方法としては、毎年末、内務大臣に提出する、監獄の状況及びその管理についての年報の中に、適当と認める何らかの助言及び提案を添える(第九七条)道が残されているだけである。

さて、このような訪問者審議会が、実際にはどのように活動しているであろうか。次にそれを見ることにしよう。

監視の手段となる刑務所訪問の回数は、本委員会の調査によると、表1のようになっており、どの審議会も法規を上回っている。

表 1

| 施設別 刑務所 | 頻度 | | 訪問回数 | |
|------------|-----|------|------|----|
| | 月一度 | 二週一度 | 週一度 | |
| 若年犯罪者施設 | 18 | 14 | 6 | 26 |
| | 1 | | | 6 |

しかし、訪問回数もさることながら、問題は、訪問する委員の数、訪問時間帯、見る場所、訪問にかけた時間等であろう。この中、何を見るかということについての本委員会の調査では、七二人中三十六人の委員長が、重要と思った事柄を列挙した(表2)。彼らが最も関心をもっているのは、食物及び厨

表 2

| 場所又は事柄 | 三十六人中 |
|----------------------------|-------|
| 食物及び厨房 | 28 |
| 被收容者の一般的態度及び職員と被收容者との関係 | 25 |
| 便所及び清潔 | 14 |
| 刑務所の病院及び被收容者の健康 | 12 |
| 生活空間とその一般的維持状況 | 10 |
| 工場 | 10 |
| 職員の福祉と士気 | 10 |
| 懲罰房及び規則第四三条(雑居から除外された)の受刑者 | 6 |
| 娯楽設備 | 5 |
| 被收容者を訪問する者のための設備 | 4 |
| 教育・訓練課程 | 4 |
| 保安及び火災の危険 | 2 |

房であるということは、規則第九五条二項が「巡視委員会又は

訪問者審議会は、その委員をして、被収容者の食料をひんばんに検査させる措置をとらなければならない。」と命じているところからも領けるのであるが、報告にも「教育や福祉に対する関心が欠けているのはがっかりした。」と述べられているように、この列挙事項を見る限り、訪問者審議会は、受刑者の再社会化のための処遇には、あまり大きな関心をもっていないようである。

次に不服聴取についてみよう。前述のように、監獄規則は、不服聴取の手続について何も規定していないが、被収容者が訪問者審議会に対して正式に何らかの要請をするためには、常に「申請 (applications)」が必要とされる。どの被収容者も、どのような内容についても、訪問者審議会に申請をする資格が与えられており、この申請は、定例の会合で正式に審理される。調査によれば、申請数は表3のとおりである。

表 3

| 施設別 刑務所 | 申請数 | |
|------------|-----|----------|
| | 一以下 | 月あたりの申請数 |
| 若年犯罪者施設 | 23 | 2 |
| | 12 | 5 |
| | 0 | 13 |
| | 0 | 7 |

もう一つの申請方法は、訪問委員が施設内を見回っていると

訪問者審議会 (Boards of Visitors) と刑務所監視機能

きに、被収容者が直接に提起するという方法である。これは我が監獄法施行規則が「巡関官吏ニハ書面又ハ口頭ヲ以テ情願ヲ為スコトヲ得」(第五条一項、傍点筆者) としているのと似ている。

また、申請の他に、いくつかの施設では、クリニック・システム (clinic system) を採っている。これは、一人又は数人の委員が週一回決められた時間に、施設で被収容者から不服を聞くという方法である。しかし、この方法はまだ行き渡っていないようである。

表3からも明らかなように、訪問者審議会に対する申請は比較的まれである。これにはもちろん、他に不服申立の手段がある (see, J. E. Hall Williams, *Changing Prisons*, 1975, pp. 173-174) からということも考えられるが、より基本的な理由は、報告書も指摘しているように、被収容者側に、刑務所職員と訪問者審議会委員との同一視があるということである。ある元受刑者は次のように証言している。

「訪問者審議会の委員と所長その他の職員との討論は、受刑者からはずっと離れた所で行なわれる。こうした外に表われた証拠は、これらの討論が、お茶とお菓子をつまんだ居心地のよい僚友関係の雰囲気で行なわれることを示す。審議会委員と受刑者との接触は、通常、工場か運動場で行なわれる。そこには、

看守長 (principal officer) がほとんど常に付添っている。」

要するに、被收容者の側から見れば、刑務所職員の間である訪問者審議会委員に、どのような不服を申し立てたところで、それが何らかの解決法になるとは考えられない、ということなのである。つまり、訪問者審議会の独立性に対して懐疑の目が向けられているわけである。

こうした監視機能の現状に鑑み、委員会報告は様々な勧告をしている。

a. 監視方法について。

表1からも明らかなように、大部分の訪問者審議会が法規で要求されている最低限より多くの訪問をしており、その意味では、巡視委員会が毎週監獄を訪問することを義務づけられているという経験が生かされていると見ることもできる。しかし、刑務所を訪問することだけで、刑務所を監視していると考えるのは誤りである。委員のために準備された部屋からの観察、そこで得られた知識だけでは不十分である。また、委員は異なる時間帯に訪問することを奨励されている。さもないと、どの委員も、ある一定の時間帯、昼あるいは夜の刑務所を経験しないことになり、それは刑務所にとって、あまりにも楽な時間帯を作り出す結果になるからである。つまり、担当の施設について、訪問者審議会は、時間的にも空間的にも包括的な知識をも

つことが重要だということである。委員会勧告は、「委員による訪問回数は、担当の施設のすべてについて、あるいは部分的にしても、合理的な範囲で熟知しているということを確認するために、増加されるべきである。」

次に、「施設の生活について何か発見しようとするとき、最もよい方法は、被收容者と話をすることであるのは言うまでもない。」その際の不服聴取も訪問者審議会の重要な職務である。しかし、「被收容者が、委員の訪問時に申請する方法は、非能率的であり不適切であると思う。話し合いは急がされる傾向があるし、又不便でもある。その有様は非常に目立ち、ある被收容者を思い止まらせることがあり、一方他の被收容者に好ましくならざる勇気を与える。その上、申請の数は、その訪問委員の魅力によって左右されるかも知れない。」

このような申請のデメリットを考えて、報告書は「クリニック・システム」を推奨する。クリニック・システムが普及すれば、もちろん審議会委員は今以上に働かねばならないが、それは、被收容者に毎週定期的な個人相談の機会を与えることになり、彼らにとっては、速く能率的だという利点をもっている。しかし、申請という形をとるにせよ、クリニック・システムをとるにせよ、これらを普及させるために大事なことは、まずもって全被收容者が訪問者審議会の存在を知っていることであ

る。一八九八年監獄法に規定されて以来長い歴史をもつ訪問者審議会でありながら、非常に多くの被收容者がその存在を知らないというのが現状である。これを改善するためには、次の三つの方法で、訪問者審議会についての情報が被收容者に与えられるべきだとされる。「第一は、各被收容者に与えられる cell card を新しくすることによって。第二は、刑務所各棟に常に『お知らせ』あるいは同様の告知板を設けることによって。第三は、施設入所時に口頭で知らせることによって。」

不服申立手続過程でもう一つ大切なことは被收容者が自分の申立の結果を聞くことができるということである。ここではしばしば責任の所在が曖昧になることがある。訪問者審議会が信用されるために重要だと思われるのは、自分たちが被收容者のためにしたことを、被收容者が理解するまで説明するということである。つまり、訪問者審議会が各事例を慎重に調査し、それらを正当にしかも親切に取扱ったということを、被收容者に解ってもらうということである。そして、何をしたかは、なるべく被收容者に直接明らかにされるべきであり、また記録されるべきである。これらについての報告書の勧告は、

「クリニック・システムが確立され、被收容者が各週一日決められた時間に申請する機会をもてるようにすべきである。訪問者審議会は、被收容者が彼らの申請の結果をはっきりと知らさ

訪問者審議会(Bords of Visitors)と刑務所監視機能

れるように尽力すべきである。」と言っている。
b. 独立性について。

刑務所の監視機能を果たするためには、まずもって、刑務所社会を組織する職員―刑務所局―内務省からも、また被收容者からさえも独立の機構である必要がある。しかし実際には、「訪問者審議会の委員は、刑務所局の助言により内務大臣によって任命される。そして、内務大臣は意のままに任命を打ち切ることもし得る。さらに、訪問者審議会の委員長は、内務大臣によって任命される。また、新委員の名簿も、しばしば刑務所長や審議会委員長を通して提出され、彼らはその選択に絶大なる影響力を持っているようである。」まさに訪問者審議会の独立性は、これらの関係者の誠実さに依存していることになる。しかしこれは非常に危険な状態であることは言うまでもない。委員が、所長不在のとき、プライベートに受刑者と会うことがないということ、また、委員には必ず上級職員が付添うことなどは、すでに右の危険が顕現した状態であるということもできよう。実際、多くの場合、被收容者も刑務所職員も、訪問者審議会は規律維持の役割と刑務所管理を援助する役割とをもっているにすぎないと見ている。

訪問者審議会は監視団体であるが、「その権限が主に説得であるために、独立性を示すようなことをたくさんはできないの

である。」また、刑務所社会全体を向上させることが、延いては被収容者の福祉にも繋がるのであり、そのために、訪問者審議会は、刑務所職員の士気に関心をもち、その福祉にも注意を向けるのであるが、職員との関係に用心深い被収容者には、逆にそれが審議会委員と職員との癒着に映るのかも知れない。

結局、任命手続がどうであれ、監獄規則を楯に、自ら監視者であることの自覚をもって行動するというのが、訪問者審議会がその独立性を示す唯一の道のである。

報告書は、現在の任命手続を合理的であるとしながらも、訪問者審議会が明確な独立性を示すために必要な事柄を次のように勧告している。

「一、とりわけ、訪問者審議会 (Councils—報告書は従来の Boards of Visitors という名称を Councils という名称に変更するよう提案している。) 間の孤立を減らし、訪問者審議会を全国レベルで代表し、訓練計画を促進しそれに参与し、新委員の募集を刺激する任務をもった刑事施設の訪問者審議会の全国協会 (a National Association of Councils of Penal Institutions) を作るべきである。

二、訪問者審議会の事務官 (Clerk) は訪問者審議会によって任命され、施設の事務職員の一員であるよりは、むしろ訪問者審議会の構成員であるべきである。施設は、設備と必要な事務

機器を供給し続けることになろう。また、事務官のための訓練コースが開発されるべきである。

三、訪問者審議会は、定例会合の一部として、あるいは定期的に、常に私的な会合をもつべきである。

四、訪問者審議会及びその委員は、刑務所職員と被収容者との中間に立つ者として、公平な態度を保ち、どんな状況にも是々非々の立場に立つて対処し、また、どちらかの側への密接な同一視が、彼らの有効性を損うものであるということを認識すべきである。」

第三章 裁定機能

裁定機能とは、告発された規律違反行為について、その事実を調査し、事実が認められたときに、違反行為者に対して処分を科する機能である。一九六四年監獄規則によれば、規律違反行為の中でも軽微なものについては所長に裁定権限がある。しかし、重大な規律違反 (Graver offences) の一つを犯して被収容者が告発された場合には、「所長は、その告発を却下する場合を除き、直ちに、内務大臣に通知しなければならない。また、内務大臣が別段の指示をする場合を除き、巡視委員会又は訪問者審議会にその告発を委託しなければならない。」(規則第五一条一項)「巡視委員会又は訪問者審議会に告発が委託された場

合には、その委員長は、二人以上五人以下の委員が出席する特別会議を召集しなければならない。(同条三項)そして、同会議は、「その告発について取調べをしなければならない、かつ、規律違反の事実が立証されたと認めるときは、」(同条四項)特権の剝奪等の処分を行わなければならない。さらに、特に重大な規律違反について告発を委託された場合には、委員長は、少なくとも二人の治安判事(justices of the peace)を含む三人以上五人以下の委員の出席する特別集会を召集しなければならない(規則第五二条二項)。

このように、訪問者審議会は、作業報酬の停止、あるいは事実上刑期を加算することになる刑の執行の免除の剝奪など、かなり厳しい処分を科する権限を与えられているところから見ても、裁定についても強大な権限をもっている一応は言うことができる。しかし、規則をよく読んでみると、訪問者審議会が裁定権限を発動する前提には、常に、「内務大臣が別段の指示をする場合を除き」(規則第五一条一項中、第五二条一項中)あるいは「所長により科せられる処分では不十分と認められるときは」(規則第五二条二項中)という条件が付けられている。これを逆に言えば、刑務所長や内務大臣の意向一つで、訪問者審議会に告発が全く委託されない場合もあるということである。そうなると、訪問者審議会の裁定機能は、全く有名無実なもの

訪問者審議会(Bords of Visitors)と刑務所監視機能

になってしまふ。

このような傾向は数字の上にも表われており、「現在四七ある青年犯罪者施設(young offenders institution)」「ボースタル、青年短期収容所(senior detention centre)」「少年短期収容所(junior detention centre)」では、ほとんど裁定がないということである。ほとんどが年間六件に満たない。いくつかの施設では一、二件である。平均年間四件と推定してもよいだろう。「予想されるように、刑務所での数はそれより多いが、それでも、一九七三年中に訪問者審議会によって裁定を受けた受刑者の総数は、約二万九千名の受刑者のうち一六八八人、つまり約六パーセントにすぎなかった。男子の刑務所でさえも、年間六人以下しか裁定していないところが三分の一(五四ヶ所中一七ヶ所、つまり三一パーセント)ある。さらに、七ないし二人に対してしか裁定していないところが一〇ヶ所ある。従って、四四パーセントにあたる男子刑務所で、裁定は月一件以下平均ということになる。」つまり、これらの施設では、裁定が訪問者審議会の主な機能とはなっていないわけである。しかし、「他方の極で、比較的少数の訪問者審議会、おそらく四分の一以下が、全裁定数の三分の二を行なっている。この最後のグループにとって、裁定が主な機能になるのはもっともなことである。」

このような相違がどうして生じるのか、また、どのような基準で、内務大臣が別段の指示をしなかったり、所長が訪問者審議会に告発を委託しなかったりするの、これらについては報告書も言及していない。しかし、大部分の訪問者審議会にとって、裁定が、その職務の比較的小さな部分を占めるにすぎないということは事実であり、それにもかかわらず、訪問者審議会が、多くの被収容者から、規律維持の役割を負った者とのみ見られているのも事実のようである。元受刑者のひとりは次のように証言している。

「訪問者審議会の最も明白な機能は、刑務所内の比較的重大な規律違反に裁定を下すことである。多くの受刑者はこれが審議会の主な役割だと考えており、そのために、刑務所管理に対する不服をもって審議会に近づくのを躊躇するのである。訪問者審議会と所長および職員とのこうした暗黙の同一視が、もうひとつの『彼ら』と『我々』という状況を作り出し、それは、審議会委員のその仕事への接近方法によって、いっそう強められるのである。……」

審議会委員は、進んで職員に有利なように、そして不服申立者に不利なように事件 (case) を前もって判断しているという印象―刑務所内の規律維持手続 (disciplinary proceedings) 中特に著しい印象―をあまりにもしばしば与えすぎる……」

これに対して、刑務官協会 (Prison Officers' Association) の意見は次のようであった。

「時々協会は、被収容者の犯した規律違反に対する訪問者審議会の態度に不服をもっている。きまってこれらの不服は、協会員が、裁定 (award) としてあまりにも寛大な態度だと考える事柄に関係している。それは、協会員が、職員の支えになるべきだと信じている事柄を十分には考えていない、裁定である。他の事柄が提起されることもあるが、普通、こうしたことが起るのは、協会員に対する暴行事件が含まれる場合である。」

訪問者審議会の態度は、自己利益という狭い観点からは、刑務官協会の望んでいるものとは調和しないが、審議会がその権限を独立にしかも注意深く行使しているということは否定できない。実際我々も時々不平を言うが、訪問者審議会を含む制度に全幅の信頼を寄せており、試験に立たされている手続についても、いかなる変更も望んではない。」

さて、このように混沌とした状態にある訪問者審議会の裁定機能について、報告書がどのような見方をしているか、次に見ることにしよう。

「この報告書において、委員会の考え方の基礎にある原則は、訪問者審議会あるいは Council (委員会はこの名称が好ましいとする) が、監視団体として確認され改善されるべきである、

ということであって、訪問者審議会が、どのような形をとるにせよ、管理的な諸権限を行使すべきではない、ということであった。」中でも、「重大な規律違反に対する裁定は、規律維持、従って施設管理の中心的機能であるから、それに関係すること、監視団体の明確な独立性を確立する必要性と矛盾する。」

委員会は、監視機能と裁定機能とは相容れないものだとし、訪問者審議会が監視機能にのみ専念すべきことを主張する。

確かに法規の上でも、監視機能、とりわけ、直接の監視については、訪問者審議会が主要な役割を演ずべきことが規定されているのに反して、裁定機能については、前述のように、二次的、あるいは三次的役割を負わされているにすぎない（もっとも処分に關しては、所長よりずっと重い制裁を加えることができるようになってはいるが、それがかえって、被収容者の訪問者審議会に対するイメージを悪く作り上げていると言えなくもない。この点については、報告書も言及しており、特に重大な規律違反の場合に、訪問者審議会が違反者に対して一八〇日を越える刑の執行の剝奪という処分をとれるようになってゐるのは適當でない、と述べている）。裁定機能は刑務所内部の問題であるから、刑務所社会の片方の代表者である所長、あるいはその系統上の内務大臣が果すことになっても、不都合ではないが、監視は事柄の性質上、第三者的な団体が営むのがふ

訪問者審議会 (Boards of Visitors) と刑務所監視機能

さわしく、この場合には、一般的な監視はもとより、裁定に対する監視も、それに含められることになるだろう。

委員会は、「監視の責任を負っている団体は、規律維持機能を営むべきでない。」と言ひ、勧告として次の諸事項をあげている。

「重大な犯罪的規律違反を裁判所で審理してもらうよう送致する」という現在行なわれている政策は、続けられるべきであるが、そのような事例の判決については、従うべき諸原則について合意が得られるように、刑務所局と司法当局 (Judiciary) との間で話し合いが行なわれるべきである。

重大な規律違反は、巡回裁判官 (Circuit Judges) か市裁判官 (Recorders) の任命に必要な地位にある法律家から選ばれた専門の裁定者により審理されるべきである。我々は、この仕事の指揮を巡回裁判官がとってくれることを期待する。裁定委員会 (panel) は大法官 (Lord Chancellor) によって任命され、この計画 (scheme) の管理は、刑務所長と巡視官 (Circuit Administrator) が共同で行なうことになるだろう。

できれば、専門の委員長が、二人の素人委員と同席すること、そしてこの二人が、当該施設の訪問者審議会の委員ではない地方治安判事 (local magistrates) であることが望ましい。

監獄規則は、一事件について、内部の規律維持手続で科せら

れる一年を超える刑の執行の免除の喪失を排除するように改正されるべきである。

刑の執行の免除の喪失を回復する手続は、施設間の相違を減らすという観点から再検討されるべきである。また、どんな制度 (system) が考案されようと、その中に、施設の訪問者審議會は含められるべきでない。

訪問者審議會に執行権限を与える規則は、そうした権限を除去するよう修正され、また、この規則の下で特別な統制方法を採用するいかなる場合にも、訪問者審議會が情報を受け、委員が訪問するという要求を強めるように修正されるべきである。」

第四章 素人審議會の是非

報告書によると、調査に応じた七二名の訪問者審議會の委員長の職業は次表のとおりである。

| | |
|----------------|----|
| 農民、土地管理者等 | 10 |
| 会社役員、銀行家、保険屋 | 19 |
| 知的自由業 | 9 |
| 教育者 (大学の教員を含む) | 7 |
| サービス業 | 5 |
| 役人、地方政治家 | 5 |
| 労働組合幹部 | 3 |

肉体労働者

主婦

その他

1 4 9

これでも解かるとおり、訪問者審議會の委員長にはほとんど法律専門家あるいは行政専門家がいない。そして、委員も、治安判事を含めて大多数が他に職業をもっている者たちである。すなわち訪問者審議會は lay board である。こうした素人審議會が刑務所を監視し、あるいはまた規律違反に裁定を下す役割を負うことには、賛否両論がある。

まず賛成の議論では五つの理由があげられている。

一、刑務所は多くの我々の仲間の市民を収容しているが、彼らも国会によって監獄法及び同規則に定められた諸権利の保持を認められている。最低限、諸規定の形式的要求は満たされるべきであるが、もっと重要なのは、解釈の基礎になる精神である。こうした事柄を刑務所局に雇われている者にのみ任せることは、彼ら自身の理由で判断せしめることになってしまう。それを防ぐためには、地域社会のための独立の監視がどうしても必要である。

二、刑務所の処遇が不十分あるいは不満足と感じている被収容者には、彼らのケースを外部社会が認識できるように、提出する方法が与えられるべきである。

三、特に懲罰の場合に、公衆は、他の市民よりずっと多くの規則で縛られている被収容者が、公平に取扱われていると自信をもてるようになるべきであるが、そのためには、主な制裁は独立の団体によってのみ科せられるべきである。

四、刑事施設は特定の地域社会内に存在するのであり、両者は何らかの関係をもたざるをえない。その関係は、地域の市民グループが仲介の労をとるなら、高められるだろう。また、訪問者審議会はすでに存在しており、それは、素人が公衆行政 (public administration) に参加するという英国の伝統とも全く一致している。

五、独立の市民団体が自由に刑務所に入れるとすれば、刑務所は社会化され、職員は、公衆から懷疑の目で見られることがなくなる。

以上が賛成論の根拠であるが、これに対して反対論は次の三つの理由をあげている。

一、訪問者審議会が珍しいという事実そのものが、それに反対する理由になる。ほとんどの国々がそれなしにやって行けるとするなら、それは本当に必要なのだろうか。高度な法制度にバックアップされた誠実で専門的な刑務所業務は、我々の述べたすべての機能を素人監視者の団体の必要なしに成就することができるはずだということが力説されている。

訪問者審議会 (Boards of Visitors) と刑務所監視機能

二、審議会が成就させようとしている諸機能には矛盾がある。規律維持の権限をもち、従って、施設の当局を支えるという機能をもった団体は、独立の監視団体とは見られないし、被収容者も多くを期待しないだろう。

三、ほとんどの被収容者は審議会を信頼していないし、大多数はそれと何の関係ももっていない。審議会は、被収容者の要求を容れる権限がほとんどなく、それが、被収容者にも審議会自体にも冷笑的なものの見方を生じさせている。制度の将来や施設の運営に関する諸決定についても、審議会が相談を受けることはめったになく、その影響力も末梢的である。また、審議会委員はあまりにも素人くさすぎると断定されている。検査は表面的だと考えられているし、委員は、訪問時に受けた申請を扱うには、十分に刑務所システムについて知らなかった。さらに、申請の取扱いや裁定の手続は、委員からも不適当であり、そのような機会にもたれるべきコミュニケーションを妨げると考えられていた。

このような賛否両意見に対して、委員会報告書は次のような結論を出している。

一、我々には、独立した外部からの監視を支持する憲法上の議論には抗し難いものがあるように思える。このように言うとき、我々は、現在の地位の根底をなす諸原則を重ねて主張する

に過ぎないのだが、我々は、これがとにかく審議会の存在を正当化する根本的理由であるということをさらに強調したい。

二、現在の制度の存在を前提にすると、刑事施設の「開放」を減じさせるようなことをするのは後退であろう。我々は、監獄規則によって与えられた特権的な出入りが、十二、三人の審議会委員に限定されていることをよく知っている。にもかかわらず、これはとにかく大きな改革である。審議会が専門的検査官制度に置き換えられるのを見るのを我々は大変躊躇するだろう。もしそれが、おそらく議會関係執行官 (Parliamentary Commissioner) に雇われているというように、大きな独立性を持つのでないとするならば。しかし、これは、地域に根をおろしたシステムという利点を失なわせることになるだろう。

三、審議会の相容れない諸機能は、一つの問題を提起する。しかし、監視の役割に優位を与えられれば、このことは、廃止を是認する説得力ある議論ではない。

四、審議会の存在を是認する憲法上の議論は、それが有効であることを仮定している。これは本質的なことであり、後にこの報告書の中で、我々は、何を審議会のよい慣習 (付随的に我々が見聞した中で最高のものを抽出した) として法典の中に入れるべきかにいて多くの提案をする。審議会は有効でない限り改革されるべきである。改革が不可能であるならばはじめて

その廃止は正当化される。今がそのような時期でないことは明らかである。我々の最初の勧告は、従って、審議会は保持されるべきだが、改善されるべきだ、ということである。

第五章 検討

Jellicoe 委員会の主張は、訪問者審議会が有能な人材を集め、訪問回数を増やし、そして訪問内容を改善することによって、監視機能を強め、施設管理と重大なかかわりのある裁定という監視機能とは相容れない機能を他の団体に譲るべきだ、ということであった。否むしろ、その主張は、訪問者審議会が監視機能に専念すべきだ、ということであったと言う方が適當であるかも知れない。その主張は正当であると思う。

確かに伝統的な用語法で「刑務所の監視」と言う場合、その内容は、刑務所で被収容者がどのような処遇を受けているか、あるいは被収容者に対して不当な人権侵害が行なわれていないか、というようなことを見張るということであった。委員会もこうした文脈で「監視」の意味を理解しているように思われる。

つい最近まで、特別権力関係が行刑の分野で広く主張されている間、わが国では、おそらく、「刑務所の監視」という発想すらなかったように思う。その意味では、一八九八年監獄法以来、刑務所監視のための訪問者審議会あるいは巡視委員会等を

持ち続けている英国は進歩していると言ふこともできよう。

しかし、今日のように、「受刑者も拘禁とそれに付随する制限を除き、一般市民と同様の権利を保持する」ということが自明のことのように言われ、受刑者の積極的な処遇参加、処遇を受ける権利、受けない権利が取り沙汰される時代においては、以前と事情が少し異なってきたように思う。これまでの監視では刑務所の物理的な状態や、刑務所当局→受刑者〔R: Relation (S: Prison staff→P: Prisoner)〕という筋道が主に問題にされてきた。それは、刑務所の歴史を顧みれば、当然出て来るはずの政策であったかも知れない。

しかし、刑務所社会を構成する、職員―所長―国という一方の当事者と、受刑者というもう一方の当事者とが、対等な権利義務の関係にあると言われるとき、我々は、刑務所当局→受刑者〔R(S→P)〕という図式だけではなく、受刑者→刑務所当局〔R(S←P)〕という図式にも目を向ける必要があるのではなからうか。そういう意味で、監視機能を営みながら、他方で裁定機能も営むという訪問者審議会は、大きな示唆を与えてくれるように思う。

犯罪には通常被害があり被害者がいる。そして、社会内処遇が発達した今日、刑務所に収容されるような犯罪者に対する被害者の復讐感情は非常に大きいだろうことが推測される。しか

訪問者審議会 (Boards of Visitors) と刑務所監視機能

し国は、そういう被害者も含めてすべての被害者から復讐権を奪い、すべて自らのものとした。被害者として犯罪によって波紋を投げかけられた社会の人々が、国の犯罪者に対する措置に興味のないはずはない。ここにも第三者により監視の目が向けられて然るべきものと思う。訪問者審議会の裁定機能を、このような立場から理解することもできるだろう。すなわち、図式的に言えば、監視機能(広義)は、監視機能(狭義)と裁定機能を含むことになる。

しかしこのことは、同じ団体が両機能を営まねばならないということの意味するわけではない。委員会報告でも強調されているように、両機能は相容れない面がないわけではない。また裁定に対する監視も必要でないわけではない。しかも、刑務所当局は特に監視機能に注目し、被収容者は裁定機能に注目する。そうすると、両機能を同時に営む団体はどちらからも信頼されず気嫌いされるという身動きのできない立場に追い込まれてしまう。まさに訪問者審議会の現状そのもののようである。従って、裁定機能を他の独立の団体に任せようとする委員会の提案は正しい方向にあると言ふことができよう。

結 語

監獄法改正要綱は、刑務所の監視について特別な規定を設け

ておらず、不服申立についても、現行法どおり情願という内部処理の方法をとった。また従来、行政不服審査法に基づく独自の不服申立制度の創設も主張されてきたが、これについても検討されていない。懲罰については、原則として、懲罰審査会の議を経て科するという方針であるが、懲罰審査会の組織内容は明らかにされていない。

英国では、刑事裁判にも陪審制がとられ、裁判官にも素人が多い。このように、一般市民の行政、司法への参加が一般化している国と、我が国のように、公のことはすべて専門家に任せるのをよしとする国とを形式的に比較することはできない。すなわち、我が国へ訪問者審議会のような一般市民による監視団体を導入しても、それが成功するかどうかは疑問である。しかしその背景にある「刑務所の監視」という精神は、受刑者の人権への関心が高まれば高まるほど、そして逆に、受刑者が甘やかされれば甘やかされる程、顧みられずをえなくなってくるように思う。

委員会報告は、ここに紹介した以外の訪問者審議会の機能についても、また審議会委員の訓練等についても言及しているが、割愛せざるを得なかった。

なお、この報告書の原文は、ハワード・リーグの会員でもあり、早稲田大学刑事政策問題研究会の会員でもあられる辻本義

男氏が提供して下さり、翻訳の機会を与えて下さったものである。末筆ではあるが記して感謝の意を表したい。