

犯罪及び刑事司法政策が刑事施設の収容人員に与える 影響についての再考察

論文

The Review of the Impact of Crime and Criminal Justice Policy on Prison Population

渡部淳一 (Watanabe, Junichi)

法務省

j_watanabe@mtb.biglobe.ne.jp

Abstract : The prison population in Japan has been increasing since 1992 and it caused prison overcrowding. This increase of prison population mainly comes from the increase of crime rate, but the budget and sentencing policies also made the prison population increase. In 2004, the author studied what factors affect the prison population by using system dynamics models of criminal justice procedures of Japan. The conclusion was the budget and sentencing policies had strong impacts on the prison population. However, the crime rate was consistently increasing during the examined period, and it was unclear how the prison population will change if the crime rate declines. Therefore, in this study, I reexamined the relationships among prison population, crime rate and budget and sentencing policies when the crime rate starts declining since 2003. As a result of this study, it was found that certain changes of the policies have been introduced in Japan and it caused the prison population to increase more rapidly.

キーワード : 刑事施設収容人員, 犯罪件数, 治安対策, 量刑基準, 受刑者数, 政策決定スタイル

要旨 : 全国の刑務所などの刑事施設の収容人員は、戦後最少を記録した 1992 年から増加を続け、2001 年には刑事施設の収容定員を超え、現在も増加を続けている。この収容人員の増加は、一般的に犯罪件数の増加が影響しているといわれているが、政府の治安対策も収容人員に大きな影響を与える。

筆者は、2004 年に 1980 年から 2001 年までのデータを用いて、犯罪件数と刑事司法政策が刑事施設に収容されている受刑者数に与える影響について、SD モデルを用いて分析をし、警察官などの人的資源や裁判官の量刑判断などが収容人員に大きな影響を与えるという結果を得た。

しかし、対象期間中の犯罪件数は一貫して増加し続けており、犯罪件数が減少したときに、これらの要素が収容人員にどのような影響を与えるかについては未知数であった。そこで、2003 年から犯罪件数が減少に転じたことを受け、本論文においては、前回作成した SD モデルの妥当性について検証した結果、SD モデルで予想された以上に、刑事政策が「厳罰化」の方向で運用されており、収容人員の増加への圧力として働いていることが判明した。

1. はじめに

全国の刑務所、少年刑務所及び拘置所（これらの施設を総称して「刑事施設」という。）における収容人員は、図 1 のとおり、戦後最少を記録した 1992 年には 45,082 人であったが、その後急激な増加を続け、2001 年には刑事施設の収容定員を超え、2005 年には 79,055 人に達している。

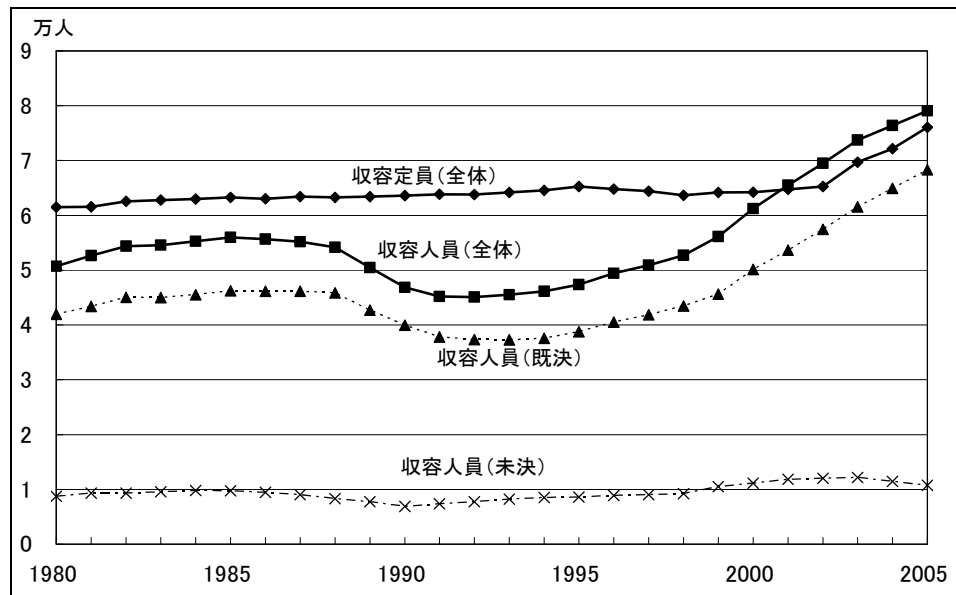


図1 刑事施設における収容人員の推移¹⁾

刑事施設における収容人員の決定要因が何であるかについては、米国においても長く議論されてきており²⁾、犯罪に関与する割合の高い若年層の人口構成比、市民の犯罪者に対する態度、政府の財政能力などが影響するとされてきた。

システム・ダイナミックスを用いた研究としては、McCold (1992)によるものがあり、司法関係者の人員など政府の財政支出が、犯罪件数よりも、収容人員に大きな影響を与えると分析している。

筆者は、2004年に1980年から2001年までの日本のデータ及び1980年から1999年までの米国ニューヨーク州のデータを用いて、犯罪件数と刑事司法政策が刑事施設に収容されている受刑者数に与える影響について、SDモデルを用いた分析をした。その結果として、以下のような結論を得られた。

- ① 警察が犯罪者を検察官に送致する件数は、犯罪件数と検挙率の積により決定されるが、職員一人あたりの負担が増加することによって検挙率の低下を招き、犯罪件数が増加しても逆に送致件数が減少するということがあること。
- ② 警察により送致された事件を検察官が起訴するか否かは、事件の重大性だけではなく、検察官及び裁判官一人当たりの負担率も影響していること。
- ③ 判決において被告人に拘禁刑を科すか否か、拘禁刑を科した場合にどれだけの刑期を科すかという量刑判断の基準は、普遍的なものではなく、重罰化を求める世論などの圧力により長期的に変動していること。
- ④ 受刑者数は、犯罪件数だけではなく、警察、検察、裁判所などがそれぞれ犯罪者に対してどのように対処（逮捕、起訴、拘禁刑の判決など）するかによって決定されていること。特に警察官、検察官などの人的資源の増減が大きな影響を与えていること。

2004年の研究の時点では、研究対象となった期間における日本の犯罪件数は一貫して増加し続けており、逆に米国ニューヨーク州における犯罪件数はおおむね減少し続けていた。そのため、犯罪件数が増加から減少に転じたとき、又は減少から増加に転じたときに、これらの上記の結論が当てはまるかについては未知数であった。そ

¹⁾ 平成18年版犯罪白書による。図の中に用いられている「既決」、「未決」の違いは、「既決」は裁判の結果有罪が確定している者を意味しており、「未決」は有罪・無罪が確定していない裁判中の者を意味している。「既決」については、受刑者に加えて労務場留置者などが含まれるが、そのほとんどが受刑者であり、受刑者とほぼ同義と考えても差し支えない。

²⁾ Blumstein and Cohen (1973), Blumstein, Cohen and Miller (1980), Marvel and Moody (1994), Greenberg and West (2001)など。

³⁾ 日本においては、懲役、禁錮及び拘留の刑のうち、執行の猶予をされていないものを意味する。

ここで、図2のとおり、2003年から日本における犯罪件数（一般刑法犯認知件数⁴）が減少に転じたことを受け、2004年の研究のために作成したSDモデル及び上記の結論の妥当性を検証する。

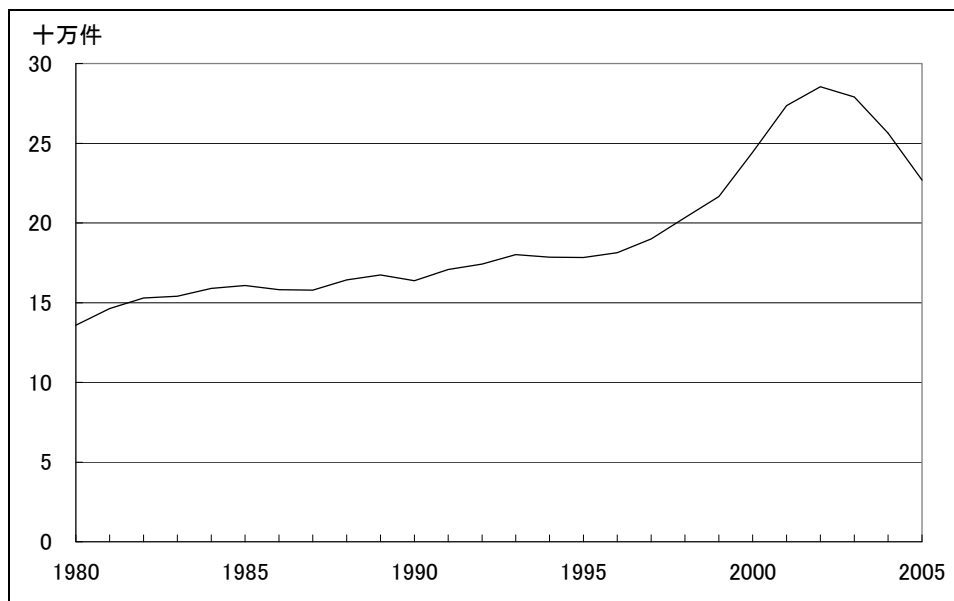


図2 一般刑法犯認知件数の推移⁵

2. 刑事司法プロセスモデルの概要

2004年の研究及び今回の検証に用いたSDモデルの概要は、図3のとおりである。犯罪者によって行われた犯罪が警察などの法執行機関に認知された段階から、実際に犯罪者が受刑者として刑事施設に拘禁されるまでには、複数のプロセスを経ることとなる。その過程において、不検挙、起訴猶予、執行猶予などにより、犯罪者の多くが受刑者となる前にこのプロセスから除外され、犯罪者のうち限られた者だけが受刑者として刑事施設に収容されることとなる。

このように複数のプロセスを経て受刑者を選別していく事由としては、主に2つの事由が考えられる⁶。第一に、犯罪者の行った犯罪が軽微なものであった場合は、受刑者として拘禁する必要がないためである。この判断を行う者は、まず起訴するか否かを判断する検察官であり、次に裁判において判決を下す裁判官である。裁判官の判断としては、犯罪者に拘禁刑を科すか否かという判断と拘禁刑を科した場合にどれだけの刑期を科すかという2つの判断が行われる。第二に、それぞれのプロセスに関与する人的・物的資源に制約があり、その制約を越える事案を処理する必要がある場合は、次のプロセスに進める対象者を限定して処理し、それ以外の者についてはプロセスから除外する必要があるためである。例えば、警察官の数は限られていることから、すべての事件について検挙するまで無制限に人的・物的資源を投入することは不可能であり、殺人や強盗などの重大事件に優先的に資源を投入し、軽微な窃盗事件などは資源の許す範囲内において捜査されることとなる。また、送致を受けた検察官は、そのすべてについて何らかの処理をする必要があるが、検察官の負担と裁判所の負担を勘案して、その限界を超えるときは、軽微なものについては不起訴という判断を下すこととなる。

この2つの事由に加えて、世論などの圧力も受刑者を犯罪者から選別する際の判断基準に影響を与える要因である。次のプロセスに犯罪者を進める必要があるほどその犯罪が重大であるか否かの判断において、その当時の世論などの影響は無視できないとともに、警察官の数など人的・物的資源の整備についても、世論が大きな影響を与える。

本研究においては、これらの要因が、どのように受刑者人員の推移に影響を与えているかについて、警察、検察、裁判所のそれぞれのセクターに分割して、検討することとする。

⁴ 「一般刑法犯」とは、刑法犯全体から道路上の交通事故に係る業務上過失致死傷及び重過失致死傷を除いたものをいう。「認知件数」とは、犯罪について、被害の届出、告訴、告発その他の端緒により、警察等が発生を認知した事件の数をいう。

⁵ 平成18年版犯罪白書による。

⁶ その他にも、無罪であった場合や本人の情状による場合などもある。

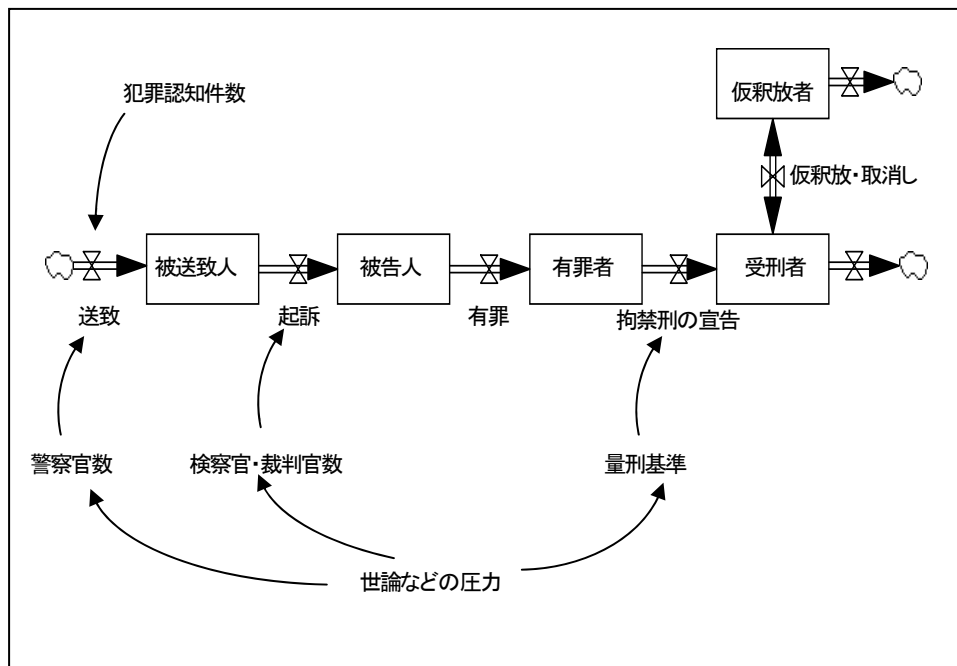


図3 刑事司法プロセスモデルの概要

3. 警察セクター

図4は、警察が検察官へ犯罪者を送致する件数を決定する要因を図にしたものである。検察庁に送致される件数は、犯罪認知件数と警察による送致率の積によって決定される。送致率は、警察官一人あたりの負担率と負の因果関係があり、警察官一人あたりの負担率が上昇すると、犯罪一件当たりの送致率は低下することとなる。

図4をみると、犯罪認知件数と送致件数の関係は、「犯罪認知件数→検察官への送致件数」という正の因果関係と「犯罪認知件数→警察官一人あたりの負担率→送致率→検察官への送致件数」という負の因果関係を有していることが分かる。つまり、刑法犯認知件数が増加しても必ずしも検察官への送致件数が増加するものではなく、上記の2つの因果関係のどちらが支配的かによって増加するか否かが決定される。このことは、犯罪認知件数が2002年まで一貫して増加しているのに対して、警察が送致した結果、検察庁が受理した人員（検察庁受理人員）⁷が1995年まで減少傾向にあること、2003年から一般刑法犯認知件数が減少しているのに対して検察庁受理人員が増加していることから分かる（図2、図5参照）。

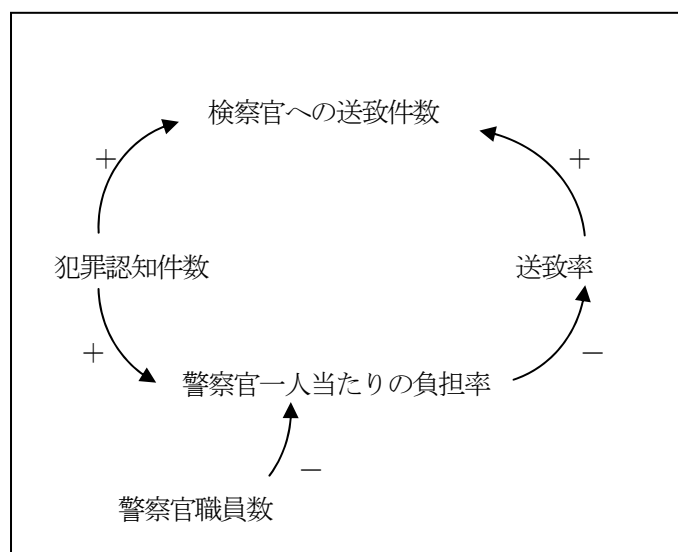


図4 警察セクターにおける因果関係図

⁷交通関係の業務上過失致死傷及び道路交通法違反以外の犯罪により受理した人員

図5においては、2004年に作成したモデルに2001年以降のデータを入力してシミュレーションした結果と実際の値を比較している。シミュレーションにおいては2002年をピークに減少するという結果となったが、実際には、2003年以降も増加を続け、シミュレーションと実際の値の乖離を生じている。これは、2002年以降、警察官一人当たりの負担率から算出した送致率よりも、実際の送致率が高かったためである。たとえば、2005年の警察官一人当たりの職員負担率が7.96であり、これを基にシミュレーションにおいて算出した送致率は0.14であったのに対し、実際の送致率は0.21であった。この送致率のシミュレーションと実際の値の違いは、2002年以降、それ以前の警察官一人当たりの負担率と同じ負担率であってもより多くの件数を送致できるようになった(図6参照)ためであるが、その理由としては、警察の捜査能力の向上のほか、高い職員負担率の下での捜査に適応した態勢が構築されたことなどが考えられる。

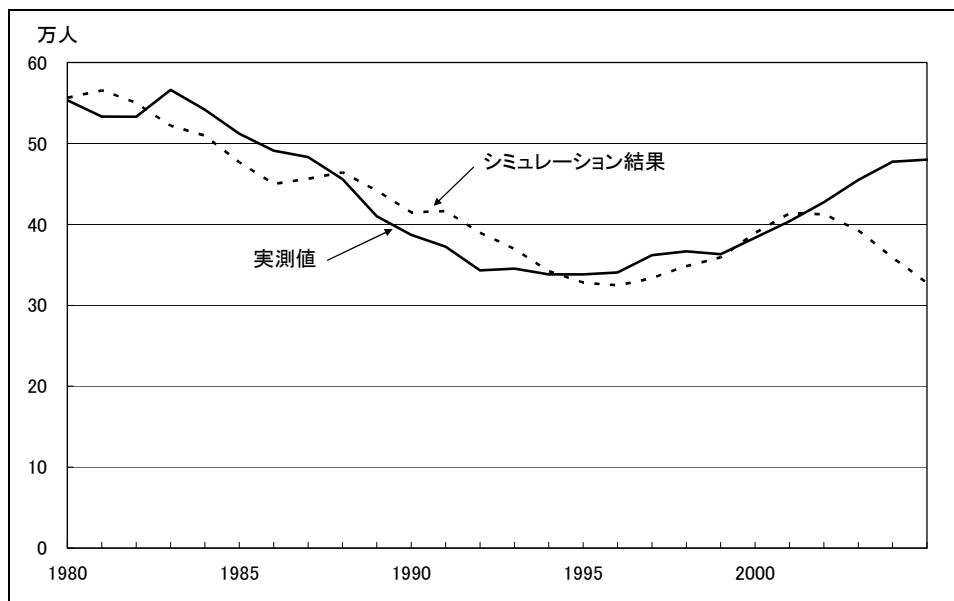


図5 検察庁受理人員の推移⁸

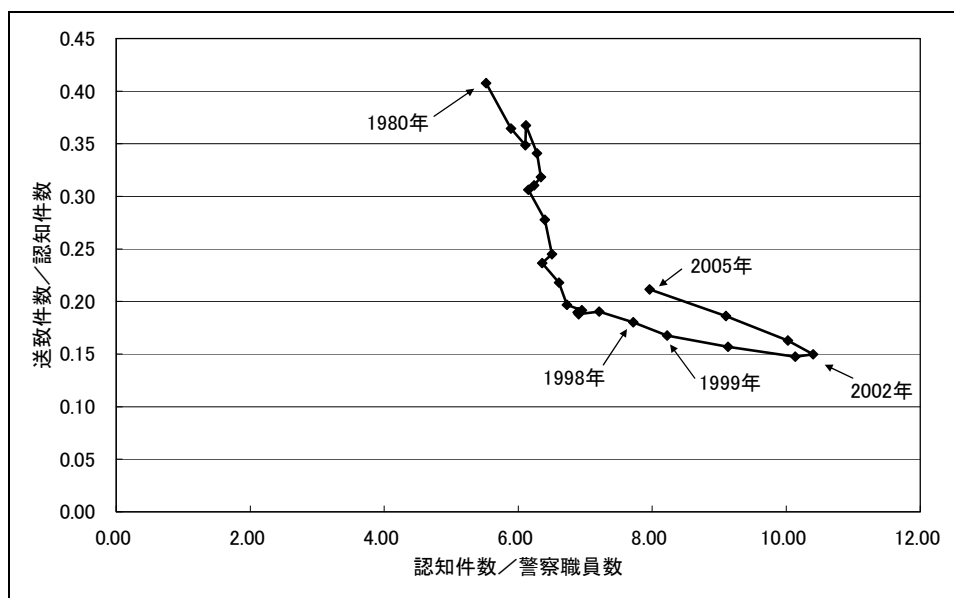


図6 職員負担率と送致率の相関関係⁹

4. 検察セクター

⁸ 実測値は、犯罪白書(昭和55年から平成18年)による。

⁹ 警察職員数は、警察白書(昭和55年から平成18年)、その他の数値は、犯罪白書(昭和55年から平成18年)による。

図7は、検察官が、警察から送致された犯罪者について公判請求をするか否かをどのような要因で決定しているかを図示したものである。検察官と裁判官を合わせた司法関係職員数と警察から検察官に送致された件数が公判請求件数の決定要因であることは、警察職員数と犯罪認知件数が検察官への送致件数の決定要因である警察セクターの構造と類似しているが、検察官に送致された件数に占める重大犯罪¹⁰の割合が新たな決定要因として加わっている点において大きな違いがある。これは、警察官一人当たりの負担率が変動する中で、負担率が高い時期は重大犯罪を優先して捜査して、検察官に送致しているのに対して、負担率が低い時期は軽微な犯罪についても捜査して検察官に送致しているため、検察官に送致される件数が同じであっても、その中に含まれる重大犯罪の割合が時期によって異なり、重大犯罪の含まれる割合が高い時期は公判請求する割合が高くなり、軽微な犯罪が含まれる割合が高い時期は、公判請求する割合が低くなるためである。図8は、検察庁受理人員を一般刑法犯認知件数で割った値と一般刑法犯検挙人員に占める凶悪犯¹¹の割合との相関を示した図であるが、検察庁に受理される犯罪の割合が小さくなるほど、その中に占める凶悪犯の割合が高くなることが分かる。

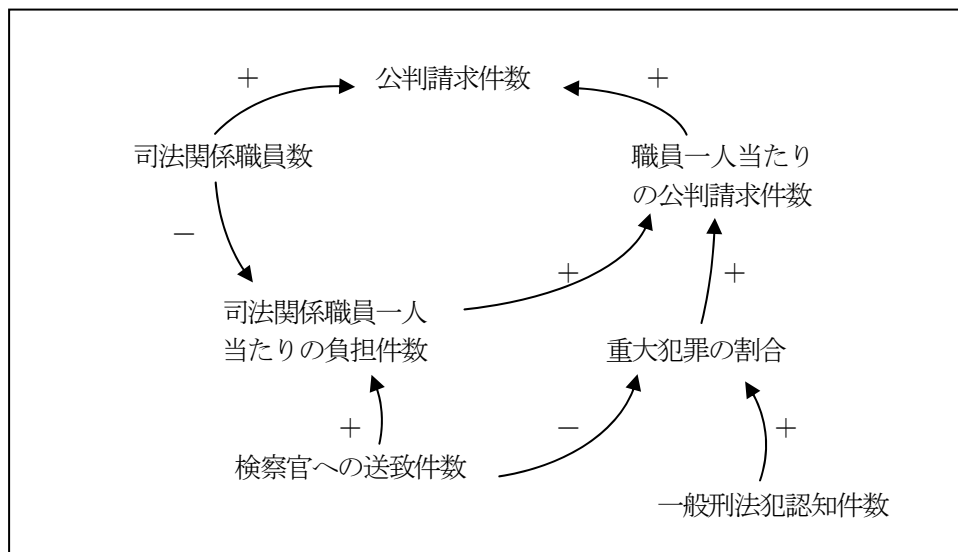


図7 検察セクターにおける因果関係図

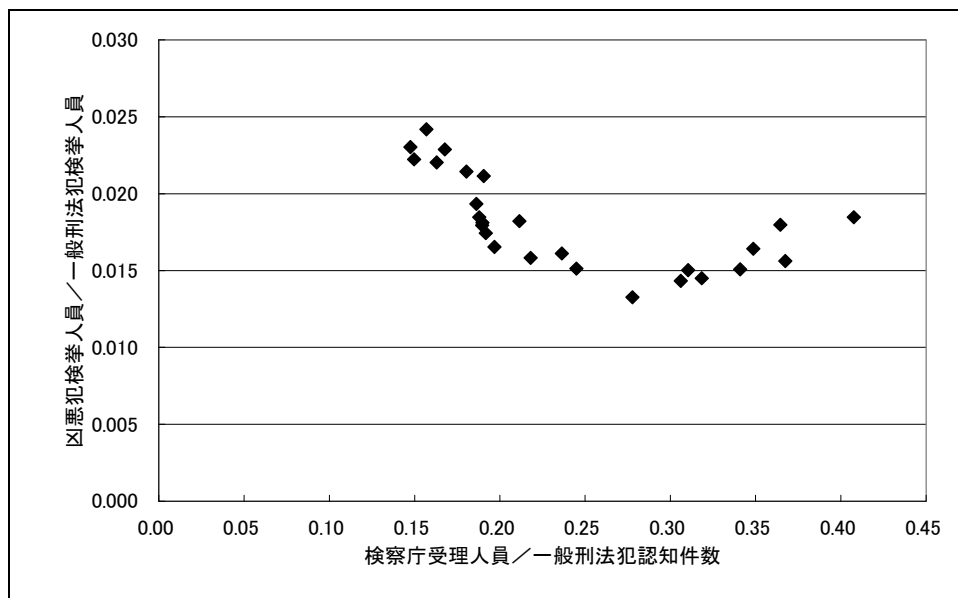


図8 検察庁が受理した犯罪の割合と重大犯罪の割合の相関

図9は、2004年に作成したモデルに2001年以降のデータを入力してシミュレーションした結果¹²と実際の値

¹⁰ 拘禁刑に相当するような犯罪。

¹¹ 殺人、強盗、放火及び強姦をいう。

¹² 検察官への送致件数は、警察セクターでシミュレーションした結果ではなく、実際の値を用いて計算している。

を比較している。シミュレーションにおいては、公判請求件数は 2004 年から減少を始めているのに対して、実際の値も 2005 年から減少を始めているなど、大まかな動向は予測のとおりであったが、数値的には実際の値との乖離を生じている。

このシミュレーションの結果と実際の値との乖離は、近年の犯罪者に対する厳罰を求める世論の影響の結果として、これまで公判請求をされていなかったような案件についても、公判請求されるようになったことが一因ではないかと考えられる。

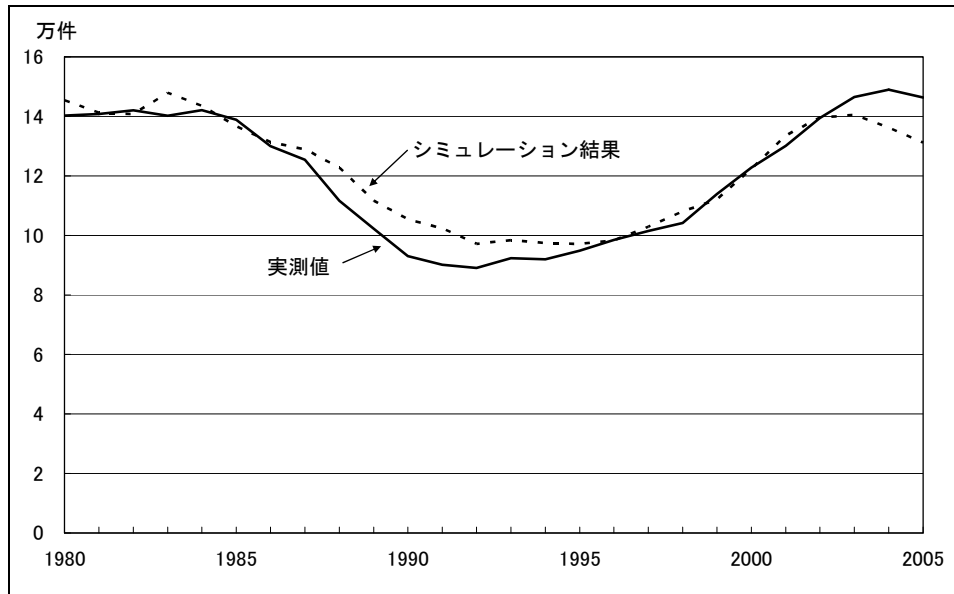


図9 公判請求件数の推移

5. 裁判所セクター

公判請求をされた被告人については、有罪・無罪が裁判により決定された後、有罪とされた者については、実刑として刑事施設に収容するか否か、刑事施設に収容するとした場合にはどれぐらいの期間収容するかについての決定がなされる。日本においては、精密司法といわれるように、起訴の段階において検察官による有罪・無罪の慎重な判断がなされているので、無罪とされることは1パーセント以下であり、受刑者数の決定においては、有罪・無罪の割合は考慮に入れる必要はない。

5. 1 刑事施設への収容の決定

図10は、有罪を宣告された者の数の増減がどのように新しく刑事施設に収容される受刑者の数に影響を与えるかについて図示したものである。有罪を宣告された者については、拘禁刑を科して刑事施設に収容する、又は懲役刑などの執行を猶予する若しくは罰金刑を科すなどして刑事施設に収容しないという判断がなされる。この判断においては、宣告された犯罪の重大性が最も大きな基準となるが、本人の情状なども考慮に入れられる。ただし、本人の情状などは全有罪者間においては平均化されることから、新入受刑者数に与える影響は少なく、有罪を宣告された者のうちの重大な犯罪をしたものの割合が、実刑になるものの割合に最も大きな影響を与える。

このように重大犯罪の割合が実刑になる割合を決める大きな要因であるが、世論などの外部の圧力による量刑基準の変更も無視することができない大きな要因である。これは、法定刑の長期化などの法律レベルにおける変更もあれば、個々の裁判官の量刑基準の変更などもある。量刑基準が実際にどのように変化しているかを実証することは困難であるが、図11においては、有罪の者のうち刑事施設に収容された者の割合について、実際の値と量刑基準の変化がなかったと仮定した場合の値¹³を比較している。これによれば、理論上では、実刑率は増加傾向にあるが、実際の値は1999年まではほぼ減少傾向にある。つまり、重大犯罪が増えているにもかかわらず、

¹³ 殺人や窃盗などの各罪名ごとの実刑率は世論などの影響により年ごとに変動しているが、これを固定して各年の実刑となる者を算出し直し、有罪者数で割ることによって、年ごとに変動する外的要因を排除し、犯罪の重大性だけを考慮した場合の実刑率を算出している。例えば、1980年の殺人の実刑率は0.71であるが、1980年から2005年までの殺人の実刑率の平均値である0.78を殺人の有罪者数に掛け、すべての罪名ごとに同じ作業を繰り返した上、それらを足し合わせ、その値を有罪者総数で割ってその年の理論上の実刑率を算出している。

実刑となる率は低くなっていることから、量刑基準が軽くなっていることが分かる。

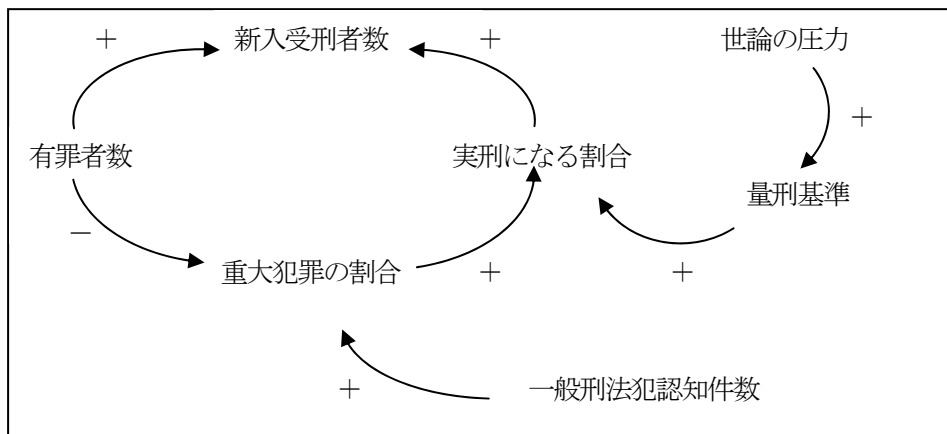


図10 新入受刑者の決定に関する因果関係図

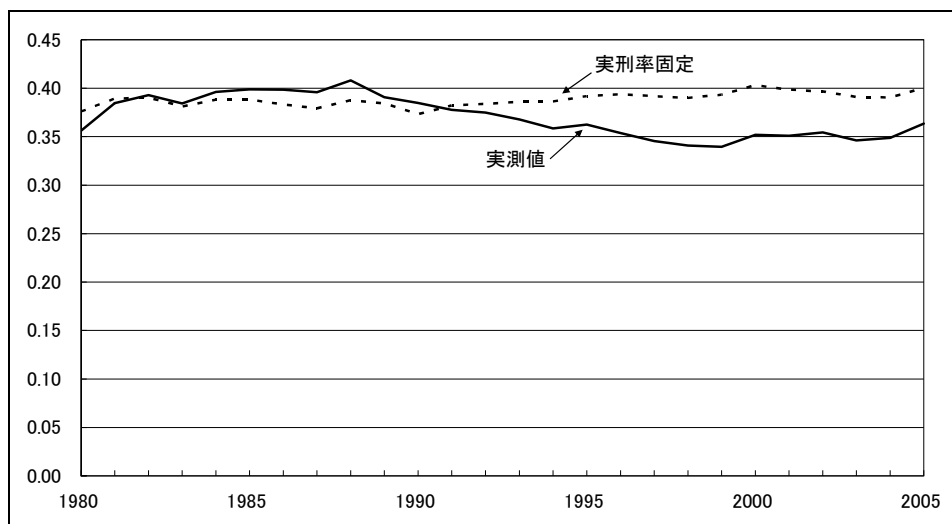


図11 実刑率の推移¹⁴

図12は、新入受刑者の推移について、2003年に作成したモデルに2001年以降のデータを入力してシミュレーションした結果¹⁵と実際の値を比較している。シミュレーションの結果では、新入受刑者の数は、2005年から減少を始めているが、実際の値は2005年も増加している。1年だけの動向であるため、このことから結論を導くのは困難であるが、これまで刑事施設に収容しない方向で推移してきた量刑基準が、刑事施設に収容する方向に転じた可能性があり、2006年以降の動向を注意する必要がある。

¹⁴ 実測値は、犯罪白書（昭和55年から平成18年）の資料を基に算出した。

¹⁵ 有罪者数は、検察セクターでシミュレーションした結果から算出した値ではなく、実際の値を用いて計算している。

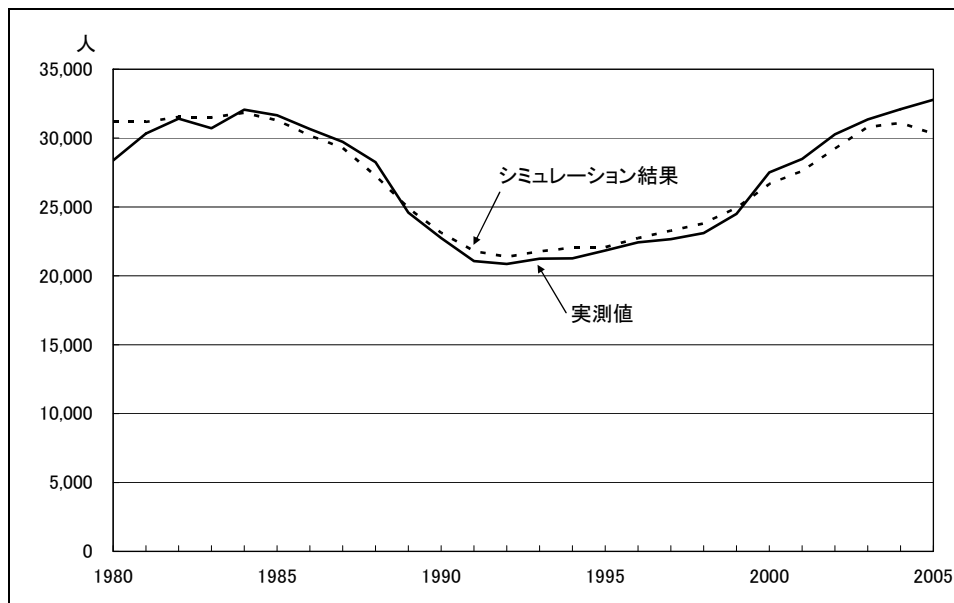


図 1 2 新入受刑者の推移¹⁶

5. 2 刑期の決定

裁判において刑事施設に収容されることが決定された場合、同時にその刑期も決定される。刑事施設に収容されている受刑者数を決定する要因としては、新たに入所する受刑者の数と並んで大きな要因である。図 1 3 のとおり、新入受刑者の平均刑期は 1980 年から 2005 年まで一貫して増加している一方、図 1 のとおり、1993 年以降、刑事施設の受刑者等の既決被収容者の収容人員が急増しているが、新たに入所した受刑者数については、1980 年代前半のピークである 1984 年の値を超えたのは 2004 年以降に過ぎず、近年の受刑者数の急増は、刑期の長期化が主な要因であるといえることができる。

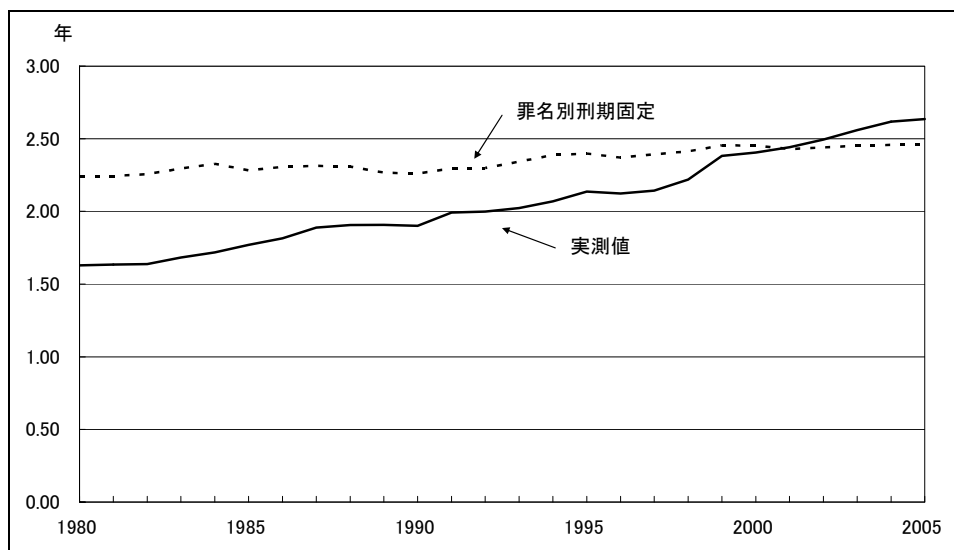


図 1 3 新入受刑者の平均刑期の推移¹⁷

受刑者の刑期を決定する要因は、拘禁刑を科すか否かの判断と同様、対象となる受刑者に占める重大犯罪の割合と量刑基準の変更が主要な要因である (図 1 4 参照)。図 1 3 においては、新入受刑者の平均刑期について、実際の値と量刑基準の変化がなかったと仮定した場合の値¹⁸を比較している。これによれば、理論上の値以上に実

¹⁶ 実測値は、犯罪白書 (昭和 55 年から平成 18 年) による。

¹⁷ 実測値は、犯罪白書 (昭和 55 年から平成 18 年) の値を基に算出した。

¹⁸ 殺人や窃盗などの罪名ごとの平均刑期は年ごとに変動しているが、これを固定して各年の平均刑期を算出し直し、有罪者数で割ることによって、年ごとに変動する外的要因を排除し、犯罪の重大性だけを考慮した場合の平均刑期を算出している。例えば、1980 年の殺人の平均刑期を基準の年とした 2001 年の平均刑期である 8.29 年

際の刑期が長期化しており、量刑基準が長期の刑を科す方向で変化していることが分かる。

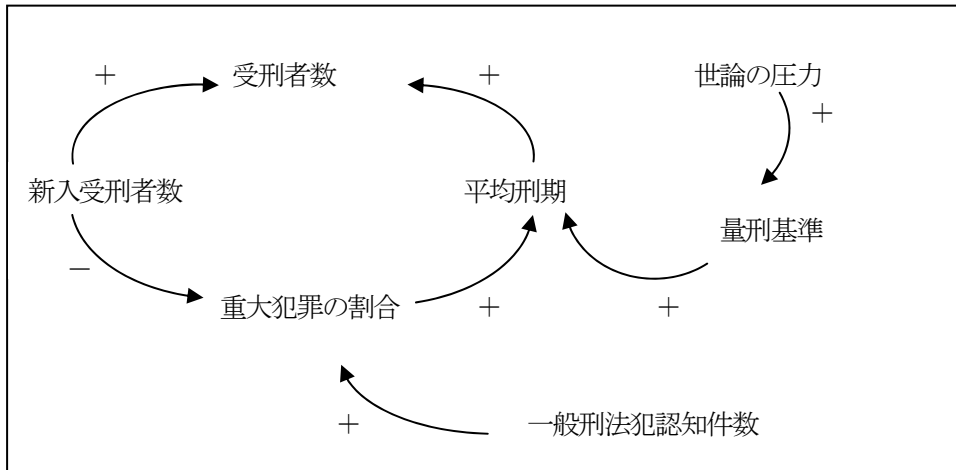


図 14 刑期の決定に関する因果関係図

図 15 は、新入受刑者の平均刑期の推移について実測値とシミュレーションの結果を比較したものであるが、2001 年までは量刑基準が徐々に長期化し、2001 年以降は変化しないという前提でシミュレーションを行っている。2001 年以降は、シミュレーションによれば平均刑期は減少する結果となったが、実際の平均刑期は増加している。このことから、量刑基準の長期化は 2001 年以降も続き、その結果として、平均刑期が長期化していることが分かる。

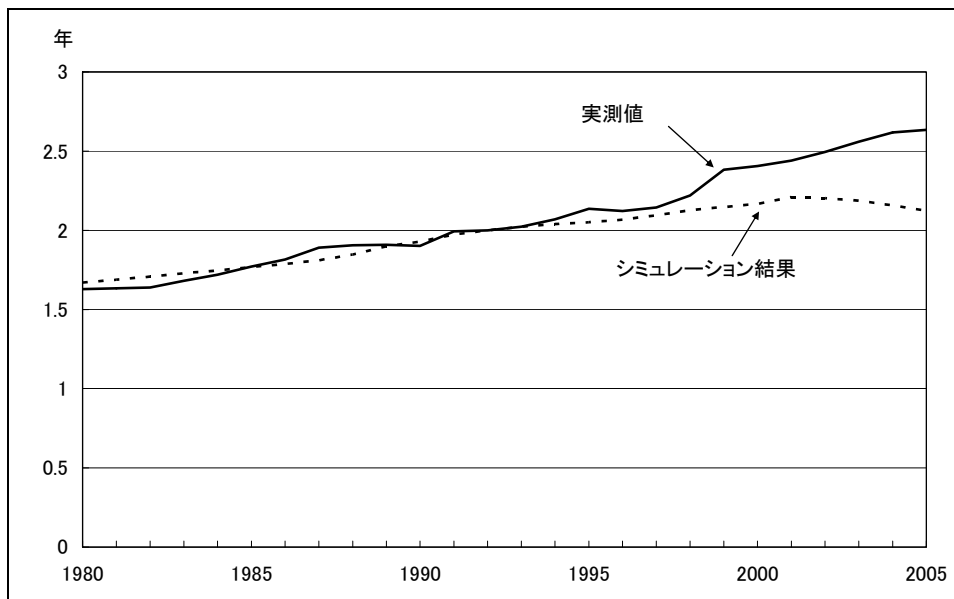


図 15 新入受刑者の平均刑期の推移 (シミュレーション結果との比較)¹⁹

6. 考察

図 16 は、これまで個別のセクターに分けて述べてきたモデルを統合して受刑者数についてシミュレーションした結果と、既決被収容者数²⁰を比較したものである。1980 年代末から 1990 年代初めの被収容者数の減少を正確に再現はしていないが、大まかな傾向は反映している。しかし、2003 年以降は、シミュレーションによれば横ばいの後減少しているが、実際は急増を続けている。

と仮定し、すべての罪名ごとに同じ作業を繰り返した上、それらの平均値をもってその年の理論上の平均刑期としている。ただし、この計算においては、簡易裁判所における判決は含まれていない一方、実測値においては簡易裁判所の値も含まれていることから、理論値の方が実測値よりも平均刑期を長めに算出している。

¹⁹実測値は、犯罪白書 (昭和 55 年から平成 18 年) の値を基に算出した。

²⁰ 既決被収容者には受刑者以外も含まれているが、ほぼ同視することができる。

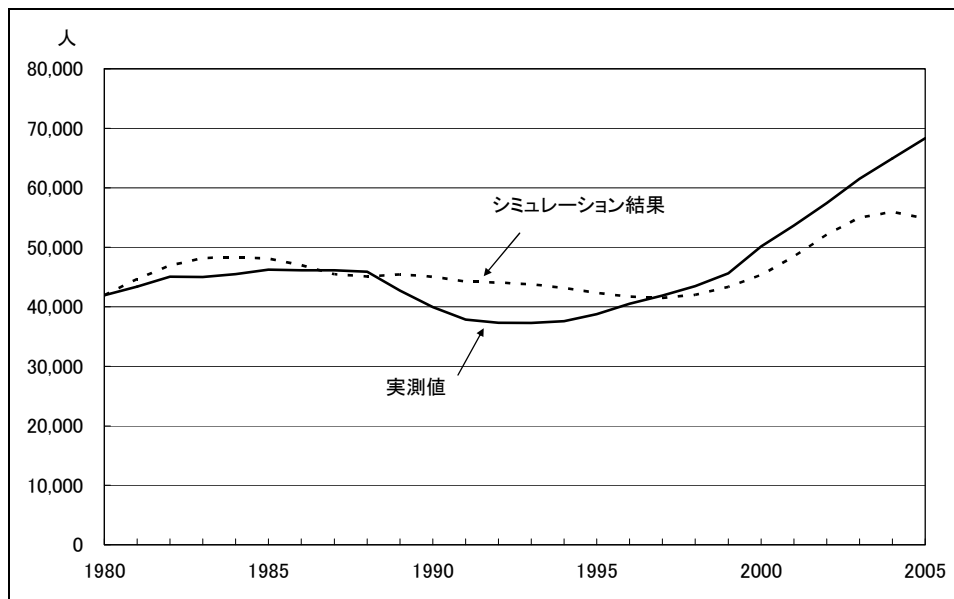


図 16 既決被収容者数の推移²¹

この 2003 年以降のシミュレーションと実際の値の乖離の理由は、これまで述べてきたとおり、警察が検察庁に送致する人員、検察官が公判請求する人員、裁判所が拘禁刑を科す人員及び受刑者の平均刑期のすべてにおいて、2004 年に作成したモデルにおいて予測した値を上回ったためである。これらの個別のセクターにおいて実際の値が増加した理由は、①警察や検察において増加した職員負担に適応して処理能力が向上したため及び②犯罪に対する厳罰化を求める世論の影響を受けて、検察及び裁判所が自らの担当する事案に対する判断基準を厳罰化させていることが考えられる。

これまで、日本においては、犯罪件数が一貫して増加しているにもかかわらず、警察官・司法関係職員の増加も微増に留まり、量刑基準も平均刑期は延びているものの、実刑率は低下しているなど、刑事司法政策に大きな変化はなかった。一方、2004 年の研究の際に比較対象としたニューヨーク州においては、研究対象期間である 1980 年から 1999 年までの間、ニューヨーク州における犯罪件数は減少しているにもかかわらず、警察官・司法関係職員が大幅に増加されているとともに、量刑基準も大幅に厳しくなっていた。その結果、犯罪件数の減少にもかかわらず、刑務所に収容されている受刑者の数は大幅に増加するという現象が起こっている。

この日本とニューヨーク州の違いは、2004 年の研究においては、日本とニューヨーク州における政策決定スタイルの違いとして結論付けていた。つまり、ニューヨーク州においては、望ましい犯罪率を達成するまで、刑事政策を厳罰化し続けるという政策決定スタイルを用いている一方、日本においては、犯罪率に比例して投入する人的・物的資源や量刑を変更するという政策決定スタイルを用いている。

ニューヨーク州における政策決定方法は以下の方程式で表現することができ、目標追求型の政策決定スタイルということができる。方程式中の政策は、たとえば投入人員数や予算額などで測ることができる。

$$\text{政策}(t) = \text{政策}_{\text{initial}} + \int_{t_0}^t \text{他の要因} * \text{ギャップ}(t) dt$$

$$\text{ギャップ}(t) = \text{犯罪率}(t) - \text{目標とする犯罪率}$$

一方、日本における政策決定方法は、以下の方程式で表現することができ、受動適応型の政策決定スタイルということができる。

$$\text{政策}(t) = \text{政策}_{\text{initial}} + \int_{t_0}^t \frac{\text{目標とする政策}(t) - \text{政策}(t)}{\text{調整期間}} dt$$

$$\text{目標とする政策}(t) = f(\text{犯罪率}(t))$$

目標追求型においては、目標を達成するために必要な政策が迅速に導入される一方、目標の達成までに時間を

²¹ 実測値は、平成 18 年版犯罪白書による。

要する場合については、過剰な反応をしてしまう可能性が高い。一方、受動適応型においては、政策は安定しているものの、投入される資源が過少又は過大であっても修正されることなく投入され続ける可能性が高い。前者は世論の動向を重視した政策決定スタイルである一方、後者は官僚主導の政策決定スタイルであるといえる。

2003年以降の日本の政策決定スタイルは、犯罪件数が減少しているにもかかわらず、警察・検察の職員数を増加するとともに、量刑基準が厳格化されていることから、これまでの受動適応型の政策決定スタイルとは異なっているように思われる。まだ、数年分のデータであり、結論を下すことは早急であるが、今後の動向を注視する必要があると思われる。

参考文献

- [1] 法務総合研究所：犯罪白書，昭和55年—平成18年
- [2] 警察庁：警察白書，昭和55年—平成18年
- [3] Blumstein, Alfred and Cohen, Jacqueline : “A theory of the stability of punishment,” the Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 64, No. 2, 198-207, 1973
- [4] Blumstein, Alfred, Cohen, Jacqueline, and Miller, Harold : “Demographically Disaggregated Projections of Prison Populations” Journal of Criminal Justice, Vol. 8, pp 1-26, 1980
- [5] Greenberg, David F., and West, Valerie : “State Prison Populations and Their Growth, 1971-1991” Criminology vol. 39 number 3, 615-653, 2001
- [6] Junichi Watanabe : “The Effect of Fiscal Policy and Sentencing and Parole Policy on Prison Population” Master Essay, State University of New York, 2004
- [6] Marvell, Thomas B. and Moody, Carlisle E. Jr. : “Prison Population Growth and Crime Reduction” Journal of Quantitative Criminology, 10, 109-140, 1994
- [7] Marvell, Thomas B. : “Age-structure trends and prison populations” Journal of Criminal Justice Vol. 25 No.2, 115-124, 1997
- [8] McCold, Paul : “The role of fiscal policy in producing prison population dynamics: a trend analysis and dynamic simulation of felony offender processing in New York State, 1975-1988” Dissertation, State University of New York, 1992