


刑事政策の政治学的分析

一少年法「厳罰化」とイシュー・セイリアンス

日本政治学会2014年度研究大会 分科会E-8 政策過程
2014年10月12日 @早稲田大学早稲田キャンパス

京 俊介 (中京大学) 
s-kyo@mecl.chukyo-u.ac.jp

はじめに ～理論的背景～

- 「ポピュリズム厳罰化 (Penal Populism)」
 - 一般人や犯罪被害者・遺族の要求が刑事政策専門家の意見よりも優先
 - 複雑な問題に対して犯罪学等の研究成果よりも個人的な体験・逸話を重視
 - 特異な事件⇒報道⇒世論喚起⇒(市民活動家の影響力強化)⇒厳罰化
- 日本の刑事政策形成過程
 - 法務省官僚(検察官)と法制審議会の専門部会が実質を担う
 - 他国と比較すれば世論に対する頑健性をもつ
 - 英語圏の国: 公選検察官・裁判官による刑事政策の執行
 - 日本の厳罰化傾向はポピュリズム厳罰化によるものではない?
 - 政治学・行政学の分野での研究の欠落+社会学側からのニーズ

はじめに ～リサーチ・クエスチョン～

- 日本の刑事政策における「厳罰化」は、どのような政治的メカニズムを通じて生じているのか?
←犯罪社会学の研究の文脈におく
- イシュー・セイリアンス (IS) の変化は政策形成過程におけるアクター間の相互作用(ひいてはそこから生み出される政策帰結)にどのような影響を与えるのか?
←ISの低い政策形成過程の分析を行った京(2011)からの研究の展開を狙う

本研究の主張の方向性
イシュー・セイリアンスが政策形成過程のパターンを規定

問題の所在

～先行研究の検討: 治安の悪化等への対応～

- 素朴な説明: 近年の犯罪状況に対応した「厳罰化」
 - 治安の悪化, 少年犯罪の増加・凶悪化・低年齢化(前田2000)
- 学界の通説的見解: そのように判断する根拠は見当たらない
 - 治安状況と刑罰の厳格さは相関しない(Lappi-Seppälä 2008など)
 - 日本の犯罪状況(土井2003; 河合2004; 久保2006; 浜井・芹沢2006)
 - マスメディア報道のような治安の悪化はない
 - 少年犯罪は増加・凶悪化・低年齢化しているとはいえない

問題の所在

～先行研究の検討: 「ポピュリズム厳罰化」論～

- 「ポピュリズム厳罰化」論
 - 厳罰化は先進国に共通の現象(Garland 2001)
 - 先進国間の差異をもたらす要因の捕捉(Tonry 2008; Cavadino & Dignan 2006など)
- 日本の文脈を踏まえた修正仮説
 - 世論の状況を踏まえた検察官の戦略的自己利益追求(浜井・エリス2009ほか)
 - 犯罪被害者団体と自民党「司法族」政治家の影響力(Miyazawa 2008a)

問題の所在

～先行研究の検討: ISによる政策形成過程への影響～

- ISと政策の複雑性 (complexity) による類型化 (Gormley 1986)

		複雑性 (Complexity)	
		低	高
セイリアンス (salience)	高	公聴会政治 (Hearing Room Politics)	手荷物政治 (Operating Room Politics)
	低	ストリートレベルの政治 (Street-Level Politics)	重役室政治 (Board Room Politics)

- ISと政策形成過程の関係についての実証分析
 - Culpepper (2011): ISの上昇によって「重役室政治」→「公聴会政治」
 - 京(2011): ISが低いままの状況でも政策帰結にはバリエーションあり

問題の所在

～本稿の位置付け～

- 「ポピュリズム厳罰化」論
 - 検察官主導説と被害者団体・司法族連携説の検証
 - アクターに影響を与える制度・環境要因への注目 → イシュー・セイリアンス
- ISと政策形成過程の関係
 - ISの高低・政策の複雑性⇒政策形成過程・政策帰結

イシュー・セイリアンスの測定

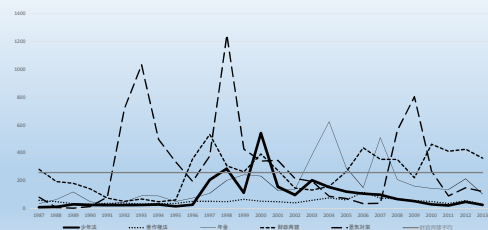
- 先行研究: 新聞記事の利用
 - Epstein & Segal (2000): *New York Times*の1面掲載記事件数
 - Culpepper (2011): 主要紙の掲載記事件数(国際比較)
- 本研究: 全国紙(朝日・読売)の記事件数(1987～2013年)
 - 少年法or少年犯罪or少年事件での検索ヒット件数(各年)
 - それぞれの傾向を確認した上で平均化
 - ロー/ハイの基準: 「Mendoza line」(Culpepper 2011)
 - メジャーリーグの最低基準
 - 「財政再建」「景気対策」(ハイ・セイリアンスの合意あり?)のうち低い方の平均値

イシュー・セイリアンスの測定

- ありうる批判: IS⇒政治ではなく政治⇒ISでは?
 - 政治アクターがISを意図的に操作?
←ISは少年事件の発生(政治アクターが操作不可能)をきっかけに高まる
 - 政治過程での論議を反映?
←少なくとも編集者が(読者のニーズがあると)判断
 - 著作権法改正は審議会や国会での審議回数が多いが、掲載数は少ない

イシュー・セイリアンスの測定

～少年法のイシュー・セイリアンス～



少年法改正に関する事例分析

1. 占領期中の全面改正～昭和時代の改正論議(1948～90年)
2. 2000年改正:少年審判制度の全面的改革(1996～2000年)
3. 2007年改正:年少少年の調査手続・保護処分改革(2003～07年)
4. 2008年改正:被害者の審判参加制度の導入(2006～08年)
5. 2014年改正:審判手続と科刑の改革(2012～14年)

少年法改正に関する事例分析

～占領期中の全面改正～昭和時代の改正論議(1948～90年)～

- 戦後改革で新少年法制定
 - 適年齢引き上げ, 検察から家裁へ権限移譲
- 検察側からの失地回復の動き →最高裁との対立
- 少年法改正要綱の発表と法制審への諮問(70年)
 - 「青年」層(18～20歳)の新設:少年法適年齢の18歳への実質引き下げ
 - 検察官の権限拡大:意見陳述, 審判立ち会い, 家裁不送致, 抗告権
- 法制審議会少年法部会(70～77年)
 - 検察と最高裁の妥協, 日弁連は委員引揚げ(76年)
- 法制審答申(77年)に基づく法案提出断念

少年法改正の事例分析

～2000年改正:少年審判制度の全面的改革(1996～2000年)～

- 背景
 - 法制審中間答申の放置:検察官関与以外は運用でほぼ実現
 - 少年事件の事実認定についての問題認識(山形マツト死事件(93年)など)
 - 神戸児童連続殺傷事件(97年)に始まる「キレる15歳/17歳」の事件
- 政策帰結
 - 審判手続の改革
 - 裁定合議制度の導入
 - 検察官の権限拡大(重大事件の検察官関与, 抗告権)
 - 「厳罰化」
 - 刑事罰適用年齢の引き下げ(16歳→14歳)
 - 原則逆送(故意の犯罪行為による被害者死亡事件)
 - 少年に内省を促す理念規定, 保護者に対する指導措置

政府法案の内容
議員立法で追加された内容

少年法改正の事例分析

～2000年改正:少年審判制度の全面的改革(1996～2000年)～

- IS低(1996年)
 - 法曹三者の意見交換会(96～97年)
 - 少年事件における事実認定のあり方の問題認識
 - 草加女子中学生殺人事件(1985年), 山形マツト死事件(1993年)
- IS中(1997年)
 - 神戸児童連続殺傷事件(5～6月)
 - 政府
 - 関係省庁連絡会議の設置(7月)
 - 法相「少年法改正の検討が必要」(9月)
 - 自民党
 - 「少年の犯罪防止と健全育成に関する特別委員会」設置(7月)
 - 法務部会「少年法に関する小委員会」設置(8月)
 - 「少年犯罪被害当事者の会」結成(12月)

少年法改正の事例分析

～2000年改正:少年審判制度の全面的改革(1996～2000年)～

- IS高(1998年)
 - 法曹三者協議(～7月)
 - 法制審議会少年法部会(7～12月)
 - 手続に関する問題(裁定合議制, 検察官関与等)のみ諮問
 - 自民党少年法小委
 - 刑事罰適用年齢引き下げ等について検討, 報告書作成(9～12月)
- IS低(1999年)
 - 通常国会・臨時国会:審議入りせず継続審議

少年法改正の事例分析

～2000年改正:少年審判制度の全面的改革(1996～2000年)～

- IS高(2000年)
 - 通常国会
 - 解散・総選挙の時期を考慮すると成立は困難との見込み
 - 急速国会審議入り(5月)
 - 衝撃的な少年事件の続発(4～5月)
 - 名古屋5000万円恐喝事件, 豊川市主婦殺害事件, 西鉄バスジャック事件
 - 与党の対応:与党プロジェクトチーム設置, 自民党少年法小委活動再開
 - 総選挙(6月)
 - 自民党と保守党の公約に刑事罰年齢引き下げ明記
 - 少年犯罪問題への有権者の関心高(世論調査, 政治家の実感)
 - 政治家が法改正を明言

少年法改正の事例分析

～2000年改正:少年審判制度の全面的改革(1996～2000年)～

- IS高(2000年)
 - 与党PTの調整(8～9月)
 - 政府案をベースに修正・追加する議員提出法案を作成
 - 法案の内容(主要追加部分)
 - 刑事罰適用年齢の引き下げ
 - 原則逆送
 - 検察官関与の範囲拡大
 - 少年に内省を促す理念規定
 - 保護者に対する指導措置
 - 裁量的減刑
 - 臨時国会(9月～)
 - 首相の所信表明演説・各党の代表質問で少年法が取り上げられる
 - 改正後5年で見直すとの附則を加えて修正可決

少年法改正の事例分析

～2000年改正:少年審判制度の全面的改革(1996～2000年)～

- まとめ
 - 事件をきっかけにISが高まり政治家が対応を始める
 - 神戸事件 →関係省庁連絡会議・自民党少年法小委の設置
 - 2000年春の事件続発 →国会審議入り, 与党PTの設置・自民党少年法小委検討再開
 - ISが低い時期には政治家の関与が弱まる
 - 他法案を優先して国会審議入りしないまま継続審議
 - ISの高い時期に世論アビールの性質の強い内容の議員立法

少年法改正の事例分析

～ 2007年改正：年少少年の調査手続・保護処分改革(2003～07年)～

- 背景
 - 2000年改正附則の「5年後の見直し」
 - 引き下げられた刑事罰適用年齢(14歳)未満の年少少年による重大事件
 - 長崎男児誘拐殺人事件(03年)、佐世保小6女児同級生殺害事件(04年)
- 政策帰結
 - 触法少年・虞犯少年事件における警察の調査手続の整備
 - 14歳未満の少年院送致可能化

少年法改正の事例分析

～ 2007年改正：年少少年の調査手続・保護処分改革(2003～07年)～

- まとめ
 - 事件をきっかけにISが少し高まり政治家主導の検討でアジェンダが確定
 - ISが低下すると政治家の関与が弱まる
 - 他法案を優先しての国会審議入りの遅れ
 - ISが低いときの与党の修正が「厳罰化」傾向を弱める方向性

少年法改正の事例分析

～ 2008年改正：被害者の審判参加制度の導入(2006～08年)～

- 背景
 - 犯罪被害者支援の動き(96年頃～)
 - 犯罪被害者保護法成立(閣法)(00年)
 - 犯罪被害者等基本法成立(議員立法)(04年)
 - 犯罪被害者等基本計画(閣議決定)(05年)
 - 犯罪被害者団体の活動
 - 全国犯罪被害者の会(00年結成)による意見書の提出
- 政策帰結
 - 被害者等による審判の傍聴(重大事件に限る)
 - 被害者等による記録の閲覧・謄写の範囲拡大

少年法改正の事例分析

～ 2008年改正：被害者の審判参加制度の導入(2006～08年)～

- まとめ
 - 被害者支援の流れの中、被害者団体の要望によりアジェンダ・セッティング
 - 与党は妥協
 - 法務部会の結論と異なる内容の法務省案を容認
 - 野党修正案を丸呑み(なせれ国会状況下の政治的判断)

少年法改正の事例分析

～ 2014年改正：審判手続と科刑の改革(2012～14年)～

- 背景
 - 複数の裁判例で量刑選択の問題点指摘(07年～)
 - 関係者の意見交換会(12年)
- 政策帰結
 - 国選付添人と検察官関与の範囲拡大
 - 少年の刑事事件に関する処分の見直し(刑の上限引き上げ)
- まとめ
 - 利益団体の要望と裁判員裁判の裁判例によるアジェンダ・セッティング
 - 国会審議は短時間で終了

おわりに

～リサーチ・クエスチョン①に対する本稿の解答～

- リサーチ・クエスチョン
 - ①日本の刑事政策における「厳罰化」は、どのような政治的メカニズムを通じて生じているのか？
- 本稿の解答
 - ISの高まりに対応した、政策形成過程の各段階での政治家の積極的関与
 - 検察官主導説(浜井・エリス2009)では説明できない部分がある
 - 2000年改正は法制審答申の内容に大幅に追加する議員立法により成立
 - 被害者団体と「司法族」主導説(Miyazawa 2008a)は2008年・2014年改正に限る説明
 - ただし、主として世論へのアピール要素が強い「厳罰化」にのみ関与

おわりに

～イシュー・セイリアンスと政策形成過程の関係～

	IS中～高	IS低
アジェンダ・セッティング	政治家主導 衆議院の設置 大綱・国会案の作成 選挙公約への明記	利益団体の要求 裁判例による要求
政策決定	与党政治家の積極的関与 国会審議入り待機 政府案を修正する議員立法	与党政治家の関与が弱い 官僚制・審議会への委任 提出法案の放棄 野党修正案の提出 国会審議時間
政策帰結	世論アピールの性質の強い内容	利益団体の要求に沿う内容 野党の修正案を呑む

おわりに

～リサーチ・クエスチョン②に対する本稿の解答～

- リサーチ・クエスチョン
 - ②ISの変化は政策形成過程におけるアクター間の相互作用(ひいてはそこから生み出される政策帰結)にどのような影響を与えるのか？
- 暫定的解答
 - 政治家の関与の度合いや仕方が変化
 - IS高のとき:政治家主導のアジェンダ・セッティング、政策決定に積極的に関与
 - IS低のとき:他アクターのアジェンダ・セッティング、政策決定の委任・放置
 - それに対応する他アクターの戦略 →今後の検討課題

ご清聴ありがとうございました