

一般論述或譯文

日本刑事設施視察委員會制度之探討

Study on the Japanese Penal Institution Visiting Committee System

黃景逸

國立中正大學犯罪防治研究所碩士
法務部矯正署專員

DOI : 10.6905/JC.202007_9(2).0003

摘要

黃景逸

隨著我國 2020 年修正公布之監獄行刑法及羈押法中「外部視察小組」制度的新增，矯正機關勢必面臨過去未有之挑戰。鑑於該制度參考自日本「刑事設施視察委員會」制度設立，故本文就該國制度之設置意義及實務運作狀況等面向進行探討，以為日後我國視察小組制度施行時提供相關參考。

以 2002 年名古屋刑務所暴行死傷事件為契機，日本對於刑務所等刑事設施之相關法令進行全面修正，並新增「刑事設施視察委員會」制度，以落實刑事設施管理透明化原則。該委員會可藉由視察、訪談等活動掌握行刑管理狀況，並據以提出改善建議；前揭建議及各刑事設施所做回應，日本法務省每年需公布之。該制度自 2006 年起，各視察委員會雖尚能依法執行權限並發揮預期效益，惟仍面臨如改善建議遭漠視等問題。

文末，筆者以陳情、申訴事件之處理非屬日本視察委員會任務之特色，建議我國視察小組制度應據以參採，以避免限縮成只為陳情、申訴者服務之組織；此外並提示視察小組需與矯正機關建立良好關係，防止因過度對立而無法達到改善機關之效益。最後則建議於視察小組制度施行五年後進行檢討，使該制度能適時修正並利未來長期推行。

關鍵字：刑事設施、視察委員會、視察、訪談

DOI : 10.6905/JC.202007_9(2).0003

Study on the Japanese Penal Institution Visiting Committee System

Abstract

Ching-Yi Huang

With the addition of the "Inspection panel" system in the Prison Act and the Detention Act in 2020, correctional institutions must face challenges that have not been seen in the past. Considering that the System was established with reference to the "Penal Institution Visiting Committee System" in Japan, this paper shall discuss the intentions and practical operation status of the System to provide relevant future references for the implementation of an inspection panel system in Taiwan.

The atrocities and casualties that occurred in 2002 at Nagoya Prison was a turning point for Japan. A comprehensive revision of their "Act on Penal Detention Facilities and the Treatment of Inmates and Detainees" was performed including the addition of the "Penal Institution Visiting Committee System", which implemented the principle of transparency in Penal Institution Management. The committee keep tabs on management statuses through visits, interviews, and makes recommendations for improvements accordingly. The recommendations and improvements made to each penal institution must be announced by the Ministry of Justice of Japan every year. The System was established in 2006. However, the visiting committee still has not been able to enforce their legal authorities to bring desired effects into play as they face issues such as neglect of improvement proposals.

At the end of this paper, the author uses the handling of petitions and complaints that are not the tasks of the Japanese visiting committee to suggest that the inspection panel system in Taiwan should avoid becoming an organization that only serves petitioners and complainants. It also reminds the inspection panel to establish a good relationship with correctional institutions to prevent oppositions that can affect the improvement of the organization's effectiveness. Finally, it recommends that a review should be conducted five years after the inspection panel system is implemented so that the system can be amended in time to facilitate long-term implementations in the future.

Keywords : Penal Institution, Visiting Committees , Visits, Interview

壹、前言

我國於 109 年修正公布之監獄行刑法及羈押法，其修正內容與過去相比，各章節均經過大幅修改。而在各項條文變動中，最受大眾矚目的部分，莫過於為保障受刑人及被告（下簡稱收容人）之權益，並落實刑透明化原則，於兩部法律內新增獨立外部視察小組之制度。此項制度之新增，雖能顯見我國政府對於提升矯正機關收容人處遇以及保障人權之決心，但相對而言，其亦代表未來矯正機關實務運作上，將面臨過去未有之變革及考驗。

有關外部視察小組制度之設置，於本次修法說明（法務部,2020）可得知係參採日本「刑事設施及被收容人等之處遇相關法律（刑事收容施設及び收容者等の処遇に関する法律）」、「少年院法（少年院法）」及「少年鑑別所法（少年鑑別所法）」之「視察委員會」機制，以及德國聯邦監獄行刑法所定有關德國矯正刑事設施「諮詢委員會」制度而制定。是以，鑑於我國新增之外部視察小組制度，有相當層面參考自日本機制，本文將從日本刑事設施¹視察委員會（刑事施設視察委員会）之成立經過、設置意義及實務運作狀況等面向探究之，為我國新法施行後外部視察小組之成立及運作，提供相關參考。

貳、日本刑事設施視察委員會制度設置歷程及意義

一、日本刑事設施視察委員會制度之設置歷程

日本於平成 18 年（2006 年）前施行之監獄法（監獄法）是於明治 41 年（1908）制定。當時受二十世紀初刑事政策思潮影響，日本首次於法條內針對給養、醫療及教育等收容人生活及人道處遇予以規定，其制定之思想可

1、日本所謂刑事設施（刑事施設），係指刑務所、少年刑務所、拘置所及相關支所，而不含少年院及少年鑑別所。參照 <http://www.moj.go.jp/content/001311951.pdf>。考量我國視察小組制度僅於監獄行刑法及羈押法新增，故本文聚焦於日本刑事設施之視察委員會相關執行作為探討對象。

謂相當先進²。另同時期日本於臺灣，所頒佈施行之臺灣監獄令(台灣監獄令)亦主要引用該法內容制定，並據以建立監所管理及相關運作制度。而時至今日，我國矯正機關在戒護勤務運作管理上，仍可看到受該法律影響之痕跡。

然而該法亦反映出當時社會嚴刑峻罰思想，而過度著重於機關內戒護安全維護，以及對受刑人之強制規範等(富山,2005b)，後隨著社會變化以及刑事政策思想之演進，該法律之內容逐漸開始有所不足。林、北村、名取(2017)提到，日本於昭和8年(1933年)開始「行刑累進處遇令」及「監獄法施行規則」之制定修改，並陸續施行相關行政規則。然該階段仍以彌補相關法令不足為優先，而未對該法律進行全面檢討；直至第二次世界大戰戰後，日本國憲法制定，日本國內法制度及法思想開始變革，有關監獄法之檢討與修改才逐漸受到重視。

昭和 51 年(1976 年)，日本法務省法務大臣(相當於我國法務部長)向該省法制審議會³諮詢有關監獄法修正之議題，而開啓了漫長的修法之路。當時法制審議會設置「監獄法改正部會(監獄法改正部會)」並提出「監獄法改正架構綱要案(監獄法改正の骨子となる要綱案)」，法務省即依該內容擬具「刑事設施法案(刑事施設法案)」向國會提出修法。惟囿於國會內部對代用監獄制度⁴問題爭執不斷，最後受眾議院解散之影響而廢案。其後雖仍多次提案，但均面臨廢案命運。直至平成 14 年(2002 年)名古屋刑務所暴行死傷事件爆發後，修法進度才出現轉機(皆川,2014)。

平成 13 年(2001 年)年底，名古屋刑務所發生刑務官對保護房內之受刑人，以消防高壓水柱噴射臀部，造成受刑人直腸損傷導致死亡事件；復於隔年(2002 年)同所又發生因施用皮手銬過度，導致受刑人受傷及死亡案件。事件爆發後，該刑務所以「死亡原因是受刑人自傷行為導致」向法務省矯正局(相當於我國矯正署)報告，而引起日本律師連合會(日本弁護士連合会)等民間組織之強烈批判(日本弁護士連合会【日弁連】,2003a,2003b)。其後隨著事件明

2、參見日本法務省網頁：http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei_kyousei03.html

3、「法制審議會」隸屬法務省，於法務大臣針對民、刑法及其他法務問題予以諮詢時，進行調查與答覆之組織。參見日本法務省網頁 <http://www.moj.go.jp/shingi1/shingi03500004.html>

4、「代用監獄」或稱作「代用刑事設施」，是指警察機關設置之留置場所，用於逮捕嫌疑犯後，警察官得僅以調查名義，將嫌疑犯拘禁於該處，拘禁期間最長可至 23 日。

朗化及刑務官被起訴後，刑務所管理問題也因此被突顯，民間亦開始重視監獄法之改正。法務省藉此契機，邀集民間專業人士組成「行刑改革會議（行刑改革會議）」，針對行刑改革相關問題進行廣泛檢討，並於平成 15 年（2003 年）年底提出「行刑改革會議提案（行刑改革會議提言）」，使修法有了新的進展。

依據林等人（2017）所著，其後法務省邀集警察廳及日本律師聯合會，針對監獄法修正進行協議，三方在代用監獄制度的意見上存有分歧，但為加速修法，法務省先依「行刑改革會議提案（行刑改革會議提言）」內受刑人相關處遇為中心進行修法，並於平成 17 年（2005）通過公布「刑事設施及受刑者之處遇等相關法律（刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律）」。隔年法務省則在代用監獄制度，及未決拘禁者（指尚未審判確定而受監禁者，如被告）處遇等議題與其他部會團體達成共識，最終於平成 18 年（2006 年），將前述身分處所相關法律納入，並更名為「刑事收容設施及被收容者等之處遇相關法律（刑事收容施設及び被收容者等の処遇に関する法律）」。至此，監獄法終於全面修法完成。

由前述歷程可知，修法作業雖自昭和年代即開始進行，然延宕至平成年間，因受刑人死傷事件受到大眾矚目，始能於短時間內完成修法。可見社會大眾對於刑事設施之改革需求，是促成本次修法成功的重要原因。而前述暴行死傷事件也使民衆對於行刑管理透明化之重視，進而促成「刑事設施視察委員會」制度之建立。由此可知，「刑事設施視察委員會」制度之制定，與「刑事收容設施及被收容者等之處遇相關法律」修法成功間，有著密不可分之關係。

二、日本刑事設施視察委員會設置之意義

由於刑事設施為執行刑罰處所，除具有隔離收容人之功能外，亦因維持紀律之需求而須保持嚴肅性；是以，行刑處遇必然對收容人產生一定之限制與剝奪。然而，為避免收容人遭受來自設施外之名譽損壞或精神苦痛，刑事設施對於外部人員進出，以及內部行刑處遇措施資訊公開，均經過嚴格的

管控及限制。換言之，日本過去刑事設施之行刑管理，多採「密行主義」⁵原則（林·北村·名取,2017）。

雖然「密行主義」之採行有其原因，然而長期下來將使刑事設施受內部次文化影響而守舊封閉；因此，適度開放民間團體知悉，使刑事設施之行刑管理獲得外界之改善建議，實有其必要性（富山,2005a）。復以名古屋刑務所暴行死傷事件發生後，刑事設施亟需一套新的制度，以重新獲得社會大眾的信任與支持。因此，藉由讓外部人員直接參觀刑事設施之運作，並賦予其對行刑管理及收容人處遇提出建議之權限，以達到行刑透明化及獲得社會大眾支持等效益，是日本設立外部獨立小組之緣由。

然而此類「外部獨立小組」制度，究應採何種方式進行之，於修法歷程中曾出現過二種版本：

（一）監獄法改正架構綱要案階段

監獄法改正架構綱要案所提方案為，刑事設施首長為提升機關運作管理，可向其他相關機關之職員、民間具專業學識經驗者尋求改善意見⁶。此外，為增加提供意見之積極度，刑事設施可邀集前揭人員設置小組，以「刑事設施管理協議會（刑事施設運営協議会）」會議方式運作⁷。該協議會制度，係屬於非正式小組會議形式，成員組成以法官、檢察官、律師、地方更生保護會保護官、民間宗教家以及地方縣市政府職員等，具有學識經驗豐富者為限，會議內容則聚焦於討論如何向刑事設施之運作提出改善幫助。

（二）行刑改革會議提案階段

行刑改革會議提案，則建議設置獨立於機關外之「刑事設施視察委員會」，藉由視察等活動之進行，使社會大眾能親自參與行刑管理之改善，並使刑事設

5、又稱「行刑密行主義」，其指有關行刑管理之方式、刑罰執程序及實際執行方式等資訊，均以不公開為原則，外人無從了解。近年因應行刑透明化之確保及視察委員會制度之建立等改變，目前日本僅限於死刑仍維持密行主義，即有關死刑之執行人員、執行時間等資訊仍以不公開為原則，僅於執行完畢後由法務大臣召開記者會公布有限之資料予大眾。

6、監獄法改正の骨子となる要綱,4(3)

7、監獄法改正の骨子となる要綱,110(一)

施重新獲得社會大眾之理解及支持。委員會成員亦納入無專業知識之一般市民，其原因在於確保行刑管理之透明化外，亦可加深刑事設施與地方社會間的連結⁸。

比較兩種制度可知，最明顯差異即在於委員之組成。不同於協議會僅邀集具有專業學識經驗者參加，視察委員會則廣泛納入未具學識經驗之一般市民。此外有別於協議會之運作僅強調專家學者提供改善建議，視察委員會更增加讓行刑管理能獲得一般市民之理解與支持之功能。雖然兩種制度在成員組成及運作意義上均有所不同，但視察委員會之組成方式仍可達到協議會制度之目的和功能。最後修正之「刑事收容設施及被收容者等之處遇相關法律（下簡稱刑事收容設施法）」，即採用視察委員會制度，以廣泛聽取社會大眾對於刑事設施管理之意見，進而實現改善刑事設施運作管理之目的（林·北村·名取,2017）。

總合上述，修法後所施行之「刑事設施視察委員會（下簡稱視察委員會）」制度，其設置意義在於確保行刑管理透明化、提升社會大眾對刑事設施之理解與支持，並藉由「視察」等手段據以了解行刑管理措施，以利提供改善建議供刑事設施參考。此外，透過將刑事設施所在地之市民納入視察委員遴選資格，亦期待能加深刑事設施與地方社會間的連結（富山,2005a）。

參、日本刑事設施視察委員會之組成及運作

依據刑事收容設施法第七條、第八條以及「刑事設施及被收容者之處遇相關規則（刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則・下簡稱刑事設施施行規則）」第二條至第五條規定，有關委員會之主要職務，以及成員組成、會議召開等運作方式如下：

8、行刑改革會議提言，第4の2(2)ア

一、視察委員會之主要職務

依刑事收容設施法第七條意旨，委員會主要職務在藉由視察等方式，就所屬設施內行刑管理等有關全體收容人或職員之權益事項，向該機關首長提出改善建議。

二、視察委員會之名稱及成員資格

視察委員會之名稱以設置之刑事設施名稱冠名。例如委員會若設置在宮城刑務所，則稱為「宮城刑務所視察委員會」。各委員會成員人數以 4 人至 10 人不等，實務上各委員會多依據刑事設施之規模而定（寺崎,2007）。成員資格不限專業學識者，只要具有良好的人格及判斷力，且對刑事設施之改善具有熱忱者，均符合資格。

三、視察委員遴選方式及任命後所具身分

名義上視察委員由法務大臣任命。但實務程序是各刑事設施首長先選定候補委員，再陳報至法務省由法務大臣任命之。為使遴選作業符合程序正義，並避免流於形式或有黑箱作業疑慮產生，依「對於刑事設施視察委員會協助等事項（刑事施設視察委員会に対する協力等について，下簡稱對視察委員會協助事項）」規定，刑事設施多委由外界相關團體（例如律師連合會、醫師會及地方政府等）推薦人選後，製成候補委員之名冊⁹上陳。

由於視察委員係由法務大臣任命，故受命後即具有非正式國家公務員之身分。於預算範圍內，只要視察委員出席會議均可領取相關補助，每次會議約可領取一萬六千三百日圓（的場,2013）。

然而，視察委員除在職務上須遵守保密義務外，亦有國家公務員法及國家公務員災害補償法之適用，因此在遴選時實有身分之限定。依對視察委員會協助等事項規定，具國家公務員法第 38 條規定不得擔任公務員之身分者（如受徒刑之執行或受免職處分等人），不得遴選為視察委員；另考量視察委員須本於

9、刑事施設視察委員会に対する協力等について（通達）3(2)

中立執行活動，因此刑事設施之職員、收容人或是其他相關利益人員（如收容人之法定代理人、職員之親屬、收容人對刑事設施提起國家賠償訴訟之訴訟代理人等），即便符合法律規定之擔任資格，亦不得遴選為視察委員¹⁰。

四、視察委員之任期

視察委員任期一任為一年，可連任之。以平成 24 年（2012）數據觀之，再任率約有 69%（的場,2013）。任期起算及終止日，實務上以每年 4 月 1 日至隔年 3 月 31 日計算。若遇視察委員中途退出時，雖法條未明文規定，但實務上候補者之任期通常認定與退任者之剩餘任期相同，但不影響該候補者之再任資格。

一年任期看似短暫，但由於視察委員會設置意義在於廣泛聽取一般民衆之意見，而無謀求長期性深度且專門研究必要，故於行刑改革會議提案時即明定任期為 1 年¹¹。況此規定有助於委員之更新，以及淘汰不適任者；且若沒有其他適合之人選時，依法亦可由原委員再任之（林·北村·名取,2017）。實務上亦有委員再任五次之情況（的場,2013）。

五、視察委員會會議之召開及會務運作

依刑事設施施行規則第三條規定，委員會成員間需推舉選出委員長以總理會務，實務上則多於首次召開會議時進行（河合,2013）。選後，委員長則可依需求指名其他委員擔任職務代理。前揭委員長及職務代理，均須具有視察委員之身分，不可由非委員者或刑事設施職員擔任之。

另依同規則第四條第一項及第二項規定，會議由委員長召集之，若出席者未過半數時，會議仍可召開但不可做成決議。至於其他議事相關事項（例如會議召開時間等），則由委員會自行定之。會議召開次數，實務上編列預算約供 4 至 6 次會議（法務省,2011），但實際召開次數及頻率仍由各委員會自行決定之。此外，會議通知之發送等庶務作業，依同規則第五條，

10、刑事施設視察委員会に対する協力等について（通達）留意事項

11、行刑改革會議提言，第 4 の 2 (2) ウ

則由刑事設施之總務部（相當於我國矯正機關總務科）庶務課負責處理。

會議召開時，視察委員得依需求要求刑事設施首長及其他職員列席說明；若希望私下討論時，亦可要求前揭人員離席。

六、視察委員會建議案之提出及機關之回應

視察委員會所提改善建議，應僅限於刑事設施首長依職權可決定事項。若是「刑事設施依法規執行之職務是否合適」，或「法院依刑事訴訟法對收容人施以禁止接見處分是否過當」等議題，則顯非屬可建議事項。換言之，視察委員會若對法令之執行有所質疑而欲提出改善建議時，其應僅限於刑事收容設施法及其位階以下之法規命令，或上級監督機關（例如矯正局、矯正管區¹²）所下達之行政規則（訓令、通達）。

視察委員會建議案之提出，則應由「委員會」為主體發動，亦即所提意見需經委員會全體決議後始可為之。若委員間無法達成共識，則可於建議案內附註少數者意見，以使刑事設施首長能完整了解各委員意向。至於提案後，刑事設施首長則需依所提建議，盡可能施行改善措施。然而，由於刑事設施運作管理責任在於首長，因此若委員會所提建議，與刑事收容設施法或其他規定有所抵觸時，刑事設施首長應先向視察委員會詳細說明，而無須依該建議立即施行相關變革¹³（林·北村·名取,2017）。

是以，刑事設施首長負有向視察委員會進行解釋之職責，當遇視察委員因不熟悉法律相關規定，而提出不適當建議時，應盡力說明以使該會充分理解並減少誤會。

12、「矯正管區」隸屬於矯正局，是協助矯正局掌理業務之地方分局，負責區內所轄各刑事設施之指導監督等業務。目前日本全國設有札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、廣島、高松及福岡共計 8 個管區。可參考日本法務省網頁：http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei_kyousei16-01.html

13、委員會之意見若與法規命令、行政函示相抵觸時，則依據「刑事施設視察委員会に対する協力等について」第 12 條規定，需經由矯正管區首長報告至矯正局長，由上級行政機關判斷及回應之。

肆、日本刑事設施視察委員會之權限

有關視察委員會之權限，可分為下列四部分說明：

一、要求刑事設施提供相關情報資料及其他協助

依刑事收容設施法第九條第一項規定，刑事設施首長應定期或於必要時，向委員會提供相關情報資料：

（一）定期提供

刑事設施施行規則第六條第一項規定，刑事設施應提供設施之基本資料（如佔地及建築物概況、核定容額及實際收容數據等）、收容人處遇狀況（如醫療保健、宗教教誨實施、物品供給等）以及其他行政措施（如外界參觀申請准駁、安全維護措施、收容人懲罰、訴願處理狀況等）¹⁴等資料，實務上，該類資料多於視察委員會首次召開會議時提供之。至於有關收容人個別處遇資料，則非屬提供項目。例如宗教教誨實施狀況資料，刑事設施僅須提供最近1年間宗教教誨實施之件數以及參加人數即可¹⁵，無須提供參加者之資料。

（二）必要時提供

必要時需提供資料，依刑事設施施行規則第六條第二項規定可分為下列三種：

- 1、行刑管理措施有相當程度變更時：除非所謂「相當程度之變更」與收容人或職員之權益完全無涉，否則只要管理措施之變更涉及刑事設施施行規則第六條第一項所列資料時，即應提供給視察委員會知悉。
- 2、視察委員會對於刑事設施施行規則第六條第一項未明列事項，需刑

14、詳參「刑事施設及び被收容者の処遇に関する規則」第六條第一項内容。

15、刑事施設視察委員会に対する協力等について（通達）6(1)キ

事設施說明時：視察委員會希望了解之資訊，若非屬刑事設施施行規則第六條第一項所列資料時，則刑事設施亦須提供。惟本項提供，仍應限於會務運作之合理範圍內。亦即，不得以本規定任意要求與視察委員會設立目的無關之資料（例如職員、收容人之住所資料等）。

- 3、刑事設施對視察委員會建議案之回覆：此處非指刑事設施於接受委員會建議後，需回復該委員會後續之處置措施。其意旨較類似於刑事收容設施法第七條第二項規定，亦即當刑事設施不採納視察委員會之建議時，應予以說明並提供相關資訊，以使委員能確實理解不採納之理由。

除上述資料外，依對視察委員會協助等事項之規定，刑事設施亦須提供可供視察委員會存放資料、物品之可上鎖箱子，以及召開會議所需之會議室¹⁶。

二、「視察」及收容人「訪談（面接）¹⁷」之施行

依刑事收容設施法第九條第二項前半段規定，視察委員會為掌握行刑管理狀況，可以對所設刑事設施進行視察活動；而後半段則明定，委員會認有必要時，可以與收容人進行訪談。另同條第三項部分，則規定視察及訪談活動，刑事設施首長應提供必要之協助。

雖然「視察」及「訪談」之施行並無實體要件限制，亦無須經由刑事設施首長之同意或許可等程序即可實施。然而，其施行之頻率及方法等相關原則，仍應經過委員會決議後始可進行¹⁸（採過半數決，並須受刑事設施施行規則第四條第二項會務運作規定之限制）；至於細部內容（例如視察時希望確認那些項目）則委由個別委員自行裁量。這是由於若由個別委員自行決定視察或訪談之施行，則可能有過度頻繁視察而影響刑事設施運作，或對收容人施以重複或不適當之訪談等問題產生。總而言之，「視察」及「訪談」之發動主體均為「視

16、刑事施設視察委員会に対する協力等について（通達）4

17、本文中，筆者將「面接」譯為「訪談」，「面会」則譯為「接見」，以符合我國矯正法規用詞並便於理解。參考資料原文亦提及因二者之法律效果不同，因此於立法上即使用不同名詞進行區隔。

18、行刑改革會議提言，第4の2（2）イ

察委員會」，而非「個別委員」（富山,2005a）。

至於視察及與訪談之執行方式及須注意事項則分述如下：

（一）視察

所謂「視察」，其實不具有監督或督導之意義，僅是讓委員會能夠確切了解刑事設施運作情況之手段，以利其日後向首長提供合適且可執行之改善建議。

視察範圍僅限於視察委員會設置之刑事設施全域（包含其附設之分監等）；例如府中刑務所視察委員會委員，不得以具有視察委員會身分要求視察東京拘留所。此外，由於死刑執行非屬收容人之「處遇」，因此不得以視察名義要求觀看死刑執行（林·北村·名取,2017）；惟若是未執行死刑時，刑場是否屬於可視察範圍，則依各刑事設施管理權限自行認定之。實務上有部分刑事設施同意開放（日弁連,2015），亦有刑事設施認定為非屬視察區域而禁止委員進入（法務省,2018）¹⁹。

視察活動執行者，以具視察委員身分者為限。依據林等人（2017）所著，這是由於視察委員會之設置本即強調謀求一般國民之意見，而非限縮於專家學者，故視察時並無委由或邀請其他不具委員身分之專家學者協同參與之必要。即便視察委員以解說或協助等需求申請其他人員一同參與，刑事設施亦不應許可。

依對視察委員會協助等事項之規定，指派職員陪同視察委員進行視察，屬於刑事設施首長應協助事項²⁰。因此實務上，視察活動須由刑事設施職員陪同下始得進行，以因應視察時若發生收容人暴行、脫逃等事件，刑務官等職員能夠立即處理，並確保視察委員之安全。此外，視察委員為了解管理措施，視察時可對職員或工場收容人進行詢問和談話（所指談話，與前述訪談權限不同）；惟考量作業中收容人可能因談話分心而有安全或其他戒護疑

19、例如 2018 年「各刑事施設視察委員會の意見に対する措置等報告一覧表」番号 188

20、刑事施設視察委員會に対する協力等について（通達）8(1)

慮²¹，故仍需在戒護安全之確保下始得進行。須特別注意，同行職員不可以戒護安全名義隨意妨礙委員視察之進行。

另為配合刑事設施之安全維護，必要時視察委員應於視察前接受衣物及隨身物品之檢查（文件之檢查以有無夾帶違禁物品為限，內部文字圖畫則非檢查項目），以及將不適合攜帶之物品交由刑事設施暫時保管。

（二）訪談（面接）

依對視察委員會協助等事項²²之規定，訪談對象選擇方式有二種，一是收容人主動以書面報告表達與視察委員訪談之意願，再由刑事設施造冊後提供給視察委員會參考；另一種則是由視察委員會自行指定訪談之對象。

視察委員會要求與收容人訪談時，刑事設施首長應予以協助且無否決權；然而訪談之成立與否，仍以收容人意願為前提（富山,2005a），若是辦理時收容人表明沒有接受訪談意願，視察委員則不可強迫訪談。另一方面，由於視察委員會之職務無涉申訴和陳情之處理²³，因此無須對提出訪談需求之每位收容人均進行訪談（林·北村·名取,2017）。是以收容人與視察委員會之訪談，既非收容人之義務亦非收容人之權利。

此外，刑事收容設施法第九條第二項雖明定視察委員於「必要」時可進行訪談，然實際上視察委員會無須提出任何具體理由以證明是否符合「必要」。若視察委員僅以「需要聽取收容人意見」等抽象理由而提出訪談需求時，則仍可實施。另一方面，參與訪談成員同樣以具有視察委員資格者為限；惟與視察活動不同的是，若受訪談之收容人無法以日語溝通時，則視察委員可請刑事設施首長協助提供通譯隨行之（林·北村·名取,2017）。

另基於訪談的本質，在不同法律上具有不同之效果：

21、一般而言，日本刑務所工場作業時，嚴禁收容人互相交談。可參考坪山(2009)刑務所のカラクリ,P112。

22、刑事施設視察委員会に対する協力等について(通達)9(1)(2)

23、行刑改革會議提言,第4の2(2)ア

1、「訪談」與刑事收容設施法所指「接見」不同

視察委員發動之「訪談」不屬於刑事收容設施法所指之「接見」，因此無該法有關「接見」及其相關規定之適用。「訪談」進行時，刑事設施不得指派職員同席或監聽之，以使收容人能無須畏懼職員充分表達實際意見²⁴。然而，當視察委員認有職員同席之必要而向刑事設施首長要求協助時，則可指派職員同席²⁵；惟若此時收容人不接受有職員在場時，則訪談將取消實施。換言之，視察委員會不可強迫收容人於「職員在場」之情況下進行訪談；收容人亦無要求「訪談時職員不可在場」之權利。

此外，刑事設施首長雖應協助提供訪談場所，但場所限制亦無刑事設施施行規則第七十條第二項有關「接見」規定之適用。亦即，若視察委員提出以面對面方式與收容人訪談（兩者之間無壓克力板等設備區隔），則刑事設施亦需同意之。惟為避免戒護事故或脫逃事件之發生，對於視察委員與收容人之間之金錢、物品傳遞等一切禁止，且訪談之處所在必要限度下仍由刑事設施指定之²⁶。

2、「訪談」仍受刑事訴訟法有關「接見」規定之限制

若收容人受法院裁定禁止接見處分時，則視察委員會亦不得以訪談名義，與該收容人見面談話。此外，若收容人原預定當日受檢察署偵訊調查或是法院之出庭等活動時，則視察委員會亦無以進行訪談之名義要求中斷或中止前揭活動之權限（林·北村·名取,2017）。

（三）其他「視察」與「訪談」需注意事項

刑事設施首長對於視察及訪談之實施，並無否決權，只能期待視察委員會依正確之判斷及議決後據以施行。然而，為使前揭活動之進行不至於影響刑事設施之運作管理，視察委員會仍應盡可能在施行前，與刑事設施首長進行協議²⁷。

24、行刑改革會議提言，第4の2(2)イ

25、刑事施設視察委員会に対する協力等について(通達)9(4)

26、刑事施設視察委員会に対する協力等について(通達)9(3)

27、行刑改革會議提言，第4の2(2)イ

所謂協議，非指未經告知即不能進行視察或訪談之限制，而是希望在活動執行時能將對刑事設施之影響降到最低之措施。富山（2005a）即提到，若視察委員未經溝通而頻繁於夜間進行突擊視察，則將對夜間戒護人力相對薄弱之刑事設施，造成管理壓力或衍生戒護風險。由此可見，未經充分協議而私下執行視察或訪談，除可能難以達到原先之目的外，長期更可能造成視察委員會與刑事設施間之對立，反不利視察委員會事務之推行（林·北村·名取,2017）。

三、收受收容人發送之意見書

刑事收容設施法並無授權視察委員會可向特定收容人傳送書信；但另一方面，收容人若依據同法第2篇第2章第11節「外部交通」中有關書信發送之規定，則可向視察委員會提出書信。惟因同法第9條第4項訂有例外規定，故有關收容人向視察委員會提出書信之相關法規適用以及實務執行方式，整理如下（林·北村·名取,2017）：

（一）排除刑事收容設施法第127條、第135條及第140條之限制：

亦即不論收容人身分為何（如受刑人、被告或受死刑判決確定者），其發送給視察委員會之書信，刑事設施均不得予以檢查。

（二）排除刑事收容設施法第129條之限制：

由於刑事設施不得檢查收容人發送給視察委員會之書信，自然無法以書信內容有不適合之理由而將書信退回，或要求收容人塗銷後再行發送之限制。

（三）排除刑事收容設施法第139條第2項之限制：

該條文原規定，受死刑判決確定者如欲向同條第一項規定對象以外之人發信時，須具有相當之理由且無妨害刑事設施之紀律及秩序，始可發送。若是發信給視察委員會時，則無受該條文限制，而將發送理由均視為有「必要性」並准其發送。

（四）排除刑事收容設施法第 148 規定之限制：

由於刑事設施不得檢查收容人發送給視察委員會之書信，而無法確認收容人是否以日文撰寫，自然不能因收容人無力負擔書信翻譯費用而禁止其發信。

實務上，視察委員會收到外籍收容人以外文撰寫之意見書時，常會寄送至府中刑務所或大阪刑務所設置之國際對策室（国際対策室）請求協助翻譯。

（五）仍受刑事設施依刑事收容設施法第 152 條之限制：

依該條文被施以獨居懲罰及停止發受書信處分之各類收容人，亦不得發送意見書給視察委員會。此原因是基於視察委員會並非收容人權利救濟之管道，故即使於受獨居懲罰期間禁止收容人發送意見書給視察委員會，亦不影響其權利救濟之保護。

（六）仍受刑事訴訟法有關書信發送之限制：

若收容人受刑事訴訟法裁定停止發送書信處分，則即便書信收受者為視察委員會，刑事設施仍應禁止其發送。

（七）實務執行方式：

實務上，為方便視察委員會收受收容人所提出之書信，依據對視察委員會協助等事項第 10 條之規定，主要是由刑事設施在走廊等處所設置「意見提案箱」並加以上鎖，收容人可不經由職員之檢查，直接將欲發送給視察委員會之書信，以意見書之形式投入提案箱中，再由委員會持所保管之鑰匙打開提案箱收受之。

四、不具有處理收容人陳情、申訴事件之權限

視察委員會其本質並不屬於刑事設施之監督機關，亦非屬收容人個別權益救濟之管道²⁸，更非以處理、調查收容人申訴、陳情等個別處遇事件（如

28、行刑改革會議提言，第 4 の 2 (2) ア

不滿遭辦理違規、或工場配業等)為目的而設置(富山,2005a;日弁連,2016;林·北村·名取,2017)。

依據行刑改革會議提案所載,視察委員會之設置,在於確保行刑管理透明化、提升社會大眾對刑事設施之理解與支持,並藉由「視察」等手段讓視察委員據以了解行刑管理措施,以利後續提出改善建議供刑事設施參考。雖然提案中亦期待刑事設施之職員因意識到該制度所帶來之「市民之眼」,進而反省自己執勤方式是否合宜,而達到防止暴行事件再度發生之效果。然而該類功能僅是作為制度執行後可能產生之效果而已,而非屬設置之主要目的。

從修法層面觀之,為避免對收容人暴行事件再度發生,日本於修正刑事收容設施法時,即依據行刑改革會議提案,針對申訴、陳情等制度之完備及強化,制定於同法其他章節中;此外並強化矯正局及矯正管區之監督能力,以使刑事設施能夠藉內部機制提升自我淨化能力²⁹。至於視察委員會制度之設置,則是期待藉由社會大眾之參與,來對刑事設施之行刑管理運作,提供整體之改善建議;換言之,視察委員應專注於提出可及於刑事設施全體之收容人或職員之改善建議,而非僅為少數收容人服務³⁰。是以,個別收容人之權利救濟,本即不屬於視察委員會之任務。

再者,從申訴、陳情事件之處理程序觀之,有關收容人對於行政處分之申訴,由於涉及處分是否違法或不當之認定,且於認定後須由具有相關權限者進行處分之停止或取消;反觀視察委員會原本就不擔負刑事設施管理責任,理當不具有停止行政處分之權限。復以委員之組成自始即不要求具有專業知識、經驗者才可擔任,因此無法期待委員均具有足夠之法律專業能力處理相關事件(林·北村·名取,2017)。

此外,由於視察委員會不具有刑事訴訟法上所謂調查權限,故亦不得以釐清狀況之名義,要求調查個別案件之相關資訊或影音資料等。例如遇有收容人死亡案件,視察委員會雖可要求刑事設施提供收容人之死因(如大腸癌、肝硬化等死因名稱資訊)等資料,以對設施內之醫療體制提出改善建議;但有關個

29、行刑改革會議提言,第4の2(1)

30、行刑改革會議提言,第4の2(2)ア

別收容人死亡案件之調查（如調閱監視畫面等資料、製作收容人筆錄等），則非屬視察委員會之權限³¹。

實務上，視察委員會為向刑事設施提出改善建議，而可能有聽取收容人陳情內容之需要；此時即可透過對特定或不特定之收容人進行訪談，以了解狀況。雖然前述訪談活動，刑事設施首長須協助之，然而委員會仍須自行對收容人陳情之內容進行判斷。例如要求取消刑事設施首長核定之懲罰處分等訴求，即不予採納；對於刑事設施管理相關建議等事情，則可採用。（富山,2005a）

伍、日本刑事設施視察委員會活動結果公布及近年執行狀況

一、視察委員會活動結果之公布

依據刑事收容設施法第十條規定，法務大臣每年應將各刑事設施視察委員會所提建議，以及各該刑事設施之回應或改善措施概要彙整後公布。實務上，每年公布內容係由各刑事設施將視察委員會所提意見，以及所作之改善措施或不採行理由彙整後，經由矯正管區首長陳報至矯正局長，法務大臣再依據這些陳報內容公布之。此外，除法務省得公布外，視察委員會亦可自行公布當年所提建議案；惟公布時仍應遵守保密義務，對於收容人個人資料及涉及刑事設施戒護安全之敏感資料等應不予公開（林·北村·名取,2017）。

視察委員之建議，通常是針對刑事設施管理有改善必要時所提；但提案是支持、肯定刑事設施之管理時，亦可納入法務省之公布內容。若遇刑事設施首長認為視察委員提出之建議不合適，而未作改善之情況，雖然法規並無規定，但通常仍會將其不採行之原因和說明公布之³²。

31、由於收容人之死亡調查應經過公正之手續為之，復以有關收容人死亡之通報程序，依據刑事設施施行規則第九十三條之規定，需向檢察官通報之。是以若即便對收容人之死因有所疑慮，仍應交由檢察官等具有調查權限者執行之（林·北村·名取,2017）。

32、例如 2018 年「各刑事施設視察委員會の意見に対する措置等報告一覧表」番号 275.346

另法條雖明定公布之內容，為視察委員會所提建議及刑事設施首長回應之「概要」。然其仍應含括具體之內容，諸如建議改善事項、建議原因，及刑事設施具體改善方式等，以使大眾清楚易懂。

二、近年視察委員會之運作狀況概要

每年視察委員會運作狀況，均於日本法務省網頁³³公布。公布時間多位於每年 7 月至 9 月間。依據令和元年（2019）公布之平成 30 年（2018）刑事設施視察委員會之概況及活動狀況（法務省,2019）如下³⁴：

（一）基本資料：

- 1、委員會總數：76 個委員會（各委員會由 4 至 10 人組成）。
- 2、委員總數：367 人。其中律師 77 人，醫師 73 人，地方政府職員 70 人，地區一般居民等身分共計 147 人。
- 3、會議舉辦總數：共舉辦 460 次。
- 4、視察活動舉辦總數：共舉辦 165 次³⁵。
- 5、收容人訪談舉辦總數：共辦理 452 件。

（二）改善建議案之種類及數據

平成 30 年（2018 年）各委員會提出建議案總數計有 469 件，刑事設施回應數亦為 469 件。法務省依其內容分為「保健衛生及醫療相關」、「組織、職員相關」、「物品之供給及自備相關」、「視察委員會相關」、「矯正處遇等之實施」、「設施之建築、設備等相關」、「外部通訊相關」、「規律及秩序維持（戒護安全）相關」、「書籍等閱覽相關」以及「其他」等 10 種項目。公布之內容以「保健衛生及醫療相關」、「組織、職員相關」及「物品之供給及

33、參見法務省網頁 http://www.moj.go.jp/shingi1/kyousei_katsudou_index.html

34、本文撰寫時，2019 年視察委員會任期尚未結束，故以 2018 年資料說明之

35、若同一天同時視察刑事設施及其附屬分監，則以舉辦 1 次計算之。

自備相關」三種類建議數較多。近年各種類提出建議數整理如表 1 所示，各建議變化推移如圖 1 所示。

表 1：2014 年至 2018 年刑事設施視察委員會各類建議提案數 (參考日本法務省資料製表)

種類	年度	平成 26 年 (2014)	平成 27 年 (2015)	平成 28 年 (2016)	平成 29 年 (2017)	平成 30 年 (2018)
保健衛生相關		92	101	95	73	88
組織職員相關		109	103	113	104	74
物品供給相關		65	103	83	55	67
視察委員會相關		48	38	41	35	54
矯正處遇相關		49	66	85	78	53
建築設備相關		35	46	38	31	51
外部通訊相關		24	21	18	15	18
秩序維持相關		24	18	17	15	17
書籍閱覽相關		15	16	26	15	11
其他		114	60	66	50	36
合計		575	572	582	471	469

2014年-2018年刑事設施視察委員會各類建議提案變化

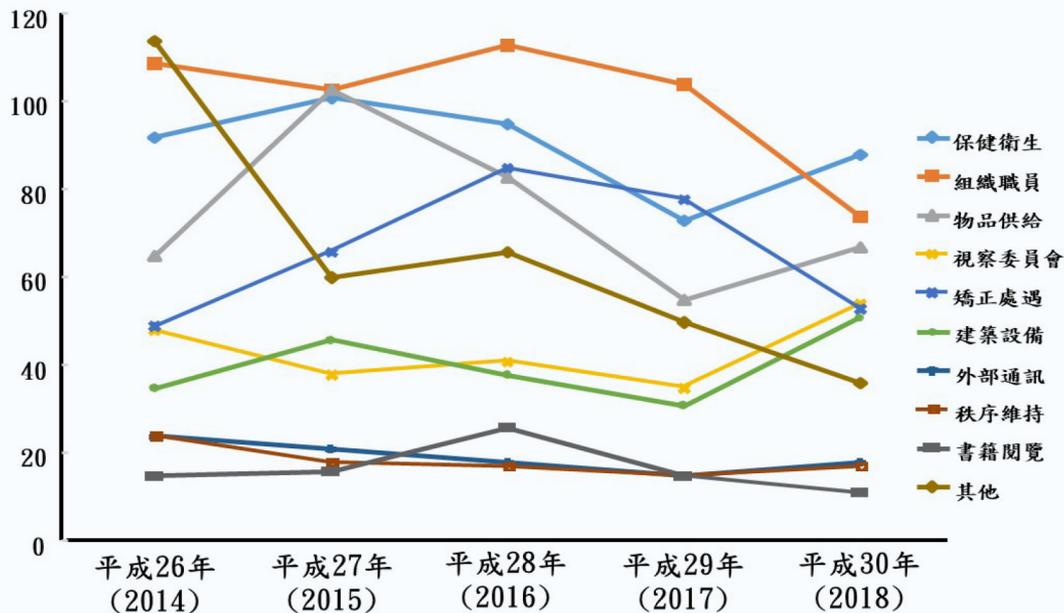


圖 1：2014 年至 2018 年刑事設施視察委員會各類建議提案變化 (參考日本法務省資料製圖)

陸、日本刑事設施視察委員會制度執行遭遇 之問題

日本視察委員會制度自平成18年（2006年）施行起已逾十餘年，各視察委員會多能與刑事設施取得良好默契並發揮其效益；然囿於制度與實務運作間差異，執行上仍面臨部分問題。法務省（2011）雖曾製作「刑事設施視察委員會活動指引（刑事施設視察委員会活動の手引）」供參，以使視察委員會運作更加順暢。惟直至目前為止，該制度仍持續面臨各種問題與挑戰：

一、視察委員會執行經費之不足

視察委員會雖非屬正式公務員而未支領薪資，然其運作相關費用仍是由公務預算項下支應。是以，視察委員會活動之頻繁程度將影響預算之需求。依前述「刑事設施視察委員會活動指引」所載，年度編列預算約供各視察委員會召開4至6次會議。然而，鑑於各視察委員會活動狀況不同，部分視察委員會甚至因刑事設施附設分所較多，需花費更多時間進行視察，而有召開超過6次會議之需求。日本律師連合會（2009）雖曾建議將預算增額至1年可召開10次會議之程度，然而依該會於平成27年（2015年）出版之「為充實刑事設施視察委員會之活動（刑事施設視察委員会の活動充実のために）」手冊可得知，部分刑事設施雖同意視察委員會得召開會議超過6次，但於非會議召開時進行之視察活動則不支應相關補助之狀況。此外，依據前章有關平成30年（2018年）視察委員會召開會議之平均次數為6次之數據，亦顯示多數視察委員會僅召開6次會議左右。

除預算編列問題外，費用給付範圍之認定也有差異。刑事設施施行規則第五條雖規定視察委員會庶務工作，由刑事設施總務部庶務課處理；然而，所謂庶務工作究竟包含哪些則未明定之。例如視察委員會之提案書、調查問卷等影印費用，外籍收容人意見書之翻譯與郵寄費用等，該類費用究應由誰負擔，即有認定差異。此外像是委員間為私下討論事務而於刑事設施外召開之聚會，或是與其他刑事設施之視察委員會召開交流會等，此類活動對業務之執行具有相當助益，但卻不屬於預算支應範圍（日弁連,2009）。因此，即便視察委員依法能領取補助費用，然實際上有許多事務或活動仍需自費處理。

二、刑事設施對收容人意見提案箱設置及意見書格式之限制

意見提案箱之設置是視察委員會了解收容人處遇問題之重要方式，且其收受意見多寡，更牽動視察委員會運作之充實度。依前章所述實務執行方式可得知，意見獲得多寡受到「意見提案箱設置處所」及「收容人撰寫意見方式」兩項因素影響。然而此二項關鍵因素，卻非視察委員會可自行決定事項。

意見提案箱之設置處若過於隱密或位於收容人不得經過之處，則收容人即便有意見也無從投遞；若設置處過於明顯，則收容人又將擔心投遞時遭職員發現而被報復等。是以，意見提案箱設置處所之決定，實需審慎考慮。然而實務上設置之作業多由刑事設施負責（的場,2013），視察委員會雖得提出增設或改變位置等要求，但刑事設施亦得拒絕之。從法務省平成 30 年（2018）公布資料³⁶可得知，部分視察委員會向刑事設施建議增設意見提案箱卻遭機關反對之狀況，顯見意見提案箱設置權限仍由刑事設施掌握。

至於撰寫意見方式，依據對視察委員會協助等事項之規定，收容人雖可申請使用自己的便籤等紙張撰寫³⁷後投入意見提案箱；但主要還是需使用同規定所設計之意見提案書撰寫³⁸。因此，許多刑事設施即以此要求收容人提案時，需使用制式意見提案書撰寫，甚至規定該類提案書需向職員領取並限制每次可領取張數。由此可知，收容人可能擔心領用該意見提案書將遭職員報復，進而影響收容人提案之意願。然而從法務省平成 30 年（2018）公布資料³⁹可得知，即便視察委員會提出廢止制式意見提案書之建議，刑事設施仍以戒護安全考量拒絕之。

36、例如 2018 年「各刑事施設視察委員會の意見に対する措置等報告一覧表」番号 172.238

37、刑事施設視察委員會に対する協力等について（通達）10(1)

38、刑事施設視察委員會に対する協力等について（通達）別紙様式 3

39、例如 2018 年「各刑事施設視察委員會の意見に対する措置等報告一覧表」番号 113

三、刑事設施消極回答或未處理委員會所提建議

德島刑務所⁴⁰於平成 19 年（2007 年）11 月 16 日，因部分受刑人不堪長期虐待而發生工場暴動事件。雖然發生當日便迅速平息，但事件起因早有跡象，若刑務所對於視察委員會之建議採取積極作為，或許能及早避免。

暴動發生前，視察委員會即已透過意見箱書信得知，該所醫師屢次對多位受刑人進行不必要之直腸內診，以及其他不適當之醫療措施等狀況，並據此提出改善建議。然而當時德島刑務所所長反映消極，持續以「今後將努力減少誤會之產生，並持續提供適當之醫療」（日弁連,2009）等語回復而未提出具體改善辦法，最終導致暴動事件發生。

刑事收容設施法雖規定刑事設施首長應回應視察委員會所提建議，但實際上回應內容之充實與否，仍取決於首長態度。若其漠視建議而消極回應，則視察委員會僅能透過重複建議以取得重視外，別無他法。法務省雖於平成 23 年（2011 年）進行刑事收容設施法之修法檢討時，在刑事設施施行規則新增第六條之二，規定刑事設施首長對於視察委員會所提建議，應回應具體處理措施（的場,2013），以改善前揭問題。然而，里見（2015）仍指出，某刑事設施對於視察委員會之建議，僅以「現正調整中」或「再檢討」等模糊或曖昧之語句回覆之；而該類回覆於法務省之統計數據中，竟歸類於「已完成改善（或已預定改善）」之項目。此外，從法務省平成 30 年（2018）公布資料⁴¹亦可發現，是類問題至今仍未完全改善。

四、視察委員會及刑事設施職員個人資料之洩漏風險

依據日本總務省「情報公開・個人情報保護審查會（情報公開・個人情報保護審查會）」於平成 29 年（2017），針對法務省諮詢有關「特定刑事設施視察委員會議事錄中，刑事設施職員及視察委員之姓名等個人資料是否須公開」案件⁴²所做之回答案中可得知，視察委員會成員及刑事設施職員之個人資料保

40、位於日本四國地方德島縣，屬於高松矯正管區。

41、例如 2018 年「各刑事施設視察委員会の意見に対する措置等報告一覧表」番号 80.279.300

42、案號：平成 28 年度（行情）824、平成 28 年度（行情）825

密相當重要。依據該回答案內容所載，若公開視察委員個人資料，則將產生收容人利用該資料破壞視察委員會之公正性，或威脅視察委員私人生活之風險，進而影響社會大眾擔任視察委員之意願；而有關刑事設施職員部分，鑑於收容人為於釋放後對特定職員或其家族進行報復行為，而請求公開職員個人資料之案例屢見不鮮，是以職員資料亦應不予公開。

有關視察委員會成員之個人資料保密規定，是規範於對視察委員會協助等事項之內⁴³。然而，實務上隨著視察委員會之視察、訪談活動頻繁進行，是類資料之洩漏風險也就越加提升。尤其在禁止對收容人訪談時錄音錄影，以及不得派遣職員在旁列席之原則下，若視察委員無意間將前揭個人資料透漏予收容人，則刑事設施均無從得知，更無法及早追蹤以防止不當行為發生。此外，部分視察委員會為增加能見度，甚至會製作委員會活動報紙⁴⁴，於刑事設施內發送收容人觀看。該類報紙內容若未經過詳細之複閱或過濾時，亦可能有資料洩漏之風險。

五、視察委員會與刑事設施間之關係維持

視察委員會雖屬獨立外部組織，其各項活動無須經刑事設施首長同意即可施行；惟若無刑事設施之協助及配合，則亦無法自行完成。因此，為使會務能順利運作，並確保提出建議能有益於行刑管理之改善，視察委員會與刑事設施間關係之建立及維護是必要的。

然而，由於視察委員會之重要權限－視察、訪談等活動之進行，本來就容易加重職員之業務量或造成安全維護風險（尤其是夜間或例假日進行突擊視察）；復以視察委員會所提之改善建議，若涉及職員值勤技巧之指責、或是僅依特定收容人（如誣控濫告者）之片面之詞而要求機關施行不合理之處遇時，更將打擊職員士氣（富山，2007），造成職員對於視察委員會之反感及不信任。

43、刑事施設視察委員会に対する協力等について（通達）11

44、該類報紙為部分視察委員會自發性製作，並非法律規定之應辦事項。

河合（2013）提及，在日本職場文化上，常會透過舉辦聚餐⁴⁵等方式，促進職員間之交流。因此，部分視察委員會亦會藉由參與刑事設施所舉辦之聚餐，以與職員間建立關係並降低對立問題發生。然而出席此類聚餐，不免有接受刑事設施之「接待」或是「懷柔政策」之嫌，進而影響視察委員會之公正形象。因此，如何在避免受人懷疑之情況下與刑事設施間維護良好關係，實屬難題。

此外，若是與刑事設施過於強調合作與信賴關係，則長期下來視察委員會可能因此產生惰性（日弁連,2015）；當再度遭遇德島刑務所暴動等類似事件時，將難以事先防止或對刑事設施提供早期警示。是以，如何與刑事設施在合作與對立關係之間找尋平衡，是視察委員會制度施行以來，持續存在之問題及考驗。

柒、結論與建議

日本刑事設施視察委員會制度，其優點在於維持「收容人之隔離」、「設施內秩序之維持」、「收容人隱私之保護」等刑事設施功能下，仍可使封閉式行刑管理措施落實透明性原則（富山,2005a）。而我國修法所新增之視察小組條文，亦強調「落實透明化原則」及「保障受刑人／被告權益」等原則。比較兩國制度所欲達成目的相同之情況，並考量我國矯正機關在行刑運作管理上，仍有許多部分與日本實務管理相似等原因，筆者認為日本視察委員會制度之實務運作情況，對於我國日後視察小組之實務執行，應較其他國家外部視察制度更具有參考價值。惟囿於我國修法公布後，有關視察小組之視察方式、權限等相關執行事項，刻正由相關單位制定中，於本文尚無法進行詳細之法律比較探討，故以下筆者僅就日本視察委員制度執行上值得注意之處列舉如下：

一、視察小組不宜擔負陳情、申訴等調查責任

由於日本視察委員會非屬刑事設施監督機關，亦不擔負處理收容人陳情、申訴之任務，故可將有限活動時間，投注於全體收容人處遇或職員值勤環境等改善議題。此設計在於讓視察委員能確實聚焦於改善建議之提出，而無須分攤處理矯正局或矯正管區應負責之行政監督業務，或花費時間調查其他行政救濟管道應處理個別案件。

45、例如「飲み会」、「忘年会」等。

同理，我國除於本次修法後，監獄及看守所收容人之行政救濟管道已獲明確外，復考量行政體系異於他國三權分立制度，而設有具主動調查權限之監察院此等獨立組織；在如此客觀背景下，實無須再由視察小組負責陳情、申訴等案件之處理，否則實屬行政上疊床架屋之行為，徒增國家預算消耗，甚至有違制度設計之初衷。

二、視察小組宜與矯正機關建立合作關係，而非以監督單位自居

視察小組與矯正機關間之關係建立，亦是制度施行後重點。由日本經驗觀之，視察委員會設置目的，係為提升及改善刑事設施行刑管理。是以其與刑事設施間應屬合作關係，無須過度強調對立。而反觀我國制度因採限定專家學者參與制度，似將「視察」活動視為一種專業，欲賦予較日本視察委員會制度更多之權限。如此恐造成視察小組以調查不法組織自居而無法認清自我定位，並使其與矯正機關間對立情況，將較日本嚴重。

復以我國矯正署為加強各矯正機關業務之督導及風紀之維護，本即設有業務視察科擔負機關視察責任；若再賦予視察小組具監督功能，未來若遇兩者對同一事件之調查產生不同結果時，則究應依據何者結論為主將莫衷一是，反徒增兩者間之對立。

前述二種對立狀況，無論對矯正機關業務執行，或是行刑管理改善，均無益處。是以，未來如何維護視察小組與矯正機關間之合作關係，並降低對立氣氛，將是我國矯正體系必須面對的一大考驗。

三、機關首長宜強化並重視與視察小組成員間之雙向聯繫

日本視察委員會於必要時，固然可請相關業務主管列席說明；然而各刑事設施的最大管理責任，仍是由該管首長肩負。是以相關溝通說明，仍需獲得首長與委員會間之共識，始有使委員會撤銷建議或使刑事設施同意改善等後續作為之可能。舉例而言，前章所提德島刑務所暴動問題，其關鍵即在於刑事設施首長持續漠視視察委員會所提建議，持續而僅採納內部業務主管之意見所致。

由此可知，強化並重視機關首長與視察小組間雙向溝通之責任，亦是我國制度施行後需注意之項目。各監獄及看守所之首長，是否能夠擔負向視察小組積極說明之義務，以避免小組提出窒礙難行之建議；亦或當視察小組提出合適建議後，是否能確實接受並積極負起改善責任等，均是未來將面臨之考驗。

四、持續審視視察小組之任期及義務是否影響成員續任之意願

我國所定視察小組成員之任期為兩年，相較日本視察委員會任期為一年之制度而言，除可提升我國視察小組成員對行刑管理等制度之熟悉外，並可確保小組成員所提意見品質，避免因不符法令而需花費時間於溝通修正上。

然而，任期之延長亦代表責任之加重。考量我國視察小組成員限定為專家學者，成員依規定須抽空前來矯正機關進行視察、訪談及開會外，亦須於每季提出報告；此無疑對於前揭專家學者在忙碌的本業上增加更多負擔。復以依法視察小組成員均為無給職，更間接影響視察小組成員續任之意願。是以制度施行後，應持續檢視是類規定是否影響學者擔任視察小組成員之意願。

五、依制度執行狀況，適時檢討改善

筆者建議我國能參考日本法制作業程序，於新法及相關規定施行五年後，依執行上所遭遇之問題進行檢討修正，以期使該制度能持續與矯正機關之業務推行互相配合，並確實達到制度設立時所期望之效益。

參考文獻

一、中文參考文獻

- 監獄行刑法。(2020). 全國法規資料庫. 取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=10040001>
- 羈押法。(2020). 全國法規資料庫. 取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=10040005>
- 監獄行刑法 條文對照表 (2020). 法務部主管法規查詢系統. 取自 <https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?LSID=FL010327>
- 羈押法 條文對照表 (2020). 法務部主管法規查詢系統. 取自 <https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?LSID=FL010331>

二、外文參考文獻

- ・ 日本弁護士連合会 . (2003 年 2 月 20 日) a. 名古屋刑務所における暴行陵虐事件の新展開に関する会長声明 . Retrieved from https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2003/2003_04.html
- ・ 日本弁護士連合会 . (2003 年 5 月 23 日) b. 第 5 4 回定期総会・名古屋刑務所事件を契機に刑務所等の抜本的改革を求める決議 . Retrieved from https://www.nichibenren.or.jp/document/assembly_resolution/year/2003/2003_2.html
- ・ 日本弁護士連合会 . (2009 年 9 月 17 日) . 刑事施設視察委員会のあり方に関する意見書 . Retrieved from <https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/090917.pdf>
- ・ 日本弁護士連合会 . (2015). 刑事施設視察委員会の皆様へ 刑事施設視察委員会の活動充実のために . 東京 : 日本弁護士連合会 .
- ・ 日本弁護士連合会 . (2016). 受刑者の皆さんへ . 東京 : 日本弁護士連合会 .
- ・ 刑事収容施設及び収容者等の処遇に関する法律 . (2016). e-Gov 電子政府の総合窓口 . Retrieved from https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=417AC0000000050
- ・ 刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則 . (2019). e-Gov 電子政府の総合窓口 . Retrieved from https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail/418M60000010057_20170401_999M60000010057/0?revIndex=1&lawId=418M60000010057
- ・ 寺崎 昭義 . (2007 年 9 月) . 府中刑務所視察委員会の一年 . 刑政 , 118-9, 27-32.
- ・ 行刑改革会議 . (2003 年 12 月 22 日) . 行刑改革会議提言 . Retrieved from http://www.moj.go.jp/shingi1/kanbou_gyokei_kaigi_index.html
- ・ 里見 佳香 . (2015 年 5 月) . 欧州拷問等防止委員会、英国王立刑事施設視察委員会と日本の刑事施設視察委員会制度 . 敬和学園大学「人文社会科学研究所年報」, No.13, 79-93.
- ・ 林 真琴・北村 篤・名取 俊也 . (2017). 逐条解説 刑事収容施設法 . 東京 : 有斐閣 .
- ・ 河合 幹雄 . (2013 年 5 月 15 日) . 刑事施設視察委員会の活動実態調査 . Retrieved from KAKEN: <https://kaken.nii.ac.jp/ja/grant/KAKENHI-PROJECT-22530018/>
- ・ 法制審議会監獄法改正部会 . (1980). 監獄法改正の骨子となる要綱 . 東京 : 法務省矯正局 .
- ・ 法務省 . (2011). 刑事施設視察委員会活動の手引 . 東京 : 法務省 .
- ・ 法務省 . (2011 年 5 月 23 日) . 刑事施設視察委員会に対する協力等について (通達) . Retrieved from <http://www.moj.go.jp/content/000074535.pdf>
- ・ 法務省 . (2019 年 9 月 26 日) . 各刑事施設視察委員会の意見に対する措置等報告一覧表 . Retrieved from http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei08_00111.html
- ・ 法務省 . (2019 年 9 月 26 日) . 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 . Retrieved from http://www.moj.go.jp/kyousei1/kyousei08_00111.html
- ・ 的場 裕介 . (2013). 刑事施設視察委員会の活動状況について . 刑政 , 124-9, 94-102.
- ・ 坪山 鉄兆 (2009) . 刑務所のカラクリ . 東京 : 彩図社 .
- ・ 皆川 誠 . (2014). 刑事施設における被拘禁者の国際人権保障 . 早稲田大学社会安全政策研究所紀要第 7 号 , 95-112.
- ・ 情報公開・個人情報保護審査会 . (2017 年 3 月 24 日) . 「特定刑事施設視察委員会議事録」 (平成 27 年度分) (特定刑事施設保有) 等の一部開示決定に関する件 . Retrieved from 総務省, https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/jyohou/h2903_00005.html
- ・ 富山 聡 . (2005a). 新法の解説 (シリーズ第二回) 刑事施設視察委員会について . 刑政 , 116-9, 116-122.
- ・ 富山 聡 . (2005b). 新法の解説 (シリーズ第五回) 規律及び秩序の維持について . 刑政 , 116-12, 56 .
- ・ 富山 聡 . (2007). 刑事収容施設法運用上の課題 . 刑政 , 118-9, 20-26.