

改善更生と再犯防止

～更生保護制度の見直し～

法務委員会調査室 やまぎし のぶお 山岸 信雄

「人格を矯正し、更生することは極めて困難であると言わざるを得ない。」本年9月26日、奈良地裁は、平成16年11月に起きた少女誘拐殺人事件の被告に、死刑を言い渡した。この判決は、殺害された被害者が一人で、殺人の前歴がない被告に、犯行の悪質性などから死刑を適用した例として注目された。被告は、過去に2回、少女に対する性犯罪で有罪判決を受けており、「これまでも長期にわたり矯正教育を受けたにもかかわらず、同様の犯行に及んだもので、常習性、犯罪傾向は根深い。」と判断された。

この事件後、翌年2月に愛知県安城市で、仮釈放された保護観察中の者による乳幼児刺殺事件が発生した。被疑者は、仮釈放から9日目に再犯を犯したことから、仮釈放の当否が問われることとなった。また、同年5月には、青森と東京で、若い女性を連続的に監禁・傷害した男が逮捕された。この被疑者は、同種の傷害事件等で執行猶予の判決を受けた保護観察中の者で、この間に同種の再犯を繰り返していたが、保護観察所は、その所在を約2か月間にわたり把握しておらず、保護観察の在り方に大きな批判を招いた。

このような重大再犯事件が相次いだことから、刑務所における矯正教育や仮釈放・執行猶予中の保護観察の実効性が疑問視されることとなり、とりわけ保護観察への不信が急激に高まり、再犯防止に向けた取組みが急がれることとなった。

本年6月、「更生保護のあり方を考える有識者会議」(座長：野沢太三元法務大臣)は、1年間にわたる検討を終え、報告書を法務大臣に提出した。同報告書は、「更生保護制度改革の提言 - 安全・安心の国づくり、地域づくりを目指して - 」と題するもので、犯罪者の改善更生を助け、その者による再犯を防止し、社会を保護することを目的としている更生保護制度は、今日、機能不全に陥りかけており、抜本的な改革を必要とし、改革の実現に当たっては、国が、現在の危機的状況を招いた責任が自らにあることを謙虚に反省し、不退転の決意で、強靱な更生保護制度実現のための具体的な改革を推進することを要望するという大変厳しい内容となっている。

本稿では、提言が見直しを求めている仮釈放と保護観察の在り方について、現状を分析し、提言の内容を概観した後、改革の方向を展望してみたい。

1. 更生保護の現状

更生保護は、警察、検察、刑事裁判、矯正に続く刑事司法制度の最終段階を担う制度であるが、一般には、あまり知られておらず、国民から遠い存在となっている。これは、国民の関心の高い犯罪の場合でも、犯人の逮捕、取調べ、刑事裁判における刑の確定までは、熱心に報道されるが、刑が確定した後は、受刑者のプライバシーの問題もあり、収監先や

仮釈放の時期については、公表されてこなかったことにもよるが、提言が指摘するとおり、制度自体の運用が国民の目に触れない形で行われている¹ためと言える。

犯罪者の処遇は、施設内処遇と社会内処遇とに分かれ、施設内処遇は「矯正」と呼ばれ、社会内処遇が「更生保護」と呼ばれている。更生保護とは、昭和 24 年に制定された犯罪者予防更生法において初めて用いられた用語であるが、法律上の定義はなく、犯罪者や非行少年が社会の中で健全な社会人として改善更生するように指導・援助するとともに、一般社会の犯罪予防活動を助長することによって、社会を犯罪や非行から保護し、個人及び公共の福祉を増進することを目的とする施策であると解されている。その主な内容は、仮釈放の決定、保護観察の実施、刑事手続や保護処分による拘束を解かれた者に対する更生緊急保護（宿泊・就職等の援助）、恩赦、犯罪予防活動である。

（１）仮釈放

仮釈放は、改善更生が期待できる、懲役又は禁錮の受刑者を刑期満了前に一定の条件付きで釈放し、残刑の期間中は保護観察に付して、円滑な社会復帰を促進させるための制度である。拘留については仮出場、少年院及び婦人補導院収容については仮退院と呼ばれ、これらを総称しても仮釈放という用語が用いられている。

仮釈放は、「改悛の状」があり、有期刑については刑期の 3 分の 1、無期刑について 10 年を経過していることが要件となる。「改悛の状」については、悔悟の情が認められること、更生の意欲が認められること、再犯のおそれがないと認められること、社会の感情が仮釈放を是認すると認められること、の四つの基準を総合的に判断し、保護観察に付することが本人の改善更生のために相当であると認められたときに許可される。

ア 地方更生保護委員会

仮釈放を審理する機関は、地方更生保護委員会（以下「地方委員会」という。）である。地方委員会は、全国 8 か所の高等裁判所の管轄区域ごとに置かれている法務省の地方支分部局である。委員は、常勤の一般職国家公務員で、その総数は 55 名（うち 2 名は非常勤）である。平成 17 年度の 53 名の常勤委員のうち 43 名は更生保護官署の出身者であり、残りの 10 名は検察庁や矯正施設等の出身者で占められており、その平均年齢は 60.7 歳である。各地方委員会は、3 人以上 14 人²以下の委員で組織されている。

各地方委員会における仮釈放審理は、3 人で構成する合議体で行われる。合議体の主査委員は、地方委員会事務局の保護観察官の調査を基に、自ら矯正施設で本人と面接するなどして、仮釈放の適否、その時期、仮釈放期間中の遵守事項等について検討・審理し、その結果に基づいて、主査委員を含む 3 人の合議体で評議の上、仮釈放の適否等を決定する。

法務省の保護統計年報によると、平成 17 年において全国の地方委員会で取り扱った仮釈放審理事件の受理人員総数は、26,379 人で、このうち、新受人員は 22,773 人、旧受人員（前年末の審理未済人員）は 3,606 人である。

平成 17 年の既済人員の総数は、23,003 人で、許可決定は 21,423 人（93.1%）、棄却決定は 668 人（2.9%）、申請の取下げは 911 人（4.0%）、その他（本人の死亡、満期釈放等）は 1 人（0.0%）である。

表1 仮釈放審理事件の新受人員の推移

事件の種類別		平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
人員	総数	20,121	21,902	23,039	23,115	24,131	22,773
	仮釈放	14,625	16,027	17,173	17,452	18,665	17,916
	仮出場	1		1			
	少年院仮退院	5,495	5,875	5,865	5,663	5,466	6,419

(出所) 『第46保護統計年報(平成17年)』(法務省)より作成

表2 仮釈放審理事件の許可人員の推移

事件の種類別		平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
人員	総数	19,015	20,525	21,739	21,643	22,726	21,423
	仮釈放	13,599	14,716	15,886	16,021	17,260	16,602
	仮出場	1		1			
	少年院仮退院	5,415	5,809	5,852	5,622	5,466	4,821

(出所) 『第46保護統計年報(平成17年)』(法務省)より作成

表3 仮釈放審理事件の棄却人員の推移

事件の種類別		平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
人員	総数	325	348	426	424	465	668
	仮釈放	321	347	425	424	464	667
	仮出場						
	少年院仮退院	4	1	1		1	1

(出所) 『第46保護統計年報(平成17年)』(法務省)より作成

仮釈放審理における棄却率(棄却人員/許可人員+棄却人員)×100)は、平成12年が1.7%、13年が1.7%、14年が1.9%、15年が1.9%、16年が2.0%、17年が3.0%と上昇傾向にあるが、ほぼ毎年、97%以上が許可決定を受け、約21,000人が仮釈放されていることになる。

仮釈放審理における実質的要件である「改悛の状」の四つの判断基準は、必ずしも明確なものとは言えない。また、仮釈放及び保護観察等に関する規則では、主査委員は審理の際に外部の精神医学・心理学等の専門家の意見を聴くことができることとなっているが、これまで予算措置がなく、平成18年度予算に初めて203万8千円が計上された。仮釈放審理の現状には、更生保護・検察・矯正行政の関係者が、内輪で、「職業上の経験と勘に依拠して判断が行われ、詳細な理由も示されずに決定が行われており、判断過程の透明性を欠き、判断の正当性の担保も十分とは言えない。³⁾」という批判がある。

イ 地方更生保護委員会での実地調査

本年9月、ある地方委員会を訪問し、業務概況を伺った。平成17年の仮釈放申請人員は1,552人(少年院仮退院申請を含む新受人員)であり、月平均にすると約130人と

なる。委員は5人で、1人が検察庁出身、他の4人は保護観察所出身である。1人の委員は2つの合議体を兼務している。申請から許否の決定までの期間は、平均すると3か月程度であるが、長いもので5～6か月、短いもので1～2か月を要する。合議体による審理は、週1回行われるので、毎週25件～30件の仮釈放審理事件が処理される。1件当たりの審理時間は約20分程度ということである。17年の処理人員は、許可決定が1,447人、申請棄却が50人、申請取下等が78人である。棄却率は3.3%で、全国平均よりもやや高めであった。

(2) 保護観察

保護観察とは、犯罪者や非行少年に通常の社会生活を営ませながら、一定の遵守事項を守るように指導監督し、就職や定住の援助などの補導援護を行い、改善更生を果たそうとするものであり、社会内処遇の中核を成すものである。その対象となる者は、保護観察処分少年、少年院仮退院者、仮釈放者、保護観察付き執行猶予者、婦人補導院仮退院者⁴である。

ア 指導監督・補導援護

保護観察の方法は、指導監督と補導援護である。指導監督は、対象者と適度な接触を保ってその行状を見守り、遵守事項を守らせるため必要適切な指示を与えることであり、また、補導援助は、教育訓練、医療・保養、宿所、就職などの援助をすることである。指導監督には、対象者の行動をコントロールする権力的性格があり、他方、補導援助には、対象者の社会復帰を援助するケースワーク的性格があることから、保護観察は、刑罰と福祉の混合物とも言われている。

イ 遵守事項

指導監督の基準となる遵守事項は、対象者が更生するために守るべき事項であり、すべての対象者に共通する内容として法定されている一般遵守事項と個々の対象者ごとに定められる特別遵守事項とがある。特別遵守事項は、対象者が社会生活において守るべきいくつかの具体的な事項を定めたものであり、「毎月保護司を訪ね、指導を受けること」、「早期に就職すること」等がその例である。

なお、保護観察付き執行猶予者の一般遵守事項は、仮釈放者等のものと比べ、緩和されており、転居・旅行が届出で足り、1か月未満の旅行については届出すら不要であり、特別遵守事項は定めることができなかった。このため、対象者の所在の把握が十分ではなく、保護観察付き執行猶予者による連続的な女性監禁・傷害事件が発覚したことを受け、第164回国会で執行猶予者保護観察法の改正を行い、転居・7日以上旅行については、予め保護観察所長の許可を受けるとし、特別遵守事項の設定を義務付けた。

ウ 保護観察の実施態勢

保護観察は、常勤の国家公務員である保護観察官と民間ボランティアで無給の非常勤の国家公務員である保護司との協働で行われている。我が国の更生保護は、明治時代に民間篤志家による慈善事業として開始され、政府も積極的に奨励し、昭和14年に制定された司法保護事業法は、仮釈放者等に対する保護事業を国の制度として整備したが、事業主体は民間団体である司法保護団体と民間篤志家とし、この時点で、司法大臣が委

嘱した司法保護委員（保護司の前身）は14,000人に上っていた。戦後、昭和24年に制定された犯罪者予防更生法も、司法保護委員による保護観察の実施を制度化し、民間篤志家による保護観察が戦後も継続することとなり、極めて安価な更生保護制度に国が安住する仕組みができあがった。

エ 良好措置と不良措置

対象者の行状が安定し、指導監督及び補導援護を必要としないほど更生が進んだと認められるとき、保護観察満了前に保護観察を一時的又は終局的に終了させる良好措置がとられる。保護観察処分少年に対する停止・解除、少年院仮退院者に対する退院、保護観察付き執行猶予者に対する仮解除等である。

逆に、対象者に、再犯、遵守事項違反等があったときには、仮釈放の取消し等の不良措置がとられる。保護観察処分少年に対する家庭裁判所への通告、少年院仮退院者に対する家庭裁判所への「戻し収容」の申請、仮釈放者に対する仮釈放の取消し及び保護観察の停止、保護観察付き執行猶予者に対する検察官への刑の執行猶予の取消しの申出、並びに婦人補導院仮退院者に対する仮退院の取消しである。

2. 「更生保護制度改革の提言」の内容

提言は、現在の更生保護制度には、大別して三つの問題点があると指摘し、その三つの改革の方向性に沿って、更生保護制度全般の見直しや改善を求めている。以下は、その要約である。

（1）問題の所在と改革の方向性

ア 更生保護制度の運用についての国民や地域社会の理解が不十分であること

個々の保護観察処遇において、密行性に配慮する余り、更生保護の役割に関する広報までが消極的になり、仮釈放審理での透明性の確保や国民の視点への配慮が欠けているため、更生保護制度は、国民によく知られていない。また、多数の民間ボランティアの努力に支えられた制度であるため、批判を受けにくいことに国が安住し、必要な改革が先送りされてきたと分析している。

改革の方向性は、国民や地域社会の理解の拡大であり、国民一人ひとりが地域社会における安全・安心の確保を自らの問題としてとらえ、更生保護への応分の寄与を果たすことによって、犯罪に対する社会全体の強靱性が高まるとしている。

イ 民間に依存した脆弱な保護観察体制

保護観察所が保護司に依存し過ぎており、官と民との役割分担をあいまいにし、法が官に期待している役割が十分に果たされているとは言い難い。また、保護観察官の採用は、保護観察に意欲のある人材を採用する仕組みになっておらず、その後の養成も個々の対象者と深く接触する機会が乏しく、高度の専門性を獲得し、向上させる機会に恵まれず、対象者の改善更生・再犯防止に向けた権限と責任を有する者としての心構えや調査能力も十分とは言えないと厳しく批判している。

改革の方向性は、官の役割を明確化し、更生保護官署の人的・物的体制を整備するこ

とにより、実効性の高い官民協働を実現することとしている。

ウ 指導監督・補導援護の両面で十分機能していない保護観察

平成 18 年 3 月末で、約 6 万人の保護観察対象者のうち、約 1,800 人が所在不明となっている。現行の保護観察は、適度な接触を保って対象者を見守り、助言をすることなどにとどまることが多く、実効性の高い処遇が不十分である。また、対象者の生活実態を把握する手段が備わっておらず、遵守事項違反を疑っても確証を得られず、仮釈放の取消し等の措置（不良措置）をとることができないまま、再犯に至ることも少なくない。指導監督に従わない場合に制裁を与える等の強制力のある措置も十分ではない。さらに、保護観察官は、対象者の円滑な社会復帰を支援することを重視し、対象者による再犯を防止して社会を保護するという意識や責任感が不十分で、社会内処遇で対応できないときは、不良措置をとり、施設内処遇に切り替えるという対応がとられておらず、国民の期待との間にずれを生じていると指摘している。

改革の方向性は、保護観察を充実強化して有効性を高め、更生保護が刑事司法の一翼を担い、犯罪者の改善更生を助け、再犯を防止し、社会を保護することを目的とする制度であることを、保護観察官は明確に意識し、保護観察による改善更生が困難と認められる場合には、適切に不良措置をとり、再犯を未然に防止すべきであるとしている。

(2) 当面の課題

ア 保護観察の充実強化

保護観察処遇の内容の充実と実効性の確保を図るため、処遇プログラムの受講や覚せい剤事犯者への簡易尿検査を義務付け、現在の生活環境では改善更生が困難な場合に更生保護施設等に居住することを義務付ける居住指定制度を導入し、保護観察中の事情変更により特別遵守事項の付加・変更ができるようにする。

保護観察対象者との接触の強化を図るため、対象者を保護観察所に出頭させたり、保護司宅を来訪させ、保護観察官や保護司の面接を受け、保護観察官や保護司が対象者の住居を訪問したときは、住居内で面接に応じ、保護観察官に生活状況を明らかにすることを義務付ける。

性犯罪、覚せい剤事犯等、対象者の問題性に応じて処遇プログラムを実施できるよう、保護観察官による直接的関与を強めた特別処遇部門を設置する。所在不明の保護観察対象者を調査・発見し、仮釈放の取消し等の措置をとることができるように、所在不明者調査のための専従職員を配置する。

不良措置の適切な実施のため、特別遵守事項を違反の有無が客観的に判断し得るものに整理するなど、特別遵守事項の在り方を見直す。

無職者の再犯率が有職者の 5 倍にもなることから、就労支援及び定住支援を強化する。

捜査・裁判・矯正の各段階で収集された情報を積極的に活用できるよう、刑事司法機関との連携を強化する。また、社会復帰を円滑にするため福祉との連携も強化する。

イ 執行猶予者保護観察制度の運用改善等

第 164 回国会で執行猶予者保護観察法が改正され、特別遵守事項の設定が可能になったことから、適切な特別遵守事項を定めるよう、保護観察官の意識改革や調査能力の向上

に努め、特別遵守事項違反等に対し、再犯に至らない段階で早期に、執行猶予取消しの申出を行うようにするなど適切に対応する。

ウ 仮釈放の在り方の見直し

仮釈放制度は、受刑者の更生意欲を高め、保護観察による社会内処遇との組合せで対象者の改善更生を促進し、社会復帰を円滑にし、施設内処遇に要するコストも抑制する有用な制度であることから、再犯の危険の高い者をそれと気付かずに仮釈放することがないように適切に選別するなど、運用の改善を行う。

不明確であるとの批判に応え仮釈放許可基準を改正し、運用マニュアルを策定する。地方更生保護委員会委員へ民間有識者を登用し、精神医学や臨床心理学等の専門家の知見を活用するなど審理手続を改革し、犯罪被害者等の意見の適切な取扱いを検討する。

本人の関与を拡大することで、その後の改善更生に一層資するものとする。

エ 担い手の在り方の再構築

保護観察官が保護観察処遇の主催者・責任者であり、専門的な知識・技能や強制力を用いる事務等をその主たる任務とし、社会復帰支援の援助的な部分は保護司に委ね、保護観察官と保護司の役割分担を明確化する。保護観察所の保護司への対応を充実させ、休日・夜間等勤務時間以外における保護司からの緊急連絡に対応できる態勢を強化する。

保護観察官は、犯罪者処遇の専門家としての能力を高め、対象者の改善更生・再犯防止に一定の権限と責任を負う立場にふさわしい能力を涵養する。

保護司の公募制導入など適任者の確保に努め、保護司に対する支援の在り方を見直す。

地方公共団体が、自ら更生保護施設を設置経営することも含め、更生保護事業の担い手を拡大するとともに、民間の更生保護施設への支援を強化する。

社会復帰のための強力な支援と強靱な保護観察実現のための自立更生促進センター（仮称）構想を推進する。

現場の第一線で保護観察事件を担当する保護観察官を少なくとも倍増させるなど、更生保護官署における人的・物的体制の大幅な拡充を図る。

オ 国民・地域社会の理解の拡大

更生保護は、国の刑事政策の一環として行われるものではあるが、地域社会の安全に直接寄与するものであり、地方公共団体との連携を強化し、保護司、更生保護女性会、BBS会、協力雇用主等の民間ボランティアによるネットワークを構築する。

広報活動の充実や第三者機関の設置により、国民の理解を求め、必要に応じて提言を受ける。刑事裁判終了後の犯罪被害者等の支援、犯罪被害者等の意見を踏まえた仮釈放審理の実現に向けた取組みを行う。

カ 更生保護制度に関する所要の法整備

犯罪者の改善更生を助け、再犯を防止し、社会を保護するという更生保護制度の目的を一層明確にし、今後、必要となる新たな制度を導入するための立法措置を行う。

(3) 中長期的課題

ア 刑期満了者に対する新たな制度の検討

刑期満了出所者は、社会内処遇の対象とされておらず、受刑者の円滑な社会復帰を促

進する観点から、すべての受刑者に社会内処遇を受けさせるか否かを検討する。

イ 執行猶予の取消し等の不良措置制度についての総合的な見直し

遵守事項違反による執行猶予の裁量的取消し、仮釈放の取消し等の不良措置が適切に行われないならば、要件の見直し等の更なる改善策を検討する。

ウ 保護観察における情報機器の活用等

諸外国で行われている電子監視装置等を利用した行動監視制度について引き続き調査研究する。

3. 「更生保護制度改革の提言」の検討

(1) 仮釈放審理の形骸化

仮釈放審理では、「再犯のおそれがないと認められること」が判断基準となっているが、出所年から5年間に再び刑務所に入所する再入率は、平成11年の出所者では、満期釈放者が59.2%、仮釈放者が37.8%である。仮釈放者の約4割が再犯を犯しているのが現状である。仮釈放審理は形骸化していないと言えるのであろうか。冒頭に掲げた平成17年2月の愛知県安城市における仮釈放から9日目の保護観察中の者による乳幼児刺殺事件は、仮釈放決定がなければ生じなかった事件である。

表4 平成11年出所受刑者の平成16年12月31日までの再入率⁵

出所事由	平成11年の 出所受刑者	各年12月31日までの再入率(再入年 平成11年~16年)					
		11年	12年	13年	14年	15年	16年
総数	23,215	6.4	23.4	34.8	42.3	46.9	49.9
満期釈放	9,870	11.3	33.9	46.8	54.5	59.2	61.8
仮釈放	13,255	2.7	15.6	25.9	33.2	37.8	41.1

(出所) 『平成17年版犯罪白書』(法務総合研究所)

表5 出所年から5年間における再入率⁶

出所事由	出所年(出所年 平成7年~11年)				
	平成7年	8年	9年	10年	11年
総数	46.0	44.9	44.8	45.5	46.9
満期釈放	57.7	56.0	55.6	56.4	59.2
仮釈放	37.1	36.7	37.1	37.6	37.8

(出所) 『平成17年版犯罪白書』(法務総合研究所)

(2) 仮釈放審理手続の見直し

前述の地方委員会において、仮釈放審理の過程は、更生保護の関係者が内輪で行っており、手続の透明性がなく、被害者の意見が十分に反映されておらず、委員に民間人を登用して民意を反映させるべきではないかという批判があると尋ねてみた。先方からは、近代刑事法は、応報のみを目的とするものではなく、犯罪者の改善更生、社会復帰を主眼に置

いており、我が国の更生保護手続が世界に認められてきた経緯からして、そのような批判は当たっていない。被害者の意見は、書面の提出、保護観察官の面接により聴取する手続があり、また、被害者が反対する限り一切仮釈放を認めないというのは刑事政策上望ましいことではない。さらに、地方委員会が膨大な業務をこなせるのは、保護観察官という専門的分野に精通している者によるからであり、民間人が本委員会の業務を円滑に処理することには無理があるとの回答があった。

更生保護という職務に対する強い自信と誇りに満ちた言葉であった。しかし、手続の透明性を欠くことには反論の余地はないであろう。裁判員制度の実施により、矯正の入口である刑事裁判には、国民の声・良識が反映されることになる。矯正の出口である地方委員会の仮釈放審理にも、社会内処遇で再犯のリスクを負うことになる国民、地域社会の声、被害者の声を反映させ、更生保護に対する国民の理解と支持を深め、強固な国民的基盤を形成するよう努めるべきである。また、仮釈放の判断基準は、より明確なものに見直し、重大再犯のおそれのある者や保護観察から離脱する可能性の高い者を選別する努力をすべきである。

(3) 保護観察の体制整備

平成 18 年度の保護観察官の定員は 1,137 人であり、地方更生保護委員会の事務局と全国 50 か所の地方裁判所所在地の保護観察所に置かれるが、現場の第一線で保護観察事件を担当する保護監察官は約 650 人⁷である。これに対して保護司の定員は 52,500 人で、1 月 1 日現在の実人員は 48,688 人である。犯罪者予防更生法は、保護観察官は、医学、心理学、教育学、社会学その他の更生保護に関する専門的知識に基づき、保護観察、人格考査その他犯罪者の更生保護及び犯罪の予防に関する事務に従事し、保護司は、保護観察官の十分でないところを補うことを規定している。しかし、提言が指摘するとおり、保護観察官の専門性には疑問が残り、保護司等に余りに依存し過ぎていることは明らかである。

保護統計年報によると、平成 17 年中に新たに保護観察に付された者の総数は 62,562 人であり、その内訳は、保護観察処分少年 36,260 人 (58.0 %)、少年院仮退院者 4,886 人 (7.8 %)、仮釈放者 16,420 人 (26.2 %)、保護観察付き執行猶予者 4,996 人 (8.0 %)、婦人補導院仮退院者 0 人である。総数で見ると、現場の保護観察官一人当たりの担当人数は平均 96 人である。実際は、一人の保護観察官が平均 75 人の保護司を担当し、一人の保護司が平均 1.3 人の保護観察対象者と接触していることになろう。保護観察官の絶対数が不足していることは否定し得ない。

保護観察対象者は、上記のとおり、保護観察処分少年と少年院仮退院者とで 65.8 % を占めるが、平成 18 年 1 月 1 日現在の保護司の平均年齢は 62.8 歳で、30 歳未満の保護司は 7 人、30 歳代でも 250 人である。対象者と保護司との年齢が離れ過ぎており、実効性ある保護観察は期待できないのではないか。対象者の大半が少年であることへの対応策を検討すべきである。

(4) 改善更生の促進

提言は、不良措置を積極的にとり、再犯を未然に防止すべきことを強調しているが、対象者の改善更生は、本人の意欲に基づくものであるので、改善更生の促進を図るため、不

良措置と良好措置とを積極的にとり、メリハリのついた保護観察を行うことにより、本人に自立更生・社会復帰の強い意欲を持たせることは重要である。そのため、特別遵守事項の内容は、違反の有無が客観的に判断し得る規範性の高いものにすべきである。良好措置の決定については、本人にも申請権を認めるように法整備をすべきである。

また、執行猶予の取消し及び少年院仮退院者の仮釈放の取消しは、司法手続きにより決定されるが、刑務所からの仮釈放者の仮釈放の取消しは、行政機関である地方委員会で決定される。後者の場合、対象者が重大な不利益を受ける可能性があるが、権利保障については規定がない。適正手続の保障について検討すべきであろう。

4．再犯防止に向けたその他の取組み

(1) 性犯罪者処遇プログラムの実施

法務省矯正局及び保護局は、カナダなどの例を参考にして、性犯罪者に対する効果的な処遇を実施するための科学的・体系的な再犯防止プログラム⁸を策定し、本年7月から全国20か所の刑務所と東京など4か所の保護観察所で実施している。同プログラムの受講は、本年5月に施行された刑事施設及び受刑者の処遇に関する法律が定める改善指導の類型の一つとして位置付け、また、保護観察対象者の特別遵守事項として定めることができ、必要とされる者に義務付けられる。

(2) 暴力的性犯罪者の出所情報の提供

平成17年6月、子供を対象とする暴力的性犯罪の再犯を防止するため、被害者が13歳未満の強制わいせつ、強姦、わいせつ目的等略取・誘拐、強盗強姦等の罪で服役した受刑者の出所情報(氏名、釈放予定日、帰住予定地等)を法務省から警察庁に提供する制度が開始された。警察庁は、出所後、原則として5年以上の期間、再犯防止措置対象者として登録し、転居後も所在確認を行っている。同年9月からは、対象犯罪を拡大し、殺人、強盗、強姦等の凶悪犯罪のほか、再犯のおそれのある窃盗、薬物犯罪等20数種の罪について、受刑者の出所情報の提供が開始されている。

(3) 社会奉仕命令などの検討

本年7月、法務大臣は、被収容人員の適正化を図るとともに、犯罪者の再犯防止及び社会復帰を促進するという観点から、社会奉仕を義務付ける制度の導入の可否、中間処遇の在り方及び保釈の在り方など刑事施設に収容しないで行う処遇等の在り方等について、法制審議会に諮問した。社会奉仕命令は、交通違反などの比較的軽い罪の被告で更生意欲がある者に懲役等に代わり清掃作業等の社会奉仕を命じるものであり、刑務所の過剰収容対策ともなる。中間処遇は、昼は一般市民と同様に生活し、夜は専用施設に拘禁される、施設内処遇と社会内処遇との中間に位置付けられるものである。また、満期出所者を対象として、再犯のおそれが強い者について、専用施設で処遇プログラムや治療を義務付けるなど、再犯を防止して社会復帰を支援するための制度も議論されるが、再犯の危険性の高い者を予め拘禁・治療する、保安処分につながるものでもあり、慎重な検討が必要である。

5 . 改善更生か再発防止か

「罪を犯した人は変わることができる。」という崇高な信念に基づいて、その改善更生を支援するため、保護司や更生保護施設職員などの更生保護に携わっている民間の人たちが、日夜献身的に努力していることを、報告書は指摘している。現行の保護観察制度は、この対象者の可塑性に期待して、対象者を改善更生して、その社会復帰を指導・援助する補導援護を重視する余り、指導監督の義務付けが不十分になっていると考えられる。

これに対して、提言は、更生保護制度の目的を、再犯を防止して社会を保護することであると繰り返し主張している。確かに、改善更生と再犯防止とは、不即不離の関係にあるが、再犯防止を前面に出すことは、対象者への監視を強化し、強力な不良措置により復帰すべき社会から排除することにつながりかねない。結果として、改善更生を指導・援助し、社会復帰を促進させるという機能を喪失させるおそれもある。

我が国の法令に、保護観察や保護観察所という用語が初めて登場するのは、昭和 11 年に制定された、治安維持法違反者を対象とする思想犯保護観察法である。治安維持法は、国体の变革又は私有財産制度の否認を目的とする結社等を刑罰で禁止し、懲役又は禁錮に処せられ、刑の執行を終了した者で治安維持法上、再犯のおそれが顕著なものを予防拘禁に付した。また、刑の執行を終了した者、仮釈放者、執行猶予者、起訴猶予者を対象として、その再犯を防止するため、保護観察所による思想犯保護観察が行われ、厳重な監視の下で思想転向を迫る処置がとられた。この保護観察によっても、なお再犯のおそれが顕著なときは予防拘禁に付すことができた。

保護観察所という国家機関による最初の保護観察が、思想犯に対するものであったことから、戦後、保護観察に対して、強い不信感や抵抗感が存在したと言われ、執行猶予者に対する保護観察を、仮釈放者等とは別に執行猶予者保護観察法で規定した経緯がある。

安全・安心の国づくり、地域づくりのためには、更生保護制度の充実強化が必要である。しかし、その再犯防止機能を強調し過ぎることは危険である。保護観察の方法には、刑罰的な指導監督と福祉的な補導援護とがあるが、両者のバランスが重要となる。

¹ 「更生保護のあり方を考える有識者会議『報告書』」(平成 18 年 6 月 27 日) 7 頁

² 第 164 回国会における犯罪者予防更生法の改正で 12 人から 14 人に増員された。

³ 「更生保護のあり方を考える有識者会議『中間報告』」(平成 17 年 12 月 26 日) 6 頁

⁴ 最近 10 年間の婦人補導院における収容状況は、平成 17 年に平成 7 年以来 10 年ぶりに 1 名収容した。

⁵ 「再入率」は、平成 11 年から各年 12 月 31 日までの再入受刑者の累積の平成 11 年の出所人員に対する比率である。

⁶ 「再入率」は、出所年を含む 5 年間の再入受刑者の累積の当該出所年の出所人員に対する比率である。

⁷ 「更生保護のあり方を考える有識者会議『報告書』」(平成 18 年 6 月 27 日) 1 頁

⁸ 問題行動や症状の発見・維持に起因する自らの認知の誤りや歪みに気付かせ、これを変化させることによって、問題行動を変容・改善させようとする認知行動療法に基づくプログラム。