

更生保護のあり方を考える有識者会議

第12回会議

日時 平成18年4月13日(木) 自 午後1時16分
至 午後5時22分

場所 最高検察庁大会議室

〔報道関係者入室〕

野沢座長 ただ今から更生保護のあり方を考える有識者会議の第12回会議を開催します。

本日のメインテーマは、執行猶予者保護観察制度のあり方についてということで、裁判所及び検察庁関係者からヒアリングをさせていただいた後、事務局から説明を聞いた上で、意見交換をしたいと考えております。その後、前回取りまとめの案をお示しして、皆様から御意見をいただきました刑務所出所者等の自立更生の支援について、再度取りまとめを行いたいと考えております。そして、前回に引き続きまして、更生保護における官民協働のあり方、さらに、保護観察における新たな制度(権限)の導入についての意見交換を行いたいと思っております。今日はたくさん時間を頂いてありますので、しっかりと議論を固めてまいりたいと思います。

なお、今回もヒアリングにおける説明と質疑応答の部分に限定し、カメラによる撮影はなしということで、マスコミの方々に傍聴の案内をさせていただきましたので、御報告をさせていただきます。

1. 裁判所及び検察庁関係者からのヒアリング

野沢座長 それでは、議事に入りたいと思います。本日は、裁判官及び検察官の立場から、執行猶予者保護観察制度の運用状況について御説明や御意見を伺うということで、最高裁判所事務総局刑事局第二課の伊藤課長、それから東京地方検察庁公判部の米村副部長にお越しいただきました。お二人にはお忙しいところをお運びいただきまして、誠にありがとうございます。

それでは、最初に、伊藤課長から御説明をお願いします。

伊藤氏 最高裁判所事務総局刑事局第二課長をしております伊藤でございます。本日は、執行猶予者保護観察制度のあり方につきまして裁判官の立場から御説明させていただく機会を設けていただき、どうもありがとうございました。

最初にお断りをさせていただきますと、私自身、刑事裁判官としてこれまで相当数の保護観察付執行猶予判決を言い渡してきましたので、保護観察制度の基本的な仕組みは自分でも理解しているつもりでいました。けれども、昨年夏以降、この会議をずっと傍聴させていただいておりまして、自分自身にやや認識の不足があったことを感じています。したがって、これから御説明させていただく内容も、もしかすると裁判所の立場からしか物事を見ていないというやや一面的なところがあるかもしれません。しかし、この場には関係者の方がたくさんいらっしゃいますし、私の認識が間違っているところは適宜御指摘いただけたらと思いますので、その点は間違いを恐れず、率直にお話をさせていただきたいと思っております。

さて、裁判所が執行猶予者保護観察制度にかかわる場面としましては、保護観察付執行猶予判決を言い渡す場面、言い換えますと、対象者の選択という場面と、執行猶予の取消しという場面の二つがあります。

そこで、それぞれを順に御説明させていただきたいと思います。お手元に簡単なレジュメをお配りしていますので、これに沿って御説明させていただきます。

最初に、対象者の選択についてです。基本的な統計数字から御紹介させていただきますと、レジュメの1枚目の上の図は、通常第一審、つまり地方裁判所と簡易裁判所における終局人員の終局区分を見たものです。これによりますと、平成16年においては、通常第一審の終局人員は9万5,699人ですけれども、このうち懲役刑・禁錮刑に処せられた者は合計で9万2666人であり、終局人員総数の94.3%を占めていることとなります。

次に、その9万2666人につきまして、実刑、保護観察の付かない単純執行猶予、そして保護観察付執行猶予のそれぞれの人数と比率を示したものが下の図です。懲役刑・禁錮刑に処せられた者のうち、実刑に処せられた者は3万3,563人で全体の37.2%にすぎない。5万1,524人、全体の57.1%につきましては保護観察の付かない単純執行猶予、そしてその残りの5,179件、全体の6%につきましては保護観察付執行猶予の言渡しがなされている実情にあります。なお、この保護観察付執行猶予の言渡し総数のうち、必要的な保護観察、すなわち再度目の執行猶予が言い渡された人員は7.5%であります。残りの92.5%が裁量的な保護観察付執行猶予になっています。

さて、対象者の選択についてですけれども、ただ今御説明したとおり、再度目の執行猶予の場合は法律上必ず保護観察に付さなければならない。これについては、再度目の執行猶予の言渡しが相当かどうかという点まで含めると、広い意味での対象者の選択という問題になりますけれども、ここでは、専ら保護観察を付けるかどうかの判断に着目するという観点で、再度目の執行猶予以外の保護観察、言い換えますと、保護観察に付すかが裁判所の裁量にゆだねられている者について考えていきたいと思います。平成16年の終局人員で言いますと、保護観察付執行猶予の言渡し総数5,179人のうちの92.5%、4,790人の問題になります。

そこで、この4,790人につきまして、裁判所が何をどのように考えて保護観察に付したのかということになるのですが、極めてざっぱなものですけれども、この点についてレジュメの2ページ目の一番上に2つのモデルをお示ししています。まず、モデルAは、当該事案の量刑として実刑と執行猶予のどちらがふさわしいかをまず判断し、その上で執行猶予が相当である事案のうち、保護観察を付す必要があると考えられる者、すなわち本人の資質や周囲の環境等を考慮して、本人の更生のために保護観察所の指導監督が必要と考えられる者を保護観察に付していることを説明したものです。これに対し、モデルBは、保護観察付執行猶予を実刑と単純執行猶予の中間的な位置にあるものとらえた場合を示したものです。こちらは、保護観察の不利益性、つまり再度の執行猶予があり得ないこと、それから、裁量的取消しがあり得ることなどに着目して、実刑か執行猶予か、ぎりぎりの者を保護観察に付しているという説明になるかと思います。この点について、執行猶予者保護観察法の立法過程を見ますと、執行猶予者の更生を援助し、再犯を防止するためのものであって、執行猶予の範囲を従来よりも拡大しようとするものではないという説明と、保護観察によって更生を期待できる場合には、保護観察付執行猶予を言い渡すことによって、できる限り実刑を回避するためのものであるとい

う二つの説明が併存していたようです。これらのモデルは、ある意味では、この立法過程における二つの説明に対応するものであると断言することができるかもしれないと思っております。

それでは、裁判所は、このどちらのモデルに従って保護観察付執行猶予の判決を言い渡しているのかについてですが、この点については、その性質上統計的な数値がございませんので、今回のヒアリングに先立ちまして東京地方裁判所刑事部の裁判官にアンケートを行うとともに、昨年9月から11月までの3か月間に同地方裁判所において保護観察付執行猶予の判決の言渡しがあった64件の判決書の写しを取り寄せて分析してみました。

まず、64件の分析ですけれども、判決に量刑理由の記載があったものが44件でした。その中で実刑の可能性に言及したものが、要するに、実刑はあり得るけれども保護観察に付すると説示をしているものが13件。一方、実刑の可能性に言及していないものは31件でした。実刑の可能性に言及しているからモデルだ、あるいは、言及していないからモデルだということは必ずしも言えないのですけれども、実刑の可能性に言及していない31件について分析しますと、「諸般の事情を考慮すると、この被告人に対しては刑の執行を猶予するのが相当であるけれども、更生環境等に問題があるので、保護観察に付することにする」といった趣旨の説示をしているものが多くあり、少なくとも判決書の表現上はモデルに近い発想をとっている場合が多いように見受けられました。

次に、今御説明しました64件につきまして、刑期と執行猶予期間の関係を表にしたものが、レジュメの2ページ目の真ん中辺りにある表です。これを御覧いただきますと、分布上最も多かったのは、主刑が1年6月以下で猶予期間が3年以下というものでして、これが14件です。また、主刑に着目しますと、懲役1年6月以下が合計31件と最も多く、2年6月を超えるものは全体で15件でした。一方、主刑が2年6月を超える、つまり3年あるいは2年10月という刑だと思えますけれども、執行猶予期間が5年というものも8件ありました。これは、ほとんどが懲役3年執行猶予5年という場合だと思えますけれども、実刑か執行猶予か、正にぎりぎりの事案になるかと思えます。こうして見ると、その割合は必ずしも多くないことが言えると思えます。

次に、東京地方裁判所刑事部の裁判官に対して簡単なアンケート調査を行った結果を御説明します。ほとんどすべての裁判官が、基本的には実刑にはできない事案のうち、対象者の資質や周囲の環境等から見て、対象者が単独で更生することが難しい、すなわち保護観察所の指導監督が必要であると考えられる場合に保護観察付執行猶予を選択しているという回答でした。中には、実刑と単純執行猶予の中間に保護観察付執行猶予を位置付けるような運用はしていない、すなわち、モデルのような考え方を基本としていないと明確に述べる裁判官もおりました。一方、実刑もあり得るけれども、適切な指導援助があれば更生が可能であると考えられる事案について、このことを理由として保護観察付執行猶予を選択するケースもないわけではないという回答も一部にございました。これは、先ほど紹介した64件の判決のうち、実刑の可能性に言及している13件、また主刑が2年6月を超えかつ執行猶予期間が5年という8件に対応するものであるとも考えられます。

これらの結果によりますと、実刑か執行猶予か迷う事案について、対象者の保護観察への適性を考慮した上で、保護観察を付することによって執行猶予判決の言渡しをする事案も一定数ある。しかし、だからと言ってモデルのような考え方を基本としているかということそうではなくて、基本的には実刑にはできない事案について、対象者が単独で更生することが難しいと

考えられる場合に保護観察に付しているのが実情ではないかと考えられるところです。

次に、保護観察付執行猶予の裁量的取消しについて御説明します。この点につきましても、東京地方裁判所刑事部の裁判官に対して簡単なアンケート調査を行うとともに、平成15年から17年までの3年間に同地方裁判所において検察官から保護観察付執行猶予の裁量的取消しの請求があり、執行猶予の取消しの決定が出されたものの決定書を取り寄せて検討しましたので、その結果を御説明申し上げます。なお、レジュメには、2年と書いておりますが、3年の誤りですので、訂正させていただきます。

まず、平成15年から17年までの3年間に裁量的取消請求に対する決定があったものは合計14件でした。その内容を見ますと、14件すべてが執行猶予期間満了直前に再犯をを起こして起訴された事例でして、その全件について、請求が認容、要するに、執行猶予が取り消されております。執行猶予期間満了直前に再犯をを起こして起訴されたという意味について、補足説明をしますと、保護観察付執行猶予期間中に再犯をを起こして禁錮以上の刑に処せられると、必要的に執行猶予が取り消されるわけですが、それは現行法上再犯の刑の確定を意味すると解されていますので、執行猶予期間の満了が迫っている場合には、何とか再犯の裁判から免れよう、要するに、再犯の裁判を引き延ばして執行猶予期間を満了させ、前刑についてはその執行を受けなくて済むようにしたいという心理がどうしても被告人に働きます。そのようなことを理由にして執行猶予の取消しを免れることは不相当だと思われるので、執行猶予満了直前に再犯をを起こして起訴された場合には、本来であれば確定まで待てば必要的な取消事由になるわけですけれども、それを待たずに裁量的取消請求をすることになっていると考えられます。そうしますと、この執行猶予期間満了直前に再犯をを起こして起訴された事例は、裁量的取消請求と申しましても、本来的な遵守事項違反とはやや毛色が違っていると言ってしまうかと思えます。

それでは、本来の裁量的取消請求はどうなっているかと申しますと、東京地方裁判所に対しては平成15年から平成17年の3年間に一件も請求がありませんでした。

東京地方裁判所刑事部の裁判官に対するアンケートの結果ですけれども、猶予期間満了が切迫したときに再犯をを起こして起訴されたことを理由とした事例がほとんどである。これは今御説明したとおりです。そのため、「執行猶予期間内に取消決定が間に合わなかったといった例外的な事例を除いて、ほとんどの場合は認容されているのではないかと」、あるいは、「それ以外の事由を理由とする裁量的取消請求については、これまで担当したことがないのでよく分からない」といった回答が大半でした。このように、現状としては、純粋な遵守事項違反を理由とする裁量的取消しは、申出自体がほとんどないのが実情ではないかと考えております。

遵守事項違反を理由とする裁量的取消しの請求がなぜないのかということですが、この点については、裁量的取消しに関する裁判所の判断が厳しすぎるのではないかと御批判が従来からあるところです。例えば、裁判官の東徹氏は、昭和39年に公刊された司法研究報告書の中で、「裁判所は、『その情状が重いとき』を厳格に解している。裁判所の取消しに対する態度は驚くべきくらいに厳しく、その門は誠に狭く、その壁は恐るべく厚いというべきである」と書かれています。また、保護観察官の鈴木昭一郎氏も、昭和46年に公刊された法務研究報告書の中で、「第一に考えられることは、遵守事項違反に対するこれらの措置を決定する機関、特に裁判所の見解が余りにも厳しく、また狭いことである。保護観察の経過から見て、もはや保護観察では効果が期待し難く、このまま放置すれば再犯のおそれが大きく、社会の保護のためにも、また本人の保護のためにも、何らかの措置が必要であるというせっぱ詰まった判断の

もとにその手続がとられているにもかかわらず、裁判所が容易にこれを認めず、棄却が多いということになれば、勢い、保護観察所長の申出や検察官の取消請求が消極的になっていくのは当然である」と指摘されておられます。

刑法第26条の2第2号に「その情状が重いとき」という規定があり、その解釈の問題になるのですけれども、その後、昭和56年にこの解釈については大阪高等裁判所の決定が出されております。この決定は、「『その情状が重いとき』とは、遵守事項違反の事実があり、違反がその内容、本人の生活態度全般から見て、自力更生意欲の不足ないしは欠如に起因するものであり、保護観察による指導援助を継続しても自立更生を期し難い場合をいうものと解され、原決定の言うように、執行猶予の言渡しを取り消さなければ正義に反すると言わなければならないほど情状悪質である場合に限るものと解すべき根拠はない」と言っておりまして、裁判官の多くは今申し上げました大阪高等裁判所の決定に近い判断をしているのではないかと考えています。

ちなみに、先日まで保護局総務課長をされていた山田憲児氏も、昭和63年に発行された法務研究報告書の中で、「確かに制度発足当初は情状重きときの判断について裁判所の厳格な見解が見られることも多かったが、最近は執行猶予の取消請求がほとんど認められている状況にあり、裁判所の判断が一般的に厳し過ぎるとするのは現在ではあまり当たらないであろう」と書かれています。これは基本的に私どもの感覚と一致するものです。ただ、先ほど申し上げましたとおり、現状では請求自体がほとんどないものですから、現在ではどうなのかということをはなかなか申し上げにくいところがあります。

なお、東京地方裁判所刑事部の裁判官に対するアンケート結果を見ますと、執行猶予者保護観察法第5条第1項に規定する「善行を保持すること」の意味があいまいであり、また、「情状が重いとき」という要件が法律に付加されている以上、裁判所としては、請求があった場合に一件一件慎重に検討する必要がある、ただし、裁判所のハードルが必要以上に高すぎるとは思わないという見解が多くありました。むしろ、遵守事項違反があり、これ以上保護観察を継続しても更生を期し難いと考えられる者については、きちんと執行猶予を取り消すことが、この制度の観点から見ると必要ではないか、もう少し積極的に取消しの請求がなされてもよいのではないかという意見が多かったところです。

以上を踏まえまして、最後に、執行猶予者保護観察制度のあり方に関して、個人的な感想数を述べさせていただきたいと思えます。個別の裁判の当否にかかわるように聞こえる部分も若干あるかもしれませんが、あくまで個人的な感想としてお話しさせていただこうと思えます。

まず、対象者選択のあり方についてです。裁判所の判断がすべて正しいと申し上げるつもりは毛頭ないのですけれども、先ほどモデル図を使って御説明したとおり、裁判官の大多数は、基本的には当該事案の量刑として実刑と執行猶予のどちらがふさわしいかを判断し、その上で、執行猶予が相当となる事案のうち、保護観察を付す必要があると考えられるもの、すなわち本人の資質や周囲の環境等を考慮して本人のために保護観察所の指導監督が必要と考えられる者を保護観察に付していると思っております。

また、保護観察に付すかどうか迷う場合がよくあるわけですけれども、そのような場合には、裁判の過程で更生の意欲があるか、周囲の環境はどうか、更生のためにどのような指導援助が必要なのかという観点から証拠調を行い、それなりの心証を得た上で判決していることを是非

御理解いただきたいと思っています。もちろん、その結果、判断が誤っていた、要するに、結果的に保護観察所の指導監督に服す意思のない者や処遇しようのない者が一定数保護観察に付されてしまっていることは、恐らく事実であろうと思います。ただ、裁判所としては、何の指導監督も付さずに執行猶予にすることは問題ではないかと考えて保護観察に付しているわけですから、保護観察所にはこの点を御理解いただき、引き続きできる限りの御尽力をお願いしたいと考えているところです。

もちろん、明らかに更生の意欲がない者、例えば暴力団を抜ける意思はないと宣言している者を保護観察に付したり、あるいは実刑か執行猶予か迷うような事案について、更生の可能性もないのに、保護観察に付することによって執行猶予にするといった実態があるとすれば、個人的にはそれは問題だと思えます。しかし、私自身は、実態としてそのような裁判がたくさんあるのだろうかという疑問に思っています。

また、先ごろの執行猶予者保護観察法の改正により、今後は、裁判所が特別遵守事項に関して意見を述べることとなります。そうなりますと、裁判所としても、保護観察に何を期待するのかをこれまで以上に具体的に考えないと保護観察に付せない。ですから今後は、これまで以上に適正な選択、そしてパトタッチが行われるようになるのではないかと考えているところです。

もちろん、裁判所としても、保護観察所の意見によく耳を傾け、保護観察制度の実情をより深く理解した上で、保護観察に付することが適当かどうかを判断すべきだということについては、全く異論はありません。裁判所が、保護観察の実情を教えていただく方法の一つに、刑事訴訟規則第222条の3で定められている「保護観察の成績の報告」があります。これは、「保護観察に付する旨の判決をした裁判所は、保護観察の期間中、保護観察所の長に対し、保護観察を受けている者の成績について報告を求めることができる」という規定ですけれども、現在は、保護観察開始後6か月を経過したとき及び保護観察の終了時に、特に求めなくても成績を報告していただくことになっています。この制度は、保護観察に付した者の成績を通して、裁判所が自らの判断の妥当性を検証する数少ない機会であるとともに、保護観察の実情を知るためにも非常に有意義なものであると考えておりますので、引き続き適切な報告をお願いしたいと考えております。

二つ目として、裁判所と保護観察所とが定期的に意見交換を行い、相互の理解と意思疎通を円滑にすることが重要だと考えています。例えば、東京地方裁判所・東京簡易裁判所と東京保護観察所の間では、年に一度連絡協議会が行われていると承知しております。裁判所からしますと、このような協議会は、保護観察を実際に担当されている方々から直接具体的なお話を伺うことができる大変貴重な機会になっています。先ごろ執行猶予者保護観察法の改正が行われたことも考えますと、その運用のあり方も含め、裁判所と保護観察所の意見交換をこれまで以上に活発化させる必要があると考えているところです。

三つ目は、やや蛇足気味ですけれども、先ごろ東京地方裁判所の裁判官にアンケートをした際、この有識者会議の中間報告につきまして、保護観察の現状について広範な検討が加えられており、保護観察のあり方を考える上で大変有用であったという意見がありましたので、御紹介させていただきます。

最後に、執行猶予の裁量的取消しの関係について申し上げます。東京地方裁判所の裁判官に対するアンケート結果にもありましたが、遵守事項の内容である「善行を保持すること」の意

味があいまいであることが裁量的取消しを困難にしている一因になっていることは、否定し難いように思われます。先ごろ、執行猶予者保護観察法の改正が行われ、特別遵守事項の設定が可能になりましたが、このことは、個々の対象者の問題性に応じた適切な処遇を行うことを可能にするだけでなく、特別遵守事項に違反した場合には厳正に対処することにより、保護観察の実効性を高める有効な手段になり得るのではないかと考えています。そのためには、できるだけ客観的で明確な特別遵守事項を定める必要があると思います。裁判所は、保護観察所が特別遵守事項を定める前提として、意見を述べることになるのですが、できる限り適切な意見を述べられるよう、具体的にどのような遵守事項を定めることが適当なのか、また可能なのかを法務省保護局との間で十分に協議させていただきたいと考えているところです。

なお、刑事訴訟規則第222条の2第1項においては、「裁判所は、保護観察に付する旨の判決の宣告をしたときは、すみやかに、判決書の謄本若しくは抄本又は保護観察を受けるべき者の氏名、年齢、住居、罪名、判決の主文、犯罪事実の要旨及び宣告の年月日を記載した書面をその者の保護観察を担当すべき保護観察所の長に送付しなければならない」と規定されております。また、同条第2項では、「前項の書面には、裁判所の意見その他保護観察の資料となるべき事項を記載した書面を添付することができる」と規定されています。これらを踏まえ、かなり以前になりますけれども、法務省保護局と協議させていただき、保護観察付執行猶予の判決を宣告する都度、裁判所から保護観察所に保護観察言渡連絡票を送付しています。

また、刑事訴訟規則第220条の2において、「裁判長は、被告人に対し、保護観察の趣旨その他必要と認める事項を説示しなければならない」と定めておりまして、これを特別説示事項と呼んでいます。これは、保護観察付執行猶予者については、これまで特別遵守事項を定めることができなかつたことを補う趣旨があると言われてはいますが、その内容には、例えば、「早く結婚すること」といったものもありまして、恐らく現在の社会通念にはそぐわない事項も含まれています。この度、執行猶予者保護観察法が改正され、裁判所の意見を聞いて特別遵守事項を定めることが可能になったことを踏まえますと、特別遵守事項のほかこの特別説示事項を残しておく意味があるのかということも含めて、今後早急に検討する必要があると考えているところです。

説明は以上です。

野沢座長 ありがとうございます。ただ今の御説明につきまして、御質問等がありましたらお願いします。

それでは、まず、私から一つ質問をさせていただきます。特別説示事項及び刑の執行を猶予した情状は、裁判官が適宜選んで付けるのですね。これはいつごろできたものですか。

伊藤氏 確か、内容自体は昭和39年です。

野沢座長 もう大分時間がたっているのですね。

伊藤氏 そうです。

清原委員 先ほど、保護観察付執行猶予の裁量的取消しについては、猶予期間の満了が切迫した時期の再犯を理由として請求がなされる場合がほとんどであるという御説明がありました。特別遵守事項の違反に基づく執行猶予の裁量的取消しはほとんどないと承知してよろしいのでしょうか。私としては、再犯を理由として取消請求がなされる前に、遵守事項が守られているかどうかははっきりしていれば、再犯を防げたのではないかという思いもあります。先ほどもお話にありました裁量的取消しについて、従来の大変厳しい要件が大きな壁になっているので

はないかという感を強くしたものですから、その辺りのことをもう一度伺いますが、特別遵守事項違反に基づく執行猶予の裁量的取消しが本当になかったのかどうかを御説明いただけたらと思います。

伊藤氏 この度の法改正で特別遵守事項を設定できるようにしたところでして、それ以前は特別遵守事項の設定ができなかったのです。それでは、どのような場合に取消しをしたかという点、先ほどは、法律に書かれている一般的遵守事項が「善行を保持すること」という要件であったことが一つの原因になっているのではないかと御説明しました。つまり、「善行を保持すること」というのが何を意味しているのか。再犯をした場合は比較的分かりやすいのですけれども、それ以外には、特別遵守事項として具体的に決められていたものもなかったわけですから、どういう場合に取消しができるのかが法律上必ずしもはっきりしていなかった。昔の裁判の中に、かなり厳しい運用をしていたものがあることは恐らく事実でして、その結果、だんだんと取消請求がなされなくなったという説明ができるのではないかと思います。

清原委員 もう一つよろしいでしょうか。先ほどの質問で特別遵守事項と申し上げたのは、むしろ、一般的遵守事項と言うべきであったと思います。

それでは、従来は非常に裁判所の裁量にゆだねられていたために、大変難しい運用がなされてきた中で、どちらかといえば取消しが避けられてきたということになるのでしょうか。今般の法改正によって、特別遵守事項等が定められ、遵守事項が明確化されていけば、その辺りの問題は改善されるように見通されていらっしゃるのでしょうか。私は、執行猶予の裁量的取消しの事由に、再犯を理由とした請求があること自体がむしろ問題だと思っているのです。そして、むしろ取消しの前段階になるかもしれませんが、今までは保護観察による改善更生の可能性を判断して判決を下されているということだったのですが、これについても更に厳しく吟味していただくことによって、保護観察付執行猶予制度のあり方について、現場の保護観察所と裁判所の判断の一致度がより高まるのではないのでしょうか。

以上です。

田中委員 今清原委員が言われたのと同じ問題意識なのですが、裁判所が行政との間に距離を置くことは当然だと思うのですが、社会との関連で、裁判所が犯罪をした人の社会復帰の過程に実質上かかわることになると、行政の範囲に足を入れてしまうことになる。それでは後々厄介なことになるので、門前払いとした方が裁判所の独立は維持できる、そう考えることは下衆の勘ぐりでしょうか。そういうことも論理的にはあるのか。あるいは、蓋然性としてはあるかもしれないとお考えなのか。

伊藤氏 一般遵守事項違反を理由とする保護観察付執行猶予の取消しの問題ですけれども、法律上は、まず保護観察所長が検察官に取消しを申し出て、それを受けて検察官が裁判所に取消請求をするという前提があって初めて裁判所が関与するという仕組みになっております。現状を申し上げますと、先ほど御説明したとおり、取消請求はほとんど行われていない。その原因については、それぞれの立場によっていろいろな考え方があるかもしれませんが、現状としては、そもそも請求がないものですから、裁判所としては取消しようがないのが実態です。

それから、裁判所がかかわらないようにするために門前払いをしているという御指摘は、保護観察付執行猶予を言い渡していないのではないかという趣旨ですか。

田中委員 判決を出したところで終わるわけではないし、執行猶予の取消しにかかわるとこ

るに裁判所がどんどん関与していけば、一人の犯罪者の全プロセスに裁判所が結果としてかむこととなります。普通の国民の感覚からすれば、裁判所がそういう役割を果たしてもいいのではないかと思う人が多いと思うのです。でも、裁判所には裁判所のお立場もあるでしょうし…

伊藤氏 裁判所は、取消請求があれば、必ず判断しなければならない立場にありまして、逆に、請求があっても判断しないことは許されていないのです。

田中委員 そうですか。

佐伯委員 保護観察所からの成績の報告について伺います。その報告の内容として、再犯によって取り消されたということは当然報告があるのでしょうかけれども、もっと前の、保護観察になっているけれどもうまくいっていない、往來訪もできていないといった段階での報告はあるのか。仮にそれがあるとして、その報告を受け取られた裁判官は、うまくいくと思って保護観察を付けたけれども、どうもうまくいっていないようだという感覚をお持ちになるのか。現行の制度では、裁判所の方から執行猶予取消しのアクションを起こすことはできないのですけれども、そうした場合には、保護観察を付けて失敗したと思われるのか。あるいは、更に進んで再犯によって取り消された場合に、これは失敗だったなどお考えになるのか。それとも、言い方が適当ではないかもしれませんが、判決を言い渡した後はもう我々の仕事ではないという感覚をお持ちなのか、その辺りを伺いたいと思います。

伊藤氏 言渡しをすればそれで終わりということは決してありません。保護観察に付したかどうかを問わず、執行猶予に付した人が再犯を起こさないでほしいというのがすべての裁判官の思いです。先ほど少し御説明しましたけれども、保護観察付執行猶予の場合には、裁判所は保護観察所長に対して成績の報告を求めることができる規定になっておりまして、現在は、保護観察が終了した場合のほか、開始後6か月の時点で自動的に報告を受けるようになっています。中には、所在不明になってしまった者もいるわけです。そうすると、裁判官としては、これは対象者の選択がうまくいかなかったのかな、あるいは、どういう事情で所在不明になってしまったのかということを検討し、反省する。そういう機会は与えられています。

瀬川委員 この制度についての問題点が浮かび上がったという点では非常に貴重な御報告だったと思うのですが、一点だけ質問をいたします。裁判官として、いわゆる判決前調査について必要性を感じることもあるのかどうか。裁判官の一般的な印象として、そういう制度があればいいと考えられているのか、あるいは、まだ必要ないと考えられているのか。

伊藤氏 一般的な裁判官の印象としてではなく、私の感覚として申しますと、特に判断を迷う事案については、情報はたくさんあった方が有り難いと思います。ただし、実際にどういう制度が組めるのかと考えますと、懲役・禁錮刑に処せられた者のうち、保護観察付執行猶予に付している事案は6%にすぎないわけです。保護観察に付すかどうかを判断するために判決前調査を導入することになると、恐らくこの全体について調査をすることになるのだと思うのです。今の日本の刑事司法の中で果たしてどのような仕組みが考えられるのかと考えますと、これは相当難しいだろうというのが個人的な直観でございます。

堀野委員 その点に関連して、以前にもお話したことがあるかと思うのですが、以前私が担当した事案では、環境調整に関する鑑定を裁判所に申請したところ、これが採用され、家庭裁判所調査官のOBが鑑定人に選ばれた。そして、被告人が収監されている間の状況を調査し、それから途中で保釈して、社会的な適応性があるかどうかまで見ながら鑑定がなされ、

その鑑定結果をもとにして判決がなされた。その判決は、保護観察付執行猶予に付するという事で、その理由も詳細に書いてあったのですけれども、そうしたいわゆる判決前調査を一般的に導入することは、裁判所としては例外的なことですね。

伊藤氏 率直なところ、実際の事件数などを見ると、それを全件でやっていたのでは到底回らないだろうという感じがします。

堀野委員 私が逆に心配するのは、今の裁判所は、情状に関する調べが極めて希薄で、通り一遍のことしか調べていない。そういう中で、裁判所が不良措置に結び付く特別遵守事項について意見を述べることに付いて、私は制度上というか運用上若干の危惧を感じます。特別説示事項であればぼんやりしたことが書いてありますけれども、特別遵守事項になると、取消しに結び付くような事項を挙げなければいけない。それを裁判所の中でこれからどのように作業されるのだろうかということを質問したいのです。

伊藤氏 おっしゃるところは全く同感でして、責任を持った意見を述べることは相当大変なことであると思っております。ただ、これまでも、保護観察に付する場合には、その者が保護観察に適応するかどうかをかなり意識しています。当事者には見えないと思えますけれども、要するに、裁判所が保護観察に付すかもしれないと思えば、この人は本当に保護観察を受ける気があるのかどうかという観点から事件を見ているので、その意味では意識はしています。ただ、それが当事者に見えてしまうと、執行猶予に付されることが分かっていますから、見えないように審理をしているわけでして、実際には考えているのです。

今御質問を受けた、特別遵守事項を決める場合にどういうことが考えられるのかについては、逆に言うと、裁判官として分かる範囲のものしか決められないだろうという感じがします。具体例で申しますと、今後導入される予定なのかどうか分かりませんが、初犯の薬物事犯者に保護観察を付する場合に、薬物の処遇プログラムが保護観察所で実施されるのであれば、裁判所としてもかなり自信を持って保護観察を付けられる。しかも、違反した際にはその結果が明白ですから、取消しもしやすい。できるだけこのような具体的なものを用意する必要があるかと考えていまして、改正法の施行まであと5か月ちょっと残っていますので、その間に十分詰めていく必要があると考えているところです。

野沢座長 いろいろと御意見があろうかと思いますが、また後ほど議論の時間がありますので、次に、米村副部長さんからの話をお願いしたいと思います。

米村氏 東京地方検察庁の米村でございます。公判部の副部長をしております。最初に、今日の説明に必要な範囲で簡単な自己紹介をさせていただきたいと思っております。私は現在、検事になりまして22年が経過したところです。この22年の中で更生保護とかかわりが深い仕事をしたのが3年間あります。1回目は平成12年4月から平成14年3月までの2年間にして、保護局の恩赦課長、現在では恩赦管理官というのが正確な言い方ですが、これを経験しました。それから、2回目は、平成16年4月から平成17年3月、つまり去年の3月までの1年間ですが、東京地方検察庁の検務主任検察官をしました。検務というのは、検察の検という字に事務局の務と書くのですが、正に今日話題になっている執行猶予の取消請求、あるいは仮出獄について、検察官としてどのように考えるのかという意見を提出するというような仕事を1年間にわたって担当していました。

それでは、本題に入らせていただきたいと思います。お手元のレジュメの前半は、執行猶予者保護観察制度の運用について、先ほどから話題になっております対象者の選択に関する問題

を中心に書いております。それから、後半は、執行猶予の裁量的取消しの運用について書いております。レジユメの書き方ですが、最初に私が経験している実情あるいは調べました実情を説明し、その後、問題点を考える上で整理しておいたらよいのではないと思われる考え方を書き、最後に問題点を書いております。

最初に執行猶予者保護観察制度の運用から説明したいと思います。まず、実情としまして、平成17年の1年間に、東京地方裁判所と東京簡易裁判所においてどれくらいの保護観察付執行猶予判決があったのかを具体的に調べてみました。東京地方検察庁と東京区検察庁の公判部で裁判結果票という裁判の中身を報告する書類を調べたものです。

東京地方裁判所、これは本庁だけで、八王子支部は入っていません。平成17年中に248件の保護観察付執行猶予の判決があったということです。それから、東京簡易裁判所では73件ありました。その内訳は、必要的保護観察が東京地方裁判所で8件。つまり、248件のうちの8件ですので、残りの240件は任意的保護観察です。それから、判決時に住居不定の者がどれくらいいるかを調べてみますと、東京地方裁判所で52件でした。ちなみに、必要的保護観察の言渡しを受けた対象者で、かつ住居不定である者は2件だけであった。一方、東京簡易裁判所では、必要的保護観察が18件。住居不定の者は37件で、全体の半数を超える者が住居不定である。これには私もちょっとびっくりした次第です。それから、必要的保護観察を受けた者で、かつ住居不定者は8件です。

先ほど伊藤課長からお話がありましたとおり、必要的な保護観察の割合は非常に低いことがこの数字からも表れていると思います。

今、住居不定者の説明をしましたが、これはあくまでも判決時に住居不定であるということとして、判決後に家族に引き取られたり、あるいは施設に入られたりして、保護観察の段階では住居不定ではない方もかなりいると聞いております。

以上が実情でございます。

次に、執行猶予者保護観察制度の二つの側面を書きました。先ほど伊藤課長からも御説明されましたので、似たような話になるのかもしれませんが、私の理解では、執行猶予者保護観察制度につきましても二つの側面があると考えています。一つは、被告人の改善更生への教育的効果と申しますか、御案内のとおり保護観察には指導監督と補導援護という二つの面があるのですけれども、これが本人の更生のためになるという意味で書いております。もう一つは、被告人への抑止的効果。遵守事項違反による取消し、あるいは再犯ならば実刑しかないというかなり厳しい側面がありまして、これは再犯の歯止めになる効果があるのだらうと思います。

このうち、前者、つまり教育的効果につきましては、大いに期待できるケースから余り期待できないケースまで、様々なものがあり得るのだらうと思います。ただし、後者の抑止的効果、不利益な部分は必ず残るのだと思います。

任意的な保護観察の場合には、恐らくいろいろな考え方があって保護観察を付けておられると思うのです。実刑にはできないけれども、何のケアもしないまま社会に戻すのは不安があるので、保護観察を付ける。これには、教育的効果に期待し、何とか更生保護の力で立ち直ってもらいたいという場合もあるでしょうし、教育的効果には余り期待できないけれども、抑止的効果に着目して保護観察を付けるという場合もあるのではないかと考えています。

続きまして、執行猶予者保護観察制度の問題点を申し上げます。事前に事務局から問題意識を伺っていますので、それについて回答する形でレジユメを書いています。一つは、対象者の

選択の問題として、そもそも保護観察に適さない人たちが対象者になっていないかという問題です。私も現場で経験しておりますが、保護観察を言い渡された方の中に保護観察の実施が困難である者がいることは事実です。具体的に申しますと、例えば、公園でホームレス生活をしている者が万引きをして保護観察付執行猶予となる場合、公園で生活しているものですから、結局すぐになくなってしまいます。そうした話は聞いておりますし、現実にも知っております。確かに、これで保護観察所に再犯防止に責任を持ちなさい、きちんと見なければだめだ、というのは非常に厳しいということは率直に感じております。

では、なぜそのような保護観察に適さない人たちが対象者になるのかということですが、これは、先ほど説明した、被告人への抑止的効果に着目している、つまり、今回あなたはぎりぎりだよ、次にやれば確実に実刑だよと警告を出すといいますか、自覚してもらおうということを目的にしている面があるかと思えます。

もう一つは、これも非常に言いにくい話ですが、保護観察の実情に対して、法曹の理解が必ずしも十分ではない面があるように感じております。私は以前に保護局におりましたので、現場の保護観察官が保護観察付執行猶予者の処遇にかなり苦しんでいることはそれなりに分かるのですが、では、果たしてそれを現場の検察官がみんな知っているのか。あるいは裁判官はみんな御存じなのかというと、率直に申し上げて、必ずしもそうではないのではないかと感じております。

次に、法廷でその者が保護観察に適するかどうかについての主張立証が行われているかという点、これも現場の感覚ですが、私はそのようなことは余りないと感じております。実際に何人かの検察官に聞いてみたのですが、そうしたことは余りないという意見でした。これも率直な話として伝えさせていただきました。

また、保護観察所が処遇困難と考える者を保護観察の対象から外したらどうかというアイデアもあるとお聞きしているのですが、私はそれについては賛成できません。と申しますのは、いろいろな問題を抱えている人の中で、そのまま社会に戻してしまうと様々な問題が出てくる、あるいは再犯に及んでしまうのではないかと人たちに何かケアをしてほしいということがあります。正に社会内処遇のプロである保護観察官に期待してゆだねたい気持ちがあるのです。ですから、保護観察所としてもそれにお応えになるべきだろうと私は感じております。

それから、これも現場での経験ですが、例えば暴力団員とかホームレスである者がすべて保護観察になじまないと言えるかといえ、それはそうではないと思えます。彼らの一部には保護観察の導きによって更生する者もいる。ですから、率直に申しまして、そういう者をすべて排除するのはいかなるものかという感じがするわけです。

では、問題解決のためにどのようなことが考えられるかについて申し上げます。一つは、先ほどお話ししたとおり、法廷では、その者が保護観察に適するかどうかという観点からは余り見られていないように感じますので、例えば被告人質問あるいは情状証人への尋問などを通じて、保護観察が有効に機能する最低限の条件が整っているかどうかをしっかりと確認していくことが考えられると思えます。そのような確認をすることで被告人自身の更生への自覚を促すという面もあると思えますし、それによって更生環境が整えられる面もあるのではないかと思えます。

もう一つは、先ほど申しましたとおり、保護観察に対する法曹の理解が十分でないと考えておりますので、各地方において裁判所・検察庁と保護観察所との間で十分な意思疎通を促すといいますか、協議会等を開いて、保護観察所から保護観察付執行猶予の実情をきちんと伝えて

いただくことが大切なのではないかと思います。また、裁判所・検察庁における裁判官・検察官の研修等の機会に、保護観察が有効に機能する条件が整えられていないと、国の制度としてはうまくいかないのだとしっかり勉強してもらうことが必要なのではないかと考えているところです。

続きまして、後半の刑法第26条の2第2号による執行猶予の裁量的取消しの運用に入らせていただきます。

これについても、まず実情として、平成17年の1年間に、どれくらいの件数の取消請求をしているかを調べました。先ほど伊藤課長がお示しになった数字とやや違っていていると感じられる方もいらっしゃると思いますが、これはあくまでも請求件数でして、実務的に申しますと、裁量的取消しで請求している場合に、執行猶予期間が満了する前に再犯の判決が確定したときには、その裁量的な取消請求は取り下げまして、必要的な取消請求の手続をとりますので、請求件数と取消件数とは一致しません。ですから、これはあくまでも請求件数として御理解いただきたいと思います。

平成17年には、東京地方裁判所の本庁に対して15件の取消請求をしていますし、東京簡易裁判所に対しては4件の請求をしています。先ほどからお話がありますとおり、これらはいずれも執行猶予期間中の再犯により公判請求をされたケースです。すなわち、平成17年になされた取消請求はすべて、再犯事件の判決確定を待っていると執行猶予期間が満了するおそれがあるケースだったということです。

この問題を考える上で整理しておいた方がいいと思うことは、刑法第26条の2第2号による裁量的取消しにおける保護観察官の役割です。先ほどお話がありましたとおり、執行猶予の取消しについては保護観察所長からの申出に基づき、検察官が取消請求をする手続になっています。ですから、申出がなければ取消請求はできない。その制度の意味を考えてみますと、社会内処遇のプロである保護観察官が対象者の生活実態や遵守事項違反の実態を踏まえた上で、社会内処遇から施設内処遇に切り替えるべきかどうかを判断し、これは正に施設内処遇に切り替えるべきだということであれば、申出をされるということではないかと思っています。

最後に、問題点をお話します。まず、検察官は保護観察所の取消申出に対して消極的かということですが、これはそうではないと申し上げたいと思います。ここ数年の統計を調べてみたのですが、少なくとも、東京においては保護観察所からの申出の相談を私どもが断ったケースはありません。どちらかという、むしろ、保護観察所がどうしようかと迷っておられる場合に検察官が背中を押すケースが複数回あったというのが実情です。実態に即して具体的に申しますと、例えば再犯事件で被告人が事実を否認しているケースでは、保護観察所は消極的な対応をしようとする場合があるのですが、それについては、心配ないので申出をしてくださいと伝えて、実際に取り消したケースもありまして、むしろ積極的に受けているというのが私の印象です。

次に、再犯罰金のケースでは取消請求しないかという問題を取り上げています。これは、この有識者会議の第2回会議において、保護観察官の方がヒアリングの際におっしゃっていたことですが、再犯で罰金を何回も重ねても、検察官はなかなか取消しの申出をしていいと言わない、それは情状が重いときに当たらないからだという説明をなさっていました。けれども、私はそれは余り一般的な話ではないのではないかと考えております。平成16年4月から平成17年3月までの間に東京地方検察庁で行った取消申出は、すべて私がやっていたわけですが、

再犯が罰金というケースで取消申出を受け、実際に取消請求をして、裁判所の方に取り消していただいたケースが2件ありました。これはいずれも東京保護観察所の事件でしたが、保護観察官が非常に熱心で、対象者の生活実態もよくつかんでおられた。社会内処遇ではもう無理です、是非何とか取り消してほしいとおっしゃいまして、検察官としてもそのお話を聞き、あるいは資料等を拝見して、これはもう社会内処遇ではだめだ、施設内処遇に切り替えなければいけないと確信できたケースでしたので取消請求をしました。ですから、罰金では取消請求をしないということは、実態とは少し違っているということをお願いしたいわけです。

それから、無断転居のみで取り消した例があるかについてですが、これは例がありません。これは、相談自体を受けたことがないのが実情でございます。

保護局の方がたくさんいらっしゃるのですが、非常に申し上げにくい面もあるのですが、率直に申し上げますと、裁量的取消しについては、保護観察所側に問題があるケースがかなりあると思います。一言で申しますと、それは対象者の生活実態や遵守事項違反の実態が十分に把握されていないケースがあるのではないかと。例えば、保護観察の過程で、往来訪が途絶えがちになり、悪い交遊関係なども見え始めているケースがあっても、対応は保護司に任せきりで保護観察官が実態を把握していない場合がある。そうした記録が、後に取消しのための記録として検察庁に上がってきて、そうした保護観察の経過が見てとれる場合があります。

また、例えば、覚せい剤の再犯事件では、執行猶予期間中にいつから覚せい剤使用を再開したのかが一つポイントになるのですが、事件記録で被告人が供述している内容と保護観察官が書いた質問調書の内容が全く違っているにもかかわらず、保護観察官による質問調書の内容で事実認定して申出書に書いてこられるケースもあります。さらに、再犯事実を否認されると急に消極的になる場合もあります。全体として見て、保護観察所はもう少し対象者の実態把握に努められる必要があるのではないかと思います。

一方、検察官側の問題としましては、再犯事件の処分が起訴猶予あるいは罰金になっているケースの事件記録を取り寄せてみると、検察官が保護観察の実態をきちんと把握しないまま処分している事件がある。その者の保護観察の実態を検察官がきちんと把握していれば、再犯事件の処分の結果が違ったのではないかとというケースもありまして、検察官としても反省しなければいけない面があるのではないかと感じています。

それでは、全体的な問題解決のためにどのようなことが考えられるかということについてですが、保護観察官側の問題としては、保護観察官の調査能力を向上させていただきたいと思えます。繰り返し申し上げますが、保護観察官は社会内処遇のプロでありますので、そのプロにふさわしい使命感と力量を持っていただきたい。そのような使命感と力量に基づいて実態をきちんと把握され、合理的な根拠に基づいた取消申出がなされるのであれば、検察官としても裁判官としても尊重せざるを得ないのではないかと。そのためには、調査能力の向上が必要なのではないかと思います。

それから、先ほど申しましたとおり、検察官側も対象者の保護観察中の生活実態をよく把握しないまま処分していることがあるのではないかと問題がありますので、連携の強化、もう少し情報を入れてより適正な処分ができるようにすることを考えなければならないのではないかと感じている次第です。

非常に大ざっぱな説明で申し訳ありませんが、説明は以上です。

野沢座長 どうもありがとうございました。

ただ今の御意見についての質問はありますでしょうか。

堀野委員 保護観察所と検察庁との連携強化を問題点として指摘されていますけれども、裁量的な執行猶予取消しについて、各地の保護観察所と検察庁との間で協議などはやってはいないのですか。

米村氏 東京地方検察庁と東京保護観察所の場合は、年に1回協議会をやっております。協議会の中では、保護観察付執行猶予の裁量的取消しの問題についても、現状等の説明を検察庁から行いまして、保護観察所からいろいろと要望事項等が伝えられています。

野沢座長 問題が起こる都度、随時開催することはないのですか。

米村氏 個別的な案件につきましては、東京保護観察所の保護観察官、あるいは課長が検務主任検察官のところにおいてになって、いろいろと御相談いただくという運用になっております。

野沢座長 それでは、また後ほど議論の場もありますので、ヒアリングは一応ここで打ち切りとさせていただきます。事務局から、執行猶予者保護観察制度のあり方についての説明を受けた上で、意見交換をしたいと思います。

それでは、マスコミの皆様はここで御退席をお願いします。

〔報道関係者退室〕

2. 執行猶予者保護観察制度のあり方について（意見交換）

野沢座長 それでは、事務局から説明をお願いします。

事務局 事務局でございます。

検討事項について御説明する前に、まず統計データ等について御説明申し上げます。執行猶予判決の言渡し状況についてですが、全事件裁判確定人員の中で執行猶予の判決を受ける者、そして保護観察付執行猶予の判決を受ける者がどれくらいいるのかにつきましては、先ほど伊藤課長から御説明がありましたので、詳細な説明を割愛させていただきます。

次に、保護観察付執行猶予者の新規受理事員の推移は、大まかに申し上げれば、やや右肩下がりの横ばいの状況になっています。

保護観察付執行猶予者の新規受理事件における罪名・非行名別の構成比につきましては、制度導入当初は、窃盗あるいは詐欺といったいわゆる貧困を原因とすると思われる犯罪が大きな割合を占めていましたが、その後、この割合は減少し、覚せい剤事件の割合が高まっていった。そして、最近はその他に分類される事件の割合が高まっていて、対象者の罪名等が多様化している傾向がうかがわれます。

最近の保護観察付執行猶予者の罪名・非行名別の新規受理事員の推移について申し上げますと、強制わいせつ・強姦といった事件は、未遂も含めておおむね年間150件前後。殺人も年間数十件程度ずつあります。

次に、保護観察係属事件の類型認定状況について御説明します。保護観察所では、対象者の抱える問題性に応じた適切な処遇を行うために、対象者の問題性ごとに13の類型を設けて、それぞれにふさわしい処遇マニュアルを作成し、保護観察官や保護司に周知しているところで

す。どの類型にも認定されない対象者もおりますし、また、人によっては複数の類型に認定されている対象者もいます。

平成15年から17年における保護観察付執行猶予者の類型認定状況は、覚せい剤事犯対象者とか問題飲酒対象者、暴力団関係対象者、それから性犯罪等対象者、精神障害等対象者、無職等対象者等々、それぞれが相当な割合となっています。

次に、保護観察付執行猶予になった者を、初度目の執行猶予の者、それから、再度目、すなわち必要的な保護観察になった者とに分け、それぞれが過去にどのような刑事処分を受けたことがあるのか、またどのような保護処分を受けたことがあるかを調べてみました。

平成16年の数値で申し上げますと、初度目の執行猶予については、その総数4,889人のうち、過去に実刑判決を受けたことのある者は375名、保護観察付執行猶予の判決を受けた者が233名、単純執行猶予の判決を受けた者が866名、罰金994名といった状況です。また、過去に刑事処分歴がない者が2,153名、44%となっています。

続いて、初度目の保護観察付執行猶予者のうち、過去に少年院送致の処分を受けたことがある者は603名、家庭裁判所による保護観察処分を受けた者が724名でございまして、保護処分を受けたことがない者は3,096名、全体の63.3%であります。

保護観察付執行猶予者の期間中の犯罪・非行による刑事処分・保護処分を受けた者の割合、簡単に言えば再犯率ですが、これについては、年々の推移はありますが、おおむね全体の3割強が再処分を受けている状況です。

続いて、平成13年から平成17年において、それぞれの年末現在に係属中の保護観察付執行猶予者に占める所在不明者の割合は、おおむね6%前後になっています。

また、平成18年1月末における保護観察付執行猶予者の状況について特別調査をして調べたものがありますので、御参考までに申し上げます。平成18年1月末において所在不明となっている保護観察付執行猶予者は、全国で合計887名。そのうち、判決言渡しのときから既に住所不定であった者は386名おり、その割合は43.5%です。また、そのうち一度も保護観察所に出頭せずに所在不明になっている者が51名、住所不定者全体の13.2%となっています。

判決言渡し時に住所不定であるというのは、判決を受けて保護観察が開始される当初に更生保護施設に入った者あるいは住所不詳のままである者です。これがどれくらいの数、割合でいるのかについて見てみますと、例えば平成16年の場合には、新規受理人員5,251人のうち、最初の時点で更生保護施設に入った、あるいは住所不詳であった判決時住所不定の者が493名、割合で言うと9.4%となっています。

参考までに、平成16年中における東京保護観察所（本庁）で受理した対象者について見てみますと、新規に受理した324名のうち判決言渡し時に住所不定だった者は76名、23.5%でして、全国の9.4%に比べるとかなり高い割合であることが言えるかと思えます。そのうち、平成17年6月末現在で所在不明になっていた者は28名です。先ほど米村副部長のお話にもありましたとおり、判決時に住所不定だった者が、そのまま全員所在不明になるわけではなく、立ち直っていくといえますか、保護観察の過程で住所を設定する者も相当数いることがうかがわれます。

これらの結果を比較しますと、判決言渡し時に住所不定である者は、全国的に見れば約9%である。ところが、所在不明になっている保護観察付執行猶予者のうち、43.5%が判決言

渡し時に住所不定であった。これを比較しますと、当初判決言渡し時に住所不定であった者は、その後所在不明になる率が高いことが分かります。

次に、保護観察付執行猶予者の再犯の状況について御説明します。平成16年中に再犯通知を受けたのは2,063件で、そのうち、再犯時に所在不明である人数は319名です。

続きまして、引致、留置という、一般的にはいわゆる遵守事項違反に対する措置等に向けた身柄拘束の処分について見てみますと、保護観察付執行猶予者については、引致、留置ともに年間十数件から二十数件です。仮出獄者の場合と比較しますと、仮出獄者は引致、留置ともに3けたですので、大きな違いがあることが分かります。仮出獄者の数は保護観察付執行猶予者数のおよそ3倍ぐらいですので、その数と対比させても、保護観察付執行猶予者については取消し等の措置に向けた身柄の拘束等の措置が必ずしも積極的に行われていない状況にあると言えます。

また、保護観察付執行猶予者のうち、執行猶予取消しとなる者の比率はおおむね30%前後となっております。

次に、保護観察付執行猶予者に対する取消申出の状況です。先ほどのヒアリングでも御説明がありましたが、遵守事項違反に基づく執行猶予の裁量的取消しについては、保護観察所長が検察庁に対して取消しの申出をし、これを受けて検察官が執行猶予取消しの請求をする仕組みになっています。

保護観察所長による取消申出の件数の推移についてですが、平成16年では、保護観察所長は検察官に対して172件の取消申出をしています。先ほど清原委員の御質問の中にありました、純粋な遵守事項違反のみによる申出は5件で、それ以外はすべて再犯を起こして、その再犯事件について善行保持義務違反であるとして申出をしているものです。

参考としては、平成16年に保護観察所長が執行猶予の取消申出を行った172件のうち、検察官のところで取消請求をしていただけなかったのは1件だけです。171件は検察官によって裁判所に対して取消請求がなされています。この断られた1件は、執行猶予期間が満了してしまっただけで、取消請求に至らなかったものです。そして、171件の取消請求のうち、取消決定がされたものが169件、取り消していただけなかったのは2件。このうちの1件は、執行猶予期間が満了してしまっただけで取消決定に至らなかったものです。そしてもう1件は、一審の地方裁判所では取消しが認められましたが、対象者が即時抗告をしたところ、高等裁判所でひっくり返りまして、執行猶予が取り消されないという結論に至ったものです。

事案を簡単に申し上げますと、(以下、事件に関する説明のため省略)再犯事件で起訴されまして、一審では懲役刑の言渡しを受けたところでした。ところが、その懲役刑の言渡しを受け、執行猶予の取消しの申出、そして取消しの請求がされましたが、その後、本来の再犯事件について控訴がなされ、高等裁判所で罰金刑になり、そしてその後、地方裁判所で執行猶予の取消し決定がなされました。それに対して即時抗告が本人からなされ、高等裁判所で原決定が取り消され、執行猶予言渡しの取消請求が却下されたという結果になったというものが1件ありました。

所在不明の保護観察付執行猶予者が発見された後の処理の状況について御説明します。平成17年12月から平成18年2月の間に所在が発見された者は74名で、そのうち、警察からの連絡で発見された者は40名、保護観察所が独自に発見した者は34名でした。ところが、その中で執行猶予の取消申出に至った者は1名のみです。執行猶予取消しに向けた取組が積極

的かどうかと言うと、やや消極的になっていることをうかがわせるデータではなからうかと思えます。

続いて、現場の保護観察所がどのような事例で困っているのかということ、処遇困難事例として類型化してみました。

まず、判決言渡し時に居住すべき住居を確定する必要がある者です。例えば、更生保護施設への入所を拒否する者。これは、放浪生活を改善させるために保護観察官が更生保護施設に入所するよう指導しても、これを拒否して所在不明となってしまう者がいるということです。そのほかには、更生保護施設に入所させたり就労指導等を行っても、定着性が低く、そのまま放浪生活に戻ってしまう者などが挙げられます。

二つ目は、保護観察所に出頭しないまま所在不明になる者がいること。これについては、所在調査の手掛かりすら得られず、保護観察が実施できない状況にあるということです。

三つ目は、裁判時の生活計画を守らない者。裁判時に「親の監督を受けて実家で生活する」などと述べても、保護観察付執行猶予判決を受けて釈放された途端に勝手気ままな生活態度に戻ってしまうといったケースです。

四つ目は、保護観察を受けようとししない者。保護司宅への来訪を怠り、保護観察官の出頭指示にも応じないなど、保護観察を軽視する者を指します。保護観察官が指導しても、「再犯で捕まらなければ関係ない」などと平然と述べる者もいます。

五つ目は、処分に不満がある者。例えば、道路交通法違反で懲役数か月の執行猶予付判決を受けた場合など、犯した罪の重さから見て保護観察の期間が長すぎると不満を抱いて、期間が経過するにつれて保護司宅への訪問が滞る者がいるということです。

次に、保護観察開始後に新たな問題が発覚する者。検察庁や裁判所から特段の情報はなかったものの、実は覚せい剤依存が相当進んでいたり、女性関係、金銭問題、精神疾患や身体的疾患等の深刻な問題を有しているなど、保護観察官が初回面接で急に大きな問題に直面することがあります。

それから、保護観察の実施過程で処遇に困難が伴うことが多い者として挙げられる者は、現に暴力団に所属している者や周辺者等の暴力団関係者です。執行猶予者保護観察法では、一般遵守事項に「犯罪性のある者又は素行不良の者と交際しないこと」がありませんので、保護観察官が暴力団からの離脱を指導しても拒否される例が多く、対応に苦慮しています。また、本人の抱える問題性解決のために、医療・福祉の保護が必要な者も保護観察の実施過程では困難が伴うことが多い。薬物性の精神疾患、アルコール依存者等、本人の抱える問題性を解決するためには医療・福祉の保護が必要な者もありますが、これが受けられない者も多く、対応に苦慮している状況にあります。

次に、重大再犯事件をじゃっ起した保護観察付執行猶予者の属性について御説明します。以前の会議でも御説明していますが、例えば殺人・傷害致死等の人を故意に死に至らしめた重大再犯については、保護観察所から保護局に対して報告が来ることになっています。平成7年から16年の間にそのような重大再犯を起こした保護観察付執行猶予者は合計47名います。その中で再犯時に暴力団関係がある者は11名。そのうち、判決言渡しのと時から暴力団関係がある者は7名です。

所在不明についてですが、47名のうち、再犯時に所在不明の状態にあった者は14名で、その割合は29.8%です。このうち、判決言渡しのと時から住所不定だった者は7名です。

判決時の対象者の選択によっては、その後も暴力団関係が解消されない、あるいはそのまま所在不明になってしまう、そして最終的には重大再犯に至る者もいる。これらは、対象者選択が非常に重要であることを示すデータかと思えます。

今申しあげました重大再犯事例について、そもそも保護観察になった本件の罪名がどのようなものかについて説明しますと、本件が傷害、覚せい剤といった者で、後に重大再犯に至る者が一定数いる。一番多いのは窃盗でして、こういったことからすると、重大再犯に至るかどうかはなかなか予測が困難であることが分かります。

以上のようなデータを踏まえまして、事務局としては、大きく分けて三つの検討事項があると考えています。

一つ目は、対象者選択等についてです。更生保護に携わる者の立場から見ておきますと、保護観察付執行猶予の判決を受ける者の中に、一度も保護観察所に出頭することなく所在不明になるなど、保護観察を拒絶する意思が当初から明確で、社会内処遇に適さない者が含まれているのではないかとと思われるところがあります。

そこで、どのような者が保護観察付執行猶予にふさわしいのかをこの会議で御検討いただきたいと思えます。これについては、法律上、要件等は規定されていません。裁判所の裁量に属せしめられているところですが、これまでのお話にもありましたように、保護観察に付する以上、保護観察によって更生する見込みがある者でなければ、国費の無駄遣いにもなりますし、また、社会を危険にさらすことにもなります。そこで、どのような人がふさわしいのか、それをどのように選別するのかということをお話しいただきたいと考えております。

例えば、暴力団を離脱する意思を明確にしていない者、あるいは自ら出頭してこない者等保護観察を拒絶する態度が当初から明確な者。そして、本来的な事件の重さからすれば執行猶予が相当であるけれども、保護観察における補導援護、すなわち、福祉的な側面を重視して保護観察の対象にされてくる者が実務上は相当数あるように見受けられます。こういった者についてどのように考えていけばいいのかといった問題意識があります。

先ほどの御説明の中にもありましたが、保護観察付執行猶予の判決を受ける者の中には、本来的には実刑に付すことも考えられるが、保護観察による指導監督等があれば社会内で更生できるだろうと判断されて保護観察付執行猶予となる者と、本来的には実刑にはできない、実刑に処することは考えにくいけれども、保護観察によるケアを期待して保護観察付執行猶予に付される者と、両者があるように思われます。特に問題なのは、その后者であると思われます。そもそも実刑にできない者を保護観察付執行猶予に付する場合に、本来であれば遵守事項違反をすれば執行猶予が取り消されることになるのですが、もともと実刑に処することが考えにくい者に対して、なぜ遵守事項違反で取り消すことができるのか。また、本件の重さから考えれば、取り消すのはかわいそうではないかということにどうしてもなってしまう。また、福祉的な側面を重視して保護観察を付するという理由であれば、単純執行猶予にして、更生緊急保護制度で保護観察所が面倒を見ることもできるということも考慮する必要があると思えます。

それから、もし裁判所が、そのような形で一定の者を選択することを考えるとすれば、裁判所が、判断する際に必要な情報を今まで以上に得ることができるようにするための方策を検討すべきではないかと考えております。

また、保護観察所が、処遇困難者に対してあらかじめ態勢を組み、適切な処遇計画を立てられるようにするため、早期に対象者に関する情報に接することを可能にできないかという問題

意識もあります。

二つ目の大きな問題は、所在不明防止策についてです。一度も保護観察所に出頭することなく、あるいは出頭しても、住居を定めるようにとの指示に従わずに、判決確定前に所在不明となる例が実務上見受けられる。保護観察所としては、保護観察を始められない、どうしたらいいのかということになります。これらを防止するための方策、所在不明になった場合に容易に執行猶予を取り消し得るようにするための方策等を検討すべきではないかと思われます。

三つ目は、執行猶予取消しについてです。先ほどから話に出ておりますように、接触不良や無断転居、罰金刑に当たる罪を繰り返した場合などであっても、なかなか執行猶予の取消しに至る例が少なかったことから、保護観察所が執行猶予取消しの申出に慎重になるため、相当数の者について執行猶予のままであるという現状がある。このような現状を踏まえ、スムーズに執行猶予が取り消されるようにするための方策をとるべきではないかという問題意識です。

以上が検討事項です。

野沢座長 ありがとうございます。

今日は清原委員が途中で退席される予定ですので、今の事務局の説明についての議論をする前に、一言御発言いただいてからお引き取りいただきたいと思います。

清原委員 貴重なお時間を頂きまして、申し訳ございません。前回の会議を欠席しましたので、改めて更生保護における官民協働のあり方について意見を申し上げます。

私は、市長になりましてから、これは当番でございますが、地域の保護観察協会の会長を2年間務めさせていただきまして、その間、北多摩東保護司会の皆様と意見交換あるいは活動報告などをさせていただいておりました。昨日の午後、たまたま三鷹分区の総会があったのですが、そこに北多摩東保護司会の会長もお見えになっておりまして、生の声を伺う機会をいただきましたので、それも多少含めて意見を申し上げます。

保護司会と地方公共団体との連携について申し上げますと、幸い三鷹市ではかねてから一定の連携がありました。私はそうした地方公共団体におりますので、これが一般的であると認識していましたが、必ずしもそういう関係ではないところもあるとお聞きしました。首長や職員が保護司の皆様と御一緒する機会があったとしても、保護司が法務大臣から委嘱を受けた方であるということで、一定の距離を保つことがむしろ適正であると言われることが一般的です。ただ、昨今では、三鷹市を始めとして、特に児童・生徒あるいは高齢者をめぐる犯罪が凶悪化、日常化してしまっていて、通学時の不審者であるとか、振り込め詐欺の問題などがあります。三鷹市でも、安全・安心、取り分け犯罪防止・抑止の観点から、様々な具体的取組を警察と協力しております。その際に、新たな犯罪者あるいは非行に至る人を防ぐことはもちろん大切だけれども、再犯をどのように防止したらいいかについては、特に地方公共団体も、警察との連携のみならず、保護司の皆様を支援する形をとおして、更生保護あるいは保護観察の働きについて、更に進んだ支援ができないかと考えてきました。そこで、現状の保護司あるいは保護司会との関係では、保護司会の事務局機能や財政的援助という形で側面からサポートしてまいりました。

金平座長代理にも御紹介いただいたのですが、厚生労働省から委嘱されている民生委員・児童委員については、三鷹市では社会福祉委員として、市長からも委嘱をしております。個人情報保護の観点から言いますと、従来は民生委員が活動しているあるいは個人宅に出入りしていることが必ずしもポジティブに受け入れられない面もありましたので、これには慎重でありま

したが、それでも積極的な活動連携をしてきました。保護司については、むしろそういう意味では大変遠慮されていたり、あるいは余り地域で顕名化されない、つまり名前が明らかにされない、顕在化しない方がより望ましいのではないかということで、三鷹市としては特段何らかの対応する委員等の委嘱をしていませんでした。

けれども、民生委員の活動を例にして考えますと、地域犯罪の防止や抑止については、取り分けこうした委嘱関係をとることによって、少しポジティブというか、プラス面の活動が見えるようにしていくことが、全体としての犯罪防止や抑止に貢献できるのではないかと話し合っているところです。それが一点目です。

二点目には、法務省主唱の“社会を明るくする運動”に年間を通して取り組んでいるのですが、特に7月は強調月間として様々な取組をしていて、地域の実施委員長は市長である私が務めております。けれども、その具体的な展開については、保護司の皆様が前面に出て活動してくださっていただき、コーディネート役として副実施委員長を務めていただいています。周辺の地方公共団体を見ましたら、首長とそのようなかわりを持ちながらこの運動をしている例は少なくないようです。

この“社会を明るくする運動”を始めとする啓発活動は、先にまとめられました本会議の中間報告では、重要性はあるけれども、保護司の負担になっているのではないかとといった問題提起がありました。それにつきまして、地域の保護司会の皆様からは、「市長、余り気にしなくていいよ。むしろ、“社会を明るくする運動”を大きく展開することによって、更生保護あるいは保護司の存在についてPRしていただいた方がいいのではないかと。今年で56回目を迎えるこの運動については、地域の特性によってなかなか難しい地域もあるかもしれないけれども、消極的にならずに、特に都市部では積極的な意味での見直しを考えてもいいのではないかと」というお話がありました。これは、市長の発言を通して是非言ってほしいという後押しを受けての発言です。

三点目として申し上げます。保護司の皆様には過剰な負担があるとすれば、それを取り除く方法として、例えば集合住宅居住者とかセキュリティが厳しい住宅に住んでいらっしゃる方で、自宅に対象者を迎え入れることが困難な方のうち、希望される方については、何らかの公共施設を保護司の皆様や対象者が気兼ねなく使える相談スペースとして用意するということです。

昨日の総会では、新たに三鷹地域の担当になられた保護観察官が大変前向きにすべての保護司と非常によいコミュニケーションをしてきましたけれども、そうした保護観察官と保護司とのコミュニケーションの強化、具体的には電話のやり取りだけでも十分ですので、むしろそうしたことが保護司の負担の軽減化になるのではないかと。その一つの証左として、昨日は、保護司会から、保護観察官とよいコミュニケーションが図られつつあるという大変前向きなお話が私のもとにも寄せられました。

以上、三点申し上げましたけれども、地方公共団体についても、保護司の皆様とより連携を強化する必要性、可能性があると考えますので、今後の新たな官民協働という場合に、ちなみに、私たち地方公共団体は官民協働とは言わず、「公民協働」と申しますが、国と司法を中心とした機関と公である地方公共団体も含めた何らかの例示的な提案をしていくことが有効ではないかと考えます。

お時間を頂き、ありがとうございました。

野沢座長 ありがとうございました。大変貴重な御意見でありまして、前回の会議でも金平

座長代理から御紹介がありました。私も現場を視察する中で、そういった前向きな取組をしている地方公共団体を幾つか拝見しておりますので、最終報告では、できるだけこの御意見をいかした形にして盛り込みたいと思っています。

清原委員 ありがとうございます。

野沢座長 それでは、先ほどのヒアリング、あるいは今の事務局からの説明を含めて、執行猶予者保護観察制度のあり方について御議論をいただければ幸いです。

榊井委員 執行猶予者保護観察制度の現状について伺ってみますと、まるで悪い連鎖が生じているように思います。保護観察の現場では情報を十分つかんでいない。裁判所は、いいか悪いかは別にして、「その情状が重いとき」という非常に厳しいハードルをつけて、厳しく判断する場合があります。そうすると、保護観察所長からの申出すら少なくなる。いわゆる遵守事項の不遵守についての取消申出すらないの現状だということですね。これをどのように変えていくのか、どこでこの悪い連鎖の輪を切っていくのか。

私は、裁判所の宣告における量刑の判断がまず出発点になるのではなからうかと思うのです。というのは、量刑判断をする場合に、裁判所は当該の人の情報をまず絶対に必要とするだろう。その情報を反映させていくことが出発点になり、また、今後は特別遵守事項についても意見を述べるわけですから、保護観察所もそれをもとにして執行猶予期間中の指導について取っかかりができることになる。

そこで一つ申し上げたいのは、2年半後あるいは3年後に裁判員制度が始まることを念頭に置くべきではないかということです。先日、最高裁判所が裁判官と一般の人にアンケート調査を実施したところ、それぞれの量刑判断の事情について極めて興味深い結果が出た。それによりますと、裁判官約800人と一般の方約1,000人では大きな違いがあった。一番大きいのは、一般の方が何をもとに量刑を判断するのかという点です。量刑の判断には、情状あるいは更生の可能性を含めた問題がかかわってくると思うのですが、一般の方々には、裁判官のような判断の仕方ではなくて、むしろ、この人間が更生可能なのか、あるいは再犯の可能性はどうかというように、明らかに裁判官とは違う物差しを持っている。そうすると、裁判員制度が始まる際の時代の要請としては、住居の有無は当然のことですけれども、被告人がどのような環境にあるのかという環境調整にかかわるような情報が判決時に必要とされることになると思うのです。すなわち、裁判所が判断をするための情報を今まで以上に必要とする時代がもうすぐ来る。それに対応するシステムと形をつくる必要があるのではないかと。もっと具体的に言えば、検察庁が起訴する際に、あるいは警察を指揮するにしても、そうした情報を少なくとも起訴・公判中に提示する必要があるだろう。保護観察所がそれにどのようにかかわるのかはまだ分かりませんが、そういうことも考えていく必要があるのではないかと思います。

佐伯委員 先ほど、伊藤課長の御説明の中で、対象者選択の方法を二つのモデルに分けて、非常に明快な御説明をいただいたのですが、実態はその二つのモデルが混じり合っている部分があるのではないかと気がしています。モデルの図が非常にこのことをよく示しているように思うのですが、刑の執行猶予を受けた者の色分けが、左の方は黄色いけれども、実刑の方に近づいてまいりますと、黄色と茶色が入り混じっている。この入り混じっている部分は、本来は実刑でもいいけれども、被告人に更生の意欲が認められるので、保護観察による更生の可能性にかけて保護観察に付するという部分ではないかと思っています。この部分の者については、もともと保護観察による改善更生の見込みがないのであれば、たとえ裁判の場

で更生の意欲を示していたとしても、最初から執行猶予に付すべきではありませんので、検察官が改善更生の見込みを裁判所が判断するために必要な資料を積極的に提供していくべきではないかと考えています。また、保護観察による更生の可能性があることを条件として執行猶予に付されているわけですから、保護観察に付された後で、保護観察による改善更生の見込みがないことが明らかになれば、例えば無断転居など遵守事項違反自体がそれほど大きなものではないとしても、積極的に取消しを行うべきではないかと思えます。

これに対して、現在は行為責任に応じた量刑判断がなされていますので、再犯の可能性が幾らあっても、例えば、先ほども例に出ましたホームレスが万引きをした、しかも初犯であるといった場合については、実刑に処せられることはおよそ考えられないように思います。

そのような部分については、保護観察の見込みがないから実刑にすべきというのはおかしいので、やはり現在の量刑基準を維持すべきであると思います。それでは、保護観察の見込みが少ない者は単純な執行猶予にすべきかという、実際の保護観察処遇に当たられる皆様の御苦労はよく分かるのですけれども、何らかの必要がある以上は、基本的には頑張ってくださいということがあるべき姿ではないかという気がします。

保護観察が対象者の改善更生に役立つものであることを前提とすれば、例として適当かどうか分かりませんが、例えば、いい薬がある場合に、患者が飲みたくないと言っているから、その薬を出さないのかという、やはり薬を出して是非飲んでもらう努力をすることが望ましいのではないかと思うのです。もっとも、先ほどから指摘されているように、いったん保護観察に付されれば再度の執行猶予はつかないという不利益性もありますので、対象者の支援のために保護観察に付することがすべていいというわけにもまいりません。

先ほど、事務局からは、保護観察付執行猶予の代わりに単純執行猶予に付して更生緊急保護で賄うことも考えられるのではないかというお話がありました。それも一つの考えではあると思うのですけれども、ただ、現在の保護観察のように、ある程度強制的な側面があるにもかかわらず、それがうまくいっていないものを、完全に任意の形にして今よりうまくいくのかという問題もあると思うのです。単純執行猶予プラス更生緊急保護という仕組みで、現在よりもうまくいく仕組みが考えられるのであれば、それはまた保護観察とは別の制度として検討に値するように思います。これは仮釈放のあり方のときにも問題になったことですので、保護観察の対象者はどうも二種類いるということを確認して対策を立て、今後の制度のあり方を考えていくべきではないかというのが私の意見です。

佐藤委員 保護観察の制度自体が一般的に非常に悩ましいものを抱えている中で、この執行猶予者保護観察制度は特にそういう性格が強いと感じています。ですから、今もお話が出ていましたけれども、ある種の社会福祉施設のような機能も期待され、ないしはやむを得ず果たしている。そのやむを得ず果たしている機能を引き続き継続することを求めざるを得ない状況が見通されるほど大変悩ましい制度である。したがって、検察官も裁判官も同様の悩みを抱えておられるのだろうということを今日のヒアリングで拝察しました。

しかし、このままほうっておくこともできないので、どうするか。一つは、今、梶井委員がおっしゃいましたけれども、判決を言渡すときに執行猶予に付す、それに加えて保護観察に付すということですね。しかし、保護観察は施設内処遇ではなく、社会内処遇でありますので、優れて行政的な性格のもので、それを裁判官が言い渡すときには、その行政的な措置が、被告人にとって極めて有効であるという判断が前提にあるべき性格のものでしょうから、そもそ

も、裁判官一人で判断できるものなのかという問題があるのではないか。

したがって、先ほど伊藤課長が言われたように、判決を予測させるような訴訟指揮はでき難いでしょうから、先ほど梶井委員がおっしゃったように、これからの裁判制度の行く末を見たときには、何らかの形で行政措置である保護観察に付することがふさわしいかどうかの判断を裁判官が的確に行える仕組みをつくるべきではないのか。それを単なる運用にゆだねては、それは負担の大きい行為になるかもしれないので、元の木阿弥になる危険性が高い。その仕組みをどうするかですけれども、もし梶井委員がおっしゃることが一般化していくと見通せるのであれば、検察官の訴訟行為の中で必ずそういう内容を盛り込むことを義務付けて、そして裁判官の負担を軽くする。また、かねてより本江委員がおっしゃっているように、裁判上の記録、被告人の属性ないしは病状等についての資料が、量刑判断の資料として使用され、更には更生保護の分野にも伝わるような仕組みとのかかわりで、検察官にそういうことの立証を義務付ける制度にするなど、何らかの仕組みをつくらなくてはいけないのではないかと思います。

仮出獄者の場合には、環境調整があるので、いつどういう者が来るかについて事前に打ち合わせが行われるでしょうから、あらかじめ予定を入れることができる。しかし、保護観察付執行猶予者は突然やってくる。しかも、住居不定の者がいきなり保護観察に付されて、すぐに所在不明になるといったことが繰り返されている。このことを考えますと、有効な保護観察を実施するためには今申し上げたことがなおさら不可欠なのではないかと思います。

もう一つ、社会福祉施設のような機能をこれからどうしていくのかという問題があります。裁判官が判決を言い渡すときに、本来厚生労働省関係の社会福祉施設に入るべき者を、それをなし難いという理由から保護観察に付すということが仮にあるとすれば、それは保護観察所にその振り分けの判断ないしケアの負担をゆだねることにほかならない。

この実情が変え難いならば、せめて取消請求が確実に行われ、そしてそれがきちんと容認される仕組みをつくるべきではないか。それすら解決し得ないのであれば、結局は現状を固定することにほかならないのではないかと思います。そして、それらの者は結局また裁判官のところへ戻ってくる。これは、精神的な疾患がある者、あるいは住居がない者等のように堂々巡りになるかもしれませんけれども、それらが保護観察所、あるいは保護観察に携わる者に一切降りかかってきていることはいかがかという気がします。

野沢座長 どうもありがとうございました。

大事な御指摘ですね。やはりこの有識者会議としては、その辺りについても一定の判断を出すべきだと思っています。再犯を起こす人の要因を見れば、仮釈放で社会にいきなり出たけれども、あるいは執行猶予判決を受けたけれども、もう既に職を失っている、あるいは住む場所もない、生計が成り立たない。それでは結局また再犯しかないということになる。

その扇のかなめのところにいるのが保護観察所であるとすれば、更生保護のいわゆる補導援助の受け皿が今のままでは十分でないので、そこも含めてある程度の機能を付与して、できるだけたくさんのお世話ができるようにする。仮釈放者、それから今の保護観察付執行猶予者、更には満期出所者であっても、困った人は来てもらうことをやっつけていかなければ、どうも答えが出てこないと思います。荷物は相当重い気がしますけれども、これは大事な御指摘ですから、それについて触れないわけにはいかない。ここは方向をはっきり出さなければいけないかなと私は思います。

本江委員 保護観察を付すことが適するかどうかの判断を裁判官に適正にしてもらうために、

検察官に一定の事項を義務付けるというお話がありました。それもいいと思うのですが、そういう義務を一般的に検察官に課すことは、検察官にとってもまた大変な負担になってくると思うのです。

伊藤課長がおっしゃったように、裁判では、最終的な判決のときまでは裁判官の抱いておられる判決の内容ないしその心証も含めて一切明らかにしないのが原則でありますし、そして、今までこれを厳格に守ってきたのが日本の裁判のあり方でした。けれども、そういう場面に至った場合だけ裁判官が執行猶予に付することも考えていることが垣間見られてもいいのではないかと。その際は調査をしてくださいと弁護士や検察官にもある程度オープンにして、そのケースについてだけ検察官に立証を命じる、あるいは弁護人の方もそれについていると立証することは考えられないのか。あるいは、家庭裁判所調査官のような制度を設けるとしても、非常に限られた場合に調査を行うと限定して、しかし今までの裁判のルールとは少し違う制度にすることは考えられないのでしょうか。

伊藤氏 今本江委員がおっしゃられたことは、裁判の実際ではあり得ることです。例えば、裁判官としては、この人は執行猶予の事案であるけれども、ちょっと不安だというときに、例えば弁護人に、身柄引受の関係をもう少し調べてくださいと言うことは時折あります。恐らく、その場合には、要するに執行猶予になるのだなと両方とも分かる。その上で、弁護人は調査をする。逆に検察官がこれはやはり実刑であるべきだと考えれば、そこを補充的に立証されることはあり得るわけです。その意味では、運用としては行い得ると思っておりますし、現に一部はやられているという気はします。

堀野委員 今伊藤課長がおっしゃったとおりだと思います。事案によっては、裁判官が問題意識を持って訴訟指揮されておられるなど分かるケースはあるのですけれども、覚せい剤事犯など、一般的に収容率の大変高い事案などは極めて機械的に進んでいく可能性がある。初犯であれば単純執行猶予、あるいは保護観察を付けるか、2犯目になると実刑といったように相場が決まってしまう。そういった状況の中で、その者が保護観察に適應するかといったことが議論されるケースは余りないと思っておりますし、恐らく検察官はその者が保護観察に適應するかどうかについての資料を出す努力はされない。むしろ、実刑の方が適当だという行動をなさるでしょうし、また、弁護人が根拠もなく、もう1回だけ執行執行猶予にしてくださいといった対応しているようでは、深い意味での情状議論はできない。どのような場合に保護観察に付すことが妥当かということまでは突っ込めない気がするのです。

私が先日受けた事件なのですけれども、正に覚せい剤事犯で、去年仮釈放を受けて3か月の仮釈放期間があった。その間に、保護観察所で簡易尿検査を3回受け、いずれも陰性で特に問題なく刑期は満了した。ところが、今回ほんの出来心でまた覚せい剤を使用して捕まってしまった。本人がつくづく言うのには、3か月間保護観察を受けていたときは、自分はそこでまじめに尿検査を受けていた、そして保護観察期間が終わってからしばらくは覚せい剤のことは全然頭の中になかったと。しかし、昨年出所してわずか1年以内の間にまた再犯をしたわけです。

覚せい剤事犯について言えば、実刑に処せられた後に仮釈放を受け、積極的な人は短い仮釈放期間中に簡易尿検査を受けるということが現状ですけれども、むしろ、初犯の場合も含めて、とにかく保護観察付執行猶予に付して、特別遵守事項で簡易尿検査を義務付けるという方向で考えられないか。事案を特定しつつ、必要な場合には簡易尿検査を義務付ける。現在の仮釈放は期間が非常に短いので、ほとんど役に立たない。だとすれば、こういう場合にはむしろ、保

護観察付執行猶予が非常に有効なのではないかと考えられるのではないかと。そうすると、今度の法改正に伴う裁判所と保護観察所との連携の中で、特別遵守事項を定める点についてかなり大胆に踏み込んだ上で、収容率が非常に高い人たちを刑務所に入れて、わずかな仮釈放期間で更生させるよりは、むしろ、大胆に保護観察付執行猶予に付して特別遵守事項を決める方がいいのではないかとこの考え方もあろうかと思えます。

一般的な問題として議論すると、どうしたらいいのだろうか、非常に結論が出にくいけれども、できるところから試行的にやってみることも考えられるのではないだろうか。そうすれば、過剰収容の問題も一部解決していくのではないかと感じています。

榊井委員 伊藤課長にお伺いしたいと思います。私も全くそのとおりだと思うのですが、今の特別遵守事項を明確に、客観的にすることを期待されていたと思うのです。今、堀野委員が言われたこともそれに関連していると思うのです。なかなかおっしゃりにくいとは思いますが、このようなものだったら裁判所としては非常にやりやすいという、明確、客観的な特別遵守事項のイメージをお話しただけではないでしょうか。

伊藤氏 先ほど堀野委員のおっしゃった、簡易尿検査を受けることを法律なしで義務付けられるかどうかについては、実は議論がありそうな気がするのですが、もし仮に法律で規定したとすると、これは極めて明確ですから、裁判所としても意見が言いやすいし、恐らく保護観察所としても指導、援助がしやすい。違反した場合にも客観的に取消請求をしやすいという感じはするのです。ただ、具体的にどのようなプログラムがあるかと考えると、例えば性犯罪者処遇プログラムを受ける、あるいは薬物処遇プログラムを受ける、あるいは毎月1回必ず保護観察所を訪れる。こういうものは割と明確です。けれども、それ以外にどのようなものがあるかという、実は私は個人的には余りよく見えていなくて、その辺りをもう少し知恵を出し合って検討する必要があると思っています。

榊井委員 保護観察付執行猶予者の罪種別の状況を見ると、覚せい剤と性犯罪が多い。分野別に見たら、非常に特徴的な二つの流れ、塊である。そうすると、そのような形で分野を絞ってももう少し具体的な形ができないかと思えます。

野沢座長 これまでの議論の中にもあるのですが、例えば、覚せい剤や性犯罪など問題性が非常にはっきりしている者については、保護観察所に特別チームをつかって、そこに所属する保護観察官が一手に引き受ける仕組みをつくる。もしこれができれば、保護観察付執行猶予、あるいは仮釈放の場合も同じですけれども、受け皿がしっかりして安心できるのではないかと。特別チームでは、専門的な手法に長けた保護観察官が何人かいて、処遇困難者をまとめてお世話するとなると、裁判所も安心して保護観察付執行猶予を付けられることがあろうかと思うのです。今はそこがやや希薄なものだから、これからの取組になろうかと思えますが、やはり保護司を含めた保護観察所の自立支援の仕組みをもっと強化することが大事ではないかと思えます。いかがでしょうか。

瀬川委員 今日のヒアリングは非常に貴重であったと思います。研究者でこの問題を研究している人は非常に少ない。先ほど伊藤課長が報告された報告書も、ほとんどが実務家です。学者が外側から見てもなかなか分かりにくい実態があると思いますので、事務局の説明を含めて、今日のヒアリングは非常にインパクトがあったと考えます。そういう意味でも、こうした情報は全体で共有して今後のあり方を考えていくべきだと思いますし、もっと端的に言うと、保護観察がこの場面では非常に機能していないことがすごくはっきりしたと思うのです。ですから、

恐らく提言をまとめる際にはこの問題について触れざるを得ない、触れなければならないという感じがします。

この点について二つ申し上げます。一つは、刑法第26条の2第2号で規定する「その情状が重いとき」という意味をどう解するのかということです。それから、執行猶予者保護観察法第5条の「善行を保持すること」という書きぶり。この会議の議論でもあったのですが、これをどうするか。非常に難しい問題ですが、これをこのままほうっておくと今の実態が続いていくことにつながりかねないと思いますので、もう時間は少なくなってきましたけれども、この点はやはり真剣に検討する必要があるのではないかと思います。

二番目は運用面なのですが、先ほどの裁判所、検察庁、それから事務局の話聞いていますと、どうも三者の間で、責任の擦り付け合いとまでは言いませんけれども、非常に悪循環があるような気がします。保護観察官の動きが鈍い、だから検察庁も動けない、裁判所も資料がないということであれば、このまま三者の間で微温的なというか、問題を起こさずにこのままいってしまっても、これまでも特に問題なく来てしまったという感じがします。

ところが、こうした形でヒアリングをしてみますと、三者の間でもう少し今後のあり方を含めて考える必要があるのではないかと思います。先ほど梶井委員がおっしゃいましたように、裁判員制度が始まって一般市民が判決を下す場合に、恐らく保護観察を付ける意味が全く分からないでしょうし、今後刑事司法が新しい時代を迎えるに当たって、こうした旧態依然たる運用では非常に心もとない。しかも、一般市民に対する責任は果たせないのではないかと考えます。

野沢座長 先ほどちょっと質問しましたが、特別説示事項や刑の執行を猶予した情状は今ままでずっとこのままなのですか。これを改正したり、手直ししたりすることについては、どう考えているのでしょうか。

伊藤氏 先日、与党による議員立法で執行猶予者保護観察法が改正されまして、特別遵守事項を決めなければならないことになりましたので、今後は恐らく、特別説示事項の代わりに特別遵守事項についての意見を保護観察所に連絡する仕組みになるかと思います。その際には、この全体を少しリニューアルする必要があると考えております。

野沢座長 これを見ると、どの項目もごもつともで、なるほどと思うことばかりなのですが、余りにも当たり前過ぎる内容で、これで大丈夫かなという気もします。

伊藤氏 特別説示事項は、裁判所が被告人に対して保護観察を言い渡した際に、今後はこういうことに気を付けなさいと説示をすることになっていまして、その内容を保護観察所に参考にお送りしているという位置付けなのです。今後は、そのような形ではなくて、保護観察所に対して、こういう点について指導してくださいと意見を直接言う形になりますので、もう少し明確なものになるだろうと考えております。

堀野委員 今までその事務は主として書記官がおやりになっていたのですね。

伊藤氏 いえ、これは裁判官が法廷で……。

堀野委員 これはそうですけれども、保護観察言渡連絡票とか、それに添付する資料などは書記官の事務としておやりになっているのですね。

伊藤氏 まず、特別説示事項については、書記官は裁判官が法廷で述べたことにをつける。それから、保護観察言渡連絡票自体は書記官が作成することになっていますが、一部では、裁判官がこれとは別に1枚紙をつくり、この人はこういう人ですからこういう点に注意してくだ

さいということ添付する運用も行っております。

堀野委員 法廷では説示をしているようではございますけれども、判決文には全然書いていない場合が随分ありますね。

伊藤氏 量刑の理由を省略している場合ですね。

堀野委員 それはありますね。だから、書面だけでやっていると実態が伝わらないことがあるし、これをもし効果的にやるとするならば、裁判所において、その辺りを重視した量刑事情についての判示が必要なのではないかという感じがします。それから、特別説示事項は必要ないとするのではなくて、やはり本人の行動指針として基礎にあるべきである。その上で特別遵守事項をもう少し狭めた形で特殊化してつくるべきだと思うのです。

伊藤氏 例えば、保護観察所との関係で言えば、量刑について、どうしてあなたを執行猶予にしたのかを別に説明するわけです。それを判決の量刑理由のところに書くか、あるいはそうしない場合には、どういう内容を説示したかが保護観察所に分かるようにして、それを一緒に保護観察所に送るなど、やり方はいろいろあると思います。問題意識は全くそのとおりであろうと思います。

瀬川委員 先ほど伊藤課長は、判決前調査については、個人的な意見としては消極的だとおっしゃいましたが、本江委員の御指摘によると、ある程度はやっている部分があるということでした。先ほどの事務局説明の際にあった、裁判所の判断に必要な情報を今まで以上に得ることができるようにすることの意味合いについて、具体的、現実的な施策は何かお考えではないでしょうか。

伊藤氏 法廷には被告人本人が来ていますので、この対象者が保護観察に適しているかどうか不安であれば、その周りの人を情状証人として呼んで聞く。これは今もやっています。裁判官がもっと欲しいのは、こういう人たちに対しては保護観察所でこういうプログラムをやっているという具体的な情報でして、現在はこれが不足している印象を受けます。これまでも連絡協議会等をやっているのはいるのですけれども、それが十分であるとは言えない。今回特別遵守事項を決めることになると、先ほども申しましたが、そこで具体的に何をやるのかという情報・意見交換をもっと活発化させる必要がある。

瀬川委員 そうすると、保護観察所ともっと連携強化していいということでしょうか。

伊藤氏 それは必要だろうと思います。

野沢座長 まだ御意見はあろうかと思いますが、それではこの辺りで意見交換を終わりたいと思います。お二人には長時間どうもありがとうございました。

(休 憩)

3. 刑務所出所者等の自立更生の支援について(更生保護施設)(取りまとめ)

野沢座長 それでは、会議を再開したいと思います。前々回の会議で意見交換を行いました、刑務所出所者等の自立更生の支援、特に更生保護施設のあり方について、事務局の助けを借りて再度取りまとめ案を作成しました。変更点を中心に事務局から説明をお願いして議論をしたいと思います。

事務局 刑務所出所者等の自立更生の支援について（更生保護施設）の取りまとめ案を御説明します。

1，更生保護事業の担い手について。

民間の更生保護施設が刑事司法の重要な一翼を担っていることを高く評価し，例えば保護観察官による更生保護施設への夜間駐在や宿泊駐在等の直接的な処遇関与を拡充するなど，保護観察所と更生保護施設の連携を強化し，国が適切な役割を果たすようにすべきである。

昨今の刑務所収容者増に伴う出所人員の増加に対応するとともに，処遇が極めて困難で，民間の更生保護施設では対応できない者を収容保護し，多様で専門的な処遇を実施するため，公的な更生保護施設を，国自ら設置し運営することも選択肢としつつ，早急に整備するべきである。併せて，入所者に就労の機会等を与え，退所後の円滑な自立更生を促進するための方策を講じる必要がある。

公的な更生保護施設の設置に当たっては，P F Iの手法を活用するなどして民間の活力を活用することを選択肢の一つとして検討すべきである。

地方公共団体が，更生保護を地域社会の課題とし，自ら更生保護施設を設置経営することも含め，更生保護事業に対し積極的な関与，協力をを行うよう，地方公共団体に対し必要な働きかけを行うべきである。

民間の更生保護施設の増設を促進するため，施設整備のための補助金や委託費制度のあり方を見直すなどし，例えば社会福祉法人など更生保護法人以外の者による更生保護事業への参入を促進すべきである。

2，民間の更生保護施設の経営環境の改善及び職員の養成について。

民間の更生保護施設は，単なる宿泊施設ではなく，入所者の自立更生を指導，援助し，その再犯を防止する処遇施設としての機能を更に高めていくべきである。さらに，処遇施設にふさわしい専門性と能力を備えた将来性豊かな人材を職員として獲得し，育成するよう努めるべきである。国，地方公共団体ともに，そのために必要な予算措置をすべきである。この点に関しては，例えば，更生保護施設に対し，生活技能訓練や酒害・薬害教育等の効果的な特別の補導援助処遇を委託することとし，これに対する予算措置を行うことなど，処遇施設としての機能を高めるインセンティブとなる施策を検討する必要がある。

更生保護施設が自ら就労機会を付与する機能を備えることは，被保護者の自立更生の観点から有益であり，取り分け，公的な更生保護施設の創設に当たっては，例えば，作業所等の設備を併設することなど，就労支援機能を高めることを検討すべきである。

3，社会福祉との連携強化。

高齢対象者のみならず，知的障害等のハンディキャップを抱える対象者の生活基盤を確保し，その社会復帰を円滑にするため，法務省は，厚生労働省との継続的な協議の場を設置するなどして，自立更生支援のための本格的な協議を積み重ねていくべきである。さらに，更生保護と社会福祉の連携を強化するためには，国はもとより地方公共団体の積極的な関与が必要である。

法務省は，公的更生保護施設の運営に厚生労働省の協力を得ることなどを通じ，厚生労働省との連携を一層強化すべきである。

4，更生保護施設と地域社会との関係。

地域社会，国民に支えられる更生保護事業とするために，更生保護に関する広報活動を一層充実し，地域社会の不安感を解消する必要があるため，例えば保護司，更生保護女性会を中心

とした「更生保護施設サポートチーム」を結成して、更生保護施設を地域における更生保護活動の拠点として活用するなどすべきである。

以上が、前回の議論を踏まえて修正した取りまとめ案です。修正した部分等を中心に御説明します。

1の更生保護事業の担い手の部分については、瀬川委員から、夜間駐在や宿泊駐在等の拡充といったことを盛り込むべきであるという御発言がありましたので、それを盛り込んだものです。

それから、制度設計については余り決め切らずに幅広い可能性を残した方がよいのではないかという座長の御判断がありましたので、公的更生保護施設についても、国が設置し運営すると決め切らなくても、国設民営など様々な選択肢があろうということで、「選択肢としつつ、早急に整備する」といった表現に変更しています。また、公的更生保護施設に入所させればそれで終わりではなくて、その後のケアが重要であるという金平座長代理の御発言を盛り込みまして、「併せて、入所者に就労等の機会等を与え、退所後の円滑な自立更生を促進するための方策を講じる必要がある」と追加しました。

P F Iの関係についても、幅広い選択肢を残すということで、前回の案から表現ぶりが少し調整されています。

それから、1の最後の部分については、文章の意味が分かりにくいという御指摘がありましたので、「例えば社会福祉法人など」と追加しました。これは、株式会社等を参入させるという趣旨ではなく、社会福祉法人などであることを分かりやすくしたという趣旨です。

それから、2の一つ目の段落部分ですが、これは必要な予算措置という表現を、もう少し可能な限り詳しく書き込むべきではないかという堀野委員の御指摘がありましたので、「例えば、更生保護施設に対し、生活技能訓練や酒害・薬害教育等の効果的な特別の補導援護処遇を委託することとし、これに対する予算措置を行うことなど、処遇施設としての機能を高めるインセンティブとなる施策を検討する必要がある」としたものです。

次の段落につきましては、これも多様な選択肢を残す、決め切らないという観点からの修正です。

それから、3の社会福祉との連携については、この有識者会議の提言を受けるのは法務省でありますので、「法務省」を主語として書くべきではないかと考えまして、主語を修正しました。

野沢座長 ありがとうございます。

皆様方の御意見のお陰で大分内容がよくなってきているかと思いますが、御意見などがありましたらお願いいたしますと思います。

大体よろしゅうございますか。

堀野委員 1の二つ目の段落ですけれども、今の御説明をちょっと聞き漏らしたのかもしれませんが、「国自ら設置し運営することも選択肢としつつ、早急に整備するべきである」という表現に変更になったのは、多様な方法を準備するということだと思っておりますけれども、これだと、「国が自ら設置し運営すべきである」と前回の案で言っていたことが、できなくなる可能性もあるのではないのでしょうか。

野沢座長 表現が弱くなってしまったのではないかと思います。

堀野委員 そうです。

野沢座長 これは、民間も参入できる可能性を残すということですね。

事務局 そういう趣旨です。国設民営で国が深くかかわっていくとか、あるいは独立行政法人など様々な選択肢があると思います。国が主体的になった公的な更生保護施設も、やり方としていろいろな可能性を幅広く残しておいた方が柔軟な制度設計ができるのではないかという観点です。

堀野委員 要するに、公的なというところは守りつつ……。

事務局 そうです。公的な更生保護施設を早急というところは堅持しつつということですね。

野沢座長 この表現で民間活力を導入するという可能性が読めるのですね。PFIなども含めて、直接、金が余ったから補正予算をあげましょうということもあれば、また、それは誠に便利だから、ということもある。今までもそういうことはよくあるので、どんなチャンスでも受け入れられるようにしておくことが大事です。

それでは、これについては終わりにして、次に更生保護における官民協働のあり方についての意見交換をしたいと思います。事務局から改めて要点を御説明いただきたいと思います。

4．更生保護における官民協働のあり方（保護司制度等）について （意見交換（前回の続き））

事務局 保護局の更生保護振興課長でございます。

それでは、更生保護における官民協働のあり方（保護司制度等）について、御説明を申し上げます。

事務局が考えております柱は3本ですが、まず、一番の基本となります法制関係から見ていきたいと思っております。

更生保護関係の法律は、そのほとんどがまだ戦後のGHQの占領下にある時代につくられました。そして、平和条約発効後かなり大幅な改正がありまして、現在に至っております。したがって、条文と条文の間で、これとこれとの関係はどうなっているのかがはっきりしない、いわばモザイク状態のまま現在に至っている部分があることをまず申し上げたいと思っております。

まず、保護観察官及び保護司の事務に関する主な規定について御説明します。保護観察官及び保護司に共通する規定として、犯罪者予防更生法に指導監督の方法と補導援護の方法が規定されています。

この内容につきましては、昭和24年の法律制定以来、ごく一部に修正が加わっただけです。指導監督と補導援護の二つが保護観察の方法として並立して規定されていますが、実際の処遇場面になりますと、ここまでが指導監督で、ここからが補導援護であるといった区別をすることは非常に難しいものです。実際の処遇場面では、指導監督・補導援護が面接などを通じてほとんど一体として行われていくとお考えいただければよいと思います。

強いて分けるとすれば、指導監督は、対象者を従わせるといういわば保護観察の行動規制的・強制的な側面を指しているものであって、補導援護は、対象者を援助するという福祉的・援助的な側面を指していると一般的に言われております。そして、指導監督の中で何よりも大切なことは、「適当に接触を保ち」ということでして、往来訪による面接を中心とした接触の確保がまず第一であって、これができなくなった場合の問題については既にいろいろと御指摘

をいただいているところです。

次に、「つねにその行状を見守る」ということについてですが、私が若いころに先輩保護観察官から教えられたことと言えば、この行状を見守るというのは、すなわち監視ではなくて、例えば親が公園で遊んでいる子供を見守っている、そして何か危険なことがあったらすぐに駆けつけて注意を与えるといったイメージであると聞かされてきました。また、犯罪者予防更生法第35条の第2号に、遵守事項を遵守させるため、必要且つ適切と認められる指示を与えると規定されていますが、この指示も、法律上の命令というよりはむしろ注意や助言と解すべきであると教わってまいりました。

さらに、補導援護の方法ですが、第36条第1項において第1号から第8号まで並んでいますが、そのうちの第7号、「社会生活に適應させるために必要な生活指導を行うこと」は、平成14年の更生保護事業法の一部改正に伴って新設された規定でして、更生保護施設に補導援護の措置を委託できることにしたことに伴い、こうした生活指導も援護の一つとして位置付けたということです。

そして、第39条では実行機関として、保護観察の内容である指導監督・補導援護は、保護観察官又は保護司のどちらも行ふことができると規定されており、保護観察官と保護司に区別は付けていません。

犯罪者予防更生法の制定当時はまだ保護司法が施行されていませんでしたので、当時は司法保護委員という名称でしたが、「保護観察官又は司法保護委員をして行わせる」という規定で、どちらも保護観察の実質的な内容を担えるようにした。これについては、当時の財政事情あるいは人的な制約などから、保護観察官を主として保護司を従とする、あるいは保護司には部分的にしかかかわらせないとといった規定を設けることは到底考えられなかったという理由で、このような規定になったと聞いております。

次に、保護観察官に関する規定については、犯罪者予防更生法第19条第2項で、「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」云々とあります。これは昭和24年当時の犯罪者予防更生法には規定がありませんで、保護観察官は上司の命令を受けてその役所の事務に従事するという規定でした。その後の平和条約発効後、日本が独立を果たした直後の法改正によって、専門家としての規定を明確にしたのです。

続いて、保護司に関する規定です。犯罪者予防更生法第20条に保護司に関する規定がありまして、「保護司は、保護観察官で充分でないところを補い」という規定になっています。実はこれが立法当時非常に苦労したところであると聞いております。と申しますのは、当初日本側で考えた保護観察の基本法のあり方としては、戦前からあった司法保護委員にそれを行わせるしかないという考えでしたが、GHQ側は、保護観察という重要な事項については、国の有給常勤の職員、つまり保護観察官ということになるかと思いますが、保護観察官に専ら行わせるべきであって、民間人を関与させるべきではないと。司法保護委員制度、すなわち現在の保護司制度は廃止すべきであるというのがGHQの考えであったと聞いております。そのために、犯罪者予防更生法の制定そのものが非常にもめてしましまして、本来は少年法や少年院法と同様に昭和23年中に立法して昭和24年1月から実施する予定だったところが、すべて昭和24年にずれ込んでしまったという経緯がありました。結局、いろいろなやりとりの中で最終的には、保護観察官で充分でないときに司法保護委員、すなわち保護司を使うという規定を設けることによって、司法保護委員、保護司を生き残らせることがようやく可能になった、よ

うやくGHQのオーケーを得たということです。ただし、これだけでは実質的な内容がないために、実行機関としても司法保護委員、保護司を保護観察官と並立して位置付けることにしたのです。

そして、保護司法第1条では保護司の使命として、「社会奉仕の精神」云々といった非常に高邁な保護司のあり方を規定したわけですが、これも昭和25年の制定当時の保護司法にはなかった規定です。当初の制定時はこの法律の目的をごくあっさりとしたものでしたが、GHQからの独立を果たした後の昭和27年7月の法改正により、「社会奉仕の精神をもって」云々という、いわば保護司の高邁な精神を明確に規定した。そのために、犯罪者予防更生法第20条では保護司は従属的な位置付けでありながら、保護司法第1条ではすごく大きく出ている。これが、やや違和感を持って見られるところかと思えます。

次に、保護司法第8条の2ですが、これは平成10年の保護司法の一部改正によって新しく設けられた規定です。それまでは、保護観察や環境調整の実施は保護司の当然の職務であると明確にされていましたが、そのほかの犯罪予防活動や社会内での様々な働きかけは、保護司としての職務なのか、あるいは一民間人としての行為なのかといった辺りが明確ではありませんでした。そのため、この新しい規定を設けて、保護司会の計画に定め、保護観察所の長の承認を得た犯罪予防活動、啓発及び宣伝活動、更には民間団体の活動への協力、地方公共団体への施策の協力等についても、保護司の職務であることを明確にしたものです。

これまで、保護観察官と保護司の協働態勢のあり方については、制度発足当時から様々な形で論じられてまいりました。一番最初の議論としては、中間報告に対する全国保護司連盟の意見書の中にも出ていたと思えますが、いわゆる厳父慈母論です。つまり、保護司は温かい母親のような態度で対象者に接して本人を慈しむ。しかし、その保護司の活動だけでは足りないときに、厳父、つまり保護観察官が出てきて、場合によっては鉄槌を加える。そうした保護司と保護観察官の関係が当初はよく言われました。これは当時、保護観察官が今よりも更に人数が少なかったという事情もあって、そのような説明しなければとても保護司のやる気も起きないといった事情もあったと聞いております。

その後出てまいりましたのはいわゆる協働処遇論の考え方です。これは、保護観察官の専門性、そして保護司の地域性・民間性を組み合わせることによって、保護観察処遇がより一層有効なものになるといった考え方です。つまり、保護司は、保護観察処遇をとおして対象者を地域社会に適応させていく援助的な側面にかかわる。地域社会のリーダーでもあり隣人でもある保護司が親身になってじっくりと本人の相談に応じ、悩みを聞き、助言をする。必要に応じて公的または私的な地域の様々な社会資源を活用して必要な援助を与える役割を保護司が担う。一方で保護観察官は、専門家として、対象者の的確な診断と処遇指針の設定、場合によっては処遇困難なケースに対する直接的な関与、さらに、現在もいろいろな処遇プログラムが検討されていますが、そうした専門的な処遇を実施する。そして、対象者をこのまま社会の中に置いて置くことはできないという状況になった場合の的確・迅速な法的措置の実施、更に保護司に対するスーパーバイズと申しますか、助言・指導をしっかりと行っていく。そのようなことでお互いに役割分担しつつ、それぞれの特性をいかして処遇を充実させようという考えが、その後一般化して現在に至っていると思えますが、保護観察官の人的・組織的な体制の不十分さから、この協働処遇論も今なお十分な形では実現されていないのが現状かと思えます。

そのほかの検討事項につきましては、前回の会議でも御説明しましたので、今回は省略させ

ていただきます。

野沢座長 この官民協働のあり方は極めて大事な課題ですので、御意見がありましたらお願いします。

前回の会議で説明がありましたが、保護司に対する意識調査の結果の中に、保護司が望むこととして挙げられていたことは極めて示唆的です。

その結果によると、新たに保護司になってもらうため、又は保護司を長く続けてもらうために大切な方策として、一番多かった回答は、「保護観察官による処遇指導の充実」であった。逆に言うと、現在はこれが非常に不足しているということなのかなという気がします。

それから、「保護司同士による処遇協議・情報交換の充実」。やはりこれがすごく大きい。それから、「研修の充実」も極めて大事で、この三つは何としても今回の有識者会議で取り組んでいかなければいけない課題であると思います。

したがって、大事なことは、保護観察官の力量を上げる、あるいは人数を充実させることである。ここは今回どうしても指摘しておかなければならない課題ではないかと思えます。

それから、現場の保護観察官からは、仕事が忙しくてなかなか休めない、自分が休むとほかの人に担当をお願いしないといけないので、遠慮してなかなか研修にも行けないという悩みがあると伺っています。そういう点からも、研修にある程度安心して行ける程度のやりくりができる人数が必要ではないかと感じています。

また、保護司が対象者と面接をする場所もいろいろと多様性があるようです。この辺りについてもしっかり対応しないといけないと思います。

それからもう一つ、昔は保護司が、自分の担当する対象者が矯正施設から出所するときには出迎えに行くことが一般的だったそうですが、最近ではなかなかそれができないとのこと。その原因の一つが旅費がないことにあると聴きました。平成18年度の予算では法務大臣が大分頑張って前年度よりも3割も多く予算を取ってくれたので、出迎えの旅費ぐらいは何とかやりくりして優先的につけたらどうかと思えます。

先日も話しましたがけれども、NHKで放映された「繋がれた明日」というドラマの最後のところに、担当の保護司さんを含めて、みんなが刑務所を出てきた対象者を迎える場面がありました。これは非常に感激的なシーンでしたので、遠方の場合もあるかもしれませんが、これからはそういうこともできるだけやっていただくようにしたい。これは法律でもなければルールでもないかもしれませんが、全国保護司連盟の皆さんに聞くと、保護司としても是非やりたいし、やらなければいけないという気持ちでおられるようですから、何とかそれをもう少し積極的にできないか。1回面接をただけとか、あるいは仮釈放になってから初めて会うというのではなくて、初めて社会に出たときに迎えに来てくれたという事実は、対象者にとっても相当大きなインパクトになると思うので、ここは一つ工夫をしてもらいたい。これは、補導費になるのか、環境調整費になるのか、いかがでしょうか。

事務局 環境調整費は、本人がまだ矯正施設に入っている間に面接に行くという場合が主ですが、仮釈放のときに迎えて同伴して帰ってくることもあります。そして、そのときは1件1,650円ではなくて、旅行実費という形で旅費としてきちんと支払われることになると思います。

野沢座長 刑務所を出てきたときに、大勢の人が迎えに来てくれていれば嬉しいし、逆に、だれも迎えに来てくれなかったときの寂しさというか孤独感もまた大変なものだと思うのです。

せめて、担当してくれる保護司が迎えに来てくれた、あるいは保護観察官が来てくれたという場面があれば、随分違うのではないか。その辺りは是非頑張ってやっていただきたいと思います。

海外の事例を見ると、人数も相当しっかり確保している。アメリカでは、官が責任を持つということで、連邦だけでも4,516人の保護観察官がいる。イギリスが7,900人、ドイツは日本と同じくらいで2,100人です。韓国は非常に少ない。いずれにしても、相当手厚くやっている国が多いという気がします。

本江委員 今の事務局の御説明で、いわゆる保護司の位置付けが、戦後大変な紆余曲折を経て今日の姿になったことがよく分かりました。今、座長のお話にもありましたように、保護司がいろいろと要望しておられることが全国的にこの表のとおりだとすると、保護観察官には力量を始めとして相当のものを求めていることが分かります。保護司の位置付けは後でしっかり論じなければならないと思うのですが、そのためにも、まず保護観察官の責務は一体何なのだというのを議論しておかないと、保護観察官と保護司との関係を論じることができないと思います。その中で、保護司の専門性が何かについても裏腹の問題として併せて論じるべきであると思います。

今の事務局の御説明によると、この「行状を見守る」ことは監視ではないと教育を受けられたというお話がありましたけれども、果たしてその辺りを保護観察官は一般にどのように受け止めて今日に至っているのか。このことこそが、昨今非常に先鋭的な問題として持ち上がってきているのではないだろうか。

要するに、この「行状を見守る」という言葉の意味次第で保護観察官の行動パターンががらっと変わってしまう。例えば、「見守る」という意味は、夜間の対象者の行動は見守らなくてもいいのかということとして考えると、具体的に行動指針として分かると思うのです。聴くところによると、保護観察官でありながら、夕方5時に自宅に帰って、翌日の勤務時間までは対象者の行動については一切を保護司に任せている。何かが起こったとしても、保護司が自分に連絡がとれないように自分の家の電話番号さえも担当の保護司に知らせないで帰ってしまうといった現象が生じているとも伺っています。しかも、それが徐々に広がっていっているとも聴く。

要するに、この「見守る」ことが監視ではないとすると、もう少し理論的に言うと、再犯を防止することが保護観察官の任務ではないとすると、夜間に何が起ころうと自分の責務ではないということになる。今申し上げたことは、そういう考え方を露骨に行動で示しているように見えるわけです。改善更生という言葉の中には、対象者の社会復帰を支援するという側面と、対象者が再犯を起こしそうになったときに飛んで行って対象者に立ちはだかりこれを阻止するという側面の二つがあると思うのです。けれども、夜間の任務を完全に放棄して保護司に任せってしまうとすると、それは、保護観察官としての任務を放棄したことになるのか、それとも、それが保護観察官に与えられた責務としては当然なのか、そこは、正に保護観察官とは何かという根本的な理論問題だと思うのです。

現在私が把握しているところでは、そういう保護観察官に対して保護観察所長が勤務評定をマイナスに評価できないという問題が起こっているとも聞いています。

保護観察官の中等研修においても、対象者が犯罪を起こしそうになったときに、正に飛んで行って立ちはだかる、再犯を防止することが保護観察官の任務であるとは教えていない、つ

まりそういうことを教官が口にできないと聞いております。したがって、それが保護観察官の任務なのかどうなのかをまずははっきりとさせたい。歴史的に言えば、日本では社会復帰支援の側面を充実させて今までやってこられた。それはそれで非常に結構だし、今後も従来どおりやっていくべきだと思うのですが、保護観察官が夜間は解放されている現実を見たときに、それが保護観察官として任務放棄したことになるのかどうか。このことをこの際はっきりとさせるべきではないだろうか。

「繋がれた明日」を見てもそうですけれども、対象者に何か起こったときにはまず保護司が飛んで行って、対象者に会って、なだめて、警察の前に立ちはだかって警察の手から対象者を何とか取り戻してきて庇護してやる。真っ先に出ていくのは保護司であり、非常によくやってくださっていると思うのですが、そのときに保護観察官には飛んで行く義務はないのか。義務はあるけれども、人数が少ないからできていないだけなのか、本来そうする義務がないのかを明確にしないと、今、座長が言われたことの根本がはっきりしないと思うのです。

保護観察官がどういう意識でいなければならないのかをまず議論する。そこをしっかりと固めた上で、もしそれが保護観察官の任務だとすれば、しっかりとそのことを教育していき、そのための人員と予算を確保することが必要だと思います。一方で、任務ではないというのなら、更生保護は、犯罪をした人を対象にして、一生懸命その生活を支えてやるといういわば社会福祉の話になりますから、これは法務省にある必要はなく、厚生労働省に部局を移すべきだということになるのではないかと。保護観察官の任務とはどこまでなのかをまずはっきりさせていただいて、その次に保護司との関係はどうあるべきかと考えるべきではないだろうかと思うのです。

私はこれまでも再犯防止についていろいろと述べてまいりましたが、これは保護司の任務としてではなくて、保護観察官の任務として申し上げてきたことを御理解いただきたい。無報酬で一生懸命働いてくださっている保護司に、果たしてそうした責務を課することができるのか。保護司は保護観察官の足らざるところを補うと法律に書いてありますけれども、これは補うことができる、保護観察官と同じ職務を行うことができるという意味なのか、あるいは責務なのか。そのところをはっきりとさせた方が保護司のためにもいいのではないだろうか。私は、無報酬である限りは、そういう責務を負わせることはできない、再犯防止は、あくまでも保護観察官の責務ととらえることが本来の更生保護の姿ではないかと考えております。

野沢座長 ありがとうございます。

前回、全国保護司連盟からヒアリングをしたときにも、対象者の問題行動が起こるのはほとんど夜だというお話でした。その夜が今言ったような状況で対応できないとなると、これはもう機能不全になってしまいます。刑期を短縮して仮釈放に付すことが国の司法処分の一環であるならば、もしその期間中に問題が起これば、これは明らかに国の責任であることが明確ではないか。私は今御指摘のとおりはっきりさせるべきだと思います。

司法制度改革審議会の意見書を調べてみたところ、更生保護もしっかりやれと書いてあった。ところが、裁判員制度だ、やれ法テラスだと忙しいことがいろいろと先にあったものですから、更生保護の分野まで手が付けられなかった。この有識者会議がその意見書に対する答えを出す場ではないかと思うのです。

そうだとすれば、責任はしっかり国が持ちながら、一方で、伝統的に見れば保護司という民間の力を借りて明治以来やってきたわけですから、これは十分活用していく。これが官民協働

のあり方だと思うのですが、刑事司法の一環であるということからしても責任はあくまで官にある。その中で、休日・夜間の対応も当然出てくる課題ではないかと思うのです。そういう意味でも、何としてもこれから量・質ともに保護観察官のあり方を強化しなければならないと思います。

本江委員 ちょっと付け加えますと、つい先日から、24時間体制をとられたようでして、契機としては、警察に所在不明中の対象者を確保してもらうことに伴う連絡体制を整えるところから始まったわけです。更生保護官署が刑事司法機関の一翼だとすれば、警察も検察も裁判所も矯正施設もすべてが24時間365日の体制なのですから、更生保護官署だけが夕方5時以降は仕事をしなくてもいいというわけではない。そんなことになれば、それはもう刑事司法機関ではない。そこのところをまず明確にしていかなければいけないと思います。

また、24時間体制といっても、警察からの連絡を待つための24時間体制なのか、保護司からいつでも連絡が受けられるという意味での24時間体制なのか、更生保護のとらえ方、保護観察官の責務のとらえ方によって相当変わってくると思うのです。そこのところをどうとらえるのか。人員や予算が足りないことはよく分かります。しかし、どちらが先か。鶏と卵のようなところはあるのですけれども、人数や予算が余りにも少ないから、本当は保護観察官も自分たちにそういう任務があることはよく分かっているのだけれども、それが責務だと口に出して言ったら最後、自分たちは大変なことになるという意識が歴史的にずっと続いてきた。そのため、いつの間にか、再犯防止は自分たちの任務ではないという意識になる人が出てきてしまった。保護観察官の中には、再犯防止を自分たちの任務ととらえて、対象者のもとに一生懸命飛んで行って立ち足はだかっている方がたくさんいることは間違いないのです。けれども、そうではなくて、ちょっと過激な言い方をすれば、夕方5時に家に帰って、あとは自分の時間だと言って、ゆっくり風呂に入って温かい布団に入って、翌日まで任務に付かない。保護司からの連絡を受けない体制で、ゆっくりと眠れるという意識自体が、刑事司法機関の職員の意識ではないのです。そこのところをもう少し明確にしていかないと、保護観察官というか、保護観察全体のレベルアップは図れないのではないかと思います。

野沢座長 先ほども申しましたが、保護司に対するアンケート結果では、「保護観察官による処遇指導の充実」について、これが「非常に大切である」、「やや大切である」と回答した人は約98%でした。これからも保護司にもっと頑張ってもらいたくするためにも、保護観察官がもっと積極的に働くことが大事だと思います。やはり保護観察官にはリーダーであってほしい。その意味では、このことによって保護観察官の方々の立場や処遇も改善される可能性が出てくるかと思しますので、是非保護観察官の方々も、例えば国家試験で資格を取るとか、いろいろな形で月給も上がる仕組みも併せて考えないといけないかなと思います。人事のローテーションも含めまして、保護の分野だけではなかなか大変でしょうから、ある程度の矯正との交流、あるいはもっとほかの分野との交流も含めて、保護観察官が経験を積むごとに立場も給料もよくなっていくような、そういう人事のローテーションを是非法務省にはお考えいただきたいと思います。セクションごとに余り壁をつくらなくて、だんだんと出せするようにしていただくと、みんな張りが出るとは思いますが、いかがですか。

法務省 人的体制の充実については、結局は更生保護の分野でどのような仕事していくか、それに対する評価あるいは結果として、簡素で効率的な政府を目指す政府部内で理解を得られていくことにつながるのではないかと。本江委員がおっしゃったような観点も大事なことであり、

あるいは座長のお考えも大事な観点であると、今お聞きしていたところです。

野沢座長 平成15年ころまでは刑法犯の認知件数も累増して、これを何とかしないといけないということで犯罪対策閣僚会議を設けて行動計画を立てました。そこでは、空き交番をなくそうということで、確か約2万人以上の警察官を増強をしました。現在では、空き交番はだんだんとなくなっています。

それから、司法制度改革の一環として法科大学院をつくった。今6,000人からの学生が勉強して、今年辺りからそろそろ卒業するのでしょうか。その方々が法曹界に入ってこられる。新しい司法試験では半数くらいが合格するのではなからうかとのことです。弁護士の数も検察官の数も裁判官の数も相当増強されるであろう。この更生保護の分野は、刑事司法の最後の仕上げですから、この最後の仕上げのところでは立ち直り復活の可能性が更に高くなるようにする必要があります。その意味では、保護観察官のレベルを上げる、人数もしっかり整えることが、実は最も大事ではないかと思うのです。司法制度改革の一連の流れは、とにかく法科大学院をつくって法曹界の人数を3倍近くに増強しようという趣旨だったと記憶しております。その意味からしても、是非しっかりと、数だけでなくて処遇も含めて改善し、保護観察官の能力を上げていただきたいと思うのです。

佐藤委員 座長の御意見に全く同感です。保護観察官も含めた体制ないし処遇を強化するためにも、今回有識者会議の提言を受けて行われる対応策は従前とは違ったものになるのだと明確にしなくてはならないと思うのです。その一つがこの問題であり、今、本江委員が指摘されたところだと思います。ですから、先ほどの説明では、GHQも部分的にはいいことを言っているなと思いました。犯罪者予防更生法第35条の「その行状を見守ること」の解釈が、先ほど御説明があったように、保護観察官にも保護司にも適用できるという、両方合わさった任務であるがゆえにこうなっていることも、現在の規定の解釈としてそういう理解もあり得ると思うのです。したがって、先ほどの御指摘のように、まず保護観察官の任務・責任・権限を明らかにする。次に、保護司のそれを明らかにする。そして、その両者の関係いかんということを決めていく。犯罪者予防更生法をこのように改正しなければいけないと思うのです。また、その改正を受けた保護司法にしなければならない。

まずは、この保護観察官の責任・任務・権限とは何であるかについての案を事務局に示していただきたい。我々委員ではこうあるべきだということまではなかなか言いにくいと思うのです。また、それは、新たな義務を課すことや、あるいは立入調査権の導入についての議論の前提になっていくと思いますので、事務局にはそうした作業を早急にさせていただく必要があるのではないかと思います。いかがでしょうか。

野沢座長 御指摘のとおりですね。保護観察官がデスクワーカーとしてだけでなくケースワーカーとして、保護司に自らの考えを指し示して、先頭に立って働けるような立場になることが極めて大事でして、傍観者ではなくリーダーであることが必要だと思います。1,300人という数は確かに少ないですが、例えば、明治以来の裁判官の数を見ますと、1,500人ぐらいからスタートして、現在でも3,000人そこそこしかいません。ですから、たとえ1,300人であっても、本当にリーダーシップのある人であれば、相当なパワーを発揮できるのではないかと。さらに、これまでも御指摘のありました国立の更生保護施設をつくるとか、特別処遇班として、処遇困難な者を保護観察官が直接面倒を見ましょうというチームをつくっていく、あるいは夜間・休日を含めた24時間対応等も考えますと、相当な増強が必要だろうと

思うのです。

そしてまた、保護司に、なるほどと思っていただくためには、保護観察官自身が相当スキルアップといえますか、理論的かつ人間的なパワーをつけていただく必要がある。そうした中で処遇も合わせて改善できる。例えば、この分野で国家試験的な資格をつくってもいいではないかと思うのです。このごろは評判が落ちましたけれども、建築士とか弁護士という世間から尊敬される士職がいっぱいあるのですから、士職の「保護士」といったものができるか。これと併せて、例えば、ほかの分野の専門的な資格を持っている方については、それなりの待遇を付与することもあっていいと思います。独学でケースワーカーの試験を通過して免状を持っている人には月給を増やすことなども考えていいのではないか。

いずれにしても、一番の扇のかなめというか、コアの部分の保護観察官が握っている。ただ、その機能が十分でないことが一つの隘路になっているわけですから、ここを強化して、保護司、そして何万人の対象者に対して適切・的確な御指導ができるようになってほしいという期待があるわけです。

堀野委員 先ほど本江委員が言われたことはよく分かるのですが、それは、精神論としておっしゃったのか、それとも制度論としておっしゃったのか。その辺りがよく分からない。外にいる私どもにはよく分からないのですが、現在の保護観察官の官職のあり方との関係で、24時間体制は何を変えなければいけないとお考えなのですか。心構えでもいいということでしょうか。

本江委員 私は制度論として申し上げております。つまり、刑事司法機関の職員は、有資格者を確保して維持するかどうかという問題とは別に、犯罪あるいは犯罪者を直接対象にして稼働する機関ですから、24時間365日の体制を組むことはもうやむを得ない話であって、その体制をいかにしてつくるか。もちろん、それは大変なことです。検察庁においても、だれかが夜間当番として担当しない限りはほかの検察官も家に帰れないわけですから、24時間体制であることを、みんな心構えとしては持っている。それは警察も同じなのです。

ですから、そういう体制を組んで、その代わり人数も予算も増やし、残業手当も休日出勤の手当もそれなりに確保していかないと、刑事司法機関としての役割は果たせないと私は申し上げているわけです。今までは更生保護に対して余りにも日が当たってこなかったから、予算も余りつかないし、人も確保できない。解釈としても当然刑事司法機関としての解釈から遠く離れたところで甘んじてやってきた。その分民間の保護司におんぶに抱っこでやらざるを得なかったという側面があったと思うのです。

けれども、よく考えてみれば、保護司が無報酬であれだけ立派なことをやってくださっているのに、保護観察官が夜寝ているわけにいかないのはもう常識なのです。当たり前の話として、保護司が頑張ってくださっている以上に保護観察官は頑張らなくてはならない。もしそのところで、人間としてやっていけるかどうかとかが本当に問われるならば、私は、保護観察官採用の専門試験を設けて、「おれはやるんだ」という人だけを保護観察官として採用していくべきだと思います。その代わり、予算当局は相応する報酬、給料を一生懸命確保していく努力をする必要があるのではないかと思うのです。ただ、どこの刑事司法機関もそれほど潤沢に予算があるわけではない。例えば検察庁だって、検察事務官の残業手当などが本当に少ない時代がずっと続いた。それでも、給料がないからといって検察事務官は早く帰ってしまったわけではなくて、夜中まで一生懸命やって徐々に予算を確保していただいた。そういう歴史があるのです。

だから、まずは保護観察官のあるべき姿をしっかりと決めて、あとは予算当局の御努力を待つしか道を開く方法はないのではないかと私は思っています。

榊井委員 本江委員のお話では、現場に約600人いる保護観察官が、夕方5時以降は「もう自分は知らないよ」と言って家へ帰ってしまっているとのことでした。確かにそういう面もあるのかもしれませんが、本当にそれが既定の事実なのでしょうか。

それから、なかなか言いにくい話ですけれども、先ほどは事務局から非常にいい御説明をいただきまして、「その行状を見守ること」とは要するに監視ではないと教えられてきたのだということでした。これは正しく本質的なことだと思うのですけれども、恐らく保護観察官は、犯罪者をつくるためにいるのではなくて、犯罪者を更生させるためにいるのだと。それは非常によい表現だけれども、犯罪者をつくるということは、再犯を見つけてまた刑務所に送り返すことだという感じも受けます。前者に力点がいくと、今のような話になると思うのです。それはどこから生まれてくるのかと考えてみますと、一つは、戦後のGHQに必ずさかのぼるであろう。

それと同時に、今本江委員からは、急に強い言葉が出ていましたけれども、法務省の中で検察の責任が実に重いと思うのです。これまで更生保護は弱小といえますか、刑事司法機関の中で一番最後であって、余り顧みられなかったと言っているかもしれませんが、そのときに、法務省の職員あるいは検察官が若手で更生保護の分野に来たようなことは私には余り記憶がない。24時間体制は時代の要請でやることになるかもしれませんが、今になって更生保護は何をしているんだと言うだけで本当に内部的に変わり得るのかという危惧を持つのです。これはなかなか根が深い問題です。先ほど座長が、人事交流から予算からいろいろやらなければならぬとおっしゃいましたけれども、この更生保護に対する法務省・検察の歴史といえますか、これは一つ大きく押さえておかなければいけないし、そこも大いにならなければ困る。そうでなければ、内部からは変わりようがないと思うのです。

一方で、そうも言っていられませんが、私も保護観察官の任務と責務は明確にしていくべきだと思います。これは厳しい言い方かもしれませんが、例えば24時間体制や警察との連絡だけではなくて、尿検査が義務付けられることになると、実務的な責務という観点から意識改革が進んでいくのではなからうか。単に法律で身分・責務を明らかにするだけではなくて、保護観察官にとってはしんどいことですが、やるべきことの責務と義務として業務を明確にしていくことで、意識改革が進んでいくのではないかと。また、これと相まって人員や予算も増えていくと考えていくべきではないかと思えます。

事務局 今、榊井委員から、現状として保護観察官は全く夜間の対応していないのかという質問がありましたけれども、決して全く対応していないわけではありません。本江委員が御指摘になったような現状があることは一部事実ではありけれども、各保護観察所はそれぞれ緊急連絡網をつくっておりまして、それを保護司の方々にもお知らせしています。何かあれば、そちらに連絡をいただいて、そこから保護観察官に連絡が行く。そういう体制は一応でき上がっておりますが、それがこれまで確実に機能していなかったという現実がありました。

そうした御指摘も受けまして、昨年各保護観察所に対して、緊急連絡体制をきちんとつくって各保護司に連絡をするようにと指示しましたので、現在ではある程度改善されていると思います。

また、再犯防止との関係で申し上げれば、保護観察官はそれぞれの中に再犯防止という意識

を持っていると思います。制度的にも、指導監督、補導援護あるいは改善更生ということを通じて、多少時間をかけながら再犯を防止していくという面がある。また、これは犯罪者予防更生法第42条の2以降に規定されていますけれども、遵守事項違反に対する対応としては、正に犯罪を起こそうとしている、あるいは起こすかもしれない者に対してそれを阻止する制度はできているのではないかと思います。

ただ、現実では、保護観察所はそのほとんどが県庁所在地に1か所あるだけです。私は福井保護観察所での勤務経験がありますが、福井保護観察所では、離れたところだと車で行っても3時間かかります。保護司から「今こういう問題が起こっている」と言われても、保護観察官がすぐには対応できないような現状もあるのです。もちろん、人数的な制約もあります。そうした組織あるいは人的体制等の脆弱さが一つの大きな要因となって、今の現状ができ上がっているのではないかと思います。本江委員の言われるように、もう少し再犯防止の部分を明確にすることによって保護観察官の意識をもう一度本来の形に戻すことはあり得るかとは思いますが、現状はそのようなところです。

野沢座長 とにかく、刑期を短縮して仮釈放になっていることからしても、保護観察は刑事司法の一環だという認識がまず重要だと思います。今回有識者会議として私どもがこうして集められて議論しているのは、現状ではどうもうまくいっていない部分があるからこそだろうと承っているのです、そこを何としても一歩前進させていくことが大事だと思うのです。

一つお話し申し上げますと、昔私は鉄道に勤めていたことがありまして、夜間は事故とか災害がしょっちゅう起こるのです。そうすると、防災担当、安全担当である保線課長のお宅にすぐ連絡がいく。その場合に、その大部分は奥様が受けることになって、結局奥様がへとへとになってしまって、どうにもならなくなった。そこで、司令室をつくりまして、司令室に担当者が何人か詰めて全部さばく。昼間連絡がとれない部分は、司令室が全部夜間に連絡を受けて担当へ連絡するというシステムにしまして、それ以来、非常によくなったのです。具体的に言いますと、新幹線などは、今、夜の12時まで最終列車があって、翌朝6時からまた列車が動きまわります。昼間壊れた線路を直すためには夜の6時間こそ大事な時間なのです。東海道新幹線の場合では、毎日2,000人の人が働いている。その人たちの働いた部分を全部評価して、翌朝5時を過ぎると確認車という確認のモーターカーを出して、その後一番列車がスタートしていく。実は夜こそ稼ぎ所になっているのです。

ですから、この間の保護司の方のお話を聞いても、対象者の問題行動が起こるのはたいてい夜です。保護観察官の自宅に連絡をすれば電話はつながっても、一杯飲んでいたりしたら対応できないのだから、保護観察所に2人ぐらいで詰めていつでも出られる体制をとれば、随分変わると思います。ですから、そういう意味で24時間体制は、責任ある人がいつもきちんとしたところにいるということで、保護司がいつでもそこへ電話がかけられる、あるいは場合によって飛んで来てくれる。こういう体制をつくり上げることが大事だと思います。そうすれば、それに対する要員がこれだけ必要です、あるいは夜間手当がこれだけ必要ですと堂々と要求できる。ですから、困った場合にはいつでも電話をいただければよいという体制だけでは、人数も手当も出てこないと思います。夜間・休日の対応を強化することは、是非今回の提言に入れましょう。

事務局長 私が申し上げることが適当かどうか分からないのですが、刑事司法機関の中で24時間体制をとっていないのは更生保護官署だけだという厳しい御指摘がありますが、

しかし、同じ刑事司法機関といってもいろいろと違うのだらうと思います。

中間報告の別紙に、刑事司法機関別職員数及び取扱事件数を書いてありますけれども、例えば、警察は警察庁と都道府県警察を全部合わせると28万5,000人ぐらいいらっしゃる。恐らく警察の中でも、真の意味での24時間体制といえますか、勤務時間の交代制で対応しているところと、そうでないところがあるでしょうし、検察庁では全部で1万1,400人ぐらいの職員がいますが、検察庁の職員が24時間寝ないで働いているわけではない。今、全国の検察庁の中で、宿直を置いている庁の方がむしろ少ないと思います。それから、刑務所は7万人ぐらいの対象者を施設内に入れて、それを2万1,500人ぐらいの職員で見られておられる。

では更生保護官署はどうかというと、全国で約6万5,000人の対象者を、更生保護官署の職員1,400人弱と、保護司4万8千何百人という体制でやっています。保護司が夜働いているのだから、保護観察官も24時間対応しなければならないと本江委員がおっしゃる意味は非常によく分かるのですけれども、先ほど堀野委員が言われたように、どういう執務体制を求めておられるのがよく分からないのです。保護観察官全員が24時間起きて待っていないということだとしたら、それは到底無理な話です。警察官も交代制でやっているからこそ24時間体制が初めて可能になる。24時間365日体制とおっしゃるその中身がどういうことなのか、私にはよく理解できていないので、そのところを御説明いただければと思います。

野沢座長 司令室を置けばいいのではないのでしょうか。全員が24時間起きているわけにはいかないから、交代で詰めるということであれば、ごく普通にできるのではないかと思いますけれども。

事務局長 もう一つ私がお尋ねしたいのは、先ほども総務課長が申しましたように、例えば福井保護観察所などは、職員が11~12名しかいない。恐らく保護観察官は3,4名しかいない。夜中に電話があったときに、たとえ車で3時間かかる場所であっても必ず保護観察官が現地に行くことを期待しておられるのか、あるいは電話で対応すればいいと期待しておられるのか。更生保護官署の人員などについて充実を求められるとすれば、どういう体制が必要なのかはそれによっておのずと違ってくるはずです。「今、保護観察対象者が暴れています」と保護司から連絡を受けたときに、保護観察官が警察官並みにすぐそこに行かなければいけないとすれば、全国6万5,000人の対象者すべてに対してそういう対応をとることは、相当の人数がなければできないことだらうと思います。その辺りについてはどういうことを言っておられるのか。象徴的な意味では非常によく分かるのですけれども、具体的なレベルで考えた場合、どういうことを言っておられるのがよく分からないのです。

本江委員 私が申し上げているのは、理論的な問題です。まず、刑事司法機関ですから、本来は国の仕事なのです。何かあったときに必ず保護観察官が飛んでいかなければいけないと言っても、現実問題としては、夢のような話になってしまう。ただ、私が言っているのは、どの保護司も国に代わって一生懸命立ちまわってくださっているわけなのだから、保護司がどうしても困ったと思ったときには、自分の担当の保護観察官なり保護観察所長なりに電話をかけて、どうすればいいかと相談できる体制を整えなければ、国として恥ずかしいのではないだらうかと思うのです。そのときに、保護観察官が自分の家の電話番号も携帯電話の番号も教えなくて自分の家に帰ってしまう。そうすると、保護司は路頭に迷うのではないか。あるいは翌朝9時までじっと対象者を抱えていなければいけない。そういう体制を一刻も早くやめるべきではないだらうかと言いたいのです。保護観察官と連絡をとるようなことが毎晩起こるわけはな

いのですから、それは年間1件起こるか2件起こるかでしょう。検察官も毎晩当番が決まっています、「今晚はおれが出なければいけない」と思っているけれども、実際に電話がかかってきて出なければいけない場面は非常に少ない。しかし、検察庁としては24時間365日の体制をとっていて、いつでも出られるような対応ができています。保護観察官のように、自分の家の電話番号も携帯電話の番号も担当の保護司に教えないで家に帰ってしまうことは、国としての任務をそこで放棄してしまっていることになる。それならば、保護観察官は、夜の間ならば何か起こっても自分たちの任務ではないのだと考えて、それを実践しているのと同じではないかということをおしは申し上げているわけです。

国としてはもちろん、人員的にも予算的にもできる限りでやるしかないのでありますが、少なくとも民間の方々が無報酬で刑事司法のために全力を挙げてやってくださっている以上は、電話1本を受けるぐらいの体制を整えるのは当たり前の話ではないか、これは国としての責務だと申し上げているわけです。

事務局長 今の点なのですが、先ほど総務課長から御説明申し上げたとおり、全国の保護観察所では夜間対応する者を決めています。保護司さんがそこに御連絡いただければ対応できる体制を整えているわけです。そういう意味では、私どもとしては今本江委員がおっしゃったような対応をとっているつもりです。

野沢座長 それが十分機能しているかということに問題が出ていると思います。例えば、地方と大都市とではおのずから違ってくるのではないかと。私どもは各地の現場をいろいろと視察しているのですが、大都市と地方とでは対応というか、体制に随分違いがあるという印象を受けています。少なくとも大都市では、このままでは具合が悪いのではないかと。地方は地方なりに、今説明があったように時間がかかるとか、人数が少ないとかの問題があるのではないかと。思うのですけれども、そこは実情が随分違う気がします。

佐藤委員 今度仙台保護観察所その他を拝見する機会を得ましたので、今議論になっているところも含めて、地域差といいますか、地域事情の違いを勘案できるものかを見てきたいと思えます。

地域差と言えば、警察の話では、大都市の警察署ではオールナイト・事実上の終夜勤務になっています。交代制勤務と宿直勤務とがありますけれども、交代制勤務でも宿直でもオールナイトが多い。ところが、地方へ行くとそうではないわけです。極端なところは、警察署の宿直が5、6人しかいない。したがって、起きている者が1人確保できるかどうかという警察署もある。以前、そういう警察署で、不用心だからということで警察署の玄関を閉めたことがありました。ところが、あるとき、脅されて追いかけていた女性が警察署に救いを求めたのですが、玄関が開かずにそこで刺されるという事件が起きた。そういうことをきっかけとして全国を見直し、施設の整備を図るきっかけとなったことがあるのです。話はそれてしまいましたけれども、事程さように地域差はあるという一つの事例です。

しかし、保護観察官の体制が非常に脆弱であることはこれまでの議論の過程で明らかになっていまして、かつ、座長が言われるように、この有識者会議をきっかけとしてこの体制を強化すべきであるということについて我々委員の間で意見の不一致はないと思うのです。そのときに、先ほど私が申し上げましたように、保護観察官の任務・責任をより明確にしていくという意味で、それは本江委員のおっしゃったことと同意見ですけれども、それと勤務体制の問題をどうするかという問題があると思うのです。

したがって、そういう交代制なり宿直なりを行ってでも体制強化をしなければ実情に対応できないところは、そうすべきであると思います。一方で、連絡体制を明確にし、ないしは呼び出し体制を確保すればそれで十分であるところは、そういう体制を強化する、あるいはそれに必要な設備を充実させる。そのようにメリハリをつけることも含めて体制強化の必要性を積算していく必要があるのではないかと思います。

野沢座長 そういう意味でも、今度の仙台保護観察所の視察はどのような内容になるのか期待して行ってきたいと思います。

瀬川委員 これまでの議論の流れから見て、恐らくこのまま議論しても空中戦のような感じになると思いますので、私としては、先ほど佐藤委員が言われたように、役割分担の明確化ということで、具体的なたたき台を是非事務局につくらせていただきたいと思います。それと同時に、事務局長が言われたように、目的とか責務規定ができて、実際にそれが作動しなくては何も意味がないわけです。我々としては、「作動しません」「それで結構です」では終われないと思うので、そういう意味で、具体的に全国の保護観察所の夜間の勤務システムはどのようなになっているのかを是非見せていただきたいと思います。どのようなシステムで、どこに連絡するようになっているのか、保護観察官が数人の庁の場合はどうであるか、あるいは都市部はどうかということで、勤務状況などを具体的にを見せていただきたいと思います。

私は前回の会議で更生保護施設の夜間駐在のことでと宿泊駐在のことを聞きました。それとも関連するのですけれども、これは賛否あるかと思いますが、保護観察官の勤務状況は、やっている人もいれば、やっていない人もいるというのが私の実感なのです。全体として保護観察官の責務を明確化して、より有効な保護観察の体制をつくるのが是非必要だと考えていますので、この点は、先ほどの本江委員の趣旨はそれなりに理解しております。これまではいろいろと反論してきましたけれども、今日の本江委員の御意見については、私は総論的には賛成でして、その点を明確化する中で、現実的な勤務状況を是非見せていただきたいと思います。その上で議論してはどうかと思います。

それから、今日の事務局説明なのですが、余りにも古式蒼然たる内容で、古くから言われていることをただ説明しただけという印象を持ちました。例えば、保護司組織については、確かに言いにくい面があるのかも分かりません。この前、全国保護司連盟の方が来られているいろいろなことを言われましたが、我々がそのとおり受け入れる必要は必ずしもないのであって、我々は保護司組織に対してどんどんものを言ってもいいと考えます。例えば、公募制、あるいは報酬制についても、全面的にではなくて、一部可能な範囲でやっていくことも考えていいのではないかと。我々が旧来の保護司組織を守っても、それで我が国の保護観察がうまくいくとは思えないのです。保護司組織はある意味で同質性というか、閉鎖性を持っているわけですから、保護司組織の新たな展開というのも我々の提言の中に入れてもいいのではないかと思いますので、このまま終わるのは釈然としないと考えております。

野沢座長 それでは、まだ一つ課題が残っていますが、時間も大分たっておりますので、保護観察における新たな権限（制度）については、再度時間をとって議論したいと思いますので、次回に譲らせていただくこととしまして、次の日程等について事務局から御説明いただきたいと思います。

事務局 次回は4月27日木曜日午後2時からを予定しておりますので、場所は今日と同じこの会議室でございます。テーマとしては、保護観察官のあり方、保護観察における新たな制度

(権限)の導入についてなどを考えています。本日の議論にもありました保護観察官の職務・責任・権限と非常につながるテーマだと思しますので、御指摘を踏まえまして、より実りある議論をしていただけるような材料を提供すべく準備したいと存じます。

また、これに先立ちまして、4月19日水曜日に仙台保護観察所への視察を企画しております。日程の合う委員の方だけですが、御参加いただける6名の委員の方には、追って個別に御連絡をさせていただきますのでよろしくお願いいたします。

野沢座長 それでは、本日の会議をこれで終了したいと思います。長時間どうもありがとうございました。

- 了 -