

宮田委員資料

再犯防止推進計画について今後検討すべき課題

1 この計画の根拠たる再犯防止法そのものの問題性

この計画の根拠であるいわゆる再犯防止法（以下「本法」という言葉も用いる）の目的は、国民が犯罪の被害を受けることを防止して、安全で安心して暮らせる社会の実現に寄与することとされ、そのために再犯防止推進計画（以下「本計画」という言葉も用いる）が立てられるという構造となっており、福祉との連携等についての規定がされている。

しかしながら、犯罪というのは、その人がそれまで生きてきた生育の歴史や環境、資質等に由来する不適応の一つの形態と考えることが可能である。犯罪をした人の不適応の原因を除去し、社会で包摂することなく再犯を防ぐことはできないし、本来、そこに着目した制度設計がされるべきところ、社会の安全や国民の安心が中心課題としておかれていることには問題を感じる。「矯正・保護の政策だけではうまくいかなかったから福祉等を接ぎ木する」という発想が本計画の根底にあるような気がしてならない。

そもそも、再犯の問題で極めて深刻なのは、軽微な財産犯（万引きや無銭飲食など）や薬物事犯であり、これらの再犯者が周囲に迷惑をかけていることは間違いないが、「国民に不安を与えている」といえるのだろうか。

また、再犯防止や社会の安全のためにこの法律があるという前提のもとで、犯罪をした人を福祉や医療に架橋した場合には、福祉や医療の関係者が、「再犯をさせない」という目的から、犯罪をした者に過度に介入的になったり、管理的になったりするような態度を懲遷することにもなりかねない。本計画で、福祉・医療との連携がうたわれているが、福祉や医療の場面では、再犯防止は結果であり、犯罪をした人の生きづらさ、問題を解消して、社会復帰を容易にすることが目的であるということを確認すべきである。

日本社会福祉士会からの、保健医療・福祉機関は再犯を防止すべき機関ではないとの指摘に基づき、第8 1（1）の修正がされたが、この指摘は、本法や本計画に通底する根本的な問題にかかわるものとの認識をすべきであろう。

さらに、第5(2)②vで、女性受刑者には被害者の立場であった者も多いことが指摘されているが、男性の犯罪をした者についても、虐待やいじめ、金銭的搾取等の被害者といえる者が少なくない。犯罪を未然に防ぐための教育が第4(2)①に記載されているが、このような施策に止まらず、被害者を作らないための様々な施策（例えば、財産的被害にあわないための消費者教育等もこれに含まれるだろうし、虐待への早期介入もこの一つと考えられる。早期の介入ができれば、親子間の関係の修復等もなし得る）がなければ、犯罪の防止はできないと考えるべきである。

2 入口支援をめぐる問題

(1) 検察官権限での入口支援の問題性

この計画第3 1(2)③アでは、高齢者又は障害のある者等への効果的な入口支援の実施について、検察庁における入口支援の体制の強化をうたっている。

しかしながら、従前から述べてきているとおり、検察官が不起訴裁量を行使して福祉の必要な者を選別して不起訴とするやり方は

・検察官が、嫌疑のない者に対して、その立場の弱さを利用して供述を引き出すなどし

て嫌疑を前提とした起訴猶予処分にしようとし、嫌疑なしや嫌疑不十分との認定を懈怠することになる危険がある

- ・現在、福祉は措置から契約へと変わり、福祉の対象者の意思に基づいてなされるべきものであるところ、いくら被疑者の意思を確認するといっても、検察官の巨大な起訴権限を前にして、起訴か（多くの場合は勾留による身体拘束が長引くことになる）、福祉を受けて起訴猶予とするかと問われれば、後者を選ぶことになるのではないのか。つまり、福祉の中に自由意思に基づかない「処分」を持ち込むことになりかねない
- ・検察官は対審構造の一方当事者であり、対立当事者が被疑者の資質や環境、これからの更生のための福祉等について調査をするということ自体が、このような構造と矛盾するのではないのか。検察官は準司法官とはいえ行政庁に属する者であり、「行政庁が証拠を集めてきて裁く」ことを当然視することには問題がある
- ・「否認」とみえるような被疑者の態度があった場合に、極めて感情的に対応する検察官が存在するなど、検察官の個性が色濃く反映し、公平性や妥当性を欠いた処分がされる可能性がある
- ・軽微事案は、大きな庁においては副検事（検察官には、司法試験合格により検察官資格を得た検事、いってみればキャリア検事と、検察事務官の試験による内部昇進による副検事・検事がいる）が担当しているし、小規模庁になるとかなり大きな事件についても副検事が担当することになるが、キャリア検事については研修が充実しており、本法や本計画についての情報や福祉支援の問題等についての認識が行き渡る可能性が高いが、そうでない検察官の扱う事件が多く、しかも、軽微な万引きの反復の事件等はそういう検察官が取り扱い、極めて機械的な起訴がされているのが実情である（不起訴を数回したら次は罰金、その次は公判請求して執行猶予、その次は実刑でそのうち罪名が常習累犯窃盗となり実刑以外の検討の余地はないというもの）

といった問題が指摘し得る。

この点については、弁護士が、福祉職や心理、医療の専門家等と連携して「更生支援計画」を作る試みをしてきている。少なくとも、憲法・法律上、被疑者・被告人の権利を擁護する立場として位置づけられた弁護士が、入口支援において被疑者・被告人の意思決定過程に必要なかつ効果的に関与する存在として位置づけられなければならない。かような観点がない本計画には問題がある

（２）入口支援でのアセスメントの充実をいかに図れるのか

この計画第３ １(2)③アでは、検察官が入口支援をするについて、検察庁での社会福祉士の配置や保護観察所における保護観察官の配置の充実等を図るとしているが、この点は今後、修正していくべきものではないかと考える。

（１）検察庁と社会福祉士等の連携の問題

検察庁では、社会福祉士を庁内におき、あるいは社会福祉士と連携して福祉的な視点を充実させていると喧伝し、この計画でも検察庁での社会福祉士の配置を明示しているが、社会福祉士は、福祉の専門家であって、障害そのものの専門家ではなく、それぞれの社会福祉士の専門性のある分野がある（例えば、知的・発達障害の問題、貧困者支援の問題等）。福祉の専門家を配したことで、直ちに障害等に関するアセスメ

ントができるとはいえないし、アセスメントを全面的に委ねることは、それらの者への過剰負担となり得る。アセスメントについては、心理学や医療等の専門家の手を借りる場面が多いはずであることを認識すべきである。かような意味から、保護観察所に、社会福祉士の資格を持った保護観察官を採用するというやり方にも問題が存する。

(2) 保護観察所のアセスメント機能への疑問

保護観察所が入口支援のアセスメント機能を担うことにも疑問がある。医療観察法では、保護観察所に属する社会復帰調整官が、同法の対象者に対して、社会資源を見だし、コーディネートをして社会復帰させる役割を担っているが、その数が不足していて業務繁多のために調査がままならず、地域の資源についての十分な情報が得られないために、社会復帰の受け入れ先が整わず、入院が続いている者もあるといわれる。保護観察官についても同様の問題が生じるものと考え得る。しかも、保護観察という司法行政の執行機関が、司法の入口の段階でのアセスメント機能を果たすということには疑問がある。

(3) 適切なアセスメントを中立的機関で行う方法がないのか

これは立法論になってしまうが、例えば、宣告猶予や懲役刑との選択的な処分の言い渡しができるような裁判制度と、判決前調査制度を組み合わせた制度設計ということも考え得るのではないか。この計画を発展させていくためには、例えば、少年法における調査官制度のような、専門性を持ち調査の中立性を保てる立場の者を置くなど、アセスメントが有効でしかも権利侵害的でないものとなるよう、制度が改善されていくことが不可欠であろうと思われる。

(4) 「司法連携」の協議を行う主体についての欠落

この計画第3 1(2)③イでは、法務省と厚生労働省は、地域のネットワークにおける取組状況も参考にしつつ、一層効果的な入口支援の実施方策を含む刑事司法関係機関と保健医療・福祉関係機関等の連携についての検討を行う等としている。

ここでいう「刑事司法機関」とは何が想定されているのだろうか。

もしも、これが法務省なのだとなれば極めて問題である。本計画に関する議論は、裁判所（裁判官のみか、家裁調査官もその対象とすべきである）、弁護士会・弁護士を含めてなされるべきものである。シームレスな支援を考えるためには、判決の段階からそのような支援を意識した刑罰等の選択がされる必要があるだろう。法制審で刑罰のあり方や刑事裁判のあり方等が議論されている今だからこそ、そのような議論とも連動させ、広く意見を聴取し、よりよい政策を作ることこそが国の責務であろう。法務省のみが刑事司法の担い手であるとの誤解をうけるような本計画の書きぶりは、法制審での議論の先取りのために法務省が既成事実を積み重ねようとしているようにも読まれてしまうだろう。

3 アセスメントをめぐる問題

この計画では、第3 1(2)①アで、犯罪をした者に対して今まで見落とされがちであった福祉サービスのニーズを早期に把握するために、少年鑑別所のアセスメント機能の充実を図るとともに、矯正施設における社会福祉士等の活用やほぼ観察所における福祉サービ

ス利用に向けた調査・調整機能の強化を図るとしている。

従来、司法の入口のみか、矯正や保護において、アセスメントの必要性自体が十分に認識されてきたとは言い難く、アセスメントの必要性について本計画が言及したことには意義があるが、本計画には以下の点で問題があると考える。

(1) 少年鑑別所でのアセスメントの限界

少年鑑別所では、観護措置決定を受けた少年に対して、知能テストや心理テスト、様々な作業等を課してそれを評価するだけでなく、生活行動の細かなところまで観察することにより、極めて精緻なアセスメントをしてきた。

少年鑑別所が福祉的ニーズを調査するためのアセスメントをするとした場合、収容しての行動観察等を行うことには法的根拠が存しないが、これをしないで資質についての十分な鑑別ができない可能性があり、少なくとも少年ほどには精緻なものとなり得ない。逆に、もしそれを行うとすれば、少年のための施設に、成人を収容することになり、少年を教育的環境に置くという鑑別所の機能が害される危険がある。

また、少年鑑別所のアセスメント機能は、知能テストや心理テストなどの各種テストや、図画や作文等の課題の作業効率やそこから見て取れる心理の状況等を分析すること、さらには行動観察の結果としての、その者の資質に関する鑑別である。福祉的ニーズを探る場合には、それに止まらず、その人の生育歴や環境等についての詳細な調査が必要となる。衝動性のある少年について、それが ADHD などの発達障害によるのか、虐待等による PTSD によるものかといった判断は、生育歴等についての詳細な調査とともに高度の医療的な専門性が必要となるところ、鑑別所は、それらの点について十分なノウハウを持っているとはいえない。少年事件で、発達障害が見過ごされ、成人になってからの事件で、そのような問題が指摘される案件も存する。少年鑑別所での判断では、精神障害かどうかの診断は留保して行動障害として評価することも多かつたし、少年の抱える問題ではない、高齢者の認知症の問題については全くノウハウを持っていない。少年鑑別所における入口支援（裁判段階も含めて）のアセスメントは、ある面では有効であるものの、十分な機能を果たし得ない場合があり、アセスメントについては、積極的に、外部の医療や福祉の他機関の連携をすることが妥当なのではないか。

(2) 刑務所内でのアセスメントについて

刑務所でのアセスメントについて、社会福祉士が積極的にこれに関与すること自体は政策の前進である。しかし、上記のとおり、社会福祉士は福祉の専門家であっても、障害の専門家ではなく、専門性を持つ分野が各自異なるのだから、社会福祉士によるアセスメントには限界がある。しかも、過去、刑務所において、社会福祉士が一般事務の人手を補っていた例もあったと聞いており、社会福祉士を専門職としてどう扱い、何をしてもらおうかについて、十分に認識し、適切な役割を果たしていただけるようにすることが必要である。

刑務所内でのプログラムの受講について、受刑者の持つ問題にうまくはまれば効果を上げ得るが、受刑者が矯正現場で自己開示ができるとは限らないのであり、少なくとも裁判段階での情報等を、有効に引き継げるような体制の整備をしていくことが必要不可欠である。

(3) 保護観察所における福祉サービス利用に向けた調査・調整機能強化について

保護観察所における福祉サービス利用に向けた調査・調整機能の強化を図るとのことだが、福祉サービスの利用申請等は、基礎自治体毎にそのやり方等が異なっている。保護観察所が、各都道府県域の全ての自治体のやり方を調査・調整するということについては、医療観察法で、社会復帰調整官が相当程度地域の福祉等についての知識を持っているはずなのだが、十分それができていないという問題が指摘されており、果たしてそれを期待し得るのか。精神保健福祉以外の分野についての調査・調整機能は果たし得るというのか。保護司が地域にあるのだから、保護司が個別ケースでかような機能を果たしえるような政策も考えられると思われるが、これも含めて保護観察所とっているのか。本計画の、保護観察所の位置づけや果たしていく役割については疑問が残るところである。

(4) 裁判での情報が執行段階に共有されないという問題

公判で責任能力鑑定をした事件では、過去の通院状況や投薬状況等を調査しているわけだが、そういう情報は、当然には矯正・保護の現場には流れない（国民には信じられないことだろうと思われるが）。検察官の鑑定や裁判所の鑑定であれば、検察官が処遇意見にその点を付記することもあるかもしれないが、弁護人側の鑑定等であれば、付記されないことも多いと思われる。

個人情報保護の問題もあるかもしれないが、上記の精神鑑定に限らず、判決までの間に積み重ねられた事実調査の結果が、行刑、保護の現場までつながっていかずにぶつ切れになってしまう、現在のこのような刑事司法のあり方については、今後、計画の中で反省、検討を加え、改善を図っていくべきではないのだろうか。かような面でも、法曹三者の協議等が必要であると思われる。

4 行刑の改革についても踏み込んで欲しかった

刑務所を出てから、就職出来ない、居住場所がない人が多いことが問題になっているが、その前に、刑務所での処遇のあり方についてももっと踏み込んで改善を図るべきであったと思われる。

極めて少数の刑務所職員が、厳しい職場環境の中で、極めて多数の受刑者をコントロールする必要から、やむを得ない面があるとはいえ、刑務所内は生活の極めて細かな部分まで規則が決められており、それに従った生活が要求される。そのために、何も考えずに規則のとおり生活するのが常となり、自主的判断を必要とする社会との大きな乖離が生まれるし、社会生活とは全く異なった生活規範や行動を強いられることで、社会復帰を困難ならしめている面が存する。

全ての刑務所で実施することは無理であっても、犯罪傾向が進んでいない者の刑務所では、部屋に時計を置いて、そのアラーム機能によって自主的な生活管理ができるようにするなど、自主的判断や自律性を涵養し、生活に創意工夫を発現させるような処遇が工夫されてよいだろう。法改正や多額の予算がなくてもできることは多多ありそうと思われる。

また、受刑者の待遇について、海外においては、刑務所内での生活環境等を大幅に改善し、刑務所職員が受刑者に対して受容的な態度で接することによって、受刑者の自己イメージが上がり、動機付けややる気を喚起できた例もあると聞いている。

刑務所が社会に近づくことで、刑務所から出た後に起こる不適応を防ぐことができると

いう面について本計画では十分対応がされておらず、今後、この点についての積極的な政策展開を希望する。

5 教育の問題について

本計画でも、第4 1(2)①イで貧困等の困難を抱えた児童生徒のための学習相談・学習支援等についての言及があるが、ここでの言及は学外での支援と読める。例えば、複数担任制などの教員数の増強による学校でのきめ細かな指導など、公立学校での教育の充実が図られる必要がある。また、貧困家庭の児童生徒が学業を続けられるよう支援することについて同アで言及されているが、貧困家庭の児童生徒の場合、塾などに通えないことはもちろん、教材の購入や学校行事の参加（例えば遠足や修学旅行など）のための費用に事欠く場合もあり、いわゆる「無償化」のようなきめの荒い支援ではなく、貧困などの問題を抱えた児童生徒に対しての諸費用の支援、進学のための学習指導等を厚くすることが必要なのではなかろうか。さらにいえば、母子家庭等の生活の困難を抱えている家族の支援が充実することで、結果としてその家族の子どもの学習環境も整えられるということになるだろう。

また、第4 1(2)②イでは、矯正施設内での通信教育の継続について言及があるが、高校卒業資格認定試験ではなく、「高校の卒業」ができるような機会を増やしていくべきと考える。資格試験では「履歴書の空白」になるが、高校の卒業ということであれば空白にはならない。同ウに記載しているような外部講師の招聘は積極的に実施されるべきであるし、受刑者の適切な選別が必要となるだろうが、受刑者自身がお互いに教え合うような制度も検討していくべきではなかろうか。

6 民間への支援が極めて弱い

この計画では、民間のボランティアとして、保護司や更生保護女性会、BBSといった法務省傘下の民間団体を中心とした記載がされており、薬物その他の問題行動に対する自助グループ、非行少年に対する支援をしている自立支援ホーム、売春犯罪などをした女性を保護の対象としている婦人保護施設など、犯罪をした人にかかわる様々な民間団体への目配りが欠けている。

犯罪をした人に関わる多くの団体は、資金不足に苦慮しており、他の事業に比べれば少額の支援であっても、極めて大きな効果を発揮するはずなのに、そこへの予算投入についての記載がない。第6 1(2)④アをみると、民間団体には民間資金を使えと読めるような記載もあり、これでは民間団体の志気は上がらない。国が支援するということが形で見せて欲しい。

(1) 保護司をめぐる問題

第6(2)①ウでは、保護司候補者の確保についての言及があるが、地域から保護司候補者が上がってくるのを待つのは難しいという認識に基づくものと思われる。

以前も指摘したが、現在、地域社会が崩壊し、私立学校への進学者が増えることや保護者の勤務時間の長時間化等によって公立学校のPTAが弱体化していることから、従前の、保護司会による地域での新たな人材の発掘は難しくなっている。推薦母体が細っているのだから、従前とは異なったルート、異なった人材を発掘することを考えなければ

ならないのに、例えば、法律や福祉等の専門家を保護司とすることを提案すると、保護観察所関係者や従来の保護司の方々からは反対の意見を頂戴する。ならば、本計画では、各省庁の協力を得て、地方公共団体等と連携することがうたわれているのだが、それは具体的にはどのようなことをイメージしておられるのだろうか。役所から人を出せ、という趣旨ではあるまい。むしろ、各省庁等から、それ相応の専門性のある人材を確保してもらおうことが想定されているのではないのか。

そろそろ、刑の一部執行猶予での出所者が出てくる時期であり、保護観察期間の長さを考えれば、現在の保護司の数と質（高齢で定年が近い人が多い等）からは、現在の保護司については少なくともその数が危機的状況にあるといえ、対策は急務だと考えるべきである。

では、保護司になりたい人が出てこない、なっても辞めてしまう理由はどこにあるのか。以前にも指摘したが、

- ・保護司の活動をして、ボランティアとして位置づけられており、帰住先調査や面会等の指導をしても数千円の費用支弁しかなく、逆に相談等のための支出があるという経済的なマイナス
- ・無償のボランティアから保護司会の会費が徴収されるのであり、いわば金を払ってのボランティアであるため、所得が低い地域での面倒見がよい人は保護司にはなれない、あるいはなっても辞めてしまう
- ・犯罪をした者への支援を善意でやりたいと思っても、保護司会の委員会や会合等のいわば「余計な負担」がある。保護司会は法定の機関であり、保護司が無視するわけにもいかない存在である。しかも、女性保護司は更生保護女性会にも加入を求められ、負担が倍増する（因みに私は仕事を理由に更女には加わっていないが）し、地域の防犯活動等の様々な活動に「借り出される」
- ・保護司会が研修等を実施してくれても、昼間に実施されるために有職者（とくにいわゆる勤め人）が非常に出席しづらい。しかも、保護司会が研修を夜間に実施しようとしても、保護観察所から待たがかかると、夜間開催が困難ならしめる環境がある
- ・ケースが少ない区では、新人保護司とベテラン保護司が共同受任をし、ノウハウの伝授等をしたと希望を出すこともあるが、ほとんど保護観察所が認めない
- ・ケースを受任することもなく、保護司会にも出てこなくて、勲章ねらいとしか思われない保護司がいるところ、本来、保護司は2年任期であるが、そのような者が辞めさせられることがないため、その他の者の志気が下がる
- ・ロールモデルの提示は、犯罪をした者の社会復帰には極めて有効な情報であるにもかかわらず、前科があると保護司になれないので、自助グループ等で非常によい活動をしている人を保護司にしようと思っても任用できない

といった問題がある。

障害者、高齢者、薬物事犯等については、施設や病院等との連携で立ち直りを図っていかねばならないところ、保護区のしぼりが足かせになり、保護司がくるくる変わることも起こる。昔は、地域の世話役が就職や居住など、地域内でワンストップ的に面倒が見られたが、現在、東京等の大都市では仕事先と居住地が区内にあるという人は少なくなっており、「保護区」の重要性も低下している。前科要件の見直し（この点につ

いては、恩赦制度の活用により前科があっても保護司に任用することが可能かもしれないのだが）、保護区制度の見直しなど、抜本的な制度の見直しをしなければ、保護司制度は先細り、機能しなくなるのではないかと考える。

(2) 協力を求められる場所は他にもある

本計画では、民間団体といえば法務省関係の団体であり、ボランティアの主力は保護司であるともよみ得るし、連携する先は、自治体や福祉など直接的に犯罪をした人に関わる組織等である。犯罪をした者への支援が息が長く、また、多くの人に理解してもらえるものとするのならば、今までそういう支援をしてこなかった団体等にも目を向けるべきである。

例えば、大学である。現在、大学の社会貢献が非常に大きく期待されているところ、多くの大学には心理学科や法律、福祉に関係した学部を擁しているなど、犯罪をした者への支援のために有用な知見が集積しているはずである。学生達に社会復帰支援の必要性を教育してもらえただけでも効果は大きい。犯罪にかかわる団体の組織作り、経営等についても意見がもらえるかもしれない。また、更生保護施設は仏教界の設立になるものも多いし、教誨師として刑務所、拘留所での指導を行う者や保護司をしている宗教者も多い。宗教界の理解を得ることができれば、信者にも理解を浸透させてもらえるかもしれない。

このように、社会のあらゆる団体が、犯罪をした者の社会復帰のための眠れる資源といえるのではないのか。少しでも多くの層に、再犯防止の重要性を説くことが大切であり、もっと広く協力を求める組織を考え、連携を求めていくべきであろう。

(3) 最も重要な社会資源としての家族

本計画では、居住の関係で、犯罪をした者と家族との関係への言及があるが、もっと積極的に犯罪をした者の家族の支援を検討すべきである。犯罪をした者の家族は、犯罪などの問題行動の尻ぬぐいで疲弊し、あるいは、犯罪報道により地域に住むこともできなくなり、職を失い、自殺に追い込まれることすらある。かような家族に対して、公共住宅をシェルターとして提供し、仕事が続けられるようにすれば、犯罪をした者へのその後の支援も可能になるはずだが、かような視点が全く存しないことは問題であろう。また、疲弊した家族の相談に乗る機関はどこにもないといっても言い過ぎではない。家族が犯罪をしてしまったと打ち明ける相手もない。帰住先調整等で保護司が犯罪をした者の家族に接触することはあるが、「誰にも言えなかった」と、心配ごとや過去の家族との関係等について保護司に対して長時間思いを吐露する人は少なくない。このように保護司の相談の対象になる家族は限られている。かような家族のための支援の体制も、民間団体等との協力のもとで考えられるべきことであろう。

6 地域生活定着支援センターの法定化がされていない

地域生活定着支援センターは、特別調整対象者に対する出口支援を通じて、調査やコーディネートノウハウを蓄積している。センターを法定事業とし、予算を投入して、入口支援についての調査、コーディネートもできるように育てるべきである。センターは、フォローアップ事業をすることで、事実上、入口支援についてのノウハウも蓄積しているのであり、もっと積極的に位置づけ、さらに発展させていくべき機関であると考え

える。

7 少年法の対象年齢引き下げへの懸念

現在、法制審で、少年法の対象年齢引き下げの議論がなされているが、この計画では、第5 1(2)②の中で、「iv少年・若年成人に対する可塑性に着目した指導等」の項があり、ここでは、若年成人も含めた少年院での指導（ア）の記載がある。このような記載とともに、上記に指摘した検察庁の不起訴権限の拡大の問題や第3 1(2)アの、犯罪をした者に対する刑事司法関係機関によるアセスメントの強化が、成人年齢を引き下げても、福祉的・教育的配慮が可能であるという議論につながり、少年法改正の先取りとなることを懸念している。

以 上