

更生保護のあり方を考える有識者会議 第4回会議

日時 平成17年9月27日(火) 自 午後2時00分
至 午後5時30分
場所 法曹会館3階富士の間

野沢座長 皆様お忙しいところ、今日はお集まりいただきましてありがとうございました。それでは時間もまいりましたので、ただ今から更生保護のあり方を考える有識者会議の第4回会議を開催したいと思います。

本日は、この度法務大臣政務官に就任されました三ツ林政務官に御出席いただいておりますので、最初にごあいさつをいただきたいと思います。なお、三ツ林政務官におかれましては、所用により1時間程度で退席される予定ですので、あらかじめお断りさせていただきます。

三ツ林政務官どうぞ。

三ツ林政務官 ただ今御紹介いただきました衆議院議員の三ツ林と申します。この度法務大臣政務官を拝命いたしました。委員の皆様にはお忙しい中、お集まりいただきまして誠にありがとうございます。

本会議は、治安の回復が大きな社会問題となっている中、昨年来、元受刑者や仮出獄中の者による重大事件が相次いで発生していることを受け、国民の期待に応える更生保護を実現するために立ち上げられたものと聞いております。我が国の保護観察は、保護観察官と民間ボランティアで地域の実情に精通している保護司が、それぞれの特性をいかして処遇に当たっていることが最大の特徴であります。私事にはなりますが、亡くなりました私の父も保護司をやっておりました。現在は母が埼玉県で更生保護女性会で副会長をしており、私もいろいろ話を聞いているところであります。是非とも委員の皆様には、現在の治安情勢を踏まえまして、官民協働態勢のあり方を含む更生保護制度全般について、忌憚のない御意見をいただければとお願い申し上げます。

以上です。ありがとうございます。

野沢座長 三ツ林政務官、ありがとうございました。

それでは会議を進めたいと思います。本日の予定といたしましては、まずこの会議で取り上げるべき検討事項並びに今後の進め方について意見交換をしまして、その後更生保護関係法令の立法経緯等、それから諸外国の更生保護制度について、先生方から御質問も出ておりますので、事務局から説明してもらうこととしております。そして、今回から各論の議論に入ることといたしまして、まずは更生保護の理念等について意見交換をしたいと思います。終了時刻はおおむね5時ごろを予定しておりますが、多少延びるかもしれません。できるだけ要点をかいつまんで進めてまいりたいと思っております。

1. 有識者会議で取り上げるべき検討事項及び今後の進め方について

野沢座長 まず、有識者会議で取り上げるべき検討事項でございますが、最初にこの会議で何を議論し、将来何を提言するかということをお議論いただきたいわけでございます。これまで先生方には、それぞれペーパー等で思いの丈をお出しいただいたり、あるいは列記していただいたりしておりますけれども、これに沿いましてお話をいただければ幸いです。なお、12月には中間報告の取りまとめということもございますので、その中間報告で何を取り上げたらいいかということも、ひとつ念頭に置いた上での御発言をいただければ有り難いと思っております。

なお、皆様から提出していただきましたペーパーを、公開の扱いにしてよろしいかどうかお聞きしたいと思います。できれば公開いたしまして、世間の御意見も聞きたいと思っておりますが、いかがでございましょうか。よろしゅうございますか。それでは、そのような扱いをまた事務局の方でお願いしたいと思います。

今日は、佐伯委員が御欠席でございますので、これは後ほど事務局から説明していただきますが、まず順番ということでいかがでございましょうか。たまたまいただきました資料の順番が座長代理からになっておりますけれども、その順序で御説明いただければ幸いです。よろしいですか。

資料の方に、有識者会議委員から提出された検討事項に関する意見と、こうなっておりますので、まずは座長代理、金平委員からお願いしたいと思います。

金平座長代理 はい、かしこまりました。

野沢座長 恐縮でございますが、御意見をいただく時間をおよそ1時間程度と考えますと、1人5、6分ということで(笑声)、要点をよろしくお願いたします。

金平座長代理 それでは、前にも申しましたけれども、私自身は更生保護に関するボランティアをここ何年かやってまいりました。ボランティアとして更生保護をどうとらえ、また、ボランティアとして何をすべきか、考え続けてきたと思います。更生保護の中核である保護観察について、保護観察の仕組みや役割など、現状から見た課題がたくさんあるということは、この有識者会議が始まって以来、いろいろな方から御意見が出されておりました。今回の有識者会議で、私も是非更生保護や保護観察の課題、そしてまたそれへの対応というものの論点が整理されることを心から願っております。

ところで、今回御提出されたペーパーの中で、各委員の皆様はいろいろとお書きくださっておりますが、私は柱立てだけしか書いておりませんので、ちょっとここで補足的に申し上げます。ボランティアの立場から、一応三点に絞って検討事項を出させていただきました。

まず、官民協働ということでございます。制度を発足してから、この更生保護では官民協働ということをお大変誇ってまいりました。しかし普通、協働、合わせて働くということは、それぞれが自分の役割を明確にしながら、その上で必要に応じて相互乗り入れをしたり補い合ったりするのが協働だと思います。けれども、更生保護の場合の官民協働というのは、発足当初とは大分役割も違ってきたのではないかと考えています。

しかもですね、例えば、保護観察官と保護司の関係について申し上げたいと思うのですが、少し有り体に申しますと、前時代的になってきて、今日的には大変不自然なものを感じております。例えば、保護司と保護観察官はお互いに先生と呼び合っておりますが、一般の市民から見ますとちょっと奇異な感じがして、また排他的にさえ感じる場合がございます。あえて苦言を呈するならば、民である保護司が官である保護観察官をとりあえず立てておまして、また、

官は官で民に対してお願いをするという、いわばなれ合いの関係があるのではないかと思います。そして、このなれ合いの関係があればこそ、対象者に重大な再犯があったときにも、その原因を徹底して解明するとか、職務の改善に結び付けていこうとするとか、そういう文化が育ってこなかったという気がしております。それが、更生保護における官民協働のネガティブな側面として、現在あるのではないだろうかと思っております。基本的に私は、官民協働の態勢はすばらしいものだし、今後も続けたいと思いますけれども、今のようなネガティブな面が出てきているということも指摘したいと思っております。これからの官と民は、やはり建前ではなくて、本当の意味で処遇を中心に据えた新しい関係を築いていくべきだろうと思っております。

それから、筋書きどおりにはまいりませんが、新しい時代にふさわしい新しい保護司の活動スタイルということについてちょっと申し上げたいと思っております。現在想定されております保護司の活動スタイルというのは、都市部における普通の市民の生活実態とは、およそ乖離するものになってきているのではないかと思います。今後、退職を迎える大量な団塊世代のうち少なくない人たちが、ボランティアスピリットを当然備えております。そういう志を持った世代の人を、保護司として獲得していくことは極めて重要だと思いますけれども、現状の保護司の活動形態はあまりにハードルが高過ぎないかということでございます。

それから、保護司に対するインセンティブ。保護司の活動は、非常に過酷な条件の下にある困難な職務だと思います。それを民間の方々にはゆるいお願いをしている側としては、インセンティブとして、これまでは栄典制度を採用してきたと思っております。栄典制度は、これまでの戦前、また戦中の者にとっては大変インセンティブになったと思っておりますが、これからはいかがでしょうか。今後の保護司に対しては、また高い志を持った方を発掘し、お願い、協働していくためには、こういう問題も今後考えていくべきだろうと思っております。

24時間・365日体制のこと、それから予算の問題などは、ちょっと御説明を省かせていただきます。

それから、関係機関・団体との連携のことでございますが、これについて更生保護ネットワークということが言われます。このために現場の方はいろいろ努力をいらっしゃいますが、一言で言えば、関係機関・団体との連携といいながら、保護はこの関係機関・団体からテイクするだけの関係だと私は思っています。保護の方からギブするものがどれだけあったらどうか。そういう意味で、他の関係機関・団体は非常に心強い社会資源ではございますけれども、本当の連携になるところまでいっていないと私は思っています。

最後に、保護観察官の専門性ということでございます。いろいろな報道をされる際に、保護観察官の専門性と保護司の地域性、民間性とが対比されて、繰り返し市民に示されていると思っております。保護観察官の専門性について、この間の説明者の方からのお話を伺いまして、御努力はありますけれども、最近の保護観察対象者には、精神疾患とか、人格障害とか、資質の面で偏りの顕著な方が多くなっているということから考えますと、重大な再犯事例に対処していくために、現在の保護観察官はその問題性を的確に把握しているだろうか、と言わざるを得ないわけでございます。そこで、研修や育成のシステムがどうなっているのか、この問題についてもこの際考えてはいかがでしょうか。保護観察官の専門性を高める、また、そのためには保護観察官の士気も高めていかなくてははいけませんので、この専門性を高めることと同時に、やはり必要な職務評価、昇任の体系についても考えていく必要があるだろうと思っております。

野沢座長 後ほどまた議論の時間もございますので。

金平座長代理 はい。

野沢座長 それでは、一応ここで区切りまして。

二番目にそれでは清原委員，お願いしたいのですが。

清原委員 3ページ以降の要旨に沿いまして，御説明いたします。

まず，第一点目には，更生保護のあり方を考える有識者会議の論点あるいは検討事項として，更生保護の理念と概念についての整理を，やはりきちんとする必要があるだろうと思います。特に，対象者の社会復帰への支援のみならず，再犯防止に向けての支援については，従来の更生保護制度の枠を超えたあり方の検討が求められているのではないかなと認識しています。

二点目は，対象者への適切な保護観察について，意義と目的及び方法をきちんと類型化して対応する必要があるのではないかということです。なお，この論点を提出した後，昨日の午前中ですが，三鷹市の保護司の皆さん約20名に1時間ほどですが，直接お目にかかって御意見を伺いましたので，それを多少補強させていただきながら，以下の論点については御説明をさせていただきます。

まず一点目の更生保護制度の担い手についてですが，私も保護観察官の専門性の再検討が必要だと思います。特に，関係機関や保護司の皆さん等との関係のコーディネート機能が，より重要になってくると思います。保護司の皆さんにとりましては，保護観察官の皆さんとのコミュニケーションが不十分ではないか，という問題提起もいただいたところです。併せて専門性に適合的な育成，採用，研修，昇任制度等のあり方が検討される必要があると思います。

二点目としまして，保護司の役割と処遇に関する検討です。保護司の役割には，犯罪をした者の改善更生を助ける面と，犯罪の予防のための啓発，地域社会の浄化の二面性がありまして，前者は保護観察官の補助者としてより匿名性が求められる活動ですが，後者は“社会を明るくする運動”等々どちらかと言えば，啓発活動の中で公開性が求められるという二面性を持つ難しさを感じています。こうした重要な役割をボランティアな非常勤の国家公務員としての保護司にどこまで求めるべきかが課題であり，現状の保護司確保の困難や活動への動機付けの維持及び研修等の確保の必要性などから，この無報酬のボランティア性に求めることの限界も痛感しているところです。現実には，保護司の皆さんから有償にという声は直接届いておりませんが，むしろその確保の困難については問題提起をいただいているところです。

三点目に，保護観察官と保護司の協働については，事例研究や相談の場の確保ということを通じた，それぞれのよさをいかすような協働の場の条件整備が重要であると考えます。また，保護観察官，保護司に加えて，今後犯罪防止や犯罪抑止の観点からは，警察，家庭裁判所，児童相談所，医療機関，社会福祉機関，NPO等との連携のあり方も検討されるべきだと思います。

大きな三点目，地域社会の中での新しい支援のあり方ですが，第一点は，保護観察対象者による社会奉仕活動実施への支援です。これは社会的には，現在防犯を中心とした安全安心のニーズが高いので，なかなかソーシャル・インクルージョンが難しい状況の中，いかに保護観察対象者が立ち直りと社会復帰をしていくかという場づくりが重要で，やはり多様な活動の場に保護観察対象者も出ていく必要があり，その中で地域での信頼を得る必要があるのではないかと思います。私たちは犯罪被害者も支援する自治体の立場にありますので，保護観察対象者と犯罪被害者の皆さんの保護とをどう両立するかということも，実際には大きな課題になって

くるかと思えます。

この中で、就労支援の必要性については、多くの保護司の方が問題提起をされました。例えば三鷹市では、生活保護対象者の自立支援のための就労支援を実施して、それなりの成果を上げつつあります。また、障害者の皆様の就労支援の取組についても、具体的な検討や対応を始めておりますが、これらが参考になるのではないかと考えます。一方で、保護観察対象者を中心としたグループで仕事を受注する受け皿をつくるという取組、他方で、日本を代表するような大企業が特例子会社的なものを組織して保護観察対象者を雇用するような、協力雇用主制度以外のポジティブなイメージがつかれないかというようなことを検討していただければと思います。

大きな四点目、保護観察の内容に関する検討課題ですが、改めまして対象者の類型化と、保護観察期間や遵守事項、保護観察官や保護司等による処遇内容の吟味、特にハイリスク対象者への処遇の再検討が必要かと思われまます。保護司の皆さんからは、精神障害者等大変難しい対象者には、やはり医師や臨床心理士等による支援が必要であり、保護司のみでは対応できないという問題提起もいただきました。このような保護観察期間における関係機関の適切な情報共有と役割分担のあり方が問われていると思えます。

なお、私はたまたま市長になる前は社会科学の研究者だったので、五点目の問題提起をさせていただきます。いわゆる再犯率が高いケースについて、その要因を社会科学的に分析することによって、再犯防止策や仮釈放審理基準の見直し等更生保護制度の有効性を高めることが必要と思えますし、反対に、更生保護制度が有効に機能しているケースについても、その要因を分析することによって定型化できるものを共有化して、再犯率の低減を図ることが必要と思えます。いずれにしても、社会科学的な調査を通して正当性の高い基準づくりをということも問題提起させていただきました。

以上です。

野沢座長 ありがとうございます。

それでは、佐伯委員については後ほど事務局にお願いすることとしまして、佐藤委員、お願いします。

佐藤委員 私は、大きく二つに分けてメモをさせていただきました。大半はそこにありますように、いわゆる理念にかかわる問題であろうと思えます。

まず、そもそもどうかという問題はありますけれども、少なくとも、現行の保護観察制度が一体どういうものとなっているかというのは、一定期間、緩やかな監視の下で社会内処遇により犯罪又は非行した者の更生を図るもの、というべき実態にあるのではなからうか。そして、それによって再犯の防止あるいは社会保護を目的といたしておりますけれども、それは究極目的なのであろう。現在の犯罪者予防更生法の規定を読みましても、恐らくこういう趣旨で定められているのではなからうかと理解できるところであります。しかし、実際には、少年法による保護観察処分が先行しており、この法律があり、次いで執行猶予者の保護観察ができ、さらには売春防止法による仮退院に伴う保護観察がありということで、継ぎはぎでどんどん別個の観点から新たな保護観察が付加されてきた。その結果、何やら直接的に再犯防止も目的とした制度ではなからうかという理解がおのずと広まってくると同時に、保護観察制度の趣旨がぼやけてきたのではないかと。そういう意味において、この際、保護観察とは何ぞやということ法制上整理し、体系化すべきではなからうか。そうすることによって、保護観察の趣旨・目

的というものを明確にすべきではなからうかと思えます。

と申しますのは、満期出所をした者の再犯率の方が高い現状にありながら、それはそれで一連の国家としての措置は終了したと、そうみなして、その後の再犯については、本人の責任のしからしむるところという理解が一般的であろうと思えます。しかしながら、保護観察中に起こった事案については、その責任を本人のみならず、その制度を保持している者に対して求める現状を考えましたときに、大いなる矛盾を感じざるを得ないのであります。そういったしますと、現行の制度の下であったとしても、どの程度の措置を全うしたならば、それはその責任の追及を回避できるほどのものであるのか。その辺りが誠に不明確になってはいないかと思えます。その意味において、私は、この保護観察制度の制度設計を、改めてやり直す必要があるのではないかと思えます。もし、再犯防止というものを直接的な目的としてここに求めるのであるならば、それを明記し、そのための責任を対象者にも課し、また保護観察官にも課し、その義務違反に対する制裁を明確にし、保護観察を付すに至った原因であるところの仮釈放、執行猶予等についての取消しも含めた、元へさかのぼっていく手続を明確に定めていく。その中で起きた再犯については、責任を明確に問うと、こういう制度として作り変えるべきではなからうかと思えます。

そういう観点に立ちましたときに、特に3号観察の対象について、そこに書いてございますように、どのような範囲とすべきかということがあろうと思えますし、現在の地方更生保護委員会の仮釈放の許可の基準なり、実際の判断プロセスがどうなっているのか、どういう考え方に基づいているのかということも洗い直す必要があろうと思えます。

なお、保護観察付執行猶予については、別途検討をしていただく必要があるのではないかと私は考えています。といいますのは、執行猶予とした者について保護観察を付すに当たり、裁判所においていかなる手続がとられているのか、保護観察に付すのが適当だと考えた折に、検察官等の意見が反映されているのかどうか、ということについて確認をいたしたいと思えますし、そもそも保護観察に付さなければならない者を執行猶予にすることができるというのは、一体いかなることなのか。執行猶予にするなら、したらいいのではないか。にもかかわらず、保護観察に付すことによって、執行猶予というものが比較的やりやすいという状況をつくってはいないか、何やら安全弁的な機能を果たしていることによって、その枠がどんどん広がってきてはいないかと思えます。

次に、更生可能性の低い者について、現在の保護観察は有効に機能しているとは到底認めがたいと思えます。先ほどもお話がありましたけれども、これらの者について保護観察をするならば、それは別途の仕組みを構築すべきではないかと思えます。もし、こういう者について何か措置を別個にする必要があるとした場合、満期出所をした者は再犯可能性が一般的により高いという現状にかんがみましたときに、これらについてはどうするのかということ、少なくとも議論の上では整理しておく必要があるであろうと思えます。

このように、制度をどうするかということとかわりませんが、保護観察官と保護司の任務分担は明確にするべきだと思います。もし、再犯防止を直接的に求める制度とすべきということならば、その責任を保護観察官が負うような仕組みにしなければならないと思えます。また、その際、保護観察官が責任を全うしようとしたときに対象者に義務違反があった際の制裁としては、保護観察付執行猶予を残すとした場合でありますけれども、執行猶予の取消し、あるいは仮釈放の取消しに直結するものでなければ、保護観察官としてもその責任を果たしが

たいであろうと思います。

次のページでありますけれども、私は更生緊急保護というのが一体どういうことなのか、必要なのか、必要としたときにそのすべてについて合理性があるのかという疑問を非常に強く抱きました。この更生緊急保護というものが、現在の保護観察制度の趣旨・目的を非常にあいまいなものにする働きをしてはいないか。なお、更生保護施設を拝見したときに、この更生緊急保護の対象者を入所させて施設の定員を埋めることによって委託費が出るということで、そもそも予算があって人が入るのではなくて、人が入って予算がつくという、現在は本末転倒した制度のようでありますけれども、そういう現状を見ましたときにこの更生緊急保護を整理するとすれば、財源の措置の仕方というものは、変更してあげなければいけないのでであろうと思います。

今一つの大きなテーマは、従来から議論されておりましたように、公判過程で明らかになりました資料から、矯正や保護において措置すべき参考情報というものを組織的に、制度的に提供される、そういう仕組みがつくられるべきであろうということでございます。

以上でございます。

野沢座長 ありがとうございます。

続きまして、瀬川委員、お願いいたします。

瀬川委員 検討事項については多岐にわたるかと思いますが、大きく分けて三つあると思います。第一に仮釈放審理のあり方、第二に保護観察制度のあり方であります。それと関連するといえますか、それを支えるものでありますけれども、第三に社会内処遇体制の強化充実という問題があるかと思えます。

具体的にはレジュメのとおりですが、少しコメントします。まず現行法制を見ますと、社会内処遇については、明らかに善意といえますか、相互信頼の法体系であります。もっと端的に言えば、今回の重大事件で明らかになりましたように、保護観察を拒否する者、適当にごまかしていいと考えている者にとっては、これほど容易にスルーできる制度はない。つまり、矯正施設に閉じ込めておるわけではなく、社会の中で処遇するわけですから、いわゆる保護観察制度というものを適当に考えてごまかすことができる。しかも、拒否しても、それほど強い介入はないという制度です。そういう意味で、今回の重大事件の反省というのは、そういうところにあるのではないかと考えております。今回の重大事件の発生、それから今回のこの有識者会議もそうなのですけれども、恐らくもう一度、更生保護制度、社会内処遇制度について国民の信頼を得るといえますか、信頼を高める形で制度設計をし直すということが大切だと思います。

次に、犯罪被害者の側から見て、社会内処遇をある程度信頼できる制度にしておかないと、全く信頼を欠いたままで実施されるというのは適切さを欠く。つまり、被害者が社会の中にいてそこに対象者が戻っていきますので、適当に実施されているというのでは、被害者から見ても、この保護観察に対する制度というのは信頼が置けないということになると思います。死刑制度がありますけれども、死刑以外のほとんどの犯罪者は、いずれ社会に帰ってくるわけで、そこに被害者がいるという現実があります。それを再認識すべきだと考えております。

それからもう一点は、その処遇者側から見るといえますか、保護司さんにとっても、保護観察官にとっても、仕事がいがあるというか、やりがいのある処遇制度にすべきだと考えております。処遇する側から見て無力感があるというか、適当にやられて拒否されればどうしようもないというのでは、やはり刑事司法制度としてはあまりにもルーズだと言わざるを得ないとい

うことであります。そういう意味で、既に社会内処遇体制ができて5, 60年たちますけれども、ほころびといいますか、制度疲労している部分、そういう部分を今回の法改正できちんと制度設計すべきだと考えております。

そこで、具体的には(A)としまして、仮釈放審理の見直しということですが、まず仮釈放の許可基準の検討、あるいは審理の充実です。それから、本人の積極的関与というのも、非常に大事なところがあります。なぜかと言いますと、他人に勝手に決められたというのではなく、本人も参加した中で仮釈放を決めていくからです。そのためには、一つの制度設計として、なぜ仮釈放が不許可になったのかという理由を本人に示したり、どこを努力したらいいのかということを示したりしていくなど、いろいろな制度の見直しが必要であろうと思っております。それから、地方更生保護委員会の職権審理と書きました。これは、地方更生保護委員会側が主体的かつ積極的に、仮釈放審理の事案に関与していくというやり方をもっと進めていいのではと考えているものです。今はちょっと詳しい資料を持っていないのですが、ほとんど実施されていないのが現状であったかと思っております。それと、先ほど申しましたこととの関連ですが、当然仮釈放しますと、被害者が住んでいる社会に戻る可能性が高いわけでありまして、そういう点で被害者側の意見、そしてその意見の取扱いというのは、すごく重大な問題になるのではないかと考えられます。

それから(B)、保護観察制度の見直しということですが、これは幾つかあるかと思っております。現在、特に不良措置に関心が向けられているかと思っておりますけれども、良好措置についても積極的に進めることを考えるべきです。つまり成績のいい者及び悪い者両方を見据えながら、保護観察制度の機能を回復する手立てはないか検討すべきであります。次に、分類処遇というのはAとBに分けられているわけですが、前回の会議で問題になりましたように、BからAに移った場合、つまり処遇が非常に容易であると思っていたものが非常に難しいと変えられた場合に、従来どおり保護司さんに任せておくという制度ではなくて、保護観察官が積極的に介入するという運用上の改善が必要ではないかと思っております。それから、ほかの委員も言っておりますが、遵守事項の設定、運用の改善も必要であろうと思っております。

四番目には、ハイリスク対象者といいますか、再犯の危険性が高い者に対する特別チームについてです。これは最近の例で言えば、皆様御存じのように、神戸の児童連続殺傷事件の少年Aに対する特別編成チームです。現段階ではほぼ成功を見たと評価されているようですが、そういう形で、従来のような処遇ではなくて、特別な編成を組んでやるということも必要な時代になっているのではないかと思います。それから、福祉的な面と非常につながるということで、厚生労働省との関係もありますけれども、保護観察の問題点の一つは、特に仕事だと思っております。就労の問題というのは非常に大きいと思っております。仕事に就くということが非常に大事なので、この点でほかの諸機関と連携することが重要だと考えております。それから、これも重大事件の中で問題になったことですが、立入調査を認めることの是非ですね。非常に重要な問題を含んでおりますので、法的な検討を含めて検討してもいいのではないかと考えております。

それから、ほかの刑事司法機関との連携強化ということですが、これは対象者選定と書きました。佐伯委員も書いておられますけれども、判決前調査を視野に入れたものですが、これは当面、法制として実現は不可能かも分かりませんが、むしろそうであれば、ほかの刑事司法機関、あるいは裁判所との関係においても、対象者の実像把握に努めるべきだと考

えております。それから、今までも問題になりました執行猶予の取消し作業の問題も含めるべきであるということでもあります。

最後に、社会内処遇体制の見直しということですが、一番大事なのは、保護観察官の大幅な増員であると考えております。官から民へとよく言われるのですが、ほぼパーフェクトに官から民へという体制になっているのは、社会内処遇体制だけです。しかも、既に50年以上前からやっているわけです。しかし逆に、それが制度疲労を起こしている部分があるので、この点は、各方面の理解を得なければいけません。けれども、保護観察官の大幅な増員というのは絶対に必要だと考えております。

それから、地方更生保護委員会の充実。これは、更生保護関係者のみで構成する委員会という感じになっていますので、中央は違いますけれども、地方においても外部委員というか、市民の参加をみてもいいのではないかと思います。次に、保護司制度の問題点ですが、これについて検討する材料としては、公募制と報酬制だろうと思います。それから、もっと大胆に保護司さんの種々の負担を軽減する方向で考えていいのではないかと、これまでのヒアリングで実感いたしました。最後に、我々も見ましたけれども、更生保護施設の充実というのは急務だと思います。更生保護施設への依存度といいますか、ボランティアな伝統に安易にもたれかかっていますので、まずこうした発想の転換をする必要があります。

以上でございます。

野沢座長 ありがとうございます。

では、田中委員、お願いします。

田中委員 更生保護制度全般に関する検討事項を挙げきるだけの力量がございませんので、感じていますところについて申し上げようと思います。二点ございます。

一つは、国全体として、政府の資源配分にかかわるテーマであります。第二次世界大戦後、我々の社会は、老人を社会的弱者とほぼ同等にみなしまして、社会福祉とは老人に対して優しい制度を整備することだと考えてまいりました。年金も医療も介護も、それぞれ縦割りの仕組みでやってきたわけですが、結果として何が起きたかといいますと、老人といってもそれぞれ千差万別でございます。年金において大変優遇された方もおられます。そして枕元年金という表現がありますように、寝たきりで施設ないし病院で治療を受けている状態、すなわち、寝たきりの状態になりながら、年金だけは枕元でたまっていくということについても、今日まで放置されてきております。併給調整は必要だということは言われておりますが、今日までここには手が着いておりません。年金と税金についても、つい最近になりまして、勤労者の得ている報酬とそれから年金受給者が受けている年金との間のバランスが悪過ぎるという議論から、従来に比べれば、受給される年金に対して税の及ぶ範囲が増えてきておりますけれども、つい最近に至るまでここには手が着きませんでした。そういう意味では、第二次世界大戦後の日本社会においては、勝手に弱者を認定して、そこに資源を傾斜的に割り当てるといった制度をとってきたように思います。

更生保護について、今回いろいろ学習させていただき、また、見学もさせていただいておりますが、この分野に余りにも社会的資源が配分されていないということがあります。また、他の分野におきましても、サラ金の被害に遭っている人等の実例を見ますと、ITディバイドという議論は、海外から出た議論でございますが、日本社会の内部においてある種のディバイドの能力を持ち得ている人と、およそ能力を手にする機会がなかった人、十分な金融教育も受け

ていない人という違いがやはりある、という前提でかからねばならないと思います。また、更生保護の対象者についても、そういう人間としての基礎的能力を手にする機会がなかったか、あるいはそういう機会が非常に乏しかったというケースが出てくるわけで、第二次世界大戦後、我々の社会内部にディバイドが、ある種差異があるという前提では取り組んでこなかったのですが、実際にはやはり差異があるというところから、議論を開始せねばならないのではないかと思います。そういう意味では、今後乏しい経済的余剰をどのように配分するのかというテーマを考えた場合に、我々は、現在の日本社会の実態がどういうディバイド、諸能力や諸機会について、どのような差異化現象が起きているのかという、社会的調査がもはや必要なのではないかと。そういう中で、この更生保護にかかわる資源配分もひねり出すということでない、最終的には国家の予算制度に入り込むわけですから、なかなかそこに説得力を持って取り組めないのではないかと考えております。

戦後、民主主義は幾多の成果を上げましたけれども、その前提のところでは能力あるいは機会について、やはり現実には分割があったのだと認めること。1億総中流というのは、特定の時期の特定の表現であって、実際はそうでなかったという実態を見ることを拒否しているのではなく、やはりそれを見るところから始めないと、資源配分の変更には結び付けられないのではないかとというのが、一つの問題提起でございます。

もう一つは、更生保護の体制をどのように整備していくか、全般的には諸先生が議論されていきますように、いろいろな問題があると思うのですが、私は社会に対する説得力からいくと、少年の問題を最初に取り上げた方がいいのではないかと考えています。それは、功利主義的に言いますと、社会的便益も一番大きい。60歳を過ぎると、通常は働かない人、あるいは働けない人が多いと考えますと、60歳までの時間からいって一番長い人たちから立ち直っていただくのが社会便益が一番いいという、そういうそろばんみたいなものを入れながらやるのかという議論はありますが、しかし社会的説得力からいうと、若い人から手を着けるのが一つのやり方ではないかと思います。この会議で実施したヒアリングでも、繰り返し補導される少年たちに帰るべき家庭がないという御指摘がございましたけれども、子供は親のものというよりは社会のものですから、社会がこうした少年たちに対して制度整備を行うのは当然でございますし、社会的に見てもこのことについてはそんなに反対はないといえますか、この点について言うならば、かなり多くの方の賛同を得られるのではないかと考えています。社会の実態が、少年たちに対して十分な基盤を用意できていなかったとすれば、社会が代わってそれを提供するというのを、もう本気で考えた方がいいのではないかと考えています。

同時に、ニートという現象も指摘されるようになりました。頭数で言えば、いわゆる非行少年よりもニートの数の方が多いというのは幾つかの調査で出てきておりますので、この職業にも、教育にも、訓練にも置かれていない、引きこもりを含めたこの若い人々に対して、どのように社会的な基盤を提供できるかは、この少年に対する更生保護体制の確立と同時に議論されるべきではないか。多分、社会的にはそういうバランスだと、そこに対する社会的な資源の配分について多くの方に御理解いただけるのではないかと。また、パブリック・プライベート・パートナーシップという形で、民間の方々の参画をお願いする場合にも、もちろん全部できればいいのですが、順序をつけるとすると、まず若い人から手がけた方がいいと考えております。ちょっと功利主義に過ぎるような気はいたしますが、そう思っております。

以上です。

野沢座長 ありがとうございます。

それでは、順序でございますので、私の方からも簡単に申し上げます。12ページと13ページに、検討事項を網羅的に出させていただきます。この中から重点的に幾つか取り上げたいと思います。

まずは、保護観察制度の充実強化で、他の委員の方からも御指摘がありましたように、保護観察官の定員の見直しという、数の面からまず何とかしなければいかんと思っております。600人の保護観察官に5万人の保護司、7万人の保護観察対象者。このバランスは、いかにも手が回らないということ象徴しているのではないかと。保護観察官の数を3倍に増やしてもだめだという御意見もございましたが、制度を強化する、あるいはしっかり体制を変えていくという意味で、24時間体制の導入と併せ、こういった体制強化を図ったらいかがか、その中にハイリスク対象者に対する指導監督のあり方等も含めていったらどうかと思っております。

それから、もう一つの課題としては、満期釈放者の社会内処遇というものがどうも十分でなく、再犯率も高いという事実を考えますと、満期まで刑務所内に置く中で、ある程度社会に対する順応性を高める意味で、アメリカ等で既に相当実績のある受刑者の外部通勤制度の検討をしたらどうかと思います。これは保護局よりも、むしろ矯正局の方のお仕事になるのかもしれませんが、監獄法が改正された経緯もございますので、その辺のことも含めて徐々に社会に慣らししていき、そして仕事に就けるということで、何とか再犯を防ぐことにつながらないか。これが二つ目でございます。

それから、就労支援ということもございまして。無職の人に比べますと、仕事を持っている方の再犯率は5分の1だということ。この事実を考えますと、厚生労働省等と連携をとりながら、刑務所にいる段階から既に、あるいは更生保護施設に入った段階でもいいのですけれども、何とでも全力を挙げて就労支援を行う。そうすることによりまして、本人の生きがい、収入、さらにはいわゆる協力雇用主の影響、その他も含めまして、これはもう目に見える形で結果が得られる事柄ではなからうか。そして、それをまた支える意味で、住む所あるいは食べる食事、そういった一番切実な、まさに金原明善が最初に思い立ったときと同様な問題が今でもあるのではないかと僕は思っておりますが、その意味で、現有の更生保護施設の改良、改善と、さらにはそれらをもう少し機能アップをした形で、更生保護センター等の創設等を行ったらどうかと思っております。これらの施設改善のためには、予算の制約もありますから、PFI若しくはPPPのような形での民間活力の応用も考えながら、抜本的にここを強化することで、職業と生活の両面からサポートをすることが大事ではないかと。

それから、もう一つ大事な話としまして、被害者の視点の導入ということで、被害者に対してもう少し目を配り、日の光を当てるということからいたしまして、その立場に立った対応というものがこれからは大事ではないか。特に少年に対しては、このことが非常に効果があるということも、既に外国等の実績もございますので、修復的司法、すなわち、おわびをする、そしてそれを許すことで再犯を防いでいくという制度の導入を検討したらどうかと思っております。そしてこれらの問題につきましては、ある程度網羅的に中間報告に盛っていただいて、パブリック・インボルメントにかけた上で、本報告に入ったらいかかと思っております。

また後ほど御議論することにいたしまして、私の話としては以上でございます。

引き続き、堀野委員、お願いします。

堀野委員 この会議も、やはり重大事件をきっかけに、問題意識が急速に高まったという

ころから出発していることは間違いないと思いますけれども、これらの個々の事件がどうして起こったのかという問題と、この制度全般のあり方等を、あまり短絡させるべきではないと考えています。今回の重大事件の問題が、ハイリスク対象者一般の問題に置きかえられ、またハイリスク対象者の問題が対象者全般の問題に置きかえられて、制度全般がその方向で変わるということについては、私は若干警戒心を持っており、それは必ずしも有効な再犯防止につながらないのではないだろうかと考えています。

したがって、今回の改革は、現行の制度の枠組みを基本にしながら、その欠陥を除去して、そして、さらに現実的な一歩を築いていくという方向で考えるべきだと思います。ただし、現実的な一歩というと、彌縫的あるいは一時的な改革という感じがしますが、そういったものではなくて、やはり大胆に手をつけるということが必要だろうと、そのことは是非とも強調しておきたいと思います。

そのまず第一点としては、矯正が今度の監護法の改正でもって、やはり大きく中身を変えてきたと考えております。その中で、教育的プログラムの導入など、とにかく監視と統制あるいは統一的な取扱いから、個別的な取扱いへと移行しつつある今の動きを、この保護の段階と有機的に連携させていく方向はないものかと思っています。今現在も行われているところがありますけれども、それを更に制度的に拡充していく方向です。軟着陸という言葉がありますが、刑務所を軟離陸しつつ社会に軟着陸していくといった中で、社会的な対応力を身に付け、一人一人が人間として変わっていく。単なる再犯の防止というネガティブな目的ではなくて、一人一人がよりよい社会人として成長していくという観点の中で、社会内処遇は取り込まれるべきで、再犯防止はその結果であろうと考えております。

いずれにしても、私は社会内処遇を一層充実させること、そのための具体的方策が検討されるべきであることを考えておりますことから、検討されるべき事項として、重要性、緊急性の度合いも考えないで、かなり網羅的に提言を出しておりますけれども、やはり基本は社会内処遇の充実とともに、仮釈放制度そのものを見直すべきだと考えています。一般に、この三つの重大事件から導き出される結論的方向としては、仮釈放をもっと厳しく厳重に、もっと慎重にという方向が、あるいは考えられる一般的な方向かも分かりませんが、私は仮釈放の厳格化という方向で考えるのではなくて、仮釈放を適切に行うということで、むしろ仮釈放の機会をもっと増やしていくべきだと思います。もっと言えば、必要的仮釈放制度の導入と、そして例外的に駄目というのももちろんあってしかるべきではありますけれども、仮釈放を許さない場合は許さないということの理由が明確にされなければならないという方向で、事実上、必要的仮釈放制度を導入するという方向が考えられていいのではないかと考えております。

それから、保護観察官と保護司の問題は、すべての委員の方々が言及されているところであります。やはり画期的な増員が必要だろうと思います。ただし、最近の新聞を見ますと、国家公務員を5万人減ずるという方向が出ている中で、どうやったら可能なのが悩ましく思うわけではありますが、その辺のところも含めて、保護観察官を量的に大幅に増やすとともに、質についてはやはり専門性の確保、もう端的に言えば、保護観察官という官職制を導入すべきだと私は考えております。その保護観察官という官に向けて教育学、心理学その他の専門家を積極的にその中へ導入していく。そして、改めて保護観察官の質を高めるとともに、保護司との正当な分業、協働のあり方を考えていくということだと思います。

それから、保護司につきましても、私は、保護司は多様性があってしかるべきだと思います。

それから年齢によって制限すべきではないと思っております。保護司の報酬制については、私は一人一人への報酬というよりは、むしろ保護司会あるいは保護司の団体をきちんと法制化し、全国的な組織として、やはりその団体に対して予算を出して、そしてその団体活動を通じて保護司の活動が円滑にいくようにしていくのが本筋かなとも考えています。報酬については、保護司内部にもいろいろ反発と申しますか、それを拒否する向きもあるかと聞きますが、同時に報酬がなければ集まらないという問題もあるのかも分かりません。その辺も悩ましい問題として議論していければと思っております。

それから、これは佐藤委員が提起されている問題ですが、満期釈放者はどうするのかと思っております。やはり満期釈放者が多くいると再犯率が多い。それから、満期釈放者自体の数もかなりあるという中で、満期釈放者、すなわち一番仮釈放に適さなかった人たちが、何の保護観察も受けない、社会内処遇を受けないということについても、これは非常に矛盾であります。その意味からも、私は仮釈放制度をもう少し拡充すべきだと考えています。それから、仮釈放期間を長くすべきだということ。ただ心配なのは、そうすると裁判所が量刑をそれだけ増やす可能性も考えられますけれども、いずれにしても社会内処遇への導入をスムーズにできるような形で、満期釈放者を減らしていくという方向が考えられるべきであろうと考えます。

そのほか、社会が受容することが一番必要なことで、“社会を明るくする運動”も、やはりこういった人たちをどう受け入れるか、その社会意識の変革に向けた積極的運動として取り組めないかということを私は望んでいるわけでございます。

ほかにまたいろいろございますけれども、以上で一応終わります。

野沢座長 また後ほど議論をやらせていただきます。

本江委員、よろしく申し上げます。

本江委員 ただ今お聞きしておりますと、いずれも極めて重要な問題であり、かつ議論し始めるとそう簡単に結論が出そうにない問題ばかりなので、果たして中間報告の12月まで、あるいは来年5月までに、これだけの問題が議論できるかなと非常に心配している状況です。したがって、一つは、現行法の枠内でできることと今後法改正を伴うことを分けて、現行法でできることは局の方でどの程度それが実行可能なのか検討していただいて後回しにする。法改正がどうしても必要な問題については、できるだけ優先的にこの会議で議論をしていった方がいいのではないかと思います。もちろんそれとは別に、大きな観点からどういうことを議論すべきかということも考えるべきだと思います。

この一番最初に書いた問題は、先ほどから御意見が出ておりますように、更生保護とは何ぞや、もっと具体的に言うと、先ほどから議論されているように、保護観察官の仕事の中に、刑余者等保護観察対象者の社会復帰のための支援以外に、独立して再犯の防止という任務が含まれるのかどうかという点を、この際しっかりと議論しておくべきだと思います。そして、再犯防止も重大な任務の一つとして考えるべきだと私は思いますし、そうとらえることが、今後の更生保護のあり方を検討する上で、また戦略を立てる上で、また保護観察官の思想と申しますか、考え方を整理し、教育し、指導していく上で、極めて重要なことではないかと考えております。具体的には、後でこの問題を議論していただくときに申し上げたいと思います。

二番目の保護司の報酬制の問題については、今もお話が出たとおり、極めて悩ましい問題で、保護司のベテランの方ほど、報酬制を導入するとおかしな結果になるとおっしゃるものですから、本当に悩ましい問題ではあります。しかし一方で、昨今はPTAの役員を引き受けること

でさえも、報酬制でやっていくというところがかかり出てきているという社会情勢があります。それから、保護司の皆さん方が、先ほどもお話が出ておりましたように、非常に過酷な条件下で保護の仕事をやっていただいております。そういうことを考えると、報酬制の導入については私自身も迷っておりますが、一度しっかりと議論すべき時期に来ているのではないかと思います。よく聞く話であります。最近では60歳で定年を迎えられる人がほとんどなのですが、60歳というと皆さん非常にお元気で、そういう方々のお話を伺っていると、第二の人生は多少とも直接社会に貢献できる仕事なりボランティアなり、そういうものをしてみたいという方は、私の周りにもたくさんおられます。それにしても保護司という仕事はあまりにもきついし、また持ち出しではないか、無報酬なのか。それだと二の足を踏んでしまうという方がたくさんおられると私は見ております。そういう方々に更生保護に御協力いただくためにも、直接の報酬制かどうか、今、堀野委員が言われたような保護司組織に資金を投入するという形にしても、もっと財政的バックアップをすることは喫緊の課題だと考えます。

第三番目に、保護観察期間の延長は、今皆さんがおっしゃったとおりでありまして、この間現場の方々からお聞きしたところでは、やはり保護観察の期間が足りなくて、やむを得ず保護観察を終えざるを得ない事例が多いとのことでしたので、この点も検討してみたらどうかと思います。ただ、これを検討することは、裁判官が行った判決の期間を超えて、さらに国の手を及ぼすということになるわけで、ここはかなり大きな問題になってくるだろうと思います。

四番目の地方更生保護委員会のあり方というのは、今までまだ話が出ていないのですが、実際に各保護観察所を指揮、指導しているのは、保護局が直接やっているようなものでありまして、各地方更生保護委員会が、検察庁で言えば高等検察庁のような管区の役割を果たせる法制度になっていない。したがって、何か事件が起こって事情を聞くにしても、管区の地方更生保護委員会の方に聞いても、地方更生保護委員会の方は自分の仕事とはとらえていない。検察庁で言えば、最高検察庁からいきなり地方検察庁に電話をかけたりすると、地方検察庁は飛び上がってびっくりする話なので、当然そのような場合は、高等検察庁を通じて事情を聞くわけです。しかし、どうも保護の組織は、保護観察所に直接電話をかけないと、地方更生保護委員会に電話をかけても管区としての役割を果たしていない嫌いがあるわけです。もしここでしっかりした方針が定まっても、局の方針を全国津々浦々まで貫徹させるためには、この高等保護観察所的な機能をしっかりしなければいけないと思います。

五番目に、ちょっとこの前も言いまして書き忘れましたが、刑事確定訴訟記録については、法律上、刑事事件が終結して確定するとすぐに検察庁で保管することになっておりますが、その法改正をしていただいて、矯正や保護の方に順次記録が回るようにしていただきたいということでもあります。

以上です。

野沢座長 榊井委員、お願いします。

榊井委員 いろいろ現場に行かせていただいたり、あるいはお話を聴いているうちに、この更生保護の問題について思いますのは、刑事司法における捜査から始まって裁判、判決、それから刑務所によろしく光が当たるようになりましたけれども、この刑事司法の最後のところにしわ寄せがきているというだけではなくて、日本の社会における様々な問題、これが全部集中してきていると思います。それをこの更生保護という形で一手に受けているというような状況だとつくづく思うわけです。これではさすがに耐え切れないわけですから、制度の弱いところ

から、言ってみると言葉は悪いですけども自壊的な形が、今の状況なんだろうと思うわけです。

そこで私は概括的に、この日本独自にやってまいりました保護司制度、長い歴史のあるものはそれなりに大いに機能してきた部分もあるわけですので、そうした枠組みの中で、この事態をどう改善していくのか、またその際、ハイリスク問題の御指摘もありましたけれども、緊急を要するような改善策といたしますか、もっと大きな目を見て中期的な、何かの戦略を見ながらやるものと考えて、やはり最後にはそれを統合していくというスタンスが必要なのではないかなと思うわけです。ですから、この裁判で一件落着くということで刑事司法というのは終わってきたという苦い反省の中から、その危機感をいかに持ち続けることが必要であるか。なおかつ、先ほどの御意見にもございましたけれども、こういう社会的に反響のある重大事件で、こういう有識者会議が始まりますと、その部分をどうするかという話になりがちなのですが、そういう意味では改めて社会防衛的な見地から、それは外科手術的なことになるのですが、それにとどまらず、やはりもっと大きな目で社会内処遇のあり方を確立していく道を、今回は是非盛り込みたいと思っているわけです。

その際、ではどういうところがまず一番重要なのかというときに、再犯をどう考えるのかということで、再犯の防止を支援するという形、本江委員もおっしゃいましたが、私はやはり再犯防止を、目的ないし任務というような形で、もっとはっきり出すことが非常に重要だと思います。従来あいまいになってきているものということですが、私はこれからの新しい更生保護の中では、更生保護の中核というぐらいまで位置付け、このところを出発点として考えていきたいと思うわけです。それで、いろいろいただいた本や情報を見ますと、非再犯期間、要するに事件を起こさない期間が長くなるほど、再犯率というのはどうも減少しているようです。やはり刑務所あるいはその類似施設から社会に出てくるまでの間において準備期間を得た方が、明らかに再犯は減っているようです。満期釈放者の再犯率が非常に高いというのは、それと関連があるのかどうか。再犯は1年未満の人ほど多いようで、罪種や行刑の成績、仮釈放の時期、要するに残余期間がどれくらいなんだということを含めて、このところをやはりしっかり検討していきたい。これが基本になるのではないかと思います。

そこで、この仮釈放につきまして、そこに記しておいたのですけれども、今この地方更生保護委員会というのが、どのようなプロセスで仮釈放を決めているのか。私が地方更生保護委員会のメンバーだったら、今のような別に光の当たらないような状況下、これはちょっと言い過ぎですが、その中ではやはり、割と早めに仮釈放を決めて出すことに躊躇するのではないかなと思うのです。恐らく仮釈放の期間というのは、だんだん短くなってきているのではないかと。と言いますのは、仮釈放の時期にまた何か事件を起こせば、何だということにすぐなるわけで、どうしてもそのようなためらいの中で現実が推移しているのではないのかなと。そこら辺の実態を、やはりちょっと見てみたいということ。それでその際、この保護観察期間というのは、その刑務所を出るときの約束なり何なりいろいろあるかもしれませんが、刑の残余期間を超えて一定程度増やすことはできないのか。それから、今、これも堀野委員がおっしゃいましたけれども、刑務所もやっとなり変わり始めてきました。刑務所の中では、いわゆる個人の矯正プログラムみたいなものもやっとなりこうということになっているので、それと仮釈放を、新たな形で連動させて考えていくことも大事だと思います。どういう人を仮釈放させるかというのは、やはり一つの基本線として重要な考えどころだと思います。

もう一つは、今回いろいろなところを見せていただきまして、やはりこれは大事だなと思いましたが、更生保護施設です。更生保護施設の充実強化は、やはり大事だと思いました。特に、新宿区にある更生保護施設に行きましたけれども、中も非常にきれいであり、食事も食べてみたいと思うくらいなかなかいいものでありました。しかも、更生保護施設の隣に、あまりこの場で言うことができないような施設がありましたけれども、新宿の場合は、それくらい職業機会が多いのであろうと思います。匿名性がある。こういうところほど、働く場所は案外つかみやすい。非常に重要な問題ですから、どこもかしこもというわけにはまいりませんが、こういうふうな大都会の非常に足回りのいい、しかも匿名性も守られるようなところというように非常に絞った形で、国立国営でもいいから思い切った施設、すなわち、そこには保護観察官あるいは保護司、あるいは私としては協力雇用主を含めてですね、一緒にやっていけるようなモデルケースをつくっていくと非常にいいのではないかと思うわけです。そして、いろいろ社会科学的に再犯者の調査をしろという意見もございますけれども、僕は単にスタティックな調査ではなくて、そういう能動的ないわゆる舞台において、入ってきた人たちがどうなったのかを調べることににおいては、これまでにはない調査も可能ではないかと思います。どれだけ成果が上がるのかということも考えたい。

聞いてみますと、保護司と保護観察官という問題についても、終戦直後、やはり保護観察官をかなり中心に考えた時期もあったようです。しかし、経済不況のときに諸般の事情から一気に保護司中心という形になった経緯があるようです。この保護観察官の問題、保護司によくやっていただいていることは間違いないのだけれども、やはりもうだんだん保護観察官が主流になっていく契機を今回つくりたいなと思っています。その意味で、人数が足りないということは言うまでもないことであり、議論の余地はないと思います。ただ、財布を預かる財務省にしましても、何人出してくれということですぐ予算を増やすというわけにはまいらないと思います。そこで、要するに職員を増加して、その人たちにどう働いていただいて、どれだけの効果が上がるのか、納得できる増員プログラムを出さないと、ただ頭数を増やしてくれではどうにもならないのではないかと思うのです。どの分野にどうするのか、あるいは専門的なものをどうするのか、いろいろな御意見がありました。あるいは人材育成の問題などいろいろあるわけで、やはりそのところを詰めた、要するにそれならば金を出してもしょうがないなと財務省に言わせるぐらいのプログラムを、私としては、この会議の中で出せばいい、出していくべきではないかと思います。

あと保護司さんの方々が皆さんおっしゃいましたので、報酬制という問題は難しい。保護司法でも第1条に保護司の精神と書いてあるわけですがけれども、あれは大事で、あそこの部分をもうちょっと現代的に考え直さないと、何となく保護司さんはよくやってくれと、事実そうなのですが、何か遠慮したままで終わってしまうような気がします。もっと新しい形を考えたい、考えるべきではないかと思います。

大体、以上です。

野沢座長 ありがとうございます。

佐伯委員が御欠席ですので、このペーパーを事務局から、要点をひとつお願いします。

事務局 事務局から、佐伯委員から提出されている意見の内容を御紹介申し上げます。

冊子の5ページから6ページに掲載されているとおりであります。なお、このペーパーの公開につきましては、事前に佐伯委員から御了解をいただいているところであります。

内容をかいつまんで申し上げますと、まず更生保護をよりよくしていくためには、保護観察の担い手の強化が不可欠であるとして、保護観察の担い手についてを検討項目として掲げ、保護観察官と保護司の役割分担のあり方の再検討、保護司が担っている仕事の整理、保護司のリクルートのあり方、更生保護施設の充実、更生保護女性会・BBS会・協力雇用主との連携の強化といった論点を検討事項として挙げておられます。

次に、現在の保護観察は、対象者を見守り援助することが基本となっており、大部分の対象者についてはそれでうまくいっているものと認識しているが、特定の類型の対象者については、より強い内容の処遇を行うことを検討すべきであるとして、保護観察の内容の強化についてを検討項目として掲げています。例えば、処遇プログラムの受講、治療の受診、尿検査、社会奉仕活動といった、更生保護のための必要な処遇を義務付けることの検討。居住指定や定期出頭の義務付けの検討。4号観察について特別遵守事項の設定や転居等を許可制にすることの可否、その前提として保護観察、特に4号観察の法的性質の検討。立入調査権、対象者の情報提供義務等の新設といった保護観察所の情報収集機能の強化の検討。遵守事項や義務付けに違反した場合の措置、いわゆる不良措置の検討等を検討事項として挙げておられます。

ただし、保護観察の内容を強化して対象者の自由を今以上に制限するためには、その前提として、保護観察の法的性質についての検討が必要であり、特に4号観察については、刑の執行を受けた者の自由を制限する根拠、制限できる範囲、執行猶予が取り消された場合の扱い等について検討しておくことが必要であること、また、保護観察の内容を強化するためには、その実効性を確保するために、義務違反を発見するための情報収集機能の強化と、違反者に対する措置の強化を伴う必要があると思われるが、対象者の権利保障との関係でどこまで可能かを検討する必要があることを指摘されています。

重大再犯事例の検討により、4号観察において、対象者の処遇に必要な情報が、十分に保護観察官に伝わっていないという問題点が明らかになったとして、4号観察における裁判所との連携強化についてを検討項目として掲げ、4号観察の処遇計画を立てる際に必要な情報を確保するための方策の検討を検討事項として挙げられています。

四番目に、重大犯罪のハイリスク対象者についてを検討項目として掲げ、選別が可能かどうかの検討、選別が可能であればそのような者に対する特別の処遇のあり方の検討、仮釈放審理のあり方の再検討を検討事項として挙げられています。

さらに、受刑者の社会復帰を円滑に進めるためには、すべての者に一定期間保護観察を行うことが望ましいとして、必要的仮釈放制度の検討を検討事項として挙げており、そのほか保護観察を独立の刑罰と位置付けて、懲役3年、それに続く保護観察1年といった言渡しをする制度も考えられる旨、記載されています。必要的仮釈放制度については、刑法改正作業の過程における議論を参照する必要があると思われる、との指摘もなされています。

また、他の機関との連携として、就職の支援、障害を持つ対象者への特別の支援も検討事項として挙げられています。

以上です。

野沢座長 ありがとうございます。

それでは、これで先生方の御意見を一通り伺ったのですが、この前の宿題として、事務局の方に、更生保護関係法令の立法経緯と、諸外国の保護制度の実態についてのレポートをまとめていただいておりますので、事務局の方からこの経緯について、簡潔にひとつ説明をお願いし

たいと思います。

今いただきました先生方のレポートを簡潔に今まとめたものもございますので、それを併せて事務局から一通りお願いしたいと思います。

その前に、ここで少し休憩といたしましょう。

(休 憩)

2. 更生保護関係法令の立法経緯及び諸外国の更生保護制度等について

野沢座長 では、そろそろこの議論に入りたいと思います。

事務局の方から、先ほどのまとめとそれから今言った法令の立法経緯、外国の資料等まとめて説明をお願いします。

事務局 事務局の坂田でございます。お手元にお配りしてあります、有識者会議における検討事項(案)という2枚紙を見ていただきたいと存じます。

これは、各委員からペーパーで御提出いただきました検討事項の意見をそのまま合体させますと非常に多岐にわたる項目になってしまいますので、私ども事務局の方で、各委員の意見を大きくくりくくらせていただいて、幾つかの検討事項として整理させていただいたものでございます。マルを付けて太字で書いておりますものが検討事項でありまして、それだけだと意味が分かりにくいものについて、細い小さな字で、これは例示として、例えばこの項目ではこういうことの検討事項として各委員から上がっていますよということが分かるようにしたものでございます。実現可能性があるとかないとか、そういった観点で、事務局として特に取捨選択したりなどはしておりません。

太枠のところだけ簡単に読み上げてまいりますと、まず、更生保護の理念が大きな検討項目としてある。その中には、更生保護の理念及び守備範囲。それから保護観察対象者の種類、これは号種別の1号観察、2号観察、3号観察、4号観察、それらの対象者とそれに応じた保護観察のあり方。また満期出所者への対応。この満期出所者への対応というのは、ここで大きく更生保護制度の理念をどう考えるか、ここでどういう割り切り方をするかで、その他の制度設計のところにもかかわってくるのではないかとということで、理念のところにも満期出所者への対応を入れてございます。

それから、保護観察の充実強化としましては、保護観察付執行猶予者に対する保護観察の強化、特別遵守事項の設定、転居等の許可制の導入といった点。それから、運用面での保護観察の強化ということで、例えばこちらに小さな字で書きましたような、各委員からいただいているところを入れてございます。純粋に運用面でできるかどうか、なお検討の余地がある、例えば検討を突き詰めていけば、新たな制度の導入が必要になるかもしれないものも含まれております。そして三つ目のマルとしては、保護観察の強化のための新たな制度の導入。小さな字で書きましたように、各委員から提出されている意見の内容を例示してございます。それから四つ目のマルが、ハイリスク対象者に対する指導監督のあり方。分類とか選別をどうするか、指導監督の中身や体制、そういったところも含むものとして書いてございます。最後のマルが、保護観察処遇と被害者であります。

それから、仮釈放のあり方としましては、一つ目のマルが仮釈放の許可基準、審理手続の見直しという論点でございまして、細字で書きましたような幾つかのことを例示しております。それから二つ目が、受刑者をより早期かつ円滑に社会復帰させるための方策、必要的仮釈放制度等の導入による仮釈放の原則化、仮釈放の早期化、改善更生に必要な保護観察期間の確保等といった論点。それから三つ目のマルとしては、地方更生保護委員会の組織のあり方。例えば、委員と事務局との役割分担のあり方とか、委員構成の問題、保護観察所に対する指導監督のあり方といった問題、これらも含むものとして書かせていただいております。

それから、次のページにいただきましたまして、大きくとらえると、更生保護の担い手、人的体制のあり方という項目でございまして。一つ目は保護観察官について。保護観察官の専門性、指導力の向上、保護観察官の採用、研修、育成、昇任及び人事交流等のあり方、保護観察所の人的体制の整備と保護観察官の適切な配置のあり方といった検討事項があるかと思っております。

保護司につきましては、保護司に求められる資質、能力、それから保護司適任者確保の方策、そして報酬制導入の検討及び実費弁償金のあり方、さらに保護司活動・保護司組織に対する支援のあり方。

更生保護施設については、更生保護施設の充実強化の問題。それから特別で多様な機能を有する中央施設、更生保護センターの創設等ということで、委員の方々から国立あるいは公設民営、P F Iの活用等様々な意見をいただいておりますが、民間の更生保護施設で受け入れてもらえないような対象者の最後の受け皿になるもので、いろいろな機能を合わせ持っているものをつくったらどうかという御意見がここに入っております。

それから、官民協働態勢については、保護観察官と保護司の役割分担のあり方、いわゆる24時間体制であります。保護観察所及び保護観察官の執務時間外における対応のあり方といった論点。関係機関等との連携については、更生保護女性会、B B S会、協力雇用主との連携強化、地方自治体や地域の関係機関・団体との連携強化及び双方向的なネットワークの構築、警察署、医療機関、社会福祉機関、N G O、N P O等を含むネットワークという意味でございまして。関連する分野との社会資源の適切な配分、そのための調査。

それから、円滑な社会復帰のための施策として、大項目として掲げましたが、就労支援の充実強化、協力雇用主の発掘でありますとか、協力雇用主に対する様々なインセンティブの付与等、各委員から提出されているアイデア等をここで御利用いただけたらと思っております。

その他、どこにも入りにくいものということで、社会奉仕命令、自宅拘禁等新たな制度の導入、恩赦制度の運用のあり方などを、ここにその他として入れてございまして。

各委員から提出されている項目については、基本的には大きな目で見るとどこかには入っているという理解で整理したものでございまして、何か修正すべき点とか、あるいは御意見等があればちょうだいしたいと存じます。

野沢座長 この議論は各論に入りますので、そこでまた御議論いただきますから、説明の方をまず全部終わるようにしてください。

事務局 それでは、更生保護に係る法律の制定経緯などを御説明をいたします。

説明資料3の更生保護関連主要法令、お手元でございますでしょうか。横長の資料ですが、これを御参照ください。

まず、更生保護制度の主要な内容を規定する法律といたしましては、資料中、紫色で示している「犯罪者予防更生法」、水色の「執行猶予者保護観察法」、薄いオレンジ色の「更生保護事

業法」，薄い緑色の「保護司法」及び肌色で示しております「恩赦法」，それとこの資料で一番右端下にあります「心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律」がございます。このほか，密接に関連する法律といたしましては，刑法，刑事訴訟法，監獄法，それと少年法，少年院法，売春防止法等がございますが，ここでは更生保護の基本法たる犯罪者予防更生法と執行猶予者保護観察法を中心に，法律の制定経過を御説明し，併せて近時の立法の動きについても御説明することといたします。

まず，犯罪者予防更生法が制定される前の段階における仮出獄，執行猶予及び保護観察の各制度について御説明いたします。我が国において，仮釈放の制度が法制度として登場したのは，資料の一番左端中段にありますように，明治13年に制定された旧刑法においてであります。旧刑法は，有期刑の場合は刑期の4分の3を，無期刑の場合は15年を経過した場合に仮出獄を許すことができるものとしており，仮出獄者に対しては保護観察官ではなく，警察による監視に付すものとしていました。一方，刑の執行猶予制度が導入されましたのは，明治38年に制定された「刑ノ執行猶予ニ関スル法律」においてであります。この法律の執行猶予制度については，資料に，執行猶予の規定を創設していたが，その対象は現在よりも限定されていたと記載しておりますように，現行法のものとは異なって，再度の執行猶予，すなわち執行猶予期間中の犯行について，再度執行猶予に付す制度はなく，初回の執行猶予についてのみ認めるものであり，またこのときの執行猶予は保護観察制度とも結び付いてはおりませんでした。その後明治41年に現行の刑法が制定され，仮出獄と執行猶予が，それぞれの要件を緩和するなどして導入されましたが，いずれの制度も保護観察と結び付いたものではございませんでした。

このように，仮出獄や執行猶予の制度が発足してから随分長い間，プロベーションやパロールは導入されずにおりました。ちなみに，プロベーションとは，御存じのように犯罪者を矯正施設に収容することを猶予し，社会内において指導監督，補導援護するものであり，条件違反があれば矯正施設に収容するという心理規制によって改善，社会復帰を図る制度のことを言います。またこれに対し，パロールとは，施設収容の期間の満了前に仮に釈放し，その仮釈放期間中，社会内において指導監督，補導援護するものであり，条件違反があれば施設に収容するという心理規制において改善，社会復帰を図る制度のことを言います。

我が国において，このようなプロベーション及びパロールが導入されたのは，資料の下の方にある，大正11年に制定された旧少年法，及びこの資料には載せてございませんが，矯正院法においてであります。つまり，少年に関するものの方が先に導入されたのであります。旧少年法は，18歳未満の者を少年とし，少年審判官，少年保護司及び書記で構成される少年審判所が少年保護司の観察に付すことや，矯正院に送致することなどの保護処分をすることができるとしておりました。この少年保護司の観察は現行の保護観察に，また矯正院送致というのは現行の少年院送致に，それぞれ当たるものであります。また，矯正院法は，矯正院から仮退院中の者も少年保護司の観察に付すものとしておりましたが，これは現行の少年院からの仮退院者に対する保護観察に該当します。さらに旧少年法は，執行猶予少年及び仮出獄少年をその期間内，少年保護司の観察に付すものとしておりました。

では，成人についてプロベーションとパロールが導入されたのがいつなのかと申しますと，一部の成人に対するものではあります。昭和11年に制定された「思想犯保護観察法」においてあります。これは資料の中段より少し上に載せてございます。この思想犯保護観察法は，治安維持法の罪を犯した起訴猶予者，執行猶予者，仮出獄者及び刑の執行終了者を対象として，

保護観察審査会の議決により保護観察に付すことができるものとし、保護観察においては、本人を保護し、再犯の危険を防止するため、思想及び監視を観察するものとしておりました。また、保護観察の実施は、保護観察所が担当することになりました。しかしながら、この思想犯保護観察法はGHQの指示により、昭和20年をもって廃止されております。

次に、第二次世界大戦後、犯罪者予防更生法が制定され、その次に執行猶予者保護観察法がそれぞれ制定されました。現行の保護観察制度において、なぜ執行猶予者のみが執行猶予者保護観察法に規定されたのかを含めまして、これらの制定経緯について以下御説明いたします。

まず、犯罪者予防更生法の制定経緯について御説明します。昭和24年第五回国会において、刑法の一部を改正する法律案と犯罪者予防更生法案が提出されました。この刑法の一部を改正する法律案には、執行猶予者に保護観察を付すことができる旨の規定が盛り込まれていました。一方、犯罪者予防更生法案は、保護観察対象者を、その1.少年法の保護処分を受けた者、その2.少年院からの仮退院を許された者、その3.仮出獄を許された者、その4.刑法の規定により保護観察付執行猶予に付された者とし、すべての保護観察対象者に転居及び長期旅行の許可制を含む一般遵守事項を課すほか、特別遵守事項を設定するものとしておりました。現行の犯罪者予防更生法とは異なり、昭和24年の第五回国会に提出されました犯罪者予防更生法案では、保護観察付執行猶予者も同法の対象としており、かつ、保護処分少年や少年院仮退院者や仮出獄者と同じように、特別遵守事項を設定するものとし、転居及び旅行については許可を要するものとしていたという点が注目される点であります。この第五回国会の法務委員会における審議では、委員から、思想犯保護観察への回帰を強く懸念する意見や、執行猶予者を保護観察に付すことは、思想や労働運動ないし政治活動を抑圧するおそれがあるのではないかとといった意見が出されました。その結果、犯罪者予防更生法の保護観察対象者に関する規定中、法案の中にありました「刑法の規定により保護観察付執行猶予に付された者」との規定は、「18歳に満たないとき、懲役又は禁固につき刑の執行猶予の言渡しを受け猶予中の者」と改められ、少年の執行猶予者のみを保護観察対象者とする内容で成立したのであります。

その後、昭和28年の第十六回国会において、刑法等の一部を改正する法律案が提出されました。この法律案は、刑法及び犯罪者予防更生法の一部改正を内容とするものでした。この刑法の一部改正案は、再度の執行猶予を付し得る旨の規定や、初回の執行猶予には裁量的に、そして再度の執行猶予には必要的に保護観察を付す旨の規定が新設されておりました。一方、犯罪者予防更生法の一部改正案は、保護観察対象者を成人の執行猶予者にまで拡大する内容のものであります。この法務委員会における審議では、委員から、執行猶予者に保護観察を付すことと仮出獄者や少年に保護観察を付すことは観念上違いがあり、保護観察付執行猶予者については、独立の立法をすべきであるという、昭和24年の第五回国会では出されていなかったような意見が新たに出されたのであります。また、選挙違反の執行猶予者に保護観察が付されるという事態を想定した上で、選挙違反で執行猶予になった者を仮出獄者と同じ扱いにすべきではないなどと、思想犯保護観察的な運用を懸念する旨の意見も出されておりました。

その審議の結果、刑法の一部改正法は、再度の執行猶予の場合にのみ必要的に保護観察に付す、という内容で成立しました。一方、犯罪者予防更生法については、保護観察対象者を刑法の規定により、保護観察付執行猶予に付された者にまで拡大する内容で成立いたしました。遵守事項については、一般遵守事項を課すのみとなっております。なお、執行猶予者に保護観察を付すことと、仮出獄者や少年に保護観察を付すことは観念上違いがあり、保護観察付執行

猶予者については独立の立法をすべきであるという意見に対し、このときの法務大臣は「仮出獄者と執行猶予者とを一緒の対象として一つの法律に入れたことについての疑問はもっともだと思う。早急に改めたい」旨、法務委員会で答弁しています。

その後、昭和29年第十九回国会において、初回の執行猶予にも裁量的に保護観察に付す旨の規定を新設することなどを内容とする、刑法の一部改正案が提出されるとともに、執行猶予の取扱いと犯罪者予防更生法による仮出獄者等の取扱いとは区別する必要があるとの理由により、執行猶予者に対する保護観察につき別個に規定する、この執行猶予者保護観察法案が提出され、いずれも成立いたしました。

このような過程を経て、保護観察処分少年、少年院仮退院者、仮出獄者については、犯罪者予防更生法が規定し、保護観察付執行猶予者については、執行猶予者保護観察法が規定するという現行の法体系ができてきたわけであります。

また、資料の右端を御覧いただきますと、上からずらっと各法律が一部改正されたとなっておりますが、これは平成14年に更生保護事業法の一部改正がございましたことに伴い、関連する法律の一部改正が行われたことを示すものでありまして、ここの議論には直接関連いたしませんので、説明を割愛させていただきます。

次に、近時の立法の動きについて、二点ほど御説明いたします。

まず少年法改正の動きであります。先般の通常国会において、少年法等の一部を改正する法律案が提出されましたが、衆議院の解散により廃案となっております。この法律案の内容のうち、少年の保護観察に関係するものがございまして、御紹介させていただきます。それは、家庭裁判所の決定により保護観察に付された少年、すなわち1号観察少年ですが、これに対する指導を一層効果的にするための措置等を整備するものでございます。保護観察中の少年が、特別遵守事項に違反した場合、保護観察所の長が警告を発することができることとし、それでも少年の行状が改善されず、そのままでは改善更生に支障をきたすと認められる場合は、保護観察所の長が家庭裁判所に対し、当該少年を少年院あるいは児童自立支援施設に送致する申立てができるとするものです。これまでの少年の保護観察においては、特別遵守事項の違反に対する制裁措置が存在していなかったため、少年に対し保護観察における特別遵守事項の重要性を認識させる手段に欠ける面がありました。このことからこれを是正し、少年に対する保護観察上の指導を効果的にしようという趣旨でございます。また、この改正法案には、保護観察所の長が少年の保護者に対し指導できるという仕組みも盛り込まれております。

次に、執行猶予者保護観察法改正の動きについて説明させていただきます。前回の会議で御報告いたしました三つの重大再犯事件を受け、先般の通常国会の会期中、与党から「保護観察制度は再犯防止に役立っていないのではないか」との御批判を受けました。その中でも、保護観察付執行猶予者による女性の監禁事件に照らし、現在の執行猶予者保護観察法が、余りにも対象者の指導権限に乏しいものになっているという点が指摘されました。具体的には、執行猶予中の対象者には特別遵守事項を設定できない、また、1か月以上の旅行や転居の場合に、保護観察所の長に届け出ればよいという緩やかなものになっているという点でございます。そこで、執行猶予者にも特別遵守事項を設定し、転居、旅行については届出制から許可制に改め、改善更生の見地から相当でないと思われる転居については許可しないことができるものにするよう、また、その期間も、現行の1か月というのは長過ぎるということから、1週間に改めるよう早急に執行猶予者保護観察法を改正すべきであるという御指摘があり、与党議員において

法改正に向け検討がなされておりました。そして、議員立法として法案を提出する手続が進んでおりましたところ、御存じのとおり、衆議院が解散されたことなどから、法案提出には至らなかったものと聞いております。

以上で、関連法律についての制定経緯についての御説明は終わります。

野沢座長 御質問を含めていろいろあるかと思いますが、外国の事例について説明を先に進めてください。

事務局 引き続き、海外の更生保護制度について御説明いたします。

お手元の説明資料1及び2の海外の更生保護制度の概要について、保護局参事官室で現在把握している範囲で御説明いたします。

説明資料1は各国別のものであり、説明資料の2は同じ内容を今度は一覧形式にしたものでございまして、書かれている内容はほぼ同じでございます。これからこの有識者会議におきまして、保護観察制度や仮釈放制度などの改善や見直しが議論されることになると思われませんが、その際、海外の更生保護制度との比較が何らかの御参考になるのではないかと考えまして、このような資料を御用意した次第であります。

この調査に供した資料は、主に法務総合研究所の法務研究などを中心とする書籍であります。また、最近になって制度が変わっているのではないかとと思われるものについては、ウェブサイトの検索、それと海外の大使館で勤務する法務省職員からの情報提供などにより補充したつもりでございますが、こちらの調査能力の不足から、不十分で不統一な内容であります上に、古いものと新しいものとが混在しているものになっております。そのため、こちらの当初の意図とは裏腹に、日本の更生保護制度との比較が難しいものになってしまっている点、あらかじめおわび申し上げます。資料の不十分な点は、適宜御指摘いただきまして、改めてこちらで補充させていただきたく存じます。

まず、アメリカから御説明いたします。アメリカでは、連邦法違反は連邦裁判所で、そして州法違反は州裁判所で取り扱われております。それぞれの州では、多種多様の運用がなされておりますので、ここでは連邦での扱いを資料にしております。連邦の保護観察に関する処分といたしましては、保護観察処分と指導監督付釈放とがあります。いずれも裁判所が決定することとなっております。保護観察処分は、それ自体、独自の刑罰であり、刑の執行猶予とは直接関連のない制度とされております。この点が、日本の制度と大きく異なる点だと言えます。

アメリカの保護観察処分は、犯罪の種類により、重罪の場合は1年以上5年以下の保護観察期間、軽罪の場合は5年以下の保護観察期間、違反の場合は1年以下の保護観察期間とされております。保護観察の期間中は、刑の宣告が猶予されております。保護観察対象者には、裁判所によって必要的遵守事項と標準的遵守事項とが定められ、重罪の者が保護観察処分となった場合には、裁判所により特別遵守事項が定められます。また、保護観察が取り消された場合は、再度刑を科すこととなっております。これは裁判のやり直しであります。

一方、指導監督付釈放は、満期釈放後、元の刑とは別に1年以上5年以下の期間、保護観察所の指導監督に付すという制度であり、日本の仮釈放制度のように、刑期の途中の釈放を認めるものではありません。多くの州では、日本のような刑期の途中での仮釈放が残っておりますが、連邦では1987年に仮釈放制度が廃止されております。連邦では、裁判所の拘禁刑の宣告に際して、拘禁期間と指導監督期間とが言い渡されることとされております。また連邦では、保護観察部門は連邦裁判所事務局保護観察部に帰属しており、保護観察官は2002年当時で

4,516名であります。

次に、イギリスのうち、イングランドとウェールズについて御説明いたします。保護観察に関する処分としては、大きく分けて社会内処罰、それと早期釈放になった者に対する指導監督とがあります。社会内処罰には、社会内更生命令、それと40時間から240時間の無償労働が科される社会内処罰命令、社会内処罰及び更生命令、薬物事犯に対する薬物治療及び検査命令とがございます。これらは独自の刑罰とされており、これも裁判所によって決定されます。また、社会内更生命令の場合、裁判所は標準的の遵守事項に加え、事情に応じ付加的の遵守事項を定めます。

これらとは別に、早期釈放になった者に対する指導監督という処分があります。これは原則として、内務大臣が決定権限を持っております。12か月以上4年未満の拘禁刑の場合は、刑期の2分の1を経過した時点で自動的に早期釈放され、4年以上の拘禁刑の場合は、遅くとも刑期の3分の2を経過した時点で早期釈放され、刑期の4分の3になる時期まで保護観察所の指導監督を受けることとなっております。この自動的に早期釈放されるという点は、日本と大きく異なる点であります。保護観察官は内務省保護観察庁に属しており、2003年当時、保護観察官は7,984名おりました。また、一定の民間ボランティアがいるのもイギリスの特徴でございます。ちなみに、イギリスの保護観察官の主な職務は、リスクアセスメントであり、具体的な処遇プログラムの実施等は、この保護観察官の下に配置される、プロベーション・サービスオフィサーが担当しているとのことであります。

次に、ドイツについてです。ドイツでは、保護観察のための自由刑の執行延期と、保護観察のための自由刑の残刑の執行延期とがあります。いずれも裁判所が決定します。前者はいわば保護観察付執行猶予であり、保護観察を受けることで刑の執行を延期され、保護観察期間を経過すると刑の執行が免除されるというものであります。これに対し、保護観察のための自由刑の残刑の執行延期は、自由刑を執行されている者の早期釈放であり、いわば仮釈放のような制度でありまして、裁判所による保護観察期間が決定されます。宣告された刑の3分の2以上の執行が終わり、公共安全の利益を考慮しても執行延期に責任を持つことができ、当該有罪判決を受けた者がこれに同意している場合には、その者の残刑の執行を延期しなければならないとされております。

保護観察のための自由刑の執行延期について、保護観察官は対象者の生活態度を裁判所に報告いたします。遵守事項、指示、申出、確約に対する違反については、執行延期の裁判を撤回する事由となっております。ドイツの保護観察官は、州の司法省に属しておりますが、2003年当時は8,254万人の人口に対し2,102名おりました。以上のほかドイツでは、裁判所により行状監督が命ぜられた場合、対象者は州の監督所のもとに置かれ、保護観察にも付されることとなっております。

次に、フランスについてです。フランスでは、まず裁判所が決定するものとして、保護観察付宣告猶予、公益奉仕、労働付執行猶予、それと保護観察付執行猶予とがあります。保護観察付執行猶予の場合、対象者は一般遵守事項及び特別遵守事項の遵守が求められる一方で、更生のために福祉的及び物質的援助を受けることができることとなっております。遵守事項に違反した場合は、刑罰適用判事が執行猶予の全部又は一部の取消しの言渡しと合わせて、裁判内容を仮執行して対象者を拘禁することができます。

このほかに、予審判事または判決裁判所が決定する司法上の監督、それと刑罰適用判事又は

刑罰適用裁判所が決定する仮釈放の制度があります。フランスでは、仮釈放される人数は少ないと聞いております。仮釈放の場合、対象者には特別の遵守事項が定められます。この特別遵守事項は、刑罰適用判事の申立てにより変更することができるかとされており、また、1997年の法律で仮釈放者に対し、さらに2002年の政令により司法上の監督対象者に対し、電子監視装置を装着する処分が決定できることになったとのこととあります。当方が把握した限りでは、手首に装着する仕組みのもののようにあります。

時間の関係上、韓国とオーストラリア、カナダについては、説明を割愛させていただきます。適宜資料を御参照ください。以上です。

野沢座長 ありがとうございます。

以上、事務局の御説明に対する御質問あるいは御意見ございましたら、先生方いかがですか。非常に多岐にわたる事柄を、短期間にまとめていただいたのですが、今お話がありましたように、十分調査が行き届いてない面もございますけれども、およそのレベルについては、ある程度の御参考になるかと思うわけでございます。

はい、どうぞ。

堀野委員 保護司は日本独特の制度、諸外国に類例は全くないですか。

事務局 アジア地域には保護司とほぼ同じ制度がございます。例えば、シンガポール、タイ、韓国に、日本の保護司制度とほぼ同じものがございます。また、ヨーロッパでもオランダですとか北欧には保護司に類似した制度があると聞いておりますし、また、日本の保護司さんのように、保護観察を全部担当するというのではなくて、保護観察の指導の一部をボランティアの方が担うという制度は、先ほど御紹介ございましたイギリスとカナダ、アメリカにもあると聞いております。

野沢座長 イギリスの保護観察官の数は、他国と比べ群を抜いて手厚いように見えるのですが、イギリスでは逆に保護司制度というのは、あまり機能していないということですか。

事務局 私が知っております範囲では、イギリスの保護観察官等にお聞きしましても、それほどボランティアが活発に動いておるといえるということはないとお聞きしております。

野沢座長 サッチャーさんのいわゆる民営化路線という中で、この分野も恐らく検討はされたのだと思うのですが、やはりなかなか大変だということで、それほど進んでいるという状況ではないのですね。刑務所の民営化は、既に大分前から手がけられて、例のPFI刑務所というのは、イギリスでは相当徹底的にやられているという、アメリカ、イギリスでは伺っておりますが、この関係の社会内処遇という面まではなかなか及んでいないということでしょうかね。

事務局 イギリスでは、保護観察対象者の処遇、例えば、住居提供、就労促進、アルコール・薬物乱用処遇等に、また、犯罪予防の分野で民間の営利及び非営利組織への委託が活発に行われております。

野沢座長 私、法務大臣を拝命したときに、小泉総理からの特命がございました。その治安回復と司法制度改革、それからPFIによる刑務所の建設と、この三つを特命いただいたのですが、そのうちPFI刑務所につきましては、今日も出席していただいておりますが、大分しっかり取り組んでいただきました。山口県美祢市の1,000人規模のPFI刑務所、それから今年は島根県の旭町の2,000人規模のPFI刑務所。

ただしこれは、イギリス、アメリカ流のように、契約担当官が2、3人だけ駐在して後は全

部民というのはやはり難しいのではないかとということで、大陸型、ドイツ、フランス流の半官半民的な形ですね。刑務執行というもっとも難しい分野については、やはり官が責任を持たなきゃいかんだろうということで、大体半分ずつくらい感じでスタートを切って、今順調ですか？ ちょっと一言コメントしてください。

法務省 当時、大臣から指揮を受けまして、P F Iの刑務所建設の準備をいたしましたけれども、今座長の方からお話ございましたように、大ざっぱに言って1,000人規模の刑務所に約200人職員がいるのであれば、その約半分の業務を民間の人にやってもらうという考え方で、新しい刑務所を2つつくろうとしているところでございます。お陰様で、地元島根県あるいは山口県の協力を、あるいは地元の方々の協力を得まして順調に進んでおります。けれども、P F Iの関係で若干申しますと、やはり今座長から御指摘ございましたように、すべてを民営化するというのは、なかなか法的にも問題があるということもございます。また、それよりも受ける側の方にもやや問題がございまして、やはり一番危ないところはなかなか民間の方で受けていただけないわけでございます。直接受刑者と接するところ、そのせっぱ詰まったところのものは、やはり民間の企業ではちょっと引き受けにくいということがございます。

それからもう一つ、その2つの刑務所とも実験的な意味もあるのですが、受刑者の中では、表現が適当でないかもしれませんが、比較的質のいい受刑者を集めておりまして、非常に凶悪な受刑者、あるいはまた特に問題のある受刑者につきましては、P F I刑務所で集中的にやっていく、民間の力でやっていくというのは、まだ現段階では問題があると考えております。ただし、それでもそういう工夫を進めながら、順調に進んでおります。

以上でございます。

野沢座長 そんなこともございまして、やはり欧米諸国では、ある面で進んでいる面もあり、またそれに伴って出てきている問題点もあるようですから、これからもできるだけ情報収集をしていただきまして、新しい資料が整ったときには、いつでもまた皆さんにお配りして、御説明いただければと思うわけでございます。

3. 更生保護の理念等について

野沢座長 それでは、時間も大分おしておりますので、三番目の議題に移りたいと思います。これからは各論ということで、今日も先ほど検討事項として幾つかの枠組みを出していただきましたが、まずはその更生保護の理念、さらには保護観察の充実強化、仮釈放のあり方、それから各論、そしてその担い手のあり方等についての項目がございしますが、これに沿って各論に入る中で、それぞれの御意見、それから12月にしようかと思っております中間報告の柱として何が必要か、様々な問題について行きつ戻りつで結構だと思っておりますが、当面この順序に従って、とりあえず今回は更生保護の理念等についての御意見をそれぞれひとつ出していただければ有り難いと思いますが、そのような進め方でいかがでございましょうか。そこを飛ばしてもうちょっと先の方で物を言いたいという方もいらっしゃるかと思いますが、まず一番問題であります基本理念はどうでしょうか。

言い出しっぺでもありますので私から申し上げますが、私はやはり再犯を防止するという具体的、切実な問題と同時に、日本の社会がとにかく立ち直り可能な、復活可能な社会としてこ

れから生まれ変わっていくというか、一度罪を犯せばなかなかそこから浮かばれないというのでは具合が悪いので、何としてもそのいろいろな面から立ち直り復活の可能な社会を構築して、「安心・安全な国づくり」を目指したいなと思っております。

私も政治を少しやったものですから申し上げるわけですが、今回の総選挙の中で、一つの大きな特徴がありました。与党の方から出されましたマニフェストの五つの柱の中の一つが、「安心・安全な国づくり」となっておりまして、郵政に問題が特化されてはおりましてけれども、私は今の日本の状況からしますと、「安心・安全な国づくり」という中にこの更生保護の問題というのは、やはり大きく関与しているのではないかなと思っております。刑事事件の捜査、あるいは裁判、あるいは矯正という一連の流れの中に、やはり更生保護という最後の仕上げのレベル、段階について、もっともっと多くの国民の皆様の関心と、今日もお集まりいただいております識者の方々の知恵、御意見、そしてまた、先ほどもございましたような国レベルでの予算要員等資源の配分についても光を当てるべきではないかなと思っております。ですから、ここの理念をやはりもう一度みんなで再確認をして、各論の方をスタートしていくことが大事なかなと思ひまして、理念をまず最初にと申し上げました。

どうぞ、金平委員。

金平座長代理 それでは一言。私もやはり更生保護の理念というものが、もうひとつこうはっきりしていないところがあると思ひます。実際に更生保護のボランティアをやっておりまして、更生保護を地域の中に広めていきたいと思ひても、単なる制度論を言ったのではなかなか理解されない。何のためにというところをやはり言わなくてはいけないのでございます。一番端的に言えば、なぜ加害者を助けるのか、なぜ犯罪を犯した人を助けなくてはいけないのか、犯罪加害者を助けるくらいなら被害者の方が優先されてもいいのではないかと、非常にプリミティブですけれども、こういう言葉が返ってくることもあります。これに対して、更生保護ボランティアはどうこたえるのか。そのことを私はいつもボランティア仲間たちと考えます。実際、こうした更生保護の理念と申しますか、目標と申しますか、こころ辺をはっきりさせる必要があるのではないかなと思ひます。

一つは、今、安心・安全という言葉がございまして、治安ということ、もっと言えば、社会防衛ということがあるのでございますけれども、更生保護を構成するためには、やはり社会の理解がどうしても必要になるわけです。しかし、社会防衛の理論だけで、人々がこれを受け入れるというのは難しい。もしその点をあまり強調してしまうと、一人一人が大事にされる社会というものがちょっと遠のいてしまって、危ない人は遠ざけた方がいいということにも行きかねないので、私は一人一人が人間として大事にされる社会というものを、更生保護の中の起点に置くべきではないかなと考えております。

野沢座長 どうぞ。

佐藤委員 今座長がおっしゃった意味は、どういうこととして受け止めたらいいかというお尋ねです。現在の保護観察制度がどういう理念でできているのかということをはっきりさせるということなのか、保護は何ぞやというのは判然としませんけれども、社会の保護という意味の保護だとして、現行制度の中に更生と保護の二つがないわけではない。その両方があることを前提として、どこの部分をどう改善していったらいいかという意味であるのか。はたまた今の制度は、当初から申し上げていますように、更生保護を通じて社会を保護する制度だと理解すれば、今の制度をどのように理念から改めていくべきかという観点なのか、この辺りはどの

ように理解いたせばよろしいのでしょうか。

野沢座長 どうぞ。

堀野委員 社会の安全と更生保護の問題について、更生保護制度は、一人一人を改善し内面から変えていって、その結果、社会が防衛されていくものであって、一方の再犯防止を正面から掲げたときに、この制度としては重過ぎるのではないか。現在の更生保護制度、あるいはそれを改革したとしてもですね、再犯防止そのものを目的とすると、私はちょっと重過ぎるのかなと思います。やはり、これは金平座長代理がおっしゃったように、一人一人を変えていく、その結果として社会が防衛されていく、再犯が防止されていくと考えていくべきとこの制度の意味を考えたいと思います。

本江委員 今佐藤委員が言われた、更生保護をどうとらえるかという問題についてですが、私も、いわゆる対象者の社会復帰への支援ということと、再犯防止のための監視という両方の面を、国の制度として、更生保護は本質的に持っているのではないかと思うのです。ただ、それが具体的な運営の過程で、どちらにどの程度傾くかということは、その時代と風土によってかなり違うのではないか。特に、アメリカのように電子監視を行うという情勢にまでなってしまうと、それはもうほとんど90%監視という観点からの更生保護が中心になっている。あまりにも偏りすぎている。現にアメリカでどの程度対象者の社会復帰を支援しているのかということがあまり伝わってこないのですが、逆に日本では、同じ更生保護といっても、刑務所を出てきた人たちに対して、今までの歴史は余りにも支援の方に90%傾いていて、監視という観点は極めて薄かった。それは、どちらが更生保護かという問題ではなしに、やはり両方の面を含んでいて当たり前ではないかと思うのです。

日本が監視の面を今まで強調してこなかったのは、一つには、その更生保護というものが民間篤志家によって始められ、民間の方々によって支えられてきた歴史というものがあって、そこでは主として支援をやってくださった。またそれゆえに、国の制度としては極めて弱小の保護観察制度、更生保護制度であった。そういうところから、支援が中心であるとか、あるいはほとんど支援していればいいというような意識構造になってきたのではないだろうか、そういう認識でいるのです。現に、保護観察官の数も余りにも少なく、一人一人が余りにも忙しいものだから、監視、再犯防止などという任務をおれたちは持っていないという意識でないやっつけられないような貧弱な体制であったがゆえに、そういう意識になっているにすぎないのではないかと思うのです。現在、保護観察官は、保護司の方から情報を得ているわけですが、再犯防止のためにとにかくすぐに飛んでいかなければいけない、立ち上がらなければいけないという保護観察官が、一体どれくらいいるだろうかと思えます。それはまあ、余りにも制度が弱小なゆえに、よってきた意識構造だと思うのです。

しかし、更生保護が、単に社会復帰のための支援だということになれば、いろいろおかしなことが出てくる。再犯防止は、その矯正施設等の拘禁施設から出てきてから問題になることで、出てきた人たちを取り扱う保護観察官が直接再犯防止の任務を負わないということでは、おかしいのではないか。現に、やはり司法システムの過程で、いったん犯罪を犯し保護観察の対象になってくる人というのは、言葉は悪いですが、社会的にその危険因子を持った人が選り出されているわけです。なおかつ、保護観察制度という、その人たちを一对一でケアしていく制度まででき上がっているわけですから、そういう人たちを立派に支援して再犯防止を図るということは、非常に優れた制度であり、そのシステムの中にありながら保護観察官の任務から再犯

防止を直接の任務から外してしまうという手はないのではと私は思います。

そしてまた、今金平委員も言われたように、現在大きな問題となっている被害者支援という観点からも、なぜ対象者の方をそんなに支援するのかということについて、そのバランスを説明するためにも、やはり再犯防止が直接の任務であるというような社会的に大きな利益を考えないと、更生保護制度にその厚い支援の手が回ってこないのではないだろうかと考えています。

したがって、以前は、支援をすることそれをもって再犯を防止するという言い方をしたこともあるのですが、そうではなくて、支援と再犯防止を並列的に二つ正面から掲げた立法をすることが大切だと思います。また、そのことによっていろいろな問題、例えば24時間体制を敷かなければいけないというのも、それは正に再犯を防止するという観点からすれば、人間が24時間生きている以上、あるいは犯罪が24時間発生し得る以上は、そういう体制を組まなければいかんということになると思うのです。支援だけならば、それは刑事政策ないし社会政策の問題であって、何も夜まで頑張らなくても勤務時間中にやればいいではないかということになるわけです。刑事司法の一環としてとらえる限り、24時間365日となる。それはやはり再犯防止を重大な任務の一つとしているがゆえに考えられることなのではないかと私は考えています。

瀬川委員 実質的な議論が進んでいるわけですがけれども、現在の更生保護の理念が何なのかということをも確認し、それで不十分であれば改善する必要があるということになると思いますので、保護局からの説明で結構なのですがけれども、今我が国の更生保護制度はどういう理念に基づいているのかをきいてみるとどうということなのでしょう。

事務局 大変難しいことなので、私の個人的な意見ということでお聞きいただければと思うのですがけれども、犯罪者予防更生法の第34条に、保護観察は、保護観察に付されている者を、第2項に規定する事項を遵守するように指導監督し、及びその者に本来自助の責任があることを認めてこれを補導援護することによって、その改善及び更生を図ることを目的とする、とありますように、保護観察の目的は保護観察対象者の改善更生にあると理解できるのだらうと思います。ただ、その改善更生が一体何を意味しているかということについては、この犯罪者予防更生法の中には特に書かれておりません。これについて、例えば、改善更生の先に社会防衛、すなわち再犯防止があるという考え方もあろうかと思えます。犯罪者予防更生法の第1条の目的を見てもみると、この法律は犯罪をした者の改善及び更生を助け、そのほか犯罪予防の活動を助長し、もって、社会を保護するとありまして、何かその改善更生の先に、それとは別のものとして、再犯防止があるというふうにも読めなくはないわけでございます。

そこで、この犯罪者予防更生法が、昭和24年に国会で審議されたときの議事録を読み返してみますと、この第1条の目的のところについて、社会を保護するというのとは一体どういう意味かという質問が出ております。その際、当時の保護局長が「社会を保護するというのとは、犯罪者が再犯を犯さなくなり、また犯罪の予防活動が助長せられ、それによって治安が維持せられ、そして社会が防衛せられる、保護される、かような意味であります」という答弁をしております。この最初にごさいました、犯罪者が再犯を犯さなくなるというところを私なりに理解しますと、これは改善更生のところを言っておるのではないかと思います。そのほかに、犯罪予防というのが別に言われておるわけで、改善更生すなわち犯罪者が再犯を犯さなくなるような状態に至らしめること、それと犯罪の予防活動を通して社会を保護していくのだという理解がなされておったのではないかと思います。

そうしますと、その改善更生は再犯防止とは別のものとして、何か生活が安全、あるいは安定する先に再犯防止があるということではなくて、恐らく精神的に、あるいは環境の面からその保護観察対象者が犯罪を起こさなくなる状態に至らしめること、すなわちそれがそういう意味では、再犯の防止ということになるのだと思いますが、同じ意味として使われておったのではないだろうかと思います。その際の再犯防止というのは、今まさに窃盗しようという人間を取り押さえてということではございませんで、少し長い目で見ることになるかと思いますが、決して改善更生と再犯防止とを別物として考えておったわけではないと理解できるのではないかと思います。そういう意味では、今本江委員がおっしゃったような理解で、ずっと進んできたのではないだろうか、私自身は思っております。

ただ、現実の問題としますと、先ほど本江委員から御指摘がございましたように、非常に人的なものが不足をしておったということではございませんか、あるいは、保護観察官の精神構造といいますか、考え方にも影響してくることではございますが、ケースワークの考え方が保護観察には非常に強く影響しております。保護観察官と対象者との信頼関係でございますとか、あるいはその対象者の自主性とか自己決定、こういう原則がございまして、こういう考え方が保護観察で改善更生させるための一つの方法として、非常に強調されてきております。そういう考え方と、実際に人が足りなくて24時間体制をとることができないということがあいつて、だんだん再犯防止というところが意識の上で薄れてきて、生活安定という方に重点が置かれてきておるとというのが現状ではなかろうかと思っております。

田中委員 これは佐藤委員も言われたことなのですけれども、社会復帰が問題だとすると、満期出所者の話はどうなるのかということがありますよね。仮釈放された人あるいは保護観察付執行猶予の人と、満期出所の人とは、社会と、社会が持つ社会復帰能力もということかと思うのですが、どういう関係になるのですか。

事務局 満期出所者につきましても、更生緊急保護という制度がございまして。これは制度的に強制はできないということが大前提になりますけれども、犯罪者予防更生法でいいますと第48条の2でございまして、いろいろな補導を行うことによりまして、その対象者の環境の改善又は調整を図る等の保護を行うことにより、本人が進んで法律を守る善良な社会人となることを援護し、更生を保護するというように、考え方としてはほぼ同じものを持っておるのではないかと思います。ただ、仮釈放者と比べ、満期出所者に対しては国としての権限が非常に限られたところで、保護観察で言えば、補導援護の部分を対象者の申出に基づいて行っていくという、制度としてはそういうものを持っておるのではないかと思います。

佐藤委員 よく分からないのですけれども、その満期後のことは一応別にいたしまして、刑務所に入っている者を、その拘禁を解いて出すわけですから、当然再犯の可能性は増えるわけですね。それから執行猶予の問題につきましても、刑務所に入れればいいものを入れないという判断をしておくわけですから、これも再犯の可能性を奪うことをしないということですので、いずれの場合にも再犯可能性は増える、ないしは再犯可能性のある状態が継続されるという状態において観察をするということですから、再犯が起らないということは、当初から想定されない。少なくとも再犯の可能性がより高い状態で、更生の措置をとる制度としか言いようがないと思うのですね。そうしますと、もし再犯防止を本当にやるといえば、その再犯の危険性が認定できた段階で再び拘束をする、ないしは執行の猶予を解いて拘束をすることに至るべきであって、犯罪者予防更生法もそういう仕組みはつくられております。しかし、本質的な

その性格というのは、今申し上げたとおりなのではないかと思うのです。

そうしますと、それは何て言ったって更生保護が真っ先にある。刑務所の中に置いておくよりも社会内処遇をした方が、再犯防止の危険は増えたとしても、更生をするにはよりいいだろうという考えで制度がつくられているとしか言いようがないと思うのです。そうすると、時効はもちろんなのですけれども、釈放しておきながら再犯が起きないように防止するということは、これはまず不可能だということに立たなければいけないのではないかと。そうでないなら、そもそも釈放しなければいい。そういうリスクを冒してまでも釈放して社会内処遇にするのでありますから、これは一定の再犯は起き得るし、起きてもやむを得ない。ただし、それが更生とのかかわりで、どういう関連で整理するかは分かりませんが、そういう本質的な性格の中でどこまでやれば、再犯防止のための手立てを尽くした中での更生の措置であったと言えるのかというところが、要は判然としていないのだと思うのです。わずか3件の事件、もっと厳密に言えば、保護観察中の犯罪で社会が騒ぎになっているというのは2件だけですよ。こういう事件というのは、過去にもあったであろうし、将来も今の制度を多少手直したとしても間違いなく起きる。

田中委員 そうすると、仮釈放ではなくて満期出所者が今回のような事件を起こした場合には、これは法務省の管轄ではないということになりますね。

佐藤委員 それはもうすべて、措置はやり尽くしたということではないのでしょうか。

田中委員 だけど社会的には何も救われませんね。満期出所者が事件を起こそうと仮釈放者が事件を起こそうと、関係ないのですから。

佐藤委員 あとは刑務所の中における教育効果ですね。効果の高いものとして行われていたかどうかという問題はあるかもしれませんが、そうなのではないでしょうか、割り切りとしては。

榎井委員 満期でそれなりに務め上げて出所して、それこそ職もない、何もなし、いわゆる今おっしゃった更生緊急保護というものがあるにしてもまた犯罪に走ったという場合、それはもうしようがない社会的なリスクだと言うのも、ちょっとどうかと思います。この間もちょっと出ていたのですが、あんな簡単なものではなくてですね、満期で出て、そしてそれが再犯になるのはどういう確率で、どういうことが主な原因であったと思われるのかというような統計というか調査というか、そういうものはないのでしょうか。あるいは、残余の刑の多い少ないで比較した、仮釈放の場合の再犯に至る過程。やはりそうした資料も要るのではないのでしょうか。やはり満期の人だって、何らかの処遇があったら、再犯を防げることだってあるのではないですかね。満期はしようがないから、出たらもうそれは何をやったってしようがないよというのでは...

本江委員 満期釈放の人というのは、まずほぼ100%と言っていいくらい、何回も刑務所に入って、また犯罪を犯して刑に処せられている。だから、もうほとんど改善更生の余地なしではないけれども、非常に改善更生の可能性が薄い人だと思うのです。初犯とか2犯、3犯ぐらいだと満期で出所するということはほぼないと思うのです。もう恐らく7犯、8犯というくらい罪を犯した人たちだから満期に...

田中委員 普通、初犯だったら刑期は短いわけでしょう。罪にもよりますが、それだって満期出所というのは刑期が短いわけだから、それは全然おかしくはない。普通の基準は、これでおかしくないのですよね。

本江委員 理論的にはそうなのですが、現実問題として、初犯はやはり1年の刑期が言い渡されても、非常に早い時期、刑の執行が3分の2くらい行われた場合には釈放されるのではないのでしょうか。この辺の仮釈放の実態は分かりませんが、ただいずれにしても、それではなぜ執行猶予にするのか、なぜ仮出獄させるのかというのは正に刑法論の問題で、今佐藤委員が言われたのは、そちらの方の本質まで入っていくと、これまた議論が大変なことになっていくと思うのです。

田中委員 非常に極端な議論ですけれども、これを法務省の課題でなくしてしまえば、とにかく満期まで入れる。それは裁判所が初犯なら初犯のように刑期を決めているわけだから、それで要するに行政上はその話でなくなってしまうのですね、制度的には。

本江委員 現実にはそうではないし、また実際には、やはりその罪に従った刑期を定めると同時に本人の改善更生、社会復帰ということも、併せて今度は考えていくという表れではないのでしょうか。執行猶予制度あるいは仮出獄の本質論のところをもうちょっと勉強しないとダメかもしれませんけれども、現に我々としては、そういうふうにして釈放された者を一体どういう観点で取り扱っていくのか。それは確かに執行猶予論から始めた方が、より正確には対応できるでしょうけれども。

野沢座長 いろいろそういう議論を進めていきますと、私どもこの10人の委員の手に余る課題も山のようにあるのですが、逆に言いますと、ここでもって仮にしっかり御提言をいただきますと、ほかの分野の方もこれは放っておけないとなるのではないのでしょうか。触発して、改善をしていただける可能性も実はあるのではないかと思います。今までこういった審議会で御答申をいただけたお陰で、実はいろいろな分野の事柄が立派に改善されたということが、あまたあるわけでございますので、私どもは諦めないで、この任務は任務として、とにかく本質からアプローチをしまして、個人的・内面的な改善更生、人格的な陶冶といったことから、その環境を整えるという意味で就業者の就労支援、あるいは更生保護施設における生活なども考えていきたい。中にはごく簡単な、すぐできそうなことも幾つかあるわけでございますが、いずれにしても、哲学論争を始めると、更生保護というものの本質論だけで恐らく時間がなくなってしまうと思いますので、個々の委員からも御提示がありましたように、理念的な、正に歴史的な、また社会的な、未来的な大きな課題は課題として、指摘はもちろんしておくにしても、まずすぐできることは何かないのか、また、ここで合意したことで、法務省なり厚生労働省に手伝ってもらったりすればすぐできることはないかどうか、それから予算的な措置をすれば可能なことはないのかどうか、あるいは人的補強によって、それからさらに法改正をして正していくことは何か、ちょっと長期的な取組になりますが、そういった視点から御議論いただくのも一つのアプローチではないかと思うわけです。

清原委員 本日は、更生保護の理念についての議論ということなのですが、委員の皆様の御意見を伺っておりまして、今座長も言われましたように、例えば保護の観点で理念を突き詰めていくと、矯正との有効な連携が今までできていたのかどうかという問題提起がなされますし、また、自助の原則といわれたときに、これから文字どおり生まれ変わってやり直そうというときに、本当にどれだけ自助、自立できるだけ社会の準備ができていたかということ、保護観察官ができることと、そうではなくて先ほど来例示されていますように、厚生労働省的な、例えば就労支援であるとか、精神的な自立を促進するような職業取得とか、あるいはそのための学習機会だとかといったことが出てくるように思います。

つまり、保護の理念というのが、一方でその犯罪を犯した人が二度と罪を犯さないように、非行に走った人が二度と非行に走らないように、まずは自助をしていくということを柱に置きながらも、その原因が本人だけにあるのかどうか、何か本人以外の環境的な要件があるのであれば、本当に本人が自立するためにどんな支援が社会的に必要なのかという局面と、もう一つは、そのことによって一度犯罪を犯した人が更生され、新たに犯罪を犯す人を抑止すれば、全体としては犯罪が減るわけです。それが先ほど来、何人もの委員の方がおっしゃった、より安全で、治安も維持されて、安心できる社会づくりにつながるということでしょう。どうもこの理念というのは、更生保護の理念を語るときに、社会全体の目標もあるでしょうけれども、そこにやはり役割とか責任について限定的なものを置いておくのか、それとも先ほど佐藤委員が最初に問題提起してくださったように、今ある所与の更生保護の理念にもし欠けているものがあるならば、それを増やしていくことで済むのかどうかということが、この理念を語るときには出てくるように思います。

整理しますと、更生保護のことだけを出発点にしていたとしても、ほかの部分にどうしても関係してしまいますから、矯正とか、教育とか、福祉とか、就労とか関係するところは、今後でもできるだけ意見交換をさせていただければ有り難いと思います。その上で、更生保護特有の問題で、ここを一つ乗り越えれば確かに解決できる方向性の一つに、再犯防止に更生保護がどの程度今まで役立ってきたのかということは、厳しいですが、やはり冷徹に判断をして見つめなければいけないのではないかと思います。そして、再犯率が高いとしても諦めないで、どうすれば更生保護の領域で犯罪を減らせるのか、減らせないならほかの矯正の部分とかに問題提起をしていかざるを得ないということになるのではないかなと思いました。座長からは、その辺を広げても大丈夫、こちらの方で何か提案をすればほかのところでも波及効果があるのではないかとお願いしたので少し安心いたしました。どうしても焦点を狭めにくい部分が現状にはあるという感じがいたしました。

すみません、以上です。

野沢座長 はい。

瀬川委員 自分の意見を言う前に、少し保護局にも確かめておきたいのですが、更生保護といった場合、更生という意味は分かるのですが、保護というのは何を意味するのか。それから、犯罪者予防更生法の予防というのは、何の予防を指しているのか。通常で結構ですのでお願いします。

事務局 普通考えられておる保護と申しますのは、いろいろな意味で立ち直り支援をしていくということだろうと思います。

瀬川委員 社会の保護ではないのですね。

事務局 はい。対象者の保護と考えられておると思います。

瀬川委員 犯罪者予防更生法はどうですか。

野沢座長 予防ですね。

事務局 これもなかなか難しくてですね、いろいろ…。

瀬川委員 この言葉の並び方について議論されたことはありますか。

野沢座長 予防、再犯防止とこう考えていいかな。

事務局 犯罪者予防更生法というのは、もともと昭和24年7月1日に施行されたわけでございますけれども、当時GHQが占領政策をやっております、正直なことを申しますと、G

HQが英語でもって制度の骨格を書いたわけでございます。それを日本語に訳して、犯罪者予防更生法になったということでございまして、オフエンダーズ・プリベンション・アンド・リハビリテーション・アクト(The Offenders Prevention and Rehabilitation Act)を日本語に訳したら、犯罪者予防更生法になったということでございます。犯罪者の発生を予防し、犯罪者の更生を助けるための法律を短く翻訳したのではないかと私は理解しております。

瀬川委員 ちょっと確認ですが、犯罪者の発生を予防するという発想ですか。

野沢座長 やはりこれも憲法と一緒に、翻訳法制の一つの後遺症かもしれませんね。

瀬川委員 法律の名前もすごく大事で、社会内処遇というわけですから、社会内の理解を求めないといけない処遇のはずなのです。専門家の間でも理解に不十分な点があると思うので、この法律の名前自体を変えるとすると大問題かも分かりませんが、これも考えていいのではないかと思います。

それから、先ほどの理念の問題に帰りますけれども、当局からの説明があったように、やはり現在は、改善更生というところに理念があると思うのです。だから、ここでの議論としては、それに加えるべき何かがあるのか、あるいは変更すべき何か事情があるのかということだと思うのです。これは外国でも特に70年代だと思うのですが、刑務所の問題も含めて、犯罪者処遇の理念というのはすごく議論されて、改善更生という考えを捨てるという国もあったわけです。そういう点でこの理念というのは、我が国の場合、刑務所の問題も関係しますが、これはやはり改善更生という以外には考えられないというのが私の意見であります。

つまり、それにつけ加えるべきものとして、改善更生というくらい重要な価値概念というのは発見できないのではないかと思います。犯罪者の改善更生を通して長期的に見て社会を守ろうとすることが根底にある。あるいは再犯防止も考えられますが、やはり中核的な理念というのは改善更生だと思います。それが私の意見です。

野沢座長 極めて重要な御指摘をいただいておりますが、監獄法という明治30年代にできた法律は、100年かかって去年から今年にかけて改正できたのですが、その名前を「受刑者の処遇等に関する法律」と全くがらりと変えているわけです。私は、このことがものすごく大事だと思うのです。監獄法というといかにも、一度放り込まれたら、もうずっと前科者という極印を押されてしまうという感じですが、受刑者の処遇ということであれば、ここは立ち直りとか復活とかという考えがずっと入ってくるわけですから、今の瀬川委員の御指摘は、今回答申の中でも私は相当重い立場というか、位置付けをしていただきたいと思います。この「犯罪者予防更生法」と決めつけているということについてはどうでしょうか、もうちょっと考えてみていただいたらどうかなと思うのですが。今の事務局のお話のように、翻訳してできたものなら、そろそろこの辺で卒業してもいいのではないかなと思います。

瀬川委員 確か30年くらい前に、何か改正法が議論されたことありませんか、内部的に。

事務局 更生保護法の改正案のお話でございましょうか。刑法改正がずっと法務省で議論されていたのに併せまして、更生保護法の改正案を法務省法務局の方で検討しておりました。1次案、2次案、3次案まで一応案はつくってございますけれども、それが日の目を見ていないということでございます。

瀬川委員 名称はどうだったのでしょうか。

事務局 名称は、犯罪者予防更生法ではなくて、一応仮称ではございますけれども、端的に更生保護法としております。

堀野委員 更生と保護というのは、若干またニュアンスが違うと思うのです。更生というのは、対象者において可塑性があって、そして自ら変わっていくものということが意味されているようで、保護というのは、対象者自身が割にもう硬直してしまって、そして例えば何回も刑務所を出入りしている人たちという印象が大変強いのですが、要するに、理念論がちょっと分かりにくくなるのは、その可塑性に富んだ少年が対象なのか、それとも何度も出入りしている、要するに懲りない面々をイメージして言ってるのか、更生保護あるいは理念と試してみても、やはりその対象とする人の層とかに対して多様に対応できる広い理念を定めておかないと、理念論自身がどうも現実と離れたところで議論されてしまう恐れがある。ただ理念論について強いて言えば、瀬川委員のおっしゃった更生保護がやはり基本的理念であって…。

瀬川委員 改善更生。

堀野委員 ごめんなさい、改善更生。やはりそこを徹底することによって再犯防止につながっていく。だから、本江委員が支援なら24時間・365日は要らないのではないかとおっしゃったけれども、私は、改善更生の観点から24時間・365日というふうに、その側面を強化すべきだと思うわけです。

そこを通じて、それはあくまで再犯防止という観点ではなくて、保護を求める、それから必要が生じたときに、そこで保護観察所の関与を強めていくという、要するに保護観察所の機能の強化、社会内処遇の機能の強化、そういう観点から24時間・365日は論じられるべきであって、24時間・365日監視するんだという観点からそれを考えるのは、ちょっと筋違いかなという感じがしています。ちょっと誤解があるかもしれませんが分かりませんが。

佐藤委員 私、恐らく更生保護と再犯防止というのは、矛盾しないで理解することができるのではないかと思いつけているのです。といいますのは、この保護観察制度、更生保護、改善更生に徹していこうとすると、更生可能性の低い者はこの場から排除するということとなります。そうすると、それはまた仮釈放を解いて収監するということで、常にこちらには更生可能性のより高い者を対象とすることにしていこうことになるであろうと思います。そうだとすると、その見極めをつけなくてはいけない。そうすると、義務を対象者に明確に課す。その義務違反に対しては、発見義務を保護観察官に課す。発見した義務違反については、抗告義務を課す。そしてそれについては仮釈放や執行猶予を確実に解くということで、その場から排除する仕組みをつくっていくことによって、何も監視ということではない更生保護で同じ実を上げることには、仮に改善更生に徹したとしても、制度設計としてはあり得るのではないかと思うのです。ですから、それによって恐らく具体的な個々の項目は違ってくるでしょうけれども、総じて結果が違ってはこないかもしれないなと。本江さん、どうですかね。

本江委員 今の佐藤委員のお考えのような構想もあり得ると思います。それはそれでいいと思いますが、そのように更生保護を位置付けて、いわゆる社会復帰のための支援、改善更生をやっていくための法律であるとすると、今、佐藤委員が言われたように、いったん釈放して危険性があれば、その法律からオミットするための仕組みが必要になってくるわけですね。それはそれでも私はいいと思うんです。

いずれにしても、現在のこういう刑事司法の情勢、特に凶悪犯罪が増えて保護司の手に余るような状況になってきている情勢の下で、再犯を防止する仕組みにおいて、国がもっと前に出て行って、資金を投入する、人を投入するなどして、再犯防止のための仕組みをしっかりとさせていかないと、民間の保護司を始め、今までやってきてくださった民間の方々の組織が、

ぼつぼつ限界に来ているのではないかと思うのです。これ以上同じような状況をいつまでも続けられないし、これ以上放置すれば、いつか崩壊するのではないかという気持ちさえするものですから、そういう再犯防止のところには、やはり保護観察官を始め国がもっと前面に出てきてもらえれば、私は改善更生という方向で特化していても構わない。ただその場合には、改善更生できる人とできない人を監視するための制度が、今以上に必要になってくるという点だけ指摘しておきたいと思います。

現在の再犯状況を改善するためには、やはり保護観察官が保護司さんからのいろいろな情報を見て、危険な兆候が出てきているわけですから、それに敏感に反応してぱっと動けるような体制をつくらないといけないと思うのです。私は今、千葉大学の医学部と精神障害者の犯罪についてずっと研究を続けているわけですが、やはり記録を見ると、これはもう社会に出ると必ず何か起こるといふ事件が結構あるわけです。そういう事件について、保護観察官がしっかり把握して、そういう目で保護観察を続ける体制ができないと、ただ支援をしていけばいいという意識を保護観察官に持たせたのでは、それは社会防衛の観点から非常に問題になるということだけ、最後につけ加えておきます。

野沢座長 理念からスタートしたのですが、もう内容的には、保護観察の充実強化なり、仮釈放の問題なり、あるいは担い手の問題なりと話が進んでいますので、保護観察の充実、仮釈放のあり方さらには保護観察官や保護司のあり方も含め、御議論を進めていただきたいと思います。

清原委員 地域におりますと、先ほど来委員の皆様おっしゃいましたように、犯罪被害者として犯罪者という立場の方が、共にどれだけ同じ地域社会で生き続けることができるか、暮らせるかということが、やはりテーマになってまいります。ですから、大変言いにくいのですが、余りきれいごとではなくて、日々のそれぞれの暮らしが、それぞれ自立的に営まれるかどうかということが課題になってきます。そういう意味で、先ほど私は、瀬川委員がおっしゃったように、現代社会の問題を鮮明にする意味で、何か今までの法律の名称を変えるところまで考えていく方向というのは賛同できますし、もう一方で本江委員が言われたように、大方の市民の皆様の願いは、犯罪のない安全安心の度合いをいかに高めるかということで、本当に防ぎようがない犯罪を防がなければいけないときに、そういうリスクを持った方々に対して、更生というような言葉で済むのかどうかという懸念が、市民の皆さんから私たちにも届いています。そうであれば、今は混沌としているというか、共に存在するような問題の仕分けも今回いいチャンスですのでしっかりしていただいて、本来改善更生で果たすべき、今までの保護司さんの活躍も尊重できるような場と、そこは違う対応が必要な場を提起していくことも、この議論の過程では有効になってくるのではないかなという思いを持ちました。

瀬川委員 結局、理念のことなのですからけれども、本江委員がおっしゃったように、再犯防止は重要です。改善更生が基本理念であることを確認した上で、制度設計の段階で、再犯防止の手立てはないかという議論の仕方の方が適切です。やはり基本理念は再犯防止より改善更生と言うべきだと思います。しかも保護司の方々に、「再犯防止を中心にやってください」という形で制度が動くのかということも考えるべきではないでしょうか。

刑務所、矯正施設でも改善更生が基本理念ですし、矯正と保護の連携を視野に入れますと、社会内処遇というのはもっと施設内処遇を深める改善更生の試みでもあると思うのです。なお、先ほどアメリカとイギリスの御紹介がありましたけれども、もともと英米で社会内処遇が始ま

った当時はケースワークであったという御紹介がありましたけれども、今はどうなのでしょう。

野沢座長 英米での社会内処遇のあり方が、どういう立場かということですね。保護司さんがいないということであれば、ケースワーカーとかボランティアとかいろいろな方がいるでしょう。特に宗教的な立場でやっていただいている方も、相当な大きな力になっているということも伺ってはいるのですが。

事務局 瀬川委員の方がずっとお詳しいのだと思いますけれども、端的に現れておりますのがイギリスで、2004年を含めまして4年間に再犯率を5%でしたか、下げるという数値目標を内務省の保護局が掲げて保護観察を進めまして、それに従って増員も図ってきておるということに示されますように、再犯防止というのが非常に大きい地位を占めているといえますか、理念の上で大きくなっておると思います。ただし、それではリハビリテーションの考え方が全く捨てられたのかというと、必ずしもそうではないと思います。方法としては、以前のケースワークよりもむしろ認知行動療法的なものが相当導入されてはおりますが、保護観察官と話をしましても、やはりリハビリテーションという考え方は捨てられてはいない。しかし、再犯防止が非常に大きい課題として保護の中で認識されておるというのが現状ではないかと思えます。

瀬川委員 重大事件が起こってこの有識者会議があるわけですけれども、決してこれまでの保護観察全体が失敗したということではないと思うのです。だから、これまでの保護観察自体あるいは仮釈放自体は、ある程度うまくいっている制度だという認識を持つべきだと思うのです。だから、いわゆる理念を改善更生に置くことは間違いではないと思いますが、しかし冒頭に言いましたように、やはりほころびのある制度について、その点とは恐らく再犯防止という点だろうと思うので、その部分で改善の手立てはないかを議論すべきだと思うのです。理念というのは大きなもので、理念にたくさんいろいろなものがあるわけではないので、理念としては改善更生が基本になるべきだと思う。ただ、本江委員がおっしゃったこと、私も十分よく理解しておりますし、それは全く意見が一致するところだと思うのですけれども、やはりほころびている部分で実際重大事件が起こったわけですから、その点について、やはりほころびを直す作業がこの会議に与えられているのではないかと私は理解しております。

野沢座長 私自身の印象といえますか、感想をちょっと申し上げますと、とにかく情報ですね。更生のために一生懸命旅立っていく方々の個人的情報、保護司さんや保護観察官のところへ届く情報が、誠に疎ですよ。こういう関与の仕方ですら本当によいのかなということもずっとこの間から感じているのですが、600、5万、7万とこういう数字で、この間も現場をやっておられる方から、3倍にしてもあまり変わらないのではないかというお話もいただきましたが、ただ、この今の時代にやればできることがいろいろあるのではないかなと思います。人数を増やすことももちろんなのですが、やはり一つのシステムとして、もうちょっとその一人一人の個人的情報が、いいも悪いも含めて、保護司さんなり保護観察官なりのところへ届いていけば、それが犯罪予防にもつながり、立ち直りのきっかけもできるなど、もうちょっとそのつながりを強化することで、随分結果が違ってくるのではないかなと、こういうイメージを今持っておるのです。

そのところは、人的にあるいは物理的に補う方法というものが相当あるのではないかなと思います。余りにも今まで保護司さんなり何なりの力に依存し過ぎてきたということですね。ですから、安全もタダではないぞということで、田中委員はお帰りになりましたけれども、もう少しこっちの方へ予算を回してもらってもいいのではないかと。外敵から身を守るために何兆

円も使っているのなら、内なる敵である悪しき心に立ち向かうための予算というものをもっとあってもいいかなと。こんなマクロ的な対策はあり得ると思います。それがもちろん、個人個人の心の問題まで反映できるように、両方の面からやはりアプローチをしていった方がいいのではないかなと今こんなイメージを持っています。

その意味で、この保護観察の充実強化というのは、極めて大事なポイントになってくよいかと思います。随分いろいろなことを御指摘いただいておりますが。

堀野委員 その場合、被害者に対する国の予算はスズメの涙で、更生保護に巨額の予算をとるのは、恐らく非常に難しいことなのでしょうね。両方必要であろうと思います。

野沢座長 両方必要でしょうね。そうこれは車の両輪だと思います。

堀野委員 先ほど金平委員もおっしゃったように、この更生保護と被害者の関係がどう受け取られているかというその辺の問題を、やはりここで意見を出す場合にも配慮しなければいけないという感じはします。

野沢座長 これは私の方から最後をお願いと思っていたのですが、犯罪被害者等基本法という法律が議員立法でもう既に動き出しているわけですけれども、これを現実にとどうしたらいいかという各論になると、これは保護局、法務省に大いに勉強していただいて、どういう御支援をすることが、被害者の皆様が安心し、満足し、許しをいただけるかという大きな課題が一つあるわけです。

一つの具体的な提案として、私は子供たちに対しては、例の修復的司法、これがもし実現できればと思っています。先ほどもお話がありましたように、未来を持っているという点からしても、再犯防止という意味からしても、極めて大事ではないか。必要があれば、少年法の改正をしてもらったり、あるいはこちらの方で何かそういう道が開けないかなと思っています。先例、事例ももう外国ではございますので、被害者の方にもうちょっと目を向けた更生保護のあり方というものを、是非今回のこのレポートの中でも取り上げていただければと思うのです。

瀬川委員 関連なのですけれども、保護局が被害者支援というか、被害者に対する政策の中心になるという報道がかつてあったのですが、これはその後どうなっているのかわかりますか。

事務局 確かにそのような報道があって、被害者支援について中心的な役割を更生保護、保護局が担うかのような報道がされた時期がございました。ただ、先ほど座長から御指摘がございましたように、犯罪被害者等基本法というものが成立いたしまして、今内閣府に置かれている推進会議において、具体的な総合計画の骨子案が練られている最中でございます。保護局といたしましても、その総合的な計画の中に入って、その中の一翼を担う。刑事司法のみならず、厚生労働省も、国土交通省も、あるいは文部科学省も、いろいろな局面で犯罪被害者に対する支援というものは、それぞれの役所が霞が関全体となって必要となってきますので、保護局だけがそれを担うわけではなく、その中で保護局としてやれることをやっていくというスタンスであります。

ですから、例えば刑事裁判が終わった後の局面に、私どもは所管を持っておりますので、刑事裁判が終わって受刑中の加害者に絡む被害者支援、それにそういった局面にある加害者に対する被害者に対して、その被害者たちが何を求めているのか、何を必要としているのかについて、保護局が持っているそのスキル、情報、手段、技術、ノウハウなどを被害者の方に提供していくことはできないかとそういった検討を今しておるということでもあります。

以上です。

野沢座長 犯罪被害者等基本法は、もちろん法務省、特に保護局が相当な役割を果たしてはいますが、もう全省庁を挙げて、内閣そのものが取り組むべき課題という位置付けになっていますので、そこに対しても、こちらからメッセージを送るということは、大いにあり得ると思います。

さて、まだ課題山積でございますが、大分時間もたちました。まだまだこれからも引き続き御議論の機会がありますので、そろそろと思います。次が10月27日という予定になっていますが、その前に現場の視察を一つ入れております。地方更生保護委員会の実態を見ようということですが、ちょっと事務局から説明をしていただけますか。

事務局 今座長がおっしゃいました、関東地方更生保護委員会の視察につきましては、10月13日と20日、いずれも午後2時から午後5時ごろまでの予定でございます。同じメニューで2回開催させていただき、各委員には御都合に合わせてどちらかに御参加いただきたいと考えております。その実施の詳細につきましては、法務省からバスで移動するというので、法務省を午後1時に出発する予定でございますので、法務省の1階玄関、いつもの場所にお集まりいただければと存じます。会場はさいたま新都心でございますが、直接会場の方に行かれるということも可能でございますので、御相談いただければと考えております。

それから、それ以後の進行でございますが、第5回が10月27日、第6回が11月22日、第7回が12月8日、年内はその3回しか本会議がございません。

それで、当面どういふことを議論していくかというところでございますが、まずは先ほどの御議論の中でもございましたほころびを直すということ、それから再犯防止を図るということで、直接的な対策になります二つのこと、すなわち、保護観察の中身、それから仮釈放のあり方についてから、入っていただくことにしたらどうかと考えております。また、先ほど本江委員、それから座長の方からも、検討事項の中には運用面で直ちにできることでもあるのではないかと御指摘もございましたので、できるだけ早い機会に保護局として、運用面で直ちにできることを整理いたしまして、御報告するという機会も設けたいと考えております。

第5回は、とりあえず保護観察について、事務局からの御説明それから意見交換、そして第6回については、仮釈放のあり方等について事務局説明と意見交換、それから中間まとめではできるだけ幅広い論点について触れたいという御意向も、先ほど示されたところでありますので、遅くとも11月の第6回の会議から、中間まとめでどういうことに触れるかということ議論していただく中で、幅広い論点についても広く意見交換していただきたいと考えております。今後の予定としては、今申し上げたところでございます。

瀬川委員 今後の議論を進めるときに、その施策が当面すぐに改善できるものであるかどうか、これは保護局の方から説明いただきたいと思います。我々には分からないことが多いと思いますので。それから法改正に係る議論のときに、それが保護局関連の法律を改正する、つまり犯罪者予防更生法等を改正するというので足りるのか、あるいは刑法改正も含むことになるのかを明確にしていきたい。法律家の委員ばかりではありませんので、どの法律を変える問題なのかということも是非はっきりさせていただきたいということです。それから規則の改正なのか、省令なのか、通達の改正なのか等についても是非議論の都度に教えていただきたいと思います。そうでないと、この会議で議論をして完結することと、もっと大きな問題になることとがありますので、その点を認識しながら議論した方がいいと思いますので、要望としてお願いしたい。

野沢座長 事務局の方、よろしく申し上げます。

本江委員 ちょっとお聞きしたいのですけれども、この11月22日の議題である仮釈放についてという点は、主としてどういう観点から考えてくればいいですか。仮釈放のやり方がおかしいということなのですか。どういう観点から頭の中を準備してくればいいのか、このところをちょっとお聞きしたいのですけれども。

野沢座長 その関連で、別に私からもちょっと申し上げようと思ったのですが、せっかく地方更生保護委員会を10月の13日、20日に見るのですから、この議題は10月27日に繰り上げられないだろうかと思うのですけれども、その辺も含めて返事してください。

事務局 仮釈放の方ですが、ハイリスク対象者を適切に発見するためには、どういう審理のあり方がいいのかという視点が一つ。それから、現在受刑者本人には申請権もありませんし、手続への関与という意味では非常に乏しいものでありますので、もっと本人の関与を増やしていくということはどうだろうか。それで本人に更生の計画を示させるとか、本人を主体的に関与させ、理由を分からせることで、その後の処遇につながっていくのではないかという観点からの指摘。それから、先ほど理念の面での意見交換でもいろいろ議論がございましたが、仮釈放の許可の基準のあり方をどう考えていくのかと。再犯の恐れがないという今のあり方でいいのか、それとももう少し何か実態に合わせて考えていくことがあるのかという視点。それから被害者の意見を、この仮釈放の審理の中でどう考えていくのか。そういった視点等が各委員の意見の中では述べられておりました。

また、早期に円滑に社会復帰させるためにどうするかということ言えば、改善更生に必要な保護観察期間を必ず確保できるような形で仮釈放をしていったらどうかという意見もございました。また、仮釈放の判断をしている地方更生保護委員会の組織のあり方についても、委員構成の面あるいは事務局との役割分担、それからその仮釈放の審理等以外の事務をどの程度担わせるのが適切かという観点での指摘等も各委員からあったところであります。このような各委員の指摘された観点から検討を進めていくことになるかと考えております。

それから、座長から御指摘ありました、10月27日に仮釈放のことをやったらどうかという点は、事務的には可能かと思しますので、そのようにいたしましょうか。

野沢座長 そこまであなたがとうとうとやれるからには、もうこれは11月にせずに10月に議論しておいて、11月の段階にはもう中間報告のたたき台くらいが出せれば、一番順調なのだけれど、できるかどうか。

事務局 承知しました。10月27日には仮釈放のあり方をメインテーマとさせていただくことにしたいと思います。

それと、先ほど瀬川委員から御指摘いただいた刑法を改正すべきか、どの法令レベルをいじるべきなのかということも、併わせて保護局の方から説明をとということがございましたが、私ども事務方としましては、まず何をすべきなのか、施策として何が必要なのか、保護観察や仮釈放のあり方でどこをどうすべきなのかということの高い観点から御指摘いただければ、それに合わせて、私どもとしては法制的にどこをいじる必要があるのかということを考えていきたいと考えておりますので、可能な限度ではこんな問題が生じるかもしれないという、ある程度の予測は述べることができるかもしれませんが、必ずしも、その点整理して、法制的な整理を御説明するということができないかもしれません。

以上でございます。

瀬川委員 可能な限度で結構です。ただ、空中戦というか、何か意味のない議論をしてもしようがないので、現実に即して議論したいという趣旨です。

事務局 そこをはっきりさせるためには、法律専門家ばかり集まって相当な議論をしないと結論が出ないということも、場合によってはあろうかと考えておりますが。

瀬川委員 可能な限りで…。

野沢座長 だんだんやっていけばいいですよ。一遍に完璧なものというわけにはいかないでしょうから。

どうでしょうか。時間もまいりましたので、本日の議論を終わりたいと思います。

次回は現場視察と、10月27日に向けてまた御準備をよろしくお願ひしたいと思ひます。なお、清原委員から先ほど申出がありまして、公務のために10月の現場見学は代理を出す方がよろしくというお話でした。

事務局 有識者会議における検討事項(案)という2枚紙については、おおむねこのような論点表でよろしいという御理解でございますか。

野沢座長 まあそんなところでしょうかね。また後から御議論あったら伺うとして、私はもうこれでよくまとまったなと思ひています。

事務局 はい、承知しました。

野沢座長 どうもありがとうございました。またちょっと時間が超過しましたが、皆さんの御議論の内容が大変でございました。ありがとうございました。

- 了 -