

更生保護のあり方を考える有識者会議

第10回会議

日時 平成18年3月14日(火) 自 午後2時01分
至 午後5時35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10回会議を開催します。田中委員は少々遅れるという連絡を受けております。それから、国会の審議が並行して動いておりまして、麻生事務局長は今関係法案の説明に出向いておりますので、欠席しておりますが、よろしく申し上げます。

本日のメインテーマは刑務所出所者等の自立更生の支援についてでございます。刑務所出所者等の自立更生の場として大きな役割を果たしております更生保護施設のあり方を中心に議論を進めていきたいと考えております。

最初に、更生保護施設の全国団体である全国更生保護法人連盟から中間報告に対する意見をヒアリングさせていただいた後、事務局からの説明を聞いた上で、刑務所出所者等の自立更生の支援についての意見交換をしたいと思います。

その後、前回の議論の取りまとめをして、時間的に余裕がありましたら、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に入りたいと思います。

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. 全国更生保護法人連盟からのヒアリング

野沢座長 それでは議事に入りたいと思います。全国更生保護法人連盟から中間報告に対する意見書が提出されておりますので、本日はその意見書に基づいて御説明を伺うということで、同連盟の木藤理事長、山崎常務理事、小畑事務局長にお越しいただいております。お三方には、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。

早速ですが、御説明をお願いします。

木藤氏 全国更生保護法人連盟の理事長をしております木藤と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

一緒に参っておりますのが、全国更生保護法人連盟、我々は全更連と言っているのですが、全更連の常務理事で、かつ斉修会という更生保護法人の理事長をしております山崎さんと、全更連の事務局長をしている小畑さんです。よろしくお申し上げます。

それでは、説明をさせていただきたいと存じます。

この有識者会議はかなり忙しい日程で真剣にかつ熱心に、更生保護の幅広い問題につきまし

て議論をされておりと伺っております。そのような中で、本日、全更連に意見を申し述べる機会を与えていただきまして、誠にありがとうございました。まずもって御礼を申し上げたいと存じます。

私どもの意見の述べ方ではありますが、まず私から約20分弱で中間報告に対する全更連の意見を申し上げたいと存じます。その後、時間の許す範囲で委員の皆様方からの御質問による質疑応答なり意見交換をさせていただきたいと存じます。

全更連の意見は資料として配布されております意見書をお読みいただければそれに尽きるのでありますけれども、時間の関係で、その要点のみを御説明いたします。

また、具体的論点に関連いたしまして、同じく資料として配られております私個人の意見書もときに参照していただきたいと存じます。私個人の意見書の方が、明確に意見を書いておりますので、私どもの言いたい点をより明確に御理解いただけるのではないかと存じます。

それでは全更連の意見書に基づきまして御説明を申し上げます。

まず最初に、「はじめに」と書いてあるところですが、これはこの有識者会議におきまして更生保護について詳細な議論がなされていることは大変有り難く、時宜を得たものと受け止めているということと、有識者会議での充実した議論及び将来の制度設計の基本となるべき最終提言によりまして、更生保護制度に対して多くの国民の関心が寄せられ、より一層の制度の充実発展につながることを切望するという二点を記載しております。

具体的論点につきまして申し上げたいと存じますが、第一は、更生保護の基本理念です。

その2行目にありますように、更生保護の目指す目標を再犯防止に置くか、改善更生に置くのかという点に関しましては、両者は表裏一体のものと考えています。従来、更生保護に従事してきた実務家の間では、更生保護の基本理念は、罪を犯した人の改善更生を助け、それによって対象者の再犯防止に努めようとするものであることが一般的理解でありまして、これが犯罪者予防更生法第1条にもあると考えておるわけです。

しかしながら、中間報告の11ページを見ますと、更生保護の理念については意見の一致を見ていないと記載されておるのですが、そのすぐ後に、更生保護がこれまで以上に再犯防止の役割を果たすべきであると指摘されています。

全更連の意見書に書いてありますように、対象者の改善更生を離れた再犯防止の観点のみを正面に打ち出す姿勢につきましては、違和感を覚える実務家が多いことは率直に指摘しなければならぬと思います。

そこで、私個人の意見書の3ページを見ていただきたいと思います。

その3行目に、「私見によれば、対象者の改善更生と対象者の再犯防止とは、表裏一体のものである」と書いておりまして、いろいろな理屈を書いてありますけれども、下から数行目には、「保護観察が刑事司法の一環である以上、教育刑の実践としての改善更生と無関係な再犯防止を考えることはできないというべきである」と私なりの考えを書いております。

いずれにしても、更生保護の本質あるいは理念につきましては、この有識者会議で更生保護のあり方を考える上での基本的な事項です。また、私は、国民の方々に更生保護のことを説明してよく理解していただくことが今後必要であると思っているのですが、有識者の間でも意見が一致しないことを国民の方に説明してもよく分かっていただけないということがございますので、更生保護の基本理念につきましては御議論を深めていただき、是非意見を一致させていただきたい、このように要望するところです。

第二点は、更生保護における民間事業の重要性です。

更生保護制度はもともと民によってスタートしたものであることは御承知のとおりです。全更連の意見書の2ページの真ん中辺りにありますが、中間報告は、保護観察の実施者として責任を負うべきは保護観察官であるにもかかわらず、現状は、保護観察官が民間の保護司や更生保護施設職員に余りにも依存し過ぎていること、更生保護制度は、民間への過度の依存を前提とする制度として定着してしまつたと認識せざるを得ない実情にあることを指摘しておられます。

その認識自体は決して誤っているものではないのですけれども、更生保護制度は社会内処遇を本質とする、したがって、社会内処遇において民間が果たすべき役割と重要性について触れず、官の役割のみに注目しているのは、物事の一面のみをとらえている感じがするわけです。

私の意見書の4ページに、「社会内処遇における官民の役割」と記載していますが、社会内処遇にはもともと官、つまり保護観察官が強くかかわる場合と、官の関与はほとんどなく、実質的に民の関与だけで行う場合の両方があるのではなからうか。私は、事案に応じて両方の形態が必要だと思つたわけですが、社会内処遇の長所は、要するに権力的関与がない自然な社会人の状態で再犯に至るか否かを見るということですので、純粋な形態としては権力的関与ができるだけなされていないことが望ましいと思つます。

対象者によりましては、保護観察官よりは保護司に保護観察の実行を任せの方がよい場合もある。つまり、私見では、保護司は社会内処遇を実行する要員としてそれなりの存在価値があるのに、それを保護観察官の代替要員とのみ位置付けるのは正しくない。中間報告では、社会内処遇の実行機関としての保護司の存在価値を認めず、保護観察官の代替要員としての発想で過度の保護司への依存を説明しておられるような感じがするので、是非、民には民の価値があるということも御指摘いただきたいと思つます。

次に、全更連の意見書に戻りまして、3ページの「更生保護事業の充実強化」において、具体的な問題について御指摘させていただきたいと思つます。

第一は、「公的な更生保護施設の開設」ということでして、中間報告で公的な中央施設の創設に触れていることは、私どもは非常に高く評価するところです。公的な施設がないことが今の制度の欠陥ではなからうかと思つたわけであり、やはり国の施設が必要であると思つます。

ただ、その数や考え方については、いろいろと議論があり得ると思つておりまして、私の意見書の5ページで、「中間処遇施設の創設」として指摘しております。

社会内処遇においては、多様な処遇が制度として準備されているべきであるという発想からすると、現行制度で最も欠けているのは刑務所出所後、一般社会へ移行するまでの間にあるべき国の中間処遇施設である。この中間処遇施設は、直ちに民間の更生保護施設に委託したり、単なる保護観察に付するだけでは改善更生や再犯防止が見込めない者について、国の施設であるこの施設に居住を命ずる、それから、国が斡旋する一定の就労先で仕事をするを命ずるという施設です。

中間報告で提起しておられる公的な更生保護施設が、果たしてこのように権力的関与が強い形態なのかどうか。むしろそうではなくて、今民間でやっている更生保護施設を官でやろうという発想ではなからうかと思つたのですけれども、私としては、果たしてそれだけで十分であろうかという点を問題意識として持っています。

二番目に、「施設整備補助金の充実」を指摘させていただいております。現在の予算額は2

億円を切っています。全国に101の施設がありまして、年に平均二つの施設で落成式が行われますけれども、これだけではとても足りない。数で足りない、金額で足りない。何とか充実をお願いしたい。これが第二点です。

三番目は、「職員体制の充実」です。更生保護施設におきましては、後に述べるように経営に余裕がないところが少なくないわけですし、そのために最も影響を受けているのが職員給与です。その月額平均は22万円となっています。そのため、公務員を退職した年金生活者がやっている場合が大半であって、若い人が働く場となっていない。これを何とかしなければならない。

もう一つは、職員体制が貧弱であるために、宿直を2人で行う体制がとれない施設が多い。これも職員の過重な負担となっていますので、改善の必要性が多いことを指摘させていただきたいと存じます。また、研修の充実などの問題もございます。

四番目は、「経営状態の改善」ですが、更生保護施設の経営は基本的に不安定で、苦しい状態にある施設も少なくない。これは、幾つか理由がありますけれども、基本的には国からの委託費の積算が定員によって積算されないで、受入れ人員の実績によって積算されることにある。したがって、施設の側で努力してもなかなか受入れ実績を伸ばせない施設もあるわけですし、そういったところは経営が不安定にならざるを得ない。更生保護委託費が経費に占める割合は全体で平均約83%で、あとはいろいろな寄附に頼っている。細かい予算の議論は別として、このような不安定な経営状態を脱する必要があるという御指摘を最終提言でさせていただきたいと考えている次第です。

五番目は、「処遇機能の充実」です。更生保護施設としては、国民の方々に必要性を理解していただくためには、単に食住を付与する施設というだけでは不十分であって、犯罪者や非行少年の改善更生のために役立つような、その問題点を解消できるような処遇が行える施設であることを言わなければ、国民の方々に理解していただけない、こう考えておりまして、いろいろな努力をしているところです。そういった処遇の専門施設へ脱皮しようと努めているのですが、現在の状況はまだ不十分であると考えています。

ただ、SSTであるとか、薬物やアルコール依存等に対する処遇機能を持った施設も増えてきていまして、更生保護施設につきましては、今後も処遇機能の充実が重点課題なのだということを御指摘いただきたいと考えています。

六番目は、「就労支援方策の充実」です。

最近、法務省と厚生労働省の共同の取組によりまして、就労支援対策が予算化される見込みとなっています。これにつきましては、誠に有り難く受けとめているところです。しかしながら、現実の問題はそれだけではなかなか解決しないわけですし、もっと幅広い取組が必要であると思っています。

その一つとしては、協力雇用主の全国組織を創設して、雇う側の体制をもっと強くしていくことが必要であろうと思っています。もう一つは、民間の方に協力雇用主という形をお願いするだけではなくて、更生保護法人自体がいろいろな事業を営んで、刑余者などを就労者として受け入れていくことも考えていかなければならないと思っております。

七番目、「社会福祉機関、医療機関との連携の強化」ですが、高齢者あるいは病弱者、身体障害者、知的障害者などがどんどん増えてきておりまして、こういった者につきましては、残念ながら私どもでは受け入れられないわけです。また、医療や福祉の機関でも、実際に受け入

れているのはごく少数にとどまっています。何とかこの連携を密にして、どちらかで面倒を見られるようにしていきたい。

これらの者を刑事司法だけでケアすることはおよそ不可能であり、社会福祉、医療機関との密接な連携が必要である。それらの者は社会福祉や医療機関を本来利用できるとしても、それを利用することさえ困難な状況に置かれている。したがって、近いところにいる更生保護施設が関係機関との連携を強めることが必要ではなかろうかということです。

八番目、「地方自治体との連携の強化」ですが、各更生保護施設におきましては、関係する地方自治体と良好な関係を維持するために平素から努力しているところですが、地方自治体としてもできるだけ更生保護事業に協力することの重要性について最終提言で御指摘いただきたいと考えています。

大きい項目の第四は「保護観察所の体制強化」ですが、これは増員を是非お願いしたいということに尽きるわけです。

第五は、「更生保護事業に対する国民の理解の促進」です。更生保護事業に対する国民の態度は、総論賛成・各論反対ということに尽きるものでして、各更生保護施設の周辺住民の方々は、何かあればすぐ更生保護施設に対する反対運動を起こすことになりかねない。そういった地域住民の理解を得るために、非常に神経を使って施設の運営をしておるのが実情です。そういう地域住民を含めて、何とか国民の方々の理解を得ていくことが大切であると思っています。

今、ごく一部の善意の篤志家によって支えられている更生保護事業を、社会の大勢の方々の理解と協力を得て、社会によって支えられている事業に転換していくことが必要であると思っておるところでして、是非そうした必要性につきまして最終提言で触れていただきたい、このように考えています。

以上、最初のプレゼンテーションとしての意見を申し上げました。この後は、御質問あるいは意見交換にさせていただきたいと存じます。

野沢座長 それでは、ただ今の御説明につきまして御質問や御意見がございましたら、どうぞおっしゃってください。

私もこの意見書、連盟と木藤さんの御意見を伺いまして、誠に我が意を得たりということで、私どもの言い足りなかったところを随分言及していただいております。最終提言に取り入れていきたいと思う事柄が幾つもございますことを申し上げておきます。

榊井委員 一つお伺いします。中間処遇施設についておっしゃっていますが、この会議の議論でも、かなり絞った形での公的な施設を創設したいという意見は出てきているところです。

そこで、これに刑法改正の絡みを含めておっしゃっていることは全くそのとおりだと思うのですが、お考えになっていることをもう少し具体的にお話しただければと思います。

もう一点は、刑法第28条との関係で、裁判官が刑を宣告する際には、常にこの規定を頭の中に入れていたという御意見ですが、これはどこにも書かれてない頭の中の話ですから、これについてももう少し詳しくお話しいただきたい。

木藤氏 中間処遇施設をつくる上で刑法改正が必要であるかということですが、要するに、中間処遇施設とは、今の保護観察のような形態ではなくて、刑務所の外に出しました、しかしそこで居住の自由を奪ってその施設にずっと住みなさい、寝るときにはそこに帰ってきなさいということと、ここで働きなさいという懲役刑の一種といたしますか、仕事を義務付けるわけです。したがって、懲役刑と比べますと相当自由にはなっているけれども、それでも自由に対す

る制限はかなり残っています。こういうものと、いったん釈放されて今は保護観察でどこへ行っても自由ですよというものを同一のものであるとはとても言えないのではないだろうか。

やはり、ある種の刑罰だと考えますと、刑務所における刑ではないけれども、また刑務所においても、刑務所から実際外に出して農場で働かせたり、あるいは工場で働かせたりする形態はあります。しかし、それは形として刑務所の外には出ていますけれども、いつも監視の目が光っている。しかし、この中間処遇施設はいつも監視の目が光っているわけではない。自由に職場に通勤する、そして帰ってくる。これはやはり従来の刑の範疇ではとらえられないのではなからうか。だれと議論したわけではございませんし、これはもちろん法務省刑事局が十分議論して、その必要性があるかないかを判断していくところでして、そこに議論を任せたいと思えますけれども、私としては、新たな刑の執行形態ではなからうかと思うのです。

野沢座長 関連して私からも同じ質問なのですが、この中間処遇施設はいわゆる矯正施設の延長線上で考えるのか、それとも更生保護施設の権力的関与の残っているものとして考えるのか。木藤さんのイメージはどちらの方に重点がございませうか。

木藤氏 突き詰めて言うと、社会内処遇という観点からすると更生保護で考えるべきだと思います。ただ、自由な行動をある程度制約していることからすると、矯正の要素もないわけではないと思います。

しかし、国民の立場から考えると、これを矯正でやるか保護でやるかは、ある意味で役人の間の議論でありまして、いずれにしてもこういう施設ができることが重要なのです。私は、性質としては更生保護の仕事だと思います。ただ実際それを更生保護だけでやれるかといった場合に、ある程度人は矯正から回さなければならぬとか、そうしたことはあるかもしれませんが。けれども、社会内処遇という観点からすると、これは更生保護の範疇であると思っています。

野沢座長 御指摘の中に、更生保護施設が迷惑施設として見られているとありました。事実そういう傾向もあると思うのですが、幸いなことに、ここ数年の動きを見ると、少なくとも刑務所等の矯正施設は全国各地からむしろ引く手あまたの状況になっております。後ほどまた御報告しますが、山口県美祢市のPFI刑務所では周辺市町村を挙げて協力して誘致に動いてくれた。こういったこともありますので、この更生保護施設も、場合によってはウエルカムだということが出てくるのではないかと期待をしておるのです。現場を運営していらっしゃる皆さんの感覚、御意向はどうでしょうか。やはり厳しいのか、あるいは、うまく提案すれば何とかいくのかどうか。これは非常に大事な問題だと思うのです。

木藤氏 その前に、先ほどお返事を申し落としておりました刑法第28条を裁判官がどう考えているのかということについて申し上げます。私の意見書の6ページに「仮出獄制度の改革」として書いていますが、私は、原則としてすべての受刑者に仮出獄の機会を与えるべきだと思っています。そして、そのうちのかなりの者を中間処遇施設に収容することが必要だと考えています。

それで、仮出獄制度をもっと積極化するべきだと思うのですけれども、刑法第28条は現行の規定でして、改悛の状があれば、刑期の3分の1を経過すれば仮出獄の機会を与えることができるわけですから、率直に考えると、3分の1で、残り半分としても大体66～67%の執行率で仮出獄してもおかしくはない。さらに、改悛の状があれば原則として仮出獄の機会が与えられてもおかしくないと思うのです。

裁判所は、そのようにいろいろと考えて刑期を言い渡していると思うのですけれども、現実には、やくざとか、仮出獄してすぐ再犯するおそれのある者あるいは帰住先がない者とかいろいろの事情がありまして仮出獄が進んでないということが実情であろうと思います。ただ、私は、裁判所が刑法の規定を知らないことはないと思っています。

それから、座長のお話の件ですが、確かに、地域振興のために刑務所に来ていただきたいという話があるところから出てきていて、これは誠に結構なことだと思います。

ただ、更生保護施設と刑務所との事情が少し違うのは、刑務所の場合は原則的に行動を制約して、施設の外には出ない形にしています。そういう意味では刑務所さえしっかりしていれば安心です。しかし、更生保護施設は、昼間にどんどん外に出るわけです。更生保護施設を新たにつくるときに、付近住民の方は大抵反対しますけれども、その原因は要するに、どんな人を更生保護施設に入れるのかということです。一番困るのは放火犯です。それから婦女暴行、幼児に対するわいせつ事犯、そういった者を入れるのであればとても認められないという要望が強い。つまり、更生保護施設はいつも自由を拘束している施設ではない。これが一点。

もう一つは、更生保護施設は就労支援をして仕事をさせなければいけないということです。そうすると、そこから職場に通わなければいけないし街中につくらなければいけない。刑務所は山の中でもいいわけですけれども、更生保護施設は街中につくらなければいけない。そこがなかなか反対が強いところですよ。

野沢座長 前回も視察の際に、実際に入所者と面接をしてどうしても困った人は御遠慮いただくこともあるという話を伺いました。なかなか運営上難しい課題だと思うのですけれども、実はそういう人こそ目の届く範囲でお世話をしなければならないのではないかという気がします。

そういう点から、何とかそこを両立させる意味でも、中間処遇施設というのは相当意味があるものだとよく分かるわけです。諸外国でもそういった制度を取り入れているところが確かあるように聞いていますが、事務局で調べたものはございますか。アメリカ辺りでは、大分自由に出たり入ったりしているという話は聞いておるのですけれども。

事務局 すみません。後ほどまた御説明申し上げます。

野沢座長 通勤刑務所までであるくらい開かれているという話は幾つか耳にしたことがありますけれども、それではちょっと調べてみてください。

先生方ほかはどうでしょうか。

瀬川委員 今の点は、中間という意味のとらえ方の問題だと思います。例えば、月曜から金曜までは働いて、土日に施設に帰ってきなさいという制度もあり得るし、それから、いわゆるハーフ・ウェイ・ハウスの類型に属する制度もあり、その形態は様々に考えられるのではないかと思います。

次に私の質問です。意見書にほとんど問題点は出されているように思います。大変参考になりました。公的な更生保護施設の創設は我々も考えていて、恐らく最終提言の中では一つの柱にしたいと個人的には思っています。これを創設した場合の民間との連携の点で何か注意すべき点はありませんか。公的な施設創設によって民間施設の存在自体が冷えることは懸念されないのでしょうか。

木藤氏 私が一番大切だと思うのは、処遇の多様化です。犯罪者、非行少年が持っている問題点は様々に異なるわけですから、その問題点に的確に対応するよういろいろな種類の処遇

手法を準備することが必要であると思います。そして相手の問題点を的確に判断して、その問題点に対応するような処遇を講じる。物事の考え方の順序からすると、その処遇を行うためにはどのような施設がいいのかという問題が含まれてくるのだと思います。

私が言っている中間処遇施設は、社会内処遇ではありますが、権力的関与が非常に強い形態の一つです。これが必要だと言っているわけなのですが、場合によっては、こんなに権力的関与が強くなくても、要するに、放っておいてきちんと仕事をする、勤務先も自分の好きなところを選んでいい、ただし寝るときはここに帰ってきなさいよと言うぐらいでいい施設もある。あるいは、民間の更生保護施設と同じように、本人の自由意思だけで入れる施設を国が運営しても構わない。権力的関与が強い形態から、施設を出て保護観察だけというような一番弱い形態まで、いろいろなバラエティーがある施設があることが望ましい。ただし、そんなにたくさんつくるわけにいかないですから、一つの施設が幾つかの機能を持っていて構わないと思います。

特に刑務所等、権力的関与が一番強い形態のところでは、刑務所の中に入れてしまえば犯罪を犯したくても犯しようがないわけですから、中間処遇施設でよく見ていて、これは危ない、不良仲間と付き合い始めた、覚せい剤をやらかねないというようなことがあれば、不良仲間と付き合い合っはいけないということについての遵守事項違反が認められた段階でまた刑務所に戻す。大切なことは、人の移動を非常にスムーズに円滑に行うことによって、更生の機会は与える、しかし甘くはしない。きちっと努力をして改善更生しているならいいけれども、それが危うくなって再犯を犯しかねないという兆候が見えれば直ちに刑務所に戻す。このような施設間移動を円滑に、また活発に行うことによって更生の機会を大勢に与え、かつ再犯を防止することを達成する。

また、民間についてのお話でしたが、民間は民間で十分存在意義があるわけですし、権力的関与が非常に少ないような施設の運営は民間でなければできない。だから、民間の存在意義は全くなくならないと思っています。

瀬川委員 もう一つよろしいですか。意見書に、「地方自治体との連携の強化」と書かれています。かつて更生保護事業法ができたときに、協力規定に我々は期待した部分があったのですが、実態としてはそれほどうまく協力関係ができていないように私は認識しています。うまくいっている部分とうまくいっていない部分はどこなのかを教えていただきたい。

山崎氏 地方公共団体との関係でございますが、歴史的に申しますと、今の刑法が明治40年にできたときに当時の内務省の指令で各市町村に対して免囚保護に努めなさい、司法保護委員を設けなさいと通達ができまして、そういう土壌ができたという背景が一つございます。したがって、法務史料に載っておりますけれども、当時の通達を見ますと、教育者、それから市町村の行政の担当者、警察、教育、そういうものはすべて協力しなさいという各県の条例が出ております。

それが、犯罪者予防更生法が制定されたときに協力規定はできましたけれども、それに関連する自治省と申しますか、そういう通達が出ておりませんでしたので、だんだんその辺りが薄くなっていったということがあるのではないかと。変な話ですが、司法保護委員制度が民生委員の先駆けだと言われております。そういうような関係があったのですが、だんだん協力関係が薄くなってきた。

それは一つには、いつも自治体とこのことでもめるといふか、更生保護は法務省の仕事では

ないか、法務省がやっているのですから私どもの自治体は関与いたしません、“社会を明るくする運動”にしても、それは法務省の仕事でしょうと。あるいは社会福祉の問題にしても、他法優先の原則があって、更生緊急保護法あるいは今の更生保護事業法があるのだからそちらでやってくださいということなのでございます。

したがって、一部の保護司さんが地方公共団体の議員や議長をやっているときは、独自の条例をつくって、保護司とかそういう者に補助金を出すような決定をしている地方公共団体もございます。そういう力のあるところは地方公共団体が関与してまいりますけれども、そうでないところは、ほとんど法務省の所管事業だから私どもは関与しませんとってあとに引かれてしまうのでございます。

ただ、例えば更生保護施設を改修するとき、これは地域にとって必要な施設だということで建設資金の一部を出してくださるというように、単発的な一回限りでの協力はありますが、恒常的に更生保護施設に直接お金をいただくというのは、例がないわけではございませんけれども、余りない。

今後の考え方といたしましては、やはりギブ・アンド・テイクでございますから、我々の更生保護施設が地方公共団体に何らかの形で役に立つような存在、例えば、私どもの施設を地域のホールとして開放して地方公共団体の活動につなげるとか、そういう具体的に日常生活の中で地方公共団体の活動に役に立つ存在になるように努めて、そして地方公共団体の協力が得られればと考えておるところでございます。

野沢座長 後ほどまた御報告をするつもりでいたのですが、ちょうど話題がそこへまいりましたので申し上げます。先日の山口の視察のときに、宇部市の保護司会長さんが来てくれました。実はその会長さんは宇部市議会議長さんでして、その号令一下、市長も助役を始めとする主な役職員はほとんどその保護司会に入っていたいていまして、そして保護司会の事務局もほとんど市の事務局が兼任してくれている。もちろん、経済的な支援も相当程度力を尽くしてくれておりまして、正に、先ほど数少ないとおっしゃいました地方の協力の典型的モデルとして挙げられるようなケースであったわけです。

そういう地方公共団体が何か所か何十か所あるかと思うのですが、もしこういった制度がほかの地方公共団体、市町村でも可能であるならば、これが全市町村に及ぶように、この会議の提言の中でも触れていきたいと感じて帰ってきたものですから、ちょっと御報告をしておきたいと思えます。

佐藤委員 二点質問をいたします。

一点目は、更生保護制度における民間事業の重要性に関してなのですけれども、少なくとも犯罪者予防更生法の規定を読む限りにおいては、保護観察の任は保護観察官にあるということが我々の共通認識であったかと思えます。保護観察官をもって足らざるところを保護司が補うという定めであるところ、現実には逆ではないのかという認識がまずあって、世の批判である再犯防止の観点に立ったとき、それは保護司・保護観察官による更生保護を通じて行うことでもあるかもしれないけれども、再犯を防止するという大枠については、これこそ正に国家の任務であろう。そうだとすれば、この法律が定めるように保護観察官がその任を担うのは、そのとおりなのではないだろうか。

しかし、今の御説明を伺いますと、その位置付けはいささか違っているのかなと思うのです。その辺りを少し解説していただきたいと思えます。

木藤氏 私は、責任機関と実行機関とは違うのではなかろうかと思えます。おっしゃるように、再犯防止あるいは刑の実施としての改善更生は国の責任でして、全体として国がその状況を把握して責任を持っていかなければいけないと思えます。

ただ、それを実際にだれが実行するか、分担するかということになりますと、保護観察官が直接やらなければならないケースもあり、あるいは保護観察官の指導あるいは監督のもとに保護司に任せていいケースもある。むしろ保護司に任せの方が自由に何でも相談して反発しないでやれるというケースもあるわけです。社会内処遇ではそういう実行機関としての民間の重要性を考えなければいけないということを申し上げているのでして、そういうことからすると、私は保護観察官が足りないところを保護司が補うという法律の規定はおかしいと思えます。法律の規定の発想からすると御指摘のようになるのは、論理の運びとしてはそのとおりだと思いますけれども、実行機関としてはもともと保護司は決して保護観察官の代替要員ではない。

もし、保護司に任せないで保護観察官が全部直接処遇をやっていたら、ものすごい増員が必要になってくる。こういうことは国のあるべき体制として考えても仕方ないのではなかろうかと思うわけです。

佐藤委員 それに関連することですが、そうしますと、少なくとも保護観察官と保護司との任務分担は、法律上も、また現実の実務の運用上も極めて不明確になっているのではないかと思えるのですけれども、そういう問題としてとらえていくという視点はいかがでしょう。

木藤氏 確かに不明確なところはあると思えます。ただ、保護観察官の指導監督あるいは責任体制のもとで保護司が社会内処遇をして保護観察に従事するという枠組みは決まっている。こういった事件を直接処遇するのかとか、そうしたことは決まっていらないのですが、それはもう実務の運用に任せていいのではなかろうかと思えます。

だから、不明確とおっしゃる場合に一体何が不明確なのかということをもっと突き詰めていかないと、不明確かどうかの議論はちょっとできないのではないかと思うのです。枠組みは決まっているわけですから。

佐藤委員 もう一つ、理念の問題なのですが、一言で言えば、更生保護を通じて再犯の防止に資するというお立場であろうと思うのですけれども、それはそれでそのとおりかと思えます。しかし、この会議が設置されたゆえんは、もし現行の制度のもとでの保護観察が、法が予定する、ないしは期待するとおりの成果を上げているとすれば起こらなかったのではないかと言わんばかりの疑問が起きてきた。果たして本当の理由は那边にあるやば問題これありだと思わないではありませんけれども、そういう経緯で発足したことは間違いない。

解決の方向は幾つかあると思いますけれども、その一つとして、現状の保護観察制度の中に、本来仮出獄されるべきではない者が仮出獄され、あるいは保護観察に付されるべきではない者が執行猶予によって保護観察に付されていて、それを保護司なり更生保護施設が受け入れざるを得ないという中で起きてきた問題であるかもしれない。

もしそうだとすれば、再犯防止とのかかわりにおける保護観察、あるいは更生保護の持つ役割と、仮出獄を中心とする仮釈放のあり方、許可基準、判断の仕方とを合わせて考慮すべきではないか。保護観察に付されるべきでない者はやはり付されないような制度にするということが必要ではないのかと思うのです。

満期出所後の処遇についてはこの場ではちょっと置くとして、その点はいかがでしょう。

木藤氏 まず第一の理念の点ですが、我々は改善更生によって対象者の再犯防止を図ると思

っていますが、逆にいいますと、再犯を防止することによって改善更生を図っているわけでもありません。保護観察対象者がまた再犯をしようとして、「あの野郎許せない」と包丁を持って走って行くときに、そばにいる保護司が「君、やめなさい」と言わないはずはないわけですし、再犯を防止することによって改善更生が図れる。改善更生と再犯防止とはいずれも手段、目的の関係にあるのであり、それを我々は表裏一体と言っているのです。

それから、最近の事件によって保護観察が機能してないのではないかという御指摘があります。確かに、保護観察対象者がどこかへ行ってしまって、それについての管理監督が十分行き届いてないというところがあります。それは保護観察の体制というかシステムがうまく機能してないのであって、それは手を打たなければならないと思います。

ただ、保護観察の相手がきちんと目の行き届くところにおいて、通常の形でやっている今のソフトな保護観察が機能しなかったという保護観察の本体部分が問われているわけではなくて、保護観察から離脱してしまった場合に、更生保護の体制が及ばなくなっていることに一つの問題があると思います。

最後の御質問で、本来仮出獄されるべきでない、あるいは仮退院されるべきでない人間が保護観察を受けているのではないかということですが、私は決してそういう発想になってはいけないのではなからうかと思うのです。私はむしろ、仮出獄、仮退院をもっと進めて社会内処遇の機会を与えるべきだと思っています。なぜならば、そういう人たちに社会内処遇の機会を与えず、満期出所させてそのまま世の中に放り出す方が危険なのです。

世の中に危険な人間が出れば、必ず危険を伴っているという現実をよく世の中の人に分かってもらう。保護観察対象者にした方がその危険は減るわけです。保護観察対象者にしないで裸で放り出すよりは危険が減る。再犯をしたから失敗したのではなくて、保護観察対象者にしたのに失敗してしまったのだから、保護観察対象者にしないで満期出所させたらやはり失敗しただろう。それで失敗したからといって、更に保護観察を締めつける方向に行くのはシステム論としてはよくないのではないかと私は思います。

本江委員 私から一点だけお尋ねしたいのは、山崎さんは斉修会という非常に困難な更生保護施設を日々運営しておられる。しかも、保護観察所がいろいろと無理を言って、よそでは引き受けてもらえないような対象者を最後のところで引き取ってもらっているようなのですが、日々の更生保護施設の運営上、どういうところに一番困っておられるのか。特に財政面でどういう不足といいますか、困難さを感じておられるのか。その辺をちょっと具体的にお話し願えればと思うのですが、いかがでしょうか。

山崎氏 まず経営的なことから申しますと、更生保護施設は宿泊を提供し、食事を提供することが最低の条件でございます。別の言い方をしますと、それで終わりということであれば、より多くの人を受け入れて泊まらせて仕事に通わせることができる。人数が多ければ多いほど経営的に楽です。それだけの国の委託費収入もある。

しかし、言葉を端的に申しますと、現実の問題といたしましては、ただのドヤではなくて、本人が社会生活に馴染んでいくような働きかけをしていく。今までの歴史の中でもそうですが、全国的に申しましても定員20人前後の少人数の更生保護施設が全体の3分の2程度です。戦前は家族経営ということで一家で面倒を見るとか、あるいは小人数で対象者の面倒を見るということでそうだったということと、地理的に都市部の真ん中にあるためにそんなに大きな施設は構えられないという、地理的、物理的な条件もあってやってきた。

では福祉施設はどうかというと、20人とか30人というのは児童自立支援施設ぐらいなもので、ほかの老人ホームにいたしましても、多くの人数を入れることである程度経営を安定化させているのではないかと思います。

大阪に和衷会という大規模な更生保護施設がございますけれども、ああいう規模での経営がいいのか悪いのかということになりますと議論の分かれるところであり、処遇という観点でいけばある程度のまとまりがあり、職員が把握できるような人数の中でやっていく方がよい。そうすると、経営はとても苦しゅうございます。

そこで、先ほどから木藤理事長がおっしゃっている中間処遇施設の問題になってくるのですが、更生保護施設に限らず、矯正教育の究極の目的は、自由刑の中で本人が社会に出たときに社会人として自立できるような働きかけをする、そういう教育をすることが究極の目的ではないかと思うのです。もちろん、その一方で本人に懲罰的あるいは応報的に身柄を拘束することもあるかもしれませんが、教育という観点から言えばそういうことです。

刑務所は自分でお金を稼いで生活することからは全く隔絶された世界です。いきなりそこから放り出して生活をしなさいということは少し酷ではないだろうか。これはあくまで理念ですが、やはり中間的な処遇をやって、そこに落ち着けて社会生活への馴致の訓練をして自立をさせるということになるのではないかと思います。

それを現実にかえますと、今更生保護施設は全国に101施設ございますけれども、今言ったような小人数の施設が大半ですので、おのずと処遇できる対象者は限られてまいります。ある程度健康で、稼働能力があるような者を収容してやっていく。高齢で病気で、あるいは知的障害がある者は、とても今の更生保護施設では収容できない。

それでも、実際には収容いたしております。斉修会の例で申しますと、ここ5、6年で無期刑の者を7、8人受け入れております。現在は入ってから25年とか28年で仮釈放になりますから、60歳を過ぎて出てくる者もいるわけです。刑務所の中におりますと、いろいろと成人病も持ってまいりますし、出てきて働くといっても大変です。しかし、高齢だからといって断るわけにはまいりません。いったん引き受けると言ったからには引き受けようということで、引き受けております。そうして例外的に高齢者や病人を引き受けて、福祉との連携の中でやっている。しかし、初めから分かっていたらなるべくそういう人は受けたくないというのが本心です。

ですから、国立といえますか、公立の施設に知的障害者であるとか高齢者、病気持ちの人たちを入れる、公的な機関が公的な福祉機関と連携をとって措置をしていくのは一つ必要でございます。また、今やくざなどは断っておりますけれども、そういう者についても理念的には仮釈放の機会を与えて、中間処遇の中で社会生活ではこういうことが必要なんだという教育をする必要があるのではないだろうか。

これは、矯正の問題でもあるかもしれませんが、更生保護の一番の問題でございますので、更生保護の分野で引き受けて、公的な更生保護施設と我々民間の更生保護施設がうまく住み分けをしていく。端的に言えば、ある程度の稼働能力がある者は民間の施設で幾らでも引き受け、問題のある者については公的施設で訓練をするという住み分けで十分やっていけるのではないかと考えております。

本江委員 もう一つお尋ねします。全国更生保護法人連盟の意見書も木藤理事長の意見書にも、更生保護施設自体が何か起業をして、自分のところで引き受けた対象者を自分の施設の企

業あるいは施設と密接に関連する企業で働かせるという構想が書いてありますけれども、今までトライされたこと、あるいはその困難さなどはいかがでしょうか。

山崎氏 結論から申しますと、戦前戦後を通じていわゆる施設内作業とか収益事業というような授産事業を持っていた更生保護施設はほとんどそれをやめております。そういうところは収益事業として完全に独立して、更生保護施設の対象者を使うのではなく、企業としてきちんとした労働者を集めて、もうけをこちらに還流するという形態に変わってきております。

私は昭和34年から更生保護に携わっておりますが、はっきり申しまして、そういう施設内作業に従事する者の労働の質は余りよくございません。例えば、更生保護施設で石炭掘りだとか清掃事業、昔は糞尿のくみ取り事業をよくやっていました。糞尿のくみ取りは社会情勢も変わって既になくなったわけですが、出てきてまずそういうところで働こうという者はごく稀で、仕方なく働いているのですぐに辞めてしまう。あるいは、東京にもプレス工場をやっているところがございましたけれども、作業を本当に単純化しないと作業を継続してくれない。途中で辞めてしまう。したがって、利益を追求するという観点でやるとなかなかうまくいかない。

しかし、更生保護施設が何か企業をやることは大変貴重なことです。一つ考えられることは、そこそこいけばいいのだと利益を追求しないで働かせる。今社会福祉では、自立支援センターですとか、あるいはホームレスなどの救護施設でそういう作業をさせておりますけれども、それは採算を度外視してやっているわけです。

30年以上前になりますか、ロンドンの保護観察所の次長がお見えになって、ロンドンの保護観察所ではブルドッグ計画といって、工場をつくって保護観察の対象者を働かせているのだと聴きました。そのとき私は「そういう会社がうまくいくのですか」と質問したら、「いや、うまくいくとは考えていません」と。「こういう失業者に失業保険あるいは生活保護を払って惰民をつくるよりも、少なくとも働かせて、収益ではなくて対価としてそのお金を払う。それで勤労の習慣を身につける者が出てくればそれでいいのではないかと思ってやっているのです」というお返事でした。ですから、もうけではなくて一種の作業として、労働の訓練の場としての企業というのは考えられるのではないだろうかと思えます。

金平座長代理 木藤理事長から保護司と保護観察官に関して、実行機関としての社会内処遇のあり方についての御示唆があったと思えます。単に保護観察官の補完としての保護司でなく、民間がやった方がいい、そういうことだったと思えますが、そういう認識でよろしゅうございますか。

私、それはよく分かるのでございます。今日の本質的な課題ではないと思えますので、一言だけにしたいと思えますが、それはどこが決めればいとお考えになりますか。これは保護観察官よりも保護司がやった方がいいという判断は、どこがすることをお考えになっていらっしゃるのか。保護観察所と考えるとよろしいのでしょうか。

木藤氏 要するに、権力的関与が強い形態の保護観察、つまり保護観察官が直接処遇するのがいいのか、保護司に任せて、保護司を通じて保護観察するのがいいのかは、処遇が多様化した中において、専門家が本人の問題性をよく考えてどちらがいいのかを判断するシステムが必要なのだろうと思えます。

金平座長代理 その場合の専門家の判断というのは、保護観察所と考えられますか。

木藤氏 保護観察所でどういう保護観察をするかを判断する場合、そういった専門家の判断が必要でしょうし、矯正施設がずっと処遇してきた記録を踏まえてどう判断するか。矯正施設

では、対象者の問題性を十分検討した上で処遇をしていますから、それらを踏まえた上で判断すればいいと思います。

金平座長代理 ありがとうございます。今日のペーパーの最後にもありますけれども、正に社会内処遇でありますので、国民のいろいろな知識、経験、要するに手が必要になってくるのではないかと。その一番先端のところに保護司がいるのかなと思うのでございまして、大変御示唆に富んだ御意見だと思いました。けれども、これからはやはり形態としてそういうことも考えていく必要もあると思ったものですから、ちょっと御質問いたしました。

もう一点は、ペーパーの最後のところに、「更生保護事業に対する国民の理解の促進」というのがございました。私も更生保護ボランティアの端くれといたしまして、この大切さは非常に分かりますし、自分のやっております更生保護女性会の会員は更生保護施設に出入りをさせていただいております。もっとやりたい、そういう思いもあります。

ただ、どこまでやるかというのは大変難しい。総論賛成、各論反対とここに書かれており、施設を一步出ればそこには総論賛成、各論反対の声も人の目もあることを更生保護女性会の会員はよく分かっておりまして、自分たちのような普通の女性がそこに出入りすること自体が国民の理解の一步になるのではないかと、単純と言えば単純ですけども、そういう発想を持って出入りをしております。けれども、このことが本当に意味があるのでしょうかということと、もう一步国民の理解を広げるために今こんなことを考えているのにできないということがあればちょっとお聞かせいただければ有り難いと思います。

山崎氏 まず、更生保護女性会については金平委員に本当にお礼を申し上げたいと思います。更生保護女性会の方々は、とにかく金銭的な面でもそれから精神的な面でもとても熱心でございます。

例えば、私どもの施設では、男の料理教室をやっております。対象者が自立したときに自炊に困らないようにということで、更生保護女性会の方が来てくださって寮生と一緒に和気あいあいとやっている。これは保護司会やほかのところには頼めないと申しますか、更生保護女性会のよさであり、それでともに生きがいを感じていただいている。

私どもが更生保護女性会に期待しているのは、地方にまいますと、保護司会の総会には市長さんなどは余りお見えにならないのですが、更生保護女性会の総会には必ず地方公共団体の長の方がお見えになるということで、ものすごい力をお持ちになっている。先ほどは言葉が足りませんでしたけれども、“社会を明るくする運動”に関して言えば、地方公共団体の協力は、その地方公共団体の長が実施委員長になって、キャンペーンの先頭としてやっていく。そういう意味では、一昔前に比べれば地方公共団体の認識も高まってきておりますし、また、そのときに更生保護女性会の方々のお力は保護司会より人数が多いですから、金銭的な援助も大変役に立っております。

そうした地域に役に立つ更生保護制度の先駆けとして保護司さんとか更生保護女性会の方々が地方公共団体に働きかけてくださっている。我々は地域の犯罪予防のために働いているのだという、そういう日常のお働きが大変役に立っていると思います。

では更生保護施設はどうかということになりますと、やはり観念的には迷惑施設になります。その迷惑施設である我々がいかに認識してもらおうのかということは、先ほど申しましたように、やはり私どもの方で老人会や町内会、あるいは生け花教室などに場所を提供して、そして地域の方々に来ていただく。あるいは、これは将来の話でございますが、更生保護施設の建物を利

用して地方公共団体の会館であるとか、そういうものも設置して、両々相まってやっていけば、地方公共団体の方も具体的に協力していただけるのではないだろうかと考えているところでございます。

瀬川委員 ペーパーの6ページに「保護観察所の体制強化」ということで、中身はただ保護観察官のことを書かれているのですけれども、私の関心はこの先にありまして、現在更生保護施設と保護観察所との連携はどの程度進んでいるのか。実態としてどの程度の仕組みがなされているのか。あるいは、改善すべき点はないのかという点を少し触れていただければ有り難いのですが。

小畑氏 保護観察所と更生保護施設の関係でございますが、101施設ございますと、それぞれ施設によって異なります。しかし、それは施設の問題というよりは保護観察所の姿勢の問題なのかなと思っております。

収容率の非常に高い施設や、困難な対象者も引き受ける施設は保護観察所との連携が非常によい。在会者に問題行動が起きた場合にすぐ保護観察所が対応するというのであれば、施設の方も、多少困難なケースであっても引き受ける。さらに、連携というのは、文書による報告だけではなくて、施設を担当している保護観察官が面接に出向くなど、連携が非常に強化されている施設につきましては、多少困難なケースも引き受けていて収容率も非常に高い。ほとんどの保護観察所では、定期的に施設駐在をしたり、また施設の方からも保護観察所に出向くなど連携を密にしています。

全国更生保護法人連盟としまして、一昨年から中央研修を実施しまして、とにかく自分の施設だけで悩まないで、保護観察所との連携を強化すること、また、役所の方も所管課長の会議などのあらゆる会議を通じて更生保護施設との連携の強化を議題にしております。これは処遇の充実につながることでと思っております。

野沢座長 先ほど金平委員から、更生保護女性会、あるいはBBSの方がもう一步何かできることがないかというお尋ねがありました。木藤さんのレポートの中にチーム制という御提案が既に出ております。こういった形でチームをつくって保護観察所と協力して支えていく。これは非常に効果があるのではないかと大変感銘を深くしました。やはり一人一人立派な方ですけれども、チームをつくることによって効果が倍増、3倍増になるのではないかと思うものですから、今のこのお話の中でここだけは生かして、何とかしなければいけない。予算とか法律とかと言わずに、自発的にやればできることですが、これに更に法的な資格まで与えていただければなおいいというお話がありますので、この辺をこれからよく皆さんと相談したいと思っております。

佐伯委員 質問というより意見になるのですけれども、斉修会を含めた幾つかの更生保護施設を見学させていただきまして、少ない人員と予算の中で日夜努力され、新しい処遇にも取り組んでおられることに大変感銘を受けました。そして、今日の御意見にもありましたように、更生保護事業の充実強化のために、職員体制を含めた予算、人員の強化が必要であることも全く同感でございます。この会議の報告書にそのことを書いて実現するのであれば、幾らでも書けばいいと思うのですけれども、恐らく書いただけではなかなか実現しないのだろうと思います。余り知恵もないのですけれども、どのような工夫をすれば予算がつくのか、少し考えているところなのですけれども、もしその点について何か御意見がおありでしたらお聞かせいただきたいと思います。

木藤氏 経営を安定させるために予算を充実することはいいのですが、予算というのは一つの技術の固まりでして、更生保護委託費についても過去のいろいろないきさつがあって現在の形に固まっているわけです。したがって、それを抜本的に変えなければいけないと言っても、これは財政当局も抵抗する話でして、なかなか難しい面もあります。

やはりこの有識者会議でお願いしたいのは、そういう細かい予算の技術よりは、経営を安定させることがやはり必要なんだ、更生保護施設は我が国社会の治安のために役に立っている施設である。しかも、まともに働けるような環境や給料ではない中でも一生懸命やっている。こういう善意の人たちにいつまでも頼っていいのだろうか。こういう発想で、もっと社会的な議論の場、サポートの場に出して、国民みんなで議論しなければならないという、ある程度高い観点から問題提起してもらうことが必要なのではなからうかと思うわけです。

そして、そういう御指摘があった後どうするのかは予算の実務屋の話です。私は、その予算を増やすにしても、国民の理解と協力という全体の雰囲気がないと無理なのであって、そのためにももっともっと、総論賛成、各論反対でもいいですから、総論の部分を徹底的に強くして、治安のためには更生保護あるいは更生保護施設が必要なんだと。迷惑だけではないのですよ、役に立っていますよということを理解していただいて、政治家の皆さんの中でも理解する人を増やしていき、一般社会でも増やしていく。そのサポートの上で予算折衝は成り立つのではなからうかと考えているところです。

野沢座長 今の佐伯先生の御指摘は非常に重要な部分で、どうしたら我々の言っていることが実現できるかということになります。今のお話のように、やはり国民の理解や協力を具体化する意味で、マニフェストという手段、方法がこのごろ非常にはやっています。何か仕事をしようとする自治体の議員さんあるいは首長さんたちは、市民なり国民の皆様は、私はこういうことをいつまでに幾らのお金をかけてやりますと約束していただく。それでそれを実際に検証して、次のチャンスに更にまた深めていく。これがここ2、3年非常に発達してまいりましたので、そのマニフェストの活用によって、安全・安心のまちづくり、国づくりをすることをまず約束していただいて、それをみんなが支持して実現をしていく。マスコミにも多めに書いてもらう。そして同時にそれを議会その他で大いに議論して、必要によれば立法措置もする。一連のシステムを全部活用することが一番大事だと思いますから、この会議の一番大事なことは、今御指摘のように、まず言うことです。何も言わなければだれも反応しませんので、できるかできないかは別として、私どもは必要なことは言うということが大事ではないかと思うのです。

大分時間もたちましたので、一応ここでヒアリングに一区切りつけまして、刑務所出所者等の自立更生の支援についての意見交換に入りたいと思います。マスコミの皆様はここでひとつ御退席をお願いします。

お三方につきましては、まだこの後に関係する話題がございますし、後からまた質問も出るかもしれませんので、差し支えなければ御同席いただければ幸いです。

〔報道関係者退室〕

2. 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）（意見交換）

野沢座長 それでは、刑務所出所者等の自立更生の支援についてということで、更生保護施設を巡る状況、更には検討課題について、これまで出ていた問題提起を含めて事務局から説明をお願いします。

事務局 保護局の保護調査官でございます。

刑務所出所者等の自立更生の支援について、若干の御説明をさせていただきます。

ただ今のヒアリングの中で出てまいりました話題と相当程度重なってしまうのではないかと恐れておりますけれども、保護局として実現に向けて努力をしていきたいと思っていることにつきまして御説明をさせていただきたいと思っております。

大きく分けまして四つの項目を考えておりまして、その一つは更生保護事業の担い手です。受刑者等刑務所の内部の人口がこの近年非常に大きく伸びてきている。その増加に対してどのような対応ができているのか。受刑者増に伴う対応に関しまして、どういったところがこれを担っていけるのかということ若干議論させていただきたいと思っております。

刑務所受刑者等の自立支援につきましては、これまでも民間の更生保護施設がこれを担ってまいったわけです。全国101施設99法人という体制で、すべて民間の更生保護施設をお願いをして、様々な支援活動あるいは収容活動をしていただいている状況です。

収容定員につきましては、2,269人でございます。

更生保護施設を経営する更生保護法人の数は、昭和35年ころは171団体ございましたが、これをピークとして昭和55年、60年と急激に減少してまいりまして、それ以降、99団体101施設という数字を何とか維持をしている状況にあります。

昭和35年以降の大幅な数の減少は、当時の更生保護施設は家族経営でなされている非常に小規模な施設が多ございまして、後継者が育たない、引き継いでいけないということから閉鎖に立ち至った施設が非常に多かった。それから、都市への人口等の集中あるいは対象者が仕事を求めて都市に集中していったことから、地方都市において施設の入所人員が大幅に減って経営が立ち行かなくなったということからの減少ということもございまして。また、当時は犯罪も全般として減少していった。さらに、高度経済成長の時代でございましたので、就職面においても余り困ることがなかったといえますが、だんだんそういうことが改善されている社会の中にあつて、更生保護施設としての需要といえますが、経営をしていく環境が非常に厳しいものになっていたという背景があったのではないかと考えられます。もちろんそれ以外にも、住民の様々な排斥運動もございました。

では、平成7年以降、これはもちろん在所者の増加に伴うものですが、更生保護施設が増えなくなった時代において、刑務所の出所者数は正に右肩上がり増加してまいりまして、平成16年で2万9,533人の出所者数を数えています。平成13年にはおよそ2万5,000人だったわけですから、これが3万人に増えたということ言えば、約2割の増加が見られたわけですね。

これに伴いまして、満期で刑務所を出て保護観察所等に生活上の支援をしてほしい、場合によっては更生保護施設に入れてほしいと申し出をしてきた者、これを更生緊急保護申出件数と申しますが、これもやや緩やかではございますが数が増えてきておる。しかし、更生保護施設におきます収容定員は平成13年で2,260人です。先ほどは現在の収容定員を2,269人と申しました。ほとんど変わらずということですね。この過程におきましては、施設の改善や建替えの際に、できるだけ定員を増やすようにと指導もさせていただいておりますが、なかなか

数の増加という形には実ってきていないということです。

すなわち、刑務所出所人員と更生保護施設の収容可能人員との間で大きな乖離が生じているというか、だんだんと広がってきていることが見て取れるかと思います。

次に、平成16年の刑務所出所後の帰住先についてです。従前、仮出所者の約3分の1、出所者全体の約4分の1が更生保護施設に帰ると言われていましたが、その割合が大分減ってきております。これは、先ほど申し上げた出所者数と入所の可能人員との乖離が広がってきたことの表れかと思われまます。

収容保護実績の推移ということで、実人員、延べ人員の推移を御説明いたします。これは私どもの使う用語でございますが、実人員は実際に保護した人を一人として数えたものでございます。それから、延べ人員は、1日何人ということで、全体として何人/日という形で数字を数えたものでございまして、平成16年では全体で60万8,530人の延べ人員の収容保護を民間の更生保護施設として行っており。これが実人員、実際に保護した人の頭数で数えますと1万400人という数字になる。ですから、単純に割りますと60日、大体2か月ぐらい収容保護をしていることがこの数字から見ていただければと思います。こちらはかなり右肩上がりになっています。

収容定員はほとんど変わっていないのに、収容保護の実績がこれほど上がっているのは、これはいかにという印象をお持ちになられるかと思ひます。実は平成の初めのころの更生保護施設は、収容定員の60%を切るぐらいの収容率しかなく、そのために、先ほどから出てきております更生保護委託費も実際の経営に必要な金額の6割か7割しか確保できていかなかった。また、そのために職員の十分な確保もできない。その結果、更に十分な収容保護の実績を上げることできないという悪循環に陥っておりました。

実は、この時代、国の予算といたしましても、一番低いときには、収容可能定員の約52.3%しか年間の委託用の予算を取っておらなかったわけでございます。更生保護事業法あるいは犯罪者予防更生法の中に、この委託に関しては予算の金額を超えることのない範囲で委託しなければいけない、その費用の支弁ができるという規定がございまして、この予算の上限にももちろんこの点が縛られていたということもございました。

そこで、保護局としては、財政当局の御理解も得て、この予算上の委託件数を大幅に増加するという目標を掲げまして、委託件数の予算の確保を続けてまいりました。現在では76.1%となっております。当初は52.3%でしたから、二十数ポイントに及ぶ予算上の金額の上昇を見たわけです。それだけ実績も上がってきたわけです。現状の更生保護施設は全国平均で70%台まで収容率が上がっています。ただし、更生保護施設は様々な事情がありまして、常に仮釈放に備えて施設の部屋を空けておかなければいけない。100%にすると、次の人がたまたま仮釈放になって出てきた、あるいは非常に切羽詰って申し出てきた人を受け入れられないという状況がありますので、常にある程度空けておきながら回転をさせていくという要請もありまして、委託件数による予算の増額はかなり限界が来ているのかなと考えています。

今、70数%と申しましたけれども、現実には東京都内の多くの施設はほとんど100%近い収容率となっておりまして、斉修会は常に100%、場合によってはこれを超えそうぐらいの収容をしていただいております。一方で、仕事がないような、あるいは収容してもそこで長く居続けることができないような地方の施設におきましては、この収容率が60~70%までいかず、非常に厳しい経営を続けているところがあります。

話を元に戻しますけれども、更生保護事業の担い手として掲げましたのは、後ほど申し上げますけれども、更生保護施設が地域住民の皆様の御理解もなかなか得られないことから、新たに施設をつくったり増築することもできず101施設2,600余人の定員でやっている中で、今の刑務所の人口をうまく吸収していくためには、新たな担い手というものも考えなければいけないのではないかと。国の設置・運営に係る更生保護施設の創設ということで、民間の更生保護施設では対応できない処遇が極めて困難な者を収容保護して、専門治療的な処遇を行う公的な更生保護施設を緊急対策として国自らが設置するようなことも是非考えていきたいと考えております。

次に、地方公共団体による更生保護施設の設置・運営の促進についてでございます。これはこれまで全く例がないことでございます。更生保護事業法におきましては、先ほど委員からも御発言いただきましたように、地方公共団体が協力をするという規定が盛り込まれておりますけれども、地方公共団体が直接に更生保護施設を設置して経営することはできる法的枠組みになっております。更生保護事業法の中で、地方公共団体が届出をして更生保護施設を営む場合は、特に認可を受けずに経営をすることができるという規定になっておりますが、前例はございません。

この辺りは、恐らく地方自治法の自治事務ということでございますけれども、刑の執行とか、そういった処遇にかかわることは、国の仕事であって地方の仕事ではないという規定がある一方で、私どものせめてものよすがでございますけれども、防犯に関する事務は地方の事務であるという規定もあります。この辺りの切り分けがなかなかうまく御理解というか、御協力いただけていないところでして、更生保護施設に対する支援あるいは直接経営するところにまで立ち至っていないと理解しています。

ただし、更生保護施設の建替えの際には、一時的な補助ということで施設の職員あるいは保護観察所も一緒になって御理解を求める活動をいたしまして、相応の施設改築の際の補助金をいただいています。

網走慈恵院は北海道の更生保護施設として、施設の改築の際に北海道から3,000万円を頂いたという実績を確保しております。一方で、東京都ではほとんど頂けないということで、真裁会では0になっています。

それから、先ほどから議論になっておりますけれども、日常の施設運営に対する地方公共団体からの補助金の問題。一部の更生保護施設につきましては補助金を頂いておりますが、東京を中心に0となっております。また、補助金を頂いておりますも、10万、20万という金額が多く、100万の桁にはなかなか乗らないのが実情でございます。一方、関東管内でも川崎ではかなり御理解いただいています。

また、兵庫県の一部を中心に近畿方面では何十万という形で頂いております。それから、東三更生保護会が突出して500万円台という大きな補助金を頂いております。東三というのは東三河の略でございますが、豊橋を中心とした東三河の市町村が力を合わせてこの更生保護施設を支援するという体制を持っておりまして、長く豊橋市長がここの理事長を務めるという形で御支援を賜っている。そういった施設はほかにもございまして、沖縄更生保護会、これは市長が直接関係があるわけではないですが、保護司組織ともども那覇市から御支援いただいています。また、北見更生保護会は平成16年で0になってしまいましたが、それまでは160万、170万と御支援いただいていた。ここも市長が理事長を務めておりまして、以前お訪ね

した際には、更生保護施設も市の大事な事業の一つであるという御認識を持っていただいていたことを記憶しています。

このように、かなりばらつきがあるということは、それぞれの施設あるいは関係者の努力で補助金を獲得をしているのが実情であるということが御理解いただけるかと思えます。

また、もう一つの項目、民間の更生保護施設の増設等の促進についても、今後の地域との問題も解決しながら進めてまいりたいと考えておるところでございます。

二番目は、民間の更生保護施設の経営環境の改善と機能の強化についてです。先ほどのヒアリングにございましたように、民間の更生保護施設も、平成12年ころから処遇機能の充実強化のための基本計画ということで、21世紀の新しい更生保護制度を目指すトータルプランを全国更生保護法人連盟と保護局とでタイアップして企画をいたしまして、全国の更生保護施設がそれぞれの目標を定めて、様々な処遇プログラムを開発し、実践していこう、経営基盤を固めていこうと取り組んでまいりました。

その一環として、SST、これはソーシャル・スキルズ・トレーニング、社会技能訓練と申しまして、性犯罪の関係で行われております認知行動療法のバリエーションの一つですが、社会の中で対人関係を円滑にしていくための訓練を40施設が取り組んでいます。

また、これまでは薬物、アルコール依存の対象者は、集団になじまないのが受入れはできないという施設が多かったのですが、酒害・薬害の教育という取組を通じてその解決を図っております。現在27施設に取り組んでいただいています。

また、コラージュというのは、いろいろな絵をして自分の思いを表に出していく中で、自らに気づいていくという処遇です。また、斉修会でも男の料理教室をやっておりますが、社会の中で生きていく力をつけていくという意味で意義のある事業として料理教室を展開していただいております。そのほかの部分でも様々な取組がなされています。

トータルプランを始める前の平成10年ころは、SSTなどに取り組むのはごく一部の16施設しかなかったことから見れば、隔世の感であろうと私どもは考えております。

ところが、これだけの更生保護施設の機能の改善が進んでいった一方で、更生保護施設の職員の体制はいかかなものかということ、先ほどのヒアリングでもお話がありましたが、全職員589人のうちの8割ちょっとの方に常勤でお勤めいただいていますけれども、平均年齢は60歳を超えている。これは保護司に負けないぐらいの高齢化です。平均でございますので、もっと高い人、70歳を超える人たちも現役として働いていただいている。逆に言えば、こういう方々にやっと支えていただいているのが現状なのです。

そして、これらの方々にお払いできる1か月の平均給与額は22万円です。年間にすれば240万円超でございます。これが3日に一度宿直勤務をこなして、刑務所から出てきた人たちと対峙しながらする仕事への報酬です。このような環境の中で、専門性を備えた将来性豊かな若い人材を更生保護施設職員として採用していかないといけない。やはり退職をされた方々に再就職で入っていただきましても、就職期間が10年以内に限られてまいりますので、このような新しい取組には消極的な方がどうしても増えてまいります。

若い方がこれからの将来に希望を持って勤めていくような職場になっていくことはできないか。例えばの話でございますが、更生保護施設が積極的な処遇をすることに対して委託費を加算するとか、そういった人件費の確保ができるような基盤整備を是非していきたいと考えております。

それから、高度な処遇能力を有する更生保護施設職員を養成する際に、若ければだれでもいいわけではないということを考えますと、例えばではございますが、資格の認定制度などがあるがゆえに、それに対する研修制度が確立し、また大学等でもそれに向けてのカリキュラムも生まれてきている。更生保護施設においても、そういったものがないかということも一つの思いですが、500人程度の職員規模の中では、非常に難しいことも承知をしています。

いずれにしましても、この職員養成、研修体系をしっかりと組み立てていく必要があると考えています。

三番目は社会福祉との連携強化です。刑務所を出所されたことで有名な山本譲司元議員が「獄窓記」という書物におきまして明らかにされておりますように、刑務所自体がいわば福祉施設化しているという指摘があります。知的障害のある方が刑務所の中で処遇をされ、そしてそれを受け入れる受け皿がないがために、満期出所されて、その方々が再び事件を起こして累犯者となっていくという状況に対する指摘でございます。高齢者のみならず、知的障害等のハンディキャップを抱える対象者の受入れも、現在更生保護施設としては非常に困難でございます。

福祉との間には大きな谷間がございまして、その谷間に落ち込んでしまう人たちがこのような形で非常に不幸に陥っている現状を認識しますに、その社会復帰を是非円滑にしたいということで、社会福祉事業者との連携の一層の強化を図っていくことができないかと考えています。

更生保護事業と社会福祉事業の相互参入の促進もその一つです。また、県や地方レベルでの各更生保護関係機関と社会福祉関係機関との継続的な協議の場、年に1回協議するのではなくて、先ほど出ていましたが、ケースについてチームワーキング的な形での協議の場を設置できないか。

就労支援の関係で厚生労働省と法務省が合意をいたしまして、各県単位で協議会、更に連絡会をつくって担当者同士で就労支援のチームをつくるまで進んでいます。こういった更生保護施設や福祉との間での生活基盤支援のチームといったものもできないのかということも一つの課題であると認識をしているところです。

また、先ほど申し上げました公的な更生保護施設をつくるに当たっても、様々な省庁あるいは関係機関がかかわって、互いに行動連携をしながら強化をしていくことができないかと考えています。

最後に、更生保護施設と地域社会との関係の関係でございます。地域社会あるいは国民に支えられる更生保護事業とするために、また、国民の理解、協力を一層求めるために、地域社会の不安を解消しなければいけないですし、広報活動を充実することももちろん当然でございますが、そのために、次のような施策をとっていけないか。

一つは、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。例えば、保護司あるいは更生保護女性会を中心とした更生保護施設のサポートチームみたいなものが更生保護施設にどんどん出入りをして活動の拠点にしていく。これは既に一部の地域で始まっておりますけれども、全国的な施策となっていくかと思っています。

また、地域の方々が更生保護施設を誘致をしようという形になっていかないか。地方公共団体の窓口サービスの代行をすとか、受け皿になっていく。あるいは住民非行相談の実施、施

設の地域への開放といったことができないかと考えているところでございます。

最後に、現在は「あすなる」と申しております青森県の更生保護施設に関する1999年の新聞記事を御紹介いたします。

これは昔は青森慈晃会と申しておりましたが、実はこの青森慈晃会は、昭和54年に施設の建替えを計画しまして、建物を取り壊した。その際に住民の反対運動が勃発しまして、それ以来2000年の秋まで事業を行うことができなかった。およそ22年にわたり事業休止を余儀なくされた事案です。

これ以外にも、埼玉の清心寮もかなりの住民反対運動を乗り越えて施設開設に結びついたところですが。この青森の場合も、様々な反対運動を受けて、青森県内を6か所、7か所とあちこちの適地を探してさまよいまして、最終的に都心部の保護観察所や裁判所が立ち並ぶ地域の中でやっと安住の地を見つけたわけです。しかし、そのような地域であっても、周辺の地域住民からは様々な制約、約束をさせられる。例えば、被保護者が外出する際には、必ず職員が1人ついていかなければ認めないということとか、性犯罪などの事案については一切受け入れることは相成らないというような選定基準が定められている。あるいは、その地域のそれぞれの家にホットラインをつけて、何かあったらすぐブザーが鳴るということまで求められて、それらをすべて実現した上で何とか受け入れていただいている。

例えば、更生保護施設の被保護者は、ボランティア活動として地域の清掃活動をして地域とのつながりを深めるという活動をしてはいますが、この青森におきましては、収容者の地域貢献などと称して近隣での清掃奉仕などは絶対にやめてもらいたいという要望がなされた。これは、ボランティア活動を装って地域の住民と要らぬ接触をし、地域住民を不快にさせたり、清掃奉仕に名を借りて近隣の住戸の間取りなどを頭に入れて後で空き巣に入るに違いないと。そこまでの不信感を持たれてしまう。それほどの厳しい反対運動を更生保護施設は受けてまいったのでございます。

現在では、それらを乗り越えて、本当に御苦労いただいて経営をしていただいているという実情にあります。

以上、駆け足で申し上げましたけれども、このような項目につきまして是非とも御検討いただきたく考えております。

事務局 すみません。先ほど座長から御質問をいただきました、木藤理事長の御提言に係るような中間処遇施設が諸外国であるのかどうかということについて、一点補足させていただきます。

網羅的に調査しているわけではございませんが、事務局で把握している限りでも、国が中間処遇施設を所管して、正に行刑施設と社会との中間にあるものとして、居住を義務付けて行動を監視する等行動の自由を一部制約するような形の施設がある国としては、イギリス、カナダ、それからアメリカなどがあると承知しております。その他、そういった国立の中間処遇施設がある国においても、民間の更生保護施設もある。諸外国の状況を概観いたしますと、それぞれの国の実情に応じて、規制、監視の強いものと民間の施設とがバランスよく存在するような状況でございます。

以上です。

野沢座長 それでは、御質問は御意見の中で伺うこととしまして、ちょっと5～6分休憩をとらせていただきまして、その後、私の方から、この間参りました山口県美祢市のPFI刑務

所の視察報告をさせていただいてから議論に入りたいと思います。

(休 憩)

野沢座長 それでは、時間も参りましたので再開させていただきます。まず、先日山口県美祢市で建設を進めておりますPFI刑務所の視察その他に行って参りましたので、その御報告を簡単に申し上げたいと思います。私と田中委員の代理の清井研究員が御一緒いたしました。

山口県美祢市は、昔炭鉱があったところだそうで、約5,800人の炭住職員が住んでいたことがあるそうです。それが戦後なくなりましたところを工業団地として造成したのですが、工場は一つも来ませんで、それでは何がいかと議論した結果、どうも刑務所が高度成長産業らしい(笑声)というので立候補してまいりました。正に官民挙げての陳情がありまして、私が現職のころ、小泉総理からPFI刑務所をつくれという御下命を頂戴いたしました。民営刑務所ですから、一口で言えば、果たしてそういう施設ができるかどうかも含めて取り組んだ次第でございます。

刑務所は文字通り公権力を行使する場ですから、これが民営化になじむかどうかという一番基本的な問題がありました。諸外国の先例、実例も参考にしましたところ、幸いイギリス等において既に相当前から民営刑務所が行われているということで、その実態調査をしました結果、公権力の行使を伴うものは、やはり官がやらざるを得ない。しかし、PFI事業を組んで、しかもそこに特区として承認を頂きますと、相当部分がいわゆるアウトソーシングできる。民間の活力を使えるということで、権力行使の弱い部分については民間に任せていいのではないかと。また非権力的な業務も相当ございますから、これは民間にやっていただくということで整理をしていただきました。

幾つもございますいわゆる特区の中から、刑務所にかかわるこの特区については、一部委託可能な部分は特区として認めていただく。これが一つ条件としてかかっているわけではございますが、委託可能な部分、委託不可の部分、特区として委託可能となる部分とありますが、特区として委託可能となる部分は地方公共団体にやっていただく。委託不可の部分は公務員たる刑務官がやる。そして委託可能な部分は、民間の職員に特別公務員というか、みなし公務員というような形でやっていただくことになろうかと思いますが、官民共同の運営ができるのではないかと。そして地域との共生も可能であろう。こういう整理をさせていただいております。

そして、これに具体的に取り組むグループとしては、警備会社のセコムを中心にしたグループが非常に勉強してくれて落札をしましたが、そのほかにも、総合警備保障やNTTを中心にしたグループも参加をしてくれました。

セコムグループが492億円という入札結果を出してトップをとりましたが、内容の評価等と合わせまして一番これがよかったということでございます。

そして、今度のPFI事業によってどのくらいの部分が民間に委託できるのか、山口県美祢市と島根県旭町の刑務所で例示いたしますと、山口県美祢市は1,000人規模の刑務所ですが、249名の必要数に対して、官の職員が133人、民間への委託数が116人ということで、46.6%が民間に委託できるそうです。島根県旭町の場合は2,000人規模の刑務所ですが、職員204人に対して委託数は174人、やはり46%が民間委託できるということでございますので、大幅に民の力を活用できることとなります。

これは、新設でしかもA級というか、初犯の方々を中心にした比較的処遇のやりやすい受刑者が対象になっておりますので、すべての場合でこういうことができるかどうかはこれからの課題です。けれども、こういった取組をやることによって、各地の機運が非常に盛り上がっていきまして、現在では60か所以上の地域から、PFIをやるから是非刑務所を持ってきてくれ、という御要請が法務省当局に届いていると伺っています。

先ほどからも御議論がありますように、刑務所については地方は既に歓迎する施設として受け入れる気風、風土が出来上がっています。出来得れば、更生保護施設につきましても、こういった手法を用いまして、国有地若しくは公有地を活用する。そして予算的にも大体500億近いお金ですが、20年間の期限をつけたいいわゆるBOTシステム、ビルト・アンド・オペレーション・アンド・トランスファーシステムをつくって運営して、20年後には官に寄附をするという形をとることで、官の費用負担は毎年20分の1ずつ払えばいいという延べ払いみたいな格好になります。そういう形で建設可能になるということで、財務省当局は大変歓迎をしておる仕掛けです。

大幅な予算増を伴わないことと、それから何よりも大事なことは、熟練した刑務官はそうすぐにはできないわけですから、10年、20年という経験のあるベテラン職員は現存の他の施設から配置転換をしていかなければならない。そういう中で、既存の施設に関してもこの手法を活用あるいは応用した上で生み出しをすることも視野に置きながらのお話かと思っております。もし今後、大規模な更生保護施設を国の関与でつくるとしたら、この手法を活用すれば相当大きな希望が出てくるのではないかと。これが、予算上の制約と要員上の制約を乗り越える一つの大きなステップになり得る課題かと思っております。

幸い現地は大変順調に進んでおりまして、平成19年には収容が開始できるという状況でございます。ただ、一つ問題がありますのは、山口県美祢市に1,000人、そして隣の島根県旭町に2,000人、合わせて3,000人規模の受刑者が新たに収容されるとすると、当然2,3年後にはそこから卒業生が出てくるわけです。その場合に、それを受け入れる更生保護施設がまだ全く計画されてない状況です。それでは、その皆様はどこでお世話をするかという課題がありまして、現地の地方更生保護委員会の委員長さんは、この受け皿になる更生保護施設の建設計画を緊急に進めなければ大変なことになるという心配をしておられました。

今の定員比率でいいますと大体5%くらいですから、3,000人規模ですと150人から200人くらいの更生保護施設があつた地域を中心に整備されないと、これは後が大変だというイメージを持った次第です。

以上、PFIによる矯正施設がこのような形で進んでいることを視野に置きながら、私どもといたしましても、この更生保護施設をこうした手法も活用しながら今後提言をしていったらいかがかと思っております。

それからもう一つ、先ほども事務局から説明がありましたように、地方公共団体の協力という話があります。山口県宇部市等においては大変な協力をしていただいております。県の保護司会連合会の会長が宇部市議会議長であるという力を活用して、市長以下、市の幹部がほとんど更生保護の一員として協力してくれている。そして事務局も引き受けてくれて、更には予算的な支援もいただける。しかも、市民に呼び掛けて、1人50円ずつ出してくれというようにいわゆる市民運動としてやっておられる。これは、いわばこれからの更生保護行政といえますか、私どもの活動のあり方の一つの典型的なモデルとして取り上げてもいいのではないかと。

と思っています。

これから始まるいろいろな地方の選挙その他で、安全・安心のまちづくり、国づくりをしようという方は、こういったことを是非念頭に置いて御協力いただければ、こうした取組もだんだんと広がっていくのではないかと思いますので、申し添えておきます。

それでは、先ほどの事務局の説明を含め、この問題に関する御意見あるいは御質問、ただ今の出所者出所者等の自立更生支援のあり方の問題、その他、P F Iの話でも結構ですが、御発言をお願いします。

金平座長代理 事務局にお伺いします。

社会福祉との連携強化が大事なことはよく分かるのです。先ほどの御説明の中にも、罪を犯した人は法務省の所管でしょうと言われて、十分な協力をしてくださらないというお話もございました。

今は福祉といっても、実際は厚生労働省の所管ですから、仕事の関係では厚生労働省が御一緒することになっておるのですが、現在の厚生労働省、長らくは厚生省、要するに福祉と法務省との間で、どのような話し合いが進められてきたのか。もしお分かりになる範囲があれば、どういうセクションと話し合いが進められてそれがうまくいかなかったのか、その点を伺いたいと思うのです。

事務局 今、詳細な経緯についての資料を持ち合わせていないのですけれども、今までには、厚生労働省の援護課になるかと思えますけれども、そちらと生活保護の適用を巡ってのやり取りがありました。生活保護手帳の記載の中で、更生保護施設で保護を受けている者については、例えば医療保護はできるけれども、その他の居宅の様々な保護については必要がない。それは法務省でやることだという解釈がずっと流されていた。かつてにも、保護局とあちらとの間でこの点の改善についての申入れもし、協議もしてきました。けれども、先ほど申し上げたようにそれぞれの法律が持っている他法優先の論理をなかなか乗り越えることができなかった。これは、生活保護法が他法優先を明確にしていることとともに、私どもの更生緊急保護制度も同様に、他の公的な制度があるならばまずそちらを使いなさいという他法優先の趣旨の規定を持っておりますので、どうしてもそこでお互いに押しつけ合いになってしまうところがあったわけです。

いずれにしても、更生保護の分野では現に目の前に対象者がおりますし、刑務所から出てきた者の中には、このまま放置すれば再犯に至るという場合もあり得るわけですから、一生懸命面倒を見ます。けれども、実際の予算の制限とか、いろいろなことがありまして、次につないでいかなければいけない。特に更生保護施設の場合は、更生緊急保護の期間が6か月であるという縛りがある以上、緊急に措置をして、早く自立をさせていくのが仕事ですので、その部分で橋渡しをしていくときに、6か月そのままではやはりだめだという議論にどうしても陥ってしまって、そこを乗り越えることができなかったということです。

金平座長代理 ありがとうございました。

今のお話で、どういう点が問題かということはよく分かりました。ただ、一回制度が出来上がってしまうと、それぞれの領域が、自分の領域を守る。これは自然な流れでして、例をほかにとりますと、私が長いことやってきた福祉の領域では、社会情勢がいろいろと変わってきて、幼保一元化が言われて久しい。今の文部科学省と厚生労働省、かつての文部省と厚生省ですが、この話し合いはもう相当論議が積み重なってきていて、その都度日の目を見ないで終わっている

のです。

ただ、委員会みたいなものをつくってはそこで報告書が出るなどして、議論の経過の積み上げが残っているのですね。前はこういう論理でだめだった、やはりうまくいかなかったといっ
て一回お蔵入りするのですけれども、またそれが社会の中に何回も出るので、直接幼保一元化
の問題をやっていなくても、いろいろと福祉の関係に携わっておりますと、どういうところま
で話がいつているのか、何が問題なのかということについて非常に見える。

ところが、私が地方公共団体などで福祉の現場をやっておりまして、厚生労働省と法務省と
の話合いがどこまでいつているかということについては、実を言うとちょっと勉強不足で余り見
たことがないのです。しかし、先ほどのお話を聞いたら、実質的にはそういう話合いをなさ
っていた、そして問題点も整理されていた。そこは分かりましたけれども、制度改編にはその積
重ねが非常に必要だと思うのですが、その話合いの結果がペーパーになっているのでしょうか。
私は、長いこと福祉に携わりましたが、そのようなペーパーは余り見たことがないので、
ちょっとその点を教えていただきたい。

事務局 私の記憶する限りでは、係あるいは課長レベルで協議した記録が残ったぐらいで、
それが生活保護手帳の中にこう書き込んでもらったという形で残ってはおりますけれども、委
員がおっしゃるような共通の委員会、あるいは協議会みたいなものを設置して継続的に議論し
たという経過はありません。それぞれの所管の部署でとりあえずぶつかり合った、そしてあき
らめて帰ってきたということの繰り返しにすぎない。そういうことと言えば、委員の御指摘の
とおり、十分な積み上げが弱かったのかなという反省がございます。

金平座長代理 ありがとうございます。でも、御努力の過程は分かりました。

ちなみに、つい先週ぐらいの厚生労働省の会議で、幼保一元化の問題については一つの新し
い形を持って局長が答弁に立っていらっしゃったので、余計印象に残っております。やっ
と一つの形が動いたという感じです。

事務局 私の経験で申し上げますと、昨年からは就労支援の問題について、それぞれの課長ク
ラスで検討チームをつくり、そして補佐クラスで更にワーキンググループをつくるという構造
でやりましたところ、ある程度の結果を出すことができた。私どもとしては、このことが大き
な経験になっておりますので、これをいかしていきたいと考えております。

金平座長代理 ありがとうございます。

野沢座長 先ほど事務局から説明がありましたように、更生保護事業の担い手では、国がま
ずこれを責任を持ってやるべきだという考えと、地方公共団体の力も大いに活用したらどうか
という課題があるわけです。歴史的に見れば民間が主導でやってきたという事実があって、現
にそのようになっている。それでは今後は一体どうするのだという課題があるわけです。この
辺りについて御議論いただければ有り難いのですが。

その前に山崎さんに質問ですけれども、今齊修会で大変御苦労いただいておりますが、今の
規模で本当にいいのか。あるいは、規模そのものは今のままでいいとしても、数としてもっと
あった方がいろいろな人を受け入れられるのではないかと。先ほどからもいろいろと御意見がご
ざいですが、これを民でやるのがいいか、あるいは国がもうちょっと力を出してくれたらいい
かということについての率直な御意見をもう一度御開陳いただければ有り難いと思います。

山崎氏 今刑務所は過剰収容でございますが、更生保護施設で収容保護する者の約6割ない
し7割は刑務所出所者でございます。そのほかに起訴猶予ですとか執行猶予その他の者もいる

わけです。したがって、母体が増えれば当然需要が増える。それにこたえなくてはならないだろうと思っています。

外的な状況から、たとえ今の規模でも民間の更生保護施設を増やすなり、あるいは定員を増やすなりしなければならぬだろうということがいえますので、それに努めなければならないと思っています。

では、処遇をする上でどのぐらいが適正規模なのかということになるのでございます。先ほどから申し上げておりますように、宿屋でしたらお客さんが増えれば本当に経営も楽になりますからそれでよろしいのですが、処遇というのは人でございます。更生保護施設で定員を増やし、それから社会復帰のための働きかけをしていく。いろいろな処遇技法を取り入れてやっていくということになりますと、やはり職員の数を増やさなくてはならない。そういう手当てがどの程度できるのだろうかという危惧の念がございます。

それから、これは本当に実務的な問題としていつも思うことではございますが、高齢者や病人、知的障害者、そういう者の受入れはどうするのだと。先ほどお話がありましたように、今の民間の更生保護施設では、そういう者をいったん引き受けてから地元の福祉事務所と交渉するのはとても大変です。

ちょっと話がずれますが、現在厚生労働省の通達では福祉の窓口は地方公共団体でございませぬ。それでは社会福祉の職員の方がずっとそこでやっているかということ、はっきり申し上げまして残念ながらルーチンです。例えば、今まで税務課にいた方が福祉に回ってこられて窓口を担当しているということがある。こちらも担当の保護観察官がしょっちゅう変わりますが、向こうも担当がしょっちゅう変わるのです。ですから、そのたびに御説明しなければならない。そのためにものすごい労力が要るわけです。したがって、高齢者を引き受けて、そのまま6か月間で福祉に移行できるかということ、それはとても至難な業なので引き受けたくないということにもなっております。

しかし、母体である刑務所の収容人員が増えれば、当然そういう者も増えてまいりますので、これは何とかしなければならぬ。先ほどから申し上げておりますように、それにはやはり、公的な機関で対応していくよりほかない。民間で更生保護施設をつくってくれと言ったところで、一体どのぐらいのことができるだろうかということがございます。

一方で、今東京辺りで問題になっておりますのは、NPOの名を借りて、刑務所から出てきた者をどんどん引き受けて3段ベッドで寝かせる。そして、福祉事務所に行って住居費とか生活保護費を受けて、それをピンハネしているというところがございます。福祉の方のお話ですと、都内に1,000ぐらいそういう施設があるということです。福祉事務所はそれに対してものすごく神経を尖らせている。それに比べると、更生保護施設は国の認可も受けているから安心だということで、そういう団体よりは割合話もスムーズに行っている。いずれにしても、今の民間の更生保護施設は現状で手いっぱいですので、今の施設を拡充する、あるいは新しくNPOから来てもらうときには資格審査を厳重にする必要がある。今お話したようなやくざなところがドヤ受けをして、福祉から金をもらうようなことは阻止しなければなりません。そうしたことを考えますと、民間の更生保護施設も増やす一方で、質によっては、やはり国あるいは地方公共団体がやってくればそれに越したことはないのですが、そういう公的な中間処遇施設を設置していく方向が緊急の事態への対応ではないかと思っております。

野沢座長 現場を視察した際に、夜間や休日などに問題が生じたときに、保護観察所は職員

が休んでいる状態で、皆さん方に大変負担がかかっているというような話がございました。ですから、逆に、保護観察所が24時間体制になったり、場合によっては更生保護施設に常駐しているとか、そういう体制がとれれば非常に連携がスムーズにいくという感じを受けますが、今の保護観察所の要員ではそれは対応できないですから、その辺りから改善をしていくことが一つ必要かなと思うのですけれども。

本江委員 今座長が言われた問題ですけれども、この問題はやはり更生保護が刑事司法の一環であるかどうか。警察から始まって検察庁、裁判所、それから矯正局、保護局というものを刑事司法機関ととらえた場合に、そして、この更生保護の世界も刑事司法の一環であるにとらえる限り、先ほど佐藤委員も言われましたが、これは原則として国の仕事ではないのかと思うのです。少なくとも、特定の保護司さんなり更生保護施設の方々の方が責任を負わなければいけない根拠はそもそも何もないわけで、これは本来国の仕事であり、また一面では地方公共団体の仕事でもある。地域の治安、安全を保つという意味で地方公共団体の職務でもあるだろうと思うのです。

全更連から出された意見書には、「我々のやっている仕事が本来の役割か否か不明確というのでは、納得がゆかず、我々のやっている仕事をまず社会内処遇として有意義な仕事として評価し、本来、民の仕事であると位置付けてもらいたいと思う。」と書いてありました。これは、今まで私どもの議論が再犯防止にかなり偏っていたことの結果、誤解を与えてしまったことで、大変申し訳ないと思っています。民間の方々が治安の維持のために、あるいは更生保護のためにとってもいいのですが、そのために尽力してくださっていることは大変感謝している。我々は国としてそれにいつまでも甘えていていいのかという観点から議論をしているわけで、決してこの民間の御努力を軽視したり規制を加えたりする意図は全くない。むしろ感謝し、敬意を表している余り、これにいつまでも甘えているわけにはいかないのだという観点から今まで議論をしてきていると私は理解しているのです。

なぜならば、刑事司法である限り本来は国の仕事なのであって、国がすべてやらなければいけないところを、今まで歴史的に民間の方々を支えてきていただいた。そして、もって社会復帰支援をやっていただき、再犯防止に大きく貢献していただいたということに感謝こそすれ、それに対して不満は全くないわけです。

だから、これは刑事司法の分野の問題で国の責務であるという点をまずしっかりさせれば、基本的に保護観察官がまず24時間365日の体制をとることも当然のこととして含まれますし、更生保護施設も民間の施設が足りなければ国が建てるというよりも、本来は国が建てなければいけないのではないか。私は韓国へ行ってこの問題について聞いてきたことがあるのですけれども、現に韓国では、更生保護施設は国が全部建てて民間が運営しているということです。まずはそういう観点で物事をとらえていかないと、いろいろなことがあいまいになってくるのではないかと思います。

では、地方公共団体はどうかというと、刑事司法は本来国の仕事ですけれども、地方の安寧秩序を守るという観点からは、利益を受ける主体でもありますから、そういう意味では地方公共団体も主体の一人になるべきだ。

民間の方は、本当にボランティアで、また犠牲的精神で支えてくださっているのであって、彼らにその責任を負わせる根拠は全くない。感謝することだけではないでしょうか。だから、足りないところを民が補うべきか官が補うべきかということではなく、民にはできるだけやっ

ていただきたいし、どんどんそれを伸ばしていったいただきたいけれども、やらなければいけないとすれば、それは国がやらなければいけない。そういうように物事を整理して考えるべきではないかと私は思います。

野沢座長 大事なポイントですね。

瀬川委員 この会議での方向性は、国立といいますか、公的な更生保護施設をつくるという提言でまとめようだと思うのです。この点は、最終提言の中できちんと盛り込む、本当に実現可能な、安定した運営ができるような形の計画を是非立てていきたいと考えています。

座長のお考えを少し聞きたいのですが、その際に、P F Iの運営で更生保護施設ができるかどうか。その点、見通しとしてどう考えられているのかということです。先ほど木藤理事長はやや原理的な疑問を出されたかのように受け取れたのですが、私は、それでもなお選択肢として考えていいのではないかと個人的には思っていますので、このP F I方式の更生保護施設の見通しはどう感ぜられたかということを知りたいのです。

野沢座長 私が小泉総理から特命を受けた段階では、公共施設のすべての分野にわたってP F I手法の適用を検討した上で、可能なところからやっていくということでした。その中で、私が受けました刑務所のP F I化という課題は最も困難な課題の一つとされていました。私、当時は自民党のP F I調査会の会長代理をしまして、全官庁で計画しているものにすべて目を通していたのですが、ここが最も難しい分野だと感じていました。しかし、それが実現しつつあるわけです。さきほどちょっと触れましたが、特区法という支援をいただけたことが非常に大きい。法的な支援が多少必要になるかもしれませんが、私は研究次第ではできるという確信を持っているわけです。

特に、先進国のイギリスとかカナダ、アメリカでは、そういった手法を活用して相当いろいろなものをつくってきております。ほとんどすべての分野と言ってもいいと思うのですが、公共事業の約15%くらいがP F I化していますので、これはやはり取り組む価値があるのだと思っています。必要があればP F Iという在来手法にこだわらずに、中間報告にもちょっと書いておきましたけれども、PPPという官民共同のあり方もある。例えば、土地は国有地や公有地を適用して、それに民間の投資を加味してやれば非常に楽になるわけです。そうした形も考えながら、基本論としては国が責任を持ってやるのだけれども、民間の能力、活力を十二分に活用していくという、いわば官民共同のハイブリッド型と言ってもいいかと思いますが、公設民営という韓国の事例も今御紹介ございましたけれども、方向としては可能性ありと私は考えています。

木藤氏 私が先ほど申したのは、国が設置する更生保護施設という意味ではなくて、現状の民間の更生保護施設を設ける場合に、刑務所とこうした違いがありますよという意味で申し上げたわけです。なぜかと申しますと、先ほど青森の話もございましたけれども、我々は更生保護施設を建てるのにも大変に苦労している。なぜ苦労するのかという場合に、刑務所とは少し違うところがあるのではないかということを感じているものですから、その点申し上げただけでございます。

もちろん、P F Iの手法をとれるかどうかは、国立の更生保護施設を建てる場合にそれでやれるのかという前提で議論されるわけですから、それは当然検討すべきことだろうと思います。

付け加えて申しますと、更生保護施設の場合には就労支援を前提にしますから、職場に通える場所でなければいけないわけです。我々実務家の中では、保護観察所の2階、3階を更生保

護施設にしてしまえということをよく言っています。そうすれば、市街地であって、付近の住民もなかなか反対しにくいのではないか。青森の場合がそうでした、住宅地ではなくて、もう本当に中心地の国家公務員の宿舎を転用したのですけれども、そういった形でいろいろやり方を考えれば、国立の更生保護施設も十分できる可能性がある。

また、やるという方向性が出た段階で、それをどう実現に移すかは実務家の課題でして、この有識者会議ではそういう大きなグランドデザインを書いていただきたいと考えておる次第です。

本江委員 このPFI方式だと民間の方に多少の利益は出るわけですか。

野沢座長 民間ですから当然一定の受益がなければ入れないですね。官でただやるよりも、多少民でやったほうがうまくいくというインセンティブがあるからこそ、民間が出てくるわけです。そこで入札行為もごさいますし、いわゆるバリュー・フォー・マネーと言っていますが、官民事業による利益差を明確に出して入札に応じてくるわけです。

ただ、そのリスクはあるわけです。20年も30年も先を読むわけですから、そのリスクに対してどのような保証をするか、あるいは担保を取るかということは、入札条件のときにお互いにしっかりと明確化した上で、例えば物価が変動する、利息が変わる、人件費が変わるということについてどう是正していくかということをお互いにあらかじめ全部合意しておくのです。だからこそ、20年、30年先の話までできるという仕掛けです。今現実に進んでいる仕事としては、文部科学省の建物の建替えが一番大きい仕事です。それから、議員宿舎をPFIで建替えようという計画も進んでいますし、地方レベルでは随分たくさん出ています。

是非トライしてみたいと思っていますが、このためには法務省に大いに勉強してもらわなければいけない。

法務省 官房の立場から申し上げますと、国立の更生保護施設の御議論を聞いておりました、非常に大事なことで私どもも認識してまいりまして、もし御提言があった場合には、今座長から御紹介がありましたとおり、メリット・デメリットいろいろございますので、PFI方式がふさわしいかどうかを含め、十分実務的に勉強していきたいと思っております。また、実際に勉強しているところでございます。

野沢座長 法務省の能力をもってすればすぐできる。私は信頼しているわけです。

先ほどから御議論があるように、一番の出口に当たる更生保護の分野については今日までほとんど手つかずで来て、このような会議までできている。司法制度改革では裁判制度も民間の力を使うことになった。それから、一番の課題でありました行刑の分野でも刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律ができて、今非常に明るい刑務所ができつつある中で、更生保護だけ取り残されていいのかという大きな問題があるわけです。その意味で、是非ここで思い切った提言をしまして、正に開かれた社会内処遇といえますか、明るい社会内処遇ができるようにしていければという思いです。それを具体的に裏付ける意味でのPFIでありPPPであると思っておりますので、宿題の続きだと思って是非お願いをしたいですね。

法務省 この有識者会議で国民の期待にこたえ得るような、あるいはこの会議が立ち上げられた目的に沿うような有益な御提言がありました場合には、予算面あるいは定員、施設面その他について、私ども十分それにこたえる努力をするつもりです。

御指摘のPPPとかPFIということについても視野に入れて勉強しておりますし、御提言の内容に沿ったことが実現できるように実務上の措置をきちんととりたいと考えています。

野沢座長 以前に保護観察所の職員の方からヒアリングをしまして、とにかく人が足りない、手が足りない、2倍、3倍にしてもあまり変わらないのではないかと、ある意味で非常に絶望的な御意見もありました。けれども、今までの御議論の中で、1,000人余りいる保護観察所の職員にそれぞれ専門家としての能力を身に付けてもらうとか、特別チームを組んで直接処遇を広げていただく、あるいは24時間体制にしてしっかり対応するなどいろいろな大義名分のあることを提言すれば、私は必ずその裏付けをしていただけるのではないかと考えています。それは2倍、3倍という数字でなくて、何十人、何百人という単位かもしれませんが、やはり必要なものは必要だと言って、その後やるかやらぬかは行政なり国会の問題ということで、国民の皆様にもアピールすることが一番大事ではないかと思えます。私はできると思えます。何人になるか分かりませんが、どういうところにどれだけ張りつければ更生保護がもっと立派にやれるのかという具体的な積算の作業についても勉強を進めてみていただきたいと思えます。

法務省 御指摘のとおりであります。政府は今簡素で効率的な政府ということで、定員その他についても厳しい方針を示しているところです。けれども、今回更生保護の体制をどう改めて、新しい更生保護の考え方や体制をつくるかについて有益な御提言がありますれば、保護局を始め官房も協力しまして、その実現に最大限努力する必要があると考えています。

野沢座長 2倍、3倍にしても砂漠に水をまくようなものだという話が前にありましたが、私は今回山口の視察をとおしまして、民間あるいは地方の力を活用すれば、何十倍、何百倍にできるのではないかとイメージを持って帰ってきたのです。

地方公共団体が2,000近くございますが、この地方公共団体が本気で取り組んでくれたら、今の更生保護の仕事はものすごく変わってくるのではないかと。現在でもうまくやってくれている地方公共団体が相当ありますから、周辺を含めてそれを拡大していく。それから、PFIのように民間グループが相当のノウハウを蓄積しているところもありますので、是非更生保護の分野にも乗り出してもらえれば有り難い。これを含めるとあっという間に何百倍の能力がつくのではないかと夢を持っておるわけです。

やはりそれには、今の基本が大事です。国が何をやらなければいけないのか、国でできなければ地方公共団体に頼むなり民間に頼むなりする必要があります。しかし、発信するのはやはり国がやらないといけない。ただ黙って見ているだけではだめだと思えます。

本江委員 そのとおりなのですが、今言われた中で、新しい更生保護がどうあるべきかという提言の問題ですけれども、いつも言っているように保護観察官が自分の責務としていわゆる再犯防止ということを引き受けているのか、あるいは新たに引き受けるのか、その点を明確にすることが新しい更生保護の出直しには極めて重要だと私は思うのです。それは保護観察官の責務ではないのだと行ってしまえば、それはもう社会福祉と変わらないと思えます。要するに、基本的には罪を犯した人に対して宿を与え、食事を与えるという、それだけにすぎないのではないかと。法務省が所管する必要もないのではないかと。これはいずれ議論されることだと考えておりますが、その点を明確にするかどうかがこの提言が意味を持つかどうかの分かれ道のように私には思えます。

野沢座長 一番基本的なところですね。

瀬川委員 それに関連してなのですが、更生保護施設と保護観察官というか、保護観察所はもっと連携を強めていいのではないかと考えています。一般に刑務所は治安のとりでと

言われますけれども、実際は社会内で、塀のない治安のとりでは更生保護施設です。その点も踏まえて十分なアピールをしながら、同時に保護観察所との連携を強めてもらいたいと思っています。

先ほどの御説明では、保護観察所あるいは保護観察官との連携は触れられていない。それは、織り込み済みという意味なのか、それともそこは除外しておられるのかは分かりませんが、明確化を要望しておきます。

野沢座長 1,000余人の数少ない保護観察所の職員の方には、できるだけ専門化して、そしてデスクワーカーでなくてケースワーカーとしての能力を身に付けていただく。その上で、保護司を含めた民間の皆さんの活力をできるだけ呼び込んでいく。先ほど御提案がありましたチームづくりという形では、保護観察所の方々がそのリーダーとして働いていただければ、たちまち何倍、何十倍に能力は広がっていくのではないかと思います。

その意味で、確か東京と大阪の保護観察所には直接処遇のチームがありますね。今更生保護官署の中では2か所だけですか。私は、できれば全保護観察所にそういうチームがあつていいのではないかというイメージを持つのですが、いかがでしょう。

事務局 現在は直接処遇班と申しまして、東京保護観察所に4名、大阪保護観察所に3名の保護観察官を置いております。次年度は少し増員等もございましたので、この直接処遇班という形を少し変えまして、特別処遇実施班という形にすることを考えています。今まで行っていました直接処遇も行うわけですが、次年度から実施します性犯罪処遇プログラムにつきましても、そこを中心的にしていく。東京、大阪、名古屋、福岡の保護観察所に特別処遇実施班を設けていこうと今計画をしておるところです。

野沢座長 私が大阪の視察の際に伺ってなるほどと思ったのは、人事のローテーションの中で2～3年ごとに直接処遇班に出入りできるために、多くの方が直接処遇の体験者として非常に能力を上げておられるのです。しかも、保護観察官になってまだ2、3年しかたない方が、極めて専門的な知識をそこで涵養しておられる。ケースワーカーとして立派に通用する見識を持つことができるという、大変いいケースを見たと思うのです。やはり保護司を通してまた聞きで仕事をするだけでなく、自分が直接対象者に対応することがすごく保護観察官を育てるといいですか、立派にするのではないかと思ったのです。そうすれば、一人当たりのアウトプットが何十倍にも広がっていく。是非直接処遇の問題については取り上げていただきたいと思っています。

金平委員から先ほどお話がありました更生保護と福祉の関係との連携については、自発的にやればできることなのか、法改正などの裏が必要になるのかどうか、その辺りは事務局の中で議論していますか。今の犯罪者予防更生法なり、向こうの所管の法律なりに裏付けることができれば、それはそれで結構だと思うのですが。

事務局 更生保護法人が社会福祉事業を営む、特に更生保護法人が社会福祉施設を併設して法人として両方ともやるということにつきましては、法的な制限があつてできていないわけです。けれども、金平委員のおっしゃるような交流といいますか、もっとお互いに連携し合って仕事をしていくということであれば、そこまで至らなくとも何かができるのかという印象は持っています。

まだ試験的といいますか、試行的な話ではあるのですが、一部の社会福祉協議会の中では、更生保護事業について非常に関心を持っていただいております、ともに研究会をやっ

て、来年度に一定の試行的な仕掛けをつくってみようという動きも聞いています。そういった動きも見ながら、法律改正が必要なのかどうかというのも見えてくると思っています。

野沢座長 運用の積み重ねをどんどんしなければいけないわけですが、その結果必要ならば法改正まで視野に置いてやったらどうでしょうか。法務省がやるのか、厚生労働省がやらなければいけないのか。

金平座長代理 その場合に、ここでも今まだ、更生保護とは何かと考えているくらいですから、収容する方がたまたま罪を犯した人というだけではなく、クライアントのお互いの了解が必要だろと思うのです。ですから、その上で、もしまだ福祉の領域が罪を犯した人はもう普通の人と一緒にできないという意識があるとすれば、その辺りのところはもう少し考えなければいけません。私は先ほど意見を申し上げないで、今まではどんな努力をなさいましたかとだけ伺いました。そのときに、係長レベルの間で問題点は出ていとおっしゃいましたけれども、この実態はその程度ではとても他の領域のところまでは浸透していないと思います。

先ほど保育所と幼稚園のお話をしました。たまたまこの間一つの姿が、一本になる形をとったものですから、いい例だと思ってお話をしましたけれども、やはりいろいろな専門家も出さなければいけないし、それから行政の制度面をやっている人も参加する。更生保護の努力はあったと思いますけれども、そういう形であらゆる面からお互いの問題点を出し合って、解決すべきところから解決していくという努力がやはり足りなかったかなという気はします。

座長に対するお答えには直接なっていませんけれども、やはりそれが必要だと思います。国民の理解を得ることも大事ですけれども、政府間の御努力もあってもしかるべきです。私は今回中間報告を出した後、複数の保護観察官の方やこれまで更生保護に携わってきた方に意見を聞きました。皆様が努力していらっしゃることはよく分かるのですが、ただ、先ほどから言っているような形に残るもので残してきたかということ、やはりちょっと足りないのではないかと。ほかの領域ならば、相当その努力をやっていることだけは申し上げておきたいと思います。

榊井委員 今おっしゃった問題で、私はうかつにも今まで全然考えてこなかったと反省しています。要するに、先ほども山崎さんもおっしゃいましたように、現実には刑務所から出てくる方々の中に、高齢化者や病人、精神的な疾患を抱えている者も増えている。これが一つの大きな現実であって、この人たちは恐らく改善更生あるいは再犯防止ということとはやや離れている問題である。この現実を忘れるわけにはいかないと思うのです。

それで、やはりこの現実は今更になくなっていくと思うのです。今回のこの会議は、いかにして改善更生あるいは再犯防止を図るかということを中心しつつも、今金平委員がおっしゃいましたように、福祉を含めた境界の問題をどうしていくのか。ここの部分についてもやはりきっちり触れておかないといけないのではなからうか。

その際、法務省、厚生労働省だけではなくて地方公共団体を巻き込むような形でのもう少しコンクリートな方向性を出すべきだと思います。現実にはこれから拡大する分野ですから、これはやはり触れておくべきだと思うわけです。なかなか難しい問題ですけれども、最終提言の中に欠かせない問題ではないかと思っています。

以上です。

野沢座長 ありがとうございます。

大分時間もたちましたので、この刑務所出所者等の自立更生の支援のあり方についての取りまとめは次回に整理をさせていただくことにいたしまして、本日の意見交換はこの程度にさせていただきたいと思っております。全国更生保護法人連盟の皆様どうもありがとうございました。長時間御拘束申し上げまして恐縮でございました。

3. 重大再犯防止のための指導監督のあり方等について（取りまとめ）

野沢座長 次に、前回議論をしていただきました重大再犯防止のための指導監督のあり方についての取りまとめをしたいと思っております。事務局にある程度まとめていただきましたので、御説明をお願いします。

事務局 第9回会議で議論をいたしました「重大再犯防止のための指導監督のあり方について」次のように取りまとめたいと思っております。

保護観察対象者による再犯、取り分け、国民の生命身体等に重大な危害を及ぼす重大再犯事件を防止するため、対象者の抱える問題性を分析し、重点的に保護観察を行うべき対象者を的確に選択する基準を策定し、その基準に該当する場合には、保護観察官による接触頻度を高めて対象者の生活実態を適切に把握するとともに、対象者の問題性に応じ、性犯罪、覚せい剤事犯、問題飲酒等に対する処遇プログラムを実施するなど、保護観察官による直接的関与を強めた濃密な保護観察を実施すべきである。

これを効率的に進めるため、保護観察所の規模や事件数等に応じて、保護観察所に特別処遇部門を設けることとすべきである。

近時の重大再犯事件の相当数が所在不明中の保護観察対象者によって犯されていることなどを踏まえ、所在不明となっている保護観察対象者を、適切に調査・発見し、仮釈放の取消し等の所要の措置をとることができるようにするため、例えば、各保護観察所の実情に応じて、所在不明者調査のための専門部門を設置するなど、その対策を強化すべきである。

保護局においては、処遇プログラムや特別処遇部門等の導入による再犯率等の変化、所在不明者の数や割合の推移等を調査し、その結果を公表するなど、上記施策の成果を適切に評価し、広報するための措置を講ずるべきである。

以上が前回の重大再犯防止のための指導監督のあり方についての取りまとめの案でございます。

次に、前回取りまとめが行われました「仮釈放のあり方等について」の中で、積み残しになっておりました仮釈放許可の基準等についての取りまとめの案を御説明いたします。

1. 仮釈放許可の基準。

仮釈放については、地方更生保護委員会による均一で公平な判断が確保されるとともに、受刑者に一定の目安が提供され、更生に向けた努力に資するものであって、地方更生保護委員会による判断が国民の理解を得られるものである必要があるところ、現行の仮釈放許可の基準は、これらの要請を必ずしも十分に満たすものとなっていないことから、これを見直す方向で検討を加えるべきである。

仮釈放の実態には、再犯のおそれがなく、更生意欲が強く認められるために仮釈放を許可する場合と、満期釈放よりは円滑な社会復帰が期待でき、再犯の可能性を低下させることができ

ると期待して仮釈放を許可する場合の二通りがあるように思われ、後者の場合には、現行の許可基準と運用実態が乖離しているが、これを解消するよう適切な制度のあり方を検討する必要がある。

さらに、前回の御議論の中で、矯正との連携、施設駐在官制度などについても取りまとめに入れるべきではないかという御意見、また、受刑者本人の関与についても、審理結果の告知等の観点を取りまとめに入れるべきではないかという御意見を踏まえて、新たに追加として入れようというところでございます。

2、矯正との連携。

豊富な情報に基づく充実した仮釈放審理を実現するとともに、施設内処遇と社会内処遇との有機的な連携を確保し、仮釈放後の社会内処遇を効果的に行うため、これまで以上に豊富な情報が矯正から更生保護官署に提供されるようにするとともに、施設駐在官制度の見直しや人事交流の一層の活発化等を通じて、矯正と保護の連携を強化する必要がある。

3、受刑者本人の関与。

受刑者本人に申請権まで付与する必要はないが、例えば、審理開始を求める本人からの申出を受けた地方更生保護委員会が職権による審理開始の要否を検討すること、本人に釈放後の生活設計を主体的に示させ、委員等による面接の中でその当否を自覚させること、仮釈放申請を棄却した場合に本人にその理由を告知することなどを含め、本人の関与を拡大することにより、仮釈放審理を、その後の改善及び更生に一層資するものとする方向で検討を加えるべきである。

以上、取りまとめの案でございます。

野沢座長 御苦労様でした。

いかがでしょうか。これは記者団にも発表したり、最終提言の中に盛り込む骨子にもなるわけですが、御意見がありましたら、これはまだ直せますので、よろしく願います。

本江委員 まず、仮釈放の取りまとめ案について、1の「仮釈放の基準」の中の「国民の理解を得られるものである必要がある」というところまではこのとおりで結構だと思うのです。けれども、「現行の仮釈放許可の基準は、これらの要請を必ずしも十分に満たすものとなっていない」という部分は、現行の許可基準がおかしいということを言っているのですか。それとも、広報が足りないということを言っているのですか。「これを見直す方向で検討」というのは、どういう方向で見直すということを言っているのでしょうか。ちょっとあいまいであるような気がするのですけれども。

事務局 少なくともこの有識者会議における委員の御議論においては、仮釈放許可の基準に問題があって、このような要請に十分こたえられていないのではないかという趣旨であろうということです。

本江委員 しかし、その仮釈放の許可基準がおかしいというのは、いわば満期出所者が多過ぎるとか、あるいは具体的にこういう釈放者が多過ぎるとか、もっとこういう者を釈放した方がいいのではないかという具体的な議論は余りなかったように思うのです。受刑者に一定の目安が提供されることは必要であって、許可基準は更生に向けた努力に資するものでなければならぬし、公平・公正なものでなければならぬというのはそのとおりなのですが、現行の許可基準に問題があるとなると、許可基準を今後変えなければいけないということになってくる。そこまでの議論が行われたのかどうか。

いわゆる釈放されるべきでない者が釈放されているのではないかという御意見もあったと思

いますし、逆にもっと釈放すべきだという御意見もありましたけれども、現行の地方更生保護委員会がやっている仮釈放審理が行き過ぎだという議論には落ち着いてないように思うのです。いかがなものでしょうか。だから、基準を変えなければいけないというところまでいくと、どういう方向で変えようという結論になったのかがはっきりしていないのではないのだろうか。あいまいなところはできるだけ提言からは抜きたい。何をしなければいけないかが提言を読めば直ちに分かるような明快なものにしていきたいということになってくると、この辺りは煮詰まり方がまだ少ないのではないかと思います。もちろん、今後も議論してもいいのですけれども。

その点が一つと、次の「現行の許可基準と運用実態が乖離している」というのもまだ煮詰まっていない気がします。

それから、矯正との連携ですけれども、非常に重要なことだと思うのです。けれども、これを書くのなら、いわゆる刑事局との連携、具体的にはいわゆる刑事事件記録の保護局への回送といえますか、刑事事件記録を保護観察所ももっと活用すべきだと考えます。特に重大事件についてはやはり記録が手元にあって、すぐに読める体制を整えていただきたいと思うのですけれども、いかがでしょうか。

以上です。

佐藤委員 今の取りまとめ案は、最終提言に盛り込む案としての意味を持つにとどまるのですか。それとも、それまでの間にマスコミに対して広報する案としての意味もあるのでしょうか。

野沢座長 両方ですね。合意が得られれば最終提言に盛り込んでいきたいのですが、御意見があればそこは議論を重ねた上で訂正あるいは修正をして、更に最終提言のときにはもう一度手直ししたものでやる。

マスコミに関しては、要するにパブコメの部分的なものと考えていただければいいかと思えます。

佐藤委員 そうしますと、これはどの時点で広報しようというプランなのでしょうか。

野沢座長 毎回、会議が終わりましたら、今日はこういう議論をしましたということで、その都度出していきたいと思っているのですが。

佐藤委員 そういたしましたら、今、本江委員がおっしゃったことに関連しまして申し上げたいと思います。まず二つ目におっしゃった矯正との連携ですけれども、これに限らずのことでもあるのですが、私はやはりこの会議は法務大臣の委嘱によって設置されたものであることにかんがみますと、更生保護の問題は当然矯正とも関連しましょうし、刑事司法手続一般とのかわりもあるものだと思うのです。したがって、法務省内の他の局とかかわりがある問題については、この会議に出ておられる官房の方で省内調整をつけていただくか、あるいはそれが不適當ならば、関係部局と一緒に出てきていただいて、今本江委員がおっしゃったような資料がどの程度更生保護官署に提供できるのかということについて、毎回毎回結論を出していく。そういうことにしないと、これは幾ら時間をかけても解決し得ないで残っていくものの一つではなからうかと思えますので、議論の仕方として提案を申し上げたい。

それから、第一の問題につきましては、確かに詳細な議論は行われていないと思います。けれども、仮釈放許可の基準の前半と後半は恐らく関連しているだろう。現在の仮釈放及び保護観察等に関する規則第32条で掲げられている四つの要件が総合勘案されて仮釈放の決定がさ

れている。後半に書いてあるような二つの性質のものを保護観察という一つの制度で受けさせるために、総合勘案という方法で両方をこなしてきていると思えてしょうがない。もしそうだとすればですけれども、結果として、本来の仮釈放の基準自体も恐らく非常にあいまいな形で行われているのであろう。そういう意味において、この基準は不十分であり、あいまいである。したがって、この二通りのものがあるとすると、それを分けて定めれば、おのずとそれぞれの基準をより明確なものとして定めることが可能なのではないか。ただし、それがどういう内容になるかということについては、確かに議論は尽くされていないと思います。

ただその場合に、この規則に書いてある4項目、これはそれぞれもっともな内容だと思っておりますけれども、最初の2つ、すなわち悔悟の情があるということと更生の意欲があるということは、恐らく刑法に規定する改悛の状と連動している。したがって、改悛の状ありと言えるためには、この2つの事項はその要素として適当な基準なのだと思います。しかし、3つ目の再犯のおそれがないということと、社会感情が仮出獄を受け入れるかどうかということ、改悛の状とは多分違うのだらう。したがって、改悛の状があるとしても、すなわち、悔悟の情及び更生の意欲があるとしても、再犯のおそれがあったり、あるいは世の受け入れるところとなり難い事情があるとすれば、それは仮釈放すべきではない。そういう要素なのではないか。この二つと一緒に改悛の状を受けた形で規定をされていることがこの基準をあいまいにしている一つの原因であろうと思うのです。あいまいになっている原因が恐らく二つあるのではないかと思うのです。

ですから、そういう意味でこれはあいまいであることは間違いない。このまま放置しておいていいとは思えない。しかし、本江委員がかねておっしゃるように、刑法を変えるわけにはいかない。したがって、より明確にしようとするれば、改悛の状という中で今申し上げたような観点から整理することは可能なのではないかという気がいたします。

以上、二点でございます。

野沢座長 瀬川委員どうですか。ここは大分御意見があったところですが。

瀬川委員 私は仮釈放の基準について実態はどうなっているのかということ質問してまいったわけです。恐らく地方更生保護委員会の中ではある程度蓄積があるように思いますので、その蓄積を反映した形での基準づくりを是非やってもらいたい。

つまり、この四つの基準については、今佐藤委員がおっしゃったように、本当に機能しているのかどうかということが我々の疑問であったわけです。ですから、そういう点で今後実態を踏まえた有効な基準の策定にかかっているのではないかと私は考えております。

それから、いわゆる許可手続の中で、直接的には矯正との連携が必要である。今は連携というよりはかなり矯正が主導権を握っているわけですがけれども、先ほどの更生保護施設でのヒアリングでもありましたように、保護の場面でもっと積極化することをかなり強調されたと思うのです。けれども、一方では慎重にやる面と、積極化する面、この両面がなければ恐らくこの制度は機能しないと思いますので、その点で矯正との連携を深めてやっていただきたいと思っております。

それから、受刑者本人の関与ですけれども、これは改善更生に役立つというだけではなくて、長い目で見れば再犯防止にも十分役立つ仕組みだと思います。本人にとっての改善更生は、先ほどから議論ありますように結局は再犯防止に役立つわけですから、その点も長い目で見るといいですか、長期的な視野に立って、こういう観点も入れるべきだと考えております。

以上です。

野沢座長 今回の刑事事件記録の活用などは、一つの案として必要かもしれません。ここはもうちょっと手直しをした上でお諮りすることにしましょう。

大分時間もたっておりますが、更ににもう一つ大きな課題として、保護観察における新たな制度の導入について御議論をいただきたいのですが、今日はもう時間がありませんので、概要の紹介だけしていただいて、次回以降で議論をしたいと思っております。それでは、事務局から概要を説明してください。

事務局 すみません、一点御確認させていただければと思うのですが、「重大再犯防止のための指導監督のあり方について」は、特段御意見なく取りまとめということによろしいでしょうか。仮釈放のところだけが先送りということですか。いかがいたしましょうか。

野沢座長 むしろ9回目の方が割とまとまっておるように思うのですが。よろしいですか。では、そういうことにいたします。

4. 保護観察における新たな制度（権限）の導入について（事務局説明）

事務局 では、保護観察の充実強化策（新たな制度の導入）について御説明したいと思っております。ここで御説明いたします施策は、保護観察制度の充実強化のために保護局が導入したいと考えている制度でございます。

時間の関係がありますので、今日は一つ一つ申し上げることは省略させていただきたいと存じますが、次回以降、限られた開催回数でございますので、ほかのテーマと一緒に細切れで時間を割いていただくということになるかとは存じます。そういう形でここに挙げました一つ一つについて、導入する必要があるのだろうか、ないのだろうか、導入するとすれば制度設計はどのようなものになるのかということをお話しさせていただきたいと考えているところであります。

事務局としては、円滑な御議論をお願いするために、他部局等とも一緒に勉強し、また、様々な調査を重ねながら勉強しているところでございますので、具体的には次回以降に御議論させていただきたいと考えております。

以上でございます。

野沢座長 この間山口へ視察に行きましたら、保護司さんたちから、一生懸命やっているのだけれども、例えば家の中に入ってはいけないとか、いろいろあってやりにくくてしょうがないということを伺いました。法的なバックアップをしてくれればもう少し思い切って家の中まで入って見れるという、大分切実な御要望もございました。やはりここに掲げられている課題は、はっきりこの会議としても議論した上で答えを出して、提言に盛るか盛らないか、盛るとしたらどういう言い回しがいいのかなどを考えていきたいと思っております。

なお、大事な課題として、前回も話題になりましたいわゆる性犯罪常習者等に対する電子監視装置の導入の状況を調べていただきましたので、簡単に説明してください。

事務局 時間もございませんので簡単に御説明いたします。イギリス、アメリカ、カナダ、スウェーデン等について資料を集めてみました。このほかにフランス、韓国等でも最近導入されておりますけれども、十分な資料がそろわなかったのでは説明を省かせていただきます。

まず、電子監視が活用される刑の種類等でございますけれども、いろいろな命令等に付随しまして電子監視が導入をされている。

概要につきましては、どこの国でもおおむね一定の時間に、例えば自宅等特定の場所におけることを義務付ける、あるいは、イギリスでございますとかアメリカのように、GPSをつけて位置の追跡をするということをしております。このGPSをつけるのは、例えば性犯罪等のような特別な犯罪者に対してです。

実施主体は、ほとんどは矯正あるいは保護でございますが、そこからさらに民間の会社に委託をしているというものです。

それから装置、仕組みについては似たようなところでして、先ほど申しましたように自宅に装置を置いてそこから一定時間は離れられないという、在所確認型のものと、GPSのような位置追跡型のものがございます。

以上でございます。

野沢座長 先ほど私が御説明しました山口県美祢市のPFI刑務所でも、これはセコムが開発したようですけれども、所内における受刑者の行動は比較的緩やかに許して、そのかわりICタグをつけて、いつどこにいるかが即座に集中監視装置に出てくるという仕組みをやる予定になっているようです。こういうのがある程度常識といえますか、一般化しつつあるということかと思っておりますので、これは今後どの程度この会議で取り上げて対応するか、改めてまた御議論したいと思えます。今日はとりあえずの御紹介ということで申し上げたわけです。

瀬川委員 事務局にお願いなのですが、現行の制度のいわゆる不良措置にはどんなものがあるのか。この点、条文だけを見ると非常に分かりにくいところがありますので、良好措置を含めて、不良措置はどういう形で現行法制にあるのかということも新たな制度の導入の議論の前提で教えていただきたい。

野沢座長 それは後でまた調べて、表にするなどして、後日説明してください。

ほかによろしいですか。では、次回以降の予定を説明してください。

事務局 次回第11回会議は3月29日午後2時から、場所は法曹会館です。その次の第12回会議は4月13日、その次の第13回会議は、これまで4月28日と御案内しておりましたが、委員の御都合により、4月27日午後2時からに変更させていただきたいと存じます。その後、5月は2回、従前御案内しているとおりの日程でございます。

次回、第11回会議におきましては、保護司関係でのヒアリング、そして保護司関係での意見交換に加え、今日予告させていただきました保護観察における新たな制度の導入についても一部意見交換をお願いできればと考えております。

以上でございます。

野沢座長 よろしいですね。今日は遅くまでどうもありがとうございました。

先ほど事務局長が到着されましたので、最後に一言お願いします。

事務局長 今日は国会があり、席を外しまして失礼しました。一点、御報告を申し上げます。今日の衆議院の法務委員会、地方更生保護委員会の委員の数を増やす犯罪者予防更生法の一部改正法案と、議員提案の執行猶予者保護観察法の一部改正法案の審議がありました。午前と午後、更生保護全般についての質問がございまして、いずれも全会一致で可決されました。恐らく今週中に衆議院の本会議に上程になると思われま。

以上御報告でございます。

野沢座長 順調のようですね。

それでは、以上で終わります。今日はどうもありがとうございました。

了