

# 更生保護のあり方を考える有識者会議

## 第16回会議

日時 平成18年6月1日(木) 自 午後2時01分  
至 午後4時52分

場所 最高検察庁大会議室

### 最終提言について(意見交換)

野沢座長 それでは、ただ今から、更生保護のあり方を考える有識者会議の第16回会議を開催いたします。

本日は最終提言についての意見交換を予定しております。

これまでの御議論をもとに、事務局の協力を得まして、私の方で、最終提言の案を検討いたしました。これから事務局に説明していただきたいと思っておりますが、本日の会議では、細部には余りとらわれずに、大筋のところでは御意見を頂戴した上で、本日の会議が終わりましてからも、更に御意見のある方は、ペーパー等で御意見を頂戴しまして、これを見て修文を繰り返し、6月27日までには最終的に固めてまいりたいと思っております。

なお、もし必要があれば、途中で修文を含め、いわゆる起草委員会のような形で議論することも一つあるかなと思っておりますが、これは今後の議論の結果を見て考えたいと思っております。

それでは、事務局から、最終提言の構成等について説明していただきたいと思っております。

事務局 事務局から御説明申し上げます。本日、皆様のお手元に、平成18年5月20日付けの読売新聞の寸評欄をお配りしておりますが、これは当会議の榊井委員がお書きになられたもので、参考としてお配りしております。

次に、内閣官房長官主催の再チャレンジ推進会議について、事務局長から若干御説明申し上げます。

事務局長 再チャレンジ推進会議、正式な名称は、「多様な機会のある社会」推進会議といいますが、そこでも、そこでいろいろな施策が検討されておまして、一昨日中間取りまとめが行われました。既に新聞報道もされておりますので、御存じの方もおありと思っておりますが、その中に法務省関連の項目も入っておりますので、簡単に御説明申し上げます。

「個別の再チャレンジ支援策」として、「努力する意欲はあるが、困難な状況に直面している人の再チャレンジ支援」という項目があり、その中に「罪を犯した人の再チャレンジ」があります。具体的には、「刑務所等の施設退所者等の自立更生促進」ということで、「刑務所等の施設退所者について、センター機能を有する就労支援体制を設け、同体制において、民間企業の雇用の掘り起こし、協力民間企業に関する情報の一元的集約・管理、よりマッチング度の高い就労先のあっせん、ハローワーク等とのさらなる連携の強化、雇用先のない対象者に対する仕事の提供等の業務を行う。さらに、同体制の業務について、対象者への宿泊の提供等についても検討し、施設退所者の自立更生促進のために有益かつ必要な機能を持たせる。また、刑期

を満了した者について、国の指導・援護を可能とする制度の構築を検討する」という内容が盛り込まれております。

説明としましては、「リストラで退職された方等の就業の道が広がります」ということで、例えば、罪を償い、一からやり直したいのに雇ってくれるところが見つからないという人のために、「センター機能を有する就労支援体制が設けられ、マッチング度の高い就労先があっせんされるなど、自立更生が促進されます」ということでして、これは、保護観察期間中の再犯率は、無職者が有職者の5倍以上であることがその基礎データとなっています。それから、目標としては、10年前に比べて7割増となっている保護観察終了時無職者数を減少させることとなっております。

事務局 補足で御連絡させていただきますが、お手元にDVDをお配りしております。これは保護司のリクルート用の広報ビデオとして作成したものでして、御参考にしていただければと存じます。

それでは、最終提言の第一次案の全体的な構成について簡単に御説明申し上げます。

まず、構成としては、「はじめに」、そして「第1 当会議における検討経過」、その次に「第2 我が国更生保護制度の歴史と現状」ということで、「更生保護制度の歴史」や「社会内処遇の意義と制度の概要」等を盛り込んでおります。これは、更生保護関係者ではない人たちがお読みになる場合に、更生保護のそもそもの成り立ちとか、制度がどういうものであるのかが分かるようにという配慮です。それから、更生保護制度がそもそもどういう考え方に基づいて行われている制度なのかという基本的な考え方が盛り込まれることによって、関係者が読んだ場合にも、安心感等が得られるのではないかという観点から、中間報告にはなかったものを新たに加えたものです。

次に、「更生保護制度の現状と問題点」ということで、まず、「更生保護制度を取り巻く現状」として、刑事司法あるいは治安対策の中での更生保護の重要性、官民協働態勢の積極的な評価を書く一方で、ほかの刑事司法分野と異なって、これまで大きな改革がされることなく取り残されてきたという実情を書いているところです。

そして、次に「保護観察による改善更生及び再犯防止が十分に機能していないこと」として、現象面であらわれている再犯率や所在不明者の問題等を盛り込んでいます。

次に、「保護観察による改善更生及び再犯防止が十分に機能していない原因について」が挙げられております。その原因の一つ目は、「対象者の生活実態の把握が不十分であること」。これは、制度面で対象者の生活実態把握のための手段が十分に備わっていないこと、それから、対象者のプライバシーや対象者との信頼関係を重視する余り、実態把握が及び腰になっていることを指摘しています。

二つ目の原因として、「更生意欲の乏しい者への対応が不十分であること」が記載されています。その理由として、制度面で、更生意欲の乏しい者への対応が不十分であること、遵守事項違反に対する措置が消極的にしか行われていない結果、保護観察における心理的強制力が十分に作用していないことが挙げられています。

そして、三つ目の原因としては、「官が本来の役割を果たせず、民間に過度に依存するシステムとなっていること」があります。ここでは、保護司との関係で民間に依存している現状の問題点が書かれているところですが、更生保護施設の関係でも官が十分な役割を果たしていないという問題点があります。

四つ目の原因として、「保護観察官の専門性が十分でないこと」が挙げられています。

そして、五つ目は、「保護観察官の意識が、保護観察対象者の円滑な社会復帰を支援するという社会福祉的側面に偏りすぎており、対象者による再犯を防止して社会を守るという意識が希薄になっていること」です。

六つ目は、「保護観察における実効性の高い積極的な処遇が不十分であること」があります。具体的には、専門的な処遇が不十分であること、対象者の定住や就労を確保するための受皿がないことが指摘されています。

七つ目として、「保護観察への導入と処遇態勢のあり方等」に関する問題点が指摘されています。これは、そもそも保護観察への導入時に対象者を保護観察下にスムーズに移行させるための、対象者本人に関する情報の伝達や対象者本人の出頭確保等の必要な連携がなされているのかという問題点。それから、保護観察対象者には様々な者がおり、対象者によって保護観察に期待されるものが異なっていながら、現状においては、そうした差異を明確に意識し、類型化しないまま、一律の処遇態勢によって、基本的に大差ない内容の保護観察を実施しており、この点に問題があるという指摘がなされています。

そして、問題点の四つ目として、「更生保護制度の運用について国民の目が届いておらず、国民の理解が十分に得られていないこと」が指摘されています。

「更生保護制度の現状と問題点」につきましては、中間報告で指摘したこととおおむね同様です。

次に、「第3 我が国更生保護制度の目指すべき姿(改革の方向性)」という章を設けております。

まず、「1 国民の意識等の変化を踏まえた改革に向けての基本的姿勢」があります。ここで記載されていることは、「更生保護制度の現状と問題点」で指摘したことは、近年になって突如として生じたものではなく、以前からあった問題であること。近時特に更生保護に対する国民の批判が高まったのは、国民が報道等を通じ、初めて更生保護の存在と現状を知り、その抱える問題点や、国民の感覚や期待と乖離した運用がなされていることに気付き、危機感を覚えたからと考えられること。それから、社会内処遇である以上、再犯のリスクは社会全体で負わなければならないものであることを国民に理解してもらう必要があるが、国民が社会内処遇による再犯のリスクを引き受けるためには、施設内処遇との対比において、社会内処遇の有効性が確認でき、国民の視点において再犯のリスクを上回る意義があることが前提となる。そこで更生保護は、必要な制度改革等を行って、充実した社会内処遇を行い、その効果を国民に十分説明し、更生保護制度の存在意義について、再犯リスクがあることを含めて国民に理解し、受容してもらわなければならないという趣旨のことが書かれています。

続いて、「2 改革の方向性」として、今回の提言を貫く改革の柱として、(1)から(5)までの5本の柱が立てられております。これについては、ちょっと詳しく御説明していきたいと思えます。

(1)は、「更生保護の理念の明確化及び保護観察官の意識改革」です。改善更生と再犯防止は、正に不即不離の関係にある。しかし、現状の運用は、対象者に必要な援助をすることに重点が置かれており、保護観察官には、対象者との間で緊張が発生したとしても必要な指導監督を行い、時には権力的措置を講ずることで改善更生に導き、再犯を防止するという責任感が前面に出ておらず、再犯が発生したときには国民に重大な被害を与えることになるという意識

が不十分である。この点で国民の期待との間にずれが生じていることが書かれています。

更生保護が刑事司法の一翼であり、その目的には再犯防止があることを再認識し、国がそのために必要な役割を果たすという理念を明確にするとともに、対象者との信頼関係を過度に重視し、社会復帰支援、なかんずく社会福祉的支援の側面に偏りがちな保護観察官の意識の改革を図ることが、国民の期待にこたえるための更生保護実現の第一歩になるということです。

保護観察において行われるすべての処遇が、究極的には、対象者による再犯の可能性を少しでも減らすということを目的とするものであることを明確に意識し、立ち直りのための種々の資源を援助することによって改善更生を助けることと、順良な社会の一員として改善更生するよう対象者を十分に律することをバランスよく実施すべきであるとされています。

そして、犯罪等を犯す危険性の高い者を社会内において処遇するものであることを十分認識するならば、保護観察所は、再犯に直結しかねない事件や対象者を取り巻く環境の変化等がいつ起こるか分からないこと、日常的な処遇の大半を担当する保護司が、対象者の生活に配慮し、現に夜間休日を分かつずに面接を行うなどの職務を行っていることなどを踏まえ、24時間365日緊急連絡に対応できる態勢をとるべきであり、個々の保護観察官がその心構えを持つべきであるといったことが盛り込まれています。

(2)は、「保護観察の対象とすべき者について」ということで、まず保護観察の入口となる対象者選択、すなわち、仮釈放のあり方について、再犯のおそれが高い者が誤って選ばれることのないようにする必要があること、そして、対象者選択の過程を通じて、対象者の抱える問題性が明らかにされて、保護観察所に必要な情報がスムーズにつながっていく必要性が指摘されています。

それから、保護観察付執行猶予者について、判決確定前に所在不明となるような事態を防止しなければならないこと、仮にそうなった場合には、迅速に執行猶予を取り消すことができるよう関係機関の連携を強化すべきであることを盛り込んでおります。

また、保護観察による改善更生の可能性が高いと認められるのに、帰住先の調整がつかず、仮釈放許可が困難になり、満期釈放になることは避けなくてはならない。環境調整の充実、受皿の充実等が必要だという趣旨のことが挙げられているところです。

ここでは、保護観察の充実強化を前提として、仮釈放及び良好措置・不良措置等を適正に運用することにより、保護観察が真に必要で、改善更生が期待できる者を対象者としての確に選択し、ある程度絞り込まれた対象者に全力を傾けることで、保護観察の実効性を担保できるとされています。

(3)は「保護観察の充実強化」でして、保護観察の改善更生・再犯防止機能が十分に機能しない制度上の原因を除去すること、実効性の高い積極的な処遇を行うこと、それから、対象者の問題性に対応した保護観察実施態勢を整備する必要があることなどが挙げられます。また、就労や定住の支援等の補導援護の面でも、これまで以上に積極的なサポートをする取組を行う必要があること、現状の民間の更生保護施設では受入れ・対応が困難な者を受け入れ、特に高度で専門的な保護観察処遇を施す体制が構築される必要があることも挙げられています。

そして、(4)は、「官の役割を明確化し、更生保護官署の人的・物的体制を整備して、実効性の高い官民協働態勢を実現すること」です。

ここでは、更生保護は国の責任において実施すべきものであることを改めて明確にする必要があること、保護観察官が保護観察の主宰者・責任者であり、処遇の直接責任者であることの

自覚を持って、専門性等を高めていく必要があることのほか、先ほども御説明しましたが、民間の更生保護施設では受入れ・対応が困難な者についての対応をする体制を構築する必要があること、それから、官がこのような役割を適切に果たせるようにするために、既存の業務・組織の抜本的な見直しを行いつつ、更生保護官署の人的・物的体制を充実強化することが挙げられています。

また、他方で、保護司適任者の確保に向けた施策や保護司・更生保護施設への支援の充実など、民側の基盤を強化することも盛り込まれております。

そして、(5)が、「国民・地域社会の理解と協力」です。

以上のような「改革の方向性」の5本柱に従って、具体的な提言事項を挙げております。詳しい説明は省かせていただきますが、前回までの御議論の中で、特に取り上げて申し上げるべきところを御説明いたします。

まず、仮釈放許可の基準については、取りまとめをめぐって若干の議論があったところですが、「仮釈放基準が不明確であるとの批判にこたえるため、許可基準を改善する方向で検討を加えるべきである。例えば、刑法第28条の「改悛の状があるとき」を受けた仮釈放及び保護観察等に関する規則第32条の要件について、「悔悟の情」及び「更生の意欲」が認められ、保護観察に付することが本人の改善更生のために相当であると認められるときは、仮釈放を許可することができるものとし、「再犯のおそれが高いと認められるとき」又は「社会の感情が仮釈放を是認していないと認められるとき」には、この限りではないとする方向で、基準(規則)を改めることを検討すべきである」としております。前回の御議論を踏まえたものを盛り込んでいくところです。

それから、「往訪受入義務」の関係につきましては、「住居内に招じ入れ」という表現をめぐって若干御議論がございましたが、ここについては、「保護観察官又は保護司が住居を訪れたときは、住居内において、その面接に必ずべき義務を法律で規定すべきである」という内容になっています。

「少年の保護観察」につきましては、「法案の当否について言及すべき立場にはないが、少年についても、遵守事項の重要性を自覚させるとともに、遵守事項違反を繰り返したり、保護観察官や保護司が接触すらできないような場合への対応を強化する必要があり、保護観察の実効性を担保するための何らかの新たな措置が必要である」と考える。また、保護観察所は、現状において運用が消極化している少年の保護観察対象者に対する戻し収容等の措置を積極的に講じていくよう努めるべきである」としております。

次に、「第三者機関の設置」についてです。ここでは、「更生保護はそもそも国民の理解を得る必要があるにもかかわらず、更生保護の現場は、国民に知られておらず、十分に社会に開かれているとはいえない。そこで、地域の学識経験者等も参加している保護司選考会を活用するなどして、仮釈放や保護観察の運用を説明し、理解を求めるとともに、必要に応じて適切な提言を頂くことを検討する必要がある」としてあります。

そして、「保護観察における情報機器の活用等」につきましては、「保護観察対象者と保護観察官・保護司等との連絡・対話を容易にし、接触を密にするなどのため、現在の往訪及び来訪による面接に加え、補助的な接触手段として、携帯電話や電子メールを有効に活用する可能性を、新しい課題として検討すべきである。最近の技術革新の成果を活用したGPSを始めとする電子監視装置や電話による音声認識システム等を利用した行動監視の導入については、引き

続き諸外国の制度についての調査研究等を継続する必要がある」としています。

具体的な提言事項は以上ですが、この後に、「おわりに」として、この提言が重大再犯事件の再発防止として有効であり、これが活用されることを希望するということが盛り込まれているところだ。

最終提言の構成についての御説明は以上です。

野沢座長 ありがとうございます。

それではただ今の説明を踏まえまして、最終提言のあり方について意見交換を進めてまいりたいと思いますが、時間の関係等もございまして、まず前半部分、第2の「我が国更生保護制度の歴史と現状」、第3の「我が国更生保護制度の目指すべき姿（改革の方向性）」の辺りを前半として一括議論しまして、また後半に、第4以下の提言事項の「当面の課題」と「中・長期的課題」という大きな枠組みについて御議論を頂きたいと思います。

まず、金平座長代理、いかがでしょうか。

金平座長代理 それでは、一言申し上げます。

中間報告提出後、いろいろな御批判があったことを思い出します。更生保護の理念がきっちり取り上げられていない、保護観察官に厳し過ぎるのではないか、少年問題を扱っていないのではないかということをお聞きしました。そういう意味では、今回の案ではこれらをきちんと盛り込めたと思って、まずはほっとしました。

それから、私がそもそもこの有識者会議の委員をお引き受けしよう、こんなに難しい委員をお引き受けしようと思いましたのは、青森県の監禁事件が発端でした。保護観察中の再犯ということで、あの事件によって、保護観察とはこういうものなのだという社会の関心を起こしたと思いました。私としては、それは大変よかったのですが、それと同時に、保護観察に関する信頼を失ないかねない事件だと思いました。更生保護ボランティアに携わっている者として、これではいけないと強く感じていたのです。

もう一つ、その監禁事件のときには、正直申しまして、保護観察所とか保護観察官の対応には、厳しく言うならば大変失望したこともありました。国民の思いを、保護観察所、保護観察官は余り受け止めておられないと。

そういう意味で、有識者会議が更生保護をどうとらえ、更生保護に対する問題点をどう指摘し、今後のあり方に提言できるか。私は当時、自信がなかったのですが、この委員をお引き受けして、そこを何とかクリアする、そして最終的には、更生保護の本当の意味を国民に知ってもらい、そして更生保護への信頼を高めたいというのが、この会議に参加した理由となりました。

そういう観点から、この最終提言がそれにこたえるような内容になっているかどうか大変気になります。

おおよそ私が考えていた方向を盛り込んでいただいていると思っております。なお足りない点があるかもしれませんが、少なくとも、そうありたいと思った方向性が出せているのではないかとまず受け止めました。全体的にはそういうことです。

野沢座長 ありがとうございます。

今のお話で、官に対して厳し過ぎるのではないかという点について、私もその点は大分気にしていたのですが、パブリックコメントの中でもそのような御意見が随分とありましたけれども、今回私どもがこの問題に取り組んで議論している中で、今の現状を何としても打開してい

くためには、まずやはり国の責任あるいはイニシアティブ、リーダーシップを明確にした上で、そこをしっかりとさせないとせっかくの手厚い民の皆様の善意が十分生きてこない、集約できないということもございますので、この際、官に対して非常に厳しいと言われるかもしれませんが、私としては、愛のむちといたしますが、叱咤激励という意味で取り組ませていただいたと考えております。その代わり、それに見合うだけの予算措置なり、あるいは要員の手当て、あるいは組織のあり方なり、仕事の進め方を、正に抜本的な改革を行いまして、こたえていきたいというつもりでして、実は多少厳しく書き過ぎたかなという御批判は甘んじてお受けしていかなければいけないかなと思っております。

だから、お読みになっていただくとき、あるいは解説をしてこれから普及させていくときにも、やはりまず、一番進歩し、改善してもらおうべきところに焦点を当てたのだと御説明いただければいいかなと思っておりますけれども、いかがでしょうか。その辺も含めましてどうぞ御自由に御発言をお願いいたします。

瀬川委員 形式面についてお話をさせていただきます。

まず、だれが読むのかを考えますと、この案では長過ぎるのではないかという印象を持ちました。委員でもなかなか読み切れないところがありますので、そんなに熱心な読者がどこにいるのかという気がします。

この分野を専門に研究している人は少数でして、その人たちは見てくれるかも分かりませんが、いわゆる一般市民あるいは行政、政治に携わる方々がこういうものをゆっくり見てくれるのかどうか。どこを見たら要点が書いてあるのかも分からないようなものですので、全体として長過ぎる感じがします。

それから、内容面でも、中間報告と重なっている部分がすごくある。私は、もう思い切って改革の方向を前面に打ち出して、問題状況については簡潔に記す程度でいいのではないかと思います。御努力は多としますけれども、残念ながら研究論文みたいな書き方になっていて、読み手のことを考えると、説得力を欠く、迫力に欠けるのではないかという気がいたします。

そういう意味で、思い切って、前の報告書と重複するところはばっさり切ってしまうと、改革の方向を思い切って出すことに改めた方がいいのではないかと。残り少ないとはいえ、まだまだ時間がありますので、もっと簡潔化する必要があると考えます。それが第一点。

それから、「思われる」とか、「考えられる」とか、「推察される」という表現が多いのですが、これでは提言としてはやや弱過ぎると思います。やはり提言なので、「推察される」とか、「思われる」、「考えられる」ではなくて、「である」と思い切って出した方がいい。ただ、もちろん文章ですので、その前後のバランスでそう書かなければいけないところもあるかも分かりませんが、委員全員が一致した内容を出すときに、そういう弱い表現というのはかえって望ましくないと考えます。

野沢座長 どうもありがとうございました。ほかにいかがでしょうか。

堀野委員 随分詳しく盛り込まれているということで、大変な御努力だったろうと思いますけれども、やはり私も、例えばこれを社会に公表したときに、この提言の何が中心なのかということについて、つまりもっと端的に言えば、新聞は見出しで何と書くのだろうかという点から考えてみたのですけれども、いろいろなことを議論してきただけに、非常に多面的で、多くの問題に触れていて、この提言の魂は何なのだろうかというところを、やはりもう少し、提言自体の中で明確にするべきではないだろうかと思えます。

内容的な問題になるかと思えますけれども、その点でいえば、この提言の魂は、やはり官が民に過度に依存してきたこの制度を、もう一度国の責任で立て直すのだということだろうと思えます。だとするならば、この表現の仕方においても、あるいは並べ方においても、かなりメリハリを付けていく必要があるのではなからうかと思えます。

それが全体的な感想ですけれども、もう一つは、この会議は、法務省あるいは政府からフリーな立場でやっていると理解していますけれども、そうすると、例えば、更生保護制度の歴史のところだと思えますが、その中に、「民間の篤志家による更生保護への取組は、誇るべきものである」となっていて、全体的に、歴史的には官民協働の制度が優れた役割を果たしてきたと言いつつ、その後では、「それと同時に、戦後必ずしも十分な準備期間がないまま制度の運用を開始せざるを得なかったことや、戦前の保護観察に対する不信感等を背景にした国会審議の影響を受けて執行猶予者保護観察制度が設けられたことなどが、現状の更生保護の問題点につながっているように思われる」となっている。私は現状の更生保護の問題点を歴史的に見た場合には、こういった事情ではなくて、むしろ政府なり、あるいは法務省がやはりこの問題を放置してきたことについて厳しく問う必要があるのではないかと。

先ほど官に厳しくという話がありましたけれども、保護観察官に対して厳しくするのか、あるいは保護観察官をその傘下に置き、そして保護観察について責任を負う法務省に対して、あるいは政府に対して厳しくあるべきなのか、その辺はやはり区別しないとイケないだろう。

この提言案は、保護観察官の意識の改革というところで、保護観察官のあり方、意識の持ち方に対してかなり厳し過ぎる、私はむしろそう思います。それよりも我々の感覚としてはむしろ、この状態を放置してきた法務省に責任があるのではないかと感じておりました、提言の基調をどうまとめるかという点で、一度大まかな議論が必要なのではないだろうかと感じました。

個々の論点については私はそれぞれ余り異論はないのですけれども、そういう大きなところから見たこの提言の基本的な考え方に若干疑問を感じたということです。

野沢座長 ありがとうございます。

確かにその辺のところは大いに感じますね。ただ、国が悪いと言うと、それではどうするのだという話にすぐなりますからね。どこを直せばいいのかということになってくると、具体的なところでやはり、そこを突破していくために保護観察官が象徴的な存在ではあることは確かですよね。

堀野委員 そう思いますね。ただ、歴史として、今のこういう状態になったのはどこに責任があるのかというと、保護観察官というよりは、むしろ政治の側にあったのかなという感じがしたものですから。

野沢座長 もう既に御承知のように、平成12年にものすごく立派な長大論文、60ページにも及ぶ「21世紀における矯正運営及び更生保護の在り方について」が出ていながら、ほとんどこれが放置されていたという、この辺などは正にそのとおりなのですよね。ところが、この段階ではちょうど司法制度改革審議会をやっていまして、その半ばだったものですから、これは出したタイミングがちょっと早過ぎたというか、まずかったというのか、結局そちらがまだ片がつかぬうちにこちらが先に出てしまったものだから、なかなか取り上げにくいという、入口の方の議論が済まないうちに出口の議論がもう始まったという形でした。ちょうど今や正にそのタイミングとしては絶好の機会として、私どもがこうして集められたのはむしろ国の努力の表れかなと思うのです。それにこたえるべく今回は、遅くとも気が付いたときから直すし



かないのですから、ひとつ今回大いに頑張ろうというつもりでいるのですけれども。いかがですか。

本江委員 個々の問題についてはいろいろありますが、全体的な感想としては、非常によくできているし、議論の内容がきちんと書かれているなどと思います。

ちょっと長過ぎるのではないかというお話もありましたが、政治家やそのほかのところで説明する際には、この要約版を作るなり、もう少しアピールする点を整理するなどして、別の短い文章を作ることはいいとしても、この有識者会議の提言としては、この場で議論したことを全般的に結論を記載しておいた方が私はいいと思います。

今回のこの議論によって、更生保護が刑事司法の一環であるということについての理論的整理が行われた、そして芯が1本きちんと通ったという感じを受けております。確かにその結果として、保護観察官に対して厳しいかのごとく見える表現がいろいろありますけれども、いわゆる犯罪に対応していかなければならない刑事司法機関の職員の心構え、姿勢としては、やはりこの刑事司法機関にも非常に厳しいものがあるわけで、その点をしっかり書いてあるだけに、私はこの提言は将来にわたって大きな意味を持つものであると考えています。だからそういう意味で、余り短くしてほしくない面があります。

ただ、逆に、保護観察官に対して非常に厳しい書き方をすると同時に、今回のこの提言では、往訪受入義務を盛り込んだり、そのほかいろいろ対象者にとっても厳しい対応ぶりを示しているわけで、これだけのことを盛り込むためには、これを支えるだけの国の予算的措置、それから人的な措置の表現が余りに弱過ぎるのではないか。議論をお聞きしているところでは、大方の委員は、少なくとも現在の保護観察官の2倍ぐらいの人員がなければ私たちの考えている更生保護はやっていけないだろうというのが共通の認識であったと思うわけでありまして、そういう点を明確に打ち出すべきではないかと思えます。

私もかつて籍を置いたので知っているのですが、確かに保護局というのは法務省の中でも小さな局ですし、法務省そのものがほかの省庁と比べて予算的規模がそう大きくない省ですので、どうしても遠慮がちになってしまうところがあると思うわけですが、更生保護のあり方についてこれだけ全面的に打ち出し、強い姿勢を貫く以上は、やはり予算的、人的措置をしっかりと盛り込まないと、保護観察官からも当然お叱りを受けることになると思いますし、また、この議論は弁護士会なども非常に注目しておられるわけで、厳しい措置が本当に必要なのかという観点からもう一度検討されると思いますし、そのときに国がどれだけの負担を負うのかについても当然問題になると思いますので、そういった側面からの表現をもう少し強くしていただきたいと思えます。

野沢座長 それについては私も、実は初めから一番の課題だと受け止めておりまして、ヒアリングのときにも随分注意して伺った上で、今本江委員の御指摘された保護観察官の倍増については私自身も同感なのですけれども、ここにどう盛り込むかについては、皆様の御意見を伺いながら実は決めていきたいなと思っていたのです。だから必要性はここでもう十分に指摘をした上で、具体的な数字に言及するかどうか、実はこの提言作りの一番難しい課題でもあるわけです。

行政改革推進法で、国家公務員5%純減とか、地方公務員も4.6%減らすという厳しい流れがある中で増員要求という方向に行かざるを得ないとすれば、なぜ必要かという点を明確にした上で、後は政府の責任にお任せするかどうか、あるいは、ここに盛り込まないとそれがう

まくいかないのかどうか、ここのところが実は皆様の御意見を大いに承りたいところです。警察では随分と増員を勝ち取られた経緯もあるように承っておりますのですけれども、佐藤委員、その辺はいかがでしょうか。1万数千人の増員で空き交番をなくすという、大変上手なキャッチフレーズをつけて、既にスタートしているのですが。

佐藤委員 それでは、それを含めまして、この案についての私の感想というか、考え方を申し述べてみたいと思います。

私がこの案を読む視点は、ここで議論されていたことが、その趣旨が正しく表現されているか、集約されているかという視点が一つでした。

私の理解では、保護観察の理念を明確にし、再犯防止を明確に出して、それを国の責任として位置付けて、それを達成するためにどうするかという手立てがある議論、提案されて、そしてそれを実行するためにはどうしても必要な体制が要る、強化すべき体制の問題があるということが柱であったらと思いますので、そういうことが表現されているかという観点で考えてまいりました。

それについては、おおむね表現されているとは思っておりますけれども、内容についてはまた後ほど申し上げるとして、従前より議論があり、また今座長からもお話がありましたように、行政改革の真ただ中であって、結論として体制の強化を打ち出さなければならないほどの問題であるという提言を行うときに、果たしてインパクトのある提言として集約でき得ているかというもう一つの観点でも検討いたしました。

その二つ目の観点について言いますと、私は瀬川委員あるいは堀野委員と全く同じ感想を抱きました。端的に申し上げて、ボリュームはこの2分の1でいいと思います。私も御多分に漏れず大分目が弱って、長いものを読む辛抱がだんだんなくなってきたのですけれども、非常にしんどい思いをして読まざるを得ないボリュームであったと思います。

この提言は、逆風の中で出すだけに、何が言いたいのだというところを求められるだろうと思うのです。それがはっきりしていないことには、どれほど中身が良くて、かつ御苦労された文字どおりの労作であったとしても、その目的を達成する度合いは相当に低くならざるを得ないと思うだけに、これではいかにも長過ぎると思います。

次に、構成についての意見も幾つかあります。例えば、「当会議における検討経過」ですとか、「更生保護制度の歴史と現状」は、確かにいい内容が書かれておりますので、参考資料として添付するか、あるいは本文で触れるならば、その添付資料として付けるなどして、やはり何が問題なのかということからスタートをして、改革の方向性なり、具体的な提言事項に直ちに入っていくべきではないかと思います。やはり政治家なり記者の皆さんは、それぞれの項目のところを読んで、一体この会議は何を要求しているのかを見るでしょうから、前書きを読み、総論を読み、後書きを読まなければその趣旨が本当は分からないような構成の仕方では、せつかくの提言がいかされないと危惧をしました。

その意味で体制の問題については、本江委員がおっしゃったように、あいまいであって、我々がここで議論したことは表現されていないと言わざるを得ない。後書きの最後の部分ですとか、総論の部分に若干その趣旨を盛り込みたいという気持ちは出ておりますので、それを合わせれば分かってもらえるだろうということかもしれませんけれども、これでは新たに読む人には分からないと思います。これだったら書かない方がいいと思うぐらいです。

したがって、ここで従来議論されてきたことをやはり表現すべきである。それを実現する、

しないは、政府の責任であって、行政改革がここまで明確に出されていても、なおかつこれを強化する必要があるのだと訴えるべきではないのか。その訴えが足りないと思います。

野沢座長 よく分かりますね。一番肝心なところでもあるわけですから。佐伯委員どうですか。

佐伯委員 私も全く同感でして、全体としては非常によくできていると思いますけれども、やはりもう少しメリハリを付けて、要点を端的に述べる必要があると思います。

やはり第一に強調すべきなのは、各委員がもう既におっしゃったことですが、国民の安全を守るのは国家の第一の任務であって、そのためには更生保護制度を国の責任として充実させなければならないということをうたうべきであろうと思います。

もちろん、その国の中には保護観察官も含まれていて、保護観察官の従来の体制に不十分な点があったことは確かだろうと思います。しかし、多くの保護観察官は、与えられた条件の中で一生懸命やってこられたということも確かですので、報告書の記述は、最初に座長がおっしゃられましたように、保護観察官の意識改革のためにあえて厳しい指摘を行っているのだということをもう少し分かる形で書けるといいと思います。

野沢座長 どうもありがとうございます。メリハリを付けようというのは、もう最初からその議論で来ていますね。

本江委員 訴えかける点の一つとして是非付け加えていただきたいと思うことは、予算と人の話ばかり言って申し訳ないのですが、更生保護の現状が余りにも民間に頼り過ぎているとありますけれども、昨今の社会的風潮にかんがみて、これ以上民間の方々に頼り切る姿勢を継続することはほぼ不可能になっている。保護司の確保にも非常に困難を伴っている実情を訴えて、少なくとも協力してくださる方々に、自己資金を出してまで協力してもらっている現状をまず解消することが必要であり、そのために民間の更生保護関係団体に潤沢に予算を付ける必要があることを訴えるべきではないか。

もし民間の方々が自己資金を出してまでやることはできないということで、どんどん引き下がってしまってしまいますと、結局は国の予算で保護観察官を増員して更生保護体制を支えていかなければならない時代を迎えることになるわけで、そういうことにならないように、民間の方々に協力していただいている間に、予算を潤沢に付けて引き続き御協力願うことを考えなければならぬし、その限界に近いところまで来ているのだと訴えるべきではないかと思います。

野沢座長 メリハリを付けること、あるいは長いなどいろいろな御意見があります。

この点は最後まで行ってから、もう一度戻って議論をしたいと思いますので、後半の具体的な提言を含めての議論の方に移っていきたいと思うのですが、個別の問題も含めまして、いかがでしょうか。

骨子の段階では、当面の課題として、立法措置が必要なこと、それから行政上あるいは予算措置等によってすぐできることの二通りに分けておりまして、冒頭にまず、更生保護法の制定があります。この辺についての御意向、御意見はどうでしょうか。

佐藤委員 この辺りは、過去の議論を思い起こしましても、なかなか明確な意見一致という形がないテーマもございましたけれども、にもかかわらず、その本旨を非常にうまく表現してまとめていると思います。

ただ一点、先ほどの延長になるかもしれませんが、人的・物的体制の拡充のところ、

法曹人口は増えた，警察官も増えた，新しく刑務所もつくるから刑務官も必要だ，だから保護観察官も必要だということなのですから，それはそうでしょうけれども，それは個別の判断であって，別にインパクトはない。

この内容を私なりに理解するならば，国民の安全・安心を確保することが危殆に瀕してきているという国全体における共通の理解の上に立って，治安の維持にかかわるシステムの改善等を，逐次行ってきた。それが警察官の増員であり，あるいは検察官の増員であり，あるいは裁判の合理化であり，スピード化であり，あるいは行刑の体制の強化であった。しかし，そこだけで終わったのでは，安全・安心の確保はでき得ないのであって，これら一連の手續の出口に当たる更生保護の分野が今のままでは，尻抜けもいいところで，この安全・安心確保のシステムは完成しない。ここのところを放置することは許されないという訴え，主張が必要なのではないか。そういうものとして警察も充実され，不十分ながら検察も拡充され，あるいは刑務所も充実されてきたならば，当然これをやるべきである，一緒にやってきてよかったものを，遅れてきたために，更生保護体制充実の前に行行政改革推進法ができたから，これはだめだという問題ではないと訴える資料，数字として使うならいざ知らず，これではそういう主張は入っていないと思います。私は，ここのところは，今までの議論を踏まえて，全面的に表現を整理し直していただかなければならないと思います。

野沢座長 分かりました。これは非常に本質的なところでして，この問題があるものですから，私も骨子案の段階で受けていただく法務大臣の意向も確認をしましたが，法務大臣からは，この間基本的には前向きに行く，正攻法で出してくれというお話を頂きましたので，これはもう遠慮することではないと思っておるわけです。

政府の動きを見ると，いわゆる治安対策の部分はもう別だという評価も頂いているようですから，そこは余り気にしないで，もう私どもとしては必要なことは書く，提言をするということできたいとは思っております。引き続き皆さんの御意見を承りながら仕上げていきたいなと思っておりますが，田中委員はいかがでしょう。いろいろな審議会の委員をやっておられるので。

田中委員 司法制度改革が今大きなインパクトを持ってきたと思うのですが，その理由は幾つか考えられるのです。それとの関連でこの更生保護のことを考えたらどうかと思っています。

司法制度改革で重要だったのは，法曹人口を増やすということももちろんあるのですが，今国民の間で，司法制度改革が重要だとなってきたのは，やはり法曹三者の内側が変わってきつつあることだと思うのです。一般国民を巻き込むのに，裁判員制度で争点整理をちゃんとやろう，だらだら裁判をやるのでは駄目だ，という中から，これまで法曹三者についてはとても一般人は手がつけられないと思っていたのだけれども，結果としては裁判所も変わる，検察も変わる，弁護士会もどうも変わるみたいだという，あの人たちは変わらぬぞとみんな言っていたのですけれども，その人たちが変わる，変えようとしているというのは，これはやはりセルフガバナンスだと。ついにこの法曹三者にも国民の自己統治の話が入り始めているというのが，きっかけは何であれ，ロースクールが成功するかどうか，これはまだよく分かりませんが，でも法曹三者が変わることだけはもう間違いないというのが国民にとってやはり福音である。ある人は，内閣総理大臣は，ほかのことに比べて司法制度改革についての発言が少な過ぎるので，もっと司法制度改革について具体的に語れという人もいます。日本社会の中でついに法曹三者の自己統治能力の上昇が見られている。

それで，我がこの更生保護なのですが，私がこの案で一番いいと思うのは，社会内処遇とい

う形を通じて社会全体がリスクを負わざるを得ないということをはっきり書いてあることだと思います。要するに、このリスクをどうやって封じ込めるのかというのに、社会的強靱性が要るわけです。ただその社会的強靱性が要るということは、保護観察官の数が足りないこともあるとは思いますが、民間にこれ以上しわ寄せしてはならないという言い方があることも承知していますけれども、ただ民間にしわ寄せしないというのは、民間の特定の人にしわ寄せしないということであって、民間が一般的にもっと担えることがあると思うのです。今は保護司という特定の方にしわ寄せが行っているわけですが、社会的強靱性を高めるということからいくと、社会的統合ということでもあると思うのですが、これはもう国民一人一人の問題なわけで、我々は、しょせん社会が負ったリスクは何らかの形でリスクにさらされているという感覚は皆持っているわけですから、どうやってそれを社会的に封じ込めるのかということだと思うのです。

ですから、保護観察官の問題もあるし、地方更生保護委員会の話もあるけれども、でも広く国民に問えば、それは保護観察官の問題かなとか、地方更生保護委員会の話かなとか。それは役所の制度の話だよな、となると思うのです。その役所の制度の問題と、この社会内処遇を通じて何とかリスクを封じ込める、少なくとも下げたいという問題との間には、やはり相当距離がある、実態との間に相当距離があると国民は思っていますから、地方更生保護委員会を改革してみようと言われても、それも要るかもしれないけれども、その優先順位はそんなに高いのかなというのが普通の人の反応だと思うのですね。

保護観察官については、もちろん具体的な任務がありますので、その具体的な任務を担うに当たって、数が足りないと言われれば、それは足りないかもしれないけれども、では、どんどん増やしてそういうリスクを封じ込められるかというのは、やはり国民の反応とは距離があると思うのです。

ですから、司法制度改革が動き出したのは、裁判員制度でして、これは自己統治の問題なのですよね。普通の国民から、刑法が適用される場面に我々を引っ張り込むのだったら変われよと言われてやはり変わり始めているわけで、犯罪のリスクを社会で封じ込めるためには、やはり何か変えなければいかぬという、そここのところに弾が出た方がいいのではないかと思うのです。

野沢座長　そこで私は、やはり民にできることは民へ、地方にできることは地方へという、小泉内閣総理大臣の理念には大変共鳴している一人なのですが、今のこの更生保護の分野で見ると、その民の力を逆に十二分に引き出していないのではないかという気がするのです。今おっしゃるように、保護司の方とか、そういうところだけに荷重がかかってしまっている。もっと広くいいますと、例えば協力雇用主6,000人という数字があるのですが、これでは1桁か2桁少ない。実は企業の数だけ全部協力雇用主になってもらいたいのです。それを引き出すためにはどうしたらいいか。それにはやはり、まず国なり地方なり、官がそれだけのリーダーシップをとって引き出していないといけな。今はもう人知れず善行を積んでいただいているという程度のお話ではないかと思うのです。もししかるべき企業50万社があるならば、50万社全部が協力雇用主になってほしい。

それを引き出すにはどうしたらいいかということになると、やはり私はこの保護観察に携わる人たちのイニシアティブ、リーダーシップ、専門性、そしてそこで尽くした形がすべてに及んでいくということで、今回地方公共団体を引っ張り込むことについて非常に私も気を使って

いるのですが、「協力することができる」という現在の協力規定そのものが実は大問題でして、「協力しなければならない」というように持っていくことがものすごく実は大事だなと思っています。

ですから、今度法改正も検討されておりますが、その過程の中で、地方公共団体にむしろ、自分の地域を安全にしようと思ったら、更生保護に積極的にかかわることが必要なのだと。その意味で、実は地方公共団体の長、議員その他の方には、選挙のときにマニフェストの中に必ず安全・安心を掲げて国民の審判を受けていただきたいなと思うのです。そういうことによって、地方公共団体の持つております資源、予算から人員から、あるいは場所とか何かから、相当部分がこの分野に集中できるのではないかと思います。

これまで幾つか地方を視察して歩いた結果、地方公共団体の首長さんとか議員さんなどの立派な方が全部保護司活動に協力するか、あるいは積極的に関与しているところもあって、そこでは場所も人も提供し、予算も付けてくれている。一方では、正に窓口を申し訳程度に置いているところもある、実はこれが大部分なのです。

そんなことも含めまして、実は最終提言案の副題に、「安全・安心の国づくり、地域づくりを目指して」というのを提案させていただいたわけです。国づくりはもう当たり前ですが、地域づくりということ、それぞれの首長さんたちなり議員さんなり、地域の住民なり、それから保護司の皆さんももちろんそうですが、自分の住んでいる地域を安全・安心の地域にしましょうと。これは、犯罪対策閣僚会議で出した「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の第一課題が地域の連帯の強化だったのです。その結果かどうか分かりませんが、三年連続で刑法犯の認知件数がどんどん減っている事実からしましても、やはり地域の連帯を強める、その一環としてこの更生保護の分野における地域の関与のあり方があっていいのではないかなと。

そのことによって、今1割か2割しかない各地方公共団体の協力が、ほとんどすべてに及んでくれれば、一気にこの仕事の範囲が広がってくるのではないかなと期待をしておるわけですが、いかがでしょうか。

田中委員 野沢座長は選挙もやられたので、ある種、選んだり選ばれたりする世界にずっとインサイダーとしておられたので、そういう御発言をされるかもしれませんが、私など、そういうインサイダーではない外側の観察者の立場からいきますと、地方公共団体はそういう実態ではないという実感が非常に強いわけです。

人員が足りないというのなら、無駄とは言いませんが、一番多いのは地方議会議員ではないのか。まあ、国会議員の数の問題もあるのですが、国会議員はちょっと置いておいて、地方議会議員は日本列島に7万数千人いるのですよ。本当に地域社会の安全・安心を高めるのだったら、議員の数を10分の1に減らして、その人にまた別途安全・安心のための役割を果たしてもらうのが本来なのです。もう陸上自衛隊の数と変わらないくらいの地方議会議員を置いていながら、その議会の実態たるや、腹話術みたいなもので、質問も職員に書かせて、答えるのも職員という、もう漫画みたいなことをやっているのが実態ですから、だから本当に安全・安心がそれほど地方公共団体に重要だというなら、私はもう地方議会の議員数を一挙に削減する、そこで人を出すのが本来だと思っていまして、普通に地方公共団体に協力をお願いするといったら、手をつけられませんかよそれは。だから、そう簡単に協力なんて言わない方がいい。要するに、その組織をお願いするというのはないのではないかなというのが私の印象なんですけれども。

野沢座長 おっしゃるとおりの実態を私もよく分かっているつもりですが、組織にお願いするのではなくて、住民、市民、国民にお願いしようということで、その意向として組織なり、議員なり、首長が動かざるを得ないような状況をつくっていけばいいと考えているのです。

その意味で、更生保護法（仮称）を新しくつくるときは、その国会審議を通して、与党議員も野党議員も、それから政府の皆さんも、みんなで行ろうという、ここで一つの新しい再出発の仕切り直しをやるのだということだと思います。

更生保護制度の成立過程を見ると、正に民間が主導しながらこの制度を構築してきて、それを政府が追っかけてきたという、それもしか、行きつ戻りつといえますか、非常にばらばらな考え方で形成されたために、中途半端な対応に終わってしまっている部分があるわけですから、ひとつこの際一気に全部見直して、基本的な法律である更生保護法（仮称）という形にこれを集約する。その中には、もう国民みんなで行うのだ、国も地方公共団体も、官も民も、とにかくできることを全部やるのだという形に持ち込めれば有り難いなど。少し夢のような話かもしれませんが、あの司法制度改革も、当初は、できるかどうか分からないほどの国民参加の裁判員制度が今や出来つつあるわけですね。その出口に当たる矯正の方も、100年越しの監獄法が改正できた、残るはこの分野だけになってきたと思うものですから、もうこの際ひとつ、遠慮することはない、言うべきことは言って、やるべきことはやっていたかというつもりで提言したらいかかかなと思っておるわけです。

堀野委員 その点は全く賛成なのですが、ちょっとその前に、最初に、法務省の責任と言いましたのはちょっと訂正させていただいて、国と言ひ換えさせてもらいたいと思います。

野沢座長 法務省は一生懸命やっているのです。

堀野委員 ですから、法務省の職員ではなくて、国としての責任と言ひ換えさせていただきます。失礼しました。

それから、改革の具体的なあり方以前に、先ほども言いましたが、保護観察官についての評価の問題が非常に何回も繰り返してくるわけですが、随所に、対象者との信頼関係を過度に重視してきたことが、あたかも保護観察官のあり方として問題であったという書き方がされていることに対して、私はちょっと違和感を感じています。これを読みますと、保護観察官のあり方について、こちら側の岸から向こう側の岸へ飛べといっているような感じがしないでもない。つまり、官と民の役割分担という言葉の中で、主として権力的な措置についてもっと目を開けという中で、言葉としては信頼関係を重視し過ぎてそれを怠っているという形で出てくるわけですが、保護観察官は基本的には保護司と共通していて、対象者との間の信頼関係を重視することにおいては、やはりこのことを軽視するがごとき書き方はすべきではないと思っております。

ただその中で、保護観察官として、やはり時に不良措置について積極的であり、あるいは状況の把握について積極的に行動すべきだということについては、今まで足りなかったときちんと言及すべきであるという点については異論はございませんけれども、それと同時に、その意識の問題だけに問題を置いている箇所がありますが、しかし保護観察官がそういう意識を持っていないのは、保護観察官を取り巻く環境条件が一つの原因になっているというところはやはり指摘すべきではないだろうかと思っております。

そういうことで、保護観察官に対して意識の変革を求める部分についての書き方は、国の責任との対応関係においてもやはり少し表現を変えるべきではないかと思っております。

次に、人的・物的体制の問題ですけれども、「更生保護の現状と問題点」として、「保護観察所が原則として県庁所在地にしか設置されておらず」とあって、これが背景にあって非常に貧弱な状況だとされているのですけれども、ではそれに対応してどうするのかという改革の方向がこの指摘とは結び付いてこない。もし保護観察所が県庁所在地にしかなくて、きめ細かい生活状況の把握とか、あるいは措置がとれないという認識であるならば、県庁所在地以外にも保護観察所の支所を設けるべきだという提言が出てきてしかるべきなのに、そのところは問題の指摘にとどまっていて、改革の方向として出てこない。これは議論されなかったことですから出てこないのは当然かも分かりませんが、もし全国で50か所しかないことが問題であるならば、それに対する何らかの方策を提起すべきだろう。

私はその点についてはそういう意見なのですけれども、いずれにしても、働く保護観察官の人員その他については、皆さんもおっしゃったとおり、やはり大胆に、率直に物申すべきだろうと思います。

野沢座長 この50か所しかないことについては、なかなか条件として厳しい課題なのですが、今後、特別処遇班が各保護観察所ごとに置かれるとして、場合によっては問題のある地域に機動的に出かけて行って処理をすることがあってもおかしくないのではないかという気がします。臨時的にその地域をやるとか、あるいは地方公共団体の力も活用するとか、あるいは保護司にも、遠いところの方には特別なチームをつくっていただくとか、そういったいろいろな工夫の余地がまだここにはあるようにも思いますが、法務省の方ではどうですか。50か所というと、大きな県になると、県庁所在地から2時間も3時間もかかるというところが相当あるのですね。その辺りについて実際上どう処理をしているのか。

事務局 今の現状を申し上げますと、定期駐在と申しておりますけれども、月に1回ないし2回、保護観察官が地方公共団体の庁舎等を借りまして、そこに出かけて行って必要な者と面接をしたり、あるいは指導をすることをしております。ただ、これは計画的な実施ですので、必ずしも緊急的な対応を保護観察官が直接するというところには結び付かない場合もございます。

野沢座長 幸い通信機能は随分と改善されていますが、交通事情については、雪国などはどうにもならないところがあるのですね。ここはやはり課題として引き続き残っていく問題かもしれないかもしれませんが、時間と距離のハンディキャップをどうやって克服するかというのも、今後の組織設計とか業務のあり方の中で工夫をすることが必要だと思います。

榊井委員は、先日の「よみうり寸評」に大変有効な記事を書いていただきましたが、この記事の解説を含めてちょっと御意見をいただければと思います。非常に的確に御紹介をいただいておりますので。

榊井委員 重複になったら恐縮ですけれども、全体の印象を申し上げますと、まず「はじめに」のところはもっと印象深く書いてもらわないといけないと思います。確かに重大再犯事件を契機にこの有識者会議が進んだわけですけれども、これはよく考えるまでもなく、やはり司法制度改革審議会以来の司法制度改革の中で、裁判員制度に至るまで進んだ。さらには、名古屋刑務所の事件も起き、刑務所改革もなされ、最後のこの最も重要な刑事司法制度の締めというべき部分についても、言ってみれば必然的に問題になっているのだという位置付けをもっとはっきりしてもらいたいと思います。

しかも、これは明治以来の制度で、制度疲労を通り越した状況になっている。しかも国民の



関心が低い。ここの部分をやはりちゃんとコンパクトに書いてもらいたい。そして、再犯防止ばかりが中心だけれども、改善更生、再犯防止というこの二つが、制度が100年以上経過した中でどちらも大いに大事なわけで、これがだめになりかかっているということですから、この案では、重大再犯事件を契機にこの会議が開かれたという形になっていて、余りにも経過的過ぎる。今の実態をそういう司法制度改革の全体の位置付けの中で強調してもらいたい。必然的にこれは改革の対象なのだと。

それから、ちょっと横にそれますが、「第三者機関の設置」の重要性といいますか、考えるまでもなく裁判員制度が3年後に始まるわけでして、田中委員もおっしゃいましたが、まあ無理やりというか、国民にわざわざ出てきてもらって、出てこない人には、正当な理由がなければ罰則もある形で参加してもらうという、非常に大きな起爆剤となる変化であり、その機会の中でこの更生保護の問題も大いに関連があるわけでして、そのような重要な機会が間近に訪れることを思えば、やはり地域をいかによくしていくかということを含めて、あるいはそれに限らず、この部分をそれほどの機会をつなげていくという観点でやはり盛り込んでおくべきではないだろうかと思えます。

それから、「はじめに」のところでは、いかに官が貧弱で民に頼ってきたかということもやはり書いて、最初の20行程を読めば全体像が何となく分かるような、インパクトを持った、もっと危機感を持った表現にするべきではないかなと思えます。

また、もう皆さんの御意見が大分出ておりましたし、佐藤委員もおっしゃいましたけれども、「人的・物的体制の拡充」のくだりは、もうちょっと納得性ある形で書き、今申し上げたような状況にある、しかも何十年も放置されてきた、それをいかにするかというときに、最低限保護観察官の増員は必要であって、これはもっと具体的にどういう書き方ができるか。まあ倍増、少なくとも倍増以上の人数はどうしても必要であるということで、ここはちょっと思い切って率直に書いていきたいところではないのかなと思えます。

それから、「おわりに」のところでは、再犯防止を中心にこれが始まったとあるけれども、そこまで書かなくてもいいと私は思うのです。例の三つの重大再犯事件がこの有識者会議を設置する契機となったと言いつつ、この三つの事件について、「発生を予想することは極めて困難であったと思われる」としているけれども、これはどうか。極めて困難だったのか、困難だったことは分かるけれども、その予測が極めて困難だったのだろうかと思うのです。極めて困難であったからこれを直すのだという論理ですが、この論理展開はどうかと思えます。「困難であった」ぐらいはいいけれども、「極めて」はどうか。ここはかなり微細なようですけれども、こう言ってはよくありませんが、短絡的な書き様だと思います。この改革自体の意識がもうちょっと前向きになってほしいと思う意味で、ちょっと取り上げておきます。

佐藤委員 先ほど田中委員もおっしゃった地方公共団体とのかかわり、それとの関連と、座長がお尋ねになったこと、すなわち警察官の増員がなぜ実現できたかを絡めて簡単に申し上げますと、警察官の増員を実現するためには、国の理解と地方公共団体の理解と両方必要なのです。お金を出すのは地方公共団体でして、国は若干の交付をするにとどまります。ただし、それも政令で決めなければいけないということで、両方の理解を得なければ増員はできないのです。地方公共団体の理解を得るためにどうしたか、何が変わったから地方公共団体が協力するようになったかといいますと、犯罪が増えて住民の不安が一般的に高まったことが大前提としてあるのですけれども、今まではそれでも都道府県知事あるいは地方議会の考え方は、

「それは警察の仕事だ，知事部局の仕事ではない」というのが一般的な考え方であったわけです。当時の地方自治法は，住民の安全・安心を確保することも地方公共団体の仕事として掲げていたのですね。（現在の地方自治法はその部分の事務を一般的に削除しましたので，その規定はありませんけれども，）そう書いてあったにもかかわらず，それは警察の仕事であるという認識が一般的でありました。これを変えなければ，変わってもらわなければ事態は動かないということでした。

それで，警察がやったことは何かというと，二つだけ申しますと，一つは，今までは警察自身もそれは我々専属の仕事だと思っていたのですね。端的に言いますと，「検挙に勝る防犯なし」という観念がありました。連続して起きる事件については検挙するのが一番の防犯になりますし，それがなければ防犯にならないわけですから，その意味でそれは正鵠を射ていると思います。けれども，それは犯罪一般については必ずしも妥当ではないと思ひまして，それに代わる概念として，「犯罪の抑止」を打ち出したわけです。要するに，捕まえることも抑止になるけれども，捕まえる以外の方法によって犯罪を増やさない，更には減らすという方策をやらなければ，今日程に増えた犯罪を減らすことはできない。そのためには警察だけではできない。警察もやらなければいけないが，司法機関あるいは検察庁も含めて，今議論になっている関係機関全体の力を合わせなければできない。また，地方公共団体，住民の協力も得なければでき得ない。業界の力，企業の力も必要だということで，犯罪の抑止のために全関係者をそこに結集していくことで，国においても地方公共団体においても動いてもらうことを打ち出したのが一つです。

もう一つは，それまで犯罪情勢に関する情報は警察の組織単位で持っていたのです。警察庁とか県警察本部とか警察署とか交番とか，その区域内的の犯罪はこうだという情報を持ち，それを提供していたわけです。しかし，住民はそれでは分からないわけですね。自分の町ではどうか，自分の住んでいる自治会ではどうかということが関心事であるにもかかわらず，警察の犯罪情報はせいぜい交番単位でしか出てこない。パソコンが発達したということもこれありで，自治会単位あるいは町単位で犯罪の推移が出るように統計を変えたわけです。そのために相当な投資をしましたけれども，その端的な例が東京都杉並区であったわけです。自分の街ではこんなに空き巣が多いのかと驚き，区長が動き出す，知事が動き出すという，そういう動きの一つの発端でした。

これは大変だということで，都道府県知事自身が都道府県庁の職員を減らし，学校の教員も減らすけれども，その減らした部分を警察官に充てたいということをして，総務省・財務省なり自民党，あるいは官邸にも訴え，それに賛同していただいて，警察官の増員が累次実現をしてきているのです。したがって，増員した部分については住民の安全・安心に役立つように使わなければいけないということで，そのための方策をやっているわけですがけれども，地方公共団体が理解を深め，動き出したことによって事態は大きく変わってきた。この地方公共団体の中心は，知事でありましたし，区長でありましたし，市長でもありました。したがって，背景に住民の漠とした不安があることではありますけれども，しかし本当に地方公共団体の仕事だと理解を得た以上は事態は変わっていくことを私自身も自覚できたところですよ。

御参考になればよいのですが。

野沢座長 具体的な例を申しますと，神奈川県松沢知事が，1,500人の県庁職員を削減して，その分を警察官にしたのですね。これで随分違ってくると思います。それから首長さ

んが取り組むと変わってくるという例では、広島県では暴走族が大分盛んだったのを、県知事が県警本部と力を合わせて、随分苦労したけれども何とか抑え込んでくれました。それから東京都では、新宿区の歌舞伎町をきれいにしようということで、私が現職の法務大臣のころ、石原東京都知事と一緒に現場を歩かして、あそこに当初は70人くらいで設置した入国管理局の事務所を確か倍増させまして、それで掃除したら大分歌舞伎町はきれいになったのです。ところが今度は悪い人が横浜とか千葉に行ってしまうと、そちらの方から文句が来たりしたのですが、それはそこでやればいいわけですからね。

佐藤委員 今まではそれでとどまっていたのですけれども、現在違いますのは、そこから先に知事と区長と、国土交通省と法務省と警察庁、それから地権者と商店の連合会、これが一緒になって新宿のまち改造を始めているわけですね。したがって、あと5年から10年のうちに新宿駅の東口は大きく変貌するはずですよ。やはり地方公共団体が動き出したらすごいというか、今までできなかったことができるようになったという典型的な例だと思います。

野沢座長 治安の確保を国の仕事だということで、人任せにしないで、自分たちの仕事なのだという意識と取組が必要ですね。

佐藤委員 しかし、この更生保護は逆なのですね。ひょっとすると、本来は国の仕事なのではないのかと。それが5万人の保護司を中心にしたボランティアによって維持されてきた。それが当然だと思ってきたけれども、本当に当然なのかと思うのです。実は、再犯防止を考えるならば、国の責任なのではないのかということころで、先ほど申し上げたこととはちょうど逆ではないかと思うのですけれども。

野沢座長 だから、国はもっとしっかりして取り組むけれども、民間の力も更に一緒に引き出さないと。

佐藤委員 それはそうですね。

野沢座長 今までどおりではやはりだめなのですね。

これは有名な話ですけれども、ニューヨークのジュリアーニ市長が、私も行ってびっくりしたのですが、落書きだらけの地下鉄とか、町が危なくて歩けないという時期が一時あったのを、治安回復を公約にして出て、2期8年の間に見事に再生させました。そのときに、あの方が取り組んだ理屈がいわゆる破れ窓理論、小さな犯罪を見逃さないというやり方でして、身の回りからとにかく大掃除しようとした結果、何とかあそこまで来た。今ではあっちもこっちも非常にきれいになっています。そういうことを含めて、地方公共団体が本気になることと相当なことができるのではないかなという気がしています。ですから、その意味で、安全・安心の国づくり、地域づくりというキャッチフレーズを入れさせていただいたらどうかと、これも御提案でございます。

堀野委員 今一般的な治安の問題として承っていて、大変参考になったのですけれども、この会議が対象としているのは、要するに、保護観察中の人に対する再犯防止であって、既に対象が特定されている人に対する働きかけの問題、対応の問題だと思うのです。そうすると、これに対して、地域全体がどうかかわっていくべきなのかという問題について、今の一般的な犯罪予防の問題とは若干違った面があるのではないだろうか。つまり、既に犯罪を起こした人をどう受け入れるのかという、要するに受容の問題でして、これは今度の提言案にもかなり触れられておりますけれども、どう一般社会がそれを受容するのか。逆に言えば、保護観察とは対象者をごく自然に適切に一般社会に溶け込ませていく制度だと思うのですけれども、溶け込ま

される方の社会がどう受容するのか、今まで、そのところで、例えば更生保護施設をつくる上においてもいろいろなあつれきがあったでしょうし、保護司は匿名性を維持しなければならなかったし、あるいは不透明な部分をいろいろ生んできた、それから保護観察官が消極的になったりするところがいろいろあったと思うのですけれども、やはり社会がそれを受容するという意識をどう高揚させるか、どう養っていくかはとても難しい問題です。“社会を明るくする運動”をどう実質化していくかということもあるかと思えますけれども、やはりこれは国民の中でもかなり意見を闘わせなければいけない問題だろうと思っていました、そういう意味で、この提言案の中の「国民の理解を得る」こと、あるいは「関係機関との連携を深める」こと、これを言うのは簡単ですけれども、具体的にどうするのかという、そのところは、もう少し何か具体的な方策を提言できないものかとちょっと感じているのですが。

野沢座長 それについては最初から相当はっきりした数字が出ているのですね。再犯率という形で、非常にこの対象者は問題を抱えているという事実がありますし、もう一つは、その再犯率が、職業がある人と、ない人で5倍も違うという事実、それから、職にありつけるかどうかということ自体が住居が決まるかどうかにかかっていることもありますから、とにかく住宅、住所の確保と職業の確保、そしてそれを支えるだけの生活スキルといいたいまいしょうか、職業訓練、そういったものをどうやってつくり上げていくかという課題もあります。今回の提言案の中にも入っていますが、例えば協力雇用主は正に6,000人どころではとてもだめで、毎年出てくる6万人に対応する程度の数が必要になれば話にならないわけですから、この辺りをもっと具体的に議論し、言及もしたいわけです。この辺は事務的にもある程度できることでしょうから、是非やっていただきたいと思えますし、住むところがないというのはこれまた深刻ですから、現場の更生保護施設を拝見すると、問題のある人は受け入れないという要素があって、性犯罪とか、あるいは放火の癖があったとか、この辺がまず問題だし、満期出所の方はもうお引き取りいただくを得ないことになっていた。その意味で、今回、公的な処遇センターの創設を、という話になっておるわけですので、やはりそこを強力に推進していただく。一気に100点満点はちょっと無理でも、少なくとも本質をえぐり出すといえますが、そこでうまく行ったら順次拡大という形で重点的にまず取り組んでいただくことを盛り込んでいるのですが、ただ、ずっと長く書いていると、その事柄が全体の中に埋没してしまっている。もっと的確にやるとしたら、これを例えば正に4,5ページに圧縮してはどうかということもありますので、この圧縮版をひとつ事務局は書いてくれませんか。

これから国会議員にこれを説明していくのに、これではとても説明しきれないのです。5,6枚程度にこれを要約していただいて、その中に、今お話のありましたように長過ぎるぞという、気の短い国会議員に説明するのもちょうどいい程度のメリハリを付けた圧縮版をこれをもとに一度作っていただいて、詳細は本文を見てくださいという形にしてみたらどうでしょうか。

これを直すとなるとまた大変だから、この要約版、メリハリ版をひとつ作ってみましょうか。私自身も、どこを取り上げてどこを省略するかを考えたいと思うのですが、どうでしょう。どうしてもこれだけは載せてくれということがあったら、今おっしゃっていただいたり、あるいは後でペーパーでいただいてもいいですし。

そこでちょっとすみません、少し休憩をさせていただいて、残りの時間でまた続けていただければと思います。

(休 憩)

野沢座長 それでは時間も参りましたので再開したいと思います。

いろいろ有益な御意見を頂いておりましたが、最終提言として出すにはやや長過ぎる、あるいはむしろ分かりにくい、かえって問題として提言したいところが埋没してしまっているのではないかという御指摘もございますので、全体としてこの仕上げをどうするか。方向としてどういう書きぶりにしたらいいか、メリハリを付けて分かりやすくすることがまず第一だと思いますが、その結果非常に的確に問題が提案されている提言ができれば一番です。そんなことで、もう一度各委員から、分かりやすく、もっと端的にということがあれば、またそういう書きぶりもあろうかと思いますが、いかがでしょうか。

田中委員 ちょっと違うのですが、先ほど榊井委員が言われたのだけれども、再犯防止はもちろん重要だけれども、受刑者にとってみますと、刑を宣告されて、改善更生を一番願っているわけですね。その人たちの目線から見て、その話を何か言及できないか。何も新たな調査をする必要はなくて、そういう立場の人のデータというか、意思表示がもうちょっと出た方がいいのではないですか。

要するに、たまたま犯罪をしてしまったけれども、社会にもう一度戻りたいと、本来彼らが一番願っているはずですから、その立場から見た視点を何か言及できないのですかね。お前らまたやるのだろうというだけでは、その可能性は高いというデータも多いけれども、そこはどうですかね。

野沢座長 「仮釈放のあり方について」のところで、「受刑者本人の関与」として一応取り上げてはありますが、それをデータで裏付けるとか統計資料とかは今まで取っているのでしょうか。

田中委員 仮釈放制度によって非常によかったということはどの程度あるのですか。刑法に書いてあるからこの仕組みがある、それで行政があって、保護局があるという説明だけでは国民は、何かちょっと入りにくいのですよね。

佐伯委員 田中委員がおっしゃったことが正に更生保護の基本的な理念だと思います。それが本来当然の前提となっているはずなのですが、やはり報告書の全体的トーンにもかかわることですけれども、問題点の指摘が非常に前に出ているので、本当の基本的な事柄がどうしても印象が薄くなっているというか、落ちているのだらうと思います。ですから、そこはこの提言の書き方として、基本的な理念はやはりきちんと書いておくことが大事だらうと私は思います。

本江委員 田中委員が言っておられるのは、更生保護制度、つまり仮釈放によって社会復帰のための支援をもっと十分にやれということを書くべきだと言って……。

田中委員 あるいは、それによって本当に改善更生の手がかりを得たと意識されているかどうかですね。だから、再犯する人の話もあるのだけれども、そこから離脱できた、もう一遍ノーマライゼーションの道を歩むことができたという人たちが、もっとこういうことがあれば私たちの仲間が増えるよという、例えばそういう感じのデータとか、あるいはもうひとつこういうものがあれば更にいいのではないかと。

野沢座長 やはりこれは正に改善更生の理念そのものでもあるのでしょうか。データという

よりも、改善更生はこうあるべきだということで、正に仮釈放制度そのものの存在も含めまして、受刑者が努力すれば、とにかく立ち直り、復活ができるのだということを前面に一遍打ち出した上でその後の記述に入っていくことでどうですか。そうすれば、とにかくそれを希望の灯火にして努力していただくというたい出しの書き方になります。

事務局長 もともと仮釈放制度は、罪を犯して刑の言渡しを受けて服役している人が、もう刑務所に入れておく必要はないという状態になれば、早く出してあげましょうという制度であって、それがその人にとっての刑務所内での生活のインセンティブになるわけですね。同時に、社会に出せば、その人を刑務所に入れておくコストがかからなくなる。仮釈放制度は、もともとそういう制度として設計されているわけです。

そのようなことを書くとすれば、恐らく「社会内処遇の意義と制度の概要」の辺りに書くことになると思うのですけれども、実際に受刑者が保護観察についてどう考えたかは、以前のこの会議でも、受刑者に対する意識調査の結果としてお出ししたと思います。

事務局 受刑者に対する意識調査の内容としましては、保護観察中の状況がどうだったかということで、再犯を起こして刑務所に入った受刑者に意識調査を行いまして、保護司との面接がどれぐらいの時間だったかとか、保護司の名前を覚えているか、保護観察官の名前を覚えているかなどを質問項目にしまして、保護観察でどういうことをしてもらえたらよかったと思うか、例えば仕事を世話してほしかったとか、いろいろな選択肢がありました。そういうものを実施しまして、もう大分前のことですが、皆様にも御説明しておりますので、提言の中でそのことに若干言及することは可能かと存じます。

堀野委員 具体的に改善更生した人とはもう全然接触はできないわけですね。これは非常に難しいことだと思うのですけれども。よかった人は恐らく何の発言もできない。完全にノーマライゼーションされて、社会に溶け込んでいる。それはそれでいいのですけれども、更生保護の理念が正しく機能した場合はこうなるのだということはどこかできちんと触れた方がいいと思います。再犯した人が何十%であるにしても、その反対の、まだそれよりも多い何十%かは再犯をしないでノーマライゼーションをされていった、社会に適応していったという、このことの意味はやはりきちんと出して、おっしゃったように社会内処遇の意義の辺りでできちんと、かつ強く触れておく必要があるのではないかと。つまり、社会内処遇は非常に重要なのだと。世間一般で、早く出し過ぎるとか、無期懲役は出すなといった議論に対して一つのきちんとした考え方を打ち出しておくべきではないだろうかと思えます。

野沢座長 仮釈放された方の4割が再入所するとしても、6割の方は立ち直って立派に社会に復帰しているわけですから、その方々の評価というか、早く出してもらって社会に適応できてよかったということもあっていい。提言の中にそういう内容も盛り込めるでしょう。社会内で立ち直っていくことで、コストも10分の1になるわけですから、できるだけこの更生保護の恩恵に浴して、そして立ち直っていただく。これは、ちょっと書き方を考えて、前向きな表現をもう少し書いた方が確かによろしいでしょうね。

瀬川委員 先ほどの理念に関連してはすけれども、理念の明確化を保護観察官の意識改革と関連して触れているのですが、「対象者との信頼関係を過度に重視し、社会復帰支援、なかならず社会福祉的支援の側面に偏りがちな保護観察官の意識の改革を図ることが、国民の期待にこたえる更生保護実現の第一歩になる」となっている。また「更生保護の現状と問題点」のところでは、「保護観察官の意識が、保護観察対象者の円滑な社会復帰を支援するという社会福

祉的側面に偏り過ぎており、対象者による再犯を防止して社会を守るという意識が希薄になっている」という表現があるのですけれども、こういう議論はこの会議でしたことがあったのかをまず問題にしたい。

むしろ、保護観察に指導監督・補導援護という両面があるとすれば、保護観察官が補導援護に偏り過ぎていて、指導監督を軽視していたという認識は余りないのではないかと。むしろ両方も非常に不十分であったというのが実態ではないかと考えます。

再犯防止という点では、補導援護と指導監督の両方が至らず、再犯に至ったこともあり得るかも分かりませんが、保護観察官の意識がどちらかに偏っていったという実態は余りないと思うのです。もし、保護観察官が実務の中でそう考えていることを前提にしているのであれば、それは是非実証的に示していただきたいと思いますが、これまでの戦後の保護観察官の歴史の中でもこういう認識は余りないのではないかと考えております。

むしろ、先ほどおっしゃったように保護観察官の人数が非常に限られているとか、そういう保護観察官を取り巻く環境が非常に劣悪であったから、こういう問題が生じているわけで、そういう意識でやっていたからこうなったとは言えないのではないかと。この点は、再考してほしいと思います。

野沢座長 ありがとうございます。

堀野委員 その部分は5、6か所同じところがありますね。信頼関係を重視することと、再犯防止とは対立関係でとらえるものではないだろう。片方に重きを置いたら片方が引っ込むといった関係ではなくて、私は信頼関係を基礎に置きつつ、やはり再犯防止への意欲を持つことが正しい関係ではないかと思っていますのですけれども、この辺は是非改めていただければと思います。

確かに、こういうように対立的にとらえた議論はこれまでなかったと私は思っています。

田中委員 ITの世界で今だんだん明らかになったものに、ロングテールという議論がございます。これはどういうことかという、大衆消費社会の入口においては、例えば企業がいろいろな商品を出している。しかしその利益の80%は、例えば出しているプロダクトポートフォリオのうち、2割である。その2割の売上げで利益の8割なのです。だから、残りの80%の品目は売上げや利益にはものすごく貢献が小さいのが現実です。ということになると、2割の製品をとにかく何が何でも売らなければいけないというのが経営戦略だということになっていたわけです。

ところが、ITの時代で商品の個別の製品在庫とか、発注の仕方等も非常に簡便化しましたので、今までは20%は主要な売り出し品目だけれども、あとの80%はなかなか売れない。書籍で言うと一番分かりやすいのですが、例えば、もうめちゃくちゃ「バカの壁」ばかりが本屋に置いてあって、私どもの書いた本はなかなか置いてもらえない。残りの80%に入っているわけですね。

ところが、アマゾンの利益は正に、今までは売れなかった、あるいは書店から無視された80%で利益を上げているのです。それがただ単にアマゾンが利益を上げただけではなくて、そんなにたくさん売れるわけではないけれども、版元は確実に売れる、ITというのはえらいものだ。お陰でこういう本も売れるようになったと、こういう時代をロングテールといいまして、長い尾っぽの先の方でも利益が出せるようになる、それがITであって、ITも悪いものではないという話になっているのです。

更生保護の話は、えらく保護司に負担をかけていまして、この人たちの頑張りによって制度ができてるように組んでしまっているわけですね。だから、みんなにお願いしたってやってくれないのではないかと。まあ2割の方に8割かどうかはともかく、更生保護の世界で言うと、極端に特定の人にもすごい負担をかけている。それでは疲弊しますね。

だけでももう少し広く、少しずつ、このくらいの手助けなら私だってできるという人もいる。ボランティアも、1人の人を丸ごと引き受けるとかその人の内心に至るまで指導しろと言われたら、それは無理だ、あるいは時間的にそんな余裕はないと。けれど、部分的なことならばできている人は多いわけです。ただ、そういう支援体制を組むために、そういう非常に部分的な関与ならしてもいいという人を取り込むような組織、仕組みがない。

先ほど座長は、特定の企業しか協力雇用主をやってくれないとおっしゃいました。現実はそのようなのでしょ。だけでももう少し何かできることがあるのではないかと考えている企業主だっているわけで、それを動員しきれていないのですね。古い仕組みと古いITというか、情報処理の仕組みで、それは善意がないのではなくて、ITの進歩に法務省も含めてこの世界が対応しきれていないということだと思います。地方更生保護委員会のデータの置き方と人の配置を見ると、これはもうおよそITと無縁だと思いましたがけれども、多くの人の関与を求めようと思えば、それはシステムを変えなければいけないのです。

だから、普通は増員要求になるのですが、本当にそれでいいのか、本当にそこに行ってしまうのかという感じがします。操作は非常に特定の能力を持った人がやらなければいけないし、決意もいるのだけれども、少し手を貸してあげようという話は本来もっとシェアできますよね。ただそれは、そういう部分的な関与が受け入れられるような情報システムというか、処理システムがないと無理なのです。そのところは、これが終わってからでもいいのですけれども、法務省で別途考えていただいた方がいいのかもかもしれません。

野沢座長 確かに、一般の国民全般に参加していただくのは、言うは簡単だけれども、具体的には極めて難しいですね。どこまで手を出していいかわからない。どこまで口を出していいか、何ができるのかかわからないという方が大半です。保護司とか更生保護女性会などある程度組織化されている方々はそこがはっきりしているのですが、その周辺にいる善意の方々の協力をどうやって取り込むか、実はこれが非常に問題で、私もずっとやってきたのは、地域の一般活動という、まあ隣組みたいなものでしょうか。夜回りをしたり、時々町内会で神輿を担いでみたり、お祭りを一緒にやったりという、その辺の人間関係の輪をある程度広げていくことですね。

田中委員 ただ、それはやはり無理だと思うのですよ。みんな社会貢献したいけれども、そういう組織に入ると、あの人が威張っているとか、あの人が偉そうに仕切っているとか拒否反応が生じる。昔の町内会をもう一遍やろうとしても、それは無理なのです。だからやはり新しい、仕切り屋がないところで自分は自分の微意を表したいという人を引き上げることが重要です。私は、古いシステムではもう無理だと思います。

佐伯委員 私は、第一の柱は国民の安全を守ることが国家の任務であるということではないかと申し上げたのですが、ずっと議論を伺っていて、それよりもう一つ前の第一の柱は、安全を守るのは自分たちの問題である、国民にとって自分たちの問題であるという意識ではないかという気がしてきました。そういう意味では、一番必要なことは、国民の意識改革であって、保護観察官の意識改革の前に国民の意識改革が必要ではないかという気がしました。



その一つは、更生保護は国民がその一端を担うと同時にリスクも自分たちで担わないといけないということであり、もう一つは、タックスペイヤーとして、自分たちの安全を守るために、お金をどこに使うのかを自分たちで考えなければならない、ということだと思います。刑事司法制度の入口である警察官の増員にお金を使うべきであるということについて、多くの国民の意見の一致があって、警察官の増員が実現したのだらうと思うのですが、更生保護の重要性を国民に理解していただければ、出口のところにも自分たちのお金をもっと使うべきであるということになると思うのです。

法務省の会議であることもあって、国民の外に更生保護制度があって、今批判を受けているからどうしよう、それから、国会に要求というか、おねだりして予算も頂こう、という感じが報告書にはあるように思うのですが、視点を国民の側に移せば、自分たちのお金をこう使うべきである、更生保護にもっとお金を使うのだ、我々でその責任の一端も担っていくのだ、ということが一番の柱ではないかという気がしてまいりました。それを具体的にどう書くべきかはなかなか難しいですし、我々が国民の代表なのかと言われると難しいところもあるのですが、

野沢座長 国民の理解という点が最終的には一番大事なのでしょうけれども、それを具体的にどのような形で実現するかというところは、なかなか手段、方法がその時々によって見つからないのですが、今私は、マニフェストをうまく使ったらどうかと期待しています。特に、地域という意味ではローカルマニフェスト、これをそれぞれの町なり村なり地域なりで掲げていただくと非常に効果が上がるのではないかと。イギリスの100年の実績を見てもそうだし、昨今日本でも大分はやり始めていて、各地で実績も上がっているようですから、これは大いに推奨に値するのではないかと考えているのです。来年はちょうど統一地方選挙ですから、全国でやってもらったらどうか。安全・安心を掲げていない方は当選しませんよということで。

本江委員 田中委員の言われたことには非常に示唆を受けておりまして、今後そういうITに乗っかる仕組みというか、定型化してITに乗っかってそれを有効に使えるような手法をもっともっと考えていくべきだということはそのとおりだと思うのです。それが一つです。

ただ逆に、刑事司法の分野は、定型化しにくい面が非常にあって、手作りの面がある。特に検察の仕事は、アメリカなどでは取調べが非常に軽視されて、おとり捜査とか司法取引とか、電話の盗聴とか、そういうことで立証するというので、取調べそのものをほとんど行わずに軽視している。国民も黙秘権を使って取調べに応じない。そういう刑事司法に走ってしまっているわけですね。それが現在のああいふ誤判を次々に生んでいくような刑事司法になっている。

日本は従来から取調べを非常に大切に、1件1件捜査を手作りでやっているわけですし、その結果、人権を大切に守りながら検挙率の高い、かつ、誤判のない現在の我が国の刑事司法を作り上げているわけです。その意味で私たちは1件1件手作りの大切さを非常に認識していますし、いつもこれを強調しているわけです。

だから更生保護の分野も、そういう意味ではなかなか定型化できない。こういう犯罪者の問題とか犯罪の問題は、1件1件手作りの面が強過ぎるくらいあるのだということも一方では認識しておかなければいけない。余りアメリカのようになってしまえばいけないという面が一つあることを申し上げておきたい。

それから、三番目に申し上げたいのは、先ほど、そこまではできないけれども、少しでも自分の手を貸したいという気持ちを持っておられる方が世の中にはたくさんおられるのではない

かというお話でしたけれども、私が韓国へ行ってお聞きしたところでは、韓国の保護司は、日本のように、対象者を受け持って自分の家に入れて、心の中までいろいろな相談を受けるということ全員がやるのではなくて、そういうグループの保護司もいるし、“社会を明るくする運動”みたいなことだけをやる保護司もいる。いろいろな保護司の中で、自分のできる範囲のことをやるというように分かれています。これはひとつ参考になると思いますし、金平座長代理が、更生保護女性会に男性も一緒に入れたいと言っておられましたけれども、男性でも保護司ではなくて、更生保護女性会員と同じように更生保護の分野に手を貸したいという方もたくさんおられるでしょうから、そういう意味では少しずつ、できる限りで更生保護の分野に手を貸してくださる方を組織していくことは、今後考えていいのではないかと思います。

ただ、部分的に保護司をやるのが、現在の保護司の体制にどんな影響を与えるのか。いい影響を与えるのか悪い影響を与えるのか、これは保護司組織ともよく相談しながらやらないと、現在の保護司が一生懸命頑張っておられるその心を、何かぶつんと緩めてしまうことにもなりかねないので、慎重にしなければいけないと思いますけれども、いろいろな態様を考えていくことは今後必要だろうと思います。

梶井委員 重要な論点がぼやけてはならないと思うので一言申し上げたいのですが、保護司からのパブリックコメントを読みますと、ほとんど7割近くは、いかに保護観察官の絶対数が足りないかということ非常に率直に書かれていたと思うのです。ここで保護観察官の数を増やすことは非常に重要でして、ITとか、あるいは周辺の問題、これももちろん重要ですが、その基となる基本的な中核作業ができていないのだと。それがなければその周辺のこと、どう協力するかということもほとんど意味をなさなくなってくる。ですから、この中核部分の保護観察官が絶対的に足りないのだということをもっと非常にうまく論理立てして書いていく必要がある。

そうしないと、せっかくここまでやってきた中で、保護観察官の数を増やせばいいのかなと国民の方々から、結局国におねだりして増やしている趣旨のものだと思われるのではないのであって、いろいろなことを考えた最後の結論の中の重要な一つがやはりこの増員なのです。要するに、何をやるにしても中核作業ができないと。もちろん個別の面接をやられるかもしれませんが、対象者の家の扉を叩くことなんか到底不可能、保護司の方々の相談にものれない。基本的な資料整理、データ作りだけでも十分ではない。やり方もいろいろあるかもしれませんが、共通認識としてはこれは余りにも少ないのだということは一致していると思うのですね。

だから、人的・物的体制のところは、非常に説得力を持って、これはやはり要るぞ、単におねだりではないのだ、死活的に重要だということで、この部分はやはり強く出さなければいけないのではないかと思います。

野沢座長 いろいろ御議論がまだまだあろうと思いますが、いかがでしょうか、先ほど、瀬川委員から、長いという御指摘を頂きました。読むのが専門の方からもそういう御指摘なので、なかなか苦労していると思いますが.....。

佐伯委員 長いのは長いのですが、ただ、佐藤委員からも最初に御発言がありましたけれども、第4以下の提言事項については、この会議の議論がかなり正確に反映されていると思いますし、やはり検討すべきこと、検討したことについてはきちんと記録する必要もありますので、ここは一定の長さが必要だろうと思います。

問題は最初の理念の部分でして、ここはやはりコンパクトに印象深く書かれている必要があると思います。

野沢座長 私も今じっと見ているのですが、中間報告は27ページででき上がっているのですね。これはもう相当出回って読んでいただいているのですが、この提言案では、本文が44ページでして、今佐伯委員が御指摘になった「はじめに」から更生保護の理念までで実は27ページ使っているのですね。それでそこから、17ページで提言事項が載っている。そうすると、提言事項はほとんどそのまま使ってもよさそうな感じで、更生保護の歴史や理念、その他のところをもうちょっとコンパクトにすると、ちょうどこの中間報告にちょっと毛の生えたくらいのものができのかなという感じを受けるのですけれども。その上でなお、気の短い国会議員には2、3枚のものを作っておかないと、まだ長いと言われる可能性がありますのでね。

目次で挙がっております事柄は、切り口としては大体こんな方向でよろしゅうございますか。

あと、この歴史とか理念の大事なところは、場合によっては資料で後ろに付けるという手もあるのですね。勉強したい人はそれも見た上でということで、ちょっとそのスタイルをもう一度相談しましょう。その上でまた皆様とも御相談もしていかなければいけませんね。

瀬川委員 スタイルという点で、確かに内容的にはこれまでの具体的な提言が盛り込まれているのですけれども、「当面の課題」では、最初の1はいいのですけれども、その次に「仮釈放のあり方について」、「執行猶予者保護観察制度のあり方について」と、「あり方について」が続いているのですね。次の「保護観察の充実強化」の「充実強化」という表現も、使い古された言葉でして、むしろここで本当に具体的な立法提言をするのであれば、先ほど国会議員のことをおっしゃいましたけれども、あるいはマスコミ関係者に対してもアピールする必要がある。そういう点で言えば、何かキャッチフレーズを付けられないか。警察刷新会議の提言を見たのですけれども、見事なもので、すごくアピールするような書きぶりでした。ぱっと見て、ビジュアルというか、視覚的にも非常にはっきりした書きぶりであって、あの提言はその後の一つの大きな分岐点になったと思うのですけれども、この提言の書きぶりは、言葉は悪いですけれども、勉強した分、きちんと書いてあるという点ではいいのですが、逆に言えば優等生的であるし、お役人的な感じがしますので、もっと一般市民にアピールできるような書きぶりをして、方向性をもっとはっきり出してはどうか。

例えば、仮釈放手続であれば、公正化するとか、あるいは保護観察では有効化を目指すとか、そういう方向性がはっきりする書き方を工夫できないかと。この点を考えていただきたいと思います。

逆に言えば、前半部分も、提言部分からさかのぼって書けばいいのであって、提言に合わせて、どんな問題点を指摘したらいいかと考えて書けばいいわけで、そういう点ではもっと簡潔化できるのではないかという気がします。

野沢座長 分かりました。

梶井委員 文章について余り申し上げることは身の危険を感じるわけですが、冒頭申し上げたのですが、要するに新聞なら、例えば記事が出てきたら、見出しは何だ、主見出しは何だとなるのですね。まず、「有識者会議」、そして、小さく「最終提言」。だけど、この主見出しは一体何だ、それから中見出しは何、それで終わりは何かということなのですよね。この案では、それがなかなか浮かんでこないのです。この「はじめに」を読んで浮かんでくるのは、重大再犯事件の防止のために何とかという、その一本だけなのです。

それから、「おわりに」もやはり大事です。この案の「おわりに」では、とても合格しないと思います。要するにここにあるのは、三つの重大再犯事件を挙げた上で、この提言が十全に行われればあの三つの事件は起きないであろう、発生を防止することが可能になると期待する、としか書かれていないのです。要するに、書かれるときに何を大きく見出しにしていけるのか、三点ぐらいは頭に置きながら書かれないといけないし、これでは単に三つの事件の防止のためだけとしか読めない。これではよくないと思うのです。長い日本の更生保護制度に、再犯という形でついにほころびが出始めた。これが危殆に瀕しているという状況の中で、だからどうするのだ、それで提言はこうだという形を出さなければいけないと思うわけです。

そしてできれば、やはり「はじめに」と「おわりに」には特に格調が必要だと思うのですね。長いと言われますけれども、大抵読者は「はじめに」を読んで、「おわりに」を読む方もよくいるわけで、あとは目次を見る。「はじめに」と「おわりに」は非常に重要ですので、神経を使って、アピールするという意味で書いていただきたいと思います。

野沢座長 ありがとうございます。

堀野委員 大したことではないのですが、提言の書き方ですけれども、提言も項目番号を振って1, 2, 3と書いてあるわけですから、以前ある委員会の答申のときに、なるほどと思って感心したのですけれども、やはり提言すべき内容の根幹になる部分をゴシックで囲んで出して、そしてその後に提言のところに書かれているような説明的文章を書いている。そうすると非常に分かりやすいのです。提言自体もやはりそうしてメリハリを付けた方がいいのではないだろうか。内容の良し悪しを判断する上で視覚的な問題もあるかと思しますので、その点もやはり訴えかけの力を強める意味では工夫が必要だと思います。

それで皆さんがおっしゃるように、歴史等については、やはり参考資料として添付するのが一番妥当かなと考えますけれども、しかし必要なところは前置きの短く書かれるといいと思います。

瀬川委員 最後に内容的なことと要望を少しお話しておきたいのですけれども、先ほどキャッチフレーズと言いましたけれども、「第三者機関の設置」について申し上げます。私だけの意見として終わっても結構なのですけれども、例えば、「運用の透明化」とか何かそういう形で打ち出してはどうかと思っています。

それから、その記述を見てみると、「地域の学識経験者等も参加している保護司選考会を活用するなどして」と書いてある。「学識経験者等も」の「も」が何を指しているかやや微妙で、何をもって「地域の学識経験者等も」と書いてあるのかが少し不明であると思います。それから「活用する」というのは後で出てきた話であって、むしろ運用を市民に透明化するとか、市民参加を求める、あるいは市民の理解を求めることに重点を置いてほしいと思います。

また、「提言を頂く」というのは、ややへりくだり過ぎといいですか、これ程丁寧に言う必要はなくて、「提言を得る」で十分だと思います。

それから、内容的なことでもう一つ、重大再犯事件のことを詳しく書いてあるところがあるのですが、場面によっては余り詳しく書かなくてもいいのではないかと。中間報告にも出ていますし、今回の提言の中で簡潔に記す程度でいいのではないかと思います。これは最終提言であって、中間報告を受けているのは当然ですし、やはりそこから発展して更生保護の議論をしたわけですから、その点は余り詳しく、細かく書く必要はないのではないかと感想を持っております。

もう一つ、「更生保護施設」のところですが、保護観察所に更生保護施設との連携強化をもっと進めてほしいという感想を持っておりますので、夜間駐在のみならず、宿泊駐在も含めてですけれども、この点も積極的な推進策として考えていただければと思っております。

それから、先ほどの例で仮釈放のことが話に出ました。満期出所者との関連で以前ここでも議論になったことですが、知的障害者とか高齢者の話がどこかに問題意識として触れてあればいいという気がします。したがって、環境調整の問題にも触れていただければと思っております。

次に、用語のことで少し修正をしてほしいところがあります。「心理的強制力」という言葉が書いてあるのですけれども、これは後で佐伯委員にもお聞きしなければいけないのですが、心理的強制とは一般予防のフィールドで使われる言葉であって、こういうところで使うのはやや誤解を招くので、もっと違った言葉の方が望ましいのではないかと。確かに刑法の教科書などでフォイエルバッハのところ、心理強制と書いてあるのですけれども、そこでは一般予防というか、一般に対する威嚇ということの中で使っている言葉だと思いますので、この特別予防の場面で使うのが妥当かどうか、ちょっと再検討していただきたいと思っております。

それから、「権力的措置」という言葉。法律家としてはこれでいいのですけれども、一般の人が見たときに、権力的措置という言い方が妥当なのかどうか。やや難しい言葉ですし、しかも、若干ミスリードなどところがあるのではないかとこの気がします。

最後に、所在不明者が相当数に上っているということで、「何らの指導監督も行うこともできず、再犯防止を図れない状態のまま放置しているということであり、責任の放棄というに等しく」とありますが、これは自己批判として受け取ってもいいのですけれども、外部に出たときに言葉が若干一人歩きする危険性がありますので、もう少し表現を改めた方がいいのではないかと思います。

野沢座長 ありがとうございます。

これまでの御指摘も含めまして、それではとにかくもう一度、思い切ってコンパクトに重点化して書き直してみたいと思っております。

それで、皆様方どうでしょうか、これはどうももう1回やった方がよさそうな気がするのですが、お時間が取れるかどうか。可能な方だけでも集まって、起草委員会みたいな形で、小さくしたもので議論した上で最終的にファックスでのやり取りを含めて御理解いただく。皆さんの御都合を全部伺いますと、月に一遍やれるかやれないかというくらいにして、これまでも事務局は大分苦労しているのです。6月の第3週目くらいにもう一度やった上で最後の仕上げにかかるということで、どうですか。

全員集まればそれに越したことはないのですが、集まれる人だけでも集まってやるかということで、一番大事なところへ差しかかっておりますので、これまでやってきた1年間の成果をどこまでうたい込めるか。

それでは、一遍皆様の御都合を聞いた上で判断しましょうか。

事務局 事務局の懸念としましては、今日御欠席の委員の方など、全体の構成について、今日の会議で出ました方向と若干違う方向をお考えの方もおられるかと存じますので、その点も含めて一度各委員の方から意見をペーパー等で頂く機会を設けることもあり得るかなと思っておりますが、その点はいかがでしょうか。

野沢座長 それでは、来週の中ごろくらいまでに、更にペーパーで頂ける意見があれば頂だ

いした上で、それで圧縮作業等を含めて、そこからひとつ作業をして、そして出来上がったものでもう一遍やりますか。ここまで来て最後の詰めが甘くては話になりませんから。6月27日の最終回は何とか死守したいと思うものですから、その間ちょうど約一月ありますので、よろしいですか。

ではもう一度御都合を伺ってやりましょうかね。起草委員会というか、小委員会みたいなものでもいいのですよ、人数によっては。

それでは、大変不手際で、お世話になりましたけれども、いよいよ大事なところへ来ていますので、9合目でありますので、もう一步よろしく願いいいたします。

事務局 確認ですが、今日欠席の方には、来週の半ばぐらいまでに、御意見があればペーパーをくださいと申し上げる。今回御出席の委員の方々についても、もう一度じっくりお読みいただいて、今日の会議で言い落としたこと等があればペーパーでお出しいただく、こういうことでよろしゅうございますか。

野沢座長 いいですね。

事務局 そして、別途また起草会議を開くということで日程調整をさせていただくことでよろしゅうございますか。

野沢座長 はい。

事務局 分かりました。

野沢座長 そうということで。今日は長いことどうもありがとうございました。

了