

議事要旨

1 結論

困難な問題を抱える女性を支援するための新たな枠組みが構築され、婦人保護事業の充実化が図られるとともに、厚生労働省が所管する売春防止法第4章（保護更生）が廃止されることとなる場合には、同法第3章（補導処分）及び婦人補導院については廃止が相当であるとの考え方について、下記のとおり、いずれの構成員からも賛同する旨の意見が示された。

2 意見の要旨

- 補導処分は、売春防止法第5条の罪を犯した女性が貧困や搾取により売春を行っており本来救済すべき対象であるということを前提に、不良環境から切り離して処遇すべく、少年法の保護処分と類似の考え方に基づいて制度設計されたものであると考えられる。しかし、補導処分が現在ではほとんど用いられなくなった要因として、第5条の罪を犯した女性が、施設に入れ不良環境から切り離して処遇を行わなければならないような問題を抱えている女性とは必ずしも合致しなくなっているということがあるのではないか。その上で、近年、少数ながら補導処分に付された女性の特徴が安定した生活基盤を有しないことなどであるとすれば、強制的な収容というのは必然ではないと考えられる。
- 男女を区別した考え方をすることの妥当性が問われる現代において、女性のみを対象とする補導処分の妥当性を説明することは困難になってきている。また、性行動の低年齢化が進む中、成人女性のみを対象とすることの妥当性もまた問題となり得る。売春防止法第3章を廃止するのは賛成である。
- 婦人補導院の現場においては、現行法に定められた6か月の収容期間内に対象者の特性に応じた指導や生活環境の調整等の処遇を丁寧に行ってきたことは御承知いただきたいが、事業の充実化が図られることを踏まえると、新法が制定され、売春防止法第4章が廃止されるタイミングで補導処分を廃止することはよく理解できる。
- 補導処分については、結論として廃止した方がいいと考えている。補導処分は、刑の全部の執行猶予に付した者を対象として強制的に婦人補導院に身柄を収容するという点で矛盾をはらんだ制度である。また、補導処分の対象者が抱える様々な問題を、補導処分の法定の6か月という短期間で解決するのは困難であると考えられ、この点も補導処分が減少した理由ではないか。新たな枠組みの婦人保護事業においてより効果的な援助を女性の必要に応じた期間提供するのが適切であり、そのような観点から補導処分を廃止することは相当である。
- 補導処分の対象者は、貧困等の困難を抱えた女性や、性的に搾取されている女性など被害者に近い立場にあるところ、そのような女性を加害者として捉え、矯正するものとして売春防止法に根拠規定が置かれていることは適切でなく、困難を抱えた女性を対象とする新たな形の仕組みに作り替えるべきである。

議事録

- 棚瀬企画官** 失礼いたします。定刻より若干早いところではございますが、皆様に御参集いただいておりますので、これより議題に入らせていただきたいと思います。本日はお忙しい中、また暑い中、お集まりいただきまして、ありがとうございます。「補導処分（婦人補導院）に関する意見交換会」を開催させていただきます。司会進行につきましては、私、法務省刑事局公安課企画官の棚瀬が務めさせていただきます。何卒よろしくお願いいたします。始めに意見交換会の開催に当たりまして、刑事局長の川原から一言御挨拶を申し上げます。
- 川原刑事局長** 法務省刑事局長の川原でございます。本日は、御多用中のところ、お集まりいただきまして、誠にありがとうございます。法務省が所管する売春防止法第3章の補導処分は、売春防止法違反の罪を犯して懲役刑又は禁錮刑に処せられ、その執行が猶予された満20歳以上の女性について、その更生を図るために婦人補導院に強制的に収容することができるとする制度であります。創設当時とは異なり、近時は適用実績がほとんどなくなっており、時代の変遷とともにその役割も縮小化しつつあると考えられるところであります。他方で、現在、厚生労働省を中心に、同省が所管する売春防止法第4章を同法から切り離し、DVやストーカー等の被害女性とともに、困難な問題を抱える女性としてこれらを包括的に支援する新法について議論されております。このような新たな女性支援の枠組みを定める新法制定の議論に伴い、第3章の創設経緯や、補導処分の実績等に照らして、法務省としましては、補導処分の在り方について検討を進めてまいりました。その検討の内容については、後ほど詳細を説明させていただきますが、本日お集まりいただいた皆様から御意見を頂きたく、この意見交換の場を設けさせていただきました。忌たんのない御意見をいただければ幸いです。本日はどうぞよろしくお願いいたします。
- 棚瀬企画官** 議題に入る前にそれぞれ自己紹介をお願いしたいと思います。
- 川出先生** 東京大学の川出と申します。刑事政策を担当しております。どうぞよろしくお願いいたします。
- 木村先生** 日本大学の法科大学院で刑法を担当しております木村と申します。どうぞよろしくお願いいたします。
- 角田先生** 日本大学の法科大学院で教員をしております角田と申します。元々の経歴は裁判官です。よろしくお願いいたします。
- 竹田教官** 矯正研修所教官の竹田と申します。平成23年度に婦人補導院長を1年ほどやらせていただきました。よろしくお願いいたします。
- 宮園先生** 東洋学園大学の宮園と申します。私も刑事政策、犯罪学を中心に担当させていただいております。とりわけ数年前に婦人相談員、婦人保護事業についての調査も行わせていただいております。よろしくお願いいたします。
- 棚瀬企画官** ありがとうございます。本日の意見交換会におきましては、オブザーバーとして、警察庁と厚生労働省の方にも御参加いただいております。
- 竹田補佐** 警察庁生活安全局保安課の竹田と申します。本日はよろしくお願いいたします。
- 中野課長** 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課長の中野でございます。婦人保護事業を所管しております。よろしくお願いいたします。
- 小島企画官** 法務省矯正局成人矯正課企画官の小島と申します。どうぞよろしくお願いいたします。
- 守谷上席補佐官** 法務省保護局観察課の守谷と申します。どうぞよろしくお願いいたします。
- 岡本公安課長** 法務省刑事局公安課長の岡本でございます。よろしくお願いいたします。
- 棚瀬企画官** 改めまして、法務省刑事局公安課企画官の棚瀬でございます。よろしくお願いいたします。

○山内局付 法務省刑事局公安課局付の山内と申します。よろしくお願いいたします。

○棚瀬企画官 次に議事録の取扱いを含めまして、議事の公開の方針について、お諮りさせていただきます。この意見交換会につきましては、発言者を明らかにした議事録を作成させていただいて、その議事録を本日お配りしております資料とともに、法務省のホームページにおいて公表したいと考えておりますが、皆様よろしいでしょうか。

○全員 了（意見なしなどの声あり）。

○棚瀬企画官 ありがとうございます。それではそのようにさせていただきます。次に、この度の意見交換会の開催趣旨につきまして、刑事局公安課長の岡本より御説明をさせていただきます。

○岡本公安課長 公安課長の岡本でございます。本意見交換会の開催の経緯、趣旨について御説明をさせていただきます。冒頭の刑事局長の御挨拶にもございましたが、売春防止法は第1章から第3章までを法務省が所管し、第4章を厚生労働省が所管しております。法務省におきましては、この第3章に規定しております補導処分について、検討を進めているところでございます。検討に至った経緯でございますが、後ほど御説明申し上げますが、配布資料の中にもございますとおり、厚生労働省主催の「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」において発表された中間まとめにおきまして、売春防止法第4章を廃止の上、新法を制定して、困難な問題を抱える女性を支援する新たな枠組みを構築するとの方針が示されました。その議論の中で、売春防止法第1章から第3章までについても、検討すべきである旨の意見が付されたところでございます。この厚生労働省の検討会にオブザーバーとして参加しておりました法務省といたしましては、その議論を踏まえまして、第1章から第3章までの制定経緯や近年の適用実績を確認した上で、厚生労働省において検討されている新たな女性支援のための枠組みを前提にした場合、いかなる措置を講ずるべきかについて検討を行いました。その検討内容の詳細につきましては、後ほど資料に基づいて棚瀬の方から説明をさせていただきますが、結論といたしまして、第1章及び第2章については現行のまま存置をした上で、第3章については廃止することが相当であるという検討結果に至ったものでございます。本日、皆様方にお集まりいただきましたのは、この第3章の廃止が相当であるのではないかとこの当省の考え方に関しまして、その方針の是非や理由につきまして、刑事法、刑事政策等の分野を御研究されている見地からの御意見や刑事裁判実務経験、あるいは矯正実務経験を踏まえた御意見を幅広くいただきたいというものでございます。

なお、このような第3章の廃止が相当ではないかとこの当省の考え方につきまして御意見をいただきたいというこの意見交換会の趣旨に鑑みまして、本日の意見交換会の議論の対象はあくまで第3章とさせていただきたいと考えております。第3章の検討に際して、併せて第2章についても検討中でございますけれども、処罰の問題と補導処分の問題は別の事柄でございまして、このことについては一つの御参考として申し上げるものでございます。これ以降、まず法務省の方から必要な御説明を行わせていただき、その後に皆様方の御意見をいただくという形で、本意見交換会を進めさせていただきますと存じます。何卒よろしくお願いいたします。

○棚瀬企画官 それでは、配布資料の構成について、私から御説明をさせていただきます。

資料1につきましては、法務省において、売春防止法第3章（補導処分）の廃止が相当であるという検討に至った背景等を記したものでございます。この資料に基づきまして、私から、後ほど改めて考え方を説明させていただきたいと思います。

次に、売春防止法の構成を章立てで分かりやすくしたものが資料2の①でございます。資料2の②につきましては、参照条文として、売春防止法と婦人補導院の設置根拠に当たる婦人補導院法の条文を掲載させていただいております。

参考資料1につきましては、平成30年から令和元年にかけて厚生労働省主催で開催された「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」の概要、参考資料2がその中間まとめの

概要となっております。参考資料2を御覧いただくと、売春防止法第4章を廃止の上、新法を制定して、困難な問題を抱える女性を支援する新たな枠組みを構築すべきということが指摘されているとともに、その他の規定についても見直しを検討すべきということが指摘されております。最後に、参考資料3でございますけれども、政府決定文書の抜粋でございますが、冒頭の刑事局長の挨拶でも申し上げさせていただきましたが、閣議決定等でも第4章に定める婦人保護事業の見直しの必要性がうたわれております。

それでは、私から資料1に基づきまして、売春防止法第3章、補導処分でございますけれども、この廃止が相当であるとする我々法務省内部における検討の状況について、御説明をさせていただきます。売春防止法は昭和32年に制定されてございますが、翌年に同法の一部改正がなされておまして、第3章の補導処分部分が追加されています。婦人保護事業の枠組みのみでは、女性の更生を十分に図ることができないなどの議論を経まして、第4章の保護更生の規定に上乘せる形で、第3章の補導処分が導入されたという経緯がございます。

ここで、補導処分と申しますのは、売春防止法違反で検挙され、懲役又は禁錮について執行猶予が付された成人女性を、6か月間、「婦人補導院」に強制的に収容して、矯正するという制度でございます。収容先である婦人補導院におきましては、社会生活に適応させるために必要な生活指導でありますとか職業補導を行うとともに、更生の妨げとなっている心身の障害に対する医療といったものも行われています。

それでは、補導処分等の推移について簡単に御説明させていただきます。昭和33年に補導処分の規定が創設されたわけですが、これに併せて、東京、大阪、福岡の3か所に婦人補導院が設置されています。補導処分の適用件数の減少に照らして、大阪、福岡の業務が停止されるとともに、必要な定員の見直しなどが暫時行なわれてまいりました。とりわけ平成に入ってから婦人補導院への収容数の推移について、資料1の表で示させていただいておりますけれども、直近では平成29年に1名の新規収容者となっております。統計を御覧いただいても分かる通り、補導処分の実績は、近年、年間を通じて皆無あるいは1名という極めて低い水準で推移していることがわかります。収容期間を経て、婦人補導院を退所するに当たっては、社会生活への適応という観点から帰住先というのも重要となりますが、この点、親族のもとでありますとか、更生保護施設、婦人保護事業を担う女性相談センターが帰住先となっております。この点からも、第3章の補導処分と第4章の婦人保護事業との関連性というものが、見て取れると思います。

さて、先ほど参考資料1、2の概要として御紹介させていただいた際に、若干御説明させていただきましたが、「困難な問題を抱える女性への支援のあり方に関する検討会」において、端的に、売春防止法第4章を廃止しつつ、困難な問題を抱える女性を支援する新たな枠組みの構築という方針が示されるとともに、第1章から第3章についても検討すべきだとされました。法務省としては、検討会でのこうした議論を受けて、法務省が所管している第1章から第3章までの制定経緯でありますとか、近年の実績を確認させていただいた上で、新法の枠組みを前提にした場合にいかなる措置を講ずるべきかについて、法務省内の矯正局・保護局と議論を重ねるなどして、これまで検討してまいりました。その検討結果について御説明させていただきます。

まず一つに、補導処分や収容先である婦人補導院の役割につきましては、時代の変遷とともに縮小化しつつあると考えております。第4章が廃止され、新たに困難な問題を抱える女性を支援する枠組みの構築、すなわち新法の制定による事業の充実化が図られるということを踏まえまると、そのような施策を活用することにより、現行制度下では婦人補導院に収容されるような対象者につきましても、婦人補導院に強制的に収容するという形ではなく、新たな枠組みにおける支援措置たる、例えば、住居の確保、就職支援、精神疾患の治療等といった適切な対応が可能となることが十分に考えられるわけでございます。また、個別の対象者にとっては、そのような対応の方が望ましいケ

ースといったものが多分にあるものと考えられます。こうしたことから、法務省といたしましては、新たな枠組みが構築されるのであれば、その際、第3章の補導処分については廃止が相当であるという結論に至った次第でございます。

本日は、補導処分についての意見交換会とさせていただいておりますが第2章についても厚生労働省主催の検討会において検討すべきだとの御意見をいただいているということもあり、第2章についての検討結果についても、参考までに併せて御報告させていただきます。

売春防止法の目的規定である第1条におきましては、「売春が人としての尊厳を害し、性道德に反し、社会の善良の風俗をみだすものであることに鑑み、売春を助長する行為等を処罰する」と明記されています。この目的規定に照らすと、まさに、女性を性的な搾取の対象とする者を摘発・処罰する必要性があるところ、適用実績を踏まえると、第2章は存置することが適当であるという結論に至りました。あえて言い換えますと、第2章を廃止するとなれば、女性を性的な搾取の対象とする者、法律的には売春を助長する行為等を行っている者を取り締まることができなくなってしまいます。資料には、近年の適用実績を記載させていただいておりますけれども、実際に、この第2章につきましては、女性を性的な搾取の対象とする者や犯罪組織に属する者に広く適用されているという実態でございます。法務省からの検討結果の報告は以上でございます。

それでは、議事次第に沿って話を進めさせていただきます。構成員の皆様に順次御意見をお伺いしたいと思っております。

竹田教官にまずお伺いしたいのですが、以前婦人補導院長をされていたということでございますので、実際に補導処分を付された女性に対応された御経験をお持ちではないかと思うのですが、まず、現場での経験と申しますか、実情を教えていただいた上で、近年の補導処分の実績に照らした場合に、時代の変遷に伴って、補導処分もその役割を終えつつあるのかどうかといった点も含めて、御意見をいただければと思います。よろしくお願いいたします。

○竹田教官 まず、組織体制について申し上げますと、これは補導処分の適用実績を踏まえまして、法務省当局によって、婦人補導院の規模の暫時縮減という方向で組織改正が進められて来ておりますけれども、これにつきましては、限られた予算・人員を適正に配分するという要請がございます一方、補導処分の意義に鑑みて、その機能を全うできるように、時代ごとの最適なバランスを考えて工夫されてきたものだと受け止めております。

実際のところ、婦人補導院の現場におきましては、併設されております少年鑑別所の職員を併任するといったことなどによって、小さな組織ながら設置目的をしっかりと全うできるような体制をとってございました。現在、婦人補導院は東京西少年鑑別所に併設されておりますけれども、現在においても同様というふうに認識しております。更に具体的に申し上げますと、補導生の収容期間は6か月でございますけれども、この収容期間で行うことができる範囲の生活指導、職業指導をしなければならないので、併設されている少年鑑別所の職員はもとより、近隣にあります少年院、刑事施設等の処遇に関するノウハウや人的支援の提供をいただくような体制を整えて、可能な限りの処遇を行ってまいりました。経験に照らしますと、補導生の傾向としましては、知的能力に制約のある者が多いという印象です。私は、二人ほど補導生を処遇いたしましたけれど、知的障害がある者が1名と、いわゆる限界域、正常知能と知的障害との境界にある者が1名でございました。そうしますと、こういう制約から、社会適応についての何らかの支援が必要という方が多いですし、総じて家族と疎遠で安定した生活基盤を有していない方が多いということでございます。

今申し上げたような体制をとって、一人一人の特性に応じた措置を丁寧に行ってきたということは、是非御承知おきいただきたいと思いますところでございます。

このような指導を行うのですけれども、退院後の社会とどういうふうにつないでいくかが一つのポイントということになってきます。退院後も引き続いて自立に向けた支援が必要ということにな

ってまいりますので、私が経験した補導生はもちろんそうでしたし、一般的に婦人補導院に入ってくる者に対しては、在院期間を通しまして関係機関と調整を行って、福祉、それから居住支援、そして就労といった多岐にわたる必要な方面につなぐための作業というのも併せて行ってまいりました。社会への出口、そして、その後を視野に入れた上で処遇をしないといけないということでございました。実情としてはそんなところですが、できる限りの体制をしいて、そして処遇を行ってきたことは、改めて申し上げたいところでございます。

お伺いしたい点がございまして、お話を伺っていると、まさに様々な制度の設計が変わりつつあるということで、売春防止法第4章が廃止される、新法が制定されるそのタイミングで補導処分の廃止ということ自体はよく理解できると思いますが、新たな法制度の中身がどのような仕組みになっているのかを、可能な限り教えていただけるとありがたいと思います。

○棚瀬企画官 厚生労働省の検討会における議論やその中間まとめの内容に加えて、近時の政府与党内の議論について、私の承知している限りで御回答申し上げます。例えば、行政・民間団体を通じた多機関の連携というのが、これまでは必ずしも十分ではなかったという問題意識でありますとか、個々の対象者に応じた必要な支援を柔軟に行うことのできる仕組みというのが大事だという議論もございました。また、売春防止法は成人女性のみを対象としています。保護すべきそうした女性が子どもを連れていた場合、同伴児童も支援の対象にする必要があるという議論もございました。加えて、アウトリーチを含んだ伴走型支援をやるべきではないかという議論もございましたし、補導処分というのは成人女性を対象としている訳ですが、その枠組みを広げて未成年の若年女性というものも保護対象とすべきだという議論もございました。私といたしましては、このように議論されていた課題が実現されるのが新法だと理解しております。

○竹田教官 ありがとうございます。目指されているところが更によく理解できました。

○棚瀬企画官 次に宮園先生から、刑事政策、犯罪学はもとより、ジェンダーの観点も含めて御意見をいただきたいと思います。

○宮園先生 私は、刑事司法とジェンダーという観点から刑事政策を研究しているということもありまして、DV防止法や児童虐待、ストーカー規制法などについての研究を行ってまいりました。その中で、婦人相談員、婦人保護事業についての調査も行ってきました。DVの被害者もそうですが、売春をしてしまう女性も、ある意味困難を抱えた女性であって、被害者の立場であるのに、被害者が加害者化しているのではないかと感じておりました。

それにもかかわらず、婦人保護事業が売春防止法を根拠条文としていることについて批判的に考えてきました。

どちらかというと被害者に近い立場の女性を矯正するという文言自体、ジェンダー研究者からは問題視されていると思いますし、議員の方たちの中にも売春防止法というのはナンセンスである、一日も早く改正しなければいけないというようなことをおっしゃられる方もいます。私も、売春防止法というのは、被害女性を加害者化して、しかも矯正するという点に問題があると思っていて、改正すべきだと思います。一方で、今回、色々と資料を読んで過去にどのような議論がなされてきたのかということを見てきましたら、一つ一つの案件に対して、非常に手厚い議論がなされ、きめ細やかな判断がされていまして。この補導処分という仕組みを刑事法の一部として考えることには非常に抵抗があるのですが、竹田先生のおっしゃっていたように、困難を抱えた女性たちの居場所として、自立支援であったり、職業補導であったりにつなぐ場所としては、非常に重要な位置付けにあったのではないかなと思っています。

困難を抱えた女性たちをすくい上げるのは非常に難しく、そのような女性たちは、暴力を受けていると思っていなかったり、売春をさせられているという意識がなかったりするので、そうした中で結果的に犯罪者として捕まってしまったとしても、受け皿としてのきめ細やかな対応は必要で

はないかと思います。この仕組み自体は、新たな形に作り替えて、新たな命を吹き込むことが必要ではないかと思います。売春防止法の犯罪を行った者を対象とするのではなく、困難を抱えた女性たち、すなわち、知的障害があるとか、家庭に戻すこと自体が次の犯罪を生むといった共通点を持っている人たちを対象とした新たな仕組みにする必要がある訳です。ただ、困難を抱えた女性と申し上げていますが、今、LGBTの問題や、女性活躍推進法などの議論もあり、そもそも対象を女性に限定することをどう考えていくべきなのか、ということもあるのではないのでしょうか。

当初、昭和33年には婦人補導院が3か所あって、御説明の中で、補導処分の件数が減ってきたために、大阪、福岡にあった婦人補導院がなくなったというお話でしたが、昭和33年当時ほどのくらいの数の女性が婦人補導院にいたのか御教示いただければと思います。

○小島企画官 今、宮園先生から婦人補導院の補導処分生の数について御質問いただきましたので、昭和33年以降、どのように推移があったのかを御説明させていただきたいと思います。補導処分生の数というのは、昭和35年に408名収容したのをピークとして、昭和43年までは、収容者が100名を超えていたという状況でございました。ただ、その後減少傾向が続きまして、資料1の第2のところでお示しさせていただいているとおり、平成5年以降は年間の収容が1名あるかどうかという状況が続いているというところでございます。

○棚瀬企画官 補導処分というのが、件数が少ないから機能が失われているということではなくて、これまで一定の意義なり機能を有していたところ、補導処分創設当時と今とでは時代が違うものの、女性の居場所を確保するという観点で、売春防止法第3章の考え方がなくなる訳ではないという趣旨の御意見でしょうか。

○宮園先生 まさにおっしゃるとおりです。他方、婦人保護事業も含めて、根拠条文が売春防止法となっているところに抵抗がありますし、「婦人」という表現にこだわることも、今の社会の中では適切ではないと考えます。

○棚瀬企画官 分かりました。ありがとうございました。刑事法の見地から木村先生にも御意見をいただきたいと思います。

○木村先生 今お話があったように、確かに、被疑者、被告人が、本来、被害者なんじゃないかという問題があるのかなと思います。ただ、昭和33年に売春防止法が改正された当時の刑法学者はどんなことを議論しているのかというと、当時から、売春をする女性のことを被害者として扱っているのではないかと思います。実態としては補導処分が創設された当時被害者として扱っていたのかなと思います。当時、扱いが難しかったのは、売春防止法第2章、つまり、売春防止法第5条の問題ですが、当時としては、5条違反者を補導処分に付すという仕組みが一番やりやすかったからそうなったのかなと思っております。改正時の資料をそこまで詳しく調べたわけではないのですが、当時の学者たちが書いていたものを見ると、犯人扱いと言いますか、犯罪者扱いというような書きぶりではないと思いました。なので、条文の建て付け上、こうなったのかなと思いました。

あと、二点ほどですが、先ほどから出ていることなのですが、事務局から御提案されている第3章を廃止するというのは、結論として賛成です。抽象的な議論になるかもしれないんですけど、二つ根拠があって、一つは、単に第4章を見直すからとか、補導処分の実績が少ないからという消極的な理由ではなくて、むしろ積極的に廃止すべき時期なのではないかと思っております。現在、刑法の改正で、性犯罪の扱いをどうするかを議論しているんですが、そもそも男とか女とかいう考え方をすること自体の妥当性が問われている中、「婦人」という言い方も時代がかっていきそうですが、女性のみを扱うということ自体、社会的にその妥当性を説明することが困難だというのが一つです。

もう一つは、厚労省の中間まとめでも強調されていますが、性行動の低年齢化により、搾取され

てしまう女性が低年齢化している傾向が認められます。特にSNS等の普及で、非常に幼い子どもたちも性的搾取に巻き込まれるという状況になっていますので、成人のみを対象にする補導処分を存置するのが妥当だということを社会的に説明しにくくなっているのではないかと考えております。

○**棚瀬企画官** ありがとうございます。社会的に見ると被害者が、刑事法的に見ると犯罪者、被疑者、被告人であるというあい路が顕在化しており、時代の変遷に伴って、対象女性の保護の在り方の転換期に来ているのではないかと御指摘をいただいたものと承知しております。売春防止法第4章を廃止し、新法を制定するに当たり、仮に第3章を存続するとなれば、逆に、転換期であるのになぜ第3章を存置するのかという説明が必要となる訳ですが、その説明もまた困難であるという理由からも、今回、第3章廃止が相当だという結論にさせていただいております。次に角田先生に、裁判官経験という観点も含めて御意見をいただければと思っています。

○**角田先生** まず、経験的なことで言いますと、売春防止法違反というのは、裁判官時代に、ある程度扱った経験があります。ただ、私は、昭和54年に任官し、昭和60年以降単独裁判を担当するようになりましたが、その中で、補導処分に付した経験は一件もありません。周りの裁判官から補導処分に付したという経験談を聞いたこともありません。実情としては、そういうことになります。

結論的なことを申し上げますと、補導処分は5条の勧誘の罪との関連づけで設けられていますけれども、同処分は廃止が相当であるという御提案について、結論としては、私も廃止するのが相当であると考えます。

裁判官の立場で考えると、厚労省の検討会の提言に沿って、困難な問題を抱える女性一般について支援していく包括的な制度を設けて、有効な手を打っていかうというところ、そこに補導処分ないし婦人補導院が働きかけをしようとしていた対象の人たちが包摂されるのは間違いないので、補導処分の存在意義が理念的には後退するだろうというのが一つあると思います。

もう一つは、補導処分自体の限界というか問題点を解消し、補導処分を今後も積極的に維持して拡大するというのは、なかなか難しいかなと考えます。補導処分の期間は6か月ということであり、これは、売春防止法5条の勧誘等の罪の法定刑上限が懲役6月なので、その法定刑を超えるわけにはいかないという法律家的発想から定めてあるのだと思いますが、売春せざるを得ない状況に陥った女性が抱えている問題を、6か月間で環境的な問題、性格的な問題などをすべて解決していくというのは困難なことだと思います。

裁判官としての経験から話をしますと、少年事件で、一般短期の処遇勧告といって5か月くらいのプログラムを考えてもらって教育してもらうことがあるのですが、少年が抱えている問題が比較的単純で、5か月程度の教育で何とか立ち直る目安がつかない限り、裁判官もそのような処遇勧告をするのは躊躇するものです。このように考えると、6か月という枠の中で、制度の対象となっている女性に立ち直りの手がかりを提供するというのは難しい面があるだろうなと思います。ですから、補導処分について、この機会に廃止するというのは合理的な選択肢であると思います。

ところで、今回、何で補導処分がこんなに使われなくなったのだろうと考えてみました。矯正統計年報の数字によりますと、昭和35年に400名を超えていた収容者数が、5年後の昭和40年には253名と半分になっており、その5年後の昭和45年には49名と約8割減になり、その後の昭和50年には18名、そして、近年は先ほど御紹介があったように2名とか1名の収容者となっているんですね。

どうしてここまで減ったのかということですが、昔の犯罪白書の記載などを見ると、施行当時は、収容者で性病の治療を受ける人数が非常に多かったという記載もあり、やはり大きい役割を果たしていたのですが、そのような問題が社会の中で減ってきている、また、収容される方も社会の側も意識にものすごく大きな変化があって、それらを背景としてこういう数字になっているんだと思う

れます。

それから別の観点ですが、刑事裁判官的な感覚でいうと、5条違反の事件を罰金刑で処理する割合が増えてきているということがあり、これは補導処分の減少傾向の原因の一つであろうと思います。しかし、それでも公判請求される事案は常に一定程度ありますが、刑事裁判官としては、段階的処遇ということはある程度意識すると思います。実刑事案というのは、ある程度はしっかりしたメルクマールがあって選択するわけですが、実刑事案ではないものは、補導処分以外にも、執行猶予を付して保護観察を付けるという選択肢もあるし、執行猶予を付すだけで釈放してしまう場合もあるでしょうし、色々処遇選択の幅があるのです。売春防止法5条違反の場合で言うと、まずは罰金刑を経て、次は公判請求をされてきて、そこで執行猶予を付して説諭して、それでも更にまた公判請求されてくると、今度は保護観察を考えるとします。結局、裁判官としては、補導処分というのが、執行猶予に付しながら強制的に身柄を収容するという非常に矛盾をはらんだ制度だということがあるので、利用にやや消極的な感覚を持ちやすいのではないかという気がします。そして、補導処分の事例がここまで少ないというのは、補導処分に付したときに効果があるだろうかと考えて、さっき申し上げたように6か月間という制約があるところ、補導処分までをも必要とする問題を抱えている人を6か月間で処遇するのは難しいと考えるのではと、推論ですが、そういう気もします。

そして、適用件数が減っていくと、裁判官の量刑判断は相場的なものがあるので、補導処分は普通はやらないよねという意識が広がると、更に、減少傾向が強まると、そのようなことでここまで補導処分の数が減ってきたということではないかと思えます。なお、統計的には昭和42年以降の4、5年で補導処分が急減しているので、ここで何かあったのかなと思い、昭和47年の総理府の報告書を見つけたので見てみましたが、「原因はよく分からない」と書いてあり、この点について断定的なことを言うのは難しいのかもしれない。

以上のようなことですが、整理しますと、最終的には御説明いただいた第3章を廃止するというのは相当であると考えます。また、売春防止法2章の刑事処分は今日の議題ではありませんが、実務ではかなり使われていますし、売春に追い込まれる女性の背後には、悪質な男や組織の存在があり、2章がこれを摘発するというものとして機能しているのは間違いないので、2章はこのままでよいという見解であります。とりあえず以上です。

○棚瀬企画官 分かりました。ありがとうございます。川出先生が御研究されている刑事政策の観点から、補導処分の現代的な意義と言いますか、今の役割と言いますか、その必要性の観点を含めて御意見をいただければと思います。

○川出先生 補導処分を廃止すべきかを検討するにあたっては、第1に、なぜ、それがほとんど使われなくなってしまったのか、第2に、今後、例えば、制度を改正することによって、その原因が解消される可能性があるのかという点を考える必要があると思います。

そこで、私も、補導処分が創設されたときの資料を色々と見てみましたが、そこでは、木村先生がおっしゃったように、売春を行っている女性というのは、貧困からやむを得ずそれを行っていたり、搾取されていたりするのであって、本来は救済される対象であるというのが大前提となっています。それゆえに、補導処分というのも、そのような女性を婦人補導院に入れることによって、現在の不良環境から切り離し、その後、売春しなくても生活できるようにするための処遇を行うものであるということが強調されていました。補導処分は保安処分であると言われていますが、実質としては、少年法の保護処分と同様のものだという考え方がとられていたのだらうと思います。

ただ、そうだとしますと、補導処分は本来売春を行っている女性一般を対象とすべきものとなるはずですが、一方で、保安処分という以上は、犯罪であることが前提となるはずだという考え方があり、そのうえで、売春自体は犯罪とされなかったものですから、結局、5条の罪を行った場合のみが補導処分の対象となったという経緯があります。もっとも、これは立案担当者自身が認めてい

たことですが、5条の罪というのは風紀を害する罪ですから、それと補導処分とは論理的には結びつかないのですが、5条の罪を犯す女性というのは、ほとんどの場合は売春の常習者なので、それを補導処分の対象とすることが正当化されるのだという説明がなされていました。

実際にも、売春防止法が制定され、補導処分が創設された当時は、補導処分がその対象として想定していた売春を行っている女性像と5条の罪を犯した女性の実態が合致していたのだらうと思います。それゆえにこそ、先ほど御紹介があったように、年間400名を超えるような補導処分がなされていたのではないかとことです。それが、その後次第に減少し、近年は数年に1名という数字になっている理由が何であるのかについては、角田先生から御指摘があったように、様々な理由が考えられますが、一つには、5条の罪を行っている女性が、すべからず、先ほど申し上げた少年と同じ意味で保護されるべき対象であるという前提が失われているということがあるのではないかと思います。もちろん、現在でも、経済的な理由で、売春を行わざるを得ない女性や、背後にいる人間に搾取されている女性がいるのは事実だと思いますが、補導処分の対象とすべきかどうかという観点から見たときには、補導処分が創設された当時と比べて、売春を行っている女性の実態が変わってきているのではないかと、言い換えますと、施設に入れて環境から切り離し、処遇を行わなければならないような問題を抱えている女性が減ってきているのではないかとことです。

それから、二つ目の理由として、売春の形態が多様化している中で、5条の罪を犯した女性だけを対象に補導処分を行うこと、更に言えば、5条の罪に当たる場合にのみ売春する女性を処罰することの不合理性が大きくなっており、5条の罪による検挙人員自体が減ってきていることも挙げられるかと思います。その関係で、事務当局に伺いたいのですが、資料1の最後の部分に売春防止法違反の検挙人員が記載されていますが、これは売春防止法違反全体の数字ですよ。

○棚瀬企画官 さようございます。

○川出先生 このうち5条の罪による検挙人員はどれくらいでしょうか。

○棚瀬企画官 売春防止法全体が500人、600人で推移しており、5条については200人くらいです。

○川出先生 わかりました。概ね200人くらいということですが、ただ、先ほどの御説明からすると、この中には、女性だけではなく、その背後にいるような人間がかなり含まれているでしょうから、女性の検挙人数はもっと少ないのだらうと思います。ちなみに、過去の統計を調べてみたところ、最も数が多かった昭和34年、35年あたりでは、5条の罪による有罪判決が1,000件近くありました。これは有罪判決の数ですから、検挙件数はもっと多かったわけですので、それと比較すると、5条の罪による検挙人員が相当減っており、それと連動して補導処分も減っているということもいえるのではないかと思います。

以上の二点が、補導処分が使われなくなった理由として考えられる状況の変化です。加えて、制度それ自体の問題としては、角田先生から御指摘のあったように、6月というのは対象としている女性を考えると短すぎるという点があると思います。

このうち、補導処分が創設された当時と前提となる状況が変わっているという点については、それが以前のような状況に逆戻りするとは考えにくく、今後も同様の状況が続くと思います。また、補導処分の期間が短すぎるという点については、それなら補導処分の期間を延ばせばよいではないかという考えもあるかもしれませんが、それよりは、これまでの御意見の中に出てきているように、より効果的な援助を個々の女性の必要に応じた期間、提供していく方がよほど効果的だと思います。このたび、第4章が廃止され、困難な問題を抱える女性を支援する新しい枠組みが構築されるということであれば、そちらの枠組みに乘せる方が妥当だと思いますので、結論としては、私も補導処分を廃止することに賛成です。

○棚瀬企画官 ありがとうございます。今いただいた御意見の中で、法務省の中でも検討させていただいた部分を紹介させていただきますと、川出先生からも角田先生からも補導処分の期間が6月では足りないのではないかという御意見をいただきましたが、売春防止法5条の法定刑が懲役6月以下であることを前提とすると、補導処分の期間を延ばすというのは困難だと考えます。

それでは、それぞれ先生方から、法務省が考えているところの第3章を廃止するのは相当であるという意見に対しては、御賛同をいただいたというふうに承知しております。この際、私ども法務省の方で足らざるところがあれば、御質問を承りたいと思います。

○川出先生 補導処分が廃止された場合にも、売春防止法4章が廃止されてできる新しい仕組みが、これまで補導処分の対象になっていた女性の受け皿となることが想定されているわけですが、本当に受け皿となり得るのかという疑問も出てくるかと思います。それを考える前提として、近年、少数ながら補導処分の対象になっている女性がいるわけですが、そうした女性は、どのような特性を持っていて、どのような問題を抱えているのかを明らかにしておく必要があるように思います。その点についての調査はなされているのでしょうか。

○小島企画官 矯正局から回答させていただきます。資料1でいいますと、平成17年以降、婦人補導院に入所しました5名の記録を確認いたしますと、まず、在院者の特徴といたしまして、竹田教官からも御説明があったんですけども、5つ特徴があると考えております。一つ目は知的能力に制約がある。こちらは、能力検査値が、5名とも大体50台から60台でした。二点目が親族との関係が疎遠。全く身寄りがない者、また、家族はいるのだけれども、その家族の保護能力も安心して任せられるかという、家族の方も心配であり、支援が必要なんだろうなという家庭環境の方が多かったです。三点目、地域社会の中での普通の対人交流が苦手で、いわゆる、コミュニケーション能力ですとか、知的能力の問題もあると思うんですけども、自分の気持ちを話すですとか、相手の話を正しく聞き取るですとか、そういった対人交流が苦手だから、避けやすいという傾向がありました。四つ目、今まで述べてきた特徴があるものですから、就労ですとか、自立しようという気持ちや、そもそもそれに必要なスキルが不足している。アルバイトをしてもすぐにクビになってしまったり、辞めてしまったり、結局一番長く続いているのが売春的行為だったというケースが多かったです。最後に、売春への抵抗感が希薄ということです。これらが特徴でございます。

年齢でございますが、5名中、20代が3名、40代が2名でございました。

○棚瀬企画官 総じて安定した生活基盤という意味で、ややそこに脆弱性が見受けられるということではないかなと思います。

○川出先生 分かりました。御指摘のような特徴と問題があるような方々だとすれば、必ずしも、強制的な施設収容でなければ対処できないというものではないといえるだろうと思います。

○宮園先生 その5名は再犯はしているんですか。

○小島企画官 調べましたところ、このうち1名は実刑になっていることを確認しております。

○棚瀬企画官 先生方、その他よろしゅうございますか。

○角田先生 一つ質問よろしいですか。売春防止法16条というのは、これは第2章の条文ではあるんですけども、要するに執行猶予を何回でもできるという執行猶予の要件に関するものです。今回の検討の対象外である第2章の条文ではあるのですが、補導処分の関係でかなり意味をもつ規定だという気がします。16条についてはどのような検討をしているのでしょうか。

○棚瀬企画官 御質問ありがとうございます。創設経緯をまず御説明すると、先生の御指摘のとおり、第3章の補導処分を創設するに当たって、この16条に刑の執行猶予の特例が併せて設けられています。当時のねらいは、執行猶予の回数制限をなくすことで、その人ごとの個性に応じた処分をすることが可能となるという点でございました。

4章が廃止され、その際、3章を廃止するに当たり、16条も廃止するという考えと、16条は

残して執行猶予の回数制限の特例を残すという考え方がありますが、16条を廃止するとなると、執行猶予の本来の回数制限に照らして、実刑の選択しかあり得ない場合がでてまいりますので、実刑に処すよりも執行猶予を付した上で新制度につなぐ方がよい場合があり得るという考え方から、16条は残すべきだと考えております。

○角田先生 新しい支援制度につなげる上で、16条は有効に働く可能性があると思います。のみならず、もともとそのような女性は被害者的な側面も強いので、何回でも執行猶予を付すことができるというのはそんなに抵抗感なく、一般の人に受け入れられるんじゃないかと思います。

○川出先生 一般の法制審の答申では、この16条で適用が排除されている刑法25条2項ただし書の規定自体の改正が予定されていますので、その内容も踏まえて改めて検討していただくことになるでしょうから、今の段階で、廃止することを決める必要はないかと思います。

○小島企画官 すいません。先ほど私、5名のうち1名が再犯と申し上げましたが、2名の間違いでございました。訂正させていただきます。申し訳ございませんでした。

○棚瀬企画官 他によろしゅうございますでしょうか。先ほど、冒頭で議事録の扱いの御説明をさせていただきましたが、私ども事務方で議事録案を作成させていただいて、意見の総括と議事録という形で資料を作成させていただこうと思っているんですけど、適宜時間をいただいて、別途議事録案を御確認いただくという形でもよろしいでしょうか。

○全 了（結構ですなどの声あり）。

○棚瀬企画官 分かりました。ありがとうございます。

それでは、御質問も御意見も出そろったようでございますので、この場を締めさせていただきたいと思います。警察庁の竹田補佐、厚生労働省の中野課長におかれましては、御参加いただき、ありがとうございます。

それでは、以上をもちまして、本日の意見交換を終了させていただきたいと思います。どうもありがとうございました。

以上