

更生保護法案に対する意見書

2007年3月22日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 総則

(1) 目的

更生保護法案（以下「法案」という）第1条は、「この法律は、犯罪をした者及び非行のある少年に対し、社会内において適切な処遇を行うことにより、これらの者が善良な社会の一員として、自立し、改善更生をすることを助け、もって、これらの者が再び犯罪をすることを防ぎ、又はその非行をなくし、社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進することを目的とする。」と修正すべきである。

(2) 国の責務等

法案第2条に定める国及び地方公共団体の責務等の規定においては、関連する法務省・厚生労働省等の諸機関を具体的に列挙し、組織の壁を越えた連携・協力を行うよう、規定すべきである。

(3) 地方更生保護委員会

地方更生保護委員会の委員は、「人格識見が高く、罪を犯した者の改善更生に熱意を有する者のうちから法務大臣が任命する」ものとする規定を設けるべきである。

2 仮釈放等

(1) 法案第34条第1項の「法務省令に定める基準」については、仮釈放の積極的かつ適切な運用を促進する基準が定められるべきことを明確化すべきである。

(2) 法案第38条及び第42条においては、被害者等から仮釈放等に関する意見を聴取するにあたっては、予め、審理対象者の同意のもとで、被害者等に対し、改善更生の経過等、受刑者（少年院在院者）側に発生した事情を知らせるべきこと、被害者等・保護観察対象者の双方の意見・利益が適切に代弁され、かつ改善更生の妨げにならないための仕組みを設けることを規定すべきである。

3 保護観察

(1) 特別遵守事項（法案第51条）については、東京ルール（社会内処遇措置のための国際連合最低基準規則）を踏まえ、対象者の改善更生に「特に必要と認められ」ることに加え、現実に達成可能な事項を定めるよう、明文化することを求める。

(2) 保護観察処分少年に対する「遵守事項違反に対する警告及び少年法第26条の4第1項の申請」（法案第67条）は、通常国会においても継続審議中の「少年法等の一部を改正する法律案」を前提とするものであり、削除されるべきである。

(3) 仮釈放の取消し（法案第75条）は、実質的には新たな拘禁措置を命ずる、非常に不利益性の高い処分であるから、事後的に不服審査を保障するだけでなく、

取消の措置を執る前に、保護観察者に対して、告知聴聞の機会を保障し、遵守事項違反の有無、その理由、情状などについて意見を述べ、資料などを提出する機会を保障する旨の規定を置くべきである。

4 生活環境の調整

裁判確定前の執行猶予付保護観察者の生活環境の調整に関する法案第83条は、保護観察を円滑にするため必要があると認めるときは、「その者が希望する場合には、・・・生活環境の調整を行わなければならない」とのものと修正すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

日本弁護士連合会（以下「当連合会」という。）は、「更生保護のあり方を考える有識者会議」（以下「有識者会議」という。）が2006年6月に発表した提言を踏まえ、更生保護分野においてどのような立法がなされるかについて重大な関心を払ってきたが、今般、ようやく更生保護法案（以下「法案」という。）が国会に提出された。有識者会議の提言事項が真に生かされるか否かは、法文の内容はもとより、これを受けた省令・通達の内容及びこれらの具体的な運用にかかっている。実務における適切な運用を期するためにも、法案においては、法文の解釈に無用の争いの余地を残すことのないよう、提言事項及びその趣旨を可能な限り明文化すべきである。

2 全体的評価について

当連合会は、有識者会議の発足から最終提言に至る過程で、一貫して、更生保護の本質は社会内での指導・援護であってこれは国の責務であること、「再犯防止」は更生保護の目的が達成されることによる副次的効果であること、したがって、更生保護の改革と運用は、この観点から検討されるべきであることを繰り返し主張してきた。そして、有識者会議の提言における現行制度上の問題点の指摘は、それ自体正当なものと評価しつつ、上記の基本的視点から具体的な問題提起と提言を行ってきた。

すなわち、保護観察の充実強化は、対象者に対する実効的な就労支援・定住支援策と一体のものとして検討されるべきであり、また、遵守事項違反に対する不良措置の適切な実施は、社会内処遇に縮小を招くことのないよう、社会内処遇の間口の拡大とセットである必要がある。軽微な違反について不良措置を発動しないことや、負担なく義務を履行できるための工夫が必要であること、執行猶予付保護観察については、対象者に対する指導援助体制の充実により、保護観察付執行猶予の拡大が期待されること、関係機関との連携強化・情報の共有のために、実効性のある施策を行うこと、仮釈放及びそれに伴う保護観察は、社会復帰のためのプロセスであり、受刑者に更生の意欲を喚起し、再犯防止につながる効果を有するものであるから、施設収容期間は可能な限り短くし、仮釈放を原則とすべきであること、更生保護の担い手としての保護観察官の抜本的増員は是

非とも必要であり、あわせて保護観察官の任用制度の創設、国立の更生保護施設の設置、保護司の有給制の採用、保護司を確保する制度の創設等の検討が必要であること、提言事項の実現のために必要な予算措置がとられるべきであること等を提言してきた。

今回の法案によって、犯罪者予防更生法及び執行猶予者保護観察法の二法を整理・統合すること自体には異論はない。しかし、今回の法案は、こうした当連合会の問題提起・提言はおろか、有識者会議の提言すら必ずしも十分に反映したものととはなっていないといわざるを得ない。

3 総則（第1章）について

(1) 目的

法案第1条の目的規定において、再犯防止を第一に掲げ、次いで、対象者が「善良な社会の一員として自立し改善更生することを助ける」と同時に、恩赦の適正な運用を図るほか、犯罪予防の活動の促進等を行い、「もって、社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進することを目的とする」としている点は、更生保護の本質に照らし問題がある。目的規定においては、社会内での指導・援護によって対象者の改善更生を助けるという目的を第一に掲げ、その結果として、再犯の防止がもたらされ、さらには社会の保護・個人及び公共の福祉を増進することを目的とするよう、改めるべきである。

具体的には、端的に「この法律は、犯罪をした者及び非行のある少年に対し、社会内において適切な処遇を行うことにより、これらの者が善良な社会の一員として、自立し、改善更生をすることを助け、もって、これらの者が再び犯罪をすることを防ぎ、又はその非行をなくし、社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進することを目的とする。」とすべきである。

(2) 国の責務の明確化

更生保護は省庁間の壁を超えて国家として取り組むべきことが、最も重要かつ基本的な課題である。法案第2条第1項は国の責務について規定しているが、国の責務を明確化するにあたっては、各刑事施設・保護観察所・地方更生保護委員会・公共職業安定所・社会保険事務所など、法務省・厚生労働省等の関連する諸機関を挙げ、組織の枠を超えた連携強化をはかって政策に当たるべきことを、法文上に明記すべきである。少なくとも、省令や通達で、そのことを明記すべきである。

(3) 中央更生保護審査会及び地方更生保護委員会の人選

仮釈放の審査を活性化し、運用が停滞している仮釈放が適正に運用されるようにするためには、中央更生保護審査会、地方更生保護委員会の人的構成を見直す必要がある。

そもそも、法案には、地方更生保護委員会委員の任命についての規定がない。現状において、地方更生保護委員会の委員は法務大臣が任命しているが、その選任については国家公務員法の定め以外に何ら選考基準もなく、実際には委員の大半が保護関係行政官のOBで占められている。これは、第三者たる審査機関としては通常考えられない不適切な事態と言わざるを得ない。刑事施設視察委員会(刑

事施設及び受刑者の処遇等に関する法律第7条参照)のように、地方更生保護委員会の委員は、「人格識見が高く、罪を犯した者の改善更生に熱意を有する者のうちから法務大臣が任命する」ものとし、具体的には学者、弁護士、医師、社会福祉の専門家等、幅広い層から人材が集まる組織にできるように、法案に盛り込むべきである。また、具体的な任命にあたっては、刑事施設視察委員会等と同様に、弁護士会、医師会等の団体からの推薦を受け、それを尊重した人事を行うべきである。

同時に、仮釈放審理に伴う膨大な事務を担う人的資源の拡大もはかるべきである。

4 仮釈放等(第2章)について

(1) 仮釈放の原則化

仮釈放は、保護観察を通じて、対象者の円滑な社会復帰と改善更生に極めて有益であり、できる限り早い段階で実施されるべきである。こうした必要性は、いわゆる処遇困難者ほど高く、施設内処遇から突然、何らの指導・援助もないまま社会に出ることは、受刑者本人にとっても、また社会にとっても、望ましいものではない。仮釈放は、原則としてすべての者について考慮されるべきである。

例えば、法案第34条第1項が予定している「法務省令で定める基準」の中に、「言い渡した刑期の3分の2(成人の無期刑にあっては15年、少年の無期刑にあっては10年、不定期刑にあっては7年)の期間が経過したとき」という規定を設けることなどが検討されてよいと考える。

(2) 仮釈放申請権

有識者会議の提言においては、受刑者に対する仮釈放申請権の付与という意見は採用されなかったが、可能な限り多くの者に仮釈放の機会を与えるという見地から、少なくとも、提言で示されたような受刑者本人の仮釈放への関与の機会の拡大策は講じられるべきである。

なお、受刑者にも仮釈放申請権を認めるべきであるという観点から、第34条第1項の後に第2項を設け、「刑事施設の長又は少年院の長が前条の期間が経過しても前項の申出をしないときは、被収容者は直接地方更生委員会に自らの仮釈放を許すべき旨の申出をすることができる。」という規定をおくべきであるとの強い意見もある。

(3) 仮釈放の基準

また、仮釈放基準については、有識者会議の提言においても、許可基準を改め、運用準則を策定すべきとの意見が述べられている。これらの提言に加えて、現行の「仮釈放及び保護観察等に関する規則」第32条の要件のうち、特に「悔悟の情」については、受刑する原因となった犯罪事実に対する形式的な否認の有無等にとらわれず、より広く受刑者が自らの半生を省みる態度を斟酌できるものとするよう規則を改め、その趣旨を法案第34条第1項の「法務省令で定める基準」に盛り込むことを求める。

なお、有識者会議の提言では、社会内処遇に適する者については、適切な遵守事項を定めることと合わせ、より早期に仮釈放することとし、改善更生の意欲の

有無・程度・社会内処遇によって期待できる効果等を的確に評価し、それらが不十分な者については、仮釈放の判断を厳しくするなどメリハリのついた運用をすべきであるとしている。例えば、犯情軽微な覚せい剤事犯者については、簡易尿検査を含む処遇プログラムを受けることを条件として、相当早期に仮釈放を認めることが検討されるべきであるとされていたが、そのことが法案の法文上からは読みとることができない。法案第34条第1項の「法務省令で定める基準」や通達、運用等で明確化されることを期待する。

(4) 犯罪被害者等からの意見聴取手続

仮釈放又は仮退院（以下「仮釈放等」という。）の審理において、被害者等から申出があった場合には、被害に関する心情その他の審理対象者の仮釈放等に関する意見を聴取することとされている（法案第38条、第42条）。ただし、被害者等の意見は、最近の被害者関連立法の充実もあって、刑事裁判における刑の量定にあたってはそれなりに斟酌されている。仮釈放等の審理は、裁判（審判）から相当期間経過して行われるものである。その時点での受刑者（少年院在院者）の状況は、刑事裁判時からは変化があるのが一般である。被害者等の意見も刑事裁判時とは変化があり得るはずである。仮釈放等の審理にあたって、斟酌される被害者等の意見は、刑の確定から仮釈放（仮退院）までの期間に、受刑者（少年院在院者）側に発生した事情を知った上でのものが望ましい。この前提なしに、被害者等の意見を過度に尊重することは、受刑者（少年院在院者）の仮釈放等の機会を狭めることになるおそれがある。

したがって、被害者等から仮釈放等に関する意見を聴取するにあたっては、その前に、審理対象者の同意のもとで、被害者等に対し、被害者等に異議がない場合、改善更生の経過等、受刑者（少年院在院者）側に発生した事情を知らせるべきであり、被害者等側の事情も受刑者（少年院在院者）側に知らされてよい。その際、被害者等・保護観察対象者の双方の意見・利益が適切に代弁され、かつ改善更生の妨げにならないよう、それぞれの対応にあたる保護司を明確に分け、必要な研修を行うなどの仕組みが必要である。法案の規定にはないが、各地の保護観察所に被害者等のための窓口を設け、被害者等に専従の内勤の保護司を用意するという方向が検討されていることは評価できる。

5 保護観察（第3章）について

(1) 一般遵守事項の内容の整理

一般遵守事項（法案第50条）を時代の変化や保護観察の実情に即して改めることは妥当である。

ところで、違反が不良措置に結びつき得る遵守事項は、内容の簡易性に加えて、実践的であること、すなわち現実に遵守可能なものである必要がある（東京ルール 12.2 参照）。このたびの法案には、対象者に生活実態を示す資料の提示等を求める規定（第50条第2号のロ）が新設されている。実現可能性という見地から、対象者に過剰な負担にならないよう、その資料の具体的な例示（労働又は通学の状況、収入及び支出の状況、家庭環境、交友関係）が法文になされている点は評価できるが、運用においては、さらに具体的な資料を明示するよう求める。

また、一定の住居に居住することは法案でも一般遵守事項とされている（法案第50条第3号）ところ、帰住先のない受刑者や定まった住居を持たない保護観察付執行猶予者にとって、「速やかに、住居を定め」ることは容易ではない。この点、法案では、従来は雑則に1か条しかなかった「環境調整」について独立の章（第4章「生活環境の調整」）を設け、充実をはかるとして、仮釈放者・仮退院者については、必要のある場合に必ず環境調整を行わなければならないとしている（法案第82条）。しかし、保護観察付執行猶予者については、必要があるときには、対象者本人の同意を得て「行うことができる」とするに留まっており（法案第83条）、不十分である。執行猶予付保護観察者についても、必要があり、対象者本人の希望があれば生活環境調整を「行わなければならない」ものとするべきである。

さらに、遵守事項の違反が直ちに不良措置に結びつくのではなく、あくまで、他に適切な社会内処遇措置を執り得ない場合にのみ、取消し等の不良措置に結びつくこと（東京ルール14.4参照）にすべきである。もっとも、この点に関しては、執行猶予付保護観察者については、刑法第26条の2で、「遵守すべき事項を遵守せず、その情状が重いとき」は執行猶予の言渡しを取り消すことができると規定し、仮釈放者については、刑法第29条で、「遵守すべき事項を遵守しなかったとき」は仮釈放の処分を取り消すことができると規定していることから、こうした条項をそのまま法案の法文の内容に盛り込めない制約がある。

しかしながら、現行刑法のままだでも、同法は、取り消すことが「できる」と規定しているので、省令、通達あるいは運用で、遵守事項の違反があっても、まず警告を発する等の手段を講ずるなど弾力的な運用がなされることを強く望むものである

(2) 特別遵守事項の内容の整理

特別遵守事項（法案第51条）についても、一般遵守事項について述べたものと同様の指摘が当てはまる。とりわけ、前記東京ルールを踏まえ、対象者の改善更生に「特に必要と認められ」ることに加え、法文のみならず、省令・通達の内容及び運用においても、現実に達成可能な事項を定めるようにすべきである。

(3) 特別の遵守事項の設定・変更の弾力化

必要に応じて特別遵守事項の設定・変更が可能となる（法案52条）ことは妥当である。

(4) 遵守事項違反を理由とする少年院送致等の施設収容処分の問題性

保護観察処分少年に対する「遵守事項違反に対する警告及び少年法第26条の4第1項の申請」（法案第67条）の新設については、通常国会においても継続審議中の「少年法等の一部を改正する法律案」を前提とするもので、当連合会は、少年法第26条の4の新設に強く反対しているところであるので、その新設にも反対である。

よって、法案第67条は削除されるべきである。

(5) 仮釈放を取り消す措置は、実質的には新たな拘禁措置を命ずる、非常に不利益性の高い処分であるから、事後的に不服審査を保障するだけでなく、取消の措置を執る前に、保護観察者に対して、告知聴聞の機会を保障し、遵守事項違反の有

無，その理由，情状などについて意見を述べ，資料などを提出する機会を保障するべきである。

このことは，行政手続法第13条が，「行政庁は，不利益処分をしようとする場合には，次の各号の区分に従い，この章の定めるところにより，当該不利益処分の名あて人となるべき者について，当該各号に定める意見陳述のための手続を執らなければならない。」として，「1. 次のいずれかに該当するとき 聴聞 イ 許認可等を取り消す不利益処分をしようとするとき。 ロ イに規定するもののほか，名あて人の資格又は地位を直接にはく奪する不利益処分をしようとするとき。」と定め，「2. 前号イから二までのいずれにも該当しないときにも弁明の機会の付与をしなければならない」としている。したがって，仮釈放の取消しを行う場合には，聴聞の手続が取られることは当然であるが，この手続の重大性に鑑み，

事前に遵守事項違反の事実を書面で告知を受けることができること，
弁護士が本人を補佐する立場で立ち会うことができること，
疎明資料などを提出することができること，
必要があるときは証人調べなどもできること，
を確認的に法に明記するべきである。

6 生活環境の調整（第4章）について

前記の通り，生活環境調整（法案82条，第83条）の充実をはかることは極めて重要である。それにもかかわらず，これまで生活環境調整が十分に行われてこなかった理由のひとつに，行政の枠組みを超えた関係機関の連絡調整が不十分であったことが挙げられる。近時，ようやく厚生労働省と法務省の共同による就労支援策などが緒についたばかりであるが，地方自治体はもちろん，厚生労働省との連携は，生活環境調整をはじめ，社会内処遇の充実には欠かせないものである。

とりわけ生活環境調整にあたっては，国及び地方公共団体等の関係する機関・部門との連携を積極的にはかることが明記される必要がある。この点に関し，国及び地方公共団体の責務等について規定する法案第2条が，抽象的に過ぎることは，前記のとおりである。

ところで，法案第65条は，保護観察中に，被害者から申出があった場合には，被害に関する心情，被害者等が置かれている状況又は保護観察対象者の生活若しくは行動に関する意見を聴取して，保護観察対象者に伝達することになっている。

他方，受刑者（少年院在院者）側の事情を被害者等に伝達する制度については，省令又は通達に盛り込む方向で検討中ということであるが，双方向性を保障する視点からも，こうした条項は法律に盛り込むべきである。

なお，「被害者等」の定義が無限定であり，一定の犯罪，すなわち死刑・無期・長期10年以上の懲役・禁錮に当たる罪に限定すべきとする意見もある。

以 上