

「更生保護のあり方を考える有識者会議」報告書に対する意見

2006年9月15日

日本弁護士連合会

1 はじめに

2006年6月27日に、「更生保護のあり方を考える有識者会議」が提言の形で法務大臣に対して報告書（以下「提言」という。）を提出した。

提言は、戦後60年間にわたって手がつけられてこなかった我が国の更生保護制度についての問題点を率直に指摘し、最大の問題点であると指摘されてきた保護観察官の数的不足について現場の保護観察官の倍増を求め（26頁）、国立の保護施設の建設（24頁）、就労支援策や定住支援策の強化を求める（16頁）等、国に対して具体的な施策を求めており、ほか、様々な具体的な内容を提案しており、評価することができる。

これらの施策の実施には予算措置及び立法措置が必要であり、関係当局には提言の趣旨の実現に向けた措置をとるよう強く要請したい。当連合会としても、提言の趣旨が実行されるように見守り、必要な支援を惜しまない所存である。

ただし、提言には「再犯防止による社会の保護」を殊更に強調し（3頁等）、また仮釈放の基準を明確にせず、かえって消極的な姿勢が読み取れる等（19頁）、看過し得ない事項も存在する。

当連合会は、今後の我が国の更生保護制度に関し、提言に即して、以下のとおり、意見を述べる。

2 更生保護の理念について

- (1) 提言は、更生保護の目的は改善更生と再犯防止であり、この両者は不即不離の関係にあるとし、社会内で処遇を行う以上、再犯のおそれは否定できないが、長期的に見れば、改善更生を実現することにより再犯を減少させ安全・安心な社会につながる効果が期待できるとしている（3頁）。
- (2) 更生保護の本質である社会内で個々の犯罪者の更生のための指導・援助を行うことは、犯罪者を刑務所に収容して改善更生を図ることと同様、国の責務である。また再犯防止、ひいては「安全・安心な社会」を実現することは、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。提言の趣旨も同様の立場に立つものと考えられるが、今後の更生保護の具体的改革と運用は、上記観点から検討されるべきであり、「再犯防止」のみを目的とした偏ったものとならないようにしなければならない。

3 提言の指摘する問題点について

- (1) 提言は、現行の更生保護制度に関し、その制度の運用についての国民や地域社会の理解が不十分であること、現行制度は、過度に民間に依存していること、及び 更生保護が十分に機能していないことを問題点として指摘している（6～13頁）。
- (2) この提言の問題点の指摘は基本的に正しいものと考えられる。更生保護は社会内処遇を本質としており、これを実効あらしめるためには国民一般の理解が不可欠である。しかし、現在のところ更生保護について国民に正しい理解が得られているとは言えない状況にあり、これまでその理解を得るための働きかけも不十分であった。

保護観察に当たっている国家公務員たる保護観察官は、対象者約6万4000人に対してわずか650人であって、我が国の保護観察は、約5万人の民間ボランティアである保護司に支えられている現状にある。提言は、保護観察官の意識や保護観察の実効が上がっていないことも指摘するが（10～12頁）、上記のように極端に少ない保護観察官が行う指導・援護に、大きな期待をするのは、客観的に難しいと言わざるを得ない。また、現在の更生保護施設の経営基盤は脆弱で、これを運営している民間の必死の努力によってかろうじて支えられているのが実情である。更生保護施設の老朽化、職員の高齢者化も指摘されており、今後予算面でもっと配慮する必要がある。

- (3) また、当連合会としては、保護観察期間が短いことと対象者の範囲が狭すぎることについても問題を提起したい。現状では、仮釈放者の保護観察期間は、6ヶ月以下である者が約70%に上っている。更生保護の目的である「更生」の実現のためには、この期間はあまりに短い。期間が短い結果、更生が実現できなければ、再犯への道を進むことになり、結果的に再犯防止にもならないことになる。積極的な保護観察も必要であるが、それを実効あらしめるためには、十分な保護観察期間が必要である。さらに、現在の仮釈放の運用では、45%の者に仮釈放が認められていない。仮釈放を認める者の範囲を拡大し、今よりも早期に釈放して保護観察期間を長くするという方向で、現状よりも仮釈放を積極的に実施すべきである。

4 提言事項について

- (1) 提言は、保護観察の充実強化、執行猶予者保護観察制度の運用改善、仮釈放のあり方の見直し、担い手のあり方の再認識、及び 国民・地域社会の理解の拡大を求めている。
- (2) まず、保護観察の充実強化に関する施策（14～17頁）については、

提言の内容はおおむね妥当である。

特に、就労支援及び定住支援の強化（16頁）については、早期の具体的実現を強く要請する。提言が指摘するように、無職者の再犯率は有職者のそれの5倍に達するのであり、適切な就労支援が行われれば、更生に成功する者の数は飛躍的に多くなるものと思われる。そのためには、社会に理解を求めることが不可欠である。提言が提唱する「自立更生促進センター（仮称）」（24頁）も就労支援・定住支援の役割を担うものと思われる。

なお、当連合会としては、就労支援・定住支援策として、そのほかに、雇用保険に関して、犯罪による身柄拘束により雇用保険期間の進行を停止させる等して犯罪前に雇用保険に加入していた者のために、出所後に保険を支給できるよう制度を改正すること、生活保護に関して出所者に対して、スムーズに生活保護が支給できるようにすること、そのため、住所の設定を容易にできること、高齢者に対する社会福祉に関して、帰住先もなく、就労も現実的には困難な高齢者が再犯に及ぶことを回避し得る適切な社会福祉政策を実施すること、及び出所時の所持金がある程度あれば、更生のためには有用であるという見地からも受刑中の作業賞与金の増額が図られるべきであり、賃金制を採用すること等も検討すべきであると考える。

ただし、不良措置の「適切な実施」（16頁）については、まず社会内処遇の間口を広げることが必要である。それをしないで不良措置の拡充のみを行うと、社会内処遇の縮小を招くことになる。したがって、不良措置の「適切な実施」は、社会内処遇の間口の拡大とセットでなければならない。また、対象者に新たに接触義務、往訪受入義務等を課して積極的な保護観察をすることについては上記のように賛成であるが、これらの義務についての軽微な違反について杓子定規的に不良措置を発動しないよう強く要請する。さらに、生活状況報告義務については、報告書の作成が対象者にとって過大な負担にならないように、例えばチェック式の報告書書式を用意する等の実務上の工夫が必要である。

- (3) 関係機関との連携強化及び情報の共有（16頁）にも賛成である。ただし、既に厚労省との間ではハローワークにおける求人等において連携がされているにもかかわらず利用者がゼロであるとの新聞報道がなされているが、もし、これが真実であるとすれば、実効性があるような現場での連携策の実現が望まれる。
- (4) 執行猶予者保護観察制度の運用改善（17～18頁）については、おおむね賛成である。保護観察付執行猶予者に対する指導援助の体制を充実し、保護観察付執行猶予が拡大していくことが期待される。保護観察付執行猶

予の間口が拡大することになれば、一定の処遇プログラムが用意されると等を前提に、不良措置の適用が広がることもやむを得ないであろう。

なお、提言は、執行猶予者保護観察制度の新たな運用の確立に向けて裁判所、検察庁、弁護士会及び保護観察所の連携を求めており（18頁）、これに対しては、当連合会としても積極的に対応していきたい。

（5）提言は、仮釈放のあり方の見直しについて、釈放が社会にとっても有用な制度であるとしつつ、再犯の危険性が高い者を仮釈放することがないよう求めているが、仮釈放許可基準の明確化を提唱しながらも、抽象的な提案しか行っていない（18～21頁）。

仮釈放については、当連合会は、次のとおり考える。

ア 仮釈放の機能

刑罰の目的については応報と教育の両面性が議論されるが、矯正を経て更生保護の局面に至ってからは、教育の面がより強調されるべきであり、いかなる施策を施せば、当該対象者が更生するかを中心に考えるべきである。このような観点から考慮するべき点は、次のとおりである。

（ア）施設収容は、できるだけ短くすべきである

施設収容は、刑罰の執行であり、一定の教育効果も担っているが、刑務所に長くいればいるほど、社会から遠ざかり、社会復帰が困難になるという実態が存在する。また、現在の我が国の行刑施設が著しい過剰収容状態にあるが、この過剰収容自体が施設収容のもつ教育効果の阻害要因となっていることもあわせ考えれば、受刑者については、なるべく早期に釈放することが、受刑者本人の利益にもなり、かつ、社会内での指導・援助を徹底することで改善更生にも資することになり、その結果、社会の利益にもなる。

（イ）仮釈放及び保護観察は、社会復帰のために必要なプロセスである

実刑に処せられた犯罪者の場合、施設収容を経て社会に復帰することになるが、受刑者としての行刑施設での生活から、完全な自由人としての社会内生活へスムーズに移行できる者はむしろ少数であろうと思われる。行刑施設での監視された生活と社会での自由な生活の中間で、保護観察官と保護司の指導・援助を受けながら、種々の誘惑がある社会の中で、しかも犯罪には至らない遵守事項の違反でも仮釈放が取り消されて施設に戻らなければならないというプレッシャーの下で生活をすることには大きな意味がある。

（ウ）仮釈放は、それ自体、更生への意欲になる

受刑者にとっては、仮釈放及びその期間における保護観察が更生のために有用であることは言うまでもないが、それ以前に、「仮釈放が

認められる」こと自体が更生のための強い動機付けになる。

(工) 仮釈放は、再犯防止に役立っている

仮釈放を実施すれば、残刑期間は保護観察に付されることになる。すなわち、社会内で保護観察官及び保護司から一定の指導・援助を受けられることになるし、保護観察期間中は、犯罪に至らない遵守事項違反によっても仮釈放が取り消されて施設に収容されるというプレッシャーの中で社会生活を送ることになる。このような生活を送ることは、本人の更生のために有用であるし、それは結果的に再犯防止に役立つことになる。

イ 仮釈放を原則とすべきである

以上の諸点を勘案し、かつ、善時制やレミッション制を採用し仮釈放を原則的に認める欧米をはじめとした世界的な趨勢を考慮すれば、懲役刑受刑者については、仮釈放を原則とすべきである（一貫して無罪を主張している等して、従前の基準でいえば「改悛の情」がないとされてきた者についても、仮釈放を原則とすべきである。）。なお、この意味では、当連合会も、1992年に「刑事被拘禁者の処遇に関する法律案」（日弁連刑事処遇法案）を公表するに当たり、善時的仮釈放制度を提言している。仮釈放を制度的に原則化するためには、刑法その他の法律の改正を検討すべきであるが、当面は運用によるものであっても、迅速に仮釈放の原則化を実現すべきである。

提言は、更生意欲があり、社会内処遇に適する者については早期の弾力的仮釈放を求めており（19頁）、この方向は当然のこととして是認できるので、この提言は早期に実現されるべきである。

ところで、現在の仮釈放の運用では、約45%の者に対しては仮釈放が認められていない。これらの者の多くは更生意欲がなかったり、更生の可能性が低いものであると思われる。しかし、これらの者も、有期刑受刑者であれば、いずれは社会に復帰する。むしろ問題のある受刑者こそ、いきなり保護観察もなく社会に復帰させるよりも、仮釈放を認め、一定期間保護観察に付した方が、はるかに本人の更生のためには有用なはずである。そうすることによって、満期出所では更生できなかつたが、仮釈放の期間中の保護観察によって更生できる者が増加するはずであり、「再犯防止」という観点からも、仮釈放を原則とした方が効果的なのである。

提言は、保護観察において保護観察官による対象者の問題性に応じた濃密な保護観察の実施を求めているが（15頁）、この点については賛成である。例えば、重大再犯のおそれが極めて高いことが客観的に明ら

かな状況があるのであれば、これを座視すべきではなく、施設内処遇だけでなく社会内処遇においても、その者に積極的な指導・援助を行って更生させるよう努力がなされるべきである。積極的な指導・援助の結果、更生が実現できれば、結果として再犯を防止できることになる。

同様の理由から、処遇困難者に対しても仮釈放を実施すべきであろう。英知を絞って、これらの者を識別する方策とこの者に対する特別な対策を模索することによって、仮釈放後の保護観察期間に特別な援助を与えることは、極めて重要であり、社会的にも意味のあることである。

ウ 仮釈放の審理について

以上の見地に鑑みると、仮釈放の審理は、これを許すかどうかという審理ではなく、不許可とすべき例外的な事由があるかどうかについて審理すべきである。なお、提言では受刑者本人の申請権については簡単に切り捨てているが（21頁）、一定の要件の下で受刑者に申請権を与えることも検討されるべきである。

また、仮釈放の審理機関は、従来、その構成員のほとんどが保護観察官OBという閉鎖的なものであるので、審理機関に外部の意見を反映させるような組織になるよう検討すべきである。

エ 被害者の意見

仮釈放の許否について、提言は被害者の意見に一定の位置づけを与えている（20頁）。ただし、被害者の意見は、最近の被害者関連立法の充実もあって、刑事裁判において刑の量定にあたってそれなりに斟酌されている。仮釈放審理は、裁判の時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。被害者の意見も刑事裁判時とは異なるはずである。仮釈放審理に当たって斟酌される犯罪被害者の意見は、刑の確定から仮釈放審理までの期間に、受刑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、被害者の意見を過度に尊重することは、受刑者の仮釈放の機会を狭めるおそれがある。この意味で、提言が、犯罪被害者等が反対する限り一切仮釈放を認めないという運用に向かうことは、公平性も含め刑事政策的に好ましくないと考えられ、聴取した犯罪被害者の意見等をどのように審理に反映させるか等については、慎重に検討する必要があるとしている点には賛成である。なお、被害者側の状況が許すならば、その意見を聴取するに当たって、被害者側に受刑者側に発生した事情を知らせることがあってもよいと考える。その際には、被害者側の事情も受刑者側に知らせることもあってもよく、そのような双方向のコミュニケーションがうまく進めば、双方の状況の修復がなされる

ことも期待できる。

(6) 提言は、担い手のあり方の再構築として、保護観察官と保護司との役割を明確にした上で、現場の保護観察官の倍増と国立の保護施設（提言では自立更生促進（仮称）センターとされている）の設置等を求めている（21～26頁）。

当連合会としては、これらについては全面的に賛成である。

ア 保護観察官の増員

保護観察官の増員については、そもそも、保護観察官は大幅な増員が必要であったにもかかわらず、高度成長期においてもこれを放置していた状況がある。また、一般的な公務員の削減方針は、民間の活動に対する行政指導等の事前規制を縮小しようという理念に出たものであって、事前規制がなくなれば事後の紛争が拡大するのは理の当然で、事後審査部門である司法部門には人員は増大される必要があるというのが論理的な帰結である。さらに、実情からも、警察官の数は大幅に増強され、犯罪認知件数と受刑者数は、遺憾ながら増大の一途をたどっているのであり、これに対応して保護観察のための人員の配置は不可欠である。加えて、保護観察を適正に行うことにより犯罪者を更生させ、もって再犯を防止することができれば、社会に生じる相当の被害を発生させないことができる。このような見地から、保護観察官の抜本的増員は絶対に必要である。

イ 保護観察官の任用制度の創設

保護観察官の抜本的増員と同時に、現在の家庭裁判所調査官のように、一般の公務員枠とは別個の、保護観察官となるための任用制度の導入を検討すべきである。

ウ 国立の更生保護施設の設置

国立の更生保護施設の設置については、民間に依存している現在の更生保護施設の問題があり、民間施設が受け入れることが困難な者を受け入れるため、また高齢者等に対する社会福祉政策を実施するため、更には保護観察所と連携して専門的で強力な援助を行うため等の様々なニーズに応えるために、提言の言う「更生促進センター（仮称）」が設置されることは不可欠である。法務省が、この提言を受けて、早くも、本年8月17日に、社会復帰を支援する「自立更生促進センター（仮称）」を各地に設置する方針を打ち出したことは高く評価できる。

エ 保護司の有給制

保護司について言えば、現状の保護司は無給であり、給源としては従前

の保護司の推薦によることになっている。まず、保護司については有給とすべきであると考える。理由は次のとおりである。 理念的に言えば、更生保護は国家の行う政策なのであって、それが民間の無給のボランティアに依存しているという現在の形は好ましいとは思えない、 保護司会会长のアンケート等にみられる「報酬制は社会的使命と相容れない」という使命感あふれる信条は誠に尊敬すべきものであるが、社会的使命を実現する仕事と有給化は、必ずしも矛盾するものではなく、両者は両立可能なものである、 さらに、今後の保護司の適任者確保のためにも、有給制は是非必要である。現在、いわゆる団塊の世代の退職期を迎える後は高度成長期を第一線で活躍してきた世代から保護司の適任者を見いだす契機が存在している。これらの世代の中には「リタイヤ後は『社会のために』活動したい」というグループは間違いなく存在するはずである。しかし、「無給」では心理的（経済的ではない）に躊躇を感じるグループも多いはずである。有給制は、社会的使命と矛盾するものではなく、むしろその使命を国家ないし社会が正当に評価していることの象徴でもある。以上の理由から、保護司については有給制を採用すべきだと考える。

才 保護司の確保

保護司の任命については、適性についての一定の審査は必要であろうが、公募制等の適切でオープンな方法をとるべきである。公募制は意欲のある者をリクルートするための有力な手段である。更生保護制度が國民に密着したものになるためにも、公募制によって、「定年後の団塊世代や主婦や若者が、思い立ったら保護司となることができる」というような制度が、是非必要である。

保護司については、現在のところ給源不足の状況ではないが、保護司の高齢化という問題があり、今後、世代交代による保護司の担い手の変化という人的側面と、都市部においてはマンション居住者が増えて対象者との面接場所が確保できないという物的側面から、近い将来保護司不足の状況が現出する懸念もある。今からこれらの問題については十分な配慮をしておくことが必要である。

(7) 提言は、国民・地域の理解の拡大も訴えている（26～29頁）。更生保護による対象者の改善・更生の実現のために、社会の理解が必要なことは言うまでもない。しかしながら、現在の社会の理解では到底不十分で、それに向けた働きかけも十分とは言い難かったことは、提言も問題点として指摘するところである（6～7頁）。

今後の更生保護に対する社会の理解の拡大のためには、当連合会として

も必要な協力を惜しまない覚悟である。

- (8) 提言は、更生保護制度に関し、必要な法整備を訴えている（29頁）。
もとより、提言の趣旨が実行されるための法整備が必要であることは言うまでもなく、これと併せた実効性のある予算措置も図られるべきである。

5 中長期的課題

提言において中長期的課題として触れられている点についての意見は、次のとおりである。

- (1) 提言では、満期出所者については社会内処遇の対象とされていないことについて、検討が必要であるという問題提起をしている（30頁）。

現行の仮釈放の運用では、満期出所者は全体の約45%，年間約1万3000人に上る。現行制度上、満期出所者に対して保護観察を行うことはできず、更生保護の制度としては、満期出所者が求める場合に更生緊急保護の措置を実施することができるだけである。しかし、現行制度の運用上は、満期出所者の多くは、帰住先が見いだせないと、組織暴力団の構成員であるとか、再犯のおそれが高い等の理由で仮釈放が許されなかった者であり、更生の可能性が低いとされた者である。このような者に対してこそ、改善のための指導・援助が必要なはずであるが、現行制度の運用上は、これらの者に対して改善のための指導・援助を行うことはできない。このような状況は正しい姿ではないと言わざるを得ない。

提言は、満期出所者に対しても保護観察を提案しているようであるが、刑期満了者に対して強制的な施策を実施することは刑法の責任主義の観点から問題がある。むしろ、前記のとおり、処遇困難者に対しても原則仮釈放を行って保護観察に付することとする方が望ましい。

- (2) 提言では、執行猶予の取消等の不良措置についても中長期的課題として触れられている（30頁）。当連合会としては、前記のとおり、幅広く社会内処遇が認められることを前提に、不良措置を積極的に運用することにも賛成である。

- (3) 提言では、電子監視装置等の情報機器の活用にも触れられている（30頁）。電子装置による監視については、その弊害もあるので、その採否については、慎重な検討が必要である。

以上