

2007年3月  
更生保護法案の問題点と修正すべきポイント

NPO法人監獄人権センター 事務局  
東京都千代田区神田小川町3-28-13-8F  
菊田法律事務所気付  
TEL / FAX 03-3259-1558

1 本法案の立案の姿勢の問題点と法案の目的規定

本年3月2日に国会に提出された更生保護法案は、「更生保護のあり方を考える有識者会議」の報告書（2006年6月27日）の提言事項のうち「当面の課題」を法案化したものである。有識者会議の報告書は、わが国の更生保護の現状の問題点についての分析には、正当なものが認められるが、仮釈放中の重大再犯事件の発生という有識者会議設置の直接的契機にとらわれすぎて、保護観察における監視（指導監督）の強化にやや偏った嫌いがあった。

言うまでもなく、「監督（supervision）の目的は再犯を抑制するとともに、犯罪者が犯罪に復帰する見込みを最小化するような方法で犯罪者の社会への統合を援助することである。」（社会内処遇措置のための国連最低基準規則（東京ルール）10.1）。再犯防止と犯罪者の社会復帰支援の関係は車の両輪というより、むしろ犯罪者に対する社会復帰の支援を追求することの結果として再犯が防止されるという成果が実現できるというのが、国際準則の前提とする制度認識である。

ところが、本法案では、有識者会議の提言のうち監視（指導監督）の強化に関する規定のみが新設され、報告書がまがりなりにも提言していた「就労支援と定住支援の強化」、「福祉との連携強化」などの社会復帰支援（補導援護、救護、更生緊急保護）に関する新たな方策は、法文上まったく盛り込まれていない。この点を明確に法の目的規定に盛り込むべきである。有識者会議の提言は社会復帰支援の充実と監督の強化という両輪を提言することでバランスを取ろうとしたのであり、社会復帰支援の充実策を欠いた提案は、著しくバランスを欠いており、非常に偏ったものと言わざるを得ない。本法案の志向は、運用次第では保護観察対象者に重大な人権侵害をもたらす危険がある。

関連諸法を整理統合して更生保護基本法を制定しようとする本法案の基本的な枠組みは、更生保護対象者の法的地位の違いを踏まえた運用を条件とする限りは、基本的に支持できるが、上記のような重大な懸念を解消し、わが国の更生保護の目指すべき方向を指し示すためには、少なからぬ修正が不可欠である。以下、修正を求めるポイントについて述べる。

2 本法案による現行法の主な変更点

- (1) 犯罪者予防更正法と執行猶予者保護観察法を廃止して更生保護法に一本化
- (2) 保護観察における指導監督の強化と不良措置・良好措置の積極化  
不良措置を念頭に置いた一般遵守事項の具体化

- ・訪問・面接に応じる義務、生活状況に関する事実申告・資料提出義務、住居の届出義務、旅行の規制強化（50条）
  - ・一般遵守事項の書面による通知（54条）
    - 不良措置を念頭に置いた特別遵守事項の法定と具体化
      - ・特別遵守事項の内容の具体的基準の法定、設定・変更・取消しの手続の法定と柔軟化（51条～53条）
  - ・特別遵守事項の書面による通知（55条）
    - 指導監督方法の強化
  - ・生活行動指針の新設（56条）
  - ・保護観察少年の保護者に対する指導（59条）
    - 保護観察対象者全般について処遇プログラムの導入
  - ・特別遵守事項としての処遇プログラムを受ける義務（51条2項4号）
  - ・指導監督の方法として「専門的処遇」を明記（57条1項3号）
- （3）被害者の心情・意見を考慮する制度の新設
- ・仮釈放、仮退院の審理に際して、被害者等から意見の陳述の申出があったときは、原則として被害者等の意見を聴取する（38条、42条による準用）
  - ・保護観察所の長が被害者等の心情等を保護観察対象者に伝達する制度の新設（65条）
- （4）中間施設の活用
- ・特別遵守事項としての施設等への宿泊義務（51条2項5号）
  - ・「指導監督に適した宿泊場所」の供与（57条2項）

### 3 懸念される問題点

#### （1）無理な遵守事項の設定と不良措置の積極化によって、保護観察対象者の自由が過度に制限されるおそれがある

##### 遵守事項の明確化・実践化は不良措置の条件整備に終わってはならない

一般遵守事項、特別遵守事項の内容の明確化と柔軟な設定・変更手続の法定、不良措置と並んで良好措置を一部新設したことなどは、それ自体としては東京ルールなどの国際準則にも合致し妥当である。しかし、一方で特別遵守事項の基準を定めた51条に「これに違反した場合に第72条第1項...に規定する処分がされることがあることを踏まえ」と明記されたこと、また有識者会議の提言が「仮釈放の取消し等の措置（いわゆる不良措置）の適切な実施」を明確に打ち出していることから、上記の法整備も不良措置を積極化するための前提条件の整備という側面がむしろ大きいともみられるのである。したがって、それ自体は肯定的に評価できる上記変更点についても、最終的な評価は、遵守事項の設定と不良措置が実際にどう運用されるのかという具体的な運用如何にかかってくる。

**一般遵守事項における定住義務については、十分な定住支援策が前提とされるべきである**

本法案では、従来は抽象的・訓示的であった一般遵守事項を、定住義務を中心に実践的で検証可能な義務として具体化している。保護観察対象者が保護観察機関に住居を明らかにし、定住すべきは「当為」としては当然のことである。しかし、「当為」は「可

能」を前提とするものでなければならない。出所者の中には身寄りもなく天涯孤独の者も多く、住み込みの仕事を得ても失業と同時に住居を失い、即日ホームレスの生活を余儀なくされる者も多いのである。このような実情は、私たちのセンターの活動の中で日常よく目にする出所者の現状なのである。このような人が予め「転居」の「許可」を受けなかったからといって、直ちに不良措置を取るような運用がされてはならない。定住義務は「当為」として残しつつも、このような規定を置く前提として、生活環境の調整及び補導援護の運用として十分な定住支援が行われなければならないし、このことを法に規定するべきである。

また、遵守事項についても、50条2号に一般遵守事項として「保護観察官及び保護司による指導監督を誠実に受けること」という一文が入っているが、問題である。指導監督を誠実に受けないこと＝ケースワークの失敗の場合でも遵守事項違反に問えるような構造になっている。そもそも遵守事項を守らせることが指導監督の内容だったはずであり、循環した論理になってしまっている。保護観察官や保護司の指導監督が不適切な場合もあり得るのであり、その責任は問われないまま、保護観察に付されている者への安易な不良措置に結びつくことは避けなければならない。

#### **特別遵守事項の内容は明確で、遵守可能なものでなければならない**

遵守事項に関する国際準則の一つは、「遵守されるべき条件は、実践的であり、明確であり、かつ、可能な限り少なくならなければならない」(東京ルール 12.2) というものである。これに照らすと、特別遵守事項の基準を規定した 51 条 2 項各号のうち、1 号の「犯罪性のある者との交際」「いかがわしい場所への出入り」はかなり不明確であり、対象者の生活環境等によっては遵守することが著しく困難なものとなり、苛酷な運用をもたらしかねない。3 号の「七日未満の旅行」も実践的かどうか疑わしい。3 号は「3 日以上」程度に実践化し、1 号については文言上の絞りが困難であれば同条 2 項柱書で設定される基準をさらに絞るべきである。その際、3 条の考慮事項が特に参照されるべきである。

#### **遵守事項違反が自動的に拘禁処分に結びつく制度であってはならない**

遵守事項違反があった場合の不良措置については、国際準則は「社会内処遇措置の失敗は、自動的に拘禁処分を課すことにつながるものであってはならない。」(東京ルール 14.3)、「社会内処遇措置を変更又は取り消す場合には、権限のある機関は、従前の処分に代わる適切な社会内処遇措置を設けるよう努めなければならない。拘禁刑の言渡しは、他に適切な代替処分がない場合に限り行うことができる。」(東京ルール 14.4) と定めている。この準則は極めて重要なものである。

保護観察付執行猶予者については、不良措置の要件は刑法 26 条の 2 第 2 号で「その情状が重いとき」とされているので、本法案の文言でもかろうじて国際準則をクリアしているといえるが、仮釈放者と少年院仮退院者の不良措置に関しては、本法案の規定のままでは、遵守事項違反が直ちに拘禁処分に結びつく運用が可能となりかねない。明文規定において、社会内処遇措置の失敗は、自動的に拘禁処分を課すことにつながるものであってはならないことを明記するべきである。

#### **仮釈放の取消しとそのための拘禁についての手続的保障を整備するべきである**

社会内処遇に関する国際準則は、保護観察対象者に対して、不良措置に対する事後の

「上訴の権利」(東京ルール 14.6)だけでなく、事前の手続的保障を与えることを要求している。すなわち、東京ルールは「社会内処遇措置の変更又は取消しは、監督担当職員及び犯罪者の双方から挙げられた事実を慎重に検討した後にのみ行われるものとする」(東京ルール 14.2)と定めている。少年院仮退院者に対する戻し収容や保護観察付き執行猶予者に対する執行猶予の取消しについては、それぞれ裁判所における弁明の機会が保障されているから、この条件を満たしている。ところが、本法案は仮釈放の取消しについては地方委員会が決定権を持つにもかかわらず、事後の審査請求を認めるだけで、対象者に対して事前に何らの弁明の機会も保障していない。

また、2号観察・3号観察・4号観察のそれぞれの対象者には引致・留置の規定が置かれているが、この留置を争う方法は法に規定されていない。とりわけ、法案 80 条の執行猶予者については、73 条や 76 条のように地方委員会ではなく、保護観察所長がなす措置なので、まったく不服申立ができないものと考えられる。留置に関しては行政不服審査法の排除を定める規定が 73 条 6 項、76 条 3 項、80 条 7 項に定められている。留置の期間についても、保護観察付き執行猶予者は、基本の 10 日 + 継続の 10 日 + 口頭弁論を要する際の 10 日と、30 日間にもわたって延長でき、刑訴法 349 条の 2 の手続(即時抗告・特別抗告)で争えばさらに留置が可能になってしまう仕組みとなっている。これほど長期間の留置が司法審査なしで可能となるということは、あらゆる拘禁について、司法の監督の下におこうとする国連被拘禁者保護原則 9 にも反する。

仮釈放の取消しは、「本来の拘禁状態に戻すだけのこと」と軽く考えられがちだが、仮釈放者にとっては仮釈放されずに満期出所していた場合に比して、仮釈放されていた期間の分も刑を受けなければならない。刑期の終了はかなり遅れることになる場合も考えられ、刑期を延長されたのと同様の重大な不利益を被る。それ故、国際準則も仮釈放等の取消しに対しては特に事前の手続的保障を要求しているのである。

この点は本法案の最も重大な欠陥であり、最低限、地方委員会に対する口頭での弁明の機会と資料提出の権利を保障し、また拘禁措置についての司法的救済の手段を法定すべきである。

## (2) 被害者の心情を過度に重視して仮釈放等の活用が後退するおそれがある

### 刑事司法作用の出口では入口以上に被害者の心情を重視すべきではない

仮釈放等の審査において「被害者の権利を考慮」(東京ルール 3.2)することは国際準則にも合致するが、それはあくまで「確立された判断基準による総合評価」(東京ルール 3.2)の一環でなければならない。刑事司法作用の出口である矯正保護の目的は犯罪者の改善更生及び社会復帰にあるから、刑事司法作用の入口(判決量刑)の段階ほどには被害者の心情を拘禁を継続する方向で考慮すべき要請は小さくなく、むしろ被収容者の現状と更生の見込みに対する客観的評価をこそ重視すべきである。

### 加害者・被害者の対話や受刑者等の現状を被害者に伝える双方向の制度が必要である

本法案における被害者の意見等の聴取方法には工夫のあとが見られ、それ自体は妥当と考える。しかし、このようにして聴取された被害者の意見・心情自体は、犯行時や裁判時の印象に基づくものにとどまる可能性が高い。これでは、仮釈放等の審査の資料として適切でなく、仮釈放等の活用を不当に狭める運用につながるおそれがある。仮釈放

等の審査に被害者の意見を適切に反映するためには、最低限、被害者側に受刑者等の現状、とりわけ仮釈放を認めるべきとされるに至った根拠となる事実を伝える制度が本法に規定されるべきである。また、修復的司法の考え方を大胆に導入し、被害者と加害者の対話プログラムの推進、被害者と加害者が地方委員会の前で話し合う制度などの双方向の制度の創設が検討・考慮されるべきである。

#### **仮釈放の原則化と仮釈放に対する受刑者本人の関与を強める制度が必要である**

有識者会議の報告書では、仮釈放審査に「メリハリのある運用」を求めながらも、「再犯のおそれがなく、更生意欲が強く認められるため仮釈放を許可する場合」のほか、「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」にも充実した保護観察を前提に積極的に運用することが望ましいとしている。受刑者はいずれ出所して社会に帰っていくことを考えれば、後者の観点を一歩進めて、充実した保護観察を前提に原則としてすべての受刑者に仮釈放を試みることを望ましい。その方向で、仮釈放基準の見直しを考えるべきである。

また、有識者会議の報告書では、「受刑者本人に仮釈放申請権まで付与する必要はないが」としつつ、「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可否を検討すること、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可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、本人の関与を拡大することにより、仮釈放審査を、その後の改善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。」と提言している。この提言は今回の法改正において制度化が前提とされていたもののはずである。本人の申出により地方委員会が職権で審理開始の可否を検討する制度、及び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制度は、これを採用したとしても何ら弊害は考えられず、制度の透明化によって受刑者の納得も得られるであろう。ひいては改善更生にも資することとなると考えられ、本法案の修正により今次の法改正において導入すべきである。

#### **(3) 出所者の社会復帰支援策が盛り込まれず、逆に国の消極姿勢が法文上維持されていること**

有識者会議の提言にも明記されていた「就労支援と定住支援の強化」「福祉との連携強化」などの社会復帰支援策が、本法案には全く盛り込まれていない。それどころか、保護観察所による保護観察対象者への救護は「予算の範囲内で」という言わずもがなの規定を残し(62条)、満期釈放者等に対する更生緊急保護についても「効率化に努めて、その期間の短縮と費用の節減を図らなければならない」という規定を残している(85条5項)。また、満期釈放者等に対する更生緊急保護に際して、福祉的措置とは無関係の刑事施設長の意見聴取を必須とする規定も残している(86条3項)。これでは、保護観察所による出所者の就労支援や定住支援の推進など、到底望めない。本法案は、有識者会議の提言を忠実に法制度化したものと評価できない。出所者の社会復帰支援策を法に盛り込むべきであるし、その足を引っ張るような不要・有害な規定はすべて削除すべきである。

#### **(4) 国の責務が民間支援だけになっており、自治体の役割も消極的にすぎること**

上記(3)と関連して2条の「国の責務等」は決定的に不十分である。政府原案では

国は更生保護に何ら主体的責任を負わず、その役割は民間の支援と国民の啓発に限られている。また、地方公共団体も国の民間支援と啓発活動に「協力することができる」とされているのみである。これでは、国や地方公共団体の更生保護についての関わりが余りにも消極的にすぎる。

仮釈放者や満期釈放者が補導援護や更生緊急保護を受けるために保護観察所を訪れても、刑務所や福祉事務所や更生保護施設を電話でたらい回しにされ、結局、引き受け手がなくて緊急保護費 1000 円ばかりを渡されて野宿を余儀なくされたり、果ては無銭飲食で刑務所に戻るといったケースも、決して珍しいことではない。このような補導援護や更生緊急保護の現状を改善するには、ある程度の予算をかけ、厚生労働省や職業安定所、自治体の福祉事務所などと緊密に連携できる社会的資源のネットワークを形成していくことが不可欠である。このことはまさに有識者会議の提言にも明記されていたところである。国と地方公共団体のそれぞれの主体的責任と役割分担を明確にし、国と自治体の各機関の連携による社会復帰支援を促す規定を追加すべきである。

#### 4 具体的な修正案の提案

##### (1) 第 1 条の目的規定を次のとおり修正する。

「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。」

##### (2) 第 2 条第 1 項として以下の条文を追加し、第 1 項以下を繰り下げ、繰り下げ後の第 3 項を次のように修正する。

「2 国は、前条の目的を達成する主な責任が国にあることにかんがみ、各省庁が連携して必要な施策を実施するものとする。」

「3 地方公共団体は、更生保護の対象者も地域社会の一員であり、更生保護の活動が地域社会の安全及び住民福祉の向上に寄与することにかんがみ、国と連携しつつ必要な施策を実施するものとする。」

##### (3) 第 35 条の第 2 項として以下の条文を追加する。

「2 第三十三条の受刑者は、法務省令で定める期間が経過し、かつ、前条第一項の刑事施設又は少年院の長の申出がない場合には、地方委員会に対し前項の審理を開始すべき旨の申出をすることができる。」

(なお、法務省令においては、原則としてすべての受刑者に仮釈放を試みるものとし、刑期の 3 分の 2 (成人の無期刑にあつては 15 年、少年の無期刑にあつては 10 年、不定期刑にあつては 7 年) を超えたときは、施設長は原則として法 34 条 1 項の仮釈放等の申出をするものとするべきである。そして、受刑者に仮釈放の申出を認める上記「法務省令で定めた期間」は施設長が仮釈放の申出をすべきこの期間と一致させるのがよい。)

##### (4) 第 38 条第 2 項として次の条文を追加し、第 2 項を以下のように修正のうえ第 3 項に

繰り下げる。

「2 地方委員会は、審理対象者の申出があり、かつ、被害者等の同意がある場合において、仮釈放を許すか否かに関する審理において必要があると認めるときは、法務省令に定めるところにより、被害若しくは被害者等に対する現在の心情又は審理対象者の受刑状況（以下この条において「状況等」という）を被害者等に伝達することができる。

」

「3 地方委員会は、被害者等の居住地を管轄する保護観察所の長に対し、第一項の申出の受理に関する事務及び同項の意見等の聴取を円滑に実施するための事務、並びに第二項の同意の受理及び同項の状況等の伝達に関する事務を嘱託することができる。」

(5) 第 39 条第 6 項として次の条文を追加する。

「6 地方委員会は、第三十四条第一項又は第三十五条第一項の規定により仮釈放を許すか否かに関する審理を開始した場合において、仮釈放を許す処分をしないときは、審査対象者に仮釈放を許さない理由を告知するものとする。第三十五条第二項の受刑者の申出があった場合において、同条第一項の審理を開始しないときも、同様とする。」

(6) 第 51 条第 2 項柱書を次のように修正し、同項第 3 号を以下のように修正する。

「2 ...次に掲げる事項について、保護観察対象者の性格、年齢、家庭環境等第三条に掲げる事項を十分に考慮しその者の改善更生のために特に必要と認められる範囲内において、できる限り具体的に定めるものとする。」

「三 三日以上七日未満の旅行、...」

(7) 第 62 条第 2 項の一部を削除し次のように修正する。

「2 ...保護観察所の長は、予算の範囲内で、(削除)自らその救護を行うものとする。」

(8) 第 65 条第 2 項として次の条文を追加し、第 2 項を以下のように修正したうえ第 3 項に繰り下げる。

「2 保護観察所の長は、保護観察対象者からの申出があり、かつ、被害者等の同意がある場合において、相当と認めるときは、法務省令に定めるところにより、被害若しくは被害者等に対する現在の心情又は保護観察対象者の生活若しくは行動の状況(以下この条において「状況等」という)を被害者等に伝達するものとする。」

「3 保護観察所の長は、被害者等の居住地を管轄する保護観察所の長に対し、第一項の申出の受理及び心情等の聴取に関する事務、並びに第二項の同意の受理及び状況等の伝達に関する事務を嘱託することができる。この場合において、第一項ただし書の規定により...」

(9) 第 71 条本文を次のように修正して第 1 項とし、第 2 項として以下の条文を追加する。

「地方委員会は、保護観察所の長の申出により、少年院仮退院者が遵守事項を遵守せず更生保護の目的を達するために他に手段がないと認めるときは、当該少年院仮退院者を少年院に送致した家庭裁判所に対し、これを少年院に戻して収容する旨の決定の申

請をすることができる。」

「2 保護観察所の長は、少年院仮退院者が遵守事項を遵守せず、警告、生活環境の調整、特別遵守事項の設定又は変更その他の措置によっても保護観察の目的を達することができないと認めるときは、前項の申出をすることができる。」

(10) 留置された者に対して、準抗告の制度を認める。76条4項として、次の規定を設ける。

「4 第71条第1項、第76条第1項又は第80条第1項の規定により地方委員会により留置された者は、刑事訴訟法第430条に定める場合に準じて、地方委員会を管轄する地方裁判所に対して留置の処分~~の~~取消又は変更を請求することができる。」

(11) 第75条第3項、第4項として以下の条文を追加し、第3項を第5項に繰り下げる。

「3 第七十一条第二項の規定は、前項の規定による申出について準用する。」

「4 地方委員会は、第1項の決定をするに当たっては、予め仮釈放者に違反事実の内容を告知し、これに対する口頭及び書面による弁明を行う機会を与えなければならない。」

(12) 第85条第5項の一部を削除し、次のように修正する

「5 更生緊急保護を行うに当たっては、その対象となる者が公共の衛生福祉に関する機関その他の機関から必要な保護を受けることができるようあつせんするものとする。  
(以下削除)」

(13) 第86条第1項の一部を削除し次のように修正する。

「更生緊急保護は、前条第一項各号に掲げる者の申出があつた場合において、更生保護観察所の長がその必要があると認めたとときに限り(削除)、行うものとする。」

(14) 第86条第3項を全部削除する。

以 上