

更生保護のあり方を考える有識者会議

第5回会議

日時 平成17年10月27日(木) 自 午後2時00分
至 午後5時20分
場所 検察庁20階最高検大会議室

野沢座長 ただ今から、更生保護のあり方を考える有識者会議の第5回会議を開催いたします。

本日は、仮釈放のあり方をメインテーマとして予定しておりますが、その議論に入る前に、別の事項につき若干の説明を受けたいと思っております。これまでの会議の中でも、保護観察や仮釈放審理との関係で犯罪被害者のことが話題に上がりましたが、折から現在内閣府では、犯罪被害者等基本法を受け、犯罪被害者等基本計画の取りまとめに向けた検討が進められており、更生保護に関係する部分もあるということでございます。本日はまず内閣府の犯罪被害者等施策推進室の神村参事官から、犯罪被害者等基本計画において更生保護が担う犯罪被害者等施策について御説明をいただきたいと思っております。その後、法務省保護局において、今回の一連の重大再犯事件の発生等を受け、更生保護制度の充実のための当面の対策として考えている事項につき御説明をいただくこととしております。これらの説明終了後、仮釈放のあり方について意見交換をしたいと思います。全体として3時間くらいかかりそうでございますので、お忙しい中ですが、よろしくお願い申し上げます。

1. 犯罪被害者等基本計画において更生保護が担う犯罪被害者等施策について

野沢座長 それでは、議事に入りたいと思っております。最初に、犯罪被害者等基本計画において更生保護が担う施策について、内閣府犯罪被害者等施策推進室の神村参事官から御説明いただきたいと思っておりますが、よろしくお願い申し上げます。

神村参事官 犯罪被害者等施策推進室参事官の神村でございます。犯罪被害者等施策推進室は、今御紹介がありましたとおり、犯罪被害者等基本法の成立を受けて内閣府にできた新しい組織でございます。本日は、内閣府において策定作業が進められております犯罪被害者等基本計画の作業状況と、更生保護の機関が担当することになる施策について御説明申し上げます。

お手元に資料を配布させていただいております。資料(2)-1から6までございます。資料(2)-1に今日御説明申し上げる項目を並べてありますので、これに従って説明をさせていただきます。それから、後に詳しく御説明いたしますけれども、資料(2)-6に犯罪被害者等基本計画案(骨子)という資料がございます。これが8月9日に犯罪被害者等施策推進会議で決定されました骨子の全体でございます。その前の資料(2)-5は、右肩に「保護局関係施策等抜粋版」と書いてありますように、骨子の中で保護局に関係するところ、更生保護機関が担当する施策等を抜粋したものでございます。骨子全体では225の施策が掲げられておりますので、その抜粋をしたということでございます。

それでは、資料(2)-1に戻りまして、順次説明させていただきます。まず、犯罪被害者等基本計画を策定することになった経緯でございますが、平成16年12月に犯罪被害者等基本法が成立いたしました。その犯罪被害者等基本法の前文の一部をそこに抜き出してあります。それによりまして、要するに一つ目の印ですが、これは犯罪被害者等が置かれている状況がいわば悲惨な状況にあるという前提を前文に書いてあるものでございます。二つ目の印は、そういう前提に立って、犯罪被害者等の視点に立った施策を講じ、その権利利益の保護が図られる社会の実現に向けた新たな一歩を踏み出さなければならないというものでございます。これが犯罪被害者等基本法の精神でございます。そういう精神を前提に、三つ目の印ですけれども、内閣府に犯罪被害者等施策推進会議を設置するということが、それから同推進会議において政府が総合的・長期的に講ずべき施策を定めた犯罪被害者等基本計画の案を作成し、閣議を経て、政府の基本計画とすることをこの基本法が規定しております。この規定に基づきまして、現在内閣府において基本計画の案の策定が行われているというところでございます。

この基本法につきましては、平成17年4月に法律の施行が行われまして、その後、犯罪被害者等施策推進会議が内閣府に設置されました。

犯罪被害者等基本法の概要につきましては、資料(2)-2というペーパーを用意しております。この基本法は、目的、それから対象、基本理念といったものを定めているほか、7番のところですが、基本的施策ということで、かなり具体的な施策を基本法自体が規定しているものとなっております。8番目に、犯罪被害者等施策推進会議を設置することが規定されております。

資料(2)-3を御覧いただきたいのですが、これは犯罪被害者等施策推進会議構成員名簿でございます。これが、基本計画案を策定する場でありまして推進会議です。会長が内閣官房長官、それから委員として現在9名の委員が総理大臣によって指定又は任命されております。いわゆる閣僚委員が5名、それからいわゆる有識者委員が4名ということになっております。なお、犯罪被害者等基本法は、いわゆる議員立法で、衆議院内閣委員会起草という形で国会に出されて成立したものでございます。

それから、犯罪被害者等基本計画の案を策定するに当たって、この推進会議が主体となるわけですが、推進会議の第1回会議におきまして、具体的な中身の検討ということで、推進会議のもとに基本計画検討会というものを設けて、これを開催して内容を検討することとされました。その検討会につきましては、説明資料(2)-3の2枚目になります。これが構成員でございます。座長以下15名のメンバーになっております。この中には、行政機関の局長クラスの方が6名入っております。これは、実務的な議論をするということで、犯罪被害者等のための施策に関係の深い省庁から局長クラスの方に構成員として入っていただいているというものでございます。この15名で具体的な基本計画案の検討が行われ、先ほど御覧いただきました骨子の取りまとめがなされたということでございます。

具体的な進め方について御説明させていただきます。資料は(2)-4でございます。この冒頭にありますように、4月28日にまず推進会議が開催され、同日、先ほど御説明しました検討会が開催されまして、以後およそ2週間に1回のペースで、8月2日までに7回の検討会を実施いたしました。4つ目の「・」印にありますように、8月9日に第2回推進会議で骨子が決定されたという流れでございます。

その下の点線で囲っております部分が、検討の進め方でございます。ある意味、特徴的な進

め方と言えるものとなっております。1ですけれども、犯罪被害者等からの要望すべてを一つ一つ検討するというところで、この検討会の検討は進められました。ここに615と要望の数が書かれておりますけれども、これは内閣府において2月と5月に合計29の犯罪被害者団体等から御要望あるいは御意見というものをヒアリングしまして、それを整理した結果615の要望になったということでございます。検討会ではこの一つ一つにつきまして、どういう施策が可能なか、あるいは立てられるかということを検討することとしたわけでありまして。

このような検討方法としましたのは、一つには、犯罪被害者等基本法自身がそういった手法を示しているからでございます。具体的に申しますと、犯罪被害者等基本法は、その前文で、犯罪被害者等の声に耳を傾けようとしておりますし、また第23条では、犯罪被害者等の意見を施策に反映することを求めて、これらを明記しているわけでありまして、さらには犯罪被害者等基本法自体の立案過程でも、犯罪被害者等の具体的な要望をもとに立案作業がされたとお聞きしております。そういうことから、まずもって具体的な要望を一つ一つ検討していくことによって施策を積み上げていこうとされたわけでありまして。

もう一つ、このような手法をとった要因としましては、犯罪被害者等の方々からの要望と現在の施策に相変わらず隔たりがあるということからであります。犯罪被害者等のための施策というものは、戦後から連綿としてある意味とられてきたわけでありまして、最近でも平成7年3月の地下鉄サリン事件を契機として、総合的な施策が講じられるようになっていたわけでありまして。ところが、犯罪被害者等の方々からの要望との隔たり、ギャップと申しますか、これが狭まったのだろうかという疑問が投げかけられているわけでありまして。その一つとしては、平成16年に当時の野沢法務大臣に署名が届けられたということもあるわけでございます。こうした隔たりのある原因については、様々なことが考えられるわけでありまして、一つには、これはいわゆる役所と犯罪被害者等の方のそれぞれが考えていることの間にはギャップがあるのではないかという発想があります。そうしたことから、まず犯罪被害者等の方々から直接聞いてみて、それをもとにもう一度施策を考える必要があるだろうということから、検討会におきましては犯罪被害者等からの要望一つ一つを検討するという手法をとることとなったものでございます。

それから、検討方針ということで、(1)と(2)を掲げてありますが、(1)に書いてありますのは、犯罪被害者等から出された要望それぞれについて、施策を検討し、その検討される施策が犯罪被害者等のために有用でないもの、あるいは公共の福祉の理念に反するもの、あるいはより有用な代替手段があるというもの、そういうものに該当しない限りは、施策を立てて盛り込んでいこうという方針でございます。これは、これまでなかなか慎重な検討を要するといったことで、長年にわたって検討課題に挙げられているものもあつたわけですが、今回の検討会では、そうしたものについて、できないものはできないということを外にはっきりとした理由で言って、できないとすべきであるし、できるものについてはきちんと取り組むと申しますか、はっきりとした取組を示すべきであるということでございます。

(2)ですけれども、施策については、実施可能なものは速やかに実施する。これは当然ですけれども、検討を要するものについても、検討の方向性を明示して、原則1年以内に結論を出すという方針でございます。これは、どうしても犯罪被害者等のための施策の中には、具体的な実施の内容については十分な検討をしなければならないものがあるわけですが、それらについても慎重な検討を要すると置いておくのではなくて、どういう方向に進むべきかをはっき

りさせた上で、すなわちできるだけ具体的な中身が見えるようにした上で、なおかつ検討の期間を区切ろうとしたものでございます。原則は1年と検討期間を区切る。ただし、例外的には、理由のあるものについては2年、あるいは場合によっては3年という期限を区切るとしたものでございます。

具体的には、最後の骨子、一番厚い資料の(2)-6の4ページ、「今後講じていく施策」の中の(1)に書いてある内容を見ますと、「法務省において、附带私訴、損害賠償命令、没収・追徴を利用した損害回復等、損害賠償の請求に関して刑事手続の成果を利用することにより、犯罪被害者等の労力を軽減し、簡易迅速な手続とすることのできる制度について、我が国にふさわしいものを新たに導入する方向で」とありますが、この「我が国にふさわしいものを新たに導入する方向で」というのが現段階で示せるぎりぎりの形であろうと、これを方向ということで示して、その後「2年以内を目途に結論を出し」としている部分が期限を切ったという点でございます。このタイプの施策といえますか、項目がほかにも載っているわけでありませぬ。

また、先ほどの資料(2)-4の1枚もののペーパーに戻っていただきたいのですが、こうした検討方針のもとで検討を進めていったわけでありませぬけれども、結局615の施策を検討するというのは、どうやったところで時間的なコストの問題が生じるわけでありませぬ。そこで、その下の点線で囲った2から4までですけれども、一つは、集中的な議論、効率的な議論を行って、時間的なコストの問題を乗り越えようということで、五つの重点課題、ある意味で分野のようなものを設定しました。ここに載ってくるものは相互に関係のあるものですので、これらを集中的に議論するというので、効率性を追求いたしました。

それから、3番目はちょっと飛ばしまして、4番目の「書面による事前の意見交換等を踏まえた密度の濃い議論」というものがあります。これは、検討会の場でいきなり御議論いただくのではなくて、テーマが決まっています、検討すべき要望というのもそれぞれの検討会で100とか100幾つという数が決まっているわけでありませぬ。これらについては検討会に先立つ1か月ほど前に、まず関係する省庁に、これこれの要望についてはどういう施策が考えられるか、あるいは施策を立てるべきではないかといった問い掛けを発しまして、その回答をいただきました。その回答を検討会の構成員全員に配布いたしまして、それをもとに構成員からそれぞれの御意見、考えをお出しいただいたわけでありませぬ。さらにそのお出しいただいたものをまた構成員全員に配布するというのをやりまして、この時点で議論が一巡した状態になったわけでありませぬ。そうした上で更に意見等を書面で出さしていただき、それらの意見を全構成員が頭に入れた上で実際の検討会の場に臨んでいただくこととしました。これによって実質的な議論の時間を拡大し、なおかつ検討会の開催の場での議論の効率化という効果を得たわけでありませぬ。

それでも、3に書いてありますように、結局議論は相当白熱いたしまして、2時間半の予定のところを5時間半、検討会が続いたということもございました。なお、事前のやり取り、意見の交換につきましては、すべて書面で行うことといたしました。この副次的な効果としましては、書面で交換するもので、なおかつその書面は公開する前提でありませぬので、省庁間のやり取りあるいは構成員と省庁とのやり取りといったものがすべて公開される内容となったわけでありませぬ。実質的にガラス張りの議論となったわけでありませぬ。このことは、一つには基本法自体が施策を策定する過程の透明性を確保しなさいと規定していることにこたえるもの

であったわけですし、副次的には省庁間での余り意味のない議論とかこう着状態というものを避ける効果もあったわけです。

それから、その説明資料の2の方に移ります。こうした進め方で何とか7回の検討会まで進みまして、合計27時間の議論の結果、615の要望に対して225という施策になったわけです。この数字の差は、615から225だけが拾い出されたということではありませんで、施策はそれぞれ複数の要望にこたえるもののがかなりあったためです。したがって、615の要望のほとんどに何らかの形ではこたえる内容となっていると考えております。

その施策の内訳ということで、下に点線で囲んでありますけれども、直ちに取り組むものとして183、約8割で、それから以後の検討にゆだねるといものが42ございました。この以後の検討にゆだねるもののサンプルの一つは先ほど御覧いただいたものですが、これらについても検討の方向性と期限は明示したということでございます。

次に、資料(2)-5、保護局関係の骨子の抜粋版を御覧いただきたいと思います。更生保護が担当する施策について、この抜粋版で御紹介させていただきます。

まず、前提としてですが、更生保護が担当する施策というものが、この犯罪被害者等のための施策においてどういう意味があるかということです。先ほど申しましたように、これらの施策はいずれも犯罪被害者等からの具体的な要望にこたえるものとして立っているものであります。大きく言い方で言いますと、犯罪被害者等の方々からは、まず犯罪被害者等は捜査や刑事裁判の段階でいろいろな役割を果たすことを求められ、あるいは協力したりということがあるわけですが、刑事裁判で判決が出た後はほうっておかれる、見向きもされない状態になるといった御意見がございました。刑事手続としては、刑事裁判の判決が出て、それが確定した後も、保護観察があったり、あるいは行刑施設への収容があったり、またその先に仮釈放といったことがあったり、あるいは恩赦ということもあったりするわけですが、被害者の方からすると、自分が被害を受けた事件について、裁判まではさっておき、そこから先の今言ったような手続の中で、全く蚊帳の外に置かれる、ほうっておかれるという御批判が従来からあったわけでありまして。具体的に言えば、判決が出た後、加害者はどうなったのか。刑務所に行ったらしい。少年院に行ったらしい。しかし、そこでどういう教育を受けたり、どういう生活をしているのかが全然分からない。いつ出てくるのかも分からない。あるいは、いつの間にか出てくるらしい。我々が再被害を受ける危険はないのだろうか。こういう関心に対して、これまでこたえてもらえなかった。知らないうちに仮釈放になっていた。あるいは、何十年もほうっておかれた挙げ句に、ある日法務省の職員が来て、恩赦のために、お気持ちはどうですかと聞かれた。こういった批判があったわけでありまして。そういう意味では、刑事裁判確定後の犯罪被害者等の方々に対して、刑事司法を担う機関が何らかの支援の手を差し伸べる、あるいは職務に関して少なくとも情報提供をするといったことの施策が必要であろうということになっていたわけでございます。

それでこの抜粋版に施策が立ち上がっているわけですが、幾つか御紹介しますと、例えば4ページ一番下を御覧いただきたいと思います。15番、「判決確定後の加害者情報の犯罪被害者等に対する提供の拡充」ということで、これは中身を読んでもらえば分かると思いますけれども、「加害者の仮出獄の時期」などの情報を今も提供しているわけですが、それを超えて、5ページの2行目ですが、「さらに、更生保護官署が、保護司との協働態勢の下、犯罪被害者等に対し、加害者の収容先、加害者の処遇に関する情報、加害者の釈放予

定等を含む刑事裁判終了後の加害者に関する情報を提供できるよう検討を行い、2年以内を目途に必要な施策を実施する」という施策が立っております。これは正しく犯罪被害者等の御要望にこたえる施策ということでありませう。

その下の16番も同様でありまして、これは加害少年の保護処分決定確定後の加害少年に係る情報を提供するという施策が立っております。

それから5ページの下から2番目の20番ですけれども、「犯罪被害者等の意見を踏まえた仮釈放審理の検討及び施策の実施」でございます。「法務省において、仮釈放の審理をより一層犯罪被害者等の意見を踏まえたものとするということについて、犯罪被害者等による意見陳述の機会を設けることを含め検討し、2年以内を目途に必要な施策を実施する」ということでありませう。

さらにその下の21番、「犯罪被害者等の心情等を加害者に伝達する制度の検討及び施策の実施」でございます。これは、加害者の情報を犯罪被害者等の側に伝えるだけでなく、犯罪被害者等の中には、自分たちが今どういう大変な生活をしているかとか、どのように思っているかを加害者側に伝えてほしいと希望する方も多くいらっしゃるわけでありませう。こうしたことにこたえるということで、更生保護の機関がその部分を担おうという施策でありませう。

それから、先の方にいきますと、6ページですけれども、その下の(3)ということで、これは長い文章になっておりますが、要するに、犯罪被害者等の相談に乗ったり、情報提供をしたり、その他支援するためのネットワークづくりをしようということである。関係省庁がそろってその検討をしようということであるけれども、このネットワークの中に更生保護の機関も深く関与してくるであろうと考えられます。

次の7ページを御覧いただきますと、一番上に31番がございます。これは、刑事裁判終了後の支援についてです。「法務省において、更生保護官署が、保護司との協働態勢の下、犯罪被害者等に対し、その被害に係る刑事裁判が終了した後の支援を行うことについて検討を行い、2年以内を目途に結論を出し、その結論に従った施策を実施する」ということである。この部分でも、刑事裁判終了後の支援ということで、行政の側としては、更生保護官署に対する期待が非常に高いわけでありませう。

このように、これらの施策はいずれも、犯罪被害者等から見ても大変重要な施策でありまして、この基本計画においても、刑事手続の流れの中を見ていきますと、刑事裁判確定後の部分ということで、非常に重要な位置を占めているわけでありませう。

ただ、一点指摘しておかなくてはならないのは、更生保護官署、更生保護が犯罪被害者等の方の支援をするということについては、やや難しい点もございませう。これは犯罪被害者等の方々から出ている声ですけれども、言うなれば、加害者を見てきた、加害者の改善更生を助けてきた更生保護が、今度は犯罪被害者等の側を見るということについての疑問視と申しますか、端的に言うと、ある意味の不信感というものでございませう。すなわち、加害者側のために犯罪被害者等を利用するのではないかという不信感でございませう。捜査とか裁判といったものにつきましても、現在、犯罪被害者等というのは、適正な処罰ということであるけれども、証拠としてしか扱われていないといった批判ですとか、要するに事件の当事者であるにもかかわらず、それにふさわしい扱いを受けていないという批判がありまして、ましてや加害者の改善更生という部分を担っている機関が犯罪被害者等を見るということにつきましても、繰り返しになりますけれども、加害者の改善更生のために使われる施策の中に組み込まれるのではないかと

う誤解が生じるおそれがあるわけです。この点につきましては、犯罪被害者等のための施策を更生保護官署がやることについて、十分な信頼が得られるまで、慎重な進め方が必要なのかという印象は持っております。しかし、そういう声があるものの、全体としては非常に期待度の高いものでありまして、基本計画全体の中でも大変重要な位置を占めるものと言えます。

今後、基本計画がどのように進められるかですけれども、現在、骨子ができ、骨子につきまして、この夏の終わりから秋の初め、8月中旬から9月初めにかけましてパブリックコメントを実施し、また地方に出かけて行って、合計39の犯罪被害者団体等から骨子に対する御意見を直接伺ったりしてまいりました。そこで集められた意見で、更に検討すべきものとしましては、451の御意見に整理できました。この意見の一つ一つをまた検討会において検討していきつつこの骨子について肉付けを行って、その結果、基本計画の案となるよう進めていく予定でございます。最終的には、本年12月の推進会議において基本計画の案を決定いたしまして、その案を閣議にかけ、閣議において政府の基本計画として決定される予定としております。その閣議決定も本年中を目指しているところでございます。

説明は以上でございます。

野沢座長 神村参事官、どうもありがとうございました。

ただ今の内閣府の御説明につきまして、御質問、御意見がありましたら、先生方どうぞお願いします。

では、私から一つ。修復的司法という議論があったと伺っております。これにつきましては、被害者団体の皆様は、さらに新たな負担をかけることになるおそれもあるので、そういうことは書かないでくれといった御意見も出たやに伺っておりますが、その辺の経緯についてちょっと御説明いただければと思います。

神村参事官 修復的司法につきましては、犯罪被害者等の方からそういうものを取り入れてほしいという要望もあって、検討会でもそれに対してどういう施策が考えられるか検討され、警察において一部これから取り組もうとしていることがあるという発表もございました。さてそれを基本計画の骨子に盛り込むかという議論になったときに、そういう議論があることは分かるけれども、現段階で見るに、修復的司法といっても、それは犯罪被害者等が加害者に協力しなければならないように見えるという強い御意見も出ました。また、先ほど言いました犯罪被害者等の方の意見の中には、そもそも修復的司法は犯罪被害者等のための施策とはいえないとか、そういう御意見もあったわけでありまして。そういう検討会での議論の結果、修復的司法のような施策は、進めていただくのはそれはそれとして、犯罪被害者等のための施策を取りまとめるこの基本計画には当面載せないでおこうという結論が出たものでございます。

野沢座長 分かりました。

先生方、どうでしょうか。

本江委員 今、非常に貴重なお話を伺ったのですが、これによりますと、更生保護官署の任務もかなり増えるように聞こえました。こちらの有識者会議との関係と、スピード、両者の時間的關係はどうなるのかなという心配をちょっといたしました。保護局との関係は常時保ちながらやっておられるわけでしょうか。

事務局長 法務省代表では刑事局担当の審議官が出ているわけですが、もちろんそれについては、保護局に關係する部分について担当者がサポートするといえますか、準備をしているわけでございます。12月に基本計画が定まれば、それを受けて保護局として必要な施策

を推進していくこととなります。ですから、被害者関係の部分というのは、この基本計画を踏まえて進んでいくことになると思います。

野沢座長 どうぞ。

堀野委員 更生保護官署の関係ですけれども、ここに書かれている事項が計画で策定された場合、更生保護官署のありようについては、こちらの会議はその施策を前提として議論することになるのかどうか、その辺のところをお伺いしたいのですが。

事務局長 基本的に、政府としては基本計画を進めていく。計画に盛り込まれる施策の表現ぶりにもよりますが、少なくとも検討しなければならないわけですから、それをまず前提にしていくことは基本だと思います。それ以上更にこういうことも考えられるという御意見があるとなれば、それはそれでまた御意見としてちょうだいすることになると思いますけれども、基本的にはこの基本計画の方を私どもとしては進めていくということになると思います。

野沢座長 これは、内閣としては一体ということだから、当然、保護局の仕事の一部に入ってくると考えていいわけですね。保護司さんのお仕事は、犯罪被害者等の立場を考えた更生保護活動ということになると、やはりこれを無視できないし、もちろん、逆に活用しながらより有効、適切な保護司活動ができれば一番いいと思います。ただ、その場合に御負担がどの程度になるのか。今でもなかなか大変だと言っている中で、どのくらいのお仕事になるのかがちょっとまだ推し量れないような感じですが、これはまたこれからの私どもの議論の中でもやっていかなければいけないことかもしれません。

どうぞ、清原委員。

清原委員 資料(2) - 5の5ページの20番にある「犯罪被害者等の意見を踏まえた仮釈放審理の検討及び施策の実施」などが、今日の後半に議論するところと大いにかかわるところだと思うのですが、これはたまたま担当されるところの法務省が書いてあって、幾つかの提案でほかの省が担当されるところもあると思うのですが、それが内閣府であったり、警察庁であったりするわけですが、この基本計画の案の中で例示されている、例えばこういう部分でありますとか、加害少年に係る情報を保護処分決定後にどう提供していくかというプロセスと、私たちが議論させていただいている更生保護のプロセスとは、委員の皆様御指摘のようになりかねないのかと私も認識しています。その辺については、そちらの計画を前提に置きながら、こちらでは比較的自由にというか、犯罪被害者等の視点はかねてから尊重しておりますから、そういう視点でお話をしていくということによろしいのでしょうか。

事務局長 そういうことだと思います。この基本計画に載っていることについて、それは必要ないといった御意見をちょうだいしても私どもとしては困るわけです。ですから、例えば、今御指摘のあった5ページの20番などについては、正に今日御議論いただくテーマでありますので、基本計画で基本的にこのような方向性が出されているけれども、さらにこれを具体的にどう進めるかといった点について御意見をいただければ有り難いと思います。

野沢座長 基本計画の方はもう先行して、12月には閣議決定というところまでこぎつけておられるようですから、これを前提とした上で私どもの議論を組み立てたらよろしいのではないのでしょうか。どうですか、法務省の皆さん、それでよろしいですか。

事務局長 はい。

野沢座長 ほかに御意見はございませんか。

堀野委員 例えば今の清原委員の指摘された項目ですけれども、これだとかなり重要な問題

を含んでいて、仮釈放制度のありようそのものの根本とかなり密接に関連するのではないかと
思うのです。それで、これについて基本計画を前提としていった場合には、これはまだ具体化
されていないからどういう形で意見を参考にするのかそれは分かりませんが、かなり仮釈放制
度のあり方を議論する上でも重要な問題だと思ふのです。それを基本計画に沿った形で果たし
て議論ができるのかどうか。あるいは、仮釈放において犯罪被害者等の意見というもの、犯罪
被害者等の考え方というものをもろに反映させるべきではないという見解もあり得ると思ふの
です。そういったこととの関係で議論がどの辺までやれるのかという心配をちょっと持ったの
ですが。

野沢座長 まだ時間がありますから、ここで今日後ほど御議論いただく中身等によっては、
内閣府に申入れをして、その辺のすり合わせをしっかりとすることもまだ間に合うわけですね、
案の段階であるとすれば。

神村参事官 はい。最近新聞報道されましたように、警察が事件を発表するときに実名で発
表するか、匿名で発表するかについて、新聞協会その他から意見が出て、そういったものも踏
まえて更に検討していくということで進んでおりますので、当然間に合います。

野沢座長 分かりました。では、私ももしっかりやりましょう。

まだ御議論は続くと思いますけれども、引き続き、もしその必要があった場合には内閣府の
方でも御検討、御考慮いただくということで、私ももしっかり議論いたしますので、よろし
くお願いします。御苦労様でした。

神村参事官 どうもありがとうございました。

2．当面の対策について

野沢座長 それでは続きまして、当面の対策について事務局から御説明をお願いいたしま
すが、これは前から御議論がありますように、すぐできることはもうやろうではないかとい
うことと、それから既に予算要求や増員要求をしている中で、その事柄がもう載せられてい
ることもあろうかと思いますので、事務局の方から御説明をまずお願いいたします。

事務局 説明資料(4)、「当面の対策について」という資料に基づいて御説明申し上げます。

1ページに当面の対策といたしまして7項目掲げてございます。順次、これに基づいて説明
をいたします。

2ページをお開きください。重大再犯事件の再発防止に向けた検証システムの強化策とい
うことで、最近の重大再犯事件を受けまして、保護局の中で検討した結果、統計の充実、効果
的な検証システムの充実、内部監査の充実、この三つの項目に取り組むことが必要であるとい
う結論に達しまして、この方向で今検討しているところでございます。

次に3ページ目、保護観察中の所在不明者の調査の充実をお開きください。右の方に所在不
明者、仮釈放者で655人、執行猶予者で906人という数字がございましてけれども、合わせ
て1,500名余の所在不明者がおります。愛知県安城市の事件が、更生保護施設を無断退所
して所在不明中の者が起こした事件だということもございまして、所在不明対策が強く求め
られているところでございます。所在不明者は保護観察から離脱しておりますから、再犯の危険
性、可能性が極めて高いということでございます。左の方にございましてけれども、保護観察官

約1,000人が保護司5万人、対象者7万人を抱えている中で、なかなか所在調査が十分になされていないという現状でございます。現在でも身元引受人、親族等の聞き取り調査あるいは戸籍照会等によりまして所在調査に取り組んでいるわけでございますけれども、何分マンパワーの問題もでございます。こうしたことから、警察との連携という課題が出てまいりまして、今年の6月1日から暴力的性犯罪者につきまして法務省と警察庁との情報の共有、9月1日からその他の犯罪者に対する情報の共有がスタートいたしましたけれども、第三のレベルといたしまして、所在不明者についての法務省と警察庁との連携の強化ということで、今協議中でございます。年内にはそれが取りまとめられるという予定に達しております。保護観察所が警察に所在調査の協力を依頼いたしまして、警察活動による所在の発見、それを保護観察所に連絡していただくという協力体制を組むことによりまして、現在1,500人おります所在不明者の減少を目指しているところでございます。

4ページ目をお開きください。刑務所出所者に対する総合的な就労支援対策をここに掲げてございます。保護観察対象者のうち無職の者の割合が年々増加しておりまして、現在約1万人、5人に1人が無職という状態でございます。一方、有職者と無職者の再犯率を比較してみますと、無職者の再犯率が有職者の約5倍、刑務所出所者に限りますと7倍という数字でございます。出所者に適切な職に就いていただくことが、改善更生・再犯防止上いかに重要かということがはっきり統計上分かるわけでございます。前科前歴のゆえになかなか就職できないといった人のために協力雇用主という存在がございまして、全国に約6,000人の事業主の方がおられるわけでございますけれども、この協力雇用主の数を増やすためには、事業主に対するメリットがなくなかなか進まないということが分かりました。雇い入れた場合に迷惑がかかるのではないかという不安感を抱いているものでございますから、事業主に対するインセンティブをどう与えていくのかといったことが大変必要だということでございまして、今年の5月、法務省の矯正局・保護局、厚生労働省の職業安定局・職業能力開発局で対策検討チームをつくりまして鋭意検討してまいりました結果まとまったものが、4ページの総合的な就労支援対策でございます。

その目玉といたしましては、いろいろあるわけでございますけれども、雇い入れた事業主に対するメリットという点でございますが、一つはトライアル雇用ということでございまして、試行的に出所者を雇用した場合に、事業主に奨励金を支給いたしましよというところでございます。それともう一つは、就職する場合に身元保証人がなかなかいないという現実がございまして、身元保証に関する支援を行っていこうという、こうした二つの支援策をとることによりまして出所者等に対する就労支援を進めてまいりたいということでございます。この総合的な就労支援対策につきましては、厚生労働省、法務省ともに18年度の予算要求に必要な事項を要求しておりまして、両省合わせて約6億円の予算となっております。

次に5ページをお開きください。性犯罪者による重大再犯が相次いで発生しておりまして、性犯罪者の再犯防止への社会的な要請の急速な高まりがございまして、性犯罪対象者につきましては、専門的な処遇が必要である、特に保護観察官によるプログラム処遇ということが要請されております。このようなことから法務省におきましては、矯正局、保護局共同で性犯罪者処遇プログラム研究会を今年の4月下旬に立ち上げまして、精神科医、カウンセラー等8名の専門的委員によりまして、いろいろ調査研究等を行っていただいているところでございます。このプログラム研究会の委員の皆様には、先進的な取組をしておりますイギリス、カナダ、アメ

リカ等にも出張していろいろ調査をしていただいているということでございまして、こうした諸外国のプログラムを参考にいたしまして、我が国におきましても性犯罪者処遇プログラムを矯正施設用、それから社会内処遇用に、それぞれ年度内に樹立しようと今鋭意取り組んでいるところでございます。保護観察所におけるプログラムの実施概要は、導入プログラム、これは矯正施設におけるプログラムを受講していなかった者、それから保護観察付執行猶予者に対して行うプログラムでございます。次にコア・プログラム、指導強化プログラム、家族介入プログラムという4つのプログラムを予定しているところでございます。ちなみにイギリスでは、こうしたプログラム処遇を導入することによりまして、性犯罪者の再犯率を5割から7割程度下げることができたという統計的実証的なデータもございますので、このプログラム処遇の開発、その実施に今取り組んでいるところでございます。

次に6ページでございます。更生保護施設における基本処遇モデルの策定でございます。更生保護施設には、刑務所出所者のうち約5人に1人、年間1万人が保護されているということでございまして、更生保護施設における処遇能力を高めることがその改善更生、再犯防止の上で極めて重要であるわけでございます。そこで、各施設に共通する処遇方法の基本についてモデルを策定して、全国の更生保護施設の処遇内容の底上げを図っていくということを今考えております。すなわち、処遇開発事業といたしまして、基本処遇モデルの策定、それから各種処遇モデルの策定でございます。各種処遇といたしましては、SST、すなわちソーシャル・スキルズ・トレーニング、酒害・薬害教育、その他がございませけれども、SSTにつきましては、今や全国の約半数の更生保護施設でこれを導入するようになりました。数年前までは更新会という東京都の更生保護施設わずか一か所でもございましたけれども、ルーテル神学大学の前田ケイ教授等の御指導、御支援を受けるなどして順次拡大しておりまして、更生保護施設の処遇能力のボトムアップに役立っているところでございます。右の方にございませ職員養成事業でございます。更生保護施設の処遇能力を向上させるということは、職員の質の向上を図らなければいけないということでございまして、研修体系の策定等に今取り組んでいるところでございます。処遇開発事業、職員養成事業いずれも本年度内にモデルの策定ということをやっております。3月中にはでき上がると思われませ。

7ページは、その一つでございませ酒害・薬害教育プログラムの策定ということで、一つのモデルとしてここに掲げたものでございませ。更生保護施設に保護される者の中にはアルコール中毒者あるいは覚せい剤依存者等が非常に多うございませ、こうしたプログラムを策定する必要性は極めて高いと考えております。

8ページは、保護司適任者の確保に向けた施策の推進でございます。保護司はなかなか難しい仕事をしておりませ、保護司を確保するということが大変難しい時代になってまいりました。平成16年1月1日現在では保護司の充足率が94.1%でございましたけれども、今年の9月1日の保護司の充足率は92.6%ということでございませ、5万2,500の定員に対して実際の保護司さんの数は4万8,600人程度ということでございませ。これまで保護司の人脈による後任者の発掘ということで、辞める保護司が自分の後任を探してくるという形でやっておりますけれども、これではそろそろ限界ではないか、関係機関・団体等の理解と協力が必要であるということでございませ。例えば、社会福祉協議会とか教育委員会、あるいは青年会議所等の関係機関・団体と密接に連携いたしまして、保護司適任者の確保、各界各層から発掘しようということで、それに向けて今取り組んでいるところでございませ。その対

策として(1),(2)にございますようなことを実施するための予算を、18年度の要求でさせていただきますところがございます。

最後に9ページでございますけれども、既に実施された対策についてということで、1の「所在不明調査の充実」、2の「子どもを対象とする暴力的性犯罪等に係る仮出獄者等に関する情報の警察への提供」ということは、先ほど説明いたしました。3の「保護観察付執行猶予者に対する保護観察の充実」といたしまして、法務省刑事局の御協力を得まして、保護観察付執行猶予判決を受けた者の再犯防止を図るために、捜査及び公判の過程で判明いたしました性格ですとか生育歴とか薬物等使用癖の有無等、保護観察を行う上で参考となる事項につきまして、検察庁から情報提供を受けることになり、本年9月1日から実施しております。

さらに、刑事確定訴訟記録の閲覧・謄写の協力ということで、これも実施しているところがございます。

18年度保護関係予算概算要求等の概要ですが、まず増員関係では、保護観察の充実、仮釈放審理の充実を図るために、59名の増員要求をしております。その一つが仮釈放審理の強化でございます。地方更生保護委員会委員の4名増ということでございます。これにつきましては、本日お配りしております今年の10月6日付の新聞記事に載っております。それから、再犯防止緊急対策といたしまして、保護観察所の保護観察官45名の増員要求。これにつきましては主に所在不明対策と性犯罪者処遇プログラムの実施に伴う要員の確保でございます。それから、医療観察制度の充実ということで10名という要求をさせていただきます。予算関係では、要求の重点にございまして、再犯防止緊急対策に重点を置かした要求でございます。18年度の要求の総額が200億円ということでございます。

以上でございます。

野沢座長 どうもありがとうございました。

ただ今の事務局の御説明につきまして、御質問等ありましたら、お願いいたします。

清原委員 質問というよりも、今日列挙して下さったことについては、国の財政も大変厳しいとは伺っておりますが、是非それぞれに進めていただきたいと強く思います。特に三点目の法務・厚生労働省の連携による刑務所出所者等に対する総合的就労支援対策についてですが、三鷹市では今年度、ハローワーク等々との連携を強化して、生活保護受給者の自立支援ということで就労相談の取組をいたしましたところ、当初予定していた人数以上に就労の自立が確保できました。私は、適切な支援体制と相談体制が整えば、そして専門的な職員が対応すれば、何よりも自立支援の基本である就労が成り立ち、そのことによって、就労していない方よりも再犯率が著しく低いということであれば、先ほど約6億円とお聞きしましたけれども、それを確保していただいて、地道ではございますけれども、適切な対策として展開していただければ有り難いなと思います。併せて、法務省だけではなくて、厚生労働省も連携して行うということにも意味があると私は思っておりまして、その意味で、担当の法務省保護局のみならず国を挙げて、こうした更生保護の問題について取り組むということを示していただく上でも、これについては是非格別の御尽力をいただければという意見を申し上げます。質問ではございませんが、よろしく申し上げます。

野沢座長 大事な課題ですね。予算の方をひとつしっかり頑張りたいと思います。また、先生方におかれましては、この法務省の概算要求については本当に切実な内容だということで、いろいろな場でまた機会がおりの方もいらっしゃると思いますので、是非ひとつバ

ックアップをよろしくお願ひしたいと思います。政府の方は一律10%切るとか、あるいは5万人切るとか、相当荒っぽいことを言っていますが、そこはメリハリということで、必要なところは増やしていくことも大事ではないかと思っておりますので、よろしくお願ひしたいと思います。そのほか御意見はいかがでしょう。よろしゅうございますか。

3. 仮釈放のあり方等について

野沢座長 それでは、いよいよ本題に近づいておりますが、仮釈放のあり方等について、事務局から意見を伺いまして、そこでちょっと休憩を入れまして、御議論をいただきたいと思っております。仮釈放のあり方について事務局説明の方をよろしくお願ひします。

事務局 保護局の観察課長でございます。「仮釈放関係統計等」という資料を御説明申し上げます。

その前に座長のお許しをいただきまして、第4回会議の席で私が御説明したうち、座長からイギリスでは民間の組織を活用していないのかという御質問に対しまして、私は余り積極的にはなされていないのではないのかという趣旨の御説明を申し上げましたが、その後よく調べてみましたら、イギリスにおきましては、保護観察対象者の処遇、例えば住居の提供でございますとか、就業の促進、あるいはアルコール・薬物濫用者に対する処遇、そのほか犯罪予防の分野でも、民間の営利団体あるいは非営利団体への委託が積極的に行われております。ちょっと古い統計でございますが、1998年度では約1,500のプロジェクトに対して、日本円で申しますと約50億円の予算が使われているということでございますので、訂正させていただきます。

それでは、統計等の資料について御説明を申し上げます。統計は11準備しております。まず最初、資料1は、行刑施設における年末収容定員及び年末収容人員並びに年末収容率の推移を昭和24年から示したものでございます。平成12年以降、収容率が100%を超えていることがお分かりいただけると思ひます。

資料2は、保護観察所で行っております環境調整事件の新規受理件数の推移でございます。刑務所在監者につきましては、環境調整事件も急増しております。

次に資料3でございますが、仮出獄率の推移を昭和元年から示したものでございます。仮出獄は、昭和24年の犯罪者予防更生法ができる以前は極めて低調な運用でございましたが、戦後急激に積極化しております。しかし、その後、仮出獄率は下がり始めまして、昭和55年以降は50%を下回りかねないといった状況になりました。小さい字で昭和59年のところに書いておりますが、法務省としまして仮出獄の適正かつ積極的な運用の推進という施策を行いました。その結果、仮出獄率も上がりまして、現在ではほぼ57%前後で推移しております。

次に資料4でございますが、これは昭和24年以降の仮出獄率及び仮出獄者数を示したものでございます。

次に資料5を御覧いただきたいと思ひます。仮出獄申請受理人員及び棄却率の推移でございます。折れ線グラフが棄却率を示しております。昭和30年代後半から50年代前半にかけて少し高い棄却率になっております。現在は大体3%前後で推移しているところでございます。

資料6でございますが、全体で平均いたしますと、先ほど資料5で御覧いただきましたよう

に、棄却率が3%前後ということでございますが、罪名別に見ますと、例えば殺人、強制わいせつ、暴力行為、このようなものについては相当高い棄却率が示されておりまして、特に累犯者については、相当高い棄却率でございます。地方更生保護委員会におきまして、仮出獄後の保護観察の成り行きを予測でございますとか、被害者の状況等を考慮に入れて、矯正施設とは違った観点から判断がなされているものと思われるところでございます。

資料7は、有期刑仮出獄者の刑の執行率の推移でございます。全仮出獄者の平均の刑執行率は平成16年で81.4%となっております。

次に資料8は、罪名別にその執行率を見たものでございます。御参考にしていただければよろしいかと思っております。

資料9の表は、受刑者に係る仮釈放準備調査の実施状況でございますが、仮釈放準備調査につきましては後ほど御説明を申し上げます。

資料10は、長期刑仮出獄者数及び中間処遇実施率の推移でございます。この中間処遇につきましても後ほど御説明を申し上げます。

資料11は、少年院からの仮退院者数及び収容期間満了によります満期退院者数でございます。緑の部分が収容期間の満了による退院でございますが、これを見ていただきますと、非常に少なく、ほぼ全員が仮退院で出院しており、平成16年は96.6%が仮退院をしております。

次に12ページにまいります。若干、仮釈放制度の沿革等をまとめましたので、御参考にしていただければと思っております。

の仮釈放制度の機能及び目的につきましては、小さい字で書いておりますように、「大コンメンタル刑法」から抜粋したものでございます。

の仮釈放制度の沿革でございます。最初に犯罪者予防更生法施行前でございますが、明治13年に旧刑法ができました。その中では、重罪軽罪受刑者は有期刑は刑期の4分の3、無期徒刑囚は15年を経過した後に、「獄則ヲ謹守シ改悛ノ状アル時」に、典獄、すなわち刑務所長の上申に基づき内務・司法両卿が仮出獄を許すことができるという規定になっております。併せて、仮出獄者は特別の監視に付すという規定がございまして、例えば毎週1回警察署に出頭するとか、あるいは他の都府県への転居を禁止するとか、あるいは警察官による自宅の臨検を受け入れるというような監視制度がございました。

明治40年、現行の刑法ができました。その中では有期刑は刑期の3分の1、無期刑は10年を経過した後に仮出獄できるということで、要件が大幅に緩和されました。また、特別監視の制度が廃止されました。他方で監獄法によりまして、仮出獄を許された者は「警察官署ノ監督ヲ受クルコト」と規定されまして、具体的には、毎月1回警察署に出頭する、あるいは10日以上旅行をするとき又は転居においては事前の許可を受けることといった規定がございました。仮出獄につきましては、典獄、すなわち刑務所長によりまして司法大臣に具申されていたところでございます。

2番の犯罪者予防更生法施行後になりますと、昭和24年に現在の犯罪者予防更生法が施行になりました。当初は保護局の前身でございます中央更生保護委員会が置かれまして、そのもとに地方成人委員会、地方少年委員会が置かれ、この委員会がそれぞれ仮釈放の許可権限を持ったわけでございます。それが昭和27年に統合されまして、地方更生保護委員会という現在の組織になっております。犯罪者予防更生法におきましては、仮釈放は「第3章 更生の措

置」に規定されておりまして、仮釈放者は保護観察に付するというようになっております。

次に13ページ、仮釈放手続等の変遷でございます。ここにつきましては、少し先になりますが、15ページにA3の横の絵がございますので、これを御覧いただきながらお聞きいただきたいと思っております。仮釈放の手続は、矯正施設で仮釈放申請のための審査がなされまして、その結果に基づいて決定権者に申請がされ、審理の上決定されるということになっております。決定権者は、先ほど御説明しましたように、犯罪者予防更生法以前は内務大臣あるいは司法大臣、以降は地方更生保護委員会ということになっております。図の中ほどに横線が引いてございますが、その下段は矯正施設における仮釈放申請のための審査の基準の変遷を示したものでございます。まずこちらの方から御説明を申し上げます。

まず、昭和24年の犯罪者予防更生法施行前は、地方更生保護委員会がございませんので、仮出獄の決定は内務卿あるいは司法卿となっております。刑務所長がこれに仮出獄を具申しておりました。その基準は、ピンク色で示してございます昭和6年の仮釈放審査規程に定められておりまして、身上関係、犯罪関係、保護関係を審査して、再犯のおそれがないと認めるときに具申するとなっております。戦後もこの規程は踏襲されまして、昭和47年に通達とされておりますが、その内容はほぼ変更はございません。そして、昭和49年に法務省令、これは現在生きておりますが、仮釈放及び保護観察等に関する規則にまとめられておりまして、その第17条、第20条の辺りにこのように規定されております。昭和49年の規則ができた際に、審査の要件としまして、それまでございませでした処遇関係、特に矯正施設内における行状、成績等でございますが、それが審査の要件に加えられております。それから、一番下にございます黄色く塗った部分は、行刑累進処遇令というものでございます。この第89条の最初にございますように、第1級、第2級、第3級と、成績によって級が変わるわけですが、第1級の受刑者にして仮釈放に適するときはその手続をなすということが定められまして、累進処遇と仮出獄が結び付いたわけでございますが、これは昭和49年に改正になりまして、この累進処遇と仮釈放申請との直接的な関係はなくなっております。ただ、先ほど御説明申し上げましたように、仮釈放及び保護観察等に関する規則の中で、申請の要件としまして処遇関係という刑務所内での行状とか成績が加えられましたので、実際には刑務所内での本人の行状が考慮されているという仕組みになっております。

次に、上段の地方更生保護委員会における手続について御説明を申し上げます。犯罪者予防更生法前は大臣の権限でございまして、これについては特に規定はございません。昭和24年の犯罪者予防更生法施行以降にいろいろな通達が出されまして、そして昭和49年の仮釈放及び保護観察等に関する規則につながっております。この中で特に左から二つ目の昭和24年10月の「仮釈放及仮退院の手続について」という通達が少し特徴的でございます。この詳細につきましては13ページに記載しておりますので、御参照いただければ有り難いと思っております。要点は、まず仮出獄の条件期間は、有期刑でございましたら3分の1、無期刑でございましたら10年でございますが、私どもは応当日と申しておりますが、条件期間の経過前60日以内に受刑者から仮釈放出願書又は放棄書を提出させて、それを刑務所長が地方更生保護委員会に進達するという手続を行っております。そして、先ほど申しました応当日経過10日前までに仮出獄可否に関する刑務所長の意見を決めまして、刑務所長からその意見を地方更生保護委員会に提出する。その意見を定める際には、受刑者から仮出獄後の生活計画書を提出させているということが特徴的でございます。このような運用がどの程度なされていたのか、その実態は

定かではございませんが、この手続によりまして受刑者の仮出獄手続への参加が実現されております。また、地方更生保護委員会における職権審理の機会が実質的に担保されていた。例えば、本人が仮出獄出願書を提出して、刑務所長の意見が仮出獄否という場合でも、地方更生保護委員会はそれについて職権で仮出獄を許可することが手続上は可能であったと思われまゝ。他方、刑務所長は本人に出願書又は放棄書を提出させて、その応当日前後から仮出獄の可否を判断して、そしてその意見を地方更生保護委員会に提出するという、非常に煩雑な事務が課せられておりますので、当時の過剰な収容状況と相まってその事務量は膨大であったと推測されます。この規定は昭和27年の「仮釈放の準備手続の改正について」という通達で廃止されております。その理由は定かではございませんが、そこに引用しておりますように、「新機構に即応してその事務能率の増進を図るため」などがございます。先ほど申しましたように、恐らく事務が非常に煩雑であったのだらうと思われるところでございます。

さらに、昭和27年12月25日の通達によりまして、仮出獄の基準が定められました。ここでアンダーラインを引いておりますところが、少し特徴的でございます。基準は1, 2, 3, 4とございます。3について、「再犯のおそれがないこと」ということが昭和49年の規則ではございますけれども、この通達の中では、「仮出獄期間中再犯のおそれがないこと」と定められております。その一番下のアンダーラインの部分は、その条件に該当しなくても、刑期の大半を経過していれば仮出獄を許すことができるという規定でございますが、これは昭和49年の規則の制定で削除されております。その理由としては、必然的に仮出獄期間が短くなること等が理由とされております。

以上が変遷でございます。

次に、16ページの図は、既に関東地方更生保護委員会を御視察いただいた際に、御説明を申し上げております仮出獄の手続の流れでございますので、説明を省略させていただきます。

次に、資料の14ページに戻っていただきまして、最近の仮釈放に関する各種の施策について簡単に御説明を申し上げます。

一つは、仮釈放準備調査というものでございまして、昭和41年から実施しております。地方更生保護委員会所属の保護観察官が、仮釈放の申請を受ける前に仮釈放審理の準備のために面接に行き調査を行っております。矯正と保護との有機的連携を深めるということを目的にしております。平成2年以降、すべての矯正施設において実施しております。先ほどの9ページの資料9がその実施の状況の表でございますが、平成16年で実施件数は3万2,996件で、仮出獄申請受理事件に占めます準備調査の実施率は84.7%、ほぼ全件とは申しませんけれども、それに近い数字で準備調査がなされております。

2番が、長期刑受刑者に対する仮出獄審理及び仮出獄者に対する処遇の充実でございます。ここでは二つございまして、長期刑受刑者、すなわち無期刑及び執行刑期8年以上の受刑者の社会復帰の促進を目的としまして、まず仮出獄審理の充実を図るということ、それから仮出獄後一定期間、更生保護施設に居住させる中間処遇を行うというものでございます。この中間処遇につきましては、現在は仮出獄後1か月間、更生保護施設で社会復帰のためのいわばソフトランディングを図るための生活訓練を受けさせて、その後本来の居住地に帰るという手続をとっております。先ほどの資料10が実施の状況でございまして、現在は無期刑仮出獄者についてはほぼ全員に中間処遇を実施しております。

3番が、仮出獄の適正かつ積極的な運用の推進という施策でございますが、これにつきまし

ては既に統計資料の3で御説明を申し上げましたとおりでございます。

4番が、施設駐在の制度化でございます。関東地方更生保護委員会の御視察の際にも話題になりました施設駐在官の制度でございます。仮釈放準備調査を一層充実させることを目的としまして、保護観察官を矯正施設に駐在させて、受刑者との面接、あるいは面会に来ました保護者との面接、刑務所における処遇会議等への参加、釈放時教育等への協力を行っておりまして、10施設で14名の保護観察官を配置しているところでございます。

それから、最後の5番、受刑者釈放通知制度でございますが、これは二つございまして、平成13年3月1日から犯罪被害者の方々が希望されましたら、出所等に関する情報を提供するという制度が始まっております。それから、同じく平成13年10月1日からは、被害者の再被害の防止を目的とした通知制度、通報制度ができております。

簡単でございますが、以上でございます。

野沢座長 ありがとうございます。

先生方、今の御説明に御質問、御意見がございましたら、どうぞ。

それでは、ちょっと私から。先ほどの仮釈放関係統計等の11ページに、少年院からの仮退院者数及び満期退院者数の推移がありますね。仮退院、それから満期退院を含めて、この期間は平均してどのくらいで出てこられるのですか。少年法の規定では、長くても2～3年でもう出てしまうことになるのではないかと思うのですが。

事務局 これは、処遇の別によりましていろいろございます。短いものと特修短期という制度、その次に短いのは一般短期処遇、それから長期処遇、その長期処遇の中にも、家庭裁判所から比較的長期の収容期間を要するものという処遇勧告がついたもの、それぞれございます。最初の特修短期というものは、大体3～4か月でございます。ただ、現在、この数は非常に少のうございます。それから、一般短期処遇の少年につきましては、約6か月ぐらいで仮退院をしまいついて、その後保護観察を受けるということになります。長期処遇につきましては、おおむね1年程度で仮退院をして、その後保護観察を受ける。ただ、比較的長期に収容して教育する必要があるという処遇勧告が付きましては、その勧告にもよりますけれども、2年あるいは3年という期間で出ているのが現状だろうと思います。

野沢座長 分かりました。

いかがですか、御質問は。どうぞ、本江委員。

本江委員 一点だけ、もう一度御説明をお願いしたいと思うのですが、昔は仮出獄を許された者は「警察官署ノ監督ヲ受クルコト」となっていたそうですね。それが現在の保護観察制度に移って、現在は指導監督の内容が、犯罪者予防更生法第34条第1項に書いてあるように、同条第2項の規定を遵守するように指導監督すると、かなり狭くなってきているようです。その2項に書いてあることは、一定の住居に居住していることとか善行保持とか、ごく一般的あるいはかなり狭い分野に限定されてきているようですけれども、その辺の規定の変更についての議論に関する資料は何かあるのでしょうか。

事務局 要するに、法律の規定の仕方が遵守事項を遵守するように指導監督するという形になったということございまして、指導監督というのは何を基準にするのかを法律で明確にしたということではないかと思われま。

野沢座長 それでは、後ほどの議論の中で、また御質問も含めて御発言いただけたらと思いますので、ちょっとここで5～6分休憩をとって、議論に入りたいと思います。よろしくお願

します。

(休 憩)

野沢座長 それでは、時間もまいりましたので、仮釈放のあり方につきまして、先日委員の皆様からいただいております論点がある程度まとまってきておりますので、この順序に従いまして意見交換をしてみたいと思います。

まず最初に、仮釈放許可基準のあり方につきまして、御意見がありましたらお願いいたします。この許可基準につきましては、佐藤委員、瀬川委員、堀野委員と皆様から御意見もいただいているわけですが、どのような人を仮釈放すべきなのかという一番の理念、先ほど事務局の説明では四つほど条件もございまして、いろいろと既に表に出ていることでもあります、一番基本として、仮釈放の本質論、理念、あり方等についての御議論をいただければ幸いです。よろしく申し上げます。

それでは、御意見をいただいたということからして、佐藤委員からひとつどうでしょう。

佐藤委員 意見を申し上げればよろしいのでしょうか。

野沢座長 この基準をどういう考え方で審議していくのが一番いいのか。いわゆる刑法の規定がきちんとあるわけですが、さらに、再犯のおそれがないとかといったことが先ほども四つほど並んでおりましたですね。そういったことからして、これまでどおりの基準でいいのか、更にもう一つ突っ込んだ考え方が必要なのかどうか。いずれにしてもこの制度があるということは、なるべく立ち直り、復活の可能な方は早く刑務所から出てもらって、もう一度また社会のためにお役に立っていただきたいということがあるわけですし、また、出てきたらもう一度罪を犯すおそれがある人には、やはり期間目一杯入っててもらわないといかんだろうということもあるかと思えます。そういった事柄を含めて、御判断いただいております地方更生保護委員会の委員を始め、非常に厳しい現場で働いている行政の方々よりどころになるような基準、考え方、理念といったものがここでいただければ、大変有り難いと思うわけでございます。

佐藤委員 分かりました。そういう目的で申し上げますと、まず現行の規定は甚だ不明確だと言うべきではないかと思えます。つまり、悔悟の情、更生の意欲、再犯のおそれがない、それから社会感情と各々の事項は明確のように見えますが、性質の違うような、あるいは裏腹のような諸要素四点を総合的に勘案して決めるということになっていますから、一見甚だ合理的な判断が可能ないように見えますけれども、その実、判断基準が無いに等しいという状況ではないのか。したがって、先般の関東の地方更生保護委員会でのお話から拝察いたしまするに、できる限り刑務所から出してやりたいということで、矯正から申請がなされる。それを受けて棄却することについてはほとんどなく、総数として2.5～2.6%しか棄却率がないことに見られるように、大半は容認しているという運用になっていくのも当然であろうと思えます。したがって、この基準の中に、また各地方更生保護委員会が実際に判断されている現実の運用基準というものは、極めて緩やかに、できる限り認めるという方向に運用される原因になっているのであろう。再犯のおそれの高い者を排除すべきだという観点に立つのであれば、この基準はより明確にすべきものであろうと思えます。

なお、薬の中毒ないしはその可能性を持っている者ですとか、あるいは暴力団のように組織

に属している者等々は、その再犯可能性がそもそも一般的に高いと認められます。先ほどの資料を拝見いたしますと、殺人等の受刑者につきましては棄却率は十数%ありますけれども、覚せい剤の受刑者についての棄却率は甚だ低いということからいたしますと、一般的に再犯可能性が高いと認められる罪種についても大半が仮出獄されているということも、その結果ではなかるうか。さて、この明治時代の再犯のおそれなしと認められる受刑者についてのみ仮釈放が認められた制度から、昭和49年の仮釈放及び保護観察等に関する規則で定められている、今申し上げたようなところに何かものの考え方の変化があったのかどうか。

なお、蛇足ながら、一貫してそのように見受けられますけれども、刑法あるいは犯罪者予防更生法の中にこういう抽象的な基準がありますが、規則、省令で具体的基準が定められ、しかも大きく変遷している。そして、その規則の制定についての法律の委任が不明確である。このような規定の有り様については、現時点において見れば、いかがかということも痛感いたします。

野沢座長 ありがとうございます。

瀬川委員、どうぞ。

瀬川委員 今、佐藤委員は基準そのものについて言われましたので、私は、運用の実態について少し触れたいと思います。まずこの基準どおりなされているのかという点をお聞きしたい。そして、その実証を示してもらいたい。換言すれば、四つの基準が仮釈放及び保護観察等に関する規則に書いてあり、その前提として刑法にも改悛の状と書いてあるわけですがけれども、そのとおり運用されているのかどうかということです。

仮釈放全体に対する私の問題意識なのですが、極めてごく内輪でなされているといいますが、パブリックな目が全然入らないところでなされているという印象を持っております。恐らく、刑事司法のプロセスの中で、仮釈放のところについては全く光が当たっていないような印象を持っているということです。警察の場面でも、これまでは公安委員会がありましたけれども、警察刷新会議によって警察署協議会というのができた。検察の段階でも検察審査会というのがあり、裁判の段階では裁判員制度というのができた。しかも、矯正の場面では、今回の監獄法改正の中で、刑事施設視察委員会というのができた。これは画期的なことだったと思うのですが、しかし、仮出獄の場面、更生保護の場面には一切光が入っていない。その点は、根本的に考え直す必要があるのではないかと考えております。

いずれにしても、まず現状はどうなっているのかをお示し願いたい。そうでないと、空理空論に終わってしまうので、その基準がどういう形で運用されているのかという実態は是非示してもらいたい。情報公開の一場面でもあると思うのですがけれども、仮釈放の実態は明らかにされておらず、調査研究についてもほとんどないという状況です。地方更生保護委員会のメンバーというのは、矯正関係者も若干いますけれども、更生保護関係者が主だとお聞きしました。いわゆる長い間保護観察官をされて、言ってみればエリートだと思っておりますけれども、そういう方がごく内輪で仮釈放を何となく「総合的に」決めているというのが印象です。この間の視察でもそうで、悪意ではないのですがけれども、マニュアルはありますかということありません、データはありますかということありませんという状況です。これについて建設的な議論をするためには、やはり運用の実態が明らかでなければ議論できないのではないかと思います。したがって、先ほどの基準そのものも論点ですがけれども、運用そのものがもっと明らかにならない限りこの議論はできないのではないかと印象を持っております。

以上です。

野沢座長 ありがとうございます。

堀野委員、いかがでしょう。

堀野委員 私は、お二人の委員の意見と同じように、許可基準があいまいだという点においては全く同感で、恐らくこれは何の基準にもなり得ていないのではないかという印象を持っております。ただ私自身は、先ほど教えていただいたのですが、仮釈放出願制度が昔あり、本人のかかわりということが仮釈放の一つの起点になり、そしてそれが中央で審査される。非常に煩雑だったろうと確かに思います。しかしながら、そういう本人のかかわりの中で仮釈放そのものが原則的に行われる、すなわち原則化するということは、むしろ理念としては、私はそれを据えるべきではなからうかと思えます。したがって、私は、許可基準というよりもむしろ逆に不許可基準として、こういった者は出してはいけないという、そういう基準を明確にする方が実践的ではないか。例えば、犯罪の内容、あるいは刑務所内における態度その他から見て、反社会性、犯罪的傾向の強い者、例えば暴力団の組員であり、かつ受刑期間中に暴力団組員たちの面会その他通信が行われているといった人たちであるとか、あるいは犯罪に非常に接近しやすい人格障害を持った人たちとか、ほかの手段で更生といいますか改善ということはあり得るかも分かりませんが、要するに不許可とすべき基準を明確にした上で原則仮釈放とする。ただ難しいのは、仮釈放は今、社会感情、国民感情で言えば、刑期の短縮としか受け取られていないのではないかということです。要するに、こんな重い罪を犯しているのにどうして早く出してしまうのかということで、これに対して抵抗する感情というのはかなり強いだろうと思えます。これは施設内処遇と社会内処遇とが相まって犯罪者に対する更生が行われるのだというきちんとした理解が社会の中にないと、恐らく私の言う原則化というのなかなか実現が難しいのかなとは思えます。けれども、基本的にはそのように発想を逆転させて、むしろ原則としては出すのだ、そしてほとんどすべての人に社会内処遇の機会を与えるのだといった意味で、不許可基準を明確にしていく。そのことによって今、佐藤委員のおっしゃったような危惧を払拭し、これを社会に対して保障していくべきではないだろうかと思えます。

また後で何かありましたら、申し上げさせていただきます。

野沢座長 この件は、実は一番基本的なことですから、繰り返し繰り返し出てくることかと思えますが、いずれにしても、私どもがこうして議論しているのも、現在のルールなり基準なり審議のあり方なりが十分ではないということから立ち上がったと思えます。何らかの形で一番基本のところから議論を起さないと、なかなか附帯的な事柄だけを議論しても答えにならないことも考えられますので、また再度ここに立ち返りながら御議論いただくことにしまして、先へひとつ進ませていただきたいと思います。

次は、仮釈放の審理手続のあり方でございます。先日も関東地方更生保護委員会まで参りましていろいろ現場の状況を伺ってきたわけですが、現在の仮釈放適格者を適切に判断するための仮釈放審理のあり方がこれでいいのかどうか、状況としてよろしいかどうかという問題があるわけでございます。その中でも、大変難しいことですが、特にハイリスクの方々を見つけ出すことができれば、答えは非常にはっきりさせることができるのですが、その場合、現在の要員なり、あるいは専門的な知見なり、そういったものが果たして十分かどうかということもあろうかと思えます。これについてひとつ御議論をいただければと思えますが、いかがでございましょうか。どうぞ、本江委員。

本江委員 私は、今、佐藤委員が言われたことも、堀野委員が言われたことも、確かにそのとおり、非常にあいまいな基準になっていると思うのです。ただ、刑事法の基本たる法律である刑法そのものが、改悛の状があるときということしか決めていないことを思うと、改正刑法草案がどうなっているかは知りませんが、非常に決めにくい。根本法でさえも明確に基準を定め得ないような、恐らく相当な審議があつてそういう結果になっているのだらうと思うわけですから、短期間のうちに仮釈放の基準を決めてしまうということは相当困難なことであらうと思うわけです。もしそれを規則であらうと通達であらうと、ある程度決めるとすれば、全員が自分の考えを書いたものを提出して、それから議論を始めないと、議論は相当長時間にわたることになると思います。だから、それは座長が言われますように、しばらく置いておいて、必要があれば触れることにして、この審理のあり方としては、改善の余地があるところを先に具体的に話し合った方がよいのではないかと。私は、瀬川委員が言われたように、地方更生保護委員会は社会の目が行き届いていない分野である上に、内輪で物事を進めているように見えている。これを、もっとパブリックにしたらどうか。具体的にいうと、委員の構成を、今は更生保護官署出身の者を中心に構成されていますし、保護観察官というのは社会内処遇のプロですから、もちろんそれは相当数入らないといけないことは間違いないのですが、もう少し外部の人に入っていただくということも、審理を客観化しオープンにしていくための大きな方法の一つになるのではないかと思います。特に、仮釈放の審理というものは、裁判官が決定した刑期を短縮するわけですから、委員を相当権威のあるメンバーにしないと、全体としてのバランスが保てない。そうすると、弁護士に入っていただいたり、あるいは裁判官や検察官が委員になるとかいうように、司法関係者ばかりでなくてよいのですが、民間の人にも入っていただいて、もう少しオープンにし、かつ外部の目を入れ、相当権威のあるものにすることによって、常時バランスのとれた感覚に従った審理結果が出てくるようにすることが必要なのではないかと思います。

そのほか、先日関東地方更生保護委員会に行ったときに見せていただいた実務について申し上げますと、余りにも委員が少ないし、余り審理を深くやっている時間もないという状況があるので、これを改善する必要があるのではないかと。それと同時に、委員が少ない割にはちょっと記録が多過ぎる、余りにも書き物が多過ぎるような印象を受けました。書き物はもう少し効率的なものにして、頭で整理していくということを訓練することが必要だと思います。そういった審理のあり方、記録の意味、あり方、体制の整え方の問題を大いに議論することによって、即効性のある、実現性のある結論が得られるのではないかと思います。仮釈放の基準そのものを正面から議論すると、話が尽きないのではないかと気がいたします。

野沢座長 確かにあいまいということは、逆に言うと判断の余地がそこにいろいろあるということで、審理をする人の心証といえますか、判断というものの価値がそれだけ上がることもまたあるわけです。ただ客観性という点でどうか、あるいは漏れがあつたときにどうなるのだということも言えようかと思うのですが、今、刑法は重罰化ということで、刑期を確か大分長くしていますね。そちらの関係もあつて、この仮釈放の関係がそれを一部緩和するという要素もあるわけですが、今御指摘のように、裁判所で決めた期間をこの地方更生保護委員会において3人の委員の合議で決めていくということですがけれども、さらにそれを権威づけるためにも、今言った法曹関係者からの参加とか、あるいは裁判員制度で象徴されますような、国民の皆様の代表に参加していただくとか、様々な工夫があつてもおかしくないかなと思います。これは

後ほどまた項目がございまして、そこでもう一度御議論をいただこうかと思っておりますので、どうでしょうか、この審理手続のあり方について御意見はありませんか。

金平座長代理 今、本江委員の方から、少し書類が多過ぎるというお話がありました。これはまた別の意味で私は書類がちょっと足りなさ過ぎるかなと思いました。というのは、この関東地方更生保護委員会を見せていただいて、本当に忙殺されていらっしゃると思えました。そしてしかも、これも本江委員がおっしゃったように裁判で決めたものを行政が解いているわけですが、私はかつて恩赦をやったときにもそう思いましたけれども、この関東地方更生保護委員会における仮釈放の決定というのは、大変重要な仕事をしていらっしゃる割に、本当に光が当たっていないということも感じます。ただ、私が書類が足りないと言ったのは、あそこで3人の方が合議なさるわけですが、資料が足りないときに、仮釈放準備調査をした保護観察官をそのときだけ呼んで説明させることはある。けれども、あくまで決定のときには3人でなさる。それならそれでいいとしても、どうしてこの結論になったかということについて、私は、きちんとした経過の記録が欲しい。第三者が後でその結果を見たときに、なるほどこの結論が導かれたことがもっともだと思えるために。もしもまた再犯が起こったといったときにも、それが検証の資料にもなるのではないかと。そういう意味で非常に大事なところだけに、もう少し書類というか、記録が欲しい。私はどうして第三者が入って記録をとってはいけないのかなと、実はこの間思ったのです。けれども、それは私の考え違いで本当は入っていますよと言われたら別でございませうけれども、この間は3人だけでやりますとおっしゃったように思ったので、ちょっとそのことを思いました。

あともう一点、よろしゅうございますか。

野沢座長 はい、どうぞ。

金平座長代理 私は、今日の資料を見せていただいて、この仮釈放の棄却率が低いということを実は意外に思いました。もっと高いかと思いましたが、このぐらいの棄却率ということは、矯正の申請なさる基準とこちらで審理なさる基準とがほとんど同じということになるわけです。何かそのところに、それでは基準が、この四つの基準は、1回ぐらいの面接では分からないでしょうから、やはり矯正から相当資料が来るといことで、矯正との間で相当のやり取りがあるのか、これはちょっと質問なのですけれども、そのところをちょっと教えていただきたいと思いました。もしあったとしても、こちらが独立に地方更生保護委員会として決定をなされればいいのですが、何をメルクマールにして改悛の状を決めるのが難しいところなので、矯正の資料に頼ることがあっても仕方がないかなとは思ったのですけれども、そのところはどうか教えてください。

事務局 仮釈放及び保護観察等に関する規則の第20条によれば、矯正施設の長による仮釈放の申請は第32条から第35条までの規定による仮釈放許可の基準に該当すると認められる者について行うということになっています。結局、第17条にあります、処遇関係、身上関係、犯罪及び非行関係並びに保護関係を総合的に判断して、第32条に規定する四つの許可基準、悔悟の情、更生の意欲、再犯のおそれ、社会感情に該当すると認められる者について申請を行うということですので、先ほど金平委員の御指摘のように、申請の基準が仮釈放の許可の基準にもほぼ合致してくるということに手続上はなっております。

野沢座長 ちょっと一つ私から質問ですが、棄却された方が再度出願してくるというケース、そしてそれが認められるケースというのはあるのですか。それともこの申請というのは、1回

限りなのでしょうか。

事務局 棄却をしましても、再度申請される手続はできております。

野沢座長 事態が改善されれば、また出願はあり得べしということですね。

事務局 はい、再度の申請は可能でございます。

堀野委員 理念的ではあっても、仮釈放を原則化すべきだという立場に立てば、車の両輪として、審理の充実と、それから社会内処遇が充実しなければならないということは、当然伴わなければいけない。審理の充実という点で、私もこの間関東地方更生保護委員会を視察させていただいて、いろいろな思いがあったのですが、まずはここをとにかく抜本的に増員・強化しなければ、恐らく適正な審査というのは行われないうちだろうと思います。つまり、今棄却率が低いというのも、おっしゃられているように、施設長の申請はほぼ100%正しいものという認識のもとで、よほどのことでない限りは棄却しないという仕組みになっているのだらうと思いますけれども、例えば先ほど言いましたような、本人関与で出願できる手続を認めたならば、恐らく件数は非常に増えるだろうと思います。その場合には、もちろん本人自身の作成する更生プログラムを義務化すべきだとは思いますが、単に出してくれというだけでは、それは受けられないだろうと思いますけれども、いずれにしても審理を充実させるという点で、今日お聞きした制度の中でも仮釈放準備調査制度、これに携わる人員を抜本的に増やすこと、それから保護観察官の施設駐在制度、これも非常にいい制度だと私は思いますが、これも抜本的に人数を増やして、すべての施設に駐在させるぐらいのことは考えた方がいいのではないかと思います。それに加えて、例えば少年事件では事件記録と社会記録というのがありますけれども、ソーシャルワーカー的な立場で施設内にいる人たちと施設外にいる人たちが連携しながらタッチする、ソーシャルワーカー制度が導入される必要があるのではないだろうか。つまり、それは保護観察官がその人数で行えればよろしいのですけれども、これは予算的にもなかなか大変だろうと思います。ボランティアあるいは非常勤でケースワーカーが関与するといった制度をつくって、審理が適正に行われることを担保していく、そして将来の社会内処遇にも備えていくといったことを考えていくべきではないかと思います。

いずれにせよ、今の地方更生保護委員会の審理体制というのは、全国8ブロックで53人の委員。まずそもそも53人という人数が問題外に少な過ぎると感じますとともに、53人のうちの45人が更生保護官署経験者であるとか、あるいは矯正施設の幹部であった方々だということ。そして、恐らく8ブロックに1人ずつ、ほかの官庁から来られた方がいらっしゃるのだらう。つまり、検察が5名、総務省と人事院から合わせて3名でしょうか。ということは、全くこれは内輪と言っていい構成だと思います。ここに別の方が別の形で関与するシステムを加えるべきだらう。つまり、3人の委員構成でやるにしても、そこに例えばオブザーバーとして先ほど申しましたようなソーシャルワーカーがバイプレーヤーとして関与する、あるいは非常勤ではあっても専門知識を持った専門職の方々が関与する。実質的にはこの5人体制ぐらいでやるべきではないだろうか。それは民の参加ということも一方で意味するわけですが、この閉鎖的な3人体制の、しかも非常に数の少ない、超多忙な中で行われている審査というのは、極めて不十分ではなからうかと思っております。そういう点に改善点があるのかなと思っております。

野沢座長 どうぞ、瀬川委員。

瀬川委員 先ほど本江委員と金平委員が言われたこと、今の堀野委員の御意見も踏まえて、仮釈放のあり方として、この方向性があり得る。一つは、手続を簡素化して仮釈放を積極化し

ていい部分で、もう一つは今回の重大事件の再犯を受けて我々はやっておりますので、仮釈放を慎重に見極める部分と、両方ある。何でもかんでも全員の対象者について同じ書類を集めて同じエネルギーをもってやる必要は何もなくて、本江委員がおっしゃったように、書類を簡素化して、早期に仮釈放していくという部分は、もっとどんどんやってもいい。ただ、金平委員がおっしゃったように、きちんとやる部分はきちんとやる。言ってみれば仮釈放の二極分化という方向で私はやるべきだと思います。

後で、受刑者を早期かつ円滑にという論点がありますので、そこで簡素化・早期化といった点を議論したらいいと思うのですが、いわゆるハイリスク対象者ということを考えますと、現在は、通常、1人の委員が行って対象者と会っているということですね。それを持って帰って、1人の委員が合議でみんなに説明している。その際に、比較的社会復帰の容易な人だったらいいのですが、非常に難しい事案の場合に、恐らく1人の委員だけの意見が通っていると思うのですが、それでいいのかということです。だから、ハイリスク対象者に対しては、むしろ合同で会うこともあっていいのではないかと。実は私も海外で仮釈放審査に立ち会ったことがあるのですが、そのときの経験では、2～3人で受刑者と面会して、みんなで後で印象を話し合うというシステムだったので、1人の委員の印象で1人の人生が決まってしまうというのは、どうも客観的ということになじまないと思うのです。そういう点で合同審査というか、受刑者に面会するのも合同でというシステムが作動してもいいのではないかと思います。

それから、仮釈放審理にかかる時間は、1回当たり何分くらいなのかとだれかが質問されて、1回数分、7～8分くらいでしたか…。

金平座長代理 7～8分ですね。

瀬川委員 7～8分で1人の人生を決めてしまうというのは、恐らく社会常識から言ったら、疑問符が付く。先ほど言ったことと関連しますが、7～8分で済む場合もあるけれども、済まない場合もあり得るということで二極分化すべきなのではないか。そういう点で何回会ってもいいと考える。それから、金平委員がおっしゃいましたように、調査不十分な部分についてはもっと保護観察官に調査させるなど、調査を厚くする部分があってもいいのではないかと。矯正と保護では予算でも12対1ぐらいで、保護はなかなか弱いところがあるかと思うのですが、仮釈放の場面では保護にも強く出てもらいたい。矯正に対して、もっと積極的といえますか、主体的というか、職権審理も含めて、どんどん刑務所の中に入っていくのではないかと考えます。一方的に矯正のことをカーボンコピーのようにしている必要は全くない。棄却率の低さというのは、保護局の主体性のなさというか、主体的な審理ができていない裏返しだと思いますので、そういう点で、仮釈放手続は、簡素化して済む対象者と、もっと調査をきちんとし、しかも委員も面接を繰り返す、重点的にやる、何人かでやるといった体制、そういう両面の体制をつくるべきだと思います。

野沢座長 ありがとうございます。どうぞ。

榊井委員 それで、そのハイリスクと思われる人について、瀬川先生のおっしゃるようなことでいいと思うのですが、問題は、愛知県安城市の事件は、刑務所への面接は地方更生保護委員会の委員が1人で行き、十数分面接して、問題ないということで仮釈放になったのではないかと思いますけれども、この間視察に行った際、関東地方更生保護委員会の方に、もしこのケースをそちらで担当されたいかがでしようかという質問をしてみると、事件そのものが非常

に軽微である点や、るる勘案すると、恐らく同じような結果になったかもしれないということでした。しかし、これは甚だ危険な事件をその後招来しました。この間のお話を伺っていると、こういうケースはもうしょうがなく通り抜けていくのかという印象をあのシステムでは受けた。ではこれを防ぐ道はなかったのかということ、その後いろいろ調べてみると、この対象者は、刑務所の矯正の過程においてどうも妙な動き、あるいは本来なら刑務官なり何かでひっかかってくるべき兆候というのは出ていたという話もある。それが全くひっかかるシステムではない。確かに暴力団であるとか、いかにも再犯の可能性が高いような者、例えば刑務所の中で再犯の相談をしているような者もいるわけですから、そういう者はひっかかってくるでしょうが、このようなケースはなかなか難しく、このシステムではひっかからない。それをどうするのかというときに、今のシステムでは入ってこない。刑務所内における処遇の危険リスク評価というのは、どこにも反映されていなかったということです。

ちょっとずれる話かもしれませんが、先ほども書類の問題があったのですが、この間の関東地方更生保護委員会の視察で見せていただいた書類はこんなに厚い。それを見ると、AならAという人間について、判決の段階から刑務所に入ってきて、それから何かあればその都度紙がどんどん増えていくのですが、あれを見ると、最初は名前から始まって全部を手書きで写したものが累積しているだけなのです。新しいプラスの情報がそこに加わることは非常に少ないので、結局、個人の危険リスクが何の基準もなく、ただたい積しているといった状況で、それをまた委員の方が見ると言たって、実態はほとんど無理なのだろうと私は思うのです。そうすると、自分たちが長年の経験で培った勘と面接と、さらには力関係としては上と言ったら怒られますけれども、矯正から出てきたもののラインで判断しているのではないのかと思うわけです。

というわけで、先ほど申し上げましたように、ハイリスクという場合は、愛知県安城市の事件のようなケースもあるということ覚えておいていただきたいということと、それから、危険リスク評価についてはもうちょっと近代化して、紙はもっと少なくなると思うのですが、もっと個人的に絞ったリスクというものの管理のあり方。それからもう一点として、先ほど委員の方が土日はほとんど休むこともできず、家に記録を持って帰って読んでおられるという実態をおっしゃっていましたが、この閉鎖的な少ない人数というのは考える余地が大いにあると思います。

以上です。ちょっと長くなりました。

野沢座長 どうぞ。

事務局 瀬川委員の御意見の関係で、地方更生保護委員会の委員の面接の実態として申し上げますと、平成16年に全国で委員が面接した回数は、刑務所で1万7,721回、少年院で5,467回、合計2万3,188回です。複数委員の面接というのも実施しておりまして、数は非常に少ないのですが、刑務所で5回実施しております。主に無期刑等の重大事犯だろうと思います。それから、委員が再度面接をしているものもございまして、刑務所で108回、少年院で39回、合計147回でございます。

ちなみに、委員は基本的にはすべての事件について面接することが定められておりまして、特殊な事件についてだけ面接を省略することができます。それはこの仮釈放及び保護観察等に関する規則で定められておりまして、一つ目は、本人が開放処遇を受けている受刑者。例えば大井造船作業場のような開放処遇を受けているところ。二つ目は、本人が短期処遇を受けてい

る少年院在院者である場合。それから三つ目が、先に終結した本人に関する仮釈放審理事件において、同じ地方更生保護委員会の委員が本人と面接を行い、その面接の日から4月を経過していない場合と限定されているところでございます。

以上でございます。

野沢座長 どうぞ。

瀬川委員 榊井委員のおっしゃったことなのですが、愛知県安城市の事件については、刑務所の中で幻聴があったという話もあります。その記録が残っていたかどうかは知りませんが、その幻聴が見過ごされ、それが結果的にああいうことになった可能性はあるという気がいたします。つまり、精神障害を何らかの形で負っていて、それが見過ごされたまま刑務所を出てしまった。しかも、更生保護施設の中でもケアされないで本人はどこかへ行ってしまい、ああいう事件を起こしたといったところがありますので、先ほどの問題に返り、今後の改善点という点で言えば、保護局も努力されているようですが、精神科医を入れることも一つの方法ですし、精神科医とまでいなくても、先ほどのようなソーシャルワーカーとか、心理学的な人とか、そういうことの実践ができる人の手当てというか、そういう分野の委員を増やすのはすごく大事なことでないかと思えます。

佐伯委員 私も今までの各委員の御意見と大体同じなのですが、仮釈放審理のあり方としては、一つは専門的知見をもっと活用すべきであると思えます。先日の見学で皆さんがお感じになったのと同様に、私も、仮釈放の決定を長年の感でおやりになっているという印象を抱きました。それはそれで非常に貴重なものだと思いますけれども、精神科医を始めとする専門的知見をもっと活用すべきだろうと思えます。その一つは、保護局で当面の対策として、重大再犯事件の検証システムの評価といったことが出ていましたので、是非積極的にやって成功していただきたいと思えますし、もう一つは、地方更生保護委員会での審理において、お配りいただいた新聞報道では、性犯罪者については精神科医の意見を聴取することを始めるそうですが、先ほど瀬川委員のおっしゃったような委員という形がいいのかどうかについてはいろいろ検討する必要があると思えますけれども、常態的に専門的知見を活用できるようなシステムを整えるべきだろうと思えます。

二番目は、審理のあり方として、もう少し外に説明できるような基準が必要だろうと思えます。積極的に基準を書くのはなかなか難しいので、堀野委員がおっしゃったように、仮釈放を原則化した上で不許可基準を明確にするというのも一つのいいアイデアかなと思えます。ただ、3分の1を過ぎると認められるといった非常に広い基準になっておりますので、法律に書くのは難しいのでしょうかけれども、ある程度類型化して、例えば初犯で、余り再犯のおそれのないような類型については、これはあくまで全く根拠なしに例として数字を申し上げるだけですが、例えば70%執行すれば原則として仮出獄を認めるとか、もちろんそれはあくまで原則ですので、特に再犯のおそれが強いような場合には認めないとか、そういう形で類型化しておけば、書類の点についても、先ほど瀬川先生がおっしゃったようなメリハリをつけた審査もやりやすくなるのではないかと、それから説明もしやすくなるのではないかと気がいたします。

三番目は全く素人考えなのですが、先ほど、ただ書類が重なっているという御発言がありました。私も見学の際に同じ印象を受けました。そのときにふと素人考えで思いついたのは、最近病院では電子カルテが導入されているところがあることです。お金の問題にはなり

ますけれども、理想的に言えば、警察から始まって全部の情報が電子化されればいいのかもありません。一つのカルテに電子的に書き込んでいくといった形で一元管理されれば、書類の保管だけでも随分大きな場所を占めていましたので、そういう問題も解決できるのではないかということ素人考えで思いましたので、ここで一応申し上げたいと思います。

清原委員 ただ今の佐伯委員の意見に続きまして、私も同様の趣旨を申し上げることになるかと思うのですが、まず第一に、先ほど冒頭に御議論のありました基準の明確化と基準の共有化がやはり大変重要であろうと思いました。ある意味では基準の具体化と言った方がいいのかもありません。

二点目に、多くの委員の皆様がおっしゃいましたように、この地方更生保護委員会で判断される方の多様化、あるいは多元的な視点が、その判断に入ることの有効性です。この点につきまして、私は専門家と言っても恐らくケースによって多様で、先ほどから御指摘がありますように、精神医学の専門家、あるいは臨床心理士、あるいはソーシャルワーカー、あるいは教員がいい場合があるかもしれませんし、どちらかと言えば、最近の犯罪の動向から言って、専門の資格を持つとか学位を持つとかということではなくて、精神とか心理とかいう分野について御経験の深い方が有効なのではないかと思いました。ただ、その場合に委員としていらっしゃるのがいいのか、ケースによって専門家としてかわられた方がいいのか。それは多元的な視点が有効であるとともに、多様な方に大人数がかかわっていただくことも、このような判断をするときには有効なのかもしれないと感じています。

三点目に、関東地方更生保護委員会の視察に行けなかったので、ひょっとしたら不勉強なのかもしれませんが、私はこれまで判断の検証システムがあると思っていました。しかし、先ほど瀬川委員が例示されたように、検察審査会のような組織的な判断に対する異議申立てのシステムがないというわけですから、そういう意味では、実際に重大な再犯事件が起ってしまったときに、判断された方が本当にお困りだったろうなと思います。今回、重大再犯事件の再発防止に向けた検証システムでは、内部監査の充実ということで、地方更生保護委員会による保護観察所に対する特別監査をより実効的なものとするのであったのですが、これは、ある判断をしたときに、地方更生保護委員会の判断ではなくて、保護観察所の体制にひょっとしたら問題があったのではないかという方向での強化なのかなとお見受けしました。私が地方更生保護委員会の委員になる可能性はないのかもしれませんが、もし私が委員になって、判断しなければならぬときは、保護観察の御専門の方と御一緒でも相当厳しい判断を迫られることになるだろうと思います。そうであるならば、何か検証する仕組みが第三者的であった方が、逆に判断しやすいのかなと思ったりもしまして、その辺りの第三者性をどう担保するかということもやはり大きな課題なのかなと思いました。

次に、保護観察官が仮釈放準備調査をされているということなのですが、それはもちろん社会内処遇の専門家として、よりよくつないでいくときに、保護観察官の方が準備をされるということもいいと思うのですが、現場の社会内処遇の当事者として、保護観察業務が大変お忙しいことも事実です。大変業務が煩多な中、一つではないお仕事をされているということ改めて認識いたしまして、その辺り職務の連携と時間軸での連動が有効だと思ふ反面、過剰にお忙しくはないかなと推測します。その辺の対応は、堀野委員がおっしゃったように、頑張って人員を確保していただくことが、保護観察官においても、地方更生保護委員会の委員を増やす面においても、両方必要なかなと思いました。

最後に、先ほど佐伯先生がおっしゃったように、文書がたい積しているという表現は見事だと思ったのですが、おそらく時間軸ですっとたい積していくのでしょうか、迅速な、しかも適正な判断をするときは、マトリックス化できているとか、本当に必要なものについて集約されているとか、そしてそれに基づいて重点的に面接のときに掘り下げていくとか、そういうことが必要なのだらうと思うのです。だから、書面を読んでも、それだけではきっと適切な情報は分からないでしょうから、カルテほど簡素化されて、しかもぎゅっと臨床の対応が得られるものにできるかどうかは別として、この辺りも、検証システムなどの中から有効なデータとか、あるいはこれはできるのかどうかわかりませんが、定量的に点数化できる部分と、定性的に判断しなければいけない部分を、これまでの御議論でキーワードとして、よい意味での「簡素化」ということをいただいたので、取り組んでもいいのではないかなと思います。そのような重点化と簡素化と、そして負担の軽減化がないと、判断の適正化が進まないのではないかなと受けとめました。

以上でございます。

野沢座長 大変大事な御指摘を各委員からいただいております。仮釈放準備調査の充実、あるいは刑務所に駐在するための保護観察官の増員あるいは充実、さらには地方更生保護委員会の委員を3人と言わず、別な分野から専門家が加わったらどうか、あるいは民間の立場で入っていただくことはどうか、さらには簡素化して能率を上げる意味での二極分化という御指摘もでございます。その場合にはまた判断のデータが大事かと思いますが、重点化あるいは簡素化の問題、そういった数々の御指摘がございますので、事務局の方でも、このいただいた御意見をひとつ十分整理して、また論点を組み立てていただきたいと思います。

まだ御議論いただきたいところですが、先もでございますので、とりあえずその先の受刑者本人の審理手続への関与のあり方について御議論いただければ有り難いと思います。本人が刑期を短縮して出られるという希望を持って、本人自身が大変模範的な姿勢をとっていく。その中で矯正が進むということであれば、これもまた意義があるわけでございますけれども、現行の制度では、一応本人に申請権はございませんで、保護観察官の仮釈放準備調査と委員面接の際の意見陳述だけになっているわけですが、この辺のところがいかがなものかと思います。ただ、これが権利として付与されてしまったときには、またそれなりの問題も逆に出てくるということもございますので、その辺についての御意見はいかがでございましょうか。はい。

金平座長代理 このいただいた「仮釈放の許可基準及び仮釈放申請のための審査基準等の変遷」という資料を見ると、出願制度というのは、昭和24年に採用されて、昭和27年にはそれが廃止されているのですね。

事務局 はい。

金平座長代理 これは何か、このころにどういうことがあったのか、ちょっと分かればお話しください。私も先ほどから、本人の出願というのでしょうか、できればもっと早く刑務所を出たい、そのために努力するというインセンティブになると思っていたのですが、ずる賢い人ばかりがインセンティブにしてしまうかもしれないので、簡単にはいかないだろうとも思います。しかし、ここで出願制度が確かに一度採用されているので、ちょっとこの辺が分かれば教えてください。

事務局 昭和24年10月の通達で出願制度が採用されました。応当日は、有期刑では3分の1、無期刑ですと10年でございますが、それが経過する日の60日前に、仮出獄出願書あ

るいは仮出獄放棄書というものを本人に提出させております。その後刑務所の方でいろいろ調査をしたり、あるいは本人から仮出獄後の生活計画書といいますが、更生計画書のようなものを提出させ、そういうものを総合的に判断して、刑務所長が仮出獄の可否を決めて、その意見を地方更生保護委員会に提出するという手続になっております。恐らくこれは、昭和24年の仮釈放制度がアメリカのパロール制度をまねておりますので、そういうところから入ってきたのだろうと推察はされるわけですが、はっきりしたことは書き物になっておりません。それが昭和27年12月の通達で廃止されております。この理由も、ここに抜粋で書いておりますように、今は地方更生保護委員会となっておりますが、それまでは少年のための仮釈放・仮退院を決める委員会と成人の仮出獄を決める委員会の2種類に分かれておりました。それを昭和27年に機構改革で統一して、地方更生保護委員会にしております。その機構改革に併せて、ここにありますように「事務能力の増進を図るため」という一言しか書かれていないのですが、その観点から仮釈放の出願書又は放棄書というものを廃止して、そしてほぼ現在の手続、すなわち、本人が入所した際に身上関係の書類を刑務所で作りまして地方更生保護委員会と保護観察所に送るといった手続に変えております。この昭和27年12月20日の書きぶりから見ますと、恐らく刑務所での事務が非常に膨大になっていったのだろうと思われませんが、確かなことは分かりません。

金平座長代理 ありがとうございます。

榊井委員 現在の出願の申請権の問題は、恐らく2の「仮釈放の対象及び時期」の関連で本格的に考えてみるべきではないのかなと思います。要するに、この間の視察でもそうでしたけれども、仮釈放における残余の期間はだんだん短くなっている。あるいは、残余の期間の決定そのものも、言葉は悪いですが、言ってみると地方更生保護委員会の委員のさじかげんになっているという印象を強く受けたわけです。要するに非常に短くなっている。3か月、4か月といった形で、仮釈放の残余の期間だけの保護観察にどういう意味があるのかという点で考えていくと、この残余期間だけが保護観察ということについては、もっと本格的に考えて、もっと長い時間を最初から与える。その間は監視にもなるし、逆に立ち直りの時期にもなるわけですが、残余期間が終われば保護観察も終わりというのではなくて、ある一定期間を確保するというのを考えるときに、この申請するということと関連して考えられるのではないかなという感じがします。この辺になると、かなり法律改正の問題になるのでしょうか。あるいは犯罪者予防更生法だけで済むものなののでしょうか。よく分かりませんが、その関連でも考えてみたいかがでしょうか。

事務局 仮出獄期間でございますが、だんだん短くなっているわけではございませんで、多少長くなっております。平成16年の仮出獄期間の平均は、5.2か月でございます。平成7年は、4.4か月でございます。仮出獄の期間そのものは少しずつ長くなっている。これは刑期全体が長くなっていることの影響もあろうかと思えますけれども、そのような実態でございます。

佐伯委員 現状についての質問なのですが、現在は、仮釈放準備調査及び委員面接の際に、面接の対象として関与するのみということですが、例えば受刑者本人から、仮出獄になった後の予定というか、どのような生活をするつもりであるとか、そういう書面を提出させるとか、そういうことは行っていないのでしょうか。

併せて私の考えを申しますと、申請権というのは、そういう権利を認めてどういう意味があ

るのか、もし法的権利として認めるとすると、現在の刑法で3分の1を経過すると仮出獄の可能性があるということなのですが、3分の1を過ぎて、申請権があった場合に、申請をして仮釈放が認められるかということ、現状を大きく変えない限り全然認められないということになるわけですから、法的権利として認める意味があまりないですし、かえって更生の意欲をそぐおそれもあるように思います。そういう意味では、現状よりも受刑者の更生意欲を高めるために、関与を工夫して強めることは望ましいと思うのですけれども、法的権利として認める必要は、少なくとも現状ではないのではないかと思います。

田中委員 仮出獄の話なので、私がこれから申し上げることを不適切だと座長が思われれば、議事録から削除していただいてもいいのですけれども、今回、仮釈放中の人が犯罪を犯したから仮釈放についても一度見直せということなのでしょうけれども、刑期満了で出た人が同じ犯罪を起こしても、社会の安全・安心からいけば同じことなのですね。刑を受けた人が社会復帰するわけですから、そのときにどうすればいいかという問題として議論すべきだと思うのです。なぜかということ、もう既にここに予算要求として、仮釈放制度について議論が出たから地方更生保護委員会委員について増員という話になってくるわけですが、改革というのは、下手な仕立屋にやらせると、一つのしわは取れるのだけれども、もっと大きなしわが別に寄るのです。下手な仕立屋というのは本当に困ったものだ。腕のいい者はばしっと決めて本当にしわを取ってしまうのですが、普通はやればやるほどおかしくなるのです。普通の仕立屋というのは大体そのぐらいらしいのですが。これが、増員要求で、仮釈放の基準をつくるためにもっと人が要するという議論は何かおかしいなと思います。社会の安全・安心を議論するのに、仮釈放のところで人が要するというのはやはり変で、リソースの使い方として違うだろう、それと思うのだと思うのです。仕立てをお願いしている方は。ここのしわで気になっているみたいだけれども、いや、違うだろうという感じがあるので、これはもちろん大変気になる犯罪が仮釈放中の人だからなのですから、でも本当は仮釈放中かどうかは余り関係なしに、だれだって犯罪の被害者になった人の立場に立ってみれば、もうちょっと違う枠組みで考えてくれよと言っているのだと思うんです。

ですから私は、この仮釈放の制度というのは、明治の刑法から始まっているようですから、急にどうこうすることはできないと思いますけれども、でも今求められているのは、犯罪を犯す可能性の強い人が刑期を受けている期間中に、どういう形で教育することがその人たちの社会復帰にふさわしいのか、あるいはある種感銘にかかわることなのか分かりませんが、どういう教育を受けられるかということも議論する。そちらに持っていけないと、少なくとも予算要求、増員要求まで出てくると、これは違うだろうということになると私は思います。今のリソースの範囲内で、こういうことをやればもっと改善するという話ならいいのですけれども、こんなに資料があって、たまっているから大変だから増員を通せというのは、ちょっと違うと思います。

堀野委員 よく分かるのですが、満期釈放者の犯罪も仮釈放者の犯罪も質的には同じだと私は思っています、国民の立場から言えば、それが再犯すれば防止しなければならない。しかし、私が考えるのは、仮釈放によって長くないでもいい、社会の中で十分活動できるという人が、そのまま留め置かれている状況はよろしくない。もう一つは、もっといてもらわなければいけない人が、簡単に出てくるのもよろしくない。

田中委員 それは、刑期の判断が間違っているということですか。どうしてそういうことが

起きるのでしょうか。

堀野委員 裁判所は一定の類型的な量刑基準でやっています。余り刑罰が個別化されていると私は思わないのですけれども、一応検察官の求刑に従って判断しているわけですから、一定の個別要因は考慮されているにしても、この人を矯正させる上で、刑務所という施設内処遇を何年、社会内処遇を何年ぐらいというところまでは裁判所は別に考えていないだろう、それは、基本的には矯正と保護の段階で具体的に決めていくべきだろうと私は思っています。そうすると、全体の再犯を防止していく上で適切な仮釈放、すなわち先ほど言いました、いなくてもいい人が刑務所に入っている、それから出てはいけない人が刑務所から出たといったことをなくすような仮釈放審理をするだけの人的リソースは必要であろうと思うわけです。

田中委員 それは無理でしょう。そんな仮釈放を一人一人について審理できるほど、私はそんなリソースはそこに充てられないと思いますよ。それは無理だと思う。

佐藤委員 今、田中委員がおっしゃったことは、この関与の問題も含めて非常に幅広い問題の指摘だと思いますので、また後ほど御議論が続こうと思いますけれども、審理手続の本人関与の問題だけに絞ったことについて意見を申し上げれば、私はこういう発想自体がちょっと分からないのです。犯罪を犯して、それは多分に本人の行為責任で、そのことで裁判所において刑罰を科せられて、その刑に服している。受刑者には刑を全うすべき責任があるのであって、そこから出ることを請求する権利を与える余地はそもそもあるのだろうか。したがって、審理手続へ本人が関与することはあるかもしれませんけれども、現に面接をしている、あるいは仮釈放準備調査でいろいろ本人の意見は反映されているということ、これで十分であって、何ゆえに本人にそのような権利を与えなければならないのかということがそもそも分からないし、恐らく世の賛同は得られないのではないかと思います。ましてや今、田中委員がおっしゃったような観点に立てば、何だということになるのではないかと思います。いかがですか。

佐伯委員 私も権利を認める必要はないと意見を申し上げましたが、仮に権利があるとしても、それは仮出獄を受ける権利ではなくて、仮出獄の審理を受ける権利というか、一応そういう制度があるので、自分はそのらの適切な処遇を受けることができると思うと、そういう審理をしてくださいという権利だろうと思います。

堀野委員 私も申請権を言っているのではなく、今日教えてもらったから言うわけではないのだけれども、昔、出願する制度があった。それは今、佐伯委員がおっしゃったように、私も審理してくださいというものです。10年の刑のうち、私はもう7年いるのだ、そして今これだけのことをやろうとしているのだけれども、担当の方はそのことを言ってくれないので、審理してくれませんかといった程度の、職権の発動を促すといいますが、お願いするといいますが、少なくともそれぐらいの関与を本人にさせて、適切な時期に刑務所から出すことを考えていった方がいいのではないかという趣旨でございます。

榎井委員 田中委員におしかりを受けるかもしれませんが、日本刑事政策研究会が出している「罪と罰」という月刊誌がありますけれども、その中にアメリカの刑務所の話を書いてありました。カリフォルニアというのは結構パロールを含めてやっていたのです。ところが、これが犯罪の増加により、三振法、スリーストライク懲役という形も含めて厳罰化していった、パロールが細る中でどんどん刑務所にぶち込むということを行った結果、満期までいくと、結局刑務所から出てきてすぐ犯罪を起こすというわけで、要するに刑務所は半ば犯罪製造工場と化しているという実態を、数字をもって書いておられました。私が言いたいのは、ここで仮釈放

の問題を議論しているのは、そういうことも踏まえて、社会的なコストからいくと、そのための手続として、ここは議論しなければいけないところだと思うわけです。この間マブチモーターの事件がありましたけれども、もうああいうケースになってくると、出たらずぐ犯罪です。ああいうケースになってくると、どういう手があるのか分かりませんが、仮釈放という中で再犯を防止していくというのは、非常に重要な社会的コストを減らすための方法ではなからうかと思う次第です。

田中委員 でも、たちが悪いのは出さないわけでしょう。だけど、それは刑期が終われば刑務所から出てきてしまうわけですね。何か言われている話と、社会にとっての安全・安心とはつながっていないような気がするのです。たちの悪いやつは仮釈放を許さないわけでしょう。でも、刑期が終われば出てくるわけですから。

榊井委員 アメリカでは累積しますよね。だから、刑務所から出てこられないという傾向にますますなっていると、「罪と罰」には書いてありました。要するに、刑務所の中に入れっ放しだと。だからあちらでは刑務所から出ない。でも、かなり悪いのが刑務所から出てきては事件をやると。

野沢座長 一つ事実だけお話し申し上げておきますが、私が法務大臣になったときに、毎日と言ってもいいですが、書類が山のように机の上に重なるのです。何だと思って見たら、刑務所の受刑者が法務大臣に直訴できるという制度が、旧監獄法で決まっています、それを直接見なければいけないということ、予算委員会などでもそれを直接見るという約束を前大臣がしたこともありまして、私はそれを毎週とにかく夜中まで残って見たのです。制度はもう明治の初めにできたのですが、ずっと年間数十件で来たのが、昨今の権利意識の増大に伴って、確か年間8,000件くらいになりました。これは法務副大臣、法務大臣政務官にも手伝ってもらって死に物狂いでやっと何とかしのいで、今度の刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律で一応整理していただいたということですが、今御指摘がありましたように、権利として認めることになったら、それは大変なことになるのではないかということをやっと心配はしております。これは事実の報告というだけで、私から特に今の段階で意見としては申し上げませんが、これは非常に慎重を要する課題であろうと思います。

瀬川委員 この論点について、少し形を変えてといえますか、他方では確かに事務の煩さというのは大きな問題だと思いますけれども、受刑者本人というのは、ほとんど関与していない、主体的にかかわっていないことは事実なのです。いつも客体、お客さん扱いされて、何も情報は提供されない。一方で仮釈放の手続が進んでいくという形になっていますので、恐らく改善更生という点から見れば、すごくマイナス面が大きいとは言えるのではないかと。つまり、ほとんど情報を与えないで仮釈放手続が進んでいるということです。その点で、この間関東地方更生保護委員会の視察のときに少しお聞きしたことも踏まえてなのですが、仮釈放が不許可の場合、申請棄却の場合に、なぜ不許可だったのかということを受刑者に伝えてもいいのではないかと。それはなぜかといえますと、四つの基準というのは明確に規則に書いてあるわけですが、ではどの基準に当てはまらないのかぐらいは受刑者が知っているのではないかと。こちらで勝手にやっていますという形になっています。仮釈放を権利化するのは確かに現行法制では無理と思いますが、しかし手続の公正さを保障するという点で言えば、仮釈放の不許可の場合に理由を本人に言うことはいいのではないかと。それは、本人にとっても今後の努力目標というか、あなたはどこに注意してやったらいいのだとい

うことを伝える。言ってみれば密行主義，秘密主義の中で行われるのではなくて，受刑者にもそういう形で伝える，あるいは本人自身の意見を聞いてみるという中で，相互的にコミュニケーションを図るといいますか，その受刑者と矯正や保護の側の職員とのコミュニケーションを図るといっても，私は望ましいと思います。この点は，権利ではないとか，あるいは伝えられない理由があるという形で採用されていませんが，しかし，そこは運用上の工夫で可能ではないかと思っていますので，考慮いただきたいと考えています。

事務局長 今の点について，告知している刑務所もあるように思いますので，矯正局の方から御説明をお願いします。

法務省 矯正局の成人矯正課長でございます。仮出獄の棄却の場合でございますが，取り急ぎ調べたところでは，仮出獄申請棄却決定があれば必ず本人に告知しなさいという規定はないわけですが，現実に74庁中61庁においては告知を実施しているということでございます。口頭で棄却の事実のみを告知するという庁が21庁ございますし，残りの40庁は棄却の事実に加えて棄却の理由を告知する場合があるということも言っているところでございます。ただ，棄却決定書の理由そのままを告知するわけには，なかなかいかない事情があるとおっしゃっているとそのまま伝えますと，やはり委員会に対する強い悪感情を抱くおそれもございまして，あるいは被害者遺族らがいまだ激しい処罰感情を抱いているなどという事実をそのまま伝えるわけにもいかないということもございまして，あるいは犯罪の評価，例えば強姦行為が病的であるといった評価が下がっているといった場合，そのままを告知するわけではございませんが，内容等に応じて要約して告知するというところが大体40庁という，そんな現実でございます。

瀬川委員 その場合，書面ではないのですね。

法務省 書面ではありません。

瀬川委員 職員の方が，言ってみれば非公式に口頭で伝えているということではないのでしょうか。

法務省 そうですね。恐らく，担当職員というよりは，分類保護の職員がおりますので，そちらの職員が伝えるという場合が多いのではないかと思います。

瀬川委員 そのときに，言ってみればそれもごく内輪でされているだけでありまして，全く客観的な目が入らない状況ですね。本人に書面で伝えてはいけない理由は何がありますか。

法務省 すみません。そんなにこの問題を突き詰めて考えてきておりませんので，今まとまったお答えはできないのですが，理由の書き方とか，先ほど申し上げました事情もございまして，その辺を加味しつつ，検討しなければいけないということはございます。

瀬川委員 その点は分かりますけれども，なぜ全施設ではないのかということですか。この点はどうか。

法務省 その辺も必ずしも突き詰めて....

瀬川委員 必要性は認めるのだけれども，ある施設はやって，ある施設はやっていないというのは，かえって受刑者に不公平だと思えますが。

法務省 現在の実情としましては，その施設の受刑者の性格等もございまして，恐らく犯罪傾向が進んでいないようなところ，例えば，犯罪傾向の進んでいない施設，初犯の刑務所といますか，そのようなところであればある程度積極的に告知することもあるのかなということですが，なぜ棄却の事実について告知していないのかということについては，そんなに詳しく

くは調べておりません。とりあえず現時点で申し上げられるのはそのぐらいです。

瀬川委員 分かりました。その点は少し私の希望としてといいますか、意見の表明として言っておきたいのですけれども、これは全施設でやるべきだということです。A級でやっていて、B級でやっていないというのも非常に不公平でありまして、むしろ努力目標というか、そういう点で、あなたはこういうところを努力しなさいと言うべきなのはB級の方ですから、その点でやっていないというのはかえって実質的な意味を持っていないことになると思う。それから、口頭でインフォーマルに教えているからいいとは言えないと私は思うのです。権利ではないのですけれども、仮出獄というのは受刑者本人にとって最大の関心事で、いつ刑務所から出られるのか、なぜ出られないのかということを受刑者は考えています。この点は、この前の関東地方更生保護委員会の視察の折には、何となく受刑者は分かっているはずだという回答があったのですが、これはおかしいので、きちんと明示できるところは明示すべきだと思うのです。本人にとってマイナスになるとおっしゃいましたが、その点は運用上配慮していいかも分かりませんが、それ以外のことは示すべきだということです。

以上です。

野沢座長 大変大事な御指摘をちょうだいいたしました。残念ながら予定した時間を過ぎておりまして、お帰りになる委員の方もいらっしゃいます。まだこれから議論したいこととして、先ほど聞きました被害者意見の取り扱いをどうするか。さらには矯正施設との連携を相当とらないといけない問題がございます。また、仮釈放の時期並びに社会復帰のための方策をどうするか。また、地方更生保護委員会の組織のあり方といった議論もあろうかと思いません。地方更生保護委員会の組織のあり方については、委員構成について、先ほども3人がいいの、あるいは専門家を入れていくのがいいか、あるいは仮釈放準備調査、さらには民間の方の御参加という御意見も出ておりますので、その辺も含めまして、今残っている課題について、もう一度議論する機会を次回なり何なりで考えていかないと、ここはまだ議論を尽くしたとは言いきれないように思います。事務局との御相談ですが、そんなことでひとつ今日のところはこのぐらいで…。

何か。はい、どうぞ。

本江委員 おっしゃることはもうそのとおりだと思いますが、私自身は是非保護司さんに対する報酬制化、あるいはそのほか予算を増加する問題を議論する機会をぜひ設けていただきたい。それから、いわゆる保護観察のあり方といいますか、保護観察官の任務とは何かということを正面から議論する機会も是非設けていただきたい。後日の話ですが、よろしく願いいたします。

野沢座長 分かりました。次回以降ですね。

そんなことで、今日のところはまだ中途ということになりましたけれども、次回を含めまして、また先生方の御協力をよろしく願いいたしたいと思えます。なかなか議論が尽きませんで、ちょっと司会不手際で恐縮でございましたが、よろしく願いします。

それでは、次の予定をちょっと言ってくれませんか。

事務局 事務局でございます。次回第6回は11月22日火曜日の午後2時から5時までということで、会場は同じこの部屋でございます。テーマにつきましては、今座長からお話のありました本日の積み残しの分、それから保護観察の充実強化ということをメインテーマとさせていただきます。それ以外には、年末に予定されております中間取りまとめに向けて、議論

が不足している点を幾つか取り扱っていくことになるかと存じます。また、中間取りまとめの構成などについても議題としていただければと考えております。

なお、事務連絡ですが、11月22日の会議終了後に、懇親会を予定しておりますので、委員の方々を始め、参列員、それからオブザーバーとして参加されている方々も御参加いただければと思っております。

それから、11月24日木曜日に甲府保護観察所等の視察を予定しております。日程的に御参加いただける委員だけということではございますが、御参加いただける委員には後ほど詳細を御連絡申し上げます。

第7回は12月8日木曜日午後2時からです。これが年内最後でございますが、ここでは中間取りまとめについて、中間取りまとめに載せる論点全般について幅広く御議論いただくことになるかと考えております。それから今のところ、来年は1月、2月に各1日ずつ日程を確保させていただいておりますが、それ以降の日程、それからこれだけでは場合によってはちょっと少ないかもしれませんので、また御無理な日程調整をお願いするかもしれませんが、今後調整させていただければと考えております。

そのほか、委員からどなたか事務連絡等がございますか。

堀野委員 前もって座長に申し上げていなかったのですけれども、弁護士会の方で貴重な映画のフィルムを入手できまして、11月14日に弁護士も含めた有志で見ようかと思っております。「ライファーズ」という題名です。ライファーズというのはアメリカの終身受刑者のことで、これは日本人の監督がドキュメンタリータッチで撮っているもので、彼らが更生していく、あるいは仮釈放を願っているいろいろなダイナミックな動きがとらえられているということで、私は見たことがないのですけれども、評判は大変いいようです。考える素材をいっぱい与えてくれそうなので、私どもの企画として上映しますが、委員の先生方、それから法務省の事務局の方々にも御参加いただければと思います。11月14日の6時に、弁護士会館の2階のホールで上映したいということでございますので、ひとつよろしく願いいたします。これは大きな映画館でやっていませんので、見る機会はめったにないだろうと思います。あとでまた正式に御案内を差し上げますので、そのときにはそれを見て、場所等はそこに書いてございますのでよろしく願いします。

野沢座長 議論は尽きませんが、今後また先生方の御協力をよろしく願いいたします。

ありがとうございました。

- 了 -