

中間報告

平成17年12月26日

更生保護のあり方を考える有識者会議

目 次

はじめに	1
第1 これまでの検討経過	1
第2 更生保護の現状と当会議の目指す方向	1
1 更生保護についての現状認識	2
2 検討によって目指すべきもの	8
第3 検討事項について	11
1 更生保護の理念等について	11
2 当面の対策について	11
3 保護観察の充実強化について	12
4 仮釈放のあり方について	15
5 更生保護の担い手のあり方について	17
6 その他	21
別紙1 有識者会議における検討事項	23
別紙2 刑事司法機関別職員数及び取扱事件数	25
別紙3 「更生保護のあり方を考える有識者会議」委員名簿	27

はじめに

当会議は、保護観察対象者による重大再犯事件が相次ぎ、更生保護の再犯防止機能に対し国民の厳しい目が向けられていることなどにかんがみ、国民の期待にこたえる更生保護制度のあり方を明らかにし、これを早期に実現することが必要であるとして、更生保護制度全般について検討・見直しを図るため、平成17年7月20日、法務大臣によって立ち上げられたものである。第1回会議において、当会議は、「国民の期待にこたえ、あるべき更生保護とは何かについて大きな方向性を」示すことを法務大臣から求められた。

この中間報告は、これまでの議論の概要、すなわち、更生保護の現状及び問題点、目指すべき方向等に関する当会議の認識や具体的な検討事項についての議論の状況を公表し、国民の意見を問うことによって、それを踏まえながら、来年5月に予定されている最終提言に向けた検討を更に進めるために行うものである。

もとより、本報告書に記載されている意見の中には、更に検討を要するものや実現困難なものも含まれており、本報告書に記載していないものであっても、今後当会議で検討すべき事項も含まれていると思うが、この機会に広く国民の意見を集め、検討を深めていくこととしたい。

第1 これまでの検討経過

当会議は、本年7月20日の第1回会議以後、おおむね月1回の割合で会議を開催してきた。更生保護制度の実情を把握するため、保護司や保護観察官を始めとする更生保護関係者等からのヒアリング、当会議立ち上げの契機となった保護観察対象者による重大再犯事件の概要に関する法務省保護局からの聴取等を行ったほか、会議とは別に、地方更生保護委員会、保護観察所、更生保護施設の視察を行った上、第4回会議において、別紙1のとおり、当会議における検討事項を整理した。そして、第5回会議から第7回会議までの間、上記検討事項について一通りの検討を重ねた上、この中間報告に至ったものである。

第2 更生保護の現状と当会議の目指す方向

最近の治安対策の状況を概観すれば、刑法犯の認知件数が増加を続ける一方検挙率が低迷するという状況の下、平成15年9月には、政府に犯罪対策閣僚会議が設置され、同年12月18日に「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 - 『世界一安全な国、日本』の復活を目指して - 」が決定され、これに基づいて各種の施策が推進されてきた。刑法犯の認知件数の増加傾向には一応の歯止めがかかり、検挙率も改善の兆しが現れているものの、凶悪事件の発生は跡を絶たない。そのような中、保護観察対象者による重大再犯事件が相次いだこ

とを一つの契機としてこの会議が設けられたのであるが、その後も、凶悪重大事件の発生が続き、痛ましい事件についての報道が連日のようになされている。今、国民が求めているのは、正に、安全・安心な社会の実現である。

この状況に思いをはせるとき、当会議が、当面、直接的に求められているのは、国民の期待にこたえる更生保護制度のあり方を明らかにすることであるが、それを検討するに当たっては、犯罪を防止し、安全・安心な社会を実現するために政府は何をなすべきかという大きな課題への取組の中で考え、解決策を導き出さなければならない。この大きな課題に正面から立ち向かうためには、更生保護の枠内における改革だけでは、もとより不十分であり、更生保護の枠を超え、刑事司法全体のあり方、広範な治安対策、ひいては、教育、福祉、労働等の他の分野にまたがる幅広い観点からの調査・検討が必要となろう。

なお、当会議は、成人の保護観察対象者による重大再犯事件を直接的な契機として立ち上げられたため、成人に対する保護観察等のあり方を主として議論の対象としてきたが、少年についても多くの課題があると認識しているので、今後、少年に対する保護観察等のあり方についても検討していくこととしたい。

当会議としては、まずは当会議が求められている直接の責務を果たすため、現下の更生保護の状況を概観し、その目指すべき方向を検討することとしたい。

1 更生保護についての現状認識

当会議は、関係者からのヒアリングや関係機関の視察を重ねる中で、保護司や更生保護施設職員等を始めとする関係者が、共に社会に生きる人間として、罪を犯した者は変わることができるという崇高な信念に基づいて、その改善更生を支援するために日夜献身的に努力する姿を目の当たりにし、大きな感銘を受けた。

すなわち、保護観察事件（注）においては、最初に保護観察官が対象者と面接し、処遇計画を立てるが、担当保護司が決定された後は、大半の場合は、保護司のみが、対象者宅を訪問したり、自宅に招いたりして対象者と面接し、必要な助言指導等を行うことによって対象者を改善更生に導いている。また、帰住先のない対象者については、民間の更生保護施設が対象者を受け入れて処遇し、その自立を支援している。余り知られていないことではあるが、保護司は、地域や学校における犯罪予防活動や啓発活動にも多くの時間を割き、毎年行われている“社会を明るくする運動”においても、主要な部分を担っている実情にある。

（注）保護観察とは、犯罪や非行をした人を社会の中で生活させながら、国の責任において、その人に一定の約束事（「遵守事項」）を守ることを義務付けて、これを守るように指導監督するとともに、就職や定住を援助するなどの補導援護を行い、その立ち直りを助けよう

とすることを言い、次の5種の者が対象となる。本報告書においては、これらの者を総称して「保護観察対象者」又は「対象者」としている。

家庭裁判所の決定で保護観察に付された少年

少年院に収容され、一定期間教育を受けた後、仮退院を許された少年

懲役や禁錮刑を科せられて刑務所に収容され、刑期満了前に仮出獄を許された者

裁判所で刑の執行を猶予され、その期間中保護観察に付された者

補導処分に付され、婦人補導院から仮退院を許された者

なお、保護観察を始めとする更生保護制度の仕組みや歴史、従事する者等の詳細については、法務省ホームページ（<http://www.moj.go.jp/>）中の「保護局フロントページ」を御参照願いたい。

保護司を始めとする民間ボランティアが、保護観察の大部分を担当し、犯罪者の立ち直りを支えている我が国の社会内処遇制度すなわち更生保護制度は、世界的にも稀なものであり、これまで、多くの犯罪者の更生と治安の維持に多大の貢献をしてきたことを、積極的に評価するべきである。

しかしながら、当会議がヒアリングや視察等を通じて、更生保護の現状を概観した結果、現在の更生保護には、以下に掲げるような看過し得ない問題点が認められた。

そして、社会情勢の変化等に伴い、次第に犯罪を犯した人たちの改善更生を図ることが困難になってきており、国民の期待する再犯防止機能を十分に発揮していないという認識に至った。

(1) 我が国における更生保護制度の基本的な状況

ア 更生保護制度の重要性

更生保護は、警察・検察・裁判・矯正に続く刑事司法制度の一環を占める制度である。そして、その対象は、保護観察対象者及び更生緊急保護の対象者であって、数は限られているが、保護観察対象者の再犯率は相当程度に及んでいるのが実情であるから、これらの人々を改善更生させ、再犯を防止することができれば、更生保護制度は、再犯を防止し、安全・安心な社会を確保するために極めて有用な制度である。司法制度改革審議会意見においても、その重要性が指摘されている（注）。

（注）「司法制度改革審議会意見書 - 21世紀の日本を支える司法制度 - （平成13年6月12日司法制度改革審議会）」は、「刑事司法が犯罪者の改善更生に果たしてきた役割は重要であり、犯罪者の矯正処遇、更生保護に関わる制度及び人的体制の充実には十分な配慮を払うべきである。」などと提言している。

イ 更生保護制度の実情

刑事司法制度においては、警察・検察・裁判・矯正の各分野において、

近時改革の必要性が指摘され、各種会議における検討の結果を受けて、大きな改革が進められてきた。しかしながら、更生保護制度は、他の制度と同様に日本国憲法の施行後間もなく始まった制度でありながら、時代や社会の変化に応じた改革を加えられることなく今日に至っており、制度疲労を起こしている部分がある。外部からの批判にさらされることが少なかったばかりでなく、限られた担い手によって、透明性への配慮や国民の理解を得るための努力も不十分なまま制度の運用がなされてきたため、更生保護制度は、国民によく知られておらず、その意味で、刑事司法分野の中で、国民から最も遠く離れた存在となっているのではないかと懸念される。

(2) 更生保護制度の問題点

ア 更生保護制度が社会情勢等の変化に対応できていないこと

現在の更生保護制度は、戦後間もない、まだ地域社会における住民相互の人間関係が濃密であった時代に作られた制度であるのに、その後の社会や犯罪情勢等の変化にもかかわらず、これを踏まえた適切な見直しがなされてこなかったことから、制度疲労を起こし、時代や社会の要請に対応できない部分が生じていると考えられる。

すなわち、人間関係が濃密な地域社会においては、住民が、相互に、素性、家族関係や生活状況等を知っており、近隣に住んでいる者の生活実態についてもそれとなく注意を払い、必要な援助をし合うなど、地域社会による助け合いや犯罪・非行の防止に期待することができた。そして、保護司は、自ら対象者と接触することばかりでなく、近隣住民間の交流等を通じて、対象者の生活実態や行動等を知ることができた。

しかし、社会が都市化し、人間関係が希薄になるに伴い、地域社会による犯罪抑止力等が低下するとともに、保護司は、近隣住民間の交流等を通じての情報収集が困難となり、更生意欲が乏しく、保護司等に真実を語らない対象者については、保護観察からの離脱や再犯に至る兆候をつかみにくくなってきている。

さらに、現行の保護観察制度が、対象者の人格の可塑性に期待し、その自助努力を支援する制度として設計されているため、指導監督面の義務付けや制裁措置が不十分であることから、社会情勢、犯罪情勢や人間関係の持ち方等が時代とともに変化する中で、更生意欲の乏しい対象者に対しては、そもそも接触することすら困難となり、実効性のある積極的な処遇を行うどころか、遵守事項違反の有無を判断するための情報収集も難しくなっている。

イ 過度の保護司等への依存

更生保護制度は、専門性を有する常勤の国家公務員である保護観察官と地域性を有する民間ボランティアである保護司が協働して行うものとされている。とはいえ、保護司は、犯罪者予防更生法により、保護観察官で充分でないところを補い、保護観察所長等の指揮監督を受け、保護観察所等の所掌事務に従事する存在である（第20条）のであって、更生保護が刑事司法制度の一環である以上、保護観察の実施者として責任を負うべきは紛れもなく保護観察官である。にもかかわらず、現状は、保護観察官が民間の保護司や更生保護施設職員に余りにも依存しすぎており、法が本来保護観察官に期待している役割を必ずしも十全に果たしておらず、官と民の役割分担も不明確になっている。その原因としては、保護観察官と保護司の関係について、その職務や役割分担が法律上必ずしも明らかではないことに加え、保護観察所が原則として県庁所在地にしか設置されておらず（全国で50か所）、その体制が、他の刑事司法機関と比較して極端に貧弱であること（別紙2参照）などを背景として、保護観察官が民間の保護司や更生保護施設職員に過度に依存せざるを得ない状況となり、更生保護制度は、民間への過度の依存を前提とする制度として定着してしまつたと認識せざるを得ない実情にあることのほか、後述のとおり、保護観察官の資質や姿勢にも問題があつたと考えられる。

ウ 保護観察官の専門性が十分でないこと

本来、保護観察官は、保護司に対し処遇上の的確な助言指導を行い、科学的・体系的な処遇プログラムを実施するとともに、仮出獄取消し等の遵守事項違反に対する措置（いわゆる「不良措置」）等の権力作用等を適切に遂行するなど、その役割を果たすため、必要な専門性を備えていなければならない。それゆえ、保護観察官には、心理学や社会学等の更生保護に関する専門的知識のみにとどまらず、対象者と向き合う中で、信頼関係を築き、その心理等をよく理解し、再犯の予兆等を的確に察知して必要な判断をするなどの言わば総合的な臨床診断能力というべきものも求められる。すなわち、現場感覚と専門的な知識に裏打ちされた対人関係の中での総合的な専門的能力である。

ところで、保護観察官の採用・養成の現状を見ると、いわゆる生身の対象者を相手とする保護観察の現場における仕事に意欲のある者を採用する仕組みには必ずしもなっておらず、対象者と直接接触する機会が極端に少ないことなどから、そのような専門性を獲得し、向上させる機会に恵まれず、養成システムも、十分なものではない。むしろ、現場での処遇経験を

積んだ保護司の方が、専門的知識において不十分な点があったとしても、对人的な処遇の面では優れており、保護観察官は専門家とは言えない状況にあるとの指摘がある。

エ 更生保護制度の運用について国民の目が届いておらず、国民の理解が得られていないこと

更生保護制度は、社会内処遇であることから、これを有効に機能させるためには、地域社会の理解が不可欠である。しかし、更生保護制度は、そもそも、非行少年や犯罪者を保護し、地域社会に復帰させるという一般の共感を得ることに困難が伴う課題を持つ制度であることに加え、これまでは、保護観察対象者の改善更生のために関係者の匿名性の確保を重視してきたあまり、更生保護制度の具体的実情を地域社会に知らせることを躊躇し、その重要性を社会へ分かりやすく発信するための努力が不足していたことなどから、その役割や重要性が国民や地域社会に十分理解されるには至っていない。

さらに、現在の更生保護制度の運用には、国民の目が十分に届いていない。例えば、仮釈放の審理の実情をみると、必ずしも明確とはいえない基準の下、職業上の経験と勘に依拠して判断が行われ、詳細な理由も示されずに決定が行われており、実質的な再審査の機会もないことから、判断過程の透明性を欠き、判断の正当性の担保も十分とは言えない。

また、仮釈放の審理を行っている地方更生保護委員会の委員は、53名の常勤委員のうち43名を更生保護官署出身者が占め、残りの10名を他の分野の公務員出身者が占めており、いわば、更生保護関係者が、内輪で、国民の目に触れない形で判断していると言われても反論の余地のない実情にあり、犯罪被害者等はもとより、一般国民の理解を得られる運用になっていない。

(3) 改善更生及び再犯防止が十分に機能していないこと

ア 保護観察を離脱して、所在不明になる保護観察対象者が相当数に上っており、これに対する対応が不十分であること

保護観察対象者の中で、改善更生の可能性が低く、重大な再犯に及ぶ危険性が最も高いのは、保護観察を離脱して所在不明になった者である。このことは、近時の重大再犯事件の相当数が、所在不明中の保護観察対象者によって犯されていることから明らかである。現状において、約6万人の保護観察対象者のうち、所在不明になっている保護観察対象者が成人のみでも約1,500人(少年も含めると約2,000人)にも達していること(平成17年8月末時点)は、国民にとって重大な脅威である。

このことに関しては、そもそも保護観察を離脱してしまうような更生意欲の乏しい者が、仮釈放を許可されたり、執行猶予判決を受けるなどしている可能性があるのではないかと指摘がなされている。ただし、この点が強調されすぎると、仮釈放が消極化し、実刑判決がいたずらに増加するなどの弊害を生ずることになりかねないと懸念する意見もある。また、保護観察官において、対象者を離脱させないようにする努力が必ずしも十分でなく、保護司からの報告等を通じて知り得るはずの保護観察からの離脱や再犯の兆候を鋭敏に察知しようとする姿勢や感受性等が不十分であるために、保護観察からの離脱を万全には防止できなくなっている面も否定できない。さらに、所在不明になった対象者を調査発見するための努力も十分ではないように思われる。

イ 遵守事項違反に対する措置が積極的に行われていない結果、保護観察の心理的強制力が十分に作用していないこと

仮出獄者や保護観察付執行猶予者について、刑法は、仮出獄中に遵守すべき事項を遵守しなかったときは仮出獄の処分を取り消すことができる旨規定し（第29条）、保護観察付執行猶予者が遵守すべき事項を遵守せず、その情状が重いときには、刑の執行猶予の言渡しを取り消すことができる旨規定している（第26条の2）など、遵守事項を遵守しないときには、仮出獄や執行猶予を取り消して服役させ得ることを前提としている。

しかし、実務で定められている特別遵守事項をみると、中には、「あとさきのことをよく考え、慎重に行動すること」など、遵守しているかどうかの評価が困難で、およそ仮出獄の取消し等の遵守事項違反に対する措置に結び付かない生活指針的な事項が特別遵守事項として定められ、遵守事項の意義が失われている場合も少なくない。これに加え、上記のとおり、対象者の生活実態や行動等を把握するための法的手段が十分ではないこと、出来る限り対象者を見捨てずに社会内で処遇したいとの保護観察官の意識があいまって、不良措置の運用が消極に流れていると推定される。

その結果、遵守事項を守らない場合には刑務所に収容され服役するなどしなければならなくなるという保護観察の心理的強制力が十分に作用しない状況を招来している。

ウ 遵守事項違反に対する措置が積極的に行われていない結果、形式的には保護観察中でありながら、実質的には再犯防止を全く図れない状態で放置されている対象者がいること

上記のとおり、不良措置が消極に流れることは大いに問題であるが、取り分け、所在不明者について、これを調査・発見・引致して不良措置をと

る件数が少ないということは、重大な再犯に及ぶ危険性が最も高い対象者を、何らの指導監督も行うことができず、再犯防止を図れない状態のまま放置しているということであり、極めて重大な問題として指摘し得るところである。

エ 保護観察における実効性のある積極的な処遇が不十分であること

現行の保護観察は、適度の接触を保つことによって対象者を見守り、必要な助言をすることなどにとどまるのが通常であり、性犯罪者等の対象者の有する特定の問題性等を除去するための科学的・体系的なプログラムを実施するなどの実効性のある積極的な処遇を十分に行うには至っていない。これは、保護当局が、社会や犯罪情勢等の変化に鋭敏に対応し、対象者の改善更生のために何が真に必要なかを調査研究し、実現する不断の努力を十分に行ってこなかったことの現れであり、保護司等の善意と努力に過度に依存し、十分な対策を講じてこなかったことを示している。

加えて、上記のとおり、個々の保護観察官が、保護司に過度に依存し、自ら積極的な処遇を行おうとしなかったこと、保護観察官の専門性が不十分であること、更生意欲の乏しい対象者等に一定の指導監督を受けることを義務付けるなどの法的手段が不足していたことなどにも一因があるように思われる。

さらに、現行の保護観察においては、上記のとおり、国民や地域社会の理解を十分に得られていないため、社会情勢等の急激な変化とあいまって、定住や就労の確保等の補導援護も必ずしも円滑に行われていない。

2 検討によって目指すべきもの

各委員の意見をみると、再犯防止が最大の課題であるとする意見や更生保護が再犯防止に取り組むことが示されないと更生保護に対する国民の期待が半減するなどの意見がある一方で、その重要性を認識しつつも、個々の重大再犯事件の発生を制度的な問題に安易に結び付け、いたずらに監視と規制を強める短絡的思考に陥ることのないようにしなければならないとする意見、再犯防止を強調するあまり、社会内処遇を萎縮させ、改善更生の理念を後退させてはならないとする意見、関係者の善意で犯罪者を支えるという我が国の伝統的な更生保護制度の基本を維持しつつ、現行制度のほころびを直していくべきであるとする意見がある。また、社会防衛的見地からの外科手術的なことにとどまらず、緊急を要する改善策と中長期的な戦略に基づく抜本改革とを総合し、社会内処遇のあるべき方向性を担保できる改革を目指すべきであるとする意見等もある。

しかし、対象者の改善更生を容易にし、再犯を防止するため、保護観察制度を強化し、その実効性を確保する必要があるが、他方、改善更生の理念を後退さ

せてはならず，現行更生保護制度の長所を損なうことのないよう配慮しなければならぬとする点において，認識の相違はなく，上記現状認識を踏まえ，下記諸点を目指して検討を進めていくことでおおむね意見の一致を見ている。

(1) 保護観察からの離脱を許さず，離脱した場合等遵守事項違反が認められる場合には，適切に不良措置を講じられるようにすること

ア 保護観察からの離脱を許さず，離脱した場合等遵守事項違反の場合に適切に不良措置をとるためには，対象者の生活実態等を的確に把握するための制度に関する検討が必要であるほか，不良措置の運用が積極的になされていない現状の原因を除去する必要がある。

イ この点に関しては，仮釈放の審理の段階で，重大再犯のおそれのある者や保護観察から離脱する危険の高い者等を適切に選別し，仮釈放の判断を慎重にすることがまずもって重要である。

ウ 他方，身柄拘束を刑期満了まで継続し，保護観察のできない状況の下で，何らの支援もなく受刑者をいきなり釈放することは再犯の危険を高める可能性があることを指摘する意見があり，仮釈放審理の充実と社会内処遇の実質化を実現しつつ，再犯の危険が高い者を除いて，仮釈放の更なる積極的な運用に向かうべきであるとの意見もある。

エ これに関連して，仮釈放審理の段階で不適格者を選別するとともに，不良措置を積極的に行い，保護観察の対象者を絞り込むことによって，社会内に残された対象者に対する濃密な保護観察が可能になるとの意見が述べられている。

(2) 実効性のある積極的な処遇を行うようにすること

保護観察によって犯罪者の改善更生を図る制度に国の予算が費やされている以上，保護観察期間中にとどまらず，将来にわたっても二度と再犯をさせないための社会復帰に向けた抜本的な取組がなされることを国民が期待するのは当然である。更生保護は，国民の期待にこたえるため，再犯防止に向け，保護観察における実質的な処遇策を充実させ，実効性のある積極的な処遇を実施する必要がある。

そのためには，対象者の法的義務を明確化し，一定の処遇プログラムの受講を義務付けるなど，特定の問題性を持つ対象者や更生意欲の乏しい対象者等に適切な指導監督を行い得るための担保策を講じる必要がある。

(3) 官民の役割分担を明確化した上，保護観察官の意識を改革し，その専門性を高めること

保護観察からの離脱を許さず，離脱した場合等遵守事項違反の場合に適切に不良措置をとることを可能にするためには，上記(1)で指摘した事項に

加え、再犯防止も重視する方向に保護観察官の意識を改革し、保護観察官が、保護司任せにすることなく、保護司からの情報に敏感に反応して、本来の役割や責任を果たすようにしなければならない。そのためには、保護観察官が、保護司からの報告等を通じて、対象者の保護観察からの離脱や再犯の兆候等を鋭敏に感知して自ら有効に介入できるように、その専門性や感受性を高めていく必要がある。

さらに、上記（２）の実効性のある積極的な処遇を図るとの観点から、各種処遇プログラム等保護観察官の行うべき処遇内容を明確化し、保護観察官が、これを実施するために必要な専門性等を高めるためのシステムを構築する必要がある。

このように直接的な再犯防止を保護観察官が行うための取組を徹底するとともに、保護観察官及び保護司それぞれの職務を整理して、法律に明記することによって、官民の役割分担と協働のあり方を明確化し、保護司に対する過度の依存を解消しなければならない。

(4) 国民の理解を得て、国民的基盤に支えられた制度とすること

ア 更生保護制度の改革は、安全・安心な国づくりのための刑事司法制度の改革における最後の仕上げとして、多くの国民の関心と理解を得て行われる必要がある。

仮釈放制度を始め更生保護制度全般を、国民に開かれた、分かりやすい制度とし、広報に努め、国民の目の届く運営を行うべきである。これによって、更生保護に対する国民や地域社会の理解を得て、犯罪や非行を犯した者に対する社会の受容性を拡大し、定住や就労の確保といった補導援護が円滑に行われるようにする必要がある。

このためにも、地方公共団体や職業安定所等関係機関との連携を強化し、協力体制を構築することが求められる。

国民や地域社会の理解を得て、保護観察の補導援護面を充実し、対象者の改善更生を容易にすることによって、結果として、再犯防止機能が強化され、国民の期待にこたえることができる、国民的基盤に支えられた制度となることを期待する。

イ なお、更生保護制度が、内輪での運営という印象を完全に払拭し、真の意味で国民的基盤を獲得するために、刑事施設視察委員会や警察署協議会に類する国民参加の機関を創設するべきであるとの意見もある。

第3 検討事項について

1 更生保護の理念等について

ア 再犯防止が更生保護の中核であるという意見，更生保護には社会復帰の支援と再犯防止の両方の任務があり，再犯防止を任務とするために刑事司法制度の一環とされているとの意見がある一方，更生保護の目的は，保護観察対象者の改善更生を支援することであり，これを通じて将来における再犯を防止するにとどまるのではないかという意見もあり，更生保護の理念については，意見の一致を見ていない。しかしながら，更生保護が，再犯防止と無関係であるという意見や保護観察対象者の再犯防止に全く関心を払う必要がないという意見はなく，国民が再犯防止による社会防衛も更生保護に期待しているという現状認識においても意見の対立はなく，国民の安全・安心を確保するため，更生保護がこれまで以上に再犯防止の役割を果たすべきであり，保護観察の役割や官民の任務及び責任の分担を明確化し，再犯防止を担うにふさわしい制度を整備していく必要があるという認識において，委員の意見は一致している。

イ なお，保護観察官に再犯防止の責務を明確に意識させるため，法律の目的に再犯防止の理念を明確に規定すべきであるとの意見もあるが，この点については，犯罪者予防更生法第1条で，改善更生を助けることで社会を保護することとされており，再犯防止はこの目的規定に内包されていると解することができ，殊更に再犯防止の責務を規定することは保護観察官の意識を混乱させるなどとする意見もある。

ウ また，更生保護の目的が罪を犯した者の社会復帰の支援と再犯防止ということならば，満期釈放者の支援と再犯防止についても考える必要があるとの意見や，加害者が犯罪被害者等と同じ地域社会で生き続けられるように，真の社会復帰や改善更生を図るためには，犯罪被害者等の立場に改めて配慮し，犯罪被害者等の意見や心情にもっと目を向けるべきであるとの見解も述べられている。

2 当面の対策について

第5回会議において，法務省保護局から，再犯防止機能の強化に向けた当面の対策として

ア 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

イ 保護観察中の所在不明者の調査の充実

ウ 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

エ 保護観察所における性犯罪者処遇プログラムの実施

- オ 更生保護施設における基本処遇モデルの策定
- カ 更生保護施設における酒害・薬害教育プログラムの策定
- キ 保護司適任者確保に向けた施策の推進

についての説明がなされた。

これらの施策は緒に就いたばかりの対策であり，これで十分と評価できるものでないことは言うまでもないが，当会議としては，いずれも，当会議の最終提言を待つまでもなく直ちに取り組む必要性の高い重要なものであると認め，円滑に実施するための適切な体制整備等が図られることを希望するものである。

3 保護観察の充実強化について

この検討事項については，以下のような意見が述べられている。

(1) 保護観察付執行猶予者に対する保護観察の強化

ア 保護観察付執行猶予者に対する保護観察は，歴史的な背景等もあって，他の種類の保護観察に比べて緩やかな制度設計になっている。そのため，更生意欲の乏しい者等に対しては，無力な場合も認められる。保護観察に付す以上，仮出獄者等と区別する必要はなく，他の種類の保護観察と同様の仕組みに改めるべきである。特別遵守事項の設定を可能にすること，転居・長期の旅行を届出制から許可制に変更することは最低限必要なことである。

イ 保護観察付執行猶予は，裁判で刑の執行を猶予された者の一部に対し，裁判所が保護観察に付するものであるが，刑罰の種類や内容を決定する際の参考とするために更生保護官署等が犯罪者の人格，性癖，生活環境等に関する科学的調査を行う判決前調査のような制度が，我が国においては採用されていないため，更生保護官署の意向が考慮される仕組みになっておらず，裁判の場においても保護観察に付するのが適当かどうかについての主張立証に力点が置かれるケースも少ないという実情にあることなどの制度上の問題点を指摘する意見がある。

(2) 保護観察からの離脱を許さず，適切に不良措置を講じられるようにするための方策

ア 前述のとおり，保護観察官及び保護司による保護観察対象者に関する情報収集等が困難となってきたことにかんがみ，保護観察からの離脱を許さず，適切に不良措置を講じられるようにするための前提として，保護観察官等が対象者の生活実態や行動等を的確に把握するための法的手段を充実すべきである。

具体的方法としては，保護観察官の求めに応じて定職に就いていることを確認できる書類等を提出するなど生活状況等の報告義務を課すことや対

象者の住居への立入・調査・質問権の導入等が考えられるとの意見がある。

この点に関しては、立入調査権を行使して実態を把握しないと遵守事項違反の有無が判断できないとすれば、特別遵守事項の定め方が不相当なのであり、特別遵守事項は、外見上容易に違反の有無を判断し、直ちに不良措置をとることができるよう、明確な内容のものに客観化されるべきであるとの指摘がある。

なお、上記のような新たな制度の導入に当たっては、保護観察対象者の自由を制限することになるので、その法的性質や人権保障について十分検討すべきであるとの意見もある。

イ 特別遵守事項については、これを規範性の強い内容に整理し、さらに、保護観察官の意識を改革するなどして、遵守事項違反が認められた場合には積極的に不良措置をとることとすべきである。

ただし、この点については、不良措置のみに傾斜することなく、保護観察の仮解除等の良好措置についても積極的に行うべきであるとの意見もある。

(3) 実効性のある積極的な処遇を可能にするための方策

再犯防止機能を強化し、国民の期待にこたえるためには、保護観察における実質的な処遇策を充実し、実効性のある積極的な処遇を行うとともに、更生意欲の乏しい対象者に対しても適切な指導監督を担保する方策を講じる必要がある。

ア 刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の成立により、同法が施行されれば、矯正施設内においては受刑者の処遇が統一的なものから個別的なものへ移行し、処遇プログラムの義務付けが可能になることを踏まえ、保護観察においても、対象者の問題性等に応じた科学的・体系的な処遇プログラムの受講を義務付け、これを適切に実施していく必要がある。

平成18年度から実施予定の性犯罪者処遇プログラムについては、性犯罪による保護観察対象者にその受講を義務付けるべきである。

なお、同プログラムの実施に当たっては、効果の有無についての検証を適切に実施すべきであるとの意見がある。

これに関連して、この検証作業を通じて、将来的には、犯罪歴のない者に対する予防的なプログラムの策定に結び付けるのが望ましいとの意見もある。

イ 覚せい剤事犯の仮釈放者に任意で実施されている簡易尿検査が、再犯防止のための直接的な方策として効果を挙げているにもかかわらず、これを希望しない者が相当な割合に達しているという実情にかんがみ、覚せい剤

事犯の仮釈放者にこれを義務付けるべきであり、さらに、執行猶予者を含む覚せい剤事犯による保護観察対象者すべてに簡易尿検査を義務付けることも検討すべきであるとの意見がある。

ウ 上記ア・イの関係で、性犯罪や薬物等の処遇プログラムを特別遵守事項として定めることによって義務付けるのであれば、特別遵守事項として定め得る事項を例示する形式等で法律に明記すべきであるとの意見がある。

エ 弾力的で多様な処遇を可能にするため、必要に応じて特別遵守事項の付加・変更ができるようにすべきであるとの意見がある。

オ 対象者を一定期間更生保護施設等に宿泊させて処遇プログラムを受講させるなどのいわゆる居住指定制度の導入を検討すべきであるとの意見もある。

カ 現在は、保護観察対象者が保護観察官や保護司との接触を拒否しても、接触義務が特別遵守事項として定められていない限り、不良措置に結び付けることができず、更生意欲の乏しい対象者に対する実質的処遇が困難になっていることから、保護観察対象者に保護観察官や保護司と接触を保つ義務があることを法律上明確に規定し、接触を拒む場合には不良措置をとり得ることを明確にすべきであるとの意見がある。

(4) 重大再犯のおそれがある者に対する指導監督の充実

国民の生命身体等に重大な危害を及ぼす重大再犯事件を防止するため、保護観察に付された者については、重大再犯のリスクを適切に評価し（仮釈放者についても、仮釈放後の状況の変化等を踏まえ、改めて評価し）、そのリスクが高いと判定されるに至ったときは、新しい特別な保護観察等を保護観察官が主体となって実施することを検討すべきである。

例えば、一部の保護観察所に、一定規模の保護観察官からなる特別部門を設け、濃密な保護観察、所在不明者の調査発見等の業務に専従させることが考えられるとの意見もある。

(5) 就労支援の充実

保護観察対象者の円滑な社会復帰を図る上で、就労の確保は最も重要な要素の一つであるとともに、対象者中無職者の再犯率が有職者に比べて約5倍に達しているとの統計が示しているとおり、就労支援は再犯防止のためにも極めて有効な対策である。

第3の2の「当面の対策について」の項で触れたとおり、平成18年度において、法務省と厚生労働省とが連携した総合的就労支援対策が実施されようとしていることは画期的なことであり、その円滑な実施を希望するものであるが、就労支援のための取組はいまだ緒に就いたばかりである。

今後とも、保護観察対象者等を積極的に雇用する協力雇用主を更に拡充すべきであるし、保護観察対象者を雇用しようとする事業主のインセンティブを喚起するための新たな仕組みが必要である。

このほか、保護観察対象者の就労の受け皿となる組織を創設すべきであるとの意見、対象者の就労意欲や責任感を喚起するための処遇プログラムが必要であるとの意見がある。

(6) 関係機関等との連携

ア 高齢者や知的障害者等に対する保護観察の実施に当たっては、他の制度と連続し、他の機関と連携した仕組みが必要であるが、必ずしもこのようなシステムとなっておらず、保護観察所の有する情報が少なく、他の機関から隔絶された状態で保護観察が行われていく仕組みとなっているのではないかと懸念される。このような観点から、地方公共団体その他の関係機関との連携を制度化し、相互に情報提供を円滑に行える仕組みを構築すべきである。

イ 保護観察においては、捜査・裁判・矯正の各段階で蓄積された情報を保護観察においても活用できるようにすべきである。

この観点から、刑事事件記録等を容易に活用できることとすべきであるとの意見、捜査機関、裁判所から保護観察所に情報が自動的に集まる仕組みが必要であるとの意見がある。

ただし、刑事事件記録等の活用を考えるに当たっては、捜査機関側の情報のみを片面的に参考にすることのないよう配慮する必要があるとの意見がある。

4 仮釈放のあり方について

この検討事項については、以下のような意見が述べられている。

(1) 許可基準のあり方

仮出獄については、刑法第28条で、「改悛の状があるときは」刑期の一定期間経過後に許すことができる旨定め、犯罪者予防更生法第30条で、地方更生保護委員会が行う仮釈放の審理について定め、仮釈放及び保護観察等に関する規則第32条が、仮出獄許可の基準として、同条に掲げる4つの事由を総合的に判断し、保護観察に付することが本人の改善更生のために相当であると認められるときに許すものとするとしているが、その内容は基準として必ずしも明確でないので、仮釈放の許可の基準をより明確化する方向で検討すべきである。

この点に関しては、仮釈放を原則とすべきであるとする立場から、あるいは、仮釈放審理における判断をしやすくする観点から、許可基準ではなく不

許可基準を規定する方向に変更すべきであるとの意見がある。

なお、基準を具体的に明確化することは困難であるとの意見もある。

(2) 仮釈放審理のあり方等

ア 地方更生保護委員会が行っている仮釈放の審理については、前述のとおり、更生保護関係者が内輪で、国民の目に触れない形で判断しているという実情に加え、判断基準が明確でないこととあいまって、判断の正当性等を担保することがより一層困難な状況となっている。仮釈放の審理に当たっては、仮釈放の基準を明確にし、これを共有すること、多様な判断者が多元的な視点から検討すること、審理の過程及び結果を第三者が検証できる仕組みを構築することが必要である。

イ 仮釈放審理が内輪で行われているとの批判にこたえるため、地方更生保護委員会の委員に更生保護官署出身者以外の者も積極的に登用することなどにより、国民の理解を得られる運用に改めるべきであるとの意見がある。

ウ 仮釈放審理の的確性や専門性等を高めるため、精神科医、臨床心理士、ソーシャルワーカー、法律家等の多様な専門的知見を常態的に審理に活用する仕組みを導入すべきであるとの意見がある。

エ 仮釈放審理の公平性、的確性、透明性等を高めるとの観点からは、一般の国民の健全な社会常識を審理に反映させて国民的基盤に支えられた制度とするため、民間人を審理に加えるなどの方策も検討すべきであるという意見がある。

オ 社会内処遇の適格者を適切に選別し、重大再犯に及ぶおそれのある者等が仮釈放されないようにするためには、仮釈放審理の充実を図る必要がある。この観点から、委員による面接や合議の時間を十分に確保すべきであるとの意見、審理手続を工夫してメリハリを効かせたものとするべきであるとの意見、内容の重複する文書の作成を避けるなど事務を合理化すべきであるとの意見、検証可能となるように、審理の過程を書面化すべきであるとの意見、保護観察官による準備調査を充実させるべきであるとの意見、矯正施設を始めとした関係機関との情報の共有を図るべきであるとの意見等がある。

カ 仮釈放審理への受刑者本人の関与のあり方については、本人に申請権までは付与する必要がないとする意見が大勢を占めているが、職権審理の発動を促す程度のことは考えられないかとする意見や仮釈放を棄却した場合には本人にその理由を告知すべきであるとする意見がある。

(3) 犯罪被害者等の意見の取扱い

仮釈放審理の中で、犯罪被害者等の意見を聴取し、これを審理に反映させ

ることは重要であるが、現行の仮釈放制度において、犯罪被害者等の意見は、上記規則第32条の仮釈放許可の基準の1つである「社会感情」の一要素として考慮されているところ、犯罪被害者等の意見をどのように聴取するかなどについては、各地方更生保護委員会の内規にゆだねられている。そこで、犯罪被害者等の意見をどのように聴取するかなどについて基準を策定し、意見を聴取した場合には、地方更生保護委員会がどのような対応をとったのか、理由を付して犯罪被害者等に示すことが必要であるとの意見がある。

この点に関しては、例えば、反省や贖罪の様子といった加害者の裁判終了後の動向等の情報を犯罪被害者等に伝達した上での被害者感情を審理に反映させる仕組みとすべきであるとの意見、犯罪被害者等の意見を反映させることは必要であるが、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陥ることは刑事政策的に望ましくないとの意見もある。

なお、上記の点については、犯罪被害者等基本法に基づく犯罪被害者等基本計画が近く策定される見込みであるので、これを踏まえつつ、更に検討を進めることとしている。

(4) 仮釈放の対象及び時期

ア 仮釈放の対象及び時期については、メリハリのついた対応をなすこととし、改善更生の意欲のある者については、現在の運用よりも更に早期に仮釈放し、社会内処遇に適さない者については、仮釈放の判断を厳しくし、仮釈放を許可した場合には、濃厚な保護観察を実施すべきであるとの意見がある。

前者の例として、軽微な覚せい剤事犯者について、簡易尿検査を受けることを条件として、早期に仮釈放を認めることが考えられるとの意見等である。

イ しかしながら、他方で、性犯罪者については、処遇プログラムを実施するという前提であったとしても、これまでより早期に仮釈放するとすれば、国民の理解を得られないであろうとの意見がある。

ウ また、円滑な社会復帰を図るとの観点からは、仮釈放を原則とし、すべての受刑者が社会内処遇を経験できる制度とすべきであるとの意見もある。

5 更生保護の担い手のあり方について

この検討事項については、以下のような意見が述べられている。

(1) 官民協働態勢のあり方

我が国の更生保護制度は、保護観察官と保護司を始めとする民間との協働態勢により実施されていることが、最大の特色であり、長所であるが、現状を見てみると、官が民を一方的に指導するという面がありながら、互いに「先

生」と尊称で呼び合うなど外部からは奇異に見え、馴れ合いにとられかねない関係にあり、相互の役割等が不明確で、厳しさに欠けている。真の意味での「協働」たり得るためには、互いの役割と専門性を明確に意識すること、情報を共有し、忌憚のない意見を交換して処遇の実施に当たること、保護観察事件の問題点について徹底した検証を行うことなどによって、処遇の質を高めていく厳しさを持ったパートナーシップを実現していくことが必要である。

そこで、上記のとおり、保護観察官と保護司のそれぞれの職務を法律上明確に規定するとともに、保護観察官の意識改革と専門性の向上を図り、その本来の役割を果たさせることによって、保護司への過度の依存を解消するとともに、官民が、真のパートナーとして、「協働」することにより、処遇の質を高めていくべきである。

また、保護観察所が刑事司法制度の一翼を担う機関であり、他の刑事司法機関がいずれも24時間、365日の執務体制を採っていること、保護司や更生保護施設職員が昼夜を分かたずに活動していることを踏まえ、保護司等との間で、保護観察所が同様の体制を早急に構築し、保護観察官が保護司等と同様に働き、その求めるときに相談等に応じるものとするのが重要であるとの意見がある。

(2) 保護観察官のあり方

ア 保護観察官の専門性が不十分であるとの問題点を改善するためには、保護観察官を希望する意欲のある者を採用し、専門職として適切に養成する仕組みを講じる必要がある。この点に関し、保護観察官は、本来ケースワーカーであるはずなのに、デスクワーカー、ワープロワーカーと化しているとの厳しい指摘もある。

これを踏まえ、専門職試験による採用を検討すべきであるとの意見、保護観察官補制度を創設し、研修等の充実を図るなど家庭裁判所調査官等に匹敵する制度を導入すべきであるとの意見、そのような専門職にふさわしい昇進や待遇のあり方を整備すべきであるとする意見、保護区ごとに主任の保護観察官が定められている現在の地区主任官制度に加え、職能や専門分野等による職務分担を導入することなど、組織や勤務のあり方を見直す工夫を行うべきであるとの意見がある。

イ また、保護観察所の人的体制の脆弱さが様々な問題の基本的な原因になっているとして、保護観察官の大幅な増員を求める意見がある。

他方、この点に関しては、小さな政府を目指す政府の方針等を踏まえ、社会資源の効率的配分の観点からも検討するべきであり、更生保護官署内

部においても、業務全体を見直して中核部分である保護観察の実施に人員を集中すること、外部に委託できる業務についてはアウトソーシングを図るなどの内部努力も必要であるとの意見もある。

ウ なお、当会議として、第一線で働く保護観察官が、どのような制度を求め、保護観察制度の将来にどのような夢を描いているか等を調査し、保護観察官が、誇りや使命感等を持てる方針を打ち出すべきであるとする意見があるので、事務局に対して、調査を依頼しており、近く実施されることになっている。

(3) 保護司制度のあり方

ア 保護司の職務が困難さを増している上、活動面のみならず、経済面での負担も増大しているとの保護司に対するアンケート結果を踏まえ、将来は保護司に報酬制を導入すべきであるとの意見がある一方、報酬制への移行は、保護司の気持ちと相容れず、現在の多くの保護司自身が必ずしも望んでいないことなどから、これに反対し、実費弁償金の適正化にとどめるべきであるとする意見もある。

イ 保護司の活動に要する経費については、少なくとも、保護司が私的に負担するようなことがないようにすべきであるのは当然であって、実費弁償金の適正な増額を図るほか、保護司会の運営や保護司研修等に要する経費を適切に負担するとの観点から、保護司組織に対しても実費弁償金等を国が支出できるようにするための措置を検討すべきである。

ウ 保護司に適任者を得ることが困難になってきており、保護司の充足率が低下している近年の傾向を踏まえ、公募制を導入すべきであるとの意見や、地方公共団体等関係機関・団体からの推薦制度を導入すべきであるとする意見がある。

エ 保護司法第3条に定める「職務の遂行に必要な熱意及び時間的余裕を有すること」等の保護司の委嘱条件を満たすのは、事実上、高齢者に限られてしまうことを踏まえ、熱意と行動力を備えた適格者を確保するため、同条の見直しを検討すべきであるとの意見がある

オ より専門性を必要とするケースも増加しているので、これに対応するために、精神科医や臨床心理士等一定の分野の専門家に保護司を委嘱することとし、これらの専門家の保護司には報酬を支給することを検討すべきであるとする意見がある。

カ 近年の住宅事情の変化に伴い、現在のように保護司が専ら自宅を面接場所としていることが保護司の適任者を確保するための障害になっている例もあることなどから、自宅以外に保護司が対象者との面接に利用できる場

所を確保するなど，時代の変化等に応じた新しい保護司の活動を支援する方策を検討すべきであるとの意見がある。

キ 上記第2の1で述べたとおり，保護司に期待される活動が従来よりも広範になっており，犯罪予防活動や各種啓発活動においても保護司が大きな役割を果たし，保護司の負担が過重になっている現状を踏まえ，これを軽減すべきであるとする意見がある。取り分け，“社会を明るくする運動”については，既に定着し，関係者間の連携を強化するなどの点で有用性が認められるものの，あまりにもイベント重視になっているなどとして，その実効性に疑問を呈する意見があり，保護司を始めとする関係者の時間的，経済的，精神的な負担軽減の観点から，その見直しを求める意見がある。

(4) 更生保護施設のあり方

ア 社会復帰の場として民間の更生保護施設が果たしている役割は極めて重要である。施設が不足し，入所希望者の需要を満たすだけの収容定員が確保されていないほか，その経営状態はいずれも苦しく，職員体制も脆弱であり，施設の老朽化等の問題も生じている。これらの現状を踏まえた施設の整備等の対策を早急に行う必要がある。

イ 働き口や授産機能を備えた更生保護施設など個性的で新しいタイプの更生保護施設の必要性を指摘する意見がある。

ウ 更生保護施設相互の連携の必要性を指摘する意見，更生保護施設と地方公共団体や医療・福祉機関等との連携の必要性を指摘する意見等がある。

エ 地方公共団体による更生保護施設への協力を一層十全に確保するための措置を講ずる必要があるとする意見もある。

オ 性犯罪や放火事犯等の前歴があるため地域住民が受入れに不安を抱く者，高齢者や身体的・知的な障害を有する者など民間の更生保護施設で受け入れることが困難な出所者等の受け皿として，また，処遇プログラムの実施の場などとして，特別で多様な機能を有する公的な中央施設（更生保護センター等）を早急に創設すべきである。

この点に関しては，PFI，PPP（注）等の民間の資金や活力を最大限に活用する手法が検討されるべきであるとの意見や，保護観察所や駐在官事務所を併設し，いわゆる24時間体制に対応するほか，保護観察官や専門的な知見を有する特別な保護司等がチームとして常駐し，充実した処遇を行う先駆的なモデルとして創設すべきであるとの意見がある。

（注）PFI：Private Finance Initiative（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）の略であり，公共施設等の建設，維持管理，運営等を民間の資金，経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法をいう。PFIの導入により，国や地方公共団体の事

業コストの削減，より質の高い公共サービスの提供を目指すものである。我が国では，平成11年7月，「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）」が制定され，様々な分野でPFIの実施方針が公表されている。

PPP：Public Private Partnership（パブリック・プライベート・パートナーシップ）の略であり，社会資本整備や行政サービスの提供に民間主体等を活用し，公民協調により事業を実施する手法の総称である。PPPには，PFIや民営化，民間委託等がある。

6 その他

(1) 更生保護に関する法律の整理

現在の更生保護制度は，犯罪者予防更生法のほか複数の法律に根拠があつて，これが更生保護制度の趣旨や目的，内容を不明確にしている一因と考えられるので，更生保護関係の法律を整理するべきである。

また，犯罪者予防更生法の名称そのものが分かりづらいので，名称を変更すべきであるとの意見もある。

(2) 犯罪被害者等への支援等

加害者を社会復帰させるためには，その社会で暮らしている犯罪被害者等の心身の平穏と安全をいかに守っていくかが重要な課題であり，犯罪被害者等からも信頼される更生保護制度を構築する必要がある。現在，内閣府において犯罪被害者等基本計画の策定が進められているが，その中で，更生保護官署が担う犯罪被害者等支援策も盛り込まれており，当会議では，内閣府における検討状況を踏まえつつ，議論を進めることとする。

(3) 満期出所者等への対応

ア 国民の立場からすれば，重大再犯に及んだ者が仮釈放者であるか満期出所者であるかの区別は重要でない上，再犯率の高い満期出所者にこそ，本来，円滑に社会復帰させるための十分な支援等が行われる必要があるにもかかわらず，現状では限られた取組しか行われていないことを踏まえ，国民の安全・安心を確保するため，満期出所者に対する支援等のあり方を検討すべきであるとの意見がある。

この関係では，原則としてすべての者を仮釈放にして保護観察による円滑な社会復帰を図るべきであるとの意見，仮釈放者について刑期満了後も引き続き一定期間保護観察を実施できる制度とすべきであるとの意見がある。なお，全受刑者に仮釈放の機会を与えることを制度的に担保する必要的仮釈放制度を導入するとすれば，仮釈放制度の本質に反するという意見，刑事責任を果たし終えた者に対し，自由の制約を伴う保護観察処分を科すことができるのかという意見もあり，なお検討が必要である。

イ また、高齢者や知的障害者が、帰住先を確保できないために、十分な援助がないままに満期出所した結果、再犯・服役を繰り返し、矯正施設が社会福祉施設的な役割を果たしていると言われていた現状について、矯正のあり方等を含め、検討を加えるべきであるとの意見もある。

これらは、いずれも、更生保護の分野だけで結論を出すことのできない中長期的な検討課題であると認められるが、当会議としても、時間の許す限り必要な検討を行い、将来の検討に一石を投じたいと考えている。

(4) 民間の活動による出所者等の内面に届く働き掛けの助長

仮釈放者であるか、満期出所者であるか、執行猶予者であるかを問わず、犯罪や非行を犯したすべての人が、着実に社会復帰を進め、再犯に至らず立ち直り復活を実現していくためには、何よりも本人の反省と更生の意欲を高めることが重要である。

それを助けるためには法的な措置等による環境の改善と、就労支援、住居の確保、保護司等の外部からの支援措置が有効であることは多くの調査資料により明確である。

しかしながら、これらの犯罪や非行を犯した人の更生復活を真に確実にするためには、家族の愛情、友人の励まし、篤志家の援助等により、その人自身の自覚を促し、再起を図ることが大きな効果を持ち、これまでも多くの団体が高い志をもって活動を続け、実績を挙げてきたところである。

このような出所者等の内面に直接呼び掛け、自覚を促す民間の活動に対し、今後一層の創意工夫が加えられ、更に盛り上がっていくことが望まれる。

<p>更生保護の理念</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 更生保護の理念及び守備範囲 ○ 保護観察対象者の種類（保護観察処分少年，少年院仮退院者，仮釈放者，保護観察付執行猶予者）とそれに応じた保護観察のあり方 <ul style="list-style-type: none"> 少年の保護育成を社会全体で担うための新たな制度のあり方の検討 ○ 満期出所者への対応
<p>保護観察の充実強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保護観察付執行猶予者に対する保護観察の強化（特別遵守事項の設定，転居等の許可制の導入） ○ 運用面での保護観察の強化 <ul style="list-style-type: none"> 薬物事犯者，性犯罪者等に対する処遇プログラムの策定及び実施のあり方 遵守事項違反に対する措置の強化・積極化 医療機関，福祉機関等との連携強化，情報の共有等 施設内処遇と社会内処遇の連携の強化 刑事記録及び矯正施設における処遇記録等の活用 保護観察事例の調査・分析及び分析結果の活用 ○ 保護観察の強化のための新たな制度の導入 <ul style="list-style-type: none"> 処遇プログラムの受講や医療機関への受診，尿検査，社会奉仕活動等の義務付け 仮釈放や執行猶予の取消しに至る前の中間の措置の導入（遵守事項の付加・変更，居住指定や定期出頭の義務付け等） 立入調査権，生活状況等の報告義務の導入等 裁判所又は検察庁等から，処遇に有用な情報の提供を受けられる仕組みの構築（判決前調査制度の導入等） ○ ハイリスク対象者に対する指導監督のあり方 ○ 保護観察処遇と被害者
<p>仮釈放のあり方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 仮釈放の許可基準，審理手続の見直し <ul style="list-style-type: none"> 受刑者本人の審理手続への関与のあり方 仮釈放許可基準のあり方 ハイリスク者を適切に発見するための仮釈放審理のあり方 仮釈放後の保護観察をより実効性のあるものとするための仮釈放審理のあり方 被害者意見の取扱い 矯正施設との連携 ○ 受刑者をより早期かつ円滑に社会復帰させるための方策（必要的仮釈放制度等の導入による仮釈放の原則化，仮釈放の早期化，改善更生に必要な保護観察期間の確保等） ○ 地方更生保護委員会の組織のあり方

更生保護の担い手（人的体制）のあり方	保護観察官	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保護観察官の専門性、指導力の向上 ○ 保護観察官の採用、研修、育成、昇任及び人事交流等のあり方 ○ 保護観察所の人的体制の整備と保護観察官の適切な配置のあり方
	保護司	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保護司に求められる資質、能力 ○ 保護司適任者確保の方策 公募、市町村長からの推薦、青年・女性団体等関係機関からの推薦、定年制の再考、ベテラン保護司の活用、保護司のインセンティブを確保するための方策、面接場所の確保その他保護司活動の障害を除去するための方策等 ○ 報酬制導入の検討及び実費弁償金のあり方 ○ 保護司活動・保護司組織に対する支援のあり方
	更生保護施設	<ul style="list-style-type: none"> ○ 更生保護施設の充実・強化 更生保護施設に対する予算措置のあり方 更生保護施設の改良整備 特色のある更生保護施設の育成（多様性と一定基準の確保） 更生保護施設の相互の連携、更生保護施設と社会福祉施設等の関係機関との連携強化 ○ 特別で多様な機能を有する中央施設（更生保護センター）の創設等
	官民協働態勢	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保護観察官と保護司の役割分担のあり方 ○ 24時間体制（保護観察所及び保護観察官の執務時間外における対応）のあり方
	関係機関等との連携	<ul style="list-style-type: none"> ○ 更生保護女性会、BBS会、協力雇用主との連携強化 ○ 地方自治体や地域の関係機関・団体との連携強化及び双方向的なネットワークの構築（警察署、医療機関、社会福祉機関、NGO、NPO等） ○ 関連する分野との社会資源の適切な配分（そのための調査）
	円滑な社会復帰のための施策	<ul style="list-style-type: none"> ○ 就労支援の充実強化（協力雇用主の発掘、雇用主に対するインセンティブの付与等）など
その他	<ul style="list-style-type: none"> ○ 社会奉仕命令、自宅拘禁等新たな制度の導入 ○ 恩赦制度の運用のあり方など 	

別紙2

刑事司法機関別職員数及び取扱事件数

【警察】

〈警察職員の定員〉

警察庁				都道府県警察			合計
警察官	皇宮護衛官	一般職員	計	警察官	一般職員	計	
1,660	913	4,928	7,501	248,480	29,131	277,611	285,112

〈刑法犯総数(交通業過を除く。)の認知件数〉

平成16年 2,562,767件

※平成17年警察白書による。

【検察庁】

〈検察庁職員の定員〉

	最高検察庁	高等検察庁	地方検察庁	区検察庁	計
検事以上	18	130	1,400	0	1,548
副検事	0	0	0	899	899
検察事務官等	96	531	8,409		9,036
計	114	661	10,708		11,483

〈新規受理人員〉

平成16年 2,163,854人

※職員数については、平成17年度予算定員である。
 ※新規受理人員については、平成17年版犯罪白書による。

【裁判所】

〈裁判所職員(執行官を除く。)の定員〉(平成17年度)

〈裁判官〉

最高裁判所長官・最高裁判所判事・高等裁判所長官	判事	判事補	簡易裁判所判事	計
23	1,557	880	806	3,266

〈一般職〉

書記官	速記官	家庭裁判所調査官	事務官	その他	計
8,882	355	1,588	9,408	1,850	22,083

合計 25,349人

〈新受全事件数〉

平成16年 5,741,994件

(民事・行政 3,172,564件, 刑事 1,607,553人, 家事 700,072件, 少年 261,805人)

※裁判所データブック2005による。
 ※「家事」には、家庭裁判所で受理した人事訴訟事件を含む。
 ※「少年」には、家庭裁判所で受理した成人の刑事事件を含む。

【矯正関係施設等】

〈矯正関係職員の定員〉

	矯正管区	矯正研修所	行刑施設	少年院	少年鑑別所	婦人補導院	計
定員	171	48	17,645	2,482	1,214	6	21,566

〈新収容人員〉

	行刑施設	少年院	少年鑑別所	婦人補導院	計
人員	32,090	5,300	21,031	0	58,421

※定員については、平成17年度予算定員である。
 ※行刑施設の新収容人員とは平成16年の新受刑者数を、少年院の新収容人員は平成16年の新入院者を、少年鑑別所は平成16年の新入所者をそれぞれ計上している。数値は、平成17年版犯罪白書による。

【更生保護官署】

〈地方更生保護委員会職員の定員〉

委員	事務局長・課長等	保護観察官	係長等	計
53	52	92	61	258

〈保護観察所職員の定員〉

所長・課長等	保護観察官	社会復帰調整官	係長等	計
238	761	63	79	1,141

合計 1,399人

〈保護司数〉

保護司の定数 52,500人 (平成17年1月1日現在の実人員 48,917人)

〈新規受理人員〉

平成16年 仮出獄申請受理人員 18,665人
 平成16年 保護観察事件 68,194人
 平成16年 環境調整事件 52,927人

※定員については、平成17年度予算定員である。
 ※保護司数及び新規受理件数については、平成17年版犯罪白書による。
 ※環境調整とは、矯正施設(行刑施設及び少年院等)に入所している者の円滑な社会復帰を図るため、その者が矯正施設在所中の段階から釈放後の帰住環境を調査、調整することである。
 なお、「環境調整事件」として計上された矯正施設(行刑施設及び少年院等)入所者のうち、仮釈放が許可された者については、仮釈放の日から保護観察が開始され、「保護観察事件」として計上されることになる。

別紙 3

「更生保護のあり方を考える有識者会議」委員名簿

【委員】

座長 野沢 太三（社団法人日中科学技術文化センター会長・元法務大臣）

座長代理 金平 輝子（日本更生保護女性連盟会長・元東京都副知事）

委員 清原 慶子（三鷹市長）

佐伯 仁志（東京大学法学部教授）

佐藤 英彦（前警察庁長官）

瀬川 晃（同志社大学法学部教授）

田中 直毅（21世紀政策研究所理事長）

堀野 紀（弁護士）

本江 威憲（公証人・元最高検察庁公判部長）

榊井 成夫（読売新聞東京本社論説委員）

（委員は50音順）