

我が国の近代刑事法制史の軌跡（六）

— 明治, 大正, 昭和, 平成, 令和時代の
150余年の刑事法制史を振り返る —

藤 本 哲 也

- I 刑事法制史150余年の時代区分
- II 第1次刑事法制期:大陸法継受時代(1868(明治元)年~1945(昭和20)年)
 - 一 明治期の刑事法制
 - (一) 明治新政府による刑事諸法の制定
 - (二) 旧刑法の制定
 - (三) 治罪法等の制定
 - (四) 感化法等の制定
 - (五) 明治刑事訴訟法の制定
 - (六) 大日本帝国憲法(明治憲法)と現行刑法の制定
 - 二 大正期の刑事法制
 - (一) 大正少年法の制定
 - (二) 大正刑事訴訟法の公布
 - (三) 陪審法の制定
 - 三 昭和前期の刑事法制
 - (一) 昭和前期の社会情勢と刑法改正の動向
 - (二) 昭和前期の矯正と更生保護
 - (三) 戦時下の刑事法制
 - (四) 戦時下における刑務作業(以上, 本誌130巻3・4号)
- III 第2次刑事法制期:英米法継受時代(1946(昭和21)年~1989(昭和64)年)
 - 一 昭和後期の刑事法制
 - (一) 日本国憲法の制定
 - (二) 刑事訴訟法の公布
 - (三) 交通事件簡易処理制度

- (四) 行刑組織の変遷
- (五) 更生保護制度の形成
- (六) 犯罪予防活動
- (七) 教誨師制度
- (八) 篤志面接委員制度
- (九) その他の刑事法制

二 昭和後期の社会情勢と刑事法制

- (一) 少年法制：昭和少年法
- (二) 監獄法改正
- (三) 犯罪被害者等に対する給付金支給制度
- (四) 国外犯罪被害弔慰金等の支給制度
- (五) 被害回復給付金支給制度
- (六) 被害回復分配金支払制度
- (七) 地方公共団体による見舞金制度等 (以上, 本誌130巻5・6号)

IV 第3次刑事法制期：我が国独自の法形成の時代 (1989(平成元)年～現在)

一 第3次刑事法制期：平成前期の刑事法制 (1989(平成元)年～2002(平成14)年)

- (一) 東京ルールズ
- (二) 平成前期の社会情勢と刑事法制
- (三) 平成少年法の制定
- (四) 平成期の少年法改正
- (五) 司法制度改革
- (六) 我が国の刑務所PFI事業 (以上, 本誌130巻11・12号)
- (七) 平成前期における各種犯罪に対する立法 (以上, 本誌131巻1・2号)

二 第3次刑事法制期：平成後期の刑事法制 (2003(平成15)年～2019(平成31)年)

- (一) 刑事政策の大転換期：犯罪対策閣僚会議の設置
- (二) 心神喪失者等医療観察制度
- (三) 犯罪被害者等基本法の制定
- (四) 国民の司法参加：裁判員制度の導入
- (五) 司法と福祉の連携 (以上, 本誌131巻3・4号)
- (六) 刑事収容施設法の制定
- (七) 更生保護法の制定

- (八) 検察改革
 - (九) 少年院法の改正と少年鑑別所法の制定
 - (十) 再犯防止推進法の制定（以上、本号）
- 三 第3次刑事法制期：令和期の刑事法制（2019（令和元）年～現在）
- (一) 令和期の少年法制
 - (二) 令和期の刑事法制：京都 कांग्रेस
 - (三) 新しい刑罰制度：拘禁刑の創設

V 総 括

（六）刑事収容施設法の制定

平成期に入った当時、我が国の成人矯正処遇の基本となる法律は、「監獄法」であった。監獄法は、監獄制度の全般について、法律の形式で、しかも単行法をもって規定しており、制定当時としては世界的にも類のない先駆的な立法であったが、他方で、拘禁、戒護、懲罰といった監獄の管理面を重視した法律であり、犯罪者の改善更生・社会復帰といった理念を明確に定める規定を持っていなかったのである。

1933（昭和8）年制定の「行刑累進処遇令」（昭和8年10月25日司法省令第35号）において、自由刑の執行が単なる自由の剝奪に尽きるものではなく、受刑者の改善更生・社会復帰をも目指すものであることを明らかにし、そのような理念のもと、省令・訓令・通達といった下位規範の積み重ねによって処遇の充実が図られていたが、監獄法そのものは、実質的な改正がなされることなく、受刑者の改善更生・社会復帰という刑事政策的観点から不十分なものとなってきた他、国際的な行刑理念にもそぐわないものとなっていた。

このような状況を受け、法務省は、被収容者の処遇を含む行刑運営のあり方に関わる問題のうち、当時の監獄法のもとで実現可能なものについては、これを逐次実施することとし、平成初期以降、行刑運営の改善策を実施に移したのである。

その主要なものとして、被収容者の健康管理に関する通達（1991（平成3）

年), 刑務官の職務に関する訓令 (同年), 懲罰の手續に関する訓令 (1992 (平成4) 年), 釈放前指導等に関する訓令 (1994 (平成6) 年), 刑執行開始時の指導及び訓練に関する訓令 (同年), 被収容者の領置物の管理に関する規則 (1997 (平成9) 年), 被収容者に係る物品の給与, 貸与, 自弁等に関する規則 (2002 (平成14) 年) が挙げられる¹³¹⁾。

このように様々な改善措置が講ぜられる一方, 1996 (平成8) 年頃から刑法犯認知件数は増加の度を強め, また, 体感治安の悪化が指摘されるようになった。刑法犯認知件数は, 1996 (平成8) 年から2002 (平成14) 年まで7年連続して戦後最多を更新し, それとともに刑務所人口も急増し, 1995 (平成7) 年に79.0%だった既決の収容率 (年末収容人員の収容定員に対する比率をいう) は, 2000 (平成12) 年には100%を超え, 2004 (平成16) 年には117.6%に達したのである。

このような状況のなか, 「監獄法の改正」において既に紹介したように, 2002 (平成14) 年から2003 (平成15) 年にかけて, 名古屋刑務所の刑務官による一連の受刑者死傷事案が明らかとなり, 刑務所の運営に対する国民の信頼を大きく揺るがすこととなった。法務省では, 再発防止策の検討・策定に取り組む一方, 2003 (平成15) 年4月からは, 法務大臣が委嘱した有識者からなる行刑改革会議が開催され, 同年12月22日, 同会議から, 「行刑改革会議提言～国民に理解され, 支えられる刑務所へ～」と題する提言がなされた。同提言は, 「国民の目が刑務所の中に届き, また, その声が伝わり, そして, 刑務所の中の声が国民に伝わってくるのが, 最も大切なことではないか」との認識に基づき, ①受刑者の人間性を尊重し, 真の改善更生と社会復帰を図る, ②刑務官の過重な負担を軽減する, ③国民に開かれた行刑を実現するという3つの観点から, 監獄法の全面改正を含む行刑運営全般の見直しや改善が求められたのである。

この行刑改革会議の提言を受け, 2004 (平成16) 年7月から, 法務省は,

131) 『平成元年版犯罪白書』137頁。

監獄法改正の枠組について、警察庁及び日本弁護士連合会と協議し、その協議を踏まえ、まずは喫緊の課題である受刑者の処遇に関する部分を中心とした立法を先行させ、引き続き、未決拘禁者等の処遇に関する立法を可能な限り速やかに行うこととした。そして、2005（平成17）年の通常国会に「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案」が提出され、同年5月18日に成立し、2006（平成18）年5月24日に施行された。この法律により、受刑者の処遇に関する部分を中心に改正がなされたのである¹³²⁾。

一方で、未決拘禁者等の処遇に関する部分については、「刑事施設ニ於ケル刑事被告人ノ収容等ニ関スル法律」と題名が改められた旧監獄法の規定が引き続き適用されることとなったが、2006（平成18）年6月2日に成立した「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の一部を改正する法律」（平成18年法律第58号）により、未決拘禁者等の処遇についても定めた「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」（刑事収容施設法）に題名が改められ、2007（平成19）年6月1日に施行された。これにより、1908（明治41）年から刑務所等の実務の基本法であった監獄法の全面改正が実現されたのである¹³³⁾。

この新しく制定された刑事収容施設法は、刑事収容施設の適正な管理運営を図るとともに、被収容者等の人権を尊重しつつ、これらの者の状況に応じた適切な処遇を行うことを目的に明示した上で、被収容者等の権利義務関係や職員の権限等を定めている。また、受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰を図ることを受刑者処遇の基本理念とした上、処遇の個別化の原則を採用することを明らかにし、この原則のもと、個々の受刑者の資質及び環境に応じ、その者にとって最も適切な処遇が行われることとなった。さら

132) 筆者は、平成17年5月10日、参議院法務委員会において「刑事施設及び受刑者の処遇に関する法律案について」賛成意見を述べた。

133) 『平成元年版犯罪白書』137-139頁。立法担当者による逐条的解説書として、林眞琴・北村篤・名取俊也『逐条解説刑事収容施設法（第3版）』（2017年）参照。

に、受刑者処遇の中核として、作業、改善指導及び教科指導からなる矯正処遇という概念が新たに導入され、受刑者ごとに作成される処遇要領に従い実施されることになるとともに、外部通勤作業、外出・外泊、制限の緩和、優遇措置の各制度が新たに導入されたのである¹³⁴⁾。

具体的には、刑事収容施設法の第30条において、受刑者処遇の原則が掲げられ、矯正処遇の目標として、改善更生を目的とする社会復帰の原則を基盤とすることを明言し、第96条にて外部通勤作業、第106条にて外出・外泊制度のような社会復帰を促進する中間処遇制度が導入されることになり、これによって時代の進展に沿った新しい犯罪者処遇の施策が展開されることになった。このあたりの経緯についても、監獄法の改正のところで明らかにしたところである。

(七) 更生保護法の制定

2007(平成19)年6月8日、「更生保護法」(平成19年法律第88号)が参議院本会議において全会一致で可決、成立した。更生保護制度に関する60年ぶりの大改正で、参議院法務委員会では参考人として意見を述べた者として、誠に喜ばしい限りである¹³⁵⁾。

更生保護は、我が国の刑事政策において重要な位置を占めるものであり、広い意味では犯罪者の社会復帰と再犯防止を促進するための公共的な活動一般を指すが、狭い意味では有権的(権力的)な更生保護である保護観察を除いた、任意的(非権力的)な更生保護を指すものと解されている。

我が国の刑事政策にとって喜ばしいことは、長い間の悲願であった、監獄法が約100年ぶりに改正され、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」(平成18年法律第58号)が制定されたことである。この法律によっ

134) 前掲白書・139頁。

135) 筆者は、平成19年6月5日、参議院法務委員会において、「更生保護法案について」賛成意見を述べた。第166回国会『参議院法務委員会会議録第17号』平成19年6月14日参照。

て、矯正処遇の分野において、作業、改善指導、教化指導という三本柱が樹立され、従来の改善教育をさらに推し進めることが可能となり、受刑者の社会復帰に向けた改善更生のための施策が法律上担保されることとなったのである。そして、この施設内処遇と連動する形において、改善更生の努力を引き継ぎながら、再犯の防止を目指す更生保護の分野において、今、ここに、更生保護法という社会内処遇のための基本法が成立する運びとなったのである。

21世紀の新しい刑事政策を標榜する者にとって、これほど心強いことはない。「刑事収容施設法」と「更生保護法」によって、我が国の犯罪者処遇の基本法が完全に出揃ったことになる。後は、矯正と保護の連携によって、犯罪者の改善更生と社会復帰を図り、再犯の防止を確実にすることである。犯罪者がひとたび再犯に陥った場合には、警察、検察、裁判、矯正、更生保護の刑事司法制度の各段階において、莫大な費用がかかるという事実を考えると、再犯の防止と犯罪の予防が、今後の我が国の刑事政策にとって、重要な喫緊の課題となることはいうまでもないであろう。

（1）更生保護法の概要と評価

今般成立した更生保護法は、有識者会議の指摘・提言を踏まえて立案されたものであり、現在、犯罪者予防更生法と執行猶予者保護観察法の二法に分かれている更生保護に関する基本的な法律を、整理統合して一本化しつつ、更生保護の機能の充実・強化を図るものである。この法律により、これまで更生保護が抱えていた問題点が改善され、より実効性の高い社会内処遇が実現されるとともに、更生保護制度がより分かりやすいものとなり、更生保護に対する国民の理解がより一層醸成されていくものと、筆者は期待している。

ところで、この更生保護法の特徴は多岐にわたると思うが、そのうちの主要なものについて簡単に意見を述べてみたいと思う。

1 目的規定について

「更生保護のあり方を考える有識者会議」（以下、「有識者会議」と略称する）

の報告書は、「その人が改善更生すれば再犯には至らず、逆に、その人が再犯に至ってしまえば改善更生の道は遠くなり、改善更生と再犯防止は、正に不即不離の関係にある」と指摘した上で、「今後の更生保護制度は、刑事司法制度の一翼として、犯罪や非行をした人の改善更生を助け、再犯を防止し、社会を保護するとの目的を明確化する必要がある」と提言している¹³⁶⁾。

更生保護法第1条は、その目的規定において、「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、再び犯罪をすることを防ぎ、又はその非行をなくし、これらの者が善良な社会の一員として自立し、改善更生することを助けるとともに、恩赦の適正な運用を図るほか、犯罪予防の活動の促進等を行い、もって、社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進することを目的とする」と定めており、この規定は、有識者会議の「更生保護制度改革の提言」を踏まえたものである。

特に、「再び犯罪をすることを防ぎ、又はその非行をなくし」という形で、「再犯の防止」が目的規定のなかに取り上げられていることは、社会内処遇の基本を定める法律として重要な意味をもち、極めて妥当なことであると筆者は思う。

しかし、この点については、第1条が再犯防止を最初に掲げているのは問題であるとして、「社会内での指導・援護によって対象者の改善更生を助けるという目的を第一に掲げ、その結果として、再犯の防止がもたらされ、さらには社会の保護・個人及び公共の福祉を増進することを目的とするよう、改めるべきである」とする意見もあるようであるが、刑事司法制度の一環としての社会内処遇について、処遇中の再犯防止は当然求められることであり、また、保護観察中の再犯を許してしまえば、対象者の改善

136) 「更生保護のあり方を考える有識者会議」報告書『更生保護制度改革の提言—安全・安心の国づくり、地域づくりを目指して—』平成18年6月27日、1-49頁。

更生にとって致命的な後退や障害となることは明らかであり、保護観察においては、改善更生の結果として再犯・再非行が防止されることを待つだけでなく、その過程でも常に再犯・再非行の防止を図らなければならないことはいうまでもない。

そのため、第1条の目的規定において、「再犯の防止」、「改善更生」という2つの特別予防目的を掲げ、これを車の両輪のように活用することによって、「社会の保護」という一般予防目的を達成し、それによって、「個人及び公共の福祉を増進する」という考え方は、極めて当然のことであるように筆者には思われる。大坪興一の「犯罪者予防更生法成立事情回顧」をみても、「司法保護事業法改正草案（筆者注：犯罪者予防更生法の原案）は、いわゆる犯罪予防を含まないで、再犯をした人の更生を図って再犯を防止するという日本の伝統的考えのもとに提出されたもの。そこに特色がありました」と述べている¹³⁷⁾。

更生保護は、矯正段階での改善更生・社会復帰の努力を継受しながらも、再犯の防止を図るところに本来の目的があるのであるから、改善更生の結果として再犯防止の目的が達成されるとか、再犯防止のために、改善更生を図るべきであるとかといったような「卵が先か、鶏が先か」といった論争は、必ずしも実りのある議論であるようには、筆者には思われない。

2 遵守事項の整理・充実について

また、更生保護法では、遵守事項が整理され、内容も充実されており、保護観察の機能を強化する上で、筆者は極めて望ましいことであると考ええる。たとえば、第50条第2号は、保護観察官・保護司の呼出しまたは訪問に応じ、面接を受けること（同号イ）や、保護観察官・保護司から求められたときは、生活実態を示す事実を申告し、またはこれに関する資料を提示すること（同号ロ）を一般遵守事項としているが、これらは保護観察を

137) 大坪興一「犯罪者予防更生法成立事情回顧」『更生保護と犯罪予防』85号（1987年）1-21頁。

受ける者にとって当然の義務であると考えられるし、これらを遵守事項として明記することにより、対象者との接触や生活実態の把握がより実効性を増すことが何よりも期待されるのである。従来、ともすれば、保護観察の弱点を利用して、保護司の呼び出しに応じないとか、往訪に際しても居留守を使うといったようなケースもあったようであるから、こうした事例への対応が可能になった点は評価できるであろう。

また、第51条第2項は、特別遵守事項は、これに違反した場合に仮釈放の取消し等のいわゆる不良措置をとることがあることを踏まえ、対象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具体的に定めるものとした上で、特別遵守事項として定め得る事項を列挙しており、これにより、特別遵守事項の法的規範性がより一層明確になるとともに、特別遵守事項として定めることのできる類型も相当明確になっている。こうしたことにより、遵守を義務付けるべき実質のある特別遵守事項が定められるようになるとともに、保護観察対象者において、特別遵守事項の重みが増し、指導監督の実効性が増すことが期待される。同時に、遵守事項違反に対し、適時適切に仮釈放の取消し等の不良措置をとることにも資するものと思われる。

さらに、第52条は、保護観察の途中における特別遵守事項の設定・変更を可能としているほか、第53条は、必要がなくなった特別遵守事項は取り消すものとしており、これらにより、保護観察対象者の改善更生の状況等に応じた一層弾力的な処遇が可能になるものと期待される。

さらに、社会内処遇に関しては、就労支援を始めとする社会復帰のための援助に、施設内処遇では果たせない役割が期待されるが、再犯を防ぐための指導・監督面においても同様に重要な役割を期待されることはいうまでもない。実社会のなかで再犯を犯すことのないようこれを律することは、「畳の上の水練」と言われることもある矯正施設内での指導とは異なる効果が期待されるものであり、社会内処遇の積極的意義と考えられるものである。そして、その中核は、遵守事項であり、必要な遵守事項を定めて、

その遵守を十分に義務付け、その違反に対して不良措置を含め毅然とした対応をとることにより、社会内処遇としての保護観察の実効性が増すものと期待される。

3 官民の役割分担について

我が国の社会内処遇の特徴として、5万人弱の民間篤志家からなる保護司と約1100人の保護観察所職員による「官民協働」体制を挙げることができる。保護司への過度の依存は、従来、更生保護制度の問題点として指摘されていたところである。

この問題の解決策としては、保護観察官と保護司が適切に役割分担をすることが考えられるが、その場合、あらかじめ役割の領域を区分し、責任をもって関与する範囲を線引きすることが考えられる一方、個々の事案に即し、保護観察官、保護司の立場や適性を考慮しつつ、役割分担を図っていくことも考えられる。このうち、前者、すなわち、保護観察官と保護司の役割の領域をあらかじめ明確に区分することは、保護司が対象者と深い信頼関係を構築し、「人間対人間」的に対応することで効果をあげてきたという、官民協働の歴史と実務の現状に照らし合わせて考えると困難が多いように思われ、それをあえて行うことになると、保護観察のあり方、「官民協働」のあり方を根本的に変容させることにもなりかねないと思われる。

この問題の現実的な解決策としては、保護観察官が保護司任せにせず、たとえば、処遇上難点のある対象者に対しては直接面接をしたり、保護観察を実施し、保護司に対して手厚く助言をするなどのバックアップ体制を十分に取るなどの地道な運用改善と、そのための本格的な体制整備によって対応することが考えられよう。

第61条第1項は、適切な役割分担が法律上要請されることを明らかにしつつ、具体的には運用によって実現されるように規定されたものと考えられ、今後の運用改善と体制整備に期待したいと思う。

ちなみに、有識者会議の報告書は、「国民の安全・安心を守るのは国の責任であり、更生保護制度は、国の責任において、充実強化すべきもので

あるが、現状は、保護観察所が、保護司に余りにも依存しすぎており、官と民の役割分担をあいまいにし、法が官に期待している役割が十分に果たされているとは言い難い。……保護司に過度の負担をかけている」と指摘した上で、「保護観察官と保護司との役割分担についても、可能な限り、明確化すべきである」と提言している¹³⁸⁾。

4 被害者に対する対応について

我が国の刑事司法の分野において、犯罪被害者のための施策が議論されるようになったのは1970年代初頭のことであり、そんなに古いことではないが、今日、刑事政策の分野においては、その重要度が増しているといっても過言ではない。刑事司法制度の運営上、被害者に配慮することは現在においては当然のことである。

更生保護法は、2005（平成17）年に制定された犯罪被害者等基本法を受け、その翌年に策定された犯罪被害者等基本計画を踏まえ、仮釈放等の審理において被害者等の意見等を聴取する制度（第38条及び第42条）と、保護観察対象者に対して被害者等の心情等を伝達する制度（第65条）を導入している。いずれの制度の導入も筆者は妥当であると考えるが、後者、すなわち被害者等の心情伝達制度については、犯罪被害者のための施策として、また犯罪者の処遇としてどのような効果をもたらすか、その運用が期待されるところである。

なお、犯罪被害者等基本計画においては、「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、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、更生保護官署に被害者支援専任の担当者を配置することを含め、検討を行うことと併せ、犯罪被害者等が置かれた状況及び心情等を矯正施設に収容されている加害者又は保護観察中の加害者に伝える仲介をすることについて検討を行い、2年以内を目途に必要な施策を実施する」ことになっている。

138) 前掲報告書・「更生保護のあり方を考える有識者会議」報告書」8頁。

そして、「刑事手続への取組」では、犯罪被害者等基本法第18条関係として「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」としている。

また、有識者会議の報告書は、「現行の仮釈放制度において、犯罪被害者等の意見は、仮釈放許可基準の1つである『社会の感情』の一要素として、調査の対象とされているところ、意見聴取の有無、聴取事項の範囲及び聴取方法等については、専ら各地方更生保護委員会の裁量にゆだねられているため、希望する犯罪被害者等の意見を聴取せず、逆に希望しない犯罪被害者等の意見をあえて聴取してしまう場合があり、このような現状に対して、犯罪被害者等からの批判もある」と指摘した上で、「犯罪被害者等の心情等の加害者に対する伝達、刑事裁判終了後の犯罪被害者等の支援、犯罪被害者等の意見を踏まえた仮釈放審理の実施等を実現するよう取り組み、必要な体制を整え、犯罪被害者等のための施策を適切に実施していくべきである」と提言している。

5 仮釈放について

更生保護法では、仮釈放の取消し（第75条）に際し、保護観察対象者に告知・聴聞の機会を保障する旨の規定は置いていない。

この点については、告知・聴聞の機会を保障すべきであるとする意見もあるが、しかし、仮釈放の取消しは、元々裁判によって刑罰として刑事施設への拘禁を命ぜられていた者について、保護観察を実施して改善更生を図るという行政目的により刑の執行形態を変容させ、緩和していた状態を、本来の裁判どおり、元の刑の執行形態に戻す措置であり、対象者本人にとって不利益な処分ではあるものの、新たな不利益処分を課すものではない。

したがって、告知・聴聞の機会を保障しなければ、そうした処分をとり得ないというわけではないのである。もっとも、実務上は、仮釈放の取消しの申請を行う保護観察所において、保護観察官が対象者に会って質問調

査を行い、遵守事項違反の有無に関する認識、その理由、経緯等について聴取した上で、申請の可否を判断しており、この聴取結果は、仮釈放を取り消すべきか否かを判断する地方更生保護委員会にも提出されている上、事実関係において争いがあるような問題事案については、必要に応じ、地方更生保護委員会においても本人に面接し、その意見を聴取しているところである。それゆえに、本法において、保護観察対象者に告知・聴聞の機会を保障する旨の規定は置いていないとしても、実質的には保護観察対象者の権利が侵害されているわけではなく、告知・聴聞の機会が保障されていると同様の運用が行われていると考えてよいであろう。

6 国の責務について

更生保護法第2条第1項は、その前半において、国が民間ボランティアによる更生保護の活動を促進するように努めるべきこと及びこうした活動に取り組む民間の人々と連携協力をするように努めるべきことを規定し、その後半において、国が国民の理解・協力を得るように努めるべきことを規定している。

つまり、前半部分は、更生保護の分野における民間ボランティアの活動の重要性に鑑みて規定するものであり、後半部分は、更生保護にとって、国民の理解・協力が欠くことのできない重要な要素であることに鑑みて規定するものであると考えてよいであろう。

なお、この点については、「国は、単に民間の活動を促進し、活動を行うだけでも読める規定になっているが、国が第一義的に責任を負うべきことを明記すべきである。就労支援については、国等の機関やすべての事業者の責務である旨を規定すべきである」とする意見もある。

しかし、更生保護法では、保護観察、生活環境の調整、更生緊急保護等の措置について、これを国の機関である保護観察所が実施するものとしており（第29条、第82条、第83条、第85条第2項・第3項）、国が責任を負うべきことは、これらの諸規定により明らかになっている。

また、保護観察対象者に対する就労支援が国の責務であることは、保護

観察における補導援護や、更生緊急保護の方法として就労支援を掲げること（第58条第3号、第85条第1項）によって明らかになっている。他方、事業者に保護観察対象者の雇用を義務付けることについては、理解を得て任意に協力を得ることが基本と考えられるのである。

したがって、こうした諸点から考えた場合、右のような批判は当てはまらないであろうと思われる。

7 地方更生保護委員会について

有識者会議の報告書は、仮釈放審理が内輪で行われているとの批判にこたえとともに、「審理の公平性、的確性、透明性等を高めるため、地方更生保護委員会の委員に民間出身者等更生保護官署出身者以外の者も積極的に登用すべきである」と提言している¹³⁹⁾。

法務省においては、この提言を踏まえ、民間有識者の登用に努めているようである（現在56人中4人の委員が民間人）が、未だ十分でないという意見もあるところである。しかしながら、有識者会議の提言にあるように、地方更生保護委員会の委員に民間出身者等を登用することは、現在の刑事司法への国民参加という趨勢からしても、はたまた、審理の公平性、的確性、透明性等を高めるという視点からしても意義があると思われるので、今後とも積極的な登用に努めることが期待されるところである。

なお、この点については、さらに一步を進めて、「社会内処遇の意義とリスクについての理解を国民に求めるのであれば、官の出身者ではなく、民間人を中心に構成すべきものであり、法律、精神医学等の学識を有する者、民間人等のうちから男女のバランスも考慮し、法務大臣が任命すること等の諸規定を設けるべきである」とする意見もある。

しかし、地方更生保護委員会は、法務省設置法第15条により設置される法務省の地方支分部局でありその職員であって、一般職の国家公務員である委員は、国家公務員法の規定に基づき、任命権者である法務大臣が任命

139) 前掲報告書・「更生保護のあり方を考える有識者会議」報告書」20頁。

することとされている。

そして、この地方更生保護委員会の委員については、仮釈放の許可やその取消し、少年院からの仮退院や退院、保護観察の仮解除等に係る審理に関与するという職務の性質に加え、多数の案件を処理しなければならないことから、刑事司法や犯罪者処遇に関する知識・経験や事務処理能力が非常に重要であることはいうまでもない。

したがって、委員の構成や出身等は、法律で規定することには必ずしもなじまないように思われる一方、更生保護法の規定のもとでも民間人や女性の登用には何ら支障はないのであるから、この点に関しては運用によって対処すればよいのではないかと思われる。

（2）更生保護法への期待

我が国の更生保護制度の有効性を問題視する意見があることも確かであるが、そもそも更生保護制度は、戦後構築されたものであり、従前より物的人的な不足を抱えながら、官民協働態勢のもと、様々な努力の積み重ねで制度として機能するようになり、社会内処遇として相応の成果をあげてきたことは事実であり、その点は評価されてしかるべきであろうと思う。

新しく制定された更生保護法も、これまでの更生保護の伝統を否定したり、根本理念を変えるものではなく、国民にとって有効な制度として存続し、発展するために必要な見直しをするものであり、ある意味では、更生保護の原点に戻り、当然のことを明示するとともに、分かりやすい内容に整理し直したものであることができるであろう。

我が国の更生保護制度については、有識者会議の報告を一つの契機として、法令の整備のほか、運用、組織体制など広範な改革が行われつつあるが、今回制定された更生保護法は、今後21世紀の更生保護制度を支える基本法として重要な意味をもつものであると筆者は思う。世界に誇り得る更生保護制度の新たな100年への門出が本更生保護法によって担保されたと筆者は思うのである。

（3）更生保護法施行後5年間の主な施策

1 専門的処遇プログラム

これは更生保護法施行前の2006（平成18）年からのことであるが、ある種の犯罪的傾向を有する保護観察対象者に対して、その傾向を改善するための専門的処遇プログラムの開発・実施が試みられている。そして、この専門的処遇プログラムには、「性犯罪者処遇プログラム」（2006（平成18）年9月1日開始）、「覚せい剤事犯者処遇プログラム」（2008（平成20）年6月1日開始）、「暴力防止プログラム」（同年6月1日開始）及び「飲酒運転防止プログラム」（2010（平成22）年10月1日開始）の4種がある¹⁴⁰⁾。

これらの専門的処遇プログラムは、仮釈放者及び保護観察付執行猶予者のうち、性犯罪の種類に認定された者（男性に限る）、覚せい剤の自己使用により保護観察に付された者（保護観察付執行猶予者は、規制薬物の使用を反復する傾向が強い者に限る）、暴力的犯罪を繰り返す者、飲酒運転を反復する傾向を有する者に対し、その処遇を受けることを特別遵守事項として義務付け実施されている。これらの専門的処遇プログラムが再犯防止に果たす役割には大きなものがある。

2 犯罪被害者等施策

また、更生保護法が成立した6か月後の2007（平成19）年12月には、更生保護における犯罪被害者等施策が本格的に開始されるに至った。主な施策としては、①地方更生保護委員会が、仮釈放の審理の開始・結果に関する事項について、保護観察所が、仮釈放者及び保護観察付執行猶予者の保護観察の開始・処遇状況・終了に関する事項について通知を行う「被害者等通知制度」や、②地方更生保護委員会が刑事施設からの仮釈放者及び少

140) 法務総合研究所編『令和2年版犯罪白書』法務省（2020年）72-73頁。筆者は、性犯罪者処遇プログラムを作成した時の「性犯罪者処遇プログラム研究会」の8名の構成員の1人である。性犯罪者処遇プログラム研究会編「性犯罪者処遇プログラム研究会報告書」平成18年3月、1-90頁参照。なお、諸外国の動向については、拙著『性犯罪研究』中央大学出版部（2008年）参照。

年院からの仮退院の審理において、被害者等から仮釈放・仮退院に関する意見等を聴取する「意見等聴取制度」、③保護観察所が、被害者等から被害に関する心情等を聴取し、保護観察中の加害者に伝達する「心情等伝達制度」、④主に保護観察所が、被害者等からの相談に応じ、関係機関等の紹介を行う制度がある。

3 自立更生促進センター（国立更生保護施設）

さらには、親族等や民間の更生保護施設では、円滑な社会復帰のために必要な環境を整えることができない仮釈放者、少年院仮退院者を対象として、保護観察所に併設した宿泊施設に宿泊させながら、保護観察官による濃密な指導監督や充実した就労支援を行うことで、対象者の再犯防止と自立を図ることを目的とする施設として、自立更生促進センター（「北九州自立更生促進センター」、2009（平成21）年6月開所、「福島自立更生促進センター」、2010（平成22）年8月開所）や就業支援センター（北海道の「沼田町就業支援センター」、2007（平成19）年10月開所、「茨城就業支援センター」、2009（平成21）年9月開所）等が運営されている。

4 更生保護法施行後5年以降の主な施策

1 社会貢献活動

2012（平成24）年7月、犯罪対策閣僚会議の「再犯防止に向けた総合対策」において、再犯防止のための重点施策に、社会における「居場所」と「出番」を作ることが盛り込まれ、その具体的方策の一つとして「社会貢献活動による善良な社会の一員としての意識の涵養」が掲げられた。

これを受けて、法務省では、「刑法等の一部を改正する法律案」及び「薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予に関する法律案」を国会に提出し、両法律は2013（平成25）年6月13日に可決・成立し、同月19日に公布された¹⁴¹⁾。そして、刑の一部の執行猶予制度については、附

141) 筆者は、平成23年11月29日、参議院法務委員会において、「刑法等の一部を改正する法律案（閣法第13号）、薬物使用罪等の罪を犯した者に対する刑の一部を執行猶予に関する法律案（閣法第14号）」について、賛成意見を述べた。

則により、公布後3年以内に、また、社会貢献活動については、公布後2年以内に導入されることになったのである¹⁴²⁾。

これに伴い、更生保護法もその一部が改正され、保護観察の特別遵守事項の類型の一つとして、新たに「善良な社会の一員としての意識の涵養及び規範意識の向上に資する地域社会の利益の増進に寄与する社会的活動（いわゆる「社会貢献活動」）が加えられ、公布後2年以内に施行することとされた。これにより、施行後は、保護観察対象者に対して、その改善更生のために特に必要と認めるときは、社会貢献活動を行うことを、特別遵守事項として義務付けることができるようになったのである¹⁴³⁾。

2015（平成27）年6月1日に施行された、この特別遵守事項としての社会貢献活動は、自己有用感の涵養、規範意識や社会性の向上を図るため、公共の場所での清掃活動や、福祉施設での介護補助活動といった地域社会の利益の増進に寄与する社会的活動を継続的に行うことを内容とするものであり、再犯防止に効果のある施策として評価されている。

2 薬物法と薬物事犯者の処遇

また、「薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予に関する法律」（以下、「薬物法」と略称する）であるが、この法律の目的は、薬物使用等の罪を繰り返す薬物事犯者について、刑事施設での処遇後、施設内処遇の効果を維持・強化するとともに、薬物の誘惑のある地域社会内において、専門的処遇プログラムを実施し、施設内処遇と社会内処遇とのシー

前掲書・『新時代の矯正と更生保護』195-202頁。

142) 法務省「刑法等の一部を改正する法律案及び薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予に関する法律案関係資料」平成23年第179回国会、1-33頁参照。参議院法務委員会調査室「第179国会・刑法等の一部を改正する法律案（閣法第13号）・薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予に関する法律案（閣法第14号）」参考資料（別冊）平成23年11月、1-171頁。

143) この点に関して、筆者が座長を務めた「社会貢献活動の在り方を考える検討会」は、4回にわたる検討会を経て、平成26年3月に「社会貢献活動の在り方を考える検討会報告書」（1-16頁）を出している。

ムレスな連携を維持することにより、薬物事犯者の改善更生と再犯防止を図ることにある。刑法の規定する刑の一部の執行猶予制度の対象者は、初入者等に限定されているのであるが、薬物法は、薬物の使用や単純所持の事案については、累犯者であっても、犯罪傾向の改善に必要と認められる場合には、刑の一部の執行猶予を可能とするところに特色があるのである。

この薬物事犯者の対応に関しては、すでに、犯罪対策閣僚会議の「再犯防止に向けた総合対策」において、「薬物依存の問題を抱える者に対する指導及び支援」について、個々の再犯リスクを適切に把握した上で、そのリスクに応じた専門的指導プログラムや薬物依存症の治療のための医療と、帰住先の確保のための支援とを一体として実施するとともに、保護観察所、医療・保健・福祉機関、民間支援団体等との連携によって、刑務所等収容中から出所後まで一貫した支援が行える態勢を強化することが提言されていた。

特に、覚せい剤事犯者にとって再使用の危険性の高いとされる刑務所等から出所後間もない時期については、密度の高い指導及び支援を実施した上で、引き続き医療機関、薬物依存症に係る自助団体等と密接に連携しつつ、薬物依存に対する継続的・長期的な指導・支援の充実を図ることが重要であることを指摘しているのである。

また、2011（平成23）年から始まった、緊急的住居確保・自立支援対策に関連し、住居が定まらない薬物事犯の保護観察または更生緊急保護の対象者については、自立準備ホームとして登録されたダルク等に宿泊場所の供与等を委託する取り組みが行われている。これに加えて、2012（平成24）年からは、「薬物依存回復訓練」も委託できるようになった。さらに、全国の保護観察所では、覚せい剤等の自己使用によって受刑中または保護観察中の者の家族その他の引受人を対象とした「家族会・引受人会」もある。これは、犯罪対策閣僚会議の提言を実行に移したものである。犯罪対策閣僚会議では、さらに、対象者の薬物依存に係る治療、回復段階を見据えつつ、その就労能力や適性を評価し、その時々に応じた就労支援等を実施す

ることも提案しているのである。

こうした薬物事犯者の処遇に関して留意すべき点は、刑の一部の執行猶予制度の導入による、いわゆる「薬物法」との関係である。従来も、更生保護法の施行とともに、覚せい剤事犯者に対する専門的処遇プログラムが実施されているのであるが、「薬物法」の立法趣旨を踏まえると、その対象者に対して、こうした専門的処遇を確実に受けさせることは、保護観察処遇の実効性を高めるために必要不可欠ということになる。また、「薬物法」の対象者に限らず、規制薬物等に対する依存がある対象者については、その改善に資する医療・援助を行う病院、公共の衛生福祉に関する機関等との連携を確保しつつ、医療や専門的援助を受けることについて必要な指示をすることができるようになってきている。薬物依存を改善するためには、刑事司法機関だけの働き掛けでは不十分であり、医療・保健・福祉機関等との緊密な連携が不可欠であることを考えると、このような処遇の枠組が整備されることで、薬物依存からの回復を図り、再犯に至らせないという効果を期待することができるものと思われる。

3 保護司基盤の充実・強化

最後に忘れてはならない事項として、保護司活動基盤の充実・強化の問題がある。犯罪対策閣僚会議の「保護司の基盤整備と充実・強化」では、保護司の充足率は近年低下傾向にあることから、保護司制度の基盤を強化し、将来にわたって有効に機能させていくために、新任保護司の確保と保護司の育成に努めるとともに、更生保護サポートセンターによる効果的な保護司活動の展開、保護司活動に伴う負担の軽減、地方公共団体との連携の充実等、保護司が地域社会の理解や協力を得て、円滑に活動できる環境を整備するための方策について検討することを提案している¹⁴⁴⁾。

確かに、近年、地域社会の人間関係の希薄化等の影響や、薬物やアルコール

144) 保護司制度の基盤整備に関する検討会「保護司制度の基盤整備に関する検討会報告書」平成24年3月21日、1-29頁参照。

ル依存、高齢、精神疾患、発達障害など保護観察対象者が抱える問題の多様化・複雑化に伴い保護司の処遇活動が困難化していること、また、厳しい社会経済情勢を反映して自立困難な保護観察対象者が増加していること等の諸事情のもと、保護司活動が困難になってきていることは事実であろう。

近年、保護者や引受人の協力が得られない者、就労が安定していない者、医療や福祉等の専門的機関の援助が必要な者等の問題を抱える保護観察対象者が増加する傾向にあることから、保護司個人のみの方量に頼った処遇には限界があり、また、保護司は、保護司活動の拠点として自宅を使用している場合が多いので、保護司の過度な負担につながっていることが指摘されている。そのために、自宅以外の面接場所を提供し、複雑・多様な問題を抱える保護観察対象者のニーズに柔軟に対応するなど、個々の保護司の処遇活動を支援する必要性や、保護司会がより組織的に処遇活動や犯罪予防活動を行うという観点から、2008（平成20）年度において、保護司活動の拠点となる「更生保護活動サポートセンター」が全国6つの保護司会に設置された。2011（平成23）年度からは、「更生保護サポートセンター」と名称を改め、全国に設置されている。この更生保護サポートセンターは、地域ネットワークの構築、社会資源の開拓、面接場所の確保、保護司会と地域の関係機関の協議・連絡調整、地域住民からの非行相談、更生保護の情報提供等、その果たす機能は多く、注目される場所である¹⁴⁵⁾。

5 更生保護法施行10年時点での課題

以上の他にも、更生保護法施行後の10年間の更生保護関連施策の展開には目覚ましいものがあり、この時点での課題として、①2011（平成23）年に開始した、保護観察所が就労困難と判断した刑務所出所者等に対して、保護観察所から委託を受けた民間事業所の就労支援員が、矯正施設や協力

145) 「更生保護のあり方を考える有識者会議」報告書『更生保護制度改革の提言—安全・安心の国づくり、地域づくりを目指して—』平成18年6月27日、1-49頁。

雇用主のもとを訪問して就職活動を支援する「更生保護支援事業」を、どのように発展させていくのか。また、②政府目標として掲げられている、2020（令和2）年までに、刑務所出所者等を実際に雇用している協力雇用主の数を約1500事業主にするという数値目標を、どのように実現していくのか。それが刑務所出所者等就労奨励金支給制度のみの施策で可能であるのかどうか。③帰るべき場所のない刑務所出所者を2020（令和2）年までに、2000人以上減少させるという数値目標を、更生保護施設の職員体制の強化と施設運営費の定額支弁という施策のみで実現できるのかどうか。④施設内処遇と社会内処遇との連携による再犯防止と改善更生のために制定された、薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予制度が今後十分に機能する体制ができていくのかどうか。⑤2016（平成28）年12月14日に公布・施行された「再犯の防止等の推進に関する法律」（平成28年法律第104号）、いわゆる「再犯防止推進法」の実現のために、どのように更生保護関係団体との連携を強化し、定職や住居の確保ができず、社会復帰が難しい刑務所出所者等の支援を充実させるのか。そこには多くの課題があった。

しかしながら、それからさらに5年経った更生保護法施行15年目の2022（令和4）年11月現在、数値目標はいずれも達成され、課題の多くは解決されつつあるといえよう¹⁴⁶⁾。

6 更生保護と再犯防止

ところで、更生保護法が施行されて以降、ある種の犯罪的傾向を有する保護観察対象者に対して、その傾向を改善するための専門的処遇プログラムの開発・実施や、被害者等通知制度、意見等聴取制度、心情等伝達制度及び相談・支援の4つの施策からなる更生保護における犯罪被害者等施策の展開、あるいは親族等や民間の更生保護施設では円滑な社会復帰のため

146) 拙稿「更生保護の課題と展望—更生保護法施行後5年を経過して」『法律のひろば』（2013年）4-11頁。同「更生保護法成立から10年—振り返りと今後の展望—」『更生保護』68巻6号（2017年）6-11頁。

に必要な環境を整えることができない仮釈放者、少年院仮退院者等を対象とし、濃密な指導監督や充実した就労支援を行うことで、対象者の再犯防止と自立を図ることを目的とする施設として、自立更生促進センターや就業支援センターの設立等、様々な施策が考案され実施されていることは既述のごとくである。

再犯防止に関して当面の更生保護が抱える課題としては、①刑務所出所者等の「出番」と「居場所」の確保、②高齢または障害を抱える受刑者の再犯防止と社会復帰支援、③薬物事犯者の再犯防止と社会復帰支援等が考えられる。以下において、これらの問題点について検討してみたい。

1 居場所と出番の確保

まず、刑務所出所者等の出番と居場所の確保であるが、再犯防止の観点や犯罪者の改善更生を図る上で、生活環境の調整は重要な意味をもっていることは改めて指摘するまでもないであろう。特に刑事施設や少年院を出て社会に戻った際には、住む場所と仕事や引受人が準備されていない場合、不安定な生活基盤や人的支援の欠如が、再犯や再非行の要因となり得ることは論を俟たない。『平成19年版犯罪白書』では、1948（昭和23）年から2006（平成18）年までの間に有罪が確定した者のうち、初犯者・再犯者の区分をせずに無作為に抽出した100万人を対象とした調査によると、約3割の再犯者が約6割の犯罪を惹起したことを明らかにしている。また、2011（平成23）年に無職で保護観察を終了した者と有職で保護観察を終了した者との再犯率の比較では、無職者の再犯率は有職者のその約4倍（無職者27.2%、有職者7.2%）となっている。さらに、保護統計年報より保護観察終了者に占める無職者の割合（2007（平成19）年から2011（平成23）年に保護観察を終了した者のうち無職である者の割合）をみると、経済情勢の悪化等により高水準（2007（平成19）年の20.0%から2011（平成23）年の24.1%）で推移している。また、矯正統計年報より、2011（平成23）年の刑務所再入所者（刑務所に2回以上服役した者）に占める無職者の割合をみると、刑務所

再入所者の約7割が再犯時無職であったことが報告されている。これらの事実を総合すると、刑務所出所者等の就労支援は喫緊の課題であるといえるであろう。

そのために、2006（平成18）年度から、法務省（矯正施設、保護観察所等）及び厚生労働省（都道府県労働局、公共職業安定所等）が連携して、「刑務所出所者等総合的就労支援対策」が開始されたのである。

就労支援の対象となるのは、刑務所や保護観察所等から就労支援の協力依頼のあった受刑者等、保護観察対象者及び更生保護対象者であって、稼働能力・勤労意欲を有し、支援事業の対象となることを希望しており、求人者に対する前歴等の開示に同意しているなどの要件に該当しているものである。

支援対象に選定された受刑者等に対しては、公共職業安定所が、矯正施設を訪問して職業講話、求人情報提供、職業相談・職業紹介等の支援を実施している。また、保護観察所から依頼のあった対象者等に対しては、保護観察所の就労支援担当官と就労支援チームを設置し、個別面接を行うなどして、就労支援を行っている。

就労支援メニューとしては、職場体験講習、セミナー・事業所見学会、トライアル雇用及び身元保証制度があるが、「職場体験講習」は、就労経験がほとんどないなどの理由で、就労しても職場になじめないことが懸念される者が、職場の雰囲気や仕事に慣れるために、5日から1か月以内の期間、実際の職場環境や業務を体験するものである。また、適切な就職活動方法を知らない者や職業能力・適性等の職業に関する自己理解が乏しい者を対象に、履歴書の書き方や採用面接での注意点等の説明を行うセミナーや、実際の事業所を訪問して職場を見学し、働いている人と対話をする「事業所見学会」を実施している。

さらには、支援対象者の職業経験、技能、知識等から判断して、直ちに常用雇用が困難な場合、試行的な雇用期間を設け、事業主が支援対象者の適性を見極めるとともに、事業主と支援対象者の相互理解を深め、事業主

の不安を軽減し、常用雇用への移行促進を図る「トライアル雇用制度」もある。

また、雇用主が安心して支援対象者を雇用できるよう、身寄りがいないなどの理由で、就労時に身元保証人がいない支援対象者について、雇用主に業務上の損害を与えた場合等に累計で200万円を上限とする見舞金が支払われる「身元保証制度」もある。

この刑務所出所者等総合的就労支援対策は、2006（平成18）年からの6年間で1万2700人の就労を確保するなどの一定の成果をあげたものの、刑務所出所者等の就労確保は依然として極めて厳しい状況にあり、しかも、支援してもミスマッチや就労が継続しない者が多数に上るため、2011（平成23）年度から、一部の保護観察所において、「更生保護就労支援モデル事業」が実施されている。この更生保護就労支援モデル事業は、雇用に関するノウハウや企業ネットワーク等を有する民間団体が、国からの委託を受けて更生保護就労支援事業所を設置し、当該事業所に配置された専門的な知識及び経験を有する就労支援員が、関係機関等と連携して支援を行うものである。これには、①就職活動支援、②職場定着支援、③定住支援、④雇用基盤整備等がある。

この更生保護が抱える第1の課題である、刑務所出所者等の「出番」と「居場所」の確保は、2012（平成24）年7月の「犯罪対策閣僚会議」の「再犯防止に向けた総合対策」における再犯防止のための重点施策の一つとして掲げられているものである。そこにおいては、刑務所出所者等総合的就労支援対策や更生保護就労支援モデル事業の推進、実際に雇用が可能な協力雇用主の確保等これまでの施策のさらなる推進に加えて、労働市場で不利な立場にある人々のための雇用機会の創出・提供に主眼を置いてビジネス展開を図る企業・団体等（ソーシャル・ファームと呼ばれている）を活用した新たな就労先確保策を検討することが提言されている。

2 高齢者・触法障害者の再犯防止と社会復帰支援

次に、高齢または障害を抱える受刑者の再犯防止と社会復帰支援である

が、犯罪対策閣僚会議の「再犯防止に向けた総合対策」では、再犯防止の重点施策のなかで、対象者の特性に応じた指導及び支援を強化するためとして、「高齢者または障害者に対する指導及び支援」を取り上げている。具体的には、①高齢または障害のため、自立した生活を送ることが困難な者に対しては、刑務所等、保護観察所、地域生活定着支援センター、更生保護施設、福祉関係機関等の連携のもと、地域生活定着促進事業対象者の早期把握及び迅速な調整により、出所後直ちに福祉サービスにつなげる準備を進めるとともに、帰住先の確保を強力に推進する、②地域生活定着促進事業の対象者とならない者に対しても、個々の必要性に応じた指導・支援、医療・福祉等のサポートを、刑務所等収容中から出所後に至るまで切れ目なく実施できるよう取り組みを強化する、③高齢者については、その再犯期間が短いことに注目し、刑務所から出た直後の指導・支援を強化するとともに、刑務所収容中、福祉や年金に関する基礎的な知識の付与、対人スキルの向上等、出所後の生活へのスムーズな適応を目指した指導を充実する等の提案がなされている。

確かに、刑務所出所者等のなかには、高齢または障害により、自立が困難で身寄りがなく、福祉的支援が必要でありながら、適切な支援を得ることができないまま出所し、円滑な社会復帰を果たす上で困難な状況に陥っている者が少なからず存在するのである。これらの者に対して、釈放後速やかに適切な介護や医療等の福祉サービスを受けることができるようにするために、2009（平成21）年4月から、法務省は、厚生労働省と連携して、特別調整を実施している。

この取り組みの中心となるのは、地域生活定着支援センターであり、司法と福祉との多機関連携による支援が目指されている。地域生活定着支援センターの業務は、①保護観察所からの依頼に基づき、矯正施設入所者を対象とし、福祉サービス等の支援内容の確認を行い、受入れ先施設等の斡旋または福祉サービス等の申請支援等を行う「コーディネート業務」、②矯正施設から退所した後の社会福祉施設等を利用している者に対して、必

要な助言を行う「フォローアップ業務」、③矯正施設から退所した者等の福祉サービス等の利用に関して、本人やその関係者からの相談に応じ、助言や支援を行う「相談支援業務」等である。ちなみに、2011（平成23）年度においては、特別調整が終結した人員は509人であり、保護観察所と地域生活定着支援センターとが連携して行った調整の結果、福祉施設等につながった人員は274人である。

この数値に見られるごとく、高齢・障害者に対する福祉の支援への橋渡しの仕組みは、これまで行き場のないまま釈放されていた自立困難者の生活環境を整える画期的な取り組みであり、かなりの実績をあげているところである。今後は、対象者の選定、適切な受け皿の確保、そのフォローアップ等について検証を重ね、福祉サービスを必要とする者に対して、適切なサービスをより広範に利用できるよう工夫することが望まれる。

3 薬物事犯者の再犯防止と社会復帰支援

また、薬物事犯者の再犯防止と社会復帰支援についても、犯罪対策閣僚会議の「再犯防止に向けた総合対策」においては、「薬物依存の問題を抱える者に対する指導及び支援」について、個々の再犯リスクを適切に把握した上で、そのリスクに応じた専門的指導プログラムや薬物依存症の治療のための医療と、帰住先の確保のための支援とを一体として実施するとともに、保護観察所、医療・保健・福祉機関、民間支援団体等との連携によって、刑務所等収容中から出所後まで一貫した支援が行える態勢を強化することを提言している。

特に、覚せい剤事犯者にとって再使用の危険性の高いとされる刑務所等から出所後間もない時期については、密度の高い指導及び支援を実施した上で、引き続き医療機関、薬物依存症に係る自助団体等と密接に連携しつつ、薬物依存に対する継続的・長期的な指導・支援の充実を図ることが重要であることを指摘している。

現在、薬物事犯者に対する処遇は、刑事施設においては特別改善指導のうち、「薬物離脱指導」によるもの、保護観察所においては、「覚せい剤事

犯者処遇プログラム」によるものを中心となっている。実施に当たっては、刑事施設と保護観察所が緊密な連携を図りつつ、大学・研究機関、ダルク等薬物依存症リハビリテーション施設や自助グループ、精神保健福祉センター、医療関係機関等様々な民間の組織・団体の協力・参加が重視されている。

また、2011（平成23）年から始まった、既に紹介したように緊急的住居確保・自立支援対策に関連し、住居が定まらない薬物事犯の保護観察または更生緊急保護の対象者については、自立準備ホームとして登録されたダルク等に宿泊場所の供与等を委託する取り組みが行われている。これに加えて、2012（平成24）年からは、「薬物依存回復訓練」も委託できるようになった。さらに、全国の保護観察所では、覚せい剤等の自己使用によって受刑中または保護観察中の者の家族その他の引受人を対象とした「家族・引受人会」も実施している。これは、「家族等に対し、薬物依存者への対応等に関する理解を深めさせ、適切な対応力を付与するとともに、当該家族等を疲弊、孤立させないための取組を実施する」という、犯罪対策閣僚会議の提言を実行に移したものである。犯罪対策閣僚会議では、さらに、対象者の薬物依存に係る治療、回復段階を見据えつつ、その就労能力や適性を評価し、その時々に応じた就労支援等を実施することも提案している。

こうした薬物事犯者の処遇に関して留意すべき点は、刑の一部の執行猶予制度の導入による、いわゆる「薬物法」との関係である。刑の一部の執行猶予制度では、更生保護法の改正により、薬物事犯者に対する保護観察の特則が設けられることになっている。つまり、「薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予に関する法律」（平成25年法律第50号、以下、「薬物法」と略称する）の対象者、すなわち、規制薬物等に対して依存があり、かつ受刑歴のある累犯者については、原則として、規制薬物等の使用を反復する犯罪的傾向を改善するための専門的処遇を受けることを、特別遵守事項として義務付けることとしているのである。従来も、更生保護法の施行とともに、覚せい剤事犯者に対する専門的処遇プログラムが実施されて

いるが、「薬物法」の立法趣旨を踏まえると、その対象者に対して、こうした専門的処遇を確実に受けさせることは、保護観察の処遇の実効性を高めるために必要不可欠ということになる。また、「薬物法」の対象者に限らず、規制薬物等に対する依存がある対象者については、その改善に資する医療・援助を行う病院、公共の衛生福祉に関する機関等との連携を確保しつつ、医療や専門的援助を受けることについて必要な指示をすることができるようになってきている。薬物依存を改善するためには、刑事司法機関だけの働きかけでは不十分であり、医療・保健・福祉機関等との緊密な連携が不可欠であることを考えると、このような処遇の枠組が整備されることで、薬物依存からの回復を図り、再犯に至らせないという効果を期待することができるものと思われる。

また、これら薬物依存のある保護観察対象者の処遇を検討するため、保護局においては、すでに2011（平成23）年度に、精神科医等の薬物依存治療の専門家や民間の自助グループであるダルクの指導者等を交えた研究会を開催し、施設内処遇と社会内処遇の一貫性を考慮した規制薬物等全般に対応可能な新たな薬物処遇プログラムの開発と、保護観察所と地域の医療、保健、福祉機関等の関係機関との連携を図るための「地域支援ガイドライン（案）」の作成を行っている。

また、保護観察所において、新たな薬物処遇プログラムについては、一部猶予制度の施行に先駆けて、2012（平成24）年10月から新たな「覚せい剤事犯者処遇プログラム」を実施しており、さらに、地域支援ガイドライン（案）については、2012（平成24）年度から、本ガイドライン案に基づいた関係機関との連携に関する試行を実施している。

さらに、2021（令和3）年1月からは、CFP（Case Formulation in Probation/Parole）を活用したアセスメントに基づく保護観察を実施しており、2022（令和4）年10月からは、全国3か所（旭川、さいたま、福井）で、刑務所出所者等を支援する地域ネットワークを構築し、支援を行う人を支援したりする役割を担う、「更生保護地域連携拠点」の運用が開始されている。

こうしたこと以外にも、様々な新しい試みを積み重ねており、また、ここ3年間の新型コロナウイルス感染症の影響下において、更生保護のICT（情報通信技術）の活用も急速に進んでいる。更生保護は日々新しい展望を遂げつつあると言っても過言ではないであろう。

（八） 検察改革

検察改革の契機となった「厚労省元局長無罪事件」は、2009（平成21）年7月4日、大阪地検特捜部が、元厚生労働省雇用均等・児童家庭局長である村木厚子氏を虚偽有印公文書作成罪等により起訴（公判請求）した事件であり、2010（平成22）年9月10日、大阪地方裁判所において、無罪判決が言い渡された。これに対して、大阪地検は、同月21日、控訴を断念するとともに、上訴権を放棄している。

また、本件に関し、捜査の主任検察官が本件の重要な証拠物であるフロッピーディスクのデータを改ざんした上、その事実を知った大阪地検特捜部長及び特捜部副部長がこれを隠蔽したという、前代未聞の事実が判明し、最高検察庁において、主任検察官を証拠隠滅罪により、特捜部長及び特捜部副部長を犯人隠避罪により、それぞれ逮捕し、所要の捜査を行って、これらを起訴（公判請求）するに至ったもの（「大阪地検特捜部主任検事証拠改ざん事件」）である。

この大阪地検特捜部における一連の不祥事により、検察の捜査・公判活動に対し国民の不信を招く状況となったことを受けて、2010（平成22）年10月、法務大臣のもとに「検察の在り方検討会議」が設けられた。

この検討会議は、2011（平成23）年3月31日、「検察の再生に向けて」と題する提言を取りまとめている。この提言は、4項目からなっている。(1) 検察の使命・役割と検察官の倫理、(2) 検察官の人事・教育、(3) 検察の組織とチェック体制、(4) 検察における捜査・公判の在り方、がそれぞれである¹⁴⁷⁾。

また、この提言と法務大臣指示「検察の再生に向けての取組」では、検

察の再生のためには、法務省と最高検が適切に役割分担し、相互に協力しつつ、改革策を検討・推進していくことが必要不可欠であり、法務省と最高検において、できる限り速やかに改革策の実現に努めることを求めている。

最高検が検討・推進すべき事項としては、(1) 検察の使命・役割と検察官の倫理については、検察官の使命・役割を示した基本規定の制定が、(2) 検察官の人事・教育については、人材の開発・育成・教育の在り方の改革、より適切な人事政策の推進、長期的な構想による組織的・断続的取組が、(3) 検察の組織とチェック体制については、特捜部の組織の在り方の見直し、検察における捜査・公判のチェック体制の構築、監察体制の構築、検察運営の在り方について外部から適切な意見等を得る仕組みの構築が、(4) 検察における捜査・公判の在り方については、検察の運用による取り調べの可視化の拡大が取り上げられている。

法務省が検討・推進すべき事項については、提言(2)「検察官の人事・教育」関連では、人材開発・育成・教育の在り方の改革、より適切な人事政策の推進が取り上げられ、提言(4)「検察における捜査・公判の在り方」関連では、新たな刑事司法制度の構築に向けた検討の開始等の課題に着手することが求められている¹⁴⁷⁾。

その後、検察は、検察の在り方検討会議提言「検察の再生に向けて」及び法務大臣指示「検察の再生に向けての取組」を受けて、様々な改革を押し進めた。

林眞琴最高検総務部長(当時)の論文「検察改革」によれば、今回の検察改革は、(1) 検察理念の制定、(2) 組織マネジメントを重視した検察

147) 検察の在り方検討会議提言「検察の再生に向けて」平成23年3月31日、1-35頁。

148) 法務大臣指示『検察の再生に向けての取組』平成23年3月31日、1-3頁。
最高検察庁『検察改革—その現状と今後の取組』平成23年7月8日、1-3頁。
前掲白書・『平成元年版犯罪白書』115頁のコラム5参照。

改革、(3) 検察権行使の在り方に関する検察改革の3つに分けられると言う。

具体的には、2011（平成23）年9月28日に「検察の理念」が制定されたが、これは検察の基本規定であり、これまで、自らの行動指針を示す基本文書を有していなかった検察は、この検察理念の制定によって、初めて、検察職員が職務遂行をする際に拠って立つ、基本的心構えを明確な文書として持つに至ったことになり、改革の道標となる指針を手にしたと評価している。

また、組織マネジメントを重視した検察改革として、今回の検察改革は、検察権の行使のあり方だけでなく、検察組織における組織運営のあり方の改善に焦点を当てていることに特徴があるとし、①これまで、検察内部においては、幹部のリーダーシップのあり方に重きを置いた議論は少なかったが、今般の検察改革において、この点が改革の課題に取り上げられた。②専門性の向上という観点からは、最高検に「知的障がい専門委員会、刑事政策専門委員会等7つの専門分野の専門委員会を設置し、各委員会に「参与」として迎えた外部専門家と連携して、専門的知識の蓄積と向上を図り、これを有効に活用する（筆者は、2011（平成23）年に知的障がい専門委員会の参与となり、その後、刑事政策専門委員会の参与を務めている）方策を講じた。また、③組織運営の定点観測として、最高検に検察改革推進室を設置した上で、組織運営の状態と改革の進捗状況を定期的に検証し、必要な見直しができるように、「組織運営状況調査」と「幹部に対する部下の意見調査」を導入した。さらには、④検察官または検察事務官の違法・不適正行為に適切に対処するとともに、検察の組織運営の適正を確保するため、2011（平成23）年7月8日、最高検に「監査指導部」を新設した。また、⑤検察運営全般の実情については、外部の有識者に報告するとともに、社会・経済情勢の変化、国民意識の変化等を踏まえた検察運営のあり方に関し、適切な意見・助言を得ることを目的として、最高検は、2011（平成23）年7月8日から、外部有識者を参与として、「検察運営全般に関する参与会」

を開催していることを挙げている¹⁴⁹⁾。

一方、国会においても、国民の信頼を回復するために必要な改革策について活発な議論がなされ、「検察の在り方検討会議」の提言が、国民の安全・安心を守りつつ、えん罪を生まない捜査・公判を行っていくためには、取調べ及び供述調書に過度に依存した捜査・公判のあり方を抜本的に見直し、新たな刑事司法制度を構築するための検討を行う必要があるとしたこと等を受けて、2011(平成23)年5月、法務大臣から、法制審議会に対し、「時代に即した新たな刑事司法制度を構築するための法整備の在り方について」の諮問が発せられ、同審議会のもとに設置された部会における検討等を経て、2014(平成26)年9月、同審議会から法務大臣に答申がなされた¹⁵⁰⁾。

法務省では、同答申に基づき、法案の立案作業を進め、2015(平成27)年3月、「刑事訴訟法等の一部を改正する法律案」が国会に提出され、2016(平成28)年5月、「刑事訴訟法等の一部を改正する法律」(平成28年法律第54号)が成立した。

この改正法により、①取調べの録音・録画制度の導入、②合意制度(日本版司法取引)の導入、③刑事免責制度の導入、④通信傍受の対象犯罪の拡大、手続の合理化・効率化、⑤被疑者国選弁護制度の対象事件の拡大、⑥証拠の一覧表の交付手続の導入、⑦ビデオリンク方式による証人尋問の拡充等が図られた。

①「取調べの録音・録画制度」は、検察官及び検察事務官が、裁判員裁判対象事件または検察官独自捜査事件について、逮捕・勾留中の被疑者の取調べ等を行うとき、及び司法警察職員が、裁判員裁判対象事件について、逮捕・勾留中の被疑者の取調べ等を行うときは、原則として、その全過程

149) 林真琴「検察改革」『刑政』124巻7号(2013年)12-23頁。

150) 法制審議会新時代の刑事司法制度特別部会「時代に即した新たな刑事司法制度の基本構想」平成25年1月、1-36頁。法務総合研究所編『平成26年版犯罪白書』法務省(2014年)92-93頁。

を録音・録画することが義務付けられるというものである。

②「合意制度の導入」は、検察官と被疑者・被告人が、特定の財政経済犯罪及び薬物銃器犯罪について、弁護人の同意がある場合に、被疑者・被告人が共犯者等の他人の刑事事件の解明に資する協力行為を行い、検察官がこれを被疑者・被告人に有利に考慮してその事件において不起訴処分や一定の軽い求刑等をする内容を内容とする合意をすることができるというものである。

③「刑事免責制度」は、裁判所が、検察官の請求に基づいて、証人に対して一方的に免責を与えることにより、その自己負罪拒否特権を失わせて証言を義務付けるというものである。

「通信傍受の対象犯罪の拡大」と「証拠の一覧表の交付手続の導入」は、2016（平成28）年12月1日に、「合意制度の導入」、「刑事免責制度の導入」、「被疑者国選弁護制度の対象事件の拡大」、「ビデオリンク方式による証人尋問の拡充」は、2018（平成30）年6月1日に、「通信傍受手続の合理化・効率化」は、2019（令和元）年6月1日に、それぞれ施行されている¹⁵¹⁾。

（九）少年院法の改正と少年鑑別所法の制定

（1）少年院法改正の背景

2014（平成26）年6月、「少年院法」（平成26年法律第58号、以下、「新少年院法」と呼ぶ）、「少年鑑別所法」（平成26年法律第59号）、並びに「少年院法及び少年鑑別所法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成26年法律第60号）が成立し公布された。1948（昭和23）年7月に現行少年院法が制定されて以来の全面改訂である。

現行少年院法の全面的な見直しが必要とされた背景について、柿崎伸二は、「少年院法・少年鑑別所法の成立の経緯」『法律のひろば』（2014年8月号）において、次のような指摘をしている¹⁵²⁾。

151) 前掲白書・『平成元年版犯罪白書』115頁のコラム5参照。

第1は、少年院法は制定後長い年月（約66年）が経過しており、その間、社会情勢が大きく変化しているにもかかわらず、抜本的な見直しがなされることなく今日に至っているため、少年院における矯正教育、少年鑑別所における鑑別や観護処遇に関する規定が乏しく、被収容少年の権利義務関係や職員の権限等が明確でないなど、現在では不十分な内容のものとなっていること。特に少年鑑別所に関する規定については、少年院法のなかにわずか数か条が置かれているのみで、これまでは、多くの事項について少年院に関する規定を準用している。

第2は、少年院及び少年鑑別所における施設の管理運営、被収容少年の処遇方法の多くが、省令、訓令、通達等に委ねられており、行政上の運用として行われているため、法令上、少年院の全体像を把握することが困難になっている。

第3は、不適正処遇の防止、施設運営の透明性の確保等の観点から、不服申立制度の整備、第三者委員会の設置等、新たに法律に規定すべき事項がある。

特に、第3の点は、両法の成立が、広島少年院の不適正処遇事案の発覚を契機として、急速に進展したものであることを勘案するとき、重要な意味をもつものである。

広島少年院不適正処遇事案とは、同少年院の複数の法務教官が、在院者50人余りに対して、合計100件余りの暴行等の不適正処遇を行い、広島矯正管区が、合計32件の事案につき、4人の法務教官を特別公務員暴行陵虐罪で告発し、広島地方検察庁により逮捕、起訴され、いずれも有罪（うち2人は実刑）が決定したというものである。

（2）これまでの少年院法改正の動き

少年院法の改正については、1955（昭和30）年代頃から議論があったよ

152) 特集 少年院法・少年鑑別所法の成立『法律のひろば』67巻8号（2014年）4-50頁。なお、法務省矯正局編『新しい少年院法と少年鑑別所法』公益財団法人矯正協会（2014年）1-367頁参照。

うであるが、現実には、1970（昭和45）年に法制審議会に諮問された「少年法改正要綱」の保護処分が多様化の提案に関して、少年の処遇の個別化と事態に即した処遇の実現という観点に立って、保護処分の種類を増加させることとし、これらの新たな保護処分に対応する形で、少年院法の改正等が検討された。

その後、2005（平成17）年には、「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」が成立し、約100年ぶりに監獄法改正が実現した。また、2007（平成19）年には、犯罪者予防更生法と執行猶予者保護観察法を整理・統合した「更生保護法」が成立し、「次は少年院法の全面改正である」という声が聞かれるようになった。そうした折、2009（平成21）年4月、広島少年院において、職員による重大な不適切処遇事案が発覚したのである。

この不祥事を受けて、同年12月、「少年矯正を考える有識者会議」が設置された。有識者会議の委員は、法律、医学、心理学及び教育学の専門家、関連諸分野の実務経験者等から構成されており、2010（平成22）年12月、「少年矯正を考える有識者会議提言—社会に開かれ、信頼の輪に支えられる少年院・少年鑑別所へ」と題する「有識者会議提言」を法務大臣へ提出している。

法務省矯正局は、有識者会議提言を受けて、関係機関との協議を重ねながら、2011（平成23）年11月、「少年院法改正要綱素案」を策定した。その後、この要綱素案についてのパブリックコメントを求め、少年院法改正作業を進めるに当たって、法改正後の制度設計についてあらかじめ検討しておく必要のある事項及び法改正を待たずして運用改善が可能な事項に係る具体策について検討作業を行い、「少年院法案」「少年鑑別所法案」並びに「少年院法及び少年鑑別所法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」を策定したのである。

これらの法案は、2012（平成24）年3月、参議院に提出された。しかし、政治情勢等により一度も審議されることなく国会が閉会となり、廃案となった。そして、2014（平成26）年2月、廃案となった各法律案と実質的

に同内容の法律案が衆議院に提出され、同年5月、衆議院本会議において全会一致で可決され、6月には、参議院本会議において、全会一致で可決・成立し、公布された。

（3）新少年院法の注目点

今回の立法は、少年院法を全面的に改正して新法とする他、少年鑑別所に関する規定を少年鑑別所法として独立の新法とする方式を採っている。被收容者の大半を占める調査段階の少年（少年鑑別所所在者）と保護処分決定後の少年（少年院在院者）とでは、同じ教育的処遇ではあっても、少年鑑別所所在者は、非行事実や要保護性を争っている場合が多いことから考えて、処遇内容に相当程度の制約を免れず、その法的地位や権利関係においても少年院在院者とは相当程度の差異が生じるのであるから、両者の法的地位を明確に区別することは、合理的であるといえるであろう。

法務省の「少年院法案提案理由説明」によれば、新少年院法の要点は、①少年院の管理運営に関する事項を定めるものであり、少年院の運営の透明性を確保するために、少年院視察委員会の設置、組織及び権限について定めるものである。②在院者の処遇について定めるものであり、在院者の処遇の原則、矯正教育の基本となる事項、在院者に対する社会復帰支援、在院者の権利義務の範囲、その生活及び行動に制限を加える場合の要件、及び手続、面会、信書の発受等の外部交通等について定めるとともに、在院者が自己の受けた処遇全般について行う不服申立の手続として、法務大臣に対する救済の申出、監査官及び少年院の長に対する苦情の申出の制度を整備するものである、という2点にある。

まず、第1の要点について、新少年院法は、第1条において、「この法律は、少年院の適正な管理運営を図るとともに、在院者の人権を尊重しつつ、その特性に応じた適切な矯正教育その他の在院者の健全な育成に資する処遇を行うことにより、在院者の改善更生及び円滑な社会復帰を図ることを目的とする」と規定し、その基本理念を明らかにしている。また、透明性の確保という観点からは、①実地監査制度を採り入れ、法務大臣は、

その職員のなかから監査官を指名し、毎年1回以上、少年院の实地監査を行わせることとした（第6条）。②また、既存の刑事施設視察委員会制度を参考にして、少年院視察委員会制度を導入し、所要の規定を整備している（第8条～11条）。さらには、裁判官及び検察官による巡視についても規定している（第12条）。

第2の要点に関しては、在院者の処遇について、人権尊重の原則、処遇の個別化の原則、科学主義の原則に立脚し、「在院者の処遇は、その人権を尊重しつつ、明るく規則正しい環境の下で、その健全な心身の成長を図るとともに、その自覚に訴えて改善更生の意欲を喚起し、並びに自主、自律及び協同の精神を養うことに資するよう行うものとする。在院者の処遇に当たっては、その者の最善の利益を考慮して、その者に対する処遇がその特性に応じたものとなるようにしなければならない」としている（第15条）。

矯正教育の目的については、「在院者の犯罪的傾向を矯正し、並びに在院者に対し、健全な精神を培わせ、社会生活に適應するのに必要な知識及び能力を習得させることを目的とする」と規定している（第23条）。そして、矯正教育の内容については、第21条から29条において、生活指導、職業指導、教科指導、体育指導及び特別活動指導として整理している。

社会復帰支援に関しては、現行少年院法もとにおいても規定はないが、関係機関と連携を図りつつ、在院者の円滑な社会復帰を図るための支援を実施してきたが、このような取り組みをより一層進める趣旨で、新少年院法は、「出院後に自立した生活を営む上での困難を有する在院者に対して、その意向を尊重しつつ、帰住、医療・療養、修学、就業等の社会復帰支援を行い、その際には、保護観察所の長と連携を図るよう努める」ことを規定している（第44条）。

救済の申出等に関しては、広島少年院の不適正処遇事案においては、少年院の不服申立制度が十分に機能しなかったため、新たな不服申立制度として、法務大臣に対する「救済の申出」（第120条、121条）、及び監査官及び

少年院の長に対する「苦情の申出」（第129条、130条）が創設された。

これらの他に注目すべき点としては、現行少年院の種類、初等少年院、中等少年院、特別少年院、医療少年院の区分が廃止され、新少年院法は、初等少年院と中等少年院を併せて「第一種」、特別少年院を「第二種」、医療少年院を「第三種」、刑の執行を受ける者を収容する少年院を「第四種」としている（第4条）。これは、そもそも、従来の初等少年院と中等少年院の収容区分が、16歳という年齢のみであったことから、個々の少年の心身の発達を考慮せず、年齢のみで一律に区別することの合理的根拠に乏しいという批判があったことを斟酌してのことである。また、特別少年院という名称は、特別という用語が、出院した少年に特別に凶悪な少年であるというスティグマを負わせることがままたることを配慮しての改正であろうと思われる。

また、第106条において、「少年院の長は、その改善更生又は円滑な社会復帰に資すると認めるとき、その他相当と認めるときは、電話その他政令で定める電気通信の方法による通信を許すことができる」と規定している。「できる」というのであるから、裁量の余地は残しているものの、電話による外部交通の確保は世界的な趨勢であり、新法では面会の相手方に、保護者以外にも重大な用務の処理のために面会が必要な者や、在院者の改善更生に資すると認められる者が挙げられている（第92条）ことから、外部交通を拡大していることが注目すべき点であるといえるであろう。

（4）少年鑑別所法の制定

法務省の「少年鑑別所法案提案理由説明」によれば、少年鑑別所法の要点は、①少年鑑別所の管理運営に関する事項を定めるものであり、少年鑑別所の運営の透明性を確保するために、少年鑑別所視察委員会の設置、組織及び権限について定めるものである。②少年鑑別所が行う鑑別について、鑑別の実施方法、家庭裁判所等の求めによる鑑別等について定めるものである。③在所者の観護処遇について定めるものであり、在所者の観護処遇の原則、在所者に対する健全な育成のための支援、在所者の権利義務の範

囲、その生活及び行動を制限する場合の要件及び手続、面会、信書の発受等の外部交通等について定めるとともに、在所者が自己の受けた処遇全般について行う不服申立の手続として、法務大臣に対する救済の申出、監査官及び少年鑑別所の長に対する苦情の申出の制度を整備するものである。④少年鑑別所において、少年非行に関する専門的知識及び技術を活用し、地域社会における非行及び犯罪の防止に関する援助を行うことについて定める、という4点にある。

第1の要点に関しては、第1条の目的規定において、「この法律は、少年鑑別所の適正な管理運営を図るとともに、鑑別対象者の鑑別を適切に行うほか、在所者の人権を尊重しつつ、その者の状況に応じた適切な観護処遇を行い、並びに非行及び犯罪の防止に関する援助を適切に行うことを目的とする」としている。

第2の要点に関しては、少年鑑別所法は、鑑別機能のより一層の充実強化を図るため、鑑別に関する規定を整備している。「鑑別対象者の鑑別においては、医学、心理学、教育学、社会学その他の専門的な知識及び技術に基づき、その非行又は犯罪に影響を及ぼした資質上及び環境上問題となる事情を明らかにした上、その事情の改善に寄与するため、その者の処遇に資する適切な指針を示すもの」とし、その意義を明らかにしている（第16条）。このことにより、従来用いられてきた「資質鑑別」という用語は用いられないことになる。また、現行少年院法下では、児童自立支援施設の長及び児童養護施設の長からの求めに応じて行う鑑別は、一般少年鑑別として行うにとどまっていたが、少年鑑別所の少年非行に関する専門的知識及び技術により一層の活用と児童福祉機関との連携の強化という観点から、児童自立支援施設の長及び児童養護施設の長を少年鑑別所に鑑別を求める機関として明記した（第17条）。今後は、明確な法的根拠のもとで、児童福祉機関との連携が図られることになるであろう。

第3の要点に関しては、在所者の観護処遇については、少年鑑別所法第3章の定めるところにより行い（第19条）、これを行うに当たっては、懇切

にして誠意のある態度をもって接することにより在所者の情操の保護に配慮するとともに、その者の特性に応じた適切な働き掛けを行うことによりその健全な育成に努めることが明記された（第20条）。このことにより、観護処遇は、在所者に対するあらゆる処遇のうち、鑑別を除いたものと整理され、外部交通や医療も含む幅広い概念となった。

第4の要点に関しては、少年鑑別所が有する少年非行に関する専門的知識及び技術をより広く活用する趣旨で、少年鑑別所の長は、地域社会における非行及び犯罪の防止に寄与するため、非行及び犯罪に関する各般の問題について、少年、保護者その他の者からの相談のうち、専門的知識及び技術を必要とするものに応じ、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うとともに、非行及び犯罪の防止に関する機関または団体の求めに応じ、技術的助言その他の必要な援助を行うものとした（第131条）。これにより、現行の一般少年鑑別所が、本来業務の一つとして位置付けられることとなった。

これらの他、新少年院法と同じく、法務大臣に対する救済の申出、監査官又は所長に対する苦情の申出が新たな制度として明文化された。また、少年鑑別所の透明化のために、少年鑑別所視察委員会が設置され、委員7人以内で組織することになった（第7条、8条）。

（5）整備法の概要

「少年院法及び少年鑑別所法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」は、新少年院法及び少年鑑別所法の施行に伴い、現行少年院法を廃止し、関係法律の規定の整備を行うとともに、所要の経過措置を定めるものである。

（6）両法制定の意義

新少年院法の施行日は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日であり、実地監査に関する規定については、公布の日から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行される。少年鑑別所法及び整備法の施行日は、新少年院法と同様である。

今回の新少年院法の制定により、少年院における矯正教育やその他の健全な育成に資する処遇の充実が図られたと同時に、出院後の関係機関との連携により、少年の再犯・再非行を防止するための法的基盤が完備されたといえよう。また、少年鑑別所法の制定により、従来にも増して鑑別対象者の鑑別の適切な実施が可能となったほか、在所者の人権を尊重しつつ、その者の状況に応じた適切な観護処遇が図られるとともに、少年鑑別所が、非行に関する専門機関として、地域社会における非行及び犯罪の防止に関する援助を適切に行うことが再認識されたという意味で、重要な意義をもつといえる。

そして、この少年矯正に関する両法の制定によって、社会に開かれ、信頼の輪に支えられる少年院・少年鑑別所法となるための重要な枠組がここに完成したことになるのである。少年矯正の更なる進展のための青写真が、今、われわれの手元に横たわっていると見えるであろう¹⁵³⁾。

（十）再犯防止推進法の制定

上述のごとく、我が国では、2003（平成15）年から犯罪対策閣僚会議が随時開催され、再犯の防止は政府一丸となって取り組むべき喫緊の課題という認識のもと、様々な再犯防止対策が進められてきた。再犯防止のためには、犯罪や非行を未然に防止する取り組みを着実に実施することや、捜査・公判を適切に運用することで適正な科刑を実現することはもとより、犯罪や非行をした者が犯罪の責任等を自覚し、犯罪被害者の心情等を理解するとともに、自ら社会復帰のために努力することが重要であることはいうまでもない。

しかしながら、昨今、こうした多岐にわたる課題に対応するためには、刑事司法関係機関による取り組みのみでは限界が生じてきた。そうしたこ

153) 拙稿「犯罪学の散歩道（265）少年院法と少年鑑別所法の制定」『戸籍時報』721号（2015年）84-87頁。

とから、犯罪をした者等を地域社会で孤立させないための「息の長い」支援等を行うためには、これまでの刑事司法関係機関による取り組みを真摯に見直し、国、地方公共団体、再犯の防止等に関する活動を行う民間の団体、その他の関係者が緊密に連携協力して総合的に施策を講じることが課題となったのである。

再犯を防止するためには、刑務所出所者等が円滑に社会復帰することが不可欠であり、そのためには、帰住先・就労先確保のための仕組みの構築や薬物事犯者等特定の問題を抱える者への指導・支援の強化等が求められる。このようななか、省庁の垣根を越えた検討を進める観点から、2010（平成22）年12月14日、第16回犯罪対策閣僚会議において、「再犯防止施策の今後の展開～現状の課題と施策実現に向けた取組の方向性～」が了承されるとともに、同会議のもとに「再犯防止対策ワーキングチーム」が設置された。

2011（平成23）年2月18日、第1回再犯防止対策ワーキングチーム会合が開催され、幹事会の設置、当面の検討スケジュール等について確認されたことを受け、同年3月11日の第1回幹事会が開催され、同4月15日には、第2回幹事会が開催された。

筆者は、第2回幹事会に出席し、①刑務所出所者等のうち、特に帰住先がない満期釈放者の対策が重要であり、医療、福祉の面からの対策が必要であること、②薬物事犯者については、将来的にはーフウエイハウス等の導入等、新たなアプローチが必要であること、③性犯罪事犯者に対する電子監視の導入については、公平性の原則、二重処罰、プライバシー保護の観点等から慎重な検討が必要であること等を具申した¹⁵⁴⁾。

そのようななか、オリンピック・パラリンピック東京大会を見据え、国を挙げて再犯防止のための施策に取り組むために、党派を超えた国会議員

154) 資料：平成23年7月14日「再犯防止対策ワーキングチーム決定」・平成23年7月26日「犯罪対策閣僚会議報告」, 「刑務所出所者等の再犯防止に向けた当面の取組」1-12頁。

らによる再犯防止を推進する基本法の制定に向けた検討が開始された。その結果として、2016（平成28）年12月、「再犯の防止等の推進に関する法律」（平成28年法律第104号）が制定され、同月施行されたのである¹⁵⁵⁾。以下において、その概要を見てみることにしたい。

（1）再犯防止推進法の概要

本法律の目的は、第1条の目的規定に掲げられているように、「再犯の防止等に関する施策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、再犯の防止等に関する施策の基本となる事項を定めることにより、再犯の防止等に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民が犯罪による被害を受けることを防止し、安全で安心して暮らせる社会の実現に寄与することを目的とする」ものである。つまり、再犯防止推進法は、国民の安心・安全に寄与するためにあるということである。

本法律の特徴は、第1条の目的規定の趣旨に鑑みながら、第4条第2項において、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、再犯の防止等に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」という規定にある。すなわち、国民の安全・安心を確保するためには、国ばかりでなく地方公共団体にも応分の負担をお願いするということである。

ここ10年余りの間に、再犯防止に関して更生保護の果たす役割が注目さ

155) 「再犯の防止等の推進に関する法律」に基づき、再犯防止の取り組みに関する国会への報告書として作成されたものに、「再犯防止推進白書」がある。『平成30年版 再犯防止推進白書（平成29年度再犯の防止等に関する施策）』法務省（2018年）以降、『令和5年版 再犯防止推進白書（令和4年度再犯の防止等に関する施策）』法務省（2023年）まで、現在6冊の白書が刊行されている。再犯防止の施策に関する詳しい内容は、これらの「再犯防止推進白書」を参照されたい。なお、再犯率に関する国際的な動向やアメリカとニュージーランドにおける再犯防止の取り組みについては、法務総合研究所『研究部報告59 再犯防止対策等に関する研究』法務総合研究所（2019年）参照。

れるようになり、犯罪者処遇の現場においても、社会福祉等との連携が進展するなか、再犯防止対策を有効的に進めていくためには、国だけでなく地方公共団体をその実施主体と明確に位置付けることが必要であるという認識が高まったからである。

当面のところ、地方公共団体に期待される再犯防止のための取り組みの方策としては、①就労支援、②公営住宅等への入居における特別の配慮、③更生保護施設に対する援助、④修学支援等の教育上の配慮、⑤保健医療サービス及び福祉サービスの提供、⑥住民の理解の増進、⑦再犯防止に取り組む民間団体等に対する援助等が考えられるであろう。

ところで、前衆議院法制局の近藤拓哉氏によれば、再犯防止促進法は、概略以下の4つの内容に集約されるという¹⁵⁶⁾。

第1は、再犯の防止等に関する施策を総合的かつ計画的に推進することにより、国民が犯罪による被害を受けることを防止して、安全で安心して暮らせる社会の実現に寄与することを目的とすることとし、「犯罪をした者等」及び「再犯の防止等」について定義を設け、基本理念、国等の責務などについて定めたことである。

第2は、再犯の防止等に関する施策の推進の仕組みとして、政府が再犯防止推進計画を定め、省庁横断的に施策を行うこととするとともに、地方公共団体においても、地方再犯防止推進計画を定めるべき努力義務の規定を設けたことである。

第3は、国民の間に広く再犯の防止等についての関心と理解を深めるために、7月を再犯防止啓発月間とし、その趣旨にふさわしい事業を実施する点である。

第4は、再犯防止推進計画で定めることとされている項目に対応して、①再犯の防止等に向けた教育及び職業訓練の充実、②犯罪をした者等の社

156) 近藤拓哉「弁護士のための新法紹介（第417回）再犯の防止等の推進に関する法律（平成28年法律第104号）」『自由と正義』68巻5号（2017年）56-61頁。

会における職業及び住居の確保等、③再犯の防止等に関する施策の推進のための人的及び物的基盤の整備、④再犯の防止等に関する施策の推進に関するその他の重要事項の4つの分野について、国が各種施策を行うべきことを定めるとともに、地方公共団体にも、地方の実情に合わせて施策を行うべき努力義務の規定を設けたことである。

以下においては、この4つの再犯防止推進法の内容について具体的に検討していくことにしたい。

（2）基本理念

この再犯防止推進法の内容の第1に掲げられている「基本理念」であるが、具体的には、第3条に、4つの基本理念が、再犯防止等に関する施策として掲げられている。すなわち、

- 1 再犯防止等に関する施策は、犯罪をした者等の多くが安定した職業に就くこと及び住居を確保することができないこと等のために、円滑な社会復帰をすることが困難な状況にあることを踏まえ、犯罪をした者等が、社会において孤立することなく、国民の理解と協力を得て再び社会を構成する一員となることを支援することにより、犯罪をした者等が円滑に社会に復帰することができるようにすること。
- 2 再犯防止等に関する施策は、犯罪をした者等が、その特性に応じ、矯正施設に収容されている間のみならず、社会に復帰した後も途切れることなく、必要な指導及び支援を受けられるよう、関係行政機関の相互の密接な連携のもと、総合的に講ぜられるものとする。
- 3 再犯防止等に関する施策は、犯罪をした者等が、犯罪の責任等を自覚すること及び被害者等の心情を理解すること並びに自ら社会復帰のために努力することが、再犯防止等に重要であるとの認識のもとに、講ぜられるものとする。
- 4 再犯防止等に関する施策は、犯罪及び非行の実態、再犯の防止等に関する各般の施策の有効性等に関する調査研究の成果を踏まえ、効果的に講ぜられるものとする、がそれである。

そして、これらの基本理念を実現するために、基本的施策として、第2章では、国の施策と地方公共団体の施策を挙げているのである。

具体的に、基本的施策としての「国の施策」（第2章第1節）は、以下の4つに分類される。

- 1 再犯防止に向けた教育・職業訓練の充実等。これに関する事項は、①特性に応じた指導及び支援等（第11条）、②就労の支援（第12条）、③非行少年等に対する支援（第13条）である。
- 2 社会における職業・住所の確保等。これに関する事項は、①就業の機会の確保等（第14条）、②住居の確保等（第15条）、③更生保護施設に対する援助等（第16条）、④保健医療サービス及び福祉サービスの提供（第17条）である。
- 3 再犯防止推進の人的・物的基盤の整備。これに関する事項は、①関係機関における体制の整備等（第18条）、②再犯防止関係施設の整備（第19条）である。
- 4 再犯防止施策推進に関する重要事項。これに関する事項は、①情報の共有、検証、調査研究の推進等（第20条）、②社会内における適切な指導及び支援（第21条）、③国民の理解の増進及び表彰（第22条）、④民間団体等に対する援助（第23条）である。

これに対して、第2章第2節、第24条の地方公共団体の施策に関する規定は、国が行うべき基本的施策について、地方公共団体にも実施の努力義務を課したものである。

（3）再犯防止推進計画

再犯防止推進法の内容の第2に掲げられている再犯防止推進計画（第7条）であるが、再犯防止推進計画において定める事項は、①再犯の防止等に関する施策の推進に関する基本的な事項、②再犯の防止等に向けた教育・職業訓練の充実に関する事項、③犯罪をした者等の社会における職業・住居の確保。保健医療・福祉サービスの利用に係る支援に関する事項、④矯正施設における収容・処遇、保護観察に関する体制の整備等に関する事項、

⑤その他再犯の防止等に関する施策の推進に関する重要事項である。

再犯防止等に関する施策を推進するためには、関係省庁が連携して施策を講ずることが大切であり、全大臣で構成する閣議の決定により、再犯防止施策全体について、再犯防止推進計画を定めることとしており、全省庁が一体となって再犯防止を推進する仕組みとなっている。

また、再犯防止推進計画案の作成主体を法務大臣としたのは、再犯防止に関連する施策の中心となっているのは法務省であると考えられるからである。

この再犯防止推進計画は、少なくとも5年ごとに検討を加え、必要に応じて変更することが求められている（附則参照）。

また、第8条には地方再犯防止推進計画に関する規定があるが、これは、都道府県及び市町村においても、国が作成する再犯防止推進計画を勘案した計画を策定する努力義務を課すもので、地域の実情に応じた再犯防止対策の推進を図るものである。

（4）再犯防止啓発月間

再犯防止推進法の内容の第3は再犯防止啓発月間（第6条）であるが、再犯防止等に関する施策を推進するためには、幅広い国民の理解と協力が不可欠であるため、あえて条文で啓発活動を効果的に推進するために、啓発月間を設けたものである。

法務省の「社会を明るくする運動」や内閣府の「青少年の非行・被害防止全国強調月間」もともに、毎年7月を強調月間としている。こうした運動と連動することを目的としたものである。

（5）国の各種施策

再犯防止推進法の内容の第4に掲げられている、国が再犯防止推進計画で定めることとされている項目に対応しての各種施策であるが、犯罪をした者の多くは、仕事がない、住居がない、高齢で身寄りがいない、障害がある、薬物依存があるなど、社会復帰を困難とする様々な問題を抱えている。

その上、起訴猶予・執行猶予となった者のための入り口支援を実施する

体制が整っておらず、刑事司法機関が中心となって犯罪者を処遇しているため、その関与が終了するとともに支援も途切れてしまうのが現状である。シームレスな刑事政策を展開する必要性は認識されているものの、刑事司法関係機関の関与終了後には、諸外国で見られるようなハーフウェイ・ハウスなどの中心となる機関がなく、複合的な問題を抱える対象者には対応できないのが現状である。しかも、立ち直りという視点からは、地域の社会的資源が活用されておらず、国が再犯防止の各種施策を考究する上では数多くの検討すべき課題があるように筆者には思われる。

それゆえに、再犯を防止するための施策を展開するためには、刑事司法機関の関与が終了した後での対策が喫緊の課題である。国は地方公共団体と連携しつつ、地域の資源の開拓を推進することが何よりも大切であることを銘記すべきであろう。

以上、再犯防止推進法の概要を4つの内容に分けて説明したのであるが、今回の法律に明示されているように、再犯防止対策を推進する上において我々が留意しなければならないことは、これまでのように、刑事司法機関主体での再犯防止対策ではなく、犯罪者と被害者が共に生活する場である地域社会が主体となって、地域社会の安全・安心を守るための活動を展開することこそが、今まさに必要であるということである。地域社会の安全・安心が、結局は、国の安全・安心につながるということは、今更いうまでもないことである。

なお、この再犯防止等に関する取り組みは、2015（平成27）年に国連総会で採択された「持続可能な開発目標（SDGs）」に謳われている「誰一人取り残さない」社会の理念に合致する、国際社会が目指す方向に沿った取り組みでもあることを注記しなければならないであろう。また、2021（令和3）年3月、国立京都国際会館で開催された、「第14回国連犯罪防止刑事司法会議」（コンGRESS）においても、再犯防止が重要論点の一つとして議論され、第14回京都コンGRESSのレガシーとなったことは記憶に新しいところである。

さらに、政府は、2017（平成29）年12月、再犯防止等に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、2018（平成30）年度からの5年間に関係省庁が取り組む「再犯防止推進計画」を閣議決定している。この再犯防止推進計画は、5つの基本方針のもと、7つの重点課題について、115の具体的な再犯防止計画を盛り込んでいる¹⁵⁷⁾。

また、犯罪対策閣僚会議では、2019（令和元）年12月、「再犯防止推進計画加速化プラン」を策定し、満期釈放者の再犯防止対策を強化している。そこで掲げている成果目標は、2022（令和4）年までに、満期釈放者の2年以内再入者数を2割以上減少させるというものである。直近の5年間（2013（平成25）年から2017（平成29）年まで）に出所した満期釈放者の2年以内再入者数の平均は2726人であることを踏まえ、これを基準として、2022（令和4）年までに、その2割以上を減少させ、2000人以下とするものである。また、地方公共団体との連携強化の推進では、令和3年度末までに、100以上の地方公共団体で地方計画が策定されるよう支援することも経過目標として掲げられている¹⁵⁸⁾。

（本学名誉教授・弁護士）

157) 犯罪対策閣僚会議「再犯防止推進計画」平成29年12月15日、1-39頁。2023（令和5）年3月、この第一次再犯防止推進計画の内容を発展させ、再犯防止推進計画の更なる推進を図るため、第二次再犯防止推進計画が閣議決定された。第二次再犯防止推進計画には、7つの重点課題について、96の具体的な施策が盛り込まれている。

158) 犯罪対策閣僚会議「再犯防止推進計画加速化プラン～満期釈放者対策を始めとした“息の長い”支援の充実に向けて～」令和元年12月23日、1-7頁。