

2010 年度研究助成（一般）
「犯罪予防論の総合的研究」

研究代表者 瀬川晃（同志社大学法学部教授）
共同研究者 奥村正雄（同志社大学大学院司法研究科教授）
洲見光男（同志社大学法学部教授）
松原久利（同志社大学法学部教授）
十河太郎（同志社大学大学院司法研究科教授）
川崎友巳（同志社大学法学部教授）
宮木康博（名古屋大学大学院法学研究科准教授）
緒方あゆみ（中京大学大学院法務研究科准教授）
田坂晶（島根大学法文学部准教授）

I はじめに

21 世紀を迎えたわが国の刑事政策は「犯罪予防の時代」を迎えたといえよう。これまで主として実際に起こった犯罪の事後処理のために構築されていた刑事政策は、1990 年代後半以降、複雑化・多様化する犯罪現象への対応と社会の安全要求の高まりを背景に、事前予防へとその力点をシフトしてきたのである。今日の犯罪予防論は以下の 6 点の特徴を有する。①行政警察活動の変容・領域の拡大。②民間警備業の発展。③社会安全政策の台頭、④保安処分型システムの強化、⑤犯罪・犯罪者関連情報の活用。⑥「処罰の前倒し」を志向する刑事立法・解釈論の展開。⑦再犯防止対策としての犯罪者処遇の改革。これらの特徴は、いずれもが、わが国の犯罪対策の現状や課題を象徴しており、いずれも重要な意義が認められる。

ところが、わが国では、こうした 21 世紀型犯罪予防論に関する研究は必ずしも十分ではなく、数少ない既存の研究においても、上述した 7 つの特徴のうち 1 つが個別に扱われているにとどまっているため、その現状の分析や課題の抽出

も立ち遅れている。そこで、こうした新しい犯罪予防論について多角的・総合的にアプローチすることで、わが国の犯罪予防論の発展に寄与することを企図して進められてきたのが本研究である。もちろん、こうしたきわめて大きなスケールの研究テーマのすべての課題について検討が終えられているわけではなく、今後も、引き続き、本テーマに関する研究を継続していく必要があるが、以下では、1 年の研究期間に形にすることができた成果として、上記のうち、②と⑦について報告することにしたい。

II 犯罪予防時代における警備業の役割

1 プライベート・セキュリティとしての警備業

近時の新しい意味での犯罪予防時代の到来を象徴する現象の一つが、近時のプライベート・セキュリティの台頭であるⁱ。プライベート・セキュリティは、「プライベート・ポリス」や「プライベート・プロテクティブ・サービス」などとも呼ばれⁱⁱ、以下のような、さまざまな定義が試みられてきた。①「報酬を支払う顧客に対して、または自らの雇用主である個人や団体に対して、人身、財産またはその他の利益をさまざまな危険から保護するため、セキュリティに関するサービスを供給する個人および民間企業・団体の総称ⁱⁱⁱ」。②「主として、特定の個人、団体または施設に対する犯罪、損失または危害の予防または捜査に従事する公的な法執行機関および行政機関以外のものによるサービス^{iv}」。③「ヒューマン・エラー、非常事態、天災または犯罪によって惹起される損失を防ぐために必要な人員または装備を提供し、あるいは手立てを講じる営利目的の事業^v」。しかし、今のところ、その意義について、コンセンサスが形成されるに

は至っていない。

ただし、少なくとも、特定の対象の生命、身体、財産などの利益が侵害されることを防ぐために、非公的な個人または企業などの団体によって実施される活動であるという点では一致しているといえよう。換言すれば、プライベート・セキュリティは、これまで公的機関に独占されてきた社会の安全確保や犯罪の予防という役割を非公的な組織または個人が担う仕組みとして捉えることができる。わが国では、警備業がこれに相当する。犯罪予防の役割は警察のみによって担われていると考えがちであるが、実際には、わが国を含む多くの国々において、プライベート・セキュリティが、大きな役割を果たしてきた。しかも、近時その比重はさらに増しつつある。今、世界のセキュリティ・バランスは、「公」から「私」へ、「官」から「民」へと大きくシフトしているのである。しかし、これまでのわが国では、プライベート・セキュリティに関する研究は質・量の両面において十分ではなかった。したがって、犯罪予防の重要性がいよいよ高まっている今日、プライベート・セキュリティの現状を把握し、課題を明らかにする意義は小さくない。そこで、以下では、犯罪予防におけるわが国の警備業の役割について若干の検討を加えたい。

2 わが国の警備業の歩みと現状

1 警備業の歩み

(1) 生成期 わが国のプライベート・セキュリティの誕生は、欧米に比較してかなり遅く、1962（昭和 37）年に、アメリカの警備業^{vi}をモデルとして、日本警備保障（現在のセコム）が設立されたことに、その起源を認めることができる。しかも、その業務内容は、当初より警備業務に限定され、捜査活動とは明確に区別されていた。し

かし、「水と安全はタダ」という土壌であった当時のわが国では、安全にコストがかかるという認識は希薄で、日本警備保障の創業初年度の獲得顧客はわずか 1 件であったとされる^{vii}。このように低迷していた警備業が転機を迎えたのが、1964（昭和 39）年の東京オリンピックであった。同社が、代々木のオリンピック選手村の警備を請け負ったことがマスコミで大きく報じられ、警備業への社会的な認知度が急速に高まった。当時、人気番組であったテレビドラマ『ザ・ガードマン』は、そうした警備業の発展を象徴する存在であった。

(2) 法整備期 しかし、初期の警備業者には、十分な研修・訓練も受けていない「素人集団」としてマイナス・イメージが先行していた。実際に、心無い警備員による窃盗事件なども頻発した。とりわけ、1971（昭和 46）年に入って、①那珂湊市役所事件（職員組合との労使紛争対策として、那珂湊市が、過去に「スト破り」の経歴を有する右翼系学生らをガードマンとして臨時雇用し、市長に対するリコールに発展した事件）、②新東京国際空港事件（成田空港建設予定地の代執行実施にあたって、反対派らの抗議・妨害活動が展開され、起動隊との激しい衝突が繰り上げられた事件。反対派の抗議・妨害活動対して、成田空港公団に雇用された警備員が、投石等の実力を行使）、③チッソ株主総会事件（株主総会において、水俣病事件に対する経営者らの責任追及を図った患者団体の行動を阻止するため、会社側に雇用されたガードマンが、総会終了後、株主として総会に出席していた患者団体支援者らを実力排除し、暴行を加えるなどした事件）などにおいて、ガードマンの関与が大きく報道されたことから、警備業に対する社会的な批判が高まると同時に、法的規制を求める機運が高まった^{viii}。そこで、1972（昭和 42）年には、警備業の規制を目的とした警備業法が制定され、警備業の質的な保証が図られた。同法の制

定により、警備業は、警察庁による監督に服すことになり、業種としての体裁を整えていくことになる。1980年代には、ホーム・セキュリティ事業に乗り出す警備業者が現れる一方で、1984（昭和59）年の「グリコ・森永事件」や1986（昭和61）年の「三井物産マニラ支店長誘拐事件」など企業を標的とした犯罪が相次ぎ、企業のセキュリティ強化を目的とした警備業の活動も活発化した。

(3) 拡大・発展期 1990年代以降、警備業は、社会的な需要の高まりに呼応して、急速に拡大・発展を遂げた。その背景となったのが、「リスク社会」・「犯罪不安社会」の到来であった。1995年1月に発生した阪神・淡路大震災や3月に起こった「地下鉄サリン事件」などを受けて、わが国では、安全・安心な社会へのニーズが急速に高まっていった。しかし、その後も、1997年2月から5月にかけて起こった「神戸市須磨区児童連続殺傷事件、2001年6月の「池田小学校児童殺傷事件」、七月の「明石花火大会歩道橋事件」など、われわれの日常生活に潜む犯罪や事故に対する不安を掻き立てる事件が相次いだ。さらに、同年9月のアメリカ合衆国での「同時多発テロ事件」の影響に加え、同時期、わが国の犯罪認知件数も大幅な増加傾向を見せ、社会の安全願望は頂点に達した。このような社会の安全願望は、警察を中心とした公的機関だけでは応えきれない程にまで高まっていったことから、社会の安全願望のもう一つの受け皿として、民間警備業へのニーズが一層高まったのである。

2 警備業の現状

(1) 警備業の量的現状 警備業者数と警備員数の推移を見てみると、警備業法が制定された1972年には、警備業者780社で、警備員数約4万1000人を数えるまでに至った。翌年末には、1187社で、警備員約5万1800人まで増加した。その後

も、警備業に対する社会的ニーズは着実に増加し続け、1989（平成元）年頃には、全国の警備員数が、警察官数を上回ったとされる^{ix}。そして、2008（平成20）年末現在、警備業者数は、8924社、警備員数は、51万2331人である^x。もはや、警備業者は、「安全産業」の中心的な担い手として、確固たる地位を築いたと評価することができよう^{xi}。

(2) 警備業者の質的現状 質的にも、警備業の活躍の場は広がりつつあり、今日、その業務内容は以下のように多岐にわたっている^{xii}。①邸宅、ビル、工場、倉庫、学校だけにとどまらず、地方公共団体や国の行政機関の施設、さらには空港や原子力発電所のようなテロの標的にもなりやすい施設をも対象にした施設警備。②コンサート、祭礼、集会など各種の催しに際して群集の保安を図る雑踏警備。③建築工事現場や路上の土木工事現場での通行人や通行車両の安全確保のため交通誘導を行う保安警備。④現金、貴金属、美術品など貴重品の輸送に際して行う輸送警備。⑤特定の個人のボディガードを行う身辺警備。⑥住宅やオフィスにおいて、侵入者探知装置や監視カメラを用いて防犯を行う機械警備。

3 警備業の法規制

1 警備業法

(1) 警備業法の概要 そこで、警備業について所要の規制事項を定めることにより、警備業務の実施の適正を図ることを目的として（第1条）、1972年に、警備業法（昭和47年法117号）が制定された^{xiii}

そこでは、当時の警備業の実情を考慮し、最小限の規制として、①警備業の定義と業務範囲、②欠格事由、③警備業の届出制、④18歳未満の者の警備業務従事の禁止、⑤業務実施の基本原則、⑥服装・護身用具の制限、⑦警備員の教育、⑧警備

員名簿の備え付け、⑨行政上の監督措置が、21 条に定められるにとどまった。

(2) 警備業の定義 このうち第2条は、①定義と業務範囲に関しては、「警備業務」が、施設警備（一項一号）、保安・雑踏警備（同項2号）、輸送警備（同項3号）、または身辺警備（同項四号）のいずれかに該当する業務であって、他人の需要に応じて行うものと、「警備業」が、警備業務を行う営業と（2項）、「警備業者」が、都道府県公安委員会に届出をして、警備業を営む者と（3項）、「警備員」が、警備業者の使用人その他の従業者で警備業務に従事するものと（4項）、それぞれ定義された。また、3条は、警備業者（法人の役員を含む）の欠格事由として、禁錮以上の刑に処せられ、または警備業法に違反して罰金刑に処せられ、その執行を終わり、または執行を受けることがなくなった日から起算して3年を経過しない者を明示した。

(3) 警備業の規制 他方、警備業務の実施の適正化という同法の目的を達成するための具体的な業務の実施に関する規制として、警備業法は以下のように定めた。①警備業者や警備員には、警察のような特別の権限は付与されておらず、他人の権利や自由を侵害し、または個人や団体の正当な活動に干渉してはならない（8条）。警備員の服装について、警察官や海上保安官との誤認を避けるため、これらのものと明確に識別できるものであること（9条）。③護身用具の携帯は、各都道府県公安委員会が設けた制限に従うこと（10条）。また、これらの規定の実効性を担保するために、7条は、18歳未満の者や一定の前科を有する者が警備員になることと警備業者がこれらの者を警備業務に従事させることを禁じた。さらに、11条は、警備業者に対して、警備員に対する教育、指導および監督の義務を課した。

(4) 営業の規制 これらの警備業の指導取

締りのための規定として、4条から6条は、警備業を営もうとする者や警備業者に対して、必要事項を主たる営業所の所在地を管轄する都道府県公安委員会に届出るように、12条は、警備員の氏名、住所、教育状況などを記載した名簿、具体的な業務の内容を記載した書類を各営業所に備え付けるように、それぞれ義務付けた。また、こうした義務の履行等によって適正な業務が実施されているか、監督するため、13条は、各都道府県公安委員会に対して、報告徴収権と営業所への立入検査権等を付与し、14条は、警備員等に法令違反があった場合、必要な指示を発する権限を付与した。さらに、15条1項は、法令違反の程度が著しいときに、営業停止命令を、15条2項は、欠格事由に該当する者が営業を行っているときに、廃業命令を発する権限を付与した。

(5) 営業の適正 ただし、警備業法の制定に当たって、ここでいう「適正」とは、「適当で正しい」という意味ではなく、「違法不当でない」という意味であることには注意を要する。すなわち、警備員個々により行われる具体的な警備業務の実施に伴う違法不当な事態の発生を防止することである点が強調された^{xiv}。つまり、「ここにいう『適正化』とは、警備員によって行われる業務の実施が違法・不当にわたり、他人の権利自由の侵害や個人・団体の活動に介入することなどがないように規制する」という意味であって、「警備業そのものの健全な発展を促進し、業界秩序の安定化・適正化を図る」という意味は含まれていないのである^{xv}。これは、「当時まだ金科玉条の1つとされていた『警察消極目的の原則』に忠実に従って法文化されたもの」とであると説かれた点には注目が必要である^{xvi}。

2 1982年の警備業法改正

(1) 改正の背景 警備業法の制定後、警備業

は、需要の増大を受けて、一層の発展を遂げ、社会に及ぼす影響もいよいよ拡大し、「安全産業」としての社会への浸透もさらにすすんでいった。しかし、他方において、当時の警備業者の中には、次のような問題も認められた。第1に、前科・前歴者や暴力団との関係が深い悪質な業者が一部存在していた。これらの業者では、法令違反や警備員による非行が多発していた。第2に、警備員による不祥事が依然として頻発していた。その中には、多額の勤務先での窃盗事件や殺人事件も含まれており、マスコミによって大きく報じられた。第3に、警備員に対しての教育の不徹底。個々の警備員に実効性のある指導・教育が実施されていない業者が多数存在した。このため前述した警備員による不祥事のほか、不適切な業務によって事故が多発した。第4に、機械警備業が急速に発達した。技術の進歩により、基地局からの遠隔警備が普及したが、そうした業務は、10年前には想定されていなかった。

(2) 改正の概要　そこで、警備業法は、1982（昭和57）年に改正され、翌年1月より施行された。改正のポイントは次のとおりであった^{xvii}。

まず、警備業の欠格事由を拡充した（3条）。同時に、警備業者の認定制が創設された（4条）。従来、警備業を営もうとする者に対する規制としては、各都道府県公安委員会への届出を義務付け、欠格事由に該当する場合に、営業開始後に、営業廃止命令を発するという事後規制が採用されていたが、これを事前規制に改め、営業開始前に、前述した欠格事由に該当しないことについて、同委員会の認定を受ける認定制に強化された。この認定制の導入によって、営業の自由を尊重しつつ、不適格者を的確に排除することが目指された。

また、警備員の欠格事由が整備された（7条）。警備員は、直接警備業務に従事する者として、強い自制心や的確な判断力が求められることから、

従来18歳未満の者のみであった警備員に対する欠格事由を整備し、18歳未満の者または警備業者の一定の欠格事由に該当する者が、警備業務に従事することが禁じられたのである。

さらに、指導・教育の充実が図られた。警備員に対する指導・教育は、警備業務の適正に実施するため、警備業法に定められた警備業者の義務（11条）であるにもかかわらず、利益に直結しないため、実施されていなかったり、されていても不十分であったりする例が少なくなかった。そこで、こうした状況を打開するため、次の二つの制度が導入された。①警備員当を対象にした専門的な知識や能力に関する検定を行うことができる（11条の2）。②各営業所ごとに、指導・教育に関する知識・能力を有する警備員指導教育責任者を選任しなければならない（11条の3）。

なお、これらの改正と合わせて、機械警備業務に対する規制も新たに盛り込まれた。

3 2002年改正の概要

(1) 改正の背景　その後、改正警備業法の下、わが国の警備業は、継続的な発展を遂げていたが、前回の改正から20年を経た2002（平成14）年、暴力団対策の強化が図られる中で、警備業界において、暴力団と密接な関係にある者の存在が問題視されたことから、これらの者を欠格事由に加えることなどを内容とした改正が実施された^{xviii}。

(2) 改正の概要　2002年の警備業法改正における主な改正点は以下のとおりである。第1に、暴対法の規定による一定の命令等を受けた者が欠格事由に追加された。いうまでもなく、社会的な信頼が活動基盤としてきわめて重要な警備業にとって、暴力団との関係は絶対的に避けなければならない。そこで、1982年の改正において、警備業者および警備員については、「集団的に、または常習的に暴力的不法行為その他の罪に当たる違法な

行為で国家公安委員会規則で定めるものを行うおそれがあると認めるに足りる相当な理由があるもの」が欠格事由として定められた（3条4号）。この規定によって、形式的には、暴力団員の排除が実現したはずであったが、実際には、暴力団の企業舎弟やフロント企業が、警備業を経営する例が残ったことから、暴力団対策の強化の一環として、警備業法においても、暴対法12条もしくは12条の6の規定による命令または同法12条の4第2項の規定による指示を受けた者であって、当該命令または指示を受けた日から起算して3年を経過しないものを、警備業者、警備員、警備員指導教育責任者および警備業務管理者の欠格事由に追加した。このうち、①暴対法12条の命令を受けた者とは、暴力団員に暴力的行為をするように依頼したり、暴力団員による暴力的要求行為をその現場で助けたため、都道府県公安委員会から再発防止命令や中止命令を受けた者を、②暴対法12条の6の規定による命令を受けた者とは、同法12条の5で禁止される準暴力的要求行為を行ったために、公安委員会から中止命令や再発防止命令を受けた者を、③暴対法12条の4第2項の規定による指示を受けた者とは、指定暴力団等の暴力団員から準暴力的要求行為を行うように求められた者のうち、当該暴力団員と、もともと密接な関係を有すること等からそのまま放置すれば準暴力的要求行為を行いかねないため、都道府県公安委員会からそうした行為を禁じる旨の指示を受けた者をそれぞれいう。

第2に、「黒幕」に欠格事由が存在する法人に対処するための欠格事由の追加が行われた。従来より、暴力団員など、欠格事由を有する者が役員である法人は、都道府県公安委員会から警備業者として認定されず、警備業を営むことはできないこととされていた。しかし、現実には、暴力団員が役員にはなっていないが、顧問や相談役などの肩

書きで実質的な影響力を及ぼしている例が認められた。そこで、こうした「黒幕」を排除するために、「役員」の範囲に見直しが施され、「業務を執行する役員、取締役又はこれらに準ずる者をいい、相談役、顧問その他いかなる名称を有する者であるかを問わず、法人に対し業務を執行する社員、取締役またはこれらに準ずる者と同等以上の支配力を有するものと認められる者を含む」ことが明記された。

第3に、暴力団が事業活動に支配的影響力を及ぼす者に対処するための欠格事由の追加である。暴力団員が、規制を免れるため、別の者に警備業の認定を受けさせ、自らは随時、社外から事業活動に口を出したりする形で、支配的な影響力を及ぼす例が認められる。そこで、新たに、暴力団員等が出資、融資、取引その他の関係を通じてその事業活動に支配的影響力を有する者については、法人の場合も含めて、警備業を営めないこととされた。

5 2004年改正の概要

(1) 改正の背景 ホーム・セキュリティ・システムも一般家庭への普及や銀行ATMのコンビニエンスストア等への導入にともなう現金輸送警備の増加など、警備業の量的増加は、2000年代を迎えた後も続いていた。また、1990年代後半からの「治安情勢の悪化」やテロ対策の国際的要請を受け政府は、総理大臣が主宰し、全閣僚によって構成される「犯罪対策閣僚会議」において、2003年12月に、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」が策定されたが、その中で、「生活安全産業」としての警備業の育成と活用が盛り込まれた。警備業が「国民の自主防犯活動を補完または代行する重要な役割」を担っていることが正面から認められたのである^{xix}。また、2001年7月の兵庫県明石市の市民夏祭り花火大会における歩道橋事故な

どを通じて、警備業の適正な実施を求める声も高まりを見せていた。さらに、国民生活センターに寄せられる警備業に対する苦情も、急増していたことから、2004年に、警備員の知識・能力の向上と警備業務依頼者の保護を柱とした警備業法の改正が行われた^{xx}。

(2) 改正の概要 2004年の警備業法改正における主な改正ポイントは以下のとおりである。第1に、警備業務の区分に応じた警備員指導教育責任者の選任の義務付けである。従来、警備業務の指導教育は、営業所単位で警備員指導教育責任者を選任し、実施するように義務付けられていた。ところが、2001年7月の兵庫県明石市の市民夏祭り花火大会における雑踏事故など、警備業への社会の信頼を損なうケースが発生し、また警備員の非行事例や警備業者に対する行政処分事例も増加傾向が認められたことから、指導教育制度の具体化・個別化による充実を目指し、営業所ごとおよび営業所において取り扱う警備業務ごとに、区分に応じた警備員指導教育責任者資格証の交付を受けている者からこれを選任しなければならないことが定められた。

また、警備業務の適正な実施には、従来以上に、警備員らに、自らが従事する業務に関する専門的知識・能力を備えることが求められる。そのためには、まず警備員を指導・教育する立場の者が、最新の関連情報を知っておくことが必要であることから、警備業者が、警備員指導教育責任者に、都道府県公安委員会が実施する定期的な講習会の受講させるように義務付けられた。

さらに、警備業の中には、空港での保安警備のように、警備の重要性が高く、その適正な実施に専門的知識や能力が必要なものが増加してきたことから、事故が発生した場合に、不特定多数の生命、身体または財産を危険を生ずるおそれがあるものとして国家公安委員会規則で定める一定の種

類の警備業務を行うとき、警備業者は、当該種別の検定について合格証明書の交付を受けている警備員に、その業務を実施させなければならないことが定められた。また、この機会に、都道府県公安委員会が実施する警備業務に関する検定のあり方についても見直しが行われた。

第2に、警備業務の依頼者を保護するための手当てが講じられた。警備業の普及に比例して、警備業務の依頼者からの苦情などが増加していた^{xxi}。そこで、依頼者の保護のために、契約の前後で、依頼者に対して一定の事項について記載した書面を交付しなければならないこととし、契約の透明化が図られた。また、警備業務の適正化の観点から、警備業者に対して、依頼者からの苦情の解決に努めなければならないことを義務付けた。

なお、このときの改正では、警備業者の感銘力を確保するため、罰則の引上げも実施された。

4 わが国の警備業の課題

1 わが国の警備業が抱える今日的な課題

今日、わが国の警備業の業務内容は多岐にわたっており、社会の安全維持に必要不可欠の存在となった。ところが、警備業は、自らの存在意義を根底から覆しかねないいくつかの見どころを問題を抱えている^{xxii}。

(1) 過当競争対策と契約者の保護 第1に、業者間の過当競争による業務の劣化が危惧される。当然のことであるが、営利企業である警備業者は、業務に従事するためには、受注競争に勝たなければならない。しかし、警備業者の増加により、需要と供給のバランスが崩れた結果、受注競争が激しさを増し、ダンピングが行われる例も少なくないと指摘されている。そうした過当競争のツケが、警備業務の劣化につながることは想像に難くない。こうした事態を放置すれば、警備業への社会の信

頼は瞬く間に失墜することになる^{xxiii}。かといって、監督官庁を始めとする公的機関が自由競争に過度に介入するのは、時代錯誤であろう。この問題に関しては、警備業者の自主的な規制に加えて、依頼者サイドの保護を図ることによって解消されることが望ましいものと思われる。

依頼者サイドの保護については、警備業法の2004年改正によって、契約に際して警備業者に一定の義務が定められた。しかし、その後も、警備業者と依頼者の間の契約上のトラブルは完全には解消できていないのが実情のようである。業務の性質上、警備業者にとって依頼者からの信頼が何よりも重要であることは言うまでもない。これを損なうような事例の頻発は、警備業への信頼を大きく揺るがす危険をはらんでいる。したがって、契約ガイドラインの制定によるトラブルの削減や損害賠償のための引当金の積立て制度の導入によるトラブルに巻き込まれた依頼者への事後的補償の充実など業界団体による自主規制と並んで、法的規制の強化も検討を要する^{xxiv}。

(2) 「公」と「私」の間でのバランス 第2に、警備業者の「公」と「私」の間での立ち位置の困難さが増している。前述したように、近時、警備業者には、「警察による防犯活動の補完」という公的な役割と「国民の自主防犯活動の補完または代行」という私的な役割の両方が期待されている。しかし、これら二つの役割は、時には衝突する可能性をもつ。また、公的な役割を重視する立場から、警備業の「業務の中には国家政策や治安維持の見地からきわめて重要度の高いものも含まれているので、特別の警備業としてより厳重な要件による認定制を採用し、より強化された規制と一定の権限と特典を付与することを検討してよい^{xxv}」との指摘がなされている。なるほど、公的な役割を担うのであれば、それに見合うだけの資質を有する者を厳選する一方、厳選された者に特別

の権限を付与することは必要かもしれない。しかし、そうした方向性が過度に進めば、警備業者が有していた民間企業としての特性が薄れ、単に「第二警察」を作ることになってしまいかねない。そうした事態を招かないためには、警備業者は、民間企業としての長所を失わない範囲で、公的な役割を負うべきであろう。

(3) 警察との関係 第3に、警察と警備業の関係の在り方が問い直されている。警備業の社会的な信頼を維持するため、警備業への監督官庁としての警察庁も、警備業者への適切な指導監督が求められていることは言うまでもない^{xxvi}。警備業法13条に定められている警備業者の営業所等への立入検査、報告や資料の提出請求、書類等の検査といった警察職員に認められた権限を適正に行使し、同法違反に対しては、14条以下の規定する行政処分を課すなどして、実質的な監督を行うことが望まれよう。

他方、複雑化・多様化がすすむ今日のわが国において、防犯を含めて、社会安全の維持のため、警察が取り組むべき課題は増加し続けている。今後、警察活動の効率化を図り、効果を高めるためには、「専門化、高度化、重点指向していくことが求められており、業務の見直し削減を図る^{xxvii}」動きが認められよう。したがって、たとえば、駅や空港、大型ショッピングモールやリゾート施設など、公共性を兼ね備えた私的空間については、警察ではなく、警備業者による警備が中心となっているように、今後、警察業務の見直しの結果として、警察がまかないきれない領域については、警備業が果たす役割が一層増すことになろう。しかし、そこでも、「警備業の警察化」という問題が浮かび上がってくる。こうした問題を回避するためには、警備業による警察の補完・利用という関係から脱却し、社会の安全を守るために、両者がこれまで以上に有機的連携を図り、真のパートナー

シップを築くことが求められる^{xxviii}。

Ⅲ 施設内処遇の現在と課題

1 1世紀ぶりの監獄法改正

わが国の刑務所の運営や受刑者の処遇のあり方を定めていた監獄法は、1908（明治41）年に世界初の行刑法として制定された。当時は、国際的な水準を超えるものと評価されていた監獄法も、現代の行刑理念である社会復帰思想の観点から見れば、施設の安全と秩序維持に主眼を置いた施設管理法的な色彩が強く、受刑者の人権への配慮は乏しかった。

このため、監獄法改正の必要性は古くから認識されており、今回の改正につながる議論も1970年代後半に始まっていた。法制審議会は、行刑の近代化、国際化および法律化という法務大臣から示された指針に基づき4年余りに及ぶ審議を経て、1980年11月に「監獄法改正の骨子となる要綱」（以下、要綱）を法務大臣に答申した。その後、本答申に基づき立法作業が進められ、監獄法を全面改正した刑事施設法案が1982年、1987年、1991年の三度にわたって国会に提出されたが、「代用監獄問題」が足かせとなり、いずれも廃案となった。

こうした状況が続く中、2001年から2002年にかけて名古屋刑務所において受刑者の死傷事件が起こった。この事件を契機に、法務省は、行刑運営のあり方全体を徹底して見直し、広く行刑改革に関する検討を行うことを目的に、「行刑改革会議」を設置した。同会議の議論は、2003年12月22日に公表された『行刑改革会議提言—国民に理解され、支えられる刑務所へ^(xxix)』にまとめられた。

その後、この『行刑改革会議提言』をはじめとして、前記1980年の要綱や刑事施設法案を参考に具体的な法案化がすすめられ、2005年5月に「刑

事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」が成立した。さらに、翌2006年6月には、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」（以下、改正法）が成立し、未決拘禁者や死刑確定者を含めたすべての刑事施設収容者の処遇のあり方を統一的に定めた法律がここに実現したのである^(xxx)。

2つの新法による改正法のポイントは以下の4点である^(xxxi)。①法律化（受刑者や刑務官の権利義務など）。②社会化（外部通勤作業、外部交通の保障など）。③透明化（刑事施設視察委員会の創設など）。④人的体制の強化（職員の増員・執務体制の見直し）。

2 施設内処遇の基本制度と課題

1 矯正処遇

(1) 受刑者処遇の目的 改正法の目的は、「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」にある（1条）。なかでも、受刑者処遇については、「その者の資質及び環境に応じ、その自覚に訴え、改善更生の意欲の喚起及び社会生活に適応する能力の育成を図ることを旨として行うものとする」ことが明記され（30条）、個別処遇の原則と主体性尊重の原則に基づく社会復帰行刑の全面的な推進が謳われた。1970年代以降アメリカで反社会復帰思想が台頭する中でも堅持されてきたわが国の社会復帰行刑の理念が、ここで改めて確認されたのである。

(2) 矯正処遇の枠組み 従来、わが国の矯正処遇では、1日8時間、週40時間の刑務作業（刑12条2項）がその中心に据えられていた。ところが、本来、社会復帰の手段として位置付けられるべき刑務作業は、規律ある生活の維持や共同生活への順応など、秩序維持の手段としての側面が強まり、処遇内容の硬直化を招いていた。そこで改

正法は、刑務作業の時間短縮を図る一方で、矯正処遇として改善指導や教科指導を定め、日本的矯正処遇の特徴であった「刑務作業中心主義」からの脱却を図った^(xxxii)。

(3) 改善指導 教科指導と並んで、新たな矯正処遇の方法として盛り込まれた改善指導とは、「受刑者に対し、犯罪の責任を自覚させ、健康な心身を培わせ、並びに社会生活に適応するのに必要な知識及び生活態度を習得させるため必要な指導」(103条1項)を意味し、「一般改善指導」と「特別改善指導」に大別できる^(xxxiii)。このうち前者の「一般改善指導」とは、大半が、広く受刑者全体に実施される指導で、①被害者感情の理解等、②規則正しい生活習慣、健康な考え方の付与、心身の健康の増進等、③生活設計、行動様式の付与などを内容とする。これに対して、後者の「特別改善指導」は、特定の対象者に対して実施される指導で、①薬物依存離脱指導、②暴力団離脱指導、③性犯罪再犯防止指導、④被害者の視点を取り入れた教育、⑤交通安全指導、⑥就労支援指導の6種類がある^(xxxiv)。

(4) 矯正処遇の義務化 改正法は、受刑者に対して、刑務作業だけでなく、改善指導や教科指導を拒むことも遵守事項で禁じ、これらの矯正処遇を受けることを受刑者の義務として位置付けた(74条2項9号)。このように懲役刑の内容として刑務作業以外の矯正処遇を義務化し、この義務違反を懲罰事由とした点には疑問も呈されている^(xxxv)。しかし、従来実施されてきた生活指導や教科教育が、法的強制力をもたなかったために、受刑者に対して十分な効果を発揮できなかったのは否めない事実である。全ての矯正処遇は、治安維持に対する国民の期待を背負った刑務所の責務でもあり、適正な実施が求められる。それにもかかわらず、受刑者の意思に完全に委ねれば、国民の期待に応える矯正処遇は実現困難であろう。これ

らの点を踏まえれば、処遇を一度拒めば、直ちに懲罰を科すことは早計であるにしても、矯正処遇の義務化と義務違反に対する懲罰が存在すること自体は不当とはいえない^(xxxvi)。ただし、前述したように、改正法は、受刑者処遇の理念として、主体性の尊重を掲げており、懲罰の多用はこの理念に反する。懲罰は、あくまで最終手段である。

2 優遇・制限区分

(1) 累進処遇制度の廃止 かつて監獄法の下において、分類処遇制度と並んで、受刑者処遇の根幹をなしていたのが累進処遇制度であった。累進処遇とは、受刑者の改悛を促し、自力で構成する意欲をもたせ、徐々に社会生活に適用させていくという目的の下、自由刑の執行の全過程を予め第4級から第1級の4階級に分け、各階級にそれぞれ異なる優遇と責任を付与し、受刑者の処遇成績に応じて最下級の第4級から順次第1級まで昇級させていく制度であった。1932年の行刑累進処遇令に根拠をもつこの制度は、導入当初は、わが国の行刑の根幹をなす制度として高く評価されていたが、次第に、運用が画一化・硬直化し、問題点が指摘されるようになっていった。このように累進処遇制度は、70年以上の長い間運用を積み重ねる中で、「受刑者の改善更生」という当初の理念からかけ離れ、「施設の秩序維持」の手段に重点が移っていたのである。

(2) 優遇・制限区分の導入 改正法は、これらの問題を抱える累進処遇を廃止したうえで、新たな報奨制度として、優遇区分と制限区分を導入した^(xxxvii)。

このうち優遇区分とは、受刑者の改善更生の意欲を喚起するため、第1類から第5類までの5つに区分し、類型区分に応じた処遇を行う制度(89条)で、各受刑者は、刑事施設の長によって下される受刑態度の評価によって指定された類ごとに、

異なる優遇を受ける^(xxxviii)。その際の評価は、6 か月ごと（4～9月と10月～3月）に行われ、その結果をふまえ次の6か月間の区分が指定される。

これに対して制限区分は、受刑者の自発性と自律性を涵養することを目的に、刑事施設の規律および秩序を維持するための受刑者の生活および行動に対する制限を、改正法30条に掲げられた受刑者処遇の目的を達成する見込みが高まるに従い、順次緩和する制度である(88条)。制限区分では、第1種から第4種の4つの区分が設けられており、受刑者は、刑事施設の長が、処遇審査会に諮ったうえで指定した区分ごとに異なる制限を受ける。第4種が最も制限が多く、第1種が最も少ない区分であるが、累進処遇のように、第4種から順次進級していくことを予定した制度ではなく、受刑者によっては、最初から第1種に指定されることもあり得る。改正法30条に掲げられた「受刑者処遇の目的を達成する見込み」については、受刑者ごとに科学的な処遇調査を実施し、多数のポイントを総合的に評価して決定される。

(3) 優遇・制限区分の理想と現実 監獄法下で機能不全を来していた累進処遇制度を改め、受刑者の改善更生への意欲を喚起することを目指して導入された優遇・制限区分への期待は大きい。運用は始まったばかりであるが、累進処遇に見られた画一的な運用は是正されたといえよう。

しかし、制限区分ごとの厳格な集団編成が十分にはできておらず、開放処遇の実施も限定的な現段階では、その効果にも限界がある。実際のところ、現段階では、優遇区分と制限区分のいずれも、中間的な類や種に集中する傾向が強く、第1類や第1種の上級に位置づけられる例が少ないとされる。たしかに、個々の行為に対して加えられるマイナス評価と比べると、行状全体に対して加えられるプラス評価は、基準があいまいになりがちで、その活用は容易でない。また、処遇現場でも、プ

ラス評価を増やす努力がなされているようであるが、「あまりに早く最上級に到達させてしまえば、その後のインセンティブがなくなってしまう」という心理的な抑制を払しょくしきれていないのかもしれない。しかし、それでは、累進処遇で形骸化していた「受刑者の改善更生の意欲を喚起する」という目的の達成が、ここでも遠のいてしまうことになりかねない^(xxxix)。新しい報奨制度が、新しい施設の秩序維持の道具になってしまわないように、人的体制を整備し、個別性と公正性に留意した運用を実現することが望まれる。

3 不服申立て

(1) 新しい不服申立制度 改正法のポイントの1つである「法律化」から導かれる要請として、被収容者による不服申立ての制度化がある^(xli)。監獄法の下でも、受刑者が不服を申し立てる機会として、法務大臣等に対する情願と所長面接があったが、不十分な内容にとどまり、実際上も対応が遅く、不適切な措置に終わることも少なくなかった。そこで、改正法は、内容の合理化と処理の適正化・迅速化を目指して、新しい不服申立制度を導入した。その内容は、大きく①審査の申請、②事実の申告および③苦情の申出の3種類に整理することができる。

第1に、「審査の申請」とは、信書の発受の禁止や差止め、懲罰、隔離などの一定の刑事施設の長の措置に不服がある者が、矯正管区長に対して、その取消しや撤廃を求めて行う申立てである(157条)。矯正管区長の採決に不服のある場合には、法務大臣にさらに再審査の申請を行うことが認められている(162条1項)。このように「審査の申請」は、被収容者の法的地位と不服の対象となる措置(処遇)の両方の特殊性を考慮し、直接的な権利救済の実効性を確保するために設けられた不服申立制度であり、行政不服審査法の特別法としての

性質を備えているとされる。

第2に、「事実の申告」とは、被収容者が、自己に対する刑事施設の職員の行為のうち、身体に対する違法な有形力の行使、違法または不当な保護室への収容等の行為（163条1項）があったときに、矯正管区長に対して、その事実を申告する不服申立てである。その申立てに対する矯正管区長からの通知内容に不服がある場合には、さらに法務大臣に事実を申告することができる（165条1項）。審査の申請と異なり、すでに完了している事実行為が対象となるため、処分の取消しや撤廃といった直接的な救済はできないが、事実を確認したうえで、申告者に結果を通知するとともに、必要に応じて再発防止策を講じるなどの間接的救済が予定されている

第3に、「苦情の申出」は、被収容者が自己の受けた処遇全般について、法務大臣、監査官または刑事施設の長に対して、苦情の申出をする不服申立てである（166-168条）。苦情対象や申出期限は設けられていないが、法務大臣等、申出を受けた方にも処理の努力期間の定めはない。こうした性質は、監獄法の情願や所長面接に近いが、苦情の申出では、申出を受けた法務大臣等に、誠実に処理し、その結果を申出人に通知することが義務付けられている点で実効性が強化されている^(xi)。

(2) 不服申立制度の運用状況 改正法への過渡期であるため、改正法施行前の情願申立ても含むが、2006年と2007年の不服申立件数の総計は9,000件を上回り、2008年には1万件を上回った。前述したように、近年顕著であった増加傾向が一層強まっていることがここからも窺える。不服申立ての内容では、懲罰と信書の発受信制限に関するものが多い^(xii)。処理の結果では、審査の申請と事実の申告のいずれについても、棄却・却下や事実無根・不適法との結論に達したものがほとんどで審査の申請について、認容されたのは両

年とも8件にとどまり、事実の申告について申告された事実が確認されたケースはなかった。

(3) 不服申立制度の課題 不服申立制度は、改正法において、受刑者の権利として位置づけられ、その処理について適正手続の保障が図られた。しかし、そうした制度整備の目的は、不服の申立てを可能にただけで実現されるわけではなく、救済手続が効果的に運用されて初めて達成される。今後、管区長や法務大臣による申立ての処理までに要するマンパワーは相当な量に上がることが予想されるが、制度の形骸化を招かないためにも、十分な人的手当てが求められる。このように人的な手当てが問題となる状況であるだけに、制度設計の段階から危惧されていた不適切な「頻回申立て」や「虚偽申立て」などの制度の悪用例について、効果的な防止策が望まれる。

4 刑事施設視察委員会

(1) 委員会の設置趣旨 行刑運営が陥りがちな閉鎖性が、行刑運営において発生したトラブルや問題の発覚を遅らせ、あるいは妨げていたことは否定できない。そのため、行刑運営に対する外部チェックの必要性は古くから指摘されており、1980年の「要綱」においても、行刑の「社会化」の一環として、刑事施設運営協議会の設置が提案されていた（ただし、その後の法案には、盛り込まれていなかった）。さらに、こうした外部チェックは、行刑活動の援助に資する面も併せもち、地域住民の第三者機関への参加によって、近時模索されてきた行刑施設と地域社会との連携が深まることも期待できる。

(2) 委員会の概要 改正法は、刑事施設ごとに、刑事施設を視察し、その運営に関し、刑事施設の長に対して意見を述べる刑事施設視察委員会を設置することを定めた（7条）。委員会は、施設内の視察のほか、職員の立会いなしに、被収容者

との面接を行い（9条）、情報収集を行うことができる。さらに行刑施設の運営状況を的確に把握するため、刑事施設の長から刑事施設の運営状況に関する情報が提供される。その内容は、刑事施設の運営全般にわたり、収容動向などの客観的数値データだけでなく、施設内で発生した事故の情報なども含まれることになる^(xliii)。

こうして把握した情報をふまえ、委員会は、刑事施設の長に対して、刑事施設の運営に関する意見を述べる（7条2項）。こうした委員会の活動を形骸化させないため、述べられた意見とこれを受けて刑事施設の長が講じた措置の内容については、法務大臣が、その概要を毎年公表する（10条）。

（3）委員会制度の課題 現在、委員会は、全国で77設置され、372人が委員として活動に参加している。視察委員会については、個別の不服申立てに対する審査権限をもたない点について批判が加えられている^(xliiv)。しかし、不服申立てについては、別途その実効性の確保が図られるべきであり、制度趣旨が異なる委員会に過剰な負担を負わせることは、かえって委員会活動の形骸化を招くおそれがある。また、委員会の視察には、施設内でのトラブルを大きくなる前に防ぐという効果は一定程度認められよう。他方、委員会の意見に対して、所長の講じた措置をみると、紋切り型の対応が目につく点には改善の余地がある。

3 施設内処遇改革の課題

1 PFI刑務所の行方

近時の行刑の新しい潮流として、施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営手法および技術力を活用するPFI刑務所の開設を見逃すことはできない。わが国でPFI事業として刑務所運営が実施された背景には、①過剰収容対策の必要性、②規制改革の潮流、③行刑改革の機運とい

う3つの要因が存在していたとされる。

現在、わが国には、①2007年4月に最初に運営を開始した山口県的美祢社会復帰促進センター、②栃木県の喜連川社会復帰センター、③兵庫県の播磨社会復帰センター、④島根県の島根あさひ社会復帰促進センターという4つのPFI刑務所がある。いずれも、犯罪傾向の進んでいない受刑者を収容する施設であり、①と④が、施設的设计・建設から維持管理および運営の一部を民間に委託しているのに対して、②と③は、施設的设计・建設は国が実施し、維持管理と運営の一部を民間に委託している。それゆえ、これらの刑務所は、英米にみられる「民営刑務所」ではなく、「官民協働刑務所」であることに留意が必要である。

なお、これらの刑務所では、民間ならではの経営手法や技術を活用し、ICタグによる個体識別システムや指静脈認証方式による生体認証システムを用いた受刑者の移動監視（美祢）、職業訓練における盲導犬育成プログラムの採用（島根あさひ）、精神障害をもつ受刑者用の生活技能訓練におけるフラワーアレンジメント（喜連川）や農作業（播磨）の採用など、多様な取組みが試みられている。

刑務所の過剰収容問題は、2008年に収容率が全国平均で98%と、9年ぶりに100%を切るなど、沈静化に向かっている。しかし、それでも、なお犯罪傾向の進んだ受刑者を収容するB級刑務所や女子刑務所は過剰収容が続いていることには注意を要する。また、職員の増員は十分でなく、受刑者の過剰収容が緩和されても、職員の過剰負担の解消には直結していない。したがって、今後も、PFIに寄せられる期待は大きい。とりわけ、従来の受刑者処遇においてエアポケットに落ち込んでいた身体障害者、養護的処遇を要する者、精神障害者、知的障害者などに対する柔軟かつ専門的な処遇の実施は注目に値するし、大きな期待が寄せられるべきである^(xlv)。

P F I 刑務所に対しては、導入前からさまざまな批判が加えられてきたが^{xlvi}、最近では、P F I 刑務所の順調な滑り出しを受け、逆に、拡大推進論も聞こえる。たしかに、P F I 刑務所の開設は、職員の業務負担の軽減など一定の成果をあげている。しかし、美祿社会復帰促進センターの再入所率 4.3%といった数値は、とくに犯罪傾向の進んでいない受刑者（俗に言う「スーパーA」）を対象にした結果であることを忘れてはならない。また、地域との共生や地域の経済振興という観点も、評価には今しばらく推移を見守る必要がある。

矯正の現場を担ってきた職員には、受刑者の改善更生のための業務と施設内の保安のための業務の両方を担ってきたという実績と自負があろう。しかも、そうした日々の職員の事務は、二つの業務のうちいずれに属するか、必ずしも明確でない場合が少なくない。仮に、そうした区別が可能であるとしても、業務が保安業務に限定されたときに生じる縦割り業務分担の弊害、職員のモチベーションの低下、B級受刑者処遇の困難性などを踏まえれば、今後も、行刑への民間の参入は長期の計画の中で慎重にすすめられるべきである^{xlvii}。

2 再犯調査の衝撃と出所者支援

近年、法務総合研究所が実施した再犯に関する一連の調査は、この問題の深刻さと重要性を明らかにした^{xlviii}。とくに 2007 年の調査（調査対象 100 万人）では、犯罪の前科を有する者のうち、「71%は 1 回目の犯罪の後は再犯を行っていないが、29%の者は犯罪を繰り返していること」が明らかになった。一部の者によって、繰り返し行われているわが国の犯罪実態が明確にされたのである。

これらの調査結果をふまえれば、再犯の防止こそがわが国の刑事政策の今日的な課題であることが分かる。とくに、受刑者処遇との関係では、「特

別改善指導」の実効化が急務であるが、さらに、今後は、出所後の支援にも目を向けるべきである。現在、次の 2 つのプロジェクトがある。第 1 に、刑務所出所者に対する就職支援の推進である。ここでは、法務省と厚生労働省が連携し、刑務所内での職業訓練の充実から、トライアル雇用、身分保証等の就労支援メニューの活用、協力雇用主の開拓など、総合的な就労支援が行われている。第 2 に、刑務所出所者等に対する地域生活定着支援である。ここでは、高齢者または身体障害、知的障害もしくは精神障害を有する者など自立が困難な刑務所出所者を対象とした社会復帰支援としての福祉サービスのため、刑事施設 62 庁に社会福祉士を配置するとともに、都道府県の圏域ごとに「地域生活定着支援センター」を設立し、保護観察所と協働した社会復帰の支援が講じられている。これらのプロジェクトは始まったばかりで、その評価には、今しばらく、推移を見守る必要がある。

3 最大の難問—処遇困難者への対応—

刑事施設に収容されている者の中には、①他の者とまったく共同生活のできない特異な性格の持ち主、②暴力的傾向や他の者を煽動する性癖をもって、共同生活をさせる場合には行刑施設の保安を害するおそれが特に顕著な者、③他の者から精神的または身体的圧迫を受けやすい者などの処遇困難者が現実存在する^{xlix}。改正法の施行以前、それらの者は、行刑施設の規律秩序を維持したり、当該受刑者を保護したりする目的で、相当の期間、他の受刑者から隔離して独居房に収容されていた（昼夜独居拘禁）。しかし、その要件や手続については明確にされていなかった。そこで、改正法は、隔離（76 条）と保護室収容（79 条）の要件を明記するとともに、その期間を従来よりも短縮し、定期的に、健康状態について医師の意見を聞くことを義務づけた。

矯正の現場では周知の処遇困難者の存在は、これまで、一般にはよく知られていなかった。塙の内と外で認識に隔たりがあった問題の典型と言えるが、現在でもその実態は必ずしも明らかでない。改正法は、処遇困難者対策として隔離と保護室収容を明記したが、これらの対策でもたらされるのは、主に施設内の秩序維持であって、処遇困難者の社会復帰にとって有益な機会ではない。今後、処遇困難者の問題を考えるうえで着目すべきは、これらの者の中に、精神障害の疑いのある者が一定程度含まれていることである。たとえば、薬物依存者はもちろん、軽度の統合失調症や人格障害を患っている者などである。今後は、精神医学的な知見をふまえた処遇困難者に対する特別な処遇プログラムの開発・実施が喫緊の重要課題となろう。さらに、精神障害の疑いのある受刑者については、出所後も精神医療につなげる必要がある。精神保健福祉法によると、矯正施設の長は、精神障害者またはその疑いのある者の出所時にはあらかじめ都道府県知事に通報しなければならず（26条）、都道府県知事は、対象者を措置入院させることができる（29条）。しかし、本制度は、さまざま理由から、必ずしも十分に機能しておらず、課題を今後に残している。

IV 犯罪者の社会内処遇の変遷と現在

1 社会内処遇の変遷

1 再出発期（戦後～1950年代）

終戦直後から1950年代までの再出発期は、「整備期」とも称すべき時期で、本格的な社会内処遇制度の構築に向けて法制の整備が行われた。すなわち、1947（昭和22）年施行の恩赦法及び法務省設置法に始まり、1949年（昭和24年）施行の犯罪者予防更生法、1954年（昭和29年）施行の執

行猶予者保護観察法等を経て、1958（昭和33）年施行の婦人補導院法でひとまず社会内処遇法制の確立をみた。それ以前の1912（大正元）年には大正天皇即位による恩赦について定めた恩赦令が、1936（昭和11）年には、治安維持法に違反した思想犯に対する監視を法制化した思想犯保護観察法が、さらに1939（昭和14）年には、それまで明治時代に始められた民間の慈善事業である免囚保護の流れを汲んだ保護団体に委ねられていた懲役刑・禁錮刑からの釈放者や執行猶予者に対する保護について、司法保護委員が保護団体とともに当たることを規定した司法保護事業法が制定されるなど、部分的には、犯罪者を社会内で処遇する動きが認められる。しかし、社会内処遇制度の公的・体系的な法制整備が本格的に始められたのは、やはり戦後であったといえよう。

この時期の社会内処遇法制の整備に当たっては、とりわけ保護観察について、思想犯保護観察が抱えていた暗いイメージを払拭する必要がある。このため、わが国では、この時期に近代的な社会内処遇法制の整備と社会内処遇体制の確立が目指された。このうち、前者については、再出発期に、ひとまず完了した。これに対して、処遇体制の確立については、その後の社会内処遇の最大の懸案として積み残された。ただ、そうした中でも、この時期には、いずれ将来において保護観察官が大幅に増員されて保護観察官中心の処遇体制がつけられる日が到来するという期待があり、保護観察官も「専門家＝ケースワーカー」としての地位を確立すべく処遇理論や処遇技術を修得すべきであるとの思潮が浸透しつつあった。

2 模索期（1960年代～1970年代）

1960年代から1970年代にかけての時期は、保護観察をケースワークと捉える考え方が、保護観察官の間に一層普及した。しかし、他方では、保

護観察官の大幅増員が難しいことが徐々に明らかになり、どのような処遇を構成し、いかなる処遇体制を確立するかをめぐり模索が続けられた。すなわち、1961年（昭和36年）に一部の保護観察所で起訴猶予者に対する更生補導の試みや保護観察官の直接担当取扱件数軽減による事件処理の実験が開始されたのを皮切りに、初期観察（1965〔昭和40〕年）、処遇分類制（1967〔昭和42〕年）、分類処遇制（1970〔昭和45〕年）、保護観察官による直接処遇（1974〔昭和49〕年）等が実施された。1977（昭和52）年には、交通短期保護観察が導入され、大量事件処理時代を迎える一方、1979（昭和54）年には、長期受刑者に対する中間処遇がスタートした。

（3）再構築期（1980年代～1990年代） 1980年代から1990年代には、それまでの処遇内容や処遇体制の見直しが進められた。21世紀を控えて、社会内処遇にも新しいビジョンが求められ始めたのである。すなわち、1984（昭和59）年にそれまでの仮釈放の消極的運用を是正すべく積極化政策が打ち出されたのを契機に、中間処遇及び分類処遇制度が改正された。また、行政改革キャンペーンの影響を処遇現場が、直接・間接に受ける一方、一部の更生保護会と地域社会の軋轢が表面化した。また、1990（平成2）年には、新たに保護観察類型別処遇が実施に移された。

運用面での取組みに加え、1990年代には、関連法制の見直しが図られた。1996（平成8）年の更生保護事業法の施行と1998（平成10）年の保護司法の改正¹である。こうした社会内処遇関連の立法が相次いだ背景には、戦後の社会内処遇制度の本格的法制化以降も、結局、戦前同様に、その担い手を更生保護会や保護司といった民間団体（公益法人）や民間篤志家に委ねてきた「歪み」が大きくなり、公的な財政的支援を図ったり、地方公共団体との共同体制を法的に明確化する必要に迫ら

れたという事情があった。したがって、両法の改正は、いずれも未来志向型の革新的な改正というよりも、過去清算型の応急措置的な改正にとどまり、多くの課題を次世紀に積み残すことになった。

（4）法改正期（2000年代～現在） 2000年代以降は、いよいよ本格的な法改正を視野に入れた動きが活発化した。そうした動きの契機は、2000年代を迎えた後に相次いで発生した保護観察対象者や過去に保護観察を受けたことのある者による重大再犯事件であった。たとえば、①2004（平成16）年に奈良県生駒郡で起こった女兒誘拐殺人死体遺棄事件では、被疑者が、過去に女兒に対する強制わいせつ事件で執行猶予付の懲役刑を言い渡されていたが、その執行猶予の保護観察期間中に同種事犯を行い、執行猶予を取り消され、服役した後、仮釈放の許可を受け、再び保護観察を受けていた。このため、二度目の保護観察が終了してから八年後に行われた本件において、児童に対する暴力的な性癖・性向を改善できなかった保護観察のあり方に疑問の声が高まった。②2005（平成17）年に愛知県安城市で起こった生後11ヶ月の乳児殺害事件では、被疑者が、住居侵入・窃盗などについて懲役を言い渡され、服役した後、仮釈放の許可を受けて保護観察に付され、更生保護施設に入所したが、外出したまま所在不明になり、仮釈放の9日後に本件犯行に及んでいた。このため、仮釈放許可の妥当性や所在不明になった保護観察対象者への対応について厳しい批判の声が集まった。③同年5月に青森県内と東京都内で発覚した、若い女性に対する連続監禁傷害事件では、被疑者が、同種事犯により執行猶予付懲役刑を言い渡され、保護観察中であつたにもかかわらず、その転居に当たって、保護観察所間で送信された居住確認照会書がファックスの送信ミスで受信できておらず、約2ヶ月間、被疑者の所在が保護観察所に把握されないまま放置されていた。このため、所

在不明者などに対する保護観察所の対応について、さまざまな観点から問題が指摘された。こうして、保護観察対象者や過去に保護観察を受けていた者による重大事件が立て続けに起こり、仮釈放や保護観察などの社会内処遇のあり方や効果について社会的な注目を集めることになったことから、法務省は、社会内処遇の抜本的見直しが急務であるとの認識に立ち、2005（平成17）年「更生保護のあり方を考える有識者会議」を法務大臣の下に設置した。同有識者会議は、一年間にわたる議論を経て、その結果を報告書『更生保護制度改革の提言——安全・安心の国づくりを目指して』にまとめ、法務大臣に提出した。本報告書に加え、同時期に策定された「犯罪被害者棟基本計画」をふまえ、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、一本化した更生保護法が、2007（平成19）年6月に制定・交付されるに至った^{li}。

2 更生保護法制の改革

1 更生保護法の制定へ

刑事政策における施設内処遇の限界が認識されるようになるにつれて、社会内処遇の重要性は一層高まってきた^{lii}。処遇体制が必ずしも十分とは言い難い中で、社会情勢の変化に伴い発生するさまざまな問題に対して、社会内処遇の現場では柔軟な具体的方策を打ち出すことで対処してきた。とくに、1980年代以降では、犯罪認知件数の増加と社会の国際化、情報化、高齢化の進展を受けて、①仮釈放の積極化、②保護観察類型別処遇、③非拘禁措置国連最低基準規則（東京ルールズ）の批准などの動きが見られた。また、2002（平成14）年にも、犯罪者予防更生法と更生保護事業法の改正が施され、①継続保護事業に「生活指導」が加えられ、②少年院満期退院者や労役場出場者等が更生緊急保護の委託対象に含められ、③更生緊急

保護の最長期間が6か月から1年に伸ばされ、2003（平成15）年には、心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び監察等に関する法律（心神喪失者等医療観察法）が制定され、保護観察所に社会復帰調整官が配置され、精神保健観察を実施することとされた。

しかし、これら1980年代以降のさまざまな取り組みは、それぞれは重要であるものの、2000年代に入ってからのもも含めて、あくまで運用面の改善や応急的な制度改正という色彩が強く、わが国の社会内処遇を抜本的に改めることを意図したものではなかった。このため、1990年代後半以降の犯罪認知件数の急激な増加やこれに伴い起こった刑務所の過剰拘禁といった社会内処遇を取り巻く環境の深刻な変化によって、長い間、放置されてきた社会内処遇体制の「老朽化」が一気に露見することになった。相次いで発覚し、社会的な注目を集めた保護観察対象者や以前保護観察対象者であった者による悪質な犯罪は、そうした社会内処遇の実情を象徴していたと言えよう。

また前述の「更生保護を考える有識者会議」がスタートした当時、約6万人の保護観察対象者のうち、所在不明となっている者がおよそ1500名が存在すると報道され、「安心・安全を求める社会」を背景に、大きな衝撃をもって迎えられ、保護観察が「機能不全」に陥っているのではないかとの疑念が生まれた。ただし、所在不明の問題は実務上古くから認識され、関係者も努力を続けてきたが^{liiii}、ほとんどが書面による照会調査にとどまり、なかば放置されたままになっていた。2005年（平成17年）12月からは、所在不明者の所在調査について、保護観察所相互の連携によるだけでなく、警察にも協力を依頼することになった。その結果、2000年以降、毎年3.5パーセント前後で推移していた所在不明率は^{liiv}、2006年に2.6パーセント、2007年に2.2パーセント、2008年に1.7パーセン

ト、2009年に1.4パーセントと急速に減少し、2010年(平成22年)には1.3パーセントに達した^{lv}。

加えて、ようやく、社会内処遇の現代化を図るとともに、犯罪者予防更生法や執行猶予者保護観察法に分かれていたわが国の社会内処遇制度の根拠規定を更生保護法に一本化するための立法的な手立てが講じられたのである。

2 更生保護法の概要—新法の4つの柱

更生保護法の概要は、以下のとおりである^{lvi}。

(1) 「再犯防止」目的の明確化 従来、犯罪者予防更生法一条には、同法の目的として、「犯罪をした者の改善及び更生を助け」、「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」と規定されていた。さらに、同法34条1項には、保護観察の目的について、対象者の「改善及び更生を図ること」と規定されていた。これに対して、更生保護法1条は、同法の目的を、「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」と規定している。つまり、両法の目的は、対象者の「改善更生」とする点で共通し、更生保護法が、「再犯防止」も明記しているのに対して、犯罪者予防更生法はこれを明記していなかった点で異なる。

犯罪者予防更生法下では、更生保護の目的は、改善更生を基軸として理解されてきた。しかし、「再犯防止」が前面に出ていなかったからといって、その目的が排除されてきたわけではない。改善更生と再犯防止を対立する概念にとらえて、更生保護の目的は改善更生なのか、再犯防止なのかというような二者択一的な見方も可能であるが、単純すぎて妥当ではない。更生保護が国の刑事政策として行われている以上、改善更生に加えて、再犯

防止という目的を表裏一体のものとして理解するのが、むしろ自然であろう。

今回の更生保護法第一条の目的規定をみると、「改善更生」という文言の前に、「再び犯罪をすることを防ぎ」と規定されているため、再犯防止目的が改善更生目的を凌駕するものであると解することもできそうであるが、そうではない。「再犯防止」目的を明記はするが、むしろ前面に出すことを控えるかたちで条文が編まれた。例えば、<対象者が再び犯罪をすることのないように、その改善更生を助ける>という趣旨の規定をおいたり、1条の末尾に再犯の防止を強調する規定をおいたりすることも想定されるが、これでは再犯防止目的が前面に出すぎて望ましくないであろう。また、従来の改善更生を基軸とする考え方を維持したい論者からは、「改善更生し、その結果として再犯防止する」という趣旨で法改正すべきであるとする見方もあるが、保護観察の本来の機能を取り戻すためにはそのような理解では不十分であるとするのが、今回の改正である^{lvii}。すなわち、対象者を改善更生させようとするなかで再犯に至れば不良措置がとられ、改善更生に重大な支障を来すことになるから、再犯防止と改善更生とが一体となって行われなければならないというのが改正の基本方向である。また、実務上重要なことは、再犯までは至らなくても、再犯の前兆となるような遵守事項違反がある場合に、できるだけ早期に介入し、もしそれが重大な違反であれば、適切に不良措置を講じる必要があることである。これは、再犯を防止するために、これまでよりも過度に介入し、不良措置を積極的にとるという趣旨ではなく、必要な時には適切に対応するということを意味している。このように再犯防止の視点からも適切な対応をとることで、保護観察対象者の改善更生に資することになるのである。

では、なぜこれまで改善更生のみが前面に出て、

「犯罪防止」目的が明確化されてこなかったのではあるか。その背景として、以下の3つのことが考えられよう。第1に、これまで、わが国の犯罪状況が安定的に推移してきたことから、国民がとくに保護観察に不安感を持つことがなかった。第2に、「保護観察＝ケースワーク」という理念が、一部の保護観察官の間に浸透し、保護観察対象者の自主性・自立を重視して、介入を避けようとしていた。第3に、人的な処遇体制がきわめて不十分なため、不良措置の発動など再犯防止の側面にまで手が回らなかった。

(2) 機能強化のための遵守事項の改正 更生保護法制定の重要ポイントの1つは、保護観察の機能を強化するために遵守事項の内容の整理・充実が図られたことである。遵守事項の問題性は、かねてから実務上意識されていたが、今回の改正に至る直接の契機となったのは前述した次の2つの事柄による。①2005年（平成17年）2月、乳児殺害事件は行方不明者となっていた保護観察中の者によって行われたこと。②多数の行方不明者の存在が報道されたこと。とくに②の所在不明は、本来であれば一般遵守事項違反であり、仮釈放の取消し等の不良措置をとることが可能であった。しかし、遵守事項の文言が曖昧・抽象的であり、しかも処遇体制が不十分なことから、実務では遵守事項に違反しても不良措置を取ることが容易ではなかった。つまり、所在不明により再犯の予兆が明らかになっているにもかかわらず、適切な措置がとられないまま放置され、保護観察は本来の機能をはたせない状態に陥っていたのである。これは国民に大きな不安を与える重大な問題であった。そこで、今回の改正では、この遵守事項の機能強化に重点が置かれたのである。

更生保護法制定により、すべての対象者に共通する一般遵守事項と、特定の対象者のみに定められる特別遵守事項のそれぞれが改正された。まず

一般遵守事項については、①「一定の住居に居住し、正業に従事すること」のうち、前半の「一定の住居に居住し」が、保護観察所に届け出た住居に居住することという趣旨に改められ、後半の「正業に従事すること」は、「正業」という文言が曖昧であることや、対象者には学生や病気療養中のものがあることから、必ずしも対象者全員に要求されるべきものではないことを理由に、一般遵守事項からは削除され、必要に応じて特別遵守事項に設けることとされた。②「善行を保持すること」は、「再び犯罪をすることがないよう、又は非行をなくすよう健全な生活態度を保持すること」という文言に改められた。これにより、「善行」という道徳的な意味を持つ不明確な表現から、再犯や非行に陥らないことを求めることが明確になる文言に変更された。③「犯罪性のある者又は素行不良の者と交際しないこと」は、曖昧な表現を含んでおり、實際上判断しにくいことから、一般遵守事項からは削除し、必要に応じて特別遵守事項に設けることとされた。④「住居を転じ、又は長期の旅行をするときは、あらかじめ、保護観察を行う者の許可を求めること」は、「長期」を「7日以上」と改め、明確にした。

さらに、保護観察の充実強化の観点から、生活上の規範に加えて、以下の3つの義務が新たに明記された。それは、一般的規範としての①指導監督を誠実に受ける義務と、その個別具体的方法としての②面接に応じる義務、③生活状況を報告する義務である。この義務について、旧法下でも明文規定ではないものの対象者に当然に求められていたとの認識もあるが、不十分な処遇体制では適切な指導監督はなされず、放置が常態化していたことは否定しがたい。また、所在不明者が相当数に上っていたことを鑑みれば、処遇現場で対象者が当然守るべき義務として認識されていたとは言い難いであろう。これまでは意識されていなかった

義務を明確化した点で、踏み込んだ規定である。対象者が面接に応じているかどうかや報告される生活状況（とくに経済状況）がどのようなものかは、対象者の「再犯」の前兆となるような遵守事項違反を確認するうえで重要な判断材料となろう。

次に、特別遵守事項については、旧法ではどのような事項を定めることができるのかについて、特に規定されていなかった。そのため、たとえば「あとさきのことを考えて行動すること」や「意志を強く持ち、悪い誘いに乗らないこと」といった日常生活を送る上での心構えというべきものがしばしばで、内容も抽象的で主観的な文言が含まれていた。これに対して、更生保護法では、①必要性の要件、②具体性の要件、③適正性の要件の3つの要素が求められることが明示された。また、具体的で、違反の有無が客観的に判断し得るものにするため、定め得る事項の一定の類型（6類型）を第51条2項で定めている。1号及び2号は、生活上の規範、つまり、日常生活を送る上で守らなければならない規範であり、3号から6号は、保護観察の実行を確保するための義務である。

以上のように、更生保護法において、これまで曖昧で不明確であった遵守事項を明確化することにより、遵守事項違反に対して、必要な場合には不良措置の適切な発動ができるようにし、保護観察の機能不全を解消しようとする点に、本改正の狙いがあるといえよう。特別遵守事項として定めることが考えられる事項であっても、不良措置をもって義務付けるまでの必要は認められないという場合には、特別遵守事項として定めることはできない。こうした事項については、「生活行動指針」が定められる。

(3) 処遇の義務化 性犯罪、薬物犯罪及び暴力犯罪など、一定の犯罪を行った者に対する社会内処遇は、犯罪類型ごとに共通する問題を抱えている場合が少なくない。そうした共通する問題を

抱えた対象者への保護観察は、抱えた問題に応じて、科学的・体系的な処遇プログラムを開発・準備し、義務的に受けさせることが、対象者の改善更生にとって有効であろう。「更生保護のあり方を考える有識者会議」報告書は、特定の問題性を抱える保護観察対象者に対して「実効性の高い積極的処遇」を行うことを提言した^{lviii}。そこで、更生保護法は、57条1項で、保護観察における指導監督の方法として、「特定の犯罪的傾向を改善するための専門的処遇を実施すること」を掲げる一方で、前述したように、51条2項4号で、保護観察の特別遵守事項として、「医学、心理学、教育学、社会学その他の専門的知識に基づく特定の犯罪的傾向を改善するための体系化された手順による処遇として法務大臣が定めるものを受けること」を義務付けている。こうして策定されたのが、「専門的処遇プログラム」である。

現在すすめられている専門的処遇プログラムは以下の通りである^{lix}。まず性犯罪者処遇プログラムが、全国の保護観察所において、仮釈放および保護観察付執行猶予者のうち性犯罪等対象者（男性に限定）に義務付けられたうえで、実施されている。本プログラムは、次の四つで構成される。①「導入プログラムは」、保護観察開始直後に実施され、プログラムの理解の促進と受講の動機付けが図られる。刑事施設で性犯罪者処遇プログラムの受講経験がある場合は省略される。②「コア・プログラム」は、おおむね2週間に1課程ずつ、性犯罪のプロセス、認知の歪み、自己管理と対人関係スキル、被害者への共感、再犯防止計画の五課程の履修を通じて、性犯罪に関する自己の問題点を理解させ、自己をコントロールできる力を付けさせ、問題行動を回避できるようにさせる。③「指導強化プログラム」は、保護観察期間を通して問題性に応じて定められた頻度で、定期的に面接がなされ、実施される。性犯罪者の生活実態を

把握し、必要な指導助言を行うことで、再犯を防止する。および④「家族プログラム」は、対象者の受刑中または保護観察期間中に、家族等の同意を得て実施され、家族として必要な知識を理解させ、性犯罪者を家族に持つ苦勞等に耳を傾け、サポートすることで、家族の機能を高める。専門的処遇プログラムではここでは、認知行動療法の理論を基盤に、性犯罪者自身に、自らが性犯罪を起こす危険性の高い状況を自覚させ、その際の具体的な対策を考えたり、被害者の心情を理解させたりすることで、性犯罪の再発防止が図られている。

次に覚せい剤事犯者処遇プログラムが、心理学等の専門的知識に基づき、覚せい剤の悪影響と依存性を認識し、覚せい剤依存に至った自己の問題性について理解させ、再犯防止のための具体的方法を習得させることを目的として実施されている。処遇プログラムは、簡易薬物検出検査(2004年〔平成16年〕4月から簡易尿検査¹³が本人の「自発的意思に基づいて」行われてきたが、2008年(平成20年)六月からた液検査も加わり、簡易薬物検出検査へと名称変更された)と教育課程に分かれている。簡易薬物検出検査は、薬物が検出されない旨の結果を出し続けることを目標に、覚せい剤を再び使用しないと意思を強化し、これを持続させるためのものである。さらに本検査は、当プログラムを受けることを特別遵守事項に定められた者は、必ず簡易薬物検出検査を受けなければならなくなった。教育課程は、以下の5つで構成されている。①「断薬の意義」では、覚せい剤を使用していた原因や覚せい剤の悪影響を振り返り、今後なりたい自分の姿をイメージして断薬の意義について考える。②「危険な状況(イエローゾーン)を事前に避ける方法」を考える。③「危険な状況(イエローゾーン)からの脱出方法」を考える。④「危機的な状態(レッドゾーン)からの脱出方法」を考える。⑤「再犯防止計画」では、第四課

程までで考えた再使用のパターンを避けるための方法について考えをまとめさせ、再犯防止計画を立てるという順序でプログラムが実施されている。

(4) 段階的処遇 保護観察官と保護司の役割分担について、犯罪者予防更生法は、「保護観察において行う指導監督及び補導援護は、保護観察官又は保護司をして行わせるものとする」規定するのみであったが、更生保護法61条1項は、「保護観察における指導監督及び補導援護は、保護観察対象者の特性、とるべき措置の内容その他の事情を勘案し、保護観察官又は保護司をして行わせるものとする」(傍点筆者)と規定し、事案の特性や特別の事情に応じた適切な役割分担を求めている。そこで、実務レベルでは、従来の分類処遇を廃止し、段階別処遇を導入した¹⁴。保護観察の処遇枠組についても再構成した。段階的処遇は、保護観察対象者について、犯罪または非行に結びつくおそれのある行動をする可能性やその改善更生に係る状態の変化を的確に把握し、そこから保護観察対象者を処遇難易度により、S、A、B、Cの各段階に編入し、各段階で求められる処遇の強度に応じて、保護観察官と保護司の役割分担を明確にしようとしている。本制度の狙いは、処遇上特別の配慮を要する対象者に対しては、保護観察官の関与を強める一方で、処遇上それほど困難ではない対象者については、主に保護司に担当をゆだねようとするところにある。なお、処遇上と件の配慮を要する対象者(重点観察対象者)としては、①無期刑・長期系仮釈放者、②殺人等凶悪重大な事件を起こした少年、③暴力的犯罪を繰り返している者、④性犯罪等対象者などが想定されている。なお、各段階における処遇の実施状況に即して、①段階の変更、②警告、施設送致申請、戻し収容の申出、仮釈放取消しの申出などの不良措置、③保護観察の解除、隊員申請、仮解除申請などの良好措置などが的確に実施されるようにし、

体系的な保護観察の実施が図られる。

3 更生保護法の評価

更生保護法の制定は、長い伝統を持つ更生保護に関する60年ぶりの法改正であり、半世紀以上ぶりの大規模な社会内処遇法制の抜本的改革であった。これまでの社会内処遇に対する評価や実際に起こったいくつかの事件を契機に行われた立法作業は、論争を生んだ。

(1) 「再犯防止」目的の意味するもの 更生保護法が、「再犯防止」を目的の1つとして掲げたことに対しては、「対象者の監視・監督による統制機能の強化が前面に出され、対象者の生活再建のための福祉的援助の提供は後退させられることになる^{lxiii}」と批判し、「再犯防止」は、対象者の改善更生の反射的効果にとどめられるべきとの主張もみられる。また、今回の法改正により伝統的な「受容型保護観察」が「介入型保護観察」へと変質するとの指摘もなされている^{lxiiii}。たしかに、社会内処遇の中でも、とりわけ保護観察については、既述の通り、これをケースワークとする理解が広く支持されており、そうした理解を徹底するとすれば、「対象者の意思を尊重した生活再建や社会復帰の援助」こそが、保護観察の目的という帰結に至ることもありえよう。しかし、ケースワーク論も、早い段階で保護観察が「有権的」であることを前提にした議論を展開したことからも明らかのように、本質的に国家権力による強制を伴う保護観察は、「対象者の意思を尊重した生活再建や社会復帰の援助」とは、相容れない側面をもっていることは否定できない^{lxiv}。ただし、この帰結が意味しているのは「再犯予防」を目的として認めることではなく、「改善更生」の意味には、自主性に依存しない強制的な手段も含まれるということである。しばしば指摘されるように、保護観察が、国家の刑事司法作用の一環として行われる社会内処

遇である以上、犯罪者犯罪者予防更生法の目的として明示されていた「改善更生」に、「犯罪者が再犯を犯さない状態に至ること^{lxv}」という内容が包含されていたと解することは当然であろう。新設された更生保護法は、犯罪者予防更生法の目的としての「改善更生」について、そうした理解を前提にしたうえで、これまでも「再犯防止」を自らの目的として明示したものである。従来の社会内処遇が、「対象者との信頼関係の構築」や「対象者の社会復帰の支援」を優先するあまり、強制的な措置に踏み切れない面があったことが確認され、「再犯防止」が目的として明記されたことで、今後は、そうした措置が適正に講じる規定が整備された。その一方で、社会内処遇の実際において、これまでよりも対象者の自主性を尊重する福祉的性質が後退したり、逆に権力的な性質が強まったりすることを意味するわけではない。

(2) 機能強化のための遵守事項の改正の意義 更生保護法は、遵守事項の内容を改めることによって、従来から懸案であった対象者が面接や報告を拒むため、処遇を行えないというケースにおいて、強制力を有する措置を含め、適切な対応を迅速に行い、改善更生の進度に応じて弾力的に特別遵守事項を用いることで、保護観察の機能を高め、「メリハリのある保護観察^{lxvi}」の実現を図ったのである。こうした保護観察のあり方に対しては、有効性を追うあまり、「自主性」よりも「強制」に力点を置くことになり、監督監視型の保護観察に変質してしまうとの懸念も示されている。

たしかに、そうした懸念は、更生保護法の目的に「再犯予防」が掲げられたことと相まって、検討に値する。しかし、更生保護法によって遵守事項の内容の整理・充実が図られた背景には、これまでの保護観察が、対象者に対して、寛容であるばかりで、適切に厳しい措置を講じてこなかったことが、保護観察の機能不全をもたらし、国民に

不安感を与えたことの反省があることを忘れてはならない^{lxvii}。こうした反省の上に立つのであれば、更生保護法に定められた保護観察の遵守事項が、従来に比べて「強制」的な要素を強めたとしても、それだけで、改正の意義を否定すべきではない。要は、「強制」的な内容の遵守事項に過度に依存しないバランスのとれた保護観察が実施できるかどうかという実践にかかっているのであって、遵守事項のあり方についての評価は、もうしばらくの間、その運用の推移を見守ったうえで加えられるべきであろう。

(3) 専門的処遇プログラムと段階別処遇の評価 体系的・科学的な処遇による保護観察の充実を目指した専門的処遇プログラムには、大きな期待が寄せられているが、以下のような厳しさが伴うことを認識する必要がある。「性犯罪者処遇プログラム」、「覚せい剤事犯者処遇プログラム」及び「暴力防止プログラム」などの専門的処遇プログラムを受ける対象者は、周知のように「処遇困難な犯罪者」のカテゴリーに属しており、処遇成果を得ることは決して簡単ではない。これらのカテゴリーの犯罪者は、刑務所内に拘禁し、自由を拘束した中での処遇であってもかなり難しいのに、社会内での処遇であればさらに困難を伴う。今回の改正では、専門的処遇プログラムは、特別遵守事項として受講が義務づけられ、強制力を持ち得ることとなっており、講義を受けない対象者に対しては不良措置が検討される。専門的処遇プログラムの実施状況については、近時「面接拒否等が極端に少なく処遇が確保されやすい^{lxviii}」との報告が出されている。

次に段階別処遇について見てみよう。保護観察実務では、これまで名目上は官民協働が謳われていたが、実際には保護観察官が保護司に過度に依存し、官民の役割分担があいまいになっていたために、これを改める必要が生じた。段階別処遇に

おいて、処遇が困難な者は保護観察官が関与する度合いを拡大する一方、困難でない者は保護司が行うという役割分担をできるだけ明確化し、「実効性の高い官民協働の実現^{lxix}」が目指された。段階別のSは、神戸須磨連続児童殺傷事件の少年のようなきわめて限られたケースであり、ほとんどは、A・B・Cのいずれかに属する。ここで問題となるのは、個々の対象者をどの段階に位置付けるかの客観的かつ実質的な判断基準・方法をいかに定めるかである。処遇現場で、客観的かつ実質的な基準を確立できなければ、段階別処遇が形骸化してしまう危険をはらんでいる。さらに、判断基準・方法が確立していても、とくに保護観察官の執務体制が十分に整えられていなければ、段階別処遇に見合う処遇の強度が現実化しないことを忘れてはならない。言い換えれば、「段階別（の分類）あれども、処遇なし」になる危険性もある。段階別処遇が実務上作動するためには何より保護観察官の大幅な増員に努める一方、保護観察官は休日・夜間等の勤務時間外における保護司からの緊急連絡に、常時対応できるようにする必要がある。段階別処遇を軌道に乗せ、実効性の高い官民協働を現実化するためには、執務体制の強化に加えて、処遇に携わる人々の意識改革を今後もすすめる必要がある。現在のところ運用の実態をもとに新法に対する評価を確定的に論じる段階には未だないが、処遇の現場では不良措置がとくに増加傾向にあるわけではなく、監視・監督型あるいは介入型の保護観察に転じる動きは見られない

3 犯罪者の社会内処遇の課題

ここでは、半世紀ぶりに実施された社会内処遇法制の抜本的な改正であった更生保護法の制定を保護観察を中心に論じてきた。本稿で見てきた他にも、社会内処遇に被害者の視点を取り入れ^{lxx}、

仮釈放等の審理を充実するなどの施策が講じられた。これらの点も含めて、今回、更生保護法によって導入された新たな仕組みや加えられた制度変更がどのような成果をもたらすか、今後の動向からは目を離せない。

しかし、そうした制度変更によって装いは新たにしたが、実際に社会内処遇に取り組む主体が、保護観察官ら人員不足の公務員と保護司らの民間篤志家であるという構造には変化はない。もちろん、社会内処遇は、本質的に、ある程度民間ボランティアによって担われることに適していることは、これまでのわが国の社会内処遇史を遡っても、諸外国の動向に目を転じて、もはや疑いようのないところである。また、更生保護法2条1項は、社会内処遇における民間の活動の促進や国民の理解の増進に関する国の責務等を定めており、今後、官民の協働態勢はこれまで以上に実質を伴っていくことが期待される。ただし、そうした理解に立ったうえでも、今回の社会内処遇法制の再構築にあたって、長年の懸案事項である保護観察官の定員の大幅増がなされなかったことには失望を覚える。これまで保護観察をはじめとする社会内処遇の効果に対して、厳しい声も聞かれた。たしかに、現在の定員内でも、改善可能な点は少なからず認められよう。しかし、そうだとすると、それは、保護観察官の増員の必要性を打ち消すことにはつながらない。また、同時期に行われた施設内処遇の改革では、不服申立制度の整備と第三者による視察委員会制度の導入が図られた。もちろん、刑務所の中での処遇と社会内での処遇を全く同一視することはできない。しかし、更生保護法は、自らの目的に「再犯防止」を明記し、不良措置の利用を想定した保護観察遵守事項を整理統合するなど、「強制」的な側面を強化している。そうであれば、そうした権力的な「強制」からの旧作制度を整備することは当然である。したがって、社会内

処遇における不服申立制度の整備や第三者による視察委員会制度の導入について、早急に検討すべきであろう。

近時、わが国は、厳罰化傾向が強まっていると言われ、懲役・禁錮刑を言い渡される割合は高まり、言い渡される刑期の平均は伸びる傾向にある。しかし、そうした状況は、社会内処遇の役割を低下させるものではなく、むしろ刑務所への長期収容者の増加は、釈放後、社会に適応するのが難しいケースを増加させる可能性がある。その意味で、刑務所と一般社会の橋渡し役である社会内処遇の役割は、これまで以上に大きくなると考えて間違いない。更生保護法の制定は、そうした大きな役割を担う社会内処遇にとって、大きなはじめの一步であった。しかし、まだ歩み続けなければならないことを胸に刻んでおくべきであろう。

なお、最後に2011年四月から警察庁が二つの再犯防止策を打ち出したことは注目されよう。一つは、13歳未満の子どもに対する性犯罪出所者との定期的な面談であり^{lxxi}、他は、非行少年への「出前（訪問）型」支援である^{lxxii}。前者は、出所者本人の同意を得て警察官が住居を訪れて所在を確認し、面談を行うというものである。後者は、従来の相談を受けてからの「待受け型」から脱し、警察官が保護者の同意を得て、少年の立ち直りのために「出前（訪問）型」の支援を行おうとするものである。両制度は、実施に移されたばかりであるが、保護観察処遇の実務にどのような影響を与えるかは関心が持たれる。

V むすび

犯罪予防論に関する研究は、なお道半ばであり、今後も、残された課題について、研究を進めていく必要がある。そうした研究も、一定のめどがついたものから、順次成果を公表していきたい。今

回の研究にあたって、助成いただいた社会安全研究財団に記して、感謝の意を表し、研究成果報告書をむすぶことにしたい。

i わが国において、プライベート・セキュリティの台頭にいち早く着眼した先駆的な業績として、アメリカ合衆国のホールクレスト・システムズ社が、連邦司法省全米司法研究所の助成を受けて1989年から1990年にかけて実施した調査に基づき、同国のプライベート・セキュリティの実態を多角的に分析し、その現状と課題を論じた報告書『ホールクレストレポートII (Hallcrest Report II: Private Security Trends 1970-2000)』を翻訳したW・カニンガムほか(伊藤康一郎訳)『民間セキュリティの動向』(財都市防犯研究センター、1991)がある(これに先立って1985年に公刊された報告書『ホールクレスト・レポート』もプライベート・セキュリティ研究の必読文献として高く評価されている)。

ii Mahesh K. Nalla, “Police: Private Police and Industrial Security”, in *Encyclopedia of Crime and Justice* (Joshua Dressler et al. eds., 2d ed., 2002), 1108, at p. 1108; Clifford Shearing & Julie Berg, “Private Policing”, in *The Encyclopedia of Police Science* (Jack R. Greene ed., 3rd ed., 2007), 1047, at p. 1047; Frank Schmallegger, *Criminal Justice Today: An Introductory Text for the 21st Century* (11th ed., 2009), at pp. 168-174.

iii U. S. National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals. Task Force on Private Security, *Private Security: Report of the Task Force on Private Security* (1976), at p. 4.

iv Gion Green *Introduction to Security* (2d ed., 1981), at p. 25.

v Karen M. Hess, *Introduction to Private Security* (5th ed. 2008), at p. 3.

vi アメリカ合衆国およびイギリスの警備業の発展史については、Karen M. Hess & Henry M. Wroblewski, *Introduction to Private Security* (3rd, 1992), at pp. 3-25.

vii 鈴木康弘「オリンピックとテレビが起爆剤・日本の警備産業『45年の奇跡』週刊ダイヤモンド 95巻 47号(2007) 52頁。

viii 警当時の後藤田正晴警察庁長官は、警備業法案の審議の際、国会において政府委員として答弁に当たり、「警備業を『必要悪』とし、『私はこの種のものが続出することが好ましい状況であるとは考えない』と言いつつ放った」とされる(鈴木康弘・前掲注 7) 54頁)。

ix 平原恭隆「警備業と警察の今後」警察学論集 49巻5号(1996) 26頁。

x 警察庁『平成 21 年警察白書』(警察庁、2009) 99 頁。

xi 全国警備業協会編『警備業法の解説』(全国警備業協会、第 11 訂版、2007) 2頁。

xii 保安警備を雑踏警備に含めるものとして、深澤賢治『警備保障のすべて』(東洋経済新報社、第3版、2003) 3頁以下。

xiii 奥秋為公「警備業法の概要」時の法令 807号[1972] 四頁以下、谷安司「警備業法をめぐる諸問題について」警察学論集 26巻 1号(1973) 52頁以下。

xiv 奥秋・前掲注 13) 5頁。

xv 成田頼明「警備業の法的性格とその治安政策への位置づ

け」警察政策8巻(2006) 21頁。

xvi 成田・前掲注 15) 21頁

xvii 1982年の警備法改正については、小林幸二「警備業法の一部改正」警察学論集 35巻 9号(1982) 128頁以下、篠原寛「認定制の導入、指導・教育体制の充実、機械警備業に関する規定の新設等の全面的な改正」時の法令 1172号(1983) 12頁以下を参照。

xviii 2002年の警備業法改正については、岩田康弘「警備業法の一部を改正する法律について」警察学論集 56巻 5号(2003) 19頁以下、同「警備業法の一部改正」警察公論 58巻 7号(2003) 19頁以下を参照。また、これに先立つ1996(平成8)年に、警備員の資質向上のため、①警備員の教育を担当する者を明確に規定することなどによる教育担当者のレベル確保と②すでに必要な知識・経験を有する検定合格者らへの教育義務を緩和することによる教育制度の充実と簡素合理化を図る警備業法施行規則の一部改正が行われている(鈴木達也「警備業法施行規則等の一部改正」警察公論 52巻 3号[1997] 24頁以下)。

xix 成田・前掲注 15) 24頁。

xx 2004年の警備業法改正については、杉本伸正「『警備業法の一部を改正する法律』について」警察学論集 57巻 8号(2004) 1頁以下、高岩直樹「警備業法の一部を改正する法律」警察公論 59巻 10号(2004) 32頁以下、同「警備業法の一部を改正する法律について(前)・(後)」捜査研究 635号(2004) 52頁以下、636号(2004) 82頁以下、吉田英法「平成16年改正警備法の考え方と課題」警察学論集 61巻 2号(2008) 86頁以下を参照。

xxi 国民センターに寄せられた警備業務に関する苦情は、1998年に75件であったが、2002年には323件に達していた(杉本伸正・前掲注 28) 19頁)。

xxii 全国警備業協会編・前掲注 24) 4頁以下、

xxiii 深澤・前掲注 12) 185頁以下。

xxiv 成田・前掲注 15) 33頁以下。

xxv

xxvi 柳澤昊「一般防犯警察活動の可能性」河上和雄ほか編『講座日本の警察第四巻』(立花書房、1993) 14頁、平原・前掲注 9) 44頁。

xxvii 平原・前掲注 9) 34頁。

xxviii 平原恭隆・前掲注 9) 40頁以下。なお、ドイツにおける警察と警備業との連携について紹介した文献として、エドウィン・クーベ(宮澤浩一訳)「ドイツにおける警備業」月刊治安フォーラム 2001年9月号(2001) 56頁以下。

xxix 行刑改革会議「行刑改革会議提言—国民に理解され、支えられる刑務所へ」(2003) (以下、『提言』)。

xxx 今回の法改正をめぐる多数の雑誌特集が組まれたが、紙幅の関係上、施行後の総合的な検証を行った「特集・行刑の現状と課題」法律時報 80巻 9号(2008) 4頁以下のみをあげるにとどめたい。

xxxi 瀬川晃「刑事政策の観点からみた刑事法の現在と課題」刑事法ジャーナル 1号(2005) 18頁以下、同「受刑者処遇法と『この国のかたち』」刑政 117巻 5号(2006) 43頁以下。

xxxii さらに、『提言』は、受刑者の心身の健康を維持し、増進するという観点から運動時間の確保(1日1時間)にも力点を置いた。これを受けて、改正法も、受刑者の運動の機会を保障する規定(57条)を置いている。従来、週3時間であった運動時間は、現在では1日30分以上確保されている(刑事施設及

び被収容者の処遇に関する規則 24 条2項)。ただし、運動スペースの面、職員の配置の面、移動時間の面などで、その実施には少なからず困難を伴っているようである。このため、工場内や居室内の運動で対応している刑務所もあるとされる(児玉一雄「被収容者の権利自由について」法律時報 80 卷 9 号〔2008〕26 頁)。

xxxiii 富山聡「改善指導の現状と課題」法律時報 80 卷 9 号(2008)18 頁以下。

xxxiv 富山・前掲注 33)18 頁以下。

xxxv 土井政和「受刑者処遇法に見る行刑改革の到達点と課題」自由と正義 56 卷 9 号(2005)28 頁。

xxxvi 名執雅子「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律における改善指導等の充実について」法律のひろば 58 卷 8 号(2005)24 頁以下。なお、川出敏裕「監獄法改正の意義と今後の課題」ジュリスト 1298 号(2005)28 頁。

xxxvii 松村憲一「受刑者処遇の基本制度はどのように変わったのか」法律時報 80 卷 9 号(2008)15 頁。

xxxviii 具体的な処遇内容については、鴨下守孝『全訂新行刑法要論』(東京法令出版、2006)377 頁を参照。

xxxix 河合幹雄「終身刑の死角」(洋泉社、2009)56 頁。

xl 不服申立て制度を「透明化」の要請から導かれると説くものとして、青山純「新法における被収容者の不服申立制度」法律時報 80 卷 9 号(2008)30 頁。

xli 第三者チェック機関の新設 不服審査の公平かつ公正な処理を担保するための第三者チェック機関の必要性を説いた行刑改革会議の提言を受け、法務省は、2006 年1月に「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」を立ち上げた。

xlii 青山純「新法における被収容者の不服申立制度」法律時報 80 卷 9 号(2008)32 頁。

xliii 名取俊也「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の概要」ジュリスト 1298 号(2005)13 頁。

xliv 土井政和「受刑者処遇にみる行刑改革の到達点と課題」自由と正義 56 卷 9 号(2005)30 頁。

xlv こうした受刑者の問題点を指摘したものとして、山本讓司『累犯障害者』(新潮社、2006)。

xlvi 山口直也「刑事施設に関する日本版PFI構想の問題点」龍谷大学矯正・保護研究センター研究年報2号(2005)30 頁以下、只木誠「新しい刑務所運営の意義と課題」ジュリスト 1333 号(2007)14 頁以下、刑事立法研究会編「刑務所民営化のゆくえ」(現代人文社、2008)。

xlvii なお、4つの PFI 刑務所に続いて、静岡、黒羽(栃木県)および笠松(岐阜県)の各刑務所において、職業訓練や教育などの一部についてPFI方式の導入が図られている。

xlviii 法務総合研究所『平成 19 年版犯罪白書』(2007)207 頁以下、同『平成 21 年版犯罪白書』(2009)195 頁以下。

xlix 名取・前掲注(43)17 頁以下。

l 瀬川晃「保護司制度の課題」更生保護 46 卷5号(1995)7 頁以下。

li 更生保護法の成立経緯については、柿澤正夫「更生保護制度改革の提言と立法動向」刑法雑誌 47 卷3号(2008)149 頁以下参照。

lii 刑法雑誌 47 卷3号(2008)103 頁以下の『特集・施設内処遇から社会内処遇へ』参照。本特集は、筆者(序論)のほか、浜井報告(仮釈放)、太田報告(保護観察)、染田報告(社会奉仕命令ほか)、柿澤報告(立法動向)から成る。

liii 毎年の法曹時報誌に、統計資料を基にして「更生保護の現状」と題する法務省保護局の報告が掲載されている。ここでは保護観察対象者の所在不明状況が報告されていた。なお罪名や所在不明機期間等の記述は無い。所在不明者の問題状況と対応を検討したものとして、処遇ハンドブック編集委員会『保護観察のための処遇ハンドブック』(文教書院、1977)38 頁以下。

liv 法務省保護局「更生保護の現状」法曹時報 57 卷6号(2005)108 頁。

lv 法務省保護局「更生保護の現状」法曹時報 63 卷6号(2011)70 頁。

lvi 本法の概要については、鎌田隆志「更生保護法」ジュリスト 1340 号(2007)67 頁以下参照。また本法の改正ポイントを保護観察の実態に即して解説したものとして、小新井智厚「更生保護法の概要」更生保護 58 卷9号(2007)13 頁以下、岡田和也「保護観察の充実強化」法律のひろば 60 卷8号(2007)28 頁以下。

lvii 更生保護のあり方を考える有識者会議『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—』(2006)14 頁。

lviii 更生保護のあり方を考える有識者会議・前掲注 58)14 頁。

lix 辻裕子「社会内処遇における専門的処遇プログラムの現状と課題」犯罪と非行 165 号(2010)70 頁以下、日本更生保護協会『保護司のための Q&A・施策解説集』(日本更生保護協会、2010)参照。

lx 簡易尿検査については、佐久間佳枝「簡易尿検査の導入について」罪と罰 41 卷3号(2004)72 頁以下、生駒貴弘「簡易尿検査を活用した保護観察処遇の実施状況について」犯罪と非行 148 号(2006)69 頁以下。

lxi 高木俊彦「各種処遇施策」松本勝編著『更生保護入門』(成文堂、2009)82 頁。

lxii 土井政和「更生保護制度改革の動向と課題」刑事立法研究会編『更生保護制度改革のゆくえ』(現代人文社、2007)10 頁以下。

lxiii 後藤弘子『「生活の安定」から「再犯の防止」へ』罪と罰 176 号(2007)6 頁。

lxiv 川出敏裕「更生保護改革への期待」犯罪と非行 154 号(2007)9 頁以下。

lxv 1949 年5月 18 日、犯罪者予防更生法案の審議に際しての当時の斎藤保護局長の参議院法務委員会における答弁。引用は、柿澤正夫「国民の期待にこたえられる更生保護の実現に向けて」更生保護と犯罪予防 147 号(2006)3 頁による。

lxvi 鎌田・前掲注 57)69 頁。

lxvii 更生保護のあり方を考える有識者会議・前掲注 58)10 頁以下。

lxviii 辻・前掲注 60)73 頁。

lxix 岡田・前掲注 57)28 頁。

lxx 河原誉子「更生保護における犯罪被害者等施策」法律のひろば 60 卷8号(2007)38 頁。

lxxi 朝日新聞 2011 年1月 13 日。

lxxii 日経新聞 2011 年2月 1 日。