

はじめに

21世紀という新たな世紀への展望をどう描くかはどの分野でも大きな問題で、更生保護の領域も例外ではない。そこから、更生保護50年史編集委員会編『更生保護50年史（第1編）』（全国保護司連盟・全国更生保護法人連盟・日本更生保護協会発行、2000年）は、現在の日本の更生保護制度が当面する諸課題として、「更生保護の理念をめぐる諸課題」「法改正をめぐる諸課題」「保護観察処遇の多様化に関する諸課題」「仮釈放制度に関する諸課題」「組織をめぐる諸課題」「コンピュータシステムの導入をめぐる諸課題」「行政改革に伴う諸課題」を列举している。

このうち、「更生保護の理念をめぐる諸課題」については、概要、次のように叙述されている。

更生保護の制度をどのような理念、考えでもって運用していくかについては、過去においても、また現在においても、さまざまなバリエーションがある。その中でも特に主要なものは、対象者個人の改善更生を重視するのか、それとも、犯罪に対する人々の応報感情に留意し、刑罰に正義の実現を期待し、彼らの再犯からの社会の防衛を重視していくのか、という2つの立場である。もともと宗教家や民間の篤志家によって始められた我が国更生保護制度の原点には、宗教的慈悲心による博愛精神や人間愛といった、犯罪者や非行少年にも慈愛の心をかけ、彼らとともに歩んでいこうとする、どちらかと言えば、先ほどの前者を中心とする思想に近いもののがより濃厚に認められるのである。そして、このような理念や精神に基づいて運用されてきた我が国の更生保護制度が、米国などと比べても格段に治安の良い平安な社会をこれまで維持してきた事實を考えたとき、我が国更生保護従事者が長らく共有してきた現在の文化的風土は、今後においても尊重していかなければならぬと思うのである。その一方、今日、凶悪な少年非行や、薬物濫用等をめぐる犯罪の国際化、被害者救済に対する関心の高まり等々の諸状況を勘案するとき、米国などで主流となっている……「ジャスティス（正義・応報）・モデル」などの考え方の中にも、あるいは参考となる施策があるように思え、発足後50年の時点を迎えた我が国の更生保護制度は、その伝統に新たな側面を付加すべきか否か、その是非が問われているとも言えるのである。¹⁾

「法改正をめぐる諸課題」についても、概要、次のように叙述されている。

現在、我が国には、更生保護制度の主要な内容を規定する基本法として、犯罪者予防更生法、執行猶予者保護觀察法、更生保護事業法、保護司法、恩赦法の5つの法律がある。また、このほかにも、更生保護と密接な関連を有する法律として、刑法、刑事訴訟法、監獄法、少年法、少年院法、売春防止法などがある。更生保護制度の中核である保護觀察の実施に関するところでは、戦後における、各制度の導入、法律制定の経緯等が異なることから、現在、1、2、3号觀察は犯罪者予防更生法、4号觀察は執行猶予者保護觀察法、5号觀察は売春防止法に、それぞれ根拠規定を分有する事態となっている。このような事態を受け、各号種間に、保護觀察の期間、保護觀察の方法、遵守事項の在り方とその内容等に関する検討すべき種々の格差、多様性が存在しているほか、例えば、刑務所等からの釈放者に対する必要的保護觀察、少年院仮退院の委員会権限による取消し、居住指定、特別遵守事項の付加・変更、薬物検査、被害者対策、更生緊急保護の対象拡大等々の事項について、新たな制度、法律的根拠の創設への検討課題が残されているのである。出来得れば将来の課題として、各号種間の異質性にも配慮しながら、関係法律を統合した更生保護基本法とでも言うべきものを制定し、保護觀察対象者に対する一体的、総合的な保護²⁾觀察制度を確立することが望まれるところである。

「保護觀察処遇の多様化に関する諸課題」についても、概要、次のように叙述されている。

20世紀の終わりの数十年間、欧米諸国では自国における犯罪情勢の悪化等の状況を背景に、従来、保護觀察制度を支えていた社会復帰モデルや治療モデルに代わって、どちらかと言えば社会防衛を重視し、対象者に対して厳しい態度で臨む種々の施策が展開されるようになってきた。例えば、米国などにおける対象者への尿検査の義務付けや自動出頭記録システム、あるいは電子監視による外出監視命令や在宅拘禁、さらには特定の性犯罪者に関する地域住民への情報開示等がそれである。我が国の保護觀察制度には未だ組み込まれていないこれら主として処遇上の諸施策について、今後、必要に応じてその導入の是非や、導入する場合の法整備、導入環境の整備について検討が加えられなければならないであろう。全ての保護觀察官がそれらの多様な措置、技法に通じるということはしょせん無理なことであるから、実際には、個々の保護觀察官がそれぞれ得意分野を持ちながら、互いにコーディネート（調整、組織化）し合い、有機的に協力し合っていく、ある種の複数ワーカーによる処遇、さらにはこれに外部の社会資源を加えて、ネットワークのような処遇体制を構築していくことが現実的な選択であろう。そのような保護觀察官の在り方が、将来取り組むべき課題として浮かび上がってくるのである。³⁾

「仮釈放制度に関する諸課題」についても、概要、次のように叙述されている。

近年における犯罪動向や一時期における施設収容者の減少傾向などの影響を受け、仮出獄率は55%から58%の間で、どちらかと言えば頭打ちの状態で推移している。本施策については、将来においても、施策の目的に沿って、仮出獄のより一層の積極化を推進していく必要があるものと思われるが、その場合、特に注意しなければならないのは、仮出獄になった者の再犯についてである。更なる積極化の結果、保護観察中の者の再犯等が激増し、別の意味で仮釈放制度そのものの存立意義が危うくなったり、内部的に、仮出獄許可よりも、仮出獄取消のための審査業務がはるかに大きな負担となるような事態が生じたりしないように、その時々の時代動向などを勘案しながら、バランスの取れた施策展開に留意していかなければならぬ。次に、仮釈放制度運用上の今日的課題として、「仮出獄及び仮出獄の取消等に関する審査の充実」が挙げられる。関係業務の電算処理化も挙げられる。これらの電算化の推進が委員や保護観察官の余力を産み出し、ひいては審理内容等を真に充実させることにつながるよう、しっかりとした方向性、目的意識をもって臨んでいかなければならないと言えよう。最後に、将来の検討課題として、いわゆる「絶対無期」、仮釈放のない無期刑の新設を考慮すべきとの意見がある。これが、死刑に代わる刑罰として構想されるのか、あるいは現在の無期刑言渡者のうち、より刑責の重い者に対する厳罰化の一環として構想されるかによって、仮釈放制度全般に与える影響は自ずと異なってくるように思える。仮釈放制度を運用する上で、看過しえない将来の検討課題になるものと思われる。⁴⁾

「組織をめぐる諸課題」についても、概要、次のように叙述されている。

まず保護観察官をめぐる課題として、「保護観察官の増員の問題」を取り上げておかなければならない。現在においても保護観察官の絶対数不足という問題を抱えたままであり、保護観察官1人当たりの事件数などの負担は、依然として100件ないし200件の保護観察事件、その他多数の環境調整事件等の担当を余儀なくされ、いわゆる過重負担の状況にある。専門職である保護観察官と民間ボランティアである保護司とが本来のあるべき分業制を有効に機能させていくためには、保護観察官の数を抜本的に増員することが不可欠である。「保護観察官の専門性の強化、採用、養成、部門間配置転換職員の問題」についても言及しておかなければならない。保護観察官の増員が量的問題なら、保護観察官の資質の向上、専門性の向上の問題は、いわば組織にとって優れて質的な問題である。残された課題には大きなものがあるようと思える。例えば、保護観察官は専門職と言われながら、その採用、任用のチャンネルが必ずしもそうはなっていないこと、新任保護観察官に対する処遇実習の内容・程度が指導官の如何によって大きく異なり、看過しえない格差をも

たらしていること、専門性の充実強化の主張と他省庁からの部門間配置転換職員の受け入れとの間における矛盾点など、保護観察官の専門性、採用、養成の在り方等をめぐっては、今なお、重要な課題が残されているのである。さらに加えて、「保護観察官の処遇関与の拡充」の問題が挙げられる。近年、その重要性が強調される割には、保護観察官の処遇関与は、フィールドワーク（現地・現場での処遇活動）の動きは、むしろ後退傾向にあるようにも思われる。このような傾向をそのままにしておくことは、好ましいことではない。今後の課題としては、このような事態の背景を更に分析検討し、その改善、対応方策について考えをめぐらしていく必要があると言えよう。

保護司組織あるいは保護司活動に関しても、制度運用面において少なからぬ検討課題が残されている。例えば、保護観察処遇における「保護司の負担の軽減」が、保護観察官の処遇活動や助言活動の活発化との関連において真剣に検討されなければならないということなどである。その活動の裏付けをしっかりと保障できるだけの「実費弁償の充実」など現実的な対応についても、積極的に考慮していく必要がある。従来の、主としていわゆる「旧中間層」に依拠してきた保護司登用のシステムを見直し、現実の社会階層をより一層反映した、多様な人材供給の在り方を考慮していくことも必要であろう。対象者の7割以上が少年であるという現実を考えるとき、やはり、ある程度の「保護司の若返り」も又避けて通れない課題であるようと思われる。

更生保護施設についても幾つかの重要な課題が残されている。まず基本的なところでは、更生保護基本法の制定に伴って更生保護法人となった各法人が経営する更生保護施設の経営基盤の強化についてである。現在なお、ぜい弱かつ不安定な経営基盤を余儀なくされているところが少なくなく、その安定的な「経営基盤の強化」が重要な課題として残されている。また、「職員態勢の強化による指導能力の向上と職員の勤務条件の改善」といった問題、あるいは、最近の高齢化社会の到来との絡みで、「高齢者、疾病者の増大に伴う処遇機能の強化」といった課題も忘れてはならない事項であろう。老朽施設の「施設改善の促進」が今もって重要な課題として残されている施設も少なくない。施設の改善・整備に当たっては、居室の「個室化」など、居住条件の改善が考慮されなければならない事態となっている。更生保護施設の存立にとっての永遠の課題として「地域社会との融和」が挙げられる。BBS活動についても、今日、取り組むべき課題の少なくないことが指摘されている。中でも、会員数の減少対策と、BBS運動の3本柱、すなわち「ともだち活動」「非行防止活動」「研さん活動」のなかの「ともだち活動」件数の大幅な減少への対策は、形として現れた最も分りやすい課題の代表であると言えよう。今後の展望としては、組織面では「学域BBS」に注目し、活動領域としては、保護観察所において業務として関与しうる社会参加活動を中心に、しかも調査連絡課以外の地区主任官ともタイアップ（連携）して、その実際的活動を拡充していくことが、現実的な方途、あるいは効果的な方法として考えられるのである。更生保護婦人会につい

ては、新たな視点からの「子育て支援活動」等独自の活動領域の更なる充実が模索されており、その成果が期待される状況となっている。⁵⁾

「行政改革に伴う諸課題」についても、概要、次のように叙述されている。

将来、地方更生保護委員会及び保護観察所が整理合理化の検討対象とされる可能性が全くなくなったとは言い切れず、その後においても、同じ様な状況下、同様な提案が繰り返される可能性は、依然として残されているのである。⁶⁾

これらの「当面する諸課題」の分析を踏まえて、「新たな世紀への展望」が概要、次のように叙述されている。

官民の協働態勢による現行更生保護組織の将来展望については、今後ともその内容面における充実はあっても、現行の更生保護組織そのものが否定されたり、衰退したりするようなことはないだろうし、あってはならないと考えている。まさに「地域社会と共に歩む」ことによって所期の目的を最も効果的に達成し得ているという点において、国際的に見ても極めて優れた制度であるからなのである。現在の協働態勢が有する固有の意義、メリットをより一層充実させる方向で対処していくことが求められていると言えよう。更生保護制度運用の全体的な方向性をめぐる、いわば更生保護の理念の問題についても、その基本的なスタンスを変える必要はまずなかろうと思うのであるが、ただ、だからと言って、新しい社会状況を全く無視してよいというものでもない。例えば、処遇活動の立脚点を犯罪の加害者である対象者の側に置く基本は守りながらも、更生保護固有の立場から、被害者にも配慮した制度運用の在り方が検討されてしかるべきであろう。諸外国で導入されている危険な薬物依存者に対する薬物検査や居住指定、定期出頭命令や社会奉仕命令等々、現行制度より幾分ハードな諸措置についても、我が国更生保護の良き伝統に配慮しつつ、その整合性に細心の注意を払った上で、なおかつ必要不可欠な措置と判断されれば、これらの施策の導入を検討すべき時機が到来するかも知れない。組織や制度を担うのは、結局「人」である。そこで、この人的側面における課題と展望について最後に一言触れておきたい。新制度発足後50年を経過した現在、この「人」の問題については、相当深刻に受けとめなければならない事態が進行しつつあるように思える。それは、対象者在宅訪問などフィールドワークの分野における処遇活動全般がやや後退しつつあるのではないかという事態についてである。対象者の生活現場をしっかり見ない保護観察は基本的に不十分なものと言わざるを得ない。保護観察が現実の地域社会の中で行われることを考えたとき、往訪などのフィールドワークは、何よりも優先的に実施されなければならない保護観察の使命そのものではなかろうかと思うのである。このようなフィールドワークをいとわずにやってい

こうとする保護観察官の専門性、そして、そこでのアイデンティティ（自己同一性、保護観察官のあるべき姿）の再構築こそが、今日の我々にとって最も重要な課題であるように思える。未来の制度を担う保護観察官をどのように育っていくのか、あるいは保護司や更生保護施設職員の一人一人との連携をどのように強めていくのか、そして、そのために力をどのように培っていくのか、正に更生保護事業の将来展望の最も本質的な部分は、この「基本の基本」とも言える一点にかかっている。⁷⁾

『更生保護50年史（第1編）』刊行から14年が経過したために、そこで列挙された「当面の諸課題」のうち、既に手当てされたものも現われている。例えば、「法改正をめぐる諸課題」などがそれである。犯罪者予防更生法（昭和24年5月31日法律第142号）と執行猶予者保護観察法（昭和29年4月1日法律第58号）を統合し、保護観察における遵守事項を整理するとともに、保護観察の実施状況に応じて特別遵守事項を変更できるようにし、また、受刑者等の社会復帰のための環境調整の措置を充実し、さらに仮釈放の審理において犯罪被害者等の意見を聴取する制度等も整備するなど、社会内処遇全般の制度的な強化を目指した更生保護法（平成19年6月15日法律第88号）も、2007（平成19）年6月8日、参議院本会議において全会一致で可決、成立し、2008（平成20）年6月1日から施行されたからである。他方、いまだ手当てされていない諸課題も少なくない。

問題は、『更生保護50年史（第1編）』で列挙された諸課題は「50年の歩み」を基本的に是とした上で、その発展線上に導き出されているという点である。「50年の歩み」を批判的に考察し、その反省を踏まえてはじめて導き出し得るような課題をそこに見出すことはできない。しかしながら、「50年の歩み」をもって基本的に是とすることができるのであろうか。批判的に考察する必要はないのであろうか。1985（昭和60）年5月8日、西ドイツ国会で行われ、全世界であまりにも有名となった「荒れ野の40年」と題された演説の中で、ヴァイツゼッカーは次のように述べている。

問題は過去を克服することではありません。さようなことができるわけはありません。後になって過去を変えたり、起こらなかつたことに対するわけにはまいりません。しかし過去に目を閉ざす者は結局のところ現在にも盲目となります。非人間的な行為を心に刻もうとしない者は、またそうした行為に陥りやすいのです。⁸⁾

同じ過ちに陥らないためにも、「50年の歩み」を批判的に検証する必要があるのではないか。というのも、菊田幸一は、その論稿「思想犯保護觀察法の歴史的分析」⁹⁾の中で、次のように指摘しているからである。

わが国の犯罪者社会内処遇たる保護觀察制度は、その沿革をたどるならば、昭和11年に発足した思想犯保護觀察法に結びつく。それより以前、大正11年に制定された旧少年法は「少年保護司」制度を取り入れたのであるが、単独立法として、いわゆる保護觀察をはじめて規定したのがこの思想犯保護觀察法であった。しかしながら、同法は人も知る歴史上最悪の法律であった治安維持法を補充するものとして成立したのである。いわゆる欧米諸国にみられるプロベーションとはまったくその本質を異にするものであったことはいうまでもない。ところが、まったく新しい制度として発足したこんにちの一般犯罪者に対する保護觀察制度も第一に、その中心的役割を演じている保護司制度は戦前の少年保護司と思想犯保護司制度後に制定された司法保護事業法（昭和14年3月29日法律第42号）を基盤とし、こんにちにいたつたものであり、第二に、保護觀察所は物的設備もさることながら、人的構成においても戦前の既成諸体系をうけついだものであった。

もともと思想犯についてだけ、一般犯罪者に先んじて保護觀察を実施することは、いかなる根拠に基づくものであるかとする批判をうけて、当局者はその眞のねらいを別とするも、とりあえず思想犯について保護觀察体制をととのえることが、わが国の保護觀察制度を一般犯罪者にも拡大するのに都合がよいとしたのであった。その点からすれば、こんにちのわが国の保護觀察制度が戦前のこの社会的資源をもとに発展したことは当然ともいえよう。しかし、もしかような意図があったからといって、かの思想犯保護觀察制度がこんにちからみてなんらかの評価をうけることが許されてはなるまい。立法者の意図が他のところにあったことは、いかにこじつけようと自明のことだからである。

他方、このような終戦前との結びつきもさることながら、こんにちにおける諸立法の傾向は、再び往時の思想犯保護觀察法へ逆戻りすることの危険性を絶えず含んでいることを率直に指摘しなければならぬ。

わたしが本題について、この時期にとくにまとめておかねばならないと意図したことの理由の一つも、少年法の改正問題が実は右の危険性の一つのあらわれであるとかんがえているにはほかならない。とくに思想犯保護觀察法の立法過程を検討し、その法がいったん法として動きだしたあとに、どのように現実に展開されたかを知ることは重要であるとかんがえる。¹⁰⁾

わたしは少年法の改正は過激派学生に対する、あるいは新左翼集団に対する施策として使われる危険性が十分あると考える。それはまさに思想犯保護觀察法と結びつく。

本論のはじめに指摘したごとく、この時期において思想犯保護觀察につき沿革を

たどる必要を痛切に感じたのも、かようなこんにちへの結びつきを意識してのものである。改めて思想犯保護観察法でとられた手段と少年法改正で計画されている処分の内容を比較検討するならば、おどろくべき相似点がみいだされる。

……現在すでに各地でとられつつある保護措置付起訴猶予……についてふれねばなるまい。同措置は実質的に不起訴であるが、起訴猶予であるかの決定を6カ月後にまでのばすものであって、思想犯事件において、その思想の転向を見るや否やを見きわめるための処置としてとられた起訴留保の措置とまったく同類のものである。現に保護司あるいは警察官による監督がなされている。少年法の改正要綱にみられる起訴猶予の拡大とともに、監視制度への移行を示すものである。

……改正刑法準備草案はその刑法改正作業において（第2次参考案）、保安処分を採用するにいたったが、治療処分に付された者を法務省系統の保安施設に収容するものとした（同第2次草案111条1項）。……これらの保安処分はいわゆるほんらしい保安処分ではない。治安のための保安処分である。つまり、治療とはまったく関係のない社会からの隔離を目的とした拘禁である。世界のどこにも存在しない保安処分を名目とする精神障害者に対する隔離処分が実行されようとしている。

……かのような保安処分の悪用が思想犯に対する予防拘禁手段に代わって利用される危険なしとしない。¹¹⁾

このような菊田らの指摘にもかかわらず、再犯防止という観点から、更生保護における戦前と戦後の連続性の存在という認識の下に「50年の歩み」を詳しく検証した先行研究は質、量の両面において驚く程、少ない。僅かに散見されるそれらも¹²⁾刑事法学者によるものではなく、歴史学者や社会学者などによるものが専らである。刑事法関係者の間では、戦後の更生保護は戦前と異なり曲がりなりにも日本国憲法の下で展開されてきたと信じたい研究者側と、戦前と戦後の連続性に焦点を当てるることはできるだけ避けたいという実務家側の思惑とが相まって、そのようにさせてきたのであろうか。

そこで、再犯防止という観点から、戦前と戦後における連続性の存在という認識の下に、日本の更生保護の展開を、それも戦後の「50年史」だけではなく、戦前のそれも含めて検証を試みたいというのが本書の趣旨である。資料の面などで不十分な検証に終わるかもしれないが、今後の日本の更生保護の方向性を考える上で何がしかの参考になり得れば、何よりの幸いである。

本書の編集についても、法律文化社の掛川直之氏から多大の尽力を得た。記して謝意を表したい。

2014年11月

内田 博文

- 1) 更生保護50年史編集委員会編『更生保護50年史（第1編）』（全国保護司連盟他、2000年）124頁以下。
- 2) 50年史編集委員会編・前掲注1) 書125頁。
- 3) 50年史編集委員会編・前掲注1) 書125頁以下。
- 4) 50年史編集委員会編・前掲注1) 書126頁以下。
- 5) 50年史編集委員会編・前掲注1) 書128頁以下。
- 6) 50年史編集委員会編・前掲注1) 書133頁。
- 7) 50年史編集委員会編・前掲注1) 書133頁以下。
- 8) 永井清彦編訳『ヴァイツゼッカー大統領演説集』（岩波書店、1995年）10頁-11頁。
- 9) 菊田幸一「思想犯保護觀察法の歴史的分析（一）」『法律論叢〈明治大学〉』44巻5・6号（1971年）95頁以下及び菊田幸一「思想犯保護觀察法の歴史的分析（二）」同45巻1号（1972年）85頁以下。
- 10) 菊田・前掲注9) 論文（一）。
- 11) 菊田・前掲注9) 論文（二）。
- 12) 例えば、荻野富士夫「資料解題V 思想犯保護觀察法」同編『治安維持法関係資料集 第3巻』（新日本出版社、1996年）544頁以下、荻野富士夫「解説 治安維持法成立・『成立』史」同編『治安維持法関係資料集 第4巻』（新日本出版社、1996年）505頁以下、荻野富士夫「検察主導の『思想戦』——日中戦争下の取り締まりの拡大と深化」同『思想検事』（岩波書店、2000年）87頁以下、森田明『少年法の歴史的展開——鬼面仏心の法構造』（信山社、2005年）、奥平康弘『治安維持法小史』（岩波書店、2006年）、深谷裕「戦後における更生保護制度の変遷——就労支援の位置づけを中心に」『社学研論集〈早稲田大学〉』1巻7号（2006年）168頁以下、中澤俊輔「思想犯保護觀察法」同『治安維持法——なぜ政党政治は「悪法」を生んだか』（中央公論新社、2012年）157頁以下、加藤倫子「戦前から戦後復興期における保護觀察制度の導入と変遷」『応用社会学研究〈立教大学〉』55号（2013年）219頁以下など。