〈刑事政策〉

論　説

刑事政策における更生緊急保護の現代的役割について

尾田清貴

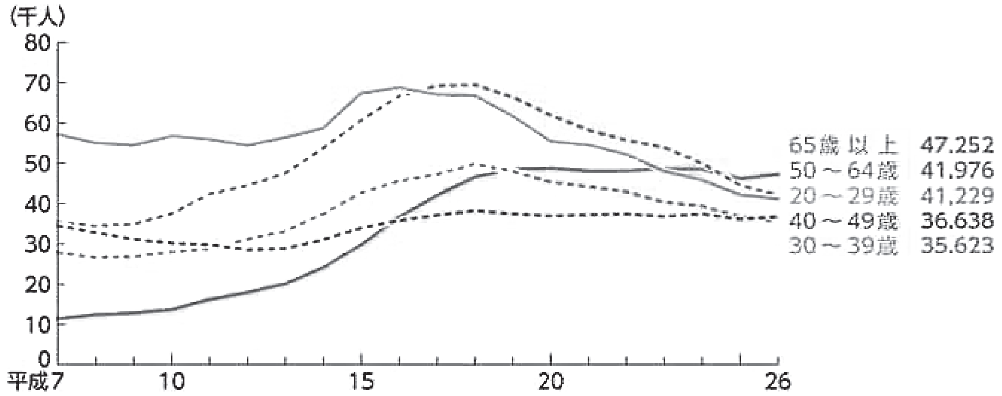
1. はじめに
2. 起訴猶予処分の現状
3. 更生緊急保護の現状
4. 起訴猶予者に対する更生緊急保護の現状
5. 現代的役割について

1. はじめに

犯罪情勢の悪化に対応するため、平成一五年九月、犯罪対策閣僚会議が設置され、一二月に「犯罪に強い社会の実現のための行動計画―「世界一安全な国、日本」の復活を目指して―」を、その五年後の二〇年一二月には、五年間

表(1)　一般刑法犯　検挙人員の推移（年齢層別）

（平成7年～26年）



注　1　警察庁の統計及び警察庁交通局の資料による。
　　2　犯行時の年齢による。

の進捗状況を踏まえ、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画二〇〇八」を策定し、平成二四年七月には「再犯防止に向けた総合対策」を策定し、関係諸機関の連携による総合的な再犯防止対策の取組方針を示すとともに、対象者の特性に応じた指導及び支援の強化等を重点施策に掲げている。[1]

その翌年の平成二五年五月には「犯罪に強い社会の実現のための新たな行動計画の策定の基本方針について」を決定し、平成二五年一二月には、同会議における取りまとめを経て、「『世界一安全な日本』創造戦略」が閣議決定され、再犯防止対策等を重点取組分野とするとの基本方針を示した。さらに、昨年（平成二六年）一二月には「宣言：犯罪に戻らない・戻さない～立ち直りをみんなで支える明るい社会へ～」を決定している。[2]

過去三回にわたる犯罪対策にかかる閣僚会議が策定した行動計画の背景には、日本の犯罪情勢は全体としては減少傾向にあるものの、年齢構成別に見ると六四歳未満の年代層では、四〇～四九歳代はほぼ横ばいではあるが、高齢者による犯罪の増加、満期出所者による再犯率の高さと、いわゆる振り込め詐欺の高止まり傾向があることから、依然として体感

治安の改善に至っていない現状があるものと考えられる。

表(1)[3]は、一般刑法犯について、年齢層別の検挙人員の推移（最近二〇年間）を見たものである。高齢者の検挙人員は、他の年齢層と異なり、平成八年以降増加が著しかったが、一九年からはおおむね横ばいで推移し、二六年は四万七、二五二人（前年比二・二％増）となったものの、七年の検挙人員の約四倍であり、成人の他の年齢層と比較して最も多かった。

表(2)は、平成一七年から二六年の刑法犯、及び窃盗犯の検挙人員の推移について、それぞれ総数・二〇歳未満・六〇歳以上について見たものである。

刑法犯総数で見ると、平成一七年に三八六、九五五件であったものが、平成二六年には、二五一、一一五件と六四・九％と約三分の二に減少している。二〇歳未満の者について見ると、平成一七年の検挙件数と比較すると三九・二％と大幅に減少しているが、六〇歳以上の者では、平成二三年まではほぼ増加傾向にあったが、二三年の七〇、〇五四件をピークに減少し、平成二六年には六二、三三八件と減少したものの、二〇歳未満の少年の一・二八倍となっている。

これを窃盗犯について見ると、平成一七年から二六年の一〇年間で見

表(2)　刑法犯及び窃盗犯の年齢別検挙人員の推移（平成17～26年）

	刑法犯総数			窃　盗		
	総　数	20歳未満	60歳以上	総　数	20歳未満	60歳以上
平成17年	386,955	124,522	63,250	194,119	71,450	38,239
平成18年	384,250	113,551	67,453	187,654	62,951	40,429
平成19年	365,577	103,884	69,198	180,446	58,416	41,997
平成20年	339,752	91,462	69,382	174,738	52,785	44,388
平成21年	332,888	90,844	68,504	178,823	55,047	44,205
平成22年	322,620	86,394	68,725	175,214	52,674	46,155
平成23年	305,631	78,186	70,054	168,514	47,999	47,883
平成24年	287,021	65,983	68,265	153,864	38,602	47,099
平成25年	262,486	56,901	63,126	138,847	33,321	43,750
平成26年	251,115	48,843	62,338	131,490	28,419	43,131

※　警察庁・犯罪統計書から筆者が作成

ると、刑法犯の状況と同じ傾向を示しており、特に、平成二四年以降では、六〇歳以上の者の割合が二〇歳未満の少年を大きく上回っており、一・五二倍の四三、一三一件であった。[4]

表(3)[5]は、平成二六年における高齢者の一般刑法犯検挙人員の罪名別構成比を男女別に見たものである。総数と比べて、高齢者では窃盗の割合が高いが、特に女子では、約九割が窃盗であり、しかも万引きによる者の割合が八二・七％と際立って高い。

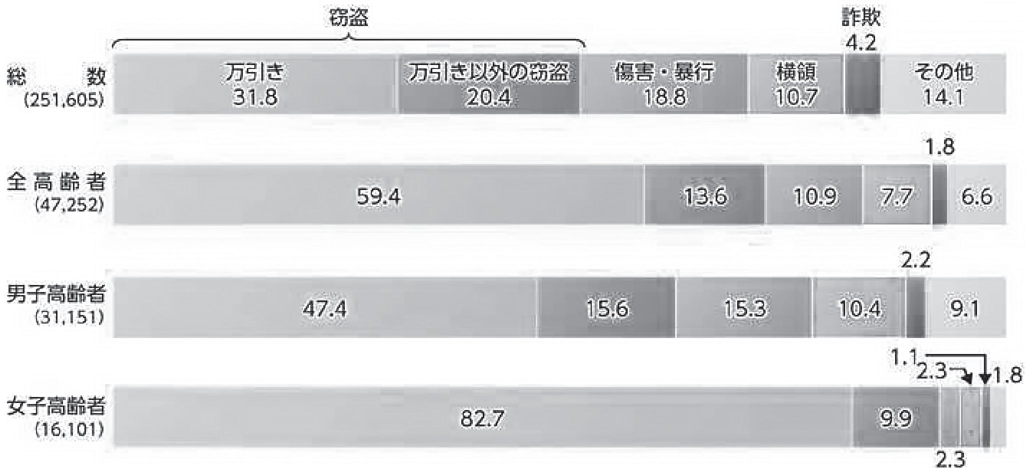
高齢者の万引きに至る背景や被害額などに関しては、（4）で引用している拙稿の（3．高齢者のおかれている現状一五三～一六二頁）に詳述しているので参考にされたい。

表(4)は、平成二二年～二六年の五年間に刑務所に収容された新受刑者の推移を総数と六〇歳以上の者について比較したものである。総数では減少傾向にあるものの、六〇歳以上が占める割合は、平成二二年の一五・一％から毎年増加しており、平成二六年には、一七・二％となっている。これを男性・女性について新受刑者に占める六〇歳以上の者の割合で見ると、男性よりも女性の割合が毎年四％以上高くなっており、六〇歳以上の女性の新受刑者は実数でも増加傾向にあることが分かる。

そこで、本稿では、再犯を防ぐための効果的な起訴猶予のあり方を更生緊急保護の活用と言う手法で検討してみたい。とりわけ、再犯を防止するために着目されている就労機会の確保と居住先の確保が困難な高齢者犯罪者について検討することは意味があると考えるからである。

表⑶　一般刑法犯 高齢者の検挙人員の罪名別構成比（男女別）

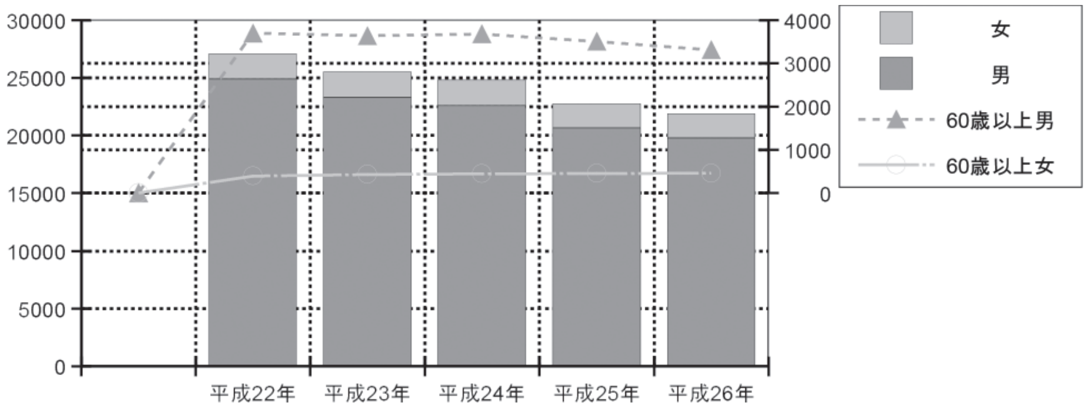
（平成26年）



注　1　警察庁の統計及び警察庁交通局の資料による。
　　2　犯行時の年齢による。
　　3　「横領」は，遺失物等横領を含む。
　　4　（　）内は，実人員である。

	総数			60歳以上		
	総数	男	女	総数	男	女
平成22年	27,079	24,873	2,206	4,093	3,699	394
平成23年	25,499	23,273	2,226	4,069	3,639	430
平成24年	24,780	22,565	2,225	4,127	3,681	446
平成25年	22,756	20,643	2,112	3,962	3,507	455
平成26年	21,866	19,744	2,122	3,771	3,314	457

表⑷　新受刑者の年齢動向



※　矯正統計年報27年半から筆者作成

2．起訴猶予処分の現状

表⑸は、平成一七年から二六年までの一〇年間の一般刑法犯における起訴率及び起訴猶予率を見たものであるが、平成二二年から起訴猶予処分に付される者の割合が、起訴される者の割合を上回っており、平成二六年にはほぼ半分の者〈五〇・六％〉が起訴猶予となっている。

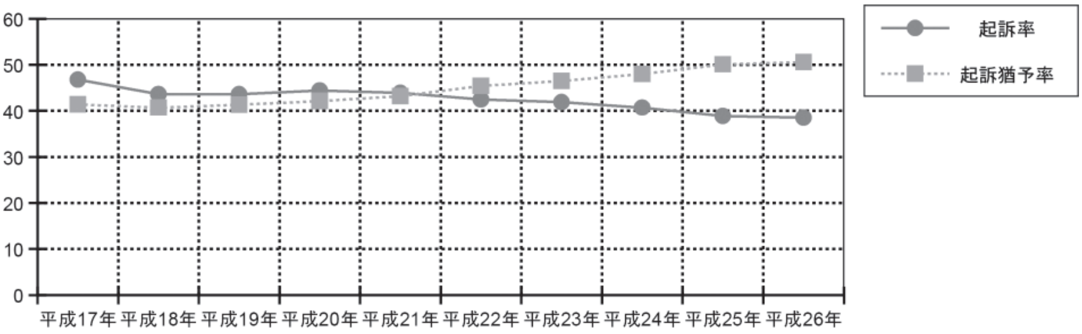
表⑹は、平成二六年の一般刑法犯の起訴猶予率を罪名別に見るとともに、これを年齢層別に見たものである。高齢者の起訴猶予率は、一般刑法犯全体で六五歳未満の年齢層よりも高く、窃盗において特にその差が大きい。[6]

表⑺は、平成二六年に起訴猶予処分に付された者について、初犯者・前科者について、年齢別・性別に見たものである。刑法犯総数では、起訴猶予者に占める前科者の割合は、三〇・二％、六五～六九歳では、四二・二％、七〇歳以上では三四・二％であった。窃盗犯についてこれを見ると、二八・一％と二一・一ポイント低くなっている。六五～六九歳では三六・五％、七〇歳以上では三〇・六％と、それぞれ五・七、三・六ポイント低くなっている。

初犯で起訴猶予になる者の割合は、刑法犯総数では、六九・八％、窃盗犯では七一・九％であったが、七〇歳以上の者について見ると、それぞれ六五・八％と高い数値となっている。

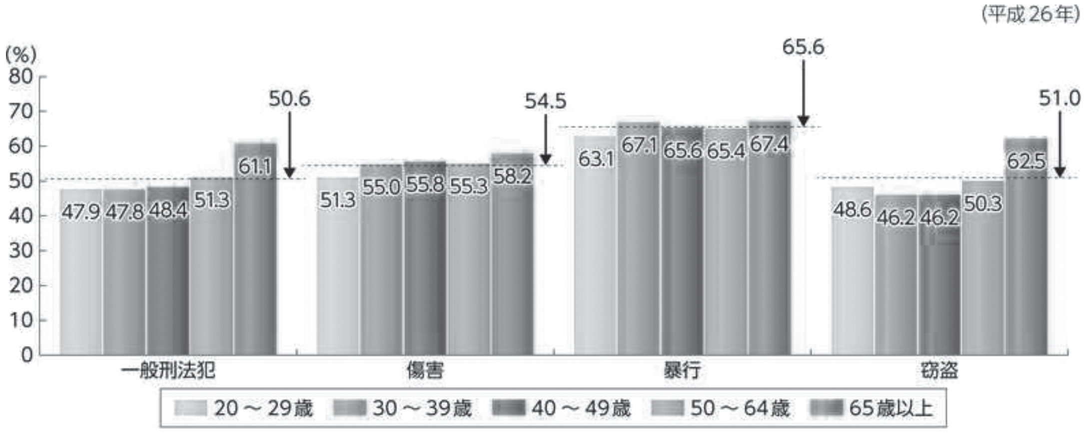
ところで、起訴猶予（処分）とは、検察官が起訴・不起訴を決定する際に、公訴を提起するに足りる被疑事実が証拠に基づき明白な場合において、訴訟条件が具備しているにもかかわらず、検察官の裁量により起訴しないことを認める制度（処分）であり、刑事訴訟法二四八条は、①被疑者の性格、②年齢及び境遇、③犯罪の軽重及び④情状並びに⑤犯罪後の情況により訴追を必要としないときに検察官が行う不起訴処分である（刑事訴訟法第二四八条、事件事務

表⑸　一般刑法犯の起訴率・起訴猶予率の推移



※　検察統計年報27年版から筆者作成

表⑹　一般刑法犯 起訴猶予率（罪名別、年齢層別）



注　1　検察統計年報による。
　　2　犯行時の年齢による。
　　3　グラフ上の点線は，全体の起訴猶予率である。

表⑺　起訴猶予処分に付された者の初犯者・前科者の年齢・性別人員（平成26年）

		総　数				60 ～ 64歳		65 ～ 69歳		70歳以上	
		計	男	女	不詳	男	女	男	女	男	女
総　数	計	112,449	92,336	20,099	14	6,136	1,251	5,185	1,302	8,313	3,265
	初犯者	80,655	62,620	18,035		3,230	1,097	2,598	1,142	4,636	2,898
	前科者	31,762	29,699	2,063		2,906	154	2,587	159	3,677	368
	不　詳	32	17	1	14				1		
刑法犯	計	79,210	64,465	14,734	11	4,246	1,039	3,549	1,112	6,098	2,894
	初犯者	55,240	42,108	13,132		2,161	917	1,720	973	3,353	2,562
	前科者	23,946	22,345	1,061		2,085	122	1,829	138	2,745	332
	不　詳	24	12	1	11				1		
窃　盗	計	36,296	26,116	10,170	5	1,819	777	1,672	898	3,720	2,599
	初犯者	26,092	17,079	9,013		967	680	847	784	2,097	2,290
	前科者	10,197	9,031	1,166		852	97	825	112	1,623	309
	不　詳	7	6	1	5				1		

※　検察統計年報27年版から筆者が作成

規程（法務省訓令）第七五条二項二〇号）[7]としている。

本制度の目的は、証拠は十分ではあっても、被疑者の状況から、敢えて手続きを終了させて、自発的更生に期待すると共に、刑事司法過程がもたらすラベリング作用を回避することを狙いとする点にある。それ故、法的性格は、特別予防[8]とも言える。

具体的には、(ア)初犯であるか、前科・前歴がない（少ないか、あっても長期間が経過している）、(イ)被害が軽微であり、損害回復や賠償が為されている（示談が成立している）こと、(ウ)被疑者の真摯な謝罪を被害者が受け容れていること、(エ)被疑者の家族等が再犯を犯さないよう監護する意思を上申書で示していること、(オ)被害者が公式の手続を望まないことを上申書で示していること、(カ)被疑者の年齢などを総合的に判断して、起訴猶予処分の決定が為されている。

起訴猶予については、アメリカの様に起訴猶予を認めない「起訴法定主義」（訴訟条件及び犯罪の嫌疑がある場合、必ず起訴しなければならないという法制）を採用している国もあるが、我が国は、起訴猶予を認める「起訴便宜主義」[9]を採用している。（刑事訴訟法第二四八条）。ただ、検察官に対する広範な裁量の付与は濫用的行使の危険〈いわゆる、公訴権の乱用の問題である。〉を伴うが、わが国での運用は、実務上の基準が存在することもあって安定しており、着実な成果を上げていると評価される。なお、濫用的な裁量権行使への抑制及び救済策として、不当な不起訴に対しては、法が検察審査会、準起訴手続の制度を用意しており、不当な起訴に対しては、解釈論上、公訴権濫用論の主張がなされている。

しかしその一方で、精密な裁量権行使のために、捜査手続が長大化すること、公判手続が形がい化することが問題視されており、訴追裁量の本質について、犯罪者の更生手段としての特別予防的性格ではなく、微罪の処理方法とし

ての一般予防的性格を強調すべきだとの改善提案もある。

起訴猶予は一応終局処分であって、起訴猶予によって被疑者は訴追の負担を免れる。但し、後日別事件を起こした場合には、併せて起訴される可能性が残されている。

また、検察官による処分の最終決定であることから、期間の設定はあり得ない。しいて言うならば、検察官の不起訴判断を不服とする者の求めにより不服審査を行うこと（検察審査会への不服申し立て）ができる期間＝公訴時効まで、とも考えられるが[10]、無理があると思われる。

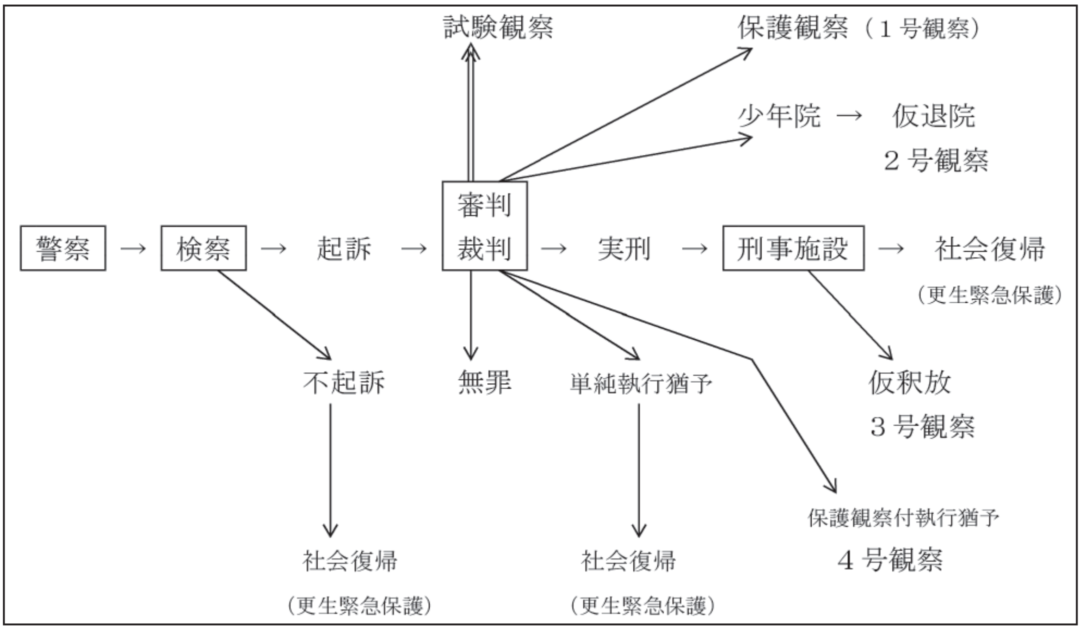
なお、例えば、「窃盗」の場合は二五〇条二項で、時効期間は、七年間と規定されている。起訴猶予の場合には前科ではなく前歴として記録に残り、後に別件で起訴された場合にそれが情状証拠となる。また、不起訴処分は一事不再理の対象外であるため、再起[11]があり得る。

起訴猶予の法的性格に関する考え方には、その運用を踏まえて、①軽微な犯罪を速やかに刑事手続から開放する微罪処分型、②被害の弁償など事件後の状況に応じて基礎を留保する起訴留保型、③起訴前の保護観察により特別予防を図る保護観察付起訴猶予型〈旧刑訴法二七九条[12]〉、④事件がある程度重大であっても諸般の事情から起訴しない起訴放棄型の四類型があり[13]、現行刑訴法二四八条は、一度起訴猶予に付した以上、特段の事情がない限り再起を行わない起訴放棄型が原則であると考えるべきであると[14]されている。

3．更生緊急保護の現状

図1は、刑事司法手続の流れにおける更生緊急保護と保護観察の関係を概観したものであるが、独立処分としての

図１　刑事（少年）司法手続における更生緊急保護と保護観察の関係

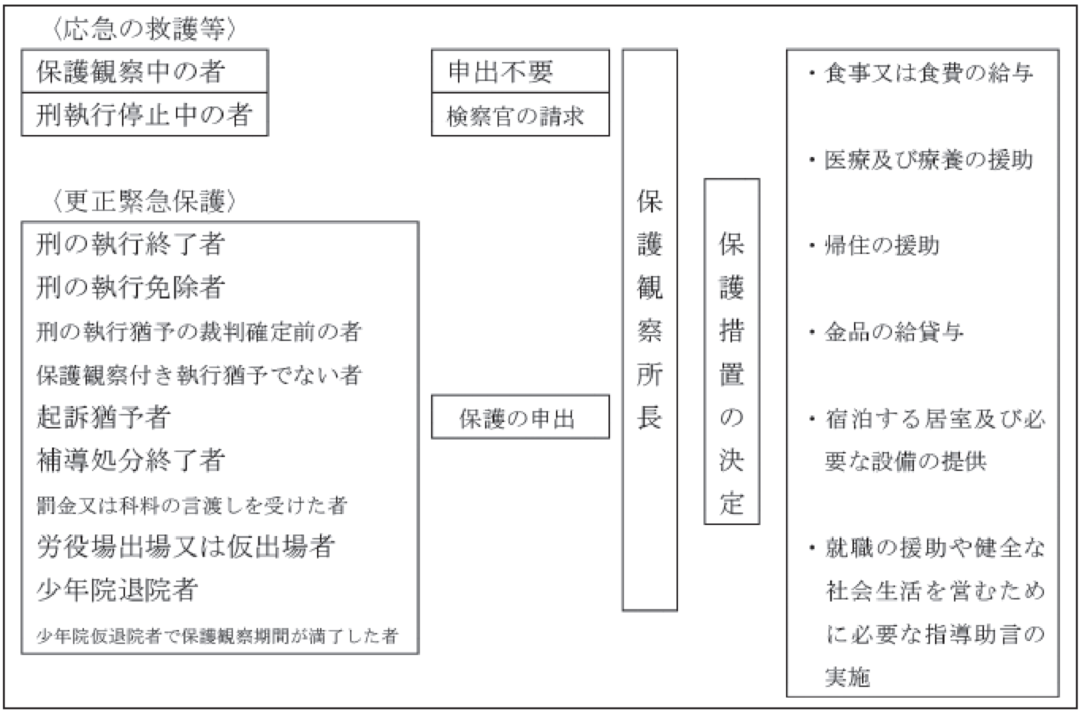


※　筆者が作成

少年の保護観察・矯正施設から仮釈放された者に対する保護観察対象者には、一定の期間、保護観察所による指導監督と支援が為されるが、刑務所を満期釈放された者、検察庁で起訴猶予となった者、あるいは仮釈放期間を終了した者等には、保護観察所による国の指導や援助はないが、これらの者の中には、釈放後、身寄りがないため、再び罪を犯すおそれのある者がいる。そこで、保護観察所ではこれらの者らに対し、本人の申出に基づいて就職の援助、宿泊場所や食事の供与、あるいは福祉機関への斡旋等の必要な援助を行っており、これを更生緊急保護という。

更生保護法八五条は、「更生緊急保護」について、次の様に定めている。すなわち、『この節において「更生緊急保護」とは、次に掲げる者（図2の一〇類型の者を参照）が、刑事上の手続又は保護処分による身体の拘束を解かれた後、親族からの援助を受けることができず、若しくは公共の衛生福祉に関する機関その他の機関から医療、宿泊、職業その他の保護を受けることができない場合又はこれらの援助若しくは保護のみによっては改善更生することができないと認められる場合に、緊急に、その者に対し、金品を給与し、又は

図２　応急の救護等及び更正緊急保護の仕組み



※　保護措置は、保護観察所長が行う場合と更生保護事業を営む者等に委託して行う場合がある。前者を「自庁保護」、後者を「委託保護」という。
※　更生保護便覧・第８版76頁（2014.9.1）日本更生保護協会

貸与し、宿泊場所を供与し、宿泊場所への帰住、医療、療養、就職又は教養訓練を助け、職業を補導し、社会生活に適応させるために必要な生活指導を行い、生活環境の改善又は調整を図ること等により、その者が進んで法律を守る善良な社会の一員となることを援護し、その速やかな改善更生を保護することをいう。』としている。図2は、更生緊急保護制度の仕組みを図示したものである。

更生緊急保護の期間は、その意思に反しない場合に限り、原則として六か月を超えないものとされている（一般法定期間）が、改善更生のために必要があると判断された場合は、更に六か月の範囲内（特別法定期間）で、更生緊急保護を実施することができると規定されている〈同条四項〉。

費用に関しては、更生緊急保護が実施される期間、国は、法務大臣が財務大臣と協議して定める基準に従い、更生保護法八五条三項の規定による委託に

よって生ずる費用を支弁するものとされている〈同法八七条〉。

更に、更生緊急保護を行うに当たっては、その対象となる者が公共の衛生福祉に関する機関その他の機関から必要な保護を受けることができるよう斡旋するとともに、更生緊急保護の効率化に努めて、その期間の短縮と費用の節減を図らなければならないとされているが、高齢の対象者にとっては、地域社会における高齢者福祉のネットワークによる重畳的な支援が得られなければ、制度目的を達成することが困難な状況もあり得ることから、この点に関しては、柔軟な対応が求められる。

また、更生緊急保護に関し職業の斡旋の必要があると認められるときは、公共職業安定所は、更生緊急保護を行う者の協力を得て、職業安定法の規定に基づき⒂、更生緊急保護の対象となる者の能力に適した職業を斡旋することに努めるものとされている。この点に関しては、各矯正施設における職業訓練をも兼ね備えた刑務作業のあり方や運営とも関連することであり、後述することにしたい。

更生緊急保護措置の内容と更生保護事業

更生保護緊急措置には、保護観察の期間中実施される応急の救護と原則として六か月の間実施される更生緊急保護の二つの種類があり、措置の内容及び平成二六年中に取られた措置は、表⑻の通りである。

平成二二年には、保護観察終了時に無職であった者の再犯率は二九・八％で、職に就いていた者の再犯率（七・五％）に比べて約四倍と、高くなっている。また、家族、知人、雇用主等の出所後の帰住先の無い者ほど、刑務所への入所を繰り返す傾向が高く、再犯に至る期間も短くなる傾向が見られる。「帰住先無し」では、一年未満が五二・五％、

表(8)　応急の救護等・更生緊急保護の措置の実施状況（平成26年）

対象者の種類	保護観察所で直接行う保護						更生保護施設等へ宿泊を伴う保護の要請	うち、他施設への委託※
	総数	主な措置人員						
		宿泊	食事給与	衣料給与	医療援助	旅費給与		
応急の救護等	6,179	19	359	584	25	176	6,482	472
3号観察	5,251	16	175	480	17	56	5,465	173
4号観察	487		89	49	6	68	485	131
1号観察	176	1	61	7	1	30	161	76
2号観察	265	2	34	48	1	22	370	92
更生緊急保護	8,584	10	709	834	24	675	4,904	1,072
刑の執行終了	5,556	10	307	329	15	308	2,979	511
刑の執行猶予	1,073		140	171	2	125	707	206
起訴猶予	1,377		169	253	3	166	854	260
罰金・科料	436		71	68	4	57	249	68
労役場出場・仮出場	130		20	12		18	69	19
少年院退院・仮退院期間満了	12		2	1		1	50	8

※　自立準備ホーム等更生保護施設以外への委託

※　26年は、婦人補導院からの仮退院者が1名で、更生保護施設等への宿泊を伴う保護の委託がなされた。

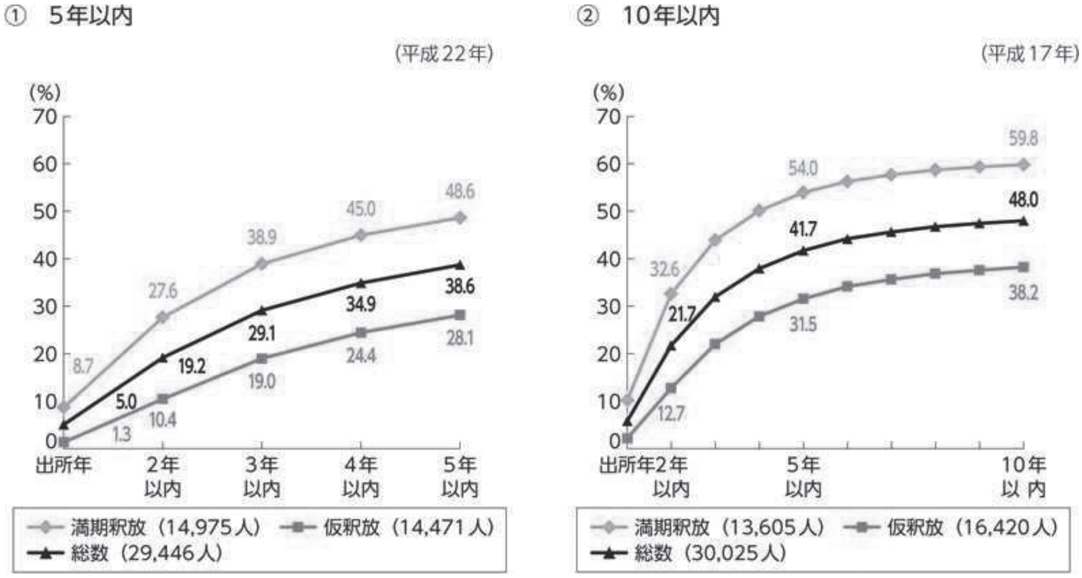
※　犯罪白書平成27年版から筆者が作成

「帰住先あり」では、三四・三％であった（矯正統計年報平成二三年版）。つまり、帰住先が無く、雇用の機会がない者ほど再犯に追いやるという悪循環が起きてしまっている現状が見て取れる。

　そこで法務省は、二〇一一年（平成二三年）四月に、問題の抜本的な解決策として、新たに「自立準備ホーム」(16)の仕組みを導入した。すなわち、「緊急的住居確保・自立支援対策」において「保護観察に付されている者及び更生緊急保護の対象となる者（「保護観察対象者等」）であって適当な住居の確保が困難な者について、更生保護施設以外の宿泊場所に宿泊させて行う措置を委託する」としたのである。また自立準備ホームは「応急の救護等及び更生緊急保護」の為の施設としても利用できる、とした。

　二〇一一年（平成二三年）四月に宮崎県の民間団体が全国で初めて「自立準備ホーム」の運営を受託した。二〇一一年五月末時点で、登録団体は二三の都道府県にあり、計三六団体となった。

表(9)　出所受刑者の出所事由別累積再入率



注　1　法務省大臣官房司法法制部の資料による。

2　前刑出所後の犯罪により再入所した者で，かつ，前刑出所事由が満期釈放又は仮釈放の者を計上している。

3　「累積再入率」は，①では平成22年の出所受刑者の人員に占める同年から26年までの各年の年末までに再入所した者の累積人員の比率を，②では17年の出所受刑者の人員に占める同年から26年までの各年の年末までに再入所した者の累積人員の比率をいう。

平成二六年三月三一日現在、全国の保護観察所に二八五の事業者が登録されており、保護観察所から登録事業者に対し、宿泊場所の供与と自立のための生活指導（自立準備支援）のほか、必要に応じて食事の給与を委託している。

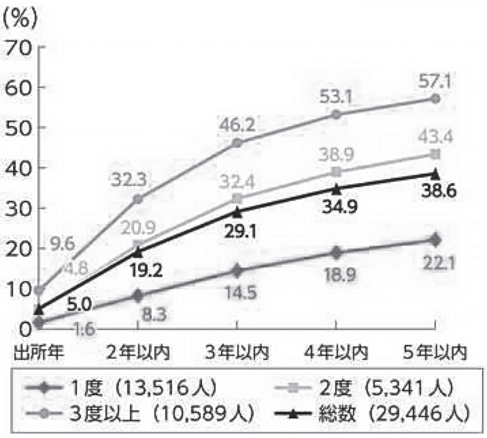
ところで、帰住先が無く雇用が確保できない者による再入率等に関しては、法務省等による対策が実施されてはいるものの、依然として大きな課題となっている。

表(9)[17]は、平成一七年及び二二年の出所受刑者（仮釈放又は満期釈放により刑事施設を出所した者に限る。）について、出所年を含む五年間又は一〇年間における累積再入率（各年の年末までに再入所した者の累積人員の比率をいう。）を出所事由別（仮釈放又は満期釈放の別をいう。）に見たものである。満期釈放者は、仮釈放者よりも累積再入率は相当高い。平成一七年の出所受刑者に

表⑽　出所受刑者の入所度数別累積再入率

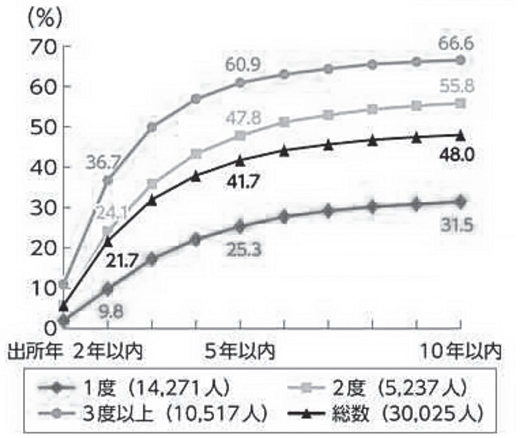
①　5年以内

（平成22年）



②　10年以内

（平成17年）



注　4－1－3－4図の脚注に同じ。

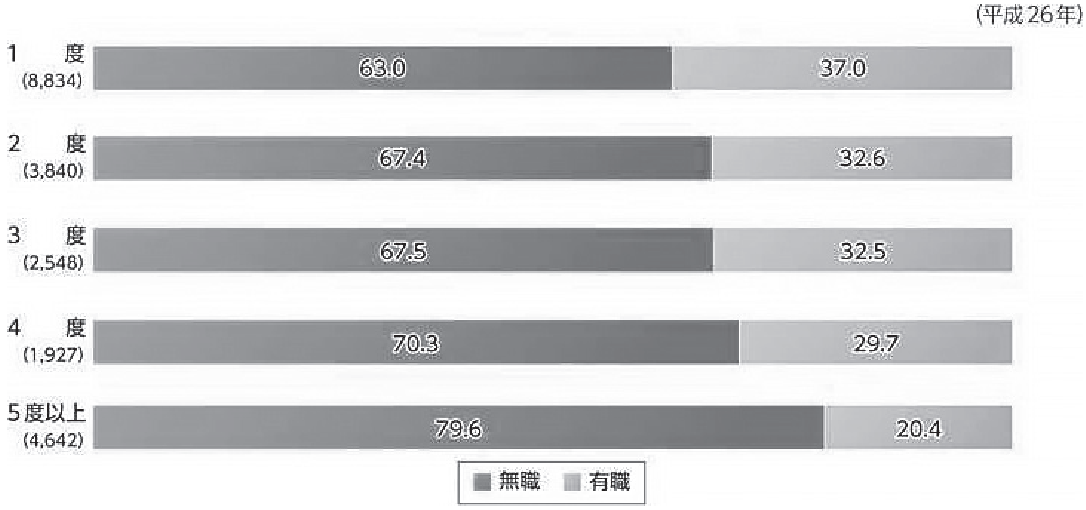
ついて見ると、一〇年以内の累積再入率は、満期釈放者では五九・八%、仮釈放者では三八・二%であるが、その内、五年以内に再入所した者は、それぞれ、一〇年以内に再入所した者の約九割、約八割を占めている。また、満期釈放者の場合、五年以内及び一〇年以内に再入所した者の過半数は、二年以内に再入所している。

表⑽[18]は、平成一七年及び二二年の出所受刑者について、出所年を含む五年間又は一〇年間における累積再入率を入所度数別に見たものである。入所度数が多いほど累積再入率は高く、特に入所度数が一度の者（初入者）と二度の者の差は顕著である。

また、表⑾[19]は、平成二六年における入所受刑者について、入所度数別に、就労状況別構成比を見たものであるが、無職者の占める比率は、入所度数を重ねるにつれて高くなり、五度以上の者では約八割に及んでいる。同年の再入者総数では、七二・二%が無職者であった。

更生緊急保護事業のうち、更生保護法人等に委託して行う委託保護・継続保護の担い手は、経営基盤の弱体であったこと、事業の性格から近隣住民からは迷惑施設として認識されたこともあって、経営が困難になった施設もあり、更生保護事業法が制定され、更生保護法人として、平成二七年

表⑾　入所受刑者の就労状況別累積構成比（入所度数別）



注　1　法務省大臣官房司法法制部の資料による。
　　2　犯行時の就労状況による。
　　3　学生・生徒，家事従事者及び就労状況が不詳の者を除く。
　　4　（　）内は，実人員である。

四月一日現在では更生保護法人の施設が一〇〇施設、その他三施設が保護事業を展開している、内訳は男子施設八九、女子施設七、兼用施設七であるが、より一層の処遇の充実を図るためには、現状では、保護のＯＢや矯正のＯＢが職員として補導・援助を担っている現状に頼るのではなく、専門性の高い職員の確保が求められる。また、国立更生保護施設の設置を真剣に考えるべきであろう。

　平成二一年度から、法務省及び厚生労働省が連携し、適当な帰住先がなく、かつ、高齢又は障害により直ちに自立することが困難である受刑者等に対する地域生活定着促進事業（二三年度までの名称は、地域生活定着支援事業）を行っているが、この事業によって、出所後直ちに福祉による支援を受けることが困難な者は、一旦更生保護施設において受け入れ、福祉への移行準備及び社会生活に適応するための指導や助言を内容とする特別処遇を行っている。その役割を担うために指定された五七の施設（指定更生保護施設）では、福祉の専門資格等を有する職員の配置や、バリアフリー等の必要な施設整備等を行っている。

さらに、平成二五年度からは、薬物事犯者に対して重点的な処遇を実施する施設を「薬物処遇重点実施更生保護施設」として指定する取組を開始しており、二七年度は全国で一五の施設を指定している。

そこで、平成二七年四月から、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者に対する自立支援策を強化するため、生活困窮者自立支援法[20]が施行されたことから、法務省保護局と厚生労働省社会・援護局では、協議を進めた結果、「生活困窮者自立支援法の施行に伴う保護観察所と生活困窮者自立相談支援機関との連携の確保について（通知）」（法務省保更第三二号）が、平成二七年三月二七日付で、法務省保護局更生保護振興課長・観察課長連名で、保護観察所長・地方更生保護委員会事務局長（参考）当てに連名で発出されている。また、同日「矯正施設出所者の生活保護困窮者自立支援法に基づく事業の利用等について（通知）」（社援地発〇三二七台八号）が厚生労働省社会・援護局地域福祉課長名で、各都道府県・指定都市・中核都市の生活困窮者自立支援制度主管部（局）長宛に発出され、適切な支援が為されるように促している。

4. 起訴猶予者に対する更生緊急保護の現状

更生保護法八五条一項第五号では、『訴追を必要としないため公訴を提起しない処分を受けた者〈起訴猶予処分を受けた者〉』についても、更生緊急保護の対象となると規定している。

それ故、検察官の為す起訴猶予処分には、①起訴猶予処分と②更生緊急保護付起訴猶予処分[21]との二つがあると考える事ができる。後者は、検察官が更生保護法八六条二項により、起訴猶予処分をしようとする者に対して、更生緊急保護の制度及び申出の手続について教示し、しかる後、本人の意思で、該当地域を管轄する保護観察所長に対して、

表⑿　更生緊急保護における保護措置の実施人員の推移

	保護観察所による直接保護					更生保護施設等への宿泊を伴う保護の委託
	計	食事給与	衣料給与	医療援助	旅費給与	
昭和41年	1,642	739	128	20	735	483
昭和43年	1,023	436	121	5	404	809
昭和47年	1,172	529	165	6	599	305
昭和61年	1,037	467	122	4	444	519
昭和63年	820	399	95	2	324	417
平成９年	739	233	92	3	234	529
平成14年	1,431	351	94	5	351	510
平成19年	1,687	365	125	4	411	630（1）
平成26年	1,377	169	253	3	166	854（260）

（　）内は、自立準備ホーム等の更生保護施設以外への委託であり、内数である。
※　数値は、各年の保護統計年報により、筆者が作成

更生緊急保護を申出、保護観察所長がその必要性について判断し、開始決定をすることになっている〈更生保護法八六条一項〉。また、必要性の判断については、検察官の意見を聴取することになっている〈同条三項〉。必要と判断された場合には、対象者の改善更生のために必要な限度で、保護観察所長が自ら行うか、更生保護事業法の規定により更生保護事業を営む者その他の適当な者に委託して行うことになっている〈更生保護法八五条二項・三項〉。（前掲図２参照）

表⑿は、起訴猶予者に対する更生緊急保護の実施状況について見たもので、保護観察所による直接保護に関しては、複数の援助を受けている者がおり、更には、更生保護施設以外での宿泊を伴う保護の委託が為される割合が増加していることが分かる。

ただ、起訴猶予に伴う更生緊急保護において、自立準備ホームを利用する際に留意しなければならない点は、原則六か月、最大一年間の利用に限られている点にある。

この点を解消するためには、検察段階で、更生緊急保護の必要性を判断するためのシステム構築が求められる。検察官は、準司法機関としての起訴・不起訴判断を適正に行う責務があり、検察事務官にその必要性判断を

任せることは必ずしも適任であるとは思えない。保護観察所長がその必要性を認め、対象者に最適な更生緊急保護を実施するための対策が打てるように、基本計画を策定する担当者を各検察庁に配置することが望まれる。

検察庁では、知的障害の疑いのある被疑者や高齢の被疑者等福祉的支援を必要とする者について、再犯防止・社会復帰支援の観点から福祉的なサービスに橋渡しをした上で、これを検察庁における処分や裁判での求刑をする際の判断材料とする取組が行われている。長崎[22]、大津及び仙台等の各地方検察庁においては、地域生活定着支援センター等と連携し、福祉の専門家が障害の程度や福祉支援の必要性を論議する専門の委員会の意見を踏まえるなどした上、福祉的支援に橋渡しすることを前提として、起訴猶予処分をしたり、求刑において、保護観察付執行猶予に付するよう意見を述べるなどしている。また、東京、大阪等の各地方検察庁においては、社会復帰支援室等[23]を設置して社会福祉士等を配置し、福祉の視点でアドバイスを行うとともに、適宜福祉的サービスに橋渡しするなどの運用をしている。

> 東京地検では、高齢者と知的障害者の再犯防止につなげようと、二〇一三年一月二一日付で、社会福祉士一人を非常勤職員として採用した。釈放される被告らについて、受け入れ先となる福祉施設の確保などで助言を求め、社会復帰に向け、福祉の力も活用したい考えだ。
> 社会福祉士は、高齢者や知的障害者らの事件を対象に検事らと連携。釈放後の社会復帰に向けて介護・福祉施設への橋渡しなどを担当する。（日経新聞2013/1/22 0:49）

これに先立ち、法務省矯正局では、平成二一年四月以降、各矯正施設に社会福祉士等を配置し、被収容者の内、高齢者や障害を有する者で、帰住先が無い者について地域定着支援センターと連携して出所後スムーズに介護や医療等

の福祉サービスの提供が受けられるように特別調整を実施している。保護局においても平成二五年一〇月以降、更生緊急保護事前調整が、起訴猶予者について、高齢・障害等の特性に応じた更生緊急保護の措置を適切に講じるために施行されており、平成二八年度からは全国の検察庁において実施されることになっている[24]。

この点に関しては、起訴猶予者の再犯防止に資するため、平成二五年一〇月から、一部の保護観察所と検察庁とが連携した更生緊急保護の事前調整が試行的に実施されてきたが、二七年度においては、より実効性のある更生緊急保護の実施を目指し、検察庁と連携の上、特に支援の必要性が高い者に対し、全国の保護観察所が、重点的かつ継続的に生活指導等を行った上で福祉サービスの調整や就労支援等を行う起訴猶予者に係る更生緊急保護の重点実施等の試行を実施している[25]。

特に、保護局から平成二七年三月二七日付で発出された通知の中で、「3　現に保護観察又は更生緊急保護を受けている者が生活困窮者自立支援法に基づく支援を利用する場合の留意点、連携の確保」の中で示された、「ただし、更生保護施設等における保護が終了した後の住居の喪失を防ぐ観点から、更生保護施設等において保護されている期間中であっても、当該保護が終了した後の一時生活支援事業の利用に向けて、自立相談支援機関に事前相談を行うことは可能である。」は重要であると思われる。

5. 現代的役割について

更生緊急保護を巡っては、出口に関しては、平成二八年六月一日から施行された「刑の一部執行猶予」制度[26]の導入により、満期受刑者に対する更生緊急保護では、十分な再犯防止機能が図れなかった点を改善するものとして期待し

うるが、高齢犯罪者の再犯防止に関しては、むしろ入口対応の充実を図るべきものと考える。起訴猶予対象者に対する更生緊急保護制度の充実強化である。

私は、この更生緊急保護付起訴猶予に関しては、「任意的」更生緊急保護付起訴猶予と「必要的」更生緊急保護付起訴猶予」に分けて、対応すべきであると考える。

検察官が起訴猶予処分を選択する基準として、具体的には、次六項目がある。

①初犯であるか、前科・前歴がない（少ないか、あっても長期間が経過している）、②被害が軽微であり、損害回復や賠償が為されている（示談が成立している）こと、③被疑者の真摯な謝罪を被害者が受け容れていること、④被疑者の家族等が再犯を犯さないよう監護する意思を上申書で示していること、⑤被害者が公式の手続を望まないことを上申書で示していること、⑥被疑者の年齢、等を総合的に判断して、起訴猶予処分の決定が為されている。

この内、特に高齢者に関しては、「必要的」更生緊急保護付起訴猶予を考慮すべきであると考える。その理由は、④及び⑥を充足することが、困難な場合が多いと考えられるからである。④に関しては、該当者が六五歳以上の高齢者であれば、家族は必然的に子供か孫の世代となり、兄弟の場合も考えられるが子供や孫以上に監護への期待可能性は低くなる。⑥に関しては、再犯を防ぐためには就労支援が必要であるとの前提条件があることから困難な状況を生ずる。一般的には、五七歳から六〇歳が定年年齢であり、再雇用の可能性があったとしても六五歳が限度となっているからである。高齢者が軽微な犯罪を犯す背景には、経済的不安と孤独があることについては、拙稿「高齢者による万引き防止に向けた一考察」（4）でも指摘したところであるが、自立に向けた就労支援は困難であり、むしろ、高齢者福祉を基本とする地域支援の必要性が指摘できる。

ところで、平成二五年一〇月から試行を経て、平成二六年五月二三日から、起訴猶予者に対する更生緊急保護を活用した新たな社会復帰支援策の拡充が図られている。

取組内容は、以下の通りである。

⑴　保護観察所は、検察官からの依頼に基づき、起訴猶予による更生緊急保護が見込まれる勾留中の被疑者について、釈放後の福祉サービスの受給や住居の確保に向けた調整等（「事前調整」）を実施する。

⑵　⑴の被疑者が起訴猶予処分となった場合、保護観察所は、同人から更生緊急保護の申出を受けて、事前調整を踏まえた福祉サービスの受給等を支援するとともに、その後も、本人の申出に基づき、更生緊急保護の期間中（原則六か月間まで）、継続的な相談対応及び支援（フォローアップ）を実施する。

この新たな社会復帰支援策を効率的に運用する為には、検察庁に、更生緊急保護の必要性を調査し、判断するための専門職員を配置する必要があると考える。何故ならば、検察官及び検察事務官では、被疑者の家庭環境・経済的環境・その他の社会的環境について調査し、必要となる資料を収集し、分析検討するだけでも過重負担となり、個々のニーズに合致した支援計画を立案し、関係機関と連携し、最適な支援策を策定し、提案することが難しいと考えるからである。

そこで、社会福祉関係部局で、支援業務に携わっている現職の受け容れ（二年程度の期間、その後は現職に復帰する）や、ＯＢの雇用を進め、更には、地域内で就労支援や地域定着支援に携わっている主任社会福祉士等の資格を有する者の中から、常勤・非常勤のスタッフとしての就任を得ることが望ましい。大きく二つの母体を考えた理由は、公務員としての活動経験と現場での直接支援に向けた取り組みを経験している者によるコラボレーションが、支援を必要

としている者に対する適切な処遇プランを立案し、提供できると考えたからである。

この点に関しては、主任社会福祉士を地検に常駐させ、この任に当たらせることが望ましいと考える。ただし、地方自治体で社会福祉関連部署での職務の遂行の必要上、主任社会福祉士の資格を得た者よりは、社会福祉士としての実務経験を長く有し、主任社会福祉士に就いた者の中から、自立支援に向けた事前調査に基づき、対象者に寄り添いながら、その必要とされる自立準備に向けた更生緊急保護ネットワークを保護観察所（長）と構築できる技量の者を得て、配置することが求められる。

そこで参考としたい制度として、医療観察制度における社会復帰調整官(27)の位地付けである。その職務の専門性が高く、精神保健福祉士等の資格や、精神保健福祉に関する実務経験等が必要となるため、総合職・一般職の採用試験とは別の試験で採用されているが、これと同様に、社会福祉士・精神保健福祉士等の資格や、家庭裁判所調査官・保護観察官・自治体において社会福祉・高齢者福祉実務等の経験が一定期間ある者の中から試験によって採用する専門官を各地方検察庁に一名配置し、保護観察所には、起訴猶予に伴う更生緊急保護対策官を保護観察官の中から専任し、保護司の中からその経験や経歴を加味して、一定の時間必要な知識等を得るための研修を受講した者を指定保護司(28)に任命し、連携して対応する制度を構築することが望まれる。

この点に関して、法務省は、更生保護サポートセンター(29)を平成二〇年度から設置し、二七年度末までに四四六箇所設置している。このセンターに配置されている企画調整保護司の活用範囲を出口だけに限らず、入口にも拡充すべきものと考えるが、先に検討した指定保護司との協働が不可欠であろう。

最後に、起訴猶予に伴う更生緊急保護の期間についてであるが、とりわけ高齢者の再犯防止の観点を考慮するなら

ば、原則一年とし、個々の対象者のために地域社会に設定されたセーフティーネットの運用如何によっては、さらにもう一年延長することができるように、更生保護法の改正も視野に入れて考えるべきであろう。

（1）　刑務所出所者及び少年院出院者の出所等年を含む二年間における刑務所等に再入所等する者の割合について、過去五年における平均値（刑務所については二〇％、少年院については一一％）を基準として、三三年までに二〇％以上減少させるという数値目標を設定した。

（2）　刑務所出所者等の再犯防止の鍵となる「仕事」と「居場所」の確保に向けて、二〇二〇年（平成三二年）までに「犯罪や非行をした者の事情を理解した上で雇用している企業の数を現在の三倍にする」、「帰るべき場所がないまま刑務所から社会に戻る者の数を三割以上減少させる」という二つの数値目標を設定するなどしており、再犯防止対策の着実な推進に向けた取組が加速している。

（3）　（犯罪白書平成二七年版から転記）http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/images/full/h4-5-1-01.jpg

（4）　高齢者と少年の万引きの検挙件数の時系列的な推移に関しては、拙稿「高齢者による万引きの防止に向けた一考察」日本法学八〇巻二号二〇一四年一四二頁参照

（5）　（犯罪白書平成二七年版から転記）http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/images/full/h4-5-1-03.jpg

（6）　（犯罪白書平成二七年版から転記）http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/images/full/h4-5-2-01.jpg

（7）　事件事務規程（最終改正平成二五年三月一九日法務省刑総訓第一号　平成二五年四月一日施行）の七五条では、「検察官は、事件を不起訴処分に付するときは、不起訴・中止裁定書（様式第一一七号）により不起訴の裁定をする。検察官が少年事件を家庭裁判所に送致しない処分に付するときも、同様とする。」と、規定し、その二項二〇号で「起訴猶予被疑事実が明白な場合において、被疑者の性格、年齢及び境遇、犯罪の軽重及び情状並びに犯罪後の情況により訴追を必要としないとき。」としている。

（8） 特別予防は、刑罰によって犯人を改善し、その犯人が再び犯罪に陥ることを予防することをいい、犯人の特性に対応した改善更生の手段であるとし、「刑罰の個別化」が強調される。通説的見解は、刑罰における一般予防及び特別予防の機能の併存を認めている。矯正現場や保護の現場では、個々の対象者に相応しい個別処遇が模索されてきている。

（9） 起訴便宜主義を採用する理由として、①被疑者に対する刑事政策的配慮、②被害者その他の市民の意思の尊重、③検察官は、社会の声特に訴追を不要とする声には耳を傾ける必要がある、④訴訟経済的観点から、軽微事件について司法の負担軽減を図り、重大事件の審理に必要な時間を架けることができる、等がある。

（10） 検察審査会法では、審査申立てについて特に期間制限を設けていない。そこで、公訴時効が完成すると起訴できなくなるので、公訴時効完成までの日数から審査や起訴の手続にかかる日数を引いた分くらいの余裕は必要と考えられ、運用が為されている。

（11） 『不起訴処分』は検察官の処分であり、裁判ではないことから、確定という概念にも該当しない。そこで、不起訴処分になった案件について、再び捜査、起訴するということは法的に禁じられていないことから、特殊な事情がある場合は、後日捜査が再開され、公訴されることもあり（事件事務規程三条（六））、これを再起と呼んでいる。

（12） 一九二二年の大正刑事訴訟法（大正一一年法律第七五号）は起訴猶予を明文で規定し、「犯人ノ性格、年齢及境遇並犯罪ノ情状及犯罪後ノ情況ニ因リ訴追ヲ必要トセサルトキハ公訴ヲ提起セサルコトヲ得」（二七九条）として起訴便宜主義を採用した。起訴留保期間中に、特別予防効果をより期すことを目的としていた。

（13） 三井誠「猶予制度」刑事政策講座一巻二九三～三〇〇頁〈一九七一年〉で、起訴猶予制度の変遷を五期に分け、その性格を四つの型概念に分類している。藤本哲也「刑事政策概論〈全訂第六版〉」一七六頁（二〇一〇年）

（14） 再起が行われる典型例は、被疑者が被害者への攻撃的なこと（報復）をしている、などの特殊事情がある場合などである。

（15） 更生保護法八五条六項 更生緊急保護に関し職業の斡旋の必要があると認められるときは、公共職業安定所は、更生緊急保護を行う者の協力を得て、職業安定法の規定に基づき、更生緊急保護の対象となる者の能力に適当な職業を斡旋することに努めるものとする。そして、更生保護事業法四六条（四）により、「職業紹介事業を自ら行おうとする者にあっては、職業安

定法の規定により職業紹介事業を行う許可を得ていること」と規定されている。

(16)　自立準備ホームとは、平成二三年度から開始された「緊急的住居確保・自立支援対策」に基づき、NPO法人等が管理する施設の空きベッド等を活用するもので、この施設を「自立準備ホーム」と呼び、あらかじめ保護観察所に登録した民間法人・団体の事業者（NPO法人、会社法人、宗教法人、社会福祉法人、一般社団（財団）法人等。以下「登録事業者」という。）が、保護が必要なケースについて、保護観察所から事業者に対して宿泊場所、食事の提供と共に、毎日の生活指導等を受託して実施する施設を指す。各事業者は、それぞれの特徴を生かして自立準備ホームを運営している。施設の形態は様々のものがあり、複数の人がひとつの部屋を共同で使うタイプもあれば個室の場合もある。普通のアパートを借りてそれを利用している場合もある。ただし、いずれの形態であれ自立準備ホームの職員が毎日生活指導や集団ミーティング（カウンセリング）などを行うことで、自立を支援している。なお、二〇一一年四月に宮崎県の民間団体が全国で初めて「自立準備ホーム」の運営を受託し、二〇一一年五月末時点で、登録団体（二三の都道府県）にあり、計三六団体となっている。

(17)　（犯罪白書平成二七年版から転記）http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/images/thumbnail/h4-1-3-04.jpg

(18)　（犯罪白書平成二七年版から転記）http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/images/thumbnail/h4-1-3-06.jpg

(19)　（犯罪白書平成二七年版から転記）http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/images/thumbnail/h4-1-3-08.jpg

(20)　平成二五年法律第一〇五号として、制定

(21)　藤本哲也は、昭和三六年から横浜地方検察庁をはじめとして、全国一二の地方検察庁で、主として二五歳以下の若年犯罪者に対して施行された「更生保護措置付起訴猶予制度」については、この制度が「起訴・不起訴の判断を更生保護措置の有無によって決定することになるおそれのあることから、起訴猶予制度の一類型としては採用すべきではないと」としている。「刑事政策概論〈全訂第六版第三刷〉」青林書院〈二〇一〇〉一一七頁

(22)　長崎における取り組みについては、南高愛隣会理事長・田島良昭さんへの取材記事が産経新聞に掲載されている（二〇一三年（平成二五年）一月八日）。この中で、二〇一二年（平成二四年）二月に、長崎地裁後藤支部での論告求刑で、検察側が「民間の更生保護施設入居を条件とした保護観察付執行猶予判決」を求めたが、この背景には、田島さんの助言も有っ

たとのことであった。

(23) 東京地検は、「社会復帰支援室」、仙台地検は、「刑事政策推進室」、大阪地検は、「再犯防止支援室」を設け非常勤の社会福祉士を社会福祉アドバイザーとして雇用、札幌・京都・横浜の各地検では外部の社会福祉士と連携して、釈放後の再犯防止と社会復帰を支援するための取り組みを行っている。

厚生労働省による司法と連携した取組に関しては、①地域生活定着支援（促進）事業として平成二一年度から、②社会福祉推進事業「罪に問われた高齢・障がい者等への切れ目のない支援のための諸制度の構築事業」平成二五・二六年度、③社会福祉推進事業「司法分野における社会福祉士の関与のあり方に関する連携スキーム検討事業」平成二五・二六年度が実施された。

(24) 徳田暁「罪に問われた障害者に対する取組」法律のひろば（二〇一五・四）五四頁

(25) 取組の拡充

(1) 平成二五年一〇月から、保護観察所七庁において、対応する地方検察庁と連携して、更生緊急保護に関する前記の取組を実施

(2) 同年度における効果を検証したところ、障害等の問題を抱え、又はホームレスの状況にある起訴猶予者等について、福祉サービスの受給調整や居住地の確保等、支援を充実させることにつき、相応の成果が認められたことから、平成二六年度において、保護観察所一三庁を新たに試行庁に指定

【平成二五年度からの実施庁】

仙台、福島、水戸、富山、広島、高松及び熊本・・・計七庁

【平成二六年度新規試行庁】

札幌、釧路、前橋、甲府、岐阜、名古屋、神戸、奈良、松江、徳島、佐賀、大分及び宮崎・計一三庁

【平成二五年度における実施状況】

支援を実施した人数：八八人

本人の状況：ホームレス五七人、知的障害一四人、精神障害七人、身体障害三人、アルコール依存症四人、認知症三人

（重複計上あり）

実施した支援の内容：居住地（更生保護施設、自立準備ホーム等）の確保六六人、就労支援八人、生活保護受給の調整一一人、福祉・介護サービスの利用の調整一七人（重複計上あり）

フォローアップ：六三人に実施

なお、「事前調整」の趣旨と具体的手続きに関しては、藤本・生島・辰野「よく分かる更生保護」ミネルヴァ書房（二〇一六年二月）一二二・一二三頁、松本勝（編著）更生保護入門（第四版）成文堂（二〇一五年三月）一二七頁を参照されたい。

(26)　平成二五年六月に成立した「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」は、現行の実刑と執行猶予との「中間刑」に当たる一部執行猶予制度を導入し、受刑者を刑期の途中で釈放する。社会復帰を促すことで再犯防止につなげる狙いがある。対象者は〈一〉三年以下の懲役または禁錮刑が言い渡され、初めて刑務所に入る者〈二〉覚醒剤などの薬物使用者で、三年以下の懲役または禁錮刑が言い渡される者、である。それ故、軽微な犯罪を繰り返す高齢受刑者は、その対象となってはいない。この制度に関しては、太田達也「刑の一部執行猶予」慶應義塾大学出版会（二〇一四年）に詳述されている。

(27)　平成一五年に成立した「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観察等に関する法律」に基づき、保護観察所に配置された専門職で、①処遇実施計画の作成、②ケア会議の開催、③精神保健観察、④関係機関との連携確保が、その主な仕事であるが、対象者に対するセーフティーネットのコーディネーターの役割を担っている。心神喪失者等医療観察法の仕組みの詳細については、次のＵＲＬを参照 http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/sinsin/gaiyo.html

(28)　指定保護司については、交通短期保護観察において、実施される集団処遇を担当する者として指定されたケース（平成二〇年五月二八日付け法務省保観第四三二号保護局長通達「指定交通保護司に交通短期保護観察の集団処遇を実施させることができる地域の指定について」）、被害者対策に当たる保護司として各観察所に複数名配置されているケースがある（平成一九年から実施されており、全国五〇カ所の保護観察所すべてに被害者支援専門の保護司を置いている。東京、大阪などの大規模

庁には数人、小規模庁にも最低一人を配置し、全国で常に数十人以上が被害者支援に臨める態勢をつくっている。）。被害者支援の詳細は、次のＵＲＬを参照 http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo_victim01.html

(29)　更生保護サポートセンターとは、保護司・保護司会が、地域の関係機関・団体と連携しながら、地域で更生保護活動を行うための拠点として整備されたものである。その多くは保護司会が市町村や公的機関の施設の一部を借用しており、経験豊富な「企画調整保護司」が常駐して、保護司の処遇活動に対する支援や関係機関との連携による地域ネットワークの構築等を行っている。