

保護観察官制度の現実と問題点

瀬川 晃

目次

- 一 はしがき
- 二 保護観察官制度の概要
 - 1 保護観察官の地位と役割
 - 2 主任官としての任務
- 三 保護観察官制度の現実と問題点
 - 1 役割期待と現実の齟齬
 - 2 曖昧な法的位置づけ
 - 3 不十分な執務体制
 - 4 協働態勢論の混迷
- 四 保護観察官制度改革への一視点
- 一 はしがき

わが国の保護観察官制度を論じた文献はこれまでのところ数少ない。さまざまな理由が考えられるが、まず外部の研究者にとっては、保護観察官について公表される資料やデータが乏しいことがあげられる。また、保護観察官組織

保護観察官制度の現実と問題点

同志社法学 三九卷三・四号 三五七（六八五）

が官僚機構のなかでは小規模なものであるため、観察官自身が観察官の問題を論じることは、場合によっては、ストリートな形で内部批判あるいは同僚批判とうけとめられ、職場での軋轢も生じうる。さらに、実際の保護観察処遇が協働態勢の名の下に保護司に依存している現実があるため、これまでの保護観察論議の対象がいきおい協働態勢や保護司制度に向けられてきた嫌いもあった。

しかし、保護観察官は社会内処遇の責任主体であり、機構の中軸をなす者である。それだけに保護観察官を論じることは、わが国の社会内処遇における問題点の縮図を述べることになるかもしれないが、社会内処遇の今後の発展を考えると、保護観察官論の重要性は否定できないと思われる。

筆者は、かつて保護司を含む民間篤志家について論じたことがあるが、⁽¹⁾本稿ではこれとほぼ同様の視角から保護観察官制度にアプローチしようとするものである。まず、次章で現行法制下における保護観察官の地位と役割を簡単に概観したうえで、第三章で本制度の現実を目を向け、その問題点を抽出する。そして、終章で解決への方向を模索したい。

(1) 瀬川晃「保護観察と民間篤志家の役割」現代刑罰法大系第七卷(昭和五七年)三五三頁以下。

二 保護観察官制度の概要

保護観察官制度は、わが国の社会内処遇のなかでは比較的歴史が浅い。保護司制度が旧少年法(大正一二年施行)の少年保護司にその沿革が求められるのに対し、保護観察官制度は昭和二四年の犯罪者予防更生法(以下、法という)の施行とともに発足した。

現行法制の下で保護観察官はどのような位置づけがなされているのであろうか。以下、この点を、概説する。

1 保護観察官の地位と役割

保護観察官は地方更生保護委員会の事務局および保護観察所に配置されている一般職の公務員である（法一九条一項）。その職務は「保護観察、人格考査その他犯罪者の更生保護及び犯罪の予防に関する事務に従事する」（同条二項）ことである。

保護観察官の任用は、国家公務員試験（Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ種）合格者を中心に行われる。任用された者は、一定期間、更生保護機関に勤務した後に補職される。さらに、少数ながら、他の官署（例えば、矯正施設、近年では国鉄、営林署）から採用される者がいる。

保護観察官の研修の主なものとしては、中央研修と地方研修がある。法務総合研究所で行われる中央研修には、①管理研究科研修、②管理科研修、③高等科研修、④専攻科研修、⑤中等科研修の五種のものがある。一方、法務総合研究所長が地方更生保護委員会に委嘱して行う地方研修には、①特別科研修、②初等科研修の二種のものがある。⁽¹⁾

保護観察官の役割は、大別すると二つある。すなわち、保護観察所において保護観察を実施することおよび地方更生保護委員会において仮釈放審理に向けて調査することである。以下、この二つの役割について分説する。

(1) 保護観察処遇の実行機関

保護観察官が保護司とともに保護観察処遇の主体であることは、法三九条が「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」と規定していることから明らかである。

また、保護観察はケースワークの理論・方法に従い社会内で犯罪者を改善・矯正するものであるとの理解が定着している。そしてこれまで保護観察官は保護観察処遇の専門家であり、ケースワーカーとして位置づけられてきた。しかし、現行法制の下では、保護観察官がケースワーカーであることを明言した規定が無いばかりか、保護観察がケースワークであることを明示し、さらにケースワークの理論・方法を体系的に詳述した規定も存在しない。それゆえ、保護観察官をケースワーカーとして位置づけることに異論を唱えることができる。ただ、現在のところ、次の二つの理由から、保護観察はケースワークであると一般に理解され、「保護観察官＝ケースワーカー」説に一応の根拠を与えている。

第一に現行法規のなかには次のようなケースワークに関連した原則がみられる。①処遇個別化の原則（法二条）。②クライアント自己決定の原則（法三四条一項）。③秘密保持の原則（法五九条、保護司法九条二項）。④処遇の必要・相当性の原則（法二条）。⑤ワーカー専門性の原則（法一九条二項）。⑥ワーカー懇切・誠実性の原則（仮釈放及び保護観察に関する規則（以下、規則という）二条以下）。⑦公共優先の原則（法四〇条）⁽²⁾。

第二に「保護観察において行う指導監督及び補導援護」（法三九条）の具体的方法はケースワークに親しむと考えられる。すなわち、まず法三五条は、「指導監督」の方法として、①適当な接触、②必要かつ適切な指示、③その他社会の順良な一員となるために必要な措置をあげる。さらに、法三六条一項は、「補導援護」の方法として、①教養訓練の手段を助けること、②医療及び保護を得ることを助けること、③宿所を得ることを助けること、④職業補導・就職援助、⑤環境の改善・調整、⑥適切な場所への帰住を助けること、⑦その他本人の更生を完成させるために必要な措置をとることをあげている。

(2) 仮釈放審理の調査機関

規則一五条は「地方委員会は、保護観察官をして仮釈放の審理の準備のため必要な調査を行わせることができる」と規定し、地方更生保護委員会の保護観察官(法一九条一項)を仮釈放審理の調査機関として位置づけている。

従来、仮釈放審理における保護観察官の地位・役割については判然としていなかった。昭和四〇年代前半以前には専門家の役割というよりはむしろ「書記的役割」が期待されていたといわれる。すなわち、「保護観察官による事前調査と呼ばれていたものは、本人に面接せず、施設の関係書類を引き写して審理票の前半を埋める作業であったり、あるいは、委員の面接に立ち合って双方の対話の要点を筆記するといった用い方⁽³⁾であった。しかし、こうしたあり方は、保護観察官への専門性の要請(法一九条二項)にもとるとの考え方が広がり、「専門性による審理への参与⁽⁴⁾」の観点から今日のような仮釈放審理の調査機関としての位置づけがなされたのである。

現在、保護観察官が仮釈放審理において果たすべき役割機能としては、次の四つのもが期待されている。⁽⁵⁾①調査機能(面接調査を含む事実関係の調査)。②処遇機能(被収容者に対する相談助言)。③調整機能(矯正施設・保護観察所等の関係機関、引受人および関係者との連絡)。④診断機能(調査者の所見)。このうち①③は規則一六条二項、②は同条三項が規定している。とくに②では、保護観察官は単なる調査・調整者にとどまらず、ケースワーカーとしての役割が期待されている。また、④は仮釈放・保護観察等事件事務規程(以下、規程という)一六条に基づく様式二五号(仮釈放事件調査票・甲)に記載事項として「調査者の所見」欄が設けられていることを根拠としている。

(1) 保護観察官の研修について詳しくは、高橋和雄「保護観察官の地位と研修」日本の矯正と保護第三卷(昭和五六年)二一九頁以下参照。

(2) これらの原則の具体的内容については、安形静男「保護観察における援助と面接」犯罪と非行六九号八八頁以下参照。

(3) 加藤和正「仮釈放審理における保護観察官の地位と役割」更生保護と犯罪予防一六号一一頁。

(4) 加藤和正・前掲論文一二頁。

(5) 富田正造・鈴木喜造・水口祐介「仮釈放審理における保護観察官の役割と機能」更生保護と犯罪予防六号七八頁以下、高

木俊彦「地方更生保護委員会の保護観察官についての一考察」更生保護と犯罪予防二六号四三頁以下、高橋和雄・前掲論文二二六頁以下参照。

2 主任官としての任務

實際上、保護観察官は、保護司との協働態勢の下で保護観察処遇の実行機関としての役割を果している。協働態勢の下では保護司が「担当者」と呼ばれるのに対し、保護観察官は「主任官」と呼ばれる。保護観察官が主任官として果さなければならぬ具体的な任務としては、およそ四つのものがある。

(1) インテーク面接

「保護観察は面接にはじまり、面接におわる」といわれるように、面接は保護観察処遇の要諦であると考えられている。主任官として指名された保護観察官は対象者と最初に接触し、初回面接（当初面接ともいう）を行う。これをインテーク面接⁽¹⁾という。規則二条は、保護観察の実施にあたる者の心構え・態度について、「公正を旨とし、懇切にして誠意ある態度をもつて本人及び関係人に接し、その信頼を得るように努めなければならない」と規定している。インテーク面接の機能は、四つに分けられる⁽²⁾。

① 導入 まず、面接の冒頭、保護観察官は対象者に保護観察の趣旨、保護観察所の機能、保護観察官と保護司の役割および秘密の保持等の説明を行う。ここでは、保護観察処遇に対象者をインプットし、軌道にのせることを目的

とする。

② 調査 次に、保護観察官は保護観察の実施に必要な事項を調査し、「保護観察事件調査票」の作成に向けての準備を行う。

③ 診断 さらに、保護観察官は、処遇上の問題点を整理し、対象者の改善更生を期すために「処遇計画票」を作成すべく準備する。また、これと並行して、特別遵守事項を定め、対象人本人に誓約させる。

④ 措置 最後に、保護観察官は、担当の保護司を指名し、主任官からのバトンタッチがスムーズにいくように努めるとともに、差しあたり必要な指導監督・補導援護の措置があれば、それを講じる。また、対象者の改善更生に役立つ社会資源の活用もはかられるべきである。

(2) 保護観察事件調査票・処遇計画票の作成

保護観察事件調査票と処遇計画票はともに、とくに主任官から担当者への適切なバトンタッチを可能にするために必須の基本書類である。

保護観察事件調査票（規程四七条）は、本人とのインタビュー面接、記録の精査、引受人その他の関係者の協力などにより、事件の概要や対象者本人のパーソナルな問題点などを明らかにするものである。記載事項は、本件の概要（動機・原因を含む）、本人の家庭・心身の状況、生活歴および生活計画など広い範囲に及んでいる。

処遇計画票（規程四八条）は、本人とのインタビュー面接、調査票・記録などの精査、引受人その他の関係者の協力により、対象者の特性に応じた処遇プランを明らかにするものである。記載にあたっては、本人の年齢、性別、資質、生活歴、罪質、交友、環境その他の事情を考慮し、保護観察上の問題点と処遇の方針を具体的に明示することが要請

されている。

(3) 担当保護司に対するスーパーヴィジョン

保護観察官が保護司に対してスーパーヴィジョン的關係にたつかは争いのあるところであるが、実務上は肯定的な見解に基づいて運用されている。ケースワークにおけるスーパーヴィジョンには、管理、教育および援助の三つの機能があるとされる。この三つの機能別に、保護観察官がスーパーヴァイザーとして具体的にどんな役割を果しているかを整理すると、次の通りである。⁽³⁾

① 管理的機能 (a) 保護観察調査票・処遇計画票を作成し、保護司に送付する。(b) 適当な担当保護司を選定する。

(c) 保護司の提出する報告書(保護観察開始報告書、保護観察経過報告書、事故報告書など)を的確に把握し、適切な指示を行う。(d) 保護司の任期満了時に評価を行う。(e) 各々の地区に適当な保護司が配置されるように促す。

② 教育的機能 (a) 定期駐在、保護司例会、保護司の来庁、主任官による訪問などの際に、保護司と情報交換し、処遇に関する協議を行う。(b) 保護司研修会において研修・訓練を行う。

③ 援助的機能 (a) ケースの危機的な場面に際して、保護司の心情を十分に理解し、適切な助言を与える。(b) 保護観察所の運営方針その他の必要な情報を保護司に伝達する(なお、前記②の(a)も援助的機能と重なる部分がある)。

(4) 良好・不良措置

保護観察におけるケースは多様性と流動性にみちたものである。それゆえ、保護観察官は担当保護司の提出する報告書などを通して、事態の推移を把握し、的確な措置を講じていく必要がある。ここでいう措置は、権力関係を背景にした強制的な措置である。このような措置としては、成績良好者に対する措置と成績不良者に対する措置の二つの

ものがある。前者を良好措置、後者を不良措置と呼ぶ。

(1) インテーク (intake) とは「受け入れるという意味で、問題を持った者が援助を求めて最初に施設・機関にやってきたときに受理することを言い、この最初の面接を、インテーク面接又は受理面接」という(新訂・保護観察事典二九頁)。なお、同事典によれば、インテーク面接は、本来、その機関で取り扱うのが適当かどうかを決定することも含んでおり、保護観察対象者の場合には保護観察所で取り扱うかどうかを決定する余地がないので、厳密な意味でのインテーク機能はみられないとしている。

(2) 法務省保護局(編)・更生保護―保護司実務の手引(昭和五三年)四三頁以下、高橋和雄・前掲論文二二四頁以下、松本勝「保護観察における保護観察官と保護司の協働態勢について」犯罪と非行六六号五五頁以下参照。

(3) 藤森晋一「保護司に対するスーパービジョン」更生保護と犯罪予防四五号三七頁以下、須貝周司「保護観察官とスーパービジョン」近畿更生保護論集第一分冊(昭和五六年)七二頁以下参照。

三 保護観察官制度の現実と問題点

では、保護観察官制度は実際上どのように運用されているのか。以下には、本制度の現実に向け、その問題点を摘出したい。

1 役割期待と現実の齟齬

(1) 高度の専門性の要請

保護観察官に対する役割期待を要約すると、それは専門性に尽きよう。その法規上の根拠としては、法一九条二項があり、次のように規定する。「保護観察官は、医学、心理学、教育学、社会学その他の更生保護に関する専門的

保護観察官制度の現実と問題点

知識に基き、保護観察、人格考査その他犯罪者の更生保護及び犯罪の予防に関する事務に従事する」(傍点筆者)。

「専門的知識」の内容について、本規定が「医学」以下幅広い学問領域を列挙しているところからみると、ここで要請されている専門性はかなり高度なものと解することができる。さらに、研修教材『新訂更生保護』(昭和五〇年)は、次のように、すぐれた人格・能力を要求している。

「ここに列挙された専門的知識は、一応『処遇』に直接必要なものを例記したものと解されるが、これらの諸知識が保護観察官の人格の内に取り入れられ、身についたものとして活用されなければならないであろう。規定には明示されていないが、保護観察官は、高い情操や強い意志力、なかならず、常に相手の立場にたって、その言葉を傾聴しその心を感じとりながら物事を考えたり行動したりする能力、徳性を持たなければならぬ。そのような徳性を持った人格が専門的知識を活用するところに、真の保護観察官の専門的領域があると考えられる」(傍点筆者)。⁽¹⁾

このように、保護観察官に対し高度の専門的知識のみならず、すぐれた人格・能力を要請していることは、社会内処遇における保護観察官への役割期待がいかに大きいかを示すものである。

また、専門性をめぐっては、これまでケースワーク論と結びつけて議論が積み上げられてきた。保護観察官の理想像は、詮じつめれば、科学的でヒューマンなケースワーカー⁽²⁾ということになろう。そして保護観察官の専門性は、科学的でヒューマンなケースワーク理論・方法に従って犯罪者を改善・矯正させることである。

保護観察がケースワークに親しむかについては、かつては消極に解されていた。すなわち、(権力を背景にした保護観察)と(自律を原則とするケースワーク)とは相互になじまないとの見解が優勢であった。しかし、昭和三〇年代後半以降から、一連の「有権的ケースワーク」論争⁽²⁾を経て、保護観察における有権的機能と治療的機能は両立しう

るとの見解が徐々に支持を増し、今日では支配的なものになっている⁽³⁾。

しかし、保護観察が有権的にせよケースワークとして把握され、保護観察官がケースワーカーとして認知されたことは、逆に、保護観察官をして現実とのギャップをより鮮明に認識させ、苦悩させる結果となった。

(2) ロジャース理論の功罪

ふりかえってみると、とくに昭和三〇年代に入り保護観察官は処遇の専門家としての知識・技術を獲得することに積極的な姿勢をみせていた。二〇年代には保護観察官の間に精神分析理論が関心を集めた時期があったとされるが、その後三〇年代には——更生保護の一部オピニオン・リーダーにとどまるにせよ——「ケースワーク理論の浸透」がみられ、「特に精神医学の影響を受け、クライアント自身の自己展開を中心に考える機能派理論への傾斜も見られた⁽⁴⁾」といわれる。さらに、その後もファミリーワークやグループワークなどさまざまな形態の療法が活発に紹介された⁽⁵⁾。

なかでも最も保護観察官に影響を与えたのはC・ロジャースの非指示的カウンセリング理論であった。この理論こそは保護観察官に処遇者としての自覚と自信をうえつけた最初のものとして評して過言ではない⁽⁶⁾。観察官の間でも面接技法の講習などが盛んとなり、実際の処遇場面でも対象者に接する観察官の態度に一定の進歩がみられたといわれる。ただし、ロジャース理論が保護観察官の処遇の専門家としての確立に寄与したかという点、そうではない。注意を

要するのは、この理論が実務に浸透していく過程で面接の重要性がとくに強調され、保護観察は保護観察所での来談者中心の面接であるとのイメージが固定化していったことである。最近では、「固定された面接場所」、「来庁する対象者待ち」、「対象者中心の面接処遇」——これらは、まさに『医療モデル』における静的なワーカーの姿をほうふ

保護観察官制度の現実と問題点

つとさせる⁽⁷⁾」とか、非指示的面接技法にも陥穽があり、いきすぎると「無為を肯定し、ワーカーをアームチェアに沈めてしまう⁽⁸⁾」との指摘が実務家の間からもなされるに至っている。

このほか、ロジャース理論に対しては、面接を重視するあまり、対象者に対する具体的な援助を軽視しやすいとか、対象者をとりまくコミュニティに配慮がいき届かないなどの批判も可能であろう。しかし、わが国においてまず問題とすべきは、ロジャース理論の是非を論ずる以前に、対象者との面接の機会が保護観察官に十分に与えられなかったことである。おおかたのケースにあっては、保護観察官が対象者にケースワーカーと相対するのは初回面接に限られているのが現実である。保護観察官自身が指摘するように、「一回の面接で治療を完成させるような神技は期待する方が無理である⁽⁹⁾」。

(3) フィクションとしての「専門性」

保護観察官が十分に面接を行えないことは、結果的に、処遇の専門家としての研鑽の機会を奪いとってしまったといつてよいであろう。もともと「保護観察官のバックグラウンド（専門部門）は多様であり、統一された保護観察官像をどこに求めたらよいか、あいまいな状況に置かれている⁽¹⁰⁾」のである。そのうえに現実のケースに十分にたずさわらずに、保護観察官が「専門性」という役割期待にこたえよというのは無理である。現在のように保護司に依存する処遇体制の下では、観察官の臨床体験は限られており、実際的な知識・技術の積み上げはままならないと思われる。それゆえ、保護観察官による調査票・処遇計画票の記述および保護司への対応に対し、抽象的でわかりにくいものが多いとの不満がしばしば聞かれるのも無理からぬところがある。

また、保護観察官がケース研究を行うとしても、実際に肩代りして処遇を行っている保護司に一定の配慮を払わざ

るをえず、処遇の是非をストレートに断じることが躊躇することもあろう。さらに、保護観察官の直接処遇についても、主に少年を対象としたものであり、しかも限られたケースにとどまっている。

このようにして、現在、保護観察官はケースワーカーとしてその専門性を発揮できる状態にはない。観察官は表面的には処遇の専門家として位置づけられながら、現実には、そうした業務を行う体制の下にはいない。それゆえ、専門性の要請は現実の基盤をもっておらず、現状では一種のフィクションといつてよいのではないだろうか。實際上、観察官に要請されているのは、保護司を管理・指導し、行政事務を迅速に処理することにある。さらに、保護観察官サイドから、専門性を規定した法一九条二項について、「法は私達に途方もない専門性を求めている」とか、「とりあえず関係のありそうで、利用できそうな学問を羅列している」との率直な意見⁽¹¹⁾が出されるのも当然であろう。

グリーンウッドが専門職の特質として、①体系的理論、②権威、③コミュニティの承認、④倫理綱領、⑤文化をあげたことはよく知られる。同時に、これまでに多くの論者が指摘するように、わが国の保護観察官はいずれの特質も十分にそなえていない⁽¹²⁾。

対象者のなかに処遇困難者（覚せい剤事犯者、暴力団関係者など）の増加が指摘されるなかで、保護観察官に対する専門性の期待はこんにち一層大きくなりつつある。保護観察官は真に専門性が要請されている時期に、その真価を生かすことができないでいるのである。

- (1) 法務総合研究所・新訂更生保護（昭和五〇年）二二頁。
- (2) 詳細について、安形静男「有権的ケースワーク論の回顧」犯罪と非行二〇号一八六頁以下。
- (3) 保護観察とケースワークに関する基本文献として、栗原一夫・保護観察におけるケースワークについて（昭和三一年）、清水義徳・保護観察ケースワークに関する研究（昭和五〇年）。

保護観察官制度の現実と問題点

- (4) 大石勉「ケースワーカーとしての保護観察官の課題」犯罪と非行六七号三五頁。
- (5) 岩井敬介「保護観察における権威とその周辺」犯罪と非行六九号四四頁。
- (6) ロジャース理論を基礎とした保護観察処遇論として、前沢雅男・保護観察処遇の基礎的技法論上・下（昭和五八年）。
- (7) 大石勉・前掲論文三八頁。
- (8) 岩井敬介・前掲論文四五頁。
- (9) 峪口寛・山口透「保護観察の処遇の検討」更生保護と犯罪予防五七号七頁。
- (10) 野田嘉雄「保護観察処遇体制における保護観察官の諸問題」更生保護と犯罪予防六八号四頁。
- (11) 可児克之・三谷浩・広田玉枝・長友幸一「逃げ道はどこか——保護観察官の処遇能力の向上を阻害するものは」更生保護と犯罪予防七〇号七〇頁。
- (12) 高橋和雄・前掲論文二二八頁以下。

2 曖昧な法的位置づけ

(1) 保護司との法的関係

第二の問題点は現行制度の下で保護観察官の法的位置づけが曖昧なことである。保護観察官がケースワーカーであることをストレートに根拠づけた条項が存在しないことは前述したが、ここで問題にしたいのは保護観察官と保護司との法的関係である。

まず、法三九条が保護観察の実行機関として「保護観察官又は保護司」（傍点筆者）と規定していることから、解釈上の混乱が生じる。現在では保護観察官と保護司の双方を同時に実行機関として認める解釈が一般化した⁽¹⁾が、「又は」を忠実に解し、実行機関として二者択一的にどちらか一方のみを認める見方も可能であり、しかもかつてはそうした解釈が有力であった。

次に、保護観察官と保護司との協働態勢も現在では確固とした基盤が築かれているが、協働態勢という枠組みは犯罪者予防更生法の施行当初から確立したものではない。協働態勢は法律の要請というよりは実務上の要請に従った慣習と⁽²⁾いってよいと思われる。また、保護観察官は「保護観察所長権限の具現者」として保護司に相対していると理解されているが、これも法的根拠は明らかではない。さらに、保護観察官は保護司に対しスーパーヴィジョン的關係に立つとされているが、明確な根拠に乏しく、むしろ「業務運営の必要上」⁽³⁾から実施されているとみるのが妥当である。このようにして、現行法上、保護観察官と保護司とはいかなる關係にたつかを明確にした条項はみあたらないのである。

(2) 地区担当官の位置づけ

保護観察官は一定の保護区を担当し、その区内に關係する処遇活動および管理運営を行っている。これを地区担当制官制という。「永年の運用経験のなから『地区担当官制』と呼ばれる組織形態が、形成され、最も効果的、安定的なものとして維持されてきている」⁽⁴⁾と説明されているとおり、このシステムは今日の保護観察官執務体制の根幹をなすものである。しかし、この地区担当官制については、これを裏付ける根拠規定が無く、しかも通達も存在しない。地区担当官制は、たしかに執務体制の効率という観点からはメリットをもつ。しかし、同時に、実際上の問題点も広く認識されている。その問題点は、要するに、保護観察官は担当区内の管理運営にかなりのエネルギーをさかれるため、処遇への関与が弱くならざるをえないことにある。これまで改善の方策が探られてきているが、決め手となるものは見出せていない。現在のように、一人の保護観察官に処遇も事務も委ねるシステムが維持されるかぎり、保護観察官のケースワーカーとしての位置づけとは矛盾をはらんでいるように思われる。

なお、地区担当官は、定期的に担当の保護区に駐在し、処遇活動を行っている。これは定期駐在と呼ばれ、昭和三〇年代からはじまり今日まで続けられている。保護観察の拠点が限られている現状の下では、定期駐在は効果的な処遇活動の推進に寄与しているが、他方、法的な裏付けを欠いているため、行政事情に左右されやすい一面をもっていることも忘れてはならない。

(3) 仮釈放審理における役割機能

仮釈放審理において、保護観察官に期待されている四つの役割機能（①調査、②処遇、③調整および④診断）については前述した。ここで問題にしたいのは、これらと主査委員の役割機能との相異である。換言すれば、仮釈放審理において保護観察官の役割機能は主査委員のそれと⁽⁵⁾いかに異なるのか。

まず、法三〇条は、地方更生保護委員会における仮釈放の「審理は、本人の人格、在監在院中の行状、職業の知識、入監入院前の生活方法、家族関係その他の関係事項を調査して、行うものとする」（一項）とし、「委員は、みづから本人に面接しなければならぬ」（二項）としている。一方、規則一六条は、保護観察官による調査事項を掲げているが、これらは法三〇条一項で列記された事項とかなり重なり合う。また、保護観察官の調査でも、面接が調査方法の中心をなすものである。それゆえ、①の調査機能という点では、保護観察官と主査委員との間に決定的な相違は見出しがたい。

次に、②の処遇機能についてはどうか。規則二五条が主査委員の面接につき、「本人の社会復帰を円滑にするための相談に応じ、助言を行うものとする」と規定している一方、規則一六条が「保護観察官は、本人と面接する場合には、その者の社会復帰を円滑にするための相談に応じ、助言を行うことができる」としており、両者の役割機能はほ

ほ同じとみてよい。

また、③の調整機能については、いずれも矯正施設からの意見聴取を含んでおり、その点で重なる。

さらに、保護観察官に認められている④の診断機能についても、主査委員の役割機能と近似する。けだし、主査委員は仮釈放の適否につき所見を述べることを本務としているからである。

以上の検討から、仮釈放審理における保護観察官と主査委員の役割機能はなお未分化であることがわかるし、この点に関する法規上の不確かさは問題を残している。実務上も、保護観察官の側に、自分達の調査がどの程度踏み込むべきかについて戸惑いもみられるようである。とくに保護観察官の面接調査は、俗に（受刑者からも）「仮面^{かりめん}」と呼ばれ、主査委員による面接に比し軽く扱われる嫌いがある。こうしたことから、「保護観察官の効果的活用、事務の能率化の側面のみならず、本人に与える効果の面からも損失が大きい」との指摘もなされている。

(4) 法整備の必要性

社会内処遇の根拠法規の主なもの、犯罪者予防更生法や執行猶予者保護観察法など昭和二〇年代に施行されたものである。その後、昭和三〇年代以降、売春防止法の制定を除いて、社会内処遇に関連する主要な立法は行われておらず、省令などの整理統合にとどまっている。個々の施策についても保護の側からイニシアティブをとり、実施にもちこむものは多くなく、むしろ外部（たとえば、矯正）からのアプローチや要請に基づくものが目立つようである。

これまでのところ、保護観察官の法的位置づけが曖昧であることから大きな弊害が生じているというわけではないが、法的根拠が欠如しているために保護観察官制度自体がその時々々の行政事情に影響をうけやすいことも否定できない。「法の支配」の観点からも、このような形で曖昧なまま現状を維持することは健全な状況とは思われない。

- (1) この点につき、松本勝・前掲論文五二頁以下参照。
- (2) この点を明確に示したものとして、吉田次郎・刑事政策としての更生保護（昭和四六年）五七頁以下。
- (3) 須貝周司・前掲論文七八頁。
- (4) 北澤信次「保護観察の組織と運営」講座『少年保護』第三卷（昭和五八年）一四二頁。
- (5) 前章2の注(3)および(5)の文献および前原昭介「保護観察官の立場から見た仮釈放審査事務について」更生保護と犯罪予防五二号五二頁以下参照。
- (6) 規則一六条は、調査事項として、①心身の状況、②生活歴、③犯罪・非行の動機及び原因、④矯正施設内の生活状況、⑤被害弁償の措置、⑥職業の知識及び技能又は学業の成績、⑦帰住予定地の環境、⑧家庭の状況、⑨釈放後の生活計画、⑩その他必要な事項をあげている。
- (7) 前原昭介・前掲論文五七頁。

3 不十分な執務体制

- (1) 絶対数の不足と過剰な事件負担

全国の保護観察所に配置されている保護観察官の定員は八四六⁽¹⁾人（昭和六三年四月現在）である。このうち、直接に事件処理に当たる保護観察官の定員は六一六人である。また、地方更生保護委員会事務局には九三人の保護観察官が配置されている。

保護観察所に配置されている保護観察官は、昭和二四年の制度発足時には二九三人であった。その後三カ年（二五年、二六年、二八年）にわたり百名前後の増員があり、昭和二九年の執行猶予者保護観察法の施行時には五五九人に達した。しかし、これ以後、百名以上の増員をみたのは、浅沼社会党委員長刺殺事件の翌年（昭和三六年）だけである（六五九人）。その間に、初期直担の実施（昭和三九年）、直接処遇の強化（昭和四七年）で二〇名余りの増員をみ

たほかは、増員があつても若干名にとどまっている。

そればかりか、昭和四四年以降、数次にわたる定員削減措置が講じられる一方、近年では行政改革の気運の下で増員は思うにませない。また、昭和四〇年以降、直接処遇の推進、分類処遇、交通短期保護観察、中間処遇、仮釈放の積極化など相次いで重要な施策が実施されながら、それに伴う十分な増員はみられない。そうして、近年、保護観察官一人あたりの事件負担量はおよそ一五〇件である。また、保護観察官は矯正施設収容

者に対する環境調整事件をおよそ七〇件ほど担当している。理想的なケースロードが一般に三〇件程度であるとされていることを考えると、現在の保護観察官の事件負担は過剰である。また、以上の数字は平均値であり、地域によっては（とくに大都市と過疎地との間には）大きな隔差がある。大都市では、保護観察官一人で三〇〇件のケースを担当している例があるし、交通短期保護観察を担当する観察官のなかには六〇〇件のケースを担当する者すら存在する。

(2) 行政事務の多さと研修の立ち遅れ

保護観察官の絶対数が不足している体制の下では、保護司が処遇の前面に出ざるをえない。観察官は処遇を行う余裕がなく、臨床体験を蓄積することは困難である。保護観察官は対象者を直接的にスーパーヴァイズすることは多くの場合不可能な状況にあり、むしろ保護司をスーパーヴァイズすることに汲汲としているのが現実である。のみならず、保護観察官は処遇以外の行政事務に追われる毎日である。とくに地区担当官としての業務は多忙である。業務の内容をあげれば、保護司の研修、「社会を明るくする運動」に関する事務通信、犯罪予防活動、協力組織への働きかけ、表彰推薦および保護関係者の葬儀への参列などである。さらに、更生保護会の経理事務を担当する観察官もお

保護観察官制度の現実と問題点

り、ケース以外の事務量の多さは否定できず、観察官の間からも「雑用に追われすぎる」との意見が聞かれる。

また、これまでつとに指摘されてきたように、保護観察官の研修制度はなお不十分である。従来から、とくに家庭裁判所の調査官の研修と比較して、その立ち遅れが指摘されてきた。近年、関係者の努力と工夫により、プログラム
の充実が推進されているが、独立した研修所の欠如、期間の短かさおよび予算の不足の問題はなお解決をみていない。
保護観察官を処遇の専門家として位置づけることを真剣に考えるのなら、研修制度の充実は必須の課題である。

(3) 機動性の欠如

現在、保護観察所は、全国の五〇カ所の各地方裁判所所在地にある。支部は、八王子市、堺市および北九州市の三カ所に設置されている。このほか、保護観察所の所在地以外の二七都市に駐在官事務所がおかれている。こうして、保護観察官は全国で合計八〇カ所を拠点として、日常の活動を行っているのである。しかし、社会内処遇が文字通り社会に根ざしたものであり、処遇者の機動性がとくに要求されることを考えると、拠点としては稀少であるといわざるをえない。それゆえ、「対象者にとっては、保護観察所は困った時にいつでも訪ねていける距離にあるわけではない」⁽²⁾。現在のままでこれ以上拠点を増加させることは、保護観察官の絶対数が不足しているため、無理があるし、仮りに拠点を増やしても観察官の分散化につながり、好ましくない結果が招来する虞がある。将来的には保護観察官の増員をはかりながら、保護観察の拠点も増やし、保護観察官が機動性を発揮できる環境をつくっていく必要がある。

また、保護観察官の人事異動は、定期的に（およそ二〜三年で）行われており、観察官が地域に根ざした処遇を行うことを難しくしている。宮澤教授は、「わが国の保護観察官の転勤のあり方は、制度本来の趣旨をこえている」⁽³⁾と指摘されているが、頻繁な異動は観察官の機動性を一層弱めると思われる。

なお、保護観察所内の職場環境については次の指摘がある。一つは「保護の職場の閉鎖性と非民主性」を指摘する⁽⁴⁾もので、具体的事実として二点をあげている。①上意下達の体制で仕事が進められているのが一般的で、一部には局長や所長等が変わるに従って、業務の重点のおきどころが変わってくる。②職員会議のようなものがあっても、単に連絡機関や上司からの職務遂行のための点検集会のようなものになりがちである。他は「観察官の間で、初級、中級、上級の確執がある」ことを指摘する⁽⁵⁾もので、「給料、昇格等で明白に差がでるし、勉強しようとしても、上級にすれば目立ったらかなわんと気があるし、初級、中級にしてみれば、おこがましい、あるいは、給料も低いのにそこままでしなくてもよいとの思いがでてくる」と述べている。

また、近年の保護観察官の職場には従来とは異った様相がみられる。第一に職員の構成のうえで新旧交替期にある。すなわち、戦後の現行制度草創期に活躍した人々が定年で保護の第一線から離れようとしている。第二に女子の保護観察官の進出である。現在、女子の観察官は全体の一二〜一三％であり、大都市では三分の一を占めるところもあるといわれる⁽⁶⁾。第三に保護観察官の労働組合が一部地域（近畿、関東、東北および中部）で結成されている。全国規模で活発に活動しているわけではないが、今後、日常業務への影響が表面化することもありうるかもしれない。

いずれにしても、保護の機構が官僚組織として近代化するなかで、保護現場のなかにかつて程の熱気ないしは体当り的な情熱が感じられないとの声がかれることも事実である。保護の職場環境について資料が少なく、断定的な結論はさし控えるが、保護観察官の志気の問題は観察官を論じるうえで避けて通ることはできず、今後、オープンな議論を展開すべきであると思われる。

(1) 数値は、法務省保護局「更生保護の現状」法曹時報四〇巻五号七二頁以下による。

- (2) 安形静男「保護観察制度の現実と課題」法律時報五〇卷八号三三頁。
- (3) 宮澤浩一「保護観察の意義と問題点」法学セミナー一九七九年九月号五五頁。
- (4) 田中研三「保護観察における課題と展望」関西非行問題研究五号一九頁。
- (5) 可児克之他・前掲論文七四頁。
- (6) 岩井敬介・前掲論文三八頁。

4 協働態勢論の混迷

(1) 「厳父慈母論」から「協同治療論」へ

保護観察官が協働態勢の下でそれぞれいかなる役割を分担するかについては法的に明確ではなく、理論・実務にゆだねられている。両者の役割分担については、大別すると二つのモデルがある。

最初のモデルは「厳父慈母論」であり、昭和三〇年代前半には論者の間にほぼコンセンサスがえられていた。このモデルによれば、強制的な法的措置をとりうる保護観察官が父の役割に擬せられるの対し、実際上の指導監督・補導援護を対象者に直接的に行う保護司が母の役割に擬せられる。『保護観察読本』は次のようにいう。「保護観察における主任官の担当者の役割は、家庭教育を例にとれば、ちょうど子女に対する父と母のそのようなもので、父性愛と母性愛との調和があつて初めて子女の教育が豊かな実を結ぶようになることにも比し得よう⁽¹⁾。このモデルの下では、保護観察官と保護司の役割は「縦の関係⁽²⁾」としてとらえられ、「処遇の面に関しては分担というよりは包括的委任の関係となる⁽³⁾」と説明されている。

次に、昭和四〇年前後から新たに提示されたのは「協同治療論」である。このモデルによれば、保護観察官と保護

司はともに対象者に直接的に処遇を行うことが構想されている。本モデルと敵父慈母論との相違は、保護観察官と保護司の「両者とも対象者と直接接する——ケースワーク関係をもつ——ことにある」⁽⁴⁾。このモデルの下では、保護観察官と保護司の役割は「並列にかかわる関係」⁽⁵⁾としてとらえられ、「精神科医療において、精神科医と心理療法家とが、それぞれ、向精神剤の処方、心理療法の実施をすることも共同治療と言えるだろう。この考え方を保護観察の世界に導入したのが共同治療論である」⁽⁶⁾と説明されている。

協同治療論が台頭した背景としては、昭和四〇年前後からケースワークに関連する学問（教育学、心理学、社会学等）を学んだ保護観察官の数が増加し、観察官が自らをケースワーカーとして位置づけ、処遇に積極的に参画しようとする考え方が広まったことがあげられている。⁽⁷⁾このほか、昭和三六年の保護観察官の一〇〇名増員を契機に、長年の夢であった保護観察官中心の処遇体制への突破口が開かれるのではないかとの期待が当時ふくらみかけていたことも、協同治療論台頭の背景をなしたと思われる。

いずれにせよ、協同治療論の意義は、端的にいえば、伝統的な敵父慈母論からの脱却を意図する一方、保護観察官中心の処遇体制が実現するまでの過渡的な段階として、保護観察官と保護司が共同で処遇参加する体制の実現を目指す点に求められよう。

(2) 保護観察官主導型処遇の模索

また協同治療論の提唱と相前後した時期から、保護観察官主導型の処遇に向けての試みが相次いで行われたことは特筆される。⁽⁸⁾

①保護観察官の直接担当及び取扱件数の軽減による保護観察事件処理の実験（昭和三六年一〇月～三八年三月）

この実験は保護観察官の直接処遇を現実化すべく、東京と横浜で実施されたものである。計画は昭和三六年の保護観察官の定員増を契機としてなされ、一〇〇名のうち、八名の観察官が直接担当の実験に参加した。

②青少年保護観察対象者に対する「初期観察(直担)」(昭和四〇年四月～四九年三月) この試みは保護観察官が保護観察開始後の二ヶ月間直接担当し、対象者に保護観察の趣旨を理解させ、保護司による担当へスムーズに移行させようとするもので、東京、大阪および名古屋で行われた。これは、一九五三年から一九五五年にかけてカリフォルニア矯正保護局によって行われたS I P U I (パロール対象者に対する特別集中的パロール班計画) にヒントをえたとされる。

③処遇分類制(昭和四二年九月～四六年九月) 本制度は、保護観察処遇をA(月二回以上の接触)、B(月一回程度の接触)およびC(必要に応じた接触)の三種に分け、所定の分類基準によって適切な処遇形態を選択し、保護観察官による処遇を重点的かつ積極的に行おうとするものである。これは、昭和三五年の浅沼社会党委員長刺殺事件を契機として生まれた「重点観察」から発展したものである。

④分類処遇制(昭和四五年一〇月～現在) 本制度は対象者をA(処遇困難)とB(その他)に分類し、前者について保護観察官による処遇を計画的・積極的に行う制度である。これは、「重点観察」や「処遇分類制」の試みを統合したものであり、保護観察官の専門性を有効に活用することを目的としている。昭和六一年八月には、分類基準の改正などが行われた。

⑤保護観察官による直接処遇(昭和四九年四月～現在) 本制度は、青少年保護観察対象者に対し、保護観察開始後およそ一年間、保護観察官が人格考査および環境調整を行い、適切な処遇を実施しようとするものである。この

試みは「初期観察」を受け継いだもので、観察官が臨床体験を積み上げていくことにより、処遇方法を研究し、保護観察における処遇の充実・適正化を実現することを目的としている。現在、東京と大阪で直接処遇班が設置されている。

以上①～⑤の試みはそれぞれ時代背景と実施理由を有しておりアイデアとしては首肯するに足るものである。しかし、結果的には、保護観察官がケースワーカーとして主体的に処遇に参加し、保護観察を主導するシステムが制度化するまでには至らなかった。現在行われている⑤の直接処遇制は東京と大阪以外に限られており、当面、拡大計画もみとめられない。また、④の分類処遇制も、協働態勢下における保護観察官の主体的な立場の確保・強化を目指しながらも、その実現までには今後、時日を要するようである。のみならず、今次の改正に対しては、「再び保護司と保護観察官に処遇者としてパラレルで一体となった動きを求め、両者の関係をあいまいな地点に引き戻す方向に結果としてなっている⁽⁹⁾」との批判がある。

いずれにしても、保護観察官主導型の態勢作りは確立しないままに今日に至っているが、その要因としては——さまざまなものがあろうが——帰するところ、前述した一〇〇名増員以後、観察官増員がみられず、しかも一連の試みを充実・強化させる具体的な方策がとられなかったことが指摘できる。

(3) 協働態勢の現状

また、以上の状況は、保護観察官中心の処遇体制の実現はむしろ、厳父慈母論から協同治療論への転換も容易ではないことを示唆しているのではないだろうか。最近の報告によっても協働態勢の現状は次のようなものである。「一定の質をもった担当者が、日常的・全面的に、対象者の処遇にあたり、主任官は、その動きをみて、アドバイザーとして担当者を補助する。主任官が前面に立つのは、法執行者、危機介入者として動く場合に限られる⁽¹⁰⁾」。

こうした実情をみると、協働態勢のモデル論としては、実態は厳父慈母論を完全に脱却したとはいえないであろう。むろん、現在は、保護観察官成績報告書の「提出を督促する事務が主任官のおもな仕事であった」⁽¹¹⁾時代では最早ない。また観察官がケースワーカーとして処遇の前面に出る事例は従来に比べ増えている。しかし、そうした事例は主に「担当者の処遇能力が低い場合」や「処遇困難な対象者の場合」などに限られているのである。

モデル論としては厳父慈母論から協同治療論への方向性は正しい核心をもつとしても、主任官↓担当者↓対象者と
いう縦の三者関係が基本的に維持される一方で、観察官をケースワーカーとして自立させる処遇体制がとられない限り、モデル論におけるスムーズな転換はかなりむづかしいと思われる。

また、協働態勢論をとりまく処遇思潮の変化も指摘されるべきであろう。協同治療論の提唱および前述した一連の試みは、根底的には「保護観察官による処遇への主体的・積極的な参加は従来の保護司による処遇より有効である」⁽¹²⁾との仮説に基くものであった。しかし、この仮説は十分に実証されないままに今日に至っている。のみならず、「専門職員の処遇はボランティアの処遇よりも効果的であるはずである」との考えは、現在では、社会内処遇における「神話」の一つに数えられているところである。⁽¹³⁾最近の議論をみても、保護観察官中心論は以前程には有力ではない。焦点はかつての保護観察官中心か協働態勢かの二者択一ではなく、いかに有効な協働態勢を組むかに移っているといえよう。

(4) 「有効な協働態勢」のゆくえ

しかし、問題はもう一つ先にある。けだし、何が「有効な」協働態勢なのか不分明のままに残されているからである。現在、協働態勢の内容については、保護観察官は「専門性」を、保護司は「民間性」と「地域性」を果すとい

う図式がほぼ定着している。しかし、その具体的な実現という点ではかなりの疑問がある。

近年、実務では、事務の簡素化を目的として事務手続規定が整備される一方、保護観察官の事務処理能力は飛躍的に増大した。それゆえ、効率的な行政能力という意味での「専門性」は確立したといえるかもしれない。しかし、前述したようにケースワーカーないしは処遇の専門家という意味での「専門性」が発揮される基盤は形成されていない。また、保護司は処遇の担当者として第一線に立ち、「処遇の専門家」の役割を果たす一方、執務面でも本来は観察官の役割を代替している場面が少なくなく、民間性が稀薄化せざるをえない。それゆえ、現在の処遇体制の下では、保護司に対しては、専門性が期待されている反面、ボランティア固有の特質を十分に発揮できる状況が与えられていないといえよう。こうして「保護観察官」専門性、保護司「民間性・地域性」という図式は現実にはかなり擬制に近いものであり、協働態勢論の混迷状態を一層深くしている。

このような状況のなかで、保護観察官の感じるプレッシャーは大きなものがある。けだし、近年、前述したように、とくに処遇困難者の増加がいわれ、処遇の専門家としての役割期待がかつて以上に高まっているからである。そうして、実務家の間からも、「本来の職責を果たし得ない責任意識は自責の念を生み、それが保護観察官のモラルの低下をきたし、消極的・逃避的態度をとる者さえ出てくることとなった⁽¹⁴⁾」と指摘されるに及んでいる。

将来、有効な協働態勢を構築するためには、まず保護観察官の専門性の確立が先決であろう。この確立があつてはじめて、保護司の民間性・地域性が効果的に機能していくと思われる。協働態勢をいかに組織化するかについてはさまざまなアイデアが提起できようが、観察官の専門性の確立が進まないかぎり、現実性のある提案とはなりにくいと思われる。

最後に、有効な協働態勢を構想する際には対象者サイドからの視点も忘れてはならないことを強調しておきたい。この点、対象者にとって、「保護観察官はその執務時間だけのパートタイムの公務員であるのに対し、保護司こそがフルタイムの存在なのである」⁽¹⁵⁾との指摘は注目される。また、対象者からは処遇する側の「人間関係が複雑で誰に相談したらいいかわかりにくい」⁽¹⁶⁾との声もある。また、保護司が対象者の問題行動を観察官に報告すれば、「告げ口」とみられ、信頼関係が損われるケースもあるといわれる。今後は、対象者からみた協働態勢のあり方も検討課題の一つとすべきである。

- (1) 法務省保護局(編)・保護観察読本四〇頁。
- (2) 松本勝「保護観察における保護観察官と保護司の協働態勢について」犯罪と非行六六号五二頁。
- (3) 蛭原正敏「協働態勢論の現代的意義」更生保護と犯罪予防八一号一六頁。
- (4) 北澤信次「保護観察官と保護司の協働態勢の意味」東京保護観察一五八号四頁以下。
- (5) 松本勝・前掲論文五一頁。
- (6) 蛭原正敏・前掲論文一六〇一七頁。
- (7) 松本勝・前掲論文。
- (8) 一連の試みについて、吉田次郎「社会内処遇」罪と罰一〇卷三号三二頁以下、鈴木一久「保護観察運用の諸形式」日本の矯正と保護第三卷(昭和五六年)六二頁以下、鈴木昭一郎「保護観察における分類処遇」日本の矯正と保護第三卷(昭和五六年)七一頁以下参照。
- (9) 小長井茂「分類処遇再考」更生保護と犯罪予防八八号二六頁。
- (10) 今福章二「課題研究『保護司との協働態勢』の報告を中心に」更生保護と犯罪予防八三号一三六頁。
- (11) 吉田次郎・前掲論文三八頁。
- (12) 鈴木一久・前掲論文六三頁、鈴木昭一郎・前掲論文七二頁。

(13) 岩井敬介「保護観察の『効果』について」小川博士古稀記念論集(昭和五二年)四五二頁。

(14) 鈴木昭一郎・前掲論文七一頁。

(15) 安形静男・前掲論文三五頁。

(16) 今福章二・前掲論文一三三頁。

四 保護観察官制度改革への一視点

一 前章で、保護観察官制度をめぐる四つの問題点をあげたが、今後これらを克服していくことが社会内処遇の課題だといえよう。指摘した問題点はそれぞれかねてより認識されているものであるが、解決の方途が見出せないままに今日に至っているのである。

ここでも決め手となる解決策を提示できるわけではないが、本制度改革の一つの基本方向としてはやはり保護予算の改善に求められると思われる。無論、予算がついたからといって前記の問題点が完全に解消されるわけではない。しかし、保護予算の不足が問題の根源的な要素であることは否定できない。すなわち、不十分な執務体制の直接的な要因は予算の不足に求められるし、予算面で処遇の専門家としての性格づけがなされていないために役割期待と現実との間に齟齬が生じるのである。また、予算面での突破口が見出せないがゆえに、法制改革への客観情勢がつかられず、保護観察官の法的位置づけも曖昧な形のままに今日に至っており、協働態勢論の混迷に拍車をかけていると思われる。

二 戦後における社会内処遇の歴史をふり返ってみると、その発足以来、予算の恒常的不足に悩んできた。⁽¹⁾ 犯罪者予防更生法制定をめぐる予算審議では最初、更生保護予算は「三〇億」と見積られていたが、その後、「十

億」になり、最終的には当初の一五分の一にあたる「二億」で決着した。⁽²⁾ また、昭和二四年の更生保護職員の数全体で一、〇二九人であったが、このうち保護観察官は三七七人（地方更生保護委員会〓八四名、保護観察所〓二九三人）にすぎなかった。こうしてみると、「今日では想像できないほどの小人数の役所」⁽³⁾としてスタートしたことがわかる。

当時の立法関係の資料をみると、わが国の社会内処遇が乏しい予算でスタートした背景の一つとしては、もともと更生保護自体が財政節約の手段として出発したことをあげうる。昭和二四三月の閣議に参考資料として提出された『犯罪者予防更生法の制定施行を必要且適当とする理由』書に次のような記述がある。⁽⁴⁾

①保護観察制度を施行しない場合、執行猶予と仮出獄の許可が大幅に制限されざるをえず、刑務所の在監人員の増加は五万六、三二七人を見積ることができ、三八億九、一五七万六、一〇三円の行刑費用を要する。

②保護観察制度を施行する場合、少なくとも右の約三九億の新規負担を免れつつ、犯罪対策の破綻を救済することができる。保護観察制度の施行に要する費用を約十億円としても、差引き約二九億の増額負担を免れることとなる。

③最小の費用をもって社会不安の軽減を図るため、いかに保護観察制度の施行が適切であるかはすでに明瞭である。さらに、昭和二四年四月の衆議院法務委員会における提案理由の説明では、犯罪の激増と刑務所の過剰拘禁状態を指摘したうえで、「財政上及び効率上の見地から」犯罪者予防更生制度確立の必要性が説かれている。⁽⁵⁾

三 こうして、わが国の社会内処遇の登場は当時の財政逼迫の情勢のなかで、これを救済することを一つの目的としていた。もちろん新しい刑事政策の導入が財政節約の見地からはかられることは一概に否定すべきではない。問題なのは、戦後の経済的混乱を背景とした財政的配慮を更生保護の現場にいわば皺寄せしながら、その後修正しないま

まに今日に至り、財政節約の見地のみが生き残っていることである。立法作業に参画した齊藤三郎氏によれば、必要とする予算要求はインフレ抑制策のあおりを完全に受けて全く認められず、「犯罪者予防更生法は、従来から認められていた少年審判所並びに司法保護委員会の予算をもって発足せざるを得ないこととなった」⁽⁶⁾。そうして、齊藤氏が、「以上の経過を見ても判るように現在の更生保護の官庁の姿は、本来あるべき姿ではなく、是正される日の速かならんことを」⁽⁷⁾とされていることは、貴重な証言といえよう。

一方、犯罪者予防更生法の施行時期が異例の七月一日であったことは予算獲得の障害となったようである。この七月施行には「種々のいきさつ」があり、予算的裏づけのない新制度の発足には法務府部内にも強い抵抗があったとされる⁽⁸⁾。四月の施行が実現していれば、予算的にもっと豊かな財政的基礎の上に発足できたのかもしれないが、当時の小規模の予算形態を今日までひきずってしまったことは問題とすべきであろう。

四 いずれにしても、こうした悪条件のなかで組まれた緊縮予算の枠づけの影響は、その後とくに保護観察官の定数に端的にあらわれた。けだし、官庁の予算配分においては前年度の実績を基礎に積みあげられる方式がとられてきたからである。保護司制度が強固な組織体として存在し、しかも犯罪者の更生自体が実証しにくいファクターであるために、観察官増員の必要性は、予算折衝の段階で論証しにくい。

しかし、刑事政策のなかで重要性を増しつつある社会内処遇の責任主体が保護観察官であり、しかも彼らが本稿で指摘した問題点を抱えていることを考えるとき、保護観察官増員の必要性は、今日とくに強調されるべきである。保護観察官の増員をふまえた予算要求に対し、「観察官を倍にすれば犯罪は半分になるのか」と問う者があるといわれるが、更生保護にあまりに無理解というべきであろう。

また、論者のなかには、保護観察官増員をもちや理想論であるとして断念する向きがあるが、行き過ぎた現実主義というべきである。現体制の下で、効果的な具体策を探究することは怠ってはならないが、同時に問題をうみだす根源からも目をそらすべきではない。たしかに、これまで保護の現場では困難な情勢のなかで処遇を改善するさまざまの試みがなされており、そうした努力は高く評価されるべきである。しかし、保護観察官の大幅な増員という基本的な要請が実現しない限り、周辺の施策の実施だけで社会内処遇を真に前進させることはかなりむづかしいことも事実である。また、適正な犯罪者処遇の推進のために矯正予算と保護予算のバランスを考察することは刑事政策の常識に属する。わが国では、現在、後者は前者の十分の一である。さらに、近年、警察官がかなり多数の増員がみとめられていることを考えると、バランスを失していると思われる。

犯罪者予防更生法が施行後四〇年を迎えようとしている時、本法の真の成熟を期すべく、保護観察官増員の必要が強く提唱されるべきである。

- (1) 保護予算の現状を具体的に指摘する論稿として、安形静男・前掲論文三二二頁以下。
- (2) 「犯罪者予防更生法案提案理由説明等に関する議事録」更生保護三十年史（昭和五七年）四七三頁以下。
- (3) 斉藤三郎・更生保護のあゆみ（昭和五二年）一六六頁。
- (4) 引用は大坪与一「犯罪者予防更生法成立誌」更生保護三十年史（昭和五七年）四〇三頁以下による。
- (5) 注(2)の文献四七一頁。
- (6) 斉藤三郎・前掲書一六八頁。
- (7) 斉藤三郎・前掲書。
- (8) 斉藤三郎・前掲書三五頁。