

【アメリカ】連邦刑事司法制度改革法 —2018年ファースト・ステップ法の成立—

海外立法情報課 中川 かおり

* 連邦刑事司法制度は、高い再犯率、刑務所収容人員の増大等の問題を抱える。これに取り組むため、2018年12月21日に2018年ファースト・ステップ法（P.L.115-391）が成立した。

1 連邦における再犯及び刑務所収容人員の現状

連邦行刑局（Bureau of Prisons）によれば、過去5年間に連邦刑務所等から無条件に釈放された被収容者は、22万4425名である¹。この者は、再犯のリスクを評価されることなく、また、収容中にどのようなプログラムを受けたかにかかわらず、釈放された。釈放された者の再犯の可能性は高く、2005年に無条件に釈放された者及び保護観察処分（probation）²に付された者計2万5400名について行われた追跡調査によれば、次の8年間に再逮捕された者が49.3%、再び有罪判決を受けた者が31.7%、再収容された者が24.7%であった³。

連邦刑務所の収容人員については、1980年の約2万5000人が2018年に7倍強の約18万4000人となった⁴。この増加の原因の1つに、1980年代以降に導入された絶対的下限刑（mandatory minimum sentencing. 後述2(4)）があるとされる。この刑は、特に薬物犯罪に対して広く定められてきた⁵。収容人員の増加につれ、その費用も増加傾向にある。これにより、連邦司法省の予算が圧迫され、収容以外の捜査や訴追を含む重要な費用を削減せざるを得なくなる懸念がある⁶。

そこで、①連邦刑務所の収容人員を減らし、再犯率の低下に資することが期待されるリスクとニーズに基づく評価制度を創設し、②1970年代以降の拘禁刑重視から、犯罪者の地域社会への再統合促進へと基本方針を変更した法律である2007年第2の機会法（Second Chance Act of 2007）⁷を再授権し、③連邦薬物犯罪に対し初めて主要な量刑を減ずることを主な内容とする、2018年ファースト・ステップ法（以下「2018年法」）が可決された⁸。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2019年3月8日である。

¹ Formerly Incarcerated Reenter Society Transformed Safety Transitioning Every Person Act, H.R. Rep. No. 115-699, p.22 (2018).

² 有罪認定を受けた被告人等を、裁判所が、刑の宣告または執行の猶予をなしつつ、保護観察官の指導監視に一定期間付して釈放し、社会内での改善更生を図る制度。保護観察期間の無事満了は、有罪判決等を失効させる。田中英夫『英米法辞典』東京大学出版会、1991、p.669を参照。

³ H.R. Rep. No. 115-699, *op.cit.*(1).

⁴ H.R. Rep. No. 115-699, *op.cit.*(1), pp.103-104.

⁵ 主な法律に、レーガン（Ronald Reagan）政権時のAnti-Drug Abuse Act of 1986, P.L.99-570がある。

⁶ H.R. Rep. No. 115-699, *op.cit.*(1), p.23.

⁷ 「第3編第2章 米国」『法務総合研究所研究部報告』42号（再犯防止に関する総合的研究），2009.3, p.175. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10225870_po_000049640.pdf?contentNo=5&alternativeNo=>

⁸ First Step Act of 2018, P.L.115-391. <<https://www.congress.gov/115/bills/s756/BILLS-115s756enr.pdf>> 本稿において、単に「被収容者」とするときは、連邦の被収容者を指す。連邦の被収容者は、全米の被収容者（約220万人）の1割程度を占め、その約半数は、薬物犯罪のために収監される。“Inmate Statistics - Offenses”, Jan. 26, 2019. Federal Bureau of Prisons website <https://www.bop.gov/about/statistics/statistics_inmate_offenses.jsp>

2 法律の概要

(1) リスクとニーズに基づく評価制度（合衆国法典第 18 編第 3632 条の新設）

犯罪者処遇においては、実証的根拠に裏付けられた再犯危険性評価基準を用いて、犯罪者のリスク（Risk. 静的再犯危険性）とニーズ（Needs. 動的再犯危険性）を評価し、当該犯罪者に最も適した処遇方法を選択する（Responsivity. 応答性）ことが効果的であるとされ、これを、RNR の原則という⁹。米国各州やカナダで、この原則に基づく処遇の採用が拡大傾向にあり、2018 年法は、これを連邦刑務所等にも導入する。

司法長官は、法律制定の日から 210 日以内に、再犯削減プログラム又は施設内での生産活動のためのリスクとニーズに基づく評価制度を作成する。これは、再犯削減プログラム又は生産活動に従事する被収容者が施設内で善行を保持したときに、その報償としてその者の刑期を一定の割合で短縮する善時制（good time system）¹⁰を適用することで、早期に「釈放前の拘禁（prerelease custody）」¹¹に入らせることを目標とする制度である。善時特典（good time credit）は、①再犯削減プログラム又は生産活動において、30 日間の善行保持につき 10 日間は、②再犯のリスクが低いと評価される者等が一定の要件を満たす場合に、30 日間の善行保持につき、追加で 5 日間が供される。ただし、列挙する一定の犯罪による受刑者は、善時特典を得る資格がない。

(2) 2007 年第 2 の機会法の再授権

ブッシュ（George W. Bush）政権時に成立した 2007 年第 2 の機会法（P.L.110-199）は、①釈放後の州刑務所等の元被収容者に住居、教育、職業訓練、薬物治療、被害者支援等を提供するため、また、②再犯を減らすための州刑務所等の取組を支援するために、州、地方等の政府機関や非営利の宗教組織、コミュニティに基礎を置く組織等に対し、様々な連邦補助金プログラムを提供する¹²。2017 年 12 月時点で、約 16 万 4000 人がこのプログラムに参加している。

2018 年法は、この連邦補助金プログラムに改善のための改正を加えた上で、2019-2023 会計年度の各年に歳出予算を定めた。成人及び少年の犯罪者についての州及び地方デモ・プロジェクトに 3500 万ドル、家庭に基礎を置く薬物乱用治療のための補助金に 1000 万ドル等である。

(3) 公正量刑法の遡及適用

2010 年公正量刑法（P.L.111-220）は、オバマ（Barack Obama）政権時に成立し、クラック・コカインと粉末コカインとの間の量刑の不均衡—このためにクラック・コカインを多く用いる有色人種が重く罰せられる傾向にあった—を是正した¹³。ただし、法律が成立した 2010 年 8 月

⁹ 「第 3 編第 1 章第 2 節 実証的根拠に基づいて効果が認められた処遇方法」『法務総合研究所研究部報告』前掲注 (7), p.150; RNR の原則に基づく様々な制度の比較検討につき、Nathan James, “Risk and Needs Assessment in the Federal Prison System”, *CRS Report*, R44087, Jul. 10, 2018.

¹⁰ 三井誠ほか編『刑事法辞典』信山社, 2003, p.491. 短縮される刑期を、善時特典という。

¹¹ 「釈放前の拘禁」には、「自宅拘禁（home confinement）」又は「居住型社会復帰センター（residential reentry center）」の 2 つがある。自宅拘禁は、連邦刑務局長が承認する場合を除き自宅にいなければならない、24 時間の電子監視に服する（18 U.S.C. § 3624(g)(2)）。

¹² National Reentry Resource Center, Bureau of Justice Assistance, U.S. Department of Justice, “The Second Chance Act”, Apr. 2018. <https://csgjusticecenter.org/wp-content/uploads/2018/07/July-2018_SCA_factsheet.pdf>; 2007 年第 2 の機会法には、連邦被収容者社会復帰イニシアチブ（Federal prisoner reentry initiative, 34 U.S.C. § 60541）も含まれ、2018 年法では 2019-2023 会計年度の各年に 500 万ドルが定められた。

¹³ 勝田卓也「オバマ大統領による刑事司法制度改革」『アメリカ法』2017(2), 2018.7, p.288; Barack Obama, “Commentary: The President's Role in Advancing Criminal Justice Reform”, *Harvard Law Review*, vol.130, no.3, Jan.17, 2017, pp.826-827.

3日より前の事件に遡及適用されることはなかった。2018年法は、これを遡及適用させ、以前に量刑判断を行った裁判所が、被告人、連邦行刑局長等の申立てを受ける場合に、刑を減ずることができるようにする。

(4) 重罪の前科がある場合の薬物犯罪に対する絶対的下限刑の緩和

絶対的下限刑とは、「裁判官が、特定の犯罪で有罪判決を受けた者に対して量刑を行う際に、…(中略)…拘束的な刑の下限を上回る量刑を言い渡さなければならない」¹⁴ 制度をいう。薬物犯罪の常習犯に対する絶対的下限刑は特に厳しい¹⁵。これについて、2018年法は、①前科がある場合の加重絶対的下限刑を減じ、②前科とされる犯罪を、「重罪薬物犯罪」から「深刻な薬物重罪又は深刻な暴力重罪」に限定し、絶対的下限刑を緩和する(表1)。この改正は、法律の制定日に犯罪の量刑が定まらない場合は、その日より前に行われた犯罪に適用する。

表1 薬物犯罪のための絶対的下限刑の改正

規定	罰則	法改正前の加重罰	法改正後の加重罰
21 U.S.C. § 841(b)(1)(A) [多量の規制薬物の製造、頒布等]	絶対的下限刑 10年	絶対的下限刑 <u>20年</u> (重罪薬物犯罪(注2)の前科1犯)	絶対的下限刑 <u>15年</u> (深刻な薬物重罪(注3)又は深刻な暴力重罪(注4)の前科1犯)
		終身刑 (重罪薬物犯罪の前科2犯以上)	絶対的下限刑 <u>25年</u> (深刻な薬物重罪又は深刻な暴力重罪の前科2犯以上)
21 U.S.C. § 841(b)(1)(B) [中等量の規制薬物の製造、頒布等]	絶対的下限刑 5年	絶対的下限刑 <u>10年</u> (重罪薬物犯罪の前科1犯)	絶対的下限刑 <u>10年</u> (深刻な薬物重罪又は深刻な暴力重罪の前科1犯)
21 U.S.C. § 960(b)(1) [多量の規制薬物の輸入、輸出等]	絶対的下限刑 10年	絶対的下限刑 <u>20年</u> (重罪薬物犯罪の前科1犯)	絶対的下限刑 <u>15年</u> (深刻な薬物重罪又は深刻な暴力重罪の前科1犯)
21 U.S.C. § 960(b)(2) [中等量の規制薬物の輸入、輸出等]	絶対的下限刑 5年	絶対的下限刑 <u>10年</u> (重罪薬物犯罪の前科1犯)	絶対的下限刑 <u>10年</u> (深刻な薬物重罪又は深刻な暴力重罪の前科1犯)

(注1) 2018年法の改正の対象となる部分に下線を施した。

(注2) 「重罪薬物犯罪 (felony drug offense)」は、1年を超える拘禁刑により処罰される (21 U.S.C. § 802(44))。

(注3) 「深刻な薬物重罪 (serious drug felony)」合衆国法典第18編第924条c項(2)に定める規制薬物法、規制薬物輸出入法等の違反であって、12か月を超える拘禁刑に服し、釈放が、最初の犯罪の着手から15年内であるものをいう (21 U.S.C. § 802(58))。

(注4) 「深刻な暴力重罪 (serious violent felony)」とは、①合衆国法典第18編第3559条c項(2)に定める謀殺、故殺、放火等の違反であって、12か月を超える拘禁刑に服するもの、②合衆国法典第18編第113条に定める謀殺の故意による暴行、身体的傷害の故意による危険な武器を用いる暴行等の違反であって、12か月を超える拘禁刑に服するものをいう (21 U.S.C. § 802(59))。

(出典) Office of Education & Sentencing Practice, *ESP Insider Express, Special Edition, The First Step Act of 2018*, Feb. 2019, p.4. United States Sentencing Commission website <https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/training/new_sletters/2019-special_FIRST-STEP-Act.pdf>を基に筆者作成。

(5) 絶対的下限刑による量刑加重の制限 (合衆国法典第18編第924条c項の改正)

連邦最高裁判所は、1993年の判例で、暴力犯罪又は薬物取引犯罪に際する武器の利用、携行

¹⁴ 岡上雅美「アメリカ合衆国量刑ガイドラインの現状—連邦最高裁判例と最近の刑事政策の動向」井田良ほか編『新時代の刑事法学：権橋隆幸先生古稀記念 上巻』信山社, 2016, p.539.

¹⁵ “Sentencing Reform at the End of the 114th Congress”, *CRS Report & Analysis*, Jan.24, 2017.

等につき処罰を定める合衆国法典第 18 編第 924 条 c 項の規定に基づく複数の訴因が起訴状にある場合に、絶対的下限刑による量刑の加重（25 年）の前に、1 個目の訴因の有罪（5 年）が確定していなくてよいとした¹⁶。すなわち、同じ起訴状に複数の訴因がある場合、2 個目以降には 25 年が加算される。2018 年法は、絶対的下限刑による量刑の加重が、1 個目の訴因の有罪が確定した後に適用されることを明確化した。これにより、同じ起訴状に複数訴因がある場合には、2 個目以降にも、1 個目の刑が加算されるのみとなった（表 2）。この改正は、法律の制定日に犯罪の量刑が定まらない場合は、その日より前に行われた犯罪に適用する。

表 2 合衆国法典第 18 編第 924 条 c 項の改正

同じ起訴状における、この項により有罪とされる訴因の数	法改正前	法改正後
1 個	絶対的下限刑 5 年	絶対的下限刑 5 年
2 個	絶対的下限刑 5+25=30 年	絶対的下限刑 5+5=10 年
3 個	絶対的下限刑 5+25+25=55 年	絶対的下限刑 5+5+5=15 年

（出典）Office of Education & Sentencing Practice, *ESP Insider Express, Special Edition, The First Step Act of 2018*, Feb. 2019, p.2. United States Sentencing Commission website <https://www.uscc.gov/sites/default/files/pdf/training/newsletters/2019-special_FIRST-STEP-Act.pdf>を基に筆者作成。

（6）「安全弁」規定の緩和（合衆国法典第 18 編第 3553 条 f 項の改正）

「安全弁」規定（‘safety valve’ provision）とは、薬物犯罪の軽微事犯に対し、次の 5 つの要件の下に絶対的下限刑の例外を認めるものである¹⁷。①量刑ガイドラインの「犯罪歴」¹⁸が 0 点又は 1 点であること、②暴行又は銃器の利用ではないこと、③犯罪の結果として死亡又は重大な傷害が生じていないこと、④犯罪の首謀者又は主導者ではないこと、⑤量刑審問時まで、検察に事件又は関連行為についての情報を真摯に提供することである。

2018 年法は、このうちの①を次のとおり改正する。(i)量刑ガイドラインの下で、犯罪歴 1 点の犯罪の点数を除き、犯罪歴 4 点以下であること、(ii)犯罪歴 3 点の前科がないこと、(iii)犯罪歴 2 点の暴力犯罪の前科がないことの 3 つを満たす。この改正は遡及適用を行わない。

（7）妊娠中の被収容者に対する拘束の禁止（合衆国法典第 18 編第 4322 条の新設）

被収容者の妊娠が確認される日から分娩後の回復完了の日までの間、他の方法では阻止できない逃亡リスクや深刻な傷害リスクがある場合を除き、その身体を拘束してはならない。リスクがあり、拘束する場合であっても、最も制約の少ない拘束具を用いる。また、例外なく禁止される拘束手法を定める。

（8）その他の規定

①被収容者を可能な限り釈放後の居住地に近い施設に配置する、②リスクとニーズがいずれも低い被収容者を、可能な限り自宅拘禁とする、③連邦刑務所産業（Federal Prison Industries）の製品販売先を指定することにより、被収容者の雇用拡大を図る、④高齢者家族再統合パイロット・プログラムに、末期の病状にある一定の被収容者を自宅拘禁にする手続を定める、⑤少年の独房への収監のルールを厳格化する等の規定を設けた。

¹⁶ Deal v. United States, 508 U.S. 129 (1993).

¹⁷ 岡上 前掲注(14), p.540.

¹⁸ 量刑ガイドラインは、縦軸に犯罪の重さ（offense level）、横軸に被告人の犯罪歴（criminal history category）をとる量刑表（sentencing table）をその中心的内容とする。被告人の犯罪歴の点数は、被告人の連邦、州、特別区の裁判所で下された過去の有罪判決の刑期の長さに基づいて決められる。1 点が最も犯罪性が薄く、多くの場合は初犯である。6 点が最も重い。同上, pp.534-536.