

「更生保護のあり方を考える有識者会議」

中間報告に対する意見書

全国更生保護法人連盟

はじめに

刑務所出所者等による重大再犯を契機に更生保護制度を見直すための「更生保護のあり方を考える有識者会議」（以下、単に「有識者会議」という。）が立ち上がり、更生保護について詳細な議論がなされていることは、大変ありがたく、時宜を得たものと受け止めている。更生保護制度はこれまであまり世間には知られず、国民の関心も多くは集まらなかった分野であるが、犯罪者や非行に陥った少年の改善更生を図り、また、我が国社会の治安を確保する上で極めて重要な役割を負っている。有識者会議での充実した議論及び将来の制度設計の基本となるべき最終報告がなされるこの機会に、更生保護制度に対し、多くの国民の関心が寄せられ、より一層の制度の充実発展につながることを切望するものである。

折角の機会であるので、中間報告に対する若干の意見を述べることにしたい。

1 更生保護の基本理念について

更生保護は「再犯のリスク」を負いつつ社会の中に犯罪者を置いてその処遇を行うものであり、更生保護の目指す目標を再犯防止に置くか、改善更生に置くのかの点に関しては、両者は表裏一体のものと考えられる。従来、更生保護に従事してきた実務家の間では、更生保護の基本理念は、罪を犯した人の改善更生を助けそれによって対象者の再犯防止に努めようとするものであるとの一般的理解があり、そのような理解を前提にすると、中間報告では再犯防止に力点が置かれているとの感を否めない。本有識者会議の発足の経緯からやむを得ない面もあるものと思われるが、対象者の改善更生を離れた再犯防止の観点のみを正面に打ち出す姿勢については、違和感を覚える実務家が多いことは、率直に指摘しなければならない。一方で、国民が更生保護に期待する点は、再犯防止であるとの指摘も理解できるので、最終報告においては、実務家の想定する改善更生を中心とした

更生保護の理念と国民の期待する再犯防止とを結ぶことのできる理念を打ち出し、双方に目配りした報告書を作成する必要があると考えられる。

2 更生保護制度における民間事業の重要性について

更生保護制度はもともと民によってスタートしたものである。明治21年に金原明善等によって静岡県出獄人保護会社が設立され、我が国最初の更生保護施設が設置されたことと同年に保護司の前身ともいえる司法委員1700名を静岡県下に配置したことが、更生保護事業の淵源であるとも言われている。

更生保護事業に従事する我々としては、元々「官」がやるべきものを「民」が肩代わりをしてきたとか、本来やりたくないことをやらされているという意識は毛頭ない。困っている人や助けを求める者が傍らにおり、これらの者を救わなければならないといういわば「惻隱の情」から我が国の出獄者保護事業はスタートしたのである。我々は、犯罪者や非行少年の更生を図るという尊い仕事に関し、民間でやれることをできる限りの努力でやっているまでである。そして、それによって、対象者の社会内処遇を図る上で重要な役割を果たしていると自負している。

中間報告は、保護観察の実施者として責任を負うべきは保護観察官であるにもかかわらず、現状は、保護観察官が民間の保護司や更生保護施設職員にあまりにも依存しすぎていること、更生保護制度は、民間への過度の依存を前提とする制度として定着してしまったと認識せざるを得ない実情にあることを指摘している（5頁）。その認識自体は、誤っているものではないが、更生保護制度は、社会内処遇を本質とするものであり、社会内処遇において民間が果たすべき役割と重要性について触れず、官の役割のみに注目しているのは、物事の一面のみを捉えている感じがする。確かに、「官と民との役割分担も不明確になっている」（5頁）面もあるかも知れないが、現に毎日犯罪者と非行少年を対象者として抱えている我々からすれば、我々のやっている仕事が本来の役割か否か不明確というのでは、納得がゆかず、我々のやっている仕事をまず社会内処遇として有意義な仕事として評価し、本来、民の仕事であると位置付けてもらいたいと思う。

官と民との役割分担に関しては、民間への過度の依存の是正という観点が強くと打ち出されているため、民間の実務家の一部には従来の仕事に対する影響の有無、例えば官の規制が厳しくなるのではないかなどの懸念を抱く者が無いわけではない。しかし、中間報告が意図するところは、従来の民の事業の長所は大切にその充実発展を図っていくとともに、官の側も民に過度に依拠しないで済むように充実発展させるという全体の拡大発展を

考えているものと思うので、そのような懸念は当たらないと考えるが、「民間の事業の発展を図りつつ」などという文言をどこかに入れて、そのような誤解を払拭していただければありがたい。

3 更生保護事業の充実強化について

保護観察対象者の更生を地域社会で図っていくためには、中間報告で指摘されているとおり、更生保護施設を営む更生保護事業を充実発展させていくことが重要である。そのための方策として、具体的には、以下の施策を提言していただきたい。

(1) 公的な更生保護施設の開設

中間報告では、公的な中央施設の創設に触れられているが、それはもとより望ましいことである。しかし、更生保護が、各地域において犯罪者等の社会復帰を図るための制度であると言う点を考慮するならば、中央に一箇所そのような施設があることで、全国的な各地域の必要性に応えることができるとは、考えられない。少なくとも、全国で数箇所の公的更生保護施設が必要であると考ええる。

(2) 施設整備補助金の充実

平成18年度予算の政府案では、更生保護施設整備のための補助金が2億円を切っている。全国に101箇所の更生保護施設が展開しており、施設整備が30年に一度平均して行われるべきであるとする、年平均3箇所を超える施設整備が図られるべきであり、2億円では、到底足りない。現在、整備を図ろうとする施設は、不足分を各地方公共団体や自転車振興会の寄付に依存しているほか、その地域における善意の篤志家の寄付に依存している実態にある。そのような寄付に支えられて、施設の整備が図られること自体の意義を過小評価するものではないが、関係者の努力は並大抵のものではない。本来、更生保護施設が、刑事政策の分野の施設であることからすると、国の負担をもう少し明確にすべきであると考ええる。

(3) 職員体制の充実

更生保護施設においては、後に述べるように経営に余裕がないところが少なくない。そのためにもっとも影響を受けるのが、職員給与であり、その平均は月額22万円である。その給与では、結婚して家庭を維持することは困難であるため、若い人が施設の新規職員として加わろうとすることが少ない。そのため、公務員を退職した年金生活者が、定年後の仕事として取り組んでいる例が多い。しかし、更生保護事業の重要性にかんがみ、大学で社会福祉や人間関係科学を学んだ若い職員が多く参加するような、給与体系を実現することが必要である。また、年齢のみならず、職員数自

体の不足のために、宿直が二人で行える体制が取れない施設が多く、これも職員の過重な負担となっており、改善の必要性が大きい。

また、施設の処遇能力を向上させようとしても、現実には、職員数の不足や若い職員の不足のため、それが困難な施設も少なくない。せめて、職員の能力の向上のために必要な研修を充実すべきであるとの要望は強い。

(4) 経営状態の改善

現在、更生保護施設の経営は、基本的に不安定であり、苦しい状態にある施設も少なくない。その理由は、いくつかあるが、基本的には、委託費の積算が、定員によって積算されず、受け入れ人員の実績によって積算されることにある。したがって、施設の側で努力しても十分な受け入れ実績を作れない施設、例えば、大都会でない地域にあって就労先の確保が困難であるため、受け入れ希望者自体が少ない施設、一般に受け入れ希望者の少ない少年施設、あるいは、地域住民との約束によって受け入れ対象者に制約がある施設においては、十分な委託費が得られず、経営が苦しくならざるをえない。委託費がその経営に必要な経費に占める割合は、全体で平均約 83 パーセントであり、その不足分は、施設役員その他の関係者の善意の寄付を仰ぐほか、地方自治体からの助成金等に頼っている実情にある。しかし、最近ではそれらの寄付等に頼ることが困難になりつつあり、経営はますます不安定になりつつある。このような状態を改善することが必要であり、そのための提言を願いたい。

(5) 処遇機能の充実

終戦後に成立した更生緊急保護法によって更生保護事業は営まれて来たが、平成 7 年に画期的な区切りとなった更生保護事業法が制定され、翌 8 年に施行されて満 10 年を経過した。この間の更生保護施設は処遇機能の強化のためにそれなりの努力を重ねてきた。すなわち「更生保護施設の処遇機能充実化のための基本計画～21 世紀の新しい更生保護施設を目指すトータルプラン」の策定と実施（平成 12 年度から 3 ヶ年）、トータルプランの目指す内容に関して法制度面での具体化を図った更生保護事業法等の一部改正（平成 14 年）など、複数の画期的な施策が官民協働により実現した。これらの施策により、更生保護施設は従来の生活扶助的な施設から犯罪者処遇の専門的施設へと脱皮しようと努めている。例えば、社会生活に適応させることを目的とする SST（社会生活技能訓練）も、数年前はわずか数施設であったのが、今や全国の更生保護施設の半数を超える施設で行われるようになってきている。しかしながら、現在の施設が、本来持つべき処遇機能を備えたかということ、まだまだ不十分であるといわざるを得ない。

更生保護施設在所者には、人間関係の維持や就労に係る基本的な生活技能が備わっていない者が少なくなく、薬物やアルコール乱用等、再犯に結びつき得る多様な危険性を有する者が多く見られる。これらの者に対して、居住型処遇施設の特徴を生かした濃密で集中的な処遇を行えるのが更生保護施設であり、更生保護施設の処遇機能の向上こそが、再犯防止に大きく貢献するものである。また、在所している保護観察対象者の処遇の充実のもとより、在宅で生活が崩れた保護観察対象者の集中的プログラムの実施など、更生保護法人等に通所処遇を委託するシステムを構築できれば、保護観察処遇の相当の充実が図れることも考えられる。更生保護事業を積極的に保護観察処遇に活用する仕組み作りについても充分論議していただき、更生保護施設における処遇機能の向上の必要性を本報告において指摘していただきたい。

(6) 就労支援方策の充実

中間報告でも指摘されているように、対象者の改善更生を図る上で、その就労を支援し、経済的に自立させることは、不可欠である。最近の法務省と厚生労働省の共同の取り組みは誠にありがたく受け止めているが、現実の問題はそれのみでは全て解決するものとは思われない。就労支援問題には、①対象者に就労意欲の十分でない者がかなりいること、②対象者の資質能力の問題として一度就労の意欲を示したとしても長続きしない者がいること、③対象者に就労意欲があるにもかかわらず、就労先から受け入れてもらえないなどの問題があり、それぞれに対策が必要である。今回の前記共同の取り組みは、③にある程度効果的であるが、①、②についての効果的な方策は打ち出していないのが現状である。これらの問題を何とかしなければ、就労支援方策が充実したとはいえないと思われる。

また、各施設においては、協力雇用主の開拓に努力しているが、なかなか十分な数の就労先を確保できている例は少ない。各施設の個別の努力には限界があるので、協力雇用主の全国組織を創設して、就労先確保の必要性について、全国的キャンペーンを展開するなど、新たな試みをしてゆく必要がある。そのような提言を願えば有難い。

(7) 社会福祉機関、医療機関との連携の強化

今や刑務所に収容されている者の10人に1人は高齢者であり、刑務所の高齢化傾向が著しい。当然のことながら刑務所から出所する高齢者のみならず、病弱者、身体障害者、知的障害者等をどのように保護することができるかが、再犯防止上極めて重要な課題である。果たして我々更生保護施設がこのような者を十分受け入れているかと問われれば忸怩たる思いであるが、高齢の者でもある程度受け入れており、また、受け入れた後病

気になる者も少なくない。これらの者をいかに処遇するかの問題は再犯防止上避けて通れる問題ではない。処遇困難との理由で、更生保護施設が受入不可とし、結果として、満期釈放後、住居や職が得られず、軽微な窃盗や無銭飲食をして、刑務所に戻っている者が少なくない。中には下関駅放火事件のように重大再犯に及ぶ者もいる。これらの者を刑事司法だけでケアすることは凡そ不可能であり、社会福祉機関、医療機関との密接な連携が必要である。なぜなら、それらの者は、社会福祉機関や医療機関を本来利用できるとしてもそれを利用することさえ、困難な状況におかれており、本来彼らに最も近いところにいる更生保護施設が、それら関係機関との連携を強めつつ、その保護機能を発揮することを求められていると思われる。

社会福祉事業の戦後の発展にはすばらしいものがあり、その充実の度は更生保護事業をぬきんでている。しかし、社会福祉が刑余者を受け入れているかといえばそうではなく、いわばこれらの者は制度（社会福祉）と制度（更生保護）の狭間のクレバスに落ち込んでいると言っても過言ではない。これらの者を保護するための有効な方策を打ち出すことが再犯防止の観点からも重要であることにつき、是非最終報告で指摘していただきたいと考える。

(8) 地方自治体との連携の強化

地方公共団体は、その地域において行われる更生保護事業に対し必要な協力をすることができるとされている（更生保護事業法第3条2項）。現に、程度の差はあるが、更生保護施設は、平素の運営や施設の改善において、その地域の地方公共団体から資金的援助を得ている実情にある。このことは、更生保護が、刑事政策の一環であって、本来国の責任で行うべき分野であるにしても、犯罪者や非行少年の再犯を防止することは、その地域の安全に寄与するものであって、その地域の治安を確保することは、地方自治体の利益であり、また、当然の責務であることから、合理的根拠を有するものというべきである。

各更生保護施設においては、関係の自治体と良好な関係を維持するために平素から努力をしているところであるが、地方自治体としてもできるだけ更生保護事業に協力することの重要性につき、最終報告で指摘していただければ有難いと考える。

4 保護観察所の体制強化について

我々更生保事業に従事する者を指導し、監督する立場にある保護観察所の体制が強化されることは、民間に過度に依存している現在の更生保護の体制を是正し、更生保護全体の強化を図る上で、是非必要なことである。

この点に関し、中間報告で指摘されていることは基本的に正しいと思われるが、保護観察官の仕事の現状に対する評価は、やや厳しすぎる感もある。

すなわち、保護観察官の仕事の現状が、本来ケースワーカーであるべきであるのに、実際はデスクワーカー等になってしまっているとの指摘はそれ自体正しいであろう。しかし、我々民の立場にある者が接する保護観察官の中には熱心でない、あるいは適切な指導等が十分できない者がいることは事実であるとしても、それらは限られた少数であって、ほとんどの者は、ケースワーカーとして成長することを希望しているように感じられ、決してそうなりたいたいというモラルに欠けているわけではない。保護観察官のケースワーカーとしての活動を阻害している最大の原因は、保護観察官の数が極端に不足していることにあり、あるべき姿、望ましい姿を希求しながらも、それを実現することのできないジレンマに悩みながら仕事をしているのが多くの保護観察官の実態ではないかと思われる。保護観察官の大幅な増員により、保護観察官が充分にその役割を果たし、ケースワーカーとしての実力を存分に発揮できる体制の確立が早急に望まれる。

また、保護観察官の中には、熱心で相応の専門性を有している人も少なくはないが、これらの人たちについても日々の執務に忙殺され、我々が望む事業に対する手厚い専門的支援ができない状態である。保護観察所の人的体制の充実整備がなされることが、専門性の見地からしても重要であることをご理解いただき、保護観察官の増員の必要性について積極的な提言をしていただきたいと考える。

5 更生保護事業に対する国民の理解の促進について

更生保護事業の運営を始めとする更生保護関係者の諸活動において、地域住民の理解が十分でないことが様々な弊害を生んでいることは言うまでもない。地域住民の理解と協力が得られるということは、更生保護事業の運営等をやりやすくするのみならず、社会復帰を図ろうとする対象者にとっても必要不可欠な条件である。

更生保護施設は、これまで様々な地域住民の反対運動に遭遇してきた。中には事業廃止に追い込まれた施設もある。地域住民は、多くの場合、更生保護事業の必要性について理解を示しても、総論賛成・各論反対である。その壁を越えるために各更生保護施設は個々に努力し、概ね何とかその成果を上げているところであるが、個々の施設の努力には限界がある。更生保護制度全体として国民の理解と協力を得ていくという重要な課題に取り組む必要がある。そのため、更生保護施設が我が国社会の治安の確保に果たしている役割と重要性に対する国民の理解を広めること

の意義と必要性について、是非提言に盛り込んでいただきたい。中間報告においては、「国民の理解を得て、国民的基盤に支えられた制度とすること」(10頁)が提言されているが、それは、「第2 更生保護の現状と当会議の目指す方向」の一部であり、今後の更生保護が目指す方向なのかやや不明確である。また、その内容も、仮釈放制度を国民に開かれた制度とすることや犯罪者等を受容してもらうために国民の理解を広めることであり、更生保護制度において、もっとも国民に理解してもらうことの困難な更生保護施設の重要性については触れられていないので、それでは不十分と考える。

おわりに

我々はどんなに困難であろうと更生保護事業を営むことに誇りを持ち、誰かがやらねばならぬ仕事と位置づけ、これを放棄することはしない。それは、先人があらゆる苦難を乗り越えて我々に伝えたものであり、この精神を将来の世代につなげたい。有識者会議におかれては、我々のこの気概と精神を了とされ、更生保護制度の発展のために立派な提言をまとめていただくよう心から切望する次第である。

以上