

「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

全国保護司連盟

1 はじめに

昨年7月、「更生保護のあり方を考える有識者会議」が立ち上げられて以降、更生保護について熱心な議論を重ねておられ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。我々保護司は、更生保護の担い手として、犯罪者予防更生法第1条に掲げられた更生保護の目的及び保護司法第1条に掲げられた保護司の使命の下、犯罪・非行をした者の改善更生、地域の犯罪予防活動に尽力し、それらの活動を通じて、我が国の社会の安定に寄与してきたと自負している。中間報告書においては、こうした我々の努力が概ね積極的に評価されており、その点、委員各位のご労苦に深甚なる謝意を表したい。

我が国の保護司制度の源流をたどると、明治21年の静岡や福井における民間篤志家の善意の発露である慈善事業にその萌芽がみられ、それが次第に国の制度として刑事政策の中に位置づけられてきた。我々保護司は、連綿と受け継がれてきた慈愛の精神に基づく保護司制度を誇りに思い、これらの事業に真摯に取り組んできた。そういった歴史的経緯や業務の特殊性故に、保護司制度は、これまで社会的に注目されることが少なかった分野であるが、犯罪や非行に陥った少年の改善更生を図り、また、我が国の治安を確保する上で極めて重要な役割を担っている。

今般、中間報告がまとめられたこの契機に、本有識者会議の議論が更に深まり、更生保護が目指すべき将来像を描く一助になることを願い、更生保護の諸活動に第一線で従事している保護司の全国組織として、下記のとおり意見を申し述べる。

2 更生保護の理念等について

報告書においては、保護観察における規制の強化等、再犯防止のための諸施策についての意見が多々列挙されているが、制度全体が再犯防止の方向のみに特化され、それによって改善更生思想が後退することは、人間愛を基調として活動してきた保護司にとって違和感を覚えることを率直に指摘しなければならない。

今般の有識者会議が設けられたのは、保護観察中の者の重大再犯が契機であるこ

とは承知しており、これらの痛ましい事件を踏まえ、反省すべき点は真摯に反省し、必要な改善を行うことにより、更生保護制度を更に充実して行く必要があるのは当然のことではあるが、そもそも、再犯の防止は、刑事政策全体で考えていくべき重要な課題であり、全ての再犯の責任を更生保護のみで負うことは不可能である。本人の改善更生を図ることによって、再犯を防止することができるものであり、そのために我々も日夜努力している。現場の一線において、日常的に一人一人の保護観察対象者と接し、その人生と向き合いながら保護観察処遇に当たっている我々の感覚からすると、再犯防止のみを一義的な目的に定めることは、多くの保護司の志気を削ぐことになりかねないばかりか、保護観察事件の処遇困難化に伴い現在でも負担感が増している保護司に、精神的な圧力を加えることとなりかねない。

一方で、近時の再犯事件等の影響により、いわゆる体感治安が悪化している現在、国民が更生保護制度に再犯防止を求めることも至極当然のことであり、この点、保護司としても、更生保護制度の理念に再犯防止機能が含まれることを一概に否定するものではない。しかし、再犯防止のための施策は、刑事司法の各分野で様々な方法を駆使してこそ実現されるものであるところ、人間の可塑性や隣人愛に基づいて犯罪者や非行少年の改善更生に努める営為は、他の分野での直接的な展開は期待できず、まさに更生保護が担わなければならないものである。刑事司法の各分野の持ち味がそれぞれ十全にいかされてこそ、全体としての再犯防止が効果的に実現されるのではなからうか。

したがって、いま必要なことは、改善更生思想を解体し、そこに再犯防止を唯一の目的として据えることなく、改善更生により再犯防止に至るまでのプロセスをより明確化し、それらを社会に対して分かり易く説明することである。このような観点から、最終的な提言においては「更生保護」の理念が後退することのないよう、特段の配慮をお願いしたい。

3 更生保護官署と保護司との協働態勢のあり方について

保護司は保護観察官と協働して地域社会における保護観察、環境調整及び犯罪予防活動に従事してきた。個々の保護司の主たる活動域は、それぞれの所属する地域社会であり、その主たる活動の原動力は、地域の中で生活する一住民としての地域愛と地域における関係機関・団体や住民との様々な関係性における責任感である。すべての保護司活動は地域に立脚しているのであり、活動から地域の視点を除いては保護司の存在意義がないとも言えるものである。

我が国の更生保護制度は、専門性を有する保護観察官と、上記のように、地域性を有する民間ボランティアである保護司とが協働で行っている点に特色があるもの

の、中間報告にも指摘されるとおり、保護観察官が限られていることから、必ずしも保護観察官の専門性がいかされる体制になっていないことは否めない。この点、保護観察官の専門性の向上が望ましいことは多言を要しないものの、現在の体制では、たとえ保護観察官が専門性を備えていても、それを発揮できる体制にないことは指摘しておきたい。すなわち、再犯防止のための保護観察官の関与が十分でなく、保護観察官から保護司に対して、いわば「打てば響く」ような助言指導が十分に発揮されていないと感じる保護司が多い。その主たる原因は、保護観察官の資質や姿勢以前に、保護観察官の人員体制の極端な脆弱さであり、一人の保護観察官が常時100件前後の保護観察事件と数十件の環境調整事件を、担当地区内に居住する80人前後の保護司のスーパービジョンに当たりながら実施している現状にあることを、既に承知している。

昨年度法務総合研究所が取りまとめた「保護司の活動実態と意識に関する調査」においては、「新たに保護司になってもらうため、又は保護司を長く続けてもらうために大切な方策」という設問に対して、74.8%の保護司が「保護観察官による処遇指導の充実」を「非常に大切である」と回答しており、その比率は、実費弁償金の充実や給与制の導入、時間的負担の軽減等に対して、はるかに高いものであった。

報告書p19「保護司制度のあり方」においては、保護司制度の充実を図るための方策に関する意見が多々列挙されているが、保護観察官の処遇指導の充実は、これらの何にも増して保護司自身が望むことであり、そのための保護観察官の大幅な増員が、本中間報告のような両論併記でなく、提言として明確に打ち出されることを強く要望する。特に、再犯の可能性の高い対象者や、性犯罪者等の処遇については、基本的にはボランティアである保護司で対処できない面が大きく、これまで以上に、保護観察官による処遇への関与を求めたい。また、保護観察官と保護司をその機能面から役割分化する場合には厳父慈母論、すなわち、指導監督面は主に保護観察官が担い、補導援護面を主に保護司が担うこととするのが適切かつ効果的と考える。

4 保護司制度の向かうべき方向について

(1) 保護司及び保護司組織に対する予算措置について

すでに述べたように、保護司制度の源流は、民間篤志家が始めた慈善事業にあるのであり、保護司は地域における対象者の良き隣人として、無償の奉仕の精神をもって対象者の改善更生に尽力してきた。無報酬で自分のことを心配してくれる人の存在に対象者は感動するものであり、報酬制の導入は、こういった保護司と対象者

の関係を大きく変容させるものである。少なくとも現行の保護司制度を基盤とした更生保護制度を維持していくのであれば、報酬制の導入には消極的である。

しかしながら、多くの保護司の実感として、保護観察及び犯罪予防活動等の保護司としての活動に、支給される実費弁償金以上の負担を強いられているというのが現状であり、少なくとも、こうした持ち出しが無くなるよう保護司実費弁償金を充実することは、今後、保護司候補者を確保していく上でも、必要不可欠であると思われる。

なお、保護司関連予算の充実に当たっては、補導費の増額に加えて、近年、保護司組織としての活動が活発に行われていることに鑑み、組織活動（事務的）経費に相当する手当の新設か、又は保護司組織の任務遂行に係わる賃金職員等の設置が必要である。また、中間報告にも記載されているとおり、自宅以外に面接場所がないことが、新任保護司を確保する上で大きなネックになっており、更には、市町村合併の動きの中で、保護司事務所の確保に苦慮するケースも散見する。これらのスペースの確保についても検討いただき、補導費及び地域活動推進費の大幅な増額と併せて、最終提言に明記されるよう強く願いたい。

（２） 保護司適任者の確保について

保護司に適任者を得ることが困難になってきている背景には、例えば都市部等においては地域のネットワーク自体が存在せず、地域のために献身的に奉仕しようとする人材を得ることが難しくなっていること、保護司について社会一般の理解が必ずしも十分でないこと、犯罪者を処遇するという職務の内容が困難であること、さらに、ボランティアでありながら、持ち出しも多いことなど様々な理由が考えられる。

こういった状況下において、当連盟においては、保護司適任者の確保のための方策として、本年度から「保護司候補者内申委員会モデル地区」事業を試行している。本事業は、より幅広い人材から保護司適任者の確保を得ることや、保護司候補者推薦手続の一層の透明性を確保し、公正化を図ること等を主な目的として、地域における自治体、PTA、民生委員協議会等の関係機関・団体等の関係者を構成員とする保護司候補者内申委員会を各都府県ごとに１ないし２設け、保護司適任者の発掘に当たるものである。今後、その実施状況や効果等について、検証を行っていくこととしているが、相応の効果が認められた際には、国費による予算措置等についても検討いただきたい。

なお、保護司適任者を確保する上で、更生保護制度や保護司制度の実態が余り良く知られていないことが障壁の一つとなっていることから、更生保護制度の役割を

社会へ伝えていくため，国がより積極的に広報等を充実していくことについても，提言に盛り込まれたい。

（３）就労支援方策の充実について

中間報告でも指摘されているように，対象者の社会復帰を図る上で，就労の支援をどのように図っていくかは，きわめて大きな問題であり，総合的な対策が必要とされていたところである。保護観察対象者の就労には，本人に就労意欲がないことや就労意欲があるにもかかわらず就労先がないなど多くの問題がある。現在は，前歴を承知して雇ってくれる協力雇用主を，保護司の個人的な努力により開拓している状況にあるが，再犯，短期間での退職さらには金品の持ち逃げなど協力雇用主に迷惑をかけることも少なくない。今般，法務省と厚生労働省による総合的な就労支援策が図られることになったことは，極めて大きな意味を持つものと認識しており，その十全な実施に期待しているところである。なお，協力雇用主の開拓については保護司の個別の努力には限界があるので，全国保護司連盟としては協力雇用主の拡充を図る必要があるものと考えており，今後，既存の協力雇用主組織の拡充及び全国組織化を支援し，就業先の確保の必要性について国民の理解協力を得るような方策を検討している。効果的な就労支援対策のためにも関係機関の連携と国民の理解・協力について提言を願えればありがたい。

（４）地方公共団体との連携の強化について

保護司及びこれを支援する保護司組織が行う活動は，地域を基盤として行われるものであり，それらの実施に当たっては，地方公共団体はじめ地域社会の諸団体や住民の理解と協力がなければその目的を十分に達成することができない。平成１１年の保護司法の一部改正により，保護司法の第１７条において，「地方公共団体は，保護司，保護司会及び保護司会連合会の活動が，犯罪をした者の改善及び更生を助けるとともに犯罪を予防し，地域社会の安全及び住民福祉の向上に寄与するものであることにかんがみ，その地域において行われる保護司，保護司会及び保護司会連合会の活動に対して必要な協力をすることができる。」と規定されたところである。近年，保護司及び保護司組織が地方公共団体等を始めとする地域の関係機関・団体との連携を密にし，より一層地域活動を広く展開するための各種事業を推進しており，多くの地方公共団体からは，既に保護司ないし保護司組織に対して人的・物的な支援を得ている実情にある。このことは，保護司ないし保護司組織と地方公共団体とが，互いに協力し合うことによって，その地域の治安の確保を図り，地域の公共の福祉と地域の安全

に資するものであり，地方公共団体の利益となることから，合理的根拠を有するものである。各保護司会においては，関係の地方公共団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，最近の市町村合併の動きの中で，財政悪化等を理由として，市町村から保護司組織への補助金や助成金の削減や廃止，保護司の組織運営にかかる人的支援の廃止，公共施設からの事務所の撤収などの動きがあるので，この際，地方公共団体が更生保護に協力することの意義と必要性を，最終提言において明確に指摘していただきたい。

5 犯罪予防活動及び各種啓発活動等について

更生保護は，もとより，民間篤志家の隣人愛や地域貢献の精神によって発足した制度であるが，保護観察が国の刑事政策として制度化された今日においても，保護司の活動意欲の源泉は，犯罪・非行前歴者の更生を助けるという使命感に加え，犯罪や非行が生じることのない地域社会を自ら作っていくという社会貢献の精神にある。保護司が処遇場面で活用する社会資源の多くが，これら地域活動の地道な積み重ねによって得られたものであることから，犯罪予防活動や各種啓発活動等の重要性は明らかである。

報告書 p 20 において，保護司の負担を軽減するために“社会を明るくする運動”を始めとする犯罪予防活動等を見直すべき旨の意見が記載されているが，保護司の使命は，保護司法においても，社会奉仕の精神をもって，犯罪をした者の改善更生を助けるとともに，犯罪の予防のための世論の啓発を行い，地域社会の浄化を図ることと明確に規定されており，保護観察を始めとする事件事務も，犯罪の予防のための地域活動も，犯罪や非行のない地域社会の素地を整える上で，齊しく同等の意義を有するものとして認識している。

中間報告に見られる意見は，外目には，有効な保護司の負担軽減策として受け取れる書きぶりとなっているが，地域貢献の精神を持って日々の活動に心血を注いでいる保護司から見れば，保護司が単なる保護観察の実行機関に貶められている印象を与えるものであり，地域の有識者とのいささかの自負をもって職務に取り組んでいる保護司の活動意欲を大きく阻害することが憂慮される。

また，中間報告書にもあるように，更生保護制度が社会内処遇であり，これを有効に機能させるためには地域社会の理解が不可欠である。保護司は，保護観察対象者の改善更生のために，これまで関係者の匿名性の確保を重視しており，保護司であることを積極的に公言してこなかった経緯があるが，平成 11 年の保護司法の改正を機として，ようやく保護司会が法定組織として認められ，組織的な地域活動・啓発活動が充実してきたところである。特に，保護観察中の再犯事件が大きく取り

上げられ、更生保護に厳しい目が向けられている現状においてこそ、更生保護制度の存在意義とその役割を的確に説明していく必要性が高まっている。そのためにも、今後、更に奮励努力し地域社会に対する働き掛けを強めていく必要があるので、むしろこれらの活動についても積極的に充実させる観点から議論していただきたい。

6 被害者支援施策について

昨年12月に内閣府において策定された「犯罪被害者等基本計画」により、保護司は、判決確定後の加害者情報の犯罪被害者等に対する提供及び犯罪被害者等の心情等の加害者への伝達を実施することとなり、併せて、刑事裁判終了後の犯罪被害者等への保護司の支援が法務省において検討されることとなった。

同支援策の内容については、犯罪被害者等からも信頼される更生保護制度の構築に向け、今後法務省において鋭意検討が進められることとなるが、これがいずれの内容となるにしても、保護司に新たな業務を課すことは明らかであり、これを実施する場合には、保護司法に定められた保護司の総定員の増員が必須であることは言うまでもない。また、同施策の検討は、犯罪被害者等の支援に適した保護司の配置を含めて行うこととされているところ、これにのみに専従する保護司を切り分けて置くことは、研修や地域活動等、保護司の組織的な活動に要する保護司会の一体性を損なうことが懸念されるところであり、慎重な検討を要する課題である。

また、現有の保護観察所職員の処遇部門又は犯罪予防活動部門の人員を割いて犯罪被害者等の支援に当たらせることは、保護司や民間ボランティアとの連携、社会資源の開拓等が弱まることにつながり、認めがたい。保護観察所職員の増員も必要である。

上記のとおり、犯罪被害者等への支援施策は、保護司及び更生保護官署職員の人員確保と不可分の関係にあり、この点を踏まえた上で、本有識者会議において同施策の在り方について協議していただきたい。

7 保護観察所の体制の充実強化について

保護司による対応が難しいケース、例えば性犯罪者や薬物事犯者、人格障害等により粗暴傾向の強い犯罪者等のケースなどについて、より専門的な処遇を実施し、効果を高めるという方向性には賛成できるが、これらを実現できるだけの体制を整備できるのか危惧される。すなわち、報告においては、専門的な処遇プログラムの実施、保護観察から離脱した者に対する積極的な不良措置、所在不明者の調査、24時間365日体制等、保護観察官が保護司からの情報に敏感に反応して、本来の役割や責任を果たすようにすることなどが検討すべき事項として挙げられているが、

一方で、これらを実現するための主たる方策としては、保護観察官の意識改革と専門性の向上が挙げられるにとどまっている。

蓋し、あらゆる組織において、職員の全体的な資質の向上を図ることが重要な課題であることは論を待たないが、実質的に業務を遂行可能な人的資源と予算の裏付けのない改革は、組織論から考えても頓挫する可能性が高く、現状の改善につながらないものと思われる。意識改革と専門性の向上だけにより、上記の問題を図ろうとするのであれば、過去、多くの保護司が保護観察官の増員等を含め、保護観察所の体制整備を求めてきたにもかかわらず、実現されなかった歴史の繰り返しに終わるのではないかと危惧される。従って、最終提言においては、改革を十全に実行できるだけの保護観察所の体制整備が図られるよう、保護観察官の増員を含め、その趣旨を明確に盛り込まれたい。

8 結び

本年5月に取りまとめられる予定の本有識者会議の提言は、法務省において最大限に尊重され、具体的な施策の立案及び実施に反映されるものであり、同提言の内容は、今後の保護司制度の在り方を大きく左右するものであると承知している。本中間報告の内容を見るに、更生保護の主たる担い手である保護司にとって、多くの重大な論点が認められることから、同提言を取りまとめるに当たっては、十分に我々保護司の意見を組み入れていただきたい。

また、制度の改革を十全なものとするためには、更生保護の担い手である保護観察官や保護司等、更生保護関係者が、向かうべき目標や理念や夢を共有し、それぞれの役割において、意欲と熱意を持って改革に取り組むことができるようにしなければならない。本有識者会議における最終提言が、更生保護が向かうべき道を指し照らす揺るぎのない北辰となり、担い手が矜持を持って改革を進めることができるよう、現場の一線で働く実務担当者の気持ちも十分斟酌いただいた上で、更生保護の将来像を展望するものとなることを願ってやまない。