

法務総合研究所

研究部報告

28

英国の保護観察制度に関する研究
— 社会内処遇実施体制の変革と地域性の再建 —

2005

法務総合研究所

は し が き

法務総合研究所研究部が最近実施した調査研究の結果を取りまとめ、ここに研究部報告第28号を刊行する。

報告する研究は、「英国の保護観察制度に関する研究」であり、この研究は、英国での現地調査と文献の収集により、現在英国で進められている犯罪者の社会内処遇制度の変革とその中における民間団体との連携の現状に焦点を当てて実施したものである。

犯罪者に対する社会内処遇は、地域社会との連携や地域住民の協力がなければ、十全な効果を発揮することはできない。どの国においても、それぞれの伝統や社会事情に応じた方法で、社会内処遇の制度と地域社会との連携を促進し、地域住民の協力を得、また、地域の社会資源を社会内処遇に活用するための工夫が行われている。我が国の場合、社会内処遇において地域との連携の要となっているのは保護司であり、保護司は、専門家である保護観察官の人員の不足を補うにとどまらず、地域社会との連携の結節点となって、社会内処遇を支えてきた。しかし、地域社会との連携を築いているのは、我が国の社会内処遇だけではない。英国も、犯罪者の社会内処遇と地域社会との連携を促進し、地域に存在する社会資源を社会内処遇に活用するための非常に優れた制度を有している。

英国の保護観察制度は、その人的・物的資源の規模、処遇哲学、処遇の水準等、いずれの面においても世界の保護観察制度をリードしてきたとあってよいであろう。地域社会との連携に関しても、ボランティア団体等とのパートナーシップという形で充実した仕組みを発展させている。

その英国の保護観察制度は、今、大きな変革の時期にある。犯罪者に対する処遇内容の面では、有効な再犯防止プログラムを志向する「ホワット・ワークス施策」の下に、効果が認められた構造的な処遇プログラムを全国的に導入するとともに、組織の面では、保護観察組織を全国的に統一し、さらに、現在、施設内処遇部門との統一に向けた作業が進行中である。この大変革は、1990年代から推進されているパートナーシップ施策にも影響を及ぼし、現在、パートナーシップ施策の意義を見直し、それを再構築する作業も続けられている。

本報告は、英国における社会内処遇実施体制の変革のうねりを視野に収めつつ、上記のパートナーシップ施策の現状を紹介するものである。本報告が、我が国の犯罪者処遇の分野における各種施策にいささかでも役に立つようならば幸いである。

資料の収集に当たり、在英日本大使館関係者や英国各地の保護観察サービス関係者を始めとする多くの関係者から絶大な御支援をいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げる次第である。

平成17年 4 月

法務総合研究所長

大 塚 清 明

要 旨 紹 介

本報告を利用するに当たっての参考に、その要旨を紹介する。

1 社会内処遇実施体制の変革

英国政府は、近年、犯罪者処遇の目的として「再犯の減少」による「公衆の保護」を掲げ、それを効果的に実現するためには、犯罪者処遇機関（保護観察サービス及び矯正サービス）内の連携、及び犯罪者処遇機関と他の刑事司法諸機関との連携を強化する必要があるとして、犯罪者処遇実施体制を大幅に改革している。

(1) 保護観察サービス機関の全国的統一

英国（イングランドとウェールズ）の保護観察制度は、発足以来長い間、各地域の保護観察サービスが独立して業務を行っていたが、2001年4月、内務省内に全国保護観察局が新設され、各地方の保護観察サービスは保護観察管区となって、全国保護観察サービス(National Probation Service for England and Wales)が誕生した。予算も、従来は国が80%を、地方自治体が20%を賄っていたものを、国がすべて賄うようになった。

(2) 保護観察サービス機関と矯正サービス機関との統合

内務省は、2004年1月、保護観察サービスと矯正サービスとを統一して「全国犯罪者管理サービス」(NOMS: National Offender Management Service)の樹立を目指すことを宣言し、全国犯罪者管理サービスの初代長官(Chief Executive)が就任し、さらに同年6には犯罪者処遇部門の最高責任者である初代全国犯罪者管理官(National Offender Manager)が就任し、現在(2004年9月)、完全統合を目指して移行作業が進められている。

(3) 保護観察サービスの業務内容の変更

これまで判決前調査及び犯罪者の処遇と並んで保護観察サービスの所掌業務であった家事調停等の家事裁判業務は、別に新設された機関に移され、保護観察サービスは刑事司法機関として純化された。保護観察官の資格要件も、従来のソーシャル・ケース・ワーク資格から、刑事司法及び心理学の知識を重視した保護観察研究学位へと変更された。

2 ホワット・ワークス施策の推進

犯罪者処遇実施体制の大幅な変革は、犯罪者処遇の内容面の改革であるホワット・ワークス施策の推進を背景としている。

(1) ホワット・ワークス施策とは

ホワット・ワークス施策の‘what works’とは、「効果があるもの」の意であり、近年、欧米諸国に台頭している犯罪者処遇の効果に対する悲観主義‘nothing works’(何も効果を上げていない)に対抗するもので、「効果がある」犯罪者処遇を推進しようとする施策である。

(2) ホワット・ワークス施策の目標

ホワット・ワークス施策は、社会内、施設内を問わず、犯罪者処遇全体を対象とし、次の目標を掲げている。

- ① 犯罪者処遇は、犯罪者の再犯の減少に最善であると認められる証拠に基づいて実施される（証拠に基づく実務）。

- ② 犯罪者処遇は、それにかかわるすべての機関により、一貫した計画的な方法で行われる（境界なき刑の執行）。
- ③ 犯罪者処遇は、英国全域において、一貫したアセスメントに基づき、一貫した基準に従って実施される（処遇実施の公平性）。
- ④ 犯罪者処遇は、少数民族、女性、障害者等すべての犯罪者に適用でき、また効果的なものとなるように計画され、実施される（差別なき実務）。

(3) 認可犯罪行動プログラム

「認可犯罪行動プログラム」は、犯罪者の犯罪行動の変容を促すための、認知行動療法に基礎を置く処遇プログラムで、再犯の減少の効果に関する厳格な審査基準の下に認可されたものであり、この処遇プログラムの実施がホワット・ワークス施策の核となっている。その開発には巨額の予算が費やされ、2004年2月までに合計16の主要なプログラムが認可されている。認可犯罪行動プログラムは、厳格な基準によって認可された後も、各処遇現場でマニュアルどおりに実施しているかを監査し、実施に携わる指導員についても徹底した研修と資格審査を行うことにより、極めて厳格に運用されている。

3 英国保護観察サービスにおけるパートナーシップ施策

(1) パートナーシップ施策の発展

英国保護観察サービスは、古くから、パートナーシップと呼ばれる、地域のボランティア団体との連携による実務を発展させてきた。

1990年代前半には、保守党政権が、それまで各地域で独自に行われていたボランティア団体等との連携に統一性を与え、また、1990年代末に誕生した労働党政権は、広く「パートナーシップ文化」を推進したことから、保護観察におけるパートナーシップ施策は順調に発展し、2,000年には、パートナーシップ・プロジェクトは保護観察予算の約7%を占めるに至った。

1998会計年度に、英国全域で1,601のプロジェクトに対して約2,654万ポンド（約50億4,255万円）の予算が充てられ、その63.3%は保護観察対象者の処遇や犯罪予防等にかかわるプロジェクトに対して、36.7%は対象者等へ住居を提供するプロジェクトに対して支給されている。パートナーシップの相手団体の86.8%は、ボランティア（民間非営利）団体である。

プログラムの内容は、薬物・アルコール関係（住居提供以外のプログラムの20.0%）とETE（就業促進）関係（同12.6%）のものが多く、このほか、家事裁判福祉関係、住居関係、経済関係、性犯罪者に対する処遇、社会奉仕命令関係、被害者関係、ドメスティック・バイオレンス関係、車両運転に関する処遇、野外活動など多種多様である。かつては、パートナーシップ・プロジェクトは、対象者の処遇の主要部分を提供するのには馴染まないと言われていたが、現在では処遇の重要な部分に積極的に活用されている。

(2) ホワット・ワークス施策の展開とパートナーシップの動揺

ホワット・ワークス施策が推進する認可行動プログラムは、その実施に厳格な基準が設けられ、ボランティア団体に関与できない可能性が強まったため、パートナーシップ施策は大きく動揺した。

英国の保護観察サービスは、これを深刻に受け止め、ホワット・ワークス施策とパートナーシップ施策との調和を図るために、保護観察サービスにとってのボランティア団体の存在価値を再確認し、ボランティア団体の強化を促す方針を打ち出している。

認可犯罪行動プログラムの導入以来3年が経過しているが、2004年のパートナーシップ・プロジェクトのための予算は約3,400万ポンド（約64億6,000万円）に達しているという。予算規模から見て、パー

トナーシップ施策は、一時の動揺を経たものの、その後成長を続けているといえる。

研究部長

渋谷 慎吾

英国の保護観察制度に関する研究
—社会内処遇実施体制の変革と地域性の再建—

研究官 西川 正和
甲府保護観察所保護観察官 前研究官 河原田 徹

目 次

はじめに	5
第1章 社会内処遇実施体制の変革	11
第1節 保護観察サービスの統一と全国犯罪者管理サービスの樹立	11
1 保護観察サービスの統一	11
2 保護観察サービスと矯正サービスの統一	12
第2節 保護観察サービスの業務に関する諸改革	13
1 保護観察サービスの業務内容の変更	13
2 保護観察官の資格認定の変更と保護観察研究学位の導入	13
3 社会内命令の名称の変更と枠組みの変革	14
第3節 ソーシャルワークの理念と保護観察研究学位に関する論争	15
第2章 ホワット・ワークス施策の全国的な推進	21
第1節 保護観察サービスの業務方針と具体的業務目標	21
1 社会内処遇に関する業務方針	21
2 保護観察サービスの具体的な業務目標	21
3 新たな改善更生主義の台頭	22
第2節 ホワット・ワークス施策の沿革	22
1 改善更生に対する悲観主義の台頭と保護観察サービスへの圧力	22
2 ホワット・ワークス研究からホワット・ワークス施策へ	23
第3節 ホワット・ワークス施策の構想	24
1 ホワット・ワークス施策の概要	24
2 ケース管理と危険度評定システムの開発	25
3 犯罪行動プログラムの開発と導入	26
4 社会への再統合要因の促進	26
第4節 犯罪行動プログラムの運営	27
1 犯罪行動プログラムの立案と認可	27
2 認可行動プログラムの監査	28
3 プログラム指導員の養成	28
4 認可プログラム開発の現状と今後の展開	28
第5節 ホワット・ワークス施策の推進をめぐる葛藤	30
第3章 英国保護観察サービスにおけるパートナーシップ	37
第1節 パートナーシップの沿革	37
1 草創期のパートナーシップ施策とその枠組み	37
2 契約文化の導入とパートナーシップ施策の展開	40
3 契約文化からパートナーシップ文化へ	41
第2節 パートナーシップの成果と意義	41
第3節 ホワット・ワークス施策の展開とパートナーシップの動揺	44
第4節 新たなパートナーシップの模索	45

1	ホワット・ワークス全国運用マニュアルの改訂	45
2	ホワット・ワークス施策のその他の分野におけるパートナーシップの活用	46
3	パートナーシップに関する専門グループの設立	46
4	パートナーシップ施策に関する保護観察回状	47
5	パートナーシップ施策再構築の現状	48
	まとめ	53
	巻末資料	57