

これからの更生保護事業に関する有識者検討会 第2回会議議事要旨

1. 日 時 平成30年5月30日(水)午前10時から正午

2. 場 所 法務省会議室

3. 出席者

(座 長) 横田尤孝(弁護士・元最高裁判所判事)

(座長代理) 安部哲夫(獨協大学法学部教授)

(構 成 員) 今福章二(法務省大臣官房審議官)

坂井文雄(全国更生保護法人連盟理事長)

田中常弘(更生保護法人富山養得園理事長)

谷口太規(弁護士)

藤野京子(早稲田大学文学部教授)

森山秀実(更生保護法人東京実華道場

更生保護施設ステップ竜岡施設長)

湯川智美(社会福祉法人六親会常務理事)

4. 要 旨

(1) 各構成員からの挨拶等

第1回会議を欠席していた構成員から、自己紹介及び本検討に関する所感等について御発言いただいた。

(2) 事務局からの資料説明等

(3) 更生保護事業及び更生保護施設に関する理念、役割及び機能についての検討

【固有の役割や機能について】

・生活基盤を援助するとともに、善良な社会人の一員になるように一人ひとりの改善更生を支援し、処遇していくことが更生保護施設の役割、機能であるところ、現在はこれらの役割、機能が拡大していく傾向にあるのだと思っている。

・更生保護施設での処遇について、補導援護なのか、指導監督なのかという点は難しい論点であり、指導監督というどうしても国家権力的な意味合いが入ってくるため、官と民との立場から考えると、民間の施設である更生保護施設の役割は補導援護ということになると考えている。ただ、補導援護とは、施設運営の観点から作成された生活上の遵守事項や生活の心得を遵守するよう指導することが全くできないというものではなく、遵守事項に違反した場合には指導をし、それでも違反を繰り返す場合には、保護観察所から指導監督としての措置を執ってもらえるものとも考える。

・更生保護施設と指導監督に関する法制審議会の論点を端的に述べるならば、

法律上規定された指導監督の権限の全部又は一部を更生保護施設に担わせることの是非ということになる。更生保護法において保護観察は、指導監督及び補導援護によって実施することとされている。指導監督の方法についても条文が設けられており、その中で行状を把握し、保護観察対象者ごとに定められている遵守事項を守るよう指示その他の措置をとることと規定されている。一方、補導援護というと福祉的な措置、具体的には、住居を提供したり、就労を促したりというような措置を指すものである。これらの実施主体については法律で明記されており、補導援護も含め保護観察は保護観察官又は保護司が行うとされ、例外として、補導援護についてのみ更生保護事業者その他適当な者に委託して実施することができると規定されている。指導監督の部分について、その権限の全部又は一部を更生保護施設に担わせることができるか、これを委託できるような規定を置くことができるかという点が論点となっていた。これらが論点となった理由は、以下3点である。一つは、更生保護施設においては昨今様々な専門的な処遇メニューが導入されてきており、これらを指導監督の措置として更生保護施設に実施いただくことにより、受講に忌避的な人にももっと処遇を受けさせることにして、こうした処遇メニューを全国的に拡充していくことが期待されたこと。二つ目は、施設内処遇である矯正施設から社会内処遇への橋渡しを担う更生保護施設においては、自己管理能力や自主性の回復という点で、制約の多い矯正施設と自主性を求められる一般社会との間の大きな落差を埋めていくための中間的な処遇メニューを増やしていくことが必要とされ、そのためには一部の条件が整った施設には指導監督の権限を与えてはどうかという議論がなされた点。3点目は、更生保護施設の職員の方々へのヒアリングの中でも、もう少し踏み込んだ枠組みがあるとより充実した処遇ができるかもしれないという御発言があったことである。

- ・平成14年の更生保護事業法等一部改正の際の議論において、同様の議論がなされた。つまり、指導監督は法律上不良措置を背景とするものであり、これは対象者の権利利益に深く関わるものであって、こうした権限の行使は正当化根拠の存在と実施主体を公的機関に限ることによって可能になるため、現行法では実施主体は保護観察官と特別な法律で様々な要件を定められた保護司に限られている。この権限を民間施設である更生保護施設へ委託すると、更生保護施設が準国営的なものにならざるを得ず、民間性を大事にしたい更生保護施設の立場や職員の資格など様々な基準への適合の可能性などを考慮すると、指導監督権限の委託は適当とは言えず、補導援護の側面を強化するとの方向性で結論が得られたという経緯がある。この前提となる考え方は現在も変わっていないという点についても御理解いただいたため、今

回の法制審でも指導監督の委託については論点から事実上落ちることになったと理解している。

- ・更生保護施設における専門的なメニューをより活用する枠組みを生み出すべきではないかという観点からの法制審における意見については、その方法の一つとして、現行で行われている保護観察中の遵守事項として義務付けられた4つのプログラムのほか、更生保護施設が独自に行っている各種プログラムについても、遵守事項の枠をはめて本人へ受講義務を課すことによって、より広く活用されるようにしていく方向で話を進めるのがよいのではないかという議論もなされている。そうした場合には更生保護施設で行われている処遇のうち一定の基準を満たすものについては、当該プログラムの受講を遵守事項によって義務化することになるが、そうした場合のそれぞれの立ち位置について言えば、それを守るよう指示するのは保護観察官であり、補導援護としてこういったプログラムを提供するとともに受講義務を守るよう補導するのは更生保護施設というように棲み分けをしていくことになるかと考える。
- ・矯正施設と社会との落差をきめ細かく埋められるようなアプローチについては、その一つとして、更生保護施設への宿泊義務・居住指定を課すことが論点とされており、指導監督が十分にできる状況が整っている場所であれば、更生保護施設についても居住指定を課すことは法解釈上可能である。ただ、更生保護施設自体には指導監督の権限はないので、保護観察官がそこで確実に指導できる体制があるということが前提になる。将来的にこうした体制が整うのであれば、更生保護施設も居住指定先となった形での中間的な処遇施設としての役割を果たせるようになるかもしれない。
- ・更生保護施設は、全体の多くを占める収容定員20人以下の施設では、職員4人～5人で業務を行っており、今日一日を乗り切るのに必死になっている。更生保護施設が時代の要請、期待に応えることは常に意識していても、更生保護施設を支える体制、財政基盤がなければ、新しい機能や役割について検討しても、机上の空論になってしまうおそれがあるのではないか。
- ・指導監督の部分で言うと、更生保護施設は、常に対象者に寄り添う母としての役割である一方、保護観察官は厳格な父親の役割を担っている。寄り添って応援する立場に、厳しい立場を持ち込むとどうなってしまうかを危惧している。
- ・更生保護施設しかできない役割は、対象者と長く関係を持ち、施設職員の生き方や考え方を見せて感動させることによって、彼らの心を動かし、考え方や生き方を変えることにあると思っている。我々が求めているのは、退所後も再犯をしないで生活する力を身につけさせることにある。
- ・更生保護施設が行うプログラムに参加しない人や離れていく人をどうするか

という点については、課題が残っている。一つは、特別遵守事項で受講を義務付けるといった解決方法が考えられるが、参加を望まない人などに罰を課すことで従わせることは更生保護施設の在り方にそぐわない以上、それは採用できないため、プログラム参加への動機付けを行うための人材の育成やスキル開発を行う必要がある。その部分に資源を投入しなければ、日々をこなすだけで精一杯になってしまう。人材を育成するにしても、施設に対して負担をかけない形が必要であり、どのように資源を分配できるかも議論していきたい。

- ・更生保護施設の役割は、気持ちを落ち着けて安心、安全に生活できる場を提供することにあると考えている。施設ではプログラムを実施しているが、入所者は一時的に施設にいただけであり、就労も指導されている。その仕事というのも自立に向け、お金を貯めるための一時的な仕事であり、次のステップにつながる仕事ではない。施設にいられるのが3か月程度であり、その次にどうすればよいのかを入所者は非常に不安を感じているため、住居のことを心配しなくてもよい制度が必要である。
- ・自立準備ホームとの差別化を図るのか否かも考える必要があり、基本的な住居の提供プラスアルファが更生保護施設の存在意義ではないか。
- ・施設内の金銭管理や健康指導は、基本的な処遇なのか専門的な処遇なのかについても検討しなければならない。更生保護施設の入所者も必ずしも自立できる人だけとは限らなくなっており、ケースを分析し、彼らの着地点を考えて、在所中にこの人は次にどうすべきかのプランニングを誰が行うかも考えていくべきである。
- ・施設の職員は、対象者の伴走者、対象者に寄り添う立場である一方、対象者への指導、専門的なプランニングを行うことは官側に求められている。更生保護事業法の改正の中で、現状が大きく変化し、更生保護施設の処遇に関する専門性が望まれており、専門性を明確にしなければ自立準備ホームとの差別化ができなくなってしまう。
- ・再犯防止をスローガンとして掲げているのであれば、更生保護施設は施設内処遇から社会内処遇へのバトンパスをしているのであるから、準矯正的というか、ーフウェイハウスのような更生保護施設の在り方も検討してもよいのではないかと。また、全ての施設ではなく一部の施設とはなるものの、民の一部も指導監督に携わる仕組みや保護観察官が更生保護施設に常駐する制度設計も将来的には考えられるように思う。
- ・社会福祉施設では、入所者や在宅サービスの利用者が多様化しており、更生保護施設においても入所者のニーズ、課題分析が必要とされている。発達障害を有するなど一人ひとりの背景は異なり、より専門的な処遇が必要な人も

いる。一人ひとりのアセスメントや関係機関との連携，退所後も処遇プログラムを引き継ぎ，続けていくアフターケアも重要となっていており，更生保護施設の課題を洗い出し，何が行えるかを結びつけていくことが重要である。

・ 退所者の相談を行うフォローアップ事業が始まり，国からの予算も付いたが，そもそもこれは例年開催されている更生保護施設経営研究会において退所者に対するフォローアップの取組みを紹介していただいたのが始まりで，それを受けてフォローアップの重要性に各施設が気づき，結果として全国に波及していったものである。更生保護施設は実態に基づく課題意識を持っているため，その意識を国の制度としてどう位置づけていくか議論が必要である。

【地域との連携について】

- ・ 退所後もなぜ施設に訪ねてくるのかというと，前歴を知った上で，理解をしてくれる職員が更生保護施設にあり，様々なことを相談できるからであろう。福祉機関など相談窓口は多くあるが，彼らには前歴などオープンにしたい部分があり，相談は容易ではない。退所者以外の地域のケースでも保護司と連携してフォローアップを引き継いでいくことも可能だと思っている。
- ・ なぜ通所処遇が機能しているかということ，自らの意思で通ってくるからである。その背景には，引受人がいない中で更生保護施設は受け入れてくれたという感謝の意識が入所者にあり，だからこそ多少厳しい言葉をかけたとしても処遇が機能する。しかし，仮にそこに強制力が働くと我々との関係が崩れ，職員の声の対象者に届かなくなるおそれがある。
- ・ 更生保護施設と地域との関わりでいえば現在は，特に更生保護と関係のあるところと接触を図っている。例えば，高齢者や障害者が，あるいは精神障害で治療の対象になる者については，円滑に専門の部署に引き継ぐために福祉機関等の関係機関と接触を持っているというのが実態である。更生保護施設の立場からすると，高齢者にしても精神疾患者にしても専門的な処遇は難しい。そういう意味では，更生支援のネットワークをもっと幅広に作るべきだと思う。その場合には，地方自治体が中核にならないとなかなか全体が成り立たないと考えており，その中で更生保護施設も適切な役割を演じていくということになると思っている。
- ・ 現実的に施設の規模を考慮すると，新しいことをやるだけのスペースがある施設があるかどうかという課題がある。ただ，新しく改築していく施設に地域拠点を作っていく，これから建築する施設にそういったスペースを作っていくということは可能だと思う。
- ・ コミュニティ型の支援というのは不可避な流れであり，それに効果があると思っている。基本的に対象者は皆何らかの問題や課題を抱えていることから，こうした人を関係機関がつながり，シームレスかつワンストップに支援しよ

うというのが基本的な福祉の流れである。厚生労働省の地域共生社会とか、「我が事・丸ごと地域共生社会」と言われている事業というのは、基本的には関係機関が手を取り合って、一人の困っている人を支援していきましょうということであり、少なくともこのネットワークに、更生保護法人が接続していく必要があると思っている。

- ・福祉の方に引き継ぐということは、世間から犯罪・非行者という形の偏見があって、なかなか難しいところがある。福祉施設には保護観察所に指導してほしい部分を示していただき、支援内容を限定してほしいというイメージはどうかと考えている。

【これからの更生保護事業の体系について】

- ・多くの更生保護協会は、帰住旅費等金銭の給貸与等の一時保護事業の他、連絡助成事業として寄附を集めてそれを色々な法人に助成する等の事業を行っているが、これからのことを考えると、フォローアップ事業については、フォローアップした後つないでいく拠点となる必要があると、福祉の枠組みというよりは特別なものが必要なのではないかと考えている。これを協会にお願いしたところ、いくつかの地域では、その役割を担いたいということも出てきてはいるものの、なかなか広がらないという現状にある。今後は、できるところは、更生保護施設がこうした役割を担っていくということも一つの考え方であると思う。
- ・以前、更生保護施設職員に対するインタビューを含め様々な調査を行い、当時の更生保護施設の現状の中で、実際にやっていること、それぞれの更生保護施設における売りだと思われる部分について、それを機能に置き換えたらどうなるかという観点でメニュー化した。第一に基本的な生活援助機能、第二に社会復帰援助機能、第三に教育的機能、第四に集中的指導機能、第五に保護環境調整機能、最後にネットワーク機能ということで、大体、今、更生保護施設がやっていること、あるいはこれからやろうとしていることは、ほぼその時に出ていたと思っているが、それでも当時十分光が当てられなかったものは、フォローアップである。当時ある施設でインタビューした際、退所時に将来の連絡のための費用を本人に渡し、1年後必ず連絡くださいよと言葉をかける取組が既に始められていた。当時はその施設くらいだったと思うが、まさに今それが、フォローアップという考え方として定着してきている。この点では単に退所した後の人をどうするかだけでなく、入所中の人にどういった機能を提供するかということとセットでフォローアップがあるのだという考え方が強化される必要があるだろう。
- ・更生保護施設における、様々な処遇や機能のレベルアップということも現代的な課題だと思っている。24時間生活をともにする中で実現していけるよ

- う処遇のレベルアップ，専門性の向上を図っていく必要がある。
- ・厚生労働省において示された「我が事・丸ごと地域共生社会」の基本方針にもあるとおり，施設の処遇の中に，地域がもっている色々な資源や機能を取り入れ，結びつけながら施設の処遇を充実・発展させていく方向性と，そうすることによって同時に地域自体を育てていくという方向性とを車の両輪のようにもっていくという発想で，地域福祉の考え方が現在進んでいるのではないか。更生保護施設の関係者の中には，その必要性に気づき，既に実践されているところもあるが，そのような一歩先に進む意味での地域拠点というものは，どのようにあるべきか，ということを見据え，連絡助成事業という枠組みは今のままでいいのかということを検討する必要がある。
 - ・寄せ場や路上にいる人に対して受け皿となってくれる福祉の世界が以前と比べて充実してきており，そちらが充実してくると，更生保護施設はいらないということになってくる。しかし，どうしても最後に残る人達がいる。その部分の受け皿となり社会復帰のため砦となるのが更生保護施設であるということこそ，私達が考えている更生保護施設の理念だと思っている。そういう人を抱える更生保護施設としては，最後のところを支えるネットワークを築き，その拠点となっていくということも，大きな意義があるのではないかと思う。そうすると，更生保護施設が，拠点となってやっていく方向性あるいは可能性を広げていくべきではないのかという発想が重要になってくる。
 - ・地域共生社会というものが社会福祉の概念として出てきたが，福祉の枠に限られた話ではない。その点を踏まえた上でネットワーク機能について考えていくことはできると思う。
 - ・更生保護サポートセンターが一つの拠点となって，そこに色々な関係機関が集まって，ワンストップ的な仕組みを作るというのも一つの考え方だと思う。
 - ・更生保護ネットワークを構築するとした場合に，福祉の方から別のネットワークと見られるのではなく，協力してやっていくような枠組であることを理解してもらおう必要があると思う。