

これからの更生保護事業に関する有識者検討会（第5回）議事録

1. 日 時 平成30年10月15日（月）午後3時30分から同5時30分まで
2. 場 所 法務省15階会議室
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）伊藤富士江（上智大学総合人間科学部教授）
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. 発言内容
（1）藤野構成員及び田中構成員から本検討会の検討論点に関する発言がなされた。
【更生保護施設におけるプログラムについて】
 - ・ 矯正施設内でどのような処遇がされ、その処遇をなぜしたのか、また、色々なプログラムがある中で、この人にはこのプログラムが必要と受け取れるにも関わらず、実際にそのプログラムを実施しなかった理由は何なのか、そのプログラムに参加して結局どうなったのか等、色々な施設で行われてきたプログラム等を踏まえて保護観察があるべきだと考えるが、それについて得られる情報量は非常に少ないように感じている。
 - ・ 対象者が出所後に振り返って思うことと施設収容時に彼らを感じたことは異なる。それを把握しながら実施するのが切れ目のないシームレスな処遇に繋がると思うが、そうした処遇の整合性・連続性の問題への認識が明らかにまだ欠けていると感じる。
 - ・ 多職種の人に関わることにより、対象者に対して様々な雰囲気違ったアプローチをすることは非常に重要である。ただ、その場合に共通目標はここに据えるというゴールは同一にしておかなければならないと考える。
 - ・ 対象者は、最初のうちは施設生活に慣れることで精一杯であり、そうした中で在所者間でのトラブルが多々あり、それをどう解決するかということに頭

が一杯で、なかなか自分のことや自分が抱えている問題については考えが及ばない。また、対象者は、将来の見通しについて、非常に不安を抱いており、こうした不安を解消するには、お金を貯めて自立することが効果的な人もいる一方、必ずしもそうとは限らない人もいる。ただ、仕事に対するアドバイスをするに当たり、自立できるようにお金を貯めることが最終の目標なのか、それとも今後ずっと仕事を継続していけるような適職が何か、つまり自己成長を促すような仕事に就きたいのか、ということをも本人達が考えていくことについて、施設側が与えられる資源が十分でないように思う。

- ・退所後については、福祉的支援が必要とされる人の中には刑務所から直接福祉施設に繋がれる人もいるものの、それほど数は多くない。他方、再犯の可能性が高い人は、一応自立して社会生活をしていながらもなおフォローを必要とする人であるところ、こうした人は、いわゆる満期釈放となってしまう、刑期終了後は支援を継続できないため、生活保護を受けるにしても心理的なケアや社会生活をうまく送っていくための働き掛けは誰からもしてもらえず、それが再犯につながっているものと感じている。

【更生保護施設における専門的処遇の在り方について】

- ・更生保護施設がこれから生き残るためには、専門的な処遇を行っていくことが必要であるものの、実施方法については考えていく必要がある。その際、保護と矯正とで統一したプログラムがどうしても必要になるのではないかと考えている。現在は、最終目的は再犯防止であり、その下で矯正でも保護でも処遇をし、さらに更生保護施設でも何らかの処遇をやっていく、この流れの中で更生保護施設がどのような役割を担っていくのかが今ひとつはっきりと見えにくい状態にあるように感じている。
- ・矯正の改善処遇と更生保護処遇とを統合する改革が行われれば、再犯防止の効果もある程度は上がるものと考える。
- ・更生保護施設の処遇施設としての役割については、入所時に職員が作成する、施設においてどのような処遇を行うかという処遇計画を本人に作成させる、今後どのような生活をしていくかという更生計画の双方をもう少し活発に活用できないかと考えている。そして、自立して円滑な対人関係が図れるような処遇とは、問題性に応じた個別処遇が中心になるのではないか。
- ・専門的な処遇プログラムについては、夜間や休日を中心に実施せざるを得ないものと考えるが、内容については指導監督が中心になることから、保護観察官又は保護観察所、あるいは、外部の専門家に主にやっていただくということになる。更生保護施設の職員が専門的な処遇を身につけるという意味では、研修等を通じて力をつけていくことが必要だと思う。
- ・フォローアップについては、退所者のみならず、幅広く犯罪・非行を行った

者全てを含めて対象になるのではないか。その際、更生保護施設の役割としては、一般非行予防相談や各種の催し物への参加を促すことなどが考えられ、更生保護施設においては、こうした取組を通じて処遇専門施設としての役割を果たしていくことが求められていると感じている。

(2) 更生保護施設の社会復帰促進機能の充実強化の方策についての検討

【被保護者等の特性に応じた処遇等の在り方について】

- ・実際に今更生保護施設に入所している人は、特定の属性で集まっているわけではなく、少年や高齢者など様々な属性の人が同じ施設に收容されており、その中で個別具体的な処遇や支援について各施設がどのように考えているのかがあまり見えてこない。たとえば、矯正施設の分類のように入所の段階で処遇を考えていくのが良いのか。ただ、本来の補導援護の観点からいうと、そこが過度に強調されてしまうと補導援護とは違った理念になってしまうようにも思われる。他方、指導監督で処遇を重点的に行うという話になっていけば、属性に目を向けなければならず、どこに目を向けるかが重要になると感じた。
- ・属性について、あまりに細分化してしまうと、処遇は非常に難しくなってしまう。
- ・更生保護施設で属性に応じたプログラムが元保護司や保護司の方から協力を得ながら実現できればと思っている。実際に実施していくとなると限られた在所期間内に対象となる人の動機付けをしてプログラムを始めていくのは更生保護施設にとって大変な現状にあるのだろう。理想を言えば、ソーシャルワークの観点からは、更生保護施設においても心理と環境面の調整についてはプログラムを組んでいけると思われるため、専門家がスーパーバイザーという形で関与して動かしていくのが効果的であると考えている。
- ・まず個別対象者の属性をどうするかが大きな問題ではないか。福祉に関しては、既に細分化され、それに対するサービス提供の在り方というのは、当然に計画があって目標に沿ってなされている。属性で言えば、高齢、障害、女性で分けるか、犯罪類型で分けるかのいずれかにしてもそれぞれに応じたプログラムを考えていく必要がある。また、福祉施設に移行している人もかなり増えているように思われるが、高齢、障害、女性について、いずれも福祉で対応することは可能であり、将来的に自立させる方向に向かわせることもできると考えている。
- ・属性というよりニーズとアセスメントをどういった形で行うのか、役割分担として更生保護施設がその中のどこの部分であれば提供できて、その関連性を誰がどのように担保するのかを制度化すべきではないか。

【新たな枠組による処遇等について】

- ・現在、遵守事項で受講が義務付けられているプログラムは、高度に体系化された専門的処遇プログラムとして法務大臣が定めたもので、保護観察官が実施する4つに限定されている。これらの基準はハードルが高すぎるので、もっと緩めてもいいのではないかと、更生保護施設のみならず、民間で様々なプログラムが発展してきているので、そうした力を保護観察の処遇に活かせるような仕組みにすべきではないかという意見が法制審議会であった。すなわち、現在、特別遵守事項を付すことのできる事項は法律にメニューとして列挙されているが、そこに一定の専門性を有するものであれば受講を義務付けられるとする遵守事項を新たに一つ設けようという議論である。
- ・特別遵守事項による宿泊義務付けの根拠規定が更生保護法にあり、その適用事例が自立更生促進センターに見られるが、その運用の実状は狭すぎるのではないかと、たとえば、刑務所から社会に戻るハーフウェイハウスの役割を更生保護施設が担っているが、現行の仮釈放よりももう少し前の段階で外に出られるようにする方が改善更生に繋がるのではないかと、そうするとそれなりの問題性を有した人を更生保護施設で受け入れるとした場合、宿泊義務付けという形である程度コントロールの幅を広げておく手段が必要になるのではないかとこの観点から検討がなされた。
- ・宿泊義務を遵守事項で定めるためには、その場所で指導監督が行われるという前提がなければならないが、そのためには、保護観察官が何らかの形で指導を行う中味と必要性がなければならない。その次の話として、宿泊を義務付けたけれども、夜中出歩き始めて不良交遊を繰り返すおそれがあるような場合に宿泊義務付けだけでは対応できないのではないかと、そこに明確に一定の時間帯を定めて外出してはいけないと直截に遵守事項に定めることにより、行動を規制できれば良いのではないかとこの議論もあった。まだ議論は途中であるが、外出禁止を遵守事項で定めるとすると、正当な理由がなければ定められた時間内は外出してはいけないという遵守事項になることが考えられるが、実効性を担保するために、正当な理由の有無を瞬時に判断できる人がその場に常時いなければいけないとなると、その役割を民間の更生保護施設の職員や管理者に委ねることは難しく、実状にそぐわないとする意見や敢えて特別遵守事項に定めるほどの必要性は乏しいのではないかとこの意見が出されている。
- ・新たな枠組による処遇等については、特定の施設においては導入を検討してはどうかと考えるが、どの程度こうした処遇が可能な更生保護施設があるのか、現状において、ニーズに応じて特定の施設というのをどのくらいの規模で考えていくべきか、協力は得られるのかという観点についての議論が必要

であるように思われる。分類的な視点を強調するのであれば、処遇に繋がっていくことから、方向性の整理をすべきであるように思う。

- ・新しい処遇の枠組についても必要だとは思ふものの、寝るところ、温かい食事を摂るところ、色々な愚痴を吐き出すところ、といったようにここが自分の居場所だと感じられることが更生保護施設的前提であって、それが十分にできたところで新たな取組という次のステップに進んでいけるのだと思う。在所期間も短期間であるため、いつから始めれば効果的なのか、退所後もどこまで面倒をみられるのか、最終的にはフォローアップも含めて考えていく必要があると思われる。
- ・「新たな枠組による処遇等について」という論点が出てくること自体が問題性の現れであるように思う。つまり、宿泊を必要とすることによってより効果がある処遇が行われてくるプログラムなのか、特定の時間帯の外出を禁止することによってより対象者達の支援に繋がるのか、ということ以前に、中間的な処遇をしたいという前提があり、そのために指導監督権限を更生保護施設に与えなければならないという論理自体が極めて更生保護の効果的な処遇を考えるということからは逆行しているのではないかと感じている。その観点からは、特定の対象者の再犯防止のためには何が必要なのかという一本串の通ったアセスメントが最初にあり、計画が策定され、そこで矯正と保護が何をし、その中で保護観察官が何をし、更生保護施設が何をしていくかが定められ、基本的な処遇方針を共有した上で一貫した処遇がなされなければいけないと思う。研究と計画、アセスメント、それに基づく方法論を整理しないと、いくらサンクションの部分を検討していても効果は上がらないような印象を持った。
- ・官がやるべきことと民間がやるべきことと役割がどう違うのかというのはきちんと整理しておかなければならず、プログラムを考える場合に処遇の一貫性を考慮していかない限り、矯正と保護のそれぞれでプログラムを行っても効果は上がらないと考える。すなわち、矯正でどういう処遇をし、社会内処遇としては官である保護観察所が指導監督としてどのような処遇をするのか、それを受けて更生保護施設が補導援護としての指導をどう行っていくのか、これらが一貫していないと効果が出ないことになりかねず、ここをどうするかが大きな課題ではないかと考えている。

(3) 刑務所出所者等の受入れ機能の充実強化の方策について

【行き場のない刑務所出所者等の受入拡大について】

- ・行き場のない刑務所出所者が約4,000人おり、これらを更生保護施設に入れられれば収容率は充足するものの、この中にこそ集団処遇の難しい、非常に取り難い者がいるという事情もある。施設に入所させても上手く処遇に

馴染めない対象者が多くいるということで受入れや帰住可率が非常に低くなっている実態もある。

- ・対象者の受入拡大について、更生緊急保護については、6か月を超えない範囲と定められており、6か月を超えてしまうと今の制度では任意保護となってしまう、委託費収入が得られないことになる。法律には、特別の場合、条件があれば期間を延長できると規定されているものの、条件が非常に厳しい。1年以内まで延長して保護できることになれば委託費収入の増加に繋がるのではないか。
- ・長期刑の者については、中間処遇が運用上既に行われている。刑務所を仮釈放で出所してから1か月ほど処遇をするが、中間処遇の対象者は、社会に慣れていないため、色々なところを見せて回ったり、切符の買い方などを教えたりといった処遇をする。これを一般の仮釈放対象者についてもできないだろうかと考えている。仮釈放された直後1か月とまでは言わないものの、それに近い期間更生保護施設で処遇ができるよう検討してもらえると収容率を向上させるという点では、非常に有効であるものと考えます。
- ・施設の経営にとっては、収容率を上げることが必要であり、施設ごとに経営のボーダーラインがあり、年間何人受け入れる、何日泊めるというのは、全体的にアップさせていくモチベーションを持たなければ、なかなか変わっていかない。何人引き受け、そのうちの何人が帰住してくるかという帰住率については、施設ごとに過去数年間分を遡って傾向をつかみ、保護局、保護観察所のいずれが主導でも構わないが、今年1年間で何人に引受け可という回答を出せば良いのかの予測を明確に数値で算出できれば、施設としてももう少し収容率を上げるツールになるのではないか。
- ・地域ごとの事情のほか、罪名・罪種で受入れができないケースもあるほか、処遇が難しそうだと感じたら受入れを不可とすることもある。その点について、保護観察所がこの人を引き受けませんかと施設に声を掛けることで、施設が保護観察所と一緒に処遇をしていくという意識を持つことができると考える。施設だけで処遇をするのではない、協力して処遇をしていくのだというメッセージが伝われば施設側ももう少し自信を持って引き受けられるように思う。
- ・施設が一番気にしているのは、問題が起きるであろう対象者を受け取ってしまって、実際に問題が起きた場合の地域住民との関係である。
- ・更生保護施設も取りたくないと思う人や満期釈放者等の中から再犯の多くが生まれており、そういう人達を受け入れるには、それだけのインセンティブが必要だと思う。障害者施設などでも支援にリソースを割かなければならない場合には、多くの加点を付けて工夫しているが、報酬加算のような仕組み

は更生保護施設にはないのか。

- ・原則6か月という収容期間を1年くらいに延長できれば本人の成長を促し、社会適応に繋がるような仕事に就くことができると思われるため、施設を変えずに1年くらい居られるような制度に変えられれば良いと思う。

【更生保護事業の対象拡大について】

- ・1つのオプションとして保護観察対象者や更生緊急保護対象者以外も支援できるというような仕組みを想定しているのであれば賛成であるが、そうではなくある種の強制的な処分という形で更生保護施設が使われるということであれば、注意が必要である。前者ということであれば、支援が必要な人というのはバラエティーがあるため、そのような人達が利用できる仕組みがあるということは非常に良い。
- ・当事者のニーズが多様化しているため、これから更生保護事業の対象を拡大していかなければならないと感じている。今後は、改めて更生保護施設がどうあるべきかということについて、専門的な知識を職員全員がしっかり身に付けていかなければならないと思う。対象者の支援をする職員の在り方も大きな課題であり、福祉でいう処遇計画やケアプランのようなものを更生保護の分野でもしっかりと作り挙げていかなければならない。対象者の中には様々なニーズを抱えた人がいることから、終局的には職員配置についても考え直さなければいけないと思う。
- ・更生保護事業の拡大については、更生保護施設の長所をアピールすることができればと考えている。たとえば、今は子供の居場所がないと言われている時代であるため、更生保護施設でも余力のある施設は、非行少年の支援のためのモデル事業を立ち上げ、実施してみてもどうか。これまでの更生保護施設のイメージと少し異なることを実施してみると、そこから地域との関係も生まれてくるのではないかと。昔からの更生保護施設の在り方に縛られないことを実践できれば良いと思う。
- ・フォローアップ事業を実施し始めてかなり更生保護施設の在り方が変わってきたのではないかと。フォローアップ事業はそもそもは国が実施しろと指示したわけではなく、それぞれの施設で自分達が処遇をして社会へ送り出した人達の将来がどうなっているか、やはり自分達の責任できちんと積極的にフォローしようと相談事業などを始めたものである。これにより更生保護施設にとっては、宿泊させて処遇するだけではなく、社会に出た後の人達もきちんと処遇するという意識付けができたのではないかと。さらに、自分達が面倒を見た人達だけではなく、社会に居て犯罪をした後立ち直りに困っている人も含めて面倒を見てあげようという動きがあちこちで出始め、更生保護施設自体がその地域の更生保護事業の中核として関係機関の取りまとめを

行うという動きも各地で出て来ている。その動きをどう制度化して、きちんとしたものにしていくかを検討すべきと感じた。

- ・更生保護事業は広い意味で言えば社会福祉の事業に含まれ、社会福祉の各種事業にうまく繋がることできない、あるいはそれでは十分でないと考えられる人達を助けることにより再犯防止を図ろうとして分野を特別化したものが更生保護事業だと思う。その意味では、社会福祉事業と言えどエンドレスである一方、更生保護事業は期間制限があると捉えられがちであるところ、これからの在り方は、更生保護事業もある意味エンドレスであるということを確認に意識すべきではないか。更生保護施設に居られる時間は限られているものの、更生保護事業もエンドレスであるという意識を持ちつつ一方で、その後には何ができるのかについて考えていく必要があると思う。

【その他】

- ・職員以外がプログラムに参与することの短所について、引継ぎが文書中心になること、情報共有が不足することの2点が導入への大きなネックになると感じている。夜間に民間の協力者が来てプログラムを実施した場合にどう情報を受け取るかが重要である。実施に当たっては、たとえば、土日のいずれかで集中的に行うことが考えられる。
- ・対象者と話をしていると、首都圏には行くが、地方には行かないということを行っている。なぜその施設を選んだのか聞くと、たまたま首都圏に居たからと言う人もいるが、全然違うところから来る人も多く、その理由は、地元に戻るとばれてしまうから場所を変えたい、首都圏に来れば仕事があるだろうというものが多かった。改善更生にあたっては、この施設に行けばこうした仕事に繋がるということが示されれば、中には地元を離れて仕事が出来れば十分という者もいるため、対象者も首都圏に行く必然性はなく、この施設に行けばこんなメリットがあるということの対象者が感じられるような更生保護施設のアピールの仕方があると思う。
- ・地域との連携という観点では、地域住民に対して何かを積極的に打ち出していくというよりは、迷惑を掛けないようにというスタンスで運営している施設が多いように思われる。地域拠点となるようなイベントも催されているものと思われるが、それが地域の人達にどれだけ浸透しているのか、その点のフォローアップみたいなのところもやっていただきたい。そして、様々な場で若い人達を取り込む形で多様なイベントを催していかなければならないと思っている。