

これからの更生保護事業に関する有識者検討会（第6回）議事録

1. 日 時 平成30年11月16日（金）午前9時30分から午後0時30分まで

2. 場 所 法務省5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）

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）独立行政法人福祉医療機構から更生保護法人の経営等について説明がなされた後、質疑応答がなされた。

【独立行政法人福祉医療機構説明概要】

- ・継続保護事業を営む更生保護法人においては、収支が赤字の法人の割合が高く経営状況が良好とは言えない。黒字法人と赤字法人の差は主に収容率である。ただし、収容率を上げようと思っても法人の自助努力のみでは経営改善を図ることには限界があるとも考えられる。赤字を避けることを念頭に収支管理を行う仕組みを確立する必要がある。
- ・収容率に応じて経営状況が変わり、施設側も定員のキャパシティをコントロールする裁量は非常に少ないため、定員の見直しをしていくことが望ましい。
- ・法人の経営努力を適切に反映するような委託費構造にする見直しが必要である。たとえば、就労支援特化型など施設ごとの役割分担を明確化していくことも一つの方法であろう。施設ごとの特徴を活かした役割分担を整理しながら単価を改善することもできるのではないか。
- ・薬物専門職員や福祉職員の配置など専門性を有する取組への給付について、更生保護施設においても、要件さえ満たせば指定できるような仕組みに変えたり、質を評価する加算方式に変更したりすることを検討することが重要であろう。

【構成員との質疑応答】

- ・更生保護施設は極めて借入金が少ないとのことだったが，社会福祉施設の借入金が低い理由は何か。

(回答：施設建替えの際に，社会福祉施設の場合は，現在は国からの補助は総経費の2～3割であり，残りは自己資金として借入金に頼る構造になっているためと承知している。)

- ・福祉において加算がここまで豊かに細分化されている理由は何か。

(回答：更生保護施設と加算の種類等が違うことについては，いくつか背景があると理解しているが，介護報酬や診療報酬という福祉・医療の分野では，ある程度単価そのものが法令上定まっている。また、福祉分野では，福祉のサービスに影響するファクターが長年の実践の中で特定化・標準化されており，それを加算という形で促進するフィードバックの制度がある程度でき上がっている実状があると認識している。)

(2)湯川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労務管理等の在り方について】

- ・法人の経営理念・経営目標はもちろん，大事なものは，これからは経営戦略などの中長期計画を持った上で，自分たちの法人の在り方を考えることである。
- ・一人ひとりの職員の能力に依存するということではなく，業務の標準化を図って，サービスの一貫性，継続性・能力の均一化を図っていくというSDCA管理サイクルを回していくことと，計画や目標策定に際しては，PDCAサイクルをしっかりと回していくということを徹底する必要がある。
- ・これから更生保護事業を見直すに当たっては，労務管理にも着目していかなければならず，労使関係管理，賃金管理，作業条件管理，そして企業福利厚生管理等を考えた上で，労働三法の遵守だけではなく，ワークライフバランスやメンタルケアに力を入れていかなければならない。職員を雇用する際は，労働三法や労働関係法令といったものを全て守らなければならず，常に最新情報を確認して，就業規則や給与規程を改定していくことが求められている。
- ・人事管理は，採用前から退職するまでの一連の施策制度と捉えることができ，人事制度の改善，能力開発の管理，モラル・モチベーションの管理とリーダーシップの訓練等多岐にわたる。まずは職員確保体制を整えることが肝要である。職員のモチベーションを上げるためには，目標管理制度が重要であり，職能力開発システム・職場研修体制を制度化した上で，OJT・OFF - JT・SDSを体系化していくべきである。

【更生保護施設における処遇体制等について】

- ・更生保護施設における加算制度については、特別処遇加算としては、アルコール依存や粗暴的な性格など、依存度の高い対象者に対する加算が考えられる。また、再犯頻度の高い人への処遇に対する加算もできると思う。ただ、処遇の内容については、別途検討が必要になろう。特に、常習累犯窃盗の事犯者については、単に環境を整え、資金を与えるだけで再犯防止のための処遇として十分かということ必ずしもそうではないため、気持ちを整理させるような処遇も必要になると考える。
- ・犯罪・非行防止活動などの地域のためのイベントや相談会、学習会等を実施している更生保護施設については、地域の特色も考慮する必要があるものの、地域の結び付きや貢献に関して加算を検討できるのではないかと思う。
- ・夜間の事故対応など一人ではどうしても即応できないような事態も生じるため、年間を通じて2名体制を執るための補助者を雇えるような方策を検討してはどうか。
- ・更生保護施設でも同じ悩みを抱える対象者への自助グループのような機会を設ける活動ができないだろうか。
- ・生活に困窮している犯罪をした者や非行のある少年を対象として相談支援を行い、自治体から業務の委託を受けるような形で委託費をもらうよう協議・検討をする余地もあるように思う。
- ・更生保護施設においては、評議員会は、設置が任意な諮問機関という位置付けであり、諮問事項について報告・質問を受けている。時代の流れを考慮すると、評議員会は設置を義務付ける方向に行かざるを得ないように思う。ただ、必置とすると権限・責任の問題が生じるほか、さらに議決機関ということになれば、何をどう議決するのか等も検討の必要があり、評議員会の在り方については、現場の運用状況を十分に見聞きして、じっくり検討する方向で進めて欲しい。
- ・現在は性別・少年・高齢者といった属性、薬物犯罪とか窃盗とかいった犯罪類型、あるいは各種の依存症を抱える対象者のそれぞれに対する処遇方法の統一的なガイドラインは特に定められておらず、各施設で特色に応じてそれぞれ処遇しているのが実態であろう。各施設における処遇に苦慮した事例を集積し、それらを盛り込んだ職員研修用のガイドブックができれば非常に有効なのではないかと考えている。

(3) 更生保護法人の組織・運営体制やガバナンス強化等の方策についての検討

【今後の更生保護事業の役割や対象の拡大を踏まえた国（法務省）からの委

【託費支弁の構造のあり方の検討】

- ・類型ごとに、問題性が大きく他より手が掛かる者、あるいは、科学的な根拠に基づいたプログラムを処遇に活用していくような方法で加算措置をしていくことも考えられるほか、更生保護事業に特有の補助を考えることやフォローアップ事業への手当を増やすような様々な方法が考えられる。
- ・今の予算構造だと、形を整えれば予算はつくが、個々の処遇努力を評価する仕組みはあまりない。こうした構造のままであると職員のモチベーションにも影響するのではないか。
- ・委託費の一部は用途が決まっており、経営の自由度がない。更生保護施設の職員を減らすと、今度は支弁される委託費が減ってしまい、自由度が全くないシステムになってしまっており、この点については改善すべきである。処遇に対してではなく、職員数に対する人件費が支弁されているという予算構造については、受入れの促進という点からも再考すべきではないか。
- ・委託費について、支弁される委託費の額については収容率に左右され、ひいてはその額によって経営が左右される訳だが、収容がゼロでも人件費は掛かり、施設の全面改築の時には、収容がないにも関わらず、生活環境調整も継続し、建替のための様々な事務も生じるため、人件費はそれまでと変わらずに発生する。施設運営のための最低限の人件費、たとえば、施設長・補導主任の分の給与などについて、収容と関係なく支弁される仕組みがあれば、更生保護施設の経営の安定につながるように思う。

【更生保護法人の収入構造の多角化に関する検討】

- ・現状では、大規模施設の方がスケールメリットを発揮しやすい委託費構造になっている点については検討すべき課題であると考えている。また、加算措置について、福祉については、法律なり規則なりに利用者の権利としてのメニューが制度化されている一方、更生保護施設の場合は、権利としての制度ではないサービスを提供することになる。標準化された業務があった上で何がその上加算として乗るべきなのか、という点についてもう一度精査すべきなのではないか。委託費構造について、定員定額、現員現給制、あるいはその中間といった考え方を参考に合理的な方法について考えていくべきである。
- ・住む場所がなく行き場のない高齢者が再犯をしないように、退所の際にソーシャルワーカーがアセスメントしに行くなどして調整し、社会資源をどう活用していくかを検討していくべきではないか。

【更生保護法人の組織・運営体制の課題への対応】

- ・全ての規模の施設において5名以上という職員配置基準が定められているが、5名程度の体制で、24時間365日運営するのは不可能である。実際には、

地域の保護司の協力をいただいたり，非常勤職員をワークシェアしてできるだけ多くの人数を抱えることで補填している。特に，日曜日，祝日，夜間については，非常勤職員に緊急対応等を依頼している状態であり，相談支援機能については十分役割を果たせていない。こうした状況にある施設が，果たして処遇施設と言えるのか，24時間365日処遇をできる体制が整って始めて処遇施設と言えるのだと思う。

- ・宿直体制について，現状では，更生保護施設は，夜間は宿直体制を採っているが，実際の宿直時の業務は，定義されているような宿直の実態とは全く合っていないため，実情に即して夜間勤務体制を調えるべきであり，これを実現する財源も必要になってきていると感じている。
- ・補導體制，処遇体制，すなわち，被保護者に社会において生きていくための力を身に付けさせ，社会の中で生きていく意欲を維持させるための体制がしっかりと整った上で，より高度な処遇などの付随的機能を持たせることを考えていくべきである。
- ・更生保護施設は，運営に税金を使用しており，必要があれば国民への説明責任を果たさなければならず，透明性という観点から理事会・評議員会の体制をどうするかを考えていくべきだと思う。
- ・更生保護の業界について言えば，どこかで専門的な研修を受けた上で勤務する訳ではないため，ゼロベースの知識の人を採用して1から教育していくのか，いわゆる中途採用のような形で人材を供給していくのかといった，採用の在り方や研修方法については考えなければならない。
- ・オン・ザ・ジョブトレーニングについては当然必要であり，その範囲をどこまでにするのか，また，更生保護施設の職員に対して集合研修をするのであれば，研修の内容，実施場所や開催規模なども考慮要素として研修の在り方を考えていく必要がある。
- ・社会内で再犯を防止するためには，被保護者のやる気を引き出すことが重要であり，そのためには職員の人間力を高めることができる講習や研修が必要になると考えている。

【更生保護事業（特に継続保護事業）を再犯防止・改善更生に必要な国の施策（サービスの提供）として位置付けた場合，提供すべきサービス水準をどの程度に設定すべきかに関する検討】

- ・国としての標準的な基準を明示していくことが望ましいと考えてはいるものの，それをどう考えていくかは非常に難しい問題である。
- ・収容率については，どこまで誰が努力をしていくのかについても考えるべきである。地方にあるために帰住する人が少ないので仕方ないではなく，当該法人が，自分の施設の特徴を法人がアピールする自助努力はしていくべきで

ある。それをどのレベルまでできるかとともに、帰住先施設を最終的に調整することについて誰がどこまで責任を持つかという点を明らかにしていくことも必要である。

- ・今は受刑者の間で更生保護施設についてのインフォーマルな情報がはびこっているように思われる。施設は思いをもって様々な処遇を実施しているものと感じているものの、受刑者のバイアスがかかって見られることも多いようであるので、少なくとも各更生保護施設の魅力を可視化することによって、更生保護施設側からの情報を受刑者に積極的に与えていくことが必要であると考え。たとえば、福祉につながったケース数の一覧を作成し、希望する人にはそれを見せるような柔軟な情報提供の仕方も考えられるのではないか。