

「これからの更生保護事業に関する有識者検討会」報告書

これからの更生保護事業に関する提言
～ 更生保護事業のあるべき姿の実現に向けて～

平成31年3月

これからの更生保護事業に関する有識者検討会

目 次

はじめに

第 1 更生保護事業をめぐる現状

- 1 更生保護事業
 - (1) 更生保護事業の体系
 - (2) 更生保護事業の担い手
- 2 更生保護施設の現状
 - (1) 保護の状況
 - (2) 被保護者の動向
 - (3) 処遇の充実強化に向けたこれまでの施策
 - (4) 予算及び職員体制
- 3 更生保護施設を取り巻く環境
 - (1) 出所受刑者の減少
 - (2) 更生保護施設以外の受け皿の拡大
 - (3) 社会からの期待
- 4 本検討会における検討の状況

第 2 更生保護事業における重点課題とその対応に向けた方策

- 1 更生保護施設における処遇や支援の充実強化
 - (1) 各種処遇や支援の充実強化と明確化
 - (2) フォローアップの充実
- 2 更生保護事業の新たな展開
 - (1) 支援ネットワークの「拠点」の設置
 - (2) 再犯防止・社会復帰促進に向けた更生保護施設の積極的活用
 - (3) 公益事業の展開
 - (4) 更生保護事業に関する研究及び効果検証の積極的推進
- 3 更生保護事業の持続的発展
 - (1) 継続保護事業の経営の強化・安定化
 - (2) 法人の監督
- 4 更生保護施設における職員体制の在り方，人材の確保及び育成

第 3 総括

はじめに

刑法犯認知件数が、平成15年以降、減少を続けており、平成29年には、戦後最多を記録した平成14年の約3分の1となった。その一方で、再犯者率は年々上昇しており、再犯防止が「世界一安全な国、日本」を創り上げるための重要課題となっている。そして、平成24年7月犯罪対策閣僚会議で決定された「再犯防止に向けた総合対策」においては、「2年間において刑務所等に再入所する者の割合を、平成33年までに20%以上減少させる」ことが数値目標として掲げられ、「社会における『居場所』(住居)と『出番』(就労)を作る」ことが重点施策の一つとされた。こうした目標の達成に向け施策を推進する上で、大きな期待を寄せられ、かつ、極めて重要な役割を担っているのが更生保護施設である。

再犯防止推進法(平成28年法律第104号)第16条は、「国は、犯罪をした者等の宿泊場所の確保及びその改善更生に資するよう、更生保護施設の整備及び運営に関し、財政上の措置、情報の提供等必要な施策を講ずるものとする。」と規定している。また、同法第7条に基づき平成29年12月に閣議決定された「再犯防止推進計画」は、更生保護施設が地域社会における刑務所出所者等の支援の中核的存在として多様かつ高度な役割が求められ、その運営が難しさを増していることを踏まえ、法務省に対し、更生保護事業の在り方について検討を行い、その結論に基づき所要の措置を講じることを求めている。

それを受けて、平成30年4月、更生保護事業(継続保護事業、一時保護事業及び連絡助成事業)全般について、その在り方を検討するため、実務家を構成員とする「更生保護事業の在り方に関する意見交換会」及び外部有識者を主な構成員とする「これからの更生保護事業に関する有識者検討会」(以下、「本検討会」という。)が設置された。本報告書は、これまで本検討会で重ねてきた議論を取りまとめ、これからの更生保護事業が目指すべき方向性等について、以下のとおり提言する。

第 1 更生保護事業をめぐる現状

1 更生保護事業

(1) 更生保護事業の体系

更生保護事業法（以下、「事業法」という。）において、更生保護事業とは、継続保護事業、一時保護事業及び連絡助成事業をいう。

継続保護事業は、保護観察に付された者や刑務所を満期で出所した者等のうち、改善更生のための保護を必要とする者を更生保護施設に入所させ、宿泊場所や食事を提供し、就職を助け、社会生活に適応させるために必要な生活指導をするなどの保護を行う事業である。

一時保護事業は、継続保護事業と同様の対象者について、更生保護施設に入所させる以外の方法により、宿泊場所への帰住の援助や金品の給・貸与、生活相談を行うなどその改善更生に必要な保護を行う事業である。

連絡助成事業は、継続保護事業、一時保護事業及びその対象となる者の改善更生を助けることを目的とする事業に関する啓発、連絡、調整又は助成を行う事業である。

(2) 更生保護事業の担い手

更生保護事業の主な担い手は、事業法に定める更生保護法人である。上記三事業の全てを営む更生保護法人も存在するが、大別すると、更生保護施設の運営を担う法人と、主に一時保護や連絡助成を担う法人に整理される。

このうち、主に一時保護や連絡助成を担う法人には、全国規模の連絡調整や助成を行う法人（日本更生保護協会、全国保護司連盟、全国更生保護法人連盟など）と、各県や各ブロックなど地域において活動している法人（いわゆる「更生保護協会」など）がある。更生保護協会は、更生保護に関する理解を広く社会に求めるとともに、篤志家から寄付等を募り、集めた資金で保護司会、更生保護女性会、BBS会、継続保護事業者（更生保護施設）等更生保護に関する諸団体を助成することで、その活動の支援を行っており、各地の更生保護を支える極めて重要な役割を担っている。また、最近、一部の更生保護協会は、更生保護の「拠点」ともいえる地域のネットワークづくりに取り組んでおり、ますます重要性を増している。

2 更生保護施設の現状

(1) 保護の状況

更生保護施設における収容保護実績の推移は、別添グラフ1のとおりである。毎年、8,000人程度を保護しており、このうち8割近くを

刑務所出所者が占めている。

平成20年中に更生保護施設に帰住した仮釈放者は3,451人であったものが平成29年には3,929人に増加している。また、仮釈放者の帰住先における更生保護施設の占める更生保護施設は、平成20年には21.8%であったものが平成29年には30.8%に増加しており、仮釈放の積極化に伴い、その受け皿として、更生保護施設の重要性が増している。

一方、更生保護施設に帰住した仮釈放者のうち、刑務所入所が2度目以上の者(累入者)は、平成20年には1,600人であったものが平成29年には2,365人に増加している。特に、刑務所入所が4度目以上の者の割合は、平成20年には18.8%であったものが平成29年には29.1%と大幅に増加している。累入者は、その社会復帰が困難となる多くの問題を抱えており、更生保護施設では、処遇困難な対象者が増加している。

(2) 被保護者の動向

ア 高齢者

刑法犯で検挙される者のうち、65歳以上の者(以下「高齢者」という。)の占める割合は、近年一貫して増加しており、平成29年には21.5%となっている。また、同年中の入所受刑者のうち、高齢者の占める割合は11.8%である。これに伴い、更生保護施設で保護する者も高齢者が増加しており、同年において更生緊急保護の委託(宿泊供与)を終了した者のうち、高齢者の占める割合は、14.7%であった。

高齢者は、非高齢者と比べ、刑務所出所後2年以内の再入率が一貫して高く、平成28年の出所者を見ると、平成29年末までに再入所した高齢者は20.6%であるのに対し、同じく再入所した非高齢者は16.8%となっている。概して、高齢者は、就労が困難であることや疾病を抱えていることが多く、地域生活への移行や安定した生活を維持するためには福祉の支援が必要であるため、更生保護施設における高齢者の処遇や支援には、福祉機関等との連携が不可欠である。

イ 覚せい剤事犯者

平成29年における入所受刑者のうち、覚せい剤取締法違反者は、男性は26.7%、女性は36.7%であり、受刑者に占める割合は、男女とも窃盗に次いで高い割合を占めている。そのため、帰住先として更生保護施設への期待は大きい。覚せい剤事犯者は、再犯率の高さや施設内での悪風感染への懸念が大きいことから、従来、更生保護施設からは、比較的、受入れを敬遠されがちであった。しかし、平成28年に施行された刑の一部の執行猶予制度は、その対象の多くが薬

物事犯者であり，帰住先が決まらないまま出所する者の重要な受け皿である更生保護施設に対する期待は大きい。薬物事犯者も高齢者と同様に，その支援には，福祉・医療機関等との連携や息の長い関わりが必要である。

ウ 女性

平成29年における入所受刑者の高齢者率（入所受刑者人員に占める高齢入所受刑者の割合）は，男性が10.9%であるのに対し，女性は19.7%となっており，女性受刑者は，男性受刑者以上に高齢者層の増加が顕著である。そして，女性高齢受刑者のうち85%以上は窃盗（多くが万引き）である。女性入所受刑者を罪名別で見ると，窃盗が46.5%，覚せい剤取締法違反が36.7%であり，この二種類の罪名で全体の8割以上を占めており，更生保護施設に帰住する女性もこれらの罪名の者が大多数を占めている。

女性は，男性と比べて，配偶者やその他の親族の許を帰住先とする者の割合が多い。親族から引受けを拒否され，更生保護施設に帰住する者は，それだけ多くの問題（依存症，疾患，DV・虐待被害等）を抱えている場合が少なくない。従って，更生保護施設における女性の被保護者に対する処遇にも他機関との連携や地域における協力者からの支援が欠かせない。

エ 少年

保護観察処分少年は平成11年以降，少年院入院少年は平成13年以降，いずれも減少傾向にある。平成29年において，更生保護施設を住居として保護観察を開始した者は，保護観察処分少年が11人，仮退院少年が138人であった。しかしながら，更生保護施設での保護を要する少年は，家庭環境の問題が大きく，精神的に未熟なこともあって，施設内外で問題行動を起こしがちであるが，近年は，特に虐待被害や発達障害等の問題を抱える少年が目立ち，処遇や支援が一層困難となっている。

(3) 処遇の充実強化に向けたこれまでの施策

平成14年の事業法改正により，更生保護施設は，宿泊場所や食事の供与に加え，犯罪をした者等の社会適応を促すための処遇を行う施設としての位置付けが明確になった。

施設職員の育成や処遇プログラムの開発等については，平成12年から官民協働で行われてきた更生保護施設の処遇機能の充実強化の取組が，平成15年度から3か年にわたる「開発・養成事業」に引き継がれ，更生保護施設における基本処遇モデルの作成，問題解決の支援を目的とする各種処遇（SST，酒害・薬害教育等）の導入・推進，更生保護施設職員研修計画の策定等がなされた。

平成21年度からは、法務大臣が指定した施設に福祉の専門資格等を有するスタッフを配置して、同施設で高齢者や障害のある者を一時的に受け入れ、その特性に配慮した処遇を行うとともに、必要な福祉サービス等に移行させるための支援を行う取組を行っており、平成30年末現在、全国71施設に77人の福祉職員が配置されている。

また、平成25年度からは、更生保護施設における薬物処遇の充実を図るため、法務大臣が一部の施設を薬物処遇重点実施更生保護施設に指定し、当該施設に心理の専門資格等を有するスタッフを配置して、同施設において依存性薬物等に対する依存がある者を対象に、認知行動療法に基づくプログラムの実施や自助グループによるミーティングへの参加等薬物等依存からの回復に重点を置いた処遇に取り組んでおり、平成30年末現在、全国25施設に25人の薬物専門職員が配置されている。

さらに、平成29年度には、国から更生保護施設に対して更生保護施設を退所した保護観察対象者等の支援を委託する「フォローアップ事業」が開始された。

(4) 予算及び職員体制

更生保護事業に関する国の予算及び執行状況は、別添グラフ2のとおりである。平成12年度に約28億2,000万円であった更生保護委託費は、平成30年度には約52億8,000万円となっており、過去20年で約1.9倍に増額されている。

また、職員体制については、平成12年には「3人」であった基準職員配置数が平成30年度に「5人」に増加されたほか、前述のとおり、薬物専門職員や福祉職員の配置が行われている。

3 更生保護施設を取り巻く環境

(1) 出所受刑者の減少

先述のとおり、更生保護施設における保護の対象の多くは刑務所出所者であり、平成29年中に新たに更生保護施設に保護を委託された者のうち76.8%が刑務所出所者である。

近年、出所受刑者は減少を続けており、平成29年中の出所受刑者は2万2,025人で、平成20年に比し30%減となっている。入所受刑者も減少を続けており、今後も当分、この傾向は続くと考えられる。こうした傾向や、生活環境調整の充実による仮釈放の積極化もあり、帰住先がないまま出所する者も、平成25年には6,368人であったものが平成29年には3,890人に減少している。しかし、これらの者の2年以内の刑務所再入所率は、他の出所者と比べて高いことが明らかとなっており、再犯防止施策上の大きな課題となっている。

先述のとおり、更生保護施設に帰住する仮釈放者の累犯傾向（処遇困

難化)が進んでいるが、帰住先がない出所者等を受け入れる更生保護施設にとって、今後、その受入れ対象となる者は、処遇や支援に一層困難が伴う者や、これまでは受け入れることを躊躇せざるを得なかった者が増加すると予想される。

(2) 更生保護施設以外の受け皿の拡大

平成21年度から、高齢者や障害者など福祉サービスの必要な受刑者等に対し、地域生活定着支援センターが出所後の福祉サービス提供者を調整する「特別調整」の取組が開始された。この「特別調整」により、矯正施設から福祉施設等に帰住するケースが増えてきており、平成29年には541人が福祉施設等に帰住している。

平成23年度に導入された「緊急的住居確保・自立支援対策」は、住居のない刑務所出所者等の受け皿を多様化するため、NPO法人等の事業者が運営する更生保護施設以外の宿泊場所(「自立準備ホーム」)に刑務所出所者等の宿泊保護や食事の給与等を国から委託するものであり、平成30年度当初では、全国で395の事業者が登録されており、平成29年度には1,547人の委託実績がある。

また、犯罪歴のある者の雇用等を積極的に行っている協力雇用主が、国による就労支援事業の充実もあって、年々増加しており、平成29年には345人が協力雇用主等のもとに帰住している。

このように、これまで更生保護施設が担っていた「行き場のない刑務所出所者等の受け皿」としての役割は、再犯防止・社会復帰支援に関する各種施策が充実していく中で、更生保護施設以外にも広がりつつある。こうした状況の中で更生保護施設が地域社会における刑務所出所者等に対する支援の中核的存在として今後も存在感を発揮していくためには、受け皿としての役割のみではなく、被保護者が再び犯罪等に至らないための処遇や支援を行う施設としての役割を積極的に打ち出していくことが求められている。

(3) 社会からの期待

平成29年12月に策定された「再犯防止推進計画」においては、今後取り組むべき115の具体的施策のうち10の施策が更生保護施設に関するものであるなど、再犯防止施策における更生保護施設への期待は大きいものがある。更に、法制審議会少年法・刑事法(少年年齢・犯罪者処遇関係)部会における議論においても若年者を含めた刑務所出所者等の再犯防止に果たす更生保護施設の役割の拡大を期待する意見が表明されている。

先述のとおり、更生保護施設は、仮釈放者の3割以上が帰住地としているなど、行く当てのない刑務所出所者等の受け皿となり、その社会復帰を助ける施設として、極めて重要な役割を担っており、安全・安心な

地域社会づくり、「誰一人取り残されることのない社会」の実現のために不可欠な存在である。犯罪は地域社会で起こり、犯罪をした者はいずれ地域社会に戻っていく。地元を離れ、匿名性の高い都市で更生する者も多い一方、住み慣れた土地や郷里でこそ立ち直ることができる者も少なくない。更生保護施設は、こうしたそれぞれの者にとって、立ち直りのための基盤となる施設であることから、各県に少なくとも1施設は存在すべきものとして、これまで多くの関係者によって、困難な時代をも乗り越え、守られてきた。

4 本検討会における検討の状況

本検討会は、更生保護事業全体を検討対象としつつも、特に、継続保護事業（更生保護施設）については、様々な観点から議論を行った。更生保護施設の在り方については、これまでも有識者や実務家を構成員とした検討会等において様々な議論が行われてきた。そこで本検討会においては、平成12年の「更生保護施設の処遇機能の充実化のための基本計画 21世紀の新しい更生保護施設を目指すトータル・プラン」から、平成26年の「更生保護施設の今後の在り方検討会報告」に至るまでの6つの提言等と、それを受けた官民の対応状況について整理した。その結果、国による制度や予算措置は一定の充実が図られ、薬物や高齢・障害者の受入れの充実や補導職員の体制整備等についても前進が図られているものの、夜間の職員体制、更生保護事業の対象者や支援期間の拡充、処遇に関する官民協働の在り方、より地域社会に必要とされる更生保護事業の展開などについては課題が残されており、更なる検討が必要であると判断した。

これを踏まえ、本検討会においては、「更生保護事業の対象の拡大」、「更生保護施設の処遇機能の充実強化」、「地域における更生保護事業の展開に必要な関係機関との連携強化」及び「更生保護法人の組織・運営体制の整備・再構築」という4本の柱を中心として検討することとし、主として以下の検討等を行った。

- (1) 各構成員から、継続保護事業の実情、法制審議会における更生保護事業関連の議論の状況、海外における刑務所出所者等の社会復帰に関する支援の取組、更生保護施設における発展的な処遇、社会福祉法人における制度改革や経営の実情等について説明や紹介等がなされ、これを踏まえた議論や検討を行った。
- (2) 社会福祉法人で唯一継続保護事業を営んでいる南高愛隣会の田島良昭顧問からヒアリングを行った。田島顧問からは、更生緊急保護が福祉の保護と異なり、即日の保護に対応することができるフレキシブルな制度であり、大きなメリットがある一方で、社会福祉法人等の他分野から更生保護事業に参入する際のインセンティブの少なさや経営面でのデメリ

- ットがあることなどの指摘があった。
- (3) 社会福祉法人等の経営に関する豊富な知見を有する独立行政法人福祉医療機構からヒアリングを行った。福祉医療機構からは、継続保護事業の経理や経営面に関する課題についての分析結果の紹介等がなされた。
 - (4) 埼玉県にある更生保護施設清心寮を視察し、処遇や支援の実際や、地域における関係機関との連携に基づく更生保護事業の展開について説明を受けたほか、清心寮の元入寮生からヒアリングを行った。そこでは、元入寮生から、本人の事情をよく理解している更生保護施設職員に退所後も継続的な支援を受けられることの有用性について語られ、施設職員からは、退所者の支援を継続可能なものとして地域に根付かせるために必要な関係機関による連携の重要性について説明があった。
 - (5) 「更生保護事業の在り方に関する意見交換会」における意見も参考にし、議論や検討を行った。この意見交換会は、より実務的な観点で更生保護事業の在り方を検討するため、更生保護法人の役職員、更生保護施設職員、保護局職員及び更生保護官署職員が構成員となって開催されたものであり、意見交換会と本検討会の検討状況を相互に共有することで、本検討会の検討をより一層深めることができた。

これらの検討等によれば、これまで国が行ってきた予算や制度の拡充は更生保護事業者に対する支援の充実という観点では相応の成果を挙げてきたものの、社会情勢等の変化を踏まえた更生保護事業全体の発展的展開という観点からは更なる検討が必要であると考えた。

第2 更生保護事業における重点課題とその対応に向けた方策

これまで更生保護事業は、犯罪をした者や非行のある少年の再犯防止、社会復帰の促進等を通じ、安全・安心な地域社会づくりにおいて重要な役割を果たしてきたところであるが、昨今、より一層の充実や広がりを期待されており、これに応えていくための取組を官民がともに進めていかなければならない。

そこで、本検討会において明らかとなった、更生保護事業が抱えている課題のうち、特に重要と考えられるものを重点課題とし、国及び更生保護事業者がその克服に向けて取り組むべき方向性を提示することとする。

重点課題1 更生保護施設における処遇や支援の充実強化

(「更生保護施設の処遇機能の充実強化」)

更生保護施設は、専ら、犯罪をした者や非行のある少年を保護の対象としており、この点が社会福祉施設と異なっている。そのため、更生保護施設には、可能な限り多くの者を受け入れ、個々の被保護者の問題性のみな

らず伸ばし得る長所・強みも含めて的確に把握して改善更生を促し、再犯のない安定した地域生活を維持できるよう処遇や支援を行うことが求められている。そこで、更生保護施設における処遇や支援の充実強化を図るために改善や検討を要すると考えられる課題とその方策を、次のとおり提示する。

(1) 各種処遇や支援の充実強化と明確化

更生保護施設では、被保護者に対し、基本的生活習慣の確立、金銭管理、健康管理等全ての被保護者に対して行う必要がある生活全般にわたる指導や援助に加え、就労支援、酒害・薬害教育、SST、依存回復プログラム等被保護者個々の特性や問題性に応じた支援、住居の確保や福祉機関へのつなぎなどの退所後に向けた支援など多様な処遇や支援を行っている。しかし、国からは、補導援護、応急の救護又は更生緊急保護として包括的に（食事付）宿泊供与が委託されているに過ぎず、具体的な支援の内容や方法はほとんど更生保護施設に任されている。

【提言】

国は、保護観察官が、個々の対象者の問題性を詳細に把握し、更生保護施設と協働して効果的な処遇や支援を行うよう努めなければならない。そのためには、アセスメントの充実や矯正施設、更生保護官署及び更生保護施設の情報連携の充実を図ることなどが必要である。

国は、宿泊供与に加えて前記各種処遇の実施を委託し、それに応じた支援が可能となるような委託費支弁の構造に見直すことで、各更生保護施設における処遇や支援の充実強化を図るべきである。また、更生保護施設に求める処遇や支援の内容や方法について、一定の基準（ガイドライン）を設けることを検討すべきである。

継続保護事業者には、現在、各施設で行われている「酒害教育」、「SST」、「窃盗防止プログラム」等個別の問題に対応可能な各種処遇メニューを更に広く取り入れ、その内容を充実させていくことが望まれる。そのためには、心理学等の専門家や福祉・医療・教育等機関、地方自治体等外部の協力を得ることが適当であると考えられる。

国は、既に一部の施設で行われている上記のような先進的な取組を、他の多くの更生保護施設での実施が可能となるよう情報提供や研修等を行うよう努めるべきである。

国は、高齢者や障害のある者、薬物事犯者を積極的に受け入れ、その特性に配慮した処遇や支援を行うために開始した「指定施設」及び「薬物重点処遇実施施設」に関する施策を一層推進していくべきである。

(2) フォローアップの充実

独居の高齢者や薬物依存のある者等には、身近な者による継続的な支援が必要であるにもかかわらず、それが十分でないため更生保護施設を退所後間もないうちに再犯に及ぶ者が少なくない。被保護者が再犯することなく職場や地域社会に定着するためには、被保護者のことをよく理解し、信頼関係が構築できている施設職員が被保護者の退所後にも支援を継続していくことが、極めて重要である。多くの更生保護施設では、従来からこうした支援の重要性を認識し、被保護者が退所した後も、来訪を受けて相談に乗ったり様子を見るために訪問したりする取組（フォローアップ）を実践してきている。平成29年度に開始された「フォローアップ事業」は、これからも充実発展させていくことが求められるところ、国が保護を委託できる期間は、保護観察中又は更生緊急保護期間中に限られており、その後の支援に対しては委託費が支弁されず、事業者が任意により保護せざるを得ないなど、課題が多い。

【提言】

国は、現行のフォローアップ事業を充実・発展させるために、これに対応した委託費の支弁構造とすることを検討する必要がある。また、現行法の「継続保護事業」、「一時保護事業」の名称を変更し、更生保護施設の処遇や支援が、施設在所中以外の者にも及ぶものであることを明確にするための法改正を検討すべきである。

国は、更生緊急保護期間の上限が1年間であることを考慮し、原則である6月を超える期間を積極的に活用することにより被保護者の円滑かつ確実な地域生活への定着を図るべきである。

国は、法定期間を超えた支援の在り方が課題となっていることを踏まえ、被保護者に対する長期的な支援や事業者に対するバックアップの方策について法改正による対応を含めて検討していく必要がある。

再犯を防止する上で、被保護者が地域社会で孤立することがないよう息の長い支援を行うことが極めて重要であることに鑑み、継続保護事業者には、処遇や支援が対象者の在所中だけでなく、退所後にも必要なものであることを踏まえた取組が求められる。具体的には、退所後にも施設に気軽に訪問できるような被保護者と職員の関係性の構築はもとより、退所者等にも対応し得る処遇や支援を充実させることが望まれる。

重点課題2 更生保護事業の新たな展開

（「更生保護事業の対象の拡大」、「更生保護施設の処遇機能の充実強化」、「地域における更生

保護事業の展開に必要となる関係機関との連携強化)」

更生保護事業者には、長年培ってきたノウハウや実績に基づき、関連機関との新たな関係構築など従来の枠組を超えたより発展的な取組を進めている更生保護施設（継続保護事業者）や更生保護協会（連絡助成事業者）が存在する。こうした取組から明らかなのは、更生保護事業は、その役割を広げることによって社会からのより大きな期待に応えることができる可能性を秘めているということであり、今後、目指すべきであると考えられる方策を、次のとおり提示する。

(1) 支援ネットワークの「拠点」の設置

連絡助成事業者による支援を始め、保護司会、更生保護女性会、BBS会等の更生保護関係団体による協力は、更生保護施設における処遇の質を高め、被保護者の更生意欲を支える上で非常に重要なものである。また、高齢者や障害・疾患を有する者、薬物その他依存のある者等を始め、被保護者の持つ多様な問題に対応していくためには、医療・福祉機関や自助グループなど地域における様々な機関との日常的な連携が必要である。この点、一部の更生保護施設では、更生保護関係団体を始め自治体、医療、福祉、自助グループ、弁護士、NPO法人やボランティア団体等と広くネットワークを構築することにより、被保護者の社会復帰をより確実なものとするとともに、各機関が相互に協力することで地域の多様なニーズに対応することを可能としている。このようなネットワークは、地域全体の処遇力・包摂力を高め、これが更生保護施設に対する地域社会の理解を深めることにもなっている。更生保護施設における処遇や支援の効果をより高め、再犯防止を確実にしていくためには、こうした地域社会における支援ネットワークの「拠点」づくりの取組を推進していく必要がある。

加えて、更生保護事業に関する啓発等を担う連絡助成事業者は、支援・協力者の獲得や「社会を明るくする運動」等を通じて自治体や学校その他地域の様々な機関とのネットワークを形成しており、これが「拠点」づくり又はその基盤整備のための潜在力となっている。この点に関しては、更生保護関係団体等の支援ネットワークを主導的に構築する連絡助成事業者も存在しており、こうした取組を一層拡大していくことが望まれる。

したがって、支援ネットワークの「拠点」の実効性を担保するためには、関係機関が個別ケースの課題やニーズ、地域の実情等に応じて柔軟に対応できる連携体制を構築することが必要となることから、地域性や柔軟性を有する民間事業者である更生保護協会や更生保護施設が支援

ネットワークの「拠点」の役割を担うことが適当であると思われる。

【提言】

多くの問題を抱える被保護者の社会復帰には、地域における多様な社会資源の活用や関係機関との連携が不可欠であることに鑑み、継続保護事業者には、他機関との連携強化に配意し、他施設での先駆的な取組を参考にするなどして地域ネットワークの構築に努めることが望まれる。また、その際、地元の更生保護サポートセンターや就労支援事業者機構等との関係強化も極めて有効と考えられる。

連絡助成事業者には、更生保護関係団体を始め他の団体・機関との既存のネットワークを活かし、自治体と協力した事業や「更生保護センター」と呼ばれる更生保護関係諸団体との関係強化策など先駆的な取組を参考にするなどして、地域ネットワークの構築に自ら努め、又は継続保護事業者による上記の取組を支援していくことが望まれる。

地域社会における支援ネットワークの拠点づくりとその運用は、更生保護施設入退所者に対する包括的な支援や息の長い支援を行うためだけでなく、社会内処遇のすべての対象者に対する支援のため、安全・安心な地域社会づくりのために重要であり、かつ、困難な業務である。したがって、国は、継続保護事業者又は連絡助成事業者が支援ネットワークの拠点として関係機関等との連絡調整や相談支援等の業務を遂行するための専任のコーディネーターを新たに配置することを検討すべきである。なお、こうした業務は各地域の実情に応じて大きく異なるものであることに鑑み、地域におけるニーズの広がりや成果等を確認しつつ、全国展開していくよう配慮すべきである。

国は、「拠点」づくりやその運用が、継続保護事業や一時保護事業の枠を超えた事業であることを踏まえ、連絡助成事業も含めた事業法における事業体系を整理すべきである。更に、国は、更生保護事業者が拠点を構築するための取組を推進していけるよう保護観察所が積極的に支援するなど環境整備に努めるべきである。

(2) 再犯防止・社会復帰促進に向けた更生保護施設の積極的活用

更生保護施設としては仮釈放による受入れが可能であるにもかかわらず様々な事情によって満期出所となった者や、仮釈放期間が短いために更生保護施設で十分な支援が受けられない者が少なからず存在する。これらの問題に対応するため、更生保護施設の受入れ機能や処遇機能をフルに活用した生活環境調整の充実や仮釈放の積極的運用が求められる。また、各更生保護施設が実施している効果的な各種処遇（処遇プログラム等）を、更に有効に活用する方策も検討すべきと考えられる。

【提言】

国は、帰住先のない受刑者に対し、各更生保護施設に関する詳しい情報を提供したり、社会復帰のために更生保護施設に帰住することの有用性等について十分に説明するなどして、生活環境調整の充実化を図るべきである。

国は、当該対象者が満期出所した場合でも、生活環境調整において同人を「受入可」と判断していた更生保護施設等に確実に保護されるような生活環境調整上の方策を検討すべきである。

更生保護施設の処遇機能を一層活用するため、国は、特定の犯罪性を改善するために更生保護施設に帰住させることが適当な受刑者を、できるだけ早期に仮釈放して十分な処遇期間を確保するなどし、より円滑な対象者の社会復帰を促す施策を検討すべきである。

更生保護施設における各種処遇や支援を、当該施設入所者及び退所者だけでなく、他の施設の入所者や地域に居住している者（保護観察又は更生緊急保護期間中以外の者を含む。）も受けることができれば、広く地域貢献につながるものと考えられるので、そのような仕組の在り方について、国及び事業者双方で検討していくことが望まれる。

更生保護施設で実施されている特定の犯罪傾向を改善するための効果的な各種プログラムの受講を特別遵守事項として保護観察対象者に義務付けること等が法制審議会において議論されていることから、国は、その議論を注視しつつ、対応について検討すべきである。なお、それに当たっては、更生保護施設の実情や事業者等の意見を踏まえ、保護観察所と更生保護施設との役割分担や協働の在り方を整理する必要がある。

(3) 公益事業の展開

更生保護事業法における公益事業として、例えば、第二種社会福祉事業を営んだり、家庭裁判所からの補導委託を受けている法人が存在するが、こうした事業は、地域のニーズに応え、地域貢献や地域連携の確保の観点からも有効かつ有益である。

【提言】

国は、このような先駆的で有益と思われる取組につき、継続保護事業者に対してその方法も含めて情報提供を行いつつ、更に公益事業が多様化し、発展するよう、公益事業に関する法務省令の見直しを検討すべきである。

(4) 更生保護事業に関する研究及び効果検証の積極的推進

更生保護における各種処遇は、対象者に対して影響を与える要因が多い社会内で実施されるものであることや、保護司、更生保護施設等の民間機関を通じて行われるものが多いこともあり、その効果を検証することは難しい。こうしたこともあり、他の刑事司法分野と比べて研究の裾野が広がっていない状況にある。

【提言】

科学的根拠に基づいた処遇や支援を行うことが、更生保護事業に対する信頼性や評価を高める上で重要であることに鑑み、国及び事業者には、各種施策について、効果検証を含む実証的な調査・研究が行われるよう配意することが求められる。特に、国は、外部からの視点を積極的に取り入れる観点から、外部の研究者や有識者による更生保護事業の調査・研究が促進されるような具体的方策について検討すべきである。

重点課題3 更生保護事業の持続的発展

(「更生保護法人の組織・運営体制の整備・再構築」)

更生保護事業者は、そのうちの7割を超える更生保護施設が収容定員20人以下であるなど、事業規模が小さいことに伴う法人としてのマネジメントの難しさが事業を持続的に発展させるための課題となっている。しかし、刑務所出所者等が全国それぞれの地で再起を図るための受け皿となる更生保護施設は必要不可欠であり、しかも、それは、最低でも各県1施設は必要である。

(1) 継続保護事業の経営の強化・安定化

継続保護事業者は、更生保護委託費収入、財産運用収入、会費収入等により更生保護事業を継続的に営むことが認められた法人であるが、概して事業規模が小さいことや、収入の多くを更生保護委託費が占めているため収容率によって収入が大きく左右されることなどから、経営状況の厳しい法人が少なくない。

【提言】

国は、継続保護事業者が処遇や支援のために効果的に経営資源を投入するための経営判断を横断的・縦断的に行うためのツールを整備することを検討すべきである。

国は、現在、定員24人の施設を標準モデルとして一律に委託事務費を設定している。しかし、実際には約75%の施設が定員20人以

下であり、スケールメリットの少ないこれら小規模施設は、収容率が100%であっても人件費を賄うことができない構造となっていることから、こうした委託費支弁の構造を見直していくべきである。また、複合する問題を抱え、より手厚い支援が必要となる女性や少年の被保護者については、委託費に何らかの加算がなされるべきである。

将来的には、各県最低1施設は維持しながらも、帰住希望者が集まり難い地域については、事業の維持発展の観点から、更生保護施設の定員等について、国、事業者がともに検討していくことも必要であろう。

(2) 法人の監督

更生保護法人に対する監督については、助言や指導のほとんどを当該法人の所管庁である保護観察所が担っているところ、保護観察所と更生保護施設は、処遇上の連携を日常的に密に行っていることから、事業運営の透明性・信頼性をより担保するためには、地方更生保護委員会の関与を強化することなどを検討する必要がある。

重点課題4 更生保護施設における職員体制の在り方、人材の確保及び育成 (更生保護法人の組織・運営体制の整備・再構築)

更生保護施設職員は、犯罪をした者や非行のある少年に集団生活を営ませつつ個々の被保護者に応じた処遇や支援という相応の経験や知識を要する極めて困難な業務に当たっている。しかし、その業務の専門性・困難性に見合う職員の確保や育成は十分とはいえない。また、職員体制は一定の強化が図られてきたものの、今なお定員20人の平均的な施設は、常勤の補導職員が5人（指定施設、薬物処遇重点実施施設では、さらに福祉等専門職員がそれぞれ1人ないし2人）と非常勤職員が若干名といった少人数体制であり、特に夜間の勤務体制の在り方についてはこれまで十分な検討がなされてきていない。

【提言】

国は、更生保護施設職員の勤務体制の実態を十分に把握し、労働法規で求められる基準が順守され、また「働き方改革」の流れにも沿うよう、職員の配置を充実させるなどして、人事労務体制が最適なものとなるよう検討を行うとともに、継続保護事業者に対して必要な助言を行うべきである。

国は、更生保護施設職員に対して実施している各種研修について、一層の充実を図るべきである。また、事業者においても、事業者間の協力

によるOJTの実施など職員の育成を充実させるための取組をすることが望まれる。

国は、更生保護施設の存在や業務内容が極めて重要かつ意義あるものであることを、特に医療、福祉、教育等隣接分野の関係機関・団体に対して積極的に広報するなどし、若い世代も含めた幅広い分野の人たちに更生保護について関心を持ってもらうための取組を推進すべきである。

継続保護事業者には、被保護者の生活サイクル等に鑑み、職員配置を効率的かつ合理的なものとなるよう配慮することが望まれる。

第3 総括

以上のとおり、当検討会は、更生保護事業が目指すべき方向性やこれを具現化するための施策についての提言を行った。これら提言には、直ちに実行可能なものもあれば、中・長期的に取り組まなければならないものもあろう。しかし、将来、すべてが実現できたときには、

多種多様な関係機関、団体・個人の行動連携による「地域支援ネットワーク」が構築され、その中核となる「拠点」では、相談に訪れた者が誰でも必要な支援につながるができる

保護観察官が、個々の対象者が抱える問題性、長所や強み、ニーズ等を的確にアセスメントし、その対象者の補導援護等を更生保護施設に委託する場合には、必要な処遇や支援の内容等を具体的に明示することができる

受託した更生保護施設においては、必要かつ効果的な各種の処遇を実施し、他機関による関与・協力が必要な場合には、「拠点」を通じて、必要な支援を提供することが可能な機関等（社会資源）につなぐことができる
更生保護施設を退所した者等は、地域生活に移行した後も、孤立することなく、気心の知れた信頼できる施設職員から長く支援を受けることができる

更生保護施設が、地域社会における専門性の高い処遇・支援施設となり、職員がより一層やりがいを持って働くことができる

こととなる。

そして、更生保護事業者の実践の中でも見られるように、犯罪をした者や非行のある少年が「『生きる張り合い』や『誰かの役に立てる自分』（すなわち「出番」であり「居場所」でもある。）を見つけ、自己肯定感や社会に対する信頼感を育むことができる場」を、今後、多くの更生保護事業者が創出していくことができれば、在所者や退所者だけではなく、生きづらさを抱えるすべての者に対し、そうした場を提供することが可能になるはずである。そのような更生保護の実現は、「誰一人取り残されることのない社会」、「世界一安全な国、日本」の実現に向け、大きな前進となる。更生保護事業は、そのための要である。今後、国と更生保護事業者双方が、更生保護事業のあるべき姿の実現に向けて創意工夫を凝らし、努力を重ねることを期待したい。

また、今後の取組については、本提言を踏まえ、各更生保護事業者の意見等を集約した上で更生保護事業者が進むべき方向性を示し、その共通理解に基づき、短・中・長期的な「更生保護事業アクションプラン」を早急に策定することが望まれる。

これからの更生保護事業に関する有識者検討会 構成員

- 座 長 横田尤孝（弁護士・元最高裁判所判事）
- 構成員 学識経験者等
- 安部哲夫（獨協大学法学部教授）
- 伊藤富士江（上智大学総合人間科学部教授）
- 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（早稲田大学文学学術院教授）
- 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）

有識者検討会開催状況

<平成30年>

第1回(5月10日)

- 1 保護局長挨拶
- 2 座長挨拶
- 3 代理の選出等について
- 4 議事の公開等の在り方について
- 5 本検討会設置の趣旨等について
- 6 各構成員からの挨拶等
- 7 本検討会の今後の議論の進め方等について
- 8 継続保護事業の実情等について田中構成員及び森山構成員から説明

第2回(5月30日)

- 1 各構成員からの挨拶等
- 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
- 4 これからの更生保護事業の体系についての検討

第3回(6月25日)

- 1 事務局からの資料説明等
- 2 社会福祉法人南高愛隣会顧問田島良昭氏からのヒアリング及び質疑等
- 3 更生保護施設等の更生保護に関する拠点機能についての検討

更生保護施設視察(7月31日)

埼玉県内の更生保護施設「清心寮」を視察

第4回(8月28日)

- 1 これまでの更生保護事業に関する検討会の提言等への対応状況及び本検討会における今後の検討課題についての整理
- 2 地域における更生保護事業の展開に必要な関係機関との連携強化についての検討

第5回(10月15日)

- 1 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

2 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の検討

第6回（11月16日）

- 1 福祉医療機構からのヒアリング及び質疑等
- 2 更生保護法人の組織・運営体制やガバナンスの強化等の方策についての検討

<平成31年>

第7回（1月28日）

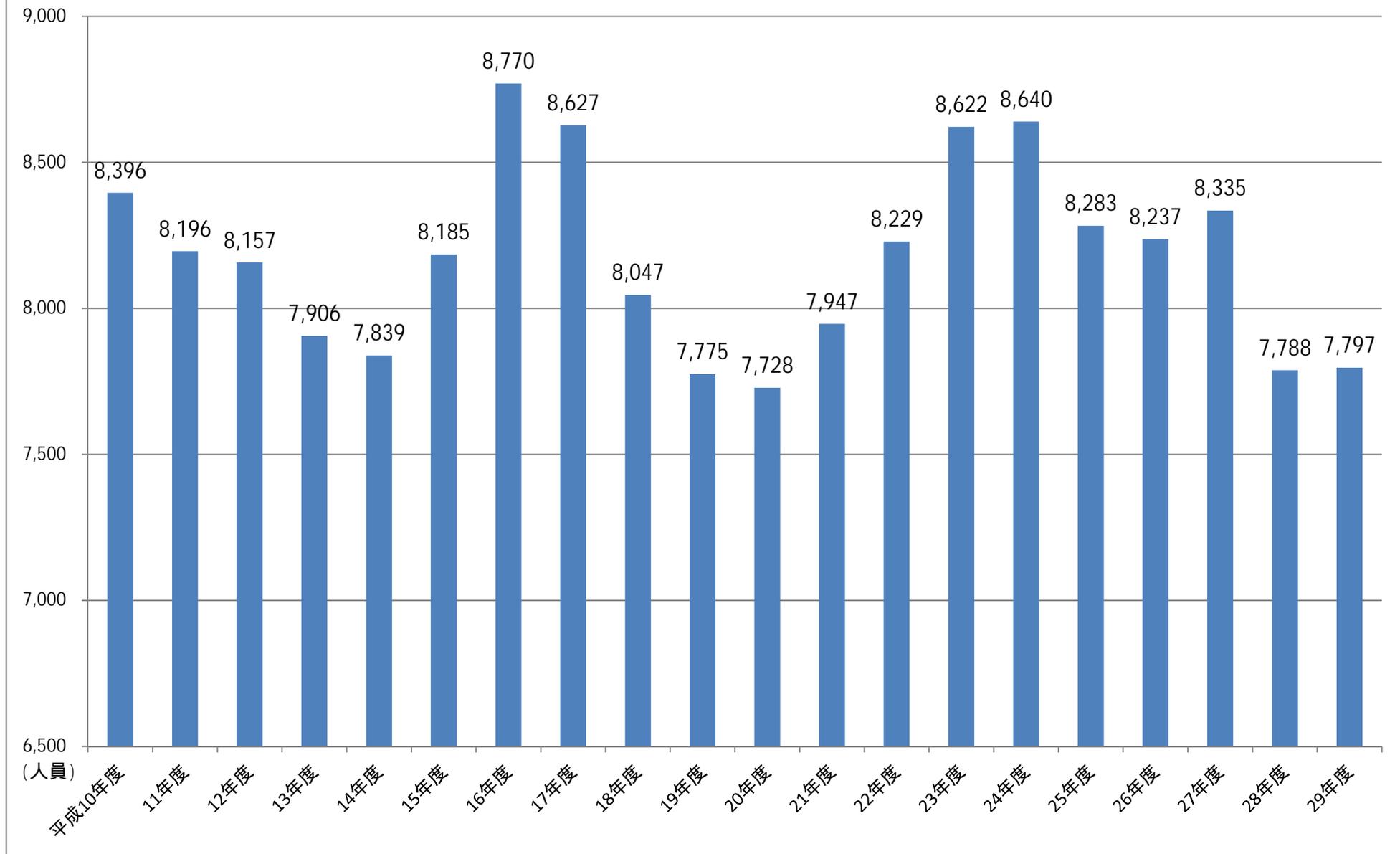
提言に向けての検討

第8回（3月12日）

- 1 報告書（提言）の検討
- 2 今後の更生保護事業に期待することについての意見交換等
- 3 座長挨拶
- 4 保護局長挨拶

更生保護施設の収容保護実績(実人員)の推移(平成10年度～平成29年度)

別添グラフ1



更生保護委託費の推移

(昭和50年度～平成30年度)

(単位:千円)

