

社会福祉リカレント講座

「更生保護と社会福祉の関係」

講師：関東地方更生保護委員会

保護観察官 西村 朋子

日時 平成 22 年 2 月 19 日（金）

場所 東京区政会館 3 階 35 教室

〈社会福祉リカレント講座〉

「更生保護と社会福祉の関係」

関東地方更生保護委員会 保護観察官 西村 朋子 氏

**更生保護とは・・・**

更生保護法の第1条に、更生保護とは、犯罪や非行をした人たちが再び罪を犯すことがないように、地域社会の中で必要な指導助言を行い、その人たちの円滑な社会復帰や社会的自立を助けていくものだと書いてあります。この活動は、犯罪や非行をした人たちの改善更生を助けることによって、犯罪の危険から社会を保護し、公共の福祉を増進することを目的としています。

更生保護の中心となる仕事は、保護観察です。これは、保護観察の対象となる人たちに対して指導監督と自立した生活を営ませるのに必要な補導援護を組み合わせながら、遵守事項（約束事）をきちんと守らせていくものです。

更生保護は刑事司法領域に位置づけられる仕事ですので、法務省の保護局が所管し、保護局の下に地方更生保護委員会と保護観察所という出先機関が設けられています。

地方更生保護委員会は全国に8か所あります。高等裁判所の管轄区域に対応して置かれ、その主たる業務は刑務所や少年院に入っている人たちの仮釈放等の審理を行うことです。

保護観察所は、実際保護観察を行っている部署になります。地方裁判所の所在地に対応して置かれ、そこに勤める保護観察官が、保護司をはじめとする地域の方々の協力を得ながら、犯罪や非行をした人たちに対して更生に向けた指導を行っています。現在、北海道には4庁設置されているので、全国に50庁あります。また、保護観察所によっては支部、駐在官事務所と呼ばれる出先をさらに設けていて、東京の場合は、東京保護観察所の支部として、立川市に立川支部が設けられています。

保護観察は法務省の職員である保護観察官が保護観察の対象となる者の処遇、つまり指導の方針を作成して、その実行を保護司とともに行います。日本の保護観察は、保護観察官と地域の民間ボランティアである保護司の両方を保護観察の実行機関として位置づけており、それぞれの特徴を生かした官民協働体制で実施しています。更生保護は、専門職員である保護観察官と対象者本人の努力のみではなし遂げられるものではありません。保護観察官がコーディネーター役となって、地域社会の皆様の協力、支援を仰ぎながら対象者の指導を行っています。

保護観察官は全国に約1000名います。その資格は更生保護法31条に規定されており、医学、心理学、教育学、社会学、その他専門的な知識に基づき更生保護の事務に従事する国家公務員という位置づけになっています。1人の保護観察官が担当する保護観察の事件は、通常、平均して約120件

とされています。保護観察官は、国家公務員採用試験で採用された職員のうち、保護観察官としての事務に従事する能力を認められた者から任用されています。服務や勤務条件は一般の国家公務員と同様です。

保護司は、全国に約5万人います。保護司法に定める資格要件を満たした人が、法務大臣からの委嘱を受け、その指導に当たっています。民間人の立場で公的な権限にかかわるわけですが、その本質は地域社会の中で隣人という立場を生かしていただくというところにあります。平成21年の保護司の平均年齢は63.2歳です。よく保護司の高齢化が指摘されますが、原則として新任時は62歳以下、再任時は76歳未満の年齢制限が付されています。

そのほかに地域社会の中で我々の仕事を支えていただくボランティア団体としては、女性の立場から更生保護の支援活動を行っていただいている更生保護女性会、非行少年に兄や姉のような立場からかかわっていただくBBS会、そして、犯罪前歴を承知の上で対象となる人を雇用していただく協力雇用主という方々があります。ちなみに、更生保護女性会の会員は平成21年1月1日現在、全国に18万9,000人ほど、BBS会の方は4,200名ほど、協力雇用主は個人、法人合わせて7,700名ほどです。

もう一つ、更生保護法人という団体があります。これは更生保護事業法に定める更生保護事業を実施する法人で、社会福祉法人と同等の税制上の優遇措置を受ける公益法人でもあります。更生保護事業には、継続保護事業（刑務所などから釈放された者のうち保護を必要とする者を収容・保護する更生保護施設の運営）、一時保護事業（金品の給貸与や生活相談など）、連絡助成事業（更生を助けることを目的とする事業の啓発助成）の3つの事業があります。

刑事司法の流れですが、まず警察署で検挙された犯罪者や非行少年は、その後に検察庁の捜査を受けて裁判所に送られ、裁判所で有罪、無罪の認定がなされ、有罪と認定された人はその刑の執行、あるいは保護処分を受けるという形になります。

成人の場合は、地方裁判所、簡易裁判所に行き、有罪が確定すると、刑の執行猶予の言い渡しがあった場合を除き、刑務所などの刑事施設において刑の執行が行われます。刑事施設に入った人、つまり受刑者は刑期の満了によって釈放されますが、刑期満了の前でも地方更生保護委員会の決定によって仮釈放が許される場合があります。仮釈放が許された場合は、刑期の終了の日まで社会の中で保護観察に付されることになり、保護観察所の指導を受ける形になります。刑の執行の猶予には、保護観察が付される場合と付されない場合の2種類があり、保護観察付き執行猶予という処分の言い渡しを地方裁判所、簡易裁判所等々で受けた場合は、執行猶予の期間中は保護観察所の指導監督下に置かれることになります。

14歳以上20歳未満の少年が犯罪行為を犯すと、家庭裁判所で審判を受けます。家庭裁判所では、家庭裁判所調査官によって審判の前に調査が行われ、資質上の問題が疑われる場合は、少年鑑別所に一時的に収容して心理検査等の資質鑑別を受けます。保護処分には、保護観察処分、児童自立支援施設・児童養護施設送致、少年院送致という3つがあります。少年院送致処分を受けた人は少年院に入りますが、成人と同じく、地方更生保護委員会の決定によって仮退院許可を受けた場合は、早く出院が許されることがあります。仮退院となった人は、原則20歳まで社会の中で保護観察に付されます。家庭裁判所で保護観察処分の決定を言い渡された人は、原則として20歳まで保護観察に付され、保護観察所の指導監督を受けます。

私どもは指導とか援助のことを「処遇」という用語を使うのですが、この犯罪者や非行少年の処遇には、刑務所や少年院という地域社会から隔離された施設で実施する施設内処遇と言われるものと、地域社会の中で行っている社会内処遇の2種類に分かれます。法務省の中でも部局が異なり、刑務所や少年院の中での指導監督は法務省矯正局が扱い、社会に出た人たちの指導監督は保護局が扱います。

保護観察所では、罰金とか起訴猶予になって身柄拘束を解かれた者、刑務所を満期釈放となった者に対し、本人から保護の申し出があった場合、更生緊急保護を行っています。これは、当座の衣食住に窮して犯罪をすることを防ぐという刑事政策上の目的で行っているものです。

### 保護観察とは・・・

保護観察は犯罪や非行をした人たちに通常の世界生活を営ませながら、改善更生を図るというスタイルで行っています。通常1人の対象者を保護観察官と保護司がともに担当して、それぞれの特性を生かした官民協働体制でその指導が実施されています。

具体的には、指導監督と補導援護の2つを組み合わせる形になります。指導監督は、対象者が再び犯罪に陥ることなく、改善更生をするために必要な事項として定めた遵守事項によって行動規制を行うもので、保護観察の権力的、監督的な側面を示しています。一方、補導援護は、住居や医療、就業、生活環境や社会生活への適応力などをめぐる問題について、助言をしたり、必要な調整を行うもので、対象者が将来にわたって自立した生活を過ごすことができるように援助する福祉的な側面を示します。この両者が組み合わさる形で保護観察は構成されており、この指導スタイルは成人も少年も同じです。

保護観察は、対象者の犯罪性や非行の深度が個々に異なっていますので、画一的に行うことは適当ではありません。各対象者の実態に即した方法で指導を行っていく必要があります、その指導プログ

ラムを組むのが保護観察官の仕事になります。ただし、この指導は改善更生のために必要かつ相当な限度によって行わなくてはならないとされています。不当な干渉は人権上問題が生じます。また、福祉的な措置である補導援護についても、一方的な補導援護の措置は依頼心の助長を生みますので、その手だての仕方にも配慮しなくてはなりません。

保護観察は、対象者との面接を通じて本人の行状を把握しながら、必要な指導や助言を行っていきます。接触の頻度は対象者の問題性によって異なりますが、対象者は毎月最低1回以上は保護観察官あるいは保護司に会って生活の様子を報告し、保護観察官や保護司はその報告の内容に基づいて必要な指導あるいは助言を行います。

遵守事項には、一般遵守事項と特別遵守事項の2種類があります。

一般遵守事項は、保護観察処分に付された人たちが共通して守るべきものとして法律で規定しているもので、成人、少年の区別はありません。対象者に再び犯罪や非行に結びつくことのない生活態度を保持することを求め、さらに、保護観察の実効性を担保するためのものとして、対象者との接触を確保することや行状を把握するために必然的に求められる対象者の義務などが示されています。特別遵守事項は、対象者個々が持っている問題性に則して個別的に定められるものです。

保護観察になった人は、一般遵守事項、特別遵守事項を守らなければペナルティを受けます。社会内での処遇が難しいと判断されれば、それよりも重い処分を求めていくことになりますので、人によっては刑務所、あるいは少年院に入るという手続がとられます。

遵守事項以外にも生活行動指針という約束事が付く場合もあります。これは、遵守事項のようにペナルティを課すほどではないけれども、努力目標として明示したほうがよいという時に付します。

## 刑務所出所者等が抱える問題

1つは就労という問題があります。刑務所等に入っている人たちが社会に戻って生活を始めていくには、生活基盤を確立するための就労の機会を得ることが大切になりますが、雇用情勢が厳しい現状において、犯罪前歴を有する人が就職先を見つけることは本当に容易ではない実情があります。中には就職活動をすることすらあきらめて、手っとり早く金を手に入れたいということで、再犯に及んでしまう者も少なくありません。実際に保護観察対象者における無職者の再犯率は有職者の5倍以上というデータがあります。

このような刑務所出所者の人たちの就労先の確保は、従来、善意の篤志家である協力雇用主の方々を頼るところが大きかったのですが、それだけでは限界があるということで、労働政策行政を担う厚生労働省とも連携して、平成18年4月から刑務所出所者等総合的就労支援対策が省庁間連携

で始まりました。これは、身元保証制度とかトライアル雇用制度、職場体験講習等の就労支援を行うことによって前科・前歴のある人たちを職場につなげていこうというものです。また、全国規模の経済団体とか企業の発意によって、平成21年1月にNPO法人の全国就労支援事業者機構が設立されました。各都道府県にその支部が設置され、協力雇用主の拡大を図るためのさまざまな活動をしていただいています。

法務省としては、保護観察対象者等に占める無職者の割合が多いことを踏まえ、就労支援をメインとする自立更生促進センターを新たに設置して、確実な更生を図っていく取り組みを新たに始めています。例えば、刑務所出所者の幅広い分野での就労の機会を確保するために、法務省、厚生労働省、農林水産省が連携をして、農業に従事するための職業訓練及び就労支援を行う就労支援センターをつくりました。現在、全国に2か所、農業に特化した就労支援センターがあります。1つが北海道の沼田町就業支援センター、関東エリアには茨城就業支援センターがあります。

茨城就業支援センターは成人を対象とした就業支援センターで、法務省が宿泊施設を整備して、厚生労働省が茨城県内の農業者に対し職業訓練を委託し、農業者は農林水産省の協力を得て対象者向けの実習プログラムを作成して農業技術指導や実習を行っています。保護観察官が指導監督を行うとともに農業訓練をして、就労に結び付けていこうという取り組みです。入所できるのは、刑務所出所者のうち所内成績が良好で改善更生が認められる人、将来農業に従事しようとする志のある人で、水戸保護観察所ひたちなか駐在官事務所に設置された宿泊施設に入ります。

もう1つが、昨今話題になっている高齢、あるいは障害といった福祉的な支援が必要とされる人たちの再犯です。平成18年度に15施設を対象としたサンプル調査を実施したところ、調査対象の受刑者2万7,024名のうち知的障害、または知的障害者として認定できそうな人は410名いましたが、療育手帳を保持していたのはわずか26名という結果でした。これは、出所しても療育手帳を保持していないために支援が受けられず、再び犯罪に手を染める可能性のある人が刑務所の中に多くいるということになります。

## 重要な生活環境の調整

保護観察所では、刑務所や少年院に収容されている人たちの釈放後の社会復帰を円滑にするために、帰住先の調整や調査（生活環境の調整）を行っています。生活環境の調整は、単に帰る場所があるなしを確認するだけでなく、引受人となった家族を支えて、本人を受け入れる環境を整えるというものです。矯正施設に入った人と社会をつなぐ仕事であり、出所した時に更生の場としてふさわしい環境をつくっておくという目的で行われています。

出所後受け入れてくれる場所があるかないかというのは、更生する意欲に影響を与えます。待っていてくれる人がいる、帰る場所があるということで刑務所内の作業等に前向きに取り組むという意欲にもなりますし、逆に好ましくない環境だということがわかった場合は、相応の指導が必要になります。ですから、保護観察所が調査、調整した結果は刑務所や少年院に送られて指導に役立てるほか、地方更生保護委員会の仮釈放、仮退院審理の情報としても使われます。

刑務所と更生保護における事務のやりとりは、まず刑務所・少年院のほうから本人情報をまとめた身上調査書が保護観察所に送られてきます。それに基づいて保護観察所が生活環境の調整を始め、その報告書を刑務所・少年院と仮釈放の審理機関である地方更生保護委員会に送ります。

仮釈放・仮退院、つまり刑期の終了の前に出る人たちは満期釈放者と異なり、出所後は刑期の終了の日まで社会の中で保護観察所の指導を受けることになります。仮釈放には帰住先があることや引受人がいることが条件になります。保護観察に付されると一定の遵守事項を守らなければいけませんし、行動制約がかかります。仮釈放者はきちんと帰る場所があつて、なおかつ、保護観察官から社会適応に向けた指導や助言を受けられることになります。

満期釈放者は、出所後は一般社会人と全く同じような状態に置かれます。保護観察所の指導監督を受けることはありませんし、自分の好きな場所で自由に生活して構いません。ただ、満期釈放者のうち出所時に所持金が少ないとか社会適応力が乏しいと思われる人については、本人の申し出によって保護観察所で更生緊急保護が行われます。

更生緊急保護は、再犯防止が目的ですので、あくまでも社会福祉制度のほうにつなげるまでのごく緊急的な保護です。保護を求めることが可能な期間は原則として出所後6カ月で、食費や旅費などの金品支給、当座宿所のない者については更生保護法人が営んでいる更生保護施設などに宿泊保護の委託をするというような支援を行います。

### **更生保護施設とは・・・**

更生保護施設は、更生保護法人等が営んでいる施設で当座の宿泊保護を提供しています。全国に99の更生保護法人があり、103の更生保護施設が運営されています。平成22年1月1日現在の総収容定員は2,310名、男子専用が89施設、女性専用が7施設、男女混合収容施設が7施設あります。平成19年から22年までの間に長崎県に社会福祉法人が営む男女混合収容施設が1か所、福岡県にNPO法人が営む少年専用施設が1か所新たに設置されました。多くは定員20名で、予算積算上の職員配置は4名となっています。

仮釈放者でも親族から支援が望めない者は、更生保護施設を引受人・帰住先として仮釈放許可が

行われる場合もあります。つまり、満期釈放者ばかりではなく、仮釈放という形で刑務所等を出所する人も更生保護施設を足掛かりにして社会復帰をすることがあります。更生保護施設は年間およそ1万人保護しており、その需要は多いのですが、やはり地域では迷惑施設と受け止められがちです。のでいろいろな排斥運動等があり、これを拡大していくのは難しい実情があります。

昨今、高齢・障害を持った犯罪者をした人たちのことが問題になっていますが、更生保護施設でも高齢、あるいは障害があるという満期釈放者の方を収容保護し、その後社会福祉の機関へ橋渡しをしていました。

更生保護施設は、自分で稼働収入を得て、その資金をもとに自分で自立先を探していくための宿として提供されますので、就労自立がまず目標として課せられます。しかし、高齢・障害を持つ人の場合は就労による自立が難しいため、結局、施設所在地の福祉事務所に何か支援ができませんかという相談をすることになります。しかし、知的障害のある人の場合など実際に療育手帳を取得するまでには3か月近くかかり、受け入れ先が見つかるのが委託期間の限度である6か月のぎりぎりの時ということもあります。

## 刑事司法と福祉の連携に向けて

これまで福祉の支援が必要な刑務所出所者などについては、個別の事例ごとに刑事司法と福祉機関の連携が図られてきていましたが、いずれも点と点のようなつながりで、高齢や障害を有する刑務所入所者などに実務で出会うたびに、何とか連携のパイプができないものかと常々思ってきたところでした。

犯罪や非行をした知的障害者の支援に関しては、平成17年度に関心を寄せた知的障害者福祉関係者の呼びかけによって、中央レベルにおいて触法・虞犯障害者の法的整備のあり方検討会が立ち上がり、この席に厚生労働省と法務省保護局、矯正局の職員が参加し、組織間での連携がようやく始まりました。さらに、その思いのある福祉関係者の方々の間では、平成18年度から、罪を犯した障がい者の地域生活支援に関する研究が、厚生労働省の科学研究として開始され、3年間にわたって、犯罪を繰り返す知的障害者の問題、矯正施設から出た後の問題点の検証とか、支援体制をどう構築するかという検討がなされました。そして、矯正施設在所中から福祉サービスの受給手続を開始したほうがいいのではないかと、刑事司法の流れに福祉関係者が積極的に関与していくことが必要ではないかということが挙げられて、国に対して刑事司法機関と社会福祉機関の間を取り結ぶコーディネイトセンターの設置をしたらどうかというような政策提言が、この厚生労働科学研究で行われました。



このような福祉関係者での研究が行われるのと時期を同じくして、刑事司法の分野でも、再犯防止に向けての各種の改革が行われていました。世論の高まりも受けて、中央において高齢または障害を抱える刑務所出所者等の社会復帰の支援を検討するための省庁間連絡会議が平成20年3月に設置され、高齢または障害を抱える刑務所出所者などに住む場所を確保すること、安定した収入が得られるようにすること、出所した後福祉サービス等による支援がきちんと行われるようすることが指摘されました。その結果、具体的な取り組みとして、福祉による支援が必要な人については、有機的な支援体制を構築することになり、平成21年度から厚生労働省と法務省が連携して、地域生活定着支援事業を新たに開始するという運びになっていきました。

### 地域生活定着支援事業とは・・・

地域生活定着支援事業は、罪を犯した障害者や高齢者などの、社会で生きにくさを抱えた人たちの円滑な社会生活への移行と社会復帰を目的として、社会福祉との連携策を講じる必要性から編み出されたもので、平成21年度から開始されました。

法務省側では、刑務所に社会福祉士を配置し、保護観察所には福祉調整担当の保護観察官を配置して、福祉的支援を必要とする刑務所入所者について円滑な福祉への移行に向けた調整をすることとなり、厚生労働省が設置する地域生活定着支援センターと連携しながら、必要なサービスの手続きを進めていく。直ちに福祉施設に入所できない人、一時的に更生保護施設が受け入れをする。また、更生保護施設にも新たに福祉の知識のある職員を配置して、更生保護施設でも福祉機関とうまく連携がとれるようにしました。

従来、身元引受人がいなかったり、帰る場所がなかったりする人の場合、刑事司法側から言うと、どこの自治体に相談したらいいかわからず困っていました。地域生活定着支援センターには福祉の専門知識を持った方々がいるので、保護観察所は地域定着支援センターと相談をしながら自治体の福祉サービス等々に対象者を結びつけていくことができるようになります。現在、地域生活定着支援センターは全国で11県に設置されていると聞いています。

ただ、誤解がないように申し上げておきたいのは、この事業は更生保護の仕事を社会福祉の方々に押しつけようというものではありません。私どもがこの定着支援事業で福祉関係者の方にぜひお願いしたいと思っているのは、我々刑事司法の人間があまりにも福祉の知識がないので、皆様方のお知恵をいただきながら、福祉のサービスを受けることによって自立に結びつくという対象者がいるのであれば、そのサービスをつなげて自立更生を図らせていきたいということです。高齢者・障害者で犯罪をした人というのは、犯罪者としても見られますし、高齢・障害のある人とも見ること

ができるため、刑事政策と福祉行政の狭間に落ちてしまいやすい人たちですので、それを何とかこの地域生活定着支援事業でつなげて、少しでも溝を埋めていこうということで始まったものです。新しい制度ですので問題が多々起きていると思いますが、お互いに歩み寄っていくという姿勢がなければうまくいかないのではないかと感じています。

実際、刑事司法と福祉機関が連携していくと、お互いの考え方の違いなどから進まないことが多々あります。例えば、本人の出身地と、本人が帰りたい場所と、本人がいる現在地（刑務所所在地）が一致していない人もいますので、福祉関係者が居住地の概念について頭を悩ませることが多いようですし、見解が分かれることも多々あります。罪名のみを伝えると凶悪的なイメージを与えすぎることがあります。

刑事司法側から言えば、福祉制度の手続が複雑であり、どこに連絡していいのかわからないということがよくあります。また、刑務所では優等生として挙げられていた人が、社会生活に適應できないというか、自分から困り事とかを発することができなかつたりすることがあり、意外に刑務所で優等生だった人が実は知的制約のある人だったということもあります。また、長年福祉の制度を受けてこなかった人ですので、あなたに障害がありますとか、そういうことを告知する難しさも感じています。このような問題を一つ一つこれから解決しながら、刑事司法と福祉機関が連携して社会復帰イメージを調整していかなくてはいけないと思います。

今般、地域生活定着支援センターができ、我々刑事司法の関係者と福祉関係者をつないでいただくという、いわば通訳の方が生まれました。ただ、一気に課題解決が進むものではありませんので、お互いに制度について学び合ったり、知り合ったり、どうやってこの人を支援に向けてつないでいったらいいのかということ地域定着生活支援センターを介し、一緒に考えていくことができればと思っています。

### **保護観察以外の仕事・・・**

保護観察以外の更生保護の仕事のうち主なものを2つお話しします。1つが、犯罪被害者対応です。これは平成19年12月から更生保護分野に新たな仕事として加わりました。犯罪被害者がその被害を回復、軽減し、再び平穏な生活を営むことができるように支援しようというもので、平成17年4月1日に施行された犯罪被害者基本法に基づいて4つの施策が講じられています。

1つが、仮釈放の審理をする時に被害者が意見を言えるというものです。2つ目に、被害者が保護観察所という機関を介して、加害者に対して自分の被害に関する心情を伝えることができます。これは、加害者本人にその被害の実情を直視させることもできますし、反省や悔悟の情を深

めさせることもできるため、保護観察所に対応しています。3つ目は、被害者等通知制度です。これは、加害者がどんな状況にあるかを知りたいという方に対して、それぞれの機関から加害者の状況について被害者に連絡をするというものです。4つ目は被害者の方の相談・支援になります。犯罪被害者に関する仕事に当たる保護観察官と保護司は被害者の方への心情を配慮して、この仕事に従事する間は加害者の処遇は担当しません。

もう一つが医療観察制度です。これは平成17年7月に施行された医療観察法によって始まりました。適切な医療をきちんと確保して、その再発の防止をなささいという制度です。ただ、この任に当たれるのは精神障害者の保健福祉に関する専門的知識を有する者ということになっていますので、保護観察官ではなく、社会復帰調整官の方がその仕事に携わっています。

更生保護は社会福祉と同様に、そもそもは民間の篤志家の方が地域社会の中で生活のしづらさを抱えた人を支えようとして始まったものです。ただ、長い歴史を経る中で刑事司法と社会福祉の間に溝ができてしまったように思います。今回、その溝を埋めるためとして厚生労働省と法務省の間で提携した新たな施策が始まりました。ただ、制度をつくっても実際に動かすのは人になります。今後とも皆様方のお力をかりながら、よりよき地域社会をつくっていきたいと思いますので、引き続きご指導・ご助言をいただけたらと思います。