

非行少年の保護観察処遇における官民協働に関する一考察

神谷和孝

1. はじめに

更生保護とは、犯罪や非行をした人の改善更生を助け、犯罪を防止し、もって社会を保護することを目的とする刑事司法の一翼を担う制度である。現行の更生保護法は、平成17年7月に法務大臣により設置された「更生保護のあり方を考える有識者会議」により、平成18年6月に示された「更生保護制度改革の提言」の内容を踏まえ、それまでの犯罪者予防更生法と執行猶予者保護観察法とを整理統合して平成19年に制定されたものである。その提言事項にある「当面の課題」の中に「保護観察の充実強化」が謳われており、その一つが「福祉との連携強化」であった。

そこでは、高齢者や知的障害者等の社会生活を送る上で困難を抱える対象者の生活基盤を確保し、その社会復帰を円滑にするために、法務省と厚生労働省とで継続的な協議の場を設置し自立更生支援のための本格的な協議を積み重ねていくべきであることや、国はもとより地方公共団体の積極的な関与が必要であるとして、法務省にそのための必要な働きかけを行うことを求めることなどが提起されている。ここで保護観察の対象者に挙げられた“高齢者や知的障害者等の社会生活を送る上で困難を抱える者”とは、まさに社会福祉援助を必要とする人々でもある。保護観察では、犯罪や非行をした人を社会の中で生活させながら、一定の約束事（遵守事項）を守るよう指導監督を行うことと、就職や定住を援助するなどの補導援護とが並行してなされる。非権力的性格を有する補導援護の領域において社会福祉的な対応が求められることは言を俟たないが、指導監督の領域においても、自らの非行・犯罪行為を反省し健全な精神を取り戻していく過程において、相手の気持ちに寄り添いながら支援をおこなう「福祉の姿勢」は、対象者の改善・更生に大いに資するものであろう。このように、新たな更生保護制度においては、社会福祉学を学んだ人材が必要とされる時代状況となっている。

筆者が勤務する東海学院大学においても、社会福祉士国家試験の受験科目に「更生保護制度」が加わったこと等を受けて、健康福祉学部総合福祉学科に同名の科目を開講し筆者が担当することになった。同科目の講義を担当する傍ら、岐阜保護観察所や岐阜県保護司連合会等の

更生保護関係機関・団体等との関わりの中で得られた知見をもとに、更生保護制度の一端をまとめてみようと思ったことが執筆の動機である。

本稿では、はじめに、更生保護制度の中心的な位置を占める保護観察制度について、児童福祉と領域的に近い非行少年に対する保護観察の実情を、岐阜県の現状も交えて簡潔に記した。次いで、「更生保護のあり方を考える有識者会議」による「更生保護制度改革の提言」（以下、「提言」という。）に示された旧更生保護制度の問題点と改革の方向性を整理し、それを素材として、保護観察を担う保護司等の民間ボランティアの活動について、「官民協働」と「福祉の姿勢」の観点から若干の考察を試みるものである。

2. 更生保護制度の概要

○更生保護と保護観察

更生保護とは、罪を犯した人や非行をした少年を矯正施設ではなく社会内で適切に処遇することにより、再犯や非行を防ぎ、その人たちが善良な社会の一員として自立し、改善更生することを助けることで、犯罪や非行から社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進しようとするものであり、社会内処遇ともいわれる。

社会内処遇は、犯罪や非行をした人を指導・監督し、必要な援助を行って「改善」させ、犯罪や非行の原因となった性格、習慣、生活態度等の悪いところを改めて良くするとともに、「更生」させ、改善された状態が客観的にも安定し、再犯の危険がなく、実社会の健全な一員として復帰した状態になることを目指すものである。

社会内処遇の中核となるのが保護観察である。保護観察とは、罪を犯した人や非行をした少年を社会の中で生活させながら、国の責任において、その対象者に一定の約束事である「遵守事項」を守ることを義務付け、これを守るように指導監督するとともに、就職や定住、教養訓練や生活環境の改善等、さまざまな援助（「補導援護」）を行い、その立ち直りを図ることを目的としている。

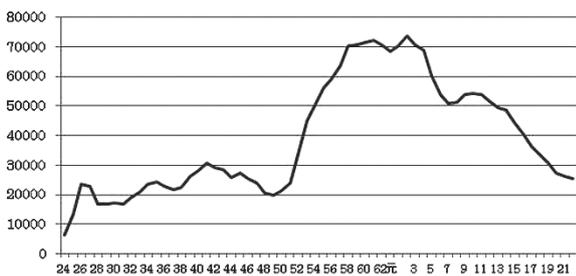
○非行少年に対する保護観察の実情（平成23年度犯罪白書¹より）

非行少年とは、家庭裁判所の審判に付すべき少年、す

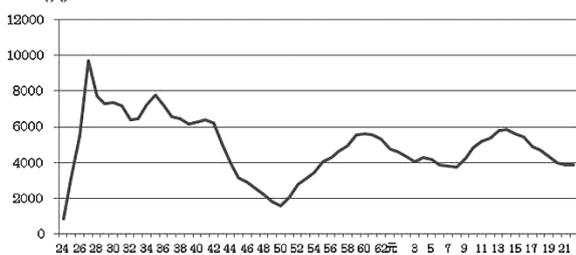
なわち、①罪を犯した少年(犯罪行為時に14歳以上であった少年であり、以下「犯罪少年」という。)、②14歳に満たないで刑罰法令に触れる行為をした少年(以下「触法少年」という。)、及び③保護者の正当な監督に服しない性癖等の事由があり、少年の性格又は環境に照らして、将来、罪を犯し、又は刑罰法令に触れる行為をするおそれのある少年(以下「ぐ犯少年」という。)をいう(少年法3条1項)。少年に対する保護観察には、家庭裁判所の審判により保護観察を付されるケースと、一旦は少年院に収容された後に仮退院を許されるケースとがある²。

平成23年度犯罪白書によると、保護観察処分少年の保護観察開始人員は、平成2年に過去最多の7万3,779人を記録したが、その後は減少傾向にあり、平成22年は2万5,525人(前年比2.2%減)であった。少年院仮退院者の保護観察開始人員は、平成9年から増加し、14年に5,848人まで増加した。その後、平成21年まで毎年減少し続けたが、平成22年は3,883人(同0.4%増)と、前年よりわずかに増加している。

(人) 保護観察新規受理人員(保護観察処分少年)



(人) 保護観察新規受理人員(少年院仮退院者)



* 出所: members2.jcom.home.ne.jp/tatsuno8/crime/treat.htm
(犯罪者の処遇、辰野文理)

岐阜県における最近10年間の傾向としては、保護観察処分少年・少年院仮退院者ともに、平成14年をピーク(合計798人)に減少を続け、平成24年7月末で合計242人となっている³。

保護観察開始人員の居住状況別構成比を見ると、近年、保護観察処分少年、少年院仮退院者のいずれについても、「両親と同居」の者の構成比が低下し、「母と同居」の者の構成比が上昇している。平成22年における保護

観察終了人員の終了事由別構成比を見ると、保護観察処分少年については、良好措置である解除で保護観察が終了した者は77.1%であり、保護処分取消し(再非行・再犯により新たな処分を受けたために、処分が取り消されること)で終了した者は14.2%であった。少年院仮退院者については、良好措置である退院で終了した者は19.5%であり、不良措置である戻し収容又は保護処分取消しで終了した者は、それぞれ0.4%、15.4%であった。

保護処分の取り消しにおける個別の事情は明らかではないが、更生保護法に定める遵守事項を遵守しなかったことを理由として行われる。遵守事項には、保護観察に付された者が共通して守るべきものとして法律で規定されているもの(一般遵守事項)と、対象者が有する問題等に即して個別に定められるもの(特別遵守事項)とがある。

一般遵守事項の規定の中に、保護観察官および保護司による指導監督を誠実に受けることあり、具体的には、①呼び出しや訪問を受けたときは、これに応じ面接をうけること、②労働または通学の状況、家庭環境、交友関係その他の生活実態について報告すること等が求められている。他方、特別遵守事項では、①暴力団組員等の犯罪性のある者との交際やいかがわしい場所への出入りを禁じたり、②特定の犯罪的傾向を改善するための「専門的処遇プログラム」をうけること等が義務づけられている。その一つに薬物事犯者処遇プログラムがあり、精神保健福祉関連分野の支援も必要とされる場所である。

非行少年には、基本的な生活習慣が未確立な者や生活態度に問題を有するものが多く、不健全・不安定な生活を送る中で、不良交友や不就業、さらには薬物使用等の問題を発生・拡大させる者が多い。処遇においては、勤勉な生活態度、健全な金銭感覚、将来に向けた堅実な生活設計等、社会人として自立した生活を過ごすための基本を身に付け、円滑な社会生活の基礎となる対人関係スキルを向上させる必要がある。そのために、SST(生活技能訓練)等を活用した社会適応力を高める指導を重点的に行うことや、保護司等の更生保護関係者や民間団体等による継続的な指導・相談体制の強化が求められている。

○更生保護の担い手

わが国の更生保護制度は、常勤の保護観察官と民間ボランティアである保護司に加え、民間の更生保護施設、更生保護女性会、BBS会、協力雇用主等が協働して行う「官民協力態勢」に特徴がある。保護司を始めとする民間ボランティアは、そのモラルは極めて高く、自らが暮らす地域社会を愛し、人々の生活の安全確保に大きく貢献し、私生活を犠牲にすることも厭わず、対象者の改

善更生に情熱を傾けて取り組んでいると高く評価されている。特に保護司においては、地域における信頼や豊富な社会経験に根ざした人格的魅力等を背景に、対象者の内面に働きかけてきたからこそ、強制力をもちいなくても、その改善更生の成果があげられてきたとされる。

保護司は、法務大臣から委嘱された無給の非常勤国家公務員であり、地域の実情に通じているという地域性、民間性の特色を生かしながら、保護観察官とともに更生保護の仕事に従事している民間ボランティアである。保護司の職務は、保護観察を受けている人と接触しながら指導・助言を行ったり、刑事施設や少年院に収容されている人たちの帰住先の生活環境を調整することなど、地方更生保護委員会や保護観察所が担っている職務に従事するほか、犯罪を予防するための啓発活動や犯罪の予防に寄与する地方公共

団体の施策への協力等の活動を行っている。保護司の定数は全国で52,500人を上限と定められている。

岐阜県内では表1～4の通り、平成21年7月1日現在で21か所の保護区があり、定員790名に対して現在員は764名（男性575名、女性189名）となっており充足率は96.7%である。保護司の平均年齢は男性が63.2歳、女性が61.7歳で平均は62.9歳となっている。勤続年数は10年以上15年未満が一番多く16.8%、次いで6年以上8年未満が15.4%となっている。年齢階層をみると60歳～69歳が53.1%と一番多いが、全体的にも50歳以上が大半を占めている。職業別には主婦が一番多く、次いで会社・団体役員、宗教家、会社員、商業関係者の順になっており、女性の保護司189名の内104名が主婦である。また、無職（主婦を除く）も75名と多く、比較的時間に余裕の

表1. 保護区・保護司定数・現在員一覧表

(平成21年7月1日現在)

保護区	定員	現在員	欠員	保護区	定員	現在員	欠員
岐阜山県	185	174	11	加茂	42	42	0
各務原	38	37	1	可児	29	27	2
羽島	39	37	2	多治見	39	39	0
関美濃	44	43	1	土岐	22	21	1
郡上	19	19	0	瑞浪	16	15	1
もとす広域	32	32	0	中津川	30	29	1
揖斐	32	31	1	恵那	26	26	0
大垣	72	72	0	下呂	17	17	0
不破	18	17	1	高山	45	43	2
海津	13	13	0	飛騨	19	17	2
養老	13	13	0				
				合計	790	764	26

※充足率96.7%

表2. 岐阜県下保護司の男女別平均年齢

(平成21年7月1日現在)

	保護司総数	全保護司の年齢の和	平均年齢
男	575	36,431	63.2
女	189	11,600	61.7
計	764	48,031	62.9

表3. 岐阜県下保護司の年齢別・勤続年数

(平成21年7月1日現在)

勤続年数	年齢							計
	30歳未満	30歳～39歳	40歳～49歳	50歳～59歳	60歳～69歳	70歳～76歳	77歳以上	
2年未満	0	4	13	36	42	0	0	95
2年以上4年未満	0	1	8	34	61	0	0	104
4年以上6年未満	0	1	8	22	45	0	0	76
6年以上8年未満	0	0	9	28	77	4	0	118
8年以上10年未満	0	0	1	16	47	17	0	81
10年以上15年未満	0	0	2	21	66	39	0	128
15年以上20年未満	0	0	1	7	32	36	1	77
20年以上30年未満	0	0	0	2	31	36	0	69
30年以上	0	0	0	0	5	11	0	16
計	0	6	42	166	406	143	1	764

表4. 岐阜県下保護司の職業別

(平成21年7月1日現在)

区分	人員	区分	人員	区分	人員
農林・漁業	42	公務員	47	賃家・アパート経営	2
製造・加工業	37	教員	12	社会福祉事業	16
商業	62	会社・団体役員	100	主婦	104
サービス業	21	医師	2	無職(主婦を除く)	75
土木・建築業	13	宗教家	80	更生保護関係従事者	10
会社員	67	弁護士	2	その他	72
				合計	764

*表1～4の出所：『更生保護制度施行60周年記念 更生保護ぎふ10年の歩み』

ある人々によって担われていることが推測できる。

民間協力者としては、BBS会を取り上げておきたい。BBSはBig Brothers and Sisters Movementの略称であり、発祥の地はアメリカ合衆国である。我が国では昭和27年に「日本BBS連盟」が発足しており、現在は全国に約500のBBS会があって約4,500人の会員が活動している。BBSの主な活動内容は保護観察中の少年を対象とした①ともだち活動、②スポーツやレクリエーションを通じたグループワーク、③社会参加活動等であり、少年たちの「明るく健康な居場所づくり」に貢献している。更生保護法の施行に伴い、平成20年7月に法務省保護局長通達「BBS活動の促進及びBBS活動団体との連携協力について」が出されており、その自発性・自主性を尊重した活動を展開していくことが望まれている。

岐阜県内（岐阜県BBS連盟）の平成24年における主な活動⁴としては、大垣地区で体育レクリエーション（バスケットボール）と学習支援が、加茂地区では農作業体験（米作り）が、多治見地区ではともだち活動等が実践されている。また、社会参加（貢献）活動への協力として、岐阜保護観察所が主催した神社の清掃活動や社会福祉施設でのベッドの清掃活動等に、少年たちに寄り添うかたちで参加している。

3. 「提言」にみる旧更生保護制度の問題の所在と改革の方向性

平成19年の更生保護法の制定は、平成16年から17年にかけて、保護観察終了者や保護観察中の者による、児童誘拐殺人や女性監禁傷害事件等が3件連続して発生したことで、保護観察の実効性に重大な疑問が呈せられたことを受けて「提言」なされたことが契機となっている。そこで問題視されたのは、民間に依存した脆弱な保護観察実施体制であった。

○保護司及び更生保護施設へ過度に依存している体制の問題

- ・国民の安全・安心を守るのは国の責任であるにもかかわらず、現状は、保護観察所が保護司に余りにも依存し過ぎている。
- ・官と民の役割分担があいまいで、法が官に期待している役割が十分に果たされているとは言い難い
- ・保護観察官が、保護観察処遇に関し、保護司に対し十分な指導助言ができていないため、経済的な側面も含め過度の負担をかけている
- ・休日や夜間等勤務時間外における保護司からの緊急連絡に対する保護観察所の態勢も不十分である

- ・保護司の負担が過重となる一方で、保護司の後継者確保が困難になっており、保護司制度の維持が困難になりつつある
- ・更生保護施設については、全面的に民間に依存してきた
- ・更生保護施設に対する財政的措置が、現状では十分ではない

○改革の方向性

以上の指摘事項を踏まえて示された改革の方向性は次の通りである。その内容は官の役割を明確化し、更生保護官署の人的・物的体制を整備することにより、実効性の高い官民協働を構築していくこと、その体制に基づく保護観察の充実強化をはかること、福祉との連携強化すること等を求めるものであった。

- ①更生保護は国の責任において実施すべきものであることを改めて明確にする必要がある。そのため、保護観察官は、保護観察の主宰者・責任者としての責任を果たせるよう、専門性や感受性を高めていく必要がある。それとともに、保護観察官と保護司との役割分担を明確に整理すべきである。
- ②保護観察所が保護司に過度に依存していることから生じる保護司の負担を軽減するため、保護観察官による保護司への指導能力の向上を図ること、保護観察所が、休日・夜間等勤務時間外における保護司からの緊急連絡に対応できる態勢を強化すべきである。
- ③保護司適任者の確保に向けた施策や保護司・更生保護施設への支援の充実など、民間側の基盤を整備し、その処遇能力を高めることが肝要である。
- ④保護観察の充実強化に関して、保護観察対象者との接触を強化すべきである。具体的には、保護観察対象者は保護観察所に出頭し、または保護司宅を来訪するなどして、保護観察官や保護司と接触を保ち、その面接を受けるべき義務を法律で規定すべきである。また、保護観察官または保護司が住居を訪れたときには、住居内において、その面接に応ずべき義務も同様に法律で規定すべきである。
- ⑤関係機関との連携強化および情報の共有化については、福祉との連携強化を図ることが求められる。具体的には、高齢者や知的障害者等の社会生活を送るうえで困難を抱える対象者の生活基盤を確保し、その社会復帰を円滑にするため、法務省は、厚生労働省との継続的な協議の場を設定するなど、自立更生支援のための協議を進めるべきである。

上記の方向性を踏まえ、官の領域では平成19年3月

に保護観察所組織規則が整備されるとともに、民間領域では保護司法の改正および更生保護事業法の改正が平成19年6月の更生保護法の制定に合わせてなされることとなった。それにより、保護司活動費の支給（保護司組織を含む）について保護司実費弁償金支給規則も整備され、保護司の面接場所を自宅外の場所に確保することや、保護区や保護司定数の見直しなど保護司の待遇改善が図られた。保護観察官ならびに保護司と保護観察対象者との接触を強化することについても、関係規定が更生保護法に設けられることとなった。

4. 「提言」に示された改革の方向性を踏まえての若干の考察とまとめ

「提言」において指摘された、「民間に依存した脆弱な保護観察実施体制」の結果、保護司に対して過重に負担がかかっているとされる問題については、「更生保護の担い手」等に関する藤井（2007）の論文⁵から多くの示唆を得ることができた。保護観察所職員定数は1,429人（平成18年度予算）で、そのうち保護観察官は地方更生保護委員会と保護観察所の合計で873人（保護観察所のみでは781人）という数⁶は、保護司の定数52,500人と比べて圧倒的に少ない。「提言」においても、官が負うべき責任を民間に負わせるがごとき事態に至っており、多くの保護司から保護観察官の絶対数が余りにも少ないと批判されているとの記述がみられる。公務員の定数削減を目指す行政改革が進行する中であっても、適性規模の人員を確保する努力が求められるのではないかと。

保護観察官と保護司の役割分担の曖昧さに係る問題については、旧犯罪者更生予防法の下においても、保護観察所長から事務処理の委嘱を受けている保護司⁷が存在し、対象者に対して保護観察の趣旨等必要事項の説示や保護観察所への連絡等を担当したり（駐在保護司）、保護観察官の補助者として保護観察所内で保護観察や生活環境調整の事務処理を担当するなど（内勤保護司）、明らかに保護観察所の指導監督の下で更生保護の事務を担うなど保護局長通達等に基づく関係性がみられるものの全体的には不明瞭であったが、更生保護法の規定で両者の役割が明確化されたことにより、今後の改善が期待できる環境が整えられることとなった。保護司は、保護観察官で十分でないところを補い、地方更生保護委員会または保護観察所長の指揮監督を受けて、保護司法の定めるところに従い、地方更生保護委員会または保護観察所の所掌事務に従事することとされた（32条）。また、保護観察所組織規則には、企画調整課の所掌事務に、①保護司の設置区域及び組織に関する事、②保護司の選考に

関すること、③更生保護に関する各種団体との連絡調整に関する事等が置かれ、かつ首席保護観察官の職務についても、①保護司の研修に関する事、②更生保護に必要な社会資源の開拓及び活用に関する事が規定されるなど、保護観察所と保護司の関係性が明確になってきたことは一定の評価がなされよう。また、保護観察所により保護司の研修機会が提供されることは、保護司の専門性の向上による保護観察の効果が上がることに結びつくとともに、保護司の心理的・経済的な負担軽減等にも繋がる事が期待される。

他方で、更生保護が国の責任において実施すべきものであることについては、更生保護法に国の責務として、民間の団体又は個人により自発的に行われる更生保護活動を促進し、且つこれらの者と連携協力するよう努めなければならないと規定するにとどめており、これからも更生保護の主たる担い手を、保護司等を中心とする民間団体等に依存しようとする国の姿勢が示されているといえよう。藤井（2007）は、保護司を除く更生保護協力組織としての民間団体等の役割を積極的に評価する一方で、これらを「官製ボランティア」と評されているとし、官への従属志向、柔軟な組織論の不在、既存の制度に没批判的であることなど、その限界についても指摘している。保護観察所等の政府機関が予算・人事や法令、さらにはケースワークにおいても先例に拘束されがちになることから、その指導監督下にある協力団体においてもその影響は否めないであろう。政府からの指導監督を受けていない、独立したボランティア組織と連携した更生保護活動のあり方についても紹介しているが、示唆に富むものである。従来の閉じた更生保護・刑事司法ネットワークを脱却し、地域の社会福祉団体や地域団体等と水平的かつ対等な関係を結びつつ活動することにより、現代社会が直面する社会的貧困や社会的排除の問題性を見据えながら、更生保護制度を地域社会福祉へと再構成し、就労支援や居所提供、医療的援助等の社会的援助のあり方を考えていくべきであるとしている。まさにこの視点こそが、福祉系学科において「更生保護制度」を学ぶ大きな意義であろう。

5. おわりに

今回の執筆に際し、更生保護制度に関する関係法令の見直しや、保護司会やBBS会の活動記録等に目を通すなかで、様々な気づきや学びがあった。とりわけ、講義用の教科書からは直接伝わってこない様々な課題については、当然のことながらその全容を記すことはできず、ほんの一部の紹介と若干の考察にとどまったと思

いである。今後の更生保護の展開において、福祉との連携をより一層強く求められてくることが予測されるなかで、保護観察のケースワークの実態についても調査を行い、その結果を踏まえて考察することの意義と必要性を、改めて実感したところである。実態調査に基づく考察については今後の課題としたい。

なお、本稿の執筆に先立ち、岐阜保護観察所、岐阜県保護司連合会、岐阜県BBS連盟の関係者の方々と面談する機会を得ることができた。それぞれの業務内容・使命等について真摯に熱く語っていただいた話の内容を通して、保護観察（とりわけ非行少年対象）の重要性を再認識することとなった。また、三者が一体となって保護観察中の非行少年の立ち直りに取り組んでおられる関係性（連携）についても学ばせていただくことができた。末筆ながら、ご多忙の中を時間を割いていただき、不慣れなインタビューにお付き合いいただいた関係者の皆様に対して、深甚なる感謝の意を表する次第である。

【引用・参考文献】

1. 更生保護法人 岐阜県更生保護事業協会発行『更生保護制度施行60周年記念 更生保護ぎふ10年の歩み』平成22年1月
2. 平成23年度犯罪白書（法務省）
<http://www.moj.go.jp/content/000080844.pdf>
3. 更生保護のあり方を考える有識者会議『更生保護制度改革の提言—安全・安心の国づくり、地域づくりを目指して』平成18年6月27日 www.moj.go.jp/content/000010041.pdf
4. 刑事立法研究会編『更生保護制度改革のゆくえ—犯罪をした人の社会復帰のために』現代人文社、2007年
5. 藤本哲也『刑事政策概論』青林書院、2008年
6. 若穂井透他編『更生保護』ミネルヴァ書房、2009年

【註】

- ¹ 平成23年度犯罪白書（法務省）
- ² 非行少年を含む保護観察の対象者は次の通りである。
 - ①家庭裁判所の審判で保護観察に付された少年
 - ②少年院に収容され、一定期間の教育を受けた後、仮退院を許された少年
 - ③刑務所に収容され、刑期満了前に仮釈放を許された人
 - ④裁判所で刑の執行を猶予され、その期間中保護観察に付された人
 - ⑤補導処分が付され、婦人補導院から仮退院を許された人
 * 保護観察の対象者の①～④は更生保護法48条に、⑤は売春防止法25条・26条に規定がある。
- ³ 「岐阜保護観察所の業務概要」岐阜保護観察所、平成24年9月26日
- ⁴ 岐阜保護観察所及び岐阜県BBS連盟関係者への聞き取り調査による。（平成24年9月）
- ⁵ 藤井 剛「更生保護の担い手と関係機関のネットワーク」同上『更生保護制度改革のゆくえ』160-189頁
- ⁶ 「提言」別紙3 刑事司法機関別職員数及び取扱事件数を参照した。
- ⁷ 保護観察所から事務処理の委嘱を受けている保護司を「特殊事務処理保護司」という。その形態には、駐在保護司、内勤保護司の他に、特任保護司、指定交通保護司、主任保護司、被害者担当保護司がある。