

刑務所出所者等の社会復帰支援対策に関する
行政評価・監視

結 果 報 告 書

平成 26 年 3 月

総務省行政評価局

前 書 き

我が国では、犯罪者のうち約3割を占める再犯者によって、総犯罪件数の約6割の犯罪が行われ、また、受刑者数は近年減少傾向にあるものの、入所受刑者に占める入所度数が2度目以上のいわゆる再入受刑者の割合は上昇の一途をたどり、平成24年には入所受刑者の約6割を占めるまでになっているなど、再犯防止が重要な政策課題となっている。

刑務所出所者等の再犯については、不安定な就労や居住環境等の生活基盤の脆弱性が大きな要因の一つとされており、また、出所等年を含む2年間で刑務所等への再入所率が最も高い時期となっている。このようなことから、刑務所等における施設内処遇から出所等後の社会内処遇への継続性と一貫性を保ちつつ、改善更生を促し、刑務所出所者等の生活基盤を整えて円滑な社会生活への移行を促進する社会復帰支援対策は、再犯防止を図る上で極めて重要な取組とされている。

政府では、これまで犯罪対策閣僚会議を随時開催し、総合的な犯罪対策を推進してきたところであるが、以上のような再犯防止対策の重要性に鑑み、平成24年7月の犯罪対策閣僚会議において、「再犯防止に向けた総合対策」を策定し、この中で、刑務所出所者等の社会復帰支援の具体策として、就労の確保、住居等の確保、満期釈放者等に対する支援の充実・強化等の取組を着実に推進することとしている。

さらに、犯罪対策閣僚会議において、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会を控えた今後7年間を視野に、犯罪を更に減少させ、国民の治安に対する信頼感を醸成し、「世界一安全な国、日本」を実現することを目標として、「世界一安全な日本」創造戦略」を策定し、同戦略は、平成25年12月10日に閣議決定された。同戦略においても、「犯罪の繰り返しを食い止める再犯防止対策の推進」を重点施策の一つに位置付け、この中で、刑務所出所者等について、就労支援の推進、行き場のない者の住居の確保の推進、高齢又は障害により福祉の支援が必要な者に対する取組の推進、満期釈放者等に対する指導及び支援の充実強化等の社会復帰支援対策に、今後、積極的に取り組んでいくこととしている。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、刑務所出所者等への実効性のある社会復帰支援対策を推進し、もって再犯防止を図る観点から、関係機関における刑務所出所者等に対する就労支援、住居確保及び福祉的な支援並びに満期釈放者等に対する指導・支援の取組の実施状況等を調査し、「世界一安全な日本」創造戦略」に示された方針に沿った社会復帰支援対策に係る関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

第1	行政評価・監視の目的等	1
第2	行政評価・監視の結果	2
1	刑務所出所者等に対する就労支援の適正かつ効果的な実施	2
(1)	刑務所出所者等就労支援事業の適正かつ効果的な実施	2
(2)	職業訓練の適正かつ効果的な実施	30
(3)	刑務所における各種就労支援の適正かつ効果的な実施による相乗効果の発揮	44
2	刑務所出所者等の住居等の確保	65
(1)	住居確保の推進	65
(2)	福祉的な支援が必要な高齢者・障害者に対する「特別調整」の適正かつ円滑な実施	81
3	満期釈放者に対する指導・支援の充実	112
(1)	満期釈放者に対する指導の充実	112
(2)	満期釈放者に対する保護カードの適切な交付	113
(3)	更生緊急保護に係る全国共通の電話番号の導入	114

図表等目次

1 刑務所出所者等に対する就労支援の適正かつ効果的な実施

(1) 刑務所出所者等就労支援事業の適正かつ効果的な実施

表 1-(1)-①	平成 24 年における入所受刑者の入所度数別の就労状況	5
表 1-(1)-②	保護観察対象者の就労状況別の再犯率	5
表 1-(1)-③	刑務所における受刑者に対する各種就労支援の概要	6
表 1-(1)-④	「世界一安全な日本」創造戦略（平成 25 年 12 月 10 日閣議決定）（抜粋）	6
表 1-(1)-⑤	刑務所出所者等就労支援事業の概要	7
表 1-(1)-⑥	平成 22 年度から 24 年度までの就労支援事業の支援対象者等及び就職者の推移	7
表 1-(1)-⑦	保護観察終了者の人数、そのうち無職者数及び無職率の推移	8
表 1-(1)-ア-①	「刑務所出所者等就労支援事業実施要領」（平成 18 年 3 月 31 日付け職発 0331010 号厚生労働省職業安定局長通知）における受刑者等である支援対象者等に対する就労支援に関する規定（抜粋）	9
表 1-(1)-ア-②	刑務所と安定所の連携が不十分なため、支援対象者等の 9 割近くについて求職登録や職業相談を行っていない例	14
表 1-(1)-ア-③	刑務所等と安定所の連携が不十分なため、刑務所等からの就労支援の協力依頼の内容について相互に認識が異なり、安定所が職業紹介までは依頼されていないと思い、職業紹介を行っていない例	15
表 1-(1)-ア-④	少年院が就労支援事業の仕組みを誤認していたため、支援対象者等に求人情報を提供するだけで、職業紹介の意向を確認していない例	15
表 1-(1)-イ-①	更生保護法（平成 19 年法律第 88 号）における保護観察及び更生緊急保護の実施に関する規定（抜粋）	16
表 1-(1)-イ-②	「刑務所出所者等就労支援事業実施要領」における保護観察対象者等である支援対象者等に対する就労支援に関する規定（抜粋）	17
表 1-(1)-イ-③	支援対象者等が来所していない場合の対応について実施要領に明示されていないことから、その状況等を安定所が保護観察所に連絡しておらず、保護観察所が支援対象者等に対し必要な指導等を行うこともなく、来所しないまま就労支援が終了している例	25
表 1-(1)-イ-④	保護観察所と安定所が連携して、支援対象者等に安定所への来所を促す独自の取組を行っている例	27
表 1-(1)-イ-⑤	就労意欲の高い支援対象者等に対して、保護観察期間が満了することから、保護観察所が更生緊急保護を適用し保護を継続したが、その旨を安定所に連絡する仕組みがないため、連絡しておらず、また、安定所が保護観察所に更生緊急保護を適用するよう依頼を行っていないことから、就労支援を支援期間満了まで継続することなく保護観察期間の満了とともに終了している例	27
表 1-(1)-イ-⑥	保護観察所が安定所に、支援対象者等が自己開拓等により既に就労先を確保した旨を連絡していなかったため、安定所が必要のない求人情報を支援対象者等へ送付し続けている例	29

(2) 職業訓練の適正かつ効果的な実施

表 1-(2)-①	職業訓練に関する規程（抜粋）	32
表 1-(2)-②	法務省行政事業レビュー公開プロセス（平成 25 年 6 月）の取りまとめ結果（抜粋）	33
表 1-(2)-③	平成 22 年度から 24 年度までにおける職業訓練の実施刑務所数、種目数、定員、受講者数及び受刑者の一日平均収容人員の推移	33
表 1-(2)-④	定員充足率が平成 22 年度から 24 年度までの 3 年連続して 7 割未満と低調な職業訓練	

科目	34
表1-(2)-⑤ 定員充足率が低調である職業訓練科目について、具体的な原因分析や定員を充足させる取組等が十分に行われていない例	35
表1-(2)-⑥ 訓練を実施する刑務所が、訓練生の選定基準には明記されていない基準を選定の際に加え、候補者を不採用にしている例	37
表1-(2)-⑦ 訓練生の選定の際に、訓練を実施する刑務所が、訓練生を推薦した刑務所と協議することとはなっていないため、外形的な書類審査だけで訓練生を選定していることなどから、訓練生に選定される可能性がある候補者を不採用にしている例	40
表1-(2)-⑧ 訓練を実施する刑務所が、推薦された候補者の全てを訓練生として選定している例	42

(3) 刑務所における各種就労支援の適正かつ効果的な実施による相乗効果の発揮

表1-(3)-ア-① 就労支援指導に関する規程（抜粋）	47
表1-(3)-ア-② 「刑務所出所者等を雇用することに関するアンケート調査」（平成23年5月法務省）における協力雇用主・刑務作業契約企業が求めるニーズ（抜粋）	48
表1-(3)-ア-③ 受刑者の集団編成に関する訓令（平成18年法務省矯正成訓第3314号）（抜粋）	49
表1-(3)-ア-④ 自庁訓練の受講者、総合訓練又は集合訓練の受講者及び就労支援事業の支援対象者に対する就労支援指導の実施状況	50
表1-(3)-ア-⑤ 職業訓練の受講者や就労支援事業の支援対象者のうち、就労支援指導を受講すべきであったと考えられるが、受講していなかったものの理由	51
表1-(3)-ア-⑥ 自庁訓練の受講者に対する就労支援指導の実施時期の状況	52
表1-(3)-ア-⑦ 内規により、自庁訓練の受講者に対して、職業訓練期間中に就労支援指導を実施することとしている例	53
表1-(3)-ア-⑧ 処遇指標R6の指定があるものの、訓練を実施する刑務所と訓練生を送り出した刑務所のどちらで就労支援指導を実施するかについての定めがないため、互いに就労支援指導の実施状況を確認せず、就労支援指導が実施されていると思込み、就労支援指導を受講させていない例	54
表1-(3)-ア-⑨ 処遇指標R6の指定があるものの、総合訓練又は集合訓練の訓練を実施する刑務所で就労支援指導が実施されておらず、また、訓練生を送り出した刑務所においても、還送された後の残刑期が短いこと等から、就労支援指導の開始前に仮釈放となり、就労支援指導を受講する機会を逸している例	56
表1-(3)-イ-① 「受刑者に対する重点的な就労支援の実施について」（平成23年4月19日付け法務省矯成第2304号法務省矯正局成人矯正課長通知）（抜粋）	59
表1-(3)-イ-② 調査した20刑務所における重点支援受刑者の選定実績及び当省の抽出件数	61
表1-(3)-イ-③ 当省が抽出した21人に対する職業訓練、就労支援指導及び就労支援事業の実施状況	61
表1-(3)-イ-④ 重点支援受刑者の就労支援計画書に職業訓練や就労支援指導の具体的な受講計画が定められておらず、必要な就労支援が実施されていない例	62

2 刑務所出所者等の住居等の確保

(1) 住居確保の推進

表2-(1)-① 「犯罪白書」における適当な帰住先がない者の再犯傾向等に関する記述	69
表2-(1)-② 生活環境の調整に関する規程（抜粋）	69
表2-(1)-③ 「「世界一安全な日本」創造戦略」（平成25年12月10日閣議決定）（抜粋）	70
表2-(1)-ア-① 更生保護事業法（平成7年法律第86号）における更生保護施設に係る規定（抜粋）	70
表2-(1)-ア-② 平成22年から24年までににおける満期釈放者の帰住先	72
表2-(1)-ア-③ 「犯罪白書」における受刑者の出所後の住居に関する意識等に係る記述	73

表 2-(1)-ア-④	平成 22 年度から 24 年度までにおける全国の更生保護施設の年間収容保護率の状況	74
表 2-(1)-ア-⑤	更生保護施設の収容実績が低調となっている原因を的確に把握していない保護観察所の例	74
表 2-(1)-ア-⑥	年間収容保護率が低調となっている更生保護施設に対する保護観察所の指導・支援が行われていない例	75
表 2-(1)-ア-⑦	刑務所出所者等の受入体制の強化・整備を図ったことにより、収容実績を向上させている更生保護施設の例	75
表 2-(1)-ア-⑧	調査対象 20 刑務所において抽出した「帰住不可」の通知があった 200 人への帰住予定地の変更に係る働きかけの実施状況（平成 24 年）	76
表 2-(1)-イ-①	自立更生促進センター及び就業支援センターの概要	77
表 2-(1)-イ-②	更生保護施設検討会報告（平成 21 年 8 月 24 日更生保護施設検討会）（抜粋）	77
表 2-(1)-イ-③	自立更生促進センター及び就業支援センターにおける収容実績等	79
表 2-(1)-イ-④	センターにおける処遇プログラム等の概要及び課題	80

(2) 福祉的な支援が必要な高齢者・障害者に対する「特別調整」の適正かつ円滑な実施

表 2-(2)-①	福祉の支援が必要な刑務所出所者の現状	85
表 2-(2)-②	特別調整の概念図	85
表 2-(2)-③	「世界一安全な日本」創造戦略（平成 25 年 12 月 10 日閣議決定）（抜粋）	86
表 2-(2)-ア-①	支援センターが支援を開始するまでの手順の流れ	86
表 2-(2)-ア-②	特別調整対象者の選定手続に関する規程（抜粋）	87
表 2-(2)-ア-③	「刑事施設、少年院及び保護観察所と地方公共団体、公共の衛生福祉に関する機関等との連携の確保について」（平成 21 年 4 月 1 日付け法務省保観第 206 号・社援発第 0401019 号法務省矯正局長・法務省保護局長・厚生労働省社会・援護局長連名通知）	91
表 2-(2)-ア-④	調査した 20 保護観察所における特別調整対象者の選定実績等（平成 24 年度） （参考）平成 24 年度に特別調整対象者に選定した者のうち、選定日から出所日までの期間が 6 か月以上確保されていなかった者の期間別人数及び割合	93
表 2-(2)-ア-⑤	平成 24 年度に特別調整対象者に選定した者のうち、選定した時点で出所日まで 6 か月以上確保されていなかった理由 （参考）調査した 20 刑務所における特別調整候補者の選定実績等（平成 24 年度）	94
表 2-(2)-ア-⑥	平成 24 年度に特別調整対象者に選定した者のうち、選定した時点で出所日まで 6 か月以上確保されていないことから、円滑な支援に支障が生じている例	95
表 2-(2)-ア-⑦	刑務所から保護観察所へ候補者の通知があった時点で既に出所日まで 6 か月以上確保されていなかったことから、特別調整対象者に選定していない例	97
表 2-(2)-ア-⑧	平成 23 年度において、調整期間が不足していることから円滑な支援に支障が生じている例	98
表 2-(2)-ア-⑨	刑務所において、保護観察所が選定に要する期間を考慮していない例	99
表 2-(2)-ア-⑩	早期から関係機関で情報を共有し、円滑な支援を実施している例	99
表 2-(2)-イ-①	特別調整対象者との面接（面会）に関する規程（抜粋）	100
表 2-(2)-イ-②	特別調整対象者との面接（面会）が制限されているため、円滑な支援に支障等が生じている例	102
表 2-(2)-ウ-①	特別調整対象者の福祉に関する情報の確認・照会等に関する規定（抜粋）	103
表 2-(2)-ウ-②	福祉に関する情報の確認・照会状況	106
表 2-(2)-ウ-③	刑務所及び保護観察所において福祉に関する情報の確認・照会が行われていないこと等から、調整業務に支障が生じているなどの例	107
表 2-(2)-ウ-④	刑務所が入手した福祉に関する情報の原本又は写しが保護観察所へ送付されていないため、保護観察所で改めて入手し直している例	108

表 2-(2)-エ-① 特別調整対象者の保護上移送に関する規程（抜粋）	109
表 2-(2)-エ-② 刑務所等において保護上移送が実施されなかったため、出所後、直ちに福祉的な支援につなげるに当たっての支障となっている例	110

3 満期釈放者に対する指導・支援の充実

表 3-① 仮釈放者及び満期釈放者の累積再入率	115
表 3-② 「世界一安全な日本」創造戦略（平成 25 年 12 月 10 日閣議決定）（抜粋）	115

(1) 満期釈放者に対する指導の充実

表 3-(1)-① 釈放前指導に関する規程（抜粋）	116
表 3-(1)-② 調査した 20 刑務所における釈放前指導の状況	118
表 3-(1)-③ 満期釈放者に対する釈放前指導を 3 日間に短縮している 12 刑務所における指導事項の標準カリキュラムとの比較	127
表 3-(1)-④ 釈放前指導が形骸化している例	129
表 3-(1)-⑤ 満期釈放者に対する釈放前指導に加え、満期釈放が見込まれる時期に仮釈放者に対する指導に近い指導方法を取り入れた追加的な指導を導入している例	131

(2) 満期釈放者に対する保護カードの適切な交付

表 3-(2)-① 平成 22 年から 24 年までにおける満期釈放者の帰住先	133
表 3-(2)-② 更生緊急保護に関する規定（抜粋）	134
表 3-(2)-③ 保護カードに関する規程（抜粋）	134
表 3-(2)-④ 調査した 20 刑務所における保護カードの交付数（平成 22～24 年）	137
表 3-(2)-⑤ 本人が希望する場合のみに保護カードを交付している例	138
表 3-(2)-⑥ 特定の満期釈放者以外について、刑務所長が更生緊急保護の必要な満期釈放者か否かの判断を行っていない例	139

(3) 更生緊急保護に係る全国共通の電話番号の導入

表 3-(3)-① 帰住先のない満期釈放者の内訳（平成 18 年の推計値）	140
表 3-(3)-② 受刑者へのアンケート結果	140
表 3-(3)-③ 社会復帰に当たり必要な支援	141