

「更生保護ボランティア」に関する実態調査 - 保護司を中心として - の結果に基づく勧告 (概要)

〔 勧告日: 令和3年1月29日 勧告先: 法務省 〕

調査の背景

- ◇ 再犯者の割合は上昇し続けており(平成8年:28%→28年:49%)、安全・安心な社会の実現のために再犯防止が重要
 - ◇ 再犯防止の一翼を担う更生保護には、保護司を始めとする「更生保護ボランティア」の協力が必要
 - ◇ 保護観察対象者の類型をみると、「覚醒剤事犯」(平成30年:26%)等が高く、近年、「精神障害等」、「家庭内暴力」等が増加し、処遇が困難化
 - ◇ 保護司(平成29年1月現在約4.8万人)は、近年、年3,000人前後が退任、退任人員が新規の委嘱人員をおおむね上回っている状況。担い手確保も年々困難となり、活動の継続が危惧
- ⇒ 保護司活動に対する指導・支援の充実・担い手の安定的な確保の観点から、保護司活動の実施状況、指導・支援の実施状況等を調査

【調査等対象機関】法務省、都道府県(16)、市町村(63)、保護司会※(68)、保護司(136)、保護司アンケート(有効回収数4,001人、回収率85.1%)

【実施時期】平成30年12月～令和3年1月

※保護司会は、全国886保護区ごとに、保護司により組織される。

調査結果のポイント

勧告のポイント

I 保護司の育成

- 経験不足から保護観察対象者との面接に不安感を抱く者が多いが、複数指名の活用は低調

- 複数指名の活用を促進

II 保護司の活動環境の整備

- 自宅での面接に不安や負担を感じる者がいる。センターの利用は開所時間等から低調
- 報告書の作成・提出に負担を感じている者は多い。手書きや郵送が手間との意見がある。

- 自宅以外の面接場所の確保を推進
- 情報技術が利用できる環境の整備、研修の実施

III 保護司候補者の確保のための方策

- 保護司候補者検討協議会の開催単位は、小学校区など細かい方がより効果がある。
- 市町村等への協力要請に係る判断に保護司会等の意向を考慮していない事例がある。

- 協議会の効果的な開催のための情報の提供
- 保護司会等の意向を考慮し、市町村等への協力要請を推進

I 保護司の育成 <担当保護司の複数指名>

制度・取組の概要

◇ 保護観察所長は、一人の保護観察対象者（刑務所から仮釈放を許された者等保護観察に付された者。以下「対象者」という。）に対して複数の保護司を指名することができる※。

※ 保護司は、対象者ごとに、保護観察所長によって担当に指名される。この指名の実務は、保護観察官が行っている。

→ 担当保護司は、対象者について、釈放後の居住先等の調整や、定期的な面接、生活指導などの処遇活動を行っている。

◇ 法務省は、居住先等の調整や処遇活動の具体的な進め方を学ばせる等、新任保護司など経験年数の少ない保護司に対する育成等のため、複数指名を活用することとしている。

調査結果の概要

結果報告書P26～43

委嘱後早期の担当指名の必要性

● 経験の不足や、担当指名がないことが、保護司の不安材料や早期退任の理由

- 経験年数6年以内の保護司の
 - 約6割は、対象者との面接の経験が少ないことに不安
 - 約4割は、一人で対象者と面接することに不安

※ 経験年数6年以内の保護司の約4割は担当経験が全くない

- 担当指名がなかったことがモチベーションの低下につながり、保護司の早期退任の理由となった事例がある。

複数指名の活用状況

● 複数指名の実績がある保護司は少ない。実績がある保護司や保護観察官からは、保護司への経験付与、ノウハウ伝承の観点から複数指名に肯定的な意見がある。

- 複数指名の実績がある保護司：23/136人
 - ✓ 複数指名を経験した保護司：「経験豊富な保護司と共に担当できて心強かった」、「経験豊富な保護司からノウハウを学ぶ場として有効」とする意見がある。
 - ✓ 指名実績がある保護観察官：保護司の負担感を軽減しつつ、担当経験を積ませることができたなど効果のみられた事例に関する意見がある。

● 保護観察官の中には、複数指名は「対象者からみたときに、どちらの保護司が主担当なのか混乱する」ため複数指名を行っていない者がいる（保護司からも同旨の指摘がある）。

※ 法務省は、担当課長通知にて、保護観察官及び担当保護司に、対象者に対し各担当保護司の役割等について説明させるなどして、その理解を得るよう努めることとしているが、現場に十分浸透していない。

勧告要旨

○ 保護観察事件等の性質を踏まえつつ、複数指名の好事例を示し、活用を促すべきである。

また、保護観察官及び担当保護司に対し、それぞれの保護司の役割等について、対象者等への説明を徹底させるべきである。

（法務省）

II 保護司の活動環境の整備 ① <保護観察対象者との面接場所の確保支援>

制度・取組の概要

◇ 保護司が自宅以外に面接できる環境を整備するため※、更生保護サポートセンター（以下「サポートセンター」という。）の拡充や公民館等の活用が必要（「保護司制度の基盤整備に関する検討会報告書」（平成24年3月））

※ 薬物や、精神疾患など、複雑・多様な問題を抱えた対象者等を自宅に招き入れることについて家族の理解が得られないケースや、マンションなど居宅の構造上自宅での面接が困難な者が増加していることが保護司確保を困難にしている大きな要因の一つ

◇ サポートセンターは、保護司の処遇活動に対する支援や犯罪予防活動を行うための地域における活動拠点。法務省は、保護司や保護司会の活動を支援するため、保護司会によるサポートセンター設置を推進 ※令和元年度末現在、全保護司会がサポートセンターを設置済み

調査結果の概要

結果報告書P58～77

勧告要旨

保護司による自宅以外の面接場所の確保

● 自宅以外の場所で面接を行うことがある保護司は多い。その理由として、自宅を面接場所にする際に感じる不安や負担感を挙げる者が少なくない。

➢ 保護司の約7割は、対象者との面接を自宅以外の場所で行うことがある。

※ 「近隣住民の目が気になったため、ファミリーレストラン等で面接していた」など
→ うち約3割は、面接場所の確保に関する「不安や負担を感じている」

※ 「ファーストフード店の利用時の経費負担が生じる」など

サポートセンターの利用状況等

● サポートセンターの面接利用は低調

➢ 保護司の約7割は、対象者との面接でサポートセンターを利用していない。

※ 理由：「自宅等から遠い」（約7割）、「夜間や土日祝日に利用できない」など

● 設置場所や開所時間と、保護司の実際の活動とが必ずしもマッチしていない。

➢ 保護司会の区域が広い場合、自宅からサポートセンターが遠い保護司はおのずと存在

※ 公的機関の施設内にサポートセンターを設置している保護司会が8割超

➢ 開所時間は、約8割が平日昼間（9時～18時の間）

※ 保護司が面接を行う主な時間帯：平日の夜間（18時以降）（約4割）、土日祝日（約2割）

● 保護司の要望を踏まえ、一時的な面接場所の確保、サポートセンターの開所時間の見直しなどに取り組む保護司会がある。

✓ サポートセンターが遠いとの意見があったため、一時的に面接に利用できる場所を5か所確保した

✓ 平日に仕事をしている対象者のため、サポートセンターを日曜日にも開所した など

○ 保護司のニーズに応じて自宅以外の面接場所を確保する取組を推進するため、次の取組を促進するべきである。

① 個々の保護司の事情を踏まえ、面接場所に利用できる場所の確保を市町村に依頼するなど、保護司等を支援する取組

② サポートセンターの設置場所、開所時間が面接場所としての利用に適したものとなるよう支援する取組

（法務省）

Ⅱ 保護司の活動環境の整備 ② <報告書に係る情報技術の活用>

制度・取組の概要

- ◇ 保護司が作成して保護観察所長に提出する保護観察経過報告書等は、犯罪をした人や非行のある少年の保護観察の経過等について記載するもの※であり、秘匿性が求められるもの
 - ※ この報告等を考慮し、保護観察官が対象者の保護観察の実施計画の見直しや担当保護司への助言等を行う。
- ◇ 報告書の作成に当たっては、パソコンなどの電子機器を利用することができる※。（「保護司のてびき」法務省保護局）
 - ※ 書類よりも個人情報の漏えいの危険性が高いとし、パソコンを利用する場合には、インターネットに接続していないパソコンを使用するなどの留意点が示されている。

調査結果の概要

結果報告書P78～86

報告書の作成・提出方法の状況

- 情報セキュリティへの懸念などから、報告書の作成にパソコンを利用している保護司は少ない。保護観察官によっては、積極的にパソコンの利用を勧めていない実態がある。
 - パソコンを利用せず手書きで報告書を作成している保護司：97/125人(約8割)
 - ※ 理由：「個人情報の漏えいの危険を回避するため」、「できるだけ使用しないよう保護観察官に言われている」など
- 電子メールでの報告書の提出が認められておらず、多くの保護司は郵送により提出
 - 常に郵送で提出している保護司：102/125人(23人は持参)

報告書の作成・提出の負担

- 報告書の作成・提出に負担を感じている保護司は多い。手書きや郵送が手間とする意見がある。
 - 保護司の約5割は、報告書の作成・提出に負担を感じている。
 - ✓ 「手書きでの記載が手間」、「重さを量るため郵便局へ出向くのが手間」などの意見がある。

最近の動き

- 政府は、書面・押印・対面を前提とした制度・慣行を見直し、リモート社会の実現に向けて取り組むこととしている（「経済財政運営と改革の基本方針2020」（令和2年7月閣議決定））。
- 法務省は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の防止で活動が制限される中、保護司の活動の在り方の一つとしてICT化を進める必要があるとしている。

勧告要旨

- 報告書の作成・提出に情報技術が利用できるようにするため、例えば、内容の秘匿性に応じてセキュリティを確保した情報システム環境を整備するとともに、その運用を徹底するための保護観察官や保護司に対する研修を実施するなどの措置を講ずるべきである。

(法務省)

Ⅲ 保護司候補者の確保のための方策 ① <保護司候補者検討協議会>

制度・取組の概要

◇ 法務省は、保護司候補者の確保が従来の方法※1では困難となっている状況に対処するため、保護司候補者検討協議会※2（以下「協議会」という。）の設置を促進

※1 個々の保護司の人脈を活用して保護司候補者に関する情報を集め、退任予定保護司の後任者を探し出す方法など

※2 地域で活動する町内会関係者や民生委員、地方自治体関係者など幅広い分野から選ばれた構成員が、保護司候補者になり得る人材情報の収集及び交換を行うもの

調査結果の概要

結果報告書P114～127

勧告要旨

協議会の開催の有無と候補者確保の効果

● 協議会の開催には、保護司候補者の確保に一定の効果がある。

➤ 協議会を開催（平成28年度～30年度）している保護司会：47/68（21は未開催※）

✓ 40保護司会において、計452人の保護司候補者の情報が提供

✓ 16保護司会では、協議会で情報提供を受けた候補者からの委嘱が新規委嘱した数の5割以上

※ 未開催の理由は、協議会開催で担い手が確保できるのか疑問など。なお、開催経験があるが直近では開催していない保護司会が8あり、その理由は、成果があがらなかったことなど

協議会の開催単位と候補者確保の効果

● 保護区※より小さな単位で開催している場合に、情報が多く得られ、保護司候補者の確保につながっている例があるが、こうした情報を共有していない。

※ 一つ又は複数の市町村をその区域とし、全国886の保護区ごとに保護司会が組織される。

➤ 協議会の開催を分区・支部※や小学校区単位としている保護司会：28/47（19は保護区単位）

※ 保護司会によっては、保護司会の下に分区や支部を組織して活動

✓ 分区等の単位で開催している協議会では、当該地区に詳しい住民を構成員とすることができ、人材情報を多く得られ、委嘱につながる者も多い事例がある。

✓ 保護区域の可住地面積が同程度の保護司会をみると、分区等の単位で開催する方が、保護区単位での開催より人材情報の提供数が多い。

✓ 小学校1～3校分の区域単位で開催する方が、10校分以上での開催より情報を得られる割合が高い。

○ 保護観察所に対し、保護司会に、協議会の効果的な開催のための情報の提供に努めさせるべきである。

その際、保護区単位よりも細かな単位での開催がより効果的な場合があることから、協議会の開催事例を分析し、開催単位についての考え方も示すべきである。

（法務省）

Ⅲ 保護司候補者の確保のための方策 ② <市町村等の協力>

制度・取組の概要

- ◇ 地方公共団体は、保護司会や保護観察所の活動に対して、必要な協力をすることができる（保護司法第17条、更生保護法第2条第2項）。
- ◇ 法務省は、保護司のなり手不足が深刻化していることなどを踏まえ、都道府県及び市町村に対し、保護観察所や保護司会による保護司候補者の確保への協力を要請（法務省・総務省連名通知）。

また、保護観察所に対し、地方公共団体からの一層の協力を得るための活動を積極的に展開するよう求めている（法務省保護局長通達）。

調査結果の概要

結果報告書P128～137

市町村の協力状況と保護観察所の取組の関係

- 協力していない市町村も一定程度ある。その理由の多くは、保護観察所等から要請を受けていないこと。
 - 保護司候補者の確保に協力している市町村：34／63（29は非協力）
 - ※ 協力していない理由：「要請がない」が最も多い。中には「要請があれば対応する」とも
- 市町村に協力要請していない保護観察所がある。要請の必要性の判断に当たって、保護司の充足状況や保護司会等の意向が考慮されていない、といった実態がある。
 - 協力要請していない保護観察所：9／17
 - ※ 要請していない理由：「管内の充足率が高い」、「保護司が後任者を探すのが慣例」など
 - ✓ 協力要請がなされていない市町村を担当地域とする保護司会の3分の1（11／30）は、保護司充足率が全国平均（90.7%）を下回っている。
 - ✓ 保護司は、後任者を見付けることが負担で市町村の協力を望んでいるが、保護観察所は、退任する保護司が後任者を探すのが慣例であり市町村への協力要請の必要がないとしている事例など
- 市町村に協力要請した一部の保護観察所では、市町村の職員やOBの人材情報が提供されるなどの成果がある。

勧告要旨

- 保護観察所に対し、保護司の充足状況に加え、保護司会・保護司の意向を把握・考慮するとともに、都道府県・市町村への協力要請を行うよう指導すべきである。

（法務省）

～保護司の概要～

保護司の身分等

結果報告書P12

定数	全国で5万2,500人(保護司法第2条第2項) 保護区ごとに、その土地の人口、経済、犯罪の状況その他の事情を考慮して定められている(保護司法第2条第3項)。
委嘱の条件	次の条件を全て備えていることが必要(保護司法第3条第1項) ①人格及び行動について、社会的信望を有すること ②職務の遂行に必要な熱意及び時間的余裕を有すること ③生活が安定していること ④健康で活動力を有すること
任期	2年で、再任がある(保護司法第7条)。
配属	保護区のいずれかに、通常は居住地を基点にして配属され、原則、当該保護区の区域内において職務を行う(保護司法第2条第1項及び第8条)。
職務	地方更生保護委員会又は保護観察所の所掌に属する事務(保護観察、生活環境調整、犯罪予防活動等)に従事する。また、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又は保護観察所の長の指揮監督を受ける(保護司法第8条の2及び更生保護法第32条)。
服務	高度なプライバシー情報が提供されるため、守秘義務が課されている(保護司法第9条第2項)。
費用	給与は支給されず、職務に要した費用の全部又は一部が支給(実費弁償金)される(保護司法第11条)。

～保護司活動に対するやりがいの声～

保護司活動に対してやりがいを感じているという保護司の声（実地調査による）

結果報告書P17～19

〔保護観察等関係〕

- 初めて担当した対象者は、暴走族の総隊長で、暴力団から離脱させるときに非常に苦労したが、先日、自分が不在時に、妻子を連れて挨拶をしに来たと聞き、非常に嬉しかった。（17年目）
- 対象者等から感謝の言葉を受け、肩の荷が下りた感覚があった。初めての経験だったが、とても爽やかな気持ちになった。（3年目）
- 保護観察が終了した後に対象者が更生した時や、手紙や電話による近況報告があったり、街中で声を掛けられたりした時に保護司としてのやりがいを実感している。（30年目）
- 担当した対象者に偶然会い、一緒に写真を撮ろうと声を掛けられたのが嬉しく、対象者の更生に少しでも役に立つことができたと思うと嬉しくやりがいを感じている。（3年目）
- 当初は挨拶もできず、面接に応じる姿勢も悪く対応に苦労した。しかしながら、最後の面接時には姿勢を正し、お礼の言葉を述べたのを聞いたとき、保護司としてやりがいを感じた。（4年目）
- 当初、対象者の家庭を訪問した際は、家の中に入れないような状態であったが、最後には、家族全員で迎え入れてくれたり、対象者が見送りに出てきたりなど、普通の事ではあるが、それができるようになったことに、自身の活動が少しでも役立つかなと実感した。（7年目）

- 過去に担当した対象者が現在も定期的に訪ねて来て、自身の近況等を聞かせてくれる。保護観察が終了した後も、良き相談相手として頼りにしてくれていると感じるので大変嬉しく思う。（18年目）
- 受刑者の家族が、受刑者と手紙のやり取りを始めるなど受刑者を受け入れようと努力する姿を見たときにやりがいを感じる。自分が関わったことで、少しでも役に立てたと感じる。（16年目）
- 対象者が刑期を終えた後のことについて、対象者の家族に受入れ体制整備や、今後の相談先などを、保護観察所に確認しつつ説明し、対象者の家族の精神的な負担を軽減できたことは良かったのではないかと考えている。（7年目）

〔犯罪予防活動関係〕

- 犯罪予防活動に取り組んでおり、地域で対象者を出さないことでやりがいを感じている。（3年目）
- 地域における犯罪予防活動の効果が出てきており、少年犯罪や非行が減ってきていると感じる。このような地域での地道な啓発活動の取組にやりがいを感じる。（26年目）
- 薬物乱用防止教室等で、小中学生に非行や薬物について理解してもらったことにやりがいを感じている。（2年目）

※各文末の（ ）内は、保護司の経験年数