

論説

更生保護の制度的発展と 息の長い支援法による将来像

今 福 章 二

- 1 犯罪者予防更生法の時代(1949-2006)－法制度の整備とソーシャルワークの充実
- 2 更生保護法の時代(2007-2021)－強じんな保護観察と再犯防止
- 3 2022 年更生法等改正－息の長い支援と地域づくり
おわりに－息の長い支援法の時代と更生保護のパラダイムの転換

2022（令和4）年6月に公布された刑法等の一部を改正する法律（令和4年法律第67号）により、拘禁刑の創設や執行猶予制度の拡充などの措置に併せ、更生保護法及び更生保護事業法を改正し、息の長い支援の実現、社会内処遇の対象範囲と処遇方法の拡充、犯罪被害者の思いに応える保護観察の実現を三本柱に、社会内処遇の一層の充実を図るための諸措置について法整備が行われた。

戦後の更生保護は、犯罪者予防更生法等によって近代的な制度整備が図られて以来約60年間続いたところで、保護観察対象者等による重大再犯事件を契機とする更生保護制度改革期を迎え、新たに制定された更生保護法を軸に強じんな保護観察の実現が目指されてきたが、今般の更生保護法等改正（以下「2022年更生法等改正」という。）は、単なるその延長ではなく、次なる

時代のビジョンを含む重要な改正である。

そこで、本稿では、これまでの更生保護制度の発展過程を、犯罪者予防更生法と更生保護法の時代に区分して振り返りつつ、次なる時代に踏み出す2022年更生法等改正の特徴と位置づけについて考察し、その目指すべき将来像を明らかにすることとしたい¹。

1 犯罪者予防更生法の時代(1949–2006) — 法制度の整備とソーシャルワークの充実

(1) 近代的制度の構築と処遇の充実・多様化

犯罪者予防更生法の制定(1949)から、保護司法・更生緊急保護法(1950)、執行猶予者保護観察法(1954)、そして売春防止法一部改正(1958)に至るまで、戦後初めの10年間で、現在につながる更生保護の近代的制度が整えられた。

その際、保護観察における処遇の実施者をめぐり、理想主義を掲げるGHQと日本政府との間で厳しい折衝が繰り返された。専門家を中心とするパロール・プロベーションを実現すべきとするGHQに対し、「保護観察は全国各地で、そこにいる要保護者と、郷土の学校の先生、寺の住職といったような感覚で適度な接触を保ち、その日常の姿を見ながら行うべきことであるから、それには司法保護委員が最も適当」とする日本側の主張は真っ向から対立したが、最終的には、予算・人員の確保が困難であり既存の司法保護委員を活用せざるを得ないという、現実主義的な妥協の形を取りつつ、日本固有の司法保護の貴重なもの、殊に精神的なものを傷つけないで組み入れたいという思いが実ったものであり、そのことがその後の保護司制度の発展の基礎となっていく(細野2015)。同じように、刑務所出所者等のための保護施設を他の福祉施設と同列に厚生省(当時)に移管すべきか否かをめぐって議論がなされ、その結果次第では現在の姿は大きく変わっていた可能性がある。

一方、更生保護の官側の実施体制は、予期せぬ年度途中での制度発足とな

り、緊縮予算の制約の下、新制度の実施を想定した予算が確保されないまま見切り発車の状態でスタートせざるを得ず、このことがその後長く尾を引くことになる。

例えば、岩井（1999）は、「制度の発展、組織の充実、科学化・専門化の推進及び予防更生法等の改正による処遇の改善を志向したが、資源のきびしい制約が続き、現実主義的転進を迫られた」とし、その後、「打破し難い資源の制約の認識に立って、社会内処遇に対する現実的社会需要に柔軟に対応し、門戸を拡大する方向に進み出し」としている。例えば、保護観察官の直接担当制や処遇態様別処遇実験、交通事件保護観察、処遇分類制・分類処遇制と類型別処遇制などにより、処遇の科学化・専門化・多様化が追求され、また、交通短期保護観察、無期・長期刑仮釈放者中間処遇制度、仮出獄の適正積極化施策、短期保護観察などにより、社会的ニーズに対応して対象範囲を拡大するなど、改善更生に向けたソーシャルワークの充実の道が模索された。この間、様々な処遇技法の開発を試みる一方で、来談者中心療法（ロジャース）を基本として、傾聴し、立ち直る力を信じ、「甦る」ことを助けようとするアプローチが、改善更生を目指す理念と合致して処遇実践の中で定着していった。

（2）民間体制の充実に向けた法制度の部分修正

他方、脆弱な官側体制とは対照的に、更生保護制度周年大会で取り上げられた「地域に根ざした更生保護制度」（1994）や「地域社会と共に歩む更生保護」（1999）などのメッセージに示されたとおり、地域のチカラと協働することによって更生保護を実現しようとする方向性が重視され、専ら保護司会や更生保護施設等の民間体制の充実強化に向けた法改正が進められた。

具体的には、1994年の更生緊急保護法一部改正（更生保護施設の補助金に関する規定）を皮切りに、その翌年には同法を廃止して更生保護事業法が制定され、社会福祉法人と法的に比肩する更生保護法人が新設された。また、保護司法が1998年に改正され、保護司会の法定化等が図られた。保護司の活動は、対象者に対する個別の働きかけとは別に、地域社会への働きかけが必要との問題意識がより鮮明になり、その活動の中心を担うべき保護司会と

いう組織を強化する必要があるとされたことがその改正の背景にある。さらに 2002 年には、更生保護事業法と犯罪者予防更生法の一部が改正され、更生保護施設の処遇施設化が進められた。

これらはいずれも保護司会や更生保護施設等の民間体制の充実を目指すものであった点に特徴がある。

(3) 小括—犯罪者予防更生法の時代の特徴

ここで、犯罪者予防更生法の時代について、岩井（1999）は、「50 年間問題の改善に最も後れがあるのは、有給・専門の保護観察官が担うべき日々の処遇主導性の面にあり、本質において民間人である保護司に課題の負担と責任がかかり、それが今もって全く軽減されていないことであろう」と述べている。すなわち、「防ごう非行（地域づくり）・助けよう立ち直り」のため、「地域社会と共に歩む更生保護」を目指したが、官民協働態勢の実質が保護司はじめ更生保護ボランティアの力に頼る形に偏っていた点が特徴的であった。

一方、後半期においては、更生保護の関連領域で、心神喪失者等医療観察法（2003）や犯罪被害者等基本法（2004）等の新規立法の動きがあり、次の時代の更生保護のあり様に大きなインパクトを与えた²。

2 更生保護法の時代（2007–2021）—強じんな保護観察と再犯

防止

(1) 重大再犯事件と更生保護制度改革のはじまり

2004 年から 2005 年にかけて立て続けに起こった三つの重大再犯事件をきっかけに、更生保護制度は大きな転機を迎える。

最初の一つは、性犯罪事案の元犯罪者による奈良少女誘拐殺人事件であり、矯正と保護の共同プロジェクトで性犯罪者処遇プログラムが開発され、その

後のエビデンスに基づく効果的な処遇開発の流れへとつながっていく。二つ目は、愛知県安城市で仮釈放者が出所の数日後に起こした乳児殺害事件である。出所後なかなか就職できないことを気に病む中で凶行に及んだとされ、就労支援などの必要性が意識されていくほか、仮釈放の当否や保護観察中に所在不明になった者への対応の適否にも注目が集まった。最後は保護観察付執行猶予対象者が所在不明中に起こしたいわゆる監禁王子事件であり、ここに至って保護観察の実効性への重大な疑問が突きつけられ更生保護への不信感は最高潮に達する。

これらへの応急の措置として、同年中に警察との連携による所在不明者対策が強化されたほか、翌 2006 年には、議員立法により、当時執行猶予者に対する保護観察を規律していた執行猶予者保護観察法について、特別遵守事項の設定が可能になり、転居・旅行も届出制から許可制に変更されるなど、指導監督面において弱いとされていた部分が犯罪者予防更生法の水準に改められた。しかし、更生保護に対する批判的な世論は収まることはなかった。そこで、地に落ちた更生保護制度に対する国民の信頼を取り戻し、その再生を図るため「更生保護のあり方を考える有識者会議」が設けられ（2005）、「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―」³と題する報告書が提出された（2006 年）。

同報告書で指摘された問題点は、①国民や地域社会の更生保護への理解が不十分である、②保護観察実施体制が民間に依存し脆弱である、③保護観察が指導監督、補導援護の両面で十分に機能していない、という三点であった。そして、具体的な制度改革の方向性として、「国民や地域社会の理解の拡大」や、「官の役割の明確化と更生保護官署の人的・物的体制の整備により、実効性の高い官民協働を実現」することが示され、取り分け官側の実施体制が抜本的な改善に至っていない現状に強く見直しを求める内容となっている。さらに、「保護観察の有効性を高め、更生保護制度の目的を明確化し、保護観察官の意識を改革すること等により、強じんな保護観察を実現」することが謳われた。具体的には、再犯防止を目的の一つとして明確に位置付け、そのためにエビデンスに基づく、指導と援助にメリハリを利かせた効果的な保護観察を行うべきことなどが指摘された。

(2) 更生保護法の制定と強じんな保護観察のための運用改善

有識者会議報告書を踏まえ、犯罪者予防更生法と執行猶予者保護観察法を統合した更生保護法が制定（2007年公布，2008年全面施行）され、強じんな保護観察を実現し、その再犯防止機能等を充実強化するため、次のような諸改革が進められた。

第1に、法の目的を、従来の「改善及び更生を助け」（犯罪者予防更生法第1条）から「再び犯罪をすることを防ぎ、又はその非行をなくし、これらの者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」（更生保護法第1条）に改め、「再犯・再非行の防止」を明文化した。これに対して保護観察の厳罰化につながるとの異論もあったが、「再犯防止」と「改善更生」の関係については、改善更生すれば再犯には至らず、逆に、再犯に至ってしまえば改善更生の道は遠くなり、改善更生と再犯防止は、正に不即不離の関係であるとして、従来からの理解を変更するものではないと説明がなされている。

ただし、重要な点はその実際的な効果にある。つまり、制度改革の契機となった相次ぐ保護観察対象者等による重大再犯事件を受け、保護観察対象者の円滑な社会復帰を支援することを重視するあまり、その再犯を防止して社会を保護するという意識が不十分であるとの批判的な認識に応え、「再犯防止」が再認識された点、さらに、これにより、それまで更生保護が刑事政策過程の中で特異な位置を占めると評価されていた中で、「再犯防止」という刑事政策に横串を刺す共通言語が生まれ、更生保護が刑事政策の中に確固たる位置づけを与えられることとなった点に注目する必要がある。その後の再犯防止対策の推進や多機関連携の進展は、この「再犯防止」目的の明確化に由来すると言えよう。

第2は、指導監督機能の強化であり、その柱となる遵守事項の整理・充実が図られた。これにより、個別に特別遵守事項を定めることができるのは、その違反が不良措置に結びつく規範であることを踏まえ、改善更生に特に必要な範囲内で、具体的に、あらかじめ法定された類型に合致するものに限られるとの要件が明記されるとともに、処遇の経過の中での設定・変更・取消

が可能となった。また、特別遵守事項の類型に、専門的処遇プログラムの受講義務や居住付き指導監督を受ける義務などが新設され、その後も社会貢献活動が追加（2013）された。

さらに、保護観察官の関与の強化策が講じられ、段階別処遇制度（2008）により再犯リスクや更生ニーズを踏まえた応差的な処遇の仕組みが整えられたほか、前述したとおり警察とも連携した所在不明者対策が導入されるなどした。

第3は、補導援護機能の充実であり、社会復帰支援策の開発やシステム化、さらに多機関連携の拡充が図られた。目指す強じんな保護観察とは、指導監督面の強化だけを指すものではなく、補導援護面の働きをシステムとして充実強化することも車の両輪として含んでいることを忘れてはならない。司法と福祉の連携を始め、多様な住居・就労支援、更生保護施設の機能強化策、薬物事犯者処遇における依存症に焦点化した処遇構造への改革、生活環境調整の充実化策などがその例として挙げられる。

第4は、犯罪被害者等支援策の導入であり、意見等聴取制度、心情等伝達制度、加害者情報伝達制度、相談・支援などの諸施策が始められるなどした。

最後は、実施体制の充実強化であり、前述した制度改革の方向性にもあるとおり、保護観察所の保護観察官の増員が急ピッチで進められるとともに、専門官制の導入、自立更生促進センターの開設のほか、法制面では更生保護ボランティア活動の促進や国民の理解増進に関する国の責務規定が明記された。

(3) 強じんな保護観察の基本的な枠組みの確立

強じんな保護観察のための一連の改革は、2021年のアセスメントに基づく保護観察のためのCFP（Case Formulation in Probation/Parole）の導入や、段階別処遇制度の抜本的な改正により、その基本的枠組みが一定程度確立したと評価することができる。効果的な犯罪者処遇のための基本的アプローチとして世界的に評価が定着しているRNR（Risk/Needs/Responsivity）原則は、今般廃止となった旧段階別処遇においても参照されていたが、そのリスク評価等に対するエビデンスは十分とは言えなかった。また、問題点を

羅列するだけでなく、諸要因の関係を明らかにして更生の道筋を立体的に示したり、更生を促進する保護要因の系統的なアセスメントを処遇に生かすアプローチもこれまで必ずしも確立していなかった。

しかし、今回導入された CFP というアセスメントツールは、最近の実証的な研究成果を踏まえた上で RNR 原則をより徹底する意図を持つものであり、しかも犯罪促進要因だけでなく、GLM モデルに基づき、本人の持つ強みを掘り起こし、犯罪に至る多様なプロセスと同時に更生を促進する要因も的確に捉えようとしている。さらに、様々な要因間のチェーンにどのような変化をもたらすかという観点から処遇・介入方法を明らかにすることとしている。その分析視角には、犯罪からの離脱には、将来への希望の夢、楽観的な態度、自己効力感、他者との安定した関係性、安定した職など、人間の主観的な要素や関係性が長期間の犯罪抑止や更生に効いているとするデシスタンス研究の成果も踏まえられている。

同時に、類型別処遇制度も刷新され、新類型を加えた 16 類型（児童虐待・配偶者暴力・家庭内暴力・ストーカー・暴力団等・暴走族・特殊詐欺・就労困難・就学（中学生）・精神障害（発達障害・知的障害）・高齢・薬物・アルコール・性犯罪・ギャンブル・嗜癖的窃盗）からなり、それらを 4 つの領域（関係性・不良集団・社会適応・嗜癖）に区分し、それぞれにアセスメントや処遇方針の検討に有用な事項がガイドラインとして示されている。このガイドラインにおいては、住居、就労、福祉、医療、教育、人とのつながりなどの生活基盤を整えることを重視し、変化の動機付けと変化の継続の土台となるそれらの環境条件を積極的に調整し社会参加を支援する、社会的な包摂を目指すアプローチ（小長井 2013）が基本的な考え方として取り入れられている。

CFP の導入により、保護観察処遇において、どれくらい手厚く関わるか、何を指導（支援）するか、どのような関わり方をするかなどの処遇方針をよりの確に得ることが可能になり、これを新しい類型別処遇制度と連携させることによって、そのアセスメントの結果を処遇に的確に反映させることができるようになった。こうして、RNR 原則、GLM モデルとデシスタンス研究、さらに積極的なソーシャルケースワークが、強じんな保護観察を構成する基

本的な要素であることが明確にされたと評価することができよう。

(4) 生活環境の調整の充実強化－仮釈放の積極化推進・満期釈放者対策

生活環境の調整は、更生保護法が打ち出した処遇改善点の一つであり、後述する刑の一部執行猶予制度の導入時にも強化策が施された。その後再犯防止推進計画加速化プラン（2019年12月23日犯罪対策閣僚会議決定）における満期釈放者対策においても取り上げられ、“息の長い”支援の充実に向けて、生活環境調整を専属的に担当する保護観察官を大規模刑務所等に施設駐在させる取組が開始され（2020）、続いて2021年には新たな仮釈放積極化推進策と満期釈放者対策ガイドラインの制定、保護観察所における社会復帰対策官の設置などの動きの下で、生活環境の調整の充実強化が図られてきた。

なお、新たな仮釈放積極化推進策は、刑事政策的観点からみて仮釈放が必要と考えられる人がその対象から漏れている現状を改善することを志向していた過去の例とは異なり、それに止まらず、満期釈放となる者についても出所後の環境をできる限り整えその社会復帰を促進することを目的として明確にしている。従前の生活環境の調整は、仮釈放の見込みがなくなると事実上停止状態になっていたが、今後は満期釈放になる見込みの者に対しても調整を継続することを旨とする満期釈放者対策ガイドラインとセットで打ち出された点に留意する必要がある。

(5) 刑の一部執行猶予制度と処遇機会の確保

更生保護制度改革の開始から少し遅れて始まった刑の一部執行猶予制度（2013年公布、2016年施行）は、施設内処遇と社会内処遇を適切につなげることによる相乗効果、社会内処遇のための相応期間の確保、満期釈放者の社会復帰対策という重要な三つの狙いを持って登場し、更生保護制度に大きなインパクトを与えた。

施行後の実績を見ると、第1に、保護観察期間が長期間確保され処遇プログラムを受講した者の数がこれまでの2倍以上に増加している点、第2に保護観察率はほぼ100%に達し、2年数月の保護観察期間を持つ場合が典型的

な姿となって相応の期間が処遇のために確保されている点、第3に、言渡し状況を見ると、全部実刑の一部が刑の一部執行猶予に回っていることは当初の見込みどおりであり、釈放後に何ら指導・援助を受けられない者の数の減少に一定の影響を与えている点など、制度目的に対応した成果が相当程度認められる（なお、制度の狙い、実績の詳細及び運用上の諸課題については、松本 2022, 今福 2023 参照）。

(6) 再犯防止推進法と地方自治体の更生支援フォーラムへの参画

数次にわたる再犯防止の政府総合対策（「再犯防止に向けた総合対策」（2012）など）により、多様な機関が連携しながら具体的な再犯防止施策を実施する手法が促進された。また、2016年に公布・施行された再犯防止推進法は、国と地方と民間の連携や多機関連携など、更生という目標に向かって多様な力を束ねていくアプローチを確固たる手法とした。取り分け、同法により再犯防止における地方自治体の実施責任が法律上初めて明文化され、息の長い支援のための地域体制整備の基礎ができたことの意義は大きい。

ところで、息の長い処遇・支援という言葉は、法律上の定義を持たないが、当時の首相が現役の立場で更生保護施設を初めて訪問した際に、薬物事犯者に対する処遇を長く継続していく必要性や重要性への気づきから発せられたのがその使い始めであった。しかし、その必要性は、薬物事犯者に限らず、高齢者や障害を有する人など多様であり、また、現在のような社会的孤立や望まない孤独の時代においては特定の犯罪に偏ることなく一般化して理解していく必要がある。

(7) 小括—更生保護法の時代の特徴

更生保護法の時代は、更生保護法の下、官側の実施体制を強化し、強じんな保護観察の実現により（比較的短期的な）再犯防止に取り組んだ時代と評することができる。

上述したとおり、RNR原則、GLMモデルとデシスタンス研究、さらに積極的なソーシャルケースワークを三本柱として強じんな保護観察の実現が目指された。遵守事項の心理的規制によって処遇の場を確保し、その枠組みの

中で処遇を実施するという社会内処遇の基本構造を踏まえ、見守りの充実が図られるとともに、認知行動療法なども功を奏した。併せて多機関連携による社会復帰支援の充実強化策が果敢に開発・実施される中で、比較的短期間を想定した「再犯防止」に一定の成果が得られた時代である。

例えば、出所年ごとの2年以内刑務所再入所の推移をみると、2005（平成17）年出所者は21.7%であったのに対し、更生保護法の全面施行後の2008（平成20）年の出所者の場合は20.1%となって1.6ポイント減少している。また、政府の再犯防止総合対策が本格的に始まった2013（平成25）年出所以降で見ても減少傾向が続いた。特に覚醒剤事犯者についてみると、その多くに刑の一部執行猶予制度が適用され、その後それらの者が本格的に出所時期を迎えた2017（平成29）年の出所者の場合は17.3%であり、それ以前の2014（平成26）年出所者の20.7%から大きく減少した。

この時代は、官側の体制整備が図られ、民間依存で名ばかりともいえる官民協働態勢と決別し、ようやく実質的な官民協働の形へと動き始め、さらに多機関・地方自治体との連携が進展した。一方で、例えば、地域関係団体との連携や犯罪予防活動を専門的に担う保護観察所の調査連絡課（当時）が廃止となり、地域に目を向ける組織体制が弱まったとの指摘もある。また、刑事施設において精神・身体上の配慮が必要と判断されていた満期釈放者の大部分が出所後に更生緊急保護につながっていない現状が指摘されるなど、息の長い支援の在り方が次の時代の課題へと引き継がれることとなる⁵。

3 2022年更生法等改正一息の長い支援と地域づくり

(1) 2022年更生法等改正の3つの柱

2022年更生法等改正は、①息の長い支援、②社会内処遇の対象範囲と処遇方法の拡充、③犯罪被害者等の思いに応える保護観察の3点を狙いとし、それぞれ以下のような具体的な改正内容からなるが、その中心的なコンセプトに着目して「息の長い支援法」と称することとしたい。

ア 息の長い支援の実現 改正項目は多岐にわたっているが、その一つが

更生緊急保護の拡充である。

現在の更生緊急保護は本人が刑務所を出所後に保護観察所に出頭し書面で申出をすることから始まるが、申出をするために保護観察所に出頭するのは本人にとって心理的なハードルが高い。しかも、申出の前提には自分の中にあるニーズを自覚するプロセスも必要である。出所後の生活のことなどをいろいろ聞きながらニーズを把握し、どうしていけばよいかを一緒に考える中で申出の意思が出てくるというプロセスが大切であり、それを後押しする観点から、矯正施設収容中からの申出を可能にする改正がなされた。また、検察段階で処分保留により釈放される者も更生緊急保護の対象に加えられ、入口支援部分の拡充が図られている。

更生緊急保護の期間は、現在6月を原則とし、事情によりさらに6月を延長でき最大1年とされているが、社会的孤立と望まない孤独が再犯の背景として指摘されるこの時代にあって、刑務所出所後に更生保護施設に入所している期間だけでなく、更生保護施設を退所し地域で自力生活を送る段階になっても引き続き人間関係をつなげていくこと（フォローアップや訪問相談支援）が大変重要であり、それを見据える形で更生緊急保護の期間の最大が2年まで延長された（宿泊保護等は除く）。

二つ目に、刑執行終了者等に対する援助や地域住民等の相談・援助の規定が新設された。既に少年鑑別所法や少年院法に地域援助に関する類似の規定があるが、その更生保護版と理解できる。例えば、特別調整において、高齢、障害のある人に対し地域生活定着支援センターが生活支援を行っているが、中には処遇困難な対象者もあり、保護観察所による相談・援助の追加的な関わりを求める声もある。これらに対応し、保護観察所が息の長い支援を行うための根拠を明文化したものであり、その内容については、「今後の社会内処遇の在り方に関する検討会報告書」（2022）⁶等において検討されているところであるが、今後もそのメニューの豊富化・多様化が期待される。

同時に、息の長い充実した支援を実施できるよう、その担い手となる更生保護事業の側における改革も重要である。具体的には、現行の「継続保護事業」は「宿泊型保護事業」に、「一時保護事業」は「通所・訪問型保護事業」に、「連絡助成事業」は「地域連携・助成事業」に、それぞれ再整理された。

特に、新たな「通所・訪問型保護事業」では、従来の保護の一時的提供という機能に対し、継続性やアウトリーチ性が強調されている。これまで更生保護施設は、食住などの基本的な生活援助、就労援助等の社会復帰援助の機能を中心としてスタートし、2000年前後からSSTの導入など社会適応訓練機能や保護環境調整機能を強化し、さらに2010年前後からは高齢・障がい・薬物等の課題に取り組む集中的指導機能を高め、近年は、施設退所後にも支援を継続する地域定着フォローアップ機能などを充実させてきている。今回の改正は、更生保護施設に期待されるこれらの機能をいずれも重要なものとして統合し、出所者等が地域で自立・自律生活を継続していくのを支援する拠点としての更生保護施設の役割・機能を一層明確にするものと評価できよう。

一方、新たな「地域連携・助成事業」は、従前の「更生保護事業等の啓発・連絡・調整・助成」に止まらず、地域の総力で更生を支える地域ネットワークの整備・地域住民の参加促進・更生保護を支える担い手の確保・養成・研修など、支援者自身を支援することや地域支援の機能を明確にした更生保護活動の地域拠点の役割を担う、言わば社会福祉協議会の更生保護版のイメージとして事業を発展させることを志向するものとなっている。

イ 社会内処遇の対象範囲と処遇方法の拡充 執行猶予制度の拡充に伴う再保護観察付執行猶予者の処遇の特則や保護観察処遇の充実に関する規定が置かれたほか、「更生保護事業者等が行う特定の犯罪的傾向を改善するための専門的援助であって法務大臣が定める基準に適合するもの（専門的援助）を受けること」を特別遵守事項の類型に追加することや、改善更生に向けた特定の行動を示す事実の申告等を一般遵守事項に追加すること等の措置がなされた。民間における効果的な処遇プログラムの開発と実践が進んできていることを踏まえ、その受講の義務付けを可能にすることなどによりこれらの一層の活用を図ろうとするものである。これにより、保護観察処遇のツールが更に多様化するだけでなく、保護観察終了後の地域の支援体制への引継ぎが容易になる効果が期待され、上記の「息の長い支援」を側面から支えるものとして、今後の内容の充実化が期待される。

専門的援助の実施対象の点については、上記の「今後の社会内処遇の在り

方に関する検討会報告書」によれば、当面は現在受講義務を課して保護観察官が実施している専門的処遇プログラム（薬物再乱用防止プログラムなど）で代替できる範囲の内容に限定して実施することが検討されているが、息の長い支援を見据え一層幅広い適用について検討が求められよう。

ウ 犯罪被害者等の思いに応える更生保護の実現 現在、更生保護官署においては、意見等聴取、心情等伝達、被害者等通知の諸制度や相談支援などの犯罪被害者等支援策が講じられ、更生保護の犯罪被害者等施策の在り方を考える検討会報告書⁷（2021）や第4次犯罪被害者等基本計画（2022）等に基づき、内容の充実とアクセスの向上等に努められてきた。最近では、犯罪被害者等の視点を取り入れた処遇として、2022（令和4）年から、慰謝の措置等を生活行動指針に加える場合等の指針を定めたほか、同年10月からは、しよく罪指導プログラムの拡充版が実施された。

その上で、今般の2022年更生法等改正においては、被害回復・軽減の努力の指示を保護観察の指導監督の方法に追加すること、被害回復・軽減のためにした行動の状況その他の特定行動の事実申告等を一般遵守事項の類型に追加すること、その他運用の基準に被害者心情等の考慮を明記すること、意見等聴取制度等の充実のための規定の整備などの事項が盛り込まれた。心情等伝達の仕組みが受刑段階においても可能となる法改正の運用と連動させつつ、犯罪被害者等の思いに応える一連の改正が実務に定着することが期待される。

（2）息の長い支援法が目指すこれからの更生保護の姿

息の長い支援法が描くこれからの更生保護の姿はどのようなものであろうか。それにはコミュニティ・ジャスティスという考え方がヒントになる。Community-Based Approach の英訳に最も近い従来型のコミュニティ・ジャスティスは、国が決めた政策の執行にコミュニティの力を活用することなどに力点が置かれていたが、1990年代のアメリカ・カナダにおいては、新しいコミュニティ・ジャスティスとして、例えば、修復的司法の分野の実践例であるサークル・センテンス、家族グループ・カンファレンスなどの例示とともに、「コミュニティに課題があり、コミュニティがその主体的な解

決を図ろうとするのをサポートするのが国の責任」という考え方が提唱された。

このような視点に照らせば、息の長い支援法は、改正の3本柱を軸に、社会復帰支援のニーズを潜在的に持つ地域住民（保護観察対象者、引受人などのほかに、元受刑者、単純猶予者、犯罪被害者、加害者家族、一般住民なども含まれる）が持つ諸課題に適切に対応し、地域の安全・安心を創造することを更生保護の目的とする将来像を描くことが可能ではなかろうか。すなわち、地域には、「立ち直り」「被害からの回復」「元犯罪者の生きづらさ」「非行を生まない社会づくり」その他の新しい課題が多かれ少なかれ潜在しており、それらの諸課題に向かって、対人援助活動と地域調整・創造活動を不可分のものとして取り組むことを使命とする **Community-Oriented Approach**, 新しいコミュニティ・ジャスティスへと舵を切ったものと理解できるだろう。

そのためには、更生保護の第一線機関である保護観察所が、保護観察を実施する役所という従来の姿から、地域更生支援の総合的なセンターとなることへと進化することが想定されているのであり、前述した「刑執行終了者等に対する援助や地域住民等の相談・援助の規定」を梃子にして、保護観察・更生緊急保護・生活環境の調整・地域援助（ネットワーク整備・個別支援）・社会を明るくする運動の一体的な展開を図りつつ、マルチステークホルダー・パートナーシップを動かし、息の長い支援と安全・安心の地域づくりのための体制を整えていく必要がある。

(3) どのような地域社会の構築を目指すべきか

次に、更生保護が向き合う地域社会の変化について見てみたい。例えば、「社会の映し鏡」と言われる非行に対する社会の目線の変化を戦後の少年事件史から辿った川名（2022）は、過去には「親の立場から我が子を見る目線」や「永山則夫事件のように、社会の貧困・教育などの環境の観点から掘り下げる視点」が見られたが、1997（平成9）年の神戸連続児童殺傷事件を契機に一変し、「被害者の視点」に立ち、“キレル17歳”のように「子供の属人的な特性や特異性を見出そうとする視点」や、暴走族などの反社会的非行よ

りも共犯者のいない非社会的非行に注目が集まる中、事件報道においてはとかく「自己責任が強調」されるようになってきたと指摘している。

社会的孤立と望まない孤独が地域の日常風景となり、「人は変われる、一緒なら」や、「排除・孤立ではなく、再び受け入れられる社会が必要」という更生保護の基本的視点と真逆の現実が広がってきている。犯罪や非行につながり、立ち直りを阻む要因ともなる社会的孤立と望まない孤独は、コロナ禍以前から存在したが、コロナ禍によって顕在化し深刻度を増している。貧困、家庭内での虐待や学校でのいじめ、低学歴、失業、疾病、障害、依存などに様々な事情に起因して、社会的に孤立し、その生きづらさが生きる意欲や働く意欲さえも奪っていく。他人にあてにされることもなく、「どうせ俺なんて」と自暴自棄のような心持ちになり、過酷な状況の中で誰にも頼ることができず、自力で問題を解決するしかないと自分自身を追いやった挙げ句に、言わば生きるための最後の術として犯罪行為に至ることも稀ではない。例えば、出所当年を含む5年以内に再犯し刑務所に舞い戻る者の割合は刑務所出所者全体の約4割に及んでいるが、これは、満期で出所し、あるいは更生保護施設を退所し地域で一人暮らしを始めたところから、人とのつながりが切れ、社会的孤立が始まり、結果的に再犯リスクが高まっていることの表れでもあろう。

人を社会的孤立からつなぎ止める役割は、これまで家族や企業（福祉）が担ってきたと言われるが、家族機能の脆弱化、非正規雇用の拡大などを背景としてそれらが立ち行かなくなった現状では、更生保護などの社会的なアプローチの一層の充実が求められる。

それでは、更生保護の観点から、どのような地域づくりに取り組む必要があるか。例えば、地域における人口当たりの自殺率を調査し、自殺を抑制する要因や自殺に向かわない方向性を促進する要因を研究した岡（2013）によれば、自殺率が最小の地域には、人が人をケアする（気にかける）視点、人と人の緩いつながり、一人ひとりを大切にその自主性を重んじる風土、一人ひとりが持つ“生きづらさ”を独りで抱え込ませない（“病を市に出せ”という言葉で語られる）地域文化があるとされる。反対に、自殺率の高い地域では、ある地域の集まりでの「うつで眠れないなんて、そんなことをここで言

っていいんですか？」という声が紹介されている。さらに、奥田（2021）は、人はつながりを保つことによって、そこから諸課題に対する何某かの解決の手掛かりを得ることができ、しかも、人とつながることによって自分自身の状態への自覚が芽生え、また、困った時に帰れる場所があり、頼れる人がいるという感覚が、自ら変わろうとする気持ちを後押しするという好循環が生まれやすいとしたうえで、社会的孤立への対処には、従来の問題解決型支援だけでなく、つながり続け、一人にしないこと自体を目的とする「伴走型支援」と、同時に人を孤立させない地域社会の創造を目指す活動を行うことの重要性を指摘している。

これらの知見は、再犯・再非行の防止や立ち直りを促進するとともに、犯罪や非行を生まない地域社会を築くために、重要な示唆を与えてくれるものであり、更生保護が犯罪者や非行少年のために、伴走型支援のネットワークを地域に張り巡らしていくことが求められる。息の長い支援法は、正にこのような伴走型支援を更生保護の基本に据えると同時に、それを可能にする地域支援ネットワーク体制を整備することを狙いとしていると言えるだろう。

(4) 息の長い支援のためのマルチステークホルダー・パートナーシップの実現

これらを実現するためには、更生保護は従来の官民協働態勢から脱却し、“マルチステークホルダー・パートナーシップ”に発展させた協働態勢を地域に築いていく必要がある。このマルチステークホルダー・パートナーシップは、世間知に依拠する保護司や更生保護ボランティア（更生保護女性会員、BBS会員、協力雇用主など）の活動が、更生保護施設や処遇パートナーとなる関係諸機関・団体の専門知によって支えられること、地方自治体と更生保護協会等（地域連携・助成事業者）が各地域におけるこれらの活動が活発かつ統合的に行われるよう、そのための舞台を整える役割を果たすこと、そして保護観察所が専門知を生かしてこれらの息の長い支援の諸活動と協働することによって成立するものである。

保護司はこれまで、保護観察事件の担当者として、また“社会を明るくする運動”の主導者として、このような伴走型支援と人を孤立させない地域社

会の創造に深く関わってきた。

例えば、少年院を出た直後の少年は、自分を分かってくれるのは結局昔の仲間だけだと感じてしまい、孤独感、無力感、不安感に苛まれがちで、再犯しないと決意してもその気持ちを持続させることは大変難しいのが現実である。しかし、自分の話をきいてくれる保護司と出会い、辛抱強く支えられる中で、そこまで自分を信頼し親身に関わってくれたという実感が少年の心に火をつけ、それに応えようと思うところから変化しようという動機が生まれることも多い。人は変われることを信じ、個々の対象者の特性を今後に生かせる強みとして捉える保護司による少年への接し方が、非行少年の中に他者への信頼感、自己効力感や自己肯定感を自然な形で育てていく。自ら心を開き、少年から学び、同じ地域の隣人として共に歩もうとする普通の姿勢にこそ、相手の心を動かすチカラが宿る。このようにして保護司は、「世の中とはどのような場所で、人生にはいかなる酸いと甘いがあるのかについての、ローカルに共有された知」としての「世間知」（東畑 2022）に依拠しながら、保護観察対象者と「一緒に居る」（東畑 2019）体験を通して信頼に基づく関係性を強め、それがひいては少年の認知やアイデンティティの変化をもたらし、将来的な立ち直りに「種を撒く」という大きな役割を果たしていると言えるだろう。

同時に、保護司は、多様な生活様式、価値観や考え方が地域に存在し、先に述べた自己責任論など立ち直りの努力に水を差すような感情があることも理解しながら、他方で対象者側の諸事情に通じ、言わば両者の架け橋の存在となる。さらに、立ち直りの支援に携わった経験を基に、やり直しを応援できる社会を築くため地域の人々に対し積極的に働きかけていかれる。これらにより、一人ひとりが抱える生きづらさをそれぞれ個人だけで抱え込まず、その解決をみんなで取り組もうとする地域文化が生まれ、犯罪や非行が生まれにくくなる。また、新たな理解者や協力者を得て、社会復帰のための多様なニーズに地域できめ細かく対応することも可能になる。このようにして保護司は、まさにその世間知に依拠しながら、“社会を明るくする運動”などの地域活動を主導し、人を孤立させない地域社会づくりに重要な役割を果たしているのである。

しかし、保護司制度は年々適任者確保が難しくなっている。また、60歳以上の年齢層が占める割合が全体の8割を占める中、運用上の定年年齢を迎える人の数が毎年大量に及ぶため、全体としての経験値も上がりにくい。そこで、新人発掘の重点を40歳代等の比較的若手層・女性・企業等に定めつつ、活動環境の整備、負担の軽減、広報の強化などの様々な対策が講じられてきているが、保護司制度の持続可能性を高めるために、そのあり様を抜本的に見直すべき時期に至っているように思われる。犯罪者予防更生法の時代の保護司制度は、官側体制の未整備を背景に、文字通り保護観察の実行機関として大きな責任を負うものであったし、現在でもそのような捉え方は根強く残っている。しかし、これからは、保護司の世間知の発揮に徹し、それを保護観察官や処遇関係機関・団体が専門知で補うという全体像を描くとともに、保護司のなり手確保の方法が一層多様化することを前提に、保護司に期待される役割を改めて考え直してみる必要があるだろう⁸。

他方で、専門知を提供する更生保護施設は、その存立の目的を、従来の「住居支援」から「地域自立支援」へと変更することが期待されてきている。更生保護施設は、処遇困難な者に門戸を開き、立ち直ろうとする人を少しでも多く受け入れ、宿泊場所と食事等を提供して再出発のための生活基盤を一時的に支える「住居支援」の重要な役割を担ってきた。現在では、それに止まらず、入所中から様々な働きかけ（基本的生活援助、社会復帰援助、社会適応訓練、集中的指導等）や調整等を行い、施設退所後の自立・自律のための力を養う場へと進化してきている。息の長い支援法の下でなされた、更生緊急保護の実施期間の延長、専門的援助の導入、通所・訪問型保護事業の規定などの一連の改正は、今後これらの動きを加速させ、更生保護施設を退所し地域で生活を始めてからも、つながりを保ち、アウトリーチの手法も用いながら地域の生活者として自立・自律することを息長く支援する「地域自立支援」の役割へと発展する姿を描いている。施設における処遇と地域での支援を一体として取組む手法は、静岡や福井での更生保護施設の起こりから受け継がれた戦前からの伝統であり、今後はそれをさらに発展させながら地域での自立・自律を常に念頭に置いて地域社会への入り口で本人を支える施設として大きな役割を果たすことが求められる。

また、更生保護協会などの「連絡助成事業」は、本来更生保護事業の総合力を高めるミッションの下で、主に「更生保護事業等の啓発・連絡・調整・助成」の業務を担うことによって更生保護活動全体の血流を円滑にする役割を果たしてきた。これが「地域連携・助成事業」の名称に改められたのは、現在のような社会的孤立・望まない孤独の時代にあっては、生きづらさを抱える人を周囲から支える場や人づくり、つながりのバトンリレーができる地域を目指す支援ネットワークが一層必要となり、その地域拠点としての役割を担うことが更生保護協会に期待されるからである。例えば、福祉分野での地域社会福祉協議会やコミュニティワーカーのような例が参考になると考えられ、そこに地方交付税のような予算的裏付けのある形で地方自治体がさらに強く参画し、これらがよりよく協働して地域づくりを進めていくような全体イメージを持つ必要があるだろう。

(5) 処遇困難な対象者への対応の検討

安全・安心のある地域社会の実現に向けて更生保護が取り組む諸課題の中には、これまで更生保護が対象としてこなかった対象者の領域、取り分け処遇が困難で刑事政策の観点から取り組む必要性の高い分野にも「社会内処遇の対象範囲と処遇方法の拡充」を図ることが、息の長い支援法が想定する将来像の二つ目である。我が国は、社会内処遇の活用が海外と較べむしろ「消極的」な国の一つであり、刑の一部執行猶予制度の適用範囲の拡大について検討するなど、今後ともその社会的責任を果たすべき分野は広いと考えられる。

例えば、前述した新類型別処遇における性犯罪、アルコール・ギャンブル、嗜癖的窃盗の各類型に該当する対象者などにも、累犯者に対し刑の一部執行猶予制度の適用を可能にすることなども検討に値する。これらの犯罪類型は薬物事犯者と同様に嗜癖領域に分類され、施設内と社会内における処遇の相乗効果が期待でき、社会内での相応期間の処遇や満期釈放の回避などの必要性が高いからである。もちろんその検討に当たっては、刑罰の個別化の精度を高めその効果を発揮させるため、判決前調査制度の導入もセットとする必要があろう。判決前調査制度の日本への導入のチャンスは、過去に、例えば、保護観察付執行猶予の導入時、社会奉仕命令の導入に関する法制審議会での

議論の際など、何回かあった。直近の少年法改正は全件家裁送致を前提とする新たな制度に落ち着きを見たが、結論が変わっておれば判決前調査制度の導入は不可欠であったと考えられる。

その他、社会内処遇の積極的活用のため、例えば、一部の性犯罪者など外的統制を強化すべき再犯リスクの高い者、薬物依存性等が深刻化する前段階から指導・援助を行う必要性の高い者、高齢者や外国にルーツを持つ者等に対するその特性に応じた特別の枠組み、虐待や障害等の複雑な課題を抱える者への一層踏み込んだ対応などについても検討することが望まれる。

(6) 犯罪被害者等の思いに応える更生保護の実現

最後に、息の長い支援法は、地域の諸課題に取り組む中で、犯罪被害者等の思いに応える更生保護をさらに発展させることを意図している。

今般の犯罪被害者等に関する新たな規定を基に、被害回復・軽減に関する指導を強化するとともに、心情等伝達制度の運用改善を重ねつつ、日本版修復的司法のための方法論を洗練させていく必要があるだろう。特に、犯罪被害者側からなされる損害回復の求めについて、損害賠償義務を特別遵守事項に明記することは、民事責任の履行を刑務所収監の可能性を梃子とする仕組みで強制することにつながり消極に考えるが、今後は、上記の改正を総体として適正に実施することにより、犯罪被害者の心情に寄り添いつつ、犯罪被害者や被害の事実等に対して真摯に向き合うよう保護観察対象者に対し助言・指導を充実させていくことが求められる。

おわりに一息の長い支援法の時代と更生保護のパラダイムの

転換

戦後の更生保護は、犯罪者予防更生法を皮切りに近代的制度が整備されて以降、改善更生を目的に、処遇の多様化・科学化等を進め、ソーシャルワークの充実に努めてきた。それは、あくまでも民間中心の官民協働態勢が前提

であり、「生かされて生きていく」の理念のもとで、地域社会とともに歩む更生保護が目指された。その後、重大再犯事件をきっかけに始まった改革と更生保護法の制定により、再犯防止が指導理念として有力になる中、官側体制の建て直しと多機関連携の枠組に発展がみられ、みんなの力で立ち直りを支えるアプローチが重視された。

次なる息の長い支援法の時代は、保護観察所が、文字通りの「保護観察」の枠を超え、地域の抱える諸問題の解決に取り組み、その安全・安心の地域社会を創造するけん引役となり、新しい官民協働、すなわち、地域とつながり、地域のチカラに支えられ、前述した更生保護のマルチステークホルダーパートナーシップを実現していく要の役割を果たすことが求められる。同時にこれまで処遇困難と考えられ、地域の課題として放置されてきた分野を一つずつ切り崩していくような検討を重ねていくことや、犯罪被害者等の回復という地域の課題に対して更生保護から真正面から取り組むことが求められる。

折しも今般の拘禁刑の創設により、刑罰の目的に「改善更生」が明記され、「再犯防止と改善更生」が刑事司法各機関の統一目標として足並みがそろった時代となった。その中、更生保護は、「改善更生」から「再犯防止」へ、そして改めて再犯防止という短期目標だけでなく改善更生を息長く支える「改善更生と再犯防止」を志向する次なるパラダイムへと向かおうとしているのである。

2021（令和3）年の「更生保護行政における組織理念」⁹は、これらの動きに先立って策定されたものであり、「私たちは、犯罪や他害行為をした人の再犯・再被害を防止し、その改善更生・社会復帰を支援するとともに、人が人を支える地域のネットワークを更に広げ、安全・安心な地域社会、そして、「誰一人取り残さない」共生社会の実現を目指します。」とその使命を表現している。その下で、保護観察官には、①保護観察の主宰者・更生保護の責任者としての自覚、②社会内処遇のプロとしての自覚、③保護司等更生保護ボランティアに対する感謝の心・誠実に対応する気持ちという、更生保護制度改革期に唱えられた「意識改革の方向性」（2007）に加えて、新たに④地域の安全・安心を実現するための責任者としての自覚、⑤犯罪被害者の思いに応えることの必要性の自覚が、それぞれ一層強調されることになるだろう。

また、世間知をよりよくフォローする一方、処遇困難な者にも対応できるよう、その専門知を高める努力は怠ってはならない。

このようにして、岩井（1999）が述べたように、「海外の批判論に追隨して大きく振り回されず、人と人との関係を重視し続けた日本の犯罪者対策は、やがてその真価を海外に示す場に立つことになる」ことが現実味を帯びてくるものと思われる。

1 本稿は、早稲田大学社会安全政策研究所（WIPSS）第76回定例研究会（2022年3月26日）で行った報告「更生保護の諸課題と展望」を基に加筆修正して作成したものである。なお、意見にわたる部分は筆者の私見であり、前職や現所属団体等の立場を代表するものではない。

2 今福2017「精神保健観察の導入と地域生活支援」（生島2017 3-15pp）

3 <https://www.moj.go.jp/content/000010041.pdf> 参照

4 本人にとっての「良き人生」（ストレスからの解放、親密な人間関係、仕事、健康的な生活など）の追求が、結果的に犯罪のない人生と社会につながるとし、それを適切な方法で得られるようエンパワメントすること（再犯をしないという目標だけでなく、将来なりたい自分や達成したい目標とその実現に向けた取組を促すこと）が、再犯を抑止するとする処遇モデル（Good Lives Model グッド・ライヴズ・モデル）

5 令和3年版再犯防止推進白書特集1「満期釈放者対策を始めとした“息の長い”支援の充実に向けて」<https://www.moj.go.jp/content/001362108.pdf> 参照

6 https://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo08_00013.html 参照

7 <https://www.moj.go.jp/content/001316243.pdf> 参照

8 この点で筆者は、「保護司みらい研究所」を立ち上げ（令和4年7月1日）、幅広い有識者とともに保護司制度の総合的研究（日本更生保護協会と全国保護司連盟のジョイントプロジェクト）に取り組んでいる。

9 https://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo04_00001.html 参照

（参考文献）

今福章二・小長井賀典編著 2016、『保護観察とは何か—実務の視点から考える』法律文化社

今福章二 1998、「犯罪者処遇にみるコミュニティ・ジャスティスの新潮流」、罪と罰、

35 卷 3 号, 日本刑事政策研究会:55-59

今福章二 2023, 「犯罪者処遇(更生保護)の回顧と展望」, 刑法雑誌, 62 卷 3 号(発刊予定), 日本刑法学会

岩井敬介 1999, 「更生保護の生成と発展」, 日本更生保護協会編『更生保護の課題と展望』日本更生保護協会:65-96

岡檀 2013, 『生き心地の良い町ーこの自殺率の低さには理由がある』講談社

奥田知志・原田正樹編著 2021, 『伴走型支援』有斐閣

川名壮志 2022, 『記者がひもとく「少年」事件史ー少年がナイフを握るたび大人たちは理由を探す』岩波書店

小長井賀興 2013, 『犯罪者の再統合とコミュニティー司法福祉の視点から犯罪を考えるー』成文堂

生島浩編著 2017, 『触法障害者の地域生活支援』金剛出版

瀬川晃 1991, 『犯罪者の社会内処遇』成文堂

西田博・小西暁和編 2022, 『日本の矯正・保護を動かす「外の力」とは』成文堂

東畑開人 2019, 『居るのはつらいよ ケアとセラピーについての覚書』医学書院

東畑開人 2022, 『聞く技術 聞いてもらう技術』筑摩書房

細野ゆり 2015, 「戦後日本における保護司制度の確立課程ー司法保護から受け継がれた慈善・救済の理念ー」, 犯罪と非行, No.180, 日立みらい財団: 153-169

松本勝編著 2022, 『更生保護入門(第6版)』成文堂