

研究報告

道北地域の保護司活動の現状と課題

一名寄地区保護司へのインタビュー調査から

佐藤みゆき*

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科

キーワード：保護司、更生保護サポートセンター

1. はじめに—研究の目的と背景

本研究の目的は、道北地域の安全・安心な地域社会づくりに貢献している保護司活動の現状と課題について、名寄地区保護司会所属の保護司へのインタビュー調査を行い、その結果を基に地方の小地域に根ざした今後の犯罪・非行防止活動のあり方を考察することである。

近時、少年による凶悪事件が相次いだこともあり、我が国の体感治安の悪化は著しいものがある。犯罪・非行の様相も複雑化し、犯罪者、非行少年像も社会の変化に伴って移り変わった。刑務所、少年院等を出所した保護観察対象者への指導を通して、地域の治安維持に貢献してきたのが保護司であるが、最近は精神疾患を持つ者、医療、福祉の対象となる者など、保護観察処遇困難者が増加し、その負担感から担い手が少なくなっている。地方の小地域である名寄地区ではどのような現状であるのか、調査により明らかにしたい。

また、保護司活動の支援策として登場した「更生保護サポートセンター」は平成20年度から、上述の保護司の担い手不足解消と処遇困難事例への対処を支援するために位置付けられたが、名寄でもいち早く、平成24年9月に設置されている。従来、連携・協働を名目とする関係機関間の情報共有を忌避してきたとみられる刑事政策領域において、拠点を作って調整を行うという当機関は画期的な取組となるであろうことが推察されるのである。そこで、本研究ではその活動の実態を探り、道北地域における更生保護のあり方を考察していきたい。

2. 調査概要

1) 調査対象

名寄地区保護司会(名寄・下川・美深・音威子府・中川・風連の6支部を有する)に推薦していただき、協力の了承を得た会員保護司10名。

保護司歴は6年～31年、年代は50代1名、60代5名、70代4名(いずれも調査時当時)、女性1名を含む。職業は現・元自治体職員、元教員、元郵便局長、現民間企業役員である(注1)。

2) 調査方法

2015年10月～12月、調査員が回答者の自宅他指定された場所に出向き、後述のインタビュー項目に従って、約1時間～1時間半の調査を行った。回答者のうち、A～F氏には個別の半構造化面接を行い、G～J氏には、4名に集まっていた上でグループインタビューを行った。分析には、大谷が開発した手法「SCAT(steps for coding and theorization)」の枠組みを使用してコード抽出を行った。

3) インタビュー項目

調査にあたって、インタビュー項目を設定した。① 近年の道北の保護司活動の現状と考えていること

*責任著者 E-mail:miyuki.s@nayoro.ac.jp

② 地域との関係性について考えていること ③ 福祉施設等他機関との連携について考えていること ④ 「更生保護サポートセンター」について考えていること ⑤ その他-国への政策への要望等 の5項目である。

4) 倫理的配慮

インタビュー調査にあたっては、名寄市立大学倫理委員会に申請し、承認を得て実施した。

3. 調査結果

1) 近年の道北地域の保護司活動の現状 (注2)

保護司は、主として、保護観察対象者の指導監督・補導援護、矯正施設収容中の者に関する生活環境の調整、犯罪予防活動を職務として活動し、それに必要な知識及び技術の修得に努めることとされている。保護司活動の中心をなすのが保護観察対象者の指導監督・補導援護、及び矯正施設収容中の者に関する生活環境の調整であり、保護観察官が作成した保護観察や生活環境調整の計画に基づいて、常に保護観察官と協議しながら処遇や調整を実施している。保護観察の対象者は全国的には減少傾向にある。特に、「1号観察」と言われる少年の保護観察対象者は平成3年以降減少傾向にあり、平成27年は1万8,203人であった(平成28年犯罪白書)。

道北地域においても、保護観察、生活環境調整のケースはきわめて少なくなっており、回答者に担当件数を尋ねると、名寄市内で経験年数20年超の人が、20件程度(B氏)、40件程度(E氏)と回答したが、名寄近郊の人になると経験年数が長いにもかかわらず過去1件という回答であり、そもそもの対象ケースが少ないことがうかがわれる。この傾向については肯定的にとらえる声がある。

【名寄の治安はよくなっている】

若い人の人口も減っているけど、今、意外と皆さん、ある程度裕福になってきている・・・だから私が持った子どものケースで貧しいからっていうのはなかったですね。ある程度の社会的保障、生活レベルがあって非行が生まれにくくなっているのは良いことだと思います・・・名寄の高齢者は悪いことしない・・・都会よりもいろんな「抑止力」があって、こんな街だから何かしたら、ああ、あの人だってね・・・それに、保護司だけでなく、地域ぐるみで、いろんな団体や教育の方々の努力で不幸をなくすっていうかな・・・それが功を奏していると思う(E氏)。

【ケースはないに越したことはない】

ケースはないに越したことはない・・・保護司が忙しくて忙しくてっていうようではどうかなって思いますしね。地域性もあるようですが(D氏)。

保護観察、生活環境調整ケースの減少に伴い、保護司活動に大きなウェイトを占めるようになるのが犯罪予防活動である。保護司及び保護司会は、非行防止や薬物乱用防止等の座談会・講演会等を自ら開催するほか、地方公共団体が行う地域の防犯活動、青少年の健全育成活動等といった活動を、警察、学校等といった地域の関連機関や、PTA、町内会、防犯ボランティア団体等と連携しながら実施している。

【今の保護司に期待される役割】

保護司活動といっても、幸いケースが非常に少ない状況ですから、ボランティア団体としての位置付けの中で、いろいろな福祉活動に関わっているのですね。福祉運動会、世代交流ふれあい広場、社会福祉協議会のイベント参加、それから、「社会を明るくする運動」・・・そういった部分のつながりが、保護司活動にも何

かあったときにも役立つでしょうし、社会貢献にもなっていく・・・今の保護司に期待されている部分かなと思うんですね(D氏)。

名寄地区の犯罪予防活動については、課題を指摘する声もあった。

【学校訪問、ミニ集会が少ない】

学校訪問、更生保護女性会などとの協力によるミニ集会がほとんどされていない・・・たとえば、中学校に行くと、触法年齢が「自分は中学生だから犯罪も大目に見てもらえる」というような意識ではいけないと知ること、自分はそのことをしない」となることもあるでしょうし・・・医学でも予防の部分と治療の部分があるのと同じように、今、犯罪数がどんどん減って、世界で一番安全・安心な国って言われているけれども、こういう時だからこそ、伝えておける部分があっていいのではないかということです(C氏)

保護司がその活動を行う上で必要な知識と技術を修得し、処遇能力を向上するために、保護司研修の必要性は重視されている。保護観察所が実施する保護司研修には、保護司になって初めて受ける基本的な知識を身に付けるための新任保護司研修があり、その後も、保護司会単位で年4回行われる地域別定例研修や、経験年数や適性に応じて各種の研修が実施されており、主に保護観察官が講師となり、関連法令の学習、面接の方法、事例研究、各種施策に関する内容(たとえば、性犯罪者保護観察対象者の処遇、就労支援等)多岐にわたっている。このほか、各保護司会が自主的に開催するものもある。

名寄地区でも開催しているが、出席率が低いのが悩みの種だという(B氏ほか多数)。

【研修は不可欠】

対象者のケースを持つ件数が少なくなっているから、日常的にスキルを磨く研修は大切です。研修には、地区、支部主催の自主研修の他に、観察所主催の定例研修が年4回あります。最低でも4回の定例研修には来てほしいです。

定例研修では、ケースのイロハを教えてください。実際にケースを持つと、研修に出ていたって苦労しますからね(I氏)。

保護司の稼働件数が少ないことは経験不足につながり、保護観察に付される回数が多く「保護司慣れ」している対象者に担当保護司が軽くみられる現象も生じているという。よって、研修の重要性が増しているところであるが、職を持っている保護司からは「平日の日中、1時から開催と案内があっても現実には参加は難しい」という意見もあった。

保護司に関する最重要課題は、担い手の確保である。保護司の定数は、保護司法により5万2,500人を超えない数と定められているが、平成28年1月1日現在で、47,939人であり、女性比は26.1%、平均年齢は64.9歳と年々上昇している(平成28年犯罪白書)。定年(76歳)による退任者の増加が見込まれる一方、地域社会の人間関係の希薄化等の影響により、都市部を中心に後継者不足が指摘されているが、名寄もその例外ではない。

【保護司の担い手がいらない】

今、困っていることは、保護司の担い手がいらないということが一番です。高齢者が多く、76歳以上は再任

しない定年制があり、担い手を確保していかなければ、地域の更生保護活動が維持できない(J氏)。

【稼働する保護司を選ぶ必要性】

42 人いると言ったけれども、実際には保護司にはなっているけれども稼働していない保護司もいるわけで・・・名前だけでなくちゃんとした人を選んでもらわないと(H氏)。

回答者自身は退任する保護司に勧誘、説得されて就任したというケースが多いが、後継者を確保するにはどのようにしたらよいと考えているか。「広報して公募してみても」(D氏)という見解もあったが、職務内容をつぶさに知らせるのも善し悪しであるという意見もある。

【保護司は普通のボランティアと違う】

今は特に、定年が伸びて年金の支給が65歳になって、このくらいの歳になっても働いている人が多いですね。そうになるとボランティアと言ってもねえ、保護司っていうのは普通のボランティアと違って、保護司についてある程度分かっている人は、なかなかないですね(I氏)。

【理解すればするほど遠ざかる】

理解すればするほど遠ざかっていくと思うよ。自分が保護司を勧められた時を考えても、内容を見ればそうだね。まして、犯罪者を相手にしたボランティアだし、危険が自分の身にふりかかってきたらどうしようかとも思うしね。ちょっと考えちゃうよね(G氏)。

実際に保護観察対象者が当たると、どう接してよいか戸惑うことも多いという。

そこで、職歴上の経験を、保護観察に全面的に活かしているという回答者もあった。

【行うのは「教育相談」】

たとえば、お金を貸せて言われて貸すなり、怒るなりすれば、対症療法としてすぐ終わるんだけど、それでは本物の病気の治療にはならないですからね・・・基本的には刑務所に入っていなければならないものを、普通の生活をしながら刑務所と同じ生活をしてるんだよ・・・刑務所に入っていてお金貸してくれ、タバコないかってことはありえないから、それは違うんでないかい?というような話をしていけば、ああそうかと。そういうことでも少しずつ気づいてくれれば、関係は違うだろうし・・・こういうのを受けながら何を考えているかという、ああ、これは学校時代の教育相談だな、と。そのつもりでやればなんとかなるんだな、と。もっぱら聞きながら、そうだなって言いながら、でもこれはちょっとあれでないかい、と言いながらいくでしょ、教育相談はね(F氏)。

その他、保護司の中にも「事務局を担ってもらうために、パソコンのできる人がいると都合がよい」(J氏)という意見があった。

2) 保護司活動における関係機関・民間団体との連携と情報共有の現状

全国的に、保護観察事件数自体は減少しているものの、保護観察対象者の抱える問題が多様化しており、保護司の処遇活動が困難化していることが指摘されている。保護司の家族等の協力が得ることが難しい保護観察対象者の増加、薬物やアルコール依存、高齢、精神疾患等保護観察対象者の抱える問題が複雑・多様化しているというが、道北地区でもそのような「ハード・ケース」は存在する。

【困難事例への対応に不足】

暴力、アルコール依存症、ギャンブル依存症が・・・もうダブル、トリプルで来るんだわ・・・結局、根本となる人間が、しっかりとして人間として一本立ちできないわけでしょう。これが治らないのに、出てきた現状面だけ扱ってみたところで、結局戻ってきたらまた同じことの繰り返しになるから、これを治療する方策を考えなきゃダメですよって言って、私が5つの関係機関の人たちに集まってもらったが、結局うまくいかなかった。家族にも問題があるので全体をみて支援しなければならないのに、全然やらないんですよ(A氏)。

高齢者、障害者など特別な対応が求められる保護観察対象者については、「持ったことがない」(D氏・F氏)という回答者もいるが、経歴上の経験も考慮されて当てられているようだという回答者もあった(C氏)。

【名寄は支援体制ができていないが知られていない】

名寄では実際、特に精神の部分があると思うんですけど、ここは、ケースが出た場合はすぐ連携できる体制はできていると思いますね・・・名寄にはたくさんの福祉に関する施設がありますので、研修などできちんと話をしています・・・名寄にそういった施設や事業所があることを知らなかったという方が、ずいぶん保護司会にもいらっしゃいます(C氏)。

「ハード・ケース」があった時に、保護司同士でケース検討をする機会や、ベテラン保護司が経験をもって指導をしたりするスーパービジョンのような仕組みはあるのか。保護司活動においては、誰がどのケースを持っているか等の情報共有は全くされず、およそ「横のつながり」は皆無であるという。

【事務的な説明に終始する更生保護関係者会議】

保護観察所の会議(年3回程度)でも、事業の重点事項や事業計画、予算関係、管内の犯罪状況など、一方的な説明であって、地区での更生保護の考え方とか、今抱えている問題点だとか、皆さんにお聞きしたいことだとかの協議の場ではなく、事務的な説明だけになっている(J氏)。

【情報共有目的の研修会が必要】

保護観察所主体の研修は、あらかじめ決められたテーマで訓練します。その他に保護司同士の実際のケースについて、今誰が、どんなケースを持っているとか、こんなことで困っているとかなどの、情報を共有するような研修会をやってもいいのではないかと思います。

保護司の中には、経験を積んだ人もいれば、初めてケースを持った人、まだ持ったこともない人もいます。情報共有目的の研修会として必要と思います(I氏)。

保護司間であっても情報共有がなされないのは、守秘義務が徹底遵守されている証左であろうが、それは担当しているケースが終了した後も同様である。

【個人情報の壁】

(先の「ハード・ケース」で)私も関わったのだが、いろいろ紆余曲折があった末、「保護観察が終了した」とのことで、入所先の施設のことから家族のことまで全部手配してあげたのに、そのあとどうなったかと聞いたら「個人情報だから教えられない」と言われた(I氏)。

保護司が担当したケースについては終わった時点ですべて破棄して、その書類は全部保護観察所に送り、手元に残さないことになっている。

保護観察対象者の再犯防止のために、就労支援は近年、保護司の果たすべき重要な役割とされている。刑務所出所者等総合的就労支援対策の一環として、担当保護司が対象者に同行して公共職業安定所に出向いたり、協力雇用主の開拓についても、保護司から新たに協力雇用主になってもらえる事業主についての情報提供を受けることが想定されている。名寄地区に関しては、調査時にはまだ「協力雇用主」制度は取られておらず、担当保護司が雇用主を独自に開拓していたのが実情であった。

その後、犯罪者の再犯防止が重要な課題となり、平成25年6月19日に公布された「刑法の一部を改正する法律等」から、平成27年名寄地区保護司総会において、社会資源開拓・社会参加活動部会担当保護司が中心となって、名寄協力雇用主会設立に向けた取組を開始した。平成29年3月28日に41事業所の同意を得て、旭川保護観察所内では12年ぶり、6地区目の協力雇用主会として発足の運びとなった。

3) 更生保護サポートセンターについて

更生保護サポートセンターは、平成20年度から全国の地区ごとに設置された、保護司活動の拠点となる機関である。保護司は保護観察対象者と定期的に面談をする必要があるが、配慮の必要のある多様な保護観察対象者の出現に、自宅での対応の困難性が指摘されていた。そこで、自宅以外に面接場所を提供し、複雑・多様な問題を抱える保護観察対象者のニーズに柔軟に対応するなど個々の保護司を支援する必要性、保護司会がより組織的に処遇活動や犯罪予防活動を行う観点から設置された。市区町村庁舎等内の一室や廃校となった公立小中学校の一部を借り受けるなど公的な建物等に専有の場所を確保し、平日の日中を中心に、企画調整保護司が駐在して、事務所の管理や運営、関係機関等との連絡調整、各種活動の企画や実施を行うことになっている。平成27年度には全国で446か所に整備されている（平成28年犯罪白書）。

名寄更生保護サポートセンターは、名寄地区保護司会により、平成24年9月1日に、名寄市総合福祉センター2階、ボランティア室内に開設された。開設時当時、全国でもサポートセンターは100か所程度しかなく、旭川保護観察所管内では旭川地区に続き、2か所目の開所であった。

保護観察対象者との面接場所をどこにするかは、保護観察業務の円滑な遂行のために非常に重要な問題であり、数々の配慮をしていることが回答者から口々に語られた。「基本的には自宅で面談。家庭的な雰囲気は大切。家に来られたら困るって人は保護司にならない方がよい」（A氏）。「狭い場所で一緒になることが関係づくりには大事。一緒に遠くまでドライブする。白鳥を見せたり、リング狩りを一緒にしたり」（B氏）。「不特定多数の人が出入りする職場の方が、会っていても自然にみえるのでそうしている」（E氏）。

【典型的ではない来訪・往訪手段は必要】

狭い地域なので、往訪すると目立つので私の車の中で面接をしました・・・家にうかがえば、その生活の状況を見ることができますので確認が取れるという利点はあると思いますけれども・・・また、その人がホームグラウンドで見せる顔とアウェイで見せる顔は違うかもしれない・・・来訪を求めると、その約束が果たせるかという確認ができる。ただ、小地域では、典型的な来訪・往訪以外の手段というのはやはり必要だと思いますね（D氏）。

【敢えてしなかった往訪】

家に行きたいと思って電話して聞くんだけど、結局あまり来てほしくないみたいな感じなんです。どうしてなのって聞いたら、トイレ掃除から始まって全部しなきゃならないって、一緒に住んでる母さんが言うんだって。そこまで言ってくれるようになったの。前は、いやあ、わかりませんって言ってたから、だんだんしゃべるうちに実はねってね・・・私は仕方ないなって。わかった、って一度も行っていないです（F氏）

更生保護サポートセンター設置の趣旨は、まず、上述のように保護司と保護観察対象者との適切な面接場所を確保するものである。名寄のセンターでも、福祉総合センター内の別室を借りたりして対応している。全国の取組例でも保護観察対象者との面談場所にするとすると、公的施設にも難色を示されることが多く、確保に苦慮している。調査でも「本来は法務省が地域の保護司会に丸投げではなく、保護観察所がその場を設けてくれたらよいのに」という意見があった。ようやく確保できた場所であっても、現実的には「地区に一か所では、通える人は限られているので焼け石に水」という声がある。

4. 考察

2020年オリンピック・パラリンピック東京大会の開催を見据えて、国レベルでは平成25年12月、『世界一安全な日本』創造戦略が閣議決定され、国民が安全で安心して暮らせる国であることを実感できる地域づくりを目指して、官民一体となった様々な犯罪対策が講じられているが、名寄のような地方の小地域ではどのような実情にあるのか関心を持っていた。調査結果によれば、名寄地区は現時点では安全・安心度の高い地域であり、保護司活動も、保護観察対象者の保護観察、生活環境調整から、犯罪予防活動に重点が移っているのが現状である。何年も保護観察を担当しない保護司も多くなっているが、ケースは皆無ではなく、いざケースが当たってきたときに、それが対象者の障害特性などへの理解や医療・福祉の社会資源との関係性を必要とするような「ハード・ケース」である可能性もある。そのような事態における保護司の不安感を解消する手立ては変わらず必要である。

全国的に課題とされている保護司の担い手不足は名寄でも深刻な問題である。その解消のためには、官による、保護司活動へのより一層の支援が不可欠であると考ええる。「ハード・ケース」等に個別に苦心してきた保護司の体験を貴重な財産として蓄積し、地区の保護司間で共有する研修などの場が望まれる。保護観察対象者等のプライバシーに関する守秘義務、個人情報保護は調査結果でも厳守されている様子がうかがわれたが、守秘義務が課されている保護司間での一定範囲の情報共有は、保護観察所の管理下において許容されてもよいのではないかと。研修では、個々の保護司の福祉資源の知識の補足やコミュニケーションスキル修得のためのプログラムを設計すると同時に、ケースによって、保護司の経歴を活かしたチーム・アプローチの可能性も視野に入れた、さらなる資質向上の機会を積極的に設けるべきであろう。

更生保護サポートセンターは、上記の保護司活動の支援の拠点となることが期待されている。近時、保護観察ケースが複雑化し、また、対象者の就労支援、社会貢献活動など保護司活動が幅広く展開されるようになった。多様な社会資源との連携、協働が不可欠となってきた昨今、「更生保護関係者ばかりではなく、福祉関係や青少年健全育成関係団体等との意見交換」（長野県岡谷市）をしたり、近くの大学と連携して『薬物乱用防止啓発パネル展』の開催や高校生・大学生も参加した啓発活動の推進（札幌市手稲区）を行うサポートセンターもあり、普段更生保護とかかわりの薄い地域住民の理解を促進するという意味でも、注目される取組である。

地方の小地域の保護司活動の特徴が最もよくうかがわれたのは、保護観察対象者との面接場所の確保に関する意見である。小地域では保護観察対象者のプライバシー、個人情報保護への配慮は最優先事項であり、そのため保護司は調査結果にもみられたような様々な工夫をして対応しているが、それはサポートセンターの設置にも関わらず、継続されるべきであろう。並行して、サポートセンターのような面接の場所が地域に複数設置されることが理想であるが、それには行政の役割と関与を重視したい。面接場所の確保は全国的にも課題であり、東京都中野区では、過去、「保護司会活動が国の事業であること」や「他の市民団体等との兼ね合い」などを理由に、設置場所貸与の要望に難色を示した地区が複数あったという。解決策としては、「既設のサポートセンター視察への地方公共団体職員の同伴」であったり、「首長の更生保護への理解が設置に結びつくことから、日常的な首長との交流促進」をする、「粘り強く説明する」ことなどが挙げられていた。

「安全・安心のまちづくり」は国のみならず自治体の責務でもあることから、受け身ではなく、より積極的な関与が望まれる。

自治体が更生保護領域と持ちうる接点はそればかりではない。「地方創生」が謳われ、各々の地域の特性に基づく地域活性化が目指される今、地域の資源を活用した雇用の創出など新たな自治体運営が求められているが、今後は、保護観察対象者の就労支援の場面などにおいても、更生保護機関との連携の場は多々想定できるであろう。また、先に挙げたように、近時の保護観察対象者には、医療・福祉的課題のある人が多く存在し、また、家族支援も視野に入れなければならないケースも少なくないことから、自治体の地域包括ケアの対象として、更生保護サポートセンターとの緊密な連携の下、他職種・他機関の調整の中核となる役割を強く期待したい。

最後に、本調査の趣旨をご理解くださり、ご協力をいただきました保護司の皆様にご心よりの御礼を申し上げます。

(注 1) 名寄地区という限定的な小地域の方々を対象とするため、回答者の属性の記述においては回答者が特定されることを避けるよう配慮した。

(注 2) 以下の保護司の業務等に関する説明は、犯罪白書の記述を引用している。

文献

加藤 倫子(2015)「保護司の処遇実践における『被害者心情』と対象者の『立ち直り』との関係性-保護司へのインタビュー調査から-」 社会学研究科年報(22) 19-28

久保 美紀・八木原 律子(2011) 「更生保護における支援特性:保護司の活動に焦点をあてて」 明治学院大学研究所年報 107-115

第4回日本更生保護学会大会報告(2016) 「大会企画セッション(1) 保護司活動の支援-更生保護サポートセンターの現状、課題、新たな展開-」 更生保護学研究第8号(2016) 57-68

法務省法務総合研究所 編 犯罪白書(平成24年版・平成28年版)