

東京大学連携研究機構ヒューマニティーズセンター
潮田ヒューマニティーズイニシアティブ「公募研究 A」成果報告書

研究課題（和文）：日本の保護司制度の未来：デジタル化を考える

研究課題（英文）：The Future of Japan's Volunteer Probation Service: a Role for Digitization?

申請者名・所属先：ローソン キャロル 法学部・大学院法学政治学研究科准教授

1. 研究の目的

日本では、超高齢化に伴い、特に約 5 年前から保護司の人数が減少しており、保護司制度は複雑な問題に直面している。保護司の数は過去 20 年間、減少の一途をたどっており、2017 年以降はさらに加速している。2004 年には 49,500 人近くいた無償の労働力である保護司は、2022 年初頭には 46,700 人強にまで減少していて、2021 年に導入された定年を 77 歳から 79 歳に延長する緊急措置がなければ、すでに 45,000 人の水準にまで達していただろう。複雑なのは、この同じ期間になるべく自由刑の利用を控えて再犯率を低下させるために日本が模範的に取り組んできた「再犯防止推進計画」によって、社会内処遇措置における負担が徐々に増加していることだ。というのも、犯罪に対応するとき、社会内処遇を優先する措置が求められるようになったからだ。日本が導入してきたさまざまな「入口支援」や「出口支援」措置は、薬物乱用や精神疾患の既往歴がある人又は高齢の人など、比較的高いニーズを持つ犯罪者にも対応している。そしてその場合の非拘禁的措置には、より「息の長い」保護観察命令が含まれることが多い。つまり、保護観察を必要とする多様なニーズを抱えた人々が増えていることを背景に、保護司の減少に関する課題は深刻化している。

本研究は、日本の保護司が直面している現状を調査し、現在、保護司が人為的に行っている業務の一部をデジタル化することで、より少ない人数でより多くの業務が可能になり、日本の保護観察制度の将来を支えることができるか、その可能性を評価するものである。

2. 研究開始当初の背景

保護司制度は、特に 1950 年の保護司法（昭和二十五年法律第二百四号）の採択以来、日本の刑事司法制度を特徴付けるものの一つである。実際、保護司制度は、検察審査会、刑事施設視察委員会、裁判員制度など、刑事司法への市民参加に関する日本の多くの制度の中で、最も広く、また長く成功を続けている制度であることは間違いない。保護観察へのボランティアの参加は、世界中どこでも見られるが、通常は周辺的な位置づけである。しかし、日本のモデルでは、地域社会で尊敬を受けている人々から慎重に選考された約 5 万人の保護司が、研修を受けた上で、この刑事司法制度の重要な一端を担うべく日々の実地業務のほとんどを献身的に行っている。保護観察対象者や仮釈放者は、長きに渡る社会復帰の過程で、保護司による包括的かつ個々に合わせた指導、助言、擁護の恩恵を受けている。これらの保護司を専門に監督するのは、法務省保護局のわずか 1000 人弱の保護観察官である。

元犯罪者の更生と社会復帰を目的として効率的に機能しているこの草の根モデルは、日本の他国に対する法整備支援活動の中で、国際連合アジア極東犯罪防止研修所（United Nations Asia and

Far East Institute; UNAFEI) 等によって、発展途上国に伝わっている。現に、東南アジアやアフリカの数カ国においては、導入に成功しており、それ以外の国々も検討している。日本政府は、こういったソフトパワーへの貢献である法整備支援活動の拡大を強く望み、2014 年に Asia Volunteer Probation Officers Meeting を設立した。

3. 研究の方法

日本の保護観察制度とオーストラリア、イギリス、アメリカの比較対象国における制度の起源と発展についてのアーカイブ調査を行った。また、刑事司法領域における政府の目標達成に対する貢献を見据えて、二つの変化を調べた。一つ目は刑事ボランティア (Penal Voluntary Sector) に依存する傾向が世界的に強まっていること、二つ目はデジタル技術の導入が進んでいることである。その Penal Voluntary Sector への依存が高まっている中、ボランティアが担う「精神労働」(emotion work) の負担が認識されつつある状況についても調査した。関わっている保護司未来研究所の紹介を通して法務省保護局の協力を得て、これらの研究テーマについての小規模の実地研究を実施している。関東地方にある3つの保護観察所と3つの更生保護支援センター (Halfway House) の保護司、保護観察官、保護観察対象者からなる15人に対して半構造化インタビューを行った。この「三位一体」の質的研究デザインは、保護観察所のような刑事司法規制の分野を支えているそれぞれの主体からデータを収集するもので、制度の運営に影響を与える要因について豊かな文脈に基づく洞察を提供する可能性を秘めている。

4. 研究成果

保護観察官と保護司のデータで主題分析を行ったところ、保護観察官と保護司が保護観察制度に関する実体験を語る際に、両者に共通するものと全く対照的なものの両方が示された。まず共通するものとして、制度全体への圧力が高まった結果、人員不足と過重労働を感じていると語った。また、両集団とも、事務作業や研修など、自分たちの仕事の重要な側面がアナログ的、あるいは部分的にしかデジタル化されていないことに不都合を感じていた。しかし、保護観察対象者との面談は原則対面式にすべきで、テレビ電話形式の面談は例外的に時折利用する程度にとどめるべきだという点では、強く意見が一致していた。

対照的な経験という点では、保護司が一貫して、その役割の結果、精神的負担を背負っているようであった。このような負荷の一部は、担当する対象者の更生と社会復帰を常に気にかけていることから来るものであり、一部は、対象者の指導や擁護という時間のかかる労働だけでなく、地域社会の啓発活動や研修にも参加する時間をも確保する必要があるという意識から来るものだった。保護司は、彼らの奉仕が世間にはほとんど認知されないままであると感じていた。ボランティアとしての精神的健康及び今後のレジリエンスを高める仕組みとしては、同僚の保護司に相談することが可能だが、現在の保護司制度に於いては、保護司の精神的な面を支えるそれ以外の手段がいまのところ整備されていないようであった。

この調査から得られた暫定的な提言としては、保護司が日本の刑事司法制度に貢献している「精神労働」を認め、それに対応するような措置を構築することが挙げられる。例えば、保護司の業務負担が過重な場合には、その軽減や一時的休憩を図り、刑事施設視察委員会のような技能や適性に基づいて

選考される日本の刑事司法制度において他の一般的な参加者に支払われるものと同等の、保護司に対する適度な活動ベースの手当の支給を改めて検討すること。または、地域の保護司会予定表の中に、ヨガなどのレクリエーション、メンタルヘルスの活動を定期的に取り入れ、森林浴や日帰り温泉、長期勤続保護司のためのサバティカル制度、場合によっては対象者と面談しない保護司のみを対象に広報専門家の役割を創設するなど考えられる。

また、犯罪傾向が低いケアニーズが高く、何度も保護司による「息の長い」支援を受けても到底一人では地域社会で自立できず、繰り返して再犯に至ってしまう対象者に対する司法ケア制度を設ける可能性も考慮すべきであろう。不況と人手不足に陥っている地方には使わなくなった刑事施設支所や学校が多く残されている。矯正局又は文部科学省と協力して、居場所に（場合によっては職場にも）なる司法ケア施設を設けることについて検討する価値があるだろう。

デジタル化という点では、日々の事務処理を紙媒体とデジタルの間で行ったり来たりしなければならない縦割りをなくすことで、保護観察制度の生産性向上とコスト削減が期待できるであろう。同時に、保護司が保護観察官と対話し、その役割管理のためのオンライン環境に、スマホやタブレットアプリのオプションを追加することで、とくに現役で子育て中の保護司の日常生活における効率化を図ることができる。多忙であってもオンライン形式、ハイブリッド形式やオンデマンド形式を提供することで、研修が参加可能になりうる。

過去 10 年間で保護司の労働力に占める女性の割合がわずかに 26%強から 27%弱に上昇しただけであり、女性の保護司の増加ペースが遅々として進まない背景の要因を明らかにする研究が必要であろう。保護司の参加者のコメントによると、保護司の職務と仕事・家庭の両立の難しさは、男女ともに難しいが、現役世代の女性の場合は深刻である。さらに、日本では中流階級であっても退職した女性の貧困の割合が増加しているため、経済的な理由で負担の大きいボランティア活動に参加できないことも考えられる。最後に、対象者とのインタビューからさらに研究が必要であろうもう 1 つの領域が浮かびあがってきた。特に再犯者の場合、問題点も含めて日本の保護観察制度についてよく理解している。なかなか社会復帰できない元対象者であれ、完璧に社会復帰に成功している元対象者であれ、それぞれに合わせて形式で保護観察制度・保護司制度の未来に貢献できる機会を拡大するために、さらに研究を進める必要がある。海外では、刑事司法で実体験（「lived experience」）をもつ人々が、実地研究や政策立案又は条件に満たした場合には保護観察自体に関与することは一般的だが、日本では今までこうした人材は十分に活用されていないようである。

5. 主な発表論文等

〔図書〕

〔雑誌論文〕

Carol Lawson, 'Japan's Volunteer Probation Officers under Pressure: Responding to the Siren Call of Digitisation (forthcoming 2024) 11 *Asian Journal of Law and Society Special Issue: Digital Transformation and Law in Asia* No. 3

〔学会発表〕

ローソン キャロル、「内外から見た日本の保護司制度の現状と課題～更生保護の比較法制的視点」
保護司未来研究所第5回全大会、2023年9月24日

〔その他〕