

現職保護司の認識からみる保護司定員充足率の低下要因とその対策に関する考察

島本 佳奈

1. はじめに

1. 保護司の担い手に関する現状

令和3年3月、第14回国連犯罪防止刑事司法会議(京都 kongress)のサイドイベントとして、初めて世界保護司会議が開催された。同会議で採択された京都保護司宣言においては、「保護司制度が、犯罪者の更生と、さらには犯罪の防止と安全・安心の地域作りに効果がある施策の一つとして国際的に注目されている¹⁾と認識されるなど、保護司をはじめとする地域ボランティアの再犯防止における有用性が国際的に評価されている。

しかしながら、近年、保護司を取り巻く状況の長期的な潮流として、保護司の高齢

化と保護司人員の定員充足率の低下が指摘されている。

保護司の高齢化については、平成19年以降、毎年約0.2歳のペースで進んでいる。昭和37年にはその平均年齢が57.2歳であったところ、令和3年には65.2歳になっており²⁾、担い手の高齢化が進行していることがわかる。人口減少社会における持続可能な更生保護制度について論じた久保は、人口減少と高齢化が保護観察を受ける者、処遇に携わる者の双方に影響を与えることを指摘している³⁾。

また、かつてはおおむね94%前後で推移してきた定員充足率についても、平成26年にははじめて保護司が5年連続で減少し、

1 法務省「京都保護司宣言」、2021年

2 法務総合研究所「第2編第5章第6節 保護司、更生保護施設、民間協力者などと犯罪予防活動」『令和3年版犯罪白書』、2021年、87頁

3 久保貴「人口減少・高齢化社会における更生保護－実務家からの視点－(少子・高齢化社会における犯罪・非行対策－持続可能な刑事政策を目指して)』『犯罪社会学研究』第36号、2011年、62-75頁

令和3年には88.1%となっている⁴。特に、都市部においては充足率が低いことが明らかになっており、平成27年の調査では、「10年前と比べて、保護司候補者確保について、どのように感じますか」という設問に、全国では60.8%、都市部では68.6%が「困難になった」、「どちらかといえば困難になった」と回答している⁵。令和3年の総務省行政評価局の報告書によると、「過去約10年間では、平成20年及び27年の2か年を除き、退任人員が委嘱人員を上回っている状況となっている⁶」ことが報告されており、担い手不足の傾向が約10年にわたって続いていることが分かる。

保護司の担い手不足という実態がありながら、全国的な保護司の定員数が減らされず、依然として変更されないことには、どのような意図があるのだろうか。法務省保護局更生保護振興課によると、保護司の担い手を求める理由は2つある⁷。第一に、事件数が減っている現状においても、地域活動の重要性は変わらず、また地域の人々の立ち直りへの理解や関心が進むからこそ事件数が減少している面もあるということ。第二に、今後事件数が増加に転じた際に、保護司を俄かに増やそうとしても困難であることである。そこで、本稿では、保護司の定員充足率が低下している現状に着

目し、現状に対する現職保護司の認識とその要因について問う。

なお、本稿は、修士論文「保護司の持続的な担い手確保に関する課題と展望～A県X区とY区を事例に～」をもとに、新たにエコシステムの観点から分析したものである。

2. 法務省保護局の対策とその効果

保護司の高齢化と定員充足率の低下を受けて、法務省保護局は保護司の充足率の向上を政策目標に、現場の保護司会により多くの保護司を発掘することを要請している。平成20年には、保護司活動に対する地域の理解を深め、幅広い人材から保護司の候補者を確保するとともに、保護司候補者の推薦手続きの一層の適性化を図ることを目的として、保護司候補者検討協議会を設置した。平成25年には、新任保護司の育成のために保護司の複数指名が促進されることとなった。平成28年からは、保護司適任者の確保や理解促進のために、地域関係者などを対象に保護司活動を体験する機会を提供する保護司活動インターンシップが開始された。

しかし、こうした対策は限定的な効果しか上げることができなかった。例えば、保護司候補者検討協議会においては、平成29年度以降開催している保護司会は33.5%にすぎな

4 法務総合研究所「第2編第5章第6節 保護司、更生保護施設、民間協力者などと犯罪予防活動」『令和3年版犯罪白書』、2021年、87頁

5 法務省「数字で見る保護司制度」、2015年、4頁

6 総務省行政評価局「『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—結果報告書 令和3年1月」、2021年、16頁

7 総法務省保護局更生保護振興課「なぜ、今保護司のなり手が求められるのか」『更生保護』令和3年4月号、2021年、12-13頁

い⁸。また、複数指名の活用については、令和3年の調査では、複数指名での担当実績がない保護司が83.1%となっている⁹。さらに、保護司インターンシップについては、総務省が調査対象とした68の保護司会¹⁰のうち、平成28年4月から平成30年10月末までの間にインターンシップの実施があったのは34の保護司会のみであった¹¹。このように、現場で求められていることと、法務省保護局が実施している施策には、多少なりとも齟齬がある。今後効果的な対策を講じるうえで、「現場の保護司」の定員充足率の低下に対する認識を明らかにし、実態に即した対策を検討すべきである。さらに、保護司が対象とする保護観察対象者の意識や、保護観察官と保護司の役割分担に関する研究は豊富である一方で、保護司自身の取り組みや意識に着目した研究は未だ希薄である。これまで保護司自身の認識に関する実証的な検討や学術的研究があまりなされてこなかったことから、保護司自身の認識を踏まえた効果的な方策に寄与する知見が必要とされる。

3. 目的

以上の問題意識より、本研究は定員充足率の低下の実態に光を当てて、現場の保護

司の認識を問うことによって、担い手確保が難しくなっている原因を探るとともに、有効な方策への示唆を得ようとするものである。そこで、保護司の定員数を充足している保護区と、そうでない保護区における保護司自身の意識を比較することで、定員数に関わる要因を明らかにすることを試みる。

II. 調査方法

1. 調査対象者

調査は、現場レベルにおける保護司の定員充足率の低下に関する認識を明らかにすることを目的に、令和3年の秋に実施した。ある地方都市(以下、A県)の2つの地区の保護司会(以下、X区、Y区)の協力を得て、両保護司会に所属する保護司125名を対象とし、質問紙調査を行った。そして、得られた回答84名(X保護司会69名中45名、Y保護司会56名中39名)からの回答を分析に用いた(回答率67.2%)。回答期限は1か月とした。質問票の配布はFAXで行い、その用紙を郵送で回収した¹²。次に、質問紙を回収した後、その内容を踏まえてさらに具体的な認識や実態を探るために、X区とY区の保護司会長、副会長など合計9名の協力を得て、1地区あたり1時間程度のインタビューを行った。インタビュー調査対象

8 総務省行政評価局「『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—結果報告書 令和3年1月」, 2021年, 118頁

9 総務省行政評価局「『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—結果報告書 令和3年1月」, 2021年, 37-40頁

10 保護司は全国を886の区域に分けて定められた保護司に配属され、保護司会も区域と同数存在する。

11 総務省行政評価局「『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—結果報告書 令和3年1月」, 2021年, 150頁

12 メールやWebアンケートではなく紙を用いたのは、パソコンやスマートフォンを所持していない高齢の保護司も回答できるようにするためである。

表1 インタビュー調査対象者の属性

対象者	所属	保護司歴	年代	性別	職業	調査実施日
A	Y区	11年	60代	男性	定年退職(元経営者・役員)	令和3年10月22日
B	Y区	25年	60代	女性	定年退職(元教員)	
C	Y区	6年	60代	女性	無職	
D	X区	21年	70代	男性	経営者・役員	令和3年10月25日
E	X区	15年	70代	女性	経営者・役員	
F	X区	26年	70代	男性	宗教家	
G	X区	20年	70代	男性	宗教家	
H	X区	20年	60代	男性	定年退職(元教員)	
I	X区	31年	70代	男性	自営業・自由業	

者の属性については、表1のとおりである。インタビュー調査は、X区とY区のサポートセンターにて行い、約1時間で終了した。

X区とY区を比較する意図は、両区の保護司の定員数がそれぞれ72名、75名と近い一方で、定員充足状況が異なるためである。X区では長年高い定員充足率を維持しており、定員割れはほとんど起きていない。一方で、Y区では定員充足率が比較的低水準で推移しており、3割ほどの定員割れとなっている。このような状況の違いにより、2つの地区の比較を通して、定員充足率に対する保護司自身の認識やメカニズムを考察することができる。

2. 質問項目

質問紙調査は、以下の4カテゴリー、合計28項目で構成した¹³。

- 1 基本情報：年齢、性別、保護司経験年数など(8項目)
- 2 保護司になった際のこと：保護司になったきっかけなど(5項目)
- 3 保護司の活動について：保護司をやめたいと思ったことがあるかなど(8項目)
- 4 今後の保護司の展望について：20代・30代の人たちがもっと保護司になるべきかなど(7項目)

調査票は、回答者の「生声」を把握することを目的としていたため、自由記述による定性的な設問と、段階評定による定量的な設問の両方から構成した。

インタビュー調査の調査項目は、以下の3カテゴリー、合計8項目で構成した¹⁴。

- 1 保護司会に関する情報：ボランティア団体との繋がりなど(2項目)

13 詳細な質問項目については、島本佳奈「保護司の持続的な担い手確保に関する課題と展望～A県X区とY区を事例に～」(修士論文)、2022年、99-103頁を参照されたい

14 詳細な質問項目については、島本佳奈「保護司の持続的な担い手確保に関する課題と展望～A県X区とY区を事例に～」(修士論文)、2022年、104頁を参照されたい。

- 2 質問紙調査の深堀：サポートセンターの利用状況、若い人が保護司になることに関して「人生経験が必要」との回答が多かったが、人生経験とは何かなど（3項目）
- 3 新たな担い手の確保に関して：定員割れに対する認識など（3項目）

III. 調査結果

1. 保護司の属性情報

はじめに、質問紙調査の数値データを中心にX区とY区の保護司の実態について現状を比較する。なお、データはすべて小数点第2位以下を四捨五入した。

充足率について比較すると、X区が95.8%¹⁵であるのに対し、Y区は74.7%となっており、全国の保護司の充足率が88.1%であることを考慮しても、Y区では大幅な定員割れが起こっているといえる。平均年齢を比較すると、Y区の方が高齢化は進んでいる（X区63.6歳、Y区66.4歳）ことが明らかになった。また、保護司1人当たりの担当対象者の人数については、Y区の方が担当者0名の保護司が多い（X区24.4%、Y区28.2%）が、事件担当数が3件の保護司の割合も高く（X区7.3%、Y区15.4%）、一部の保護司に負担が偏っていることを示している。

2. 保護司の定員充足率の低下に対する認識

保護司の担い手確保が困難であることに

保護司会として危機感があるとすれば、担い手確保を如実に表す定員充足率と保護司会の危機感の高まりは連動した動きを示すはずである。しかし、インタビュー調査の結果、X区とY区においては、この2つは必ずしも連動しているわけではないことが明らかになった。Y区では、低い定員充足率であっても、保護司会の危機感はあまり高くなく、逆にX区では高い定員充足率であっても、保護司会の危機感がY区と比べて高い言動が見られたためである。

Y区で定員割れについて危機感が高くない理由は、「そもそも保護司定員数が妥当でないこと」が挙げられた。保護司定員数が妥当ではないと考えられている理由は、対象者に対する更生保護の機能は不足していないと認識されているためである。上述した通り、Y区は保護司の定員充足率は低いが、保護観察対象者の数も減少傾向にあり、受け持ち0名の保護司の割合がX区よりも高くなっていった。したがって、ひっ迫して保護司が不足しているという認識は薄い可能性がある。さらに、Y区は更生保護女性会の会員数が120名以上おり、保護司会やBBS会とも定期的に合同でイベントを開催している。また、協力雇用主会も存在し、そうしたイベントに参加することがあるという。このように、保護司の数が定数に達していなくとも、少なくとも現状として対象者に対して保護司が足りないという状況になく、さらにその他ボランティア団体が

¹⁵ 調査を実施した令和3年9月時点では、X区保護司会は定員72名に対して一時的に所属保護司数69名となっていたが、これは満期退任した保護司が3名いたからであり、令和4年1月には72名となり、充足率は100%となった。

比較的積極的に活動し、更生保護活動を支えているため、充足率に反して危機感が高くなかったと考えられる。

一方で、充足率が高いにもかかわらず危機感が高いX区にはBBS会がなく、更生保護女性会の会員数は20名程度だった。また、協力雇用主会がそもそも存在せず、保護司などとの交流もないことが明らかになった。したがって、現職保護司の担い手不足に対する危機感、定員充足率の低下ではなく、むしろ対象者の減少や周辺ボランティアの活動実態などと連動している可能性がある。

3. 保護司の担い手確保における困難

では、新たな保護司のリクルートの際には何がボトルネックになっているのか。まずは、担い手確保の際に、どのように声掛けを行っているのかについてその実態を見ていくこととする。結論から述べると、勧誘の声掛けの際には、保護司会側も候補者側も慎重になることが明らかになった。言い換えれば、保護司会側も声掛けをする人を選んでおり、声を掛けられた側も即座に保護司となることを決断するわけではない。

インタビュー調査の結果、保護司会側は、ある程度自治会などの話も聞きながら、リサーチをした上で慎重に声をかけることが多いことが分かった。プライベートで声掛けする場合もあれば、自治会の推薦などによって地元の名士に声を掛ける場合もあるという。

声掛けに慎重になる理由は、2つ考えら

れる。第一に、保護司会側には、予め「望ましい候補者」の像があるため。第二に、保護司には法的な守秘義務があることや、保護司であることを明かすことによって、自分の家に入出入りする人が犯罪者だという噂が流れることを懸念するためである。

候補者側は、1回で引き受けることは珍しく、ほとんどの人が何度も話を聞いて説得されて保護司になる決意をするようだ。また、声を掛けても引き受ける人はほとんどいないという。

では、なぜ、保護司を引き受ける人が少ないのだろうか。質問紙調査にて、「保護司のなり手が少ないのはなぜか」という自由記述欄を設けたところ、以下の回答を得た。

X区では、「対象者に対する不安・偏見」を挙げる人が最も多かった。次に、「時間的・経済的・心理的余裕のなさ」が2番目に多く、「家族の理解が得られないこと・自宅に迎え入れることに対する抵抗」に関する記述が3番目に多かった。無給性を指摘する意見もあったが、数としては少数にとどまった。

一方、Y区では、「時間的・経済的・心理的余裕のなさ」が最も多く、次に「認知度の低さ」、その次に「対象者に対する不安・偏見」、「家族の理解が得られないこと・自宅に迎え入れることに対する抵抗」、「奉仕の精神の減少・地域を支える意識の低下」が続いた。無給性を指摘する意見は、X区と同じく、少数にとどまった。

4. 保護司の新たな担い手に求められるもの

最後に、保護司が新たな担い手にどのよ

うな要素を求めているのかについて、質問紙調査によって得られた定量的なデータとインタビュー調査によって得られた考察を用いて分析する。

質問紙調査においては、自薦制度の賛否と若者の保護司起用の賛否について尋ねた。はじめに、「保護司の自薦制度(保護司になりたい人が自分で自由に挙手して保護司になれる制度)についてどう思うか」という質問に対しては、両区とも「どちらでもない」が最も多く(X区53.3%, Y区55.3%), 次に「反対」(X区31.1%, Y区29.0%)が続いた。「賛成」はX区で15.6%, Y区で15.8%にとどまった。賛成の理由としては、「選択肢は多い方がいい」ということが挙げられ、反対の理由としては、「地域の推薦が有る方が望ましい」といった意見や、「自分でなりたい人ほど保護司への思いが強くて自分から辞めていく」、「(実際に自薦で保護司になったが)研修も参加せず(中略)受け持ちは拒否されていた」という体験談も寄せられた。さらに、インタビュー調査を通して、自薦制度に反対する理由については、「その人が保護司として望ましい要件を満たしているかわからない」ということに加えて、「断る際にどう断ればよいかわからない」という保護司会側の事情もあることがわかった。

次に、質問紙調査における「20代、30代の若い人たちがもっと保護司になるべきか」という設問に関しては、X区では「わからない」が62.2%で最も多く、次に「なるべきではない」が22.2%と続いた。各理由については、わからない理由としては、「自由

時間や人柄など年齢以外の要素が重要」といった意見が多く、「対象者の年齢による」といった意見もあった。反対の理由としては「人生経験が足りない」、「まずは自分を磨き、子育てや仕事の充実を行うべき」といった意見が挙げられた。一方、Y区では「なるべきではない」が44.7%と最も多く、次に「わからない」が42.1%で続いた。反対の理由としては、「生活と仕事でボランティアをする心理的、時間的余裕がないのではないか」、「人生経験が少ないので指導が難しいのではないか」といった意見が挙げられた。わからない理由としては、「年齢に関係なく保護司の活動内容が理解、共感できれば問題はない」といった声が上がった。

これらを勘案すると、保護司の担い手に求められる要素としては、「人生経験」と「時間的・経済的・心理的余裕」が主に挙げられ、その要件を満たす年齢は概ね「40代以上」であるが、それ未満であっても要件を満たしていればよいと考える人が一定数いると考えられる。

IV. 考察

1. 保護司の定員充足率の低下に対する認識について

小括すると、保護司は定員割れについてはそれほど危機感を感じていなかった。現場の保護司が担い手確保に対してひっ迫した危機感を持っておらず、現状の趨勢が続くとしても、犯罪者が急増するなどの社会状況の変化がない限りは数十年にわたって保護司制度が維持できていることは、重要な事実である。すなわち、担い手

確保の問題は、喫緊の緊急性の高い課題ではない可能性がある。

次に、保護司の担い手確保の困難については、現役保護司の早期退任と、保護司候補者の新規委嘱に分けて分析を行った結果、異なる要因が浮かび上がってきた。X区においては候補者も保護司もともに対象者に対する不安が先行しており、それが継続・新規委嘱の弊害となっている一方で、Y区においては時間的・経済的余裕がないために保護司の担い手が少なく、保護司になった後も余裕のなさゆえに負担を感じている保護司が多いと思われる。このように地区によって保護司の不安や負担は多少の差異が見られることから、今後は、各地区の需要に合わせた方向性で研修や会合の実施形態や内容を改善していく必要がある。なお、こうした保護区ごとの調査が今まで行われていないことは憂慮すべきことであり、今後の課題として検討されるべきである。

2. 今後の展望と本研究の課題

今後の展望として、法務省保護局は保護司制度の地域の特徴を把握し、更生保護のエコシステムを形成ないしさらに強靱化させられるように支援すべきである。エコシステムとは、「生物群集と、それを取り巻く非生物的な環境とを合わせたもの¹⁶⁾」を示す用語であり、本稿では更生保護をひとつの生態系とみなしてそれを示す言葉として用いている。

保護司の充足率低下に関する課題は、木

(充足率)を見て森(適正環境)を見ずの状態に陥っていることである。本稿で扱った2つの地区をみるに、長期的な目線、また更生保護の効果全体で見た時には、表面的な保護司定員数を充足しているX区よりも、ボランティア活動が多いY区の方が地域的な更生保護のエコシステムとして強靱である可能性がある。換言すれば、Y区は、生態循環のごとく、地域のボランティアなどの複数のアクターを巻き込んだ間接的な関係性を含む、有機的な、より強靱なシステムへと変化していると考えられる。したがって、保護司の定員数の充足だけをもって評価するのはもはや時代にそぐわない方法である。

こうした分析をもとに、以下の4点を提言する。

第一に、エコシステムとして保護司制度を包括的に捉え、保護司の役割と数を再定義すべきである。今後の保護司が担うべき役割とその必要数については、保護観察官や対象者との関係だけでなく、他のボランティアなどとの関係性についても考慮する必要がある。これは、保護司に求められる役割や必要数とその地域コミュニティのエコシステムの態様や地域差に依存することに起因する。こうした分析の第一歩として、現状の地域のボランティア活動など保護司以外のアクターの活躍の実態調査が望まれる。

第二に、こうした保護司の担うべき役割の検討を踏まえて、法務省保護局が保護司

16 八木京子「生態学におけるエコシステムの概念に関する検討」『江戸川大学紀要』第27号、2017年、456頁

法の規定する保護司の具備要件の解釈を示すことが必要となる。実際に、保護司のインタビューを通じて、「保護司は誰でもなれるわけではなく、そういう要素が一体どこにあるのか、お友達に声掛けするといっても、その人で良いのか、どういう経験があればよいのか、は迷う時がある」という声を聞いた。保護司の目利きによって保護司を選ぶだけでは、候補者は保護司の人脈のみに限定されてしまううえ、その基準も曖昧である。したがって、一律にチェックリストを作成することは難しいとしても、加味すべき項目を挙げておくことは保護司会にとって有用なのではないだろうか。また、そのような条件が明確になっていくことで、将来的な自薦制度の活用の可能性も見込める。

第三に、更生保護のエコシステムをさらに拡大していくために、公的施設の優先利用が法務省からの通達によって認められることが望ましい。A県では保護司会の区役所や区の施設の優先的な利用は認められておらず、サポートセンターが導入されて10年以上が経過してもなお、自宅での面接が主流であり、それが新規委嘱を妨げている要因の一つでもある。保護司とは非常勤国家公務員であり、その活動は国の責務であるから、区の施設の利用などは優先的に認められるべきである。また、公的施設の優先利用によって、家族からの更生保護活動に対する理解を得やすくする、保護司の活動を地域住民に知ってもらえるという副次的効果も見込める。

第四に、更生保護のエコシステムの継続

的なモニタリングのための、縦割り行政の解消が求められる。現在の保護司行政においては、再犯防止と捉えれば警察、生活保護や福祉サービスと捉えれば介護・福祉課、就業支援なら商工労政課などとなってしまい、各部局でどこの所管として受け止めるのかの問題が出てきかねない。したがって、自治体行政における管轄を含め、法務省が何らかの方針を示す必要がある。その上で、管轄の部署が継続的に実態調査を行い、その実情を法務省に報告することが望ましい。

以上、本稿は現職保護司を調査対象として、保護司の担い手不足に関する認識を調査したが、保護司となる潜在的な人材にアプローチできていないことに研究デザインの限界がある。担い手不足の問題は保護司側だけでなく保護司となる潜在的な人材が抱える原因も考えられるため、担い手に関するより正確な知見を得るためには、そうした層に対しても調査を行う必要がある。

また、今回はA県のX区とY区を事例に比較を行ったものの、これらは地域特有の事情を含んでいる可能性がある。今後、サンプル数を増やすことでより一般化した理論を見出すことができるだろう。また、地区が地域社会の事情をどのように捉えているかを調査することで、地域特有の事情を反映した考察が行えよう。

いずれにせよ、保護司の定員充足率の低下に対しては、定員充足率の考え方や仕組みそのものの再検討が必要である。