

実践報告

刑事司法の対象となった高齢者・障害者の 支援について

— 地域生活定着支援センターの活動をとおして —

関 口 清 美

- 1 はじめに
- 2 地域生活定着支援センターについて
- 3 栃木県における地域生活定着支援センターの活動について
- 4 考察・持論
- 5 おわりに

1 はじめに

受刑者の中に高齢者や障害者が多く存在するという実態について、平成 17 年頃から福祉関係者・司法関係者による調査研究が進められ、法務省においては、矯正施設内に社会福祉士が配置され、保護観察所には特別調整担当官が配置された。そして、厚生労働省の補助事業「地域生活定着促進事業」の業務を行う「地域生活定着支援センター」が各都道府県に開設された。

筆者は、福祉事務所のケースワーカーを経験した後、地域の障害者や家族の相談支援業務に就いていた時期、今から 10 年ほど前に、刑事司法の対象となった知的障害者の釈放後の生活支援に関わることになった。これをきっかけに、地域生活定着支援センター（以下「定着支援センター」という。）の事業化までの議論に関心を持ち、実際に定着支援センター業務に就いてから、丸 4 年が経過した。

本稿では、定着支援センターの業務について解説するとともに、「栃木県地域生活定着支援センター」の活動の報告をとおして、刑事司法の対象となった高齢者・障害者の支援についての考察を行いたい。

2 地域生活定着支援センターについて

1 「地域生活定着促進事業」について

(1) 全国に 48 か所設置

地域生活定着支援センターは、厚生労働省の「セーフティネット支援対策等事業」¹の中のひとつである「地域生活定着促進事業」（実施主体は都道府県）の業務を行う機関である。平成 21 年 7 月に静岡県と山口県に地域生活定着支援センターが開設されてから、順次整備され、平成 24 年 3 月には全国 47 都道府県に 48 か所の定着支援センターが開設した²。定着支援センターの運営を県が直営しているのは石川県 1 か所、その他の都道府県は社会福祉法人や NPO 法人に委託しており、単独型やネットワーク型、得意とする分野は障害者支援・高齢者支援・生活困窮者支援・地域福祉などさまざまである。

(2) 「定着支援」から「定着促進」へ

平成 21 年度に定着支援センター事業が開始された当初は「地域生活定着支援事業」という名称であったが、平成 24 年度から「地域生活定着促進事業」という名称に変更された。同時に事業の目的も、「矯正施設入所中から退所後直ちに福祉サービス等につなげるための準備」だけでなく、定着支援センターが「矯正施設入所中から退所後まで一貫した相談支援を実施することにより、その社会復帰及び地域生活への定着を支援し、再犯防止対策に資することを目的とする。」と変更されている³。同時に、定着支援センター職員の基本配置数が 4 名から 6 名に変更され、国から都道府県への補助基準額は、1 か所 1,700 万円から 2,500 万円に変更された。これらの増員・増額は、矯正施設退所後の「フォローアップ業務」の充実と、地域からの「相談支援業

務」を充実するためである⁴。

2 定着支援センターの業務と実施状況について

(1) 定着支援センターの業務

平成 24 年度に改正された実施要領には、「コーディネート業務」「フォローアップ業務」「相談支援業務」「地域のネットワークの構築と連携促進業務」「情報発信業務」の、5つの業務が掲げられている。

「コーディネート業務」と「フォローアップ業務」は連動している。高齢または障害により支援が必要であると認定されて、保護観察所長から定着支援センター長に特別調整等協力依頼があった者に対して、定着支援センター職員が矯正施設に出向いて面接・調査を行い、退所後の住まいや支援の手立てを自治体や関係者ととともに調整することが「コーディネート業務」であり、その対象者が矯正施設退所した後の支援が「フォローアップ業務」である⁵。

矯正施設所在地の定着支援センターは、対象者の帰住先が他の都道府県である場合には、帰住先の定着支援センターに支援業務協力を依頼し、1人の対象者について、多機関により広域で調整が行われるという特徴がある。

(2) 「相談支援業務」対象者の変化

保護観察所長から協力依頼があった者以外の「高齢であり、又は障害を有するため、福祉的な支援を必要とする矯正施設退所予定者及び退所者」本人や家族、関係機関からの相談に関する支援が、「相談支援業務」になる。更に、平成 24 年度の実施要領改正の際に「その他、センターが福祉的な支援を必要と認めるもの。」が加わった。

定着支援センターが、矯正施設退所予定者及び退所者のほかに、逮捕・起訴段階の者についての支援に取り組んでいる部分について、「センターが福祉的な支援を必要と認めるもの。」として正式に業務の対象とされた。

(3) 全国の実施状況

厚生労働省の集計によれば、全国の定着支援センターが「コーディネート(帰住地への受け入れ調整)」を行った者の数は、平成 23 年度中の実績が

1,041人、平成24年度中は1,240人であった。この数字は、法務省が「特別調整の対象者」と推計した約1,000人を上回っており、当初想定された定着支援センターの役割を果たしていると思われる⁶。

3 栃木県における地域生活定着支援センターの活動に

ついて

1 栃木県における地域生活定着促進事業

(1) 栃木県の特徴

栃木県内には、犯罪傾向の進んでいない者が受刑する黒羽刑務所、女子が受刑する栃木刑務所、定員500名の特化ユニットがあり官民協働で運営する喜連川社会復帰促進センターの、3つの刑務所がある。定着支援センターは、全国で9番目、平成22年1月4日に開設され、運営はNPO法人栃木県障害施設・事業協会が受託している⁷。

センター職員は、開設当初は常勤3名（うち1名兼務）であったが、平成24年10月より常勤4名（うち1名兼務）と、その他に県央・県北・県南圏域担当相談員（兼務）を配置した。

(2) 対象者の選定方法の変化

県内に3か所の刑務所があることから、定着支援センターが開設する前の平成21年中から、宇都宮保護観察所が中心になって矯正施設や関係者とともに、特別調整に係る研修会を重ねていた。定着支援センター開設後は、保護観察所が主催する「連絡協議会」が毎月1回開催され、特別調整対象者の選定についても協議が行われた⁸。

平成24年度からは、対象者の選定について関係者が概ね理解できたことから、「連絡協議会」は年2回開催とし、対象者の選定については連絡協議会開催時ではなく、随時、矯正施設が保護観察所に協議し、保護観察官が選定面接を行うように変わった。その際に、必要に応じて定着支援センターも面

接に同行している。

(3) 保護観察所の役割

現在は、宇都宮保護観察所が主催する「連絡協議会」(年2回・20名程度)と、「連絡協議会」に関連する会議として宇都宮保護観察所が主催する「特別調整ケース検討会」が、4半期ごとに1回開催されている。「特別調整ケース検討会」では、支援調整をスムーズに進められるようにするため、10名程度のメンバーで実務的な部分について検討を行っている。

福祉的な支援につなげるためには、対象者の犯罪名だけでなく、生育・生活歴、居住歴、親族、年金情報、医療情報などの詳しい情報が必要である。しかし、矯正施設が受刑者個人の情報を外に出すのは慎重にならざるを得ない。対象者の情報を、必要に応じて適切に得るためのルールを共有し、スムーズに調整を進めるために、矯正施設と定着支援センターとの間において、保護観察所が果たす役割は大きい。

2 栃木県地域生活定着支援センターの活動状況について

(1) 平成24年度の活動状況

平成24年度中に、「コーディネート業務」として宇都宮保護観察所もしくは他県の定着支援センターから、新規の支援協力依頼があった件数は、30件であった。支援を調整するために県内外の矯正施設に面接に行った回数は114回。また、関係者との個別ケースの支援会議は54回(矯正施設退所後のフォローアップ業務も含む。)保護観察所主催の「連絡協議会」を含む連携会議出席が14回。公判の傍聴等が10回である。

(2) 所在地センターとしての役割

栃木県には刑務所が3か所あり、宇都宮保護観察所から協力依頼のあった支援対象者のうち約3分の2については、矯正施設の所在地センターとして、他県の帰住先の定着支援センターに協力依頼を行っている。

帰住先については、対象者の意向を大切にしつつ、健康状態、生活歴、居住歴、住所地、親族の状況、援護の実施機関、矯正施設退所までの期間・・・

などを総合的に判断している。特に本人の意向の確認については、閉じられた矯正施設内での面接であり、警察の取調室と同じような環境になるので、本人が自分ではなく面接者が望むような回答をしてしまう危険性があり、誘導にならないように注意している。

(3) 栃木県内帰住者について

平成22年1月から25年3月末までの約3年間に栃木県内に帰住した者は31名。そのうち、知的障害のある者は16名、身体障害のある者は4名、精神障害がある者は6名、高齢者は5名であった。年々、高齢者の割合が増えてきている。帰住地調整や日々の支援について、障害者はひとりひとり違うことは理解しやすいと思われるが、同じように高齢者であってもひとりひとり違っている。

平成25年度前半に4人の高齢男性が栃木県内に帰住したが、本人のニーズや地域の実情に合わせて、養護老人ホーム、軽費老人ホーム、アパート、更生保護施設を経て有料老人ホームとそれぞれ違っており、地域の支援体制も違っている。

(4) 相談支援業務について

平成24年度中の相談支援業務対象者の数は、14名であった。このうち、地域の支援者をとおして相談があった5名に対して、逮捕後・公判前後の面会、公判の傍聴、情状証人、釈放後の支援体制づくり等を行った。これが24年度の活動状況に、公判10回と示した内容である。

平成25年度には、裁判員裁判の対象になった知的障害者の家族から相談があり、国選弁護士と打合せの後、地域の相談支援専門員とともに生育歴や生活状況をアセスメントし、更生支援計画に準ずるものを作成した。求刑は実刑5年のところ、判決は実刑3年2月であった。すでに刑が確定して本人は受刑中であるが、それで終わりではない。本人・家族・支援者それぞれが支援計画に基づいて行動し、連絡し合い、本人が地域社会に戻って生活をする準備を進めるのである。

4 考察・持論

1 定着支援センターの課題について

(1) 対象者数に応じたセンター拡充の前に

栃木県のように矯正施設が集中している県や、人口の多い大都市部の定着支援センターについて拡充が求められている。確かに、業務量に応じた定着支援センターの活動費や職員の拡充が必要である。しかし、定着支援センターの拡充だけでは、支援は十分に行き届かない。支援には、矯正施設や保護観察との連携がかかせず、矯正施設や保護観察所の支援体制の拡充も必要である。ただし、人員を拡充して支援対象者数を伸ばす前に、ひとりひとりの支援を通して具体的な支援協力の方法やルールを検討し、各都道府県内の矯正施設・保護観察所・定着支援センターが人事異動等に左右されないよう、協働しやすいような仕組みを創ることが必要だと思う。

(2) センターの支援技術・内容のばらつきの標準化について

全国の定着支援センターを運営している法人により、また個々の職員により、支援技術のばらつきがあるのは当然のことである。また、刑事司法に関しては法務省が所管しているが、福祉の支援に関する援護の実施主体や支給決定を行うのは地方自治体であるから、都道府県や市町村の福祉の歴史や資源の整備状況によって支援内容は変わってくる。さらに、福祉の支援は対人援助であり、個性が高く、矯正施設を退所する人の支援内容や方法を標準化することについては、その弊害の方が大きいと感じる。

一方で、対人援助の基本的な技術や、多機関が連携して支援を進めるためのコーディネート技術については、スキルを高める必要性を感じている。面接、アセスメント、記録、個別の支援会議の運営、地域の関係者や機関をつなぐ力、本人主体・エンパワーメントの視点で本人と社会をつなぐ支援技術などである。これらは、「矯正施設を退所した人」の支援に特化した技術ではなく、対人援助の技術である。これらをベースに、刑事司法や周辺の制度を知り、司法関係者をも支援に巻き込んでいく力が必要である。

(3) 受け皿づくりが急務なのか

検察との連携の動きもあり、罪を問われた人の支援のための受け皿づくりが急務だといわれている。しかし、定着支援センター事業の目的は「矯正施設入所中から退所後まで一貫した相談支援を実施することにより、その社会復帰及び地域生活への定着を支援し」その結果としての「再犯防止対策に資することを目的とする。」のである。福祉的な支援が必要な人に支援が届かずに、あるいは、福祉の支援につながっていたにもかかわらず、刑事司法の対象となったのは何故か？どのような支援が必要だったのか？を探る必要がある。「受け皿づくり」を急ぐことは、福祉の支援が司法に取り込まれて、本人主体・個別支援とは違った方向に向かってしまうのではないかと危惧している。

2 刑事司法の対象者が福祉の支援の対象になるということ

(1) 刑事司法の対象者

矯正施設には、家裁の審判あるいは裁判の判決にもとづいて強制的に入所する。対応する職員は刑務官・教官であり、入所者は「先生」と呼んでいる。そして建物には鍵がかけられ、決められた日課を過ごす。万が一、勝手に外に出れば搜索され、見つかって逮捕される。

(2) 福祉の支援

一方で福祉の支援は、本人の希望と支援計画にもとづいて、事業者との利用契約により利用を開始する。職員は本人の生活を手伝う「支援員」であり、「先生」と呼ばせる施設は無いだろう。建物には鍵は閉まっておらず、出ようと思えば簡単に出られる。黙って出てしまった場合は、搜索願が出され、保護される。

(3) 双方の理解と変化が必要

福祉の世界では、本人のことを「身柄」と呼んだり、「処遇」という表現にも違和感がある。司法と福祉の相互理解・連携と言っても、求められている

役割も、日常使用されている言葉も違う。本当の意味で安心・安全な社会を目指すのであれば、長い時間をかけて、刑事司法全体も変わっていく必要がある。

3 いわゆる入口支援について

(1) 「入口」か「出口」か

逮捕・起訴段階での支援を「入口支援」と呼ぶことは、刑事司法の前後だけを切り取った、きわめて司法の立場からの視点であると感じる。この呼び方が広まっているので、あえて反対はしないが、福祉の立場からすると、地域社会から出されてしまう「出口」ではないかと思う。そして矯正施設を退所するときが地域社会への「入口」ではないか。

(2) 司法中心の説明図

制度の説明上は仕方がないのかもしれないが、刑事司法の流れが真ん中に示される場合がほとんどである。支援対象となる人の中には、地域社会での生活時間が短く、何度も何度も刑事司法の入口と出口をぐるぐると回っている人が多いかもし入れない。しかし、本来であれば、支援対象者も地域社会で生活をする人であることを忘れてはならない。

(3) 裁かれる現実を見て

障害者の親の会の方々が裁判員裁判の対象となった知的障害者の公判を傍聴して、知的障害のある人が裁かれる現実を知り、とてもショックを受けていた。「なぜ、このような事になってしまったのか知りたい。」「どうしたらこのようなことが防げるのだろうか。」と書いて傍聴されたのだが、検察が描く被告人像と、事実を争わないという弁護方針と、本人の証言とがかみ合っていないと感じたからだ。

(4) 再犯防止の特効薬？

司法関係者からは、福祉の支援が再犯防止に有効な手立てだと注目されているが、社会と上手につなげず、上手に支援を求められなかった人に対して、

住居と経済的な保障があれば再犯しないというような特効薬は無いと感じている。前述したが、本当の意味で安心・安全な社会を目指すのであれば、時間をかけても、刑事司法全体が変わっていく必要がある。

4 支援者の養成について

(1) 福祉の支援者のとまどい

対象者の多くが、矯正施設内で面接した時には、「人生をやり直したい。」「仕事についてしっかり生活したい。」と言い、福祉施設利用開始後も、優等生的な生活態度を示す。しかし、数週間あるいは数か月たったころに、自分の要求を通すために乱暴な言葉や乱暴な態度をしめしたり、何度も黙っていなくなったりするので、福祉の支援者は「最初に会った時の本人に戻ってほしい。」「わかったと言うのに、なぜわからないのか。」と悩み、疲弊してしまう。

優等生の姿も、乱暴な姿も、どちらの姿もその時の本人の姿なのだと思う。前述したように、矯正施設の中と福祉施設とでは、支援対象者の立場や職員の役割が全く違う。環境が変われば、対象者も変化するのである。

(2) 本人に選ばれる支援

福祉的な支援が必要だが、支援につながらなかった人、上手にサービス利用できなかった人が、100%の満足はなくとも、「しょうがないなあ。」と思いつつも、「ここで暮らしていこう。」「この人たちと付き合って生きていこう。」と、本人なりに納得できるような支援をつくる必要がある。

(3) 支援者の養成

思いだけでは支援は続けられない。支援者が、本人に再犯させまいと思うあまりに、権利侵害してしまう場合もある。対象者ひとりひとりの支援は個別性が高いが、支援者にアセスメントの方法や支援のポイントを伝えたり、支援者をバックアップする必要がある。国立コロニーのぞみの園では、矯正施設を退所した知的障害者等の支援を行いながら、研究検討委員会を継続して、地域生活支援を行う職員養成を行ったり支援者からの相談に応じている

9。

(4) Pand A・J 研究所の取り組み

NPO 法人 Pand A・J 研究所では、知的障害者・発達障害者の権利擁護活動に取り組んできた経過から、平成 24 年度より「トラブル・シューター」の養成を開始した。「トラブル・シューター」とは造語で「地域のもめごと解決屋」を意味する。平成 25 年度は、全国の 15 か所の都道府県において、地元の希望者が事務局になり、トラブル・シューター養成講座が開催された¹⁰。

資格や立場を問わず、地域のトラブル解決のために、障害のある人を理解し、刑事司法の流れも知り、時には弁護士をも巻き込める人やネットワークづくりを目指す。長期的には、取調べの際の立会人の養成も視野に入れている。

また、専門的な支援が必要だが確立されていない分野として、知的障害がある性加害者に対する支援プログラムの実施がある。これについても平成 24 年度から研究を開始しており、平成 25 年度にはイギリスで 10 年ほど前からプログラムを実施している講師を日本に招いてワークショップを行うなど、福祉や司法関係者によびかけて、支援者養成に取り組み始めた。

5 おわりに

刑事司法の対象となった高齢者・障害者の支援に対して、万能な支援プログラムは無い。定着支援センターの職員も活動費も限られており、新たな制度や権限が欲しくなるかもしれない。しかし、権限がないからこそ定着支援センターはコーディネートに専念できる。対象者の支援を丁寧に行いながら、それぞれの都道府県において定着支援センターが働きかけ、福祉や司法関係機関の特徴を生かして、人材養成・ネットワークづくりに取り組んでいくことが遠回りのようで近道だと思う。

1 平成 17 年 3 月 31 日厚生労働省社会・援護局長通知「セーフティネット支援対等事業実施について」、同「セーフティネット支援対策等事業実施要綱」の目的は、「地

方自治体が生活保護受給世帯ほか、地域社会の支えを必要とする要援護世帯に対する自立支援プログラムの策定や自立・就労に向けた様々な支援サービスを総合的、一体的に実施することにより、地域社会のセーフティネット機能を強化し、もって生活保護受給者を含む地域の要援護者の福祉の向上に資すること」であり、20以上ある各事業ごとに「実施要領」が定められている。

- 2 北海道は、札幌と釧路の2か所に定着支援センターを開設している。
- 3 注1の「セーフティネット支援対策等事業実施要綱」にもとづく「地域生活定着促進事業実施要領」より。これに関連して厚生労働省から、「地域生活定着支援センターの事業及び運営に関する指針」と「地域生活定着支援促進事業に係る質疑応答集」が示されている。
- 4 平成24年3月1日厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料「社会・援護局総務課資料」6～7頁参照。
- 5 平成21年4月17日付け法務省矯正局長及び法務省保護局長連名通達「高齢又は障害により特に自立困難な矯正施設収容中の者の社会復帰に向けた保護、生活環境の調整について」、別添「実施要領」に「特別調整の対象」が定められている。その6つの要件をすべて満たすものが「特別調整対象者」である。
- 6 平成18年に法務省が行った特別調査では、「受けいれ先がない高齢者又は障害を抱え自立が困難な者は約1,000人／年。
- 7 栃木県障害施設・事業協会は、協会を設立から50周年を迎えた。現在は栃木県内の50を超える社会福祉法人(事業所数は150か所を超える)が会員となっている。
- 8 平成21年4月1日付け法務省矯正局長・保護局長・厚生労働省社会・援護局長連名通知「刑事施設、少年院及び保護観察所と地方公共団体、公共の衛生福祉に関する機関等との連携の確保について」にもとづき、保護観察所が開催する。
- 9 独立行政法人 国立重度知的障害者総合施設のぞみの園のホームページを参照されたい。
- 10 NPO法人PandA・J(ぱんだA-J)のホームページを参照されたい。