

実践報告

更生保護法人両全会において 現在取り組んでいる事業の現況について

鷺 野 薫

- I はじめに
- II 具体的な取り組み
- III 総括

I はじめに

特定非営利活動法人両全トウネサーレは、更生保護法人両全会を母体として、平成 27 年に発足した新しい法人です。現在は、都内において精神障害者のためのグループホームを運営しています。なぜ更生保護法人である両全会が NPO 法人を立ち上げたのかと言えば、更生保護法人の事業根拠である更生保護事業法では、更生法人を退会した後の支援の手立てがなく、再犯防止の観点から長期間にわたる「寄り添い支援」が必要と考えたからであります。

更生保護事業法では、更生保護法人の事業は、継続保護事業、一時保護事業及び連絡助成事業と限定されます（同法第 2 条）。『継続保護事業』とは、該当者に宿泊所を供与し、教養、訓練、医療又は就職を助け、社会生活に適応させるために必要な生活指導を行い、環境の改善又は調整を図るものであり、『一時保護事業』とは、帰住をあっせんし、医療又は就職を助け、金品を

給与又は貸与し、生活の相談に応ずる等その更生に必要な保護とされています。最後の『連絡助成事業』とは、継続保護事業、一時保護事業その他必要な者の更生を助けることを目的とする事業に関する啓発、連絡、調整又は助成を行う事業であります。従って、保護観察終了者や緊急更生保護の期間終了後の対象者への関わりは、原則できないこととなります。

現在、両全会では、薬物依存症者に対する継続ケアとして『ローズ・カフェ』を実施しています。これは、両全会を退会した人で薬物離脱指導を任意に継続し、その継続支援を受けたいとする人に対して、2年程度通所の形で離脱指導を行っているものです。指導は、千足ストレス・コーピングの伊藤恵美所長以下の臨床心理士によって実施されています¹。また、通所指導を希望しながら経済的に受講が困難な人には、両全会の予算をもって交通実費等を支給するなど、できる限りの支援を行うこととしています。

このような両全会の取り組みは、他にも①生活支援策、②地域定着支援策、③就労支援策があります。①の生活支援策としては、両全会退所者のうち適切な定着先のない人には、両全会で用意したシェアハウスあるいはワンルームアパートへ低額の賃料で貸し出し、東京都の自立支援策である「チャレンジネット」に引き継ぐなどの方策を取っています。②については、触法の経歴に加え精神の障害があることにより、一般の福祉施設へも帰住が困難になる者があることから、独自にグループホームを運営することとしました。ただし、地域住民への影響や資金区分の明確化の必要から、別途法人格を取得する必要があると認識し、NPO法人を立ち上げたものであります。③については、両全会に理解のある事業主あるいはソーシャルアーム等に帰住の困難な者を引き受けていただくこととしていますが、相手方との調整や引き受け後のトラブル対応を考えたとき、自前でソーシャルファーム的な事業を実施することが急務との考えに変化していきました。

これらの両全会の思いは、平成24年7月の「犯罪対策閣僚会議」における、『再犯者の20%削減目標』及び、平成26年12月の同会議における、『帰住未定者の30%削減』が掲げられたことに起因します²。更生保護法人として、いかに創意と工夫を凝らせば、この数値目標達成に貢献できるかを真摯に検討したのであります。特に、昨今の刑事施設退所者の状況は、従前の生

活環境において住所不定等が初入者においても 15%前後を占める³など、帰住調整に困難を来す者の増加、高齢及び知的・精神の障害を有する者の増加が顕著であり、従前の更生保護施設の運営のままでは機能低下が免れないとの思いを強く抱いていました。法務省や厚生労働省の制度的な取り組みにより、地域定着支援センターが発足し、それを活用した検察庁の入り口支援により⁴、精神障害者等の再犯防止について、相応の効果を上げている実績を承知するにつけ、両全会としても、犯罪予備軍層への支援・援助による犯罪防止策を行えないかと考えるようになりました。

Ⅱ 具体的な取り組み

(WIPSS での報告時(平成 29 年 4 月)は、市役所及び近隣の住民への現地説明を行い、計画が進捗できる見込みでありましたが、その後、一部住民等から賛同出来かねる等の声上がり、縷々説明を実施いたしましたが、一部の人々の危惧や誤解が解消できないことから暫時事業計画を中断することとなりました。以下の記述とは結果的に齟齬が生じていますが、ご容赦願います。)

1 両全会の再犯防止等に係る新規事業について

(1) 両全会の処遇センター化 両全会では、従前から実施していた「ローズ・カフェ」をもとに、薬物依存症離脱指導を他の更生保護施設へも引き継いで行きたいと考え、処遇技法のパッケージ化を計画しました。これは刑の一部執行猶予者に対する通所指導も念頭に入れた計画であり、刑事施設や更生保護段階での指導との連動性のあるパッケージを検討しています。また、それが完成したのちは、その活用等について、指導・研修もできる体制を作りたいと考えています。これらの事業についても、NPO 法人である両全トウネサーレが担当し、更生保護法人のみに留まらず、触法者等を受け入れていただいている社会福祉法人や NPO 法人あるいはダルク・マック等との連携を確保するツールとしても機能させたいと考えています。

このように刑事司法と福祉の狭間で、支援を受ける機会を見いだせない人々へどうすれば手が差し伸べられるかを模索しています。

（２）公的部門を補完する社会基盤の必要性 政府が掲げる「地方創生」及び「一億総活躍社会」の実現には⁶、行政の指導と民間の事業化が合い俟って達成できるものであり、両全会としてもその実現に参画できないかと検討しました。

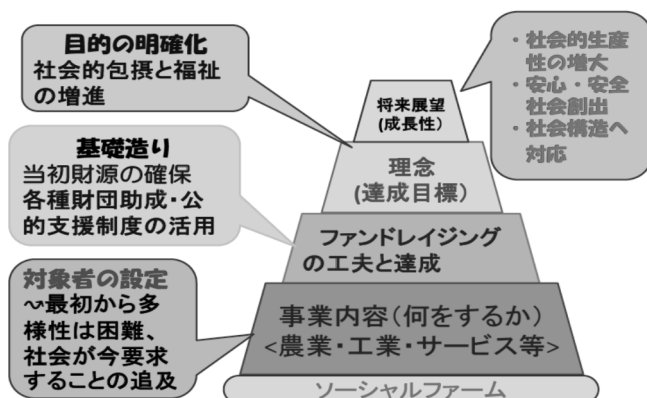
そこで両全会としては、貧困や虐待による青少年の非行化の未然防止及び不幸にして非行や犯罪に至った若者の地域定着と就労支援を行う施設の整備を検討しました。そこには、司法機関や福祉施設及び産業界との連携を目指し、コーディネーター機能、各団体のニーズの把握や情報の収集と伝達などの調査・研究機関機能及び NPO や社会貢献的企業等のネットワーク形成のファシリテーター機能を持つことを最終目標としています。

両全会が保持する経験や関連機関との強固な絆、あるいは各界各層との友好関係を無形ファンドとして、ソーシャル・エンタープライズ構想を掲げました。もとより両全会単独の力には限界もあり、人的な能力にも制約があります。WIPSS の頭脳や知見に加え、志を同じくする諸団体との提携による業務補完関係の構築が必要であります。その連携を基盤に地域の中で寄り添い型再犯防止と就労支援を行い、政府が目指す「コンパクト・プラス・ネットワーク」を達成し、地域定着化を図りたいと考えます。また、サービス利用者（対象者）及び住民や、福祉・介護・医療等の関係者がより緊密な関係になり、コスト削減を目指すことで、「ワイズ・スペンディング」を可能とします。いわゆるソーシャルファームとしての事業を都心ではなく、地方において実施したと検討しました。

ソーシャルファームでは、

- ①事業内容の明確化、
- ②ファンドレイジングの確定、
- ③達成目標の設定、
- ④将来展望

が必要とされています。これらを踏まえ、次のような計画を策定しました。



(3) 計画の概要 NPO 法人両全トウネサールでは、①自立援助ホームの設置、②若者サポート事業の実施、③更生保護施設の運営を目指すこととしました。また、事業予定地として、東北地方の K 市を予定しました。K 市を想定した理由は、第一に、地元の多くの農家による招致があったこと。第二に、新幹線や高速道路網が整備されており、交通アクセスに優れていること。第三には、農業のほか近隣に工業団地が数か所あり、就労の見込みがあること。最後に、周辺部に温泉があり農業と観光をリンクした事業も将来的には可能なことなどがあります。

まず、最初の施設として「自立援助ホーム」を予定したことについてご説明します。

自立援助ホームとは、養護施設等退所後の行く場のない 15 歳から 20 歳までの少年を対象とした施設です。住まいの確保とともに相談支援・生活支援を行います。入居中は、科学的な評価に基づくアセスメントを実施し、具体的な生活設計と自立計画を立てます。平成 25 年度では、全国で 113 か所あり、厚生労働省では平成 26 年度目標として 160 か所まで増設したいと考えています⁷。東北 6 県では、施設の不足からやむを得ず他県特に東京都等への委託入居が後を絶たない実情にあります。

事業の必要性としては、平成 11 年度末の里親・ファミリーホームの委託児童数 2,122 人対して、平成 24 年度末では 5,407 人となっていること。また、平成 11 年の被虐待児童 6,932 人に対して、平成 24 年 66,701 人と急増

している実情⁸から、自立援助ホームの整備が急務と考えたものであります。国の施策としても、子ども・若者育成支援推進法（平成 21 年法律第 71 号）、子ども・子育て支援法（平成 24 年法律第 65 号）及び児童福祉法の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 28 号）が発出され、若者の貧困対策、児童虐待の防止、児童の社会的養護の拡充が要請されました。国及び地方公共団体は、地域や NPO 法人と連携し、その施策の実現の向け努力することが求められています。その結果、養護施設児童の高校進学率は、95%前後と飛躍的に上昇したものの、大学進学率は約 12%と一般（全高校卒業者の大学進学率は 53%）と比べると大きな開差があります⁹。また、折角大学に入学したものの途中で退学する者の率は 20%を超えるなど、支援が行き届いていない実情は明らかであります¹⁰。

一方、児童養護施設及び児童自立支援施設経験者のうち、少年鑑別所・少年院へ入所（院）した者は、平成 21 年に少年鑑別所 702 人、少年院 235 人、平成 25 年～27 年平均では、それぞれ 311 人、99 人となっており、漸減状態にあるものの、未だ高い数値を示しています¹¹。少年鑑別所への入所は、その前段として種々の虞犯行為や非行行為があったことを含んでおり、本来の入り口支援を受けていれば、これの数値は相当数低減していたと思われます。

私共が自立援助ホームを運営したいと考えた理由がここにあります。さらに既存のホームとは異なるコンセプトを考えました。具体的には、①ホーム在所中に資格取得を行う。例えば、小型建設機械系のオペレーター技能、清掃管理業務資格等の実施を想定しています。②農園芸体験学習をとおして、就労意欲の醸成や勤労の意義を体得する。③東北在住の対象者のみならず、関東圏からの利用を図り、地域定着を促すことにより人口移入を実施する。④地域の高齢農家との協働的な作業を実施する。⑤補講や通信教育による復学・進学を促進するなどであります。

当法人には、東北在住の役員もおり、人的な資源確保が見込まれることや、役員のなかに東北で勤務した者もあり、協力雇用主との繋がりも多数あることから、上記のプレミアム事業が援助ホームの日課の中に取り入れることが可能である思料したことにあります。

（４）地方創生事業との連携 平成 27 年 12 月 24 日「経済・財政一体改革推進委員会」の報告¹²にあるように、ワイズ・スペンディングスの受け皿として、また、コンパクト・プラス・ネットワークの形成の一翼として機能したいと考えました。

地方創生事業においては、事業推進主体を形成することや重要業績評価指標（KPI）及び重要目標達成指標（KGI）が求められます。当法人の予定事業は、果樹農家や根菜類農家を主体とした農福融合事業として、地域創生振興事業体（仮称）を形成した上で実施するものであり、まさに地方創生事業といえるものと認識しています。当法人は、その事業体の中で青少年福祉と農業等を連動させることとし、その中核的存在として自立援助ホーム及び若者サポート事業を展開しようとするものであります。これまででない試みの事業ではありますが、事業内容はいわゆる農福連携形態のものであり、明確性を担保しています。また、施設規模や事業規模を当初から確定的にしており、計量性にも問題がないこと、さらには、児童福祉施策と完全に合致しており、適時性も備えているものと考えました¹³。

これらのことを踏まえ、直接担当市へ折衝し、地元農家等への説明を行うとともに、援助ホームの認可主体である県庁へも説明に赴きました。地方創生事業にリンクすることに関しては、他の案件との比較衡量により優先順位を決定するとの当然の回答を得たところではありますが、市・県ともおおむね好意的に受け止められた感触を持ちました。しかしながら、行政はあくまでも地元の合意形成の上に判断することの方針であることも確認いたしました。

（５）地元の有志連合と想定した事業内容 K 市は、東北地方の中では人口移入のある都市であります。工業団地が 3 カ所に整備され、我が国でも屈指の優良企業が数社工場等を展開するとともに、各種のミュージアム等文化施設あるいは運動施設が整備されるなど、教育環境としては申し分のない地域であります。

一方、農業分野では、東北地方における休耕地は、2005 年ベースで増加率 62%、放棄地率 10.5%と高い数値を示しています¹⁴。今回の予定地においても、農業従事者の高齢化や近隣工場への正規雇用による離農が顕著であり、特に、リンゴ等果樹農地では樹木の枯死が目立つ状態でありました。

そこで、自立援助ホームの利用少年に対する就労体験、また、農業土木経験をとおした建設機械系のオペレーション資格の取得を目指した教育指導を行いたいと地元有志と協議をいたしました¹⁵。

児童自立援助ホームの根拠法令は、児童福祉法（昭和 22 年 12 月 12 日法律第 164 号）第 6 条の 2 であり、「児童自立生活援助事業」にあり、第二種社会福祉事業に分類されます。昨今の青少年の非行や犯罪について見てみますと、児童期の被虐待経験やネグレクトされたことにより、適切な養育や教育が施されなかったことが引き金になっている場合が多く見られます。

援助ホームへの入所のシステムは、下表のとおりです。



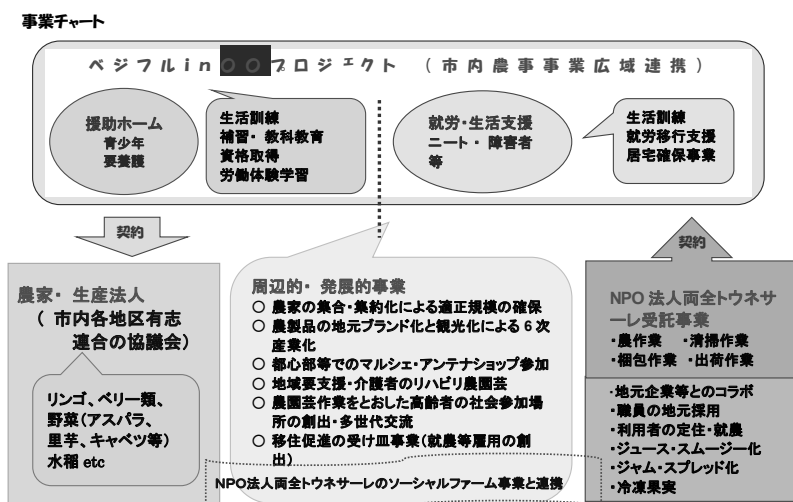
＜全国自立援助ホーム協議会資料から＞

入居の年齢は、15 歳から 20 歳までとされ、利用者の学歴について見ると中卒・高校中退が 76.7%となっており、普通自動車の免許を取得者は皆無に近い状況であります。このため、通信制や定時制への通学、高校認定試験への指導を強化するなどの工夫が援助ホームに求められていますが、財政的な問題や立地条件の問題などで、難しい実情にあります¹⁶。

当法人では、各種の資格取得や高卒認定試験への取り組みに経験のある人材を確保するとともに、地方創生振興事業体（仮称：地元の協力農家・企業等）へのインターンシップやパートタイム就労により、経済面での問題解消の方策も見えてきています。

更に、将来的には「地域若者サポートステーション（愛称：「サポステ」）」事業も視野に入れて計画を進めることとしています。「サポステ」とは、働くことに悩みを抱えている15歳～39歳までの若者に対し、キャリアコンサルタントなどによる専門的な相談、コミュニケーション訓練などによるステップアップ、協力企業への体験就労などを行い、継続就労への橋渡しを行う事業です¹⁷。当法人では、キャリアカウンセリングや生活指導をとおして、働くことへの動機付けや就労意欲の喚起を図るとともに、就労体験場所の提供により、就労経験を積む作業を行うこととしています。本事業の対象者としては、ニート生活からの脱却を目指す若者、ゲーミング・ギャンブルングにより職業生活から離脱した若者を対象と考えています。

両事業の概要は、下表のとおりです。



事業の具体的な実施内容としては、先ず児童自立援助ホームを立ち上げ、生活訓練、教科学習とともに資格取得や労働体験学習を実施します。この段

階での生活訓練は、コミュニケーション能力の向上、社会的スキルの習得のためのエクササイズを行います。その上で、地方創生振興事業体（仮称）の協力を得て、一部雇用契約（臨時的雇用）のある就労体験事業を実施します。

その結果、自立のための資金調達や復学・就学の準備を行うことが可能となります。就労支援先事業主とは、農業補助就労のみならず、観光農園化や収穫物の加工による6次産業化への共同開発を行うことを想定しており、地域の観光資源とのネットワーク作りに努めることとしています。

そのためには、未利用農地の再利用及び農耕地の集約化が必要であり、生産物のブランド化が重要な作業となります。地域創生事業では、この分野の作業を行うこととなります。また、高齢者の農園芸作業を通じての地域社会参加を促すとともに、精神及び知的障害者のリハビリ農園の設置も視野に入れており、まさに農福融合の事業化を図るものとしています。

若者サポート事業では、農作業（摘果、剪定補助）、清掃作業、あるいは梱包・出荷作業を主体とした実働経験を重視したキャリアアップ訓練主体の育成事業を行います。さらに就農意欲の喚起を行い、農業従事や地域生活定着を目指し、かつ、果樹製品化（スムージー、スプレッド及び冷凍果実等）による6次産業化を目的とした計画で臨むこととしています。

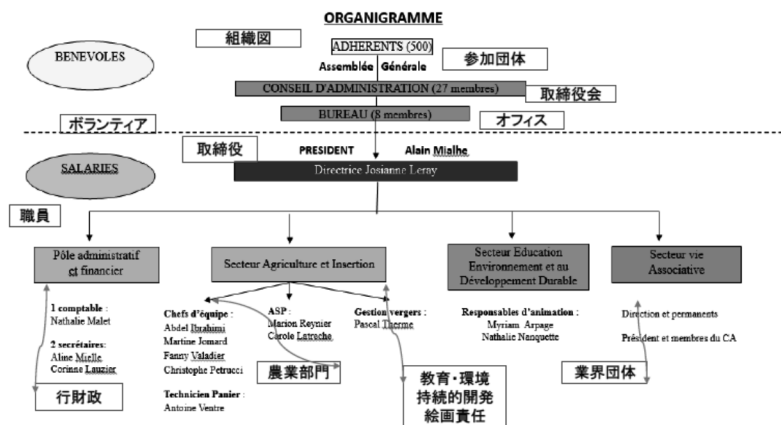
Ⅲ 総括

これまで支援を必要とする若者への対応事業を説明してきましたが、これは WIPSS 研究事業である「JSPS における科研費基盤研究 (B)『非行少年・犯罪者に対する就労支援システムの展開可能性に関する考察』」において、勉強できましたフランスの「ジャルダン・ド・コカーニュ」の取り組みに強く影響を受けています。

コカーニュは、NPO 法人であり、農業製品を主体とした生産活動から利用者の賃金を捻出するシステムであり、年間定期購入者の確保と地域ボランティアによる活動が特徴的ありました。また、1事業所の利用者は20名程度であり、各種の障害や生きづらさを抱えた人々が混在しており、触法者の割

合は20%以下のものでありました。関係者の説明によりますと、多様性の中でこそインクルーシブな支援が可能となるとのことで、大いに共感できるものでありました。

以下がコカーニュの組織図です。(現地入手資料から報告者作成)



組織図で分かるように、コカーニュでは、予算や財産を管理する「行財政部門」と主要な実業である「農業部門」及び「教育関連部門」があり、各種の業界団体と一体をなした組織化を図っています。まさに、地域融合組織であり、多くのボランティアを周辺部分に保持し、製品の定期継続購入（年間購入）を導入するなど経営の安定化に努めています。利用者の中には、受刑中の者や保護観察該当者も数%存在するということであり、多様性の中での再社会科化を目指しており、我々の今後の事業に大いに参考となるものでありました。

我が国の実情は、平成25年4月に第183回通常国会に「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（平成25年法律第65号、通称：障害者差別解消法）提出されました。同31日に衆議院本会議で可決され、続いて6月19日に参議院本会議で可決され、同26日に公布されました。これにより、障害を理由とする差別の禁止、社会的障壁の除去を怠ることによる権利侵害の防止等が法律により規定されました。また、法務省は人権啓発活動年間強調事項17項目として、女性、子ども、高齢者、障害者、被差別部落民、ア

イヌ民族、外国人、HIV 感染者やハンセン病患者、刑余者、犯罪被害者とその家族、ホームレス、性同一性障害、東日本大震災被災者等への人権擁護の実践を提示しています。

しかしながら、平成 26 年度の出所受刑者 22,947 人のうち、更生保護施設への帰住者は 4,642 人、その他（民間施設等）5,069 人と 42%が本来希望してはいないであろう場所へ帰らざるを得ない実情にあります¹⁸。また、地域定着支援センターを活用した帰住調整は、以下の要件

- ① 高齢（概ね 65 歳以上）又は身体障害、知的障害若しくは精神障害がある
 - ② 釈放後の住居がない
 - ③ 福祉サービス等を受ける必要があると認められる
 - ④ 円滑な社会復帰のために特別調整の対象とすることが相当と認められる
 - ⑤ 特別調整を希望している
 - ⑥ 個人情報の提供に同意している
- すべてを満たすことが求められます。

このような実情からは、既存の制度や仕組みに捕らわれない、斬新な発想が求められ、運用を時代のニーズに沿ったものへ変革していく必要があると考えます。既に、幾多のソーシャルファームでは、インクルーシブな事業を展開しており、多様性の中で種々の生きづらさを乗り越えた社会を構築してきています。当法人もそれらを参考としながら、犯罪や非行の未然防止及び再犯防止のために既存のシステムを援用しつつ、新たな試みをしていくことを目指していきます。

今回、地方創生事業の枠内で、自立援助ホーム及び若者サポート事業を組み込み、さらには農福観連携のスキームを作りたいと思っています。これらは全て、新規性・継続性・独自性及び発展性のあるプロジェクトであり、地域の構造的・将来的な課題に対処できるものであります。

また、福祉、教育、産業という高い壁のあるセクト領域を乗り越え、利用者にとってはワンストップ化への足掛かりとなる事業を成功させたいと考えています。

- 1 指導のための経費（謝金等）は、両全会の資産により捻出しています。
- 2 平成 24 年 7 月 20 日「再犯防止に向けた総合対策」16 頁、平成 26 年 12 月 16 日「宣言：犯罪に帰らない・戻さない」5 頁
- 3 犯罪白書平成 27 年版 第 4 編各種犯罪者の動向と処遇、第 3 節矯正「入所受刑者の居住状況別構成比（入所度別）」
- 4 南高愛隣会（長崎地域定着支援センター）は、2010 年 7 月から独自に「入口支援」に関わる領域でモデル事業を行っています。
- 5 本報告後、「薬物離脱ワークブック」として、平成 29 年 10 月に金剛出版から発刊した。
- 6 平成 26 年 9 月に人口減や少子高齢化などに取り組む「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、「若者(15～34 歳)の正規雇用数の向上」、「誰もが安心して暮らせるまちづくり」を行うように決定されました。（第 2 次～第 3 次安倍内閣の地域活性化の取り組みが一般的に『地方創生』と称されています。）
- 7 厚生労働省「社会的養護の現状について（参考資料）」平成 26 年 3 月 9 頁
平成 29 年度の同資料では、自立援助ホームを 143 か所から 190 か所へ増設したいとしています。
- 8 7 資料 2 頁、4 頁
- 9 7 資料 11 頁
- 10 文部科学省「学生の中途退学や休学等の状況について」平成 26 年 9 月 25 日によると、平成 26 年に中途退学した大学生は、79,311 人率 2.7%であり、4 年間に換算すると 10.6%が退学することとなり、中退者の男女平均でみると 2 年生時に退学する者が 35%程度で一番多く、少なくとも 20 歳ぐらいまでの支援が必要であることを示しています。
- 11 各年の矯正統計年報Ⅱにより、報告者が積算したものです。
- 12 平成 27 年 12 月 24 日、経済財政諮問会議「経済・財政再生アクション・プログラム―“見える化”と“ワイズ・スペンディング”による「工夫の改革」―
- 13 重要行政評価指標＝Key Performance Indicator : KPI は、①明確性 (Specific)、②計量性 (Measurable)、③現実性 (Achievable)、④結果指向又は関連性 (Result-oriented or Relevant)、⑤適時性 (time-bound)
重要目標達成指標＝Key Goal Indicator : KGI は、年次による達成項目設定とその検証を求められる。『地方版総合戦略策定のための手引き』平成 27 年 1 月内閣府地方創生推進室から
- 14 国土交通省「地域別の耕作放棄地の状況」から
www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/monitoring/system/contents/07/7-5-1.pdf
同様資料として、寺床幸雄「耕作放棄に注目した農業・農村の持続性に関する分析」228 頁
www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/lt/rb/650/650PDF/teratoko.pdf
- 15 「食料・農業・農村基本計画」（平成 22 年 3 月閣議決定）では、「農作業等の体験を通じた教育的効果、…農林水産業・農山漁村が有する教育、保健・休養等の多面的機能に注目し、…農山漁村を教育、医療・介護の場として活用するための施策を推進」、「子どもを農山漁村に宿泊・滞在させるとともに、農林水産業等の体験を行わせ、…子どもの生きる力を育むなど、教育的な効果を得られていることを踏まえ、…受入体制の整備等を促進する」としています。
- 16 全国自立援助ホーム協議会調査研究委員会資料「2009 年度の自立援助ホーム実態調査から見えてくるもの」資料 1－8 2 頁
- 17 青少年の雇用の促進等に関する法律（昭和 45 年法律第 98 号）第 23 条・第 24 条で、国は地方公共団体と協働して、働くことに悩みを抱えている若者に対し、地域若者サポートステーション

ン（通称：サボステ）において、その特性に応じた相談や職業生活における自立支援を行うこととされています。

¹⁸ 平成 26 年版矯正統計年報（法務省）84「出所受刑者の出所事由，入所度数及び出所時の保護別帰住先」