

論説

刑事政策領域の多機関連携についての一考察

小長井 賀與

- 1 はじめに：本稿の目的
- 2 刑事政策領域の多機関連携についての理論的整理
- 3 ケーススタディ
- 4 むすびに

1 はじめに：本稿の目的

本稿の目的

WIPSS 第 81 回定例研究会で、日頃の研究成果を報告する機会をいただいた。当日は、制度比較研究の視点を交え、刑事政策領域の多機関連携について報告した。本稿は、当日の報告内容に加筆して、改めて刑事政策領域の多機関連携について考察したものである。

今日様々な政策領域で多機関連携が推進されている。例えば、刑事政策の隣接領域では、多くの自治体で高齢者や障害者対象の地域包括ケアシステム、要保護児童対策地域協議会において、多機関連携が構築されてきた。刑事司法でも、裁判段階を除き犯罪予防から犯罪者の社会復帰まで、ほとんどの段階で実施されている。多機関連携が隆盛であるのは、現代社会では個人や社会が抱える問題が複合・連鎖しているので、単一の組織だけで対応するより、専門性の異なる多機関の協働による多角的なアプローチの方がより大きな成果が期待されるからであろう。

しかし、多機関連携が必ずしも良い結果を生むわけでない。それは、刑事司法や児童福祉の対象となった者に対し、関連の諸機関が協働して関与しても悲惨な結果となる事例が散発していることから想像できる。また、後述する海外の例では、多機関連携で対処するのが適切であると思われる事例だけに選択的に実施されている。これらを踏まえると、一定の条件を整った場合に、多機関連携は政策・実践枠組みとして有効に機能すると思える。

このような問題意識の元に、本稿では、刑事政策領域で多機関連携が有効に機能する条件を探っていききたい。

2 刑事政策領域の多機関連携についての理論的整理

1 多機関連携の定義

本稿では、多機関連携を「既存の行政機関が関連分野の機関や団体と目的を共有して協働し、連携によって生じる相乗効果を通じて、単独では実現が困難な事業目的を効果的に達成する仕組みや手法」と大まかに定義する。現場の多機関連携には事業委託、連絡会、連絡協議会を含め様々な形態があるが、本稿では法令、少なくとも行政組織間で交わされた協定書に基づく制度化された多機関連携を想定して、考察を進める。

2 刑事政策領域で多機関連携が隆盛となった背景

近年、刑事政策領域でも多機関連携が隆盛である。まず、隆盛となった経緯や背景を考えてみたい。

(1) 社会的排除問題への対策としての犯罪者処遇

1980年代以降、先進資本主義諸国では経済のグローバル化や脱工業化が進展したことが契機となって労働市場が再編成され、不安定雇用や失業が増加していった。その結果、就労しても貧困から抜け出せない人や長期失業者が構造的に生み出されるようになった。彼らは、生計のみならず住居・教育訓練・健康・家庭生活・社会関係等生活の諸局面で問題を複合させて抱え、

問題が連鎖して増幅し、社会の底辺に追いやられるようになり、固定化していった。これが「社会的排除」である。欧州連合（European Union, 以下「EU」とする。）は、2001年に社会的排除を次のように定義している¹。

—「低所得、失業、不健康な状態、不十分な教育歴」に起因する様々な問題が複合して生活の質を悪化させているにも関わらず、社会参加できていないために、公的・私的な支援を受けていない状態

EUでは1990年代から社会的排除が政策課題として取り上げられるようになり、2000年頃からはその対策として「社会的包摂」が明確に打ち出されていった²。犯罪者の多くが社会的排除を経験する中で生活に困窮して犯罪を敢行していることが認識され、そこから犯罪者、特に刑務所出所者は社会的包摂施策によっても対処すべき類型の一つとされた³。

日本の犯罪者も同様である。法務省の資料によると、受刑者の教育年数は顕著に短く⁴、また、刑務所への入所度数が増えるにつれて所有する保護的資源（衣食住、健康、対人関係、仕事のやりがい、趣味）が少なくなることが検証されている⁵。

犯罪者が社会経済的弱者であり、それが犯罪リスク要因であるなら、刑罰によって厳しく対処するだけでは再犯を抑止できない。こうして、1990年代には「厳罰化」が刑事政策の潮流であったのが、2000年前後からは犯罪者の抱える生活上の諸問題の解消を助けて社会に包摂することも、刑事政策の重要なテーマとなった。そのような政策の方向性を端的に示すのが、1997年の労働党のマニフェストに記載された“**tough on crime, tough on the causes of crime**”という文言である⁶。犯罪に厳しく対処するだけでなく、犯罪を生む要因にも厳密に対処することで、社会の安全を実現するという方針が謳われた。

そして、イギリス内閣府社会的排除対策室が2002年に発出した報告書「元受刑者の再犯の減少」⁷には、犯罪者の抱える諸問題に照準を当てた社会再統合施策の方向性が示された。同書は、1990年代にイギリスで再犯率が上昇した背景には犯罪者の社会経済的苦境があるとし、「多くの受刑者が生涯にわたって社会的排除を経験していることを認識し、再犯に影響を与えることが検証されている9つの要因である『教育、雇用、薬物・アルコール乱用、精

神的・身体的健康，態度・自己管理，社会生活技能，住居，生計・負債，家族関係』に対して，政府横断的なアプローチによる長期の包括的な更生プログラムを策定し，受刑中から釈放後の地域生活への定着まで継続した支援を行うべきである」と提言した。ここにいう「政府横断的なアプローチによる包括的な更生プログラムによる継続的支援」とは，正に多機関連携による更生支援である。

(2) 地域活性化施策としての犯罪対策

さらに，刑事政策領域の多機関連携の隆盛を後押しした経緯が，もう一つある。同じく 2000 年代初頭から，イギリスとオランダは地域政策の一環として犯罪対策を推進する政策を展開した。宗教的・文化的に多様な背景をもつ市民を抱え，知識集約型産業が発達している国では住民間や地域間に格差が広がり，社会が分断化されがちである。その結果，社会が不安定になり，特に荒廃地域では住民間の軋轢や問題行動が生じ易くなる。そのような状況に対し，衰退地域の活性化政策が打ち出された。問題が多発する地域の特に課題が山積する領域に資源を多く投入して地域間の格差を縮小させ，地域社会全体をバランスよく発展させていくことで，地域全体の安定性や凝集性を高めることが目指された。住民が問題行動に陥らずに済む地域環境を作ることが主眼である。

例えばイギリスでは，1997 年に労働党政権に移行すると，国内に多数存在する荒廃地域への対策は，それまでの主に福祉政策あるいは経済政策だけに焦点を当てたものから，経済・社会・環境問題を包括的に扱う地域政策へと転換された。すなわち，基礎自治体を核とする地域のパートナーシップが政府の財政的支援を得て編成され，「コミュニティの活性化」に取り組む事業が推進された。このパートナーシップの代表的なものが，「地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership, LSP)」であり，基礎自治体内に公・民・市民セクターの連合体が形成され，相互に機能を補完しつつ協働して，包括的に地域生活の質を向上させることが目指された。地域戦略パートナーシップの構成は，自治体，公的団体（医療・保健機関，職業安定所，消防署，警察，保護観察所等），民間団体（商工会議所，企業），市民組織（ボ

ランティア団体、近隣地域団体、住宅組合、宗教団体) 等である。ほとんどの場合、基礎自治体がパートナーシップのコア組織となった⁸。2001年に発出されたLSPに関する政府のガイダンス文書⁹では、コミュニティの再生事業で定めるべき主要指標として、「教育、雇用、治安、健康、住宅」が挙げられ、各指標の数値を目標水準にまで改善することでその地域の生活の質を向上させ、地域社会全体を活性化することが企図された。ちなみに、治安の指標については、「2005年までに荒廃地域の犯罪率を下げ、どの地域においても侵入強盗の数値を全国平均の3倍以下にする。同期間に、全国の侵入強盗の数値を25%下げる。」ことが目指された。

一方、オランダのロッテルダムでは、近隣地域の課題を測るための指標として犯罪指数を含め下記のものを用いられた¹⁰。

— 収入レベル（収入の高・中・低層の割合）、社会の安全（犯罪指数と住民の体感治安）、住民の近隣への満足度、住宅の評価価値、選択的移民指数（移民のうち定住者と退去者の収入と収入源の違い）、個人の能力（言語、健康、収入、教育）、生活環境（差別のレベル、住居、公的施設と安全性）、社会参加（就労と教育、社会的交流と社会・文化的活動）、住民間の紐帯、子ども統計（学校教育からの離脱率、児童虐待、子どもの貧困、若年者の失業、少年非行、特別支援のニーズのある生徒、10代の母親）

これらの指標のうち、測定値から見て弱い領域に資源が重点的に投入され、地域活性化が推進された。これらは地域生活の質に影響するものであり、相互に関連している。

このように、イギリスとオランダでは、地域政策の一環として犯罪対策が位置付けられてきた。犯罪多発地域ならではの施策である。犯罪が個人的事情だけで発生するのではなく、地域の諸事情が相まって形成される地域環境も犯罪を誘発するとの認識から、多機関が連携して地域の健全化・活性化を推進してきたのである。

3 刑事政策領域における多機関連携の意義と機能

次に、刑事政策の目的を確認し、刑事政策領域での多機関連携の意義と機

能を考えてみたい。

(1) 刑事政策の目的

刑事政策の主要な目的は、犯罪を抑止し、社会を犯罪の危険から保護することにある。そのために、犯罪予防・(狭義の)刑事司法手続・犯罪者処遇・犯罪者の社会復帰支援を適切かつ効果的に行う必要がある。

司法手続においては関係機関が自律的に協働する余地は少ないが、刑事政策のその他の過程では、日本でも多機関連携が推進されてきた。従前から個々の事例に対し関係組織や個人が共同して対処し、あるいは公的機関が民間組織に事業委託することはあったが、2000年頃からは多機関連携が政策枠組みとして制度化され、意図的に活用されるようになった。その背景には、犯罪リスク要因が社会生活の中で形成されており、リスク軽減のためには犯罪者の社会生活に対する包括的な支援を行う必要性があるとして犯罪抑止に有効な方策を模索する中で、体系的な多機関連携の有効性が認識された経緯がある。そして、犯罪者の社会生活を支援することが結局は社会を犯罪の危険から防衛することになるので、刑事政策の目的に叶う。

(2) 刑事政策領域における多機関連携の特徴

多機関連携とは関係機関・団体が目的を共有して協働し、相乗効果を通じて効果的に目的を達成する方策である。犯罪の抑止という刑事政策の目的に向けて、多機関連携による相乗効果として、次の4点が考えられる。

- ・ 司法の関与を基盤とする強制力の担保：刑事政策は刑罰あるいは保護処分の執行とセットになった政策である。刑事司法あるいは少年司法手続きの期間中は、司法の関与を基盤として、必要な場合、多くは危機的な状況下では強制力を行使することができる。社会防衛の必要があれば、強制力が正当化される。この法の規定および司法の決定に根拠をもつ強制力は、時に多機関連携を有効に機能させるために活用できる。
- ・ 支援の包括性：多方面の問題を複合させて抱えていることが犯罪のリスク要因となっている。多様な資源と機能を持つ諸組織の連携により、

総体として対象者の複合ニーズに応え得る支援を提供でき、犯罪を抑制できる。

- ・ 支援の継続性：刑罰や保護処分には終期がある。刑事政策の最終目標は対象者の円滑な地域移行と地域生活への定着である。そこに至る過程で対象者のニーズは変わっていくが、協働する諸組織の持つ多様な資源や専門性が相補って、対象者が必要とする支援を切れ目なく提供できる。
- ・ 資源の相補性：刑事司法外の組織が持つ生活・健康支援機能は、刑事司法機関の再犯抑止のための営みを下支えする。一方、刑事司法外の組織にとっては、刑事司法機関の持つ強制的な介入権限は、自組織の機能を行行使する際のセーフガードとなり、手持ちの資源を最大化できる環境を形成する。つまり、どの組織も他組織の強みとする機能や資源に助けられて、協働している。

(3) 刑事政策領域における多機関連携の意義

多くの政策領域で多機関連携が推進されている中で、特に刑事政策領域で多機関連携を活用する意義は何であろうか。上述のとおり、「強制力の担保」と「資源の相補性」の組み合わせによって、多機関連携の運営の仕方を様々に変化させられることではなかろうか。刑事司法機関の比較優位な機能は「リスクアセスメント」と「強制力」であり、それ以外の地域社会の公的機関や民間組織の比較優位な機能は当事者に寄り添った「生活支援機能・ケア機能」である。当事者の置かれた状況によって、関係の多機関の資源を適切に組み合わせることによって「資源の相補性」は限りなく深めていける。

社会福祉領域では「措置から契約へ」という制度運用の趨勢があり、また、「当事者主義」は後期近代社会の重要な理念とされている。しかし、現実の人間生活においては、当事者に自らのウェルビーイングが何かを認識できているとは限らない。混沌とした生活の中で犯罪を敢行している者にとっては、時に何が自分の利益に資するかを覚知するのは難しい。そのような状況下では、関係の多機関が連携して当事者の利益を多角的な観点から検討し、当事者の長期的な利益のために「強制的な支援」をすることが必要なこともあり

得る。社会防衛のためにも、「当事者に対する強制的な支援」が正当化されることもある。

以上の特徴と意義を踏まえ、実際にはどのような制度の中で、どんな連携が設計され、連携組織が如何に協働しているか、次章以降で日本と欧州の多機関連携の事例を見ていく。

3 ケーススタディ

1 日本の例

ここでは、2000年以降日本の刑事政策領域に制度として導入された多機関連携の主なものを、概観する。

(1) 医療観察制度における地域社会での連携体制¹¹

2003年度に、厚生労働省と法務省の連携を基に創設された医療観察制度は、日本の刑事政策における「制度化された多機関連携」の嚆矢となった。

➤ 目的

医療観察対象者の円滑な社会復帰と地域生活の定着を促進するため、継続的で適切な医療を確保し、地域社会における包括的な支援を提供する。

➤ 根拠規定

- ・ 心身喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律（2003）第108・109条
- ・ 地域社会での処遇における連携は、保護観察所と都道府県が関係機関と協議して作成する運営要領に依る。

➤ 連携の構成

保護観察所所属の社会復帰調整官（コア組織）、地方厚生局、指定医療機関、自治体の精神障害者の保健・福祉の主管課、精神保健福祉センター・保健所、相談支援事業所・訪問看護ステーション等精神障害者の地域ケアに携わる機関

地域社会での処遇の具体的な連携チームは、個別の対象者のその時々

一ズに応じて、随時、社会復帰調整官が編成する。

➤ 連携の場

定期及び緊急時に開催される「ケア会議」である。

➤ 業務

- ・ 社会復帰調整官が地域支援体制の管理・調整役を担い、関係機関と連携して対象者の状態を見守り、ケア会議で対象者のニーズや状態を評価し、必要な支援や介入を行う。
- ・ 対象者の病状悪化が認められた場合には、その病状に応じて、予め協議して定めた対応方法により、対象者に適切な精神科救急医療を提供し、精神保健福祉法による任意入院、医療保護入院、措置入院に繋げる。

➤ 情報の共有と管理

医療観察対象者に対する医療機関による治療の進展等に関するアセスメントは、厚生労働省が採用した「共通評価項目（第3版）」を用いて行われる。

一方、社会復帰調整官は法務省保護局が定めた地域処遇に照準を当てた「社会復帰促進アセスメント」を用いる。この評価結果に基づき、社会復帰調整官が処遇実施計画とクライシスプランを作成して連携する関係機関と共有し、適宜見直す。さらに、ケア会議を通じ、処遇上の必要に応じて連携機関が対象者の最新の情報を共有する。両アセスメントの重点評価分野は異なり、評価結果は共有される。

連携組織間の情報共有については、本人の同意を得るよう努める。また、公務員や医療従事者には、職務上守秘義務が課されている（国家公務員法 100 条 1 項，地方公務員法 34 条 1 項）。

被害者等から情報提供の希望があった場合、「平成 30 年保護局長通達 162 号」により、対象者の処遇段階等に関する情報が保護観察所から被害者等に提供されている。

(2) 障害・高齢犯罪者に対する地域生活定着促進事業¹²

2009 年度から、厚生労働省と法務省の連携を基に、都道府県が運営する「地域生活定着促進事業」が創設された。業務の一部又は全部が自治体から

社会福祉法人や NPO 法人等に委託され、「地域生活定着支援センター」が設置されている。

➤ 目的

本人の希望に基づき、高齢又は障害により福祉的な支援を必要とする犯罪者や非行少年を、地域の医療保健・福祉サービスへ繋ぎ、円滑な社会復帰と地域生活への定着を支援する。

➤ 根拠規定

- ・ 事業設立の根拠は、犯罪対策閣僚会議（2008）「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」
- ・ 「再犯防止推進法」（2016）第 17 条
- ・ 運営は、厚生労働省「地域生活定着促進事業実施要領」、厚生労働省社会・援護局総務課長事務連絡「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」に依る。

➤ 連携の構成

地域生活定着支援センター（コア組織）、保護観察所、矯正施設、検察庁、弁護士会、自治体の福祉関係部局、保健所、医療機関、包括支援センター、障害者総合支援センター、成年後見センター、地域の福祉事業者等

個々の対象者を巡る具体的な連携組織は、対象者のニーズに応じて、地域生活定着支援センターが編成する。

➤ 連携の場

当人の地域社会への帰住前は「事前調整会議」、帰住後は適宜開催される「ケース会議」である。また、地域内の関係組織との関係構築を目的として保護観察所等が定期的開催する「連絡会議」もある。さらに、連携機関等の代表者や識者を委員として「運営委員会」を設置していることもある。連絡会議以外の会議・委員会は、地域生活定着支援センターが主催する。

➤ 業務

地域生活定着支援センターは、矯正施設退所予定者については保護観察所から、被疑・被告人については検察庁又は弁護士会からケースを受理し、次の業務を行う。

- ・ 矯正施設退所予定者に対する帰住地調整支援（いわゆる「出口支援」）

- ・ 矯正施設退所者を受け入れた施設への助言等のフォローアップ
- ・ 被疑者・被告人の福祉サービス等の利用調整や釈放後の継続的な援助（いわゆる「入口支援」）
- ・ 犯罪をした者や非行のある人等の福祉サービス利用等についての相談支援

➤ 情報の共有と管理

地域生活定着支援センターは、手続開始時には刑事司法機関や弁護士から対象者に係る情報を入手する。さらに、支援の過程で得た情報も加え、支援に必要な範囲で連携機関と共有する。定型的なアセスメントツールはない。

関係機関等に対象者やその関係者の個人情報を提供する際には、個人情報の保護に関する法律（2003）等の規定に準拠した手続きで行うとともに、相手方機関等との間で個人情報の保護に関する取り決めを交わすことが厚生労働省から推奨されている。

利用者への支援業務に関する記録は、支援集結後5年間保管する。

➤ 懸念事項

地域生活定着支援センターは、対象者を地域に定着させることを目的に、地域社会内の適切な組織に繋ぐのが使命であり、そこまでコア組織としてコーディネート機能を果たす。しかし、地域の組織に繋いだ後は、同組織に対しフォローアップ的な支援をするが、もはやコア組織ではなくなる。対象者が円滑に地域に定着した場合は、地域の障害者福祉あるいは高齢者福祉の対象者として、福祉サービスの受益者となる。しかし、対象者が委託先組織で問題行動を起こし、そのレベルが重篤な場合、障害者福祉あるいは高齢者福祉の体制では対処が難しくなる。対象者が仮釈放期間中でなければ、保護観察所も関与できず、刑事司法制度と福祉制度の間にこぼれ落ちることもある。

多機関連携では「目的の共有」が要件であるが、福祉機関・医療保健機関・刑事司法機関が認識する支援の目的は、短いタイムスパンで捉えると、同じとは限らない。福祉機関では「対象者の最善の利益の実現」、医療保健機関では「現在の自傷他害行為の回避」、刑事司法機関では「再犯・再加害の防止」を優先しがちであり、そのことが危機場面での介入を巡って連携機関間で軋轢を生じさせる可能性がある。地域生活支援センターが中心となり、適

宜、連携機関間で個々の対象者支援の長期目標と短期目標のすり合わせが必要である。

2 欧州の例

ここでは、外国の例を概観する。北・西欧に偏っているが、文献情報に加え筆者自身が視察あるいは担当者からヒヤリングしたので、相対的に多くの情報を得ることができた。その上で、組織の機能や実効性においてモデルとなると感じたので、取り上げた。

(1) イギリスの MAPP (Multi Agency Public Protection Arrangement, 公衆保護のための多機関連携協定)¹³

地域社会を性犯罪者・暴力犯罪者・テロリスト¹⁴の危険から保護することを目的とした多機関連携である。それ自体は実体のある機関でなく、制度化されたパートナーシップである。早い時期 (2003 年) に設立され、科学的根拠に基づく個々の対象者の再犯リスクとニーズに基づいて運用されているところから、刑事政策領域の多機関連携の原型の一つとなっている。

➤ 目的

刑事司法機関・自治体の関連部門・社会的サービス提供組織の連携により、性犯罪者・暴力犯罪者・テロリストの再犯防止と社会再統合を図り、もって社会を犯罪の危険から保護する。

➤ 根拠規定

- ・ Criminal Justice and Court Services Act 2000 (sec.67 – 68)
- ・ Criminal Justice Act 2003 (sec.325 – 327B)
- ・ 各 MAPP 設置区域では、参加組織の間に覚書を交わし、各組織が互いにどのように協力するかを定めている。

➤ 構成

- ・ イングランドとウェールズの 42 の各刑事司法区域に設置
- ・ 責任機関：警察、刑務所、保護観察所 (主催機関は、各対象者のニーズに応じて適宜決定)
- ・ 協力義務機関：自治体少年犯罪対策チーム (YOT)、医療保健機関、自

自治体社会保障部門，自治体公営住宅部門，登録家主連合，公共職業安定・社会保険事務所，電子監視供給業者，出入国管理局等

- ・ 戦略的管理委員会：委員に市民アドバイザー2名を含み，MAPPAの業務の監査と評価，報告書の作成等をチェックする。

個々の対象者に対する連携チームは，責任機関が対象者のニーズに応じ，協力義務機関の協力を得て，編成する。

➤ 連携の場

MAPPA会議やネットワークによって情報が共有され，対応策が協議される。

➤ 業務（事例対応の流れ）

- ・ 対象者が裁判あるいは刑の執行終了後に社会に戻る前に，刑事司法手続過程で行われた再犯リスク・ニーズアセスメントの結果に基づき，当該対象者の身柄に責任を有する刑事司法機関からMAPPAに通知される。
- ・ 対象者は刑事司法過程でのリスク・ニーズアセスメント結果のレベルに応じて，3段階のグループに分類される。レベル1は情報の管理のみ，レベル2以上は定期的なMAPPA会議で検討の対象となり，レベル3は資源を投入する権限をもつ関係機関の上級代表が構成員となる上位のMAPPA会議での管理の対象となる。
- ・ 対象者は地域社会に戻った時点で地元警察に居住の事実を登録し，MAPPAの管理下に入る。リスクレベルに応じた強度で行動を管理され，当人のニーズに応じて社会統合のための支援を提供される。リスクレベルは，定期的に再評価される。
- ・ 性犯罪者がMAPPAの指導に従わない場合には，最長5年の拘禁刑が科されることがある。保護観察対象者の遵守事項違反に対しては，刑事施設からの釈放の取消しあるいは裁判所への差し戻しの可能性がある。

➤ 情報の共有と管理

情報は，三つの責任機関が共有する中央に集約されたデータベース(ViSOR)に保管され，情報コミッショナー事務局が2011年に策定した「デ

一タ共有規範, the Data Sharing Code of Practice」に基づいて管理される。

公衆を保護するために必要な場合に限り, 被害を受ける可能性のある者・組織の求めに応じて, 対象者の情報が開示される。一方, 対象者は, 高レベルのリスクがある場合を除き, 自分の情報が地域社会に開示されたことを通知される。

また, 各エリアには情報共有協定があり, 情報の共有と訴求の方法が定められている。すべての情報は, the Data protection Act 2018 に準拠して管理されなければならない。

(2) オランダの Care and Safety House (原表記: Zorg & Veiligheids huis) ¹⁵

萌芽的な組織は 2002 年に Safety House として Tiburg 市で設立され, 検察と警察が運営し, いわゆる「入口支援」と「出口支援」を目的とした。それが, 2013 年には基礎自治体が運営する連携組織として, 全国に広がった。現在では当初の機能を保持しながらも社会的包摂機能が一層強化され, 名称に Care が付加された。さらに, 運営は自治体の連合体¹⁶に移管され, 地域社会の安全の実現を主要目的とするようになった。組織構成・運営・重点課題は, 各地域が自らの実情に合わせて決定する。

運営形態には, 地域の実情に即して, 事務所を共有する多職種協働組織と, 適宜連絡調整会議をもつパートナーシップ形態との二つがある。

➤ 目的

社会から排除されて社会経済面・心理面・健康面の問題を複合させて抱え, 犯罪や迷惑行為を行う人々を支援して社会的に包摂することで, 犯罪や迷惑行為のリスクを低減させ, もって地域社会の安全を実現する。

同時に犯罪や迷惑行為の被害者にも適切な支援を行う。

➤ 根拠規定

自治体が社会経済的弱者を支援することの根拠は, Social Support Act 2015 (原表記: Wet maatschappelijke ondersteuning) であるが, 多機関連携・多職種協働は地域ごとの関係機関間の協定に基づく。

➤ 構成

- ・ 次の三系列の組織から派遣される職員から成る。
 - 1) 刑事司法（検察・警察・保護観察所・刑務所・自治体の児童や青少年の安全対策部門）
 - 2) ケア（医療・精神保健・心理臨床・家族臨床）
 - 3) 自治体の関連部門（福祉・住宅・労働・青少年・児童）
- ・ 地域レベルの地域運営委員会が，Care and Safety House の業務を監督する。
- ・ 関連領域の代表者から成る国レベルの専門家会議が，国全体の方向性と枠組みを決める。
- 連携の場

ロッテルダム等自治体内の事務所を共用する場合は，連携組織から職員が派遣されて，「事務所」で日々連携する。事務所を共有しない場合は「連絡調整会議」で情報の共有と対応策の検討がなされる。
- 業務（事例対応の流れ）
 - ・ 対象者は，4 類型（DV と児童虐待の加害者，過激主義者，刑務所出所者，重篤な迷惑行為を行う者）に該当し，かつ，多重問題を抱える者に限定される。
 - ・ 事例は関係機関から送達されるが，事件担当管理者が，国の基準に従い，自庁や通常の複数機関連携だけでは解決できない複合した問題を抱え，地域の安全の脅威となるリスクをもち，本組織の包括的アプローチでなければ問題を解決できない事例だけを選別し，事件として登録する。
 - ・ 次の段階では，事件担当管理者は事例を持ち込んだスタッフと導入面接を行って事例を評価し，本組織で更なる介入を行うか，又は勧告を付けて元の組織に逆送する検討する。
 - ・ 事例の抱える問題に関連する領域の複数スタッフが協議を行い，介入計画を策定し，実践する。その過程では担当スタッフ間で継続的に評価し，事件担当管理職は進捗状態を監督していく。監視し，プロセスが停滞した場合は強制的に停止させる。
 - ・ 関連領域のスタッフによる事例評価会議で，介入が効果を挙げもはや

本組織の介入が必要ないと決定したら、事件管理職は事例を集結させ、最も関連する領域の組織に対象者を戻す。

➤ 情報の共有と管理

対象者に対する評価と介入を適切に行うために、同人・家族・地域・関係機関の介入歴に関する情報を集積して保管している。集積と保管の方法は組織ごとに異なるが、例えば、ロッテルダムでは専用のコンピューターシステムを構築し、スタッフの派遣元組織が所有している情報のうち本組織の事業目的に資する情報を入力して、共有している。対象者のデータベースとリンクさせてリスクアセスメントのフォーマットもインストールされ、多職種のスタッフが同じ指標・基準で評価している。ただし、テロリストや暴力的過激犯には専用のアセスメントツール「VERA-2R」を用いている。

情報は、General Data Protection Regulation(原語：Algemene Verordening Gegevensbescherming, 2018)に基づき管理されている。情報の保存期間は、ケース終結後5年間とされている。

4 むすびに

1 総括：改めて、刑事政策領域における多機関連携の目的

本稿では、2000年以降に刑事政策領域で多機関連携が出現してきた社会的背景と経過を確認し、日本内外の多機関連携各2例を概観した。

経済格差が拡大して社会が分断し、社会経済的弱者が層として固定する中から、反復して犯罪を行う者や突発的に凶悪事件を惹起する社会的孤立者が出現してきた。こういう傾向は、日本を含め多くの先進国に見られる。彼らは複合した困難を長期間抱えているから、包括的かつ継続的に支援する必要性があり、刑事政策に多機関連携が導入された。現代社会では、「最良の社会政策が最良の刑事政策である」ことが当てはまる事態が、従前以上に出現している。

それでも、刑事政策のコアな使命は社会政策で代替できない。犯罪の抑止と公衆保護をより直截に実現することが刑事司法の責務である。そのために、

刑事政策領域の多機関連携は民主的・自律的なパートナーシップというより、制度化された政策的枠組であることが多い。連携が法令や協定によって根拠づけられ、目的・情報・規範を共有することで実効性の向上が企図されている。何より、対象者の取りこぼしなく、指導・支援の輪に入れることが要請される。この強制力こそが刑事司法領域の多機関連携の特色であり、強みである。

イギリス司法省の公衆保護・パートナーシップ担当官は¹⁷、「社会復帰した元犯罪者がもたらすリスクを管理するために、関係機関が自らもつ資源（情報や専門知識）を可能な限り多く持ち寄り、リスク管理のための統合された計画を策定して、連携機関に共通の戦略を提供している。パートナーシップは、異なる組織が（公衆保護という）共通の目標を達成するために協働することを可能にする。」という。

2 情報の共有と管理について

情報共有は、多機関連携の実効性を確保するための基礎である。本稿で概観した多機関連携では、内外の全ての組織で何らかの形で連携機関の間で情報が共有されている。その結果、対象者理解と支援課題も共有されていく。

そして、多くの場合、入手した情報を統合して対象者や支援課題をより適正に理解するために、リスクアセスメントツールが開発されている。本稿の日本の例では医療観察制度、また、今回は事例としては取り上げなかったが、薬物依存者等の回復支援のための地域連携において、また、西欧の二つの多機関連携事例において独自のアセスメントツールが開発されていた。

西欧の例では更に踏み込んで、連携機関が同じアセスメントツールを使用している。そのことで、連携に関与したスタッフの共通理解と連携事業の一貫性がもたらされる。さらに、重複業務の削減も可能となる。また、対象者のリスクとニーズのアセスメントに投入する情報がそれだけ多量・多様になって、アセスメントの精度も向上する可能性がある。

多機関連携で集積した情報の管理については、西欧では、情報管理に関する特別法や連携組織間の協定に基づいてより厳格に管理・統制している。逆にいえば、情報を統制するルールが明確に規定されているからこそ、多機関

連携が範囲においても程度においても進展するといえる。情報の管理に関するルールは、多機関連携を進める上で欠かせない規範である。守秘義務のない立場の組織と連携する場合、組織間の協定や覚書での手当てが必要である。

3 多機関連携の効用について

最後に、刑事政策領域で多機関連携が十分に機能する条件について考えてみたい。

(1) 多機関連携の相補性と責任機関

刑事政策領域の多機関連携では、犯罪あるいは加害リスクのある人の「リスク管理と、ニーズを踏まえた社会的包摂」という方法を採用。両者は車の両輪である。そして、資源の比較有意という観点からいえば、リスク管理は刑事司法機関の役割であり、社会的包摂は地域社会の医療保健・福祉機関や団体の役割である。これこそ、役割の相補性である。

犯罪抑止という刑事政策の目的のためには、犯罪リスク管理が不可欠である。その点で、本稿で取り上げた日本の医療観察での地域連携、また、上述の西欧の2事例では、犯罪リスク管理の責任機関（担当者）と方法が明確に定められ、機動性のある連携が形成されている。

一方、主に社会福祉機関が自治体から受託して運営されている地域生活定着支援センターでは、再犯リスク管理に課題がある。これは、事業目的や方法論が異なる刑事司法と地域福祉とが如何に繋がるかという根本的な問題に内在する課題であろう。連携機関が認識する事業目的を擦り合わせていく作業が不可欠であるが、まずは、刑事司法機関の一層の関与と、リスク管理においてイニシアティブを取ることが望まれる。刑事司法機関による有効なリスク管理があれば、自治体や医療・福祉機関等の尽力によって対象者の地域移行が促進される。

地域生活定着促進事業において、対象者を刑事司法から地域福祉へと橋渡しする機関は保護観察所であるが、橋渡し機能を十全に果たすためには、換言すれば、刑事司法の強制力を担保して同センターの福祉的機能を下支えするには、矯正施設からの仮釈放期間が必要十分な長さで確保されていること

が前提となる。しかしながら、現行の仮釈放制度においては、「再び犯罪をするおそれがある」者は仮釈放になりにくく¹⁸、あるいはなつたとしても十分な仮釈放期間は確保されない。近年メンタルな問題を抱える社会的孤立者による無差別襲撃事件が散発している中で、対象者の社会的包摂と社会防衛を確実に推進するためには、十分な仮釈放期間を確保するために「仮釈放許可の基準」を再考すべきであると考ええる。刑事政策の最も重要な使命は社会防衛である。だとしたら、刑事政策に如何なるリスク管理の機能を持たせて制度設計するかは、重要な論点であろう。

該当者数は極めて少ないとしても、社会防衛の観点から最も手厚くリスク管理と社会統合支援をすべき者に、適切妥当な多機関連携を適用できるための制度的な保障が望まれる。

なお、多機関連携の相補性に関して、関係機関が他機関の業務や方法論・専門性を理解すれば、役割の相補性は一層高まる。そういう観点からと思われるが、オランダの Care & Safety House、本稿で取り上げなかったイギリス少年司法の YOT (Youth Offending Team)、欧州諸国の Family Justice Center では事務所とデータベース、さらにアセスメントツールまで共有している。データベースとアセスメントツールの共有は究極の多機関連携の形であるが、同時に、少年保護・地域の安全・家族内暴力の問題は重要な社会的課題であると捉えられているからこそ、個人情報保護よりも多機関連携組織での個人情報の共有のメリットの方が優先されるのであろう。

(2) 地域社会のエンパワー：社会関係資本と問題解決能力

多機関連携は地域社会の様々な機関やアクターを巻き込んで進展していく。刑事政策領域であっても同様で、犯罪等のリスクのある者が問題解決技能を習得して、社会人として自律した生活を営めるように支援する。そのために、刑事司法機関が施策として自ら地域の社会資源へと繋がっていき、協働している。その営みは個々の対象者の社会的包摂だけでなく、結果的に、地域の資源、社会関係資本および問題解決能力を発展させる可能性がある。刑事政策領域であっても、多機関連携は究極的には「地域完結型」の事業と捉えてよいであろう。

-
- ¹ 出典：EU(2001)Report on Indicators in the field of Poverty and Social Exclusion
- ² 出典：Council of the European Union (2000) *Fight against poverty and social exclusion – Definition of appropriate objectives*
- ³ EU の社会的排除の定義 (2010) には、犯罪がその一要素であるとされている。 <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/social-exclusion> (2023/07/04 閲覧)
- ⁴ 令和3年版矯正統計年報によると、2017年と2021年の新受刑者中の中学卒業以下の学歴の者は、それぞれ37.1%と33.8%である。
- ⁵ 出典：法務総合研究所 (2019) 『研究部報告59』21
- ⁶ 出典：<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml> (2023/07/02 閲覧)
- ⁷ Social Exclusion Unit, UK Cabinet Office (2002) *Reducing re-offence by ex-prisoners*, 10-11,121
- ⁸ 参照：財団法人 自治体国際化協会ロンドン事務所 (2004) 「英国の地域政策」, *CLAIR REPORT NUMBER253* (2007) 「パートナーシップを活用した地方自治体と政府の新たな関係」, *CLAIR REPORT NUMBER308*
- ⁹ Department of the Environment, Transportation and the Region,2001
- ¹⁰ オランダの関連文献に Rotterdam City, “Pact op Zuid 2008 Guidebook Establishing the Baseline”, 2008; Pact op Zuid, 2008 guidebook, 42c3f595-8720-47cb-b70c-83d9bbe8b3a8.pdf (2023/07/03 閲覧)
- ¹¹ 参照資料：法務省・厚生労働省 (2005) 『地域社会における処遇のガイドライン』; 鶴見隆彦「心神喪失者等医療観察制度の概要」, 松本勝編著(2022) 『更生保護入門第6版』242-259; 日本更生保護学会編 (2021) 『更生保護学事典』(中項目：医療観察制度) 264-277; 日本精神保健福祉士協会 (2010) 『心神喪失者医療観察制度における地域処遇体制基盤構築に関する調査研究事業報告書』; 壁屋康洋「改訂版共通評価項目 (第3版) について」 <https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000387126.pdf>, 2023/7/7 閲覧
- ¹² 参照資料：法務省・厚生労働省 (2005) 『地域社会における処遇のガイドライン』; 鶴見隆彦「心神喪失者等医療観察制度の概要」, 松本勝編著(2022) 『更生保護入門第6版』242-259; 日本更生保護学会編 (2021) 『更生保護学事典』(中項目：医療観察制度) 264-277; 日本精神保健福祉士協会 (2010) 『心神喪失者医療観察制度における地域処遇体制基盤構築に関する調査研究事業報告書』; 壁屋康洋「改訂版共通評価項目 (第3版) について」 <https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000387126.pdf>, 2023/7/7 閲覧
- ¹³ 参照資料：HM Prison& Probation Service, *MAPPa Guide Updated May 2022*, www.mappa.justice.uk, 2022/8/13 閲覧

¹⁴ Criminal Justice Act 2003 Sec.325(1)には対象犯罪が列挙されているが、”Police, Crime, Sentencing and Courts Act 2022(c.32)ss.189(2), 208(4)の規定に基づき、テロリストによってもたらせるリスクが追加され、2022/8/13までに告知されたが、2023年7月7日時点で施行日は未定。

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/44/part/13/crossheading/assessing-etc-risks-posed-by-sexual-or-violent-offenders/2022-07-01>, 2023/7/7 閲覧

¹⁵ 参照資料：zorg-en-veiligheidshuizen.nl の Web サイト、<https://www.zorgenveiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis-rotterdam-rijnmond>, 2023/7/7 閲覧 (google 自動翻訳ソフトでオランダ語の原文を英訳)；http://www.enothe.eu/cop/the_safety_house.pdf, 2023/7/7 閲覧

¹⁶ zorg-en-veiligheidshuizen.nl の Web サイトによると、警察管区より狭く、地域保安や地域医療保健の行政区域と同じ規模とのことである。2011年には全国で45組織、2022年には25組織であり、管轄区域が広がっている。

¹⁷ 2019年3月11日に筆者らがイギリス司法省を視察した際に入手した、Public protection & partnership 担当者への事前質問に対する書面回答。

¹⁸ 「犯罪をした者及び非行のある少年に対する社会内における処遇に関する規則」第28条によると、仮釈放許可の基準は、次の4点である。

- 悔悟の情及び改善更生の意欲がある
- 再び犯罪をするおそれがない
- 保護観察に付することが改善更生のために相当である
- 社会感情が仮釈放を是認すると認められないときは、この限りではない

この基準に依れば、刑事司法から地域福祉への移行が難しい者は仮釈放の対象となり難しく、刑事司法の関与なしに地域福祉への丸投げとなる。結局、最も支援すべき者において、地域生活定着支援事業の趣旨が活かされにくい構造となっている。