

厚生労働科学研究費補助金（障害保健福祉総合研究事業）

分担研究報告書

虞犯・触法等の障害者の地域生活支援に関する研究

平成18年度 分担研究報告書

分担研究者 清水 義恵

研究要旨：罪を犯し、又は罪を犯す虞のある障害者の地域社会での自立促進を図る観点から、実態調査を実施し現状における問題点を探るとともに、就労、生活訓練、地域生活支援への移行のあり方、社会復帰に向けた福祉分野の役割と矯正及び更生保護の関係機関等との連携の具体的な取り組み、法的整備に関する課題等を分析する。

A. 研究目的

触法等の障害者の社会復帰における更生保護と福祉等の連携に関する現状と課題

B. 研究方法

調査分析の計画

- 1 対象の定義、範囲を明確にする 知的障害の程度・発達障害の程度・自立的社会生活能力等（研究全体の共通テーマ）。

2 触法障害者の保護観察・更生緊急保護の実施例と課題

(1) 保護観察の種別及び更生緊急保護における実施事例の実態調査

- * 居宅（社会生活の基盤）がある者と更生保護施設に委託された者の別。
- * 矯正施設との連携（地域社会内への受け入れに至った状況）の実態。
- * 福祉との連携（福祉支援への移行に至った状況）の実態、背景。

(2) 矯正施設からの受け入れ要請があったが受け入れに至らなかった事例の実態調査

- * 数量的把握と分析
- * 事例の把握と分析。
- * 更生保護施設の実情・判断と保護観察所の調整・判断。
- * 福祉との受け入れ調整の実態と福祉側の判断。
- * 受け入れができなかった場合の最終的な措置（矯正施設の出所時点調査）。
- * 地方更生保護委員会における仮釈放準備調査の視点からの検討（仮釈放に載せる 地域支援への移行調整機能 の検討）

3 更生保護施設の受け入れ態勢の実態と課題

- * 施設の職員体制、施設運営の実態と課題
- * 処遇業務の実態と課題
- * 制度面の実態と課題

4 更生保護と福祉との連携に関する制度面の実情と課題

- * 障害者福祉との連携、あるいは移行に関する運用面と制度面の実情と課題
- * 移行モデル事業の実施検討
- * 「相互参入」の可能性についての検討
公的社会内処遇センター構想との関わりの検討

C. 研究結果

更生保護の仕組みの概要について

- 1 更生保護の役割は、犯罪や非行をした人たちが再び過ちを犯さないよう、遵守事項の遵守という枠組みを設けながら、社会内において必要な指導監督、補導援護等を行い、その円滑な社会復帰、社会的自立を助けることにある。

その役割は主として4つの柱から成っている。

第1は A 矯正施設からの仮釈放による社会内処遇への円滑な移行、

第2は B その社会内への円滑な移行のために行う帰住先の確保等の環境調整、

第3は C 社会内処遇の措置として実施される保護観察、

第4は D 保護観察の対象とならない刑務所満期釈放者等の更生緊急保護

である。

その他の所掌業務を含めて概要を一覧すると次のようになるが、本稿では触法知的障害のある受刑者、少年院在院者、保護観察対象者等の地域支援への移行、連携という観点から更生保護の現状と課題を考えるという目的に沿って、上記のAからDの4つの局面を柱として検討する。

< 更生保護の所掌業務概要 >

仮釈放（刑務所・少年院からの刑期あるいは収容期間満了前の仮釈放）

保護観察（犯罪・非行をした者の社会復帰のための指導監督と補導援護等）

更生緊急保護（刑務所満期釈放等で他から保護を受けられない者の保護）

環境調整（刑務所・少年院収容者の帰住後の受け入れ調整、相談等）

医療観察（心神喪失の状態で大な他害行為を行った者の医療の確保等）

犯罪予防活動

- 2 更生保護の機関及び実務に当たる従事者等

更生保護の実務を担う機関は、上記の仮釈放に関する調査、審理、決定等を担う地方更生保護委員会並びに保護観察や環境調整、更生緊急保護の実施に当たる保護観察所がある。地方更生保護委員会には委員が置かれていて、3人の合議体を構成して仮釈放の審理、決定をおこなう。また保護観察官も配置されており、仮釈放の審理のための調査を行うとともに、仮釈放の帰住地等の調整にも関わる。保護観察所には保護観察官及び社会復帰調整官が配置されているほか、法務大臣から任命される民間のボランティアである保護司が地域ごとに配置されている。保護観察官は上記の保護観察所の所掌業務に従事し、社会復帰調整官（原則としてPSWから採用）は医療観察に関する業務に従事する。保護司は保護観察や環境調整の活動に従事することとされており、公的な権限に関わるが、その本質は地域において隣人的支援という立場を生かして関わることにある。

- 3 地方公共団体の関わり

上記のとおり、国の機関及び個人として国の任命を受けてその権限に関わる保護司が更生保護に従事するが、地方公共団体についてはその事務として所掌されるものは制度上ない。

ただし、後述する更生保護事業については、更生保護事業法（平成7年法律第816号）により国と同様に地方公共団体も営むことができることとされている。また同法には地方公共団体が更生保護事業に協力できる旨が規定されている。

しかしながら、更生保護事業に対する地方公共団体の協力には様々な実績があり地域的

支援を必要とする更生保護事業に大きな力となっているものの、地方公共団体が自ら更生保護事業を営んでいる例は存在しない。

なお平成19年度において、新たな制度として国の営む更生保護施設が北海道沼田町に創設され、旭川保護観察所の事務として、沼田町の農業就労支援との連携により運営されることとなっている。国の営む更生保護事業の新たな局面でもあり、地方公共団体の関わりの新たな局面でもあって、新たなモデルの開設として注目される。

4 更生保護法人

更生保護の従事者として大きな存在であり、欠くことのできない役割を担っているのが更生保護法人である。更生保護事業が民間の篤志的な事業として創設されたという精神的なルーツも含めた歴史的な経緯は社会福祉事業と共通したものがあり、実際にも篤志の創業者でそれぞれに共通して関わった人物が少なくない。

更生保護は社会内処遇として地域社会に生活基盤を得ながら自立、社会復帰することを支援するのが基本的な機能である。地域社会の生活基盤となるのは、住居、仕事、適切な人的関係（保護者等）である。

犯罪前歴があることによってその生活基盤を喪失している者は多く、それを確保することがなければ社会復帰支援は困難である。更生保護法人は民間の立場でこのようなニーズに対応し、更生保護事業法に定める更生保護事業を実施する法人である。

更生保護事業法において定められている更生保護事業は、「継続保護事業」、「一時保護事業」、「連絡助成事業」の三つがある。

このうち継続保護事業は、仮釈放等により保護観察に付されている者や満期釈放者などで保護を必要としているものを「更生保護施設に収容して、その者に対し、宿泊所を供与し、教養、訓練、医療又は就職を助け、職業を補導し、社会生活に必要な生活指導を行い、環境の改善又は調整を図る等その更生に必要な保護を行う事業」である。

また一時保護事業は、上記の仮釈放等により保護観察に付された者に対し、「帰住をあっせんし、医療又は就職を助け、金品を給与し、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を行う事業（継続保護事業として行うものを除く）」である。

さらに連絡助成事業は、継続保護事業、一時保護事業その他の「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」である。

更生保護法人の設立及び事業の実施については国の認可を要する。更生保護法人は全国に163あるが、このうち継続保護事業のみを営む法人が98、一時保護事業及び連絡助成事業を営む法人が49、連絡助成事業のみを営む法人が15、すべての事業を営む法人が1となっている（平成18年4月1日現在）。

5 更生保護施設

前記4の更生保護事業のうち、社会復帰支援において最も重要な役割を担っているのは更生保護法人が営む継続保護事業であり、「更生保護施設」を設置して被保護者を宿泊させ、食事の給与、社会適応のための処遇プログラムの実施等の補導、就職の援助、生活自立に必要な知識・教養の訓練などを行っている。基本的にはこれらの処遇は保護観察所の委託によって実施されており、委託に要する経費は一人ひとりの委託実績に応じて支弁される。

全国に99の更生保護法人が営む101施設（ほとんどが1法人1施設で、2法人だけが2施設を設置し経営している。）があり、総収容定員は2,274人（うち男子2,106人、女子168人 平成18年4月1日現在）である。

多くは20人定員で、職員は委託費の積算上は4人である。その事業実績等は次の項において取り上げる。

更生保護施設は、歴史的に見ると戦前の司法保護事業法による刑余者保護を行う司法保護団体から、戦後の更生緊急保護法による更生保護会、そして現在の更生保護事業法による更生保護施設へと変遷してきているが、司法保護団体、更生保護会の時代には主として満期釈放者を保護の対象として社会福祉への橋渡し、何らかの保護や足がかりを得られるまでの過渡的で緊急的な保護を行う施設として位置づけられてきた。あくまでも社会福祉への橋渡しとして緊急的な保護を行うという性格の制度であった。これは戦後の制度創設時にGHQの意向として、収容して保護する施設が必要であれば一般の国民同様に生活保護

施設などの社会福祉施設でまかなうべきであるとの主張があり、それとの妥協として、満期釈放者等について6か月以内の緊急措置として保護を行い、保護観察中の者については保護観察の指導監督や補導援護という社会復帰処遇の一環ではなく応急的な救護措置として保護するという制度設計がなされたものである。したがって更生保護施設の受け入れる被保護者も満期釈放者中心であり、刑事政策的な機能として仮釈放者などを受け入れ、施設内処遇から社会内処遇への移行を進める処遇施設には発展し難かった。

またこの経緯から、自己完結的に社会的な自立を支援する機能として成熟せず、一方で社会福祉につなぐ機能も、実務の運用において更生緊急保護の制度の枠での対応優先という議論が犯罪前歴者を避ける傾向とない交ぜになって定着し、社会福祉と更生保護の間の谷間を広げ、その谷間に置かれる対象者が生み出されてきたとも言える。

その後、社会経済情勢の変容や刑務所出所者を受け入れる親族等の環境が弱まったこと、仮釈放者の受け入れ処遇施設としての機能を高める努力が施設関係者の努力で進められたことなどの経緯を踏まえ、平成8年に現在の更生保護事業法が施行されるに至って刑事政策における処遇施設としての位置づけが明確にされた。緊急的な保護や応急的な保護ではなく、保護観察における補導援護を国から委託されて実施できる機能も認められている。

しかしながら、施設の職員体制や施設の規模、予算上の委託期間などの実態は従前とさして変わっておらず、特に高齢や障害のある被保護者を社会的自立にまで支援する機能は弱く、またそういった被保護者を社会福祉の地域支援につなぐ仕組みが整備されていないという課題は依然としてある。高齢や障害を有する受刑者の増加が課題になっている現状において、更生保護施設が社会福祉事業を併せて営む方向に向かい、それだけの力量を備えることができるか、社会福祉施設が更生保護事業を併せて営む方向に向かうか、相互参入というそのいずれの考え方も制度、実態の両面から見ると言うべくして容易ではない。しかしながら実際の問題に即して、一人ひとりのケースに即して連携の実践例を積み重ね、そのスタディーを共有することで刑事政策と社会福祉の分野の連携策をさらに進めていくことはできるし、そこからの検討がまず必要であろう。

6 触法障害者の社会復帰支援と更生保護

本研究の知的障害のある矯正施設収容者を地域生活支援につなぐというテーマにおいて更生保護が関わる課題は、上記1に掲げたフェーズAの仮釈放の社会生活移行機能に対象者をのせていく運用、そして同フェーズBのAに先立って行う帰住先、引き受け先の調整、次いでそれに引き続くフェーズCの仮釈放後の保護観察における社会福祉との連携支援機能であり、そのほか満期釈放者等についてはフェーズDの更生緊急保護の機能である。

またこれらに先立つ大切な機能は矯正施設において知的障害者としての判定が、社会復帰あるいは地域生活支援ニーズの把握としてなされるところから始まらなければならないということもある。かつそのためには矯正処遇と社会福祉に共通した判定基準を構築する必要もあると思われる。しかしそれは現状において容易なことではなく、現実的ではない。刑務所においてはその過剰収容状態の中で容易に手が及ぶことではないし、対象となる受刑者にしてもそれ以前の社会生活において療育手帳の発給などの支援対象から疎外され、捜査や裁判段階でもそのような個別的ニーズは顧みられることなしに累犯者として受刑に至っている人たちが少なくないのであり、それを矯正施設の処遇の見直しから検討するというだけでは議論が始まらない。

それは更生保護施設においても後述するように同様で、今回の調査において知的障害の分類に属する人たちを少なからず受け入れていることが把握できたが、その知的障害の支援ニーズを見据えて受け入れたのではなく、就労を含めた通常の社会生活が可能な人たちとして受け入れているのが大部分であると思われる。

この研究テーマが福祉サイドから提起されたことには大きな意義があるが、その意義を受け止めて上記の課題に取り組むためには、まず福祉サイドから支援モデルを示し、そこへつないでいく動きとして矯正施設、更生保護のフェーズA、B、Cの機能を立ち上げてみるのが実際的であろう。

特に少なからぬ知的障害の受刑者が、本人から引受人や適当な帰住先を申し出ることができず、また引受人、保護者などから忌避されている場合においては、フェーズBの段階で更生保護施設の受け入れ調整が行われるのが一般であるが、社会生活適応能力を中心に受け入れの判断がなされている中では難しいこともある。もちろんかなりの障害を前提に

更生保護施設が受け入れる場合もないではないが、委託期間に限度がある上、地域生活支援の専門的機能を有していない更生保護施設としてはその後の福祉施設との連携や移行が見込めない中で自己完結的な処遇の場としての受け入れ表明ができがたいという現状がある。

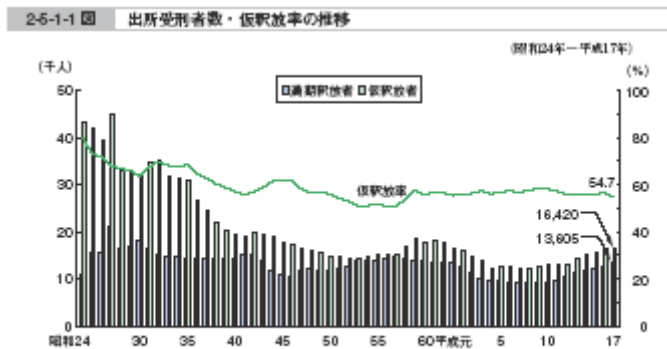
そのためには、矯正施設入所当初において引き受け先がない対象者について、矯正施設の事例提起を受け、その地域支援を受け入れ得る福祉施設とフェーズBの環境調整を担う保護観察所と更生保護施設、フェーズAの仮釈放に載せる準備調査を担う地方更生保護委員会とが支援カンファレンスを開催する試みが必要と考えられる。そういうスキームで障害者福祉の専門家が矯正と更生保護のプロセスに入っていくことが本研究の問題提起が福祉サイドからなされたことの意義でもあろう。

少なくとも更生保護施設において社会復帰、地域生活での自立支援まで見据えた処遇のあり方を検討し、構築していく重要な契機にもなると考えられる。

「更生保護」が関わる人たち

前記 により概観したところを数字によって以下確認しておくこととしたい(この項で使用する資料は断りが無い限り平成18年度版犯罪白書によっている)。

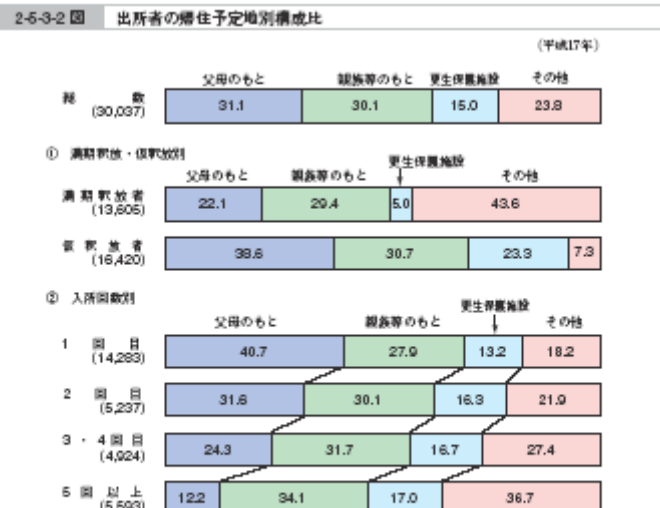
1 仮釈放・満期釈放の人員



※ 1 行刑統計年報及び矯正統計年報による。
2 女子の満期釈放者数及び仮釈放者数のデータについては、CD-ROM参照。

* 受刑者の仮釈放による出所率はおおむね55パーセントであり、仮釈放による出所人員は1万6,000人を超過している。

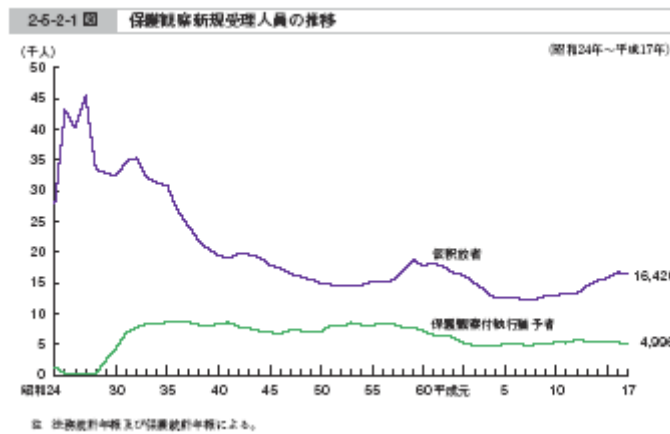
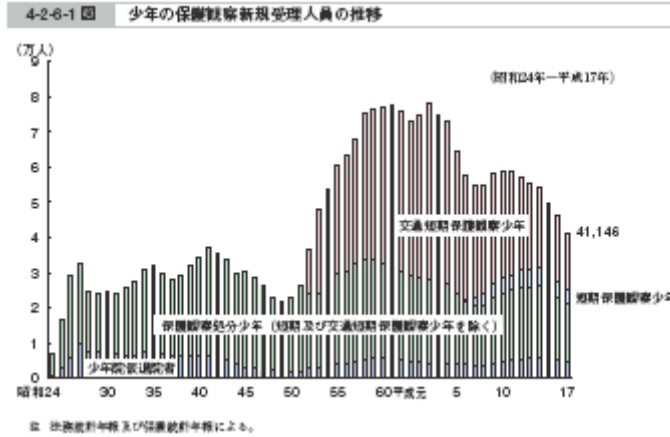
2 刑務所出所者の帰住地別の人員



※ 1 矯正統計年報による。
2 「親族等のもと」は、配偶者、兄弟姉妹、知人、養子及び社会福祉施設を含む。
3 () 内は、実数である。
4 総数及び入所回数別には、国勢調査用者移送法(平成14年法律第66号)に基づいて国外に送付移送された12人を含む。

* 引き受け先がなく更生保護施設を帰住地とする者が満期釈放者で5パーセント、仮釈放者で23.3パーセントいる。更生保護施設があることで社会復帰の足がかりを得ている者が多数に上っていることを示しているものである。

3 保護観察の人員



4 更生緊急保護措置別の人員

2-5-3-1 表 援護等・更生緊急保護の措置の対象者種類別実施人員 (平成17年)

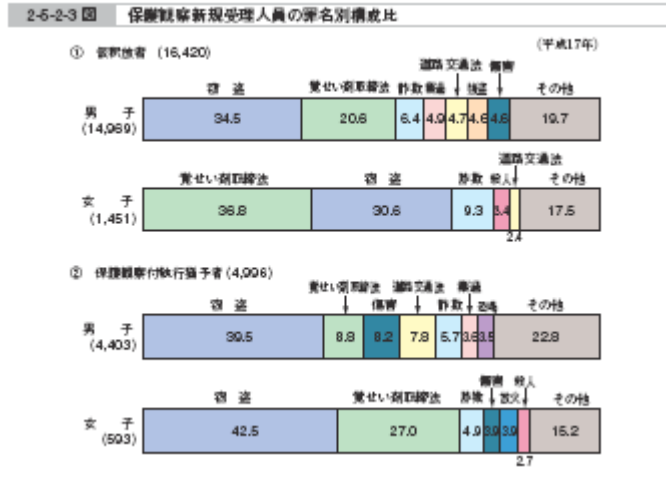
対象者の種類	保護観察所において直接行う保護					更生保護施設等へ宿泊を伴う保護の委託
	総数	主な措置別人員				
		食事給与	衣料給与	医療援助	旅費支給	
保護観察等	4,125	452	367	11	412	6079 (13)
仮釈放者	3,075	184	285	6	151	5,020
保護観察付執行猶予者	769	194	35	4	193	735
保護観察処分少年	117	35	6	1	35	88 (6)
少年院仮退院者の執行停止	164	39	41	-	33	255 (7)
更生緊急保護	9,111	1,458	485	12	1,677	3,879
別の執行終了	5,340	699	219	10	821	2,189
別の執行免除	-	-	-	-	-	-
別の執行猶予	1,873	352	127	1	417	900
起訴猶予	1,461	325	102	1	343	603
補導処分終了	-	-	-	-	-	-
罰金・科料	275	62	21	-	75	51
労務場出場・仮出場	157	19	16	-	19	72
少年院退院・仮退院期間満了	5	1	-	-	2	25

注 1 保護統計年報による。
2 複数の措置を受けた者は、それぞれについて計上している。
3 「更生保護施設等へ宿泊を伴う保護の委託」は、前年から委託中の人員を含む。
4 () 内は、単人単位に対する委託であり、内数である。

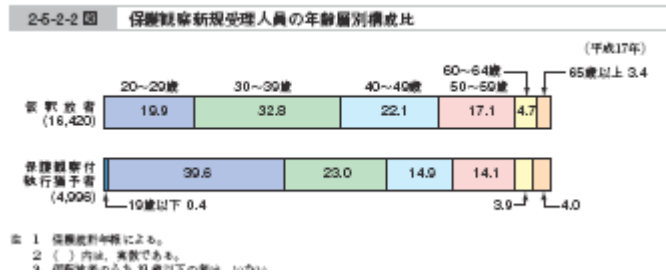
* 住居や引受人がないため「更生保護施設」に保護委託した人員は、年間で **9,958人** (右欄の計)

* 保護観察所が実施する更生緊急保護の支援メニューは一時保護であり、表のとおり限られている。
 更生保護施設においては、近年酒害・薬害等の依存者に対する教育プログラムやSSTによる生活技能訓練、あるいは少年施設における保護者参加のキャンプなど、各種の処遇プログラムの導入が図られている。

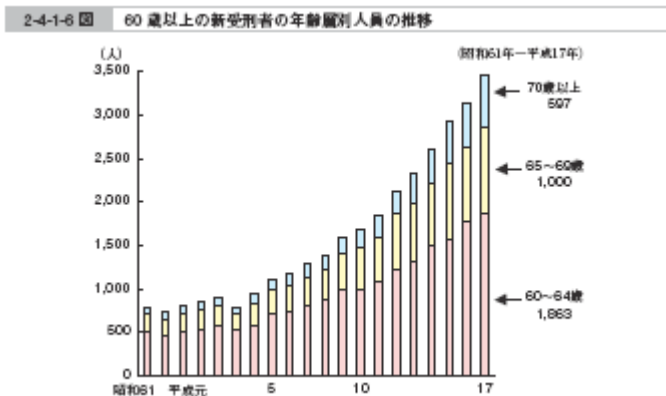
5 保護観察に付された者の罪名別人員



6 同年齢別人員 (高齢化)



* 仮釈放者のうち60歳以上の高齢者が約8パーセントをしめる。



* 新受刑者においては60歳以上が約11%を占める。

更生保護と触法知的障害者との関わり

本項においては、平成18年9月中に全国の更生保護施設から退所した **479人**、

について、知能指数に関連付けて分析した。

調査結果の概要を列記すると次のとおりである。なお今後は受け入れ実績のある更生保護施設に対して、個別にヒアリングを行い、具体的な課題等を掘り下げていくこととしている。

更生保護施設における知的障害者の受け入れについては相応の実績が認められる。IQ69以下の人たちが91人、20パーセントに及んでいる。

しかしながら、知的障害者としての判定に基づく支援プログラムは用意されておらず、またその面での福祉との連携の上に受け入れているものではないと思われる。

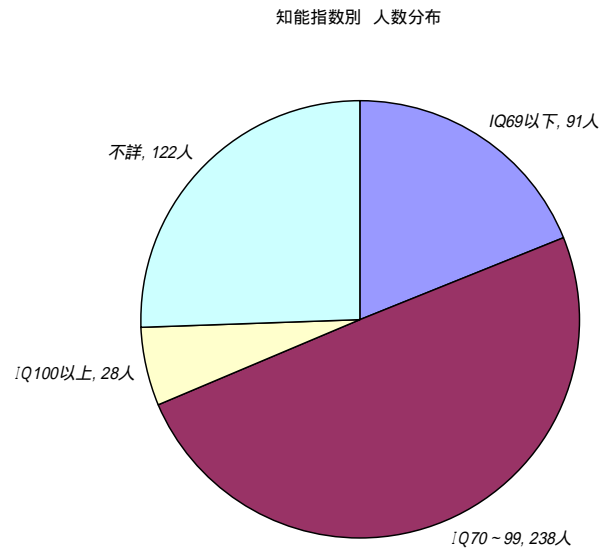
抽出調査ではあるが、退所に引き続き福祉施設に計画的な移行がなされたケースは認められない（ただし高齢や身体障害などの事情で緊急対応として移行がなされた人が3人いる）。すなわち通常の就労が可能な被地を受け入れるという範囲の対応であり、個々の知的能力や特性に応じた支援メニューを提供する受け入れではないというのが実情であろう。

そのことは言い換えれば、通常の就労が可能という心証が得られない障害者（より支援ニーズの高い障害者）は受け入れられていないことを意味している可能性が高い。

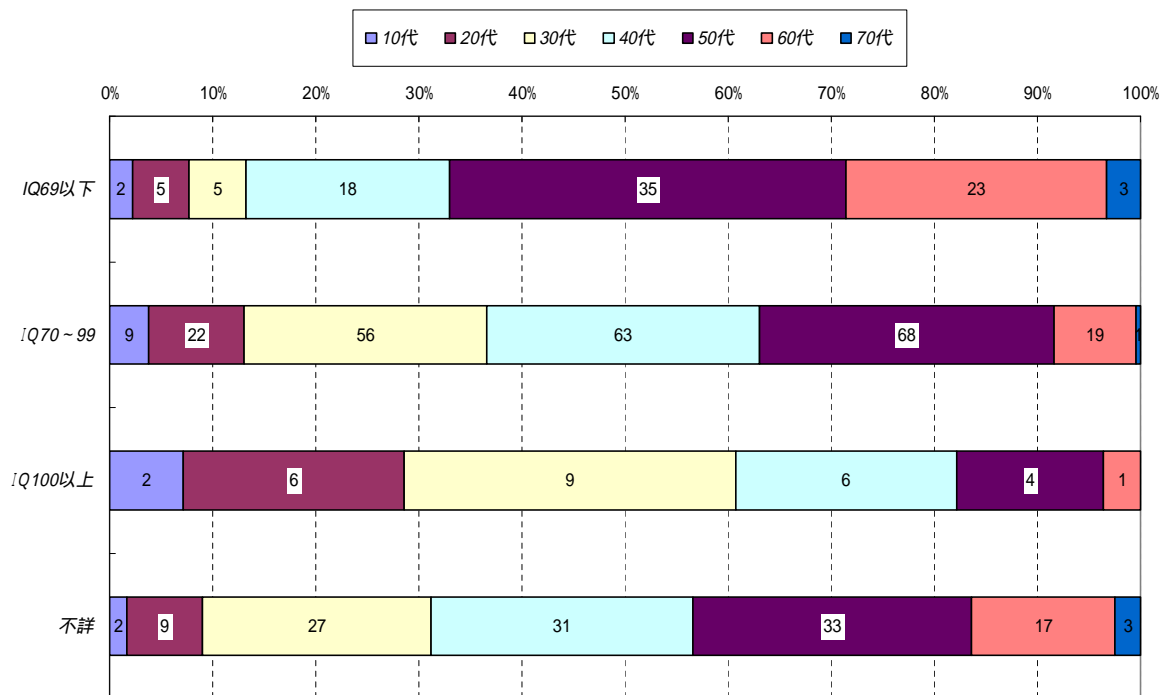
更生保護施設が受け入れた人たちの中でIQ69以下の人たちについては次のような状況が認められる。

- * 年齢は50歳以上が70パーセント近く、60歳以上は30パーセントに及ぶ。
- * 刑務所入所歴では2入以上が60パーセントに及び累犯か傾向が認められる。
- * 刑務所出所時の所持金は60パーセントの人たちが3万円以下。
- * 半数以上に対し、刑務所収容中に受け入れ側の更生保護施設職員の面接がなされている。
- * 更生保護施設退所時の就労率が低い。また就労の端緒としてはほとんどが協力雇用主への紹介であり、ハローワーク、情報誌は少ない。ほとんど単純技能労働。
- * 自立退所の率が低い。

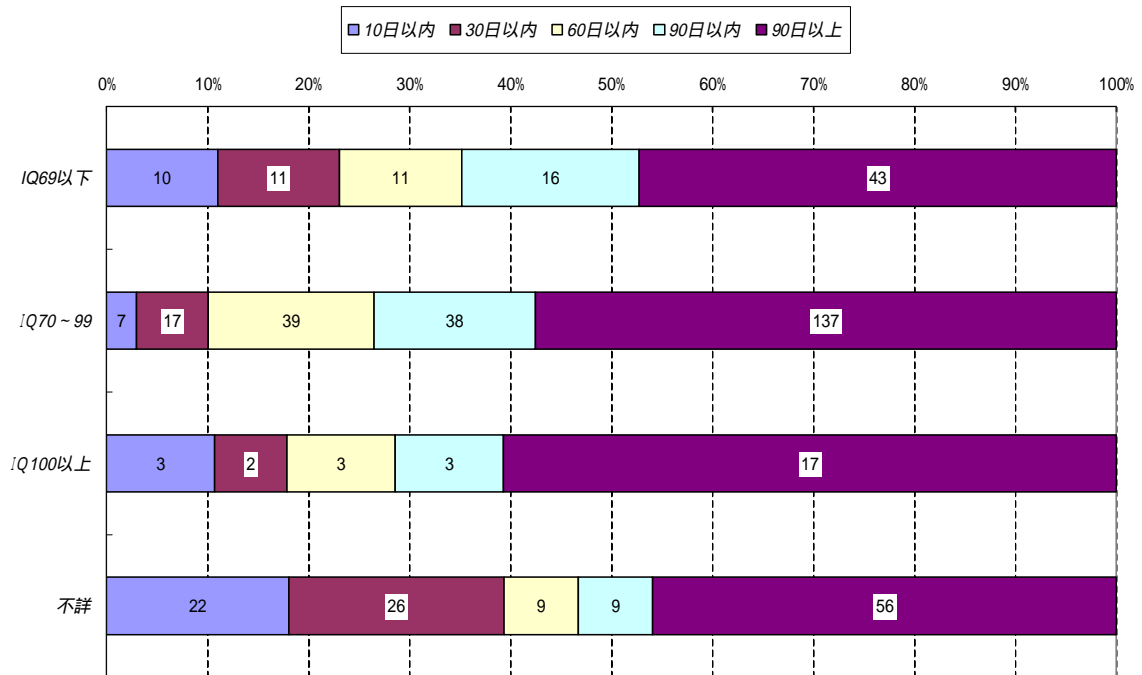
1 更生保護施設入所者の知能指数別人員



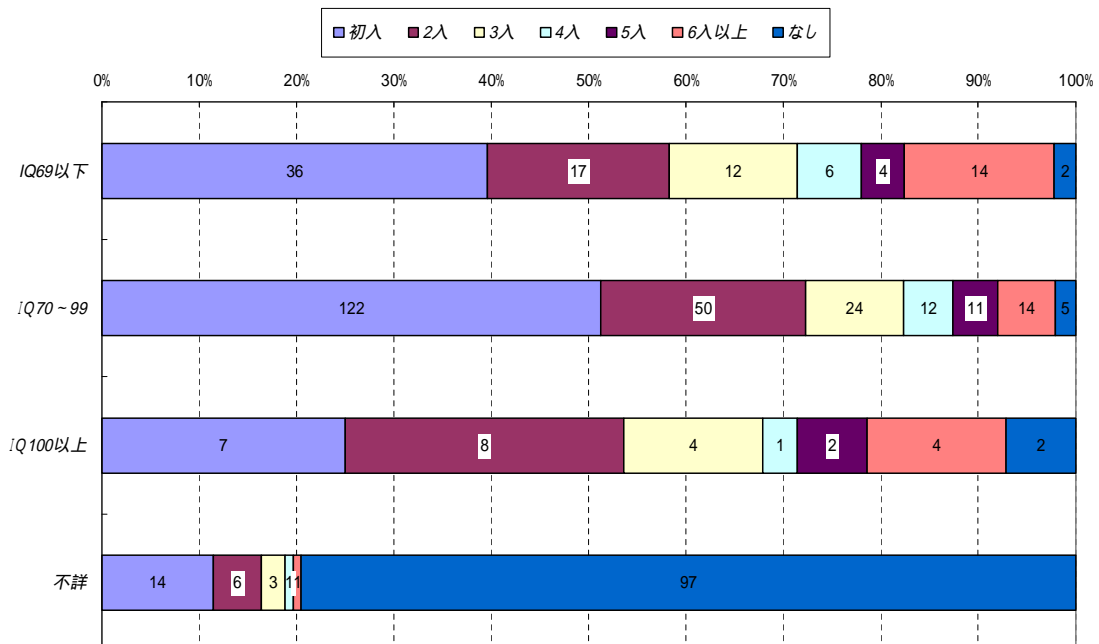
2 年齢構成 * 棒グラフ中の数字は、人数（以下同様）。



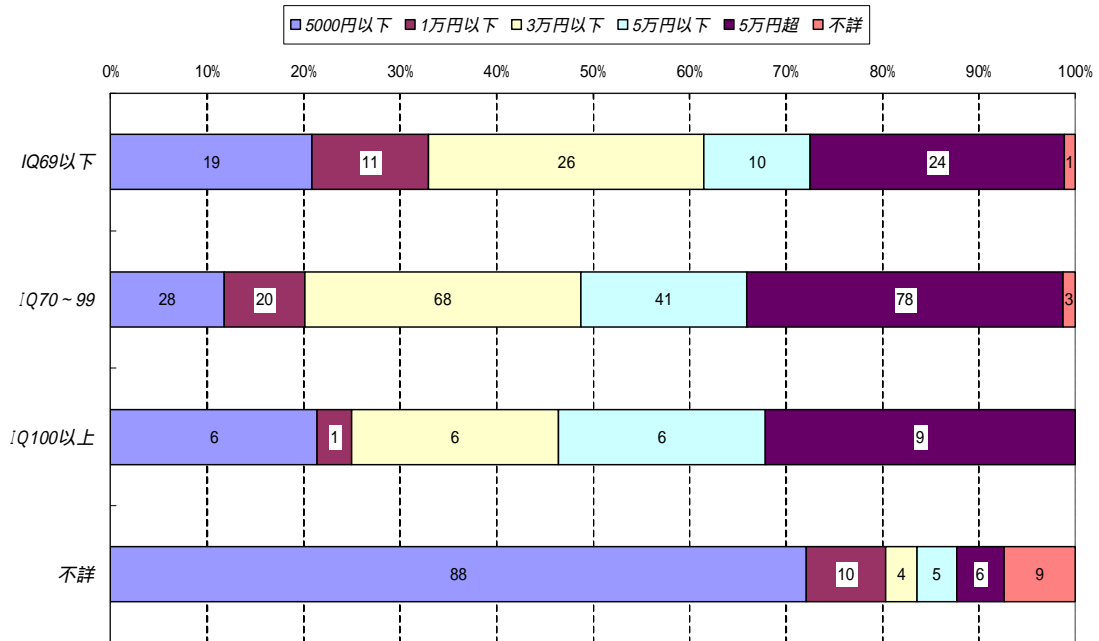
3 入所期間



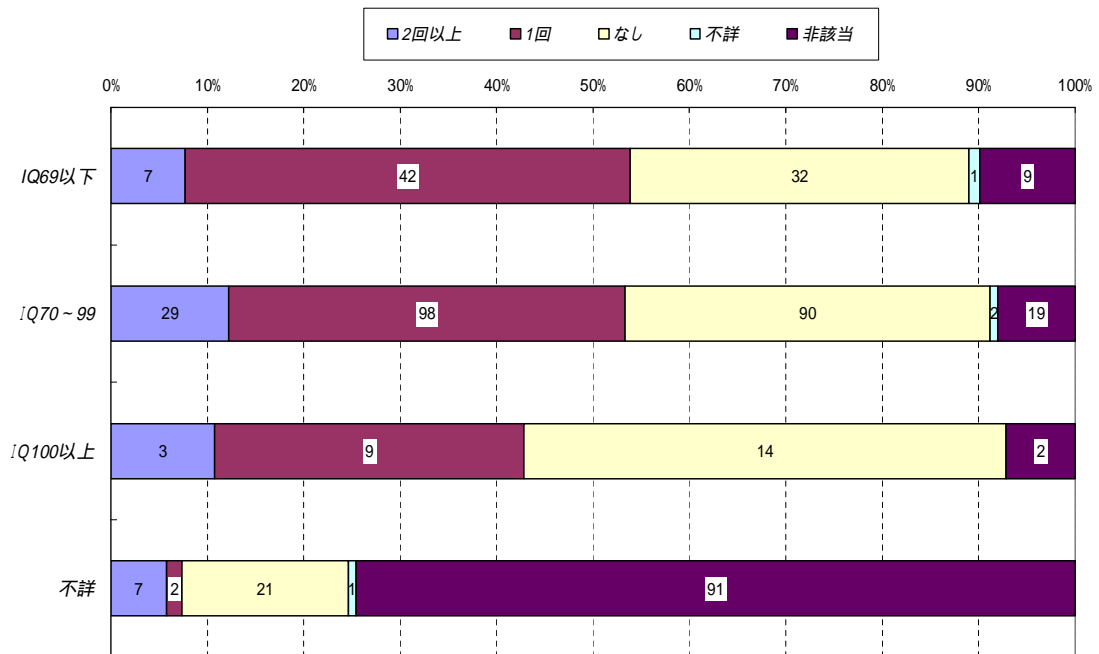
4 受刑歴



5 入所時の所持金

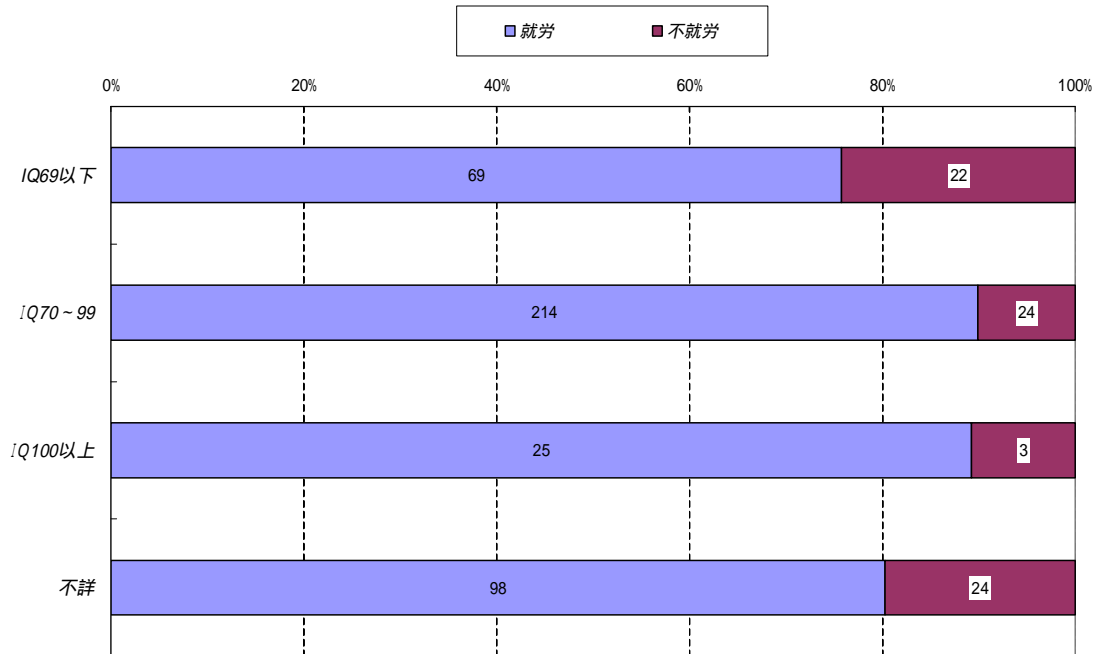


6 (矯正施設在監中における) 施設面接の回数

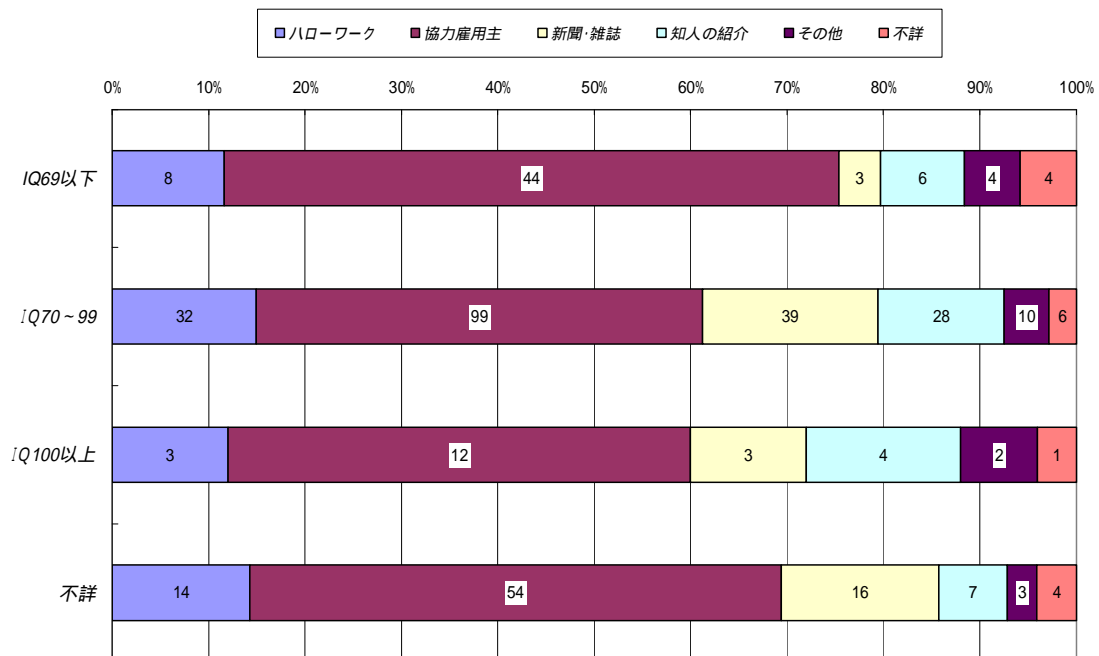


7 就労の状況

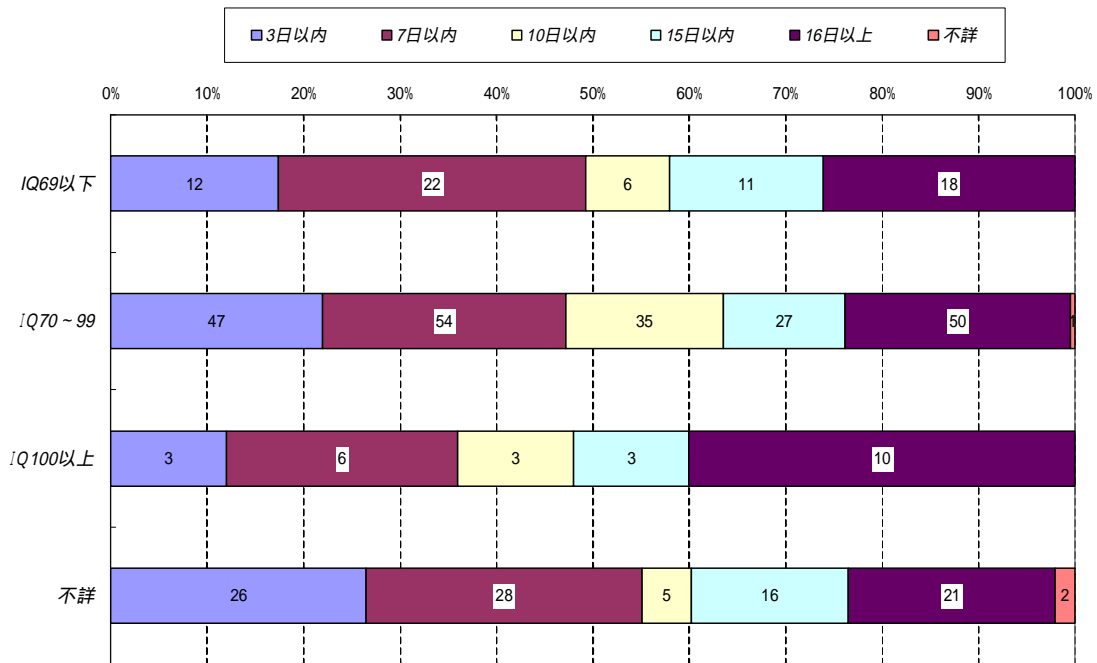
(1) 就業の有無



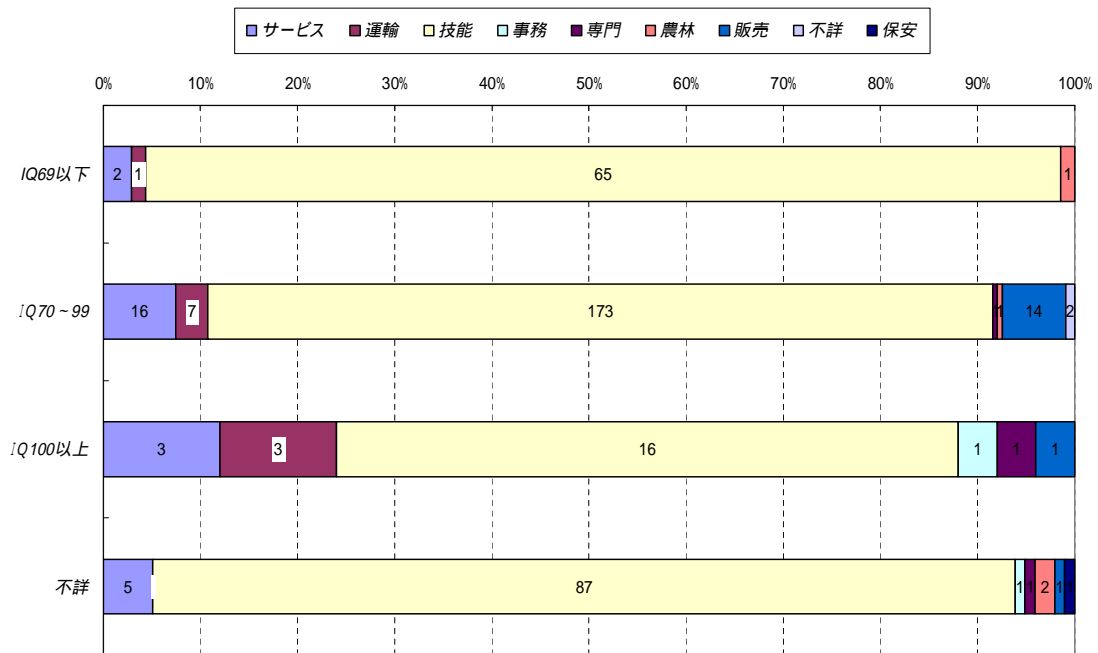
(2) 就職の端緒



(3) 就職までに要した日数

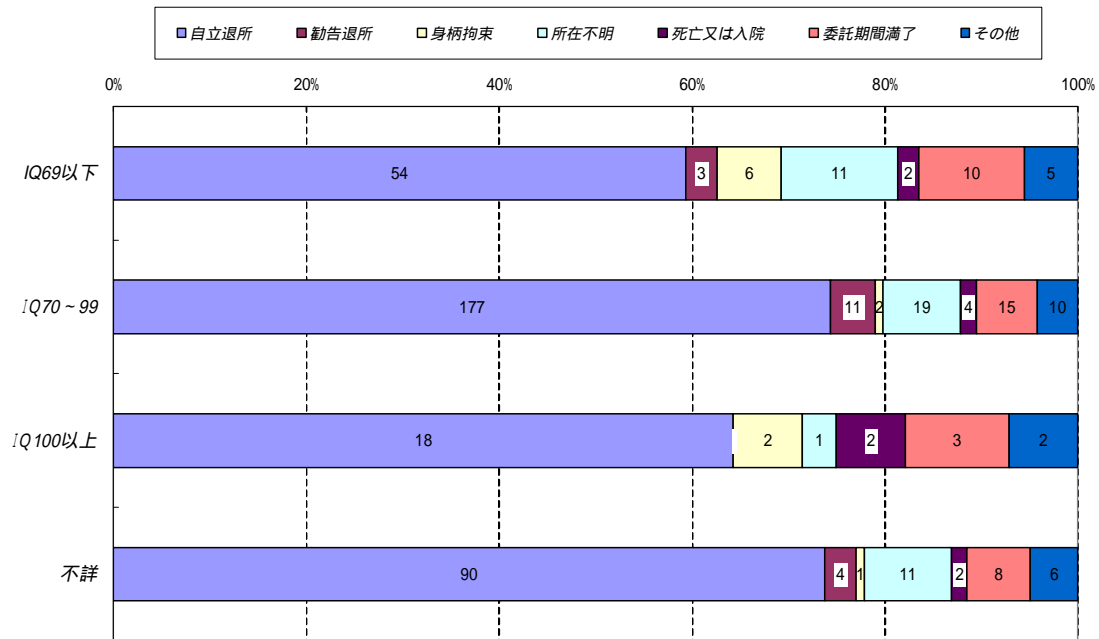


(4) 最初の就職における職種

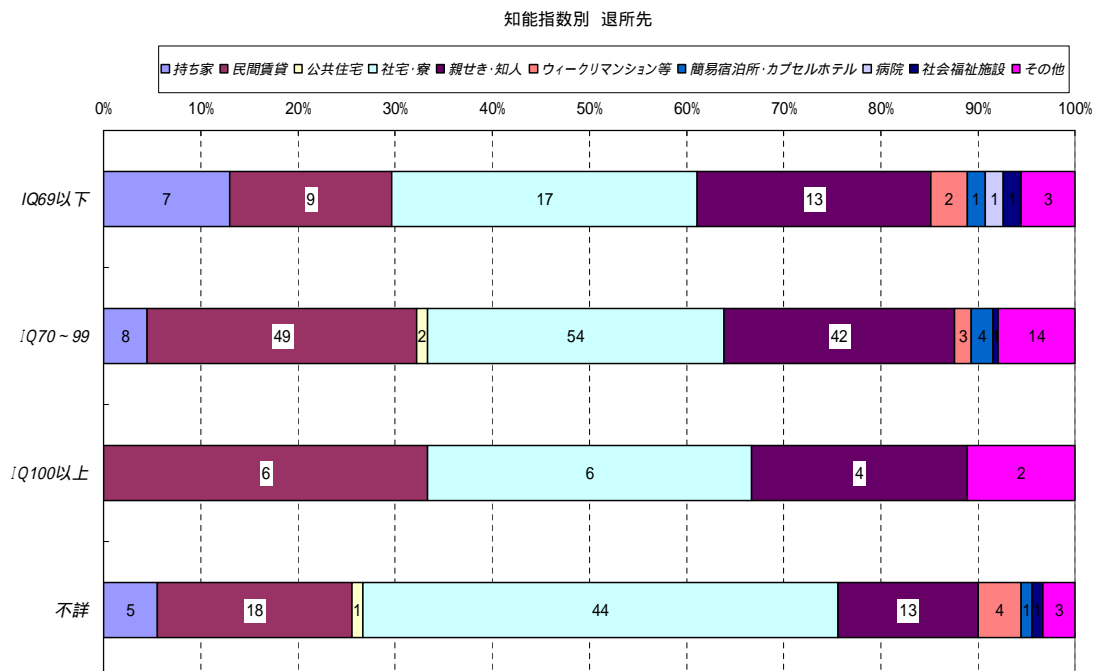


8 退所の状況

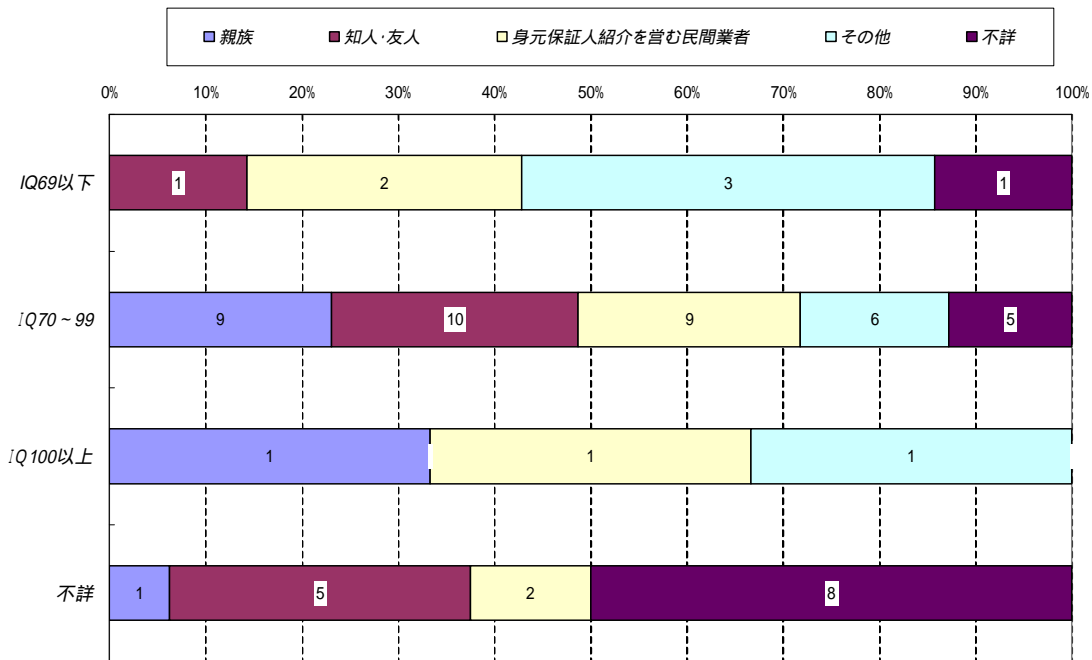
(1) 退所状況



(2) 退所先



(3) 保証人の依頼先



D. 考察

引受人のいない知的障害受刑者の支援策を切り開くために

- (1) 更生保護施設は住居のない出所者等に対して自立支援を行っているが、その在所期間は平均約2か月。受け入れている被保護者の多くはその間に自立準備が可能な人たち、というのが現状である。もちろん薬物やアルコール依存者、あるいは長期刑受刑者、粗暴傾向のあるもの、累犯者等々、様々な処遇上の配慮を要する人たちを受け入れて24時間態勢で指導援助に当たっている実績は本人にとっても社会にとっても大きな役割を果たしているものである。しかしながら障害者や高齢者など福祉ニーズの高い人たちを地域生活支援として受け入れ、対応する態勢は十分ではなく、一方で福祉につながることも現状では難しい。その結果引受人がいない受刑者の場合は満期まで受刑して身ひとつで釈放になってしまうことが多い現状にあり、再犯、再受刑の悪循環を招くことになる。

このような現状を打開する方策を制度面、運用面から探っていく必要があるが、それは矯正、更生保護、社会福祉のそれぞれの制度を個別に検討し、あるいは建前としての連携を唱えるだけでは難しいと考えられる。記述のとおり、矯正施設や更生保護の現状をそのままにして、そこの手づかず部分をそのまま社会福祉に投げ渡す方策を求めるのではなく、社会福祉モデル、すなわち地域支援モデルを提示してもらい(いずれ判定基準もそれに入ると思われる)、それをフィードバックする方法で地域支援につながる矯正施設や更生保護の役割、何ができるかを検討して、新たな流れとしての連携スキーム(後述の「合同支援会議」のチャートはその具体化でもある。)を一體的に構築する試みが必要であろう。

E. 結論

- (2) 前記(1)の試行課題を实践する方策とし平成19年1月、社会福祉法人「南高愛隣会」・麓刑務所・中津少年院・九州地方更生保護委員会・長崎保護観察所等で「合同支援会議」を立ち上げ、引受先のない入所者について、入所当初から、引き受け先の調整、療育手帳認定にかかる手続き、支援方針の策定などを連携して継続的に行うモデル事業を動き出すことができた。今後、更生保護施設の役割も具体的に検討しながら他の地域にも広げていくことを検討したい。