

# 触法・被疑者となった高齢・障害者への支援の研究

研究代表者 田島 良昭 (社会福祉法人 南高愛隣会 理事長)

## I | 研究目的

刑務所が障害者・高齢者「だらけ」になっている。この事実を知ったのは、平成16年に元衆議院議員の山本譲司氏の講演を聞いたのが始まりであった。

平成17年に勉強会を立ち上げ、平成18年からは厚生労働科学研究「罪を犯した障がい者の地域生活支援に関する研究」の研究代表者として、この問題に対する取り組みをスタートさせた。

矯正施設における実態調査から始まったこの研究では、家族にも恵まれず、支援者にも恵まれず、学校教育にも恵まれず、福祉のネットワークからもこぼれ落ちてしまったため、生きるために罪を犯す障害者・高齢者が矯正施設に多くいること、矯正施設退所後も司法サイドと福祉サイドの連携（情報）不足により出入りを繰り返していることが明らかになった。

この研究の成果が、「司法」と「福祉」をつなぐ地域生活定着支援センターの設置や、矯正施設・更生保護施設への福祉専門職の配置、社会福祉法人・NPO法人等による更生保護事業への参入等、矯正施設退所後の「出口」に焦点をあてた様々な制度へとつながった。

一方研究を進める過程で浮かび上がってきたのが、被疑者となって公判中であつたり、犯罪事実が認められたが、不起訴処分や起訴猶予処分となった者及び執行猶予判決を受けた、いわゆる「触法・被疑者」の問題である。

知的・発達障害者はその特性から、単なる懲役刑では反省を促せたり、順法精神を身につけさせ、再犯を防ぐ効果が薄いことが指摘されている。しかし現状ではその特性に応じた刑事施策が存在せず、犯罪要因となったものを何ら矯正されることなく社会復帰させている。

また、矯正施設に至る前段階にあたる、警察・検察での取り調べや裁判においても障害者・高齢者という法的弱者に対する支援体制は確立されていない。これは「被疑者・被告人」という罪を犯したと疑われる者だけでなく、被害を受けた被害者にとっても同様である。司法制度改革に伴い、平成21年に裁判員制度と被疑者国選制度がスタートし、司法のあり方が大きく変わる中で、こうした「不利益」な状況に対する迅速かつ適切な対応が求められるようになった。

こうした認識の上に立ち、矯正施設の前段階にあたる「入口」の部分に焦点をあて、法務サイド（警察・検察・裁判所）と福祉サイドが連携しどのような支援の網（セーフティーネット）を構築するかということをテーマに研究を実施することとなった。

## II | 研究方法

本研究では、犯罪学、社会学、法学、福祉等の各分野から5名の研究分担者に参加いただいた。それぞれの研究内容は以下の通りである。

### ○「刑事法学からの触法被疑者の実態調査と現状分析」(藤本哲也氏)

刑事司法制度(法務省サイド)と社会福祉制度(厚生労働省サイド)の連携によるセーフティーネットをどのように構築すべきか、ニュージーランド、アメリカ、イギリス、カナダの文献調査と、台湾、韓国の現地視察を行った。また、裁判前段階(警察・検察・裁判所)における高齢・知的障害者の実態を調査した。

### ○「弁護活動と福祉の連携に関する研究」(荒中氏)

触法被疑者・被告人となった障害者・高齢者に対する「良質かつ適切」な弁護活動が可能になるのかを探求すべく、日本弁護士連合会協力のもと日本司法支援センター・大阪弁護士会支援センター等の取り組みからその現場の実態や問題点を広く洗い出し、その問題点について考える方策を検討した。

### ○「法務と福祉の接点である更生保護に関する研究」(浜井浩一氏)

被疑者・被告人となった障害者・高齢者の拘禁を回避するために、どのような支援が必要か、刑事手続や更生保護に焦点をあて、①警察・刑事司法等の既存の統計の調査、②更生保護施設・保護観察所へのアンケート調査の実施、③弁護士会へのアンケート調査の実施、④諸外国(イタリア、ノルウェー、ドイツ、イタリア)における「司法」と「福祉」の連携の調査及び視察を行った。

### ○「福祉施設の支援の現状と可能性に関する研究」(小林繁市氏)

今後の触法障害者・高齢者支援のあり方と障害福祉及びおよび司法福祉における体制整備と連携システムに関する政策的検討のために、①国内における知的障害者施設、救護施設、広域相談支援所、発達障害者支援センター、特別支援学校に対するアンケート等の実態調査、②デンマークにおける触法知的障害者等に関する刑事司法制度の支援と現状についての調査を実施した。

### ○「触法・被疑者の地域社会内訓練事業の実施」(松村真美氏)

「触法・被疑者」となった障害者・高齢者を、矯正施設ではなく福祉事業所で受け入れ、再犯防止に向けた更生支援を行うモデル事業「地域社会内訓練事業」を全国4か所(長崎県、滋賀県、岩手県、栃木県)で実施した。

## Ⅲ 研究の結果

3年間の研究を通じた本研究班の成果は以下の通りである。

第一に、「触法・被疑者」となった障害者・高齢者の実態が明らかになったことである。

「起訴猶予となり、保護観察所に更生緊急保護の申出を行った高齢者・知的障害者」の調査によれば、平成21年12月及び平成22年1月の2か月間において227名の調査対象者の内、65歳以上は37名(16%)、知的障害もしくは知的障害の疑いがある者は8名(3.5%)であった。本調査は「触法・被疑者」段階での実態調査としては初の統計となる(藤本研究分担者)。

また、平成21年よりスタートした裁判員裁判においては知的・精神障害による心神喪失や心神耗弱が争点となる責任能力が問題となった事案が平成22年1月以降に判明しているだけでも40件あった(荒研究分担者)。一方で、弁護士会に対するアンケート調査では、担当していた被疑者・被告人の知的障害の程度について「あまり認識できていなかった」と答えた者が115名(30.3%)、「わからない」と答えた者が69名(18.2%)いる(浜井研究分担者)。この様に多くの弁護士・検察官・裁判官といった司法関係者が「触法・被疑者となった高齢・障害者」の存在にすら気付いていない実態が指摘された。

第二には、文献調査や現地調査によって、諸外国では対象者に対して様々な施策が存在することが明らかになった。

具体的には、①「触法・被疑者」となった障害者・高齢者のみを対象とした刑事司法手続が存在し、「司法」と「福祉」の連携によって実施されていること、②警察・検察段階において権利擁護のための

体制がとられていること、③経済学上の手法である費用便益分析により、警察の適切な早期介入とダイバージョンは、コスト削減になり国家財政にとってもプラスとなることも明らかになったことである。

①についてはデンマーク、ニュージーランド、イタリアが参考になる。

デンマークでは触法知的障害者は、逮捕後、警察・司法当局が「審査委員会」に対して処分についての助言を要請し、刑を免除される代わりに5段階の保護観察処分制度に基づいた判決が下される。対象者は専用または一般の知的障害者福祉施設にて矯正教育が実施される（小林研究分担者）。

ニュージーランドでは、知的障害法の中で起訴、あるいは有罪となった知的障害者に対して適切な処遇の選択と人権保護のため、強制的ケア及びリハビリテーションの規定を制定している（藤本研究分担者）。

イタリアでは刑罰としての拘禁刑が宣告された後に、受刑者の特性を考慮し、人道的かつ更生のために望ましい刑の執行方法を検討する「矯正処分監督裁判所（Tribunale di Sorveglianza：TDS）」が存在している。障害者・高齢者の場合、更生を考え代替刑として保護観察や自宅、公的福祉施設で刑を執行することが選択されやすいという（浜井研究分担者）。

②についてはカナダ、イギリス、アメリカ、ドイツが参考になる。

カナダでは、警察段階で触法精神障害者のための様々なプログラムが存在し、警察官と専門家による協働モデルが構築されている（藤本研究分担者）。

イギリスでは、警察段階におけるダイバージョンが重視されており、少年や精神障害者が逮捕された場合に、弁護権保障に加え、彼らを福祉的・心理的に援助する「適切な大人（Appropriate Adult：AA）」制度や、精神保健及び社会的ケアに関する諸機関と警察との連携にあたる「管区精神保健官（divisional mental health officer）」「精神保健連絡官（mental health liaison officer：MHLO）」が設置されている。（藤本研究分担者、浜井研究分担者）。

刑務所に収容された受刑者の56%が何らかの精神衛生上の問題があるアメリカでは、刑を終え地域に戻った者が、治療、職業訓練、住居等の支援を受けることで、常習犯を減らし、公共の安全を高めるための施策がとられている。①「セカンドチャンス法（Second Chance Act）」、②「精神障害犯罪者処遇及び犯罪減少法（Mentally Ill Offender Treatment and Crime Reduction Act）」、③精神障害に特化した裁判所「メンタルヘルスコート（mental health court）」の設置、④「予防的外来治療法（Preventive Outpatient Treatment）」等である（藤本研究分担者）。

ドイツでは、刑事訴訟法に精神障害者等に対する弁護権保障に関する規定が設けられており、知的障害、高齢者等の自ら防御することができない被疑者・被告人に対して、裁判長は請求又は職権で弁護人を任命することが認められている。被疑者には、取り調べ中も含めていつでも弁護人と自由に相談する権利が認められている（浜井研究分担者）。

第三にはこうした実態を踏まえて行った、「司法」と「福祉」の新たな連携に向けたモデル的实践「地域社会内訓練事業」において一定の成果を得たことである。

「地域社会内訓練事業」では、実際の更生支援を行う「地域社会内訓練事業所」と共に、訓練の始まりから終わりにかけてその必要性や期間、内容、効果等を検討するオンブズマン的な役割を果たす「判定委員会」、「更生プログラム開発委員会」「検証委員会」を設けた。（「判定委員会」「検証委員会」は長崎県でのみ、「更生プログラム開発委員会」は岩手県、栃木県、滋賀県、長崎県で実施）

「判定委員会」では、弁護士が中心となり矯正施設ではなく福祉での支援の必要性や妥当性を検討し裁判所へ「意見書」を提出する役割を担った。委員会に諮った8名の内5名については、一般の受刑者と同じ矯正教育では難しい障害者の現状と、「地域社会内訓練事業」の取り組みを踏まえ、実刑ではなく保護観察付執行猶予という判決が下った。

保護観察付執行猶予の判決を受けた者は、矯正施設ではなく障害者自立支援法の福祉事業所である「地域社会内訓練事業所」で支援を行った。「更生プログラム開発委員会」では、更生に向けた更生プログラムの開発に取り組んだ。4県での対象者は計17名いる。

また、長崎県では事業の効果（有効性）を検証する「検証委員会」を設けた。「検証委員会」に諮った7名の内、1名が「地域社会内訓練事業」を終了し通常の福祉サービスへ移行している。

福祉事業所での障害特性に合わせた支援が、対象者の「更生」に向けて効果的であることが、「検証委員会」の面接やモニタリングからも実証された。（松村研究分担者）



## IV | 考察

本研究によって、明らかになった「触法・被疑者」となった障害者・高齢者の課題は以下の通りである。

第一には刑務所の前段階において、ハンディキャップを持つ障害者・高齢者に対する支援体制が不備となっている状況である。

「障害者権利条約」第13条では、ハンディキャップを持つ障害者については、司法手続きにおいても、他の市民と平等にその権利が保障されるような手続きを求めている。しかし、現状においては、取り調べにおける「供述能力」、裁判における「訴訟能力」においても必要な支援体制は不備な状況にある。

前述の通り、アメリカにおける「メンタルヘルスコート」の設置や、イギリスにおける「適切な大人(AA)」の義務化等、諸外国においては対象者への権利擁護の支援体制が確立されているが、日本では対象者に対する支援体制は未整備となっており、本人の不利益となっている。

荒研究分担者は、被疑者段階での課題として6点を（①被疑者が孤独な状態に置かれるという問題、②供述録調書をめぐると問題、③密室での取り調べをめぐると問題、④障害者が捜査員に迎合しやすく、誘導されやすいという問題、⑤黙秘権をめぐると問題、⑥弁護人選任権をめぐると問題）を、公判段階での課題として4点を（①刑事責任能力をめぐると問題、②自白の任意性・信用性をめぐると問題、③情状鑑定をめぐると問題、④手話通訳制度の不整備をめぐると問題）指摘している。

平成22年には大阪府で知的障害者の自白調書を作成し起訴したが、その任意性・信用性を立証できないとして、検察自らが公訴取消しをした「大阪地検堺支部公訴取消事件」が起きているが、これは前述の課題点が表出したものといえる。

第二には、矯正・教育等における障害者・高齢者の処遇状況である。

裁判前段階と同様に、矯正教育においても、その特性に応じた刑事政策は存在していない。社会的保護の必要性が高い、罪を犯した障害者・高齢者を、その犯罪要因となったものを何ら矯正することなく社会に復帰させている状況は、「再犯防止」という司法的観点だけでなく、個人として地域で尊厳を持って生活する「基本的人権の享有」を知的障害者に全うさせていないという福祉的観点からも問題になる。

第三には、こうした背景にある日本の刑罰の目的である。

イタリアでは憲法第27条によって、刑罰は更生をめざすものでなければならないことが明記されており、これが「矯正処分監督裁判所(TDS)」や、刑務所と社会内をつなぐ処遇コーディネート機関「社会内(施設外)処遇(刑執行)事務所(Ufficio Esecuzione Penale Esterna: UEPE)」の設置につながっている。

日本では同法に対応している日本国憲法第31条には、刑事手続に関する権利規定のみがあるだけである。日本の量刑は犯罪に対する刑事責任の重さと価値的に同等の刑を科す「応報量刑主義」に基づいており、被告人の更生を意識した量刑を行うには限界がある。

刑事裁判や刑事処分において、応報又は一般予防にしか関心が無ければ、当然更生は本人だけの問題であり、社会復帰につなげていくための、例えば障害者の「特性」に配慮した刑罰の執行という視点は生まれてこない。

近年、高齢者の犯罪増加が問題となっている。平成12年と平成21年の高齢者の刑法犯の検挙人員を比較すると、検挙人員では約2.7倍、犯罪者率では約2倍となっている。この背景も同様の問題が指摘できるのではないかと考えられる。

こうした現状を総合すると、現在障害者・高齢者は障害や高齢という「特性」に対する支援がないまま犯罪事実が認定され、刑罰が科される可能性が高い状況であり、こうした刑事司法の基本的な姿勢が本研究の課題となった「触法・被疑者」となる障害者・高齢者を生んでいるといえる。

これを踏まえ、研究班としては以下の政策提言を行った。

- 一、警察段階、検察段階における、障害者・高齢者の「被疑者・被告人」に対して、取り調べにおける「供述能力」、裁判における「訴訟能力」への支援体制の整備
  1. 被疑者の人権を保障し、自白強要又は虚偽の自白等による冤罪を防止する観点から取り調べ段階での全面可視化（録音・録画）が望まれる
  2. 障害者・高齢者の取り調べには、その特性を理解し取り調べにあたる警察・検察官との通訳的役割を果たす「立会人（補佐人）」を同席させる
  3. 障害者・高齢者の国選弁護を担当した場合の弁護報酬に特別な加算制度を設ける
  4. 捜査機関（警察官、検察官）や、弁護士、裁判官といった司法関係者へ、障害者の特性や理解等のための研修・教育の充実
  5. 検察庁や裁判所等の刑事司法機関にソーシャルワーカー等の福祉専門職を配置する
- 二、被告人の「改善更生」や「再犯防止」を重視した量刑・刑事政策への転換
  1. 犯罪に至る背景や更生支援の可能性等を調査する「判決前調査制度」を導入する
  2. 被告人（障害者）を相当の期間、裁判所の観察に付し、しばらくの間、被告人の様子を観察し、その経過を見た上で最終的な判決を下す、少年審判における「試験観察」の様な中間的処分の導入・活用を行う
- 三、高齢・障害者を対象にした「司法」と「福祉」が連携した刑事政策の必要性
  1. 刑事手続の早い段階で司法手続きを回避（ダイバージョン）する障害者・高齢者を対象にした「第三の刑事政策」が求められる。
  2. 矯正施設ではなく、障害特性に合わせ福祉の視点から専門的な更生支援を行う「社会内訓練事業所（仮称）」を設置する
    - (1) 「社会内訓練事業所（仮称）」は法務省と厚生労働省が連携した事業として運営されることが望ましい
    - (2) 設置にあたっては同事業所の利用を社会内処遇として位置づけるような法的整備を行う
    - (3) ①権利擁護の観点、②効果的な更生支援のために、同事業のプログラムを判定・検証するオンブズマン的役割を持つ機関が必要になる
  3. 矯正施設退所者が中心となっている地域生活定着支援センターの業務内容を拡大する
  4. 「被疑者・被告人」の受け皿として更生保護施設の積極的活用

## V | 結論

平成18年からの厚生労働科学研究では、「司法」との連携は刑務所や少年院という「矯正」や、更生保護施設等の「保護」との連携が中心であった。

しかし、平成21年に発生した厚生労働省雇用均等・児童家庭局長（当時）村木厚子氏の「郵便不正冤罪事件」により検察のあり方が問われる中、警察や検察という「入口」の段階においても、「福祉」との連携を模索する新たな動きが始まろうとしている。

最高検察庁での制度改革推進の取り組みの中で、平成23年に分野別専門委員会の一つとして「知的障害者」部会が設置され、本研究班の提言を踏まえた議論がスタートしている。本研究班からも3名が参与や専門委員としてこの議論に加わっている。その中で、長崎県において、最高検察庁、長崎地方検察庁、長崎県地域生活定着支援センター、社会福祉法人南高愛隣会との4者の共働試行である二つの取り組みを紹介したい。

## (1) 「助言・立会人」の協働試行

平成23年7月に最高検察庁が発表した改革の現状と今後取り組むべき施策を示した「検察改革——その現状と今後の取組」では、今後取り組むべき施策の一つに「知的障害によりコミュニケーション能力に問題がある被疑者等に対する取調べの録音・録画」が掲げられるようになった。

平成23年7月「検察の在り方検討会議」での提言を受け、全国の地方検察庁では、知的障害者の取り調べの全面可視化（録音・録画）が行われるようになった。これに加え、東京、大阪、神奈川、名古屋の4地検では医学、心理学、教育学の専門家が取り調べに立ち会うことが試行されている。

さらに、平成23年12月から平成24年5月末までの6か月にわたり、全国の地方検察庁において知的障害者又はその疑いがある者に取り調べを行った場合、取り調べの状況と最終処分の結果等について最高検察庁へ報告することが求められている。このことにより、全国の検察官の知的障害者に対する関心が高まっている。

これまで、全く不明であった知的障害者の取り調べの実態が明らかになりつつあり、問題点等が新たに浮かび上がってきているのではないかと推察される。このような最高検察庁における改革の動きは大きな変化につながると期待している。

長崎県における「助言・立会人」は、この取り調べにおける立ち会いを進めたものである。長崎県地域生活定着支援センターから推薦を受けた、福祉の専門家が知的障害者（疑い含む）の取り調べに立ち会い、検察官からの依頼に基づき、①取り調べの前後における検察官に対する助言、②取り調べにおける通訳的役割、③取り調べにおける被疑者に対する助言を行うという、いわば「通訳的」な役割を行う。平成24年2月より既に実施されている。

「助言・立会人」は全面可視化（録音・録画）とセットで実施される。知的障害者はコミュニケーションに障害があることから、捜査官に迎合しやすく誘導されやすい「冤罪」の可能性や、事実に基づいた調書が作成できないおそれがある。「助言・立会人」を配置することで、適正な取り調べが行われることが期待される。

## (2) 「障がい者審査委員会」の試行

「障がい者審査委員会」は本研究で、松村研究分担者が実施した「地域社会内訓練事業」の「判定委員会」が発展したものである。「判定委員会」は弁護士が中心となり、「地域社会内訓練」の対象と思われる者が出た場合に、福祉による更生支援の必要性や、受け入れの諾否等を判断し、裁判所へ「意見書」を提出する。「判決前調査制度」の試行といえる。

この発展形である「障がい者審査委員会」は、弁護士ではなく福祉の専門家（更生相談所・児童相談所職員等）によって構成される。検察からの照会又は弁護士からの依頼があった、障害者（疑いを含む）の被疑者または被告人が対象となる。福祉の専門家が委員会を構成することで、弁護士、裁判所のみならず検察からの依頼も可能になる。

委員会は、被疑者・被告人について調査等を実施し、その障害の程度・内容や家庭環境、年齢等を踏まえ、①障害の程度、特性、生活環境等の指摘、②社会内処遇にあたって必要な配慮、③社会内での福祉的サポート内容（サービスメニュー、更生プログラム）を取りまとめる。平成24年6月からのスタートを予定している。

円滑な社会復帰のためには、刑事手続の早期の段階から、微罪処分、不起訴処分（起訴猶予処分）、処分保留等により刑事司法手続を回避（ダイバージョン）し、非処罰的処理方法を選択することが重要である。

「全面可視化（録音・録画）」「助言・立会人」「障がい者審査委員会」をセットで実施することで、知的障害者の特性に合わせて配慮された適切な処分・量刑判断が可能になる。そこでは通常の矯正処遇のみでは改善更生が難しいと判断された、「窃盗（常習累犯窃盗）」「詐欺（無銭飲食）」等の罪を犯した者は、司法手続を回避することが可能になる。そして隔離・拘禁を主とする従来の矯正処遇ではなく、「改善更生」や「再犯防止」を目的とする「司法」と「福祉」が連携した、新しい刑事司法の仕組みを作っていくことが必要になる。

現在は知的障害者が対象となっているが、長崎地検との協働試行を足がかりに、発達障害者、精神障害者、高齢者等へ広げてゆきたいと考えている。

## Ⅵ | おわりに

平成23年9月に制定された検察の基本規程では、「あたかも常に有罪そのものを目的とし、より重い処分の実現自体を成果とみなすかのごとき姿勢となってはならない。我々が目指すのは、事案の真相に見合った、国民の良識にかなう、相応の処分、相応の科刑の実現である」と検察の理念を謳っている。

この言葉を裏付けるように、実刑よりも軽い「保護観察付執行猶予」を、検察側が求刑するという衝撃的な判決が平成24年2月に長崎地方裁判所五島支部で出された。

「司法」の側は着実に変わろうとしている。

検察庁が受理する人員は約200万人いると言われている。その内刑事施設に入所するのは約3万人である。地域生活定着支援センターや指定更生保護施設という「出口」の施策は、この3万人を対象に設計された。長崎県での取り組みが制度化されると、微罪処分、不起訴（起訴猶予処分）となる約160万人が対象となる。このダイバージョンの仕組みが実現するには、彼らを支え、更生支援を行う地域の「受け皿」が必要になってくる。その役割として期待されるのは「福祉」の側である。

「罪を犯した障害者・高齢者」の取り組みは、「本来は福祉で支える人達を福祉が支えていなかった。申し訳ない！」という思いから始まった。そして「司法」と「福祉」の様々な連携が図られてきた。罪を犯した障害者に対して様々な施策がとられてきたが、被疑者・被告人と呼ばれる「罪に問われた障害者・高齢者」へと大きくその対象者が広がってきた今、一回りして「福祉」へそのバトンが戻ってきたといえる。「司法」が大きくその姿を変えようとしている中、「福祉」においてもその覚悟が問われている。福祉関係者の一層の奮起を期待したい。