

## 社会モデルと更生保護

内 田 博 文

- 一 ある新聞社説
- 二 司法福祉支援センターの活動
- 三 触法・被疑者となった高齢・障がい者への支援の研究  
司法福祉
- 四 更生保護の現状と課題
- 五 障害者権利条約と社会モデル
- 六 障がい者政策委員会差別禁止部会の提言
  - 1 障害者権利条約の発効と日本の批准に向けた課題
  - 2 障がい者政策委員会差別禁止部会の提言
  - 3 障がい者差別と司法手続
  - 4 障害者差別解消法の意義及び課題
  - 5 大分県条例素案
- 七 障がい者政策と司法福祉

八 司法福祉と社会防衛

九 社会的排除の問題

十 終わりに

一 ある新聞社説

二〇一三年一〇月二〇日の西日本新聞朝刊は社説で「障害者の再犯を防ぐには」と題して次のように主張している。

犯罪を繰り返すことを累犯という。知的障害のある人などが罪を犯した場合、出所後に福祉支援が受けられず社会復帰が妨げられ、結果として再び犯罪を起こす人も少なくない。このような累犯障害者や認知症の高齢者の再犯を防ぐには、どうしたらいいのか。社会的に大きな課題だろう。

累犯障害者の更生支援で実績のある社会福祉法人「南高愛隣会」（長崎県雲仙市）が、長崎市に「司法福祉支援センター」を設置した。捜査や公判段階で福祉の専門家が関わり、逮捕時から出所後まで一貫した支援で再犯防止に取り組む。全国初の試みである。着実に実績を積み重ねてもらいたい。センターには社会福祉士の資格を持つ職員二人が常駐する。障害者らが逮捕された場合、弁護士や検察から依頼を受けたセンターの職員が面接などを実施し、障害の程度や犯罪に至った背景などを調べる。不起訴処分や執行猶予判決を受けた場合を受け入れ施設を仲介するほか、公的福祉サービスを受けるための障害者手帳の申請なども行うという。

長崎県では二〇〇九年に設立された「地域生活定着支援センター」が障害者らを対象に、刑務所や少年院な

ど矯正施設を出所した後の支援に取り組んでいる。刑事処分前の更生にも積極的に関わってきたが、依頼の時機が重なるなどして十分に対応できなかった。このため、捜査段階から判決ができるまでの間に絞って力添えをする新たな組織を設立することになった。裁判員裁判の対象となる重大事件は精神科医や心理士等からなる「調査支援委員会」が担当し、出所者の支援をセンターが継続して担うなど、役割分担を明確にした。

こうした支援態勢の必要性を痛感させたのが、昨年七月に大阪地裁であった裁判員裁判の判決だ。自宅で姉を刺殺したとして、殺人罪に問われた男性に求刑を上回る懲役二〇年を言渡した。この男性は発達障害の一種、アスペルガー症候群で、弁護側は障害が犯行に影響したとして保護観察付きの執行猶予判決を求めていた。しかし、判決は障害の影響を認定したものの、「親族が同居を断り、社会的な受け入れ態勢もない」とし「社会秩序維持のため刑務所に長期間収容する必要がある」とまで指摘した。今年二月の二審で懲役一四年に減刑されたが、単に刑務所に長く収容することが再犯防止につながるとは到底思えない。

国内の刑務所などで、知的障害者らに即した矯正教育などを行うのは難しいのが現状だろう。専門的な知識も必要なだけに、矯正施設に全てを任せるには無理がある。しかし今のままだと、出所しても社会的に孤立して経済的にも追い詰められ、犯罪を繰り返す虞が拭えない。援助が必要な人には刑事司法手続きの段階から手を差し伸べる。そんな司法福祉支援センターの取組みが成果を挙げ、各地に広まることを期待したい。

マスメディアからは司法福祉支援センターの取組みに対してこのように高い期待が寄せられている。それは社会の各方面のみならず、学界からも表明されるところのものといえよう。行政当局においてもそれは同様ではないかと思われる。<sup>(1)</sup>

(1) 福祉臨床シリーズ編集委員会編・責任編集Ⅱ森長秀『司法福祉二〇 更生保護制度(第二版)』(二〇一三年、弘文堂)三頁でも、次のように説かれている。

「近年の犯罪の凶悪化・複雑化・無差別化などの傾向に反映される国民感情が、厳罰化の要請や犯罪者に対する厳しい視線となっていることは事実であり、素朴な正義感情として肯定できる部分も多々ある。しかし、排除の論理だけでは問題の根本的な解決にならないということもまた厳然たる事実である。犯罪者や非行少年を地域社会が差別と偏見を超えて受容し、自立と更生への意欲を援助・助長することにより社会の健全な一員の側に『引き入れて』しまうことが、再犯の防止や治安の安定にも資することにつながるものであり、いわば急がば回れの論理である。」

## 二 司法福祉支援センターの活動

南高愛隣会のホーム・ページ「社会への発信」によると、司法福祉支援センターを含む社会福祉推進事業の活動が次のように紹介されている。

### 事業名

罪に問われた高齢・障がい者等への切れ目ない支援のための諸制度の構築事業

### 事業実施予定期間

二〇一三年七月三〇日から二〇一四年三月三十一日まで

## 事業実施目的

罪を繰り返す高齢者や障がい者の再犯を防ぐためには、刑事手続きの「入口」・「出口」、そして、裁判から矯正施設といった「つなぎ目」で福祉の支援を行うことが重要である。「司法福祉支援センター」「調査支援委員会」「社会内訓練事業」「福祉的支援協力事業所協議会」「寄り添い弁護士」等の取り組みを実践に行うことで、刑事手続きの早期及び「つなぎ目」での福祉的支援の有効性を示し、制度化に向けての政策提言を行うことを目指す。

## 事業内容

### 1 「司法福祉支援センター」の設置【新規事業】（長崎）

・「被疑者・被告人」段階で福祉に繋ぐ支援が必要とされているなか、地域生活定着支援センターは現在の「出口」支援だけで手いっぱい、予算面でも「入口」支援への体制拡大が困難であることから、警察から裁判までの「入口」支援を専門に行う「司法福祉支援センター」を設置し、全国でのモデルの実施に向けた検討を行う。

・福祉の支援が必要と思われる「被疑者・被告人」・執行猶予となった障がい者等について、福祉への環境調整を行う。

・「調査支援委員会」の事務局を担う。

### 2 「調査支援委員会」の運営【継続事業】（宮城・和歌山・滋賀・島根・長崎）

・事務局が集めた情報に基づき、罪を犯した背景となった障がい特性や成育歴等を精査し、福祉による更

生支援の可能性はもとより、地域で生活していくために望まれる矯正施設又は退所後の処遇プログラムのあり方を検討する。

・事務局は、委員会において必要となる情報を調査し、必要に応じて福祉施設等への受け入れ調整を行う。  
・長崎においては、「司法福祉支援センター」の中に置き、対象者を比較的重い事案を中心に実施する。

### 3 「社会内訓練事業」等の実施【継続事業】（長崎）

#### ① 「社会内訓練」の実施

・「被疑者・被告人」・執行猶予となった障がい者等を、刑事手続の早期の段階から福祉へつなぎ、「再犯防止」に向け特性に合わせた更生支援を実施する。

#### ② 「更生支援検証委員会」の開催

・「社会内訓練事業」で受け入れた対象者への更生支援を評価し助言を行う「更生支援検証委員会」を実施する。

・「社会内訓練事業」を行う際には、「更生支援検証委員会」による評価を受けることを必須とすることで、不適切な支援による人権侵害を防ぎ、「社会内訓練事業」の信頼を高める。

#### ③ 「更生プログラム開発委員会」の開催

・専門家との連携により、「社会内訓練事業」における更生支援プログラムの開発を専門的に行うための「更生プログラム開発委員会」を立ち上げる。

#### 4 「福祉的支援協力事業所協議会」開催【継続事業】（宮城・東京・和歌山・滋賀・島根・長崎）

・福祉的支援を行う事業所、更生保護施設、医療機関、慈善事業団体等で構成される「福祉的支援協力事

業所協議会」を立ち上げ、ネットワークの強化と公的施設を中心とした新たな「受け皿」の確保を目指す。

5 「寄り添い弁護」の実施とあり方検討会の開催【新規事業】（予定・宮城・神奈川・東京・大阪・長崎）

① 「寄り添い弁護士」の実施

・警察段階から実刑判決・矯正施設退所後まで切れ目なく関与する弁護士のあり方を探る。具体的には次の通りである。

・矯正施設収容中の対象者への定期的な面会を通じて、施設内処遇の妥当性や問題点を明らかにし、法的視点からのアドバイスをを行う。

・矯正施設収容の際に裁判時の情報を引き継ぐことや、仮出所の上申書の作成を法律家が行うことで、できるだけ早期の仮出所を可能にする。

・国選弁護人が選任されない期間に必要な活動を行うこと、実刑判決を受けた被疑者について、矯正施設に対して処遇にあたって障がい特性に配慮すること（PFI刑務所への収容等）及び早期に特別調整に乗せるように要請すること等によって、裁判と裁判の間の空白・裁判と刑務所との間の空白を埋め、支援の切れ目をなくす。

・「社会内訓練」における「更生支援検証委員会」等に参加し、本人の権利保障を行う。

・ケース会議への出席等を通して福祉機関と連携し、円滑な社会復帰を妨げる法的問題（多重債務の整理、法的後見人の設定、生活保護申請同行等）を解決する。

② 「寄り添い弁護士委員会」の試行（検討中）

- ・ 福祉的支援が必要な対象者を担当している弁護士に対してアドバイスを行う。
- ・ 弁護士の福祉的な知識を深めるための研修等を行う。
- ・ 福祉の専門家が特別弁護士として弁護士と協働できるよう委員会を組織する。

③ 「寄り添い弁護士」のあり方検討

- ・ これまで裁判中のみでなく依頼人と継続的な関係を持ってきた弁護士に対して、国選弁護士制度で生じる狭間やそれを埋めるための方法論、裁判後も関わっていくために望まれる費用等の支援策について及び、各地の弁護士会におけるスーパーバイズの取組みについて聞き取りを行い、これまで行われてきたさまざまな「寄り添い」を制度化につなげる。

- ・ 「寄り添い弁護士」として活動する弁護士と事務局との打ち合わせ会議を行う。

- ・ 「寄り添い弁護士」や有識者等による検討会議を行い、具体的な役割・費用等の制度化へ向けた提言へとつなげる。

6 「政策検討会議」の開催

① 「調査支援委員会」事前協議会」の開催

- ・ 「調査支援委員会」を実施する各県において、事前に弁護士・検察・地方更生保護委員会・地域生活定着支援センター等の関係する各機関への「調査支援委員会」実施にあたっての説明、役割確認を行うことで、事業の取りかかり・委員会運営をスムーズにする。

② 「研究合同会議」の開催

・実務者・行政機関による合同会議を行い、事業の実践方法の確認と評価及び情報共有を行うことにより効果的な実践につなげていく。

③「政策検討会議」の開催

・事業の実施状況を随時取りまとめ、効果的な実践と政策提言へとつなげるために、事務局と行政機関等による「政策検討会議」を開催する。

7 「切れ目ない支援」のためのガイドブック作成

・全国での実施に向け、本事業における取り組みを基に、司法手続きに伴走する福祉のあり方をまとめたガイドブックを作成し、福祉と司法の両者に向けて「切れ目ない支援」の啓蒙・啓発を図る

事業の効果及び活用方法

矯正施設から社会へと戻る際の司法と福祉の狭間が問題とされ、刑務所への社会福祉士の配置や地域生活定着支援センターの設置等の取り組みがなされてきた。しかし、「狭間」はそこだけではなく、司法制度と司法制度の間にも存在する。

これは一見して、福祉ではなく、司法制度の問題であるように思われるが、福祉とは、障がいがあっても公的扶助やサービスによって安定した生活を送ることができることである。刑事手続きにおいては障がいの有無にかかわらず不安定な立場に置かれるからこそ、福祉による「切れ目ない支援」が必要である。また、罪を犯した人の社会復帰支援と福祉はともに社会で生きる力の弱い人を支えてきた。司法システムに乗せられた障がい者は最も生きる力の弱い人であり、そこにこそ福祉の支援が求められているのである。

本事業によって、「切れ目ない支援」が実現し、これを制度化することができれば、「障害者権利条約」第一三条一項で求められる、障がい者が捜査段階及びその他の予備段階も含めたすべての法的手続きにおける、他の市民と同程度の司法アクセスを実現することができる。

また、本事業は、障がい者が障がいゆえに不利益な立場に立つことを防ぎ、個人として地域で尊厳を持って生活することを実現することによって、障がい者の「基本的人権」を保障することにも寄与することができる。

南高愛隣会のホーム・ページに掲げられている社会福祉推進事業の活動についての説明は以上である。社会の各方面などから注目されている所以である。<sup>(2)</sup>

(2) 伊藤富士江編著『第二版司法福祉入門 非行・犯罪への対応と被害者支援』(二〇一三年、上智大学出版)二二九頁によれば、次のように説かれている。

「更生保護の現場では、従来から関係機関・団体との連携については特に重要視し、様々な取組を進めてきたところであるが、最近における犯罪・非行内容の質的变化、また、犯罪・非行に対する人々の意識変化や世論動向、経済的不況による対象者の就職難や生活苦等、更生保護関係者の努力だけでは対応しきれない様々な問題が発生し、困難な状況が進展しつつある。さらに、近年における『医療観察制度』や『犯罪被害者等施策』あるいは『刑務所出所者等総合的就労支援対策』等各種の『就労支援施策』の更生保護への導入は、従来にも増して、矯正施設、公共職業安定所、福祉事務所等関係する機関・団体への円滑な連携の必要性を増大させつつある。」

三 触法・被疑者となった高齢・障がい者への支援の研究

南高愛隣会のこのような社会福祉推進事業は、厚生労働科学研究（障害者対策総合研究事業（身体・知的等障害分野））として行われた「触法・被疑者となった高齢・障害者への支援の研究」がベースとなっている。同科学研究については、二〇一一年（平成二三年）五月、研究代表者・田島良昭（南高愛隣会理事長）の名で、平成二二年度総括・分担研究報告書が厚生労働省に提出されている。報告書の目次は次のようになってい

I. 研究代表報告

触法・被疑者となった高齢・障害者への支援の研究

田島 良昭（社会福祉法人 南高愛隣会理事長）

II. 研究分担報告

1. 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（中央大学法学部教授）

2. 弁護活動と福祉の連携に関する研究

荒 中（荒・大橋法律事務所弁護士）

3. 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（龍谷大学法科大学院教授）

4. 福祉施設の支援の現状と可能性に関する研究

小林 繁市（社会福祉法人 北海道社会福祉事業団参与）

5. 触法・被疑者の地域社会内訓練事業の実施

松村真美（社会福祉法人 南高愛隣会 常務理事）

このうち、「刑事法学からの触法被疑者の実態調査と現状分析」の研究結果の概要は次のようなものである。

①裁判前段階（警察・検察・裁判所）における触法障害者の実態調査と、②海外における触法・被疑者となった障害者に対する刑事法制度と社会福祉制度の連携の文献調査を実施した。①については、平成二十一年一月及び平成二十二年一月の二か月間に保護観察所に更生緊急保護の申出を行った起訴猶予者二七人についての調査を行った。知的障害ありは一％、疑いありは二％、また六五歳以上の高齢者は一六％であった。②については、平成二十二年度はアメリカとイギリスを対象に実施した。現在のアメリカでは州刑務所に収容された受刑者の五六％が何らかの精神衛生上の問題があり、その対策として、①「セカンドチャンス法（Second Chance Act）」（二〇〇七年）、②「精神障害犯罪者処遇及び犯罪減少法（Mentally Offender Treatment and Crime Reduction Act）」（二〇〇四年）、③「メンタルヘルスコート（mental health court）」、④「予防的外来治療法（Preventive Outpatient Treatment）」等の施策がとられている。イギリスは一九五九年と一九八三年の精神保健法にはじまり、精神障害者の解放治療の先駆的国家といわれている。少年や精神障害等（ママ）が逮捕された場合に福祉的・心理的に援助する「適切な成人（appropriate adult）」の義務化、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)」の設置をはじめ、逮捕前・逮捕後の各段階において、警察・検察・司法監察医の関与により、早期にダイバートする体制が敷かれている。また、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ションは、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。

「弁護士活動と福祉の連携に関する研究」の研究結果の概要も次のようなものである。

前年度の研究テーマにおいて明らかになった刑事裁判の弁護士における福祉的対応の可能性と課題の整理・対応の検討をさらに深化させていくために、平成二二年度は①本研究に関する日本弁護士連合会の活動の特徴を既存の統計調査から明らかにし、②日本司法支援センター（法テラス）スタッフ弁護士等から弁護士活動の詳細調査、③大阪弁護士会による障害者刑事弁護士サポートセンターの支援実態の調査分析を行った。平成二三年二月一日現在日本司法支援センターとの刑事国選に対応する契約弁護士数は一八、〇〇〇人を超え、被疑者国選弁護士事件は毎月二〇〇件前後を推移している。裁判員制度において責任能力が問題になった案件は平成二二年一月以降に判明しているだけでも四〇件以上となっている。日本司法支援センタースタッフ弁護士への調査では、障害があることに気付かないまま、判決に至っている事件が相当数存在していることや、障害者刑事弁護士サポートセンターへの調査では、要支援者への弁護士活動に対する支援が効果的である一方で、相談件数が月二〜三回にとどまっていることが明らかになった。これら調査結果を踏まえ触法障がい者に対する、司法関係者への啓蒙を目的として、①シンポジウム「触法障がい者への司法福祉的アプローチ」の企画・開催（平成二二

年一二月)をはじめ、②雑誌「季刊刑事弁護ビギナーズ」「季刊刑事弁護」への「触法障がい者への弁護」についての掲載の働きかけ、③各弁護士に対するチラシ作成・配布を行った。

「法務と福祉の接点である更生保護に関する研究」の研究結果の概要も次のようなものである。

平成二二年度は、①更生保護年鑑等の統計分析、②更生保護施設・弁護士に対するアンケート調査、③地域生活定着支援センターへのインタビュー調査、④諸外国における刑事司法と福祉の連携の文献調査を実施した。②については、矯正施設から提供される個人情報不足や、受け入れ後に生き甲斐を持たせることの困難性が、更生保護施設が対象者の受け入れに積極的でない要因となっていることが明らかになった。④については、本年度はノルウェー、イタリア、ドイツ、イギリスを対象とし、ノルウェー及びイタリアは現地調査を実施した。ノルウェーでは、福祉によるセーフティーネットを整えることで、結果として本研究課題のような対象者は存在していない。イタリアでは、憲法において刑罰は更生を目的とすることが明記されており、適切な刑の執行形態(内容)が「矯正処分監督裁判所(Tribunale di Sorveglianza: TDS)」で検討され、障害者や高齢者の場合は代替刑として刑務所ではなく、保護観察や自宅、公的福祉施設で刑が執行されている。また、ドイツやイギリスでは、取り調べの段階から、福祉的な素養を持つ専門職(イギリスでは「適切な大人…Appropriate Adult」)が寄り添うことで、捜査官や検察官、裁判官に対して配慮を促すことが可能になり、対象者の人権擁護が可能となっている。

「福祉施設の支援の現状と可能性に関する研究」の研究結果の概要も次のようなものである。

①知的障害者施設居住支援部門における対象者とその支援に関するアンケート調査、②先進的な支援施設と地域連携支援システムに関する事例の集約と類型化、④地域生活定着支援センターと知的障害者施設の地域連携体制の現状把握、⑤地域生活移行個別支援特別加算に関する実態把握、⑥デンマークにおける触法知的障害者保護観察処分制度に関する研究を実施した。

「触法・被疑者の地域社会内訓練事業の実施」の研究結果の概要も次のようなものである。

長崎県の「地域社会内訓練事業所」におけるモデル的実践を中心に、同事業の必要性、妥当性や期間の検討を行う「判定委員会」、同事業の効果（有効性）を検証する「検証委員会」、更生プログラム内容を検討する「更生プログラム開発委員会」の、オンブズマン的役割を担う三つの委員会を立ち上げ、「地域社会内訓練事業」の仕組み作りに取り組んだ。「判定委員会」「検証委員会」は長崎県で、「更生プログラム開発委員会」は、全国四か所（岩手県、栃木県、滋賀県、長崎県）で実施した。「判定委員会」に係った対象者は四名であり、この内二名に対して「判定委員会」から裁判所に対し「意見書」を提出した。「検証委員会」については、対象となっている長崎県の地域社会内訓練事業所での訓練対象者は七名であり、先ずは更生プログラム開発委員会と合同で、プログラム作成の基礎となるアセスメントの内容や方法等についての検討を行うと共に、更生プログラム作成プロセスへの参加・協力・助言を行った。「更生プログラム開発委員会」では、長崎県七名、滋賀

県三名、岩手県一名、栃木県二名の計二三名を対象として福祉的改善支援（訓練）を目的とする、地域社会内訓練の更生プログラムの開発に取り組んだ。「判定委員会」で意見書を提出した二名の内、一名は「判定委員会」による「意見書」、地域社会内訓練事業所による「確約書」、地域生活定着支援センターによる「確約書」が初めて公判で採択された。また、一名については、第一審で実刑判決が下っていたが、第一審後から控訴審に至るまで「地域社会内訓練事業所」で更生プログラムを利用し、その更生に向けた取り組みや対象者の障がい特性等が控訴審において認められ、保護観察執行猶予判決が下った。

これらの研究結果を踏まえ、報告書は本研究成果の学術的意義を次のように整理している。

藤本分担研究者、浜井分担研究者による調査研究によって明らかになった、①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「適切な成人」の義務化によって対象者の人権擁護のための体制がとられていること、②刑罰の目的を「更生」とすることで、イタリアの「矯正処分監督裁判所」に代表される刑事司法制度と福祉制度の連携で、対象者を社会へダイバートする様々な道が用意されていること、③刑事司法段階への早期介入は再犯防止の点でも費用便益の点においても効果的であることは、今後の制度設計に向けて参考になる。

行政的意義についても次のように整理している。

本研究では、刑事司法と福祉との連携によって、対象者の人権保障を貫徹する施策を設立することが期待されている。これまでは「触法・被疑者」となる高齢・障害者の実態や実情が把握できていなかったが、藤本研究分担者の調査により、「触法・被疑者」の中でも、保護観察所に更生緊急保護の申出を行った起訴猶予者の実態が明らかになった。松村研究分担者が行った、「触法・被疑者」となる高齢・障害者への矯正・教育等を実施する「地域社会内訓練事業」では、モデル的に実施している「判定委員会」による「意見書」が公判で採択され、控訴審において「地域社会内訓練事業所」での更生プログラムの利用を踏まえた判決が下った。これは将来の制度化を見据えた上で大きな成果といえる。また、荒研究分担者が行った裁判員制度と被疑者国選弁護制度における現状分析および日本司法支援センタースタッフ弁護士への調査と、それを踏まえた「触法・被疑者」となる高齢・障害者への司法福祉的支援に関する啓蒙活動をはじめとする具体策の試みは、対象者の「人権擁護」の体制を確立する上でも、有意義であった。

これらを踏まえて、報告書は次のような結論を導き出している。

本年の調査研究及びモデル的実践から、「触法・被疑者」となる高齢・障害者の課題として以下の点が見えてきた。

第一には日本の刑事司法における刑罰の目的の問題である。浜井研究分担者の調査によれば、イタリアにおいては憲法第二七条によって、刑罰は更生をめざすものでなければならぬことが明記されており、これが「矯正処分監督裁判所」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）刑罰執行支

援事務所 (Ufficio Esecuzione Penale Esterna : UEPE)」の設置につながっている。だが、日本においては、イタリアの憲法第二七条に対応する条文の第三一条には、刑事手続に関する権利規定のみがあるだけである。最高裁判所が裁判員向けに作成したパンフレットには、「犯罪の被害を受けた人が、直接犯人に報復したのでは、かえって社会の秩序が乱れてしまいます。そこで国が、このような犯罪を犯した者に対して刑罰を科す」と記載しており、最高裁が刑罰の目的を「応報」にしていることが伺える。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刑罰の執行という視点は生まれてこない。こうした刑事司法の基本的な姿勢が、本研究課題の「触法・被疑者」となる高齢・障害者を生んでいることが明らかになった。

第二には、それゆえに本研究が目指す「更生」に重点をおいた更生教育の必要性が改めて確認された。本研究では「地域社会内訓練事業」をモデル的に実施した。しかし、「保護観察付執行猶予」の必要性を主張する福祉側と、単純執行猶予判決が認められる事案で、保護観察付執行猶予を求めることは対象者の不利益処分になるとする弁護士の間で意見の相違があった。また、「地域社会内訓練事業」は福祉事業所として運営されている。同事業所の利用を前提とした判決が出てその利用を拒否する対象者が出たが、現行制度においてはその意志を尊重するしかない。被疑者・被告人段階での支援に関しては、「地域社会内訓練事業」利用への強い動機付けが必要不可欠である。「地域社会内訓練事業」の設置と平行して、「保護観察付執行猶予」が不利益処分とならないような新しい保護観察制度の創設や、少年審判という「試験観察」のような中間的処分の刑事裁判における導入等、制度面での整備の検討も望まれる。

第三には、「被疑者・被告人」段階における、対象者の人権擁護の支援体制の必要性である。藤本研究分担

者、浜井研究分担者の調査では、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「適切な成人」の義務化等、諸外国においては「被疑者・被告人」段階において、対象者の人権擁護の支援体制が確立されていることが明らかになった。しかし、荒研究分担者の研究によれば、日本においては「被疑者・被告人」となった高齢・障害者に対する支援体制が未整備となっており、本人の不利益になっている。荒研究分担者は、被疑者段階での課題として六点（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問題、③密室での取調べをめぐる問題、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黙秘権をめぐる問題、⑥弁護士選任権をめぐる問題）を、公判段階での課題として四点（①刑事責任能力をめぐる問題、②自白の任意性・信用性をめぐる問題、③情状鑑定をめぐる問題、④手話通訳制度の不整備をめぐる問題）を指摘している。平成二二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。①取り調べ場面の「全面可視化」、②取調べに対して弁護人の立会いを認めること、③捜査機関（警察官、検察官）に対する障害者に対する適切な対応方法の研修・教育の具体的な施策が必要になる。また、荒研究者の日本司法支援センターのスタッフ弁護士を対象とした調査では、障害があることに気がつかないまま、判決に至っている事件が相当数存在していることも指摘されている。捜査機関と共に、弁護士が早期の段階で障がい（ママ）に気付ける様に、啓蒙活動等を行う必要がある。平成二三年度はモデル事業を継続し、更に事例を積み重ねると共に、上記の課題点及び本年度の研究成果を踏まえながら、制度設計に向けたより具体的な取り組みを行う。

「触法・被疑者となった高齢・障害者への支援の研究」に関する平成二二年度総括・分担研究報告書の概要は以上である。これまでには見られなかった体系的・組織的な研究で、実践的にも優れているといえよう。<sup>(3)</sup> 刑事司法と福祉との連携によって対象者の人権保障を貫徹する施策を設立することが期待されるとするなど、本研究の意義は極めて高いものがある。<sup>(4)</sup> 最高裁が刑罰の目的を応報に置いていることが期待されるとするなど、本研究の意を生んでいるとの分析も興味深い。刑罰は更生を目的としなければならぬとの主張は従前の刑事司法の在り方にパラダイム・シフトの転換を迫るものといってもよい。

(3) ちなみに、罪を犯した知的障がい者・高齢者支援及び触法精神障がい者支援の課題については、加藤幸雄・前田忠弘監修／藤原正範・古川隆司編『司法福祉 罪を犯した人への支援の理論と実践』(二〇一三年、法律文化社)一九頁以下、二九頁以下及び四三頁以下、福永圭也「知的障害者の地域生活支援における司法・厚生領域との連携プロセス」司法福祉学研究一〇号(二〇一〇年)五八頁以下、古川隆司他「シンポジウム／加害行為のあった高齢者、知的障害者に司法福祉はどう向き合うか」司法福祉学研究一三三号(二〇一三年)一八〇頁以下、等を参照。

(4) ちなみに、改正社会福祉法八三条により都道府県レベルでの福祉サービスに係る苦情処理機関として都道府県社会福祉協議会に設置された「運営適正化委員会」の紛争解決機能については、佐藤みゆき『運営適正化委員会の苦情解決』における『紛争解決』機能の展開可能性」司法福祉学研究一一号(二〇一一年)八三頁以下等を参照。

#### 四 司法福祉

司法と福祉の広範な分野における連携の必要性が総論的にも各論的にも語られ、連携の旗印として「司法福祉」

概念が生み出されている。日本司法福祉学会も多くの研究者、実務家等の参加を得て設立されている。更生保護もこの連携の主舞台の一つとされている。そこで、「司法福祉」関係者によれば、司法福祉の意義、司法と福祉の関係、司法福祉研究の現代的課題、司法福祉と人権などどのように説かれているかをここで先ず概観しておくことにしたい。

#### 1 司法福祉の展開の要因

司法福祉が貧困で改善の必要があることは国も認めるところで、法務省保護局長によれば次のように指摘されていた。<sup>(5)</sup>

昨年（一九七四年―引用者）十二月、衆議院の法務委員会において、野党の議員から法務大臣に対し、社会福祉と対比して、今後、司法福祉を大いに考えて行かなければならないのではないかという趣旨の質問がなされた。……国会では、前記のように社会福祉と対比して、もっと司法福祉を充実するように強調されたが、従来から、厚生省所管の社会福祉施設に比して法務省所管の更生保護会に対する国の援助が少ないことが指摘されている。法務省においても、これが格差是正に努力し、この程ようやく、ほぼ足並みを揃えるようになった。……福祉国家への移行といわれながら、司法福祉の面が社会福祉の面ほど強調されないのは種々の原因があると考えられるが、それには、やはり対象者が犯罪や非行を行った者であるという点が大いのではないだろうか。この観点から更生保護の実態を説明して、ご理解をいただきたいと思う。

五年前には約一六〇団体あった更生保護会が現在一〇六団体になった原因の一つにこの収容率の低下による

経営困難が挙げられている。現在各更生保護会は経営の合理化に多大の努力を傾注している。更に、更生保護会のかかえている問題の一つに、職員の確保といった難問がある。……各更生保護会は職員の確保、更には、職員の待遇改善に種々努力を重ねているが、問題解決には程遠い実情である。法務省においては、……本年度から発足した長期展望に立った更生保護マスタープラン策定作業の第一番目に更生保護会の問題をとり上げ、同会の積極的活用により保護人員の増加を図るなどその経営安定化のための方策を検討することとしている。……この際強調しておきたいのは、この更生保護会の運営には地域社会の理解・協力が絶対に必要であるということである。……更生保護会は附近に不安を与えるからという理由で移転運動を起こされているところがある。しかし、更生保護会は地域社会のいわば福祉に貢献しているとも言えるのである。……更生保護会自身そのイメージを払うべく努力を重ねている。例えば、町内の集会には更生保護会の施設を開放し、収容者自ら毎朝附近の清掃に当るなどがそれである。更生保護会の必要性、存在意義を是非ともご理解いただきたい。

司法福祉の展開には障害者政策の影響も大きいとされ、この点が次のように解説されている。<sup>(6)</sup>

平成一八年四月からは、遅れていた精神障害者の支援を含めた三障害者（身体・知的・精神）施策を一元化した「障害者自立支援法」が施行された（厚生労働省が国の施策として障害があっても地域で自立できる社会を目指すため地域が中心となり障害者福祉サービスや支援事業を展開することになった）ことが、より、一層連携の必要性を高めた理由だと思います。矯正・保護の分野においても、これに合わせ、刑務所・少年院を出所・退院者を含め障害者や高齢者の再犯防止が注目され、厚生労働省と法務省がタイアップして、平成二一年

度から各都道府県に「地域生活定着支援センター」が開設されており、罪を犯した障害者や高齢者を矯正施設から円滑に地域社会に移行できるように保護観察所の依頼を受けて環境調整を含む福祉による支援が行われるようになりました（いわゆる「特別調整」）。

司法福祉の展開については、国民の理解不足だけではなく、新自由主義との関係も忘れることはできない。次のように説かれているからである。<sup>①</sup>新自由主義が司法と福祉の連携を必然化していることがよくわかる。

司法福祉は、少年司法分野を中心に発展してきましたが、近年の領野の拡大には著しいものがあります。それは、社会福祉サービスにおいて法律的問題解決を必要とする度合いが高まっているからだろうと思います。あるいは法律的決着がなされたとしても福祉的な（教育、福祉、心理などの）サービスが乏しいと折角の決着の意味が半減してしまうという認識が高まったからだと思われます。……刑務所に社会福祉士等が配置されました。地域生活定着支援センターが各地で作られ、そこでも社会福祉士等が採用されています。高齢または障害のある刑余者の社会復帰を支援するためのものであることは周知のとおりです。監獄法が改正され、受刑者の更生、社会復帰に向けた矯正教育を重視するようになりました。それと連動して、社会に円滑に復帰できるための中間的処遇が見直されたのです。仮釈放が難しく、満期となっても社会に受け皿がない場合の福祉的な支援をどうするかが課題となっていたのです。更生保護の分野でも、保護観察所による自立更生保護センター、就業支援センターや更生保護活動サポートセンター設置を進めようとしています。

チェザーレ・ベッカリアは、『犯罪と刑罰』により、法律は最大多数の最大幸福に資するものであり、基

本的人権を侵害してまで刑罰を科せないことを述べています。また、刑罰権のために社会契約として差し出された最小限の自由という考え方は、共生社会を前提としており、のちのノーマライゼーションの思想につながっているようにも思います。新自由主義的な競争原理と自己責任論が強まる過程で、厳罰化の流れが際立ったように思われます。ベッカーリアは、罪刑法定主義の前提として、平均的市民を想定しました。現実には、裁かれる多くの罪びとは、自己責任がとれるほど自由でも、競争を行うスタート地点にもつけない人が大多数です。罪びとが、社会から孤立し、ハンディキャップとソーシャル・リスクとを抱え込み、犯罪に限りなく接近しているとしたら、司法的な決着にも増して、福祉的なサービスの恩恵を多くしなければならぬことは言を俟たないのではないのでしょうか。

再犯防止が司法福祉の充実を促している面も看過し得ない。次のように訴えられている。<sup>(8)</sup>

平成一二年から平成一七年までの間に少年院を出院した者のうち、出院年を含む五年間に再入院又は刑事施設への入所をした者の比率は、それぞれ一五・四〇一七・四％、八・七〇九・六％とあり両者を合わせる。と出院者の四分の一前後が再犯をしている実態が明らかになっている。……非行対策については、再犯者にもっと重点を置いた対策がなされてもよいように思われる。……いままでのように、なにがしかの矯正教育をし、ただ統計的にこういう数値が出ましたというだけでは、再犯の防止のための努力がなされているとはいえないのではないかと考えられる。

(5) 古川健次郎(当時・法務省保護局長)「司法福祉について―社会を明るくする運動月間に寄せて―」自由と正義二六巻七号(一九七五年)七〇頁以下。ちなみに、菊池馨実「司法福祉と社会福祉―触法高齢者・障害者支援を中心に」日本社会保障法学会編『新講座・社会保障三ナショナルミニマムの再構築』(二〇一二年、法律文化社)三一五―三一六頁によれば、次のように指摘されている。

「従来刑事司法の領域では、矯正施設入所中に加えて更生保護制度においても、福祉ニーズを有し当然には自立が困難な高齢者や知的障害者に対する配慮が十分でなく、また福祉領域との連携もほとんどなされてこなかった。……何らかの対策を講じる必要性がようやく認識され、法務省と厚生労働省の協力の下、二〇〇九(平成二二)年度以降、高齢者又は障害を抱え自立が困難な者の地域生活定着支援に向けての取り組みがなされるに至った。」これらの諸事業の実施に先立ち、二〇〇六(平成八)年度以降、罪を犯した障害者を地域で支えるためのいくつかの調査研究がなされていた。ここから、事業化の発端となったのは高齢者というよりは触法障害者の地域生活支援に焦点を当てた取り組みであったことが伺える。」

(6) 天野文行「少年矯正と社会福祉との連携の現状と課題―京都医療少年院における社会福祉との連携状況について」犯罪と非行一六七号(二〇一一年)九〇頁。守屋克彦「司法福祉研究の現代的課題」司法福祉学研究創刊号(二〇〇一年)六頁も、「地域社会から非行のある少年を排除しよう、非行を予防しようと言う発想に急なあまり、非行を犯した少年を再び地域社会に迎え入れようとする発想やその基礎になる司法福祉の考え方があまりにも乏しいことを、本当に残念に思わざるを得ません。」としている。

(7) 加藤幸雄「更生保護と司法福祉」犯罪と非行一六七号一頁―四頁。

(8) 前川勤「司法福祉論―少年非行と更生保護―」東北法学三七号(二〇一一年)一〇六頁及び一一五―一六頁。藤岡淳子「刑事司法と社会福祉の連携の現状と課題―再犯予防の観点からみた連携―」犯罪と非行一六七号六一―一五頁でも、次のように指摘されている。

「社会の動きを反映して、矯正・保護の分野では、犯罪者の社会復帰と再犯防止を目標とする改善更生を図るための制度及び体制の充実が目指されている。」「この中で、社会内処遇における支援等の充実、特に、就労支援と福祉的な支援を必要とする者に対する支援は、社会福祉との連携なくしては、達成しえないことは明らかであろう。」「個人の多様なニーズに応える地域での総合的な支援として、刑余者（福祉の分野では前科者の意味でこの言葉を使うことが多いようである）、特に福祉の分野で熱心な取り組みが行われてきた、援助を必要とする障がいのある刑余者や高齢の刑余者を対象に、地域生活支援を行い、矯正・保護と社会福祉をつなげるという機運が高まった。」「矯正・保護の側のラプコールに応えるだけではなく、社会福祉側の改革の流れにも合致していたのであり、刑務所への社会福祉士配置促進、地域生活定着支援センターの設置、保護観察所に調整担当の保護観察官を配置する、更生保護施設に福祉スタッフを配置するといった具体的な方策が進められることになった。日本の社会全体の動きを反映している施策の動きであろう。」「論点は、刑事司法と社会福祉との連携が、もし再犯を少しでも防止することを大きな目標としているのであれば、家族、学校・職場・関係機関、地域社会等の社会的サポートと社会的資源をコーディネートするのは、ソーシャル・ワークの仕事であるので、社会福祉の果たしうる役割がもちろん極めて重要であるが、同時に、個人への心理教育的な働きかけを実施する臨床心理学における知見、そしてそれら人間科学の知見を十二分に活用するために、再犯防止という目標に照らして、全体を組織化し、適切に運営するための刑事政策、刑事司法行政の枠組みが不可欠となる、ということである。」「再犯防止に関して、施設内処遇と社会内処遇の連携（あるいは一体化）、すなわち、臨床心理学的实践と社会福祉、そして刑事政策と司法行政との連携、さらに限定すれば、保護と矯正の連携が鍵となることは、データからすると明らかであるように思われるが、……ようやく少しずつ取り組みが始まったと言えるような段階であり、まだこれからと言えよう。」

前掲・菊池馨実「司法福祉と社会福祉―触法高齢者・障害者支援を中心に」三三頁も、「上述した今般の事業の実施に係る経緯（たとえば『経済財政改革の基本方針二〇〇八（骨太二〇〇八）』や、犯罪対策閣僚会議『犯罪に強い

社会の実現のための行動計画二〇〇八」等の政府文書の影響力)に鑑みても、また更生保護制度との密接な法的関連性からみても、矯正施設退所者等の福祉的支援は、高齢者及び知的障害者の福祉の向上・増進と、犯罪の予防という両側面が分かち難く結びつきながら展開されてきたことが伺える。このことは、今後の地域生活定着支援事業のあり方を論じるにあたってでも無視できない考慮要素となり得る。」と分析している。

## 2 司法福祉の意義と定義

司法福祉の意義が多様に理解されているのに対応して、司法福祉の定義も多様である。この多様な定義の整理も試みられている。たとえば、野田正人は次のように整理している。<sup>(9)</sup>

山口(幸男―引用者)の定義(広義)と赤羽(忠之―引用者)の定義(狭義)の間のさまざまなレベルで司法福祉の領域を位置付けることができる。……今日の一般的な理解は、川本薫の見解であろう。氏は司法福祉の中核機関として家庭裁判所をあげる。ここでは少年部に加えて、家事部をも司法福祉に含め、家庭裁判所調停員に言及している。またいまひとつの柱として保護観察所をあげ、保護観察官と保護司、BBS運動(Brothers and Sisters Movement)、更生保護会、更生保護婦人会を含めている。ただ特徴的なのは、教護院と養護施設を司法福祉にかかわる機関ではあるが、そこでの処遇内容を司法福祉の分野と考えるべきではないとわざわざことわっていることである。その理由は「家庭裁判所がこれらの施設への送致を決定したのは、対象となる少年の処遇が全面的に児童福祉の枠組みの中で考えられることを期待してのものであるといってしまう間違いないと思われる」からと説明している。このことは、司法福祉と児童福祉にはかかわりがあるが、互い

に排他的な領域があることを念頭に置いているものと考えられる。このように既存の福祉領域と司法福祉との競合についても今後の検討が必要である。……私はとりあえず司法福祉の定義を「司法を通じて社会福祉問題の実体的解決を追及する政策とその具体的業務」としておきたい。これは山口の定義を下敷としたものである。基本的に氏の見解と異なるものではない。だが、「国民の司法活用の権利を実質化し」の部分削除しているのは、その他の権利も同時に実質化されるべき要請があると同時に、このこと自体実体的解決の中心として当然保障されるべきだと考えられる。また司法活用の権利の尊重自体が氏の長年の研究の到達点であるが、今後さまざまな分野から司法福祉を検討するに際し、とりあえず価値的な部分については削除して置きたいというのが私の考えである。

鈴木昭一郎も、次のように整理している。<sup>⑩</sup>

最近、更生保護の領域において「司法福祉」という言葉が強調されてきている。司法福祉の概念については、……狭い意味での司法権の作用としての裁判に限定した福祉の機能を指すものではなく、広く犯罪非行対策の全領域にまたがる、つまり刑事政策の全般的な領域における福祉的な機能という意味で用いられている。そして、更生保護の領域から、今日、特にこの言葉を強調する所以は、厚生省所管の社会福祉事業に比べて、広義の司法福祉の領域、すなわち裁判所や法務省の所管する福祉の営みに対する、関心や具体的援助が低調であることに対するアピールであるとともに、司法の領域の中でも、もつとも福祉的色彩の強い更生保護の領域に対して、社会の認識を深めさせ、同時に更生保護に従事する人々の自覚を促すためと理解される。しかしながら、

司法福祉という言葉は、一般的にも、また更生保護に従事する人々の間でも、使い慣れた言葉として定着したものである。その概念が必ずしも明らかではない。

この（司法福祉という―引用者）言葉を多用しているのは、日本福祉大学の助教授である山口幸男氏である。……同氏は、司法福祉を定義して「司法福祉は、独立した司法の少年刑事政策・家族政策の重要構成部分である少年処遇政策・家庭処遇政策の具体的展開を、事件の個別処遇の場で実現することによって、事件の安定した規範的解決を達成し、その政策を一層豊かにするため、それら非行問題・家庭問題にまつわる社会的障害の除去・緩和を追求して、問題の解決・緩和を図る個別の実践である、ということができよう。」と述べている。この定義からもわかるように、同氏は、司法福祉の概念を極めて狭い範囲で用い、少年保護における裁判の作用に限定してこれを使用している。したがって、司法福祉に内包されている機能も、ごく少範囲のものであり、また、裁判所という特殊な性格や体質から、その活動の実態は消極的で、抑圧された状況を強いられると指摘している。そのため、同氏は、少年保護における裁判作用の中に、一段と福祉的機能を強化していくことを主張し、それは裁判所の民主化と、少年法の性格を児童福祉法化していくことによってもたらされると述べ、そこから少年法改正反対の意見が展開されることになる。次に、……浦辺（史―引用者）氏も「司法福祉」という言葉を使用しているが、同氏の用法は、更生保護事業を中心として、さらに少年法、売春防止法などの法域における福祉的機能までも含めており、山口氏の概念よりは、はるかに広義のものとして用いられている。……最近更生保護の領域において、司法福祉の強化が強調されているが、その概念は、浦辺氏の広い用法よりもさらに広い、最広義の意味で用いられている。「司法」という言葉は、さらに広義に使用されることもある。この場合は、裁判の作用だけにとどまらず、それに関連する検察・矯正・保護の領域をも含めて、すなわち捜

査から裁判の執行をも包括した概念として用いられる。更生保護の領域で用いられている「司法福祉」は、この広義における「司法」の意味で使われており、それは裁判と行政の両面にわたる政策全般にかかわる福祉的機能を総称した意味である。

このような対象領域の広狭による整理にも増して注目されるのは、司法福祉の質に関わる服部朗の区分である。本来の意味における「司法福祉」とこれと正反対の「司法福祉」が存在するとし、次のように跡づけられているからである。<sup>(11)</sup>

現行少年法制定から四〇年代の改正論議を経て現在に至るまでの動きを、あらためて司法と福祉という角度から捉えると、次のように言うことができよう。すなわち、司法的機能の中に社会防衛の要請が取り入れられるに伴い、福祉的機能はこれに従属するものとしての位置を与えられ、これと同時に、司法的機能のもつ人権保障機能の面も部分的には尊重されたものそれ以上には強い動きにならず、これに代わって社会防衛を背景にもつ真実発見機能が司法的機能の内容として強調されるようになり、この真実発見機能を基軸とする司法的機能と犯罪的危険性の除去の意味における福祉的機能とが結合し、ここに全く内容を変えた「司法」と「福祉」との結合が出現し、その反面において、本来の意味における「司法」と「福祉」とは分断され、乖離することになった、と。

(9) 野田正人「司法福祉の当面する課題」花園大学・福祉と人間科学三号（一九九二年）七〇頁―七四頁。

(10) 鈴木昭一郎「社会福祉と司法福祉」更生保護と犯罪予防四〇号（一九七六年）三五―四二頁。

(11) 同「司法福祉からみた少年法『改正』」刑法雑誌三九巻三号（二〇〇〇年）六〇―六八頁。ちなみに、高田 治

「司法福祉と更生保護」法律のひろば二九巻七号（一九七六年）五九頁によれば、「刑事司法と、社会福祉との関係についていえば、まず、刑事司法は社会の秩序と安全を維持することによって社会福祉の諸制度がよつて立つ基盤を擁護し確立することに寄与するものである。社会の秩序と安全がおびやかされては、社会福祉の諸政策は実効を期し難いからである。一方、刑事司法のもつ改善更生の機能は、当然社会福祉の機能を要請する。すなわち、本人の改善更生は、本人が健全な社会人として更生することにあるから、本人の生活の安定に関する施策なくしてはその実効性を期し難いからである。このようにして、刑事司法は、社会福祉に貢献すると共に、刑事司法の改善更生の機能は、社会福祉の機能を持つべきものといふことができる。特に後者の場合、刑事司法による福祉的機能という意味で司法福祉と呼ぶこともできよう。」「刑事司法のうち矯正、保護においては、主として改善更生の機能が働くべきものであるから、この分野における福祉的施策は重要な意味をもつものである。特に、保護においては、本人を一般の社会内において処遇するものであるから、本人の生活安定のための福祉的政策なくしては実効を期し難い。」と説かれている。

### 3 司法と福祉の関係

司法と福祉の連携の必要性が説かれる他方で、両者のスタンスの違いについても言及が見られる。特に、司法福祉の一つの柱と位置づけられている家庭裁判所の側からは、壁の高さが次のように強調されている。<sup>(12)</sup>

各機関との連携が十分に進んでいるとは言い難い。現在でもお互いの業務や立場について理解不足があり、率直に意見交換ができない雰囲気も残っていると思われる。これまでは各機関が協働して少年の援助を行うことを目指すよりは、各機関が自己の役割をそれぞれ果たすことに力を入れていた面があったのではないだろう

か。……特に、家庭裁判所は、司法機関として中立性や独立性が強く求められるので、他の機関と一定の距離を置かざるを得ないところがある。そして、少年事件は原則的非公開の手續の手段であり、秘密保持の面からも情報を外部に伝えることは極力避ける必要がある。そこで、家庭裁判所においては他機関と踏み込んだ連携をすることに慎重になる傾向が見られる。さらに、家庭裁判所は国の機関であり、公平性の見地から全国で統一的な対応をとることが要請される。一方、社会福祉行政は「国から地方へ」の潮流もあり、各地域の特性を踏まえた独自の柔軟なサービスを提供しようとしている。こうした姿勢の違いも家庭裁判所と地域福祉との協働関係がなかなか発展しない一員になっている。……しかし、各機関の個別の取組だけでは、十分に対応できないケースは確実に増えている。上記のような課題を踏まえ、家庭裁判所としては、今後二つの視点で連携を拡大することが求められている。一つは空間的な広がりである。……例えば、地域福祉の中心的な担い手である民生委員や児童委員との関係を深めることが有効であろう。二つ目は時間的な広がりである。……年齢によって、少年にかかわる機関は変遷し、援助の内容も変化する。保護を要する少年に対しては切れ目のない援助と指導が必要であり、そのためにも関係機関が連携して、各機関が円滑に橋渡しをするように心掛ける必要がある。

その他方で、司法と福祉の連携を通して、矯正処遇の領域への「生活支援」「権利擁護」という考え方が浸透していることもうかがわれる。次のように説かれているからである。<sup>13)</sup>

平成二二年七月一日、佐賀市で開催された「第一七回二二世紀社会福祉セミナー」において、「誰もが安

心して暮らせる社会へ「高齢・障害者に罪を繰り返させないために」との議題のシンポジウムが実施された。地域生活定着支援センターの役割と有効性について学び、罪を犯した高齢者、障害者が再び罪を犯すことなく誰もが安心して生活していく社会のあり方を討議するという趣旨であった。……佐賀県センターからの意見が印象に残った。その内容は、地域生活定着支援センターは、罪を犯した高齢者、障害者に対して福祉（社会）へつなぐ役割をその機能としていること、その目的が「再犯防止」に重点が置かれがちではあるが、「再犯防止」ではなく、あくまでも生活支援、権利擁護に焦点を当てることに力を注いでいきたい、というものであった。当所においてこれまで取り組まれてきた福祉的支援は、繰り返し罪を犯す負の連鎖を断ち切るためのもの、支援の延長線上には「再犯防止」があるものという思いであった。しかし、何らかの支援を要する者が出所するまでの取組として捉えて福祉的支援を行うだけでは十分でなく、出所したさらにその先にある社会を見据えて連続性のある支援を行う必要があることについて認識させられると同時に、そのための刑務所における矯正処遇としての改善指導の充実化にも目を向け、福祉的支援を要する受刑者への個々の特性に応じた保護調整の実施及び改善指導を行って行くという刑務所での役割を果たすことがますますの課題であると考えさせられた。

- (12) 石岡一郎「家庭裁判所と社会福祉・福祉的援助の実情と福祉機関との連携」犯罪と非行一六七号六五―六七頁。  
 (13) 水時朋子「矯正処遇と福祉との連携の現状と課題」麓刑務所における取組みを通して」犯罪と非行一六七号八八―八九頁。藤岡淳子「刑事司法と社会福祉の連携の現状と課題」再犯予防の観点からみた連携」犯罪と非行一六七号二四―二五頁以下でも、次のように説かれている。

「受刑は、刑の執行であり、個人の選択によるサービスの利用ではないから、社会福祉の理念がそのまま活用できるわけでは無論ない。受刑者たちは、刑務所に強制的に集監され、作業と教育とを義務付けられているが、食費

や宿泊費などのいわゆるホテル・コストさえ払っているわけではない。そうすると、サービス利用者として、提供者との対等な関係などは、あり得ないということになるのであるのか?」「しかし、社会福祉基礎構造改革における、①サービスの利用者と提供者の対等な関係、②個人の多様な需要への地域での総合的な支援、③幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、④信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の確保、⑤情報公開等による事業運営の透明性の確保、⑥増大する費用の公平かつ公正な負担、⑦住民の積極的な参加による福祉の文化の創造、という方向は、矯正・保護の領域においても、可能な限り目指すべき方向ではないかと、個人的には考えている。そのためには、ただ単に、社会福祉サービスを矯正・保護の領域でも活用するということを超えて、罪と罰の理念を国民全体で再考していくことが望まれる。」

#### 4 司法福祉研究の現代的課題

司法福祉の現代的課題についても、多くの論稿が寄せられている。守屋克彦も司法福祉学研究創刊号(二〇〇一年)のなかで次のように説いている。<sup>14)</sup>

司法福祉に対する学問は、問題解決を適切に行うための法解釈の指針を探求するばかりでなく、その解釈が生かされているかどうかを含めて社会における法の運用を客観的に分析観察する社会科学的な認識にも及ぶものであり、加えて実践的な課題を追求する運動論にも及ぶべきであります。そして、その手法は、これまでに積み重ねられてきた少年非行の分野から、高齢者福祉の分野など援助を要する人々の生活に対する法をめぐる手続にも当然応用されて行くことになると考えられます。

菊池馨実も司法福祉を通して今日における社会福祉ないし社会保障とは何かを改めて問い直すことの必要性を次のように導き出している。<sup>(15)</sup>

矯正施設退所者等の福祉的支援の取組みに際しては、退所者等の社会復帰のほか再犯防止を目的に掲げることよって社会的推進力が得られた面を否定できない。この再犯防止には、再犯に至らないことによる本人の福祉の向上増進という側面のほか、社会の側の秩序維持ないし社会防衛という公共の福祉の観点もあることも否めないように思われる。……振り返ってみれば、現代社会保障の前駆形態といわれる貧困法の時代以來遡ると、公的救済の根拠として社会防衛という側面が意識されていたことは否定できない。今日では、生存権思想の下、社会保障が権利として語られる時代となり、ごく一部の例外を除いては、社会秩序の維持に関わる公共の福祉の観点は出てこない。その意味で、矯正施設退所者等に対する福祉的支援は、今日における社会福祉ないし社会保障とは何かを改めて問い直す試金石と言っても過言ではない。厳罰化の流れの中で、法と秩序を重視し、犯罪者を罰するだけでは、貧困や障害と密接に結びついた犯罪者に対する社会的排除の構図は変わらない。犯罪に至る原因にまで遡って、社会的に可能な施策を講じること、社会的包摂を図っていくことが、今日求められている。そのためにも、年金や生活保護等を含む所得保障制度の整備、住宅政策の充実、その他社会的孤立を防ぐための仕組みの構築が前提条件として不可欠である。その上で、とくに軽度の知的障害者などの場合、雇用・就労へとつなぐ仕組みも必要となる。

(14) 同「司法福祉研究の現代的課題」八頁。ただし、古川隆司・江口賀子「要援護受刑者の釈放時保護―矯正と社会福祉の連携の実践例から―」犯罪と非行一六七号五〇―五一頁によれば、司法福祉のシンボル施設の一つとされる地

域生活定着支援センターについて、「地域生活定着支援センターとの連携については評価が分かれ、『まったく連携できていない』『分らない』など否定的な回答も約半数近い。さらに、福祉との連携で課題と考えられることとして回答を得た内容(複数回答可)の上位を見ると、『受け皿確保』『更生保護・福祉の考え方の理解』『福祉関係者とのチームでの処遇』が多い。これらは、実績が不十分であることを裏付けているともいえ、試行段階であることを窺わせる。」「矯正との連携を考える上で、この結果はそれぞれが不十分とみるのではなく、それぞれが相互補完的に定着支援事業へ取り組んでいる現状を表していると考えられる。」とされる。

(15) 前掲・菊池「司法福祉と社会福祉―触法高齢者・障害者支援を中心に」三二七頁―三二八頁。なお、司法福祉学会一三回大会(二〇一三年)は、そのシンポジウム「加害行為のあつた高齢者、知的障害者に司法福祉はどう向き合うか」の第九分科会において、「司法」がかかわることで『福祉』の分野で何が変わったか」をテーマとして共同研究を行っている。司法福祉学研究会一三号(二〇一三年)二四八頁以下に掲載された「討議のまとめ」では、次のように記されている。

「本分科会は、学会そのものへの問いかけを意図して設定した。つまり、『司法福祉』は『社会福祉』に含まれるものなのか、それとも別のものなのか、である。高齢者福祉、児童福祉、障害者福祉等と並列し、いわゆる社会的弱者に提供される『福祉』の一つとして『司法福祉』を捉えるべきではないのであろうか、という問いかけでもある。もし、『福祉』は、『司法』から独立したものであるとすれば、そもそも『司法福祉』のように『福祉』が『司法』に組み込まれた時点で、どのような問題が引き起こされるのであろうか。もちろん、一貫した社会復帰への支援という側面や、そもそもこれまで司法に福祉的側面が欠けていたことを考慮すれば、大きな進歩であると思われる。しかし、司法制度の一部として民間の福祉施設に通報が義務付けられ、対象者を監視するという構図は、『福祉』のあるべき姿を変えてしまうのではないだろうか。そういった意味で、『司法福祉』は、『司法』と『福祉』が対等なものであるのか、『司法』の枠組みの中にあるものなのか、もう一度定義する必要があるのかもしれない。」

5 司法福祉と人権

司法福祉と人権についても、興味深い論稿が見られる。「司法福祉」概念の提唱者とされる山口は保護主義の克服と題して次のように説いている。<sup>(16)</sup>

日本警察の保護主義は旧少年法の保護主義（そして本質規定としては新少年法のそれも）と同一基礎の上にあるものであり、その問題点を克服して、わが国少年警察を健全に育成するためには、のりこえられなければならない課題である。……近時「被害者による記録閲覧」「被害者の意見聴取」などが被害者援護の一環として実現し、少年に対する「刑事補償制度」の拡充が見られ、「必要的付添人制度」「保護処分終了後の再審理」等々が可能となった。しかしそれらのほとんどが検察官の権限強化や厳罰化などを特色とする少年法改正（二〇〇〇年）とセットでなされたものであった。改定少年法には改定五年後の「見直し」が設定されているが、こうした少年法制の在り方の検討に当たっては、「少年法一条」や「児童の権利に関する条約」などとともに、「少年の防御権という片面的利益の擁護」が「職権主義的手続構造のもとでも、それと調和した形で……十分に可能である」（大森政輔「少年の権利保護強化のための手続改善について」『家庭裁判月報』二九―九）とする見地が大切にされなければならないのではなからうか。

野田正人も同様に次のように説いている。<sup>(17)</sup>

今後の司法福祉はこの様な困難を克服し、裾野の広い司法福祉へと脱皮する時が来ている。今日の状況下で

そのための大きな役割を果たすのは、弁護士の研究グループである。……もうひとつは国連「子どもの権利条約」や「リヤドガイドライン」など、一連の人権に関する国際的規約である。

しかし、全体としてみたとき、司法福祉における人権研究は低調といわざるを得ないように見受けられる。権利条約も「子どもの権利条約」（一九九〇年に発効。日本は一九九四年に批准）や「少年非行の防止に関する国連ガイドライン（リヤドガイドライン）」（一九九〇年国連総会決議）等が参照されているに過ぎない。日本は未批准ということもあって、二一世紀の人権条約だと位置づけられる障害者権利条約（二〇〇八年発効）などが参照されることもない。今日における社会福祉ないし社会保障とは何かを改めて問い直すことの必要性が提起されているにもかかわらず、これを人権論の側からフォローするような研究は現われていない。<sup>(18)</sup>

(16) 山口幸男『司法福祉論（増補版）』（二〇〇五年、ミネルヴァ書房）二〇〇頁―二〇二頁。

(17) 前掲・野田正人「司法福祉の当面する課題」七五頁。

(18) たとえば、加藤博史・水藤昌彦編著『司法福祉を学ぶ 総合的支援による人間回復への途』（二〇一三年、ミネルヴァ書房）によれば、人権問題に当てられているのは「司法福祉の生命観・人間観・社会観」のうちの「求められる人権感覚」だけで、その内容も次のようなものである。

「近年、刑事政策の中で、社会福祉を重視する傾向が強まり、主流を形成しつつある。たとえば、二〇〇六（平成一八）年六月、監獄法の全面改正により、『刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律』が成立し、二〇〇七（平成一九）年六月に施行された、懲罰の不服申し立て権ができるなど受刑者の人権がより保障されるようになった。……刑務官等刑事収容施設で処遇にあたるものは、単に人権侵害の発言を慎むことに留まらず、進んで受刑者の人権感覚と認識を高めていく関与が求められるに至ったのである。」（二〇〇頁）

ちなみに、前野育三「巻頭言・司法福祉のための法的環境」司法福祉学研究一―号（二〇一一年）六頁によれば、「弁護士や大学に籍を置く法学者は日本司法福祉学会の重要な部分を占めている。法律家は、日本における司法福祉の発展に対してどのような役割を期待されているのであろうか。司法福祉への法的・制度的枠組み作りは日本社会の健全な発展のために喫緊の課題である。とくに国際競争力の強化を看板とする大企業重視の効率主義的経済政策と新自由主義的競争主義の強まりに対し、司法福祉への社会的需要は、今後急速に増大することが予測される。それに対応できる法的・制度的枠組み構築を急がなければならない。」とされる。

## 6 その他

関係者によれば、矯正・保護の対象者と社会福祉の対象者がかなりの程度、重なっていることについても注意が喚起されている。<sup>19)</sup>

最近、累犯受刑者に占める知的障害者の多さが注目されている。新受刑者の約四分の一が知的障害の基準となるIQ七〇未満という調査結果もある。こうした動向は、社会保障法の観点から興味深い素材を提供する。たとえば、刑務所内の調査によれば、知的障害が疑われる者のうち療育手帳所持者は六％に過ぎず、しかも窃盗（万引きなど）や詐欺（無銭飲食など）といった微罪を繰り返す（したがって累犯のため実刑判決を受ける）者が多い。こうした知的障害者や高齢者の多くは、所得保障制度や社会福祉サービスによる十分な支援を受けられず、社会的に孤立を深め、微罪を繰り返すことで、刑務所が生活保障のための受け皿になっている。犯罪者への処遇や犯罪対策は本来的に刑事政策の領域に属するとしても、社会保障の目的を『国民の生活保障』と捉えてきた社会保障法の側から、こうした悪循環（生活困窮↓犯罪・逮捕↓起訴・実刑判決↓刑務所収容↓出

所・生活困窮↓犯罪) に対処するための法学的検討を行うことが、いま積極的に求められている。

重なり合いを何故注意しなければならぬかという点、同一の対象者に対して実施される矯正・保護の内容と社会福祉の内容とが齟齬することによって混乱が生じることがないように、両者を原理的にも実践の上でも調整することが必要ということになるからである。

(19) 前掲・菊池「司法福祉と社会福祉―触法高齢者・障害者支援を中心に」三一―頁―三二―頁。

## 五 更生保護の現状と課題

更生保護についても古くから社会福祉との連携の必要性が力説されてきた。<sup>(21)</sup> 近時においても連携の必要性が強調されている。問題はその背景で、次のように説明されている。<sup>(22)</sup>

更生保護の現場では、従来から関係機関・団体との連携については特に重要視し、様々な取組を進めてきたところであるが、最近における犯罪・非行内容の質的变化、また、犯罪・非行に対する人々の意識変化や世論動向、経済的不況による対象者の就職難や生活苦等、更生保護関係者の努力だけでは対応しきれない様々な問題が発生し、困難な状況が進展しつつある。さらに、近年における「医療観察制度」や「犯罪被害者等施策」あるいは「刑務所出所者等総合的就労支援対策」等各種の「就労支援施策」の更生保護への導入は、従来にも増して、矯正施設、公共職業安定所、福祉事務所等関係する機関・団体への円滑な連携の必要性を増大させて

つある。

その上に、連携の現状と課題が次のように説かれている。<sup>(23)</sup>

更生保護制度の下での社会内処遇においては、法の執行というかたちで処遇者との関係がスタートし、再犯を防止し、改善更生を助け、もって社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進するという刑事政策上の大きな使命がある。遵守事項を守るよう指導監督すること、遵守しなかった者に不良措置を採ることはそうした要請によるもので、社会福祉士をはじめとする福祉分野の方々にとつてやや違和感があるかもしれない。しかしながら、生活に窮して半ば刑務所志願的に軽微な犯罪を繰り返すケースがあることもまた事実で、その人たちの生活基盤を整えて社会復帰させることも更生保護の重大な使命である。そして、この作業は、更生保護官署単体でなし得るものではなく、福祉や医療など様々な機関が連携し、地域を耕すような作業の積み重ねで実現するものである。その意味で、更生保護の仕事の中ではいまだ馴染みが薄いケアマネジメントの手法を積極的に取り入れていくことが必要であろう。……対象者が抱えている生きにくさ（傷害、疾病、家族関係の破綻など）に注意を払い、そのなかでなお残された立ち直りや社会復帰の要素（更生意欲、支援を求める力、保護観察官や保護司による援助態勢など）に目を向け、保護観察官や更生保護施設職員と協力して対象者と関わろうとするかどうかで、対象者のその後の人生は大きく異なってくるのは間違いない。

保護観察官や更生保護施設職員は、何も対象者の処遇を福祉に丸投げしようとしている訳ではない。日本社会福祉士会リーガルソーシャルワーク研究委員会が平成二〇年度に実施した「更生保護（社会内処遇）」にお

ける司法と福祉の連携についての研究」における調査で、多くの保護観察官が連携のポイントとしてあげたのは「出来ることと出来ないことをきちんと伝えあうこと」であり、「顔の見える連携に努めること」であった。「できること」はともかく、「できないこと」を伝え、その上で問題の解決を図っていく動きを起こすには、根底に両者の信頼関係がなければできない。……更生保護の一連の改革は、強くしなやかな社会内処遇を目指している。一方で、家族療法や地域福祉といった、一見刑事政策とは距離があると思われる分野で「Resilience（しなやかで、回復力に富むという意味）」がキーワードとなっている。犯罪や非行をした人を受け止め、地域社会に再び戻していくためのしなやかで回復力に富むネットワークを作っていきたいと思う。

地域における受け皿が少ないので、それを増やし、地域における支援力を高めていくという課題も指摘されている。<sup>(24)</sup>

問題は、最終的な帰着先である地域における受け皿（アパート、ケアホーム、グループホーム、社会福祉施設）が少ないということである。受け皿を増やし、地域における支援力を高めていくことが今後の重要な課題である。そのためには、一方において、地域生活定着支援センターの機能として、受け皿となる施設にバトンタッチして支援を修了するのではなく、施設等への相談支援を行うことが重要となることは言うまでもない（フォローアップ業務）。また他方、出所者等に対し、単なる受け入れ施設等のコーディネートのみならず、アドボケートとしての視点をもつことも必要である。

より注目されるのは次のような見解である。再犯防止機能の強化が課題だとされているからである。<sup>(25)</sup>

最近二〇年間くらいの中に、犯罪情勢の厳しい英米等を中心に、「犯罪者に対しては、応報として、あるいは社会から隔離する手段として刑罰を科すべきである」という潮流が大きな勢いを得た。その影響を受け、全体的にはある時期以降、犯罪・少年非行ともに減少傾向にある我が国においても、重大・凶悪な事件のマスコミ報道を受け、それまでの犯罪者処遇の理念、改善更生モデルの犯罪抑止効果に疑問が呈せられるようになり、より厳しい対応を求める声が強まった。更生保護に対しても、その「社会復帰機能」よりも、再犯防止など、社会の安全・保護を目的とした監視（モニター）機能の強化を求める議論が目立つようになった。

このような潮流の中、当時発生した保護観察対象者等による重大再犯事件を契機に、我が国の更生保護制度の問題点と今後のあり方を検討するため、「更生保護のあり方を考える有識者会議」が設置された。検討の結果は、平成一八（二〇〇六）年六月、報告書「更生保護制度改革の提言―安全・安心の国づくり、地域づくりを目指して―」にまとめられ、法務大臣に提出された。その具体的提言内容は、現行の更生保護制度には「国民・地域社会の理解の拡大」「実効性の高い官民協働」「保護観察の充実強化」の三点において問題が認められるとして、それぞれの改善方策を提言するものであった。この提言等を受け、それまでの更生保護の基本法であった「犯罪者予防更生法」と「執行猶予者保護観察法」の二つの法律が整理統合され、新たに「更生保護法」が定められ、平成二〇（二〇〇八）年六月に施行された。この新しい更生保護法では、前掲の有識者会議の提言を受け、様々な制度・手続の改変、新設がなされたが、その中でも、更生保護法に規定され、あるいは法施行に前後して導入された保護観察充実策、とりわけ各種の専門的処遇プログラムについては特筆しておく必要

がある。その代表的なものは、性犯罪処遇プログラム、覚せい剤事犯処遇プログラム、暴力防止プログラム、飲酒運転防止プログラムの四つであるが、いずれもその主要な実施主体は保護観察官である。……今後の成り行きが注目される場所である。さらに、将来の課題として、同種プログラムの更なる導入、刑の一部執行猶予制度の導入及び保護観察の特別遵守事項の類型に社会貢献活動を加える法整備など、更生保護制度の一層の拡大策、改変が構想されている。……しかし、その一方で、この種の専門的処遇プログラムについては、前掲のように限られた人数の保護観察官が直接的、集中的に関与せざるを得ないところから、その有効性とマンパワ－の観点等から検討されるべき課題がないとは言えない。

最近の犯罪や犯罪者に対する厳しい世論動向を受け、また、犯罪被害者の深刻な状況を見るにつけ、再犯防止機能の強化も喫緊の重要な課題である。地域社会や住民の支持なくしては成り立ちえない更生保護制度の特質を考えると、社会復帰（改善更生）機能の充実に加えて、いかにして再犯防止機能を強化し、社会の期待に添えていくか、この更生保護におけるダブルロールの問題は、制度運用にあたる者にとって永遠の課題と言えるのである。

更生保護の中核を占める保護観察とそれを担う保護観察官についても注文がつけられている。<sup>(26)</sup>

保護観察官については、「更生保護のあり方を考える有識者会議」報告書においても、保護観察官の役割の明確化や人的体制の整備が指摘されている。そして、担い手のあり方の再構築として、保護観察官の採用と育成のあり方について、専門職試験等の導入の検討等が指摘されている。専門性を持ち、犯罪処遇の専門家とし

ての能力を高める研修をなすべきとの指摘もなされている。……保護司の問題については、過度な民間への依存という、社会内処遇である保護観察のほとんどが民間ボランティアに依存してきた点や、保護司制度の存廃を含めて保護観察は本来どうあるべきであるかということを根本的に検討していく必要がある時期にきているものと思われる。……専門職であるべき保護観察官が担当すべき対象者と保護司が担当してもよい対象者を適切に選別をし、責任ある保護観察官が保護観察の主力であるべきではないかと考えられる。……保護観察は、「更生保護のあり方を考える有識者会議」報告書において、指導監督・補導援護の両面で十分に機能していないとされた。保護観察のほとんどを専門家でもない民間ボランティアに依存していることや、研修体制、保護観察官を専門性ある職とするような提言にみられるように、本来的に保護観察の主力で専門家であるべき保護観察官自体の問題性について疑問が呈されたことになる。また、更生保護施設の貧困もあり、就労支援等や生活についての補導援護態勢も問題とされた。

司法福祉が進むなかで保護司が担う機能が変質するのではないかとの懸念も表明されている。<sup>(27)</sup>

更生保護にとつて、福祉との連携により、犯罪者の立ち直りに不可欠な物理的な居場所、経済的な裏付けが確保されるといふ道筋の整備は格段に進んだ。福祉は、本人の自己決定による「契約」が前提となることから、対象者のニーズ本位という支援の基本理念を我々は学び直した。何より、ケース(ケア)・マネジメントという手法を組織的に導入・展開したことは、繰り返しになるが、画期的なことである。これにリスク・アセスメントに裏付けられたハードとしての処遇構造、心理的支援を含めたソフト面の処遇技術を提供できるか、更生

保護の真価が問われることになる。……保護観察における入補導援護に限定されることなく、更生保護そのものに福祉機能が内在していたのであり、高齢犯罪者や触法障害者への支援は、更生保護の特質が最も発揮されるべき領域であったにすぎない。まずは、リハビリテーションと英訳される更生保護自体の基盤を強化した上での福祉との連携が肝要である。内包していた福祉機能をさらに充実させて、犯罪者本人の更生と社会の保護がリンクする事実をエビデンスのある実践で明確に示していくことが、我々の果たすべき責務であることを再確認したい。一方で、社会福祉との連携が進むマイナス面、あるいは、疑念もある。根幹である犯罪者の地域生活支援は、福祉領域に入丸投げしてしまい、保護司も含めて更生保護活動は、そのリハビリテーション機能が減弱し、専ら「監視（モニター）」機能に偏ることになるリスクはないのか。

保護司の役割に関わって、戦前の方面委員、司法保護委員に期待された「民間性」が次のように分析されている点も特筆されよう。<sup>(28)</sup>

戦前日本では、天皇制を基調とした「家族主義」の下に全国民を戦時体制に「総動員」することへの強い関心が存在した。その下で、当初は地方自治体主導で設置された方面委員や、篤志家らが自発的に設立した出所者保護団体の任命による「保護委員」を前身とする司法保護委員は、救護法や司法保護事業法に基づく国の業務を「同胞」として委ねられることになった。彼らの活動は法的根拠を持ち、方面委員は救護法上の「補助機関」として、司法保護委員は森山が言うところの「公務員」として、その活動を担うことを求められた一方、彼らは「官僚」や「専門家」と対置される立場にある点に積極的な意義づけをされた。「官僚」や「専門家」

ではなく「同胞」であるからこそ、彼らは救護法や司法保護事業法による各種「保護」事業の対象者に情緒的に働きかけることができるにとどまらず、地域社会の他の「同胞」にも「保護」の精神を広げることができる  
と期待されたのである。裏を返せば、地域社会を戦時体制に「総動員」するためには、方面委員や司法保護委員は「官僚」や「専門家」ではなく、「同胞」の位置にいななければならないかつたということになる。その意味で、戦前日本で期待された「民間性」が意味するものは、一方では、小河が言う「厚き思いやり」や「敏活な働き」、あるいは森山の言う「深い思いやりと、之を信じ之と手をとり合つて進む心持」のような、ともすれば「官僚」や「専門家」が見失いがちな情緒的特性とそれを活かした働きであり、他方では、小河が言う「貴賤貧富の互いに相調和し相輯睦」する気風、あるいは森山の言う「郷党保護」の精神を具体化し、拡大する機能であった。そうした「民間性」への期待が、「不遇にして皇国臣民たるの道を誤り同胞偕話の生活より落伍する者」を「皇国臣民たるの自覚に立戻らせ、これを援護し皇国臣民たるの本務を盡さしめ」よう……との時局と結びついたとき、日本社会は犯罪者や非行少年から貧困者に至るまで、あらゆる者を「保護」するところを通じて戦時体制へ「総動員」する体制を作りあげた。今日、当時の児童福祉や貧困者福祉の関係者が「厚生事業」に積極的に協力したことに対して、戦争遂行に加担するものであったと反省を持って受け止める見解も存在する。

このような歴史から教訓を引き出すことの必要性があわせて説かれている。<sup>29)</sup>

戦前日本において、犯罪者の「郷党保護」の理念を広げる「民間性」に大きな期待が寄せられた歴史からは、

そうした思想がとすれば対象者と地域社会に対し、特定の方向で「本務を盡」すことを求めるものとなる危険がうかがえる。社会福祉関係者らにも保護司を積極的に委嘱すべきであるとの議論が盛んな今日、戦前日本において期待された「民間性」の内容を歴史的教訓に、犯罪や非行をした人を「総動員」のためではなく、彼ら自身の立ち直りのために「包摂（インクルージョン）」する更生保護制度と地域社会のあり方を考える意義は小さくないはずである。

このように更生保護と社会福祉については総論、各論にわたって多角的、多面的に検討されている。ただ、更生保護と人権について検討した論考が見られないのは一般の司法福祉論の場合と同様である。<sup>(30)</sup>

(20) 更生保護の意義について、たとえば、前掲・伊藤富士江編著『第二版司法福祉入門 非行・犯罪への対応と被害者支援』二一〇頁及び二三七―二三八頁によれば、次のように説かれている。

「更生保護とは、犯罪をした人や非行のある少年を社会の中で適切に処遇することにより、その再犯を防ぎ、非行をなくすとともに、これらの人たちが自立し更生することを助けることにより、社会を保護し、個人と公共の福祉を増進しようとする制度である。」「平成二〇（二〇〇八）年六月、新たに施行された更生保護制度の基本法である『更生保護法』の第一条には、更生保護の主要な機能として、①再犯・再非行の防止と改善更生とともに達成する、②恩赦の適正運用、③犯罪予防活動の促進、の三つが掲げられており、その究極の目標として、『社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進すること』が明記されている。」「このように、更生保護は、ややもすると社会的に排除されがちな犯罪者に社会的な居場所を与え、立ち直りの具体的な手立てを教示するなど、社会制度の一翼としての刑事司法が果たしていくべき社会支援、社会的福祉機能を、刑事司法システムの最後の位置にあって長きにわたって担ってきたのである。」「犯罪や非行をした人が地域社会に戻ってきたときに、その人たちの立ち直りを支援することが犯罪や非

行を防止するために重要といえる。」「更生保護とは、刑事政策（罪を犯した人たちに対する諸施策）の一分野で、犯罪をした人や非行のある人を社会の中で適切に処遇することで再犯や再非行を防止し、これらの人たちが健全な社会の一員として自立し、改善更生できるよう指導・援助し、社会を保護することを目的とする国の施策である（更生保護法第一条）。犯罪や非行に至った人を排除するのではなく、地域社会に適応するよう指導・援助して、再び犯罪や非行に手を染めないようにすることが、犯罪や非行を減少させ、安全・安心な地域社会の実現に繋がることになるといえる。」「更生保護は犯罪や非行をした人を社会内で通常の生活を送らせながら指導し、医療機関、福祉機関、ハローワークなどの社会内の資源を利用して社会復帰を援助して処遇を行うという特徴から、『社会内処遇』と呼ばれている。更生保護は、保護観察、仮釈放、更生緊急保護、恩赦、犯罪予防活動など従来からの制度に加えて、新たな制度として平成一七（二〇〇五）年七月から医療観察制度……が、平成一九（二〇〇七）年二月から犯罪被害者等施策……が施行されている。」

また、日本の戦後における更生保護制度の変遷については、更生保護五〇年史編集委員会編『更生保護五〇年史（第一編）』及び『同（第二編）』（平成一二年、全国保護司連盟・全国更生保護連盟・日本更生保護協会発行）、深谷裕「戦後における更生保護制度の変遷―就労支援の位置づけを中心に―」早稲田大学大学院社会科学研究所『社会研究論集』七号（二〇〇六年三月）一六八頁以下などを参照。さらに、加藤倫子「戦前から戦後復興期における保護観察制度の導入と変遷」立教大学『応用社会学研究』五五号（二〇一三年）二一九頁以下も、日本の更生保護における戦前と戦後の連続性を検討する上で貴重である。

(21) たとえば、前掲・高田 治「司法福祉と更生保護」五九頁及び六一二頁によれば、「更生保護とは、……広義の意味では、……直接犯罪者の改善更生を助ける諸活動を意味し、狭義の意味では、更にそのうちの更生緊急保護法に基づく更生（緊急）保護を意味する……。」「保護観察は……更生保護の中核をなすものである。」「国はこのような更生保護会に対し、補導、宿泊、食事付宿泊に伴う費用及び事務費にあてるための委託費を支出しているほか、施設整備

に要する費用を補助しているのであるが、他の社会福祉の施設と比べても未だ十分でなく、運営経費の相当の部分を民間の篤志に依存しているのが現状であり、この点において国の政策の一層の充実が望まれるのである。」とされていた。

また、鈴木昭一郎「更生保護における福祉的機能」更生保護二七巻一一号（一九七六年）二〇—二二頁によれば、「更生保護の諸機能の中でも、福祉的機能は、その中核をなす重要な働きといえましょう。その意味では、福祉的機能を充実強化していくことは、とりもなおさず、更生保護を充実強化していくこととなります。」「更生保護において福祉的機能を充実強化していくためには、具体的にどのような配慮をしていけばよいのでしょうか。以下、重要と思われることを幾つか拾いあげてみることにします。」「本人に対する直接的な指導や援助と共に、忘れてならないことは、本人と社会との関係を調整していくことです。世間の中には、犯罪者に対する無理解から、本人のみならずその関係者に対するまで、冷たい目で見たり、排斥したりして、対象者の更生を阻害する人々もいます。このような心ない仕打ちから本人や家族を守っていくためには、秘密保持に十分な配慮をしていくと共に、地域社会の人々から温かい理解と協力が得られるよう働きかけていかねばなりません。」とされていた。

ただし、これには、更生保護と社会福祉のスタンスの違いを指摘する声も見られた。たとえば、座談会「更生保護と社会福祉」更生保護二七巻一一号三四—三五頁によれば、「更生保護の場合―引用者）社会福祉と違って、保護を与える対象を、再犯の心配があるか、あるいは本人に更生意欲があるか、といった点で選択していく。それから、我々の持っている資源をいかに活用していくか、という問題があると思うんです。そういう点で、我々の窓口で判断していく一つの枠組みがあるわけです。それに対して、社会福祉の場合、窮乏とか身体障害があつて、それが絶対条件なわけです。いわば絶対的な意味での貧困であつたり、動かし難い負因があるわけです。それに対する保護は、当然行わなければならないだろうと思うことがあります。」「我々の場合ですと、我々の窓口をたたく人は、みな負因は同じである。ただ、更生の意欲があるか、とか、保護をしないとそのまま再犯に走っていくだろうという判断で一

応飾おとせりにかける。そのへんが福祉機関との我々の考え方がちよつと相違しているように思えます。」とされていた。

(22) 前掲・伊藤富士江編著『第二版司法福祉入門 非行・犯罪への対応と被害者支援』二二九頁。

(23) 三浦恵子「社会内処遇と福祉の連携―現状と課題―」犯罪と非行一六七号一三二―一三四頁。

(24) 前掲・菊池「司法福祉と社会福祉―触法高齢者・障害者支援を中心に―」三二五頁。ちなみに、前掲・福祉臨床シリーズ編集委員会編／責任編集／森長秀『司法福祉二〇 更生保護制度（第二版）』一六六頁も、「受け入れ先確保が困難な状況は、高齢犯罪者や性犯罪者において顕著であるが、その他に、知的障害を有する受刑者の環境調整等についても、現在、特に他機関の連携が期待される。」とされる。

なお、日本司法福祉学会一一回大会（二〇一一年）は、「権利の主体はいかにして回復するか―刑余者の福祉支援の実現の途を探る」と題したシンポジウムを開催しているが、コーディネーターによれば、「退所者の地域生活定着支援の現状と課題」が次のようにまとめられている。

「刑余者で居住地を失っている人が福祉支援を受けることは困難で、また、福祉支援を受けない限りはその人の居住地を確定させることも困難だというジレンマがあります。」福祉の制度は、居住地があつてこそ確実に実現できるのであつて、それがない場合は、福祉は権利と言つても、その実現は困難です。すべての人に居住地を保障すること、これは重大な制度上の課題でもあるし、福祉支援上の課題でもあります。受刑者の中には、もともと居住地を失っている人もいますし、居住地があつたにもかかわらず、服役することで失う人もいます。福祉行政とともに刑事行政も問われています。「失明しかかっている状態で収監された人がいました。もともとホームレスでしたが、釈放時に福祉制度に繋がりました。生活保護で目の治療が始まりましたが、期待したほどには回復しませんでした。治療が遅れたためだそうです。ここには二つの問題があります。一つは刑務所に来るまでに福祉でなぜ対応できなかったか、といった問題です。次には刑務所での治療の問題です。積極的な対応は難しいといった問題です。」（司法福祉学研究一  
一号（二〇一一年）一六二―一六三頁）

- (25) 前掲・伊藤富士江編著『第二版司法福祉入門 非行・犯罪への対応と被害者支援』二三〇―二三二頁。
- (26) 前掲・前川勤「司法福祉論―少年非行と更生保護―」一二三―一二五頁以下。ただし、前掲・山口幸男『司法福祉論(増補版)』一二八―一三〇頁によれば、「保護司の『素人性』の徹底は逆に保護観察官の専門性自体を明らかにしてくれる。それは『善良な民主社会の市民』たる保護司の活動を、司法福祉の大局的見地から組織し運用し評価できる専門性であり、特別な場合における対象者への必要な『臨床的』援助をすることができ、それを信じて保護司が安んじて素人性に徹し得るような専門性である。」「今日の保護観察はますます複雑化してきており、保護観察官の専門性の向上が一段と強く求められている。こうした状況に対応して、保護観察官の研修体制も強化されてきており、専門職としての研修体系の整備がすすめられている。」とされる。
- (27) 生島浩「更生保護と社会福祉との連携の意義と課題―犯罪者の地域生活支援を担う―」犯罪と非行第一六七号三八―三九頁。
- (28) 高橋有紀「戦前日本の方面委員、司法保護委員に期待された『民間性』に関する一考察」司法福祉学研究一三〇号(二〇一二年)七八―七九頁。なお、治安維持法違反被告事件で有罪を言渡された者などの「保護観察」の根拠法となった思想犯保護観察法(一九三六年)については、萩野富士夫『治安維持法関係資料集第三巻』(一九九六年、新日本出版社)、菊田幸一「思想犯保護観察法の歴史的分析(一)―(二)―法律論叢四四巻五・六号(一九七一年)九五頁以下及び同四五巻一号(一九七二年)八五頁以下などを参照。
- (29) 同八〇頁。
- (30) 前掲・責任編集||森長秀『司法福祉二〇 更生保護制度(第二版)』一六七頁によれば、「このように、人権という問題を考える際には、目的に照らし、権利を強調しすぎたり義務を強調しすぎたりすることのないようにバランスを考慮しなくてはならない。社会内においては、本人の更生意欲を涵養しつつ、社会から期待される再犯防止にも留意しながら、処遇する必要がある。そして、そのためには地域社会での理解と支援がなによりも重大な鍵となる。」

とされる。

他方、二〇〇八年八月二日及び三日に九州大学箱崎文系キャンパスにおいて開催された司法福祉学会九回大会における「更生保護における福祉と人権」と題されたシンポジウムでの報告を司法福祉学研究九号（二〇〇九年）に掲載した渕野貴生「一貫した社会的援助と更生保護改革」によれば、「私たちは、本人の社会復帰援助よりも、監視機能を強化し、社会防衛を目指す方向は、結局、本人を社会から排除し、再犯を助長することになってしまっているので、結果として、むしろ被害者保護につながらないと考える。逆に、補導援助の充実を通じて、ソーシャルケースワークとしての更生保護を追求することこそ、本人の真の社会復帰を得ることができ、本人にとっても被害者を含む社会にとっても、有益な結果をもたらすと考える。」「犯罪行為者と被害者がそれぞれに十分なサポートを受け、誤解を恐れずに言えば、行為者も手厚く保護されて自己回復を図ることができてはじめて、その過程で、行為者と被害者との間、お互いを傷つけあうのではなく、お互いの回復を目指した対話が自発的に行われる可能性が出てくるのであって、国は、そのような自発的な意思こそを支援すべきであると考え。行為者の権利を侵害することが被害者の権利の保護であるという錯覚から抜け出さないと、被害者保護も、行為者の更生も実現できないように思われる。」（二五―二六頁）とされる。更生保護における福祉と人権を考える上での最重要の問題が犯罪者と犯罪被害者の「修復」に求められていることは明らかであろう。

## 六 障害者権利条約と社会モデル

当事者の人権保障や「社会的排除から包摂へ」などをはじめとする司法福祉の諸課題への取り組みに当たって参考になると思われるのは、障害者権利条約とこれに基づく障がい者政策の展開である。二一世紀の人権条約として「当事者による当事者のための当事者の人権条約」を切り拓いたとされる障害者権利条約で採用された「社

会モデル」という新しい考え方は、障がいを持つ女性、子ども、高齢者、等々を介して、他の人権課題においても適用されていくべきで、適用されていくものと考えられるからである。そこで、以下では、障害者権利条約とこれに基づく障がい者政策の展開を概観しておくことにしよう。

### 1 障害者権利条約の発効と日本の批准に向けた課題

周知のように、国連は二〇〇六年一月一三日、六三回総会において、障害者権利条約を採択した。二〇〇八年五月三日に発効した同条約（日本は未批准）は、条約本体と個人通報制度等を定める選択議定書の二本からなる。条約本体は前文と五〇カ条から構成されている。一条から九条までが総則規定であり、一〇条から三〇条までが各則規定である。三一条から四〇条までが国内、国際モニタリング、国際協力などの条約の実施措置に関するもので、それ以降が批准や効力発生等に関連する規定である。<sup>31)</sup>

これまでの社会においては、国その他の機関・団体などによって種々の社会的な障壁や社会的な格差などが作出され、あるいは放置されてきた。そのために、障がい者が既存の人権条約などで保障された自由権や社会権を享有することが妨げられてきた。健常者と障がい者との間には、人権の享有において著しい不平等ないし機会の不均等が存した。インクルーシブな社会、すなわち、障がいのある人を排除しない平等な社会を実現するためには、これらの社会的な障壁や社会的な格差などを除去しなければならぬ。そこで、この社会的な障壁や社会的な格差などの除去を国などに義務付けることによって、これまであまり機能してこなかった人権条約を機能させるようにしよう。障がい者にも等しく自由権および社会権を享有する実質的な機会、機会の均等を保障しよう。このようなことから、障害者権利条約が採択されたものである。<sup>32)</sup> それ故、障害者権利条約は、障がい者に特別の

権利を与えるものではなく、健常者に保障されている自由権および社会権を障がい者にも平等に保障しようとするものである。そのために、条約では自由権と社会権がまとめた形で包括的に規定されている。<sup>(33)</sup>

そこから同条約では新しい概念が採用されている。主だったものの第一はいわゆる「障害」における「個人モデル・医学モデル」から「社会モデル」という考え方に転換し、「機能障害」等を「障害」概念の基底からはずして、対社会との関係から「障害」を捉える考え方を認知したことである。<sup>(34)</sup> この「個人モデル」「医学モデル」から「社会モデル」への転換<sup>(35)</sup>については一般に次のように説明されている。<sup>(36)</sup>

「個人モデル」にいう「個人」とは健常者を意味する。そして、健常者を基準として「在ってはならないもの」という観点から「障害」が判断される。障がい者は健常者に比べて「劣った存在」とされ、障がい者には健常者に近づくことが求められる。障がい者が直面する様々な困難な問題をもって、その障がい者個人が努力して克服すべき問題だとして捉えられ、できるかぎり「障害」の軽減に務めるべきであるとされる。「個人モデル」では、障がい者・家族の責任が強調され、社会の側の責任が問われない。それどころか、反対に、障がい者にあたたい支援の手を差し伸べるのは社会の側の善意、同情からだとされる。この善意、同情が障がい者に押し付けられ、障がい者自身の感じ方や意見が顧慮されることはほとんどない。障がい者福祉もこの社会の善意、同情によるものとされる。この「個人モデル」の別名が「医学モデル」である。ほぼ同様の考え方から、医療やりハビリなどにより「障害」の軽減を図ることが重視され、それを受け入れることが障がい者に求められる。この求めに応じて、治療に奔走する患者・家族も少なくない。しかし、この「医学モデル」によれば、障がい者が直面する困難の解決の鍵が医療やりハビリなどに置かれるために、社会の側の差別などの問題が隠され、温存されることとなる点は「個人モデル」の場合と同様である。社会的な不利は障がい者自身の問題であって、社会が差別したとい

う人権問題にならない。これに対置されるのが「社会モデル」である。「個人モデル」や「医学モデル」にみられる障がい者観が、障がい者を無力化する政策や健常者の同情などのまなざしを強化し、障がい当事者の尊厳や意味ある生活を奪ってきた。このような現状分析に基づいて、健常者を基準にした人間観そのものを批判し、障がい当事者の視点から、健常者中心の社会システム（諸制度、物理的構造、考え方など）を変革していこうとする考え方が「社会モデル」である。「障害」は医学の問題にとどまらず、社会的な問題であって、優れて人権問題となる。障がい者福祉もこのような人権問題という観点から位置づけられるべきである。

このような「個人モデル」「医学モデル」から「社会モデル」への転換はまさにパラダイムの転換と呼ぶに相応しいものといえよう。<sup>37)</sup>

しかしながら、条約の新規性はこれだけではない。既存の人権条約に見られなかった条項が新たに設けられたことも特筆される。たとえば、①手話が言語として認知されたこと、②建物、交通、情報、サービスに対するアクセシビリティが全ての権利行使の基礎として確認されたこと、③障がい者の法的能力が認められたこと、④強制施設収容が改めて問題とされたこと、⑤司法へのアクセスにおいて手続上の配慮が求められたこと、⑥一般的には権利として確認するまでもなかった地域社会で生活する平等な権利が明文で認められたこと、⑦教育において共に学び合うインクルーシブ教育が原則とされたこと、などの条項がそれである。<sup>38)</sup> 当事者の参加の下で起草されたことが、このような内容の条約となった最大の理由といえよう。

しかし、同条約がこのようなパラダイムの転換を図っているだけに日本が同条約を批准するに当たって取り組むべき課題は大きなものがあった。「社会モデル」という観点から日本の障がい者に関連する法律、特に福祉関連法を眺めてみると、既に多くの論者によって指摘されているように、保護的色彩が強い反面、権利性が弱いこ

とに加えて、自由権を侵しかねない社会的隔離性の強さなどという特徴がすぐに目につくからである。それに引きかえ、差別を禁止したり、権利を守る法体系はほとんど発達していないのが現状である。立法の偏頗性がみられる。条約の批准に当たっては、これらの改廃が課題になった。より大きな課題は、差別を禁止する法律の制定であった。<sup>(39)</sup>

(31) 障害者権利条約の成立とその内容等については、長瀬治・東俊裕・川島聡編『障害者の権利条約と日本 概要と展望』(二〇一二年、生活書院)等を参照。

(32) 東俊裕「障害に基づく差別の禁止」前掲・長瀬治他編『障害者の権利条約と日本 概要と展望』三七頁以下等を参照。

(33) 川島聡・東俊裕「障害者の権利条約の成立」前掲・長瀬治他編『障害者の権利条約と日本 概要と展望』一七頁以下等を参照。

(34) 障害者権利条約の前文によれば、「障害は発展する概念であり、機能障害のある人と他の者との平等を基礎として社会に完全にかつ効果的に参加することを妨げる態度や環境の障壁との相互作用に起因するものであることを認め」とされ、「障害」が「機能障害(インペアメント)」と「社会的障壁」の相互作用から生まれるという考え方が示された。そこから、同条約では、「障害」に基づく差別が正面から禁止され、さらに、「合理的配慮」を提供しないことも差別であるとされ、労働、教育の他、あらゆる場面において「合理的配慮」の提供が求められた。

(35) WHOによれば、「個人モデル」「医学モデル」と「社会モデル」の相違が次のように整理されている(ICIDH-2 Final Draft Dec. 2000. Introduction等を参照)。

医学モデルでは、「障害」という現象を、疾病、外傷、もしくはその他の健康状態により直接生じた「個人的な」問題としてとらえ、専門職による個別治療といった形での医療を必要とするものとみる。その場合、「障害」のマネー

ジメントは、治癒あるいは個人のよりよい適応と行動変容を目標になされる。その主な課題は、医療であり、政治的なレベルでは、保健ケア政策の変更あるいは改革が主要な対応となる。一方、「障害」の社会モデルでは同じ現象を、社会によって作られた問題とみなし、主として「障害」を持つ人の社会への完全な統合の問題として見る。「障害」は、個人に帰属するものではなく諸状態の複雑な集合体であり、その多くが社会環境によって作り出されるものである。それゆえこの問題のマネージメントには、社会的行動が求められ、社会生活の全分野への「障害者」の完全参加に必要な環境の変更を社会全体の共同責任とする。従って、課題は、社会変化を求める態度上または思想上の課題であり、政治的なレベルにおいては人権問題とされる。一口で言えば、「障害」は政治問題となる。

(36) 前掲・川島聡・東俊裕「障害者の権利条約の成立」一六頁等を参照。

(37) 山本真理「強制医療・強制収容」前掲・長瀬治他編『障害者の権利条約と日本 概要と展望』七五頁以下、東俊裕「司法へのアクセス」同九一頁以下、高田英一「手話・言語・コミュニケーション」同一〇三頁以下、長瀬治「教育」同一四五頁以下、松井亮輔「労働」同一八三頁以下、崔榮繁「自立生活」同一〇三頁以下等を参照。

(38) たとえば、法的能力を制限する成年後見法、隔離収容を是認する精神保健福祉法や医療観察法、分離教育を原則とする学校教育法施行令、新たな社会的隔離や差別的運用を是認する雇用促進法、障害のある人の存在を想定していない訴訟法、都市と農村の利用格差を是認するようなバリアフリー新法、障害の概念を狭く位置づける障害者基本法やその他の法律、施設処遇を未だに大きな柱に据え、極めて不十分なサービスしか提供できない障害者自立支援法、などがそれである。

(39) 前掲・東俊裕「障害に基づく差別の禁止」六二頁以下等を参照。

## 2 障害者政策委員会差別禁止部会の提言

障害者差別禁止法の法制化についての検討は、二〇一〇年十一月の二五回障害者制度改革推進会議において設立が決められた障害者制度改革推進会議差別禁止部会で行われることになった。そして、この検討は、同推進会議が二〇一二年七月二四日をもって廃止されたために、同年七月二七日から、障害者基本法の改正（二〇一一年八月五日公布）により、これまでの中央障害者施策推進協議会に代わって設置された障害者政策委員会の下に置かれた差別禁止部会によって続けられることになった。同部会は、検討を重ね、二〇一二年九月一日の四回会議において、『障害を理由とする差別の禁止に関する法制』についての差別禁止部会の意見』を取りまとめ、作業を終了した。

同意見は、「はじめに」「第一章 総則」「第二章 各則」「第三章 紛争解決の仕組み」からなっている。そのうち、「はじめに」は、「第一、推進会議と当部会における検討の経緯」「第二、障害分野における差別禁止法の世界的広がり」「第三、日本における立法事実の存在」「第四、障害に基づく差別の禁止に関する法制はなぜ必要か」「第五、新法の制定に向けて」からなっている。「第三、日本における立法事実の存在」の記述で特筆されるのは「二、取組の必要性」についての部分である。次のように説かれているからである。

（差別と思われる事案として集められた事例―引用者）を通して見ると、障害者が日常生活及び社会生活の様々な場面で、障害のない人であれば何も問題にならないことが、障害があることにより様々な制約に直面している実態が浮かび上がってくる。このような事例は、これまで、あまり社会からは見えない、表面化することのなかった社会的障壁の存在を示すものであった。このような事例は、誰にも相談できず、あきらめるしか

ない、しかし、決して消し去ることのできない記憶として、障害者や家族の胸の奥深いところに仕舞い込まれてきた事実、あるいは障害者の人格を傷つけ、生きる力や生き活きと個性と能力を発揮する場を奪い、ひいては社会に貢献する機会も奪ってきた事実の存在を示している。このような事実の存在は、これまでの人権教育や障害者に対する福祉施策等では限界があることを表すものであり、差別の禁止によってこういった事実正面から取り組むことの必要性を示しているものといえる。

「第四、障害に基づく差別の禁止に関する法制はなぜ必要か」では次のように説かれている。

障害者と障害のない人が社会の中で接する機会を今以上に増やせば、差別はなくなるだろうか。これまでも家庭や教育の場を始め、地域や職場等、様々な場面で障害者との交流の重要性が強調され、障害や障害者への理解は一定前進してきた。……しかし……今もなお、障害者は様々な差別的取扱いに直面しており、障害や障害者への無理解を嘆く声も途切れない。……それでは何が必要なのだろうか。実は、この法律を制定する最大の眼目はここにある。ここで注意すべきは、……差別的取扱いと思われる事例が多数存在するという現実がある一方で、多くの国民が「差別は良くないし、してはならない」「障害者には理解を持つて接したい」と考えているのも事実であり、好んで差別をしているわけではないという点である。……そこで、「差別はよくないことだ」という国民誰もが持つ考えを形あるものにして生かすためには、具体的に何が差別に当たするのか、個々人で判断することは困難であるので、その共通の物差しを明らかにし、これを社会のルールとして共有することが極めて重要となる。もちろん、実際に差別を受けた場合の紛争解決の仕組みを整えることもこの法律の目

的に据えなければならないが、これも、決して差別した人をつかまえて罰を与えることを目的とするものではないのである。これらが、差別禁止法を必要とする理由である。

「第五、新法の制定に向けて」では次のように説かれている。

この法律が目指すのは、この条約（障害者権利条約―引用者）と基本法（障害者基本法―引用者）が示している、障害の有無に関わらず全ての人が「市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的分野」、すなわち国民のあらゆる生活分野において「均等な機会により参加すること」を保障することであり、誰もが障害の有無で分け隔てられることなく共に生きることのできる差別のない社会の実現である。……二〇〇一年九月二四日、日本政府は、国連の「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」から「障害者に関連するあらゆる種類の差別を禁止する法律を制定すること」との「勧告」を受けている。しかし、実効性のある差別禁止法制は未だ制定されていない。かような状況において、障害者権利条約の批准という大きな課題に向かい合うとすれば、障害分野に係る差別禁止法の制定は、必要不可欠な課題である。

「第一章 総則」のうちで重要なのは「第三節 障害に基づく差別」の部分である。

当部会では、障害者権利条約及び諸外国の立法例を参考にしてこの分野で禁止されているあらゆる形態の差別について検討を行った。検討の俎上にした差別の形態としては、直接差別、間接差別、関連（起因）差別

（以下、「関連差別」という）、合理的配慮の不提供の四つの類型である。……間接差別は、障害に関連する事由を理由とする関連差別と基本的な部分で重なり合うものと評価できる。したがって、関連差別のほかに、一般に理解が困難であるといわれている間接差別を独自の類型として規定する意味は少なく、間接差別は関連差別の類型に統合するのが適切である。……直接差別は障害を直接理由とする場合、関連差別は障害そのものではなく、障害に関連する事由を理由とする場合を指すものとして、別個独自に規定する方法もあり得るであろうが、実際に見るとそれが障害そのものを理由とする場合であるのか、それとも障害に関連する事由を理由とする場合であるのか、その区別が困難な場合もある。そうした点に鑑みるとこれらの両類型はこれを「障害又は障害に関連した事由」を理由とする差別類型（本意見書では「不均等待遇」と呼ぶ。）として一本化すべきである。……したがって、本法においては、不均等待遇と合理的配慮の不提供の二つの差別類型を含む形で差別を禁止する規定を設けるべきである。そこで、ここでは、不均等待遇と合理的配慮の不提供を合わせて、「障害に基づく差別」と呼ぶことにする。

部会ではこのように整理されている。ちなみに、後述するように、この「不均等待遇」と「合理的配慮の不提供」を合わせて「障害に基づく差別」と呼ぶという整理は障害者差別解消法においても採用されることになった。

「第三章 紛争解決の仕組み」は、「第一、紛争解決の仕組みの必要性」「第二、自主的な解決の仕組みと促進」「第三、想定される紛争事案」「第四、第三者が関与する解決の仕組み」「第五、他の紛争解決の仕組みとの関係」「第六、司法判断」「第七、制度的な解決」からなる。このうち、「第四、第三者が関与する解決の仕組み」は、「一、紛争解決の仕組みに求められる機能」「二、紛争解決に当たる組織の在り方」からなり、前者は、「相談及

び調整の機能」「調停、斡旋、仲裁、裁定の機能」「実効性の担保」から、そして、後者は、「相談及び調整を行う機関」「調停等を行う機関」「中央に置かれる機関」「国内における実施及び監視」からなる。また、「第五、他の紛争解決の仕組みとの関係」では、「本法に係る紛争について、既存の紛争解決の仕組みを通して解決することは排除されるものではない。」などとされる。

「第六、司法判断」は、「裁判規範性」「法的効力」「私人間効力と差別禁止法の位置付け」「本法施行後の検証」からなる。「裁判規範性」では、「本法は行為規範であると同時に司法判断の基準となる裁判規範性も有している。本件に係る紛争について、以上の解決の仕組みで解決が図られない場合、最終的には、司法の判断に委ねられることもある。」とされる。また、「法的効力」では、「本法は、そういった意味で、私人と私人の間で差別が行われた場合にも、そのような差別をしてはならないと求めることに法的根拠を認めるもの、すなわち、相手方に対する法的な権利を認めるものである。」とされる。

### 3 障害者差別と司法手続

差別禁止部会の提言では、差別などの禁止が求められる分野として「司法手続」も取り上げられ、詳述されている。この部分は、「第一、はじめに」「第二、手続上の配慮」「第三、この分野において差別の禁止が求められる対象範囲」「第四、この分野で禁止が求められる差別」「第五、合理的配慮が求められる事項や場面」からなる。このうち、「第二、手続上の配慮」では次のように説明されている。

障害者権利条約が、司法へのアクセスに関して「手続上の配慮」を求めているのは、これを欠くことになれ

ば、実質的に見ると、一般に与えられている法的保護を障害者には与えないという、他と異なる取扱いをしたのと同様の結果を生じることになるからである。したがって、「手続上の配慮」は、合理的配慮が司法分野に特化された概念であると考えられる。ただ、障害者権利条約が司法分野に特化した表現をとったのは、合理的配慮の例外を示す「均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」に該当する場合であっても、適正な手続が求められる司法分野においては、かような抗弁については原則として認めるべきではないという判断があったからである。本法においては、司法分野においても合理的配慮という言葉を使用するが、この分野においては、それが手続上の配慮に当たる場合、過度の負担が問題とされるのは権利の性質上原則として適切であるとはいえない。それらを前提として、本法においても不均等待遇や合理的配慮の不提供が障害に基づく差別であることを明確にして、これを禁止することが求められる。

注目されるのは「第四、この分野で禁止が求められる障害に基づく差別」である。「障害者権利条約上は、『手続上の配慮』といった形で特化された合理的配慮について言及するだけであるが、司法手続の分野においても、障害又は障害に関連する事由を理由とする不均等待遇といった事態があり得るので、これも含めて、差別が禁止される必要がある。ただ、この分野において實際上最も大きい問題は合理的配慮の不提供の問題である。」とされるからである。問題は「合理的配慮が求められる事項や場面」であるが、「刑事手続（捜査段階）」「刑事手続（公判段階）」「刑事手続（判決）」「受刑又は身柄拘束中の処遇」「民事手続、その他」「合理的配慮の具体例」に分けて説明されている。このうち、「刑事手続（捜査段階）」では次のように説かれている。

問題となる場面を網羅的に摘示することは困難であるが、例えば刑事手続においては、主に以下の点が問題となる。捜査段階では、逮捕理由の告知においては被疑者が何の理由で逮捕されるのか、何を防御して良いのかについて、また、弁護士選任権や黙秘権の告知においてはそのこと自体の意味について、例えば発達障害者、知的障害者、精神障害者、聴覚障害者、視覚障害者等に正確に伝わらなければ、こういった防禦権の保障は機能しない。視覚障害がある場合には、そもそも逮捕しようとする者が警察官であるのか、令状が發布されているのかさえ、確認できない場合もある。また、取調べにおいては、聴覚障害者の場合、取調べの段階で手話通訳者が立ち会うとは限らず、筆談等では事情が飲み込めないまま取調べが進行し、でき上がった調書の意味も正確に理解できないまま署名押捺してしまう可能性がある。視覚障害者の場合、調書の朗読を受けても、書面どおりに朗読されているのかどうかの確認はできない。発達障害者の発することが間違つて受け取られることもある。知的障害者の場合、相手方に対する迎合的な性格が強ければ強いほど、質問の内容や意味を理解できないまま、うなずいたり、ハイと答えたりすることが多く、冤罪の要因ともなりかねない。このような捜査段階での諸手続において、本来刑事訴訟法上被疑者に認められた諸種の防禦権が障害のない者と同様に保障されるための合理的配慮が求められる。

「刑事手続（公判段階）」でも次のように説明されている。

公判段階では、被疑者の供述調書が証拠として取調べられるが、その際、自白の任意性がチェックされることになる。その場合、一般の任意性の判断に加えて、捜査段階での諸手続において、本来刑事訴訟法上被疑者

に認められた諸種の防禦権が障害のない者と同様に保障されるための合理的配慮がなされて得られたものであるのかどうかをチェックすることが求められる。なぜなら、合理的配慮がなされずそのまま取調べがなされたとする、それは、実質的に刑事訴訟法が被疑者に与えた防禦権が奪われた状態での取調べであるからであり、質問等の意味が分からないままの取調べは、そもそも取調べとはいえないからである。手段としては、ビデオ撮影等による取調べの全面可視化の方法等が検討されるべきである。また、被告人質問や証人尋問等の手続においては、聴覚障害者の場合、手話通訳によっても、擬声音の表現、過去の仮定、抽象的な概念を伝えることが困難な場合もあると指摘されており、それらが理解されているのかなどの検証をしながら、尋問を進めることが求められる。知的障害者の場合も同様と思われる。さらに、視覚障害者に対し、図面を示したり、証拠物の形状を示しながら尋問が行われても、答えるのは困難であり、それに代替する手段が合理的配慮として用意されることが求められる。さらに、発達障害者の場合、相手の感情や周囲の空気を読み取るのが苦手で、自ら深く反省する気持ちがあってもそれを表現することがうまくできず、裁判の過程での振る舞いがあたかも「反省していない」ように受け取られることもある。普通に会話をしてコミュニケーションをとることが容易でない知的障害者や発達障害者の話や真意を十分かつ的確に聞きとるための本人と信頼関係が築け、本人の障害特性やコミュニケーションの特徴を把握して適切に対応できる人材を捜査段階も含めて配置し、本人の意思や認識が適正に把握されるための措置が合理的配慮として求められる。

「刑事手続（判決）」でも次のように説明されている。

判決は、宣告により告知されることになるが、裁判官の朗読では意味が伝わらない聴覚障害者には手話通訳、知的障害者等の言葉の理解に困難がある障害者にはその内容を分かりやすく伝える支援者等による伝達、控訴期限内に控訴するかどうかの判断ができるように、視覚障害者の場合には点字で翻訳された判決文を交付すること等、障害の特性に配慮した在り方について検討されることが期待される。

「受刑又は身柄拘束中の処遇」でも次のように説明されている。

障害者の中には、介助者の支援を受けて生活する者や日常的に医療的ケアを受けながら生活している者も存在するが、身柄拘束を受けるとそういった日常の支援から切断されることになる。しかしながら、これらの支援は生活を維持する上で、必要不可欠なものであり、拘束されることでこれらの支援が切断されることは、受刑や身柄拘束そのものより、心身の苦痛を伴うものとなる。このような苦痛は、他の被拘禁者が負担しない不利益であるため、他の被拘禁者と実質的に同等の扱いを行うためには、合理的配慮として、障害のある被拘禁者に対して必要な介助や医療が継続されなければならない。また、更生プログラム等において、障害のない受刑者に提供されると同質・同程度のプログラムを提供するには、障害の特性に配慮した形で提供される必要がある。

「合理的配慮の具体例」で挙げられるのは次のようなものである。

情報伝達に係る合理的配慮

例えば、判決文、その他の訴訟関係書類の点字化、正当な権限ある者による取調べや逮捕であることを確認できる方法の確保、逮捕事由、黙秘権、弁護士選任権等の告知が理解し得る形で伝えられるような適切な形での情報提供

コミュニケーションに係る合理的配慮

例えば、取調べ、証人尋問、本人尋問における手話通訳者、知的障害や発達障害の特性について理解のある人の立ち会いによる通訳支援、外部からの接見、面接時の手話による会話の許可や手話通訳者による通訳、弁護人を専門的な見地から補佐する特別代理人等の選任

処遇における合理的配慮

例えば、刑事施設やその他の収容施設での知的障害や発達障害を含む様々な障害特性に配慮した介助や医療の提供、日課や刑務作業等の処遇、更生プログラムの導入、受刑することの意味を発達障害者が真に理解し内省を深めるための発達障害者の特性に合ったコミュニケーション方法や心理的アプローチ

「合理的配慮の不提供を正当化する事由」でも「司法の分野は私人間の問題ではなく憲法が保障する適正手続に関わる分野であり、問題となり得る権利の性質に鑑みると、原則として過度の負担を問題とするのは適切ではない。」とされる。そして、最後の「関係者への障害特性等に関する研修等」でも「司法手続において、障害者が差別されることなく、効果的に適正手続の保障を受けるためには、一連の手続に携わる者が障害特性を含む障害への理解を深めることが不可欠である。したがって、本法において、対象となる手続の関係者全てに対する研

修等が求められる。」とされる。

以上が「司法手続」についての差別禁止部会の提言である。しかしながら、国によれば、差別禁止法の法制化に当たっては部会提言にみられるような「禁止されるべき差別の形態」についての定義規定は置かれないうこととされ、各分野における「差別の禁止が求められる対象範囲」「この分野で禁止が求められる不均等待遇」「この分野で求められる合理的配慮とその不提供」「その他の留意事項」等といった提言の「各則」に該当するような規定も置かれないうことになった。それ故、「司法手続」についての差別禁止部会の提言も法規定として直接的な法的拘束力をもつということには至らなかつた。

ただし、本稿が検討対象とする更生保護における障がい者を有する対象者の権利保障を考えるに当たっては大いに参考とされるべきであろう。

#### 4 障害者差別解消法の意義及び課題

障害者政策委員会差別禁止部会の骨格提言を踏まえ、内閣府は、障害者差別解消法案を作成した。そして、二〇一三年四月二六日の閣議決定によって国会に上程された同法案は、六月一九日に参議院本会議で可決されて、原案のまま成立した。その際、衆議院内閣委員会と参議院内閣委員会と、それぞれ附帯決議が採択された。

二〇一六年四月一日から施行予定の障害者差別解消法は総則、基本方針を規定した二章、差別解消措置について規定した三章、差別解消支援措置について規定した四章の四つの部分からなる。同法の意義は大きなものがある。<sup>(40)</sup>これらの意義に加えて、同法が障害者権利条約に倣って「社会モデル」という考え方を採用し、障害者福祉と障害者差別解消とを車の両輪として位置づけていることも特筆されよう。障がい者の平等な社会生活を妨げて

いるのは社会の側であって、社会の側はこの社会的障壁を除去する義務がある。障がい者福祉の充実はこのような「社会的モデル」に従って図られなければならない。「社会モデル」によれば、障がい者の平等な社会生活を障がい者の権利として保障するためには、福祉の充実に加えて、差別偏見の解消が重要な課題となる。このような考え方は他の人権課題についても適用され得るからである。

もっとも、その他方で、解消法の法制化に当たって重要な課題が残されたことも確かである。上述したように、差別禁止部会の意見においては「障害に基づく差別」とは「不均等待遇」及び「合理的配慮の不提供」とされ、そこに「不均等待遇」とは「障害又は障害に関連する事由とする区別、排除又は制限その他の異なる取扱い」をいい、「合理的配慮の不提供」とは「障害者の求めに応じて、障害者が障害のない者と同様に人権を行使し、又は機会や待遇を享受するために必要かつ適切な変更や調整を行うことを合理的配慮といい、これを行わないことは差別となる。」とされていた。しかし、同解消法では「障害に基づく差別」については定義規定が置かれなかった。

また、解消法では、「障害者及びその家族その他の関係者からの障害を理由とする差別に関する相談及び紛争の防止等に必要な体制の整備を図るものとする」とされたものの、必要な体制の整備の具体については今後の課題とされた。この点も留保が必要であろう。ただし、差別禁止部会の議論では、紛争の解決に当たって求められる機能として、①自主的な解決が望めない場合、まずは相談を受けて、理解のある人材が仲に入り、納得を得ながら、関係を調整すること、②専門的な知識、素養、経験を有する専門家を含む中立・公平な機関による調停、斡旋等により、解決を図ること、が挙げられており、そのための機関として、①相談及び調整を担える市町村単位の身近な相談機関と、調整等を担える都道府県単位の中立・公平な機関及び中央機関を設置すること、②最終

的には裁判所による司法判断に委ねること、などが示されていたことは前述したところである。

その意味では、障害者差別解消法をもって完成品としてではなく、当事者の尽力等によってこれからも進化し続けるであろう障がい者政策の発展途上に位置する作品として位置づけることが適当であろう。

(40) この意義としては、一般に、次のような点が指摘されている。すなわち、障害者基本法の差別禁止の原則を具体化する新規立法であるということ。いわゆる社会モデルに従って「障害者」が定義されたこと。政府は、「障害」を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針を策定しなければならないとされたこと。基本方針の策定に関しては、障がい者その他の関係者の意見を聞かなければならないとされたこと。国及び地方公共団体は、「障害」を理由とする差別の解消の推進に関して必要な施策を策定し、実施しなければならないとされたこと。行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、「障害」を理由として障がい者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障がい者の権利利益を侵害してはならないとされるときも、行政機関等は、その事務又は事業を行うに当たり、障がい者の権利利益を侵害してはならないとされたこと。事業者は、その事業を行うに当たり、「障害」を理由として障がい者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障がい者の権利利益を侵害してはならないとされたこと。事業者は、その事業を行うに当たり、「障害」を理由として障がい者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障がい者の権利利益を侵害してはならないとされたこと。事業者は、その事業を行うに当たり、「障害」を理由として障がい者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障がい者の権利利益を侵害してはならないとされたこと。事業者は、その事業を行うに当たり、「障害」を理由として障がい者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障がい者の権利利益を侵害してはならないとされたこと。事業者は、その事業を行うに当たり、「障害」を理由として障がい者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障がい者の権利利益を侵害してはならないとされたこと。国及び地方公共団体は、障がい者及びその家族その他の関係者からの「障害」を理由とする差別に関する相談及び紛争の防止等に必要な体制の整備を図

るものとされたこと。国及び地方公共団体は、「障害」を理由とする差別の解消について国民の関心と理解を深めるとともに、特に、「障害」を理由とする差別の解消を妨げている諸要因の解消を図るため、必要な啓発活動を行うものとされたこと。国は、「障害」を理由とする差別を解消するための取組に資するよう、国内外における障害を理由とする差別及びその解消のための取組に関する情報の収集、整理及び提供を行うものとされたこと。国及び地方公共団体の機関であつて障がい者の自立と社会参加に関連する分野の事務に従事する者は、地方公共団体の区域において関係機関により構成される障害者差別解消支援地域協議会を組織できるものとされたこと。

## 5 大分県条例素案

障害者差別禁止法の法制化の動きを踏まえて、自治体でも、全国に先駆けて二〇〇六年一月一日に成立した「障害のある人も共に暮らしやすい千葉県条例」(二〇〇七年七月一日施行)をはじめとして、障害者差別禁止条例の制定が相次いでいる。たとえば、「北海道障がい者及び障がい児の権利擁護並びに障がい者及び障がい児が暮らしやすい地域づくりの推進に関する条例」(二〇〇九年三月二七日成立、一部を除いて二〇〇九年三月三十一日施行)、「障害のある人も共に学び共に生きる岩手県づくり条例」(二〇一〇年二月一四日成立、二〇一一年七月一日施行)、さいたま市「誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例」(二〇一一年三月四日成立、四月一日施行)、「障害のある人も共に生きる熊本づくり条例」(二〇一一年七月一日成立、二〇一二年四月一日施行)、「障害のある人もない人も共に安心して暮らせる八王子市づくり条例」(二〇一一年二月一五日成立、二〇一二年四月一日施行)、「障害のある人もない人も共に生きる平和な長崎県づくり条例」(二〇一三年五月三十一日成立、二〇一四年四月一日施行)などがそれである。

大分県でも、県民主導で、条例づくりがめざされている。「だれもが安心して暮らせる大分県条例をつくる会」

によれば、二〇一三年三月二日に完成した「だれもが安心して暮らせる大分県条例」の素案の概要が次のように説明されている。

大分県条例素案は、前文、総則、実体規定、問題解決・推進手段の四つの章から構成されている。前文は、アンケートや聴き取りの際に寄せられた切実な声を可能な限りストレートにまとめたもので、私たちがどのような思いで、この条例を作ろうとしているのかが書き込まれている。総則は、目的、定義、理念規定、県の責務、県民の責務、財政上の措置の七項目から構成されており、定義では、社会モデルや差別について論及している。理念規定には、この条例で解決すべき課題としての「親なき後の問題」や「性・恋愛・結婚・妊娠・出産・子育ての問題」についての原則が明示されている。実体規定は、各分野ごとに必要とされる合理的配慮を具体化したものであるが、地域福祉という項目や更生への支援、更には防災という規定も置かれている。問題解決・推進手段は、差別条例（ママ）の解決のために、地域相談員、権利委員会を設置することを定め、更に条例の完全実施のための「推進会議」を設けることを規定している。

そして、条例素案の特徴が次のように整理されている。

第一は、当事者の切実な声を要約した前文の存在である。第二の特徴は、親なき後の解決を県を挙げて解決すべき課題として明記したことである。第三の特徴は、障がいのある人の性・恋愛・結婚・妊娠・出産・子育ての問題を支援していくことを県の責務として規定したことである。第四の特徴は、差別条例の訴えを聴く窓

口となり、更には条例を実現していく担い手としての地域相談員の役割を徹底的に強調していることである。第五の特徴は、災害時に被害が集中することになる障がいのある人や家族のための対策の整備を求めていることである。第六の特徴は、障がいの故に犯罪を犯すに至った人の更生のための支援の必要性を明らかにしていることである。

「つくる会」では二〇〇九年九月から二〇一二年六月までの間に大分県内の障がいのある人及びその家族にアンケートと聞き取り調査とを実施し、一二〇〇名の方からこれまで受けた差別事例とどのような条例を望むのかについての生の声を聞いたとされるが、このプロセスも特徴の一つに追加できよう。これらの特徴を踏まえて、「つくる会」では条例づくりの意義が次のように説かれている。

条例づくりの意義は、障害についての社会モデルの考え方を当事者が中心になって地域に定着させ、地域を変えていくことにある。差別（社会的障壁）をなくしていくことは、社会の側の責任であるということを一人在が自覚して地域づくりに取組むということが、条例が目指すところである。また、条例の内容として、差別事例の解決のための地域や県単位での仕組み作りが不可欠であり、こうした仕組みは、差別解消法を実効性あるものとするために、是非とも必要なものである。

素案は既に大分県議会に提出され、大分県議会では全会派が趣旨に賛同しているので、二〇一三年一二月に正式に請願を行い、二〇一四年三月議会での成立を目指すと言われる。

ちなみに、大分県条例素案の特徴とされる前文は次のようなものである。長文だが当事者の条例制定にかける思いが見事に込められているので紙幅をいとわずにそのまま紹介することにする。

この条例は、障がいがある人とその家族の声と思いや願いに基づいて制定される。

障がいの有無に関わらずだれもがかけがえのない人間として尊重され、地域社会において、ごく普通のあたりまえの生活が保障されなければならない。

生まれた子どもに障がいがあっても祝福され、地域の子ども達と一緒に遊び、ともに教育を受け、学校卒業後も就労、あるいは活動の場、社会参加が保障される。成人して親元を離れた暮らしを望む場合それが容易にでき、恋愛、結婚、妊娠、子育て、または趣味を楽しむなど自らの人生を自らの意思で選択できるべきである。今、世界では「障がい」のとりえ方が大きく変わった。それに伴いわが国の障害者基本法も改正された。しかし、地域の現実はまだ変わっていない。

障がいがある人の生きづらさは深刻だ。

「医療費がかかりすぎたり、障がいを理解して対応できる病院が少なく安心して治療が受けられない」。障がいがある夫婦が妊娠した時、まわりから「おめでとう」と祝福されず「自分のことも一人できないのに、自分で育てられない子を産んだらいけない」と親になることも許されない。「働かないものは死ね」などの存在価値を否定される扱いを受けたり、精神や内部障がいなど外見では分からないため理解されない苦悩。「自立、自立、頑張れ」と激励されるが何をどう頑張ればいいか分らない、あるいは限界があり家に閉じこもりがちになる。「恋愛をしたいが禁止される」、「施設や親元を離れて暮らしたいが反対される」等、人としての夢

や希望も、障がいがあるが故にあきらめさせられることが多くある。

障がいのある子どもがいる家族も、地域社会のあらゆる場面で「親のしつけが悪い」「親の育て方が悪いから」と言われ、障がいを理由に子どもの入園、入学を断られたり、病気になった時の診療さえ拒否されて途方に暮れる。親戚からは「うちの家系にはこんな子はいない」と言われて、障がいのある子を産んだことを自分の責任であるかのように思い込んでしまったり、生きづらさを家族だけで背負い込まされ、「この子を残して死ねない」、「この子のきょうだいは結婚できるだろうか」、「願わくば、私より先に死んでしまったことがある」と家族の苦悩や親亡き後の不安の声が数多く寄せられた。

こうした社会の無理解や差別、偏見を受け続け、自己嫌悪に苦しみ傷つけられ、誰にも知られずにひっそりと暮らす人がたくさんいる。

一方で、障がいのある人が地域の人の理解や社会的な支援を受けながら、地域の中で暮らし、ともに生きる社会の一員として、社会に貢献する動きが少しずつ広がるなど明るい希望もある。

一人ひとりの存在価値が尊重され、だれでも「必要な社会の助けを借りて自分らしく生きていく」ということが当たり前のこととされ、障がいがあるうとなかろうと、ともに生きていく理解と支援を惜しまない社会を皆で築くことが切に求められる。

この条例は、県民みんなで「だれもが安心して暮らせる大分県」をつくっていくための出発点となるべきものである。

条例素案における「障がいの定義」も注目される。「社会モデル」に従って定義するという立場を採用したこ

とを明示した上で、次のように定義されているからである。

身体障害、知的障害、精神障害、発達障害、内部障害、性に関する障害、その他の心身の機能の障害や疾病などにより、継続的に日常生活や社会参加を行うにあたって、社会的な制度の整備や支援等を必要としている状態のことをいう。

「社会モデル」という考え方は、「理念規定」においても強調されている。次のように規定されている。

(一) すべての障がいのある人は、障害を理由として差別を受けず、自らが選んだ地域において生活し、地域社会を構成するかけがえのない一員として、社会、経済、文化その他のあらゆる分野の活動に参加する権利を有する。

(二) 障がいがある人に対する差別をなくす取り組みは、差別の多くが、障がいがある人に対する誤解、偏見、その他の理解の不足や障がいがあることに對して必要とされる合理的配慮を欠くことから生じていることを踏まえて、障がいについての「社会モデル」を普及することを通じて推進されなければならない。

「差別の定義」も注目される。「差別とは、次の各号に掲げる行為（以下、「不利益取り扱い」という）をすることおよび障がいがある人が障がいのない人と実質的に同等の日常生活や社会参加を行うために必要な合理的配慮に基づく措置（以下、「合理的配慮に基づく措置」という）を行わないことをいう。」とした上で、分野ごとの

差別行為を具体的に例示して定義しているからである。この点も障害者差別解消法よりも進んだ点といえよう。「自立の定義」においても、「日常生活または社会参加を行うにあたって自らの意思で選択することをいう。なお、そのために第三者による支援を求めることは当然の権利である。」とされている点も注目される。

社会モデルと更生保護という観点から特筆されるのは、「実体規定」のうちの「更生への支援」の箇所である。「県は、障がいがある人が障がいを原因として、犯罪を犯した場合に、その更生のために必要な施策を講じなければならぬ。」と規定されているからである。この点も障害者総合支援法や障害者差別解消法から進んだ部分といえよう。

## 七 障がい者政策と司法福祉

このように障がい者政策の規範的側面上の進展は目覚ましいものがある。そこで、次では、このような進展状況から見て、南高愛隣会等によって推進されている司法福祉支援センターの活動等はどのように評価されるべきかについて検討することにした。ここで改めて確認しておく、右の活動とは前述したように次のようなものである。

1 「被疑者・被告人」段階で福祉に繋ぐ「入口」支援を専門に行う「司法福祉支援センター」（長崎）を新たに設置し、全国でのモデル的实施に向けた検討を行い、福祉の支援が必要と思われる「被疑者・被告人」執行猶予となった障がい者等について、福祉への環境調整を行うこと。

2 「司法福祉支援センター」が新たに事務局を担う「調査支援委員会」（宮城・和歌山・滋賀・島根・長崎）

は、引き続き、事務局が集めた情報に基づき、罪を犯した背景となった障がい特性や成育歴等を精査し、福祉による更生支援の可能性はもとより、地域で生活していくために望まれる矯正施設又は退所後の処遇プログラムのある方を検討し、長崎では、対象者を比較的重い事案を中心に実施すること。

3 「社会内訓練事業」（長崎）では、引き続き、「被疑者・被告人」・執行猶予となった障がい者等を、刑事手続の早期の段階から福祉へつなぎ、「再犯防止」に向け特性に合わせた更生支援を実施すること。

4 「更生支援検証委員会」を開催し、「社会内訓練事業」で受け入れた対象者への更生支援を評価し助言を行い、「社会内訓練事業」を行う際には、「更生支援検証委員会」による評価を受けることを必須とすること  
で不適切な支援による人権侵害を防ぎ、「社会内訓練事業」の信頼を高めること。

5 「更生プログラム開発委員会」を開催し、専門家との連携により、「社会内訓練事業」における更生支援プログラムの開発を専門的に行うこと。

6 福祉的支援を行う事業所、更生保護施設、医療機関、慈善事業団体等で構成される「福祉的支援協力事業所協議会」（宮城・東京・和歌山・滋賀・島根・長崎）を引き続き開催し、ネットワークの強化と公的施設を中心とした新たな「受け皿」の確保を目指すとともに、勉強会・研修会を開催することにより、支援を行う中で抱えている悩みの解消や支援力強化を図る。

7 「寄り添い弁護士」（予定：宮城・神奈川・東京・大阪・長崎）を新たに実施し、警察段階から実刑判決・矯正施設退所後まで切れ目なく関与する弁護士のあり方（具体的には、①矯正施設収容中の対象者への定期的な面会を通じて、施設内処遇の妥当性や問題点を明らかにし、法的視点からのアドバイスをを行う、②矯正施設収容の際に裁判時の情報を引き継ぐことや、仮出所の上申書の作成を法律家が行うことで、できるだけ

早期の仮出所を可能にする、③国選弁護士が選任されない期間に必要な活動を行うこと、実刑判決を受けた被疑者について、矯正施設に対して処遇にあたって障がい特性に配慮すること（PFI刑務所への収容等）及び早期に特別調整に乗せるように要請すること等によって、裁判と裁判の間の空白・裁判と刑務所との間の空白を埋め、支援の切れ目をなくす、④「社会内訓練」における「更生支援検証委員会」等に参加し、本人の権利保障を行う、ケース会議への出席等を通して福祉機関と連携し、円滑な社会復帰を妨げる法的問題（多重債務の整理、法的後見人の設定、生活保護申請同行等）を解決する等）を探ること。

8 「寄り添い弁護士」のあり方を検討し、これまで裁判中のみでなく依頼人と継続的な関係を持ってきた弁護士に対して、国選弁護士制度で生じる狭間やそれを埋めるための方法論、裁判後も関わっていくために望まれる費用等の支援策について及び、各地の弁護士会におけるスーパーバイズ的な取組みについて聞き取りを行い、これまで行われてきたさまざまな「寄り添い」を制度化につなげること。

9 事業の実施状況を随時取りまとめ、効果的な実践と政策提言へとつなげるために、事務局と行政機関等による「政策検討会議」を開催すること。

このような活動を評価するに当たって論点になると思われることの一つは、右の司法福祉支援という「福祉」の意味ないし性格とは何かである。

もっとも、同「司法福祉」の実施主体は国や市町村ではなく民間の社会福祉法人等で、厚生労働科学研究の実施という形で試行的に進められている。官制上の制度ではないためにこれを直接規定する法令はみられない。社会内処遇全般の制度的な強化を目指して、二〇〇七年六月八日に成立した更生保護法（同年六月一五日公布、二

〇〇八年六月一日施行)でもこれに言及するところはない。

周知のように、更生保護法の成立により犯罪者予防更生法と執行猶予者保護観察法は統合されたが、更生保護法の主な内容は次のようなものである。

その第一は保護観察における遵守事項に関するものである。遵守事項の法的性質について、それに違反した場合には仮釈放の取消し等の措置に結びつく法的な規範であることが明確にされたこと。保護観察を充実強化するため、すべての保護観察対象者が遵守すべき一般遵守事項として、保護観察実施者に対する面接及び生活の実態を示す事実の申告等が義務づけられたこと。保護観察対象者ごとに定められる特別遵守事項について、犯罪・非行に結びつくおそれのある特定の行動をしてはならないことなどの事項が類型化されたこと。保護観察の実施状況に応じた特別遵守事項の設定・変更・取消しが可能となったこと。これらの点がそれである。本法により保護観察対象者による再犯を防止するという監視の側面が強化されることになった。重大事件の発生によって処遇の有効性に対して市民からの疑問が高まったこと、処遇するためにはまず監督が前提であるということなどから、このような強化が図られたものである。第二は受刑者等の社会復帰のための環境調整の措置が充実されたことである。社会復帰や保護観察の開始が円滑に行われるために、仮釈放者・少年院仮退院者については、必要性が認められる場合は必ず生活環境の調整が行われることとされた。また、保護観察付執行猶予者については、保護観察所の長が生活環境の調整を開始できるようになった。第三は犯罪被害者等基本計画において、仮釈放等の審理において犯罪被害者等から意見を聴取する制度と、悔悟の情を深める指導監督を行うために犯罪被害者等の心情等を保護観察中の加害者に伝達する制度とをもって二年以内を目的に実施することが求められる施策とされたことである。第四は保護観察官と保護司の役割分担に関する規定が整備されたことである。

二〇一三年六月一日には一部執行猶予制度を導入する刑法の一部改正法と、保護観察対象者に社会貢献活動を義務づけることとする更生保護法の一部改正法が国会で可決・成立した。社会貢献活動では公共の場での清掃活動、福祉施設での介護・介助などが想定されており、二年以内に導入される予定である。

保護観察官の増員問題その他、更生保護法の残された課題は少なくない。これらの点にも増してより重要な問題は更生保護法ではその目的、国等の責務、運用の基準が次のように規定されている点である。

第一条 この法律は、犯罪をした者及び非行のある少年に対し、社会内において適切な処遇を行うことにより、再び犯罪をすることを防ぎ、又はその非行をなくし、これらの者が善良な社会の一員として自立し、改善更生することを助けるとともに、恩赦の適正な運用を図るほか、犯罪予防の活動の促進等を行い、もって、社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進することを目的とする。

第二条 国は、前条の目的の実現に資する活動であつて民間の団体又は個人により自発的に行われるものを促進し、これらの者と連携協力するとともに、更生保護に対する国民の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない。

2 地方公共団体は、前項の活動が地域社会の安全及び住民福祉の向上に寄与するものであることにかんがみ、これに対して必要な協力を行うことができる。

3 国民は、前条の目的を達成するため、その地位と能力に応じた寄与をするように努めなければならない。

第三条 犯罪をした者又は非行のある少年に対してこの法律の規定によりとる措置は、当該措置を受ける者の性格、年齢、経歴、心身の状況、家庭環境、交友関係等を十分に考慮して、その者に最もふさわしい方法に

より、その改善更生のために必要かつ相当な限度において行うものとする。

このような規定が何故、問題かという点、二〇一二年（平成二四年）六月二七日に公布され、二〇一三年四月一日から施行された障害者総合支援法では、障がい者福祉の基本理念および市町村等の責務が次のように定められているからである。

第一条の二 障害者及び障害児が日常生活又は社会生活を営むための支援は、全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現するため、全ての障害者及び障害児が可能な限りその身近な場所において必要な日常生活又は社会生活を営むための支援を受けられることにより社会参加の機会が確保されること及びどこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと並びに障害者及び障害児にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものの除去に資することを旨として、総合的かつ計画的に行わなければならない。

第二条 市町村（特別区を含む。以下同じ。）は、この法律の実施に関し、次に掲げる責務を有する。

一 障害者が自ら選択した場所に居住し、又は障害者若しくは障害児（以下「障害者等」という。）が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、当該市町村の区域における障害者等の生活の実態を

把握した上で、公共職業安定所その他の職業リハビリテーション（障害者の雇用の促進等に関する法律（昭和三十五年法律第一二三号）第一条第七号に規定する職業リハビリテーションをいう。以下同じ。）の措置を実施する機関、教育機関その他の関係機関との緊密な連携を図りつつ、必要な自立支援給付及び地域生活支援事業を総合的かつ計画的に行うこと。

二 障害者等の福祉に関し、必要な情報の提供を行い、並びに相談に応じ、必要な調査及び指導を行い、並びにこれらに付随する業務を行うこと。

三 意思疎通について支援が必要な障害者等が障害福祉サービスを利用することができるよう必要な便宜を供与すること、障害者等に対する虐待の防止及びその早期発見のために関係機関と連絡調整を行うことその他の障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行うこと。

2 都道府県は、この法律の実施に関し、次に掲げる責務を有する。

一 市町村が行う自立支援給付及び地域生活支援事業が適正かつ円滑に行われるよう、市町村に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行うこと。

二 市町村と連携を図りつつ、必要な自立支援医療費の支給及び地域生活支援事業を総合的に行うこと。

三 障害者等に関する相談及び指導のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものを行うこと。

四 市町村と協力して障害者等の権利の擁護のために必要な援助を行うとともに、市町村が行う障害者等の権利の擁護のために必要な援助が適正かつ円滑に行われるよう、市町村に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行うこと。

3 国は、市町村及び都道府県が行う自立支援給付、地域生活支援事業その他この法律に基づく業務が適正か

つ円滑に行われるよう、市町村及び都道府県に対する必要な助言、情報の提供その他の援助を行わなければならない。

4 国及び地方公共団体は、障害者等が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービス、相談支援及び地域生活支援事業の提供体制の確保に努めなければならない。

第三条 すべての国民は、その障害の有無にかかわらず、障害者等が自立した日常生活又は社会生活を営めるような地域社会の実現に協力するよう努めなければならない。

更生保護法の規定と障害者総合支援法の規定とを比較した場合、両者の間に質的な違いがみられることは明らかであろう。質的な違いの一つは目的に関するものである。

障害者総合支援法では、「社会モデル」に基づいて、障がい者及び障がい児が日常生活又は社会生活を営むための支援は、「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものである」という理念に則って、「全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会を実現する」ために、「全ての障害者及び障害児が可能な限りその身近な場所において必要な日常生活又は社会生活を営むための支援を受けられることにより社会参加の機会が確保されること」「どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保され、地域社会において他の人々と共生することを妨げられないこと」「障害者及び障害児にとって日常生活又は社会生活を営む上で障壁となるような社会における事物、制度、慣行、観念その他一切のものの除去に資すること」を旨として、「総合的かつ計画的に行わなければならない」とされている。これに対して、更生保護法では、「犯罪予防の活動の促進等を行

い、もって、社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進することを目的とする」とされ、「公共の福祉」が優先されているからである。そこから、更生保護法では前述したように保護観察においては対象者による再犯を防止するという監視の側面が強化されることになった。しかし、更生保護は自由な社会への復帰を目的とするもので、自由な中で処遇することが基本だというその本質に鑑みた場合、このような再犯防止のための監督の強化と更生保護とが両立し得るのかという根本的な問題の検討が残されることになった。

質的な違いの第二は、これとも密接に関わるが、国等の責務に関するものである。

障害者総合支援法においては、「社会モデル」に基づいて、「障害者及び障害児が日常生活又は社会生活を営むための支援」等が国等の責務と明言され、責務の内容が具体的に明示されている。これに対して、更生保護法では、更生保護に関する国等の責務の内容はあくまでも民間の団体・個人が自発的に行う活動を促進し、連携協力するとともに、更生保護に対する国民の理解を深め、その協力を得ることにとどまる。かつ、その責務は努力目標とされている。その前提にあるのは、いうまでもなく、障がい者福祉における「個人モデル」「医学モデル」に類した「対象者の自己責任による更生」という考え方である。対象者の自己責任↓民間の団体・個人による自発的な支援活動↓国等による活動促進等。これが更生保護法の描く構図である。対象者が更生に当って直面する様々な困難な問題をもって、その対象者個人が努力して克服すべき問題だとして捉えられる。社会の側の責任が問われるということはない。そして、対象者に対して温かい支援の手を差し伸べるのは社会の側の善意、同情からだとされる。この社会の側の善意、同情を促進し、連携協力するのは国の責務だとされるが、国等が対象者の更生に当って責務を負うというような発想は当然のことながら見られない。障害者総合支援法による「福祉」と、民間団体・個人や国等が行う「更生保護」との間には大きな矛盾が生じているといっても決して誤りではなかる

う。

もつとも、これには、障害者総合支援法の対象者と更生保護法の対象者とは異なり、また、障害者総合支援法でも更生保護について直接触れるところはないから、このような矛盾は現実には問題とならないという反論があるかもしれない。しかし、更生保護の対象者には障がい者も含まれており、ことに「更生への支援」を自治体の責務と明記している大分県条例素案の場合などでは、この矛盾が現実のものとなる可能性は決して杞憂ではないのである。南高愛隣会等によって推進されている司法福祉支援センターの活動についても、このような矛盾を抱えながら実施されていることに留意しなければならない。

南高愛隣会等による司法福祉支援センターの活動等を評価するにあたって論点になると思われるもう一つの点は、更生保護における対象者の人権擁護の意味ないし性格である。

障害者権利条約や障害者総合支援法などでは、「自立とは、日常生活または社会参加を行うにあたって自らの意思で選択することをいう。そのために第三者による支援を求めることは当然の権利である。」とした上で、対象者を「保護の客体」としてではなく、健常者と等しく自由権および社会権を享有する「権利の主体」として位置づけ、この享有を妨げている社会的な障壁や社会的な格差等を差別と捉え、その除去ないし解消を国等に求めている。しかし、更生保護法には、当然のことながら、このような発想は見られない。問題は、司法福祉支援サービスにいう「対象者の人権保障」が何を意味するかである。これまで、福祉サービスを受けることが難しかった更生保護の対象者に対しても、司法福祉支援サービスの活動等により適切な福祉サービスを受けることができるようにし、社会内処遇による更生の可能性を増大させること。委員会を設置して、社会内訓練事業等における不適切な支援による人権侵害を防ぐこと。警察段階から実刑判決・矯正施設退所後まで切れ目なく対象者に関与す

る「寄り添い弁護士」を新たに実施すること。これらをもって、「対象者の人権保障」と唱えられているように思われる。このような「人権保障」は、障害者権利条約などからみた場合、どのように評価されるべきことなのであろうか。更生保護の対象者をもつていまだ「保護の客体」とされているといわざるを得ない。前述したような「自立とは、日常生活または社会参加を行うにあたって自らの意思で選択することをいう。そのため第三者による支援を求めることは当然の権利である。」といった観点は乏しいように見受けられるからである。このような観点は短期の目標としても中長期の目標としても視野の外に置かれているように思われる。

ただし、司法福祉支援センターの活動の推進者によれば、次のように説かれている点は見落すことができない。<sup>(41)</sup> 障害者権利条約および「社会モデル」が意識されていることがうかがえる。

本研究によって、明らかにになった「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」第一三条では、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。

しかし、これをもって前述のような評価を変更することはできない。このような問題意識はあくまでも障害者権利条約にいう「司法手続の利用」すなわち、「障害者も等しく司法手続を利用し得る権利の保障」の領域にとどまるからである。更生保護の領域においてはこのような発想を認めることはできない。

もっとも、これには次のような反論があるかもしれない。障がい者福祉と更生保護とは大きな違いがある。更生保護については「社会モデル」は妥当しない。国民感情からいっても対象者・家族の自己責任が強調されるべきである。しかし、犯罪等をもって個人の犯した特殊個人的な事象だと即断し得るのだろうか。これまで日本では犯罪の原因を犯罪者個人の特殊性や異常性に押し付けて、国や社会の責任を回避することが図られてきた。

犯罪の原因および対策などを研究する刑事学（犯罪学）ないし刑事政策という学問分野はあるが、原因論が研究テーマとされることは稀で、精力のほとんどは対策論に当てられてきた。社会的に大きな注目を集める犯罪などが起った場合、マスメディアに登場し、犯罪原因を解説する者の多くは犯罪心理学者や司法精神医学者などである。彼ら、彼女らがたくみに語る犯人の異常な心理ないし精神を聞いて、読者や視聴者に生まれるのは自分とは関係のないことだという思いである。しかし、このような自分とは関係のないことだという思いが世界でも例を見ないような「高齢者受刑者」を生みだしてきたのではなかったのか。それを回避するために司法福祉支援センターの活動などが展開されているのではないか。かりに犯罪の原因の多くが犯罪者に帰せられるとしても、そのことは更生の責任がもつばら犯罪者にあるということまで帰結しないのではないか。だとすれば、犯罪の原因を犯罪者個人の特殊性や異常性に押し付ける考え方に、あるいは更生は当事者の自己責任だという考え方に思い切つてメスを入れてもよいのではないか。

更生保護をもって社会の責任とするような目標設定は今の日本の更生保護の現状に鑑みた場合、非現実的だと

いう反論もあるかもしれない。しかし、司法福祉支援センターの活動においてそれが視野の外におかれた理由是非現実的だということだけではないのではないか。いまだ「個人モデル」「医学モデル」の影響が強いのではないか。そして、「医学モデル」にいう「医学」が「福祉支援」に置き換えられただけではいけないのか。このような疑問を払拭し得ない。対象者の更生の妨げとなっている社会的な差別や社会的な格差について、司法福祉支援サービスの活動において触れられるところはないからである。

(41) 研究代表者・田島良昭(南高隣会理事長)「触法・被疑者となった高齢・障害者への支援の研究」一二頁等を参照。

[http://www.airinkai.or.jp/hasshien/kenkyu/tsunmi/pdf/h21\\_23\\_kounou/01\\_01\\_tashie](http://www.airinkai.or.jp/hasshien/kenkyu/tsunmi/pdf/h21_23_kounou/01_01_tashie).

## 八 司法福祉と再犯防止

司法福祉と再犯防止の関係については、司法福祉を推進する理由および司法福祉概念の理解等に関わって、司法福祉を推進する側でも見解が分かれているところだといえよう。多種多様な見解がみられるが、次のように大別することが許されようか。

その一つは、司法福祉の意義を再犯防止に見出し、福祉を積極的に活用することによって再犯防止をより有効に図ろうとするものである。たとえば、次のような見解がそれである。<sup>(42)</sup>

更生保護とは、犯罪をした人や非行のある少年を社会の中で適切に処遇することにより、その再犯を防ぎ、非行をなくすとともに、これらの人たちが自立し更生することを助けることにより、社会を保護し、個人と公

共の福祉を増進しようとする制度である。平成二〇（二〇〇八）年六月、新たに施行された更生保護制度の基本法である「更生保護法」の一条には、更生保護の主要な機能として、①再犯・再非行の防止と改善更生をとるに達成する、②恩赦の適正運用、③犯罪予防活動の促進、の三つが掲げられており、その究極の目標として、「社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進すること」が明記されている。このように、更生保護は、ややもすると社会的に排除されがちな犯罪者に社会的な居場所を与え、立ち直りの具体的な手立てを教示するなど、社会制度の一翼としての刑事司法が果たしていくべき社会支援、社会的福祉機能を、刑事司法システムの最後の位置にあつて長きにわたつて担つてきたのである。

最近の犯罪や犯罪者に対する厳しい世論動向を受け、また、犯罪被害者の深刻な状況を見るにつけ、再犯防止機能の強化も喫緊の重要な課題である。地域社会や住民の支持なくしては成り立ちえない更生保護制度の特筆を考へるとき、社会復帰（改善更生）機能の充実に加えて、いかにして再犯防止機能を強化し、社会の期待にこたへていくか、この更生保護におけるダブルロールの問題は、制度運用にあたる者にとって永遠の課題と言えるのである。

このように再犯防止を強調する立場からは、司法と福祉が接ぎ木する際の「台木」は司法であり「接ぎ穂」が福祉ということになるとされ、次のように説かれている。<sup>(43)</sup>

近年、日本でも再犯率の増加が見られ、それを契機に犯罪者処遇で福祉的な支援の必要性が再認識されている。そして、法務省と厚生労働省の連携事業や、犯罪者処遇領域での社会福祉士、精神保健福祉士等福祉専

門職の活躍が見られるようになった。司法福祉が領域として成熟しつつある証だと思う。平成二一年に社会福祉士の専門資格試験の出題領域に更生保護が入ったのも、エポックであった。出自と土壌の異なる二つの仕組みがうまく接木されるポイントは何であろうか。それは、犯罪者を生身の生活人として見る視点だと思う。犯罪者も生活歴と多様なニーズをもつ有機体である。従って、犯罪者を再生させるためには彼の生活の全体性と継続性を尊重し、司法と福祉が繋がって彼を社会に再統合していく必要がある。ただし、接ぎ木する際の台木は司法であり、接ぎ穂が福祉であってほしい。犯罪者処遇は純粹な福祉サービスではなく、犯罪に対する「責任」を手がかりに犯罪者の更生と人間的な成熟を促す仕組みだからである。こういったことを探求するのが司法福祉であり、本書の主題でもあると思う。

ここでは、当然のことながら、司法福祉という「福祉」と一般の福祉という「福祉」との質的な違いに注意が喚起されることになる。たとえば、前述したような次のような指摘がそれである。<sup>44</sup>

(更生保護の場合―引用者) 社会福祉と違って、保護を与える対象を、再犯の心配があるか、あるいは本人に更生意欲があるか、といった点で選択していく。それから、我々の持っている資源をいかに活用していくか、という問題があると思うんです。そういう点で、我々の窓口で判断していく一つの枠組みがあるわけです。それに対して、社会福祉の場合、窮乏とか身体障害があつて、それが絶対条件なわけです。いわば絶対的な意味での貧困であつたり、動かし難い負因があるわけです。それに対する保護は、当然行わなければならないだろうということがあると思います。我々の場合ですと、我々の窓口をたたたく人は、みな負因は同じである。ただ、

更生の意欲があるか、とか、保護をしないとそのまま再犯に走っていくだろうという判断で一応篩にかける。そのへんが福祉機関との我々の考え方がちよつと相違しているように思います。

このような見解に対置されるのは、福祉が治安政策に従属させられることを警戒し、福祉の理念は司法福祉に  
おいてもできる限り貫かれるべきだとするものである。司法的機能の機軸も社会防衛を背景にもつ眞実発見機能  
ではなく、人権保障機能に求められるべきだとされる。たとえば、前述したように、次のように分析されてい  
る。<sup>(45)</sup>

現行少年法制定から四〇年代の改正論議を経て現在に至るまでの動きを、あらためて司法と福祉という角度  
から捉えると、次のように言うことができよう。すなわち、司法的機能の中に社会防衛の要請が取り入れられ  
るに伴い、福祉的機能はこれに従属するものとしての位置を与えられ、これと同時に、司法的機能のもつ人権  
保障機能の面も部分的には尊重されたものそれ以上には強い動きにならず、これに代わって社会防衛を背景  
にもつ眞実発見機能が司法的機能の内容として強調されるようになり、この眞実発見機能を基軸とする司法的  
機能と犯罪的危険性の除去の意味における福祉的機能とが結合し、ここに全く内容を変えた「司法」と「福祉」  
との結合が出現し、その反面において、本来の意味における「司法」と「福祉」とは分断され、乖離すること  
になった、と。

社会福祉サービスをただ単に活用するということを超えて、社会福祉サービスの理念を矯正・保護の領域で

も貫こうとすれば、罪と罰の理念を国民全体で再考していくことが必要になるとして、前述したように次のように説く見解も注目される。<sup>46)</sup>

受刑は、刑の執行であり、個人の選択によるサービスの利用ではないから、社会福祉の理念がそのまま活用できるわけでは無論ない。受刑者たちは、刑務所に強制的に集監され、作業と教育とを義務付けられているが、食費や宿泊費などのいわゆるホテル・コストさえ払っているわけではない。そうすると、サービス利用者と、提供者との対等な関係などは、あり得ないということになるのであろうか？しかし、社会福祉基礎構造改革における、①サービスの利用者として提供者の対等な関係、②個人の多様な需要への地域での総合的な支援、③幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、④信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の確保、⑤情報公開等による事業運営の透明性の確保、⑥増大する費用の公平かつ公正な負担、⑦住民の積極的な参加による福祉の文化の創造、という方向は、矯正・保護の領域においても、可能な限り目指すべき方向ではないかと、個人的には考えている。そのためには、ただ単に、社会福祉サービスを矯正・保護の領域でも活用するということを超えて、罪と罰の理念を国民全体で再考していくことが望まれる。

福祉の側からも司法福祉にいう「福祉」の意味が次のように問い直されている。福祉にはかつて社会防衛を根拠としていた時代があったという意味において司法福祉は今日における社会福祉ないし社会保障とは何かを改めて問い直す試金石と言っても過言ではないとされ、社会防衛に根拠を置く時代に戻ってはならないとされる。<sup>47)</sup>

矯正施設退所者等の福祉的支援の取組に際しては、退所者等の社会復帰のほか再犯防止を目的に掲げることによって社会的推進力が得られた面を否定できない。この再犯防止には、再犯に至らないことによる本人の福祉の向上増進という側面のほか、社会の側の秩序維持ないし社会防衛という公共の福祉の観点もあることも否めないように思われる。……振り返ってみれば、現代社会保障の前駆形態と言われる貧困法の時代にまで遡ると、公的救済の根拠として社会防衛という側面が意識されていたことは否定できない。今日では、生存権思想の下、社会保障が権利として語られる時代となり、ごく一部の例外を除いては、社会秩序の維持に関わる公共の福祉の観点は出てこない。その意味では、矯正施設退所者等に対する福祉的支援は、今日における社会福祉ないし社会保障とは何かを改めて問い直す試金石と言っても過言ではない。厳罰化の流れの中で、法と秩序を重視し、犯罪者を罰するだけではなく、貧困や障害と密接に結びついた犯罪者に対する社会的排除の構図は変わらない。犯罪に至る原因にまで遡って、社会的に可能な施策を講じること、社会的包摂を図っていくことが、今日求められている。そのためにも、年金や生活保護等を含む所得保障制度の整備、住宅政策の充実、その他社会的孤立を防ぐための仕組みの構築が前提条件として不可欠である。その上で、とくに軽度の知的障害者などの場合、雇用・就労へとつなぐ仕組みも必要となる。

このような大別によれば、あるべき司法福祉は後者であって、司法福祉にいう「司法的機能」も真実発見機能ではなく人権保障機能に、また「福祉的機能」も社会防衛にはなく生存権の保障に求められるべきだということになるか。しかしながら、ここで留意しなければならぬことは両者の対立を過大評価することはできないという点である。犯罪者に対する社会的排除の構図が変わらないどころか、より強まっているなかで、後者の見

解といえども、更生保護に対する国民の理解を得ようとして、再犯防止を強調することを余儀なくされかねないからである。後者の見解を貫くためには「社会的排除の構図」をどうするかということとは避けて通れない問題になる。にもかかわらず、後者の見解においてこの問題が語られないとすれば、後者の見解と前者の見解との間にはそれほど距離はないということになる。前者の見解が主張されるのも実はこの問題の解決困難性を意識していることだからである。

- (42) 前掲・伊藤富士江編著『第二版司法福祉入門 非行・犯罪への対応と被害者支援』二一〇頁及び二二三頁。
- (43) 小長井賀興『犯罪者の再統合とコミュニティ』(二〇一三年、成文堂)「はしがき」等を参照。
- (44) 前掲・座談会「更生保護と社会福祉」三四―三五頁。
- (45) 前掲・服部 朗「司法福祉からみた少年法「改正」」六〇頁及び六七―六八頁以下。同様の観点から、社会福祉との連携が進む中で、更生保護の性格が「監視」機能に偏ることへの警戒も示されている。たとえば、前掲・生島浩「更生保護と社会福祉との連携の意義と課題―犯罪者の地域生活支援を担う―」三八―三九頁によれば、前述したように、「一方で、社会福祉との連携が進むマイナス面、あるいは、疑念もある。根幹である犯罪者の地域生活支援は、福祉領域に丸投げしてしまい、保護司も含めて更生保護活動は、そのリハビリテーション機能が減弱し、もっぱら『監視(モニター)』機能に偏ることになるリスクはないのか。」とされる。
- (46) 前掲・藤岡淳子「刑事司法と社会福祉の連携の現状と課題―再犯予防の観点からみた連携―」二四―二五頁。
- (47) 前掲・菊池馨実「司法福祉と社会福祉―触法高齢者・障害者支援を中心に」三二七―三二八頁。

## 九 社会的排除の問題

社会の無理解が更生保護と社会福祉の連携を進める上でハードルとなっている現状についても古くから指摘が

なされてきた。たとえば、「社会の方にも問題がある。やはり周囲の目がまだまだ無理解ということ。犯罪前歴者なり身体障害者なりを地域社会で支えていこうという意識があることはあるんですが、まだ我々が期待するほど高まってははいないんです。」といった指摘がそれである。<sup>(48)</sup>

問題は、それが解消の方向に向かっていないということである。近時においても、社会的排除の問題が多数の論稿によって取り上げられているからである。たとえば、次のように説かれている。<sup>(49)</sup>

ここで読者に投げかけたい問いがある。それは「刑によって罪を償ったあと、罪を犯した人びととどういふふうはこの社会で一緒に生きていくか」というものである。近代社会では、法律は私的な報復を禁じ、社会が罪を犯した人へ公正に刑罰を下すというルールによって社会秩序を守ることにした。同時に刑罰を受けた人には社会で更生して善良な市民として生き直すことを求めている。だが実際は、犯罪で被害を受けた人に代わって裁くことが、刑罰だと考え、かれらが「善良な市民」として「生き直す」ことに関心がほとんど向けられない。そのため、かれらが生活をやり直すために理解者を得ることもできず生活困窮に陥ってしまう。その結果、再犯に走ってしまう者も少なくないが、この背景を省みるとやり直す機会を与えられず社会から無視されてしまふという社会的排除にかれらが追いやられているといえないだろうか。そこで、犯罪を犯した人がやり直すために刑罰や、かれらの処遇について考えていく必要がある。

本人のみならず家族の蒙る「消えない不安」についても、ある事例が次のように紹介されている。<sup>(50)</sup>

これらの（消えない―引用者）不安には、社会的な事柄、家族内部の事情、事件以前の経験など、過去・現在・未来にわたる複数の事柄が関連していた。社会的な事柄としては、近隣の事件に対する認識や、社会の眼差し、被害者感情の推測等が挙げられる。事件発生により、家族は親戚や知人、近隣住民といった家族メンバー以外の人々とのつながり方にも気を回すようになるのだが、実際に近隣住民から障害や事件のことについて苦情を寄せられたり、非難されるという経験をした家族はほとんどいない。にもかかわらず、家族は「周りの人たちは私たち家族を快く思っていないはず」と近隣住民の認識を予想する。……このような他者のまなざしに対する認識が、本人が地域生活を送るうえでの、家族の不安の要因となっていた。

そこから「社会的排除から包摂へ」と題して次のように説かれている。<sup>(51)</sup>

刑事施設や少年院の入出者（入退院者）の多くは、……メンタルなハンディと生育歴のハンディを複合した形で負っていることが多い。だからこそ、恒産、すなわち、「より安定した生活基盤」が必要なのではなからうか。安定した生活基盤は、「職業」だけの支援ではもたらされない。狭くとも清潔で採光と通風の良い、プライベートが守られた「住宅」と、将来計画が立てられる安定した「収入」と、愚痴を聞いてもらえ心配してくれ話を聞いてあげられる「仲間」と、いざとなった時に信頼できる「相談相手」がトータルに保障されることが、本当の生活基盤だと言えよう。特に所属する「仲間」は重要である。……地域で暮らすとは、地域社会の人間関係の中に根を張っていくことであり、多様で開かれた所属集団をどれだけ持てるかが地域定着の進展度を測る指標となると考えられる。……刑事施設等に入退所する人たちがどう遇せられているかによって、そ

の社会の文化度を測ることができる。そして、この人たちが人間回復の機会を十分与えられている社会は、すべての人にとって住みやすい人間の尊厳を大切に作る社会だと言えよう。

問題は「社会的排除から包摂へ」をどのようにして実現していくかである。その取り組みの一つとして「社会を明るくする運動」が挙げられている。<sup>(52)</sup> 当事者による自助グループの組織化、「居場所の創出」等の提案もみられる。次のように説かれている。<sup>(53)</sup>

社会的排除に対する方策として今日とりくまれているものには、当事者による自助グループの組織化、「居場所」の創出などがある。たとえば、東京都社会福祉士会を取り組まれていた刑事施設釈放者の自助グループはひとつの代替案であったし、またDARKのように薬物依存者による自助グループが受け皿として機能しているところもある。さらに、沼田町ではソーシャルファームのような形で自立促進をはかるとりくみも国の施策として展開されている。

このように司法福祉にとって「社会的排除から包摂へ」の問題が大きな課題であることが多くの論者によって語られている。とすれば、その法的根拠ないし法原理の検討が避けて通れない作業として浮上することになるが、このような検討はこれまでのところ何故か行われていない。障害者権利条約と同条約が採用した「社会モデル」という考え方が参照されるということもない。これでは、「社会的排除の構図」がより深まる中で、論者の好むと好まざるとに関わらず、司法福祉にいう「司法的機能」も、そして「福祉的機能」も社会防衛機能に傾くこと

を余儀なくされることにならないかが危惧される。<sup>(54)</sup>

(48) 前掲・座談会「更生保護と社会福祉」二六頁。同座談会では、「主人が刑務所に入ったために、非常に家計が苦しくなった、そのために保護の申出をする。こういつたケースはどのくらいあるんでしょうか。」「本人が恥ずかしくて保護司さんのところに行かないんですね。……何とか歯を食いしばって、実家から援助してもらっても、内職してでも、ということで落ちこぼれがあるんじゃないかしら。」「そのとおりなんです。ギリギリまで我慢するんです。借金を借金を重ねてそこに住めなくなる。いよいよ追い詰められて福祉事務所へ来る。家賃は半年くらいためている。周りから借金はしている。親戚からの援助も尽き果てた。そこでやっと『母子寮かどこかに施設に入れて欲しい』と言ってきたので母子寮に入れたケースが去年二件ありました。」(三〇―三一頁)との指摘も見られる。

(49) 前掲・加藤幸雄・前田忠弘監修／藤原正範・古川隆司編『司法福祉 罪を犯した人への支援の理論と実践』i頁以下。守屋克彦も、司法福祉学研究一〇二号(二〇一二年)の巻頭言の中で、「個人的には、実際のケースに関わることによつて、非行や犯罪に関する視点に変化する例は珍しい訳ではないが、それが行政機関あるいは地域社会からの非行ないし犯罪に対する見方に影響を与え、対応を変化させるまでに力を持つことは非常に難しいのがこの国の実情である。日本人の行動様式の背景には、目に見えない『世間』があり、その内実は、基本的には排他的であり、差別的であるといったのは、亡くなられた碩学の阿部謹也氏(元一橋大学学長)である。世間の視点は、その名誉を傷つけた非行あるいは犯罪者に対して特に厳しいところがある。かつて地方に勤務していた際、偶然立ち寄った寺で、新しく建てられた墓の墓碑銘で、その地に建設されようとしていた更生保護会の計画に反対して建設を断念させたことが功績として顕彰されていることを見て、ショックを受けた経験がある。」と記している。

(50) 深谷裕「触法精神障害者家族が認識する社会の眼差し」司法福祉学研究一〇号(二〇一〇年)五〇―五一頁。

(51) 前掲・加藤博史・水藤昌彦編著『司法福祉を学ぶ 総合的支援による人間回復への途』二九四―二九六頁。前掲・

加藤幸雄・前田忠弘監修／藤原正範・古川隆司編『司法福祉 罪を犯した人への支援の理論と実践』二〇七頁でも、「罪を犯した者の社会復帰において理念としてよく用いられるのが社会的包摂（ソーシャルインクルージョン、social inclusion）である。その意味は、偏見や差別など社会的に排除している人々に対する社会的環境を変えようというところから、いま一つは私たちが社会的に排除している人々を受け入れるという捉え方もある。……環境的要因を『排除』から『包摂』へ変えていくことによって、社会的に排除されている人々がより受け入れられやすくなると考えられる。」とされる。

(52) 前掲・責任編集Ⅱ森長秀『司法福祉』二〇 更生保護制度（第二版）五三頁等を参照。ここでは、次のように説かれている。

「世論の啓発とは、一般社会に対して、犯罪をした人や非行のある少年や改善更生などに関する知識を普及させ、犯罪の予防と更生保護についての問題意識を向上させることを目的として行われる活動である。そのため、広報活動や講演会の活動を通じて、地域住民の理解を求めるものである。犯罪予防には、地域社会と住民を取り巻くネットワーク作りを欠かすことができず、関係団体との連携も大切である。そして、このような活動経験を地域住民に提供することによって、予防の主体は住民にあるということを認識してもらうものといえる。社会を明るくする運動はその取り組みの一つとして挙げられるであろう。」

(53) 前掲・加藤幸雄・前田忠弘監修／藤原正範・古川隆司編『司法福祉 罪を犯した人への支援の理論と実践』二〇七頁。

(54) 日本における福祉政策と治安政策の接合の歴史を批判的に検証したものとして、拙稿「牧野刑法学における社会政策と治安政策の接合について」鈴木茂嗣先生古稀祝賀論文集上巻（二〇〇七年、成文堂）一九頁以下などを参照。また、日本の貧しい公的扶助制度のなかでハンセン病患者・家族に認められた「福祉」が社会防衛の観点からのものであったことについては、二〇一四年五月に出版の無らい県運動研究会編『ハンセン病絶対隔離政策と日本社会 無

「らい県運動の研究」(六花出版)に掲載の拙稿「ハンセン病患者・家族の生存権と社会政策について」などを参照。

## 十 終わりに

司法福祉支援センターの活動には特筆すべきものがある。高く評価されて然るべきであろう。関係者の労苦には深い敬意を表したい。それだけに国等による責任回避の問題と並んで懸念されるのは社会的な差別や社会的な格差などの問題である。現在でも日本では障がい者を同じ人格を有する人と捉えるよりも保護が必要な無力な存在、社会のお荷物、治安の対象とすべき危険な存在などと受けとめる考え方が依然として根強く残っている。更生保護の対象者の場合、このような考え方は障がい者の比ではない。差別・偏見は格別のものがある。現に更生保護法でもこのような考え方に後押しされて保護観察の対象者に対する監視の強化が図られた。そして、それは自由な中で処遇することを原則とするという更生保護の本質との間で矛盾を増大させている、対象者の更生を反対に妨げるという結果をも惹起しかねない。その意味で今、我々が取り組むべき最大の課題とは更生保護の基本理念を掲げ、国等の責務、そして、国民の責務を明らかにして、基本理念についての理解の徹底を図ることではないか。

国の誤ったハンセン病強制策隔離政策を検証するために国の第三者機関として設置されたハンセン病問題検証会議は、「らい予防法」の定める専任(専門)職員を三重県において一九五三年から一九八三年の県庁退職まで三〇年間勤めたTさんに対し、当時の患者収容状況についての聞き取りを行った。この聞き取りのうち、二〇〇一年五月一日の熊本地裁による「らい予防法」違憲判決についての感想の部分は次のようなものであった。

国家賠償の裁判が起きてから、まるで自分が責められているような気がしていた。ただ、俺は三〇年専門職員をやってきてどうだったのか、（ハンセン病患者の療養所への入所は）無理強이었다のだろうか、強制したのだろうか、と自問してきた。本当の強制収容はしたことはないと思っても、結果的には強制してきたことになるのではないか、という思いがある。裁判の結果は原告に旗が上がったこと、生活がよくなったことは本当によかったと思う。

この専任職員の苦悩は更生保護関係者の苦悩でもあり、私たちの苦悩でもある。この苦悩からどのような教訓を引き出すのか。無らい県運動のような悲劇を繰り返さないためにも、司法福祉とは何か、更生保護とは何かを、私たち一人一人が改めて問い直す必要があるように思われる。「社会モデル」に立った行動が私たち一人一人に求められているのではないか。<sup>55)</sup>

(55) 菊田幸一らの指摘にもかかわらず、日本の更生保護における戦前と戦後の連続性の存在という認識の下に、更生保護の歩みを詳しく検証した先行研究は質、量の両面において驚く程、少ない。僅かに散見される先行研究も刑事法学者によるものではなく、歴史学者や社会学者等によるものがほとんどである。本稿でもこの点を検討することはできなかつた。別稿に譲ることにしたい。