

第 17 回早稲田矯正保護展報告

刑務所出所者等の社会復帰支援について

— 今日的課題を考える —

山 田 憲 児

- 1 はじめに
- 2 総論として
- 3 各論として
- 4 おわりに

1 はじめに

筆者は平成 24 年 11 月 29 日、第 17 回早稲田矯正保護展で「刑務所出所等の社会復帰支援について」と題して講演する機会を与えていただいた。

本稿は、当日の講演内容に多少付加してまとめてみたものである。

付言すれば、筆者は 40 年にわたり法務省の職員として、法務省保護局、地方更生保護委員会、保護観察所に勤務し、主に犯罪者の更生保護に関する業務を行って来た者であり、研究者といえる立場にない。本稿も研究といえる内容のものではなく、一実務家の経験を基にした管見であることをお断りしておく。

2 総論として

「刑務所出所者等の社会復帰支援」という論題は、平成 24 年版犯罪白書の副題と同じものである。言い換えれば、刑務所出所者等の社会復帰支援が今日的課題となっているともいえるのである。

近年の社会・経済情勢の変動に伴い、罪を犯し刑務所から出所した者（こ

れらの人を「刑余者」と呼ぶこともある)の改善更生を助け、再犯を防止する上で様々な課題が発生している。彼らには社会の中での「居場所」や「出番」がないことから短期間に再び罪を犯す者が少なくない。特に高齢や障害のある刑余者が地域社会の中で生活していくためには、住むべき場所や頼るべき親族がなく、様々な問題を抱え、生活基盤の整備を図らなければならない。そのためには、刑事司法のみでなく、医療、福祉、労働、教育等様々な分野の関係機関や団体、あるいは自助グループとの連携が必要となってくる。

平成 18 年度から厚生労働省と連携して総合的就労支援策が始まり、平成 21 年度から刑務所や更生保護施設に社会福祉士が配置され、地域生活定着支援センターが立ち上げられるなど、ここ数年の間に大きな変化が生じてきている。

何故、そうなったのか、その背景事情から見ていきたい。

3 各論として

1 再犯対策の重要性

平成 19 年版犯罪白書は「再犯者の実態と対策」と題して特集を組んでいる。犯罪対策において、再犯の防止は古くから刑事政策上重要なテーマとなっている。平成 19 年版白書は、昭和 23 年から平成 18 年までの犯歴を調査し、生涯で 1 回だけ犯罪をする者（初犯者）と繰り返して犯罪をする者（再犯者）を区分し、約 30%（正確には 28.9%）の再犯者によって約 60%（正確には 57.7%）の犯罪が行われていることを明らかにし、再犯者対策の重要性を示した。

一般刑法犯（刑法犯全体から交通関係業過を除いたもの）により検挙された者のうち再犯者の人員は平成 19 年から平成 23 年まで 5 年連続で減少しているが、これは認知件数が減少してきていることと関連している。一方、再犯者の検挙率は平成 9 年から一貫して上昇を続け、平成 23 年の検挙者の 43.8%が再犯者であった。さらに起訴人員で見ると起訴人員に占める再犯者の割合は 49.7%となり、新入所者に占める再犯者の割合は 57.4%となり、再犯者の割合は、検挙人員、起訴人員、入所人員において高まる一方である。

したがって、犯罪対策は再犯対策ともいえるのであって、一度罪を犯した者が再犯をしないためにはどのような方策が必要なのかを考えなければならない。

政府は、平成 15 年に犯罪対策閣僚会議を立ち上げた。平成 14 年に刑法犯認知件数が戦後史上最高の 369 万件に達し、国民の体感治安が悪化して行ったことも関連し、安全、安心な街作りが行政の重要な課題となって行ったのである。

そして、高齢又は障害を抱える刑務所出所者等の社会復帰の支援を検討するための省庁間連絡会議が平成 20 年 3 月に立ち上がり、その会議の中間まとめで、社会復帰のために必要なこととして、

○住む場所が確保されること

○安定した収入が得られる仕事に就くこと

○出所後、更生保護や福祉サービス等による適切な支援が行われることであると指摘したのである。

そして、平成 20 年 12 月には犯罪対策閣僚会議は「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008 —「世界一安全な国、日本」の復活を目指して」を決定し、刑務所出所者等の社会復帰を促進するため、刑務所出所者等の定住、確実な身元引受け等の推進、福祉による支援を必要とする刑務所出所者等の地域定着支援の実施、刑務所出所者等の就労先の確保などを盛り込んだのである。

(1) 住む場所の確保の問題

それでは、住む場所・住居の確保の必要性について、統計をもとに検討してみよう。

平成 23 年の刑務所出所者の帰住先について、矯正統計年報は興味深いデータを示している。平成 23 年に満期釈放となった者 13, 938 人のうち帰住先が両親の許でもなく、配偶者やその他の親族でもなく、更生保護施設や雇い主でもない、「その他」に区分される者が約 6,600 人で 47.5%に及ぶ。一方、仮釈放の帰住先で、「その他」に区分される者は 5.5%に過ぎない。要は帰るべき場所のない者が満期釈放者に多く、6,600 人に及び、このうち高齢又は障害を抱える者が約 1,000 人おり、65 歳以上の満期釈放者の 5 年以内の

再入所率は70%に及ぶという事実である。であるが故に帰住先、住む場所の確保が必要なのである。

次に安定した収入が得られる仕事に就けるかどうかである。何故、就労が大切な、それは無職者の再犯率が有職者の再犯率の5倍を超えるというデータが物語っている。平成18年の保護統計年報によれば、有職者の再犯率が7.6%であるのに対して無職者のそれは40.4%であり、無職者は有職者の5.3倍の再犯率となっている。

そこで法務省は厚生労働省と連携して平成18年度から「刑務所出所者等総合的就労支援対策」を開始した。保護観察所が行う就労支援メニューは、職場体験講習、セミナー・事業所見学会、トライアル雇用及び身元保証制度等である。

(2) 安定した収入が得られる仕事に就くことの問題

刑務所出所者や少年院出院者が仕事に就くことはなかなか難しい。

刑務所出所者等や保護観察に付されている者の無職者の増加問題は、社会保障費の増大、社会の活力の低下などの問題ばかりではない。先に触れたように、無職者の再犯率は有職者に比べて格段に高く、再犯防止上、無職者を減らすことが課題となっている。

この問題を長期的に眺めてみよう。

平成の時代が始まった1990年代は、バブル経済の崩壊の時代であり、以降、我が国はデフレ経済に直面した。バブル経済崩壊後の10年は「空白の10年」あるいは「失われた10年」といわれ、その10年は、やがて「20年」になり、今や「空白の30年」に突入したともいわれている。

平成の時代における保護観察対象者の無職者の状況をみてみよう。平成23年の保護統計年報によると、保護観察対象者の無職率（無職者のうち、定収入のある者、学生及び家事従事者を除くものの保護観察対象者数に占める割合）は、保護観察開始時に高いのはもちろんであるが（平成23年の保護観察開始人員（職業の有無が不詳の者を除く）36,683人に占めるその他の無職者19,453人の割合は53.0%であり、仮釈放者に限定すると83.3%となる）、保護観察終了時においてもなお高い。

平成時代の保護観察対象者の保護観察終了時の無職率の推移は、平成元年には17.4%であったが、平成23年には24.1%であり、高い水準にあるようにうかがえる。

また、保護観察対象者の無職率は一般の失業率（総務省の「労働力調査」による）とも相関関係にあるといえるのであろう。

我が国の失業率は、平成元年には2.1%であったが、じりじりと上昇を続け、刑法犯認知件数が戦後最高の369万件を記録した平成14年には5.3%となった。その後徐々に下り、平成18年には3.9%になったものの、2007年（平成19年）春からの米国のサブプライムローン問題に端を発する経済危機は、雇用情勢にも影響を与え、職に就けない者が増加し、失業率は再び5%を超えたが、平成23年には4.2%となっている。

〈何故、就労支援対策がスタートしたのか〉

バブル経済崩壊以降、刑務所出所者等の就労状況は、厳しい状態が続き、これを改善する具体的方策が求められていた。

そうした中、平成18年度から「刑務所出所者等総合的就労支援対策」がスタートした。これは、平成17年2月に刑務所出所後間もない者が愛知県安城市で起こした重大再犯事件（以後「安城事件」と呼ばれるようになった）がきっかけといわれている。当該出所者は職を求めてハローワークに行ったが、職を得ることができず、やけになって事件を起こしたと供述したことが報道された。また、当時公表された保護観察対象者の平成16年の再犯率は、有職者が7.1%であるのに比し、無職者が39.5%であり、実に5.5倍以上になっていることが関係者に衝撃を与えた。

こうしたことから失業対策、就労支援が犯罪を減らすということが政府の共通認識となり、前記の総合的就労支援対策がスタートしたのである。

〈民間の力を発揮すること〉

刑務所出所者等の前歴者が就職することは、容易ではない。一般的には、雇ってくれる事業所は少ない。しかし、罪を悔い、更生の決意が固い人を、その前歴にこだわらずに雇用することで更生を援助している「協力雇用主」といわれる民間篤志家がいる。

更生保護は、もともと社会の中において刑務所出所者や少年院出院者の立

ち直りを助け、再犯・再非行を防止する役割を担っていることから、5万人の保護司、104の更生保護施設、18万人の更生保護女性会員、5,000人のBBS会員などの地域のボランティアが手を携えて活動を行っている。この地域のボランティアに加え、前科・前歴を承知の上で雇い入れてくれる事業者（協力雇用主）が、現在、全国に約10,000事業者存在している。

この不況の時期で、自社の生き残り自体が大変であり、出所者の雇用どころでないという厳しい現実の中で、「苦しい時にこそ、苦しい者を支える」という共助の精神で協力雇用主になっていただいていることに、誠に頭の下がる思いがする。

平成年間の協力雇用主の各年の4月1日現在の数の推移（法務省保護局の調査による）を見ると平成元年には3,387であったが、ここ数年増加傾向にあり、平成24年4月1日現在、9,953の協力雇用主となっている。

一方、協力雇用主に雇われている者の数（被雇用者数）は、雇用・経済情勢の悪化等の影響もあってか、なかなか増加せず、平成24年4月1日現在、758人となっている。

刑務所出所者等の雇用は、長い間、もっぱら協力雇用主の善意、篤志に頼ってきたといっても過言ではない。こうした中、雇用対策に注目が注がれても、協力雇用主を支える基盤も弱く、保護司等のボランティアに比べると全国的なネットワークもなく、保護司の方々を中心とした個々の尽力によって支えられてきた。

刑務所出所者等に対する就労支援が国の施策として打ち出されていく中で、再犯防止による治安の確保に寄与する就労支援は社会全体でなされなければならないという考えから、特定非営利活動法人全国就労支援事業者機構（以下「全国機構」という。全国機構は平成23年5月に国税庁から認定特定非営利活動法人としての認定を受けた。）が平成21年1月に設立認証を受け、活動を開始した。

全国機構の設立趣意書には、「治安の確保による恩恵は、社会全体にもたらされるものであり、犯罪者や非行少年の就労の確保についても、本来、ごく一部の善意の篤志家の手によってではなく、経済界全体の協力と支援によって支えられるべきもの」とある。もはや個人の善意のみに依拠すべきでない

というものである。

全国機構は、一種会員（日本経済団体連合会、日本商工会議所等の事業者団体）、二種会員（会費の支払いなどにより協力する事業者）、三種会員（雇用に協力する事業者）、四種会員（事業者以外の個人、法人又は団体で会費による援助）、賛助会員（事業者以外の個人、法人又は団体で会費による援助）の五区分となっている。全国機構の平成24年12月26日現在の会員数は546となっている。

全国機構に呼応して各都道府県においても特定非営利活動法人（NPO 法人）の設立を目指す動きが進み、平成22年7月までに50の機構（以下「都道府県機構」という。都府県ごとに一つ、北海道にあっては4つ。）が立ち上がった。都道府県機構は、全国機構の三種会員となり、都道府県の事業を行うために全国機構から助成を受けている。都道府県機構の事業は、協力雇用主（機構では「雇用協力事業者」という）の増加を図る、求人・求職情報を把握して個別の就労を支援する、協力雇用主に対する給与支払い助成を行う、就労支援セミナーや職場体験講習を企画・実施する、会員の交流・研修を行うなどであるが、その設立及び事業運営には地元の企業、更生保護関係団体の多大なご協力を得ている。

全国機構、都道府県機構とも、設立後数年であるが、着実に実績を上げているといえる。

〈地方公共団体の支援〉

協力雇用主の拡大について、地方公共団体の支援の輪が広がっている。岩手県、宮城県、山形県、栃木県、兵庫県、鹿児島県等においては、保護観察対象者の雇用の実績のある協力雇用主には公共事業入札において一定の加算をするなどの優遇制度が条例において定められている。

また、静岡県の掛川市、大阪府の吹田市、大阪市等の市においては、保護観察対象者を一定期間市の臨時職員として直接雇用する制度がある。

岡山県津山市では津山保護司会と協定を結び、ヌートリア（外来種で大きなネズミのようなもの）の駆除作業を保護司会に委託し、保護司会では無職の保護観察対象者や更生保護施設（美作自修会）の在会者にこの事業に従事させて雇用の創出に役立っている。

〈国の取組み〉

平成 18 年度からスタートした総合的就労支援対策以降の国の取組みについて触れてみたい。

平成 23 年度から、宇都宮、東京、福岡の保護観察所において、民間のノウハウを活かし、矯正施設入所中から就職後の職場定着まで、継続的かつきめ細かな支援等を行う「更生保護就労支援モデル事業」を実施している。この事業では、国からの委託を受けた民間の法人が更生保護就労支援事業所を設置し、同事業所に配置された就労支援員（就労の確保が困難な者の就労支援や雇用管理に関する専門知識及び経験を有するもの）により、①就職活動支援、②職場定着支援、③雇用基盤整備、④定住支援の 4 つの業務を実施している。また、平成 24 年 1 月からは、東日本大震災の被害が甚大であった被災地域三県（岩手、宮城、福島）において、「更生保護就労支援モデル事業」と同様の枠組みで「更生保護被災地域就労支援対策強化事業」を実施しており、平成 24 年 4 月からは、「更生保護就労支援モデル事業」を札幌、名古屋、大阪においても実施している。

〈就労支援の課題〉

人が働くということは、単に生計を維持し自立、自助できるという意味にとどまらない。働けるということは一部の自営業を除き、そこに上司、部下、同僚、あるいは接客業においてはお客さんなどとの間に人間関係があり、挨拶ができるかなどの社会性があるかどうかや他者とのコミュニケーション能力が求められる。働くことによって社会性が身につくのであり、社会とのつながりの中で人は生きる。

協力雇用主の中には、刑務所出所者等に「学歴や専門的知識・技能」以上に「社会人としての自覚」「社会常識」を求める声が多く、一般社会人としての基本的なスキルを期待する声が多い。

こうした実情に鑑みると、刑務所出所者等の就労支援は、前歴等のため就職先が見つからないものに如何に適切なマッチングを行うかという就労支援の問題以上に、その職場に定着させることができるかという定着支援の必要性が高いということであり、更に見守りや継続的なフォローアップが必要といえる。

刑務所出所者等総合的就労支援対策により、平成18年には1,438人が、平成19年以降、毎年2,000人を超える刑務所出所者等が就労に至るなど一定の成果を上げているものの（厚労省職業安定局の資料による）、課題がない訳ではない。すなわち、前記のとおり、平成21年以降、保護観察対象者の保護観察終了時の無職率が再び20%を超えるようになり、無職者の数は毎年約9,000人にのぼること、雇用主に前歴開示を望まない者が依然として多いこと（これらの者は「準支援対象者」と呼ばれ、トライアル雇用の対象とならない）、就労できる業種に偏りがあり、建設業が圧倒的に多いこと、就労形態の多くが臨時や日雇いで雇用が不安定であること、短期間で辞めてしまう者がいることなど、多くの課題がある。

しかし、雇用先については、福祉との連携が進み、社会福祉施設やNPO法人などが協力雇用主として増えていること、更には農林業などの一次産業との連携も進んでいることなど、広がりを見せている。

2 高齢者・障害者対策の重要性

(1) 高齢者犯罪の増加

高齢の犯罪者が増加している。全国の刑務所で受け入れた65歳以上の新受刑者の数がこの10年で3倍以上となっている。矯正統計年報によると、平成8年の65歳以上の新受刑者が517人であるのに、平成23年は2,028人で約4倍となっている。さらに期間を広げて約20年前と比較してみると、昭和61年の新受刑者に占める65歳以上の受刑者の割合は0.9%であったが、平成23年には8.0%となり、約8倍に上昇している。

法務総合研究所では2007年に「高齢犯罪者の実態と意識に関する研究」（研究部報告37）を発表したが、これによると65歳以上の満期釈放者で5年以内に刑務所に戻る者の割合（再入率）は約70%という高率であった。

高齢の受刑者は累犯者が多く、肉親や親族から見放され、適当な引受人を得ることが難しく、満期釈放となる者が多い。そして、社会に出ても居場所がなくまた刑務所に戻るという負の連鎖を繰り返している。皮肉なことであるが、こうした累犯者にとっては刑務所が社会のように温かい場所であり、社会が刑務所のように辛い場所なのであろう。

平成 23 年の一般刑法犯検挙人員を年齢層別に高い順にみると、50 歳～64 歳、20 歳～29 歳、65 歳以上、30 歳～39 歳、40 歳～49 歳となるが、平成 4 年（1992）からの推移をみると、各階層とも平成 18 年ころをピークとして減少しているのに、一環して増加しているのは、65 歳以上の層で、平成 23 年は平成 4 年の 6.3 倍となっている。

主要国の 60 歳以上の高齢受刑者の全受刑者に占める割合を 1996 年と 10 年後の 2006 年で比較すると、韓国が 1.7%から 3.5%に、フランスが 2.3%から 4.0%に、ドイツが 1.6%から 3.0%へといずれも上昇しているが、日本は 7.8%から 12.3%と抜きんでて高い比率となっている（平成 20 年版犯罪白書による）。

受刑者で認知症である者あるいは認知症になるものが急増し、キレル高齢受刑者も増加している。平成 23 年に刑務所で亡くなった者は 250 人を超えている。

このように近年、高齢者犯罪が増加し、高齢者の犯罪をどのようにしたら防げるのかが大きな問題となっている。

そこで、一つの事例から学ぶこととしたい。

(2) 下関駅放火事件から見えてくるもの

平成 8 年 1 月 7 日未明、JR 下関駅放火事件が勃発した。木造の築 60 余年の駅舎は、あっという間に全焼し、多大な被害を出した。

出火から 3 時間後に逮捕された容疑者の F は 74 歳で、平成 17 年 12 月 30 日に F 刑務所を満期釈放となり、釈放後わずか 9 日目の犯行であった。

F はこれまで 10 回にわたって実刑判決を受け、前刑も刑務所を満期で出所してわずか 6 日目の放火未遂事件であった。F は 10 回とも満期という形で刑務所を出所している。

F は刑務所を出所しても住む所も働く所もなかった。駅の自転車置場などで野宿していた。生活保護を受けようとしたが、住所がないということで受けることはできなかった。福祉機関で下関駅までの 190 円の乗車保護を受けて下関駅に降り立ったが、「腹がへって寒くて刑務所に戻りたい」と駅に放火した F に対する判決が平成 20 年 3 月 26 日にあった。駅炎上による被害額

は5億円以上とのことである。福祉と司法のセーフティーネットから落ちこぼれたのである。

高齢で累犯者で知的にも障害があったというFの再犯を防ぐことはできなかったのか。この事件からそんな問題意識が芽生えた。

Fは出所後まもなくまた刑務所に戻るという負の連鎖を繰り返している。通算の入所期間は40年を超える。皮肉なことであるが、こうした累犯者にとっては刑務所が雨露をしのぐことができ3食も保障された社会のように温かい場所であるという逆転現象が起きているのである。

累犯高齢者の再犯防止策は刑事政策上重要な課題であり、真剣にかつ緊急に取り組まなければならない。

こんなFに手を差し伸べた人がいる。それは福祉関係者でも司法関係者でもない。北九州市でホームレス支援をしている奥田知志さんという人である。奥田さんがFと面会した時のやりとりで興味深いものがある。

「何故、放火ばかりするのか」

という問に対して

「小学生の時、畑の草取りをしろという父の言いつけを守れず、夜中の2時ころ、五右衛門風呂の焚口につれていかれ、火のついた薪をお腹に押しつけられた。あれ以来父と火を恨むようになった。」

何故、放火ばかり繰り返すのかという答えがこの問答にある。

さらに「あなたの人生で最も辛かった時はいつか」

という問いに対しては

「刑務所を出たときに誰も迎えにこなかった」

という答えであった。

犯罪者は、縁を失っていく。地縁、血縁、社会的縁を。そして孤独化していき、生きがいを失っていく。人は「つながり」の中で社会的存在としての自己を確認し、生きようという意欲が湧いてくる。しかし、Fには、親族はおらず、誰も自分を必要だとは言ってくれず、「刑務所に戻りたかった」といって駅のごみ箱に放火したのである。誰か彼を「お帰り」と迎えてくれたら、彼は社会の中で生きようと思ったかもしれない。奥田さんは彼の引受人となり、「帰って来いよ」と彼に呼びかけている。彼は初めて社会の中で生きてみ

ようという気持ちになっている。

(3) 知的障害者の問題

Fには知的障害も認められた。ここで、知的障害の犯罪の特徴をまとめてみたい。

主な犯罪は窃盗であり、万引き等が多い。次に詐欺であるが、ほとんどが無銭飲食である。犯罪の動機は生活苦からである。累犯者が多く受刑回数 5 回以上が 5 割を超える。学歴は中卒がほとんどである。

出所形態は満期がほとんどで、仮釈放が少ない。帰るべき場所がない、身元引受人がいないことなどから仮釈放となる条件が整備されない。

罪を犯した知的障害者は、

満期出所→支援してくれる人がいない→居場所、働き場所がない→罪を犯さざるを得ない生活環境に置かれる→コンビニで弁当の万引き→再入所という負のスパイラルからなかなか抜け出すことができない。

3 有効な対策の検討

(1) 仮釈放制度の活用

平成 23 年に全国の刑務所に再犯により収容された受刑者は 14,633 人であるが、これを前刑の出所事由別にみると満期釈放者 8,689 人で仮釈放者が 5,934 人であった(矯正統計年報による)。この再入受刑者の再犯期間をみると、再犯期間が 1 年未満の割合は、満期釈放者が 47.8%であるのに対し、仮釈放者は 26.3%であり、仮釈放者の再犯の時期が遅く、仮釈放者は釈放後 1 年を超えて再犯している者が多くなっている。

次に、平成 23 年に刑務所を出所した者は 28,583 人いるが、平成 23 年中に再犯により刑務所に再入となった者の割合(再入率)は、満期釈放者が 8.8%であるのに、仮釈放者は 1.4%であり、満期釈放者は仮釈放者の 6 倍の割合で刑務所に戻っているということになる(矯正統計年報による)。

以上の数値から言えることは、刑務所から受刑者を釈放する場合、仮釈放者の方が再入所率は低く、再犯までの期間が遅いということである。仮釈放を許された者は残刑期間保護観察に付され、指導監督と補導援護を受けるが、

満期釈放者の場合、釈放後暴力団事務所の所に行こうが、覚せい剤の密売仲間を頼ろうが自由であり、いわば糸の切れた凧のようにコントロールすることはできない。

出来るだけ多くの者を仮釈放というルールに乗せて社会復帰させることができればいいが、仮釈放という制度は、帰住地、身元引受人のない者には、適用されていない。高齢者、累犯者は頼るべき親族や身寄りもなくなる。したがって引受人を得ることができない。引受人のない者のために、更生保護施設が存在し、全国に 104 あるが、更生保護施設は民間の更生保護法人が設置、経営する施設であり、基本的には健康で稼働能力があり、数か月後には自立できる者を受け入れている。高齢あるいは病弱、障害により働けない者まで引き受けることには躊躇せざるを得ない現状にある。そこで、平成 21 年度から全国 57 の施設に社会福祉士を配置し、高齢者や障害者の受け入れの促進を図る施策が導入された。

これら的高齢者等を更生保護施設に委託保護できるようにするためには、いったん刑務所から更生保護施設に帰住させ、医療、福祉機関の協力を得て、同施設から社会福祉施設、グループホーム等に円滑にバトンタッチできるようなシステムにする必要がある。そこで、高齢者や障害者の円滑な社会復帰を促進するために作られた制度が地域生活定着支援センターである。同センターについては後述する。

(2) 更生緊急保護の充実

刑務所を満期釈放となった者に更生保護の機関が全く保護的措置を行えないかという、そうではなく、更生緊急保護（犯罪者予防更生法第 3 章第 3 節の 2 の規定を受け継いだ更生保護法第 5 章に規定されている）の措置がある。これは保護観察に付されることのない刑務所満期釈放者や少年院満期退院者等を対象として、本人の申出に基づいて保護観察所長がその必要性があると認めたとときに限り、帰住をあっせんし、金品を給与し又は貸与し、宿泊所を供与し、教養、訓練、医療、保養又は就職を助け、職業を補導し、社会生活に適応させるために必要な生活指導を行い、環境の改善又は調整を図るなどの保護を行うものである。そして宿所のない者には更生保護施設への委

託保護の措置がとられている。

更生保護施設は、戦後の昭和 25 年 5 月 25 日に施行された更生緊急保護法により設立された施設で、更生緊急保護法下では、満期釈放者等保護観察に付されることのない者のための施設という位置付けがなされ、仮釈放者も保護できることについては付随的に規定されていた。しかし、更生保護施設で保護される者は次第に満期釈放者の数が減少し、昭和 40 年代中ごろから逆に仮釈放者の数が多くなり、現在では、仮釈放者を保護し、保護観察を実施する施設としての性格を帯びているが、原点に立ち返って、今一度、更生緊急保護の重要性に関係者は思いを致さねばならないのではなかろうか。

更生緊急保護を充実するには、一時保護及び継続保護のための予算的措置の充実もまた必要であろう。

仮に F が更生緊急保護の申出を保護観察所にしており、更生保護施設への委託保護がなされていれば、違った展開になっていたかもしれない。

(3) 福祉機関等との連携

罪を犯した高齢者、障害者等に対する保護を適切に実施するためには、福祉機関との連携が不可欠である。

戦後間もない頃、司法省は、GHQ から、更生保護事業は司法省ではなく厚生省が所管すべきでないか、との指摘を受けた。その時は、必死になって司法省が所管すべく反論して今日の法務省による更生保護事業があり、社会福祉事業法（現社会福祉法）第 2 条において更生保護事業は社会福祉事業に含まれない旨の規定が置かれ、永らく刑余者に対する福祉的措置は法務省の仕事であると大多数の社会福祉関係者に理解されてきた。そして福祉の保護も受けられず、司法の保護も受けられず、その狭間（クレパス）に沈んだ者もいた。

終戦後の司法省の判断を含めて、果たしてこれでよかったのであろうかという疑問が湧いてくる。司法省の所管としながら、充分その機能を果たしてこれたのかと反問したくなる。

しかし、最近この問題に光明が見えてきた。社会福祉関係者の間で罪を犯した知的障害者の社会復帰に積極的に手を伸ばそうという動きが現れ、知的

障害者の自立支援を実施している社会福祉法人南高愛隣会（長崎県）が平成21年3月更生保護施設「虹」を設立し更生保護事業を始めた。これまで、更生保護事業を営んでいる団体が社会福祉事業に移行する例はあったが、その逆はなく、極めて注目に値することである。

さらに、平成21年度に「地域生活定着支援センター」を各都道府県に設置する予算が厚生労働省に認められた。同センターの設置については、都道府県の理解が得られず、平成21年11月23日付けの朝日新聞朝刊はわずか5県にとどまっていると報道した。しかしその後設置が進み、平成23年度末に福島、新潟県に設置され、ようやく全都道府県に設置をみる事ができた。

福祉関係者からこうした動きがある今こそ、更生保護関係者も福祉との具体的連携に乗り出すべきであろう。

4 立法措置その他の課題

更生保護制度のあり方を考える有識者会議は、更生保護制度改革の提言を行っているが、中・長期的課題の一つとして「刑期満了者に対する新たな制度の検討」として、次のように記述している。

「現行制度では、刑期満了者は、社会内処遇の対象とされておらず、受刑者の円滑な社会復帰を促進する観点からは、社会内処遇の一層の充実を前提としつつ、刑期満了の前後を問わず、すべての受刑者に社会内処遇を受けさせるかどうかについて検討すべきであると思われるが、具体的な制度設計のあり方については、そのために必要となる社会内処遇の内容がどのようなものであり、施設内処遇と社会内処遇を期間的にどのように組み合わせるのが適当かという観点から検討を加える必要がある。」

そこで、この問題を考えてみたい。

ア できるだけ多くの者に社会内処遇を受けさせる方法の一つは、できるだけ多くの者を仮釈放にするという原則的仮釈放か必要的仮釈放である。原則的あるいは必要的仮釈放が難しい場合には、満期釈放者に保護観察を付するという必要的保護観察である。原則的仮釈放は運用によって可能であるが、必要的仮釈放あるいは満期釈放者に保護観察を付すには立法措置が必要である。

イ 立法措置のもう一つの課題は、必要的仮釈放期間の確保である。現行法では仮釈放期間は残刑期であり、刑の執行率が高くなればなるほど残刑期間が短く、保護観察の期間も短い。有期刑で仮釈放となった者の平均仮釈放期間は5月に満たず、中には残刑期1月の者もいる。これでは保護観察による効果が期待できにくい。特にこれからの保護観察は性犯罪者に対するプログラム処遇などのプログラム処遇が潮流となることを考慮すれば、保護観察期間の確保は必要なことである。そこで、残刑期が6月に満たない者は保護観察期間を自動的に6月とするような立法措置がとれないものかと思う。刑期と関係なく保護観察の期間を設定している4号観察を参考にすれば、3号においても残刑の執行を猶予して保護観察に付するという考え方も取れなくもない。

こうした中で注目されるのは、法制審議会で議論され国会にも提出された「刑の一部執行猶予制度」である。裁判の言渡時に施設内処遇の期間と社会内処遇の期間を定め、一定期間経過後に残刑の執行を猶予し保護観察に付する制度で、いわば必要的仮釈放制度ともいうことができる制度である。これまで、残刑の期間が仮釈放期間（保護観察期間）となり、十分な保護観察期間が確保できなかったという問題がこれによって解決される制度である。また、この制度の導入によって保護観察所が行う生活環境調整をこれまで以上に充実させる必要性が生じ、更生保護の組織・態勢の整備が期待される。

ウ 満期釈放者に対しては、更生緊急保護としての一時保護（金品の給貸与等）と継続保護としての更生保護施設への委託保護が行われているが、継続的な補導を保護司にお願いすることはできないであろうか。環境調整により担当保護司は本人入所中から引受人等との面会等により本人の円滑な社会復帰のための働き掛けを行っているのであり、出所後も本人の悩みごとや相談に乗り、相談、助言できるようにしたらどうかと思う。

昭和36年に横浜保護観察所は横浜地検と協議して特定の起訴猶予者に対する更生補導を行っていた（横浜地検と横浜保護観察所による特定の起訴猶予者に対する更生保護については、次の文献がある。・齋藤三郎「起訴猶予者に対する更生保護について」刑政72巻9号（昭和36年、・齋藤欣子「横浜地検における更生保護事件について」法律のひろば14巻1号、・齋藤欣子「起

訴猶予者に対する更生保護事件について」罪と罰 4 (昭和 39 年 7 月))。これは制度化されたものでなく運用での開始であったため、予算的な裏付けもなく、いつか消滅してしまったようであるが、発想としては同じものである。満期釈放者に対しては指導監督は無理にしても補導援護的な措置は運用でも可能であると考ええる。

立法的課題について、真剣に検討をはじめてみてはどうであろうか。

5 地域生活定着支援センターへの期待

最後に、地域生活定着支援センターについて触れる。

平成 20 年 12 月に策定された犯罪対策閣僚会議は「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008～「世界一安全な国, 日本」の復活を目指して～」を策定したが、その中 (第 2 の 2) に「福祉による支援を必要とする刑務所出所者等の地域支援の実施」というのがある。

平成 21 年度から厚生労働省が予算化した「地域生活定着支援センター」こそが、犯罪対策閣僚会議が策定した計画を具現化したものと言える。

平成 21 年度は司法と福祉の連携元年ともいえる。

すなわち、平成 21 年 4 月 1 日に法務省矯正局長、保護局長、厚生労働省社会援護局長の 3 局長通知「刑事施設、少年院及び保護観察所と地方公共団体、公共の福祉に関する機関等との連携の確保について」が発出され、同年同月 17 日に法務省矯正局長、保護局長連名通達「高齢又は障害により特に自立が困難な矯正施設収容中の者の社会復帰に向けた保護、生活環境の調整等について」(いわゆる「特別調整」通達)が発出され、高齢又は障害があり、刑務所出所後に帰住するところもない者に対する特別調整を実施し、福祉施設、医療機関、NPO、グループホーム等に繋いで円滑な社会復帰を図るための施策がスタートしたのである。

平成 21 年度は、社会福祉士の刑事司法への参画の年でもある。刑務所、更生保護施設、地域生活定着支援センターで社会福祉士が採用され、活動するようになった。また、同年度から社会福祉士国家試験に「更生保護」が出題されることとなった。

4 おわりに

平成 24 年 7 月 20 日に開催された政府の「犯罪対策閣僚会議」は、刑務所出所者や少年院出院者の 2 年以内の再入所・再入院率を今後 10 年間で 2 割以上減少させることを数値目標として「再犯防止に向けた総合対策」を決定した。この数値目標達成には、誰にも「居場所」と「出番」を確保する必要があるとしている。居場所は「住む家」であり、出番は社会との接点としての「働き先」である。人は社会の中での有用感を、人とのつながりを、働くことによって感じるものである。就労は、孤立化や社会不適応に起因する再犯を防止できるものである。

法務省だけでは犯罪者処遇は完結しない。医療観察では地域支援という考え方から、医療、福祉、司法関係者の連携による地域ケアの方向性が示された。犯罪者処遇においても、ハローワークとの連携による就労支援がようやく動きはじめ、福祉との連携も地域生活定着支援センターを核として始まるようになった。

筆者は「優良な社会政策は優良な刑事政策」というリストの言葉に惹かれる。これからの犯罪者処遇は、医療、福祉、教育、労働等の関係機関、団体、NPO 等との連携による地域ケアという方向性を目指すべきであり、そうしたことによって、国民の期待にこたえられるものとなると思う。

満期釈放であれ、仮釈放であれ、刑務所を出所した者の再犯を少しでも減らして欲しいというのが、国民の切実な要望であろう。そのために今何をしなければならないのか、下関駅放火事件を契機として、問題が突きつけられているように思われる。

下関放火事件の犯人の F は現在、刑事施設に収容中であるが、今度社会復帰するときは、再犯をしないであろうことが予測される。何故ならば、彼はこれまで全て満期釈放で、社会に放り出されても誰も手を貸す人がいなかったが、今度は民間篤志家が彼の引き受けを表明し、面会、通信を行い、彼とつながり始めたからである（F は平成 20 年 3 月 26 日、山口地裁で懲役 10 年（求刑 18 年）の判決を受けた。判決では「軽度の知的障害かつ高齢でありながら刑務所出所後に支援もなく、社会に適応できなかった事情を酌むべ

き」と指摘している。)

罪を犯した者を一度は犯罪者として「異化」したとしても、いずれ「同化」を図らなければならない。隔離、差別、排除から、受容、共生そして包摂（ソーシャルインクルージョン）の社会へ、これこそがこれからの社会の目指すべきことであるが、そのためには、国民、地域住民の理解と協力がなければならない。

刑務所が社会のセーフティーネット、最後の砦となるのではなく、社会の中に彼等の居場所と出番を確保することによって最後の砦とすべきなのである。

(付記 本稿は平成 25 年 12 月末に脱稿したものである。)