

『住民と自治』(通巻 599 号)3月号付録 2013 年 3 月 1 日発行 自治体研究社

# とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第122号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ホラーノ・どんぶり103号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: http://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

○【投稿】社会福祉の支援を必要とする人々の「地域の居場所」について

山田 昇 ----- 2



## 第10期とちぎ自治講座 開催 「地域主権一括法・地方条例化等の課題と今後の取り組み」

2月2日(土)午後1時30分から宇都宮市の「パルティ」において、第10期とちぎ自治講座「地域主権一括法・地方条例化等の課題と今後の取り組み」を開催しました。講師は、角田英昭氏(自治労連・地方自治問題研究機構)でした。

今回の講座は、2011年に成立した第1次・第2次地域主権一括法による地方条例化が大詰めに来ている中で開催されました。

講座では、地方条例化は憲法が保障する最低基準を一般基準化することによって最低基準の引き下げや要件緩和を認めるものであり、国の補助金・負担金の削減に連動してくる一方、制約はあるが地方条例制定権の拡大にもなり、取り組み如何では、住民福祉の充実に繋がる積極面があることが指摘されました。そして、取り組みの基本方向として、内容をよく精査し住民サービスの低下に繋がるような条例化はさせない、先進事例等をよく調査・検証しながら住民・利用者の要求を踏まえて、より良い条例にしていくことが重要であるとされまし

た。さらに既に条例化された事例をもとに分野ごとに具体的などんな問題が提

起されているか、廃案になった第3次一括法案の内容、第4次見直しでは教育分野での重要事項の見直しが目白押しであることなど、今後の動向についても報告されました。

後半では、自公政権の復活により道州制を巡る動きが急速に進むことが考えられ、対抗軸の具体化が急務であることが指摘されました。

茨城県からも議員さんが参加されるなど、議員さんの関心が高く、講義終了後の質疑応答も活発に行われ、閉会しました。



**第12回定期総会は、5月19日(日)に開催の予定です。**

# 【投稿】 社会福祉の支援を必要とする人々の「地域の居場所」について ～高齢者・矯正施設(刑務所)退所者を中心として～

山田 昇(佐野短期大学、研究所理事)

## 1 はじめに

高齢者の孤独死(又は孤立死)、高齢者夫婦世帯の心中事件、障害者を抱えた家族による殺人事件または餓死事件が後を絶たない。刑務所等矯正施設入所者の高齢者・障害者の増加と退所者の再犯率の高さも指摘されている。

平成25年1月20日のNHKスペシャルは「衝撃“老人漂流社会”」を放映し、病气や施設や家族にも頼れずさまよう高齢者・安住の地をどう探すか、を内容として、要介護高齢者の居場所(地域社会・特別養護老人ホーム・サービス付高齢者住宅・有料老人ホームなど)確保の困難さを報じていた。

また、時を同じくして群馬県渋川市のNPO法人経営の高齢者施設「静養たまゆら」で2009年3月、入居者10人が死亡した火災の地裁判決があり、前橋地裁は経営者の理事長に禁固2年、執行猶予4年(求刑・禁固2年6月)を下したことが報道されて

いた(平成25年1月19日付読売新聞など)。焼死者10人の高齢者等のうち6人は東京都内で生活保護を受けていた被保護者で、施設などの居場所がなく福祉事務所の紹介で入所した人たちであった。

社会福祉の支援を必要とする人々の地域生活の問題点・課題などについては、地域福祉の視点から本研究所発行『分権・自治・協働の社会へ～県政への提言～』(2008年9月)に拙稿「栃木県の社会福祉～地域福祉を中心として～」と題してその概要について紹介したところである。

本稿については、本県に限ったことではないが単に社会福祉領域に止まらず、全国的に大きな社会問題となっている高齢者や刑務所退所者の地域生活・居場所・生きにくさなどこれらの人々を取り巻く環境と福祉及び関連領域の現状と課題などについて私見を述べることにしたい。

## 2 老人漂流社会と地域生活の問題について

これまで、要介護高齢者の地域生活の困難さについては、寝たきり・認知症高齢者の介護、独居・両老世帯高齢者の生活福祉問題を中心として、特別養護老人ホーム・老人保健施設等の施設不足、療養型医療施設の廃止問題などを背景として、「介護疲れによる心中・殺人事件」、独居高齢者の「自殺・孤独(孤立・無縁)死」「年金受給目当ての死体遺棄事件」「悪質商法被害」などについて報道されてきた(栃木県では平成24年8、9月の2カ月で3件の心中事件が発生、同年10月20日の読売新聞栃木版

では「介護 看病・・・窮地の家族」として事件の背景等を報じている)。

これらの問題に対し、その都度、行政・民間組織によって対応策が講じられてきているがいずれも根本的な対応策が講じられてきたとは言いがたい状況にある。また、これまで介護を必要としながら介護サービスを受けることの困難な「介護難民」の増加が指摘されてきた。ちなみに介護保険制度では介護を必要とする条件でありながら特別養護老人ホームなどの不足による待機者(入所申込者)が約42万人存在する現状に

あるといわれている(平成21年度の厚生労働省の全国調査の入所申込者数は42.1万人、ただちに入所が必要だが入所できない人は約4万人としている。平成24年5月社会保障審議会・介護給付分科会配布資料)。

「介護難民」という言葉は、これまでマスコミによって幾度となく報道され、介護サービス受給の問題はそれなりに認識されてきたと考えるが、「老人漂流社会」という現象を表現する言葉は私の記憶では初めてである。

高齢期の喪失は一般的に①健康 ②収入 ③役割 ④馴染みの関係 ⑤情報認識能力 ⑥生きがい、いわれるがこれに加える7つ目の喪失として「居場所の喪失」を挙げなければならないであろう。

疾病などにより他者の介護を必要としても、基礎年金だけでは介護保険の1割の自己負担が払えずサービスを受けることは困難である。慢性的な特養等の施設不足、例えば施設に入所できたとしても月額13~4万円の自己負担は不可能に近い。また、施設に入所するという事はこれまでの地域生活で培ってきた馴染みや人間関係を喪失することとなる。加えて核家族化の進行と経済不況は家族の介護能力(介護・経済的支援・情緒的支援)を脆弱にさせてきている。また、これまで細々ながらも機能していた地域社会の連帯感や相互扶助機能も都市部に限らず農村地域も過疎化の進行で十分機能しなくなり、結果として孤独死(孤立死・無縁死)などの現象が生じている。

誰にもみとられず、ひとりで亡くなる「孤独死」について、国は明確に定義しておらず、統計もない。実態はよくわかっていないが、栃木県内のひとり暮らしの高齢者は5万2870人(2010年)で、それまでの10年間で約1.7倍に増えている。

現在、県内では孤独死防止のためのネッ

トワークづくりが進み、県は宅配便などの運輸会社、ガス会社、新聞販売所、乳酸飲料配達業者などと市町、民生委員等が連携し、包括的に見守り活動を推進する「とちまる見守りネット」を構築し、さらに一部の自治体では独自に高齢者に特化した見守りネットワークを構築し、同様の取り組みを始めている。

これらの活動のネックとなり、地域の民生委員から強く要請されているのが、これら要援護高齢者の「名簿・リスト」である。個人情報保護法がネックとなり、またこれらの情報が悪質商法に利用される恐れがあるところから、行政サイドから積極的に提供される状況ではなく、自治会や民生委員独自の調査に任せ、結果的に「後追いの対応」にならざるを得ない側面を抱えている。

アパート、マンションなどの集合住宅入居者は、通常の日常生活では地元の自治会に加入しなくてもそう大きな支障はない。居場所はあるが地域住民との交流・ふれあい等が極端に存在しないのが現在の地域社会の現状であろう。

昭和38年制定の老人福祉法はその基本理念として、第2条に「老人は、多年にわたり社会の進展に寄与してきた者として、かつ、豊富な知識と経験を有する者として敬愛されるとともに、生きがいを持てる健全で安らかな生活を保障されるものとする」と規定している。介護難民・孤独死の増加、漂流高齢者、高齢者の虐待などの実態は法律の理念に著しく反するものであろう。

法律や介護保険サービス制度などによって個別的支援の充実は当然であるが、高齢者及びその家族を日常的に支援する「地域福祉のシステム」の構築が必要となる。高齢者も障害者も、また支援を必要とする要保護児童も地域社会を構成する一員である。誰もが安全・安心・心豊かに過ごすことが

できる地域社会を構築することが求められ、それには行政や民間社会福祉事業、地域住民の協働活動が極めて重要となる。

そのためには、行政の「地域福祉計画」社会福祉協議会の「地域福祉活動計画」の策定と進行管理、さらに地域福祉推進の役割を担う住民組織、民間活動の支援が必要となる。

2025年には、昭和22～24年生まれのいわゆる団塊の世代約270万人が75歳以上の後期高齢者になる。核家族化の進行や社会・経済情勢の変化の中で何らかの社会的・福祉的支援を必要とする高齢者はさら

に増加するであろう。

当面、地域福祉の推進は当然であるが「介護難民」「漂流する高齢者」「孤独死高齢者」を生じないために、特別養護老人ホームやケア付き住宅等の「生活の場・居場所」の整備が急務であり、地域社会からの孤立を防ぐための「高齢者サロン」などの交流の場の設置、地域生活維持のための低所得高齢者・障害者・一人親家庭のための「家賃の補助制度」などが必要となる。さらにこれらの人々を包摂する地域社会の構築を積極的に推進することが自治体に求められる。

### 3 矯正施設（刑務所等）退所者の地域の居場所について

2012（平成24）年12月29日付下野新聞は12月～11月末県警調べ「摘発相次ぐ高齢者の万引 少年と逆転3割 不況で生活苦反映か」を報じている。この期間に窃盗容疑で県警に摘発された1516人のうち、65歳以上の高齢者が449人と年代別で最も多い3割を占め、ここ数年400～490人台で「高止まりの状態が続いているとし、『生活費の節約のためにやった』などの供述が少なくない」とコメントしている。

犯罪を犯せば逮捕、起訴され事案によっては実刑判決で執行猶予なしで刑務所に入所させられることになる。

近年、刑務所等の矯正施設に入所する者のうち、高齢者または障害者（知的障害・精神障害など）が増加の傾向にあり、これらの受刑者に対する刑務所内での処遇はもとより、刑期満了・仮釈放者で社会福祉的支援が必要であるのにもかかわらず、必要とする福祉サービス（医療保健・年金・生活保護・住宅確保・日拾生活支援など）を受けているものは少ない。また、親族などの身元引受人など地域での受け入れ先がないまま矯正施設を退所する者も少ないことが指摘されている。

これらの退所者のうち、社会復帰や地域生活の定着が困難となり再び罪を犯し、刑務所に再入所する者も少なくない。特に重度・最重度以外の軽中度知的障害（知的障害と認定されないが知能指数70～80程度の境界域ボーダー層を含む）については、言語等のコミュニケーション・意思の伝達能力、身辺処理能力、金銭管理能力、自己統制力、社会的規範・ルールに沿った行動、就労・社会的責任の遂行能力等に問題が生じやすく、また万引き・窃盗などの罪を犯したことへの認識が十分でない場合が多い。

また、これまで知的に障害のある受刑者の矯正施設における個別的指導や社会復帰に向けての指導がどのようになされているのか、司法分野における情報公開も十分でなかったといえよう。

筆者はかつて福祉事務所で精神薄弱者福祉司（現知的障害者福祉司）として5年間、知的障害者福祉業務に、さらに知的障害者総合施設において2年間ほど支援業務に従事した経験がある。その中で利用者の多様な行動に（無断外出・暴力・盗み・自傷など）に接し、当時の行政サービスと地域社会の受け入れ体制等の状況から彼らの就労・地

域生活移行には否定的な感さえ持たざるを得なかった。

当時は、今日のように施設利用者の地域生活移行の考え方やそのための自立生活訓練、グループホーム、福祉ホーム、通所作業施設等の支援体制が整備されていたわけではなく、長期間施設に入所しているものが大部分であった(現在でもかなり長期間の入所者も少なくない状況にある)。

それでも、作業能力や日常生活の自立度、社会適応性など比較的高く、ある程度の支援があれば就労が可能と判断された利用者を理解のある事業主の協力を得て、社会復帰を図ろうとする試みはされていた。しかし、事業主や従業員の指導や、対応に問題があったこともあるが、トラブルが絶えず施設再入所というケースが大部分であった。

施設において個別的・集団・グループ別に長期間、多様な支援を図ったとしても、彼らの地域生活の維持は困難であり、地域生活の維持のためには家族や専門職員など何らかの支援が必要である。このように常に何らかの支援が必要な知的障害を有する受刑者が、家族等の身元引き受けや住宅・就労・地域生活への支援等福祉的な支援体制が不十分なまま、刑期満了あるいは仮釈放で刑務所を出たとしても「その日の生活」に困難をきたすのは明白であろう。

国(法務省・厚生労働省)は、矯正施設における高齢者・障害者の増加と再犯防止の視点から退所者の地域生活定着促進を図るため、2010(平成 22)年度から「地域生活定着促進事業」を創設し、各都道府県に「地域生活定着支援センター」(以下、「支援センター」という。)を設置することとし、人件費などの事業費を補助することとした。栃木県は全国的にも多い4か所の矯正施設が設置され、収容定員は4千名を超えるとされている。このような状況から県は本

事業を実施することとし、本事業を県内で知的障害施設等を運営する法人で組織するNPO法人「栃木県障害施設・事業協会」に委託することにした。

犯罪を犯した知的障害者の地域生活支援は、これまで司法と福祉の「谷間」にあり、高齢者と同様地域での「居場所のない存在」ということもできよう。

現在、本事業の運営委員会の委員として関わりを持ち、触法知的障害者の地域生活定着促進の困難性を痛感しているが、本制度の理解を得るために「居場所確保と定着」について若干の私見を交えて紹介することとする。

### (1) 刑務所等の矯施設正における知的障害者の状況

刑事施設(刑務所)における知的障害者の状況は、平成 19 年 5 月、法務省矯正局が公表した「平成 18 年法務省特別調査」によれば、全国 15 の刑務所(注)に収容されている受刑者 27,024 名のうち、知的障害又は知的障害と疑われる者は 410 名(男子のみ、平均年齢 48.8 歳、療育手帳所持者 26 名)である。

(注) 今回の調査では比較的規模の大きい 15 が対象、その内訳は、犯罪傾向が進んでいない者を収容する刑務所(A系列)が 4、犯罪性が進んだ者を収容する刑務所(B系列)が 11 で医療刑務所は除いている。

#### [調査結果の概要]

- ① 主な罪名は、窃盗(43.45)が最も多く、以下、詐欺(6.85)、放火(6.3%)の順であり、次いで盗品等関係、覚せい剤取締法違反などとなっている。
- ② 犯罪の動機は、「貧困・生活苦」(36.8%)、「利欲」(20.75)、「性欲」(9.3%)で、その他、激情、遊びとなっている。
- ③ 事件を犯した際に無職であった者が 80.7%を占めている。
- ④ 中学校卒業以下の者 86.1%、高校卒

業の学歴のある者は6.6%である。

- ⑤ B系列刑務所における調査対象者の平均入所回数は6.75回、今回の樹形を含め、刑務所への入所回数が5回以上に及ぶ者が54.4%である。

※ 以下は、今回の受刑が2回以上の者285名についてのデータであり、出所者全体のデータではない。

- ⑥ 前回の出所時に仮釈放であった者の比率は20%である。
- ⑦ 前回の出所時の帰住先が判明しているのは56.5%、その内訳は父母・兄弟などの「親族のもと」が27%、「更生保護施設」が10.5%、「知人のもと」が5.3%、「社会福祉施設」が1.1%、「雇い主のもと」が0.7%、「その他」が11.9%である。
- ⑧ 前回の受刑から再犯期間が3カ月以内の者が32.35%を占め、60%の者が1年未満で再犯に及んでいる。

(注) 1 今回の調査はサンプルであり、上記の比率はいずれも刑事施設における知的障害者全体の傾向を示すものではないこと。

2 今回の調査では、調査対象の多くが犯罪性の進んだ者を収容するB系列の刑務所であり、そのために対象者に占める再犯者の割合が高くなっている。

以上のような法務省特別調査から、知的障害者受刑者の地域生活の困難性が浮かび上がってくる。具体的には、事件の際に80.7%「無職」であり、犯罪の動機は「貧困・生活苦」が多く、その罪名が「窃盗」であることは出所後の就労と生活費を得ることが極めて困難なことを示している。また、学歴は中学校卒業以下が86%を占めていることも知的障害の特性から社会適応性などの理解や対応能力が不十分で、定職に就けないこと表しているといえよう。

特に重視したいのが再犯の問題である。

犯罪性の進んでいるB系列刑務所の平均入所回数6.75回、今回の受刑を含め入所回数が5回以上に及ぶ者が54.4%となっており、60%の者が1年未満で再犯に至っている。調査時の受刑者の平均年齢は約49歳であり、刑期は不明であるが、知的障害の受刑者は「出所・再入所」を繰り返すパターンにあるといえる。

刑期満了で刑務所を出所しても、約43.5%の者は帰住先がなく(又は不明)、判明している者であっても父母・兄弟姉妹などの親族のもとが27%で、地域社会での生活について助言指導を行う「更生保護施設」は10.5%、「社会福祉施設」は僅か1.1%に過ぎない。

知的障害の特性と自立・地域生活の困難性などについては既に述べたとおりであり、知的障害の受刑者の全てではないが、大部分の障害者は「住まい」「仕事」だけではなく生活保護や年金・手当てなどの福祉的支援、更に日常生活の助言指導を行う専門的サポートや地域における民間福祉団体などの支援が必要であることが理解できよう。

これまで、福祉的な支援が必要な触法知的障害者については、一部、福祉施設入所などの関わりがあったとしても、福祉関係者の意識の中に十分存在していたとはいえ、また共通認識も低かったと考えられる。まさにこれらの障害者の支援は「司法と福祉の谷間的存在」であったといえる。

## (2) 司法の対応

平成19年5月の法務省特別調査の公表は、一部、これらの障害者を受け入れてきた福祉施設関係者を除き知的障害福祉関係者に大きな衝撃を与えた。弁護士・法務関係者や大学の法学研究者などの精神障害・知的障害者の犯罪に関する調査研究者は別として、これまで知的障害にかかわらず、犯罪を犯した者の矯正について福祉関係者

の一般的認識は「司法が担当すべき」というものであり、彼らの更生については保護観察所や保護司、更生保護施設などが担うべきもの、というものであったと考える。

これまで触法少年についての連携は、家庭裁判所・保護観察所と児童相談所など児童福祉関係者は熟知していると考え、他の福祉関係者は必ずしも十分認識していたとはいえず、刑務所出所者については生活保護分野での係わる程度であったと思われる。

法務省がこのような調査結果を公表し、さらに平成 18～20 年度「厚生労働科学研究(障害者保健福祉総合研究～わが国の矯正施設における実態調査～)」の実施、独立行政法人国立重度障害者総合施設のぞみの園の「福祉の支援を必要とする矯正施設等を退所した障害者の地域生活移行のための効果的な支援プログラムの開発に関する研究」などの取組みの背景は、刑務所など矯正施設入所者に高齢者や障害者(知的障害・精神障害など)の増加と再犯者による入所者への対応の必要性からであろう。

平成 24 年 8 月 1 日発行の『法律の広場』(ぎょうせい)は、受刑者処遇の現状を特集し、法務省矯正局、地域生活定着支援センター、刑務所矯正処遇官、弁護士、大学教授などがそれぞれの視点から現状と課題について論じている。

特集中、法務省矯正局成人矯正課長大橋哲氏の論文「刑事施設における受刑者をめぐる取組みとその変遷」から、矯正施設における知的障害の処遇について若干の問題提起をしたい。

論文では、刑事収容施設法(旧監獄法)は、矯正施設として作業(職業訓練・外部通勤作業など)、改善指導(犯罪の責任の自覚・社会生活適応に必要な指導・薬物依存離脱・就労支援指導など)、教科指導(学力向上・中学校卒業認定指導など)を挙げているが、

問題はこれらの指導が知的障害という障害に即して個別に実施されているかである。犯罪を犯した者は概ね軽・中度の障害であり、ある程度の社会適応性はあると考える。刑務所内での具体的な指導は推測の域を出ないが、集団的指導にならざるを得ないであろう。知的障害の特性に即した個別的多様な処遇などの配慮がどの程度なされているかである。

また、就労支援は出所後の再犯防止の視点から重要であり、雇用情勢に応じた職業訓練、特別改善指導として就労支援指導、ハローワーク職員による講話、職業相談、職業紹介、非常勤コンサルタント等有資格者による助言指導を行い、さらに、釈放に当たっては、原則として2週間、釈放前の指導として職業安定、社会保障等の制度やその手続きなどを実施しているとしている。このような指導、対応が一般的に平均より判断能力が低い、といわれる知的障害者が果たして十分理解できて出所するかである。これらが十分理解できないまま、さらに身元引受人や住まい、就労の場がないまま厳しい社会に出ざるを得ないのが現状であり、それがまた窃盗などの犯罪に結びつくことは容易に理解できよう。

現行の司法制度は、仮釈放者の保護観察処分を定めている。これらの業務は保護観察所(全国 50 ヲ所)の保護監察官が保護司等と連携し、刑の残余期間について自立生活指導や社会生活適応のための助言・指導にあたることとなっている。

また、直ちに福祉的支援が困難な者、社会生活に適応するための指導・訓練を行う施設として民間法人などが運営する「更生保護施設」は全国に 104 ヲ所あるが、入所期間は原則として6ヶ月間とされている。これらの施設はこれまで一般的な釈放者を対象としていたと考えられ、より細かな対

応を必要とする知的障害者に的確な対応がなされているかである。仮釈放者については、その帰住先として制度上、更生保護施設があるが満期釈放者にはないことも問題であろう。

出所後の受刑者の再犯防止のためには、受刑者の処遇、取り分け知的障害者や高齢者には、一般受刑者と異なりその特性に応じた処遇の充実が必要となる。出所後の社会復帰の支援には処遇の検証と外部の専門家や保護観察所、ハローワーク、定着支援センター、福祉事務所などの福祉関係機関などとの連携がより強く求められる。

これらの連携の必要性から近年、拘置所を除く刑事施設に非常勤であるが社会福祉士が配置されたことは評価できる。これはまた受刑者の抱える問題の多様性を表しているといえる。

### (3) 社会福祉の対応

知的障害受刑者への社会福祉の対応について、これまで必ずしも十分でなかったことは既に述べたが、障害者(精神障害・知的障害など)の犯罪について、福祉関係者が全く無関心であった訳ではない。知的障害者が加害者・被害者となった事件や裁判などのマスコミ報道、法学・社会学研究者または受刑経験者の著書などによって次第に関心が高まったことも事実である。

具体的には、1974(昭和 49)年、兵庫県西宮市の知的障害児事施設「甲山事件」で、園児2名が浄化槽内で死亡し、当時の職員が逮捕起訴された事件で、知的障害児童の証言を巡り、その証言能力の妥当性について地裁～高裁～最高裁で争われた事件。千葉県野田市で起きた知的障害者による幼時殺人事件(1979年)、水戸市で障害者を雇用していた企業の経営者が知的障害者を虐待した「水戸事件」(1995年)、最近では千葉県東金市内の幼児殺人・死体遺棄事件「東金事件」(2008年)などがある。

また、受刑経験者の元衆議院議員で政治資金規正法違反に問われ、服役した山本義司氏の著書『獄窓記』『累犯障害者』は、刑務所における知的障害者の存在と処遇、再犯で再入所する状況を詳細に描いている。

これらは、知的障害者の特性や社会適応性の問題から犯罪を犯し、加害者になるケースが多いことを示している。しかし、全てが加害者になることではなく「加害者にさせられる被害者」になることも稀ではない。

栃木県では、2008(平成 20)年、重度の知的障害者の男性(当時 56 歳)が、強盗事件で逮捕・起訴され、宇都宮地裁で公判・審理中に真犯人が逮捕された誤認逮捕事件があった。釈放後、弁護側は誤認逮捕と市が必要な福祉的支援をしなかったとして宇都宮市を相手取って慰謝料の請求訴訟を起こしている。彼は養父から障害年金など金銭的な収奪や虐待を受けていたこと、同じアパートにいた別の知的障害者からの訴えがあったのにもかかわらず必要な調査をしておらず、成年後見人の選任など適切な支援があれば、誤認逮捕も防げた可能性があると主張した。

宇都宮地裁は、彼の障害程度を「名前以外の漢字、ひらがなは書けず、計算などもできない」などと認定し、誤認逮捕の不当性は認定したが、福祉行政訴訟で地裁は「原告から福祉や生活保護についての相談や申請はなかった」として請求を棄却している。

筆者はこの事件についてコメントを求められ「制度の手続きを理解できない人の福祉サービスを受ける権利はどうなるのか」と疑問を呈した。この事件は知的障害者が「いつでも加害者にされるとともに被害者になる」ことを如実に示している。これらを契機に県内知的障害者福祉関係者の関心が高まり、彼は現在、知的障害者施設職員の支援を受けながら地域生活を送っている。また、すべての施設ではないが触法知的障



害者の施設入所の促進が図られつつある。

前に述べた「生活定着支援センター」の設置・運営組織として、県内知的障害者施設を運営する法人組織の栃木県障害・事業

協会が積極的に対応した背景には、この事件が少なからず影響を与えたものと考えられることができる。

#### 4 地域生活定着支援センター事業の概要

刑務所等矯正施設退所者の地域生活定着を目的とする支援センターの設置・運営等は平成 21 年度からの厚生労働省『セーフティネット支援対策等事業実施要綱』（平成 21 年 5 月 1 日厚生労働省社会・援護局長通知）により実施された。本事業の一つとして「地域生活定着促進事業要領」が示され、これに関連して「地域生活定着支援センターの事業及び運営に関する指針」が示され具体的事業内容が明らかになった。

本事業制度化の主な背景は、刑務所などの矯正施設入所者中、高齢者と処遇が困難な知的障害者の増加、更には彼らの退所後の再犯防止の視点である。また、知的障害者については、ノーマライゼーションの考え方や障害者自立支援法の地域生活移行の考え方、路上生活者の支援を目的とするホームレス自立支援法など地域生活の維持が困難な対象者に着目した一連の対応が影響したものと考えられることができる。

本事業の実施要領・指針・関係通知によれば、センターの事業は次の 5 つの業務とされている。

- ① 矯正施設退所予定者の帰住地調査を行うコーディネート業務（矯正施設入所者）
- ② 矯正施設退所者の施設等への定着支援を行うフローアップ業務（矯正施設退所後）
- ③ 矯正施設退所者の福祉サービス等についての相談支援業務（地域からの相談対応）
- ④ 地域のネットワークの構築と連携促進業務（定着支援センター運営委員会など）
- ⑤ 地域住民の理解のための普及啓発、情

報発信業務、情報発信（啓発事業・講演会などの開催など）

支援対象者に対する支援には、生活環境調整、特別調整、一般調整があるが、知的障害者の支援は特別調整とされ、障害を有する入所者であって、かつ、適当な帰住地が確保されていない者を対象として、特別の手続きに基づき、帰住地の確保その他必要な生活環境の調整を行うこととされている。

司法から福祉への移行についての最大の問題・課題は「当面の住まいの確保」と「当面の収入の確保」である。平成 23 年全国地域生活定着支援センター協議会が実施したアンケート調査（センター開設から平成 23 年 11 月 30 日まで、44 都道府県 45 センターからの回答）によれば、コーディネート業務を終了し、帰住した者は 648 名であるが、主な移行先はアパートでの単身生活 177 名（27.8%）、障害者施設 113 名（17.8%）高齢者施設 85 名（13.4%）、以下、生活保護施設、自宅、病院であり、自宅は少なくアパートでの単身生活を余儀なくされている。

福祉支援への移行に当たって、一時的にシェルターを 287 名の者が経由しており、その種別は指定更生保護施設 187 名（65.8%）、その他 52 名（18.3%）であり、以下救護施設等となっている。これは刑務所出所後直ちに地域生活に移行することは困難で、一定期間社会適応訓練などの対応の場が必要であることを表しているといえる。

## 5 地域生活定着支援センター業務の問題点と課題

司法の対象から福祉の対象となる場合は、援護の実施機関となる市町村の対応が問題となる。社会福祉業務の実施機関は原則として対象者の「居住地」の市町村となるが、居住地の認定を巡って「業務の押し付け合い」が生じている。対象者の生活の場は転々としていることが多く、住所不定、逮捕された場所と生活してきた場所、住所地、刑事施設所在地との関連性がないため、判断が困難である。

身元引受人が明確であれば、認定・対応は比較的容易であるが、帰住先が判明している者 56.5%に過ぎないことは居住地の認定が困難となる。また、遠隔地の刑務所に入所し、刑期満了で退所したとしても家族が本籍地または入所前の住所に存在しない場合もある。知的障害受刑者の平均年齢が 48.8 歳であることは両親が高齢者であることも想像できる。さらに犯罪を犯した者に対する地域住民の感情も否定できない。

例え支援センター職員が個人情報に基づいて調査し、援護の実施機関に相談したとしても、住所が確定していなければ市町村が援護について躊躇せざるを得ないのが現状であると考え。また福祉事務所は生活

保護受給者の増加や障害者虐待防止法の施行、障害者総合支援法の施行、児童虐待防止などの業務が著しく増加している現状にあり、加えて、前述のとおり触法者に対する福祉行政関係者の認識は十分ではなく、支援センター業務の発足も間もないところから、対応が不十分にならざるを得ないのが現状である。

関係機関・組織との連携と協働も重要な課題である。保護観察所や更生保護施設は当然であるが、関係機関・組織は、市町村、ハローワーク、社会福祉協議会、福祉施設・従事者、精神保健福祉センター、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所、障害相談支援事業所、地域包括支援センター、民間事業所にも及ぶ。

栃木県では、支援センターに「運営委員会」を設置して、これらの関係機関・組織と連携を図っている。事業運営主体の栃木県障害・事業協会では内部組織として知的障害者施設職員による「地域生活定着センターサポート委員会」を組織し、本事業の支援と施設における支援方策などの調査研究に当たっている。

## 6 栃木県地域生活支援センターの業務について

栃木県における取組みについては、平成 22 年 1 月支援センターを立ち上げ、現在 3 名の社会福祉士(元県社会福祉協議会職員・知的障害者施設出向職員)が特別調整・一般調整(県内矯正施設 4 カ所、県外施設入所者面接など)、保護観察所との支援会議、広報・啓発活動・関連シンポジウム開催・講師派遣依頼の対応、さらに県内各医療機関や知的障害者施設入所中の触法障害者の個別的支援会議の助言指導など多様な業務に当たっている。

活動状況の詳細は省略するが、平成 24 年度を概観すれば、月 2~4 件程度の新規ケースが保護観察所や他府県支援センターから依頼がある状況にある。刑務所・市役所などでの面接・調査・関係機関との調整などのコーディネート業務は月平均 10~14 件以上、さらに退所者のフォローアップ業務についても、施設訪問・居宅訪問・市役所などへの障害福祉サービス受給の手続き、生活保護の申請など月 10 件以上に及んでいる。

新規ケースは増加しているが、終了件数

(本県内の刑務所釈放予定で他県などに帰住地が決定した者など)が極めて少ないことは、彼らの地域定着の困難性を示している。

栃木県の社会福祉の現状を詳細に分析・検証はしていないが、本事業に限ってみれば全国に先駆け県が事業を採択し、運営に当たって民間組織の専門性を活用するなどの取組みは評価されてもよいであろう。また民間組織が問題意識を持って積極的に対応したことは、本県の民間障害者福祉組織の組織力と力量のアップを示したものと見える。

栃木県定着支援センターの関口清美氏は『法律の広場』の論文で、「支援センター開設以来、約 60 名の刑事施設退所者に出会ってきた。その中で、たった一人だけこの制度設計の際に想定されたような『住まいと仕事があれば再犯しない』知的障害のある男性に出会った。しかし、実際に出会った刑事施設に入所した多くの高齢者や障害のある人々は、窃盗や無銭飲食などを繰り返しながら、さまざまな支援から漏れた人である。『住まいと仕事があれば、福祉が関われば、刑事施設に入所しないで済む』という幻想を抱かないとほうがよいと思う。彼らの多くは、自分の置かれた状況の把握が難しく、ちょっとしたことでも支援者の

言葉は耳に入らなくなり、『誰も助けてくれない!信用できない!』と負の連鎖に陥っていく」とし、さらに「刑事施設に入所した高齢者や障害のある人々の多くは、自分の感情や要求を人に伝え、自分以外の人と関わりをもつコミュニケーションに力の面では、人口呼吸器をつけた子どもたちよりも重度の障害があると感じる」と述べている。

また、これからの定着支援センターの役割と課題としては、業務として特別調整のコーディネート、フォローアップを中心に行っているが、「入り口」から「出口」までの一貫した支援体制が期待されること、また刑事司法の目的は、社会の利益・犯罪防止、再犯防止にあり、これらは法的制約や強制力による。しかし福祉の目的は、本人の利益・福祉的ニーズに応える・自主性や個別性の尊重・信頼関係に基づく支援・本人の変化の可能性を追求にありとしている。そして、福祉現場の迷いとして、再犯防止か?支援の結果としての再犯防止か?を挙げ、①本人のために社会への適応力を少々無理しても強制して行く、②本人の自由な意思決定を中心に社会への適応を本人のほどほどに、折り合えばいいと強制はしない、としている。

## 7 おわりに

漂流する老人社会、介護難民、孤独死、有料老人ホームの事件・事故、施設不足、地域社会の連帯感の喪失など、本格的な超高齢社会における高齢者の居場所の問題、さらに、これまで司法も福祉も有効な支援を講じることができず「司法と福祉の谷間」にあったといわれる矯正施設を退所した知的障害者の地域生活の維持・定着とその支援を目的とする定着支援センターの現状と課題について「居場所の確保」の視点から述べてみた。

筆者がこれらの問題に関心をもったのは、高齢者問題については県高齢対策課で老人福祉行政を、また県南の特別養護老人ホームで施設長を経験し、現在複数の特別養護老人ホーム・老人保健施設・居宅サービス事業所などに関わっていること、また、矯正施設退所者の知的障害者支援については、福祉事務所や知的障害者総合施設での勤務経験からもあるが、直接的には宇都宮市内での知的障害者の強盗事件の誤認逮捕と福祉支援に関する損害賠償訴訟であった。特

に、平成22年10月宇都宮市内で開催された「矯正施設を退所した知的障害者等への支援に関する研修会」(栃木県障害施設・授業協会主催)において、退所者を受け入れ手いた県内知的障害施設「かりいほ」の石川恒施設長の講演「生きにくさを抱えた〇〇さんの支援の創造」に接したこと、さらに平成23年3月4日栃木県庁で開催された「矯正施設等を退所した高齢者や障害者への支援に係わる研修会」(栃木県・栃木県障害施設事業協会・宇都宮保護観察所・栃木県保護司会など主催)のシンポジウムのコーディネーターとして参加したことなどである。これらの経緯から支援センター運営委員会に関わることとなり現在に至っている。

短大の講義では、「老人福祉論」「現代社会と福祉」「個人の尊厳の尊重と自立」「社会の理解」「地域福祉の理論と方法」などで高齢者や知的障害者の福祉について触れてきたが、老人漂流社会の現象、刑務所を退所した知的障害者の支援について深く触

れることはなかった。

福祉の分野では、高齢者や対象者の多い身体障害者、児童虐待など児童養護の対策が推進されているが、知的障害者については必ずしも有効な施策は少なく「福祉の谷間」といっても過言ではないと考える。まして犯罪を犯し、矯正施設に入所した知的障害者の地域生活支援施策などは一部の障害施設入所を除いて皆無に等しかったのではないかと考えられる。

平成21年度後半からの取り組みであるが、地域定着支援事業は知的障害者の「司法と福祉の架け橋」となるものであり、さらに充実・強化が必要である。

なお、本稿については地方自治体行政などについて調査・研究する「とちぎ地域・自治研究所」の所報に馴染むかどうか、筆者自身、若干の迷いはあるが自治体行政にとって住民の「居場所の確保」は地域福祉の視点から重要な課題であり、あえて投稿することとしたものであることを了解願いたい。

# ディディ 解明!

# 子ども・子育て支援の新制度


## 今考えること、取り組むこと

**中山 徹・杉山隆一・保育行財政研究会 編著 A5判 定価 1500円(税込)**

子育て支援法は、公的な保育制度を根底からくつがえし、めざしているのは「競争・選択型」です。それに対して、本書でめざしたのは「地域・参加型」の保育・教育です。

本格実施を無防備で迎えないために、子育て支援法の撤回をもとめつつ、その弊害を少なくする仕組みづくりや、保育所・幼稚園の新たな展開に向けた取り組みを追求すべきです。

本書では、これまでの保育運動の成果をさらに発展させ、本格実施までに新たな動きを早く作り出す提案をします。




新刊

【主な内容】

- 第1章 子ども・子育て「新制度」の概要
- 第2章 子育て支援法の本質と問題点
- 第3章 公務としての保育—公設公営の施設と事業の役割
- 第4章 「新制度」のもとで議論すべき点
- 第5章 本格実施までに市町村、保育所、保護者が検討すべきこと

2012年8月に「子ども・子育て支援法」が可決されました。本格実施(2015年)までに

地域で、何をすべきか、保育所で、何ができるのか!? 幼稚園で



**自治体研究社**

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123  
TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933

<http://www.jichiken.jp/>  
E-mail info@jichiken.jp