

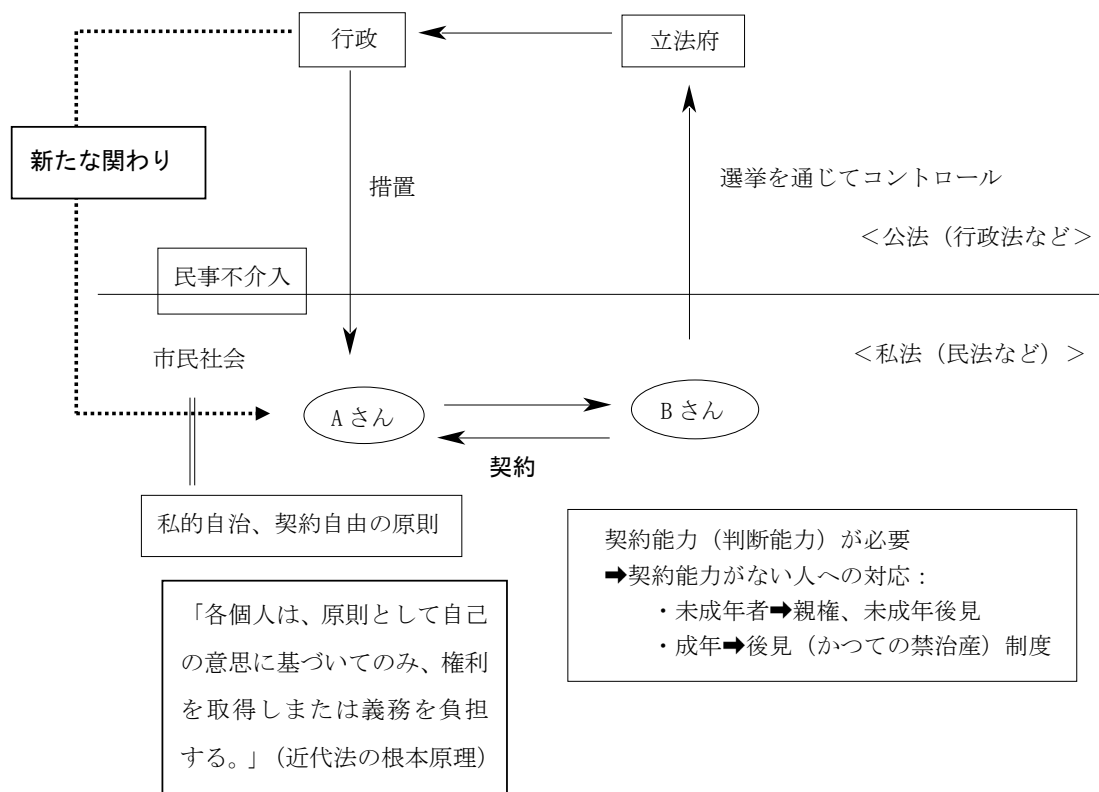
社会福祉と民事・刑事法との関わりと協働(メモ)

2025/3/7 田中耕太郎*

1. 社会福祉と民法との関わりとアドボケイト (権利擁護)

(1) 社会福祉と措置制度

戦後の日本の社会福祉サービスの利用は、「措置制度」と呼ばれる、行政と要援護者との間の法律関係で規律されてきた。そこでは、行政（市町村や都道府県）が家族など他に支援が期待できない要援護者について、行政の責任において、その方の世話を施設にお願いする（措置する）。そしてその費用を施設に対して「措置費」として支弁する、という仕組みだった。そこでは、多くの日常のサービス利用のようなサービス利用者の選択や利用契約はなく、あくまでも行政と国民との間の関係として規律されていた。法律の分野でいうと、行政法の分野で主に取り扱われていた。



(2) 介護保険法の創設-措置から契約へ-

* 比較社会保障研究者。URL: <https://ktanaka-ssri.net/> <コータローの社会保障塾>

この構造を 180 度転換したのが 1997 年に成立した介護保険法だった。そこでは「措置から契約へ」といわれるように、福祉サービスの利用を利用者の選択に基づき、利用者とサービス提供者との間の対等な契約によって規律することになった。

これは画期的な転換で、広く国民の間で歓迎され受け入れられたが、そこで大きく問題になったのが、認知症の高齢者など、判断能力がない、あるいは不十分なために、有効な契約を締結できない多くの人たちが福祉サービスを利用できなくなる、という問題だった。

こうした判断能力が十分でない人の判断を補完したり代理する制度として、民法は明治時代の創設以来、「行為能力制度（禁治産、準禁治産）」という制度を用意していたが、さまざまな理由により、殆ど使われてこなかった。

（３）新たな成年後見制度の導入と地域福祉権利擁護事業の創設

そこで、この民法の根幹に関わる制度の見直しが不可欠であるということが広く認識され、法務省で急きょ検討が進められて、異例の早さで 1999 年に民法等の法律が改正され、新たな成年後見制度が導入された。そして介護保険法の施行に合わせて 2000 年 4 月から実施された。

この新たな成年後見制度は画期的だったが、とはいえ、利用のためには家庭裁判所の門をくぐる必要があり、一般の人には結構ハードルが高い恐れがあった。そこで、厚生省(当時)は、施行に先立つ半年ほど前の 1999 年 10 月から、各都道府県の社会福祉協議会が主体となり、判断能力が不十分な利用者と直接に契約をし、その法的権限を根拠に、利用者の福祉サービスの利用援助や日常的金銭管理を支援する「地域福祉権利擁護事業」をスタートさせた。

この支援の枠組みは、東京都で先行して実施されていた「権利擁護センターすてっぷ」（1991～2001 年）をベースとしたもので、2000 年の社会福祉基礎構造改革による社会福祉法の改正で、法律上も「福祉サービス利用援助事業」として、第二種社会福祉事業に位置づけられた(同法第 2 条 3 項 12 号)。

（４）制度の利用状況と成年後見制度利用支援事業

これが社会福祉と法律の世界との直接的な関わりが始まった近年の最初のステージである。地域福祉権利擁護事業（現在は日常生活自立支援事業と呼んでいる。）は、2022 年度で利用者は全国で 10,866 人、成年後見制度の利用者は、2023 年末現在で 249,484 人と、毎年、着実に利用は増加している。しかし、日本の成年後見制度に

相当するドイツの新しい世話法(Betreuungsgesetz) (1990年に制定、92年1月から施行)の利用者は約130万人となっており、人口が1.5倍の日本での潜在的ニーズは現在の利用者数よりもはるかに大きいと考えられる。

後見人の養成や後見申立費用・後見報酬への助成の大幅な拡充など、制度の普及拡大のためにはまだまだ大きな課題が残っている。

こうした状況を踏まえ、高齢者については、2006(平成18)年施行の改正介護保険法により地域支援事業が創設されたのに伴い、高齢者に対する虐待防止等の権利擁護事業が必須事業化されるとともに、成年後見制度利用支援事業が**地域支援事業の任意事業**として実施され、低所得の高齢者に係る成年後見制度の申立てに要する費用や成年後見人等の報酬を助成することとされた。

一方、知的障害や精神障害などの障害者については、2012(平成24)年施行の改正障害者自立支援法(議員立法)により、成年後見制度利用支援事業が**市町村地域生活支援事業の必須事業**として明記された。

さらに成年後見制度の利用促進を総合的に推進するために、2016(平成28)年に**成年後見制度利用促進法**が制定され、国は基本計画を定めるとともに、関係機関で構成する利用促進会議および有識者で構成する利用促進委員会を設けることとされた。また市町村は国の基本計画を踏まえた計画の策定に努めるものとされている。

2. 社会福祉と刑事司法との関わり

(1) 矯正施設からの出所者への福祉的支援(「出口支援」)

1) こうした介護保険法の施行を契機とした社会福祉サービス利用と民法との結びつきに続いて、さらに2000年代後半からは、これも明治以来、役所でいえば厚生省と法務省、分野でいえば社会福祉と刑事司法として、縦割りでまったく関わりがなかった世界¹に、新たな深い連携が求められることになった。

きっかけの一つは、民主党の国会議員時代に秘書給与詐取という罪で服役した山本譲司氏が獄中での経験をまとめて2003年に出版した『**獄窓記**』だった。服役して彼が獄中で見たのは、多くの知的障害者、精神障害者、認知症高齢者などで、こうしたさまざまな障害を有する人たちが、罪を犯し、出所後も地域の福祉的支援を受けられず、

¹ 1938(昭和13)年に社会事業法が制定される際に、釈放者保護事業をも同法による社会事業として一律に統制しようとする計画が立法者側からあったので、司法省(当時)が反対してやめさせたとの話があったこと、また、1946(昭和21)年にGHQから司法省大臣官房保護課に対して、その所管を厚生省に移す案の打診があったが、強く反対し、この案は消滅した旨の興味深い記述がある(大坪興一(1996)『更生保護の生成』、更生保護叢書第3号)。その後、現在の社会福祉法に至るまで、更生保護法による更生保護事業は社会福祉事業には含まれない旨が明文で規定されている(同法第2条4項1号)。

生活苦から万引きなどの罪を重ねて再び矯正施設（刑務所、少年院のこと）に舞い戻る。その結果、本来は罪を償わせ立ち直りのための矯正施設が、じつは多くの身寄りのない高齢者や障害を持つ人たちの究極の福祉施設化しているという現実が明らかになり、大きな社会的反響を呼んだ。

2) そこで、こうした人たちを出所（満期出所、仮出所）後に地域社会で直ちに支援を開始し、再び罪を犯さないですむように、福祉と刑事司法が連携して支援する取り組みが国の事業として始まった。これが2009年に厚生労働省が創設した「**地域生活定着支援事業**」で、各都道府県に設置される＜**地域生活定着支援センター**＞が法務省の保護観察所と協働して、退所後の福祉的支援（住居の確保、療育手帳など各種の手帳の事前取得、福祉施設や精神科病院の利用手続き、生活保護の申請など）を矯正施設入所中から特別調整として支援する。センターの受託先は都道府県によって異なるが、山口県を含め多くの自治体では県社会福祉協議会を含む社会福祉法人が受託している。

障害や孤立などの問題に加えて罪を犯したというダブルのハンディを抱える人を支援するこの事業は、センターで担当するソーシャル・ワーカーたちにとっても大変な仕事だが、2011年には全国の都道府県にこのセンターが開設され、全国的な司法と福祉のネットワークも形成されて、矯正施設退所者の人たちが抱える”生きづらさ”や”困窮”を地域社会でしっかりと受け止め支援する広がりや着実に広がりや厚みを増してきている。

また刑事司法の枠組みの中でも、2016(平成28)年の**再犯防止推進法**とこれに基づく第一次再犯防止推進計画(2017(平成29)年)、第二次再犯防止推進計画(2023(令和5)年)等に基づき、犯罪を犯した者等に対する指導および支援のあり方が大きく見直されてきている。

さらにこうした流れを受けて、2022(令和4)年6月には、**刑法等の一部改正法**が成立し、懲役・禁固を廃止して拘禁刑を創設し、再度の刑の執行猶予の適用範囲の拡大が図られ、2025(令和7)年6月から施行されることとなっている。また、更生保護法も改正され、更生緊急保護の対象拡大や期間延長なども図られて、施設内・社会内処遇のいっそうの充実を図ることとされている。こうした新たな法制度に対応した処遇の見直し、改善の動きが加速している。

(2) 「出口支援」からさらに刑事訴追段階の「入口支援」に

1) こうして「出口支援」もすでに16年目に入り、事業として定着してきたが、さらに進んで、できるならば有罪判決を受けて矯正施設に収容される前の段階から福祉的

支援に結びつけ、再び罪を犯すことなく暮らせるようにしたい。こうして、被疑者として警察から検察庁に送致された早期の段階で、福祉的支援に結びつける取組みが始まった。

これが「入口支援」と呼ばれるもので、2018年から20年までの法務省の再犯防止推進モデル事業の実績を踏まえ、2021(令和3)年から「被疑者等支援業務」として厚生労働省の補助事業が開始され、この分野の経験の蓄積のある地域生活定着支援センターの事業に加えられた。

この業務は、①起訴を猶予された人、②罰金・科料となった人、③全部執行猶予判決を受けた人、つまり、刑事司法手続きの入口段階で矯正施設への収容に至らない被疑者・被告人等で、高齢または障害により自立した生活を営むことが困難な人に対して、釈放後直ちに福祉サービス等を利用できるように支援を行うものである。

2) 出口支援が矯正施設、保護観察所と地域生活定着支援センターとの協力だったのに対して、今度は検察庁と保護観察所、地域生活定着支援センターとの新たな協力体制であること、導入されてまだ日が浅いこと、さらに検察庁は事案が送致されてから拘留が認められるのは最長で20日と、時間的にも限られた中での調整になることなどから、今回の事案のように、まだ十分に現場に浸透しているとは言い難い。

また、高齢者や障害者が事件を起こし、検察庁が関わって事案を把握した段階から福祉的支援に繋げるとはいうものの、検察において取調べ段階で、保護観察所や福祉専門職等の関与を経て事案を精査し、起訴猶予処分とした上で福祉的支援に結びつけるケースと、本件山口県大島町での事案のように、知的障害があること自体が取調べ段階でも起訴段階でも明示的に認知されず、公判に至って有罪判決を受けた上で刑の全部執行猶予を付されるのでは、本質的に持つ意味が異なっている。

検察庁における取調べに与えられた期間が極めて限定されており、その難しさは踏まえた上でも、「入口支援」の本来の目標に即して、＜入口の出口＞ではなく、できる限り＜入口の入口＞段階での福祉の関与が求められると思う。

この制度が検察庁はもとより、弁護士、保護観察所、警察など刑事司法関係者と福祉や医療の関係者の間で広く共有され、活用されていくことを願ってやまない。

また、今回のケースについて付言するならば、やはりここまで事件化する前に、もっと早く、地域福祉のネットワークや社協の権利擁護事業、町の重層的支援体制整備事業などで発見、支援に結びつかなかったのか、行政や福祉関係機関、さらには私たち地域住民のあり方も問われている。

(了)