

論 説

触法者等に対する社会保障 ―触法者等に対する社会復帰支援法制試論―

木村 茂喜

＜要 旨＞

本稿は、社会保障法学における体系論を通じて、高齢・障害、失業などの生活困難を抱える触法者等が自立と社会参加を目指すための給付・サービスが保障される、社会保障法上の根拠付けの可能性について検討を加えた。

2009年度以降、触法者等の動向や、触法者等のおかれた現状に関する研究成果が明らかになったことで、司法と福祉との連携体制が整いつつある一方、社会保障法の学説上において、触法者等を社会保障法における支援の対象とすることについては消極的に捉えられている。しかし、触法者等に対しては、社会生活から疎外されている触法者等に特有のニーズに応じた、日常生活・社会生活自立あるいは就労・労働による自立支援が求められよう。求職者や障害者に対する一体的な支援を社会保障法の射程に入れている目的別区分説の観点から考えると、触法者等に対する支援も社会保障法の保障の対象として含まれる余地はあると考える。将来的には、触法者等に対する「社会復帰支援法制」の構築の可能性も検討する必要性があろう。

キーワード：触法者等、社会保障法、更生保護、目的別区分説、社会復帰支援

はじめに

罪を犯した者や法に触れる行為をした者（以下、「触法者等」という）は、矯正施設退所後に、時には家族の力を借りつつも、自分の力のみで再び社会復帰すべきであると一般に認識されている。しかし実際に触法者等は、高齢・障害、あるいは失業などのさまざまな生活困難に直面し、かつ支援を受けられず、貧困状態、あるいは社会的に疎外されている状態に陥ってしまう。社会的支援を受けられない触法者等は、生活困難が除去されることは極めて少なく、その結果として再犯に至ることも少なくない。

触法者等に対する政府の施策としては、2009（平成21）年度より、高齢又は障害を有し、かつ、適当な帰宅先のない受刑者や少年院在院者に対して、釈放後速やかに福祉関係機関等による適切な介護、医療、年金等の福祉サービスを受けることができるようにするため、特別調整を実施しているほか、政府の犯罪対策閣僚会議は、2012（平成24）年7月に「再犯防止に向け

た総合対策」を策定し、策定後10年間の取組における数値目標を掲げ、関係諸機関の連携による一層効果的な再犯防止対策の推進を図ることとした。さらに、2014（平成26）年12月、「宣言：犯罪に戻らない・戻さない～立ち直りをみんなで支える明るい社会へ～」を決定し、刑務所出所者等の再犯防止の鍵となる「仕事」と「居場所」の確保に向けて、2020（平成32）年までに「犯罪や非行をした者の事情を理解した上で雇用している企業数を現在の3倍にする」、「帰るべき場所がないまま刑務所から社会に戻る者の数を3割以上減少させる」という2つの数値目標を新たに設定するとともに、立ち直りを支える社会環境を構築するため、広く国民や地方公共団体等に理解と協力を求めていく方針を示すなどした。さらに、同会議は、2016（平成28）年7月、新たに「薬物依存者・高齢犯罪者等の再犯防止緊急対策～立ち直りに向けた“息の長い”支援につなげるネットワーク構築～」を決定し、再犯防止対策の更なる推進を図っている。しかし、これら諸施策は現状の解決にはある程度役に立っているが、指

針にとどまるものも多く、法律上の根拠を持った制度として構築されているわけではない。

また、触法者等に対する支援は、福祉サービスや医療など、本来社会保障に基づいて行われるものも含まれている。しかし、①給付を受ける前提として拠出を要件とする社会保険制度において、生活基盤の脆弱さゆえに拠出できないことの結果として給付も受けられない、②生活保護においては、制度そのものへのアクセスが困難であるという問題に加えて、③経済的自立を目的とする就労支援の仕組みが整備されていない、など、触法者等の社会復帰の支援の過程で、十分な支援とはなり得ていないという問題を抱えている。これらは触法者等に対する社会保障法における支援の法的枠組み自体が不十分であることを示している。

触法者等に対する支援の目的は、社会に適應できないことから再び罪を犯し、結果として矯正施設に戻るということを繰り返すスパイラルから脱却することにある。社会保障の源流のひとつである、かつての救貧法制では、公的救済の根拠として社会防衛の側面が意識されていたが、社会保障制度の発展に伴い、これらの意識は薄れていった。しかし、触法者等における高齢者および障害者の割合が増えていること、再犯者の割合が増えていることから、その意味で、触法者への支援を通じて、いま改めて社会保障と司法との関わり方が問われていると言えよう¹。

本稿では、社会保障法学における体系論を通じて、上記のように生活困難を抱える触法者等が自立と社会参加を目指すための給付・サービスが保障される、社会保障法上の根拠付けの可能性について検討する。司法と福祉との連携体制が整いつつある中で、触法者等に対する支援について、社会保障法は積極的に関心を示してこなかった。しかし、近年の社会保障法学において、福祉サービスにおける契約理論や、成年後見制度などの、福祉サービス利用の権利擁護に関する理論を通じて、市民法が規定する主体的な人間像を前提にした、「具体的」人間を念頭に置いた法理論の展開が求められている状況にある²。これは、「社会的支援の理論的根拠を抉り出しつつ、実質的な自由、自律（自己決定）の実現を図る法理論が、引き続き求められている」³といえよう。その意味で、具体的な人間像としての触法者等に対する生活・自立支援について、社会保障法において理論構成することは意義があると考ええる。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、触法者等の動向および更生保護を中心とした触法者等への支援

について概観し、ついで社会保障法学において議論された社会保障法体系における触法者等の位置づけについて検討する。最後に触法者等に対する社会復帰支援法制の構築の可能性について若干の考察を加える。

I. 触法者等の動向

非行や犯罪に至る者の背景には、疾病・障害、貧困、家族や社会からの孤立が複合的に影響している場合が多い。例えば、法務省の2016（平成28）年矯正統計年報によれば、矯正施設退所者の約半数が満期釈放であるが、満期釈放者本人が申告した釈放後の帰宅先として、最も多いのが「その他」で50%を占め、家族・親族・知人は28%にすぎなかった。「その他」の中には、どこにも帰宅先がない者も多く含まれることから、出所者の多くは、家族や社会から孤立している状態にあると言える。

近年の犯罪白書においては、様々な視点から再犯防止および社会復帰支援に関する特集が多く組まれている。例えば、2009（平成21）年犯罪白書では、窃盗・覚せい剤事犯に係る再犯の実態についての調査結果が掲載されている。そのうち窃盗についてみると、安定的に就労していた人の再犯率は19%であるのに対し、無職者の再犯率は34%であった。また、家族と同居している人の再犯率は23%であったが、単身で住所不定またはホームレスであった人の再犯率は35%となっている。監督誓約者、つまり本人の生活に積極的にかかわることを約束した人がいる場合の再犯率を見ると、誓約者ありが20%であったのに対して、いない場合の再犯率は40%であった。さらに、不安定就労の人であっても家族と同居していれば、安定就労している人の再犯率と大きな違いがないことも指摘されている。

また、2016（平成28）年の犯罪白書では、第5編に「再犯・再非行～再犯の現状と対策のいま～」という特集を組んでいる。それによると、2015（平成27）年にふたたび刑務所に入所した者のうち、前刑出所日から2年未満で再犯に至った者が6割近くを占めている。また、2011（平成23）年の出所受刑者のうち、5年以内再入者については、年齢層が高い者ほど、出所から短期間で再犯に至っており、65歳以上の高齢者層では、5年以内再入者のうち、約4割が出所から6月未満で再犯に至っている。2015（平成27）年に保護観察が終了した仮釈放者及び保護観察付執行猶予者の取消・再処分率について、保護観察終了時に無職であった者は、

有職であった者と比べ、取消・再処分率が顕著に高い⁴。

II. 触法高齢者および障害者の動向

高齢者や障害のある者による犯罪や非行では、家族や社会からの孤立・排除の問題がより顕著に表れる。高齢者について、法務総合研究所の研究によれば、刑法犯検挙人員に占める高齢者の人員は、1991（平成3）年以降、増加傾向にあり、刑法犯検挙人員に占める高齢者の割合は、1986（昭和61）年には2.6%であったが、2005（平成17）年には10.9%と約4倍に上昇していること、罪名別に見ても、窃盗等の財産犯のみならず、様々な罪名において高齢者が増加していることなどを明らかにしたほか、高齢の受刑者の中には、経済的に困窮していたり、健康上の問題を抱えている者が少なくなく、身体・精神機能の衰えにより精神的な不安定感が増していること、高齢の仮釈放者の中には、受刑によって家族との関係が不安定になった者がいることなどを示した⁵。

知的障害を有する受刑者について、厚生労働科学研究によれば、明らかに知的障害が疑われる者のうち、療育手帳所持者は6%に過ぎず、しかも知的障害が疑われるとされた者の43.4%は、万引き等の窃盗であることが明らかにされている⁶。また、法務総合研究所の研究によれば、知的障害を有する受刑者は、生活環境に関する負因を抱えている者が多いこと、一般的に再犯期間が短い傾向があることなどが明らかにされている。また、特別調整の対象とすることが望ましい者であっても、本人が希望しないなどの理由により、相当数の者が通常的生活環境調整に移行していることが明らかにされている⁷。

かつては司法と福祉との連携は不十分であったが、上記 I. で述べた触法者等の動向および上記の研究結果が明らかになったことを背景として、2009（平成21）年度以降、刑事政策において、法務省と厚生労働省が連携することで、司法福祉から社会福祉への連携の体制を整備するためのさまざまな事業を行っている⁸。例えば、矯正施設収容者のうち、福祉による支援が必要な者の選定、その者のニーズ把握、円滑な社会復帰に向けた帰住調整を行うため、矯正施設に社会福祉士を配置した。また、帰住先がなく、福祉サービスのニーズが高い触法高齢者・障害者については、これらの者が釈放後ただちに福祉サービス等を利用できるように支援する特別調整を実施するために、保護観

察所に特別調整担当官を配置した。さらに、釈放後直ちに福祉による支援を受けることが困難な者は、指定更生保護施設において受け入れ、社会福祉士等を配置して、福祉への移行準備および社会生活に適應するための指導や助言を行うこととなった。

これらの事業は、いずれも法務省所轄の事業であるが、厚生労働省所轄の事業として、高齢または障害により福祉的支援を必要とする矯正施設退所（予定）者に対して、矯正施設、保護観察所、地域の関係機関等と連携・協働しつつ、矯正施設入所中から退所後まで一貫した相談支援を実施することにより、その社会復帰および地域生活への定着を支援する、地域生活定着促進事業⁹を実施するため、各都道府県に地域生活定着支援センターを設置した。地域生活定着支援センターの業務は、矯正施設退所予定者の帰住地調整支援を行うコーディネート業務、矯正施設退所者を受け入れた施設などへの助言を行うフォローアップ業務、矯正施設退所者等への福祉サービス等についての相談支援業務、上記の業務を円滑かつ効果的に実施するための業務（関係者総合間の連絡を密にする、研修や普及啓発活動を行う）である¹⁰。

これらの事業はいずれも「出口支援」と呼ばれ、司法と福祉の協働・連携の体制が整備されてきている。加えて、軽微な財産犯罪（窃盗など）を繰り返している高齢者や障害者を対象に、起訴猶予、あるいは執行猶予などで早期に福祉的支援につなげる、「入口支援」と呼ばれる取り組みもある。取り組みの種類としては、検察庁が社会福祉士と連携して、起訴猶予後に重点的かつ継続的に生活指導を行った上で福祉サービスの調整や就労支援等を行う「更生緊急保護の重点実施」や、弁護士が社会福祉士や地域生活定着支援センターと連携して、更生支援計画を作成し、福祉的支援につなげる例などがある¹¹。

III. 触法者等に対する支援

司法福祉とは、「国民の司法活用の権利を実質化し、司法を通じて一定の社会問題の個別的・実体的緩和・解決を追求する政策とその具体的業務」¹²と定義される。司法福祉の研究は、沿革的には、家庭裁判所を中心とした非行少年に対する実務上の支援のあり方を中心として議論の展開が見られた。社会福祉とは異なり、刑事政策の分野で中心的に発展してきた分野である。司法福祉の研究分野は多岐に渡るが、その中のひとつとして触法者等に対する支援として中心を占めるもの

が更生保護制度である。

更生保護制度の目的は、「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」、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」(更生保護法1条)である。

更生保護制度による支援の中心は保護観察である。保護観察の対象は、少年法24条1項1号に基づいて、家庭裁判所から保護処分が付されている者(1号観察)、少年院を仮退院した者(2号観察)、仮釈放を許された者(3号観察)、保護観察付き執行猶予判決を受けた者(4号観察)である(更生保護法48条)¹³。保護観察の方法は、指導監督と補導援護によって行われる(更生保護法49条1項)。指導監督は、面接その他の適当な方法により保護観察対象者と接触を保ち、その行状を把握する、対象者が遵守事項を遵守し、生活行動指針に即して生活し、行動するよう必要な指示その他の措置をとる、特定の犯罪的傾向を改善するための専門的処遇を実施する、という方法によって行われる(更生保護法57条)。補導援護は、保護観察対象者が自立した生活を営むことができるようにするため、対象者が適切な住居や宿泊場所を得て、当該宿泊場所に帰住すること、医療および療養を受けること、就職や教養訓練の手段を得ることを助ける、生活環境の改善・調整、生活指導などの方法によって行われる(更生保護法58条)。

満期釈放者で親族からの援助を受けることができず、もしくは公共の衛生福祉に関する機関その他の機関から医療、宿泊、職業その他の保護を受けることができない場合又はこれらの援助若しくは保護のみによっては改善更生することができないと認められる場合、保護観察所長は、当該対象者本人の申出に基づいて、必要であれば、当該対象者に対し、金品などの供与、宿泊場所への帰住、医療、生活指導を行い、生活環境の改善又は調整を図る、更生緊急保護を行う(更生保護法85条、86条)。

更生保護に関する施設として、保護観察対象者および更生緊急保護対象者のうち、家族や親族から支援が得られず、かつ社会生活上の問題があるなどの理由ですぐに自立更生できないものを対象に、保護観察所からの委託あるいは本人の申出によって入所し、自立更生を図る施設として、更生保護施設がある。更生保護施設の入所期間は原則として6か月以内であり、指導

や援助についても就労による自立を目指すことが中心となっており¹⁴、高齢者や知的障害者への福祉ニーズに応じた職員配置を行ってきたわけではなかった¹⁵。

IV. 社会保障法学説における触法者等

社会保障法に基づく給付の対象者は、疾病、障害、失業などの生活困難を抱える者であるが、社会保障の法体系において、触法者等はどのように位置づけられてきたか。社会保障の法体系に関して、憲法25条に生存権の保障と社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上増進に関する国の努力義務が規定されて以来、様々な学説が唱えられてきた。その中で、触法者等に対する支援に関わる福祉サービス給付の法の位置づけについて、社会保障法学において主張されてきた代表的な学説の中で確認する。

1. 制度別区分説

すでに制度設計された制度体系に基づき、社会保障法を社会保険法、社会手当法、公的扶助法、社会福祉法の4部門に区分する説である¹⁶。この区分において、社会福祉法は、「無抛出国庫負担により国民に対する平等適用原則をもって、防貧的性格をもって、緩和された法定資格要件の充足により、…所得保障面(…)、および現物給付・医療サービス給付(…)、さらに各種社会サービス給付法(…)と多方面に及んでいる」¹⁷法と定義されている。社会福祉法の具体的な法体系は児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉というように、対象者別に整備されている。

2. 給付別区分説

1. への批判として展開されてきたのが、社会保障の法律関係は、社会的給付をめぐる国民と国との権利義務関係にほかならず、その社会的給付は傷病、老齢、障害等の生活事故から生ずるニーズに対応しているとし、それら様々なニーズ(生活事故)とそれに対応する社会的給付とを類型化することで、社会保障法は、所得の停止・減少を要保障事故とする「所得保障給付」(「生活危険給付」と「生活不能給付」に区分される)に関する法と障害や傷病などによって生じる生活上のハンディキャップに対して社会サービス給付を行う「生活障害給付」に関する法の2部門より構成されるとする説である¹⁸。また、この説によれば、抛出制か否かの問題は主として財源調達の問題であり、抛

出義務の存否によって、社会保障の構造を基本的に体系づけるのは、さほど重要な意味を持たない、とされる¹⁹。この区分の中で、福祉サービス給付に関する法は、給付別区分説と同様、医療サービス給付に関する法とともに生活障害給付法に包含される。

3. 保障方法別区分説

2. への批判として、歴史的に形成されてきた保障方法のパターンは、要保障事故の性質・程度に見合ったそれなりの類型に対応し編み出されてきたこと、社会保障の権利の規範構造は、保障方法を抜きにしては考えられないことから、保障方法のパターンによる分類はむしろ不可欠であるとする説²⁰である。この説において、社会保障法は、所得の中断・減少・喪失、特別の出費といった生活危険に対応する生活危険給付を行う制度としての社会保険法・社会扶助手当法、労働能力の喪失・自活困難といった生活障害に対する生活障害給付の制度としての社会福祉事業法、生活困窮といった生活不能に対応する生活不能給付を行う制度としての公的扶助法、の4部門からなるとする²¹。この区分において、社会福祉事業法は、社会的ハンディキャップを背負われている事態（生活障害事故）に対応し、リハビリテーションや施設入所、現物給付などの非金銭的な援護サービスを行う法と定義される²²。

4. 目的別区分説

社会保障の目的を、従来の通説にいうところの国民の生活保障にとどまらず、より根源的に「個人の自律の支援」、すなわち「個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求いくことを可能にする条件整備」であるにとらえ、この「個人の自律の支援」において尊重される規範的価値として、①「個人」基底性、②「自律」指向性、③（ライフステージの各段階における）「生き方の選択の幅の平等」ないし「実質的機会平等」が導かれるとする説が主張されている²³。これらの憲法規範上の根拠は、①は憲法13条の個人の尊重、②は同じく憲法13条の幸福追求権、③は憲法14条の平等原則および憲法25条の生存権（とりわけ1項）に内在しているとする²⁴。

社会保障法の体系においても、社会保障に関する個別法規に「自立支援」や「社会参加の促進」が法目的や基本理念に関する規定に加わっていること²⁵を背景として、この保障目的に着目した「目的別区分説」が河野正輝教授より提唱されている。この説において、社会保障法は a) 国がすべての人に無差別平等に、人

間の尊厳に則する最低所得の保障（最低所得保障法）、b) 所得の継続的な安定の保障（所得維持保障法）、c) 健康の増進、疾病の予防・治療・リハビリテーションの保障（健康保障法）、d) 自立生活支援と社会参加促進の保障（自立支援保障法）の4つの目的から構成される説²⁶が展開されている。

自立支援保障法の目的のうち、自立生活支援とは、身体上または精神上の障害があるために、食事、入浴、排泄等、日常生活を営むのに支障がある人々が、可能な限り、その居宅において、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援することであり、社会参加促進とは、社会から排除される危険をもつこれらの人々が社会生活および労働市場へ完全参加できるように支援することであるとされる²⁷。この自立支援保障法は、生活の自立支援と社会生活への参加促進を目的とする「生活自立支援保障法」と、労働自立支援と労働市場への参加促進を目的とする「労働自立支援保障法」に分けられる。生活自立支援保障法の内容は、福祉サービスの保障、住宅保障、教育保障、犯罪被害者・災害被災者の支援保障が含まれ、労働自立支援保障法の内容は、職業リハビリテーションの保障、福祉的就労・共同作業所等の支援保障、路上生活者の自立支援保障が含まれる²⁸。

5. 社会保障法体系における触法者等の位置づけ

触法者等に対する支援に関する法については、制度別区分説において社会福祉法の中に位置づけられているものが見られる。たとえば、小川政亮教授は、公的扶助と社会福祉サービスの働きと組織・財政に関する法の総称として「社会事業の法」と呼んだ。さらに、「社会事業の法の体系」として社会事業の組織・財政に関する法と社会事業給付に対する権利の保障そのものに関する法に大別し、さらに後者については、要保護状態からの回復を目的として、主として一方的給付の形で保障活動が行われることを内容とする保護法と、主として低所得者に対して自立助長の目的で貸付の形で保障活動が行われることを内容とする援助法を挙げている。保護法はさらに①生活困窮者に対して、その最低生活を保障することを目的とする公的扶助法、②災害罹災者その他応急適用保護状態にある者について必要な保護を迅速に行うことを目的とする救助法、③身体的・精神的ないし社会的に未成熟、能力減退ないし障害状態にある者について、それらのハンディキャップからくる不利益をカバーし、その最低生活を保障するのに必要なサービスを提供することを保護目的とす

る育成法、そして④非行・犯罪などとされる行動に起因して、何らかの司法的処遇を受けた者について、その正常な市民生活への復帰を目的として行われるサービスに関する更生法に分けている²⁹。この区分において、小川教授は、社会事業の組織・財政に関する法において、地方更生保護委員会、保護観察官、保護司などの更生保護行政の諸機関³⁰を、更生法の内容として、保護観察と更生緊急保護³¹をそれぞれ挙げている。

この小川教授の体系論に対して、河野正輝教授は、『何らかの要保障状態にある者に対する一方的給付の法』というほどのメルクマールによって果たして同一の法原理にたつものとして扶助法、救助法、育成法、更生法を統一しうるのであろうかという疑問に答え得ていないように思われる。権利性の根拠とこれに即応すべき保障の内容および方法を明確にするためには、保護行政の向けられる社会的階層（貧困層）によってではなく、むしろ、…一定の定性をもつ対象カテゴリーによって、もっと明確には、これらの対象カテゴリーの有する要保障事故（状態）の特質によって、法の体系を把握していくことが必要とされよう³²と指摘している。

また、佐藤進教授は、「社会的更生」について、触法者等が、「人権主体として差別をうけることなく社会復帰を実現する社会福祉的処遇が行われるような体制の確立と不可分に結びついている」と述べ、この「社会的更生」に関する法を「更生法」と呼んでいる³³。その内容として、佐藤教授は、児童福祉法上の措置と並べて少年院を、在宅司法サービスとして保護観察を挙げているが、他方、佐藤教授は、少年院は、「矯正教育」を施すことから児童福祉法上の措置とはかなり違っていること、保護観察については、社会福祉的性格を持つといっても、一方自由の拘束を伴う司法的処分の性格をもつ点で、警察的、権力的機能をおびやすい点のあることは否定できないとも述べている³⁴。

制度別区分説では、触法者等についての位置づけはなされているが、他の区分説については、触法者等に対する支援を社会保障法体系の一つとして位置づけているものは見られない。給付別区分説のように、国民のニーズに対応する形で分類すると、触法者等に対するニーズは、貧困や職を得られないことによる経済的ニーズ、疾病による医療サービスのニーズ、障害などによる福祉サービスのニーズにそれぞれ収束されることになることから、制度ごと、あるいは対象者ごとに体系化することは給付別区分説にはそぐわないということになる。保障方法別区分説も上記給付別区分説と

同様である。目的別区分説についても、「個人の自立の支援」を社会保障の目的としている中で、社会から疎外されている状況にある触法者等については、自立支援保障法の対象としては明確に含まれていない。

加えて、社会福祉法において、更生保護事業は社会福祉事業には含まれないことが明記されている（社会福祉法2条4項1号）。その理由として、更生保護事業は、刑事政策の見地から特別の保護を加えようとする事業であって、保護観察、更生緊急保護その他の国の責任において行う更生の措置を円滑かつ効果的に実施するうえで重要な機能を果たしており、かつ、更生保護法人という、いわば国の代行機能的な性質を有する特別な法人類型によって実施されているものであることが挙げられている³⁵。

このことから、触法者等に対する支援は、触法者等がかかえる個別のニーズに対する給付として捉えられることはあっても、触法者等に対する独自のニーズに対する給付は、もっぱら社会保障法とは別個の更生保護でまかなうと考えられており、社会保障法・社会福祉法の体系に含まれていないといえる。

V. 触法者等に対する社会復帰支援法制

さまざまな生活困難を伴う触法者等も当然社会保障法の給付を受けることになるが、上記IV.で概観した社会保障法体系では、触法者等を支援の対象とすることについては消極的に捉えられている。一方で、伝統的な刑事司法は、基本的に罪刑法定主義と適正手続主義のような原則に従って、被疑者・被告人に対する権利制約の正当化の根拠の有無とその限界を見定めようとする過程であるが、福祉は本人の選択を前提とする援助であって、強制にはなじまない³⁶面がある。ゆえに、触法者等に対する支援について、矯正施設に収容されている者、保護観察対象者、医療観察制度対象者については、司法領域がイニシアティブをとる中で、福祉が連携して行うことになるが、満期釈放者や保護観察を終了した者、特別調整を行った者については、福祉がイニシアティブをとって触法者等の支援を行うことになる。

しかし、特別調整を行った者は福祉サービスへとつながるものの、それ以外の触法者等の生活支援、社会復帰支援に関しては、従来社会福祉の主要な対象とされてきた高齢者、障害者、児童（少年）などが有する福祉ニーズとは一線を画する、触法者等に特有のニ-

ズがあると考えられる。

触法者等の生活支援、社会復帰支援については、社会との関係における困難性およびその困難から発生する社会生活からの疎外が問題発生の淵源となる。その具体的な内容は、所得の不十分さのみならず³⁷、労働生活へ参加することができないこと³⁸、住居、教育、保健医療、福祉をはじめとする様々なサービスへのアクセスができないこと³⁹など、非常に多岐にわたる。このような問題に対応するためには、触法者等のニーズに応じて、所得保障や医療保障など、従来からの社会保障法領域における支援に加えて、日常生活・社会生活自立を中心の目的に据えた支援、あるいは就労・労働による自立を重視した支援が求められよう。

このような支援の方向性は、求職者支援法に代表される、特定求職者に対する就労・所得保障、および障害者総合支援法を中心とした障害者に対する生活・就労の一体的な支援（障害者就業・生活支援センターの取り組み）と軌を一にするものである。上記の社会保障法体系において、このような支援を社会保障法の射程に入れているのは目的別区分説であり、このような観点から考えると、触法者等に対する支援も社会保障法、とりわけ自立生活支援と社会参加促進の保障の対象として含まれる余地はあると考える。

加えて、触法者等に対する支援は、その者のニーズによっては教育保障、住宅保障も必要になることがある。これらは社会保障法ではおさまらない領域もあることから、将来的には「社会復帰支援法制」の構築の可能性も検討する必要性があろう。

むすびにかえて

本稿では、社会保障法の枠組みにおける触法者等の支援の理論付けについて若干の検討を試みた。2009(平成21)年度以降、触法者等のおかれた現状に対応する形で、司法と福祉との連携体制が整いつつある一方で、触法者等に対する支援は、更生保護などの司法福祉で行う分野であり、社会保障法の支援対象とは捉えられていなかった。しかし、触法者等は高齢者、障害者、児童などの、以前より社会福祉の対象となっている者と同様のニーズを有することに加えて、社会復帰に関する独自のニーズを有すること、およびそのニーズに対応する支援の射程として、求職者や障害者の分野における生活・就労の一体的な支援と軌を一にすることを指摘した上で、目的別区分説を手がかりとして、触

法者等に対する支援も社会保障法、とりわけ自立生活支援と社会参加促進の保障の対象として含まれる余地について述べた。

ただ、本稿においては、触法者等に対する支援法制が社会保障法の対象となる可能性について考察したに過ぎず、社会保障法に基づく法主体、さらには「社会復帰支援法制」の主体として触法者等をどのように理論構成するかについては、社会保障と異なり、権利制約が正当化される⁴⁰刑事政策、司法福祉分野も含めた更なる考察が今後の課題となる。

加えて、触法者等の「社会復帰支援法制」には、更生保護と社会保障に加えて、労働法に基づく支援も求められる。障害者や長期失業者に対する就労支援と同様に、触法者等に対する就労支援においては、労働法と社会保障法とが一体化したアプローチが有効と考えられる。これらに加えて、さらには、触法者等の「社会復帰支援法制」の検討については、労働法・社会保障法に加えて、更生保護も含めた学際的な理論構成が求められるが、これらについても、今後の検討課題としたい。

文 献

- 1 菊池馨実教授は、「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」と述べる。菊池馨実「司法福祉と社会福祉」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法第3巻 ナショナルミニマムの再構築』（法律文化社、2012年）327頁。
- 2 菊池馨実『社会保障法』（有斐閣、2014年）108頁。
- 3 河野正輝「社会法としての社会保障法・再考」日本社会保障法学会編『社会保障法』32号（法律文化社、2017年）177-178頁。
- 4 2016(平成28)年版犯罪白書によると、仮釈放者の取消・再処分率について、有職者2.2%に対して、無職者11.0%、保護観察付執行猶予者について、有職者19.9%に対して、無職者49.0%であった。
- 5 「高齢犯罪者の実態と意識に関する研究—高齢受刑者及び高齢保護観察対象者の分析—」法務総合研究所研究部報告37号(2007年)。
- 6 「罪を犯した障がい者の地域生活支援に関する研究」平成18年度厚生労働科学研究(研究代表者:田島良昭)。
- 7 「知的障害を有する犯罪者の実態と処遇」法務総合研

- 究所研究部報告 52 号 (2013 年)。
- 8 「刑事施設、少年院及び保護観察所と地方公共団体、公共の衛生福祉に関する機関等との連携の確保について」(平成 21 年 4 月 1 日付法務省保観 206 号・社援発 0401019 号)。
- 9 この事業は、厚生労働省のセーフティネット支援対策等事業(「セーフティネット支援対策等事業の実施について」(平成 17 年 3 月 31 日付社援発 0331021 号))のひとつとして位置づけられている。なお、2009(平成 21)年度の開始時は「地域生活定着支援事業」であったが、2012(平成 24)年度に現在の名称に変更されている。
- 10 「地域生活定着促進事業実施要領」(「セーフティネット支援対策等事業の実施について」(平成 17 年 3 月 31 日付社援発 0331021 号)別紙 16)。なお、地域生活定着支援センターの活動の実際については、関口清美「刑事司法の対象となった高齢者・障害者の支援について—地域生活定着支援センターの活動をとおして—」早稲田大学社会安全政策研究所紀要 6 号 93 頁以下などを参照。
- 11 入口支援における社会福祉士の刑事司法への関わりについて、水藤昌彦「社会福祉士等による刑事司法への関わり—入口支援としての福祉的支援の現状と課題」法律時報 89 巻 4 号 47 頁以下を参照。
- 12 山口幸男『司法福祉論』(ミネルヴァ書房、1991 年)17 頁。
- 13 このほか、売春防止法 25 条に基づき、婦人補導院から仮退院を許された者も、保護観察の対象となる(5 号観察、売春防止法 26 条)が、近年ではほとんど事例がない。
- 14 更生保護施設における処遇の基準等に関する規則(平成 14 法務省令 37 号)4 条 1 項には、処遇の一般原則として、「健全な社会生活に適応するために必要な態度、習慣及び能力を養わせること」(1 号)、「被保護者の教養を高めることに努めること」(2 号)、「就労の意欲を喚起し、その習慣を身に付けさせるように指導するとともに、被保護者の希望、適性、心身の状況等に十分配慮し、公共職業安定所等の協力を得るなどの方法により、当該被保護者に適した職業が得られるように努めること」(3 号)、「浪費を慎み、その所有する金品は、改善更生に役立てるため適切に使用し、又は貯蓄するように指導すること」(4 号)、「努めて親族との融和を図るなどして、生活環境の改善又は調整を図ること」(5 号)が規定されている。
- 15 更生保護施設における処遇の基準等に関する規則 30 条には、補導主任の要件として、「教育学、心理学又は更生保護に関係のあるその他の学科について相当な教養を有する者であって、犯罪をした者及び非行のある少年の更生保護の実務に二年以上従事したもの」を挙げている。
- 16 例えば、1950 年の社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」においても、社会保障を社会保険、国家扶助(公的扶助)、公衆衛生、社会福祉の 4 部門ととらえている。
- 17 佐藤進『社会保障の法体系(上)』(勁草書房、1969 年)209 頁。なお、佐藤教授は「社会援護法」という語を用いている。
- 18 荒木誠之「社会保障の法的構造(二・完)」熊本法学 6 号(1966 年)18-20 頁、同『社会保障の法的構造』(有斐閣、1983 年)36-37 頁。
- 19 荒木誠之「社会保障の法的構造」熊本法学 5 号(1965 年)33-34 頁、同・前掲『社会保障の法的構造』17-18 頁。
- 20 舛井常喜『社会保障法』(総合労働研究所、1972 年)78-79 頁。
- 21 舛井・前掲註(20)96 頁。
- 22 舛井・前掲註(20)100 頁。
- 23 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』(有斐閣、2010 年)59 頁。
- 24 菊池・前掲註(23)10-11 頁。
- 25 介護保険法 1 条、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律(障害者総合支援法)1 条の 2 など。
- 26 河野正輝『社会福祉法の新展開』(有斐閣、2006 年)18-23 頁。
- 27 河野・前掲註(26)21-22 頁。
- 28 河野・前掲註(26)20 頁。
- 29 小川政亮『社会事業法制(第 4 版)』(ミネルヴァ書房、1992 年)3-4 頁。
- 30 小川・前掲註(29)60-61 頁。
- 31 小川・前掲註(29)405-410 頁。
- 32 河野正輝『社会福祉の権利構造』(有斐閣、1991 年)14 頁。
- 33 佐藤進『社会保障と社会福祉の法と法政策(第 4 版)』(誠信書房、1996 年)284 頁。
- 34 佐藤・前掲註(33)285-288 頁。
- 35 社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』(中央法規出版、2001 年)101 頁。ただ、これについては「この条文は、更生保護事業に対しては社会福祉事業に関する規定を適用しないというだけである。更生保護事業法によって、社会福祉法人や社会福祉施設に代わって更生保護法人や更生保護施設を別立てで規定しているだけである。よって、更生保護事業が社会福祉の一

- 分野を構成することには影響を与えない」との批判もある。炭谷茂「日本におけるソーシャル・インクルージョン実践の可能性：社会的排除と包摂」日本犯罪社会学会編『犯罪からの社会復帰とソーシャル・インクルージョン』（現代人文社、2009年）92-93頁。
- 36 後藤昭「刑事手続と結びついた更生支援の動向と課題」法律時報 89 卷 4 号 4 頁。
- 37 2006（平成 18）年と 2016（平成 28）年保護統計年報の保護観察開始人員の生計状況について比較すると、「貧困等」の占める割合は全体で 24.5%から 29.4%に増加しており、とりわけ成人を対象とする 4 号観察については 41.6%から 40.1%と、やや減少が見られるも、3 号観察については 34.5%から 40.7%に増加している。
- 38 2006（平成 18）年と 2016（平成 28）年保護統計年報の保護観察終了者の職業について比較すると、「無職者」の占める割合は全体で 32.2%から 34.4%に増加しており、とりわけ成人を対象とする 3 号観察については 27.8%から 35.1%に、4 号観察については 37.9%から 40.7%にそれぞれ増加している。
- 39 2006（平成 18）年 3 月に発生した JR 下関駅放火事件の加害者には知的障害があり、満期釈放後複数回にわたって福祉事務所を訪ね、支援を受けようと試みたが不成功に終わっている。この事件の詳細については、奥田知志「第三の困窮と犯罪－ホームレス支援の現場から下関放火事件を考える」犯罪社会学研究 35 号 26-32 頁を参照。
- 40 ただ、刑事政策の分野では、受刑者・少年院の在院者・少年鑑別所の在在者に対する人権保障の意識の高まりがみられる。例えば、2005（平成 17）年に、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、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護されるようになった。さらに 2014（平成 26）年に少年院法の全面改正による新しい「少年院法」および「少年鑑別所法」が成立した。少年院の在院者・少年鑑別所の在在者の人権を尊重して、懲罰の不服申し立ての手続きについて定められた。

Social Security for Ex-Offenders : An Essay on Legislations of Social Rehabilitation Support for Ex-Offenders

Shigeki Kimura

<Abstract>

This report added examination about possibility of justification dated in social security law to receive payment, service for ex-offenders to have life difficulty such as elderly, disability, and the unemployment to aim to independence and social participation through the systematic theory of social security law.

In the doctrine of social security law, ex-offenders are caught in a negative about the object of the support in the system of social security law while the cooperation system with the judiciary and the welfare are setting after 2009 because the trend of ex-offenders and the results of research about the present conditions put ex-offenders became clear. However, in response to the needs peculiar to ex-offenders who are excluded from the social life, ex-offenders are requested to support independence by the daily life, the social life, and the employment and labor. From the point of view of the classification theory by purpose which puts the integrated support for the job seekers and the handicapped person in the range of social security law, it is thought that there is room that the support to ex-offenders are included as the object of the security of social security law. In the future, there is a need to consider the possibility of building "Legislations of Social Rehabilitation Support" for ex-offenders.

Keywords: ex-offenders, social security law, offenders rehabilitation,
classification theory by purpose, social rehabilitation support