

罪に問われた障がい者・高齢者の入口支援の充実に向けて、司法と福祉の連携を目指す宣言

近年、刑法犯の認知件数・検挙件数が減少傾向にある中、精神障がい、知的障がいを有する者及び高齢者の検挙人員は増加又は横ばい傾向を示している。

罪に問われた障がい者及び高齢者（以下「障がい者等」という。）の中には、福祉的支援を受けていないことで生活が困窮したり社会から孤立したりしてしまい、犯罪を繰り返してしまう者がいる。そのような障がい者等に対して単に刑罰を科すだけでは、再犯防止に限界がある。

福祉的支援を受けていないことが一因で罪を犯した障がい者等については、刑事司法の入口段階である捜査の段階又は公判の段階で福祉的支援を行うことで再犯を防止することが可能である。罪に問われた障がい者等が受刑せず社会内で生活できるようかかる支援をすること（以下「入口支援」という。）は、そのような障がい者等の基本的人権の保障に資する。したがって、罪に問われた障がい者等に入口支援を行うことは、基本的人権の擁護を基本的使命とする弁護士の責務と言わなければならない。

近時、罪に問われた障がい者等に対する入口支援の重要性が認識されつつあり、積極的に取り組んでいる地域はあるものの、いまだ全国的に十分な取り組みがなされているとは言い難い。個々の刑事事件においても、弁護士と社会福祉士等の福祉専門職及び福祉機関（以下「福祉専門職等」という。）との連携がないために、入口支援が十分になされない場合が多い。

罪に問われた障がい者等に対する入口支援の充実を図るため、弁護士、弁護士会が福祉専門職等との間で相互理解を深め、連携を推進することは喫緊の課題である。

入口支援の充実を図る上でのもう一つの課題は、福祉専門職等が行う更生支援計画作成や接見同行等の業務に対する費用負担の問題である。罪に問われた障がい者等に経済的余裕がない場合、環境整備を行った福祉専門職等の報酬は本来公費で負担されるべきであるにもかかわらず、各弁護士会の財源を用いた支援制度やボランティアに頼らざるを得ないという現状は、早急に是正されなければならない。

入口支援に対し安定的な財源を用意することは、入口支援の充実を図る上で必要不可欠である。

そこで、当連合会は、以下のとおり宣言する。

- 1 弁護士、弁護士会は、罪に問われた障がい者等の入口支援の観点から、福祉専門職等との相互理解を深め、連携を推進する。
- 2 当連合会は、罪に問われた障がい者等の入口支援の充実のため、国及び日本司法支援センターに対し、罪に問われた障がい者等の国選弁護活動において、更生支援計画作成や接見同行等の環境整備のための適正な費用について、国費から支弁するよう求める。

2019年（令和元年）11月8日
四国弁護士会連合会

提 案 理 由

第1 罪に問われた障がい者・高齢者の入口支援の必要性

1 罪に問われた障がい者・高齢者の増加

犯罪白書によれば、刑法犯検挙人員は2007年(平成19年)の366,002人から2017年(平成29年)の215,003人へ、入所受刑者は2007年(平成19年)の30,450人から2017年(平成29年)の19,336人へ、10年間で約4割それぞれ減少している。

他方、精神障がい者等(「精神障害者」(統合失調症、精神作用物質による急性中毒若しくはその依存症、知的障害、精神病質又はその他の精神精神疾患を有する者のうち精神保健指定医の診断により医療及び保護の対象となる者に限る)及び「精神障害の疑いのある者」(精神保健福祉法23条の規定による都道府県知事への通報の対象となる者のうち精神障害者以外の者))の検挙人員は2007年(平成19年)の2,789人から2017年(平成29年)の3,260人へ増加している。入所受刑者のうち知的障害、人格障害、神経症性障害及びその他の精神障害(精神作用物質使用による精神及び行動の障害、統合失調症、気分障害、発達障害等を含む)を有すると診断された者の数は2007年(平成19年)の1,611人から2017年(平成29年)の2,595人へ増加している(ただし、2007年(平成19年)は人格障害を除くデータである。)

また、65歳以上の高齢者については、刑法犯検挙人員は2007年(平成19年)の48,605人に対し2017年(平成29年)の46,264人と横ばい傾向を示しているものの、入所受刑者は2007年(平成19年)の1,884人から2017年(平成29年)の2,278人と増加している。

その結果、刑法犯検挙人員及び入所受刑者に占める精神障がい者等及び高齢者の割合が増加しており、その対策が急務となっている。

2 障がい者・高齢者の生きづらさ

罪に問われた障がい者及び高齢者は、障がいゆえの生きづらさや社会との関係の希薄化等の発露として対人トラブルを起こしたり、生きづらさから逃れるために犯罪行為に及んだりすることがある。

精神障がい者等及び高齢者の入所受刑者が増加しているということは、初犯から実刑に至るまでの間に福祉的支援が届かず、解消されるべき生きづらさが適時に解消されていない可能性を示唆している。

罪に問われた障がい者（障がいの種類を問わない）及び高齢者（以下「障がい者等」という。）を減少させるためには、罪に問われた障がい者等を福祉的支援につなげる更生支援が必要である。

3 国の更生支援及びその問題点

入所受刑者に占める障がい者等の増加を受けて、刑務所を出所する障がい者等が必要な福祉的支援を受けることができるようにするため、厚生労働省が2009年度（平成21年度）から地域生活定着支援センターの設置を開始し、2011年度末（平成23年度末）までに全都道府県に設置した。法務省においても、2009年度（平成21年度）から、保護観察所が、障がい者等であってかつ適当な帰住先がない受刑者等のうち一定の要件を満たす者に対し、地域生活定着支援センターに依頼して、適当な帰住先の確保を含め、出所後の福祉サービス等について調整を行う特別調整事業を行っている。

これらの事業により、出所者に対する社会復帰支援（以下「出口支援」という。）については、一応の体制整備がなされた。

しかし、罪に問われた障がい者等に対する更生支援としては、出口支援だけでは不十分である。なぜなら、刑務所に入所することによって、罪に問われた障がい者等と社会の従前の関係を希薄化してしまう上、刑務所出所者に対する社会の偏見が強いことから、罪に問われた障がい者等の社会復帰の足かせとなってしまふからである。

したがって、出口支援だけではなく、刑務所に入ることなく社会内での更生を図るための支援（以下「入口支援」という。）も必要である。

この点、出口支援に対する問題意識から、厚生労働省や法務省が中心となって、起訴猶予や執行猶予の可能性のある事案において、福祉や医療等の社会資源と連携して強固な環境調整を行い、社会生活の中で更生を尽くすことができるようにする社会復帰支援を行っている。

しかし、上記支援を実施するか否かは主に担当検察官の裁量に委ねられており、かつ、起訴権限を有する検察官が実施することで障がい者等が自由な意思を表明できなくなるおそれもある。また、地域生活定着支援センターにおける入口支援の位置付けもモデル事業や相談支援にとどまっており、全ての罪に問われた障がい者等について福祉的支援の必要性の検討や調整が行われる体制にはなっていない。

第2 弁護士による入口支援と現状

1 入口支援における福祉専門職等との連携の必要性

弁護人は、その職務として、被疑者・被告人が犯行に至った経緯や原因を把握した上、その原因を除去し今後更生するための環境調整を行い、可能な限り被疑者・被告人にとって有利な刑事処分を獲得するよう努める必要がある。

罪に問われた障がい者等については、福祉サービスの受給・利用状況等の現状を確認した上、福祉的支援の必要があれば、入口支援として、福祉サービスの受給手続や入所先の福祉施設の確保等の環境調整を行い、必要に応じて更生支援計画を提出することとなる。

そのため、弁護人は、罪に問われた障がい者等から必要な事情を聴取しなければならないが、罪に問われた障がい者等は、障がい特性や認知機能の低下により、犯行やそのきっかけとなる事実を弁護人に説明できなかつたり、問題点や解決策について思考できなかつたりする場合が多い。

また、罪に問われた障がい者等は、取調官に迎合しやすく、反省の弁をうまく述べることができないこと等により、冤罪に陥ったり、必要以上に重い処罰となったりしてしまう危険性がある。この危険性を防止するためにも、弁護人は、罪に問われた障がい者等の真意を理解し、弁護活動を行わなければならない。

しかし、弁護人は障がい特性や認知症に関する専門家ではないから、罪に問われた障がい者等の障がい特性や認知機能の低下に応じたコミュニケーションをとることが難しく、必要な事情の聴取や真意の把握が困難な場合がある。

罪に問われた障がい者等の置かれた現状を把握したとしても、弁護人は社会福祉の専門家ではないから、受給資格のある福祉サービスを受給しているか否か等の現状や問題点に対する適切な判断がつくとは限らず、また、入口支援の必要性を把握したとしても適切な福祉機関につなぐ手段を有しているとは限らない。

そこで、弁護人にとっては、障がい特性や認知機能の低下、カウンセリングについて専門知識を有し、障がい者等の相談業務や自立生活を支援する計画立案の専門家である社会福祉士等の福祉専門職及び福祉機関（以下「福祉専門職等」という。）と連携することにより、罪に問われた障がい者等の問題点を把握した上で、更生に向けた適切な入口支援を行うことが重要である。

2 入口支援における福祉専門職等との連携の現状

- (1) 2014年(平成26年)に大阪弁護士会、2015年(平成27年)に東京三弁護士会と神奈川県弁護士会が、それぞれ所在地の社会福祉士会等と協定を結ぶなどし、事案に応じて社会福祉士等を弁護人に推薦する制度を開始している。

いわゆる小規模会においては、山口県弁護士会では、個々の国選弁護人が所定の書式を用いて連携依頼を弁護士会に申し出ると、弁護士会が入口支援に携わっている社会福祉士に連絡を取る形で、個別事件における連携がとられている。

兵庫県明石市では、明石市更生支援及び再犯防止等に関する条例を制定し、明石市更生支援コーディネート事業として、弁護士職員及び社会福祉士職員が罪に問われた障がい者等の支援に取り組んでいる。

このように、一部の大規模会が入口支援における福祉専門職等との制度的連携を開始し、また、一部地域においては弁護士及び社会福祉士等の有志グループや自治体主導による個別の連携が図られているものの、全国的にみれば、いまだ十分な取り組みがなされているとは言い難い。

- (2) 四国4県においては、いずれの単位会においても弁護士会と社会福祉士等の入口支援における制度的な連携は行われておらず、有志グループによる個別事件における連携も十分にはとられていないのが現状である。

四国4県の弁護士向けに実施したアンケートによれば、多くの弁護士が更生支援計画の作成等、福祉専門職等との連携による環境整備の必要性や有用性を感じている一方で、連携のとり方が分からないなどの理由で入口支援がなされていないケースがあることも分かった。

また、愛媛県内所在の社会福祉法人向けに実施したアンケートによれば、回答を得られた45法人のうち、罪を犯した障がい者等の支援にかかわったことがあると回答した法人が11法人あったものの、弁護士からの連絡を契機に支援を行ったとする回答は1法人のみであった。支援に関わった経験がないと回答した34法人のうち33法人が、その理由として支援依頼を受けた経験がないと回答しており、司法と福祉の連携が不十分であることがうかがえる。

第3 弁護士、弁護士会と福祉専門職等の連携の推進

弁護活動という観点からみれば、入口支援は被疑者・被告人に有利な刑事処分を獲得するための環境調整そのものであるから、入口支援を行うことは弁護人の本来的業務である。

また、入口支援は罪に問われた障がい者等に必要な福祉的支援を行うことで生きづらさを解消するものである。罪に問われた障がい者等が再犯に及ぶ可能性を減少させ、受刑することなく社会内で自分らしく生活する可能性を高めるものであり、罪に問われた障がい者等の基本的人権の保障に資するものである。

したがって、入口支援を行うことは個々の弁護人の本来的業務であるにとどまらず、基本的人権の擁護を基本的使命とする弁護士、弁護士会の責務でもある。

特に国による入口支援が不十分な現状を踏まえれば、弁護士、弁護士会が積極的に福祉専門職等と連携して入口支援を行わなくてはならない。

しかしながら、全国的に弁護士、弁護士会と福祉専門職等との連携はいまだ不十分な状況であり、四国4県においても同様である。我々は、罪に問われた障がい者等に入口支援を行う職責を負う弁護士が、その職責を果たすために必要な福祉専門職等との連携をほとんど行っておらず、そのために真に必要な入口支援を提供できていない現状について認識しなければならない。

そして、弁護士と福祉専門職等が相互の知見を活かし、罪に問われた障がい者等の入口支援を充実させるため、今後、勉強会等の継続的な開催を通じて相互理解を深め、連携を推進しなければならない。

第4 入口支援に対する国費支弁の必要性

1 入口支援における弁護活動の課題

罪に問われた障がい者等に入口支援を行うに際しての課題の一つは、費用負担の問題である。

弁護人が、罪に問われた障がい者等の弁護に関し、福祉専門職等に、更生支援計画の作成や接見同行等の支援を依頼する場合、福祉専門職等に対する報酬や交通費等の支払いの必要が生じる。しかし、福祉専門職等に対して支払う報酬等は国選弁護費用の対象となっておらず、また、罪に問われた障がい者等及びその親族は経済的に余裕がないことが多いため、福祉専門職に対する報酬等の負担を求めることは困難である。

そのため、一部の弁護士会では基金を設置して福祉専門職等に対する報酬支払いの原資を確保しているが、その財源には限りがあり、また、全国一律に利用できるものではない。特に四国4県のような小規模会では自主財源の確保は難しい。結局、入口支援を行おうとすれば、多くの場合、弁護士

の自弁や福祉専門職等のボランティアにならざるを得ないのが現状である。四国4県の弁護士に対して実施したアンケートにおいても、更生支援計画の作成費用等、入口支援を行うための費用について、弁護士の自弁や福祉専門職等のボランティアになっているとの報告が少なくなかった。

このように福祉専門職等への報酬等の支払いの財源が存在しないことが、弁護士による福祉専門職等への依頼・連携を躊躇させている面がある。

そこで、罪に問われた障がい者等に対する入口支援を広く継続的に行っていくためには、福祉専門職等に対する報酬等の支払いの安定的な財源の確保が不可欠である。

2 入口支援に要する費用が国費から支弁されるべきこと

(1) 公正な裁判を受ける権利（憲法第32条、第37条1項）の保障及び国際人権法の要請

障がい特性や認知機能の低下により意思表示や思考を効果的にできない障がい者等にとって、自らの刑事裁判で自らの言い分を正確に伝えたり、社会内更生の計画を立てたりすることにより効果的な防御活動ができて初めて、公正な裁判を受ける権利が実質的に保障されることになる。

この点、福祉専門職等の支援によって、罪に問われた障がい者等の問題点の把握や効果的な入口支援が可能になるから、国は、罪に問われた障がい者等に公正な裁判を受ける権利を保障するために、罪に問われた障がい者等が福祉専門職等の支援を受けることができるよう経済的な支援策を講じる責務がある。

以上のような憲法の要請に加え、法律扶助に対する国の責任は近年の国際人権基準の発展からより明確になっている。すなわち、2012年12月に国連総会で採択された「刑事司法制度における法律扶助へのアクセスに関する国際連合の原則及びガイドライン」（以下「国連原則ガイドライン」という。）では、法律扶助の提供が国の義務であるとともに、そのための財政的資源を提供する責任が国にあることが明示されている。そして国連原則ガイドラインは、高齢者や障がい者など、特別なニーズをもつ人々に対しては、法律扶助への実質的なアクセスを保障する特別な施策が講ぜられるべきであると定めている。かかる規定に照らせば、罪に問われた障がい者等に対して福祉専門職等と連携した包括的アプローチを採用することは国際社会からの要請であり、国はこのような包括的アプローチを推進する責任があるといえる。

(2) 障害者差別解消法に基づく合理的配慮の必要性

2016年（平成28年）4月1日、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（以下「障害者差別解消法」という。）が施行された。

同法第3条は、国及び地方公共団体に対し、障がい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、実施する義務を定めている。

また、同法第7条第2項は、行政機関等に対し、事務又は事業を行う上で、社会的障壁の除去について必要かつ合理的配慮を行う義務を課しているところ、この「行政機関等」には、日本司法支援センターも含まれている（同法施行令第2条）。

同法の「社会的障壁」とは、障がいがある者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をいい（同法第2条第2号）、障がいゆえの生きづらさも「社会的障壁」となる。また、取調べや公判において、自己の置かれた立場を十分に理解できなかつたり、自己の言い分を上手に主張できなかつたばかりに冤罪に巻き込まれたり、不当に重い刑罰を科されたりすることも、刑事司法制度という社会システムの中における生きづらさ（社会的障壁）である。

福祉専門職等から入口支援を受けることは、障がい者が直面するこれらの生きづらさ（社会的障壁）を解消するものであって、障害者差別解消法にいう社会的障壁を除去するための合理的配慮の提供であるから、国は罪に問われた障がい者が福祉専門職等の支援を受けることができるよう経済支援策を講じる責務がある。

(3) 再犯防止推進法に基づく国の責務

2016年（平成28年）12月14日、「再犯の防止等の推進に関する法律」（以下「再犯防止推進法」という。）が施行された。

同法第3条第1項は、「再犯の防止等に関する施策は、（中略）犯罪をした者等が、社会において孤立することなく、国民の理解と協力を得て再び社会を構成する一員となることを支援することにより、犯罪をした者等が円滑に社会に復帰することができるようにすることを旨として、講ぜられるものとする」ことを基本理念として掲げている。

国は、2017年（平成29年）12月15日に閣議決定された再犯防止推進計画において、同法第3条に掲げられた基本理念を基に五つの基本方針を設定しており、その一つとして、「犯罪をした者等が、その特性に応じ、刑事司法手続のあらゆる段階において、切れ目なく、再犯を防止するために必要な指導及び支援を受けられるようにすること」と定めて

いる。また、そのための具体的施策の一つとして、「更生支援計画（主として弁護人が社会福祉士などの協力を得て作成する、個々の被疑者・被告人に必要な福祉的支援策等について取りまとめた書面）等の処遇に資する情報を活用した処遇協議を実施する」として、更生支援計画の有用性を認めている。

そして、これまで述べてきたとおり、罪に問われた障がい者等に対して、弁護人が福祉専門職等と連携して環境整備を行うことによって、その社会復帰後の生活を安定させ、再犯可能性を減少させることができる。

したがって、国選弁護人が福祉専門職等と連携して行う環境整備は「再犯を防止するために必要な指導及び支援」に含まれるのであり、そのような環境整備のため、福祉専門職等に支払うべき報酬等の費用は国費から支弁すべきである。

(4) 総合法律支援法の改正

2018年（平成30年）1月24日、総合法律支援法の一部を改正する法律案が施行された。

この改正では、「認知機能が十分でないために自己の権利の実現が妨げられているおそれがある国民等」を「特定援助対象者」と規定し、民事法律援助を利用しやすくしたが、「特定援助対象者」としては、認知機能が不十分な高齢者・障がい者が念頭に置かれている。

そして、罪に問われた障がい者等として念頭に置かれている者も、認知機能が不十分な高齢者・障がい者であるから、福祉専門職等が罪に問われた障がい者等につき作成した更生支援計画の作成費用等を国費から支弁するということは、総合法律支援法の改正と趣旨を一にするものといえる。

第5 結論

罪に問われた障がい者等に入口支援を行うためには、第一に、弁護士と福祉専門職等との相互理解・連携の推進、第二に、福祉専門職等の活動を支える財政的基盤が欠かせない。

よって、ここに「罪に問われた障がい者・高齢者の入口支援の充実に向けて、司法と福祉の連携を目指す宣言」を提案するものである。

以上