

刑務所民営化の運営・機能に関する研究
—日韓米の制度を中心として—

宣 善 花

目 次

序 章 1

第1節 刑務所民営化の背景 1

- 1 民営化の推進
- 2 過剰収容状態
- 3 職員不足の問題
- 4 処遇効果への期待

第2節 刑事施設の目的と民営化 4

- 1 刑事施設の目的
- 2 刑務所民営化の目的
- 3 本研究の目的・意義
- 4 概念の整理

第1章 日韓米の民営刑務所の概要 9

第1節 日本のPFI刑務所 9

- 1 導入の背景
- 2 法的根拠
- 3 施設の概要

第2節 韓国のソマン刑務所 15

- 1 導入の背景
- 2 法的根拠
- 3 施設の概要

第3節 米国—テキサス州 19

- 1 導入の背景

- 2 法的根拠
- 3 施設の概要

第2章 民営刑務所の収容対象・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 27

第1節 被収容者の範囲 27

- 1 PFI刑務所の模範受刑者
- 2 韓国の民営刑務所の被収容者
- 3 テキサス州の民営刑務所における被収容者

第2節 対象者の限定による影響 34

- 1 処遇効果の制約
- 2 充足率の限界
- 3 コストへの影響

第3節 対象者拡大の試み 43

- 1 対象者の拡大
- 2 再入者・準初犯の収容
- 3 特定受刑者専門施設への変更

第4節 小括 49

第3章 民営刑務所における処遇機能・・・・・・・・・・・・・・・・ 51

第1節 PFI刑務所における民間のノウハウの活用 51

- 1 企業の参加
- 2 地域の努力
- 3 処遇に対する評価
- 4 評価における制約
- 5 処遇効果の向上への期待

第2節 民営刑務所の宗教的処遇 65

- 1 導入の背景
- 2 韓国の宗教的処遇プログラム
- 3 社会資源の活用
- 4 検 討

第3節 アメリカの処遇機能 84

- 1 テキサス州
- 2 イリノイ州
- 3 処遇効果への疑問

第4節 小 括 89

第4章 刑務所医療の民営化・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 91

第1節 刑務所医療の現状と課題 91

- 1 矯正医療の目的
- 2 矯正医療の体制
- 3 矯正医療の特殊性
- 4 医官不足率の問題

第2節 刑務所医療の充実化 97

- 1 外部委託の状況
- 2 PFI手法による医療委託
- 3 民営化の効果と限界

第3節 民営化による矯正医療の在り方 102

- 1 医療業務の充実
- 2 経済的効率性の追求

第4節 遠隔医療システムの導入 106

第5章 民営刑務所とコスト・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 108

第1節 刑務所における経済効果 108

- 1 問題の所在
- 2 刑務所の機能
- 3 運営方式及びVFMの追求

第2節 コスト削減と経済的利用 117

- 1 契約による国の予算削減効果
- 2 企業に対する利益
- 3 地域社会への波及効果

第3節 運営における効率性の追求 122

- 1 対象者の範囲
- 2 収容率の低下
- 3 効率的な保安・警備
- 4 人件費の削減
- 5 部分的委託

第4節 小括 131

第6章 反民営化の動き・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 134

第1節 アメリカの刑事施設民営化の動向 134

- 1 問題の所在
- 2 民営刑務所の収容状況
- 3 脱民営化・再民営化の動き
- 4 連邦民営刑務所廃止の動き

第2節 イリノイ州の民営矯正施設猶予法 141

- 1 概要
- 2 立法背景
- 3 刑事施設民営化の特殊性

| | |
|------------------|-----|
| 4 運営状況 | |
| 第3節 営利目的の民営化の禁止へ | 149 |
| 第4節 小 括 | 151 |

第7章 公共サービス法に基づく部分的民営化・・・・・・・・・・ 154

| | |
|---------------------|-----|
| 第1節 公共サービス法による委託の実施 | 154 |
| 1 既存施設への民間委託 | |
| 2 1次委託の方向性の検討 | |
| 第2節 総務及び収容関連業務の拡大 | 159 |
| 1 総務業務 | |
| 2 収容関連業務 | |
| 第3節 民間委託の事業拡大に関する検討 | 163 |
| 1 教育業務 | |
| 2 分類業務 | |
| 3 職業訓練業務 | |
| 4 作業業務 | |
| 5 警備業務 | |
| 6 医療業務 | |
| 第4節 小 括 | 174 |

終 章・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 177

| | |
|----------------|-----|
| 第1節 刑務所民営化の在り方 | 177 |
| 1 処遇ジレンマの解消 | |
| 2 処遇充実の追求 | |
| 3 医療専門施設への期待 | |
| 4 VFMの追求 | |

| | | |
|-----|-----------|-----|
| 5 | 反民営化動向の意義 | |
| 6 | 既存施設への民営化 | |
| 第2節 | 本研究の限界 | 184 |

図表 目 次

| | |
|------------------------------------|-----|
| 【図1】PSC及び「PFI事業のLCC」の比較 | 116 |
| 【表1】PFI刑務所の概要 | 22 |
| 【表2】韓国ソマン刑務所の概要 | 24 |
| 【表3】テキサス州民営刑務所の概要 | 25 |
| 【表4】PFI刑務所の収容率 | 41 |
| 【表5】新受刑者と初入者及び初入者の割合 | 42 |
| 【表6】PFI刑務所の受刑者の処遇に係る企業及びその内容 | 62 |
| 【表7】島根あさひセンターにおける改善指導の再入状況 | 64 |
| 【表8】IFIプログラムの概要 | 80 |
| 【表9】IFI参加、メンタリングの結果による再犯率 | 81 |
| 【表10】CCRプログラムの概要 | 82 |
| 【表11】IRIRプログラムの概要 | 83 |
| 【表12】テキサス州における刑務所内処遇プログラム | 88 |
| 【表13】PFI刑務所の契約金額及び予算削減効果 | 121 |
| 【表14】喜連川センターにおける職員数の比較 | 132 |
| 【表15】アメリカの刑事施設民営化の状況 | 140 |
| 【表16】猶予法第3条（1）「特別な処遇を行うため」の民間委託の状況 | 150 |
| 【表17】「公共サービス法」による委託項目 | 157 |
| 【表18】刑事施設の民間委託状況（PFI刑務所を含め、全12カ所） | 158 |

第1節 刑務所民営化の背景

- 1 民営化の推進
- 2 過剰収容状態
- 3 職員不足の問題
- 4 処遇効果への期待

1 民営化の推進

民営刑務所は刑務所の建設や施設の維持及び運営等において民間資金等を活用する方法を用いた刑務所であり、1980年以降盛んになった近代の民営化の流れの一つとして進められた。「小さな政府」への転換を目指し、市場原理を活用するという思想から始まった1980年代の民営化は、空港や病院、鉄道といった数多くの分野において進められ、1990年代中盤からは財政上の動機が加わり、21世紀に入った今でも行政改革の有効な方法として堅持されている¹。刑務所の民営化はその民営化の一類型として1980年代のアメリカで始まり、約30年経った今では、イギリス、フランス、ドイツなど主な先進諸国で行われている。また、2000年に入ってから、日本や韓国の東アジアにおいても刑務所の民営化が始まっている状況にある。

2 過剰収容状態

民営刑務所の導入には受刑者人口の急増という共通した背景がある。過剰収容の原因

¹ 民営化の世界的な流れについては、野田由美子『民営化の戦略と手段 PFI から PPP へ』（2004）11-18頁を参照。

は刑事司法全般において様々な要因が考えられるため、対策を講じるのは簡単なことではない。しかし、結果として現れた過剰収容という状況は、急速に増える被収容者の収容場所が圧倒的に足りず、迅速な対応が求められるという時間的問題、経済不況の慢性化に伴い財政危機の状態を招いていた。そこで、迅速な判断に迫られた国は国家の予算を待たずに済むことから短時間で建設が可能となり、国家の財政負担を軽減する利点等が期待できる刑務所の民営化を過剰収容の解決のための手段として用いることとなった。

3 職員不足の問題

一方、過剰収容と財政悪化という共通の問題の他に、その国の個別の状況も刑務所民営化の導入の背景になっている。日本の場合は、過剰収容とそれによる財政負担の他に、職員の不足という問題を抱えていた。職員の不足は過剰収容が原因であるが、当時の日本においては長期間に渡る不況による厳しい財政事情とともに、公務員の数を減らす政策をとっていた為、元々職員の負担が多く、しかも過剰収容であったにもかかわらず、刑務官を増やせないという状態であった。この職員不足が日本において民営刑務所を導入した決定的な要因だったのである²。

4 処遇効果への期待

また、韓国の場合は従来から行われる受刑者の処遇に対する不満とともに、宗教団体の働きが韓国で民営刑務所の導入の背景となっている。韓国でもアメリカや日本と同様、過剰収容問題を抱える他方、再犯率の高さなど質的な面において受刑者の処遇効果をより向上させる手段としての民営化が考慮されていた³。また、韓国では1990年代から宗教団体による働きがあり、民営刑務所の導入を促していたことも大きい要因となってい

² 吉野智「PFI手法による官民協働の新たな刑務所の整備について」ジュリスト1333号(2007)3頁参照。その他、行刑改革、規制緩和も刑務所民営化の背景にある。第1章1節で詳細する。

³ 이영란, 한상훈, 김성돈『민영교도소 운영에 관한 연구』국회법제사법위원회(2002)42-48頁参照。

る。このように、民営刑務所の背景には民営化そのものの推進を始め、過剰収容等の問題ととれに伴う財政悪化、そして職員不足、既存処遇への失敗など、国特有の事情が挙げられる。

第2節 刑事施設の目的と民営化

- 1 刑事施設の目的
- 2 刑務所民営化の目的
- 3 本研究の目的・意義
- 4 概念の整理

1 刑事施設の目的

刑事施設の目的は受刑者の処遇により社会復帰させることである。刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（平成17年5月25日法律第50号）第30条では、「受刑者の処遇は、その者の資質及び環境に応じ、その自覚に訴え、改善更生の意欲の喚起及び社会生活に適応する能力の育成を図ることを旨として行うものとする」と定めている。これは、刑事施設である以上、民営化された刑務所であっても同様に求められる目的である。民営刑務所の導入により過剰収容が解決され、定員増とコスト削減という目的が達成されたとしても、それが刑事施設である以上、もっとも追求すべきことは受刑者の処遇による人材の再生であることに議論の余地はない。

2 刑務所民営化の目的

一方、刑務所の民営化となると、民営化による付随的な目標が発生する。まず、民営刑務所の導入において過剰収容や職員の不足という問題があったことから、刑務所民営化は過剰収容の解決と職員負担の軽減という目的を持つ。また、営利を目的とする民間

企業が関わった場合、企業としては刑務所の運営等により利潤を発生させることが求められる。企業は利益を創出することが前提であり、営利を追求する企業である以上、たとえ赤字を覚悟した契約をしたり更新を行うことは通常考えられない。国としては刑務所の民営化を推進、維持する方針である以上、市場社会におかれている企業の性質を考慮する必要がある。さらに、民営化が追及するVFM（バリュー・フォー・マネー）が求められる。すなわち、市場原理を利用した経済的効率性の追求と受刑者の処遇等のサービス質の向上が求められる。

しかし、刑事施設の本来の目的から考えると、民営刑務所であっても、そこが受刑者の処遇する場所である以上、受刑者の更生により社会復帰を果たすことが一番重要な目的であろう。民営刑務所の本分は「民営」ではなく「刑務所」であることを忘れてはいけない。その意味でコスト削減など民営ならではの目標は副次的な問題とすべきである。また、一般の刑務所を誘致した場合にも一定の効果が期待できるのであろう地域の経済効果といったことも民営刑務所の在り方において決定的なものにはならない。

民営刑務所が過剰収容の解決策であったという点については、そもそも過剰収容は刑の長期化や仮釈放などの社会内処遇の運営問題等が背後にあるにもかかわらず、それを新たな施設をもって対応するという対策は、過剰収容の原因に関する対策としてではなく、過剰収容という結果に対する対策にすぎず、有効ではあっても決定的なものとは言えない。

3 本研究の目的・意義

日本では2008年から4つのPFI刑務所が運営され、15～20年の契約期間の約半分が経過している。また、PFI刑務所の検証は一般施設の部分的民営化にも影響を与えており、刑務所民営化において重要な役割を果たしている。

しかし、PFI刑務所が始まる段階においては多数の研究が見られ、PFI刑務所の基本構想やプログラムの内容等が紹介されているものの、実際に実施されてからは民営化の在り方に関する議論はほとんどなく、刑務所民営化の方向は、既存施設において部分的業務を民営化するというふうにより一定の決着がついてしまったような印象を受ける。

しかし、PFI刑務所の政策決定に際しても刑務所民営化そのものについてはあまり

議論されてなかったことを含め⁴、刑事施設の目的に照らし、刑務所民営化の要否についての議論は尽くされたとは言えない。また、運用を開始してから明らかとなった問題等もあり、刑務所民営化の方向性を求める議論が要求される。すでに実施されている政策についての修正や変更は困難なことかもしれないが、しかし、不可能なことでもない。刑務所民営化に関しても民営化の撤廃はもちろん、形の修正や変更の可能性があり、方向性やあり方について探求すべきであろう。PFI刑務所の20年後、15年後の再契約はどうするのか。応札がなかった場合はどうするのか。アメリカでも連邦は民営刑務所の廃止の方向性を打ち出している。PFIや民営化の検討は今でも必要である。

もっとも、民営化が追及するVFM、すなわち「より効率的なサービスの提供」は刑務所の本来の追求すべき「被収容者の改善更生による社会復帰」の達成のために有効な手段であるのか、また、期待の可能性があるならば、どのように用いられるべきなのかについて検討を行うことは、今後の刑事施設の運営及び機能を考える上で重要な意義を持つ。本研究の目的・意義は刑務所の運営及び機能における民営化の効果と限界を明らかにし、今後の刑務所民営化の在り方を探るところにある。

また、本研究では日本の他にアメリカ及び韓国との比較研究を行っている。アメリカは民営刑務所の発祥地であり、30年といった施行経歴を有していることから、日本や韓国にとって参考となる部分が多い。本研究では、一番早く、そして多くの民営刑務所を進めているテキサス州及び刑務所民営化を制限しているイリノイ州に主な焦点を当て議論しているが、このようなアメリカの異なる対応は刑務所民営化に関する議論において重要な資料となることが期待できる。また、韓国は民営刑務所において宗教的処遇を実施しており、特に、処遇に関する刑務所民営化の議論において重要な素材となる。

4 概念の整理

民営刑務所といってもその中身は一概とは言えない。これは広い意味での民営化の手法が「従来型業務委託」、「所有移転型」、「PPP手法」などに区分され、また「PPP

⁴ 法務省行刑改革会議第5回会議事録7頁参照。しかし、PFI刑務所の導入そのものに関する十分な議論はみられず、行刑改革会議においても導入を前提とした議論がなされているにすぎなかったことは指摘しておこう。徳永光「行刑改革会議と民営化の議論」龍谷大学矯正・保護研究センター研究年報2号(2005)11頁、只木誠「新しい刑務所運営の意義と課題」ジュリストNo.1333(2007)14頁など参照。

手法」はさらにBOT、PFIなどに分けられるなど、その概念が多様であるところに起因する⁵。

本研究では「民営化」という言葉を「政府が所有、運営している機能、業務サービスに民間部門を活用すること」と定義する。そして、「民営刑務所」は広範な意味での「民営化された刑務所」と、また、文脈によってはアメリカ、韓国で行われる「完全民営型」の刑務所を指す用語として用いることとする。さらに、日本では、国と民間が協働に刑務所運営・維持業務を行う「官民協働型」であるが、BOT及びO手法を用いたPFI方式を使用することから「PFI刑務所」という言葉を用いる。PFI（Private Finance Initiative）とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法であり、効率的かつ効果的に社会資本を整備することを目的に、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律により推進されている制度である⁶。なお、各概念の詳細は本章で扱うこととする。

なお、本研究では、日本のPFI刑務所及び、公共サービス法に基づく既存施設への部分的民営化施設、韓国の唯一の民営刑務所であるソマン刑務所、そして、アメリカにおいては全体的な民営刑務所の動向及び、テキサス州、イリノイ州、ミネソタ州の状況を射程範囲とする。

⁵ 主な手法に関しては、野田由美子、前掲注1）64頁以下を参照。

⁶ 吉野智「PFI手法による刑務所構想について」刑法雑誌第48巻第3号（2009）116頁参照。

第1節 日本のPFI刑務所

- 1 導入の背景
- 2 法的根拠
- 3 施設の概要

1 導入の背景

PFI刑務所の導入の背景としてまず挙げられるのは過剰収容である。日本の刑務所における収容人員の状況は平成5年から毎年増加し続け、平成18年には昭和31年以降で最多となる8万1225人を記録しており、また刑事施設の収容率をみても平成14年の収容率が100%を超えるなど¹、過剰収容が深刻な状態であった。PFI刑務所の導入はまさにこのような過剰収容状態の中で行われたのである。

また、名古屋刑務所の一連の事件²がきっかけとなり、平成15年行刑改革会議において行刑改革が進められたことも、導入の契機となった。会議において法務省はPFI刑務所が導入される理由について、①過剰収容対策として刑務所の整備が喫緊の課題となっていること、②名古屋刑務所における一連の事件を受けて外部の目を意識せざるを得なくなったこと、③施設運営が国民と協働して行われるような改革が必要であること、と説明したことにより、PFI手法の刑事施設が議論されることとなったのである³。その後、政府の規制緩和推進改革の中で、刑事施設についても、平成15年度中に民間委託が可能な範囲を明確化し、PFI手法の活用等により、民間委託を推進すべきであ

¹ 法務総合研究所『平成23年版犯罪白書』（2011）57頁及び58頁参照。

² 2001年12月に刑務官が受刑者に対して消防用ホースを尻に向け放水し死亡させた事件、2002年5月腹部を革手錠で締め付け死亡させた事件、2002年9月革手錠の使用が原因で負傷を負わせた事件をいう。

³ 法務省行刑改革会議第5回会議事録7頁、徳永光「行刑改革会議と民営化の議論」龍谷大学矯正・保護研究センター研究年報2号（2005）11頁、只木誠「新しい刑務所運営の意義と課題」ジュリストNo.1333（2007）14頁など参照。

るとされ、規制緩和の対象となった⁴。

PFI刑務所が導入された理由として、PFI構造では国の予算を待つことなく短期間に刑務所の建設が可能のため、過剰収容が深刻であり刑務所の建設が緊急の課題となっていた当時の状況に合致したことも考えられる⁵。しかし、直接的な理由は過剰収容ではなく、職員の不足であったと思われる⁶。また過剰収容は職員不足の問題にも直結することから、これを解消するための方策としてPFI手法を用いることは、厳しい財政事情や国の職員定員事情を考慮し、また職員の負担軽減を図る必要性があった状況⁷を考えると効率的な運営方法として考えられる方法であったといえる。施設運営上の透明性や、地域との共生といったものは付随的な目的にすぎない⁸。

2 法的根拠

従来、刑事施設における委託というのは公権力の行使と関わりのないものに限定されていた⁹。PFI刑務所のような包括的な委託がなされることが可能となったのは、「構造改革特別区域法」（平成14年12月18日法律第189号。以下、特区法）の旧第11条において刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（平成17年5月25日法律第50号。以下、刑事収容施設法）等の特例が設けられたためである。これにより特別区域内においては「・・・被収容者の収容及び処遇に関する事務の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがなく・・・雇用機会の増大その他地域経済の活性化を図るため・・・民間事業者の能力を活用した運営が推進されることが必要であると認めて内閣総理大

⁴ 内閣府「規制改革推進3カ年計画（再改正）」平成15年3月28日（2003）を参照。

⁵ 法務省による被収容者数の見込みは、2005年度末に約8万人、2006年末には9万人を超えると予測していた。行刑改革会議第三分科会資料「行刑施設過剰収容状況」参照。もともと、過剰収容の緩和に有効と思われる自宅拘禁等を含む非施設処遇を進めることがまず試みられるべきであり、あわせて、収容者増加の一因といわれる近時の厳罰化の流れについても再考されなければならないのではないかという意見がある。前掲注3）只木13頁参照。

⁶ 吉野智「PFI手法による官民協働の新たな刑務所の整備について」ジュリスト1333号（2007）3頁、澤田健一「公共サービス改革法の成立を受けて～刑事施設の官民協働のあり方」刑政120巻10号（2009）59頁、赤池一将「日本版PFI刑務所をめぐる素朴な問い」刑法雑誌48巻3号（2009）494頁、室井誠一「PFI刑務所の現状と課題」法律時報80巻9号（2008）40頁など参照。

⁷ 行刑改革会議第三分科会資料「行刑施設における民間委託等の推移について」参照。

⁸ 本庄武「第二幕を迎えた刑事施設における民間委託—その意義と今後の展望」（特集 刑事施設における官民協働）刑政120巻11号（2009）26-27頁参照。

⁹ 従来行っていた委託業務としては運転業務、通訳業務、作業業務等があり、2002年以降は急速に増加している。法務省行刑改革会議第三分科会資料「行刑施設における民間委託等の推移について」参照。

臣の認定を申請し、その認定を受けたときは・・・全部又は一部を委託して行うことができる」（一部省略）ようになった。現在運営中である4ヶ所のPFI刑務所はこの特区法を根拠として始められている。

委託業務は、収容の開始に際して行う被収容者の着衣及び所持品の検査、健康診断、写真の撮影及び指紋の採取の実施（第1号）、受刑者の分類のための調査の実施（第2号）、被収容者の行動の監視及び施設の警備（第3号）、被収容者の着衣、所持品及び居室の検査並びに健康診断の実施（第4号）、被収容者に課す作業に関する技術上の指導監督及び職業訓練の実施（第5号）、被収容者による文書及び図画の閲読の許否の処分をするために必要な検査の補助（第6号）、被収容者に係る信書の発受の許否の処分をするために必要な検査の補助（第7号）、被収容者が収容の際に所持する現金及び物品その他の金品について領置その他の措置を行うために必要な検査の実施（第8号）、被収容者の領置物の保管（第9号）等である（特区法第11条第1項）。

その後、法務省は「刑事施設における業務の委託の在り方に関する研究会」を開催し、美祢、喜連川及び播磨センターのPFI事業における2007年度のモニタリング結果の検証を行った。検証の結果、①民間事業者による創意工夫の発揮により、業務の質の向上や経費の削減が実現しており、おおむね適切に運営が行われている、②刑事施設の過剰収容に伴う職員負担の軽減を図るため民間委託により要員を確保することが必要である、③再犯防止のために矯正教育プログラムや職業訓練に民間の創意工夫を採り入れることが有効であるとの提言がなされ、全国展開することが妥当との結論に至り、特区法の法改正を行った¹⁰。

改正により、現在は、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（以下、公共サービス改革法）第2条第5項に新たに特例を設けることにより、官民競争入札又は民間競争入札の対象として地域を限定せずに民間事業者への委託が可能となった¹¹。「刑事収容施設法」等の特例による委託の具体的な範囲は同法第33条の3の第1号～第13号で定められている¹²。

¹⁰ 法務省「刑事施設における業務の委託の在り方に関する研究会」参照。

¹¹ 「構造改革特別区域法」第11条及び第11条の2（医療機関の設置等に関する規定）が削除され、「公共サービス改革法」第2条第5項が設けられた。医療部分に関しては、第4章で扱う。

¹² 識別のための身体検査（第1号）、金品の検査、書籍等の内容の検査補助（第2号）、物品等の引渡し（第3号）、領置物の保管（第4号）、健康診断（第5号）、収容監視及び施設警備（第6号）、着衣、所持品及び居室の検査（第7号）、刑務作業（第8号）、分類調査（第9号）、改善指導・教科指導（第10号）、職業訓練（第11号）、信書等の検査の補助（第12号）、信書等の保管及び複製の作成（第13号）（公共サービス法第33条の3第1項）

具体的な委託内容は特区法の内容とほとんど同様であるが、以下の点が異なる。まず、特区法においては被収容者の着衣及び所持品の検査(特区法第11条第1項第1号)、文書及び図画の閲読の拒否の処分を行うために必要な補助(同項第7号)、金品について領置その他の措置を行うために必要な検査(同項第8号)、又は被収容者の領置物の保管(同項第9号)に付随する業務として行われた業務が公共サービス法第33条の3の第3号「物品等の引渡しの実施」として実施されることとなった。また、特区法では、条文上規定がなかった信書等の保管及び複製の作成に関わる業務が公共サービス法において「信書等の保管及び複製の作成(第13号)」と明文化された。

また、書籍等の内容の検査補助(公共サービス法第2条第5項第2号)と信書等の検査の補助(同項第12号)においては、実際の運用において民間事業者の職員が検査した結果、改めて刑務官が確認することになる場合があったことから、業務の性質が実施から補助に変わった¹³。公共サービス法の改正は地域を限定する必要がなくなったことに加え、実際の経験を踏まえ、委託の内容がより明確になったというところに意義がある。

3 施設の概要

P F I (Private Finance Initiative) とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法であり、効率的かつ効果的に社会資本を整備することを目的に、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(P F I 法)により推進されている制度である。官民協働方式として始まった社会復帰促進センター4ヶ所はこの方式を用いており、一般にP F I 刑務所と呼ばれている。

2007年4月美祢社会復帰促進センター(以下、美祢センター)が日本初のP F I 刑務所として開所され、以後2008年10月に喜連川社会復帰促進センター(以下、喜連川センター)及び播磨社会復帰促進センター(以下、播磨センター)、2009年10月に島根あさひ社会復帰促進センター(以下、島根あさひセンター)が開所し、現在4ヶ所におい

¹³ 改正内容などの詳細については、法務省「構造改革特別区域法及び競争の導入による公共サービス改革に関する法律の一部を改正する法律解説」参照。また、公共サービス改革法による委託等に関しては、第7章で詳しく述べることとする。

て運営されている（【表1】参照）。

P F I 刑務所の基本方針は官民協働の運営、地域との共生、そして人材の再生である。「P F I 手法による新設刑務所の整備・運営事業基本構想」では、「国民に理解され、支えられる刑務所」を整備するという基本理念の下、国民・地域との共生による運営を目指すものとする。具体的には、物資の購入や雇用など地域に一定の経済効果をもたらすことも期待されることから、地域経済の活性化と地域雇用の創出という、地域再生に向けた取組に寄与することもねらいとしている。また、「民間にできることは民間に」という経済社会の構造改革の方針に従い、刑務所という治安インフラの整備・運営にも民間の資金、ノウハウ等を活用することとし、刑の執行という公権力行使に関わる業務についても民間参入を拡大するなど、官製市場の開放による雇用創出、経済効果をもたらすことを、ねらいとしている¹⁴。

入札については、価格以外の要素も考慮に入れて落札者を決定する選抜による総合評価一般競争入札方式を採用、選定された特別目的会社（S P C）は国と間で契約を行っている。コストはもちろん質にもこだわった総合評価を行うことで、民営化の弊害とされる、いわゆる‘安かろう悪かろう’を防ぐための措置を講じている。また、S P Cには各委託業務を担当する多数の企業で構成され、セコムやアルソックなどの大手警備会社を始め、小学館集英社プロダクション、三井物産など従来刑務所運営とは縁がなかった企業がP F I 刑務所の開始に伴い、維持・運営等に係ることとなった。

事業方式は美祢、島根あさひセンターは建設から維持・運営まで民間がかかわるB O T (Build-Operate-Transfer)方式として、喜連川、播磨センターにおいては、建物は国が建設し、維持・運営を民間に委託するO (Operate)方式として行われ、共通する運営 (Operate) は官民協働型として実施される。なお、官民協働の割合は事業方式及び官民の職員の対比等によるが、民間職員の場合、雇用形態が国職員と異なるため、単純に人数で比較することは難しい。総合的にみると、美祢・島根あさひセンターは約50%、喜連川、播磨センター約25%の委託率と考えられる。

P F I 刑務所の現在の収容定員は6,300人と刑務所全体の約12%を収容し、収容の対象は初犯で、犯罪傾向が進んでいない等比較的にリスクが少ない者が収容される。罪種としては美祢センターの場合は2011年12月末日現在、男子受刑者の場合、窃盗44.3%、

¹⁴ 法務省「P F I 手法による新設刑務所の整備・運営事業基本構想」参照。

詐欺・横領等 28.1%、覚せい剤・麻薬取締法違反等 10.8%であり¹⁵、女子の場合は(2012年3月31日現在)覚せい剤 35%、窃盗 24%、詐欺・横領 15%の順となっている¹⁶。

契約期間 15~20年と、米国が3年から5年の委託期間であることと比べると比較的長い。コスト効果として国は民間委託により約6~103億円の経済的効果が得られるとした。これは国が行う場合と比べて約2~10%の削減である。

その他、官民協働の運営、地域との共生、そして人材の再生という基本方針から、受刑者の真の改善更生と円滑な社会復帰の実現を目指しており、高齢者に対する脳トレーニングや盲導犬パピー育成プログラムなど民間のアイデアから生まれた多様な処遇プログラムが用意されている¹⁷。

刑務作業としては、茶葉の栽培といった地域性を生かした構外作業や将来の職業に繋がられるような内容が実施され、職業訓練については、基礎的なパソコン訓練、ホームヘルパーなど社会の需要を考慮した内容を提供している。また、地域性を生かした竹箸製作、文通プログラムなどが企業や地域住民の協力との下で行われている。教育プログラムについては、回復(治療)共同体、認知行動療法、修復的司法の考え方を取り入れたものや、社会貢献的な取組とした点字翻訳などが行われている。さらに、企業によってワークシートによる教育が開発され、動物とのふれあいに女子に特化した絆プログラムなど、今までは考えられなかった斬新な新しい処遇がPFI刑務所内で実施されている¹⁸。

¹⁵ その他、美祿センターに収容されている受刑者の特徴については、花村博文「PFI刑務所「美祿社会復帰促進センター」における矯正処遇の取組—その現状と課題—」犯罪と非行No.172(2012)63-65頁参照。

¹⁶ 2012年6月22日行った矯正局の聞き取り調査結果による。なお、男子受刑者の2012年3月31日現在、窃盗45%、詐欺・横領28%、覚せい剤10%である。

¹⁷ 各センターのプログラムを紹介しているものとして、光岡浩昌「島根あさひ社会復帰促進センターにおける再犯防止の取組の現状と課題」犯罪と非行No.172(2009)98-108頁、室井誠一「喜連川社会復帰促進センターの現状と課題」刑政119巻10号(2008)50-52頁、神尾光一「播磨社会復帰促進センターの現状と課題」犯罪と非行No.167(2011)167-191頁などを参照。

¹⁸ 堀内美奈子「PFI刑務所の矯正プログラム」『PFI刑務所の新しい試み—島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題—』島根県立大学PFI研究会編(2009)133頁以降参照。

第2節 韓国のソマン刑務所

- 1 導入の背景
- 2 法的根拠
- 3 施設の概要

1 導入の背景

韓国における民営刑務所の設置に関する議論が活発になったのは1997年頃からであるが、国の動きに先立ち韓国キリスト教総連合会は1995年から民営刑務所を推進していたという特別な事情がある。これは韓国の民営刑務所を推進する声が民間、しかも宗教団体から始まったことを意味している。この連合会の提案により法務部は1998年11月27日「行刑法の改正及び民営刑務所の導入に関する公聴会」を開催し、翌年の1999年12月18日には「旧行刑法」（2007年全面改正され、法律名を「刑の執行及び収容者の処遇に関する法律」に変更）が改正、「矯正施設等の設置、運用の民間委託」条項が新設された¹⁹。この条項を根拠として2000年1月18日には「民営刑務所等の設置・運用に関する法律」を制定²⁰、法務部は委託者選定審査委員会を構成し、2001年8月24日に民営刑務所の設置・運用に関する提案要請を一般に公告した。当初は10団体からの提案書を予想していたものの、実際の受付は財団法人アガペ²¹カ所のみであった。

¹⁹ 「行刑法」第4条の2、現行法は「刑の執行及び収容者の処遇に関する法律」第7条に規定されている。

²⁰ 2001年7月1日施行（法律第6206号）、及び同法施行令（2000年11月9日、大統領令第16996号）、同法施行規則（2001年5月22日、法務部令第506号）を制定することで本格化された。政府は法案提出に際し、「刑事施設の設置運営など矯正業務を民間に委託する際に必要な事項を定めることで国家の財政負担を軽減すると同時に刑事施設を拡充し、民間の多様な矯正処遇プログラムを導入し受刑者に対する改善更生の効果を増大させるため」と民営刑務所の設置理由を明らかにしている。

²¹ アガペは1989年に設立された韓国キリスト教総連合会の傘下にある韓国キリスト教刑務所設立推進委員会によって2001年6月21日に設立された財団法人である。

その後、アガベは審査を経て、2002年3月12日に民営刑務所の委託者として確定され、2003年2月4日には法務部と委託契約を締結、2010年12月1日にソマン刑務所という名で開所された。

2 法的根拠

「刑の執行及び収容者の処遇に関する法律」(以下、刑執行法とする。法律第14281号)の第7条では矯正施設の設置と運営の民間委託に関する規定が定められ、第1項で「法務部長官は矯正施設の設置及び運営に関する業務の一部を法人又は個人に委託することができる」としている。そして、資格要件、施設基準、収容対象者の選定基準、処遇基準、委託手続、国家の監督、その他の必要な事項については別に法律を定めるとする(第2項)。従って、韓国ではソマン刑務所の委託に際し、「民営刑務所等の設置・運営に関する法律」(以下、民営刑務所法とする。法律第9522号)を2000年1月28日に制定、2001年7月1日から執行されている。

民営刑務所の目的は、刑務所等の運営の効率性を高め、受刑者の処遇向上及び社会復帰を促進することを目的とし(民営刑務所法第1条)、これは「刑執行法」の第1条の定める受刑者の矯正矯化及び健全な社会復帰を図るという刑事施設の目的に合致している。

民営刑務所等の設置・運営において、委託を行う矯正法人は収容施設を設置し(民営刑務所法第20条)、施設内の受刑者を収容・管理し、また、矯正サービスを提供するに適切な職員を確保しなければならない。また、矯正法人は契約内容等の適合性について法務部長官の検査を受けなければならない。また、法務部長官は矯正法人に対し補修を命じることができる(同法第22条)。

運営にかかる経費は、毎年、投資した固定資産、運営経費、国家が直接運営する場合にかかる経費等を考慮し、予算内の範囲において必要な経費を支払う(同法第23条)。

民営刑務所における受刑者の処遇は、国家運営の刑務所等と同等な水準以上の矯正サービスを提供しなければならない(同法第25条第1項)。また、矯正法人は民営刑務所等に収容される者に特別な事情があるとの理由により収容を拒むことができない。ただ

し、収容・作業・矯化、その他の処遇のために特別に必要と認められる場合には法務部長官に対し収容者の移送を申請することができる（同条2項）。ソマン刑務所は宗教団体に委託されるが、職員等は収容者に特定宗教及び思想を強要してはならない（同条3項）。なお、作業で得られた収入は国庫収入となる（同法第26条）。

ソマン刑務所は完全民営刑務所であり、保安業務等において保護装備の使用が認められるが、武器等の保護装備を使用する処分等を実施する場合には、指導・監督のために派遣した国職員（監督官）の承認を必要とする。ただし、緊急な状況が発生した場合、承認を受ける時間的な余裕がなかった場合には処分等を行った後、直ちに監督官に知らせ承認を受けなければならない（同法27条）。仮釈放に際しては、仮釈放適格審査を申請する場合には、監督官の意見書を添付することが求められ（同条2項）、釈放に際しては、監督官の確認が必要である（同条3項）。

3 施設の概要

ソマン刑務所はブラジルのヒュマイタ (HUMAITA) 刑務所をモデルとし宗教的処遇（キリスト教）を実施するという特徴を持ち、財団法人アガペ (AGAPE) に委託される非営利・完全民営刑務所である（【表2】参照）。ソマン刑務所は受刑者個人と神様との関係の回復を通じ自身と家族、社会と和解できるよう努め、出所後は真面目な夫、父、息子、そして健全な市民として生きられることを目標とし、可視的結果として再服役率4%以下に減少させ、矯正矯化の新しいモデルを提示することである²²。

完全民営型であるが、後述するテキサス州の民営刑務所と同様、国職員を1人配置しており、全体の監督に努める。現在の収容定員350人、受刑者全体の1%未満である²³。収容対象は、刑期7年以下、及び2犯以下など、契約において一定の限定がなされているが、半分以上が凶悪事犯受刑者だという²⁴。契約期間は最初2010年12月から2015

²² ソマン刑務所のホームページ参照。(http://somangcorrection.org/introduction/introduction.asp) また、ホームページにおいては、ソマン刑務所を「神様の愛をもって受刑者を変化させるため、韓国の教会が連合して設立した国内最初の民営刑務所であり、受刑者の内的変化 (Inner Change) のために職員とボランティア、そして専門メンツが協力し合い、祈りをもって奉仕している」と紹介している。

²³ 2015年度の1日平均収容人員は50,128名(100%)で、未決等を除く受刑者は30,727名(61.3%)である。법무연수원『범죄백서』(2015) 364면.

²⁴ 국회입법조사처「민영교도소의 운영실태와 개선과제」(2011) 24면, 김무열「우리나라 민영교도소 프로그램과 향후 운영방향-아가페 민영교도소 시범운영 프로그램을 중심으로-」교정담론

年12月と5年間であったが、2015年2月5日契約更新を行い契約期間は20年となった。コスト効果については運営費の9割を国家が支払い、実際、国は4年間約11億円削減を得ているという。

処遇としては、ソマン刑務所独自で開発した宗教的処遇プログラムを提供し、受刑者の同意を得た上で実施している。ソマン刑務所において行われる I R I R (Individualized Programs for Innerchange and Restoration) プログラムは、聖書の勉強などキリスト教の視点を取り入れたブラジルのアパキ (Association to Protect and Assist the Convicted, APAC) プログラムとアメリカの I F I (InnerChange Freedom Initiative) プログラムを参考に開発されたものである。プログラムの特徴としては、キリスト教の信仰を持つ多くのボランティアが参加し信仰訓練等を行うことと、出所後に対する充実した社会定着支援が行われる点などがある。その他、営農プログラム、非暴力対話法プログラム、オーケストラ運営など、内容にこだわった処遇が用意されている²⁵。

제1호 (2007) 34면.

²⁵ 김무엘 前掲注 24) 39면 이하.

第3節 米国—テキサス州

- 1 導入の背景
- 2 法的根拠
- 3 施設の概要

1 導入の背景

アメリカでは1980年代から受刑者人口が急速に増え続けることにより、過剰収容を解決するための施設拡充やそれに伴う財政負担を軽減することを余儀なくされた²⁶。このような状況の下で進められた刑事施設民営化は過剰収容の解決策という第一目標を掲げ、建設時間の短縮及び運営等の費用削減といった主に過剰収容の解消にかかる費用を抑えるため進められた政策であった²⁷。また、1970年代中盤以降の社会復帰理念の衰退と公正モデルの台頭以降、受刑者の再犯防止に有効な対策を講じることができず議会の信頼を失ったことも矯正施設民営化のもう一つの背景とする²⁸。

2 法的根拠

²⁶ Lucas Anderson, *KICKING THE NATIONAL HABIT: THE LEGAL AND POLICY ARGUMENTS FOR ABOLISHING PRIVATE PRISON CONTRACTS*, Public Contract Law Journal 39(1) (2009), at 119-120.

²⁷ McDonald, D., Fournier, E., Russell-Einhorn, M., & Crawford, S., *Private prisons in the United States: An assessment of current practice*. Cambridge: Report of Abt Associates Inc. (1998) at 15-16. 受刑者が増加した理由としては、レーガン政権以降の厳罰化政策、三振法 (three-strikes laws) の導入、薬物との戦争 (War on Drugs) 等が挙げられるが、アメリカの刑事施設民営化の導入に際し、受刑者の適正化の議論は見られない。

²⁸ 太田達也「アメリカにおける矯正施設の民営化と我が国のPFI事業—課題と展望」ジュリストNo. 1333 (2007) 20頁参照。

アメリカでもっとも民営刑務所が多いテキサス州においては、民営刑務所の委託に関する規定を根拠に民間委託を行っている²⁹。アメリカの場合、刑務所民営化の目的は過剰収容緩和とコスト削減が主要な目的であるが、一方には処遇などのサービス質の向上を図ろうともしていた。テキサス州でも、受刑者の社会への再統合を図り得るように設計された施設が提供できる企業との契約を優先することを定め、日本や韓国と同様、受刑者の処遇による社会復帰を目的としている³⁰。委託契約において民営企業は州の施設と同様以上の処遇等を行う責務を定めるなど、処遇の質を保つ一定の基準を設けている³¹。

3 施設の概要

テキサス州では現在 109 の州の施設のうち 14 施設が民間委託されている³²。（【表 3】参照）テキサス州 15 万人の収容者のうち、約 1 万人が民営刑務所に収容されており、州職員 1 人配置されている。契約期間は 2～5 年単位で行われ、委託方式は運営 (Operate) である。委託企業は MTC (Management and Training Corporation) が 10 施設、CCA (Corrections Corporation of America) 4 施設であり、CCA の運営はジェイル (Jail) のみである。運営を実施する MTC, CCA はいずれも全米や海外において刑務所運営に関わっている大手企業である。

韓国と同様、完全民営刑務所であり、委託不可能な業務、委託禁止業務は特にないが、危険な受刑者は州の施設で収容するという³³。支払いは単価方式で行われ、受刑者一人当たりの金額が定められている³⁴。コスト削減についてはテキサス州には法律で 10% 削減の規定を定めている³⁵。

民営刑務所に特化したプログラムはなく、州施設と同様のプログラムが提供されると

²⁹ TEX. GOV' T § 495 (CONTRACTS FOR CORRECTIONAL FACILITIES AND SERVICES)

³⁰ TEX. GOV' T § 495.001 (e)

³¹ TEX. GOV' T § 495.003(c) (4)、TEX. GOV' T § 495.001(b) (3). 企業の選定はガイドラインに沿って行う。
Texas Comptroller, State of Texas Contract Management Guide (Revision 1.16)

³² 2015 年 10 月 12 日に実施したリサーチ調査によるデータによる。また、テキサス州刑事司法局のホームページの民間委託施設のリストを参照。(http://tdcj.state.tx.us/divisions/pf/pf_unit_list.html)

³³ 2015 年 10 月 12 日に実施したリサーチ調査によるデータによる。

³⁴ See, e.g., CONTRACT NO. 696-PF-16-17-C041, SECTION B-SUPPLIES OR SERVICES AND PRICES/COSTC, at 13.

³⁵ TEX. GOV' T § 495.003(c) (3)

いう³⁶。妊娠中の女子受刑者に対し、子どもを安全な環境で、健康な愛情を形成させることを目的とし、児童発達教育、生活スキル、応急措置などの処遇の行う女性専用プログラム (Baby and Mother Bonding Initiative) があり、宗教的プログラムとしては、I F I (InnerChange Freedom Initiative) プログラム等がある。性犯者プログラム (Sex Offender Education Program, Sex Offender Treatment Program) や薬物乱用プログラム (State Jail Substance Abuse Program) など、罪種に特化したものもみられる。また、再入者に対しては、アセスメントにより社会復帰のための計画を立て、出所後のための雇用準備教育等を提供している。その他、被害者を考慮したプログラム、教育、職業訓練など、多様な処遇を提供している。民営刑務所でのみ実施されるプログラムはないが、これは法律の規定、契約において州施設と同様の処遇を前提としていることが理由と考えられる。

³⁶ 2015年10月12日テキサス州刑事司法局に要請し得た調査結果による。プログラム内容はテキサス州刑事司法局ホームページを参照。(https://www.tdcj.state.tx.us/divisions/index.html)

【表1】PFI刑務所の概要³⁷

| | 美祢 社会復帰促進センター (美祢センター) | 島根あさひ 社会復帰促進センター (島根あさひセンター) | 喜連川 社会復帰促進センター (喜連川センター) | 播磨 社会復帰促進センター (播磨センター) |
|-----------------|------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| 位 置 | 山口県美祢市 | 島根県浜田市 | 栃木県さくら市 | 兵庫県加古川市 |
| 収容定員 | 男500人 女800人 (計1300人) | 男2000人 | 男2000人 | 男1000人 |
| 国職員 | 約175名 | 約200名 | 約251名 | 約150名 |
| 民間職員 | 約820名 | 約300名 | 約180名 | 約90名 |
| 事業方式 | BOT方式 | BOT方式 | 0方式 | 0方式 |
| 開 所 | 2007年4月 | 2008年10月 | 2007年10月 | 2007年10月 |
| 入札金額 | 約493億円 | 878億円 | 369億円 | 235億円 |
| 国庫債務負担 行為限度額 | 約565億円 | 約1,026億円 | 約401億円 | 約253億円 |
| 契約金額 | 517億円 | 922億円 | 387億円 | 247億円 |
| 経済的効果 | 約48億円 (約8.5%) | 103億円 (約10.1%) | 約14億円 (約3.4%) | 6億円 (約2.4%) |
| 委託期間 | 2025年3月31日まで (約20年間) | 2026年3月31日まで (約20年間) | 2022年3月31日まで (約15年間) | 2022年3月31日まで (約15年間) |
| SPC | 社会復帰促進センター(株) | 島根あさひソーシャル サポート(株) | 社会復帰サポート喜連川(株) | 播磨ソーシャルサポート(株) |

³⁷ 法務省ホームページの官民協働による刑務所の整備・運営事業の各センターの事業内容等を参考に作成。

第1章 日韓米の民営刑務所の概要

| | | | | |
|--------------------|---|---|---|---|
| <p>参加企業</p> | <p>セコム (総務、領置、維持管理、警備、作業)</p> <p>エームサービス (給食、衣類、清掃)</p> <p>日立製作所、日本ユニシス (情報システム)</p> <p>新日鉄エンジニアリング (作業、職業訓練)</p> <p>小学館集英社プロダクション (教育、分類)</p> <p>ニチイ学館 (医療業務、健康診断)</p> | <p>SSJ (運営)</p> <p>合人社計画研究所 (総務、維持管理)</p> <p>クリーンハウス (給食)</p> <p>イオンディライト (清掃)</p> <p>日本電気 (情報システム)</p> <p>総合警備保障(警備)</p> <p>SSJ (作業、職業訓練)</p> <p>SSJ, PHP 研究所 (教育、分類)</p> <p>大林組(医療)</p> | <p>セコム (総務、領置、警備)</p> <p>京都美装興行 (維持管理、清掃、環境整備)</p> <p>エームサービス (給食、衣類、日用品)</p> <p>セコムトラストシステムズ (情報システム)</p> <p>三井物産 (作業、職業訓練、医療事務、健康診断)</p> <p>小学館集英社プロダクション (教育、分類)</p> | <p>大林ファシリティーズ (維持管理、作業、職業訓練、清掃、教育、分類事務支援、医療)</p> <p>マンパワーグループ、コクヨマーケティング (総務、情報システム管理含む)</p> <p>日本電気製 (情報システム)</p> <p>総合警備保障 (警備)</p> <p>(株) 日米クック (給食)</p> <p>東レ (衣装、寝具)</p> <p>マンパワーグループ (購買、日用品)</p> <p>PHP 研究所 (教育)</p> |
|--------------------|---|---|---|---|

【表2】韓国ソマン刑務所の概要

| | ソマン刑務所 |
|---------|----------------------------|
| 位 置 | 京畿道驪州郡北内面外龍里 1 4 - 1 |
| 収容定員 | 350 名 |
| 国家職員 | 1 名 |
| 民間職員 | 124 名 (2015 年 3 月現在) |
| 事業方式 | 非営利・完全民営型 |
| 開 所 | 2010 年 12 月 |
| 委託金額 | 運営費の 9 割 |
| 経済的効果 | 4 年間約 11 億円削減 |
| 委託期間 | 5 年間→契約更新で 20 年 (2035 年まで) |
| 委託機関 | 財団法人アガペ (AGAPE) |
| 処遇プログラム | 独自の宗教的プログラムを提供 |

【表3】 テキサス州民営刑務所の概要³⁸

| | テキサス州民営刑務所 | 参 考 |
|-------|----------------------|---------------|
| 施 設 | 14ヶ所 | 州全体 109 施設 |
| 収容人員 | 10,783 名 | 州全体 155,634 名 |
| 国家職員 | 1 名 | |
| 契約期間 | 2～5 年 | |
| 運営方式 | Operate (Management) | |
| 委託企業 | MTC、CCA | |
| 経済的効果 | 10%削減義務 | |

³⁸ 2015 年 10 月 12 日に実施したリサーチ調査によるデータ等を元に作成。

第1節 被収容者の範囲

- 1 P F I 刑務所の模範受刑者
- 2 韓国の民営刑務所の被収容者
- 3 テキサス州の民営刑務所における被収容者

1 P F I 刑務所の模範受刑者

(1) 被収容者の範囲

P F I 刑務所は特別目的会社（S P C）の事業者と法務省の間で委託契約が結ばれており、その中で施設の設置、維持及び運営に関する内容が定められている。事業期間、契約金額、建物の管理、民間側が行うべき運営業務などがこと細かく設定され、モニタリングや事業費の減額に関する規定も含まれている。契約にはP F I 刑務所に収容される対象者の範囲についても細かな基準を設けており、契約内容の一つとなっている。被収容者の基準は以下のとおりである¹。

各センター対象者は、次のいずれにも該当する成人男子とする。（ただし、美祿センターの場合は成人女子を含む）

- (1) 刑事施設への収容が初めてであること。
- (2) 日本国籍を有していること又は日本国内での長期間の生活経験を有すること。
- (3) 犯罪傾向が進んでいないこと。
- (4) 執行すべき刑期が8年未満であり（美祿男子6年以下、美祿女子10年未満又

¹ 「受刑者の集団編成に関する訓令の運用について（依命通達）」第4条、別表3の注意事項参照。

は執行すべき刑期が10年以上であって残刑期が5年以下であり)、かつ、社会復帰促進センターに移送される際に残刑期がおおむね1年以上(美祢「おおむね」なし)であること。

- (5) 26歳以上であること(島根20歳以上、美祢女子は年齢基準なし)。
- (6) 老衰が認められる高齢者ではないこと。(美祢、島根の場合)
- (7) 集団生活に順応できること。(美祢女子はなし)
- (8) 心身に著しい障害がないこと。

その他、美祢センターの場合は、同センターにおいて執行されるのは、懲役刑のみであること、原則として他人の生命、身体又は精神に回復困難な犯罪被害をじゃっ起していないこと(男子)、交通事犯集禁対象者ではないこと(男子)になっている。また、美祢センター以外の施設には特化ユニットが設けられており、以下のような基準を設定している。

- (1) ～ (5) は上記の基準と同様。
- (6) 精神障害又は知的障害を有し、社会適応のための訓練を要すること。
- (7) 著しい身体疾患がないこと。
- (8) 身体障害又は高齢のため、養護的処遇を要すること。(播磨規定なし)
- (9) 精神障害及び知的障害がないこと。(播磨規定なし)

(2) A指標受刑者に限定

以上のように一部、特別な処遇が必要である者が収容されることになっているものの、ほとんどは犯罪傾向が進んでおらず、保安・警備上のリスクが少ないA指標受刑者を収容対象としている。

初犯受刑者を対象にした理由は、PFI刑務所が設置される2002年までの過去5年間についての増加傾向を見たところ、新受刑者全体の増加率が約31%であるのに対し、男子初犯受刑者は約52%、女子初犯受刑者は約65%と著しく増加を示しており、これらの増加率の高い受刑者を収容する施設を整備することで、有効な過剰収容緩和策を

講じることができると考えたためであったとされる²。また、A指標受刑者を対象としたのは、事業期間中、何らかの案件が発生した際に、その軌道修正が容易にできたからであり、PFI事業の運用面も考慮している³。刑事施設の保安・警備という特殊な分野に関して民間のノウハウがまだ十分ではないということを考えれば、最初には民間の負担を軽減させ、施設の運営を軌道に乗せるために、ある程度の対象限定は必要であったと思われる⁴。

(3) 保安・警備上の配慮

保安・警備に関しては企業のノウハウがもっとも生かされている部分の一つといえる。受刑者の衣服に電子タグを付着させ、リアルタイムで位置が把握できるようにし、受刑者の独歩を可能にするなど、受刑者の社会復帰の面を考慮し、かつ、警備の効率性を図るという特徴を持っている。

また、施設外にはフェンスをなくす代わりにセンサーによる最新警備システムが整っていることも民間だから可能であったといえる。実際、最新警備機器の導入により、犯罪傾向の進んでいない受刑者との収容要件と相まって、少ないポスト数での確実な警備が可能となり、保安事故の防止に大きく寄与しているとの評価がなされている⁵。

しかし、これらの評価はかなり限定されたA指標受刑者だから可能であったという面が大きい。犯罪傾向が進んでいる受刑者の場合、取り外しが可能なタグを衣服に付けさせ、独歩などを認めることができるかに関しては疑問が残るところであり、保安・警備の面において一定の限界があることを認めざるを得ない。受刑者の限定により民間の負担を軽減させるなど、保安・警備上の配慮がなされている。

² 吉野智「PFI手法による刑務所の整備・運営事業」刑政116巻8号(2005)102頁参照。

³ 西田博「PFI手法による刑務所の整備・運営事業」犯罪と非行144号(2005)160-161頁参照。なお、行刑改革会議においても失敗しないような施設づくりということで運営しやすい方向が示されている。法務省行刑改革会議第5回会議議事録8-9頁参照。

⁴ 処遇困難者を民間に任せないでいくという安全策だけでなく、民間の教育機能を利用しようという試みであるとする。河合幹雄「PFI刑務所」法学教室No.331(2008)3頁参照。

⁵ 法務省「刑事施設の運營業務に係る民間競争入札事業の今後における拡大装置の方向性について」刑事施設の運營業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会(平成25年4月)5頁参照。

2 韓国の民営刑務所の被収容者

(1) ソマン刑務所の対象者

ソマン刑務所の収容対象者は契約において定められている⁶。

収容対象者は、以下の基準をすべて満たしている者とする。

- (1) 刑期7年以下の受刑者であり、残刑刑期1年以上であること。
- (2) 2犯以下であること。
- (3) 年齢20歳以上60歳未満である男子受刑者であること。

ただし、公安事犯、麻薬事犯、組織暴力事犯等、民営刑務所において収容が適切ではないと認められる者（例えば、重症病者）は移送されないことになっている。

(2) 選定方法

収容者の選定は民営刑務所の委託契約書と法務部業務マニュアルに基づき、3段階の手続きよって行われている⁷。第1手続は、7年以下の刑期を受け残刑期が1年以上である前科2犯の20～60歳以下の男性受刑者（ただし、公安事犯、麻薬事犯、組織暴力事犯等は除外）に対し‘韓国キリスト教刑務所案内書’を配布、各受刑者は自信の意思により入所を希望する場合、申請書を作成する。そして、法務部は申請書を元に選抜人員対比200%を選別する。第2に、アガペ財団は法務部から選別された志願者に対し個別面接を行い、選抜人員対比150%を決め、個人別意見書とともに法務部に提出する。最後に、法務部はアガペ財団の決定を尊重し、最終収容確定者を決定し移送命令をする。

⁶ 契約書は公開されていないため、국회입법조사처 『민영교도소의 운영실태와 개선과제』 (2011) 25면.

⁷ 以下、収容者の選定基準は、국회입법조사처 前掲注6) (2011) 29면.

(3) 処遇困難者の収容

ソマン刑務所の犯罪類型別収容状況を見ると2011年8月8日現在、強力犯受刑者が66.7% (198人) で⁸、最近である2015年の数値をみても67%と依然として高い⁹。警備等級¹⁰に関しても逃走防止のために通常の設備を備え、受刑者に対して通常の管理・監視をする一般警備施設に分類されていることかがみると、2犯以下、刑期7年以下等の基準はあるものの、民営化の最初の試みであるからといって処遇しやすい受刑者だけを選定し移送している状況にはみえない。

一部に精神障がい者や高齢受刑者を収容する特化ユニットを設けているものの、対象収容者を犯罪傾向が進んでいないA指標受刑者に限定し、さらに細かい基準を定めている日本のPFI刑務所とは明らかに異なる。もちろん、PFI刑務所においても罪種による制限がなく殺人や強盗等の凶悪事犯者も対象となり得るが、様々な収容基準のため、実際収容される人数は多くない。実際、2012年3月31日末現在、PFI刑務所4ヶ所において殺人は4.6%、強姦は2.7%収容されるのみで、大部分は財産犯や薬物事犯者である¹¹。また、美祿センターでは女性受刑者に限り、「執行すべき刑期が10年以上」の刑期が長い受刑者も収容できるが、2013年末現在、刑期10年以上の受刑者は3人に留まっているという¹²。

このように、韓国のソマン刑務所は完全民営刑務所でありながら、処遇困難者を多数収容しており、その点、日本のPFI刑務所と比較して対象者の範囲が広い状況である。

⁸ 強力犯は凶悪犯のことであるが、韓国の強力犯は殺人、強盗、強姦、放火、暴行、傷害、脅迫、恐喝、略取・誘引、逮捕・監禁罪と暴力行為等の処罰に関する法律違反罪を指す。強力犯に続いては、財産犯19.3% (58人)、経済犯8.3% (25人)、その他5.7% (17人) である。국회입법조사처 前掲注6) 24면.

⁹ ソマン刑務所の内部資料による。김무엘 「교화 수단으로서의 종교, 효과적 접근전략과 의의—소망교도소 교화모델을 중심으로」 시민인문학 제29호, 경기대학교 인문학연구소 (2015) 26면.

¹⁰ 逃亡防止等のため収容設備及び戒護の程度を警備等級といい、解放施設、緩和警備施設、一般警備施設、重警備施設に分類される。「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제57조 (처우)

¹¹ 2012年6月22日に実施した法務省の聞き取り調査の結果による。

¹² 2013年4月2日に実施した法務省の聞き取り調査の結果による。

(4) 選定基準の不明確性

民営刑務所に移送される受刑者を選定する合理的基準及び手続に関する明示的な規定はなく、上記した一定要件に該当する場合、入所希望者の申請を受け、法務部が収容者を決定し入所させる状況にある¹³。

この選定基準に関しては、選定方法と手続が恣意的に行われ、希望したものの排除された受刑者に対し、対象外となった理由及び法務部の最終決定基準に対し納得できる説明がなされていないという批判がある¹⁴。また、今後、所謂社会特権層のための施設に乱用され、国営刑務所で処遇しにくい受刑者を民間に負担させる恐れを招くとする。さらに、民営刑務所の特性に合わせ、選定対象者はある程度個別化できるとしても、選定手続においては、新しい民営刑務所ができる度に個別に委託契約書に異なる選定手続を定めるという問題点があるため、一貫性のある運用が必要であるという指摘がなされている。

しかし、まず、受刑者に納得できる説明ができないという問題については、もともと移送は法務法の権限であり、受刑者には移送に対し何の権利も持たないのであって、たとえ、それが本人の同意や希望によるものだとしても、対象外となった理由を聞く権利までが生じるわけではない。

また、乱用される可能性は、受刑者の選定問題それ自体とは直接関連のないものと考えられる。処遇困難な、すなわち、問題性の高い受刑者が民間に任されるという指摘に関しては、契約時において国と民間が協議の上、リスクの分担が行われれば問題はないと考える。ただ、韓国のように対象者の基準に幅が大きい場合は、民間側に想定以上の負担が生じる可能性があり、対応が困難となる恐れがある。

処遇の充実を図るという面からすると、問題性が高くても民間による収容や処遇による改善更生が期待できれば収容すべきであると考えられる。ただ、法務部の対応としては民間施設の収容や処遇が受刑者にとって有効に働くと判断される受刑者を移送しなければならない。新しい民営刑務所における対象者選定問題については、施設毎、その特徴により異なる対象者の基準の設けることは可能だと考える。

¹³ 국회입법조사처 前掲注6) 29면.

¹⁴ 以下, 국회입법조사처 前掲注6) 29-30면.

3 テキサス州の民営刑務所における被収容者

テキサス州では近代型の民営刑務所が始められ、現在も多くの民営刑務所が運営されている。テキサス州の民営刑務所の被収容者要件をみると矯正部は **minimum** と **medium** 受刑者に制限することができるとしている¹⁵。危険受刑者は州刑務所に収容されるとする¹⁶。

運営においては、**Private State Jail** 及び **Private Correction Center** では、一部の施設において薬物乱用受刑者等が収容される以外は **G1 (General Population 1)**、**G2 (同 2)** と **minimum** 受刑者が民営刑務所に収容されている¹⁷。ただ、**Jail** 拘禁者については **G3~5** の者も収容される。

テキサス州では日本と韓国のように他施設と区別し、民営刑務所ならではの特別な対象者選定基準は設けてないが、危険受刑者は民営刑務所の収容を防いでいる点で一定の制限を設けていることが確認できる。

¹⁵ Tex. GOV'T § 495.002

¹⁶ 2015年10月12日テキサス州刑事司法局に要請し得たりサーチ調査の結果である。

¹⁷ G5の危険度がもっとも高くG1に近いほど低い。例えば、G5は攻撃的であり、懲戒記録のある者、G4はセキュリティーが高い施設内に収容される者、G3は集団生活が可能で作業ができる者、G2は武装した監督下において外部作業ができる者、G1は武装しない監督下において外部作業が可能なる者である。テキサス州の受刑者分類 (Prison Offender Custody Levels) は Administrative, General Population Level 5~1となっている。Texas Department of Criminal Justice, OFFENDER ORIENTATION HANDBOOK, I-202 rev. April 2016, 5-6(2016)を参照。また、各施設の情報はテキサス司法局 PH を参照。

(http://tdcj.state.tx.us/unit_directory/index.html)。なお、テキサスでは Intermediate Sanction Facility (3施設) 及び Pre Parole Transfer Facility (1施設) も Private Prison に含まれているが、その対象者に保護観察対象者や仮釈放者等も含まれているため、本研究では対象としない。

第2節 対象者の限定による影響

- 1 処遇効果の制約
- 2 充足率の限界
- 3 コストへの影響

1 処遇効果の制約

(1) 処遇のジレンマ

刑務所の民営化の効果を検証するに当たりもっとも重要なことは刑務所運営の根幹をなす処遇効果の検証であり、それはP F I刑務所も例外ではない。受刑者の改善更生と社会復帰という刑務所の目的が達成されているか否かを検証する上で、処遇の効果を確かめることは欠かせない作業である。

しかし、P F I刑務所の場合、収容対象者との関係で処遇のジレンマが生じている。現在P F I刑務所では民間のアイデアを生かした多種多様な職業訓練や処遇プログラムが積極的に行われているが¹⁸、被収容者は初入で、しかも犯罪傾向が進んでないものに限定されている。ここにはリスクが少ない者に対しては丁寧な集中処遇がなされ、処遇が困難な者は何も試されることなく放置されてしまうという処遇のジレンマがある。

また、処遇のジレンマによりP F I刑務所の処遇効果を検討する際、たとえ効果がみられたとしてもそれはもともとリスクが少ない受刑者が対象となっていることから当然の結果であって、その評価は限定的なものにすぎないという評価にならざるを得ない¹⁹。

¹⁸ 処遇内容については第3章で詳しく述べることとする。

¹⁹ 「美祿社会復帰促進センターの再入率4.3%といった数値は、特に犯罪傾向の進んでない受刑者（俗

P F I 方式による刑務所運営が、単に過剰収容や財政改革対策だけではなく、より効果的な処遇の模索を目指すものであり、またそうでなければならぬとすると、A 指標受刑者だけでなく、より処遇の必要性が高いその他の受刑者を収容する施設を導入することも検討されるべきであろう²⁰。

(2) 委託内容の制約

P F I 刑務所において被収容者が限定されているため、既存刑事施設へ民間委託を拡大するにしても保安・警備のリスクが高いB 指標の施設には委託が難しく、民間委託の対象施設が限定されてしまう恐れがあった²¹。

しかし、P F I 刑務所での処遇効果が認められ、その結果、公共サービス改革法の改正により、B 指標施設を含めた既存刑事施設においても大幅な民間委託が可能となった。現在は 2010 年から始まっている黒羽や静岡刑務所を始め（1 次委託）、2014 年から始まった府中及び高知刑務所、立川及び大阪拘置所（2 次委託）等の 8 施設の既存施設において部分的な委託が進んでいる。P F I 刑務所の効果検証を基に広められた既存施設への民営化は、当初 P F I 刑務所においてがかなり限定した受刑者を対象としたことから考えると、限定された A 指標から一般の B 指標施設や拘置所までと収容受刑者の範囲が一段広がったと評価できよう。

しかし、委託可能な施設が増えたことに反比例して、委託内容においては範囲が狭くなっている状況が明らかとなった。一般施設での委託内容を見ると、1 次委託においては総務、警備、作業、職業訓練、教育、分類となっているが、その後の 2 次委託では総務と給食のみと、より狭まっている。これは委託可能なすべてを実施していた P F I 刑務所と比較するとかなり制限されている状況である。検討会は 2 次委託の対象とならなかった作業、職業訓練、教育、分類においては、たとえば、拡大措置として、既存の LA 指標施設においても、長期であればそれだけ長い矯正処遇のための期間

に言う「スーパーA」を対象にした結果であることを忘れてはならない」と述べている。瀬川晃「行刑改革の現在と課題」No. 1414 ジュリスト（2011）144 頁、また、PFI 刑務所がつつがなく運営されるであろうとし、その理由を初犯で社会復帰が容易と認められた人々が収容されるからであるとする。徳永光「刑事施設の民営化」『刑務所改革』（2007）256 頁参照。

²⁰ 太田達也「アメリカにおける矯正施設の民営化と我が国の PFI 事業—課題と展望」ジュリスト No. 1333 号（2007）33 頁参照。

²¹ 西田博「PFI 刑務所の現状と公共サービス改革法による民間委託」刑政 120 巻 11 号（2009）21 頁参照。

を確保することができきめの細かい指導を実施できることから、長期刑受刑者向きの改善指導や職業訓練に民間のノウハウの活用が期待できると評価している²²。しかし、他方、民間の指導員が受刑者に長く関わることにより、馴れ合いの関係ができてしまい、ろう絡につながる危険性があるとする。また、就労支援の観点から、長期刑受刑者の出所後の雇用確保が極めて困難との実績があり、なお検討を要するものとしており、総論は賛成としながらも対象者を広めるところまでには進んでいない。

しかし、ろう絡は刑務官の間にもあり得る問題で、長期受刑者の社会復帰の難しさは民間委託と関係なく従来から認識されている問題であるので民間委託を躊躇する決定的理由にはならない。職業訓練や教育など刑務所運営の根幹を成す処遇関係の委託が留保されていることは、いくら委託施設が増えているとはいえ、処遇効果の制約に繋がり、処遇のジレンマがより拡大されることになる。今後の委託において処遇と関連のある委託が行われなければ、PFI刑務所及び部分的委託は失敗という評価を受ける可能性さえある。

2 充足率の限界

(1) 収容率の低下

いずれのセンターにおいてもPFI刑務所における被収容者は刑務所への収容が初めてでなければならぬとされている。しかし、初入受刑者の中でも選別が行われるとすると対象となる受刑者が今後も十分に確保できるかという疑問が生じうる²³。実際、2011年の1日平均収容人員をみると²⁴、美祢センター746人（57%）²⁵、島根あさひセンター1,635人（81.8%）、喜連川センター1,712人（85.6%）、播磨センター900人（90%）となっており、充足率は必ずしも高いものではない。（【表4】を参照）

刑事施設の収容率が低いことは決して悪いことではないが、PFI刑務所の場合、

²² 以下、法務省 前掲注5）13頁参照。

²³ 行刑改革会議第三分科会第5回会議議事録5頁参照。

²⁴ 法務省『矯正統計年報』（2012）「2施設別1日平均収容人員」を参考に計算したもの。

²⁵ 美祢センターに関しては2011年10月から女子の定員を300人拡大したため、収容率が特に低いと思われる。因みに、2010年の数字でみると732人（73.2%）であった。

経済的効率性を追求し、定員に比例した契約金額が国から支払われており、他の刑務所と同様に考えるには多少無理がある。もっとも、被収容者の基準が厳しいため、その基準を満たす受刑者がいないのではないかと懸念される場所である²⁶。2015 年末現在における全国の刑事施設の収容率は 67.1%（既決では 74.4%）と 2005 年から毎年低下し続けており²⁷、全体の収容率と比較すると同じか多少高いのだが、上述した P F I 刑務所の特集性と、まだ、収容人員が収容定員を超えている刑事施設が 77 施設中 4 施設あることや女性については収容率が 81.5%（既決では 96.1%）に留まっていることから考えると、P F I 刑務所の収容率は十分とは言えない。因みに、事業者側に被収容者に対する拒絶権は与えてないため、移送された受刑者を断ることはできず、契約基準を満たしていれば収容されることになり、収容基準以外のフィルターはかかってない。

P F I 刑務所の充足率が低い理由として、経理夫の確保が困難である状況において、他の施設に収容されているリスクが少ない受刑者をすべて P F I 刑務所に送ってしまうと、その施設の運営が滞ることになりかねないということで、運営の初期においては移送が円滑に進まなかったといった事情があったという²⁸。しかし、委託期間の半ばに入ってきている現在においても依然として十分な収容率が確保できない理由としては、やはり被収容者の選定基準が厳格であることが充足率を低くした主な原因ではないかと思われる。

P F I 刑務所は当時、増加率の高い初受刑者に対応するため、収容対象を初受刑者に限定した。しかし、その後の初受刑者の動きを見たところ、2011 年の新受刑者は 5 年前と比べ約 16%減少しており、また初受刑者に関しても 2004 年が 16,591 人ともっとも高かったが、以来減少傾向が続き、2011 年は 10,865 人までに落ち着いている。その後、さらに減少し、2015 年では 8,736 人、女子では 1,138 人になっている。（【表 5】参照）。しかし、P F I 刑務所の収容基準は初受刑者だけではないので、その他の基準をすべて満たす受刑者を選別することはかなり厳しい。さらに今後、全国の初受

²⁶ 福山氏は「A指標の受刑者が減少していることもあり、当初想定していた収容人員を確保できていないことが気になりますが、収容調整を更に進めることで対処したいと考えています」と述べており、充足率が満たされていないことを指摘している。福山聡・重松弘「2011年の矯正を語る」刑政 122 巻 1 号 (2011) 39 頁参照。

²⁷ 以下、収容率などは法務総合研究所「平成 27 年版 犯罪白書」第 2 編/第 4 章/第 1 節/2 を参照。
(http://hakusyo1.moj.go.jp/jp/62/nfm/n62_2_2_4_1_2.html)

²⁸ 土井政和「PFI 刑務所の現状と課題」犯罪と非行 No. 172 (2012) 14 頁参照。

刑者が減ってきた場合、PFI刑務所の充足率が下がることの対策を考えなければならない。

(2) ソマン刑務所の場合

充足率に関して、韓国のソマン刑務所の場合は2011年8月8日現在、定員300人中298人とほぼ100%の収容率で運営され²⁹、定員を350人に増やしてからも2015年3月現在の収容人員は348名と定員を満たしている³⁰。充足率が満たされる理由としては、収容人員が350人と全体受刑者の1%未満であり、PFI刑務所の約10%と比べて少ないこと、また、対象者の範囲が再入所者³¹を含んでいることや年齢が20歳以上60歳未満と広く設定されていることなど、一定数を確保できるような設計になっていることが考えられる。

3 コストへの影響

(1) より適正な価格

収容率はコストにも大きな影響を与える。PFI刑務所ができたことにより国は予算を節減することができるとする³²。比較的短時間に整備が整い、必要な人員も確保できた上、経済的な効果まで得られていることには評価すべきところがある。しかし、収容人数により国が支払う金額が変わるわけではないため、PFI刑務所の収容人員が定員を下回っていることについて、国としては定員を満たすことで、最大の利益が得られるように努めなければならない。現在の収容率は90%を下回っているが、いくらコストが安くなったとはいえ、残り分を多く支払っている状態にあるとあってよく、PFI事業における「より適正な価格」³³が実現されたとはいえない。

²⁹ 국회입법조사처 前掲注6) 24 면.

³⁰ 김무열 前掲注9) 26 면.

³¹ 2010年度の初入受刑者は12,665人(39.6%)で、再入者は(2犯)5590人(17.5%)となっている。법무연수원『범죄백서』(2012) 299頁参照。

³² 例えば、喜連川社会復帰促進センターの場合、契約金額は約387億円であり、本事業に係る国庫債務負担行為の契約限度額として認められた金額と比較して、約14億円(約3.4%)の予算削減効果が得られたとする。室井誠一「PFI刑務所の現状と課題」法律時報80巻9号(2008)41頁参照。

³³ PFI事業において重要なことは、民間事業者が効率性を重視した運営を提案し、公共がその提案を受け

しかし、注意すべきことは契約金額と充足率の関係である。何パーセントの収容率を目安として契約金額が決まったによって「より適正な価格」の当否が判断される。日本の場合、収容者人数に対するコスト計算は行われていないため、収容率 100%で計算したのであれば、約 80%という現在の充足率は国にとって余計なコストを支払うことになり、契約金額が収容率約 80%で計算したものであれば、現在の充足率は妥当であり、コストの削減は確かなものであると評価できよう。しかし、予想していた充足率ではないことは明らかであり³⁴、収容率 100%を前提に契約金額を制定した現状としては「より適正な価格」に十分に達していないと言えない。実際、食材費に関しては、充足率の低下による支払いの見直しが行われている³⁵。

(2) 運営上のコスト削減

P F I 刑務所においてコスト削減につながるものとして、人件費の圧縮が考えられる。実際、島根あさひセンターの場合、国が行った場合より 100 億円以上安いコストで維持・運用ができるのは人件費の圧縮によるものが大きいという³⁶。

また、P F I 刑務所の被収容者は心身に著しい障害がないことや老衰が認められる高齢者ではないこと、社会復帰の可能性が高い者であることから健康状態が比較的に良い者が集まっている。被収容者の診療費や投薬費はP F I 事業費の中に含まれているが、このような医療に関する費用は近年の精神・知的障害のある受刑者や高齢受刑者の問題を考えると、他の施設より圧倒的に少ないと思われる。また、最近では外部医療や入院治療が増えており、職員の負担に繋がるとの問題があるが³⁷、P F I 刑務所の場合、外部における医療費用は国が払うことになることになるので、もし外部入院があったとしても医療費や職員負担に関する企業のリスクは少ない。

入れることにより、より充実した公共サービスが、「より適正な価格で」提供し続けられることが実現されることとする。歌代正「島根あさひ社会復帰促進センターでの民間事業者の取組」犯罪と非行 No. 172 (2012) 115 頁参照。

³⁴ 花村氏は9割なり、9割5分なりのところまでいったほうが、経費的に効率的だというところがあるとし、もっと収容率を上げることはやっぴいかなければいけないと言及している。佐伯仁志、金光旭、太田達也[他]、刑事政策研究会座談会「PFI 刑務所」論究ジュリスト2012年夏号(2012)230頁参照。

³⁵ 食材費に関しては第5章第3節を参照。

³⁶ 座談会 前掲注34)229頁参照。

³⁷ 望月靖「矯正医療の現状と課題について」刑政123巻1号(2012)27頁参照。

(3) ソマン刑務所の場合

完全民営刑務所であるソマン刑務所の場合、収容者1人当たりの収容経費に収容人員をかけた金額の最大90%まで国家が支払う方式になっており、現在は90%を支給しているという³⁸。また、充足率も満たしているため、収容率がコストに与える影響はない。ソマン刑務所と同じ規模の施設と比べると約半分くらい安いコストで運営できているという³⁹。もっとも、韓国の民営刑務所は宗教団体が運営する非営利刑務所であるため、利益を生み出す必要はないが、運営費の10%は寄付により充当することになっている。しかし、資金運用が大変な状況であり、刑務所の運営に支障を来していると聞く。医療に関しては契約において重症患者の移送禁止条項があるため、心臓病や肺炎、高血圧といったように治療に費用がかかると認められる者や慢性疾患を患っている者などは移送しないとされているので、コスト削減に繋がっている。

³⁸ 以下、コストに関しては、국회입법조사처 前掲注6) 32-34 면.

³⁹ 국회입법조사처 前掲注6) 39-40 면.

第2章 民営刑務所の収容対象

【表4】 P F I 刑務所の収容率⁴⁰

| | 美祿センター (定員 1300 名) | | 島根あさひセンター (定員 2000 名) | | 喜連川センター (定員 2000 名) | | 播磨センター (定員 1000 名) | |
|------|-----------------------|------------|--------------------------|------------|------------------------|------------|-----------------------|------------|
| | 1 日平均人員 (女) | 収容率 (%) | 1 日平均人員 | 収容率 (%) | 1 日平均人員 | 収容率 (%) | 1 日平均人員 | 収容率 (%) |
| 2007 | 181 (96) | - | - | - | 62 | - | 52 | - |
| 2008 | 648 (333) | 64.8 | 28 | - | 1,337 | 66.8 | 782 | 78.2 |
| 2009 | 810 (423) | 81.0 | 680 | - | 1,504 | 75.2 | 846 | 84.6 |
| 2010 | 732 (401) | 73.2 | 1,484 | 74.2 | 1,439 | 71.9 | 703 | 70.3 |
| 2011 | 746 (421) | 57.3 | 1,635 | 81.7 | 1,712 | 85.6 | 900 | 90.0 |
| 2012 | 853 (513) | 65.6 | 1,464 | 73.2 | 1,602 | 80.1 | 830 | 83.0 |
| 2013 | 848 (485) | 65.2 | 1,515 | 75.7 | 1,522 | 76.1 | 796 | 79.6 |
| 2014 | 757 (401) | 58.2 | 1,512 | 75.6 | 1,506 | 75.3 | 785 | 78.5 |
| 2015 | 730 (362) | 56.1 | 1,379 | 68.9 | 1,465 | 73.2 | 795 | 79.5 |

⁴⁰ 政府統計の総合窓口 (e-Stat) の矯正統計調査平成 19~27 年の「2 施設別 1 日平均収容人員」を元に作成。

【表5】新受刑者と初入者及び初入者の割合⁴¹

| | 新受刑者（女） | 初入者（女） | 初入者の割合（％） |
|------|----------------|----------------|-----------|
| 2007 | 30,450 (2,178) | 14,863 (1,484) | 約48.8 |
| 2008 | 28,963 (2,195) | 13,347 (1,417) | 約46.1 |
| 2009 | 28,293 (2,170) | 12,775 (1,342) | 約45.2 |
| 2010 | 27,079 (2,206) | 11,874 (1,349) | 約43.8 |
| 2011 | 25,499 (2,226) | 10,865 (1,312) | 約42.6 |
| 2012 | 24,780 (2,225) | 10,275 (1,295) | 約41.5 |
| 2013 | 22,755 (2,122) | 9,348 (1,198) | 約41.0 |
| 2014 | 21,866 (2,122) | 8,892 (1,126) | 約40.6 |
| 2015 | 21,539 (2,124) | 8,736 (1,138) | 約40.5 |

⁴¹ 政府統計の総合窓口（e-Stat）の矯正統計調査「25 新受刑者の罪名・刑期別 入所度数及び・非累犯」を元に作成。

第3節 対象者拡大の試み

- 1 対象者の拡大
- 2 再入者・準初犯の収容
- 3 特定受刑者専門施設への変更

1 対象者の拡大

(1) 契約変更

美祿センターにおいては当初1,000人とされていた収容人員が2010年8月11日には1,300人と変更され、さらに2,000人にまで増員しようとする動きがある⁴²。契約上は「国は収容対象及び収容人員を変更する場合には、事業者と協議する」とし、変更する場合、国は事業者において発生した増加費用を負担するとされている⁴³。この規定からみると収容人員と同様に収容対象も協議により変更が可能であると考えられる。

しかし、収容人員に対しては構想の段階において「将来、被収容者数が増加し続けた場合には、管理機能を保持しつつ、収容棟の増設も可能となるような柔軟な配置・構造とする」と、すでに2,500人程度に増築する場合を予定しており⁴⁴、増設及び増員が事業者の想定内であったと考えられるが、対象変更については言及がなかったことから、対象を変更することは想定していなかったようにも思われる。また、美祿セン

⁴² 美祿市ホームページ参照。(http://www2.city.mine.lg.jp/www/contents/1328506065143/index.html)

⁴³ 法務省「美祿社会復帰促進センター整備・運営事業、施設の整備、維持管理及び運営に関する契約書(案)」第49条(刑務所施設の収容対象等)4及び5参照。

⁴⁴ 美祿社会復帰センターの「PFI手法による新設刑務所の整備・運営事業基本構造」4頁及び「美祿社会復帰促進センター整備・運営事業実施方針等に関する質問回答」9頁を参照。

ターの増員の要望は自治体から持ち出されており、その理由は地域活性化と経済効果であったため、自治体や企業がリスクを抱えてまで処遇が困難な受刑者を受け入れることは考えにくい。

(2) 残刑期1年未満者の収容

方法としてまず考えられるのは、残刑期が1年以上となっている基準を1年未満の受刑者にまで拡大することである。現在の規定はセンター移送の際に残刑期が1年以上とされており、これはセンターの中で十分な処遇を行うためであると考えられるが、犯罪傾向が進んでない受刑者に最後の数ヶ月であってもより社会復帰に向かった処遇プログラムを受けさせるという、刑務所の出口として利用することはできないだろうか。また、最初から刑期が1年未満の受刑者を入れることも可能と考えられる。2015年の新入受刑者21,539人のうち、刑期が6ヶ月以上1年未満の者が3,553人いるので⁴⁵、これを含めると対象者の幅は広がる。ただし、処遇を行う時間は必要となるので、刑期が6ヶ月未満は処遇時間が十分でないことから含まないとする。

(3) 長期受刑者の収容

また、現在の対象者は執行すべき刑期が8年未満（美祢センター男子の場合は6年以下）であり、かつ、センターに移送される際に残刑期が1年以上であることとなっているが、執行すべき刑期がたとえば10年と長くても、残刑期が5年以下であれば、移送ができるような変更もあり得る。このような方法は刑期が長い場合であってもPFI刑務所を受刑者が出所する最後の処遇場所として捉えることで、社会復帰に向けての充実した処遇を図ることを狙いとする。実際、女子美祢センターにおいては収容人員を500人から800人に増やす際に「執行すべき刑期が10年未満又は執行すべき刑期が10年以上であって残刑期が5年以下であり、かつ、美祢社会復帰促進センターに移送される際に残刑期が1年以上であること」とし、刑期が長くても残刑期が一定期間

⁴⁵ 政府統計の総合窓口（e-Stat）の矯正統計調査「19施設別新受刑者の刑名・刑期」を参照。

残った時点で移送が可能になるよう契約変更を行っているので、他のセンターにおいても不可能なことではない。しかし、長期刑受刑者を受け入れることは、重大犯罪者も入れることになるが、現在の運用においても罪種を限定しているわけではなく、収容基準を満たしていれば、殺人や強姦、殺人犯なども収容されていると聞くので、重大犯罪者だけを理由に処遇が困難なことはないと思われる。ただし、犯罪傾向が進んでいる場合は処遇が困難である場合が予想されるため、重大犯罪者を入れる場合は注意が必要である。

一方、対象者を増やすことだけでいいのかという疑問があるが、PFI刑務所の目的の一つが民間の発想やノウハウを生かした処遇の導入であるとすれば、このようなスーパーA指標の受刑者のみを対象とするのはもったいない話とも言われている⁴⁶。今後のPFI刑務所の在り方を全体の刑事施設における状況なども踏まえた上、PFI方式を最大にいかすためにはどのような工夫が必要かを真剣に考えなければならない。

3 再入者・準初犯の収容

(1) 再入者の収容

現在、PFI刑務所の対象者は運用上の理由等で初入者に限定している。しかし、受刑者の処遇の目的から考えると初入者に限らず、再犯者の収容も検討に値する。再犯を犯したということは現行の処遇がうまくいかなかった結果であるともいえる。また、再犯者の中には万引きなど軽微な犯罪を繰り返す者も含まれる。実際、窃盗の場合その人数もさることながら同一罪名再犯率ももっとも多く、その出口としても万引きによるものが窃盗全体の約62%と半数以上を占めている⁴⁷。処遇を受けているにも関わらず、また、同じ犯罪を行ったということは、従来の処遇がうまくいかなかったということでもあるので、その意味では従来とは異なった処遇を行ったほうが更生や社会復帰をより実現することができるのではないかとと思われる。現在、日本は再犯

⁴⁶ 太田達也「刑事施設における受刑者処遇の課題と展望—刑事収容施設法施行五年を経過して—」法律のひろば第65巻第8号(2012)62頁参照。

⁴⁷ 法務総合研究所『平成21年版犯罪白書』(2009)特集—再犯防止施策の充実—を参照。

問題に積極的に取り組んでいるが⁴⁸、その一つとして新しい処遇を取り入れるのも一つの方法ではないかと思われる。ただし、PFI刑務所を出て再犯を犯した者はPFI刑務所における処遇がうまくいかなかったということであるから、この場合の再犯者は収容対象の例外とすべきである。なお、処遇が困難とされる暴力団も例外とすべきであろう。

(2) 準初犯者の収容

準初犯⁴⁹の場合も同様といえる。準初犯は一度施設内処遇を経験している者であるため、再犯者の場合と同様のことが言える。また、5年以上犯罪を行ってないということはその間社会復帰ができていたともいえるので、再犯者といっても社会復帰の可能性が高いと思われる。韓国の場合、2犯以下の受刑者が収容対象となっているため、再犯者に対しても民営刑務所における収容が可能であり、準初犯も同様である。

さらにいえば、再入者や準初犯の中で、犯罪傾向が進んでいる受刑者や長期受刑者は収容できないだろうか。もちろん警備や保安上の問題は考慮すべきであるが、犯罪傾向が進んでいるからこそ社会復帰に向けた処遇が必要であり、長期であるからこそ処遇にじっくり時間をかけることができるのである。その点、韓国のソマン刑務所は民間が運営する初めての試みでありながら、性犯罪など処遇が難しい者も多く含まれていることは注目すべきである。

3 特定受刑者専門施設への変更

(1) 女子PFI

⁴⁸ 2012年7月20日、犯罪対策閣僚会議において、「再犯防止に向けた総合対策」が決定され、刑務所出所後2年以内に再び刑務所に入所する者等の割合を今後10年間で20%以上削減することが掲げられた。

⁴⁹ 懲役に処せられた者がその執行を終わった日又はその執行の免除を得た日から5年以内に更に罪を犯した場合において、その者有期懲役に処するときは、再犯とするが（刑法第56条）5年以降に再び罪を犯したものは準初犯となる。

近年、女子受刑者が増加し、女子刑務所において女性職員の不足が深刻な状態であることが問題となっている⁵⁰。美祢センターが女子受刑者の定員を300人増員した理由もここにある。美祢センターの他に加古川刑務所においても2012年から新たに女子専用施設を増設し、増えつつある女子受刑者の対策に当たっている。女子刑務所はA B指標を区別せず、一括して収容しており、摂食障害など治療を要する受刑者がいる一方、覚せい剤や窃盗による受刑者の比率が高いことから⁵¹、処遇においてそのニーズ考慮をする必要がある。その意味で、現在のP F I刑務所1ヶ所を女子専用刑務所とすることも一つの対策であると考えられる。女性の刑務官が圧倒的に不足している中、必要な人員を確保し、少ない人数で監視が可能となっているP F I刑務所を用いることは十分に考えられる対策である。また、女子刑務所は半解放タイプの居室が圧倒的に多いが、女性収容施設は保安上、警備上のリスクが男子施設より少ないことが前提となっているようである⁵²。その点、保安・警備の面では事業者の負担が軽減でき、地域の理解も得られやすいところである。

(2) 少年P F I

また、P F I刑務所においては職業訓練や就労支援に力をいれており、そのような処遇の面を考えると少年刑務所をP F I化することも考えられる。少年刑務所は26歳未満の受刑者と職業訓練の対象者が収容されており、年齢が若いことから社会復帰の可能性が高い。また、就職することは再犯を犯さないためにも重要であろう。美祢センターのI T教育や島根あさひセンターのC A D技術、デジタルコンテンツ編集など時代に合わせた教育が有効に働くと思われる⁵³。また、職業訓練から出所後の採用まで

⁵⁰ 2010年末現在において、女子の収容率は97.8%であり、女子施設の刑事施設の職員一人当たりの被収容者負担率は美祢センターを除いて4.86と、全体の3.88より高水準にある。法務総合研究所『平成23年版犯罪白書』(2011)58頁参照。なお、職員の不足に関しては、2003年から女子施設警備業務において民間委託を始めている。行刑改革会議第三分科会資料「行刑施設における民間委託等の推移について」10頁参照。

⁵¹ 女子受刑者の収容動向を紹介しているものとして、青野友美「女性受刑者の刑事収容施設法～受刑者処遇法施行から一年を迎えて」罪と罰第44巻3号(2007)20-23頁、小島まな美、佐々木彩子、橋本美奈子「女子受刑者の処遇に関する研究について～主に教育・分類の観点から～」刑政123巻5号(2012)71-72頁がある。

⁵² 青野友美 前掲注51)18頁参照。

⁵³ 矢島洋一「PFI矯正施設における再犯防止の取組について」犯罪と非行No.172(2012)78-93頁、光岡浩昌「島根あさひ社会復帰促進センターにおける再犯防止の取組の現状と課題」犯罪と非行No.172(2012)

の一貫した「再犯防止プログラム」など、民間企業と連携した就労支援は少年にも有効に働くだらう⁵⁴。

ソマン刑務所の場合、現在は男子受刑者のみを収容しているが、受刑者の人権保障と教化による社会復帰促進に目標をおいていることから、国営刑務所が疎かにしていた特殊な処遇が必要な集団を管理することができるように漸進的な改善を図る必要性があることを政策課題としており⁵⁵、現在、アガペ財団は少年院や少年刑務所の民営化による少年犯罪の根絶を今後のビジョンとしている⁵⁶。

98-101 頁を参照。

⁵⁴ 民間企業と連携した受刑者の就労支援策については、吉野智「PFI 刑務所における新しい矯正処遇について」犯罪と非行 No. 155 (2008) 104 頁以下参照。なお、少年施設の民間委託に関しては「少年矯正を考える有識者会議」において経費やマンパワーの面で議論されているが、ここではあくまでも少年の処遇を中心とする PFI 施設を提案する。西田博「矯正施設における民間委託の今後」刑政 122 巻 6 号 (2011) 82 頁参照。

⁵⁵ 국회입법조사 前掲注 6) 37-38 면.

⁵⁶ 노컷뉴스「재복역률 3.36%. 이제 ‘기독교 청년 교도소’ 설립 박차」2015 年 12 월 8 일자 (<http://www.nocutnews.co.kr/news/4515443>)

第4節 小括

P F I 刑務所の被収容者の範囲から発生する問題を中心に、今後の刑事施設の民営化の在り方について検討を行った。P F I 刑務所における被収容者の範囲は基準が厳しいことから充足率やコストの算定などに一定の限界を与えることが確認できた。

また、韓国はアメリカテキサス州の民営刑務所においても日本と比較して対象範囲は広いというものの、対象者に制限を設けていることが確認できた。刑の執行により受刑者に対する最終責務が国側にある以上、民間委託とはいえ、社会の安全を含めたすべてのリスクを民間に負わせることは無理があると思われる。しかし、日本の場合、韓国とアメリカのような完全民営刑務所ではなく、一定数の国職員と協働する刑務所であることから考えると、もう少し対象を拡大してもよいのではなかろうか。

もっとも、処遇しやすい者には社会復帰に向けた充実な処遇が行われる一方で、処遇が困難な受刑者は後回しにされるという処遇のジレンマは刑務所が持つ本来の目的から考えると重大な問題である。その意味で、現在の対象基準には疑問があり、処遇が困難な者を入れることは困難だとしても、犯罪傾向が進んでいない再犯者・準初犯者などを入れるなど、もう少し柔軟性を持たせてもよいのではないかと思われる。P F I 刑務所は受刑者の処遇と刑事施設の透明性や地域の活性化といった付随的な目的が同時達成できる意味で一石二鳥の効果が期待できるので、今後の方向性に期待したい。

第1節 P F I 刑務所における民間のノウハウの活用

- 1 企業の参加
- 2 地域の努力
- 3 処遇に対する評価
- 4 評価における制約
- 5 処遇効果の向上への期待

1 企業の参加

刑務所の民営化は受刑者の処遇においても大きな変化をもたらした。P F I 刑務所において民間企業は受刑者の処遇と関係のある教育、作業、職業訓練のような刑事施設の根幹を成す重要な業務を任せられたのである。受刑者の処遇に民間が関わることの意義は、社会の目が入るといふ刑務所運営の透明性はもちろん、一般社会が受刑者の処遇に関心を持つ契機となり、再犯率の高さなど、従来の処遇に対する限界の突破口を見つける可能性を示唆している点において大きな意義がある。

しかし、民間のノウハウが期待されるといっても、従来から受刑者の処遇に従事していた刑務官等の国職員より、受刑者処遇のノウハウがあるとは言えない。その点から受刑者の処遇において期待される民間のノウハウというのは斬新なアイデアと人件費を考慮した処遇に当たる人員の確保等が考えられる。国としては依然として高い再犯率などから受刑者に対する処遇効果を高めるための何らかの工夫や変化を求めているところ、民営化という手段を選択し、処遇効果の改善を期待することになった。

P F I 刑務所の運営に関わる特別目的会社（S P C）は改善指導プログラムなど教育内容の開発に関わり、また、受刑者の社会復帰を考慮した作業の調達、職業訓練内容を提案するなど、受刑者の処遇に関わっている（【表6】参照）。美祿センターでは

セコム（作業）、新日鉄エンジニアリング（作業、職業訓練）、小学館集英社プロダクション（教育、分類）の企業が処遇等を担当、島根あさひセンターではSSJ（作業、職業訓練）、SSJ及びPHP研究所（教育、分類）など、今まで受刑者の処遇とは程遠かった企業がPFI刑務所で初めて、受刑者の処遇に係ることとなった。

実際、開発されたプログラムを見ると、認知行動療法プログラム¹や心のトレーニングなどのワークシート形式の改善指導プログラム、特化ユニットにおいて高齢者の認知症防止のための脳トレーニングなど、国なら考えに及ばなかったであろう様々な処遇プログラムが企業において提案され、実施されている²。また、企業は他の企業と協力するなど子ども服の再利用、手話、点字、放置自転車を修繕して開発途上国に寄贈する活動なども社会貢献活動として行っているなど³、多様な処遇プログラムが企業の参加によって提供されている。

また、プログラム以外にも例えば、ユニットミーティングとあって、「治療共同体」の理念の下、ユニットを一つの「社会」とみなし、社会の中で生きる個人として責任を果たすための考え方や行動の仕方を互いに学び合い、全人格的成長を目指すという再犯防止の取組として受刑者の再社会化支援も民間職員の指導の下、行われている⁴。

2 地域の努力

PFI刑務所では、「地域との共生」を主要な課題に掲げ、地域企業はPFI刑務所へ食材供給や、生活物質を提供することはもちろん、教育など受刑者の処遇にも積極的に関わっている。PFI刑務所において受刑者の処遇には企業の他に、地域の協力も得られることから、地域性のある作業や住民と連携した処遇の提供など、刑務所が

¹ 根本光陸「被收容者の問題性とニーズに即応させた認知行動療法モデルに基づく集団プログラムの実践—PFI刑務所での取り組みを通じて—」認知療法研究第6巻2号（2013）85頁以下、特集：司法領域における認知行動療法の試みを参照。

² 藤岡淳子「刑務所の民主化と再犯率低下をめざして」『PFI刑務所の新しい試み—島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題—』島根県立大学PFI研究会編（2009）168頁以降、堀内美奈子「PFI刑務所の矯正プログラム」『PFI刑務所の新しい試み—島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題—』島根県立大学PFI研究会編（2009）133頁以降参照。

³ 花村博文「美祢社会復帰促進センターにおける矯正処遇について」罪と罰48巻2号（2011）26頁以降、名執雅子「官民協働による再犯防止策—PFI刑務所から始まる新しい取組への期待—」罪と罰48巻2号（2011）19頁以降参照。

⁴ 志摩英智「島根あさひ社会復帰促進センターにおける訓練生の再社会化支援」共生と修復第3号（2013）47頁以下参照。

迷惑施設のイメージを持っていることから考えると、たとえ、過疎地であったことを勘案しても、PFI刑務所の誘致や運営において地域住民の努力が大きく、この点、PFI刑務所の持つ意義の一つはこの地域の協力にある⁵。

企業と同様、地域の自治体等において作業、職業訓練、そして処遇プログラムに関して地域性の高いものや斬新なアイデアによる内容を提案し、実際の運営に用いられている。一つの例として、島根あさひセンターでは盲導犬パピープログラムがある。このプログラムは生後2か月から1才まで子犬を育児、子育てをする内容であるが、子犬は週末には地域住民に預けられ、受刑者の犬を預けられた住民は育児内容を記入するパピー手帳を通じて交流し、ともに育てる。住民の理解及び協力が欠かせない同プログラムは視覚障害者を助ける社会貢献活動にもつながる意義を持っていると同時に、住民との交流を通じて社会との交流を行うという面でも有効な手段として用いられる⁶。その他にも、文通プログラムや竹箸作業、石州和紙制作科といった職業訓練など、住民の協力の下、多様な作業内容やプログラムなど、PFI刑務所においては地域の協力により社会と連結した多様な処遇内容を整えることができた⁷。

さらに、一般施設ではなかなか実施できない構外作業、構外奉仕作業において、PFI刑務所では刑務所の外で作業を行う体制が整っているが、これには住民の理解があってこそ可能なものであったといえる⁸。

⁵ 島根県西部県民センター総合調整監の水原淳氏は「地域との共生」を基本方針とする島根あさひセンターの刑務作業あるいは職業訓練においても、地域の伝統、文化や豊かな自然を生かした農林水産業との連携など、さまざまなプログラムが用意されており、受刑者の社会復帰が促進されることと期待している。「矯正プログラムと地域連携」『PFI刑務所の新しい試み—島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題—』島根県立大学PFI研究会編（2009）142頁。

⁶ 吉川明「盲導犬パピープログラムに期待される教育効果」『PFI刑務所の新しい試み—島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題—』島根県立大学PFI研究会編（2009）157頁以降、大塚敦子「盲導犬パピー育成プログラム」刑政122巻12号（2011）26頁以降参照。

⁷ 文通プログラムについては、手塚文哉「島根あさひ社会復帰促進センターにおける再犯ゼロに向けた取組みとこれからの展望」島根あさひ社会復帰促進センター開所5周年記念フォーラム報告書（2014）10—11頁、花本博文「PFI刑務所と旭自治区との共生」『PFI刑務所の新しい試み—島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題—』島根県立大学PFI研究会編（2009）233頁以降、竹箸製作については、小竹伸夫「美祿社会復帰促進センターについて⑦——刑務所と地域との共生に向けて」特集・新しい刑務所運営ジュリストNo.1333（2007）69頁及び西村亘「誘致自治体の取組」法律のひろばVol.62/No.7（2009）32頁、和紙制作については、久保田彰「和紙作りの喜びを生きざまにつなげたい」『PFI刑務所の新しい試み—島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題—』島根県立大学PFI研究会編（2009）84頁以降参照。

⁸ 濱田健司「社会復帰のための農業への取組～島根あさひ社会復帰促進センター～」共済総研レポート（2014）42頁以降参照。

3 処遇に対する評価

(1) 処遇効果の検証

企業や地域が処遇に関わることになり、P F I 刑務所は既存の刑務所にはない斬新なアイデアによる様々は処遇が実際されている。しかし、いくら民間のアイデアが活用されたところで処遇効果が得られなければ、処遇による人材の再生という刑務所の目的が達成できなくなってしまう。P F I 刑務所においても処遇部分において、民間のノウハウ等だけで評価することは、民営化の部分だけの評価に留まり、刑務所の目的を看過してしまうことになる。刑務所である以上、処遇業務に対する評価においては処遇効果の評価尺度として用いられる再犯率等を確認する必要がある。

現在、再入率の低さから処遇効果が表れている処遇としては、島根あさひセンターで行われている文通プログラムがある。同プログラムは地域の住民の方々と受刑者がペンネームで手紙のやりとりを行うプログラムであり、1ヶ月に1回の往復書簡を4ヶ月間実施する。自分の考え・思いを伝え合う、社会・他者とのつながりを実感できるということである。平成25年3月末現在出所者2,236人再入者238人を対象にした調査において文通プログラムを受講した37名者の内、1名のみが再び刑務所に入ったことで再入率2.7%と、他のプログラムに比べて断トツに再入が少ない状況であると評価される⁹（【表7】参照）。

ただし、余暇活動の一環として実施しており、希望者を募集して実施している面から、もともと再犯の可能性がもっとも少ない対象者に限定されている可能性が高く、評価において考慮すべき一定の限界がある。

(2) 多様な処遇の提供

反面、再入率等の数値が出されなくても、実施それ自体が大きい意味を持ち、評価に値する内容もみられる。島根あさひセンターにおいて、浜田市が所有する農業団地を借り受けてのお茶の栽培、桑茶栽培、野菜ハウス栽培のほか、地元梨園での梨栽培、

⁹ 以下、手塚文哉 前掲注7) 10-11頁。

水田での米栽培があり、地元営農者の協力を得て、約30人の受刑者が作業している¹⁰。このような、地域の特性を踏まえた構外作業のような処遇は、その地域にしかできない面で限界はあるが、保安等の問題で構外作業がなかなか実施されない既存刑務所の状況から考えると受刑者を刑務所の外に出し処遇することの意義は大きい。

また、美祢センター以外の施設で設けられている特化ユニットで行われる処遇も評価すべきである。島根あさひセンターの特化ユニットの対象者は集団生活が可能なの内、人口透析が必要な者30人、高齢又は身体障害を有する者で養護的処遇を要する者100人（要介護1程度等）、精神疾患、知的障害を有する者で、社会適応のための訓練を要する者90人（精神障害3級程度等）を一般ユニットと分離して処遇している。島根あさひセンターでは、この特化ユニットにおいて、知的・精神障害者に対しては集団精神用法（コラージュ、怒りのマネージメント等）、SST、作業療法を、身体障害者に対しては理学療法が行われている¹¹。特化ユニットにおける処遇は、今までは一般刑務所において十分な処遇が実施できなかった受刑者に対し、積極的な処遇を行っている点は評価すべきであろう。

さらに、民間企業では、法務省保護局の自立準備ホーム制度及び厚生労働省の日本再生人材育成事業を活用し、社会内での就労と教育の機会を確保する「全就労型中間施設を活用した就労支援」を企画するなど¹²、施設内だけではなく受刑者の社会への復帰にまで関心を向け始めている状況は受刑者の社会復帰や犯罪者に対する社会の意識変化の契機となっている。

4 評価における制約

(1) 対象者の限定による限界

PFI刑務所においては既存の刑務所より多様なプログラムが用意され、受刑者の処遇効果にも大きな期待がもたらされている。PFI刑務所の評価は既存施設の民営化にも重要であり、処遇においてもその効果によっては全国に拡大される余地がある

¹⁰ 手塚文哉 前掲注7) 15頁。

¹¹ 手塚文哉 前掲注7) 16-17頁参照。

¹² 手塚文哉 前掲注7) 21頁以下参照。

ため、P F I 刑務所の処遇効果の検証は重要な評価項目である。しかし、P F I 刑務所ではかなり限定された受刑者だけが収容されており、処遇効果の検証に際し注意すべきである¹³。効果の一定部分には元々質が良い受刑者が処遇を受けたということを忘れてはならない。

(2) 再犯率に対する評価

それでは、対象者が限定されていることを念頭において、処遇効果は十分得られているのか。島根あさひセンターの開所5周年記念フォーラムにおいて報告された数値をみると、2012年12月末現在、4年間の再入率は7.7%であり、全国刑事施設の4年間のA指標の再入率は11.36%と比較するとやや低い数値となっている¹⁴。また、2014年まで4つあるP F I 刑務所全体では10%台であり、4年間の再犯率よりは高いが、A指標全体よりは低い数値となっている¹⁵。

しかし、スーパーAともいわれる、かなり限定されたP F I 刑務所であることから考えると、これらの数値はやや高いという印象を受ける¹⁶。P F I 刑務所の対象者は2010年現在、執行率82.2%、仮釈放率は97.8%と一般施設より圧倒的によく¹⁷、もっと高い効果が期待されて当然であろう。政府の犯罪対策閣僚会議は「犯罪防止に向けた総合対策」を策定し、出所後2年年以内に再び刑務所に入所する者等の割合を今後10年間で20%以上減少させることを目標としているが、このままでは目標達成が難しいという疑問も出されている¹⁸。

このように期待より低い処遇結果は、基本的生活ができないものが多く、全体的なライフスキルがないこと等が要因として考えられる¹⁹。仕事があっても生活ができない

¹³ 処遇のジレンマをもたらす。対象者による処遇への限界については第2章を参照。

¹⁴ 手塚文哉 前掲注7) 18頁。

¹⁵ 2014年4月2日に実施した矯正局の調査結果である。再入率が高い施設では23.7%であるとする。

¹⁶ 島根あさひ社会復帰促進センター開所5周年記念フォーラムにおいて、「島根あさひセンターの出所者が、他の刑務所を出所した初入受刑者に比べて、統計的に有意に低い再犯率を達成している証拠はない」ことが指摘されている。藤岡淳子「基調報告 処遇効果検証について」【第五部 フォーラムⅡ「各種プログラムの効果検証と今後の課題」】島根あさひ社会復帰促進センター開所5周年記念フォーラム報告書(2014) 91頁以降。

¹⁷ 2010年7月28日島根あさひ社会復帰促進センターの施設見学の際、質問応答で得られた結果である。

¹⁸ 手塚文哉 前掲注7) 19頁。

¹⁹ 再入者の特徴として、金銭ほしさに犯行を行った者が多い、自主性や自律性が身につけていないことなどが再入者の面接調査で明らかとなっている。手塚文哉 前掲注7) 20頁以降参照。

ようであり、スーパーA だけで集めても社会復帰まではなかなか繋がりにくいことが明らかとなりつつある。

一方、知的障害者等の再入率は18.7%になっており、刑事施設に収容されている知的障害者等のうち7割が累犯者と言われていることから一定の効果があると指摘している²⁰。

(3) アイデアの限界

PFI刑務所では企業や地域との関心や協力の上、多様なプログラムが提供されることとなったが、他方、企業等による民間のノウハウの限界も現れている。職業訓練として用意した給食などにおいて、適切な対象者が確保できないことを理由から今後は職業訓練として行わないことになった²¹。アイデアそのものは評価できるものの、実際活用できなかったという現実アイデアの一定の限界を示している。修正や変更が要求される場所である。

また、地域においては、地域の復興を念頭においた処遇内容を多く実施しているものの「共生」や「共創」という言葉の通り将来的には過疎地である当地域に社会復帰し住民となることを願っていたが²²、地域に定着する例はほとんどないという。

5 処遇効果の向上への期待

(1) 処遇業務の拡大の在り方

処遇効果の向上に向けた処遇内容の拡大の在り方としては、PFI刑務所で実施する場合は処遇効果をさらに高めるために、収容対象を拡大する方法がある。また、処

²⁰ 手塚文哉 前掲注7) 23頁。

²¹ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会「刑事施設の運営業務に係る民間競争入札事業の今後における拡大措置の方向性について」平成25年4月(2013)9頁参照。

²² 久保田彰「和紙手作りの喜びを生きざまにつなげたい」『PFI刑務所の新しい試み—島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題—』島根県立大学PFI研究会編(2009)87頁参照。

遇内容をPFI刑務所以外の既存施設に拡大する、実施場所の拡大が考えられる。一般施設において部分的民営化を行うことも処遇効果の拡大が期待でき、処遇の専門性が高い場合は、新しい施設を考案することもできよう。

ただ、拡大に関しては、継続して民間委託の方式を維持することについての検討が必要となる。PFI刑務所において再犯率低下など処遇効果が検証できた場合、その効果は民営化によるものか、それとも民間のアイデアによるものかにより、拡大の方向性は異なる。民営化そのものによる場合は、民営化を継続することが拡大の前提となるが、民間のアイデアによる場合は、拡大に際し、そのアイデアを国が所有する方法も考えられる。

また、スーパーAを収容するPFI刑務所の特徴からは処遇効果の評価に限界があるため、民営化によるところが大きい場合の拡大は慎重な検討を要し、アイデアによる場合は保安上の問題がある場合は国の業務として行い、民営化の業務から外すことも考えられる。

(2) 既存施設への拡大

現在、既存の刑務所においても民間委託が広がっているところであり、処遇部分においても黒羽、笠松、静岡刑務所において企業への民間委託が実施されているところである²³。この場合は、実施場所の拡大による対象者の拡大である。しかし、黒羽等で行われる処遇の民間委託についてはワークシート形式の処遇が中心となっており、企業に関わるものが主となり、自治体等で考案されたプログラムについては拡大が検討されてない。さらに、その後に行われた既存施設への2次委託においては処遇業務自体が委託対象から外れることとなり、処遇業務の拡大は停滞している状況である。

しかし、修正を加えれば他の地域の刑務所においても行える内容がある。たとえば、処遇効果があるとされる文通プログラムは住民の参加によって実施されているが、刑務所所在地の住民でなくてもボランティアによって実施可能と考える。

PFI刑務所において処遇効果がみられるプログラムの拡大において、その方法が必ず民営化でなければならない理由はない。たとえ、企業が考案したものでなくても、

²³ 部分的委託については第7章を参照。

また、民営化という方式に拘らず、有効なプログラムは拡大する努力が国側に求められる。

(3) 対象者の拡大

対象の拡大の試みについては第2章第3節で述べたとおり、残刑期1年未満者の収容、長期受刑者の収容、再入者・準初犯の収容、さらに、女子や少年の特定受刑者専用施設に変更することを提案する。これらの提案は収容対象の拡大によりPFI刑務所の低い充足率を改善するものであるが、充足率を満たすことはPFI刑務所の充実した処遇をより多くの者に提供できる結果にもつながるため、処遇効果を高められる一つの方法とも考えられる。

また、長期受刑者やB指標受刑者に対象を広げる方法は、PFI刑務所の対象者を変更することもできるが、また、既存のL、B指標の施設に処遇業務の委託を実施することもできる。PFI刑務所での処遇効果がB指標受刑者にも得られるのかについては予測が難しいところではあるが、処遇のジレンマの面から考えるとやはりB指標についても検討が必要である。保安上の理由で民営化が困難な場合は民間のアイデアやノウハウだけを提供してもらうような委託の形も考えられるのではないだろうか。ただ、既存施設への委託拡大の場合、必ずしも民営化という方法をとる必要のないことも指摘しておこう。

また、処遇効果を向上させる意味の大きい対象者の拡大としては、知的障がい者や高齢受刑者に対する処遇の拡大が考えられる。PFI刑務所においては特化ユニットを作り、知的障がい者や高齢者に対しても多様な処遇が行われている。知的障がい者や高齢者の処遇においては人口の増加により、マンパワーなどの人的な問題を始め、施設の構造や医療器材などの費用の問題、また、福祉的な面を考慮しなければならず、従来から問題視されているところであった²⁴。このような状況の中でPFI刑務所にお

²⁴ 中瀬光徳、谷澤正次「高齢受刑者の現状と処遇」(JCCD シンポジウム「高齢犯罪者の現状と課題」特集号) JCCD (114) (2015) 1-22 頁、神田勇喜「矯正施設からの出所する高齢・知的障がい者の地域支援 (知的障がい者を有する犯罪者の処遇について)」罪と罰 49 卷 4 号 (2012) 28-36 頁、阿部政孝、小野義浩、新妻宏文[他]「シンポジウム 高齢受刑者の医療と処遇をめぐって」(第 53 回日本矯正医学会総会の記録) 矯正医学 55 (2-4) (2007) 61-96 頁、高村賀永子「高齢受刑者保護における福祉等関係機関の援助をめぐって」(特集 高齢者の犯罪と処遇) 犯罪と非行 No. 150 (2006) 36-54 頁等を参照。

いて提供される多様な処遇は施設内処遇の在り方として十分意味のある試みである。

受刑者に福祉・医療サービスを提供するに際し、民間のノウハウや経済的効率性など民営化の利点が活用されるところがあり、また、保安面でも民間委託が可能な範囲の対象者である。具体的な方法としては、P F I 刑務所一所を知的障がい者・高齢者の専門施設とする方法、既存施設において処遇だけの委託する方法、そして、福祉・医療サービスを専門とする施設の新設が考えられよう。

さらに、女子受刑者の場合、薬物事犯が多数を占め、摂食障害が多くみられるという特徴があり、その点で知的障がい者・高齢者と同様、特徴に合わせた処遇が求められるところである。また、依然として女子刑務所の収容率が高いことを考えると専用施設を新設することも考えられるが、美祢センターの女子の収容率が低いため、女子に収容要件を緩和し、処遇を行うことが望ましく、母数を増やすことで、処遇効果の向上もさらに期待できよう。なお、社会のニーズに合わせた職業訓練等の処遇は特に、少年にとって有効と考える。

(4) 処遇内容の拡大

日本全体の処遇効果を高めるには母数が大きい犯罪者に対する処遇可能性の模索に民間のノウハウを活用することが考えられる。高齢者の累犯窃盗などが社会問題となっているが、国に適切な処遇方法が考えられない場合、民間の力を借りることも一つの方策である。

また、薬物事犯に対する意識も変わりつつあり、刑罰よりは治療が必要であるというところで、P F I 刑務所はもちろん、既存施設においても民間団体等の協力の下、薬物事犯者を対象とした処遇が実施されている。しかし、薬物中毒の場合は治療も処遇と併合する必要がある、その意味において処遇だけでは十分でないといえる。その点、薬物治療を専門とした新しい施設を作り、一元化した処遇を行うことは有意であると思われる。薬物の依存に関しては、現在P F I 刑務所において書き込み式のワークブックを用いた自習プログラムと、センターの職員がファシリテーターとなって行うグループ療法を行う教育プログラムがある。特別改善指導の薬物依存離脱指導プログラムとしておこなっているが、処遇効果に関する研究が行われ、処遇効果の有効性が推

測されるなど²⁵、処遇の充実化を図る上でPFI刑務所が活用されており、他施設等への拡大の余地がある。

²⁵ 松本俊彦、今村扶美、小林桜児、和田清、尾崎士郎、竹内良雄、長谷川雅彦、今村洋子、谷家優子、安達泰盛「PFI（Private Finance Initiative）刑務所における薬物依存離脱指導の効果に関する研究：自習ワークブックとグループワークによる介入：第1報」日本アルコール・薬物医学会雑誌46（2）（2011）279頁以下、小林桜児、松本俊彦、今村扶美、和田清、尾崎士郎、竹内良雄、長谷川雅彦、今村洋子、谷家優子、安達泰盛「PFI（Private Finance Initiative）刑務所における薬物依存離脱指導の効果に関する研究：自習ワークブックとグループワークによる介入：第2報：重症度別による効果の分析」日本アルコール・薬物医学会雑誌46（3）（2011）368以下参照。

【表6】PFI刑務所の受刑者の処遇に係る企業及びその内容²⁶

| | 美祿センター ²⁷ | 島根あさひセンター ²⁸ | 喜連川センター ²⁹ (黒羽刑務所) | 播磨センター ³⁰ (加古川刑務所) |
|--------------------------------------|---|--|--|---|
| 企業 | セコム（作業） 新日鉄エンジニアリング（作業、職業訓練） 小学館集英社プロダクション（教育、分類） | SSJ（作業、職業訓練） SSJ, PHP研究所（教育、分類） | 三井物産（作業、職業訓練） 小学館集英社プロダクション （教育、分類） | 大林ファシリティーズ （作業、職業訓練、教育、分類） PHP研究所（教育） |
| 刑務 作業 ・ 職業 訓練 | 施設内のビニールハウスでの農園芸 パソコンによるデータ入力 竹箸製作 犯罪防止プログラム、医療事務科、点字科、 ホームヘルパー2級科、ITスキル科、手話 基礎科、ボランティア啓発科、販売士検定 科、メディカルラーク2級、販売士3級、 プログラムシステム設計科、パソコン訓練 | bara水耕栽培、木製漁箱の製造・補修 石見焼等の地場の伝統工芸や園芸など 郊外作業→茶葉の栽培、ハウス野菜の 栽培、桑等有機農業の实践、米作り等 パンの製造、園芸・工芸系科目、 医療・介護系科目 （介護福祉士資格、医療ITインスト ラクター）、福祉系（点訳、音訳）、理 容科目、建設科目 | 木工、金属、洗濯・クリーニング プラスチック部品の組み立て、 食品加工等 炊場、洗濯、内掃等の自営作業 調理師科、クリーニング科、ホームヘル パー科、パソコンを使った印刷技術、ホ ームページ政策技術の所得させるDTP 科など9種目 | PC技能訓練、ビジネス基礎訓練、介護科、点 訳科、社会福祉基礎講座科、皮革工芸技能習 得科、洗濯科、農業科、園芸科、クレイアニ メーション科 |

²⁶ 職業訓練、改善指導の実施期間や内容等については、刑事施設の運營業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注21)別紙2「職業訓練一覧（平成24年度）及び別紙3「改善指導一覧」（平成24年度）」など参考。

²⁷ 吉野智「PFI刑務所における新しい矯正処遇について」犯罪と非行No.155（2008）100頁以降、花村博文 前掲注3）22頁以降、矢島洋一「美祿社会復帰促進センターで「日本初の再犯防止プログラム」を实践して」刑政122巻11号（2011）70頁以降などを参照。

²⁸ 黒長義広「受刑者の特性に応じた多様な矯正処遇」法律のひろばVol.62/No.7（2009）34頁以降、森田裕一郎「PFI刑務所「島根あさひ社会復帰促進センター」における新たな取組」罪と罰第46巻2号（182）（2009）74頁以降など参照。

²⁹ 喜連川センターにおける作業や改善指導等については、大竹和之「喜連川社会復帰促進センターの現状と今後の課題—地域社会との共生の重要性—」犯罪と非行No.166（2010）118頁以降などを参照。

³⁰ 木村昭彦「播磨社会復帰促進センターの概況——運営に特化したPFI施設——」矯正講座31号（2011）59頁以降、神尾光一「播磨社会復帰促進センターの取組の現状と課題」犯罪と非行No.167（2011）167頁以下、小崎士郎「播磨社会復帰促進センターにおける薬物依存離脱指導の効果に関する研究」刑政123巻7号（2012）114頁以降など参照。

第3章 民営刑務所における処遇機能

| | | | | |
|-------------------------|---|--|---|--|
| <p>一般 改善</p> | <p>反犯罪性思考プログラム、キャリア・ガイダンス、フィジカルエクササイズ、絆プログラム、生活向上スキルプログラム、アグリプログラム等</p> | <p>ユニットミーティング、ペアレンティングプログラム、ホースプログラム、盲導犬バビリープログラム等</p> | <p>被害者感情理解指導、行動適正化指導、自己啓発指導、自己改善目標達成指導、社会復帰支援指導、自習学習、実社会適応プログラム、行動適正化プログラム等</p> | <p>基礎講座、性的問題指導、社会適応力向上のための指導、パートナーシップ指導、飲酒問題指導、ギャンブル問題指導、再犯防止のための内省指導、父親教育等</p> |
| <p>特別 改善</p> | <p>アディクションコントロールプログラム (R1)、ハートプログラム (R4)、キープログラム (R5)</p> | <p>薬物依存離脱指導、被害者の視点を取り入れた教育、交通安全指導、就労指導支援</p> | <p>薬物依存離脱指導、被害者の視点を取り入れた教育、交通安全指導、就労支援指導</p> | <p>薬物依存離脱指導、被害者の視点を取り入れた教育、交通安全指導、就労支援指導</p> |
| <p>特化 ユニ ット</p> | <p>設けてない。</p> | <p>内省プログラム、暴力プログラム、飲酒プログラム 薬物依存離脱指導、被害者の視点を取り入れた教育、交通安全指導等</p> | <p>身体運動活動プログラム、身体障害者プログラム (リハビリスポーツプログラム)、フラワーセラピープログラム、脳トレーニングプログラム、知的・精神障害者プログラム等</p> | <p>クラウニング講座、アニマルセラピー講座、SST (日常会話技能・問題解決技能)、CBT講座 (思考スキルトレーニング)、包括的作業療法 (健康管理・運動機能向上プログラム)等</p> |

【表7】 島根あさひセンターにおける改善指導の再入状況³¹

| 改善指導プログラム | 修了者 | 再入者 | 再入率 (%) |
|---------------|-------|-----|---------|
| 飲酒自助グループ | 38 | 13 | 34.2 |
| 飲酒プログラム | 150 | 27 | 18.0 |
| 内省プログラム | 75 | 12 | 16.0 |
| SSTプログラム | 77 | 12 | 15.6 |
| 就労支援指導 | 322 | 45 | 14.0 |
| 薬物依存離脱指導 | 408 | 45 | 11.0 |
| 交通安全指導 | 160 | 17 | 10.6 |
| 被害者理解プログラム | 2,131 | 223 | 10.5 |
| ホースプログラム | 43 | 4 | 9.3 |
| 薬物自助グループ | 35 | 3 | 8.6 |
| 性暴力プログラム | 123 | 9 | 7.3 |
| 盲導犬パピープログラム | 42 | 2 | 4.8 |
| ペアレンティングプログラム | 27 | 1 | 3.7 |
| 暴力プログラム | 92 | 3 | 3.3 |
| 回復共同体プログラム | 95 | 3 | 3.2 |
| 文通プログラム | 37 | 1 | 2.7 |

³¹ 手塚文哉 前掲注7) 22頁の平成25年3月末現在出所者2,236人再入者238人を対象にした「改善指導・職業訓練別再入状況」を編集した。

第2節 民営刑務所の宗教的処遇

- 1 導入の背景
- 2 宗教的処遇プログラムの導入
- 3 社会資源の活用
- 4 検討

1 導入の背景

韓国では2010年12月からソマン刑務所という民営刑務所が運営されている。民営刑務所の考案の段階からキリスト教の宗教団体の活動が目立っていたが、結果的にソマン刑務所の運営はアガペというキリスト教の団体に委託されている。ソマン刑務所は韓国における初めての民営刑務所であるとともに、初めてキリスト教の理念に基づく宗教的処遇プログラムを導入した刑務所である。

キリスト教の積極的な働きによって始まったという経緯をもっているソマン刑務所はブラジルのヒュマイタ刑務所をモデルとしており³²、独自の宗教処遇プログラムを用意している。ソマン刑務所のプログラムは初期のCCRプログラムと現在のIRIRプログラムがあり、IRIRはCCRを修正させたプログラムである。初期のCCRプログラムは修復的司法の考え方に基づく和解のためのキリスト教矯正プログラム

³² Prison Fellowship Brazil により運用されるブラジルのヒュマイタ刑務所は1984年からブラジルの受刑者保護及び支援協会である Association to Protect and Assist the Convicted (APAC) によって運営されている非営利宗教刑務所である。出所者の再犯が4%にとどまっていることで知られているヒュマイタ刑務所はキリスト教の教理に基づくプログラムを用い受刑者の処遇を行っている特徴をもっている。HUMAITA 刑務所を紹介しているものとしては、박석정 「민영교도소 도입에 따른 효율적 운영에 관한 고찰」 교정연구 제 40 호 (2008) 156 면이하, 박광섭 「민영교도소에 관한 고찰」 법학연구 제 12 권 제 1 호 (2001) 35 면 이하がある。

(Christian Correction for Reconciliation、以下、CCRプログラム)の略語であり、ソマン刑務所のモデルとなったブラジルアパキ (Association to Protect and Assist the Convicted , APAC) のプログラムとアメリカのIFI (InnerChange Freedom Initiative)プログラムを参考にして考案された³³。

受刑者に対する宗教的処遇は珍しいものではない。IFIプログラムを考案した矯正宣教協議会 (Prison Fellowship Ministries、PFM又はPFとも言われる。) という団体は1976年に設立され、アメリカの矯正処遇に係っており、また、1979年から始まった国際宣教協議会 は現在124ヶ国規模の組織をもっており、世界中で活動している³⁴。一方、日本は国際宣教教会には加入していないが、宗教家及び団体は宗教教誨師、宗教行事等の形で受刑者の処遇に係っているため、宗教的処遇が行われていないわけではない。ただし、プログラムという形で宗教的処遇を行うことについては多少見慣れないところがある。すでに述べたとおり韓国において宗教的処遇プログラムの導入は民営刑務所の開所と歴史を共にする。

2 宗教的処遇プログラムの導入

(1) ミネソタ州のIFIプログラム

ソマン刑務所で行われているIRIRプログラムはアメリカで行われるIFIプログラムを参考とし開発されたソマン刑務所独自のプログラムである。そして、IFIプログラムは前述した矯正宣教協議会によって開発された、連邦政府の支援を受けている公式プログラムである。ブラジルのAPACプログラムを応用したアメリカの姉妹プログラムであるIFIプログラムは1997年テキサス州のリッチモンド (Richmond) 地域にある州立刑務所においてアメリカで初めて導入された³⁵。現在、ミネソタ州、ア

³³ 韓国では、ソマン刑務所の開所の際に、テキサス州、アイオワ州、カンザス州の刑務所を訪問し、IFIプログラムを導入するため、参観を行っている。김승규, 김용진 「IFI 참관보고서-2001년 1월과 4월에 미국의 기독교 교정 프로그램을 견학한 연구팀의 보고서-」 한국기독교교도소실무추진위원 (2001)

³⁴ Prison Fellowship International (PFI) のホームページ参照。

(<http://www.pfi.org/national-ministries/national-ministries>)

³⁵ 矯正宣教協議会がアメリカの中でテキサス州政府と最初に民間協力を結ぶようになった理由は明らかではないが、当時テキサス州の州知事であったジョーシW. ブッシュの信仰心がこのプログラムを肯定的に検討するに寄与していたのではないかと推測できる。이혁승 「미국과 한국의 민간 교정복지서비스

イオワ州、ミズーリ州、アーカンソー州、カンザス州などにおいて実施されている。

① プログラムの概要

出所準備プログラムと位置付けられている I F I プログラムは出所前 18-24 ヶ月間を第 1、第 2 段階、出所後の 6-12 ヶ月間を第 3 段階として構成されている。第 1 段階では受刑者の内的変化に焦点を合わせて、精神的、道徳的基盤を再現することを目標とし、第 2 段階では受刑者の価値体系が実際の生活の領域でどのように適用されるかについてテストを行う。最後の第 3 段階では指導を受けながら、変化した生活の方式を実践する機会を得るという内容になっている。プログラムにおいては、韓国ソマン刑務所の初期プログラム C C R と同様、正直 (Integrity)、共同体の形成 (Community-building)、肯定 (Affirmation)、責任 (現状) 回復 (Responsibility and Restoration)、生産性 (Productivity) という聖書的な原則が重視される³⁶。

各段階の I F I プログラムの具体的な内容をみると (【表 8】参照)³⁷、まず、第 1 段階の 12 ヶ月間は受刑者の精神的、道徳的な土台に焦点を合わせ、聖書の教育、薬物乱用予防及び生活のスキル、作業、個人の信仰を高めるためのグループ支援、家族及び被害者との関係改善のためのグループ支援、助言者、コミュニティーによる聖書の勉強に重点をおいている。6 ヶ月目に入ると I F I 参加者は助言者 (Mentoring) と少なくとも 1 週間に 2 時間面会を行う。

第 2 段階は 6 ヶ月から 12 ヶ月間、教育、作業、グループワークを続けるが、外部通勤など地域社会との関わりを持つところに特徴がある。ここでは受刑者のリーダーシップが期待される。夜のプログラムは毎日異なる部分に焦点を当てたプログラムが支援団体によって提供される。月曜日は個人的信仰、火曜日はメンタリング、水曜日は薬物乱用、木曜日は家族と犯罪被害者、金曜日はコミュニティーによる聖書の勉強が行われ、週末は集中的な精神プログラムが提供される。

最後の第 3 段階の 6 ヶ月から 12 ヶ月間は、釈放された受刑者に住居や社会復帰を支

비교 연구-비영리 신앙기반 교정복지프로그램을 중심으로-」극동사회복지저널제 4 집 (2008) 142 면.

³⁶ 아가페홈페이지「A Prison Like No Other About IFI 유례를 찾을 수 없는 교도소 IFI 에 대한 소개」18-21 頁参照。

³⁷ Byron R. Johnson with David B. Larson, The InnerChange Freedom Initiative: A Preliminary Evaluation of a Faith-Based Prison Program, BAYLOR INSTITUTE FOR Studies of Religion (2008) at 9-10.

援するため、雇用を促し、助言者との関係を促進させ、また地域教会とのつながりを持続させる。

プログラムの対象者はミネソタ州の場合、①刑期が18ヶ月以上残っていること、②レベル3の中警備に分類され、かつ施設に移送する許可が得られること、③読み書きができること、④プログラムを実施するリノレイクス（Lino Lakes）刑務所と性格が不一致ではないこと、⑤自発的にまたプログラムに期待を持つこと、⑥再犯防止計画を完了させることが必要である。しかし、①性犯罪治療が終了していない場合、②暴力的行動を繰り返す場合、③精神疾患のある者は除外される³⁸。

② プログラムの評価

I F Iプログラムが犯罪者の処遇にどのような効果があるかについては、まず1997年に導入されたテキサス州のプログラムにおいて再犯率を調査したものが³⁹。報告書によるとプログラムを終了した受刑者は再犯率を減少させることに効果が認められたとしている。しかし、終了したものは177名中75名と半数に満たさず、終了に至らなかった者を含む全体の再犯率に対しては有益な差はなかった。また、対象者が希望者に限定され、終了者の定義においてもプログラムをすべて履修しなければならず、さらに出所後職業が得られた者とかなり厳格に限定しているところが批判されている⁴⁰。

一方、2002年I F Iプログラムが導入されたミネソタ州では2003年から2010年まで調査を行っている⁴¹。対象者は重警備施設であるリノレイクス刑務所の男子受刑者366名であり、2003年8月から2009年12月までプログラムを実施し、2010年までフォローアップ調査（フォローアップ期間は1～7年）を行っている⁴²。プログラムの内容はテキサス州と同様であるが、2004年から聖書教育の一部を増やしたこと及び、薬

³⁸ PFM, *The INNERChange Freedom Initiative Field Guide Minnesota* (2012), at 9.

³⁹ 現在テキサス州においてはCarol S. Vance Unit (Vanceという)においてI F Iプログラムを運営しており、その刑務所において調査したものである。1997年から1999年まで3年間調査したものが2003年及び2008年の報告書 (Johnson, B. R., Larson, D. B.) である。

⁴⁰ Grant Duwe & Michelle King, *Can Faith-Based Correctional Programs Work? An Outcome Evaluation of the InnerChange Freedom Initiative in Minnesota*, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, XX(X) (2012) at 23.

⁴¹ *Id.*

⁴² *Id.*, at 9.

物依存などに焦点を合わせたプログラムを導入したことがテキサス州のプログラムと異なるところである⁴³。

その結果として、まず再犯率の減少が挙げられる。【表9】から分かるように、再逮捕 (Rearrest) 42.1% (比較グループ 51.1%)、再有罪判決 (Reconviction) 25.4% (比較グループ 34.2%)、再収容 (Reincarceration) 8.7% (比較グループ 13.1%)、規則違反 (Technical Violation Revocation) 33.1% (比較グループ 36.3%) とプログラムが実施された者の再犯率が低くなっている。しかし、規則違反に対しては有意な効果が見られなかった。

反面、刑務所内でのサポートとコミュニティーにおけるメンタリングの持続は再犯防止に有効に働いている。また、このプログラムはボランティア及びプログラムを提供する団体の寄付によって運営されるため、州の財政においてコスト削減の効果があることを評価している⁴⁴。

この報告は2003年テキサス州で行った調査に比べ調査期間がより長かったこと、またより改善されたプログラムが実施されたこと、さらに再犯のリスクが高い受刑者も対象になったことを評価している⁴⁵。

(2) 初期のCCRプログラム

①プログラムの概要

CCRプログラムはIRIRプログラムの前段階のものとしてソマン刑務所の初期に行われた宗教的プログラムである。CCRプログラムは修復主義的刑事政策に立脚して推進される新しいキリスト教矯正プログラムとして、聖書の言葉を根拠に受刑者にとって自分の人生に対する重要性を気づかせ、倫理的意思決定を高揚し、聖書的価値観を実際の生活に適用・実践する方法を指導することで、犯罪で壊れた自分の人格と隣人との関係を回復することを目的としている⁴⁶。

⁴³ *Id.*, at 7-8.

⁴⁴ Minnesota Department of Corrections, *An Outcome Evaluation of the Innerchange Freedom Initiative*, (2012) at 1-3.

⁴⁵ Grant Duwe&Michelle King, *supra note 40*, at 23-24.

⁴⁶ 財団法人アガペホームページ参照。(http://www.agapeprison.org/menu1_4.asp)

ソマン刑務所における受刑者処遇は大きく5つに分けられている。それは①正直(聖書の言葉による人生)、②現状の回復(神様と家族との和解など)、③責任、④共同体の形成(グループワークなど)、⑤生産性(矯正作業、職業訓練など)を内容としている。また、これらのプログラムには助言者の役割が重要とされ、ボランティアで構成される助言者は個人相談、任務遂行同意書、受刑生活及び出所後の生活計画などにかかわる。出所後プログラムとしては地域教会がおよそ6ヶ月間、生活支援及び就職支援などの連携を行うことを予定している。(以下、【表10】参照)

①正直(誠実)―本人の同意があった場合、受刑者は聖書の勉強を通じて信仰訓練はもちろん、聖書を学ぶ基本的な信仰教育に優先的に参加することになり、礼拝や映像の視聴などの方法を用いた信仰生活を行う。(聖書の勉強、精神的な信仰教育、敬拝と賛美、QTなど)

②現状の回復―宗教行事の際に受刑者及び受刑者の家族、職員、職員の家族及びボランティアと一緒に礼拝を捧げることで家族の大切さを認識させる一方、受刑者の家族はボランティアとプログラムに参加し、家庭訪問、相談などの支援を受ける。また、お父さん学校⁴⁷という専門プログラムに協力してもらい、受刑者は家族関係の回復のための教育を受けることができる。(合同接見礼拝、受刑者の子供の管理、お父さん学校、内的治癒など)

③責任―プログラムに参加する受刑者は収入の一部を基金等の方法を用い被害者に象徴的に賠償することで、自分の過ちで発生した被害の責任を痛感し、自分の行動に対する責任意識を強化させる。また、被害者(または象徴的な被害者)を対象に定期的に手紙を作成するプログラムや仲裁プログラムが用意されているが、仲裁プログラムについては被害者に自発的な参加が求められるため、被害者の参加が得ら

⁴⁷ 社会の問題の原因を家庭の問題とみなし、正しい父の像を追求、失った父の権威を回復させ父を家に戻すことを目的とする‘お父さん学校’は教会の中で始まったものだったが、経済危機以後、広く知られることになり2004年からは一般人のためのプログラムが全国に開設されている。사단법인 두란노 아버지학교 (www.father.or.kr 参照。)

れない場合には象徴的な被害者が参加する場合もある。(被害者賠償、手紙作成、仲裁プログラムなど)

④共同体の形成—円滑な対人関係を習得するため、アンガーマネジメントやグループワークなどのプログラムを用いる。特に10名以内で構成されるグループワークは、受刑者と職員及びボランティア間のケアや激励などを内容とし、受刑者が出所後、生産的な生活を営む上で重要な役割を果たすことになる。(対人関係の形成、アンガーマネジメントなど)

⑤生産性—生産性の向上を目的とするプログラムとしては、刑務作業と連携し、IT産業など競争力のある業種を選定、出所後の就業につなげるほか、パソコン、外国語教育など多様な教科教育を実施する。(職業訓練、パソコン、外国語教育、矯正作業など)

さらに、ソマン刑務所のもっとも特徴的なプログラムとして出所後プログラムがある。出所後のプログラムとしては出所後の就職斡旋、一定期間の家族のケア及び保護プログラムなど、出所者と出所者の家族を対象にしたものがあり、施設及び地域社会内での運営を予定している。支援を受けることに同意した受刑者は出所後、およそ6ヶ月間居住地の地域教会の協力を通じ、社会に定着するための支援を受け、担当職員が出所者の社会定着を確認した時点ですべてのプログラムは終了する⁴⁸。

② プログラムの事前実施

CCRプログラムはソマン刑務所の開所に先立ち驪州刑務所^{ヨジュ}において先行実施が行われた。2005年6月7日から始まった先行実施は1回を6ヶ月とし、計5回行われた。この先行実施はソマン刑務所で行われる予定のプログラムに必要なデータを確保し、予測される失敗を最小限にするためのものであった。教育目標は‘社会復帰’ではな

⁴⁸ その他、Habermas, Issler, . Teaching for Reconciliation(1992)のFrankenaモデルも参考としている。予定されるプログラムを詳細に説明しているものとしては、김희자「기독교민영교도소의 교정교육 프로그램 개발」 기독교교육정보학회 (2002년) 293면 이하, IFIとCCRを比較したものとしては이혁승前掲注35) 148면 이하.

く‘内面の変化’にしているが、その理由は教育を受けた対象者は教育の終了後、再び既存の国営施設に戻ることにあった⁴⁹。

第4回先行実施として2008年5月から3カ月間行われた調査をみることにする⁵⁰。対象は男子受刑者30人で、年齢は40代が67%で最も多くを占めている。最終学歴は大学卒業以上が全体の50%以上を示しており、高い学歴を持っている。対象者の50%が既婚で、初犯者は22名と73.3%を占めており、罪種は殺人、強盗、強姦が各2名、性暴力が4名など凶悪事犯者も多く含まれている。

先行実施の結果、対象者は自我尊重感、心理的安定、家族関係、同僚関係において有意な変化が表れた。また、信仰が成熟するほど、受刑生活の適応に有意に働くことが明らかとなった。一方、高学歴の場合は宗教プログラムによる変化において有意な差が見られなかった。また、凶悪事犯受刑者の場合はプログラムの参加前・後のいずれの変数においても有意差は出ず、初犯の場合も有意差はなかった。さらに、この研究において対象者30人中、途中脱落者及び応答しなかった6人のデータが含まれてないこと、また参加者の88%がキリスト教であったという限界がある。

(3) 現在のIRIRプログラム

① プログラムの概要

CCRプログラムはその後、修正が加われ、現在のIRIR (Individualized Programs for Innerchange and Restoration) プログラムとなった。IRIRは5段階となっている。(【表11】参照)

1段階は入所後1週間に渡って行われる。ソマン刑務所の所長を交えた歓迎式が入

⁴⁹ 以下、テスト運営の詳細については、アガペ民営刑務所プログラムチーム長が記述した 김무엘「우리나라 민영교도소의 프로그램과 향후 운영방향-아가페 민영교도소 시범운영 프로그램을 중심으로-」 교정담론 제1호 (2007) 参照。

⁵⁰ 以下、調査に関しては、배임호「교정시설 내 종교프로그램이 재소자에 미치는 영향에 관한 연구」 교정연구제41호 (2008) 122면 이하。

所当日行われ、オリエンテーションとMP T Iによる性格検査を行う。MP T I検査の特徴は短所が出ない点であり、類型を区別するに過ぎず、受刑者に悪い先入観を持たないようにしているという。また、出所時の自分に送る手紙を作成し発表、その後タイムカプセルを作る。さらに、メイキングソマンといってヒュマイタ刑務所を作った人たちの話について講義しソマン刑務所の運営趣旨を説明する時間を設ける。

2段階は基礎人性教育8週と集中人性教育6ヶ月に構成される。基礎人性では営農プログラムを通じ勤勉、誠実を養う処遇を行う。ほとんどが土堀の作業で、種を植えるが育てるにつれ時には、職員が芽を摘み取り、怒りの気分を味合わせることによる処遇がなされる。これは被害者教育として行い、個別的に判断し、処遇が適切な者に行うという。また、専門家呼び非暴力対話法プログラムを実施する。その後、集中人性6ヶ月においてはプログラムの中心である信仰訓練が行われる。同意を前提とし、多数のボランティアが参加している。一日のボランティア数は10から15名、受刑者は60名参加する。途中に内的治療も併合して行う。居室及び共同体の中で葛藤が発生した場合仲裁者としての役割遂行を訓練するピースメーカー（葛藤仲裁プログラム）を受刑生活のために実施する。その他、弟子訓練、ハンドベル合唱団などがある。

3段階は職業訓練とコーヒー専門家（バリスタ）、美容、産業設備、パソコン社会復帰にむけた処遇を行い、作業としてはフルーツ生産、木材・金属工芸を実施する。毎週火曜日には火曜文化として有名な人を招待、水曜日はミュージックホームの職員が指揮、楽器の演奏を指導し、オーケストラを運営する。楽器は後援団体から無償で貸出しされ、残刑期が2年以上の受刑者が対象となる。その他、音楽・美術治療を実施し、年2回は家族を招待し家族愛キャンプを行い、家族を同じ服を着用して参加、家族の連帯を確認する契機を作る。

4段階は出所3か月前から実施され、レインボープログラムを実施し、第1段階で制作したタイムカプセルをオープンし、自分がどのように変わったかを確認する。そして、ボランティアによる社会復帰支援、受刑者とボランティアが連携し、出所後の担当メントを指定する。出所者の気持ちを安定させ社会定着するための手助けとなる。

5段階は出所前に歓送式を持って受刑者を社会に出すが、式は最初と同じ演出を行う。

② 処遇効果

法務部矯正統計年報によると、韓国の2013年度再服役率は約22%である。開所5年目に当たる2015年3月現在、ソマン刑務所の再服役率は5%水準であり、これは国営刑務所の22%と比べ低い数値である。

処遇プログラムに対する評価において、ソマン刑務所の収容者が他刑務所の受刑者の受刑者と比べて満足度が高く、特に、文化芸術教育、人性教育、矯化相談等に対する効用性もまた高いことが明らかとなった。さらに、ソマン刑務所の処遇プログラムにおいては多数のボランティアが講師として参加しており、こういったボランティア活動が予算削減効果だけではなく、受刑者の処遇においても肯定的影響を与えているとされており⁵¹、実際の再入率と相まって一定の成果を出していると評価できる。

3 社会資源の活用

ソマン刑務所で行われる処遇の特徴は社会資源の活用が挙げられよう。IRIRプログラムの中でボランティアの参加は処遇の根幹を成しており、処遇効果を得るために欠かせない。IRIRプログラムの中心となるのは2段階の集中人性教育で行われる信仰訓練である。集中人性教育では人生における目的意識を高めさせるとともに、聖書の教えによる弟子訓練及び教理を学ぶという信仰訓練を実施している。この教育は受刑者が約4~5名の小グループで行われ、各グループには1~2名のボランティアの参加を原則として行うものである。

2014年12月現在、ソマン刑務所のボランティア人数は190名で、開所後、毎年20~30%比率で増加している⁵²。ボランティアは宗教的処遇を実施する教育内容の性質上、教会に通うキリスト教の信仰を持つ人である。ボランティアの参加において刑務所側の選定はないが、これはたとえ、性格等において何らかのトラブルの可能性があるとと思われる人も一緒に参加することで、社会内と同様な環境を作ろうとする努力であるという⁵³。

1日12名、月曜日から金曜日まで週に60名のボランティアが教育に関わるが、各

⁵¹ 김성수 「민영교도소 운영성과 분석」 국회예산정책처 (2014) .

⁵² 김무엘 「교회 수단으로서의 종교, 효과적 접근전략과 의의—소망교도소 교회모형을 중심으로」 시민인문학 제29호, 경기대학교 인문학연구소 (2015) 38면.

⁵³ 2014年11月14日ソマン刑務所の現地調査の際の説明による。

曜日の担当を決めてあり、週1回の定期的な活用が求められる。これは1対1の専門相談者及びメントーというサポーターを担当させ、対話法や専門的な相談を行うが、受刑者に担当者を定める上、担当者が変わることは処遇において望ましくないからである。

ソマン刑務所の処遇において、受刑者とボランティアの役割は非常に大きく、ボランティアの中には、個人所有のシェルターを提供するなど受刑者の社会復帰にも役立っており、その繋がりを受刑者が社会に出てからもつながっている。このような多数のボランティアが確保できたのは、キリスト教という宗教を持った人的資源が有効に使われたからである。

このように、社会資源が有効に使われている宗教教育は処遇効果にも影響を与えている。宗教教育は宗教の自由という憲法上の権利がある故、受刑者の同意の前提をしている。受刑者の同意というのは、処遇を受けるといふ受刑者の処遇に対する意欲とも考えられるため、強制的な処遇よりその効果が期待できる。実際、宗教プログラムは低い再犯率に関係しており、ソマン刑務所を出て再犯を犯しているもののほとんどはこの宗教プログラムを受けてない者であることが明らかになりつつある。

処遇効果とボランティアが参加していることの相関関係は不明確であるが、ソマン刑務所において3%といった明らかに低い再犯率の背景には熱心なボランティアの努力が含まれていることは間違いない。

4 検討

(1) 宗教的処遇の意義

宗教的処遇は憲法が保障する信教の自由に抵触する恐れがある。実際、アメリカにおいては連邦政府の支援を受けるIFIプログラムは信教の自由を侵害するという訴訟が起こっており、その一つとしてアイオワ州においてアメリカ政教分離団体

(American United for Separation of Church and State等)が連邦政府の支援を受け特定宗教を強要することは憲法違反であるとして矯正宣教協議会(PFM)を相手

に訴訟を提起した⁵⁴。これを受け、アイオワ州においては I F I プログラムにかかる費用を連邦政府の援助を受けることなくすべて民間資金により運営している。ミネソタ州においてはガイドブックの中にコストに関して‘政府の費用は警備、食事、施設のような明白に非宗教的な部分に使用している’と明示している⁵⁵。

韓国の場合、ソマン刑務所の入所過程において宗教的プログラムを紹介する際、希望者に限定するとか強制されないといった説明がなされていないことは、プログラムに同意することを間接的に要求していると憲法 11 条が保障する‘宗教等による差別禁止’規定を違反したとして批判されているところである⁵⁶。

しかし、国主導で行われた従来の処遇に新たな処遇が加わったことは受刑者の処遇を充実させるという意味で意義がある。処遇内容が宗教的なもので、希望者にしか実施できない限界はあるが、希望者によっては自分に必要な処遇を受けることができるため、今までなかった宗教的処遇が民間により提供できることは意味がある。

(2) 処遇効果の限定

① 対象者の選定

宗教的処遇プログラムの効果に関しては必ずしも意見が一致せず⁵⁷、有効であると評価する調査についても調査の対象や方法には一定の限界がみられる。今回紹介した調査をみても対象者の人数、罪種、期間などにおいて限界がみられることから、評価するには注意が必要である。

まず、宗教的処遇プログラムは本人の同意が前提となっている。これは憲法上の問題が理由であるが、同意を得ているということは受刑者にとって積極的に参加する意欲があるということなので、強制されるプログラムと比較して効果が出ることはある意味当然のこととも言える。

対象の選定においても基本的に性犯罪や殺人などの凶悪事犯受刑者は対象になって

⁵⁴ 509 F.3d 406; 2007 U.S.App. LEXIS 27928

⁵⁵ See, The InnerChange Freedom Initiative Fact Sheet.

⁵⁶ 법보신문 「소망교도소, 입소자 수용 절차 위반」 2011년 12월 5일자

(<http://www.beopbo.com/news/view.html?skey=%BC%D2%B8%C1%B1%B3%B5%B5%BC%D2&x=20&y=19§ion=93&category=98&no=68468>)

⁵⁷ Grant Duwe&Michelle King, *supra note* 40, at 2-3.

いない。アメリカの民営刑務所の場合、テキサス州の場合は男子受刑者で英語が可能な者が選ばれるが、医療の問題がある受刑者及び性犯罪者は除外している。リスクスコアが高い者も対象にしているものの性犯罪をはじめとした凶悪犯罪者のプログラムの参加は許されていないのである⁵⁸。また、ミネソタ州に関しても処遇に十分な期間が残っていれば採択するとしているが、基本的には危険性の高い犯罪者は除外している⁵⁹。

一方、韓国においては性犯罪受刑者等の凶悪事犯者が多く収容されているが⁶⁰、先行実施では凶悪事犯の場合は有意な効果が見られなかったことから、これに関しては検討が必要であるといえる。

ソマン刑務所では2012年9月現在、受刑者の32%に達する性暴力事犯の再犯防止のため、ソマン刑務所ならではの特性化された性暴力予防プログラムを展開させており、外部機関の参与により専門的治療プログラムを提供している⁶¹。

② 実施期間

CCRは本人の同意があれば出所後にもプログラムが受けられるが、満期釈放者や長期受刑者の場合にはどのように用いられているのかは明らかではない。満期釈放になってしまえば、出所後のプログラムの履行が確認できない可能性がある。ソマン刑務所の場合、仮釈放される者が多いと予想され、満期釈放となっても本人が希望すれば何らかの支援が受けられると思われるが、あくまでも任意的処遇にすぎない。また、刑期が7年以下で残刑期1年以上である受刑者が対象となっているため⁶²、10年20年といった長期受刑者はプログラムの対象となっていない。

ミネソタ州のリノレイクス刑務所の場合、2012年11月30日現在、仮釈放のない終身刑者は27人収容されているが、終身刑を除いた受刑者1,274人の平均刑期は80ヶ月となっており⁶³、実際プログラムの対象者のほとんどは刑期が短いものであると推測

⁵⁸ Byron R. Johnson with David B. Larson, *supra note 37*, at 11, 14.

⁵⁹ Grant Duwe&Michelle King, *supra note 40*, at 8.

⁶⁰ 2012年10月末現在、全体収容者308人中、性犯罪、強盗殺人、殺人などの凶悪事犯者が200人と64.9%を示しているという。

국민일보 「[개소 2주년 맞는 소망교도소] 철창 안까지, 임하시느 하나님」 2012년 11월 9일자
(<http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0006612224&cp=nv>)

⁶¹ ソマン刑務所のホームページの主要プログラム案内を参照。

(<http://somangcorrection.org/sub1/sub1.asp>)

⁶² 김남영, 이혜미 「민영교도소의 운영실태와 개선과제」 국회입법조사처 (2011) 25면.

⁶³ ミネソタ州矯正局ホームページ参照。Minnesota Department of Corrections Minnesota Correction Facility-Lino Lakes Inmate Profile
(<http://www.doc.state.mn.us/facilities/tourreport/05FacilityInmateProfile.pdf>)

される。なお、ミネソタ州の場合、監督を伴う釈放 (Supervised Release, M. S. 244. 05) やパロールも積極的に行っている州であり⁶⁴、出所後のプログラムを受けるものは何らかの監督が伴うことが予想される。

出所準備プログラムというプログラムの特徴から出所する約2年前からプログラムが提供されるということであるが、心理的安定感や対人関係の回復というプログラムの効果は刑務所内での生活にも有効に働くと思われるので、プログラムの実施時期を出所前に限ることについては疑問が残り、2年以上刑期が残っている受刑者や長期受刑者も対象にすべきであると思われる。

③ プログラムの内容

さらに、宗教的処遇の場合、精神的なものから非宗教的なものを区別することの困難性が効果を検証するに当たってもっとも難しいところであろう。その点、プログラムの内容から宗教的なものと非宗教的なものを区別することは一つの方法であると思われる。例えば、聖書の教育や礼拝などは宗教的なものとして、職業訓練、作業などは非宗教的なものとする方法である。ミネソタ州では第2段階のプログラムの中で、ミネソタ州矯正局の外部通勤やキャンププログラムを実施することもあるため⁶⁵、これらを非宗教的プログラムとして評価を分けることも可能であると思われる。しかし、すべてのプログラムを行う際に聖書の教育という精神的な要素が処遇の前提条件となっているため明確に区別することはやはり難しいところである。

(3) コスト効果

宗教的処遇プログラムの導入にはコストの削減という期待があった。アメリカにおいては過剰収容による財政悪化が民間団体に目を向けるようになり、韓国の民営刑務所の導入の際にも人的・物的資源を活用し矯正施設の過密収容に能動的に対処するこ

⁶⁴ 2011年7月1日から2012年6月30日まで1年間7,691名が釈放されているが、その内、監督付釈放 (Supervised Release) / パロール (Parole) が5,651名と74.4%、社会プログラム (Community Programs) で釈放された者が873名 (11.4%) いる。その他、釈放 (Discharge) 1,147名 (14.9%) がある。MINNESOTA DEPARTMENT OF CORRECTIONS ADULT INMATE PROFILE AS OF 07/01/2012, at 4.

(<http://www.doc.state.mn.us/aboutdoc/stats/documents/2012JulyAdultProfile.pdf>)

⁶⁵ Grant Duwe&Michelle King, *supra note* 40, at 7.

とで国家の財政負担を緩和しようということが理由となっている⁶⁶。実際、宗教的処遇プログラムは寄付金や多くのボランティアが参加することで、明らかにコスト効果が得られている。

⁶⁶ その他の理由として、刑務所運用において民間の経営ノウハウ及び会計管理方法などの適用することで業務の生産性・効率性を引き上げること、収容者管理、教化及び相談、教育訓練などにおいて民間の弾力的なプログラムの開発を誘導し、受刑者の処遇向上を社会復帰の促進などと提示している。
법무부 「민영교도소 설치·운영에 관한 제안요청서」 (2011) 11 면 참조.

【表8】IFIプログラムの概要⁶⁷

| 各段階 | 内 容 |
|-------------|---|
| 1段階（12ヶ月） | 聖書の教育、薬物乱用予防及び生活のスキル、作業、個人の信仰を高めるためのグループ支援、家族及び被害者との関係改善のためのグループ支援、助言者、コミュニティーによる聖書の勉強、助言者1週間に2時間面会 |
| 2段階（6～12ヶ月） | 教育、作業、外部通勤等の継続（地域社会との連携） 個人的信仰、メンタリング、薬物乱用、家族と犯罪被害者、コミュニティーによる聖書の勉強など |
| 3段階（6～12ヶ月） | 釈放後、住居や社会復帰を支援、雇用支援、助言者との関係促進、地域教会との繋がりを持続 |

⁶⁷ Byron R. Johnson with David B. Larson, *supra note 37*, at 9-10.

【表9】 I F I 参加、メンtringの結果による再犯率⁶⁸

| | 再逮捕% | 再有罪判決% | 再収容% | 違反% | N |
|------------|------|--------|------|------|--------|
| 比較全体 | 59.2 | 43.8 | 22.1 | 40.1 | 13,188 |
| 比較グループ | 51.1 | 34.2 | 13.1 | 36.3 | 366 |
| I F I グループ | 42.1 | 25.4 | 8.7 | 33.1 | 366 |
| 終了者 | 33.0 | 17.9 | 2.4 | 23.6 | 212 |
| 脱落者 | 54.5 | 35.7 | 17.5 | 46.1 | 154 |
| メントなし | 48.7 | 30.1 | 14.5 | 42.5 | 193 |
| 施設内メントのみ | 50.0 | 38.1 | 7.1 | 33.3 | 42 |
| メント持続 | 29.8 | 14.5 | 0.8 | 19.1 | 131 |

⁶⁸ Grant Duwe&Michelle King, *supra note* 40, at 17.

【表 10】CCRプログラムの概要⁶⁹

| 各 段 階 | 内 容 |
|----------|--------------------------------|
| 正直（誠実） | 聖書の勉強、精神的な信仰教育、敬拝と賛美、QTなど |
| 現状の回復 | 合同接見礼拝、受刑者の子供の管理、お父さん学校、内的治癒など |
| 責 任 | 被害者賠償、手紙作成、仲裁プログラムなど |
| 共同体の形成 | 対人関係の形成、アンガーマネージメントなど |
| 生 産 性 | 職業訓練、パソコン、外国語教育、矯正作業など |
| 出所後プログラム | 出所後の就職斡旋、家族ケア&保護 |

⁶⁹ 財団法人アガペホームページ参照。(http://www.agapeprison.org/menu1_4.asp) 現在は IRIR プログラムに変更されているが、김무엘 前掲注 49) 121-123 面で確認することができる。

【表 11】 I R I Rプログラムの概要⁷⁰

| 各段階 | タイトル | 主な内容 |
|------|-------------|--------------------------------|
| 1 段階 | 変化への一歩 | 入所歓迎会及びオリエンテーション |
| 2 段階 | みんなと一緒に | 基礎・集中人性教育 |
| 3 段階 | 治癒と回復 | 個別型専門プログラム 所内学校、職業訓練、趣味活動など |
| 4 段階 | レインボープロジェクト | 出所直前プログラム |
| 5 段階 | 新しいスタート | 出所者に対する社会定着支援 |

⁷⁰ ソマン刑務所のホームページの主要プログラム案内を参考に作成。
(<http://somangcorrection.org/sub1/sub1.asp>)

第3節 アメリカの処遇機能

- 1 テキサス州
- 2 イリノイ州
- 3 処遇効果への疑問

1 テキサス州

テキサス州では国営施設と同質以上の処遇を行う責務を定めている⁷¹。実際、テキサス州の14の民営刑務所においては、民営刑務所に特化したプログラムはなく、州施設と同様のプログラムが提供されるという⁷²。

具体的な内容をみると（【表 12】参照。）、妊娠中の女子受刑者に対し、子どもを安全な環境で、健康な愛情を形成させることを目的とし、児童発達居育、生活スキル、応急措置などの処遇の行う女性専用プログラム (Baby and Mother Bonding Initiative) があり、宗教的プログラムとしては、韓国のCCRプログラムの開発に参考となったIFIプログラム等がある (InnerChange Freedom Initiative, faith-based pre-release program)。性犯者プログラム (Sex Offender Education Program, Sex Offender Treatment Program) や薬物乱用プログラム (State Jail Substance Abuse Program) など、罪種に特化したものもみられる。また、再入者に対しては、アセスメントにより社会復帰のための計画を立て、出所後のための雇用準備教育等を提供している。その他、被害者を考慮したプログラム、教育、職業訓練など、多様な処遇を提供している。

また、民営刑務所に限らず、民間委託による特別なプログラムとしては、薬物乱用

⁷¹ Tex. GOV'T § 495.003(c) (4)

⁷² 2015年10月12日テキサス州刑事司法局に要請し得た調査結果による。

治療プログラムが州および民営刑務所両方に提供されている。民営刑務所でのみ実施されるプログラムはないが、これは法律の規定、契約において州施設と同様の処遇を前提としていることが理由と考えられる。

2 イリノイ州

イリノイ州はテキサス州とは異なり、民営刑務所の導入を禁止している州である。しかし、例外として州の責任と位置づけられる範囲においても医療サービス、精神健康サービス、処遇プログラム、社会住居サービス、給食サービス等の部分的な業務に限定しアウトソーシングが行われており⁷³、仮釈放の前段階（Pre-Parole）としての女性施設など、社会に移行する中間施設としての役割を果たしている施設が目立つが、施設内においても薬物乱用離脱治療等において民間が関わっている⁷⁴。

例えば、セーファー財団（Safer foundation）という非営利財団は、就労準備、雇用前トレーニングを行い、レベルによっては仕事も経験させているなど、仮釈放の就労に関するサービスを提供しており⁷⁵、女子刑務所でのビデオ会議プログラムを実施することも実施している⁷⁶。また、イリノイ州を拠点とし受刑者等の犯罪者の処遇等に関わっている民間団体としてゲートウェイ財団（Gateway Foundation）があり、同財団は犯罪行為と薬物乱用に対する対応の必要性を理解し、イリノイ州において1968年からサービスを提供し始めた民間の非営利団体である⁷⁷。ゲートウェイは矯正治療共同体施設において薬物乱用治療プログラムを開発、その運営にも関わり、実際、処遇効果に繋がるという評価を得るなど⁷⁸、特別な処遇において部分的民営化がなされている。

⁷³ Commission on Government Forecasting and Accountability, Government Privatization History, Examples, and Issues (2006) at 14.

⁷⁴ イリノイ情報公開法（The Illinois Freedom of Information Act, 5 ILCS 140/1, et seq.）に基づき、イリノイ矯正局に猶予法による契約に関する資料を要請し2015年10月27日に得られたデータ（Freedom of Information Act Request #151021207）による。イリノイ州の民営化の状況等に関しては第6章2節で述べる。

⁷⁵ State of Illinois contract amendment department of corrections safer Belmont cragin Contract #1914003

⁷⁶ State of Illinois Amendment Contract #913035

⁷⁷ 以下、財団の紹介はゲートウェイホームページを参照。

(<http://gatewaycorrections.org/about/history/>)

⁷⁸ 終了後の再犯率は3年間32%でこれは比較グループの50%よりも低かったとする。David E. Olson, Sheridan Correctional Center Therapeutic Community: Year 6, Program Evaluation Summary Vol. 8 No.

現在はイリノイ州においては保護観察対象者と仮釈放者に対しても薬物乱用の治療サービスを提供し、連邦を始め、テキサス州やアリゾナ州、フロリダ州など民営刑務所の運営が盛んな州だけではなく、ミズリ州のような民営刑務所を持たない州においてもサービスを提供している。

3 処遇効果への疑問

(1) コスト削減目標の優先

民営化が始まった当初において、受刑者が急上昇し、それに伴う財政的な問題があっただけに、民営刑務所の効果に関するアメリカの研究は主に経済的効率性に関するものが多い印象を受ける。なぜ民営化により経済的効率が達成できるかについては市場原理による価格競争があるとされる。しかし、経済的効果を期待していたアメリカにおいても、未だに決着されていないことについては不満も出ているようである⁷⁹。最近の研究をみても、1989年から2006年まで出された12個の研究報告書を分析した結果、コストに関して明確な利益また損害がないことが判明するなど⁸⁰、以前と変わらない状況である。

刑事施設民営化における期待効果が、実際、再現されているかについては賛否が分かれており、報告書など文献においても、サービスの質や費用の面両方ともメリットがないとするもの⁸¹や個別な項目においては多少差異が見られながらも全体的にみて国営刑務所の効果とほとんど変わらないとするものなど⁸²、刑事施設民営化から30年が経過している今でも明白な根拠が示されていない状況にある。このような状況は民

1(2011), at 9-10.

⁷⁹ 太田達也「アメリカにおける矯正施設の民営化と我が国のPFI事業—課題と展望」ジュリスト No.1333(2007) 27頁参照。

⁸⁰ Brad W. Lundahl et al., *Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators*, *Research on Social Work Practice* 383 (2009) at 383-394.

⁸¹ *Id.*

⁸² Matthew D. Makarios & Jeff Maahs, *Is Private Time Quality Time? A National Private-Public Comparison of Prison Quality*, *The Prison Journal* 336 (2012)、その他、地域経済に与える影響なし: Gregory Hooks et. al., *Revising the Impact of Prison Building on Job Growth: Education, Incarceration, and Country-Level Employment, 1976-2004*, *SOCIAL SCIENCE QUARTERLY*, Vo91 No1 Mar. (2010)、実質的なメリットなし: Cody Mason, *Too Good to be True, Private Prison in America*, *THE SENTENCING PROJECT*, Jan. (2012)

営化の効果が不明であるという、刑事施設民営化以前の問題であり、ある意味当然の結果かもしれない。

(2) 二次的目標

アメリカにおいて処遇の多様化、再犯防止といった部分は民営化の二次的な目的とされており、処遇や管理運営の水準を維持するための措置が取られているものの、その地位は経済的効果と比較して低いものとされる。サービス質を担保できる措置としてはACA認定があるが、これが実際どれほど効果的なものであるかは不明であり、また、ACA認定を規定上要求しているテキサス州においても⁸³、施設によって認定を受けているところと受けていないところが偏在しており⁸⁴、その対応が施設によって異なっていることからサービスの質の担保に十分な役割をはたしているとは考えにくい状況である。

また、処遇プログラムなどサービスがどれぐらい提供されているかについて、2005年の全国調査をみると⁸⁵、外部通勤 (Work release activity) に関しては民間刑務所において一般的に行われたものの、作業においては公営施設が受刑者の98%に提供されていたのに対し、民営刑務所においては79%にだけ作業が与えられ、21%に作業が提供されなかった。また、一般教育プログラムに関しても、公営施設では10人中9人が利用できる一方、民営刑務所においては10人中6人に留まっている。さらに、面談及び薬物治療のような特別プログラムにおいては国営施設ではほぼすべての施設(97%)利用できる一方、民営刑務所では4分の3(74%)に過ぎなかったことが確認できる。しかし、教育プログラムにおいて民営施設のほうが実施の割合が高く、薬物やアルコールなどカウンセリングプログラムにおいても公営施設と比べ実施施設の比率が高いという報告もあることから 公営と民営のどちらの方が優れているかについてはまだ議論の余地がある。

⁸³ TEX. GOV' T § 495.001(b) (3)

⁸⁴ Charles W. Thomas, *Private Adult Correctional Facility Census*, U.S. Department of Justice (University of Florida, 1994)

⁸⁵ See, U.S. Department of Justice, *Census of State and Federal Correctional Facilities* (2005), at 5-6.

再犯率の低下は受刑者の処遇の結果として、刑事施設である限り、民営化の当否に関係なく求められるもっとも追求すべき目標である。民営化が再犯を抑えられる原因であることが明らかとなれば、たとえ、経済的効果が得られないとしても民営化を受け入れるべきであろう。しかし、例えば、オクラホマ州において1997年6月1日から2001年5月31日まで出所された23,114人に対し、釈放後3～7年間の再入を検討した結果、再犯率において変化が見られなかったとする結果が報告されるなど⁸⁶、民営刑務所における処遇効果が決定的に証明される研究はまだ存在しない。

【表12】 テキサス州における刑務所内処遇プログラム⁸⁷

| | |
|--|---|
| <p>Rehabilitation Programs Division</p> | <p>Administrative Segregation Diversion Program, Administrative Segregation Transition Program, Corrective Intervention Pre-Release Program, Baby and Mother Bonding Initiative (BAMBI), COURAGE Program for Youthful Offenders In-Prison Driving While Intoxicated (DWI) Recovery Program "InnerChange" Faith-Based Pre-Release Program Sex Offender Rehabilitation Program, State Jail Substance Abuse Program, Substance Abuse Treatment Program, Our Roadway to Freedom Program</p> |
| <p>Reentry and Integration Division</p> | <p>Phase I - Identification Processing Phase II - Assessment and Reentry Planning Phase III - Community Reentry Services Veterans Reentry Services</p> |
| <p>Victim Services Division</p> | <p>Texas Crime Victim Clearinghouse Victim Offender Mediation/Dialogue</p> |
| <p>Windham School District</p> | <p>vocational training programs</p> |

⁸⁶ この結果は民営刑務所の再犯研究においてよく挙げられているフロリダ大学 (Lanza-Kaduce, et al., 1999) 等の研究よりも長い期間を設定した等研究の範囲を修正、拡張したことに意義があるとするが、以前の研究等に変化を与えることなく、国営刑務所より再犯率に効果があるという結果を得ることはできなかったとする。Andrew L. Spivak & Susan F. Shar, *Inmate Recidivism as a Measure of private Prison Performanc*, *Crime&Delinquency* 482 (2008) at 482-508.

⁸⁷ テキサス州刑事司法局ホームページのプログラム内容を参照に作成。
(<https://www.tdcj.state.tx.us/divisions/index.html>)

第4節 小括

日本のPFI刑務所では、PFI刑務所特有のプログラムが提供され、刑務所民営化による処遇の充実や処遇効果の向上が図られている。しかし、処遇の充実という面においては、処遇しやすい受刑者にその対象者が限定されている現状の修正が要求されるべきである。また、処遇効果に関しても、対象者を限定したことを勘案すると現在の再入率は十分とは言えない。このような状況は結果として処遇における民間委託の限界にも繋がることになり、刑務所の目的に照らし、刑務所民営化の根幹をなす受刑者の処遇に関する評価は、民間委託の方向を決める上でもっとも重要である。

反面、処遇効果を立証させることは従来から難しいと言われており、再犯率のみで簡単に示されるものではない。処遇効果に関して、処遇の充実と処遇の検証はバランスをとる必要がある。その点から、民間による多様な処遇プログラムの提供は意義をもつ。

刑務所民営化により処遇の充実を図る面では韓国のソマン刑務所においても日本と同様な働きがあるが、日本と違うことは、処遇の開発においてキリスト教の宗教団体により宗教的性質を有する特別なプログラムが開発されたことである。受刑者の同意の上で実施されるという限界はあるものの、4%以内の再入率を保っている状況は注目に値する。特に、多くのボランティアが参加し、出所後の社会復帰まで関わっていることは社会資源を有効に活用した例であり、刑務所の中で社会との繋がりを確保することは受刑者の社会復帰の達成はもちろん、心理的安定にまで繋がっているようである。

その反面、テキサス州では民営刑務所がもっとも推進されているものの、処遇において国営と同様の水準といった規定が定められているように、処遇において従来のやり方を超えていない。一方、刑務所民営化に消極的なイリノイ州においては特別な処遇等においては例外的でありながらも、民営化という手法を有効に用いており、処遇において民営化の利点を生かしている。

しかし、最近、連邦は処遇においての国と同質以上のサービスが期待できず、コスト削減にも繋がらないことから民営刑務所廃止の方向性を打ち出した⁸⁸。イリノイ州が

⁸⁸ U.S. Department of Justice Office of the Deputy Attorney General, MEMORANDUM FOR THE ACTING DIRECTOR FEDERAL BUREAU OF PRISNS(SUBJECT:Reducing our Use of Private Prison)Aug 18, 2016.

アメリカでも例外的な刑務所民営化であることから、テキサス州のような大手営利企業による完全民営化という性質を持つ民営刑務所に対する評価がなされたものであろう。その点、日本や韓国は刑務所民営化の導入の際、アメリカの状況を参照して政策がなされたため、影響は少ないことが予想されるが、刑務所民営化の方向性を考える上では参考に値する。

この点、刑務所民営化と処遇は一概に評価することができず、民営化の用い方により大きく左右されることが確認できる。処遇の充実と効果とのバランスを取りつつ、社会支援を有効活用し、国に持っていない手段を得るところに処遇における刑務所民営化の資質があろう。しかし、民営化による結果をどう再利用するかについてはやはり受刑者の処遇に最終的責務を有する国側であり、常にその方向性を検討し、刑務所民営化を導くことが要求される。

第1節 刑務所医療の現状と課題

- 1 矯正医療の目的
- 2 矯正医療の体制
- 3 矯正医療の特殊性
- 4 医官充足率の問題

1 矯正医療の目的

刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（平成17年法律第50号。以下、刑事収容施設法）第56条では、「刑事施設においては、被収容者の心身の状況を把握することに努め、被収容者の健康及び刑事施設内の衛生を保持するため、社会一般の保健衛生及び医療の水準に照らし適切な保健衛生上及び医療上の措置を講ずるものとする」と定め、刑事施設における保健衛生上及び医療上の措置は、国の責務として、国の費用によって行うことを明らかにしている¹。

矯正医療の水準は「社会一般の保健衛生及び医療の水準」と定めており、これは行刑改革会議の提言において、「国は、基本的に一般社会の医療水準と同程度の医療を提供する義務を負い、そのために必要な医師、看護師その他の医療スタッフを各施設に配置し、適切な医療機器を整備し、被収容者が医師による診療を望んだ場合には、合理的な時間内にこれを提供する責任を負うと考えるべきである²」とされており、刑事収容施設法第56条は提言の趣旨を明確にしたものである³。

この第56条の保健衛生及び医療の原則に沿って、特に医療においては、毎年1回以

¹ 林真琴、北村篤、名取俊也『逐条解説 刑事収容施設法改訂版』（2013）218頁。

² 行刑改革会議「刑改革会議提言 ～国民に理解され、支えられる刑務所へ～」平成15年12月22日（2003）36頁。

³ 林真琴、北村篤、名取俊也前掲注1）219頁。

上の定期的な健康診断（第61条）、医師による診療（第62条）、指定医による診療（第63条）などを通じ、被収容者の健康を保持という目的を果たしている。

2 矯正医療の体制

日本の矯正医療は医療専門施設（4ヶ所、八王子、大阪、北九州、岡崎医療刑務所）を頂点とし、その下に医療重点施設（9ヶ所、札幌、宮城、府中、名古屋、大阪、広島、高松、福岡刑務所、東京拘置所⁴）、一般施設という、いわゆるピラミット構造となっている。

この中、医療専門施設の八王子、大阪、北九州医療刑務所は医療法上病院の指定を受けており、その他の岡崎医療刑務所、医療重点施設及び一般施設は医療法上の診療所となっている⁵。

矯正施設においては、その規模や機能に応じて、医務部、医務課等の組織が設けられており、矯正医官、看護師、准看護師等の医療従事者が配置されている。各施設の医務部（課）には医療に従事する職員として、医師、看護師等の医療関係職員と准看護師資格を持つ刑務官が配置されている。これらのうち、矯正医官は、常勤として332名の定員があり、全国の施設に配置されることになっている⁶。

その他、最近では、医療実務に通じた矯正職員を育成することに役立つものとして、2013年4月には医療分野を専属的に担当する矯正医療調査官が新設、2014年4月には医療専門施設、医療重点施設について保健課長補佐のポストを増設し、医務係長が置かれていなかった全ての刑事施設に保健係長ポストを増設しており、新たな体制により矯正医療の拡充を図ろうとする状況も見受けられる⁷。

⁴ 東京拘置所、大阪刑務所、高松刑務所は法務省矯医第56号矯正局長通達「矯正施設における医療共助について」により2015年から医療重点施設に加えられた。

⁵ 中根憲一「矯正医療の現状と課題」レファレンス平成19年9月号（2007）97頁。

⁶ 矯正医療の在り方に関する有識者検討会「矯正施設の医療の在り方に関する報告書～国民に理解され、地域社会と共生可能共生医療を目指して～」平成26年1月21日（2014）4頁。矯正医療の在り方に関する有識者検討会の内容の要約等については、水元伸一「どうなる？矯正医療～矯正医療の在り方に関する有識者検討会を振り返って～」刑政125巻5号（2014）52頁以下がある。

⁷ 西岡慎介「最近の矯正医療をめぐる施策について」（特集「矯正医官特例法」の施行に当たって）刑政126巻12号（2015）、12-21頁。

3 矯正医療の特殊性

矯正医療と通常の医療と比較して特殊性を持つ。通常の医療は自分の健康に対して自分で判断をし、また医者に対しても選択をする自由があるが、収容ということになると非常に特殊な環境におかれ、もはや自由診療ではない⁸。

また、医療を提供する義務が国にあることから医療費が全て公的負担であり、受刑者の好訴性と伴い、執拗に検査を要求したり、診察や投与等を要求する他、刑務作業に逃れるため詐病や仮病を使う現状がある⁹。

一方、医師にとっては患者との信頼関係構築が困難な上、待遇・給与、地位、医療機器の老朽化、症例の偏りがある等の面において魅力が乏しく、やりがいを非常に感じにくい職場であること等も医療充足率の低下の要因となっている¹⁰。

4 医官充足率の問題

(1) 厚生労働省への移管

行刑改革会議では、医師を確保する方法の一つとして刑務所の医療部分を厚生労働省へ移管することが議論された¹¹。医師の確保の観点に加え、適正な医療水準を確保するため刑事施設の医療部門を、地域の中核病院が担うことを義務付けることが効果的である等の意見がなされたが、そもそも地域の病院に義務付けさせることは困難とし、医師の確保に関しては、国立病院においても、へき地においては医師が不足するなどしてお

⁸ 指名医による診療においては例外的に自弁による診療を受けることを認めている。(刑事収容施設法第63条)

⁹ 第189回国会衆議院法務委員会議事録第37号(平成27.8.26)6-7頁。医療費の負担に関しては、行刑改革会議において健康保険の適用について検討がなされたが、理念的な問題、被保険者の理解を得ることが困難、自己負担分の回避による医療水準の低下等の問題から妥当でないという提言がなされている。行刑改革会議 前掲注2) 37-38頁以下。

¹⁰ 本庄武「シンポジウム矯正医療の特殊性・困難性」矯正医学第58巻第2-4号合併号(2010)54頁。矯正医療の在り方に関する有識者検討会 前掲注6) 10-12頁、小野広明「北海道の矯正医療を支える人々(前)～矯正医療の現実と再生への道～」刑政116巻11号(2005)32頁以降、法務省刑事施設における業務の委託の在り方に関する研究会「刑事施設における業務の委託の在り方について」平成20年8月18日(2008)7頁等において矯正医療の特殊性・困難性が指摘されている。

¹¹ 行刑改革会議 前掲注2) 41頁以下。

り、厚生労働省へ医官したからといって、医師の確保が容易になるとは必ずしも考えられないとされた¹²。

(2) 兼業制度の法整備

2004年新医師臨床研修制度が導入されて以降、大学医局からの医師派遣機能が低下したことや外部研修における勤務時間の管理の厳格化¹³、さらに、国家公務員給与のカットが行われる影響を受けるなど¹⁴、矯正医官については、近年、慢性的に定員割れの状況にあるところ、特に研修の在り方が問題視され始めた2011年頃から急激に減少し、2013年4月1日時点で、現員260名（このうち女性は41名で全体の約16パーセント）と72名の欠員が生じ、定員の2割以上が満たされていない状況にある。

このほか、常勤医師の専門科目では十分な対応ができない場合など、必要に応じて、非常勤医師や招へい医師（矯正嘱託医）による診療が行われているものの¹⁵、医官不足の問題は矯正医療において依然として深刻であり、矯正医療は危機的な状況に置かれている¹⁶。

最近、このような医官充足率を改善するために法制度の整備などが行われている。有識者検討会においても給与水準の改善、勤務時間の見直し、医療技術の維持・向上のための研修(研究)の在り方、兼業の許可の弾力的運用、定年年齢の見直し、女性医師の待遇の充実策が検討された¹⁷。そして、兼業の許可の弾力的運用に関しては、2015年に矯正医官の兼業及び勤務時間の特例等に関する法律が制定され、矯正医官が、矯正施設の外の病院又は診療所等において診療を行う兼業について、正規の勤務時間において行う場合や報酬を得る場合であっても、法務大臣の承認によって行うことができ、兼業が可

¹² 行刑改革会議 前掲注2) 41-42頁参照。これに対し、日弁連は厚生労働省への移管こそが、医師の確保等の矯正医療問題の真の解決につながると主張している。日本弁護士連合会「行刑皆生区会議提言についての日弁連の意見」(2004) 30-31頁参照。

¹³ 会計審査院による平成22年度から平成25年度における決算審査報告において不適切な勤務時間の管理の事案が指摘された。第189回国会衆議院決算委員会会議録(平27.5.18)第8号15頁。

¹⁴ 人事院「平成27年国家公務員給与等実態調査」及び「平成27年職種別民間給与実態調査」をみると、民間医療機関における医師の平均給与月額が973,397円のところ公務員の医療職俸給表(一)の適用を受ける職員の平均給与月額は822,932円と一般の医師より低いことが分かる。

¹⁵ 矯正医療の在り方に関する有識者検討会 前掲注6) 4頁及び6頁の法務省資料。

¹⁶ 医師の確保が最も重要な課題と指摘したものとしては、矢野喜郎「行刑施設における医療について一随想一」罪と罰43巻2号(2006)64頁参照。

¹⁷ 矯正医療の在り方に関する有識者検討会 前掲注6) 18頁以下。

能になった¹⁸。

医官の兼業は現行制度においても、内閣総理大臣及び法務大臣の許可を得れば矯正医官の兼業は可能であるとされている。しかし、同法により、現行制度においては、職務の遂行に支障があるものとして認められていない勤務時間内において、診療を行う兼業を行うことにつき、矯正医官の能力の維持向上の機会を付与するという観点から柔軟に認めることになった。また、兼業の許可に係る手続も簡素化された。

この制度は矯正施設に収容されている者に対する医療の重要性に鑑み、矯正医官について、その能力の維持向上の機会を付与すること等によりその人材を継続的かつ安定的に確保するため、兼業の許可等に関する国家公務員法の特例を設ける措置を講じようとするものである。

さらに、公務の能率の向上に資すると認める場合には、いわゆるフレックスタイム制によって勤務時間を割り振ることができるようになり、勤務時間の割振りが可能となった。これも兼業と同じく矯正施設内外での勤務をしやすくするという目的がある。

刑務所内の診療所においては管理者の問題があるが、管理者の兼業が広く認められることになると、勤務医ではない地域の開業医にも管理者となってもらえることができ、医療法上の制約を解消することができるとする¹⁹。

しかし、法整備による政策が矯正医官の不足の抜本的解決策となり得るかということについては疑問がある。この疑問に対し、法務省も矯正医官不足の解決に相当な効果を発揮すると考えているとしながらも、この法案で全て解決が図れる問題ではないと答弁している²⁰。

また、医官が確保できなければ、医療の充実が図れないのかという疑問も生じる。矯正医療の充実を図る上で医官の確保は重要な問題ではあるが、しかし、必須不可欠なことではないことにも注意すべきである。根拠としては社会においても医師不足の問題は存在するが、解決のために医師の確保以外の方法も取られていることが挙げられる。たとえば、医師が患者を特定した上、病状の範囲において看護師に手順書により特定行為

¹⁸ 以下、法律の内容については、久家健志「矯正医官の兼業及び勤務時間の特例等に関する法律の概要」刑政126巻12号(2015)22頁以下、桜井梓紗「矯正施設の医師の継続的かつ安定的な確保に向けて—矯正医官の兼業及び勤務時間の特例等に関する法律の成立—」立法と調査No.370(2015)、3頁以降を参照。

¹⁹ 小野広明 前掲注10)35頁。

²⁰ 第189回国会衆議院法務委員会会議録第7号(2015)2頁。また、開業医が非常勤医師を引き受ける際は、矯正施設で診療を行う時間帯には自らの医院を休診しなければならないという選択に迫られる指摘もある。小野広明 前掲注10)35頁。

を実施させる特定行為に係る看護師の研修制度が実施されており²¹、矯正医療においても処遇の充実を図る方法において医師の確保の以外的方法を考える余地を与える²²。

²¹ 特定行為に係る看護師の研修制度の概要については厚生労働省のホームページを参照。
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000070423.html>)

²² その他、日本看護協会の取組については、渋谷美香「看護職の継続教育について」刑政 127 巻 5 号 (2016) 64 頁以下を参照。また、矢野健次「過剰な備薬の配薬と処方薬・診察に対する適正化への取組～矯正施設の医療コスト・パフォーマンスの評価と向上の検討～」刑政 127 巻 5 号 (2016) 75 頁以下では、処遇部と医務部とのパイプ役である准看護師の役割を強調している。

第2節 刑務所医療の充実化

- 1 外部委託の状況
- 2 PFI手法による医療委託
- 3 民営化の効果と限界

1 外部委託の状況

被収容者の健康を保持することは国の責務であることから、国は、各刑事施設に病院又は診療所を開設し、国家公務員である医師がこれを管理しているが、常勤医師の確保が困難であること等から現在、月形及び長野刑務所、PFI刑務所である美祢・島根あさひ及び喜連川会復帰促進センター（以下、各センターとする）において、矯正医療の外部委託がなされている。

しかし、一概に外部委託とは言え、その方式は違いがあり、たとえば、月形刑務所は委託する外部医療機関が刑務所内診療所の開設者となって受刑者に医療を提供する方式をとっている²³。これは過疎地であり、医療業務が困難になっている刑務所で行われるため、緊急避難的措置とも呼ばれている。この方式は外部の医療機関が診療所の開設者となることから、医師会などの地域医療の従事者の理解や協力が不可欠な方式であり、民営化の性格が全面的に出るものではなく、その点、後述する方式とはその性格をやや異にする。

PFI刑務所である美祢、島根あさひ及び喜連川センター場合は、国が開設者として公的医療機関に診療所を委託し管理者となってもらう方式を取っている。医療法では、医療機関の開設者がその管理運営に係る責任を含めた医療の提供を包括的に他の開設者に委託することは認められず、また、施設内の診療所を被収容者以外の者に医療を提供

²³ 福島靖正「矯正医療の現状と課題」（特集 矯正医療の現状と課題）刑政118巻11号（2007）30頁。

するために利用することはできない。そのため「旧構造改革特別区域法」（平成14年度法律第189号、以下、特区法とする。）の第11条の2第1項では国が刑事施設内に開設した診療所等の管理を公的医療機関に委託できる規定を置き、医療法の特例を設けている。また、同条は被収容者以外の者の診療のために診療所を利用させることを可能にしており、PFI刑務所はこの特区法を利用し、民間に診療所を委託するとともに、地域医療にも貢献できる方式を取っている。

しかし、その後、地域住民に医療を提供するため施設を利用させることについては、今後必ずしも利用が見込まれていないこと、そして外部医療機関の医師を刑務所内の診療所に派遣し管理を委託する労働者派遣方式²⁴を用いる方向で進めることとなり、特区法は廃止となった²⁵。長野刑務所及びPFIセンターはこの方式を利用し、地域の医療法人から派遣を受けている。

特区法の廃止を受け、新たに「刑事収容施設法」等の特例を設けた「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（平成18年度法律第51号。以下、「公共サービス改革法」とする。）の第2条第5項による市場化テスト²⁶において、医療業務である健康診断の委託が可能となっている。この健康診断を医療と組み合わせることによって、外部医療機関に刑務所の医療を受注してもらうという可能性も出てきているところである²⁷。しかし、現在のところ市場化テストによる総務や収容関連サービス業務などにおいて部分的委託は行われているものの、医療業務である健康診断の委託は行われてない。

²⁴ 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律施行令の一部を改正する政令（平成19年政令第376号）、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律第2条第1号（昭和60年法律第88号）

²⁵ 「構造改革特別区域法」第11条及び第11条の2（医療機関の設置等に関する規定）が削除され、「公共サービス改革法」第2条第5項が設けられた。）平成19年12月に施行された労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律施行令の一部を改正する政令により、医業にかかる派遣労働者の就業場所が地域における医療の確保のためには医師を派遣労働者として従事させる必要があると認められる病院等である場合についても、労働者派遣の形態による医師確保が可能とされ、刑事施設内の病院等についても一定の手続を踏むことにより、労働者派遣の形態により医師を受け入れることが可能となっている。この点、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律第2条第1号により、派遣労働者は派遣先の指揮命令を受けることとされており、労働者派遣の形態により受け入れた医師に対しては派遣先となる国が指揮監督できることから、当該医師を派遣した医療機関に対して刑事施設内の病院等の管理を委託することは、医療法上可能と解されるとする。法務省「構造改革特別区域法及び競争の導入による公共サービス改革に関する法律の一部を改正する法律解説」2頁参照。

²⁶ 「特区法」を廃止し、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（平成18年度法律第51号）の第2条第5項に新たに「刑事収容施設法」等の特例を設けた。

²⁷ 本庄武 前掲注10）58頁。

2 PFI手法による医療委託

PFI 刑務所の構想段階において、医療部分の民間委託は矯正医療における医官不足の一つの突破口として考えられ、さらに、整えた医療施設を地域に提供するという、大きな期待をもたらしていた。

PFI 刑務所においては診療所を外部医療機関に、また、健康診断等及び医療関連業務についてはSPC（ニチイ学館、大林組、三井物産、大林ファシリティーズ）に委託している。診療所の委託は刑務所誘致条件としての自治体で行われたため、PFI 刑務所において診療所は国と地域医療機関の間に契約が結ばれ、国と企業との契約によるPFI 事業には含まれない。

医療業務においてPFI 事業に含まれるのは健康診断、外部医療機関との連絡調整、レセプト審査、常備薬の管理（島根あさひセンターの場合は薬剤師1名以上の配置²⁸）、医療設備の維持管理、医療関係業務、理学療法の実施支援業（島根あさひ及び喜連川センターの場合）であり、医療機器や物品の整備と事務的内容に限られる。

PFI 刑務所の他、PFI 手法を用い委託契約が進まれている事業に国際法務総合センターがある。これは、研修施設（矯正研修所及び同研修所東京支所、公安調査庁研修所並びに国連アジア極東犯罪防止研修所）及び矯正施設（八王子医療刑務所）を集約整備する国際法務総合センターの中にある矯正医療センター（成人580）を一括して民間に委託するものである。この民間委託は「行政の効率化」、「質の高い収容関連サービスの実施」及び「矯正医療の充実」を図ることを目的とし²⁹、総務業務、収容関連等サービス業務とともに医療業務支援として医療情報システム業務、医療機器等の整備、維持管理及び更新業務、医療器具の滅菌及び消毒業務、医薬品・診療材料等の管理・搬送業務、医療関係事務、人工透析の委託を予定としている。

²⁸ 法務省「島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業運営業務要求水準書」平成17年10月31日（2005）34頁。

²⁹ 法務省「国際法務総合センター（仮称）維持管理・運営事業基本方針」参照。

3 民営化の効果と限界

矯正医療のPFI化により、期待されることとしては、施設内において十分な医療を確保することにより、被収容者に対する医療水準を保つこと、外部病院への移送や外医治療による職員負担の軽減がある。また、PFI刑務所における医療委託の特徴は地域社会にも医療サービスを提供するところであった。行刑改革会議提言においては矯正医療の水準の向上のために、矯正医療センターを設立することが提言のもと進められている新たな事業により、医療関係職員や高額医療機器を共有し、そのスケールメリットを得るとともに、人的物的資源を有効に活用することが医療水準の向上のために有用であるとする³⁰。

実際、新たに新設されたPFI刑務所において、過疎地である場所で医療業務ができる環境が整えられたことは、医官が不足している日本の状況から鑑みると大きな効果である。これには刑務所を誘致した自治体の努力が大きく、民営化の直接的な効果とは言えない部分もあるが、診療所の開設以外の医療機器や物品の整備がなされたこと、また、医師ではないものの理学療法や医療事務に携わる人員が確保できたことは評価すべきである。また、設備費用等において経済的効率性が図られたことは民営化による効果である。

一方、矯正医療の民営化の限界として、①そもそも受託してもらえる医療機関が容易に見つからないこと、②被収容者の診療を受託するには、相当の投資が必要となること、現状では、受託医療機関等にメリットが少ないこと、③これにより、継続的な外部委託の維持が困難であることなどが、受託医療機関の新規開拓や委託契約の継続は相当困難な事情があり、事業の安定的運営が保証されない危険性があるという問題を共有しており³¹、医療の充実を図る上で決定的な方策ではないことが示されている状況である。現在、上記の5施設では、矯正医療の重要性に深い理解を示され、その社会貢献的意識の高さと好意によって外部委託が継続されているところであるという評価を受けているところである³²。

また、医療施設の一部においては市民にも開放することで、地域医療の活性化に貢献するという期待を持っていたが、状況は決していいとは言えず、美祿センターの診療所

³⁰ 行刑改革会議 前掲注2) 39頁。

³¹ 矯正医療の在り方に関する有識者検討会 前掲注6) 14頁。

³² 矯正医療の在り方に関する有識者検討会 前掲注6) 14頁。

においては当初、婦人科医療の市民開放が期待されていたものの³³、昨今の医師不足、とりわけ婦人科医師の確保が困難な状況下、診療開始に至っていない。自治体の協力があつ、かつ施設が整備されていても過疎地であることもあつて医師の確保にはなかなか繋がらないということが窺える³⁴。

³³ 小竹伸夫「美祢社会復帰促進センターについて⑦—刑務所と地域との共生にむけて」特集・新しい刑務所運営ジュリスト 1333号（2007）68-69頁参照。

³⁴ 矯正医療の在り方に関する有識者検討会第2回会議において美祢センターの診療所に関して医療の外部委託の困難性等について意見があつたとする。水元伸一 前掲注6）57頁以下。

第3節 民営化による矯正医療の在り方

- 1 医療業務の充実
- 2 経済的効率性の追求

1 医療業務の充実

PFIの基本原則は、VFM（バリュー・フォー・マネー）の追求であり³⁵、民営化の効果を表す際に尺度として用いられる。VFMの追求は刑務所医療においても例外ではなく、委託により提供されるサービスの質とそれにかかる費用が考慮される。民間委託により医療業務の充実を図る部分はV（バリュー）に値する。

PFI刑務所における診療所委託により、刑務所の新設によって新たに医師が確保できたことは医官不足という状況の中で得られたV（バリュー）に関する効果である。ただし、PFI刑務所における診療所の開設は地域の努力によるところが大きく、他の施設に適用するには問題がある³⁶。

しかし、医師以外の医療スタッフ人員を確保し、職員の負担の軽減させることや老朽化した既存施設に医療機器を導入したことは刑務所医療の充実化を図る手段として民営化が利用できると考える。PFI刑務所及び矯正医療センターにおいても契約として設備を揃えや医療スタッフを補充することが行われている。

また、医師や社会において関心の低い分野であった矯正医療において、企業や医師会が協力企業や団体として、民間委託に関わることも無視できない民営化の効果である。

³⁵ VFMとは、投入した税金に対して創出される国民価値を表す概念で、より少ない税金でより高い質のサービスを提供することを意味する。実務上は、同水準の量と質の公共サービスを提供するにあたって、従来型の公共事業手法で実施する場合とPFI手法で実施する場合のライフサイクルコストを現在価値ベースで比較し、PFI手法で実施した場合に実現されるコスト削減効果を示すものとして使われている。野田由美子『民営化の戦略と手法』（2004）96頁参照。

³⁶ そもそも「特区法」の廃止により、PFI刑務所で行われた同様の民間委託ができない。

矯正局としても医療機関との連結の間に企業が入ることで、医師や医療機関を探す手間が省かれることで、職員の負担が削減できるので、これらの評価のV(バリュー)として評価できる。

しかし、医師不足の問題は依然として残っており、これは矯正側の努力だけではできない部分でもあるため、民営化を用いたとしても限界がある。ひとつ、医師を活用する方法として民営化の使い道があるとするなら、遠隔診療システムの導入が挙げられる。遠隔診療システムは技術的な問題を含めた一定の限界があることから、矯正医療の不足の根本的な対策とは言えないかもしれない。しかし、地域差が激しい医療の現状から、遠隔で診療が可能となると場所を選ばないという面で、移送等の判断に際し、補助的に活用できると思われる。遠隔診療システムの導入には機材などの整備が必要であるが、PFI 刑務所の例のように民間の資金とノウハウが発揮できると思われる。実際、韓国においては医療不足を理由として、遠隔診療システムを積極的に導入しており、参考になる³⁷。

2 経済的効率性の追求

次に医療費に当たる部分はM(マネー)に値する。外部の医療機関に委託することは、外部の基準に従って医療を提供することとなるため、医療費自体に対しては費用削減の効果は低いことが予測される。刑務所医療の現状から考えてもV(バリュー)を求めるところが大きく、設備や環境を整えるのであれば、民営化の効果があると評価したいところであろう。

しかし、民間委託を行っている以上、経済的効率性を追求する必要がある、支払額の妥当性が確保されてなければならない。実施、委託を行っている5施設において医療費の支払額において厚生労働省告示等に定められた算定要件と満たしていない支払いがあったとして会計審査員の指摘を受けている³⁸。この指摘に対し、医療法人等は、刑事

³⁷ 徐運在「刑事施設内の矯正医療の現状と展望：韓日矯正医療を中心に」法学政治学論究(93)(2012), 101頁以降を参照。また、日本においても、遠隔診療等の構築により日常の業務に加え、災害時への対応についても、その充実強化が図られるという意見がある。小野宏人「四国医療の新たな挑戦」刑政127巻2号(2016)75頁参照。

³⁸ 具体的には、作成した療養計画書を基に、生活習慣について総合的な治療管理を行った場合に算定できる生活習慣病管理料を、計画書を作らずに算定。また、高血圧性疾患や胃炎など厚労相の定める疾患の患

施設における診療は自由診療であって、このような厚生労働省告示等に定められた算定要件を満たしていない医療費の算定は、刑事施設と適宜協議した上でやっているものであり、当該算定方法については刑事施設との間に合意があったなどとしている。また、刑事施設も、合意に関する記録等は残していないものの、医療法人等との間でそのような合意があったなどと説明している。

しかし、会計審査院は、刑事施設における診療は自由診療であるが、診療所管理運営業務委託における医療費の支払額の妥当性を確保するためには、その医療費の算定は、社会一般で行われる保険診療の診療報酬の算定に用いられる厚生労働省告示等に定められた算定要件を満たして行われる必要があり、刑事施設の規律及び秩序を害するおそれがある場合を除き、厚生労働省告示等に定められた算定要件によらないなどの例外的な取扱いを認めるべきではないとしている³⁹。

さらに、5施設の委託について、これらによる医療費支払総額は刑務所全体の28%、被収容者一人あたり医療費は、医療刑務所を除くと、上位5位を占めており、医療費の負担が大きいことが財務省による予算執行調査において認められた。矯正医官の未配置による医療費の負担が大きいと指摘し、刑務所における医療に係る経費の改善点及び検討の方向性について、診療報酬単価を考慮し医療機関を選定すること、健康診断についても契約価額を下げられるよう検討を求めた⁴⁰。このように、刑務所医療の民営化においては費用がかかるとの指摘等が次々と出されており、経済的効率性の追求がなかなか達成できない状況にある。

しかし、医療費の支払額の妥当性を確保することには同意するも、刑務所医療が危機に晒されている状況下において刑務所医療の充実化を図る上で医療費が膨らむことは当然のことであり、費用がかかるという理由だけで、民営化を評価してはならない。刑務所医療を「社会一般の保健衛生及び医療の水準」にするためには、それなりのコストがかかることも当然予測すべきであろう。その点、現在かかる費用と比較をするよりは、

者の管理を行い、その内容をカルテに記載すると算定できる特定疾患療養管理料について、カルテに記載せず算定するなどした。以下、会計審査院「平成25年度決算検査報告 刑事施設の診療所管理運営業務委託契約について、医療費の算定は、厚生労働省告示等に定められた算定要件を満たす場合に限ることを契約書等に明記するなどして、医療費の支払額の妥当性を確保するよう是正改善の処置を求めたもの」を参照。

³⁹ 費用の問題ではないが、限られた医療関係者で適切な医療を実施するために国（厚労省）の基準のすべての地域にそのまま当てはめるのではなく、それぞれの地域の実情に応じ、自治体が弾力的に運得ようできるように医療法を改正すべきであるという意見もある。小野広明 前掲注10) 35頁以降。

⁴⁰ 財務省 平成27年6月予算執行調査資料総括調査票「(7) [法務省]刑務所における医療に係る経費」を参照。

委託内容等のモニターリングにより適正な医療が提供できているのであれば、経済的効率性（マネーの評価）を認め、V(バリュー)と合わせた上で刑務所医療の民営化を評価すべきである。

第4章 遠隔医療システムの導入

一般社会においても医療の確保は十分とは言えず、医療の確保のため検討会が行われており、多くの地域で医師が不足していることから遠隔医療の推進に関する議論がなされている⁴¹。これを参考にして矯正医療においてもインターネット技術を利用した遠隔診療システムを導入することを提案したい。もちろん、遠隔診療システムは技術的な問題を含めた一定の限界があることから、矯正医療の不足の根本的な対策とは言えないかもしれない。しかし、地域差が激しい医療の現状から、遠隔で診療が可能となると場所を選ばないという面で、移送等の判断に際し、補助的に活用できると思われる。遠隔診療システムの導入には機材などの整備が必要であるが、ここで民間の資金とノウハウが発揮できると思われる。

韓国においては日本と同様、医師不足、医療機器の老朽化、医療サービスの向上のために2005年から遠隔医療システムを導入され、外部医療の対案策として広く用いられている⁴²。現在、韓国の刑務所では専用の光通信網と映像配信プログラムによるX-Ray、超音波、心電図、デジタル耳鼻咽喉科機器などの通じ、内科、整形外科、精神科などに利用されている。遠隔医療システムは外部医療による費用負担、戒護上の負担、逃亡等事故のリスクが回避できるメリットがあり、特に精神科の診療が多く実施されている点は、精神科の医師が足りない日本にとって参考となる。

遠隔診療システムの設置コストは、一施設当たり約300万円と、外部医療のコストと比較しても経済的である⁴³。購入や設置に際に民間委託をすると、経済的効率性が追及されることでコストはさらに安く収まると考える。また、矯正医療の提供が不足している状況から遠隔医療システムの導入は受刑者にとっても診療遅延等による不満が解消されるなど、矯正医療の充実化が図られることが期待できよう⁴⁴。

⁴¹ 厚生労働省「遠隔医療の推進方策に関する懇談会中間とりまとめ」平成20年7月31日参照。

⁴² 以下、김태명, 김창환「수용자의 외부의료시설 이용에 따른 문제점과 해결방안」전북대학교 법학연구 통권 제29집 (2009) 137면 이하。徐運在 前掲注37) 101頁以下参照。

⁴³ 徐運在 前掲注37) 123頁参照。

⁴⁴ 韓国の場合、受刑者の満足度が比較的に高いという評価を得ている。김태명, 김창환 前掲注42) 138면

第1節 刑務所における経済効果

- 1 問題の所在
- 2 刑務所の機能
- 3 運営方式及びVFMの追求

1 問題の所在

刑事施設の民営化は過剰収容の解決策、コスト削減、民間のノウハウ活用等で説明される。確かに、PFI 刑務所が開所されたことで、全体の収容率は増加し、平成 14 年以降もっとも深刻であった過剰収容対策として一定の効果が得られた。また、過剰収容に起因した職員の不足に関しても民間企業の職員が大きく増員されることとなった。さらに、今まで表に現れることの少なかった刑事施設の運営に民間が加わることで、刑事施設の透明性が図られ、また民間のアイデアを最大に活用することで、効率性が高められたことも P F I 刑務所が持つ意義であろう。

反面、民営化の効果についてはまだ明確にされていないものも多く存在しており、特に、コスト削減に関しては、刑事施設の民営化が進んでいる諸外国においても明らかにされておらず、本当にコスト削減ができるのかについては疑問がある。果たして P F I 刑務所において期待されているコスト削減という経済効果は本当に得られているのか、またコスト削減が得られているとしたらそれはどの部分なのか。さらに、経済的効率性をあげるためにはどのような運用が望ましいのか。これらの経済的効率性について検討することは、刑事施設の民営化がこれからも進むことが予想される今だからこそ、大きな意味を持つのであろう。

2 刑務所の機能

刑事施設の機能は「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」（平成17年5月25日法律第50号）第3条に「刑事施設は、次に掲げる者を収容し、これらの者に対し必要な処遇を行う施設とする」と定められており、受刑者を収容するだけでなく、収容された者に対し必要な処遇を行う施設であることを明らかにしている¹。また、同法第30条には受刑者の処遇により社会復帰させることが明記されており²、刑事施設である以上、もっとも追求すべきなのは受刑者の処遇による「人材の再生」であることには議論の余地がない。

PFI刑務所の基本構想においては、「国民に理解され、支えられる刑務所」を整備するという基本理念の下、国民・地域との共生による運営を目指すことが挙げられている³。また、「民間にできるものは民間に」という経済社会の構造改革の方針に従い、刑務所という治安インフラの整備・運営にも民間の資金、ノウハウ等を活用し、官製市場の開放による雇用創出、経済効果をもたらすことが挙げられている。しかし、刑事施設である以上、そこは受刑者を処遇する場所であり、その意味においてコスト等、PFI方式ならではの目標は副次的な問題にすぎない。PFI刑務所においても、徹底した矯正教育を行い、早期に社会復帰できるよう「人材の再生」を行うという経営理念を掲げている⁴。

一方、犯罪は法規範に違反する行為であり、多くの場合は社会の倫理規範にも反するものであるから、犯罪のコスト⁵の側面を考慮するだけで、犯罪に対する態度や政策が決定されるものではない。しかし、犯罪は社会とその構成員に対して非常に重い経済的負担をかけており、犯罪に関する経済的要素を無視して、犯罪に対する一般的政策や具体的対策を決定することは不可能である⁶。

従来の刑事施設の経済的問題としては、受刑者の収容費を刑務作業の収入によりいか

¹ 林真琴、北村篤、名取俊也『逐条解説 刑事収容施設法改訂版』（2013）25頁参照。

² 第30条（受刑者の処遇の原則）受刑者の処遇は、その者の資質及び環境に応じ、その自覚に訴え、改善更生の意欲の喚起及び社会生活に適応する能力の育成を図ることを旨として行うものとする。

³ 法務省「PFI手法による新設刑務所の整備・運営事業基本構想」1頁参照。

⁴ 法務省、美祢社会復帰促進センター整備・運営事業「運営業務要求水準書（案）」2頁参照。

⁵ 犯罪のコストとは、犯罪により被害者および社会が直接または間接的に被った損害の金銭的評価ならびに犯罪の防止、取締りおよび犯罪者の処遇に関する私的及び公的費用をいう。土屋眞一「犯罪のコストについての考察」警察研究44巻8号（1973）24頁参照。

⁶ 土屋眞一 前掲注5）26頁参照。

に償却できるかという問題に限られていたように思われる⁷。刑事施設での刑の執行や受刑者の処遇は、たとえ運営が赤字であっても行われなければならないことが大前提であり、刑務所運営においてコストというのはさほど重要視されてこなかったのであろう。

しかし、P F I 刑務所が始まったことにより、コスト削減という経済効果は全面的に期待される要素となった。P F I 刑務所においてはP F I 事業の一つとして捉えることで、従来の刑務所とは異なる一定のコスト削減の効果が期待されるようになったのである。

3 運営方式及びV F Mの追求

(1) 完全民営型

しかし、刑事施設の民営化による経済効果に関しては、諸外国の例をみても明らかにされておらず、必ずしも民営刑務所の方が安価で質の良いサービスを提供できているとはいえないようである。刑事施設の民営化がもっとも進んでいるアメリカの場合、州によってはコスト削減を条件としているところもあり、コスト削減が矯正施設の民営化を維持する上での生命線となっているようであるが、民営化が矯正施設のコスト削減につながるかどうかについては争いがある⁸。例として、民営刑事施設と公営刑事施設の間の効率性を比較するために関連の先行研究に対してメタ分析を行った最近の研究においては、矯正費用は民営矯正施設が2.2%ほど少なかったが、処遇の質は一般の矯正施設の方が良いという報告がある⁹。

もっとも、アメリカは完全民営型が主流であり、民間職員のみで構成され、支払いにおいては、受刑者一人当たり金額を決める単価方式が行われている。定員に対する支払いではないため、収容率がコストに与える影響は少ないが、効率性の面からやはり収容

⁷ 杉田勝久「刑務作業の経済的目的—主として行刑費の償却について—」刑政65巻6号(1954)4-8頁、仲里達雄「国家経済と刑務作業との結合について」刑政68巻11号(1957)47-53頁、森靖雄「1980年代経済の特徴と刑務作業への影響」刑政91巻12号(1980)42-49頁等を参照。

⁸ 太田達也「アメリカにおける矯正施設の民営化と我が国のP F I事業—課題と展望」ジュリストNo.1333(2007)21頁参照。

⁹ Brad W. Lundahl et al, Prison Privatization : A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators, Research on Social Work Practice July vol.19 no.4 (2009) at 383-394.

率を満たすことが要求される。

(2) 非営利型

韓国の非営利刑務所であるソマン刑務所の場合は、収容者一人当たりの収容経費を民営刑務所収容定員に乗じて算出された金額の90%を国家で支給することにしており、国としては10%の予算削減効果を得ている。残りの10%に関しては矯正法人の収益事業と寄付金で充当する予定であったが、事実上、矯正法人は収益事業を行う事はできず、寄付もまた活性化されていないことから、資金運用が厳しい状況であるという¹⁰。

このように、民営化を進めるだけで直ちにコスト削減効果に繋がるわけではなく、たとえ効果が得られたとしても、予想より少ない効果に留まっている状況といえよう。

(3) 官民協働型

日本のPFI刑務所のような官民協働型は受刑者に対する実力行使や権利制限等、国家の専権事項を民間に委ねられない国で行われ、日本の他にフランスやイギリス等大陸法系の国で用いられており、PFIやPPP¹¹手法による民間委託を行っている。この場合、資産の所有、施設の整備/資金調達、運営/維持管理を国と民間どちらか担うかによりさらに方式が異なるため、コストを一概に想定することは難しい¹²。

このように経済効果を明らかにすることは難しい現状であるが、民営化を始めた以上、いずれの方式においても民営化による経済効果は期待されるべきところであり、検討を欠かすことは許されない。そして、その効果を図る一つの尺度として価値（バリュー）とコスト（マネー）が用いられている。

¹⁰ 국회입법조사처『민영교도소의 운영실태와 개선과제』(2011) 32-34면。なお、韓国の民営刑務所を紹介したものとして、徐運在「民営刑務所の現状と課題—韓国のソマン(所望)刑務所を中心に—」法学政治学研究 95号(2012) 163-197頁がある。

¹¹ Public Private Partnershipの略語。

¹² 野田由美子『民営化の戦略と手法』(2004) 67頁。

(4) P S C及び「P F I事業のL C C」の比較

P F Iの基本原則は、V F Mの追求である¹³。「P F I法」第8条では、「公共施設等の管理者等は・・・(省略)・・・民間事業者の選定を行うに当たっては、客観的な評価(当該特定事業の効果及び効率性に関する評価を含む。)を行い、その結果を公表しなければならない」とし、事業者の選定に際し、V F Mの評価を行うことを規定している。V F Mを評価する要素としては、事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値である「支払」と、公共施設等の整備等によって得られる公共サービスの水準である「サービスの価値」がある。同一の公共サービス水準の下で評価する場合、公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値(Public Sector Comparator : P S Cという)とP F I事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値(「P F I事業のL C C : Life Cycle Cost」という)との比較により行う。P F I刑務所のように、受刑者の処遇等において民間のノウハウを積極的に取り入れる等、国が自ら実施した場合と公共サービス水準を同一に設定していない場合においては、P S Cと「P F I事業のL C C」が等しくても、また「P F I事業のL C C」がP S Cを上回ったとしても、その差を上回る公共サービス水準の向上がP F I事業において期待できれば、P F I事業の側にV F Mがあるといえる¹⁴。すなわち、①今までと同じ水準のサービスをより低いコストで提供する場合、または、②今までと変わらないコストで、より質の高いサービスを提供する場合であれば、V F Mがあると評価できる。

従来のサービスとコストを一対一と考えると、①と②の場合は【図1】のように表記することができる。

P F I刑務所の開札の際に入札価格が予定価格の範囲内であるかを確認し、すべての入札参加者の入札価額が予定価額を超えている場合は、再度入札を行うことにした事情

¹³ V F M (Value For Money) とは、投入した税金に対して創出される国民価値を表す概念で、より少ない税金でより高い質のサービスを提供することを意味する。実務上は、同水準の量と質の公共サービスを提供するにあたって、従来型の公共事業手法で実施する場合とP F I手法で実施する場合のライフサイクルコストを現在価値ベースで比較し、P F I手法で実施した場合に実現されるコスト縮減効果を示すものとして使われている。野田由美子 前掲注12) 96頁参照。

¹⁴ 内閣府P F I推進委員会「V F M (Value For Money) に関するガイドライン」平成13年7月27日(平成20年7月15日改正) 2頁参照。

から考えると¹⁵、入札時に期待されているのはサービスが一定以上であって、予定価額以内にコストが留まっている、①、②または⑤のようなものが想定されていだろう。

内閣府PFI推進委員会が公開している「VFMに関するガイドライン」¹⁶によれば、②の場合もVFMがあるといえるが、PFI刑務所の場合は従来よりもコストを削減することが目標であるため、②のような契約は想定し難い。さらに、ガイドラインにおいては、「PFI事業のLCCがPSCを上回っても、その差を上回る公共サービス水準の向上がPFI事業において期待できれば、PFI事業の側にVFMがあるといえる」とされており¹⁷、これは【図1】の③や④と表すことができる。しかし、この場合においてもサービス質が高い評価を得たとしてもコスト削減には繋がらず、また上記したように予定価額の範囲内で収まることを予定したPFI刑務所事業において③、④の場合はないと考える。実際、美祿センターの場合、落札に至らなかった「NTTデータ・宇部興産グループ」は価額とともに評価される事業提案審査の点数が他の2グループと比べ低かったものの、入札価格が入札価格の予定金額より高い金額であったことが、落札に至らなかったもっとも大きな原因であったと思われる¹⁸。結果として、落札に至ったグループはすべて予定金額を下回っており、かつ、サービスの質においても従来の内容よりも高いことが期待されるグループが選ばれている。以上から考えると、PFI刑務所においては、価格は予定価格より少なく、サービスは従来以上のものが期待される⑤が一番近いものと考えられる。

(5) バリュー（V）要素の評価

PFI事業のVFMを評価する際、VFMの源泉の要素を何とみるかによってその評価が大きく変動されうる。特に、バリュー（V）の部分はリスクの適切な分担、組み合わせのメリット、早期実施による便益の向上等が挙げられ¹⁹、定量化することは容易で

¹⁵ 法務省 美祿社会復帰促進センター整備・運営事業「民間事業者選定結果」6-7頁等を参照。なお、再度入札を行う際に事業提案の変更は行わないとしている。

¹⁶ ガイドライン 前掲注14) 参照。

¹⁷ ただし、この場合においては、期待できる公共サービス水準の向上が何らかの方法によりPSCやPFI事業のLCCと同一の尺度で定量化できることが前提条件となる。ガイドライン 前掲注14) 2頁参照。

¹⁸ 入札価格が予定価格に収まらなかったため、参考値に留まっている。法務省 前掲注15) 10頁参照。

¹⁹ ガイドライン 前掲注14) 3頁参照。

はないが、だからこそVFM評価において重要な部分であるといえよう。

PFI刑務所の場合においても、審査の際、リスクの管理計画、財務計画等に一定の点を配している。また、地域特性に配慮した施設計画、作業、教育等においても民間のアイデアやノウハウが活用されることが期待されており、価額だけではなく様々提案が加算項目として評価されている²⁰。刑事施設の根幹となる処遇効果もVFMのバリュー（V）の部分と評価され得るが、事業開始段階でのVFM評価としてはその可能性のみが評価されるに過ぎない。

また、処遇効果に関して処遇プログラムの開発やその利用のやり方次第では、今後の受刑者処遇のコストに関して国が不利益を被る可能性がある。たとえば、企業が受刑者処遇プログラムを開発すると、そのアイデアは企業の所有になり、それを売ることによって利益を得ることができる²¹。さらに、そのアイデアは有料で利用するので、他の刑務所がその処遇プログラムを利用する場合、国側としてはかえってコストがかかってしまう恐れがある等、バリュー（V）がマネー（M）に変わる可能性が十分にある。

処遇効果を含めたバリュー（V）要素を評価するためには事後的評価を行うことが望ましいと考える。現在、PFI刑務所の各事業においてはまだ事業開始段階でのVFM検証しか行われていないが、民営委託の効果を明らかにしていくためには、たとえば事業期間中の数年ごと、もしくは事業終了時に事後評価を行うことが必要であると考えられる。事後的評価の内容としては、まず、バリュー（V）要素に関しては、処遇を実施した結果、どのような効果が得られたのか、マネー（M）要素においては契約金額と比較して予算削減効果は本当に得られていたのか等が挙げられよう。さらに、上述したようなバリュー（V）がマネー（M）に変わった部分はあるのかなど、事前段階、事後段階のVFM評価を比較した上、今後の民間委託の方向を考える必要があるだろう。

もっとも、サービスの質が向上することで受刑者が社会復帰を果たした結果、再犯を減らすことができれば、バリュー（V）に対する評価は最大になる。その結果、自然とマネー（M）は最小限に収まり、これは司法手続全般のコスト抑制に繋がる。逆に、マネー（M）最小限に留まったものの、サービスの質が従来よりも低下した結果、結果的に再犯が増えてしまえば、バリュー（V）に対する評価どころか、そもそも得られる

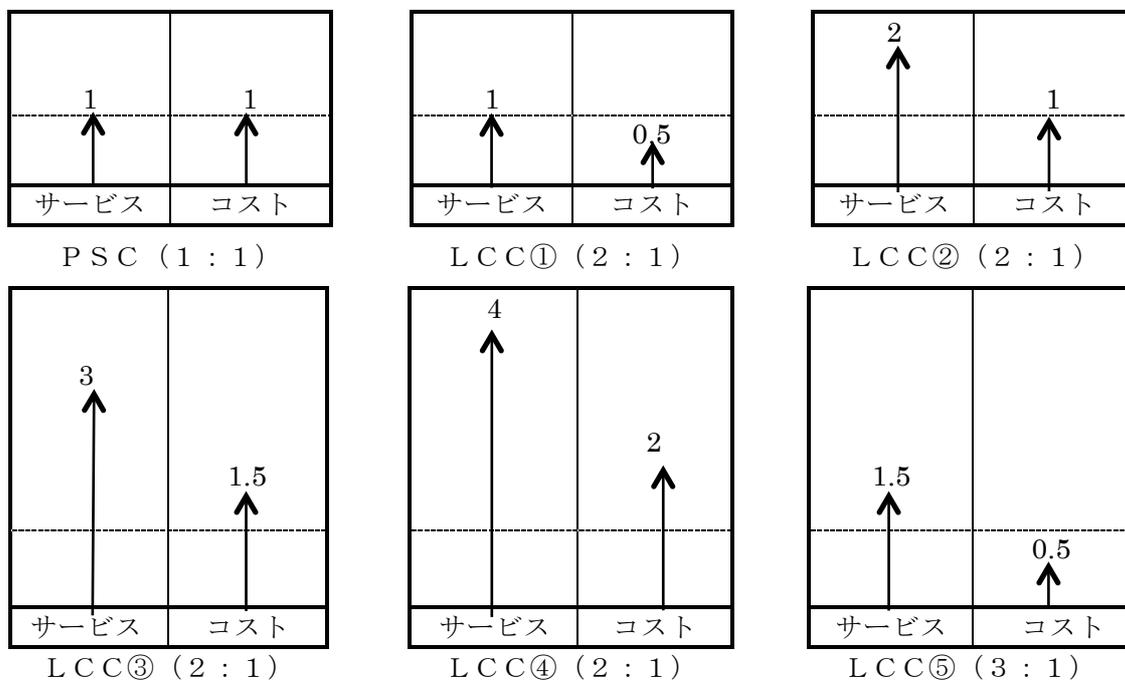
²⁰ 法務省 前掲注15) 7-9頁参照。

²¹ 実際、美祿及び喜連川センターの事業者の一つである小学館集英社プロダクションは処遇のための教材を開発し、販売している。小学館集英社プロダクションの矯正教育事業ホームページ (<http://www.shopro.co.jp/ce/>) を参照。

はずであったマネー（M）に対する評価でさえ無意味なものになってしまう。これがコスト削減の要求に反してバリュー（V）の高さを求める理由である。PFI刑務所が受刑者を処遇する場所であれば、同じVFMがあるといえども、根幹をなすのはバリュー（V）であり、マネー（M）でないことを忘れてはいけない。

その点、PSCより多少コストがかかっても、それより遥かに高いサービスが期待されるような、【図1】の③、④の場合も今後の民間委託の在り方としては充分ありうると考えられる。美祿センターにおいて、入札したグループの中で提案内容評価が落札されたグループより高く、入札金額も予定金額に収まっていたグループがあった。今後はバリュー（V）がもっとも期待されるこのようなケースも刑事施設の運用に係ることを期待したい。

【図1】PSC及び「PFI事業のLCC」の比較²²



²² ガイドライン 前掲注14) 参照。

第2節 コスト削減と経済的利用

- 1 契約による国の予算削減効果
- 2 企業に対する利益
- 3 地域社会への波及効果

1 契約による国の予算削減効果

P F I 刑務所の整備・運用において国は予算を節減することができたとする(以下【表13】を参照)。B O T (Build-Operate-Transfer) 方式の美祿及び島根あさひセンターにおいては、本事業に係る国庫債務負担行為の契約限度額としてみとめられた金額と比較して各 8.5%、10%の予算削減効果があるとする。また、O (Operate) 方式である喜連川及び播磨センターにおいては各 3.5%、2.4%の削減効果があるとされている。

ただし、P F I 事業は「総合評価型一般競争入札」方式が採用され²³、金額と一緒にサービス基準も評価されたため、経済効果だけを評価しているわけではない。実際、喜連川及び播磨センターの事業者選定において、落札に至らなかったグループの中では落札された企業の価格より安い価額を示した企業があったにも関わらず、提案内容評価が低いとの理由で採用には至らなかったという経緯があり²⁴、金額とサービスのバランスを判断した上で落札を決めていることが窺える。

しかし、なぜ、国による運営より民間との契約による運営のほうがコストダウンされ、しかもよいサービスが期待できるのだろうか。考えられるものとしては、市場競争原理

²³ 「P F I 法」第8条第2項において、「・・・民間事業者の選定を行うに当たっては、民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする」と規定されており、総合評価方式が原則となっている。(総合評価値= 提案内容評価の得点(必須項目+ 加点項目) ÷ 入札価格)

²⁴ 法務省「官民協働による刑務所の整備・運営事業、各事業の「事業者の選定について」を参照。

といったものや流通、複数年契約等があるが、刑事施設の運用において約7割が人件費であることから考えるとPFI刑務所に関しても人件費の削減によるものが大きいのではないかと思われる。人件費に関しては後述することにする。

2 企業に対する利益

PFI刑務所は多くの企業によって運用されており、企業は刑務所を運営することにより利益を得るという主たる目的を持っている。「PFI法」第11条以下においては、選定事業に対する特別の措置に関する規定を設け、参加する企業の負担に配慮した措置が取られている。国庫債務負担行為の年限に対し、財政法の特例措置を認め30年を上限とすることができること、また民間事業者の資金調達に関し、無利子貸付け等の優遇措置を講ずることができること、さらにPFI刑務所のようなBOT方式のサービス購入型のPFI事業については、民間が所有する資産に係る固定資産税、都市計画税及び不動産所得税を2分の1に減免する等の処置がとられている。

企業は刑務所のPFI事業を社会的責任(CSR: Corporate Social Responsibility)という中で捉えているようであるが²⁵、それにしても赤字を出してまで社会的責任を負うわけにはいかないだろう。しかし、企業の収入は契約金額のみであり、PFI刑務所の作業収入は国庫に入るため、企業の収入源とはならない。今のところ違約金が発生したことはないというのがモニタリングの結果によっては、違約金を支払うことで利益が減ってしまうことに対する不安があるという²⁶。赤字が続いてしまつては15年あるいは20年後契約更新の際に手を挙げなくなる可能性も十分にある。再契約の際、企業が参加しなくなった場合、国は委託をやめることができないため、外国企業の参入を認めるような状況も考えられなくはない。実際、受託企業は要求水準を満たすための業務量が想定以上に膨らんでいることに頭を抱えているようで、いくら再犯防止を行っていても、収益性が極端に低いとやる気をそがれるとし、収益があつて初めて存在意義がある民間企業であることを指摘している²⁷。

²⁵ 佐伯仁志、金光旭、太田達也[他]、刑事政策研究会座談会「PFI刑務所」論究ジュリスト2012年夏号(2012)228頁参照。

²⁶ 座談会・前掲注25)235頁参照。

²⁷ 予期しない費用に苦しむ理由として、「①受託企業は入札を勝ち抜くために過度に厳しい予算を組んだ。

一方、企業の独占現象が起り得ることを考えなければならない。アメリカにおいていくつかの大手企業によってほとんどの民営刑務所が運営されている状況があるが²⁸、アメリカのような独占現状が日本では起こらないとはいえない。独占になると長期的にみて独占企業の利益は増加することになり、国は新たに参入する企業がないことから独占企業に頼らざるを得なくなる可能性がある。民間のアイデアやノウハウに関しても限界が来るかもしれない。独占まではいかないとしても15年後セコムやアルソックのように刑事施設運営のノウハウを持っている企業はあるのだろうか。

もっとも、国は刑務所の委託主体として非営利団体でなく、一般企業を選択し、私人である企業が刑務所の運営により利益を得ることを認めており、しかも特別な措置までもが用意されている。しかし、刑の執行において私人である企業が利益を得ることが果たして正当なのかについてはまだ議論が終わっていないように思われる²⁹。

3 地域社会への波及効果

地域社会における経済効果については、それが単なる刑務所誘致によるものかそれともPFI手法によるものかを区別して評価しなければならない。職員と家族が地域に居住することで人口は増え、地域の物質が消費されることで地域が活性化された側面がある。また、地方税が増えることも含め、一定の経済効果が出ていると評価できよう³⁰。

しかし、住民人口の増加に伴い純増する地方交付税の増加は刑務所が設立されることにより当然に得られる地域への波及効果であるため、PFI手法を取り入れることによ

②要求水準等から必要な費用を十分に読み込むことができなかった。③刑務所の運営が法や行政規則等で細かく規定されているため、民間の創意工夫が発揮しにくかった」ことをあげ、国が独自にこの事業を行った場合の費用が五六五億円と試算されているというが、これを細目に至るまで公開していただきたいと述べている。太田幸光「民間事業者の取組」法律のひろば62巻7号(2009)25頁参照。

²⁸ Corrections Corporation Of America (CCA) と Wackenhut Corrections Corporation (WCC という 2 社だけで、アメリカにおける全民営矯正施設の 8 割程度を担っている。Emerging Issues on Privatized Prisons : Bureau of Justice Assistance (2001) at 4.

²⁹ これらの問題に疑問を提示しているものとして、山口直也「刑事施設に関する日本版 PFI 構造の問題点」龍谷大学矯正・保護研究センター研究年報第 2 号 (2005) がある。PFI 構造の目的が営利目的の民営化でなければ達成できないかというところではないとし、処遇に係る部分が営利追求型の民営化である必要はまったくないと主張する。30-31 頁参照。

³⁰ 島根あさひセンターの場合、年間に県と浜田市で税収等が約 7 億 2 千万円増えるほか、約 10 億円の波及効果と雇用増が見込まれるとする。田嶋義介「PFI 刑務所と自治体の課題」『PFI 刑務所の新しい試み—島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題—』(2009) 118-119 頁参照。また、福田晋司、佐々木純「島根あさひ社会復帰促進センター～地域が刑務所を変える～」犯罪と非行 No. 172 (2012) 128-134 頁、地域雇用の創出については、地域ニュース「やまぐち経済月報」2008・4、8-9 頁を参照。

るコスト効果ではないことに注意が必要である。もともと、地域社会における経済効果はPFI事業の契約において付随的な効果にすぎず、VFM評価にも含まれない。

【表 13】 P F I 刑務所の契約金額及び予算削減効果³¹

| | 契約金額 | 予算削減効果 |
|-----------------|----------|--------------------|
| 美祢センター | 約 517 億円 | 約 48 億円 (8.5%削減) |
| 島根あさひセンター | 約 922 億円 | 約 103 億円 (10.1%削減) |
| 喜連川センター (黒羽の一部) | 約 387 億円 | 約 14 億円 (3.4%削減) |
| 播磨センター (加古川の一部) | 約 247 億円 | 約 6 億円 (2.3%削減) |

³¹ 法務省「官民協働による刑務所の整備・運営事業」の各刑務所の P F I 事業についてを元に作成。

第3節 運営における効率性の追求

- 1 対象者の範囲
- 2 収容率の低下
- 3 効率的な保安・警備
- 4 人件費の削減
- 5 部分的委託

1 対象者の範囲

P F I 刑務所における対象者はコストとの関係においてどのような影響をもたらすだろうか。P F I 刑務所に収容される被収容者は、刑事施設への収容が初めてで犯罪傾向が進んでないA指標受刑者を対象としており、比較的処遇しやすい受刑者が集められている³²。集団生活に順応できる処遇しやすい受刑者はそうでない他施設の受刑者に比べて職員の負担が少なく、保安・警備等においてもリスクが少ないと思われる。保護室に収容されるものや懲罰を与える受刑者がB指標刑務所等より少ないことは容易に想像できることであり、このような突発的な事故が少ない状況はコストの安定に繋がるのであろう³³。

また、P F I 刑務所の被収容者は心身に著しい障害がないことや老衰が認められる高齢者ではないこと、社会復帰の可能性が高い者であることから健康状態が比較的良い

³² 対象者の選定基準は「受刑者の集団編成に関する訓令の運用について（依命通達）」第4条、別表3の注意事項を参照。

³³ 喜連川センターにおいて所内の遵守事項に違反して懲罰を科された件数は、運営開始から10ヶ月を迎えた時点で月平均40件程度となっており、その内容は抗命、怠役、争論等と比較的単純で軽微な事案が多いとする。また、保護室への収容件数は14件であるが、同じ受刑者が数回にわたって収容されており、実人員は88であるとする。室井誠一「喜連川社会復帰促進センターの現状と課題」刑政119巻10号（2008）49-50頁参照。

者が集まっている。被収容者の診療費や投薬費はPFI事業費の中に含まれているが、このような医療に関する費用は近年の精神・知的障害のある受刑者や高齢受刑者の問題を考えると、他の施設より圧倒的に少ないと思われる。さらに、最近では外部医療や入院治療が増えており、職員の負担増加に繋がるという問題があるが³⁴、PFI刑務所の場合、外部における医療費用は国が払うことになるので、もし外部入院があったとしても医療費や職員負担に関する企業のリスクは少なく、上述したのと同様に、コストの安定というメリットがある。

しかし、バリュー（V）の側面から考えると、再入者や準初犯等、刑務所入所経験があっても、PFI刑務所において従来とは異なった処遇を行うことで更生や社会復帰の可能性がより期待できると思われる。また、再犯者の中には万引き等、軽微な犯罪を繰り返す者も含まれるが、この場合は保安・警備面においても比較的リスクが少なく、十分対象になると思われる。さらに、犯罪傾向が進んでいる受刑者や長期受刑者の場合であっても、保安・警備上の問題は慎重を要するが、処遇の必要性（V）から考えれば、PFI刑務所はもっと利用されるべきである。

2 収容率の低下

充足率もコストに大きな影響を与える要因である。収容人数により国が支払う金額が変わるわけではないため、PFI刑務所の収容人員が定員を下回っている場合、国としては定員を満たすことで、最大の利益が得られるように努めなければならない。現在の充足率は90%を下回っているが、いくらコストが安くなったとはいえ、残り分を多く支払っている状態にあるとあってよく、PFI事業における「より適正な価格」³⁵が実現されたとはいえない状況である。

PFI刑務所は収容者人数に対するコスト計算は行われていないため、充足率100%で計算しており、約80%という現在の充足率は国にとって余計なコストを支払うこと

³⁴ 望月靖「矯正医療の現状と課題について」刑政123巻1号（2012）27頁参照。

³⁵ PFI事業において重要なことは、民間事業者が効率性を重視した運営を提案し、公共がその提案を受け入れることにより、より充実した公共サービスが、「より適正な価格で」提供し続けられることが実現されることとする。歌代正「島根あさひ社会復帰促進センターでの民間事業者の取組」犯罪と非行No.172（2012）115頁参照。

になる。今の充足率が決して満足するような状況ではないことはすでに指摘されており、予想していた充足率ではないことは明らかであろう³⁶。このように収容率が満たされていない場合、食料費や光熱水料、備品等、実際の収容人員数によって変動が大きい項目の場合、国は余計なコストを支払っている可能性がある。

実際、収容人員が収容定員に達していない状況が続いていて、事業費の算定の基となっている予定収容人員と実際の収容人員との間には大きな差が生じていた。しかし、契約書においては実際の収容人員が予定収容人員に満たない場合の減額については取り決めがなされておらず、実際の収容人員が予定収容人員を下回っているのにもかかわらず、食材費を減額することなく事業費を支払っていた。会計審査会は実際の収容人員が予定されていないため、食材費が過大に支払われている状態が見受けられたとし、合理的な範囲での食材費を支払うことを講じた³⁷。この指摘を受けた法務省は本院指摘の趣旨に沿い、実際の収容人員に応じた適切な食材費の支払いを行うこととなるよう、平成24年3月に各受託事業者と覚書を取り交わした。そして、同年4月から、4半期ごとに、実際収容人員が予定収容人員の8割を下回るようになった場合には、合理的な範囲で減少した費用として、その8割を下回った人員分の食材費に相当する額を事業費から減額して支払うこととする等の処理を講じている³⁸。なお、公共サービス法を利用している静岡、笠松、黒羽刑務所における委託契約においては、食料費等の一部分においては実績に応じて清算払で支払うこととしている³⁹。

今回の対応により企業は当初想定してない収益減少となった。各センターの契約の際には過剰収容状態であったため、収容人員が満たされない場合が考慮されなかったのであろう。本来であれば、企業は収容率低下により、予定より高い収益を得なければならない。

しかし、いわゆる隙間業務等⁴⁰により企業は収容率が低い状況でありながらも利益を

³⁶ 花村氏は9割なり、9割5分なりのところまでいったほうが、経費的に効率的だということがあるとし、もっと収容率を上げることはやっていかなければいけないと言及している。座談会 前掲注25) 230頁参照。

³⁷ 会計審査院法第34条の規定（会計検査院は、検査の進行に伴い、会計経理に関し法令に違反し又は不当であると認める事項がある場合には、直ちに、本属長官又は関係者に対し当該会計経理について意見を表示し又は適宜の処置を要求し及びその後の経理については是正改善の処置をさせることができる）による是正の処置要求。概要等については会計検査院「社会復帰促進センターの運営事業における食材費について」1-6頁（2010）参照。

³⁸ 会計検査院「会計検査のあらまし」（2013）132頁及び489頁参照。

³⁹ 会計検査院「社会復帰促進センターの運営事業における食材費について」5頁（2010）参照。公共サービス法による委託費については（5）その他の委託のところでも詳しく述べることにする。

⁴⁰ お葬式にかかる費用など。

得ることが難しい状況であったため、今回の対応により、さらに収入が減少される結果となった。当然、食材費の見直しに至るまでの法務省との話し合いは大変なことが予想され、実際においてもその状況が窺える⁴¹。

このような契約の変更は企業側の収益の安定を損なう恐れがあり、企業の負担を大きくする要素になり得る。契約書において、事業費は、維持管理・運營業務等に係る一切の対価とされ、一体の評価として支払われることとされているが、今後再契約となると、業務ごとの内訳、明細等を明らかにする必要があるかもしれない。また、今回、妥協点が見つかるまで苦勞していた痕跡が窺われ、事業運営において安定性を欠くことになると考えられることから、今回のような契約変更が繰り返されることは望ましいことではない。

バリュー（V）を高める点では、最新の施設や民間のノウハウが生かされた斬新なプログラムを用意しているPFI刑務所であるからこそ、より広くその恩恵が分配されるよう、予定していた収容人員を満たすような方向がより望ましいのではないかと思われる。少なくとも、収容人員によって変動できる仕組を持っていない現在の契約内容から考えれば、効率性を追求するためには収容人員を満たす努力が必要であろう。

しかし、収容定員を満たすには、現在の対象者の選定基準が厳しいものであるため、収容者の確保に当たって障害となっていることも事実である。例えば、美祢センターの女子受刑者を除き、PFI刑務所においては初入者のみを収容するという基準を設けているが、初入者の割合が少なくなり、対象者の選定母数が今までより少なくなると、収容定員を満たすことはさらに難しくなる可能性があるだろう。食材費が実際の収容人員を考慮するようになったことにより予算削減効果は得られたとはいえ、施設を利用する収容者が少ないということは、VFMの評価要素の「サービスの価値」が最大に発揮されたとは言えない状況である。VFMを最大に達成するために収容定員を満たすことは最低条件であると思われる。

美祢センターにおいては収容人員を500人から800人に増やす際に、「執行すべき刑期が10年以上であっても残刑期が5年以下であり・・・（省略）」とし、執行すべき刑期が10年以上と長くても、残刑期が5年以下であれば移送ができるように変更した。

⁴¹ 社会復帰促進センターの運營業務における食材費の処置状況について「実際の収容人員に応じた適切な食材費の支払を行うこととなるよう契約を変更するため、各契約の受託事業者、給食事業者等の民間事業者と相当回にわたり協議を実施してきたが、いまだに合意を得るには至っていない。」と述べており、契約の変更はいかに困難なものであるのかを窺わせる。会計検査院「会計審査のあらまし」（2012）448頁参照。

他のPFI刑務所では、執行すべき刑期が6年、あるいは8年以内であることが基準となっているが、美祿センターと同じく、刑期が10年以上であっても収容できるようにすることが考えられる。また、現在の基準では残刑期が1年以上であることが要件となっているが、PFI刑務所に適した処遇プログラム等があれば、刑期が1年未満であっても収容できるようにする等、収容率を満たすための工夫が必要であろう。再入者や準初犯等も収容することで、より高い効率性が期待される。

3 効率的な保安・警備

PFI刑務所における保安・警備は民間のノウハウがもっとも発揮された部分のひとつとして評価される。民間の技術を利用することで独歩が可能となり、塀の代わりに、センサーを利用する等、最新警備システムが利用されている⁴²。上述した職員の削減に関してもこのような民間のノウハウがあったから可能になったという面が大きく、技術の活用と人員がうまく調節できているといえよう。そして、人件費が削減された分、コストの効率性が高められた。

一方、将来のバリュー（V）を考える際、PFI刑務所はA指標受刑者の施設であるという限界がある。PFI刑務所において被収容者が独歩できるということを企業のノウハウを利用したとして評価することができるが、リアルタイムで位置追跡ができるとしても犯罪傾向が進んでいるB指標受刑者や再入者にそのまま利用できるかとすれば、疑問が残る。

しかし、例えば、施設内で自由度が高いとされる女子刑務所や少年院等においては⁴³、このような最新警備システムを利用することができると思われる。また、B指標刑務所や刑期が長く、かつ、犯罪傾向が進んでいる受刑者を収容するLB施設においても、一定の職員数を維持する等の条件があれば、処遇の一環として、独歩できるシステムを利用することも可能と考える。PFI刑務所から得られた効率的な保安・警備のこのよう

⁴² 最先技術を紹介したものとして、竹島昌弘・掛川誠の「美祿社会復帰促進センターについて⑥—最先技術の刑務所運用への応用」（特集・新しい刑務所運営）ジュリストNo. 1333（2007）59-66頁を参照。

⁴³ 収容施設は保安上、警備上のリスクが男子施設より少ないことが前提となっているようである。青野友美「女性受刑者の刑事収容施設法～受刑者処遇法施行から一年を迎えて」罪と罰第44巻3号（2007）18頁参照。

な利用は、刑事施設全体において効率性をもたらすだろう。

4 人件費の削減

国は刑務所の建設や運用を企業に委託することによって、150億円以上の経済効果が見込まれている。利益を取らない国の運営より、利益を取る企業による運営が安価になっているのはなぜなのか。契約期間が長期であること、物を安く仕入れる企業のノウハウ等がコスト削減に繋がることが考えられるが、それだけで171億円という強大な利益を創出しているとは考えられない。なぜなら、刑務所運営の約7割は人件費であり⁴⁴、残りの約3割の中でこれだけの利益を得ることはそう簡単ではないように思われるからである。

結局、従来の刑務所建設および運営に比して、美祢センターで約8.5%、島根あさひセンターで10.1%の経費削減が可能とされた理由は、施設整備および維持管理の局面における成果を別とすれば、施設運営に必要な職員数を可能なかぎり民間に割り振り、また、本来的に国が行うべき業務の職員数を、警備を中心に可能なかぎり削減させた結果にあるといえる⁴⁵。実際、島根あさひセンターにおいて、国が行った場合より100億円以上安いコストで維持・運用ができるのは人件費の圧縮によるものが大きいという⁴⁶。このような人件費削減の原因として考えられるものとしては、職員の全体的な人数が減っているか、または民間の人件費そのものが安いこと等が挙げられる。

もっとも、PFI刑務所が導入された直接的な理由は過剰収容ではなく、職員の不足であったとされるが⁴⁷、実際に職員の負担が減っているかについてみると、PFI刑務所の設置が必ずしも刑務所全体の過剰収容と職員不足の完全な解消には繋がらなかったことが窺える。美祢センターにおいては、他の女子施設と同様、職員確保の問題が発生しており、必要最小限の国家公務員たる職員しか配置されておらず、産前産後休

⁴⁴ 坂井勇『統計で見る平成年間の矯正』（2012）11頁参照。

⁴⁵ 赤池一将「日本版PFI刑務所をめぐる素朴な問い」刑法雑誌48巻3号（2009）167頁参照。

⁴⁶ 座談会 前掲注25）229頁参照。

⁴⁷ 吉野智「PFI手法による官民協働の新たな刑務所の整備について」ジュリストNo.1333号（2007）3頁、澤田健一「公共サービス改革法の成立を受けて～刑事施設の官民協働のあり方」刑政120巻10号（2009）59頁、室井誠一「PFI刑務所の現状と課題」法律時報80巻9号（2008）40頁、赤池一将 前掲注44）494頁、木村昭彦「播磨社会復帰促進センターの概況——運営に特化したPFI施設——」矯正講座三31号（2011）59頁等を参照。

暇、育児休業等による職員の欠員の問題が特に重要となっていると指摘している⁴⁸。

その理由としては、予定した職員定員が1人当たり受刑者4人と他の施設の負担率と大きく差のない設定になっていることが挙げられよう。受刑者が増えたことで民間の職員を増やしてはいるが、従来よりも職員が増えたわけではなく、従来の受刑者対職員の比率を維持できたにすぎない。【表14】をみると国職員のみで運営する場合は358人が動員される反面、委託した場合は国職員及び民間職員を合わせて431人と、73人増加している。

しかし、過剰収容により元々職員の負担が大きかったことを含め、民間職員の中にはパートタイムで働くものも含まれていると予想されること、また、給食等、一般施設においては受刑者が行っているようなものも委託されていること等を考えるとそれほど大きな増員ではないように思える。さらに、比率的に全体人数に変動が大きい分野は、総務、維持運営、収容関連サービス⁴⁹といったところで、受刑者の処遇との関係についての負担率が減少しているかについては疑問が残る。いずれにしても、人件費の削減といっても実際人件費のどの要因がコスト削減に繋がったのかを明らかにするには限界があり、バリュー（V）は見いだせない。

5 部分的委託

PFI刑務所の他、広い範囲において委託を行っているところは静岡、黒羽、笠松、加古川刑務所があるが、この中で加古川を除く3ヶ所は公共サービス法を利用して委託を行っている。このような委託の目的は、「刑事施設の運営に関する業務を民間競争入札の対象とすることにより、被収容者の矯正処遇に民間の創意工夫が発揮され、受刑者の再犯防止策の充実を図ることが可能となり、また、民間委託の拡充により、刑務官の負担を軽減し、全体として刑事施設における被収容者の処遇の質を向上させることが可能となり、その結果、公共の安全と秩序の維持を図るとともに、社会を保護し、公共の

⁴⁸ 大峰隆義「美祢社会復帰促進センターの現状と課題」刑政119号10号（2008）37頁参照。この他、職員の負担軽減の効果について疑問を示しているものとしては、西田博「PFI刑務所の現状と公共サービス改革法による民間委託」刑政120巻11号（2009）19頁を参照。

⁴⁹ 総務（庶務、経理事務支援、運転、情報システム管理）、維持運営（建築物保守管理、建築設備運転、監視、修繕）、収容関連サービス（給食、衣類、寝具の提供、購買、理容、日用品の給貸与、職員食堂運営）

福祉を増進させること」⁵⁰である。静岡、笠松刑務所においては総務業務及び警備事業を、静岡、笠松と黒羽刑務所の3ヶ所においては作業業務、職業訓練業務、教育業務及び分類業務を平成22年5月1日から平成29年3月31日まで約7年の間、民間委託を行っている状況にある。

委託費は4半期ごとに国から支払われるが、食料費、職業訓練促進費及び改善指導促進費に関しては成果分として定額分の委託費とは別に支払われる⁵¹。これは、内閣府の入札管理小委員会において審議された結果である。審議においては委託費の支払い方法の論点として、民間事業者の努力によるサービスの質の向上が強く期待される事業については、委託費の増額措置（インセンティブ）の設定について積極的に検討すべきとされ、その対応として、職業訓練業務及び教育業務については、委託費の増額措置を設けることとしたのである⁵²。

まず、食料費については、4半期ごとの実績に応じ、精算払いで支払い、当該4半期における各施設ごと収容者の延べ収容人員に契約書に定める金額を乗じた額とする。また、職業訓練促進費及び改善指導促進費については、4半期ごとの職業訓練及び改善指導の実施時間数に応じて、職業訓練の実施に必要な経費として契約書で定める金額を4半期ごとに支払うものとしている。

このように食料費、職業訓練促進費及び改善指導促進費については事業費に含むことなく、実施状況により事業費とは別に支払われる仕組みになっていることは、PFI刑務所の契約と異なり、コスト効果を検討する際に注意すべき点である⁵³。このように委託費だけで事業を評価することは困難であり、国家の予算を含めた全体的なコスト計算が要求される。もっとも、PFI刑務所は委託による事業費だけで運営されている訳ではなく、国の職員や医療費等、国家が負担する部分も多く存在する。

一方、バリュー（V）との関係でいうと、はたしてPFI刑務所から得られた効果がどこまで実現できるのかについては疑問がある。PFI刑務所の基本理念である「国民に理解され、支えられる刑務所」、すなわち、国民・地域との共生による運営を目指すことが、既存の施設に果たしてどれくらい期待できるのだろうか。

⁵⁰ 法務省「刑事施設の運営業務民間競争入札実施要項」平成21年11月4日1頁参照。

⁵¹ 法務省 前掲注50) 4-5頁参照。

⁵² 内閣府「入札管理小委員会における審議の結果報告平成二一年度刑事施設の運営業務」平成21年11月4日及び、森田裕一郎「官民協働刑務所の課題と今後の展望」刑政123巻8号（2012）20-21頁等を参照。

⁵³ 実際、「民間事業者による公共サービスの実施状況について」平成23年度と平成24年度を比較すると成果分に対する支払額が年度によって異なっていることが確認できる。

また、職業訓練や教育等において被収容者の処遇に民間企業が関わっているが、ここで参加する企業はすでPFI刑務所に参加している企業であり⁵⁴、ここで新たに民間のアイデアによる民間の創意工夫が発揮される可能性は極めて低い。もちろん一定効果が検証されたプログラムを用いることは処遇の安定性に繋がるが、教材を利用するだけでは民間委託を行うことの意義が薄れてしまい、また、企業の独占にもつながりかねない。PFI刑務所で期待できるバリュー(V)が部分的委託において期待できないとすれば、残るのはマネー(M)だけであり、PFI刑務所と同様の効果は得られにくい。

⁵⁴ 静岡、笠松、黒羽刑務所において作業業務、職業訓練業務、教育業務、分類業務を行う4社中、3社(三井物産株式会社、エームサービス株式会社、株式会社小学館プロダクション)は喜連川センターの参加企業である。

第4節 小括

以上のように刑事施設においては民間委託が進められている状況にあるが、現在の状況を踏まえた上、これからの民間委託の在り方を模索していく必要がある。

すでに述べたとおり、刑事施設は受刑者の処遇を行う場所であり、これは民間委託を行ったとしても変わりはない。しかし、今後、処遇の専門性が民間に移り、国は対価を支払い利用せざるを得ない状況になる可能性が十分にある⁵⁵。公権力を使用する権限や最終的な責任が国にある以上、国は専門性を維持する必要がある、処遇に関しても教育や研修等を通じて民間が作り上げたものを積極的に吸収するシステム作りが必要であると思われる。いくら民間委託を行いリスク管理が行われたとしても刑を執行することの最終的責任は国にあることを忘れてはいけない。

もっとも、民間のアイデアやノウハウが必ず施設における委託の形をとる必要があるのかについては疑問が残るところである。その点、VFMは効率性の議論であり、必要性の議論ではないことには注意が必要であり⁵⁶、VFMがあるからといって民営化の必要性が認められる訳ではないことを忘れてはいけない。

テキサス州などアメリカにおいてはコスト削減の目標を第一にとられ、規定やガイドラインにおいて委託企業等にコスト削減義務を明示している。一方、韓国の場合は国運営にかかる費用の9割を委託企業に支払うという契約を行うことで、テキサス州と同様、国（州）予算の10%削減を目指している。異なる点は、韓国の場合は非営利であり企業としても営利活動による収入がなく⁵⁷、残りの10%は委託団体が募金等により充当しなければならないことである。

反面、PFI刑務所の場合、一定割の削減義務はなく、VFMの追求する方法によっては、マネー（M）を考慮しないバリュー（V）の追求が可能であるという面で、刑事施設の目的を達成により近いシステムといえる。

⁵⁵ たとえば、島根あさひセンターにおける委託の前後に想定される作業及び教育担当の職員数を比較すると、委託前は27人と11人であったものが、委託後には各2人となっており、直接処遇に係るよりは監督役としての配置であるように思われる。法務省 島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業「業務区分表（組織図）」参照。

⁵⁶ ガイドライン 前掲注14) 3頁参照。

⁵⁷ 営利活動行えるが、実際に行われてないという。

【表 14】喜連川センターにおける職員数の比較⁵⁸

| | 人 員 | | 民 間 職 員 |
|----------|-----------------|---------|---------|
| | 国 職 員 の み の 運 営 | 委 託 運 営 | |
| 総括業務責任者 | 1 | 1 | 2 |
| 総 務 | 8 | 4 | 12 |
| 維 持 運 営 | 10 | 8 | 22 |
| 収容関連サービス | 20 | 0 | 46 |
| 警 備 | 229 | 202 | 48 |
| 作業・職業訓練 | 30 | 3 | 36 |
| 医 療 業 務 | 11 | 0 | 4 |
| 教 育 | 11 | 5 | 6 |
| 分 類 | 12 | 6 | 4 |
| そ の 他 | 26 | 22 | 0 |
| 計 | 358 人 | 251 人 | 180 人 |

⁵⁸ 国職員に関しては、法務省、喜連川社会復帰促進センター等運営事業「業務区分表（組織図）」、民間職員に関しては、室井誠一「喜連川社会復帰促進センターの現状と課題」刑政 119 卷 10 号（2008）47 頁を参照して作成したものであるため、実際の人数とは異なる可能性がある。

第1節 アメリカの刑事施設民営化の動向

- 1 問題の所在
- 2 民営刑務所の収容状況
- 3 脱民営化・再民営化の動き
- 4 連邦民営刑務所の廃止の動き

1 問題の所在

1970年代後半から1980年代にかけて大手企業による刑事施設の民営化が始まったアメリカは、現在も刑事施設民営化がもっとも進んでいる国として名をあげており、連邦及び31州において民営刑務所が運営されている。また、民営刑務所の建設や管理運営を行うアメリカの大手企業はイギリスやオーストラリアなど海外にも進出し、各国の刑事施設民営化にも影響を与えている。現在、日本で行なわれているPFI方式の官民協働による刑務所はその運営方式においてはアメリカのような完全民営刑務所とは異なるものの、刑事施設の民営化という点では共通しているため、アメリカの状況は参考になることが多い。

また、一見刑事施設の民営化が一向に進むように見えるアメリカにおいても民営刑務所を持たない州や民営刑務所での収容率が減少している州、イリノイ州、ニューヨーク州のように立法によって民営刑務所の進出を防ごうとする州など民営化に消極的と思わせるような州が存在することも注目に値する。このように一概に言えない状況について検討を行うことは刑事施設民営化の効果などを明らかにする上で欠かすことができない。

本章においては、まず、アメリカ全体の刑事施設民営化の状況を見た後、イリノイ州における民営矯正施設猶予法を中心として、民営刑務所の進出を制限しているイリ

ノイ州の状況を概観し、法律制定の背景、運用状況などの検討を行い、刑事施設民営化のあり方について考察をする行うこととする。

2 民営刑務所の収容状況

アメリカの受刑者人口は1980年の30万人台から徐々に増加し2009年160万人を超え深刻な過剰収容を見せていた。その後減少傾向が続いているものの依然として150万人台と高い推移である¹。司法統計局の資料によるとアメリカにおける受刑者人口は2014年12月31日現在、前年対比1%（15,450人）少ない1,561,525人が州および連邦の刑事施設に収容されている²。女性受刑者に関しては、全体を示す割合は少ないが、全体的に減少傾向にある状況とは逆に2012年から少しずつ増加しており、前年対比1.4%減少した112,961人を記録していることはアメリカの受刑者人口の動向において一つの特徴ともいえる。

現在連邦及び31州において運営がなされている民営刑務所の状況をみると2012年には137,200人（受刑者全体の9%）とピークを迎えていたが、その後2年連続減少し2014年には前年対比1.6%減少した131,261人、全体受刑者の8.4%を収容している³。

民営刑務所の収容状況を連邦と州に分けてみると連邦の民営刑務所は2014年40,017人と前年対比2.8%（1,142人）減少、州の民営刑務所は前年対比1%（960人）減少した91,244人である。

ここで注目すべき点は州の場合、民営刑務所での収容率が州全体の6.8%を示すのに対し、連邦の場合は連邦受刑者全体の19%を民営刑務所で収容している状況にある。

（【表15】参照）州の民営刑務所が5～7%の推移を維持している間、1999年に約3%であった連邦の民営刑務所は2000年に10.7%と一気に増加、その後毎年約1%ずつ徐々に民営刑務所に収容される受刑者割合が増加している状況にある⁴。連邦受刑者は1999年～2000年の間7.5%増加しており、増加した部分が過剰収容対策の一策として民営刑

¹ BUREAU OF JUSTICE STATISTICS, PRISONERS IN 2014(2015), at 1-2.

² *Id.*

³ *Id.*, at 13-14. なお、データを含め、アメリカの刑事施設民営化の最近の状況を紹介するものとして Lauren Galik and Leonard Gliroy, Annual Privatization Report 2015 Criminal Justice and Correction, Reason Foundation (May, 2015)がある。

⁴ 以上、BUREAU OF JUSTICE STATISTICS, PRISONERS IN 1999(2000)から2014(2015)を参照。

務所に収容されたと推測することができる。

アメリカの刑事施設民営化の対応は州によって様々であり、法律を制定し刑事施設民営化を認めている州（テキサス州、カリフォルニア州、フロリダ州、オクラホマ州、ミネソタ州など⁵⁾）がある一方、解釈により認めている州（アラバマ州、サウスカロライナ州など）もある。（【表 15】参照）

一方、イリノイ州及びニューヨーク州のように民営化を制限する法律を制定している州もみられる。特にイリノイ州では矯正法の中で民営化を制限しているニューヨーク州と異なり⁶⁾、後述するように特別法⁷⁾を制定している。なお、上述したように連邦政府においても民営化が行われている⁸⁾。

3 脱民営化・再民営化の動き

州によって民営刑務所の運営は様々であるが、実際の運用状況をみるとさらに異なることが確認できる。まず、刑事施設の民間委託を取りやめたり、収容人員が減少するという脱民営化が進んでいるという状況がある。アカンソ州、ケンタッキー州、メイン州、ミシガン州、ミネソタ州、ネバダ州、ユタ州、ワシントン州、ウィスコンシン州では、民間委託を取りやめている。また、カリフォルニア州、ノースカロライナ州など、委託率の減少が目立つ州が存在することもまた注目に値する。理由としては最近受刑者人口が安定したことが考えられるが、まだ高い推移を維持していること、またその州だけ圧倒的に受刑者が減少した様子も窺えないことから鑑みると、受刑者人員を要因としない、州の個別的な状況において何らかの変化があったものと推測される。

アメリカでは、このように刑事施設の民営化とその後の動きとして脱民営化という二極化現象が見られるが、最近になって民営化を始める州がみられるという状況も窺

⁵⁾ TEX. GOV' T § 495.001, CAL. Penal Code § 6256, FLA. STAT. ch957.01, OKLA. STAT. ANN. tit. 57 § 561, MN. STAT. § 241.021(a)

⁶⁾ N.Y. Correction Law § § 120-121

⁷⁾ 730 ILL. COMP. STAT. ANN. 140/1 to 140/4 Private Correctional Facility Moratorium Act.

⁸⁾ 18 U.S.C § 4013(a)(3)-the housing, care, and security of persons held in custody of a United States marshal pursuant to Federal law under agreements with State or local units of government or contract with private entities.

える。アラバマ州を始め、コネティカット州、カンザス州、ノースダコタ州、オハイオ州、ペンシルベニア州、サウスカロライナ州、バーモント州においては2000年に入ってから民営化が進められており、もっとも遅い州ではコネティカット州が2009年から民営化を始めている⁹。

さらに、一部においては再民営化の試みも窺える。ミネソタ州においては、1996年からアメリカ矯正会社(以下、CCAとする)¹⁰との契約により民間委託されていたPrairie Correctional Facility(プレイリー刑務所、以下PCFとする)において委託運営が行われていたが、州刑務所の収容人員が拡充されたことにより、その必要性がなくなったことから2010年民間委託を取りやめている。これには、2009年立法期間においてPCFが国営より費用がかかると評価されたことが一因であると思われる¹¹。

しかし、閉鎖して間もない2011年、再民営化のために議員立法が出された。立法案においては、アメリカ矯正協会(American Correctional Association)の認定を受けたり、管理水準を維持すること、5%のコスト削減に同意することなど、民営刑務所の申請要件を定めている¹²。もっともPCFは、ミネソタ矯正局から送られた受刑者が少なく、収容のほとんどがコロラド州やハワイ州、連邦保安局など、外部からの受刑者である¹³。今回の再開の動きもカリフォルニア州の過剰収容を解決するための手段とする目的を持っていたとみられ、地域の活性による経済効果が主な目的であったことは明らかである。実際、過疎地にあったPCFにおいて施設の閉鎖は地元の住民が職場を失うこととなり、地域経済に相当な打撃を与えていたという¹⁴。

結局、この立案は成立されることはなかったが、ミネソタ州での再民営化の動きは、民営刑務所の閉鎖がどれだけ莫大な損害を与えるのかを示すと共に、一旦始まった民

⁹ BUREAU OF JUSTICE STATISTICS, *supra* note 1, 民営刑務所の収容人員のデータを参照。

¹⁰ 民営刑務所に係るアメリカの民間企業としてはアメリカ矯正会社(Correction Corporation of America)、GEOグループのほか、Alternative Programs, Inc, Avalon Correctional Services, Inc, Bobby Ross Group, CiviGenics Inc, Correction Services Corporation, Correction Systems, Inc, Group 4 Prison Services Ltd, GRW Corporation, Management Training Corporation, Sesuricor, Maranatha Production Company 等がある。

¹¹ イリノイ州議会資料参照。

(<http://www.house.leg.state.mn.us/members/pressrelease.asp?party=1&pressid=470>)

¹² イリノイ州議会資料参照。(http://wdoc.house.leg.state.mn.us/leg/LS87/HF0939.1.pdf)

¹³ 1998年時点において、ミネソタ矯正局から(70名)、コロラド州、ハワイ州、ノースダコタ州、連邦から送られた被収容者(約1000名)を収容していたとする。Judith Greene, *Lack of Correctional Services, Capitalist Punishment: Prison Privatization & Human Rights* (2003) 翻訳されたものとして、本庄武紹介のジュディス・グリーン「矯正サービスの欠如」山梨学院ロージャーナル1号(2005)295頁参照。

¹⁴ mprnews Jan 8, 2010, Tough economy forces shutdown of Appleton prison

(<http://www.mprnews.org/story/2010/01/08/appleton-prison-closing>)、ミネソタ州議会資料参照。

(<http://www.house.leg.state.mn.us/members/pressrelease.asp?pressid=5749&party=1&memid=15303>)

営化を止めることがいかに難しいものであるかを端的に示唆している。

以上のようにアメリカにおいて民営刑務所の状況が変化し続けている要因としては、刑事施設民営化から30年が経過している今でもコスト削減やサービスの質の向上等の期待効果に対する明白な根拠が示されていないことがあり、それが民営化への完全な移行を躊躇させる大きな要因ではないかと考える¹⁵。

4 連邦民営刑務所の廃止の動き

2016年8月、米司法省は刑務所の民間委託によるサービスの水準やコスト削減、安全性に問題があるとして、連邦の民営刑務所の利用を段階的に打ち切り公営に戻すと発表した。

司法省の副長官は、2013年まで連邦人口の約15%、3万人に近い受刑者を民営刑務所に収容していたが、以降、数10年ぶり初めて連邦刑務所の人口が22万人から19万人に減っていることも理由として挙げられ、過剰収容対策としての民営化は必要性を失っていることを指摘した。その上、国と同質以上のサービスが期待できず、コスト削減にも繋がらないことから民営刑務所の縮小に臨むとした¹⁶。また、最近の報告書で安全と保安面においても問題があることが明らかになったことを指摘¹⁷、さらに、司法省で提供する処遇効果がある教育プログラムや職業訓練は複製及び外注が難しいことが判明したことを明らかとしている。

廃止の方法としては、契約期間が満了し、更新がなされる際、定員を減少させるか

¹⁵ 太田達也「アメリカにおける矯正施設の民営化と我が国のPFI事業—課題と展望」ジュリスト No. 1333(2007) 27-28頁、サービスの質や費用の面両方ともメリットなし：Brad W. Lundahl et al., *Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators*, Research on Social Work Practice 383 (2009), Matthew D. Makarios & Jeff Maahs, *Is Private Time Quality Time? A National Private-Public Comparison of Prison Quality*, The Prison Journal 336 (2012), 地域経済に与える影響なし：Gregory Hooks et. al., *Revising the Impact of Prison Building on Job Growth: Education, Incarceration, and Country-Level Employment, 1976-2004*, SOCIAL SCIENCE QUARTERLY, Vol. 91 No. 1 Mar. (2010), 実質的なメリットなし：Cody Mason, *Too Good to be True, Private Prison in America*, THE SENTENCING PROJECT, Jan. (2012). 効果不明：U.S. General Accounting Office, *Private and Public Prison: Studies Comparing Operational Costs and/or Quality of Service*, GAO/GGD-96-158, Aug(1996) など

¹⁶ U.S. Department of Justice Office of the Deputy Attorney General, MEMORANDUM FOR THE ACTING DIRECTOR FEDERAL BUREAU OF PRISONS(SUBJECT:Reducing our Use of Private Prison)Aug 18, 2016

¹⁷ U.S. Department of Justice Office of the Inspector General, Review of the Federal Bureau of Prison's Monitoring of Contract Prison, Aug 2016.

委託範囲を縮小した契約更新を行うよう指示しており、すでに委託更新による縮小が進行しているとした。この方法によると最終的には来年3つ以上の民営刑務所が廃止となり、2017年5月まで受刑者人口を2013年の半分（14,200人減少）にすることができるとしている。

民営刑務所による効果がなかなか明らかにされない状況において、このような連邦の動きは注目に値する。連邦は過剰収容緩和の手段として民営化を有効に用いたが、受刑者人口が減少する現在、民営刑務所はメリットがないと判断したのである。

連邦の動向はアメリカ全体の民営刑務所の規模と比べるとそれほど大きくはないものの、州レベルの政策においても影響を与えることが予想される。

【表 15】 アメリカの刑事施設民営化の状況¹⁸

| | 全受刑者 | 民営刑務所の収容人数 | | |
|------------|-----------|------------|---------------|------------|
| | 2014 | 2014 | 2013-2014 変化率 | 2014 管轄の割合 |
| U.S. Total | 1,561,525 | 131,261 | -1.6% | 8.4% |
| 連邦 | 210,567 | 40,017 | -2.8% | 19.0% |
| 全州 | 1,350,958 | 91,244 | -1.0% | 6.8% |

| | 法的根拠 | | 全受刑者 | 民営刑務所の収容人数 | | | | 法的根拠 | | 全受刑者 | 民営刑務所の収容人数 | | |
|---------------|------|----|---------|------------|--------|--------|----------------|------|----|---------|------------|--------|--------|
| | 禁止 | 解釈 | 2014 | 1999 | 2013 | 2014 | | 禁止 | 解釈 | 2014 | 1999 | 2013 | 2014 |
| Alabama | | ○ | 31,771 | 0 | 554 | 481 | Montana | | | 3,699 | 726 | 1,459 | 1,432 |
| Alaska | | | 5,216 | 1,387 | 27 | 28 | Nebraska | | | 5,441 | 0 | 0 | 0 |
| Arizona | | | 42,259 | 1,392 | 6,405 | 6,955 | Nevada | | | 12,537 | 561 | / | 0 |
| Arkansas | | | 17,874 | 12,224 | 0 | 0 | New Hampshire | | | 2,963 | 0 | 0 | 0 |
| California | | | 136,088 | 4,621 | 2,026 | 2,376 | New Jersey | | | 21,590 | 2,517 | 2,735 | 2,761 |
| Colorado | | | 20,646 | 0 | 3,898 | 3,782 | New Mexico | | | 7,021 | 1,873 | 2,984 | 3,072 |
| Connecticut | | | 16,636 | 0 | 725 | 647 | New York | ○ | | 52,518 | 0 | 0 | 0 |
| Delaware | | ○ | 6,955 | 0 | 0 | 0 | North Carolina | | | 37,096 | 1,395 | 30 | 30 |
| Florida | | | 102,870 | 3,773 | 11,801 | 12,395 | North Dakota | | | 1,718 | 0 | 319 | 371 |
| Georgia | | | 52,949 | 3,001 | 7,900 | 7,901 | Ohio | | | 51,519 | 0 | 5,487 | 5,370 |
| Hawaii | | | 5,866 | 1,168 | 1,421 | 1,425 | Oklahoma | | | 27,650 | 6,228 | 7,051 | 7,367 |
| Idaho | | | 8,117 | 400 | 2,745 | 639 | Oregon | | ○ | 15,075 | 0 | 0 | 0 |
| Illinois | ○ | | 48,278 | 0 | 0 | 0 | Pennsylvania | | | 50,694 | 0 | 546 | 636 |
| Indiana | | | 292,971 | 936 | 4,438 | 4,420 | Rhode Island | | | 3,359 | 0 | 0 | 0 |
| Iowa | | ○ | 8,838 | 0 | 0 | 0 | South Carolina | | ○ | 21,401 | 0 | 15 | 15 |
| Kansas | | | 9,663 | 0 | 95 | 105 | South Dakota | | | 3,608 | 46 | 16 | 10 |
| Kentucky | | | 21,657 | 1,700 | 0 | 0 | Tennessee | | | 28,769 | 3,476 | 5,103 | 5,116 |
| Louisiana | | | 38,030 | 3,080 | 3,158 | 3,142 | Texas | | | 166,043 | 11,653 | 14,538 | 14,368 |
| Maine | | ○ | 2,242 | 22 | 0 | 0 | Utah | | | 7,026 | 248 | 0 | 0 |
| Maryland | | ○ | 21,011 | 131 | 29 | 30 | Vermont | | ○ | 1,979 | 0 | 499 | 431 |
| Massachusetts | | ○ | 10,713 | 0 | 0 | 0 | Virginia | | | 37,544 | 1,542 | 1,554 | 1,570 |
| Michigan | | | 43,390 | 301 | 0 | 0 | Washington | | ○ | 18,120 | 331 | 0 | 0 |
| Minnesota | | | 10,637 | 80 | 0 | 0 | West Virginia | | | 6,896 | 0 | 0 | 0 |
| Mississippi | | | 18,793 | 3,429 | 4,394 | 4,114 | Wisconsin | | | 22,597 | 3,421 | 0 | 0 |
| Missouri | | ○ | 31,942 | 0 | 0 | 0 | Working | | | 2,383 | 281 | 252 | 255 |

¹⁸ 法的根拠は、Lucas Anderson, *KICKING THE NATIONAL HABIT: THE LEGAL AND POLICY ARGUMENTS FOR ABOLISHING PRIVATE PRISON CONTRACTS*, Public Contract Law Journal 39(1) (2009), at 136-139 を元に、全受刑者及び民営刑務所収容人数は、BUREAU OF JUSTICE STATISTICS, PRISONER IN 1999(2000) at 7, PRISONER IN 2014(2015), at 2, 14 を元に作成した。

第2節 イリノイ州の民営矯正施設猶予法

- 1 概要
- 2 立法背景
- 3 刑事施設民営化の特殊性

1 概要

刑事施設民営化がもっとも進められているアメリカにおいても当初から刑事施設民営化に反対している州があるということは興味深い点である。イリノイ州ではアメリカで民営化がピークに向かおうとする1990年に「民営矯正施設猶予法」(Private Correctional Facility Moratorium Act. 以下、猶予法とする)を制定しており、現在においても民営化をけん制するという立場を維持している。

猶予法の第2条では、「州議会は矯正施設または機関の管理及び運営は本質的に政府の機能であることを確認しこれを宣言する。犯罪を犯した市民に対し刑罰を科すには州、地方政府及び郡保安官による拘禁が必要であり、個人を超えた強力な警察権を用いることは政府の他の領域における民営化と区別することができる。責任、義務または経費において営利目的の民間契約者による矯正施設の所有、運営または管理を禁止する」と定める。

また、「州、地方政府また郡は矯正施設または少年司法局、矯正局の受刑者を収容する運営に関するサービスの提供のために民間の契約者または民間企業との契約を行わない」(猶予法第3条)とし、刑事施設において特定の民営化を禁じている。

一方、第3条の後段においては民間委託の例外規定を設けている。「(1) 外部通勤センター(work release center)または少年住居施設(juvenile residential facility)

における隔離保護、また特別な処遇を行うため民間契約者による全部または一部の運営、もしくは、(2) 医療サービス、教育サービス、修理及び維持契約を含める付随的サービスの契約、直接的所有のないその他のサービス、刑事施設内の警備サービスの管理また運営については適用されない」と定め、一定の特殊な施設及び、刑事施設における付随的業務に限り民営化を認めている。

2 立法背景

イリノイ州のこういった法律の制定は一見、民営化という大きな流れから外されているようにも思える¹⁹。もちろん、イリノイ州においても他州と同様、民営化が進められ、1980年代に刑事施設についても検討を行っていた。しかし、検討の結果として1990年刑事施設においては民営化を猶予するというアメリカでは異例といえる結論を導いている²⁰。

この異例な結論に至った経緯を把握するためにはまず、民営化の契機となる過剰収容と財政負担という背景が他州と同様にあったかどうかを確認する必要がある。その点、イリノイ州においても、70年代から過剰収容の問題を抱えており、州知事によって過剰収容解決のための対策がとられていた²¹。その中で矯正施設及びサービスに対する民間の資金調達可能性への試みも含まれており、過剰収容対策としての民営化も検討事項とされていたのである。

しかし、このような過剰収容の状況があったにも関わらず、刑事施設民営化について、テキサスの例で分かるようにそのコストが決して安くないことを言及した上、イリノイ州の刑務所は危険かつ暴力的な犯罪者を収容しており、責任を持ち、公共の管

¹⁹ 実際、アメリカの刑事施設民営化に関してイリノイ州の猶予法のことについて言及はしているものの、詳細に述べた文献は見つからない。

²⁰ 1990年は民営刑務所が増加し始まった時期である。Linda S. Calvert Hanson, *The Privatization of correction Movement: A Decade of Change*, *Journal of Contemporary Criminal Justice* Vol7, No. 1 (1991), at 9.

²¹ See, James R. Thompson, *INTERODUCTION: ILLINOIS' RESPONSE TO THE PROBLEM OF PRISON CROWDING*. U. Ill. L. Rev. 203 (1984). 1941~83年の間の成人収容者人口の動向は Louise S. Miller, *Patterns of Change Over Time in the Illinois Adult Prison Population: 1941-1983*, Illinois Criminal Justice Information Authority (Jul, 1983)を参照。刑事司法及び量刑改革に関するイリノイ州委員会 (Illinois State Commission on Criminal Justice and Sentencing Reform) のホームページではイリノイ州刑務所の概要が詳細に紹介されている。

(<http://www.icjia.state.il.us/cjreform2015/research/illinois-prison-overview.html>)

理が提供できる保安を実施する必要があるという結論に至っている。また「受刑者に対する責任問題から逃れることはできず、受刑者が違反した場合、民間か公共なものであったかどうかを問わず州には究極的な責任があるため、民間の管理下に移すことは賢明でない」とし²²、州議会においても受刑者と矯正施設の運営といった公共の安全を保証するための直接的な責任は政府の職員によって提供されるべきであるとしている²³。

イリノイ州においてもアメリカの他州と同様、過剰収容という問題を抱えていたが、民営化の効果が必ずしも明確でないこと、また、刑事施設の運営は州政府の責任であることから刑事施設の民営化を猶予するに至ったのである。

一方、刑事施設の民営化に消極的な立場であるイリノイ州においても全米大手による矯正施設誘致の努力が見られる。クリテ町 (Village of Crete) の移民者拘禁施設に際し、CCA が巨大な施設建設を提案し誘致を図ったことがその一例である²⁴。この施設は連邦入国管理帰化局 (ICE) による連邦施設を予定しており州の管轄ではなかったため、州の権限が及ばず、クリテ町委員会で検討されたが、大規模な施設に憂慮を示した委員会と移民者の権利を擁護する住民の反対により誘致には至らなかった。しかし、このような大手企業の働きかけを防ぐために 2011 年猶予法が改正され、州だけではなく地方政府や郡においても民間企業等との契約を制限することとなった。

3 刑事施設民営化の特殊性

アメリカの各州で進められていた「行政の民営化」に関する議論はイリノイ州においても 1990 年代において盛んに行われた²⁵。しかし、イリノイ州ではその以前にもアレクサンダー (Alexander) 郡、プラスキ (Pulaski) 郡、ユニオン (Union) 郡などイリノイ州の一部の地域において民間企業の委託によるジェイルの建設及び運営が行われており²⁶、また給食サービスや医療サービスの委託を行う郡など、ジェイルにおいて

²² May 18, 1990, House Debate on House Bill No. 4027, at 41-42.

²³ Ill. Atty. Gen. Op. 004, The Honorable Gary Forby (2005)

²⁴ MINUTES PRESIDENT & BOARD OF TRUSTEES VILLAGE OF CRETE March 12, 2012(www.villageofcrete.org)

²⁵ Comptroller Loleta A. Didrickson, Fiscal Focus COVER STORY: What is privatization?, State of Illinois (Sep, 1998)

²⁶ Robin A. Johnson and Norman Walzer, Efficiency in County Government: The Role of

はいくつかの民営化の状況が窺える²⁷。

一方、州レベルの政策としては1991年行われた「民間企業の検討及び諮問委員会」がある。州政府レベルでの新たな民営化と反民営化について検討を行った当委員会の報告書ではイリノイ州の民営化は長い歴史があり、高速道路建設等、事業によっては40年以上成功的なものもあると民営化を評価している。しかし、その一方において矯正、警察のような公共安全部分を民営化することに対しては、社会を保護するという側面、高い水準の倫理が要求させること、責務と訓練を要求されることから刑事施設の民営化はリスクと責任が増加すると指摘している²⁸。また、公共安全部分の標準化は憲法の定める権利を保護するために必須的であり、統制など特別な業務内容は民間機関に譲渡できず、公共サービスを継続性という点からみてもその性質上、民営化は容易ではないという結論に至っている。また、民営化の経済的効果を想定することは難しいとし、プロセス上の問題も指摘している²⁹。

この委員会は1990年の猶予法がすでに成立した後に開かれたものであり、刑事施設の民営化は中心的な議論でもなかったが、少なくとも刑事施設の民営化を他事業の民営化と区別し、異なるものと評価をしている点、その特殊性を認めていることが確認できる。

4 運用状況

猶予法を持つイリノイ州であるが、州の責任と位置づけられる範囲において医療サービス、精神健康サービス、処遇プログラム、社会住居サービス、給食サービス等の部分的な業務に限定しアウトソーシングが行われている³⁰。以下においては猶予法による民間委託の契約状況を概観する。

Intergovernmental Agreements and Privatization, Illinois Office of the Comptroller (Dec, 1998) 40

²⁷ Robin A., *supra* note 26, 35-40.

²⁸ Governor Jim Edgar and Members of the Illinois General Assembly, PRIVATE ENTERPRISE REVIEW AND ADVISORY BOARD (Mar, 1993), at 3-4.

²⁹ *Id.*, at 6.

³⁰ Commission on Government Forecasting and Accountability, Government Privatization History, Examples, and Issues (2006) at 14.

(1) 外部通勤センター

まず、猶予法第3条(1)の「外部通勤センター(work release center)」の委託に関しては、成人移転センター(Adult Transition center、以下、ATCとする。)ともいわれる外部通勤センターの4ヶ所の内、クロスロード(Crossroads) ATC及びノースローンデール(North Lawndale) ATCの2つの民間施設がある。運営に係る機関は1972年から犯罪者に対する雇用、教育などの支援を提供しているセーファー財団(Safer foundation)という非営利団体であり、20年以上これらの施設の運営に関わっている³¹。ATCは釈放されるまで2年の間、最少警備(minimum security)に配置される受刑者に対し、本人の希望の元で入所、社会復帰のための準備を行う中間施設であり、保安上の問題は少ないことが予想される。

(2) 特別な処遇の委託

次に、同じ第3条(1)後段の「特別な処遇を行うため」の民間委託の状況は46の会社および団体によって委託が行われている(【表16】参照)³²。この例外規定に基づいてIDOCは現在46の企業及び団体と委託契約を行っている。これらの企業や団体の性質としては宗教、社会福祉、非営利なものが多数を占め、中にはコーネルインタベンション(Cornell Intervention)、ゲートウェイ財団(Gateway Foundation)のように全米で委託事業を実施している大手企業も含まれている。委託は薬物乱用離脱治療や宗教的処遇に関連するものが多いが仮釈放の前段階(Pre-Parole)としての女性施設など、社会に移行する中間施設としての役割を果たしている施設が目立つ。

(3) 委託状況

³¹ セーファー財団ホームページ参照。

(<http://www.saferfoundation.org/services-programs/adult-transition-center>)

³² このデータはイリノイ情報公開法(The Illinois Freedom of Information Act, 5 ILCS 140/1, et seq.)に基づき、イリノイ矯正局に猶予法による契約に関する資料を要請し2015年10月27日に得られたデータ(Freedom of Information Act Request #151021207)である。

46 団体（企業）は非営利団体が多いことが目立つ。いくつか規模が大きい団体の委託状況を見ると、まず、セーファー財団は上述した受刑者を対象とした2つのATCの運営に携わるとともに、猶予法第3条（1）特別な処遇を提供する委託として、仮釈放の就労に関するサービス提供の委託も実施している³³。

契約期間は2013年12月1日～2016年11月30日の3年契約で、対象者に対し月単位のサービスを基本にし、週3回と週5回プログラムを用意している。週3回プログラムは1日7時間（週21時間）の就労準備、雇用前トレーニングを行い、レベルによっては仕事も経験させている。この週3回のプログラムの後は週5回プログラムに移行し、履歴書の作成、模擬面接、金銭管理能力など、基本的なスキルを始めたとした就職準備活動を実施する。その他、就労希望者のデータの蓄積や仕事検索のサービス、カウンセラーによる指導やサポートなどのケースマネジメントを提供する。

契約金額は750,000ドル、年間250,000ドルである（3年契約）。年間費用でみると約3分の2（343,952ドル）がカウンセラー等の人件費で残りの3分の1がプログラム費用（156,048ドル）になっている³⁴。

次に、受刑者を対象とした特別な処遇プログラムを提供している委託としてはWomen's treatment centerの委託がある。Women's treatment centerは2012年11月1日～2017年10月31日間の5年契約で女性の仮釈放者に対し回復ホームサービス、薬物依存カウンセリングおよび教育を行っているが、契約の一部においては女子刑務所でのビデオ会議プログラムを実施することも実施している³⁵。契約金額1人当たり1日で計算した1,375,000ドルが基本の金額として定められ、ビデオ会議プログラム実施費用（43,000ドル）が基本金額とは別項に定められている。

委託団体の中で長い間受刑者等に特別な処遇の提供に携わっている団体としてゲートウェイ財団がある。ゲートウェイは犯罪行為と薬物乱用に対する対応の必要性を理解し、イリノイ州において1968年からサービスを提供し始めた民間の非営利団体である³⁶。単一のジェイルとしてはもっとも大きかったクック（Cook）ジェイルにおいてゲ

³³ State of Illinois contract amendment department of corrections safer Belmont cragin Contract #1914003

³⁴ contract#0914003 *supra* note 42, schedule D(Detailed Budget), schedule D-1(budget justification)

³⁵ State of Illinois Amendment Contract #913035

³⁶ 以下、財団の紹介はゲートウェイホームページを参照。
(<http://gatewaycorrections.org/about/history/>)

ートウェイ及び刑事司法制度の連携によりジェイルとしては初めて男女拘禁者のための治療プログラムを開発したという経緯を持っている。ゲートウェイは1980年クック郡の薬物乱用の犯罪者を収容し摂取量の検査やスクリーニングサービスを提供する居住治療ユニットにおいてゲートウェイのパイロットプログラムを開始しており、また、1986年には女性拘禁者に対してのサービスも開始している。

さらに、ゲートウェイはシェリダン刑務所 (Sheridan Correctional Center) が国立モデルの矯正治療共同体施設として開所した際、その運営に関わっており、再犯を減少させたという評価を得ている³⁷。現在はイリノイ州においては保護観察対象者と仮釈放者に対しても薬物乱用の治療サービスを提供し、連邦を始め、テキサス州やアリゾナ州、フロリダ州など民営刑務所の運営が盛んな州だけではなく、ミズリ州のような民営刑務所を持たない州においてもサービスを提供している。刑事施設民営化が進んでないイリノイ州にゲートウェイのような団体が存在し、約2000人を収容する全米でもっとも大きい薬物治療専門の刑事施設であるシェリダン刑務所の処遇に関わっていたことは注目すべきところである。

非営利団体が目立つ中、大手企業の委託も特別な処遇に関わっていることが確認できる。現在アメリカで2番目に大きい刑務所運営会社であるGEOグループとなったコーネルインタベンション³⁸はイリノイ州において1990年からサウスウッド (Southwood)³⁹、1994年からウッドリッジ (Woodridge)⁴⁰の2つの施設の運営に関わっている⁴¹。契約期間は2010年11月1日～2015年10月31日間の5年間、2施設をまとめてイリノイ矯正局のシェリダン刑務所と契約しており回復ホームにおいて24時間医療体制を整え外来を含めた医療と健康ケアサービスを提供、仮釈放者 (ウッドリッジの一部においては少年も対応) の男女を対象に住居型薬物乱用プログラムを実施している。

特にサウスウッド施設では薬物のデトックスプログラムを実施しているが、このデ

³⁷ 終了後の再犯率は3年間32%でこれは比較グループの50%よりも低かったとする。David E. Olson, Sheridan Correctional Center Therapeutic Community: Year 6, Program Evaluation Summary Vol. 8 No. 1 (Jul, 2011), at 9-10.

³⁸ 1974年開業した矯正に関わる民間企業としてCCAとGEOの次に並べられるコーネル社は連邦、州および地方政府機関に外部委託修正、治療および教育サービスを提供していた大手企業として刑務所の運営や薬物およびアルコール治療プログラム等のサービスを提供する企業である。2010年に民営刑務所の運営に関わっている大手企業CCAと肩を並べるGEO (2003年WCCから名称変更) 社に合併された。

³⁹ サウスウッドの紹介はGEOホームページなど (<http://www.geogroup.com/Maps/LocationDetails/87> および <http://www.abraxasyfs.com/facilities/southwood/>) を参照。

⁴⁰ ウッドリッジの紹介はGEOホームページなど (<http://www.geogroup.com/Maps/LocationDetails/88> および <http://www.abraxasyfs.com/facilities/woodridge/>) を参照。

⁴¹ Illinois Department of Corrections Contractual Services Agreement Amendment Contract #8806006

トックスプログラムは通常病院で行われるものであるのに対し当施設においてはそれが契約により実施されている。その他に認知行動療法を始め、家族プログラム、社会スキル訓練、アンガーマネジメント等薬物乱用の克服を念頭に置いたサービスも提供している。

コストは時間やサービスの内容から算定を行う単価方式とするが、契約書では1年間の最高予想価格を明示している。また、回復ホームの委託契約を行うにあたり、契約の段階において福祉局 (Department of Human Service) のアルコール依存症や薬物乱用部局 (Division of Alcoholism and Substance Abuse、以下 DASA とする) の許可を得ることが要求されるが、この関係はサービスの単価を決める上でも重要である。DASA ではサービスのレートが決まっており、サービスの項目ごとに金額が定められている。例えば、グループサービスの場合は1時間当たり 22.80 ドル、個人の場合は 60.32 ドルというレートがあり、契約ではこの DASA レートが適用されている。デトックスプログラムのように決まったレートがない場合は DASA との協議で金額を定める⁴²。なお、猶予法第3条(2)で定める付随的サービスの契約は行われてない⁴³。

猶予法は民営化を禁ずる趣旨の法律であるが、例外規定により一定の範囲においてはむしろ積極的ともいえるほど民営化が実施される状況が確認できる。例外規定を用いた委託において、イリノイ州は他州のように営利企業による民営刑務所はないものの、受刑者を対象とした施設の運営が非営利団体により行われ、また、仮釈放者や薬物乱用者などに対する福祉・医療的などの特別な処遇においても民営化が実施されている。このことから完全民営化を支持するよりは、むしろ社会の資源を利用する等、民営による効果が期待できる部分については柔軟に民営化を受け入れていると理解できる。

⁴² Contract #8806006, *supra* note 41 デトックスサービスは1日当たり 417.63 ドルである。

⁴³ Freedom of Information Act Request #160121169

第3節 営利目的の民営化の禁止へ

イリノイ州では最近になって新たな改正の動きがみられる。それは、2013年及び2014年の第98回州議会において民主党委員らから出された法案で、民営矯正施設猶予法を営利矯正禁止法（For-Profit Corrections Prohibition Act, 以下、禁止法とする。）という名称に変更、大きな見直しを図ろうとするものである⁴⁴。この法案は、コミュニティ矯正監督（community correctional supervision）におけるサービスの提供に対し民間契約者及び民間業者による契約を禁じているものである。また、例外的に認められていた民間契約者を非営利（non-profit）とより明確に規定、営利企業の参入を排除し、付随的サービスに関しては電子モニターリングサービスを新たに含めている。

また、2015年から始まっている第99回州議会においては上述した禁止法案が再び出されるとともに営利コミュニティ矯正禁止法（For-Profit Community Corrections Prohibition Act、以下、コミュニティ禁止法とする。）という法案も新たに出された⁴⁵。この法案は地域社会において効果的な監督及び処遇を提供するために、居住、雇用、教育、薬物・アルコール乱用、精神健康プログラムの処遇を受ける仮釈放者及び少年のアフタケア対象者において営利刑務所会社との契約を行わないとする。また、営利刑務所会社を刑事施設の所有、管理、運営及びコミュニティ矯正監督サービスを行う営利会社や労働組合に加入していない事業体、営利団体と定義し、営利刑務所会社による仮釈放者および必要的保護観察対象者に対する民営化を禁止している⁴⁶。

禁止法及びコミュニティ禁止法の法案から刑事施設におけるイリノイ州の民営化の動向は‘猶予（Moratorium）’から‘禁止（Prohibition）’へと、より積極的な反民営化を図ろうとすることが読み取れる。そして反民営化の中身は‘一部営利（Private）’から営利（For-Profit）の余地を完全に排除（Prohibit）しようとする‘非営利’の

⁴⁴ 98TH GENNERAL ASSEMBLY State of Illinois 2013 and 2014, HB5658.

イリノイ州議会ホームページを参照。

(<http://www.ilga.gov/legislation/BillStatus.asp?DocNum=5658&GAID=12&DocTypeID=HB&LegId=80810&SessionID=85&GA=98>)

⁴⁵ 営利矯正禁止法に関しては、99TH GENERAL ASSEMBLY State of Illinois 2015 and 2016 HB2510、コミュニティ禁止法に関しては99TH GENERAL ASSEMBLY State of Illinois 2015 and 2016 HB3929を参照。

⁴⁶ HB3929 および HB2510 は Kelly M. Cassidy 議員により提案されたもので、Rep. Kelly M. Cassidy によると民間企業は受刑者の社会統合に対する努力より利益を重視すること、また、定員を確保するために仮釈放等の違反率が高くなるという好ましくないインセンティブが発生すると主張する。2016年2月17日、Rep. Kelly M. Cassidy の事務所に問い合わせ上記の答えを得た。

性格が強い。

【表 16】 猶予法第 3 条 (1) 「特別な処遇を行うため」 の民間委託の状況⁴⁷

| VENDOR | 参照 |
|---|---|
| 1 Adulthood transition center | Human Service Organization |
| 2 Alcohol rehabilitation (ARCH) | Alcoholic Rehabilitation Community Home |
| 3 Another chance centers, LLC | http://www.manta.com/ |
| 4 Ashunti RMS INC | Residential Care |
| 5 Back on black | - |
| 6 Back on INC | http://www.blackonservice.com/ |
| 7 Centerstone of IL INC franklin& williamson counties | https://www.centerstone.org/bcatons/illinois |
| 8 Chestnut health systems INC | http://www.chestnutorg/ |
| 9 Claudia&eddie's place | http://www.claudaplace.com/castbz.net/ |
| 10 Concerned citizens | Substance Abuse Treatment and Halfway House |
| 11 Cornell interventions | http://www.geogroup.com/ |
| 12 Cornerstone recovering comm | http://cornerstoneofrecovery.com/ |
| 13 Courage connection | http://courageconnection.org/ |
| 14 Dove INC DBA homeward bound | http://www.doveinc.org/ |
| 15 Elite house of sober living | http://www.elitehouseofsoberliving.com/ |
| 16 For action in togetherness | For Action In Togetherness Hold Fast |
| 17 Gateway foundation/caseyville st clair Co | http://recoverygateway.org/ |
| 18 /spfd | http://recoverygateway.org/ |
| 19 /lake villa&caseyville | http://recoverygateway.org/ |
| 20 /advocacy | http://recoverygateway.org/ |
| 18 Hand-in-hand outreach | Community Health and Healthcare For The Homeless |
| 19 Hardn house | http://hardnhousechicago.com/ |
| 20 Helping hands of springfield | http://www.helpinghandsofspringfield.org/ |
| 24 Henry's sober living house | http://www.henryshouse.org/ |
| 25 Hope Inc NFP midwest | http://nccswweb.urban.org/ |
| 26 House of the rainbow | http://www.houseofrainbow.org/ |
| 27 Howard area comm center | http://howardarea.org/ |
| 28 It's about change sober living | http://www.addicted.org/ |
| 29 Jack clark's family Inc | Halfway House |
| 30 Jesus is the way prison | http://jesusisthewayprisonministries.org/ |
| 31 Jordan dream house | http://www.jordansdream.org/ |
| 32 McDermott center DBA haymarket center | http://www.hcenter.org/ |
| 33 New start rescue mission | http://www.faithpresquincy.org/ |
| 34 Prentice place | Substance Abuse Treatment and Halfway House |
| 35 Reap englewood NFP | Community Service/Non-Profit |
| 36 Ritasm inistry | http://ritasmistry.us/ |
| 37 Rosecrance incorporated | http://www.rosecrance.org/ |
| 38 Safer foundation (be mont) (monthly fixed) | http://www.saferfoundation.org/ |
| 39 Salvation army the | http://www.salvationarmy.org/ |
| 40 Sistas of hood | Inner and Empowerment Program |
| 41 st leonards ministry | http://slministries.org/ |
| 42 Support advocate for women/leslie's place | http://www.lesliesplace.org/ |
| 43 Support advocate for women | http://www.wadvocates.org/ |
| 44 Tower of refuge | Social & Human Services Organizations |
| 45 Vision of restoration Inc | http://www.vorhep.org/ |
| 46 The womens treatment center | https://www.womentreatmentcenter.org/ |

⁴⁷ イリノイ矯正局に猶予法による契約に関する資料を要請し 2015 年 10 月 27 日に得られた資料を参考。

第4節 小括

イリノイ州の刑務所民営化の議論や猶予法の制定背景、実施状況は大手企業による民営刑務所が広範に広がったアメリカの全体的な状況からみてかなり異例である。民営化の導入には積極的であったイリノイ州であるが、刑務所の民営化に関しては慎重な立場をとり、猶予法を制定するまでに至っている。

しかし、最終責任の問題、利益を得ることに対する懸念から民営刑務所を猶予する政策をとっているイリノイ州でも、その一方においては、例外規定を用い、就労や医療においては積極的に社会資源を活用している状況が窺える。しかもそれは受刑者の処遇に留まらず、仮釈放者等社会内処遇においても用いられ、処遇面において民間委託をその手段として積極的に用いており、社会資源を活用できるところに民営化の意義が見つけられる。

また、民営刑務所のほとんどがコスト削減を第一目標としているアメリカにおいてイリノイ州のような処遇中心の民営化が行われることは、受刑者を社会復帰させるという刑事施設の目的から考えると大きな意味を持つ。また、猶予法の改正案等からイリノイ州では営利的性質を完全に排除しようとする動きがあるが、非営利を貫くことで、従来民営刑務所が持つ多くの弊害や懸念を払しょくし、犯罪者の社会復帰による真のコスト削減に繋げる努力が窺える。

受刑者が減少傾向である中、今までの刑事施設民営化の目的が主に緊迫を要した過剰収容の対策であったならば、これからは受刑者の再社会化のための民営化を含め、刑事施設が追及すべき本来の目的のための民営化でなければならないのではないかと考える。コストを削減するという面においても充実な処遇により受刑者を社会復帰させ、将来的に再犯者を減らすことがより効率かつ効果的であり、その意味でイリノイ州の例が示唆するものは大きい。

特に薬物事犯に関して韓国は対象から除外されるが、委託団体の性質から考えると妥当と考える。日本の場合、罪種による選定はなく、覚せい剤・薬物取締法違反等薬物事犯者が一定数含まれており、認知行動療法を用いた薬物乱用離脱プログラムが実施されている。しかし、日本は薬物事犯者の増加により、効果的な処遇方法が求められるところであり、PFI 刑務所での処遇は拡大の余地がある。また、女子の従来から薬物事犯者の増加も問題となっているが、美祢センターの場合は女子受刑者に関する

ノウハウも持ちつつあるため、女子に特化したプログラムが期待できるところである。

しかし、薬物事犯者は中毒と依存の両方の治療ないし治癒が求められるため、これらを一体化するシステムがあってもよいだろう。薬物依存に関しては現在においても民間団体による処遇支援が行われているが、処遇ノウハウを散らばせないという意味においても、また、医療的な専門性などが要求される処遇の性質上から、部分的委託でははく施設内及び、社会内処遇を一体化された薬物専門施設の新設が望ましいと考える。

第1節 公共サービス法による委託の実施

- 1 既存施設への民間委託
- 2 1次委託の方向性の検討

1 既存施設への民間委託

日本における刑務所の民営化は「特区法」により進められたPFI刑務所と、その後、「公共サービス法」を根拠に始められた既存施設への民営化に分けられる。そして、既存施設への民営化はさらに2段階に分けられる。

第1段階は、4ヶ所におけるPFI事業における民間委託の状況等を検討した上で¹、既存施設である黒羽刑務所、静岡刑務所、笠松刑務所の3ヶ所において行われた委託である。具体的には犯罪傾向の進んでいない男子受刑者を収容する刑務所1施設（静岡）及び女子受刑者を収容する刑務所1施設（笠松）の総務業務及び警備事業を一括して、また、上記の2施設及び犯罪傾向の進んでいない男子受刑者を収容する刑務所1施設（黒羽）の作業業務、職業訓練業務、教育業務及び分類業務を一括し実施している（これを1次委託とする）。

その後、民間有識者で構成される「刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会」（以下、「拡大措置検討委員会」とする。）において実施業況の検証等を踏まえた今後の拡大措置の方向性についての検討が行われた²（以下、平成25年報告書とする）。これを受け、2013年6月14日閣議決定において、今後の刑事施設の運営業務については現在行われている事業の実施状況を踏まえ、総

¹ 法務省刑事施設における業務の委託の在り方に関する研究会「刑事施設における業務の委託の在り方について」平成20年8月18日

² 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会「刑事施設の運営業務に係る民間競争入札事業の今後における拡大措置の方向性について」平成25年4月

務系業務及び被収容者に対する給食業務について、複数の刑事施設を対象に、複数年の契約期間により、民間競争入札を実施することを検討するとともに、職業訓練業務や教育業務について、委託業務の内容、被収容者の性質等に留意しながら、官民競争入札又は民間競争入札の対象の拡大等について検討するとされた³。

これらを受けた法務省は2013年8月に刑事施設の運營業務における民間競争入札について、計画案を提出し⁴、現在、委託が進行している。委託内容は、府中刑務所及び立川拘置所においては庶務、会計、用度業務の総務系業務を5年間、また、加古川刑務所、岩国刑務所⁵、高知刑務所、大阪拘置所においては、献立の作成、食材調達、衛生管理、調理、厨房設備・機器等の整備等の被収容者に対する給食業務を10年間実施するとしている（これを2次委託とする）。公共サービス法による委託項目は【表17】、PFI刑務所を含めた広い範囲における民間委託の状況をまとめると【表18】のとおりである。

2 1次委託の方向性の検討

2次委託とは別個に、拡大措置検討委員会は1次委託の実施状況及び評価を行い、今後の事業継続の方向性の検討を行った⁶（以下、1次委託報告書とする）。1次委託報告書では平成25年報告書の内容を参考としつつ1次委託の継続の方向を示している。

平成25年報告書において委託の拡大が示された総務及び給食業務に対し、1次委託報告書では総務業務に関しては刑期計算を伴う名籍業務や支出・債権歳入事務など会計業務の一部には、複雑な根拠法令に基づく知識の習得が必要なものもあることから、次期事業においては、委託する業務の具体的内容を整理する必要があるとの指摘はあるものの、その他の業務については期待された効果が得られたものと評価し、引き続き、民間委託の対象とすることが妥当であるとした。

³ 2013年6月14日閣議決定「公共サービス改革基本方針」20頁参照。

⁴ 以下、官民競争入札等監理委員会第115回監理委員会資料4-2「刑事施設運營業務における対象範囲等の拡大措置に関する計画（案）について」を参照。

⁵ 岩国刑務所は契約後、業務開始日を確定できない状況が発生したため本業務の契約から、岩国刑務所の業務を削除する契約変更を行っている。

法務省矯正局「被収容者に対する給食業務に係る民間競争入札の契約変更について」平成28年2月（2016）

⁶ 刑事施設の運營業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会「刑事施設の運營業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会報告書」平成27年7月（2015）

また、職業訓練業務として委託していた給食業務に関しては、経理作業として受刑者に行わせることとし、職業訓練の指導以外の部分を総務業務の一部として委託することを検討すべきであるとしており⁷、平成 25 年報告書と同様、委託を拡大する方向性を示している。

公共サービス法による既存施設への委託も PFI 刑務所と同様、従来から民間委託が可能であった総務以外にも、公権力の行使を伴うような警備、医療、作業、分類、教育、及び職業訓練に至る様々な業務が委託可能となっている。しかし、実際の事業が行われ、委託の効果とともにその限界が明らかになりつつある状況の中、民間委託を行う施設は増える一方、委託内容においては内容が限定されたり、また修正を求められているところが現れ始まっている。

⁷ 刑事施設の運營業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 8-9 頁。

【表 17】 「公共サービス法」による委託項目

| 「公共サービス法」第33条の3第1項 | | | 1次委託 ¹ | 2次委託 ² |
|--------------------|-------------------|----|-------------------|-------------------|
| 第1号 | 職別のための身体検査 | 総務 | ○ | — |
| 第2号 | 金品の検査、書籍等の内容の検査補助 | 警備 | ○ | ○ |
| 第3号 | 物品等の引渡し | 総務 | ○ | ○ |
| 第4号 | 領置物の保管 | 総務 | ○ | ○ |
| 第5号 | 健康診断 | 医療 | — | — |
| 第6号 | 収容監視及び施設警備 | 警備 | ○ | — |
| 第7号 | 着衣、所持品及び居室の検査 | 警備 | ○ | — |
| 第8号 | 刑務作業 | 作業 | ○ | — |
| 第9号 | 分類調査 | 分類 | ○ | — |
| 第10号 | 改善指導・教科指導 | 教育 | ○ | — |
| 第11号 | 職業訓練 | 作業 | ○ | — |
| 第12号 | 信書等の検査の補助 | 警備 | ○ | — |
| 第13号 | 信書等の保管及び複製の作成 | 総務 | ○ | ○ |

1 黒羽刑務所、静岡刑務所、笠松刑務所における委託

2 府中刑務所、立川拘置所、加古川刑務所、高知刑務所、大阪拘置所における委託

【表 18】 刑事施設の民間委託状況（PFI 刑務所を含め、全 12 カ所）

| 施設名 | 収容対象*・人員 | 根拠法 | 委託企業 | 委託業務内容 | 委託期間 |
|---------|-----------------------|------------|--------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| 美祿センター | W, YA, A・1300 人 | 特区法 | セコムなど | 施設整備、維持管理、運営 | ～2025.3 |
| あさひセンター | PA, YA, A・2000 人 | 特区法 | ALSOK など | 施設整備、維持管理、運営 | ～2026.3 |
| 喜連川センター | A・2000 人 | 特区法 | セコムなど | 維持管理、運営 | ～2022.3 |
| 播磨センター | A・1000 人 | 特区法 | ALSOK など | 維持管理、運営 | ～2022.3 |
| 加古川刑務所 | W, I, YA, A・1281 人 | 特区法 公サ法 | ALSOK など エムサービス | ・特区法—運営の一部 ・公サ法—給食 | ～2022.3 2016.3～2024 |
| 黒羽刑務所 | F, I, A, B・1820 人 | 特区法 公サ法 | セコムなど 三井物産 | ・特区法—運営の一部 ・公サ法—作業、職業訓練、教育、分類 | ～2022.3 2010.5～2017.3 |
| 笠松刑務所 | W・520 人 | 公サ法 | RSC 三井物産 | 総務、警備 作業、職業訓練、教育、分類 | 2010.5～2017.3 2010.5～2017.3 |
| 静岡刑務所 | F, A, B・1125 人 | 公サ法 | RSC 三井物産 | 総務、警備 作業、職業訓練、教育、分類 | 2010.5～2017.3 2010.5～2017.3 |
| 府中刑務所 | M, P, F, LB, B・2842 人 | 公サ法 | RSC | 総務 | 2014.10～2018 |
| 立川拘置所 | W, B・1000 人 | 公サ法 | RSC | 総務 | 2014.10～2018 |
| 高知刑務所 | B・553 人 | 公サ法 | エムサービス | 給食 | 2016.3～2024 |
| 大阪拘置所 | W, A・2500 人 | 公サ法 | エムサービス | 給食 | 2015.2～2024 |

※PFI 刑務所（美祿、島根あさひ、喜連川、播磨センター）はさらに細かな収容規定あり。

また、処遇指標については以下の通りである。

A 指標：犯罪傾向の進んでいない者、B 指標 犯罪傾向の進んでいる者

F 指標：日本人と異なる処遇を必要とする外国人

I 指標：禁固受刑者

L 指標：執行すべき刑期が 10 年以上である者

M 指標：精神上的の疾病又は障害を有するため医療を主として行う刑事施設等に収容する必要があると認められる者

P 指標：身体上の又は障害を有するため医療を主として行う刑事施設等に収容する必要があると認められる者

W 指標：女子

第2節 総務及び収容関連業務の拡大

- 1 総務業務
- 2 収容関連業務

1 総務業務

総務業務には運転業務、文書受付業務、庶務業務、施設参観受付、広報、宿日直、統計、領置、物品管理、名籍、会計等がある。法務省から提案された計画案では、総務系業務及び、給食業務の収容関連サービス業務において今後委託を広げることとされた⁸。総務系業務においては、国職員の一定の負担軽減が図られたと評価した上、今後の方向性としては、業務水準の低下を抑えるとともに、質の高い業務遂行が可能となるよう、民間委託の在り方を検討するとした。また、複数年の事業期間で事業を実施し、業務水準の維持・向上を図る事ができる等の成果を踏まえ、複数の刑事施設を対象とする事業を実施するとし、複数の刑事施設を対象とした場合、民間に委託する業務の標準化を図ることが前提であるとされた。さらに、標準化した業務のうち、集約できる業務については、将来、同一矯正管区内のすべての刑事施設の業務委託を目指すこととした⁹。

公権力を伴わない総務系の業務の民間委託は民営化や行政改革等においてよく掲げられる民間にできることは民間にというフレーズにふさわしく、総務業務に対する刑務官の負担を軽減させ、その人力を受刑者の処遇に回すことで、受刑者の処遇により集中することができるなどの意義がある。

⁸ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 4頁参照、刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 5頁参照。

⁹ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 17-18頁参照。

しかし、毎年契約金額が低減することに関しては、複数年契約を行うことで低減のペースが遅くなるだけであり、将来的には単年度契約同様、サービス質が低下するおそれがある。そもそも、公権力を伴わない業務において複数年契約が民営化という政策の下でしかできないものであるのかという疑問もある。

また、民間委託を行うことで業務を標準化し集約するとしているが、集約する対象となり得る業務がどれぐらいあるのかについては疑問である。実際、2次委託において委託される総務業務をみると、庶務、会計、用度と大きく3つに分けられ、庶務事務として文書の発受・管理、郵便物の処理及び電話等の受付業務、会計事務として領置物品の管理・保管・交付及び差し入れの受領、用度事務として清掃等の環境整備及び公用車の運転が委託されるが、単なる施設の集約によるコスト・パフォーマンスにすぎない。

一方、1次委託報告書では刑事施設特有の専門性が問われる業務、又は、定型的な業務ではないため習熟に時間がかかるような業務、例えば、総務業務の中で名籍、会計のうち専門性が問われる業務等においては委託内容の整理が必要とされた¹⁰。これに関し、名籍業務に対し現地職員及び民間事業者へのヒアリングにおいて、「現在刑務官OBである民間職員が担当しているが、その人が退職した場合に民間事業者の中でノウハウが適切に継承されるかどうかは課題である」という意見があり¹¹、また、刑期計算を伴う名籍業務や支出・債権歳入事務など会計業務の一部には、複雑な根拠法令に基づく知識の習得が必要なものもあることから、次期事業においては、委託する業務の具体的内容を整理する必要があるとの指摘がなされている¹²。

公権力の行使が行われない総務事業において刑務所特有の専門性が問われない業務、又は、定型的な業務ではないため習熟に時間がかかるような業務を民間委託から外すと、一般的な事務内容だけが残る。法務省矯正局による現地国職員及び民間事業者へのヒアリングにおいて、総務の委託があまり民間のノウハウを発揮しうる業務ではないという意見もあることから、総務業務の民間委託の意義は主に民間職員の充当による国職員の負担軽減に求められるが¹³、業務の細分化は返って全体的な業務量が増える

¹⁰ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 8頁。

¹¹ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 資料7 [拡大装置検討委員会による現地職員及び民間事業者へのヒアリング]

¹² 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 8頁

¹³ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 資料7 [拡大装置検討委員会による現地職員及び民間事業者へのヒアリング]

結果となり、委託のメリットが失われる可能性が高くなることに留意しなければならない。

2 収容関連業務

収容関連サービス業務においては、大量調理マニュアルに沿った適切な衛生管理がなされることから食中毒リスクが軽減したほか、より機能的で明るい色の衣類が整備されたことなどといった成果をあげ¹⁴、受刑者を就業させないことを前提に、民間のノウハウを十分に活用した民間委託の在り方を検討するとした。この事業と関連して、「地域と共生」を実現する観点から、刑事施設周辺地域の雇用促進、経済振興に資する収容関連サービスの民間委託を実施することで、刑事施設周辺地域の共生処遇に対する一層の理解及び試演を得るとした¹⁵。

また、厨房施設等の建替時期が到来している刑事施設の給食及び洗濯業務について、増改築に合わせ国において新たに厨房施設等を整備の上、民間事業者に委託することとし、その際必要な要員については地元からの雇用、食材等の必要な物資については地元調達を、それぞれ入札条件として、実施を義務付ける同時に、あわせて、厨房施設の配置を工夫することにより、被収容者に対する給食のみならず、刑事施設周辺の学校や社会福祉施設への給食、独居老人に対するケータリングサービスなども一緒に実施できることを検討することを取りまとめている。給食業務の収容関連サービス業務において今後委託を広げるという方向性を示したのは、上述した内容を検討した結果である。

給食に関しては、PFI刑務所や黒羽刑務所等公共サービス法に基づく委託においては職業訓練として実施していた部分であったが、今後の方向性としては受刑者に就業させないことを前提としている。受刑者を就業させない理由としては、例えば、喜連川センターにおいて、平成24年10月現在、調理師科の受講定員80人のところ現在人員31人となっており、受刑者を職業訓練生として確保することが極めて困難である

¹⁴ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 19-20頁参照。

¹⁵ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 5頁。

ことが挙げられている¹⁶。

受刑者の処遇としてではなく民間がサービスとして業務を提供することは、民間のノウハウを発揮し、徹底したな衛生管理、安定化が図れ、また、受刑者の代わりに地域住民を雇用することで、地域への「地域と共生」も実現できる利点がある。しかし、刑事施設の存在目的が受刑者の処遇にあるとすれば、まずはなぜ職業訓練生が確保できないのかについて究明する必要がある、訓練内容を修正する方案等がまず考慮されるべきなのではないかと考える。しかし、契約によって決まった業務を履行するだけで足りるという委託という性質から考えると、民間側に状況を熟知し、新たな考案等を考えることは難しいことかもしれない。

今後も引き続き給食を職業訓練として行うのが困難であるのであれば、自営作業であった給食を職業訓練として行い、就労に結び付けようとした民間のアイデアは発揮できなかったという評価を受けざるを得ない。1次委託報告書においても、経理作業として受刑者に行わせることとし、職業訓練の指導以外の部分を総務業務の一部として委託することを検討すべきであるとしており、受刑者が経理作業及び職業訓練として行わない民間職員による給食サービスは総務業務に分類されることとなり、受刑者の処遇から遠ざかる結果となった。

また、被収容者に対する給食だけでなく、刑事施設周辺の学校や社会福祉施設などへの給食の実施できるように検討するとし、実際に実施となると、企業は刑務所運営以外の収入を得ることになるが、刑務所運営と直接関係のある業務ではないので、その評価は付随的なものに留まる。

¹⁶ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 10頁参照。

第3節 民間委託の拡大事業に関する検討

- 1 教育業務
- 2 分類業務
- 3 職業訓練業務
- 4 作業業務
- 5 警備業務
- 6 医療業務

1 教育業務

刑事施設は受刑者を処遇する場所であり¹⁷、民間委託事業においてもっとも重要なのは処遇に係る業務である。教育における民間委託は民間の柔軟な考え方を使い、様々なプログラムを充実した専門スタッフにより行うことが期待できる。

P F I 刑務所においては一般改善指導と特別改善指導の両方が行われている¹⁸。一般改善指導としては、例えば、美祢センターでは、小学6年生までの子供を持つ女子受刑者を対象とした絆プログラムがあり、絵本の読み合わせを通じて、心身の緊張を緩和させる方法を身に付けさせ、心を落ち着かせることを内容としたものがある¹⁹。その

¹⁷ 「刑事収容施設法」第30条には、受刑者の処遇により社会復帰させることが明記されており、刑事施設が追求すべきことは受刑者の処遇による人材の再生であることには議論の余地がない。

¹⁸ 改善指導は「刑事収容施設法」第103条により、受刑者に対し、犯罪の責任を自覚させ、健康な心身を培わせ、並びに社会生活に適應するのに必要な知識及び生活態度を習得させるため必要な指導を行うものである。また、改善更生及び円滑な社会復帰に支障があると認められる受刑者に対し指導を行うに当たっては、その事情の改善に資するよう特に配慮しなければならないものとして、特別改善指導が設けられており、現在、薬物依存離脱指導（R1）、暴力団離脱指導（R2）、性犯罪再犯防止指導（R3）、被害者の視点を取り入れた教育（R4）、交通安全指導（R5）、就労支援指導（R6）の6種型が実施されている。法務省法務総合研究所編『平成24年版犯罪白書—刑務所出所者等の社会復帰支援—』（2012）65頁参照。

¹⁹ 絆プログラムについては、村中李衣他6人「絆プログラムが受刑者の家族再統合や再犯防止に及ぼす影響について」日本矯正教育学会第49回大会発表論文集（2013）178—181頁参照。

他にも、他のPFI刑務所及び公共サービス改革法に基づく施設においては、被害者理解プログラムやダルクなど外部のスタッフによる薬物自助グループなど、被収容者に適した様々なプログラムが用意されている²⁰。また、特別改善指導としては、薬物依存離脱指導（R1）、被害者の視点を取り入れた教育（R4）、交通安全指導（R5）、就労支援指導（R6）などが行われている。笠松刑務所など公共サービス改革法に基づく委託において特別改善指導は委託されていない。

「拡大措置検討委員会」の平成25年報告書においては心理療法的プログラムなど、改善指導の充実が図られたことを成果と挙げている²¹。このようなメリットを利用し、知的障害や身体障害受刑者であって福祉への連携を必要とする者、ソーシャルスキルがないが故に犯罪を繰り返す常習累犯窃盗受刑者等に対する改善指導や社会復帰支援の取組についても委託業務として考えられるとしている²²。

一方、特別改善指導においては豊富な経験とノウハウを持っている国が実施し、民間側は一般改善指導を実施してもらうことが考えられるとした。また、B指標受刑者での職業的犯罪者や反社会的組織加入者のような受刑者に対する改善指導の実施は民間に委託できないとし、犯罪傾向が進んでいる受刑者に関して改善指導の民間委託は困難であるという指摘がなされている。

今後の方向性としては、既に国が実施している改善指導については引き続き国が実施し、改善指導を一層充実させる観点から、高齢受刑者の処遇など、その時々々の犯罪情勢に応じた新たな課題を踏まえ、民間のノウハウを活用できる教育プログラムを一般改善指導として、民間事業者へ委託することを提案している²³。しかし、実際に2次委託において教育業務の委託は外されている。

1次委託の検証を行った1次委託報告書では、通信教育や、現在は委託対象となっていない刑執行開始時及び釈放前指導の一部項目の指導については、民間事業者のノウハウを活用する余地があることから、次期事業において、委託の対象とすることも検討すべきであるとし²⁴、1次委託の継続において委託内容が広がる余地を示している。具体的には、①特別改善指導のうち就労支援指導（R6）は就労及び職場定着のために

²⁰ 以下、プログラムの内容に関しては、刑事施設の運營業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 別紙3「改善指導一覧（平成24年度）」を参照。

²¹ 前掲注4) 5頁参照。

²² 以下、前掲注4) 12-13頁参照。

²³ 前掲注4) 18頁参照。

²⁴ 刑事施設の運營業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 9頁。

必要な機能、コミュニケーションスキルの付与やビジネスマナーの体得など雇用する立場にたった指導については、民間事業者のノウハウの活用が期待できるので、委託することも検討、②ワークブック形式やDVD等の視聴覚教材による一般改善指導の導入を検討、③民間のネットワークの活用が可能な通信教育の委託を検討、④国において実施していない受刑者の問題性に応じた一般改善指導プログラムの導入、⑤釈放前指導のうち、社会福祉制度等の指導の委託を検討、⑥知的・精神障害や身体障害のある受刑者に対する作業療法・理学療法的指導の実施を検討すべきであるとしている²⁵。1次委託報告書は2次委託では委託業務に含まれない教育業務に関して、具体的は例を挙げ委託可能性を検討しており、1次委託において教育業務の継続の方向性を示している。

現在、PFI刑務所において実施されているプログラムの対象者をみると特化ユニット、すなわち、高齢者、身体障害者等を対象にするプログラムが多く、また特別改善指導を修了した者や、特別改善指導には該当しないが、それに準ずるような指導が必要なものが対象となっているプログラムなど充実した処遇までが用意されている。一方、静岡刑務所などの1次委託施設においては、ワークブック形式で全受刑者を対象にしたプログラム及び高齢者等を対象としたプログラムに留まっている印象を受ける。これは、特別改善指導等のコアな処遇は国職員の専門にして置き、それをサポートしながら、身体障害者など、通常のプログラムが受けられない者に民間の力を借りる方策と考えられる。

しかし、制限された処遇のみを実施することはPFI刑務所における刑務所の民営化のメリットを最大に発揮することではない。平成25年報告書においても常習累犯窃盗受刑者等に対する改善指導や社会復帰支援の取組についても委託業務として考えられると言及しているように、教育部分において民間委託を制限せず、処遇プログラムの修正や国が考えられない自由な発想に基づくプログラムの開発ができるようなシステムにすることが望ましいと考える。

今後の委託の形として民間による処遇プログラムの開発に際し問題となるのは、刑務所の民営化により得られた処遇等のノウハウをどのように蓄積していくかである。民間により得られたものは今後も民間に委ね、民間ができないことだけを国が行えば良いという考えでは刑事施設の行き先は危うい。やはり最終的には国がコントロール

²⁵ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 12頁。

できるシステムが望ましく、例えば、民間が開発したワークブックやDVD等の視聴覚教材に対し民間に所有権を置くか、それとも国の所有にするかを考える際、委託の形態によっては委託事業として開発されるものは国の所有にすることも可能と考えられ、さらに、国の所有にしながらかつ新たな契約で民間による内容の修正や補充もできると考える。

また、民間による新しい部分だけを採り入れるのではなく、従来国が行っていた業務にも参加しアイデアなどを採り入れていくことが期待されていたはずである。民間になじまない業務を国に戻すことは仕方ないことかもしれないが、試行錯誤の努力をせず、委託をあきらめることになってはならない。国のノウハウが失われることをおそれ国のノウハウを守るのではなく、民間のノウハウを取り入れるなどの努力が必要であろう。民間のノウハウを国が吸収していく工夫が要求される。

また、特別改善指導のうちR6に対しては「職業フォーラム」のコーディネートに成功するなど就労支援に向けての企業の努力が結果として表れているので²⁶、民間委託の可能性を残すべきであると考えられる。

これから、施設内処遇と社会内処遇の連携²⁷や刑事司法の入口支援及び出口支援²⁸が活性化されることから考えると、今後の刑事施設は問題性が極めて高い受刑者だけが送られてくる可能性がある。刑務所内の処遇における専門性は益々要求されることになり、問題性が高い受刑者の教育を国職員が行うことになると、教育における民間委託は今後さらに限定的にならざるを得なくなる。

近年、矯正と保護の連携が重要視されているだけに、刑務所の中で民間が係ることの意味は大きい。民間が係るという意味が、単に事務（総務）的な業務に限られることだけではないとすると、刑事施設内においてもっともコアな部分である処遇において積極的に係るようにしなければ、民間委託をするメリットは薄れてしまう。確かに、PFI刑務所においては様々な処遇プログラムが実施されているものの、本当に処遇

²⁶ 佐伯仁志、金光旭、太田達也[他]、刑事政策研究会座談会「PFI刑務所」論究ジュリスト（2012）夏号239頁参照。

²⁷ 例えば、今年6月に成立された「刑一部執行猶予制度」は、刑期が3年以下の初犯者や薬物使用者を対象に、懲役や禁固刑の一部を執行した後に残りの刑期を猶予することで、施設内と社会内処遇を繋げようとする狙いがある。導入の経緯などについては、森本正彦「刑の一部執行猶予制度・社会貢献活動の導入に向けて」立法と調査No.318（2011）59-76頁などを参照。

²⁸ 入口支援としては、検察官からの依頼に基づき、起訴猶予による更生緊急保護が見込まれる勾留中の被疑者について、釈放後の福祉サービスの受給や住居の確保に向けた調整等（「事前調整」）を実施する事前調整制度（法務省「起訴猶予者に対する更生緊急保護を活用した新たな社会復帰支援策の充実強化について」）や地域生活定着支援センターの斡旋による福祉支援との連携が挙げられよう。

効果があるかについてはまだ明らかにされていないなど、躊躇するところがある。しかし、現在、4つのPFI刑務所における再犯率がおおよそ10%台に留まっていることを考えると、処遇効果について一定の評価した上²⁹、チャレンジしていくことは処遇の充実に繋がるのであろう。

2 分類業務

分類業務の委託は教育分野とともに受刑者の処遇の根幹を成す部分に民間が参加することを意味する。現在、分類業務において、例えば、美祢センターにおいて民間は刑執行開始時調査、面接、各種改善指導プログラムの策定・実施、保護関係書類関連事務、仮釈放の手続きの補助などに係っており³⁰、臨床心理士による資質等の調査なども実施している³¹。

しかし、平成25年報告書においては刑務所特有の事務と認められ、従来どおりの形で民間事業者に委託することは適当ではないとし、将来の検討課題として方向性は示されなかった³²。分類業務において民間側がノウハウを持っていないのはある意味当たり前のことであるため、ノウハウが十分でなかったとするよりは、官民の連携に問題があったのではないかと推測される。

しかし、1次委託報告書でも述べられたように、社会復帰支援の更なる充実の観点から、民間事業者によりカウンセラーなどの専門スタッフを配置し、職業訓練、改善指導及び就労支援等の業務と一括して委託することは検討に値する³³。

今後の検討としては民間のスキルを伸ばしてもらうか、それとも国の専権事項として扱うのが問題となり得るが、実際、受刑者の面接において国職員はほとんど関わ

²⁹ 西田博「民間開放の推進による公共サービス改革の可能性－刑務所における公権力の行使に関わる公共サービスの民間委託をケーススタディとして－」BBL議事録（2013年5月8日）を参照。もっとも、PFI刑務所にはもっとも犯罪傾向が進んでいない者が収容されており、再犯率において一定の限界があることは指摘しておこう。

³⁰ 社会復帰サポート美祢株式会社「美祢社会復帰促進センター整備・運営事業（平成19年度年次報告）」参照。

³¹ 久野正道「公法施設における官民協働」（特集官民協働による刑事施設の運営について）刑政123巻8号（2012）44頁参照。

³² 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2）17頁参照。

³³ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6）9頁。

らず、主に民間職員による面接が行われるところもあると窺われるため、国の専権事項という意識が強いとは思えない。

もっとも教育業務に民間に係るのであれば、処遇の根幹を成す分類においても参加することが要求される。分類業務に参加できないことになると、民間は担当する受刑者がどのような人なのか分からないまま指導していくことになり、教育効果が十分に得られない可能性があるからである。民間が教育など直接処遇に係る以上、分類業務においても一定部分に係ってもらう必要があるだろう。1次委託報告書では業務範囲が限定されるようであれば、委託内容を整理すべきという方向性を示している³⁴。ただし、業務の仕分けによっては総務業務に値するような委託に留まる可能性があり、その場合には分類業務の民間委託とは言えない。処遇効果を高めるためには協働に行うことがもっとも望ましいと考えられ、官民が互いの専門性を尊重しながら協力し合うことが求められる。

3 職業訓練業務

受刑者処遇の最大の目的は受刑者を改善更生させ社会復帰させることであり、その意味において職業訓練に関する業務の民間委託はもっとも関心を引くところである。民間に係ることにより社会のニーズをより把握し、施設内で訓練させ、それを就職にまで繋げることが期待された。平成25年報告書においても、職業訓練について、労働需要が比較的高いサービス業の分野を中心に多様なプログラムが実施されており、出所後の就労支援については民間企業間におけるネットワークが活用され、積極的に実施されていると評価している³⁵。現在、委託されている施設では、フードコーディネーターを養成する調理科、IT関連の情報処理科、手話科、クリーニング科、美容科（ネイリスト）等、社会ニーズに答え、かつ斬新な職業訓練が行われている³⁶。

³⁴ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 9頁。

³⁵ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 57頁参照。

³⁶ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2)「職業訓練一覧（平成24年度）」参照。

しかし、長期刑受刑者向きの改善指導や職業訓練に民間のノウハウの活用が期待できるとし、犯罪防止策として、ソーシャルスキルを身に付けるなどにおいて民間のノウハウを活用できる余地があるとしながら、他方、民間の指導員が受刑者に長く関わることによって、ろう絡につながる危険性や長期受刑者の場合は出所後の雇用確保が極めて困難との実情があるとし、なお検討を要するものとされた³⁷。既に国が実施しているものについては、引き続き国が実施し、民間のノウハウを活用し就労に直結するなどの職業訓練の実施を民間事業者に委託するという方向性を示しながらも、法務省の計画案において教育、分類業務とともに職業訓練に関しても委託は今回においては見送りとなったのである。

実際、自営作業であった洗濯、給食を職業訓練とし実施するという民間のアイデアにおいて、選定基準に合致しない受刑者が多く、対象者の確保に苦労している状況が明らかとなったように³⁸、民間のアイデアに一定の限界が明らかとなった。今後の方向性は示されたものの、現状からみると、他の施設やB指標施設の委託は困難が予想される。

なお、自動車整備訓練のような設備投資に多額の費用を要する訓練科目については国が実施すると提言しているが³⁹、経済的効率性をから考えると、初期費用を要する訓練こそ委託すべきと考える。

2次委託においては、委託から外されているが、1次委託の継続においては、①国で既に実施されている以外のものとし、矯正処遇の充実、②職業訓練と就労支援の継ぎ目のない連携、③労働重要の変更に対応可能な業務の方向性が示されている⁴⁰。

試行錯誤はみられるところであるが、職業訓練は受刑者の社会復帰を考えると社会の需要に沿う職業訓練を行うという面において重要な業務の一つであり、社会支援を有用に使用するという意味において民間が関わる意義は大きいといえる。

被収容者の社会復帰のために福祉的サービスが必要な者以外は社会に出た後仕事に就くのはある意味当然のことともいえる。その点、職業訓練は受刑者にとって職業訓

³⁷ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 213頁参照。

³⁸ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 7頁参照。

³⁹ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 13頁参照。

⁴⁰ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 9-12頁。

練は社会に出るため必要不可欠なことである。刑務所の中には具体的な訓練に適應できない者も多いことが明らかとなっているが、それでもやはり社会復帰に向けた訓練が必要である。資格習得等を取るような具体的訓練内容でなくても、例えば、書類の書き方や基本的マナーのような、仕事するための基本的なスキルなど処遇に近い訓練が工夫されてよいと考え、そのような訓練内容を考案するところに民間による効果が期待できると考える。

4 作業業務

民間企業が関わる作業業務のメリットは、作業量を確保し、社会復帰しやすい作業が得られ、また、それを職業訓練に結びつけることができるところであろう。民間は作業の企画から受注活動、物品の保管・管理、作業報奨金の計算、技術指導の実施など実施までの作業全般に係っている⁴¹。

職業上有用な作業が十分に得られない中⁴²、新設された美祢センター及び島根あさひセンターにおいて作業量が満たされていることから、民間委託について一定評価することができる。美祢センターでは、受刑者に社会とのつながりを意識させることができ、かつ出所後の就労に直接役立つようなパソコンによる情報入力、編集などの作業を実施するほか、竹箸作成など「地域との共生」を重視した作業、心の涵養効果を企図したビニールハウスでの農作業などを行っている⁴³。

平成 25 年報告書においては職業訓練と刑務作業は可能な限り、一つの事業として民間に委託すべきであるとしているが⁴⁴、これは作業内容において将来の職業と繋げてもらいたいという願望を示している⁴⁵。しかし、受刑者の質及び就業時間等から種々の制

⁴¹ 法務省矯正局「刑事施設の運営業務民間競争入札実施要項」29-31 頁及び別紙(2)の業務分担表 39 頁参照。

⁴² 従来における作業量の確保については、砂山千明「刑務作業の現状」法律のひろば 65 巻 8 号(2012) 13-15 頁を参照。

⁴³ 社会復帰サポート美祢株式会社「美祢社会復帰促進センター整備・運営事業(平成 19 年度年次報告)」参照。

⁴⁴ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注 2) 14 頁参照。

⁴⁵ 例えば、美祢センターの場合、コンピュータ・プログラミングの職業訓練を行い、その後プログラミング刑務作業に従事した者が、委託企業に実際採用しているという例があるが(座談会 前掲注 26) 231 頁参照)、このように刑務作業と職業訓練を結び付け、さらにそれらを就労支援まで繋げることが理想と考えられよう。

約を受ける刑務作業は商社等においても容易ではないという指摘があり⁴⁶、また、同様の理由で1次委託の検討の結果においても、作業受注業務は委託としない方向性を示したところから⁴⁷、作業と将来の職業を一致されることは少なくとも現状においては困難を伴うことが推測される。作業量を得るための営業活動程度、すなわち、単純に作業量を確保するための委託であるならば、B指標施設への民間委託の導入も可能であろうが、上述したような、社会復帰のためより充実した作業内容が要求されるのであれば、一層困難が予想される。

5 警備業務

警備業務は民間のノウハウが発揮され、システムの機械化を通じて職員の負担を減らし、また、人員削減により経済的効率性をあげたことが評価できよう。面会予約システムや生体認証（静脈認証）を組み合わせた位置情報把握システムなどを導入している。特に、独歩を可能にした島根あさひセンターの位置情報把握システムにおいては、単なる警備だけではなく、処遇的性質をもっているところも評価できる。

一方、非常事態における緊急支援、保安事故発生時における警備応援の観点からみて刑務官等を一定数確保することは必要不可欠であることから、平成25年報告書においては当面、刑務官を削減する視点からの警備業務の民間委託の拡大については検討しないとした⁴⁸。1次委託の検討結果においても、引き続き委託対象とすることが妥当としながら、平成25年報告書同様、刑務官を削減する視点での検討は行わないとしている⁴⁹。

もっとも、建設設計の段階から工夫されているところが大きいと思われるため、既存施設においても同様な効果は期待しにくいところがある。実際、BOT方式とOT方式を比較すると警備人員の削減率が異なっており、OT方式のほうの削減率が低くなっている。公共サービス法に基づく委託は既存の施設であるため、機械を導入するにして

⁴⁶ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 16頁参照。

⁴⁷ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 8頁。

⁴⁸ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注2) 16頁参照。

⁴⁹ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 8頁。

も十分に工夫されにくいところがあるろう。1次委託において総合警備システム機器の整備について、委託対象施設の状況に応じ、更に効果的な機器の導入が可能となる余地はないことから、委託の対象としないことが妥当としている⁵⁰。

民間の警備職員は逃走する受刑者を捕まえる権限は与えられておらず、問題が発生した時には国職員に連絡をする程度の業務しか行えない委託の限界から考えると、それを機械や民間の警備職員にすべて任せることには無理がある。建物等の物理的問題、権限の範囲からみると、機械の導入及びモニターの監視のような業務委託に留まっているのはやむをえないところである。

しかし、警備業務には機械による収容監視及び施設警備以外にも金品の検査、書籍等の内容の検査補助、着衣、所持品及び居室の検査、信書等の検査の補助業務があるが、これらの部分は国職員の負担軽減及び人件費削減の効果が期待できるため、委託拡大の余地を残してもよいと考える。

6 医療業務

医療法では、医療機関の開設者がその管理運営に係る責任を含めた医療の提供を包括的に他の開設者に委託することは認められず、また、施設内の診療所を被収容者以外の者に医療を提供するために利用することはできない。そのため「特区法」の旧第11条の2第1項では国が刑事施設内に開設した診療所等の管理を公的医療機関に委託できる規定を置き、また、同条において被収容者以外の者の診療のために診療所を利用させることを可能としていた。なお、現在においては医師の労働者派遣制度を活用することで、特例措置の適用を受けずに管理委託が可能となり、地域住民に医療を提供するため施設を利用させることについては、今後必ずしも利用が見込まれていないことから削除されることとなった⁵¹。

矯正医療のPFI化により、期待されることとしては、施設内において十分な医療を確保することにより、被収容者に対する医療水準を保つことと、外部病院への移送や

⁵⁰ 刑事施設の運営業務に係る官民競争入札及び民間競争入札事業拡大措置検討委員会 前掲注6) 8頁。

⁵¹ しかし、これは新たな法令の特例を設ける必要がないという趣旨であり、他の法律によって診療施設等を利用させることは可能とする。法務省「構造改革特別区域法及び競争の導入による法の改革に関する法律の一部を改正する法律解説」2頁参照。

外医治療による職員負担の軽減がある⁵²。外部委託をすることで、医師の待遇の向上、給与上昇、安定的な医師の供給、兼業によるスキルの向上などのメリットが考えられるため⁵³、医師に矯正医療への関心を持たせることができ、その確保がより可能になると考えられる。一方、委託先から刑務所内の診療所に医師を派遣し、受刑者の医療に係るとともに、一部においては市民にも開放することで、地域医療の活性化に貢献しようとしている。

しかし、状況は決していいとは言えず、美祢センターの診療所においては当初、婦人科医療の市民開放が期待されていたものの⁵⁴、昨今の医師不足、とりわけ婦人科医師の確保が困難な状況下、未だに診療開始に至っていない。医師の確保がいかに困難であるのかが窺える。

また、公共サービス法においては医療提供に関する委託業務は健康診断のみであり、1次委託時においても委託されていないことから、今回の検討会においては検討されていないようであるが、刑事施設の民間委託において医療に関する業務は大きく期待されていたことを考えると、やはり今後の民間委託の方向性を決める際に検討を要するところである。しかし、上述したように PFI 刑務所における民間による医療部分の委託は決してうまくいっているとはいえず、企業による民間委託に値する業務ではなかったのではないかという疑問が残る。

しかし、美祢センターにおける婦人科の設置は例外としても、刑務所の新設において医療体制が整ったことについては評価すべきところがあり、既存施設において参考にするところがあれば、それは利用すべきであろうが、公共サービス法上では限界がみられる。一つ期待できるとすれば、現在の医療不足等の問題に対する方策として⁵⁵、矯正医療の確保を目標とした国際法務総合センターが PFI 事業として始まっているところであり、矯正医療の民営化につき注目に値する⁵⁶

⁵² 病院移送及び外医治療の状況については、福島靖正「矯正医療の現状と課題」刑政 118 卷 11 号 28-29 頁参照。

⁵³ 本庄武「シンポジウム矯正医療の特殊性・困難性」矯正医学第 59 卷 2-4 号 (2010) 58 頁参照。

⁵⁴ 小竹伸夫「美祢社会復帰促進センターについて⑦—刑務所と地域との共生にむけて」特集・新しい刑務所運営ジュリスト 1333 号 (2007) 68-69 頁参照。

⁵⁵ 矯正医療に関しては、現在、法務省においては、矯正医療に従事する医師の確保が困難を極めていることを受け、矯正医官の確保策を始め、今後の矯正医療が採るべき方向性について検討を行っている。法務省矯正医療の在り方に関する有識者検討会を参照。

⁵⁶ 法務省ホームページ「国際法務総合センター維持管理・運営事業」を参照。矯正医療の民営化については第 4 章を参照。

第4節 小括

P F I 刑務所を始めとした刑事施設の民営化は民間のノウハウや資源等が地域社会との協力もあって概ね順調に活用されている。これまでは中小企業の一部が協力雇用主として犯罪者の社会復帰に協力していたとすれば、P F I 刑務所という官民協働方式の運用が始まったことをきっかけにセコムなど大手企業も犯罪者の処遇に積極的に係るようになり、社会の意識変化に貢献している⁵⁷。

一方、予定していた効果が得られていないなど、検証を含め、検討に値するところも明らかにされつつある。民間のノウハウの限界が見え、特に受刑者の処遇に関する部分は委託困難な状況が窺える。民間にとって未知の分野であった矯正教育、分類業務、作業、職業訓練、矯正医療などの新しいビジネスモデルになった部分が現時点で拡大業務から外されていることは残念なところである。

今回の検討会においては、施設の設備まで民間が係っている美祢センター、島根あさひセンターは検討されてない。これからの民間委託が既存施設において行われる前提から、この2施設は検討対象から外されているようであるが、美祢・島根あさひセンターは民間のノウハウがもっとも蓄積されているところであり、例外的施設に留めずに応用していくことが望ましい。

さらに、公共サービス改革法の特例は公権力に係る業務も民間委託が行えるところに特徴があるが、今回の拡大の方向性を見る限り、それが十分利用されていないかという疑問がある。今後委託される総務業務や給食関連業務は複数年度の契約を可能にするほかに特例を利用する意味が見当たらない。もっとも、刑事施設の目的から期待される処遇に関する業務が全く入っていないことは刑事施設の民間委託を疑問視させる。

これからの民間委託を行う施設は増える予定であるものの、その中身においては民間委託のノウハウを十分に反映しているとはいえない状況にあることが明らかとなった。特に受刑者の処遇に係る教育といった拡大が期待される事業において方向性は示

⁵⁷ たとえば、日本ユニシスがCSRの一環として、刑務所内でIT技能の職業訓練を日本ユニシスの費用負担で実施している。関連会社への雇用にも繋げているというが、これはこれまでの日本にはなかった受刑者の再犯防止、改善更生の取り組みである。西田 博「民間開放の推進による公共サービス改革の可能性 - 刑務所における公権力の行使に関わる公共サービスの民間委託をケーススタディとして -」BBL 議事録(2013年5月8日)参照。

されたものの、まだ、実際の委託には繋がっていないことは民営化の効果を薄めることに繋がり、その結果政策の実効性までも疑わせることになる。民間委託がむやみに拡大されることは望ましくないが、民間企業が受刑者の処遇に係っている以上、刑事施設の目的の達成のための手段として積極的に利用されることを希望するところである。

第1節 刑務所民営化の在り方

- 1 処遇ジレンマの解消
- 2 処遇充実の追求
- 3 医療専門施設への期待
- 4 VFM の追求
- 5 反民営化動向の意義
- 6 既存施設への民営化

1 処遇ジレンマの解消

(1) 対象者の拡大

第2章においては日韓米の民営刑務所における対象者の限定による影響について検討を行い、対象者の拡大を試みた。日韓米すべては民営刑務所において対象者を限定している。理由としては、保安上の問題、民間側の負担軽減等が挙げられる。しかし、韓国の民営刑務所において、性犯罪等の処遇困難者も対象者に多数含まれ、実際、処遇がなされている点は日本のPFIにおいても参考となる。

もっとも、刑事施設の目的に照らして、処遇のジレンマが大きいことは望ましいことではないため、処遇効果を高める上でも現在のスーパーAという範囲は見直されるべきである。また、これは処遇部分に限らず、収容率及びコストにも影響されており、効率性を追求する民営化の目的達成にも影響を与えていることについても留意すべきである。

(2) 施設の拡大

現在、部分的民営化として B 指標施設まで民営化の対象となっているが、処遇業務は委託から外されているため、処遇のジレンマを解消する方向のものではない。今後の在り方としては、PFI 刑務所においては、長期受刑者や再入者等にまで対象者を拡大し、今後の収容率や受刑者の特性によっては女子や少年の処遇を中点的に行う専門施設化することが望ましい。部分的民営化は、既存施設の民営化であるため、PFI 刑務所より限界はあるが、しかし、国職員と協働した処遇が行えるという可能性の方が大きいととられることもできよう。総務や収容関連委託に限らず、処遇部分も積極的に民営化が用いられ、受刑者の処遇効果を高めるといふ真の意味での委託拡大がなされるべきである。

2 処遇充実の追求

(1) 国側の関わり方

第 3 章では刑務所民営化における処遇機能についての検討を行い、民営化による処遇の充実及び処遇効果についての評価を行った。民営刑務所は民間のノウハウが利用できる点など、国営では得られない効果等が期待できる。しかし、なぜ国はできないのかという疑問にも繋がる。民間が処遇に関わることで一定の効果が得られたとしてもそれが民間にしかできないことでない限り、国側ができるかどうかを検討することが望ましい。民間で得られたものだからまたすぐ民間に任すのではなく、民間から創出されたノウハウを国側が吸収することをしていかなければ矯正の将来は危うい。

(2) 処遇効果の期待

国営刑務所と同様な水準を要求するテキサス州とは異なり、日本の PFI 刑務所では、民営化を利用することで、民間のノウハウを利用し充実な処遇を期待している。また、韓国のソマン刑務所において実施される宗教的処遇は刑務所の民営化により得られた

収穫と言える。再犯率を減少させるためには、従来の処遇を見直すことが要求され、民間委託という手法が選ばれた。民間に処遇のノウハウがあるとは言えないが、斬新なアイデアによる発想は実際様々な処遇プログラムの開発に及んでいる。企業や自治団体等が処遇プログラム開発に参加するなど、社会の関心が得られたことは大きな意味があることは評価すべきである。実際の処遇効果の検証は難しいところであるが、それは国で行う処遇も同様といえよう。

(3) 処遇効果の拡大の方向性

対象者の限定等による処遇の限界を認めた上で、一定の効果が認められる処遇内容は拡大の可能性はある。しかし、留意すべきことは、その効果が民営化によるものか、民間のアイデアによるものかにより拡大の方向性が異なるべきであるということである。民営化そのものによる場合は、民営化を継続することが望ましいが、民間のアイデアによる場合は、そのアイデアを基本的に国が所有する委託形式が望ましい。その点、韓国のソマン刑務所で効果が認められた処遇については他の刑務所で拡大する試みがあるが、その際、民間委託の形式を取らず、ソマン刑務所はアイデアを無償に提供（プログラム内容を紹介）するだけである。民営化で得られたものだとしてもそれがまた、民営化で実施されるとは限らず、たとえ、民営化で得られた効果としても、国全体で利用できるような契約等のシステム作りが求められる。

また、対象者によってはこれからも民間のアイデアが期待できるところがある。例えば、B指標を対象としたプログラムや受刑者の圧倒的多数を示している窃盗犯などに対するプログラムの考案において民間のアイデアが期待できよう。イリノイ州の場合、刑務所民営化は禁止するものの、薬物乱用治療等においては民間委託を行うことで社会資源を有効に用いている。知的障がい者や高齢者のように社会内においても問題を抱えている対象者については民間のアイデアが大いに期待できる所であり、医療な福祉分野の社会資源を用いるべきである。

3 医療専門施設への期待

(1) 経済的効率性 (V) の追求

矯正医療に関してもっとも大きい問題は医師の不足であるが、これは社会でも同様に抱える問題であり、もはや刑事政策の範囲で解決できる問題ではない。PFI 刑務所においても、医療部分の民間委託を実施し、医師不足の問題を解決しているが、これには地域の協力によるところが大きく、医師不足の問題は依然として残っている。

一方、老朽化した医療設備を変える際、また、設備を新たに具備する面において民営化は経済的効率性の追求により、コストの削減が可能である。刑務所の医療部分に民営化が利用できるといえば、このようなところであろう。

(2) 遠隔医療システムの導入

韓国では日本と同様、医師不足、医療機器の老朽化等の問題を解決するために遠隔医療システムを導入している。韓国の場合遠隔医療システムは刑務所民営化によるものではないが、日本の場合は民営化により経済的効率性を追求することができ、民間の資金とノウハウが発揮し、充実な矯正医療を提供することが期待できる。

4 VFMの追求

(1) バリュー (V) の重要性

刑務所民営化においてコスト削減は刑事施設の目的に照らし、付随的な効果と考える。完全民営化であるアメリカでは、コストの削減が刑務所の民営化を維持する上で生命線となっている。日本の場合にも PFI 刑務所の入札の際、予定金額以内であることが前提となっており、コスト削減を期待していた。韓国の場合は非営利ではあるが、国予算90%で運営されることから、国としてはコスト削減を達成している。

(2) 人件費の削減

しかし、コスト削減効果に関しては民営刑務所の経歴が長いアメリカでさえも、未だに明らかにされていることかが考えると、委託当初に予定した削減効果が実際達成できているかについての検証は困難が予想される。また、実際にコスト削減となる部分は人件費であることから、バリュー（V）とのバランスを考慮しないコストの削減は受刑者の処遇という刑事施設の目的に照らして刑務所民営化の効果とは言えない。

(3) バリュー（V）の拡大によるVFMの追求

コストの面からみた今後の方向性としては、国と同じコストで国以上のサービスが期待できる場合、さらに言えば国より高いコストであっても国より高いサービスが期待できる場合も委託を可能とすることが望ましい。これらの場合もVFMがあると評価できる範囲であり、受刑者の充実な処遇により再犯が減少されるコストはVFMで追求する経済的効率性より遥かに高いと考えるからである。そして、PFI手法をとらず、韓国やイリノイ州のような非営利団体による民営化も考えられよう。

5 反民営化動向の意義

(1) イリノイ州・連邦の例

アメリカでは、民営刑務所が進む一方、イリノイ州のように当初から反民営化の態度をとり、現在でもその立場を維持している州があるということは、刑務所民営化の在り方を考える上で参考となる。イリノイ州は営利による刑務所民営化に批判的でありながらも、特別な処遇などについては例外的に委託を行っている。また、処遇によっては営利企業による委託も行っており、処遇に充実する方向に民営化を進めている状況が窺える。

さらに、最近民営刑務所の運営を拡大していたアメリカの連邦政府は、コスト削減や処遇効果が予想通り期待されないことを理由に民営刑務所を順次し廃止する決定を下した。この決定は今後州レベルにも景況を与えられ、将来、刑務所民営化を完全廃止する可能性さえ発生している。

(2) 処遇中心の民営化

日本及び韓国の刑務所民営化はアメリカの完全民営化とは方式が異なることもあり、連邦の民営化廃止による影響は少ないと予想される。しかし、民営刑務所の先進国であるアメリカにおいて刑務所民営化がコスト削減や処遇効果が期待できないことが明らかになる以上、日本や韓国においても刑務所民営化により慎重でなければならない。

しかし、日本及び韓国の場合、アメリカと比較し処遇において特別に力を入れており、処遇効果が得られないというアメリカの結果を覆すことができる余地がある。これは処遇に関して慎重な民営化を進めているイリノイ州も同様のことが言える。

6 既存施設への民営化

(1) 官民協働の追求

日本の場合は PFI 刑務所の効果が既存施設においても得られるよう部分的民営化を進めている。しかし、施設は増えているものの、委託業務は総務や収容管理業務などに絞られ、他の業務について拡大の余地は示すものの、実際の拡大までには繋がっていない状況にある。これには既存施設を利用していることから、一定の限界があると思われるが、それにしても総務や収容管理業務のみの委託は民営化の効果を十分に利用していないようである。もっとも、これらは従来から委託可能な業務である。PFI 刑務所の意義は処遇等、従来行えなかった業務の民営化であることから考えると、処遇や分類業務など、刑務所運営の根幹を成す業務の民間委託こそ官民協働の意義があり、その点、現在進めている部分的民営化は PFI 刑務所で得られた効果を利用しているとは言えない。

(2) 専門施設の新設

韓国の場合、ソマン刑務所の委託を行っている団体が、少年刑務所の新設を考案しているところであるが、宗教的な色彩を見せているとは言え、民間が積極的に犯罪者の処遇に関与しようとするところは意味がある。

日本の場合、新たな PFI 刑務所を新設することは反対であるが、設備コストの負担が大きい医療専門施設の新設は賛成する。また、全体受刑者のニーズに合わせ PFI 刑務所の対象者を変更することにより、民間による多様な処遇等ができる処遇中心の専門施設を考案するほうが、既存施設への部分的民営化より民営化の利点を生かすことができると考える。

第2節 本研究の限界

刑事政策は時代とともに変化するものであり、その一部である刑務所民営化も同様ことが言える。刑の一部執行猶予がスタートされるなど刑罰の見直しも行われている現状から、刑の執行に関わる刑務所の民営化の方法についても修正や変更が求められよう。

本研究は刑務所の民営化に焦点を合わせ、少年施設の民営化や保護観察など社会内処遇における民営化は触れなかった。しかし、受刑者の処遇は施設に止まらず、また、受刑者の処遇において民営化という手段を是非についてはまだこれからというところである。少年施設や保護観察などにおいて、受刑者の改善更生による社会復帰という目的を達成するために民営化という手段はどのように用いられるべきかについては今後の研究課題としたい。

以上

本博士学位論文の公開にあたり，研究科委員長の承認を得て，
原文にある誤字・脱字の訂正を行った。