

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

ほん じょう たけし
本 庄 武

一橋大学大学院法学研究科准教授

一 PFI方式から市場化テスト方式へ

日本における最初の本格的な刑事施設の業務の民間委託（広義の民営化と言ってよい）は、施設の建設から維持運営までを包括して民間に委ねるPFI方式を採用し、しかも構造改革特区の仕組みを活用して、公権力の行使に関わり、刑事施設長又は職員による実施が予定されている業務を民間に委ねるための特例を構造改革特区法に設けることで行われた。二〇〇七年以降、四つのPFI

施設が順次稼働している。

構造改革特区制度においては規制の特例措置の実施状況を検証し、問題がなければ速やかに全国展開することが予定されている。法務省では、「刑事施設における業務の委託の在り方に関する研究会」（筆者も参加させていた）にてPFI施設の運営状況を検証し、おおむね適切に業務が実施されているとの結論を得て、委託措置の全国展開を図ることとした。その手段としては、いわゆる市場化テスト⁽¹⁾を活用することとされ、その根拠法令である公共サービス改革法が改正された。この改正に

より、特区法の特例と同様に、公権力の行使に関わる業務を市場化テストの対象とするための根拠規定が設けられた。⁽²⁾ 公共サービス改革法では入札手続等を定めた実施要項の作成や入札対象事業の選定等のために内閣府に設けられている官民競争入札等監理委員会が関与することとされており、現在監理委員会では法務省の作成した入札実施要項の審議が行われているところである（この審議にも筆者は参加させていただいている）。具体的には、静岡刑務所・笠松刑務所の総務・警備業務及び黒羽刑務所・静岡刑務所・笠松刑務所の作業・職業訓練・教育・分類業務をそれぞれ一括して入札にかける方針が示され、二〇〇九年度中に民間競争入札が実施され、二〇一〇年五月から段階的に業務が開始される計画となっている。その後、市場化テストの実施状況も検証に付され、二〇一一年八月までに全国の刑事施設における市場化テストの実施について検討される予定となっている。⁽³⁾

以上、概観したように日本における民間委託は、PF I施設新設（第一段階）から、既存施設への試行的拡大（第二段階）に進みつつあり、さらに今後全国の施設への拡大（第三段階）が目指されている。その拡大は急速

である。今や民間委託は、特定の刑事施設のみではなく、行刑全体に係り、^{すべ}全ての実務家・研究者が関心を持つべき課題になったと言える。

(1) 市場化テストとは、競争環境をつくり出すことで、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図るために公共サービスを入札に付し、官民あるいは民間同士が提案を競う形で入札に応じる仕組みのことである。PFIが施設の整備運営に重点があるのに対し、市場化テストは行政の業務全般を対象とする点で違いがある。なお法律上は官民競争入札と民間競争入札の二種類が規定されているが、日本では官民競争入札の前例はまだ見られない。行政自身が民間の競争相手として効率化を図るといふ側面は稀薄で、端的な規制緩和措置として機能していると言つてよい。

(2) その際に、構造改革特区法の特例に付属する告示に存在していたA指標施設への限定が取り払われ、B指標施設でも民間委託が可能になっている。

(3) より詳細な経緯については、吉野智「公共サービス改革法の活用と今後の展望」法律のひろば六二巻七号（二〇〇九年）五一頁を参照。

二 民間委託の意義

(一) PFI構想において示された民間委託の意義

今回の市場化テストはPFI構想の延長線上にあるため、PFI構想を振り返りつつ民間委託の意義を探る。各PFI施設に関する「事業実施方針」は、①過剰収容の緩和による適正な収容状態の確保、②官民協働の運営による施設の透明性の向上、③「国民に理解され、支えられる刑務所」という基本理念の下で、地域との共生による運営を目指す、④官製市場の開放による雇用創出、経済効果の発揮、⑤受刑者の改善更生・円滑な社会復帰を目指し「人材の再生」を図る、という五つの目的を掲げていた⁽⁴⁾。

筆者は初期の段階で、民間委託の中心的な目的は①過剰収容への対応ではないかとした⁽⁵⁾。これは国の予算執行の制約上短期間で施設を新設することが難しいという事情を踏まえたものであった。しかし、結果的に、PFI施設のうち喜連川・播磨は施設運営のみを民間に委ねたものであったことからすると十分な分析でなかったと思われる。実際の収容動向を見ても過剰収容対策だけでは民間委託を説明し尽くすことができない。収容数の推移

について、行刑改革会議では被収容者が増加し続ける前提で説明がされていたが、現実には二〇〇八年の一日平均収容者数は実に一六年ぶりに減少に転じた。収容率で見ると、収容定員が増加し続けた結果、二〇〇七年時点で一〇〇%を切っている。もちろん既決のみの数値では依然として過剰収容状態であるし、そもそも収容動向について一喜一憂できないことは言うまでもない。しかし過剰収容状況が緩和傾向にあることは確かである。にもかかわらず、今回市場化テストにより民間委託が既存施設に拡大されようとしていることを踏まえなければならぬ。

次に、②施設運営の透明化については、具体的には刑事施設の職員が外部の目を意識せざるを得ないようにすることで、名古屋刑務所事件のような事態の再発を防止することが目指されている⁽⁶⁾。しかしながら、透明化の方法は刑事施設視察委員会をより充実させるなど民間「企業」に委託する以外にもあり、民間委託が必然的に要請されるわけではない。確かに民間企業は行政とは異なる行動原理に基づいており、それが公務員に一定の影響を及ぼす可能性はある。民間企業は営利を追求する主体で

あるだけに、職務怠慢に対して行政以上に厳しく対処することで職務の水準が保たれることもあるだろうし、逆に優れた業績に対しては昇進や昇給を行政以上に柔軟に付与することで職員のインセンティブが引き出されることも期待できる。このような条件の下で労働に従事する民間職員と日常的に接することで、公務員が刺激を受けられることも一定程度期待できる。しかし両者の差異が労働条件の違いに起因しているだけに、公務員が民間職員の見習うべきところを採り入れるかどうかは各人に委ねられることにならざるを得ない。効果は限定的なものにとどまり、民間委託の主たる目的とは言えないであろう。

③地域との共生の理念については、当初の「基本構想」では地域経済の活性化・地域雇用の創出という形で具体化されていた。これについては、自治体による特区申請を前提とする構造改革特区制度を活用したが故に出てきたという側面が強い。しかしながら、特区制度を活用したのは公権力の行使を民間に委ねる法令上の根拠を設けるためであると考えられるところ、地域振興のためであれば、公権力の行使のあり方が地域の特性に応じて変わってよいとは言えないであろう。結局、特区制度と民間委

託との関係は当初から直結するものではなかったと言わざるを得ない。しかも後述のように、共生の具体的内容は後に定義し直されている。

④官製市場の開放については、PFI構想の登場過程において、当初民間委託に消極的であった法務省が積極姿勢に転じた背景には政府の規制緩和という方針があったと指摘されている⁽⁷⁾。さらにPFI事業が根拠法令とした構造改革特区法の目的が地域経済の活性化にあることを踏まえると、PFI事業の最大の目的は④であり、それに③が組み合わさることで専ら経済的観点からPFI構想は成立したということにもなり得る。その延長線上で市場化テストを用いて民間委託を全国展開しようとする動きを捉えるならば、行政の効率化、支出の抑制、そのための手段としての公務員削減・抑制等を指す⁽⁸⁾端的な規制緩和が民間委託の主たる目的ということになる⁽⁸⁾。しかしそうであれば、公務員に留保された職務を極限まで減らすことにより一層のコストダウンが期待できる英米型の民営化を選択することもできたであろうし、自治体に特区申請をさせるとい⁽⁹⁾う迂遠な方法を採用するを得ない構造改革特区法を用いるのではなく、行刑法(旧

監獄法、現刑事収容施設・被收容者処遇法）自体を改正することで民間委託を可能とすればよかつたはずである。

しかしながらPFI構想においても今回の市場化テストにおいても、そのような方針は採られなかつた。行刑改革会議の提言も、英米型の民営刑務所は経費節減のために処遇レベルが低下するなど種々の問題が生じるおそれがあると評価しているところである。そこで、規制緩和という国としての一般的な政策目標に従い民間委託を拡大しなければならぬとしても、法務省としてはその枠内で独自の政策目標の達成を追求しているのではないかという視点が生まれてくる。

最後に⑤教育・職業訓練といった矯正処遇の充実による「人材の再生」は、民間の創意工夫が発揮される余地の大きな領域であり、実際にも原則として全ての被收容者に職業訓練を施す試み、職業訓練を就労につなげる仕組みなど、PFI施設では質的にも量的にも従来見られなかつたような画期的な処遇プログラムが展開されている⁽⁹⁾。ただし、民間委託の範囲がこの領域にとどまらないことからすると、それだけではPFI構想を説明することは難しい。

(二) 政策目標としての職員不足の解消

PFI構想の真の目的は、職員不足の解消にあつたという分析がある⁽¹⁰⁾。行刑改革会議では、職員負担率の国際比較において、欧米がスウェーデンの〇・七からアメリカの三・一までなのに対し、日本が四・〇であることが紹介されていた。①過剰収容対策には収容能力の増強と担い手の増員が必要であるところ、施設増設を行うだけでは、後者の課題が残ることになる。故に、運営を含んだ形でPFI方式による民間委託を導入した主たる理由は、①公務員を大幅に増やすことが困難な情勢の下で、職員の負担軽減を図る必要性⁽¹¹⁾にあつたと考えることができる。

ところが職員負担率は二〇〇六年に四・五にまで達し、二〇〇七年も四・四と依然として高い数値を示したままである。職員数は増加しているものの、收容人員の増加に追いつかず、職員負担率はむしろ悪化する傾向にある。そうであれば、引き続き喫緊の対策を要する政策課題として、市場化テストにより既存施設において民間委託を進めることを、PFI構想の延長線上で無理なく位置づ

けることが可能になる。

但しここで留意すべきなのは、職員負担を軽減する程度についてである。被收容者数が増加し始めた一九九八年段階の職員負担率は三・〇であり、この水準に戻すことが当面の目標であることは言うまでもない。しかし三・〇とは、比較対象となった欧米諸国の中で最も高いアメリカ並みの負担率である。アメリカの行刑は社会復帰理念を放棄した結果、社会復帰のための処遇も大幅に後退している。それに対して、日本は一貫して社会復帰処遇理念を掲げ、行刑法改正によりそれが法律上明記されるに至ったのであるから、アメリカ並みの職員負担率で満足することはできず、ヨーロッパ諸国並みの二・〇以下を目指すべきであろう。官民をあわせて大幅に職員増を図ることは⑤矯正処遇の充実にも寄与する。民間委託の拡大とともに刑務官の数が削減されることが懸念されているが、それはあってはならない事態である。行刑改革会議の提言にも反し、法務省の真意でもないと思われる。

(三) 透明性の向上という理念

職員負担の軽減とあわせて考えることで、②施設運営

の透明性の向上という目的にも新たな意義を見出すことが可能になる。

日本の職員負担率が過剰收容状況になる以前から高かったということは、元々日本の施設内処遇は少ない職員で多くの被收容者を管理する極めて効率的な体制であったことを意味している。これには、作業場を同じくする五〇名ほどを単位として担当職員が被收容者を管理する体制が採られていたことが大きく寄与しているものと思われる。しかし職員数が少ないと、社会復帰理念を具体化するために必要な、個々人のニーズを見定めそれに即した個別的処遇を行うという側面は弱くなる。これは適正な水準を超えた効率化と言わざるを得ない。確かに過剰收容により担当する被收容者が一〇〇名近くに増加すれば、一人の担当職員の手に余る深刻な事態である。しかしそもそも五〇名を一人の担当職員が面倒を見る体制そのものが問題視されるべきなのである。行刑改革会議も専門職員や民間人による担当職員のサポートや複数担当制の実現を求めているところであるし、新法により一人一人の問題性に応じた改善指導・教科指導を実施することが規定されたことからはや画一的な集団処遇のみ

を続けることは許されない。施設内処遇の体制を個別的処遇に即したものに換え、再犯及びそれによる再入所をより実効的に防止することを目指すのであれば、担当職員に集中しすぎていた権限を分散し、個々の被收容者に様々な専門性を有する処遇の担い手が関わるチームによる処遇体制が必要となる。⁽¹³⁾

民間委託はそのための一つ的手段と位置づけることができる。⁽¹⁴⁾専門性を有する民間職員が処遇の現場に関わることになれば、施設運営のみならず②処遇の現場の透明化にも寄与することになり、その延長線上で社会復帰に向けた処遇が充実することも期待できる。また民間企業は、有効性が見込まれるのであれば、NPOや大学機関など外部の社会資源に協力を求めることを躊躇^{ちゅうちよ}しない。民間職員に加えそれ以外の外部の社会資源も関わっていくことで、より一層処遇現場の透明性が確保されることになる。

(四) 地域との共生という理念

さらに地域との共生についても再考を要する。この理念は当初の「基本構想」で地域経済の活性化と地域雇用

の創出として経済面に特化して具体化されていたが、島根あさひ以降の「実施方針」では、③「刑務所の運営に地域の人材や資源を積極的に活用する」と広義に捉え直されている。⁽¹⁵⁾

そのことを念頭に、PFI施設を受け入れた美祢市及び浜田市旭自治区(旧旭町)の動向を見ると、確かに当初は、企業誘致が思わしくなく過疎化に悩んでいた自治体が、施設の固定資産税、被收容者と職員及びその家族が定住することによる人口増加、地方交付税の増額、施設建設や施設運営における雇用の創出や地元の産業の活用といった効果に着目し、地域振興の切り札として刑事施設の誘致を決断したことが認められる。この時点では、主として地域経済の活性化・地域雇用の創出という経済面の効果に着目されていたものと言える。

しかし一般に迷惑施設と理解されている刑事施設の誘致に対しては、地域住民に戸惑いや拒絶反応が多かれ少なかれ発生する。これに対し、法務省が刑事施設の実情を丁寧に説明したり、自治体と連携したりすることで次第に地域の理解が得られるようになっていき誘致が正式に決定する。ところが、構想が具体化するに連れて、当

初自治体が思い描いていたほどには経済効果が上がらないことが明らかになっていく。施設の建設・運営を担う民間企業は、PFI構想の理念や企業の社会的責任の考え方に従って地域経済に一定の配慮を示すものの、経済合理性の観点を捨て去ることはできない。コスト面で引き合わないならば地元からの食材の調達などは行われな
いことになる。

しかしながらここで一つの発想の転換が生じる。地域は、一旦施設を受け入れた以上、今後永続的に刑事施設と関わっていかねければならない。そうであれば積極的に刑事施設との共生を図り、犯罪者処遇に取り組むという社会的意義の大きな活動に取り組む地域として名声を高める途を模索しようとする動きが地域住民の中から発生してきたのである。このようにして、美祢では地域住民がボランティアとして受刑者のクラブ活動の講師を務めるようになり、島根あさひでは地元の町民会議から被収容者との文通プログラムなどの具体的な提案がされるに至っている。⁽¹⁶⁾

これは従来の刑事施設と地域の関係には見られなかったものである。これまで地域住民は、高邁な精神を持ち

ボランティアとして施設に協力を惜しまないごく少数の層と基本的には施設に無関心な大多数の層に分かれていたと言つてよい。それに対して美祢市や旭自治区の住民は、元々無関心層に属していたものが、自分の町に施設が誕生したことに多かれ少なかれ葛藤を感じつつ、同時にこの施設が地域活性化の起爆剤になることへの期待をも抱くに至っていると思われる。従来からのボランティアに加え、こういった「ごく普通の市民」が施設運営に協力してくれれば、刑事施設の地域的基盤は従来とは比較にならないほど強固なものとなる。具体的に、被収容者がこのシビアナ目をも持ち合わせた人たちに接する機会を持つことは、施設内の雰囲気や施設外のそれと同質のものに保ち、被収容者が社会性を維持し続けることに寄与する。処遇面では、この人たちを介して他の地域住民にも施設運営に協力していこうとの雰囲気や醸成されれば、外部通勤や構外作業など被収容者の社会復帰のために拡大が望まれる施策を積極的に展開していくために不可欠な地域の理解と協力が得られやすくなる。さらには地域が更生保護施設を作ったり、就労支援事業を実施したりして、帰住先のない被収容者が出所する際の一時

的な（場合によっては永続的な）受け皿になってくれれば、被收容者の社会復帰はより容易になる。施設運営の面でも、地域的基盤が強固であれば刑務作業の提供先や教育の委嘱先も見つけやすくなるという利点がある。他方で、この動きは長い目で見れば地域経済の活性化にも寄与し得る。地域の魅力が向上すれば、遠方の都市部から通勤するのではなく地元に住居する職員が増える。定住した被收容者が地元の産業の担い手となることもあり得るかもしれない。以上のような理想を実現するのに大きな困難が伴うことも確かではあるが、美祢や島根あさひは、少なくともその可能性を求めて動き出している実践例と言える。但し、地域との共生の取組は短期的に具体的効果が生じるわけではないため、運営開始当初に盛り上がった機運が維持されなくなる可能性がある。地域住民や自治体との協議の場を継続的に設け、地域との共生を意識的に進めることが重要である。

PFI施設で地域との共生が進んだ背景には、法務省が事業者に対する要求水準に共生の理念を盛り込んだことで、経済効果を梃子に地域の刑事施設への期待が高まったことや、民間企業が特色のあるプログラムを開発する

ために地域住民に積極的に接触し、施設運営への協力を求めたという事情が大きかったように思われる。民間委託を適切に実施すれば地域との共生が進展するための大きな契機になると言える。⁽¹⁷⁾

(五) 小括

民間委託は、①過剰収容により顕在化した⁽¹⁸⁾が、実はそれ以前から問題であった職員負担率の高さを低下させること、②運営のみならず処遇の透明化を図ること、さらには③地域の人的資源の活用を進めることにより、⑤行刑改革会議や新法が求める処遇の充実が実現されることを真の狙いとしたもので、④規制緩和による行政の効率化は処遇の充実を阻害しない範囲で追求されるべきものと位置づけられる。その評価指標は、プラス面として処遇がどこまで充実しているか、マイナス面として委託の行き過ぎにより弊害が生じていないか、ということになる。以下では紙幅の関係上ごく簡潔に、現段階での市場化テスト構想について検討してみたい。

(4) 「美祢社会復帰促進センター整備・運営事業実施方針」(二〇〇四

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、公共の福祉を増進させることを目的とする」とされる。本稿で設定した民間委託の意義に照らすと①、⑤の観点がより端的に盛り込まれ、その延長で②も期待できるものとなっており、適切と評価できる。

他方④はあまり強調されていない。これには既存施設の委託であるために民間事業者の創意工夫による業務効率化の余地が限られていることが影響している面もあるが、それ以上に今回の構想が、公共サービス改革法の目的である「公共サービスの質の維持向上及び経費の削減」のうち前者に重点を置いていることを示していると思われるであろう。具体的に、委託費のうち施設の光熱水費を無償とし、食料費については実績払いとして民間企業の安定的な運営に配慮されていること、教育や職業訓練を充実させると委託費が増額されるインセンティブの設定が検討されていること、落札者の決定に当たり入札価格の安さよりも評価点の高さが重視される評価方法

の採用が検討されていることなどはその現れと言える。この点も適切な方向性を示している。

問題は、構造改革特区法の枠組みを用いないためか、③地域との共生の観点が強調されていないことである。具体的な取組としても、施設が所在する市町村への市場化テストの説明や施設のホームページの開設くらいしか見るべきものはない。確かに、民間委託の既存施設への展開は、既に施設と共に暮らしてきている地域住民へのインパクトはPFIの場合より弱く、また地域が過疎化に悩んでいるとは限らないため上述した地域の意識変革が期待しにくいという事情は認められる。しかしながら地域との共生は、元来民間委託とは関係なく進められなければならない課題であり、民間事業者の参入により多かれ少なかれ地域経済の活性化や雇用促進は期待できるのであるから、この機会に地域との共生を意識的に追求すべきであろう。例えば地域住民の協力を得て施設内外で処遇を展開する提案を受け付け、その種の提案に高い評価点を付与するなどの方策を検討すべきではないかと思われる。

(一) 既存施設の民間委託

PFIの場合は徐々に被收容者の数を増加させる施策が採られたため、民間職員には徐々に業務に慣れる余裕があった。しかし、市場化テストの場合、既に被收容者がフルに收容されている状態で委託が開始される。事前の研修はPFIの時以上に徹底して行われなければならない。国が民間事業者の研修に必要な協力をするとの方針が示されているが、事前に民間職員が身に付けるべき知識や技能の内容を明確にし、必要に応じて国が研修を実施することで最終的に民間職員の質の維持に国が責任を持つ体制がとられなければならない。

また今回の対象施設のうち笠松・黒羽は收容率が一〇〇%を超えている。民間事業者に一定の要求水準を課し、水準を満たさない場合は委託費の減額を予定する以上、本来は收容率に上限を設定すべきと思われるが、他施設への影響を考慮しました今後全国展開を予定するとそうもいかないであろう。それでも試行的な色彩の強い今回については、慎重に進めるためにも收容調整をする余地はあるように思われるし、少なくとも運用上收容率が上

昇しすぎないよう配慮すべきであろう。

既存施設の民間委託により不可避的に生じる問題が、国の職員の配置転換の問題である。委託ポストの数だけ機械的に他施設へ異動させるのではなく、対象施設の職員負担率を下げ、同時に執務体制を見直して処遇状況の改善に取り組み必要があると思われる。

(二) 総務・警備業務

警備業務に関して、今回は夜間の收容棟巡回が委託業務から外された。警備業務の委託については異論があり得るところであり、⁽¹⁹⁾PFI施設で收容対象や施設構造の関係で特段の問題が生じていないとしても、直ちに既存施設でも問題がないとは言えないのであるから、慎重に進めようとの今回の決断は積極的に評価される。

問題は、とりわけ女子警備員の確保に困難が予想されたことから、警備員の資格要件を、「常駐警備の実務経験一年以上が必要であるが、二名以上一組で業務を実施する場合、そのうち一名は必要な資格を有していない者でも差し支えない」という形に緩和することが予定されており、警備員の質が確保されない可能性があることで

ある。職員の質の低下は英米の民営刑務所における不祥事の主たる原因と目されており、重大な問題である。要求水準を下げた以上、実務経験の乏しさを補うための研修体制の確立は国の責務と言うべきである。また離職率の増加が懸念されるため、離職防止の仕組みを契約やモニタリングに導入することが望まれる。⁽²⁰⁾

(四) 作業・職業訓練・教育・分類業務

これらの業務を一体化して委託する方針は、PFI施設で展開されているように、作業・職業訓練・教育を柔軟に組み合わせて各被收容者のニーズに即した個別的処遇が実現されることが望まれることからは、正しい方向性を示していよう。但し今回は、給食・洗濯・清掃といった収容関連サービスを職業訓練として実施することとされており、サービスの質の維持と処遇の充実を両立できるかが課題となる。また国側には、既存の運用を絶対視せずに民間事業者の処遇に関する提案を柔軟に受け入れ、民間職員の執務手法を尊重することと、かといって事業者に丸投げすることなく必要な業務改善のための指示を行い、モニタリングを適正に実施することとの両立が望

まれる。

最後に、これらの業務における大幅な質的・量的改善の有無が、民間委託の評価の鍵を握ることを強調してきた。

(18) この点はPFIの民間事業者から見直しの要望が出されていた。

太田幸充「民間事業者の取組」法律のひろば六二巻七号(二〇〇九年)二七頁。

(19) 本庄武「電子タグによる監視と警備」刑事立法研究会(編)・前掲注(7)一四八頁など。

(20) 手塚・前掲注(16)一一頁。美称では開設当初警備員の離職率が高かったとされる。