

PFI方式による刑務所についての研究ノート

田 嶋 義 介
岩 本 浩 史
松 永 桂 子

はじめに

1. 研究の意義
2. PFI方式による刑務所の概要
3. 地域との共生について
4. 受刑者の社会復帰促進について
5. PFIのメリット・デメリットについて
 - (1) 日本におけるPFIの概要
 - (2) PFIのメリット
 - (3) PFIのデメリット
 - (4) PFI刑務所の仕組み

[ヒアリング報告]

- (1) 松山刑務所
- (2) 松山刑務所大井造船作業場
- (3) 美祢社会復帰促進センター

はじめに

日本の治安の悪化による犯罪の増加と厳罰化による刑の長期化を反映して、全国各地の刑務所はどこも定員を超える受刑者を抱える過剰収容状態になっている。これを緩和するため、島根あさひ社会復帰促進センター（以下、刑務所）が2008年10月に浜田市旭町に新設される。収容人員2000人（初犯）、職員と家族合わせて1500人の巨大公共施設が財政難から、民間資金を導入するPFI（Private Finance Initiative）方式で建設、運営される。国内では、山口県美祢市に07年4月に新設される美祢社会復帰促進センターに続く2番目のPFI刑務所だ。民間事業者が建設、運営に20年間当たったあと、国に所有権が移転される。06年に入札、10月初めに島根あさひ大林組・ALSOKグループ（以下、大林グループ）が約878億円で落札した¹⁾。大林グループは特別目的会社（SPC）を作り、事業が動き出す。

この刑務所は2つの特色を持つ。1つは『「国民に理解され、支えられる刑務所」という基本理念の下、刑務所の運営に地域の人材や資源を積極的に活用するなど、地域との共生による運営を目指す』（南野知恵子・元法相）とされている²⁾。もう1つは、02年に明るみに出た名古屋刑務所における受刑者死傷事件をきっかけに、明治以来97年間続いてきた

監獄法が05年5月に改正されて成立、06年5月に施行された受刑者の権利保障を手厚くした「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法」（以下、「刑事施設・受刑者処遇法」という。06年6月に、さらに未決拘禁者への処遇が追加されて改正、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法」、以下は「被収容者処遇法」）が適用されることだ。特に、この刑務所の収容対象である犯罪傾向の進んでいない受刑者の構外作業を含んだ開放的処遇などで処遇がどう改善され、想定されている仮釈放や満期釈放後の刑務所周辺地域などでの定住など、再び地域社会の理解を得て、その担い手に社会復帰でどれだけ戻れるか、再犯率の低下につながるかどうかだ。

この研究は、この刑務所では、国が落札事業者が国の要求水準を満たしているかなどを第三者機関などで外部評価を予定しており、その外部評価に大学として参画できないか、と考えてスタートした。06年3月末までは学長裁量経費の援助を受けて、島根県立大学の田嶋義介（代表、地方自治論）、岩本浩史（行政法学）、松永桂子（地域産業政策論）の3人。4月からは北東アジア地域学術交流財団の助成を受け、島根県立大学から魁生由美子（社会学）が加わり、島根大学大学院法務研究科長の三宅孝之教授（刑事政策）、イギリスでPFI契約の弁護士をした経験を持つ Richard Gladding 教授（法学）の計6人で共同研究を本格化させている。

今回の研究ノートは06年3月末までの実地調査などをおもにし、最近の動きを加味したものであることをご容赦いただきたい。

1. 研究の意義

島根県立大学の建学の理念の1つは、地域とともに歩み、貢献することだ。浜田市に半永久的に存在するであろう刑務所のスタートに当たり、その特色である地域との共生と受刑者の処遇改善、社会復帰促進という国民的な期待が本当に実現していくのかどうかを落札事業者のセルフモニタリングや国の外部評価など第三者機関によるモニタリングに参加を目指して研究することは、地域との共生策について地元からの相談に応じたり、提言をして、地元の要望実現への一助になる、と考える。

モニタリングは、島根あさひ社会復帰促進センターの施設整備、維持管理及び運営に関する契約書案第66条に、①国は維持管理、運營業務の各業務につき、モニタリングを行う、②国はモニタリングの結果、維持管理・運營業務の遂行が要求水準等の内容を満たさないと判断した場合には、各業務につき改善勧告を行う、などと明記されている。モニタリングの種類は、日常モニタリング（事業者によるセルフモニタリング）と定期モニタリング（国によるモニタリング）、随時モニタリング（国によるモニタリング）の3つ。随時モニタリングは「国は、随時モニタリングの実施に当たり、第三者の意見を聴取することができる。また、事業が長期にわたり、適切に運営されているかを評価するために、専門家等による外部評価を実施し、モニタリングの参考とすることができる」としている³⁾。

この刑務所は12億円の地方交付税増を島根県、浜田市にもたらすのははじめ、業務への共同事業体の参入などで年計約40億円の経済効果のほか、新たな雇用を生み、過疎に悩む地域の再生に役立つと島根県は試算している⁴⁾。しかし、食材提供一つをとっても、2000人の受刑者に365日、必要量と品質を確保して提供することは地元では無理で、臨時的な提供にとどまるのではないかと、といわれるなど本当に大きな経済効果を生むかどうかは定

かではない。

加えて、例えば、刑務所近くの浜田市金城町で、旧金城町が取得した県営牧場跡地の一部をSPCが借り上げ、模範囚に農作業をさせ、収穫物を刑務所で使うことが国内で初めての刑務作業・職業訓練として構想されている。これまでの“塀の中”の刑務作業・職業訓練を“塀の外”で行う社会化の試みだ。これにより、「四季を感じ自然に親しむ心をかん養し、受刑者の出所後の就労を支援するための取り組みを実施することにより、円滑な社会復帰を促す」（南野元法相）狙いからだ⁵⁾。

だが、これにも①国の権力作用として行われてきた刑務作業を民間に委ねることがどんな処遇改善につながるのか、②受刑者の移送・監視という国の権力作用の一部を民間にさせることで、逃走などの事故が起きたときの責任の所在はどうなるのか、③こうした職業訓練、教育が本当に社会復帰に効果があるのかどうか、など研究や検証が必要な事業は少なくない。

日本で初のPFI刑務所が地域との共生や受刑者の処遇改善・社会復帰に本当に効果的かどうかをモニタリングを通じて調査研究し、地域貢献ひいては日本の未来を開拓する総合政策研究の一助としたい。

2. PFI方式による刑務所の概要

PFIは社会資本整備を民間主導で効率的に行うことをめざして、英国で始まった。日本では、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進法」（PFI推進法）が1999年に施行された。PFI方式による刑務所整備はPFI推進法に基づく。

法務省の「PFI手法による新設刑務所の整備・運営事業基本構想」⁶⁾によると、基本的考え方として、「PFI方式導入に当たっては、施設整備・維持管理のみならず、運営面においても積極的に民間事業者のノウハウを活用する」と民間手法をできるだけ活用する方針を表明している。ただ、「アメリカや英国などで整備されているような、すべての業務を民間事業者が運営する『民営刑務所』ではなく、公務員である刑務官と民間職員が協働して運営する『混合運営施設』の方式を採用する。なお、刑務所管理に伴う行政責任については、これまでどおり国がすべての責任を負う」と最終的な責任はこれまでと同様に国が負うことを明確にしている。そして、「受刑者の処遇など権力性、専門性が高い業務については刑務官が実施し、その他の業務は専門機関との連携、ITによるサポート、アウトソーシングの対象にする」と公権力の行使に当たらない業務は民間に任せる方針を示している。

具体的には、刑務官が行う業務として、戒具の使用、武器の使用、逃走した在監者の逮捕、懲罰、接見及び信書の発受の許否の処分など法令上、収容の目的を達成するために、直接に義務を課し、もしくは権利を制限する処分、または身体・財産に実力を加えて行政上必要な状態を実現させようとする行為を伴う業務、会計法、物品管理法などで法令上、特定の官職にある者に権限が委任された業務を例示、その他は幅広くPFI事業の対象とすることにした。

さらに、刑事施設の運営を民間に委ねることが国家の刑罰権の理念に反しないのか、といった根本問題についてはほとんど議論されていない。そして、特別法である構造改革特別区域法に、刑事施設・受刑者処遇法の特例（11条）を設け、自治体が申請し、首相が認定した構造改革特区内では、収容の開始に際して行う被収容者の着衣、所持品の検査、健

康診断、写真撮影、指紋採取、被收容者の行動の監視、施設の警備、收容開始の際以外の被收容者の着衣、所持品及び居室の検査などを列挙し、民間に委託できる、と規定して、PFI事業による民間委託の法的根拠としている。

民間に委託されるのは、施設の建設、維持管理をはじめ、施設の警備、收容監視、各種統計作成などの総務業務、給食、衣類・寝具の提供、清掃、刑務作業の企画支援、技術指導、職業訓練、教育企画、図書管理、健康診断、医療設備の維持管理など多岐にわたる。

これらに対して、法務省が要求水準を出し、民間事業者がそれを満たす方法を盛り込んだ提案書とともに入札し、法務省が落札事業者を決める。鳥根あさひ社会復帰促進センターの場合、大林グループとセコムグループが入札、提案内容評価点が前者が850点、後者759点、入札価格も前者878億円、後者916億円で、いずれも大林グループが上回り、落札した。契約金額は消費税分を加えて約922億円。国が予定し、予算化していた国庫債務負担行為1026億円より約10.1%、約103億円安くなった。ちなみに、美祢社会復帰促進センターはセコムグループが落札している。

大林グループは、大林組が代表企業で、総合警備保障、日本電気、丸紅、グリーンハウス、合人社計画研究所、イオンディライト、コクヨ中国販売、PHP研究所の9社で構成されている⁷⁾。

必要な資金は落札事業者が調達する。民間が施設を建設、所有し、20年間にわたって維持管理、運営をした後、国に無償で施設の所有権を譲渡するBOT（Build, Operate, Transfer）方式で行われる。

鳥根あさひ社会復帰促進センターのPFI事業の姿は法務省が示した図によると、資料1のようになる。

3. 地域との共生について

この刑務所の実施方針が決まった05年6月当時の南野法相は、この中で「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ともに、受刑者のしよく罪としても意義ある社会奉仕活動を地域で実施したり、刑務所内に設置した診療所を地域住民に開放するなど、地域との共生による運営をめざす」と表明している⁸⁾。これを受けて、鳥根県は同じ頃、刑務所が農林業が中心の中山間地域に立地することから、地域資源活用についての提案書を出している。それによると、専門的技術が必要ではない枝打ちなどの人工林の育林、下刈りなどの森林・竹林作業、なし園の人工受粉や西条柿の収穫などの農作業、沖合い底引き網漁などの漁業体験、水産物加工作業、伝統産業である石見神楽の衣装や面作り、石州瓦生産などの体験を通じて、作業体験を社会復帰に生かし、人手不足に悩む地域振興に役立てたい、と説明している。

浜田市を中心とする地元経済界は約150社が参加する「鳥根あさひ社会復帰促進センター地域振興コンソーシアム（共同事業体）」を設立、食材提供などで特別目的会社と交渉、参画を図る動きを活発化させている。また、浜田市などの若手経営者からなる「矯正施設建設促進経済団体期成同盟会」青年部も05年7月に、“地域力”活用の提案書を発表。地元食材の提供による地産地消の推進や刑務作業で食材を生産することによる人間性の回復など「食育」による更生プログラム、石見神楽、石州和紙などの伝統芸能産業を受刑者の職業訓練・教育に取り入れるとともに、出所後に受け入れることで社会復帰を支援する地

域ぐるみの更生プログラムを示している。

入札事業者はこれらの提案を参考に検討して、地域との共生策を含めて応札する。国は地域との共生策の点でも応札内容を評価し、落札事業者を決める。落札事業者がこれを実施に移していく運びとなる。

落札した大林グループの地域との共生策は、公表されていないので明確ではない。ただ、落札事業者が決まった後に、法務省が明らかにしているPFI事業の姿（資料1）によると、「癒しの森」を構外作業として整備し地域に開放することやバラの水耕栽培、茶葉栽培、有機農法、耕作放棄田の整備と昔ながらの米作りの援農、湾内作業をあげ、刑務所の外での開放的処遇による地域との協力、職員ポストの約半数を民間人にし、地域雇用の増大を図るほか、刑務所内の診療所を島根県に管理委託し、眼科診療を地域住民に開放し、地域医療の充実などを実施する方向を示している。

これらが確実にどこまで実現するのかどうかは住民の関心事でもあり、第三者によるモニタリングの必要性もある。

4. 受刑者の社会復帰促進について

山本譲司（著）『獄窓記』の中で、障害を抱えたある受刑者が次のように語る場面がある。

「確かに、自由はない。でも、不自由もないよ。俺さ、これまでの人生の中で、刑務所が一番暮らしやすかったと思ってるんだ。（中略）こんな恵まれた生活は、生まれて以来、初めてだよ。ここは、俺たち障害者、いや、障害者だけじゃなくて、恵まれない人生を送ってきた人間にとっちゃー天国そのものだよ」。

このせりふを受けて、山本氏は、「人権意識が高まる中、受刑者への待遇を改善すればするほど、それが出所者を塙の中に逆戻りさせるインセンティブとなってしまう。これは、現在の矯正行政が抱える大きなジレンマであろう」と結ぶ⁹⁾。

また、JR下関駅放火事件の容疑者は、刑務所を出所後約1週間後に事件を起こしたとされる。同容疑者は、警察の調べに対し「刑務所に戻りたかった」と供述したという。過去でも、刑務所を出所しても仕事が見つからず、住所も定まらないため、放火や放火未遂を繰り返したとされる。逮捕時の所持金はわずか98円であった¹⁰⁾。

被収容者処遇法は、その30条により、「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應する能力の育成を図ることを旨として行うものとする」と定める。これにより、受刑者の処遇の目的が社会復帰促進にあることが示される。さらに、「その者の資質及び環境に応じ」た処遇を施すこと、すなわち、個別処遇の原則が謳われている。また、「その自覚に訴え」という箇所からは、受刑者の主体性・自立性の涵養を重視するものであることが読み取れる。

ところで、PFI方式の刑事施設の第1号である「美祢社会復帰促進センター」も、第2号の「島根あさひ社会復帰促進センター」も、その名称から明らかであるように、受刑者の社会復帰の促進を前面に打ち出している。但し、この2つの施設には再犯の可能性が低く、かつ社会復帰が比較的容易と思われるいわば「善良な受刑者」が収容される。むしろ、様々な理由により社会復帰が困難な受刑者に対してこそ、社会復帰促進の要請は強く働くと思われる。

受刑者の社会復帰・再犯防止の重要性はいうまでもない。まず、再犯を減らし治安を良くすることはそれ自体意義がある。さらに、これは刑事施設の過剰収容の問題とも関連する。出所者の再入率が高ければ、過剰収容状態は改善されず、刑事施設の職員の負担は過重になる。それにより、受刑者の処遇が悪化し、社会復帰効果が減少するという悪循環が生まれる。また、それは受刑者の人権侵害の危険を内包する。

しかし、平成17年版犯罪白書によると、出所年から5年間における再入率は、出所年平成7年－11年の期間、44－47%の間で推移している。このように、再犯防止は必ずしも成功しているとはいえない。何がそれを阻害しているのだろうか。

大きな理由の1つは、出所後の就労及び住居の確保が困難であることである。老齢の受刑者の場合、身寄りが無いことが多い。また、障害のある受刑者にとっては、冒頭の『獄窓記』からの引用の通り、刑務所こそが最高の福祉施設となっている現実がある。就労困難については、刑務所出所者に対する世間の偏見の存在のみならず、受刑者自体の労働能力が不十分であることも原因となる。

2つ目の理由として、長期間入所した受刑者が、一般社会からの隔離の結果「刑務所ずれ」を起こし、刑務所生活に慣れきってしまい、一般社会での生活に適応できなくなることが考えられる。

前者については、被収容者処遇法が、刑務作業の実施のみならず、改善指導および教科指導を受けることを受刑者に義務付けている（74条2項9号、103条、104条）。これにより、社会生活に適応するのに必要な知識や生活態度、最低限の学力を身につけさせることができる。

また、職業訓練によって就職に役立つ資格等を習得させることに加え、就労及び住居確保を援助する仕組みが作られねばならない。実際、いくつかの試みが構想ないし実行されている。たとえば、インターネットテレビ電話を用いて受刑者が就職活動をする事業が開始された（山口刑務所、山形刑務所）¹¹⁾。出所前から就職をサポートすることを狙いとしている。また、知的障害のある受刑者向けのモデル事業が長崎県で開始される¹²⁾。福祉施設の職員が出所後の住宅や就労などの希望を聞き、ケアをすること、社会福祉法人が身元引受先になることなどが検討されている。さらに、そのような障害の有無に拘らず、満期出所した者や仮釈放中の者の立ち直りを支える「自立更生促進センター」構想が報道されている¹³⁾。就労支援や居住施設の提供、さらには薬物中毒や暴力団などから抜けるためのプログラムの実施などを行う¹⁴⁾。

後者（社会適応の困難性）については、できる限り一般社会に近い状態で生活すること、及び一般社会との接点を維持し続けることを可能にすることが必要となる。行刑の社会化と呼ばれるものである。

被収容者処遇法は、行刑の社会化を促進するために、開放的処遇に関する根拠規定を置き（88条2項）、一定の要件を充たした受刑者に外出・外泊を許容する制度（106条）、刑事施設職員の同行を伴わない外部通勤作業の制度（96条）、外部交通（面会、信書の発受、電話など）の容易化・範囲の拡大・制限の緩和（110－148条）等を定める。

なお、美祿センターでは、就寝時間など限られた時間帯こそ個室にいたることが求められ扉を施錠されるが、それ以外は収容棟内の共用部を制限なく移動することができる半開放処遇が行われる。また、刑務官の監視下での集団移動ではなく、監視の無い単独移動が

許容される¹⁵⁾。島根あさひセンターでは、構外作業（農林水産業）が予定されている。これらも、行刑の社会化を目指す試みである。

5. PFIのメリット・デメリットについて

(1) 日本におけるPFIの概要

PFI（Private Finance Initiative）は、施設建設等に民間の資金を投入し、管理や運営においても民間企業の手法を導入した効率的な公共事業推進の手法である。もともとは1980年代後半から1990年代初頭にかけてイギリスから発祥した概念である。1980年代、イギリスではサッチャー政権の誕生以降、「小さな政府」を目指して、行財政改革が重点課題となり、国営企業の民営化などが推し進められ、PFI事業はメージャー政権以降に稼動した。従来、公共機関が行っていた事業を、資金調達、建設、施設管理、運営なども民間で行うPFI方式が導入されることになった。イギリスでは、有料道路などの交通プロジェクトや病院においてPFIが導入されている¹⁶⁾。

イギリス同様、日本においても、PFIが導入されるようになった背景には、80年代の民営化の波がある。しかし、バブル経済崩壊以降の90年代は、経済回復が喫緊の課題となり、財政再建に向けた本格的な民営化の動きには至らなかった。その後、2001年に小泉政権が誕生してから、「官から民へ」「民にできることは民に」といった構造改革の基本方針が打ち出された。これにより、特殊法人等の見直しが行われ、民営化が強力に推し進められることになった。したがって、日本における民営化の波は、80年代に一度あり、90年代の空白期間を経て、2000年代に流れが加速していったとみることができる¹⁷⁾。

1999年7月にはPFI法（正式名称「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」）が制定された¹⁸⁾。同法の基本理念（第三条）は、以下の通りである。

第三条 公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体（これらに係る公共法人を含む。以下この条及び第十八条において同じ。）と民間事業者との適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点等を踏まえつつ、行政の効率化又は国及び地方公共団体の財産の有効利用にも配慮し、当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるものとする。

2 特定事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との責任分担の明確化を図りつつ、収益性を確保するとともに、国及び地方公共団体の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとする事により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ことを旨として行われなければならない。

つまり、基本理念においては、行政の効率化等に配慮して、できる限り民間事業者に公共施設等の整備をゆだねることが明示されている。また、内閣府の説明では、次のような性格を持つことが求められている¹⁹⁾。

- 1) 公共性のある事業であること。（公共性原則）
- 2) 民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用すること。（民間経営資源活用原則）
- 3) 民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施す

ること。（効率性原則）

- 4）特定事業の選定、民間事業者の選定において公平性が担保されること。（公平性原則）
- 5）特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されること。（透明性原則）
- 6）各段階での評価決定について客観性があること。（客観主義）
- 7）公共施設等の管理者等と選定事業者との間の合意について、明文により、当事者の役割及び責任分担等の契約内容を明確にすること。（契約主義）
- 8）事業を担う企業体の法人格上の独立性又は事業部門の区分経理上の独立性が確保されること。（独立主義）

こうした原則や主義に基づきながら、日本型のPFIが浸透してきた。PFIの対象施設は、公共施設（道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道等）、公用施設（庁舎、宿舍等）、公益的施設（公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設等）、その他施設（情報通信施設、熱供給施設、研究施設等）である。PFIの実施方針が出された案件数は、2006年8月末現在において、合計245件にのぼっている。内訳は、国の事業が31件、地方公共団体の事業が186件、特殊法人その他の公共法人の事業が28件となっている。当初は、給食センターや廃棄物処理場、研究施設、公務員宿舍等の事業が多かったが、最近では刑務所など公権力の及ぶ分野や、羽田空港の新ターミナル事業などのビッグプロジェクトへのPFIの適用がなされつつある。国の行刑施設に関しては、美祢社会復帰促進センターと島根あさひ社会復帰促進センターの2件である。

（2）PFIのメリット

PFIのメリットは、まずVFM（Value for Money）の原則が追求されることにより生じる財政面でのコスト効果を挙げることができる。VFMとは、投入した税金に対して生み出される価値のことを表す概念で、より少ない税金でより質の高いサービスを提供することを指す。公共事業を従来通りに官が実施する場合と、PFI手法で民間に一括委託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、VFMの概念が使われる。VFMが実現される要因は、①アウトプット仕様に基づくライフサイクルの一括管理、②リスクの最適配分、③成果主義（業績連動の支払いシステム）、④競争原理の徹底などが挙げられる²⁰⁾。

PFIのメリットは、井熊（2003）で総括されているように、第1に財政面での改善効果、第2にサービスの質の向上、第3に自治体経営における選択と集中の進展、第4に長期契約によるリスク・ヘッジ等が代表的である²¹⁾。いずれも、VFMの概念に基づいて発揮されるメリットである。

（3）PFIのデメリット

他方で、PFIのデメリットは、第1に公的資金に比べて割高な民間資金を使うことによる金利負担の増大が挙げられる。近年において、公債の利回りは1%程度なのに対し、プロジェクト・ファイナンスの金利は3～4%台が主である。デメリットの第2は、長期委託による固定化のリスクである。長期委託よりは、その都度に委託する方が、民間の競争原理やコストに対する学習効果が働いて、結果的に安くなる場合もあると考えられる。第3は、契約段階では予想できないリスクが管理不能となる可能性である。20年や30年の事

業がPFIでは一般的だが、事業契約段階では予定していなかった事態が起こり、第三セクターの破綻などにみられるような事態にもなりかねない。PFIのデメリットの第4は、部分最適化ができないといったことが挙げられる。選定された事業者が施設建設において、サービスの質やコスト面での優位性があっても、その他のサービスにおいては優位性があるとは限らない。しかし、多くのPFI事業は、施設建設だけでなく、幅広く多様な管理業務にわたるため、総合的に最適化することが難しいケースもあるだろう。

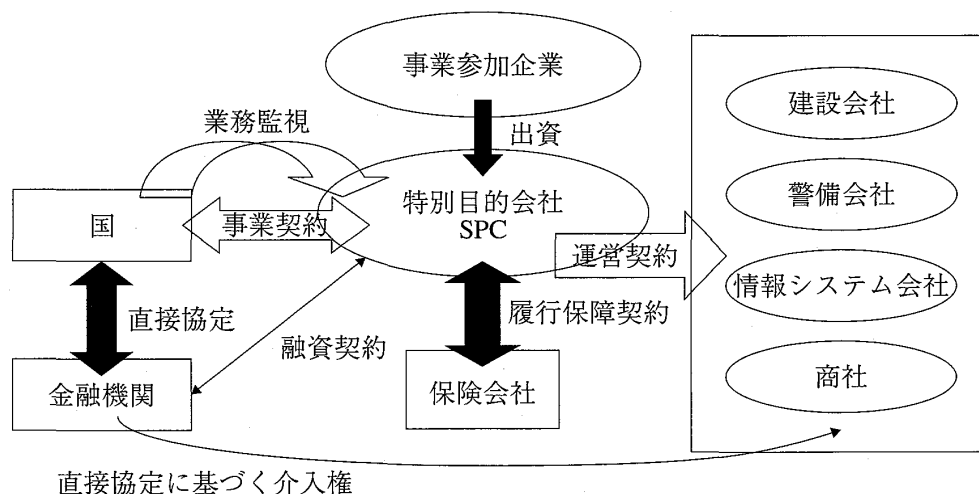
(4)PFI刑務所の仕組み

PFI刑務所のイメージは図のようになる。国（法務省）と特別目的会社（SPC：Special Purpose Company）は事業契約を結び、国はSPCの業務をモニタリングする。モニタリングは、法務省「島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業 モニタリング及び改善要求措置要領」に基づけば、3つの種類がある。①日常モニタリング（事業者によるセルフモニタリング）、②定期モニタリング（国によるモニタリング）、③随時モニタリング（国によるモニタリング）である。図にある業務監視は、定期モニタリングに相当するものである。また、金融機関は国と直接協定を結び、SPCに対して融資を行うことによって、プロジェクト・ファイナンスが成立する。SPCは、構成企業でもある建設会社や警備会社などと運営契約を結ぶ。また、SPCは保険会社と履行保証契約を結ぶ。

法務省が公表している「島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業実施方針」（2005年6月）によると、事業方式はBOT方式（Build, Operate, Transfer）である。

つまり、「自らの資金で刑務所及び国家公務員宿舎の設計、建設、維持管理及び一部の運営業務を行い、事業期間終了後、事業者が本施設を国に無償で譲渡する」という方式である。実施方針に掲載されている特記事項としては、第1に社会復帰支援の実施、第2に矯正教育、職業訓練の充実、第3に受刑者の特性に応じた処遇が挙げられる。公権力が伴う処遇の決定も民間事業者が行うという点で、PFI刑務所は従来の刑務所と異なる特徴を持つ。また、構造改革特区制度を利用して、警備などの職員ポストの半数を民間人の雇用とすること、島根県に病院診療所を委託管理することなども盛り込まれている。このように、PFI刑務所の事業内容は非常に幅の広い業務となっている。

図 PFI刑務所のイメージ



出所：法務省「島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業」より作成

資料 1

第2号刑務所PFI事業について
<島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業>

効率的・効果的な施設運営

☆ICTタグによる位置情報把握

☆サーバービュー等の最新機器の導入



☆ドア・ウィンドウセンサーによる多重保安構造

☆無人自動搬送システムによる配下膳



☆ループプランによる効率的な動線



事業予定地 島根県浜田市



事業者 島根あさひ大林組・ALSOKグループ

大林組、綜合警備保障、日本電気、丸紅、グリーンハウス、PHP研究所、みずほコーポレート銀行 他

犯罪傾向の進んでいない受刑者2,000名収容

落札金額 約878億円
(契約金額 約922億円)

平成20年10月収容開始

矯正教育、職業訓練の充実

☆「調査」と「処遇」を一体化させた効果的な処遇を実現

☆労働需要の大きい福祉系職業訓練の充実と社会貢献作業の導入

特別なケアを要する受刑者の処遇

☆ホースプログラム等のアニマルセラピーを実施

☆医療法人と協働して特別なケアを要する出所者のための社会内処遇施設を所外に設置

就労支援の充実

☆就労支援NPO法人を所内に設立し、出所後の就労あっ旋等の支援を実施

受刑者の再チャレンジを支援

農・林・水産作業の実施

～ 地域資源の力を借りて ～

● 森林管理作業

☆「癒しの森」を構外作業として整備、地域に開放

● 援農等の農作業

☆ハウスでのバラ水耕栽培

☆茶葉栽培、有機農法

☆耕作放棄地の整備と「昔ながらの米作り」

● 漁内作業

新しい社会復帰コミュニティの形成

☆保育園等の市民開放施設を設置



生活から共創へ～地域と共に創る施設を目指して

～ 構造改革特区制度の活用 ～

業務の大幅な民間委託

☆職員ポストの約半数が民間人

～ 地域雇用の増大 ～

島根県に診療所を管理委託

☆眼科診療を地域住民に開放

～ 地域医療の充実 ～

出典 法務省HP 第2号刑務所PFI事業について

<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/pfi80.pdf>

注

- 1) 法務省HP 島根あさひ社会復帰促進センター落札者の決定について
<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/pfi79.pdf>
- 2) 同上 島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業実施方針
<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/mine11.pdf>
- 3) 同上 モニタリング及び改善要求措置要領案
<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/pfi71.pdf>
- 4) 山陰中央新報2005年4月15日付け朝刊
- 5) 法務省HP 島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業実施方針
<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/mine11.pdf>
- 6) 同上 PFI手法による新設刑務所の整備・運営事業基本構想
<http://www.moj.go.jp/PRESS/040127-1.pdf>
- 7) 同上 島根あさひ社会復帰促進センター落札者の決定について
<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/pfi79.pdf>
- 8) 同上 島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業実施方針
<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/mine11.pdf>

- 9) 山本譲司『獄窓記』ポプラ社、2003年、198－199頁。
- 10) 朝日新聞2006年1月14日付け朝刊。
- 11) 中国新聞2006年8月2日 (<http://www.chugoku-np.co.jp/News/Tn200608020057.html>)、Web版サンデー山口 (<http://www.sunday-yamaguchi.co.jp/news/2006/2006.05/28keimusyo.htm>)
- 12) 朝日新聞2006年6月5日付け朝刊。
- 13) 朝日新聞2006年6月23日付け朝刊。
- 14) 受刑者の就労支援については、法務省と厚生労働省によって「刑務所出所者等総合的就労支援対策」が取りまとめられた。<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/08/h0829-2.html>
- 15) 太田幸充「美称社会復帰促進センター（仮称）について」『刑政』117巻4号、2006年、28－36頁。
- 16) 山内弘隆・森下正之監修『自治体版PFI－その戦略と実務－』地域科学研究会（2003）、を参照。ロンドンのダートフォード橋のPFIの事例や、同じくダートフォードの病院PFIの第一号となったNHSトラスト病院の事例が挙げられている。
- 17) 野田由美子編『民営化の戦略と手法－PFIからPPPへ－』（2004）を参照。
- 18) 同法の第一条（目的）は、以下の通りである。「この法律は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」
- 19) 内閣府PFI推進室ホームページ <http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>
- 20) 野田編、前掲書、95－99頁。
- 21) 井熊均『決定版 自治体PFIプロジェクトの実務』東洋経済新報社（2003）44－54頁を参照。PFIのメリット・デメリットについて詳しい。

[ヒアリング報告]

(1) 松山刑務所

2006年2月28日（火）に、田嶋、岩本、松永3人が愛媛県東温市見奈良1243-2の松山刑務所を訪問。同刑務所総務部長の峰均氏、総務部庶務課庶務係長の平田貴一氏らから資料配布と説明を受け、所内を見学した。以下はこれらによる。

1) 松山刑務所の沿革

明治元年（1868）藤原村に藤原徒刑場設置、明治12年松山監獄と改称、明治36年松山監獄署と改称、大正11年（1922）松山刑務所と改称、昭和9年（1934）刑務所内に拘置場を増設、昭和26年（1951）戦災による復旧工事が完成、昭和36年（1961）大井造船作業場を開設、昭和47年（1972）現在地に移転、平成15年（2003）増築工事完成。

2) 収容人員

定員は938人（既決828人、未決110人）。現在は定員を上回る957人を収容している。主に四国地方で確定した受刑者のうち、執行刑期が8年未満の犯罪傾向が進んでいない20歳以上の初犯受刑者を収容する四国唯一の矯正施設である。従って、YA受刑者（26歳未満の成人で、犯罪傾向の進んでいない者）を収容している。

収容者を罪名別と刑期別（2005年1月1日現在）にみると、罪名別では、窃盗が1番多く29.5%、次いで強盗等の13.3%、詐欺等10.9%、覚せい剤9.1%の順。刑期別では、5年未満が33%でトップ、次いで3年未満25%、2年未満19%、7年未満13%、1年未満7

%の順。平均3.3年で、3年未満の受刑者が51%と半数を超えている。受刑者の平均年齢は40.04歳。最高は83歳。過剰収容状態なので、教室を改造して、4人を収容したり、独房に2人を収容したりしている、という。

3) 組織

所長のもとに、総務部と処遇部の2部、医務課、大洲拘置支所、西条刑務支所、今治拘置支所、宇和島拘置支所の4支所。

総務部は、庶務課（刑務計算など）、会計課（留置金など）、用度課（衣食住の用品調達など）の3課。処遇部は、処遇部門と企画部門に分かれ、最も大きなセッション。処遇部門は実際の処遇。企画部門は、刑務作業を担当する作業、社会復帰に向けた職業訓練などを担当する教育、処遇の方法などを決める分類の3つからなる。医務課は医師2人と看護師5人からなる。

4) 受刑者の処遇

●矯正処遇の流れ

- A 分類調査 新入受刑者の処遇方針を決めるため、面接により、生育歴、職歴、家族関係を調査するほか、性格などを科学的に調査する。そして、受刑者個々の持つ問題と資質との関係を把握し、本人に適した処遇計画を立て、矯正処遇をする。
- B 刑執行開始前の指導 新入受刑者に受刑の意義、矯正処遇の目的、その実施に対する心構え、日常生活の心得などを指導する。
- C 医療衛生 集団生活を営むので、保健、衛生、防疫面への配慮が重要となる。所内には、医療機器設備や病室があり、医師と看護師によって、入所時及び定期的に健康診断を実施するほか、衣類寝具などの衛生管理、環境衛生の改善、各種の防疫活動をしている。
- D 給養 受刑者の食事、寝具、日用品などは国から支給される。衣類、日用品の一部は自弁が許されている。食事は、栄養士が栄養管理をし、四季に合わせたバラエティのある松山らしい献立で給食されている、という。主食はコメ7割、麦3割の混合。作業労作の程度によって配合割合が3段階に分かれている。

●受刑者の一日

1日の日課表は、6時50分に起床、21時に就寝。7時に点検を受けた後、7時10分まで洗面などをすませ、7時10分から約30分で朝食。7時50分から刑務作業開始。午前と午後の各15分の休憩と昼食・休憩が正午から40分間をはさんで16時半に作業終了。運動または入浴の後、17時から30分間の夕食。17時半から18時55分までが教化時間で、手紙を書いたり、本を読んだり、ゲームもできる。その後はテレビを見れたりして、就寝時間が来る。入浴は週2回、夏季は週3回。土日は刑務作業がなく、自由時間。土曜日にレクリエーションなどの行事を入れることが多い。

初めて入所してきた人は、雑居房に原則入れる。独居房は、懲罰的に閉じ込めておくための保護房と夜間だけの房に分かれる。構造は同じだが、保護房には監視カメラが配置され、トイレも室外から職員が操作する。昼間は刑務作業をみんなと一緒にしても、夜間は独居を望む、集団生活ができない人が少なくない。

懲役刑を受けた人は、刑務作業をする。どんな作業をするかは受刑者の希望を聞き、機会があれば、作業を変わる。禁固刑の人は、刑務作業ではなく、舎房内作業が多い。

初犯向けの刑務所なので、受刑者の自主性を重んじている。所内の生活態度から収容分類を4級、3級、2級、1級と上げる。最終的には、カギのない自治寮に入れる。これを累進処遇制度（行刑処遇累進令が1934年に出されていた）という。これには、客観性に欠けるなどの批判があり、新法（刑事施設・受刑者処遇法）では、廃止され、優遇措置となる。これでは、初めから全員が4級ということではなく、受刑者個々の状況によって判断される。

刑務作業は、懲役受刑者に義務として課せられた労働で、1週間40時間の作業をしている。作業は、職業技能や知識を付与するとともに、勤労意欲の喚起を図るなど有効な矯正手段とされ、刑期、健康、技能、出所後の職業などを考慮して、指定している。

作業には、企業などから受注する生産作業と施設の維持運営のための炊事、洗濯、営繕などの自営作業の2種類がある。就業者には、毎月、作業賞与金（06年5月24日に施行される刑事施設・受刑者処遇法では報奨金）を計算し、釈放の際、支給されている。在所中であっても、書籍、日用品などの購入のため、一定額を使用することができる。

賞与金は、見習工で習熟度に応じて、1等～9等までランクがあり、時給は最低5円から最高33円。金属工場では、例えば1年間の出荷額目標を調定目標として定めて管理している。賞与金は月平均2500円から2600円だそうだ。

松山刑務所には、20種類の製品を作れる工場がある。おもな作業製品は、縁台、すのこ、安全靴、農機具部品加工、タオル、こいのぼり。職業訓練として、理容科、情報処理科、数値制御機械科、ボイラー運転科、電気溶接科、クレーン運転科、フォークリフト運転科、玉掛技能科、ガス溶接科を実施し、公的資格を取得できるようにしている。理容科以外は、大井造船作業場で取得できる。

5) 教育

社会生活に必要な知識や情操を養い、健全な心身を培うために、各種の教育活動が行われている。

- ① 処遇類型別指導 覚せい剤防止教育、異性問題教育、酒害（断酒）教育、生命尊重教育。
- ② 教科教育 小学校5、6年程度の国語、算数、社会の補習教育。
- ③ 通信教育 簿記、建築士、ペン習字、英語など。
- ④ クラブ活動 俳句、短歌、詩吟、書道、ワープロ、パソコンなど。
- ⑤ レクリエーション 運動会、ソフトボール大会、社会見学、演芸会。
- ⑥ 宗教教誨活動 国としては宗教活動はできないので、受刑者が希望で行っている。彼岸法要、盆法要、クリスマス行事、面接など。
- ⑦ 篤志面接委員活動 面接相談、講話など。
- ⑧ 余暇活動 映画、テレビ、ラジオ、読書、囲碁、将棋など。

6) 釈放前指導

釈放後の社会生活について、不安を解消し、改善更生の意欲を確実にすることができるように、計画的に組織的に釈放前指導をしている。就労指導では、ハローワークからきてもらうことやインターネットの活用などを考えねばいけない、と考えている。

円滑な社会復帰を図るため、刑務所側から家族照会や保護観察所など関係機関との連絡を取り、保護関係の調整をしている。

7) 仮釈放

受刑者の82%が刑期の3分の1が過ぎると適用される仮釈放になっている（仮釈放は有期刑は刑期の3分の1、無期刑は10年の法定期間を経過した後に、許可することができる）。満期釈放は18%。犯罪傾向の進んでいないA級刑務所では大体仮釈放と満期釈放は8：2の割合だが、A級以外ではこの割合が逆になっている。

再犯率は初犯別などで調べており、刑務所ごとにはデータはない。出所後の追跡調査システムがないので、釈放後の就職率はわからない。ただし、仮釈放の場合、仮釈放期間内であれば、保護観察者が情報を持っている。釈放後でも、更正保護会が情報を持っているが、公開してくれるかどうかは不明だ。

8) 食料調達の方法

生鮮食料品は、地元業者から購入。肉、キャベツ、ジャガイモなどで業者が分かれている。コメ、麦は農水省食糧事務所に発注するので、地元産かどうか分からない。干物は外部業者。1カ月前に、献立を立て、発注する。

大きな府中、大阪刑務所などでも地元業者から購入している、と聞いている。ただ、スーパーは支払いが国庫金なので、嫌う傾向がある、という。

9) 刑務所業務の民間委託

03年度から法務省通知で、全国の刑務所が共通の民間委託をしている。収容者と接しない範囲で刑務所の外を巡回する門衛、処遇の雑事務、栄養士、総務・受付業務。今は14人になっている。

10) 刑務所参観

1年に20件程度。保護司らが多い。

11) 新法の刑事施設・受刑者処遇法の影響

新法は教育にもっと力を入れろ、ということなので、05年から毎月第2、第4金曜日は刑務作業を止め、教育に充てている。

新設される刑事施設視察委員会は、大きな刑事施設では、弁護士や医師会、地元の自治会長ら10人、小さな刑事施設では、4～5人で構成される、と聞いている。

また、視察回数は1年に4回以上ではないか。

(2) 松山刑務所大井造船作業場

2006年3月1日（水）、開放的処遇の実態調査を目的として、愛媛県今治市にある松山刑務所大井造船作業場を訪問した。まず、同作業場の概要説明を受けた後、作業場内を案内していただき、その後、同作業場に関するドキュメント番組¹⁾を視聴し、解説を受けた。以下の報告は、それら及び頂いたパンフレットを基にしている。

1) 沿革

大井造船作業場は、株式会社新来島ドック大西工場内に設置されている。すなわち民間企業の敷地内に存在する。

昭和36年9月、シベリア抑留を体験し、矯正に理解の深かった（故）坪内寿夫同社社長が現地に工場を新設する際、当時の松山刑務所長と協議の上、同工場内に先駆的な開放的

処遇を目的とした構外泊込作業場として開設されたのが始まりである。造船作業の人手不足を補うため、受刑者を活用するという側面もあった。

昭和43年10月に作業員（つまり受刑者）の寮舎が新築され、「友愛寮」と名づけられた。鉄筋3階建てで120名を収容しえた。昭和60年9月には、同寮は鉄筋5階建て、92名収容に新築整備された。

2) 再犯率の低さとその要因

このヒアリングの目的の1つは、同作業場の矯正効果、社会復帰促進効果の理由を明らかにすることであった。実際、同作業場から出所する者の再犯率はゼロに近い。すなわち、極めて高い矯正効果が認められる。その要因としては、次の3点を挙げることができる。すなわち、第1に施設のハード面の特徴、第2に受刑者の特徴、第3に処遇システムの特徴である。

(a) 施設の特徴（ハード面）

同作業場は、いわゆる開放的処遇施設である。すなわち、通常の刑事施設に見られるような高い塀がない。寮内の居室には鍵がかかっておらず、他の部屋との往来は自由に認められている。また、部屋には鉄格子もない²⁾。

同作業場では「自覚と信頼を基調とした処遇」が謳われているが、その施設面での表れが、このような開放的施設性である。

(b) 受刑者の特徴

同作業場で作業をすることができる受刑者は、いわゆる模範囚である。全受刑者が刑法28条の仮釈放要件³⁾を充たしている。彼らは、自ら志願し、厳しい選定基準に合格してここにやってくる⁴⁾。

選定基準は、次の通りである。

- ①積極的な更生意欲が認められる者
- ②逃走の危険がない者
- ③対人関係に問題がない者
- ④知能指数が80以上（普通領域以上）で、学力テスト、体力テストを加味し、共同生活が普通にできると認められた者
- ⑤暴力団との関係がない者
- ⑥引受人が決定し、保護関係の良好な者
- ⑦おおむね6ヶ月以上、1年6ヶ月以下の在場期間が確保できる者

(c) 処遇システムの特徴

前述の通り、この作業場の処遇理念は「自覚と信頼を基調とした処遇」である。したがって、受刑者にはある程度の自由が与えられ、自主性が認められている。また、一般社会生活に近い環境を確保することによって、社会性を回復させようと試みられている。さらに、各種資格を取得させることによって、出所後の就職が有利になる。これらはすべて、社会復帰の容易化につながる。

具体的には、以下の通りである。

- (ア) 受刑者は、一般の従業員に混じって作業を行う。このことによって社会性を身に付けることが期待されている。作業は造船工程の全般にわたる。なお、受刑者は作業場においては「作業員」と呼ばれる。

- (イ)作業中、刑務所職員が常時監視しているわけではない。
- (ウ)入浴は毎日可能である。なお、松山刑務所では入浴は週2回（夏場は週3回）である。
- (エ)所持できる本の内容に制限はない。成人雑誌も許される。
- (オ)社会性を身につけるため、最低一つのクラブ活動に参加することが義務である⁵⁾。
- (カ)主体性を身につけるため、大幅な自治活動を認めており、そのための自治組織（自治会）がある。たとえば、各種行事の内容については自治会に委ねられている。自治会の役員は、受刑者の選挙により選出される。
- (キ)面会に職員は立ち会わない。ただし、後に受刑者から内容を聞き取る。なお、面会日は、土日のみに設定されている。受刑者も会社の従業員であり、平日は勤務日であるとの感覚に基づく。
- (ク)職業訓練により、次のような免許・資格を取得できる。平成15年から17年までの合格率も示す。
玉掛け技能（100%）、アーク溶接（74%）、ガス溶接（100%）、クレーン運転（98%）、危険物取扱い（78%）、フォークリフト（100%）。

3) 地域との共生

直接住民の声を聴くことはできなかったが、視聴したドキュメント番組内での住民インタビューによれば、大井造船作業場のような開放的施設に対する不安は、最初の頃はあったものの、今はないという。

模範囚のみが集まるということもあるだろうが、作業場側の取り組みもその理由であろう。すなわち、作業場は積極的に住民との交流を持とうとしている。たとえば、合同運動会を開催したり、地域奉仕活動を行っている。また、受刑者がレクリエーション活動⁶⁾をする場合は、必ず地域奉仕活動をセットにしている。たとえば海水浴をする場合には、浜辺の清掃作業をするなど。このように、地域の理解を得ようと努力している。

4) その他

- (a)ヒアリング当時、作業場に在籍する受刑者は20数名であった。92名収容可能な寮がある割には少ない。そもそも、同作業場での作業を希望する受刑者が少ないそうである。その理由として、厳しい選定基準、厳しい寮生活、脱走の誘惑がある。最後のものについては、物理的に脱走可能な施設に身を置きながら自分を厳しく律することは、かなりの精神力を要し、心理的負担が大きいことから、大井行きを敬遠する受刑者がいるということである。
- (b)同作業では通常の刑事施設に比べて仮釈放の時期が早い。
- (c)刑務作業の対価として支払われる作業賞与金は、この作業場の場合、月1万円から2万円の範囲である。これは、通常の刑務所の2.5倍から3倍に相当する。
- (d)株式会社新来島ドックは、国と契約を締結している。その内容は、国から受刑者という労働者の提供を受ける対価として、会社は1時間当たり558円を国庫に納付する。なお、同社に対しては、安価な労働力を利用して人件費を削減していると批判するライバル業者もいるそうである。
- (e)作業場出所後、新来島ドックに再就職する者は、かつてはあったが、最近はいない。

5) まとめ

かつて、刑事施設（かつての監獄）とは、犯罪を犯し有罪判決を受けた者を一般社会か

ら隔離することによって社会の平穩を図り、また、その自由を制限し刑務作業を課すことによって犯した罪の重さに応じた償いをさせる場所と理解されていたのではないだろうか。恥ずかしながら、筆者もそのような印象しか抱いていなかった。しかし、浜田市内で開所予定の島根あさひ社会復帰促進センターという施設名から窺えるように、刑事施設は第一義的には受刑者の矯正の場、社会復帰促進の場として捉えることが必要である。高い矯正効果を持つといわれる大井造船作業場の経験は、他の刑事施設に大いに活かされなければならないものである。

(3) 美祢社会復帰促進センター

2006年3月14～15日に、美祢社会復帰促進センターの視察と地元への経済効果等について調査した。まず、美祢社会復帰促進センター現地にて、法務省広島矯正管区の担当職員（PFIプロジェクトチーム専門官 吉田和成氏、作業専門官 木村知博氏）から話を伺った。その後、美祢市役所（企画課長 林繁美氏）を訪問。最後に、地元商工会議所有志で設立された有限会社フュージョン美祢にて、代表取締役の木村龍夫氏から説明を受けた。以下の報告は、3者のヒアリングに加え、法務省資料やヒアリング後の報道を基にしている。

1) 第一号のPFI刑務所

犯罪の多発化に伴い、犯罪者数は増加し、矯正施設の過剰収容が問題となっている。処遇の悪化を改善すること、適正な収容を確保することを目的に、法務省では新たにPFI方式で刑務所を整備することとなった。その第1号の候補地として、山口県美祢市が選定され、平成16年3月31日に事業実施方針が公表された。整備・運営事業構想には、基本理念として「国民に理解され、支えられる刑務所」を整備すること、及び、「国民・地域との共生による運営」を目指すことが明言されている⁷⁾。

美祢社会復帰促進センターは、平成19年4月に開所予定であり、男女の初犯受刑者それぞれ500名ずつ、合計1000名を収容される予定である。PFI手法の導入についての基本的な考え方は次の通りである。

「PFI手法の導入に当たっては、施設整備・維持管理のみならず、運営面においても積極的に民間事業者のノウハウを活用する。ただし、アメリカ合衆国や英国などで整備されているような、すべての業務を民間事業者が運営する「民間刑務所」ではなく、公務員である刑務官と民間職員が協同して運営する「混合運営施設」の方式を採用する。なお、刑務所管理に伴う行政責任については、これまでどおり国がすべての責任を負う。」⁸⁾

美祢社会復帰促進センターは、PFI刑務所であるものの民間型ではなく、官民の混合型が採用されることになる。事業方式は、BOT方式（Build, Operate, Transfer）をとる。つまり、PFI事業者であるSPCが自ら資金調達を行い、施設を建設・所有し、事業期間にわたり運営管理を行った後、事業期間終了後に国に施設の所有権を移転することになる。事業期間は20年間である。

2) 施設の概要

美祢社会復帰促進センターは、平成19年4月に、美祢テクノパークの跡地に開所予定である。美祢テクノパークは、旧通産省のモデル地域指定を受けたテクノパークであり、地域整備公団（現：中小企業基盤整備機構）の造成地であった。平成9年に分譲を開始したものの、企業は一社も入居せず、地元が刑務所誘致に乗り出した。

美祢社会復帰促進センターの収容人員は、男女初犯受刑者1000名の予定である。建物は、庁舎、収容棟、管理棟、職業訓練棟、宿舍等であり、男子受刑者棟と女子受刑者棟は建造物によって分けられることになる。収容棟は、ほとんど個室（独居）なのが特徴である。一部の開放・閉鎖ユニットを除いて、受刑者は半解放処遇となる。受刑者は就寝時間等は個室に在るが、それ以外は収容棟内部を制限なく移動することができ、共用部には多目的教室・入浴施設・共用便所などが設置される⁹⁾。

平成17年9月末に土地を取得し、一部は市民開放スペースのアドベンチャー広場として開放している。敷地内には刑務官用の職員住宅も併設される予定である。また、将来の受刑者増に備えて、あらかじめ増設しやすい効率的な建物構造となっている。島根あさひ社会復帰促進センターは、障害や精神薄弱などの受刑者用の特化ユニットも建設される。美祢にはそのような受刑者は入居しないので、独居が第一であり、半開放的にしていく予定である。仮釈放になれば、集団生活で共同部屋となり、社会能力をつけさせる釈放前教育が行われることになる。

美祢社会復帰促進センターは島根あさひ社会復帰促進センターとは異なり、受刑者の構外作業がないので、建築構造も異なっている。要求水準は1フロアに60人収容である。設計、建物維持管理はSPC側が責任を負う。

美祢社会復帰促進センターは、塀のない刑務所であり、フェンスを3重に張ることになっている。これは次の基本構想にも示されている。

「従来の刑務所は、コンクリートの高い塀で囲まれ、外界との隔絶を象徴するような概観であったが、今回整備する施設は、受刑者を改善更生させ、有意な人材として社会復帰させること、地域との共生を目指すことなどを基本理念としているため、例えば、施設建物等に外塀の代替機能を持たせて外塀を設置しない、あるいは周囲の環境と調和した形状や色彩の建物外観とするなどの工夫が期待される。」¹⁰⁾

つまり、塀を利用せず代替としてフェンス等を利用することが指示されている。その後のSPC（Special Purpose Company：特別目的会社）の計画では高機能のフェンスを採用することとし、フェンスの内側に赤外線を通して察知するという方式をとることになった。監視については、循環ロボットが導入される予定である。システムはSPCの構成企業の一つである日立製作所が、ICタグはSPCの主幹会社であるセコムが開発した。名札の中にセンサーを入れ、振ったら充電するような仕組みになっている。本人確認の生体認証も行い、指の静脈を使ったチップICで、移動する際などに使用する。美祢の男子受刑者は定職がある人という条件が付いている。

3) PFI方式による国とSPCの関係

PFI事業の選定は、平成16年3月に実施方針の策定を公表、同年9月に特定事業の評価・選定を公表、入札説明書の公表、平成17年4月にPFI事業者の選定、同年5月に契約というスケジュールで進められた。選定方法は、多段階選抜による総合評価一般競争入札が採用された。処遇、警備を民間委託することから、構造改革特区法によって、民間委託の根拠規定や守秘義務、みなし公務員規定などの特別措置がとられることになる。また、PFI方式を導入するにあたり、税制改正の要望として、固定資産税（市町村税）、不動産取得税（都道府県税）、登録免許税（国税）の非課税措置に対応し、「税のイコールフィッティング」の概念が取り入れられている。

PFI事業者であるSPCに決定したのは、美祢セコムグループである。構成企業は、セコム、清水建設、竹中工務店、新日鉄、日立製作所、小学館、ニチイ学館、UFJ銀行などである。契約金額は約517億円である。平成19年以降、事業期間20年間で均等払いとなる。国庫債務負担行為限度額は約565億円なので、その差は約48億円である。約8.5%の削減となっている。

4) 刑務作業・教育訓練

刑務作業は、炊事・洗濯と生産作業の2つに分けられる。炊事・洗濯については、従来は受刑者が実施していたが、PFI事業の対象となったが、SPCの提案により受刑者が炊事・洗濯を行うことは妨げられない。生産については、その企画から設備投資、原材料購入、製品の販売を含めて全てPFI事業の対象となる。刑務作業は、教育的効果のある作業が期待されている。受刑者の作業時間は現行の1日8時間から6時間程度に短縮され、教育的処遇が充実化する。受刑者の矯正処遇については、社会復帰をにらんで、多種多様な訓練科目が導入されるとともに、効果的な訓練の実施が要求されている。

刑務作業はヒアリング実施の2006年3月段階で3割程度しか確保できていないようであった。SPCの1つである新日鉄関連の刑務作業も予定されている。刑務作業に関しては、ILOの基準を満たす必要がある。SPCは国に仕事を紹介し、国がSPCを通さずに契約するという形をとる。教育訓練は、小学館が担当している。要求水準は以前（監獄法改正前）と同様で、1日1時間である。職業訓練なのか、刑務作業なのかは、収入が伴うか否かによる。「矯正教育」という概念が新しく導入された。成人については、矯正教育は義務化されていなかったが、少年院では矯正教育は義務化されていた。美祢で初めて矯正教育が成人に対して行われる。

5) 地元美祢の動き¹¹⁾

法務省側の説明では、「地域との共生」では、地元雇用への貢献が大きく、パートを含めて110人を雇用する予定である。資材や食材について、地元からの供給には課題を抱えているとのことであった。

美祢市役所側の説明では、美祢市は人口1万7000人で、高齢者が多く、一方でUターン希望者が多いので、雇用の受け皿として期待しているとのことであった。250人の職員のうち、半分程度は民間である。食糧供給に関して地元の参入可能性は、エームサービスという大手会社がSPCに入っているので、地元業者の参入は難しい。なるべく残飯が出ないような食材がよく、大量納入・安定供給することなどが求められるからである。

また、地元の経済界を代表してコンソーシアムの「フュージョン美祢」が設立された。商工会議所の青年部で勉強会を実施しており、刑務所誘致にあたって、地域経済効果を高めることを目的に、2005年5月に有志で設立。資本金515万円の有限会社である。24人の個人と法人が参加している。食品、燃料、特産品、IT、オフィス関連、土木・建築、環境・健康の業種が集まっている。地元の食材会社は商工会に集まり、給食事業に参入しようとしているが、特定の会社に利権を誘導するのは望まれないという雰囲気強い。SPCの食品会社はエームサービスで、三井物産の子会社である。地元業者が値段交渉しているが、一人一日あたり400円の食費では地元調達は不可能である。セコムグループの落札金額が493億円と他の入札グループに比べて安く、コストダウンの圧力がいろいろなところに出ているとのことである。食品供給に関しては、衛生基準も厳しい。したがって、地元企業

は参入しやすい事業はあまりないというのが現状である。建設現場に、ジュースの自動販売機を10台設置し、毎日5～10人の給食のまかないをしたという程度である。フュージョン美祢が参入できる可能性は厳しいというのが現状である。

その後、2006年7月末になり、有限会社フュージョン美祢が解散手続を取った。社長だった木村龍夫氏は「これ以上やっても受注に至らない。赤字を出してまでやる必要はない。期待したけど、残念だ」という。国とSPCが契約した「約500億円の中で受注しなければ意味がない。それはなかった」とのことである。

また、雇用については、2006年10月下旬において警備・総務業務で59人が採用され、うち22人は地元採用であり、雇用については効果が出始めている¹²⁾。

注

- 1) この番組は、2005年1月27日放送の日本テレビ系「ザ・ワイド」である。その後、2006年5月21日にTBS系「報道特集」で再びこの作業場が取り上げられた。両者の内容はかなり重複している。
- 2) 友愛寮内には、次のような部屋がある。
娯楽室、図書室、トレーニングルーム、パソコンルーム、釈放前教育用の部屋など。
- 3) ①改悛の状があること、および②有期刑については刑期の3分の1、無期刑については10年を経過していること。
- 4) この点に鑑みれば、そもそも再犯しそうにない者しか釈放されないということも、再犯率が低い一因であるといえよう。
- 5) クラブ活動には、次のようなものがある。
茶道、華道、書道、園芸、点訳、手話、詩吟、コーラス、バンド演奏。
- 6) 春の体育祭、秋の文化祭、集団散歩、水泳訓練、釣大会、餅つき大会、初詣など。
- 7) 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」（2004）
<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/mine05.pdf>
- 8) 法務省、前掲書、2頁。
- 9) 太田幸充「美祢社会復帰促進センター（仮称）について」『刑政』第117巻4号、2006、28－36頁。
- 10) 法務省、前掲書、4頁。
- 11) 有限会社フュージョン美祢と美祢市役所でのヒアリングに基づく。
- 12) 山陰中央新報2006年11月2日付け朝刊。

付記：本研究ノートは、1. 研究の意義と2. PFI方式による刑務所の概要、3. 地域との共生について、松山刑務所のヒアリングは田嶋、4. 受刑者の社会復帰促進についてと松山刑務所大井造船作業場のヒアリングは岩本、5. PFIのメリット・デメリットについてと美祢社会復帰促進センターのヒアリングは松永がそれぞれ分担執筆をした。

キーワード：PFI 刑務所 地域との共生 受刑者の処遇改善

(TAJIMA Yoshisuke/IWAMOTO Hiroshi/MATSUNAGA Keiko)