

刑務所管理の変容と人的資源

— 強制とサービスの間 —

西尾 隆*

I. テーマと視角

この小論では、刑務所における施設管理と人的資源のあり方につき、行政活動の歴史的变化という視点から考察してみたい。ただし、このテーマ設定にはいくつか注釈が必要である。

まず、刑務所をはじめとする矯正施設は、19世紀初頭にJ. ベンサムが構想したパノプティコン（一望監視装置）に基づく効率性・経済性に優れた規律・訓練の場として、現在までその基本的コンセプトが維持されてきた⁽¹⁾。だが、IC タグの利用など近年の技術の発達、刑務所民営化の流れ、収容者の人権保障の動きの中で、福祉施設などの境界線が明らかに滲み始めている。高齢化率が25%と世界のトップになった日本では、受刑者の高齢化も同時に進み、規律訓練とも社会復帰とも異なる新たな視点で高齢受刑者の処遇が求められるようになった。とはいえ、社会環境や施設内の変化に刑務所管理システムが直ちに応答的に修正されるわけではなく、どのような契機と経路でシステム変容が起きるのかの検証が必要である。

次に、施設管理システムの動態の中で人的資源管理にも当然変化が生じている。日本には完全民営化された刑務所はないものの、PFI（Private Finance Initiative）型の刑務所（社会復帰促進センター）が4施設ほど建設され、「官民協働」方式により人事も複数の系統で管理されている。そこでは、IT装置を使った受刑者の位置確認・行動監視システムなど民間のノウハウとビジネス文化が流入している。この新システムの運営は、異なる人事システムのため刑務官などの公務員が扱うことはないものの、同一施設内で官民の業務スタイルの相互浸透は確実に始まっている。これらの施設では、懲罰よりも社会復帰や職業訓練の目的が重視され、犯罪傾向の進んでいない収容者で占められていることもあり、管理の実態は「公権力の行使」という色彩が薄れ、「サー

* 国際基督教大学教養学部教授

ビスの提供」に近いものとなってきた。

第3に、「行政活動の歴史的変化」という視点について付言すると、行政活動の性格が単に寛容しているだけではなく、新しい政治的価値を吸収しつつ問題解決能力を徐々に高めているようにも思われる。1990年代以降、行政および公務員の劣化を印象づける事件が多数起こった反面、政策情報の公開が進み、市民の期待や批判に対する職員の応答能力が問われ、アウトカム評価によるフィードバック効果も生まれてきている。閉鎖的・抑圧的・一方的な行刑スタイルが、より開放的・サービス志向・対話型の行刑へと進化の道を進んでいるのかどうか、短期および中長期の視点から検証したい。

具体的には、2002年の名古屋刑務所における受刑者の死亡事故を機に、2003年「行刑改革会議」（座長・宮沢弘元法務大臣）が設置され、閉鎖空間に長らく閉じ込められていた多くの課題に光が当てられた⁽²⁾。2005年に約1世紀ぶりに監獄法の改正を含む制度改革が行われて10年が経過することから、本稿ではその検証も行うこととする。改革の進捗度は行政に対する社会の期待水準からみてなお不十分であり、建設的な批判は引き続き不可欠だが、日本の行刑の特徴を理解し、その課題を比較の視点から見直す作業も必要であろう。

なお、人事管理の研究として刑務所・矯正分野がもつ意義についても一こと触れておきたい。本研究は、2000～02年にロンドン大学（LSE）を拠点行われた比較官僚制研究プロジェクトを契機としている⁽³⁾。同プロジェクトのテーマは行政活動に対するコントロールの手法であり、比較の軸は国別、時間軸（変化）、および政策領域の違いであった。3つの政策領域（刑務所・高等教育・高級公務員人事）の選択に際しては国家権力による強制性の強弱、およびその直接性・間接性という基準が指標となった。言うまでもなく、矯正分野では国家権力の強制性・直接性が明白であり、高等教育をはじめ福祉・保健・医療などの諸分野とは対照的な関係に立つ。その意味で、刑務所は伝統的な権力行使のスタイルを維持していると見てよい。だが、国別にみると積極的に刑務所の民営化を進める国がある一方、時間軸で見ると矯正行政のサービス化の傾向がいずれの国でも観察され、矯正分野を固定的に位置づけることは適当ではない。このことは、無数のタイプが並存する公共財の提供において、公務員にしか担えない分野は何かという根本的な疑問に対し、当面は個々の現実に分け入って観察を重ねる以外に有効な指標がないことを示唆している。公務員固有の仕事とは何かについて、矯正分野からヒントを探ってみたい。

Ⅱ. 日本の行刑と刑務官

以下、まず日本の矯正行政の現状を概観し、名古屋刑務所事件から明らかになった刑務官人事の諸問題を整理しておく。

1. 日本の矯正施設の現状

法務省所管の刑事施設には刑務所、少年刑務所、拘置所の3種類があり、その数は2013年4月現在、本所が77庁（刑務所62、少年刑務所7、拘置所8）、支所が111庁（刑務支所8、拘置支所103）である。PFI方式の社会復帰促進センター4庁は62刑務所に含まれ、これらと別に婦人補導院1庁、少年院52庁の矯正施設が存在する⁽⁴⁾。

188庁ある刑事施設に勤務する職員定数は19,623人であり、本省矯正局の63人および8ブロックの矯正管区の207人がこれを監督・調整する（2014年度定員）。一方、収容人員の数は2012年末の時点で67,008人であり、戦後の混乱期を除くピーク時（2006年）の81,255人の82%まで減少した。1993年から2002年にかけて収容率（収容定員に対する年末収容人員の比率）が急増し、2005年末には116%に達していたが、施設の増設と収容者の減少で過剰収容状況はかなり緩和した。これにより、被収容者負担率（職員1人当たりの収容者数）は1998年の3.04人から2006年の4.48人まで急上昇し、その後は降下に転じて3.50人に落ち着いている。

これを国際比較から見ると、被収容者負担率3～4人という数値は世界で最も高い部類に入る。行刑改革会議の資料によれば、先進国トップの日本が4人であるのに対し、アメリカは3.1人、フランスは2.0人、イギリス1.6人、スウェーデン0.7人となっており、限られた人的資源で多数の収容者を処遇していることになる⁽⁵⁾。コスト面からみても、被収容者1人当たりの年間予算は263万円で先進国中最低であり、イギリスの約4割、スウェーデンの3分の1である。さらに、施設内の死亡・傷害・逃走などの保安事故の少なさでも日本は際立っており、2002年の逃走3件は他の国の1割～1%以下、自殺数18件はスウェーデンの4件に次いで少なく、対職員暴力838件はアメリカの5%以下である。処遇の質に関しては留保が必要だとしても、日本の行刑システムの効率性を物語るものといってよい。

収容者の属性からみた最近の傾向として、外国人（F指標）の減少と高齢者と女子の比率の増加を挙げることができる。国籍に関しては、1990年代後半から外国人受刑者の数は急増し、いわば日本社会に先立って施設内の多文化化が進んだが、2004年をピークに減少に転じて2012年の入所受刑者は1,010人となり、同年末の収容人

員は2,122（男子1,910、女子212）人であった。高齢者に関しては、65歳以上の受刑者は1990年以降実数・割合とも増加し、現在は男子8.5%、女子12.8%となっている。検挙された高齢者の罪名別構成をみると、万引きが57.7%と過半を占めており、全体では33.1%なのでこの年齢層の特徴といえる。受刑者中の女子の比率に関しては、この20年間で倍増し、2012年に9.0%になった。女子の高齢者の増加も顕著で、罪名では万引きが8割に達し、学歴別では不就学と中卒で約6割となっている⁶⁾。そして、万引きの多さは高齢者の貧困・生活苦と関係が深いといわれている。

こうした収容者の変化は施設の数と職員数に変更を迫るため、予測に基づく計画的な対応が必要となるが、次の名古屋刑務所事件が起こるまでは課題としてとり上げられることはほとんどなかった。

2. 名古屋刑務所事件とその後の改革課題

行刑改革会議設置の契機となった名古屋刑務所の事件とは、2001年の消防用強圧ホースの放水による受刑者の障害致死、および2002年の革手錠の使用による受刑者2名の死亡事件を指す。刑務官8人が特別公務員暴行陵虐罪で起訴され、2012年までに5人の有罪判決が確定した。事件発覚当初、日ごろ表に出ることの少ない刑務所内の出来事や制圧の状況が連日大きく報道され、それまで冊子などで行刑施設の安全性と効率性を誇示してきた法務省も、身内に厳しい対応をせざるを得なかったと考えられる。だが、これを受けて設置された行刑改革会議では、受刑者の人権保護や不服審申立て制度、刑務官の人権意識についての検討に加え、矯正医療および施設全体の人的資源の充実についても議論された点は注目に値する。事件を契機に、刑務所内に閉じこめられていた諸課題に外部からの光が当てられたというべきである。

最も大きな改革は、1908（明治41）年の制定以来行刑の基本法とされてきた監獄法の改正であった⁷⁾。2005年に監獄の名称を改め、受刑者の処遇を定めた「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」が制定され、07年の改正により現在の「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」との名称となった。改正内容としては、刑事施設だけでなく、留置施設・海上保安留置施設も含め刑事収容施設としてその適正な管理運営を図ることとし、受刑者・未決拘禁者・死刑確定者を含む被収容者の権利義務と処遇上の措置が定められた。ことに、受刑者の改善更生と円滑な社会復帰に向けた「矯正処遇」の考え方が中心にすえられた。さらに、監視のための刑事施設視察委員会の設置が新たに規定され、受刑者から訴えを提出できるようになった。

法改正と並行して改善を求められた運用上の課題として、施設内での過剰な規律の強制があった⁽⁸⁾。受刑者のわき見、雑談、無断離席、不正拭身などのごく些細な違反を厳しく取り締まり、懲罰を課す慣行は「管理行刑」と呼ばれるが、それは日本の伝統的な行刑スタイルではない。戦後しばらくは施設によりルールも管理のし方も異なっていたものを、1970年前後に法務省が各施設に報告を求めるようになったことから、現場での規律と管理の強化が進んでいった。その中で、1973年に大阪刑務所の保安課長が始めた「小票」（こひょう）制度が全国へ波及し、現在の行刑スタイルの確立に貢献したとされている⁽⁹⁾。小票とは、わき見や雑談など規律違反摘発用のメモ用紙大の報告書のこと、これを刑務官に持たせて生活指導の名のもとに受刑者の行動を締め付けた。1980年代前半には刑務官の世代交代で平均年齢が十数年若返る一方、公務員の勤務時間短縮や定員抑制の中で効率化が不可避となり、刑務所内の秩序維持に有効な手法として定着していったのである。

行刑改革会議は刑務官と受刑者の双方にアンケートを行っているが、受刑者が「守るのがつらかった規則」として挙げた項目は、「軍隊式行進」（24%）、「居室内での姿勢・動作の制限」（23%）、「工場における裸身検査」（19%）の順となっており、懲罰を受けた48%の回答者のうち58%が不当だと感じていた⁽¹⁰⁾。同会議の提言はこの回答に言及しながら、人権の尊重および世間常識の観点からの規律・懲罰・手続の見直しが必要だとしている。

3. 矯正行政の人的資源管理

ここで刑務所のスタッフに目を向けると、次のような構成となっている⁽¹¹⁾。まず、行刑施設には刑務官（法務事務官）と一般の事務官・事務員、および医師・看護師・薬剤師・管理栄養士、作業専門官・教育専門官・調査専門官などの法務技官が勤務している。割合としては刑務官が約9割を占め、一般事務官等が1%、医療の専門官が3.5%、作業・教育・調査等の専門官が5%となっている。刑務官のポストと階級を見ると、所長（矯正監または矯正長）の下に部長クラス（矯正長または矯正副長）、課長および課長補佐クラス（看守長）、係長・主任クラス（副看守長）、以下に一般の看守というヒエラルヒー構造をなしている。

機構面では、中央の法務省矯正局（総務・成人矯正・少年矯正の3課および矯正医療管理官）の下に地方支分部局として8矯正管区（札幌・仙台・東京・名古屋・大阪・広島・高松・福岡）が置かれ、上述の188の刑事施設の監督を行っている。各刑事施

設の機構を見ると、府中や大阪などの大規模刑務所では、総務部、処遇部、教育部、分類教育部、医務部、分類審議室、国際対策室が置かれ、部課の構成は規模により異なる。医療刑務所やPFI刑務所も一部の組織名称が異なっている。また、矯正局の下に矯正研修所・8支所、および法務総合研究所が置かれている。

法務省の人事で他省庁と異なるのは、検事（司法試験組）が幹部クラスを占める慣行があり、1種（かつての上級、現総合職）採用のキャリア官僚が局長・官房長クラスに就任することがほとんどない点である。矯正局総務課長職も長らく検事のポストであったが、最近矯正畑の1種採用キャリア組が課長に就任するようになった。刑務所長を経験した検事が矯正局総務課長や矯正局長に就く慣行が失われて久しいことから見ると、歓迎すべき変化といえよう。指定職ポストである矯正管区長および矯正研修所長は、数少ない1種採用組の指定席となっている。

刑務官への入り口は人事院が行う刑務官採用試験（高卒程度の専門職）、または総合職・一般職試験であり、刑務官採用試験の倍率は2011年度が7.0倍、2012年度が10.3倍、13年度は4.8倍であった。採用後の人事は年功・試験・選考によっており、末端の看守から係長・主任（副看守長）になるには研修所の入所試験に合格して中級幹部研修を修了することが条件であり、さらに課長級に昇進するには上級幹部研修を修了する必要がある。矯正施設の幹部クラスになると施設や管区を超えての異動があり、刑務所長への道も開かれている。

矯正行政の人的資源管理は半ば閉じたサブシステム内の人事であり、各職員のキャリアプランや期待もあるため、制度・慣行の変革には慎重な検討が必要である。だが、景気の低迷で民間の雇用が不安定化する中、かつては特殊視されがちだった刑務官の仕事もより広い層から関心をもたれ、職員の多様化と高学歴化が進み、矯正行政の業務内容の見直しと高度化も不可避となってきた。しかしそれ以上に、矯正業務自体からくる福祉ニーズの増大が人的資源管理への新たな挑戦となっているのである。

Ⅲ. 福祉ニーズの増大と刑務所内の変化

先に述べた2007年改正の刑事収容施設法では、「矯正処遇」について施設の長が「受刑者の資質及び環境の調査の結果に基づき」処遇要領を定め、「必要に応じ、医学、心理学、教育学、社会学その他の専門的知識及び技術を活用して行うもの」とされた(84条)。また社会復帰に関連して、釈放前には「釈放後の社会生活において直ちに必要となる知識の付与その他受刑者の帰宅及び釈放後の生活に関する指導」が規定されて

いる（85条）。懲罰的な作業よりも改善指導や教科指導が重視され、矯正行政における改善更生と社会復帰の目的がより明確となっている。

そこには自ずからサービスの要素が入り込むことが予想されるが、「刑務所の福祉施設化」は制度や理念上の変化というよりも、施設内での実態の観察に基づいて指摘されている。そこで本節では、矯正職員と受刑者の見た刑務所内の変化を紹介することにしたい。

1. 社会的弱者としての受刑者

元法務技官（心理職）の浜井浩一・龍谷大教授は2000年から3年間、暴力団員などの累犯受刑者を収容する累犯刑務所に勤務し、過剰収容と所内工場の人手不足という奇妙な現象に直面している⁽¹²⁾。その原因は、多くの受刑者が高齢、知的障害、身体障害、覚せい剤の後遺症による精神障害など、作業に何らかの支障をきたす問題を抱えていたことにあった。また、日本語で十分なコミュニケーションができない外国人が工場での仕事に就くことのできないケースもあった。彼らの印象は犯罪者というより就業困難な社会的弱者であり、万引きなど軽微な犯罪を繰り返して入所してくる者もいる。面接で普通の会話さえできない知的障害を抱えた受刑者を医療刑務所に送ろうにも、スペース的にその余裕はない。刑務所で死亡する高齢者の急増は、受刑が原因というよりも、社会の側で支えきれなくなって刑務所に送られてくるのではないかと指摘している。

刑務所はある程度健康な受刑者を対象に刑罰を執行する機関として設計されているため、障害者のリハビリ施設としての発想はなく、重い障害をもつ者は「お荷物」となって働く場所の確保は容易ではない。また、集団生活になじまない者は昼夜間独居処遇となり、個室での房内作業につけることになる。社会復帰の観点から、一般工場での作業に就けた方がよいケースが多々あっても、過剰収容状態では彼らの介護をしながらリハビリ的に作業を指せるような人的・物的余力はほとんど存在しない。そこで浜井は、リハビリ的な要素をもった軽作業中心の「擁護工場」を新設・拡充し、昼夜間独居処遇から工場に出すように試みたが、スペース的にも介護役の受刑者も確保できないほどに問題を抱えた受刑者は増加していったという。

元衆議院議員で1年半の服役経験を持つ山本讓司は、浜井との対談の中で、入所前はどんな悪党たちがいるのか戦々恐々としていたが、入ってみるとハンディキャップを負っている人が多いことに驚いたと記している⁽¹³⁾。収監された黒羽刑務所の「堀

の中の掃き溜め」と呼ばれる「寮内工場」では、受刑者のほとんどが認知症や自閉症などの障害を抱えていた。山本は「指導補助」（工場用務者）として、傷害のある受刑者を24時間態勢のホームヘルパーのように介助することになり、浴槽内で脱糞癖のある受刑者をめぐる騒動への対応や、コミュニケーションが困難な聾啞者との対話の様子を詳しく描写しているが、それは現代の日本社会が抱える矛盾の数々を刑務所が一手に引き受けているような風景でもある。寮内工場は外部からの参観（視察）でもコースに加えられることはなく、また、ボランティア等による慰問に寮内工場の受刑者が参加することはないため、あたかも臭いものに蓋をするかのごとき扱いがされていたとされる。

一部のいわば模範的は受刑者が、刑務所の深部で障害を抱える受刑者のケアを集中的に引き受けざるを得ないことには、刑務所スタッフの絶対数の不足に主たる原因がある。だが、戦後史の中で定着していった刑務官と受刑者との関係とその変容にも目を向けておく必要がある。

2. 刑務官と受刑者の関係変容

刑務官と受刑者の関係は、国や施設を問わず基本的に上下・主従の関係以外の何ものでもない。かつて日本では特別権力関係とも呼ばれ、命令・懲罰を軸とする包括的な支配権が前提とされていた。戦後は新憲法による人権保障や人権意識の高まりに加え、国内外の団体・学界等からの監視も強まり、矯正行政に対する内部監査や情願の手続が整備されてきた。とはいえ、現場での優先順位は保安および事故防止にあり、収容者の生活水準に関しても、刑罰を執行する行刑施設として常識を超えない範囲での改善にとどまっていたというべきである。

浜井は、「割れ窓理論」の元になったスタンフォード刑務所での実験を引用しながら、反抗的な囚人を前にした看守が規律を維持するために次第に攻撃的となる状況を紹介しており、ある意味でそれはごく自然な傾向と把握されている。そして、名古屋刑務所における死傷事件も、「与えられた役割と責任を果たし、上からの指示に従い、秩序が保たれるまで一生懸命に受刑者の犯行を抑圧する」刑務官と、「刑務官による管理から逃れ、少しでも自由を得ようとあがく」受刑者との緊張関係から生じたものであり、それは「刑務所という社会の中では起きる方が自然な状態である」と指摘する⁽¹⁴⁾。この緊張関係は、法制度や本省の方針以上に、施設の過密度や被収容者の背景といった現場の状況によって変動すると考えられる。刑務官による虐待や暴行が日

常化していたという状況は考えにくく、過密状態の中で、暴れる受刑者の制圧中に「やり過ぎ」や「行き過ぎ」があったのではないかとの見方が矯正現場での「全体的な雰囲気」であったとされる。

長年刑務官を務めた坂本敏夫も、「受刑者などを健康な状態で強制的に拘禁しておくことが監獄の使命」だとし、三重大事故とされる逃走・自殺・火災を起こさないよう、例えば工場での受刑者の点検は日に10回にも及ぶ。特に逃走は言い訳無用の大失態となり、所長以下の関係者は懲戒処分の対象とされるため、当然に出世への影響も大きいという。他方で坂本は、「日本型の行刑は刑務官と収容者とのコミュニケーションによって成り立っているところがある」と述べており、こうした両者の人間関係・信頼関係の重要さは多くの論者により指摘されてきた。1970年前後から始まる規律重視の「管理行刑」が浸透する以前には、「おやじ」と「懲役」との間に「ほのぼのとした特別な愛情が漂って」おり、反則を犯した受刑者に叱責の怒声と鉄拳が浴びせられても、それは「それでおしまい」とするためのけじめだったという。しかし管理行刑の下では、受刑者同士の私語の禁止だけでなく、刑務官と受刑者との私語も禁ずる服務規律により、多くの刑務官が懲戒処分を受け、その結果現場で生まれたのは「緊張と沈黙」だったと言われている⁽¹⁵⁾。

したがって、刑務所内では福祉ニーズが高まる一方、人間的なコミュニケーションや更生に向けた指導やケアが入り込む余地はむしろ狭まっている。山本は刑務官の対応の問題点として、次のような例を紹介している。朝夕の舎房での点検で、看守が半ば痴呆状態の受刑者に対し、「呼称番号を答えるんだ、番号だ、番号を言え」と毎日執拗に怒号を発することについて、「規則に沿って、画一的な仕事をするのは、いかにも公務員らしい体質だと思った」と述べ、「何事も、決められた時間に従って、寸分の狂いもなく収容者を動かすということが、自分たちに課せられた最も重要な任務だと考えているようだ」とも記している⁽¹⁶⁾。心理技官などの専門職スタッフがいかにも人間関係の改善の必要性を感じても、数として圧倒的な刑務官集団の内部からの改革の動きが出ない限り、組織文化の変容は容易に進まないであろう。

また後藤弘子が指摘するように、刑務所で明らかになった受刑者のハンディキャップをそのままにして、刑期が終わったとして社会に戻すだけでは、国は社会復帰の責任を果たしたことになる⁽¹⁷⁾。刑務所が事実上果たしている、あるいは果たさざるを得なくなっているセーフティネットとしての機能を直視するならば、その処遇方法と体質の改善は急務となっている。その意味で、PFI刑務所の導入は外部の方法・思考・

文化が流入する貴重な契機というべきであろう。

IV. PFI 刑務所の導入とその意義

PFI 型の刑事施設は、2007 年 4 月の美祿社会復帰促進センターの発足を皮切りに、現在まで 4 施設が運営されている。本節では、そのコンセプト、導入の経緯、官民協働運営の実態について考察する。

1. PFI 刑事施設のコンセプトと導入の背景

日本では刑務官の業務内容が典型的な公権力の行使としてとらえられているため、英国や米国にみられる刑務所民営化の議論はされてこなかった。筆者が初めて法務省矯正局を訪問した 2001 年秋の時点でも、総務課長から民営刑務所設置の予定はないと明確な説明を受けた覚えがある。しかるに、2002 年の名古屋刑務所の事件で行刑改革が政治日程にのぼり、矯正現場でも過剰収容が深刻な問題となっていたため、国の行政全体の「効率化および質的向上」という路線に沿って、官民協働運営による刑事施設の設置が急浮上することになった。

具体的には、行刑改革会議が提言の中で、法務省が当時進めようとしていた「PFI 手法を活用した施設」について、「いわゆる民営刑務所と異なり、国が運営の最終的な責任を負うものである上、外国の民営刑務所において指摘されているような、経費削減のための処遇レベルの低下など、種々の問題が生ずるおそれが少ないという点で、妥当な方向」であり、「官民協働の施設運営を行うことは、行刑施設の職員に外部の者の目を意識させ、行刑運営が一般常識からかけ離れたものにならないための歯止めともなるものと考えられる」として、推進の方向を示した。同会議では第 3 分科会がこの問題を審議しており、PFI 導入の目的として、過剰収容の緩和以外に施設の透明性の向上、「国民に理解され支えられる刑務所」という理念の下での地域との共生、および官製市場の開放による雇用創設と経済効果も挙げられていた⁽¹⁸⁾。

この構想が実現に向かうもう一つの契機が、規制改革と地方分権の流れの中で行われた 2002 年の構造改革特別区域（特区）法の制定であった。2005 年に監獄法等の特例措置を規定した特区法改正が行われたことから、特区内における刑事施設の長が矯正管区長の登録を受けた法人に対し、施設の警備や収容者の処遇の一部についても民間委託の可能性が開かれた。刑務所での活動を仕分けしていくと、受刑者への直接の制圧行為を除けば、施設内の警備、受刑者の行動の監視（機器によるモニター）、領

置物の補完、職業訓練、改善指導、健康診断など多くの業務については権力性が弱く、民間委託が可能だとされた。

2007年4月、最初のPFI型（官民協働）刑務所として美祢社会復帰促進センター（山口県美祢市）が事業期間20年の契約で開所した。収容対象は初入で犯罪傾向が進んでおらず、集団生活が可能な日本人（あるいは日本での滞在期間の長い外国人）受刑者とされ、施設運営上のリスク軽減が図られた。当初の収容人員は男女500人ずつの1,000人だったが、2011年に施設の増設が行われ、収容人員は女子が300人増の800人となり、職員数は国家公務員が175人、民間人が約820人となっている。美祢のセンターに続き、2007年10月に播磨社会復帰促進センター（兵庫県加古川市、収容定員1,000人）および喜連川社会復帰促進センター（栃木県さくら市、収容定員2,000人）が、2008年10月に島根あさひ社会復帰促進センター（島根県浜田市、収容定員2,000人）が、それぞれ運営を開始した。3センターとも、犯罪傾向の進んでいない男子受刑者が対象であり、事業期間は喜連川と播磨のセンターが15年間、島根あさひセンターが20年間とされた。

2. 設置の経緯と官民協働の実態—喜連川センターの場合

では、「官民協働の運営」の実態はどのようになっているのか、筆者が参観した喜連川センターを例に紹介しておきたい⁽¹⁹⁾。

まず、手続上は地元自治体（喜連川町＝現さくら市）の特区申請に基づいて国が認定したことになっているが、実際には法務省が旧黒羽刑務所喜連川支所（農業土木学園）の跡地にPFI型刑務所の設置を計画し、2004年10月頃に喜連川町と栃木県に協議を申し入れている。その際、地域振興への寄与として、職員官舎の整備による定住人口増（349人）や地元雇用増の可能性などの説明がなされたという。したがって、他の一部のセンターと異なり、地元からの誘致活動によってセンターが開設されたわけではない。他方、この地域には「喜連川少年院」と国立の児童自立支援施設である「きぬ川学園」（旧女子教護院）が立地し、こうした更生施設に対する地元の抵抗感が少なかったことも計画が円滑に進んだ背景にあったといえる。2005年3月に喜連川町と氏家町が合併してさくら市が誕生するが、同市と法務省との主な協議事項は、施設建設による井水くみ上げと排水の土地改良区への影響くらいであり、2006年中に同市の了解を得ている。翌2007年1月、栃木県・大田原市・さくら市の3自治体により特区申請が行われ、3月に国の認定が下りた。

運営事業者である特定目的会社（SPC）は入札の結果、2007年4月に「社会復帰サポート喜連川」に決定し、国の職員が担当する受刑者への実力行使や権利の制限以外の業務を担うことになった。その業務と担当企業を列挙すれば以下ようになる。

- ① 庶務、経理事務等の総務業務（セコム）
- ② 給食、衣類の提供等の収容関連サービス業務（エームサービス）
- ③ 施設警備、収容の監視等の警備業務（セコム）
- ④ 刑務作業の企画支援、技術指導、職業訓練等の作業業務（三井物産）
- ⑤ 改善指導、教科指導の企画・運営支援等の教育業務（小学館プロダクション）
- ⑥ 処遇調査、保護関係事務支援等の分類業務（小学館プロダクション）
- ⑦ 健康診断、診療録の作成、医療機器の維持管理等の医療業務（三井物産）

これら以外に、受刑者の診療に関しては、JA 栃木厚生連が経営する塩谷総合病院の医師や地元医師会・歯科医師会に所属する医師の協力も得ている。

事業者のトップである総括業務責任者はセンターに常駐し、民間スタッフの指揮監督を担当しつつ、業務区分に対応して置かれる業務責任者とともに全体を調整する。したがって、民間スタッフは国家公務員である刑務所長（センター長）以下の刑務官とは別のラインで業務に従事していることになる。実際、施設内を歩いても制服や徽章から官民スタッフの区別は明瞭であり、刑務官はセコムの職員が行っている施設警備用のハイテク機器の操作はできない。「官民協働」を円滑に行うべく、毎週1回、国側の主要幹部と事業者側の総括業務責任者・各業務責任者が一堂に会して「維持管理・運営協議会」を開催している。他方、国側の幹部ミーティングにも総括業務責任者は同席するという。

センター運営の細目は国と事業者の契約書に基づいており、国による事業者のモニタリングが総務部調査官を中心に行われる。初年度は違約金の対象となるような事案は生じていないが、罰則点計上の対象となる事実はいくつかあったとされる。具体的な内容は、被収容者の領置品の紛失、1時間以上の作業未実施、作業製品の完成検査の疎漏による未完成品や不良品を出荷しようとした事案などである。また、作業業務の事務処理で不適切事案が多数発生したことから、国から事業者に抜本的な事務処理体制の改善強化策を要請し、それに基づく改善策の実施が行われている。

室井誠一初代センター長によれば、官民協働の効果として、民間のノウハウによる施設管理・警備・作業・教育・分類などの運営が可能になったことから、一般の刑事施設と比べて刑務官の負担が大きく軽減され、本来の業務である受刑者処遇に専念で

きるようになった点大きいという⁽²⁰⁾。とはいえ、「受刑者処遇」のかかなりの部分を民間人に委ねた結果、刑務官に残された固有の業務内容がどのような性格のものになっていくのか、注意深く観察する必要がある。

3. 受刑者処遇上の変化

ここで、PFI 型刑務所の導入により受刑者の処遇内容にどのような変化が起こっているのかを見ておきたい。

美祿のセンター運営は、セコムと小学館を中心とする「美祿セコムグループ」が設立した「社会復帰サポート美祿」が行っており、矯正処遇につき次のような特徴をもつ⁽²¹⁾。まず、新しい雇用ニーズに応じて3種の職業訓練がとり入れられている。第1は「必修職業訓練」であり、仕事の基本とチームワークを学ぶ「安全衛生・品質管理・環境配慮科」、聴覚障害者への理解を深めさせる「手話基礎科」、地域社会とのかかわりを学ぶ「ボランティア啓発科」の3種目からなり、全員が受講する。第2は「指定職業訓練」であり、IT関係の技能を学ぶ「ITスキル科」および「テクニカルIT科」、パソコン上で出版物を編集する「DTP専攻科」のほか、「点字専攻科」、「農業園芸科」があり、職業訓練と刑務作業との連携が図られている。第3は「指定職業訓練」であり、本人の希望と適性を考慮した上で、「医療事務科」、「ホームヘルパー2級科」、「プログラム・システム科」を少人数に対し提供している。このうち「プログラム・システム科」はイギリスの職業訓練をモデルとしており、訓練および刑務作業のすべてが日本ユニシスによって計画・提供されている。

次に、教育面でも最新の理論と技法に基づくプログラムが実施されており、以下のような内容をもつ。第1は欧米で広くとり入れられている「反犯罪性思考プログラム」であり、物事のとらえ方のパタンを気づかせる認知行動療法により、例えば「怒り」の感情への理解と対応を学ばせている。受講者が自らの認知の歪みに気づくことで、新しい対処法と行動様式を身につけることが可能となるという。第2は覚せい剤などの薬物事犯者に対する「アディクション・コントロール・プログラム」であり、薬物が自分の体、心、人間関係に対して与えてきた影響をふり返らせ、回復への動機づけをもたせようとする。薬物使用につながる誘惑への対処のスキルを、ロールプレイやグループワークを通じて学ばせ、薬物からの離脱を指導する。第3は呼吸法とストレッチ運動からなる「フィジカル・エクササイズ・プログラム」であり、リラクソスの体感、筋肉と呼吸のコントロール、2人1組での他者とのかかわり方の習得という段階

を踏み、身体と精神の健康の保ち方と対人スキルを学ばせる。このプログラムは全収容者を対象としているため、講師からの直接指導は2か月に1回程度であり、ワークブックを配布して日頃から各自が自主的にとり組めるよう配慮している。

喜連川センターも美祢と同様の「喜連川セコムグループ」が運営をしており、ほぼ似通ったプログラムが実施されているが、異なる科目も見られる。例えば、社会復帰後に即戦力としての就労が期待できる調理師科やクリーニング科、障害をもつ受刑者向けの窯業科、デザイン・モザイク科などを用意し、民間スタッフに加え専門学校の講師や地元企業・工房の専門技術者が担当している。また、高齢者に対しては脳の前頭前野の活性化を図るための脳トレーニング、身体障害者に対しては作業療法的な効果を促進するリハビリスポーツ・プログラム、知的障害者に対しては集中力や協調性を養うべくちぎり絵作成などの創作活動を含む作業療法などが行われている。

こうしたプログラムは、刑務官による「受刑者に対する刑罰の実施」とは異質な、民間人による「センター生に対する職業訓練ないし教育プログラムの提供」というべきであり、PFI型施設の導入が刑務所に新たな思考・手法・文化を流入させていることは疑いない。他方、社会復帰センターの被収容者はリスクが少なく、更生の比較的容易な受刑者であり、伝統的な刑務所と条件をかなり異にしていることにも留意すべきであろう。逃走や障害など刑事施設の直接的なリスクを考えれば、公務員たる刑務官が依然として治安の砦になっていることに変わりはない。しかし、社会全体の安全・安心を中長期的な視野から展望するならば、受刑者にどのような矯正プログラムを施して社会に復帰させるかについて、新しい試みが求められている。

V. 行政における強制とサービス—まとめに代えて

本稿では、日本の矯正行政における施設管理と人的資源をめぐる、現状と課題および近年の変化について実態を中心に跡づけてきた。冒頭に記した問題意識に十分応答できてはいるとは思えないが、行政における強制とサービスの関係について論点の整理をしておきたい。

一般に、行政における強制の程度は広義の民主化に伴って緩和され、行刑全般にみられた閉鎖的・抑圧的・一方的なスタイルも時代とともにより開放的・サービス志向・対話型へとシフトしていると考えられる。とくに、情報公開とメディアの報道による透明化がこの変化を加速してきた。矯正行政の分野では、1世紀近い時間を要したとはいえ監獄法が改正され、少なくとも制度の文言上は更生・社会復帰という行刑の目

的と受刑者の権利が明確化され、外部からの監視とチェックの制度も整備されることになった。むしろ、行刑に刑罰の実施という側面が付随し、施設内外の治安の維持という課題が重みを失わない限り、強制とサービスとの関係はあくまでバランスの問題であり続けよう。しかし、近年のPFI型刑務所での実験は、治安を維持しつつ受刑者の社会復帰を促進するために、これまでとは根本的に異なる行政手法がありうることを暗示している。

本稿では十分に紹介できなかったが、冒頭に触れた刑務所へのコントロール方法の比較研究では、大別して、① 議会・内閣・法務省などの政府機関による監視、② 刑務所同士、刑務官同士による集団圧力や相互性による規制、③ 民営化や市場化テストによる競争原理の導入、④ 抜き打ち調査や偶発的事件等によるランダムな統制、という4パターンを軸に検証した。日本では、①の監視、および②の集団力学と相互性による統制が中心となっている、というのが筆者の結論である⁽²²⁾。そこに、③の競争原理の導入、および④に位置づけられる名古屋刑務所の事件により、長年変化の少なかった矯正行政に新たな動きが生じている、と解釈することができよう。より具体的にいえば、戦後の管理行刑の矛盾から生じた受刑者の死傷事件を機に、複数の問題に外部の光が当てられ、過剰収容という当時の課題への対応の結果、民間の手法と文化が流入することになったといえる。

その意味で、強制からサービスへの行刑スタイルのシフトは、短期的には偶然の要素の重なりによって引き起こされたものだが、中長期的に見れば一つの歴史必然として着実に進行していると見てよい。その際、基底に流れる変化として「グローバル化」は看過できない。日本の管理行刑のスタイルについては、一時期の外国人受刑者の急増を受けて異常なまでの規律の重視が問題となった。また文脈は異なるが、刑務官に認められていない労働基本権（団結権）に関連してILOからの勧告もあり、受刑者と刑務官の権利保障という点で日本の刑務所はチャレンジを受け続けている。

このうち受刑者の管理に関しては、厳しい規律遵守の見返りとして受刑者同士のリンチやいじめを免れているという側面もあり、保安事故の回避を優先して考える矯正局が現行の方式を大きく変更する可能性は低いように見える。筆者は2013年11月にイギリスの国営Coldingley刑務所を訪問する機会があり、日本の刑務所とのあまりの落差に強く印象づけられた。制服の刑務官の案内で複数の工場と職業訓練室を歩いたが、受刑者も指導担当のスタッフも私服のためしばしば見分けがつかず、しかも数人がテーブルを囲んで飲み物を手に談笑している風景に、一体誰が受刑者で誰がスタッ

フかを聞かなければならないほどであった。また、体調不良で個室の房に残っている受刑者への面談が許され、学生が寮で多数の私物を並べてくつろいでいるような風景に驚かざるを得なかった。研究者や実務家による海外調査により、こうした違いが報告される機会が増えると、日本型行刑への見直しはさらに進んでいくと思われる。

一方、刑務官の権利に関しては、公務員制度改革の文脈において、労働基本権のうち少なくとも団結権回復の検討が課題といえる。だが、より実質的な改善課題として、国際的にみて明らかに加重な業務負担の軽減が急務であり、「事故ゼロ」を絶対視して規律を強調しすぎる刑務所管理のあり方の再考が求められる。同時に、保安事故ゼロが当然で、万一逃走事件が起これば関係者の大失態となり、懲戒処分も必至といった圧力の下で、日の当たらない刑務官がいかにやりがいと誇りをもって困難な公務に従事できるのか、法務省幹部は真剣に考えるべきである。刑務官は刑事施設で圧倒的多数を占める専門職であり、受刑者と日常的に直に接する第一線職員である。処遇上の問題点も改善案も彼らから提出されるのが自然であり、そのための時間的・身体的・精神的ゆとりの確保は不可欠である。

2003年に行刑改革会議が実施した「行刑の実情に関する調査（刑務官アンケート）の結果」によれば、前年1年間の有給休暇日数は「3日以内」が61.6%であり、うち「0日」が31.5%もいた。また、「刑務所の問題点」としては「過剰収容」が（複数回答で）81.4%と最多であり、自由回答の「解決策」でも「職員の増員」と「施設の増設」の順で多かった⁽²³⁾。これらは休暇や職員数という「量」の問題であり、その後の改善は見られたが、刑務官の仕事の「質」に関する懸念を刑法学者の福田雅章が語っている⁽²⁴⁾。すなわち、職業訓練や矯正教育を民間人が担うようになると、刑務官が「俺は拘禁者じゃない。教育者だ」といった誇りを維持できるのかどうか心配だと述べ、現場の担当者もモチベーションをどう保つかは大きな課題だとしている。そこで例えば、受刑者に関する情報を処遇チームのコアとなる刑務官が一元管理できるようなシステムの構築や、「官民協働」の具体的なあり方についても制度の再設計が求められているように思われる。

本稿では十分論じられなかったが、矯正施設の一つに医療刑務所があるように、厚生労働省所管の医療施設も行刑施設としばしば密接な関係をもっている。先に触れたさくら市にある国立児童自立支援施設は少年院と機能的に重なり合う部分があり、宇都宮市にある栃木県立岡本台病院内の「医療観察法病棟」は、心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察を行っている。ちなみに同病棟は18床なが

ら、医師 3 名を含む 36 名の専門職スタッフを抱える贅沢な医療施設である。「受刑者」と「患者」、「行刑」と「医療・福祉」の境界線は必ずしも明瞭ではないが、一たび公式に「患者への医療行為」と認定されるや、多額の予算に支えられた手厚いサービスに変質し、矯正現場のスタッフが感じる矛盾は増幅しがちとなろう。

こうして名古屋刑務所の事件に端を発した行刑改革は、グローバル化と透明化の潮流の中で新たな課題をあぶり出し、官民協働の新たなとり組みを生んでいるように見える。治安と更正、効率性と応答性の緊張の中で、強制とサービスのバランスは時間とともに確実にシフトしつつある。新たな均衡点の模索は、本稿で十分にできなかった国際比較を含め、筆者の今後の課題としたい。

注

- (1) M・フーコー、田村俣訳『監獄の誕生：監視と処罰』新潮社、1977 年参照。後述する最新の施設（喜連川社会復帰センター）でも、上空から見て X 字状の伝統的一望監視型建物を連ねた設計が採用されている。
- (2) 同会議の提言に関する議論及び資料に関しては、菊田幸一、海渡雄一編『刑務所改革：刑務所システム再構築への指針』日本評論社、2007 年参照。
- (3) See, C. Hood, Oliver James, B. Guy Peters, Collin Scott ed., *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*, Edward Elgar, UK, 2004.
- (4) 以下、矯正行政と行刑施設の現状に関しては、法務総合研究所『犯罪白書』平成 25 年版、法務省、2013 年、および各年度版による。
- (5) 以下の比較データは、「行刑改革会議」第 2 回（2003 年 5 月 19 日）別添資料（法務省 HP）による。
- (6) 宇戸午朗「再犯防止・社会復帰支援のための取組」日本刑事政策研究会『罪と罰』2012 年所収参照。
<http://www.jcps.or.jp/publication/2405.html>
- (7) 只木誠「なぜ新たな立法化が必要であったのか」ほか、「特集 行刑の現状と課題」『法律時報』999 号、2008 年 9 月所収の諸論文を参照。
- (8) 西尾隆「矯正施設のガバナンス」大山耕輔編『比較ガバナンス』おうふう、2011 年所収、97 頁以下参照。
- (9) この経緯に関しては、坂本敏夫『刑務官』新潮文庫、2003 年、192 頁以下参照。
- (10) 菊田・海渡編、前掲書所収「参考資料」、359 頁以下参照。
- (11) 坂本誠『元刑務官が明かす刑務所のすべて』日本文芸社、2002 年、122-123 頁、および、横山実「自由刑執行の場所としての刑務所の展開」『犯罪社会学研究』第 37 号、2012 年所収、64 頁以下、ほか参照。
- (12) 浜井浩一、山本讓司（対談）「福祉施設化する刑務所」『論座』2007 年 2 月号、60 頁以下、および、

- 浜井浩一『刑務所の風景：社会を見つめる刑務所モノグラフ』日本評論社、2006年参照。
- (13)同上対談、および、山本讓司『獄窓記』ポプラ社、2003年参照。
- (14)浜井、前掲書、第11章参照。
- (15)坂本、前掲『刑務官』172-173頁参照。
- (16)山本、前掲書、205-206頁。
- (17)後藤弘子「福祉施設としての刑務所：国の社会復帰支援義務を考える」『法律時報』999号、2008年9月、70頁。
- (18)PFI型刑務所の設計に関しては、刑事立法研究会編『刑務所民営化のゆくえ：日本型PFI刑務所をめぐって』2008年参照。
- (19)以下は主として、室井誠一「PFI刑務所の現状と課題」『法律時報』999号、2008年9月、40-43頁、および、2014年7月30日に行った喜連川センター視察（参観）と同日のさくら市でのヒアリングに基づく。
- (20)室井、同上、43頁。
- (21)中島学「刑務所PFI事業における矯正処遇の展開」刑事立法研究会編、前掲書、209頁以下参照。
- (22)西尾、前掲論文、99頁以下参照。
- (23)菊田・海渡編、前掲書所収「参考資料」、341頁以下参照。
- (24)福田雅章、中島学ほか7名による座談会「日本版PFI刑務所について」刑事立法研究会編、前掲書所収、255頁以下参照。

Changes in Prison Management and Human Resources: Midway between Coercion and Service

<Summary>

Takashi Nishio

Modern governments have shifted their major functions from coercion to service delivery. Even in such a coercive policy field as correction administration, where the security issue is still a top priority, the style of prison management is changing towards a softer and more responsive system in accordance with new demands from inmates, who are aging, more multicultural and diverse. Having reviewed the characteristics of Japan's prison management in a comparative perspective, this paper will focus on the recent changes in the correction administration system, with special focus on human resource management and the introduction of the PFI institutions.

Historically, Japan's postwar prison management had been decentralized and flexible, while not well-standardized, but since around 1970 a tightly-controlled prison management system was institutionalized across the country. However, the government started reforming this system's, legal and practical components, when injuries and fatalities occurred at Nagoya Prison in 2002. In order to put more emphasis on rehabilitation and to mitigate overcrowding, four PFI prisons were established from 2007 to 2008, where prison guards as public servants and staff of private companies are collaborating in rehabilitation and occupation training of the inmates. Although it is still at an experimental stage, this new style of correction administration seems to replace the traditionally "tight-control" system.

When one observes the reality of inmates comparing with patients or handicapped people outside the prison walls, it is becoming harder and harder to draw a clear line between prisons and welfare or medical institutions. While the PFI prisons were introduced to meet the urgent, short-term needs, the reform can have a longer-term impact on the shift of nature of correction administration from a simple coercion for inside safety to a mixture of services including education, training, and welfare for inmates, as well as security for people at large.