

# PFI 刑務所について

## — 多角的検討と評価 —

松 尾 多英子

### 目 次

#### はじめに

#### 第1章 PFI 制度について

##### 第1節 PFI の概要

- 1 PFI 制度とは
- 2 PFI 制度の背景
- 3 PFI 法制定過程

##### 第2節 PFI 導入の利点

##### 第3節 PFI 事業の運営状況

- 1 事業運営数
- 2 評価基準
- 3 運営状況が良好な事業
- 4 経営破綻・その他問題の生じた事業

##### 第4節 検討

#### 第2章 PFI 病院について

##### 第1節 近江八幡市立総合医療センターの概要

- 1 近江八幡市立総合医療センター
- 2 PFI 導入前と導入後の病院状況（省略）

##### 第2節 PFI 導入の背景

##### 第3節 PFI 契約解除の原因

- 1 シミュレーションの不足
- 2 職員問題
- 3 公共性問題

##### 第4節 検討

#### 第3章 PFI 刑務所について

##### 第1節 PFI 制度導入の背景

- 1 過剰収容問題
- 2 規制改革・地域との共生
- 3 刑事運用の透明性
- 4 人材の再生
- 5 職員負担の軽減

##### 第2節 日本の PFI 刑務所

- 1 美祢社会復帰促進センター
- 2 島根あさひ社会復帰促進センター
- 3 喜連川社会復帰促進センター
- 4 播磨社会復帰促進センター

##### 第3節 海外の PFI 刑務所（省略）

- 1 イギリス
- 2 アメリカ
- 3 フランス
- 4 ドイツ
- 5 オーストラリア

##### 第4節 検討

#### 第4章 PFI 刑務所についての考察

##### 第1節 評価基準

##### 第2節 PFI 刑務所の問題点

- 1 受刑者の減少
- 2 地域経済の活性
- 3 職員問題
- 4 その他の問題点

##### 第3節 PFI 制度がもたらした変革

##### 第4節 結論

### はじめに

1999 年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（以下、PFI 法）が施行された後、病院、道路、鉄道、庁舎、廃棄物処理施設など多種の分野において急速に PFI 方式が進められた。そして、2002 年には、規制緩和の一環として内閣府に総合規制改革会議が設立され、2003 年の「規制改革推進 3 カ年計画（再改定）」において「刑事施設の民間委託の推進」が掲げられた<sup>1)</sup>。名古屋刑務所事件<sup>2)</sup>の発生の後、行刑改革会議の発足とともに、PFI の議論が行われ<sup>3)</sup>、遂に

1) 石塚伸一「刑事司法システムにおける規制改革・民営化と公共性の構造転換」法社会学 68 号 (2008) 95 頁。

2) 2001 年から 2002 年にかけて、名古屋刑務所において発生した事件で、肛門に消防用ホースで放水して受刑者 1 人を死亡させたとされる「放水事件」と、革手錠付きベルトで腹部を締め、受刑者 1 人を死亡させ、1 人に重症を負わせたとされる「革手錠事件」である。

3) 徳永光「刑事施設に対する PFI 方式の導入の経緯」刑事立法研究会「刑務所民営化のゆくえ」(2008 年、現代人文社) 15 頁において、行刑改革会議の段階では既に、PFI 導入を進めるという法務省の方針は定まっており、委員に対しては、2005 年度中に契約を済ませ遅くとも 06 年から 07 年にかけて収容開始予定であることが示され、行刑改革会議に、PFI の導入の是非を論じる余地は残されていなかったことが述べられている。

刑事施設にPFI方式が導入されることとなった。過剰収容対策、地域経済の活性、刑事施設の透明化、人材の再生などを理由に、日本では現在、「社会復帰促進センター」という名称の4つのPFI方式の刑務所が稼働しており、業務の委託範囲についても、「構造改革特別区法」を活用し、「刑事施設及び被収容者の処遇に関する法律」に関わる処遇と医療の業務にも適用できるようになっている<sup>4)</sup>。

しかし、PFI事業が運営開始されてから数年たった今、各分野において、経営破綻や職員の離職など、様々な失敗が報告されている。最近では、PFI方式を導入した「近江八幡総合医療センター」が契約の解除を行ったことが大きな話題となった。この契約解除は、経営破綻によって引き起こされたものであるが、一口に経営破綻といえども、多くの原因を含んでいる。

日本における各PFI刑務所では、開所から数年経過しているが、近江八幡総合医療センターで起こったような問題は出ていないのだろうか。そして、そもそも、PFI方式を刑務所という領域に導入することは正しい判断であったのか。PFI導入の是非を問うために、PFIという制度が本来どのようなものであるか探り、本質的に福祉の領域に合致するものであるのかどうかを問う。また、これから社会復帰促進センターはどうなっていくのかについて、先ほどの近江八幡総合医療センターを参考とし、日本のPFIの刑務所を多角的視点から検討しようと思う。

## 第1章 PFI制度について

### 第1節 PFIの概要

#### 1. PFI制度とは

PFI (Private Finance Initiative)<sup>5)</sup>とは、公共事業を実施するための手法の一つであり、民間の

資金、経営能力及び技術的能力(ノウハウ)を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営等を行う新しい手法である。あくまで国・地方公共団体等が発注者となり、公共事業として行うもので、必要な許認可を行うだけで事業の全てを民間が行うJRやNTTのような民営化とは異なり<sup>6)</sup>、事業の実施方法や遂行については民間に委ねるが、公共部門は管理者として関与する<sup>7)</sup>。官民が協働して、効率的かつ効果的に質の高い公共サービス提供を実現するというPPPの概念からくるもので、PFIはその手法の一つである。

設計、建設、維持管理、運営の全ての業務を長期の契約として一括して委ね、さらに、従来のように細かな仕様を定めるのではなく、性能発注といって「性能を満たしていれば細かな手法は問われない」発注方式により業務を委ねる点で、民間のノウハウが発揮され、PFIのメリットが発生するとされている<sup>8)</sup>。従来のPFIの主流は、宿舎、図書館、体育館などの初期投資額に対して運営費の比率が小さく、建設費の割賦目的の性格が強いわゆる「箱物・割賦型PFI」であったが、近年では、病院や廃棄物処理施設など、初期投資額に比べて運営費の比率が高く、運営を民間事業者へ委託する「運営・委託型のPFI」が登場するようになった。

複数の企業の出資により新たに設立されるSPC (Special Purpose Company: 特別目的会社)と呼ばれる株式会社が事業主体となり、SPCは公共側との契約の相手方として、契約履行の一元的責任を負うが、建設業務や運営業務などについては、さらに個別に、設計会社や建設会社、維持管理会社、運営会社などに委託する。これまでの公共事業とは違い、設計、建設等に必要な資金の一部をSPCが金融機関等からプロジェクトファイナンス<sup>9)</sup>と

6) 内閣府「PFI事業導入の手引き」<http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/index.html>

7) PFIの事業主体(公共施設等の管理者等)としては、国(各省各庁の長)・地方公共団体の長(都道府県知事、市町村長等)・特殊法人等の公共法人である。

8) 前掲注(6)。

9) プロジェクトファイナンスとは、プロジェクトにおいて資金調達を行う際、事業者自身が借入を行うのではなく、プロジェクトを遂行するPFI事業会社(特別目的会社: SPC)を設立し、この会社を事業者として独立して借入れを行う資金調達の仕組みをいう。企業の信用力に頼らず、事業が生

4) 刑事施設に係る法令上、収容の目的を達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、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、及び、会計法、物品管理法などにおいて法律上特定の官職にある者に権限が委任された業務を委託することはできない。

5) 1992年に英国政府の政策(イニシアティブ)として誕生した。

いう借入方法で調達するので、国・地方公共団体等は建設時期に一度に資金を支出する必要がなくなり、提供されるサービスの対価としてSPCに資金を支払うこととなる。

## 2、PFI 制度の背景

PFI 制度の始まりについて概観する。PFI 制度は、新自由主義の台頭とともに誕生した。ケインズ主義経済政策<sup>10)</sup>の行き詰まりが明らかとなり、採られるようになった政策が、「小さな政府」を志向する「新保守主義(新自由主義)」政策<sup>11)</sup>である。「新保守主義」は、民間が政府の種々の規制や介入から免れるという「自由主義」の側面と、「強い国」への志向という側面を持ち、「自由主義(小さな政府)」の側面のもと、政府の財政規模は縮減され、また公企業は民営化し、政府の産業規制は緩和されることとなる<sup>12)</sup>。新自由主義・新保守主義は、「福祉国家」が官僚機構の肥大化と財政赤字、国民の

み出す収益力を担保に融資を受ける資金調達法である。

- 10) ケインズ政策は、政府の積極的な景気調整策と福祉国家の実現を柱とした政策であり、「大きな政府」を志向する。恐慌や失業をおさえるためには、政府による総需要拡大政策が必要だと主張する。しかし、資本主義には一定の改良の政策が必要だという立場(修正資本主義)に立っている点で「新自由主義」派の市場原理主義とは明確に異なる。第二次世界大戦後、このケインズ型の経済政策のもと、政府の民間への関与を大きくしていく「大きな政府」指向に推移していく。しかし、1970年代に入り、IMF体制の崩壊、二度にわたる石油ショックによる世界経済の混乱、二桁のインフレが世界を襲ったこと等による成長率の鈍化や、失業率の急増化から、ケインズ経済学は批判を浴びるようになる。

- 11) 友寄英隆「新自由主義」とは何か(新日本出版社、2009)

新自由主義は「小さな政府」を志向する。現代の資本主義を擁護し、市場原理を経済政策はじめ社会のあらゆる分野に押し広げて、競争によって経済の効率性と活力を発揮させようとし、グローバル化した世界市場での競争を促進して、大資本による労働者・国民への支配と搾取の強化、資本蓄積の発展を図る点に特徴がある。

- 12) 松原聡「民営化と規制緩和と転換期の公共政策」(日本評論社、1991) 17 頁。

さらに「自由主義(小さな政府)」の側面は、景気調整や福祉政策といった財政政策運営を基本的に否定する「マクロ」的側面と、個々の産業・企業に対する規制を緩和するという「ミクロ」的・産業政策的側面の二つを持つ。

勤労意欲の低下(先進国病)をもたらしものであると捉え<sup>13)</sup>、行財政改革による公的セクターの縮減と行政への私企業的管理方式の導入、国有企業の民営化と規制緩和を掲げ、経済政策の枠組みを超え、行政、福祉、教育を含む社会体制全体の再編を目指す<sup>14)</sup>。

このように、旧社会主義諸国の解体と市場経済への移行、途上国の近代化の行き詰まりと再編において新自由主義経済政策が導入され、民営化・規制緩和は80年代において「世界的潮流」になっていった<sup>15)</sup>。その動向は、イギリスにおいてはこの動きがサッチャー政権下に、アメリカではレーガン政権下において顕著となり、日本では、新自由主義政策の流れを受け規制緩和論が登場し、民営化と規制緩和とは整合関係をとつつ並列的に進行してきた<sup>16)</sup>。

## 3、PFI 法制定過程

日本でPFIについての本格的な議論が行われたのは1997年からである。橋本政権時代強く打ち出された五大構造改革の議論の中、財政改革の一環として公共事業縮削減政策が具体化することとなる。その影響を大きく受ける建設業界の対応策としてあったのが、日本建設業団体連合会による社会資本整備へのBOT方式<sup>17)</sup>の検討と、全国建設業協会によるPPP方式<sup>18)</sup>の検討であった。これに続いて通産省(現、経済産業省)、建設省(現、国土交通省)が1997年秋には研究会を設置し、学識経験者や各種業界関係者を交えての検討が始まることとなる<sup>19)</sup>。

- 13) 中村大和「民営化の政治経済学 日英の理念と現実」(日本経済評論社、1996) iii 頁。

- 14) 中村、前掲注(13) iii 頁。

- 15) 中村、前掲注(13) iii 頁。

- 16) 紙野健二「行政の市場化と規制緩和」三橋良士明・榎原秀則「行政民営化の公共性分析」(日本評論社、2006) 76 頁。

- 17) BOT方式とは、「Build-Operate-Transfer方式」の略であり、選定事業者が対象施設を設計・建設し、完工後も対象施設を所有し続けたまま、維持管理および運営を行い、事業期間終了時に公共部門に施設所有権を移転する事業方式である。

- 18) Public Private Partner ship: 官民の連帯

- 19) 西野文雄・有岡正樹・有村彰男・大島邦彦・野田由美子・宮本和明「完全網羅 日本版PFI」(山海堂、2001) 60 頁。

1996年10月に大蔵省財政制度審議会（現、財務省財政制度等審議会）の財政構造改革特別部会海外調査報告の中で、財政再建の取り組みの一つとして英国のPFIが紹介され、政府や自由民主党内で検討が行われた。その後、1997年11月末の政府緊急経済対策要綱（その2）の中で、公共事業遂行の新たな仕組みとしてPFI方式導入の検討がされる。1999年7月議員立法によりPFI法（民間資金の活用による公共施設等の促進に関する基本方針）が制定、同年9月に施行、この法律に準拠したPFI事業が実施できることとなった。2000年3月PFIの理念と基本方針が制定された後、事業実施プロセスガイドライン、リスク分担ガイドライン、VFM<sup>20)</sup>ガイドライン、契約ガイドライン、モニタリングガイドラインの5つのガイドラインが制定され、PFI法は2001年12月と2005年8月の二度にわたる改正がなされた。

## 第2節 PFI導入の利点

なぜ、PFIは世界中で展開されるようになったのか。続いて、PFIの利点を考える。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針<sup>21)</sup>では、PFI

の利点を以下のように説明する。

まず、第1に、国民に対して低廉かつ良質な公共サービスの提供ができる点である。それぞれのリスクの適切な分担により、事業全体のリスク管理が効率的に行われること、加えて、建設（設計を含む）、維持管理及び運営の全部又は一部が一体的に扱われること等により、積極的に民間事業者の資金、ノウハウ、技術的能力を活用し、事業期間全体を通じての事業コストの削減、ひいては全事業期間における財政負担の縮減、同時に、質の高い社会資本の整備及び公共サービスの提供を可能にすると説明される。

第2に、民間事業者の自主性、創意工夫を尊重しつつ、公共施設等の整備等に関する事業をできる限り民間事業者に委ねて実施することから生まれる、財政資金の効率的利用、官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップの形成があるとする。PFIでは官と民を対等な関係と位置づけ、それぞれ異なる強みと専門性があり、それらを最適に組み合わせた官民のパートナーシップにより事業を実施することがVFMの実現にとって最も効果的であると考えられる<sup>22)</sup>。

最後に、民間の事業機会を創出することを通じて経済の活性化に資する点である。これは、PFI事業は、従来主として国、地方公共団体等の公的部門が行ってきた公共施設等の整備等の事業を民間事業者にゆだねることにより、民間に対して新たな事業機会をもたらすと考えるものである。PFI事業のための資金調達方法として、プロジェクトファイナンス等新たな手法を取り入れることにより、金融環境が整備されるとともに、新しいファイナンス・マーケットの創設につながる事が予想され、これらの結果、新規産業を創出し、経済構造改革を推進する効果が期待されると説明している。

総務省の行った調査<sup>23)</sup>によると、PFIに期待するメリットとして、公共法人では、「単年度の債務負担の軽減」とするものが34.9%と最も多く、また、

20) PFIの基本的理念として①VFMの最大化②民間からの公共サービスの提供③官民の適切なリスクの分担がある。そのうち、VFMの最大化について取り上げる。VFM (Value For Money) は、公共事業にPFIを導入する際の判断基準となるものである。VFMとは、「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方であり、公共施設等の整備に関する事業をPFI事業として実施することにより、当該事業が効率的かつ効果的に実施できることを基準としている。PFI事業として実施することが、公共部門自らが実施する場合に比べてVFMがある場合、当該基準を満たす。したがって、PFI事業としての実施を検討するに当たっては、VFMの有無を評価することが基本となる。つまり、PFIとは、「国民（納税者）の視点に立った公共事業」を行う手法であり、国民の税金を最大有効活用し、国民に対して最高の価値を生み出すことを目的とするのであり、PFIはVFMの達成を目的とし、VFMが達成されることを確認したうえで導入しなければならないのである。

21) 民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針（平成12年3月13日）総理府告示第11号 [http://www8.cao.go.jp/pfi/kihon\\_houshin.html](http://www8.cao.go.jp/pfi/kihon_houshin.html)

22) 野田由美子『PFIの知識』（日経文庫、2003）33頁。

23) 総務省「PFI事業に関する政策評価書」[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2008/080111\\_1\\_4.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/080111_1_4.html)

地方公共団体では「長期的な公的財政負担の軽減」とするものが60.4%と最も多いことから、PFIに財政負担の軽減を期待する状況がみられる。

### 第3節 PFI事業の運営状況

PFI制度を導入することにより、全ての公共事業は効率的に運営されるようになったのだろうか。まず、日本のPFI事業の運営状況を概観し、続いて、運営状況が良いもの、悪いものに分けて、検討する。

#### 1、事業運営数

PFIの対象となる事業（PFI法第2条）は、道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設、庁舎、宿舍等の公用施設、公営住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更正保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設、情報通信施設、熱配給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、及び研究施設等であり、日本における、PFI事業数<sup>24)</sup>をみると、平成20年度末時点での実施方針公表済みのPFI事業は399事業にのぼり、事業費も30兆円に達している。また、運営段階に至っている事業数は205事業であり、平成19年度に比べて29事業の増加である。管理者別の事業数では、「国」で56事業、「独立行政法人等」が32事業、「都道府県」で75事業、「政令指定都市」で46事業、「市町村長」で130事業が実施されており、事業分野別の事業数では、教育と文化（学校、図書館、美術館、ホール等）が108事業（32%）と最も多く、次いで健康と環境（病院、斎場、浄化槽等）が61事業（18%）であり、庁舎と宿舍（事務庁舎、宿舍）が47事業（14%）、行刑施設等については19事業（6%）となっている。

#### 2、評価基準

PFI施設の運営状況をみていく前に、どのような場合に成功、又は、失敗であると判断できるのか。その判断基準を明確にしておこうと思う。判断基準につき総務省は、PFI法第1条<sup>25)</sup>、また、PFI事

業を推進することで①公共サービスの提供における行政の関わり方が改革されること、②民間の事業機会が創出されることを通じて経済の活性に資するなどの効果が期待されていること等より、「国民に対する低廉かつ良質なサービスが提供されているかどうかという観点から評価を行う<sup>26)</sup>」としている。そして、「現在、国民に対する低廉かつ良質なサービスが提供されているかについてはVFMによって測る方法が確立しているが、公共サービスの水準をどのように設定するか、その水準の向上をどのように定量化するかは検討課題となっている。このため、専ら、提供される公共サービスの水準は公共施設等の管理者が自ら実施する従来型の公共事業と同様なものと仮定し、公的財産負担の縮減状況（額及び率）によって評価する方法が考えられている（省略）我が国のPFI事業は、事業が終了したものが平成19年3月末現在で1件しかなく、PFI事業のライフサイクルを通じた公共サービスの提供量やその水準、公的財政負担の縮減率を把握・測定することが困難な状況の中、現段階で把握可能な指標として、特定事業選定時及び民間事業選定時のVFMの算出値があり、その分析検討により、PFI事業の効果の一端について評価することができ、それが現実的な手法であると考えられる<sup>27)</sup>」としている。

しかしながら、調査対象事業の163件のうち、VFMの算出時におけるコスト削減効果の設定根拠が明示されているものがわずかであること、民間事業者選定時のVFMを算出していないものがあることなどから、これらの事業のVFMによる公的財産負担の縮減状況を総体としての確に把握することは困難であるとし、PFI事業全体の実施状況、公共施設等の管理者等や民間事業者に対するアンケート結果、PFI事業の各実施段階における個別事例を分析している。

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。」

26) 総務省、前掲注(23)。

27) 総務省、前掲注(23)。

24) 内閣府「PFI 2008 マニュアルレポート」(平成20年)  
<http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/annual2001.pdf>

25) 「第一条 この法律は、民間の資金、経営能力及び

### 3、運営状況が良好な事業

全体としては、調査対象 163 件をみると、VFM の額及び VFM 率の見込みが判明した 106 件（事業が終了した 1 件を含む）の合計で約 2726 億円、約 20.3% の公的財政負担の縮減状況（額及び率）があるものとされている<sup>28)</sup>。

個別的事例として、既に事業計画が終了した神奈川県のパイ事業がある。この事業では、研究施設の整備・維持管理・運営を事業内容とし、事業期間を 4 年としたサービス購入型<sup>29)</sup>のパイであり、BOO 方式<sup>30)</sup>を採用していた。公的財産負担の縮減効果は、約 3218 万円、約 6.7% であった。

効果的・効率的に事業が実施されている三重県の事例もある。「くわなメディアライヴ」は、図書館や中央保険センターなどの複合施設の整備・維持管理・運営を内容とし、事業期間 32 年、サービス購入型で、BOT 方式を採用した運営重視型のパイである。図書館については、書籍を IC タグの管理・自動貸出機の導入・閉館時間の延長などにより、導入以前に比べ、約 7 倍の利用者数となっており、本事業の VFM は、約 22 億円（22%）が見込まれている。

### 4、経営破綻・その他問題の生じた事業

パイ経営破綻例をみていくこととする。まず、経営破綻が問題となり、2008 年にパイ契約を解除した「近江八幡市立総合医療センター」の事例があるが、この事例については、後の 2 章において詳述する。

続いて、「タラソ福岡」についてである。タラソ福岡は、福岡市初のサービス購入型パイとして、ごみ焼却のエネルギーを利用し、海水プールでの水中運動による心身の回復を目指す「タラソセラピー」施設を中心としたもので、レストランや店

舗などを運営する計画であったが、初年度から利用者数が伸び悩み、事業主体であるタラソ福岡が倒産し、2004 年 11 月に施設封鎖となった。原因としては、利用者の減少や競合施設の増加によるマーケットリスクは事業者の負担とされ、民間事業者が負う需要リスクの割合が、民間事業者の提案するサービス提供料の価格に連動して変動するスキームであったにも関わらず、民間側のリスクの備えが不十分であり、楽観的な需要予測、運営リスクの処理に適さない事業構成等があったこと等が挙げられる。

次に、「ひびきコンテナターミナル」の事例である。ひびきコンテナターミナルは、北九州市の環黄海圏ハブポート構想の一貫として整備されたコンテナターミナルの建設と運営を担う目的で設立された独立採算型パイ<sup>31)</sup>であり、コンテナ取扱量が予想を下回ること起因する需要リスクは事業者の負担とされていた。収益性や効率的かつ効果的な運営を達成できることの根拠が定かでないまま、2005 年 4 月に運営が開始されたが、貨物取扱量は、需要予測が 2005 年度 7 万 TEU、2006 年度 14 万 TEU であったのに対して、実際には、2005 年度で 5823TEU、2006 年度では 2 万 9358TEU であり、予想を大きく下回る結果となり、2006 年度の累積損失見込み額が 17 億 5800 万円、資金相当額の 24 億円の 73% となったため、経営悪化に陥り開業 2 年で破綻した。その後、北九州市が SPC の保有する施設を 40 億円で買い取り、公有化し、事業者の業務は、一元的なターミナルオペレート業務からターミナル運営補助・施設の保守点検などの施設管理業務へと縮小した。この事例も先のタラソ福岡と同じように、民間事業者によるリスク管理の脆弱さが問題となっている。

この他、公共施設等の管理者が選定事業者の課題な需要予測や経営悪化を適切に対処しなかったことなどに起因して、公共サービスの提供が中断された事例がある。余熱利用施設の整備・維持管理・運営を事業内容とし、事業選定者は利用者を年間

28) 総務省、前掲注 (23)。

29) 民間事業者が、対象施設の設計・建設・維持・管理及び運営し、公共部門は、民間事業者が受益者に提供する公共サービスに応じた対価（サービス購入料）を支払う。民間事業者のコストが公共部門から支払われるサービス購入料により全額回収される類型である。

30) 民間事業者が対象施設の設計・建設・維持・管理及び運営を行い、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去する等の事業方式。

31) 民間事業者が、自ら調達した資金により施設を設計・建設し、維持管理及び運営を行い、施設利用者からの料金収入のみで資金を回収する事業類型である。

24万7000人と見込んでいたが、実績は平成14年度10万9000人（見込みの44.1%）、平成15年度13万3000人（同53.8%）と大きく下回り、SPCの財務状況は悪化、平成15年決算で債務超過に陥り、SPCの出資者が民事再生手続を申請した。

他にも、モニタリングが実施されていない事業<sup>32)</sup>、リスク分担の内容に選定事業者側が不満等を有している事例や、経理上の独立性が確保されていない事業がある事例、事業者の創意工夫が妨げられている事業の事例などが報告されている。また、総務省の調査によると、コンサルタントが計算したVFMを十分チェックしていないものが、140件のうち16件あり、全ての事業でVFMを算出し、公表しているものの、SPC及びPFIのLCC<sup>33)</sup>を公表しているのは、26件（17.8%）に過ぎず、残りの120件（82.2%）は、VFMの額又はVFM率を公表するにとどまっている。また、民間事業者選定時に算出するVFMについては、132件中公表していないものが20件みられ、VFMの算出自体を行っていないものが12件（9.1%）あった。

総務省は、「国民に対する低廉かつ良質なサービスが提供されているかどうかという観点から評価を行う」とし、現段階で把握可能な指標として、特定事業選定時及び民間事業選定時のVFMの算出値があり、その分析検討によりPFI事業の効果の一端について評価することができ、それが現実的な手法であるとしている。しかし私見としては、VFM値はもちろんのこと、上記のような問題もVFMの測定に影響を与えるものであると同時に、良質なサービスの提供という点で疑問が生じるのであり、PFIの評価として取り入れるべきであると考え。

#### 第4節 検討

PFIとは、従来は国が行っていた事業を、民間

の資金、経営能力及び技術的能力（ノウハウ）を活用し、施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営等を実施する手法であり、新自由主義を背景とし、規制緩和の一環として誕生した。PFIでは、資金の一部を民間が調達するため、国・地方公共団体等は建設時期に一度に資金を支出する必要がない。財政状況が悪化する中でも、必要な事業を実施する必要に迫られていた国と地方にとって、PFIは、全事業期間における財政負担の縮減、同時に、質の高い社会資本の整備及び公共サービスの提供を可能にした。この点が、PFIを導入する一番の理由であったのではないかと考えられる。

しかし、福祉国家論からすれば、このような規制緩和・民営化は、効率性の名の下に弱者に対する法的保護の枠を取り去り、社会格差・不平等を広げ、自由競争の名目で不正義を放置・正当化するものであり、民営化路線は公共性を掘り崩し、縮小させるものだと批判される<sup>34)</sup>。また、新保守主義と規制緩和政策についての見解でも、「このような『小さな政府論』に代表される政策は、戦後の総需要管理による景気調整策と、福祉国家実現を二つの柱にもつケインズ政策の全面的な見直しであったと考えられ（省略）こういった『小さな政府論』の背景には、競争・市場に寄らない、人間的要素に依存する率の高い制度は非効率性を高めていく可能性が高い、という一般的な了解がある。つまり、人と人との直接的な関係で規律されるような機構は、本来的に種々の不効率を発生させるというものである。このような認識にたって一連の『民営化・規制緩和』が進められたと考えられる<sup>35)</sup>。」とするものがある。Privatizationという用語についても、欧米では公企業の経営形態の変更（民営化）だけでなく、規制緩和や公的活動（行政サービス）の民間への下請け化をも含んだより広い概念として使われていることに注意する必要があり、Privatizationは、「経済全体の効率をあげるために市場メカニズムを重視し、国家の経済・社会に対する関与を縮減すること」とまとめるこ

32) なお、調査によると、選定事業者による公共サービスの内容が契約書に規定された要求水準を満たしているかを、管理者等が実地に確認せずにサービス対価を支払っている事例が12件（公共サービス開始94件の12.8%）みられるなど、公共サービスの提供や経営状況についてモニタリングが必ずしも十分でない状況がある。

33) ライフサイクルコストのこと。設定した事業期間にかかる収入、支出のすべてのことをいう。

34) 馬場健一「国家/市場/共同体と公共性、法の役割－法と公共性の社会理論試論－」法社会学68号（2008）67頁～68頁。

35) 松原、前掲注（12）40頁。

とができるのである<sup>36)</sup>。つまり民営化は、非効率性の排除と市場主義の導入を目的としていることに留意する必要がある。

この他、VFMの有無は事後的にしか判明しないという見解もある<sup>37)</sup>。そこでは、VFMの算定の際に使われている削減率や割引率<sup>38)</sup>に合理性があるのかどうかは不明であり、したがってVFM自体に合理性があるかどうかは現実には不明であると述べている。割引率は、現実には、国土交通省が「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針(2004年2月)」において、社会的割引率は全事業において当面4%を適用することとしており、公共施設等の管理者等はこの指針に示された割引率を参考に適用している。しかし実際は、熊本県の社会福祉施設の整備・維持管理・運営を事業内容とした施設で、2005年、通常の割引率4%で計算するとVFMの額は2億6900万円であったのに対し、長期国債利回りの過去10年間の平均値1.69%に置き換え計算したところ、VFMの額はマイナス2億100万円となり、マイナス4億7000万円という結果が出ている<sup>39)</sup>。また、総務省の調査<sup>40)</sup>によれば、

コストの削減率及びその設定根拠を示しているのは146件中、1件(0.7%)であり、割引率の設定根拠を示している事業は、146件中2件(1.4%)に過ぎない。そして、PFI法8条においてVFMは客観的に行うことが要請されているが、「公共事業でコンサルがやる需要予測は、収入や入場者が常に上昇することが前提になっている。リゾートでも道路でも空港でも、水道でも下水道でも、需要は右肩上がりの計算になっている。(省略)20年前の高度経済成長の時代と同じように、右肩上がりの予測をして客観的な評価ができるはずがない<sup>41)</sup>。」と留意する意見もある。

そして、PFIでは、全ての事業に効率的な運営をもたらすだけでなく、需要と供給のコントロールが不可能な分野や、専門知識や技術が必要となる分野においては向いていないことが分かった。

## 第2章 PFI病院について

PFI制度は、新自由主義への動きから誕生したもので、その本質が効率性の重視と市場主義の導入であり、現在日本において様々な分野で導入されている。しかし、以上をみてきて分かるように、PFIという制度自体に、VFMの算定方法にそもそも問題がある上、運用面においても経営破綻が起きる事業があること等を考えると、PFIの導入が全ての事業に成功をもたらすものであるとは言い難いことが分かる。では、刑事施設においてPFI制度を導入することははたしてどのような効果を生み出すのか。それを考えるため、まず、刑事施設と同じく、運営型のPFI方式であり、経営が破綻した病院を例にとりて、そこで生じている問題点は何なのかを検証していこうと思う。

病院PFIでは、運営業態や、目的の非営利性、外的環境の影響を大きく受けること、業務の内容について人間同士の連帯が重要視される等の点において刑務所と共通性がみられる<sup>42)</sup>。両施設の類似

36) 松原、前掲注(12)47～48頁。

37) 入谷貴夫「PFIの基本問題と財政」尾林芳匡・入谷貴夫『PFI神話の崩壊』(自治体研究社、2009)159頁

また、算定されたVFMが達成できたかどうかは、実は20年～30年後にしか検証できず、この間、景気の変動や物価変動、それに伴う金利の変動も起こってくることは十分予想でき、法令の変更やそれに伴う経済政策の変更などの変動要因を考慮すれば、20年～30年後のVFMの予測は実は不可能であるとも述べている。

38) 財政負担の見込額の算定(地方公共団体が直接実施する場合とPFIを導入する場合)に当たっては、現在価値にて比較することが求められ、割引率とは支出又は歳入する時点が異なる金額について、これらを比較するために現在価値に換算する際に用いられるものである。例えば、金利が5%の場合、今日の100円は1年後の105円と同じ価値であるという考えを下に、将来の金額を現在の価値に置き換えること。割引率の設定方法については、『VFM(Value For Money)に関するガイドライン(平成13年7月27日 内閣府PFI促進委員会)』にあるように、リスクフリーレート(長期国債利回りの過去の平均や長期見通し等)を用いる。コストの削減率及びその設定根拠を示しているものは、146件中1件である。

39) 入谷、前掲注(37)158頁。

40) 総務省、前掲注(23)。

41) 吉原稔「PFIのくびきを脱して－近江八幡市立総合医療センターの再スタート－」尾林芳匡・入谷貴夫『PFI神話の崩壊』(自治体研究社、2009)57頁。

42) 両施設には違いもあり、PFI病院の場合は、利益を上げるため人件費などを削ると、労働条件の悪

性から、PFI 病院で起こった問題は、PFI 刑務所に一定の示唆を与えるのではないかと考える。

以下、PFI 病院で起こった問題点が PFI 刑務所にどのような示唆を与えるのか、PFI 刑務所に関連するであろう問題を検討していく。

## 第1節 近江八幡市立総合医療センターの概要

### 1、近江八幡市立総合医療センター

近江八幡総合医療センターは、地域医療の中核的機能を果たす急性期総合病院である。元は、市を中心とする専門性を伴う二次医療を対象とする病院であり、2市7町の人口21万6050人を対象に救急医療、高度医療、周辺の中核病院として、近江八幡市の市立病院（名称は近江八幡市民病院）が運営されていたのであるが、2006年10月に新たにPFI方式で開院した。日本でも数少ない本格的なPFI方式の病院であったが、後、経営が悪化。2008年12月24日SPCとの解約合意が整い、市は、違約金20億円を起債により支払った上で、2008年3月末PFI契約を合意解除するに至った。その後、2009年4月1日から直営委託化を開始し、当面は現在の地方公営企業法の全部適用の病院として公設公営を維持するとしている<sup>43)</sup>。

当時の事業概要であるが、事業類型はサービス購入型、事業方式としてはBOT方式を採用、事業期間に至っては、開院準備期間を3年間とし、開院後30年間、計33年間であった。SPCについては、「PFI 近江八幡株式会社」（大林組100%出資）となっており、SPCと委託業者（13社）の間で契約がなされ運営される仕組みになっていた。したがって、病院が直接委託業者に関わるには、契約上SPCを通じて行うことになる。SPCは病院施設の

化による医師離れ、サービスの質が低下することによる患者離れにより、収入の減少が起きる。SPCへの支払いは固定化されているため、SPCの利益に変化は無いものの、市はPFI契約の解除をせざるを得ない状況になり、最終的にはPFI契約は解除されることとなる。PFI刑務所の場合は、受刑者数が減少したとしてもSPCへの委託費は固定化されているため、利益に変化はない。そして、市の場合と異なり、国が行うので経営悪化により即契約解除の動きにつながることはない。

43) 近江八幡市立総合医療センター「近江八幡市立総合医療センター病院改革プラン」（平成21年3月）  
<http://www.kenkou1.com/file/090423.pdf>

設計・建設、所有、維持管理、市の病院経営をサポートする病院内運営業務、施設整備費の資金調達を行うこととなっているので、金融機関<sup>44)</sup>はSPCと融資契約を結び、近江八幡市とは、直接協定を結ぶ形になっていた。

SPCの主な事業は、病院の設計建設、建設、病院施設・整備の保守管理、病院備品の調達、医療システムの構築・運営・維持管理、清掃、警備、植栽管理業務、医療事務業務、検体検査業務、物品管理業務、病院給食業務、消毒・滅菌業務、リネンサプライ業務、検診センター運営業務、利便施設運営業務（独立採算業務）、現病院解体撤去、引越し業務、経営コンサルティング業務等である。つまり、施設の設計、建設、維持管理に加えて、医療行為以外の病院運営業務の相当部分を民間事業者に委ねようとする内容であって、極めて運営部分のウェイトが高いPFI事業であった。

## 第2節 PFI導入の背景

なぜ、病院にPFIを導入するようになったのか。それを考えるにあたり、まず現在の日本の地域医療の状況をみている。

地方公共団体が設置・運営する自治体病院は、特定地域における基幹病院として緊急医療、高度医療、不採算地区における地域医療等の民間病院では不十分あるいは提供が難しい政策医療を展開しており、これらの医療は必然的に経営赤字に陥る傾向が強く、そのため財源補填として一定の公的資金が繰り入れられているが、平成16年度から連続して経常損益額が1000億円を超え、さらに医師の専門志向、過酷な勤務体制、平成16年度から実施された新医師臨床研修制度による大学医局の医師派遣機能の低下等による医師不足に伴う医業収益の減少及び診療体制の縮小を迫られるなど年々経営が厳しくなりつつある状況に置かれている<sup>45)</sup>。近江八幡市でも、今日の医療を取り巻く環境

44) 融資団は、滋賀銀行、デブファ銀行、大同生命保険である。融資は30年間のノンリコースローンであり、融資総額は141億円となっている。

45) 大島誠「病院PFI方式の導入過程、その効果と限界、そして、財政健全化法への影響－近江八幡市立総合医療センターを事例に－」地方財政48巻1号（2009）135頁。

は大きな転換期を迎えたと認識していたようで、「バブル経済崩壊と呼応するかのよう、病床数の削減、診療報酬改定幅の圧縮、薬価基準の見直しなど次々と打ち出された医療費縮減策に伴い、病院の経営は厳しさを増すに至った。また、第1次から第4次にわたり医療法が改正<sup>46)</sup>されたことに加え、介護保険法と老人保健法の統合化が問題となり、さらに平成14年4月から日本版DRG/PPSの一部実施、診療費の患者負担の増額及び診療報酬の引き下げが検討されるなど病院の環境は目まぐるしく変化している。」とし、また、内閣総理大臣の諮問機関である「経済財政諮問会議」及び「総合規制改革会議」の答申書によれば、「今後自治体病院をはじめとする地方公営企業への地方交付税交付金の見直しなどの改革も行われようとしており、病院運営にとって大変革期が到来したといえよう<sup>47)</sup>。」と述べていたことから、病院を取り巻く環境が大きく変わったことが分かる。

次に、近江八幡市立総合医療センターがPFI方式を導入した理由についてであるが、理由として①施設・整備の多くが老朽化・狭隘化し、機能面においても非効率な点が認められること、②疾病構造の変化等医療需要の高度化・多様化に対応していく必要があること、③市民の要望に応えより良い療養環境のもとで効率的かつ良質な医療を

提供する必要があることが挙げられている<sup>48)</sup>。

また、患者意識の変化を踏まえ、医療サービス提供者は患者一人一人の価値や権利を理解していかなければならず、医療サービスを提供する側は、個人の健康への価値観に対してできるだけ個別に対応できるシステムを持つことが重要であった上に、医療の質の維持と医療の効率化について、今日の病院には医療需要の多様化・高度化に対応し、患者の要望に適切に応えるため、病状に合わせた質の高い適切な医療を適切な療養環境の下で、効率的に提供する体制が求められていた。そして、医療サービスは「量」から「質とコスト」重視へとその視点が転換され、医療の質の維持と医療の標準化・効率化が今後の病院運営においては必須条件となり、高度の急性期医療を提供する医療機関における疾患別の原価管理システムとクリニカルパス（入院診療計画）作成の実現には、医療の質の向上とコスト削減が必須条件となるとも認識されていた<sup>49)</sup>。しかしながら、財源をどう確保するかが問題であった。病院の建て替えについては、およそ200億円の事業費を要し、起債対象の建築費や補助金を除いても、市が建物の引き渡しを受ける年度の単年度出費として約30億円前後が必要であったとされる<sup>50)</sup>。そこで市は、PFI手法を意識するようになる。試算によると、建設費や維持管理費、関連サービスに30年間で750億円かかるが、PFIでは682億円で済み、68億円が節約できるということで議会での議論が始まったのである。市長は、2009年9月の議会<sup>51)</sup>において、「PFI方式を採用すると、行政にとっては、財政の非常に厳しい中にありながら、どうしても永続的に市民に提供していかなければならない病院・水道・公営住宅・学校・廃棄物処理施設など、初期投資の財源を調達することなくコスト削減を図って効率的・効果的に推進できる」とし、他に、財政健全化法と行政サービスの維持向上の両立方法として最善であ

46) 第1次の医療法改正は地域医療計画制度を導入し、多様化・高度化する医療需要に対する地域としての体系的な医療供給体制を整備し、医療資源の効率的活用、医療機関の機能分担と連携を促進し、医療圏内の必要病床数を制限することにより、国民医療費を低減しようとしたものである。第2次及び第3次医療法改正では、医療施設の役割分担が推進され、特定機能病院、療養型病床群、地域医療支援病院など医療機関の機能分化が図られた。平成12年11月の通常国会において成立した第4次医療法改正では、医療サービスの適格性及び効率性を目的として、現在の「その他病床」を、主として長期にわたり療養を必要とする患者を入院させる「療養病床」とそれ以外の「一般病床」とに区別した。その結果、それぞれの医療機関は、今後、一般療養の提供を継続して行うのか、長期療養中心の医療に特化していくのか、あるいは両方の病床を併用しながら運用していくのかという運営上の戦略的な選択を迫られることとなった。

47) 「近江八幡市市民病院整備運営事業に係る運営計画書<追補・改定版>」<http://kenkou1.com/pfi/index1.htm>

48) 高橋啓「PFI手法による近江八幡市市民病院整備運営事業について」地域開発455(2002)24頁。

49) 近江八幡市立総合医療センター、前掲注(43)2～3頁。

50) 大島、前掲注(45)135頁。

51) 近江八幡市議会定例会(平成12年第3回9月定例会-9月12日-02号)

ること、長期にわたる維持管理コストの削減が可能であること、民間ノウハウの活用により市民への良質で効率的なサービスの提供が可能であること等述べている。

以上のことから、PFIの導入の理由としては様々なものがあるが、その内で一番大きいのは、最大の難関である「財源確保」ができるという点ではないかと思われる。病院を取り巻く環境が変わったことにより経営状況が悪化する一方、求められる設備や基準が上がる中で、その財源を確保するためにPFIの導入が行われるようになったといえる。

### 第3節 PFI契約解除の原因

#### 1、シミュレーションの不足

PFI病院の問題点は、様々な事態が生じた場合に備えた予測が不足していることや、現実的な数字設定がされていない点である。

まず、環境の変化による当初計画との乖離の問題がある。病院など運営・委託型PFIにおいては、上記で述べたような政策改革の他、「国家レベルでの大胆な医療制度改革が無くても、短期的には2年ごとに診療報酬の改定があり、また、金融政策や消費税増税なども比較的短期の変動要因である。医療制度改革が行われれば、契約内容の変更を余儀なくされる。したがって、PFIにおける長期契約では、必然的にミスマッチを生ずることにな<sup>52)</sup>」り、このように、長期の間に、社会経済状況は当然に変化し、その変化を予測することは不可能である。しかし当時の市長の認識はというと、リスクの検討は最大限の注意を払う予定であるとしながら「基本的には予想外の事態が発生する可能性は極めて限定的」であると答弁していることから、総合医療センターにおいて「予想外の事態は限定的」と軽くみていたと言える。また、PFI契約解除への大きな要因となったのが、地方財政健全化

法<sup>53)</sup>の制定、公立病院改革ガイドライン<sup>54)</sup>の策定である。これら病院を取り巻く環境が変化するにも関わらず、SPCへの支払いは固定化されていた。「病院経営が危機的な状況であるにもかかわらず、総額契約であるため固定経費化したSPCへ支払いを続けなければならず、医業収益に応じた経費削減をすることができなかったため、赤字が増え<sup>55)</sup>」、さらには、経費の質や効率を追求する意欲がはたらかなくなるなどの問題も生じさせることとなった。

VFMの算定の仕方にも疑問がある。コンピューターによるシミュレーションモデルによって比較がなされた結果、可能性調査及び専門の審査委員会の報告から約8ないし11%の削減効果が期待されるという結果であった。しかし、上記しているようにVFMの有無は事後にしか分からず、VFMの算出には妥当性があるとは言えない。また、新病院が開設される直前に策定されたPFI導入時点での経営計画では、病床利用率が95%に設定されていたが、実際では平成18年度で73.1%、平成19年度82.9%であり、大きな隔たりがある。また、一日平均外来患者数では、1400人設定のところ平成18年度1000人、平成19年度862人という結果であり、単価は計画よりも増額になったが、実績の収入については計画よりもかなり低く、収入不足の大きな要因となっている<sup>56)</sup>。高知医療センターにおいても、契約では、材料費を医療行為で得られる収入の23.4%以下に設定していたが、決算見込みでは29.9%となるなど、材料費が当初の予算額を8億円超過することが明らかとなり平成20年度には資金不足を起こすという試算が出ている。

PFIの効果として、地域経済の活性があり、市

53) 北海道夕張市の財政破綻を受け平成19年6月に成立した。平成19年度決算からその公表が求められ、平成20年度決算からは開発公社や公営企業会計等も含めた連結決算の公表が求められる。具体的には、一般会計に水道および病院事業等の公営事業会計も加えた赤字割合を示す連結実質赤字比率は、市町村で30%以上、都道府県で15%以上を超える破綻しているとみなされ財政再生団体に転落してしまう。

54) 3年連続して病床利用率が70%未満となると経営の抜本的見直しが求められる。

55) 入谷、前掲注(37)149頁。

56) 近江八幡市立総合医療センター、前掲注(43)。

52) 入谷、前掲注(37)155頁。

としても地域の活力を円滑に活用できるように検討するとし、建物建設における地元「八幡瓦」と地元業者による敷設工事の採用や、周辺業務での地元採用120名などを取り付け、事業契約書には「事業者は、地域社会及び地域経済への貢献に努める」との条項が付け加えられたのであるが、その後、地元雇用の確保は危ぶまれており、高知医療センターでも、①地元企業の採用、②地元企業の育成、③地元経済への波及効果の視点を含めた再提案を要求し、SPCと受託・協力企業の予定職員総数368人中地元採用を77%とするなどの確約書を提出しているが、実際は、本体工事の受託企業は県内に本社のあるもの31.0%、県内に営業所のあるもの12.9%、県外企業56.1%であり、二次委託でも県外企業数52.2%となっている。運営面でもほとんどが東京、京都などに本社がある全国大手となっており、地元企業の参入は極めて限られていて、開院後に至っては、経営危機が進むなかで、材料費を抑えるため納入業者を地元企業から県外業者に切り替える変更を行っている<sup>57)</sup>。経営状態を良好として考えたシミュレーションでは、このような事態を想定しておらず、経営危機が生じた中でこのような地元企業の参入はできるのか疑問が残る。

## 2. 職員問題

PFI導入の効果として、サービスの向上が挙げられており、そこでは医療周辺業務を事業者に委託することによって、業務間の連帯感が強まり、質の高いサービスを提供できるとしている<sup>58)</sup>。近江八幡総合医療センターでは非営利性に基づき医療コア業務を行う病院の組織と、営利活動を前提としながら医療ノンコア（周辺）業務を担うSPCの組織が混在しているのであるが、それぞれの性質も異なる複雑な関係の中、実際に連帯が生まれ、質の高いサービスが実現できたのだろうか。

あり方検討委員会<sup>59)</sup>がまとめた、「近江八幡市立

総合医療センターのあり方に関する提言」の中に、「中間業者の介在による医療現場の非効率性」が上げられている。そこでは、2つの組織が医療現場において必ずしも円満な関係を築いていないことがアンケート調査から明らかになっていることが書かれている。医療従事者に対するSPCの運営に関するアンケートの中で、業務委託に関して、「余分な仕事が軽減され本来の業務に専念できるようになった」3割、「良くなったとは思わない」37%、あるいは、委託業務の改善点として、「委託業務全般」2割、「個別的なこと」6割弱の回答を得ている<sup>60)</sup>。具体的な内容として「契約のこと以外は何もしようとしない」「融通が利かない」「物品補充がすぐこない」などの不満を示す回答数（641）が評価する回答数（453）より多いのも特徴となっている<sup>61)</sup>。そして、委員会は、提言書の中で「病院側から委託職員側へ業務上の要望がある場合、病院から個々の委託業者へ直接要望することができず、一旦、委託業務を一括して契約しているSPCに対して要望を伝えなければいけない。これが、病院と委託業者との直接的な委託関係であれば、病院側と委託側の現場責任者の話し合いで即解決できるという関係が一般的である。つまり、病院と委託業者の間に、SPCという中間業者が介在することによって、指揮命令系統における手続きが一階層分余計に存在するといえることができる<sup>62)</sup>」とし、「医療現場の仕事は、机上の事務仕事とは違い常に患者さんという生身の人間と相対しながらリアルタイムで進行する仕事であり、業務運営上余計な手続きが増えるだけで、現場の効率性が著しく損なわれるという特徴をもっている。また、患者さんが感情を持った生身の人間である以上、その接遇においては十人十色の臨機応変な対応が必要で

ため、経営及び課題に対し、2007年12月に有識者8名で構成される「近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会」が設立された。

60) 「近江八幡総合医療センターのあり方検討委員会」(議事録：第2回)(2007)

61) 加藤昌宏「病院PFIからの脱却」尾林芳国・入谷貴夫『PFI神話の崩壊』(自治体研究社、2009)35頁。

62) 近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会「近江八幡市立総合医療センターのあり方に関する提言」(平成20年1月)

57) 岡田和人「幻想のPFI効果－高地医療センターついに契約解消へ－」尾林芳国・入谷貴夫『PFI神話の崩壊』(自治体研究社、2009)78頁～79頁参照。

58) PFI近江八幡株式会社「近江八幡市民病院整備運営事業」<http://kenkou1.com/pfi2/>

59) 近江八幡市立総合医療センターの経営改革を図る

あり、それらに必要とされる臨機応変な対応内容を全て契約書の文言に規定することは不可能であるとともに、受託業者側が、契約文言にないことを理由に逐一对応を拒んでいては、円滑かつ効率的な病院運営は不可能である<sup>63)</sup>と述べている。特に、医療安全に関連する滅菌業務、医業収益に関連する医事業務、医療コスト管理に関連する物流管理業務は問題があるとし、この分野では特に医療現場での隙間業務が生じやすく、また、リスクの分担は決まっているにしても、中間領域というのは山ほどあり、ここがトラブルになりやすいと指摘している<sup>64)</sup>。

高知医療センターでも、同様の問題が起きている。幹部の大半は医療に関しては全くの素人といわれるオリックス（SPC）の社員や派遣職員であり、開院当初は医療事務がわかる人事がおらず、対応できない事態が多数生じたため、県外の病院から事務局長経験者を補充している。また、医療の知識がないため、患者に何か聞かれても答えられないなどの事態も発生しており、現場の声では、「PFI 会社には医療の知識がないというだけではなく、もっとも仕事をわかっている現場の意見を活かし仕組みがない。すべてがトップダウンで決められてくる。民間活力など何も感じない。むしろ官僚的<sup>65)</sup>」という声も挙がっている。

また、病院、SPC 双方のコミュニケーション不足の問題も挙げられている。従来の公共事業等と比べた際の PFI 手法を選択する一般的な理由に、「民間ノウハウを活かした経営」を実現できるという点が挙げられる。しかし、あり方検討委員会における SPC 側の発言に経営の主体はあくまでも病院側であり、（SPC 側では）これまで病院の経営計画については検討したことはないという趣旨のものがあつた。これについて、あり方検討委員会では、SPC 側は病院経営に対する意識は皆無であったことを自ら認めているとともに、PFI 制度が

想定している理念からは程遠いという実体が明らかになったといつていいと述べており、「今回の騒動の発端は、市・病院と SPC 側双方の経営責任者間の普段からのコミュニケーション不足も大きな原因となっているのではないかと推測できる<sup>66)</sup>」としている。

また、「PFI が病院経営の改善に寄与すると期待されると思うが、病院経営の手法は無い。中間計画から最新の予測数値への変動（赤字増大）は、全て SPC との支払いとは無関係である」という SPC の発言に対し、SPC は最初から最高のサービスを提供するのではなく、契約書に明記されたことだけを実行し、実質的に固定化されたサービス委託料を受け取ることを意図していたとも考えられるとする見解もある<sup>67)</sup>。

ノウハウの蓄積の問題もある。SPC と委託業者（13 社）の間で契約がなされ運営される仕組みであると先にも述べたが、では、SPC の病院運営能力は高いのだろうか。これにつき否定的な見解があり、従来も委託を出しているものの、ただそれを持ってきただけであり、経験を積んでスキルを上げていくしかないが、そのところがうまくいかないと認識している<sup>68)</sup>。

高知医療センターでも、業務が細分化され、30 社を超える関連業者が病院内に入り働いており、働いている人数は以前の病院よりも多く感じるくらいというのが現場の実感としてあるようだが、それでも人件費が節減できる理由は、低賃金労働者が圧倒的に多いからであるとする見解がある。それには、高知は、北海道、青森などと並んで雇用情勢が劣悪で、就職支援に国が助成を行うことを決めた県であり、安い時給でも人は集まるが、人の入れ替わりが激しく、労働者同士お互い会話もなく、病院全体の仕事の流れを理解して物事に対応できる人材が育たないと述べている<sup>69)</sup>。また、維持データの取りまとめが不十分で、患者数などのデータが何度となく修正を加えなければならな

63) 近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会、前掲注 (62)

64) 「近江八幡総合医療センターのあり方検討委員会」(議事録：第 1 回) (2007)

65) 月刊労働組合編集部取材班「病院経営に導入された PFI - 人件費外注納品単価の切下げた圧力高まる」月刊労働組合 (2006) 19 頁。

66) 近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会、前掲注 (62)。

67) 大島、前掲注 (45) 150 頁。

68) 近江八幡市立総合医療センターのあり方検討委員会、前掲注 (62)。

69) 月刊労働組合編集部取材班、前掲注 (65) 20 頁。

いという事態が発生しており、SPCにはノウハウが無く合併事業会社的な実態を供えているとは言えない<sup>70)</sup>。

### 3、公共性問題

また、「病院は、本来非営利なので儲かるはずがない。その病院事業を儲かる事業にして民間に任せるといふことに、根本的な欠陥がある。SPCは、わずか2年半の間に、2億7000万の利益をあげた。SPCだけが儲けて、病院は赤字というのは監査委員も指摘している。病院事業は政府の政策で、診療報酬の引き下げなどの利益の変動が激しく、医師や看護師不足で数年先も見通せないもとで、経費を30年も固定化することはなじまない。PFIを病院事業に適用するのは根本的に問題がある<sup>71)</sup>」と指摘する見解や、「非営利の自治体病院の経営に営利を目的とする民間事業者を入れたことにより、反対に医療の効率性を追求することが困難となり、効率的で効果的な公共サービスの提供を実現できない事例がでている<sup>72)</sup>。」とする見解がある。

情報開示についても、PFI契約は、SPCとSPCから受託した病院運営事業者とSPCが借り入れている金融団との複合契約、つまり、市とSPCと金融団の三者契約であり、事業は公営企業法の全部適用事業で、病院も市と並んで契約の当事者であるため、それぞれの企業の利益が絡むPFI事業では、仮にSPCが情報公開と言っても、受託企業や金融団が開示を拒否すれば情報は開示されない<sup>73)</sup>ことや企業秘密の壁があるなどの問題がある。PFI法19条の中に、住民の理解と同意を得る啓発活動を行うことが書いてあるが、住民の理解や協力を得るために必要な情報を公開する規定は全く無いことを指摘する声もある。そのため、VFMや財務、事業に関する情報が公開されず、事故や経営破綻などの被害が拡大するおそれがあり、PFIは手続きの点で第三セクター以上に問題があると

いう<sup>74)</sup>。

### 第4節 検討

近江八幡市立総合医療センターは、近年の病院をとりまく厳しい財政状況の中で、必要とされる医療の充実を図るため、その財源確保の手段としてPFI方式を採用し、運営していた。しかし、PFIの導入にあたり、議会での議論の不足等も含め、さまざまな面で十分な予測や、検討がされていなかったことが窺えた。医療の領域では、環境の変化に影響を受けやすい。そのため、予定されていた収入を得ることができなくなり、VFMが達成されない状況に至った。地域経済の活性化にしても当初予定されていた程の見込みがないことが明らかとなった。

また、運営型PFIは特殊な形態である上、病院のように、現場の効率性を重視し、専門的知識を必要とする分野では、職員同士の連帯が欠かせない。しかし、PFI方式では2つの組織が介在するため非効率となり、費用削減による派遣社員・パートの雇用が、専門技術の蓄積を困難とさせていた。

## 第3章 PFI 刑務所について

現在、日本では4つのPFI刑務所が存在するが、PFI方式が刑務所に導入された理由は何なのか。まず、その背景を検討し、その後、日本のPFI刑務所、海外のPFI刑務所をみていくこととする。

### 第1節 PFI 制度導入の背景

#### 1、過剰収容問題

PFI事業導入の理由の1つとしてまず「過剰収容の問題」がある。法務省では、「犯罪情勢の悪化等に伴う矯正施設の著しい過剰収容状態やそれによる処遇環境の悪化等を速やかに緩和、解消し、適正な収容を確保することは喫緊の課題であることから、法務省では、新たに新刑務所を1庁を整備することとした<sup>75)</sup>。」と述べている。これを見る

70) 入谷、前掲注(37)172頁。

71) 吉原稔「PFIのくびきを脱して－近江八幡総合医療センターの再スタート－」尾林芳国・入谷貴夫『PFI神話の崩壊』(自治体研究社、2009)56頁。

72) 入谷、前掲注(37)150頁。

73) 吉原、前掲注(71)54頁。

74) 入谷、前掲注(37)174頁。

75) 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」(平成16年11月22日) <http://>

と、PFI 刑務所の創設に、過剰収容の緩和を期待していることが分かる。過剰収容の緩和策として刑事施設を新設するにあたり、PFI 方式を使うと事業費全般が割賦払いとなるため、初期投資が抑えられるのである。西田論文においても、「こういった民間委託の一連の動きについては、(中略)ここ数年組織を挙げて取り組んできた「過剰収容対策」が主要な目的の一つであることは間違いない<sup>76)</sup>」と述べている。また、被収容者の食料費等生活関連経費の確保も、何より収容人員増によって急増した業務を処理するための職員の確保も重要な過剰収容対策であるとし、特に職員の確保については、過剰収容に伴う業務量増に加え、改善指導、就労支援等々新たな業務が付加され超過負担が深刻な問題になっている中、「総人件費改革」などの職員定員の削減の要請もあり、こういった中でマンパワーを確保することは、極めて重要な過剰収容対策であるとしている<sup>77)</sup>。

当時の収容状況<sup>78)</sup>であるが、刑務所の既決・未決を併せた収容率は、平成5年を底に徐々に増加し、平成13年には35年ぶりに100%を超える過剰収容となり、平成15年には105.8%となっている。また、既決の収容率に至っては平成15年末の時点で116.6%になっている。以上を見ると、当時、過剰収容が問題となっていたことが分かる。

しかし、そもそも過剰収容の問題は、このようにPFI刑務所を新たに創設しただけで解決する問題であるのか。浜井は、刑務所人口に直接影響を与えるのは、仮釈放率が一定であれば、実刑判決の数と刑期の長さであると考え<sup>79)</sup>。つまり、警察、検察等の刑事司法機関が、治安回復を目的として犯罪及び犯罪者に対して厳しい姿勢で臨もうとその姿勢を強化したことにあるとし、過剰収容の対策として、新確定受刑者人員の減少と同時にその刑期の短縮、仮釈放の積極化が必要であり、刑務

所の収容能力の向上は、根本的な解決策にならないとしている<sup>80)</sup>。

また、行刑改革会議の菊田委員の発言<sup>81)</sup>においても、初犯の増加の理由について、仮釈放の期間の短縮、執行率の低下など様々な物理的事情があり、早急に民間刑務所を実行する計画を立てるのは余りにも拙速過ぎるとし、戦後から今日まで、日本の刑務所人口というのは急激には増えておらず、そのような長い間隔で、今増えている状況というのはどういうものなのかということの科学的な調査をしてもらいたいということ、そして、最終的にはアメリカでも民間経営は失敗していることより、過剰を緩和する方向にはならないと述べている。

## 2. 規制改革・地域との共生

2つ目の理由としては、「規制改革」による、地域経済の活性化と地域雇用の創出、民間の資金・ノウハウ等の活用による官営市場の開放による雇用創出、経済効果である。PFI事業は、「従来、国や地方自治体が行ってきた事業を民間事業者委ねることから民間に対して新たな事業機会をもたらす事となる。また、他の収益事業と組み合わせることによっても、新たな事業機会を生み出すこととな<sup>82)</sup>」り、「PFI事業のための資金調達方法として、プロジェクトファイナンス等の新たな手法を取り入れることで、金融環境が整備されるとともに、新しいファイナンス・マーケットの創設につながることも予想され、このようにして新規産業を創出し、経済構造改革を推進する効果が期待される<sup>83)</sup>。」運営事業基本構想においても、「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<sup>84)</sup>。」とし、ま

[www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/mine05.pdf](http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/mine05.pdf)

76) 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14頁。

77) 西田、前掲注(76)17頁。

78) 犯罪白書(2004)264～265頁。

79) 浜井浩一・Tom Ellis「日本における厳罰化とポピュリズム」グローバル化する厳罰化とポピュリズム(現代人文社、2009)95頁。

80) 浜井浩一「過剰収容の本当の意味」矯正講座23(2002)121～122頁。

81) 行刑改革会議第5回会議議事録(平成15年9月8日)(菊田発言) <http://www.moj.go.jp/KANBOU/GYOKEI/KAIGI/gjiroku05.html>

82) 「PFIインフォメーション」 <http://www.pfinet.jp/about/about02.php>

83) 前掲注(82)。

84) 法務省、前掲注(75)。

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<sup>85)</sup>。」と述べている。確かに、地域の活性化を目指す点においては、PFIの性質には適合する。しかしながら、刑務所へのPFIの導入においてこのような効果が本当に上がっているのかを説明する必要がある。山口は、官製市場の開放による雇用創出・経済の活性化を果たし、他のPFI以外の公営刑事施設と遜色ない処遇内容を展開できていなければならないことを指摘し、民営刑事施設を受け入れた自治体が、地元での雇用創出と経済の活性化に大きな期待を寄せていることに鑑みて、国側は、これらの具体的内容（数値）を説明しなければならないとし、民間業者も地元での雇用創出と経済の活性化という目的の一翼を担うことを前提に当該事業に参画したのであるから、自治体に対してこれらの目的達成のためにいかなる努力をして、進捗させているかについて説明しなければならないとしており、融資先に対するアカウンタビリティ、株主に対するアカウンタビリティの観点から、そのためには「威嚇型モニタリング<sup>86)</sup>」ではなく、「情報公開型モニタリング<sup>87)</sup>」を念頭におくべきであるとしている<sup>88)</sup>。

地域との共生とは、「国民に理解され、支えられる刑務所」という基本理念の下で、地域との共生

による運営を目指すということであるが、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「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<sup>89)</sup>。当初の共生の具体的内容は、過疎化に悩んでいた自治体が、施設の固定資産税、被収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産業の活性といった効果に着目し、地域振興の切り札として施設誘致を行っていることより、経済の効果に着目したものであるといえる。しかし、次第に経済効果が計画より上がらないことが明らかになっていくのである。詳細については後述する。

### 3、刑事運用の透明性

3つ目の理由としてあるのは、「行刑改革」つまり、刑事運用の透明性の問題である。平成14年の名古屋刑務所事件をきっかけに、刑務所の閉鎖性と弊害を指摘されたのを受け、行刑の透明性の向上が緊急課題とされた。これにより、運営業務要求水準書の中にも、「広く業務を民間に委託し、官民協働による運営を行うとともに、これにより施設運営の透明性の向上を図る<sup>90)</sup>。」ことが運営理念として掲げられている。行刑改革会議においてもPFI方式の導入が矯正局から説明されており、行刑施設職員が外部の目を意識せざるを得ないような、また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という認識からPFI手法の活用について着目したとしている<sup>91)</sup>。しかし、当時平成16年3月の法務大臣である野沢太三のあいさつ<sup>92)</sup>では、施設の透明性については述べられていないこ

85) 法務省、前掲注(75)。

86) クライアント主導型（威嚇型）モニタリングとは、官側が提示した要求水準を満たして運営されているか否かをチェックし、要求水準を満たしていない場合には事業費の減額（あるいは契約解除）を行おうとするモニタリング方法であり、いわばクライアント主導型のモニタリングである。

87) 国（市）民主導型（情報公開型）モニタリングとは、目的をPFI行刑の適正性の検証および国（市）民に対する情報の公開に設定し、PFI法1条・2条、被収容者処遇法1条に記載された法の目的に合致する情報公開を行う方法である。

88) 山口直也「施設の基本構想と処遇上の問題点」刑事立法研究会「刑務所民営化のゆくえ」（2008年、現代人文社）114頁、115頁。

89) 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」（刑政120巻11号）30頁。

90) 法務省「美祿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」<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/nyusatsu02-01.pdf>

91) 行刑改革会議第5回会議議事録（平成15年9月8日）<http://www.moj.go.jp/KANBOU/GYOKEI/KAIGI/gjiroku05.html>

92) 法務省「野沢大臣あいさつ」<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINE/mine01.pdf>

とからも刑事運用の透明性について意識していたのか明らかでなく、また、赤池は、行刑改革会議委員からの「行刑の基本的な理念及び取り上げる論点<sup>93)</sup>」整理において、「透明性の確保」についての項目にPFI刑務所導入の記述はないことを指摘し、行刑改革会議の委員、論点整理をした法務省関係者にとって透明性の確保のためのPFI刑務所導入は意識されていなかったといえると言及している<sup>94)</sup>。

また、荻原は、市場原理に基づくならば、むしろ情報の秘匿性が高まる一方であるとし、透明性を向上するのであれば、刑事施設における第三者機関による監視制度の充実を図るなどの措置でも一定程度は実現可能であり、非開示情報としての「刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に関する情報」にかかる情報公開制度の運用について改善を図るなどの措置を行うべきであると述べている<sup>95)</sup>。この他に、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く、また、公務員に一定の影響を及ぼす可能性についても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ことから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いえないとする意見もある<sup>96)</sup>。

#### 4、人材の再生

PFI導入の4つ目の理由として、民間のノウハウ・アイデアにおける教育・職業訓練といった処遇の充実により、受刑者の改善更生・円滑な社会復帰を目指し「人材の再生」を行う目的がある。職業訓練に関しては民間事業者の得意とする分野で

あり、全受刑者に対して職業訓練を実施することを基本とし、従来の資格取得等に捉われることなく、社会の労働需要に合致した知識、技能を習得できる多種多様な訓練を実施しているとする<sup>97)</sup>。当時、行刑運営の透明性の確保と共に、受刑者処遇のあり方が問われていた。刑務所について定める法律「監獄法」の改正が行われ、「処遇の充実」を中心とする「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（刑事収容施設法）」が施行された。刑事収容施設法では、受刑者の状況に応じた適切な処遇を行うことを掲げており、受刑者の改善更生・社会復帰に向けた働きかけを充実させるための規定が置かれ、受刑者が犯罪の責任を自覚し、健康な心と体を培い、社会生活に適応するための知識や生活態度を身に付けるための指導である「改善指導」を受刑者が受けることが義務付けられている<sup>98)</sup>。

行刑改革会議の提言においても、受刑者処遇のあり方について「行刑改革においては、受刑者処遇の改革がもっとも重要な課題であり、その実現のためには、受刑者処遇に当たる職員を始めとする職員全体の意識改革が必要であり、(省略)現在の受刑者処遇のあり方を根底から見直していくことが必要である<sup>99)</sup>」と述べられている。そして、受刑者の特性に応じた処遇の実現のため「受刑者の改善更生及び社会復帰の促進という行刑目的を達成するためには、できる限り、個々の受刑者の特性に応じた適切な処遇をすることが望ましいものであるから、個々の受刑者に必要な処遇を明確に選定し、その処遇がより実質的かつ効果的なものとして機能するよう、受刑者の分類とこれに基づく収容のあり方を抜本的に検討すべきである<sup>100)</sup>」としている。また、刑務作業の内容についても、

93) 行刑改革会議第4回会議議事録（平成15年7月14日）<http://www.moj.go.jp/KANBOU/GYOKEI/KAIGI/gijiroku04.html>

94) 赤池一将「刑務所完結主義と民営化」刑事立法研究社『刑務所民営化のゆくえ』（現代人文社、2008年）88頁。

95) 荻原聡央「刑事施設の民営化 行政学的検討」刑事立法研究社『刑務所民営化のゆくえ』（現代人文社、2008年）48頁。

96) 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」刑政120巻11号27頁。

97) 社会復帰シンポジウム報告書（平成20年12月21日）[http://www.mine-center.co.jp/symposium/02\\_speech01.pdf](http://www.mine-center.co.jp/symposium/02_speech01.pdf)

98) 堀内美奈子「PFIの矯正プログラム」島根県立大学PFI研究所『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—』（成文堂、2009年）134頁。

99) 行刑改革会議「行刑改革会議提言～国民に理解され、支えられる刑務所へ～」（平成15年12月22日）<http://www.moj.go.jp/KANBOU/GYOKEI/KAIGI/teigen.pdf>

100) 行刑改革会議、前掲注（99）。

受刑者の改善更生及び社会復帰により有益なものであることが望ましいとし、「職業訓練による資格等の取得は、出所後の生活に直接的に役立ち、社会復帰の促進を図る上では極めて有益なものであるので、民間人を積極的に活用することも含め、より多くの受刑者が職業訓練を受けることができるように努めるべきである<sup>101)</sup>」と述べ、処遇体制の改善では、「受刑者に対する多様な処遇を充実させ、特に、薬物依存者や人格障害者などの処遇困難者に対するカウンセリング、教誨、教科指導、生活指導等の処遇を充実させるためには、医学、心理学、教育学など高度な専門的知識や技能等を有する職員や民間人の関与が求められるところであり、その活用を積極的に図る必要がある<sup>102)</sup>」とし、専門的知識・技能等を有する職員や民間人の活用を積極的に図るべきであるとしているのである。

以上をみると、受刑者の処遇の改善において、根本からの改革を求め、そのために民間の活力を利用しようとしていたことが良く分かる。

## 5、職員負担の軽減

以上、PFI導入の理由とされているものをみてきたが、この他、PFIの導入の理由として、職員負担の軽減策が考えられる。西田論文でも、日本では諸外国と比較して職員の負担は重く、職員負担率<sup>103)</sup>は、アメリカ3.0人、イギリス1.6人に対して、日本は4.0人であること、また、処遇職員の年次休暇取得日数は、平成20年度で平均4.4日<sup>104)</sup>となっており、4週8休が確保できない施設

は75庁中56庁に上ることを挙げ、職員の増員が必要であるが、一方で「総人件費改革<sup>105)</sup>」など職員定員の削減の要請もあったとし、このような状況の中でマンパワーを確保する手段としてPFIの有効性を述べ、「四庁のPFI刑務所においては、運営開始に当たって最優先に措置すべきマンパワーを、本来必要とされる一、二〇人のうち七一六人を国の職員の新規増員で、残りを民間委託することによって確保し、結果として国の職員四九四人を圧縮して、政府として取り組んでいる「総人件費改革」にも対応している<sup>106)</sup>」と述べていることより、定員の合理化計画への対応策としてもPFIは導入の検討がされたのではないだろうか。

## 第2節 日本のPFI刑務所

### 1、美祢社会復帰促進センター<sup>107)</sup>

事業方式は、BOT方式<sup>108)</sup>のサービス購入型であり、事業期間2007年4月から2025年3月末までの20年間で、国がSPCに対して委託料を定額支払いする形となっている。収容対象者は、犯罪傾向が進んでおらず、初めて自由刑の執行を受ける（初犯）者のうち、心身等に著しい障害がなく、集団生活に順応できると思われる者で男子受刑者500人、女子受刑者500人を予定し、更に、男子受刑者については社会において安定した就労状況が維持されていたこと（通算して3年以上就労した経験があること）、帰住環境が良好であること、他人の生命、身体、精神に回復困難な犯罪被害を与えていないことなどの条件を満たした受刑者を収容するよう限定している。実際の収容受刑者数は男

のみ持ち越すことができることから、40日の休暇中4.4日しか休暇取得出来ていないことになる。

105) 33万2000人の国家公務員を平成22年までに5%以上減らして、国の予算に占める総人件費を減らそうというもので行政改革の重要方針（平成17年12月24日閣議決定）に定められている。

106) 西田、前掲注(76)17頁。

107) 詳細は、手塚文哉 基調報告「美祢社会復帰促進センターの取組と刑事施設の在り方」[http://www.mine-center.co.jp/symposium/02\\_speech01.pdf](http://www.mine-center.co.jp/symposium/02_speech01.pdf)、手塚文哉「PFI刑務所における民間ノウハウ・アイディア」刑政120巻11号（2009）参照。

108) BOT方式では、国からの支払いには施設整備費（設計建設費）が含まれているため、もし比較的事业規模が小さい運営企業が大きな間割点を発生させた場合、建設費用の一部も負担することとなる。

101) 行刑改革会議、前掲注(99)。

102) 行刑改革会議、前掲注(99)。

103) 一人の職員がどれくらいの数の被収容者を受け持っているかを示した割合のことで、職員負担率が高ければ高いほど、収容人員に比べて職員数が少なく、各職員の負担が大きい。ただし、現場の刑務官がどれくらいの被収容者を受け持っているかということを正確に比較することが大変難しいので、ここでは被収容者を行刑施設の全体の職員の数で割った数字を負担率とする。

104) 行刑改革会議第三分科会資料（平成15年10月27日）によると、平成10年に至っては7.2日であった年次休暇取得日数も平成14年には5.0日と落ち込んでいることが分かり、全国家公務員の平均年次休暇取得日数は11.3日であることから、行刑施設職員の年次休暇取得日数が少ないことがわかる。1年間で20日の休暇をとることができ、翌年

子 395 人、女子 409 人の計 804 人となっている。平均執行刑期は 3 年弱、現在までの釈放者は 188 人となっており、全て仮釈放である<sup>109)</sup>。国家公務員は約 123 名、SPC である社会復帰サポート美称株式会社<sup>110)</sup>の民間職員は約 220 名を予定し、平成 20 年 9 月時点で約 650 人が登録されているが、これには、常勤職員の他に非常勤職員やパート職員を含むため、日常の平均業務従事者は 200 人程度となっている<sup>111)</sup>。

美称の施設では、収容棟内の廊下は先細りとなっており、居室の扉を見やすくした構造になっている。また、収容棟は L 字型の平面計画とし、収容棟内の中央に設置された監視室からは、受刑者が食事や教育を行う共有スペースの多目的ホールを含め、三方向の視察が可能であり、受刑者がどの扉から出入りしたかが分かるようになっている。三階建ての各階ごとに設けられた監視室内は、専用階段で結ばれ、少ない職員でも効率的な収容監視が可能であり、収容棟と職業訓練場を結ぶ廊下もできる限り短くされているなど、効率的かつ効果的な動線計画が施されている。

保安システムにおいては、無線タグを受刑者の衣服に着用させ、施設内各所に設置されたアンテナで感知することにより、パソコンの操作画面上に現在位置、移動軌跡等の位置情報をリアルタイムで表示できるシステムの導入に加え、206 台の監視カメラの設置、所内の通行扉の IC カード化などにより、効率的かつ効果的な保安警備が可能であるとしている。

刑務作業については、就業人員の 3 分の 1 を「地

域と共生する作業」、3 分の 1 を「IT 作業」、残りの 3 分の 1 を「福祉・環境関連作業」の「三本の柱」を基本として展開し、職業訓練と関連性のある刑務作業を実施している。例として、施設内にあるビニールハウスでの農園芸、パソコンによるデータ入力などを行っている。

職業訓練であるが、美称では、「就労につながる職業訓練の実施」と「社会貢献活動プログラムの実施」の 2 つを特徴としており、「医療事務科」、「販売士検定科」、「ホームヘルパー二級科」、「IT スキル科」、「手話基礎科」、「ボランティア啓発科」、「点字科」等を実施している。また、「プログラム・システム設計科」では、大手 IT 企業の全面的協力を得て、プログラム開発に必要な知識・技術を習得するための訓練を 6 ヶ月実施し、その後、刑務作業としてプログラム制作作業を 6 ヶ月実施、成績優秀者はその関連会社に就職することもできる。

教育プログラムでは、美称センター独自の教育として「反犯罪思考プログラム<sup>112)</sup>」、「フィジカルエクササイズ<sup>113)</sup>」、「日記指導<sup>114)</sup>」等を行っている他、「特別改善指導における犯罪類型に対応した指導」も実施しており、特別改善指導として、薬物依存離脱指導、被害者の視点を取り入れた教育、交通安全指導をおこなっている。

## 2、島根あさひ社会復帰促進センター<sup>115)</sup>

事業方式は BOT 方式でサービス購入型であり、事業期間は 2006 年 10 月から 2026 年 3 月までの 20 年間となっている。事業費は落札金額 878 億円、契約金額 922 億円（運営期間 18 年にわたり定額支払）で、収容対象者は、犯罪傾向の進んでいない

109) 手塚文哉 基調報告「美称社会復帰促進センターの取組と刑事施設の在り方」[http://www.mine-center.co.jp/symposium/02\\_speech01.pdf](http://www.mine-center.co.jp/symposium/02_speech01.pdf)

110) SPC は、セコム、日本ユニシス、新日鉄エンジニアリング、竹中工務店、小学館集英社プロダクション、佐藤総合計画、清水建設、梓設計、日立製作所となっている。

111) PFI 刑務所では、刑務所 PFI 事業は労働者派遣事業ではなく、業務委託（請負）による事業であり、国の組織と民間の組織の 2 つの指揮命令系統の組織が存在することになり、SPC は協力企業との間で、建設・整備設備請負契約、運営業務委託契約を結び、業務を再委託しているので、実際に業務を行っている民間は SPC の職員だけではなく、派遣やパートなども含まれている。

112) 各個人の犯罪に対する肯定的な考え方と実際に罪を犯すこととの関係について学ばせ、自分自身に対する理解を高め、行動の変容を促すことをねらいとした認知行動療法に基づくプログラム。

113) 身体の緊張緩和感を学ばせ、自己をコントロールする力を養わせることにより、健康的な生活を送る気持ちを高めさせることを目的とする。

114) 少年院では実施されているが、刑事施設で実施するのは初めての試みである。

115) 詳細は、手塚文哉「島根あさひ社会復帰促進センターの概要及び刑務所 PFI 事業の問題点と対策」安部耕一編「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－」（成文堂、2009 年）26 頁～42 頁参照。

男子受刑者 2000 人であり、概ね初犯で 3 年程度の所在期間を想定（構外作業に従事させるための開放的処遇の者 110 人、人工透析の必要な者 30 人、身体障害を有し、養護的処遇を予定しており必要な者 100 人、精神・知的障害を有し社会適応訓練を要する者 90 人を含む）、実際の受刑者数は、450 名（拘置所関係の 10 名含む、2009 年 2 月現在）となっている。

職員数であるが、国家公務員が 152 名、民間職員が 330 名（パート含む、内 90% は浜田市関係）となっている。

SPC は島根あさひソーシャルサポート株式会社<sup>116)</sup>であるが、美祢センターとの違いは、SPC が運営専門会社<sup>117)</sup>（第 2 SPC）と運営業務包括委託契約を結んでいることである。運営専門会社は、本事業の運営・維持管理業務の遂行機能を特化した事業体として、SPC と機能分化し、異なる独自の出資・ガバナンス戦略に体制構築している。主要運営担当企業 5 社のみで構成することによって、簡潔な統治体制となり、現場実態に即した迅速な意思決定による即応性が発揮でき、また、一つの事業体として刑事施設運営の独自のノウハウを蓄積、他の刑事施設運営に活用できることから発展性があるとされる。しかしながら、5 社が直接運営を行うのではなく、運営業務においては各業務とも再委託していることから、本当に簡潔な統治体制といえるのか、また、組織が 2 つ存在することによって、さらに体制が複雑化し、問題が出てこないのか疑問が残る。

施設は、Ⅰ工区（地域交流エリア）とⅡ工区（刑事施設エリア）に別れており、Ⅰ工区では、ビジターセンター、子育て支援施設、訓練施設などがある。Ⅱ工区では、収容棟、居室、教育・訓練施設がある。

保安システムにおいては、保安区域を明確に区

分設定し、中央管理室により一元管理し、巡回や目視による警備と、各種センサーや IT による監視システムによる複合警備を行うとし、コンクリート塀に代わる外塀機能を有するものとして、赤外線センサーや監視カメラ、二重のフェンスなど七重の保安構造となっている。衣類検査及び検身業務には「セーフビュー」を導入している他、位置情報把握システム<sup>118)</sup>や、生体認証システム<sup>119)</sup>を導入している。

刑務作業であるが、施設内作業については、洗濯、リサイクル、金属加工・溶接、木工品の枠組みプレス作業等のほか、ハウスでのバラ水耕栽培、木製漁箱の製造・補修、石見神楽の面、衣装作り、石州和紙作り、石見焼等の地場の伝統工芸や園芸などであり、構外作業については、新開発団地での農作業として、茶葉の栽培、ハウス野菜の栽培、桑等有機農業の実践を行うほか、休耕田を利用した昔ながらの米作り、浜田港での湾内作業、地域の森林管理や地元木材加工等を計画している。

職業訓練では、パンの製造や園芸・工芸系科目のほかに、医療・介護系科目として介護福祉士資格や医療 IT インストラクターの育成、福祉系として「点訳」「音訳」の科目を設置、出所後の就職を考えた理容科目や建設科目を実施する。

教育プログラムは、治療型教育プログラムの充実を図り、園芸療法の実施、盲導犬パピー育成プログラム、ホースプログラムを実施する予定である。

地域コミュニティ活動については、見守り文通プログラム実施や、各種イベントやサークル活動に受刑者を参加させ、その後の地域の人々と受刑者の話し合いにより、相互の理解を深めるとし、地域お手伝い活動では、公共施設周辺の草刈り、河川の葎刈り、公衆トイレの清掃等を定期的に社会奉仕活動として実施することとしている。

116) 構成企業は、大林組（代表企業）、総合警備保障、グリーンハウス、日本電気、丸紅、イオンデイライト、PHP 研究所、合人社計画研究所、コクヨ中国販売である。

117) SSJ 株式会社。構成企業として、大林組、総合警備保障、日本電気、丸紅、グリーンハウスであり、この運営専門会社が、各企業と運営業務再委託契約を結ぶことになっている。

118) 通行証として持たせる IC タグにより、位置情報を把握することにより、面会や医師診察の際に受刑者を独歩させることを考えると、職員配置の効率化と受刑者の自立感を養うとする。施設外の位置情報は GPS 端末による位置把握を行うとし、構外作業では脱ぐことができないよう専用のベストを着せるとしている。

119) 運用におけるすり替え防止対策として、生体認証による本人確認を行うため、顔認証を考えている。

### 3、喜連川社会復帰促進センター<sup>120)</sup>

事業方式は、播磨社会復帰促進センター同様、センターの維持管理及び運営業務一部を行い、設備・備品等を調達、保有し、事業期間の終了後、国に無償で譲渡するが、建設については国が行うO方式<sup>121)</sup>であり、かつての黒羽刑務所喜連川刑務支所が置かれていた地において建設工事が進められ、平成19年3月に完成した建物を使用している。

事業期間は2007年10月から2022年3月までの15年間であり、収容対象は犯罪傾向が進んでいない者執行期間1年以上8年未満の男子受刑者2000人であるが、その一部に身体障害を有する者で療護的処遇を要する者250人、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250人が含まれ、これらの者は一般受刑者とは異なるユニットに収容され、別メニューの処遇を受けている。

2008年7月時点で収容されている受刑者数は、1500人を超えたところであり、国家公務員数は251人、民間職員数は180人である(2008年7月時点)。国は社会復帰サポート喜連川株式会社<sup>122)</sup>との間で平成19年6月に事業契約を締結した。契約金額は約387億円であり、約14億円(約3.4%)の予算削減効果が得られたとしている。

刑務作業では、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、食品加工等の多岐にわたる業種が提供されている。また、これらの生産作業の他に、炊場、洗濯、内掃等のいわゆる自営作業も実施されている。

職業訓練では、社会復帰後の就労に結び付き、即戦力として期待できる種目として調理師科、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やホームページ制作技術を取得させ

るDTP科など合計9種目の訓練を実施しており、特化ユニットを除く全ての受刑者を対象に、社会人として最低限必要なビジネスマナーの習得やパソコン基礎研修を内容とした訓練を実施する社会復帰直前科の種目も含まれている。

改善指導については、被害者感情理解指導や、対人関係円滑化指導、実社会適応プログラム、行動適正化プログラム等を実施し、障害を有する受刑者には、その障害類型に応じた一般改善指導を実施している。この他、特別改善指導では薬物依存離脱指導や、交通安全指導及び、就労支援指導、補修教科指導、特別強化指導等も実施している。

### 4、播磨社会復帰促進センター

事業方式は、喜連川社会復帰促進センター同様、センターの維持管理及び運営業務一部を行い、設備・備品等を調達、保有し、事業期間の終了後、国に無償で譲渡するが、建設については国が行うO方式となっている。事業期間は、2007年4月から2022年3月までの20年間である。収容対象者は、犯罪傾向が進んでいない26歳以上の集団生活に順応でき、心身に著しい障害のない男性受刑者1000名と、特化ユニット対象者として精神疾患や知的障害のある受刑者120名を予定しており、実際の収容人数は、920人となっている。国家公務員は153名、民間職員は約90名であり、SPCは播磨ソーシャルサポート株式会社(大林組・ALSOK)である。

保安システムは、監視カメラを導入し、官民協働による24時間の警備体制であるものの美祢や島根あさひにおいて実施されている独歩とは異なり、従来の方式となっている。警備については、本来、「PFI手法による新設刑務所の整備・運営事業基本構想」で、電子タグによる位置情報システムを導入することにより職員の負担を減らし、効率的な運用を行うとしていた。美祢や島根あさひの施設と異なり、喜連川社会復帰促進センターや播磨社会復帰促進センターでの国家公務員数が、民間職員の数と比べて多いのは、美祢や島根あさひのようなBOT方式と異なり、建物の設計・建築にいたっては国が行っているため、民間の設計による効率的な構造という利点が発揮されず、効率的な

120) 詳細は、室井誠一「PFI刑務所の現状と課題」法律時報80巻9号(2008)、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)参照。

121) 松永桂子「PFI刑務所と地域振興」島根県立大学PFI研究会「PFI刑務所の新しい試みー島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題ー」(成文堂、2009年)103頁。

122) SPCはセコム、セコム・フジスタッフ、セコムラストシステムズ、三井物産、エームサービス、小学館集英社プロダクション、京都美装興行である。

整備が行えないことと関係しているのではないかとと思われる。

職業訓練ではリネン技能科、ビルクリーニング科、パソコンを使用したマイクロソフトスペシャリストの資格取得の他、介護やボランティア技能取得科なども実施し、就労支援を行うNPO法人との連携をとることとしている。

教育においては、グループワークを重視した各種教育プログラムを行っている他、特化ユニット対象の受刑者に対するプログラムの一環としてNPO法人日本アニマルセラピー普及協議会（「らぼーる」）の協力のもと、アニマルセラピー週1回70分（1クール全12回）の実施、認知行動療法、社会適応訓練、作業療法を導入、特別改善指導では薬物依存離脱指導や、交通安全指導及び、就労支援指導等も行っている。

#### 第4節 検討

日本がPFIを刑務所に導入することとなった理由、概要と問題点を見てきた。PFIの導入の理由について、規制緩和・地域との共生、刑事施設の透明性、人材再生等であるとしていたが、これらはPFI導入の直接的理由ではなく、PFI導入の本当の理由は過剰収容緩和のための新刑務所の建設費用の確保であると思われる。当時の過剰収容の解消のため刑務所の増設を行いたかったが、財務省からの予算が下りることは容易ではなく、そこへ、民間の資金を活用するため初期投資がかからないPFI法が規制改革の流れにより成立した。病院がPFIを導入した大きな理由が、財政難の中での新病院の建設であるように、刑務所も、同様の理由からこのPFIという手法に目を付けたのではないだろうか。そして、当初としては過剰収容緩和が大きな目的であったが、名古屋刑務所事件をきっかけに刑事運用の透明性が叫ばれるようになり、PFI手法では刑事施設に民間が参入するという点を良しとして、PFI導入の理由に刑事施設の透明化が加えられたのではないか。つまり、様々な事件や行刑改革が追い風となったのではないかと思う。吉野論文<sup>123)</sup>においても、当初はいわゆる

「箱物PFI」を目的としていたが、①平成14年度に総合規制改革会議において、民間参入の拡大による官製市場の見直しという観点から議論が行われ、平成15年3月の「規制改革推進三ヵ年計画（再改定）」では、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、民間委託を推進すべきであるとされたこと、②平成15年の通常国会において審議が行われた名古屋刑務所における一連の事件を踏まえ、刑事施設の職員が外部の目を意識せざるを得ないよう、施設の運営が国民と協働して行われるような改革を行う必要があると考えられたこと、③職員の定員事情が厳しく、諸外国の刑務官に比して過剰な職員負担となっている現状に鑑みると、要員を確保するためには運営も含めた民間委託を検討せざるをえなかったこと等の事情により運営もできる限り委託する本格的なPFI事業を進めるに至ったと述べていることから、当初では民間資金を活用し、建設をすることが目的であったのではないかと考えられる。

海外においては、コストの低下や、処遇の改善などはあったとはされず、職員の離職問題など様々な面で問題が生じていること、また、アメリカにおいては、監獄が民間企業の利潤追求の場になっており、多くの企業が参入し、民営化によって一層、監獄がビジネスの場になっている状況であることが窺えた他、オーストラリアにおいては自傷事件や暴力事件などが起こっており、民営刑務所の危険性が明らかとなった。

### 第4章 PFI刑務所についての考察

PFIの導入は、刑事施設に効果を生み出したのか。PFI刑務所評価するに当たってまず、当初設定されていた目標を明らかにし、その上で、各PFI刑務所で起こった問題点を検討する。

#### 第1節 評価基準

PFIは、①過剰収容の緩和、②地域経済の活性、③刑事運用の透明性、④人材の再生、⑤職員負担の軽減といった問題の解決ために、刑務所に導入された。とりわけ、当時の過剰収容状況下においては、過剰収容緩和を緩和するため、刑務所の新

123) 吉野智「PFI手法による刑務所構想について」刑法雑誌48巻3号（2009、有斐閣）442頁。

設の議論が起こり、その財源確保としてPFI方式を採用したのである。これら導入理由の解決がされることは、まずひとつの評価基準となる。

また、PFIでは、その導入基準としてVFMが達成されることが挙げられている。VFMが達成されたということになれば、PFI制度としては、成功ということができると思う。

そして、PFI病院で起こったような、職員問題などもVFMに関係することから、このような問題が発生していないことも評価の基準となる。VFMの達成があることはもちろんのこと、刑事施設という特殊性に鑑み、処遇が有効に行われているのかも注意する必要がある。

## 第2節 PFI刑務所の問題点

### 1. 受刑者の減少

PFI制度導入の背景でみてきたとおり、過剰収容が問題となり、その解決のためにPFI制度を利用した刑務所が建設された。しかし、4つの刑務所において、開所から時間が十分に経過していないこともあるが、概要でもみてきたように収容率は100%ではなく、今後、受刑者がさらに減少することが予測される。その理由として、裁判員制度の問題がある。平成16年5月21日「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」が成立し、平成21年5月21日から裁判員制度が始まったが、この制度の影響により、拘留却下率や、保釈率<sup>124)</sup>、無罪率これらはすべて統計的にも上がってきているとする指摘がある<sup>125)</sup>。逮捕時に対象事件であっても、起訴段階で罪名が変わったり、不起訴になるものもある。例として、香川県の父親が三男の首を包丁で切ったとされる事件では、逮捕時は殺人未遂容疑であったが、傷害罪で不起訴処分となっている。裁判員制度では、分かり安く迅速、かつ確かな審理が求められている。それに対応して、

捜査の面でも、迅速かつ徹底した捜査により、関係証拠を収集保全し事案の真相の解明を目指すという捜査の基本は変わらないが、さらに、一般国民が捜査に対する偏見や誤解を持たないよう、従来にも増して捜査の適正を図り、客観的証拠の収集と科学的捜査を一層重視するとしているのであって<sup>126)</sup>、起訴の判断において、従来よりも慎重な判断がなされる可能性がある。実際、対象事件が全て起訴された場合、地検や裁判所の業務が膨大になり、運用が不可能となることが危惧されており、不起訴とするケースが多くなっている<sup>127)</sup>。

そして、受刑者の高齢化の問題もある。現在の日本の刑法犯の認知件数は平成14年の369万3928件を記録した後、5年連続で減少し、平成19年度の時点では18万6144件(6.5%)の減少を見せているが、一方で高齢者による犯罪は増加し続けている。日本では平成6年に高齢化率14%を超え、いわゆる高齢化社会となっているが、人口の影響を取り除いた人口比でみても、高齢者のみ顕著な増加傾向が見られているのであり<sup>128)</sup>、刑務所の高齢化は一般社会を遥かに上回るスピードで進行し、それにとまって刑務所で死亡する受刑者も急増しているのである<sup>129)</sup>。高齢者の処遇においては問題も多く、このような高齢者の犯罪が増加する中、各社会復帰センターが対象とするような受刑者が確保できるのか疑問が残る。

VFMの算定時においては、収容率を100%として計算していることが多い。このことが病院などの施設において問題となり、当初の見積もりから大きく外れ、経営が破綻しているケースがみられ

126) 最高検察庁「裁判員裁判における検察の基本方針」(平成21年2月) [http://www.kensatsu.go.jp/saiban\\_in/img/kihonhoshin.pdf](http://www.kensatsu.go.jp/saiban_in/img/kihonhoshin.pdf)

127) 犯罪白書(平成21年度版)では、起訴率(全事件)は、年々減少傾向にあり、平成19年度では39.6%であった起訴率が、平成20年度では37.8%となっている。

128) 太田達也「高齢犯罪者の動向と刑事政策的対応－研究序章－」罪と罰43巻4号(2006)6頁において、近年の65歳以上の高齢犯罪者の犯罪率(人口10万人当たりの検挙人員)そのものが、平成元年の46から平成16年の148へと3倍以上の伸びがあることが示されている。

129) 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)17頁。

124) 犯罪白書(平成21年度版)では、保釈率では、平成19年度の15.5%から平成20年度15.9%と上昇している。また、勾留請求率についても平成19年度の93.4%から平成20年度では93.1%と減少している。

125) 坂根真也、村木一郎、加藤克佳、後藤昭「座談会 裁判員裁判の経験と課題－制度開始直後の運用をみて」法学セミナー660号(2009)18頁(坂根発言)。

る。刑事施設においても、例えば、600億の経費がかかる1000人規模の施設で、民間が550億で受注すれば、総額50億円、単年度で2億5000万円のコストダウンになるが、これは20年間絶え間なく収容率100%維持されることを前提とされており、初年度を60%、それ以降を80%で試算すると、この事業のライフサイクルコストは495億円になり、550億では55億円のコストになるため、結局、100億円の建設費支払いを分割して先延ばしにしたに過ぎない<sup>130)</sup>。

費用対効果が大きいとされていたが、このように優良受刑者数が減少していく中で本当にVFMが達成されるのか不安がある。刑務所においては独立採算型ではなく、また、近江八幡総合医療センターのように、地方公共団体が運営しているわけではないので、施設そのものがつぶれるという心配はないにせよ、PFIにとってVFMの達成は根本的なものであるため、このような状況が続くと、PFI制度の本質に照らし、失敗と言わざるを得ない。

## 2、地域経済の活性

PFI導入の効果に地域経済の活性が挙げられており、各社会復帰センターとも地域の雇用機会の増大、地域経済の活性化をうたっていた。しかし、実際にはSPCの中心は大手企業となっており、企業は営利性を追求するため、採算が見込めない場合には、病院のように安い企業に発注を行い、地元企業が受注を受けることがなくなる可能性がある。

美祿社会復帰促進センターでは、規制の特例措置の適用を受けることにより、総務系事務、収容関連サービス、情報システム関連業務に加えて施設の警備、受刑者の分類、教育、職業訓練、健康診断の実施など運営に必要なポストの約半数を民間に委託しており、警備員の約90%が地元から採用されるなど、地域雇用の拡大にも一定の効果を挙げているとする。

しかし、食糧供給に関しては、エームサービスという大手会社がSPCに入っており、大量納入・

安定供給することが求められていたこと、地元の業者が値段の交渉をするも一人一日あたり400円の食費では地元調達是不可能であったこと、食品配給に関しては衛生基準も厳しいことなどから、地元業者の参入は難しい状況で<sup>131)</sup>、山口県全体では95%の発注率とするも、地元発注率は3割にとどまっており、資材についても地元からの供給には課題を抱えている状況である。

島根あさひ社会復帰促進センターでは、美祿の事例を受け、入札に際して地域との共生に配慮した加点がされるようになった。また、地域企業が中心となり、「地域振興コンソーシアム」を結成しSPCの事業受注の受け皿となって機能している。原則的に食材の調達は全て地元で行うとし、契約は最長2年で締結されている。生活用品関連や、刑務作業などにおいても地元企業が参加に乗り出しており、様々な努力がなされているようである。しかし、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よ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ず、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と指摘する見解もあり<sup>132)</sup>、状況の変化次第では地元企業との契約が更新されるかは分からない。PFIを導入したからといって努力なしでは地域経済の活性は起こらないのである。また、刑務所誘致による経済効果の面では、浜田市では、地方交付税が年2億4511万円、市税が年1億7667万円、島根県では地方交付税が年3億557万円のほか、県税が3800万円の税収増加を見込んでおり<sup>133)</sup>、その面において経済効果は大きいといえる。

## 3、職員問題

PFI病院において、中間業者の介在による現場の非効率性や、国職員と民間職員のコミュニケーション不足の問題、離職によるノウハウの蓄積ができない等の問題が浮き彫りとなっていたが、PFI刑務所ではどのような状況にあるのか。

131) 松永、前掲注(121)109頁。

132) 本庄武「ドイツにおける刑事施設民営化の法的許容性」龍谷大学 矯正・保護研究センター研究年報第2号(現代人文社、2005)31頁。

133) 松永、前掲注(121)111頁。

130) 石塚、前掲注(1)98頁。

現場の効率性についてであるが、美祿社会復帰促進センターでは、運営上の要望事項への対応が遅い、あるいは実現されないことが問題となっている。総括業務責任者であっても、複雑な専門領域の広範囲な知識などはもっておらず、受託企業同士で紛争になろうものなら立ち往生してしまうような状況である<sup>134)</sup>。SPC側としては、要望内容が契約の範囲内であるか、受託企業はどこであるのか等の調整に時間がかかっているとしているが、迅速な対応が必要とされる刑務所では、緊急の事態であった場合に対応しきれぬのか不安が残る。

また、民間事業者は、運営局面において、事業執行のための限られた予算と現場での要求のせめぎ合いに悩まされる<sup>135)</sup>。国が提示した要求水準を基に、提案・事業計画を提出しているのであって、要求水準にも無い法外な要求をされても、民間としてはどうしようもないことを、国の職員が理解する必要がある。官と民の意識の差が未だにあり、コミュニケーションが完全にとれているとはいえない状況である。

次に離職の問題である。播磨社会復帰促進センターでは、民間職員に派遣やアルバイトを含むため、民間職員の入れ替わりが激しい状況であり、国の職員が、民間職員の全体数を把握できていない状況にある。美祿社会復帰促進センターにおいては、民間の離職率が高いことが問題となっている。平成19年度の民間職員の採用者は592人で、退職者は61人であり、離職率は10.3%となっており、大部分は清掃業務や医療業務、教育・分類業務などとなっているが、その内の多くは、パート職員や非常勤職員である。常勤職員である警備業務の離職率も高く、平成19年4月1日現在59人の従事者のうち、同年8月末までに8人が退職している状況である。原因は、勤務体制の過酷さと報酬の低さであるが、このように離職が多ければノウハウの蓄積はできない。

さらに、研修の問題もある。通常の刑事施設に

勤務する国の職員は、初等科研修の受講<sup>136)</sup>が義務化されており、基本法令等を含めた執務執行に必要となる知識や技能を取得しているが、民間職員に関しては、国の職員と同等の研修は行われていない。この状況について、島根あさひのセンター長は、「民間職員がきちんとした教育や研修を受けることなく、あるいは受けたとしても研修・教育内容や施設の目指すところなどを日常意識することなく刑事施設という職場で業務に就くことには、少なからず懸念を覚える。第一に、保安事故や情報漏洩などにつながるものが心配され、一方では、仕事へのモチベーションが上がらず離職率の上昇などにつながりかねない<sup>137)</sup>」と述べている。美祿においても、従事している民間職員の一部はセンターの開庁前に採用され、他の既存施設で実務訓練及び官民合同訓練を受講した者もいるが、大部分は受託企業が実施した研修を数時間受講したに過ぎない。美祿センター長は、少なくとも、権力的業務に従事する職員については「みなし公務員」としての身分を有する者であるので、専門の研修を受講すべきであることや、民間職員の新入時での研修の義務付け、講習の終了を採用の資格要件にするなどのライセンス化などを図るべきであるとし、再研修の受講で昇給するシステムが確立すれば、民間職員の安定的雇用に有効であると考えている<sup>138)</sup>。

#### 4、その他の問題点

美祿では、6ヶ月の職業訓練の後、刑務作業を6ヶ月実施し、成績優秀者はその関連会社に就職することも出来ることが期待されていたが、実際に同制度に賛同しているのは大手IT企業1社であり<sup>139)</sup>、これでは十分に機能を果たせないのではないだろうか。就労支援企業の拡大を図ることが必要である。そして、就労支援に直結した刑務作業を行うとしていたのであるが、全体の刑務作業をみると、その48%はいわゆる低格作業と呼ばれて

134) 太田光幸「民間事業者の取組」法律のひろば62巻(2009)26頁。

135) 歌代正「異床同夢－同じ夢を追う仲間として 島根あさひ社会復帰促進センターでの官民協働の取組」刑政120巻11号(2009)55頁。

136) 初等科研修では、一般科目44時間、基礎科目260時間、専門科目88時間、その他16時間の計408時間の受講が行われている。

137) 歌代、前掲注(135)51頁。

138) 手塚、前掲注(109)14頁。

139) 手塚、前掲注(109)26頁。

いる単純作業であり、近年の経済危機の影響も受け、作業量の確保も問題となっている。

また、O式で運営されている社会復帰促進センターでは、建設は国が行っているため、民間の創意工夫がその面では発揮されておらず、播磨社会復帰促進センターにおいては、使い勝手の悪い構造となっており、このような中で、国の職員と民間の職員が連携をとらなければならないのは一層の苦労があるように思われた。

### 第3節 PFI 制度がもたらした変革

刑務所においては、受刑者は、称呼番号で呼ばれる「懲役」の一人となり、受刑者と継続的に個人的な関わりを持つ職員は工場担当しかおらず<sup>140)</sup>、工場担当者以外の職員の名前を知ることも無い。しかし、社会復帰促進センターでは、民間の職員が名札をつけ、受刑者に名前が分かるようになっている。しかも、従来、受刑者は称呼番号で呼ばれ、名前が呼ばれることなど無かったが、そこでは受刑者は、苗字に「さん」付けて呼ばれている。このような状況に官の職員では抵抗があり<sup>141)</sup>、これにつき、民間職員との話し合いなどがあるようだが、まず、名前で呼び、受刑者を一人の人間としてみなすことから教育は始まるのであり、このような変化は官の意識を変えるものとなるのではないかと思う。

この他、一般市民の刑務所に対する理解が変わってくるのではないかという期待もある。刑事施設は、罪を犯したものと罪を犯したと疑われる者を「一般社会から隔離する場所」と捉えられているため<sup>142)</sup>、その中でどのような世界が広がってい

るのか分からなかった。しかし、民間職員の参入<sup>143)</sup>や、職業訓練指導<sup>144)</sup>や、地域活動などで受刑者と一般市民が塀を越えて接することにより、外の社会と繋がりを持ち始め、受刑者について正確に知ろうとし始めている。

また、従来、刑務所では、教育の場である前に受刑者を管理する場であったため、管理・規律をその旨としている。受刑者処遇の二本柱は分類処遇と累進処遇ということになっているが、現実の刑務所における処遇の二本柱は保安と作業であるため、分類調査が存在しても、各種プログラムが存在せず、結局は規律と刑務作業しか実質的なプログラムがない状況であった<sup>145)</sup>。社会復帰促進センターにおいては、社会福祉士、臨床心理士などの専門家が在籍し<sup>146)</sup>、海外で行われているプログラムの導入や近隣大学との連携などを取り<sup>147)</sup>、教育の環境があるといえる。この点で大きな変化を生んでいるのではないかと思う。

### 第4節 結論

以上検討すると、当初予定していたような効果がそのまま発揮されるとはいえないことが分かる。上記しているように、現在の収容人数の状態や、

年) 188 頁。

143) 三島、前掲注 (142) 193 頁において、民間人が職員として塀の中に入ることにより、塀の外の社会との繋がりを持った新しい文化の形成の可能性があるとする。コミュニティ・プリズン構想と日本の PFI 刑務所との接点はあるとするも、PFI 刑務所の創設には、地域固有の利益重視、従前の刑務所の枠組み維持、国の歳出削減といった事情を伴っており、これらの事情からみて、被収容者の利益保障のためのコミュニティ・プリズン構想とは、大きな隔たりがあるとしている。

144) 社会復帰促進センターでは、職業訓練や刑務作業に一般市民が携わっている所もある。

145) 浜井浩一「矯正に期待する－行刑改革に思うこと」刑政 116 巻 7 号 (2005) 47 頁。

146) 例えば、島根では、「社会復帰支援員」という SPC のスタッフが 16 名おり、そのうち社会福祉士が 4 人、臨床心理士が 6 人である。

147) 美祿では、矯正教育については、諮問機関として、法務省、筑波大学、地元の宇部フロンティア大学、教育業務を担当する小学館集英社プロダクションで構成される「共生教育委員会」を設置して、教育全般についての助言・指導を行うとともに、受刑者に対して実施する各種プログラムの効果検証、改良、スーパーバイズを行っており、プログラムの作成に関しては、海外の事例を取り入れている。

140) 刑務所では工場担当は「親父 (おやじ)」と呼ばれ、受刑者に対する直接的な指導者である。最も接触時間が長く、受刑者の名前と顔が一致する工場担当は、刑務所に対する唯一の窓口ともなっている。

141) 少年刑務所では、まず少年を信頼し、信用することが教官の基本的な構えであるが、刑務所では、受刑者を信頼しないことが刑務官の基本的な構えとなっている。なお、浜井、前掲注 (129) の中で、刑務所内の様子や、刑務所では、刑務官と受刑者の間には緊張関係があり、保安維持のため、受刑者になめられたら終わりであるという共通意識が少なからずある様子が描かれている。

142) 三島聡「コミュニティと PFI 刑務所」刑事立法研究社「刑務所民営化のゆくえ」(現代人文社、2008

必要とされている受刑者が確保されず、高齢受刑者や身体に障害を持つ受刑者が増大するなど、需要と供給が合致しない状態をみると、VFMの面でも達成することは困難であるといえる。その点で考えるならば、PFI制度本来の評価としては失敗といわざるを得ない。そして、導入の理由となった諸問題も、PFIであるから解決できるというものではない。

たしかに、PFI制度を刑務所に導入することが決まり、日本においては海外の失敗を踏まえて様々な検討を行い、日本の法律や情勢に合うように工夫された。しかしながら、PFI制度の本質は、非効率性の排除、市場主義であり、制度の中身としても、VFMの算定方法やその合理性についても問題があることが発覚している。その上、日本ではガイドラインを出すなどの対応を行っており、その複雑さから理解が追いついていない状態である。何より問題なのは、福祉の領域では効率性は不要とは言えないものの、人が重要なのであり、効率性を重視してしまうと、人件費の削減やモチベーションの低下を起し、どれだけ良いプログラムを組み、施設を豪華にしても、肝心の受刑者の改善更生には繋がらないことである。また、地域振興が利点として取り立たされているが、経済や地域社会を活性化させることが司法の役割ではなく、その役割は被収容者の社会復帰の手助けをすること、被収容者が各自の地域社会に再統合されるようにすることであり<sup>148)</sup>、地域振興の点にばかり目がいつてしまわないか心配もある。PFIの成果をみるには長い年月が必要となるのは分かる。しかし、PFIの利点である、初期投資の回避、効率化、経済の活性化などに目がいつてしまい、採算はとれるのか、そもそもPFIを導入すべき領域であるのかといったことにまで十分に検討されなかった節がみられ、スタート前の時点での躓きがあったように思われる。浜井は、「大きな施設を作り、専門職を導入しても、各専門家は処遇のパーツで関わるだけであって、巨大施設による効率的・専門

的管理の発想がそこにはある。新しい発想のもとに、専門的な処遇を導入できるのは魅力的だが、職員が少ない分、警備機器とICタグなどコンピューターで管理する発想は危険であり、管理の発想から教育は生まれない<sup>149)</sup>」としている。更生に効果的なプログラム、地域活動を導入するのはすばらしいことであるが、まず必要なのは、一人一人が個人として受け入れられ、一貫した教育・処遇を受けられる体制をとることなのではないかと思う。

以上、PFI刑務所について検討してきたが、私見としては、刑務所は、人の力が重要とされ、処遇に手間をかけることが惜しまれてはならない「福祉の領域」であり、さらに、様々な要因により変化を受けやすい分野であるのにもかかわらず、PFIを導入したことは失敗であったように思う。

しかしながら、PFI制度導入の副次目的である「社会復帰の促進」という点で考えるという別の基準をたててみると、PFIの導入は一概に失敗であったとはいえない。

建物の構造、職業訓練や刑務作業、矯正教育、地域活動においても以前では考えられないような先進的な試みが繰り返されている。西田が、PFIの導入によって「刑運営のみならず矯正運営は種々の影響を受けることになる（省略）これまでのそれは、全国同一の規格で、上級官庁の指示・監督に従うことに疑問を持たず、それが望ましいものとしてきたが、価値観の多様化する中、時代の変化に従って、矯正運営は多様化せざるを得ず、これに円滑に適應するには、PFI事業は多くの貴重な教材を与えてくれるものと思われる。」<sup>150)</sup>と述べているように、PFIの導入は頭打ちであった状況に実験的な場を与えたと思われる。従来、日本の刑務所において重んじられていたのは、無事故・作業重視であり、この意識は刑務官の中では根強く、また、日本のような縦割り社会においては刑務所の変革は難しいといえた。しかし、別組織を作ることで、このような状態を変えることができるのではないだろうか。実際に各PFI刑務所では、

148) 龍谷大学 国際シンポジウム「刑務所の民営化にいかに向き合うか 海外の経験と日本の選択」矯正・保護研究センター研究年報第6号（現代人文社、2005）20頁〔アンドリュース・コイル発言〕。

149) 浜井、前掲注（145）45頁。

150) 西田博「PFI手法による刑務所の整備・運営事業」日立みらい財団 犯罪と非行144号（2005年5月）169頁。

民間職員の受刑者に対する意識が国家公務員とは異なり、両者の話し合いが行われているが、このような話し合いさえも以前にはなかったことである。組織が異なることにより、それぞれ異なる見方ができる他、意見が出し易いというメリットがある。

PFI 刑務所の今後の運営において重要になるのは、PFI 刑務所を実験の場として捉える場合の、対象受刑者の確保である。現在においては、先に述べたように、対象とする受刑者の確保が困難となっている状況であり、矯正局との一層の連携が図られる必要がある。

そしてもう一つ、PFI 刑務所で働く職員の意欲と専門的スキルの確保と、ノウハウの維持も必要となってくる。PFI 刑務所では、民間の職員は公務員と異なり将来が保障されているわけでも、報

酬が高いわけでもなく、昇給があるわけでもない。そのため、職員にとって将来性のある、魅力的な職場でなければならない。PFI 刑務所を司法臨床心理士や司法社会福祉士の訓練場として機能させることで、職員がその専門性を高められ、資格免許状などの取得をすることができるなどの対応策を講じる必要がある。また、専門職以外の民間職員にも、再研修の受講による昇給、ライセンス化などの工夫を行い、将来の期待ができるようにしなければならない。

現在ある4つの施設から得られた教訓をもとに、従来の刑務所に活かしていくことは可能であり、ここにPFI 刑務所の意義があるように思う。今後の動向に期待したい。