

「刑事施設業務の外部委託」についての意見書

2009年(平成21年)3月19日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

現在政府が進めている刑事施設業務の外部委託についての当連合会の意見の趣旨は以下のとおりである。

- 1 現在のわが国の行刑が抱えている問題を解決する方策として、刑事施設業務の外部委託は従来型行刑の大きな問題であった「自己完結性」「密室性」「閉鎖性」を打破する契機となりうる点で有用な手法であると評価できる。
- 2 刑事施設業務の全部又は一部を外部委託することが有用であると考えられる業務範囲は、刑務作業、職業訓練、矯正教育、改善指導、食事の提供・洗濯・清掃・図書などの業務である。とりわけ、刑事施設における医療の外部委託は現状を改善するため、特に有用であると考ええる。
- 3 しかし、いわゆる「公サ法」の適用にあたっては、偽装請負のような事態が生じないように、また官民の職員待遇の格差によって処遇が低下することのないよう、さらには官民の良好な協同関係が築かれるよう制度を設計するなど、その弊害が生ずることのないように慎重な検討が必要である。
- 4 また、公権力の行使に関わる業務の一部である処遇現場の巡回、信書の検査補助の業務は、外部委託の対象とすべきではない。

意見の理由

はじめに

2008年8月18日、法務省の「刑事施設における業務の委託の在り方に関する研究会」(以下「業務委託研究会」という。)は、「刑事施設における業務の委託の在り方について」との報告書(以下「業務委託報告書」という。)を取りまとめた。

続いて、2008年12月19日、政府は、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」(以下「公サ法」という。)の改正法案を現在開催中の通常国会に提出すること、刑事施設における医療の改革案を閣議決定し、2009年3月3日には、公サ法改正案が閣議決定された。

こうして、刑事施設における業務を外部委託すること(以下「刑事施設業務の外部委託」と総称する。)を推進する動きが急速に進展しつつある。

1 刑事施設業務の外部委託についての当連合会の基本的立場

- (1) わが国の行刑は、2007年6月に「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」(以下「刑事被収容者処遇法」という。)が全面的に施行されたこ

とにより、法改正の面では、新たな段階を迎えた。しかし、行刑の実態は改革の緒についたばかりである。

今回の法改正の基礎となった行刑改革会議提言（2003年12月22日）の基本的理念の一つは、「国民に理解され、支えられる刑務所」の実現であった。刑事施設業務の外部委託により、行刑の一部に外部の眼が入ることになり、刑事施設職員も閉ざされた環境ではなく、外部の風、空気を感じながら業務に就くこととなる。したがって、刑事施設業務の外部委託は、従来型行刑の大きな問題であった「自己完結性」「密室性」「閉鎖性」を打破する契機となりうる。

しかしながら、刑事施設業務の外部委託には懸念される重大ないくつかの問題があり、この問題が解決されない外部委託は、むしろ弊害を招く危険性の方が大きい場合もありうる。

(2) 刑事被収容者処遇法において、刑事施設視察委員会が設置された。

業務委託された場合においても、受託事業者は、「刑事施設の運営」（同法7条2項）に関わるのであるから、視察委員会の権限は受託事業者が行う事業にも及ぶものである。また、受託事業者も、同法の運用として必要に応じて同委員会に情報提供すべき義務があり（同法9条1項）、企業秘密等を理由として情報提供を拒むような事態があってはならない。

2 公サ法適用に関する基本的視点

(1) 刑事施設業務について公サ法を適用する場合には、次のような視点を堅持することが必要であり、これがなされない公サ法の適用は、単なる「経費削減策」となって公サ法の目的、理念に反することとなるばかりか、刑事施設における「処遇の低下」をもたらすこととなるので、当連合会は反対せざるを得ない。

(2) 公サ法は、「国民のため、より良質かつ低廉な公共サービスを実現する」として、「公共サービスを受ける国民の立場」に立つことを基本理念としている（同法3条1項）。

この「国民」とは、第一次的には直接にサービスの提供を受ける「被収容者」である。

また、間接的に利益を受ける「国民の利益」について、行刑改革会議提言は、「受刑者が、真の意味での改善更生を遂げ、再び社会の担い手となるべく、人間としての自信と誇りをもって社会に復帰することが、最終的には国民全体の利益となる」と指摘している。

このように、受刑者に適切な処遇がなされることが公サ法適用の理念とならなければならない。

(3) 同法は「良質かつ低廉な公共サービスの実現」を理念としている（同法3条1項）。

行刑の運営改善が厳しい予算の制約によって実現しなかった事項は極めて多い。より良質の「公共サービス」（＝被収容者処遇）がより「低廉」に実施でき

たことにより、予算に余裕ができたとき、その「余裕」は行刑政策の充実のために用いられなければならない。

(4) 現在の行刑運営の最大のボトルネックの一つは、職員数不足である。

今後刑事施設業務の外部委託によって生み出される職員の「余裕」は、従来職員数不足のために実現できなかった行刑運営改革のために活用されなければならない。

3 業務委託範囲

(1) 法務省によれば、「実力行使、権利制限、受刑者処遇」は引き続き国が直接行うとしつつ、「公権力の行使」に含まれる「施設の警備、職業訓練、矯正教育、収容監視、信書の検査補助、健康診断業務」については、業務委託の対象となっている。

公サ法は、「公権力の行使だからといって、必ずしも国が直接に行わなければならないものではない」との理解を背景に、「その（公共サービスの）実施を民間が担うことができるものは民間にゆだねる観点」（同法1条）から制定された。その結果、業務委託しうる業務と業務委託できない業務との区別が相対化、曖昧化される危険性がある。

(2) 業務委託が有益であると考えられる業務

例えば、職業訓練を刑事施設内の物的設備と人的資源のみで行うことには大きな制約がある。覚せい剤離脱指導、性犯罪者に対する指導などの改善指導も、ダルクなど刑事施設外の民間の社会的な資源を活用することにより、より効果的な指導がなし得る場合があると考えられる。

このように、「職業訓練」「矯正教育」「改善指導」などの業務について、本来の業務は公務員が担うべきことは当然であるが、その一部の業務については業務委託を推進することが有益である場合があると考ええる。

また、「食事の提供」「洗濯」「清掃」「図書」などの業務は、現在、通称「経理夫」と言われる受刑者の刑務作業として行われているが、社会復帰のための資質の涵養、能力の習得という刑務作業の目的に照らして不適切であり、外部委託することは有益である。

(3) 業務委託すべきでない業務

公権力の行使に関わる事業は本来国がなすべき事業である。

ところが、上記のように業務委託しうる業務と業務委託できない業務の区別が相対化、曖昧化される結果、以下のような弊害が生ずるおそれがある。

例えば、「実力行使」は国が行うべき業務、「施設の警備」「収容監視」は業務委託可能な業務とされているが、「施設の警備」「収容監視」中に、何らかの事故が発生し、「実力行使」が必要になった場合、委託者が受託者の従業員を直接に指揮命令することはできず、委託者が受託者の管理者に指示し、受託者の管理者がその従業員に指示しなければならない。果たして、このような対応が現

実的に可能なのか、大きな疑問が残る。この点に関しては、すくなくとも、機械警備の装置監視などの業務の民間委託は可能と考えるが、処遇現場の巡回の業務は、明確に委託範囲から除外すべきである。

また、「信書の検査補助」は業務委託可能な業務とされているが、信書の検査の結果、その一部が削除されたり、発受が禁止されることがある。これは、国が行うべき「権利の制限」である。こうした場面でも、「検査補助は民間」「検査と処分は国」という区分は極めて困難であることが明らかである。

以上により、「公権力の行使に関わる業務」のうち、「施設の警備，収容監視」のうちの現場巡回の業務、「信書の検査補助」などの業務を業務委託することには反対せざるを得ない。

4 職員の問題

(1) 受託事業者は民間事業者であるから、これに雇用される者は民間労働者であり、刑事施設職員（国家公務員）とまったく適用法規が異なる。ここから様々な問題が発生することが予想される。ここでも、以下に述べる問題点が生じることのない制度的保障がなければ、業務委託には反対せざるを得ない。

(2) 委託期間は5年～10年であり、その後の再入札で従前事業者が引き続き受託できなかった場合、従前事業者の従業員は整理解雇されるおそれがある。

このような不安定な地位であるため、資質と意欲を有する従業員を確保できるかという問題もあり、身分の不安定さが処遇の質を低下させることにつながりかねないのである。また、民間職員についても、公務員である職員と同様に研修の機会を保障することが必要不可欠である。とりわけ、人権研修の機会を官民の職員に等しく徹底するべきである。

(3) 公サ法においては「経費の削減」が立法目的の一つとなっている。そのためのもっとも安易な方法は人件費を抑制することであり、このことは既に行われている「民間委託」においても現実に行われている。

このような低賃金が、上記身分の不安定さと相まって、処遇の質の低下を招く危険性は大きいと言わなければならない。したがって、入札条件には、従業員の労働条件に関する事項が加えられなければならない。

(4) 請負契約に名を借りた労働者派遣、いわゆる偽装請負が社会的に問題となっている。

公サ法の適用によって偽装請負が生ずることのないよう、刑事施設が受託事業者の従業員に指示せずに刑事施設の運営を円滑に実施することを可能とする具体的な制度設計が必要である。

(5) 業務委託が実施された刑事施設においては、刑事施設職員と受託事業者従業員とが、同一施設内において、混在して業務を進めることとなる。

仮にも「官尊民卑」的発想が刑事施設職員にあると、極端な場合、刑事施設職員による受託事業者へのいじめなどが発生するおそれがある。

刑事施設職員と受託事業者とが、互いを尊重し、良好な協同関係を築くことによって、円滑な施設運営が図られるための制度設計が必要である。

5 刑事施設医療の外部委託

- (1) 業務委託報告書は、刑事施設医療の外部委託について、効率性が認められ、全国展開することに特段の問題は生じていないとして、全国展開を提言している。

この報告書に基づく今回の政府方針は、法務省の説明によれば、「国が刑事施設内に病院・診療所を開設し、その管理を医療機関に委託する。委託された医療機関に所属する医師が労働者派遣法の適用により、刑事施設内の診療所に派遣される」というものである。

- (2) 現在の刑事施設医療には重大な問題があり、その改革は喫緊の課題となっている。当連合会が指摘してきた従来型刑事施設医療の問題点は、端的に言えば、「抱え込み型医療」「医療の保安への従属」「密室性」にある。

この問題を根本的に解決するため、当連合会は、刑事施設医療を厚労省管轄に移管することを求めてきた。政府方針による制度設計は、あくまで「刑事施設における医療機関の管理を外部委託」である。しかし、外部の医療機関、外部医師が関与することにより、外部委託の方向を拡大することは、刑事施設医療改革のための大きな前進的契機となりうる。

一方、委託先の医療機関の利益優先主義により刑事施設医療の質と量が低下するおそれがある、委託先医療機関の経営破綻などにより刑事施設医療の継続性・安定性が阻害されるおそれがある等の懸念があり、こうした弊害を防止する措置を採ることが不可欠である。

まとめ

現在提起されている刑事施設業務の外部委託制度は、わが国の行刑制度の抜本的改革を導くものとなる可能性を秘めている一方、安易な外部委託により、処遇内容が低下する危険性も否定できない。

政府も、平成21年度に入札を実施し、平成22年度から実施する、当初はパイロット的に行い、その検証結果を踏まえて、随時拡大するという方針である。

当連合会は、名古屋刑務所事件を契機とした新法制定の過程で、あるべき監獄法改正のために力を注いできた。今回提起されている「刑事施設業務の外部委託」問題についても、あるべき行刑制度実現のために引き続き努力を傾注する決意である。