

社会復帰のための農業への取り組み

～島根あさひ社会復帰促進センター～

主任研究員 濱田 健司

目次

- | | |
|--------------|---------------------------|
| 1. はじめに | 5. 課題 |
| 2. センターの概要 | 6. 農福連携の「福」の範囲と
今後への期待 |
| 3. センターの取り組み | 7. 農業の可能性と広がり |
| 4. 農業活動の取り組み | |

1. はじめに

我が国の受刑者に重刑を科される者がいる。実はその多くが殺人などの凶悪な犯罪を犯す者ではなく、窃盗などの軽い犯罪を繰り返す累犯による者である。その累犯者の中に、知的障がいを患う者、精神障がいを患う者、あるいは健常者との境界域の者もいる。さらには、慢性疾患等の身体障がいを患う者もいる。いわゆる触法障がい者が高い割合で存在すると言われている。

法務省の『矯正統計年報』によると、平成25年に新しく刑務所に入った新受刑者22,755人中の4,665人(20.5%)が、知能指数(相当値)69以下であった。刑務所に収容されている知的障がい者(知的障がい疑われる者を含む)を調査したところ¹、主な罪名は窃盗43.4%と詐欺6.8%で軽犯罪が多く、主たる犯罪動機は「困窮・生活苦」36.8%と「利欲」20.7%で、そして事件を起こした際に無職であった者が80.7%を占めており、生活困窮状況にあった知的障がい者が多いということである。

ある。入所者(調査対象17施設中の12施設)の平均入所回数は6.75回、入所回数が5回以上に及ぶ者が54.4%にも達している。

実は触法障がい者を含め累犯者の多くは、矯正処遇(詳細は後述)を行う矯正施設の一つである、いわゆる刑務所を出た後、保護施設などにおいて就労訓練・生活訓練等の中間支援を受けることができる。しかし、まだまだ十分な中間支援を受ける機会が少なく、また社会において受け入れ可能な就労先や住居が少ないため、繰り返し罪を犯していると考えられている。

一方、これまで日本の矯正処遇の内容は、刑罰を与え、更生を図ることが中心であった。したがって、社会復帰訓練や地域定着への支援が、十分に行われてきたとは言い難い状況にある。そのため受刑者等に対する社会復帰訓練、地域への定着支援が重要な課題になっている。

こうした中で近年、法務省は受刑者のケアのため、さらには社会復帰を促すために、農

1 藤本哲也『虞犯・触法等の障害者の地域生活支援に関する研究』厚生労働科学研究費補助金(障害保健福祉総合研究事業)分担研究報告書(平成18年度)

業活動に取り組む動きを見せている。

本稿では、施設内での癒し・ケアまたは職業訓練としての農作業、さらに施設外の農業団地での農作業、そして地域において担い手が高齢化している農業法人や農家等の農場での援農活動に取り組む、矯正施設「島根あさひ社会復帰促進センター（以下、センター）」の取り組みについて報告するものである。

2. センターの概要

(1) センターの概要

当センターは、法務省が全国で運営する刑務所では、建設そして運営の両方で2番目にPFI手法²を導入した刑務所である（拘置所を併設）。官と民、そして地域が連携し、創り上げる「共創」を掲げている。

センターは農業を基幹産業とする中山間地域である島根県浜田市旭町（平成17年10月に旭町を含む1市3町1村が合併）にある（図1参照）。島根県が工業団地用に整備した土地を法務省が購入し、平成20年に開設された。

刑務所の一部業務について、法務省は民間事業者が維持すべき業務水準を「要求水準」として定め、民間企業はその要求水準に従って業務を遂行している。

企業が請負う業務は、施設の建設、庶務、会計、処遇（保安警備を含む）、作業・職業訓練、教育などである（図2参照）。

(2) 事業スキーム

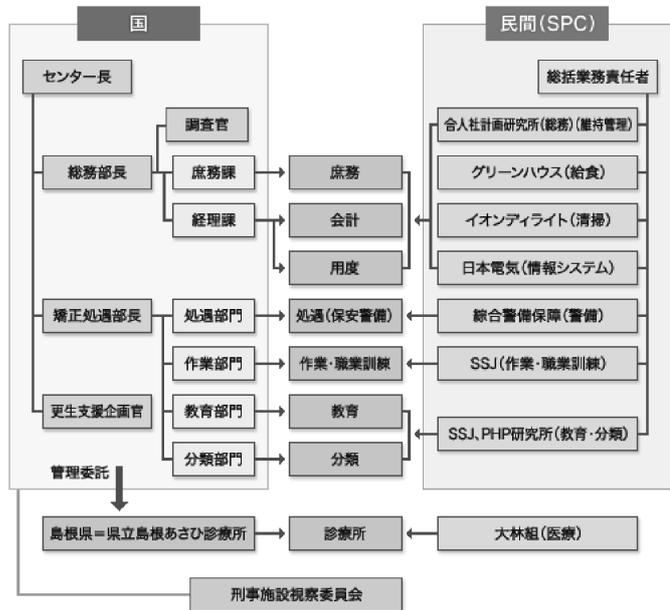
そしてこれらの事業全体の円滑な運営と資金調達を図るために、9つの民間企業が出資し、特別目的会社（SPC）³「島根あさひソーシャルサポート株式会社」（以下、サポート）

図1. センターの場所



（出所）センターHPより

図2. センター組織概要

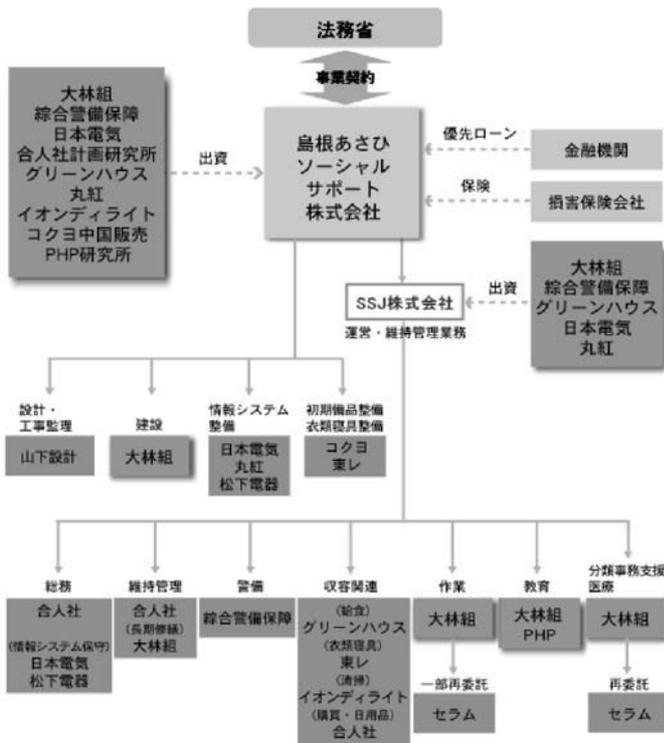


（出所）センターHPより

2 PFI(Private Finance Initiative)は、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力および技術的能力を活用して行う新しい手法である（内閣府HPより）。

3 SPC(Special Purpose Company)は、ある特別な事業を行うために設立された事業会社のことであり、PFIでは、公募・提案する共同事業体（コンソーシアム）が新会社を設立して、建設・運営・管理に当たることが多い。

図3. 事業スキーム



(出所) 大林組HPより

写真1. 左側：地域交流エリア、右側：刑事施設エリア



(出所) センターHPより

当初、地域では地元企業約150社が「島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）」を設立し、ここがセンターの業務運営にかかる交渉および参画をすすめた。

を平成18年に設立している（図3参照）。

サポートは設計・工事・建設等を行い、さらにサポートに出資した5社が出資し「SSJ株式会社」（以下、SSJ）を設立し、SSJがセンターのさまざまな業務運営を受託している。

なお、施設建設にかかる経費も含め、事業の実施に関する一切の対価は法務省からの18年間の割賦支払であるため、サポートは銀行から一括借入をしている。施設をサポートが建設し、20年間運営した後、所有権を国へ移転する。いわゆるBOT（Build Operate Transfer）方式を採用している。建設および業務運営にかかる落札額は約922億円（税込）で、当初の国庫債務負担行為は約1,026億円であったことから、約1割のコストカットに繋がった⁴。

(3) 施設概要

敷地面積は全体で約325,000㎡、そのうち刑務所・拘置所のある刑事施設エリアが98,557㎡、センター従事者の住居および近隣住民の利用可能施設がある地域交流エリアが16,304㎡となっている。地域交流エリアには職員宿舎のほか、ビジターセンター、武道場、認定こども園、そして盲導犬訓練センターなどの施設が併設されている。

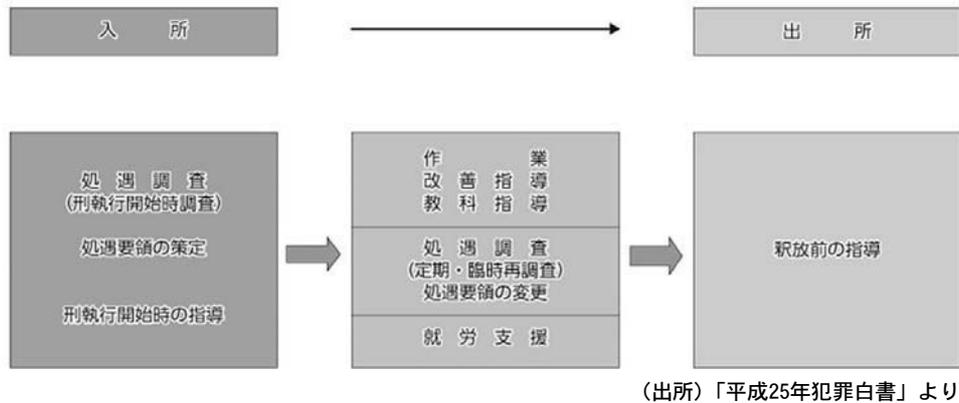
(4) 被收容者

收容定員は2,000名（うち拘置所定員29名）である。センターに従事する職員は、国家公務員約190名および民間企業職員約400名である。

收容される受刑者は、①犯罪傾向が進んでいない者（以下、A指標者）、②知的障がい等を有する者、高齢により心身の機能が低下している者、人工透析を必要とする者（以下、

4 田嶋義介ほか「PFI方式による刑務所についての研究ノート」『総合政策論叢』第13号（平成19年3月）

図4. 受刑者処遇の流れ



M、S等指標者)に分けられる。

A指標者の収容定員は1,751名である。M、S等指標者の収容定員は220名であり、そのうち、90名が知的障がい等を有する者(M指標者)で、100名が高齢により心身機能が低下した者(S指標者)、30名が人工透析治療を受ける者である。これらの受刑者を「Mユニット」、「Sユニット」、「人工透析ユニット」に区分し収容し、3ユニットまとめて「特化ユニット」とし、A指標者とは異なる区画に収容している。

現在、65歳以上の介護等を必要とする高齢者もあり、作業療法士や理学療法士による身体機能訓練を受ける者もいる。

(5) センター開設による波及効果

旧旭町時代は、センターが開設されるまでは少子高齢化で人口は減少していたが、センターの開設による国および民間企業職員の移住により人口が増加し、かつ子ども数の増加等に伴い若齢化している。

さらには受刑者約2,000名の食事等の生活にかかる資材の購入(消費)、国および民間企業職員の移住などにより年間の地域への経済波及効果は約15億円と推計されている。

図5. 矯正処遇の種類・内容

種類	内容	
作業	一般作業	
	職業訓練	
改善指導	一般改善指導	
	特別改善指導	薬物依存離脱指導
		暴力団離脱指導
		性犯罪再犯防止指導
		被害者の視点を取り入れた教育
		交通安全指導
就労支援指導		
教科指導	補習教科指導	
	特別教科指導	

(出所)「平成25年犯罪白書」より

3. センターの取り組み

(1) 刑務所、処遇

刑務所は罪を償うと共に、「刑事収容施設法に基づき、受刑者の人権を尊重しつつ、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応する能力の育成を図ることを旨として行うものとされ、矯正処遇として、作業、改善指導及び教科指導を中心として実施」(「平成21年犯罪白書」)する場となっている。

裁判において刑の執行が確定された後、まず個々の受刑者ごとに刑執行前に、受刑者の状態について医学・心理学・教育学・社会学等の視点から資質やそれまでの生活環境を調査し、次にそれぞれに処遇指標を指定する。これを受けて、刑務所での処遇が決められ、

実施される。入所後は定期的に処遇の見直しを行う（図4参照）。

矯正処遇は作業、改善指導、教科指導に分かれる。作業には一般作業、職業訓練がある。また改善指導には一般改善指導のほか特別改善指導として薬物依存離脱・暴力団離脱・交通安全等の指導、そして就労支援指導がある。教科指導には補習教科指導、特別教科指導がある（図5参照）。

(2) センターでの作業・訓練

センターでは平成26年4月現在で19種の職業訓練、30種の改善指導が行われている。

職業訓練では、ホームヘルパーの資格取得訓練、理容師免許の取得訓練、重機免許の取得訓練、IT作業訓練などを実施し、刑務作業として農業を実施している。

動物介在活動も導入し、盲導犬のパピー(子犬)育成をしている。職業訓練において書物の点字化や古書点字のデジタル化などを行う者が、子犬の世話をする。5名で1頭を担当し、月～金曜まで10か月間にわたり、運動や給餌やトイレなどの世話をしている。基本的に、子犬は刑務所内で世話を受けるが、信号や道路などの一般生活に慣れる必要もあるため、土日は地域住民が引き取り世話をしている。一般改善指導として、このほか馬の飼育も行っている。

センター内で理容学校が開校されており、センター内で試験を受けることができ、100%免許取得に成功している。また、ホームヘルパー科(介護職員初任者研修)も開講されており、センター内で修了すればホームヘルパー資格取得が可能であり、受講者全員が取得している。これらの作業はSSJを通して地元などの企業が再受託し、センター事業の各予算の中で要求水準を満たし実施されている。

4. 農業活動の取り組み

農業活動は、大きく4つの作業に分かれている。1) 癒し・ケアを目的として行う刑務所内での花壇・ハウス作業、2) 刑務作業として行う刑務所内での農作業、3) 刑務作業として行う刑務所外の農業団地で実施する農作業、4) 刑務作業として行う刑務所外での農家等のために実施する援農作業である。

(1) 刑務所内での花壇・ハウス作業

M、S等指標者が、刑務所内の花壇で花の育成や管理を行っている。主な目的は障がい者の癒しとケアで、植物療法による効果を期待して取り組んでいる。

また、M、S等指標者は、職業訓練として刑務所内のビニールハウスで農作業を実施している。1棟でトマト生産、もう1棟で12種のバラ生産を行っている。

写真2. 施設内のハウス



(出所) センターHPより

(2) 刑務所内での農作業

A指標者が、センター内の農場で刑務作業として野菜の露地栽培を行っている。キャベツや広島菜などの様々な野菜を栽培している。

この作業は農業団地や援農作業といった施設外での作業をする前の訓練的な位置づけと

なっている。

(3) 刑務所外の農業団地での農作業

A指標者が、刑務作業として刑務所外の農業団地で行っている。センターより車で20分ほど離れたところにある、旧旭町時代に拓かれた「新開団地」で実施している。サポートが農地を所有者である浜田市より借り受け、農作業の実施をSSJに委託している。SSJは農作業の実施を地元の農業法人にさらに委託し、農業法人が受刑者を使って作業している。SSJは、現在、地域の4つの農業法人と契約している。

敷地面積は10万㎡で、その中には桑畑(2.58万㎡)、茶畑(1.44万㎡)、そしてハウス38棟、休憩所、トイレ、作業小屋がある。

農業法人が機械・資材等を提供し、ハウス・休憩所・トイレ・作業所等についてはサポートが整備した。

生産する農産物については、ハウス内においてA農業法人はハウレンソウ・コマツナ・ニンジン等の野菜、B農業法人はスギ苗を生産している。また、露地においてC農業法人が日本茶、D農業法人が桑(葉をお茶、実をジャム、根を化粧品の原料などに利用)等を生産している。

作業時間は8時30分頃～15時45分(うち10時、12時、15時に休憩)で、作業日は火曜から金曜までの4日間である(月曜は教科指導日、土日は休み)。1日当たり25～30名が作業に参加している。作業にあたっては、センターの刑務官と民間企業警備員が警備を行っている。

作業の説明や指導は農業法人スタッフが行う。作業については、受刑者は定植・草刈り・収穫・運搬などほとんどの作業を行う。

写真3. 農業団地の全体写真



写真4. 前方：作業所・休憩所等、後方：桑畑



写真5. 受刑者が援農をしている農場



(4) 刑務所外での援農作業

A指標者が、刑務作業として実施する。センターへ援農依頼のあった刑務所外における地域の農家等の農地で農作業を行っている。

その中で、規模が大きく、年間を通じて作業期間が最も長い援農は、センターより車で約10分位のところにある市内の農家の所有する6.2万㎡の農園での作業である。農家の指示により受刑者が農作業を実施しており、受刑者は草刈りや摘果や収穫などさまざまな作業を行っている。最近では、他の農家等の4か所の農地4～5千㎡でコメ収穫作業も受託している。

刑務官と民間企業警備員が6～7名の受刑者を見守り、その中で受刑者は作業を行う。農作業指導については、農業団地同様、委託者である農家等が受刑者へ行く。

作業に必要な機械・資材等は、農家が用意している。トイレや休憩所については、サポートが整備し、受刑者はそこを利用するようにしている。

(5) 作業者の選定

刑務所外の農作業は受刑者の誰もができるものとはなっていない。まず受刑者本人の希望を受けて、次にセンターがその性格や精神状態などを見て判断する。

(6) 成果にかかる報酬等

作業を行う受刑者は一般に作業時間や作業内容等に応じて作業賞与金を得ることができる。

生産物の扱いについては、農作業を委託する農業法人や農家がそれぞれ販売や加工等に利用している。

(7) 施設外の取り組みにかかる留意点

「新開団地」は高台に見張り台が設置され、敷地全体が高さ1mほどの一般的な柵で囲まれている。

人員管理のため、作業着で受刑者が識別で

きるようにしている。さらにGPS端末とICタグを受刑者に携帯させている。

またトイレ休憩は、全員で一斉に行う。

受刑者同士や農家等との間では作業内容以外の会話が禁じられている。

刃物や壊れやすい物を扱うこともあることから、数が揃っているか、壊れている物はないかなど、SSJは道具管理を正確に行っている。

5. 課題

(1) センターにおける課題

PFIによる運営についてはサポートを仲介するため、実質的な業務運営を担う企業や再委託企業へのセンター・法務省による直接統治が仕組みとして困難である。また民間企業は利益を追求するため、処遇を目的とするセンター・法務省と意識の共有をはかることが難しい側面がある。

だが、センター・法務省にとっては、このPFIによってコスト削減をできるだけでなく、新しいアイデアが見出され、新たな試みを行うことができるようになっている。

当該センターは受刑者に矯正処遇として刑罰を与え、更生させ、社会復帰訓練をするだけでなく、受刑者の再犯率を低くすることも大きな目的の一つとなっている。しかし、運営を開始したばかりで、このPFI運営によるその効果については、現在のところ明確には判断できない⁵とのことである。

(2) 社会復帰にかかる課題

刑務所は矯正処遇を行う場であるが、その中で仮釈放者、保護観察付執行猶予者となった者については（そのほか保護観察処分少年・少年院仮退院者・婦人補導院仮退院者が

5 平成22年末のセンター出所後3年以内の再入率は10.97%で、同類区分の受刑者を収容する刑務所の全国平均より3.43ポイント低い（山陰中央新報 平成25年12月1日）。

対象)は保護観察として扱われる。そしてこれらの者は、保護観察官および保護司から指導監督および補導援護を受けることとなる。

実は、この保護観察の時が受刑者の社会復帰にあたって重要となるが、現在いくつかの課題に直面している。

一つには、保護観察対象者数に対して十分な保護観察側の人員配置がなされていない。

二つには、そもそも保護施設などの中間(支援)施設が不足している。

三つには、矯正処遇と保護の期間の受刑者への一体的な一貫した対応・連携できるシステムや体制が十分整備されているとは言い難い状況にある。そのため、個々に合った切れ目のない方針による「矯正処遇⇒中間支援(保護観察等)⇒社会」が困難になっている。

そして矯正処遇や保護の後、一般社会へ復帰する時の居住や就労にかかる支援⁶が十分ではないということも大きな課題となっている。

(3) 農業活動における課題

農業活動における刑務所外の援農作業については、農家からのニーズは高まる一方で(農作業以外に、道普請や雪かきなどのニーズも出てきている)、こうした多くのニーズに対応するためには、さらなる十分な見守り体制を整えることが必要となる。

またセンターは可能であれば、出所後の受刑者の農業への就職も期待している。だが、そのためには受け入れる地域の農業側の理解を得ること、そしてそれを支援するさまざまな段階における体制・制度を整備していくことが必要である。

6. 農福連携の「福」の範囲と今後への期待

(1) 農福連携の「福」の範囲

刑務所は、障がい者福祉施設と同様に、郊外の中山間地域に建設されることが多かった。そのため周辺地域は農業を基幹産業としてきた少子高齢化のすすんでいる地域が多い。また、新設の刑務所であっても、郊外に建設されている。

しかし、こうした中で、実際には刑務所が設置されることで、新たな雇用と経済波及効果が生み出され、地域活性化に繋がっている。さらには、当該センターのように農業を支える存在の一員になる可能性が出てきている。

我が国では刑務所から毎年2～3万人近い受刑者が出所しているが、その社会復帰は難しく、再犯を犯す者が多い。そして再犯を犯す者の中に、調査は十分ではないが多くの知的障がい者や精神障がい者やその境界域の者がいる。その中で法務省は、癒し・ケア・就労訓練・就労に繋がる農業への期待を寄せている。

知的障がいや精神障がいを抱える受刑者にとって、農業は癒し、ケアとなり、また一般の受刑者にとっても社会復帰訓練となる。

したがって、受刑者への農の福祉力を活かした本取り組みは、農福連携の一つの範疇となる。

近年、農福連携の動向は、障がい者の就労を中心に広まりつつある。その主な対象者は障がい者、そして要介護等の高齢者となっている。

今後、農福連携の「福」の対象者は本稿で扱った受刑者⁷、さらには社会復帰が望まれる生活困窮者、生活保護受給者など「自立支

6 厚生労働省は法務省と協力し、矯正施設退所者の地域生活定着支援を図るため、コーディネート・フォローアップ・相談業務を担う地域生活定着支援センターを整備する「地域生活定着促進事業」にも取り組んでいる。しかし、矯正施設は受刑者の居住地とは関係なく場所が決定されるため、また矯正処遇後の保護の場所も居住地と離れてしまい、地域に定着させることが難しい。

7 受刑者の多くが生活困窮者であり、広義の生活困窮者の範囲には受刑者も含まれる。

援を必要とする人々」にも広がっていく。

そうした「福」の側が地域の課題解決に役立ち、「福」の側にとってはこうした取り組みが癒し・ケア・就労訓練・就労の機会となる。

(2) 今後のソーシャルファーム (Social Firm) への期待

筆者は『共済総合研究』Vol. 68 (平成26年3月)⁸においてスウェーデンの取り組みについて紹介した。農的な活動を通じて、受刑者が刑務所外での社会復帰訓練を行い、さらに元受刑者たちが自らの力で会社を立ち上げ、雇用機会を創出するというものだ。本稿の取り組みは、その日本版ソーシャルファーム⁹へ向けた第一歩として、今後の発展に期待を寄せたい。

7. 農業の可能性と広がり

(1) 農業の可能性

加えて、ここには農業の新たな可能性が見出される。

農業は単にモノ（農産物）を提供するだけでなく、癒し、ケア、就労訓練、就労、さらには教育、環境保全などの新たなサービスを提供するというものだ。農業の側が、障がい者や生活困窮者などの自立支援を必要とする人々のために、就労や作業の訓練サービスとしての農業を提供し、行政よりその報酬を得ていくというものである。いわゆる「農生業」である¹⁰。

そしてサービスの提供者として農家や農業法人等を位置づけることができるならば、スウェーデンでみられるように農業側の新たな収入の機会となる。

現在、厚生労働省の介護保険や障害福祉等

のサービスを提供する者は「法人格」を取得しなければならない。仮に、法人格がなくともサービスを提供できるようになれば、農家などもサービス提供にかかる報酬を得ることができるようになる。つまり、厚生労働省や法務省などからの報酬を農家等が得ることが可能となる。

だが、そのためには、いくつかの段階を踏むことが必要であろう。制度の整備や改正、そして障がい者等を対象にこれまで就労訓練や生活訓練を行ってきた社会福祉法人やNPO法人が、保護期間の中間支援を行い、それまでのノウハウ等を提供していくことを検討する。そうした中で、受刑者への対応にかかる農家等への報酬支払いのモデルを試行してはどうだろうか。

(2) 農業からの広がり

地域では農業だけでなく、林業、水産業、さらには建設業、社会福祉・介護事業などの分野でも担い手が不足している。今後はこうした分野においても、「自立支援を必要とする人々」が活躍できる場をつくれるようにしてはどうか。

これからは地域のさまざまな主体、経済・生活分野を結合し、地域課題に取り組んでいくことが重要となる。

8 濱田健司「スウェーデンにおける農を活用したグリーンケア」

9 障がい者や就労が難しい立場にある人々のために、当事者も加わり、仕事を生み出し、また支援付き雇用を行うビジネスモデル。1970年代にイタリアから始まったとされている。

10 濱田健司「農業と福祉から見える「農生」の思想と新たな取り組みへ」『農村と都市をむすぶ』（平成24年6月号）