

《論説》

刑事施設における官民協働の持続的実装に向けた課題
—施設職員の期待と実現度の認識から—東本 愛香
岡本 融
岩淵 優
宮園 久栄
内藤 睦

1 問題の所在

近年、再犯防止施策および刑事政策の分野において、「官民協働」は中核的な政策課題として位置づけられている。とりわけ、2025年6月に施行された拘禁刑のもとでは、刑事施設における教育・改善指導および社会復帰支援の充実が明確に打ち出され、医療、福祉、就労支援、依存症支援、宗教活動、被害者支援など、刑事施設外の専門機関や関係団体が処遇・支援に関与する機会は拡大している。各地の刑事施設では、地域の医療機関や依存症回復支援団体、就労支援事業者、宗教関係者、NPO等との連携が進められており、刑事施設は従来の「閉じられた場」から、より地域社会と接続する場へと変容しつつある。

しかし、官民協働が現場においてどのように受け止められ、実際にどの程度機能しているのかについては、実証的検討が十分に蓄積されているとは言い難い。

実際の現場では、特定の担当者の判断や、これまでの人的つながりをきっかけとして関わりが開始されたものの、その後の運用段階において「役割が曖昧なことがある」「責任の所在が不明確で判断に迷う」といった声や、施設職員から聞かれることがある。また、民間支援者の側からも、「隔たりを感じることもある」「担当者によって対応が異なることがある」といった戸惑いが表明されることがある。こうした声は、官民協働が拡大する過程において、現場での判断や調整が必ずしも一様ではない可能性を示唆している。

先行研究においても、官民協働や多機関連携の拡大は、役割分担や責任配分、情報共有の在り方をめぐる新たな課題を伴うことが指摘されてきた。Garland (2001) は、刑事政策において統制の担い手が多元化する過程で、実務上の境界が曖昧になりやすいことを論じている。また、Taxman (2002) は、協働を安定的に機能させるためには、個人の裁量に依存しない調整や判断の枠組みが重要であることを示している。さらに、Raynor &

Robinson (2009) は、更生・支援理念への支持が高い場合であっても、実装が追いつかない状況では expectation-implementation gap (期待—実装のギャップ) が生じうることを指摘している。

しかし、日本の刑事施設を対象として、官民協働に対する施設職員の期待や実現度、ならびに協働をめぐる判断や運用上の認識を体系的に検討した実証研究は限られている。とりわけ、官民協働を日常業務として担う立場にある施設職員が、民間支援者との関係をどのように理解し、どのような点で困難や調整の必要性を感じているのかについては、十分に明らかにされていない。

以上を踏まえ、本研究では、拘禁刑施行後の制度転換期において、刑事施設職員が官民協働をどのように認識しているのかを実証的に把握し、期待と実現度の関係、ならびに協働の実装に影響する要因を検討することを目的とする。

2 調査目的

本調査の目的は、拘禁刑施行後の制度転換期において、刑事施設職員が民間支援者との協働をどのように認識しているかを明らかにし、官民協働を持続的に機能させるための条件を検討することである。具体的には、以下の3点を目的とする。

1. 刑事施設職員が民間支援者に対して抱く期待の内容と水準を明らかにすること
2. 期待と実際の協働実現度との関係を整理すること
3. 協働を阻害・促進する制度的・人的要因を抽出し、今後の改善方向を検討すること

3 調査方法

3.1 調査対象

本調査は、関東地方に所在する男性刑務所に勤務する刑事施設職員を対象とした質問紙調査である。有効回答

数は64名であった。

3.2 調査方法

無記名式質問紙調査を実施し、紙媒体および Google フォームによるオンライン回答を併用した。調査への回答は任意とし、回答の提出をもって調査参加への同意とみなした(質問紙内に同意確認項目を設けた)。

3.3 調査内容

本調査で用いた質問紙は、刑事施設における官民協働に関する施設職員の認識を把握することを目的に、以下の構成で作成した。なお、本調査は、刑事施設と協働する医療機関、福祉団体、就労支援事業者、NPO等を総称して「民間支援者(支援主体)」と表記する。

1) 回答者属性

回答者の職種、担当業務、経験年数について尋ね、どのような立場や経験を有する職員の認識を反映したデータであるかを把握した。

2) 民間支援者(支援主体)との関わり

刑事施設の処遇および社会復帰支援の文脈において、実際に関与が想定される民間支援者(支援主体)を対象とした。具体的には、協力雇用主・企業、医療機関(病院・クリニック)、自助グループ(断酒会等)、NPO・福祉団体、保護司会、更生保護女性会、被害者支援団体、家族会、地域団体、性犯罪に特化した専門クリニック/NPO、精神保健福祉センター等を含め、施設職員が実務上接点を持ちうる支援主体を網羅的に設定した。

3) 民間支援者に対する役割期待(5件法)

上記の各民間支援者(支援主体)について、刑事施設における処遇および社会復帰支援の文脈において、どの程度の役割期待を寄せているかを質問した。回答は5件法(1=まったく期待しない~5=非常に期待する)により求め、当該支援主体との関わりがない場合には「関わりなし」を選択できるようにした。

4) 官民協働の実現度に関する認識(5件法)

各民間支援者(支援主体)との協働について、実際の施設運営や支援実務の中で、どの程度「役に立っている」「機能している」と認識しているかを5件法(1=ほとんど役立っていない~5=十分に役立っている)により求め、当該支援主体との関わりがない場合には「関わりなし」を選択できるようにした。

5) 役割分担・情報共有・責任に関する認識

官民協働における役割分担の明確さ、情報共有のしやすさ、判断や対応における責任の所在について、施設職員がどのように認識しているかを把握する項目を設定した。各項目は5件法(1=まったくそう思わない~5=非常にそう思う)で回答を求め、判断が難しい場合には

「関わりなし」を選択できるようにした。

6) 官民協働の障壁および成功条件

官民協働を進める上での障壁、および円滑かつ継続的に協働を行うために必要と考えられる条件について、複数の項目を提示し、各項目を5件法(1=まったくそう思わない~5=非常にそう思う)で評価してもらった。判断が難しい場合には「関わりなし」を選択できるようにした。

7) 今後の目標

今後1年で民間に特に期待したい支援内容について、最大3項目までの複数選択により回答を求めた。

8) 自由記述

官民協働に関して、日常業務の中で感じている困難、要望、改善に向けた提案等について、回答者が自由に記載できる自由記述欄を設けた。

4 結果

4.1 回答者の概要

本調査には、関東地方に所在する男性刑務所に勤務する施設職員64名が回答した。回答者の所属・担当分野は、一般処遇部門および教育・改善指導に関わる職員が多数を占め、医務・福祉担当や保安部門の職員は相対的に少数であった。

また、回答者の経験年数については、10~19年の中堅層が最も多く、次いで0~3年の若手層、20年以上のベテラン層が続いていた(図1)。本調査は、日常的に受刑者処遇や支援調整に関与する現場実務層の認識を比較的良好に反映したサンプルであるといえる。

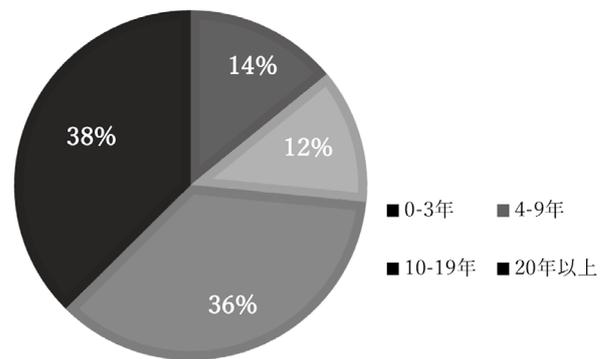


図1 経験(勤務)年数

4.2 民間支援者への期待度と実現度

図2に示すとおり、すべての支援領域において期待度は高水準であった。刑事施設内部では完結しにくい支援領域において高い期待が示された。これは、刑事施設職員が、処遇および社会復帰支援を施設単独で完結させ

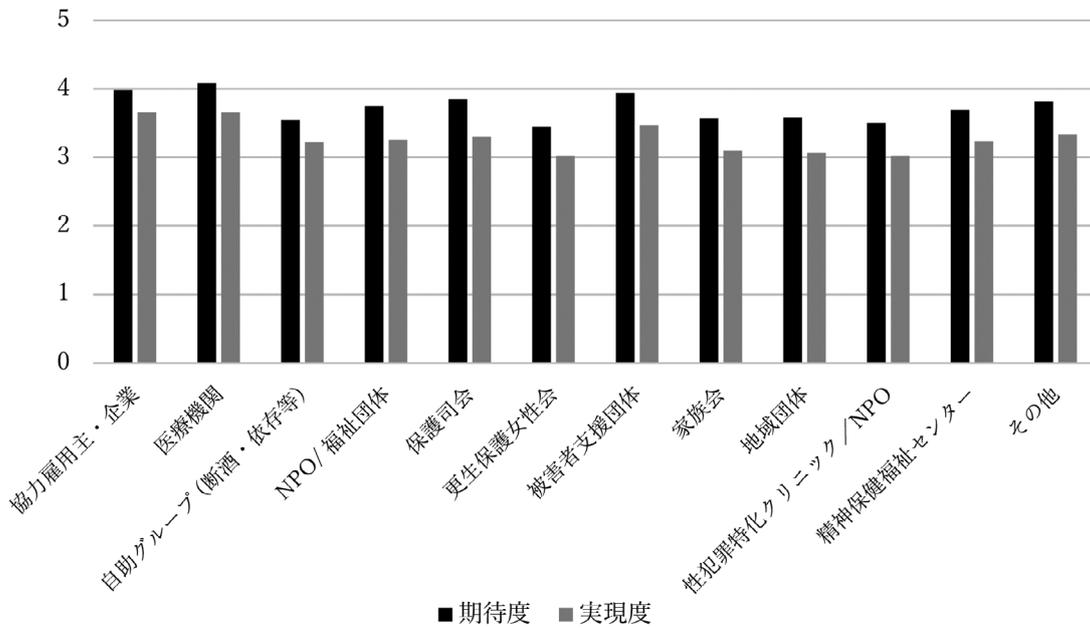


図2 民間支援者への期待度と実現度

ることには限界があり、民間支援者の関与が不可欠であると認識していることを反映した結果といえる。また、「被害者等心情伝達制度」の開始という制度的背景を踏まえると、刑事施設において被害者支援団体に対する役割期待が高く認識されていることは、近年の処遇方針の変化と整合的な結果であると考えられる。

一方、「役に立っている」「機能している」といった実現度の評価については、全体として中程度にとどまった。すなわち、期待度と実現度の間には一貫した乖離が認められ、官民協働が理念レベルでは支持されながらも、実務レベルでは十分に実装されていない状況が示された。この乖離は特定の支援領域に限定されるものではなく、官民協働全体に共通する傾向であった。

領域(支援主体)別にみると、実現度が相対的に高く評価されたのは医療機関(M = 3.65)および協力雇用主・企業(M = 3.65)であり、次いで被害者支援団体(M = 3.47)が続いた。一方で、実現度が低めに評価されたのは、更生保護女性会(M = 3.02)、性犯罪に特化した専門クリニック/NPO(M = 3.02)、家族会(M = 3.09)、地域団体(M = 3.07)等であった。なお、自助グループ(断酒・依存等)(M = 3.22)や精神保健福祉センター(M = 3.23)、NPO/福祉団体(M = 3.26)、保護司会(M = 3.30)は中程度の評価に位置していた。

これらの差は、施設内実務に組み込みやすい関与形態(例:医療機関による継続的関与、協力雇用主との実務的接点)をもつ支援主体と、調整・連絡・継続関与の枠組みや接続経路が個別化しやすい支援主体(例:家族会、

地域団体、特化型支援)との間で、実装上の制約条件が異なる可能性を示唆する。

医療機関において相対的に高い実現度が評価された背景としては、刑事施設内に高齢受刑者や知的障害・発達障害のある受刑者が一定数含まれており、日常的な支援ニーズとして医療・精神保健的対応が求められやすいことが影響している可能性がある。また、精神保健福祉センターや自助グループ(依存症支援)についても、実現度は中程度にとどまるものの、専門機関として制度上の位置づけが比較的明確であることから、施設内実務に組み込みやすい支援形態として認識されている可能性がある。

以上より、刑事施設が関与する各支援領域に対する役割期待は総じて高い一方で、協働の実現は期待に見合う水準には到達しておらず、期待-実装ギャップが構造的に存在することが確認された。特に、専門職が施設内実務に直接関与しやすい領域では実現度が相対的に高く評価される一方、施設外資源との調整や生活基盤形成を伴う支援では、実装上の難しさが残存している可能性が示唆される。なお、本稿では記述統計による傾向把握にとどめており、統計的有意差の検定は今後の課題とする。

4.3 役割分担、情報共有、責任の所在

官民協働における役割分担、情報共有、責任の所在、ならびに民間支援者からの提案の実装可能性に関する職員の認識を図3に示した。

その結果、「民間の役割を尊重しながら境界を守れている」とする項目は平均値3.10と、中程度からやや高

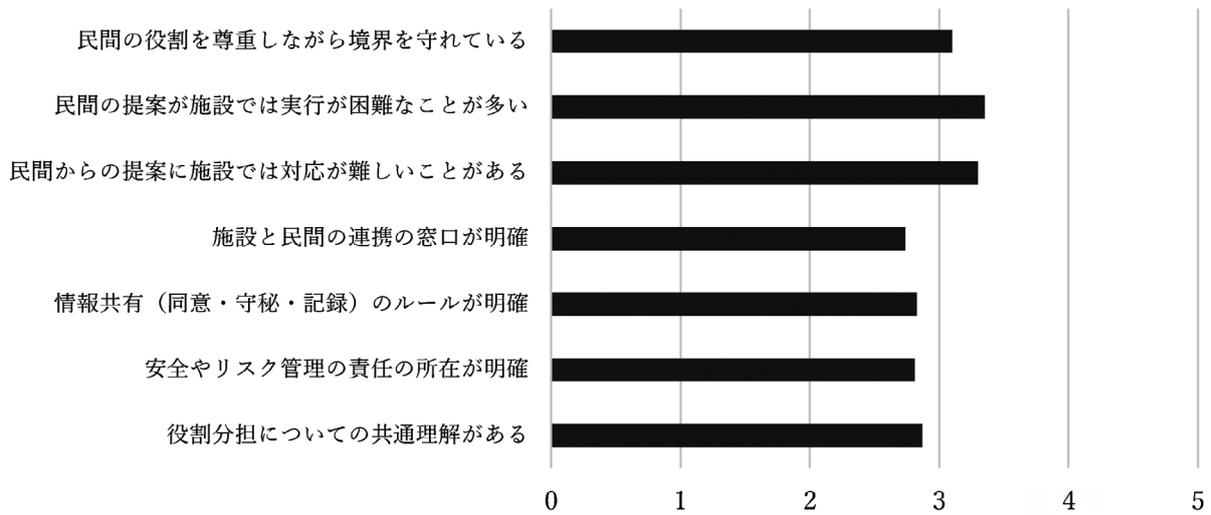


図3 役割分担、情報共有、責任の所在

めの評価を示した。一方で、「民間からの提案に施設では対応が難しいことがある」(M = 3.30) および「民間の提案が施設では実行が困難なことが多い」(M = 3.35) は、本設問群の中で最も高い平均値を示しており、民間支援者からの提案を実務として具体化することに対する困難感が、施設職員の間で比較的強く共有されていることが示された。

これに対して、役割分担についての共通理解 (M = 2.87)、情報共有に関するルールの明確さ (M = 2.83)、安全やリスク管理の責任の所在 (M = 2.81)、ならびに施設と民間の連携窓口の明確さ (M = 2.74) は、いずれも中程度の評価にとどまった。

これらの結果は、官民協働が一定程度実践されている一方で、判断や運用を支える制度的・手続的な明確さについては、職員の間で十分に共有されているとは言い難い状況を示唆している。以上より、施設職員は民間支援者の役割や意義を一定程度認識しつつも、提案を日常的な実務として安定的に運用するための条件については、なお不確実性が残されていると認識していることが明らかとなった。

4.4 障壁と成功条件

表1および表2に、官民協働に関する障壁および成功条件の認識を示した。各項目の平均値は、「関わりなし」を除外した有効回答に基づいて算出した。ここでの高得点は、「当該項目を障壁（または成功条件）として強く認識している（当てはまると感じている）」ことを意味する。なお、障壁項目と成功条件項目は同一の“方向性”で比較することを意図したものではない。

障壁項目では、「手続や調整に時間的負担が大きい」が最も高く、次いで「専門性や質にばらつきがある」

「施設の期待と民間の現実との不一致がある」「リスクを施設と民間で共有することに不安がある」「守秘や個人情報取り扱いに不安がある」が続いた。これらの結果から、官民協働においては、特定の民間支援者の資質そのものよりも、調整負担や責任・リスクをめぐる不確実性が障壁として強く認識されていることが示された。

(注)「関わりなし」を除外した有効回答に基づく。高得点ほど「障壁として当てはまる」認識が強い。

成功条件に関する項目では、「固定担当者で関係を築ける」「互いを知る研修や学びの機会がある」が相対的に高い値を示した一方、いずれの項目も平均値は概ね3点前後にとどまった。とくに、「施設内にコーディネーター役が配置されている」や「成果の見える化・フィードバック共有」といった制度的・組織的支援に関する項目は相対的に低い評価であった。

(注)「関わりなし」を除外した有効回答に基づく。高得点ほど「成功条件として当てはまる」認識が強い。

以上より、施設職員は官民協働の必要性を認識しつつも、現状では協働を円滑かつ安定的に支える条件が十分に整っているとは感じていないことが明らかとなった。

4.5 今後1年で民間に特に期待したい支援内容

「今後1年で特に民間に期待したい支援内容」について、最大3項目までの複数選択により回答を求めた結果、最も多く選択されたのは「就労支援」および「住居・生活基盤の確保 (安定)」であった。これらはいずれも、出所後の社会生活の継続性を左右する基盤的支援であり、刑事施設単独では十分に対応しきれない領域として、施設職員から強い期待が寄せられていることが示された。

次いで多く選択されたのは、「依存症支援」および

表1 官民協働における障壁に関する認識

障壁項目	平均値
手続や調整に時間的負担が大きい	3.84
守秘や個人情報の取り扱いに不安がある	3.51
専門性や質にばらつきがある	3.75
リスクを施設と民間で共有することに不安がある	3.63
施設の期待と民間の現実との不一致がある	3.69

表2 官民協働を円滑に進めるための成功条件に関する認識

成功条件項目	平均値
固定担当者で関係を築ける	3.22
標準手順やマニュアルが整備されている	2.78
互いを知る研修や学びの機会がある	3.05
施設内にコーディネーター役が配置されている	2.62
成果の見える化・フィードバック共有	2.77

「メンタルヘルス支援」であった。これらの支援は、就労や住居の安定と密接に関連して選択されているケースが多く、施設職員が支援ニーズを単一の課題としてではなく、複合的な課題として捉えていることがうかがえる。また、「被害者配慮・修復支援」や「性犯罪に特化した専門的支援」、「家族・地域連携支援」についても一定数の選択がみられた。これらはすべての事例に共通する支援ではないものの、対象者の罪種、家族関係、認知特性等に応じて不可欠となる支援として認識されていることが示唆される。

さらに「その他」の記載では、「引受先がなく、家族関係も乏しいうえに、知的障害やASDなどの特性を有する対象者への支援が困難である」といった記載もみられ、標準的な社会復帰支援の枠組みでは対応が難しい事例の存在が、職員の認識として共有されていることが確認された。

以上より、施設職員が今後民間に期待している支援は、理念的・補助的な役割にとどまるものではなく、出所後の生活を具体的かつ継続的に支える実践的支援に集中していることが明らかとなった。

4.6 自由記述にみる「民間との連携で、最優先で整えたいこと」および「対応が難しいと感じる提案」

官民協働に関する自由記述を求め、「民間との連携において最優先で整えたいこと」および「施設では対応が難しいと感じた民間からの提案」について回答を得た。

民間との連携に関して、制度的な基盤整備を最優先事

項として挙げる回答が複数みられた。具体的には、個人情報の取り扱い、守秘義務、同意取得、記録管理等に関する明確なルールや、社会復帰支援に係る民間機関との連携を支える訓令・通達等の整備を求める意見が示された。これらは、特定の民間機関に限定されない、一般的かつ共通の枠組みとしての明確化を求める内容であった。

また、民間との関係性の在り方について、「一回限りで終わる協力関係がある」「継続すべき関係と不要になった関係の整理が曖昧である」といった指摘がみられ、官民協働が属人的な判断や偶発的なつながりに依存している状況が示唆された。

民間からの提案や要望については、「本件内容や動機に関する問い合わせ」「出所後の支援先や就労先に関する提案」などが挙げられた一方で、受刑者本人の意欲が十分でない場合や、短期受刑により指導・面接の時間が確保できない場合には、提案があっても実務として活かすことができないことがあるとの記述もみられた。

さらに、支援内容としては、住居・生活基盤の確保、依存症支援、メンタルヘルス支援、性犯罪に対する再犯防止、被害者配慮・修復などが繰り返し言及されており、出所後の生活を支える基盤的支援および専門性を要する支援への期待が高いことが確認された。

5 考察

本調査は、拘禁刑の施行により官民協働の重要性が一

層高まる制度転換期において、刑事施設職員が民間支援者との協働をどのように認識しているかを質問紙調査により実証的に把握した点に意義がある。結果から、民間支援者に対する役割期待は全般に高い一方で、協働の実現度は中程度にとどまり、期待と実装のあいだに一貫したギャップ（期待—実装ギャップ）が確認された。これは、官民協働を前提とした処遇像が共有されつつも、それを現場で安全かつ一貫して運用するための条件（ルール、手続、責任分担、情報共有の線引き等）が十分に整備・共有されていない可能性を示している。

したがって、本調査で確認された期待—実装ギャップは、協働への消極性（「協働したくない」）を直接示すものというより、協働を安定的に回すための運用基盤が未成熟な状況に由来する乖離として理解するのが妥当である。理念が先行して制度が導入・拡大される移行期には、運用条件の整備が追いつかず同様のギャップが生じることが指摘されており、Raynor & Robinson (2009) のいう expectation-implementation gap の観点は本調査結果の解釈にも有用である。すなわち、官民協働を「導入した／していない」という二分法で評価するのではなく、現場が安全に運用できる形で内在化できているかという実装プロセスの観点から検討する必要がある。

次に、障壁および成功条件の認識に着目すると、障壁として高く評価されたのは「手続や調整に伴う時間的負担」「責任やリスク共有に伴う不確実性」「守秘・個人情報の取扱いへの不安」「期待と現実の不一致」など、協働相手の意欲そのものよりも、協働を支える運用基盤（情報共有、責任配分、承認・調整プロセス）の不確実性に関わる項目であった。Taxman (2002) が協働の実効性を左右する要因として運用設計や監督・調整の枠組みの重要性を指摘している点とも整合的であり、官民協働の課題は「相手がどうか」へ還元されにくい構造的課題として捉える必要がある。

また、自由記述では、協働の開始が人的つながりや担当者判断を契機として生じる一方、継続・整理の基準が曖昧になりやすいことが示唆された。官民協働は、現場における柔軟な判断や相互理解といった「人の善意」や「個別の関係性」によって成立しうる側面を有している。しかし、その成否が特定の担当者の力量や非公式な調整に強く依存する場合、異動や担当替えといった日常的な組織変化によって、協働関係が容易に不安定化するリスクを内包する。

言い換えれば、協働がうまく機能している状態であっても、それが個人依存的である限り、組織として再現可能な実践として定着しているとは言い難い。実際に自由

記述には、「一回限りで終わる協力関係がある」「継続すべき関係と不要になった関係の整理が曖昧である」といった指摘がみられ、官民協働が属人的・偶発的な関係性に依存して運用されている状況がうかがえた。この点から、現場が求めているのは、連携先を単に「増やす」ことではなく、担当者が替わっても判断や対応の質が大きく揺らがない、再現可能に回り続ける協働の仕組みであると考えられる。具体的には、役割と境界の共通理解、判断根拠の明示、記録や承認の手順、関係終了時の整理ルール、引継ぎの仕様といった要素が、あらかじめ組み込まれている必要がある。

このような課題は、Garland (2001) が論じた、統制の担い手が多元化する過程において実務上の境界が曖昧化しやすいという指摘とも接続しうる。官民協働の不安定さは、特定の個人や組織の問題に還元されるものではなく、異なる制度論理や専門文化が交差する場において、判断や責任を共同化する枠組みが十分に位置づけられていないことに由来する構造的課題として理解することができる。

さらに、「今後1年で民間に特に期待したい支援内容」では、就労支援・住居／生活基盤の確保が上位であり、次いで依存症支援・メンタルヘルス支援が続いた。これは、官民協働が理念的・補助的な役割としてではなく、出所後の生活の継続性を左右する実務的資源として認識されていることを示す。とりわけ生活基盤に直結する支援が重視されていた点は、官民協働が施設内で完結する処遇の補完ではなく、施設外の生活世界との接続を前提とする実践として位置づけられていることを示唆する。加えて、医療・精神科支援や依存症支援の実現度が相対的に高い傾向は、施設内に医療機関等からの継続的関与（プログラム等）が組み込まれていることや、対象者の高齢化、知的障害・発達障害等に伴う日常的支援ニーズの高さが背景にある可能性があり、今後は施設内資源配置や対象者特性との関連も含めて検討する余地がある。

以上を踏まえると、官民協働を持続可能なものとするためには、理念の共有にとどまらず、職員が責任やリスクを過度に個人で抱え込むことなく判断・対応できる運用枠組みを整えることが不可欠である。具体的には、①情報共有の線引き（同意・守秘・記録の基準）、②責任・リスク管理の分担、③承認・調整の標準手順、④例外対応時の判断と記録の型、⑤担当交代時の引継ぎ仕様といった「判断インフラ」を整備し、官と民のあいだで意味づけや優先順位をすり合わせ続ける橋渡し機能を位置づけることが、協働を「特別な取組」から「日常的実

務」へ移行させる中核条件となる。

最後に本研究の限界として、対象が関東地方の一男性刑務所の施設職員に限られる点、回答者の職種構成に偏りがあり得る点、横断調査であるため因果関係の推論はできない点が挙げられる。また、本研究は施設職員側の認識に焦点を当てたものであり、官民協働の実態を立体的に理解するためには、協働のもう一方の担い手である民間支援者側の認識を併せて検討することが不可欠である。今後は、本調査項目を基盤として、刑事施設と協働する民間支援者を対象とした対応関係にある調査（いわゆる mirror survey / 鏡像調査）を実施し、期待、実現度、判断の難しさ、調整上の課題について双方の認識を比較検討することを計画している。筆者自身も民間支援の実践に関与する立場にあり、本研究は「評価する側 / される側」という二分法に立つものではない。刑事施設と民間がそれぞれの制約と責任構造を踏まえつつ、どのように協働を組み立て支え合えるかを、刑事施設とともに、民間とともに検討していくための知見を積み重ねることを継続的な目的とする。

【引用文献】

Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Taxman, F. S. (2002). Supervision—Exploring the dimensions of effectiveness. *Federal Probation*, 66(2), 14-27.

Raynor, P., & Robinson, G. (2009). *Rehabilitation, crime and justice*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.