

刑務所職員と刑務所新設に関する 日弁連の提言

【行刑改革会議第3分科会関連】

2003年9月19日
日本弁護士連合会

[提言の趣旨]

第1 職員の人権意識の改革のための人権教育

- 1 刑務官に対し、受刑者の人間性を認めるような感性を養うための実践的な人権教育を行うべきである。
- 2 刑務官に対する人権教育は、国際的な人権基準を基礎に置き、国連や他の国際的・国内的なNGOと連携して実施しなければならない。
- 3 籠絡事故の防止は、適切な研修によって、受刑者と刑務官の積極的な人間関係の作り方を学ぶ中で、また従来 of 担当制を廃し、刑務官による集団処遇・責任体制とすることによって図られるべきであり、籠絡事故防止のために受刑者と刑務官の通常の私語を取り締まることは行き過ぎであって、このような規則は見直されなければならない。

第2 職員の任用と労働条件について

- 1 職務に適した人格、能力、素養等を有する職員の大幅増員を図る。
- 2 職員一人当たりの受刑者数（負担率）を減少させる。
- 3 残業を減らし、年休を消化できる勤務体制を確立する。
- 4 収容目的の効果的な達成を図るため、医療、衛生、人格調査、刑務作業、教科指導、生活指導その他被収容者の処遇に関する専門的知識及び技能を有する職員を確保する。
- 5 可能な限り、精神科医、心理学専門家、ソーシャルワーカー、教師、職業教育指導官、体育指導官などの専門的資格を有する者を加える。
- 6 女性刑務官を増加させ、女性職員が希望する場合の男性刑務所での勤務を増加させる。
- 7 他省庁・地方自治体・民間との人事の交流を図り、様々な専門職を活用する。

第3 刑務官をめぐる法制度

- 1 刑務官の団結権を保障し、職員団体（労働組合）の結成を認める。
- 2 刑務所組織内部の監視機能を高めるため、職員に違法行為の報告義務を課し、違法不当な行為についての内部告発をした場合の不利益取扱いの禁止などの保護規定

を設ける。

- 3 階級制度と専門官制度を調和させる。
- 4 個別的事情に配慮しつつ、収容施設間にまたがる人事異動を行うようにする。

第4 刑務所新設とその手法、とりわけ民営化、P F Iと一部業務の外部委託の是非をめぐって

- 1 過剰拘禁の緊急対策として、刑事拘禁施設のある程度の新設は避けられない。しかし、長期的には拘禁者数の抑制を基本とした政策を採るべきである。
- 2 新しい刑事施設の建設に当たっては、広い共用スペースをとり、夜間は独房で過ごす方式で設計すべきである。
- 3 刑務所の運営そのものを民営化することは、その財政的なメリットははっきりせず、大きな弊害が予測されるため、反対である。
- 4 刑務所建設だけのP F I方式は、運営の民営化に比べて、問題点は少ないが、施設そのものを所有する刑務所産業が生まれると、運営の民営化やさらなる刑務所建設に拍車がかかり、被拘禁者数を減らすための努力がおろそかにされる可能性があり、その導入には慎重な検討が必要である。
- 5 刑務所の非権力的作用を行う部門、例えば教育部門、作業指導や食事の供給、図書館などを民間に外部委託（アウトソーシング）することは、弊害が少なく、メリットが見込めるので、導入することに賛成である。

刑務所職員と刑務所新設に関する 日弁連の提言

【行刑改革会議第3分科会関連】

[提 言 の 理 由]

[目 次]

第1	職員の人権意識の改革のための人権教育	1
1	名古屋刑務所事件と刑務官の人間観	1
2	受刑者と看守の私語禁止規則の撤廃・緩和を	1
3	人権教育のための国連10年と法執行者に対する人権教育について	2
4	拷問等禁止条約に定められた職員・医療職員に対する人権教育	2
5	NGOと政府機関の建設的な協力関係の確立を	3
6	結論	3
第2	職員の任用・構成	3
1	過剰拘禁・定員超過による職員の労働条件の悪化	3
2	職員負担率の減少のための職員増員は急務である	4
3	職務に適した人格、能力、素養等を有する職員、被収容者の処遇に 関する専門的知識及び技能を有する職員の大幅増員が必要である	4
4	女性刑務官の男子刑務所での勤務を増加するべきである	5
5	刑務官採用試験と自治体・民間との人事交流によって専門職員の 増員をはかることができる	5
6	結論	5
第3	刑務官をめぐる法制度	6
1	刑務官の団結権の保障と労働組合の結成	6
2	刑務官の市民的自由の保障と違法行為の報告義務化	7
3	階級制度と専門官制度を調和させる	8
4	個別的事情に配慮しつつ、収容施設間にまたがる人事異動を行う ようにする	8
5	結論	9
第4	刑務所新設とその手法、とりわけ民営化、PFIと一部業務の外部委託 の是非をめぐって	9
1	過剰収容対策のため短期的にはある程度の刑務所新設は避けられない	9
2	独居と共用スペースを持った施設設計の採用を	9
3	PFI構想の是非について	10
4	刑務所業務の一部の民間委託について	19
5	結論	19

第1 職員の人権意識の改革のための人権教育

1 名古屋刑務所事件と刑務官の人間観

今回の名古屋刑務所の加害看守とされる者たちの中には、被害にあった受刑者に対する人間的な感情が欠落しているのではないかと思われる者が含まれている。刑事事件や日弁連に対する人権救済事件において指摘されている現場の刑務官の発言を見ると「かす」「人間じゃない」など受刑者の人間性を全面的に否定する内容を含んでいる。

刑務官の中には、受刑者の社会復帰を支援することを信条とし、非常に人間的な態度で受刑者と接するような者も多い。しかし、「犯罪を犯した者は人間のくずであり、人権はない」というような、非常に問題のある考え方が一部の刑務官の中に広まっていることもまた事実である。名古屋刑務所事件のような深刻な人権侵害事件が発生した根本的な原因として、刑務官の間に「悪いことをやった人間には少々痛い目に遭わせても、思い知らせる」ことが正義であるという誤った信念が広がり、「人権を尊重する文化」が育っていないことを指摘せざるを得ない。

2 受刑者と看守の私語禁止規則の撤廃・緩和を

現在、日本の刑務所では、刑務官と受刑者との私語が禁止されている。この規則に違反して用件以外の会話をすれば、受刑者は懲罰の対象とされ、刑務官は懲戒処分の対象とされる。

このような厳しい規制の理由は、私語によって刑務官と受刑者が人間的に接触すると、そこで発生した不正常な関係が、受刑者による刑務官の籠絡、物品の不正な授受や不正な連絡などに発展する危険があるというのである。

しかし、刑務所における刑務官と受刑者の私語を禁止してしまうことは、集団としての刑務官と受刑者の間に人間的な意識の交流を断つことを意味している。このことが、今回のような非人道的な行為に対する感覚的な障害を取り除いてしまった可能性がある。

もともと、このような内部規則は存在したが、それほど厳しくは運用されず、実際には巡回時などに私語は交わされていた。ところが、熊本刑務所や福岡拘置所でのいわゆる「刑務所不祥事」をきっかけとして、このような規制は厳しくなされるようになってきている。

刑務官が受刑者に籠絡されて、禁制品の持ち込みや不正な連絡など違法な行為に荷担するようなことは、あってはならないことである。

しかし、人間的な接触を断たれたところで、刑務官による受刑者の社会復帰のために有益な活動は不可能である。今回のような残酷な事件が発生するのは、刑務官が受刑者を同じ人間であるという基本的前提を失っているように思われ、このような過度の接触防止の規則は、この傾向を助長しているといえる。

受刑者の人間性を尊重して、同じ人間同士としての関係を築くことこそが、刑務官に対する人権教育の中心的な課題であり、不祥事の防止は接触の禁止ではなく、刑務官の高い職業倫理の確立を通じて図られなくてはならない。また、従来を担当制を廃し、刑務官による集団処遇・責任体制とすることによって、籠絡の事態を未然に防止することができる。籠絡事故防止のために受刑者と刑務官の通常の私語を取り締まる

ことは行き過ぎであって、このような規則は見直されなければならない。

3 人権教育のための国連10年と法執行者に対する人権教育について

国連は1995年からの10年を「人権教育のための10年」として、行動計画を策定し、加盟国にも国別行動計画の策定を求めている。国連の行動計画では、実際に法を執行する警察官、刑務官、裁判官、法律家などの専門職業に従事する者への人権教育が重視されている。これらの職務は人権保障と密接に関連しており、このような職員の間には血の通った人権保障の文化を確立することが重要と考えられているからである。日本政府も人権教育のプログラムを作成しており、その対象には警察官や矯正施設職員、入管施設職員も含まれている。

また、国連人権高等弁務官事務所では、人権教育のための実践的なマニュアルのシリーズを出版している。^{*1} 刑務官の人権教育に関するマニュアルは8番で出版が予定されている。これらの国連の人権教育マニュアルが完成した際には、これを活用した実践的な人権教育の実施が切望される。

イギリスの国際刑務所研究センター（International Centre for Prison Studies）は、「人権アプローチの刑務所運営」（"A Human Rights Approach to Prison Management"）を出版している。法務省は、このような国際人権基準に基づいた人権教育マニュアルを活用して、国連や他の国際団体から講師を招いて行うような人権教育を実施すべきである。

4 拷問等禁止条約に定められた職員・医療職員に対する人権教育

拷問等禁止条約には、法執行官に対する人権教育の根拠となる条項として、10条がある。1項では拷問禁止に関する教育が刑務官や医療職員の研修に含まれることを定めており、2項では法執行官の職務規則に拷問の禁止を含めることも定められている^{*2}。警察官や刑務官、医療要員に対する拷問防止のための規則の制定と教育研修を締約国に義務づけている。

ここでの特徴は、医療要員に対する拷問禁止教育の必要性が指摘されていることである。名古屋刑務所事件においても、多くの医師や医療関係職員が、革手錠をされ、腹部にひどい内出血をしていた受刑者を見たはずである。しかし、それらの職員から、保安職員による暴力を公的に告発する発言はなかった。医師、医療職員は、施設内の拷問防止のための監視役とならなければならない。

捜査の前線で働く警察官や受刑者処遇の一線で働く刑務官が国際人権基準を学び、これを日々の実務に生かすことができるようになることが最大の人権保障へのセーフガードとなることは、誰も異論がないところであろう。そこでは、人権教育の内実、その裏付けとなる人権意識、感性が問われている。刑務官に対して、実務に即し体験的に理解できるような、観念ではなく魂に触れ血肉となるような人権教育を実施することが必須である。

5 NGOと政府機関の建設的な協力関係の確立を

日本の矯正処遇に欠けているものは、行刑政策の国際的な動向への関心、意思決定過程の透明性、独立の人権救済メカニズム、情報公開、批判的NGOとの建設的な協力関係などである。規約人権委員会は、政府機関とNGOとの協力を求めている。政

府機関が日弁連や国際的・国内的な人権NGOを改革のパートナーとして認め、その声に真摯に耳を傾ける姿勢が確立したときに、真の改善が始まるのである。

6 結論

- (1) 刑務官に対し、受刑者の人間性を認めるような感性を養うための実践的な人権教育を行うべきである。
- (2) 刑務官に対する人権教育は、国際的な人権基準を基礎に置き、国連や他の国際的・国内的なNGOと連携して実施しなければならない。
- (3) 籠絡事故防止は適切な研修によって、受刑者と刑務官の積極的な人間関係の作り方を学ぶ中で図られるべきであり、このような目的のために受刑者と刑務官の通常の私語を取り締まることは行き過ぎであって、私語禁止の規則は見直されなければならない。

第2 職員の任用・構成

1 過剰拘禁・定員超過による職員の労働条件の悪化

1992(平成4)年度末には約4万5000人(収容定員に対する収容率約71%)であった収容人員が、2002(平成14)年度末には約7万人(収容率約107%)と、この10年間で激増した。適切な収容率は80%といわれる。過剰収容は受刑者の処遇環境を著しく悪化させている。

これに対して、職員定数はこの間、微増ないし微減の状況にある。刑務官の負担の過重もきわまっている。行刑改革会議に出席した府中刑務所の刑務官は、1人で70人の工場の監督を務める苦しい実態を訴えた。職員の年次有給休暇の取得日数は減少し、他方、休日出勤日数は増加している。残業代もきちんと支払われていないという情報もある。行刑職員の平均休日出勤数は5.0日となっている。長時間の残業に加え、休日も満足に取れない実情は緊急に改善しなければならない。

2 職員負担率の減少のための職員増員は急務である

わが国の行刑職員への負担がいかに過重なものになりつつあるかは、被収容者数を職員数で除した、行刑施設職員の被収容者負担率を見ても明らかである。

収容者負担率は、スウェーデンでは0.7、イギリス・フランス・ドイツ(ベルリン州)においては1~2、アメリカ合衆国においても3.1にとどまっている(2000~2002年間における概算、小野義秀「過剰収容と行刑運営」法の支配130号から引用)。これに対して、わが国では、平成4年の2.6から、平成14年には4.1に増加している。職員負担率を減らすための増員は、過剰拘禁対策以前の基本施策として実施しなければならない。

職員の労働条件が悪化しているというだけでなく、より根本的には、各行刑施設が収容の維持(警備・保安)に追われて、収容目的の効果的な達成を図ることが困難となっているといわなければならない。このような状況は名古屋事件の一因といえる。また、新しい積極的な処遇の試みは、職員の勤務状況に一定の余裕があることが前提であろう。

3 職務に適した人格、能力、素養等を有する職員、被収容者の処遇に関する専門的知識及び技能を有する職員の大幅増員が必要である

被収容者負担率の増加は、ハイテク機器の導入によって、解決されるべき問題ではない。大幅増員が必要なことに争いはないと思われる。問題は、どのような増員を行うかである。

人的・物的体制の整備は何のためか。何をを目指すのか。受刑者・入所者の増加を前提として、それに備えるための整備か。それとも、受刑者・入所者の減少を目指す整備か。

増員が必要だということではなく、どういう増員でなければならないか。どういう増員であってはならないか、が問われる。処遇計画の策定に当たるべき心理学、教育学などの専門的知識を有する職員が絶対的に不足していることは、2000年矯正保護審議会答申も的確に指摘していた。

目指されるべきは、収容人員の増加を前提とした警備・保安スタッフ中心の増員ではなく、収容人員を減らすための（再入率を低下させるための）職務に適した人格、能力、素養等を有する職員、被収容者の処遇に関する専門的知識及び技能を有する職員の大幅増員でなければならない。

4 女性刑務官の男子刑務所での勤務を増加するべきである

また、増員にあたっては、女性職員の増員が必要である。女性職員の多くが女子刑務所だけで勤務している実情があるが、女性職員に通常の勤務が可能であり、また、女性職員の存在が刑務所内の緊張を緩和する重要な役割を果たしていることが指摘されている。^{*3}

受刑者と職員が男性ばかりの世界は、容易に暴力的な性質を帯びやすい。われわれが訪ねたイギリスやドイツの刑務所では、女性刑務官が男性刑務官とほとんど同一の仕事に従事し、問題がないばかりか、施設全体の高い緊張を和らげる処遇上の成果を上げていることを見聞した。

女性受刑者の増大は女性職員の増員を必要とするが、さらに受刑者と刑務官が同じ性別であることが必要な場面を除いては、希望する女性職員に対しては男子受刑者に対する保安関係の業務を含む全ての職務の担当が可能とされるべきである。

5 刑務官採用試験と自治体・民間との人事交流によって専門職員の増員をはかることができる

近時、刑務官採用試験は、極めて多数の受験者がおり、適切な選考方法を採用（差別的あるいは暴力的性向を有する者、受刑者に対して偏見を有する者などは不適である）ことによって、上記の職員増員を図ることは、それほど困難ではない。

また、2000年の矯正保護審議会答申が「地域から教師等の受け入れを活発化させ、」「専門医及び他の医療スタッフの確保」を民間と連携して進めることを提言していた。採用試験によるだけでなく、第一線の職員から矯正局長に至るまで、他省庁・地方自治体・民間との人事の交流など多様な方法によって、より多様な人材の確保が目指されるべきである。さらに、職員としての採用だけでなく、精神科医、心理学専門家、ソーシャルワーカー、教師、職業教育指導官、体育指導官などの専門的資格を

有する者については、民間との提携も考慮されるべきである。

6 結論

国の行政機関の職員の定員につき、10年間で少なくとも10分の1の削減を行う中央省庁等改革基本法があり、財政状況も極めて厳しい状況にあるが、矯正施設職員の大増員とその充実には、高い優先順位が与えられるべきである。

- (1) 職務に適した人格、能力、素養等を有する職員の大増員を図る。
- (2) 職員一人当たりの担当受刑者数を減少させる。
- (3) 残業を減らし、年休を消化できる勤務体制を確立する。
- (4) 収容目的の効果的な達成を図るため、医療、衛生、人格調査、刑務作業、教科指導、生活指導その他被収容者の処遇に関する専門的知識及び技能を有する職員を確保する。
- (5) 可能な限り、精神科医、心理学専門家、ソーシャルワーカー、教師、職業教育指導官、体育指導官などの専門的資格を有する者を加える。
- (6) 女性刑務官の増加と、女性職員が希望する場合の男性刑務所での勤務の増大。
- (7) 他省庁・地方自治体・民間との人事の交流を図り、様々な専門職を活用する。

第3 刑務官をめぐる法制度

1 刑務官の団結権の保障と労働組合の結成

(1) 刑務官の労働基本権の現状

刑務官は、警察官・消防士・海上保安官と並んで、わが国の国家・地方公務員法制において、団結権自体を否定されている^{*4}。

しかし、ILO条約は軍隊と警察に限って例外を認めているものの、消防士、刑務官に団結権を認めている。

名古屋事件のひとつの背景に過剰収容があることは否定しないが、現状の刑務官の労働条件や人事制度のまま刑務官を増員しても、根本的な再発防止にはつながらない。刑務官についても他の国家公務員と同様の職員団体結成権、当局との交渉権を保障し、職員団体（労働組合）を通じて、社会との接点を保つようにする必要がある。

(2) ILO勧告

2002年11月20日、ジュネーブで開かれた国際労働機関（ILO）理事会は、刑事施設（刑務所・拘置所）職員の自主的な団体（労働組合）を設立する権利を認めるよう勧告した「結社の自由委員会」の中間報告を採択した。この勧告は、わが国の公務員制度の全体に対して、労働基本権保障の観点から厳しい勧告を行っているが、その冒頭で消防職員と刑務所職員について、ILO87号、98号条約に基づいて、団結権を保障することを強く求めている。

ILOによると、刑務官の団結権は多くの国で認められており、むしろ刑務官の団結権が否定されている国は、カメルーン、マレーシア、メキシコ、ナイジェリア、パキスタン、スリランカ、スワジランドなど少数にすぎない。

日本政府は、消防職員と刑務所職員について、ストライキの際の業務への影響を

理由として、団結権否定の理由を説明してきた。しかし、団結権とストライキ権とは異なる。ILO条約は刑務所職員についてストライキ権を制限することを認めているが、団結権を制限することは認めていない。国際的な人権基準に基づいて刑務所制度が改革されようとしているときに、国際的な労働基準に基づく職員団体の結成権と交渉権を内容とする労働基本権の保障を確立すべきである。

2 刑務官の市民的自由の保障と違法行為の報告義務化

(1) なぜ、名古屋事件の続発を食い止めるための上部機関への報告、内部告発がなかったのか

被拘禁者の人権と同様、刑務官の労働者としての権利、市民としての表現の自由は尊重されなければならない。

名古屋刑務所に見られる一連の革手錠事件のような、深刻な人権侵害が引き続いて発生している場合には、これに関与したり、目撃した医療職員・刑務官が多数いたはずである。にもかかわらず、上部機関や人権救済機関に何の報告もなされていなかったこと自体が、わが国の刑務所組織の閉鎖性、自浄能力の欠如を示す重大な問題として指摘されなければならない。

また、この事件が発覚した後には報道を通じて多くの刑務官が匿名で、刑務所内の証拠隠滅の事実や幹部の無責任な対応について発言した。一部の事件は、刑務官の内部告発によって明らかになったとも報道されている。このような発言がもっと自由に、普通のこととしてなされる必要がある。

(2) 違法行為の報告義務制度と内部告発者保護の法制度化が必要

このような状況を変え、刑務官が自らの職務上の守秘義務の例外として、自らの職を守りながら、安全に上部機関に同僚の違法不当な行為を報告することを義務づけ、また、場合によっては外部の弁護士会や報道機関に開示しても不利益を受けないことを法的に保障する制度を作る必要がある。

わが国の刑事訴訟法239条は、公務員に犯罪行為を見聞した場合の告発義務を定めている。

国連被拘禁者保護原則7条2項は、この原則に違反する行為が行われたか、違反が行われようとしていると信ずるに足りる理由があるときには、政府職員は上部機関又は審査・救済の権限を与えられた他の適切な機関に報告しなければならないと定めている。また、同原則7条3項は、この原則に違反する行為が行われたか、違反が行われようとしていると信ずるに足りる理由があるときには、政府職員は上部機関又は審査・救済の権限を与えられた他の適切な機関に報告する権利を有するとされている。

また、現在、内部告発者の保護のための法制度の創設が政府・国会で議論されている。

創設されるべき制度としては、

刑務官は、違法・不当な上司の命令には従う義務がないことを明確にする。

犯罪性のある違法行為がなされていることを認識した職員は上部機関や適切な人権救済機関（今回の行刑改革で設置される第三者機関などを含む。）に報告することを義務づける。

犯罪性のある違法行為がなされていることを認識した職員は上部機関や適切な人権救済機関（今回の行刑改革で設置される第三者機関などを含む。）に報告す

る権利があり、このような報告を行ったことにより何らの不利益扱いも受けないことを保障する。

事態が緊急であって、部内での報告が効果を持たないと考えられる場合には、報道機関や弁護士会などの信頼できる外部機関に内部から不正を告発しても、それを理由として不利益な処分を受けないようにする必要がある。

このような目的のためにも刑務官の団結権は有益であるが、これらの制度は監獄法規自体に明文で保障されるべきである。

3 階級制度と専門官制度を調和させる

行刑改革会議の論議すべき課題として階級制度と専門官制度を調和させるという項目があげられている。

刑務所は、上意下達の組織であることは否定できない。一定の階級制度も不可欠である。しかし、わが国の現在の刑務所はあまりにも保安中心の体制となっており、刑務所運営は処遇部中心に運営されている。医療や心理、教育に関する専門職は、刑務所運営に関する実質的な発言権を持っていない。

専門官の中の高位の職員は、刑務所全体の運営に保安とは別の立場から、積極的に発言し、刑務所運営の基幹部分を担っていくべきである。階級制度と専門官制度を調和させるために、刑務所の運営を実質的に高位の専門官の合議で決めていく仕組みが採用されるべきである。

4 個別的事情に配慮しつつ、収容施設間にまたがる人事異動を行うようにする

刑務官の人事が停滞していたことが名古屋刑務所のような事件が発生した背景にあるとして、このような実情を改めるために収容施設間にまたがる人事異動を広範に行うと考えるのが法務省にはあるようである。

確かに、人事の停滞によって、革手錠をきつく締め上げると言うような、一つの刑務所における誤った実務慣行が正されないということはある。しかし、このような慣行を正すための手段としては、人権救済システムと刑務官が自由に発言できる職場環境の方が大切であり、不祥事の防止と絡めて人事異動を進めることは、家族の介護などの問題を抱えた弱い立場の刑務官がますます幹部に対して意見を言えない人事体制を作ってしまう危険性がある。

労働組合の結成が認められ、恣意的な人事異動に歯止めがかかっている前提で、家庭事情などの個別的な事情に十分配慮しつつ刑務所ごとの人事異動を活発化することには賛成である。

5 結論

- (1) 刑務官の団結権を保障し、労働組合の結成を認めるべきである。
- (2) 刑務所組織内部の監視機能を高めるため、職員に違法行為の報告義務を課し、違法不当な行為についての内部告発をした場合の不利益取り扱いの禁止などの保護規定を設ける。
- (3) 階級制度と専門官制度を調和させる。
- (4) 個別的事情に配慮しつつ、収容施設間にまたがる人事異動を行うようにする。

第4 刑務所新設とその手法、とりわけ民営化、PFIと一部業務の外部委託の是非をめぐって

1 過剰収容対策のため短期的にはある程度の刑務所新設は避けられない

1992（平成4）年度末には約4万5000人（収容定員に対する収容率約71％）であった収容人員が、2002（平成14）年度末には約7万人（収容率約107％）と、この10年間で激増した。

定員を超過している刑務所での処遇の悪化と職員の負担の加重は、人権侵害の危険な温床である。

適切な収容率は80％といわれる。収容率が80％になるまで刑務所を増設することは、避けられない。しかし、当連合会は、別途「刑事拘禁施設の過剰収容問題に関する意見書」をまとめているが、この意見書において、短期的には過剰収容の現状を緊急に解消するため、施設の増設は避けられないものとしたが、長期的には拘禁の抑制に取り組むべきであるとした。

具体的には、宣告刑の長期化の傾向の見直し、再犯防止のための教育などの充実、薬物犯罪に対する短期の治療プログラム、軽微な犯罪についての執行猶予と実刑の中間的な新たな刑罰の創設（例えば社会奉仕命令）、仮釈放の活用などの政策が必要である。

2 独居と共用スペースを持った施設設計の採用を

（1）独居と共用スペースの構成が欧米では常識的

わが国の刑務所の居室棟は、独房と雑居房からなり、欧米諸国の刑務所に一般的に見られる、被拘禁者の共用生活スペースがない。しかし、雑居房は弊害がある。同房の受刑者間で上下関係が生じたり、仲違いが発生したりすることも多い。

いびきの問題や夜のトイレ問題からのトラブルも多いと聞く。そのため、わざと出業を拒否して懲罰となり、転房しようとするものもいる。このような雑居は今日の通常的生活形態ではない。

これに対して、昼間は他の受刑者と一緒に工場で過ごし、課外活動などにも参加しながら、就寝の際には独房で休むという生活は通常的生活形態である。しかし、わが国の刑務所には、工場の終業後就寝までの時間をリラックスして過ごすようなスペースが基本的に存在しない。

夜間に映画や演芸などが企画されることもあるが、夜間独居の受刑者は、課外に日常的に他の受刑者と過ごすことが認められていない。

欧米の刑務所システムに倣って、受刑者のプライバシーと共同の生活を両立できる夜間独居と共用スペースを持った施設設計を採用すべきである。

（2）未決拘禁も同様の構成とすべき

そして、このような施設設計は、刑務作業がなく、終日居房に拘禁されている未決拘禁にも採用すべきである。

未決拘禁の場合、独居拘禁の対象とされているものには、他の被拘禁者との交流の機会がない。最近の欧米の拘置所は、本人の希望によって刑務作業や教育を受け

ることができ、就寝前には他の被拘禁者とゲームなどを楽しむことが認められている。わが国も今後建築する施設では、このような施設のレイアウトを考えるべきである。

3 PFI構想の是非について

(1) 新聞報道による法務省のPFI刑務所構想

過剰拘禁対策としての刑務所の民営化、PFI (Private Finance Initiative) 手法の導入等が議論されている。報道によると、法務省は、1000人規模の新型刑務所を民間のノウハウと資本を活用するPFI方式によって建設する構想を固めたという。

この構想の詳細は未だ明確ではないが、今後の行刑政策の全体を規定しかねない重大事であるから、このような施策を実施している国の実情を含めて、以下に詳細に検討することとする。

法務省の構想では、改善更生を期待できる初犯者を集めた施設とし、ボランティア的な作業として、高齢者のためのテーブルブラリーを作るような福祉的なものも考えるという。

また、コスト削減のため、調理や警備など大幅な民間委託をはかり、地域に配食サービスを行う給食センターの併設を考えるとされている(朝日新聞 2003年7月24日)。

しかし、このような処遇を行う施設を公営で作ることのできない理由は全くない。

民営化刑務所の設立は、自民党内に設立された行刑行政に関する特命委員会のテーマにもされている。

さる2003年7月8日、新社会システム総合研究所は「どうなる?日本の「新」刑務所 - 刑務所PFI ~ 民間活用と施設のIT化に向けて - 」と題してシンポジウムを開催した。^{*5}

このように、日本においても、刑務所の全部又は一部の運営自体の民営化を含む民営刑務所の計画が大企業を巻き込む形で議論の対象となってきたといえる。

(2) 民営化とPFIの種類

刑務所の民営化やPFI (その定義と内容はイギリスについて論ずる5項で詳述する) とされるものには、いろいろなパターンと段階がある。

施設の設計、建設までを民間が行い、施設を国に貸す形式のものから、施設の全部又は一部の運営まで民間に委託するものまである。

日本で計画されている計画がどのようなものか、今のところは明確でないが、報道を見る限り、建設だけでなく、運営の一部も民間委託する計画のようである。

前者の場合は、国は民間から施設を借り、国が賃料を支払う形態となる。

後者の運営まで民間に委託する場合には、国は民間に施設の使用と委託に要する費用を支払うこととなり、この支払額は被拘禁者の人数に左右されることとなる。ここから、施設に拘禁される被拘禁者を常に定員以上に保ちたいというインセンティブが民間企業側に生ずることは避けられない。

(3) 刑罰権の行使を民間に委託できるか

これまでのわが国の行政法学によれば、警察権の行使、捜査、検察権の行使、刑事裁判や刑罰と権の行使としての刑事拘禁などの諸作用は行政権の中核をなすもの

であり、民間に委託することはできないと考えられてきた。

このような理論的考察は、実際に民間刑務所で、何らかの違法な処遇がなされたときの責任の所在の問題とも関連している。

確かに刑務所内にも、受刑者への食事の給与、作業上の指導、教育、図書館サービスなどの非権力的な事務も存在する。しかし、人を拘禁したり、その拘禁に独居拘禁など厳しい制約を課すこと、規律違反に対して懲罰を科すなどの権力的な作用は、国家刑罰権そのものであり、このような作用を民間会社の手に委ねることが許されるかどうか、根本的に問い直さなければならない。刑務所民営化がなぜ、可能なのが、まず最初の問題である。

(4) アメリカにおける刑務所民営化

ア 民営化政策のはじまり

まず、広範に民営化が実施され、その弊害も明らかになってきているアメリカにおける民間刑務所の実情を少し詳しく見てみよう。

「従来から、医療サービス、給食、職業訓練、被拘禁者の移送など、特定分野での民間企業との契約が存在していた。1980年代、「麻薬戦争(War on drugs)」によって増え始めた刑務所人口と施設収容の多用により、過剰収容と費用の増加が深刻になった。これにビジネスチャンスを見いだした民間企業が、全体的な刑務所経営に乗り出すようになった。

現在、刑務所民営化は既存の公営施設の肩代わりと民間新增施設の運営が行われている。地方、州、連邦政府は月毎の受刑者数により料金を請求される。

近代的な民間刑務所ビジネスは、「アメリカ矯正会社(the Correction Corporation America; CCA)」が、1984年にテネシー州ハミルトン郡の施設を受託(肩代わり)して運営する契約を締結したのが最初。これが政府が民間企業に刑務所経営全般を委託した初めてのケース。その後、テネシー州で州全体の刑務所経営を2億ドルで受託する入札をするなど、CCAは注目を集めた(応札自体は刑務所職員の強力な反対論と議会の懐疑論により失敗した)。にもかかわらず、CCAはその後も成長を続けた。2000年12月には、153の民間矯正施設(刑務所、拘置所、留置場)があり、その収容定員は11万9000人である。」

(エイミー・チャン「刑務所民営化と拘禁の使用」(刑罰政策について研究しているNGOセンテンス・プロジェクトの研究者による研究レポート)より)

イ 頭打ちから減少の傾向を示すアメリカ国内の民間刑務所

2002年の前半期の統計によれば、民間が運営する刑務所に拘禁されているものの数は、9万1953人から8万6626人に減少している。拘禁者の割合は、2001年6月には、6.8%であったが、2002年6月には、6.1%に減少した。

アメリカで、最も民営化の進んでいるのは連邦2万293、州はテキサス1万764、オクラホマ6773が多い。拘禁比率で高い順はニューメキシコ43%、モンタナ31%、アラスカ29%、オクラホマ29%、ワイオミング28%となっており、民営化は、アメリカ全体で進んでいると言うよりも、南西部で進んでいるといえる。

(「国際刑務所民営化レポート」(PPRI)54号 2003年4月)

また、前掲の論文で、エイミー・チャンは、最近の状況を次のように分析している。

「大量かつ広範に民間刑事施設の問題が公表されたことによって、民間刑務所ビジネスに対する公衆の精査が行われた結果、他のより小規模な会社だけでなく CCA やワッケンハットの成長率の鈍化をもたらした。2000年以降、新たな民間刑務所の契約を締結した州はなく、いくつかの州は民間刑務所会社との関係を削減している。ノースカロライナ州は、不十分な職員と管理の誤りを理由に CCA との2つの契約を解除し、同時に州外の収容者の移入を禁じる立法を成立させた。モンタナ州とカリフォルニア州も同様である。2001年2月、アーカンサス州はワッケンハットとの2つの刑務所運営の契約を撤回したことを発表した。これらの進展により、CCA もワッケンハットも財政的に無傷ではいられなかった。特に CCA は、1998年に付けた44ドルという高値に比較して2000年12月には18%まで株価が低落し、財政的な暴落が生じた。2002年当初の最新の CCA の株価は18ドルにまで回復した。」

ウ 連邦刑務所にシフトする米国刑務所産業

「州政府の刑務所民営化の鈍化が明白になる一方、連邦政府の民営化拡張の動きは刑務所産業を救済する原因となっている。伝統的に連邦政府は民営化の実験にはより慎重であり、連邦刑務所局 (Federal Bureau of Prison ; FBOP) は1997年のカリフォルニア州タフトの施設運営についてワッケンハットとの民間刑務所契約の締結が最初であった。しかしそれ以降、一部には最低基準 (Mandatory Minimum) や厳格な薬物処罰法制、それらの結果として生じた刑務所での過剰拘禁により、連邦政府が刑務所を民営化することがブームとなった。2001年半ばまでに、連邦刑務所は収容定員を33%オーバーしていた。

その上、連邦政府の民間刑務所利用の拡大によって、今後数年は1996年移民法 (1996 Immigration Reform Act) の結果による収容増が見込まれている。この法律は、合法永住者と不法滞在移民による「加重重罪 (aggravated felonies)」と呼ばれる強制送還犯罪のリストを拡張した。

法令の要件によれば、たとえ起訴された刑事事件が軽犯罪であっても、非市民は連邦移民法のもとでの加重重罪が確定することがある。さらに、この新法には遡及効がある。刑事司法政策アナリストのジュディス・グリーンはこの改訂は軽い犯罪であっても犯罪に関与するような移民には足枷をかけるよう法執行職員に圧力をかける実際上の効果があったとしている。2001年6月、3万5629人の非市民が連邦刑務所において刑罰を受けていたが、これは1994年の1万8929人の約2倍である。

連邦政府の全収容者人口の数字は同様にひどいものである。1995年から1999年まで、全国の被拘禁者人口の増加率は16%であったが、連邦の被拘禁者人口は31%増加した。連邦の被拘禁者人口が増加するに伴い、民間刑務所と収容定員の増加は加速した。2000年秋、FOBP は CCA と、10年間33000人のベッドを概算7億6千万ドルで提供する契約を交わした。さらに、2001年5月には、移民帰化サービスと合州国軍サービスは各概算5千万ドルの CCA との合計5つの契約について更新した。」(エイミー・チャン前掲論文)

このように、刑務所民営化が新たな顧客を開拓し、被拘禁者数を増やすための政策的な働きかけを行っていることが裏付けられる。

(5) イギリスにおける刑務所民営化

イギリスの刑務所民営化は、アメリカの動向を見ながら1992年に開始された。

それは、P F I という手法に基づいて実施された。

P F I (Private Finance Initiative) とは、1992年、保守党のサッチャー内閣時代に導入された、社会資本設備に民間の資金と経営ノウハウを活用するモデルである。一定の事業コストのもとで、水準の高い公共サービスを実現できるとして注目された。設計(Design)、建築(Building)、資金調達(Finance)、運営(Operation)を民間経営者が行うモデルとしてD B F Oとも呼ばれる。

このような計画に従って、1992年までに、最初の民間刑務所が開設された。そして、あと2つの計画がこれに続いた。1997年にブレア氏は、民間刑務所を公営に戻すことを公約していたが、ひとたび首相になるとこの公約を破棄した。

現在、イギリスには、7つの民間刑務所が存在している。2003年6月18日付の国立会計監査事務所(National Audit Office)は、民間刑務所はイギリスの刑務所制度の改善に役立っているというレポートを公表している。

しかし、その理由とするところは、民間刑務所が存在すると言うことで、公営の刑務所の運営の効率化に役立っているということを主たる理由としている。

同レポートによると、最善の民間刑務所は最善の公営刑務所とほとんど同レベルのパフォーマンスを残している。

他方で、最悪の民間刑務所は、生活の質と社会復帰のための活動では、最悪の公営刑務所よりもましであるが、安全性とセキュリティの面で、最悪の公営刑務所をさらに下回っているとされている(この最悪の民間刑務所については、後に詳述する。)

イギリスには、非常に強力な刑務官労働組合があり、刑務所改革に当たって、労働組合の協力を得ることが大変難しかった。ここに、運営そのものを民営化する民間刑務所をぶつけることで、労働組合の姿勢の転換を迫る意図が民営化政策の根本にあったのである。この点は、日本における実情と全く異なっている。

(6) アメリカの刑務所不況が加速する他の諸国の刑務所民営化

一部であれ、刑務所の民営化が実施されているのは、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドである。ごく最近、カナダ、南アフリカでも民営化が決定した。このように、民間刑務所は急速に広まりつつあるが、イギリスの旧植民地やアメリカと極めて近い国に限定されている。

イギリスを除くヨーロッパ諸国では、刑務所の事業の一部の民間委託は実施されているが、運営自体を民営化する計画は導入されていない。

しかし、アメリカ本国での民営化の停滞と後退により、アメリカを中心とする刑務所民営会社は、発展途上国への民間刑務所計画を輸出しようとしている。たとえば、2003年韓国でも、agape社(この会社は純粋な営利企業ではなく、キリスト教系の財団である)が600人定員の民間運営の刑務所の入札に成功し、2005年に開かれる予定である。日本に現れている一連の動きも、このようなアメリカを中心とする刑務所民営会社の販路拡大の動きの一環と見るべきである。

(7) 民営化の利点とされている点とその真実

ア 刑務所民営化とP F Iの利点

国の支出額を減らし、また、リスクを民間に移転することによって、財政的にプラスになるとされる。ただし、刑務所の民営化の場合、建設リスクは民間に移転できるが、需要リスクの移転は困難である。

公共部門から、民間に移転されることになり、事務の効率が良くなる。労働組

合の力が強すぎるため改革が進まないときに、労働組合のない民間企業によって効率化を図る目的があるとも言われている。

また、施設の建設と教育について、民間のノウハウを使うことができるといわれる。

イ 本当に利点があるのか

民間刑務所の利点は様々に宣伝されているが、実際のコストパフォーマンスを調査したレポートにおいては、有意なメリットは見られないとするものが多い。

前掲論文において、エイミー・チャンは次のように述べている。

「民間刑務所は予算削減の主張のもと増殖してきた。推進論者は、現状の人件費は非効率的で、組合非加入労働者の使用と、給与の管理と特典の削減により、20%のコスト削減が可能と主張する。

しかし、民営化が予算の削減になるという証拠はない。

1996年の総合予算事務所 (General Accounting Office ; GAO) は「民営と公営の刑務所を比較した報告書によれば、民営化刑務所が予算の節約になると結論づけることは出来なかった」としている。

2001年の司法補助局 (Bureau of Justice Assistance ; BJA) は「20%の予算削減が計上されているが、民営化により達成される平均削減額は、たったの1%にすぎない」、「運営費の20%カットの約束には根拠がない」、従って、この程度の削減は「現代の矯正運営を革新するものとはいえない」と結論していた。

民営化推進論者は、予算削減の利点以外にも、民間刑務所は公営刑務所に比べてより効率的で、より質の高い運営が可能だと主張する。しかし、最新の調査は、民間刑務所はせいぜい公営刑務所と同様の効果しか発揮していないことを示唆している。

1998年の Abt 協会 (Abt Associates) の報告書も「現存する100を超えるもののうち、ほんの少数の民間刑務所しか調査されていないうえに、それらの調査も民間刑務所の行刑がすぐれているという圧倒的な証拠は示されていない」としている。

最近、アメリカのミネソタ州で、民間刑務所と他の公営刑務所のパフォーマンスを比較調査したミネソタ大学のジュディス・グリーンによるレポートでは、民間刑務所ではコスト削減のために、囚人に対するサービスが切り捨てられていることが判明した (アンドリュー・コイル編「Capitalist Punishment」5章)。

数々の宣伝にもかかわらず、民間企業が運営する刑務所が財政的にプラスになっているとか、効率的になっているという確たる証拠はないと言わざるを得ない。

(8) 民営化刑務所にはどのような問題点があるのか

ア 民間会社の政策圧力により収容人口の増加と過剰拘禁がますます進む。

民間刑務所における民間会社の収入は、国からの委託費用に限定される。そして、実際の収容人員数が委託費用の積算根拠となるために、早期釈放や拘禁自体を減らす努力がなされない。刑務所を運営する民間会社の経営努力としては、定員を常に満たすように迫られる。民間会社が産業として次々に刑務所を建設するため、ロビーイングとキャンペーンを行う結果、被拘禁者数を増やすために厳罰化、重罰化が進み、被拘禁者が増加する。このようなことは、アメリカで現実化している。アメリカにおける刑務所人口は、民営化が本格化する前の1988年には80万人であったが、2000年には200万人に達した。その背景には、

民間会社による活発なキャンペーンとロビーイングがあったとされている。

アメリカでは、民間矯正処遇機構協会（APCTO）が組織され、議会内にはこの組織とパートナーシップを結んだPPPS（PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS）が組織されている。

アメリカ企業による、刑事司法政策への影響については、エイミー・チャンは、次のように述べている。

「民間刑務所会社は立法機関に対して彼らの民間施設を満員にするような政策をとるよう事前の働きかけを行っていることを否定している。しかし、CCA もワッケンハットも、ワシントンDCを本拠として保守的な政治家の支持する公的政団体であるアメリカ立法交流評議会（American Legislative Exchange Council；ALEC）の主要な献金者である。ALECの会員は全州の政治家の40%を超えており、これは国政において深刻な勢力となっている。ALECの主要な機能の一つが、民営化のような保守的な政治信条を推進するようなモデル立法を開発することである。刑事司法チームのもと、ALECは、「刑事司法に真実を（Truth in Sentencing）」、「三振アウト（Three Strikes）」法などを含む「犯罪に厳しい（tough on crime）」政策を、多くの州に実施させることを推進し支援してきた。

刑務所企業はALECの運営予算の多くの財源を提供し、同時にその政策チームに参加することを通じて、その政策に影響力を行使している。ALECの法人の設立者にはCCAとワッケンハットが含まれる。1999年、CCAはALECの州・全国政策サミット（State and National Policy Summit）の高額献金者リストに名を連ねた。ワッケンハットもこの会議をスポンサーしていた。これまでの刑事司法チームの共同代表にはブラッド・ワギンズ、当時CCAの商品開発部長（the Director of Business Development）であり、現在は顧客関係部長（a Director of Customer Relations）である、とジョン・リーズ、CCAの副社長、が含まれている。ALECの刑事司法チームに財政寄付を行い参加することで、民間刑務所会社は直接に刑事司法に関係する立法機関に影響力を行使し、厳しい量刑法によってより多くの人々を刑務所により永く送ることができるのである。」

アメリカにおいても、刑務所民営化には人権団体と刑務官の労働組合の強い反対があり、最近ではキリスト教系の団体による反対の声が強まりつつある。

ひとたび、刑務所の建設に限定して民営化を認めても、そこに大きな利権が発生し、さらなる刑務所建設、運営までの民営化を求めるキャンペーンと議会へのロビーイングが開始され、被拘禁者数が激増していくアメリカ型の破局的刑事司法に至る危惧は現実的なものである。

イ 人件費を削減するため職員の質が低下し、処遇レベルが低下する。

臨時職員が増え、人件費が削減され、労働条件が低下する。労働条件の低下は、民間刑務所と競争する公営施設にも波及する。

コストの削減のために職員の数と質が低下するため、これに随伴して処遇のレベルが低下し、数々の不適切な処遇の実態が明らかになっている。コスト削減のためには、真っ先に、受刑者に対する処遇プログラムが削減される傾向がある。また、職員によるセキュリティ管理が機械によって代替されるため、被拘禁者を閉じこめっぱなしになる傾向が生じている。

アメリカとイギリスからは、次のような具体的な事例が報告されている。

- (1) 1996年、テキサス州のCCAが運営する強制送還待ちの不法移民向け中程度警備拘置所から2人の確定した性犯罪者が逃走した。逃走したのはオレゴ

ン州から移送されてきた200人以上の性犯罪者の集団の一部だった。逃走事件を調査するうち、地方当局者は衝撃を受けた。というのも、CCAの職員は当局者にオレゴン州の収容者がいることを事前に知らせていなかったからである。CCAは、施設の私的所有者である以上、オレゴン州の受刑者についてテキサス州当局に知らせる法的義務はないと主張した。

(2) 14ヶ月の運営において、オハイオ州ヤングズタウンの北東オハイオ矯正センターでは、13件の刺傷、2件の殺人、6人の逃走事件が起きた。ヤングズタウンの施設に関して、オハイオ州矯正施設監察委員会委員長のピーター・デイビスは「この刑務所における暴力のようなものはオハイオ州の歴史上見あたらない。」と発言した。矯正施設の調査において、これらの問題は不適切に研修を受けた職員と中程度警備施設に重警備犯罪者を間違えて受け入れたことによると結論した。1998年3月、ヤングズタウンは、重警備受刑者を収容するための設計がなされていない施設において彼らから身を守る危険にさらされていると訴えているすべての受刑者を代理して、CCAに対する訴訟を提起した。裁判所は独立したコンサルタントによって重警備犯罪者であると見なされた113人の受刑者について、完全な移送を命じた。

(3) 2000年3月、合州国司法省は、ルイジアナ州ジェナのジェナ少年更生センターに対して連邦訴訟を提起した。訴訟は、CCAに次いで国内最大の民間刑務所会社であるワッケンハット矯正株式会社(Wackenhut Corrections Corporation)によって運営されている施設が、若年(少年)受刑者に不適当な処遇をしているとして、提起された。訴訟は同時に、ジェナの施設職員が、身体殴打、言語による虐待、警棒とペッパー・スプレイの無差別使用を含む不適当に厳しく暴力的な手段を行動規制に使用していることも理由としていた。2000年4月、ワッケンハットはジェナの施設運営の契約から撤退した。

(以上の3件は、エイミー・チャン「刑務所民営化と拘禁の使用」より)

(4) 最近の大きなスキャンダルは、イギリスのプレミア社が経営するアシュフィールド刑務所である。この刑務所は、少年と若年受刑者を対象とする施設であるが、イギリスの首席刑務所査察官により2002年10月に公表された事前通知なしの査察によって作成されたレポートで、刑務所のセキュリティ、不適切な管理、職員配置、研修によるトラブルを手厳しく指摘され、イギリス最悪の刑務所と評価された。

このレポートを受けて、ナレイ矯正局長は、2003年2月、直ちに改善を命じ、改善が見られないときは公営に戻すと言明した(国際刑務所民営化報告53号 2003年2月)。

アンドリュー・コイル氏らの著した諸国の民間刑務所の問題点を横断的に分析した「Capitalist Punishment」(2003年、Clarity Press, Inc.)には、アメリカ、イギリス、オーストラリア、南アフリカなどから、民間刑務所の実態が生々しく報告されている。これらの情報を総合すると、アメリカやイギリスの民間刑務所の不適切な処遇の例は、たまたま管理する会社が悪かったというよりも、利潤追求を本質とする民間企業に人の拘禁、社会復帰のための職務を担当させることの根本的な困難さが明らかになったものと受け止めるべきであろう。

ウ 責任の所在が不明確になる。

拘禁の公的性質が曖昧にされ、処遇に当たる職員が公務員でなくなるため、公的機関の法的責任を問うことが難しくなる。

施設内での不当な処遇、医療上の問題等についても、職員の過失を根拠に国家賠償や会社への訴訟の提起が難しくなる。現実にニューヨーク州の民間刑務所に拘禁中に医療ミスによって障害を負ったとして、会社を訴えたジョン・マレスコの訴訟は、門前払いされたという（アンドリュー・コイル編「Capitalist Punishment」6章）。

（9）PFI方式の問題点

PFI方式は、施設建設のためのコストを民間資本に委ねる方式といわれるが、結局、建物のコストも含めて委託料という形で長期償還される。これらの委託料には、銀行の貸出金利と受託企業の利潤が上乗せされているのであり、この金額を上回るコスト削減がなされなければ、結局、イニシャルコストは大きく削減できるものの多年度でのコスト削減にはならないこととなる。PFI方式は、いわば将来の税金を食いつぶして行っているやり方といえる。

また、全体でのコスト削減をはかろうとすれば、運営の民営化を行う場合、人件費を削るしかなく、労働者の労働条件を切り下げるか、労働者の質と量を削減するしかない。

公務員労働が強い労働攻勢によって非常に非効率になっているとか、極端に幹部職員の比率が高くなり管理コストばかりが肥大化しているような場合（民間刑務所の導入が議論された際のイギリスの状況がまさにそうであった。）には、PFI方式は、「働き度」が悪ければ民営化をしてしまうという、いわば「当て馬」として有効性を持った。

しかし、ひるがえってわが国の刑務所職員の労働条件を見ると、ほとんど年休も取れない過密労働となっており、労働組合すら存在しない。民間のノウハウを活用しても、より低い賃金で現在の日本の刑務官以上によく働く刑務官が得られるとは到底考えられない。

とすると、PFI方式をとった場合、イニシャルコストを減らすという見せかけの効果だけが見込まれ、むしろ将来の財政硬直化の原因を作ってしまう危険性が高い。財政的な観点から見ても、PFI方式の効果は未知数であり、慎重な検討が必要である。

4 刑務所業務の一部の民間委託について

刑務所の一部の非権力的作用の部門については、本提言の第2において、自治体や民間との積極的な人事交流などの施策を提言した。積極的に民間と連携するだけでなく、民間に委託しても弊害のない、非権力的な一部の業務については、民間委託することに賛成である。

刑務所の非権力的作用を行う部門、例えば教育部門、作業指導や食事の供給、図書館などを民間に外部委託（アウトソーシング）することは、責任の所在が不明確になるなどの弊害が少ない。刑務所以外の場所でのサービスと基本的に同一であるから、このような民間委託が刑務所産業を作り出す危険性も少ない。このような、部門のスタッフの出入りは市民社会との交流として、刑務所運営の透明化にも資するメリットが見込める。

したがって、このような刑務所業務の一部の民間委託を導入することには賛成である。

5 結論

- (1) 過剰拘禁の緊急対策として、新しい刑事拘禁施設の新設は避けられない。しかし、長期的には拘禁数の抑制を基本とした政策を採るべきである。
- (2) 新しい刑事施設の建設に当たっては、広い共用スペースをとり、夜間は独房で過ごす方式で設計すべきである。
- (3) 運営までの民営化には強く反対する
以上のように、刑務所の運営そのものを民営化する計画については、その財政的なメリット効率上のメリットがはっきりせず、刑務所拘禁を増加させる方向で産業的ドライブが発生し、被拘禁者数の増加に歯止めがかからなくなる危険性がある。また、処遇のレベルが低くなり、不適切な処遇が続発する危険があり、またそのような場合に責任の所在があいまいになるなどの大きな弊害が予測されるため、その導入に強く反対する。
- (4) 刑務所建設だけのPFI方式については、利害得失を慎重に比較検討した上で、慎重に判断するべきである。
刑務所建設だけのPFI方式は、運営の民営化に比べて、問題点は少ないが、単年度の財政支出を減らす効果は明らかであるが、全体としての財政圧縮効果は未知数であり、さらに施設そのものを所有する刑務所産業が生まれると、運営の民営化やさらなる刑務所建設に拍車が掛かり、被拘禁者数を減らすための努力がおろそかにされる可能性があり、その導入には慎重な検討が必要である。
- (5) 刑務所の一部の非権力的作用の部門については、積極的に民間と連携するだけでなく、一部の民間委託には賛成である。
刑務所の非権力的作用を行う部門、例えば教育部門、作業指導や食事の供給、図書館などを民間に外部委託（アウトソーシング）することは弊害が少なく、メリットが見込めるので導入することに賛成である。

*1 その5番が警察官に対するマニュアル、6番は裁判官・法律家向けのマニュアルである。

*2 拷問等禁止条約10条1項

「各締約国は、拷問の禁止についての教育及び情報が、逮捕され、抑留され又は拘禁される者の身体の拘束、尋問又は取扱いに關与する法執行の職員、医療職員、公務員その他の者に対する訓練に、十分取り入れられることを確保する。」

*3 「多くの国における経験から、女性は男性同様、刑務所職員としての通常の業務を行うことができることが分かっている。実際、対立的な場面において、女性刑務官の存在が、事件の爆発をやわらげることがある」(A Human Rights Approach to Prison Management)。

*4 国家公務員法108条の2, 5項、地方公務員法52条5項

*5 このシンポジウムでは、中央大学の藤本哲也教授が日本における民営刑務所の可能性について報告し、西オーストラリア州司法省アカシア刑務所のコントラクトマネージャーのブライアン・ローレンス氏が、「オーストラリア・ハイテク刑務所実現への軌跡」と題して講演した。さらに、UFI総合研究所の東京経営戦略本部の桑内太郎氏が「日本の「新」刑務所実現のための業務改革」として、「経営体としての視点」「処遇分類と業務変革の視点」「地域矯正の視点」から「新」刑務所への変革を説いた。さらに、NTTデータのPFI推進室長の日高昇治が、刑務所のIT化について海外の実例を紹介した。