

矯正サービスの欠如

ジュディス・グリーン⁽¹⁾

CAPITALIST PUNISHMENT: Prison Privatization & Human Rights.
Coyle, Campbell and Neufeld eds. (Clarity Press, Inc., Zed Books, 2003)
Chapter5: Lack of Correctional Services/by Judith Greene,

紹介者：本庄 武

一 論文の紹介

1. はじめに

アメリカで民営刑務所産業が現れたのは、経済思潮における新自由主義と犯罪にタフに対応することを目指すため道徳的規律を重んじる新保守主義が勃興してきた時代であった。レーガン政権は、最低刑期制度と犯罪に対する不寛容政策を公式に掲げ、刑事政策を自由主義的な犯罪学者の手から受け身の法制度から取り戻そうとした。この政策は急速に民衆に受け入れられることとなり、刑務所人口は爆発的に増大した。レーガン政権は公約を達成するため広範な民営化政策を導入し、今日全米の民営刑務所市場の4分の3を握る2つの会社、Corrections Corporation of America (CCA) と Wackenhut Corrections Corporation も、刑務所経営事業に乗り出した。

保守系シンクタンクは、民間の競争と利益追求は公共部門がなし得ない効率性を獲得すると盲目的に信じ、刑務所民営化は施設の老朽化・過剰収容・コスト増大といった解決不能に思われた問題を解決する万能薬であると力説した。メディアも、民間がいかに革新的な建築技術を用いているか、どれだけ公的部門より高いパフォーマンスを示すかを喧伝した。CCAの創立者もまた、刑務所の民営化で数百万ドルの節約ができる一方、矯正施設は全般的に改善されるであろうと語った。すなわち、看守の賃金は上がり、被収容者は、よい生活条件の下で、よいプログラムを受けられ、終日作業や教育活動に従事できるようになると。学者もまたこれらにお墨付きを与えた。

しかし産業として成熟した後も、高品質かつ低コストの約束が厳密な意味で証明されることはなかった。コストについての研究結果は多様であり相矛盾するものさえある。パフォーマンス研究は少数かつ結論が一致しておらず、方法的欠陥も指摘されている。運営上の困難を指摘する新聞報道や、事業者によるパフォーマンス記録にあまり信頼が置けないことを指摘する査察報告書等が存在しているにもかかわらず、コスト削減がパフォーマンス低下という犠牲を払っているのではないかという問題は未だ厳密に検証されていない。

以下では、1998年にミネソタ大学ロースクール刑事司法研究所の後援で行われた実態調査を紹介する。この研究は、ミネソタ州 Appleton 市の中警備施設であるプレイリー矯正施設 (Prairie Correctional Facility; PCF) の矯正サービスの質をミネソタ矯正局 (Department of Corrections; DOC) が運営する3つの中警備施設と比較したものである。4施設とも、長年の運営経験を持ち、運営方針やプログラムは確立されたものを持っていた。

研究には施設の記録調査や訪問調査も用いられたが、中心は質問調査であり、PCFの被収容者及びDOCがPCFに空きができ次第移送可能と判定した公営施設の被収容者にインタビュー調査が行われた。保健衛生・カウンセリング・教育処遇プログラム・作業・余暇活動・日常生活・所内安全といった刑務所運営のあらゆる側面について、被収容者がどう評価しているかとそれぞれの

活動やサービスへの参加の程度が調査された。

2. PCF の誕生の経緯と概況

PCF は現在は CCA が所有・運営する施設であるが、もともと市有の非営利民間刑務所として設立された。移民の入植により誕生した小さな農業都市であった Appleton 市は、穀物価格低下と企業農業の進出により衰退期に入っていた。町の雇用基盤を立て直すために市は、カジノや家具製造工場の誘致を試みた後、1989年に刑務所を誘致することにした。施設はベッド数472床、職員160名、人件費年間3万ドルの予定で、1990年11月に建設を開始し、1992年6月に開所する予定であった。

市は DOC から中警備刑務所の免許を交付された。DOC との契約には開所時までに少なくとも80名の職員を確保することが盛り込まれていたが、被収容者を収容する契約は結ばれなかった。そのため施設は10ヶ月以上の間1日あたり約1万ドルの損失を発生させた。市の刑務所開発局は総額1,500万ドルの債務不履行に陥り、空っぽの刑務所は国際的な注目を集め、マスコミが押し寄せた。

最終的に1993年3月、刑務所開発局はプエルトリコから被収容者を受け入れる3年の契約を締結した。収容者数を確保することが優先されたため、被収容者の適切な分類は行われなかった。経験の乏しい職員が経験の豊富で難しい被収容者を相手にすることになった他、文化的言語的問題もあった。19ヶ月後暴動が発生し、元職員は「特殊対策チーム」が被収容者に暴行虐待を加えたと FBI に訴えた。この時までに4人の所長が更迭されていた。

1994年8月に、コロラド州から来た5人目の所長が同州から被収容者を受け入れる契約を締結した。10月までに同州の被収容者287名が収容され更に100名が収容される予定となっていた。その時点で市はプエルトリコ政府に被収容者を強制的に退去させるよう要求し、結局彼らは退去させられた。

ミネソタ州 DOC は、収容棟に適正な職員配置がなされていないこと、十分

な職業訓練プログラムが提供されていないこと、被収容者の適切な分類がなされていないことを指摘し、一時的に新規の被収容者受入の禁止を命じた。

プエルトリコの被収容者が退去した後、運営上の危機は幾分緩和されたが、依然として刑務所債の支払いができない状態にあった。1996年7月、所長はCCAと数百万ドルの救済契約を締結し、同時にCCAは施設を拡大する権利を与えられた。同年PCFはミネソタ州の被収容者を収容するための小規模な契約を結ぶことができた。

調査が実施された1998年冬までに、CCAは様々な州や連邦から被収容者を集め、被収容者数は1,250名に達していた。70名はミネソタDOCとの契約に基づき、約1000名がコロラド州から送られ、残りはハワイ州、ノースダコタ州、連邦保安局との契約に基づく被収容者であった。他方で、比較対象の公営刑務所には約2700名のミネソタ州の受刑者が収容されていた。

3. 調査結果

施設の記録とインタビュー調査により得られた比較可能なデータによれば、PCFとDOC刑務所では矯正サービスとプログラム運営について多くの相違が認められた。ほとんどの場合、公営システムの方が優れているとの結果がで、被収容者も公営システムの方を高く評価した。

(1) 医療・保健について

医療給付のレベルは、両者でほぼ同じであった。最低1回医療職員の診察を受けた被収容者の割合は、DOC刑務所で91%、PCFで88%であり、平均診察回数にも大きな差はなかった。しかし歯科診療については、受診経験を持つ被収容者の割合は両施設でほぼ同じであったが、回数はDOC刑務所で平均3.3回、PCFで平均1.6回と大きな差があった。

保健一般についても、DOC刑務所ではより多くの指導がされていた。DOCの被収容者のほとんどはHIV/AIDS教育を受けており、7割がこの病気とそ

の回避方法につき情報を与えられていたが、PCF ではこの種の教育を受けたとする被收容者はいなかった。

(2) 教育プログラムについて

教育プログラムについても、DOC 被收容者の方が高い評価をしており、釈放後の就業準備として役立ったと評価した者の割合は PCF 被收容者の 2 倍以上であった。

一般的な教科教育は両施設で行われており、いずれの施設でも大部分の被收容者は週に 5 日の授業に参加していた。しかし、DOC の教師は州の認証を受けているのに対し、CCA の教師で州の認証を受けている者は半分しかいなかった。

授業時間については、PCF では全ての教育プログラムが午前・午後・夕方のいずれか 3 時間しか行われないのに対し、DOC で授業を受けた者の半数以上は、午前と午後の全日授業を受けていた。一般教育修了証 (General Education Diplomas) の年間獲得率を見ても、DOC は被收容者 1,000 人当たり 74 なのに対し、PCF では 55 であった。

職業訓練についても、教科教育同様両施設で行われ、いずれにおいても、大部分の参加者は州に 5 日の授業を受けるのであるが、ここでも PCF 参加者には 1 日 3 時間の授業しかないのに対し、DOC 参加者の 3 分の 2 は、全日プログラムを受講していた。更に、DOC のプログラムは完全なミネソタ州公認のもので、受講生は州の技術大学制度から履修証明書と真正な修了書をもたらえるのに対し、PCF では州の認証を受けた講師はおらず、CCA 発行の修了認定証が授与されるに過ぎなかった。よい職業訓練プログラムに参加できたと答えた被收容者は、DOC で 53% なのに対し、PCF は 23% に過ぎなかった。

(3) 釈放準備プログラムについて

釈放準備について適切な配慮がされていると感じた被收容者は、いずれの施

設においても少数であった。DOC では35%が釈放準備は必要な活動だと認めた（PCFでは6%）が、実際にプログラムに参加した者は少数であった。いずれの施設の被収容者も、住居と就業についてのより手厚い支援を求めている。

(4) 薬物治療プログラムについて

薬物濫用の治療に関しては、DOC のプログラムは州の認証基準を満たしており、週に5日全日のセッションが行われていた。インタビューを受けた被収容者の36%が全日の治療に参加しており、そのうち86%が参加は容易だと評価し、3分の2は非常に有益であると評価した。対して、PCF では全日制のプログラムは設定されておらず、提供されているのは毎週の酒害・薬害集会（Alcoholics or Narcotics Anonymous）と、散発的な薬物教育授業だけであった。

(5) 刑務作業について

日中の作業に従事する被収容者の割合は PCF の方がはるかに高かったが、これは DOC 被収容者の方が全日制の教育・治療プログラムに参加している割合が高いことによっている。しかも PCF 被収容者の作業の圧倒的多数はパートタイム労働であり、「単に忙しくさせておくだけの仕事」であるとの苦情が多く聞かれた。

但し、PCF での作業において例外的なことがある。PCF には民営刑務所産業があり、Jacobs Trading が100名の被収容者を雇用し、故障した消費財の修理と再包装の作業が行われている。この作業に従事する被収容者は、「真の賃金を得るための真の作業」の機会があることをおおいに感謝している。賃金の大部分は拘禁費用として差し引かれるが、他の被収容者より多くの収入が得られ、子どもの扶養義務を果たせることは彼らにとって喜びであった。

(6) 施設内での行動規制・秩序について

施設内での規制のレベルに関して、公営刑務所は民営刑務所よりも日常生活において権威と統制をより行使していると被収容者は感じている。「被収容者は日中ずっと忙しくさせられているか」という問いに DOC 被収容者の 3 分の 2 は同意したが、PCF 被収容者の 78% は同意しなかった。「被収容者は作業をし、勉強をし、処遇を受けなければならないか」という問いに DOC 被収容者の 85% は同意したが、PCF で同意したのは 9% に過ぎなかった。DOC 被収容者は、作業をするかどうかを選択させてもらえないこと、職員に子ども扱いされることに不満を述べ、対照的に PCF 被収容者は、日課が厳密に決まっておらず自分でスケジュールを決められること、余暇時間が多いことを評価していた。

統制の強さが所内の安全に及ぼす影響の程度は正確にはわからないが、DOC 被収容者は PCF 被収容者に比べ施設の保安措置を高く評価している。PCF の多くの被収容者は、CCA 刑務所の職員は DOC 刑務所の職員に比べ経験が浅く、刑務所職員という困難な職責を果たせていないと評価している。

PCF のミネソタ州から送られた被収容者のほとんどは、他の州や連邦保安局から送られた被収容者と混合収容されていることに不満を持っている。異なる法規範を持つ様々な法域からの被収容者が入退所を繰り返し、どの州法に従う被収容者が多数かによって規則が変わることに不満を表明する被収容者もいた。

また PCF には統一的な拘禁分類政策がなく、他の州からより拘禁度の高い被収容者が受け入れられることにより自らの安全が脅かされるとの不満も多く聞かれた。

DOC の職員が PCF の管理者に宛てた多くの文書でも、注意深く適時の分類が行われておらず、ミネソタ州の中警備度という分類を満たしていない被収容者が他の法域から送られてきていると指摘されている。CCA の回答は多くの場合、おそらく不注意か見落としによるものであり、被収容者は少数の例外を除いて中警備度であるというものであった。

しかし調査結果によれば、CCA は分類問題に真剣に取り組んでいない。1998年2月の民営刑務所全国調査に寄せられた PCF のデータによれば、被収容者のうち警備度が「中」と分類されたのは48%に過ぎず、45%は「最大・閉鎖・高」、8%は「最低・低」と分類されていた。

4. 刑務所民営化の一般的問題

刑務所民営化の支持者は、市場の競争原理を導入することにより公的部門が改善され、技術革新と有効な商慣習により効率性とパフォーマンスが改善され、組合契約と公務員法の縛りなく職員を管理できることで高い生産性とより人道的な刑務所環境がもたらされると主張し続けている。

しかしミネソタ州での実証研究は反対の結論を支持している。民営化は矯正の有効性、所内の安全、公共の安全を低下させる。これはコストを管理し利潤を増大させようとする企業努力の結果である。プログラムサービスへの支出を削減することは決して矯正の実務を改善させることにはならない。矯正コストの大部分は労働コストであり、民営化が職員の報酬と訓練のための費用に与える影響は甚大である。

支払われる給与の平均を見ると、新人職員の場合、民営刑務所では17,628ドル、公営刑務所では23,002ドルである。給与の最高額の差は更に激しく、民営22,082ドル、公営36,328ドルである。低賃金は高離職率を招き、職員の経験が浅いという被収容者の不満につながる。PCF の年間離職率は42%であるのに対し、比較可能な公営刑務所では13%に過ぎない。全国数値を見れば、2000年で民営刑務所の離職率は52%にも達しているが、公営では16%である。

PCF の抱える問題は他の施設でも報告されているものである。最も深刻な問題を抱える民営刑務所では離職率は非常に高く、時に100%を超える。民営刑務所管理者の多くは、可能な限り速やかに刑務所を収容率100%にし、それを維持し続けることにより利潤を最大化しようとする。そのため施設の統制能力を超える拘禁分類の被収容者を受け入れてしまう。そのことが逃走・暴行・

殺人を含む一連の刑務所不祥事を引き起こしている」と指摘されている。

Youngstown の CCA 刑務所である Northeast Ohio Correctional Center (NOCC) で起こった、逃走、暴行、20件の刺傷事件、2件の殺人は全国のメディアの注目を集めた。

矯正受託者 (Corrections Trustee) John Clark が司法省に提出した NOCC の調査報告書は、職員の嘆かわしいほどの経験不足、不適切な被収容者分類、所内暴行の前歴のある被収容者のその危険性の低い被収容者との混合収容、適切な医療の不実施、教育処遇プログラムの欠如を指摘している。

この経験から得られる教訓は明白なものであるが、それはなお活かされていない。アリゾナ州の CCA 刑務所 Florence Correctional Center (FCC) では、ハワイ州から送られた600名の男性被収容者が移民帰化局 (INS) が拘禁した女性と共に収容されていた。2001年4月に、FCC で重大な暴行事件と暴動が起き、職員1名と被収容者3名が重傷を負った。同月、薬物を隠匿するため飲み込んだとされる被収容者が心臓発作で死亡した。

ハワイ州から派遣された刑務所監察官の報告によれば、FCC では刑務所ギャングが実権を握り施設を運営していた。他の被収容者や職員を攻撃し、薬物取引をし、INS が収容した女性と性的関係を結んでいた。職員の中には、自らの保護と引き換えに薬物を提供していた者もいた。

監察官はさらに指摘する。保安職員は経験と訓練が不足し、禁制品検査や被収容者の行動の適切な規制などの最も基本的な保安措置を怠っていた。保安分類が不適切で、ギャングメンバーと危険性の低い被収容者が分離されていない。医療部門は大幅な人員不足で、教育処遇プログラムは契約水準をはるかに下回っている。ハワイの被収容者と CCA 職員との間には文化的ギャップが大きく、多くの被収容者は職員から “beach niggas” と呼ばれるなどの人種的中傷を受けていた。

これらの経験的証拠からは、PCF の欠陥は、民間部門の刑務所管理手法における構造的差違に由来することを示している。産業界の巨人である Wack-

enhut や CCA は、慢性的な職員不足、作業・教育プログラムの不足、分類や懲罰における適正手続の不遵守、医療や健康管理の水準の低さを再三指摘されている。

最新の調査結果も、これらの問題が刑務所運営に有害な影響を及ぼしていることを示している。連邦司法援助局の全国調査では、民営刑務所での被収容者間暴行は65%、被収容者の職員への暴行は49%、公営刑務所よりも多い。連邦行刑局の調査は、民営刑務所の保安問題は構造的なもので、職員の離職率および被収容者の逃走や薬物使用の率が高いのは、職員の未熟さが原因であると結論付けている。

5. 結論

アメリカの刑務所システムは、民営公営問わず、人権活動家や刑罰改革論者が長年主張し続けてきた基本的な矯正水準をはるかに下回っている。25年にわたり収容能力を拡大し続けてもなお、多くの刑務所は過剰収容に苦しみ、職員不足・不適切な健康管理・不十分なプログラム・人権侵害が蔓延している。刑務所の民営化はこれらの問題を軽減させるどころか、公営刑務所よりも悪化させている。

刑務所人口が停滞したことで、州の矯正局では刑務所の民営化を更に進めることをしなくてもよくなった。慢性的なパフォーマンスの低さが重大な問題を招いた、アーカンサス州・ルイジアナ州・ノースカロライナ州・オハイオ州・サウスカロライナ州・テキサス州では民営刑務所契約が打ち切られた。

しかし連邦レベルではなお民営化は支持されている。2002年5月、連邦行刑局は CCA がジョージア州に建設した施設に1,500名の連邦被収容者を収容する、3年間1億900万ドルの契約を締結した。行刑局は、連邦の刑務所収容者数の増加が鈍化しているとして、近い将来において更に民営刑務所と契約する計画を取りやめた。しかし民営刑務所産業の誕生を推進した連邦議会とホワイトハウスの思想的潮流は、なおその成長を後押ししているようである。貧しい

実績にもかかわらず、民営刑務所産業の幹部は、「9・11後」の不法移民の取締りにより、INS との新規契約が徐々に見込まれると予測している。

二 コメント

本論文は、民営刑務所に関する実証研究の中でも手薄であった、矯正サービスの質について公営刑務所との比較を論じたものである。結果は、歯科治療・保健衛生・教科教育・職業訓練・薬物治療プログラム・所内安全といった項目において公営刑務所の方が質の高さを示していた。筆者はその要因を、①民営刑務所がコスト削減を迫及し、職員の賃金を低く抑えるため、離職率が高くなり、経験不足の職員が多くなること、②同じく職員の研修が十分に行われていないこと、③同じく、教育処遇プログラムに費用をかけないこと、④利潤追求を図るため、収容率をあげようとし、収容分類基準を満たさない被収容者を無理に収容することなどに求め、これらは刑務所民営化の構造的問題であると断じている。従来の研究の中には、民営刑務所の方がほとんどの面で公営刑務所よりもパフォーマンスが優れているとの結果を示すものもあっただけに、それとは反対の結論を示す本研究のインパクトは大きいと思われる。

もっとも本研究の用いた比較の手法については、疑問も提起されており、民営化がどの程度矯正サービスに影響を及ぼすかについては慎重な検討が必要であろう。⁽⁴⁾しかし筆者が指摘するような「構造的」問題は、市場原理に基づいて利潤の最大化を図る企業の行動原理に起因する問題であるだけに、刑務所の民営化という局面においてはある程度普遍性を有する指摘ではないかと思われる。⁽⁵⁾わが国で刑務所の民営化を議論する際にも避けては通れない問題であろう。行刑改革会議は、法務省の計画している部分的な民間委託について「外国の民営刑務所で指摘されているような、経費削減のための処遇レベルの低下など、種々の問題が生じるおそれが少ないという点では、妥当な方向である」と評価している。⁽⁶⁾しかし、民間企業に雇用された職員が刑務所で働く以上、同様

な問題が生じる可能性は残ると言うべきである。この点は更に議論されなければならない。

こういった民営化の弊害は、行刑当局が企業と契約を結ぶ際に詳細な要求水準を盛り込むことによりある程度回避されるかもしれない。しかし契約で企業を縛り自由度を制約しすぎるならば、民間企業に期待される創造性が発揮されないことになりかねない。ここに民営化のジレンマが存在している。

他方で、本論文では刑務作業や所内生活の自由度の点については、被収容者が民営刑務所の方を評価していることも指摘されている。但し、これらの利点は民営化によらなければ得られないものでもなかろう。

なお本研究では Appleton 市の民営刑務所の開所時の迷走ぶりが紹介されている。この問題は、過疎化に悩む自治体が地域振興・雇用創出のために、刑務所を誘致することの危険性を示している。あまりに拙速に刑務所を誘致すると、自治体の負債を増加させたり、地域の評判を落としたりすることにつながりうる。日本における PFI 構想においても地域再生に向けた取組に寄与することが狙いの一つとされており、⁽⁷⁾実際に50を超える自治体から誘致の話があったとのことである。⁽⁸⁾日本の場合は、刑務所の事業主体は全て国とされており、他の法域・国から被収容者を受け入れるという事態は想定しがたく、アメリカの事例と同列に扱うことはできないが、自治体が刑務所を誘致するために奔走し、そのために過剰な投資を行ってしまうということや、刑務所に雇用された地域の住民が労働環境が悪いためすぐに離職してしまうことなどはあり得ない話ではないであろう。刑務所の新設の目的として地域振興を掲げることについては、そもそも社会復帰を目的とする行刑にとってそのような目的を掲げることが妥当なのかという問題もあるが、⁽⁹⁾その点を別にしても本当に、地域住民の生活の向上を含めた地域振興に寄与するのかという点についても検討する必要があるだろう。

最後に、釈放後の生活のための援助については公営・民営問わず被収容者から不満が示されており、また筆者も公営・民営を問わず基本的な矯正の水準が

満たされていないと指摘している点が重要である。こういった視点は刑務所民営化の議論においては忘れ去られやすいが、問題が既存の公営刑務所との優劣に矮小化されてはならない。たとえ刑務所の民営化が行刑のレベルアップに寄与することがあるとしても、それはせいぜいそのための一手段に過ぎないのであり、重要なことは刑務所内で被収容者の個人としての尊厳、人間としての尊厳が保障され、かつ真の意味で社会復帰に役立つ処遇が実現されることである。刑務所民営化が、この大きな目標に近づくための第一歩であると評価されて初めて民営化の具体的なあり方が問題になってくるのである。

〈注〉

- (1) 著者 Judith Greene は、ソロス財団オープンソサイエティ研究所及びミネソタ大学ロースクール刑事司法研究所の研究員である。
- (2) Charles H. Logan, *Well Kept: Comparing Quality of Confinement in Private and Public Prisons*, 83 *J. Crim. L. & Criminology* 577 (1992).
- (3) *see*, Gerald G. Gaes, Scott D. Camp, Julianne B. Nelson and William G. Saylor, *MEASURING PRISON PERFORMANCE*, AltaMira, at 73 (2004). 批判の要点は、調査において質問への回答者が各施設にランダムに収容されていることが暗黙の前提とされており、サンプリングに問題があるということにある。また Logan の研究も同様に批判の対象とされている。
- (4) 山口直也「矯正施設民営化の現状と課題——わが国はアメリカの現状から何を学ぶべきか？」矯正講座25号（2004年）121頁以下は、いくつかの実証研究を参照した後、「結局のところ、民営化によって処遇の質が高くなったということを示す確かな証拠はない」と評価するが、他方で「利潤追求はあらゆる面でコストの削減を生み、処遇内容に悪影響を及ぼすということが容易に想像できる」とも指摘している。
- (5) 藤本哲也「最近のアメリカ合衆国における刑務所の民営化の現状と課題」犯罪と非行134号（2002年）20頁も同様の指摘をしている。
- (6) 『行刑改革会議提言～国民に理解され支えられる刑務所へ～』46頁。
- (7) 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』。
- (8) 行刑改革会議『第5回会議議事録』における柴田官房参事官の発言。
- (9) 本庄武「PFI構想について」刑事立法研究会（編）『刑務所改革のゆくえ——監獄法改正をめぐる』（現代人文社、2005年）103頁。

（ほんじょう・たけし／一橋大学大学院法学研究科専任講師）