

少年司法における民営化と国際法

マーク・エリック・ヘクト
ドナ・ハッシャ

CAPITALIST PUNISHMENT: Prison Privatization & Human Rights.

Coyle, Campbell and Neufeld eds. (London, 2003)

Chapter 7: International Law and the Privatization of Juvenile Justice/by
Mark Erik Hecht and Donna Habsha

紹介者：山口直也

一 論文の紹介

1 序論

国際人権法の領域で少年司法が本格的にとりあげられたのは1985年の国連総会で採択された「少年司法の運営に関する国連最低基準規則（北京ルールズ）」（以下、単に「北京ルールズ」とする）においてである。ここでは各国内法が非行少年を公正かつ人道的に扱う少年司法制度を確立する必要性が強調された。その4年後には「国連子どもの権利条約」（以下、単に「権利条約」とする）が採択され、子どもの権利主体性が認められるとともに、非行を行った少年の扱いに関しても各国が新しい義務を負うことが認められた。そして1990年

代に入ると、多くの国が、これらの国際人権法における新しい子ども観にあわせるように国内の少年法の改革に取り組み始めたのである。

国際人権法の発展に比して、少年が収容される施設の民営化の議論はここ数年のものでしかない。したがって施設民営化の効果を実証的に検証した本格的な研究は少ないと言ってよい。しかしながら、いくつかの情報によれば、国内法は国際人権基準を遵守しているものの、民間運営の少年矯正施設では少年被収容者の人権侵害が起こっていることがわかっている。その結果、少年被収容者は十分な保護・援助を受けることもなく釈放され、犯罪性を深化させる傾向にある。

2 少年司法の動き

権利条約が採択されて、子どもの権利全般に関するユニセフや NGO の活発な活動が行われてきたにもかかわらず、少年司法の領域における人権の伸長はかなり硬直的である。

最近では、権利条約の中でも少年司法の領域に関わる子どもは、政府にとって「望まれない厄介な子ども」と見られている傾向がある。その理由は、少年司法が一般的な子どもの権利問題として馴染みにくいこと、少年司法制度が複雑で、警察、司法機関、社会福祉機関などが関わっていて改革することが困難であること、特に、例えば、医療にアクセスする権利が侵害されている子どもの問題と比較して、反社会的集団を代表する非行少年の問題をそれと同視することは一般的に期待できないことなどである。

権利条約および少年司法に関するその他の国際文書を起草するプロセスの中での基本的関心は、自由を剥奪された子どもおよび青少年の処遇の問題である。犯罪少年に対しては、施設収容処分が依然として頻繁に用いられているからである。そして現実には、国際文書に権利を規定するだけでは、施設収容に伴う多くの弊害を根絶するのに不十分である。多くの国では成人施設に子どもおよび青少年が収容されている状態が続いているからである。加えて、非行少

年に対する厳罰的なアプローチによって、彼らはより嚴重な閉鎖的施設に収容される傾向にある。

言うまでもなく、権利条約およびその他の国際文書は、施設収容に変わる非拘禁的措置を推進している。それにもかかわらず、多くの国は、非拘禁的措置についての議論を避けてきている。むしろ、施設収容を強調しているのである。そしてより多くの拘禁施設を用意するために、政府は民営化のシステムを選択して、営利目的の本質を持つ企業に、犯罪少年を処遇する責任を持たせているのである。

3 国際人権法と少年司法

既に触れたように1985年に北京ルールズが国連総会で採択されたが、これは法的拘束力を有する文書ではない。しかし、これは国際慣習法であると同時に国際社会における最善の実務を反映した文書である。そのような意味を持つこの文書には、少年の身柄拘束を必要最小限にすること、地域社会を基盤とした処遇を展開すること、少年裁判所と拘禁施設を分離すること、職員を専門化すること、少年を社会に再統合するためのプログラムやサービスを提供することなどが規定されている。そして1988年にはこの内容の実効化に関する各国政府の意見が寄せられて、1989年の権利条約の発効へと繋げられている。

権利条約は批准によって締約国に法的拘束力を持つことになる。少年司法については第40条で法律に違反した子どもに適用される特別な法制度を確立することが要求されており、第37条では非行少年の施設収容は「最終手段として最短の期間においてのみ」その使用が許されると規定されている。そしてこの目的を達成するために、締約国は子どものニーズにあった施設収容以外の代替的社会内処遇の選択肢を準備すべきことが要請されている。少年司法制度の最終的な目的は、子どもが将来、社会において建設的な役割を担うことができるようにすることであることが確認されている。

少年非行の防止に関して言えば、より健康な子どもを育成すること、家族の

絆を強めること、よい学校環境を用意すること、地域社会の連帯を図ることなどが重要であるということが多くの研究で明らかにされている。そこで国連総会は1990年に「少年非行の防止に関する国連指針」（以下、単に「リヤドガイドラインズ」とする）を採択して、遺棄、虐待、放任、搾取などの社会的危険にさらされている子どもを保護することを目指した。しかしながら、非行防止に関するこのような臨床的アプローチに反対する厳罰的アプローチがある現状では、一方で、最終手段として施設に収容された少年の権利保障に関する国際準則も必要とされた。

そこで、1981年にアムネスティ・インターナショナルが自由を剥奪された少年の保護に関する最低基準規則案を策定した。そしてそれは権利条約第3条および第40条の草案に生かされた。また、1990年の第8回国連犯罪防止会議で採択された「自由を奪われた少年の保護に関する国連規則」（以下、単に「少年保護規則」とする）に結実したのである。この規則は施設に収容された少年の社会復帰を目的として、個々のニーズに応じた処遇計画を立てたうえでそれを実施すべきことを確認している。なかでも少年が教育を受ける権利は施設に収容された後も保障されるべきことを強調し、施設から釈放された後も一貫した教育が継続できるような体制を作ることを推奨している。

4 国際人権法と民間部門の責任

ところで、近年、企業の責任と子どもの権利保障の間のつながりを強化する国際法上の展開がある。これらは世界人権宣言の前文および第30条に依拠して、組織体である企業があらゆる人の人権を侵害することがあってはならないことを強調している。そこでは、子どもに対する残虐、非人道的あるいは品位を汚す刑罰が禁止されること、教育を受ける権利の侵害があってはならないことなどが含まれている。もっとも世界人権宣言自体は法的拘束力を持つ文書ではないので、実際には、社会権規約および自由権規約を各国が批准することでこれらのことが遵守されることになる。

これらの文書から明らかなことは、本質的に国際的な民間企業は、子どもたちの権利を尊重するだけでなく、実際にその権利を促進して増進する義務を負っているということである。この趣旨は多国籍企業のための経済協力開発機構ガイドラインおよび企業統治のための経済協力開発機構原則に規定されている。また、国連は、国際ビジネスの世界で人権に対する配慮がなされなければならないとしている。

少年司法運営の第1次的責任が政府にあることはもちろんであるが、刑事施設民営化を中心としたビジネス領域に国際法が留意しなければならない傾向が続いていることは否定できない。仮に政府がその公的義務を民間企業に委託するとするならば、国内外の法に従った業務がなされるように監視しなければならない。民間企業といえども、基本的人権を守る義務を免れるものではないのである。

5 事例研究：カナダおよびイギリスの場合

(1) 法改正の動向

権利条約40条は、締約国に、施設収容に代わる適切な措置をとることが可能な場合には、そのような措置をとることを推進している。また、権利条約に加えて、北京ルールズ、リヤドガイドラインズ、少年保護規則も遵守することが求められているので、カナダとイギリスは、1991年に条約を批准する際に、これらの文書についても法的拘束力があるものとして制度改革を行っている。

イギリスでは、1998年に「犯罪および秩序に関する法律」が制定されて、少年司法制度をモニターすることになったが、そこでは自由を剥奪された少年の処遇が国際人権基準に則っているか否かも問題にされている。同法の下で青少年局が設立されたが、そこでは少年非行防止のための初期の介入、コミュニティーサービスの効果的な活用、政府の各局が横断的に協力して少年犯罪の問題に取り組むことなどが推進されている。さらに同法は、非施設的措置の幅を拡大している。拘禁命令が出された場合には、少なくとも同期間のコミュニティ

一による監督がつけられることになったのである。

カナダ政府は、子ども局を設けて、連邦、州および準州の子ども政策に一貫性をもたせることにした。さらに1998年には青少年刑事司法法を制定して少年司法に関する政策を改善した。まず同法の前文で権利条約を司法的解釈の指針にしなければならないことに触れた。さらに少年のリハビリテーション、処遇および社会的再統合に重点をおいて、身柄拘禁を減少させることを強調した。例えば、非粗暴犯で危険度の低い少年については、社会奉仕あるいは弁償といった修復的司法のプログラムが用いられている。また粗暴犯には長期間の監督がついた特別の処遇が選択されている。このように青少年刑事司法法は、子どもの発達段階に応じて、青少年犯罪者の社会復帰と社会的再統合に焦点をおいている。施設収容は最終手段として最も短期間において許されるのみである。

しかしながら、不幸なことに、近年のカナダとイギリスの権利条約を遵守する傾向は、青少年犯罪者施設を民営化した結果、何か弱められてきているようでもある。

(2) 民営化のプロセス

イギリスでは過去10年、10歳から17歳の少年による粗暴犯の数は減少している。にもかかわらず、歪曲された粗暴犯罪報道によって世論の関心が高まり、それにあわせて政治家が厳しい政策を主張し、強硬政策に支えられた立法化が行われている。これによって刑罰的アプローチが進み、非施設的措施よりも施設収容措置が優先され、刑事施設は急速に過剰収容の状況に陥ったのである。イギリス政府は矯正施設の増加に伴う財政支出を削減するために、施設に関する資金調達、計画・設計、建設および運営を民間セクターに委託し始めたのである。一般的に言って、民営化に賛成する議論は、それによって支出が抑制されるということ、革新的であるということ、そして再犯率をより低下させることにその根拠を求めている。最初の実験は、1999年のハソックフィールド拘禁センターで12歳から17歳までの40人の少年を対象に行われ、処遇前半を拘禁施

設で、後半を社会内で監督するという形をとった。

イギリスと同様に、カナダにおいても1995年以来重大粗暴犯が、そして1990年以来財産犯がそれぞれ減少していたが、それに反する世論の懲罰的な対応が強くなるにつれて、施設収容される青少年の数は増加した。政府は財政的支出を軽減するために施設の民営化に動き出した。最初の民営施設は1997年にオンタリオ州で民間企業の所有・運営のもとターナラウンド・プロジェクトとして始められた。当該企業は、このプロジェクトが、青少年の社会復帰再教育に効果的であるとともに、社会的再統合を目的とする国内法および国際法の基準にも合致していると説明した。

(3) 各民営化プログラムに対する消極的評価

以下では、ハソックフィールド実験およびターナラウンド・プロジェクトが、一定の質の教育水準を維持できていないこと、各種プログラムを評価し、また少年の不服申立を受け付ける適切かつ独立の監視機関を有していないことについて分析する。言うまでもないが、これらの点が欠如していることは少年司法に関する国際最低基準に反するし、民営化された矯正施設が、子どもの権利に関する国際基準、規範、義務に反する傾向を示していると言ってよい。

少年保護規則は、施設に収容された義務教育年齢の少年が社会に復帰できるようにそのニーズと能力に応じた教育を受けることができる権利を保障しており、そのことは同様に権利条約28条によっても確認されている。しかしながら、イギリスの社会サービス調査団の調査によると、施設に収容された少年に対する教育は、質の面においても量の面においても不十分であるとされている。教育能力が不十分な教師が存在し、生徒指導に困難さを伴う者さえいることがわかったのである。原因は、教師が施設内の子どもたちを指導する研修・訓練を受けていないことにある。また、調査によると、ハソックフィールドなど矯正施設のカリキュラムは限定的であって、施設に収容された少年のニーズに応えきれていないということである。特に民営の少年矯正施設は少年に対す

る教育・職業訓練のニーズに応じきれず、社会復帰させて社会に再統合させるといった目的も達成できていない。その結果、少年は施設を出ても職に就くこともできず、再非行を繰り返すことになってしまっている。

注目すべきは、このように少年に対する十分な教育が社会的再統合に重要であることがわかっているにもかかわらず、民営企業は経済的成功の方をより重要視するということである。例えば、ハソックフィールドでは、少年の出院後の就職のための教育プログラムを展開しているが、その費用が企業全体の利益を阻害するという事になれば、株主などの利害関係者からの圧力を受けることは避けられないのである。つまり、利益を上げなければならない民営矯正施設の宿命は、少年の利益や社会復帰の目的と真っ向から対立するということである。

ターナラウンド・プロジェクトも同様の問題を抱えている。企業が契約を更新しようとする場合に最も関心を払うのは、収容定員の充足率である。充足率が低くなればそれだけ企業収入が減るからである。したがって、質の高い社会復帰処遇を行うことは、企業にとって利益を生む“お客様”を失うという矛盾を生み出すのである。これに関しては、野党が同プロジェクトに関する契約内容の開示を求めたところ、当該企業は一日当たりのコストを企業秘密として開示しなかったという事実が存在する。実際にどれぐらいの割合で損失予測が予算に盛り込まれ、実際の損失がそれを上回った場合に、そのつけが少年の食事、医療、プログラム等にはねかえってくるのかは不明のままである。

少年保護規則も権利条約も、少年自身が不服を申し立てるために権限ある機関にアクセスできるようにしなければならないとしている。施設に所属しない独立の資格ある査察者が施設のあらゆる場所にある一定の時期毎に事前の予告なく査察できるようにしなければならないのである。しかしながら、ターナラウンド・プロジェクトではこの手続きが確立されておらず、少年が不服を申し立てる権利が奪われていたのである。

ターナラウンド・プロジェクトを運営する会社に関係のある機関によって発表

された同プロジェクト（ブートキャンプによる軍隊式訓練が主体）に関する評価によれば、再非行率は減少し、少年の心理的安定度、生活技能は高まったとされている。そして他の通常の施設の再非行率が50%であるのに対して、同プロジェクトを最後まで経験した少年のそれは33%にすぎないと結論づけている。しかしながら、専門的研究者はこの結論について疑問を呈している。なぜなら、軍隊式訓練をメインにする同プロジェクトでは、そもそもそれについていけずに脱落して他の施設に回される少年が多く存在するからである。それらの者も含めて、再非行率を比較すれば、他の施設と変わらないと考えられるからである。

同プロジェクトに関する代替的調査報告が独立の別会社によって行われ、同プロジェクトを終えて退院した少年と公営施設であるブルックサイド施設を退院した少年の再非行率を比較検討している。それによれば、前者は12名中7名が、後者は21名中6名が、それぞれ退院後6ヶ月以内に再非行を行っているということがわかった。前者は軍隊的訓練に主眼を置き、後者は従来からの社会復帰処遇プログラムを基本に置いている。この報告書から、公営施設が行う従来型の社会復帰処遇の方が少年矯正により有益であることがわかる。

少年保護規則は、変動する少年のニーズに対応した実務を保持するために、プログラムおよび施設自体の評価は、施設とは独立の第三者機関によって行われるべきであるとしている。したがって、ターナラウンド・プロジェクトの評価も、経済的利害に関係のない機関に行われるべきであったと言える。実際のところ、ターナラウンド・プロジェクトを好意的に評価したあるコンサルティング会社は、報告書を発表した直後に、別の矯正施設のケースワーカー教育を委託されることになったのである。

6 結論

国際社会は、過去50年以上にわたって子どもの人権の領域における重大な進展を目撃してきた。1948年の世界人権宣言以来、少年司法の領域における人権

の伸長は遅れをとったが、1985年には北京ルールズが、1990年にはリヤドガイドラインズおよび少年保護規則が策定されている。さらに1989年の子どもの権利条約によって、各国は少年司法領域における人権遵守状況を国際社会に報告する義務を負うようになったのである。本文で見たように、カナダやイギリスはこの義務を果たすべく、国内法の改正を行っている。そして、当初は、これによって自由を奪われた子どもたちは利益を享受するようになるだろうと考えられていた。

しかし現実には、50年前の子どもに比べてより保護的な対応がとられているわけではない。公的圧力、メディアによる報道、予算不足の問題などの理由で、政府は、少年矯正施設を民営化して少年を施設に収容する道を選びつつあるのである。

二 コメント

1 本論文の主張

本論文の筆者らは、まず、権利条約およびその他の国際文書が施設収容に変わる非拘禁的措置を推進しているにもかかわらず、多くの国が、刑罰的アプローチを選択して施設収容を増加させて過剰収容の状態を作り出しているとして、安価により多くの拘禁施設を用意するために、いくつかの政府は民営化のシステムを選択して、営利目的の本質を持つ企業に、犯罪少年を処遇する責任を持たせていることを指摘している。本文では、そのような例として、イギリスおよびカナダの民営施設がとりあげられている。

次にこのように民間に委託された施設の問題点として、施設に収容された義務教育年齢の少年が社会に復帰できるようにそのニーズと能力に応じた教育・職業訓練を受ける権利が十分に保障されていないこと、少年自身が不服を申し立てるために権限ある機関にアクセスできる権利が十分に保障されていないこ

となどが指摘されている。

ここで筆者らが指摘する問題点は十分に首肯できる。これらは刑事施設の民営化に関する議論一般の中で展開されてきた議論と共通の問題でもあるからである。しかし、少年矯正施設に関して言えば、それだけにはとどまらない、「子どもの権利論」⁽¹⁾固有の総論的問題点を補足・確認しておく必要があるように思われる。

そこで、以下では、2002年9月に国連子どもの権利委員会（第31会期）が採択した勧告である「サービス提供者としての民間部門と子どもの権利実現におけるその役割（The Private Sector as Service Provider and its Role in Implementing Child Rights）」⁽²⁾（以下、単に勧告とする）について簡単に触れた後で、民営化の問題点は営利企業に限られるのか、権利条約が各国に遵守を求める一般原則を民間部門は遵守しているのか、という点について若干のコメントを付しておきたい。

2 子どもの権利条約と民営化

筆者らが指摘するように、世界人権宣言の前文および第30条に依拠して、組織体である企業が子どもを含めたあらゆる人の人権侵害が禁止されること、すなわち、子どもに対する残虐、非人道的あるいは品位を汚す刑罰が禁止されること、教育を受ける権利の侵害があってはならないことなどがあげられるのは言うまでもない。

もっとも、2002年に子どもの権利委員会で勧告が採択されてからは、より詳細に国以外のサービス提供主体が遵守すべき内容が明確にされてきている。

それによると、差別の禁止（条約2条）、子どもの最善の利益の尊重（条約3条）、生命、生存、発達への権利保障（条約6条）、年齢、成熟度に応じた子どもの意見表明の権利の保障（条約12条）が、各主体が提供するサービスやプログラム⁽³⁾の内容に適用されなければならないということである。特に、子どもの主体的参加は最も重視されている点であり、そのために、子ども自身がその

権利実現および権利侵害の救済を監視する独立の機関に物理的にアクセスできることが必須の前提となることは言うまでもない。この点、独立の監視システムが経済的利益優先の発想によって歪められてしまったカナダの例は、子どもの権利保障の観点から見ると致命的な欠陥を有していると言わざるを得ないであろう。

3 民営化の主体

また、勧告によれば、民営化の主体は営利企業に限定されていない⁽⁴⁾。非営利の民間団体であっても上記の権利を遵守しない場合があるからである。もちろん、筆者らが指摘するように営利目的の民間企業の場合は、利潤に関する説明を出資者や関連会社等にする必要があり、そえゆえに利潤追求第一に陥り、子どもの権利を保障するという点が蔑ろにされる傾向が強くなることは否定できない。

しかし、問題は民間部門のサービス提供機関が公営のそれと同様に子どもの権利に敏感であるか否かであり、その点、非営利の組織であっても公営と同様に国内法や国際法の遵守を意識しているかどうか疑わしい場合もある。

その意味で、国（政府）と民間部門（営利・非営利を問わない）との間で、子どもの権利を保障することに関する合意文書が作成されてそれが契約の内容に盛り込まれることは必要最低限の要件とされるべきである。そして、それが遵守されたことの説明責任を、出資者ではなくて、ユーザーである子ども自身に果たすべきなのである。

4 権利条約4原則の実施

勧告は国以外のあらゆるサービス提供主体に先に触れた4原則を遵守するように求めている⁽⁵⁾。もっとも、これらの国際水準をどのように実際の処遇の場に適用するかは、国と民間部門との契約内容にかかっていると見てよい。国が、これらの4原則、そしてそれを敷衍した少年保護規則の遵守をいかにして

民間部門に義務づけ、それを定期的にいかに審査するかが問題の核心となる。

より具体的には、①民間部門が4原則を反映した倫理規定を作成して職員全体に周知徹底してその遵守を図ること、②倫理規定が実施されているか否かの監視を当該民間部門とは関係のない独立の専門家に行わせること、③倫理規定遵守のための一定の到達水準をあらかじめ設定しておくこと、④遵守すべき基準に関する到達度について国も民間部門も異議申立ができるようにすること、そして何よりも、⑤国および民間部門が子どもの権利遵守についてその説明責任を果たせるようにするために、子どもが効果的に苦情申立ができるシステムを構築することが重要になってこよう。⁽⁶⁾

5 若干の感想

少年の自由を剥奪する権限を有している国が、少年を矯正施設に収容する際に、権利条約をはじめとする国際準則を遵守する義務を負っているのはいまさら言うまでもない。そしてそのような義務は、民間部門が施設の運営・管理を運営する場合も免れるものではない。結局のところ、国も民間部門も上記のような義務を負うとするならば、民営化は誰の利益になるのだろうか？

上記の4原則に基づいて処遇の質を落とさずに民営化することで営利企業に利益があるとするならば、何で無駄な支出を削減できたのか、それによってどれだけの利益があがったのかを子どもを含めたわれわれ市民に説明する責任が、国、民間部門両者にあることは確実である。

〈注〉

- (1) 本稿においては、翻訳部分も含めて、「子ども (Child)」と「少年 (Juvenile)」の文言を特に意識的に区別して用いているわけではない。基本的には両者に概念上の区別をつける意義は薄いと考えているからである。もっとも、国連子どもの権利条約 (UN Convention on the Rights of the Child) に関する部分では「子ども」という文言を使用するが多い。
- (2) The Private Sectors as Service Provider and its Role in Implementing Child

Rights, UN Doc., CRC/C/121, 31st Session, 20 September 2002.

- (4) Id., para. 8.
- (5) Id., para. 10.
- (6) Id., para. 16.
- (7) Id., para. 17.

(山口直也／やまぐち・なおや)