

宣善花君学位請求論文審査報告

一 本論文の概要

宣善花君が博士学位請求論文として提出した『刑務所民営化の運営・機能に関する研究—日韓米の制度を中心として—』は、日本、韓国、アメリカ3か国の民営刑務所の比較を通じて、日本における刑務所の民営化の在り方を模索し、今後の方向性に向けた提言を行うものである。

刑務所民営化は、過剰収容と政府の財政難を背景として、1980年代のアメリカで始まったものである。その後、世界各国で刑務所の民営化が進められるが、アメリカやイギリスでは刑務所の運営全般を民営事業者に委託する方式を採用したのに対し、ドイツやフランスでは、権力的業務は国の専権事項であるとし、刑務所の非権力的業務についてのみ民間に委託する方式を採るなど、国によって刑務所民営化の様相は異なる。一方、韓国では、アメリカ同様、全面委託の形を採るが、宗教団体が運営事業者となり、宗教理念に基づいた処遇を行う点で世界に例を見ない。

日本では、2000年頃から深刻となった刑務所の過剰収容と職員不足対策として俄に刑務所民営化の機運が高まり、2007年から民間の資本と技術を導入し官民協働で刑務所運営を行うPFI方式に基づき4つの刑務所が設置された後は、刑務所業務の一部を民間に委託する部分的民営化が進められている。

本論文は、こうした日韓米3か国の異なる民営刑務所を比較し、その特徴と問題点を明らかにすることで、日本における刑務所民営化の在り方を追究するものである。

二 本論文の構成

本論文は、宣善花君が、慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程在籍中に法学政治学論究に発表した2本の論文（「PFI刑務所における被収容者の範囲についての一考察」法学政治学論究95号(2012)231頁以下、「刑事施設のPFI化における経済的効率性に関する一考察」法学政治学論究99号(2013)105頁以下）に加筆修正し、その後執筆した未公表の論文5本を加え、まとめたものである。

論文の構成は、以下の通りである。

序 章

第1節 刑務所民営化の背景

第2節 刑事施設の目的と民営化

第1章 日韓米の民営刑務所の概要

- 第 1 節 日本の P F I 刑務所
- 第 2 節 韓国のソマン刑務所
- 第 3 節 米国—テキサス州

第 2 章 民営刑務所の収容対象

- 第 1 節 被収容者の範囲
- 第 2 節 対象者の限定による影響
- 第 3 節 対象者拡大の試み
- 第 4 節 小 括

第 3 章 民営刑務所における処遇機能・

- 第 1 節 P F I 刑務所における民間のノウハウの活用
- 第 2 節 民営刑務所の宗教的処遇
- 第 3 節 アメリカの処遇機能
- 第 4 節 小 括

第 4 章 刑務所医療の民営化

- 第 1 節 刑務所医療の現状と課題
- 第 2 節 刑務所医療の充実化
- 第 3 節 民営化による矯正医療の在り方
- 第 4 節 遠隔医療システムの導入

第 5 章 民営刑務所とコスト

- 第 1 節 刑務所における経済効果
- 第 2 節 コスト削減と経済的利用
- 第 3 節 運営における効率性の追求
- 第 4 節 小 括

第 6 章 反民営化の動き

- 第 1 節 アメリカの刑事施設民営化の動向
- 第 2 節 イリノイ州の民営矯正施設猶予法
- 第 3 節 営利目的の民営化の禁止へ
- 第 4 節 小 括

第 7 章 公共サービス法に基づく部分的民営化

- 第 1 節 公共サービス法による委託の実施
- 第 2 節 総務及び収容関連業務の拡大
- 第 3 節 民間委託の事業拡大に関する検討
- 第 4 節 小 括

終 章

第 1 節 刑務所民営化の在り方

第 2 節 本研究の限界

なお、「民営刑務所」という用語にも幾つかの異なる概念があるため、本論文では、民間の資本や運営に何らかの形で民間事業者が関わる刑務所という広義の概念と、アメリカや韓国のように、刑務所の運営をほぼ全般的に民間事業者に委託する完全民営型の刑務所を指す狭義の概念に分け、文脈に応じて使い分けている。また、日本で 2007 年から 2009 年にかけて設置された国と民間企業が協働で運営する 4 つの官民協働型刑務所については、「PFI 刑務所」の名称を用いている。

また、日本では、自由刑の執行のため拘置される者等を収容し、必要な処遇を行う施設は、実体法及び手続法上、「刑事施設」と称する。しかし、組織法上は依然として「刑務所」の用語が用いられており、本論文では、韓国（矯導所と呼ばれる）やアメリカの刑務所とも比較されることから、共通の用語として「刑務所」の語を用い、日本については、文脈に応じて「刑事施設」の用語を用いている。

三 本論文の内容

刑務所の民営化は、これまで過剰収容や職員不足対策として行われてきているが、民営化が進められている他の公共事業同様、対価に対する公共サービスの最大化という VFM（Value for Money）の要請も無視できない。また、民間企業が事業を行う以上、利益の確保という前提が成り立たなければならない（宗教団体が運営する韓国の民営刑務所を除く）。しかし、こと刑務所の民営化に関する限り、コスト削減や地域経済への貢献はあくまで副次的な問題であって、受刑者の更生と社会復帰こそが最大の目的であるという筆者の基本的な主張が序章で明らかにされている。本論文でも、刑務所民営化のコスト面からの検証は行われているが（第 5 章）、受刑者の改善更生と社会復帰という観点から刑務所民営化の評価を行うことが本論文の主たる目的である。

第 1 章「日韓米の民営刑務所の概要」では、まず日本、韓国、アメリカ（テキサス州）3 か国における民営刑務所設立の経緯、法的根拠、運営方式、予算、対象者、処遇内容を紹介する。3 か国の制度で最も特徴的な違いが、日本が刑務所運営業務のうち懲罰や仮釈放の申出など権力的業務については民間に委託することはできないとし、民間事業者の資金とノウハウを活用しながら官民協働で刑務所運営を行う PFI 方式を採用したのに対し、韓国とアメリカは基本的に全ての刑務所業務を民間に委託し、国や州は 1 名の監督官を派遣して業務全般を監督するに止める完全民営刑務所である点である。予算の面でも、日本が契約期間 15 年又は 20 年の包括契約であるのに対し、韓国は、運営費の 9 割を国が支払い、残りを事業者が負担する形を採る。一方、アメリカは、受刑者 1 日 1 人当たりの単価を基に収容延人員から州が事業者へ費用を支払う単価計算方式となっている。運営機関は、日本とアメリカが営利を目的とする民間企業であるのに対し、韓国は非営利団体である宗教関連団体が運営を行っている。処遇内容は、アメリカは一部のプログラムを除き州の公

設刑務所と同じプログラムを実施しているが、日本の PFI 刑務所は民間事業者の発案に係る独自の処遇を行い、韓国もキリスト教団体が教義に基づいた処遇を展開する。第 2 章以下では、こうした異なる特徴をもった 3 か国の民営刑務所を対比させることで、それぞれの長所や短所を炙り出し、日本の制度を中心に民営刑務所の在り方を検討している。

第 2 章「民営刑務所の収容対象」では、韓国やアメリカと比較しつつ、日本の PFI 刑務所が収容対象とする受刑者の範囲について検討を行っている。日本の PFI 刑務所は、初入者又は準初入者のうち執行刑期が 8 年又は 6 年以下で犯罪傾向が進んでいない者といったように、A 指標（犯罪傾向が進んでいない受刑者）の中で最も問題の小さい「スーパー A 指標」の受刑者だけを対象にしており、受刑者に一定の制限は設けながらも重大犯罪の受刑者も収容している韓国やテキサス州の民営刑務所とは大きく異なることを指摘する。

こうした対象者の厳格な選定基準は、保安や警備のうえでやむを得ない面があるものの、PFI 刑務所が民間のアイデアを活用した多種多様な処遇を行っていることからすると、より処遇の必要性の高い受刑者が対象外になってしまっているとする。さらに、これだけの厳しい基準に見合う受刑者は多くないため、PFI 刑務所の収容率の低下に繋がっており、国が民間事業者に支払う契約金は 100% の収容率を基に算定されていることから、国は過剰な対価を支払うこととなっていると批判する。

こうした収容対象者の数と基準は国と民間事業者との契約に基づいているが、これまでも収容人員の変更が行われたこともあることから、収容対象者の基準も協議によって変更は可能であるはずと筆者は指摘する（契約金額の変更を伴うであろうが）。そのうえで、韓国の民営刑務所では再入者や処遇困難者も収容対象にしていることを考えると、日本の PFI 刑務所も、今後は、財産犯の再入者や執行刑期が現在より長い者も対象にすべきであると主張する。また、女子刑務所が依然として過剰収容となっているうえ、もともと女子刑務所は全ての指標の受刑者を混禁しており、警備上のリスクも低いことから女子刑務所を PFI 化したり、職業訓練や就労支援に力を入れている PFI 刑務所の特徴を活かして少年刑務所を PFI 施設とすることも提案する。

第 3 章「民営刑務所における処遇機能」では、3 か国の民営刑務所における処遇内容とその処遇効果について分析を加える。日本の PFI 刑務所から出所した受刑者の再入率は一般の刑事施設よりやや低いとされるが、PFI 刑務所が「スーパー A 指標」の受刑者を対象としていることを考えると、処遇効果についてやや慎重に評価する必要があるとしながらも、筆者は、構外作業や特化ユニットでの処遇など再入率とは関係なく評価に値する処遇もあるとする。今後は、PFI 刑務所の収容対象者を拡大するとともに、処遇効果が認められるプログラムについては PFI 施設以外の既存の施設にも拡大していくことを提案する。

これに対し、韓国の民営刑務所では、ブラジルやアメリカの刑務所における宗教的処遇をモデルに開発された IRIR という宗教的処遇を行っている。受刑者本人の同意があるという前提を考慮しても、出所者の再入所率は一般受刑者より大幅に低くなっており、キリスト教という宗教的基盤を背景とした人的資源の活用が処遇に良い影響を与えていることを評価する。また、アメリカの民営刑務所にあっては、処遇の充実は副次目的であり、処遇効果についても明確な検証結果は出ていないとする。

以上の検討を踏まえ、筆者は、国とは異なる処遇を行うところに民営化の意義があると

しながらも、処遇に関する民間のアイデアを国の資産とし、国が運営する一般の刑務所に拡大適用してゆく方向を採るべきだとする。なお、アメリカや韓国では、刑事施設において宗教的処遇を行うことが信教の自由又は宗教による差別の禁止に抵触するとの批判があるが、本論文では、アメリカ(アイオワ州)が宗教的処遇の費用を民間資金によることとし、韓国は受刑者の同意がある場合に限って宗教的処遇を行っていることに触れるに止まり、詳細な検討は行われていない。

第4章「刑務所医療の民営化」では、矯正医療民営化の限界と今後の可能性について検討を加える。日本の刑事施設では国家公務員たる矯正医官の不足が深刻化しており、「矯正医官の兼業及び勤務時間の特例等に関する法律」の制定により矯正医官の兼業や勤務体制の改革が行われたものの、問題の解消には至っていない。PFI刑務所が矯正医療体制の改善に向けた突破口になるものと期待されたが、SPC(特別目的会社)が担当しているのは、受刑者の健康診断、常備薬の管理、医療設備の維持管理といった医療関連業務であり、医療そのものについては、国と地域医療機関が直接契約を結んで医師を派遣してもらう方式を採り、PFI事業には含まれていない。そもそも、矯正医療を受託するには受託医療機関側でも人材の確保や投資が必要となることから、民営化には限界があるとする。さらに、受刑者の医療は自由診療となるため、国が受託医療機関に支払う費用が高額なものとなっているとの指摘がなされている。しかし、筆者は、刑事施設の医療体制の整備や医師以外の医療スタッフの確保という面で矯正医療部門のPFI化は評価に値するとし、高いコストも矯正医療の充実というバリューを考えればやむを得ないとしたうえで、医師不足については、韓国で成果を上げつつある遠隔医療システムの導入を提案する。

第5章「民営刑務所とコスト」は、刑務所民営化をコスト面から評価するものである。刑務所の民営化は、もともと深刻な過剰収容を抱えていたアメリカで刑務所の建設・運営コストを抑えるために導入されたものであり、我が国のPFI刑務所も、職員不足の解消や処遇の充実が主たる目的であるものの、コスト削減もメリットの一つとされていることから、コスト面からの評価は必要とする。しかし、アメリカでも刑務所民営化のコスト削減効果については確たる検証結果が示されておらず、日本のPFI刑務所においてもコスト削減の試算はなされているが、実際には警備員を中心とする民間職員の人件費が安く抑えられていることによる効果に止まるとする。しかし、筆者は、「人材の再生」(受刑者の更生)を目的とする刑務所にあつてはコストに対するバリューが相対的に高ければよいという立場に立ち(従って、コストが国営より高くなっても構わない)、PFI刑務所の対象者を再入者や刑期の長い受刑者にまで拡大し、処遇の機会を広げることでバリューを高めることができるとする。しかし、その一方でVFMがあるだけで民営化を評価できるわけではなく、国が受刑者処遇の最終的な責任をもち、処遇の専門性を維持していく必要があることを強調する。

第6章「反民営化の動き」では、一転して、アメリカにおける刑務所反民営化の動きを紹介する。論文の起承転結で言えば、「転」に当たる部分である。刑務所民営化が進んだアメリカでも、民営刑務所を持たない州や刑務所業務の民間委託を取りやめる州が見られたが、2016年には連邦政府が段階的に民営刑務所を廃止する方針を発表している。連邦政府は、その理由として、処遇の質が確保できないことと保安面で問題があることを挙げてい

るが、イリノイ州でも、コスト削減効果の不透明さと安全管理上の問題から、既に 1990 年に民営矯正施設猶予法を制定し、刑務所の民営化を禁止している。

それでも、中間施設の運営、社会内処遇、薬物依存治療プログラムなどについては同州でも非営利団体に委託する例が見られたが、近時、営利企業が受刑者の社会内処遇に関する契約を締結することを禁ずる複数の法案が上程されたという。このようにイリノイ州は刑務所民営化には極めて消極的であるものの、筆者は、アメリカにおけるコスト削減を目的とした刑務所民営化のなかで、同州は犯罪者の再社会化という刑事司法が本来追求すべき目的を果たすため、非営利団体による一定の（社会内）処遇に限って民営化を進めている点を評価している。

第 7 章「公共サービス法に基づく部分的民営化」は、4 つの PFI 刑務所設置以後、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」に基づき限られた施設で進められている刑務所業務の部分的な民営化について、有識者会議が出した 2 つの検証報告書を踏まえながら批判的な考察を行う。筆者は、刑務所業務の部分的民営化では総務系業務や給食業務を委託することが多く、処遇や分類部門の民営化が後退していることを批判する。総務系業務にしても、専門性が求められる業務が除外されることになったことから、刑務官の負担軽減には繋がるものの、民間のノウハウを発揮できるような領域ではなく、給食業務についても、今後は職業訓練としては実施しないこととされたことを問題視する。

そのうえで、筆者は、最終的な結論として、処遇や分類など刑務所運営の根幹を為す業務の民間委託こそ官民協働の意味があるとし、具体的な提案として、1) 高齢者や障がい者といった限定された受刑者に対する処遇に止まらず、受刑者の大半を占める窃盗犯や薬物事犯者に対する処遇など、コアな処遇部分にも民間事業者が関わるようにすべきであること、2) 民間事業者が関わる処遇によって得られたノウハウを国がきちんと吸収していく必要があること、3) 矯正処遇だけでなく、処遇計画を策定するうえで重要な分類業務にも民間事業者が関与すべきであるが、民間だけで面接や分類業務を行うのではなく、国の職員と協働して行うべきであること、4) 部分的民営化の 2 次委託（2013 年に法務省が出した刑事施設民営化の計画案以後の民間委託を指す）において職業訓練の民間委託は行われていないが、職業訓練と就労支援は民営化の効果が最も期待される場所であり、今後も内容を工夫しながら積極的に行うべきであること、5) 刑務作業の受注業務は民間委託しない方向性が示されているものの、作業量を確保するための民間委託は検討すべきであること、6) 部分的民営化においては、設計・建設から民間が関わる PFI 刑務所のような機械警備システムの活用が難しく、非常時対応のため刑務官も一定数確保していく必要があることから、警備業務の民営化はあまり期待できないが、検査業務などの業務委託は検討すべきであること、7) 矯正医療の民営化に限界があることは認めざるを得ないが、設備コストの大きい医療専門施設の新設は PFI 方式によって進めるべきであること、を主張する。

終章は、本論文における筆者の主張を論点毎にまとめたものである。

四 本論文の評価

以上のように、本論文は、刑務所の民営化を検証し、今後の在り方を考察することを目的としたものである。刑務所の民営化を巡っては、日本で PFI 刑務所の設置方針が打ち出

された 2000 年代前半から多数の論文が公刊され、学界でもその是非や在り方を巡って議論が行われた。しかし、4 つの PFI 刑務所が開設されると、その運用状況や処遇内容についての紹介が中心となり、既存の国営施設において業務の一部を民営化するに止める方針が打ち出されてからは、刑務所民営化の在り方に関する議論は殆ど行われなくなってしまっている。

しかし、筆者の宣善花君も指摘するように、刑務所民営化の是非そのものも十分に議論されてきたとは言えず、既存の PFI 刑務所もやがて訪れる契約期間満了後の入札が不調に終わる可能性もないとはいえないばかりか、アメリカの連邦政府が民営刑務所からの撤退を表明している最近の動向を踏まえると、改めて刑務所民営化の意義と在り方について検討を加える必要がある。その意味で、刑務所民営化の意義に立ち帰り、受刑者の改善更生と社会復帰を最大限達成するうえでの在るべき姿を模索する本論文は、理論及び実務の両面において貴重な研究であると評価することができる。さらに、それは刑務所民営化の問題に止まらず、刑事施設における受刑者の処遇は如何にあるべきかという矯正の本質的な問題を見直すことにも繋がるのであり、そうした意味で、本論文は刑務所民営化の問題に止まらないより深遠なテーマを扱っているといえることができる。

さらに、本論文は、収容対象、対象業務、処遇機能、矯正医療、コストといった様々な観点から刑務所民営化の問題を分析している点も評価に値する。刑務所の民営化を巡っては、海外の制度紹介に始まり、続いて矯正処遇の質の低下や人権侵害の危険性といった点から批判的に考察する論稿が多く見られようになり、実際に PFI 刑務所が導入されてからは、専ら施設での具体的な処遇方法について検討するものに限られてはいるものの一が主流となっていることを考えると、刑務所の民営化を多角的に考察した本研究の意義は大きい。

一方、アメリカにおける反民営化ともいえるべき動向を取り上げ（第 6 章）、詳細な考察を加えた研究は、我が国に（韓国でも）例を見ない、初の研究成果である。アメリカにおける民営刑務所の一般的動向を伝える論文は国内にも散見され、コスト削減効果の限界や保安事故を理由に刑務所民営化から撤退する動きがあることも知られてはいたが、イリノイ州では既に 1990 年から原則として刑務所民営化を禁ずる立法がなされ、それに近時、これを拡大・強化する法案が議論されているといった筆者が紹介するような事実は我が国では全く知られてなかったとあって良い。特に、本論文が提出される直前、アメリカ連邦政府が刑務所民営化から撤退する方針を公表し、アメリカにおける刑務所民営化政策は、今後、大きく転換を迫られることが予想される。それ以前から筆者がアメリカの反民営化の動きに着目し、その傾向が顕著なイリノイ州を取り上げて現地（文献収集）調査まで行ったのは、重要な論点を捉える筆者の嗅覚の鋭さが為せる技であると言える。

また、本論文は、比較法研究としての性格を有する。筆者は韓国からの留学生であるから、韓国の民営刑務所に関する分析が行われているのは当然としても、日本で長い研究生生活を送るなかで、PFI 刑務所を始め多くの刑事施設を訪問し、文献資料には表れてこない実務に関する情報を丹念に収集し、分析を行った結果が本論文に結実している。アメリカ・イリノイ州での刑務所調査は最後まで許可が下りず、実現しなかったが、現地で文献調査を行うなどして情報の収集に努めた成果も論文に反映されている。後述するように、3 か国の比較検討が十分に功を奏しているとは言えない面も見られるが、異なる特徴を有する

3か国の民営刑務所を比較したからこそ説得力を増し得た主張も見られる。例えば、第2章で日本のPFI刑務所が「スーパーA指標」の受刑者のみを対象としていることを批判し、より問題性が高い受刑者にまで拡大することを主張する際、韓国の民営刑務所が累犯者や処遇困難者を多数収容しつつも、一定の成果を挙げていることを紹介することによって日韓の制度や事情の違いを踏まえる必要があるものの一筆者の主張に現実味と説得力が加わっている。

しかし、本論文にも幾つかの課題を指摘することができる。

まず、本論文の結論がやや尻すぼみな点である。犯罪者の更生と社会復帰という観点から刑務所民営化を進めるべきであるとの筆者の基本的主張にはブレはないが、韓国やアメリカの動向まで踏まえながら、本論文の実質的な最終章である第7章は日本の公共サービス法に基づく部分的民営化を巡る細かい論点について筆者の見解を示すに止まり、大局的見地からの提案や主張が見られない。筆者は、第7章を本論文全体の結論ではなく、あくまで部分的民営化という一つのトピックについて検討する一章として扱うに止めているのかもしれない。しかし、その前の章でアメリカにおける刑務所の反民営化を扱い、連邦における刑務所民営化の終焉とも言うべき兆候を紹介し、さらにその一つ前の章では民営刑務所のコストや企業の利益という刑務所の民営化にとって生命線とも言うべき問題の分析を行っているのであるから、それを踏まえた大局的見地からの結論が最後にあっても良かったように思われる。いろいろ検討したにもかかわらず、刑務作業、警備、医療の分野では民営化に限界があり、多様な処遇を民間委託すべきとの一般論を示すだけでは、やや淋しい気がするのである。もっとも、刑務所民営化で新機軸を打ち出すことは政府でも容易ではないのであるから、筆者へのこうした要望は無い物ねだりなのかもしれない。

また、既述の通り、韓国やアメリカの分析が筆者の主張に説得力を与えている部分も見られるが、日本（ないし筆者の母国である韓国）における刑務所民営化の方向性を検討するという本論文の目的に鑑みた場合、海外との比較研究によって得られた知見が必ずしも十分に活かされているとはいいがたい面もある。その顕著な例が、日本、韓国、アメリカの民営刑務所の処遇機能について論じた第3章である。幾らアメリカの社会復帰処遇が1970年代以降大きく後退してきているとはいえ、アメリカの民営刑務所における処遇制度に関する分析が日韓のそれに比べ貧弱であり、考察も決して十分とは言えないが、それ以上に、3か国の処遇制度を別々に検討し、それぞれの国の制度の改善点を指摘するに止まっていることは、本来の比較法的視点に欠けると言わざるを得ない。確かに、宗教教誨師による宗教教誨を超えた、韓国のような宗教的処遇を日本の刑務所で行うことは難しいから、結局、韓国は韓国で検討を完結せざるを得なかったのであろう。しかし、例えばであるが、韓国の民営刑務所では、宗教の人脈を活かした処遇が行われており、釈放後の社会内処遇との連携においてもそうした民間のネットワークが機能していることが示唆されていることから、民間事業者が施設内処遇と社会内処遇の連携を図る仕組みを考え、議論を展開させることも可能であったように思われるのである。

また、方法論的にも問題がないわけではない。ことアメリカに関しては、イリノイ州の民営化を巡る動向こそ押さえられているものの、本文中に言及のあるミネソタ州やテキサス州については、制度の運用状況やそれを取り巻く矯正の現状を把握したうえでの指摘か

どうか心許なく、つまみ食いの感が拭い難い。アメリカの民営刑務所については膨大な数の論文があり、その全てを網羅することはできないとしても、検討対象とする州や制度について主要な文献はきちんと押さえたうえで、法制度や実務の違いを踏まえながら意味のある比較を行う必要があったであろう。

このように本論文には若干の課題があるとしても、刑務所の民営化に関する研究としての高い学問的価値は損なわれるものではなく、民営刑務所の将来に向けた現実的且つ具体的な方向性を示したことは高く評価できる。よって、われわれ審査員一同は、宣善花君に博士（法学）（慶應義塾大学）の学位を授与することが適当であると考えているものである。

平成 29(2017)年 4 月 1 日

主査 慶應義塾大学法学部教授
法学研究科委員・博士（法学）（慶應義塾大学）

太田 達也

副査 慶應義塾大学法学部教授
法学研究科委員・法学博士（Dr.jur [ベルリン・フンボルト大学]）

フィリップ・オステン

副査 慶應義塾大学法学部教授
法学研究科委員

佐藤 拓磨