

# イギリスにおけるPFI刑事施設と受刑者の社会復帰

—— ダヴェゲート刑事施設（治療共同体） 監察リポートにふれて ——

三 宅 孝 之

R・グラディング

第一章 序 わが国におけるPFI刑事施設構想の背景

第二章 PFI刑事施設構想の歴史的背景

第三章 PFI刑事施設におけるダヴェゲート刑事施設

第四章 ダヴェゲート刑事施設（治療共同体）の監察リポート

第五章 おわりに

## 第一章 序 わが国におけるPFI刑事施設構想の背景

PFI (Private Finance Initiative) は、一九九二年に連合王国イギリスで生まれたものであり、「良質の公共サービスをより少ない税金で提供することを目的とした新しい公共事業の手法」<sup>①</sup>とされ、公共施設の設計 (Design)、建設 (Construct)、運営 (管理運営Manage)、資金調達 (Finance)、の事業につき、民間資金を活用し、あるいは民間に委ねようとする政府による政策的導入をいうのである (DCMFモデル)<sup>②</sup>。このPFIの理念を適切に表現する言葉

イギリスにおけるPFI刑事施設と受刑者の社会復帰 (三宅、グラディング)

が、VFM (Value For Money) とされ、その概念は国民から徴税した資金 (マネー) に対する対価 (バリュー) を最大化する、すなわち納税者 (Taxpayer) に利益をもたらすことを目的としたものであるとされる<sup>(3)</sup>。

わが国では、イギリスおよびアメリカ合衆国の刑事施設の整備運営に倣って、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(一九九九年法律一一七号) に基づき、PFI手法である民間資金を活用した刑事施設の整備運営が検討され、二〇〇七年四月、その第一号事業として「美祢社会復帰促進センター」(山口県美祢市) が建設され運営開始となった。第二号事業として「島根あさひ社会復帰促進センター」(島根県浜田市) が建設途上であり、二〇〇八年一〇月に運営開始となる<sup>(4)</sup>。このPFI手法を活用した刑事施設の整備運営は、過剰収容の緩和および新しい刑事施設の運営の在り方の模索にあつたとされる<sup>(5)</sup>。

本稿でいうPFI刑事施設に関し、その事業主体、事業スキーム、事業実施につきあらかじめしておくことにする。

PFI刑事施設は、政府の管理責任のもとで公共事業として行われるものであり、民間の事業主体は、事業が設計から資金調達、建設、運営までの多岐の業務分野にわたるため、複数の企業が、共同してこの多段階の業務に沿った会社を設立する。PFI事業目的で政府との事業契約を結ぶために、特別目的会社 (Special Purpose Company: SPC) が事業主体として設置される。後述する、わが国の「島根あさひ社会復帰センター」では「島根あさひソーシヤルサポート」が、この特別目的会社であり、同会社への出資をした構成企業は、代表企業の大林組、その他総合警備保障 (ALSOCK)、グリーンハウス、日本電気、丸紅、イオンデベロップ、PHP研究所 (大林・ALSOCKグループ) である。島根あさひ社会復帰センターでは、特別目的会社とは別に、運営業務を担う別個の運営専門会社が設立されていることに特徴がある。これが、「SSJ株式会社」であり、同会社の出資は、イオンデベロップおよびPHP研

【図1】 島根あさひ社会復帰センター整備・運営事業：事業スキーム



(出典) 大林組HP <http://www.obayashi.co.jp/solution/pfi/etc5.html>  
 (参照) <http://www.shimane-asahi.co.jp/substance/group.html>  
<http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/PFI/index.htm>

研究所を除く大林・ALSOCKグループであった。<sup>⑥</sup>【図1】

運営期間中のPFI刑事施設を政府(官)と企業(民)の何れが所有するかで、わが国の島根あさひ社会復帰センターのPFI刑事施設の場合、特別目的会社が金融機関から融資を受け、施設を建設し(Build)、事業期間中は所有し運営(Operate)したのち、事業期間終了(20年間)後、政府に施設の所有権を移転する(Transfer)「BOT方式」をとっている。<sup>⑦</sup>

本稿は、一九九二年三月、イギリス(イングランドおよびウェールズに限定。)で開始され経験を積んだPFI刑事施設の経緯を概観するとともに、「治療共同体(Therapeutic

Community)」を掲げるダヴゲート刑事施設 (HMP Dovegate) の事業につき監察リポートを参照し、若干の問題提起をしようとするものである。

わが国での P F I 刑事施設の開設は、行刑改革推進会議の審議経過との関係において、また犯罪者処遇における施設内・社会内処遇の在り方との基本的な関係の議論において、唐突さがある。現下の刑事施設における過剰収容の緩和と二〇〇二年一〇月の名古屋刑務所事件が新しい刑事施設の運営の在り方を考え、前者が刑務所新設、そして P F I 型の刑事施設建設へと、後者は行刑改革会議の審議を通じた「刑事施設・被収容者処遇法」の成立へと繋がったものとする事ができる。したがって、P F I 刑事施設の開設は、施設内処遇から社会内処遇の流れという犯罪者処遇の本流からの、すなわち拘禁刑緩和および社会内処遇の拡充の議論と当時直接的に統一性を保った議論ではなかったといえよう。<sup>(8)</sup>

しかし、P F I 刑事施設の開設は、明治時代以降の国家による一元的な犯罪者処遇管理制度を修正するものではある。それゆえに、歩み始めた P F I 刑事施設制度の抱える問題と可能性とを慎重に見極めることが必要である。

とくに、わが国の第二号事業「島根あさひ社会復帰促進センター」は、教育プログラム、とりわけ「治療型教育プログラム」の充実を図る構想をしており、「治療共同体」による双方向型のコミュニケーションを取り入れた処遇を試みようとしていることから、その処遇の在り方を検討することも重要であろう。本稿は、このための準備作業となるものである。

なお、イギリスの P F I 刑事施設 (Contracted Prisons) は未決の被告人および既決受刑者を収容する施設を含んでいるので刑事施設の表現が刑務所より適切であること、またイギリスの刑事施設は施設の民営刑務所という表現が相応しく、わが国の官民の混合運営刑事施設<sup>(9)</sup>というべきものと対照的であることから、両者を包括した用語法として

「PFI刑事施設」を用いた。

- (1) 野田由美子『PFIの知識』（日本経済新聞社、二〇〇三年）一二三頁。
- (2) Elaine Genders and Elaine Player, *The Commercial Context of Criminal Justice: Prison Privatisation and the Perversion of Purpose*, [2007] *Crim.L.R.* 518. ゲンダースとプレイヤーは、本論稿において、一九九七年以降の新労働党（New Labour）政権下で、公衆の保護と市民的権利・自由の尊重との均衡が謳われ、次第に自由市場原理と同様に新しい公共セクターの管理運営者主義（経営管理者的手法 *managerialism*）が支配的になっていくことから、同管理運営者の事項および刑事施設における民間セクターから教訓を得るべきとし、主要達成目標の逆効果とVFMイデオロギーの虚構性を「質的サービスの提供」と「費用効果」との固有の緊張があることから、（低い賃金・年金・職務の安全性による不利な雇用条件での）職員数およびサービス条件の縮減化した運用経費の節減によって論じ、自由市場経済原理の重要性と刑事司法の国際市場段階への開放が依然として犯罪統制と個人の自由の自由の均衡を持たせることの伝統的な課題を生じさせるとする。しかし、（民営刑務所の）経営および運営（部門の）職員スタッフは同じ公共セクターの者よりも高給を頻繁に享受するとし、学ぶべき教訓を検討している。
- (3) 参照、野田由美子、前掲書、注1、二八頁。PFIによる刑事施設の整備につき、太下義之「PFIによる矯正関係施設の整備について」刑政一一三巻八号（二〇〇二年）四六頁。刑事施設業務総局長ネーリイ（Martin Narey）は、二〇〇一年一月の声明で、刑事施設の今回落札裁定が「現代的な刑事施設を、迅速に、かつ納税者にとって好ましい資金対価を表す経費で提供する」と述べたが、これはVFMを端的に表現したものである。PSIRU（The Public Services International Research Unit）, *United Kingdom, Prison Privatisation Report International*, No.44, Nov.2001, at 6. <http://www.psiru.org/justice/>）
- (4) その他、民間資金ではなく国費で建設し、PFI手法での運営を二〇〇七年一〇月に開始したものに、第三号事業「喜連川社会復帰促進センター」（栃木県さくら市）および第四号事業「播磨社会復帰促進センター」（兵庫県加古川市）がある。法務省法務総合研究所『平成19年版犯罪白書』（二〇〇七年）七一〜七二頁。

(5) わが国の行刑改革会議等におけるPFI方式の刑事施設の議論経過等につき、徳永光「刑事施設に対するPFI方式導入の経緯」刑事立法研究会編『刑務所民営化のゆくえ 日本版PFI刑務所をめぐって』(二〇〇八年) 一〇頁以下。徳永は「利潤を追求せざるを得ない企業が、刑罰執行の領域にどのような関わり方をし、それが被収容者処遇にどのような影響を及ぼすかは不明」とし、第1号事業の評価を待たないで連続した施設建設計画への進んだことに批判的視点を提示する。同二九頁。

(6) 島根県立大学『フォーラム 二〇〇七、十一「島根あさひ社会復帰促進センターを考える」報告書』(二〇〇八年) 五一頁。藤本哲也「PFI刑務所の将来について考えよう！」罪と罰、一七八号(二〇〇八年) 二八頁。法務省の以下  
 ◎HP参照: <http://www.moj.go.jp/KYOUSEI/MINEI1.pdf>

(7) 野田由美子、前掲書、注1、八四頁。このBOT方式と異なる方式に、企業体が施設を建設し、直ちに政府(官・公)に所有権を移転し、その後、政府が維持管理、運営を行うBTO方式もある。

(8) 山口直也教授は、わが国が掲げたPFI刑事施設導入目的は、①過剰収容の緩和と処遇の適正化、②行刑の透明化と地域との共生、③官製市場の開放と雇用創出・経済活性化の三点とする。山口直也「わが国において刑事施設民営化は成功するのか」前野先生古稀祝賀論文集刊行委員会『刑事政策学の体系』(二〇〇八年) 五四頁。

(9) 処遇プログラム作成に関与された藤岡淳子教授のフォーラム発言。島根県立大学、同書、一一〇頁。藤岡淳子「犯罪・非行の心理学の課題と展望」同編『犯罪・非行の心理学』(二〇〇七年) 二四一頁、同「理想の刑務所」を夢想する」書齋の窓、五六六号(二〇〇七年) 五六頁。混合運営刑事施設は官民共同運営刑事施設(Public-Private Partnership, PPP)とごつべきか。もともと、PPP事業方式は、DCFモデルのうちいずれの段階をどのように官民がパートナーシップを組むのかによって、その変型(不完全型)はありうる。わが国のPFI刑事施設である社会復帰促進センターは、国家権力の直接的な強制権限行使の基本管理部分を官(政府)が保持し、他を民に委ねるのであるが、これを混合運営刑事施設として把握するのか、それとも不完全型のPPPとして位置づけるのかは、分類上の概念把握によるものと思われる。示唆的な論稿として、以下参照。Oliver Hart, *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*, CMPO Working Paper Series No.03/061, 2002.

(10) わが国の官民共同(働)のPFI刑務所につき、吉野智「PFI手法による官民共働の新たな刑務所の整備について」

## 第二章 PFI 刑事施設構想の歴史的背景

刑事施設の民営化は、近代刑事施設の機能形態と連動している。それは、自由刑に歴史的に担った自由剥奪機能と矯正改善機能のいずれの機能も、あるいは前者の自由剥奪機能のみをもたせるか否かによって異なってくる。後者の矯正改善機能は、その内容を刑務作業(労働)の賦課を伴ったものから、改善処遇(「矯正処遇」刑事施設被收容者処遇法八四条)の代替強制まで、歴史的に推移してきているといえよう。

ともあれ、受刑者の刑事施設内での処遇は、既決の受刑者に対しては、近代刑罰制度の成立を画期とし、イギリスの場合、一八七七年の刑事施設法(Prison Act 1877)の成立によって特徴づけられる。一方、未決の被告人は、勾留者の刑事施設(Gaol)として刑事裁判と歴史をともししてきた。<sup>(1)</sup>

イギリスにおけるPFI刑事施設は、一九九二年ウォルズ(Wolds)未決拘禁施設(Remand centre)が民間警備会社「グループ4」と、ついで同年一二月にはブレイクハースト(Blakehurst)地方の既決者の刑事施設が民間会社「UKデントンサービス」との間で刑事施設の民営化(PFI)が始まったのである。<sup>(2)</sup>

しかし、広く犯罪者の矯正において、民間が関与した歴史は古い。官民の連携による未決・既決の被拘禁者(受刑者および未決拘禁者)の扱いは、拘禁、処遇、受刑者の労働力活用等、多岐にわたる。

そこで、今日のイギリスにおけるPFI刑事施設による犯罪者処遇に先立って、民間企業が犯罪者処遇にどのよう

な関わりを見せてきたのか、また、民間企業の開拓した科学技術手段・機器がどのように犯罪処遇に活かされて来たのかを素描しておく。このことから、民間企業が持つ経済合理性やノウハウは過去にも取り入れられた歴史をもっており、それらが犯罪者処遇の合理化という積極的意味をもたらす側面があったことを理解することができる。

イギリスの犯罪者処遇における民間企業の関与とそのあり方の議論は、近代刑罰制度確立過程において参考とすべきものを見ることが出来る。その第一が、民間業者による流刑地への受刑者移送請負であり、第二がベンサムによる受刑者処遇における民間企業委託構想である。

### (1) 民間業者による流刑地への受刑者移送請負

一七七〇年代までは、死刑を除いた流刑 (Transportation) は、イギリス本国から植民地アメリカへの移送を意味し、比較的軽微な受刑者に科されていたが、アメリカの独立戦争から独立 (一七七六年) を経て、オーストラリアへの流刑地 (一七八七年開始) 変更が一八四〇年台に大半が停止されるまで続いた (公式廃止一八六七年)<sup>(15)</sup>。このオーストラリアへの流刑は、当初イギリス本国から流刑地への移送によって、植民地開拓の労働力として活用するところに目的があり、本来的に流刑地において、居住地の制限はあるとしても、労働強制を伴うものではなかった。流刑 (受刑) 者 (重罪受刑者 Convict) は、流刑地では植民者として生活を行うことができた。この事態は、後に自由植民者との間に摩擦が生じ、流刑地での労働強制までを伴うものとなった。いずれにせよ、イギリス本国からオーストラリア (当初ヴァンディメン島) への海軍船あるいは商船を移送手段とした流刑は、八か月余の移送航路中に、難破、疾病に遭い、また流刑者の一・八%の死者を生む非人道的なものであった。この流刑の移送には、民間運輸業者が請負業者として関与していた<sup>(16)</sup>。この一連のアメリカ大陸およびオーストラリアへの重罪流刑者の移送経費の大半は、「人間



船荷」を販売する利潤追求の商人とそれを買取する植民者に負わされており、行政（官）と私企業との依存した経済的構造に支えられたものであった。<sup>(15)</sup> 流刑制度は、一八六一年頃には、それが経済的に安価な経費で維持できないことよって、廃止を迫られたことは留意すべきであろう。<sup>(16)</sup>

一七九〇年代からオーストラリア大陸部のニューサウスウェルズ (New South Wales) への流刑者の法定居留地の拡大は、当初の自由植民者による流刑者の雇用段階から、次第に開拓地の狭隘化、市民権拡大への警戒等による自由植民者との摩擦回避のために、流刑者は次第に刑執行の居留地、刑事施設での生活に追いやられた。<sup>(17)</sup> このことが、マコノキー (Captain A. Maconochie) をして、ノーフォーク島 (Norfolk Island) において、一八三八年に法定居留地の刑事施設にあって、点数制による累進処遇制度という流刑者の集団管理、規律維持、改善意欲の喚起等と結合した新しい雑居処遇システムを生みださせたといえる。物理的強制に依らない規律維持を図ることに繋がる犯罪者の分類、累進処遇の手法が、新しい地で実験的に取り入れられたのである。<sup>(18)</sup>

翻ってみるに、わが国の PFI 刑事施設における受刑者への種々の新処遇手法、受刑者管理技術の採用は構造改革特別区域において可能ということを彷彿として思わせる事柄であった。

## (2) ベンサムによる受刑者処遇における民間企業委託構想

威嚇予防効果への疑問による衰退する死刑および流刑先の植民地（アメリカ）の独立のなかで、イギリス本国における本格的な重罪受刑者処遇が検討され、新しい種類の刑事施設（懲治施設 Penitentiary）制度が創設されることになった（一七七九年立法化）。この重罪犯罪者用の刑事施設（以下、「懲治施設」という。）の立法化過程で、ベンサム (J.Bentham) が提案したパノプティコン (Panopticon) による一望可能な放射式監視施設である懲治施設による処

構想(案)は、イギリス型PFI刑事施設に類似した徹底した民営化運営の刑事施設提案であったといえる。

「これは懲治施設を自由な労働に依拠した工場に見立てるものであり、その施設における受刑者の労働力および生産の維持など管理および運営は政府による規制、介入を受けず、請負契約を交わした企業主の利益考慮に委ねようとするものである」<sup>(19)</sup>

企業主に委ねた受刑者処遇がもつとされる恣意性と専断性への批判に対し、ベンサムは二つの抑制措置、①中央監視塔への公衆の自由なアクセスによる公衆監視、および②ロンドン市民の年平均死亡率に至った施設には死者一人毎に制裁金(五ポンド)を課すことを提示し、その問題点を回避できるとした。

ベンサムの受刑者の独居拘禁、「強心剤」として歓迎される自己訓練できる雇用労働、監視(Surveillance)の提案は斥けられた。モデル施設のために予定地まで用意したベンサム急進案は、パノプチコンに象徴された合理化された受刑者管理および資本主義的な民間の工場生産活動の採用による労働習慣の習得を改善目標としたものであったが、議会で支持を得られることはなかった。イーデン(W. Eden)等の改革派は、従来の手数料に依存した刑務官(Jailer)制度を批判しつつ、政府による人道的扱いに沿った、宗教教誨による改悛を求める、公的な重懲役の懲治施設法を成立させた。<sup>(20)</sup>この新立法は、死刑の適用減少および流刑の予想される廃止のなかで、国内化した重罪者の処罰課題に对应、国民に威嚇力を与え、施設内の受刑者の扱いにおいて社会内の市民の生活水準以下を求める劣位(劣等)原則を求めることへと繋がる過酷な刑罰を求める時代の思潮を反映させるものではあった。この刑事政策的新立法は、福音主義的な宗教的改悛に支えられた厳正独居拘禁、過酷さゆえに回顧的に改悛性を求めることはできても生産性と繋がらない無益な「労働」は、当時の議会内の多くの議員および世論が求めたものであり、これらに沿ったものでもあったということはできよう。

これらベンサム提案は、PFI刑事施設事業における要求水準、事業費減額、未到達の公衆参加型の刑事施設の施設視察の萌芽的な制度を示唆するものであった。

- (11) 三宅『英国近代刑罰法制の確立』(二〇〇一年)一四頁。もともと、一八、一九世紀(とくに一八四〇年台前)に微罪有罪者に対しては矯正施設(House of Correctionおよびワークハウス Workshop)が短期収容施設として存在した。Frances H. Simon, PRISONERS' WORK AND VOCATIONAL TRAINING,1999, at 2.; John Vagg and Ursula Smart, England and Wales, in:Dirk van Zyl Smit and Frider Duenkel, PRISON LABOUR:SALVATION OR SLAVERY ?,1999,at 37. 施設内での労働の賦課に全国的な基準はなく、木材伐採(ウエークフィールド矯正施設)、刑事施設の維持、回旋盤、空車踏み等があった。
- (12) 三宅、同七頁。ウォルズ施設は一九九三年には、地方のB類型(級)訓練刑事施設、二〇〇三年にはC類型施設となり、一九九八年全面的な監察が実施され、また二〇〇四年一月の監察は監察リポートが公開されている。HM Inspector, Report on a full announced inspection of HMP Wolds 15-19 November 2004, [www.homeoffice.gov.uk/justice/prisons/inspections](http://www.homeoffice.gov.uk/justice/prisons/inspections).
- (13) 同、一九頁、一〇七頁注二七。
- (14) Sir Leon Radznowicz and Roger Hood, A HISTORY OF CRIMINAL LAW AND ITS ADMINISTRATION FROM 1750,Vol.5,at 467,478.
- (15) Richard W. Harding, PRIVATE PRISONS AND PUBLIC ACCOUNTABILITY, 1997, at 25.
- (16) 三宅、前掲注(11)、一九頁。
- (17) John Hirst, The Australian Experience :The Convict Colony,in:Norval Morris and David J. Rothman (Eds.),THE OXFORD HISTORY OF THE PRISON,1995,at 263.
- (18) *Id.*,268,276. ニューサウスウェルズは、一八三五年当時、オーストラリア大陸の東半分以上を占める地域を指した。マコノキーの点数制による累進処遇制度は、刑は期間ではなく一定の作業量の達成を基準として言い渡されるべきとして、

処罰と改善とを組み合わせた処遇構想を基にしていた。作業を含む善行による点数獲得、衣食の支弁はこの点数によってのみ賄われ、他受刑者とは、攻撃しない限り（その場合、点数の喪失）自由に交流し、作業することも可能とし、点数により自由度を得るものであった。同制度は、受刑者に対する身体罰や物理強制を不要なものとし、成功裏の再社会化を保障するため個人責任と相互信頼の感覚が涵養され、部分社会の刑事施設が、外部の全体社会と緊密な接触を維持すべきとするものであった。*Id.*,290.

(19) 三宅、前掲注(11)、一三三頁。

(20) 同頁。Randall McGowen, *The Well-Ordered Prison England 1780-1865*, in:Norval Morris and David J. Rothman (Eds.), *THE OXFORD HISTORY OF THE PRISON*,1995,at 94., F. H. Simon, *supra* note 11, at 3.;Michael Ignatieff,*A JUST MEASURE OF PAIN*,1978,at 110.

### 第三章 P F I 刑事施設におけるダヴゲート刑事施設

政府組織の二〇〇四年の改編により創設された全国犯罪者管理業務庁 (National Offender Management Service. NOMS) は、二〇〇八年四月から司法省 (Ministry of Justice. 二〇〇七年五月創設) の一部局に置かれ、国営刑事施設の提供運営および民営化刑事施設の契約監督を含め、施設内および社会内の犯罪者処遇・援助 (社会復帰、保健、教育、雇用、居住) 機会の提供により公衆を保護し、再犯を減少させる業務を担うことになった。これによって、内務省の外局にあった刑事施設業務庁 (HM Prison Service) の業務は二〇〇七年五月同司法省に引き継がれ、この下に置かれることになった。<sup>(21)</sup>

## 1 イギリスにおけるPFI刑務所

イギリスにおいて、PFI刑務施設の建設は、一九八〇年代初頭のサッチャー政権 (Thatcher Government) による予算支出削減手段としての民営化方針、実施に始まり、二〇〇一年には「法と秩序」の政党としての労働党のシンクタンクが刑事施設における混合運営型 (Public-Private Partnership, PPP) を許容する民営化への障害となるイデオロギーを放棄することによって加速したとされる<sup>(23)</sup>。

一九九二年のウォルズ未決拘禁施設の民営化は実験段階であったが、一九九〇年四月に発生したストレンジウエズ (Strangeways) 刑事施設他、二〇余刑事施設での暴動、その後の暴動原因解明と全刑事施設内処遇の見直しと改善の方途を示した一九九〇年のウルフ・リポートは、ウォルズ未決拘禁施設で取り入れられた民営化の手法を促進するものであった。ウルフ卿 (Lord Woolf) は、後述するグレンドン (Grendon) 精神医療刑事施設も調査し、そのリポートは、内務大臣ベーカー (Kenneth Baker) に新たな精神療法の刑事施設を設置する必要性を説かせることとなった<sup>(23)</sup>。

一九九四年、九五年と最重警備刑事施設からの一連の受刑者逃走事故ホワイトモア、パークハースト (Whitemoor, Parkhurst) 両刑事施設と刑務所収容者数の激増 (四年間で四〇%増) は、PFI方式とDCMFモデルの検討を踏まえ、刑事施設業務庁に、ウォルズ未決拘禁施設方式を拡張させることになった<sup>(24)</sup>。

イギリスにおけるPFI刑事施設の二〇〇二年段階までの状況については、一連の吉野論文があるので、以下では、最近の状況につきダヴゲート刑事施設に関係づけて簡単にふれる。

イギリスの刑事施設は未決拘禁および既決受刑者の収容施設は、二〇〇八年五月の時点で一四一施設あり、そのうちPFI刑事施設 (Contracted Prisons) は一一施設ある<sup>(25)</sup>。一九九二年最初に開設されたウォルズ未決拘禁施設は、他

の初期の三施設 (Doncaster, Buckley Hall, Blakehouse) と同様に、前述の設計 (D)、建設 (C)、運営 (M)、資金調達 (F) の D C M F モデル事業内容のうち運営のみにあたる P F I 事業刑事施設であった。<sup>(27)</sup> その後の P F I 刑事施設には、D C M F モデルの事業が多く見られるようになった。これらには、アルトコース (Allcourse) 等の<sup>(28)</sup> 刑事施設が入り、この場合、現在契約期間は二五年である。

## 2 ダヴゲート刑事施設 (治療共同体)

(1) 設置の経緯 このダヴゲート刑事施設 (治療共同体) は、第二のグレンドン精神医療刑事施設として構想され、二〇〇一年に設置されたものである。グレンドン (今日の Grendon / Spring Hill) 精神医療刑事施設は、イングランドの南中央部に、一九六二年に実験的な精神療法の刑事施設として建設されたものであり、一九九一年にはイギリス国内での最初で、しかも最大の本格的な刑事施設ベースの治療共同体とされ、今日に至っているものである。収容対象者は、保安程度がやや重い B 類型の受刑者であり、人格障害および精神病質の問題のある男性、その多くが幼児期に身体的性的な虐待を受け、薬物乱用、自損行為、自殺企図の経歴があり、常習的な施設規則の違反者であった。彼らは、二三五人の収容能力なかで二〇〇人程度、六棟の自立的な精神療法の治療共同体のなかで生活している。処遇は、六〜八人の受刑者と一人のスタッフからなる小グループと全スタッフ・受刑者が参加する共同ミーティングとで構成されている。<sup>(29)</sup>

グレンドン施設の収容能力に限界があり、一九九一年当時、要処遇対象者は一九二〇〜二五〇〇人と予測されていたことから、一九九四年、内務省は一九八三年精神保健法上の治療基準には適さないため一般精神医療の精神病院への移送は適さないが、制度的な治療には適合する受刑者は最低二二九二人いるとしていた。このことから、内務省は

刑事施設業務局保健ケア専門官による課題遂行班 (Task Force) を立ち上げ、一九九五年夏にはイングランド北部にグレンドン型の収容B類型の受刑者処遇施設を建設することを模索したが、適地を確定することができず休眠状態に入った。

しかし、前述の時代状況の変化もあり、一九九七年一月、新たにDCMFモデル事業のPFI方式で、八〇〇名収容で、うち二〇〇名の治療共同体として使用できる刑事施設が、前記スタッフォードシャーのマーチントン (Marchington) に建設されることになった。<sup>(20)</sup> 内務省刑事施設業務局の要求水準、入札、落札に至る経緯については、ここでは省略するが、当時の内務省同局の契約・競争班のダヴゲート刑事施設DCMFプロジェクトの「治療共同体部隊」の助言者であったジェンダーズ女史は、その状況を説明している。<sup>(21)</sup> それによれば、競争させた二つの要求水準としての事項は、処遇に関する治療共同体モデルの原理および哲学に関わってのものであり、IEPスキーム (Incentives and Earned Privileges Scheme) および性犯罪者プログラム (Sex Offender Treatment Programme: SOTP) にあった。IEPスキームの目的は、模範行動を示すか、刑事施設に積極的な貢献をするかの受刑者となるために必要なインセンティブの確認によって善行を保持させ、これに報償を与えることにある。また犯罪プログラムとしては、性犯罪での全受刑者が釈放前に必要的に受けるもので、およそ一八〜二〇週にわたり、毎日のセッションで認知行動法 (cognitive behavioural method) を基にしたものを求めている。<sup>(22)</sup>

(2) ダヴゲート刑事施設は、イングランド中西部スタッフォードシャー (Staffordshire) 州のユートクスター (Uttoxeter) に在り、セルコ (Serco) 事業体 (企業) によって運営され、成人男子 (M) の閉鎖施設 (CL) で収容者分類Bの中警備を要する受刑者八〇〇名収容している。この刑事施設は、主要施設からはほぼ自律性を保っている定員二〇〇名の集団精神療法の治療共同体区画 (施設) を有している。ここは、ダヴゲート刑事施設 (治療共同体)

(以下「ダヴゲート治療共同体」といわれている。

ダヴゲート治療共同体の施設および処遇の概要は、次節のダヴゲート治療共同体監察リポートに触れるなかで、若干見ることとする。

いずれにせよ、ダヴゲート治療共同体の収容対象者である受刑者は、刑の執行過程にあつて、受刑者の同意による治療的処遇のために移送されていることが前提となっている。このことは、受刑者が治療的処遇を拒否した場合、あるいは治療的処遇が終了したり実施されなかった場合には、一般刑事施設における拘禁状態、すなわちダヴゲート治療共同体での処遇根拠がなくなり、再移送(または仮釈放)の対象となることを意味している。受刑者の処遇が拘禁に純化した形態をとる以上、処遇強制は不可能なのである。

- (21) Ministry of Justice, 2007-2008 DEPARTMENTAL ANNUAL REPORT, Cm 7397, May 2008, at 116. <http://nomis.justice.gov.uk/>, <http://www.imprisonservice.go.uk>.
- (22) Elaine Genders, Privatisation and Innovation – Rhetoric and Reality: The Development of a Therapeutic Community Prison, 42 *Howard Journal* 2,2003,at 137. 公共政策研究所(労働党シンクタンク)リポート。Institute for Public Policy Research (IPPR), BUILDING BETTER PARTNERSHIPS,2001. 自由主義的民主主義においては、刑事施設を含む社会復帰の制度の民営化は、公開性 (openness)、説明責任 (accountability)、適法性 (legitimacy) の条件に適合して効果的、効率的に実行されるかが証明できる力に潜在的に拠つてゐることを示した。Elaine Genders, Legitimacy, Accountability and Private Prisons, 4 *Punishment and Society* 3,2002,at 285.
- (23) *Id.*the former,140.ウルフリポートにつき、三宅「イギリスにおける保守党政権下の刑事政策」秋山・大出・小田中他編『民衆司法と刑事法学』(庭山先生古稀祝賀論文集)(一九九九年)所収、五〇五頁。
- (24) Arian James and Keith Bottomley, Prison Privatisation and Remand Population: Principle Versus Pragmatism, 37 *Howard*



- (25) 吉野智「英国における刑務所PFI事業について」捜査研究六〇七号(二〇〇二年)四頁、同「英国における刑務所PFI事業について(前)(後)」刑政一一三巻七号、八号(二〇〇二年)各六二頁、五四頁。
- (26) [http://www.hmprisonservice.gov.uk/prisoninformation/privateprison/d\\_f\\_i](http://www.hmprisonservice.gov.uk/prisoninformation/privateprison/d_f_i) 刑事施設を運営する事業体はGSL、Secro、G4S 司法サービス (Justice Services)、Kalyx (旧UKDS) などである。バックレイホール、ブレイクハーストの各刑事施設はその後委託運営契約が満了し、官での運営に移行している。
- (27) Parc, Lowdham Grange, Ashfield, Forest Bank, Rye Hillの各PFI刑事施設。DCMFモデルの事業として、ダヴゲート (Dovegate) とピーターバラ (Peterborough) の各刑事施設がこれに加わっている。二〇〇四年開設のケンブリッジシャー (Cambridgeshire) 州にあるピーターバラ刑事施設(八四〇人男女収容の収容類型B施設)は、UKデントンサービス会社 (UKDS) とブレミア拘禁グループ (Premier Custodial Group Ltd) の共同優先入札者 (Joint Preferred Bidder) として指名された。PSIRU, *supra* note 3, at 6.
- (28) E.Genders, *supra* note 22,at 141.
- (29) *Id.*,140. 全請負・運営 (DCMF) の事業体は、ワッケンハット矯正企業 (Wackenhut Correction Corporation) とセルコ社 (Serco PLC 公開有限責任会社) が五〇%出資し経営支配する「ブレミア拘禁グループ」系のモートン刑事施設業務会社 (Moreton Prison Service Ltd) である。PSIRU, *supra* note 3, at 7,<http://www.serco.com/>
- (30) E.Genders, *supra* note 22,at 148.
- (31) *Id.*,148-149. その他の要求水準として、職員にはセラピーに対応できる専門的訓練・資格をもつ多分野のチームアプローチの「ベキバ」ことが強調された。*Ibid.*

#### 第四章 ダヴゲート刑事施設（治療共同体）の監察リポート

刑事施設に対する定期的な事業監察は、制度化されリポートとして公表を義務づけられたものであり、ダヴゲート刑事施設（治療共同体）への監察は、主要施設であるダヴゲート刑事施設への監察とは別に実施され、最近では二〇〇四年<sup>(32)</sup>および二〇〇六年に実施されている。二〇〇六年の監察は、二〇〇四年監察のフォローアップの性質をもっている。

いずれの時期の監察も、五人構成の監察チームの実地調査によって行われ、最終リポートはオーワーズ刑事施設監察長官（HM Chief Inspector of Prisons, Anne Owers）によって公表された。以下では、二〇〇六年のダヴゲート刑事施設（治療共同体）の監察リポート（以下「〇六年監察リポート」<sup>(33)</sup>）の項目を取り上げて、運営管理および処遇上の概要と問題点と課題をみておく。〇六年監察リポートの記述は、監察基準である「健やか刑事施設モデル」により遂行状況を四基準（①安全、②尊厳、③希望のある営み、④再帰住）からみて、総体を四段階評価（良好、ほぼ良好、不十分ながら良好、不十分）する形式となっている<sup>(34)</sup>。

監察リポートは、前回二〇〇四年の監察リポートによって指摘をした事項の改善状況、施設運営・処遇の実地調査による評価を踏まえ、事業者である刑事施設（治療共同体）長（Director）および監督機関である司法省全国犯罪者管理業務庁長官（Chief Executive of NOMS）への諸勧告の提示を含んだ内容であり、しかもそれらが司法省関係のHPにも掲載され、国民に公開されるといふ開かれた方法での公表になっている。

## 1 〇六年監察リポートの概要

施設は、收容分類のB類型の受刑者施設内の治療共同体ユニットであるが、実際には二〇〇一年、矯正業務認可委員会 (Correctional Service Accreditation Panel, CSAP) の認可を経、今日の司法省管轄下であり、二〇〇六年の監察当時、仮釈放資格を得るまでに一八か月以上の收容期間を残しているBおよびC類型 (一部) の男子受刑者を一九八名 (收容定員二〇〇名、当時) 收容していた。

(1) 概要 收容受刑者のうち、濃密で意欲的な集団療法から脱落したものがおり、治療終了で再移送待機中のものとを併せると約三割に達していたとされる。これらの受刑者は、治療共同体の諸側面に不満足で、重圧を感じている。事態は不満足なものであった。職員・受刑者関係は、セラピー内の関係では受刑者は良い援助を受けているとするが、それ以外では、それほど積極的な意見ではない状況にあった。<sup>(35)</sup>

收容居住区画は、四〇人用の二面居住ユニットが四か所、二〇人收容のユニットが二か所で、全室単独室でスイート、電化、テレビ接点があるが、シャワー・トイレは良である。糧食の質は良であるが、エスニックに配慮した食事メニューに欠けている。<sup>(36)</sup>

施設内での希望のある営み・活動は、受刑者の意向に沿い、治療とよく結合した領域のある教育・就職指導活動があり、入所時評価が良くなり、受刑者の個人学習計画は一貫性をもって活用されている。受刑者は資格取得の機会が与えられている。<sup>(37)</sup>

二〇〇四年監察リポートでは「健やかな刑事施設」テストに対しては「不十分ながら良好」の評価であった。地域への再帰住および刑事施設へ再統合に焦点をおくことは比較的新規のことで詳細な展開が必要なことだった。依然として治療共同体用の公的な再帰住政策はない。再統合を援助するための改善がされ、非治療的な刑事施設へ復帰する

ための受刑者支援の組織化されたコースが実施されている。再帰住地で実施されるべき二四の勧告を行ったが、一四が全体として達成されていたとした。<sup>(38)</sup>

面会の手配はよく、夕刻面会が平日可能である。面会室は明るく拡張家族（親族）も使用できる。<sup>(39)</sup>

では、刑事施設（治療共同体）長および司法省全国犯罪者管理業務庁長官への諸勧告の提示とはいかなるものであったのか。主要な勧告をとりあげておこう。

(2) 刑事施設（治療共同体）長への勧告<sup>(40)</sup>

以下の諸勧告は、前回勧告が「未達成」であるため引き続き付されたものである。

①治療共同体は人種関係のプロファイルを集積すべきであること。すなわち、全ての問題が地域グループで扱われ解決される場合にも、人種的素質は人種上の事故申立書式によって正式に記録されるべきこと。

②反いじめ、自死予防、自損減少を達成する、より安全な刑事施設フォーラムが、治療共同体のために特に設立されるべきこと。

③アルコール・喫煙への介入および職員訓練を含んだ総合的な地域共同体の薬物戦略が一致して、治療共同体受刑者の明確な必要性に確実に合うようにすべきこと。

(3) 司法省全国犯罪者管理業務庁長官への諸勧告<sup>(41)</sup>

第一勧告は前回勧告が「部分的な達成」であったため、新たに、また第二の勧告は前回勧告が未達成であるため付されたものである。

①いかなる時期にあっても現実に治療を受けていない受刑者は最高一割であることを保障する目的で、もはや治療中でない受刑者はダブゲート治療共同体外に即刻移送されるべきこと。

②受刑者の健康管理（ヘルスケア）の権限委任および規定に関する民間運営刑事施設の地位についての判断決定は、緊急事項としてなされるべきこと。

## 2 問題点と課題

ダヴゲート治療共同体は、先行の新生グレンドン（スプリングヒル）精神医療刑事施設同様に、依然として実験過程にあるといえる。優遇を条件づけインセンティブによって人格、行動、変容を遂げさせようとするIEPスキームは、広く刑事施設における処遇政策として考えられているのではあるが、薬物テスト同様に積極的な義務的なものとすることは、明確にIEPスキーム自体に逸脱するものである<sup>(32)</sup>。先進的なダヴゲート治療共同体は、イギリスの自由制限に純化したともいべき自由刑の枠内にある受刑者に対し拘禁以上に、IEPスキーム、性犯罪者プログラム等の治療的・改善処遇をどのように納得させ、実施させていくかの課題を抱えている。

このことは、PFI刑事施設における処遇か、政府運営・管理の刑事施設の処遇かによって、違いと変化があるとするれば、社会復帰的処遇を肯定しつつも、対象者の同意問題（納得行刑）と処遇のコストベネフィット論に拘泥するか否か、いかに解決するか、決断するかに課題があることを示すものといえよう<sup>(33)</sup>。

(32) 二〇〇四年当時、両施設間治療共同体区画の約一割の者が治療に参加であり、移送待機中であった。HM Chief Inspector of Prisons (HMCI), REPORT ON A FULL ANNOUNCED INSPECTION OF H.M.P DOVEGATE 29 MARCH-2 APRIL 2004, 2004, ISBN 184473370X at 4.

(33) HM Chief Inspector of Prison (HMCI), REPORT ON AN UNANNOUNCED SHORT FOLLOW-UP INSPECTION OF

HMP DOVEGATE THERAPEUTIC COMMUNITY 29-31 AUGUST 2006, 2007, ISBN 13:978-1-84726-186-1, pp.43.

- (34) 「健全な刑事施設」(Healthy prison) は、①安全、②尊厳、③希望のある営み、④再帰住の四基準から成りたっており、それらの各達成状況は四段階評価(良好、ほぼ良好、不十分ながら良好、不十分)を受け、場合によっては、司法省内の全国犯罪者管理業務庁に提出され、達成のため外部(前出CSAP)からの直接指導に影響する。*Id.*, HPs.1-2, at 9.

(35) *Id.*, at 5,7, HPs 12-13, at 11.

(36) *Id.*, at 7, HPs 14,16, at 11.

(37) *Id.*, HPs 23-25, at 12.

(38) *Id.*, HPs 30-33,37, at 13.

(39) *Id.*, HPs 35-36, at 13.

(40) *Id.*, Recs.2.3.2.5.3.3-3.4.at 15-16,35.

(41) *Id.*, Recs.2.2.2.10.3.1-3.2.at 15,17,35.

(42) *Cf. Id.*, HP 19,Recs.2.12.at 11,17.

(43) シェンターズ女史は、「今日の思潮は、犯罪者処遇プログラムの急激な増加を通じて、おそらくは刑事施設の地内で、さらに進んだ治療共同体区画の選定を通じて、社会復帰制度の展開に向けられた継続的な努力に賛成のようである」とする。E.Genders, *supra* note 22,the later.at 301.

## 第五章 おわりに

以上から、PFI刑事施設の建設および運営、さらには受刑者の処遇を通じて、いくつかの考えるべき点がある。

イギリスおよびわが国には、先進資本主義国に共通の経済状況の打開に困難性があり、国家財政の破綻状況、「小さな政府」への志向、地方分権、そしてこの延長上に、従来の公的事業の民営化、PFI事業化があるといえる。これらへ対処する国家の諸政策には、両国の共通性と著しい相違もありうる。

これを刑事政策、とりわけPFI刑事施設事業による犯罪者処遇問題で考えておくと、犯罪者収容者数増の共通性と拘禁（自由）刑の性質の相違を踏まえておくべきことが必要である。

イギリスの刑事施設収容者数は、二〇〇八年四月末には、前年を二%超える八万二二一九人に至っている。これは未決拘禁者の一万三三二〇人を含めた収容者数である<sup>(4)</sup>。

わが国においても、刑事施設への高い収容者数は続いている。この施設収容化の波は、犯罪被害者（と家族）の正当な権利保護、救済と、国民、世論調査等に表われる犯罪（発生・被害）への恐怖・不安、犯罪者への厳正な処罰要求とが、アンビバレントな心理状況となりながら混ざり合い支えられているといえよう。その背景には、体感治安への国民の不安があるといえよう。しかし、犯罪発生件数の「増加」とこれに対するポピュリズム的対策、見解ではなく、認知犯罪の件数とその質についての冷静な考察が必要とされているのであり、安易な刑事施設収容化が、長年検討されてきた脱施設内処遇、社会内処遇、更生保護の流れを萎縮させるものであってはならない<sup>(5)</sup>。この点でも、処罰的な二極分化政策による刑事施設への過剰収容状況とともに、イギリスの「社会内刑罰」化政策も批判的に検討することが不可欠である<sup>(6)</sup>。

イギリスおよびわが国のPFI刑事施設を比較検討する場合には、完全民営化か否かの問題は、国家強制権力（公権力行使）の基本的あり方、刑罰執行における被収容者の人権問題等とも重なりあって、基本的な重要問題でありうる。しかし、イギリスのPFI事業方式が、わが国のものと本質的な違いがあるとは思われないが、これについては

別稿に委ねたい。<sup>(4)</sup>

P F I 刑事施設内の受刑者処遇を考える際に留意すべきことはイギリスの拘禁刑とわが国の主たる自由刑である懲役刑との本質的性質の違いを踏まえることが必要なのである。

第二章冒頭で見たように、近代自由刑は歴史的に、二重機能、すなわち自由剥奪機能と矯正改善機能を担ってきており、イギリスはすでに前者の自由剥奪機能を担うことに純化してきているのであり（自由刑純化論）、一方わが国（の懲役刑）はこの二重機能を基本とし、後者の矯正改善機能は、その内容を刑務作業（労働）の賦課を伴ったものであった。今次、わが国は、刑事施設被収容者処遇法八四条によって、刑務作業強制を改善処遇（「矯正処遇」）に「代替強制」するところまでに至ったのである。しかし、その改善処遇である治療的処遇も代替強制ではあつても、イギリスの同意を前提とした治療的処遇ではないことから、治療的処遇の本質的性質に違いがある。

両国の拘禁刑と懲役刑の共通する機能という視点からすれば、P F I 刑事施設における受刑者の拘禁、規律秩序の維持の在り方は比較検討に値するであろう。わが国では、名古屋刑務所事件（二〇〇二年）で明らかにされた受刑者処遇状況はわが国の一般的な刑事施設の拘禁状況ではないのであるが、現代的な受刑者拘禁基準という点から、P F I 刑事施設の拘禁の比較検討はわが国の P F I 刑事施設の意義を問う意味で必要であろう。

一方、この治療的処遇をめぐるイギリスと日本の強制的性質の違いが、処遇の本質的な有効性、社会復帰の到達目標さらには再犯率に連動するものであるかは、イギリスのダヴゲート刑事施設（治療共同体）の到達状況とさらに「島根あさひ社会復帰センター」における治療共同体的処遇を見ることによって比較検討された中で、確かめられるべきであろう。



- (44) Ministry of Justice, POPULATION IN CUSTODY MONTHLY TABLES APRIL 2008 ENGLAND AND WALES, May 2008,1.
- (45) 浜井浩一(研究代表者)『治安・犯罪対策の科学的根拠となる犯罪統計(日本版犯罪被害調査)の開発』(二〇〇七年)全三一九頁。
- (46) 二極分化政策および社会内処罰につき、三宅、注(32)、五一五頁、同「イギリスにおける犯罪・犯罪者対策」前野先生古稀祝賀論文集刊行委編『刑事政策学の体系』(二〇〇八年)所収、五〇〇、五一一頁。
- (47) 本稿注(9)参照。完全民営化のみが、刑事施設にかかるDCMFの経費を最小化することは妥当でなく、PP方式によって経費の最小化および被収容者の人権、規律秩序の維持の課題探求は可能である。Oliver Hart, *supra* note 9,公権力の行使につき、吉野智「公権力の行使にかかわる業務の民間委託について(上)(下)」捜査研究六五九号、六六〇号(二〇〇六年)各八七、八二頁。

(島根あさひ社会復帰センターの10月のオープンを前に)