

大阪市立大学大学院創造都市研究科 WS 議事録

米国連邦刑務所の民営化と損害賠償責任

講 師：北九州市立大学 法学部 法律学科 近藤卓也先生

指導教員：久末 弥生

日 時：平成 28 年 10 月 14 日（金）午後 6 時 30 分～9 時 20 分

場 所：梅田サテライト 6 階 107 教室

議事録担当：M1 勝 猛一

近藤先生の専門は行政法で、特に国家賠償

国家の違法な行為に対してどのように賠償を求めるかが国家賠償

さまざまな分野で、国家が行うことが民営化されてきた。

特に刑務所は、国家権力の最たるもの、これを民営化するのであるから慎重な運営が求められる。

もし、国民が損害を被った場合、誰に対していかなるかたちで損害の賠償を求めることができるのか、損害賠償の主体、方法、可否を、民営刑務所を主体に考える。

0、日本における刑務所の民営化

まず、民営化の形態が議論された。

大きく 2 つの形態があり英米型、独仏型のどちらを採用するか議論された。

どちらの形態でも、設計・建設を民営化することは同じ

違いは、管理・運営

独仏型は、部分的民営委託。

英米型は、すべて民間委託、受刑者の処遇までも民間に委託している。

【刑務所民営化の形態】

	設計・建設	管理・運営
英米型 (包括的民間委託)	民営化を実施	すべての業務を民間委託
独仏型 (部分的民間委託)	民営化を実施	食事・洗濯・清掃・職業訓練などを民間委託

日本は、独仏型に近い方法を採用したが、受刑者の監視チェックは民間が行っている点で独仏型より少し委託範囲が広い。

官民協働による PFI 刑務所が、日本には、4つ

美祢社会復帰促進センター(山口県美祢市)

島根あさひ社会復帰促進センター(島根県浜田市)

喜連川社会復帰促進センター(栃木県さくら市)

播磨社会復帰促進センター(兵庫県加古川市)

1、アメリカにおける刑務所の民営化

1-1 背景

・1960年代から矯正施設の民営化がはじまり、1980年代には刑務所の領域にまで波及。その後、急速に拡大していく。

古くから、刑務所と民間企業が協力する土壌があった。

南北戦争での、奴隷解放宣言

→ 労働人口の不足に対処するため、囚人貸出制度を取っていた。

1960年代の民営化セキュリティレベルの低いもの。社会復帰に向けて職業訓練などを行うもの(ハーフウェイ・ハウス)が民間委託された。

1976年少年矯正施設

1979年不法入国者の収容施設。徐々に矯正施設の民営化が行われていった。

1980年代には、刑務所の分野まで民営化されていった。

刑務所人口の爆発的増加

① 「薬物との闘争(War on Drugs)」：薬物犯罪の厳罰化

レーガン政権、必要的最低刑の導入。一定期間の拘禁刑が定められた。薬物犯罪者の収容が急激に増えた。

② 三振法(Three Strikes and You're Out Law)の普及:常習犯罪者の処罰

→刑務所の過剰収容問題および財政問題が発生。これらの問題を解消するため、連邦および州政府は民間企業に活路を求めた。

三振法。常習犯罪の処罰を目的とする。三度特定の犯罪を犯すと重い処罰がされる。

・2015年9月時点で、13万1261人(連邦4万17人、州9万1244人)が民営刑務所に収容されている。

民間企業は、営利を目的とする。そのため、人件費を削減、公営より給料を低くした。

離職率が上がり、職員の研修も短縮されたため経験不足の職員で構成されることになった。

犯罪者を積極的に受け入れた。

1-2 問題点

- ・ 刑務所職員の質の低下→被収容者に対する暴行

e.g. ヤングスタウン事件

職員が少なくなる一方で、被収容者が多くなり、職員の暴行問題が起きた。

→ 刺傷事件17件、殺人が2件起きていた。

後に裁判が起こされ、催涙ガスが使われ、スタンガンが押し当てられたことなどが明らかになった。

2、民営刑務所の被収容者が利用しうる救済手法

2-1 制定法上の救済手法の種類とその限界

(1) 連邦不法行為請求権法 (Federal Tort Claims Act, FTCA)

→ 連邦政府に対する損害賠償請求訴訟を規定。わが国の国家賠償法に相当する。

・ 「連邦政府の被用者(**employee of the Government**)」 が行為主体であることを、損害賠償責任の要件の1つとしている(合衆国法典 28 卷 1346 条(b))

・ 「連邦政府の被用者 (**Employee of the government**)」 とは、「連邦行政機関(**Federal agency**)の幹部職員及び一般職員」を意味する(合衆国法典 28 卷 2671 条②)。

・ 「連邦行政機関(**federal agency**)」 に、連邦政府との契約者は含まれない(同条①)。

→ アメリカにおいて、刑務所民営化は連邦政府と民間企業との契約によってなされる。

→ 民営刑務所の職員は、連邦政府との契約者の職員にあたるため、その行為について FTCA に基づく損害賠償請求訴訟を提起することはできない。

c f, Logue 判決(1973 年)

(2) 行政的救済プログラム(**Administrative Remedy Program**)

= 連邦刑務局(**Federal Bureau of Prisons**)が創設した多段階の苦情申立制度

- ・ 第1段階：担当職員、刑務所長に対して

次に受け入れられなかった場合

- ・ 第2段階：連邦刑務局の地区担当官(**Regional Director**)に対して

それでも受け入れられなかった場合

・第3段階：連邦刑務局の法律顧問室(Office of General Counsel)に対して
→刑務所生活の改善を求めることができるものの、事後的な救済については規定されていない。

(3)州不法行為法

・民営刑務所の場合、州不法行為法に基づいて、刑務所の運営企業やその職員に対して、損害賠償を請求することができる。(公営刑務所の場合には、請求できない。連邦政府に対して請求することとなる。)

・しかし、次のような問題点が指摘されている。

- ① 不法行為法は私人間の関係を規律するものであり、刑務所運営のような状況を想定していないことから、州不法行為法によっては対応できない事案が想定される。
- ② 不法行為法は各州によって内容が異なるから、どの州の刑務所に収容されるかで救済の実効性に差異が生じる。(どの刑務所に収容されるかで救済の内容が変わる可能性がある)
e.g.賠償額に上限がある。
精神的損害に対する賠償や懲罰的損害賠償を認めていない。
出訴期限(statute of limitations)などの手続的要件を厳格に課している。
- ③連邦刑務所の被収容者については、統一された連邦法のルールを適用するべきである。

2-2 連邦公務員個人に対する損害賠償

(1) Bivens 型訴訟(Bivens action)の法理

・Bivens 判決(1971年)が創造した、連邦公務員の憲法的不法行為(constitutional tort)に対する損害賠償請求訴訟にかかる判例法理。(これは法律に根拠を有するものでなく最高裁の判例法理)

・Wilkie 判決(2007年)が提示した2段階テスト

第1段階：Bivens 型訴訟の認定を差し控えるべき代替的救済が存在するか。(他に救済があるのなら認めなくてよい。)

第2段階：Bivens 型訴訟の認定を躊躇させるような特別の要因が存在するか。

(2) 関連判例

(a) Carlson 判決 (1980年)

事実の概要

公営刑務所での死亡事故について、死亡した被収容者の母親が、連邦刑務局長らに対して残酷で異常な刑罰を禁止した修正第8条違反に基づく損害賠償請求訴訟を提起した事案。

争点

FTCA に基づく損害賠償請求が可能な事案において、Bivens 型訴訟が認められるか。

法廷意見：Bivens 型訴訟の提起を肯定

・ FTCA との関係

「連邦議会は、FTCA に基づく損害賠償請求訴訟と Bivens 型訴訟を並行的かつ相補的なものとみなしている。(両立しうるとの判断)

・ FTCA との比較

- ① Bivens 型訴訟は、抑止効果が大きい
- ② Bivens 型訴訟は、懲罰的損害賠償を認めている
- ③ Bivens 型訴訟は、陪審審理も認めている
- ④ Bivens 型訴訟は、統一的な基準で判断が示される

(b) Malesko 判決 (2001 年)

事実の概要

心臓病を患っていた民営矯正施設の被収容者が、医師から禁止されていたにもかかわらず階段の使用を強要された結果、その途中に心臓発作を起こして転倒し負傷した事故について、矯正施設の運営企業に対して損害賠償請求訴訟が提起された事案。

争点

民営矯正施設の運営企業に対して、Bivens 型訴訟を提起できるか。

法廷意見：Bivens 型訴訟の提起を否定

- ・「Bivens 型訴訟の目的は公務員個人の抑止にある。」ため認める必要はない。
- ・原告は、民間企業による憲法的不法行為を防止する必要性を主張。
→公務員個人を対象とする Bivens 型訴訟とは無関係である。
- ・原告は、州不法行為法に基づく損害賠償という実効的な救済を有している。

3、民営刑務所の職員に対する Bivens 型訴訟

3-1 下級審裁判例の動向

(1)争点

- ① 一般人である被告の行為は、連邦政府に帰属するか。
- ② 州不法行為法に基づく損害賠償請求が可能な場合に、**Bivens** 型訴訟が認められるか。

(2)各控訴裁判所の判断

高裁レベルでは、①②ともに判断が割れていた。

3-2 Minneci 判決 (2012 年)

民営刑務所の被収容者が、所内で転倒して両肘を骨折していたにもかかわらず刑務作業への復帰などを強要されたことについて、刑務所職員に対して、修正第 8 条違反に基づく損害賠償請求訴訟を提起した事案。

(1) 8 : 1 で **Bivens** 型訴訟の提起を否定

・Wilkie 判決の 2 段階テストを採用

「被告が民間企業に雇用されていたような事案において、州不法行為法は、侵害された憲法上の権利を保護することのできる『既存の代替的手法』を提示している。このような代替的手法の存在は、『司法部が新たに独立した損害賠償による救済〔**Bivens** 型訴訟〕を提示することを差し控える説得的根拠』に相当する」。

→第 1 段階で、**Bivens** 型訴訟の提起を否定。

・理由付け(原告の主張に対する反論)

① **Carlson** 判決の射程は本件にも及ぶ。

最高裁 →本件事案と **Carlson** 判決の事案では、前提となる事実が異なる。**Carlson** 事件は公営刑務所だから、州不法行為法に基づく損害賠償を請求することはできないが、本件においてはそれが可能である。

② 連邦法上、適切な代替的救済が存在するかということのみを審理すべき。

最高裁 →州不法行為法は、被害者に補償を与えると同時に、憲法的不法行為の抑止にも資するから州法を見るのは適切。

③ 不法行為法は、修正第 8 条の権利を保護するにあたって不適切である。

最高裁 →本件請求は、州不法行為法が禁止している典型的な行為にかかる損害賠償請求であり、これまでもカリフォルニア州裁判所は、類似の事案について州不法行為法を適用している。

④州不法行為法では対処できないような修正第 8 条に基づく請求が存在しうる。
→そのような事案が存在しうることは否定できないが、それは実際にそのような事案が生じた際に判断すれば足りる。

(2) 反対意見は省略

(3) 分析

学説上は批判的な意見が多い。

・本判決の帰結として、さまざまな不均衡が生じる。

① 公営刑務所と民営刑務所との間で生じる不均衡

→公営刑務所の被収容者は **Bivens** 型訴訟を提起できるが、民営刑務所の被収容者は提起できない。

② 連邦刑務所と州刑務所との間で生じる不均衡

→州の民営刑務所の被収容者は 1983 条訴訟を提起できるのに、連邦の民営刑務所の被収容者は同様の訴訟を提起できない。

③ 各州の民営刑務所との間で生じる不均衡

→州不法行為法の内容によって、救済の実効性に差異が生じる。

・刑務所運営の実務に悪影響を及ぼす。

各州で、州不法行為法の内容が違うため、救済に手厚い州と冷淡な州がある。救済が認められにくい州に囚人を収容する方が民営の刑務所からすると都合が良い。

・ **Minneeci** 判決は事例判断に過ぎず、その射程は限定的である。

カルフォルニア州に限った判断で、他の州では **Bivens** 型訴訟の提起を認める余地があるのではないか。

おわりに

・アメリカの民営刑務所における損害賠償問題

→**Bivens** 型訴訟が否定されている現在においては、州不法行為法に基づいて損害賠償を請求する手法が適当。しかし、救済に冷淡な州もある。

→この場合には、**Bivens** 型訴訟が認められる余地がある。

⇒州不法行為法によるか **Bivens** 型訴訟によるかは別にして、最低限の救済を保障しているといえる。しかし、その具体的内容は不明確。

・わが国における民営刑務所の損害賠償問題

→誰が損害賠償責任を負うべきか。国であるのか、民間企業であるのか、職員であるのか。

後半

質疑応答

Q, 連邦管轄権は問題にならないのか？

A, 問題にならない。Bivens 型訴訟は、連邦裁判所に対して提起するもの。囚人は訴訟の知識を持たず資力もないので、弁護士を雇わず自分で訴訟を起こしているのが実態だろう。

州不法行為法で訴訟するのが妥当だろうが、連邦刑務所に収容されているために、連邦裁判所に訴訟を提起する。この場合にも、Bivens 型訴訟の提起として処理される。

結果として被収容者にとってマイナスに働いている可能性はある。

Q, 米司法省は民営刑務所を公営に戻すのか？

A, 民営刑務所が閉鎖されるという動きが一部である。

ある時期は、囚人の爆発的増加と経費の負担のために民営化が必要であった。しかし、今はそこまでではない。

また、本当に民営化はコスト削減につながっているのかという議論がある。暴行などが多発すると公営に戻す議論もある。

州によって、民営刑務所が多いところもあれば、全く存在しない州もある。

Q, 独仏型の場合は、所長が公務員なので不法行為があると国家賠償になるのでしょうか？

A, おそらく国が責任を負うことになると思います。

Q, 日本の場合、民営刑務所（PFI）の所長は公務員ですか。その場合、賠償は、国が行うのか？

A, おそらく国家賠償になると思います。民間企業あるいは、担当職員まで賠償責任を負うかは議論の余地がある。

児童養護施設を運営している社会福祉法人と愛知県を被告として損害賠償が請求された事例がある。

児童養護施設内で、Xが同じ施設の複数名に暴行を受けた。

子どもに損害賠償請求しても救済を得ることは難しいので、職員の監督義務違反として、県には国家賠償法に基づき、社会福祉法人には民法715条（使用者責任）に基づき、損害賠償が請求された。

判決は、国の賠償責任は認めたが、社会福祉法人の責任は認めなかった。高裁は社会福祉法人の責任も認めていた。国家賠償が認められた場合、公務員への請求は認められない。

公務員個人にも請求できるとなると、公務員が委縮してしまうから。

学説上は、公務員に対しても請求できるようにするべきだという主張もある。

Q、アメリカの民営刑務所の運営は、委託なのか？民営が私立の生業としているのか？

A、方法としては、契約の形式を取っている。そのうえで、すべての業務が民間によって行われている。

契約の内容によるが、政府はモニタリングというかたちで運営に関与していることになっているが、チェックがずさんなところもある様子。実態は、民間にお任せになっているところもあり問題視されている。

Q、日本は、民営化されても行政に責任が残っているから国が賠償するのでしょうか、日本とアメリカの考え方や価値観の違いはあるか？

A、大いにあると思われる。アメリカでは国に対する賠償請求は、かなり認められにくい。個人や企業に請求せよという方向。

アメリカには、もともと個別法律の制度があったが、1940年頃に議会の負担低減のために「その都度、法律を作るのではなく裁判所への申立にしよう。」ということで国賠法ができた。

そのため議会の負担低減という考え方が強く、個人の救済の意識は強くない。個人に賠償を求める方が認められやすい。

Q、賠償の矛先は、個人や企業に向けられる意識が強いのでは？

A、確かに政府が税金を使って賠償するより、個人に賠償を求める傾向は強い。

Q、抑止効果を考えると民営は法人に、公務員の不法行為は、国に損害賠償請求するという考え方で良いか。

A, 公務員個人に対する損害賠償を認めると、萎縮してしまうことも考えられるので、抑止効果の面と委縮効果の面の両方を考えなければならない。

不法行為をした公務員に求償を求めることはできるが、事実上されていない。

仲間意識でのなれ合い、癒着ではないか、もっと求償されるべきという批判がある。

日本では、萎縮効果の方を重く見ているといえるかもしれない。

Q、日本は、公務員がやりたい放題になりかねず、パワハラを抑止効果を働かせた方が良いのでは。

A, 訴訟社会であるアメリカでは、訴訟リスクという抑止効果が高いとも考えられる。

Q、損害賠償だけでなく刑事事件としての訴追もあるのか？

A, あると思う。ただし、陪審制度の関係もあり、有罪になるかはわからない。

一例をあげると、アメフトのスター選手であった O・J シンプソンの刑事裁判で、黒人であった彼は無罪となったが、その理由の 1 つとして、黒人の陪審員が多かったという点が指摘される。

Q、犯罪率が高いのではないとすると、有罪率が違いすぎるのでは？刑務所の収容者が 240 万人もいるという事は、人口の 0.6% にもなる。

A, アメリカの場合、銃社会、人種差別、ドラッグなどの要素が相まって、収容率が高い。三振法のような極端な立法も影響しているかもしれない。

Q、契約打ち切りなどの事例はあるか？

A, なくはないと思われるが、民営刑務所産業は寡占状態にあるから、打ち切ると次はどこに頼むのかという問題もある。現在は、民営刑務所を置かない州もある。

Q、Bivens 型訴訟は、弁護士からするとインセンティブは働くのか。

A, Bivens 型訴訟は 1980 年ころまでは、認められやすかったが、今は認めない方向。成功報酬主義の場合、報酬が無いこともあるので、弁護士は嫌がるかもしれない。

以上

