

福島県弁護士会平成22年（人権）第28号の6

平成24年3月19日

福島刑務所

所長 松本 忠良 殿

福島県弁護士会

会長 本 田 哲 夫

福島県弁護士会人権擁護委員会

委員長 小 池 達 哉

勸 告 書

当会は、申立人〇〇〇氏からの人権救済申立事件について、当会人権擁護委員会の調査の結果、貴所に対し、下記のとおり、勧告いたします。

記

第1 勧告の趣旨

申立人〇〇〇氏の日本弁護士連合会宛及び法務省宛に発信する信書、並びに福島県弁護士会、日本司法支援センター及び申立人が受けた処遇に関して弁護士法第3条第1項に規定する職務を遂行する弁護士との間で発受する各信書について、発信する信書すべてについて貴所が封筒を開封させたまま提出させ信書の内容を検査したこと、また、受信する信書すべてについて封筒を開封のうえ内容を検査したことは、憲法13条及び21条に違反して人権を侵害するものであり、かつ刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律126条及び127条に違反する違法なものである。

よって、当会は、貴所に対し、以下のとおり勧告する。

- 1 受刑者が弁護士会宛又は弁護士宛の信書の発信を求めた場合、原則として検査の必要がないものとして取り扱い、具体的根拠に基づき刑事施設の規律及び秩序の維持等の拘禁目的を阻害する現実的危険性が信書外の事情から認められる場合にのみ、検査をなし得るものとする。

- 2 受刑者が発信を求めた弁護士会宛又は弁護士宛の信書が、とりわけ刑務所において自己が受けた処遇に関するものである場合には、そのことを口頭で確認するにとどめ、信書外の事情から刑事施設の規律及び秩序を害する高度の現実的具体的危険性が存在するなどの特別の事情がない限り内容の検査をしてはならないものとする。
- 3 受刑者が法務省宛及び法テラス宛の信書の発信を求めた場合、当該信書につき開封させたまま提出させる取扱いをやめ、また、当該信書が刑務所において自己が受けた処遇に関するものである場合には、外形的な検査にとどめ、開封して内容を検査する取扱いをやめること。
- 4 受刑者が弁護士会、法テラス及び受刑者が受けた処遇に関して弁護士法第3条第1項に規定する職務を遂行する弁護士からの信書を受信した場合、当該信書につき、外見上明らかに同信書に該当する場合、開封して内容を検査する取扱いをやめること。

第2 勸告の理由

別紙記載のとおり。

別紙

第1 申立ての趣旨

刑事収容施設において、救済を求めるための機関である弁護士会や日本司法支援センター等に対しての信書の発受に対して、貴所が検閲していることは人権侵害にあたる。

第2 調査の経過

- | | | | |
|---|-------|--------|---------------|
| 1 | 平成23年 | 7月31日 | 事件受付 |
| 2 | 同 年 | 8月19日 | 予備審査担当委員決定 |
| 3 | 同 年 | 9月30日 | 調査開始，本人宛照会書送付 |
| 4 | 同 年 | 10月18日 | 本人からの回答書受理 |
| 5 | 同 年 | 11月24日 | 貴所宛照会書送付 |
| 6 | 平成24年 | 3月16日 | 貴所からの回答書受理 |
| 7 | 同 年 | 4月20日 | 申立人からの書簡受理 |
| 8 | 同 年 | 8月23日 | 貴所宛再照会書送付 |
| 9 | 同 年 | 10月 5日 | 貴所からの回答書受理 |

第3 貴所からの回答

貴所からの回答の概要は次のとおりである。

- 1 申立人は、別紙1の1ないし4のとおり、福島県弁護士会、日本弁護士連合会、日本司法支援センター（以下「法テラス」という）又は弁護士●●●●氏（以下「●●●●弁護士」という）、及び法務省あてに信書を発信している。
- 2 各発信書については、封をしない状態で提出させている。
- 3 各発信書について、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」（以下「法」という。）第127条第2項各号またはこれに準ずる発信について、同項に基づき、又は準じて、必要な限度において検査をした。検査に申立人は立ち会っていない。

- 4 (「『必要な限度』の検査とは、具体的にどのような方法による検査を言いますか。信書の全部を閲読する方法による検査ですか。一部でも閲読する検査ですか。」という照会に対する回答) 当該信書が、当該宛名先に発信されるものであるかどうかを確認するために必要な限度において確認した。具体的な確認方法については回答を差し控える。
- 5 受刑者が各人の優遇区分によって定められた発信回数を超過して発信する場合、あるいは発信回数とは別に発信するような場合には、申立人から発信願の願せんに提出させることがある。願せんには、「発信の提出日」、「収容居室」、「呼称番号と氏名」、「発信の種別」、「優遇区分と現在の発信数」、「発信先住所」、「発信先名と関係」、「発信を希望する理由又は必要性」を記載する欄を設けている。
- 6 申立人が発信した信書に関し(一部)、提出した願せんに記載された内容は別紙2のとおりである。
- 7 申立人が福島県弁護士会、法テラス又は●●弁護士から受信した信書は別紙1の5及び6記載のとおりである。
- 8 各受信書は、開封した後申立人に交付されている。
- 9 法127条第2項各号又はこれに準ずる信書について、同項に基づき、又は準じて、必要な限度において検査をした。
- 10 (「『必要な限度』の検査とは、具体的にどのような方法による検査を言いますか。信書の全部を閲読する方法による検査ですか。一部でも閲読する検査ですか。」という照会に対する回答) 当該信書が、当該発信先から発信されたものであるかどうかを確認するために必要な限度において確認した。具体的な確認方法については回答を差し控える。

第4 認定事実

- 1 貴所からの回答によれば、申立人は、別紙1の1ないし4のとおり、福島県弁護士会、日本弁護士連合会、法テラス又は●●弁護士、及び法務省あてに信書を発信し、別紙1の5及び6のとおり、福島県弁護士会、

法テラス又は●●弁護士からの信書を受信し、また、発信する信書に関し(一部)、発信願の願せんに、別紙2のとおり、「発信先名との関係」、「発信を希望する理由又は必要性」を記載して提出したこと、貴所が、申立人が発信した信書(別紙1記載)のいずれについても、開封させたまま提出させ、受信した信書(別紙1記載)については、申立人に交付する前に開封していた事実が認められる。

2 貴所による信書の検査態様について

ところで、上記各信書について、法127条第2項各号に定められた信書に該当するかどうかを確認するため必要な限度における検査を行ったと貴所は回答しているが、かかる貴所の検査方法については、「具体的な確認方法については、回答を差し控えさせていただきます。」とのみ回答し、具体的に明らかにしなかった。

しかしながら、別件人権救済申立事件(福島県弁護士会平成20年(人権)第16号)においては、貴所は、法127条2項各号に該当する信書であることを確認するにあたり、「名あて人と通信文が合致しているか」「信書の内容の一部を閲読する方法で検査しました」と回答している。(平成21年6月17日付回答)

また、貴所は、被収容者から弁護士会人権擁護委員会宛の信書の取り扱いについて、日本弁護士連合会から貴所に対して平成23年8月5日付勧告が執行された後の信書の取扱い及び検査態様について変更した旨の明確な回答もしていない。

さらに、申立人によれば、貴所職員は「弁護士会から検閲に対して勧告が出されたからといってもこれらの手続の方法は今後も変わらない。」と述べていたとのことである。

以上により、貴所は、従前と同じ方法で検査を実施していると考えられる。

そうであれば、貴所は、少なくともいずれの信書についても、その内容の一部は閲読して検査していたと認められる。

なお、各信書の検査は申立人の立会いなく行われていた。

3 申立人が発受した信書の内容について

申立人の申立内容及び貴所の回答から、申立人が福島県弁護士会との間で発受した信書及び日本弁護士連合会に対し発信した信書は人権救済申立に関連するものであり、また、法テラス宛及び●●弁護士との間で発受した信書は刑務所の措置に関する国家賠償請求に関連するものであって、いずれも申立人が自己に対する刑事施設の長の措置その他自己が受けた処遇に関して発受した信書であったと認められる。

なお、法テラスまたは●●弁護士との間で発受した信書については、どの信書までが法テラス宛の信書であり、その後どの信書から●●弁護士宛となったのか申立人に対する再照会が実施できなかつたため明確に認定することはできない。しかしながら、少なくとも当初は法テラス宛であり、その後いずれかの時点で●●弁護士と申立人との間で委任契約が締結され、それ以後は、●●弁護士との間で発受した信書であったと認定できる。

第5 検討

1 本件は、申立人と弁護士会及び法テラス（受任弁護士宛も含む）との間で発受した信書並びに法務省宛に発した信書に関する貴所の検査態様が問題となっている。

そこで、まず、許容される受刑者の信書の検査態様につき、検討する。

2 被収容者処遇法の規定とその趣旨

(1) 法127条は、受刑者の信書の検査について次のように規定する。

1項 刑事施設の長は、刑事施設の規律及び秩序の維持、受刑者の矯正処遇の適切な実施その他の理由により必要があると認める場合には、その指名する職員に、受刑者が発受する信書について、検査を行わせることができる。

2項 次に掲げる信書については、前項の検査は、これらの信書に該

当することを確認するために必要な限度において行うものとする。ただし、第三号に掲げる信書について、刑事施設の規律及び秩序を害する結果を生ずるおそれがあると認めるべき特別の事情がある場合は、この限りでない。

一 受刑者が国又は地方公共団体の機関から受ける信書

二 受刑者が自己に対する刑事施設の長の措置その他自己が受けた処遇に関し調査を行う国又は地方公共団体の機関に対して発する信書

三 受刑者が自己に対する刑事施設の長の措置その他自己が受けた処遇に関し弁護士法第3条第1項に規定する職務を遂行する弁護士（弁護士法人を含む。以下この款において同じ。）との間で発受する信書

(2) この規定によると、原則として信書の検査は行わず、例外的に必要性がある場合にのみ検査を行う（法127条第1項）。

そして、受刑者が自己に対する刑事施設の長の措置その他自己が受けた処遇に関し調査を行う国又は地方公共団体の機関や、弁護士法第3条第1項に規定する職務を遂行する弁護士との間で発受する信書については、その検査が必要と認められる場合でも、「これらの信書に該当することを確認するために必要な限度において」検査するものとされている（法127条第2項2号及び3号）。

3 外部交通における法的コミュニケーションの重要性と権利性

(1) 旧監獄法では、公文書以外の信書の発受について、例外なく検閲が行われ、そのために信書は封をしない状態で所長に提出することとされていた。

新法においては、基本的に、親族以外の者とも信書の発受ができること、信書は検閲をしないこと等が原則とされ（法126条、127条）、旧法とはその原則と例外が逆転されて、受刑者の信書に関する

外部交通の権利が認められたものと言える。

そして例外的に必要な事情がある場合に、その制限や検査や差止め等ができるものとされたのである。

- (2) このような新法の下では、受刑者の外部交通は、憲法13条の人格権並びに憲法21条、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下「自由権規約」又は「B規約」という。）19条2項の表現の自由の一内容として、権利として実定法上も保障されていると考えられる。

また、受刑者が自己の処遇に関して法律の専門機関と発受する信書の場合には、刑務所の処遇に対する国家賠償請求訴訟準備的ないし人権救済申立的な法的コミュニケーションに関する信書であるといえ、これらの法的コミュニケーションに関する信書については、憲法32条、自由権規約14条1項の裁判を受ける権利（裁判へのアクセス権）の実質的保障の観点が必要である。この観点からは、当事者間の実質的平等が図られる必要があり、自由かつ秘密のコミュニケーションの保障が不可欠である。

- (3) そして、これらの権利の重要性については、国連の「形態を問わず抑留又は拘禁されている者の保護に関する原則」（被拘禁者保護原則。1988年）第18の4項、1990年9月に犯罪予防及び犯罪者処遇に関する国際連合第8回会議において採択された「弁護士役割に関する基本原則」（弁護士基本原則）第8，“Making Standards Work an international handbook on good prison practice”（国際処遇基準ハンドブック）等の国際準則においても確認されている。

4 法127条1項の解釈

- (1) まず、法126条は、信書一般について、原則として「他の者との間で信書を発受することを許すものとする」と規定している。信書の発受は、できることが大原則とされているのである。

その上で、法127条1項は、信書一般について、一定の場合（刑事施設の規律及び秩序の維持、受刑者の矯正処遇の適切な実施その他の理由により必要があると認める場合）にのみ検査をすることができる、すなわち、原則としては検査をせず、「必要があると認める場合」についてのみ例外的に検査をするものとしているのである。

受刑者の外部交通に関する訓令の実施について（依命通達）第10項（1）も、「信書の検査は『必要があると認める場合』（法127条第1項）に行うものであるから、職員の業務負担も考慮しつつ、検査の要否を適切に判断し、漫然と検査を行わせる運用とならないよう留意すること。」と規定している。

このように現行法上、信書一般の検査においても、原則として検査はせず、必要性のある場合にのみ検査をするという建前になっているのである。

しかしながら、本件において貴所は、申立人が発受した別紙1記載の信書のすべてを開封して検査したのであり、検査の必要性を十分検討せずに漫然と検査に及んだことがうかがわれる。したがって、このような検査は法127条1項の趣旨を逸脱し、違法というべきである。

(2) また、一般の信書ですら、その検査は例外として位置づけられているのであるから、受刑者との自由かつ秘密のコミュニケーションが保障されなければならない弁護士との信書の発受については、日本弁護士連合会から貴所に対してなされた平成23年8月5日付勧告においても指摘されているとおり、同条2項の該当性検査以前の同条1項の必要性の問題として、原則として検査の必要性はないものと観念されるべきものであり、弁護士との間の信書の検査の「必要があると認める場合」とは、ごく例外的に、具体的根拠に基づき規律及び秩序の維持等の拘禁目的を阻害する現実的危険性が認められるような場合に限られると解すべきである。

したがって、弁護士会との間の信書について、施設の規律及び秩序

を害する具体的現実的危険性の有無にかかわらず、法127条1項の検査の必要性があるか否かを全く検討せずに当該信書を検査することは、法127条1項の趣旨を逸脱し、違法というべきである。

5 法127条2項の解釈

- (1) 次に、法127条2項は各号に掲げる信書、すなわち官公署からの受信文書、処遇問題に関する官公署への発信文書及び処遇問題に関する弁護士との間の発受文書については、「これらの信書に該当することを確認するために必要な限度において」検査を行う旨規定しているが、この「必要な限度の検査」とはいかなる検査をいうと解すべきかを検討する。

ここで問題になるのが、「必要な限度の検査」が、内容にわたる検査を含むのか外形の検査にとどまるのかという点であるが、これについては、外形的な検査に限られ、内容にわたる検査は許されないと解すべきである。

その理由は、以下のとおりである。

- ① 上記該当性に関する「必要な限度の検査」がいかなる検査であるかについては、先に述べたように受刑者の外部交通の重要性を十分考慮し、その信書の検査等による制約が認められる場合があるとしても、それは例外的に必要最小限度で許されるにすぎないとの観点が必要不可欠である。
- ② 法127条2項各号に該当する信書かどうかの確認は、発信信書については宛名を確認することによって、また受信信書については封筒の印刷・発信者・住所の記載を確認することによって十分に可能である。
- ③ 異物混入のおそれについても、形状・重量などの外形的検査、エックス線透視検査、金属探知機検査などによって信書を開披することなく可能である。
- ④ 法127条2項は、内容検査を前提としている同条1項の適用

を排除して、検査方法を限定している規定と解すべきであり、このような条文構造からしても該当性確認のための内容検査は許容されず、外形的な検査のみに止めるべきものである。

さらに、自己の処遇に関する弁護士宛の信書(法127条2項3号)については以下の理由も挙げられる。

- ⑤ 自己の処遇に関する弁護士宛の信書について内容の検査まで認められるのであれば、受刑者が萎縮することなく人権救済等を求めることができるようにしようとした改正法の趣旨が没却され、武器対等の原則にも反することになる。
- ⑥ 封筒に第三者宛の信書を同封したりするような場合も考えられなくはないが、その場合でも弁護士は法令上の守秘義務を負っており、法律家として高度な職業倫理に拘束されており適切な配慮が期待できる。
- ⑦ 自己の処遇に関して弁護士と面会する場合は、規律・秩序阻害事由に関する特別の事情がない限り立会いが付かないことになっており(法112条)、実際にも面会の冒頭に刑務官が自己の処遇に関する面会であることを口頭で確認し、確認ができた場合には立会いが付かない運用となっているが、信書の場合に内容の検査が認められるのであれば、面会と比べて著しく不均衡であるし、信書という面会よりも簡便に意思疎通ができる手段の利用が困難となり、受刑者の法的コミュニケーションを阻害することにつながる。

- (2) なお、本件においては、別紙1の3及び6記載のとおり、法テラスとの間の信書の検査も問題となっている。

この点、法テラスは、総合法律支援法(平成16年6月2日公布)に基づき独立行政法人の枠組みに従って設立された法人であり、裁判その他の法による紛争の解決のための制度の利用をより容易にするとともに、主に弁護士のサービスをより身近に受けられるようにするため

の総合的な支援を行うことを目的として、弁護士等への相談申込みを受け付けている組織である。

このような法テラスの目的と組織の性質を考慮すれば、法テラスとの間の信書については、法127条2項の趣旨に照らし、同項各号書面と同じ保護が与えられるべきである。

本件において、貴所も、法テラスとの間の信書について、法127条2項各号又はこれに準ずる信書として、該当性確認のための検査を行っているところである。

(3) 次に、法127条2項但書の「特別の事情」の有無は、いかなる基準で判断すべきであるかを検討する。法的コミュニケーションの中でも、自己の処遇に関する弁護士あての信書については刑事施設と利害が対立する問題であるという特殊性があり、一方の対立当事者である刑事施設側が受刑者の信書の内容を検査できるとするのは本来公平を欠くことであるから、通常の法的コミュニケーションに関する信書と比べてもその判断基準は特に厳格に解すべきであって、信書外の事情から刑事施設の規律及び秩序を害する高度の現実的具体的危険性が存在するか否かによって判断されるべきである。

(4) なお、受刑者が自己の受けた処遇に関し、弁護士会に対して人権救済を申し立てた場合については、その担当弁護士が法127条2項3号に規定する「弁護士法第3条第1項に規定する職務を遂行する弁護士」に該当するかどうかについては、解釈上争いがあるところである。

しかしながら、少なくとも受刑者等被拘禁者の人権救済に関わる法的コミュニケーションについては、格別に保護される必要がある。

要するに、法的コミュニケーションとは、被収容者が自己の有する正当な権利、利益の実現のため、法律の専門家に相談し、助言を受け、権利利益が侵害されまたは侵害されるおそれがある場合には適正な援助を受けることをいうものと解されるが、弁護士会に対する人権救済申立ては、被収容者たる申立人が、自己の権利利益の侵害について

法律の専門家たる弁護士に相談し、弁護士会から侵害者に対する警告、勧告等の救済措置を講じてもらうことを目的とするものであり、まさに法的コミュニケーションの一つと考えるべきものである。

したがって、少なくとも弁護士会、弁護士会連合会の人権救済申立て又はそれに関連する職務に従事する弁護士については、同号の「弁護士」に該当するもの、あるいはそれに準ずるものとして解釈されなければならない。

- (5) 本件において、貴所も、日本弁護士連合会及び福島県弁護士会宛の信書を、同号に該当し、又は準ずるものとして、該当性確認のための検査を行っているところである。

第6 本件についての判断

- 1 以上を前提に、本件各信書の検査について判断すると、以下のとおりである。
- 2 まず、上述のとおり、貴所は、申立人に対して、別紙1記載の信書について、発信する信書についてはすべて開封させたまま提出させて当該信書の内容の検査を行い、受信する信書については、申立人に交付する前にすべて開封して当該信書の内容の検査を行っている。

これは、検査の必要性の有無を検討せずに一律に当該信書を検査しているものであるから、法127条1項の趣旨を潜脱し、違法である。また、弁護士会との間の信書については、施設の規律及び秩序を害する具体的現実的危険性の有無にかかわらず、法127条1項の検査の必要性があるか否かを全く検討せずに当該信書を検査しており、同じく法127条1項の趣旨を逸脱し、違法というべきである。

- 3 次に、法テラス宛信書以外の本件各信書は、法127条2項2号または3号に定める信書に該当すると認められ、法テラス宛の信書については、上記の法127条2項の趣旨に照らし、同項各号書面と同じ保護が与えられるべきである

しかるに、上述のとおり、同項の「必要な限度の検査」は、外形的な検査に限られるものと解すべきであるところ、上記各信書に対する貴所の検査態様は、少なくとも信書の内容物の一部は閲読するという、外形的な検査を超えるものである以上、同項の趣旨も潜脱し、違法である。

本件において貴所は、申立人に提出させた願せんの記載内容(別紙2)からも、当該信書が法127条2項3号に該当する文書であることを容易に確認することができていたのであるから、この点からも、当該信書の内容の検査が「必要な限度」を超えたものであるといえる。

第7 結論

- 1 以上のとおり、申立人が発信を申し出た各信書について貴所が一律に開封して提出させ、また受信した各信書について開封して少なくとも一部を閲読する方法で検査したことは、憲法13条及び21条に違反して人権を侵害するものである。
- 2 そして、法126条、127条等の実定法解釈としても、受刑者の発受する信書の検査は、一般にも必要がある場合にのみ例外として行われるべきものであるところ、必要性の有無を検討せずに一律に当該信書の検査を実施し、127条2項各号に該当する信書について、内容にわたる検査を行ったことは許されない。
- 3 また、弁護士との間で発受する信書が刑事施設の長の措置その他自己が受けた処遇に関するものである場合には、受刑者と刑事施設側の利害が直接に対立する問題であることに鑑みて、とりわけ自由かつ秘密に通信を行う要請が高度であるから、その処遇に関するものである場合に該当することを口頭で確認するにとどめ、信書外の事情から刑事施設の規律及び秩序を害する高度の現実的危険性が存在するなどの特別の事情がない限り、その内容の検査をしてはならないものとして取り扱うべきである。
- 4 したがって、申立人が発信を申し出た各信書について貴所が一律に開

封して提出させ、また受信した各信書すべてについて開封して検査したことは法127条1項に違反し、日本弁護士連合会宛及び法務省宛に発信する信書、並びに福島県弁護士会、法テラス及び申立人が受けた処遇に関して弁護士法第3条第1項に規定する職務を遂行する弁護士との間で発受する各信書について、それぞれ内容を閲読する方法で検査したことは、法127条2項にも違反して申立人の人権を侵害するものである。

5 よって、勧告の趣旨のとおり勧告するものである。

以上