

平成24年3月27日

福島刑務支所

所長 石田 陽子 殿

福島県弁護士会

会 長 菅 野 昭 弘

福島県弁護士会人権擁護委員会

委員長 本 田 哲 夫

勸 告 書

当会は、申立人●●●●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、下記のとおり勸告いたします。

記

第1 勸告の趣旨

貴所が、弁護士会人権擁護委員会宛の信書を開封させたまま提出しなければならないとしていることは、憲法13条、21条及び32条に違反し、被拘禁者の外部交通に関する国際準則にも反して、その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、127条等の実定法規にも違反する違法なものである。

よって、当会は、貴所に対し、以下のとおり勸告する。

- ① 受刑者が弁護士会人権擁護委員会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人権擁護委員会宛の信書が、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 受刑者が弁護士会人権擁護委員会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り扱いをやめること。

第2 勧告の理由

1 申立の趣旨

貴所が、申立人に対して、福島県弁護士会人権擁護委員会宛の手紙を開封したまま貴所に提出しなければならないとしていることは、人権侵害にあたる。

2 調査の経過

- (1) 平成22年 9月21日 申立人からの書簡受領
- (2) 平成22年 9月24日 予備審査担当委員決定
- (3) 平成22年11月 8日 申立人からの書簡受領
- (4) 平成22年12月17日 調査開始決定
- (5) 平成23年 1月17日 貴所宛照会書発信
- (6) 平成23年 2月 9日 貴所より回答書受領
- (7) 平成23年10月25日 貴所宛再照会書発信
- (8) 平成23年12月15日 貴所より回答書受領

3 貴所の回答

貴所の回答の概要は次のとおりである。なお、同回答中事実に関する部分については、当委員会としてもこれを事実と認定するものである。

- (1) 申立人は、貴所に対して、平成22年9月7日、福島県弁護士会人権擁護委員会宛信書について、検閲省略願いを申し出た。
- (2) 上記申し出に対し、貴所は、救済を求めるための相談などを内容とするものであることを確認するため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）127条2項に準じて検査を実施した。
- (3) 申立人は、貴所に対して、平成22年9月9日、福島県弁護士会人権擁護委員会宛の信書について、貴所職員の目の前で封をしたいからのりを貸してほしい旨申し出た。
- (4) 上記申し出に対し、貴所は、申し出に応ずることはできない旨申立人に指導したところ、申立人が指導に応じて開封のまま当該信書を提出したことから、法127条2項に準じて検査を実施し、同日発信した。
- (5) 貴所が、申立人に開封のまま提出させたのは、法127条2項3号に該当するか否かを検査するためである。
- (6) 貴所は、法127条2項3号に該当するか否かの検査として、異物混入の有無のほか、法127条2項に準じて、弁護士会人権擁護委員会宛の信書であることを確認するために必要な限度において検査した。

法127条2項の検査方法に特段の差異はない。

- (7) 貴所において、受刑者が弁護士会人権擁護委員会宛信書を発信する際には、法127条2項3号に該当するか否かを検査するため、開封のまま提出させている。これは一律の取り扱いである。
- (8) 貴所において、受刑者が法務省宛に不服申立の信書を発信する場合は、受刑者自身に封印させたくて提出させている。この取扱いは、通達に基づくものである。
- (9) 上記の取扱いは、日本弁護士連合会から福島刑務所に対しての平成23年8月5日付の勧告があつて以降も変更していない。

4 判断

(1) 認定した検査態様

貴所は、弁護士会人権擁護委員会宛の信書について、法127条2項3号に該当するか否かの検査をしていると回答しているが、具体的な検査態様については、「弁護士会人権擁護委員会宛の信書であることを確認するために必要な限度において検査した」などと回答するばかりで明らかにしない。

しかしながら、弁護士会人権擁護委員会宛の信書であることを確認するためだけであれば、封筒の宛名から弁護士会人権擁護委員会宛であることは明らかであるから、受刑者に開封のまま信書を提出させる必要はない。

貴所が、申立人からの検閲省略願ひに対して、救済を求めるための相談などを内容とするものであることを確認するために検査したと回答し、信書の内容を問題としていることからすれば、信書の内容を確認するため、少なくとも一部は閲読しているものと考えられる。

また、貴所の本庁である福島刑務所を相手方とする別件（福島県弁護士会平成20年（人権）第16号）において、福島刑務所は、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」と回答しており（平成21年6月17日付回答）、その後、福島刑務所や貴所及び被収容者から、当該運用が改まったとの報告・申立等もない。日本弁護士連合会から福島刑務所に対しての平成23年8月5日付勧告があつて以降も信書の取り扱いについて変更はない。

さらには、貴所において、信書を閲読していないのであれば、その旨回答すれば足りるにもかかわらず、貴所は検査態様に関する具体的な回答を頑なに拒んでいる。

以上から、貴所において、弁護士会人権擁護委員会宛の信書について、法 127 条 2 項 3 号に該当するか否かの検査として、少なくとも信書の内容の一部を閲読していることを事実として認めるものである。

(2) 問題の所在

本件は、申立人が、弁護士会人権擁護委員会に対し、「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」（法 127 条 2 項 3 号）に関して発信しようとする信書について、貴所が内容の検査を行うために当該信書を開封のまま提出させたという事案である。

ここでは、弁護士会人権擁護委員会といった法律の専門機関に対する信書の内容を検査するために、当該信書を開封のまま提出させることが許されるのかが問題となる。

(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

ア 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。

このように新法の下では、受刑者の外部交通権の保障が強化されたが、受刑者の外部交通権は、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。しかも、本件で問題となっているような、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。そして、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から重要である。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。

イ また、これらの権利の重要性は、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ところである。

（4）法127条1項の解釈

ア 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』（法第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に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。

イ このように一般の信書ですら、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、ましてや、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、その検査は原則として許されないと考えなければならない。

ところで、信書一般の検査について、①刑事施設の規律秩序を害し、又は矯正処遇の適切な実施に支障を生ずるおそれがある者との間での信書の発受か否かについて、法128条による発受の禁止の可否を判断する場合、②法129条により信書内容による信書の差し止め等の判断をする場合、③信書の内容に表れる受刑者の心情に影響を与える事情や改善更生の意欲の程度などを把握する必要がある場合、に検査を行う「必要性」が認められるとする見解がある（林真琴・北村篤・名取俊也『逐条解説刑事収容施設法』646頁（有斐閣、2010）。この見解については、最1小判平成18年3月23日判決が、親族でない者との信書についても「放置することのできない程

度の障害が生ずる相当のがい然性が認められる場合に限り」制限することができる趣旨に照らしても、検査の必要性を広く認めすぎるものとして疑問があるところである。

しかしこの見解を踏まえても、弁護士との間で発受する信書について上記①ないし③の理由で検査が必要となる場面があるとは、通常考えられない。すなわち、①弁護士が、法128条にいう「犯罪性のある者その他」信書の発受により規律・秩序を害したり、矯正処遇の適切な実施に支障を生じるおそれがある者に該当するとは到底考えられないし、②弁護士との間の信書が法129条に列挙するような暗号の使用、刑罰法令に触れるおそれ、威迫、侮辱その他に該当することは定型的に考えがたく、また、③弁護士との間の法的問題に関する信書の内容から「受刑者の心情に影響を与える事情や改善更生の意欲の程度などを把握する」というのは本来不当である。

弁護士との間の信書の発受は、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。

ウ なお、受刑者が自己の受けた処遇に関し、弁護士会人権擁護委員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。

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、弁護士会人権擁護委員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。

本件において貴所も、福島県弁護士会人権擁護委員会宛の信書を、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。

エ 本件において、貴所は、受刑者が弁護士会人権擁護委員会宛に発信する信書については、検査をするため一律に開封のまま提出させているとのことであり、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を全く検討せずに、法127条1項の検査の必要性があるとしている運用は、法127条1項の趣旨を逸脱し、違法である。

(5) 法127条2項の解釈

ア 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。

ここで特に問題になるのが、「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」弁護士との間で発受する信書に該当することを確認するために行う「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。

イ その理由は、以下のとおりである。

- ① 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。したがって、かかる信書については、自由かつ秘密のコミュニケーションの保障が、ことのほか必要不可欠である。
- ② 弁護士との間で発受する信書かどうかの確認は、封筒の宛名・発信者・住所の記載を確認することによって可能である。
- ③ 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。
- ④ 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。
- ⑤ 前記のような国際的な準則などに照らしても、内容検査を行うことは過

剰な制約であり、国際基準からかけ離れている。

- ⑥ 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。

ウ 本件において貴所は、上記（1）記載のとおり、少なくとも信書の内容の一部を閲読して検査を行っており、法127条2項に反し、違法である。

（6）本件についてのまとめ

本件で、貴所は、申立人に対して、弁護士会人権擁護委員会宛の信書について、内容の検査をするため開封のまま当該信書を提出させている。そして、これは一律の取扱いとのことである。

まず、弁護士会人権擁護委員会宛の信書について、必要性の有無を検討せずに一律に検査するためとして開封のまま提出させているのであるから、かかる運用は、法127条1項の趣旨を潜脱し、違法である。

また同条2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り、貴所の検査態様が上記のとおりそれを超えるものである以上、法127条2項に反し、違法である。

異物混入の有無等の外形検査のためであれば、形状・質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の方法が可能であるし、そうでなくても受刑者の面前で異物混入の有無をチェックしたうえでその場で封をさせるようにすれば足りるのであり、一律に開封した状態で提出させるのは過度に広範な規制である。

したがって、貴所が、法127条2項3号に該当するか否かを検査するためという理由で、一律に開封させたまま弁護士会人権擁護委員会宛の信書を提出させていることは、法令上の正当な根拠を欠き、違法というべきである。

5 結論

以上のとおり、貴所が、弁護士会人権擁護委員会宛の信書を開封したまま貴所に提出しなければならないとしていること、当該信書の内容の少なくとも一部を閲読して検査していることは、憲法13条、21条及び32条に違反し、被拘禁者の外部交通に関する前記国際準則にも反して、申立人の人権を侵害す

るものである。

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、特に弁護士会人権擁護委員会との間で発受される信書においては自由かつ秘密に通信することが強く要請されるのであり、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して取扱うべきである。

そして、弁護士会人権擁護委員会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。

さらに、前述のとおり、弁護士会人権擁護委員会宛の信書について一律に開封した状態で提出させるのは過度に広範な規制であるから、当該取り扱いをやめるべきである。

以上のとおり、貴所の所為は、法127条に違反する違法なものであるから、上記勧告の趣旨のとおり勧告するものである。

以 上