

平成24年6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

要 望 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、下記のとおり要望いたします。

記

第1 要望の趣旨

閉居罰執行中であつた申立人が、審査の申請書を作成する際に下書き用として使用していたノートを保管用封筒（作成中の審査の申請書を保管するための封筒）に入れて保管することを求めたのに対し、貴所がこれを不許可として、貴所職員に対して同ノートを提出させたことは、申立人の不服申立てに関する秘密申立てを保障した刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律第169条1項に反する措置であり、人権侵害にあたる。

よって、貴所に対し、今後、閉居罰執行中の被収容者による不服申立てについては、秘密の申立てを保障するため、不服申立書作成の際の手控え・下書きメモ等について、その内容を刑事施設職員に秘密にすることができるよう、保管用封筒へ入れて保管することを認めるなど、必要な措置を講ずるよう要望する。

第2 要望の理由

1 申立ての趣旨

福島刑務所が、平成22年10月3日頃、閉居罰中であつた申立人が審査の

申請書を作成する際に下書き用として使用していたノート、保管用封筒（作成中の審査の申請書を保管するための封筒）に入れて保管することを許さず、職員に対して提出させたことは人権侵害にあたる。

2 調査の経過

平成23年 3月28日 事件受付
同 年 4月22日 予備審査担当委員決定
同 年 6月 9日 申立人と貴所にて面会
同 年 7月20日 貴所宛照会
同 年 8月 2日 貴所からの回答（以下「回答書①」と表記する）
受理
同 年11月21日 貴所宛再照会
同 年12月27日 貴所からの回答（以下「回答書②」と表記する）
受理

3 判断

(1) 申立人の申立内容

平成22年10月3日頃、閉居罰を科されていた申立人が、審査の申請書を作成する際、自弁の大学ノートに申請内容の下書きをしていたため、大学ノートも申請書と一緒に、作成中の申請書を保管するために貸与されていた封筒（以下「保管用封筒」という。）に入れて保管したい旨を申し出たところ、閉居罰中の自弁物品の使用が制限されていることを理由に許可されず、就寝前に大学ノートの提出を求められ、福島刑務所の職員に渡さざるを得なかった。

このような福島刑務所の措置は、審査の申請書を提出する前に審査の申請の内容について職員に知られてしまうおそれがあるから、不服申立てに関する秘密申立権を侵害し、人権侵害にあたる。

(2) 申立人から聴取した内容

本件に関して申立人から聴取した内容は以下のとおりである。なお、事実を亘る部分については、当委員会としてこれを真実のものと認定するものである。

ア 保管用封筒は、審査の申請をしたい旨の願せんに提出すれば受け取れる。申請書は定型の一枚及び保管用封筒が与えられ、1週間だけ所持できる。封筒はビニールひもで閉じることができ、通常は部屋に置き、工場に行くときも所持できる（運動時も）。

イ 閉居罰執行中は私物の利用が禁止されているが、申請書作成の場合には、申請書と保管用封筒の他に、自弁のノート（A 4）、ボールペン、辞書も渡される。16時30分から20時50分の間、申請書の作成が可能である。便箋を下書きに使用すると不正使用とされてしまうため、自弁のノートに下書きをしていた。申請書は、失敗した場合には廃棄することができ、シュレッターにかけることが出来る。その場合には新しい申請書を受け取れることもできる。ただし、調べながら作成するため、下書きをしないと申請書を作成することはできない。下書きしたノートには申請書に記載する予定の文章をそのまま下書きしていた。

ウ 閉居罰執行中、自弁のノート、ボールペン、辞書はビニール袋に入れて寝る前に職員に渡さなければならず、保管用封筒のみ室内で保管できる。そのため、下書きした自弁のノートの中を職員に見られる可能性があった。そこで、申請書とともに「(保管用封筒に) ノートも入れていいですか。」と職員に聞いたところ、「閉居罰中なので私物使用制限されているため。」との理由で認められなかった。

エ 共同室にいるときには、審査の申請中はノートも保管用封筒に入れて保管していた。そもそも共同室にいるときにはノートの提出を求められることはないため、職員に見られる可能性もなかった。

(3) 貴所からの回答（主要なもののみ抜粋）

本件に関する貴所の回答の概要は以下のとおりである。なお、同回答中事実を亘る部分については、当委員会としてこれを真実のものと認定するものである。

ア 平成22年10月8日、申立人に対し閉居罰の懲罰を科した。(回答書①)

イ 同年10月8日、申立人から審査の申請書の作成の願い出があった。(回答書①)

ウ 当所は申立人に対し、作成中の審査の申請書を保管するための保管用封筒を貸与した。(回答書①)

エ 同年10月9日、申立人は、勤務職員に対し、大学ノート1冊を保管用封筒に入れて保管したい旨申し出た。申立人は、大学ノートは作成中の審査の申請書と同一とみるべきであり、居室内で所持、保管させて欲しい旨述べた。(回答書①)

オ 当所では、閉居罰の懲罰執行中である申立人に対し、作成中の審査の申請書のみを保管用封筒に入れ、居室内で所持するよう指示した。(回答書

①)

カ 当所では、①審査の申請の申出があった場合は、申請内容の秘密を保持するため、申請書については、申請書を保管する専用封筒に入れさせており、②閉居罰の懲罰執行中の者から審査の申請書の作成の願い出があった場合は、毎日定められた作成時間帯に、必要な筆記用具（ノート、辞典等も含む。）を交付する、という取扱いをしている。（回答書①）

キ 閉居罰執行中の者には、審査の申請書の作成時間について、1日につき4時間を下回らない範囲で実施している。当所では、午後4時30分から同8時45分までの間実施している。（回答書②）

ク 審査の申請書の作成を願い出た者が合わせて申請書作成に必要な筆記用具の使用許可も申し出てくる。個々によって必要な筆記用具が異なることから、申出をうけた後に、その要否を判断している。（回答書②）

ケ 申立人に対しては、大学ノート、シャープペン、黒ボールペン、消しゴム、便せん、懲罰審査会の通知書、辞典、茶封筒、切手、下敷きを交付した。（回答書②）

コ 大学ノートは、申立人から、審査の申請書作成時の下書き用に使用したいとの申出があり、使用を許可した。（回答書②）

サ 申立人から、閉居罰執行中においても常時、居室内で所持させている専用封筒（申請書を保管するもの）の中に大学ノートも入れさせてほしいとの申出があったが、当所としては、仮に申立人の居室内において大学ノートを所持させた場合、申立人の大学ノートには審査の申請書の作成には関係のない記述がなされている可能性があるほか、審査の申請書の作成には関係のない記述をすることも思料され、閉居罰の趣旨に反すると判断したことから、大学ノートを保管用封筒に入れ、居室内で所持することを許可しなかったものである。（回答書①）

シ なお、大学ノートについては、他の筆記用具等と同様に、専用の袋に入れて交付・提出を行う取扱いをしており、提出された袋については、施錠可能なロッカーに入れて職員を含め他の者が見ることのないよう管理・保管をしていた。（回答書①）

(4) 判断

ア 本件は、申立人が、審査の申請書を作成中に下書きした大学ノートを保管用封筒に入れることを求めたのに対し、貴所がその保管を許可せずに提出させたという事案であり、この措置が、申立人の審査の申請の秘密申立権を侵害し、違法といえるか否かが問題となる。

具体的には、①秘密申立権の保障として、審査の申請書作成のための手控え・下書きメモ等についても、その内容を刑事施設職員に秘密にすることができるように必要な措置を講ずる必要があるか、②閉居罰執行中であることを理由に、審査の申請書作成のための手控え・下書きメモ等を提出させることが認められるか、の2点が問題となる。

以下、検討する。

イ 秘密申立権の保障

(ア) 審査の申請の権利の重要性

審査の申請（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。）157条ないし161条）は、刑事施設の長による処分などに関し、訴訟による厳格な手続によらず、専門的な行政機関により、簡易・迅速な手続で、救済を求めることができるものであり、行政不服審査法の審査請求に対応する不服申立権として被収容者に認められている重要な権利である。

(イ) 秘密申立権

憲法21条2項後段は、「通信の秘密は、これを侵してはならない。」と規定しているところ、通信は、特定人への意思伝達を内容とする一つの表現行為であるから、通信の秘密の保障が、表現の自由の保障の一つとしての意味を有することは当然であり、かつ、その主たる目的が、特定人間のコミュニケーションの保護にあるので、通信の秘密は、プライバシーの保護の一環としての重要な意味をも有するものである。

法の定める審査の申請は、被収容者から行政機関（矯正管区の長）に対し、刑事施設の長の措置に不服がある旨の意思を伝達し、権利救済を求めるものであり、言うまでもなく上記憲法21条2項後段が秘密を保障する「通信」に該当するものである。

したがって、被収容者による審査の申請にあたって、その内容が刑事施設に覚知されないことは、憲法が強く保障するところである。

法は、審査の申請等被収容者の人権侵害に対する不服申立てを被収容者の権利として保障しているところ、不服申立ての内容を事前に刑事施設の職員が知ることができるとすれば、被収容者は、職員から不服申立てをしないようにと干渉を受けて不本意にこれに従うということもないではないし、そうした干渉がないとしても、職員にどのように思われるか気遣うなどの心情から不服申立てをためらうこともある

と考えられる。そのため、刑事施設の長は、被収容者が審査の申請等不服申立てをするにあたり、「その内容を刑事施設の職員に秘密にすることができるように、必要な措置を講じなければならない。」（法第169条1項）と定められ、不服申立ての書面については信書の検査に関する規定の適用を除外されており（同条2項）、被収容者に秘密申立権が保障されている。

そして、書面による不服申立てについては、法169条1項の基づく措置として、被収容者が申立てをするを申し出たときには、作成中の不服申立書を保管するための封筒を貸与し、法第75条1項による検査の際にもその内容の秘密の保持に留意する（特段の事情がない限り、検査を行わないようにする必要がある）ものとされている（「被収容者の不服申立てに関する訓令の適用について」（平成19年矯総第3353号矯正局長通達）2（1）ア、同（6）、12、15、21、22、25項）。

ウ 手控え・下書きしたメモに関する秘密申立権保障の措置の必要性

（ア） 本件は、閉居罰中であった申立人が審査の申請書を作成する際に下書き用として使用していたノートを、保管用封筒（作成中の審査の申請書を保管するための封筒）に入れて保管することを許さずに、貴所職員に対して提出させたという事案であるため、秘密申立権の保障として、手控え・下書きしたメモについても、その内容を刑事施設職員に秘密にすることができるように必要な措置を講ずる必要があるか否かが問題となる。

（イ） この点、法169条1項は、審査の申請等をするにあたり「その内容」を秘密にすることができるように必要な措置を講じなければならない、と規定しており、秘密を保障すべき対象を申請書原本のみに限定していない。

そして、この手控え・下書きメモの内容が刑事施設の職員に知られることとなれば審査申請書を提出する以前に審査の申請の内容が知られてしまうこととなり、秘密申立てが害される結果となる。

したがって、審査の申請書作成の際に、その内容を記載した手控え・下書きメモが作成された場合には、審査の申請の内容を秘密にするため、申請書原本のみならずその手控え・下書きしたメモについても、その内容の秘密が保たれなければならないといえる。

（ウ） ところで、そもそも審査の申請書の作成において、必ず手控え・下

書きメモを作成することが必要となるのかという点も問題となるため、以下検討する。

審査の申請書の作成方法については、「被収容者の不服申立てに関する訓令の運用について」（以下「依命通達」という。）に、以下のとおり定められている。

「 2 申請書の作成（訓令第5条関係）

(1) 申請書の作成の手続

ア 作成期間中は、申請書の作成を希望する被収容者（以下「本人」という。）に対して、別添1の「審査申請書作成要領」を記載した説明書及び作成中の申請書を保管するための封筒を貸与すること。

イ 本人が作成期間中に申請用紙を書き損じた旨を申し出たときは、本人にこれを廃棄させた上、新たな申請用紙を交付すること。

(2) 申請書の作成期間

申請書の作成期間は7日以内とすること。

(3) 申請書の作成時間

申請書の作成は、余暇時間帯等に行わせること。ただし、特別の事情があると認めるときは、この限りでないこと。

(4) 懲罰執行中の者の申請書の作成

閉居罰執行中の者から申請書の作成を希望する旨の申出があったとき又は書籍等の閲覧停止の懲罰執行中の者から申請書作成のための書籍等の閲覧の申出があったときは、作成期間の末日まで懲罰の執行を延長することができること。

なお、懲罰の執行を延期しない場合には、作成期間中、1日につき4時間を下回らない範囲で申請書の作成及びこれに必要な書籍等の閲覧に充てさせること。

(5) （省略）

(6) 申請書作成中の秘密保持

審査の申請の内容を刑事施設の職員に秘密にすることができるよう、申請書を作成中の者については、上記(1)のアにより貸与した封筒にその作成中の申請書を保管させ、居室等の検査などを行う際には、その内容の秘密の保持に留意するものとする。

(7) 申請書の提出及び発送手続

ア 申請書の発送の申出があった際、職員は、立ち会う位置に留意し、申請書以外のものが同封されないよう注意するとともに、内容の秘密が保持されるよう配慮すること。

なお、封筒は本人の自弁とすること。

イ 立会職員は、本人の面前で封筒に申請書の発送を申し出た日を記入すること。

(8) (省略)

(9) 申請書の作成中止等

ア 申請書の作成の中止を申し出たときは、その旨の書面を提出させた上、未使用の申請用紙を返納させ、又は使用した申請用紙を廃棄させること。

イ 作成期間が満了したにもかかわらず、申請書の作成を終了していない旨を申し出たときも、上記アと同様とする。ただし、本人が発送を願い出たときは、訓令第5条4項の規定により処理し、上記(7)のイの手続をした上で、作成を終了していない申請書を発送させること。

ウ 作成期間中に本人が移送されることになったときは、上記イの例によること。 」

上記依命通達によれば、被収容者は、審査の申請書の作成を申請した後、7日間のあいだに完成させなければならない、完成しない場合には、破棄するか、作成途中の状態で発送しなければならないこととなる。特に、閉居罰執行中の被収容者は、1日4時間という限られた時間内でしか作成作業が認められていない。

以上のように、限られた作成時間及び作成期間の中で審査の申請書を完成させるためには、申請書に記載する文章や辞書などで調べた内容を記載する手控え・下書きメモを作成することが必要といえる。仮に、手控え・下書きメモを作成することなく申請書原本に清書しなければならないことを要求すれば、修正が必要となる度に、破棄して再度新たな申請書をもらわなければならないとなり、申請書の作成時間がかかり、早期に不服申立てを行う必要がある被収容者に過度な負担を強いる結果となる。

したがって、審査の申請書作成においては、手控え・下書きメモを作成する必要性は大きいといえる。なお、貴所においても、申立人か

らの審査の申請書作成時の下書き用に大学ノートを使用したい旨の申出を許可しており、手控え・下書きメモの必要性を認めている。

- (エ) そして、この手控え・下書きメモの内容が刑事施設の職員に知られることとなれば審査申請書を提出する以前に審査の申請の内容が知られてしまうこととなり、秘密申立てが害される結果となる。

よって、刑事施設の長は、審査の申請の内容を秘密にするため、申請書原本のみならずその手控え・下書きしたメモについても、その内容の秘密が保たれるよう必要な措置を講じなければならないといえる。

- (オ) なお、一般に、共同室に収容されている場合には、被収容者は自室で私物を管理することができ、自弁のノートを所持していることもできる。そして、審査の申請書を作成する場合に、自弁のノートについて刑事施設の職員から提出を求められるということも通常あり得ないため、秘密申立てを保障するために特段の措置を講ずる必要がある場面は想定しにくい。

しかしながら、閉居罰執行中は、私物利用が禁じられており、審査の申請書作成中においても、審査の申請書及び保管用封筒以外は原則として室内で保管できないこととされている。そのため、閉居罰執行中の被収容者が審査の申請を求めた場合には、審査の申請書作成の際に使用された手控え・下書きメモについて、提出を求めることなく、その内容を刑事施設職員に秘密にすることができるよう、必要な措置を講ずることが求められる。

エ 閉居罰執行中における秘密申立権保障について

本件において、貴所は、「申立人の大学ノートには審査申請書の作成には関係のない記述がなされている可能性があるほか、審査申請書の作成には関係のない記述をすることも思料され、閉居罰の趣旨に反することを理由に不許可とした」と回答しているので、閉居罰執行中であることを理由に、審査の申請書の下書きに使用された大学ノートについて提出を求めることが認められるかについて、以下検討する。

- (ア) 刑事施設の長は、受刑者が、日用品、文房具その他の刑事施設における日常生活に用いる物品について、自弁のものを使用したい旨の申出をした場合において、その者の処遇上相当と認めるときは、法務省令で定めるところにより、これを許すことができる（法第41条1項1号）が、閉居罰においては、法第41条の規定により自弁の物品を使用することを停止する、と規定されている（法第152条1項1

号)。

閉居罰中に自弁物品の使用停止が認められているのは、閉居罰の目的が、他の被収容者を含む他者との接触を絶った厳格な隔離の下で、昼夜居室内において起居させ、自己の犯した反則行為について反省を促すために謹慎させるということにあり、その謹慎の趣旨を全うさせるためである。

(イ) しかしながら、仮に下書きされたノートに、審査の申請と関係のない記載があったとしても、そのノートの保管を認めたことによって必ずしも閉居罰の趣旨に反するとはいえず、謹慎の趣旨を全うさせることが困難になるとは考えにくい。これに対し、審査の申請書の内容が下書きされたノートを職員に提出させることによる被収容者の不服申立権に対する萎縮効果は、審査の申請書原本を提出させた場合と同視しうるものであり、極めて大きいといえることから、秘密申立て権の保障の重要性に鑑みれば、後者の保障を優先させるべきである。また、上記依命通達2(4)に「閉居罰執行中の者から申請書の作成を希望する旨の申出があったとき又は書籍等の閲覧停止の懲罰執行中の者から申請書作成のための書籍等の閲覧の申出があったときは、作成期間の末日まで懲罰の執行を延長することができること。」とあるとおり、閉居罰の執行よりも審査の申請による不服申立権を優先していることから、不服申立権に関する秘密申立て権の保障を優先すべきことは明らかである。

(ウ) したがって、申立人が閉居罰中であつたことは、審査の申請の秘密保持措置をとらないことを正当化する理由にならない。

オ まとめ

(ア) 本件において、貴所は、閉居罰中であつた申立人が審査の申請書を作成する際に下書き用として使用していたノートを、保管用封筒に入れて保管することを許さずに、貴所職員に対して提出させている。

この点、提出させたノートは、施錠可能なロッカーに入れて職員等が見ることのないよう管理・保管していたということであり、秘密申立てを保障するため一定の措置を講じていたと認められる。

しかしながら、申立人にノートを提出させて職員が受取り、その職員がロッカーの鍵を管理していたのであるから、少なくともその職員にはノートの内容が知られるおそれはあつたと言えるのであり、また、審査の申請書の下書きに使用されたノートを職員に提出させたこと自

体が萎縮効果を生じさせるものであったといえる。

したがって、本件において、貴所が、ノートを保管用封筒へ保管することを不許可としたこと及び同ノートを提出させて貴所において管理したことは、「必要な措置」としては不十分であったと言わざるを得ない。

(イ) 貴所においては、法第169条1項にもとづき、申立人がノートの内容を刑事施設の職員に秘密にすることができるように、ノートの保管用封筒への保管を許可する等の措置を講じるべきであったといえる。

本件における適切な対処としては、保管用封筒への保管を認める、ノートのみ室内での保管を認める、といった方法が考えられ、いずれも貴所において対応することは容易である。

(ウ) よって、本件において、貴所が、申立人に対し、審査の申請の下書きとして使用したノートを保管用封筒へ保管することを不許可としたこと及び同ノートを提出させて貴所において管理したことは、審査の申請について秘密申立てを保障した法第169条1項に反する措置であり、人権侵害にあたる。

4 結論

以上のとおり、貴所の所為は、法第169条1項に違反する違法なものであるから、上記要望の趣旨のとおり要望するものである。

以上