

日弁連総第145号  
2013年(平成25年)1月22日

栃木刑務所長 松田 美智子 殿

日本弁護士連合会  
会長 山岸 憲 司

## 勸告書

当連合会は、A氏申立てに係る人権救済申立事件(2009年度第23号人権救済申立事件)につき、貴殿に対し、以下のとおり勸告する。

### 第1 勸告の趣旨

貴刑務所は、申立人が、2009年6月8日、刑事施設の長の措置その他自己を受けた処遇について、その調査を行う国又は地方公共団体の機関並びに弁護士、弁護士会及び当連合会(以下「弁護士等」という。)に対して、未開封かつ不検閲での信書を発信する方法を教示願いにて尋ねたところ、「不許」との回答をなし、申立人は、当該信書の内容を貴刑務所に知られることをおそれた結果、その信書の発信を断念せざるを得なかった。

貴刑務所が上記のような信書について、例外を認めることなく一律に検査を行い、申立人に対して不許と告知されたことは、憲法13条、21条及び32条、並びに国際人権(自由権)規約19条2項、14条1項等の国際準則、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律127条により保障された、受刑者が法的な問題について専門家ないし専門機関である弁護士等と自由かつ秘密に通信する権利、ひいてはその裁判を受ける権利を侵害するものである。

よって、当連合会は、貴刑務所に対し、受刑者が刑事施設の長の措置その他自己を受けた処遇についてその調査を行う国又は地方公共団体の機関及び弁護士等宛て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、その内容が自己を受けた処遇に関するものであることについては、口頭で確認するにとどめ、信書の宛先については、封筒に書かれた宛先等の外形から判断することとし、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、内容の検査をすることな

く信書を発信させるよう勧告する。

## 第2 勧告の理由

別紙「調査報告書」記載のとおり。

栃木刑務所における信書検閲に関する人権救済申立事件  
調査報告書

2013年（平成25年）1月22日

日本弁護士連合会

人権擁護委員会

事件名 栃木刑務所における信書検閲に関する人権救済申立事件（２００９年度第  
２３号）

受付日 ２００９年９月１８日

申立人 A

相手方 栃木刑務所長

### 第１ 結論

栃木刑務所長に対し、別紙のとおり、勧告するのを相当とする。

なお、併せて、法務大臣及び全国の矯正管区に参考送付することが相当である。

### 第２ 申立ての趣旨

栃木刑務所において受刑中の申立人が、２００９年６月８日、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、その調査を行う国又は地方公共団体の機関並びに弁護士、弁護士会及び当連合会（以下「弁護士等」という。）に対して、未開封かつ不検閲で信書を発信する方法を「教示願い」にて尋ねたところ、栃木刑務所より「不許」と回答され、結局、当該信書の内容を収容施設に知られた場合に自己が被る不利益をおそれて、発信することができなかった。

申立人は、無料法律相談における弁護士との面会や、刑事施設視察委員会委員との面談は、職員が立会することなく行われている以上、信書の不検閲も可能なはずである、信書の検閲を受けた場合、相手方から制裁を受けてしまうおそれがあり、不検閲かつ未開封での発信ができないのは人権侵害にあたりと主張する。

そこで、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調査を行う国又は地方公共団体の機関及び弁護士等に対して発信する信書については、その内容について一切検査することなく、未開封かつ不検閲で発信することを許可するよう、その是正のための措置を求めるものである。

### 第３ 調査の経過

２００９年	９月１８日	申立受付
	１０月２２日	申立てにつき、予備審査開始決定
２０１０年	３月１７日	申立人宛て照会書発信
	５月２８日	申立人からの同月２５日付け回答書受領
	９月１３日	本調査開始
	１２月 ７日	栃木刑務所宛て照会書発信
２０１１年	３月１８日	栃木刑務所長からの同月１４日付け回答書受領

6月30日	栃木刑務所宛て照会書発信
6月30日	申立人宛て照会書発信
7月29日	申立人からの同月27日付け回答書受領
8月5日	栃木刑務所からの同月3日付け回答書受領

#### 第4 認定した事実

##### 1 認定した事実経過は、以下のとおりである。

なお、当該事実経過自体について、申立人と相手方において特に大きな齟齬はない。

(1) 2009年6月8日、申立人は、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、その調査を行う国又は地方公共団体の機関及び弁護士等に対する信書を「不検閲かつ未開封」で発信する方法について、願箋により「教示願い」を提出した。なお、当該信書送付先には、当連合会も含む趣旨であった。

教示願いに記載した文面は、「自己に対する当所の措置や処遇について、弁護士や国又は地方公共団体の機関に対して調査相談をお願いしたいので、当該機関に対する私の手紙の発信を不検閲及び未開封で発信を希望する旨」とのことであった。

(2) 翌6月9日、相手方から、申立人に対して、口頭で「不許」との告知があった。

この点、事実関係に関する争いはなく、相手方は、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（以下「刑事被収容者処遇法」又は「法」という。）127条2項に該当する信書であっても、その該当性自体を確認する必要があるため、申立人が希望する「不検閲及び未開封での発受」はできない旨を、申立人に告知したとしている。

(3) 2009年7月7日、申立人は、NPO法人監獄人権センター宛てに手紙を送付した。この手紙の内容は、人権救済申立てをするにあたり、収容施設側に自己の相談内容を知られないように、検閲・干渉されない方法についてであり、前記の具体的相談内容については記載されていなかった。

この手紙に対しては、同年11月24日、NPO法人監獄人権センターから回答があった。その内容は、法127条のコピーを同封した上で、「通常の検査はできないが、第127条に該当することを確認する限りでの検査はできるため、それで妥協するしかないのではないか」というものであった。

(4) 同年10月20日、申立人は、監査官宛てに苦情申出をなした。苦情申出

をするにあたっては、専用用紙に苦情申出の内容を記載し、封筒に入れ、封かんの上、看守に提出した。すなわち、不検閲かつ未開封で提出できた。なお、監査官宛ての苦情申出は、監査官へ口頭による申出に代えて書面でなされるもので、郵送発信は予定されていない。

この苦情申出に対しては、2010年4月7日、監査官より「不決裁」との回答があった。

(5) 2009年11月4日、申立人は、法務大臣宛てに苦情申出をなした。苦情申出をするにあたっては、専用用紙に苦情申出内容を記載し、封筒に入れ、封かんの上、郵送した。すなわち、不検閲かつ未開封で発信できた。

## 第5 判断

### 1 本件の問題の所在

本件は、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」（法127条2項3号）に関して、国又は地方公共団体の機関及び弁護士等に対して、相談をする信書を発信しようとした際に、未開封かつ不検閲での発信が許可されなかったために、その内容を相手方に知られた場合の相手方からの制裁や自己への不利益をおそれて、結局、当該信書を発信することができなかったという事案である。

法127条2項に規定されている信書については、信書の内容そのものに対する検査は許されないものの、当該信書が規定されている信書に該当するか否かを確認するための検査（いわゆる該当性確認検査）はできると規定されている。

そのため、該当性確認検査と称して、実際には、信書の内容が全て刑事施設側に閲読されてしまい、受刑者は将来何らかの処遇上の不利益を受けることをおそれて、信書の発信ができなくなる結果、受刑者の法的コミュニケーションが阻害されてしまっているのではないかが問題となる。

本件では、法的コミュニケーションにおける信書発受に関する刑事被収容者処遇法の規定の運用の在り方が、日本国憲法及び国際準則に照らして、どのように評価されるべきか、また、実定法としての刑事被収容者処遇法の条項の趣旨に照らして、違法であり、申立人の人権を侵害するものではないのかが問われているのである。

### 2 刑事被収容者処遇法の規定とその趣旨

(1) 法126条及び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。

第126条 刑事施設の長は、受刑者（未決拘禁者としての地位を有するものを除く。以下、この目において同じ。）に対し、この目、第148条第3項又は次節の規定により禁止される場合を除き、他の者との間で信書を発受することを許すものとする。

第127条 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 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

これらの規定によると、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こととされている。

そして、官公署からの受信文書及び処遇問題に関する官公署への発信文書については、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おり、刑事施設における自己の処遇に関する弁護士（弁護士法3条1項の職務を遂行する弁護士）との間の発受信文書についても、同様の扱いであるが、例外的に、「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」がある場合には、これらの信書に該当するかどうかを確認するために必要な限度を超える検査をすることが可能とされている。

(2) 旧監獄法は、公文書の受信については「披閱シテ本人ニ交付ス」と規定したが（同法48条）、それ以外の信書の発受については「受刑者及ビ監置ニ処セラレタル者ニハ其親族ニ非サル者ト信書ノ発受ヲ為サシムルコトヲ得ス但特ニ必要アリト認ムル場合ハ此限ニ在ラス」と規定し（同法46条2項）、親族以外は原則として信書の発受を認めず、法的な外部交通についても一般の

信書と区別されず、一般的に禁止した上で、裁量によって例外的に与えられる恩恵的利益として性格付けされていた。

そして、「在監者ノ発受スル信書ハ所長之ヲ検閲ス可シ」(同法施行規則130条1項)、「発信ハ封緘ヲ為サスシテ之ヲ所長ニ差出サシメ受信ハ所長之ヲ開披シ検印ヲ押捺ス可シ」(同条2項)と規定され、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。

(3) このような旧法の規定は、外部交通に関する国際的な準則からかけ離れており、多数の訴訟も提起されていた。そのため、今次の行刑改革においても、信書を含む外部交通権の重要性が強調され、その保障、拡大が大きな眼目とされた。

その一環として、行刑改革会議提言(2003年12月22日)においては、「受刑者であっても、訴訟の遂行等法律上の重大な利害に係る用務を処理することが否定されるべきではなく、その処理のためには、外部交通が重要な手段であることも明らかである。さらに、職員が受刑者に対して人権侵害行為に及んだ場合に、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することが重要であり、そうした環境を整えておくことは、人権救済等を実効あらしめることに役立つ、その種事案の再発防止にも有効である」(22頁)と述べられ、その重要性が確認されている。

続けて、同提言は、「受刑者が、人権救済等を求めるため、裁判所、検察庁、法務局、弁護士会又は弁護士に信書を発信することを求める場合は、信書の検査としては、及び のことを確認するにとどめる。そして、これらのことが確認できた場合には、その発信を認めることが相当である。ただし、に掲げた機関等に対する信書を用いた不正連絡事案もないわけではなく、及び のことを確認する過程で、その発信によって、刑罰法令に触れる結果が生ずるおそれ又は逃走等施設の規律秩序を著しく害する結果が生ずるおそれがあると認められる場合には、行刑施設の社会的責務等からして、そのまま発信を許可することは相当ではなく、全部又は一部の発信禁止処分ができるものとする。」(25頁)と述べている。

法127条は、この提言を受けて、若干の修正や制限を加えて立法化されたものである。

この新法においては、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。

さらに、刑務所での処遇に関するものその他の人権救済等、法的な問題に関する信書については、一般の信書とは別異の取扱いがなされるべきことも、その改正の趣旨・内容に含まれているといえることができる。

- (4) ちなみに、受刑者の新聞社宛ての信書の発信を不許可とし、旧監獄法46条2項(「受刑者・・・二八其親族二非サル者ト信書ノ発受ヲ為サシムルコトヲ得ス但特ニ必要アリト認ムル場合ハ此限ニ在ラス」)が問題になった裁判では、最高裁は、同条項を合憲限定解釈し、「表現の自由を保障した憲法21条の規定の趣旨、目的にかんがみると、受刑者のその親族でない者との間の信書の発受は、受刑者の性向、行状、監獄内の管理、保安の状況、当該信書の内容その他具体的事情の下で、これを許すことにより、監獄内の規律及び秩序の維持、受刑者の身柄の確保、受刑者の改善、更生の点において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あると認められる場合に限って、此を制限することが許されるものというべきであり、その場合においても、その制限の程度は、前記の障害の発生防止のために必要かつ合理的な範囲にとどまるものと解するのが相当である。」(最1小判平成18年3月23日・判例時報1929号37頁)とした。

この判決は、親族以外の者との信書の発受は刑務所長の裁量とされていた旧監獄法の下でも、その制限ができる場合を相当厳しく限定しようとするものであり、この最高裁判決に照らしても、外部交通権についての制限は、特に慎重に考察される必要がある。

### 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

- (1) 前記のような新法の下では、受刑者の外部交通は、憲法13条の人格権及び憲法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」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弁護士等と発受する信書は、刑務所の処遇に対する国家賠償請求訴訟の準備ないし人権救済申立てのような「法的コミュニケーションに関する信書」である。

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ところ、この観点から、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ことは，当連合会における「福島刑務所における弁護士等宛て信書開封に関する人権救済申立事件」の福島刑務所宛て2011年8月5日付け勧告書及び2011年7月14日付け調査報告書にても詳述している。

- (2) また，外部交通における国際準則についてみると，被拘禁者処遇最低基準規則を基本とするこれら国連の基準を実効あらしめることを目的に国連NGO「ピナル・リフォーム・インターナショナル」(PRI)が作成，提供した“Making Standards Work an international handbook on good prison practice”(国際処遇基準ハンドブック)は，弁護士の役割に関する基本原則等に関し，「弁護士との接触は，刑事施設に収容されている状況にあっては，最大限の重要性をもつことになる。弁護士との接触は，妨害を受けず，秘密のものである必要がある」，「この秘密性と不干涉の特権は，上述の全ての意思疎通の形態(通信，電話など)に適用される。このことは，施設職員が弁護士の手紙を開封したり，弁護士からの電話を盗聴したりしてはならないことを意味する」と強調している(村井敏邦監訳『刑事施設と国際人権』129～130頁(日本評論社，1996年))。

さらに，現在では，全ての信書を警備上の理由で検閲する管理上の意味はないとされており，禁制品混入の検査についても，職員が被収容者の面前で信書を開封するやり方をし，禁制品が同封されていないことを確認した場合には，信書の内容には目を通さずに手渡す方法が推奨されている(アンドリュー・コイル『国際準則からみた刑務所管理ハンドブック』111頁(財団法人矯正協会，2004年))。

- (3) 以上のとおり，受刑者の外部交通，特に弁護士等と信書の発受を行う法的な外部交通は，憲法13条，憲法21条及び自由権規約19条2項のみならず，憲法32条及び自由権規約14条1項にも根拠を有し，弁護士等との自由かつ秘密の法的コミュニケーションの保障は憲法上も国際基準からも重要で必要不可欠な権利であることからすると，その制約は例外的な場合にのみ許され，制約が許される場合であっても，その制約は必要最小限度で認められるに過ぎないと解すべきである。

これは，刑事被収容者処遇法が，第2章第11節「外部交通」の冒頭の110条で，「この節の定めるところにより，受刑者に対し，外部交通(中略)を行うことを許し，又はこれを禁止し，差し止め，若しくは制限するに当たっては，適正な外部交通が受刑者の改善更生及び円滑な社会復帰に資するものであることに留意しなければならない。」と刑務所における処遇の観点から

も外部交通の充実を図ろうとしている趣旨に添うことである。

さらに刑事被収容者処遇法73条2項が、刑事施設の規律及び秩序の維持という「目的を達成するため執る措置は、被収容者の収容を確保し、並びにその処遇のための適切な環境及びその安全かつ平穏な共同生活を維持するため必要な限度を超えてはならない」と規定している趣旨（比例原則）にも適合するものである。

#### 4 刑事被収容者処遇法127条1項において信書の検査は例外であること

##### (1) 以上を踏まえて、法127条等の条項をどのように解すべきかを検討する。

まず、法126条は、弁護士等との間の信書に限らず、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、面会の場合とは異なり、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、弁護士等との間の信書に限らず、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とする。

すなわち、被収容者処遇法は、信書については、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。

「被収容者の外部交通に関する訓令の運用について（依命通達）」（法務省矯正3350号、平成19年5月20日付け）の第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すら、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。

##### (2) 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、前項で検討したように、受刑者との自由かつ秘密の法的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等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。

##### (3) では、いかなる場合に、例外としての該当性検査が許されるのであろうか。

法127条1項にいう「必要があると認める場合」の意義が問題になる。

この点について、『逐条解説刑事収容施設法』646頁（林真琴，北村篤，名取俊也著，有斐閣，2010年）は、「信書の検査を行うことができるのは、

「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」であり，…… 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である可能性があり，法 128 条による発受の禁止の可否・要否を判断するため必要がある場合， 信書に不適切な内容の記述がある可能性があり，法 129 条による発受の差止めなどの要否を判断するため必要がある場合のほか， 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がある」としている。

しかし，この見解については，先に指摘した最高裁第一小法廷平成 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って」制限することができるとしている趣旨に照らし，検査の必要性を広く認めすぎており，極めて疑問がある。

さらに，仮にこの見解を踏まえても，弁護士等との間で発受する信書については，乃至 の理由で検査が必要になる場面があるとは，通常考えられない。

なぜなら，弁護士等が，前記 の法 128 条にいう「犯罪性がある者その他刑事施設の規律・秩序を害し，矯正処遇に支障のある者」に該当することは到底考えられないし， 弁護士等との間の信書が，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，むしろ法 129 条の差止め・削除・抹消の要否を判断するためという理由で，信書内容そのものを施設側に閲読させてしまうのは本末転倒であると思われ， 弁護士等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からである。

したがって，そもそも法律の専門家及び専門機関である弁護士等との信書の発受について，法 127 条 1 項にいう「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」はないと考えるべきである。

すなわち，弁護士等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，弁護士等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。

しかるに、法127条第2項に該当する文書について、そもそも文書の検査が認められるのは例外であるという、1項が規定する原則を忘れ、当然のごとく、同条2項の該当性検査をしてよいかのごとき運用実態があるように見受けられるが、このような運用は根本的に誤りである。

#### 5 法127条2項における該当性検査の「必要な限度」と内容検査の可否

(1) 次に、例外的に法127条1項の検査が行われる場合において、同条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。そこで、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」弁護士等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、法127条2項の文言からは必ずしも明確ではない。

しかし、この「検査」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るべきである。

(2) その理由は、以下のとおりである。

前記該当性に関する「必要な限度の検査」がいかなる検査であるか、特に弁護士との間の信書の該当性検査について解釈するにあたっては、先に検討したように、裁判を受ける権利（裁判へのアクセス権）を実質的に保障するための重要な手段であるという法的コミュニケーションの特性を十分考慮し、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。

ことに、刑務所において自己が受けた処遇について法的な救済を求めることに関する信書は、当該問題についての相手方当事者が刑務所自身なのであるから、そのやりとりの内容を相手方当事者がチェックできるというのでは、あまりに不平等であり、法的な救済及び裁判を受ける権利の保障としての基本的な性質に反する。

すなわち、自己の処遇に関する弁護士宛ての信書について内容の検査まで認められるのであれば、刑事施設の透明性を確保し、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、このほか必要不可欠である。

ところが、後述するように、相手方である栃木刑務所での運用状況を見ると、宛先を確認し、かつ自己に対する処遇に関するものであるかどうかを確認するためという理由から、1通の例外もなく信書の検査が行われ、その検査方法は、信書を未開封で提出させ、閲読する方法によって行われている。

しかし、このような方法による限り、刑事施設職員が、信書の該当性だけを確認して、信書の内容を把握しないなどということは物理的に不可能である。改正法の趣旨を没却させないためには、このような現状を追認するような解釈を行うべきではない。

弁護士との間で発受する信書かどうかの確認は、封筒の宛て名、発信者、住所の記載を確認することによって可能である。

仮に、より厳密性、特定性を求めるならば、例えば、弁護士に発信する信書については特別な封筒を用いる、弁護士会の発行する連続番号入りのシールを貼るなど、内容検査を行わない方法も、工夫次第で十分可能である。

刑事被収容者処遇法が規定する不服申立て制度（審査の申請、事実の申告、苦情の申出）においては、法169条の秘密申立ての保障の規定に基づき、刑事施設外の機関である「矯正管区の長」「法務大臣」「監査官」等に宛てて申請文書を発信するにあたっては、刑事施設側が当該書面を検査してはならず、職員に対して秘密が保持されたまま申請書を発信することができる措置がとられている。そして、「被収容者の不服申立てに関する訓令の運用について」（平成19年5月30日矯総第3353号矯正局長依名通達）において、専用の申請書や作成中の申請書を保管する封筒の貸与、本人による封かんのシステムが確立され、秘密申立てが粛々と実行されていることに鑑みれば、弁護士等に宛てた信書について、いまだ現実にそのような体制がとられていないことは、内容検査を正当化する理由とはならない。

さらに、前記体制が整備されていなくても、例えば、受刑者の面前で検査を行い、自己の処遇に関するものであることを口頭で確認する、あるいは、自己の処遇に関するものであることが確認できる部分を受刑者に指示

させる等の方法でも確認は十分可能であるから、そのような方法による発信が可能ならばである。

内容検査が行われてしまった場合の結果の重大性を考えると、他の手段が可能かどうか試みられるべきものであり、それすらしないで全て開封し、内容を閲読して検査しなければ発信できないとすることは許されない。

封筒に第三者あて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いる弁護士において適切な配慮が期待できる。それが悪用されることを想定して、そのようなごくわずかな可能性に対処するために信書の内容を検査するのは、必要最小限度を超える過剰な制約ということができる。

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確認可能である。また、そうでなくても受刑者の面前で刑務官が異物混入の有無をチェックし、その場で封をさせるようにすれば足りる。これらについても、現実にそのような体制が整えられていないことは、内容検査を正当化する理由とはならないと考えるべきである。

国際的な準則や、海外の法的コミュニケーションの保障実態などに照らしても、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。

外国の実態として、例えばイギリスでは、「弁護士等からの手紙 (legal letter) については開封しないが、悪用の嫌疑がある場合には職員の面前で開封させる。その場合、封筒の中を検査するが、信書の内容を記録することはない。」とされている (日本弁護士連合会・法務省矯正局「海外行刑施設等視察結果報告書」2001年7月 イギリス・ベルマーシュ刑務所)。

ドイツでは、「受刑者と社会との接触は重要であるため、手紙の内容は制限しない。開封して変な物が入っていないかを確認するのみであり、内容を読むためには特別の決定が必要である。」とされている (同上 ドイツ・テーゲル刑務所)。

オーストリアでは、「信書は原則として開いて読むことができる。弁護士、司法大臣、ヨーロッパ人権委員会あてのものは開封できない。保安上の理由があれば差し止めることができる。」とされている (同上 オーストリア連邦司法省)。

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、面会の場合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。

法127条1項と2項の関係についてであるが、先に述べたように、同条1項は信書の検査一般について、必要性があるときにのみ例外的に検査をなしうることを規定したものであるところ、同項の必要性の解釈としても、弁護士との間の法的コミュニケーションに関する信書はなお一層、原則として検査をすることは許されず、刑務所の規律及び秩序の維持等拘禁目的を阻害する現実的具体的危険性が認められる例外的な場合に限って検査ができると解すべきものである。

このように、もともと弁護士との間の信書の検査は例外的にしか許されないのであるが、その上で同条2項3号は、刑務所における自己の処遇に関する弁護士との間の信書について、その該当性を検査する場合の検査の方法を限定したものと理解される。

したがって、この点から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。

そして同条2項ただし書は、「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」と規定するが、これは、そのような場合にのみ内容にわたる検査が許されることを規定したものと解釈することができる。

法127条2項の文言は、内容検査が許されるかどうか不明確な規定になっており、現状のように信書に対する内容検査が横行するのはこの規定の文言に起因するところも少なくないと思われるが、立法過程及び立法趣旨に照らすと、その文言は以上のように限定的に解釈すべきものである。

なお、法129条1項後段が、弁護士等宛ての信書について、法127条2項各号に該当することを確認する過程で、法129条1項各号に該当することが判明した場合には信書の差止め等ができる旨を規定しており、これを根拠に法127条2項の検査は当然に内容検査を含むものと解釈する見解もある（前掲『逐条解説刑事収容施設法』649頁）。

しかし、解釈の基本としては法127条2項の検査がいかなる検査をい

うと考えるべきかをまず検討し、その後法129条等の関連規定との整合性を考えるべきであり、関連規定の存在から法127条2項の解釈を決めるべきではない。前記のように法127条2項は限定的に解釈すべきであり、同項の検査は内容の検査を含まないと解すべきである。

その結果、法129条1項後段は、法127条2項ただし書により「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べき特別の事情」が認められて（後述のように「特別の事情」は信書外の事情から判断すべきである。）、内容検査が許された場合にのみ機能する規定であると解される。

(3) 以上から、法127条2項の該当性確認のための「必要な限度の検査」とは、外形的な検査にとどまり、内容の検査を含まないと解すべきである。

#### 6 法127条2項3号にいう「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」の解釈について

ところで、本件において、申立人が希望した発信先には、弁護士会及び当連合会に対する人権救済申立てに関するものも含む趣旨であったが、受刑者が自己の受けた処遇に関して、弁護士会や当連合会の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、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、解釈上争いがある。

しかし、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、前記の国際準則の強い要請、憲法32条に裏打ちされた人権保障の必要性等から、格別に保護される必要があり、前記行刑改革会議提言でもその保障が必要とされていたところである。

このような事柄の性質及び立法の経緯に照らせば、刑事被収容者処遇法の解釈としては、弁護士会、弁護士会連合会及び当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、その規定の仕方にかかわらず同号の「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。

#### 7 栃木刑務所における信書検査の実態

(1) ここで、相手方である栃木刑務所における信書検査の実態について、検討する。まず、栃木刑務所が、本件申立人による教示願いについて、「不許」と告知した理由は、平成23年3月14日付け回答書によると、以下のとおりである。

「提出された信書が、刑事収容施設法で規定する『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』、もしくは『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執行する弁護士との間で発受する信書』である場合であっても，その信書が当該事項に該当するものであるかを確認するために必要な限度での検査を実施する」こととしており，本人が希望している「不検閲及び未開封で『発受』」することはできない旨を，本人に対して告知した。

要するに，自己の処遇に関する公務所又は弁護士等へ宛てた信書であっても，信書の該当性確認検査をする必要があり，「不検閲かつ未開封」では発信する方法はないとしているのである。

- (2) そこで，受刑者が，国又は地方公共団体の機関や弁護士等（弁護士会を含む。）に対し，信書を発信したいと願い出た場合，栃木刑務所においては一般的にどのような検査を行っているか問い合わせたところ，その回答は以下のとおりであった。

受刑者の信書については，法127条の規定により，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おいて，検査を実施することができる，と規定されているが，

ア 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

イ 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執行する弁護士との間で発出する信書

については，当該信書に該当することを確認するために必要な限度での検査を実施することとしており，上記のイに該当する場合は，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以外は，内容の検査は実施していない。また，

暗号の使用その他の理由によって，刑事施設の職員が理解できない内容のものであるとき。

発受によって，刑罰法令に触れることとなり，又は刑罰法令に触れる結果を生ずるおそれがあるとき。

発受によって，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き。

脅迫にわたる記述，又は明らかな虚偽の記述があるため，受信者を著し

く不安にさせ、又は受信者に損害を被らせるおそれがあるとき。

受信者を著しく侮辱する記述があるとき。

発受によって、受刑者の矯正処遇の適切な実施に支障を来すおそれがあるとき。

の場合には、その信書の発信の差止め、又はその事項に係る部分の削除若しくは抹消することができるが(注：法129条1項)、上記のア及びイについては、上記、に該当するとしても、差止め、抹消、削除等の措置はできないものとされており(注：法129条2項)、この規定どおりの運用としている。

そして、このような検査内容は、受刑者が、その信書の内容につき、「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するものである」と申告した場合であっても、同様であると回答している。

- (3) そして、相手方は、平成23年8月3日付け回答書において、「本件では、信書検査の実施につきどのような必要性があったのか」との問いに対して、「当該信書が公的機関・弁護士等との間で発受する信書であるか否かの確認をするための検査」と回答し、「2009年及び2010年の期間中に、受刑者全員の信書の発信について、貴所が信書の検査の「必要性なし」と判断して検査しなかった事例は存在するか」との問いに対しては、「存在しない」と明言した。すなわち、受刑者の発信については、全件検査が行われていることを認めているのである。

相手方のこのような回答からは、内容検査にわたることについては一定の限定があるものの、少なくとも該当性確認検査については、信書全件について当然に行い得ると考えており、実際に実施していることが見て取れる。

- (4) そこで、次に、本件申立人につき、法127条1項に規定する信書の検査の必要性(法127条1項)が存在したかどうか検討するため、以下のような質問に対して、回答を得た。

まず相手方に対して、「『当該信書に該当することを確認するために必要な限度での検査』(該当性確認検査)とは、いかなる態様の検査をいうと考え、実施していますか」と問うたところ、その回答は、「当該信書が公的機関・弁護士等との間で発受する信書であるか否かの確認をするための検査」と、問いに問いで答えるかのような趣旨不明の回答をした上で「実施している」とした。質問の趣旨は、該当性確認検査は、閲読の態様によって検査するのか、それともその他の態様によって検査するのかを問う趣旨だったのであるが、それに対する回答はなされなかった。

さらに、内容検査をなすことができる場合とされている「『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べき特別の事情』（法127条2項）とは、どのような事情をさしますか」との問いに対しては、「被収容者の収容を確保し、並びにその処遇のための適切な環境及びその安全かつ平穏な共同生活の維持が害される場合である」と回答したものの、その判断基準につき、「どのような方法で、どのような判断基準により、判断しておられますか」と問うと、先の回答を繰り返し、方法についても判断基準についても意味ある回答はしなかった。

これはすなわち、形式的には、「該当性確認検査は実施しているが、内容検査は行っていない」と言いながら、実は、該当性確認検査と内容検査を全く区別できていないまま、結局信書の全件検査が行われている実態を示すものである。

最後に、本件当時、申立人に「特別の事情」、すなわち栃木刑務所の回答によれば、「被収容者の収容を確保し、並びにその処遇のための適切な環境及び安全かつ平穏な共同生活の維持が害される」ような事情については、「存在しなかった」と明確に回答している。

すなわち、本件当時の申立人には、具体的根拠に基づいた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は認められなかったことは明らかであり、そもそも法127条1項における信書検査の必要性が認められなかったといえよう。

- (5) なお、不検閲かつ未開封での信書発受の実施可能性を見定めるため、法169条が規定する不服申立てをなす際の秘密申立ての実施・運用状況についても確認した。

「苦情の申出に関する発信方法について、受刑者は、監査官あて及び法務大臣あてに苦情の申出をしようとする場合に、その信書を「不検閲、未開封」の状態が発信するいわゆる「秘密申立て」ができるか」と質問したところ、栃木刑務所は、いずれについても「できる」と回答した。さらに、「苦情申出の際の秘密申立ての具体的措置」について問うたところ、「受刑者本人が同申出書を封緘している」との回答を得た。

すなわち、不服申立て制度においては、秘密申立てを保障した法169条の要請から、申立書を不検閲のまま、受刑者本人が封をし、未開封の状態が発信する方法が確立されているのである。

なお、この点については、申立人自身も、監査官及び法務大臣に宛てて、本件における相談内容そのものを記載した苦情の申出をなしており、不検閲

かつ未開封で発信できたことを認めている。

(6) 小括

以上のとおり、栃木刑務所における信書検査の実態をまとめると、たとえ受刑者が「自己の処遇に関する信書である」ことを申し出たとしても、該当性確認検査の名のもとに、受刑者全員の信書について、1通の例外もなく信書の検査が行われていることは明白である。

そして、栃木刑務所は、その建前としては、公的機関及び弁護士等に宛てた信書に関しては、該当性確認検査をするのみであり、特別の事情がなければ内容検査はしていないと言いながら、その実、該当性確認検査と内容検査の区別はなされていないことがうかがわれる。

該当性確認検査の態様についても具体的に回答できていないことからすれば、信書の「閲読」の方法によってなしているであろうことは容易に推認されよう。すなわち、受刑者は、法的コミュニケーション発信の際にその内容を刑務所側に知られることなく、信書発信ができない状態におかれているのである。

8 未開封及び不検閲での発信は「不許」との告知をしたに留まる点について

(1) 本件では、申立人は、信書を発信したわけではなく、未開封かつ不検閲での発信方法について教示願いを出したところ、「不許」との告知を受けたに留まる。

すなわち、刑務所職員が信書を開封したわけではなく、開封して検査を経なければ発信できないと「告知」したに留まる場合でも違法といえるかを検討する。

この点、東京高裁平成4年2月27日判決は、「控訴人(国)は、本件抹消指示が任意の協力を求めるものであり、被控訴人も直ちにこれに応じ、抹消した内容も指示どおりではないから、任意になされたものであると主張するが、……本件抹消指示は、法令上の根拠を背景に、拘置所の管理運営上発送が不適當との判断のもとに、これに従わないときは法令に基づく強制処分に移行することがあることを前提に行われ、被控訴人においても拘置所側で抹消することを予想して応じたにすぎず、担当処遇区の係長から指示された部分を指示に従って抹消したと認められる。」として、この指導措置を違法であるとしている(鴨下守孝『新行刑法要論』169頁(全訂2版,東京法令出版,2009年))。

前記裁判例は、信書の抹消の事案でなくても、刑務所において法令上の根拠を背景にして受刑者がこれに従わないときには法令に基づく強制処分に移

行することがありうることを前提に指導を行った場合において、刑務所側が背景とした法令上の根拠が実はなかったようなときは、指導にとどまる場合であっても違法となることがあり得ることを示している。

- (2) 本件においては、収容施設である相手方は、法令の根拠に反しているにもかかわらず、申立人の教示願いに対し、未開封かつ不検閲での発信は一切許されないと回答しているが、その趣旨は、もし申立人が当該信書を発信した場合には、法127条2項を根拠にして、当然に強制的に開封され、信書を閲読する方法によって該当性検査がなされることを前提にするものである。また、現実に栃木刑務所においては、信書の全件検査が行われており、検査の必要性なしとされた信書は1通も存在しなかった（平成23年8月3日付け回答書）。

よって、前記のような回答を告知すること自体に法令上の根拠がなく、実質的に申立人に信書を開封させ、検査を余儀なくされたものと同視することができ、前記の「告知」をしたことは違法である。

## 9 あてはめ

- (1) 本件当時、申立人には刑事施設の規律及び秩序を害すべき特別の事情は存在せず、特に信書の検査をすべき必要性は見受けられなかった。にもかかわらず、相手方たる栃木刑務所は、それが公的機関や弁護士等に発信する信書であっても、該当性確認検査と称して、全件に信書検査を行っていることが確認できる。

- (2) しかし、前述したとおり、規律、秩序を害すべき特別事情は信書外の事情から判断すべきであり、特別事情の有無を判断するために信書検査の必要性があったとすることはできないから、信書外に特別の事情が存在しない本件のような場合において、信書検査を経なければ発信できないとするのは、そもそも法127条1項に反する。

一般の信書ですら、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等を考慮し、必要があると認める場合にしか検査が行われてはならないにもかかわらず、より秘密性が要求される公的機関や弁護士等に宛てた信書について、1通の例外もなく、全通の検査が行われており、検査なくして発信することができないというのは、全く合理性がないと言わなければならない。

- (3) 以上から、自己の処遇に関する公務所又は弁護士等宛ての信書について、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としている運用は、同項の趣旨をも逸脱し、

違法であるとともに、受刑者の信書発受により外部との法的コミュニケーションをなす権利の重要性に鑑みれば、人権侵害にあたるものである。

## 第6 結論

以上のとおり、相手方栃木刑務所が、申立人が、未開封かつ不検閲での信書の発信方法について教示願いを出した際に、そのような方法は一切ないとして「不許」と告知したことは、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、その人権を侵害するものであり、かつ、刑事被収容者処遇法126条、127条等の実定法規にも違反する違法なものであるとともに、人権侵害にあたる。

よって、別紙勧告書のとおり勧告するのを相当とするものである。