

強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約第29条第1項に基づく第1回日本審査の総括所見（CED/C/JPN/CO/1）において1年以内の情報提供を求められている勧告事項のうち基本的な法的保護手段（総括所見第32項）についての日弁連意見書

2019年（令和元年）10月16日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

「強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約第29条第1項に基づく第1回日本審査の総括所見（CED/C/JPN/CO/1）」において日本が強制失踪委員会から1年以内の情報提供を求められている勧告事項のうち、自由の剥奪に関する基本的な法的保護手段（第32項）について、以下のとおり、当連合会としての意見を述べる。

- 1 国は、自由を剥奪されて刑務所、拘置所、留置施設、少年院、少年鑑別所、入管収容施設等（以下「刑事施設等」という。）に入所しているすべての者（以下「自由を剥奪された者」という。）に対して、自由を剥奪された直後から国費により弁護人を選任できるなどの制度的保障の下で弁護士にアクセスし、遅滞なく親族との間で交通することができるよう制度を改めるべきである。
- 2 国は、刑事施設等について既に設けられている各視察委員会について、委員の選定のための客観的な基準を設定し、当該施設のすべての場所への無制限のアクセスをする権限を認め、強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約（以下「強制失踪条約」という。）についての研修の機会を設け、かつ、視察委員会の独立性を担保するために制度を改めるべきである。
- 3 国は、入管被収容者が移送又は送還された場合で、家族や弁護士から照会があった場合、移送先又は送還先を告知すべきである。また、送還に際しては、事前に弁護士にアクセスする機会を与え、また送還業務が妨害されるという客観的・具体的なおそれがない限り、家族と交通する機会を設けるべきである。
- 4 国は、本邦に入国しようとする外国人に対する入国審査官及び特別審理官の上陸審査、異議申立、退去、退去強制の各手続中、家族や弁護士から照会があった場合には速やかに手続段階を告知するとともに、面会の求めがあった場合には速やかに面会させるべきである。

5 国は、効果的な収容所の監視ができるようにするための適切な資源及び権限を与え、収容された移民又は庇護申請者からの不服申立てを受け、審査することができるようにすることにより、入国者収容所等視察委員会の独立性、権限、効果をより強化すべきである。

6 国は、自由を剥奪されて精神科病院に入院させられている者（以下「入院者」という。）が、家族、弁護士その他自己が選択した者と自由に通信及び面会できることが保障されることを法律に明記し、それが制限される運用がないようにすべきである。

また、入院者が外国人の場合には、その者が国籍を有する国の領事館と連絡することが保障されることを法律に明記すべきである。

第2 意見の理由

1 「強制失踪」とは、強制失踪条約第2条に、次のとおり定められている。

「この条約の適用上、『強制失踪』とは、国の機関又は国の許可、支援若しくは黙認を得て行動する個人若しくは集団が、逮捕、拘禁、拉致その他のあらゆる形態の自由の剥奪を行う行為であって、その自由の剥奪を認めず、又はそれによる失踪者の消息若しくは所在を隠蔽することを伴い、かつ、当該失踪者を法律の保護の外に置くものをいう。」

すなわち、「強制失踪」には、国の逮捕等による自由の剥奪であって、失踪者の消息若しくは所在を隠蔽する行為も含まれている。

2 強制失踪委員会は、「強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約第29条第1項に基づく第1回日本審査の総括所見 (CED/C/JPN/CO/1)」の第32項において、以下のとおり、勧告している。

「32 委員会は、締約国が以下について保証することを勧告する。

(a) 自由を剥奪されたすべての場所において自由を剥奪されたすべての者は、自由を剥奪された直後から弁護士にアクセスし、遅滞なく親族、代理人あるいは自己が希望する誰とでも、外国人の場合は領事当局との間で交通することができるようにすること

(b) 委員の選定のための客観的な基準の設定、自由を奪うすべての場所への無制限のアクセス、条約の訓練の提供を含む、自由を奪う場所を訪問することを許可された機構の独立性を担保すること」

本勧告に関して、「刑事手続」、「入管」及び「精神科病院」の各分野において以下の問題があることから、意見の趣旨のとおり、意見を述べる。

3 刑事手続についての問題

(1) 接見等に関する諸問題

我が国においては、被逮捕者について勾留決定がなされるまでの間、被逮捕者の親族に逮捕の事実を通知することを警察官及び検察官に義務付ける法律がない。その結果、逮捕直後に、被逮捕者が消息や所在が不明となることがある。また、警察官が、逮捕後に被逮捕者の親族に事実上連絡をする場合もあるが、その場合であっても、連絡をするのは被疑者を留置施設に入れた後である場合が多い。逮捕直後の親族への連絡がないことはもとより、被疑者を警察署に引致してからも留置場に入れるまでの数時間程度は、消息、所在不明状態にされている実態がある。

被疑者・被告人が勾留された場合、被疑者・被告人と弁護士以外の者との間における接見禁止処分（刑事訴訟法第81条）が広範に付される実情がある¹。接見禁止処分は、逃亡し又は罪証を隠滅すると疑うに足りる相当な理由がある場合には付されることとされているが、我が国では、検察官が裁判所に対して、逃亡し又は罪証を隠滅すると疑うに足りる相当な理由があるため接見禁止処分を付すよう求めると、そのまま接見禁止処分が付される傾向にあり、事実上広範に被疑者・被告人と、弁護士以外の者との接見・通信が制限されている実情がある。

その結果、接見のみならず書類その他の物の授受が制限を受ける。接見禁止が濫用されている実情があり、強制失踪条約第17条の趣旨に反すると言わざるを得ない。

被疑者・被告人が発受しようとする信書は、それが弁護士宛て、あるいは弁護士からの信書であったとしても、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」という。）を根拠として、常に検閲される（秋田地方裁判所2019年（平成31年）3月1日付け判決の事案では、弁護士が依頼者である受刑者に対して、当該受刑者が受刑中の刑事施設を相手とする国家賠償請求訴訟に関する信書であることを明記して信書を送付しようとしたところ、刑事施設長による検閲が行われた。当該検閲は違

¹ 弁護士以外の者との接見禁止決定数（刑事訴訟法第81条によるもの）は、1994年までほぼ横ばい状態であったが、1995年から増加に転じ、2003年には5万件を突破した。2005年以降、2011年までは減少傾向にあったが、近年は再び横ばいとなり、2017年には3万6,614件となっている。接見禁止決定率（勾留請求許可人員数に占める接見禁止決定数の割合）についても、1995年から増加し、2003年以降2011年まで減少傾向にあったが、その後は増加傾向にあり、2017年は37.6%となっている（弁護士白書2018年版）。

法であると認定された。)。同様に、信書の検閲がなされた事案について、いくつも国家賠償請求訴訟が提起されている実情がある。

刑事施設等における未決拘禁者（被疑者・被告人・少年）と弁護人との夜間・休日の面会については、法務省と当連合会との間の申し合わせに従った運用が行われている。未決拘禁者が代用監獄において留置されている場合には、平日の日中の他、夜間や休日にも面会が認められている一方で、未決拘禁者が刑務所、拘置所等に在監している場合には、平日の日中の他は、限られた場合にのみ土日祝日や夜間における面会が認められている。

受刑者と弁護人との面会については、刑務所等において、原則的には平日の日中のみ認められている。

自由を剥奪された者が日本語を操ることができない場合において、在所している施設に通訳人がいない場合には、面会時に日本語以外の言語での会話が禁じられる運用がなされている。そのため、施設の側で通訳を用意している場合は格別、それ以外の場合には自費で通訳人を選任しなければ、母国語での面会が認められないため、事実上家族や知人との施設内での面会に支障が生じている実情がある。さらに、当該人物が弁護人以外の者との間で信書を発受しようとする場合には、翻訳料を自己負担し、翻訳を付さなければ信書の発受が認められないこととされている。そのため、事実上、弁護人以外の者との間での信書の発受に支障が生じている実情がある。

(2) 移送先の開示に関する運用について

我が国では、拘置所において勾留されている未決拘禁者の刑が確定して受刑者となり、当該受刑者が拘置所から刑務所に移送された場合には、受刑者の家族や弁護人は、弁護士法第23条の2の弁護士会照会の方法を執らなければ、受刑者の移送先の開示は受けられないこととされている。しかし、弁護士法第23条の2に基づく弁護士会照会をする場合には、手続自体に費用がかかること、受刑者の家族はこの手続を執ることを弁護士に依頼をしなければならないこと、受刑者が移送された直後や弁護士法第23条の2の弁護士会照会の回答書が届くまでの間（通例数週間から1か月程度）は当該受刑者の所在を把握することができない、などといった実情がある。

(3) 弁護人へのアクセスについて

裁判官の発する令状がないのにもかかわらず、被疑者を違法に身体拘束したり移動の自由を奪ったりする事案が度々発生している（2007年（平成19年）12月13日付け福岡高等裁判所判決の事案、2009年（平成2

1年) 7月22日付け東京地方裁判所判決の事案, 2015年(平成27年) 10月29日付け神戸地方裁判所判決の事案, 警察学論集第19巻第11号 76ページの25の事案)。

2013年(平成25年) 1月22日には, 任意同行中の被疑者が警察署内で約8時間留め置かれ, その間, 被疑者が帰ろうとしたところ, 警察官がドアの前に立ち塞がって制止し, 被疑者がトイレに行った際には同行するなどして, 被疑者の動静を常に監視するなどした事案が発生した。この事案に対し大阪弁護士会は, 2018年(平成30年) 11月8日, この任意同行中の被疑者の留め置きは, 事実上, 逮捕と同視できる状況に被疑者を置いたものであって違法であると認定し, 任意同行中の被疑者を取り調べている間に, 被疑者が退出の意思を表明した場合には, 直ちに被疑者を退出させることとし, 任意捜査として許される限度を超えて被疑者を留め置くことがないよう勧告した²。

このように, 被疑者が違法な身体拘束をされている事案や, 行動の自由を著しく制限される事案などでは, 逮捕前であるため弁護人選任権の告知は義務付けられておらず弁護人の援助を十分に受けることができていない実情がある。逮捕後の取調べの録画・録音義務を潜脱するために, あえて令状による逮捕を避けて任意の取調べがなされ, 供述調書が作成された後に逮捕状が執行される事案がある。こうした事案では, 逮捕前であるため, 弁護人選任権の告知は義務付けられていない状況で取調べがなされているものであり, 深刻である。

我が国では, 逮捕された瞬間に弁護人選任権の告知を義務付けておらず(刑事訴訟法第203条第1項参照), 実務上, 逮捕後も被疑者に弁解の機会を与えるときまでは弁護人選任権の告知がなされない。その上, 我が国においては, 弁護人が選任される前であることを理由に捜査機関による取調べが停止されることはない。

さらに, 我が国には逮捕直後から勾留決定までの間には国選弁護制度が存在しない。法律上, 逮捕手続後は警察官が, 検察官送致後は検察官が, それぞれ弁解録取の手続を執ることとされているところ(刑事訴訟法第203条第1項, 第204条第1項及び第205条第1項), 弁解録取手続は取調べで

² 2018年(平成30年) 11月8日付け大阪弁護士会勧告書
https://www.osakaben.or.jp/01-aboutus/committee/room/jinken/03/2018_1108.pdf

はないのにもかかわらず、弁解録取手続を長時間行うことで、実質的な取調べとして流用している現状がある。逮捕直後から弁護人の援助を受ける権利が実質的に確立されるためには、単に弁護人選任権が告知されるだけでなく、告知を受けた被疑者が、実際に弁護士にアクセスして助言を受け、弁護人を選任し、弁解録取手続や取調べへの立会いを求めることができなければならない。

我が国では、被逮捕者の弁護人の援助を受ける権利を実質的に確立するために、各弁護士会が主体となり当番弁護士制度が設立・運用されている。当番弁護士制度は、被逮捕者に一度無料で弁護士を派遣する制度であり、各弁護士会が費用負担している（当番弁護士制度への国費の支援はない。）。

逮捕直後に、被逮捕者が当番弁護士の助言を受けるためには、逮捕直後に、警察が当番弁護士制度の案内・説明をしなければ、被逮捕者は当番弁護士の存在や内容を知ることができず、当番弁護士制度を利用することができない。しかし、刑事訴訟法には、「被疑者に対し、弁護士、弁護士法人又は弁護士会を指定して弁護人の選任を申し出ることができる旨及びその申出先を教示しなければならない」旨（刑事訴訟法第203条第3項及び第204条第3項）と定められているものの、被逮捕者が警察から当番弁護士制度についての説明を受ける権利があることは明記されていない。当連合会は、2016年（平成28年）7月7日に警察庁と協議を行って当番弁護士制度の告知を求めたが、警察庁は、当番弁護士制度の存在について法的に説明義務を負うものではないと回答した。また、同時期に、各地の弁護士会においても、各都道府県警察と同様の協議をしたものの、各都道府県警察はおおむね警察庁と同様に回答した。その結果、被逮捕者が逮捕直後に当番弁護士制度の説明を受けることができている例が多く見られる実情がある。

以上のとおり、我が国では、逮捕直後から勾留決定までの間には国選弁護制度が存在しないこと及び逮捕直後の弁護士へのアクセスとして機能している当番弁護士制度について警察に被逮捕者への説明・告知をする義務が定められていないことから、逮捕直後に直ちに弁護士にアクセスすることができない被逮捕者が存在する実情がある。

(4) 視察委員会についての問題点

我が国においては、刑事被収容者処遇法の制定に伴い、2006年（平成18年）以降、刑務所、拘置所、留置施設の各施設において視察委員会が設けられた。また、2014年（平成26年）には、少年院法の改正及び少年

鑑別所法の制定がされ、少年院及び少年鑑別所において視察委員会が設けられた。

これらの各視察委員会の委員の選任のための客観的な基準はいずれの法律においても定められていない（刑務所について、刑事被収容者処遇法第8条第2項は「委員は、人格識見が高く、かつ、刑事施設の運営の改善向上に熱意を有する者のうちから、法務大臣が任命する。」とのみ規定し、留置施設について、同法第21条第1項は、「委員は、人格識見が高く、かつ、留置施設の運営の改善向上に熱意を有する者のうちから、公安委員会が任命する。」と規定している。）。

刑事施設視察委員会、少年刑事施設についての視察委員会、入管収容施設視察委員会については、各地の弁護士会が推薦した弁護士が委員に選任される慣行が確立している。

留置施設視察委員会についても、ほとんどの地域で、地域の弁護士会が推薦した弁護士が委員に選任される運用がなされているが、いくつかの地域で弁護士会の推薦を受け容れていない。同委員会の独立性については、拷問禁止委員会や自由権規約委員会が繰り返し指摘し、改善を求めてきたところである。

刑事被収容者処遇法第9条で、刑事施設視察委員会は、刑事施設の長から、委員会に対し当該施設の運営状況について情報の提供を受けることができるほか、委員による被収容者との面接の実施について協力を求めることができること、被収容者が同委員会に対して提出する書面は検査をしなければならないこと、などが定められている。

留置施設視察委員会については、同法第22条により、同様の権限が保障されている。

しかし、両視察委員会について、当該施設のすべての場所への無制限のアクセスをする権限を有すると解釈することもできるが、条文上このことが明確に定められていないため、両視察委員会の権限は施設当局の協力の程度によって、限定的なものとなる可能性がある。

また、両視察委員会の委員は非常勤の職員であって、かつ4～5名という少数であることが多く、少数の委員で複数箇所を視察し、多数の被収容者との面接を行うなど、過剰な負担を強いられているのが現状である。

施設によっては、被収容者が両視察委員会に提案・意見用紙を提出するためには、まず職員から願箋の交付を受け、それにより用紙の交付を受けると

いう煩雑な手続を経なければならず、しかも、そのために特定の被収容者が提案等を行うことがあらかじめ施設側に知られてしまい、被収容者による提案等の委縮を招くなどの問題点が見受けられる。

多くの委員会において、年間の会議開催日数があらかじめ制限され、この制限を超える委員会を開催した場合、それらの会議については、日当が支払われないことがある。このような状況にもかかわらず、多くの委員会は、日当が支払われない委員会開催日以外の日にも会議を開き、あるいは被収容者との面接や提案・意見書の検討等の様々な活動を行っている。委員会活動が自発的な活動に依存することは好ましくなく、活動のために必要な会議を開催するための十分な予算を保障する必要がある。

委員への強制失踪条約その他の条約についての研修の機会は、現状設けられていない。

4 入管における問題

(1) 収容中の問題

一部の入管収容施設では、被収容者からは所定時間中であれば、収容施設内の公衆電話から施設外に架電できるが、公衆電話の利用については、非常に高額の料金を負担しなければならない。いずれの施設でも外部から被収容者に対して電話することはできない。インターネットも利用できない。また現時点でも、テレビ会議や電話会議システムを利用した面会等もできない。これらについては改善される気配もない。以上により、家族や代理人が被収容者に接触することが著しく困難となっている。

面会日時についても、代理人であっても平日は午後5時までに面会終了するよう指示されることがあり、土日祝日は事前予約しなければ認められず、送還執行のための準備等と思料されるが、面会できない日時を一方的に指定して入管面会施設に掲示してくる。かように警察署での接見と比較し制約が大きい。

(2) 他の入管収容施設への移送時の問題

被収容者が他の入管収容施設に移送されるに先立ち、被収容者に対しては数日前等に告知がされているが、家族や代理人に対しては何ら告知がされていない。被収容者からの電話等連絡を受けて始めて把握できるに過ぎない。

移送された後、家族や代理人が移送前の入管収容施設にて面会申込を行っても、もはや当該入管では収容されていない旨が通告され、その後の移送先

や命運 (fate) は教示されていない。

以上に伴い、家族や代理人にとっては被収容者が所在不明となる。

(3) 送還執行時の問題

送還執行時、被送還者が家族や代理人に接触したいと希望しても応じないことが多く、家族生活を尊重される権利や、送還の執行停止を望む被送還者や難民申請やその審査請求が却下され裁判を望む被送還者の、裁判を受ける権利を侵害している。

(4) 上陸手続中の問題

来日して上陸条件不適合とされた場合に、空港に出迎えていた家族などから通報を受けた弁護士が入管に接触しても、所在自体を教えないこともあり、本人の命運 (fate) が不明となる。

また、代理人に対し本人が留め置かれていること自体は告知されても、現在上陸条件不適合に対する異議申立手続のインタビュー中であるとして面会を拒否され、その後再度連絡をしても、今度は本人が帰国を決意してその手続中であるからとして再度面会を拒否されたという事例もある。

(5) 入国者収容所等視察委員会の問題

2009年に改正された出入国管理及び難民認定法第61条の7の2の規定に基づき、入国者収容所及び収容場並びに出国待機施設の適正な運営に資するため、視察等を行い、意見を述べる第三者機関として、2010年7月に入国者収容所等視察委員会が設置されている。入国者収容所等視察委員会は、東西に二つしか設置されておらず、管轄する施設が広範囲に点在する。そのため、拷問禁止委員会は、「拷問及びその他の残虐な、非人道的又は品位を傷つける取扱い又は刑罰を禁止する条約第19条第1項に基づく第2回日本審査の総括所見 (CAT/C/JPN/2)」（2017年）の第9項(c)において、「入国者収容所等視察委員会が効果的に任務を果たせるための資源と権限が不足していること、及び、同委員会の委員が法務省及び入国管理局により任命されること」を問題点として指摘している。

5 精神科病院における問題³

(1) 通信及び面会の制限状況について

³ ここでは一般の精神科病院のことを述べているが、心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律に基づく入院の場合も、ここで挙示している精神保健福祉法の処遇に関する規定と同様の規定であるため、一般の精神科病院と同様の問題が生じ得る。

入院者と外部との信書の発受は制限されないと規定されているものの⁴、事実上信書の発受が制限できる規定⁵に基づき、病院側の判断によって、信書の発受が制限される例がある。また、「病状の悪化を招くおそれがある場合等の医療又は保護のための合理的な理由がある場合」には入院者との電話及び面会を制限できるとされており⁶、実際にもそのような制限は珍しくない。

加えて、入院中は、入院者の実状に応じて、隔離及び身体的拘束をすることも可能である⁷が、隔離又は身体的拘束を受けた状態は入院者が通信及び面会することに相当に支障を及ぼす（例えば、身体的拘束を受けた入院者は信書を書くこと自体に制限を受ける。）のであり、そのような入院者は任意に選択した者との通信及び面会を更に制限される結果となる。隔離や身体的拘束の要件は本来厳格であるものの⁸、現実には相当緩やかに運用されているため、そのような制限を受けている例は少なくない。現に、2018年度（平成30年度）に精神科病院で隔離を受けた患者数は年間1万2364人、身体的拘束を受けた患者数は1万1362人に上っている⁹。また、日本の精神科の急性期病棟における身体的拘束期間は、平均値142時間、中央値82時間と、欧米諸国の10倍にも及び、加えて、精神科の慢性期病棟では更に長期の身体的拘束が行われているとも言われており、通信及び面会を制限される時間が長期化することになる¹⁰。このように、通信及び面会が制限されること

4 精神保健福祉法第36条第2項及び「精神保健福祉法第36条第2項及び同項の規定に基づき厚生労働大臣の定める行動の制限」（1987年（昭和62年）4月8日厚生省告示第128号）

5 「精神保健福祉法第37条第1項及び同項の規定に基づき厚生労働大臣の定める基準」（1987年（昭和62年）4月8日厚生省告示第130号）第2の2の（1）の「患者の病状から判断して、家族等その他の関係者からの信書が患者の治療効果を妨げることが考えられる場合には、あらかじめ家族等その他の関係者と十分連絡を保って信書を差し控えさせ、あるいは主治医あてに発信させ患者の病状をみて当該主治医から患者に連絡させる等の方法に努めるものとする。」という規定。

6 「精神保健福祉法第37条第1項及び同項の規定に基づき厚生労働大臣の定める基準」（1987年（昭和62年）4月8日厚生省告示第130号）第2の1の（3）

7 「精神保健福祉法第36条第3項及び同項の規定に基づき厚生労働大臣の定める行動の制限」（1987年（昭和62年）4月8日厚生省告示第129号）

8 「精神保健福祉法第37条第1項及び同項の規定に基づき厚生労働大臣の定める基準」（1987年（昭和62年）4月8日厚生省告示第130号）

9 （国立研究開発法人）「国立精神・神経医療研究センター」精神保健研究所 精神医療政策研究部「精神保健福祉資料」（<https://www.ncnp.go.jp/nimh/seisaku/common/images/head-ti02.png>）

10 野田寿恵等「隔離・身体拘束施行時間に影響する患者特性：日本の精神科急性期医療において」精神神経学雑誌第116巻第10号（2014年／平成26年）805-812

（<https://journal.jspn.or.jp/jspn/openpdf/1160100805.pdf>）

により、弁護士との面会に支障を来す場合が生じるが、そのことにより、入院者が、精神医療審査会に対する退院・処遇改善請求を行うことについてもまた困難となる。元々、入院者のうち同請求手続を執る入院者の割合は極めて低い点が指摘されており、このような現状を改善するためにも、通信及び面会を制限することは決して望ましいことではない。

(2) 入院者が外国人の場合

電話又は面会を制限できない対象者として、人権擁護に関する行政機関の職員は明示されているものの¹¹、領事館職員を明示する法令はなく、入院者が外国人の場合に自国の領事館職員と面会することが制限されるおそれがある。しかし、入院者が外国人の場合、母国語による意思疎通と正確な情報入手による権利救済の機会を確保する必要がある。

よって、その者の国の領事館と連絡することが保障されることを法律に明記すべきである。

以上

野田寿恵「隔離・身体拘束使用防止のための介入技術” Six Core Strategies”（主要6戦略）の紹介～及びデータ利用について～」

(<http://www.e-rapport.jp/team/action/sample/sample09/01.html>)

¹¹ 「精神保健福祉法第36条第2項及び同項の規定に基づき厚生労働大臣の定める行動の制限」(1987年(昭和62年)4月8日厚生省告示第128号)