

2011年12月15日

横浜刑務所長

空 閑 龍 也 殿

横 浜 弁 護 士 会

会 長 小 島 周 一

要 望 書

当会は、申立人A、申立人B及び申立人Cからの人権救済申立事件について、当会人権擁護委員会において調査の結果、救済措置を講ずる必要があるとの結論に達しましたので、当会常議員会の議を経た上、貴所に対し、下記のとおり要望します。

要望の趣旨

被収容者が、裁判遂行のために裁判所等の官公署宛てに発しようとする信書や、訴訟を委任している弁護士宛てに発しようとする信書及び弁護士会宛てに発しようとする信書については、月単位で定められる発信申請通数を越える場合にも、発信申請を許可する運用とするよう要望する。

要望の理由

別紙調査報告書のとおり

2011年9月22日

横浜弁護士会
会長 小島周一 殿

人権擁護委員会
委員長 佐藤昌樹

調査報告書

横浜刑務所に対するA申立の人権救済申立事件（2009年第31号、同第44号、同第57号）、B申立の人権救済申立事件（2010年第28号）、及びC申立の人権救済申立事件（2010年第23号、同第39号）の中の、通数外発信申請不許可に関する部分について、当委員会が調査した結果を報告します。

第1 処遇意見

横浜刑務所における通数外発信申請の処理について人権侵害が認められるので、別紙本文のとおり要望するのが相当である。

第2 認定した事実

横浜刑務所で受刑している複数の者から、通数外発信が不当に不許可になった旨の申立がなされた。

1 申立人Aの事案

申立人Aは、横浜刑務所で服役中であった。

同人の申立及び横浜刑務所に対する照会により、申立人Aによる以下の信書の発信申請について、通数外発信として不許可となっていることが確認された。

- ① 2009年8月18日、東京高等裁判所第17民事部宛の発信申請が、同月20日不許可になった。
- ② 2009年8月18日、東京地方裁判所民事第43部宛の発信申請が、同月20日不許可になった。
- ③ 2009年8月18日、日本弁護士連合会人権擁護委員会宛の発信申請が、同月20日不許可になった。
- ④ 2009年8月18日、横浜南税務署宛の発信申請が、同月20日不許可になった。
- ⑤ 2009年9月11日、横浜地方裁判所第8民事部宛の発信申請が、同月14日不許可になった。
- ⑥ 2009年9月15日頃、厚生労働大臣宛の発信申請が、同月16日不許可になった。
- ⑦ 2009年9月15日頃、東京第一弁護士会綱紀委員会宛の発信申請が、同月16日不許可に

なった。

- ⑧ 2009年10月6日、東京地方検察庁宛の発信申請が、同月7日不許可になった。

2 申立人Cの事案

申立人Cは、横浜刑務所で服役中である。

同人の申立及び横浜刑務所に対する照会により、申立人Cによる以下の信書の発信申請について、通数外発信として不許可となっていることが確認された。

- ① 2010年11月5日、横浜弁護士会宛の人権救済申立書の発信申請が、同月11日、通数外発信として不許可になった。
- ② 2010年11月16日、日本弁護士連合会宛の人権救済申立書の発信申請が、同月18日、通数外発信として不許可になった。
- ③ 2011年11月26日頃、横浜弁護士会宛の人権救済申立書の発信申請が、同月29日、通数外発信として不許可になった。

3 申立人Bの事案

申立人Bは、横浜刑務所で服役中である。

同人の申立及び横浜刑務所に対する照会により、申立人Bによる以下の信書の発信申請について、通数外発信として不許可となっていることが確認された。

- ① 2010年11月30日、法務省東京矯正管区長宛の文書開示請求の発信申請が、同年12月1日、通数外発信として不許可になった。
- ② 2010年12月14日、遂行中の民事訴訟の調査のために行った国立国会図書館宛の発信申請が、同月18日、通数外発信として不許可になった。

第3 人権侵害の有無・内容についての判断

1 監獄法における信書発信の状況

「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」が2006年5月24日に施行されるが、それ以前に刑務所を規律していた監獄法のもとでは、受刑者の信書発信について、以下のよう
に定められていた。

第46条第2項「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ズ。但特ニ必要アリト認ムル場合ハコノ限リニ在ラズ」

第47条第1項「受刑者及ビ監置ニ処セラレタル者ニ係ル信書ニシテ不適當ト認ムルモノ
ハ其発信ヲ許サス」

そしてこれを受けて、行刑累進処遇令第61条は、4級受刑者について「親族及保護関係
者」に信書発受の相手方を限定し、同62条は、3級以上の受刑者について「教化ニ妨ゲナ

キ範圍ニ於テ」親族以外の相手との信書発受を許すとしていた。それら信書発受に関する許可は施設長の裁量によるものとされており、現実には親族以外の信書の発受はほとんど不許可とされていた（入所時に親族等の申告表に名前を記入していれば、その者への発受が許可されていたようである）。

発信する信書については、「発信ノ数ハ、…懲役受刑者ニ付テハ1月毎ニ1通トス（監獄法施行規則第129条第1項）」と、1か月に1通が原則であったが、同条第2項で所長の裁量が認められ、3級受刑者は月2通、2級受刑者は毎週1通、1級受刑者は随時、と緩和されていた。ただ、弁護士会への人権救済申立書や訴訟に関する文書は、「特別発信」として、許可通数の範囲外の発信として特に許可されることがある運用となっていた。

また、監獄法施行規則第130条は「在監者ノ発受スル信書ハ所長之ヲ検閲ス可シ」と規定し、発受するすべての信書を施設長の検閲に付すべきものと定めていた。

こうした規制は、受刑者の信書発受が、受刑者の権利ではなく、裁量による恩恵として与えられるものであると位置づけられていたことによる。こうした受刑者の信書発信を恩恵的利益と扱う発想は、理論的には、受刑者の権利制約について特別権力関係論で決する思考に基づくものである。受刑者は、国の包括的支配権限に服すべきであり、法律による具体的な根拠がなくとも、施設長の裁量によって広汎な権利の制限が可能であるとされていたのである。

2 受刑者の信書発信の権利性

基本的人権の尊重を基本原理とし、法の支配を確立した現憲法の下において、特別権力関係論を基礎とした考え方を維持することはできない。現憲法のもとで、受刑者の信書発信の権利性をどのように考えるべきか、整理として、受刑者の家族や友人・勤務先関係者など外部社会の人とのコミュニケーションと、人権救済や訴訟などに関する法的コミュニケーションとを、とりあえず区別して考えることが有効であると考えるので、以下それぞれに検討する。なお、受刑者の受発信の権利性について、この2種に分けて考察することを含め、本報告の理論的部分の多くは葛野尋之教授の論考（「刑務所改革 第8章『外部交通』（日本評論社）」等）に依拠している。

(1) 社会的コミュニケーションについて

人間は、他者とのコミュニケーションを通じて自己の人格を発展させていく存在であり、他者とのコミュニケーションは自己実現を図るために必要不可欠である。これは受刑者であるからといって異別に解されるものではなく、受刑者の社会的コミュニケーションは、個人の尊厳の観点から憲法第13条によって基礎づけられているとともに、より具体的には、表現の自由として憲法第21条によって根拠づけられていると言える。

さらに、受刑者が家族や友人・知人とのコミュニケーションを通じて家族の絆、社会とのつながりを維持することは、改善更生及び社会復帰の礎ともなる。受刑者の社会復帰が、個人の尊重から導かれる受刑者のいわば権利でもあると理解できるところからすると、社会的コミュニケーションは、その権利を促進するものとして憲法第13条の趣旨に適うものでもある。

そして、受刑者の社会的コミュニケーションが上記のように憲法第13条、第21条の保障する権利であることからすると、それに対する制限も可能な限り抑制的なものでなければならない。すなわち、法律に基づき、拘禁目的に対する障害が発生する高度な蓋然性がある場合に限り、最も制限的でない手段によって、その制限が許容されるというべきである。平成18年3月23日最高裁判決（判例時報1929号37頁）も、監獄法時代の事案についてであるが、受刑者による新聞社宛の信書の発信を不許可とした施設長の処分を違法と認めるにあたり、「表現の自由を保障した憲法第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の具体的事情の下で、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蓋然性があると認められる場合に限って、これ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、上記の障害の発生防止のために必要かつ合理的な範囲に留まるべきものと解するのが相当である」と述べている。

(2) 法的コミュニケーションについて

法的コミュニケーションについては、上記の憲法第13条、第21条の保障という観点に加え、憲法第32条の裁判を受ける権利との関係もある。憲法第32条は、裁判所に訴訟を提起し訴訟活動を遂行することを拒まれないことを保障しているが、刑事拘禁によってこの権利が内在的・直接的に制限されることはあってはならない。受刑者も憲法第32条により裁判所にアクセスする権利を、当然、保障されており、受刑者の裁判所との信書の授受は憲法第32条によっても保障されているということになる。

そして、裁判にアクセスするためには、弁護士の法的援助を受けることが必要であり、そのために弁護士との自由かつ秘密の法的コミュニケーションを保障されることも重要である。刑事拘禁に伴い、受刑者の訴訟遂行は事実上厳しく制約されるのであるから、弁護士との法的コミュニケーションは、受刑者以外の場合よりもなお一層、その権利保障の実効性確保のために必要性が高いということもできよう。

さらに、刑務所内の処遇に関する不服申立や人権救済申立については、憲法第32条に

準じて、また憲法第31条による保障という観点から、法的コミュニケーションの一種として、同様に考えることができる。

こうした法的コミュニケーションに対する制限は、社会的コミュニケーション以上に抑制的であるべきである。裁判を受ける権利を実質的に制約するに当たらない、技術的制限のみが認められるというべきである。

3 新法における受刑者の信書発信の定め

(1) 行刑改革会議の提言

「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」が2006年5月24日に施行され、引き続いて「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（以下「新法」）」が2007年6月1日に施行された。この新法成立に向けて、議論の大きな流れを作ったのが「行刑改革会議」である。2003年12月にまとめられた行刑改革会議の提言は、刑務所の規律のあり方について根本的転換をはかるものであった。提言は、その総論において「受刑者が、単に刑務所に戻りたくないという思いから罪を犯すことを思いとどまるのではなく、人間としての誇りや自覚を取り戻し、自発的、自律的に改善更生及び社会復帰の意欲を持つことが大切であり」「これまでの受刑者処遇において、受刑者を管理の対象としてのみとらえ、受刑者の人間性を軽視した処遇がなされてきたことがなかったかを常に省みながら、現在の受刑者処遇のあり方を根底から見直していくことが必要」と説いている。

そこで、この提言において、受刑者の外部交通に関してどのように記載されているかを見ることにする。

まず（そのような言葉自体は用いていないが）社会的コミュニケーションについて、「自由刑は、受刑者の改善更生及び円満な社会復帰を図ることを目的としており、行刑施設に入所した後に、面会や信書の発受等の外部交通を通じて、健全な社会との良好な関係を維持しすることは、その改善更生や円滑な社会復帰に寄与するものであることは言うまでもない」としている。さらに「現在、一般には、親族だけではなく、友人、知人が、受刑者と社会との良好な関係の維持に重要な役割を果たすに至って」おり、「受刑者の改善更生及び円満な社会復帰を促進するために有益な場合」には友人・知人との外部交通を積極的に認めていくべきとした。

法的コミュニケーションについては、「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。」と述べる。「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、」「人権救済を求めることができる環

境を整える必要がある」とも述べている。そして「受刑者が、①人権救済等を求めるため、②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、①及び②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」と、発信に対する制限を極めて抑制的にすべきものとしている。

(2) 新法の定め

上記の行刑改革会議の提言を受けて、新法は、信書の発信について以下のように定めるに至った。

第126条 刑事施設の長は、受刑者…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130条第1項 刑事施設の長は、法務省令で定めるところにより、受刑者が発する信書の…通数…について、刑事施設の管理運営上必要な制限をすることができる。

同条第2項 前項の規定により受刑者が発信を申請する信書の通数について制限をするときには、その通数は、一月につき4通を下回ってはならない。

この点で最も重要なことは、監獄法時代の恩恵的利益としての信書発信の許可という枠組みから、権利としての受刑者の信書発信を前提に、それに対する規制に法律による制限を施すという構造へと、根本的に変換したことである。

そしてこの新法第130条の定めを受けて、横浜刑務所では、横浜刑務所外部交通実施細則第32条第2項で次の通り規定している。

「 優遇措置を受けている受刑者の通数は以下のとおりとする。

なお、受刑者の矯正処遇の適切な実施のためその他必要と認める場合には、定められた回数を超えて発信を許すことができる。

- | | | |
|--------------|-------|---|
| ①優遇区分第3、4類の者 | 1月5通 | |
| ②優遇区分第2類の者 | 1月7通 | |
| ③優遇区分第1類の者 | 1月10通 | 」 |

(3) 運用の現状

以上のように新法では、信書の発信に関し、最低限保障すべきものとして通数が規定されることとなった。しかし、当委員会が認定した前記事実からもうかがえるように、最低保障の通数が、実際には発信可能な通数の上限として運用されてしまっている。

しかも、監獄法時代には、人権救済申立そのものではないけれど関連する発信や裁判手続に関する発信も「特別発信」として許可通数の枠外と扱われていたが、新法では、それらの発信について単純に通数外発信として不許可になったり、それらの発信が通数

内発信の一つと計上されてしまっていて、結果として、一般の信書の発信可能通数が少なくなってしまうという事態が生じている。

4 通数外発信を不許可とすることの人権侵害性

- (1) 本件の申立人らは、優遇区分第3類または第4類に属する者であり、上記横浜刑務所外部交通実施細則により、1月5通以内という発信制限を受けている。このため申立人らが、月5通を超えて発信しようとするには、その発信が「受刑者の矯正処遇の適切な実施のためその他必要と認める場合」に該当すると、横浜刑務所長に認められなければならないことになる。そして結果として、事実で述べたように、多くの発信が不許可となっている。

「受刑者の矯正処遇の適切な実施のためその他必要と認める場合」に関する判断方法等について当委員会から横浜刑務所に照会を行ったところ、通数外発信の必要性、緊急性を受刑者に申告させ、所長において、その宛先（相手方）及び内容から、発信の許可不許可を個別的に判断している、との回答であった。「必要性・緊急性」を個別的に判断しているとのことであるが、必要性・緊急性そのものの根拠法令又はその具体的基準があるわけではなく、実質的には刑務所長の広い裁量に委ねられている形になっている。具体的な信書の通数外発信の制限について、それが刑務所長の合理的裁量の範囲の逸脱であるかどうかという抽象的な判断とならざるを得ないということは、上述した「法律に基づき、拘禁目的に対する障害が発生する高度な蓋然性がある場合に限り、最も制限的でない手段によって、その制限が許容される」という観点からすれば、権利侵害の疑いが強いものである。

- (2) さらに当委員会から、横浜刑務所に対し、上記横浜刑務所細則が定める通数をより多くの通数（例えば第1類20通、第2類15通、第3、4類10通、第5類8通など）とすることはできないか照会した。これに対する横浜刑務所の回答は「仮に照会されている発信通数を認めることになれば、個々の受刑者ごとに信書の検査及び記録などの膨大な事務処理を伴うことは必至であり、当所の限られた職員数において、検査業務等の著しい遅延が危惧され、ひいては、一部の受刑者による権利行使の乱用により、すべての受刑者に対する公平な権利保障が図れないことにもなりかねません。」というものであった。

この回答の内容自体は一見すれば合理性があるようにも思われる。しかし、この回答では、刑務所側が全ての信書の検査及び記録を行う、ということが当然に前提とされている。現在行われている信書の検査・記録は、信書以外の金品の同封の有無の確認や相手方の確認に加え、記述内容の確認（職員が「書信表」に信書の要旨を記録するという方法）が行われており、確かに全ての信書についてそのような検査と記録を行えば、膨

大な事務処理となる懸念は否定できない。しかし、問題はその前提条件たる信書の検査・記録の必要性である。

監獄法では、上述のように、受刑者の全ての信書は当然に検閲されていた。新法でも、
第127条第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。

と定めており、信書の検査ができる法的根拠が明文化されたが、もちろん検査・記録をしなければならないと定めているわけではない。発信は受刑者の権利であり、制限をすることができるのは「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（上掲最高裁判決）」限られる、という考え方が基本となるべきである。そうした観点から信書の検査・記録を検討すると、例えば、逃亡などの事故防止のため刑務所施設の情報漏洩を防ぐ、という必要性はあるかもしれない。暴力団構成員等犯罪性行の進んだ者との関係を断つという受刑者の改善更生から生じる必要性や、信書による脅迫や不当な威迫をさせないという要請もあり、後者については、仮にそうした犯罪を構成する記載があっても、刑事事件等として事後的な統制を加えれば足りるという評価もあり得るが、受刑者の改善更生を図るという点から、検査・記録の正当性根拠となることが認められないではない。

(3) 以上に述べた検査の必要性は、いずれも社会的コミュニケーションに関わるものである。しかし、法的コミュニケーションについても、同様に検査・記録の必要性があると言えるのであろうか。

上述のように、行刑改革会議提言では、「受刑者が、①人権救済等を求めるため、②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、①及び②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」としている。それを受けた新法も、

第127条第2項 次に掲げる信書については、前項（第1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3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との間で発信する信書

と、一定の法的コミュニケーションに関しては、検査のあり方について、社会的コミュニケーションと別異の定め方をしている。なお、面会に関しても、処遇に関する弁護士等との面会時の立会を排除する形で、同様の定めを置いている。

以上は刑務所内の処遇を訴える場合としてはいるが、民事裁判遂行等のための法的コミュニケーションに関する信書全般についても、同様に考えるべきである。それは、憲法第32条、第31条による要請という保障の趣旨からもそうであるし、裁判所などの官公署や弁護士会、弁護士に宛てた信書について、上述したような「放置することのできない程度の障害が生ずる相当の蓋然性」が発生するとは考えられないからである。

また、2011年5月に発表された法務省・警察庁による報告書「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律の施行状況について」でも、受刑者の信書の発受の「今後の方向性」について「各施設において、通常信書の検査を省略すべき場合を典型的に定めるよう指示し、検査省略の運用拡大を図るほか、…受刑者の信書の発受の更なる適切な運用に努めることとする（同報告書22頁）」と記載している。法的コミュニケーションに関する信書は、まさにこの検査を省略すべき類型に該当するというべきである。

以上述べたところを総合すると、少なくとも法的コミュニケーションに関する信書については、発信先と信書以外の金品の有無の確認と、内容として法的コミュニケーションであることの確認は行うとしても、記述内容の記録までの必要性がないものと言える。その程度の事務であれば「検査業務の著しい遅延」を招くとも思われず、また、上述した法的コミュニケーションの重要性に鑑みれば、その事務負担を理由とした通数外発信の制限には十分な合理性は認められない。そして、その他に発信を認めないほどの「拘禁目的に対する障害が発生する高度な蓋然性」は見だし難く、受刑者の発信する権利を不当に侵害するものとして人権侵害になると言うことができる。

第4 結論

認定した事実であげたように、通数外発信として発信不許可になった信書には、申立人らの法的コミュニケーションに関するものが多数認められる。それらの発信不許可は、少なくとも新法施行以後は、申立人らの権利を侵害するものであり、横浜刑務所に対し、別紙記載の要望を行うべきものと判断する。

以上