

特集 ①

人権救済申立事件から見たわが国の人権状況

弁護士会の 人権救済活動と刑事被拘禁者

- I 本稿の課題
- II 重層的な人権救済システム
- III 弁護士会の人権救済活動——意義と限界
- IV 刑事被拘禁者の人権救済
- V 弁護士会の人権救済申立制度をめぐる改革課題
- VI 結語



一橋大学教授

葛野 尋之
Kuzuno, Hiroyuki

I 本稿の課題

人権を確実に保障するためには、人権が侵害されたとき、実効的救済が確保されなければならない。そのためには、有効に機能する人権救済システムが存在しなければならない。このとき必要とされるのが、重層的な救済システムである。

日弁連および各弁護士会の人権擁護委員会は、基本的人権の擁護と社会正義の実現という目的のもと(弁護士法1条)、弁護士自治を基盤としつつ、高い専門性と独立性を備えた活動を通じて、さまざまな人権侵害の救済において重要な役割を担ってきた¹⁾。今後もまた、担い続ける

であろう。その実績のゆえに社会的信頼も厚い。近年、日弁連に対する人権救済申立は急増しており、1990年に93件、2000年に127件であったものが、2009年には420件に達している。かなりの割合の事件が各弁護士会に移送されているが、2000年から2009年までの10年間に、勧告・要望、警告など、53件の救済措置がとられている。

以下、本稿は、実効性のある人権救済のためには、重層的な救済システムが必要であり、そのなかで、弁護士会への救済申立制度が重要な役割を担っていることを確認したうえで、被逮捕者、被勾留者、受刑者、死刑確定者など、刑事施設・留置施設の被収容者(以下、刑事被拘禁者)の人権救済を実効的に行うにあたり、弁

1) 日弁連人権擁護委員会による人権救済の意義、手続、運用状況、これまでの救済事例などについて、日弁連人権擁護委員会編『日弁連人権侵犯申立事件警告・勧告・要望例集(全5巻)』(明石書店、2005年)、同「連載・人権を問う——人権救済活動の最前線から」法学セミナー616号(2006年)～639号(2008年)、「特集・日弁連の人権救済活動を振り返って」『弁護士白書2007年版』参照。1987年以降の人権救済申立事件に関する「警告・勧告・要望」は、日弁連ホームページ上に公開されている http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr_case/index.html

護士会の人権救済活動が直面する制度的課題を明らかにする。

刑事被拘禁者の人権救済について、重層的な救済システムのもと、実効的救済を確保するためにも、また、弁護士会による人権救済活動の過重な負担を緩和し、その有効な機能を促すためにも、十分な独立性と専門性を備えた救済機関を設置し、強制的権限をもって調査したうえで、拘束力のある救済措置をとることができるようにすべきである。このことは、パリ原則に適合した国内人権機関の設置という課題と結節する。また、弁護士会の人権救済活動それ自体の実効性を高めるために、その救済措置に対する法務大臣の応答義務が認められるべきであり、刑事被拘禁者の救済申立に関する調査においては、被拘禁者と調査を実施する弁護士との面会・信書発受について、自由と秘密性が保障されるべきである。

II 重層的な人権救済システム

実効的な権利救済のためには、それぞれ特色ないし強みのある救済システムが複数存在し、相互に補完しながら機能することが求められる。救済システムの重層性である。

第1に、権利救済において、もちろん司法の担う役割は決定的に重要であるが、司法とともに、司法外の救済システムが整えられなければならない。司法外のシステムは、相対的に簡易・

迅速な、利用しやすい手続を通じての救済を可能とし、高度な専門性のともなう対象領域にも対応しうるからである。

第2に、政府機関による救済と非政府機関による救済が併存すべきである。人権救済のための政府機関としては、現在、法務省の人権擁護委員会制度がある。これまで一定の役割を果たしてきたことはたしかであるものの、政府機関からの独立性に薄いこと、公権力の人権侵害にはほとんど対処していないことなどの限界がある。「国内機構の地位に関する原則(パリ原則)」に適合した、十分な組織体制と独立性、有効な救済手続を備えた国内人権機関の設置が要請されるゆえんである²⁾。

第3に、国内の救済システムとともに、人権の国際的保障のもと、国際的救済システムが必要とされる。最重要課題は、国際条約による「個人通報制度」への参加、とりわけ国際自由権規約第一選択議定書の批准である³⁾。国際的システムは、それ自体、有効な救済システムとして機能しうるとともに、国内的システムの機能の活性化をも促すであろう。

これとも関連して、第4に、国内法ベースの人権救済にあわせ、国際法ベースの救済が促進されるべきであろう。すでに下級審においては、国際人権法を裁判規範として活用することも広がりつつある。しかし、最高裁はなお消極的である。司法における国際人権法の積極的活用は、人権救済の実効性を確実に高めるであろう。

- 2) 山崎公士「日本における人権救済制度の整備」自由と正義61巻3号(2010年)、竹村二三夫「国内人権機関の設立を目指して」同誌所収、藤原精吾「総括所見を受けて——国内人権機関」自由と正義60巻4号(2009年)、小池振一郎「法務省『新たな人権救済機関の設置について(中間報告)』を公表」自由と正義61巻11号(2010年)参照。2008年、規約人権委員会も、「パリ原則……に適合し、締約国が受諾した全ての国際人権基準をカバーする幅広い権限を有し、かつ、公的機関による人権侵害の申立を検討し対処する能力を有する独立した国内人権機構を政府の外に設立すべきであり、機構に対して適切な財政的及び人的資源を割り当てるべき」ことを勧告した(9項)。
- 3) 安藤仁介「人権規約と個人通報制度の現状」ジュリスト1299号(2005年)、田島義久「第1選択議定書(個人通報制度)の批准を求めて」自由と正義60巻4号(2009年)、永野貴太郎「『個人通報制度』とその手続」自由と正義61巻3号(2010年)など参照。

III 弁護士会の人権救済活動 ——意義と限界

パリ原則に適合する国内人権機関がいまだ設置されておらず、個人通報制度を通じて国際的救済システムを利用することができないなか、重要な役割を担い続けているのが、弁護士会の人権救済活動である。高度の専門性と独立性を備えたその活動が、積極的に展開され、高い社会的信頼を得ていることは、過去、裁判例のなかでも認められてきた。

たとえば、2005年の広島高裁判決⁴⁾は、広島弁護士会人権擁護委員会が広島刑務所の受刑者からの人権救済申立を受け、委員である弁護士が調査のために他の受刑者との接見を求めたところ、刑務所長が旧監獄法に基づきそれを拒否したことを違法としたが、その理由中、「弁護士会の人権擁護委員会に対する人権救済の申立てが、簡便な救済措置として利用価値が極めて高く、一般の国民にもそのように認識されていること、人権擁護委員会の行う調査、警告、勧告等の活動は、人権侵害者に対する法的な強制力こそ有しないものの、国民の信頼や従前の実績等により裏付けられた事実上の強い影響力をもつものであること、受刑者が人権侵害の権利救済を求める場合には、法務省から離れた第三者機関であるという点で、受刑者である申立人にとって、調査、警告、勧告等の活動が比較的厳しく行われることを期待することができることなどは」、原判決「に判示するとおりである」とした。

その上告審において最高裁⁵⁾は、2008年、刑務所長の措置を適法としたが、田原睦夫裁判官の補足意見は、「拘禁施設内における人権侵

犯事案、殊に刑務所の職員による被収容者に対する人権侵害事案の調査においては、事案の性質上、刑務所及び被収容者に関する関連法規についての知識が不可欠であり、また、その調査は組織的に取り組む必要があるところ、刑務所を所管する法務省の一部局である人権擁護局がかかる事案に対応することは、人権侵犯を主張する被害者の納得という面から必ずしも適切ではない。他方、弁護士会の人権擁護委員会は、それが第三者機関であること及びその調査に必要とされる知識を有し、また調査態勢を整えることができることから、かかる事案の調査を行い、必要に応じて適宜の処理を行うのに最も適している」と述べている。

もともと、弁護士会の人権救済活動は、これらの裁判例も示唆しているように、いくつかの問題に直面している。第1に、弁護士法1条の目的によるものとはいえ、具体的法的根拠に基づく制度ではないため、救済措置に強制力がなく、相手方に応答義務もない。社会的信頼と実績により、事実上の影響力が認められるとはいえ、これらは、実効的救済にとって限界となる。また、強制的調査権限も認められていない。それゆえ、調査対象が非協力的な態度をとるときは、実効的調査が困難となる。刑事被拘禁者の救済申立に関する調査を行う場合、施設内への立入りや文書閲覧の権限はなく、面会や信書発受も制限を受ける。

第2に、弁護士会の人権救済活動は、近年の救済申立の激増もあって、過剰ともいえる負担に直面している。より迅速で実効的な救済を可能とするために、専門性と独立性を備えた救済機関を設置し、重層的な救済システムを構築するなかで、弁護士会の負担を軽減していく必要

4) 広島高判平17年10月26日判例時報1928号64頁。

5) 最判平20年4月15日民集62巻5号1005頁。ほかに、東京地判平1年5月31日判例時報1320号43頁、東京地判平3年3月29日判例時報1399号98頁など参照。

がある。そのことによって、弁護士会の人権救済活動も、より有効に機能することになるであろう。パリ原則に適合する国内人権機関の創設は急務である。

IV 刑事被拘禁者の人権救済

1 刑事被拘禁者の人権救済と弁護士会

刑事施設・留置施設は、その権力性、裁量性、密閉性のゆえに、人権侵害の危険が最も高まる場所である。しかも、実効的救済システムは未整備である。それゆえ、刑事被拘禁者から、弁護士会に対して、多くの救済申立がなされている。2009年には、日弁連に対する救済申立総数420件のうち、刑務所・拘置所における人権侵害に関する救済申立が249件、59%を占めている。しかも、名古屋刑務所事件が発覚した頃から増加が続き、2001年には27件であったものが、2003年には89件、2004年には143件、2005年には267件となり、その後も減少していない。

このように、刑事被拘禁者の人権救済は、弁護士会の人権救済活動において大きな比重を占めているが、先に指摘した二つの問題は、刑事被拘禁者の人権救済との関係においてとりわけ深刻である。すなわち、強制的調査権限や救済措置の拘束力がないことによって、刑事被拘禁者の人権侵害の実効的救済はとりわけ困難になり、また、刑事被拘禁者からの救済申立の多さが、弁護士会の人権救済活動に重大な負担をもたらしているのである。それゆえ、刑事被拘禁者の人権救済について、高度の専門性と独立性を備えつつ、強制的調査権限と救済措置の拘束

力を有する救済システムを用意することは、その実効的救済を保障することになると同時に、それが弁護士会の人権救済活動を過剰な負担から解放し、より有効に機能するよう促すことになるのである。

2 新たな救済機関の必要性

今般の行刑改革においても、人権救済システムの整備は重要課題であった。2003年の行刑改革会議『提言』⁶⁾は、社会復帰処遇の前提として、受刑者の人間性を尊重すべきとする基調に立って、「行刑施設における被収容者の人権侵害に対し、公平かつ公正な救済を図るためには、矯正行政を所掌する法務省から不当な影響を受けることなく、独自に調査を実施した上で判断し、矯正行政をあく法務大臣に勧告を行うことのできる機関を設置することが必要不可欠である」とした。そして、このような実効的救済のための国内人権機関が設置されるまでは、「暫定的かつ事実上の措置」として、「刑事施設不服審査会」を設置し、その審査会に「調査審理をさせ、必要な場合に法務大臣への勧告を行わせることにより、その公平かつ公正な処理を期するべき」とした。

この提言を受け、刑事収容施設被収容者処遇法(以下、処遇法)のもと、2006年1月、「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」が設置された。審査の申請の裁決に不服がある者が法務大臣に対し再審査の申請をした場合、または事実の申告に関する確認に不服のある者が法務大臣に対し事実を申告した場合(165条)、法務大臣が再審査の申請を棄却し、あるいは事実なしの確認をしようとするときに、調査検討会が申請・申告について調査・検討し、法務大

6) 『行刑改革会議提言——国民に理解され、支えられる刑務所へ』(2003年12月22日)
<http://www.moj.go.jp/content/000001612.pdf>

臣に対し提言することとされた。調査検討会については、精力的活動がうかがわれるものの⁷⁾、事実上の暫定措置として設置されたものであることから、行刑当局からの独立性と独自のスタッフを有せず、強制的調査権限も、意見の拘束力も与えられていない。

このような現状に対して、実効的な救済システムを整備すべきことが、国際人権機関からも求められている。国連拷問禁止委員会は、2007年、同条約の実施状況に関する日本政府報告書を審査した結果、警察留置場の被留置者について、第三者の関与する実効的な不服申立制度がないこと、調査検討会について、行刑当局からの独立性が欠けること、強力な調査権限がないこと、不服申立手続に重大な制限があることなどに懸念を表明し、警察留置場の被留置者を含むすべての刑事被拘禁者からの不服申立について、「迅速、中立的かつ効果的に調査する権限を有する独立機関を設置することを検討すべき」ことを勧告した(21項)。また、規約人権委員会は、2008年、刑事被拘禁者の「不服申立制度が実効的であるために必要な独立性、資源及び権限を欠いていることを懸念する」とし、調査検討会に十分なスタッフが配置され、その意見が法務大臣に対して拘束力を有するよう確保すべきことを勧告した(20項)。

3 刑事被拘禁者の人権救済と国内人権機関

現在、行刑改革会議『提言』にあったように、刑事被拘禁者の人権救済についても、新設さ

れるべき国内人権機関の管轄下におくことが予定されている。日弁連もそのような立場をとっている。パリ原則に適合する国内人権機関が設置されたならば、その機関に担当させることによって、独立性のある、強力なスタッフを擁する救済機関が、強制的調査権限と拘束力のある救済措置をもって実効的救済を行っていくことを期待できるであろう。また、そのような国内人権機関においては、地方組織の整備も予定されているから⁸⁾、全国各地に点在する刑事施設・留置施設への対応も可能となろう。

しかし、なお検討すべき点もある。すなわち、刑事施設の権力性、裁量性、密行性からすれば、被拘禁者の救済申立に関して十分な調査を行い、有効な救済措置を講じるためには、救済機関において高度の専門性が不可欠である⁹⁾。また、現行の「審査の申請」制度を維持するかどうかは別として、たとえば審査の申請に対する裁定に不服がある場合、独立機関への再審査の申請を認めることにするなど、なんらかの形で、行刑内部の不服申立制度と独立機関の救済活動とを接合させることもありえよう。むしろ、両者を接合させた方が、救済システムの機能が効率化することになるであろう。行刑内部の不服申立制度と接合することになると、新設される国内人権機関が担当する場合でも、そのなかで、刑事被拘禁者の人権救済については、相対的に他から独立した、高度の専門性を有する部局が管轄す

7) 法務省ホームページ http://www.moj.go.jp/shingi1/kanbou_shinsa_index.html 参照。

8) 小池・注2論文14～15頁。

9) 刑事立法研究会『入門・監獄改革』（日本評論社、1996年）92頁（葛野）。過去、刑事被拘禁者の権利制約の適法性をめぐる訴訟においては、施設長の専門的裁量が高く尊重され、権利制約が適法とされる傾向が顕著であった。しかし、それでは、被拘禁者の権利が十分尊重されない結果となる。被拘禁者の権利制約にあたっては、個別事案の具体的事情に基づき、正当な拘禁目的を阻害する現実的危険が認められなければならないというべきであり、そのことからすれば、刑事施設の状況に通暁し、被収容者の状態をよく認識しうる立場にある施設長の専門性の高さは、直ちにその裁量の尊重を導くものではなく、むしろ権利制約にあたって、この現実的危険を根拠づける具体的事情を明確に示すべき施設長の責任を基礎づけているというべきであろう。

べきことになるであろう¹⁰⁾。

V 弁護士会の人権救済申立制度をめぐる改革課題

1 救済措置に対する応答義務

刑事被拘禁者の人権救済について、高度の独立性と専門性を備えた救済機関が設置され、強制的調査権限と救済措置の拘束力を有する救済システムが整備されたならば、弁護士会に対する刑事被拘禁者からの救済申立は相当程度減少するであろう。あるいは、両救済システムのあいだに、なんらかの形で、事実上のものとしても、実質的連携が形成されることになるかもしれない。両者の関係をどのようにすべきかについては、今後、十分な検討が必要である。

しかし、実効的な人権救済のためには、重層的システムが求められる。公的な人権救済機関が設置された後にも、弁護士会の人権救済活動が存続することの意義は大きい。また、公的機関による救済システムの整備は、繰り返したように焦眉の課題であるものの、完全な実現までには、なおしばらくの時間を要するであろう。それゆえ、弁護士会の人権救済申立制度それ自体について、救済の実効性をより高めるために、必要な改革がなされなければならない。刑事被拘禁者の人権救済においてとくに重要なのは、救済措置の実効性を確保すること、十分な調査を可能にする手続的整備をすることである。

まず問題となるのは、救済措置の実効性確保

である。現在、弁護士会の救済措置については、法的拘束力がないだけでなく、法務大臣や施設長の応答義務も認められていない。それゆえ、救済措置に対してどのような改善措置がとられたのか明らかでない場合も少なくない。

たしかに、弁護士会の人権救済が、具体的な法的根拠によるものではなく、弁護士会独自の活動としてなされる限り、法務大臣や施設長に対する拘束力を認めることは困難かもしれない。しかし、イギリスの刑事施設・保護観察オンブズマンの場合のように、応答義務を認めることは可能である。たとえば、弁護士会と法務省とのあいだの協定に基づき、法務大臣や施設長は、救済措置が通知されてから一定期間内に、どのように対処したかについて応答しなければならないと取り決めればよいのである。救済措置の内容に沿った対処がなされないときは、その理由も通知すべきこととできるであろう。このように応答義務を認めることにより、救済措置の実効性は向上するであろう。

2 面会および信書発受に関する制限

次に、調査手続の問題である。現在、弁護士会の人権擁護委員会委員の弁護士が、刑事被收容者からの救済申立に基づき調査を実施する場合(以下、このような場合の弁護士を調査弁護士という)、その調査には重大な制限が存在する。これは、面会、信書発受の双方についていえる。

刑事被拘禁者である申立人と調査弁護士との

10) イギリスの刑事施設・保護観察オンブズマンは、刑事被拘禁者の人権救済のための専門機関として設置されており、新制度を構想するにあたり参考とされるべきであろう。被拘禁者は、行刑内部において不服審査の請求が棄却された場合、オンブズマンに対して再審査を請求することができる。オンブズマンは、行刑当局からの完全な独立性とともに、高度の専門性と十分なスタッフを備えており、調査権限としては、事前通告のうえ刑事施設等を自由に訪問し、調査実施のため自由に施設内に立ち入り、請求人、施設職員その他関係者と面談することができ、被收容者との面談については秘密性が保障されている。これらの点は、オンブズマン「権限規程」にあるだけでなく、行刑局規則のなかにも明記されている(Prison Service Order 2520, 12/12/2001)。その救済措置に法的拘束力は認められていないものの、多くの事件が行刑当局の同意を得たうえでの調停的解決によって処理されており、それ以外の場合でも、實際上、ほぼ全件において、行刑当局はその勧告内容に従っている(オンブズマンについて、行刑監視のための市民参加、専門的査察制度とあわせて、葛野尋之『刑事手続と刑事拘禁』(現代人文社、2007年) 385頁以下参照)。

面会は、受刑者の場合には、処遇法111条1項2号のいう「法律上……の重大な利害に係る職務の処理のため面会することが必要な者」との面会として扱われ、施設長により、面会自体が不許可とされることはない。他方、未決拘禁者については、一般に面会の相手方に制限はなく、調査弁護士との面会は原則認められることになる(115条、216条)。もともと、被勾留者であれば、刑法81条に基づき裁判所・裁判官の決定した接見制限を受ける可能性がある。

しかし、刑事施設に収容されている受刑者の場合、処遇法上、一般に、無立会の面会が原則とされているものの(112条1項)、施設職員の立会が排除される面会の類型(同但書1号・2号)にはあたらないとされている。もともと、法務省内部の通達によれば、受刑者の面会立会については、一般に、「受刑者の面会の立会い等は『必要があると認める場合』(法第112条)に行うべきものであるから、職員の業務負担も考慮しながら、立会い等の可否を適切に判断し、漫然と立会い等を行わせる運用とならないよう留意すること」とされており¹¹⁾、受刑者と調査弁護士との面会については、運用上、無立会の面会が原則化しているという。

他方、未決拘禁者の場合、一般に、職員立会のうえでの面会が原則、立会省略は例外とされており(116条1項)、未決拘禁者と調査弁護士との面会であっても、実際に立会がなされてきたという。これについて、立会の実質的必要性が認められず、受刑者の場合との不均衡もあることから、日弁連が法務省矯正局に改善を求めたところ、検察官への求意見を速やかに行ったうえで、立会省略を広く認めるよう運用が改め

られたという¹²⁾。

運用上、無立会面会が原則化することは、たしかに望ましい方向である。しかし、施設長の裁量による無立会面会であるだけに、なお立会の可能性は残る。また、留置施設に留置されている未決拘禁者の場合には、処遇法の規定上、職員立会が必要的なものとされ、無立会面会は認められていない(218条1項)。

信書の発受についてみると、制限はより厳格である。処遇法において、刑事施設に収容されている受刑者の場合、127条1項により、内容検査を行うことが認められている。未決拘禁者の場合には、135条1項(刑事施設)または222条1項(留置施設)により、必要的な内容検査が定められている。また、刑事被拘禁者が発信する信書の通数については、130条(刑事施設の受刑者)、136条(刑事施設の未決拘禁者)、225条(被留置者)によって制限することができるとされているが、人権救済申立に関して発信する信書も、その制限通数に算入されることとされている(刑事施設被収容者処遇規則〔以下、処遇規則〕79条参照)。

3 秘密性の保障

しかし、これらの制限は排除されるべきである。まず、人権救済申立に関する調査のための刑事被拘禁者と調査弁護士とのあいだの面会、信書発受については、秘密性が保障されなければならない。

本来、憲法と国際人権法による公正な裁判を受ける権利の保障の趣旨からすれば、刑事被拘禁者と弁護士とのあいだの法的コミュニケーションは、面会にせよ、信書発受にせよ、自由と秘

11) 法務省矯正局長による「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)」法務省矯成3350号、平成19年5月30日の3(1)。

12) 「未決拘禁者と弁護士等以外の者との面会における職員の立会い等の省略に関する検察官への求意見方法について(通知)」矯成303矯正局成人矯正課長通知、平成21年1月21日。この辺りの経過について、日弁連人権擁護委員会『人権救済申立事件調査における刑事施設職員の立会問題に関する報告書』(2009年11月26日)2~4頁参照。

密性が保障されるべきであり、その実質的制約は許されない。すなわち、民事手続、刑事手続の双方について、公正な裁判を受ける権利を保障する欧州人権条約6条1項をめぐる欧州人権裁判所の判例によれば、公正な裁判を受ける権利の本質的要素として裁判にアクセスする権利が認められており、その保障を実質化するために、弁護士との法的コミュニケーションについては、自由と秘密性が保障されなければならない。このような法的コミュニケーションの保障は、刑事被拘禁者との関係においては、刑事事件の弁護士とのコミュニケーションだけでなく、訴訟準備の段階を含む民事訴訟に関する弁護士とのあいだのものにも及ぶ。これらについて、面会機会を奪い、信書発受を禁止することができないだけでなく、面会の職員立会、信書の内容検査など、秘密性の剥奪も許されないのである¹³⁾。欧州人権条約6条1項と同旨規定する自由権規約14条1項のもとでも、同様の保障がなされていると理解すべきである¹⁴⁾。また、憲法32条による公正な裁判を受ける権利の内容としても、同様の保障が認められているというべきであろう。さらに、欧州人権裁判所の判例を受けて、イギリス法において保障されているように、訴訟の具体的準備に関する相談に限らず、いかなる法的用務に関する弁護士とのコミュニケーションも、訴訟へと発展する潜在的可能性を有するから、裁判へのアクセスの実質的保障という憲法32条および自由権規約14条1項の趣旨からすれば、その自由と秘密性が保障されるべきである¹⁵⁾。

実質的に考えても、高度の専門性を有し、弁護士会内部の懲戒制度に裏打ちされた厳格な職

業倫理に拘束される弁護士が介在する以上、刑事被拘禁者が調査弁護士と面会し、または信書を発受することによって、正当な拘禁目的を阻害する現実的危険が生じることは、たとえ皆無といえないにしても、希有であろう。拘禁目的が阻害される現実的危険が僅少であるにもかかわらず、職員立会や内容検査によって面会や信書発受の秘密性を奪うことは、法的コミュニケーションの過剰な制限であって、その結果、刑事被拘禁者の人権救済の申立を萎縮させ、あるいは実効的救済の前提となる十分な調査を困難にすることになる。それゆえ、本来、処遇法を改正し、人権救済申立に関する調査を含め、法的用務に関する弁護士とのコミュニケーションについては、秘密性の保障を明記すべきである。

現行法の運用においても、調査弁護士を含め、法的用務に関して刑事被拘禁者と面会し、または信書を発受する弁護士を、「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」（面会について112条2号・116条2項・218条3項2号。信書発受について127条2項3号・135条2項3号・222条3項1号ハ）に準じて扱ったうえで、その秘密性を保障すべきであろう。この場合、処遇法の規定によれば、刑事施設・留置施設に収容された未決拘禁者がこのような「弁護士」に発する信書については、内容検査までも許されているが、上述のように、その必要性は僅少であって、内容検査による秘密性の剥奪は過剰な制限というべきであるから、このような「弁護士」から受ける信書の場合と同様、そのような信書であることの該当性判断の限りで検査が許容されるとすべ

13) 北村泰三『国際人権と刑事拘禁』（日本評論社、1996年）221頁以下、葛野・注10書255～258頁。

14) 旧監獄法下の徳島刑務所事件における第一審判決および控訴審判決は、受刑者と民事訴訟の代理人弁護士との面会について、このことを実質的に承認した（北村泰三「国際人権法の解釈とわが国の裁判所」北村泰三＝山口直也編『弁護のための国際人権法』（現代人文社、2002年）171頁以下）。

15) 葛野・注10書321頁以下。行刑改革会議・注6『提言』24～25頁においては、このような保障の方向が、一定の限定と曖昧さをとめないながらも示されていたことが注目される。処遇法の現行規定は、これを後退させたといわざるをえない。

きである。また、処遇法において該当性の検査にとどめられた趣旨は、法的コミュニケーションの秘密性を確保することであるから、該当性の検査が信書の内容に及び、その秘密性を奪うことは許されない¹⁶⁾。

4 制限通数への不算入

次に、人権救済申立に関する信書の発信は、救済申立を抑制しないために、制限通数に算入すべきではない。現在、刑事被拘禁者の発信通数が厳格に制限されているのは、施設職員による内容検査が前提となっている。人的体制の限界のもと、内容検査が可能な範囲内に、発信通数が制限されているのである¹⁷⁾。人権救済申立に関して発信する信書については、上述のように、そのような信書であることの該当性判断の限りで検査が許されるとすべきであって、そのようにすれば、内容検査を行わない信書なのであるから、制限通数に算入する必要はないことになる。

かりに発信信書については内容検査を行うことを前提としても、人権救済申立に関する信書を制限通数に算入することは、自由な救済申立を抑制することになるから、許されないといふべきである。現在、通数制限ができることを定めた処遇法130条・136条を受けて、処遇規則79条は、刑事施設の被収容者が刑事施設視察委員会に対して発する信書(1号)および審査の申請など不服申立に関して発する信書(2号)について、制限通数に算入することを禁止している。その目的は、明らかに、通数制限により自由な救済申立が抑制されないことである。刑事被拘禁者の人権救済におけるその重要性和実績からすれば、弁護士会への自由な救済申立が抑制されることも排除されるべきである。そうであるならば、それに関する信書は、処遇規則

79条2号のいう審査の申請に関する信書に準じて、制限通数に算入されるべきではない。とりわけ、独立した外部機関の関与する不服申立制度が整備されていない現在、弁護士会への自由な救済申立を確保する必要は、いっそう高いといわなければならない。

VI 結語

以上論じてきたように、刑事被拘禁者の人権救済の実効性を確保するとともに、弁護士会による人権救済活動の過重ともいえる負担を軽減し、それをより有効に機能させるために、組織構造の面だけでなく、スタッフ構成においても、法務省・警察庁から独立した救済機関が、強制的調査権限を活用しつつ、拘束力のある救済措置を講じることのできるような救済システムを、早急に構築すべきである。このような救済システムは、行刑内部の不服申立制度と接合されるべきであろう。また、行刑の権力性・裁量性・密行性からすれば、実効的救済のためには、高度の専門性を有する救済機関が必要とされる。パリ原則に適合した国内人権機関の設置は焦眉の課題であるが、その具体化にあたっては、これらのことが踏まえられなければならない。

弁護士会の人権救済活動についても、弁護士会独自の救済システムとして、たとえ強制的調査権限や救済措置の拘束力は認められないとしても、刑事被拘禁者の救済申立に関する調査活動においては、面会についても、信書発受についても、自由と秘密性が保障されるべきである。また、弁護士会が発した救済措置については、法務大臣に対して応答義務が課されるべきである。これらは、現行法のもとでも可能であろう。

16) 葛野・注10書360頁以下。

17) 林真琴＝北村篤＝名取俊也『逐条解説・刑事収容施設法』(有斐閣、2010年)664頁。