

刑事収容施設における 「不服申立て」概観（1）

平 田 和 一

目次

- 一 はじめに
- 二 行政不服審査法の適用除外
- 三 救済制度（不服申立て）
 - 1 刑事施設
 - （1）審査の申請・再審査の申請
 - （2）事実の申告
 - （3）苦情の申出
 - （4）秘密申立て及び不利益取扱いの禁止
（以上本号）
 - 2 留置施設
 - （1）審査の申請・再審査の審査
 - （2）事実の申告
 - （3）苦情の申出
 - （4）秘密申立て及び不利益取扱いの禁止
- 四 おわりに

一 はじめに

わが国の行刑は、明治41年に制定された監獄法を基本とした法制により運営されてきた。この法制およびそれを前提とする運営の継続性は、この領域における特別権力関係論ないし特別権力関係論的発想の存在と相俟って、明治憲法から日本国憲法への移行における憲法価値の基本的転換の行政法レベルでの反映すなわち形式的法治主義から実質的法治主義への移行のテーゼからする議論の解釈論・立法論レベルでの反映の基本的不十分さ

を示すものであった。その内容においても形式においても時代に適合しなくなっていた監獄法の改正は、前述の認識を踏まえた実質的法治主義の実現の観点から重要な課題の1つであった。行刑改革会議『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、以下、「行刑改革会議提言」という）は、「法治主義の下、新しい行刑の在り方を構築するに当たっては、受刑者の権利義務を明確にすることによって、その人権保障を十全なものとするとともに、職員の職務権限の内容及び限界を明確なものとする必要がある」として、基本となる監獄法を抜本的に改正することが必要である」としていた（11～12頁）。

2006年6月2日に、「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」（2006年5月24日施行。以下「刑事施設・受刑者処遇法」という）を改正する、「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の一部を改正する法律」が成立し、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」（以下、「刑事収容施設・被収容者等処遇法」という）として2007年6月1日に施行された。その評価はさしあたりおくとして、監獄法の全面改正がなされたのである。⁽¹⁾

刑事収容施設・被収容者等処遇法1条は、「この法律は、刑事収容施設（刑事施設、留置施設及び海上保安留置施設をいう。）の適正な管理運営を図るとともに、被収容者、被留置者及び海上保安被留置者の人権を尊重し

(1) 改正の経緯については（その経緯の評価については議論のあるところであるが）、北村篤「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の成立」ジュリ1298号（2005年）6頁、鴨下守孝「行刑法改正の経緯と問題点（その1）」矯正講座第26号（2005年）15頁、同「行刑法改正の経緯と問題点—刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の成立と施行—（その2）」矯正講座第27号（2006年）1頁、林眞琴「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律の成立」ジュリ1319号（2006年）44頁、片桐裕「未決拘禁制度改正の経緯と概要」警察学論集59巻9号（2006年）6頁、福井厚「未決拘禁法の改革をめぐる歴史と『受刑者等処遇法／改正受刑者等処遇法』」季刊刑事弁護47号（2006年）26頁、新倉修「【法律時評】未決拘禁法案のゆくえ—代用監獄は廃止できる？」法時78巻5号（2006年）1頁、等を参照。

つつ、これらの者の状況に応じた適切な処遇を行うことを目的とする」と規定する。目的に関しての刑事施設・受刑者処遇法の段階での指摘は、刑事収容施設・被収容者等処遇法においても妥当するが、この点、適切な管理運営は、受刑者等の人權尊重と受刑者処遇の充実に資するものであるから、刑事施設・受刑者処遇法の究極的な目的は、受刑者等の権利保障の徹底と受刑者処遇の充実であると指摘されるところであった。⁽²⁾被収容者の人權の尊重と関わっては、たとえば、一方で、刑事収容施設・被収容者等処遇法(既決部分)は、「全体としてみると受刑者の権利義務規定としては不十分である。刑事施設の長が主体となった規定になっており、施設管理法的側面が依然拭いきれていない」との⁽³⁾評価、他方で、「処遇と保安(施設管理)」のバランス論を前提として「行刑の運営は、施設管理を優先す

(2) 太田達也「刑事施設・受刑者処遇法と受刑者の権利保障」刑政117巻2号(2006年)69頁。

(3) 村井敏邦「行刑改革における理念と現実」菊田幸一＝海渡雄一編『刑務所改革』(日本評論社、2007年)3頁。同論文は、また、「処遇法としては、たとえば、外部交通、外部通勤、あるいは刑事施設視察委員会などのあらたな提案は評価できるが、『矯正処遇の適切な実施』ということが制限事由として規定されていて、処遇と被収容者の権利行使とが衝突するということが想定されている。少なくとも処遇上の必要性から権利制限を認めているというのは、権利規定としてもまた処遇法としても問題がある」(3頁)としている。なお、長沼範良「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律の意義と今後の課題」ジュリ1319号(2006年)64頁は、「新法は、施設管理と処遇を並列する目的規定をほぼ踏襲したばかりではなく、設置される施設区分ごとに条文を書き起こして、それぞれについて施設管理と処遇の両面から必要な法規制をしており、施設管理法としての性質がより明確になったようにも見える。しかし、このような基本的枠組みは、施設の違いに基づく固有の管理運営上の法規制が必要であることからなされた章立てにとどまるものと理解した上で、拘禁される者の法的地位が同一である場合には、できる限りその同一の地位に相応するように、処遇内容に関する規定の解釈・運用を行うべき」としている。また、刑事施設・受刑者処遇法は、施設管理法的な要素を残しているものの、施設管理法から人間処遇法への視点も不徹底ながらも認められるので、刑事施設法案の抜本的修正に近づいたものとの評価もある(神洋明「受刑者処遇法と日弁連」自由と正義56巻9号(2005年)16頁)。

るものであったり、被收容者の人権を偏重するものであってはならない」としつつ、刑事施設・受刑者処遇法について、「新法全体からうける印象は、受刑者の権利保護の拡大ばかりが目立ち、刑務官の業務負担の軽減は図られるどころか、不信感を前提とし、その職務執行を規制することを内容とする規定が多く見られ、結果として業務負担は増大するのではないかと」との評価が対照をなす。⁽⁴⁾ここでは、被收容者の人権の尊重とかわった新法の全体的評価を下すことはできないが、「処遇と保安（管理運営）のバランス」が、新法の具体的な規定の評価あるいは規定の解釈に関わった具体の「人権の尊重」について、被收容者等の権利の尊重に資する施設の管理運営という理解を前提とした被收容者等の権利の尊重の徹底の考え方からする「人権の尊重」と異なる帰結を導くようなものであってはならないことを指摘しておきたい。

認識の相違はあれ、「人権の尊重」はこの法律の機軸の1つであることは疑いない。ところで、人権尊重を前提とする法治主義の実現あるいはその実効性の担保は救済制度の整備を不可欠のものとする。刑事収容施設内における被收容者等の権利の保障が強調されても（ないがしろにされることがあってはならないとされても）、救済制度が整備されていなければ、刑事収容施設における被收容者等の収容関係は、実質的法治主義が妥当する法律関係とはいえない。行刑改革における、救済制度の整備を否定する者はいない。「行刑改革会議提言」（9頁）は、「受刑者の人間性を尊重し、真の改善更正及び社会復帰を図るためには、その処遇において受刑者の人間性が十分に尊重されることが不可欠であり、いやしくも行刑施設内において、受刑者の権利がないがしろにされることがあってはならない」「このような観点から、この提言においては、受刑者の権利義務及び職員の人権

(4) 鴨下守孝『全訂新行刑法要論』（東京法令，2006年）56頁，同・[全訂版のはしがき]，同・前掲「行刑法改正の経緯と問題点（その1）」36頁，同・前掲「行刑法改正の経緯と問題点—刑事施設及び受刑者の（その2）」21頁を参照。

限を法律上明確にすることを求めるとともに、行刑施設内の保安維持に重きを置く余りに、受刑者の人間性を軽視した処遇が行われていないかという観点から規律等の在り方について広く見直しを求め、受刑者が職員との人間的な対話を通じて自発的に規律を遵守している状態を理想的な規律の在り方として目指すべきことを求める。また、受刑者の人権侵害に対する救済を適切かつ迅速に図るための制度を整備すること、受刑者に対する医療体制を整備し、充実すること、職員の人権意識の改革のための措置を採ることなどを求め⁽⁵⁾ (下線筆者) ている。

本稿は、被収容者、被留置者及び海上保安被留置者の人権の尊重と連動する刑事収容施設・被収容者等処遇法にいう「不服申立て」制度を概観し、若干の検討を行うものである(海上保安被留置者についての「不服申立て」については、現段階での筆者の力量との関係で本稿では検討することができなかった)。「行政不服審査法の適用除外」、「審査の申請の対象」については、本稿と同様の問題意識から別稿⁽⁶⁾において検討したところであり、本稿問題意識、制度の概要等、別稿と重複するところが多い。また、問題の性質上、「適用除外」については、本稿でも再度同様の内容を確認することとし、「対象」の問題については、別稿においてした若干の指摘を叙述するにとどめる。

(5) また、行刑改革会議の委員でもある行政法学者の手になる、南博方「行刑施設における矯正処遇等の改革を一監獄法の抜本的改正に向けて—」犯罪と非行142号(2004年)16頁も、受刑者の権利義務を法律で明確に規定するだけでは不十分であり、刑務所という密室の中で行われる刑務職員の違法不当な権利利益の侵害行為に対する公正かつ公平な救済制度が定められる必要がある、と指摘しているところであった。

(6) 拙稿「『刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律』における「不服申立て」—適用除外と対象—」室井力教授追悼記念論文集(法律文化社)近刊。

二 行政不服審査法の適用除外

行政不服審査法（以下「行審法」という）は、行政庁の違法または不当な処分その他公権力の行使に関し、広く行政庁に対する不服申立ての途を開き、簡易迅速な手続による国民の権利救済を図っているが（行審法1条）、刑事収容施設・被収容者等処遇法にいう、被収容者、被留置者及び海上保安被留置者に対して行われる処分には、同法に基づく不服申立ては認められていない（行審法4条1項9号）。ただし、行審法4条2項により、処分の性質に応じた不服申立制度を設けることができる。

行審法4条1項が掲げる適用除外は3つのグループに分類され、被収容者等に対する処分（行審法4条9号）を含むグループ（行審法4条1項8号～11号）については、一般に、処分の性質を適用除外の理由とするものであり、処分の性質とは、処分の高度の専門技術性・政策性とされている⁽⁸⁾。なお、現在行審法の改正がなされようとしているが、2007年7月に公表された行政不服審査制度検討会「最終報告—行政不服審査法及び行政手続法改正要綱案の骨子—」（以下、「最終報告」という）は、前述の適用除外の3つのグループについて、「この分類の理由とするところは、現在においても一定の合理性が認められることから、現行行審法第4条第1項を維持するのが適切と考えられる」とした。「処分の性格から行審法の手続による不服申立てを認めるのが適当でないもの（第8号ないし第11号）」は維持される方向性が示され、最終報告を受けた行政不服審査法案は、その6

(7) 田中真次＝加藤泰守『行政不服審査法解説〔改訂版〕』（日本評論社、1977年）55頁、南博方＝小高剛『全訂注釈行政不服審査法』（第1法規、1988年）84頁等。

(8) 室井力＝芝池義一＝浜川清編『コンメンタール行政法Ⅰ 行政手続法・行政不服審査法〔第2版〕』（日本評論社、1997年）〔渡名喜庸安執筆〕353頁、田中館照橋＝外間寛＝小高剛『判例コンメンタール 行政不服審査法』（三省堂、1982年）77頁〔田中館執筆〕等。

条において、現行行審法における適用除外の規定を維持している。

9号個別についてみると、①刑務所等における収容関係は特別権力関係であり、被収容者に対する処分は、収容の目的を達成するために行われるものであるから、それに不服があるとしても、行審法のように対等に争うよう配慮されている手続によるのが不適當であること⁽⁹⁾、②監獄法に情願制度のような代替手段があることが行審法制定時の除外理由として挙げられていた。①については、学説上批判的に総括され⁽¹¹⁾、最高裁においても、もはや直接援用されない特別権力関係論を前提とするものであり、理由とすることはできず、また、この理論と連動した行審法の適用除外の眼目が「対等に争うように配慮されている手続」の排除であったことは、救済制度としての実質に関わり、現在の議論との関係でも留意されねばならない⁽¹²⁾。②についても、後述するように、情願制度が不服申立制度たりえないことから、その代替性は理由とはならないものであった⁽¹³⁾。

とすると、適用除外の理由は、特別権力関係論あるいはその発想から切り離された、「収容目的を達成するために行われる」、処分庁の高度の専門技術的・政策的な判断に基づく処分の性質にあるということなる⁽¹⁴⁾。この理由に、いうところの「一定の合理性が認められる」として、なおその「合理性」については検討の余地がある。ここでいう処分の性質は、この領域

(9) 田中=加藤・前掲『行政不服審査法解説 [改訂版]』68～70頁。

(10) 昭和37・8・23衆議院内閣委員会および昭和37・8・27参議員内閣委員会における野木政府委員発言〔行政不服審査研究会編『行政不服審査事務提要2』（ぎょうせい）109～112〕を参照。

(11) 室井力『特別権力関係論』（劉草書房、1968年）を嚆矢とする。

(12) 鴨下・前掲『全訂新刑法要論』353頁、356～357頁は、刑事収容施設・被収容者等処遇法の解説の中で、法が対等な争訟手続の方法を採用していないこと、また、対等な当事者争訟手続の方法はとるべきではないことを指摘する。

(13) 本文にいう、①、②が適用除外の理由となしえないことについて、小林泉「受刑者の不服申立て—開かれた行刑の実現に向けて—」法学研究論集23号（2005年）99頁も参照。

における裁量の特質に連動させて議論されるべきものであり、直接には、救済制度における「適用除外」に連動するものではないと思われる。この領域を適用除外にすることには、一般に、行政法学において批判の多いところである。

他方、「施設収容という一般の法律関係よりも強度の権利自由の制限が行われうる場であるところからすれば、被収容者処遇の特殊性を考慮しつつ、特別法たる行刑法において、行政内部的に権利救済を実現する不服申立制度の確立が強く要請される⁽¹⁵⁾」という指摘は、一般には肯首することができる。それは、「一般の法律関係よりも強度の権利自由の制限が行われうる場」(傍点筆者)に適合的な救済制度の必要性からの、「適用除外」という脈絡においてである。この脈絡では、通常は、一般国民を対象とする行審法よりも手厚い救済制度の実現も方向性としては考えられることになる。刑事収容施設・被収容者等処遇法における「不服申立て」は、一般的に、総体としてこのような方向性におけるものではないといえる。

なお、刑事収容施設・被収容者等処遇法が、この領域を適用除外とするとして、少なからず、行審法の規定を準用していることには留意しておく

(14) ここでは、処分の性質と関わって、広汎な専門技術的・政策的裁量が当然前提となる。特別権力関係論の終了・克服からすれば、被収容者等の施設収容関係は、法治主義が全面的に妥当する法律関係として理解すべきものである。しかし、法律関係の特色との関係で、裁量の幅が広いことを前提としつつ、いかにその裁量をコントロールするか、適切な裁量権の行使を確保するか、という課題を深化させることなしには、全面的に法治主義が妥当する法律関係という規定を実質化することはできない。刑事収容施設・被収容者等処遇法のもとでも、この課題は意義を失うことはない。そうした問題意識から、行刑における裁量の根拠・不可避性・統制の手段等について検討するなかで、「行刑における裁量の存在根拠としては、行刑における個別具体的判断の必要性を挙げることができる。そして、行刑においては専門的な個別具体的判断が必要とされる以上、行刑における裁量は不可避である」ことも指摘するものとして、萩原聡央「監獄法改正と行刑における裁量の統制に関する一考察」名経法学20号(2006年)21頁以下、25頁を参照。

(15) 鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』352頁。

ねばならない。

本稿では、適用除外をさしあたり前提として、適用除外の合理性を検証する意味も含め、現在の問題として、刑事収容施設・被収容者等処遇法のもとでの「不服申立て」が、単なる「代替」ではなく、刑事収容施設・被収容者等処遇法の1条の目的を踏まえ（法の認める目的と行政の便宜とは同一ではないことは当然の前提である）、処分の性質に応じた、よりこの領域における適切で実効的な救済制度たりうるかという観点から、この「不服申立て」を概観したい。

三 救済制度（不服申立て）

従前の監獄法7条は「在監者監獄ノ処置ニ対シ不服アルトキハ命令ノ定ムル所ニ依リ主務大臣又ハ巡閲官吏ニ情願ヲ為スコトヲ得」と規定し、「不服申立制度」として、情願を用意した。しかし、そもそも情願は、「要するに事情を訴えて願い出ること、すなわち希望の開陳であって、一般の行政救済制度における不服申立権のような強力な権利ではない。在監者には情願事項の実現を求める具体的請求権といったものはなく、・・・法務大臣の指揮監督権の発動を促すにすぎない」とされ、また、「その性質上広義の請願権に属する」と位置づけられるものであった⁽¹⁶⁾。こうした指摘は、「情願はいうまでもなく行刑という特別権力関係の内部において監獄法によって認められている特殊の不服申立ないしは救済制度である⁽¹⁷⁾」との叙述と平仄があうものであった。情願は、克服されるべき特別権力関係論と連動した「特殊」性を有するものであり、また、救済制度として法律によって整備されたものでもなかった。さらに多くの論者が指摘するように⁽¹⁸⁾、そ

(16) 小野清一郎＝朝倉京一『改訂監獄法』（有斐閣、1970年）63頁、鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』350頁。

(17) 小野＝朝倉・前掲『改訂監獄法』67頁。

れとしても救済制度としての実効性あるものではなかった。

他方、監獄法施行規則9条1項は、被收容者が監獄の措置または一身上の都合について申立てを求めるときは、所長は面接をすべきことを定め、所長面接の制度を設けていた。この所長面接制度は、一種の苦情処理制度の性質とカウンセリング制度の性質⁽¹⁹⁾が混在していたとされるものであった⁽²⁰⁾。面接は所長の義務ではあるが、被收容者に面接請求の法的権利を保障するものではなく、面接は所長の裁量に委ねられ、所長が面接をしなかった場合に直ちにこれを違法とすることはできないと解されていた⁽²¹⁾。

情願および所長面接制度が、行審法に規定する行政上の不服申立制度としての性質をもっていなかったことが明らかであるとは、長年法務当局者として行刑行政・監獄法改正作業に携わった論者によっても指摘されるところであった⁽²²⁾。

なお、留置施設においては、従来監獄法下、警察法79条に基づく、都道府県公安委員会に対する苦情申出制度が存在するにすぎなかった。また、海上保安留置施設においても不服申立制度は存在しなかった。

救済制度たる不服申立制度の「創設」・整備は、刑事收容施設・被收容者等処遇法における「刑事收容施設」の存在を前提とすれば（また、前述

(18) 「行刑改革会議提言」31頁、岩田研二郎「第三者機関・不服申立」菊田幸一＝海渡雄一編『刑務所改革』（日本評論社、2007年）132頁、川出敏裕「監獄法改正の意義と今後の課題」ジュリ1298号（2005年）33頁、南・前掲「行刑施設における矯正処遇等の改革を一監獄法の抜本的改正に向けて―」16～17頁等。

(19) 小野＝朝倉・前掲『改訂監獄法』73～74頁は、所長面接の趣旨は、「情願の前提としての1つの不服申立制度ではなく・・・所長と被收容者との間に自由な相談の機会を与えることにより適正妥当な処遇に資するにあ（り）・・・それは、在監者に対する心理的効果もありうるので一種のカウンセリングの制度と解することもできる」としている。

(20) 鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』351頁。

(21) 小野＝朝倉・前掲『改訂監獄法』74～75頁、鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』351～352頁を参照。

(22) 鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』352頁。

のように、本稿は、さしあたり「適用除外」を前提とする)、被収容者、被留置者、海上保安被留置者の「人権の尊重」のためには不可欠である。

刑事収容施設・被収容者等処遇法は、被収容者等の「不服申立て」として、「審査の申請及び再審査の申請」(157条～162条, 229条・230条, 275条・276条)、「事実の申告」(163条～165条, 231条・232条, 277条・278条)、「苦情の申出」(166条～168条, 233条～235条, 279条～281条)を設けてい⁽²³⁾る。

1 刑事施設

刑事施設についていえば、「刑事収容施設・被収容者等処遇法」は、刑事施設の長の措置については、矯正管区長に対する審査の申請(157条)と法務大臣に対する再審査の申請(162条)、刑事施設の職員による身体に対する違法な有形力や違法又は不当な保護室への収容などについては、矯正管区の長と法務大臣に対する事実の申告(163条, 165条)、そして受刑者が受けた処遇全般については、法務大臣、監査官、刑事施設の長に対する苦情の申出(166条～168条)が設けられ、これら本法にいう「不服申立て」に際しての秘密申立てに必要な措置を講じる刑事施設長の義務や不服申立書面の検査の禁止(169条)、及びこれら「不服申立て」を理由とする不利益取扱いの禁止を定めている(170条)。また、不服申立てについては、「行刑改革会議提言」及び刑事施設・受刑者処遇法の制定の際の参議院付帯決議が求めている、法務大臣が被収容者の不服に理由がないとしようとするときに公平かつ公正に調査審理を行い、法務大臣に勧告を行う刑事施設不服審査会(仮称)の設置が望まれていた。この点、2006年1月、法務

(23) 刑事収容施設・被収容者等処遇法が、「事実の申告」、「苦情の申し出」を含めて、「不服申立て」の項目を立てていることは、制度の性質の差異の点からは疑問がある。本来救済制度としての「不服申立て」に含まれないものをも、不服申立とすることの問題性がある。

大臣に対する「再審査の申請」および「事実の申告」について、法務大臣の付議に応じて調査検討を行い不服申立ての処理について、法務大臣に「提言」する、「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」（以下、「不服調査検討会」という）が設置され活動に入っている（不服調査検討会については、法律の定めはなく、「要綱」によっている）。

（１）審査の申請・再審査の申請

基本構造 ２段階の審理

従前、法制審議会は、権利救済制度として「法務大臣に対する不服申立て」を制度化するよう答申しており、「刑事施設法案」はこれを受けて、一審制の「法務大臣に対する審査の申請」（143条）を制度化していたが、刑事収容施設・被収容者等処遇法は、「審査の申請」と「再審査の申請」の２審制を採用した。矯正管区長に対する「審査の申請」が設けられた理由は、それとして、刑事施設の長へのそれが「第三者性」の観点から公正さにおいて望ましくないが故に肯首することはできるとして、必ずしも明確ではない。⁽²⁴⁾この点、行刑改革会議における議論では、矯正行政あるいは行刑行政から独立した不服申立てについての不服審査機関の構想の中で、不服申立件数の数の多さを前提とする不服審査機関への申立以前のフィルター効果からする矯正管区長への不服申立ての現実の必要性がいわれていた。⁽²⁵⁾一般には、「審査の申請」の裁決に不服がある場合に、裁判所による紛争解決、権利利益の救済を図るより、「再審査の申請」の制度による、

(24) 行刑改革会議第2分科会第8回会議における南博方委員による「不服申立制度等に関する私案（骨子）」において、刑務所長に対する異議申立てという考え方もあるが、「公正性についての疑いというものは払拭し切れませんので、刑務所長よりは第三者的な機関である」「矯正管区長に対する審査の申立て（仮称）」が、提案され（第8回会議議事録参照）、その後、「行刑改革提言」を経て、刑事施設・受刑者処遇法において「審査の申請」として制度化された。

(25) 行刑改革会議第2分科会第5回会議，南博方委員，瀬川委員の発言参照。

すなわちなお行政の手による紛争解決、権利利益の救済に意義が認められると考えられたものがあるといえるが、他方で、「刑事収容施設の適正な管理運営」の観点からの行政内部における反省機能、自己統制機能の強化という側面も指摘することができる。なお、刑事収容施設・被收容者等処遇法は、訴訟との関係で、「不服申立前置主義」をとっていないことから、訴訟の対象となるものについては、直ちに裁判所に出訴することができるし、「審査の申請」の裁決に不服があれば、「再審査の申請」を経ることなく、裁判所に出訴することもできる。その意味では、不服申立前置主義を採らなければならないほどの「特殊性」は、この領域には見られないともいえる。

審理の2段階化は、それとしては、一般に、行政内部の不服申立ての場面だけを考えた場合、一般には、被收容者の救済手続の保障を厚くするという帰結をもつ（前述のように自己統制、反省機能と行政の適正な運営からの評価もある）。審査の申請における審理の2段階化は、行政不服審査制度改正に関わる前記「最終報告」が、審査請求人の手続的保障を手厚くして客観的かつ公正な審理を実現し、一段階で適切な権利利益の救済を図ろうとし、また、簡易「迅速」な国民の権利利益の救済の観点から、再審査請求を廃して審査請求への審理の一段階化を打ち出した方向性と結果として対照をなすことになる。最終報告を受けた、行政不服審査法案は、制度の基本構造をわかりやすくし利用しやすいものとするために、現行法における審査請求、異議申立ておよび再審査請求の3種があった不服申立ての種類は法案に規定する新たな「審査請求」に一元化し（法案2条～4条）、再審査請求を廃止して審理を一段階化する。ただし、租税などの大量処分については、例外として、法律の定めによる処分庁に対する不服申立てとしての「再調査請求」を認め、かつ、再調査請求前置を定めている（同5条）のである。

この点、「迅速」性との関係では、2審制により、法務大臣の裁決まで

得ようとするれば、申請期間と裁決期間を合わせると、刑事施設の長の措置があったときから法務大臣の裁決を得るまで、法律の規定上は最大限240日を要することになること、「審査の申請」の対象となる措置の多くが一過性で、措置が終われば権利の回復救済が不可能であること等から、実効性ある救済制度にはならないとの指摘もあるところである。⁽²⁶⁾これらの指摘は、申請期間の妥当性の問題と申請後の裁決までの適正な処理（審理）期間の問題を併せて論じているが、前者の問題を「迅速性」の問題として、救済制度の実効性の問題に連動させることには疑問がある。迅速性は、救済の観点から審理の面で考慮されるべきであり、申請人が、申請期間の面で迅速性の責任を引き受けるべきではなく、また、迅速な審理の阻害要因として期間の問題を考えるべきではない。また、この法律における「申請期間」が、それとして長すぎるとも思われない。

審理の担い手・第3者機関

審査の申請、再審査の申請の担い手は、それぞれ矯正管区の長、法務大臣である。申請が適法である場合、矯正管区の長、法務大臣は職権で必要な調査を行い（法160条、162条3項）、審理し裁決する。

ここで、調査等現実の担い手は矯正管区、法務本省の職員である。不服申立てに関する事務と関わって組織法を見ると以下の通りである。矯正管区は、法務省の地方支分部局の一つであり（法務省設置法15条）、法務省の所掌事務のうち、刑務所、少年刑務所、拘置所、少年院、少年鑑別所及び婦人補導院の運営の管理に関する事務を分掌する（同16条）。東京矯正管区第二部、名古屋矯正管区第二部、大阪矯正管区第二部、広島矯正管区第二部及び福岡矯正管区第二部に、それぞれ不服審査調査官一人が置かれ

(26) 鴨下・前掲「行刑法改正の経緯と問題点—刑事施設及び受刑者の処遇に関する法律の成立と施行—（その2）」矯正講座第27号（2006年）6頁、土井正和「受刑者処遇法にみる行刑改革の到達点と課題」自由と正義56巻9号（2005年）30頁。

(矯正管区組織規則第八条2項)、不服審査調査官は、第二部の所掌事務(矯正管区組織規則2条参照)のうち、被収容者の不服及び苦情の処理に関する事務をつかさどる(矯正管区組織規則11条)。また、法務本省では、本省におかれる矯正局(法務省組織令2条)の総務課が(同38条)、刑務所、少年刑務所又は拘置所に収容中の者の処遇に関する不服申立てに関する事務を担当する(法務省組織令39条4号)。なお、法務大臣は、刑事収容施設・被収容者等処遇法5条に基づき、刑事施設の実地監査を行わせるため、その職員のうちから監査官を指名するが、この監査官は、被収容者による苦情の申出を受ける(法167条)。

これら法令および刑事収容施設・被収容者等処遇法を見る限りでは、採用された「不服申立て」の審理の「組織体制」の現実態を窺い知ることはできないし、また、採用された不服申立てを実効あらしめる「組織体制」が整備されているかどうか判断することはできない。この点、矯正管区においては、矯正管区長の権限として調査や裁決などを行うことにより、従来の情願に関する事務処理と比べると、自ら調査をして結論を出す事務処理を要求され、常に公正かつ客観的な視点で調査を行い、迅速、適正な事務処理を心がけること、そのための体制整備が求められていることが指摘⁽²⁷⁾されている。

客観的かつ公正な審理のための「体制」の整備については、「第三者機関の関与」という問題がある。

この点、「行刑改革会議提言」は、「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うえで判断し、矯正行政をあずかる法務大臣に勧告を行う機関を設置することが必要不可

(27) 富山聡「不服申立について」刑政117巻3号(2006年)188頁。青山純「刑事施設の被収容者の不服調査に関する検討会について」刑政119巻2号(2008年)36～37頁も参照。

欠である」とし、「このような観点からは、人権擁護推進審議会の答申を最大限尊重して設置されることとなる公権力による人権侵害等を対象とした独立性を有する人権救済機関が、可及的速やかに設置されるべきである」としている（31頁）。そして、「行刑改革会議提言」は、このような人権救済機関が設置されるまでの期間、暫定的かつ事実上の措置として、法務大臣が情願および監獄法改正により整備される再審査の申立てを処理するにあたり、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、公平かつ公正な処理を行う刑事施設不服審査会（仮称）が設置されるべきであるとしていた（31～32頁）（刑事施設・受刑者処遇法の制定の際の参議院付帯決議も参照）。これを受けて、2006年1月、法務大臣に対する「再審査の申請」および「事実の申告」について、法務大臣の付議に応じて調査検討を行い不服申立ての処理について、法務大臣に「勧告」ではなく「提言」する、「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」が設置され活動に入っている（不服調査検討会については、法律の定めはなく、「要綱」によっている）。

不服調査検討会は、第3者たる大学教員、医師等5人の委員から構成され、審理する案件は、法務大臣に対する「再審査の申請」と「事実の申告」のうち、被収容者の不服に理由がないと法務大臣が判断しようとするものである。再審査の申請に理由がなく棄却に裁決しようとする場合、事実の申告に係る申告事実につき、違法または不当な点が認められないことを確認しようとする場合である（矯正管区長に対する審査の申請と事実の申告、苦情の申出、法務大臣に対する再審査の申請において却下および認容の裁決をしようとする場合、法務大臣に対する事実の申告において不適法な申告であるもの及び申告事実につき違法又は不当な点が認められることを確認しようとする場合、は審理案件の対象とならない）。不服調査検討会の提言（意見）は、法務大臣の判断について、相当、不相当、再調査相当という形でなされる。法務大臣は、相当との提言（意見）があれば、

再審査の申請を棄却し、不相当の提言（意見）があれば、再検討のうえ、再審査の申請を棄却または認容する。不相当の場合に、再検討のうえ棄却または認容ということであるから、不服調査検討会の提言は、最大限尊重されるとされているが⁽²⁸⁾法務大臣を拘束しない。その意味で、不服調査検討会は「諮問機関」といえる。

「暫定的かつ事実上の措置」としての不服検討会であるが故であろうが、検討会が法律による機関ではないことへの批判もあるが⁽²⁹⁾、その意義を評価しつつ、是正措置をとるべき旨の勧告権限を与えるべき等、不服調査検討会への要望も行われていた⁽³⁰⁾。ともかくも「第三者機関」の関与がなされることとなった。なお、国連拷問禁止委員会は、2007年5月21日（文書の表示は18日）、拷問禁止条約の実施状況に関する第1回日本政府報告書に対してその審査を踏まえ最終見解（「拷問禁止委員会の結論及び勧告」）を発表した⁽³¹⁾。最終見解は、刑事収容施設・被収容者等処遇法が制定されたことを「B積極的側面」の5項のb）として挙げるが、不服調査検討会の「第三者性」と関わって、「C主要な懸念事項及び勧告」20項の2のc）において、「法務省の職員が事務局を務めていることによって、刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会の独立性が不十分であること、また、被収容者及び職員にインタビューできず、またあらゆる関連文書に直接アクセスできないことから直接的に事案を調査する権限が限られていること」を懸念事項としている。

(28) 第1回検討会における事務局担当の野々上尚・大臣官房秘書課長の発言参照。

(29) 岩田・前掲「第三者機関・不服申立」150頁。

(30) 日本弁護士連合会「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会」の開催に関する要望書（2006年1月）。

(31) 最終見解の全文について、自由と正義58巻6号（2007年）97頁～104頁。なお、小池振一郎＝海渡雄一＝大橋毅＝田鎖麻衣子「拷問禁止委員会第一回政府報告書審査に基づく最終見解の意義と日弁連の課題」自由と正義58巻6号（2007年）80頁以下も参照。

一般に、行政上の不服申立てについて、国民の権利利益の適正な救済、行政の自己反省機能を高め、より客観的かつ公正な判断が得られるよう、国民の権利利益に重大な影響をあたえるような一定の案件について、優れた識見を有する委員で構成され、法令解釈に関する行政庁の通達に拘束されずに、違法又は不当について処分庁またはその上級行政庁以外の第3者機関が審理に関与することを制度化することは、時代の趨勢である⁽³²⁾。このような観点から一般には評価に値する不服調査検討会が、「第3者機関」として実効的な救済にどのような資していくか興味があるところである。また、今後「暫定的かつ事実上の措置」としてのそれではない法律による「第3者機関」としてどのように昇華されていくか、「行刑改革会議提言」のいう「独立性を有する人権救済機関」の設置という本筋に向けて、早期の法律化が待たれる。

⁽³⁴⁾ 対象

限定列举主義

刑事収容施設・被収容者等処遇法157条は、審査の申請の対象を、限定列举した刑事施設の長の「措置」としている。「措置」の違法性または不当性が審査されるのである。刑事収容施設・被収容者等処遇法は、「措置」以外については、事実の申告において、一過性の事実行為を対象とし、苦情の申出は、審査の申請と事実の申告の対象以外のものも含めて処遇全般を

(32) 前掲「最終報告」は、本文のような観点から、第3者機関たる「行政不服審査会」の設置をいい、行政不服審査法案は、行政不服審査会を設置した。

(33) 不服調査検討会の活動について、田鎖麻衣子「受刑者処遇法と弁護実務」刑事法ジャーナル（2006年）5号27頁、青山・前掲「刑事施設の被収容者の不服審査に関する調査検討会について」35～36頁、青山純「新法における被収容者の不服申立制度」法時80巻9号（2008年）32～33頁を参照。

(34) 詳細は、前掲・拙稿『刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律』における「不服申立て—適用除外と対象—」を参照。

対象とする。このような3元化された「不服申立て」の整備はそれとして高く評価されるものである。しかし、法157条で列挙された措置を審査の申請の対象とすることはそれとして評価できるが、限定列挙である以上、「処分性」があっても、審査の申請の対象にならない行為が存するのであり、「行政庁の処分その他公権力の行使」を審査の申請の対象とすることも1つの選択肢であるよう思われる。「強制」の契機をもった矯正処遇上の措置について、苦情の申出ではなく、審査の申請の対象になるかについては、裁量統制の観点からも、なお議論の余地があるのではないかと思われる。

申請の方式

審査の申請は、申請人たる被収容者本人が書面によって行うこととされている(法157条)。監査官および刑事施設の長に対する苦情の申出は書面または口頭で行うことができるが(法167条1項, 168条1項)、審査の申請、再審査の申請、事実の申告、法務大臣に対する苦情の申出は、書面によってのみ行うことができるのである。また、被収容者以外の弁護士等代理人による申請は、認められていない。この点は、法157条2項が準用される、再審査の申請(法162条3項)、事実の申告(法163条3項, 165条3項)、苦情の申出(法166条2項, 167条2項, 168条2項)においても同様である。

この点、行審法は9条において、法律に定める場合を除いて不服申立てについての「書面申立主義」の原則を採用している。この原則の採用理由は、行審法の立法趣旨において、一般に、書面一本によるほうが口頭審理によるよりも「簡易迅速」の趣旨にあうこと、書面によることによって不服申立ての内容が明確になること、書面によって明確を期することが後の手続の混乱による遅延をさけることができること等があげられていた⁽³⁵⁾。ま

(35) 行政不服審査研究会編『行政不服審査事務提要2』(ぎょうせい)191の2～191の4頁。

た、明瞭確實、迅速性は、書面審理主義を採用する（行審法25条）際の理由でもある。審理の正確と迅速の観点からの書面申立主義は一応肯首できるが、この点、刑事施設の不服申立てについて、代理人あるいは補佐人を付けることもできず、書面で行えないのでは、手続を活用しにくくなるので、利用しやすさの点からも、口頭による「不服申立て」を認めるべきであること、あるいは、簡便な書面による申請にし、内容については口頭でもできるようにすべきであることとの見解が出されている。⁽³⁶⁾⁽³⁷⁾⁽³⁸⁾

行審法は、書面主申立主義および書面審理主義を採用する一方で、採用するがゆえに審理における口頭意見陳述の機会を審査請求人の手続的権利として保障している（行審法25条）。⁽³⁹⁾書面申立主義の採用についての前記理由が、刑事収容施設・被収容者等処遇法における審査の申請等についても妥当するとして、書面による申請の補足可能性からも審理における被収容者たる申請人の口頭意見陳述の機会は、ここでも採用されるべきである。行審法における口頭意見陳述の機会を与える行審法25条は、権利利益の救済制度としてふさわしい手続規定を整備することによって「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図る」という行審法の根本趣旨を実現しようとする規定の1つである。⁽⁴⁰⁾このような趣旨は刑事収容施設・被収容者等処遇法のもとでも生かされなければならない。この点は、事実の申告についても同様である。採用されるべき手続上の原則は、「簡易迅速」と連動した審査の申請等の手続の「能率」に資するにとどまらず、簡易・迅速

(36) 原則としての書面申立主義について、一般にこれを学説が肯定していることも含め、室井=芝池=浜川編・前掲『コンメンタール行政法Ⅰ 行政手続法・行政不服審査法 [第2版]』[平田和一執筆] 378頁を参照。

(37) 「緊急座談会刑務所改革の到達点とゆくえ」刑事立法研究会編『刑務諸改革のゆくえ』（現代人文社、2005年）137頁 [村井敏邦発言]。

(38) 土井・前掲「受刑者処遇法にみる行刑改革の到達点と課題」30頁。

(39) 行政不服審査研究会編・前掲『行政不服審査事務提要2』191の4頁参照。

(40) 田中二郎「行政争訟制度の改正」法時34巻10号（1962年）9頁。

な「権利救済」に資するものになっていなければならない。

被収容者本人しか申請できない点については、精神的な疾患や病気などのため、自ら権利行使できない被収容者も存在するのだから、「審査の申請」「事実の申告」「苦情の申出」を通じ、家族および代理人（弁護士）もこれらの申立行為をすることができる⁽⁴¹⁾と明記すべきであり、少なくとも、弁護士が代理人となって申請することを認めるため、行政不服審査法第12条の準用を認めるべきであるとされるところである。前述の「拷問禁止委員会の結論及び勧告」は、「不服申立てをしようとする際に弁護士による援助を受けることが不可能であること」を懸念事項とし、「被収容者が不服申立ての権利を十分に行使できるよう確保するため」「不服申立てをするための法的援助の利用の確保」を行うべきとしている。

なお、刑事収容施設・被収容者等処遇法は、法人ではない社団又は財団による不服申立てについての行審法10条を準用していないが、15条1項、2項、4項を準用している（法159条）。準用される15条2項は、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令3条（再審査の申請については、同施行令5条2項）により「審査請求人が法人その他の社団又は財団であるとき」と読み替えられている。社団又は財団が審査の申請、再審査の申請をすることが前提になっているが、限定列举された審査の申請事項のいずれについて、社団又は財団によるそれが可能なのか。

期間

審査の申請期間は、措置の告知があった日の翌日から起算して30日以内であり（法158条1項）、やむを得ない理由がある時には1週間の期間延長

(41) 岩田・前掲「第三者機関・不服申立」148頁。なお、田鎖・前掲「受刑者処遇法と弁護実務」27頁も参照。また、代理人による申請は認められないが、字の書けない受刑者について職員が代筆することが認められるという（富山・前掲「不服申立について」182頁）。

が認められている（法158条2項）。再審査の申請期間も、矯正管区の長の裁決の告知があった日の翌日から起算して30日以内という同様の期間制限に服する（法162条2項、3項）。ただし、再審査の申請については、正当な理由がない限り、審査の申請の裁決があった日の翌日から起算して1年を経過したときはすることはできないという（法162条3項による行審法14条3項の準用、刑事収容施設及び被収容者等の処遇の関する法律施行令5条2項）客観的申請期間が設けられている。

審査の申請について、「30日以内」の期間については、行政不服審査法が主観的審査請求期間を60日以内としていることとの比較、認書手続の煩雑さ、手紙で知人や弁護士と相談することに要する日数、懲罰中における信書発受の制限などから短すぎるという批判がある⁽⁴²⁾。これに対して「権利救済を迅速に実現するためにも、不服申立期間はできる限り短縮して定める必要ある」との立場から、30以内が妥当とする見解がある⁽⁴³⁾。この見解によれば、審査の申請の対象となる懲罰の期間が30日以内とされているものがあるから、30日を超える不服申立期間を定めることは制度的矛盾であるともされる⁽⁴⁴⁾。その限りにおいて制度的矛盾であるとしても、そのことから一般に審査の申請の期間を30日と定める理由とすることにはならないと思われる。この問題は、不服申立の（客観的）利益の有無として処理される問題である。この論者の指摘するように、30日以内でも、15日の懲罰については同様の問題は生じる⁽⁴⁵⁾。

30日が行審法の審査請求期間60日以内と比較して、短期にすぎるといふ批判があることは既に指摘した。この点、前記「最終報告」は、「審査請求期間は、処分があったことを知った日から、3箇月を経過したときは、

(42) 岩田・前掲「第三者機関・不服申立」148頁。

(43) 鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』357頁。

(44) 鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』358頁。

(45) 鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』358頁。

することはできない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない」として、60日の期間を延長することが適切であるとし、「最終報告」を受けた行政不服審査法案も、主観的審査請求期間を3箇月としている（法案17条1項）。60日と30日の比較は、早晚3箇月と30日の比較になることになろう。期間について、前記の批判、さらに30日と3箇月の比較の中で、30日が妥当かも含め、被収容者の不服申立の機会の保障と審査の申請に対応する矯正行政運営上の合理的負担等勘案により、延長の方向で再検討されるべきではないだろうか。

なお、再審査の申請の期間は、審査の申請の裁決の告知があった日の翌日から起算して30日以内であり（法162条2項）、審査の申請期間の30日以内と同様である。一般に、審査請求の段階と異なり、論点も絞られ、証拠物件の準備もできているから、再審査の請求期間は、審査請求期間よりも短期であることが正当化される⁽⁴⁶⁾。この点からすると、審査の申請期間と再審査の申請期間が同一であることは平仄があわないとも言える。

また、「短期」の期間の前提は、教示制度の整備が前提となるが、刑事収容施設・被収容者等処遇法における「教示」は告知による一般的教示であり、個別的な教示は採用されていない。短期の期間を採用するのであれば、個別的教示の必要性についても検討されるべきであると思われる。

「権利救済を迅速に実現するためにも、不服申立期間はできる限り短縮して定める必要ある」との前述の指摘がある。この点、迅速性は、救済の観点から審理の面で考慮されるべきであり、不服申立人が、不服申立期間のところ迅速性の責任を引き受けるべきではなく、また、迅速な審理の阻害要因として期間の問題を考えるべきではないと思われる。

さらに、制度上の期間の延長は、「やむをえない理由」がある場合の1週間である。この点、「最終報告」は、「審査請求期間について教示がされ

(46) 室井=芝池=浜川編・前掲『コンメンタール行政法Ⅰ 行政手続法・行政不服審査法 [第2版]』[佐伯祐二執筆] 516頁。

なかった場合の救済が認められるため、主観的審査請求期間の例外を認めるための要件を、『やむをえない理由』から『正当な理由』に改正することとしている。「やむをえない理由」を「正当な理由」とすることについては、不教示と誤った教示の救済の不均衡からしても妥当であるが、さらに、「やむをえない理由」については、従来、裁判においても比較的厳格に解する傾向にあり、「正当な理由」とすることはより柔軟な解釈の可能性の観点からも妥当である⁽⁴⁷⁾。最終報告を受けた行政不服審査法案も、「やむをえない理由」を「正当な理由」としているのである（法案17条1項）。刑事収容施設・被収容者等処遇法は、「正当な理由」よりも狭い概念である「やむをえない理由」を採用した⁽⁴⁸⁾。現行行審法との関係では、偏差が生じないが、ここでも将来の「改正法」の実現との関係では、偏差が生じることとなる。

行審法は権利救済の観点からも、より整備される方向で改正が検討されている。一般法として定める不服審査手続の水準さえ適用しないという趣旨の適用除外である場合、現行審法との関係での適用除外による救済水準の切り下げ・偏差は、今後実現するであろう「改正法」の水準からすれば結果としてより大きくなるといえる。

執行停止

審査の申請の対象となる措置については、審査の申請に対する裁決がなされるまでの措置の執行の停止が問題となる。刑事収容施設・被収容者等処遇法は、執行停止についての行審法34条1項、2項及び6項、35条を準用するが、34条2項中、「審査請求人の申立てにより又は職権で」とあるのは「職権で」と読み替えるものとされている（法159条）。法は、執行不

(47) 行財政総合研究所・行政不服審査法研究会「総務省・行政不服審査制度検討会『中間取りまとめ』に対する『意見・提言』」行財政研究65号（2007年）21頁。

(48) 田中＝加藤・前掲『行政不服審査法解説〔改訂版〕』14頁。

停止原則をとり、審査の申請人たる被収容者の申立による執行停止は認めず、審査庁たる矯正管区の長による、必要があると認める場合の職権による執行停止のみを認めている。どのような場合に執行停止がなされるかは、「必要な場合」に体现される矯正管区の長の裁量に委ねられている。

そもそも、なぜ被収容者の申立による執行停止をできないこととしているのか。職権による執行停止のみを認めることについて「恩恵的なものととらえている」のかとの疑念も当然出されることとなる。⁽⁴⁹⁾ 不服申立制度としての審査の申請が救済制度としての実効性を有するためには、申請人の申立による執行停止制度が必要である。

準用されていない審査請求人の申立があった場合の規定である行審法34条はその4項において、「処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があると認めるときは、審査庁は、執行停止をしなければならない」ことを規定し（必要的執行停止）、5項において、重大な損害を生ずるか否かの判断にあたっての考慮事項も規定している。この点、審査の申請の制度においても、一定の条件のもとにおける職権による「必要的執行停止」の必要性が指摘されている。⁽⁵⁰⁾ 申請人による執行停止制度を認めないとして、不服申立制度としての審査の申請が救済制度としての実効性を有するためには、必要的執行停止が規定されるべきであろう。この場合、必要的執行停止の消極要件についても議論されることとなろう。いわゆる「刑事施設の規律及び秩序の維持その他管理運営上の重大な影響を及ぼすおそれ」への配慮が、その当否も含め議論されることになると思われる。行政の停廃や行政運営の不当阻害の防ぐための執行不停止原則が採用されているのであるから、いわゆる「刑事施設の規律及び秩序の維持その他管理運営上の重大な影響を及ぼすおそれ」への配慮は当然のあるいは一般的な要件とはならない。

(49) 前掲「緊急座談会刑務諸改革の到達点とゆくえ」137頁 [土井政和発言]。

(50) 鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』359～360頁。

記載事項・補正・手続の併合及び分離等

審査の申請の書面の記載事項、審査の申請が不適法であって補正することができる場合の補正命令、審査の申請の手続きの併合及び分離、審査の申請をした者が死亡した場合の手続の承継並びに申請の取り下げについては、刑事収容施設・被収容者等処遇法は、行審法の条文を準用し（法159条）、必要な技術的読替は、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令3条で定められている。再審査の申請についても同様である（法162条3項、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令5条2項）。

審理

書面申立主義をとる審査の申請（再審査の申請、事実の申告も同様）は、その審理において職権審理主義が採られている。刑事収容施設・被収容者等処遇法160条は、矯正管区の長は、職権で審査の申請に関して必要な調査を行うこと（1項）、調査のために必要があるときは、刑事施設の長に対し、報告・資料のその他の物件の提出を命じ、またはその指名する職員に、審査の申請人その他の関係者に対し質問をさせ、もしくは物件の提出を求めさせ、これの者が提出した物件を留め置かせ、もしくは検証を行わせることができる（2項）ことを規定しているのである。しかし、ここでは、前述の口頭意見陳述権をはじめ、申請人の証拠書類等の提出権、物件提出申立権、検証申立権等、申請人の手続的権利は認められていない。この点、法160条を準用する、再審査の申請、事実の申告についても同様である。

この点、行審法上は、行政不服申立は国民の権利利益の救済制度であるが、同時に行政の自己統制ないし行政監督的色彩を残した制度であるから、審査庁は、事案の公正な判断を達成するために審査請求に等の手続上の諸権利を十分に尊重し、制度の欠陥が露呈しないよう努めなければならない⁽⁵¹⁾。

審査請求の審理が職権的に進行するのが原則であるとしても、審査請求人などの手続的権利が同時に認められることによってはじめて職権主義のもつ恣意性が抑制され、事案の適正な解決が可能になるのであり、行審法は、審査請求人等に各種の手続的権利を定めている(25条ないし30条、33条等)⁽⁵²⁾。ここでは、審査請求人等の請求権または申立権に基づく当事者主義的審理制が加味されている。

刑事収容施設・被収容者等処遇法のもとでは、前述のとおり、職権審理主義のもと、当事者主義的要素は排除されている。申請人は刑事施設に收容されていて自由な活動をできないことからする、職権調査等の職権審理等の有用性は否定できない。しかし、行審法が採用する当事者主義的審理制の加味の理は、ここでも一般的に排除されるべきでないと考えられる。少なくとも、口頭意見陳述権は認められるべきであり、また、それと連動して、申請人は刑事施設に收容されていて自由な活動できないことからしても、代理人の関与も認められるべきである。審査の申請等は、救済制度として、単なる行政の自己統制ないし行政監督制度ではないことは、ここでの制度の前提として改めて確認されるべきである。

裁決

矯正管区長が行う裁決としては、審査の申請が不適法である場合には却下、理由がないときは棄却、理由があるときは措置の全部又は一部の取消し、事実行為についてその全部又は一部を撤廃すべきことの命令及びその旨の宣言をする(法161条2項で準用される行審法40条第1項から第4項まで)。また、矯正管区長は、裁決で申請の対象となっている処分を変更し、又は刑事施設の長に対し審査の申請の対象となっている事実行為を變

(51) 大阪地判昭44・6・26行集20巻5 = 6号796頁。

(52) 小高剛「行政不服審査の審理手続」雄川一郎 = 塩野宏 = 園部逸夫編『現代行政法大系4行政争訟I』(有斐閣, 1983年) 43頁。

更すべきことを命ずるとともに、裁決でその旨を宣言することもできるとされているが、申請人への不利益変更は禁止されている（法161条第2項で準用される行審法40条5項）。審査の申請の裁決は、書面でなされ、理由も附記する必要があるが、裁決内容に不服がある場合には、法務大臣に再審査の申請ができる旨、再審査の申請期間を記載して、教示しなければならない（法161条2項で引用される行審法41条）。裁決は、審査の申請をした被収容者に裁決書の謄本を送達することで効力が生じ、被収容者が裁決の時点で既に出所していた場合には、その被収容者があらかじめ届けていた送付先に裁決書の謄本を送付する。所在が不明となり、送付しても届かない場合には、矯正管区の掲示場の掲示板に掲示し、掲示した日の翌日から2週間が経過することで、送達したのと同様の効果が生ずる（法161条2項で準用される行審法42条）。裁決は、刑事施設の長を拘束し、例えば、処分の取消しの裁決が出された場合には、刑事施設の長は、裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない。（法161条2項で引用される行審法43条1項及び2項）。取消裁決等が無意味になるような事態は、この拘束力の規定の準用によって避けられるのである。なお、行審法43条4項の規定が準用されていないことから、本法は、措置の相手方たる被収容者を念頭においていることが確認される。これらの点については、行審法40条1項ないし5項、41条1項、42条、43条1項および2項の規定の準用される再審査の申請についても妥当する（法162条3項）。

刑事収容施設・被収容者等処遇法161条1項は、審査の申請について「できる限り90日以内に裁決をするよう努めるもの」といしている。審査の申請に対象となる措置には事実行為的な性質を有するものが多いことから、救済の「迅速」性の観点から処理期間の規定が努力義務として設けられているのである。再審査の申請および事実の申告の場合も、法161条1項が準用され（法162条3項、164条3項、165条3項）、同様に90日以内の処理期間が設けられている

審査の申請の裁決に対する不服（再審査の申請）

再審査の申請は、審査の申請の裁決に対する不服がある場合なされるが、これには、裁決の違法または不当が主張される場合と、もともとの措置の違法または不当が主張される場合がある。前者は、不利益変更の禁止違反等裁決固有の違法事由が問題となるが、前述のごとく申請人の手続的権利がほとんど認められていないことからすると、裁決固有の手続的瑕疵の範囲はそう多くないと思われる。

ここで、審査の申請を却下しまたは棄却した裁決が違法または不当である場合においても、当該裁決にかかる措置が違法または不当でないときは、法務大臣は、再審査の申請を棄却する（法162条3項による行審法55条の準用）。

教示

刑事収容施設・被収容者等処遇法159条は、行審法15条1項準用しているので、審査の申請をなす書面には、刑事施設の長の教示の有無およびその内容を記載しなければならない（事実の申告については、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令6条4号により、刑事施設の長の教示の有無及び内容が、申告の書面の記載事項とされている）。この点、刑事収容施設・被収容者等処遇法は、行審法57条を準用せず、教示制度そのものに関する規定をおいていないが、その33条1項9号により、収容開始時に、刑事施設の長が、被収容者に対して、審査の申請を行うことができる措置、審査庁および審査の申請期間その他の審査の申請に関する事項を告知しなければならないことを規定している（なお、法33条10号は、事実の申告関する事項、11号は、苦情の申出に関する事項を告知事項としている）。個別の措置をとる際の教示は不要とされているのである。個別の教示を必要としない理由については、被収容者の審査の申請の対象となりうる措置の多くは、事実行為的性質のものであり、個別の教示は、書面で

あれ口頭であれ、実務上支障が大きいこと、審査の申請の対象とされる措置は限定列举されているので、収容開始時の告知で行審法にいう教示制度の目的は実現されることが挙げられている⁽⁵³⁾。収容開始時の告知は、書面でなされる(33条2項)が、審査の申請に関する事項、事実の申告に関する事項、苦情の申出に関する事項については、刑事施設の職員がその概要を口頭で説明する(刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則9条1項)。告知の書面は、被収容者の居室に備え付けられる(刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則9条2項)。

行政不服審査法の解釈において、事実行為は、教示になじまないから教示の対象から除外されると一般に解されている⁽⁵⁴⁾。この点、その対象となる措置の多くが事実行為的性質とされている審査の申請、また、一過性の事実行為が対象とされる事実の申告との関係で、収容開始時の告知という形であれ一般的あるいは包括的「教示」の採用は、行政不服審査法の改正についての2006年の「報告書」においても事実行為との関係でその可能性について問題提起がなされていたように、参考に値するという積極的な評価が与えられている。また、規則で上記にいう概要を口頭で説明することとされているのは、それとしては、「不服申立」が被収容者にとって重要な制度であることからする必要な配慮がなされているといえよう。最も、書面の記載内容と口頭による概要説明の関係がどのようなものか、口頭による概要説明がどのようなものかここではわからない。

しかし、当該収容関係に入る際の一般的な告知と、被収容者になされる個別の「措置」との関係で救済を要する状態が具体的に生じた場面での個別の教示が、同様の機能を果たすか、措置が限定列举されているとはいえ、

(53) 鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』363頁。

(54) 権力的事実行為についても、教示を義務づけるべきとするとの指摘も含め、行政不服審査制度における教示制度の改革論について、晴山一穂「教示制度—問題点と改革の方向—」行財政研究66号(2007年)23頁を参照。

法の不知を前提として設けられた教示制度の趣旨からなお疑問なしとしない。また、審査の申請の対象は、事実行為の性質を有する措置に限定されてはいない。

「教示」の対象としての、審査の申請の期間は、個別の教示との関係では、その期間全体が保障されるといえるが、開始収容時の告知という教示では、備え付けられた告知の内容の記載された書面に対する被収容者の熟知の程度、収容開始からの時間の経過による開始時になされた上記の口頭での説明の記憶如何によって、審査の申請へのアクセスは区々となり審査の申請の期間全体の保障がなされない場合も出てくる可能性もある。この責任は、被収容者が当然に負うべきものであろうか。また、審査の申請の書面には、教示の有無のほかに、教示の「内容」が記載事項となっているが、これも、居室に備えられた告知の書面に依拠するのであろうが、開始時の告知の際の場合によっては時間の経過した口頭による概要の説明との関係が問題となるところである。

また、刑事収容施設・被収容者等処遇法159条は、審査の申請について、誤った教示をした場合の救済に関する行審法18条1項・4項及び19条を準用している。開始時の書面による告知という一般的教示との関係では、時間の経過により、「誤った」教示であったか否か被収容者にとって不明の場合もありうる。

刑事収容施設・被収容者等処遇法には、義務づけられた告知による一般的「教示」ゆえに、被収容者から「教示」を求められた場合の規定はない。この点、運用面で対応が要求される⁽⁵⁵⁾。

なお、刑事収容施設・被収容者等処遇法は、不服申立前置主義をとって

(55) 富山・前掲「不服申立について」188頁は、「受刑者から不服申立に関する教示を求められた場合などには、不服申立の種類も多く、申請期間が法定されているものとそうでないものがあるなど、説明すべき事項が多くなっているので、間違いなく適正に対応するよう注意が必要です。」としている。

いないから、当該措置が「処分」に該当すれば、取消訴訟等が提起できる。そうすると、刑事施設の長は、行訴法46条の教示義務により、取消訴訟の被告、出訴期間等を個別に教示をしなければならないことになる。そうすると少なくとも、「処分性」があるものを限定列举であれ対象とすると説明される審査の申請については、個別の教示があったものと同様の結果が生じることになるともいえる。教示との関係で、取消訴訟の対象となるが、「教示の対象となる処分」が審査の申請の対象となる限定列举された措置と一致しない場合、この措置はそもそも審査の申請の対象にもなるのではという発想の契機になるといえよう（この点、議論は、審査の申請の対象を、そもそも「行政庁の処分その他公権力の行使」とする選択肢と連動する）。いずれにしても、少なくとも、審査の申請についての個別の教示の必要性は、意識されるべきである。取消訴訟の対象となるのだから、審査の申請の対象にもなるのではという発想の契機になるといえよう。

（２）事実の申告

刑事収容施設・被収容者等処遇法163条ないし165条で、事実の申告制度を設けた。行刑改革会議提言が「職員が職務を行うに際して被収容者に対して加えた暴行は処分ではないが、今次行刑改革においては、その種事案についても、再発防止を期する必要があることから、不服申立ての対象に含まれるべきであると考え」(32頁)としていたところに対応するものである。この制度は、審査の申請の対象とされない、継続的でない事実行為についても、不服申立ての機会を保障するものであり、法制審議会の答申や従来の改正法案では、「苦情の申し出」制度の中に含まれていたものを、刑事施設における収容関係の特殊性を考慮して設けられたものであると位置づけられるところとなっている⁽⁵⁶⁾。

2 審制

事実の申告が適法であるとき、矯正管区の長は、事実の有無を確認して、その結果を申告人に通知する（164条1項）。また、事実の申告が不適法であるときも、申告人に通知する（同条2項）。この通知に不服がある場合には法務大臣に事実の申告をすることができる（法165条1項）。事実の申告は、矯正管区の長に対するものと法務大臣に対するものの2審制を採用している。事実の申告が適法である場合、矯正管区の長、法務大臣は職権で必要な調査を行い（法163条3項・165条3項による160条の準用）、審理し、その結果を申告者に通知する（164条1項、165条3項）。法務大臣に対する再審査の申請と同様に、法務大臣に対する「事実の申告」についても、法務大臣の付議に応じて調査検討を行い不服申立ての処理について法務大臣に「提言」する、不服調査検討会が関与する。

対象

その対象は、被収容者自身に対する刑事施設の職員の行為で、身体に対する違法な有形力の行使（法163条1項1号）、違法又は不当な捕縛、手錠又は拘束衣の使用（同条同項2号）、違法又は不当な保護室への収容（同条同項3号）という事実行為である。

刑事収容施設・被収容者等処遇法は、刑事施設の規律及び秩序の適正な維持のために（73条1項）、刑事施設の長が被収容者が遵守すべき遵守事項を定めるものとし（74条1項）、具体的な遵守事項を規定している（同条2項）。法第2編第2章第9節「規律秩序の維持」の項目のもとでなさ

(56) 鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』363～364頁を参照。名取俊也「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の概要」ジュリ1298号（2005年）23頁は、刑事施設における収容という特殊な環境を考慮して特に設けたものとし、林真琴「受刑者処遇法の概要と実務に対する影響」刑法雑誌46巻3号（2007年）375頁は、職員による受刑者の身体に対する違法な有形力の行使等という事実行為を対象とするという点で、独自の制度と指摘する。

れ具体的な措置としては、刑事施設の長またはその指定する職員（刑務官に限られない）の指示（同条3項）、刑務官による身体の検査等（75条）、刑事施設の長による受刑者の隔離（76条）、刑務官による制止等（77条）、刑務官による捕縛、手錠及び拘束衣の使用（78条）、刑務官による保護室への収容（79条。通常は、刑事施設の長の命令によるが（同条1項）、命令をまたずに収容することもできる（同条2項））、刑務官による武器の使用（80条）、刑務官による収容のための連戻し（81条）、刑事施設の長による災害時の応急用務に就かせる権限（82条）。刑事施設の長による災害時の避難及び解放（83条）があるが、事実の申告の対象は、上記の通り、刑事施設の職員の行為のうち、法163条1項1号ないし3号にいうものに限定されている。

ところで、一般に、有形力の行使とは実力行使と考えられるが、実力行使は、器具等を使用せずに刑事施設の職員の肉体的力によって被収容者の身体に行使される場合と、武器、手錠等の器具の使用、施設を使う保護室への収容などの実力行使（これも身体に対する有形力の行使であろう）があると考えられる。これら被収容者の身体等に対する実力行使は、当然のことながら、法律の根拠がなければならず、刑事収容施設・被収容者等処遇法は、上記のごとく刑務官による制止、手錠の使用、保護室への収容等明文の規定を置いているのである。

刑事収容施設・被収容者等処遇法によって、刑務官による捕縛、手錠及び拘束衣の使用、刑務官による保護室への収容とならんで挙げられる「身体に対する違法な有形力の行使」とは何をさすか。「違法な有形力の行使」とは、行刑改革会議提言がいうところを前提に、刑施設の職員による「暴行」と理解されている⁽⁵⁷⁾。法が、予定していない実力行使は、まさに暴行、

(57) 事実の申告に言及する論者は、その対象として、「暴行」と表現している。岩田・前掲「第三者機関・不服申立」149頁、海渡雄一「新受刑者処遇法は刑務所を変えることができるか」刑法雑誌46巻3号（2007年）394頁等。

暴力であり、当然違法な有形力の行使である。そこに不当な「暴行」「暴力」という概念が出てくる余地はないであろう。問題は、「違法な身体に対する有形力の行使」の射程範囲であろう。ここで、事実の申告の対象とされる刑務官による違法又は不当な捕縛、手錠及び拘束衣の使用、刑務官による保護室への収容について、使用・収容そのものの違法性又は不当性とは別に、使用・収容の際の「違法な身体に対する有形力の行使」が問題とされうると理解すべきなのか。また、刑事収容施設・被収容者等処遇法が、定める実力行使のうち、制止等があるが、これについては、法は、事実の申告の対象としていないが、そこに、被収容者が、違法な身体に対する有形力の行使があるとみた場合事実の申告の対象となるのであろうか。事実の申告の対象として列挙されていない明文の根拠のある実力行使と「違法な身体に対する有形力の行使」との関係についてどのように考えるか議論のあるところではないだろうか。

申告の方式

事実の申告は、申告人たる被収容者が書面によって行うこととされている（法163条）。監査官および刑事施設の長に対する苦情の申出は書面または口頭で行うことができるが（167条1項、168条1項）、先に確認したように、審査の申請、再審査の申請、事実の申告は、書面によってのみ行うことができるのである。また、申告は、被収容者本人が行うものであり、被収容者以外の弁護士等代理人による申告は、認められていない（163条3項、165条3項による157条2項の準用）。この点は、審査の申請、再審査の申請、苦情の申出（法166条2項、167条2項、168条2項）においても同様である。事実の申告が、口頭で行うことができないこと、代理人によることができないことについては、審査の申請の方式について本稿で述べたところで、事実の申告とあわせて言及したところを参照されたい。

期間

矯正管区の長に対する事実の申告は、申告に係る事実があった日の翌日から起算して30日以内（法163条2項）という、審査の申請と同様の期間制限に服する。また、やむを得ない理由がある時には1週間の期間延長が認められている点も、審査の申請と同様である（法164条3項による158条2項の準用）。法務大臣に対する事実の申告も、30日以内、1週間の期間延長について、同様である（法165条2項、165条3項による158条2項の準用）。ここでも30日以内という期間の妥当性が問題となろう。この点は、事実の申告が、「同様の行為の再発の防止」（法164条4項）という目的を持っていることをも考慮し、本稿で審査の申請と関わって指摘したところを参照されたい。

記載事項・補正・手続の併合及び分離等

事実の申告の書面の記載事項は、法律ではなく、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令6条により、申告をする者の氏名及び年齢並びに刑事施設の名称、申告に係る事実、申告に係る事実があった年月日、刑事施設の長の教示の有無及びその内容、申告の年月日である。法務大臣への事実の申告の書面の記載事項は、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令9条により、申告をする者の氏名及び年齢並びに刑事施設の名称、申告に係る事実、申告の年月日、通知を受けた年月日である。

事実の申告が不適法であって補正することができる場合の補正命令、事実の申告の手続きの併合及び分離並びに事実の申告の取り下げについては、行審法の条文を準用し（法163条3項）、必要な技術的読替は、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令8条2項で定められている。法務大臣についての事実の申告についても同様である（法165条3項、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令10条2項）。

審理

書面申告主義をとる事実の申告は、審査の申請、再審査の申請と同様にその審理において職権審理主義が採られている。矯正管区の長は、職権で事実の申告に関して必要な調査を行い、調査のために必要があるときは、刑事施設の長に対し、報告・資料のその他の物件の提出を命じ、またはその指名する職員に、審査の申請人その他の関係者に対し質問をさせ、もしくは物件の提出を求めさせ、これらの者が提出した物件を留め置かせ、もしくは検証を行わせることができる（法163条3項による160条の準用）。法務大臣に対する事実の申告も同様のシステムが採られている（法165条）、しかし、ここでも、審査の申請と同様に、口頭意見陳述権利をはじめ、申告人の証拠書類等の提出権、物件提出申立権、検証申立権等、申告人の手続的権利は認められていない審理について、審査の申請で指摘したところがここでも基本的には妥当すると思われる。

通知

事実の申告が適法であるとき、矯正管区の長は、事実の有無を確認して、その結果を申告人に通知する（法164条1項）。また、事実の申告が不適法であるときも、申告人に通知する（同条2項）。いずれの通知の場合も、できる限り90日以内の通知の努力期間が定められ（同条3項）、また、申告人が釈放されたときは、通知しなくともよい（同条1項但し書き、2項）。矯正管区の長は、これら通知を、理由を付し、記名押印した書面で行う。この通知書には、通知に不服がある場合には法務大臣に事実の申告をすることができること、法務大臣への事実の申告期間を記載して教示しなければならない（164条3項による行審法41条の規定の準用、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令8条2項）。矯正管区の長は、事実を確認した場合、必要があると認めるときは、同様の行為の再発の防止のために必要な措置その他の措置をとる（164条4項）。

矯正管区の長の通知に不服がある場合の、法務大臣に対する事実の申告についても、通知についてここで確認したシステムは、矯正管区の長に対する事実の申告と同様である。

なお、「事実の申告」の結果について、取消訴訟の対象となることは想定されていないというのが一般的理解であるが、通知という形でなされる回答と「処分」ないしは「措置」に対する裁決とは、取消訴訟との関係で扱いを異にせざるをえないものの、事実の申告に対する通知、通知たる回答固有の瑕疵について取消訴訟の対象となるかという論点がある。⁽⁵⁸⁾⁽⁵⁹⁾

教示

事実の申告については、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令6条4号により、刑事施設の長の教示の有無及び内容が、申告の書面の記載事項とされている。既に審査の申請の項で確認したように、刑事収容施設・被収容者等処遇法は、行審法57条を準用せず、教示制度そのものに関する規定をおいていないが、その33条10号により、刑事施設の長は、事実の申告を行うことができる行為、申告先及び申告期間その他の申告に関する事項を被収容者に告知しなければならない。個別に申告の対象となる行為を行う教示は不要とされているのである。収容開始時の告知は、書面でなされる（33条2項）が、審査の申請に関する事項、事実の申告に関する事項、苦情の申出に関する事項については、刑事施設の職員がその概要を口頭で説明する（刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則9条1項）。告知の書面は、被収容者の居室に備え付けられる（刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則9条2項）。なお、事実の申告についても、審

(58) 座談会「『行政不服審査制度研究報告書』について」ジュリ1315号（2006年）72頁（島村健発言，大橋真由美発言）。

(59) この点について、前掲・座談会「『行政不服審査制度研究報告書』について」72～73頁を参照。

査の申請と同様に、刑事収容施設・被収容者等処遇法163条3項は、事実の申告について、誤った教示をした場合の救済に関する行審法18条1項・4項及び19条を準用している。

審査の申請については、個別の教示が必要ではないかという点は既に指摘したところである。この点、違法な有形力の行使＝暴行との関係で、個別の教示をしながらの有形力の行使ということは通常考えられない。ただ、捕縛、手錠又は拘束衣の使用、保護室の収容については、個別の教示になじまないかどうかは議論の余地があろう。しかし、一過性の事実行為を対象とする事実の申告については、対象とされる行為の性質上、また、行為をなす要件との関係で、収容開始時の一般的「教示」でやむをえないとも思われる。

前述のごとく、行政不服審査法の解釈において、事実行為は、教示になじまないから教示の対象から除外されると一般に解されている。この点、その対象となる措置の多くが事実行為的性質とされている審査の申請、また、一過性の事実行為が対象とされる事実の申告との関係で、収容開始時の告知という形であれ一般的あるいは包括的「教示」の採用は、行政不服審査法の改正についての2006年の「報告書」においても事実行為との関係でその可能性について問題提起がなされていたように、参考に値するという積極的な評価が与えられことは既に指摘したとおりである。

意義

事実の申告は、事実行為について、いわゆる「処分」や「措置」に対する救済制度とは別の被収容者に対する救済ルートを設けたものである。

行政不服審査法の改正の動向の中で、「最終報告」は、行政指導以外の実事行為及び行政契約等について不服申立手続を設けることが適当であるという意見があることを確認しつつ、個別分野ごとに、個別法で対応するのが適切であるのかなどについて検討も含め、これらについての不服申立

てについては将来の検討課題とする。そして、行政指導以外の事実行為のうち、即時執行（即時強制）について、「即時執行は、継続的なものは不服申立ての対象となり、処分に対する審査請求手続で救済可能である。非継続的なものは、即時執行の目的が即時に完成してしまうものであるため、その撤廃等は観念しえず、国家賠償以外に名あて人に権利救済する方法は見出し難い」とし、非継続的な権力的事実行為については不服申立ての途を考えていない。ここでは、事実の申告のような制度は、まさに、刑事収容施設の収容関係の特殊性を考慮した個別法で対応すべき「不服申立て」と考えられているようである。このことは、「最終報告」が、改正後の行審法においても、現行行審法4条1項の適用除外の維持することを適切とするところと連動するものであろう。

この点、「最終報告」に至る改正論議の中で、2006年の「報告書」は、事実行為については、従来、原状回復が図られる意味があることを前提に、継続的事実行為についての不服申立が認められてきたが、「国民の身体、財産等に対して具体的な侵害を生じさせた行為で、それ自体は単発の行為で継続性のないものについても、行政活動の適正化という点から、何らかの形で不服を申し立てるみちを設け、これに対する行政機関の認識や対応を明確にすることが必要ではないか。」「これにより当該事実行為により侵害された権利利益の回復は困難であるものの、組織的に同様のことが他の者に対しても行われることや、本人に対して将来繰り返し行われることの防止等の効果が期待される」としていた。そして、この報告書は、「新たな救済ルートの具体的な制度設計にあたっては、・・・『刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律』・・・に定める『事実の申告』の制度等をも参考にした」とするところであった。

事実の申告のような救済制度を設けることの意義は、報告書にいう、行政運営の適正化といった点以外に、事実関係をタイムリーに確定・確認することができるがゆえに、国家賠償訴訟を提起する際に有益であるという

点も挙げられている⁽⁶⁰⁾。また、救済制度としての位置づけについては、苦情の申出との関係がいわれる。この点、事実の申告に対する刑事施設の長あるいは法務大臣の通知という行政側の回答義務という点で、苦情に対するそのような法的義務のない苦情処理手続プラスアルファ、苦情処理と行政不服審査との間の中間的な制度とも位置づけられている⁽⁶¹⁾。後述するように、本法の苦情の申出は、苦情処理の結果の通知義務が規定されているので、苦情の申出は行政機関に一定の苦情処理を法的に義務づけるものではないことと関わって、事実の申告制度では、事実の確認がなされた場合の再発防止の措置が執られる旨の規定が設けられている点を含む回答義務がプラスアルファということになる。

刑事収容施設・被収容者等処遇法における事実の申告制度については、ここで指摘したような意義をもっていることは改めて確認されるべきである。

(3) 苦情の申出

制度の概要

刑事収容施設・被収容者等処遇法は、苦情の申出制度を設けている（法166条～168条）。

苦情の申出の対象は、被収容者が自己に受けた刑事施設の長の措置その他被収容者が自己に受けた処遇であり、申出先は、法務大臣、監査官及び刑事施設の長の3者で、法務大臣に対しては書面で、監査官及び刑事施設の長に対しては書面または口頭で申出をすることができる（法166条1項、167条1項及び168条1項）。苦情の申出についても、これを行う者が自らしなければならない（法166条2項、167条2項及び168条2項で準用

(60) 前掲・座談会『「行政不服審査制度研究報告書」について』68～69頁〔島村健発言〕、同座談会69～70頁〔大橋真由美発言〕。

(61) 前掲・座談会『「行政不服審査制度研究報告書」について』72頁〔大橋発言〕

される157条2項)。監査官は、口頭による苦情の申出を受けるに当たっては、刑事施設の職員を立ち会わせてはならないとされている（法167条3項）。刑事施設の職員に立会について、日本語を話せない外国人被収容者が口頭による苦情の申出を行う場合において、当該被収容者が刑事施設の職員による通訳を希望するようなときに当該職員を立ち会わせることが可能であり、立ち会った職員は、通訳した内容を他の職員に一切漏らしてはならないとされる⁽⁶²⁾。刑事施設の長に対する口頭での苦情の申出については、その指名する職員にその内容を聴取させることもできる（168条3項）。法務大臣、監査官及び刑事施設の長は、苦情の申出を受けたときは、これを誠実に処理し、処理の結果を苦情の申出をした者に通知しなければならないが、申出人が釈放された場合は通知の必要はない（166条3項、167条4項及び168条4項で準用される166条3項）。なお、苦情の申出には、処理期間⁽⁶³⁾についての定めはない。

意義

本法の苦情の申し出は、行刑改革会議提言が「情願については、違法又は不当な処分等に対する不服とその他の苦情を区別せず対象としていることも速やかに処理できない一因と考えられる。そこで、行刑施設の長その他の職員による違法又は不当な処分等・・・に対する不服申立てについては、裁決を義務づけた不服申立制度を、その他の苦情については、被収容者が受けるすべての処遇を対象とし、誠実に処理することとされる苦情申立制度を設けるべきである」（33頁）としたものを受けたものである。審

(62) 富山・前掲「不服申立について」187頁。

(63) 「『刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案』についての日弁連意見」（2005年3月）は、「苦情処理の迅速な対応を確保するためにも、処理期間の基準は定めておくべきである」とするほか、文書による苦情申立に対しては必ず処理結果を文書で回答するものとすべきであること、代理人による苦情の申出の許容等を提言している。

査の申請、事実の申告の対象とならないものも含めて、広く被収容者が受けた処遇全般を対象とするものであって、現行法の情願と所長面接を改善して再編成したもの位置づけられている⁽⁶⁴⁾。

一般に苦情処理制度としての苦情の申出は、非権力的な事実行為も含めて多様な行政活動を対象としその対象が限定されず、申出期間の制限に服さない等、法律上の争訟制度の限界を補う形で行政救済機能を発揮する可能性がある点に第1の存在意義がある。また、苦情の申出は、行政機関自らが非違の是正や改善を図る重要な契機となりうる。苦情の申出は、行政の内部的統制機能・自己改善機能を活性化するという存在意義がある⁽⁶⁵⁾。刑事収容施設・被収容者等処遇法の苦情の申出もこれら存在意義との関係で位置づけられる。ここでの苦情の申出は、とりわけ審査の申請や事実の申告の対象が限定列挙されているが故に、その射程範囲からする補完的救済機能の側面に目が向けられざる得ないことにもなる。

このような意義が確認される苦情の申出は、行政機関の誠実処理、処理結果の通知義務はあるが、一定の苦情処理を法的に義務づけるものではなく、処理に法的拘束性が認められるものではないこと、苦情処理機関に第三者性が保障されていないこと等、苦情処理制度であるが故の救済の実効性についての限界も併せ持っていることを看過してはならない。

(4) 秘密申立て及び不利益取扱いの禁止

以上のように刑事収容施設・被収容者等処遇法第2編第2章13節は「不服申立て」を規定する。この「不服申立て」が被収容者の権利として保障されるものであっても、「不服申立て」の内容を刑事施設の職員が知りうるのであれば、被収容者は、職員に不利益を受けることを恐れて「不服申

(64) 川出・前掲「監獄法改正の意義と今後の課題」33頁。

(65) 存在意義について、例えば、室井力編『新現代行政法入門(1)[補訂版]』(2005年)300～301頁[三橋良士執筆]を参照。

立て」制度を利用しないことにもなりかねない。このような心理的圧迫を排除して自由に「不服申立て」を行うことができるようにするためにも、「不服申立て」の内容が事前に検閲されることなしに直接「不服申立て」先が「不服申立て」を受理するよう配慮されなければならない。⁽⁶⁶⁾「不服申立て」の内容それゆえ、法は、以下のように被収容者の秘密申立権を保障している。

刑事収容施設・被収容者等処遇法第2編第2章第13節にいう「不服申立」を被収容者が行う場合、刑事施設の長に対する苦情の申出を除いて、刑事施設の長は、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169条1項⁽⁶⁷⁾）。ここで、刑事施設の長に対する苦情の申出が除外されているのは、刑事施設の長に対する口頭の苦情の申出の場合、その対象の広範さからする行政の便宜の観点からであろうか、長が指名する職員に聴取させることができるととされている（法168条3項）ことと平仄をあわせたものであろうか。しかし、秘密申立が保障される趣旨からすれば、刑事施設の長に対する苦情の申出においても秘密申立は確保されるべきであろう。

また、刑事施設の長は、必要があると認める場合に、その指名する職員に被収容者の信書の検査を行わせることができるが（法127条、144条における127条の準用、135条、138条及び142条における135条の準用、140条）、刑事施設の長に対する苦情の申出も含め、13節にいう「不服申立て」の書面については、検査をしてはならない（169条2項）。法は、監査官に対する口頭での苦情の申出において、職員を立ち会わせてはならない（法167

(66) 鴨下・前掲『全訂新行刑法要論』357頁参照。

(67) 富山・前掲「不服申立について」188頁は、旧法の下での実務において、情願書の認書にあたっては、認書中の用紙を保管する封筒を貸与し、職員は、捜検等の際に封筒を触手検査をするにとどめ、中に入っている用紙の内容を見ないようにする配慮がされており、新法の下でも同様の措置を執ることが必要であることを指摘する。

条3項)旨規定する。これも、秘密申立の保障のために必要な規定である。

刑事施設の職員は、被収容者が本法における「不服申立て」を行ったことを理由として、当該被収容者に対し不利益な取扱いをしてはならない(法170条)。ここでも、上記心理的圧迫により「不服申立て」の抑止が行われること防ぐため、不利益取扱いの禁止が、明示的に規定されているのである。