

## 執行停止申立事件

(本案・[redacted] 東京拘置所における面会一律禁止処分取消請求事件)

## 決 定

申 立 人

同代理人弁護士

同

同

同

同

井 桁 大 介

趙 誠 峰

福 田 健 治

小 松 圭 介

和 田 恵

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

相 手 方

同代表者法務大臣

処 分 行 政 庁

国

三 好 雅 子

東 京 拘 置 所 長

中 川 忠 昭

同 指 定 代 理 人

別紙1 指定代理人目録のとおり

## 主 文

1 本件申立てを却下する。

2 申立費用は申立人の負担とする。

## 理 由

## 第1 申立て

東京拘置所長が令和2年4月15日付けでした、東京拘置所における弁護士又は弁護士となろうとする者以外の者との面会を一律に又は当該面会につき緊急性及び必要性が認められる場合を除き実施しない旨の処分の執行は、本案事件の判決が確定するまで停止する。

## 第2 事案の概要

### 1 事案の要旨

本件は、東京拘置所に勾留されている外国人である申立人が、東京拘置所長において、令和2年4月15日、新型コロナウイルス感染症（以下「本件感染症」という。）の感染拡大の防止のため、同拘置所における被収容者の面会につき、弁護士又は弁護士になろうとする者（併せて以下「弁護士等」という。）以外の者との面会（以下「一般面会」という。）を実施しないとの方針の下にとった一連の措置（以下「本件措置」という。）につき、被収容者の面会の権利を制限する行政処分にあたるとして、その取消しを求める訴えを提起した上、これを本案として、本件措置がされることにより生ずる重大な損害を避けるための緊急の必要があると主張して、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）25条2項に基づき、本件措置の執行停止を求める事案である。

### 2 当事者の主張

本件における申立人の主張は、別紙「執行停止申立書」、「申立補充書」及び「申立補充書（2）」（いずれも写し）記載のとおりであり、これに対する相手方の意見は、別紙「意見書」（写し）記載のとおりである。

## 第3 当裁判所の判断

1 当裁判所は、本件措置には処分性が認められないから本件申立ては適法な本案訴訟の係属を欠き、また、処分の執行により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要（行訴法25条2項）があることについて疎明があるともいえないから、本件申立ては却下すべきものと判断する。その理由の詳細は次のとおりである。

### 2 認定事実

掲記各疎明資料及び審尋の全趣旨によれば、次の事実を一応認めることができる。

(1) 申立人（疎乙2，審尋の全趣旨）

申立人は、

(2) 本件措置に至る経緯等（疎乙1，3，4，顕著な事実）

ア 法務省矯正局総務課長，同局成人矯正課長及び同局少年矯正課長（併せて以下「矯正局総務課長等」という。）は，令和2年4月6日，矯正施設の長等に対して「新型インフルエンザ等緊急事態宣言が発出された場合における矯正施設の運営について（通知）」（令和2年法務省矯成第822号。疎乙1。以下「本件通知1」という。）を発出した。

本件通知1は，新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下「特措法」という。）32条1項に基づく新型インフルエンザ等緊急事態宣言（以下「緊急事態宣言」という。）が発出された場合における，当該緊急事態宣言に係る同項2号に規定する地域（緊急事態措置を実施すべき区域。以下「宣言区域」という。）に所在する矯正施設等に係る施設運営上の留意事項を定めるものである。本件通知1においては，被収容者の面会につき，①弁護士等及び領事以外の者については，感染防止のため原則として面会を実施しないこととし，その旨を面会申出人に説明して理解を得ること，②面会人にはマスクの着用を求め，応じない場合には面会を実施しないこと，③面会場所は仕切り室のみとすることとし，また，信書の発信については，④本人の安否や親族の安否確認を内容とする発信については，通数外とすることとしている。

イ 特措法15条1項に基づき，特措法附則1条の2第1項に規定する新型コロナウイルス感染症（本件感染症）について設置された新型インフルエンザ等対策本部（以下「政府対策本部」という。）の長である内閣総理大臣は，令和2年4月7日，特措法32条1項に基づき，本件感染症について，同項1号に規定する期間（緊急事態措置を実施すべき期間）を同年5

月6日までとし、宣言区域を東京都等の7都府県（これらを以下「当初区域」という。）として、緊急事態宣言（以下「本件緊急事態宣言」という。）を発出した。

5       なお、本件緊急事態宣言は、その後、令和2年4月16日には宣言区域が全国に拡大されるとともに、当初区域に北海道等の6道府県を加えた区域（これらの13都道府県を以下「特定警戒都道府県」と総称する。）については、政府対策本部が特措法18条1項に基づき定めた基本的対処方針において、特に重点的に感染拡大の防止に向けた取組を進めていく必要があるものと位置付けられた。

10       ウ 本件緊急事態宣言の宣言区域の上記拡大を受け、矯正局総務課長等は、令和2年4月17日、矯正施設の長等に対して「新型インフルエンザ等緊急事態宣言下における矯正施設等の運営について（通知）」（令和2年法務省矯成第882号。疎乙4。以下「本件通知2」といい、本件通知1と併せて「本件各通知」という。）を発出した。

15       本件通知2は、本件通知1の効力を当分の間停止した上で本件緊急事態宣言下における矯正施設の運営等について定めるものであるところ、本件通知2においては、被収容者の面会及び信書の発信につき、前記アの②から④までと同様の取扱いを定めるとともに、特定警戒都道府県に所在する刑事施設においては、さらに前記アの①と同様の取扱いを定めている。

20       (3) 東京拘置所における対応等（疎甲3，疎乙5）

25       東京拘置所においては、本件通知1及び本件緊急事態宣言の発出を受け、令和2年4月15日以降、同拘置所正門に東京拘置所長名義で「新型コロナウイルスの感染が終息する見込みがみられないことから、4月15日（水）から弁護士以外の方の面会・差し入れは中止とします。」と記載した書面を掲示するとともに、同拘置所面会受付事務室の入口自動ドアにも同様の張り

紙をした上でその自動ドアを施錠し、その場所で同拘置所職員に立会勤務を  
させている。そして、同拘置所の被収容者と面会しようとする者が上記自動  
ドアまで来た場合、上記職員において、自動ドア越しに弁護士等であるか否  
かを確認し、弁護士等ではない場合には上記張り紙を示した上で一般面会を  
実施していない旨説明しているが、それでもなお面会を求める場合には、東  
京拘置所長において個別に面会の許否を判断することとしており、当該面会  
を行う緊急性及び必要性が認められる場合等に、例外的に一般面会を認める  
扱いとしている。

なお、令和2年4月15日から同月27日までの東京拘置所における一般  
面会の実施件数は14件である。また、この間、申立人との面会を求める家  
族等が、上記の説明等を受けてもなお面会を求めるとして、東京拘置所長に  
対し面会の申出をした事実は認められない。

#### (4) 本案訴訟の提起及び本件申立て（顕著な事実）

申立人は、令和2年4月28日、当庁に対し相手方を被告として本件措置  
の取消しを求める本案訴訟を提起するとともに、本件申立てをした。

### 3 適法な本案訴訟の係属の有無（本件措置の処分性）について

- (1) 取消訴訟の対象となるのは、行訴法3条2項に規定する「処分」に限られ  
るところ、申立人は、本件措置が同項に定める「処分」に該当するとして、  
その取消しを求める本案訴訟を提起している。

しかるところ、上記の「処分」とは、公権力の主体たる国又は公共団体が  
行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその  
範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解されるから（最  
高裁昭和37年（オ）第296号同39年10月29日第一小法廷判決・民  
集18巻8号1809頁参照）、以下、本件措置がこれに当たるかについて  
検討する。

- (2) 刑訴法80条前段は、勾留されている被告人は、弁護士等以外の者と法令

の範囲内で接見等を行うことができる旨規定するところ、同条にいう法令として、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（以下「刑事収容施設法」という。）及びその下位法令が刑事施設等における面会について規定しており、刑事施設に収容された未決拘禁者の面会については、同法115条本文が、刑事施設の長は、未決拘禁者に対し、他の者から面会の申出があったときは、一定の場合を除き、これを許すものとする旨規定している。

すなわち、刑事収容施設法は、未決拘禁者の面会について、面会希望者から面会の申出があった場合に、当該申出をした者について、刑事施設の長において個別にその許否等を判断するものとする仕組みを採用しているのであって、同法上、面会希望者からの具体的な面会の申出を待つことなく刑事施設の長が面会の許否を判断することは予定されていない。

しかるに、本件においては、前記認定のとおり、特措法32条1項に基づく緊急事態宣言が発出された場合における宣言区域に所在する矯正施設等に係る施設運営上の留意事項を定める本件通知1が令和2年4月6日に発出され、本件緊急事態宣言が同月7日に発出されたことを受け、東京拘置所においても、弁護士等及び領事以外の者について、本件感染症の感染拡大の防止のため原則として面会を実施しない方針とし、その旨を面会希望者に説明して理解を得るべく、同月15日以降、その旨を記載した書面の掲示等や、同拘置所面会受付事務室の入口自動ドアの施錠、同拘置所職員による訪問者への説明等を実施しているものと解される（なお、本件緊急事態宣言における宣言区域が拡大されたことを受けて同月17日に定められた本件通知2においても、特定警戒都道府県である東京都内の矯正施設等については、上記方針が維持されている。）。

このように、東京拘置所における上記一連の措置（本件措置）は、東京拘置所長の施設管理権に基づく事実上の取扱いにすぎず、被収容者又は面会希望者に対して法的効力を有するものではない上、上記の説明等を受けてもな

お面会を求める者は、同拘置所長に対して面会の申出をすることができ、同拘置所長はこれに対して個別に面会の許可を判断することになる。

以上に照らせば、原告が主張する本件措置をもって、行訴法3条2項にいう「処分」がされたものと認めることはできない。

5 (3) 申立人の主張について

この点、申立人は、本件各通知に係る措置を東京拘置所長において公表すること自体が、特定の期間に東京拘置所の被収容者という特定の者を対象としてされるものであり、その効果として、これに伴う本件措置と相まって、面会希望者は刑事収容施設法115条に基づく面会の申出すらできず、被収容者も必要性要件を満たさない面会を受けることができず、同法が定める権利を奪われることになるのであって、本件措置には処分性を認めるだけの個別具体性が優に認められる旨主張する。

しかしながら、前記(2)に説示したとおり、刑事収容施設法上、面会希望者からの具体的な面会の申出を待つことなく刑事施設の長が未決拘禁者との面会の許可を判断することは予定されておらず、他に刑事施設の長がそのような権限を有する旨を定める法令は見当たらないのであって、東京拘置所長が行った本件措置は、正門等への書面の掲示等を通じて面会の申出をする可能性のある者に対し広く一般に公表する行為を含め、これ自体が法律に基づき国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものであるということではできない。したがって、この点についての申立人の主張は、本件措置が「処分」に当たらないとの上記判断を左右するものではなく、採用することができない。

25 (4) 以上説示したところによれば、申立人が本案訴訟において対象としている本件措置は、行訴法3条2項にいう「処分」に該当しないから、本件申立てについては、適法な本案訴訟の係属を欠くというべきである。

4 重大な損害を避けるため緊急の必要（行訴法25条2項）の有無について

(1) 判断の枠組み

行訴法25条3項は、同条2項に規定する重大な損害を生ずるか否かを判断するに当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分内容及び性質をも勘案するものとしているところ、  
5 このような同法の規定内容や、その趣旨等に鑑みると、上記「重大な損害を避けるため緊急の必要がある」といえるか否かについては、処分の執行等により維持される行政目的の達成の必要性を踏まえた処分の内容及び性質と、これによって申立人が被ることとなる損害の性質及び程度とを、損害の回復の困難の程度を考慮した上で比較衡量し、処分の執行等により維持される行政目的等を考慮してもなおこれを停止して申立人を救済しなければならない  
10 緊急の必要があるか否かという観点から判断すべきものと解される。

(2) 申立人の被る損害について

ア 前記3のとおり、本件措置は、直ちに申立人の権利利益を侵害・制限するものとはいえないのであるが、その点をおくとしても、本件措置に基づく運用の結果として、申立人との面会を希望する家族等が、面会の申出を  
15 断念することとなり、申立人においてこれらの者との面会によって得られる心情の安定が妨げられるなどの精神的苦痛を受けることはあり得るため、かかる損害を行訴法25条2項にいう「重大な損害」として、これを避けるための緊急の必要性を認めることができるかにつき、以下検討する。

イ 本件措置の具体的内容をみると、前記認定のとおり、本件措置の下においても一般面会が一律に禁止されているわけではなく、面会希望者からの面会の申出を受けて、当該面会を行う必要性及び緊急性が認められる場合には、例外的に一般面会が認められるものとされている。

そして、本件措置は、本件緊急事態宣言の下における矯正施設の運営として行われているものであるところ、現時点において、本件緊急事態宣言の期間は令和2年5月6日までとされており、その期間が延長される  
25



としても、本件感染症の拡大が継続している間に限られるものである。  
また、そもそも、後記(2)のとおり、本件措置は、本件感染症の拡大を防ぐために全国的に採られた措置の一環であって、申立人を含む被収容者の安全を維持するとともに、被収容者の家族等が面会のための外出を控えることにより家族等の安全も確保することができるものであるから、必要性及び緊急性のない面会の申出を断念することは、被収容者及びその家族等の安全確保に資する面も有するものである。

さらに、前記認定のとおり、本件措置の下においても、申立人は、弁護士等との面会は妨げられないのであるから、家族等と直接面会できないとしても、弁護士等を通じて互いの状況等を伝えてもらうことも可能である。また、前記認定のとおり、本件各通知により、被収容者本人の安否や親族の安否確認を内容とする信書の発信については通数外とされるなど、信書の発信に係る制限が一定程度緩和されているのであって、こうした信書の発受によっても互いの安否確認をすることは可能である。

ウ 以上のとおり、本件措置によって、申立人が家族等との面会ができないことについて精神的苦痛を被ることがあるとしても、申立人が被る損害の内容・程度が重大であるとは認め難く、また、事後的な金銭賠償による回復になじまない性質のものであるともいえない。

### (3) 本件措置に係る行政目的等

他方、前記認定事実及び審尋の全趣旨によれば、本件措置は、東京拘置所における本件感染症のまん延を防止することを目的とするものであると認められる。本件感染症は、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（以下「感染症法」という。）6条8項に規定する指定感染症に指定されるとともに（令和2年政令第11号）、特措法において、同法2条1号に規定する新型インフルエンザ等とみなされている（同法附則1条の2第1項）。そして、本件感染症の感染の拡大が、国民の生命及び健康を含む保健

衛生を維持する観点のみならず、国民生活や国民経済を含む社会全体に対する脅威となっており、そのまん延の防止が我が国のみならず世界的にも喫緊の課題となっていることは、公知の事実であって、感染症法及び特措法においても、本件感染症はそのような極めて深刻な感染症として位置付けられているところである。

取り分け、刑事施設は、多数の被収容者が一定の制限された居住空間で共同して生活しているものであり、ひとたび被収容者又は同施設職員について本件感染症に罹患する者があれば、その急速な感染拡大のおそれがある上、感染していない者を含めた他の被収容者の処遇等、刑事施設の適正な管理運営に多大な影響を及ぼすおそれがあることは明らかであって、東京拘置所をはじめとする刑事施設における被収容者及び同施設職員における本件感染症の拡大防止は、極めて重要な行政目的である。

また、上記のような観点からすると、本件感染症の感染を防止するための対策をとりつつ一般面会を実施するとすれば、単に面会者と被収容者との間の感染を防止する対策のみならず、面会その他の業務に従事する職員を含めたあらゆる者との接触その他の感染の可能性のある行動に対して対策を講ずる必要が生ずることとなるが、多数の一般面会を実施しつつ、そのような措置を行うことは、限られた物的・人的諸条件の下において実際に相当の困難を伴うものと認められ（疎乙5）、本件各通知が定める一般面会の原則的制限及びこれを前提として東京拘置所長がとった本件措置は、上記行政目的達成との合理的関連性を有するものといえる。

#### (4) 小括

以上のとおり、本件措置に伴い申立人に生じる損害については、その内容・程度が重大であるとは認め難い一方、本件感染症の感染防止という行政目的の重要性や、その達成のために本件措置が合理的関連性を有することにも鑑みると、本件において、本件措置により維持される行政目的等を考慮し

でもなおこれを停止して申立人を救済しなければならない緊急の必要性があるとまでは認め難いというべきである。

したがって、本件において、処分の執行により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要（行訴法25条2項）があることについて疎明があるということとはできない。

## 5 結論

以上説示したところによれば、その余の点について検討するまでもなく、本件申立ては却下を免れない。

よって、主文のとおり決定する。

令和2年5月1日

東京地方裁判所民事第51部

裁判長裁判官

清

水

知 恵 子



裁判官

横

地

大

輔



裁判官

釜

村

健

太



(別紙1)

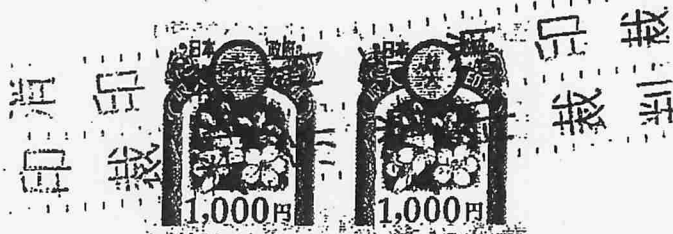
指定代理人目録

志水崇通, 小野本敦, 千田幸司, 進藤晶子, [REDACTED]

5

以上

別紙



2020年4月28日

東京地方裁判所 御中

申立人代理人 弁護士 井 桁 大 介

弁護士 趙 誠 峰

弁護士 福 田 健

弁護士 小 松 圭 介

(連絡担当) 弁護士 和 田 恵

(電話: 03-5825-6033 または )

## 執行停止申立書

当事者 別紙当事者目録記載の通り

東京拘置所における面会一律禁止処分執行停止申立て事件  
ちょう用印紙額 2000 円

貼用印紙	2000 円
郵 券	— 円
備 考	

### 申立ての趣旨

- 1 処分行政庁が、2020年4月15日付けでした、東京拘置所における弁護士又は弁護士となろうとする者以外の者との面会を2020年5月6日までの間実施しない旨の処分の執行を停止する。
- 2 申立費用は相手方の負担とする。

との決定を求める。



報告事件

## 申立ての理由

### 1 本訴の提起

申立人は、本申立と同時に、処分行政庁が、2020年4月15日付けでした、東京拘置所における弁護士又は弁護士となろうとする者以外の者との面会を2020年5月6日までの間実施しない旨の処分について、東京地方裁判所に対し、取消訴訟を提起した。

### 2 事実関係

#### (1) 申立人

申立人 [REDACTED] 氏は、 [REDACTED]

#### (2) 事実経過

2020年4月7日、新型コロナウイルス感染症対策本部長安倍晋三は、新型インフルエンザ等対策特別措置法32条1項に基づき、緊急事態宣言を発出した。これを受けて、法務省は、4月8日、緊急事態措置を実施すべき区域とされた埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県及び福岡県内にある刑事施設

において、面会できる者を弁護人または弁護人になろうとする者に限り、それ以外の者との面会を原則実施しないとの運用を発表した。これを受けて、東京拘置所長（処分行政庁）は、4月15日から、弁護人及び弁護人になろうとする者以外の者の面会及び差入れを中止する旨公表した（疎甲1）。

同本部長は、4月16日、緊急事態措置を実施すべき区域を全都道府県に拡大し、緊急事態宣言の対象が全国に拡大され、上記7都府県に北海道、茨城県、石川県、岐阜県、愛知県および京都府を加えた13都道府県を、特定警戒都道府県に位置づけられた。法務省は、4月20日、これら13都道府県に所在する刑事施設において、弁護人又は弁護人になろうとする者以外との面会を原則として実施しないとの取り扱いを発表した（疎甲2）。東京拘置所は、その対象施設の1つである。

### 3 相手方による一般面会の一律不許可処分

#### (1) 処分行政庁による一律一般面会拒否の措置

上記のとおり、処分行政庁は、4月15日、東京拘置所における弁護人又は弁護人になろうとする者以外の者との面会を実施しない旨の公表（本件一律一般面会拒否処分）を行った。

さらに、遅くとも4月22日より、東京拘置所長は、東京拘置所の入り口の自動ドアを施錠し、弁護人及び弁護人になろうとする者以外との面会（刑事訴訟法80条1項による、同法39条1項に規定する者以外の者との間の接見交通、以下では「一般面会」という。）の窓口を閉鎖している。

東京拘置所職員は、自動ドア入の横にある開閉式ドアのそばに立ち、建物に入ろうとする者に対して身分証明書の提示を求め、弁護士や通訳人であることを確認して初めて建物の中に入ることを許可し、それ以外の者の入構を拒否している。こうして、東京拘置所は、弁護士ら以外の立入りを物理的に一律に拒絶している（以下「本件面会拒否措置」という。）。)

一般面会を希望する者は、そもそも東京拘置所の建物に入ることができないし、面会を申請する窓口も閉鎖されている。面会申出のための用紙は備えられておらず、渡されることもない。一般面会を希望する者は、そもそも本件面会拒否措置により、面会の申し出自体を行うことができず、さらに本件一律一般面会拒否処分により、面会を一律に拒絶されている（以上、疎甲3）。

## (2) 処分性

「行政庁の処分」（行政事件訴訟法3条2項）とは、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているものをいう。

刑事訴訟法80条は、勾留されている被告人について、弁護人ないし弁護人となろうとする者以外の者と、法令の範囲内で接見（面会）する権利を認め、これを受けた刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（以下「刑事収容施設法」という。）115条は、刑事施設の長が、第三者から面会の申出があったときは、一定の除外事由にあたる場合を除き、これを許可する旨を定めている。

このように、法令は、一方では、勾留中の被告人について、第三者の面会を受ける権利を付与し、他方では、面会を希望する者に対し、面会を申し出、実際に面会をする権利を付与している。

本件一律一般面会拒否処分は、申立人との面会を希望する者を含む、勾留中の被告人との面会を希望する者について、刑事収容施設法115条の許可権限に基づき、すべての面会の申し出を不許可する旨を事前に明らかにする意思表示であって、これにより、申立人との一般面会を希望する者が行う面会の申し出については、その許可は得られるべくもないことが明らかになったということができると同時に、本件面会拒否措置により、同条に基づく面会申し出自体が不可能となっており、処分行政庁が面会申し出について何らかの応答的行政処分を行うことはおよそ期待できない状況となっている。したがって、申立人が、申立人との一般面会を希望する者と面会をできないことは、本件一律一般面会拒否処分の法律上の効果と見るべきであり（最判昭和54年12月25日民集33巻7号753頁参照）、本件一律拒否処分は行政処分に該当する。

なお、面会の拒否については、通常であれば、面会を希望する者が刑事収容施設法115条に基づく申し出を行った上で、その不許可を争う方法を執ることができる。しかし、本件一律一般面会拒否処分においては、①処分行政庁は、本件面会拒否措置を、東京拘置所玄関への掲示やウェブサイトへの掲載を通じて広く公表しており、また②面会の申し出は通常東京拘置所の受付で申出書を提出する方法でなされるところ、本件一律一般面会拒否処分の公表にあたって、処分行政庁は、「施設への来訪をお控えください」と記載し、さらに東京拘置所においては、上記のとおり、玄関において職員が弁護人ないし弁護人となろうとする者および通訳人以外の入館を拒否し、一般面会の窓口も閉鎖する等の措置を執っており、事実上、面会の申し出を行うことができない。したがって、現状、面会の申し出とこれに対する不許可処分を得ること自体が不可能であり、事前かつ一律の意思表示である本件一律一般面会拒否処分を処分と捉



え、これを争わせることが、同処分により一般面会をすることができなくなった勾留中の被告人の権利救済に資する。

### (3) 小括

よって、本件においては、本件一律一般面会拒否処分について、処分性が認められ、同処分に対し取消訴訟を提起した上で、執行停止を申し立てることができる。

## 4 損害の重大性

### (1) 未決拘禁者が家族と面会する権利は憲法上の権利である

未決拘禁者が家族と面会する権利は、人と人がコミュニケーションを取るという人間として最も基本的な権利を実現するために不可欠の権利である。この権利は、憲法 21 条及び憲法 13 条によって保障される。

すなわち、人と人が直接意見交換・交流して知識や意見を交換することは、「『意見、知識、情報の伝達の媒体』としての人類の歴史においてもっとも原始的かつ根源的なものであり、「人格の発展と知識の普及にとって絶えず不可欠な役割を持つ」<sup>1</sup>。また、人が人と面会して会話を交わし、家族や友人とコミュニケーションを通じてその関係を維持・発展させることは、人生を豊かにする上で必要不可欠なものであり、幸福追求権の一内容として保障される。他者とのコミュニケーションが人を人たらしめると言っても過言ではない。例えば、映画『キャスト・アウェイ』（2000 年公開）で、トム・ハンクス演じる無人島に漂流した主人公の男性が、バレーボールに顔を書いて名前をつけ、友達として話しかけ無人島生活を生き残った様子が、観客の感動を呼んだのもその例であろう。

名古屋高裁平成 29 年 10 月 5 日判決（裁判所ウェブサイト）は、受刑者と友人らとの面会不許可処分が刑務所長の裁量権の範囲を逸脱したものかが争われた事案において、

一般に、人が友人・知人と面会して会話を交わすことや、友人・知人とのコミュニケーションを通じてその関係性を維持・発展させること

<sup>1</sup> 木下昌彦「接見禁止と接見の自由—よど号ハイジャック記事抹消事件判決を起点とした一試論—」（木谷明他編『憲法的刑事弁護—弁護士高野隆の実践—』（日本評論社、2016 年））139 頁

は、親族のいない者にとってはもちろん、親族のいる者にとっても、人生を豊かにする上で不可欠なものであるから、面会を申し出る者は、憲法 13 条により保障される幸福追求権又は同法 21 条の表現の自由の一内容として、受刑者との面会を求めることにつき固有の利益を有している

と判断し、受刑者のみならず面会申出者にも固有の利益を認めた。

## (2) 国際人権法上も確立された権利である

未決拘禁者が家族と面会する権利は、国際人権法上も保障されている。市民的及び政治的権利に関する国際規約<sup>2</sup>（自由権規約）<sup>2</sup>17 条は、

何人も、その私生活、家族、住居若しくは通信に対して恣意的に若しくは不法に干渉され又は名誉及び信用を不法に攻撃されない

と定め、私生活や家族関係への不法な介入を禁じている。ここでいう「不法」とは、法律上の根拠がないことを意味する<sup>3</sup>。本件の一律一般面会禁止に法律上の根拠がないことは、後述する通りである。

不法な介入を禁じるのみではない。同規約 23 条は、家族は、社会の自然的かつ基礎的な単位であり、社会及び国による保護を受ける権利を有すると規定する。

加えて、人権保障に関する国際基準となることを意図して国連総会で採択された「被拘禁者取扱最低基準規則」<sup>4</sup>は、被拘禁者の面会について、必要な監督のもと、文通や遠距離通信などの手段や訪問などの方法により、定期的に家族や友人と連絡を取ることを許さなければならないとする。

このように、未決拘禁者が家族と面会する権利は、国際人権法上も確立されているのである。

<sup>2</sup> 日本は 1979 年 6 月に同規約を批准した。

<sup>3</sup> 自由権規約委員会「一般的意見 16 私生活、家族、住居及び通信の尊重、並びに名誉及び信用の保護を受ける権利（17 条）」（1988 年）3 パラは、「『不法な (unlawful) 』という語は、法律によって認められ場合を除いてはいかなる干渉もあってはならないことを意味する。国家によって認められる干渉は、法律に基づいてのみなし得るものであり、かつその法律はそれ自体、規約の規定、目的及び目標に合致していなければならない」とする。

<sup>4</sup> 1955 年に国連総会で決議された後、2015 年に全面的に改訂され、同年国際連合総会で採択された。

### (3) 家族との面会禁止によって生じる弊害

これまで述べた通り、未決拘禁者が家族と面会する権利は、憲法 21 条及び 13 条に由来し、国際人権法も確立されている。刑訴法 80 条はこれを具体化し、権利として明記している。面会を制限できるのは法律上の根拠がある場合のみであり、面会の許否について、刑事施設の長には裁量がない。

今回、東京拘置所長が一律に面会を拒否したことにより、申立人は 4 月 15 日以降、家族と会えていない。東京拘置所では、電話やビデオ通話、メールなどの通信機器を用いた面会を許していない。手紙を除けば、訪問による面会が家族と意思疎通をとる唯一の意思疎通の手段である。申立人は、日本語を理解しない外国人であり、自ら日本語に翻訳して手紙を送ることは現実的に不可能である。そのため、家族との面会は彼にとって非常に重要な意義を有していた。面会制限によって受ける不利益は殊更に甚大である。

また、面会は、情報や知識を伝達するという意義を有する。昨今の新型コロナウイルス感染症の世界的拡大（パンデミック）により家族の健康を心配するのは当然のことであろう。外出自粛のために経済活動も大きな犠牲を余儀なくされている。こういう時期だからこそ、面会を通して互いの状況を伝える重要性が高まっている。これは、一方的な意思表示である手紙では代替できない。

加えて、申立人は、XXXXXXXXXX 東京拘置所で勾留されて以来独居で生活している。入浴や運動の時間でさえ、他の被拘禁者と区別され、常に一人で行動している。家族との面会は、弁護人との接見を除けば、人と話をする唯一の機会であった。現在、申立人は誰とも話さず、意思疎通をしていないに等しい。これはもはや「心理的拷問」ともいうべき事態である。この点からも、一律の面会拒否による弊害は、著しく大きいというべきである。

### (4) 小括

以上のとおり、面会を受ける権利は重要なものであり、これに対して一方的な違法な侵害が継続することは、申立人に重大な被害がもたらされる。本件一律一般面会拒否処分の執行は、重大な損害を避けるために緊急に停止すべきである。

## 5 本案について理由があること

### (1) 本件一律一般拒否処分には法律上の根拠がない

刑事訴訟法 80 条は、勾留されている被告人が、法令の範囲内で、家族らと面会することができることを明文により保障している。

監獄法では、未決拘禁者の面会の許否は所長の裁量によるものとされていた（監獄法 45 条）。しかし、刑事被告人は無罪と推定される。受刑者とは異なり、改善更生や制裁という拘禁の目的によって外部交通が否定されることはありえない。外部交通を否定すべき理由はない。2008（平成 18）年 6 月に成立した刑事収容施設法は、監獄法上の施設長の裁量を否定し、未決拘禁者に面会を保障した<sup>5</sup>。

刑訴法 80 条のいう「法令の範囲内」とは、次の場合をいう。まず、刑事施設収容法 115 条が挙げる面会が許されない場合（同法 148 条 3 項又は同法 2 編 2 章 12 節の懲罰により禁止される場合）である。これは、具体的には、①通訳の費用を負担すべきであるのに負担しない場合、②閉居罰を執行されている場合をいう<sup>6</sup>。その他に、勾引状の執行を受けた被告人で留置されている者、鑑定のため留置されている者をいうと解される<sup>7</sup>。未決拘禁者の面会の許否は、法令の範囲内で定まるのであり、刑事施設長の裁量は認められていない。

なお、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の蔓延防止等は、一律面会拒否処分を正当化する理由にはなり得ない。感染症法及び緊急事態宣言等について定めた新型インフルエンザ特措法等において、一般面会を禁止する定めは設けられていない。また、刑事収容施設法 61 条は、刑事施設内における感染症の発生を予防し、その蔓延を防止するために必要がある場合には、健康診断や診療などの医療上の措置を執る他、隔離その他法務省令で定める措置を執ることを認める。これを受けて設けられた刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則 31 条は、刑事施設の長の執りうる措置として、感染症の病原体に汚染され、又はその疑いがある物の消毒や飛散を防止する措置、作業を行わせないこと、入浴又は調髪を行わせないことを挙げる。しかし、一般面会の一律禁止は挙げていない。警視庁は、東京都内における一般面会を現在まで制限していない。

本件一律一般面会処分には何ら法律上の根拠がなく、違法であり取り消されるべきことは明らかである。

<sup>5</sup> 林真琴他『逐条解説刑事施設収容法』（有斐閣、2010 年）588 頁

<sup>6</sup> 同 589 頁

<sup>7</sup> 河上和雄他『大コンメンタール刑事訴訟法 第 2 版』（青林書院、2010 年）115-116 頁（川上拓一執筆）

(2) 本件一律一般面会拒否処分は、感染防止拡大という目的のための手段として著しく合理性を欠く

加えて、本件一律一般面会拒否処分は、感染防止拡大という目的を達するための手段として、著しく合理性を欠く。東京拘置所の面会室は、いずれもアクリル板が設置されており、アクリル板越しに被収容者と会話する。お互いに体に直接触れることもないし、口や鼻から飛沫が出て互いの飛沫を吸い込むということも考えがたい(アクリル板の下の通気孔はテープで嚴重に塞がれている)。現に、警視庁は、都内の各警察署留置施設における一般面会を制限していない。東京都以外の道府県においても同じである。警察庁は、全国の留置施設における一般面会を制約する指示をしていない。

公衆衛生の観点から感染拡大防止に最大限留意する必要がある。しかし、これは、発熱や咳などの症状がある者については面会できないこととする、面会者に事前に手指を洗って消毒するよう求める、マスクの着用を義務付ける、面会終了後は椅子や机等を除菌するなどの措置を講じれば相当程度感染を防止することができると考えられる。拘置所職員の負担を軽減するために、面会回数を制限する、事前予約制にするなどのルールを設けることもありえよう。しかし、一律に面会を禁止することはあまりに不必要な人権制約であり、新型コロナウイルス感染防止という目的達成のための手段としてあまりに合理性を欠く。

なお、アメリカやヨーロッパ各国をはじめとする諸外国においても、刑事収容施設における一般面会を制約する例が見られる。しかし、これらの国の施設は、アクリル板などの面会者同士を隔てる措置がない場合が多いと考えられる。いわゆる都市封鎖(ロックダウン)が発令され、面会しようとする家族らが屋外に出られない場合もありうる。加えて、これらの国の制度では、電話やメールによる外部交通が許されている場合がほとんどである。面会制限に合わせて電話を無料化する例もある。諸外国に倣って、東京拘置所をはじめとする日本国内の刑事施設の一般面会を安易に制限することは到底許されない。

## 6 結語

よって申立人は、申立ての趣旨記載の裁判を求め、本申立に及んだ。

## 疎明資料

- 疎甲 1 号証 「家族や友人は NG、拘置所・刑務所で面会制限 法務省」  
朝日新聞デジタル記事（2020 年 4 月 9 日）
- 疎甲 2 号証 「特定警戒都道府県に所在する刑事施設における面会の取  
扱いについて」（法務省、2020 年 4 月 20 日掲載）
- 疎甲 3 号証 報告書（2020 年 4 月 27 日付、代理人作成）
- 疎甲 4 号証 事情聴取書（2020 年 4 月 22 日付、代理人作成）

### 添付資料

委任状

1 通

別紙

当事者目録

申立人

〒171-0022 豊島区南池袋 2-49-7 池袋パークビル 1 階 井桁法律事務所

TEL 03-6667-4123 FAX 03-6667-4129

申立人代理人 弁護士 井桁大介

〒102-0074 千代田区九段南 1-6-17 千代田会館 4 階

早稻田リーガルコモンズ法律事務所 (個人受任)

TEL 03-6261-2880 FAX 03-6261-2881

申立人代理人 弁護士 趙 誠峰

同 弁護士 福田健治

〒101-0025 千代田区神田佐久間町 2-7 第 6 東ビル 901 号

高野隆法律事務所(送達場所)

TEL 03-5825-6033 FAX 03-5825-6034

申立人代理人 弁護士 小松 圭介

同 弁護士 和田 恵

〒100-8977 千代田区霞が関 1-1-1

相手方 国

同代表者法務大臣 三好雅子

処分行政庁 東京拘置所長

## 別 紙

2020年4月30日

東京地方裁判所 民事第51部 御中

東京拘置所における面会一律禁止処分執行停止申立て事件

申立人

相手方 国

申立人代理人 弁護士 井 桁 大 介

弁護士 趙 誠 峰

弁護士 福 田 健 治

弁護士 小 松 圭

弁護士 和 田 恵



## 申立補充書

## 第1 一般面会権は憲法上の権利である

一般面会は、未決拘禁者にとって、家族、親族、友人その他心を通わす人々と会い、語るという、最も根源的な社会活動のために不可欠な手続きである。愛情・友情の発露として、また自身の人格の発展のために、個人の尊厳にとって不可欠の活動であり、憲法13条によって保障される。人とコミュニケーションを重ねることで思想が発現し、深まるという点で、思想・良心の自由(19条)による保障も受ける。信仰する宗教の指導者等と面会するという点では信教の自由(20条1項)による保障も受けるし、また、ジャーナリストや作家と面会して、自らの境遇を語り、場合によっては捜査当局の主張に反論するという点で表現の自由(21条1項)の保障も受ける。知りたい情報を面会によって摂取するという点で知る権利(21条1項)の保障も受ける。その他様々な憲法上の権利の礎となるものであり、極めて重要な憲法上の権利である。

東京地判昭和50年3月25日(東京地裁昭和45年(行ウ)第105号・判例集



未搭載 (LEX/DB 文献番号 27603510)、疎甲 5) は、「人が人と会い、語りたい欲求は自然のものであり、そのような機会を理由なく奪われない利益は、基本的人権の一つとして尊重されるに値する」と判示して、一般面会権が憲法上の権利として尊重に値することを明示する。

また、最高裁昭和 58 年 6 月 22 日大法院判決 (民集 37 巻 5 号 793 頁 (よど号ハイジャック記事抹消事件)) から一般面会権が憲法上の権利であることが導かれる。同最大判は、新聞や図書の閲読の憲法的意義について、「およそ各人が、自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活の中にこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないものであり、また、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実行あるものたらしめるにも、必要なところである」とし、「意見、知識、情報の伝達の媒体」としての新聞紙や図書の閲読の自由は、思想及び良心の自由の不可侵を定めた憲法 19 条や、表現の自由を保障する憲法 21 条の趣旨や目的から、その派生原理として当然に導かれるものであり、さらに、すべて国民は個人として尊重される旨を定めた憲法 13 条の規定の趣旨に沿うとして、憲法 19 条、21 条、13 条という 3 つの規定に基づき憲法上保障されると判断した。

「人」もまた、「意見、知識、情報の伝達の媒体」となるものである。さらに言えば、本来、意見、知識、情報を形成し、交換し、保有するのは人でしかありえない。新聞紙や図書は人が作るものである。人が情報を摂取し、考え、記述することで制作される。その根本は人そのものである。新聞紙や図書の閲読の自由が憲法上保護される以上、その根源である人との面会が憲法上保護されないことはありえない。面会の自由は、よど号最高裁判決に照らしても、憲法 13 条、21 条により保障されたものというべきである (以上、木下昌彦「接見禁止と接見の自由」 (木谷明他編『憲法的刑事弁護—弁護士高野隆の実践』 (2015 年) 139 頁、疎甲 9) )。

## 第 2 立法者は一般面会の一律拒否を許していない

### 1 制限の根拠となる法律はない

現行法上、未決拘禁者の一般面会権を一律で剥奪する法律は存在しない。このことは、2020 年 4 月 16 日開会の参議院法務委員会における山添拓参議院議員の質問に対し、森雅子法務大臣が明言するところである (疎甲 6)。

しかし、立法者は単に一般面会を一律で剥奪する法律を定めていないだけでなく、そのような措置を積極的に許していない。つまり禁止している。このことは以下の各法規から明らかである。

## 2 新型インフルエンザ特措法

新型インフルエンザ特措法（平成24年法律第31号）は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の蔓延防止を追加の目的として、令和2年3月13日に交布・改正された。現在発令されている内閣総理大臣の緊急事態宣言は、同法に基づくものである。

処分行政庁は、現在の一律面会拒否処分につき、緊急事態宣言を理由とするが、同法には、一律面会拒否を認める規定は一切ない。

むしろ、同法は、例えば、45条2項において、都道府県知事に対して各施設管理者等に対して一定の措置を講ずるよう養成することができると定めるが、明文で記された各種施設等に拘置所は含まれていない。明記されたものは、「学校」、「社会福祉施設」、「興行場」、その他の政令で定める多数の者が利用する施設である。政令で定める施設の中にも拘置所は含まれていない（同施行令11条）。

これらの施設は、「多数の者が利用する」ために、特に新型コロナウイルス感染症の「まん延を防止し、国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済の混乱を回避するために必要」となりうる施設である。学校が含まれていることからわかるとおり、公共施設も含まれている。学校は、単に希望者が利用すればよいだけの施設ではなく、児童・生徒の教育を受ける権の実現のために必須の施設である。このような施設に対し、いわゆる自粛を要請するためであっても、法律の定めが必要とするのが立法者意思である。自粛要請を超え、国民の権利を制限する際に、法律の定めが不要と考えていたとは考えられない。同法が45条の対象施設に拘置所を明記していないことは、今回の新型コロナウイルス感染症のまん延防止を理由とする緊急事態宣言を根拠として、一律の面会拒否処分といった権利侵害をすることを、立法者として許容していないことの表れである。

## 3 刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律

### (1) 刑事収容施設法 64 条

刑事収容施設法 64 条は、「刑事施設の長は、刑事施設内における感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため必要がある場合には、被収容者に対し、第 61 条の規定による健康診断又は第 62 条の規定による診療その他必要な医療上の措置を執るほか、予防接種、当該疾病を感染させるおそれなくなるまでの間の隔離その他法務省令で定める措置を執るものとする」と定める。

「その他法務省令で定める措置」については、刑事施設及び被収容者の処遇に関する規則（以下「施行規則」という）が、①汚染された疑いのある飲食物、衣類その他の物品についての消毒、廃棄等、②作業の禁止、③入浴又は調髪の禁止の3点を定める。

これらの規定は、感染症のまん延の防止のために、刑事施設の長が執りうる措置を、限定列挙したものである。その趣旨は、「感染症の発生の予防、及び発生した感染症のまん延の防止の措置を講じることは、多数の被収容者を収容している刑事施設においては、被収容者の健康及び刑事施設内の衛生を保持する上で必要不可欠であり、社会一般の保健衛生及び医療の水準に照らし適切な保健衛生上及び医療上の措置を講ずるべき刑事施設の長の義務でもある」とされる（林真琴他『逐条解説刑事収容施設法 第3版』（2017年、有斐閣）263頁）。

そして、さらに重要なことは、この規定に定める措置は、「被収容者の意思に反しても執らなければならない場合もあり、そのような場合には被収容者に対する強制を伴うものとなることから、本条においてその要件及び具体的措置をできる限り明示し、それ以外の措置についても委任省令で明らかにすることとされた」とされている点である（同263頁）。

「被収容者に対する強制を伴う」以上、要件及び具体的措置は法律でできる限り明示しなければならない。明示されていない具体的措置は、被収容者に強制することができない。

法64条の趣旨に照らすならば、立法者は、一律の面会拒否処分という強力な権利侵害を肯定していない。規定していないということは、認めないということである。

これらの規定が、新型コロナウイルス感染症を想定していないという反論があるかもしれない。しかし、その反論は誤っている。昔から、日本には結核等の感染症が存在し、その対策が問題になってきた（結核は、感染症法において、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）と同じく、2類に指定される指定感染症である。）。刑事施設もその例外ではなく、旧監獄法にも感染症の予防に関する規定が存在した。上記の規定は旧監獄法とほぼ同一の立法趣旨に基づくものである。刑事施設内では、歴史上しばしば結核のまん延防止が重要な政策課題であったことに疑いはない。最近では平成27年3月11日に札幌刑務所及び東京拘置所で合計25名の結核患者が感染したことが話題に上がった（疎甲7/2015年3月11日15:48発信・産経新聞ウェブ版）。このように、これまでも結核等の甚大な被害をもたらす感染症のまん延の防止・発生したまん延症の防止のためという立法課題は、常に身近なものであった。これは、現在の新型コロナウイルス感染症の予防、まん延防止においてもそのまま当てはまる。広く感染症の予防を想定した規定が、面会の制限について触れていないのであるから、本件でも一律の面会拒否処分など到底許されるはずがないのである。

## (2) 刑事収容施設法 118 条

刑事収容施設法 118 条 5 項は、「第 114 条の規定は、未決拘禁者と弁護人等以外の者との面会について準用する。この場合において、同条第 2 項中「1 月につき 2 回」とあるのは、「1 日につき 1 回」と読み替えるものとする」と定める。これは、未決拘禁者について、1 日につき 1 回を下回る回数制限をすることは許されないとする規定である。

準用される同法 114 条は、1 項において「刑事施設の長は、受刑者と弁護人等以外の者との面会に関し、法務省令で定めるところにより、面会の相手方の人数、面会の場所、日及び時間帯、面会の時間及び回数その他面会の態様について、刑事施設の規律及び秩序の維持その他管理運営上必要な制限をすることができる」と定め、2 項において、「前項の規定により面会の回数について制限するときは、その回数は、1 月につき 2 回を下回ってはならない」と定める。

これは、「面会の回数などの制限は、刑事施設ごとに、設備の状況や職員の配置状況などを踏まえ、刑事施設の長の判断により行われるが、その制限について、刑事施設の長の権限に限度を設け」、未決拘禁者に「一定の範囲での保障を与える趣旨で」、制限の最低回数を定めているとされる（林・580 頁以下、同 601 頁以下）。

未決拘禁者の一般面会について、刑事施設の長には、施設の物理的な環境、秩序維持等のために、その「人数」、「場所」、「日及び時間帯」、「面会の時間及び回数」、「その他面会の態様」について定める広範な裁量があるが、回数を 1 日に 1 回を下回らせる裁量だけは認めないという趣旨である。

つまり立法者は、未決拘禁者の面会の回数に関する刑事施設の長の裁量につき、一律の面会拒否処分は許されないとの制限を与えている。未決拘禁者について一律の拒否処分を許さないことは、立法者の積極的な意思である。この意思に反して一律の面会拒否処分を下すことは許されない。

## (3) 刑事収容施設法 56 条

56 条は、「刑事施設においては、被収容者の心身の状況を把握することに努め、被収容者の健康及び刑事施設内の衛生を保持するため、社会一般の保健衛生及び医療の水準に照らし適切な保健衛生上及び医療上の措置を講ずるものとする。」と定める。

この趣旨は、被収容者の心身の状況を把握することに努め、被収容者の健康及び刑事施設内の衛生を保持するため適切な保健衛生上及び医療上の措置を講じることが刑事施設の責務であることを明らかにしたものであり、次条以下において具体的に規定する保健衛生及び医療上の措置に関する基本的な理念を示したものである（林・220 頁以下）。この規定は被収容者の利益のためになされる

措置を定めたものであり、被収容者の権利侵害の根拠とはなりえない（第113回国会衆議院法務委員会第3号（昭和63年12月6日・河上和雄（政府委員）発言参照））。

被収容者の権利を剥奪し、何らかの作為・不作為を強制するためには、64条に定めるような明文の根拠が必要である。「被収容者の意思に反しても執らなければならない場合」には、「被収容者に対する強制を伴うものとなることから」、「その要件及び具体的措置をできる限り明示し」なければならない。56条は、被収容者のためになされる措置について、刑事施設の長の義務を定めるものであり、被収容者に対する強制を伴う根拠規定とはなりえない。

#### (4) 旧監獄法の規定との比較

刑事収容施設法は、特別権利関係的な発想に基づき施設収容者の基本的権利を不当に制限していた旧監獄法を抜本的に改正したものである（林・1-5頁）。監獄法令では、未決拘禁者の接見は、所長の裁量によるものとされていた（監獄法45条）。しかし、刑事収容施設法は、未決拘禁者に、刑事施設における処遇として面会を保障した。法制審議会の答申において、「被拘留者は、法律に特別の定めがある場合を除いて、面会（及び信書の発受）をすることができること（要項74(1)項）とされているのも同じ趣旨である（以上、林・590-591頁）。法の支配の観点の下、「被収容者に対する強制を伴うものとなる」場合には、「その要件及び具体的措置をできる限り明示」することを目指した刑事施設収容処法において、一律面会拒否処分という極めて強力な権利侵害について、完全に沈黙している。同法は、面会の一時停止及び終了（117条）、面会に関する時間の制限（118条）などの規定を設けているが、一律面会拒否については、何も規定していない。むしろ1日1回以下に制限してはならないと明文で規定している（118条、114条）。感染症に関する規定（64条）を設けながらである。このことは、刑事収容施設法の立法者が、感染症まん延防止のためであってもそのような強力な権利侵害を認めない意思を有していたと見るほかない。

#### 4 感染症法（平成十年法律第百十四号）

感染症法は、「感染症性の予防に関する施策を抜本的に見直し、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する総合的な施策の推進を図るため」に制定された（前文）。感染症に関する国の基本的な施策を定めるものである。同法は、感染症の感染の程度、感染した場合の被害の程度等を踏まえ、感染症を一類から五類までに分類する。新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、感染症法上、二類感染症と同等の感染症として指定されている（同法6条8項・令和2年政令第11号）。

同法は、分類に応じて、健康診断の勧告及び強制（17条）、就業制限等（18条）、入院勧告及び強制入院（19条）、場所の消毒（27条）、物件の移動制限等（28条）、建物の立ち入り制限等（32条）、交通の遮断等（33条）といった強力な権利制約規定を定める。しかし、刑事収容施設の未決拘禁者に対する一般面会を禁止する規定は皆無である。

感染症に関する国の基本的な施策を定めた感染症法に、面会禁止の規定は設けられていないこともまた、立法者の意思として、感染症のまん延防止を理由に未決拘禁者の権利を制限することを想定していないことの表れである。

## 5 その他の法律が根拠となりえないこと

相手方は国有財産法に基づく一般的な庁舎管理権を根拠とする可能性がある。しかし、庁舎管理権は、憲法上の権利を制限する根拠とはなりえない。市長が庁舎管理権に基づき生活保護の申請を拒否できるはずがなく、裁判所が庁舎管理権に基づき国民の裁判を受ける権利を剥奪できないのと同様である。同法には未決拘禁者の一般面会の権利を剥奪する要件も効果も書かれていない。庁舎管理権は市民の権利を剥奪する根拠とすることはできない。

## 6 小括

以上のとおり、立法者は感染症のまん延防止を理由とする一律の面会拒否を明確に否定している。そもそも法の立て付けとして、面会の一律禁止の根拠は法律に限定列記されている。接見禁止や閉居罰などがそれである。新型インフル特措法の改正時に、この点に配慮した規定が追加されていたのであれば別である。しかし、世界的なパンデミックが現実のものとなり、緊急事態宣言の適用が現実的に予想された中で改正された際にも、そのような規定は設けられなかった。立法者の明確な意思を無視して、行政や司法が一律の面会拒否処分を認めることは、法の支配の否定にほかならない。

## 第3 権利侵害の必要・最小限度性を欠くこと

### 1 面会に対する制限は必要・最小限度のものでなければならない

一律面会拒否処分は、法律の定めがなく立法者が禁止している点でも違法である上、必要かつ最小限度性を欠くという点でも違法である。前提として感染症のまん延防止を理由とする憲法上の権利の制限は必要かつ最小限度でなければならない。

実際、感染症法は、各種の権利制限規定について、「感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため必要な最小限度のものでなければならない」との規定がある(22条の2、35条)。感染症法は感染症のまん延防止のための総合的な施策を定めた法律である。明文の根拠のある感染症法上の権利制限についてすら、このような必要最小限度性が要請されている。明文の根拠を欠く面会制限について、感染症のまん延防止等を理由とする措置に、必要最小限度性が要求されることは言うまでもない。

以下の判例・ガイドラインから、このことはより一層明らかである。

## 2 最高裁昭和58年6月22日大法廷判決

前記第1の最高裁昭和58年6月22日大法廷判決(民集37巻5号793頁(よど号ハイジャック記事抹消事件))は、新聞の閲読の自由が憲法19条、21条及び13条により保障されることを明らかにした上で、それに対する制約は厳格な基準により判断されなければならないと判断した。

最高裁は、東京拘置所長による新聞抹消処分 of 違法性が争われた事案において、逃亡又は罪証隠滅の防止という未決勾留の目的と、監獄内の規律及び秩序の維持という目的に基づき、被勾留者は身体的自由及びそれ以外の行為の自由に制限を受けうることを認める一方、「これらの自由に対する制限が必要かつ合理的なものとして是認されるかどうかは、右の目的のために制限が必要とされる限度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を衡量して決せられるべき」であるとした。最高裁は、前記第1・3で述べたとおり、新聞紙等の閲読が持つ憲法的意義について、憲法19条、21条、13条という3つの規定に基づき憲法上保障されると判断し、さらに未決勾留は、刑事司法上の目的のために必要止むを得ない措置として一定の範囲で個人の自由を拘束するものであり、原則として一般市民としての自由を保障されるべきものであるという基本理念を確認した上で、「監獄内の規律及び秩序の維持のためにこれら被拘禁者の新聞紙、図書等の閲読の自由を制限する場合においても、それは、右の目的を達するために真に必要と認められる限度に留められるべきものである。したがって、右の制限が許されるためには、当該閲読を許すことにより右の規律及び秩序が害される一般的、抽象的なおそれがあるというだけでは足りず、被拘禁者の性向、行状、監獄内の管理、保安の状況、当該新聞紙、図書等の内容その他の具体的事情のもとにおいて、その閲読を許すことにより監獄内の規律及び秩序の維持上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ことが必要であり、かつ、その場合においても、右の制限の程度は、右の障害発生の防止のために必要かつ合理的な範囲にとどまるべきものと解するのが相当である」と判断し

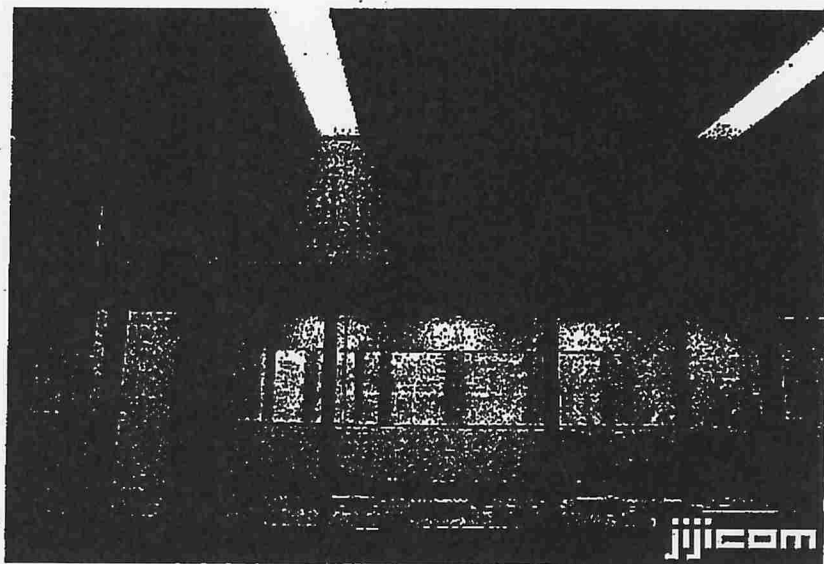
た。この判断基準は、閲読の自由に対する制約が、憲法 19、21、13 条が保障する精神的自由に対する制約となることに鑑みて、いわゆる「厳格な基準」として知られる「明白かつ現在の危険」の基本精神を考慮して導いたものといえる（千葉勝美「判解」最判解民事篇平成 4 年度 220 頁、234 頁参照）。

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のまん延防止のために何らかの措置が必要であるとしても、その措置は「一般的、抽象的なおそれ」では足りず、具体的事情のもとにおいて、面会を許すことにより収容施設内の規律及び秩序の維持上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ことが必要である。また、その場合においても、制限の程度は必要かつ合理的な範囲に留まるものでなければならない。

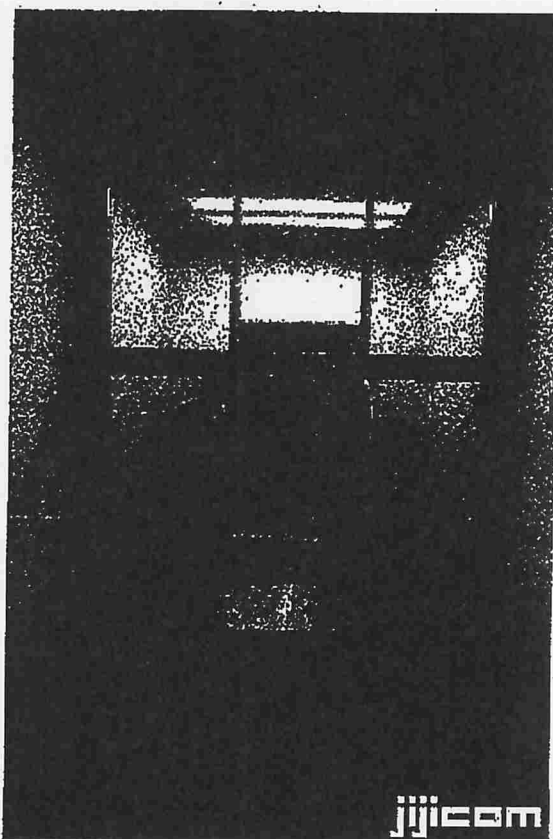
東京拘置所における一般面会の一律禁止処分は、そのような場合に当たらない。面会は、門を開ける職員や手荷物検査の職員を除けば、人との接触を一切せずに行うことができる。

東京拘置所の 1 階にある面会受付は、職員との接触は不要である。各階にある面会室も、職員及び収容者との接触は不要である。そもそもアクリル板があるので、接触することは不可能である。【次頁の写真参照】





東京拘置所の新庁舎内の面会受付窓口（東京・葛飾区小菅）  
（2003年03月03日） 【時事通信社】



東京拘置所新庁舎内の面会室。手前が面会者、奥が被収容者（東京・葛飾区小菅）（2003年03月03日） 【時事通信社】

受付で消毒液などで手指や顔を消毒することを義務付けることでウイルスを相当程度滅菌することができる。受付で密状態が生じないよう、受付を戸外に設け、列及び待合所に一定の距離を義務付けることでソーシャルディスタンスを実現できる。面会はアクリル板越しで行われるため、飛沫が面会者と未決拘禁者の間でかわされることもない。一律面会拒否処分をしなければまん延するという相当の蓋然性もなく、またそのような措置を取らなければまん延を防止できないとする合理性は皆無である。

東京拘置所は、正面玄関を入るとすぐに広い待合場所がある。正面玄関の前にも広い駐車場があり、十分なスペースがある。受付近くには消毒液が置かれている。東京拘置所では現在行われていないが、他の刑事施設（例えば千葉刑務所（拘置所））や留置施設では、面会前に検温を行っている。体調について申告させ、質問用紙に記入を求めることもできる。マスクの着用を義務付けることもできる（千葉刑務所などは実際にいずれも行っている）。面会室は、被拘禁者と面会者の間にアクリル板が備えられている。アクリル板には穴なども開いていない。アクリル板の下部分には穴が開いている部分があるものの、テープがしっかりと貼られている。これにより、飛沫が交わる心配を防ぐことができる。現に、弁護士らは通常の面会室で面会している。面会を終えた後は、部屋を消毒することも考えられる。

こうした対応のために職員に負担が生じるならば、面会予約制にするなどの措置も考えられよう。

### 3 WHO のガイドライン

世界保健機構（WHO）欧州地域事務局は、2020年3月15日、刑務所その他の収容施設における新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のまん延防止に関するガイドライン（「刑事施設その他の拘禁場所における新型コロナウイルスに対する備え、予防及び制御 暫定ガイダンス」）を掲出している（疎甲8）。このガイドラインは、3月15日時点における刑事施設における面会については以下のように述べる。

「収容施設における面会の一時的な禁止は、各地域のリスク評価に基づき、公衆衛生の専門家と協力して慎重に検討されなければならない。かかる措置は、刑務所の人口に持っている可能性が高い負の影響を緩和するための措置を含める必要がある。異なるタイプの囚人だけでなく、刑務所で親と一緒に生活している子供たちへの具体的かつ不釣り合いな影響を考慮しなければならない。拘置所—刑務所間への移動の制約や、エッセンシャルではないスタッフや面会者のアクセスの制限をはじめ、収容施設内外への人の動きを制限するための方法は、そのような制限が勾留制度の機能により広い影響を及ぼすため、適切なリスク評価

に沿って考慮される必要がある。考慮されるべき方法には、適切であれば家族の面会の制約、及び/又は、面会の所要時間及び頻度の制約、そして家族や、法的助言者のような司法制度の代表者のためのビデオ会議システム（例：スカイプ）の導入などが考えられる。特に、

- ・症状のある人を面会させないために、自己申告の質問を設けてスクリーニングを行うことも考慮されてよい。
- ・気分の優れない面会者は家にいるべきであり、施設に立ち入るべきではない。
- ・施設のスタッフは、関連する兆候や症状がある場合には、家にとどまり、治療を受けなければならない。
- ・新型コロナウイルス感染症やその接触者の存在が疑われまたは確認されるような状況にどのように対処すべきかという現場のプロトコルが備えられているべきである。

そのような制限は留置制度の機能に広範な影響を及ぼすため、適切なリスク評価に沿って慎重に検討されるべきである。考慮すべき措置としては、必要に応じて、家族との面会の制限、面会者の数及び/又は面会の期間及び頻度の減少、家族及び法律顧問等の司法制度の代表者のためのビデオ会議（スカイプ等）の導入等が挙げられる。」

すなわち、一律の面会禁止は原則として権利制限の相当性を欠くものとされており、「面会者の数及び/又は面会の期間及び頻度の減少・・ビデオ会議（スカイプ等）の導入等」が検討されなければならない。これらの代替手段を取るとは、可能かつ容易である。一律の面会拒否処分は目的達成のための手段として相当性を欠いている。

なお、新型インフルエンザ特措法は、国に対し、「世界保健機関・・との連携を確保する」ことを求めている（3条3項）。世界保健機関が掲出するガイドラインを無視するのであれば、何らかの合理的な理由が必要である。しかしそのような合理的な理由は皆無である。一律面会拒否処分は、世界保健機関のガイドラインに反しており、同法3条3項を定めた立法者意思にも反している。

#### 第4 結語

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のまん延は戦争に例えられる。全世界ですでに22万8000人近くが命を失い、日本国内だけでも、死者は436人、感染者は14,000人を超える（4月30日現在）。患者やその家族は感染により病苦、別離、死別等の過酷な状況に置かれている。まん延によってすべての国民が等しくその感染の危機にさらされ、権利が制限され、経済的なダメージを受けて

いる。未決拘禁者も一定の負担を甘受しなければならないだろう。しかし、憲法上の権利・法律上の利益を制限するには、法の定めが必要である。その制限は相当なものでなければならない。日本国憲法はそのような法秩序を求めている。

感染症と戦うために、戦争や災害の危機管理のために、憲法に緊急事態宣言を新設しようという動きがある。逆に言えば、そのような規定がない現行の日本国憲法の下では、どのような必要性があろうとも、行政ができることには限界がある。法の規定もない中で、相当性を超えた市民の権利・利益を剥奪することは許されない。憲法が行政各部に付与した権限の逸脱・濫用である。憲法秩序を破壊する行政の権限濫用・逸脱には、司法が歯止めをかけなければならない。処分行政庁による一律面会拒否処分は違法である。司法によって取り消されなければならないし、その被害の重大性に照らし、その執行は停止されなければならない。

以上

## 別 紙

2020年4月30日

東京地方裁判所 民事第51部 御中

東京拘置所における面会一律禁止処分執行停止申立て事件

申立人

相手方 国

申立人代理人 弁護士 井 桁 大 介

弁護士 趙 誠 峰

弁護士 福 田 健 浩

弁護士 小 松 圭 介

弁護士 和 田 恵

## 申立補充書 (2)

申立人は、令和2年4月30日付け相手方意見書（以下「国意見書」という。）のうち、処分性（第4・2）および申立ての利益（第5）に関する部分につき、以下のとおり簡潔に反論する。

なお、本件一律面会処分の法的根拠として、相手方は、国有財産法に基づく庁舎管理権を援用するが（国意見書23ページ）、これが一般面会拒否の根拠たり得ないことについては、本日付申立補充書3ページにおいてすでに反論済みであるので、参照されたい。

## 第1 申立ての趣旨の予備的追加

申立ての趣旨について、以下を予備的に追加する（下記第2・4参照）。

処分行政庁が、2020年4月15日付けでした、東京拘置所における弁護士又は弁護士となろうとする者以外の者との面会を、当該面会が緊急性及び必要性が



認められる場合を除き、2020年5月6日までの間一律に実施しない旨の処分の執行を停止する。

## 第2 処分性

### 1 本件通知等は取消訴訟の対象ではない

相手方は、取消しの対象となる本件一律一般面会拒否処分の処分性について、①面会申請がなされていないから、これに対する処分は観念できない（国意見書第4・2（1））、②取消しを求める対象を本件通知ないし本件新通知と善解しても、これらは行政組織内の内部的な行為にすぎない（同（2）オ）などと主張する。

しかし、申立人が取消しを求めているのは、あくまで東京拘置所長が行った、弁護人又は弁護人となろうとする者以外の者との面会を実施しない旨の公表であって、刑事収容施設法115条に基づく拒否処分ではないし、本件通知ないし本件新通知ではないから、相手方の反論は失当である。

### 2 相手方が認める事実

相手方意見書によれば、以下の事実については、申立人と相手方との間に争いがない。

- ①東京拘置所長は、「弁護人等及び領事以外の者については、感染防止のため原則として面会を実施しないこと」と記載された本件通知を受けて、4月15日、弁護人又は弁護人となろうとする者以外の者との面会を実施しない旨を公表した。
- ②東京拘置所職員は、拘置所の入り口において、身分確認を実施し、面会拒否の趣旨を説明し、入構を断念するよう説明している。
- ③弁護人等以外の来訪者については、その用件が被収容者との面会であり、面会拒否の趣旨を踏まえた上でも当該面会を実施する緊急性、必要性が認められるような場合には、個別に面会の実施を認めている。

すなわち、処分行政庁は、面会を裁量なく許可する旨を定めた刑事収容施設法の規定にもかかわらず、現在、「面会拒否の趣旨を踏まえた上でも当該面会を実施する緊急性、必要性が認められるような場合」（以下「必要性要件」という。）に限り、面会の実施を認め、処分行政庁が必要性要件を満たしていないと判断した面会については、面会を一律に拒否している。そして、必要性要件を定めた法令は、国意見書においても何ら引用されていない。

### 3 本件一律一般面会拒否処分は個別具体性を有する

相手方は、本件一律一般面会拒否処分が、「不特定多数を名あて人として行政庁の方針を公表した」だけであり、処分性を肯定することは誤りであると主張する（国意見書第4・2（2）ウ）。

しかし、一般的な規範定立行為であっても、国民の権利義務を直接形成し範囲を確定するといえるだけの個別具体性を有するものであれば、処分性は肯定される。本件一律一般面会拒否処分は、①本件一律一般面会拒否処分の発出から2020年5月6日という特定の期間に、②東京拘置所の被収容者という特定の者を対象として出されたものであり、③その効果として、これにともなう本件面会拒否措置とあいまって、面会希望者は刑事収容施設法115条に基づく申請すらできず、また被収容者は、必要性要件を満たさない面会を受けることができず、刑事収容施設法が定める権利を奪われている。

すなわち、本件一律一般面会拒否処分は、具体的な期間において、具体的な者を対象に、憲法によって保障され法律が裁量なく認めた面会を受ける権利を否定しているものであり、処分性を認めるだけの個別具体性が優に認められる。

### 4 必要性要件を満たさない面会是一律に拒否されている

相手方は、本件一律一般面会拒否処分により、面会が一律に拒否されているとの申立人の主張について、必要性要件を満たす申請については、個別に許可しているのだから、一律に面会を不許可にしているとはいえず、処分性を認めることはできないと主張する（国意見書第4・2（2）エ）。

しかし、東京拘置所長は、必要性要件を満たさない面会申請については、これを一律で拒否する方針であり、これが本件通知、本件新通知および本件一律一般面会拒否処分の効果であることは、国意見書においても認めているところである（上記2）。

すなわち、本件一律一般面会拒否処分により、必要性要件を満たさない面会申請は、一律に不許可とされる法律上の効果が発生しているものであり、本件一律一般面会拒否処分は、行政処分に該当する。

なお、必要性要件を備えた面会申請については許可している旨の国意見書の記載を踏まえ、申立ての趣旨を、上記第1のとおり予備的に追加することとする。（ただし、本件一律一般面会拒否処分においては、国意見書が明らかにした「必要性要件を満たす面会申請は許可する」旨は一切記載されておらず、公表内容を読んだだけの一般市民からは、必要性要件を満たす面会を含め、一般面会が一律に禁止されたとししか理解することができない。また、東京拘置所の入り口においても、必要性要件については説明されておらず、また乙第5号証で説明さ

れている「事前に（電話や文書で）」必要性要件を疎明して面会実施を申し入れる方法も何ら公表されていないのであって、かかる隠れた運用が不当であることは言うまでもない。）

### 第3 申立ての利益

相手方は、本件申立ては申立ての利益を欠くと主張し、その理由として、本件一律一般面会拒否処分が処分性を欠くと主張するほか、執行停止制度は既になされた侵益的行政処分に係る仮の救済制度にすぎず、受益的行政処分の申請に対する拒否処分はそもそも執行停止の対象となり得ないと主張する（国意見書第5・2）。

一般に、受益的行政処分の申請に対する拒否処分が、申立ての利益を欠くといわれるのは、かかる拒否処分が、あくまで申請前の状況を持続させるにとどまり、許可されたのと同じの状態が形成されるわけではないからである。本件においては、申立人は、本件一律一般面会処分前は、刑事収容施設法の規定にしたがって面会を受ける権利を有していたところ、同処分により、かかる面会を受ける権利を奪われたのであるから、本件一律一般面会拒否処分は侵益的処分である。また、面会の許可には本来刑事施設の長には裁量がないのであるから、本件一律一般面会処分の執行停止により、申立人は、家族等による面会を法令の規定により当然に受けることができるようになる。

したがって、本件においては申立ての利益が優に認められる。相手方の主張は失当である。

以上



正 本

副本直送済

別 紙

執行停止申立事件

(本案 東京拘置所における面会一律禁止処分取消  
請求事件)

申立人

相手方 国



意 見 書

令和2年4月30日

東京地方裁判所民事第51部 御中

相手方指定代理人

〒102-8225 東京都千代田区九段南一丁目1番15号九段第2合同庁舎

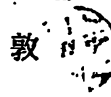
東京法務局訟務部 (送達場所は別紙のとおり)

部 付 志 水 崇

部 付 小 野 本

上 席 訟 務 官 千 田 幸

訟 務 官 進 藤 晶



〒330-9723 埼玉県さいたま市中央区新都心2番地1

さいたま新都心合同庁舎2号館13階

東京矯正管区第二部成人矯正第一課

法 務 事 務 官

法 務 事 務 官



法務事務官



〒124-0001 東京都葛飾小菅一丁目35番地1号

東京拘置所処遇部処遇部門

法務事務官



法務事務官



## 目 次

第1	申立ての趣旨に対する答弁	4
第2	はじめに	4
1	事案の概要	4
2	相手方の意見の要旨	4
第3	事実経過等	5
第4	適法な本案訴訟が係属していないこと	8
1	適法な本案訴訟の係属が執行停止の要件であること	8
2	本件において適法な本案訴訟が係属していないこと	8
第5	本件申立ては申立ての利益を欠くこと	13
第6	「重大な損害を避けるための緊急の必要があるとき」に該当しないこと	14
1	はじめに	14
2	重大な損害の意義	14
3	本件通知ないし本件新通知に基づく運用は、その性質及び内容から、比較的軽微であること	17
4	本件通知、本件新通知及びそれに基づく東京拘置所の措置は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のために実施されたものであり、これにより感染拡大防止という行政目的を達成する必要性は極めて高いこと	19
5	「重大な損害を避けるために緊急の必要がある」とは認められないこと	24
第7	「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」に該当すること	24
1	はじめに	24
2	「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」の意義	24
3	本件が「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」に該当すること	25
第8	結語	26

## 第1 申立ての趣旨に対する答弁

- 1 本件申立てを却下する
- 2 申立費用は申立人の負担とする  
との決定を求める。

## 第2 はじめに

### 1 事案の概要

本件の本案訴訟は、申立人が、東京拘置所長が「2020年4月15日付けでした、東京拘置所における弁護士又は弁護士となろうとする者以外の者との面会を2020年5月6日までの間実施しない旨の処分」なるものの取消しを求めるものである（訴状「請求の趣旨」・1ページ）。

本件申立ては、申立人が、上記処分なるものの執行を停止することを求めるものである。

### 2 相手方の意見の要旨

- (1) しかしながら、そもそも未決拘禁者の面会に関する許可、不許可処分は、個別の申請に対する応答としてされるものであるところ、具体的な面会申請がない現状において「処分」を観念することはできず、実際申立人やその家族を名宛人として何らかの措置を講じた事実はないから、上記処分なるものは存在しない。

また、東京拘置署長の「公表行為」なるものに行政処分性を肯定することはできない上、申立人が取消しを求める対象が法務省矯正局総務課長、同局成人矯正課長及び同局少年矯正課長（以下「矯正局総務課長等」という。）が矯正施設の長等宛てに発出した令和2年4月6日付け法務省矯成第822号「新型インフルエンザ等緊急事態宣言が発出された場合における矯正施設の運営について（通知）」（疎乙第1号証。以下「本件通知」という。）と善解しても、本件通知の発出は、行政組織内の内部的な行為にすぎないもので

あり、国民の法律上の地位に対して直接具体的な影響を及ぼすものではないから、本件通知の発出に処分性はなく、本案訴訟が不適法であることは明らかである（後記第4）。

さらに、仮に、東京拘置所長の何らかの行為に処分性を認めることができれば、具体的な面会申請がない現状において、上記処分が取り消されることによって、将来される面会申請が当然許可されると認めることはできず、処分の取消しによって申立人に対する現実の救済が図れるわけではないから、本件本案訴訟は訴えの利益を欠くというべきである（後記第5）。

以上によれば、東京拘置所長の何らかの行為を処分と理解し、当該処分の取消訴訟を本案とする本件申立ても不適法であることは明らかであるから、本件申立ては、速やかに却下されるべきである。

- (2) これらの点をおくとしても、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）25条2項の「重大な損害を避けるため緊急の必要があるとき」（後記第6）に該当しないか、仮にするとしても、同条4項の「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」（後記第7）に該当するというべきであるから、本件申立ては、いずれにしても、速やかに却下されるべきである。

### 第3 事実経過等

- 1 申立人は、[REDACTED]  
[REDACTED]（疎乙第2号証）。
- 2 矯正局総務課長等は、大阪拘置所において、新型コロナウイルス感染症（新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）附則第1条の2第1項に規定する新型コロナウイルス感染症をいう。以下同じ。）の感染者が確認されたことを受け、令和2年4月6日、矯正施設の長等宛てに、本件通知（疎乙第1号証）を発出した。

本件通知には、「新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第

31号)第32条に基づき、新型インフルエンザ等が国内で発生し、その全国かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼし、又はそのおそれがある事態が発生したと認められるときは、新型インフルエンザ等緊急事態宣言が発出されます。」「新型インフルエンザ等緊急事態宣言の対象となる区域(以下「宣言区域」という。)に所在する矯正施設及び矯正研究所においては、職員の感染のリスクを下げること及び被収容者と外部の者との接触の機会をできる限り減らすことを念頭に、外来者に対しては、その健康状態を確認して発熱等の症状が見られる場合には速やかに敷地外への退去を求めるなどの措置を講じるとともに、下記の事項に留意の上施設運営に当たるようお願いします。」「おって、本通知については、今後の情勢の変化に応じて、適時見直しを行っていくことを予定します。」と記載され、新型インフルエンザ等緊急事態宣言(以下「緊急事態宣言」という。)が発出された場合に、刑事施設の長などが、刑事施設の管理運営上、留意すべき点や講ずべき措置などを明らかにしていた(疎乙第1号証・1ページ)。

具体的には、刑事施設の長は、できる限り職員同士や外部者との接触を減らすなどして、刑事施設に勤務する職員が新型コロナウイルス感染症に感染することを防止する措置を講ずるものとされ、被収容者の関係でも、できる限り新たな接触者を増やさず、新たな入所者については経過観察をするなどして感染防止の措置を講じることとしている。

その中で、面会については、「弁護士等及び領事以外の者については、感染防止のため原則として面会を実施しないこととし、その旨を面会申出人に説明して理解を得ること。」「面会人にはマスクの着用を求め、応じない場合には面会を実施しないこと。」「面会場所は仕切り室のみとすること。」とされ、その代わり、「本人の安否や親族の安否確認を内容とする発信については、通数外と」して、弁護士等や領事以外の者との間の外部交通手段を確保することとされた(以上につき、疎乙第1号証・1ないし4ページ)。

3 同月7日、新型コロナウイルス感染症について、肺炎等の重篤な症例の発症頻度が相当程度高く、国民の生命及び健康に著しく重大な被害を与えるおそれがあり、かつ感染経路が特定できない症例が多数に上り、かつ急速な増加が確認されていて、医療提供体制もひっ迫してきている状況を踏まえ、全国的かつ急速なまん延による国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある事態が発生したとして、新型インフルエンザ等対策特別措置法32条1項に基づき、緊急事態宣言が発出された（疎乙第3号証）。

その際、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のためには、人と人との接触機会を最低7割、極力8割削減することを目指して外出自粛することなどが要請された。

なお、上記緊急事態宣言は、当初、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、大阪府、兵庫県及び福岡県に限定されていたが、同月16日に全国に拡大された。

4 矯正局総務課長等は、上記緊急事態宣言を受けて、同月17日、矯正施設の長等宛てに、本件通知を改め、新たに、同日付け法務省矯成第882号「新型インフルエンザ等緊急事態宣言下における矯正施設等の運営について（通知）」（疎乙第4号証。以下「本件新通知」という。）を発出した。

本件新通知には、「本月16日、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成24年法律第31号）第32条第1項に基づく新型インフルエンザ等緊急事態宣言について、全都道府県が対象とされるとともに、東京都、大阪府、北海道、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、石川県、岐阜県、愛知県、京都府、兵庫県及び福岡県（以下「特定警戒都道府県」という。）については、特に重点的に感染拡大の防止に向けた取組を進めていく必要があるとされました。」

「新型インフルエンザ等緊急事態宣言下における矯正管区、矯正施設及び矯正研究所の運営に当たっては、引き続き、これまでに発出された通知等に基づき新型コロナウイルス感染症対策に万全を期するとともに、下記の事項に留意するようお願いします。」、「本通知については、今後の情勢の変化に応じて、適時

見直しを行っていくことを予定しています。」「おって、本月6日付け法務省矯成第822号当職通知「新型インフルエンザ等緊急事態宣言が発出された場合における矯正施設の運営について」（引用者注：本件通知のこと）は、当分の間効力を停止します。」と記載され、刑事施設の長は、刑事施設の管理運営に当たって、本件通知に記載されたのと同様の点に留意し、必要な措置を講ずるものとされた（疎乙第4号証・1ページ）。

そして、本件新通知においても、面会については、「特定警戒都道府県に所在する刑事施設においては、弁護士等及び領事以外の者については、感染防止のため原則として面会を実施しないこととし、その旨を面会申出人に説明して理解を得ること。」「面会人にはマスクの着用を求め、応じない場合には面会を実施しないこと。」「面会場所は仕切り室のみとすること。」とされた（疎乙第4号証・4ページ）。

なお、特定警戒都道府県である13都道府県に所在する刑事施設は、71施設ある。

#### 第4 適法な本案訴訟が係属していないこと

##### 1 適法な本案訴訟の係属が執行停止の要件であること

行訴法は、同法25条2項本文において、執行停止の決定は、「処分の取消しの訴えの提起があつた場合において」、申立てによりされるものと規定し、同条4項は、執行停止の決定は、「本案について理由がないとみえるときは、することができない」と規定しており、これらの規定からすると、本案が不適法である場合には、その申立ては、基本となる手続に瑕疵があるものとして、不適法なものになると解されている（南博方＝高橋滋＝市村陽典＝山本隆司編「条解行政事件訴訟法（第4版）」523及び524ページ）。

##### 2 本件において適法な本案訴訟が係属していないこと

###### (1) 申立人が本案訴訟で取消しを求めるとする処分が存在しないこと



これを本件についてみると、申立人が本案訴訟で取消しを求めるとする、東京拘置所長が「2020年4月15日付けでした、東京拘置所における弁護人又は弁護人となろうとする者以外の者との面会を2020年5月6日までの間実施しない旨の処分」なるものは、そもそも存在しない。

すなわち、前記第3の2及び3で述べたとおり、本件通知及び本件新通知がそれぞれ発出された事実は認められるものの、申立人のような未決拘禁者に関する面会の許可、不許可処分は、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（以下「刑事収容施設法」という。）上、当該未決拘禁者に対して面会を求める者による申請に対する応答としてされるものであるところ（同法115条）、本件において、申立人が主張する同年15日以降に、上記申請がされた事実を認めることができないから、申立人に関し「処分」を観念することはできず、実際、東京拘置所長が、令和2年4月15日付けで、申立人ないしその家族等に対し、同年5月6日までの間面会を実施しない旨の処分をした事実は存在しない（疎乙第5号証）。

したがって、申立人が本案訴訟で取消しを求めるとする処分は、そもそも存在しないから、本案訴訟が不適法であることは明らかである。

## (2) 東京拘置所長の「公表行為」なるものに行政処分性を肯定することはできないこと

ア 取消訴訟においては、取消しを求める行政庁の行為に処分性（行訴法3条2項）が認められることが訴訟要件となり、取消しの対象となった行政庁の行為に「処分」性が認められないときは、訴えは不適法となる。そして、ここにいる「処分」とは、公権力の主体である国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解される（最高裁昭和30年2月24日第一小法廷判決・民集9巻2号217ページ、最高裁昭和39年10月29日第一小法廷判決・民集18巻8号1809ページ）。

ジ)。

イ この点、申立人は、東京拘置所長が、令和2年「4月15日、東京拘置所における弁護士又は弁護士となろうとする者以外の者との面会を実施しない旨の公表」をしたとし、当該公表行為が、「すべての面会の申し出を不許可する（ママ）旨を事前に明らかにする意思表示」であるとして、かかる「公表行為」について「処分」性があるものとした上、「遅くとも4月22日より、東京拘置所長は、東京拘置所の入り口の自動ドアを施錠し、弁護士及び弁護士になろうとする者以外との面会（中略）の窓口を閉鎖」し、東京拘置所職員が、「自動ドア入（ママ）の横にある開閉式ドアのそばに立ち、建物に入ろうとする者に対して身分証明書の提示を求め、弁護士や通訳人であることを確認して初めて建物の中に入ることを許可し、それ以外の者との入構を拒否して」いるなどとし、これらによって「一般面会を希望する者は、そもそも本件面会拒否措置により、面会の申し出自体を行うことができず」、「面会を一律に拒絶されている」と主張する（令和2年4月28日付け執行停止申立書（以下「本件申立書」という。）3ないし5ページ）。

ウ しかし、前記(1)で述べたとおり、刑事収容施設法は、115条において、飽くまでも、当該未決拘禁者に対して面会を求める者による個別の申出に対する応答として面会の許可を当該刑事施設の長の判断に係らしめ、当該判断に行政処分性を付与する仕組みを採用している。ところが、申立人のいう「4月15日、東京拘置所における弁護士又は弁護士となろうとする者以外の者との面会を実施しない旨の公表」なるものは、申立人の主張をひとまず前提としたとしても（ただし、かかる主張自体に誤りがあることは後述する。）、それは不特定多数人を名宛人として行政庁の方針を公表したという類のものにとどまるのであり、かかる公表行為を捉えて、「直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認め

られているもの」と捉え、行政処分性を肯定すること自体誤りである。<sup>12</sup>

エ また、申立人は、上記公表行為により、実際にも面会が一律に拒絶されているとも主張し、このような事実関係をも行政処分性を肯定する根拠と捉えるようであるが、かかる主張も、次のとおり、前提とすべき事実関係に誤りがある。

(7) すなわち、上記公表行為は、先にも述べたとおり、矯正局総務課長等から矯正施設の長等に宛てて発出された本件通知を踏まえた対応であるが、本件通知においては、「…下記の事項に留意の上施設運営に当たるようお願いします。」(疎乙第1号証・1ページ。傍点は引用者)と記載されているとおり、刑事施設の長が、刑事施設の管理運営に当たって

---

1 大阪地裁昭和58年11月10日判決(行裁集34巻11号1895ページ)は、拘置所長が、被収容者の信書の発出につき、原則として1日2通以内とし、特に必要があるときは度数外発信を許す旨の達示を定めたことが、拘置所に現在及び将来収容される不特定多数の被収容者を対象とする一般処分であって、個々の被収容者の具体的な権利を直接制限するものではなく、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらないと判示した。

2 東京地裁平成4年3月24日判決(判例時報1422号82ページ)は、在監中の死刑確定者に対し拘置所長がなした、外部交通の相手方を親族及び係属中の訴訟代理人に限定するなどの措置等について、外部交通を拘置所長が許可する場合の取扱基準を、同所長の方針としてあらかじめ原告に対して告示したという性質を有するにすぎないものであって、それ自体が原告の法律上の権利義務に直接影響を及ぼすものではないと解するのが相当とし、個別の信書の発受についてはその都度別途その許可の申出を行うことが求められ、これに対して個別に審査を行ってその許否が決定されることになっていることを指摘した上で、当該原告主張に係る各措置の処分性を否定した。

留意すべき事項や講ずべき措置について一定の指針が示されているものにすぎない。しかも、本件通知及び本件新通知には、面会不実施の措置の例外も定められているのであり、東京拘置所職員が、前記公表行為を行った上で、入口において、身分確認等を実施しているのは、同通知を受けた対応として、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のためにできるだけ人と人との接触を削減する必要があることを踏まえて、緊急やむ得ない用件に関する来訪かそうでないかを判別し、不要不急の用件である場合には、感染拡大防止のために入構を断念していただきたい旨を説明しているものにすぎない。

(イ) そして、実際にも、東京拘置所においては、弁護士等以外の来訪者に対し、前記趣旨を説明したものの、来訪者の言動等により、その用件が被収容者との面会であり、かつ、前記趣旨を踏まえた上でも当該面会を実施する緊急性、必要性が認められるような場合には、個別に面会の実施が認められる運用となっているのであり、現に同月15日以降、14件について、弁護士等以外の者との面会が実施されているところである（疎乙第5号証）。

オ つまり、東京拘置所長は、本件通知や本件新通知が発出された以降も、飽くまでも、個々の申請行為を前提に、その申請内容を踏まえて、当該面会の許否を判断しているものであり、前記公表行為によって、一律に面会を不許可としているものではない。したがって、前記公表行為について「処分」性があることを肯定することはできない。

なお、仮に、申立人の取消しを求める対象を本件通知ないし本件新通知と善解したとしても、先に述べたとおり、これらの通知は、矯正局総務課長等から矯正施設の長等に宛てて発出されたものであり、これは直接国民に向けられたものでなく、行政組織内の内部的な行為にすぎないから、かかる通知そのものを捉えて「処分」性を肯定し得ないことはいうまでもな

い。<sup>3</sup>

### (3) 小括

以上のとおり、本案訴訟における訴えには、取消しの対象となる処分を認めることができず、不適法であるから、本件申立ては、「本案について理由がないとみえるとき」に該当するというべきで、速やかに却下されるべきである。

## 第5 本件申立ては申立ての利益を欠くこと

- 1 執行停止は、処分の執行等を停止することにより、執行停止の申立てをした者に現実的な救済を与えることを目的とするものであるから、執行停止の申立てが認容された場合に、執行停止の申立てをした者に現実的な救済が与えられる状況がなければならず、そうでない場合には、執行停止の申立ての利益を欠くというべきである。
- 2 これを本件についてみると、申立人が本案訴訟において取消しを求める「2020年4月15日付けでした、東京拘置所における弁護士又は弁護人となろうとする者以外の者との面会を2020年5月6日までの間実施しない旨の処分」なるものは、そもそも存在しないか、取消しの訴えの対象である「処分」に該当しないことは前記のとおりである。

---

3 行政機関相互間における行為のように、直接国民に向けられたものでなく、行政組織内の内部的な行為にすぎないものは、国民の法律上の地位に対して直接具体的な影響を及ぼすものではないから、処分性が否定される（最高裁昭和34年1月29日第一小法廷判決・民集13巻1号32ページ，最高裁昭和37年7月20日第二小法廷判決・民集16巻8号1621ページ，最高裁昭和43年12月24日第三小法廷判決・民集22巻13号3147ページ，最高裁昭和53年12月8日第二小法廷判決・民集32巻9号1617ページ）。

また、これらの点をおき、上記処分なるものが「処分」に該当するものと仮定しても、そもそも、行訴法25条が定める執行停止制度とは、既になされた侵益的行政処分に関する仮の救済制度にすぎず、本件で問題とされる、面会に係る拒否処分のごとく、授益的行政処分の申請に対する拒否処分・却下処分・不許可処分等はそもそも執行停止の対象たり得ないと解されるのであり、この観点からも、本件申立ては申立ての利益を欠くものと解される(南博方ほか「条解行政事件訴訟法(第4版)」516ないし518ページ)。さらに、この点をもひとまずおき、かかる処分なるものについて執行の停止なるものを仮に措定したとしても、面会の許可自体、飽くまでも、具体的な申請がされた際に個別に判断がされるのであり、上記処分なるものの執行の停止によって、直ちに、申立人が弁護人又は弁護人となろうとする者以外の者との面会が許可されるという事態そのものを想定し得ない。このように、本件において、上記処分なるものの執行の停止により、申立人に現実的な救済が与えられる状況があるとはいえないのであり、本件申立ては、いずれの見地から申立ての利益を欠くとするほかない。

したがって、本件申立ては、この点においても不適法なものである。

## 第6 「重大な損害を避けるための緊急の必要があるとき」に該当しないこと

### 1 はじめに

本件申立ては、前記第4及び第5のとおり、執行停止の要件を欠くことは明らかであり、その余の点について検討するまでもなく、速やかに却下されるべきである。もっとも、本件申立ては、以下に述べるとおり、行訴法25条2項の「重大な損害を避けるための緊急の必要があるとき」にも該当し得ないことが明らかである。

### 2 重大な損害の意義

(1) 行訴法25条2項は「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き」を執行停止の積極的要件とし、同条3項は「裁判所は、前項に規定する重大な損害が生ずるか否かを判断するに当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分内容及び性質をも勘案するものとする。」としている。

平成16年法律第84号による行訴法の改正は、執行不停止の原則（同条1項）は維持しつつ、従前の「回復の困難な損害」との文言を、上記のとおり、「重大な損害」と改め、併せて、この「重大な損害」を生じるか否かを判断するに当たっての考慮事項を定めた規定（同条3項）を新設したが、これは、個々の事案ごとの事情に即した適切な判断が確保されるようにするために、執行停止の要件に該当するか否かの判断に当たって、損害の回復の困難性を重要な判断要素としつつも、その要件に当たるかどうかは、損害の回復の困難性という損害の性質のみによって判断するのではなく、損害の程度並びに処分内容及び性質をも勘案して、総合判断すべきことを明らかにしたものである。

これにより、処分等により生ずる損害について、その回復の困難の程度が著しいとまでは認められない場合であっても、具体的な処分内容及び性質をも勘案した上で、損害の程度を勘案して「重大な損害」を生ずると認められるときは、執行停止を認めることができるとされている（小林久起「行政事件訴訟法」279ページ参照）。

(2) もっとも、改正前行訴法25条2項の「回復の困難な損害」の要件に関する裁判例をみると、執行停止が認められる場合を、必ずしも回復の困難の程度が著しいものに限られると解してきたわけではなく、損害の程度を、執行停止の必要性を判断するに当たっての重大な考慮要素とする裁判例も見受けられた（藤田耕三ほか「行政事件訴訟法に基づく執行停止をめぐる実務上の諸問題」52ページ）。

最高裁判所の決定例をみると、社会通念上金銭賠償による回復をもって満

足させることが相当か否かとの観点から「回復の困難な損害」の要件該当性を判断しており（最高裁平成14年4月26日第二小法廷決定・訟務月報49巻12号3080ページ，最高裁平成16年5月31日第一小法廷決定・判例時報1868号24ページ参照），また，近時の高等裁判所の決定を例に引けば，「回復の困難な損害を避けるための緊急の必要があるか否かについては，処分の執行等により処分の相手方が被るおそれのある損害が，その執行等により維持される行政目的達成の必要性を一時的に犠牲にしてもなお救済しなければならない程回復が困難であり，かつ，緊急の必要があるか否かの観点から検討すべきである」としている（東京高裁平成15年11月4日決定・訟務月報50巻5号1647ページ）。

このような裁判例では，「回復の困難な損害」の要件に該当するか否かを判断するに当たって，損害の性質及び程度を，処分の内容及び性質に応じた行政目的達成の必要性との対比において相対的に考慮し，「回復の困難な損害」に当たるか否かを社会通念に照らして判断してきたものといえることができる。

そもそも，行政処分の根拠を定める行政実体法は，行政目的達成のために行政処分をする権限を行政庁に付与するものであり，その立法に当たって，当該処分の相手方に生じる損害を十分に想定し，それでもなお当該行政目的達成のために行政処分をすることが必要であるとされたものであり，行訴法も，処分の取消しの訴えが提起されても，処分の効力，処分の執行又は手続の続行を妨げないとの執行不停止の原則を採用している以上（行訴法25条1項），本案の理由について十分な審理がされないまま発せられる執行停止において，常に行政目的を犠牲にして，損害を回避することは社会通念上相当とはいえないと解されてきたのである。

- (3). してみると，先述の行訴法25条の改正は，上記のような裁判例の動向をも踏まえ，社会通念上金銭賠償による回復をもって満足させるのが相当か否



かの判断が、損害の性質のみによって行われることなく、損害の程度並びに処分の内容及び性質をも総合考慮して相対的に行われるべきことを明らかにするため、文言を「回復の困難な損害」から「重大な損害」に改め、上記のような考慮事項を明文で定めることにより、財産的な損害も含めた様々な損害について、個々の事案ごとの事情に即し、社会通念上金銭賠償による回復をもって満足させるのが相当か否かについての判断が適切に確保されるように配慮したものと解することができる。

したがって、「重大な損害」とは、損害の性質及び程度並びに処分の内容及び性質をも勘案し、処分の名宛人に生ずる社会通念上金銭賠償による回復をもって満足することもやむ得ないと言い難いほどの重大な損害を指すものというべきである。

そのため、「重大な損害」の有無については、損害の性質及び程度並びに処分の内容及び性質を勘案して判断すべきこととなる。

なお、行訴法25条2項の規定ぶりからも明らかなとおり「処分（中略）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き」の要件については、これに該当することの疎明責任を申立人が負っている（南博方＝高橋滋＝市村陽典＝山本隆司編「条解行政事件訴訟法（第4版）」532ページ）。

### 3 本件通知ないし本件新通知に基づく運用は、その性質及び内容から、比較的軽微であること

(1) 申立人は、「未決拘禁者が家族と面会する権利は憲法上の権利である」（本件申立書5ページ）、「国際人権法上も確立された権利である」（同6ページ）、「一律の面会拒否による弊害は、著しく大きい」（同7ページ）などと主張し、本件通知ないし本件新通知に基づく東京拘置所の措置・運用が、申立人やその家族の面会に関する権利を制約し、これらのことをもって、本件では行訴法25条2項所定の「重大な損害を避けるため緊急の必要あるとき」の要件を満たすものと主張していると解される。

しかしながら、面会に関する権利に対する制限は、当該面会が申請され、それが不許可になって初めて発現するものであり、そのような申請がされていない現時点において、具体的な権利の制約といえるか疑問があるし、仮に当該権利に対して何らかの制約があるものとしても、それは抽象的なものとみるほかない。

しかも、未決拘禁者が面会をする権利は、刑事収容施設法によって保障されているものの、無制約に認められるものではなく、その面会時間、面会日時が制限されるように（刑事収容施設法118条5項、114条）、刑事施設の適正な管理運営等の観点から一定の制約を受けることが当然の前提とされているものである。その上で、本件において申立人が指摘する面会に関する制約をみても、当該制約は、令和2年5月6日までという時限的なものであり、かつ、本件通知ないし本件新通知に基づく東京拘置所の運用・措置は、飽くまでも、面会を「原則として」実施せず施設への来訪を控えることを求めるものであって（疎甲第2号証は、法務省ホームページに掲載されているものを印字したものであるが、まさにその旨記載して周知されている。）、その間に面会を実施する緊急性、必要性が認められる場合には、個別に面会を実施することとしているのであるから、その制約の程度は極めて低い。

さらに、未決拘禁者の外部交通に関しては、信書の発受で代替が可能であるところ、今般の措置によって、本件通知及び本件新通知のとおり、本人の安否や親族安否確認を内容とする信書の発信については、通常時の発信通数の制限に服することなく、自由に発信を認めるという措置を講じており、面会に関する制約の影響は限定的というべきである。

これに対し、この点に係る申立人の疎明内容は、「昨今の新型コロナウイルス感染症の世界的拡大（パンデミック）により家族の健康を心配するのは当然のこと」「外出自粛のために経済活動も大きな犠牲を余儀なくされる時期だからこそ、面会を通して互いの状況を伝える重要性が高まっている。これは、一

方的な意思表示である手紙では代替できない」(本件申立書7ページ)というものであるが、申立人については、そもそも、具体的に面会の申請すらなされていない状況である以上、上記疎明によっても、信書の発信によっては賄えないほどの、「重大な損害」についての疎明がなされたものとみること自体困難である。

(2) そして、本件通知、本件新通知及びそれに基づく東京拘置所長の措置による制約は、下記4のとおり、新型コロナウイルス感染拡大防止のために行われた措置であり、その内容及び性質をも併せ考慮すれば、仮に、かかる措置によって申立人の権利に何らかの制約が認められるとしても、その損害の程度は、新型コロナウイルス感染拡大防止という行政目的を一時的に後退させてまで救済しなければならないほどに回復困難な「重大な損害」などとも到底言い得ないものである。

4 本件通知、本件新通知及びそれに基づく東京拘置所の措置は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のために実施されたものであり、これにより感染拡大防止という行政目的を達成する必要性は極めて高いこと

(1) 刑事施設の長は、被収容者の生命や健康を保持する責務を負っていること

刑事施設については、刑事収容施設法56条において、被収容者の心身の状況を把握することに努め、被収容者の健康及び刑事施設内の衛生を保持するため、社会一般の保健衛生及び医療の水準に照らし適切な保健衛生上及び医療上の措置を講ずるものと規定されている。

また、同法64条において、刑事施設の長は、刑事施設内における感染症の発生を予防し、又はそのまん延を防止するため必要がある場合には、被収容者に対し、同法61条の規定による健康診断又は同法62条の規定による診療その他必要な医療上の措置を執るほか、予防接種、当該疾病を感染させるおそれがあるまでの間の隔離その他法務省令で定める措置を執るものとする規定されている。

これらの規定からも明らかなように、刑事施設の長は、被収容者の生命や健康を保持するために、社会一般の水準に照らして適切な保険衛生上・医療上の措置を講ずる責務があるというべきである。

(2) 新型コロナウイルス感染症の感染拡大状況を踏まえれば、東京拘置所長は、被収容者や東京拘置所職員に対する感染拡大を防止し、施設の適正な管理運営を実施するために必要な措置を講じる必要があること

昨今感染が拡大している新型コロナウイルス感染症は、罹患した患者の中で、肺炎等の重篤な症例の発症頻度が相当程度高く、かつ、場合によって死亡に至ることもある疾患である一方、同ウイルスに感染したものの、何ら症状を発症しない患者も相当数存在すると見込まれ、それらの者を通じて感染経路が不明な感染が日本全国において拡大していったものである。

そして、このような新型コロナウイルス感染症の性質や感染拡大状況等を踏まえ、新型インフルエンザ等措置法に基づき緊急事態宣言が発出され、人と人との接触機会を最低7割、極力8割削減することとし、外出自粛などが要請されているところである。

その中で、刑事施設においては、本件通知や本件新通知により、できる限り、人と人との接触機会を削減する措置が執ることとされていたところ、東京拘置所は、比較的閉鎖的な空間の中で、多数の被収容者が共同で生活を送っている上、多数の職員が勤務しているため、いったん施設内で感染が発生すると急速かつ広範囲にまん延するおそれが極めて大きいといわざるを得ず、感染拡大防止のために万全の措置を講じる必要が高かったものである。

特に、令和2年4月11日、東京拘置所内に被収容者1名の感染者が確認され、同人に対して隔離収容するなどして医療上の措置を講じるとともに感染拡大防止措置を執っているところではあるものの、これにより、当該被収容者の対応を担当する東京拘置所職員の感染リスクが高まることになるのは当然のこととして、さらに、前記新型コロナウイルス感染症の性質に照らせ

ば、当該感染者の発症前に当該感染者に接触した者へ感染が拡大したり、当該感染者が触れた物を媒介して他の者に感染が拡大したりするおそれも相当程度あるというべきであり、いずれにせよ、東京拘置所内における感染拡大のおそれは高まっているというべきである。そして、できる限り、人々との接触を避ける措置を講じたとしても、東京拘置所の適正な管理運営に最低限必要な事務や作業は継続して行かざるを得ず、人々との接触は一定程度避けられないことを踏まえれば、東京拘置所の被収容者や職員の間で、今後新たに感染者が確認され、その感染が急速かつ広範囲に広がるおそれは大きい。実際、同月5日に感染者が確認された大阪拘置所では、その後複数名の感染者が確認されて感染が拡大しており、このような状況が東京拘置所においても発生するおそれは十分に考えられる。特に、緊急事態宣言発出後、東京拘置所が所在する東京都内においては、感染者が高水準で確認される状況が続いていたものであり、上記感染リスク、感染拡大リスクは現に具体的に存在していると認めるのが相当である。

そして、被収容者、東京拘置所職員間に感染が拡大していった場合には、その数が多数となれば、被収容者を個別に隔離収容することも人的、物的に困難になる可能性があり、かつ、東京拘置所職員間に感染が拡大すれば、業務に執務できる人員も削減され、感染拡大防止のために限定している中でお限られてくることとなるから、これらによって、刑事施設の規律及び秩序を維持し、刑事施設を適正に管理運営するに当たって重大な支障が生じるおそれがあることは明らかである（以上につき、疎乙第6号証ないし疎乙第14号証）。

以上のような状況を踏まえれば、東京拘置所長は、被収容者や東京拘置所職員間における感染拡大を防止し、被収容者の生命や健康を保持しつつ、施設の適正な管理運営を実施するために、必要な措置を万全に講じる必要が高かったというべきである。

(3) 東京拘置所において面会の実施を継続することは、感染拡大のリスクを高めるものであったこと

ア 以上のような状況を踏まえ、東京拘置所における面会の実施について検討するに、刑事施設における面会は、被収容者が親族や知人等との良好な関係を維持する上で重要な意義を有するものであるが、同時に、面会を実施するためには、受付手続等により複数の東京拘置所職員が外部の者と相当程度接触する必要があるほか、面会実施時においても、東京拘置所職員が、面会室まで被収容者を連行し、また、密閉された面会室内において、原則として東京拘置所職員が立ち会った形で実施されるため、東京拘置所職員の近距離で、被収容者が面会する外部者と会話をすることになり、様々な場面で被収容者や職員に感染リスクが認められた。また、面会を求めた外部の者は、面会実施まで待合室内で待機することになるところ、同所で外部者同士が接触して感染するリスクも認められた<sup>4</sup>。

このような状況を放置した場合、東京拘置所の被収容者や職員間に新型コロナウイルス感染症の感染が拡大し、東京拘置所の適正な管理運営に支障が生じるおそれがあることは明らかであるほか、同ウイルスに感染したものの症状を発症しないままの東京拘置所職員が、その家族や見知らぬ第三者に感染を拡大させたり、待合室内で感染が拡大した上、それが更に東

---

4 令和2年3月28日付け（令和2年4月16日変更）新型コロナウイルス感染症対策本部決定「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」によれば、新型コロナウイルス感染症の特徴として「一般的な状況における感染経路の中心は飛沫感染及び接触感染であるが、閉鎖空間において近距離で多くの人と会話する等の一定の環境の下であれば、咳やくしゃみ等の症状がなくても感染を拡大させるリスクがあるとされている。また、無症候の者からの感染の可能性も指摘されている」（同対処方針6ページ）ことなどを挙げている。

京都内やその周辺に広がっていくおそれも認められた（以上につき、疎乙第6号証）。

以上によれば、面会の継続は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大リスクを高め、東京拘置所だけでなく、その周辺地域を含めて影響を与えるおそれのあった状態と認めるのが相当であるから、東京拘置所長としては、これに対して、一定の措置を講じる必要があったものである。

イ そして、東京拘置所長は、国有財産である東京拘置所に関する庁舎管理権を有しており（国有財産法5条1項、9条1項）、前記3(2)のとおり、同権利に基づいて未決収容者に関する面会に係る権利について一定の制約をすることも刑事収容施設法は当然に予定しているというべきであるところ、東京拘置所長は、前記第4の2(2)のとおり、東京拘置所職員を庁舎入口に配置し、来訪者の身分、用件を確認した上、不要不急の用件は自粛してほしい旨説明するとともに、原則として、面会は中止することとし、その旨説明しつつ、緊急性、必要性が認められるものについては例外的に実施していたものである。

このような状況に照らせば、東京拘置所長の前記措置は、その内容及び性質に照らして、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止という重大な行政目的を達成するために必要とされる緊急かつ不可欠の措置であるというべきである。

ウ この点、申立人は、「発熱や咳などの症状がある者については面会できないこととする、面会者に事前に手指を洗って消毒するよう求める、マスクの着用を義務付ける、面会終了後は椅子や机等を除菌するなどの措置を講じる」などすれば、相当程度感染を防止することができるし、事前予約制度を採用するなどの方策も考えられ、一律に面会を禁止することは合理性がない旨主張する（本件申立書5(2)・9ページ）。

しかしながら、東京拘置所は、一律に面会を禁止しているわけではない

から、申立人の前記主張は前提を誤っている。また、申立人の主張する内容を仮に実施するとしても、外部者に一定の措置を強制することはできないし、上記内容を実施しても、職員と被収容者、又は外部者同士の間での感染リスクがあることには変わりはないから、新型コロナウイルス感染症の性質や、感染拡大状況等を踏まえれば、東京拘置所長の措置の必要性には疑問の余地がなく、これが不合理であると認めることはできない。

#### 5 「重大な損害を避けるために緊急の必要がある」とは認められないこと

以上のとおり、本件通知、本件新通知及びそれらに基づく東京拘置所長の措置は、新型コロナウイルスの感染拡大防止という緊急かつ重大な行政目的を達成するために行われたものであり、もとより必要かつ合理的なものであるのに対し、申立人に何らかの権利制約があったとしても、その内容は抽象的、かつ、一時的であり、信書の発受等の代替措置も存在するなど、その権利の制約の程度は極めて小さいというべきであり、新型コロナウイルス感染防止という行政目的を一時的に後退させてでも救済しなければならない、事後の回復が困難な「重大な損害」とみることは困難というべきである。

したがって、本件において、「重大な損害を避けるため緊急の必要がある」とは認められない。

### 第7 「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」に該当すること

#### 1 はじめに

執行停止は、「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」はすることができないところ（行訴法25条4項）、本件においては、以下に述べるとおり、「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがある」に該当する。

#### 2 「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」の意義

行訴法25条4項にいう「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるかどうかの判断に当たっては、執行停止が公共の福祉に及ぼす影響と申立人が処



分の執行によって被る損害とを比較考量し、後者を犠牲にしてでも前者を保護すべき必要がある場合には、上記の「重大な影響を及ぼすおそれ」が認められると解されている（室井力＝芝池義一＝浜川清編「コンメンタール行政法Ⅱ 行政事件訴訟法・国家賠償法（第2版）」299ページ）。

3 本件が「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」に該当すること

前記第6で述べたとおり、本件通知、本件新通知及びそれに基づく東京拘置所長の措置によって、申立人に何らかの権利制約が認められるとしても、その程度は大きいものではないというべきである一方、上記措置等は、国民の生命及び健康に著しく重大な被害を与えるおそれがあり、全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがあるとされる新型コロナウイルス感染症<sup>5</sup>の感染拡大を防止するために政府が一丸となって講じている措置の一つである。

そして、面会の実施を継続することによって、東京拘置所内だけでなく、同所に勤務する家族や第三者を含めて感染拡大をするおそれがあり、その所在地である東京都が感染拡大傾向にあったことを踏まえれば、面会を継続することが、公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあったと認めるのが相当である。

さらに、本件通知、本件新通知のとおり、これらの通知に基づく運用は、東

---

5 前掲注4記載の対処方針によれば、新型コロナウイルス感染症に関しては、「肺炎の発生頻度が、季節性インフルエンザにかかった場合に比して相当程度高く、国民の生命及び健康に著しく重大な被害を与えるおそれがあること、感染経路が特定できない症例が多数に上り、かつ、急速な増加が確認されており、医療提供体制もひっ迫してきていることから、全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある状況であること」が総合的に判断できるなどと指摘されている。

京拘置所に限ったものではなく、数多くの施設において実施されている運用なのであるから、仮に、本件申立てが認められて、前記措置の執行が停止され、その結果、通常どおり、刑事施設への来庁を認め、外部者の面会申請に基づいて、通常どおりに面会を継続するということになれば、刑事施設全体においても、同様の措置を執る必要が生じ、それによって、全国的に、新型コロナウイルス感染症の拡大リスクを増大させることになりかねない。

したがって、本件において、執行停止の決定をすることは、公共の福祉に及ぼす影響が甚大で、未決拘禁者の面会に関する権利を犠牲にしてもなお、公共の福祉に及ぼす影響を低減させる必要性があると認めるのが相当であり、本件において、前記措置について執行停止の決定をすることは、「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれ」があると認めるのが相当である。

## 第8 結語

以上のとおり、本件申立ては、まずもって適法な本案訴訟の係属との要件を欠く上、申立ての利益も欠くから、不適法であることは明らかであり、さらに、この点をおくとしても、「重大な損害を避けるため緊急の必要があるとき」に該当せず、また、「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき」に該当するから、いずれにしても、速やかに却下されるべきである。

以 上

## 疎明方法

- 疎乙第1号証 新型インフルエンザ等緊急事態宣言が発出された場合における矯正施設の運営について（通知）（令和2年4月6日）
- 疎乙第2号証 報告書（令和2年4月30日）
- 疎乙第3号証 首相官邸ホームページ（令和2年4月7日新型コロナウイルス感染症対策本部（第27回））
- 疎乙第4号証 新型インフルエンザ等緊急事態宣言下における矯正施設等の運営について（通知）（令和2年4月17日）
- 疎乙第5号証 報告書（令和2年4月30日）
- 疎乙第6号証 報告書（令和2年4月30日）
- 疎乙第7号証 新聞記事（令和2年4月16日 産経新聞 東京朝刊）
- 疎乙第8号証 新聞記事（令和2年4月21日 日本経済新聞朝刊）
- 疎乙第9号証 新聞記事（令和2年4月26日 東京新聞朝刊）
- 疎乙第10号証 新聞記事（令和2年4月28日 日本経済新聞 地方経済面 静岡）
- 疎乙第11号証 新聞記事（令和2年4月12日 産経新聞 東京朝刊）
- 疎乙第12号証 新聞記事（令和2年4月12日 神戸新聞）
- 疎乙第13号証 新聞記事（令和2年4月11日 東京新聞夕刊 TOKYO Web）
- 疎乙第14号証 新聞記事（令和2年4月11日 時事ドットコムニュース）

## 附属書類

疎乙第1号証ないし第14号証の写し

各1通

これは正本である。

令和 2 年 5 月 1 日

東京地方裁判所民事第 5 1 部

裁判所書記官 森 島 敬一郎

