

No. 1027 (2018.12.6)

恩赦制度の概要

はじめに

- I 我が国の恩赦制度
- II 慶弔事に際して実施された恩赦
- III 常時恩赦の運用状況
- IV 諸外国の恩赦制度の概要

おわりに

キーワード：恩赦、アメリカ、イギリス、フランス

- 皇位の継承が行われることを見据え、恩赦の有無やその対象が注目されている。日本国憲法では、恩赦は内閣が決定し天皇がこれを認証するものと定められている。一口に恩赦と言ってもその効果や実施方法は様々である。
- 我が国においては、国家の慶弔事に際して恩赦（政令恩赦や特別基準恩赦）が実施されてきたが、平時においても、罪を犯した人の改善更生や社会復帰を促進するため、中央更生保護審査会の審査を経て恩赦が行われている。
- 海外に目を向けると、アメリカにおいて恩赦を決定する権限は大統領及び州知事にあり、イギリスでは恩赦は国王大権（Royal Prerogative）の一部とされる。フランスでは、2008年の憲法改正により大統領の有する恩赦権が一部制限された。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課 おざわ はるき 小沢 春希

第1027号

はじめに

平成 31 年に皇位の継承が行われることを見据え、恩赦に注目が集まっている¹。我が国の恩赦の歴史は古く、奈良時代には既に実施されていたようである²。それ以降、現代に至るまで天皇の即位や改元、皇室及び幕府の慶弔事に際して恩赦が行われてきた。本稿では、恩赦制度について議論する際の参考に資するため、我が国の恩赦制度の内容及び実施状況を整理するとともに、アメリカ、イギリス、フランスの恩赦をめぐる状況について概観する。

I 我が国の恩赦制度

恩赦は、明治期に入り、詔勅によって罪又は刑の種類を定めて行われるようになった。その後、大日本帝国憲法第 16 条に規定され、その決定は天皇の大権事項であることが示された³。今日では、日本国憲法の下で、恩赦は内閣が決定し天皇がこれを認証するものと定められている（憲法第 7 条第 6 号、第 73 条第 7 号）。恩赦の内容、手続等は、恩赦法（昭和 22 年法律第 20 号）及び恩赦法施行規則（昭和 22 年司法省令第 78 号）に定められている。

1 恩赦制度の意義

(1) 恩赦の定義と役割

法務省によると、恩赦とは「行政権によって、①国の刑罰権を消滅させ、②裁判の内容を変更し、又は③裁判の効力を変更若しくは消滅させること」⁴であると定義されている。恩赦の存在理由について、昭和 22 年に内閣に設置された恩赦制度審議会が昭和 23 年に答申した最終意見書⁵においては、①法の画一性に基づく具体的不妥当の矯正、②事情の変更による裁判の事後的変更、③他の方法をもってしては救い得ない誤判の救済、④有罪の言渡しを受けた者の事後の行状等に基づく、刑事政策的な裁判の変更又は資格回復、が挙げられている⁶。

法務省は、恩赦の役割のうち最も重要なものは「罪を犯した人たちの改善更生の状況などを見て、刑事政策的に裁判の内容や効力を変更する」こと（上記④）であるとしている⁷。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 30 年 11 月 5 日である。

¹ 「新天皇即位で恩赦検討 政府、軽微な犯罪に限定」『日本経済新聞』2018.8.2; 「皇室 退位で恩赦検討 皇太子さまご結婚以来 法務省」『毎日新聞』2017.8.13.

² 法務省法務総合研究所編『犯罪白書 平成元年版』1989, p.481. 我が国の恩赦の歴史については諸説あるが、谷山恵林氏は、日本書紀の記述から、顕宗天皇朝元年（485 年）に恩赦の起源を見ることができると考察している（谷山恵林『日本社会事業史』大東出版社, 1950, p.59）。また、瀧川政次郎氏は「我が国において恩赦が行われたのは、孝徳天皇の大化 6 年（650 年）2 月 15 日をもって初めとする。」としている（瀧川政次郎『日本行刑史 新装版』青蛙房, 2016, p.376）。

³ 福島至「社会復帰の権利と恩赦—自由権規約を素材として—」広渡清吾ほか編『民主主義法学・刑事法学の展望—小田中聰樹先生古稀記念論文集— 上巻』日本評論社, 2005, pp.699-700.

⁴ 法務省保護局編「更生保護—地域社会とともに歩む—」2018, p.10. <<http://www.moj.go.jp/content/000121560.pdf>>

⁵ 「恩赦制度審議会における最終意見書及び勧告書（昭和 23 年 11 月）」法務省保護局『恩赦制度に関する資料』1957, p.28.

⁶ 例えば、昭和 48 年に刑法第 200 条（尊属殺人罪）が違憲とされた際には、有罪確定者に対して恩赦による減刑が行われた（木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法』日本評論社, 2015, p.57）。

⁷ 「恩赦は、有罪の言渡しを受けた人々にとって更生の励みとなるもので、再犯抑止の効果も期待でき、犯罪のない安全な社会を維持するために重要な役割を果たしているといえる」と説明されている（「Q2: なぜ恩赦は必要な

(2) 権力分立原則と恩赦制度の課題

恩赦は憲法上に規定が置かれているが、一方で、裁判所が国会の定めた法律に基づいて判断し確定した刑罰の効果を、訴訟手続によらずにその一部を消滅させ、又は特定の犯罪につき公訴権を消滅させる行為であるから、立法及び司法の行為を一部覆す行為であり、権力分立原則からすると他権の活動の侵害ともいえる⁸。そのため、恩赦は慎重に運用されるべきものであり（恩赦の謙抑性）、他の制度の活用によって妥当な解決が図れない場合に補充的に行われるべきものである（恩赦の補充性）とされる⁹。また、政令恩赦（後述）の内容に関して、内閣が政治的考慮により恣意的な決定をした場合にチェックする制度がないことが指摘されている¹⁰。

2 恩赦の種類

(1) 効果による分類

我が国の恩赦は、恩赦法上、その効果から次の5つに区別されている。ただし、有罪の言渡しに基づく既成の効果が変更されることはない（同法第11条）ことに留意する必要がある¹¹。

(i) 大赦

大赦は、有罪の言渡しを受けた者については、その言渡しの効力を失わせ、有罪の言渡しを受けていない者については、公訴権を消滅させる効果を有する（同法第3条）。大赦は、政令で罪の種類を定めて行われ（同法第2条）、特定の犯罪者全体について一般的に刑罰執行権を消滅させるもの¹²であるといえる。

(ii) 特赦

特赦は、有罪の言渡しを受けた特定の者に対して、その言渡しの効力を失わせる効果を有する（同法第4条及び第5条）。

(iii) 減刑

減刑は、刑を減輕し、又は刑の執行を減輕する効果を有する（同法第7条）。減刑は、刑の言渡しを受けた者に対して政令で罪若しくは刑の種類を定めて、又は刑の言渡しを受けた特定の者に対して行われる（同法第6条）。

(iv) 刑の執行の免除

刑の執行の免除は、判決で確定した刑の執行のみを免除する効果を有し、刑の言渡しの効力はなくなる。刑の執行の免除は、刑の言渡しを受けた特定の者に対して行われ（同法第8条）、主として無期刑仮釈放者が更生したと認められる場合に保護観察を終了させる措置として用いられる¹³。

(v) 復権

復権は、有罪の言渡しを受けたため法令の定めるところにより資格を喪失し、又は停止された者に対して、資格を回復する効果を有する（同法第9条）。復権は、更生したと認められる

のですか？」法務省 HP <http://www.moj.go.jp/hogo1/soumu/hogo_hogo10.html#02>）。

⁸ 渋谷秀樹『憲法 第3版』有斐閣, 2017, p.612.

⁹ 森長秀編『更生保護制度—司法福祉— 第3版』（社会福祉士シリーズ20）弘文堂, 2017, p.47.

¹⁰ 板倉宏「恩赦制度の再検討—政令恩赦を中心に—」『日本法學』55巻1号, 1989.6, p.79.

¹¹ 恩赦の効力は遡及せず、将来に向かってのみ効力を発生する（大谷實『刑法総論 第5版』成文堂, 2018, p.300）。

¹² 大谷實『刑事政策講義 新版』弘文堂, 2009, p.303.

¹³ 法務省法務総合研究所編『犯罪白書 平成17年版』2005, p.128.

者が前科により資格を喪失し又は停止されていることが社会的活動の障害となっている場合に、それを回復させ、社会復帰を促進するために用いられるものである（第Ⅲ章2参照）¹⁴。

（2）方法による分類

恩赦は、その実施の方法から①政令恩赦（一般恩赦）と②個別恩赦に区別される。政令恩赦は、政令によって一律に行われ、その内容としては大赦、減刑及び復権があり得る。一方、個別恩赦は、特定の者に対して個別的に中央更生保護審査会¹⁵の審査を経て行われ、その内容としては、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権がある。

個別恩赦はさらに、①内閣が閣議決定で定める基準により一定の期間を限って行われる特別基準恩赦と、②常時行われている常時恩赦に区別される。特別基準恩赦は、多くは政令恩赦と同時に実施されており、政令恩赦の適用から漏れた者を救済する目的¹⁶や、個別恩赦を活発に行う目的¹⁷で実施される。

3 公務員の懲戒免除

懲戒免除は、恩赦とは異なる制度であり、「公務員等の懲戒免除等に関する法律」（昭和27年法律第117号）に規定がある。同法は、政令による大赦又は復権が行われる場合における、公務員等¹⁸に対する懲戒の免除及び公務員等の弁償責任に基づく債務の減免について定めている（同法第1条）が、同法第6条は「懲戒の処分に基く既成の効果」は「懲戒の免除によって変更されることはない。」としており、免職処分を受けた者がその地位を回復することや、年金受給権や退職手当受給権が回復すること、減給処分を受けた者に差額分（減給分）が返還されることなどはない¹⁹。

Ⅱ 慶弔事に際して実施された恩赦

我が国では、伝統的に国家の慶弔事に際して政令恩赦（戦前においては勅令恩赦）、特別基準恩赦又はその両方が実施されてきた。昭和23年の恩赦制度審議会の答申は、国家の慶事に当たり喜びを分かち意味で一般恩赦が行われることはなんら差し支えない、とした上で、衡平の精神及び刑事政策的な観点に基づく合理的な恩赦の実施を強調している²⁰。本章では、平成に入ってから皇室の慶弔事に際して実施された3つの恩赦を概観する。なお、明治期以降の恩赦について、末尾の表1及び2でまとめている。

¹⁴ 同上

¹⁵ 更生保護法（平成19年法律第88号）第4条に基づき法務省に設置される機関であり、委員長及び委員4名からなる（同法第5条）。委員長及び委員は、両議院の同意を得て、法務大臣が任命する（同法第6条）。

¹⁶ 大谷 前掲注(12), p.304.

¹⁷ 後藤雅晴・稲田伸夫「昭和天皇の崩御に際して行う恩赦解説」『法律のひろば』42巻4号, 1989.4, pp.36-37.

¹⁸ 「昭和天皇の崩御に伴う国家公務員等の懲戒免除に関する政令」（平成元年政令第29号）では、国家公務員のほか、公証人、弁護士、司法書士、土地家屋調査士等、19種の対象が掲げられた。

¹⁹ 浜川清「公務員の懲戒免除」『ジュリスト』934号, 1989.6, p.63.

²⁰ 法務省保護局 前掲注(5), pp.30-31.

1 昭和天皇御大喪恩赦

平成元年に実施された昭和天皇御大喪に際しての恩赦では、政令恩赦として大赦令（平成元年政令第27号）及び復権令（平成元年政令第28号）が公布され、また閣議により特別基準恩赦（特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権）の各基準が決定された。

（i）大赦令

この大赦令の対象となった者の員数は、約28,600人である²¹。この大赦令に公職選挙法（昭和25年法律第100号）違反の罪を含めるか否か議論があったが、含まれないこととなった²²。大赦令の対象となった罪は大きく3種類の罪に分けることができ、その内容は、①第2次世界大戦中又はその終了直後に制定されたいわゆる経済統制関係法令に違反する罪、②外国人登録法（昭和27年法律第125号）に違反する罪の一部²³、③拘留又は科料のみを法定刑とする罪²⁴、である²⁵。

（ii）復権令

この復権令の対象となった者の員数は、約1014万人である²⁶。復権令においては、罪種が限定されなかった。これにより、罰金刑に処せられた者及び禁錮以上の刑に処せられた者で、執行を終わり又は執行の免除を得た日から基準日（昭和64年1月7日）の前日までに5年以上を経過したもの等が復権を得た。

復権令及び特別基準恩赦では、公職選挙法違反の罪も除外されず救済の対象とされた²⁷。救済された公職選挙法違反者の員数は、約15,000人であると報じられている²⁸。公職選挙法違反者は復権すると翌夏の参議院議員選挙で直ちに選挙権、被選挙権を行使できるなど具体的なメリットがあることから、復権令の実態は「公職選挙法違反の救済」の側面が強いと指摘された²⁹（第Ⅲ章2参照）。

（iii）特別基準恩赦

この基準により恩赦を得た者の員数は、特赦566人、減刑142人、刑の執行の免除56人、復権25人である³⁰。この基準は、従来の基準では特赦を原則とし、これに漏れた者を減刑又は復権の対象とすることとしていたのを、特赦、減刑及び復権の各基準について、それぞれ異なった要件を定め、それぞれ恩赦の相当性の有無を判断することとした点と、判断基準を、犯罪者予防更生法（昭和24年法律第142号）第54条第1項³¹に準拠して、「犯情、本人の性格、行状、犯罪後の状況、社会の感情等」に鑑みることとした点に特徴がある³²。なお、特別基準恩赦

²¹ 法務省法務総合研究所編『犯罪白書 平成9年版』1997, pp.286-287.

²² 「大赦対象は3万人 ロ事件は含まず 自民総務会了承」『朝日新聞』1989.2.3, 夕刊.

²³ 昭和62年の外国人登録法の改正により犯罪を構成しないこととされた、指紋不押なつ及び指紋押なつを妨げる罪など。

²⁴ 未成年者の喫煙に対する親権者等の不制止の罪、軽犯罪法に違反する罪など。

²⁵ 後藤・稲田 前掲注(17), p.30.

²⁶ 法務省法務総合研究所編 前掲注(21)

²⁷ 「恩赦の対象1100万人 臨時閣議で政令と基準決定」『毎日新聞』1989.2.9.

²⁸ 「皇太子さまご結婚で「政治恩赦」また乱発？」『毎日新聞』1993.2.2.

²⁹ 「選挙違反は復権で救済 恩赦、自民の要求にこたえる内容」『朝日新聞』1989.2.3.

³⁰ 法務省法務総合研究所編 前掲注(21)

³¹ 現在の更生保護法第90条第1項。中央更生保護審査会のする恩赦の申出のための調査事項に関する規定。

³² 後藤・稲田 前掲注(17) なお、「犯情」とは、犯罪の軽重を含む犯罪の情状、「本人の性格」とは、性質、素行、常習性の有無等、「行状」とは、刑の言渡し以前のものを含む当該犯罪行為以外の一般的な生活態度、「犯罪後の状況」とは、改しゅんの情及び再犯のおそれの有無のほか、服役中の行状、保護観察中の行状、保護観察終了後恩赦出願までの行状をいい、「社会の感情」とは、犯行及び恩赦に対する地域社会の感情、良識ある社会人の法感情に基づく評価、社会一般及び被害者（遺族）の応報感情を指す（栃木庄太郎・佐久間達哉「即位の礼恩赦について」

の出願、上申及び審査の手続は、常時恩赦に準じる（第Ⅲ章 1 参照）。

2 今上天皇御即位恩赦

平成 2 年 11 月の即位の礼に当たって実施された恩赦では、政令恩赦として復権令（平成 2 年政令第 328 号）が公布され、また閣議により特別基準恩赦（特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権）の各基準が決定された。

（i）復権令

この復権令の対象となった者の員数は、約 250 万人である³³。この復権令の対象は罰金に処せられた者のみに限定され、禁錮以上の刑に処せられた者は除外された。復権を得たのは、裁判により罰金に処せられた者で、基準日（平成 2 年 11 月 12 日）の前日までにその執行を終わり又は執行の免除を得たもの及び基準日以後にその執行を終わり又は執行の免除を得た一定の要件を満たしているものである。

復権令の対象には、同年の衆議院議員選挙の違反で罰金刑を受けた約 4,300 人も含まれており³⁴、「政治恩赦」であるとする批判が展開された³⁵。救済された公職選挙法違反者の員数は、特別基準恩赦による救済と併せて、約 5,000 人であると報じられている³⁶（第Ⅲ章 2 参照）。

（ii）特別基準恩赦

この基準により恩赦を得た者の員数は、特赦 267 人、減刑 77 人、刑の執行の免除 10 人、復権 44 人である³⁷。本基準においても、恩赦の相当性の判断基準は「犯情、本人の性格、行状、犯罪後の状況、社会の感情等」とされた。

3 皇太子殿下（徳仁親王）御結婚恩赦

平成 5 年 6 月に皇太子徳仁親王殿下の結婚の儀が行われるに当たり実施された恩赦では、政令恩赦は行われず、特別基準恩赦のみが行われた。この基準により恩赦を得た者の員数は、特赦 90 人、減刑 246 人、刑の執行の免除 10 人、復権 931 人である³⁸。

本基準における恩赦の相当性の判断基準も、過去 2 回の恩赦と同様である。過去 2 回の恩赦と異なる点は、復権令が公布されず、特別基準恩赦のみが実施されたことに伴い、罰金に処せられた者について新たな基準が設けられたことである³⁹。

当初は、政令恩赦の実施も検討されていたが、公職選挙法違反者を大量に救済する結果になることから「政治恩赦」であるとの批判が懸念され、政令恩赦は見送られた⁴⁰。ただし、後藤田正晴法務大臣（当時）は、公職選挙法違反で公民権停止になった者も特別基準恩赦の審査の対象とする考えを明言した⁴¹（第Ⅲ章 2 参照）。

『法律のひろば』44 巻 2 号, 1991.2, pp.60-61; 栃木庄太郎・宍戸基幸「皇太子御結婚恩赦解説」『自由と正義』44 巻 8 号, 1993.8, p.129)。

³³ 法務省法務総合研究所編 前掲注(21)

³⁴ 「恩赦と違反（窓・論説委員室から）」『朝日新聞』1990.11.12, 夕刊。

³⁵ 「恩赦政令決定 “政治恩赦”との批判も（解説）」『日本経済新聞』1990.11.9。

³⁶ 『毎日新聞』前掲注(28)

³⁷ 法務省法務総合研究所編 前掲注(21)

³⁸ 同上

³⁹ 栃木・宍戸 前掲注(32), p.128.

⁴⁰ 「皇太子さまご結婚 特別基準恩赦を決定 実際は 1 万人以下 政令恩赦は見送り」『産経新聞』1993.6.8, 夕刊。

⁴¹ 「恩赦、個別に実施 選挙違反も審査対象に 後藤田法相が表明」『朝日新聞』1993.5.6, 夕刊。

Ⅲ 常時恩赦の運用状況

世論の注目が集まることは少ないが、随時、常時恩赦は実施されている。平成 29 年に恩赦を受けた者の総数は 23 人であり、そのうち刑の執行の免除を得た者が 1 人、復権を得た者が 22 人である（表）。本章では、個別恩赦の手続及び復権の意義について確認する。

表 中央更生保護審査会による常時恩赦の処理人員数

	受理		既済						未済	
	総数*	うち職権による恩赦の上申	相当				不相当	その他**		
			総数	(恩赦の内容)						
				特赦	減刑	刑の執行の免除				復権
平成 25 年	165(89)	2	34	0	0	5	29	34	0	97
平成 26 年	161(97)	3	36	0	0	2	34	24	6	95
平成 27 年	148(95)	3	40	0	0	6	34	36	1	71
平成 28 年	129(71)	4	29	0	0	5	24	36	4	60
平成 29 年	109(60)	4	23	0	0	1	22	47	0	39

*丸括弧内は旧受人員数（前年までに受理し、未済であった人員数）を表し、内数である。

**死亡等によるもの。

（出典）法務省『保護統計年報』各年版を基に筆者作成。

1 個別恩赦の手続

(1) 恩赦の決定

個別恩赦の手続は、本人の上申権者への出願⁴²又は上申権者の職権による中央更生保護審査会への上申により開始される。上申権者とは、刑事施設の長、保護観察所の長又は検察官を指すが、出願を受けた上申権者は、意見を付して中央更生保護審査会にその上申をしなければならず、中央更生保護審査会の審査の結果、恩赦相当の議決がなされれば、法務大臣に対して申出が行われ、閣議決定、天皇の認証を経て恩赦が実施される⁴³。

中央更生保護審査会は、性格、行状、違法な行為をするおそれの有無、その者に対する社会の感情その他の事項を考慮して恩赦の相当性を判断する（更生保護法第 90 条第 1 項）⁴⁴。

(2) 恩赦不相当の議決

中央更生保護審査会の恩赦不相当の議決に対し、出願者は不服申立てをすることができるかという論点がある。この点について、恩赦法や恩赦法施行規則には異議申立て制度は設けられ

⁴² 特赦、減刑及び刑の執行の免除の出願は、恩赦法施行規則第 6 条にそれぞれ定められた期間を経過した後でなければすることができない。また、復権の出願は、刑の執行を終わり又は執行の免除のあった後でなければすることができない（同規則第 7 条）。

⁴³ 恩赦法施行規則第 1 条の 2 及び第 3 条並びに更生保護法第 89 条の定めによる。

⁴⁴ 刑事施設若しくは少年院に収容されている者又は労役場に留置されている者については、その者が社会の安全及び秩序を脅かすことなく釈放されるに適するかどうかを考慮しなければならない（更生保護法第 90 条第 2 項）。

ておらず、過去の裁判例を見ても⁴⁵、現状では恩赦不相当の議決に対する救済手段は設けられていないとされる⁴⁶。

2 資格の回復

近年の常時恩赦の処理人員数は、表のとおりであり、恩赦相当とされた者のうち復権が多くを占めている。復権は、一定の資格を回復せしめる効果を有するが、有罪の言渡しの効力には影響がない点で大赦、特赦及び刑法（明治40年法律第45号）第34条の2に定められた刑の消滅⁴⁷の効果と異なる。

人の資格に関しては、400程度の法令に1000程度の資格に関する規定があるとされ、その内容は、公職その他の業務に関する資格の制限と、選挙権のような公民権の喪失及び停止に大別される⁴⁸。例えば、裁判官、検察官、弁護士、教員及び裁判員などについては、禁錮以上の刑に処せられた者は資格を有しないこととされている⁴⁹。また、公職選挙法第11条及び第252条では、一定の罪を犯した者について一定期間選挙権及び被選挙権が停止されることが定められている。

なお、復権を得ても、既に納付した罰金が返還されることはない。また、自動車運転免許の停止のような行政処分は資格回復の対象とならず、反則行為により付された点数（道路交通法施行令（昭和35年政令第270号）別表第2）が消滅することもない⁵⁰。

IV 諸外国の恩赦制度の概要

恩赦は我が国に独自の制度ではなく、世界的に古くから行われているものである。本章では、刑罰制度の成熟した国から、アメリカ、イギリス、フランスにおける恩赦制度を概観する⁵¹。なお、各国の恩赦の名称の邦訳は便宜上のものであって、第I章で紹介した我が国の恩赦の種

⁴⁵ 昭和38年7月16日大阪地方裁判所決定（訟務月報9巻9号1117頁）は、中央更生保護審査会の個別恩赦の申出をしない旨の判断は、行政訴訟の対象とはならないと判断した。また、昭和50年9月19日最高裁判所第二小法廷判決（訟務月報21巻11号2229頁）は、恩赦法上本人には内閣に対する恩赦請求権はないのであり、出願に対して内閣は応答義務を有しないとする原審の判断を支持した。

⁴⁶ 福島 前掲注(3), p.705.

⁴⁷ 刑法第34条の2は、禁錮以上の刑の執行を終わり若しくはその執行の免除を得た者が罰金以上の刑に処せられないで10年を経過したとき、又は罰金以下の刑の執行を終わり若しくはその執行の免除を得た者が罰金以上の刑に処せられないで5年を経過したときは、刑の言渡しは効力を失うことを定めている。

⁴⁸ 丸山雅夫『少年法講義 第3版』成文堂, 2016, p.349.

⁴⁹ 裁判所法（昭和22年法律第59号）第46条第1号、検察庁法（昭和22年法律第61号）第20条第1号、弁護士法（昭和24年法律第205号）第7条第1号、学校教育法（昭和22年法律第26号）第9条第2号、「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」（平成16年法律第63号）第14条第2号。ほかにも、司法書士、火薬類の製造・販売営業の許可、建設業の許可、古物商の営業許可などでは、禁錮以上の刑に処せられた者は、刑の執行を終わり又はその刑の執行を受けることがなくなった日から一定期間経過するまで資格を得ることができない（司法書士法（昭和25年法律第197号）第5条第1号、火薬類取締法（昭和25年法律第149号）第6条第2号、建設業法（昭和24年法律第100号）第8条第7号、古物営業法（昭和24年法律第108号）第4条第2号。古物商の営業許可は、禁錮以上の刑に処せられた者のほか、その営業に関して犯した罪によって罰金に処せられた者にも与えないとされている。）。

⁵⁰ 「恩赦、身近な対象探ると 道交法違反・障害… 実質的な恩恵薄い」『日本経済新聞』1989.2.12.

⁵¹ 本稿では3国のみを紹介するが、例えばドイツにおいては、基本法第60条第2項に「連邦大統領は、個々の場合に、連邦に代わって恩赦権を行使する。」という規定がある（初宿正典『ドイツ連邦共和国基本法—全訳と第62回改正までの全経過—』信山社出版, 2018, p.32）。

類と同一の効果を有していることを示すものではない。

1 アメリカ（連邦）

(1) 法源

アメリカにおいては、連邦法上の犯罪については大統領が、州法上の犯罪については州知事が、それぞれ恩赦権を有する⁵²。大統領の恩赦権について見ると、アメリカ合衆国憲法第2章第2条第1項に「大統領は、弾劾の場合を除き、合衆国に対する犯罪について、刑の執行停止 (reprieve) 又は恩赦 (pardon) をする権限を有する」⁵³との定めが置かれており、恩赦の手続については、連邦規則集第28編第1部 (28 CFR § 1.1 et seq.) に規定されている⁵⁴。

(2) 恩赦の種類

大統領の行う恩赦は、①特赦 (pardon)、②減刑 (commutation of sentence)、③罰金又は被害弁償の減額 (remission of fine or restitution) に区別できる⁵⁵。加えて、対象となる犯罪を定めて一律に実施する大赦 (amnesty)⁵⁶を実施する権限も、前述の憲法の規定の下で大統領が有するとされる⁵⁷。これらの恩赦は、条件付きである場合と無条件である場合があり得る⁵⁸。

特赦は、選挙権や陪審員となる権利など、有罪の言渡しを原因として制限される市民権の一部又は全部を回復させる効果をもつものに対して、減刑は、刑罰の一部又は全部を軽減するに過ぎず、市民権を回復させることはない⁵⁹。

なお、刑の執行停止 (reprieve) とは、刑罰の執行を停止又は延期する制度であり、人道上の理由や（特に死刑事件において）新たな証拠に基づいて恩赦等を行うかどうかを検討する間にその執行を停止する目的で実施される⁶⁰。

(3) 運用状況

一般的に、恩赦を与える相当性は司法省恩赦司法局 (Office of the Pardon Attorney) が判断し、大統領は、司法長官 (Attorney General) の助言に基づいて恩赦を決定する⁶¹。恩赦を求める申請があった場合には、司法長官から権限の委任を受けた恩赦司法官 (司法省の公務員) が

⁵² 染田恵「海外の恩赦制度—北米の実務を中心に—」『更生保護と犯罪予防』37巻2号, 2004.3, p.48.

⁵³ 邦訳は、「アメリカ合衆国憲法」アメリカンセンターJAPAN ウェブサイト <<https://americancenterjapan.com/aboutusa/laws/2566/>> を参照した。

⁵⁴ Jeffrey Crouch, *The presidential pardon power*, University Press of Kansas, 2009, p.23. 各州の恩赦は州ごとに異なる手続が定められている (“50-State Comparison Characteristics of Pardon Authorities.” Restoration of Rights Project website <<http://ccresourcecenter.org/state-restoration-profiles/50-state-comparisoncharacteristics-of-pardon-authorities/>> 参照)。

⁵⁵ “ABOUT THE OFFICE,” 2017.2. U.S. Department of Justice website <<https://www.justice.gov/pardon/about-office>>

⁵⁶ 大赦は、法的には特赦とほぼ同等に扱われ、その犯罪を処罰するよりも、見逃すことが公共の福祉にかなうと考えられる場合に、有罪の言渡しを受けた者又は判決前の者に対して実施される (Crouch, *op.cit.*(54), p.20)。

⁵⁷ Dennis J. Mahoney, “AMNESTY,” Leonard W. Levy et al., eds., *Encyclopedia of the American Constitution*, volume 4, 2nd ed., New York: Macmillan Reference USA, 2000, p.89. なお、大赦の法形式は行政命令である布告 (proclamation) による (榎本正也「アメリカ合衆国における恩赦制度」法務省保護局恩赦課編『外国の恩赦制度』青少年更生福祉センター, 1985, pp.93-94)。

⁵⁸ 鈴木康彦『註釈アメリカ合衆国憲法』国際書院, 2000, p.107; *ibid.*

⁵⁹ Office of the Pardon Attorney, *FREQUENTLY ASKED QUESTIONS*, 2018.7. U.S. Department of Justice website <<https://www.justice.gov/pardon/frequently-asked-questions>>

⁶⁰ 鈴木 前掲注(58); 榎本 前掲注(57), pp.78-79.

⁶¹ Crouch, *op.cit.*(54), p.21.

規則⁶²に従って調査を行い、司法長官は恩赦を与えるべきか否かの判断を大統領に報告する⁶³。なお、特赦の出願には釈放の日（収監されない場合には刑の言渡しの日）から5年が経過しなくてはならないとされており（28 CFR § 1.2）、減刑及び罰金又は被害弁償の減額は、原則として、他の制度の活用によって救済可能である場合には出願できないとされている（28 CFR § 1.3）。

司法省では、恩赦を受けた人物とその刑罰及び恩赦に関する統計を公開している⁶⁴。これによると、ドナルド・トランプ（Donald J. Trump）大統領が2018年度（2017年10月から2018年9月）に承認した恩赦は、特赦6人、減刑4人、罰金又は被害弁償の減額0人である。

2 イギリス（イングランド及びウェールズ）

(1) 法源

イギリスにおいては、恩赦権は国王大権の一部（慈悲大権（Royal Prerogative of Mercy））と位置付けられており、制定法としては、1995年刑事上訴法（Criminal Appeal Act 1995 (c.35)）第16条に刑事事件再審委員会（Criminal Cases Review Commission）による恩赦の検討の支援に関する規定がある⁶⁵。なお、罪や刑罰を定めて一律に行う大赦（amnesty）は、1930年代以降、例えばエリザベス2世女王の即位やチャールズ皇太子の結婚、フォークランド紛争終結など国家の慶事に際しても実施されていない⁶⁶。

(2) 運用状況

恩赦は、大法官（Lord Chancellor）及び法務大臣（Secretary of State for Justice）⁶⁷の助言に従って実施され、その形態には、①特赦（Free Pardon）、②条件付き恩赦（Conditional Pardon）、③刑の一部又は全部の執行の免除（Remission）がある⁶⁸。

特赦は、誤審の救済のため、代替手段がない場合にのみ実施され⁶⁹、イギリス議会における2015年の文書質問（Written Question）への回答によれば、過去20年間に実施された特赦は、

⁶² 特赦に当たって考慮すべき事項は、①有罪宣告後の本人の行状、性格及び評判、②犯罪の重大性及び経過期間、③犯した罪に関する責任の受容、反省及び贖罪、④救済の必要性、⑤公的な推薦及び報告書、とされる（Justice Manual §9-140.112）。刑の一部の減刑は、刑の不均衡・過度に重すぎること、重病、高齢及び政府に対する貢献を考慮するが、あくまで例外的な救済手段であるとされ、また、罰金又は被害弁償の減額の場合には、支払能力、罰金を支払うためにした誠実な努力及び有罪宣告後の本人の行状が考慮される（Justice Manual §9-140.113）。なお、Justice Manual (JM) とは、従来は合衆国検察官マニュアル（United States Attorneys' Manual (USAM)）として知られていたものであり、2018年の改正により名称が変更された（“JUSTICE MANUAL.” U.S. Department of Justice website <<https://www.justice.gov/jm/justice-manual>>）。

⁶³ 大林啓吾「統治原理と権力分立原理（2）憲法秩序の構成要素としての恩赦権」『帝京法学』26巻2号、2010.3、p.144。

⁶⁴ “CLEMENCY STATISTICS.” U.S. Department of Justice website <<https://www.justice.gov/pardon/clemency-statistics>>

⁶⁵ Ministry of Justice, “The Governance of Britain: Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report,” 2009, p.15. <<http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2009-2493/DEP2009-2493.pdf>>

⁶⁶ 恒川京子「イギリスの恩赦の制度と運用」法務省保護局恩赦課編 前掲注(57), p.110. 2017年には、男性同士の同性愛行為により有罪判決を受けた者約49,000人を対象に、2017年警察及び犯罪法（Policing and Crime Act 2017 (c.3)）の下で、請願をした者に対する法律による赦免（statutory pardon）が実施された（“Policing and Crime Act,” 2016.2.10. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/collections/policing-and-crime-bill>>; “Thousands of gay men pardoned for past convictions,” BBC News, 2017.1.31. <<https://www.bbc.com/news/uk-38814338>>）。

⁶⁷ 軍に関係する事案については、国防大臣（Secretary of State for Defence）も助言を与える。

⁶⁸ “Prerogative of Mercy: Written question - HL2637,” 2014.11.18. Parliament.uk website <<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Lords/2014-11-04/HL2637>>

⁶⁹ 岩切大地「大権の改革—「憲法改革議会」—」倉持孝司ほか編『憲法の「現代化」—ウエストミンスター型憲法の変動—』敬文堂、2016、pp.242-243。

2回（2009年と2014年）である⁷⁰。特赦が実施された際には慣例として、官報に当たるロンドン・ガゼット（London Gazette）で公表される⁷¹。条件付き恩赦は、刑罰を他の刑罰に置き換える恩赦であり、死刑を廃止する際に用いられたが、上訴審で量刑を変更することが可能となったことにより、この権限はもはや必要とされないというのが政府の見解である⁷²。

刑の執行の免除は、①深刻な健康上の問題がある場合等、②他の犯罪に関する情報提供を行った場合、③逃亡や死傷の防止で刑務所当局に協力した場合、④受刑者に釈放の期日を誤って伝えた場合等、に実施される⁷³。

3 フランス

(1) 法源と恩赦の種類

フランス第5共和国憲法（Constitution de la République française）第17条は、「共和国大統領は、個別に恩赦（*grâce*）を行う権限をもつ。」と定めており、また、同憲法第34条は、議会で決定する法律事項の一つとして「大赦（*amnistie*）」を挙げている⁷⁴。大統領の権限である恩赦（*grâce*）は通常、政令（*décret*）の形で行われ、請願を司法大臣の下で審理し、その他の関係する大臣及び首相による検討を経た後、大統領が決定する⁷⁵。議会の権限である大赦は、法律により一定の範囲の者について刑罰及び公訴自体を消滅させる行為であり、個別的にも集団的にも行うことができる⁷⁶。恩赦（*grâce*）及び大赦の有する効果は、刑法（Code pénal）に定められており、恩赦（*grâce*）は刑の執行の免除のみをもたらす（同法第133-7条）のに対し、大赦は刑の言渡しの効力を失わせる（同法第133-9条）点に違いがある。

なお、フランスにおいて復権（*réhabilitation*）は、新たな刑の言渡しを受けずに一定の期間が経過したとき（同法第133-13条及び第133-14条）又は裁判所に対する請願が認められたとき（刑事訴訟法（Code de procédure pénale）第782条から799条まで）に得ることができる。

(2) 憲法の改正

フランスでは伝統的に、大統領選の後に大規模な恩赦⁷⁷が行われていたが、2007年の大統領

⁷⁰ “Prerogative of Mercy:Written question – 221301,” 2015.1.23. Parliament.uk website <<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2015-01-20/221301>> 1907年刑事上訴法（Criminal Appeal Act 1907 (c.23)）による控訴裁判所の設立、1995年刑事上訴法による刑事事件再審委員会の設立等により激減したとされる（Ministry of Justice, *op.cit.*(65)）。

⁷¹ “Prerogative of Mercy Written question – 221301,” *ibid.*

⁷² Ministry of Justice, *op.cit.*(65), p.16; 岩切 前掲注(69)

⁷³ *ibid.*, pp.17-18. ①は近年では、恩赦ではなく、2003年刑事司法法（Criminal Justice Act 2003 (c.44)）第248条及び1997年犯罪（量刑）法（Crime (Sentences) Act 1997 (c.43)）第30条により実施される。②は近年では、2005年重大組織犯罪及び警察法（Serious Organised Crime and Police Act 2005 (c.15)）第74条により裁判所が減刑できようになり、恩赦としてはほとんど行われぬ。

⁷⁴ 邦訳は、辻村みよ子・糠塚康江『フランス憲法入門』三省堂、2012、pp.258-260を参照した。

⁷⁵ 福田真希『赦すことと罰すること—恩赦のフランス法制史—』名古屋大学出版会、2014、p.5. 恩赦（*grâce*）には単純恩赦（*grâce pure et simple*）と条件付き恩赦（*grâce conditionnelle*）がある（G.ステファニほか（沢登俊雄ほか訳）『フランス刑事法—刑法総論—』成文堂、1981、p.426.（原書名：Gaston Stefani et al., *Droit pénal général, 11^{éd.}*, 1980.））。

⁷⁶ 福田 同上 大統領選後に実施されるものを除けば、大赦は、1953年のレジスタンス参加者に対するものや、アルジェリア戦争、1968年の5月危機後に実施されたものなどの例がある（中川文壽「フランスの恩赦制度」法務省保護局恩赦課編 前掲注(57), p.170）。

⁷⁷ 憲法には規定されていないが、大統領の命によって大赦法が制定され、「大赦としての恩赦（*grâce amnistiante*）」と呼ばれる（福田 前掲注(75), p.6）。2002年のシラク大統領選出の際には、この恩赦が実施されている（2002年8月6日大赦法（Loi n° 2002-1062 du 6 août 2002））。

選以降、この慣行は行われなくなった⁷⁸。これは、他の欧州諸国では恩赦が実施されるのはまれであること⁷⁹やサルコジ大統領が「より君主的でない」大統領を目指したこと⁸⁰が理由とされる。

その後の2008年7月23日の憲法改正では、従来、「共和国大統領は、恩赦（*grâce*）を行う権限をもつ。」と定められていた憲法第17条に、「個別に」という文言が挿入された。これにより、大統領が実施する恩赦（*grâce*）は、個別に行うもののみに限定され、集合的に行うことはできなくなった。

おわりに

公職選挙法に違反した者の救済には批判があるほか、被害者感情への配慮などの観点からも恩赦の運用には慎重にならざるを得ない⁸¹。一方で、我が国の恩赦制度は、有罪の確定後に柔軟な対応を可能とする役割や、罪を犯した人の改善更生や社会復帰を促進する役割をもつ。恩赦への注目を一過性のものとせず、恩赦制度に関する議論が深められることが期待される。

⁷⁸ 「仏の交通違反恩赦、今年は見送り」『日本経済新聞』2007.6.1.

⁷⁹ ドイツ、イギリス、ベルギー等9か国の恩赦について調査が実施された（“L’amnistie et la grâce,” *Étude de législation comparée*, n° 177, 2007.10. Sénat website <<https://www.senat.fr/lc/lc177/lc1770.html>>）。

⁸⁰ 福田 前掲注(75), p.3.

⁸¹ 「新天皇即位で恩赦 政府検討 微罪・復権に限定」『産経新聞』2018.5.1.

巻末表 1 日本国憲法下で実施された政令恩赦及び特別基準恩赦一覧

	政令恩赦	特別基準恩赦
平和条約発効 (講和) 恩赦	昭和 27 年 4 月 28 日公布 ・大赦令 (昭和 27 年政令第 117 号) (444,208 人) ・減刑令 (昭和 27 年政令第 118 号) (277,814 人) ・復権令 (昭和 27 年政令第 119 号) (282,470 人)	昭和 27 年 3 月 18 日の閣議で特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権の各基準の決定 (特赦 1,623 人、減刑 356 人、刑の執行の免除 128 人、復権 29 人)
皇太子殿下 (明仁親王) 立 太子礼恩赦		昭和 27 年 11 月 10 日の閣議で特赦、減刑及び復権の各基準の決定 (特赦 2,063 人、減刑 1,391 人、復権 24 人)
国際連合加盟 恩赦	昭和 31 年 12 月 19 日公布 ・大赦令 (昭和 31 年政令第 355 号) (69,627 人)	昭和 31 年 12 月 18 日の閣議で特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権の各基準の決定 (特赦 337 人、減刑 84 人、刑の執行の免除 224 人、復権 1,510 人)
皇太子殿下 (明仁親王) 御 結婚恩赦	昭和 34 年 4 月 10 日公布 ・復権令 (昭和 34 年政令第 113 号) (45,797 人)	昭和 34 年 4 月 9 日の閣議で特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権の各基準の決定 (特赦 1,211 人、減刑 286 人、刑の執行の免除 931 人、復権 513 人)
明治百年記念 恩赦	昭和 43 年 11 月 1 日公布 ・復権令 (昭和 43 年政令第 315 号) (148,732 人)	昭和 43 年 11 月 1 日の閣議で特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権の各基準の決定 (特赦 3,250 人、減刑 259 人、刑の執行の免除 119 人、復権 458 人)
沖縄復帰恩赦	昭和 47 年 5 月 15 日公布 ・復権令 (昭和 47 年政令第 196 号) (32,329 人)	昭和 47 年 5 月 15 日の閣議で特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権の各基準の決定 (特赦 2,011 人、減刑 72 人、刑の執行の免除 40 人、復権 51 人)
昭和天皇御大 喪恩赦	平成元年 2 月 13 日公布 ・大赦令 (平成元年政令第 27 号) (約 28,600 人) ・復権令 (平成元年政令第 28 号) (約 1,014 万人)	平成元年 2 月 8 日の閣議で特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権の各基準の決定 (特赦 566 人、減刑 142 人、刑の執行の免除 56 人、復権 25 人)
今上天皇御即 位恩赦	平成 2 年 11 月 12 日公布 ・復権令 (平成 2 年政令第 328 号) (約 250 万人)	平成 2 年 11 月 9 日の閣議で特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権の各基準の決定 (特赦 267 人、減刑 77 人、刑の執行の免除 10 人、復権 44 人)
皇太子殿下 (徳仁親王) 御 結婚恩赦		平成 5 年 6 月 8 日の閣議で特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権の各基準の決定 (特赦 90 人、減刑 246 人、刑の執行の免除 10 人、復権 931 人)

(注) 丸括弧内の人数は該当人員数。明治百年記念恩赦及び沖縄復帰恩赦の復権令の該当人員は、復権通知及び証明事務がなされた者の数。

(出典) 法務省法務総合研究所編『犯罪白書 平成 9 年版』1997, pp.286-287; 法務大臣官房司法法制調査部司法法制課『法務行政の 50 年 (法務年鑑別冊)』2000, pp.323-324 を基に筆者作成。

巻末表 2 日本国憲法公布までの勅令恩赦及び特別基準恩赦一覧

恩赦事由	勅令（法令番号）	特別基準恩赦
明治天皇御元服大札	大赦令（明治元年第 32 号）（不明）	特赦（不明）
明治天皇即位大札、改元	減刑令（明治元年第 727 号）（不明）	
憲法発布	大赦令（明治 22 年勅令第 12 号）（454 人）	
英照皇太后御大喪	減刑令（明治 30 年勅令第 7 号）（15,622 人） 大赦令（明治 30 年勅令第 8 号）（不明）	
朝鮮統治	大赦令（明治 43 年勅令第 325 号）（不明）	
明治天皇御大喪	大赦令（大正元年勅令第 24 号）（533 人）	特赦（8,085 人）、減刑（13,203 人）、復権（4,879 人）
照憲皇太后御大喪	減刑令（大正 3 年勅令第 104 号）（24,920 人）	
大正天皇御大札	減刑令（大正 4 年勅令第 205 号）（81,281 人）	特赦（2,034 人）、減刑（81 人）、復権（16,341 人）
裕仁親王御成年式（大正 8 年）		特赦（不明）、復権（不明）
裕仁親王御成婚	減刑令（大正 13 年勅令第 10 号）（50,002 人）	特赦（537 人）、復権（不明）
普通選挙法公布（大正 14 年）		特赦（不明）
大正天皇御大喪	大赦令（昭和 2 年勅令第 11 号）（137,669 人） 減刑令（昭和 2 年勅令第 12 号）（46,138 人） 復権令（昭和 2 年勅令第 13 号）（不明）	特赦（1,457 人）、減刑（163 人）
昭和天皇御大札	減刑令（昭和 3 年勅令第 270 号）（48,653 人） 復権令（昭和 3 年勅令第 271 号）（10,517 人）	特赦（16,923 人）、減刑（480 人）、復権（不明）
明仁親王御降誕	減刑令（昭和 9 年勅令第 19 号）（71,735 人） 復権令（昭和 9 年勅令第 20 号）（不明）	
憲法発布 50 周年祝典	減刑令（昭和 13 年勅令第 76 号）（1,299 人） 復権令（昭和 13 年勅令第 77 号）（不明）	減刑（不明）、復権（不明）
紀元 2600 年祝典	減刑令（昭和 15 年勅令第 45 号）（74,858 人） 減刑令（昭和 15 年勅令第 46 号）（213,598 人）	減刑（33 人）、復権（7,532 人）
第一次戦捷祝賀	復権令（昭和 17 年勅令第 94 号）（不明）	特赦（15,916 人）
第二次大戦終局	大赦令（昭和 20 年勅令第 579 号）（264,403 人） 減刑令（昭和 20 年勅令第 580 号）（50,019 人） 復権令（昭和 20 年勅令第 581 号）（109,374 人）	特赦（246 人）、減刑（2 人）、復権（381 人）
日本国憲法公布	大赦令（昭和 21 年勅令第 511 号）（44,623 人） 減刑令（昭和 21 年勅令第 512 号）（84,776 人） 復権令（昭和 21 年勅令第 513 号）（38,855 人）	特赦（1,500 人）、減刑（80 人）、復権（40 人）

（注）丸括弧内の人数は該当人員数。

（出典）「恩赦先例一覧表及び大赦令・減刑令・復権令集」成毛鉄二編著『犯罪人名簿と身分証明』帝国地方行政学会、1966, pp.383-387; 「恩赦先例一覧表」法務省保護局『恩赦制度に関する資料』1957, pp.117-119; 法務省法務総合研究所編『犯罪白書 平成元年版』1989, pp.482-483; 「資料 恩赦の先例」『法律のひろば』42 巻 4 号, 1989.4, p.39-60; 内閣官報局編『法令全書 明治 30 年』1912, pp.53-56 を基に筆者作成。