

検察審査会制度の概要と課題

越 田 崇 夫

- ① 検察審査会制度は、一般の国民からくじで選ばれた11人の検察審査員によって構成される検察審査会が、検察官の行った不起訴処分の当否を審査する制度である。昭和23年に創設され、これまでに50万人を超える国民が検察審査員または補充員に選定されている。
- ② 検察審査会制度の目的は、「公訴権の実行に関し民意を反映させてその適正を図る」ことにある。公訴権の行使が国民の法感覚から遊離することなく適正になされるようにするとともに、公訴権の行使に一般の国民が関与し、その感覚を反映していくことによって、司法に対する国民の理解と信頼が深まり、司法の国民的基盤がより強固になることが期待されている。
- ③ 司法制度改革の一環として、検察審査会の一定の議決に法的拘束力を付与する制度（起訴議決制度）を導入する法改正が平成16年に行われ、平成21年5月から実施されている。起訴議決制度の導入に至った要因としては、検察審査会が起訴相当・不起訴不当の議決をしても検察官が多くのケースで起訴を行わない運用状況が続いてきたこと、国民の司法参加を拡充する流れが強まったこと、「精密司法」と呼ばれる我が国の刑事手続の実態への懸念が高まってきたこと、犯罪被害者の立場がより尊重されるようになってきたことなどが挙げられる。
- ④ 検察審査会制度に関する論点・課題としては、嫌疑不十分による不起訴処分を起訴議決制度の対象から除外すべきか、起訴の基準（起訴する場合にどの程度の嫌疑が必要か）についてどのように考えるか、起訴議決をする前に被疑者に意見を述べる機会を与えることとすべきか、審査の透明性が十分と言えるか、起訴処分の当否を審査することを検察審査会の職務に加えるべきかなどが挙げられる。
- ⑤ 検察審査会制度の実施状況を検討するに当たっては、検察審査会自体の活動だけでなく、これに関連する検察官の活動にも目を向ける必要がある。検察審査会制度の目的を実現するためには、検察審査員を務める一般の国民と検察官等の法曹とが、相互に理解を深めながら各々の長所を生かしていくことが重要である。

検察審査会制度の概要と課題

前 行政法務課 越田 崇夫

目 次

はじめに

- I 検察審査会制度の目的
- II 検察審査会制度の概要
 - 1 検察審査会の職務
 - 2 検察審査会の組織等
 - 3 検察審査員等
 - 4 検察審査会議
 - 5 審査手続
 - 6 起訴議決制度
- III 検察審査会制度の実施状況
 - 1 事件処理等の状況
 - 2 検察審査員等に関する状況
- IV 検察審査会制度の沿革
 - 1 創設
 - 2 起訴議決制度の導入
- V 論点・課題
 - 1 起訴議決制度の対象とする不起訴処分の範囲
 - 2 起訴の基準
 - 3 検察審査会の組織・運営手続
 - 4 審査手続
 - 5 審査の透明性
 - 6 指定弁護士による起訴等
 - 7 起訴処分の審査

おわりに

はじめに

検察審査会制度は、一般の国民からくじで選ばれた11人の検察審査員によって構成される検察審査会が、検察官の行った不起訴処分の当否を審査する制度である。昭和23年の創設以来、半世紀以上にわたり、我が国の刑事司法における唯一の国民参加制度として、地味ながらも着実な歩みを続けてきた。

平成11年から始まった司法制度改革では、検察審査会の一定の議決に法的拘束力を付与することが提言され、平成16年にこれを実現するための法改正が行われた(起訴議決制度の導入)。この改革は、当初はそれほど注目されなかったが、平成21年5月に改正法が施行されると、社会的関心の高い事件について起訴議決が相次いだこともあり、検察官が公訴権を独占的に行使してきた我が国の刑事司法に大きな影響を及ぼし得るものであることが、広く認識されるようになった。それに伴い、検察審査会制度の在り方に関する議論も活発になされるようになってきている。

本稿では、検察審査会制度の目的、概要、実施状況及び沿革(制度創設と起訴議決制度の導入の経緯)を紹介・解説するとともに、検察審査会制度に関する論点・課題を整理・検討する。

I 検察審査会制度の目的

検察審査会制度の目的は、「公訴権の実行に関し民意を反映させてその適正を図る」(検察審

査会法(昭和23年法律第147号。以下「法」という。)第1条)ことにある。

我が国では、原則として国家機関としての検察官だけが公訴を提起する(起訴する)ことができる(国家訴追主義・検察官による起訴独占主義。刑事訴訟法(昭和23年法律第131号)第247条)。また、検察官は、起訴するに足る犯罪の嫌疑が認められる場合でも、「犯人の性格、年齢及び境遇、犯罪の軽重及び情状並びに犯罪後の状況により訴追を必要としないとき」(同法第248条)は、起訴しない(起訴猶予とする)ことができる(起訴便宜主義)。

このように検察官は、独占的に、かつ裁量をもって裁判所が審判する事件を選別している⁽¹⁾。国家訴追主義には、全国一律の基準による公平な公訴権の行使を期待できるという長所があり、起訴便宜主義には、被疑者に対する刑事政策的考慮を働かせることができるなどの長所がある。他方で、これらの制度が結びつくと、公訴権の運用が官僚的になり、被害者や国民の法感覚から遊離した公訴権の行使がなされる危険も大きくなる⁽²⁾。

検察審査会制度は、このような危険に対処するために設けられた。すなわち、一般の国民から選ばれる検察審査員がチェックすることによって、公訴権の行使が国民の法感覚から遊離することなく適正になされるようにすることが、検察審査会制度の目的である⁽³⁾。

更に、検察審査会制度には国民の司法参加という目的もある⁽⁴⁾。刑事司法において重要な位置を占める公訴権の行使に一般の国民が関与し、その感覚を反映していくことによって、司

(1) 平成22年の検察庁終局処理人員を見ると、起訴人員が518,253人、不起訴人員が913,356人(うち起訴猶予によるものが839,984人、嫌疑不十分によるものが51,922人)で、起訴率は36.2%であった(『検察統計年報 平成22年』法務省大臣官房司法法制部司法法制課, 2011, pp.12-15, 102-103.)。

(2) 田口守一『刑事訴訟法 第5版』弘文堂, 2009, pp.147-149. 検察官が恣意的に公訴権を行使するようなことがあれば問題であるばかりでなく、検察官が誠実にその権限を行使していても、判断を誤る場合がないとは言えない(『検察審査会五〇年史』最高裁判所事務総局, 1998, p.49.)。

(3) プロフェッション(専門職)が健全さを保つためには、アンプロフェッショナルな要素をその中に取り込むことが不可欠であることについて、三谷太郎「政治制度としての陪審制—日本および欧米(下)」『UP』30巻7号, 2001.7, pp.14-16; 佐藤幸治ほか『司法制度改革』有斐閣, 2002, pp.31-32. (佐藤氏の発言)

法に対する国民の理解と信頼が深まり、司法の国民的基盤がより強固になることが期待されている。

起訴議決制度の導入は、次の答弁が示すとおり、このような目的の一層の達成を図るために検察審査会の権限を強化したものと言うことができる⁽⁵⁾。

検察審査会の議決に基づき公訴が提起されるものとするによりまして、公訴権の行使に国民の感覚をより直截に反映させることができると考えております。

また、これによりまして、公訴権をゆだねられている検察官が独善に陥ることを防ぎまして、公訴権の行使をより適正なものとし、司法に対する国民の理解と信頼を深めることが期待できると考えております。⁽⁶⁾

II 検察審査会制度の概要

1 検察審査会の職務

検察審査会の職務は、①検察官の行った不起訴処分の当否を審査すること、②検察事務の改

善に関する建議・勧告をすることの2つである(法第2条)。このうち主要な職務は①であり⁽⁷⁾、本稿でもこれについて述べる。

2 検察審査会の組織等

検察審査会は、全国の地方裁判所とその主な支部の所在地に計165設置され、それぞれ管轄区域が定められている(検察審査会の名称及び管轄区域等を定める政令(昭和23年政令第353号)別表。例えば、東京都内には東京第一検察審査会から東京第六検察審査会までと立川検察審査会が置かれている。)

検察審査会は、独立してその職権を行う(法第3条)。すなわち、他の何者も検察審査会の職権行使について指示、命令をしたり、その活動の内容に干渉したりすることはできない。これは、検察審査会の自主性と審査の公正を担保しようという趣旨に基づくものである⁽⁸⁾。

検察審査会は、11人⁽⁹⁾の検察審査員によって構成される(法第4条)。また、検察審査員が欠けた場合等に備え、同数の補充員が置かれる(法第13条)。

検察審査会の事務は、検察審査会長が掌理す

(4) 検察審査会の審査は、司法におけるデモクラシーの一掃結とすることもできよう(田宮裕「公訴権の運用と検察審査会」『判例タイムズ』19巻10号, 1968.8, p.11.)。同論文が指摘するように、米国の大陪審と同様、検察審査会は、その運用によってはむしろ検察をデモクラシーによって護衛する機能を持ちうることに、留意が必要である。

(5) 起訴議決制度の導入は、国家訴追主義を修正する側面をもつ(三井誠「検察審査会制度の今後」『現代刑事法』69号, 2005.1, p.85; 新屋達之「本格始動した改正検察審査会」『法律時報』82巻11号, 2010.10, p.2.)。検察官による起訴独占主義との関係では、付審判請求制度に続く例外となる。付審判請求制度は、検察官が職権濫用罪について不起訴処分を行ったときに、それを不服とする告訴人・告発人が裁判所の審判に付すことを請求できる制度で、裁判所がその請求に理由があると認めて付審判決定を行うと、起訴があったものとみなされ、裁判所が指定する弁護士(指定弁護士)が公訴の維持を行う(刑事訴訟法第262条～第269条)。平成21年末までに20件の事件で付審判決定が行われ、その裁判結果は、同年末までで、有罪9件、無罪8件、免訴1件、未確定2件となっている(最高裁判所事務総局刑事局「平成21年における刑事事件の概況(上)」『法曹時報』63巻2号, 2011.2, pp.352, 354.)。

(6) 第159回国会衆議院法務委員会議録第10号 平成16年4月6日 pp.4-5.(野沢太三法務大臣の答弁)

(7) ②の建議・勧告は、近年ではほとんど行われていない(平成18年～22年の5年間で2件のみ(『裁判所データブック2011』最高裁判所, 2011, p.82.))。司法制度改革審議会の意見書(IV 2(1)参照)は、この制度を「充実・実質化(例えば、建議・勧告に対する回答義務の法定、建議・勧告及びこれに対する回答の公表などが考えられる。)」を提言したが、司法制度改革推進本部の裁判員制度・刑事検討会(IV 2(2)参照)では、公表を義務付けるとプライバシー等に絡む回答が必要である場合に当たり障りのない回答がなされることになりかねず、適当でない(高井康行委員の第12回会合における発言)等の意見も出され、平成16年の法改正では、建議・勧告に対する検事正の回答義務は法定化されたが(法第42条参照)、建議・勧告・回答の公表を義務付けることは見送られた。

(8) 最高裁判所事務総局 前掲注(2), pp.37-38.

る（法第15条）。検察審査会長は、年4回、検察審査員・補充員（以下「検察審査員等」という。）の任期が改まるたびに、検察審査員が互選して決める（同条）⁽¹⁰⁾。

検察審査会には、附属機関として事務局が置かれ、裁判所事務官の中から最高裁判所（以下「最高裁」という。）に命じられた者が事務局長・事務官を務める（法第19条・第20条）。事務局長・事務官は、検察審査会長の指揮監督を受けて検察審査会の事務をつかさどる（同条）⁽¹¹⁾。検察審査会に関する経費は、裁判所の経費の一部として国の予算に計上される（法第46条）。

検察審査会は、法律に関する専門的な知見を補うため、事件ごとに弁護士の中から審査補助員（1名）を委嘱することができる（法第39条の2）⁽¹²⁾。審査補助員は、検察審査会議において、検察審査会長の指揮監督を受け、①事件に関係する法令やその解釈の説明、②事件の事実上・法律上の問題点や、その問題点に関する証拠の整理、③事件の審査に関する法的見地から必要な助言、④議決書作成の補助を行うが、検察審査会の自主的な判断を妨げるような言動をしてはならない（同条）。

3 検察審査員等

(1) 資格等

検察審査員は、衆議院議員の選挙権を有する者の中からくじで選ばれる（法第4条）。ただし、

義務教育を終了しない者⁽¹³⁾や、1年の懲役・禁錮以上の刑に処せられた者は、検察審査員となることができない（欠格事由。法第5条）。また、国務大臣、司法関係者、警察職員、自衛官、地方公共団体の首長等は、検察審査員の職務に就くことができない（就職禁止事由。法第6条）。70歳以上の者、国会議員・地方議会議員（会期中に限る。）、公務員、学生、過去5年以内に検察審査員等・裁判員を務めた者等は、検察審査員の職務を辞退することができる（辞退事由。法第8条）。重い病気や海外旅行などやむを得ない理由があつて検察審査会の承認を受けた者も同様である（同条）。

事件を審査する際、検察審査員がその事件の被疑者・被害者やその親族等、告発人、証人等である場合は、職務の執行から除斥される（法第7条・第34条）。また、逮捕されるなどした検察審査員は、職務の執行を停止される（法第17条）。

着任に当たり、検察審査員等は、裁判官からその権限・義務その他必要な事項について説明を受けるとともに⁽¹⁴⁾、良心に従い公平誠実にその職務を行うことを宣誓する（法第16条）。

(2) 任期

検察審査員等は6か月の任期制である（法第14条）。裁判員のように事件ごとに選ばれるのではない。半数交替制が採用されており、3か月ごとに5人または6人が入れ替わる⁽¹⁵⁾。

(9) 戦前の陪審が12人によって構成されていたことを参考に、多数決を採るときに疑問の出ない奇数を選んだようである（佐藤藤佐ほか「検察審査会法制定の頃—佐藤藤佐氏に聞く」『法律時報』50巻9号、1978.9、p.38.）。

(10) 検察審査会長が決まるまでは、検察審査会事務局長が検察審査会長の職務を行う（法第15条）。

(11) 具体的には、検察審査会が収集した資料の整理・保管、検察審査会議への立会い、検察審査会議の会議録の作成・保管、検察審査会議の招集手続に関する事務、検察審査員等の選定に関する事務、検察審査会制度の広報に関する事務等を行う（最高裁判所事務総局 前掲注(2)、p.37.）。なお、最高裁判所事務総局では、刑事局第一課が検察審査会に関する事務をつかさどる（最高裁判所事務総局分課規程（昭和22年最高裁判所規程第5号）第30条）。

(12) 弁護士会の推薦に基づいて委嘱する運用がなされている。東京の3弁護士会では、弁護士登録が3年を超える者または法曹経験が7年を超える者で、所定の研修を受講したものの中から推薦することとしている（吉田繁実「検察審査会改革と東京三会の対応態勢」『NIBEN Frontier』84号、2009.5、pp.11、13.）。

(13) ただし、義務教育を終了した者と同等以上の学識を有する者は、検察審査員となることができる（法第5条）。

(14) 選定された検察審査員等向けの資料として、『検察審査会ハンドブック』最高裁判所、2009がある。

(15) 毎年、2月1日に5人（第1群）、5月1日に6人（第2群）、8月1日に5人（第3群）、11月1日に6人（第4群）の検察審査員等の任期が始まる（法第13条・第14条）。

(3) 選定手続

検察審査員等の選定手続は、おおむね次のとおりである。

- ①各市町村の選挙管理委員会が、毎年10月15日までに、選挙人名簿に登録されている者の中から、検察審査会事務局長から割り当てられた人数の検察審査員候補者をくじで選定して名簿を作成し、検察審査会事務局に送付する（法第9条～第11条）。
- ②検察審査会事務局長は、送付された名簿をもとに検察審査員候補者名簿（第1群～第4群各100人、計400人）を調製し、検察審査員候補者にその旨を通知する（法第9条・第12条の2）。
- ③通知を受けた検察審査員候補者は、辞退事由に該当するときは辞退を申し出ることができる（法第12条の5）。検察審査会が欠格事由・就職禁止事由・辞退事由に該当すると判断した候補者は、検察審査員候補者名簿から消除される（法第12条の7）。
- ④検察審査会事務局長が、裁判官と検察官の立会いの下で、各群の検察審査員候補者の中から検察審査員等をくじで選定する（法第13条）。

このような手続により、毎年、約7,300人の検察審査員等が選定されている⁽¹⁶⁾。

(4) 身分・待遇

検察審査員等は、法令上、非常勤の裁判所職員として扱われる。

検察審査員等には、旅費・日当・宿泊料（必

要な場合）が支給される（法第29条）。日当の額は、一日当たり8,000円以内において検察審査会長が定める額とされている（検察審査員等の旅費、日当及び宿泊料を定める政令（昭和24年政令第31号）第3条）⁽¹⁷⁾。宿泊料は、一夜当たり、宿泊地に応じて8,700円以内または7,800円以内において検察審査会長が定める額とされている（同令第4条）⁽¹⁸⁾。

4 検察審査会議

検察審査会は、検察審査会議を開いてその活動や意思決定を行う。

検察審査会議は、毎年3月・6月・9月・12月に開くほか、検察審査会長が特に必要があると認めるときにいつでも招集することができる（法第21条）。東京の検察審査会の場合、原則として隔週で開かれ、状況によっては毎週開かれることもあるという⁽¹⁹⁾。

検察審査会は、検察審査員全員の出席がなければ、会議を開き、議決することができない（法第25条）。招集を受けた検察審査員等には出席する義務があるが⁽²⁰⁾、病気などやむを得ない理由で出席できないときは欠席することができる（法第24条）。検察審査員が欠席したり、除斥されたりしたときは、くじで選ばれた補充員が臨時に検察審査員の職務を行う（法第25条）。検察審査員が辞任したり、職務の執行を停止されたりしたときは、くじで選ばれた補充員が補充の検察審査員となる（法第18条）。

検察審査会議の議事は原則として過半数で決するが（法第27条）、起訴相当の議決と起訴議

⁽¹⁶⁾ 平均すると、有権者約14,000人の中から1人の検察審査員等が選ばれる計算になる。

⁽¹⁷⁾ 裁判員には、一日当たり10,000円以内において裁判所が定める額が支払われる（裁判員の参加する刑事裁判に関する規則（平成19年最高裁判所規則第7号。以下「裁判員規則」という。）第7条）。これは、「検察審査員に比べて職務のために拘束される時間が定型的に長いというふうに考えられることなどを考慮し」たものとされる（第171回国会衆議院法務委員会議録第4号 平成21年4月3日 p.16.（小川正持最高裁判所事務総局刑事局長の答弁））。

⁽¹⁸⁾ 裁判員の宿泊料は、一夜当たり、宿泊地に応じて8,700円または7,800円とされている（裁判員規則第8条）。

⁽¹⁹⁾ 「検察審査会ってどんな組織？」『毎日新聞』2010.4.28.

⁽²⁰⁾ 正当な理由がなく欠席すると、10万円以下の過料に処せられる（法第43条）。ただし、実際に過料を科した例は少ない（昭和46年までに8件あるという（第159回国会衆議院法務委員会議録第14号 平成16年4月14日 p.15.（大野市太郎最高裁判所事務総局刑事局長の答弁）））。

決については8人以上の多数を要するという重要な例外がある(5(3)・6(1)参照)。

検察審査会議は非公開で行われ(法第26条)⁽²¹⁾、会議録が検察審査会事務官によって作成される(法第28条)⁽²²⁾。

検察審査員等・審査補助員やその経験者には守秘義務が課せられており、評議の秘密(検察審査会議における評議の経過と、各検察審査員の意見またはその多少の数をいう。)その他の職務上知り得た秘密を漏らすと、6月以下の懲役または50万円以下の罰金(経験者が営利目的以外の目的で評議の経過を漏らした場合は、50万円以下の罰金のみ)に処せられる(法第44条)。

5 審査手続

(1) 審査の開始

検察審査会は、審査申立権者から申立てがあったときは、検察官の行った不起訴処分の当否を審査しなければならない(法第2条)。また、申立てがなくても職権で審査を始めることができる(同条)。

審査申立権者は、不起訴処分の対象となった事件の告訴人・告発人等と被害者・被害者遺族(被害者の配偶者・直系の親族・兄弟姉妹)である(同条)。審査の申立ては、ごく一部の例外⁽²³⁾を除いてどのような犯罪に係る事件の不起訴処分

についても行うことができる⁽²⁴⁾。

(2) 審査の方法

検察審査会の審査の在り方としては、検察官がどのような事実上・法律上の判断に基づいて事件を不起訴にしたのかを、まず検察官の作成した記録⁽²⁵⁾に基づいて調べ、そこに見落としや誤りがなかったかを検討することが原則になる⁽²⁶⁾。

検察審査会は、検察官に対し、審査に必要な資料を提出させたり、検察審査会議に出席させて意見を述べさせたりすることができる(法第35条)。さらに、検察審査会は次のような方法も採ることができる。

- ①公務所や公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めること(法第36条)。
- ②審査申立人や証人(被疑者もここに含まれる。)を呼び出して尋問すること(法第37条)。証人が呼出しに応じず、更に裁判所から召喚を受けても正当な理由がなく出頭しないときは、10万円以下の過料に処せられる(法第43条)。
- ③専門的な事柄について、専門家の出頭を求めて助言を聴くこと(法第38条)。
- ④審査補助員を委嘱し、法律に関する専門的な知見を補うこと(2参照。法第39条の2)。

(21) 補充員は、検察審査会の許可を得て、検察審査会議を傍聴することができる(法第25条の2)。

(22) 会議録には、会議の開催日、検察審査員・審査補助員等の氏名、検察官の意見、証人等の供述またはその要旨、議決をしたこと及びその趣旨等と、会議の経過を記載する(検察審査会法施行令(昭和23年政令第354号。以下「令」という。)第27条)。

(23) 刑法(明治40年法律第45号)第77条～第79条の罪(内乱に関する罪)と私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(昭和22年法律第54号)違反の罪に係る事件については、申立てをすることができない(法第30条)。これらの事件は高等裁判所の管轄に属することがその理由とされる(「検察審査会法に関する法務庁佐藤法務行政長官の講演」最高裁判所事務総局 前掲注(2), p.167.)。

(24) 審査の申立ては、被疑事実の要旨や不起訴処分を不当とする理由を記載した申立書を提出して行う(法第31条、令第18条)。

(25) 「基本的には、捜査において得られたものは検察審査会に提出される」という(第162回国会衆議院法務委員会議録第27号 平成17年8月2日 p.2。(大林宏法務省刑事局長の答弁))。なお、付審判請求制度には、検察官に対して裁判所に書類と証拠物を送付することを義務付けた規定があり(刑事訴訟規則(昭和23年最高裁判所規則第32号)第171条)、これは、いわゆる一件記録と手持ちの証拠物全部を送付する趣旨と解されている(松本時夫ほか編著『条解 刑事訴訟法 第4版』弘文堂, 2009, p.533.)。

(26) 最高裁判所事務総局 前掲注(2), p.42。

- ⑤ 犯罪の現場などに出向いて、その状況を直接調べること⁽²⁷⁾。

なお、審査申立人は、検察審査会に意見書や資料を提出することができる（法第38条の2）。

(3) 議決

審査を終えた検察審査会は、次のいずれかの議決をする（法第39条の5）⁽²⁸⁾。

① 起訴相当の議決

検察官が事件を不起訴にしたことを不当とするにとどまらず、進んで起訴することが相当であると判断したときに行う。この議決をするには、検察審査員11人のうち8人以上の賛成が必要となる。

この議決がなされた場合、検察官は、速やかに、その議決を参考にして、起訴すべきかどうかを（必要な再捜査を行って）再検討した上で、起訴または不起訴の処分をしなければならない（法第41条）。ここで改めて不起訴処分が行われると、検察審査会による第2段階の審査が行われることになる（6(1)参照）。

② 不起訴不当の議決

起訴相当の議決をする場合以外で、検察官が事件を不起訴にしたことを不当と判断したときに行う。

この議決がなされた場合、検察官は、速やかに、その議決を参考にして、不起訴処分の当否を（必要な再捜査を行って）再検討した上で、起訴または不起訴の処分をしなければならない（法第41条）。ここで改めて不起訴処分が行われても、起訴相当の議決がなされた場合と異なり、検察審査会による第2段階の

審査は行われぬ。

③ 不起訴相当の議決

検察官が事件を不起訴にしたことを相当と判断したときに行う。

検察審査会は、議決をしたときは議決書⁽²⁹⁾を作成し、不起訴処分をした検察官を指揮監督する検事正と検察官適格審査会⁽³⁰⁾に写しを送付する（法第40条）。また、議決の要旨を、検察審査会事務局の掲示場に議決後7日間掲示するとともに、審査申立人に通知する（同条）。

6 起訴議決制度

平成16年の法改正により、検察審査会の一定の議決に法的拘束力を付与する制度（起訴議決制度）が導入され、平成21年5月21日から実施されている。

(1) 第2段階の審査

検察審査会が起訴相当の議決をした事件について検察官が改めて不起訴処分をしたときは、検察審査会がその不起訴処分の当否を審査する（第2段階の審査。法第41条の2）。検察審査会が議決書の写しを送付した日から3か月（検察官からの通知により、最長3か月延長される場合がある。）以内に、検察官が起訴または不起訴の処分をしたことを検察審査会に通知しなかった場合も、同様である（同条）。

第2段階の審査では、必ず審査補助員を委嘱し、法律に関する専門的な知見をも踏まえつつ、その審査を行わなければならない（法第41条の4）。また、起訴議決（①参照）をするときは、あらかじめ、検察官に対して検察審査会議に出

(27) 同上, p.44.

(28) 検察審査会による事件処理は、このほかに審査打ち切り・申立却下・移送により終了することがある。

(29) 議決書には、議決の趣旨・理由のほか、審査申立人・被疑者・不起訴処分をした検察官・議決書の作成を補助した審査補助員の氏名等を記載し、検察審査員が署名押印する（令第28条）。

(30) 検察官適格審査会については注(52)参照。検察官適格審査会に議決書の写しを送付するのは、「ある検事の事件の取扱い方は適当であつた、あるいは不適当であつたという検察審査会の意見が、検察官適格審査委員会〔現・検察官適格審査会〕に反映するやうにという趣旨」である（第2回国会衆議院司法委員会議録第50号 昭和23年7月4日 p.2.（佐藤藤佐法務行政長官の答弁。〔〕内は執筆者補記）。つまり、検察官の職務（不起訴処分）に関わる検察審査会の機能と、検察官の身分に関わる検察官適格審査会の機能が連動して、検察の民主化が図られる仕組みとなっている。

席して意見を述べる機会を与えなければならない（法第41条の6）。

第2段階の審査を終えた検察審査会は、次のいずれかの議決をする（同条）。

① 起訴すべき旨の議決（起訴議決）

起訴することが相当であると判断したときに行う。この議決をするには、検察審査員11人のうち8人以上の賛成が必要となる。この議決をしたときは、認定した犯罪事実をできる限り特定して議決書に記載しなければならない（法第41条の7）⁽³¹⁾。

② 起訴議決をするに至らなかった旨の議決
起訴議決をするに至らなかったときに行う。

(2) 指定弁護士による起訴等

起訴議決がなされると、裁判所が指定した弁護士（指定弁護士）⁽³²⁾がその事件について速やかに起訴を行う（いわゆる強制起訴。法第41条の9・第41条の10）⁽³³⁾。指定弁護士は、起訴及び公訴の維持をするため、検察官の職務を行う（法第41条の9）。補充捜査⁽³⁴⁾をすることもできるが、検察事務官・司法警察職員に対する捜査の指揮は、検察官に嘱託して行わなければならない（同条）。

指定弁護士には、事件の審級ごとに19万円以上120万円以下で裁判所が相当と認める額の

手当と出張旅費が支給される（同条、検察官の職務を行う弁護士に給すべき手当の額を定める政令（昭和24年政令第372号））。

Ⅲ 検察審査会制度の実施状況

1 事件処理等の状況

事件の受理状況を見ると（表1）、近年では年間2～3千人程度（被疑者数による延べ人員。以下同じ。）⁽³⁵⁾の事件を受理しており、そのほとんどを申立てによるものが占めている。

平成22年の受理人員を罪名別に見ると、自動車運転過失致死傷（292人）、詐欺（268人）、職権濫用（267人）の順に多い⁽³⁶⁾。

審査後の議決結果を見ると（表2）、近年では不起訴相当の議決が90%以上を占めており、起訴相当の議決は1%未満となっている。

起訴相当・不起訴不当の議決後に検察官が行った措置を見ると（表3）、最近4年間（平成19年～22年）における起訴率は21.3%となっている⁽³⁷⁾。また、起訴された人員の第一審裁判結果を見ると（表4）、上記期間における有罪率は94.0%となっている⁽³⁸⁾。被告人が重罪に処せられた例としては、準強制わいせつ罪・準強姦罪で懲役20年に処せられた例（平成19年）や、殺人罪・銃砲刀剣類所持等取締法違反の罪で懲役10年に処せられた例（平成14年）がある⁽³⁹⁾。

(31) また、審査補助員に議決書の作成を補助させなければならない（法第41条の7）。なお、起訴議決の議決書については、検事正と検察官適格審査会に加え、その検察審査会の所在地を管轄する地方裁判所にも写しを送付する（同条）。

(32) 審査補助員と同様に、弁護士会の推薦に基づいて指定する運用がなされている。東京の3弁護士会では、審査補助員候補者名簿に登載されている者の中から、原則として、法曹経験が7年を超える者と若手を組み合わせるかたちで推薦することが考えられているという（吉田 前掲注(12), pp.11, 13.）。

(33) 指定弁護士は速やかに起訴を行う義務を負う。ただし、被疑者が死亡したときなど訴訟条件を欠くことが明らかである場合は、この限りでない（法第41条の10）。

(34) 逮捕、搜索等の強制捜査を含む。ただし、指定弁護士が強制捜査を行った例は確認できなかった。

(35) 平成22年の受理人員は、同年の不起訴人員（注(1)参照）の約0.25%に相当する。

(36) 『犯罪白書 平成23年版』法務総合研究所, 2011, p.180.

(37) 起訴相当の議決がなされた場合に限ったデータとしては、平成元年～12年に同議決がなされた23人のうち、11人（47.8%）が起訴されたというものがある（「検察審査会関係参考資料」〔裁判員制度・刑事検討会（IV 2(2)参照）第3回配付資料〕）。

(38) 平成22年の裁判確定人員全体における有罪率（表4と同様の区分により算出した値）は、99.9%である（前掲注(1), pp.432-433参照）。

起訴議決制度に関しては、平成21年5月の制度開始後、平成22年末までに9人について第2段階の審査が開始され、同年末までに、うち6人(4件)について起訴議決、2人について「起訴議決をするに至らなかった旨の議決」が行わ

れた⁽⁴⁰⁾。起訴議決がなされた4件については、その後すべて指定弁護士によって起訴が行われたが、平成23年末までに裁判結果が出たものはない(表5)。

表1 受理状況

	総数	申立て	職権
平成19年	2,274	2,242 (98.6%)	32 (1.4%)
平成20年	2,039	2,006 (98.4%)	33 (1.6%)
平成21年	2,663	2,613 (98.1%)	50 (1.9%)
平成22年	2,304	2,273 (98.7%)	31 (1.3%)
制度創設～平成22年(累計)	158,723	145,240 (91.5%)	13,483 (8.5%)

(注) 被疑者数による延べ人員。なお、「制度創設～平成22年(累計)」の「申立て」のうち41,354人は、東京第一検察審査会に係属した政治資金規正法違反事件(いわゆる東京佐川急便事件)関係のものである。
(出典)『裁判所データブック 2011』最高裁判所, 2011, p.82を基に筆者作成

表2 審査後の議決結果

	総数	起訴相当	不起訴不当	不起訴相当
平成19年	1,991	9 (0.5%)	119 (6.0%)	1,863 (93.6%)
平成20年	1,864	13 (0.7%)	117 (6.3%)	1,734 (93.0%)
平成21年	1,990	11 (0.6%)	113 (5.7%)	1,866 (93.8%)
平成22年	1,923	10 (0.5%)	149 (7.7%)	1,764 (91.7%)
制度創設～平成22年(累計)	106,652	2,376 (2.2%)	15,227 (14.3%)	89,049 (83.5%)

(注) 被疑者数による延べ人員。第2段階の審査に係る議決は含まない。検察審査会による事件処理は、このほかに審査打ち切り・申立却下・移送により終了することがある(制度創設～平成22年(累計)で51,251人)。なお、「制度創設～平成22年(累計)」の「不起訴不当」のうち10,106人は、東京第一検察審査会に係属した政治資金規正法違反事件(いわゆる東京佐川急便事件)関係のものである。
(出典)表1に同じ。

表3 起訴相当・不起訴不当の議決後の検察官の措置

	総数	起訴	不起訴維持	起訴率
平成19年	99	18	81	18.2%
平成20年	151	35	116	23.2%
平成21年	140	36	104	25.7%
平成22年	159	28	131	17.6%
制度創設～平成22年(累計)	17,247	1,472	15,775	8.5%

(注) 被疑者数による延べ人員。なお、「制度創設～平成22年(累計)」の「不起訴維持」のうち10,230人は、東京第一検察審査会に係属した政治資金規正法違反事件(いわゆる東京佐川急便事件)関係のものである。
(出典)最高裁判所事務総局刑事局「平成21年における刑事事件の概況(上)」『法曹時報』63巻2号, 2011.2, p.484;『犯罪白書平成23年版』法務総合研究所, 2011, p.181を基に筆者作成

表4 起訴相当・不起訴不当の議決後に検察官によって起訴された人員の第一審裁判結果

	終局人員	有罪	無罪	有罪率
平成19年	23	23	0	100.0%
平成20年	29	27	2	93.1%
平成21年	33	32	1	97.0%
平成22年	31	27	4	87.1%
制度創設～平成22年(累計)	1,398	1,313	85	93.9%

(注) 実人員。「無罪」は免訴・公訴棄却を含む。
(出典)最高裁判所事務総局刑事局「平成21年における刑事事件の概況(上)」『法曹時報』63巻2号, 2011.2, p.485;『犯罪白書平成23年版』法務総合研究所, 2011, p.181を基に筆者作成

(39) 最高裁判所事務総局刑事局「平成19年における刑事事件の概況(上)」『法曹時報』61巻2号, 2009.2, p.671; 同「平成14年における刑事事件の概況(上)」『法曹時報』56巻2号, 2004.2, p.395.

(40) 前掲注(7), p.82.

表5 起訴議決がなされた事件

事件名	明石歩道橋事故	JR 福知山線脱線事故	未公開株詐欺事件	陸山会事件
被疑者	元明石署副署長	JR 西日本歴代3社長	投資会社社長	衆議院議員
起訴相当議決がなされた日	平成 21 年 7 月 15 日	平成 21 年 10 月 7 日	平成 22 年 6 月 11 日	平成 22 年 4 月 27 日
起訴議決がなされた日	平成 22 年 1 月 27 日	平成 22 年 3 月 26 日	平成 22 年 7 月 1 日	平成 22 年 9 月 14 日
起訴日	平成 22 年 4 月 20 日	平成 22 年 4 月 23 日	平成 22 年 7 月 20 日	平成 23 年 1 月 31 日
罪名	業務上過失致死傷	業務上過失致死傷	詐欺	政治資金規正法違反
審査した検察審査会	神戸第二検察審査会	神戸第一検察審査会	那覇検察審査会	東京第五検察審査会

(注) 平成 22 年末までに起訴議決がなされたもの。

(出典) 各種新聞記事を基に筆者作成。事件名は「[強制起訴]初の公判」『読売新聞』2011.10.7 の記載による。

2 検察審査員等に関する状況

制度創設後、これまでに選定された検察審査員等の数は、50 万人を超える⁽⁴¹⁾。平成 19 年中に選ばれた検察審査員等の年齢分布は、20 代が 12.1%、30 代が 19.4%、40 代が 20.0%、50 代が 25.9%、60 代以上が 22.6% であった。また、職業分布は、会社員・公務員・教員などが 37.4%、学生・主婦などが 25.3%、農林水産業・商業等従事者が 11.5% などとなっていた⁽⁴²⁾。

平成 21 年度における検察審査員等の検察審査会議への出席率は、75.6% であった⁽⁴³⁾。

検察審査員等を務めた者の大多数は、その経験を好意的に捉えているようである⁽⁴⁴⁾。

IV 検察審査会制度の沿革

1 創設

検察審査会制度は、昭和 23 年、検察審査会法の制定・施行によって創設された。

(1) 立案

創設の契機となったのは、昭和 22 年の秋頃、連合国最高司令官総司令部 (以下「GHQ」という。)において、検察を民主化するために検察官を公選制に改めるべきであるとする意見が強く主張されたことであった⁽⁴⁵⁾。

歴史的背景などを理由として公選制に反対した日本側に対し、GHQ は、「選挙を不可とする説を通すためには、何等かの形で検事に対する国民のコントロールを考える事が必要となる」として、「国民の代表より成る委員会の如きものを作る事」及び「検事が起訴す可き事件を起訴しなかつた時、検事をして起訴せしめる強制力を与えること」を検討するよう促した⁽⁴⁶⁾。

これを受けて、日本側が GHQ と協議しながら立案したのが、検察審査会制度である⁽⁴⁷⁾。立案に際しては米国の大陪審制度⁽⁴⁸⁾などが参考とされたものの、我が国情に適したものとして世界にも類例のない制度が考案されたと言われている⁽⁴⁹⁾。

日本側と GHQ との協議では、主に次の 2 点

(41) 平成 19 年 10 月末までで 531,772 人 (第 168 回国会衆議院法務委員会議録第 5 号 平成 19 年 12 月 7 日 p.5. (小川正持最高裁判所事務総局刑事局長の答弁))。

(42) 前掲注(14), p.5.

(43) 最高裁判所事務総局刑事局 前掲注(5), p.485.

(44) 平成 14 年～16 年に当時の東京の 3 検察審査会が実施したアンケート調査では、検察審査員等の任務終了時点で約 94% の者が良かったと回答した (前掲注(41), p.6. (小川正持最高裁判所事務総局刑事局長の答弁))。なお、平成 12 年に日本弁護士連合会が各地の検察審査協会 (検察審査員等の経験者が任意に組織している団体) の会員 (実際に事件を担当した者) に対して行ったアンケート調査 (回答数 1,599) では、「起訴相当の議決は検察官に起訴を義務づけるという制度を導入すること」について、46.5% が「賛成」、8.2% が「反対」、41.8% が「わからない」と回答した (日本弁護士連合会「検察審査協会会員に対するアンケート結果報告書 (抜粋)」(司法制度改革審議会 (IV 2(1)参照) 第 30 回配付資料) p.48.)。

(45) 出口雄一「検察審査会法制定の経緯」『司法法制部季報』115 号, 2007.6, p.5.

(46) 同上, pp.6-7.

が焦点となった。第1は、検察審査員の選定方法及び検察審査会の意見に法的拘束力を付与することの是非である。当初、GHQは、検察審査員を一般の国民から選ぶこととともに、検察審査会の意見に法的拘束力を付与することを主張した。日本側は、国民の法律的常識の水準の低さなどを理由に挙げて反対しつつも、何人かの不服に基づく場合の意見に限って法的拘束力を付与するのであれば、検察審査員を一般の国民から選ぶことに同意する考えを伝えたが、結局、GHQは、法的拘束力については全く付与しないことを選択した⁽⁵⁰⁾。

第2は、検察審査会をどの官庁の所轄とするかである。日本側は検察庁の所轄とすることを提案したが、GHQは、いかに形式的であっても検察庁や法務庁（現・法務省）の所轄とすることを認めず、結局、裁判所の所轄とすることに落ち着いた⁽⁵¹⁾。

なお、GHQは、検察官を公選制にしない場

合には任期制を導入することも併せて要求し、協議の結果、その代替的な制度として、検察官の適格性を定期的に審査する検察官適格審査会制度⁽⁵²⁾が導入されることになった。

(2) 国会審議

検察審査会法案は、昭和23年3月に第2回国会に提出された。

国会審議においても、検察審査会の議決に法的拘束力のないことが論点のひとつとなった⁽⁵³⁾。この点について政府側は、「かような制度ができて、検察の民主化を目指しておる以上は、検事正はできるだけ検察審査会の意見を尊重して善処することを私どもは期待しておる」が、「検察審査会の議決に盲従することになりますれば、検事正がその起訴、不起訴について責任を負うことができないことになるのでありまして、建前としては起訴、不起訴を決定し、その公訴を維持することは、検事正の全責

(47) GHQで交渉に当たったマイヤース氏は、検察審査会制度の創設は、「占領軍当局によって押し付けられ（imposed）、『守旧派』の法務省と起草者によって考案（conceived）・起草（drafted）された改革」であると述べている（Howard Meyers, “The Japanese Inquest of Prosecution,” *Harvard Law Review*, vol.64 No.2 (1950.12), p.285.）。もっとも、我が国でも、戦前から在野法曹を中心に大陪審制度の導入を求める根強い動きがあった（三井誠『刑事手続法Ⅱ』有斐閣, 2003, pp.41-42.）。

(48) 米国の大陪審（起訴陪審ともいう。）は、刑事事件の被疑者を起訴することの当否について審理し、決定することを職務とする。合衆国憲法修正第5条は、「何人も、大陪審の告発または起訴によるのでなければ、死刑に当たる罪その他の破廉恥罪について責を負わされることはない」と規定している。米国の大陪審制度に関する文献として、森本哲也『概説 アメリカ連邦刑事手続』信山社出版, 2005, pp.47-59; 白井論「刑事訴追における市民参加の現代的意義と問題点—大陪審制度・検察審査会制度の再検討」『法学』73巻2号, 2009.6, pp.130-159; Charles Doyle, “The Federal Grand Jury,” *CRS Report for Congress*, 2008.1.22(updated). <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/95-1135.pdf>>

(49) 最高裁判所事務総局 前掲注(2), p.14.

(50) 出口 前掲注(45), pp.14-15. GHQがこのような判断を下した理由は定かでないが、GHQ内でも大陪審制度の導入について消極的な意見が多く見られたこと（同, p.5.）と関係があるように思われる。

(51) 同上, pp.17-20.

(52) 検察官適格審査会は、国会議員6人を含む11人の委員で構成され、検察官が心身の故障や職務上の非能率などの事由によってその職務をとるのに不適格かどうかを審査することを職務とする。すべての検察官について3年ごとに定時審査を行うほか、職権等で随時審査を行う。不適格であると議決された検察官については、法務大臣はその議決を相当と認めるときは罷免（検事総長・次長検事・検事長については罷免の勧告）をしなければならない（検察庁法（昭和22年法律第61号）第23条）。検察審査会との関係について注(30)参照。なお、これまでに同審査会の議決を通じて罷免された検察官はいない。

(53) 大出良知「検察審査会の強制起訴権限実現前史」『現代法学』20号, 2011.1, pp.53-61; 最高裁判所事務総局 前掲注(2), pp.17-18. 国会審議では、このほかに、検察審査員等の選定方法、任期の長さ、検察審査会の議決後に検察官が不起訴を維持する場合の理由の公表、大陪審制度の採用等が論点となった（同, pp.15-19.）。

任をもつてやらなければならぬという建前で、検事正が起訴、不起訴を決定するにあたっては、検察審査会の意見を極力尊重する。こういう二つの建前を調和してかような立案になつたのであります」と答弁している⁽⁵⁴⁾。

法案は、経費節減のため検察審査員等の選定手続を簡略化する修正が行われた後、同年7月5日、衆参両院の本会議において可決され、成立した(同月12日公布・施行)。

衆議院本会議における委員長報告において、司法委員長が、「国民主権を根本理念といたします日本国憲法の精神に鑑みますると、公訴権の実行という国政につきましても、広く国民の健全な常識を反映せしめ、国民による国民の公訴でなければならないと考えられるのであります」⁽⁵⁵⁾と述べたように、検察審査会制度は日本国憲法の精神を具現化する制度として位置付けられており、検察審査会法は、いわゆる憲法関連法案のひとつでもあった⁽⁵⁶⁾。

2 起訴議決制度の導入

平成16年に起訴議決制度を導入する法改正が行われたことにより、制度創設から半世紀以上を経て、検察審査会の議決に法的拘束力が付与されることとなった。

(1) 司法制度改革審議会における検討

起訴議決制度の導入は、司法制度改革審議会(以下「審議会」という。)の意見書を踏まえて行われたものである⁽⁵⁷⁾。

審議会は、「二十一世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし、国民が

より利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹の在り方とその機能の充実強化その他の司法制度の改革と基盤の整備に関し必要な基本的施策について調査審議する」(司法制度改革審議会設置法(平成11年法律第68号)第2条)ことを目的として、平成11年7月に内閣に設置された。委員は計13人で、佐藤幸治氏(京都大学名誉教授(委員の肩書きは平成13年6月時点。以下同じ。))が会長を務めた。

検察審査会制度は、「国民の期待に応える刑事司法の在り方」や「国民の司法参加」をテーマとする議論において取り上げられ、「被害者の感情をよりよく受け止めていくという観点からも、この検察審査会のさらなる活用が考えられていい」(山本勝委員(東京電力副社長)の第25回会議における発言。以下単に発言者と発言があった会議・会合の回を示す。)、 「検察の判断をチェックする機能の最終判断が検察内部に委ねられている、これが、チェック機能として有効に作用するものかどうか疑問である」(石井宏治委員(石井鐵工所社長)、第31回)等の意見が出るとともに、複数の委員から検察審査会の議決に法的拘束力を付与することが提案された⁽⁵⁸⁾。また、法曹三者からのヒアリングでも、最高裁と日本弁護士連合会(以下「日弁連」という。)が議決に法的拘束力を付与することを提案し⁽⁵⁹⁾、法務省も、「検察審査会の議決によって起訴され結果として無罪となった場合の国家賠償責任の在り方」⁽⁶⁰⁾等について検討する必要があるとしつつ、「検察官の不起訴の決定に対し、一定の範囲で民意をより反映させるという観点からは意義がある」⁽⁶¹⁾として、これを容認する考

(54) 前掲注(30), p.3. (佐藤藤佐法務行政長官の答弁)

(55) 第2回国会衆議院会議録第79号 昭和23年7月5日 p.1173. (井伊誠一司法委員長の報告)

(56) 三井 前掲注(47), p.41.

(57) 審議会の関係資料は、審議会のウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/index.html>> や、『ジュリスト』1208号、2001.9.15の付録CD-ROMで参照することができる(後者でしか参照できないものもある)。審議会における検察審査会制度に関する議論を紹介した文献として、新屋達之「検察審査会」法律時報・法学セミナー編集部編『シリーズ司法改革Ⅲ 最終意見と実現の課題』(『法律時報』増刊)日本評論社、2001, pp.190-194.

(58) このほか、国民への周知活動を充実すること(石井委員、第31回)なども提案されたが、その後の議論にはつながらなかった。

えを示した。

こうした審議を踏まえ、審議会は、検察審査会の議決に「拘束力を与える方向で考える、具体的な制度設計の詰めは今後行う」（佐藤会長、第32回）ことで一致し、平成12年11月に取りまとめた「中間報告」に、「検察審査会の一定の議決に対し法的拘束力を付与する方向で、被疑者に対する適正手続の保障にも留意しつつ、検察審査会の組織、権限、手続の在り方や起訴、訴訟追行の主体等について検討すべきである」ことが盛り込まれた（p.64）。

その後、審議会は、第55回会議において更に検察審査会制度について審議した。委員からは、審査申立人に出頭陳述権を認めるかどうか、検察審査会の議決に基づいて訴訟を進行する主体を検察官とするかどうかについて賛否両論が出されたほか、議決に法的拘束力を認める対象事件の範囲について検討する必要がある（竹下守夫委員（一橋大学名誉教授）、検察審査会の審査機能の充実を図る必要がある（水原敏博委員（弁護士・元名古屋高等検察庁検事長））等の意見が出され、結局、「制度設計に当たってはなおいろいろ考えるべきところはあるかもしれ

ませんけれども、大きな方向としては起訴相当については法的拘束力を持たせるということ」（佐藤会長）で委員の意見がまとまった。

なお、この頃、福岡地検の次席検事が福岡高裁の判事に対し、同判事の妻を被疑者とする脅迫事件の捜査情報を漏らしたことが発覚した。高村正彦法務大臣は、この問題について国会に報告する際、「公訴権の行使や検察運営に関し民意を反映させることは、検察が独善に陥ることを防ぐとともに、検察に対する国民の信頼と理解を得る上で大きな意義がある」として、検察審査会の議決への法的拘束力の付与に賛成であることを明言した⁽⁶²⁾。

平成13年6月、審議会は「司法制度改革審議会意見書」を取りまとめ、内閣に提出した。検察審査会について、意見書は、「Ⅱ 国民の期待に応える司法制度」において、検察官の起訴独占や検察官への訴追裁量権の付与について意義を認めつつ、「公訴権行使の在り方に民意をより直截に反映させていくことも重要である」として、「検察審査会制度の機能を更に拡充すべく、被疑者に対する適正手続の保障にも留意しつつ、検察審査会の組織、権限、手続の

(59) 最高裁は、「検察官による綿密詳細な証拠収集と慎重な訴追」が「刑事司法の重点を公判から捜査に傾斜させてきたことや、余りに慎重な公訴の提起に対しては、国民の関心が強い事件では、裁判所に最終的な判断を任せてはどうかといった声もあることからすれば、起訴について、今少し緩やかなものとするを検討する余地があるのではないか」との問題提起を行った上で、「制度問題としても、検察審査会の議決の効力を強化することが必要であろう」とした（「『国民の期待に応える刑事司法』ヒアリング項目について」（第26回配付資料）p.16.）。日弁連は、検察審査会に不当起訴かどうかを審査する権限を付与することを併せて提案した（日本弁護士連合会「『国民の期待に応える刑事司法の在り方』について」（第26回配付資料）2000.7.25, p.38.）。

(60) 法務省「国民の司法参加について」（第30回配付資料）。この論点は、しばしば言及される割に、何を議論すべきかがいまだに明確になっていないように思われる。国家賠償法（昭和22年法律第125号）は「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる」と定めており（第1条）、もし、検察審査会が法律に関する専門的な知見から見て明白に誤った起訴議決をするようなことがあれば、起訴された者が国家賠償を請求できることは当然であろう（酒巻匡「公訴の提起(1)」『法学教室』371号, 2011.8, p.76.）。検察審査会の起訴議決に基づいて起訴がなされた場合に固有の問題としては、例えば、検察官が検察審査会に不適切な資料を提出し、検察審査会がその資料を判断の根拠として起訴議決を行った場合の故意・過失の評価の問題が考えられよう。

(61) 法務省 同上

(62) 第151回国会参議院法務委員会会議録第2号 平成13年3月15日 p.3. なお、この次席検事は国家公務員法（守秘義務）違反の容疑で告発されたが、嫌疑不十分により不起訴となった。これに対して福岡検察審査会が不起訴不当の議決をしたが、検察当局は不起訴を維持した。

在り方や起訴、訴訟追行の主体等について十分な検討を行った上で、検察審査会の一定の議決に対し法的拘束力を付与する制度を導入すべきである」とした (p.48)。また、「Ⅳ 国民的基盤の確立」においても、国民の司法参加を拡充するための方策のひとつとして、同制度を導入すべきであるとした (p.109)。

(2) 司法制度改革推進本部における検討

審議会の意見書を踏まえ、平成13年12月、内閣に司法制度改革推進本部が設置された。同本部は、学者や法律実務家などをメンバーとする検討会をテーマ別に開催し、具体的な制度設計に向けた議論を行った。検察審査会制度については、裁判員制度などとともに、裁判員制度・刑事検討会 (以下「検討会」という。) (63)において議論が行われた(64)。その議論では、検察審査会が法的拘束力のある議決をするまでの審査手続 (二段階の審査を経ることとするか、被疑者に意見を述べる機会を与えることとするか等) や、法的拘束力のある議決がなされた場合に起訴を行う主体 (検察官と指定弁護士のどちらが適当か)

などが主な論点となった。検討会における議論は、Ⅴにおいて適宜参照する。

(3) 国会審議

司法制度改革推進本部における立案作業を経て、平成16年3月2日、政府は、検察審査会法の改正を含む「刑事訴訟法等の一部を改正する法律案」(65)を第159回国会に提出した。

4月2日、衆議院法務委員会において野沢太三法務大臣による趣旨説明が行われ、質疑が開始された(66)。23日、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党の共同提案により、検察審査員等による秘密漏示罪の罰則を原案より引き下げることとする修正案(67)が提出され、同日、同法案は、法務委員会では全会一致により、また、衆議院本会議では賛成多数により、修正議決された(68)。

参議院では、5月11日に法務委員会において趣旨説明が行われ、質疑が開始された(69)。そして、20日に法務委員会において、また、21日に本会議において、同法案はともに賛成多数で可決され(70)、成立した。

(63) 検討会の委員 (計11名) の氏名・肩書きは次のとおり (平成16年7月時点。五十音順・敬称略)。池田修 (前橋地方裁判所長)、井上正仁 (東京大学教授) = 座長、大出良知 (九州大学教授)、清原慶子 (三鷹市長)、酒巻匡 (京都大学教授)、四宮啓 (弁護士)、高井康行 (弁護士・元東京高等検察庁検事)、土屋美明 (共同通信社論説委員)、樋口建史 (警察庁刑事局刑事企画課長)、平良木登規男 (慶応義塾大学教授・元札幌高等裁判所判事)、本田守弘 (宮崎地方検察庁検事正)。検討会の関係資料は、司法制度改革推進本部のウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/06saibanin.html>> で参照することができる。

(64) 検討会は平成14年2月～16年7月に計32回開催され、検察審査会制度については、第3回・第11回・第12回・第27回・第30回・第31回回会において議論が行われた。検討会における検察審査会制度に関する議論を紹介した文献として、伊藤栄二「検察審査会法改正の経緯及び概要について」『法律のひろば』62巻6号, 2009.6, pp.19-27。

(65) 同法案は、検察審査会法の改正のほか、刑事裁判の充実・迅速化を図るための諸方策を導入する刑事訴訟法の改正等を行うものであった。

(66) 衆議院法務委員会における検察審査会法の改正部分に関する質疑事項は、おおむね次のとおり (括弧内は質疑者、質疑日)。起訴議決制度を導入する理由、検察審査会の議決により不当な起訴が行われないようにするための制度的手当て、指定弁護士が起訴することとする趣旨、検察審査員等による秘密漏示罪について見直しを行う理由 (以上、森岡正宏委員、4月6日)、検察審査員等による秘密漏示罪の罰則を引き上げることの妥当性 (小宮山洋子委員、4月9日)、検察審査員等の欠席理由、欠席した検察審査員等に対して過料を科した例が少ない理由、守秘義務に違反した検察審査員に罰則を科した例、検察審査員等に対するその権限・義務等の説明方法 (以上、松野信夫委員、4月14日)

(67) 原案では1年以下とされていた懲役刑の期間を6月以下に引き下げるとともに、検察審査員等の経験者が営利目的以外の目的で評議の経過を漏らした場合の処罰を罰金刑に限定することとした。なお、裁判員制度についても、裁判員等による秘密漏示罪の罰則について同様の引下げを行う法案修正が行われている。

改正法は、同月 28 日に公布され（平成 16 年法律第 62 号）、平成 21 年 5 月 21 日から施行された⁽⁷¹⁾。

(4) 導入に至った要因

起訴議決制度の導入に至った要因としては、次の 5 点を挙げることができよう。

第一に、検察審査会が起訴相当・不起訴不当の議決をしても、検察官が多くのケースで起訴を行わない運用状況が続いてきたことである。このような運用は、検察官が検察審査会の意見を尊重するという制度創設時の認識⁽⁷²⁾と異なるものとして批判され、制度の目的を徹底させるため、検察審査会の議決に法的拘束力を付与すべきであるとの提言が以前からなされてきた⁽⁷³⁾。この要因は最も根本的なものであると言える⁽⁷⁴⁾。

第二に、国民の司法参加を拡充する流れが強まったことである。先の司法制度改革は、司法の国民的基盤の確立を改革の柱のひとつとして位置付け、そのための主要な方策として裁判員制度を導入することとした。このような状況下で、実績のある司法参加制度である検察審査会制度についても拡充が図られたことは自然であったのみならず、起訴された事件の裁判では国民が法的拘束力を持った判断を行うこととなるのに、不起訴とされた事件については検察審査会の議決に法的拘束力を認めないとすれば、均衡を欠くことにもなりかねなかった⁽⁷⁵⁾。

第三に、刑事手続の実態への懸念が高まってきたことである。我が国の刑事手続は、徹底した捜査、慎重な起訴、供述調書等の証拠書類に依存した公判審理、著しく高い有罪率等を特色とする。このような「精密司法」は、効率性は

(68) 本会議の採決では、日本共産党と社会民主党・市民連合が反対した。日本共産党は、「被告人・弁護人の正当な防御権・弁護権を侵害しかねない新たな問題点を含んで」いることを同法案への反対理由として挙げており、「検察審査会の権限強化」については「わが党や国民がかねてから要求してきたものであり改善」であるとの見解であった（「実のある国民の司法参加へ今後も奮闘」『しんぶん赤旗』2004.4.24.）。社会民主党は、「検察の持つ証拠開示が不十分であり、裁判の迅速化を理由に被告人の防御権が抑圧されるおそれがある」ことを同法案への反対理由として挙げており（「主要法案の動き」『社会新報』2004.5.12.）、検察審査会法の改正部分に対する賛否は明らかでない。

(69) 参議院法務委員会における検察審査会法の改正部分に関する質疑事項は、おおむね次のとおり（括弧内は質疑者、質疑日）。起訴議決制度を導入する趣旨（吉田博美委員、5月13日）、検察審査会の権限強化の利点、指定弁護士が起訴することとする理由（以上、木庭健太郎委員、同日）、指定弁護士が起訴することとする趣旨、指定弁護士への検察官の協力、指定弁護士の報酬（以上、角田義一委員、5月20日）、審査補助員・指定弁護士の選任方法、指定弁護士への証拠の引継ぎ（以上、井上哲士委員、同日）

(70) 法務委員会の採決では日本共産党が、本会議の採決では日本共産党と社会民主党・護憲連合が反対した。法務委員会では、検察審査員等の経験者の守秘義務の範囲を限定することなどを内容とする修正案が日本共産党から提出されたが、否決された。また、同委員会では、「検察審査員等の守秘義務については、守秘義務の範囲が明確かつ分かりやすいものとなるよう、広く国民に説明するよう努めること」について政府・最高裁判所は格段の配慮をすべきであるとする附帯決議が全会一致で行われた（第159回国会参議院法務委員会会議録第18号 平成16年5月20日 p.22.）。

(71) 改正法について立案関係者が解説した文献として、落合義和ほか『刑事訴訟法等の一部を改正する法律及び刑事訴訟規則等の一部を改正する規則の解説』法曹会、2010.

(72) 注(54)の国会答弁参照。なお、GHQで交渉に当たったマイヤース氏も、検察審査会の議決は、ほとんどの場合、検事正に対する命令と等しくなるであろうと考えていた（Meyers, *op.cit.*(47), p.283.）。

(73) 大出 前掲注(53), pp.61-69; 「日本弁護士連合会の検審制度改正案なる」『全国検察審査協会連合会報』17号, 1977, pp.4-5. なお、不起訴不当の議決は無条件に起訴を求めるものではないことなどから、起訴相当・不起訴不当の議決後の起訴率の低さをもって議決が尊重されていないとは言えないとする見解もある（佐々木史朗「検察審査会の機能と実際」『ジュリスト』389号, 1968.1.15, p.39.）。

(74) 国会答弁でも、「検察審査会が幾ら言っても、検察が、国民からの、こうじゃないかということにこたえてこなかったのだからこういう起訴強制という制度を入れた」との認識が示されている（第177回国会衆議院法務委員会会議録第2号 平成23年3月9日 p.22.（江田五月法務大臣の答弁））。

高いものの一種の名人芸に支えられた特異なものであり、もはや限界に近づいているとして、こうした「ガラパゴス的状况」から脱却し、刑事司法のプロセスを国民の理解と信頼に値する健全なものに変えるために、裁判員制度の導入には必然性があったと説く見解がある⁽⁷⁶⁾。檢察審査会の議決への法的拘束力の付与も、檢察庁の中にしまいこまれた事件を表に引き出すことによって刑事司法の透明化に資するとともに⁽⁷⁷⁾、起訴の基準を引き下げて「精密司法」に変化をもたらす可能性のある改革であり⁽⁷⁸⁾、刑事手続の大きな改革の流れに乗って実現した面がある。

第四に、犯罪被害者の立場がより尊重されるようになってきたことである。檢察審査会は、被疑者が不起訴となったことを不服とする被害者にとって、救済機関としての意味を持つ⁽⁷⁹⁾。このため、檢察審査会の議決に法的拘束力を付与し、その機能を強化することは、犯罪被害者の保護に資するとも言える。檢察審査会の議決に法的拘束力がないことに対しては、被害者からも批判が示されていた⁽⁸⁰⁾。審議会においても、被害者の立場を意識した議論が行われてい

る⁽⁸¹⁾。

最後に、付随的な要因として、福岡地検次席検事による捜査情報漏洩事件の発生（(1)参照）が挙げられる。この事件によって檢察の公平性への信頼は傷つき、国民が公訴権の行使をチェックするという檢察審査会制度の意義が改めて重く認識されることとなった。また、この事件の発覚は、檢察審査会の議決に法的拘束力を付与することについて法務省が賛成の立場をとることを明確に示す契機ともなった。

V 論点・課題

1 起訴議決制度の対象とする不起訴処分の範囲

起訴議決制度は、檢察審査会が審査を行うすべての不起訴処分を対象として導入された。これに関し、檢察官が嫌疑不十分⁽⁸²⁾を理由として行った不起訴処分については、「捜査と証拠評価の専門家である檢察官が、有罪とするだけの証拠がないとしたもの」であるので、起訴議決制度の対象から外すべきであるとする意見がある⁽⁸³⁾。

(75) 宇藤崇「檢察審査会の役割と制度の概要」『法律のひろば』62巻6号、2009.6、p.7。当時の法務省幹部によれば、「裁判という刑事手続きの出口に裁判員制度を設けて市民の声を入れる以上、入り口に当たる起訴についても、檢察審の機能を強化しなければバランスがとれないという流れだった」という（「真相解明 公開の法廷で」『日本経済新聞』2010.4.28.）。

(76) 松尾浩也『刑事訴訟法（上）新版』弘文堂、1999、pp.15-16、168-169；同「刑事裁判と国民参加—裁判員法導入の必然性について」『法曹時報』60巻9号、2008.9、pp.2673-2691；同「刑事訴訟の課題」松尾浩也・井上正仁編『刑事訴訟法の争点 第3版』（『ジュリスト』増刊）有斐閣、2002、pp.6-7。

(77) 土本武司「起訴相当議決」『捜査研究』709号、2010.7、p.124。

(78) 新屋 前掲注(5)、pp.2-3；宇藤 前掲注(75)、p.8。起訴の基準についてはV 2参照。

(79) 犯罪被害者の保護を檢察審査会制度の目的のひとつとして位置付ける見解もある（三井 前掲注(47)、p.39.）。

(80) 第147回国会衆議院法務委員会議録第11号 平成12年4月7日 pp.14、17。（井手渉全国交通事故遺族の会会長の参考人陳述）なお、平成12年に刑事手続における犯罪被害者保護のための法整備が行われた際、参議院法務委員会において、「政府は、犯罪被害者等支援の観点から、司法制度改革審議会の審議結果等を踏まえ、檢察審査会制度の在り方について検討すること」について格段の配慮をすべきであるとする附帯決議がなされている（第147回国会参議院法務委員会議録第13号 平成12年5月11日 p.24.）。

(81) (1)で挙げた山本委員の発言のほか、佐藤ほか 前掲注(3)、p.180（佐藤幸治氏の発言）を参照。

(82) 嫌疑不十分を理由とする不起訴処分は、被疑事実について犯罪の成立を認定すべき証拠が不十分なときに行われる（事件事務規程（昭和62年法務省刑総訓第1060号大臣訓令）第72条）。不起訴処分の理由には、嫌疑不十分と起訴猶予（I参照）のほか、嫌疑なし、罪とならず、被疑者死亡など様々なものがあるが（同条参照）、本稿では、主に議論されている前二者に絞って検討を加える。

この点について、政府は、裁判員制度が証拠の評価に素人の目を入れる制度となっているように、現行の検察審査会制度も、嫌疑不十分という「証拠の評価も一般の国民の目にさらそうという制度設計」であると説明している⁽⁸⁴⁾。

検討会では、「不起訴にするということの本身、ですから、嫌疑不十分という判断と、起訴猶予という判断、その違いということ自体も適正に行われているのかどうかということをも対象として考えているというのが、この検察審査会の性格ではないか」(第3回⁽⁸⁵⁾)等の考えにより、嫌疑不十分の場合と起訴猶予の場合とで扱いを分けるべきではないとする意見が多く示され、嫌疑不十分による不起訴処分を法的拘束力のある議決の対象から外すことを支持する意見はなかった。

この論点について検討する場合には、検察審査会制度の目的との関係⁽⁸⁶⁾のほか、制度の実施状況⁽⁸⁷⁾や、不起訴処分に関する検察の実務の在りよう⁽⁸⁸⁾も考慮に入れる必要があると思

われる。

2 起訴の基準

嫌疑不十分による不起訴処分の除外を求める意見の背景には、検察審査会が検察当局と異なる基準によって起訴の相当性を判断することへの懸念がある⁽⁸⁹⁾。

起訴の基準——起訴する場合にどの程度の嫌疑が必要か⁽⁹⁰⁾——について定めた法律はない。

検察の実務では、「的確な証拠によって有罪判決が得られる高度の見込みのある場合、すなわち、法廷において合理的な疑いを超えて立証できると判断した場合」⁽⁹¹⁾に限って起訴することとされている。この基準は国際的に見ても厳格なもので⁽⁹²⁾、我が国における無罪率が極めて低いのもその結果と言われる⁽⁹³⁾。

この厳格な基準は、起訴が被告人にもたらす様々な不利益⁽⁹⁴⁾をできるだけ回避するとともに、刑事訴訟全体の効率的な運営に資するものとして、積極的に評価する意見が多い⁽⁹⁵⁾。他

(83) 高井康行「嫌疑不十分は対象から外せ」『朝日新聞』2010.7.3; 高井康行・大出良知「ニュース争論 検察審査会を考える」『毎日新聞』2010.10.23。(高井氏の発言)

(84) 前掲注(74), p.27。(江田五月法務大臣の答弁)

(85) 検討会の第1回～第10回会合の議事録は発言者名を記載していないため、発言者は不明。

(86) この点については、「検察ひいては司法に対する国民の信頼を確保するのが検察審査会制度の目的だということに思いを致すなら、議決の対象が嫌疑不十分なのか起訴猶予なのかという区別は、さして意味を持たない」との指摘もある(寺崎嘉博「検察審査会の議決への法的拘束力」『現代刑事法』43号, 2002.11, p.42.)。

(87) 不起訴処分は起訴猶予によるものが圧倒的に多いが(注(1)参照)、検察審査会が審査する事件は嫌疑不十分によるものの方が多い傾向にある(平成21年に審査を終えて議決した事件では、起訴猶予377人、嫌疑不十分783人(被疑者数による延べ人員。最高裁判所事務総局刑事局 前掲注(5), p.482.))。なお、平成22年末までに起訴議決がなされた事件は、すべて嫌疑不十分によるものであった。

(88) 「検察の実務の中では、やはり、ちょっとこれは嫌疑不十分臭いけれども起訴猶予にして何とかまあおさめようとか、ちょっと起訴猶予ではまずいから証拠判断というところへ落とそうとかというようなことが、私はないと信じたいんですが、やはりどうもそこを信じ切るにはちょっとちゅうちょがあって、この両方のところに検察審査会の目が光ることになっているんだろうと思います」という国会答弁がある(前掲注(74), pp.22-23。(江田五月法務大臣の答弁))。D. T. ジョンソン(大久保光也訳)『アメリカ人のみた日本の検察制度—日米の比較考察』シュプリンガー・フェアラーク東京, 2004, pp.72-73によれば、検察庁の内部には、「証拠が不十分である時に起訴猶予をすること」を意味する「嫌不的起訴猶予」という隠語があるという。

(89) 例えば、高井康行「検察以上の強い権力機関に」『産経新聞』2010.10.29は、「検審の有罪の見込みがあれば起訴するというのは、従来の有罪の強い見込みがなければ起訴しないという検察とは違う起訴基準だ。…検察とはまったく違う基準で起訴議決するのなら、それは単に検察に国民の意見を反映するのを超えている」という。

(90) 松尾浩也「起訴の基準」『法学教室』176号, 1995.5, p.1. 起訴の基準と訴追裁量(起訴するに足る程度の嫌疑があっても不起訴(起訴猶予)にできるという裁量)に関する基準は、少なくとも理論的には区別される。

(91) 司法研修所検察教官室編『検察講義案 平成21年版』法曹会, 2010, p.4.

方で、無罪判決を回避しようとして余りに慎重に起訴を行うこと⁽⁹⁶⁾には、訴訟の実質が捜査手続に移り、裁判所が「有罪であることを確認するところ」になってしまう、被害者の立場を無視することにつながる、社会的関心事について裁判所の公的判断が示される機会が失われる、捜査における自白重視の傾向が改まらない等の問題があるとして、起訴の基準を緩和することが望ましいとする意見も少なくはない⁽⁹⁷⁾。これに関し、検察実務の立場からは、「一応の犯罪の嫌疑が認められる」程度のおおまかな証拠判断」で起訴するという在り方は、「我が国の実情などにかんがみると、これらの起訴に伴う種々の人権侵害を生む弊害の危険性が余りに

高く、国民の負託にこたえるものとは到底いえない」との認識が示されている⁽⁹⁸⁾。

判例は、裁判で無罪が確定した事件について検察官の起訴の違法性が問われた事案において、起訴は「裁判所に対して犯罪の成否、刑罰権の存否につき審判を求める意思表示」であるから、起訴時における検察官の心証は「各種の証拠資料を総合勘案して合理的な判断過程により有罪と認められる嫌疑があれば足りる」としている⁽⁹⁹⁾。これは検察官の行う起訴の基準の取り得る下限を示したものと考えられる⁽¹⁰⁰⁾。

審議会や検討会で検討が行われていた頃から、起訴議決制度の導入によって起訴の基準に変化が生じる可能性のあることは指摘されてい

(92) 例えば米国では、起訴の段階で要求される確信の程度は「罪を犯したと疑うに足りる相当な嫌疑 (probable cause)」が存在する程度とされ、有罪と決する段階において要求される「合理的な疑いを超えて立証されること」よりもかなり低い程度で良いとされている (同上)。

(93) 同上、p.5. 各国における無罪率は、「捜査手法、取調べの高度化を図るための研究会」(国家公安委員会委員長主催の研究会)の整理によれば、次のとおり。米国:約10.3%、英国:約20%、ドイツ:約3.4%、フランス:約4.4%、韓国:約2.0%、日本:約0.2% (「捜査手法、取調べの高度化を図るための研究会における検討に関する中間報告」2011.4, p.38. <<http://www.npa.go.jp/shintyaku/keiki/chuukanhoukoku.pdf>>)

(94) 精神的・経済的な負担、社会の偏見、解雇・休職処分のおそれなど。ただし、起訴の社会的効果には、起訴の基準の在り方が大きな影響を与えるとの指摘がある(松尾『刑事訴訟法(上)新版』前掲注(76), p.150.)。例えば、「刑事被告人に対する社会の偏見の背景には、これまで検察官が起訴すると99.9%が有罪になってきたため、「起訴=有罪」だという見方が定着してきたことがあ」と言われる(佐藤善博「冤罪防止には問題ある制度」『朝日新聞』2010.10.9.)。

(95) 吉丸真「公判の活性化」松尾・井上編 前掲注(76), pp.132-133.

(96) これに関連して、検察官は一面で起訴には慎重だが、他面で一旦起訴した場合は有罪を指向してやまないとの批判がある(新屋達之「検察審査会の光と影—司法の民主化をどう確立するか」『世界』811号, 2010.12, p.67.)。検察審査会の起訴議決に基づいて起訴がなされた場合の公訴維持の在り方にも関わる点であるが、検察実務におけるいわば「公訴維持の基準」は明らかでない。なお、最高検察庁は、いわゆる村木局長事件で検察官が有罪の論告を行ったことについて、公判では「検察官の主張立証に問題が生じた」が、他方で「その主張を支える証拠も、相当程度に存在した」ことから、「有罪の論告を行うことがあり得ないものとはいえない」との考えを示している(最高検察庁「いわゆる厚労省元局長無罪事件における捜査・公判活動の問題点等について(公表版)」2010.12, p.26. <<http://www.kensatsu.go.jp/oshirase/sinki/kensyou.pdf>>)

(97) 平野龍一「現行刑事訴訟の診断」平場安治ほか編『団藤重光博士古稀祝賀論文集 第四巻』有斐閣, 1985, pp.407-409; 亀山継夫「刑事司法システムの再構築に向けて」芝原邦爾ほか編『松尾浩也先生古稀祝賀論文集(下巻)』有斐閣, 1998, pp.15-16; 吉丸 前掲注(95), pp.132-133; ジョンソン 前掲注(88), pp.316-320, 363-364. 審議会では最高裁が起訴の基準の緩和に言及した(注(59)参照)。また、国際法曹協会(International Bar Association. 世界最大の法曹団体)も、我が国に対し、「起訴・不起訴の選択基準は、緩和すべきである(現在のような厳格な基準では、本来罪責の有無を裁かれるべき者が疑いなく訴追を免れることになって、明らかに社会的不正義が生じることにも、注目すべきである)」と提言したことがある(日本弁護士連合会編『代用監獄の廃止と刑事司法改革への提言—国際法曹協会(IBA)の調査レポートと国際セミナーから』明石書店, 1995, p.82.)。

(98) 司法研修所検察教官室編 前掲注(91), p.63.

(99) 昭和53年10月20日最高裁判所第二小法廷判決(民集32巻7号1367頁)

た⁽¹⁰¹⁾。また、起訴の基準を引き下げる方向に踏み出す決断をするかどうかは、21世紀に向けての大局的な課題であるとも論じられていた⁽¹⁰²⁾。しかし、それから現在までに、望ましい起訴の基準がどのようなものであるかについて活発な議論・検討が行われてきたとは言いがたい⁽¹⁰³⁾。現在、検察審査員が起訴の基準について着任時にどのような説明を受けているのかも定かでない⁽¹⁰⁴⁾。

公訴権の行使が適正であるためには、全国的になるべく統一的に、かつ、公平に行使される必要がある。よって、起訴の基準は、検察審査会が議決をする場合も、検察官が処分を決定する場合も、基本的に同一であるべきであると考

えられる⁽¹⁰⁵⁾。もし、検察審査会が検察実務における基準と異なる基準を用いて議決をしようとする場合には、その基準が、検察官が処分を決定する場合にも適用可能なものであるかどうかを十分に検討することが必要であろう。また、検察当局には、検察審査会の議決の動向等を踏まえ、起訴の基準に関する国民の感覚を検察実務に反映するよう検討していくことが求められるよう。

これまでに行われた起訴議決の中には、被疑者を起訴して刑事裁判を行うことによって、事件の原因究明や再発防止が図られることへの期待を示したものがある⁽¹⁰⁶⁾。たしかに、刑事裁判を行えば、公開の法廷において証拠調べや事

(100) 付審判決定については、付審判請求制度の趣旨等を考慮すると、裁判官が違法・不当な目的をもってしたなどの特段の事情がない限り、違法とはならないとした判例がある（平成22年8月25日広島高等裁判所判決（判タ1341号53頁））。同判決によれば、「検察審査会が起訴議決をしたときなども、検察官が公訴を提起したときは同一の規律にならないものと解する余地がある」という。

(101) 田口守一ほか「鼎談 刑事司法制度改革の現状と展望」『現代刑事法』43号，2002.11，pp.9-10；三井誠「刑事手続法の行方—刑事司法の改革とその課題」『法学教室』280号，2004.1，p.36。

(102) 松尾浩也「刑事訴訟法五〇年—総括の試み」『現代刑事法』1号，1999.5，p.41。

(103) 望ましい起訴の基準について考えるためには、「仮に刑事システムにとって健全な無罪率というものがあるとすればそれは何%か、という形で議論すること」が有益であるとの指摘がある（青木孝之「刑事司法改革の現状と展望—二〇年改革の軌跡に寄せて」『琉大法学』75号，2006.3，p.130.）。松尾「刑事訴訟の課題」前掲注(76)，p.5は、「簡単なシミュレーション」として、「基準の変更によって新たに1000人の被告人が起訴され、うち10パーセントが無罪判決を受ける」場合を想定して検討し、「有罪判決を受ける人が900人増えることについては、積極・消極両様の評価がありうるが、無罪となる100人は、いたずらに被告人としての苦痛をなめるわけであり、また国家も刑事補償などの対応に追われることになる。しかし、システム全体として考えれば、その重点がいくぶんとも捜査から公判へ移動し、また有罪率も多少とも低下しよう。これは、いわゆる痛みを伴う改革の姿である」との評価を下している。

(104) 前掲注(14)にも、起訴の基準に関する記述は見当たらない。裁判員制度では、裁判長が裁判員に対して「事実の認定に必要な証明の程度」について説明することが定められているが（裁判員規則第36条。なお、有罪の認定には「合理的な疑いを差し挟む余地のない程度の立証が必要である」とされている（平成19年10月16日最高裁判所第一小法廷決定（刑集61巻7号677頁））。）、検察審査会制度には、そのような規定もない。米国の連邦大陪審では、陪審員向けのハンドブックに陪審員が適用すべき起訴の基準（注(92)参照）が明記されている（*Handbook for Federal Grand Jurors*, Administrative Office of the United States Courts, 2007, pp.10-11, 17-18. <<http://www.uscourts.gov/Viewer.aspx?doc=/uscourts/FederalCourts/Jury/grandhandbook2007.pdf>>）。

(105) 藤田博司ほか「新制度の検察審査会の議決 「市民感覚」をどう報じるのか」『Journalism』244号，2010.9，p.64.（長谷部恭男氏の発言）なお、「国民の多くが疑惑をすてきれない事件については、国民はどの程度の証拠が存在するのかを知る権利がある。検察官の収集した証拠を法廷に提出して、裁判所の公正な判断にゆだねるべきである」という趣意が検察審査会制度には含蓄されている（三井誠「検察官の起訴猶予裁量—その訴訟法的小および比較法制的考察（一）」『神戸法学雑誌』21巻1・2号，1971.6，p.59.）、また、「検察審査会はむしろ嫌疑が必ずしも十分でなく検察官が起訴を躊躇した場合に、いわば国民の責任において、法廷で黑白をつけようとする制度であると考えられるべきであろう」（平野 前掲注(97)，p.409.）というような見解もあるが、もし、検察官が用いる基準とは異なる基準を用いて起訴する趣旨の制度として検察審査会制度を位置付けるのであれば、検察審査会制度の目的と用いるべき起訴の基準との関係について、より丁寧な説明が必要になるように思われる。

実認定が行われることとなり、事件に関する事実関係がより明らかになることが期待できる。しかし、刑事裁判の第一義的な目的は被告人の刑事責任について判断することであり、真相の解明はそのために必要な範囲で行えば足りる。すなわち、刑事裁判は限られた論点について事実を解明するものであって、歴史的・社会的事実としての事件の全容の解明を刑事裁判に求め、制度的な限界がある⁽¹⁰⁷⁾。再発防止についても、刑事裁判では刑罰の抑止力による効果が期待されるというにとどまる。事故の原因究明や再発防止のための調査は、運輸安全委員会⁽¹⁰⁸⁾のような事故調査機関が専門とするところであり、その充実・強化のためには、刑事手続と事故調査の関係を整理・調整することを含

め⁽¹⁰⁹⁾、事故調査機関・制度の整備を進めることが肝要であると思われる⁽¹¹⁰⁾。

3 検察審査会の組織・運営手続

起訴議決制度の導入によって権限を強化された検察審査会が、適正な判断に基づいてその権限を行使する（不当な起訴を行うことがないようにする等）ためには、検察審査会の組織や、その運営・審査の手続を適切に整備することが重要となる⁽¹¹¹⁾。

検察審査会の組織については、起訴議決制度の導入に当たって審査補助員制度が創設された。審査補助員については、助言が適切かどうかをチェックできるように複数制にしてはどうかとの意見がある⁽¹¹²⁾。

(106) 明石歩道橋事故に関する起訴議決において、神戸第二検察審査会は、「公開裁判で事実関係や責任の所在を明らかにし、このような事故の再発防止を望むことに重点を置く」ことが自らの基本的立場であるとした上で、検察官の起訴の仕方では「事故の根本原因を究明することにつながらない」と指摘した（「明石歩道橋事故 検察審起訴議決（要旨）」『毎日新聞』2010.1.28.）。

(107) 藤田ほか 前掲注⁽¹⁰⁵⁾, p.71（長谷部恭男氏の発言）；酒巻匡「裁判員制度と公判手続」『ジュリスト』1370号、2009.1.1・15, p.155.

(108) 国土交通省の外局として置かれた行政委員会（いわゆる三条委員会）で、航空・鉄道・船舶事故等の原因究明のための調査を行うことや、その再発防止のための施策・措置について勧告・意見を述べることなどを任務とする。

(109) 例えば、現行制度の下では、刑事責任の追及に利用されることを恐れ、事故関係者が事故調査のためであっても口述を躊躇する可能性が考えられるとして、刑事裁判における事故調査報告書の取扱い等について整理・調整する必要があることが指摘されている（「事故調査機関の在り方に関する検討会 取りまとめ」2011.5, pp.20, 39. <<http://www.caa.go.jp/safety/pdf/matome.pdf>>）。

(110) 運輸安全委員会については、事故調査が刑事責任の追及から独立していることの明確化や、被害者への情報提供の充実などを求める提言書が、国土交通大臣に提出されている（福知山線列車脱線事故調査報告書に関わる検証メンバー「運輸安全委員会の今後のあり方についての提言」2011.4.15. <<http://www.mlit.go.jp/jtsb/fukuchiyama/kensyou/fu04-teigensho.pdf>>）。また、消費者庁は、事故調査と刑事手続との関係の整理なども進めながら、消費者安全の確保のために必要な事故調査が十分になされているとは言えない消費者事故等の調査を行う体制を整備するとしており、平成24年度中に体制の具体化を目指すとしている（「消費者基本計画」（平成22年3月30日閣議決定（平成23年7月8日一部改定））p.14. <<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/110708keikaku.pdf>>）。

(111) 検察審査会が適正な判断を行うことを担保するための方策として、かつては検察審査員の資格要件の見直し（厳格化）が論じられることが少なくなかったが、起訴議決制度の導入に当たっては、主に審査手続等の整備による対処が図られた。その背景としては、「検察審査会の議決の法的拘束力について、検察官への信頼や素人判断に対する危惧感という観点から批判することは、裁判員制度を、裁判官への信頼や素人判断に対する危惧感という観点から批判することと同様のこととなり、これらの批判は、検察審査会だけに当てはまるものではないという」状況となったことも挙げられよう（藤本哲也「改正検察審査会法について」『戸籍時報』657号、2010.7, p.141.）。

(112) 桐山桂一「検察審査会—新たな市民の司法パワー」『世界』806号、2010.7, p.186. 日弁連も、第2段階の審査においては、その職務の重大さなどから、2人以上に審査補助員を委嘱できるようにすることが望ましいとしている（日本弁護士連合会「改正検察審査会法の施行に向けた意見書」2006.7.20, pp.3-4. <http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/060720_001.pdf>）。

検察審査会制度には、検察審査員が審査事件の関係者である場合の除斥の制度はあるが、裁判員制度にあるような「理由を示さない不選任の請求」や解任の制度は設けられていない⁽¹¹³⁾。これに関し、被疑者・被害者・審査申立人の関係者を入れて、予断や偏見のおそれのある者を外す仕組みを設けるべきであるとの意見⁽¹¹⁴⁾がある。

着任した検察審査員等に対して裁判官が説明する事項については、裁判員の場合⁽¹¹⁵⁾と異なって詳細な規定がなく、刑事司法の原則や仕組みについてどの程度の説明がなされているかが明らかでないとの指摘がある⁽¹¹⁶⁾。また、裁判員制度についてはメディア各社が裁判員に予断や偏見を与えないための報道のガイドラインを作ったが、検察審査会に関わる報道についても、何らかのガイドラインが必要でないかとの意見がある⁽¹¹⁷⁾。

補充員制度については、これを廃止し、検察審査会議を定足数制に変更することが提案されたことがある⁽¹¹⁸⁾。

4 審査手続

起訴議決制度の導入に当たっては、検察審査会の判断がより適正に行われるよう、検察官による再捜査・再処分を間に挟む二段階の審査を経て起訴議決をするという、慎重な審査手続が採用された⁽¹¹⁹⁾。同じ趣旨により、第2段階の審査では、審査補助員を必ず委嘱するとともに、起訴議決をする前に検察官に意見を述べる機会を与えなければならないこととされている⁽¹²⁰⁾。

審査手続に関しては、被疑者の関与の在り方という論点がある。

現在の制度では、被疑者は検察審査会の判断によって証人として呼び出され、尋問を受けることはあるが、必ずその機会が与えられる訳ではない。これに関し、起訴議決は被疑者の利益に重大な影響を与えるものであるから、起訴議決をするに当たっては、被疑者に検察審査会議に出席して意見を述べる機会を与えることとすべきであるとの意見がある⁽¹²¹⁾。検討会においても同様の意見が出されたが（大出委員、第11回）、検察審査会の審査において不起訴処分を行った検察官と被疑者の利害はいわば一致して

⁽¹¹³⁾ 検討会では、裁判員制度と同様の解任の制度を設けるべきであるとの意見も見られたが（高井委員、第27回）、最終的には、検察審査会内の多数派が意見の合わない少数派を更迭するために濫用するおそれがあることなどから、解任制度を設けることは適当でないこととされた（「骨格案の説明」（第31回配付資料）pp.9-10）。

⁽¹¹⁴⁾ 青木理ほか「元裁判官、元特捜検事、ジャーナリストら 「司法のプロ」誌上座談会」『サンデー毎日』2010.10.24, p.127。（高井康行氏の発言）なお、付審判請求制度では、被疑者は裁判官について忌避の申立てができることとされている（昭和44年9月11日最高裁判所第一小法廷決定（刑集23巻9号1100頁））。

⁽¹¹⁵⁾ 裁判員については、その選任の際に裁判長が説明する事項として、裁判員の権限・義務のほか、事実の認定は証拠によること、犯罪の証明をすべき者、事実の認定に必要な証明の程度（注⁽¹⁰⁴⁾参照）が定められている（裁判員規則第36条）。

⁽¹¹⁶⁾ 江川紹子「「市民感覚」に予断と偏見はないか—検察審査会の議決に疑義あり」文藝春秋編『日本の論点 2011』文藝春秋、2011, p.664. 伊申明子「検察審査会という砦」『THE JUDICIAL WORLD』6号、2010.11, pp.149-150によれば、東京の検察審査会では、1時間程度の映像で制度について学んだ後、更に詳しい説明を受けるが、この説明は各検察審査会でかなりバラバラだという。

⁽¹¹⁷⁾ 藤田ほか 前掲注⁽¹⁰⁵⁾, p.71.（藤田博司氏の発言）

⁽¹¹⁸⁾ 「日本弁護士連合会の検審制度改正案なる」前掲注⁽⁷³⁾, pp.4-5. 米国の連邦大陪審（16～23人で構成）は、16人の定足数制を採用している（起訴の評決を下すには12人の同意が必要）。

⁽¹¹⁹⁾ 検討会では、このような二段階の審査手続には、一般国民の社会常識と検察官の専門的判断との間で一種のコミュニケーションが可能になるという利点があるとの見解も示された（酒巻委員、第27回）。

⁽¹²⁰⁾ 審査を行うタイミングによっては、第1段階の審査と第2段階の審査を同じ検察審査員が行うこととなる場合があるが、審査に慎重を期するため、第2段階の審査は別の検察審査員によって新たに議論を出発させて行う方がよいとの意見がある（桐山 前掲注⁽¹¹²⁾, pp.186-187）。

いること（平良木委員、第11回）⁽¹²²⁾や、検察官の不起訴処分の当否を審査するというのが検察審査会制度の構造であること（酒巻委員、第27回）などから、被疑者に意見を述べる機会を与えることとする必要はないとする意見の方が多数を占めた。

検察審査会制度には内在的に被疑者の地位を不安定にする側面があるが、ことさら審査手続において被疑者の位置付けが明確でないことは、以前から指摘されていた⁽¹²³⁾。被疑者には、意見を述べる機会が保障されていないほか、審査申立人のように意見書や資料を提出できることを明文で認めた規定もない。付審判請求制度では、付審判請求を受けた裁判所は、権利保障の観点から⁽¹²⁴⁾その旨を被疑者に通知しなければならないこととされているが（刑事訴訟規則第172条）、検察審査会にはそのような義務もない。

検察審査会の審査の対象は、第一義的には検察官の不起訴処分の当否であるとしても、起訴議決制度の導入によって、検察審査会が被疑者

の起訴を直接決定する権力機関に変質した⁽¹²⁵⁾面があることは否めない。被疑者の権利保障の観点から、また、審査の公正さに対して被疑者が疑念を抱くことを防ぐという観点⁽¹²⁶⁾からも、審査手続における適切な被疑者の関与の在り方について議論を深める必要があると思われる。現行制度においても、第2段階の審査ではなるべく被疑者を証人として呼び出すなど、運用面の工夫を図る余地はあろう⁽¹²⁷⁾。

ところで、検察審査会が自ら証拠を収集する能力には限界があり⁽¹²⁸⁾、その審査・判断は、多くを検察官が提出した証拠に依拠して行わざるを得ない。不起訴不当の議決には、検察官の捜査を不十分とする趣旨のものが少なくないと言われてきた⁽¹²⁹⁾。第2段階の審査を行う検察審査会が検察官の再捜査が不十分であると考えた場合も、起訴するに足る嫌疑が認められなければ、「起訴議決をするに至らなかった旨の議決」をして手続を終了するほかないであろう⁽¹³⁰⁾。公訴権の行使の適正を図り、司法に対する国民の理解と信頼を深めるという検察審査

(121) 日本弁護士連合会「検察審査会制度に関する意見書」2003.12.20, p.1 <http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2003_77.pdf>; 宇藤 前掲注(75), p.10.

(122) このような考えに対しては、検察官は個人的利害で職務を執行しているわけではなく、不利益処分を受ける対象である被疑者と検察官とは、その利害が質的に異なるとの反論があった（大出委員、第11回）。また、検察官が被疑者の言い分を全部反映した上で処分を決定しているとは思えず、事件への関わり方について被疑者には被疑者の言い分があるとする意見もあった（第3回）。

(123) 三井 前掲注(47), p.50.

(124) 法曹会編『刑事訴訟規則逐条説明 捜査・公訴』法曹会, 1993, p.104.

(125) 今関源成「検察審査会による強制起訴—「統治主体」としての「国民」」『法律時報』83巻4号, 2011.4, p.2.

(126) 新屋 前掲注(96), p.71. 米国の連邦大陪審においては、被疑者に大陪審で供述する権利は認められていないが、被疑者が供述することを求めている場合、これが拒否されることは見た目において不公正を生じうるとして、実務上、一定の条件が満たされる場合は好意的配慮が与えられるべきであるとされている（白井 前掲注(48), p.139; United States Department of Justice, *United States Attorneys' Manual*. (9-11.152 参照) <http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/index.html>）。

(127) 三井 前掲注(5), p.85.

(128) 例えば、検察審査会は捜索・差押え等の強制処分を行う権限を有していない。なお、付審判請求制度では、付審判請求を受けた裁判所は、押収、捜索、被疑者の召喚・勾引等の強制処分や、被疑者の取調べを行うことができると解されている（松本ほか編著 前掲注(25), p.535）。

(129) 「資料1「検察審査会制度について」の説明」（検討会第11回配付資料）p.1. 検討会で指摘されたように、起訴議決制度の導入によって、第1段階の審査における起訴相当の議決と不起訴不当の議決の違いは、検察官が不起訴を維持したときに第2段階の審査が開始されるかどうかという法的な効果の違いということになった（井上座長、第30回）。これによって、今後、両議決の趣旨に変化が生じることもあり得よう。

会制度の趣旨に照らせば、検察審査会がその判断の根拠となる証拠の収集が不十分であると感じながら議決をするようなことがなるべく起きない仕組み・運用を追求することが求められよう⁽¹³¹⁾。

5 審査の透明性

検察審査会は、起訴議決制度の導入によって強大な権限を有することになったにもかかわらず、その審査の透明性が十分でないとの批判がある。

検察審査会議は非公開で行われる。これは、「一つ、検察審査会の審査が起訴前の手続であるため、被疑者その他の関係人の名誉の保護にとりわけ意を用いる必要があること、一つ、捜査の延長としての側面もあるため、捜査の秘密を保護する必要があること、一つ、審査を公開すると自由な討論が妨げられ、あるいは他から不当な影響を受けるおそれがあること等」の理由による⁽¹³²⁾。その趣旨から、検察審査会議の会議録も公開することは許されないと解されている⁽¹³³⁾。

検察審査会は、審査を終えて議決をすると、議決書を作成し、議決の要旨を公表する。議決

の要旨を公表するのは、一般人の注目に応じて公表の方が民主的であるとともに、検察審査会議の公正を期するためとされる⁽¹³⁴⁾。しかし、その内容に対しては、「質量ともにばらつきがあり、証拠の評価や結論に至る過程がはっきりしないものや、感情が先行気味の表現も見受けられる。…審査会としての説明責任も念頭に置きながら工夫する余地があるのではないか」との指摘がある⁽¹³⁵⁾。

審査の経過に関し、現在では検察審査会議の開催回数も公表されない場合があるが⁽¹³⁶⁾、それでは検察審査員がどの程度証拠に目を通し、議論をしたのかが外部から分からないとの指摘がある⁽¹³⁷⁾。審査の透明性を高めるため、検察審査会議における検察官の説明や審査補助員の助言、証拠・証人の標目を公表すること⁽¹³⁸⁾や、審査の方法・手順を明文化すること⁽¹³⁹⁾が必要であるとの意見もある。

検察審査員については、裁判員の場合に行われているような記者会見が行われていない。その理由としては、審査が非公開とされていることや、任期の間に複数の事件を審査することが挙げられているが⁽¹⁴⁰⁾、任期終了後に検察審査員経験者が評議の秘密に触れない範囲で感想を

(130) 指定弁護士の補充捜査によって起訴するに足る程度まで嫌疑が高まる保証がないにもかかわらず、起訴議決をして被疑者を義務的に起訴される立場に置くことは、適切と言えないであろう。

(131) 審議会では、もし、検察審査会の手続では独自に補充的な調べを十分に行うことができないために起訴相当の議決が少ないということであれば、合理的な手続に変えていくことが必要であるとの意見が出されたが（井上正仁委員、第55回）、その後、審議会や検討会でこの点に関する検討は行われなかった。制度的方策としては、例えば、検察審査会の証拠収集に関する権限を強化することや、第1段階の審査で起訴相当の議決がなされた後に検察官以外の者が捜査を行えるようにすることなどが考えられよう。

(132) 第176回国会衆議院予算委員会会議録第2号 平成22年10月12日 p.15.（柳田稔法務大臣の答弁）

(133) 同上（柳田稔法務大臣の答弁）

(134) 前掲注(30), p.2（佐藤藤佐法務行政長官の答弁）；第2回国会参議院司法委員会会議録第10号 昭和23年3月31日 p.3.（佐藤長官の答弁）

(135) 「社説 検察審査会 新制度1年、経験踏まえ」『朝日新聞』2010.5.10.

(136) 検察審査会議の開催回数を公表するかどうかは、各検察審査会の判断に委ねられている（第176回国会参議院法務委員会会議録第3号 平成22年10月26日 p.3（植村稔最高裁判所事務総局刑事局長の答弁）参照）。

(137) 「小沢氏強制起訴へ 審査会の透明性課題」『読売新聞』2010.10.5.

(138) 江川 前掲注(116), p.665.

(139) 『読売新聞』前掲注(137)（高井康行氏のコメント）。検察審査会の審査の内容・方法については、規定が乏しく、明確さを欠くことが、他の論者からも指摘されている（三井誠「刑事司法と市民参加—市民訴追制度とコミュニケイティブ（Communicative）司法」『東北学院大学法学政治学研究所紀要』18号, 2010.3, p.15.）。

語る機会を設けることを検討すべきであるとの意見がある⁽¹⁴¹⁾。また、できる限り情報公開することが議決の信頼性の向上につながるのだから、個人の特定に至らない検察審査員の年齢・職業等の情報は公表する方が良いとの指摘もある⁽¹⁴²⁾。

検察審査会議における審査の内容については、その性質上、公にすることが難しい部分が多いことは否めないであろう。他方で、議決の要旨を公表する趣旨にも表れているように、国民の司法参加をも目的とする検察審査会制度において、その活動の様態をなるべく広く国民に伝えることは、制度の本来的な要請であるとも言える。議決の要旨は、その議決が適正かつ充実した審査を経て行われたものであるかが分かるように記述されることが望ましいと言えよう。裁判員制度において行われているように⁽¹⁴³⁾、制度の全体的な実施状況に関するより詳細な統計データが公表されることも望まれる。

6 指定弁護士による起訴等

検察審査会によって起訴議決がなされると、

指定弁護士によって起訴が行われることとなる。検討会では、この場合も検察官が起訴することが適当であるとする意見⁽¹⁴⁴⁾も見られたが、検察官が不起訴とした事件について検察官が訴訟追行に当たるとすると、国民の目から見て「公正らしさ」に疑念を招くこと(酒巻委員、第12回)⁽¹⁴⁵⁾、自らの心証に反した公訴維持活動をさせることは検察官の在り方と矛盾すること(高井委員、第27回)などから、指定弁護士が起訴することが適当であるとする意見が上回った。

なお、審査補助員を務めた弁護士が同じ事件で続いて指定弁護士を務める場合があるが、これに対しては、中立的であるべき審査補助員が検察審査員を起訴の方向に誘導したのでないかとの疑惑を生みかねないとの指摘がある⁽¹⁴⁶⁾。

指定弁護士による補充捜査に関し、日弁連は、指定弁護士による捜査指揮の囑託に対する検察官の遵守義務や、指定弁護士が職務を行う検察庁での独立した執務場所の確保、担当の検察事務官の配置等を規則化する必要があると主張している⁽¹⁴⁷⁾。

ところで、起訴議決がなされた場合、被疑者は指定弁護士によって義務的に起訴されること

(140) 第177回国会参議院法務委員会会議録第1号 平成23年2月24日 p.2。(中村哲治委員による委員会視察の報告)

(141) 「社説 検察審査会 無用の疑念防ぐ工夫を」『朝日新聞』2010.10.14.

(142) 「年齢クルクル 検察審査怪」『東京新聞』2010.10.16。(江川紹子氏のコメント)

(143) 裁判員制度に関しては、裁判員の性別・年齢・職業分布、裁判員候補者の辞退率・出席率、裁判員の職務従事日数、評議時間等に関する詳細な統計データが公表されている(裁判員制度のウェブサイト <<http://www.saibanin.courts.go.jp/index.html>> 参照)。

(144) 検察官の方が裁判手続に精通していること(平良木委員、第12回)、付審判決定のあった事件において指定弁護士がなかなか十分な活動を行えていないこと(池田委員、第27回)などがその理由とされた。なお、新屋達之「検察審査会改革について—中間的検討」『立正法学論集』37巻2号, 2004, p.138は、「市民代表による検察審査会」が起訴議決をしたときは、「国民・市民から公訴権の行使を委ねられている検察官は、その議決の誠実な履行をまさに義務として負うべき」であるとする。

(145) 国会答弁でも、この理由が挙げられている(前掲注(6), p.5。(野沢太三法務大臣の答弁))。このような考えに対して、検討会では、法律家に求められるのは「公正らしさ」ではなく「公正性」であり、検察官が公正に職務を遂行するのであれば「公正らしさ」にこだわる必要はないとの反論(大出委員、第27回)もあった。なお、「公正らしさ」という点では、第2段階の審査で起訴議決がなされなかったような場合も、「検察官が再捜査でことさらに不起訴証拠のみを収集したり有罪方向での証拠収集を怠ったのではないか、といった疑惑を生じることも考えられないわけではない」との指摘がある(同上, p.152.)。

(146) 新屋 前掲注(96), p.71. 検討会では、同様の懸念を示す意見(清原委員、第12回)のほか、事件のことをよく把握している者が訴訟追行を担当することは合理的であるとする意見(酒巻委員、第12回)も見られた。

となることから、実際に起訴される前でも、実質的に起訴された者（被告人）と同視し得る立場に置かれたものと評価することができる⁽¹⁴⁸⁾。被告人の取調べについて、判例は、必要な取調べを行うことはできるとしつつ、その訴訟当事者たる地位にかんがみ、なるべく避けなければならないとしており⁽¹⁴⁹⁾、指定弁護士が被疑者の取調べを行う場合にも留意する必要があると思われる。

指定弁護士の報酬について、日弁連は、上限額が不当に低額であり、労力に応じた適正額を支払うことができる制度に改めるべきであると主張している⁽¹⁵⁰⁾。また、費用負担に関する明確な規定がないことに関し⁽¹⁵¹⁾、日弁連は、補充捜査や立証活動に伴う実費を国費から支弁する制度を規則化する必要があるとしている⁽¹⁵²⁾。

7 起訴処分の審査

現在の検察審査会は、検察官の行った不起訴処分の当否を審査することを職務としている。検察官が起訴処分を行った場合については、「証拠がなければ裁判所が無罪にする、それから起

訴手続に違法な点があれば公訴棄却なり何らかの措置をとる、それで十分である」というのが、これまでの政府の考え方である⁽¹⁵³⁾。

これに対し、検察審査会制度の民主主義的な理念は権力の行使を抑制するためにこそ生かされるべきであり、不当に起訴された被告人を救済するためにも、検察官の行った起訴処分の当否を審査することを検察審査会の職務に加えることを検討すべきであるとの意見がある⁽¹⁵⁴⁾。

起訴処分の当否を検察審査会の審査の対象とすることには、検察官の行う起訴・不起訴処分のすべてについて、国民がチェックする機会を備えることになるという意義があろう。他方で、米国の大陪審が「検察官のゴム印に成り下がった」と言われるような状態に陥っている⁽¹⁵⁵⁾ことからすれば、起訴処分について実効性のあるチェックの仕組みを設けるためには、慎重に制度設計を行うことが必要になると思われる。被告人の救済を図るという点では、不当な起訴を抑制・審査する諸制度の比較検討を行うことも有益であろう⁽¹⁵⁶⁾。

(147) 日本弁護士連合会 前掲注(112), p.5. なお、法務省は、捜査指揮の囑託を受けた場合にこれに応じるほか、指定弁護士がその職務を行うため、執務場所、備品、消耗品等の提供について特別の配慮を払うことが相当であるとする刑事局長依命通達（平成 21 年 4 月 28 日法務省刑総第 622 号（例規））を、検事総長等に宛てて発している（伊藤栄二「検察審査会制度における指定弁護士の役割・権限等について」『植村立郎判事退官記念論文集』編集委員会編『植村立郎判事退官記念論文集—現代刑事法の諸問題 第 2 巻』立花書房, 2011, p.356.）。

(148) 伊藤 同上, p.353.

(149) 昭和 36 年 11 月 21 日最高裁判所第三小法廷決定（刑集 15 卷 10 号 1764 頁）

(150) 日本弁護士連合会 「検察官の職務を行う弁護士に給すべき手当の額を定める政令」に関する意見書」2008.11.19. <http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/081119_000.pdf>

(151) ある指定弁護士は、法解釈について専門家に鑑定書の作成を依頼し、検察庁に捜査費用を請求したところ、「検察官は自分で法解釈をするので捜査費用を出せない」と拒否されたという（「剛腕起訴（中）指定弁護士の「試練」」『産経新聞』2011.2.2.）。

(152) 日本弁護士連合会 前掲注(112), pp.5-6.

(153) 第 176 回国会衆議院法務委員会議録第 2 号 平成 22 年 10 月 22 日 p.4.（西川克行法務省刑事局長の答弁） なお、検察審査会制度の創設の際の国会審議では、むしろ大陪審制度を採用してはどうかとの質疑に対し、戦前の陪審制度の経験からみて、時期尚早であり、不適當であるとの答弁がなされている（前掲注(30), p.4.（佐藤藤佐法務行政長官の答弁））。

(154) 新屋 前掲注(96), p.72; 三井 前掲注(47), p.52; 高井・大出 前掲注(83)（大出良知氏の発言）

(155) National Association of Criminal Defense Lawyers, *Federal Grand Jury Reform*. <<http://www.nacdl.org/WorkArea/linkit.aspx?LinkIdentifier=id&ItemID=19969>> 同資料によれば、米国の連邦大陪審は提示された事件の 99.9% に対して起訴の評決を下しているという。

おわりに

本年（平成24年）5月で、起訴議決制度の開始から満3年を迎えることになる。同時に始まった裁判員制度については、開始から3年を経過した段階で施行状況を検討し、必要に応じ、同制度が我が国の司法制度の基盤としての役割を十全に果たすことができるよう措置を講ずることとされている（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）附則第9条）。検察審査会制度についても、法に規定はないものの、一定の段階で実施状況を検討し、同制度がその役割を十全に果たすことができるよう、必要な措置を講ずることが望ましいと言えよう。

その検討に当たっては、検察審査会自体の活動だけでなく、これに関連する検察官の活動にも目を向ける必要がある。例えば、検察審査会が十分に適正な判断を行えるかどうかは、検察官から適正かつ十分な証拠が提出されるかどうかにもかかっているであろう。また、検察審査会が起訴議決や起訴相当・不起訴不当の議決をどの程度行うかは、検察審査会の議決に示される国民の感覚を、検察官が事件処理にどのように反映させていくかにも左右されるであろう。

最高裁は、裁判員制度を合憲と判断した判決で次のように判示した。

裁判員制度は、司法の国民的基盤の強化を目的とするものであるが、それは、国民の視点や感覚と法曹の専門性が常に交流することによって、相互の理解を深め、それぞれの長所が生かされるような刑事裁判の実現を目指すものといえることができる。その目的を十全に達成するには相当の期間を必要とすることはいうまでもないが、その過程もまた、国民に根ざした司法を実現する上で、大きな意義を有するものと思われる。このような長期的な視点に立った努力の積み重ねによって、我が国の実情に最も適した国民の司法参加の制度を実現していくことができるものと考えられる。⁽¹⁵⁷⁾

検察審査会制度についても、同じことが言えよう。「公訴権の実行に関し民意を反映させてその適正を図る」という検察審査会制度の目的を実現するためには、検察審査員を務める一般の国民と検察官等の法曹とが、相互に理解を深めながら各々の長所を生かしていくことが重要であると思われる。

（こしだ たかお・

電子情報部電子情報サービス課）

（本稿は、筆者が行政法務課在職中に執筆したものである。）

⁽¹⁵⁶⁾ 諸外国では、不当・不必要な訴追を抑制・審査するための制度（大陪審のほか、予審、裁判打切り、宣告猶予等）が設けられるのが普通であり、そうした制度がなく、すべて検察官の適正な訴追に期待される我が国のシステムは、制度としてバランスを失っているとの指摘がある（田宮裕『刑事訴訟法 新版』有斐閣，1996，pp.227-228.）。

⁽¹⁵⁷⁾ 平成23年11月16日最高裁判所大法廷判決（裁時1544号1頁）