

もう一つの国民の刑事司法参加

～ 検察審査会の議決が法的拘束力を持つまで～

法務委員会調査室 わたなべ たかし
渡辺 高

1. はじめに

平成 21 年 5 月 21 日に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。以下「裁判員法」という。）が施行され、法律の素人である国民が裁判官とともに、被告人が有罪かどうか、有罪と認定した場合どのような刑を科すかを定める裁判員裁判制度が始まった。同じ日に、国民が検察官の不起訴処分の当否を判断する検察審査会の権限が大幅に強化され、審査会の議決が法的拘束力を持つ、改正された検察審査会法¹（以下「検審査法」という。）が施行された。

2. 検察審査会の役割

検察審査会は選挙権を有する国民の中からくじで選ばれた 11 人の検察審査員からなり²、検察官が被疑者を起訴しなかったこと（不起訴処分）のよしあしを審査するのが主な役割としており、他に検察事務の改善に関する建議・勧告を行うことも役割としている（検審査法第 2 条）。

これまでに全国の検察審査会が審査をした事件は 15 万件に上り（平成 20 年までの総計 153,136 件）その中には、水俣病事件、羽田沖日航機墜落事件、日航ジャンボジェット機墜落事件、薬害エイズ事件、豊浜トンネル岩盤崩落事件、雪印集団食中毒事件、明石花火大会事件³、今年になってからは JR 福知山線脱線事故⁴、西松建設違法献金事件⁵といった社会の注目を集めた事件もある。

また、検察審査会が審査した結論に基づいて（起訴相当・不起訴不当の総計 17,320 件）、検察官が再検討した結果起訴した事件（検察官の事後措置）は、1,400 件を超え（総計 1,408 件）その中には、懲役 10 年といった重い刑に処せられたものもある⁶。

検察審査会は全国の地方裁判所と主な地方裁判所支部の建物の中にあり、全国に 165 庁設置されている。⁷

3. 審査の結果と起訴議決の拘束力

検察審査会は、検察庁から取り寄せた事件記録を調べ（検審査法第 35 条）必要があれば審査申立人や証人を尋問し（検審査法第 37 条）法律上の問題点などについて弁護士（審査補助員）の助言を求める（検審査法第 39 条の 2、任意的委嘱）などし、国民の視点で審査をする。審査の結果、不起訴相当（検察官の不起訴処分は納得できるという議決）、不起訴不当（検察官はもっと詳しく捜査して起訴か不起訴かを定めるべきという議決）、起訴相当（検察官は事件を起訴して裁判にかけるべきであるという議決）のいずれかの議決を

する（検審査法第 39 条の 5）。そして、不起訴処分をした検察官を指揮監督する立場にある地方検察庁の検事正にその結果を通知することになっている（検審査法第 40 条）。起訴するかどうかについて最終的な責任を負っているのは検察官であり（刑事訴訟法第 247 条、国家訴追主義・起訴独占主義）、検察審査会の議決は、原則として、検察官を拘束するものではなく、検察官は、議決の内容を参考にして再検討し、その結果、起訴するのが相当だという結論に達した場合には、起訴の手続をすることになる（検審査法第 41 条）。

ところが、平成 16 年の法改正により、検察審査会の議決が法的拘束力を持つようになった。検察審査会が検察官は事件を起訴して裁判にかけるべきであるとして「起訴相当」の議決をしたにもかかわらず、検察官が公訴を提起しない処分をした場合又は一定期間内に公訴を提起しなかった場合には検察審査会は再審査を行い⁸（検審査法第 41 条の 2）、その結果、起訴をすべきとの議決（起訴議決）をした場合には、検察官の判断にかかわらず、裁判所が指定した弁護士により強制的に起訴されることとなった（検審査法第 41 条の 6 第 1 項、41 条の 9、41 条の 10）。

4．もう一つの国民の刑事司法参加

裁判員裁判制度は検察官が起訴をした場合に国民が裁判官と一緒に裁判をするものである。そして、検察審査会制度は検察官が不起訴処分をした場合に可否を国民が審査するものであり、起訴・不起訴のいずれの場合においても国民が刑事司法の最終的な判断に関与することとなった。その意味で、検察審査会は裁判員裁判とともに国民の刑事司法参加を担う車の両輪として機能することとなった。本改正によって、検察官が不起訴処分とした裁判員裁判の対象事件（死刑又は無期の懲役若しくは禁固に当たる罪に係る事件、法定合議事件であって故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪に係る事件（裁判員法第 2 条））は、検察審査会が審査の上、議決により起訴されれば、同じく国民の刑事司法参加の制度である裁判員裁判として扱われる。

5．検察審査会法制定の経緯

検察審査会制度の立案の発端は、昭和 22 年に連合国最高司令官総司令部（GHQ）が「検察の民主化」を日本政府に命じたことにある。

昭和 21 年 11 月 3 日、日本国憲法が制定公布され、翌 22 年 5 月 3 日から施行された。新たに制定された日本国憲法の下で、我が国の刑事手続は根本的な変革を要求されることとなり、日本国憲法の施行と同時にいわゆる刑訴応急措置法が制定され、政府はそれと並行して、法務府を中心に、刑法の一部改正、及び新刑事訴訟法の編纂の作業を急いでいたが、昭和 22 年に至り GHQ は政府に対し、「検察の民主化」のために制度の立案を命じ、検察官公選制並びにいわゆる起訴陪審制度⁹の二つの制度の採用がその課題とされた。

しかし、いずれの制度も我が国の現状においては採用し難いとして法務府が GHQ と折衝を重ねた結果、前者に代わるものとして検察官適格審査会制度、後者に代わるものとして検察審査会制度が考案された。立案に際しては、アメリカにおける起訴陪審に関する法

制及びその運用の実績を参考としつつ、また我が国の陪審法をも参考としながら、我が国情に適したものとして、世界にも類例のない検察審査会制度が考案されたものといわれている。

6．検察審査会法の立案・立法過程

検察審査会法は、昭和23年7月12日に法律第147号として公布され、即日施行された。この法律制定の目的は「検察の民主化」であり、公訴権の実行に関して民意を反映させたいという趣旨から本法が制定された。この法律の立案は、後に検事総長を務めた佐藤藤佐氏及びGHQのマイヤーズが中心になって行われた。この検察審査会法の立案・立法過程についてはほとんど明らかにされていないが、断片的な資料からすると、窮余の策として制定されたのである。

その制定の経過について佐藤氏は昭和24年1月に最高裁判所において開催された会場で、次のように話している。

「昭和22年の暮れころから昭和23年の春にかけて約半年の間にもみにもんで文字通りでっち上げた法律」ということなのである¹⁰。

立案・立法過程の様子は、以下の佐藤氏の法曹時報の座談会の内容から伺うことが出来る。

検察審査員の人数につき、陪審員の数は12人であったが検察審査員を11人としたのは、「なんで12人にしないで1人減らしたのかなあ。(略)陪審員のほうは12人だと、委員長になる人は2票持つことになるんですか。(多数決主義をとる所では議論のあるところ)(略)その疑問を残さないように奇数にしたんじゃないかなあ。」、検察審査員の任期につき、審査員の任期は6か月であり、「短いとか短くないとかいう議論があったが、田舎のボスのようなものができはしないかという心配もあるからということで(略)そういう人が延長を望むのが実情だということもありまして、そのままになっちゃったんですな。」、検察審査会の数につき、「200を下ってはならず」¹¹とあるのは、「やはり向こう(GHQ)から、なるべく大勢を集めて民衆の意見を反映させようということ(略)この狭い日本の中に200も...(笑)」などと述べている¹²。

また、上記5において、我が国情に適したものとして、世界にも類例のない検察審査会制度が考案されたと述べたが、それについても、「GHQが起訴陪審はどうか、と持ってきたときに、起訴するかどうかを民衆で決定するということは、日本の民衆ではそれほど思い切ったことはやれない、どうしても願い下げしなければならないとして、強く反対したが、起訴・不起訴を決めるときになんとか民衆の意見が反映するようにできないかというわけで、まじめに、一生懸命に、どんな方法がいいか考え、起訴陪審というところまで行かないで、起訴・不起訴を決定するについて民衆の意見を反映させるような制度を、こっちはこっちで新しい制度を考えたのが検察審査会制度なのである。」と述べている¹³。

なお、検察審査会の事務は、裁判所の事務局の付属の仕事として行っているが、検察審査会は裁判所とは独立した機関である(検審査法3条)¹⁴。このことにつき、最初は検察庁

のほうにくっつけるか裁判所のほうへくっつけるかということが問題になり、「実は刑事局のほうでは対抗意識というんでしょうか、すっかり独立したほうがいいんじゃないかということであったが、そうすると監督機関なんかも設けなければならぬし、費用もかかるからまあいいんじゃないかということで我慢した。」と述べている¹⁵。

7．起訴陪審制度が採用されなかった理由

検察審査会制度は「検察の民主化」を理念とするものであるが、昭和 23 年 7 月に制定された検察審査会法は、国家訴追主義・起訴独占主義によって極めて広汎かつ強力な権限を付与されている検察権を「民意」で抑制して適正なものにする任務を検察審査会に課しながら、その任務を的確に遂行するだけの権限を与えなかった。つまり、検察審査会法の任務を検察官の不起訴処分の当否の審査と検察事務の改善に関する建議・勧告に限定し、起訴処分の当否の審査を除外した（起訴陪審が持つ人権保護的機能を否定されている。）。さらに、検察審査会の議決に拘束力を与えなかった（検審査法 41 条）。

もしもGHQの示唆した起訴陪審制度が採用されれば、検察官の起訴独占主義が根底から覆されることとなり、当時の司法当局者にとって受け入れがたいものであったはずである。そこで、我が国では戦前の陪審裁判も停止されており¹⁶、いまだ民度が進んでおらず、起訴陪審制度の採用は国情に合わない、としてGHQを説得し、起訴陪審制度の直輸入だけは撤回させることに成功したのである。

その結果、起訴陪審に代わる何らかの検察事務の実行について何とか民意を反映させる方法を考えたらどうかということで、GHQが示した起訴陪審制度が大幅に修正され、実質的に「骨抜き」され、形を変えて考え出されたのが検察審査会法なのである¹⁷。

8．司法制度改革と検察審査会制度改正

検察審査会制度の立案の発端はアメリカ側（GHQ）の起訴陪審の制度を採ったらどうかという示唆によるものであったが、日本の国民の民度がそこまで進んでいないとして、起訴陪審に代わるものとして、「検察の民主化」を達成するには余りに権限の弱い検察審査会制度が導入された。検察の公訴権に民意を反映させるために導入された制度であったが、制度開始から平成 20 年末までに 153,136 件が審査され、議決を受けて再捜査した 16,948 件のうち、起訴になったのはわずか 1,408 件であり、約 8 パーセントに過ぎず、民意が反映されたとは言い難いものであった。

以上のような経緯で誕生した検察審査会制度は、法施行 25 周年の際には、「日本の風土から生まれたものではないから、育つ筈がないと思っていたが、率直に言って、廃止した方がよい。国費の節約にもなり、人員も浮く、それによって失うところはほとんどないようである。」などとして制度廃止論が展開されたこともあったが¹⁸、平成 20 年には法施行 60 周年を迎え、刑事司法の運営に国民が直接参加する制度として国民の間に定着し、着実に発展し現在に至っている。このことは、検察審査員・補充員の経験者の大部分が非常にやりがいを感じているとのことであり¹⁹、審査を進めていく中で、制度の重要性、特に

その民主的意義を自覚し、検察審査員・補充員の経験者を中心に検察審査協会が各地に誕生し（昭和 30 年 5 月には全国組織として検察審査会クラブ全国連合会（後に全国検察審査協会連合会と改称）も結成された。）自発的な普及広報活動が進められるようになったことにも現れているのではないだろうか。

そして、法改正の問題は、昭和 37 年 5 月の全国検察審査協会連合会などにおいて議論され、昭和 50 年には日本弁護士連合会が、起訴相当の再議決に法的拘束力を付与すべき等を内容とする「検察審査制度の改正案」を提示した。その後、司法制度改革審議会設置法²⁰に基づき、平成 11 年 7 月には司法制度改革審議会が設置され、調査・審議を経て、平成 13 年 6 月「検察審査会の制度は、まさに公訴権の実行に関し民意を反映させてその適正を図るために設けられたものであり（検察審査会は選挙権者の中から抽選により選定される。）国民の司法参加の制度の一つとして重要な意義を有しており、実際にも、これまで、種々の問題点を指摘されながらも、相当な機能を果たしてきた。このような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。」と提言した²¹。この意見を受けた司法制度改革推進本部における検討を踏まえ、検察審査会の起訴議決に基づいて公訴が提起される制度の導入を中核とする検察審査会の機能強化等を内容とする法改正が行われた。

かつて、我が国では戦前の陪審裁判も停止されており、いまだ民度が進んでおらず、起訴陪審制度の採用は国情に合わない、として「検察の民主化」の任務を的確に遂行するだけの権限を与えられなかった検察審査会が国民に着実に根付いて発展を遂げ、様々な議論の末、司法制度改革を経て、ついに議決に法的拘束力が付与された。

9. 起訴処分の審査

検察審査会法の目的は「公訴権の実行に関し民意を反映させてその適正を図る」ことである（検審法第 1 条）。とすれば、検察官の不起訴処分の当否だけでなく、検察官が国民を起訴したこと（起訴処分）の当否を審査する権限を検察審査会に与えることも検討する必要がある。本年 10 月には足利事件の再審裁判が開始されたところであるが、現在の司法制度において無実の国民が冤罪事件の被疑者・被告人とされる危険性があり、検察官の公訴権の濫用から国民の人権を自ら守るために、国民に検察官の行った起訴処分の当否についても審査する権限を持たせるべきか否かという問題である。

現在の検察審査会制度においては、検察審査会の役割の一つである検察事務の改善に関する建議・勧告制度の活用が考えられる。本改正で議決に法的拘束力を付与するとともに、検事正は「検察審査会に対し、当該建議又は勧告に基づいて採った措置の有無及びその内容を通知しなければならない。」として回答義務を法定化した（検審法第 42 条 2 項）。しかし、建議・勧告制度は、検察審査会が具体的事件を離れ、検察事務の在り方について一般的な形で改善を求めるものであり²²、直接的ではない。前掲の司法制度改革審議会の提

言の中には公訴提起の在り方につき「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、(略)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²³。」とされているが、主眼が一定の議決に対する法的拘束力を付与する制度の導入であったことから、起訴処分を審査する権限の付与については検討されていない²⁴。国会審議において法務大臣が趣旨説明で述べたとおり、「公訴権行使に民意をより直截に反映させてその一層の適正を図る」のであれば²⁵、公訴権の濫用から被疑者を保護し、ひいては国民を保護することにも民意を反映させることを検討する必要がある。

刑事司法へ国民感覚が発揮される制度として、裁判員制度とともに検察審査会制度が国民に周知され、更に発展することを期待する。

【参考文献】

最高裁判所事務総局刑事局『検察審査会沿革誌』

最高裁判所事務総局刑事局監修『検察審査会 50 年史』(検察審査会法に関する法務庁佐藤法務行政長官の講演)法曹会

『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

篠倉満『わが国の検察審査会とアメリカの大陪審制度』ジュリスト 544 号

出射義夫『検察の面を見た刑事訴訟法の 25 年』ジュリスト 551 号

小田中聰樹『現代刑事訴訟法論』勁草書房

三井誠『検察審査会制度の現状と課題』法律時報 50 巻 9 号

辻裕教『刑事訴訟法の一部を改正する法律(平成 16 年法律第 62 号)について』法曹時報 58 巻 8 号

辻裕教『司法制度改革概説 6 裁判員法 / 刑事訴訟法』商事法務

1 平成 16 年 5 月 21 日に刑事訴訟法等の一部を改正する法律(平成 16 年法律第 62 号)により改正、同月 28 日公布

2 通称イレブンといわれている。また、検察審査員に欠員ができたときなどに、これに代わって検察審査員の仕事をする同数の補充員がいる。

3 元神戸県警明石署副署長に対し、神戸検察審査会で過去に 2 回「起訴相当」の議決が出され、平成 21 年 7 月 15 日に神戸第二検察審査会で「起訴相当」の議決が出された。神戸地検は同年 9 月 30 日付けで改めて不起訴処分としたため、同審査会が再審査をする。

4 平成 21 年 10 月 22 日に神戸第一検察審査会が JR 西日本の歴代三社長を「起訴相当」とする議決を出した。

5 元社長を起訴猶予にしたことにつき、東京第三検察審査会が「起訴相当」の議決を出したことを受け、検察が起訴した。

6 准看護婦殺人事件(札幌検察審査会・平成 5 年 1 月 21 日議決・不起訴不当)

- 7 統計数値は裁判所データブック及び最高裁判所ホームページより引用
- 8 検察審査会で起訴議決を行う場合の審査をする際には、審査補助員を必ず委嘱しなければならない（法第 41 条の 4、必要的委嘱）。また、起訴議決をする際には、あらかじめ、担当検察官に対し、検察審査会に出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 項）。
- 9 起訴陪審（大陪審）制度とは、一般市民から選ばれた陪審員が犯罪を犯した者を起訴するか否かを決定する制度
- 10 最高裁判所事務総局刑事局監修『検察審査会 50 年史』（検察審査会法に関する法務庁佐藤法務行政長官の講演）163 頁
- 11 平成 16 年の改正により、数の下限が撤廃されて、現在 165 検審となった（法 1 条）。
- 12 『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 38 頁
- 13 前掲『検察審査会法制定の頃 - 佐藤藤佐氏に聞く』34 頁
- 14 裁判所とは独立した組織であるが（法 3 条）、検察審査会事務局は裁判所の中にあり、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 46 条）。
- 15 前掲『検察審査会法制定の頃 - 佐藤藤佐氏に聞く』38 頁
- 16 陪審法は昭和 18 年に「陪審法の停止に関する法律」により停止された。
- 17 篠倉満「わが国の検察審査会とアメリカの大陪審制度」ジュリスト 544 号 83 頁
- 18 出射義夫「検察の面で見えた刑事訴訟法の 25 年」ジュリスト 551 号 12 頁
- 19 ある検察審査会が平成 17 年～平成 19 年、審査員を対象に実施したアンケートによると、選ばれた時は「あまり気乗りしなかった」「迷惑に感じた」が 67 パーセントを占めたが、終了時には「非常に良かった」「良かった」が 96 パーセントに上った。
- 20 平成 11 年法律第 68 号
- 21 『司法制度改革審議会意見書』48 頁
- 22 辻裕教『刑事訴訟法の一部を改正する法律（平成 16 年法律第 62 号）について』法曹時報 58 巻 8 号 89 頁
- 23 前掲『司法制度改革審議会意見書』48 頁
- 24 司法制度改革審議会において公訴権濫用論についての話は出されたが、議論はされていない。
- 25 第 159 回国会衆議院法務委員会議録第 9 号 2 頁（平 16.4.2）