

検察審査会の強制起訴制度は違憲

弁護士 播磨益夫

(元参議院法制局第3部長)

目次

- 第1 3権分立について
- 第2 行政権行使と国権の最高機関である国会について
- 第3 行政委員会について
- 第4 行政委員会の行政権行使と憲法66条3項
- 第5 起訴権（公訴権）について
- 第6 検察審査会について
- 第7 検察審査員の選任方法を従前のままにして検察審査会を行政権を行使する行政委員会に変質させる法改正は、国民の基本的人権を侵害する客観的危険性を多大に有する法改正であって、故意にも匹敵する重過失の立法権の乱用で違憲
- 第8 検察審査会の行政権行使に内閣が責任を負うことができない法制度は、憲法65条及び66条3項に違反する違憲な法制度
- 第9 検察審査会の起訴議決（強制起訴）は違憲・無効
- 第10 結語

第1 3権分立について

憲法は、立法（41条）・司法（76条）・行政（65条）がそれぞれ独立した3権分立の仕組みをとり、国家権力の行使については3権の抑制と均衡を維持することにより、3権分立制度の目的である国民の基本的人権の保障を確保している。

第2 行政権行使と国権の最高機関である国会について

憲法65条は「行政権は、内閣に属する。」と規定し、憲法66条3項は「内閣は、行政権の行使について、（国権の最高機関《憲法41条》である）国会に対し連帯して責任を負う。」と規定している。

行政権の行使については、その行政権行使の国家機関が独任機関であろうと合議体の行政委員会であろうと、又、その行政権行使の種類・内容がいかようなのものであろうと、最終的には、内閣が全ての行政権行使について国会に対し連帯して責任を負うことを憲法66条3項は命じており、これにより、違法な行政権行使により国民の基本的人権が侵害されないように憲法は保障している。

第3 行政委員会について

1 行政委員会の設置理由

行政権を行使する機関として独任機関（各省大臣等）ではなく合議体である行政委員会を設置する理由は、その行政権行使について、

- ① 政治的中立性が要求される場合、又は
- ② （高度の）専門技術性が要求される場合、

である。

①②のいずれの理由にしても、行政委員会は、当該行政委員会の行政権行使について時の権力からの直接関与を避け、「職務の独立性を認める」ことにより、適正・公平・妥当な行政権行使を確保し、もって国民の基本的人権を保障しようとするものである。

（この見地からすれば、「民意の反映」を目的とする行政委員会である検察審査会は異例に属する。）

2 行政委員会の具体例

政治的中立性が要求される場合としての行政委員会としては、人事院・国家公安委員会

・中央労働委員会等がある。

(高度の)専門技術性が要求される場合としての行政委員会としては、公正取引委員会

・公害等調整委員会・司法試験委員会等がある。

3 行政委員会の委員の選任

行政委員会は国家機関として国民に対して行政権を行使し公権力を行使するものであるから、合議体である行政委員会の委員の選任については、その行政委員会の職務を遂行するにふさわしい適任者を選ぶ必要がある。それは、国民に対する行政責任を果たすためである。ここで、主要な行政委員会の委員の選任について記す。

① 人事院

人事院は内閣の所轄の下に設置される(国家公務員法3条1項)。

人事院は、人事官3人をもって組織する(国家公務員法4条1項)。

そして、人事官の選任は「人格が高潔で、民主的な統治組織と成績本位の原則による能率的な事務の処理に理解があり、且つ、人事行政に関し識見を有する年齢35年以上の者の中から両議院の同意を経て内閣がこれを任命する」(国家公務員法5条1項)ことになっており、更に、「任命の日以前5年間において、政党の役員、政治的顧問その他これらと同様な政治的影響力をもつ政党員であった者又は任命の日以前5年間において、公選による国若しくは都道府県の公職の候補者となった者は、人事官となることができない」(同条4項)、加えて、「人事官の任命については、その中の2人が同一政党に属し、又は同一の大学学部を卒業した者となることとなってはならない」(同条5項)、と規定している。

このように、行政委員会(人事院)の委員の選任について法律でもって厳格な要件を要求しているのは、国民のために、一(いつ)に適正・公平・妥当な行政権行使を確保しようとするからである。

② 公正取引委員会

公正取引委員会は、内閣府の外局として設置される(内閣府設置法49条・64条)。

公正取引委員会は、内閣総理大臣の所轄に属する(私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律《略称・独占禁止法》27条2項)。

公正取引委員会は、委員長及び委員4人をもって組織する(独占禁止法29条1項)。

委員長及び委員は、「年齢が35年以上で、法律又は経済に関する学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が、両議院の同意を得て、これを任命する」(独占禁止法29条2項)ことになっている。

このように、行政委員会(公正取引委員会)の委員の選任について法律でもって厳格な要件を要求しているのは、国民のために、一(いつ)に適正・公平・妥当な行政権行使を確保しようとするからである。

そして、公正取引委員会の委員長及び委員は、独立してその職権を行う(同法28条)こととされている。

③ 国家公安委員会

国家公安委員会は、内閣府の外局として設置される(内閣府設置法49条・64条)。

国家公安委員会は、内閣総理大臣の所轄の下に、委員長及び5人の委員をもって組織する(警察法4条)。

委員長は、国務大臣をもって充てる(警察法6条1項)。

委員は、「任命前5年間に警察又は検察の職務を行う職業的公務員の前歴のない者のうちから、内閣総理大臣が両議院の同意を得て任命する」(警察法7条1項)ことになっているが、更に、委員が同一政党に所属する場合は「2人が限度」とされる(警察法9条3項・4項)。

このように、行政委員会(国家公安委員会)の委員の選任について法律でもって厳格な要件を要求しているのは、国民のために、一(いつ)に適正・公平・妥当な行政権行使を確保しようとするからである。

④ 公害等調整委員会

公害等調整委員会は、国家行政組織法3条・同条の別表第1の規定並びに総務省設置法

31条に基づく総務省の外局として公害等調整委員会が設置されている（公害等調整委員会設置法2条）。

公害等調整委員会は、委員長及び委員6人をもって組織する（公害等調整委員会設置法6条1項）。

委員長及び委員は、「人格が高潔識見の高い者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する」（同法7条1項）。

そして、公害等調整委員会の委員長及び委員は、独立してその職権を行なう（同法5条）こととされている。

⑤ 中央労働委員会

中央労働委員会は、国家行政組織法3条・同条の別表第1の規定及び労働組合法19条の2第1項の規定に基づき厚生労働省の外局として中央労働委員会が置かれている。

中央労働委員会は、使用者委員、労働者委員及び公益委員各15人をもって組織する（労働組合法19条の3第1項）。これにより、中央労働委員会行政の公平を期するものである。

使用者委員、労働者委員及び公益委員は、「両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する」（労働組合法19条の3第2項）。

労働組合法には、中央労働委員会の職務について「独立してその職権を行なう」旨の規定はないが、行政委員会の法的性格として、内閣又は国務大臣から指揮監督を受けないことは当然のこととされている。

⑥ 司法試験委員会

法務省に、司法試験委員会を置く（司法試験法12条1項）。

司法試験委員会は、委員7人をもって組織する（同法13条）が、その委員の選任については、「裁判官、検察官、弁護士及び学識経験を有する者のうちから、法務大臣が任命する」（同法12条2項）ことになっている。

司法試験委員会の委員の選任について法律でもって厳格な要件を要求しているのは、司法試験の合格者が、将来、国民のために、裁判・検察・弁護・立法その他の法律専門分野

で、国民のために責任を持って適法に行動する必要があるからである。

⑦ 要約

このように、行政委員会は、国家機関として、国民に対して国家権力・公権力を行使して国民の権利義務に重大な影響を及ぼすことから、各法律は、各行政委員会の委員の選任について、適任者を選ぶべく慎重な配慮を行い正当で適切妥当な規定を設けている。

第4 行政委員会の行政権行使と憲法66条3項

一般の行政機関は、内閣を頂点とする内閣府及び各省の大臣の下にあって各大臣の指揮監督（統督）を受ける（内閣府設置法7条、国家行政組織法10条）

しかし、行政委員会は、①その職務が政治的中立性を必要とすること、又は、②（高度の）専門技術性を必要とすること、から、その職務遂行について、内閣又は各大臣の指揮監督を受けず職務の独立性が保障されている（独占禁止法28条、公害等調整委員会設置法5条等）。

しかしながら、行政委員会も行政権を行使する国家機関であり、その限りにおいては、その行政権行使について憲法66条3項の適用があるのは当然である。

ここで、行政委員会における職務の独立性と憲法65条及び66条3項との関係について、主要な行政委員会について記す。

1 人事院

人事院は、中央人事行政機関（国家公務員法第2章）として、内閣の「所轄」の下に存在する（国家公務員法3条1項）。

法律（国家公務員法）は、人事院の職務の独立性を尊重しつつ、人事行政という行政権行使についての行政責任と憲法65条及び66条3項との関係を踏まえて、「内閣の『所轄』の下に人事院を置く」（同法3条1項）と規定した。

『所轄』とは、職務についての「指揮監督」をいうのではなく、内閣が人事官を任命す

る（同法5条1項）ところの、その「任命責任」を指す。

内閣は、人事院の職務についての独立性を尊重して人事院の職務に対する「指揮監督」は行わないが、人事官の「任命責任」を負うことにより、人事院の（違法な）職務遂行・行政権の行使について、内閣は、国会に対し連帯して責任を負うのである（憲法65条、66条3項）。

2 公正取引委員会

公正取引委員会は、内閣府の外局として設置され（内閣府設置法49条・64条）、内閣総理大臣の『所轄』に属する（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律《以下「独占禁止法」という。》27条2項）。

公正取引委員会は、委員長及び委員4人をもって組織する（独占禁止法29条1項）。

公正取引委員会は、同法28条で「委員長及び委員は、独立してその職務を行う」と規定され、公正取引委員会の職務の独立性が明文で保障されている。

ここにおいても、法律（独占禁止法）は、公正取引委員会の職務の独立性と公正取引行政という行政権行使についての行政責任及び憲法65条・66条3項との関係を踏まえて、「公正取引委員会は内閣総理大臣の『所轄』に属する」（独占禁止法27条2項）と規定した。

『所轄』とは、職務についての「指揮監督」をいうのではなく、内閣総理大臣が公正取引委員を任命する（同法29条2項）ところの、その「任命責任」を指す。

内閣総理大臣は、公正取引委員会の職務についての独立性を尊重して「指揮監督」は行わないが、公正取引委員の「任命責任」を負うことにより、公正取引委員会の（違法な）職務遂行・行政権の行使について、内閣は最終的に、国会に対し連帯して責任を負うのである（憲法65条、66条3項）。

3 国家公安委員会

国家公安委員会は、内閣府の外局として設置され（内閣府設置法49条・64条）、内閣総理大臣の『所轄』の下に、委員長及び5人の委員をもって組織する（警察法4条）。

ここにおいても、法律（警察法）は、国家公安委員会の職務の独立性を尊重しつつ、警

察行政という行政権行使についての行政責任と憲法65条及び66条3項との関係を踏まえて、「内閣総理大臣の『所轄』の下に国家公安委員会を置く」（警察法4条1項）と規定した。

『所轄』とは、職務についての「指揮監督」をいうのではなく、内閣総理大臣が国家公安委員を任命する（同法7条1項）ところの、その「任命責任」を指す。

内閣総理大臣は、国家公安委員会の職務についての独立性を尊重して「指揮監督」は行わないが、国家公安委員の「任命責任」を負うことにより、国家公安委員会の（違法な）職務遂行・行政権の行使について、内閣は最終的に、国会に対し連帯して責任を負うのである（憲法65条、66条3項）。

4 公害等調整委員会

公害等調整委員会は、国家行政組織法3条・同条の別表第1の規定並びに総務省設置法に基づく総務省の外局として公害等調整委員会が設置される（公害等調整委員会設置法2条）。

公害等調整委員会は、委員長及び委員6人をもって組織する（公害等調整委員会設置法6条1項）。

委員長及び委員は、「人格が高潔識見の高い者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する」（同法7条1項）。

公害等調整委員会の委員長及び委員は、独立してその職権を行なう（同法5条）こととされている。

ここにおいても、内閣総理大臣は、公害等調整委員会の職務についての独立性を尊重して「指揮監督」は行わないが、公害等調整委員の「任命責任」を負うことにより、公害等調整委員会の（違法な）職務遂行・行政権の行使について、内閣は最終的に、国会に対し連帯して責任を負うのである（憲法65条、66条3項）。

5 中央労働委員会

中央労働委員会は、国家行政組織法3条・同条の別表第1の規定及び労働組合法19条の2第1項の規定に基づき厚生労働省の外局として中央労働委員会が置かれている。

そして、中央労働委員会は、厚生労働大臣の『所轄』の下にある（労働組合法19条の2第1項）。

中央労働委員会は、使用者委員、労働者委員及び公益委員各15人をもって組織され、各委員は、「両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する」（労働組合法19条の3第1項・第2項）。

労働組合法には、中央労働委員会の職務について「独立してその職権を行なう」旨の規定はないが、行政委員会の法的性格として、内閣又は国務大臣から指揮監督を受けないことは当然のこととされている。

そして、ここにおいても、内閣総理大臣及び厚生労働大臣は、中央労働委員会の職務についての独立性を尊重して「指揮監督」は行わないが、中央労働委員の「任命責任」を負うことにより、中央労働委員会の（違法な）職務遂行・行政権の行使について、内閣は最終的に、国会に対し連帯して責任を負うのである（憲法65条、66条3項）。

6 司法試験委員会

司法試験委員会は、司法試験合格者の決定（司法試験法8条）等の行政権を行使するが、その職務は高度の専門的知識を必要とするものであり、法務大臣の指揮監督になじまないものである。即ち、職務の独立性が必要である。

しかしながら、司法試験委員会の職務遂行に違法があった場合には、法務大臣が委員の「任命責任」を負うことにより、司法試験委員会の行政権の行使について、内閣は、最終的に、国会に対し連帯して責任を負うのである（憲法65条、66条3項）。

7 要約

このように、行政委員会は、国家機関として、国民に対して国家権力・公権力を行使して国民の権利義務に重大な影響を及ぼすが、行政委員会の職務の独立性が必要であることから内閣・内閣総理大臣等の国務大臣の指揮監督を受けない。

しかし、行政委員会の職務遂行に違法があった場合には、内閣・内閣総理大臣等の国務大臣は、委員の「任命責任」を負うことにより、行政委員会の行政権の行使について、内閣は、最終的に、国会に対し連帯して責任を負うのである（憲法65条、66条3項）。

第5 起訴権（公訴権）について

1 起訴権行使は行政権行使

起訴権行使（公訴）は検察官が行う（刑事訴訟法247条）。

起訴権行使が行政権行使であることは異論のないところであり、本年・平成22年11月26日の参議院予算委員会における森ゆうこ議員と仙石由人法務大臣との間の質疑応答においても、仙石由人法務大臣は「起訴権行使が行政権行使である」ことを明白に答弁している。

2 起訴権行使権者

① 起訴権行使（公訴）は検察官が独占して行う（刑事訴訟法247条）。

② 例外的に、付審判請求の基づき裁判所が起訴権行使をする場合がある（刑事訴訟法266条2号、267条）。

この場合においては、裁判所が起訴権という行政権を行使をすることになる。

これについても、前記参議院予算委員会において、仙石由人法務大臣は「裁判所の起訴権行使が行政権行使である」ことを認めている。

③ 更に、もう一つの例外として、検察審査会による「起訴議決」（強制起訴）がある。

検察官の不起訴処分に対する審査申立てについて検察官の再度の不起訴処分があり、この再度の不起訴処分に対して検察審査会の「起訴議決」（検察審査会法41条の6第1項）があった場合である。「強制起訴」と言われる議決である。

この強制起訴も、行政権行使である。

この検察審査会による強制起訴についても、前記参議院予算委員会において、仙石由人法務大臣は「行政権行使である」ことを認めている。当然のことである。

第6 検察審査会について

検察審査会は、地方裁判所及び地方裁判所支部の「所在地」に置かれる（検察審査会法1条1項）。

注意すべきことは、検察審査会は、「裁判所」に置かれるのではないことである。

次に、地方裁判所及び地方裁判所支部の所在地に置かれる検察審査会の数は、日本全国で165、である（検察審査会法1条2項、検察審査会の名称及び管轄区域等を定める政令）。

検察審査会は行政委員会であるが、同じく行政委員会である人事院・国家公安委員会・公正取引委員会・公害等調整委員会・中央労働委員会・司法試験委員会が一つであるのに対し、検察審査会の数は非常に多い。

なお、検察審査会事務局の職員である検察審査会事務官は、裁判所事務官の中から最高裁判所が任命する（検察審査会法20条・21条）ことから、検察審査会を裁判所の機関と誤解する者もいるが、正しくない。検察審査会は検察審査会事務局とは、法的に、同一ではない。

検察審査会は、行政権を行使する合議体の行政委員会である。その行政委員会の事務手続・事務処理を検察審査会事務局が行っているだけである。

1 検察審査会は行政委員会

検察審査会は、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1条1項）ために、起訴権（公訴権）という行政権を行使する（検察審査会法41条の6第1項）合議体の国家機関であり、明白な行政委員会である。

行政権を行使する機関として、独任機関（各省大臣等）ではなく合議体である行政委員会を設置する理由は、既述のとおり、その行政権行使について、

- ① 政治的中立性が要求される場合、又は、
- ② （高度の）専門技術性が要求される場合、

である。

行政委員会は、時の権力からの直接関与から距離を置かせること（職務の独立性）によ

り、適正・公平・妥当な行政権行使を確保し、もって国民の基本的人権の保障を行うものである。

この、行政委員会を設置する二つの理由からすれば、検察審査会の設置理由は「公訴権実行に民意反映」（検察審査会法1条1項）というものであり、異色なものである。

2 検察審査会の権限

検察審査会の権限は、

- 一 検察官の公訴を提起しない処分の当否の審査に関する事項
- 二 検察事務の改善に関する建議又は勧告に関する事項

である（検察審査会法2条1項）。

検察審査会が行政委員会として行政権行使（公権力行使）をするのは、起訴議決（強制起訴）である（検察審査会法41条の6第1項）。

3 検察審査会の独立性

検察審査会は、独立して職権を行う（検察審査会法3条）。

なお、行政委員会である検察審査会を『所轄』する上部の行政機関は、法律上（そして、憲法上）、全く存在しない。

4 検察審査会（行政委員会）の検察審査員（委員）の選任

行政委員会は国家機関として国民に対して公権力を行使するものであり、それだけに、国家は、その行政委員会の委員の選任について適任者を選ぶ必要がある。

そして、現に、人事院・国家公安委員会・公正取引委員会・公害等調整委員会・中央労働委員会・司法試験委員会等の委員の選任については、既述のとおり、その職務にふさわしい資格を有する者を選任するように法律で規定している。

そして、行政委員会に対する内閣・内閣総理大臣等の指揮監督を排除して行政委員会の職務の独立性を認めつつ、内閣・内閣総理大臣に委員の任命責任（『所轄』）を認めるこ

とによって、憲法66条3項の「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う。」の規定に違反しないようにしている。

ところが、検察審査会の検察審査会員の選任方法は全く異なり、異色なものである。

それは、行政委員会である検察審査会を構成する検察審査員は、選挙人名簿（公職選挙法19条が規定する市町村の選挙管理委員会が管理する選挙人名簿）から無作為に選出された者が、検察審査員となる（検察審査会法9条～16条）、という制度である。

この制度の下では、検察審査会の「職務の独立性」（検察審査会法3条）は認められているが、検察審査会員の選任について、内閣・内閣総理大臣等の「任命責任」はあり得ないことになる。

5 検察審査員の選任方法の当否

検察審査会を構成する検察審査員の選任は、既述の人事院等の各行政委員会の委員の選任と全く異なり、行政委員会である検察審査会の行政権行使にふさわしい適任者（「強制起訴」という公権力行使の法的判断能力）かどうか、とは全く無関係に、一般国民の中から、偶然的に無作為に選出される。

したがって、選出される検察審査員には、八百屋のおかみさん・サラリーマン・建設工事の専門職人・機械工・学生・主婦等々、あらゆる職種・界層の人達が対象となり、法律に無縁な人達が殆どである。それどころか、逆に、検察審査会法6条は、弁護士・公証人・司法書士等の法律関係職の人達を検察審査員の無資格者として排除している。

それ故に、検察審査会を構成する検察審査員の全員が憲法・刑事法に詳しいとは到底断言できない。

したがって、その検察審査会という行政委員会の行政権行使（強制起訴）が、果たして法的に適法・適正・公正・妥当なものであるかどうか、についての法律上の保障は断言できないことになる。むしろ、検察審査会の行政権行使（強制起訴）が、法律論よりは感情論・情緒論・ムード論に起因して決定される危険性があり得ることになる。そして、それは、強制起訴される国民の基本的な人権の問題でもある。

この、検察審査会を構成する検察審査員の選任方法は、平成16年の検察審査会法改正前の当時であれば、当時の検察審査会の権限が、検事正に対する起訴『勧告的』議決にと

どまるものであり（平成16年法律第62号による改正前の検察審査会法41条）、現実には起訴するかどうかの決定権（行政権）は、行政責任を負う検察官（検事正）に帰属していた（刑事訴訟法247条）。

ところが、平成16年の検察審査会法改正は、検察審査会を構成する検察審査員の選任方法を従前のままに（放置）しておいて、検察審査会を行政権を行使（強制起訴）する行政委員会に変質させたのである。

検察審査員の選任方法の当否の問題が、全く置き去りにされたのである。

6 検察審査会の審査補助員

検察審査会法39条の2の規定及び41条の4の規定は、検察審査会の審査につき「審査補助員1人（弁護士）」を認めている。

検察審査会法6条12号では弁護士を検察審査員の無資格者として排除しつつ、検察審査会の審査につき「弁護士の審査補助員」を認め（検察審査会法39条の2第1項）、更には、必要義務として「弁護士の必要的審査補助員」を要求する検察審査会法41条の4の規定が存在する。

これは、検察審査会法の自己矛盾である。一方で法律専門家である弁護士を排除しつつ、一方で必要的審査補助員として弁護士の検察審査会審査に対するズバリ関与を要求している（検察審査会法41条の4）。

これは、検察審査会法という法律自身が、検察審査会という合議体である行政委員会が適正・適切・公平・妥当な行政権行使が確保できないことを自ら『自白』しているのである。

そして、検察審査会という合議体である行政委員会の構成員（検察審査員）が適正・適切・公平・妥当な人材によって組織されていないことを、法律制度上、『自白』しているのである。

そして、重要な問題点は、合議体である行政委員会（検察審査会）が、現実・事実上、「検察審査会の職務遂行を1人の審査補助員の指導に依存する」ということは、法律制度上、合議体である行政委員会の意義・効用を無視するものであり、合議体である行政委員会制度の趣旨そのものを没却するものである。

それどころか現実・事実上、検察審査会の名称を使用した1人の審査補助員の「独任機関」に墮する危険性が大きい。

7 強制起訴と起訴を受けた者（被告人）

検察審査会の「強制起訴」議決に従い、一般国民の者が起訴された場合（検察審査会法41条の10第1項）において、その起訴された者が国家公務員のときは、国家公務員法79条2号の規定に基づく「起訴休職」が待ち受けており、また、地方公務員の場合も地方公務員法28条2項2号の規定に基づく「起訴休職」が待ち受けている。民間会社においても、就業規則等の会社内部規則で「起訴休職」という制度があることは容易に想像できることである。

これは、強制起訴された者にとって重大な権利義務に影響を及ぼすものである。

なぜ、検察審査会は、人事院等の他の行政委員会のように当該行政委員会の行政目的の実現にとって熟達した委員が選任されないで、選挙人名簿から無作為に選出された者が検察審査会法の構成員となり、その検察審査会が、「強制起訴」という公権力を行使する制度、国民にとって危険な法制度が立法化されたのであろうか……？

検討不十分、吟味不十分という以外に言葉が見つからない。

8 平成16年法律第62号による改正前の検察審査会法

「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）第3条（以下「平成16年法律第62号」という。）により検察審査会法が改正されるまでの従前の検察審査会法においては、「検察審査会の強制起訴」という行政権行使（公権力行使）の制度は全く無かった。

平成16年法律第62号による改正前の検察審査会法（以下「改正前の検察審査会法」という。）では、検察審査会の議決は「起訴勧告的議決」とどまるものであり（改正前の検察審査会法40条）、その議決を受けた検事正も「その議決を参考にし、公訴をすべきものと思料するときは、起訴の手続をしなければならない。」（改正前の検察審査会法41条）ものとされ、起訴するかどうか・行政権を行使するかどうか、は、行政権行使者

である検事正の健全な判断・責任に委ねられていた。

そして、検察審査会の議決に対する再度（二度目）の審査は認められなかった（改正前の検察審査会法32条）。

9 平成16年法律第62号による改正後の検察審査会法（現行の検察審査会法）

平成16年法律第62号による改正後の検察審査会法（現行の検察審査会法。以下「改正後の検察審査会法」という。）の主要な内容は、次のとおりである。

① 検察審査会を構成する検察審査員の選任（従前のまま）

検察審査会を構成する検察審査員の選任については、改正前の検察審査会法と全く同様で、市町村の選挙管理委員会が管理する選挙人名簿から無作為に選出された者が、検察審査員となっている。

② 検察官の不起訴処分に対する再度の審査（新設）

改正前の検察審査会法では、検察官の不起訴処分に対する再度の審査制度はなかったが、改正後の現行検察審査会法は、検察官の不起訴処分に対する検察審査会の再度の審査制度を認めた（検察審査会法41条の2）。

③ 検察審査会の強制起訴議決（新設）

改正後の現行検察審査会法は、検察官の不起訴処分に対する検察審査会の再度の審査を認めて、再度の審査の結果、検察審査会が起訴を相当と認める場合には、検察審査会が「起訴議決（強制起訴）」をすることが法定された（検察審査会法41条の6）。

④ 検察審査会の変質・行政委員会になる

改正前の検察審査会法では、検察審査会の議決は「起訴勧告的議決」とどまるもので

あった。したがって、検察審査会が「行政権を行使」ということは、法律上、あり得なかった。

しかし、平成16年法律第62号による改正後の検察審査会法は、検察審査会を行政委員会に変質させ、検察審査会が「起訴議決（強制起訴）」という「行政権を行使」することになった。

検察審査会の起訴議決（強制起訴）は、まさに、検察審査会の公権力の行使、即ち、検察審査会の行政権行使である。

検察審査会は、従前の勧告的機関から法的性格を一変して、国家の行政機関として行政権を行使する行政委員会になったのである。

第7 検察審査員の選任方法を従前のままにして検察審査会を行政権を行使する行政委員会に変質させる法改正は、国民の基本的人権を侵害する客観的危険性を多大に有する法改正であって、故意にも匹敵する重過失の立法権の乱用で違憲

検察審査会を構成する検察審査員の選任については、改正前の検察審査会法と全く同様で、市町村の選挙管理委員会が管理する選挙人名簿から無作為に選出された者が、検察審査員となっている。

これでは、行政権を行使する行政委員会としての検察審査会の権限行使について、その適法・適正・公正・妥当性が法的に保障できない。既述の人事院等の各行政委員会における適任者の委員の選任と全く異なり、市町村の選挙管理委員会が管理する選挙人名簿から無作為に選出された者が行政委員会の委員である検察審査会の検察審査員となるのであれば、検察審査会の行政権行使が、法的に、適法・適正・公正・妥当なことを保障するものであると断言することはできない。

検察審査会法が、検察審査会の審査につき「審査補助員（弁護士1人）」を認めている（検察審査会法39条の2、41条の4）ということは、検察審査会法という法律自身から、検察審査会という合議体である行政委員会の構成員（検察審査員）が適切な人材によって組織されていないことを、法律上、『自白』しているのである。

そして、合議体である行政委員会（検察審査会）が、現実・事実上、「検察審査会の職務遂行を1人の弁護士審査補助員の指導に依存する」ということは、法制度上、合議体で

ある行政委員会の意義・効用を無視するものであり、合議体である行政委員会制度そのものを没却するものである。

それどころか現実・事実上、検察審査会の名称を使用した1人の審査補助員の「独任機関」に墮する危険性が大きいである。それは、合議体である検察審査会と全く相容れないものである。

平成16年法律第62号による検察審査会法の改正で、検察審査会に「強制起訴」という公権力行使の権限を新しく付与するのであれば、即ち、検察審査会を行政委員会に変質・昇格させて行政権行使を新しく付与するのであれば、同時に、検察審査会法を『抜本的に改正』して、その権限行使に合致する新しい検察審査員選出制度を創設すべきであったのである。それが、国民の基本的人権の保障のために欠くべからざるものであったのである。

ところが、それを怠り、そのような新しい検察審査員選出制度を全く創設せず、従前のままの、市町村の選挙管理委員会が管理する選挙人名簿から無作為に選出された者が検察審査員で組織する検察審査会を、無造作に新しく行政委員会に昇格させて、行政委員会として「強制起訴」という行政権行使を認めることは、その権限行使について適法・適正・公正・妥当性を法的に全く保障できない。

このような検察審査会法の改正（改悪？）は、国民の基本的人権を侵害する客観的危険性を多大に有する法改正であって、『故意にも匹敵する重大な過失による立法権の乱用』であり、違憲の疑いが極めて濃厚である。

ちなみに、他の行政委員会である人事院・国家公安委員会・公正取引委員会・公害等調整委員会・中央労働委員会・司法試験委員会等の委員の選任については、既述のとおり、その職務にふさわしい資格を有する者を選任するように法律で規定している。

そして、行政委員会に対する内閣・内閣総理大臣等の指揮監督を排除して行政委員会の職務の独立性を認めつつ、内閣・内閣総理大臣に委員の任命責任（『所轄』）を認めることによって、憲法66条3項の「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う。」の規定に違反しないようにしている。

そして、現に、人事院・国家公安委員会・公正取引委員会・公害等調整委員会・中央労働委員会・司法試験委員会等の委員の選任については、既述のとおり、その職務にふさ

わしい資格を有する者を選任するように法律で規定している。

そして、行政委員会に対する内閣・内閣総理大臣等の指揮監督を排除して行政委員会の職務の独立性を認めつつ、内閣・内閣総理大臣に委員の任命責任（『所轄』）を認めることによって、憲法66条3項の「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う。」の規定に違反しないようにしている。

ここで、参考のために記すと、行政委員会ではない一般の行政機関の長（内閣・内閣総理大臣・国務大臣等）が、その職務について下部機関・職員に対し指揮・命令・監督する法律関係にある場合には、法律は、『統轄』（国家行政組織法1条・2条）・『統括』（国家行政組織法10条）という用語を用いて、職務の独立性を認める場合の『所轄』と書き分けている。

第8 検察審査会の行政権行使に内閣が責任を負うことができない法制度は、憲法65条及び66条3項に違反する違憲な法制度

検察審査会は、独立して職権を行う（検察審査会法3条）。しかしながら、行政委員会である検察審査会を『所轄』する上部の行政機関は、法律上（そして、憲法上）、全く存在しない。

検察審査会以外の他の行政委員会については、各行政委員会の職権行使の独立性を認めつつ（独占禁止法28条、公害等調整委員会設置法5条等）、違法な職権行使の行政責任については、当該行政委員会を『所轄』（国家公務員法3条1項、警察法4条1項、独占禁止法27条2項、労働組合法19条の2第1項等）する内閣、内閣総理大臣、その他の国務大臣が委員の『任命責任』を負うことによって、憲法66条3項が規定する「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う」ことを、法制度上、実現している。行政委員会も行政権を行使する国家機関であり、その限りにおいては、その行政権行使について憲法66条3項の適用があるからである。

ところが、行政委員会である検察審査会を『所轄』する上部の行政機関は、法律上、そして、憲法上、全く存在しない。

と言うよりは、そもそも内閣、内閣総理大臣その他の国務大臣に『検察審査員を任命』

する権限が、法制度上、ないのである。

このために、検察審査会の違法な行政権行使・行政権の乱用行使について、初歩的にも最終的にも、行政権行使の責任者である内閣（憲法65条）は、国会に対し連帯して責任を負う（憲法66条3項）ことができない。

行政機関（行政委員会）である165の検察審査会の行政権行使について内閣が責任を負うことができない法制度は、165の検察審査会が、行政権を行使する国家機関でありながら、内閣の枠外に存在することを意味する。

それは、3権分立の枠外の「第4権」を意味するものである。

ところで、平成22年11月26日の参議院予算委員会において、森ゆうこ参議院議員と仙石由人法務大臣との間における検察審査会の強制起訴の違憲問題の質疑において、森ゆうこ参議院議員の「検察審査会の行政権行使について内閣が責任を負うことができない法制度は違憲ではないか。検察審査会は3権分立の外にある第4権ではないか」との質問に対して、仙石由人法務大臣が、言語明瞭ではないが「会計検査院もそういう意味で（会計検査院の権限行使について内閣が責任を負うことができない、という意味か・・・？）憲法上の機関でございまして・・・」と答弁している。

どうもこの答弁の趣旨は「会計検査院の権限行使について内閣が責任を負うことができないことがあるのだから、検察審査会の行政権行使について内閣が責任を負うことができないことがあっても違憲でない」というように理解できる。

しかし、その理解が正しいとすれば、仙石由人法務大臣（内閣官房長官でもある）の答弁は「ごまかし答弁」である。

何故ならば、会計検査院は憲法上認められた独立の国家機関である（憲法90条）。片や、検察審査会は検察審査会法という法律レベルで職権独立が認められた行政機関に過ぎない。

したがって、検察審査会の行政権行使について当然に憲法65条・66条3項の適用があり、検察審査会の行政権行使について内閣が責任を負うことができない法制度（検察審査会法）は、検察審査会が「第4権」になったに等しく、当然に憲法違反である。

即ち、検察審査会法に基づく検察審査会の行政権行使制度・強制起訴制度は、「行政権

は、内閣に属する」と規定する憲法65条に違反し、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う」と規定する憲法66条3項に明白に違反する。

既述したように、同じ行政委員会である人事院は内閣の所轄下、公正取引委員会は内閣総理大臣の所轄下、国家公安委員会は内閣総理大臣の所轄下、中央労働委員会は厚生労働大臣の所轄下、司法試験委員会は法務大臣の所轄下にあり、各行政委員会の行政権行使について、内閣は、国会に対し連帯して責任（任命責任）を負う仕組みになっている。

ところが、検察審査会法にこうした仕組みはまったく存在しない。

検察審査員は、選挙人名簿から無作為・偶然に選出されて、内閣、内閣総理大臣、法務大臣等に『検察審査員の任命権限』はない。

そして、検察審査会法のどの条文を探しても、検察審査会の起訴権行使という行政権行使について、その権限行使に係る責任条文規定は全く存在しない。そして、また、同法には、検察審査会の監督機関としての上部機関も全く存在しない（検察審査会法3条の規定に基づく「検察審査会の職務の独立」）。

法的な行政責任の面から言えば、検察審査会の権限行使に係る行政責任は『無責任』な法的放任状態にあり、初歩的にも最終的にも「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う」（憲法66条3項）ことになっていない。

これは、重大な憲法違反の法制度である。

国家機関である行政委員会の165の検察審査会は、法律上、そして憲法上、内閣から完全に独立した行政委員会となっている（検察審査会法3条）。そして、行政委員会である165の検察審査会の行政権行使について、憲法上、内閣は、国会に対し連帯して責任を負うことが全くできない。

検察官の起訴権限の乱用があった場合、当該検察官の責任が問われるのは当然であるが、事案によっては、検事総長、更には法務大臣の責任が問われ、そして最終的には、憲法上、内閣が、国会に対し連帯して責任を負うことになる。

ところが、行政委員会である165の検察審査会のいずれかにおいて、検察審査会に強

制起訴権限の乱用があった場合、法律上、そして憲法上、内閣が憲法上の行政責任を取り得ない、取りようのない法制度になっている。

いったい、国民の基本的人権の保障はどうなるのか……？

行政委員会である検察審査会の行政権行使について、憲法上、内閣が国会に対し連帯して責任を負うことが全くできない検察審査会法は、明白に憲法違反の法律である。

行政委員会である検察審査会は、法的には、「糸の切れた凧」と同じである。

付言するに、平成22年10月、検察審査会が強制起訴議決した小沢一郎衆議院議員に対する強制起訴議決要旨は、「国民は裁判所によって本当に無罪なのかそれとも有罪なのかを判断してもらう権利がある」としている。

「国民にそのような権利がある」のかどうか極めて疑問であるが、ここでは触れないことにする。

問題とすべきは、検察審査会の見解が、嫌疑不十分で2度も不起訴とした検察官の行政権行使に対し、「疑いのある人は『100%有罪の確信がなくても』裁かれるべきだ」とする論理であることである。

これは、法律論ではなく感情論・情緒論・ムード論である。

強制起訴議決で被告人とされた人が公務員の場合は、「起訴休職」（国家公務員法79条2号、地方公務員法28条2項2号）が待ち受けている。

強制起訴議決で被告人とされた人が、検察審査会の起訴権限の乱用で無罪となった場合に、その人の基本的人権はどうなるのか。

内閣は憲法上の行政責任を取り得ないが、検察審査会（審査員）は責任を取るのだろうか。

第9 検察審査会の起訴議決（強制起訴）は違憲・無効

検察審査会法に基づく検察審査会の起訴議決（強制起訴）が、既述のとおり検察審査会の起訴議決の法制度そのものが憲法違反の制度である以上は、検察審査会の起訴議決（強制起訴）は、当然に違憲・無効である。

第10 結語

現在の検察審査会が国民の基本的人権の保障に欠け、且つ、行政委員会である検察審査会の行政権行使（強制起訴）について、内閣が国会に対し連帯して責任を負うことが全くできない検察審査会法は、明白に憲法違反の法律である。

それ故に、違憲の検察審査会法を是正して合憲な検察審査会法に改正する必要がある。その改正方法としては、二つの方法が考えられる。

一つは、検察審査会法の抜本的改正であり、他の一つは、平成16年法律第62号による検察審査会法の改正前の、従前の検察審査会法に復元することである。

1 検察審査会法の抜本的改正

現在の違憲な検察審査会法を改正して、合憲な検察審査会法に是正することである。

そのために、

- ① 検察審査会の職権の独立を認めつつ、
- ② 検察審査会を構成する検察審査員の選任資格を、他の行政委員会の委員の選任資格と同様に厳格なものにする（法務大臣の任命）と同時に、
- ③ 行政委員会である検察審査会の行政権行使について、最終的に、内閣が国会に対し連帯して責任を負う法制度にする（検察審査会を法務大臣の『所轄』の下に置くことにする）、

ことである。

この抜本的改正により、国民の基本的人権の保障を確保すると共に、検察審査会の行政権行使について内閣が行政責任を持つことにより、検察審査会の行政権行使が適法・適正・公正・妥当なことを保障することである。

2 従前の検察審査会法に復元

他の方法は、検察審査会法を、従前の、平成16年法律第62号による検察審査会法の改正前の検察審査会法に復元することである。

従前の検察審査会法の下でも、検察審査会の勧告的議決を基に検察官が再捜査して起訴した例はいくつも存在する。

この制度に復元することにより、現在の違憲な検察審査会法から脱却し、検察官の責任ある行政権行使を維持する。

3 上記いずれかの方法を実行することにより、3権分立の枠組みからはみ出した状態の行政無責任の現在の検察審査会、そして、違憲状態の検察審査会法を合憲にする必要がある。

以上