

1 検察審査会の議決による強制起訴制度の憲法上の問題点について 資料1

2 検察審査会法の改正について

(1) 検察審査会法改正案骨子案 資料2 資料3

① 検察審査会の会議録の記載事項の法定化及び会議におけるすべての発言の記載

② 検察審査会議の開催状況の公表

③ 審査補助員の増員

(2) 骨子案に盛り込まれなかった項目 資料4

① 検察審査会の審査対象の制限（「告発」の除外・「犯罪の嫌疑がない場合」の不起訴処分の除外）

② 検察官による起訴を検察審査会の審査対象とすること

③ 補充員の中からくじで臨時に検察審査員の職務を行う者を選定する場合にも、出頭しない検察審査員等が属する群の補充員の中から選定しなければならないものとする

④ 起訴相当議決をした検察審査員と異なる検察審査員による再度の不起訴処分の審査

⑤ 審査補助員の弁護士会による推薦の過程の透明化

⑥ 裁判所は審査補助員になった者を指定弁護士に指定してはならないとすること

⑦ 検察審査会の審査の公開（録音・録画）

⑧ 被疑者の意見陳述の機会の創設

強制起訴権限を有する検察審査会に批判的な見解について

○播磨益夫弁護士 平成22年10月26日 朝日新聞 《私の視点》(抄)

憲法65条は「行政権は、内閣に属する」と規定し、同66条3項は「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」としている。起訴権限の乱用についても、最終的には内閣の行政権行使の責任が問われることになるのである。

ところが、国家機関である検察審査会は憲法上、内閣から完全に独立した行政委員会となっている。同じ行政委員会の人事院は内閣の所轄下、国家公安委員会は内閣総理大臣の所轄下にあり、行政権行使について内閣が最終的に責任を負うが、検察審査会にこうした仕組みはまったく存在しない。ゆえに検察審査会の強制起訴議決は、起訴権限の乱用があっても内閣が憲法上の行政責任を取り得ない、取りようのない行政無責任の法制度といえる。三権分立の枠組みをはみ出し、違憲の疑いが濃厚だ。

検察審査会法改正案骨子案

1 検察審査会の会議録の記載事項の法定化及び会議におけるすべての発言の記載

会議録には以下の事項のほか、会議におけるすべての発言を逐語的に記載するものとする。

- ① 会議をした検察審査会及び年月日
- ② 検察審査会長又は臨時にその職務を行う者、検察審査員、臨時に検察審査員の職務を行う者、会議を傍聴した補充員、審査補助員及び検察審査会事務官の職名及び氏名
- ③ 審査申立人及び被疑者の氏名（被疑者の氏名が明らかでないときは、被疑者を特定するに足りる事項）並びに不起訴処分をした検察官の氏名及び官職（検察官の官職が明らかでないときは、検察官の所属検察庁の名称）
- ④ 検察審査会長が特に記載を命じた事項

※ ①から④までは、検察審査会法施行令第27条第2項において記載事項として規定されている（①は同項第1号、②は同項第2号、③は同項第3号、④は同項第6号）。

なお、検察審査会法施行令第27条第2項においては、「会議の経過」（同項柱書）、「検察官の意見並びに審査申立人、証人及び専門的助言を徴された者の供述又はその要旨」（同項第4号）、「議決をしたこと及び議決の趣旨」（同項第5号）も記載事項とされているが、これらは「会議におけるすべての発言」として記載される。

※ 作成した会議録は、従来どおり、非公開とする。

2 検察審査会議の開催状況の公表

検察審査会は、検察審査会議の開催日、出席人数等の開催状況を公表するものとする。

3 審査補助員の増員

- (1) 審査補助員の数は1人とする規定を削るものとする。
- (2) 検察審査会は、再度の不起訴処分の審査を行うに当たっては、審査補助員を2人以上委嘱するものとする。

検察審査会法改正案骨子案の検討過程について

【骨子案】

1 検察審査会の会議録の記載事項の法定化及び会議におけるすべての発言の記載

会議録には以下の事項のほか、会議におけるすべての発言を逐語的に記載するものとする。

- ① 会議をした検察審査会及び年月日
- ② 検察審査会長又は臨時にその職務を行う者、検察審査員、臨時に検察審査員の職務を行う者、会議を傍聴した補充員、審査補助員及び検察審査会事務官の職名及び氏名
- ③ 審査申立人及び被疑者の氏名（被疑者の氏名が明らかでないときは、被疑者を特定するに足りる事項）並びに不起訴処分をした検察官の氏名及び官職（検察官の官職が明らかでないときは、検察官の所属検察庁の名称）
- ④ 検察審査会長が特に記載を命じた事項

※ ①から④までは、検察審査会法施行令第27条第2項において記載事項として規定されている（①は同項第1号、②は同項第2号、③は同項第3号、④は同項第6号）。

なお、検察審査会法施行令第27条第2項においては、「会議の経過」（同項柱書）、「検察官の意見並びに審査申立人、証人及び専門的助言を徴された者の供述又はその要旨」（同項第4号）、「議決をしたこと及び議決の趣旨」（同項第5号）も記載事項とされているが、これらは「会議におけるすべての発言」として記載される。

※ 作成した会議録は、従来どおり、非公開とする。

【検討過程】

○検察審査会の会議録の記載事項の法定化

(1) 内容

検察審査会法施行令第27条第2項に規定されている会議録の記載事項（※）を法律に規定するものとする。

- ※1 会議の経過
- 2 会議をした検察審査会及び年月日
- 3 検察審査会長又は臨時にその職務を行う者、検察審査員、臨時に検察審査員の職務を行う者、会議を傍聴した補充員、審査補助員及び検察審査会事務官の職名及び氏名
- 4 審査申立人及び被疑者の氏名並びに不起訴処分をした検察官の氏名及び官職。
ただし、被疑者の氏名又は検察官の官職が明らかでないときは、被疑者を特定するに足りる事項又は検察官の所属検察庁の名称
- 5 検察官の意見並びに審査申立人、証人及び専門的助言を徴された者の供述又はその要旨
- 6 議決をしたこと及び議決の趣旨

7 検察審査会長が特に記載を命じた事項

○検察審査会の会議録の公開について

(1) 現行制度

検察審査会法第 28 条によって、会議録が作成されることとなっているが、当該会議録は、公開されていない。

(2) 論点

検察審査会法第 26 条「検察審査会議は、これを公開しない」の趣旨 (①～③) が損なわれることから、検察審査会の会議録の公開は許されないとされている (柳田法務大臣答弁第 176 回国会衆議院予算委員会平成 22 年 10 月 12 日)。

- ① 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
- ② 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
- ③ 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

なお、アメリカの大陪審 (起訴陪審) についても、「大陪審の手続には被疑者は参与できず、審理は非公開で「一方的」(ex parte) に行われる」(松尾浩也「公訴権の行使と民衆参加」佐伯千仞博士還暦祝賀『犯罪と刑罰(下)』179 頁) とされている。

→以上のような論点を乗り越えて、会議録を公開することは難しい。

○(非公開の) 逐語的な「議事録」の作成について

(1) 内容

詳細な会議の経過を記載した逐語的な「議事録」を作成するものとする。

(2) 論点

- ① 検察審査員の理解に資する等のため「議事録」を作成するということがよいか。

→第一の目的は、検察審査会議の厳格性や正当性を担保することとし、第二の目的として、検察審査員の理解に資する等のためとする。

- ② 審査結果に疑義が生じたときのため (後々の歴史の検証に耐えられるようにするため)、「議事録」を作成するとなると、将来において「議事録」を公開する可能性があることになる。この場合、検察審査会法第 26 条「検察審査会議は、これを公開しない」の趣旨を没却するおそれがある。

→「議事録」は公開しない。そのため、これは目的とはしない。

- ③ 捜査段階における検察官の会議、裁判員裁判における評議等においては、「議事録」を作成していないこととの均衡を検討する必要がある。

→捜査段階における検察官の会議、裁判員裁判における評議等と異なり、検察審査会は素人の集まりであるので議事録を作成する必要がある。

【骨子案】

2 検察審査会議の開催状況の公表

検察審査会は、検察審査会議の開催日、出席人数等の開催状況を公表するものとする。

【検討過程】

(1) 内容

検察審査会議の開催状況、出席人数等を公表するものとする。

(2) 論点

検察審査会法第26条「検察審査会議は、これを公開しない」の趣旨を没却しない範囲で、検察審査会議の透明化を図るため、開催状況、出席人数等を公表するということがよいか。

→検察審査会が実際に活動しているかどうかをチェックする必要があるため、開催状況については公開する。なお、開催状況の公表自体は、検察審査会法第26条の会議の非公開の原則とは抵触しないものとして整理する。

【骨子案】

3 審査補助員の増員

(1) 審査補助員の数は1人とする規定を削るものとする。

(2) 検察審査会は、再度の不起訴処分の審査を行うに当たっては、審査補助員を2人以上委嘱するものとする。

【検討過程】

(1) 内容

審査補助員を増員するものとする。

(2) 論点

(イ) 「審査補助員は、飽くまでも審査の補助者にすぎないことから、一つの事件について同時に2人以上の審査補助員を委嘱することはできないものとされたものである」（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」339頁）とされているが、審査補助員の中立性・公正さを確保するため、審査補助員を増員するということがよいか。

→助言の内容を審査補助員に相互にチェックさせるため、増員する。

(ロ) 増員の仕方として、以下の2つの案が考えられるが、どちらが適切か。

① 審査補助員を複数人委嘱できるようにする（審査補助員は1人とする要件を外す）。

② 審査補助員を複数人委嘱しなければならないとする。

→第1段階の審査の際の審査補助員については①とし、第2段階の審査の際の審査補助員については②とする。

骨子案に盛り込まれなかった項目及び論点について

1. 審査対象について

○検察審査会の審査対象の制限

1 「告発」の除外

(1) 内容

被害者に限らず何人も行える「告発」（刑事訴訟法第 239 条）は、検察審査会の審査対象から除外するものとする。

(2) 論点

- ① 「告発」された事件を検察審査会の審査対象から除外すると、当該事件の被害者も検察審査会に申し立てることができなくなるが、この点をどのように考えるか。また、同種の事件で「告発」されなかった事件が検察審査会の審査対象となることとの均衡を検討する必要がある。
- ② 「告発」した者は検察審査会に申し立てることができないとすると、直接的な被害者のいない公共的犯罪については、申立人がいないこととなるが、この点をどのように考えるか。

なお、「米国において起訴陪審の糾問的機能の発揮が期待されるのは、とくに政界のスキャンダル等の種類の事件であるといわれる…。我が国においても、検察審査会の機能の発揮がとくに期待されているのはいわゆる公共的犯罪においてであることは、左記の小林章事件、その後のいわゆる茶会はがき事件（申立・不起訴不当）、…、造船疑獄事件（職権・一部起訴相当）、…等の審査において国民から寄せられた期待からも明らかであろう。…直接の被害者のいない公共的犯罪については、必要に応じ職権審査を開始するというさらに積極的な配慮が必要であろう」（佐々木最高裁判事局第 1 課長「検察審査会の機能と実際」ジュリスト 389 号）とされている。

2 「犯罪の嫌疑がない場合」の不起訴処分の除外

(1) 内容

捜査の専門家である検察官が証拠不十分である等の判断をした「犯罪の嫌疑がない場合」の不起訴処分は、検察審査会の審査対象から除外するものとする。

(2) 論点

起訴議決の制度を導入する際の「司法制度改革推進本部裁判員制度・刑事検討会」において、「犯罪の嫌疑がない場合」の不起訴処分と「起訴猶予」の不起訴処分とで、取扱いを変えるべきか否か（前者については、起訴議決の対象としない、起訴議決の要件を加重する）について議論された際に、以下の論点が示された。

- ① 「検察審査会の、審議会の意見書でも確認している本来の性格ということで考えれば、公訴権の運用に民意を反映して適正を期するということで

もあるわけですし、そこでは公訴権行使の全般について対象にするという趣旨なんだろうと思います。その判断自体、つまり今ちょっとお話がありましたけれども、不起訴にするということの中身、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と思うんです」(裁判員制度・刑事検討会(第3回)議事録(司法制度改革推進本部事務局)※発言者名非公開)

- ② 「高井委員の御意見に対しては、第1ラウンドでも述べたとおり、確かに実務上は嫌疑不十分の不起訴と、嫌疑は十分あるが、起訴猶予相当という不起訴処分の区別はあるものの、検審の審査対象は検察官の不起訴処分、そして刑事訴訟法上も事件処理としては不起訴か起訴かということですから、高井委員のおっしゃるように、不起訴処分の中から、嫌疑不十分起訴を、区分抽出して、多数決のやり方をこれに対応させるというのは制度設計として無理があるのではないかと思います」(酒巻匡委員(京都大学教授)発言裁判員制度・刑事検討会(第11回)議事録(司法制度改革推進本部事務局))

○検察官による起訴を検察審査会の審査対象とすること

(1) 要旨

公訴権行使により直截に民意を反映させ、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ぐとともに、公訴権行使をより一層適正なものとするのが、強制起訴の趣旨である。ならば、不起訴だけではなくて、起訴についても適正か否かを検察審査会で審査してはどうか(階猛衆議院議員提案第176回国会衆議院法務委員会平成22年10月22日)。

(2) 論点

起訴された場合、①証拠がなければ無罪となる、②起訴手続に違法な点があれば公訴棄却等の措置がとられる。このように、裁判所がチェックするというのが現在のシステムであり、それで十分であると思われる(西川法務省刑事局長答弁第176回国会衆議院法務委員会平成22年10月22日)。

2. 検察審査員について

○補充員の中からくじで臨時に検察審査員の職務を行う者を選定する場合にも、出頭しない検察審査員等が属する群の補充員の中から選定しなければならないものとする

(1) 現行制度

特に規定されていない。

なお、補欠の検察審査員を選定する場合(検察審査会法第18条)についても、検察審査会法第18条の2第2項のように「群の中から」選定することは規定されていない。

(2) 論点

臨時に検察審査員の職務を行う者を、出頭しない検察審査員等が属する群の補充員の中から選定する理由は何か。

○起訴相当議決をした検察審査員と異なる検察審査員による再度の不起訴処分の審査

(1) 内容

新たな視点で再度の不起訴処分について審査できるようにするため、起訴相当議決をした検察審査員とは異なる検察審査員が、再度の不起訴処分の審査を行うものとする。

その方法としては、差し当たり以下のようなものが考えられる。

- A 再度の不起訴処分が行われた場合、起訴相当議決をした検察審査会の審査員と同じ群の検察審査員候補者の中から新たに検察審査員をくじで選定して、その者で当該検察審査会を構成し直し、再度の不起訴処分の審査を行わせる。
- B 同一の検察審査会で、起訴相当議決をした検察審査員の交代を待って再度の不起訴処分の審査を行わせる。
- C 再度の不起訴処分の審査は、起訴相当議決をした検察審査会とは別の検察審査会に行わせる。(例えば、立川検察審査会が起訴相当議決をした事件の再度の不起訴処分の審査は、東京第一検察審査会に行わせる。)
- D 再度の不起訴処分の審査のみを行う検察審査会を設ける。

(2) 論点

- ① (Aについて) 再度の不起訴処分が行われた事件だけでなく、当該検察審査会が審査しているすべての事件について、新たに選定された検察審査員が審査することになり、また、再度の不起訴処分が行われる度に、検察審査員を更新することになるが、検察審査会の運営に支障を来さないか。
- ② (Bについて) 再度の不起訴処分があつたにもかかわらず、起訴相当議決から最長6か月近く審査が行われないことになれば、その間、被疑者は起訴されることになるかどうか分からない不安定な地位に置かれることになり、被疑者にとって不利益となるのではないか。
- ③ (C・Dについて) 現行制度は、起訴相当議決をした検察審査会と同一の審査会が再度の不起訴処分の審査を行うこととしているが、この原則との関係をどのように考えるか。
- ④ (Cについて) 現行制度は、不起訴処分をした検察官の属する検察庁の所在地を管轄する検察審査会が審査を行うという仕組みとしているが、これとの関係をどのように考えるか。また、再度の不起訴処分の審査を行わせる検察審査会の選定基準はどのようにするか。
- ⑤ (Dについて) 再度の不起訴処分の審査のみを行う検察審査会の数、管轄等をどのようにするか。また、起訴相当議決をした検察審査会との関係をどのように考えるか。

3. 審査補助員について

○審査補助員の弁護士会による推薦の過程の透明化

(1) 内容

審査補助員に委嘱される弁護士を弁護士会が推薦する過程の透明性を担保するための規定を設ける。

(2) 論点

① 検察審査会が審査補助員を委嘱するに当たり、弁護士会が候補者を推薦するのは事実上のものであり、検察審査会法及びその下位法令で明文化されている制度ではない。また、弁護士会の推薦によらずに、検察審査会がいわゆる「一本釣り」で委嘱することもあるようである（別紙の日本弁護士連合会「改正検察審査会法の施行に向けた意見書」3頁参照）。

したがって、弁護士会による推薦の過程の透明性を担保するに当たっては、審査補助員の委嘱を弁護士会による推薦がなされることを前提とする仕組みに変える必要があり、そのためには、審査補助員の委嘱についての現在の枠組みを再構築することになるのではないか。

② 弁護士会による推薦を制度化するとしても、弁護士会の推薦の過程を公表又は検察審査会に報告させることの目的をどのように考えるか。

弁護士会内部の意思決定の過程を検証することを目的とするとしても、団体内部の意思決定の過程を外部に明らかにさせる必要性及び合理性を説明する必要がある。特に、弁護士会には高度の自治が認められていることから、必要性及び合理性を慎重に検討する必要があると思われる。

4. 指定弁護士について

○裁判所は審査補助員になった者を指定弁護士に指定してはならないとすること

(1) 要旨

審査補助員が検察審査会の議論を誘導し、検察審査会に起訴議決をさせ、自らが指定弁護士となって、被疑者を起訴するのではないかという誤解を招くおそれがあるので、審査補助員と指定弁護士とを一致させない方が制度の公正らしさを保てるのではないか。一方で、裁判の迅速化を考えると、一致する選択肢もあり得るだろう（清原慶子委員（三鷹市長）発言裁判員制度・刑事検討会（第12回）議事録（司法制度改革推進本部事務局））。

(2) 論点

(イ) 検察審査会法第39条の2第5項に、「審査補助員は、…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」とあり、同法第39条の3に、「検察審査会は、…審査補助員に引き続きその職務を行わせることが適当でないとき、これを解嘱することが

できる」とあることから、検察審査会の議論を誘導する審査補助員は、検察審査会が解囑することができる。

- (ロ) 事件のことをよく認識している審査補助員が、そのまま指定弁護士になり訴訟追行を担当するというのは、合理的な運用であり、裁判の迅速化にも資する（酒巻匡委員（京都大学教授）発言裁判員制度・刑事検討会（第12回）議事録（司法制度改革推進本部事務局）及び山下幸夫弁護士「自由と正義」第60巻第2号（2009年）91頁）。

5. 検察審査会議の手續について

○検察審査会の審査の公開（録音・録画）

(1) 要旨

検察審査会における審査を録音、録画する等の方法で可視化することを検討する考えはあるか（平成22年5月27日提出質問第512号衆議院議員鈴木宗男君提出検察審査会に関する第三回質問主意書等）。

(2) 論点

御指摘のような方法で検察審査会議の審査を公開することは、検察審査会議における検察審査員の自由な審査活動を保障する必要性が高いことなどから「検察審査会議は、これを公開しない。」と規定している検察審査会法第26条の趣旨を没却することとなるものと考えている（衆議院議員鈴木宗男君提出検察審査会に関する第三回質問に対する答弁書等）。

○被疑者の意見陳述の機会の創設

(1) 現行制度

特に規定されていない。

なお、検察審査会は、検察審査会法第37条により「証人」として被疑者を尋問することができる（小川法務副大臣答弁第176回国会参議院決算委員会平成22年10月18日、井上正仁座長（東京大学教授）発言裁判員制度・刑事検討会（第11回）議事録（司法制度改革推進本部事務局）等）。

(2) 論点

検察審査会制度の趣旨は、「検察審査会が検察官の不起訴処分の当否を審査することを通じ、公訴権行使に民意、すなわち、一般国民の感覚を反映させてその適正を図ること」（逐条解説321頁）とされ、「検察官と被疑者が対抗しているのではなくて、既に捜査が終わり、事件処理がなされた後に、検察官の処分を検察審査会がチェックしているという形です。検事と被疑者が当事者対立構造になっていて、一方の意見を聴くなら他方の意見を聴くといった考え方は出てこない筋合いです」（酒巻匡委員（京都大学教授）発言裁判員制度・刑事検討会（第11回）議事録（司法制度改革推進本部事務局））とされている。

なお、アメリカの大陪審（起訴陪審）についても、「大陪審の手續には被

疑者は参与できず、審理は非公開で「一方的」(ex parte)に行われる」(松尾浩也「公訴権の行使と民衆参加」佐伯千仞博士還暦祝賀『犯罪と刑罰(下)』179頁)とされている。