

司法制度改革批判補遺（7）^(*1)

検察審査会による強制起訴制度の問題点

西野 喜一

1 強制起訴制度

従来、我が国の検察官は、起訴権限を独占して全犯罪捜査機関の上に君臨していただけでなく、起訴・不起訴の判断権をも独占していて、被疑者の死命をそのまま掌握していたのであった。起訴の場合には、その後は裁判所の判断次第となるが、不起訴の場合には、その後はもう誰もその判断に手をつけることができなかつたからである。不起訴の事由には、裁判権なし、罪とならず、嫌疑なし、嫌疑不十分、起訴猶予、親告罪で告訴なし、公訴時効の成立、などさまざまなものがあるが、実際にも数が多く、また問題となることも多いのは嫌疑不十分と起訴猶予である。

この不起訴処分に対する唯一の審査機関として検察審査会があり、国民の間から抽選で選ばれた11人の審査員が不起訴処分について、関係人（犯罪の被害者や告訴者・告発者など。^(*2)）から申立があれば審査をし、「不起訴相当」、「不起訴不相当」、「起訴相当」のいずれかで判断を示す。しかし、不起訴を不相当とし、或いは起訴を相当とする議決がなされた場合でも、再考を求められた検察が当初の不起訴判断をそのまま維持すればもう刑事事件としてはどうしようもなかつたのであった。

しかるに、平成10年頃からに熱狂的に高まった「司法改革」の波の中で、司法制度改革審議会がその最終答申（平成13年6月）で、「検察審査会の一定の議決に対し法的拘束力を有する制度を導入すべきである。」と言っ

た(意見書Ⅱ第2・3)ため、検察審査会法が改正され、いわゆる強制起訴制度が導入されることになったことは周知の通りである。

この新制度の内容を改めて確認しておく、以下ようになる。

(一) まず検察審査会は、審査中の案件につき、11人の審査員のうち8人以上が賛成すれば「起訴相当」の議決をすることができる(検審39の5Ⅱ。^(*)3))。そうすると、検察は起訴を前提にもう一度考え直す必要が出てくるが、その後の判断がなお不起訴であった場合には、検察審査会は再度審査し、やはり起訴すべきだという意見が8人以上の場合には、今度は、起訴すべきであるという議決(「起訴議決」)をすることができる(検審41の6Ⅰ)。

この後は裁判所が検察官役を務める者を弁護士の中から指定し(「指定弁護士」。検審41条の9)、その指定弁護士は必ず事件を起訴しなければならない(検審41条の10Ⅰ)。その後の進行は通常の事件と同じである。

(二) これまで事件の起訴、不起訴に関する最終的な判断権限は検察だけが握っていて、これに対する例外は、刑事訴訟法上の準起訴手続(刑訴262以下)だけであり、それまでの検査審査会の意見も勧告的なものにとどまっていたのであったが、この強制起訴制度によって、検察官の起訴判断権限独占に極めて大きな例外ができたことになる。

2 強制起訴制度ができるまで

(一) 司法制度改革審議会の中間報告(平成12年11月20日)は、検察官の起訴権限の独占につき、「統一かつ公平な公訴権の行使を確保し、個々の事情に応じた具体的妥当性のある処置を可能にするものである」と評価しつつも、「他方、公訴権行使に民意を反映させていくことも重要である。」とした(報告「5(2)エ(ア)」)。「国民が法曹とともに司法の運営に広く関与する」ことが「司法の国民的基盤はより強固なものとして確立され

る。」（報告「5（1）ア」での表現）ということが、現実的、具体的な実証、立証のないままマジック・ワードとして使われるようになった初めである。

（二）その後、平成13年6月の（最終）意見書に至って、「檢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。」と提言されるに至った（Ⅱ第2・3）。「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。檢察審査会の制度は、まさに公訴権の実行に関し民事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…国民の司法参加の制度として重要な意義を有して… [いる]。このような檢察審査会制度の機能を更に拡充すべく、…について十分な検討を行った上で、檢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。」というのである。

ここでは「民意の反映」に、絶対的な善とされる国民の直接参加以外の方策以外を前提としていない点に当時の風潮が窺われる。但し、ここでいう「一定の議決」や「法的拘束力」の詳細な内容はそれからの課題とされている。

（三）その後、法務省の「裁判員制度・刑事検討会」でその具体化が議論された。検討会の議事録によってその経過を窺うに、そこでは、

- ① 拘束力ある議決の種類・要件・効果、
- ② 拘束力ある議決後の訴追及び公判維持のあり方
- ③ 付審判請求手続との関係
- ④ リーガルアドバイザーのあり方

などについては議論されたが、不起訴事由によって、つまり典型的には嫌疑不十分の場合と起訴猶予の場合とでは公判維持の困難さが格段に異なるので、一括して議論するのは不適切ではないかという議論は殆どなされず、包括的な論議がなされたのみであった。

特に、檢察審査会の議決に基づいて起訴される事件は難しい事件なので、起訴・公判維持は手続に精通した檢察官にやらせる方が良いとか、或

いは、有罪であるとの確信がないままに公訴維持をさせては検察官の士気に響くであろうとか、検察官が公判維持をした結果として無罪となった場合には、審査申立人や世間一般の納得が得られないだろうという意見が出ていたことからすれば、検討会の委員たちの間では、嫌疑不十分（又は罪とならず、嫌疑なし）による不起訴が当然の前提とされていたようで、起訴猶予に特化した意見、発言はほとんどなかったのである。

3 強制起訴制度の問題点

(一) そこで、この強制起訴制度の論点を考えてみることにするが、最大の疑問点は言うまでもなく、不起訴の理由が嫌疑不十分であったのか、起訴猶予であったのか、ということ次第で問題の性質が全く違ってくるのではないかということである。

嫌疑不十分での不起訴というのは、刑事裁判の専門家である検察官が、その知識と経験に基づいて、しかも上司による決済があるという統一的なシステムの中で、これだけの証拠では有罪判決になるかどうか疑わしい、有罪判決を取るための公判活動は相当難しいことになるだろう、そういう事件に時間と労力を割くのは適切ではないし、また、そういう事件で被疑者を被告人の座に据えるべきではない、と判断した結果である。まさしく専門的な判断と言えるであろう。

これに対して起訴猶予の場合には、この被疑者を敢えて前科者にする必要はない、このまま放免する方が本人のためであり、社会のためである、という政策的、裁量的な判断である。

換言すれば、後者（起訴猶予）の場合には、その判断は段階的なもので、起訴猶予という処分が、その事件にまつわる諸事情の下で、極めて妥当、まあ妥当、何とも言えない、少し疑問、大いに疑問、という諸段階があり得る。

これに対して前者（嫌疑不十分）の場合には、専門家としての意見は分かれ得るとしても、これだけの証拠で有罪判決を取ることができるか否か、という二者択一の判断である。ただ疑わしいというだけで起訴して被告人の座で苦しめるべきではない、9割の確信がなければ起訴すべきでないという立場に立つならば、9割の確信に達しているかどうかは、イエスカノーかの二者択一の判断になる。

（二）思うに、そこでの証拠が公判維持に耐えるかどうか（判決が有罪になるかどうか）という専門的な判断を素人の審査員に委ねるのは無理である。およそこれまでそういう業務も判断もしたことがなく、6か月任期の抽選で選ばれた人たちに、これだけの証拠で裁判所は有罪とすると思うか、と迫るのは酷というものであろう。敢えて判断させても、それは、それだけの証拠で裁判所はその被告人を有罪にすべきである、という当然に基づく判断にしかない。

また、その時にはある証拠があっても、裁判所はそれを必ず証拠採用するとは限らないし、更に、公判段階になってからその証拠に何らかの問題点が出てきて、それが証拠として使えないことになるかも知れない。どの証拠がどういう理由で採用されない可能性があるか、仮にその証拠がなくなった場合、残りの証拠で有罪が取れるか、という判断は素人にはとても無理であろう。

新聞報道によると、これ（平成25年夏）までこの強制起訴制度で起訴された事件は6件、そのうち判決が出たのが2件、そして裁判所の判断は2件とも無罪、だったそうである^(*)が、私には当然の結果と思われる。

平成24年5月の憲法記念日の最高裁判所長官の記者会見ではこの点にも触れていて、長官の評価は、この制度を「長い目で見るべきだ」というものだったようであるが、これは私にはよくわからない。一般的に、長い目で見るべきだ、という表現は、何かあるシステムでまずいことが明らかになっている場合に、将来的には何か良いことがあるかも知れないから、いまずくに改廃するには及ばない、と擁護する時の言葉である。しかし、裁

判所は、起訴された事件だけを淡々と審理すべきで、その起訴の判断をしたのが検察官という専門家であるのか、国民から選ばれた者であるかということに利害関係はないし、誰が起訴したのかということで審理に差が出ることはあってはならないのであるから、それに関心を持ったり、特定の起訴制度を擁護したりすることはおかしいことである。裁判員制度を擁護しようとする余り^(*)5)、最高裁判所の中で、専門家が判断すべき分野でも「民の声は神の声」という危険な認識が強くなっているのではないかも知れないと案じられる。

また、最高裁長官が、ある起訴制度を「長い目」で見よと言ったことが、そうして起訴された事件の審理に当たる裁判官に、全く何の心理的影響も与えないものかどうかについてもいささかの疑問があるように思われる。

(三) 結局、こういう制度の下では、十分な知識、経験を持たない素人である審査員の判断は、最終的には、その被疑者を社会的ダメージの大きい被告人という立場にしたいのかしたくないのか、ひいては、有罪率が事実上99パーセントの世界において、その被告人を処罰したいのかしたくないのか、という意欲次第ということにならざるを得ない。陪審制の場合、その有罪・無罪の判断は、究極的には、その被告人が真犯人かどうかということではなく、その被告人を処罰したいかどうかという地域住民としての意思表示にほかならない^(*)6)のであるが、専門的であるべき判断を素人に委ねると、我が検察審査会の強制起訴制度も同じことになる。

十分な経験や先例の傾向も知らないままに起訴すべきかどうか、という判断を迫られたら、公判に堪えるだけの証拠があるかどうかということよりも、こんなやつはけしからんから、現場の下役が起訴されているのだから、被害者が気の毒だから、というような非論理的な理由で動かされることになることは容易に予想できることである。

ここで思い出されるのは、ある知的障害児の施設で園児2人が死体で見られたという甲山(かぶとやま)事件(1974)のことである。警察は当初、職員のうちの一を殺人容疑で逮捕したが、検察は嫌疑不十分で不起

訴処分とした。しかし、検察審査会が「不起訴不当」との判断を示し、検察はこれに応じる形で再捜査をした上、1978年に当該職員を起訴したのであった。しかし、その結果は、一審判決は無罪、検察が控訴して高裁判断は一審判決の破棄差直し、最高裁でもその高裁判断が維持されたため、再度の一審審理をやってそれが再び無罪、高裁でもその無罪判決を維持した、というものであった^(*7)。つまり、この事件では無罪判断が3度出た半面、有罪判決は最後まで一度も出ていない。この第二次控訴審判決の確定で決着がついたのが1999年、事件から実に25年、起訴からでも21年後のことであった。

強制起訴制度のなかった頃の事件であるから、起訴の責任が全部検察にあることは当然であるが、それでも検察が当初の不起訴判断を維持していれば、この職員はそれから20年以上も被告人の座で苦しむことはなかったのである^(*8)。

アメリカで陪審審理や大陪審制度が機能しているのは、最終的に有罪、無罪を決めるのは裁判所だから、起訴自体は粗雑でも構わない、無罪の者が全体の三割、四割になっても構わない、裁判とはそういうものだ、起訴された者は気の毒だったかも知れないが、無罪になったのだからそれで十分だろう、起訴に対する国家賠償などは認められない、という伝統と国民的合意があるからである。

しかし、我が国ではそうはいかない。たまた無罪判決が出ると、警察も検察もマスコミの袋叩きに遭うし、どこがまずかったのかということを徹底的に追求され、無罪になるような者を起訴したのは大間違いだったと非難される、という風潮があることは周知のことであろう。それだけにその反面として、検察官の慎重な起訴判断に対する信頼が厚く、一たび起訴された者の地位は事実上極めて不利であり、これに対する世間の目もむやみに厳しい、という国で、素人の多数決で証拠の十分さ、不十分さを決めるというのは危険である。

更に、このように司法の過程の一部でも、判断を決めるのは最終的には

大衆の意欲でよい、その理由づけは後でもっともらしいものを付けておけば足りる、というようなシステムを設けると、司法全体に、判断は最終的に大衆の意欲次第でよいのだ、という空気が広がり、資料に支えられた冷静で合理的な判断が何よりも大切なのだという観念が希薄になる恐れがある。人の運命を直接左右する司法の世界において、真実の探求が大切だという方針（刑事訴訟法第1条。実体的真実主義）を取っている以上、素人の判断が専門家の判断より優先することにしたのは、何とも拙劣な政策と言わざるを得ない。「長い目」で見れば、裁判員制度同様、これも社会の根幹を守る刑事司法を次第に弛緩させてゆく恐れがあると言えるであろう。

(三) これに対して、起訴猶予の場合には、そのままその被告人を処罰したいのかどうか、という判断でよいわけである。ここでは、有罪判決が取れそうかどうかという専門的な判断は要らず、その社会としてその被疑者を処罰すべきかどうかという国民感情で決めてよい問題であるからである。

これまで検察の起訴猶予処分の中には実は相当問題のあるものもあったと思う。以前、警察の組織的な犯罪に対して、時の検事総長が、警察と全面戦争をして勝てる自信がない、再発防止の確約を取ったからこれで済ませて起訴猶予にする、として世間を驚かせた例^(*9)までであったのであるが、これなどはまさに国民の検察業務に対する意識が問われる事件であったから、国民の意識、意欲、支持に基づき、第三者が起訴、公判を担当するという強制起訴制度が本来の機能を発揮できた事件と言えよう。新強制起訴制度の下で起訴、公判維持を担当するのは検察官ではなくて指定弁護士であるから、この場合には、検察が警察と「全面戦争」をする必要もない。

(四) 結局、この強制起訴制度は、不起訴の内容次第でそのあり方を考え直すべきであって、現行制度のままにしておくことには疑問が大きい。専門家に任せておくべき領域を、専門家は要らない、素人の多数決で良い、と言って安易に素人に委ねていると、どういう結果が生じ得るかというこ

とを考え直すべき時期を迎えていると思われる。

《注》

- * 1 私はこれまで、いわゆる司法制度改革の目玉として現れた裁判員制度の問題点を本誌に「裁判員制度批判補遺」として連載してきたが、取り上げるべき問題点は裁判員制度だけにとどまるものではなく、いわゆる司法制度改革全体を批判的に検討すべきであると考えようになったので、シリーズ名を改めることにしたい。
- * 2 このほか、審査会は、その過半数の議決があれば、職権で案件を取り上げることもできる。検審2Ⅲ。
- * 3 もっとも、旧法時代にも「起訴相当」の議決には8人以上の賛成を要した。旧検審27但。
- * 4 私が見たのは、新潟日報平成25年2月9日付朝刊である。そこでは、強制起訴で初めての有罪判決が出たということを報じているが、その事件の不起訴事由は起訴猶予だったそうであるから、そういう事件を起訴すれば、被告人が有罪となるのは当然のことである。
- * 5 そのことは裁判員制度を強引に合憲とした平成23年11月16日の大法廷判決によって明らかである。拙稿「裁判員制度合憲判決にみる最高裁判所の思想とその問題点」法政理論(新潟大学)44巻2・3号81頁以下(2012)参照。
- * 6 拙著『司法過程と裁判批判論』141頁以下(悠々社、2004)。
- * 7 この事件では別途偽証罪の成否も大きな問題となったが、ここでは殺人事件の判決のみを掲示する。
 - 一審判決 神戸地判昭和60年10月17日刑月17巻10号979頁、判時1179号28頁、判タ583号40頁
 - 控訴審判決 大阪高判平成2年3月23日判時1354号26頁、判タ729号50頁
 - 上告審判決 最判平成4年4年7日集刑260号197頁
 - 第二次一審判決 神戸地判10年3月24日判時1643号3頁
 - 第二次控訴審判決 大阪高判11年9月29日判時1712号3頁
- * 8 伊佐千尋・生田暉雄『裁判員拒否のすすめ』47頁(WAVE出版、2009)には、この事件の元被告人が上記書の著者の1人(亀井洋志氏)のインタビューに、「陪審制度の導入」を「希求している」と答えたとある。しかし、素人のいい加減な判断の結果として塗炭の苦しみをなめた者が、素人だけの判断を求めるとするのは信じがたいことで、仮にここでの記述が正しく

て、この人の発言が自発的なものであったとしたら、この人には陪審制への誤解があるのではないかと思う。また、陪審が関わるのは一審だけであるが、甲山事件の一審判決も無罪だったのであるから、結果は所詮同じことであった。

この人の真意は、陪審制とセットとして扱われることの多い、無罪判決に検事控訴を認めないというシステムを求めるということにあったのかも知れないが、「検察官の立証が十分でなければ、[陪審は]無罪を答申しなければならぬのです」という当該部分の記述(亀井筆)からすると、そうと読み取るのは無理である。

- *9 日本共産党の幹部宅への神奈川県警の組織的盗聴事件。伊藤栄樹『秋霜烈日』165頁以下(朝日新聞社、1988)に拠る。