

検察審査会は民主化の進展に役立っているか

船 山 泰 範

- 1 本稿のねらい
- 2 模擬検察審査会から学ぶ
- 3 検察審査会の課題
- 4 検察審査会の展望
- 5 民主化の進展に役立っているか

1 本稿のねらい

(1) 市民参加の2つの制度

本稿は、模擬検察審査会を行なった体験を踏まえて、審査会が機能するために何をなすべきかを考察する。

この10年間、私達は、それまでとは異なる法律的环境の下で過ごしてきたのである。それは、刑事司法への市民参加という視点で捉えたときである。

わが国では、2009年5月21日から全く新しい2つの法制度が動き始めたのであった。第1は、裁判員制度の導入であり、第2は、検察審査会法が60年ぶりに改正されて、強制起訴制度が創設されたことである。ちなみに、検察審査会の実績が裁判員制度の導入を容易にしたとも言われている¹。三権分立を明確にして国民主権を守り育てようとした日本国憲法下において、国民の意見が最も届きにくかった司法の分野に、国民の意見を直接的に反映させる制度を設け

た狙いが、民主主義を進展させようとするところにあることは紛れもない。なお、司法への二つの市民参加のうち、強制起訴の特色は、刑事司法機構を働かせる最初のボタンを押すのが告訴・告発をした市民である、ということである（検審2条2項）。

さて、問題は、民主化を進めようという意図通りに機構が働いているか、ということである。そして、本稿のねらいは、この課題を、検察審査会に関して考察しようとするところにある²。

(2) 検察審査会を考究する

私が、検察審査会に関する研究を通して、民主化の問題を考察してみたいと思うのは、以下の理由による。

第1に、私の本来の研究領域である過失犯に関して強制起訴がなされており、それは、9件のうち4件に及んでいることである。すなわち、明石花火大会歩道橋事件（2010年4月20日公訴提起、以下同じ）、J R 尼崎脱線事故³（2010年4月23日）、柔道指導傷害事件⁴（2013年5月21日）、東京電力福島原発事故事件（2016年2月29日）である。柔道指導傷害事件については有罪が確定している（長野地判平26・4・30 LEX/DBインターネットTKC法律情報データベース文献番号25503851）。第2に、私が弁護士としてある告発事件の手伝いをしてみて、事件を起訴にまで漕ぎ着けるのはいかに大変かということを体験したことである。犯罪の被害者ではない第三者が見るに見かねて告発しても、その赤心が捜査当局を動かすとは限らないことを感じさせられた。第3に、私の関わる日本法育学会で、模擬検察審査会を企画し、実行してみて、審査会における審査は一筋縄ではいかないことを、身をもって知ったことである。

2 模擬検察審査会から学ぶ

(1) 争点の把握

私どもが模擬検察審査会をやってみようと試みたのは、これまで長きにわたって模擬裁判を行なってきた、さらに、裁判員裁判の導入が決まった平成16年からは、評議を含めて模擬裁判員裁判を公開で行なってきた経験が参考になる、

と思ったからにはほかならない。

ただし、実際に行なってみると、模擬検察審査会を形作ることは相当な労力を要した。現実の検察審査会がさまざまな困難の中でなされていることに思いを致し、関係者の御苦勞に頭の下がる思いをした。それだけに、後述するように幾つかの改革案を提言するのであるが、その前に、検察審査会から学ぶことを列挙してみよう。

検察審査会を実施してみて第一に感じたことは、争点の把握が難しいということであった。比較のために模擬裁判を引き合いに出して説明することとしよう。模擬裁判では、公判部分で、争点を中心にしながら、冒頭陳述、証拠調べ、最終手続の三段階にわたって、検察官と弁護人が議論を闘わせているので、公判が終って裁判体が評議に移るときには、裁判員にもおおむね争点がわかっている状態になっている。

それに対すると、検察審査会では、事務局長から何が争点となっているかは示されるが、その具体的内容は、事務局の用意した資料に目を通して初めてはっきりしてくるという点で、争点の把握に時間がかかると思われる。とくに、公判の証拠調べにおける証人尋問は、検察官・弁護人が、それぞれ自分の立場を主張するために証人を呼び出すものであるから、呼び出した側の主尋問と反対当事者の反対尋問によって、争点が立体的に示されることになる。このように、交互尋問は、当事者が順次先行の証言を踏まえて交互に証人の尋問をして、おのずから真相を浮かび上げようとするものである。ちなみに、検察審査会でも証人を呼び出して尋問する機会が用意されているが（検審37条1項）、尋問者は対立当事者ではないため、平板になり勝ちである。

(2) 審査会長による進行

検察審査会の進行は、審査員の中から互選で選ばれた審査会長が行なう。審査会長は法律家ではないから、犯罪の成立要件も知らないわけで、事務局長や審査補助員の協力を得たとしても、大変だと思われる。

これに対すると、裁判員裁判では、公判も評議も裁判長のリードで行なわれるから、進行はスムーズである。その点で想い起こされるのは、アメリカ映画

の『十二人の怒れる男⁵』である。あの映画では、陪審員8番がみごとに全体をリードして、ほとんど有罪の雰囲気であったのを、証拠を吟味することを通して無罪が導き出されていた。むろん、建国以来陪審裁判をやってきた国⁶と比較するのはまだ早いであろうが、制度ではなく、私達が主体的市民⁷をいかに育成するかの問題である。

(3) 審査補助員の関わり方

審査補助員は、審査会が議決をして、単位弁護士会に委嘱して、審査会に顔を出してもらうのであるが、審査員によっては思いもつかぬ質問をする人もあるから、大変な仕事だと思う。しかも法は厳しく、審査員達の「自主的な判断を妨げるような言動をしてはならない。」(検審39条の2第5項)と注意を促しているのです、どこまでしゃべってよいのか、迷うこともあるに違いない。

私も、模擬裁判において、評議の場面で裁判長役をやっているからわかるのであるが、裁判長として公平に徹しているつもりでも、後から考えてみると、一定方向への誘導をしていたのではないかと、反省させられることがある。

なお、気になるのは、審査補助員の委嘱が任意になっている第一段階における委嘱数が、平成29年において2,274件のうち17件にとどまっているという極端な少なさである。審査会に対して事務局からの説明が不足しているという問題があるかもしれない。

(4) 検察官が批判として受けとめる

模擬検察審査会を実施した際、その後のシンポジウムにおいて、模擬検察審査会の脚本を作成するにあたって協力頂いた元検察官の方から、自分が批判を受けているようで辛かったとの感想を頂いた。

この点については、全体を構築した私の責任であって、元検察官の方には申し訳なく思っている。しかし、検察審査会への申立てを、担当した検察官が自分の処分に対する批判として受けとめることがあるとすれば、それは制度として意図したことの狙いの実現ともいえる。そのような純な検察官がいるとすれば、大変結構なことと言わねばならない。

とかく裁判官や検察官は、本人に責められるべきことがあったとしても反省

の気持を示すことがないことで知られている。たとえば、いわゆる冤罪問題の発生はさまざまな要素の絡み合いによって生じるものである⁸が、究極的には、真実を見極められなかった裁判官の責任⁹と言わねばならない。むろん、その中には、「疑わしきは被告人の利益に」の法理への無理解という問題もあるかもしれない。それが官僚というものだと言ってしまえばそれまでのことであるが、組織の名に隠れて自己責任に目を瞑ろうとする体質には批判を向けねばならない。

そのようなこともあるので、われわれは、検察官の適切でない不起訴処分に対して、制度としてどうあるべきかを検討することになるのである。制度としては、人がいかに恣意的であったとしても、そこから権利を守ることができるような仕組みを作っておかなければならないのであるから。

3 検察審査会の課題

(1) 訴追裁量に対する統制

検察審査会が存在する意義は、検察官に対する統制である。訴追裁量という大きな権限を有する検察官に、市民の考え方（民意）を示して、抑制しようとするものである。立法のあり方としては、検察官による起訴判断、不起訴判断の両方についてありうるのであるが、現行法は、「検察官の公訴を提起しない処分」（検審2条1項1号）に限定されている¹⁰。

訴追裁量に対する統制として働いているかという点では、刑事司法への市民参加の10年の間に、少なくとも9件の強制起訴がなされていることの意義は大きい。第一段階の起訴相当議決について検察官が「ノー」と言ったのに対し、第二段階で検察審査会が再び起訴議決を出したということは、民意は検察官の意識とは違うところにあることを宣言したものにほかならない。しかも、その場合に、いやいやながら検察官に起訴をさせても意味がないので、裁判所が、指定弁護士にその後の公訴の提起と公訴の維持をさせることにしたのである（検審41条の9）。さらに、検察官を介する必要があるが、指定弁護士は、検察事務官や司法警察職員に対し捜査をさせることもできるので（検審41条の9第3

項)、この制度は、特別検察官の指名と名づけるべき内容を含んでいるのである。

なお、シンポジウムにおける元検察官の言によると、近時は、告訴・告発があった事案について、検察官は不起訴にした理由を丁寧に説明するようになったというのであるから、不起訴処分をするときに、裁量権の逸脱と批判されないよう注意する心理的規制が検察官に対して働いているといえよう。さらに、検察官は、告訴・告発者に、不服のときは検察審査会に申立てができると言って、検察審査会のパンフレットを渡しているそうだから、訴追裁量に対する統制として、検察審査会はある程度の効果が示されていると言っているのかもしれない。その意味において、十分な統制として働いているかを、継続的に見張っていく必要がある。

ところで、1つの制度の導入は、必ず他の制度との関係に影響を与えるとともに、また、次の制度の転回にも繋がるものである。たとえば、裁判員制度の導入に伴って、証拠調べ手続における被告人質問先行が普及し、それが、通常裁判においても用いられるようになり¹¹、調書裁判¹²から脱却する大きな手掛かりになるのでは、と期待されている。さらにそれが、捜査における取調べにおいて、無理に供述させることがないように、捜査官に働いていけば、被疑者の人権保護につながることになる。

では、改正検察審査会は、他の領域にいかなる影響を与えているか。

(2) 捜査活動への影響

検察審査会の存在が、検察官に訴追裁量の逸脱を許さないという方向で働くとすれば、警察官の捜査活動に対しても、きちんとした捜査を遂げるよう、指導が行き届くはずである。今のところ、その効果は不明である。それどころか、私の観察によれば、逆風が吹いているといわねばならない兆候が見られる。

捜査当局において、事件が検察審査会にかけられるのを嫌って、そもそもの発端となる告訴・告発を受けようとしないとでも見受けられる現象がある。その現象には、2つの態様がある。その第1は、被害者が警察で告訴しようとするのに対して、まず被害届を出すように仕向けることである。その理由は、被

害届だったら、捜査当局はその後になんら負担を負う必要がないためである¹³。第2は、告訴・告発を受けると、将来、検察審査会に対する申立てがなされる可能性があるのも、そもそも告訴・告発を受理しないという態度である。このような現象のさらに憂うべき状況は、容疑者が、一般市民か、何らかの権力を有する者（政治家、官僚、大きな企業・組織の長）かによって截然と区別されることである。一般市民なら、おにぎり1個の万引で逮捕・起訴されるが、権力を有する者の場合は、数十億円の背任・横領の疑いがあっても、捜査当局は告訴・告発を受理しようとさえしないのである。このように、検察審査会が過剰に意識されるようになると、その前に不当な差別構造が立ちはだかるという、日本という国が在る。

具体的な例を示して、参考にして頂こう。弁護士として、警視庁の捜査第二課に告発者とともに出向いた折である。聴訴室という所で、訴えの趣旨を詳しく聞かれ、告発状は受け取らずに、コピーをとられ、告発状に付属する資料は目を通すだけであった。告発を受理するかどうかは後日伝えるということであった。聴訴という名の拒絶の扉のように思えた。

私は、法が、仮に口頭による告訴・告発があったら調書を作りなさいという規定（刑訴241条2項）を置いているのは、捜査当局に、「親切に受けつけよ」という規範を示したものと解したい。この点は、犯罪捜査規範が、警察官に対し、事件が管轄区域内であるかを問わず受理しなければならない（捜査模範63条1項）としているのと脈絡相通じると思うのである。検察審査会の浸透が告訴・告発の受理拒絶に繋がっているとすれば、これも1つの濫用として「告発」していかねばならない。

(3) 申立て件数から読み取る

検察審査会への申立て件数における罪名別の統計には、独特な傾向が見受けられる。検察審査会への申立て件数と犯罪認知件数を1つの表にしてみたが（表1）、申立て件数は、犯罪認知件数と全く無関係である。69年間の申立て件数の累計と平成29年の申立て件数を照らし合せて言えることは、詐欺罪、職権濫用罪、傷害・傷害致死罪、文書偽造罪が多いということである。この数値か

表 1 検察審査会への申立て件数と犯罪認知件数

多 い 順	検察審査会への申立て件数		犯罪認知件数 平成29年
	昭和24～平成29年（69年間） の累計 117,396	平成29年 2,162	
1	詐欺 13,498	職権濫用 612	窃盗 655,498
2	文書偽造 13,140	詐欺 196	過失運転致死傷 452,643
3	職権濫用 10,432	暴行 193	器物損壊 92,707
4	傷害・傷害致死 9,130	傷害・傷害致死 190	詐欺 42,571
5	窃盗 6,464	文書偽造 149	暴行 31,013
6	殺人 5,409	信用毀損・業務妨害 103	傷害 23,286

〔 検察審査会への申立て件数は、最高裁判所事務総局刑事局「平成29年における刑事事件の概況（上）」法曹時報71巻2号より、犯罪認知件数は『平成30年版犯罪白書』より、作成したもの 〕

らだけで単純な物言いは慎まねばならないが、詐欺、傷害・傷害致死、文書偽造については、それによる被害がわりと多いが、刑事訴追を受けることが少なく、被害者に不満が残るということであろう。民事上の損害賠償との関係もあるかもしれない。一方、職権濫用罪が累計でも単年でも多いことは、その中に特別公務員暴行陵虐罪（刑195条）が含まれているからではないかと予測する。つまり、警察官による取調べ室内の拷問に対する訴えである。この犯罪については、手続上、刑訴法において付審判請求（準起訴手続）が可能であるが、付審判請求が認められるのは1年に1件あるかないかということである¹⁴ため、検察審査会への申立てに転化してくるのではないかと思う。

私は、検察審査会への申立て件数の順番から、次のようなことが読み取れるのではないかと思う。前述のような憶測がどれほど実態に沿っているかは別と

して、少なくとも、ここに掲げた犯罪について刑事裁判で裁いてほしいという要望が、国民の中にあるということである。

やや唐突かもしれないが、私は、この数値を利用して、裁判員裁判の対象事件に据えてみたらよい、と思うのである。裁判員の心のケアの問題として取り上げられるのは、殺人や強盗殺人事件で酷い被害を証拠として見せられるからだ、とする理由が語られている。仮にそうであるとすれば、対象事件の基準を変えれば済むことである。以前から私は、犯罪被害の実情を国民に知らせ、かつ、予防に役立たせる趣旨から、オレオレ詐欺を裁判員裁判の対象としたらよいと述べてきた。今は、その詐欺罪も含めて、より客観的数値を示す検察審査会への申立ての多い犯罪を参考に、裁判員裁判の対象となる基準を大きく変えることを提案したいと思う。

(4) 大規模過失犯罪

検察審査会が期待通りに働いているかという視点から取り組むべき課題の1つとして、大規模な過失犯罪がある。これまでに強制起訴された9件のうち、4件が業務上過失致死傷罪に関わるということ自体、認知される犯罪全体¹⁵から見て不思議であり、さらに、そのうちの3件が大規模な過失犯罪である。

問題の本質は、過失犯罪の捉え方について学説上の議論があり、とくに多数説が具体的予見可能性説の立場に立ち、かつ、実務が現場主義に偏っているところにある。これに対し、過失犯を予見可能性と結果回避措置の問題として捉え、しかも、回避措置を重心に捉える見地（回避措置重心説¹⁶）からは全く異なる図が見えてくるのである。その意味では、刑法理論上の解決こそ大事なのであるから、検察審査会に問題があると捉えることは誤りであり、きちんと整理した取り組みが必要である。

本格的な議論は紙幅上無理であるが、判例のリーディングケースといわれる森永ドライミルク砒素中毒事件は、回避措置重心説によるので、それを紹介しておこう。

事案は、森永乳業徳島工場において、ドライミルク製造過程で第二燐酸ソーダを混入する予定であったのに、実際には松野製剤という工業用第二燐酸ソー

ダでもない粗悪品が用いられたため、砒素の混入したドライミルクが製造・販売されたことにより、それを飲んだ乳児100人以上が死亡したというものである。問題は、松野製剤のような粗悪品が納入されると予見できたかどうかではなく、ドライミルクに毒物が混入していないかどうかの化学的検査を適切に行なって結果発生を阻止したかどうかなのである。判例は、結果回避措置として、食品に混入するのだから規格品を発注するべきであって、工業用製品は避けるべきであったし、仮に工業用第二磷酸ソーダを注文したのなら、それかどうかを検査するのは当然であるとしている。私はさらに、工場から出荷する前に、化学的検査をするべきであったと思う。

別の例で説明すれば、自動車を運転していて雨が降りはじめたら、どこでどんな事故に遭遇するかわからないとしても、減速し、昼間でも点灯して、前方を注視し、事故に巻き込まれそうになっても回避できるような安全第一の運転をするべきなのである。人間は、結果を予見できなくても、回避措置はできるのである。その人がどのような状況に置かれていて、何ができたのか、を検討することこそ、過失犯を規範的に捉える方法¹⁷である。

4 検察審査会の展望

(1) 準当事者構造による検察審査会

検察審査会をよりよくするための第一は、審査員として参加する者にとって、審査会の進行がわかり易いものであるということである。それは、実際の進行がそうであるだけでなく、そのことが一般の市民に知られているということではない。その点で、今回、模擬検察審査会を形作るにあたって、私が東京の検察審査会事務局で聞いたこと、並びに、事務局から貸して頂いて見たDVD、さらに、実際に2度審査補助員の体験のある弁護士の話しなどから感じたことは、一人一人の審査員にとってわかり易いものとはなっていない、ということであった。

審査会の進行のしかたは、おおむね次のようなやり方である。第1に、審査会の事務局長が事件の争点を説明し、次に、事務局の用意した資料を審査員達

が審査会において読み込んで、その後、審査会として討議するという方式が採られているということであった¹⁸。資料の元となっているのは、審査会に申立てがなされると、事務局から検察庁に通知がなされ、それによって送付されてきた一件記録¹⁹である。事務局長を中心に事務局が一件記録を整理し、審査会用の資料が作られる。

審査会で議論の対象となるのは、資料に含まれている当該事件についての検察官作成の不起訴処分裁定書である。検察官は、取調べた証拠によると、被疑者が事件を起こしたといえるか嫌疑不十分であるとか、嫌疑は十分であるが、裁判にかけるまでもないので起訴猶予²⁰にするなどとまとめている。それに対抗する主張は、申立書中に申立て理由として書かれている。

では、このような構成で進められる審査会はどうであろうか。争点については、事務局長の説明があり、法律に関する疑問があれば、会の議決を経て、弁護士である審査補助員を一人頼めることになっている。しかし、模擬検察審査会を実践した感想としても、一般市民にとってはなかなか取り組みにくいというところが本根であろうと思う。

では、そのわかりにくさの原因は何かというと、対立構造による争点の説明がないというところに尽きると思われる。その点は、模擬裁判を思い起こしてみると明らかである。刑事裁判では、一貫して、争点に対立構造の中で示される。すなわち、①起訴状朗読に対する罪状認否、②対立的主張による冒頭陳述、③論告求刑と最終陳述、と交響曲の主題のように、何度も争点に対するそれぞれの立場からの主張が繰り返されるので、当事者はもちろん、裁判員、裁判官、傍聴者も何が問題かは了解できるのである。それに加えて、裁判員裁判では、④公判前整理手続において、何を争点にするか、議論の上で、双方が裁判に望むのである。

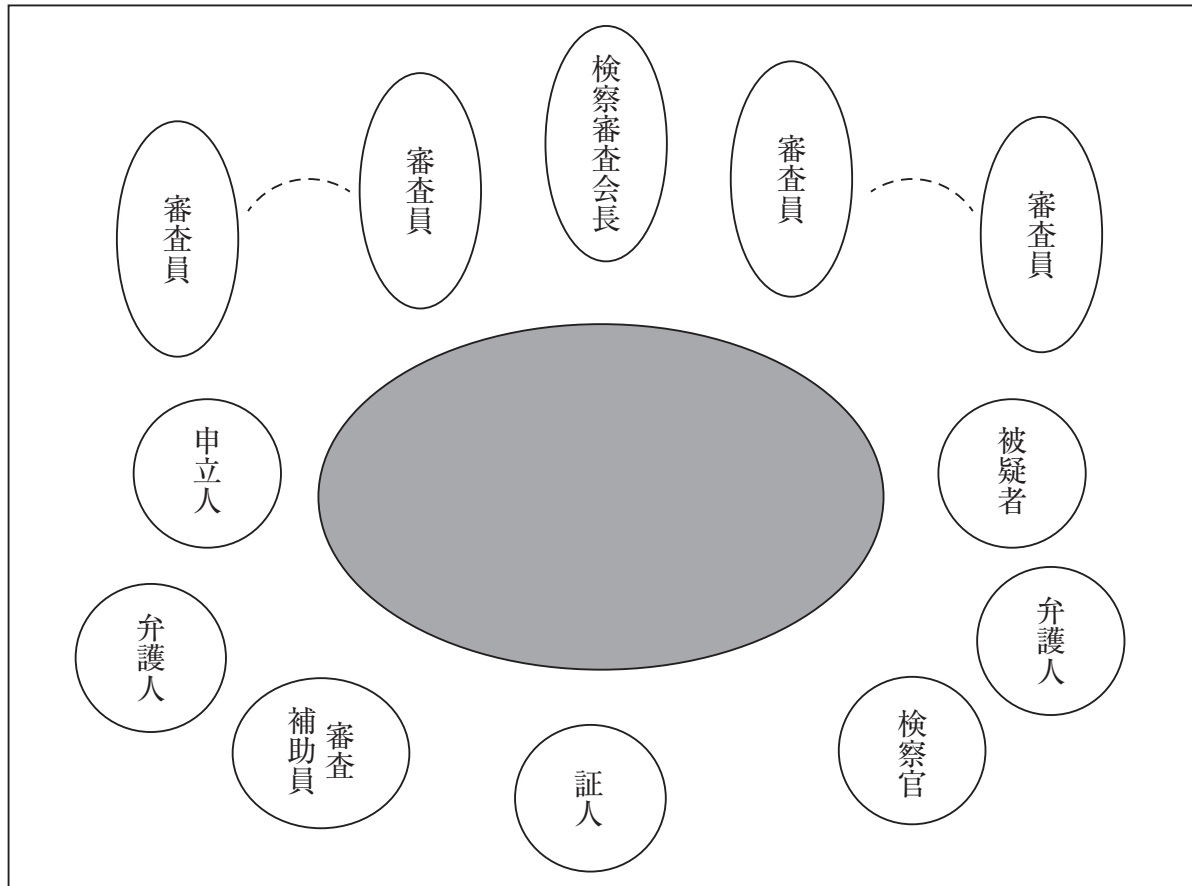
それに対すると、検察審査会には、そもそも対立当事者は存在しないし、検察審査会法も刑事訴訟法のような、対立当事者がいくつかの段階を経て終局に向かうという構成は考えていない。しかし、私は、審査会の進行をわかり易くするために、対立的構造に構成してはどうかと思うのである。しかも、それは、

別に論じる項目にも関わるが、審査会に期待される事項をも組み入れることに繋がるのである。

私の構想は次の通りである。第1に、現在では、検察官は、第二段階で起訴議決がなされるときは出席して意見を述べることになっているが（検審41条の6第2項）、第一段階では、審査会の要求があれば、審査会に出席して意見を述べなければならないとされている（検審35条）。それを、第一段階でも必要なものとする。第2に、被疑者はかねがね、審査会での意見表明権（意見主張権）を認めてほしいと要望しているので、それを認める。検察審査会法は、全く被疑者が審査会で意見を表明することなど考えていない。しかし、検察審査会における被疑者ほど、不安定でかつ予測不可能な立場はない。一般に、検察官によって一旦不起訴処分を受けた被疑者は、もはや被告人として法廷に立つことはないと思ってほっとしているのである。被告人として無罪が確定した場合、憲法は、仮に有罪の新証拠が発見されたとしても裁判を起こすことは許されないとする一事不再理（憲39条）を定めている。不起訴処分を受けた被疑者が、それに近い立場に立てたと思うのは、やむをえないことのようにも思える。通常の被疑者の場合は、捜査の対象として警察・検察から取調べを受けたりしているので、本人はひやひやしている。ところが、不起訴処分を受けた被疑者は、もう被疑者ではなくなったと思っているのである。そこで、検察審査会の議決の前に、被疑者に準当事者として意見表明権を認めるのは、予測可能性を尊重する現憲法の理念に符合することになる。また、第3に、検察審査会における被疑者に弁護人選任権を認めるべきである。当然のことながら、被疑者の意見表明権と弁護人選任権は、被疑者が検察審査会の対象となった時点から認められるべきである。

このように、従前から認められている審査申立人の発言権（検審37条1項）のほかに、①検察官の必要的発言制度、②被疑者の意見表明権、③被疑者の弁護人選任権を認めることによって、検察審査会を準当事者構造として設定し、その上、当然のことながら、被疑者・弁護人と申立人・弁護人が対立的に意見を述べる場が設けられるべきと思う。

図1 準当事者構造の検察審査会



こうなると、意見表明の場は、およそ図1のような形をとることになるであろう。

さて、対立構造の中から真実を見極めようとする当事者主義的訴訟構造²¹は、長い刑事裁判の歴史の中で培われてきたものである。私は、準当事者構造と名づけておきたい。したがって、準当事者構造の検察審査会は、わかり易く、かつ活気に充ちたものとして作り上げていくことができると思う。ただし、すべての検察審査会をこのように作っていくと、検察審査会事務局の事務量の増大を招き、検察官・弁護士の負担が多くなることが懸念される。しかしながら、わかり易い検察審査会の構築という目標達成のためには、覚悟の上で臨むべきであると言いたい。ちなみに、検察審査会事務官は、裁判所事務官の中から選ばれることから（検審20条）、事務局が裁判所の中に存在するが、本来は別個にすべきである。

(2) 審査補助員制度の拡充

よりよくするための第2は、審査補助員制度の拡充である。現行では、第二段階では審査補助員は必ず委嘱しなければならないが（検審41条の4）、第一段階では任意とされている（検審39条の2条1項）。しかも、平成29年では、第一段階で実際に審査された2,274件のうち、審査補助員のついたのは17件（0.7%）にすぎない²²。審査会では、争点については事務局長の説明があったとしても、法律専門家の助言なしで十二分な審査ができるか、疑問である。この点を検討してみよう。

第一に、裁判員裁判における評議と検察審査会における審査は、討議であることには変わりがないが、裁判官のいるなしで大きく異なる。私共の行なった模擬検察審査会では、傷害致死罪の意義と因果関係問題が争点とされていた²³ことから、審査会が始まってすぐに審査補助員を委嘱する採決がなされていた。

第二に、審査補助員の数が1名に限定されているが（検審39条の2第2項）、複数依頼できるようにするべきである。審査補助員は、審査員達の「自主的な判断を妨げるような言動をしてはならない。」（検審39条の2第5項）とされているため、緊張させられる。しかも、仮に審査補助員の説明が偏っていたとしても、それをチェックする方法がない。さらに、審査補助員が弁護士であるため、とかく説明が判例・通説に固執するきらいがないわけではない。ただ、法は、「法律その他の事項に関し専門的助言を徴することができる。」との条文も用意している（検審38条）。かれこれ考え合わせると、審査補助員に2名以上を認め、その中に、学者・研究者を含めることができるという体勢にした方がよいと思われる。

このような審査補助員制度の拡充は、(1)で検討した準当事者構造の問題とは別に、検討されるべきである。というのは、審査員全員が非法律家であるからである。

(3) 不当な起訴に対する対応

シンポジウムにおいて、不当な不起訴ばかりでなく、不当な起訴に対しても検察審査会を用いるべきとの提言が弁護士からなされた。たしかに、検察審査

会法1条1項は、検察審査会を置く理由として、「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」としているから、2条の所掌事項の中に、「公訴を提起した処分の当否の審査」を含めることは、十分に意味がある。

ただし、そのような制度を設けると、次のような不都合な事態の起きる可能性がある。現在の検察審査会制度の根幹は、検察官の処分を事後的にチェックするという方式である。その方式に則って行なうと、検察官が起訴した後、起訴が相当か不当かの判断を待って公判手続に入るということになるため、公判の前に多くの時間を費すということになる。また、立法当時を思い起こすと、昭和23年頃の日本政府とGHQの^{せめ}闘ぎ合い²⁴の中で、検察官による起訴独占主義をそこまで抑制することはできなかったと思われる。そのため、検察審査会は片面的な抑制機構として出発したのであった。

しかし、實際上、同種事案の多くが不起訴になっているのに、ある事例のみ起訴されるという場合がある。また、わが国では、自白がないと未決勾留が続く、さらに起訴されるという、実質的には刑罰前倒しの検察構図が存在する。そこで、学説は、公訴権濫用論の展開をすることになったのである。そして、最高裁も、検察官の裁量権の逸脱が公訴の提起を無効ならしめる場合のあり得ることを否定することはできないとして、公訴権濫用論を是認したのである。ただし、その適用については、たとえば公訴の提起自体が職務犯罪を構成するような極限的な場合に限られるとし、チッソ補償交渉事件に関する適用を否定したのであった（最決昭55・12・17刑集34・7・672）。その結果、その後、公訴権濫用論の主張は、実務上なされなくなってしまったのが実情である。その意味において、改めて、立法論として、検察官の起訴の面における裁量権の逸脱を検察審査会の審査に委ねるべきとの主張には、耳を傾ける必要があると思われる。

5 民主化の進展に役立っているか

(1) 民主的社会に貢献する

まとめにあたって、3つの観点から、検証してみよう。第1は、シンポジス

トの御意見を聴いてみる。第2は、起訴の基準について、市民の視点が活かされる余地はあるか、考えてみる。第3は、検察審査会の存在は、検察官に影響を与えているか、数値で見る。

第1の点である。シンポジストの方々²⁵には、予め、検察審査会が民主化の進展に役立っているかを考えておいてほしい、と課題を投げかけておいた。以下に紹介するように、これほど「民主化」の捉え方が異なるとは思っていなかった（〔 〕は、その人の立場）。

- (ア) 検察官の判断を事後的に市民がチェックするというやり方自体が、民主的な方法として評価しうる（〔裁判官〕）。
- (イ) 検察官が、告訴・告発事件に関して不起訴にする場合、告訴人等に、以前に比べると丁寧に不起訴にした理由を説明するようになった。その上で、処分に不服ならば検察審査会制度を利用できることを、検察官自身がパンフレットを用いて説明するようになった（〔検察官〕）。
- (ウ) 検察審査会への申立ての手續代理人を直接弁護士に依頼する方もあり、ある程度、検察審査会は知られるようになってきている（〔弁護士〕）。
- (エ) 告発の段階において、告発事件が不起訴になった場合、検察審査会に申立てることも視野に入れて告発するようになった（〔弁護士〕）。
- (オ) 民主的であるということは、ものごとを多面的に考えるということであり、審査会において11人が多様な意見を出すことが評価できる（〔学者〕）。
- (カ) 強制起訴を組み込んだ改正検察審査会制度は、わが国において初めて検察官の起訴独占に例外を設けたものである（〔学者〕）。

このように、民主化をどこに見るか、という捉え方自体がさまざまであるということは、一方で、民主化という問題が、それだけ深い課題であること²⁶を示している。したがって、民主主義の賜である自由と権利は、市民が「不断の努力」（憲12条）をしなければ手にすることはできないのであり、それだけ価値のあるものなのである。

ところで、やや広い見地に立ってみると、日本においては、刑事裁判を正義の実現の手段として捉える考え方が根づいているといえる。お年寄りからは、

よく「お天道さまが見ている」という言葉が使われてきたが、それは、決して善悪を投げてしまっている態度ではない。それどころか、正邪を区別する基準として人間を超える存在を考えながら、それが人間界においても刑事裁判において実現するという信念によって裏づけられているのである。このように大自然と刑事裁判とが結びついているのは、慣習と法律の融合²⁷として理解できるであろう。その点は、刑事裁判の結果がマスコミを通して示された場合の、国民の反応を観察しても明らかである。それだけに、どのような事件が起訴されるか不起訴になるかも、国民注視の的になっている。その意味において、検察官の訴追裁量に対して検察審査会制度が充実することは、刑事裁判の入口に監視機構が設けられ、市民の目が光ることになった、と評価できるのである。

(2) 起訴の基準

検察審査会における起訴の基準はどうあるべきかについて議論がある。その問は、検察審査会の起訴基準は、犯罪の被害者が一定程度の証拠によって被疑者を刑事裁判で処罰してほしいと思っているレベルでよいのか、というものである。検察官の通常の起訴基準は、「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程度の嫌疑」²⁸である（最判昭53・10・20民集32・7・1367）といわれているから、両者には差があるといえる。

学説としては、二説に整理できる²⁹。第一説は、公訴権の行使に市民感覚を直截に反映させるという本制度の趣旨からすれば、検察官の起訴基準よりも低いレベルでよいとするものである。第二説は、被疑者が起訴されて被告人の地位に置かれる負担を考えると、有罪判決が得られる高度の見込みがある場合に限るべきとするものである。

この問題について、私は、他の見解とやや異なる視座に立ちたいと思う。というのは、上の二説とも、検察官は十分な捜査をしたということを前提とした議論をしているのではないか、と思われるからである。実例を見ると、警察・検察とも、初めから十分な捜査をするつもりがなく、不起訴処分ありきで動いている場合が少なくないのである。その理由を探てみると、捜査当局に政治権力からの圧力がかかっている場合や、逆に政治権力に対する捜査当局の付度

が働いている場合もある。やる気の見られない捜査としては、東京電力福島原発事件がある。強制捜査をすれば、会社幹部が15.7メートルの津波の予測を知りながら、適切な予防措置を採らないという選択をしたかどうかが明確にできると思われるのに、一度も強制捜査をせずに検察は嫌疑不十分で不起訴処分としていたのである。その後、審査補助員の努力もあって平成28年2月29日に強制起訴になったのであった。2019年9月19日には第一審裁判の判決が言い渡された。被告人ら3名は無罪であったが、9月30日、指定弁護士によって控訴されている。

そこで、検察審査会の起訴相当議決・起訴議決、不起訴不当議決の中には、検察当局の姿勢に対する批判が重要な要素となる場合もあることになる。検察審査会の議決書の謄本が検察官適格審査会に送付されることになっているのは(検審40条)、意味のあることのように思われる。これまでの議論では、ここに述べた論点が意識されていなかったように思われる。

したがって、検察官の捜査そのものが何らかの理由で不十分で、そのために不起訴処分になったと予想される場合には、市民が、その事件を刑事裁判で問う必要性を考慮して、不起訴相当以外の議決を支持する場合があるといえる。以上の観点を重視する立場から、私は、この議論について第一説を支持するものである。

かくして、検察審査会法1条1項が規定する「公訴権の実行に関し民意を反映させてその適正を図る」という立法目的は、立法60年目にしてなされた強制起訴制度の導入という法改正によって、初めて制度的保障を獲得することになったのである。わが国において初めて起訴独占主義の例外が設けられたとの言明³⁰は、そのことを端的に示したものにほかならない。

(3) 検察官の姿勢

検察審査会は、10年前に強制起訴制度を導入するにあたって、二段階方式を採用した。いわば第一段階しかなかった検察審査会の時代(最初の60年間)は、起訴相当議決や不起訴不当議決に法的拘束力はなかった。検事正(検察官)は、それらを尊重する姿勢を示さなかったのである。

では、第二段階が設けられた現代（最近の10年間）において、法的拘束力のない第一段階の議決は尊重されるようになったのか。答は、第一段階の検察審査会の議決も、検察官によってある程度尊重されるようになったということである。以下の表は、元の資料との関係から、全体の69年間と最近の5年間の比較になっているが、第一段階のみの起訴率について、有意な差が現われているといえよう。

表2 検察審査会・第一段階で起訴された数

	検察審査会に申立てられ、 起訴相当・不起訴不当の議決がなされた数	起訴された数	起訴率
昭和24～平成29年 (69年間)の累計	17,983	1,581	8.8%
平成25～平成29年 (5年間)	508	68	13.3%

(典拠は表1と同じ)

この数値からだけで一概のことはいえない。しかし、現代では、少なくとも検察官にとって、自分の出した不起訴処分に対して第一段階で起訴相当議決がなされると、第二段階で起訴議決を受ける可能性があることになる。その可能性が検察官に対するプレッシャーになって、起訴議決を受けるくらいなら、むしろ自分で起訴しておこうという気持ちを起こさせることは十分に考えられる。

(4) 法の普及は市民が行なう

これまでの検討から明らかなように、検察審査会は、もともと検察官の訴追裁量に対して民意を反映させる方法として構築され、さらに10年前からは、強制起訴制度が付け加わったことによって、市民の判断を検察官のそれより優先させるまで、法の整備をしてきたのである。その意味において、検察審査会の活動が社会の民主化に寄与する一方で、市民からの民主化の要請が検察審査会を一層、民主的法制度にしてきたと言ってよい。しかも、4で論じたように、

今後も、いくつかの工夫によってわかり易い検察審査会を形作っていくことが可能である。

にもかかわらず、この制度に一抹の不安が漂うのは、国民の中に制度の存在そのものが知られていないという現状である。日本法育学会が、2019年6月29日、検察審査会一色で全国研究集会を開催したのも、法の普及は市民みずからの手で行なうという「法育³¹」の理念からにはほかならないことを確認して、この論稿を終えることとする。

- 1 三井誠・講演「検察審査会とは何か—あなたとこの制度の関わり—」『日本法育学会第4回全国研究大会』（令和元年6月29日）における発言。
- 2 2009年の検察審査会法改正前であるが、発足50周年を記念して、蓄積された各種の資料をとりまとめたものとして、最高裁判所事務総局刑事局監修『検察審査会50年史』（平成10年、法曹会）がある。なお、裁判員裁判に関して検討したものとして、船山泰範「裁判員裁判は民主化の進展に役立っているか」日本法学84巻4号（平成31年）105頁以下。
- 3 船山「脱線転覆事故における安全対策責任者の過失—尼崎JR脱線事件—」日本法学78巻1号（平成24年）157頁以下。
- 4 船山「柔道指導における過失責任」日本法学80巻4号（平成27年）275頁以下。
- 5 1957年にアメリカで公開された陪審員の会議の様子の映画。わが国では1959年（昭和34年）に封切りされている。脚本はレジナルド・ローズ、主役（陪審員8番）はヘンリー・フォンダ。アメリカでは、映画公開50周年を記念してシンポジウムが催されている。Symposium : The 50th Anniversary of 12 Angry Men, Chicago-Kent Law Review Volume 82, Number 2, 2007.
学習教材として紹介するものとして、岡田龍樹「生涯学習教材としての映画—『十二人の怒れる男』」天理大学生涯教育研究10号（平成18年）27頁。
- 6 トクヴィル著・松本礼二訳『アメリカのデモクラシー 第一巻（上）』（平成17年、岩波文庫）は、17世紀のニュー・イングランドの法制において、陪審員裁判が、議論の余地なく、実際に確立しているとする（65頁）。本書は、1835年に出版された。ちなみに、1812年にフォイエルバッハによって出版された『陪審制度論』を翻訳した福井厚は、その解題の中で、フォイエルバッハの結論は、「真に立憲主義的な、権力分立の原則に基づく国家においてのみ、陪審制も市民的自由の神聖な保護手段足りうる」と論じている（パウル・ヨハン・アンゼルス・フォイエルバッハ著、福井厚訳『陪審制度論』平成31年、日本評論社、220頁）。
- 7 主体的市民とは、自分が民主社会の一員であることを自覚し、他者との対話を通して自己の考えを吟味した上で主張していく市民のことである。

- 8 平成6年6月27日に発生した松本サリン事件に関し、翌平成7年3月20日の地下鉄サリン事件が起きるまで犯人扱いされた第一発見者の河野義行さんは、冤罪事件が起きるのは「人は間違えるから」と述べている（朝日新聞令和元年8月3日朝刊）。
- 9 木谷明・元裁判官は、冤罪の発生を最小限度に止めるために、被告人の言い分に率直に耳を傾けること、などを指摘している（木谷明「刑事事実認定の基本的あり方」木谷明責任編集『裁判所は何を判断するか』平成29年、岩波書店、19頁以下）。
- 10 検察審査会は、市民からの申立てばかりでなく、職権で審査をはじめられることもできるが（検審2条3項）、平成29年では、全国で37件にすぎない（最高裁判所事務総局刑事局「平成29年における刑事事件の概況（上）」法曹時報71巻〔平成31年〕436頁）。
- 11 船山・前掲注2 111頁。
- 12 木谷・前掲注9は、「裁判員制度導入以前の法廷は、あたかも、捜査書類を検察官から裁判所に引き継ぐためだけのものである様相を呈していた。」と指摘する（15～16頁）。
- 13 刑訴242条によれば、告訴・告発を受けた司法警察職員は、速やかにこれに関する書類・証拠物を検察官に送付しなければならないとされている。
- 14 平成29年における付審判請求の新規受理人員は684人、処理人員は464人であり、付審判決定があった者は1人であった。なお、昭和24年から平成29年までの間に付審判決定があり、公訴の提起があったとみなされた件数は21件であった（『平成30年版犯罪白書』226頁）。むろん、新規受理人員は数十万人であるが。
- 15 司法統計年報によると、1年間に通常第一審事件として処理された刑法犯25,170人のうち、業務上過失致死傷罪が含まれる「過失傷害の罪」は、全国で74人にすぎない（最高裁判所事務総局『平成29年司法統計年報2 刑事編』30頁）。
- 16 船山「過失犯における回避措置重心説」『川端博先生古稀記念論文集〔上巻〕』（平成26年、成文堂）411頁以下。
- 17 回避措置重心説は、予見可能性については危惧感で十分とする立場である。この立場によると具体的予見可能性説によるより、過失犯の認められる場合が多くなる。ただし、一定の立場に立つ者はどのような規範的な責任を負うのか、を問おうとするものである。
- 18 審査会の当日、午前中は資料を読み、午後は討議をするというスケジュールが多いという。
- 19 審査会が開かれる日には、審査会の行なわれる部屋に一件記録がすべて持ち込まれ、審査員が必要とするときは原資料を見ることができる。
- 20 平成29年における不起訴処分（過失運転致死傷・道交違反を除く）の理由別人員を見ると、総数158,780人のうち、起訴猶予112,263人（70.7%）、嫌疑不十分32,169人（20.3%）である（『平成30年版犯罪白書』35頁）。
- 21 「当事者主義の背後にある思想」について、田宮裕は、次のように説明する（田宮裕「訴追裁量とそのコントロール」『日本の刑事訴追』平成10年、有斐閣、101頁）。
「権限濫用の歴史的経験と人間の弱さに対する自覚とが、この基本的思想（検察官に

まかせておけば、よもや訴追を誤ることはあるまいという人間の地位と良心に対する信頼)に反省を迫り、権威と良心のかわりに裁判と論争というプロセスを重視することになった。」(カッコ内は、文脈上、本文の中から組み入れた一筆者)。

22 前掲注10の資料の436頁。

23 設定した事例の要旨は、次の通り。

被害者の妻は、被疑者を傷害致死罪で告訴していたが、検察官は、被疑者の暴行・傷害行為と被害者の死亡との間に因果関係が認められないとの立場に立って、傷害罪の構成要件該当性を認めた上、傷害については軽微であるとし、起訴猶予で不起訴処分としたものであった。

24 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 (平成22年) 10頁。

25 2019年6月29日のシンポジウムのシンポジストは、以下の方々であった。

飯田喜信 (元裁判官)

山下幸夫 (弁護士)

斎藤信宰 (学者)

澤田康広 (元検察官)

山本志都 (弁護士)

長瀬二三男 (学者—司会者)

なお、最後には、当日の基調講演者・三井誠も中に加わった。

26 「民主化」をどのような基準で判断するかについて、私は、二つの次元から捉えるロバート・A・ダールの見解に与したいと考えている。ダールは、民主化は、「二つの次元、すなわち公的異議申立てと参加の権利の二つから成り立つものと想定」するという立場を明らかにしている (ロバート・A・ダール著、高島通敏・前田脩訳『ポリアーキー』平成26年、岩波文庫、13頁)。その観点からすると、検察審査会は、市民の申立てという「公的異議申立て」を受けて、市民が審査員として「参加」するという点で、民主化の進展に寄与するものであることは疑いない。

ちなみに、「ポリアーキー」というダールの基本的仮説は、「民衆による支配」の意味であり (前掲書「訳者あとがき」377頁)、現実社会は民主政に至る過程であるという認識による。

27 慣習と刑事法の関係については、検討すべき事柄もある。

世間が許さないとしたことについて、それに違反した場合の制裁には、見逃し難い野蛮なものもある。一方、法が禁じていることについて法的規制を働かせる場合、裁判所は、社会的制裁を受けたかどうかを量刑の判断材料に入れたりしている。「法の存立はふかく社会的現実根ざす」(恒藤恭『法の本質』昭和43年、岩波書店、2頁) ことを、考慮する必要がある。

28 芦別事件と呼ばれるものであり、国家賠償請求に関して、民事裁判で、公訴提起の違法性が検討された。

昭和27年7月29日夜、根室本線で、鉄道線路がダイナマイトで爆破され、政党幹部

と党員の2名が爆発物取締罰則違反として起訴された。その後、無罪となり、元被告人は、検察官の公訴提起の違法性を主張して、国家賠償法1条1項に基づき、国家賠償請求をした。最高裁は、公訴提起の違法性を否定した札幌高裁の判断を支持したのである。判決によると、「起訴時あるいは公訴提起時における検察官の心証は、その性質上、判決時における裁判官の心証と異な」ってよい、とした。

29 山下幸夫・神洋明「検察審査会制度改革後の運用状況と弁護士が果たすべき役割」自由と正義60巻2号（平成21年）39頁。

30 三井・前掲注1。

31「法育」は、市民自らが、法を学び、法を活かしていくことを目標とする。民主主義は、市民が自ら構築すべきものだからである。