

# 嫌疑不十分と強制起訴

一起訴議決に現れた「市民性」と「起訴の基準」

春 日 勉

はじめに

- 1 刑事手続の中の市民像
- 2 法と裁判の目的
- 3 「民意の反映」と「市民性」
- 4 検察審査会法制定の経緯と2004年検察審査会法改正
- 5 改正検察審査会法と法施行後の運用と問題点
  - (1) 審査の非公開と公正さの担保
  - (2) 検察審査会受理件数、議決件数
  - (3) 検察審査会の議決と検察の対応
  - (4) 検察審査会法改正後の主な「起訴相当」事件
  - (5) 「起訴相当」・「不起訴不当」議決にみられる事件の特徴
  - (6) 検察審査会による起訴議決に関する法的諸問題

おわりに

は じ め に

周知のように、市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、検察審査会が「起訴相当」の議決をしたにもかかわらず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、その結果、「起訴すべき」との議決をした場合には、審査会の議決が法的拘束力を持つ<sup>(1)</sup>改正検察審査会法が2009年5月21日に施行された。法律の施行後、明石

歩道橋事故<sup>(2)</sup>や JR 福知山線脱線事故<sup>(3)</sup>、陸山会事件<sup>(4)</sup>、中国漁船衝突事件<sup>(5)</sup>など、多くの犠牲者を発生させることになった組織や企業の責任が問われた事故、政治資金がらみの公共性の高い事件、国家間の領土問題を契機とする事件などが、検察審査会の議決により次々と強制起訴され、社会の注目を浴びている。本稿では、この新たに導入された検察審査会による「起訴議決」を手がかりとして、刑事司法手続で求められる「市民参加」の意義と「市民性」、そして、検察審査会の「起訴議決」で問われる起訴の基準について検討したい。

## 1 刑事手続の中の市民像

「検察官」には、「国家を代理する訴追機関」としてのイメージが強く、「公の代表者」であり、言い換えれば「社会の代理人」「市民の代弁者」というイメージはそれほど強調されることはない。「公の代表者」「社会の代理人」「市民の代弁者」から浮かぶイメージは、市民社会の中に宿る2つの側面、すなわち、大多数の市民にとって価値として認められ、有益と考えられている事柄を守るために行動し、他方で、社会を混乱させ、他人に害悪を及ぼす者として社会から嫌忌され排除される少数者を擁護し、市民社会に再び帰す保護者としての側面である。刑事司法という観点からみれば、検察官は、刑事手続の全般、すなわち、捜査段階では、警察官的な機能を有し、公訴段階では、起訴・不起訴の「判断

---

(1) 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（4・完）」法曹時報58巻8号31頁以下。

(2) 2010年1月27日、神戸第一検察審査会・起訴議決、2010年4月10日強制起訴、2012年1月19日初公判。

(3) 2010年3月26日、神戸第一検察審査会・起訴議決、2010年4月23日強制起訴、2012年7月6日初公判。

(4) 2010年10月4日、東京第五検察審査会・起訴議決、2011年1月31日強制起訴、2011年10月6日初公判、2012年4月26日第一審無罪判決。

(5) 2011年7月21日、那覇検察審査会・起訴議決、2012年3月15日強制起訴、2012年5月17日公訴棄却。

## 嫌疑不十分と強制起訴

者」として、裁判官的な機能を有する。公判段階では被告人・弁護人と相対する「当事者」として、また、執行段階では、強制保護職員的な機能を有していると言われた。<sup>(6)</sup>このように刑事司法全般に係わる検察官だが、いずれの場面でも、検察官には、被疑者を検挙し、公訴を提起し、裁判を請求し、被告人の有罪を立証し、適正な刑罰の適用と執行を監督する「訴追官」としての側面、すなわち、大多数の市民にとって価値として認められ、有益と考えられる事柄を守り、社会秩序の維持に貢献する役割が期待されているのである。他方で、弁護人には、同じく「市民の代弁者」として、後者の部分、すなわち「保護者」としての立場が期待され、裁判では、その役割を担うことになった。これまで市民は、主に、被疑者・被告人という立場で、刑事手続の中に登場し、検察官の訴追を受ける側であった。戦後の日本の刑事手続には、私人訴追制度は採用されず、市民が訴追の主体となることはなかった。また、公判では、戦後も職業裁判官制度が維持されたために、市民が「判断者」として裁判の表舞台に立つことはなかった。戦後は、予審制度が廃止され、検察官が、起訴を独占し、捜査から公判、そして刑の執行に至るまでを一手に引き受ける「検察官司法」が実現した。検察審査会制度は、検察の独善を許さず、刑事司法に「民意を反映」するためとして、戦後の刑事司法改革によって採用されたものの、検察審査会の議決に拘束力を認めなかったために、検察主導の刑事手続、すなわち、「検察官司法」に影響を与えるほどのものにはならなかった。<sup>(7)</sup>

しかし、2004年5月の裁判員法の制定と刑法の一部改正、検察審査会法の改正によって、その構図には大きな変化がもたらされた。すなわ

---

(6) 平野龍一『刑事訴訟法概説』（東京大学出版会）30頁。

(7) 本制度施行以来2000年までの累計によれば、起訴相当・不起訴不当事件は、1万6,216人、そのうち検察官により起訴された者は1,117人（12.1%）である。その後、第1審で有罪となった者は、967人、無罪となった者は76人（7%）である。「平成12年における刑事事件の概況（上）」『法曹時報』54巻2号234頁以下。

ち、市民は、刑事手続の中で、被疑者・被告人という立場以外に、「裁判員」として裁判官とともに事実の認定と刑の量定を行い、「検察審査員」となって、検察審査会において「起訴議決」を決定する権限を有する立場になったのである。そのため市民は、被疑者・被告人として訴追を受ける「当事者」的な側面のみならず、「裁判員」として事実の判断者たる「裁判官」的な側面と、他方で、「検察審査員」として検察官による不起訴処分の当否を審査し、必要な場合には、裁判を請求する「訴追官」的な側面を同時に担うことになった。さらに、この間、刑事裁判<sup>(8)</sup>における被害者参加制度が導入されたことで、市民が「被害者」という立場で裁判に登場し、検察官の許可を得て被告人に質問し、証人に尋問し、求刑に関する意見を述べるという機会を得たのである。また、こうした動きとリンクするかのよう<sup>(9)</sup>に、制度面では、凶悪事件に関して時効制度の見直しが行われ、一部凶悪犯罪では時効が撤廃され、真実究明型の刑事司法の有為性が強調された。また、運用面でも、危険運転致死傷罪の積極的適用や無期刑の事実上の終身刑化などにみられるように厳罰化の傾向が強まった。社会の中では、それまで見られた過ちを赦すという寛容さが失われていく状況が露呈した。

こうした中で、明らかになってきたのが、「市民」対「社会の敵」という新たな構図である。<sup>(10)</sup>多くの市民にとって、生活を脅かし、害悪をもたらす者は、排除の対象になった。社会の迷惑者には、市民としての称号を返上させ、社会の敵というレッテルを貼ることで、コミュニティから排除し、限られた者たちのためだけに、社会の秩序を維持しようとする。検察審査会への申立人の多くが、被害者や被害者の遺族であり、一部凶悪犯罪の時効の廃止は、「草の根をわけても犯人を見つけだそう」

(8) 2007年6月20日制定、2008年12月1日施行。

(9) 2010年4月17日成立、即日施行。

(10) 内田博文「市民が刑事法を学ぶ意義」『市民と刑事法』（日本評論社）10頁。

## 嫌疑不十分と強制起訴

とする「市民性」の表れであり、赦しの社会の放棄であるとも言える。こうした社会は閉ざされた社会、市民の多様性を認めない社会、市民性が欠如した社会であるとの批判もなされるようになった。

刑事手続のあらゆる局面に関与するようになった市民は、これまでのような被疑者・被告人として訴追され刑罰を適用される弱い立場から、あるときは「裁判員」として裁判官とともに事実の審理に加わり、あるときは「検察審査員」として、またあるときは「被害者」の立場で、検察官の補足的な役割を果たすようになった。これにより市民は、刑事司法の中で、これまでにはない強い力を獲得し、市民の判断が将来の刑事司法の命運を左右するような存在となりうるまでになったのである。

## 2 法と裁判の目的

言うまでもないことだが、社会にとって、法は何故必要なのか、法の目的や効果とは何か、法は何のために存在しているのか、そして、法を適用しようとする裁判の役割とは何かを今一度考えなければならない。歴史的に見れば法や裁判というのは、市民にとって「もろ刃の剣」であることがわかる。市民革命以前のヨーロッパでは、「悪法でも法」、「法は法なり」として、法の絶対性、法の不可侵性が強調され、多くの人権を侵害する手段となりえた。逆に、市民革命以後のヨーロッパでは、国家の存在意義、正当化根拠の一端を担うのが法であり、市民の人権を守れないような国家には、存在する理由がなく、法も無効である、言い換えれば、市民の人権を守ってこそ、国家として認められ、法の正当性が証明されるという法の人権保障機能に着目した社会契約説が唱えられ、定着していくことになった。ここでいう市民の人権とは、社会を構成する市民の多様性を認め、互いに受け入れ、一人一人の生き方を尊重することを意味している。大多数ではなく、一人残らずである。ゆえに国家は、その一人一人の人権を守るべくして存在しているのであり、法の適用によってそれが実現するのである。ここで前提となる市民の人権に例

外は想定されていない。法は単なる社会秩序の調整機能を果たすためだけに規定されているのではないということである。人権保障という機能が伴わなければ法足りえない。だからこそ、法を適用する裁判所、特に、終審裁判所としての最高裁判所が、「人権の最後の砦」とか「憲法の番人」という代名詞で呼称されるのである。また、憲法が保障する違憲立法審査権によって、人権を侵害するような立法がなされた場合には、具体的事件をとおして、法の違憲・無効判決言渡しに向けた請求権が市民に付与されているのである。「法の支配」という用語には、こうした意味合いが含まれている。しかし、法は完璧たりえない、刑罰をもって臨むような場面には、それを受ける受刑者側の人権侵害の側面が露呈するが、刑罰によって法が守ろうとしている社会とは、そうした受刑者もすべてひっくるめた社会でなければならない。そうでなければ法の正当化根拠は失われるであろう。一部の市民を守ろうとしているのではない、一人残らず、すべての市民を守るために法の適用がなされなければならないのである。しかし、刑罰の中に「死刑」を認めるなどこうした観点とは、相容れぬ、明らかに矛盾する法が存在するのも、また、しかりである。それだけではなく、法の適用の仕方によっては、それによって社会は何一つ有意義なものを得ることなく、法が一方的に人権を侵害することになってしまう虞がある。以上のような「もろ刃の剣」、すなわち、法の人権擁護性と人権侵害性の二面性という観点から、法というものを捉え、裁判での法の適用には慎重さが求められているのである。法が名宛人とする市民とは、例外なき市民であり、この地上に生を受けたすべての人々のことである。しかし、法によって特に、守られるべきは、大多数の市民から取り残された市民であり、裁判所が弱者救済機関として「人権の最後の砦」と呼称されるのも、そうした含意が含まれていることは言うまでもない。

### 3 「民意の反映」と「市民性」

過ちを赦す社会から、社会に迷惑をかけ、混乱を巻き起こした市民に「社会の敵」というレッテルを貼り、社会全体で報復する「市民」感情は、むきだしの「市民」像となって、マスコミを通じて世の中を席卷する。こうした中で、市民が刑事手続のあらゆる局面で関与できるようになった。今般の司法改革論議で度々強調された刑事裁判における「民意の反映」とは、何を意図していたのか。言い換えれば、刑事裁判に「民意を反映」させることが何故求められていたのか。あらゆる局面で市民が刑事裁判に参加する制度設計に、どのような「市民性」を見出すことができるのか。少なくとも、市民参加型の裁判の場合には、事実の判断を裁判官や検察官だけに任せるよりも、市民の意見に耳を傾け、市民の英知を裁判に反映させることで、市民が持つ多様性が、あらゆる観点から事実の光をあて分析・検証することを可能とし、真実により近づくことができ、妥当な結論を導きえる、究極的には、誤判を回避して無実の者を死刑台から救い出すことを目的とする点に市民参加への期待が込められていると言えよう。そうだとすれば、市民参加型裁判の制度設計の中身は、人権保障機能の充実・強化であるはずである。そこでは、性善説にたつて、市民の無謬性が前提とされているのであり、性悪説にたつて、法から遠ざかる「市民」像や法の支配を排除して、「市民」が支配する社会、法から離れて政治化する「市民」像は窺いしれない。だとするならば、こうした趣旨が制度の中に込められなければならない。それが具体化できるような制度設計にしなければならない。被害者救済という視点の中の「市民」像はいかがだろうか。少なくとも、被害者参加制度の導入は、「市民」対「社会の敵」という構造を法廷にもたらした。「市民」から「社会の敵」と名指しされた非市民が法廷で向かい合い、事実の認定をめぐる、罵り合う場と化す。そして、それを法壇から社会の代理人・市民の代弁者たる裁判員がその真偽を判断する構図である。こ

れまでの裁判の構図を変えてまで、被害者参加制度を導入しなければならなかった訳は何であろうか。刑事裁判で守られるべき被害者像とは一体何か。裁判を通して、被害者の人権は真に保障されるのか。法廷の場で被告人と被害者が向かい合うことで、「市民」対「社会の敵」という対立構造をますます顕在化させることになってはいなか。問われているのは、政治化する「市民」、報復、「社会の敵」と「市民」感情、法の支配と「市民」の支配との関係、市民の無謬性、市民に対する性善説と性悪説、むき出しの「市民」像、法から遠ざかる「市民」像をどう評価したらよいかである。

刑事手続における機能に着目すれば、権力抑制機能・人権保障機能と適正手続保障機能の両立ということができる。検察審査会制度とは、検察官による公訴権の行使が、行政的な合目的性の追求を高度化させたがためにおこった弊害やいきすぎを除去し克服するために、民意を反映し是正しようとする点に意義を見出すことができよう。しかし、現在の検察審査会による「起訴議決」という制度枠組みやその運用がそれとは逆の機能、すなわち検察が独占してきた犯罪追求型の権力的機能を「市民」が担う構図、すなわち、民意がそれにお墨付きを与え、後押しする構図になってしまっていないだろうか。大陪審制度の母国、イギリスでは、大陪審は「国家からの自由」を建前とした「被疑者保護」という名目で正当化されたのである。刑事手続に求められているものは「法の支配」という概念である。「法の支配」という概念では、法により少数者の人権を保障し、弱者を救済するという法の理念が強調される。検察審査会による「起訴議決」の導入は、検察のこれまでの捜査の在り方や、訴追裁量の幅やその中身、起訴・不起訴の判断基準といったあらゆる事柄に影響し、国家訴追主義・起訴独占主義の根本を揺るがしかねない。その点で、従来の検察制度を見直し、その在り方に一石を投じることになったことは間違いない。しかし、未だかつて、そこで求められた「民意の反映」の中身、国民主権や民主主義の具体化の中身が十分に議論された



ことはない。公訴権の行使という段階で、検察審査会がどのような役割を果たし、いかなる機能を担えるのか、「市民性」の中身が問われているのである。

#### 4 検察審査会法制定の経緯と2004年検察審査会法改正

ここではまず、戦後改革という視点から、検察審査会制度導入に至るまでの経緯を確認しておきたい。検察審査会制度創設の契機となったのは、連合国最高司令官総司令部（GHQ）による司法の民主化政策である<sup>(11)</sup>。特に、戦前の検察による人権蹂躞問題を解消し、また、権限が一元化していた検察制度を民主化するため、市民の側から「抑制と均衡」を働かせる装置として、2つの要求を突き付けたのである。その1つが、都道府県を選挙区とする「検察官公選制」の要求であり、もう1つが「起訴陪審（大陪審）制度導入」の要求である<sup>(12)</sup>。GHQの要求を日本側は、日本の現状にそぐわないとして提案に難色を示し、その妥協策として、検察官適格審査制度及び検察審査会制度が考案された。検察審査会制度立案に際しては、アメリカの起訴陪審制度やその運用及び日本の陪審法を参考としたと言われているが、検察審査会制定の趣旨は「検察の民主化」であり、検察の公訴権の行使に「民意を反映」させることであつた<sup>(13)</sup>。しかし、その「民意の反映」には、大幅な留保がつけられた。検察官による不起訴処分の当否に対して検察審査会が議決権を行使するのであり、それもその議決には拘束力は伴わない。何故そのような留保がつけられ

---

(11) 一連の検察審査会創設の経緯については、刑事訴訟法制定過程研究会「刑事訴訟法の制定過程（6）～（12）」法学教会雑誌92巻5号、6号、7号、10号、11号、12号、93巻3号に詳しい。三井誠「検察審査会制度の今後」『現代刑事法』7巻1号79頁以下。出口雄一「検察審査会法制定の経緯—GHQにおける議論を中心に」法律のひろば2009年6月号12頁以下。

(12) 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5541号81頁。

(13) 最高裁判所事務総局刑事局監修『検察審査会50年史』13頁以下。

たかは明らかにされていないが、立法の経緯をひも解くことでその当時の事情を垣間見ることができる。当時、GHQと日本側との間では、記述のように起訴陪審制度導入を巡って議論が交わされた。起訴陪審制度導入を強く主張するGHQに対して、日本側は「起訴するかどうかを民衆で決定するということはやれない、どうしても願ひ下げなければならない」として強く反対した。しかし、検察が起訴・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」をできないかということ<sup>(14)</sup>で考案されたのが検察審査会というのである。つまり、起訴陪審制度が国家訴追主義・起訴独占主義によって、強大な権限を付与される検察の在り方を根底から突き崩す契機となり、これまで日本の刑事司法の特徴とも言われてきた検察官主導の刑事手続の在り方、すなわち、「検察官司法」に見直しを迫ることになりかねない。それを回避するためにも、起訴陪審制度が持つ人権保障機能を骨抜きにするような制度設計がなされ、検察審査会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の<sup>(15)</sup>である。市民からの検察批判を回避しながら、制度では、国家訴追主義、起訴独占主義に影響しない範囲で、「民意を反映」させる方法を実現できた。その後の運用は、取調べを中心とする徹底した捜査活動に始まり、検察官は詳細な資料により、証拠の確実性と訴追の必要性の両面から事件を綿密に検討し、「確信を持って」公訴を提起する、また、公判では裁判所が細部にわたる真相の解明に努め、その結果に従って判決することを日本の刑事司法の特徴だとする「精密司法論」が台頭し、検察官司法が徹底されていった<sup>(16)</sup>。その中で、起訴陪審制度に代わる制度としては

(14) 「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34頁。佐藤藤左「戦後の検察制度の歩み」研修200号7頁。

(15) 渡辺喬「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—」立法と調査No 299. 18頁。

(16) 松尾浩也「刑事訴訟の日本的特色—いわゆるモデル論とも関連して—」法曹時報46巻7号27頁。

## 嫌疑不十分と強制起訴

あまりに権限の脆弱な検察審査会の議決により、検察官による公訴権の行使に「民意を反映」させることは実際上も極めて困難で、その存在意義が問われることになったのである。また、検察官の不起訴処分を検察審査会の議決が拘束しないことが、逆に、検察官の公訴権行使に都合よく利用できる手段にもなりえた。実際、甲山事件<sup>(17)</sup>では、検察審査会の議決が、その後の被疑者・被告人の人権を著しく阻害する契機となったのである。

検察審査会制度の運用は、1950年代前半は、極めて低調で、検察審査会制度廃止論<sup>(18)</sup>も展開されたが、50年代半ばを過ぎた頃より、最高裁の中に本制度の充実強化に向けた積極的な動きがおり、その運用に変化の兆しが見え始めた。すなわち、最高裁では、本制度の広報活動を活発化させ、予算の増額や専従職員<sup>(19)</sup>の定員確保に努力し、制度の充実を期して法改正を法務省に働きかけた。また、全国検察審査会事務局も「起訴相当の議決にある種の法的効力を与えるものとする」との項目を挙げて改正措置をとることを強く要望したが、法務省により全面的に拒否されることとなった<sup>(20)</sup>。しかし、その後は、制度の進展と運用の安定により、

---

(17) 1974年4月7日逮捕、1975年9月23日不起訴、1978年2月27日再逮捕、1985年10年17日神戸地裁一審無罪判決、1985年10月29日検察側控訴、1990年3月23日大阪高裁の控訴審で神戸地裁へ差戻し判決、1992年4月7日最高裁上告棄却で神戸地裁へ差戻しが決定、1998年3月24日神戸地裁差戻し審2度目の無罪判決、1999年9月29日大阪高裁の第二次控訴審控訴棄却で3度目の無罪判決、1999年10月8日検察側上訴を放棄し無罪確定。

(18) 本制度が施行されて間もなく、検察サイドから検察審査会制度不要論が展開された。辻辰三郎「検察審査会は必要か」時の法令114号25頁、法務省刑事局「検察審査会の運営しその問題点」検察月報74号1頁以下。

(19) 審査員の年齢引き上げ、審査員の任期延長、補充員制度の廃止、定数制の採用、証拠調べ方法の改善、起訴相当議決事件に対する検察官の事後措置の通知、不起訴処分時における告訴人等に対する制度の告知などの法改正案が法務省に申し入れられた。これについては、三井誠「検察審査会制度の現状と課題」法律時報50巻9号8頁以下。

(20) 同上、三井10頁。

受理事件数が2000件を超え、内容的にも業務上過失致死傷などの身近な事案、公職選挙法違反事件、企業による脱税事件、企業災害、公害、医療事件など検察審査会制度の働きが期待される類型も数を増したと言われた。しかし、数字的には、安定化状況が続くことになったが、受理事件数、「不起訴不当」・「起訴相当」議決率、それに対する検察官の起訴率、無罪率などがともに低迷し、本制度の存在意義が、度々、問われることになったのである。

2001年6月、司法制度改革審議会により公表された『司法制度改革審議会意見書』は、検察審査会制度について、「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はかるために設けられたものであり……検察審査会の機能をさらに拡充すべく、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<sup>(21)</sup>。この「意見書」を受けて、司法制度改革推進本部に設置された「裁判員制度・刑事検討会」で議論が重ねられた<sup>(22)</sup>。この「検討会」では、法的拘束力のある議決の種類、検察官の意見聴取の要否、法的拘束力をどの段階で付与するか、法的拘束力の議決の多数決要件、議決後の公訴提起及び公訴維持の在り方等を論点とする「法的拘束力のある議決の要件」とリーガルアドバイザー（審査補助員）の委嘱、検察審査員の義務・解任、罰則、検察審査員の欠格事由等を論点とする「検察審査会の組織、権限、手続等の在り方」が検討課題とされた。但し、この「検討会」では、検察官の不起訴処分の当否に対する検察審査会の審査の在り方や議決権の拘束力等に関する見直しが当初から前提と

(21) 『司法制度改革審議会意見書』48頁。新屋達之「検察審査会改革について」立正法学37巻2号131頁以下。

(22) 伊藤栄二「検察審査会法改正の経緯及び概要について」法律のひろば2009年6月号19頁以下。

## 嫌疑不十分と強制起訴

されていたために、検察官の起訴処分に対する審査等新たな検察審査会の審査の在り方を模索しようとする提案はなされることはなかった。検討会の中では「民意の反映」を意識した議論がなされたものの、その「民意」、つまり、「市民性」とは何かという中身の議論や「市民性」を刑事手続の中でどのように機能させていけばよいのかという議論はなされなかった。ただ、どのような形で手続の中に「民意を反映」<sup>(23)</sup>させていけばよいかという技術的な面に議論が終始したといえよう。

## 5 改正検察審査会法と法施行後の運用と問題点

### (1) 審査の非公開と公正さの担保

以上のような経過を経て、2004年5月、検察審査会法が改正されたが、以下では、主に、審査の非公開と公正さの担保という視点から検討したい。

検察審査会の判断が、その後の刑事手続に影響し、これまでの刑事司法のあり方に何らかの変更をせまるものであるとすれば、検察審査会自体が、審査の公正さを担保するシステムでなければならない。結論からいえば、検察審査会の審査の様子はベールに覆われ、いかなる証拠がどのような形で吟味され、結論に至ったかは公開されておらず、検証のし<sup>(24)</sup>ようがない。審査の開始日や回数、議論の経過をどこまで公表するかは、それぞれの検察審査会の判断に任されており、公表された議決の要旨がすべてといえよう。最高裁に検察審査会事務局より提出される「審査事件票」は、審査会の開催数を記載するのみである。2度目の検察審査会以降は、作成義務さえないために、「審査事件票」は存在していない。それ故、検察審査会による審査の基準が明らかにならないために、何故「起訴相当」・「不起訴不当」の議決に至ったのか、その理由が判然とし<sup>(25)</sup>ない。この点について、裁判員制度・刑事検討会の議論では、「精密司

---

(23) 裁判員制度・刑事検討会（第11回）議事録参照。

(24) 新屋達之「検察審査会の光と影」『世界 SEKAI』2010年12月号71頁。

法」が浸透して、起訴＝有罪という印象を国民に持たれかねない、検察ではなく裁判で有罪・無罪が判断される方がよい事件もある、そういう観点から国民の権限を強化したらどうかという議論が存在した<sup>(26)</sup>。そこでは、「嫌疑不十分」での不起訴と「起訴猶予」での不起訴を分けて考えて、「起訴猶予」による不起訴に限って検察審査会の強制起訴をみとめるべきとの議論もなされている。ところが検察審査会における「起訴相当」・「不起訴不当」議決の事後措置状況を眺めてみると、現実には、「嫌疑不十分」で不起訴になった事件、つまり公判を維持していくための証拠が不十分と判断された場合でも、少しでも有罪の可能性があるのであれば積極的に起訴して、裁判で「有罪」「無罪」を決めた方がよいとする運用がいつのまにか定着してしまっているのではないだろうか<sup>(27)</sup>。また、起訴基準が検察とは異なり、「有罪の見込み」だけで起訴することは検討会の議論では想定されていない。

次に、検察審査会の選任手続とその後の議論の進め方との関連も検討しておきたい。審査員11人と補充審査員11人の選任は各自治体に委ねられている。議決時の男女の内訳と平均年齢以外は、各審査事務局の判断にもよるが、原則非公開とされている。審査員の任期は6ヶ月、3ヶ月ごとに入れ替わる。また、検察審査員については、審査される側の弁護士

---

(25) 2010年12月13日朝日新聞朝刊。

(26) 裁判員制度刑事検討会（第11回）議事概要 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/saibanin/dai11/11gaiyou.html>。

(27) 起訴相当・不起訴不当議決事件 事後措置状況から、2008年度は、措置済総人員151件に対して、嫌疑不十分が96件（起訴率34.6%）、起訴猶予が52件（17.7%）、2009年度は、措置済総人員140件に対して、嫌疑不十分が99件（起訴率45.0%）、起訴猶予が40件（起訴率18.2%）であった。以上の点から、嫌疑不十分で、検察段階で不起訴にした事例が、検察審査会の議決による「起訴相当」・「不起訴不当」判断がなされ、再捜査により、起訴されるケースが、起訴猶予での起訴よりも数が倍程度多くなっていることが明らかである。平成22年度『犯罪白書』第5編第2章第1節1「不起訴不当議決事件 事後措置状況（原不起訴理由別）」参照。

## 嫌疑不十分と強制起訴

や申立人の代理人といえども選任に係ることができない。審査は、まず、裁判所書記官又は裁判所事務官の中から選任された審査会事務局長<sup>(28)</sup>が、検察、申立人、被害者の各主張をまとめた1枚の争点表を配り、審査員11人に事件を説明する。実際の検察審査会では、数回の会議を経て議決に至るので、検察審査会事務局長が過去の事例などを説明し、議決書を起案して審査会で了承されるのが通常である<sup>(29)</sup>。検察審査員に膨大な、それも法律用語が散りばめられている証拠書類を限られた時間で読み込み、理解し起案することは事実上不可能と考えられる。このことから、事務局員の補助事務が検察審査員の独自の判断を妨げ、事務局員が作成した起案に迎合する、あるいは影響を受ける傾向にあるのではないかの疑問がもたれるのである。さらに、次のような問題点が指摘できよう。検察審査会では、検察審査員の判断が、検察官の不起訴処分<sup>(29)</sup>の当否を審査するに止まらず、検察官が当初描いていた構図や起訴・不起訴の分水嶺となった論点、起訴されれば訴因として審判の対象となりえたであろう事実からは離れて、わりと自由になされているのではないかという疑問である。検察審査会が、当該事件を離れて別事件について独自に犯罪事実を認定し、起訴議決することはできないのは当然だが、「公訴事実の同一性」がわりとゆるやかに解釈されれば、そのような虞はあるだろう。また、それとの関係で、禁止されてはいるものの審査補助員である弁護士が一般的な法令の適用・解釈を説明する任務を超えて、独自の視点から一定の判断・結論を導き、それを検察審査員に説明する等の可能性も否定できない。また、審査が非公開であるために、審査補助員である弁護士の助言や説明がどのようになされているのかも解らないままであり、検察審査員の自主的な判断を阻害する言動に対して、それをチェックす

---

(28) 事務局員の任命権は、最高裁にあり、事務局員は不明なことがあれば、最高裁にお伺いをたてるという構図になっており、最高裁の意向が反映される仕組みとなっている。

(29) 2010年10月8日朝日新聞朝刊。



る術もない。また、検察審査会では、不起訴判断をした検察官から起訴に踏み切る際の基準、何故起訴できなかったのかについて説明がなされるが、検察審査会での審査は、短時間で終了するものであり、検察のように証拠を精査する時間的な猶予はない。審査の対象となる証拠は、捜査機関持ち証拠が大半を占め、被疑者側より提出されるものは、上申書程度に止まり、検察が捜査しなかった、まったく新しい証拠を吟味することは極めて稀であると言われている。事件が甚大で犠牲者が多数発生していたり、公共性の高い組織や企業による事件の場合には、検察に代わって、事案の真相を明らかにしようとする「市民」が登場し、ここでは、「市民」が単なる判断者に止まるのではなく積極的に事実を調査し審理する、有罪方向での議論が行われかねないのではないだろうか。審査の内容を検証したり、議論の方向性を確認することができないという点こそが、そのような懸念を増幅させているのである。

そもそも検察審査会制度は、起訴陪審制度とは異なり、市民が事件にじっくりと向き合うような制度設計にはなっていないのである。検察から渡された限られた資料と検察官の意見、審査補助員たる弁護人の説明、事務局からの起案に基づいて、その不起訴処分の当否を判断できるのみである。検察審査会制度が志向する「民意の反映」とは一体何なのか。議決の要件にも全会一致制を採用せず、11人中8人の多数決により「起訴議決」が可能であるとしたことで、少数意見が反故にされ質を無視した量の民主主義になりかねない。市民の無謬性と、多様な「民意の反映」を前提とするなら、議決には多数決制ではなく全会一致制を導入すべきである。1人の少数意見に耳を傾ける姿勢が必要不可欠だろう。「民意の反映」が自己目的的に語られるために、検察審査会による公訴権の濫用という発想はそもそもなく、万が一、公訴権が濫用された場合にも、それを救済する行政的な手続が欠缺しているのである。



(2) 検察審査会受理件数、議決件数

次に、法改正以後の検察審査会制度の運用に着目しながら、論点を整理したい。まず、はじめに、検察審査会申立て受理件数、議決件数について検討する。1949年に検察審査会法が施行されて以来、2009年までに審査された事件の数は、およそ15万5000件を超えている。それを審査された全事件を罪名別にみれば、政治資金規正法違反が4万1700件と最も多くなっている。但し、その大半は1992年から93年に申立てられた東京佐川急便側から金丸信・元自民党副総裁に対する5億円の資金提供をめぐるもの<sup>(30)</sup>と言われている。それを除くとすれば、最も多いのが交通事故などの業務上過失致傷であり、ついで詐欺、文書偽造、職権濫用、傷害・傷害致死の順に多くなっている。そこで、具体的な申立て受理件数、議決件数を見ると、2006年から2012年までの5年間の申立件数の合計はおよそ1万1900件<sup>(31)</sup>となっている。各年度ごとにみれば、2000件から2500件の間ということがわかる。2009年の審査事件のうち、新規に受理されたものとして、申立てによるもの2613件、職権によるもの50件、計2663件であった。既済については、「起訴相当」が11件、「不起訴不当」が113件、「不起訴相当」が1866件、審査の打ち切りなどその他が457件となっている。合計は2447件にのぼるが、既済済み総数の5%が「起訴相当」・「不起訴不当」議決であったことがわかる。「起訴相当」事件のうち、第二段階の審査は、改正法施行後間もないこともあり、開始が5件、「起訴議決」が0件、「起訴議決」に至らなかったものが1件存在した。2010年度はどうだろうか。新規に受理されたもののうち、申立てによるものが2273件、職権によるものが31件、合計2304件となっている。既済について、「起訴相当」が10件、「不起訴不当」が149件、「不起訴相当」が1764件であり、審査打ち切り等その他が397件で、合計2310件となっ

---

(30) 2010年10月5日、朝日新聞朝刊。

(31) 裁判所ホームページ「検察審査会の受理件数」[http://www.courts.go.jp/vcms\\_lf/20001.pdf](http://www.courts.go.jp/vcms_lf/20001.pdf)

ている。その結果、既済済み総数のうち6.8%が「起訴相当」・「不起訴不当」議決であったことがわかる。「起訴相当」議決のうち、第2段階の審査では、開始が4件、「起訴議決」が6件、「起訴議決」に至らなかったものが1件存在した。

以上の点から、受理された事件のほとんどが、「不起訴相当」議決であることが明らかだが、検察審査会にこれほどの数の事件が申立てられる理由は、その多くが被害者や被害者遺族であるということ、検察側が不起訴処分理由となった資料を関係者に十分に開示していないということ、「起訴猶予」あるいは「嫌疑不十分」とだけ通知するのみで、事件が不起訴に至った経緯についてまで説明していないということ、以上のような点から、不起訴処分には、到底納得がいかないとする被害者・遺族らの思いが垣間見えるのである。

### (3) 検察審査会の議決と検察の対応

次に、検察審査会の議決と検察の対応を見てみたい<sup>(32)</sup>。2009年検察審査会が「起訴相当」・「不起訴不当」判断をした事例のうち、起訴に至ったもの36件、不起訴を維持したもの104件、起訴率25.7%であった。さらに、不起訴を「起訴猶予」および「嫌疑不十分」でわけると、元の検察の判断が「起訴猶予」のケースでは、起訴率45.0%で、「嫌疑不十分」のケースでは、起訴率18.2%であったことがわかる。以上の点から、検察は、検察が下した判断が「起訴猶予」であった場合には、「民意の反映」を尊重するとして、その後の判断の見直しには柔軟に対応しようとしていることが伺える。当初判断が「嫌疑不十分」のケースでは、特に、これまで検察は、その見直しには慎重な姿勢を示していた。検察審査会制度が1949年に施行されて以来、検察審査会の「起訴相当」・「不起訴不当」議決に対する平均起訴率は8.3%であった。ところが、最近

---

(32) 「資料 検察審査会の議決と検察の対応」(最高裁まとめ 数字は被疑者人員)

## 嫌疑不十分と強制起訴

20%を超える年があるなど、起訴率が高まりつつある<sup>(33)</sup>。検察による起訴の基準に、検察審査会の議決が少なくない影響を与えているのではないかと推測できる<sup>(34)</sup>。また、検察審査会で起訴され裁判で無罪が言い渡される確率は、2009年までに6%、一般事件の無罪率およそ1%と比較すれば無罪率が明らかに高いことがわかる。例えば、最近も自動車運転過失致死罪に問われた被告が、不起訴になり検察審査会の「不起訴不当」の議決を受けて、検察が再捜査したところ、被疑者が過失を認める供述をしたので一転起訴に転じたが、裁判では、事件後の実況見分調書では過失は認定できず、検察官が作成した供述調書も誘導によるものであり供述調書の信用性が低いとされ、無罪が言い渡された事例<sup>(35)</sup>がある。一般事件と比較すれば、無罪率が高いことを、起訴基準を緩やかにして、裁判で「白、黒をつける」公判中心主義の具体化に向けて、検察審査会制度が機能したと評価すべきか、逆に、検察審査会の議決が、有罪を裏付ける十分な証拠が整わない状態で、検察の「嫌疑不十分」による起訴を促したと評価すべきかについては、慎重な検討が必要である。

### (4) 検察審査会法改正後の主な「起訴相当」事件

次に、検察審査会法改正後の主な「起訴相当」事件について見ていきたい。

1つ目の事例は、西松建設から民主党小沢一郎前代表（当時）側への

---

(33) 「起訴相当」・「不起訴不当」議決事件の措置済総人員を起訴数でわると2006年度は、起訴率33.6%、2007年度は起訴率18.2%、2008年度は23.2%、2009年度は25.7%である。平成22年度『犯罪白書』第5編第2章第1節1「不起訴不当議決事件 事後措置状況（原不起訴理由別）」参照。

(34) 例えば、2010年2月、福岡市で発生した飲酒ひき逃げ事件で、福岡地検がいったんは不起訴にした事案を被害者が検察審査会に申し立てたことで、警察は、検察審査会の議決をまたず、男性を逮捕し、起訴するという事案など。2010年10月11日朝日新聞朝刊。

(35) 大阪地裁2011年2月15日判決。

違法献金，二階俊博・経済産業相（当時）の政治団体のパーティー券購入などで，国沢幹雄元西松建設社長が政治資金規正法違反で起訴された事件である。国沢元社長は，当初，検察の捜査では起訴猶予となり不起訴処分を受けた。しかし，検察審査会は第一段階の議決で「起訴相当」議決をし，それに従って検察が再捜査，国沢元社長を追起訴するに至った。その後，裁判で，国沢元社長に有罪が言渡された<sup>(36)</sup>。

2つ目の事例は，改正検察審査会法施行後，「起訴議決」を受け強制起訴された全国で最初のケースであり，2001年7月に発生した明石歩道橋事故である。旧法と新法の端境期ということもあり，明石署元副所長が業務上過失致傷の疑いで，4度の起訴相当議決を受け，ついに2010年4月20日，強制起訴された。議決では，「公開の裁判で事実関係や責任の所在を明らかにし，重大な事故の再発防止を望む」とする遺族側の思いが記された。また，2度目の検察による不起訴処分後の2006年7月，事件自体は「公訴時効」を迎えたといわれ，この強制起訴の効力をめぐっては，時効が成立しているかないかでその解釈が争点になった。

3つ目の事例は，107人が死亡し，562人が負傷した2005年4月に発生したJR福知山線脱線事故である。当時，安全部門の総括部長であった山崎正夫前社長は，検察の捜査の結果，業務上過失致死傷罪で在宅起訴されたが<sup>(37)</sup>，西日本元社長，会長ら3名が不起訴処分を受けたために，検察審査会に申し立てられた。検察審査会は2度にわたり，「安全対策を怠った」として「起訴相当」と判断した。その結果，検察官役の指定弁護士により，2010年4月23日に強制起訴されている。起訴内容は，3人は現場カーブが1996年12月の付け替え工事で急曲線になり，事故がおきる危険性を予見できたのに，それぞれの社長時代に自動列車停止装置（ATS）の整備を指示する義務を怠ったとされている。申立人の1人からは「公判で事実を明らかにし，安全の再構築につながれば，その社会

(36) 2009年7月17日，東京地裁判決。

(37) 2009年7月8日在宅起訴，2012年1月11日，神戸地裁無罪判決。

## 嫌疑不十分と強制起訴

の意義は大きい、JRの説明の信憑性が明らかになる、議決はあくまで、起訴を求めたもので「有罪にすべきだ」というものではない」とのコメントがなされている。<sup>(38)</sup>

4つ目の事例は、未公開株の購入をもちかけて現金約4800万円をだましとったとして、沖縄県警に詐欺容疑で逮捕され、不起訴処分となった投資会社社長の事件である。その後、検察審査会の「起訴議決」により強制起訴され、判決では、「被告にだます意図は無く、詐欺罪は成立しない」とし、無罪が言渡された。<sup>(39)</sup>

5つ目の事例は、小沢一郎・民主党元代表（当時）の資金管理団体『陸山会』の土地取引をめぐる事件である。この事件では、小沢氏本人が、2004年10月に代金3億4000万円を支払い、世田谷区の土地を購入したのに、2005年の収支報告書に土地を1月7日に購入したと虚偽記載したとする政治資金規正法違反で、元公設秘書、私設秘書である会計責任者との「共謀」に問われた事件である。検察の不起訴処分に対して、検察審査会の「起訴議決」を受け、強制起訴された。元秘書3人の判決は、2011年9月26日に有罪判決が言渡された一方で、小沢氏本人は、虚偽記載に関して「共謀」が認定できないとして無罪判決が言渡された。<sup>(40)</sup>

6つ目の事例は、沖縄尖閣諸島沖で、2010年9月に発生した中国漁船衝突事件で、検察審査会が中国人船長を公務執行妨害など3つの罪で起訴すべきとの議決をし、強制起訴された事件である。検察は当初、巡視船の被害が軽微だったことに加えて「日中関係の考慮にも触れて、船長を処分保留で釈放し、その後、不起訴処分としていた。<sup>(41)</sup>

---

(38) 2010年4月24日、2010年10月8日、朝日新聞朝刊。

(39) 2010年7月1日、那覇検察審査会・起訴議決、2010年7月20日強制起訴、2012年3月14日、那覇地裁無罪判決。

(40) 一連の手続きの経過については、前掲注(4)参照。

(41) 一連の手続きの経過については、前掲注(5)参照。

(5) 「起訴相当」・「不起訴不当」議決にみられる事件の特徴

以上のように、主に、法改正後の「起訴議決」により強制起訴が行われた事件を追ってきた。これまでも検察審査会により、事件が「起訴相当」・「不起訴不当」と判断された事件が多数存在しているが、こうして検察審査会に申し立てられる事件の中には、一定の共通項を見出すことが可能であると思われる。既に、いかなる事件で「起訴相当」・「不起訴不当」議決がなされているかについては上記で確認したとおりであるが、以下では、どのような種類の事件が検察審査会に申し立てられているか検討したい。

まず、第1に、政治家の政界汚職事件としてマスコミにも頻繁に取り上げられるようになった政治資金規正法違反事件である。国民より民意を付託された国会議員らが、裏金工作をして特定の取引業者に便宜を払うなど、贈収賄事件にも発展しかねない問題であるために、マスコミにもセンセーショナルに取り上げられ、報道は過熱する一方である。検察審査会でこの手の問題が取り上げられる場合には、事件自体の犯罪性の有無はともかく、裁判を通じて、事件の反倫理性、反社会性を白日の下にさらし、社会問題化し国民の批判を受けさせることが、真のねらいだと考えられる。例えば、金丸信・元自民党副総裁の佐川急便からの違法献金事件の折もそうであったように、同じ国家機関たる検察が、政治家のこうした問題に蓋をしまいがちである、むしろ、「こうした問題は、嫌疑不十分でも起訴して裁判で白・黒をつけるべきである」という趣旨が強調されるのである。小沢一郎民主党元代表を被告とした陸山会事件も同様の特徴を持つ。事件自体は、政治資金規正法違反の虚偽記載を元秘書らとともに、行ったというのが起訴事実であり、形式犯とも言われている。当然、政治家としての倫理は問われるものの、虚偽記載自体の犯情はそれほど重たいものとは思われない。むしろ、証人として建設会社の幹部を召喚し裏金を事前に秘書に手渡したというシナリオ通り、公判で証言させることで、政治家の影響力が及ぶ地元の公共事業を

## 嫌疑不十分と強制起訴

めぐる不正な資金提供があったことを社会に印象付け、この事件の反倫理性、反社会性、悪質性を明らかにすることが主目的だとの批判がされ<sup>(42)</sup>た。

次に、被害者の数が多く甚大な事故による業務上過失致死傷事件である。この手の事件が検察審査会に申し立てられる場合には、被害者が多数にのぼることで、刑事罰による制裁の必要性が強調され、関係者の監督責任、安全確保義務が厳しく追及され厳罰が主張される。たとえば、JR 福知山線脱線事故では、公共交通機関を運営する会社の責任として当時の安全部門のトップの起訴だけでは不十分で社長、会長ら現場の陣頭指揮をとるべきであった役員の責任が追及された。過失責任を限定的に捉えようとする「信頼の原則」が判例で確立している中で、この事件のように、幅広く組織のトップの責任が問われたのは、これまでの列車事故としては異例の展開だと思われる。先に、起訴され公判が進行した当時現場の管理部門の部長であった山崎前社長の公判では、現場で脱線事故が発生するであろう予見可能性と結果回避義務が争点となった。また、明石歩道橋事故も同様の性格を有しており、公のイベントを開催する主催者、催事の安全確保を任された警察・警備会社等の責任追及が展開された。

次に、検察審査会の「起訴相当」・「不起訴不当」議決により、検察の不起訴判断が問題視された事例をみてみたい。

まず、医療過誤をはじめとする現場の適正な判断が争われた事例である。これらの事件の特徴は、未だ、医学的にも法的にも、その適正な治療や執刀のあり方が未整備の分野で事件が発生した場合、その担当医が、遺族らから告発を受け、刑事問題化するケースである。たとえば、過去に発生し、この点が議論となった事例として、脳死の判定や患者の同意、あるいは執刀が適切に行われたかが争点となった事件が代表例といえる。

---

(42) 2011年2月18日、朝日新聞朝刊。



検察審査会は、心臓移植により患者を死亡させたとして、殺人罪で告訴され不起訴となった医師を、1971年10月、検察審査会が「不起訴不当」と議決した事例が存在する<sup>(43)</sup>。同様に、医療過誤の事例として、これは最近の事件だが、横浜市の2つの病院で2006年、入院患者が気管支拡張薬ネオフィリンの投薬後に死亡し業務上過失致死罪に問われた被告ら5人を、横浜地検が嫌疑不十分で不起訴としたことについて、検察審査会は2010年6月3日付で、「不起訴不当」と議決した事例が存在する。

次に、強姦罪や婦女暴行事件など、性犯罪にかかわる事件である。裁判員裁判が施行されて以来、強姦罪など、性的な被害により、精神的にも肉体的にも被害者を著しく傷つけるこうした事件では、市民の判断は職業裁判官よりも、わりと厳しい判断が下されている。検察審査会の判断もその例外ではない。こうした破廉恥な犯罪を犯した犯人は厳しく罰せられるべきだとする社会の受け止め方が背景にあると思われる。例えば、知的障害を持つ知り合いの女性に対する準強姦容疑で、2008年12月に、嫌疑不十分で不起訴とされた被疑者を、検察審査会が「起訴相当」と議決し、地裁がその結果に基づいて再捜査した結果、事件発生から3年後の2011年7月22日付けで検察が起訴した事例が存在する<sup>(44)</sup>。

次に、自動車運転過失致死傷、道交法違反事件である。この種の事件の特徴は、速度超過で事故を発生させた被疑者が、事故発生から被害者を救護せずそのまま現場を立ち去る、また、酒気帯び運転の疑いがあるという理由で逮捕される。こうした事例の場合、検察段階で酒気帯び運

---

(43) 1970年9月、嫌疑不十分で不起訴となった医師に対して、検察審査会が「不起訴不当」議決をだし、その後再捜査が行われたが、1972年8月、再び不起訴処分がなされた。

(44) この事件では2007年10月、被疑者が逮捕され、同年11月不起訴、2008年4月、被害者の女性が不起訴を不服として検察審査会に申立てを行い、審査会は同年10月「不起訴不当」と議決した。地検は再捜査した上で、同年12月に再び不起訴としたが、2010年7月、女性が再び審査を申し立てていた。



## 嫌疑不十分と強制起訴

転については、規定値に達していなかったため、嫌疑不十分で不起訴と  
いった処分がくだされても、社会の一般的な感情として、このように身  
勝手な運転をして、人を怪我させた運転手は許せない、厳罰に処すべき  
だという論調が高まりを見せる。このような事件の場合にも検察審査会  
では、わりと厳しい判断をして、被疑者の起訴を促そうとするが、その  
場合、検察による過失の判断基準、酒気帯び及び認定の判断基準、判断  
方法の見直しをせまるものがほとんどである。特に、最近になって強調  
されるのは、酒気帯び運転で事故をおこした場合などは厳罰に処すべき  
だという論調である。

次に、心神喪失状態であったことを理由に、犯行時の責任能力を否定  
し、不起訴にした事例である。精神疾患等が理由で、責任が問えない状  
態で重大な他害行為を犯してしまった被疑者の場合には、刑事手続上、  
検察官が不起訴判断した後は、指定医療機関で治療させるための入院を  
裁判所が決定している。しかし、検察審査会では、改めて被疑者の犯行  
時の精神状態を検討しなおし、犯行時、正常な判断能力ありとして、  
「不起訴不当」と議決する場合が存在する。責任能力の有無については、  
その判断にあたって様々な検討がなされるが、このようなケースの場合  
には、むしろ責任能力はあったはずだという結論ありきの議論が先行し  
やすく、認定基準や認定方法などは甘くなりやすくなるであろう。

検察審査会に申し立てられ、「起訴相当」・「不起訴不当」議決にいたっ  
た事案については、以上のような特徴を指摘できると考えるわけである  
が、最近の検察審査会の判断と検察の起訴裁量については、次のような  
傾向がみいだされる。検察審査会による「起訴相当」・「不起訴不当」議  
決を受け、検察が再捜査し一転起訴処分にした事例が近年、急激に増加  
する傾向がみられる。さらに、検察審査会の審査が申し立てられた直後  
に、検察が再捜査して起訴するケースが多発している。こうした傾向は、  
起訴処分の可否を判断する段階で、検察の判断と国民感覚にズレが生じ  
ているということが想像できる。検察としては、起訴できない、すべき

でないと判断しても、検察審査会が起訴を促すために、再捜査してなるべく民意を刑事司法に反映させるような形で起訴するということである。また、これまでも繰り返してきたように、これらの整理を通じて実感することは、検察審査会の判断は事実の認定よりも、責任が重大で、犯情が極めて重く、社会的な影響が大きい事案については起訴ありきの議論が先行しているのではないかということである。例えば、自治体職員が公金を着服して、業務上横領の疑いで捜査していた検察が、起訴猶予で不起訴としたことに対して、検察審査会は、議決で、「懲戒免職になった可能性が高いのに退職金が支給され、刑事責任も問われないのは著しく不公平だ」とし、2010年12月20日、「不起訴不当」と議決した事例が存在するが、このような公金横領は許さないとする市民感覚の現れだと思われる。

検察としては、従来のように「精密司法」を維持するために、証拠が十分でなく、訴追の必要性の乏しい事件については、不起訴方針を堅持しようとする。他方で、上記のように、現在では検察審査会の判断を無視できなくなっているのが現実と思われる。そこで、疑問になるのが、検察審査会で「起訴相当」・「不起訴不当」の議決がなされ、それを受けた再捜査により、検察の判断が当初の不起訴の判断から起訴の判断へと変化する、再捜査により起訴方向の新証拠がでてくるということは、当初の捜査を十分につくしていないということなのかということである。「精密司法」にほころびが生じはじめているという批判がなされる所以である。これまでのように、取調べを中心とする徹底した捜査活動に始まり、検察は詳細な資料により、証拠の確実性と訴追の必要性の両面から事件を綿密に検討し、「確信を持って」公訴を提起する「精密司法」が機能不全に陥っているという指摘である。犯罪が多様化、複雑化し、取調べを始めとする捜査能力の低下を招き、また、被疑者の権利意識の向上と取調べの適正化の動きの中で真相究明に直結するであろう自白をとることが困難となっている事情などがその背景にはあるであろう。ま

## 嫌疑不十分と強制起訴

た、一方で、検察の起訴基準と検察審査会の起訴基準は同様ものでなく  
てはならないのかという問題がある。言い換えるならば、検察が起訴す  
るに必要だと考える嫌疑と検察審査会が起訴に必要だと考える嫌疑は同  
レベルでなくてはならないのか。検察審査会の「起訴相当」「不起訴不  
当」議決を受けても、検察は不起訴を維持しようとするのか、「起訴相  
当」という検察審査会の議決と検察の起訴基準の違いは当初から想定さ  
れていたことなのかなどである。この点については、裁判員裁判・刑事  
検討会の議論が参考になる。検討会の議論では、当時、検察審査会は検  
察官と同じ基準で判断する、というのが前提だった。つまり、いずれの  
場合にしても、強い有罪の見込みがなければ起訴はしないということだ  
である。しかし、これまで「起訴議決」が行われた事案では、『有罪の可  
能性がある』という程度の緩い基準で起訴すべきとの判断がされている  
ようである。有罪判決に向けた確かな見込みよりも、「社会的に影響が  
大きく、国民の関心が強いので、白黒は法廷でつけるべき」との考え方  
が先行しているように思える。こうした傾向に対して、以下のような批  
判も存在する。すなわち、検察審査会の「起訴議決」が、日本の刑事司  
法の岩盤と言われてきた「精密司法」、検察官を主軸とする検察官司法  
を見直すきっかけとなり、裁判の形骸化への反省と公判の活性化、公判  
中心主義を具体化する契機となるという主張である<sup>(45)</sup>。しかし、この点に  
ついては、反批判が可能である。つまり、犯情が悪質だから、被害者が  
多数にのぼるから、結果が甚大だからなどの理由で、過失認定の基準や、  
責任能力の有無などの判断が緩やかになり、こうした判断が公判の事実  
認定にも影響するとすればラフジャスティスのおそれにつながりかねな  
いというものである。

---

(45) 新屋達之「本格始動した改正検察審査会」法律時報82巻11号1頁以下。  
桐山桂一「検察審査会 新たな市民の司法パワー」『世界 SEKAI』2010年  
7月号181頁以下。

(6) 検察審査会による起訴議決に関する法的諸問題

改正検察審査会法により、「起訴議決」による強制起訴という制度が導入されたが、それに伴い新たな法的諸問題が浮き彫りになりつつある。すでに、いくつかの事例で指摘されている法的な論点を整理しておきたい。

まず、「一事不再理」との関係である。一度、「嫌疑不十分」で不起訴になった事件が、数年後に検察審査会の申し立てを契機として、一転、起訴されるようなケースが増えている。判例は、検察の不起訴処分について、一時不再理の効力は生じないとするが、<sup>(46)</sup>不起訴処分という検察の行政行為に一種の不可変更力を認める立場からすれば、「嫌疑不十分」での不起訴を再起訴することについては、「起訴猶予」処分の場合と違って、その運用に慎重さが求められる。また、これとの関連で、検察審査会法によれば、検察審査会が一度議決した事件と同事件の審査を再び申立てることはできないとする（法41条の8）。つまり、検察審査会の議決には、実体裁判と同様の既判力を認めているとの解釈が可能であろう。この点に関して、明石歩道橋事故の公判では、被告人の弁護側は、1度議決した事件の審査を申し立てることはできないとする検察審査会法の規定を根拠に、「2度目以降の検察審査会への申立ては無効で、3度目の申し立てに起因する起訴議決は違法」と主張している。一方で、指定弁護士側は「再捜査しているので別事件」との立場に立つ。<sup>(47)</sup>

次に、時効成立と共犯との関係である。時効は、当該事件についてした公訴の提起により、その進行を停止し、共犯の1人に対してした公訴の提起は、他の共犯者にも及ぶとする刑訴法の規定を前提にすれば、共

---

(46) 最判昭和32年5月24日刑集11巻5号1540頁。

(47) その他、2010年9月に米軍属の女性にはねられて男性が死亡した事件を巡り、岩国検察審査会が、男性の遺族による再捜査の申し立てを「一事不再理」を理由に却下する議決をした事例がある。2012年4月25日、朝日新聞朝刊。

## 嫌疑不十分と強制起訴

犯関係が認定されれば、起訴されていない共犯者については時効が停止するはずである（法254条1項，2項）。明石歩道橋事故では、業務上過失致死傷で強制起訴された副署長に、時効の5年が成立しているか否かが争点とされた。指定弁護士側は、事故当日及び警備計画段階の過失の有無という点で、地域官と副署長との共犯が成立していると主張する一方で、被告側弁護人は、地域官ら現場担当者と地域官らを監督する立場にあった副署長とは、危険性への認識や結果回避義務の中身が異なり、共犯は成立しないと主張している。

次に、「起訴議決」の効力と公訴の無効との関係である。検察が不起訴判断の対象にしなかつた事実や検察審査会の告発状にない事実を超えて、検察審査会が判断することは可能であろうか。また、1回目の議決にない事実を2回目審査し、起訴相当の議決をすることは可能であろうか。例えば、陸山会事件では、被告弁護側からは、検察審査会では、告発状の内容を踏み越えて判断が行われ、「起訴議決」がなされたと指摘されている。1回目の議決で「起訴相当」とされた事実について、検察が再捜査して再び不起訴とした事実の範囲を超えた事実を2回目の議決で「起訴すべき事実」とするのは、検察審査会による強制起訴を認めた趣旨からしても問題点が多いといえよう。しかしながら、検察審査会法には、無効な議決が行われた場合の手続的担保さえ用意されていない。「起訴議決」が無効であるならば、それに基づいて「検察官の職務を行う弁護士」を指定することは許されないはずである。指定弁護士には、被疑者の逮捕や家宅捜索といった検察官が有する捜査上の権限も付与されていることも考慮するべきだ。この点、陸山会事件で被告弁護側は、指定弁護士の指定の取消し、行政訴訟の判決が出るまで起訴議決の効力の停止を求める仮処分申請、「起訴議決」の取消しを求め、行政訴訟を起こそうとしたが、最高裁は「刑事裁判で争われるべきだ」との決定を下している。また、陸山会事件では、任意性の疑いのある方法で取調べられた「供述調書」や事実と反する「捜査報告書」のために、検察審査

員が供述調書等の信用性判断を誤って「起訴議決」に至った場合には、「起訴議決」自体を無効と判断すべきか否かが争点とされた。被告弁護士は、検察審査員の判断を誤らせるような虚偽の捜査報告書が審査会に提出されていたことで、「起訴議決」は無効であり、公訴棄却すべきだとの主張を展開したが、東京地裁は、この点について「無効とするには法的根拠に欠ける……このような事実が判明した場合には、捜査報告書の証拠能力あるいは信用性を否定することで被告の救済を図るべき」との判断を示した。<sup>(48) (49)</sup>

## おわりに

「民意の反映」という名のもとで見え隠れする検察審査会がもつ訴追の側面に注視する必要があるのではないか。<sup>(50)</sup> 刑事司法に民意を反映させることの意義を考える時、検察審査会の今のあり様には、異質なものを感じざるを得ない。「検察審査会」には、検察官による公訴権の適正・公正な適用の在り方を監視し、判断の誤りを是正する役割が託されているのである。是非とも検察官の公訴権行使に対する権力監視機能の強化に向けた制度の見直しが必要である。違憲立法審査権が権力の横暴、誤った判断に市民の側から「ノー」をつきつける制度であると同様に、検察審査会の在り方も本来そうあるべきであろう。しかし、現実には、検察が公判維持は極めて困難と断念した事案について、検察審査会の中で新たな論点を見出し、検察が構想した訴因、すなわち、罪となるべき事実を都合よく読み替え、あえて起訴に踏み切ることで、検察による公訴権行

---

(48) 2012年4月26日東京地裁判決。

(49) なお、陸山会事件では、土地取引を巡る『共謀』共同正犯の解釈が主要な争点とされていたが、この点については、起訴議決との関係で問題となったわけではないので、ここでのコメントを差し控えたい。

(50) 白井論「刑事訴追における市民参加の現代的意義と問題点」『法学』73巻2号号339頁。今関源成「検察審査会による強制起訴—「統治主体」としての「国民」法律時報83巻4号2頁。

## 嫌疑不十分と強制起訴

使の後押しを可能としているのではないか。制度の中身やその運用面から見ても、検察審査会が一般市民の感覚と正義感を代弁したものと単純に割り切り、司法の民主化、国民主権の具体化に結びついていると評価することには、大きな疑問が残る。また、公正さの担保という観点からも、審査補助員である弁護士がそのまま指定弁護士に指定されることも多く、審査会での弁護士の助言の公正さに疑問を生じかねない。今の検察審査会のあり方は、市民の目線にたって、厳格な判断基準に基づいて、起訴・不起訴を判断するのではなく、民意を刑事司法手続に反映するという名の下に、有罪の見込みがそれほどなくても、裁判という公開の場で証拠を突き合わせて白黒をつけるということ、また、裁判を通じて事件を社会問題化することが、いつのまにか自己目的化していないだろうか。それによって得られるものは、本来あるべき市民性、民意の反映の在り方とは質を異にしているように思えるのである。<sup>(51)</sup>

---

(51) なお、本論稿は、拙著「検察審査会の在り方と「市民性」について考える」法と民主主義457号を、大幅に加筆修正したものである。