

検察審査会を国会に置き、国会議員をもって組織することについて

- 1 現行の検察審査会法では、検察審査会による起訴相当又は不起訴不当の議決がなされた場合、検察官は当該議決において示された指摘・疑問を踏まえて再検討し、改めて公訴を提起し、又は不起訴処分をすることを法律上の義務としている。また、起訴相当の議決に係る事件について検察官が再度の不起訴処分をしたとき、又は一定期間内に公訴を提起しなかったときは、検察審査会は、改めて審査を行わなければならない、その審査において、改めて起訴相当と認めるときは、起訴議決によって指定弁護士が公訴を提起する制度も採用されている。
- 2 御依頼は、議院が日本国憲法第 62 条の国政調査権を行使して 1 のような審査を行うことを想定したものと考えられる。
- 3 国政調査権については、これを「議院がその権能を有効かつ適切に行うことができるための手段として理解し、調査の及ぶうる範囲を、憲法によって議院または国会にあたえられた権能の範囲にかぎるものと解する」補充的権能説（補助的権能説）が学説上の通説となっている（資料 1）。
- 4 この補充的権能説から、国政調査権の行使に際しては、「調査権が補助的権能である以上、調査目的は立法および予算審議、行政監督、議員の資格判定・懲罰・規則制定等の内部規律など、議院の憲法上の権能を実効的に行使するためのものでなければならぬし、調査対象・調査方法等についても権力分立原理と国民の権利・自由の側から制約が加えられる」（資料 2）とされている。
- 5 検察権との関係については、「検察権は裁判と相互に密接な関連をもち司法権の独立に類する原理が要請されている」（資料 2）、「検察権の行使は、行政権の行使一般とくらべて、相対的に高い程度の独立性が保障される必要がある」（資料 3）とされており、具体的には、「起訴・不起訴について検察権の行使に政治的圧力を加えることが目的と考えられるような調査〔略〕などは、違法ないし不当とみるべ」きである（資料 2）、「調査の目的の点で、起訴・不起訴について検察権の自主的行使に影響を及ぼす調査〔略〕はゆるされない」（資料 3）とされている。なお、「調査権の発動は、国会の多数党によつて左右されることが多い。したがって、たとえば、選挙違反事件などの関係で不当に反対党圧迫の弊害を誘発するおそれがある」（資料 4）との指摘がある。

6 政府も、国政調査権は、「立法権、行政監督権、予算審議権、条約承認権等憲法によつて認められた国会の権限を行使するための補充的権限であるから、その限度においてこれを行使しうるもの」としており、「この権限が認められている趣旨及び三権分立の大原則から生ずる一定の限界が存するもの」としている（資料5 答弁書の一及び二）。最高裁判所も補充的権能説を採っている（資料6）。

7 政府は、「議院の国政調査権は、二において述べたような権限〔補充的権限〕であるから、檢察審査会の具体的事件に関する権限とは、おのずからその目的、行使の方法等において異なるものがあり、議院が国政調査権として檢察審査会と同様の権限〔資料7〕を行使しうるものとは考えない」としている（資料5の答弁書の五）。

8 以上を踏まえると、檢察審査会を国会に置き、国会議員をもって組織することについては、憲法上困難ではないか。

○日本国憲法

第六十二条 両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。

資料 1

樋口陽一ほか『注解法律学全集 3 憲法Ⅲ〔第 41 条～第 75 条〕』154－155 頁（青林書院、1998 年）

国政調査権の性格については、独立権能説とよばれるものと、補充的権能説とよばれるものがある。

独立権能説は、41 条にいう国会の「最高機関」性を強調する考え方を前提とし、「最高機関としての国会」は、「国権の最高の発動又は国権の統括に任ずるもの」であり、「その行動の方面を限られていない」（佐々木惣一・改訂日本国憲法論〔1952、有斐閣〕370 頁）という見地から、本条が、憲法上国会にみとめられている他の権能とは独立に、両議院に国政に関する調査の権能をあたえたもの、と解する。〔略〕

それに対し、補充的権能説は、本条の権能を、議院がその権能を有効かつ適切に行うことができるための手段として理解し、調査の及びうる範囲を、憲法によって議院または国会にあたえられた権能の範囲にかぎるものと解する（清宮・I 287 頁）。〔「通説というべき補充的権能説」とされている。〕

資料 2

芦部信喜『憲法と議会政』155－156 頁（東京大学出版会、1971 年）

しかしながら、いかに広汎な範囲に及ぶ調査権も無制限ではない。調査権が補助的権能である以上、調査目的は立法および予算審議、行政監督、議員の資格判定・懲罰・規則制定等の内部規律など、議院の憲法上の権能を実効的に行使するためのものでなければならぬし、調査対象・調査方法等についても権力分立原理と国民の権利・自由の側から制約が加えられる。〔略〕

〔略〕

国会は唯一の立法機関であり、かつ議院内閣制の原理（憲法六六条三項、六九条等）により行政監督権がひろく認められているので、行政作用はその合法性・妥当性につき全面的に調査の対象となる。檢察事務も行政作用である以上、犯罪捜査、起訴・不起訴の妥当性を調査できる。しかし、檢察権は裁判と相互に密接な関連をもち司法権の独立に類する原理が要請されているのにかんがみ、刑事司法の公正・国家の法秩序を維持する見地から、（イ）起訴・不起訴について檢察権の行使に政治的圧力を加えることが目的と考えられるような調査^(※)、（ロ）起訴事件に直接関連ある捜査および公訴追行の内容を対象とする調査、（ハ）捜査の続行に重大な障害を来すような方法をもって行なわれる調査などは、違法ないし不当とみるべく、とくに議会側の特別な配慮が望まれる。

※ 原典の注に「起訴・不起訴の妥当性の調査も、あくまで立法目的・行政監督目的で行なわれ

るべき」とある。

資料 3

樋口陽一ほか『注解法律学全集 3 憲法Ⅲ〔第 41 条～第 75 条〕』159 頁（青林書院、1998 年）

檢察権の行使は行政作用であるが、法務大臣は檢察官を一般的に指揮するだけで、個別的に指揮することができない（檢察庁法 14 条）、ということにも示されているように、行政権の作用のなかでも、一定の独立性がみとめられなければならない。したがって、国会によるコントロールとの関係でも、檢察権の行使は、行政権の行使一般とくらべて、相対的に高い程度の独立性が保障される必要がある。そのような観点からすると、調査の目的の点で、起訴・不起訴について檢察権の自主的行使に影響を及ぼす調査、方法の点で、捜査の続行および公訴の維持に重大な支障を及ぼす調査はゆるされない、と解される。

資料 4

団藤重光「国会の国政調査権—とくに司法権との関係に着眼して—」法曹時報第 1 巻第 5 号 7—8 頁（1949 年）

かような意味で、檢察事務も一行政権の作用である以上調査の対象となるものといわなければならない。犯罪捜査の点についてはむろんのこと、起訴・不起訴についても同様である。英米の歴史においても、この方面において調査権の発揮した機能は大きかつた。しかし、われわれは、それと同時に、檢察権の本質を反省してみる必要がある。檢察権の発動、ことに起訴・不起訴は、司法権の発動と表裏をなす。起訴便宜主義（刑訴第二四八条）のもとでも、起訴・不起訴には一定の標準がなければならない。刑事司法そのものがいくら公正に行なわれても、起訴・不起訴が公正を欠くときは、その土台が動揺して来る。檢察事務に政治的に政党的な色彩が加わるときは、刑事司法そのものもいわゆる政治的司法（politische Justiz）と化するであろう。かような意味で、檢察権には司法権の独立に類似する原理が要請されるのである。檢察官に強度の身分の保障がみとめられているのもそのためであり、内閣の一員である法務総裁が「個々の事件の取調又は処分については、検事総長のみを指揮することができる」とされるのも（檢察庁法第一四条）、檢察事務について内閣からの不当な政治的なないし政党的影響を防止しようとする趣旨にほかならない。かように考えるときは、政党的色彩のより強い国会の影響が檢察権の行使に及ぶことは、充分な警戒に値するのである。ことに調査権の発動は、国会の多数党によつて左右されること

が多い。したがって、たとえば、選挙違反事件などの関係で不当に反対党圧迫の弊害を誘発するおそれがある。検察権が政争の具に供されることになつては、刑事司法の根底が崩壊するのである。要するに、国政調査権は検察事務についても重要な機能を営むことが期待されるが、同時に、その運用にあたつては検察事務のかような特殊性を考えて両議院の十分な自粛が要望されるのである。

資料 5

国会の国政調査権と検察権との関係に関する質問主意書（第 48 回国会衆議院質問第 10 号、昭和 40 年 3 月 22 日）

- 一 日本国憲法第六十二条の国政調査権は、本来の裁判作用を除き、広く立法、行政、司法の各分野に及ぶものと思うが、政府の見解いかん。
- 二 前項の国政調査権は、本来の立法上の補充的権能にとどまらず国会は国権の最高機関として各種の行政作用に対する監督権能であると思うが、政府の所見いかん。
- 三 検察事務の責任者たる法務大臣は内閣の一員であるから検察事務もまた行政作用の一として調査権の対象となり、犯罪の捜査に関してはもとより起訴、不起訴についてもその妥当性の有無を国会は調査することができると思うが、政府の所見いかん。
- 四 日本国憲法第六十二条衆議院規則第九十四条一項により国会の常任委員会が国政調査権を有することは明らかであるが、その結果常任委員会の構成員たる各委員が検察権の行使が公正に行なわれたかどうかにつき政府に質問することは委員の当然の権利と思うが、政府の所見いかん。
- 五 わが国の刑事訴訟法は、起訴、不起訴の権限を検事に独占せしめ、しかも起訴の便宜主義という広範な権限を与えている。この公訴権の官僚独占の弊害をコントロールするために検察審査会法が存在し、刑事訴訟法第二百六十一条が存在する。検察審査会法第一条にあるがごとく公訴権の実行に関し民意を反映せしめその適正を図るという趣旨よりするならば、国民の代表である国会議員がその常任委員会において公訴権行使の適正の有無を明らかにするために質問し、政府は捜査の妨害にもならず、個人の名誉を傷つけざる範囲において詳細に納得のいく説明をすることが国会尊重の日本国憲法および前記法律の精神にかなつたものであると思うが、政府の所見いかん。

六・七 〔略〕

衆議院議員山田長司君提出国会の国政調査権と検察権との関係に関する質問に

対する答弁書（第 48 回国会衆議院答弁第 10 号、昭和 40 年 3 月 30 日）

- 一 国会の衆・参両議院がそれぞれ国政に関する調査を行ない、その調査のため証人の出頭及び証言並びに記録の提出を求めることができることは、憲法第六十二条に規定するところであり、その権限は広く立法、行政、司法の各分野に及ぶものではあるが、そこには、後述するようなこの権限が認められている趣旨及び三権分立の大原則から生ずる一定の限界が存するものと考える。
- 二 右の国政調査権は、立法権、行政監督権、予算審議権、条約承認権等憲法によつて認められた国会の権限を有効適切に行使するための補充的権限であるから、その限度においてこれを行使しうるものと考える。
- 三 検察権は行政権の一部であるから、検察行政事務についてはもとより、検察事務についても、国政調査の対象となることは、質問のとおりであり、指摘にかかる犯罪の捜査及び起訴、不起訴の決定が検察事務に属することは、いうまでもない。

しかしながら、検察権は司法権と特殊緊密な関係にあり、準司法的な性格を持つものである。三権分立を原則とする現行憲法のもとにおいて、司法権の独立を確保すべきことは、いうまでもないが、司法が公正に行なわれるためには、まずもつて、その前提をなす検察権が適正公平に行使されることが強く要請せられる。しこうして、検察権を適正に行使するためには、その秘密は、厳重に保持せられる必要がある。検察官は、いかなる犯罪についても、捜査をし、刑事について公訴を行ない、裁判所に法の正当な適用を請求することをもつて最も重要な職務の一つとしている。そして、犯罪を捜査するため、必要とするあらゆる取調べをすることが許されており、場合によつては、令状を得て被疑者を逮捕し、また、被疑者あるいは被疑者以外の物又は住居について捜索をし、証拠物の差押をするなどの強制処分を行なうことができる。かような強い権限に基づいて犯罪の捜査を遂行するのであるから、人の秘密にわたる事項に触れるのはもとより、取調べの内容についても、秘匿を要すべきものがあるとともに、他面、捜査の遂行上、捜査の方針、技術、方法など秘密とすべき事項の含まれることも当然といわなければならない。すなわち、検察が具体的事件の捜査の内容を秘匿しなければならないのは、他人の名誉を保護せんとするにとどまらず、最も大切なことは、捜査の内容自体を秘匿しなければ、その職務の遂行そのものに支障をきたし、現在及び将来にわたる検察の運営に重大な障害をもたらすおそれがあるからである。したがって、検察権を適正に行使し、司法の公正な運営を確保するためには、刑事訴訟法上にもその旨の規定がおかれているように、捜査の秘密は、厳重に保持せられる必要があるのである。

議院が国政調査権に基づいて、公益上必要ありとして調査を行なう場合に

において、政府がこれに協力すべきことは当然であるが、右に述べたような観点から、捜査の内容等の秘密であつて現在及び将来の検察運営に重大な支障をきたすおそれのある事項については、国の重大な利益に悪影響を及ぼすおそれのあるものとして、これを明らかにしないこともやむを得ないところと考えるのであり、このような意味において国政調査権に一定の限界の存することは、議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律第五条の規定に徴しても明らかである。

四 憲法第六十二条、衆議院規則第九十四条第一項の規定により議院の常任委員会が検察権の行使に関する調査を行なう場合においては、委員は、国政調査権の範囲内において、これに関する質疑を行ないうるものとする。

五 検察審査会は、検察審査会法の規定するところにより、具体的事件について、検察官のした公訴を提起しない処分の当否を審査する機関である。一方、議院の国政調査権は、二において述べたような権限であるから、検察審査会の具体的事件に関する権限とは、おのずからその目的、行使の方法等において異なるものがあり、議院が国政調査権として検察審査会と同様の権限を行使しうるものとは考えない。

六・七 〔略〕

資料 6

最高裁判所の参議院あて申入書（昭和 24 年 5 月 20 日）

憲法第六十二条に定める議院の国政に関する調査権は、国会又は各議院が憲法上与えられている立法権、予算審議権等の適法な権限を行使するにあたり、その必要な資料を集取するための補充的権限に他ならない。

昨年五月六日、貴参議院法務委員会は、裁判官の刑事事件不当処理等に関する調査を行うことを決議し、ついで同年十月十七日、これを検察及び裁判の運営等に関する調査と改め、「裁判官、検察官の封建的観念及び現下日本の国際的国内的立場に対する時代的識見の有無並びにこれら司法の民主的運営の能率的処理をはばむ残滓の存否を調査し、不当なものがあるときは、その立法的対策を講じ、又は最高機関たる国会の立場で司法部に対し、これを指摘勧告する等、適切な処置をとることを目的とする」とし、従来裁判所に係属中の及び確定の刑事事件につき調査を行い、裁判の当否を論じ、最近においては、判決の事実認定及び刑の量定の当不当を云為するに至った。

しかしながら、司法権は、憲法上裁判所に専属するものであり、他の国家機関がその行使につき容喙干渉するが如きは、憲法上絶対に許さるべきではない。この意味において、同委員会が、個々の具体的裁判について、事実認定若しくは量

刑等の当否を審査批判し、又は司法部に対し指摘勧告する等の目的をもって、前述の如き行動に及んだことは、司法権の独立を侵害し、まさに憲法上国会に許された国政に関する調査権の範囲を逸脱する措置と謂わなければならない。

裁判官に対する民主的監視の方法は、自ら他に存するのであって、すなわち、憲法の定める最高裁判所裁判官に対する国民審査及び裁判官に対する弾劾の各制度の如きがそれである。

憲法は国の最高法規であり、国会もまたこれを尊重しなければならないことは論を俟たず、ここに深甚な反省を求める次第である。

資料 7

資料 5の答弁書の当時の検察審査会法（昭和 23 年法律第 147 号）（抄）〔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）等による改正前の規定〕

第四十条 検察審査会は、審査の結果議決をしたときは、理由を附した議決書を作成し、その謄本を当該検察官を指揮監督する検事正及び検察官適格審査委員会に送付し、その議決後七日間当該検察審査会事務局の掲示場に議決の要旨を掲示し、且つ、第三十条の規定による申立をした者があるときは、その申立にかかる事件についての議決の要旨をこれに通知しなければならない。

第四十一条 検事正は、前条の規定により議決書謄本の送付があつた場合において、その議決を参考にし、公訴を提起すべきものと思料するときは、起訴の手續をしなければならない。

第 112 回国会参議院法務委員会昭和 63 年 4 月 28 日

○最高裁判所長官代理者（吉丸眞君） 検察審査会制度は、検察官の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ことを目的とする制度でございまして、くじによって国民から選ばれた十一人の人々によって構成される合議体である検察審査会が、検察官の公訴の提起をしない処分の当否の審査及び検察事務の改善に関する建議または勧告を行うこととされております。検察審査会が審査の結果議決をした場合には、議決書の謄本を検事正に送ることとなりますが、送付を受けました検事正は、法第四十一条〔平成 16 年法律第 62 号による改正前の規定〕によりまして議決を参考にし、公訴を提起すべきものと思料するときは起訴の手續をしなければならないというふうに定められております。この法の趣旨から申しますと、検事正は検察審査会が不起訴不当、起訴相当の議決をした場合にも、これに拘束されることはないというふうに解されるわけでございます。

○橋本敦君 法律上拘束されることはないというのは私も承知しておるわけで

す。この制度本来の趣旨から見て、検察側の処分に対して十分再考を促すという立場での制度構造ですから、拘束力がないという理由で検事正つまり検察当局は、この議決について十分な考慮を払わなくてよいというのではなくて、十分な考慮を払うということは、これは法的拘束力とは別に制度的に要請されている重要な課題ではありませんか。

- 最高裁判所長官代理者（吉丸眞君） 検事正が、この議決に対して十分な配慮をして起訴の手続をするかどうかを決めるということは、法律の期待しているところではないかと考えます。