

改正検察審査会の活動

—— 大規模事故と起訴強制 ——

平 田 紳*

はじめに

- 一、検察審査会の構成と機能
 - 二、二つの事件の経緯
 - 三、検察審査会と大陪審
 - 四、世論と「公訴の提起」
 - 五、検察審査会運用上の問題点
- おわりに

はじめに

通常の業務遂行のなかで発生した死傷事故の場合、行為者に余ほど著しい過失がない限り「犯罪」として訴追されることは少ない。それは、もっぱら不法行為による損害賠償請求事件として民事責任の追及の対象となるにすぎない。しかし、ガス爆発・大規模火災、航空機事故、ときには原発事故のような多数の死傷者を生み出すケースなどのいわゆる人災では、被災者・その遺族のみならず世間の憤りの感情はおさまらない。それで、企業主体や行政の怠慢を指摘し、場合によってはこれを業務上過失等の犯罪者として刑事責

* 福岡大学法学部教授

任を追及しなければ世間は納得がいかない。

責任関係者を告訴・告発しても、検察官が不起訴処分にしたときは、最早なすすべがない。残る途は、検察審査会による起訴相当の議決に期待するほかない。だが、従来、その検察審査会の議決には拘束力がなく、検察官の再考を促す勧告的意義しかなかったため、結局のところ不起訴処分とされ不問に付されることが多かった。戦後、占領軍が検察の民主化を求めて起訴陪審の設置を示唆してきた際、陪審制はわが国の実情にそぐわないという理由から、検察権の行使に一応の民意を反映させるべく急遽誕生させたのが検察審査会であった（昭23年7月12日法147号）。

2004年、「検察審査会法」が改正され、検察官が再度不起訴処分とした場合には、審査会が再審査して起訴すべき旨の議決をしたときは、この起訴相当議決を尊重して公訴提起の効力を認めることとした（41条の2～41条の12）。この改正は検察官の起訴独占主義への民意の反映を実効あるものにした点で、かなり画期的な改正である。

司法制度改革の一環として、裁判に民意を反映させる趣旨で裁判員制度が創設されたが、民意を反映させるという点では、裁判以前に、刑事裁判を開始するか否かを決める検察官の訴追裁量権の行使をチェックする検察審査会の権限を実効あるものとする必要があった。裁判段階での民意の反映だけでなく、公訴段階での訴追権の行使に民意を反映させることができなければ、司法改革も首尾一貫性を欠くこととなるからである。訴追を全面的に検察官に委ねるのではなく、訴追に民意を反映させる司法改革が必要となったのである。

改正検察審査会法も裁判員裁判の開始に平仄を合わせて平成21年5月21日から施行され、すでに明石歩道橋事故で不起訴処分となっていた元署長（その後死亡）と副署長が起訴議決を受け訴追された。さらに、乗客107人が死亡、562人が負傷したJR西日本福知山線脱線大事故において、嫌疑不

十分で不起訴処分となった JR 西日本の歴代社長三名の起訴議決がなされ起訴された。いずれも今後の裁判の動向に注目しなければならないが、この種の事件では、訴追者は、付審判請求手続のように、検察官の役目をする指定弁護士であり、その立証活動如何によるところが極めて大きい。とりわけ、証拠資料の収集は相当難航するし、どうしても検察官や捜査機関の協力が欠かせない。また、事業主体の監督者・管理者の過失を問うという事件の性質上、公訴時効の完成までには残された時間が少ないため十分な訴訟準備ができないことが多い。

一、検察審査会の構成と機能

(1) 検察審査会は、検察制度民主化を旗印に 1948（昭和 23）年 7 月 12 日発足した。すでに 60 年を超える制度である。地裁及び地裁支部などに置かれ、当初 201 あったが現在では全国 165 の審査会がある。選挙権を有する国民の中から、くじで選ばれた 11 人の検察審査員が、一般国民を代表して、検察官の不起訴処分の是非を審査する。なお、審査員の任期は 6 ヶ月で、3 ヶ月ごとに約半数が入替わる。会議は審査員中から選ばれた者が審査員長として進行する。途中で辞任したり、病死者が出て欠員が生じた場合に備えて同数の補充員が置かれている。審査員・補充員には、裁判員と同様、守秘義務が課される。

会議は原則的に二週間に一度行われるが、事案によっては毎週開催されることもある。審査では事件を捜査した検察庁から記録を取り寄せ、審査会事務局が整理して概要を説明する。審査申立人、担当検事や証人から話を聴くほか、弁護士に補助員として参加を求めて法解釈等のアドバイスを受けることもできる。審査過程は非公開で審査を終えると投票によって、「起訴相当」「不起訴不当」「不起訴相当」のいずれかを議決する。「起訴相当」では 11 人中 8 人以上、その他は過半数の賛成が必要とされる。2009 年 12 月まで

に審査した事件 155,583 件中、多くは不起訴相当で 56.1%を占め、起訴相当は 1.5%、不起訴不当は 9.7%にすぎない。

これまで国民の約 53 万人が経験し、長い歴史を持つ検察審査会であるが、戦後のこの制度の設計に関しては激しくもめた経緯がある。連合国軍総司令部（GHQ）は、起訴権限を有する大陪審や検事公選制の導入を求めたが、日本側はこれに強く抵抗し、急遽市民決定に拘束力を持たせない独特の制度を創ったために、検察官の起訴独占主義は堅持され、市民の訴追要請は長らく事実上骨抜き状態にあった。ところが、こうした勧告にすぎない検察審査会の「起訴相当」議決を真に生かすためには一定の条件の下に議決に拘束力を与えるほかないという認識が生まれ（「司法制度改革審議会意見書」）、遂に 2004（平成 16）年 5 月 28 日「刑事訴訟法等の一部を改正する法律」により、再度の起訴相当の議決で起訴強制ができることとなった。そして、その施行は裁判員裁判の施行に合わせて 2009 年 5 月 21 日とされた。

(2) 検察審査会は、検察官が被疑者を起訴しなかった不起訴処分の当否を審査することを主な役割とする。ほかに、検察事務の改善に関する建議・勧告を行う。

不起訴が妥当ならば「不起訴相当」、起訴しなかったことが不適当でさらに捜査すべきならば「不起訴不当」か「起訴相当」の議決を行う。もっとも、従来は議決に法的拘束力がなかったため、検察官の再考を促す勧告的意義しかなかった。最終的には、検察官自らの判断で再び不起訴処分にすることができた。今回の改正検察審査会法の施行により、8 人以上の多数が再度「起訴相当」議決をしたときは、強制起訴され検察官の職務を行う弁護士（指定弁護士）が裁判所により選任され、この指定弁護士が公訴を提起し、その維持にあたることになった。すなわち、議決に法的拘束力を与えて起訴強制が実現したのである。その意味で、検察審査会は裁判員裁判とともに名実ともに国民の司法参加を担う車の両輪として機能することとなった。

制度の開始（昭和23年7月12日）から2008（平成20年）末までに153,136件が審査され、議決を受けて再捜査した16,948件のうち、起訴されたのは1,408件（8%）と少ない。この数値は、とても民意が反映されたとは言いがたいが、平成20年には法施行60周年を迎え、刑事司法の運営に国民が直接参加する制度として国民の間に定着し、着実に発展してきた。実際、検察審査員・補充員経験者の大部分が非常にやりがいを感じており、審査を進めていくなかで、制度の重要性、特にその民主的意義を自覚する点で刑事司法制度の啓発的働きを発揮している。すでに審査員経験者を中心に各地に検察審査協会が誕生し、その自発的普及及び広報活動が展開されている（昭和30年には全国組織として検察審査会クラブ全国連合会が結成された）。

全国の検察審査会が審査した著名な事件には、水俣病事件、羽田沖日航機墜落事件、日航ジャンボ機墜落事件、薬害エイズ事件、豊浜トンネル岩盤崩落事件、雪印食品集団食中毒事件、明石歩道橋事件、JR西日本福知山線脱線事故、最近では西松建設違法献金事件、鳩山首相偽装献金事件など社会の耳目を集めた事件がある。なお、鳩山首相偽装献金事件では鳩山首相は不起訴相当となり（2010年4月21日）、小沢「陸山会」土地取引事件では、小沢一郎民主党幹事長は起訴相当とされた（2010年4月27日）。

以下では、いずれも神戸検察審査会がなした再度の議決を受け、「起訴強制」により起訴された明石歩道橋事件、JR西日本福知山線脱線事故について検討していくことにする。

二、二つの事件の経緯

(1) 明石歩道橋事故 それは2001年夏に、明石市の夏祭りで発生した。花火大会の会場（大蔵海岸といわれる人工海岸のある狭い地域）に向かう大勢の市民が詰めかけたJR山陽線朝霧駅横の歩道橋で、往路・帰路、人が混み合い滞留・なだれ現象が起きて転倒事故により子どもを含む11人が死

亡、247名の負傷者を出した。明石警察署は当日100名近い警察官を歩道橋付近に配置しておきながら、署長・副署長も歩道橋の危険な状況を署内のモニターで確認しているのに、迂回導線の確保など安全措置について何ら具体的指示をしなかった。

事故現場付近は海岸と朝霧駅との間には国道2号線が走っており、歩道橋（長さ103m、幅6m）が唯一の連絡通路であった。ここがいわばボトルネックとなり、歩道橋上で駅から会場に向かう人の流れと、会場から駅へ向かう人の流れが衝突し滞留が発生した。歩道橋から続く市道に180の露天夜店が並び混雑に拍車がかかった。当日は蒸し暑く、歩道橋は全面屋根付き、透明のプラスチック製の側壁に覆われた構造であったため、通路内部は蒸し風呂状態であったので、心理的に焦り、苛立ちが生じていたと推測できる。花火大会会場へは、事故現場となった歩道橋の他に朝霧駅東側の踏切、西側の跨線橋や山陽電鉄の大蔵谷駅や西舞子駅といった迂回手段があったが、いずれも会場から遠く、かなり遠回りになるため主催者側も迂回手段のアナウンスをしていなかった。

警備上の不備として、この事故の7ヶ月前の2000年12月31日に行われたミレニアム・カウントダウン花火大会の折にも、約5万5千人の見物人が押し寄せ今回と同様の滞留状態が起きて軽傷者を出したが、今回の花火大会では約15万人から20万人の人数が予想されていたのに、主催者側は暴走族対策に警備員292名を配備する一方で、雑踏対策には36名しか配備しなかったなど暴走族対策に傾倒していたことが窺われる。

主宰者たる明石市、明石警察署及び警備会社ニシカンとの間で事前の警備計画の協議が不十分で、警備計画書は2000年末の花火大会の警備計画書の丸写しであり、ニシカンに至っては「茶髪の青年が無理に押したので群集なだれが発生した」という証言を捏造して責任逃れを図った。

被害者の9遺族が明石市、兵庫県警、ニシカンを相手に民事訴訟を起こ

し、2005年6月28日、神戸地裁は三者に合計約5億6800万円の賠償を命じ、確定した。

刑事裁判では、兵庫県警が計画策定と当日の警備不備の二つの業務上過失致死傷容疑で、明石署、明石市、警備会社ニシカンの当時の担当者ら12人を書類送検し、神戸地検はうち当日警備の5人を在宅起訴した。神戸地裁は、2004年12月17日、明石署地域官1名、ニシカン大阪支社長1名に禁錮2年6月の実刑、明石市経済部長ら職員3名に禁錮2年6月執行猶予5年の有罪判決を言渡した。全員が控訴し、その後明石市の担当次長のみが控訴を取下げた。大阪高裁は、2007年4月6日、一審判決を支持し4被告人の控訴を棄却した。

問題となったのは、書類送検されながら不起訴処分となった明石署の署長・副署長についてである。申立を受けた神戸検察審査会は三度「起訴相当」の議決をしたが、神戸地検は三度とも不起訴処分とした。その後、署長は2007年7月に死亡したが、2009年10月、副署長を4回目の不起訴処分にしたため、検察審査会は2010年1月27日、副署長に対する起訴議決を行い、強制起訴されることが決定した。これは、同改正法による強制起訴となった初のケースである。

なお、業務上過失致死罪については2006年7月21日が公訴時効の成立期限であるが、刑訴法254条によると、共犯者の公判中は公訴時効が停止するとされるから、副署長が公判中の明石署地域官らとの共犯関係にあると解すれば起訴可能と見られる。4回目の不起訴処分に際して、検察官は遺族への説明会で、当時の警察官20名の事情聴取や事故当日の無線記録を再捜査した結果、副署長は計画段階では歩道橋周辺に警察官を固定配置し、必要あれば機動隊などを投入する権限を現場指揮官であった明石署地域官に与えて事故防止に必要な一応の措置は講じており、雑踏警備の計画策定段階での注意義務違反や警備当日の事故を予見できたことを裏付ける証拠が得られず、公

判を維持して有罪に持ち込めないとし、法と証拠に基づいて適切な判断をしたと述べた。

その後、2009年5月21日、改正検察審査会法が施行された後の申立に基づき神戸第二検察審査会は、2010年1月27日、業務上過失致死傷容疑で書類送検され嫌疑不十分で不起訴処分となった当時の榊和暁副署長（62）を同罪で起訴すべきであるとする議決をした。これは、2009年7月になされた「起訴相当」に続く議決であり、再度の議決によって起訴強制を可能にした改正検察審査会法施行後初のケースとなった。今後は神戸地裁が指定した検察官役の三名の弁護士が被疑者を起訴し公判を維持する。審査会議決書では、「再発防止の点から、有罪か無罪かという検察官の立場でなく市民感覚の視点で判断した」と説明する。そして、現場の歩道橋は混雑しやすい構造であり、過去の催しでも人の流れが集中したことがあり、元副署長は事故が起きる危険性を十分予測できたと認定した。その上で、元副署長は当日に状況を監視し現場の警察官に見物人を迂回路へ誘導するように指示するなどの注意義務を怠ったと指摘し、「裁判で責任を明らかにすべきだ」としたのである。

明石歩道橋事故の経過

2001年	7月21日	事故発生
2002年	12月26日	神戸地検が明石署の元地域官ら5人を起訴。元署長・元副署長は不起訴
2004年	4月23日	神戸検察審査会が元署長・元副署長について「起訴相当」の議決を公表
	9月28日	地検が再び不起訴処分
	12月17日	神戸地裁が元地域官ら5人全員に有罪判決
2005年	12月22日	審査会が再び「起訴相当」の議決を公表

2006年	6月22日 7月21日	地検が三度目の不起訴処分 公訴時効（5年）が経過
2007年	4月6日 7月7日	大阪高裁が元地域官ら4人に有罪判決。 その後、元地域官ら2名が上告 元署長が病死
2009年	5月21日 7月30日 9月30日	改正「検察審査会法」施行。遺族が審査会 に三度目の申立 神戸第二検察審査会が三度目の「起訴相当」 の議決を公表 地検が元副署長を四度目の不起訴処分
2010年	1月27日 2月4日 4月15日 4月20日	検察審査会が「起訴相当」を議決 指定弁護士三名を決定 元副署長を任意事情聴取 指定弁護士が元副署長を強制起訴

(2) JR 西日本福知山線脱線事故

2005年4月25日9時18分頃、JR西・福知山線の7両編成の快速電車が時速約115キロ（制限速度70キロ）で現場カーブに進入して前5両が脱線、前2両は進行方向左側9階建てマンションに激突大破した。事故は107名が死亡、負傷者549名を出す近年例を見ない大惨事となった。国土交通省の航空・鉄道事故調査委員会の中間報告では、直接の原因は、制限速度70キロのカーブに約115キロのスピードで進入した異常運転とされた。運転手は死亡しており、なぜこのような速度でカーブに進入したかは推理するほかない。

当初は、乗用車衝突説、線路置石説、列車速度超過説、非常ブレーキ説、せり上がり脱線説、横転脱線説、油圧ダンパー故障説などが唱えられたが、いずれも傍証に乏しく、速度記録から現場の制限速度を大幅に超えた走行

だったことが判明している。

その後、兵庫県警及び航空・鉄道事故調査委員会の最終報告書（2007年6月28日）によれば、脱線の原因は運転士のブレーキをかける操作の遅れにより半径304mの右カーブに時速116km/hで進入し、1両目が外へ転倒するように脱線し、続いて後続車両も脱線したという典型的な単純転覆脱線と結論付けられた。

しかし、事故の間接的要因については、JR西日本の経営体質の問題点、路線の設備面の問題点、車両の問題、事故乗務員の問題などが指摘された。すなわち、京阪神地区は国鉄時代から並行する関西私鉄各社との激しい競争にさらされており、民営化後のJR西日本の私鉄各社への対抗意識は強く、スピードアップや運行本数増加などの目の前のサービス・利益を優先させ、安全対策が疎かにされたのではないか。民営化後のJR西日本は、「井手商会」と呼ばれるほどの影響力をもつワンマン経営者井手正敬社長により、その基盤が作られた。収益拡大のため私鉄と競い、阪神・淡路大震災では陣頭指揮をとり、いち早く復旧させた。

JR西日本の京阪神の乗客は、民営化の1987年度に比べ2003年度約18%アップし、在阪私鉄五社の合計は約19%減少した。その企業風土が「利益優先、安全軽視」、「自由にものはいえない」と糾弾され、事故の背景とされた。井手は、事故当時、取締役相談役として南谷会長と垣内社長から事故後の次期新社長の人事につき相談を受け、山崎正夫副社長を指名し、自らは取締役相談役を辞職した。この路線（福知山線）は、かつては山間のローカル線であったが、三田方面の開発により京阪神への通勤・通学のドル箱路線になりつつあった。そのライバル私鉄は阪急電鉄の宝塚線・神戸線であり、宝塚以西はJR西日本の福知山線の独壇場でもあった。97年の東西線開業に向け、1996年12月に事故地点のカーブの半径を600mから304mに変更する異例の工事を行っているが、自動列車停止装置（ATS）は設置していなかつ

た。山崎社長は当時、安全対策における全責任を負う鉄道本部長であり、この工事の完工直前にJR 函館線で同様の急カーブを速度超過で走行した貨物列車が脱線した事故を認識していた。当時の社内会議で、「ATSがあれば函館線の事故は防げた」との報告を受けており、危険性の認識はあったと見られる。車両の問題点としては、事故を起こした207系車両はステンレス鋼製の軽量構造で鋼鉄製に比して強度が弱いという報道もあったが、これは一概にいけない。むしろ、製造コスト削減と量産体制を簡素化してメンテナンスのコスト削減、スピード化面に重点があったと考えられる。本件事故を起こした運転士は運転歴11ヶ月で運転技術・勤務姿勢が未熟であった可能性がある。事故当日、運転士は数回にわたってミスを犯している。当日8時54分と56分頃、宝塚駅構内で速度超過によりATSによるブレーキ作動で停止、9時15分頃、伊丹駅到着の際72mオーバーランしていた。JR西日本では、目標が達成できない場合には、日勤教育と称する懲罰的作業（反省文提出、除草、社内清掃など）を科していた。この運転手は過去に運転ミスなどで三回の日勤教育を受けており、これは本人にとって、かなり精神的苦痛であったと思われる。その他、事故調査委員会は運行状況についてダイヤに余裕がなく、遅れが常態化していたとし、この快速電車のダイヤは「始発駅の出発が遅れ、その後も遅延が拡大し、定刻通り運転されることが少なかった」とし、「(運転士の)ミスにつながる恐れをはらんでいた」と指摘する。なお、電車が激突したマンションは2002年11月下旬に建てられた。線路とマンション間の距離は6mに満たなかったから、カーブにさしかかるときには前方視界がかなり遮られる。海外メディアはマンションと線路との距離間隔を取りあげた。

兵庫県警は、2008年9月8日、業務上過失致死傷容疑で山崎正夫社長ら10名を書類送検した。JR西日本が1996年12月に事故現場を急カーブに付け替えた際、自動列車停止装置(ATS)を設置していれば事故は防げたと

判断したのである。しかし、井手氏ら歴代社長については、「安全対策の具体的権限はなかった」として書類送検を見送ったのである。

その後、神戸地検は、2009年7月8日、業務上過失致死傷罪で山崎正夫社長を在宅起訴した。平成8年現場を急カーブに付け替えた際、鉄道本部長であった山崎被告人には現場カーブに自動列車停止装置（ATS）を設置するなど安全対策を怠った過失があったと判断した。書類送検のあった他のJR西日本幹部8人と、遺族の一部からの告訴を受けた井手正敬元社長ら歴代社長3名については、それぞれ嫌疑不十分、事故電車運転士は死亡を理由に不起訴処分にした。神戸地検もJR西日本幹部の起訴を目指し20名の専従捜査班を編成して、約200人から事情聴取し、二度の家宅捜査で会議録など2,000点に及ぶ書類を押収し検討したが、結論は不起訴処分であった。

これに対して、事故の遺族らでつくる「4・25ネットワーク」は神戸検察審査会に不服申立てを行った。神戸第一検察審査会は、2009年10月、井手元社長ら歴代社長3名について、最初の「起訴相当」の議決がなされた。神戸地検は再度、不起訴処分とした。2010年3月26日、同検察審査会は、JR西日本歴代社長3名について、業務上過失致死傷罪で強制起訴すべきだとする再度の「起訴相当」の議決をした。これにより裁判所の指定した検察官役の弁護士が本件の公訴時効を迎える4月30日までに被疑者三名を起訴することになった。

神戸第一検察審査会の議決の要旨は次の通りである。①現場カーブの危険性について、三人ともその認識があったこと、②信賴の原則の適用除外、96年12月の函館線脱線事故は半径300mのカーブで起きている。三人は社長として鉄道本部長を指揮し、かつ総合安全対策委員長として事故防止を統括する立場にあったのであるから、本件カーブで未整備のATS設置を鉄道本部長以下の職員に指示すべき注意義務があった。信賴の原則は、監督者—被監督者という支配関係ある場合には被監督者に責任を押しつけることにな

り、適用すべきでない。③東西線開通直前の函館線脱線事故を受け、本件カーブの安全対策を再確認すべきであったのに、何の対策もとらず未曾有の事故を発生させたのであるから、刑事責任を免れることはできない。

なお、この事故については、国土交通省航空・鉄道事故調査委員会の最終報告書が出される以前に、JR西日本の山崎前社長から調査委員の山口に接触を続けられ、調査資料や協議内容の漏洩がなされ、事故原因の書き換えまで求めていることが判明した。2009年7月初旬のことである。山崎と山口は旧国鉄時代の先輩後輩の仲であった。こうした「裏工作」の存在は、事故の遺族や被害者らの山崎への失意や怒りを買った。また、中立・公正であるべき事故調査委員会への不信感がつのった。問題発覚を受け、調査委員会は

J R西日本福知山線脱線事故の経過

2005年 4月 25日	JR福知山線脱線事故発生（午前9時19分頃）
2008年 9月 8日	兵庫県警、山崎社長ら10名を書類送検
2009年 7月 8日	神戸地検、山崎正夫社長を在宅起訴 井出氏ら歴代社長三名は不起訴処分
2009年 9月 25日	JR西から事故調査委員会の情報漏洩工作
2009年 10月 7日	神戸検審は、井出氏ら歴代社長三名につき 「起訴相当」議決（11人中8人以上多数）
2009年 12月 4日	神戸地検が再度、不起訴処分
2010年 3月 26日	神戸検審、再度の「起訴相当」議決 （11人中8人以上多数）
2010年 3月 29日	神戸地裁、伊東弁護士ら三名を「指定弁護士」
2010年 4月 23日	指定弁護士、井出氏ら歴代社長三名につき、 業務上過失致死傷罪で在宅・強制起訴

有識者による報告書の検証チームを発足させ、内容を精査し、中立性を確保するための提言を行った。

三、検察審査会と大陪審

(1) 検察審査会は、現行法上検察官の訴追裁量を規制するほとんど唯一の制度である。

もっとも、「特別公務員暴行陵虐」(刑 195) のような罪種の限られた事件の付審判請求手続もあるが、実際に付審判の決定がなされたものは僅かである。これに対して検察審査会は、先述のとおり検察官の不起訴処分の当否を審査して、「起訴相当」「不起訴不当」「不起訴相当」の議決をする独立した市民の審査機関である。罪種を限らず、犯罪被害者や告訴・告発人から検察官の不起訴処分を不服として検察審査会に申立をすれば審査が開始される、被害者などからの申立がなくとも職権で取り上げて審査することもある。

この罪種を限らないところに検察審査会の審査の特色がある。交通事故をはじめ市民生活のあらゆる場面で発生するトラブルが犯罪を構成するとして告訴・告発された事件を、検察官が不起訴処分にしたときや政治家や公務員の不正な洗職事件、食品・薬品事故、公害・医療過誤などの多数の被害者を生む重大事故などが審査対象となる。これらを便宜上、「政治型」事件、「企業災害型」事件、「市民生活型」事件に大別すると、審査会対象事件の多くは圧倒的に「市民生活型」事件である。しかしながら、よく見てみると「政治型」事件でも「企業災害型」事件でも、ほとんど現場責任者だけの訴追に止まり、現場を指揮監督すべき実質的責任者については起訴が見送られている場合が少なくない。この傾向は、政治資金規正法違反事件や脱税疑惑事件、官民間不正取引事件、金融商品取引関係などで著しい。また、被害者多数におよぶ大事故についても同様な不起訴処分となることが多い。検察審査会は素人の審議機関であるが、こうした事件・事故に対する処置に対する民

衆の不満を取り上げる。捜査資料の検討、証人調べ、場合によっては弁護士等補助員の助力を得て市民目線から検察官の不起訴処分に疑義を呈する役割を果たす。

検察審査会は全国に165あり、有権者の中からくじで選ばれた11人の市民が審査員となり、検察官のなした不起訴処分の当否に関する審査を行う。審査は、告訴人、告発人、請求を訴訟条件とする事件の請求人または被害者の申立があるときは必要的で、職権で審査することもできる。任期は六ヶ月。議決は過半数によるが、起訴相当の議決には8名以上の多数によらなければならない。決議をしたときは、理由を付した議決書を作成し、その謄本を検事正及び検察官適格審査会に送付し、検察審査会事務局の掲示場に議決の要旨を掲示し、申立人に通知しなければならない（検審査法40）。

この起訴相当の議決は、従前は検察官を拘束する効力がなく、検事正は議決を参考にして再考するに止まった。ところが、今回の改正検察審査会法では、検察官の不起訴処分の通知があるか、議決書送付後3ヶ月以内に通知がない場合に、再審理して起訴議決をしたときには強制的に公訴の提起がなされる。すなわち、再審査後の起訴議決があれば、検察官の訴追裁量は働かず、いわば自動的に起訴強制となるようになった。このことは、形骸化していた検察審査会の審査機能を蘇らせた。

上記、明石歩道橋事故とJR西日本福知山線事故などの遺族や負傷者は、このような大事故の刑事責任が問われないことに大きな憤りと不満を持った。たしかに、刑事司法は裁判によって有罪が立証され判決が確定しなければ被告人を処罰することはできないから、検察官が立証できる見通しが立たないならば立件を思いとどまることも理解できないではない。しかし、こうした大事故は地震・台風のような天災（不可抗力）ではなく、明らかに人災といわざるを得ない。人災であるかぎり、しかも未曾有の死傷者を出した事故であれば、厳しい原因追及が行われなければならない。そして、行事の主

宰者や警備担当者、運行管理者の責任が問題とされて然るべきと考えるのが世論の大勢であろう。そうであれば、検察の証拠資料の不足を理由に不起訴処分にするのは刑事裁判の拒否を意味する。果たしてそれで国民の検察への信頼を維持しうるであろうか。むしろ、かかる不起訴処分は国家機関・地方公共団体の責任回避や大企業の利益を擁護する結果になってしまうのではないか。司法改革の核心は、プロ任せの裁判制度の運営に市民感覚を導入して国民の納得を得られる司法制度に変えていこうとすることにある。裁判段階での裁判員裁判のみならず、裁判開始段階での検察審査会制度の充実を図ることはきわめて重視すべき改革とみることができる。

(2) 検察審査会のルーツは米国の大陪審とされる。しかし、大陪審は検察官請求の事件について、起訴を相当とするに足る証拠の有無を審査するものであり、わが国の検察審査会のように検察の不起訴処分を事後的に審査するものではない。むしろ、重大事件の起訴は、検察官だけの判断に委ねるのではなく大陪審の支持があることを公的に示すシステムといえよう。

大陪審 (Grand jury) 制度は、イギリスのコモン・ローで古くから存在する歴史的制度であり、米国もこれを継承したものである (英国では 1933 年に原則的に廃止された)。米国連邦憲法は、死刑または 1 年を超える拘禁刑にあたる罪については、大陪審の正式起訴状又は宣明書によらなければ訴追することができないと規定する (修正 5 条)。大陪審は 16 名から 23 名以下の市民陪審員で構成され、検察官が提出した起訴状原案について、当該事件が訴追するに足る犯罪の嫌疑を有するかどうかを評議して、訴追相当の評決に達したときは、起訴状原案にその旨の判定を裏書き、これを正式の起訴状 (True bill of indictment) として裁判所に提出する訴追機関である。この点で審判機関である公判陪審 (Trial jury) とは異なる。もちろん、大陪審の審理も評議及び評決の過程は非公開で行われ、任期は最大 18 ヶ月である。大陪審総員及び個別陪審員に対しては、検察官と被疑者双方に忌避申立

権が認められているが、法定資格の欠如や偏頗な判定をする虞などの理由が要る。専断的忌避権（Peremptory challenge）は認められていない。

大陪審が適法に構成されたときは、裁判所は陪審員に対して陪審員心得を諭告し宣誓をさせる。検察官は在廷するが、裁判官、被疑者・弁護人は在廷できない。大陪審は、裁判所から起訴状原案の交付を受け、検察側の証人を宣誓させたうえ尋問する。さらに、裁判所から取調べを命じられた事項を調査して当該事件につき評議する。評議の結果、不起訴処分にするときは、最低 12 名の陪審員が犯罪の嫌疑を認めない場合である。その場合は、起訴状原案の裏面に ignorance と記載し、陪審長が署名して手続を終了する。大陪審が起訴相当の判定（finding）をしたときは、起訴状原案にその旨を裏書して「正式起訴状」として訴追が完成することになる。

つまり、検察官が起訴状原案を作成し提出することは、連邦憲法修正 5 条にいう重罪については訴追の準備行為にすぎない。しかしながら、實際上検察官が強い主導権を持つことやコストと時間がかかることを考えると、大陪審の制度は手間のかかるセレモニーと揶揄されることもある。現在この制度を維持するのは、連邦と 14 州とコロンビア特別区だけであり、他の州（information States）では、検察官は大陪審による起訴を選択してもよいが義務ではない。多くは裁判官による予備審問手続（preliminary hearing）を選択し、軽罪については通告手続（information）による起訴が一般的である。

四、世論と「公訴の提起」

わが国は「治罪法」（1880 年）以来、大陸法制の国家訴追主義を採り、公訴権を検察官に独占させる方式をとっているが、英米法圏では大陪審による訴追という基本的に「公衆訴追主義」を採用している。大陪審制度の発達の背景には、英国において国王と人民との間に紛争が絶え間なかった時代に、

国王の名の下に行われる刑事訴追に対し民衆の力により制御を加える必要性があった事情がある。しかし、この制度が移入された米国には、政府と市民の対立抗争はなかったのであるから制度の本来の存在理由はないのであるが、連邦憲法がこの制度を存置するのはなぜであろうか。それは、市民を公正な理由によって訴追し、不当な訴追に対しては市民の人権を擁護すべきだという思想に基づいているからであろう。他方、検察官公選制を採り、司法取引を認める方式は、こうした手間のかかる手続は刑事訴訟の遅延をもたらし、増大する犯罪に対処しえない一因となっている。すでに英国は警察訴追が一般的であり、1933年に大陪審制度を原則廃止した。米国においても、大陪審制は次第に制限される傾向にある。

わが国では、明治13年のボアソナード起草にかかる治罪法で国家訴追主義や起訴独占主義が宣明され、旧々刑事訴訟法（明治23年）、旧刑事訴訟法（大正11年）、現行刑事訴訟法（昭和23年）まで、公訴権は検察官が独占している。わずかに準起訴手続が唯一の例外であった。しかし、今度の改正検察審査会法による「起訴強制」は名実ともに第二の例外となった。これは準起訴手続と異なり、罪種を限らず被害者その他市民の公平・公正感覚を刑事司法に反映させようとする意義をもつ。それだけに検察官の役割を行う指定弁護士の力量に懸かるところが大きい。まず、不起訴処分とした検察官の捜査資料の提供を十分受けられるかどうか。公判を維持して有罪判決を得る見込みのある証拠の収集がどの程度可能か。この種の事件に対する裁判所の対応の仕方にも課題が残る。とりわけ、刑訴法298条2項の職権証拠調の活用が不可欠であろう。

確かに国家訴追主義は、公刑罰の実現の手段としては最も適当な方式である。刑罰の賦課が被害者その他一部の者の報復感情や利害に左右されることは、公刑罰の本質に反するからである。また、訴追の適正を保障するためにも全国統一組織である検察官に委ねた方が起訴や求刑の基準が地域的に区々

になることを防止できる。しかし、起訴独占主義は同時に欠陥でもある。それは起訴便宜主義と結びついて、検察官の権限を著しく強大にしてしまう。とりわけ、国家機関特に司法・検察・警察等の職員の職権濫用犯罪に対しては訴追が差し控えられることがある。この点で、法は類型的に恣意的な不起訴処分がなされやすい罪種については、裁判上の準起訴手続（付審判の請求）を設けている（262条）。だが、これも付審判の決定があった事件は、60年間でわずか17件であり、うち有罪となったものは10件を数えるにすぎない。この事実をみると、今後、改正検察審査会法による「起訴強制」への期待がおのずから高まる。けだし、今日の変貌著しい都市化社会と複雑化する生活環境のなかで、人々は思わぬ危険に遭遇し、いつ被害者となっても不思議でない環境下で暮らしている。上記二つの事故はそうした象徴的事件といってよい。かつての公害や薬害・医療事故が特殊なものとした時代から、今や日常的なものとなってきている。公訴の提起の意味も変化が求められるのである。単に証拠の揃った検察官の立証可能なケースのみを起訴するといった事件処理は、再考されなければならない。民衆が刑事裁判の俎上に乗せるべきだと判断したものは、たとえ有罪判決を得られる見込みが低いものであっても、起訴すべきである。検察官は自ら「公益の代表者」たることを再認識すべきであろう。

参考までに平成20年における検察審査会の事件受理・処理人員を見ておくと、総数2,039人、うち刑法犯は1,911人で罪名別では職権濫用が282人、次いで業務上過失致死傷275人、文書偽造273人、傷害190人、詐欺160人の順であった。起訴相当・不起訴不当議決事件の事後措置状況については、措置済総人員151人中起訴35人（起訴率23.2%）であった（平成20年）。なお、昭和24年から平成20年までの間、延べ15万3,136人が処理され、延べ17,320人（11.3%）について起訴相当又は不起訴不当の議決がなされている。このうち、延べ1,408人が起訴され、1,254人が有罪、80人が無罪を

言渡されている（平成 21 年版「犯罪白書」）。

五、検察審査会運用上の問題点

（1）対象の主眼は起訴猶予処分なのか嫌疑不十分なのか

検察審査会制度の主眼は、犯罪被害者の保護にある。被害者は、加害者の行為により甚大な被害を蒙ったのであるから、「不起訴処分」という検察官の判断のみで犯罪処理が終了することには納得がいかないのであって、せめて裁判所の判断を仰いで事件の真相を知り納得を得たいというのが被害者心情であろう。告訴人、告発人、被害者又はその遺族は審査申立人となる。検察官のなした不起訴処分であればすべて審査の対象となる。不起訴処分には、①訴訟条件を欠く場合、②心神喪失など罪とならない場合、③嫌疑不十分の場合、④起訴猶予処分の場合がある。これらのうち圧倒的な割合を占めるのは④起訴猶予処分であり、平成 20 年で 890,758 人（52.1%）であった。これまで、法律的な知識・技術を要する嫌疑や証拠の有無などの判断は審査会に向かず、訴追の必要性という政策的判断である起訴猶予の適否はまさに政策的判断であるから検察審査会の判断を受ける事項であると見られてきた。起訴便宜主義の弊害を市民感覚でチェックすることが制度の趣旨と捉えられてきたからだ。しかし、起訴猶予処分はいわゆる刑事政策的判断であるだけに刑事司法の担い手のプロの判断を待たねばならない。かえって、事実の存否を判断することは必ずしもプロの法律家に委ねなければならない事項ではない。そうだとすると、③嫌疑不十分や嫌疑なしによる不起訴処分こそが検察審査会の活動舞台と思われる。むろん、嫌疑不十分は捜査と証拠評価のプロである検察官が有罪とするだけの証拠が足りないとしたものであり、この場合は検察審査会の素人判断には馴染みにくいとする見解もある。

いずれにしても、この制度の趣旨は、市井の刑事事件の処理に対する人々の不満を汲み取るという側面と、公職選挙法違反、増収賄、脱税、公害、薬

害、食品衛生、大規模事故など公的性質を有する刑事事件の不起訴処分の当否を審査するという側面があるのである。

従来、公訴権の行使にあたり検察官は絶大な権限を発揮してきた。しかも、起訴事件の99.9%が有罪という驚異的数値をあたかも揺るぎない検察の成果のごとく誇示してきた。もっとも、それは十分な証拠が揃い有罪確実な事件を厳選して訴追してきたからにはほかならない。事件が公的性格を帯びているときには、必ずしも十分な証拠が揃っていない場合でも、やはり起訴に踏み切る姿勢が必要である。「民意を反映させてその適正を図るため」（検審1条1項）の検察審査会の存在意義を軽視してはならない。

（2）審査手続の構造

不起訴処分の当否の審査であるから、構造的には控訴審の場合と同様、事後審制となる。実際上も、不起訴記録を精査して検察官の処分時を標準に事後的に審査する方法が採られる。もっとも、一般市民による審査なのであるから、書面審査だけでなく直接関係人や証人を呼んで事情聴取する必要がある場合もある。しかし、この場合には、不起訴処分を受けた被疑者本人を関係人として招致することはなるべく避けるべきと考える。ただし、被疑者はすでに検察官の取調を受けて不起訴処分となった者であり、さらにまた「証人」として審査会への出頭を義務付けることは二重に事情聴取を受けることになるからである。もっとも、被疑者本人が任意に検察審査会に出頭して「自己の言い分」を述べてもよいと招致に応じた場合には意見陳述の機会を与えることはさしつかえない。

さらに、検察審査会は、「審査を行うに当たり、法律に関する専門的な知見を補う必要があると認めるときは、弁護士の中から事件ごとに審査補助員を委嘱することができる」（検審法39の2）。審査補助員は、関係法令及び解釈を説明し、事件の事実上及び法律上の問題点や関係証拠の整理を助け助言を行い、「議決書」の作成の補助を行う。注意すべきことは、審査補助員

となった弁護士が主導的になり、審査員の自主的な判断を妨げないことである。そうでないと、起訴・不起訴の判定に民意を反映するために設置された検察審査会が、事実上「審査補助員」という法律専門家の言動に左右されてしまいかねないからである。

検察審査法 39 条の 2、⑤項は、「その自主的な判断を妨げるような言動をしてはならない」と規定する。委嘱の必要がなくなった場合、引き続き職務遂行が適当でないと認めるときは解嘱することができる(検審査法 39 条の 3)。

審査の結果議決をしたときは、理由を付した議決書を作成し、その謄本を検事正及び検察官適格審査会に送付し、その議決後 7 日間検察審査会揭示場に議決の要旨を掲示し、申立人があるときは議決の要旨をこれに通知しなければならない(検審査法 40 条)。

(3) 「起訴処分」に対する審査の是非

検察審査会は、罪種を問わず検察官の不起訴処分の当否を審査するが、「起訴処分」については審査できない。端的に言えば、起訴処分については審判がなされ司法判断が下されるし、検察官も訴追する以上証拠資料を揃えて起訴に踏み切るべきと考えられ、刑訴法もこれに対する制御を用意しなかった。しかし、不当な嫌疑を受け起訴処分によって応訴させられることになる被告人の立場の不利益は大きい。結果的に無罪を得たところで費やす裁判期間の防御費用、世間体、精神的苦痛は容易に回復できないほど甚大である。とりわけ、検察官が検察審査会の審査を免れるために犯罪の一部を名目的に起訴するような場合は不適法な一部起訴になろう。

旧刑事訴訟法の下では、予審があり公訴に付する嫌疑についての司法審査があり、嫌疑がないときは免訴が言渡された。また、起訴法定主義をとるドイツ法では、行為者の責任が軽微で訴追の公益がないときは、裁判所が検察官の同意を得て手続を打ち切る(刑訴 153 条 2 項)、刑の宣告猶予(刑法 59 条)、刑の免除(刑法 60 条)などを設けている。不告不理の原則の支配す

るわが国は裁判所による事件選別制度を持たないから、理論上、「公訴権濫用論」による公訴棄却の判決を求める方法が主張されてきた。この考え方はチッソ水俣病川本事件の控訴審（東高裁昭 52,6,14 高刑集 30-3-341）で採用されたが、最高裁は、「公訴の提起自体が職務犯罪を構成するような極限の場合」に限って訴追裁量を逸脱した起訴が無効になりうるとしたため、そのような場合は考えにくい。公訴権濫用論はその適用場面を失い次第に衰微していった。けれども、労働・公安事件等に関して「不当な起訴」と見られる問題は現在でもなお等閑視されているのが実情である。

そこで、こうした不当起訴の問題についても検察審査会の対象にできないかを考えてみる。たしかに、裁判所は起訴状一本主義を採用する以上、適法な要式を備えた起訴状ならば受理するしかない。起訴状記載に不明な点があれば検察官に釈明を求めれば足りる。この段階では犯罪の嫌疑の有無について検討することはできない。同様に、訴追裁量逸脱起訴や違法捜査にもとづく起訴についても検討する機会はない。

したがって、第一回公判開始後、検察官の起訴状朗読に続いて「不当起訴」の主張をするしかない。しかし、冒頭手続段階で果たして「犯罪の嫌疑」の有無を検討する方途もないから、結局冒頭陳述後の証拠調べの段階で検討されることになろう。これでは被告人の手続からの早期解放に程遠い。アメリカの大陪審制度は、まさにこの検察官の公訴提起が妥当かどうかを審議するのであって、むしろ不当起訴を防止する役割を演じていると思われる。そうであれば、検察審査会が検察官の不起訴処分に限定されず、不当な起訴処分に対しても審査しうることがあっても不思議ではない。むしろ、「検察官の起訴・不起訴の判断は、常に適正だとは保障できない」のであるから、その当否を審査できるとするのが合理的であり、制度の趣旨を一層徹底させることにもなる。すなわち、検察官の訴追裁量権の行使が審査対象となるのである。ただ、こうなると被告人からの起訴の不当性の審査申立が

激増してしまい、検察審査会の審査能力をはるかに超えることになりかねない。したがって、仮に起訴処分を審査対象とする場合は、職権によることになろう。検察審査会が、公平を欠く問題ある起訴処分とみた事件については、検察官の再考を促し、場合によっては公訴の取消し（257条）をさせる機能を与える必要があるだろう。

おわりに

2009年8月から裁判員裁判がはじまった。裁判員裁判の対象となる事件は殺人・強盗・放火・傷害致死・危険運転致死などの重大故意事犯に限られている。大規模事故や防止義務を怠った大災害などの業務上過失致死傷事件は通常の刑事裁判手続で審理される。

市民の司法参加の一環として、2004（平成16）年に成立した「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」は陪審制ではなく、参審制にやや近い裁判員制という方式を採用した。しかし、国民の司法参加の一形態としては戦後改革で導入された検察審査会の制度があり、この制度が改正され裁判員裁判とともに施行され、再度の起訴相当の議決で強制起訴となることとなった。これまで、議決に拘束力がなかったため、起訴相当や不起訴不当がなされても検察官が再捜査して起訴するのは2割程度であったが、今後はこの種事件の検察官の再考後起訴処分の割合は増えるであろう。検察審査会の再度の起訴相当の議決のもつ意味は大きい。検察官の訴追裁量権はもはやオールマイティではなくなったのである。

ただ、再度の起訴議決をするには、審査員を補助する法律家である弁護士（審査補助員）の専門的助言を受け、慎重を期すため検察官の意見にも耳を傾けなければならない。かつて、殺人事件で不起訴になった保母を検察審査会が不起訴不当の議決をした結果、再逮捕され起訴されて20年以上の審理の末に無罪が確定した甲山事件の苦い教訓がある。再度の起訴相当には「両

刃の剣」という面があるのだから、補佐役の弁護士の助言は重く、議決にあたり特に重要である。

たしかに、「審査会は市民感覚で判断する。検察とは違う」といえよう。起訴相当による強制起訴により、地域イベント主宰者や企業体はこれまでに以上に安全管理体制に慎重な姿勢をとるようになろう。最高責任者が起訴されれば、遺族らの納得も得られることになろう。事実、明石市は事故以後、花火大会開催を中止した。市長は任期途中の2003年に辞職した。JR西日本福知山線事故後、山崎社長が在宅起訴され、JR西は南谷会長、垣内前社長のほか幹部29名の処分を決めた。事故後同年6月19日に東西線は運転再開されATS装置も設置され、現場の制限速度も60km/hに引き下げられた。しかし、補償問題は2010年3月末現在まだ最終解決に至っていない。また、事故の数年後、事故調査委員会の情報漏えい事件（2009年9月25日、26日）が発覚し、これを受け、山崎取締役・土屋副社長は辞任した。未曾有の事故を起こしておきながら、依然としてこうした隠ぺい工作をする企業体質に対する非難が歴代社長3名の再度の起訴相当議決に反映していることも否めない。

偶然というべきか、二つの事故は時を隔てず、いずれも神戸検察審査会による再度の起訴相当議決第一号、第二号事件となった。それも、現場担当者を指揮・監督する最高責任者の監督・管理過失を問う業務上過失致死傷事件とされた。こうしたいわば特殊過失事件では刑法上も精緻な理論構成が求められるが、むしろ刑事裁判における立証上の困難が極端となる。検察官は、これらの点から不起訴処分をやむなしとした。しかしながら、事件の性質、被害者感情を総合勘案して、市民の立場から訴追に踏み切る余地を許容することは、司法参加の観点や被害感情の観点から、適切妥当な刑事司法の運営であると思われる。少なくとも、司法判断を受けずにこの種の事件を不問に付すことは、いかにも市民感覚から著しく遊離する。今後の公判の展開が注

目される。

(2010年7月9日脱稿)

《参考文献》

- ・最高裁判事局監修「検察審査会五〇年史」(1998年)
- ・渡辺高「もう一つの国民の刑事司法参加」立法と調査No.299(2009年)
- ・松尾浩也「検察審査会」ジュリスト361号(1967年)
- ・松尾浩也「検察審査会における日本的なもの」法曹時報25巻12号(1973年)
- ・佐々木史郎「検察審査会の機能と実際」(同著「刑事訴訟と訴訟指揮」所収)
- ・対談「検察審査会を経験して」司法の窓・第73号(2008年)
- ・佐野洋「検察審査会の午後」光文社文庫(2008年)
- ・広瀬権「刑事法の旅」立花書房(2002年)
- ・栗田正「米連邦刑事訴訟法手続・規則」司法研究報告書第二輯第四号(1949年)
- ・特集・JR西日本列車脱線事故「論座」2005年7月号(朝日新聞社)

[資料 検察審査会の議決と検察の対応]

年度	検察審査会の議決			起訴相当、不起訴相当の議決への検察の対応	
	起訴相当	不起訴不当	不起訴相当	起訴	不起訴維持
2005	5	142	2111	39	113
2006	15	109	2286	49	97
2007	9	119	1863	18	81
2008	13	117	1734	35	116
2009	11	113	1866	36	104
施行後	2366	15078	87285	1444	15644

(最高裁まとめ、数字は被疑者人員)