

検察の再生に向けて

検察の在り方検討会議提言

平成23年3月31日

はじめに	1
第1 検察の使命・役割と検察官の倫理	4
1 検察の基本的使命・役割	4
2 時代の変化に応える検察	7
3 検察官の倫理	8
第2 検察官の人事・教育	11
1 人材開発・育成・教育の在り方の改革	11
2 より適切な人事政策の推進等	15
3 長期的な構想による組織的・継続的取組	17
第3 検察の組織とチェック体制	18
1 特捜部の組織の在り方	18
2 検察における捜査・公判のチェック体制	19
3 監察体制の構築	21
4 外部の目・外部の風	22
第4 検察における捜査・公判の在り方	24
1 検察における取調べの可視化の基本的な考え方	24
2 検察の運用による取調べの可視化の拡大	25
3 新たな刑事司法制度の構築に向けた検討を開始する必要性	28
おわりに	34
別紙1 「検察の在り方検討会議」委員名簿	
別紙2 「検察の在り方検討会議」審議経過	

はじめに

1 大阪地検特捜部における、いわゆる厚労省元局長無罪事件、同事件の主任検察官による証拠隠滅事件、さらには、その上司であった元大阪地検特捜部長及び元同部副部長による犯人隠避事件という一連の事態は、国民に大きな衝撃を与えるとともに、巨悪を眠らせず、公正な社会の実現に向けた役割を期待されてきた特捜部に対する信頼を根底から失墜させた。そればかりではなく、公共の福祉の維持と個人の基本的人権の保障とを全うしつつ、的確に犯罪を認知・検挙し、公正な手続を通じて事案の真相を明らかにし、適正かつ迅速に刑罰権の実現を図ることにより、社会の秩序を維持し、国民の安全な生活を確保することを目的とする刑事司法の重要な一翼を担う検察の捜査・公判活動全体への不信を招くことにもなった。「検察の在り方検討会議」は、この極めて深刻な事態を受け、失われた検察の信頼の回復を図るべく、幅広い観点から抜本的に検察の在り方について検討し、その改革策を法務大臣に提言し、その施策実施に寄与するとの目的で、当時の柳田稔法務大臣の指示によって設けられた。

自由かつ公正な社会にとってその最後の安全装置である刑事司法への信頼が揺らぐことは、国民にとって不幸な事態である。この信頼を再び取り戻すことは決して容易な道のりではない。最高検が検証作業に着手し、自ら改善策の実施に踏み出したことは、その第一歩であるとは言える。しかし、歩みを止めることなく、自らの使命・役割を問い直し、更なる再生の道を進むことが求められる。

そこで、本検討会議は、この検証作業の結果を踏まえつつも、更に国民の視点を十分酌み取り、多様な角度からの検討を加え、検察の信頼回復、ひいては公正な社会の維持に寄与すべく作業を進めてきた。すなわち、平成22年11月10日に第1回会合を開催して以後15回にわたる会合を重ね、その間、関係者からのヒアリング、最高検及び法務省担当者からの説明聴取、地検・高検及び拘置所等における現場の視察、大韓民国における捜査の実情等に関する視察等を行った上、検事に対する意識調査の結果等をも踏まえ、活発で密度の濃い議論を重ねた。その結果、本検討会議は、本日（平成23年3月31日）、法務大臣に対する提言を取りまとめるに至った。検察においても、今後の改革

に当たり、本検討会議を通して示された国民の声に真摯に耳を傾けることを願うものである。

- 2** 検察をめぐっては、近時、いわゆる足利事件を始め、いくつかのえん罪事件が発覚するなど、その捜査等に対する問題が指摘されてきたところであるが、今般の一連の事態によってより一層、内包する問題が明らかになってきた。

これらの問題は、多岐にわたるとともに、検察内部の組織運営や捜査・公判活動にとどまらず、法律や他の諸制度、ひいては我が国社会の在り方にまで及ぶものであるが、本検討会議は、極力焦点を絞り、議論を整理してきた。その結果、検察の使命・役割、検察官の倫理及び人事・教育の在り方、検察の組織とチェック体制の在り方、取調べを始めとする検察における捜査・公判の在り方を基本的な検討課題とした。

- 3** 本検討会議の各委員の共通の願いは検察の再生である。検察にとっての再生とは、古き良き検察への郷愁と回帰を意味するものではない。21世紀を迎え、グローバル化、IT化など、大きな変貌を遂げつつある社会に目を向け、「公開性」、「透明性」などが求められる社会の風を肌で受け止め、自ら未来志向で検察の果たすべき使命・役割、検察の「正義」とは何であるのかを問い直すことである。本検討会議においては、まず、検察の使命・役割について検討し、これを踏まえて、検察の再生に向けた具体的方策を幅広く議論した。その結果、倫理の在り方については、検察の使命・役割を明確にするべく、検察官の倫理の基礎となる基本規程を明文化するべきであること、人事・教育の在り方については、今日的な検察の使命・役割を一人一人の検察官が再認識するための人材開発・育成・教育の改革を行うべきであること、組織とチェック体制の在り方については、従来の重層的な縦の決裁とは異なる横の視点からのチェック体制を構築するほか、外部の目・外部の風を導入するべきであること、そして、捜査・公判の在り方については、被疑者の人権を保障し、虚偽の自白によるえん罪を防止する観点から、取調べの可視化を積極的に拡大するべきであることとした。さらに、検察の在り方を考える過程で、捜査における供述調書を中心としてきたこれまでの刑事司法制度が抱える課題を見直し、制度的にも法律的にも解決するための本格的な検討の場が必要であるとの認識が生まれ、直ちに検討の場を設けて検討を開始するべきである旨提案するに至った。

本検討会議の議論も新たな道への挑戦であるが故に、委員の意見は必ずしも全てが一致するものではなく、提言としてまとめるまでに至らなかったものも多いが、委員にとっても相互に貴重な示唆となり、議論に厚みと深さを与えるものであった。いずれも検察の再生のために持てる英知を最大限に生かした意義あるものであり、今後あらゆる場面で生かされるであろうと確信している。

第1 検察の使命・役割と検察官の倫理

1 検察の基本的使命・役割

- 検察官は、被疑者・被告人の権利保障と事案の真相解明に努めることにより、えん罪を防止し、真犯人の適切な処罰を実現するという検察の使命・役割を改めて自覚するべきである。
- 検察官は、「公益の代表者」として、有罪判決の獲得のみを目的とすることなく、公正な裁判の実現に努めなければならない。
- 検察官は、捜査段階においても、起訴・不起訴を決し公判活動を行う公訴官として期待されている冷静な証拠評価や法律問題の検討等の役割を十分に果たすべきである。

(1) 今般の大阪地検特捜部における一連の事態は、検察の使命・役割が何であるのかを問い直す契機となった。

厚労省元局長無罪事件において、元局長に有利な証拠の存在には目を向けず、中央省庁幹部の逮捕・訴追にひた走ったとしか思えない大阪地検特捜部の有り様は、真実の解明ではなく、社会的影響が大きい事件を立件することが第一の目的と化していたものと評されてもやむを得ない。また、起訴された3人の元検察官が証拠の改ざんやその隠蔽に及んだとされることについても、社会正義の実現より、自己の立場の保持や検察組織の体面を優先させたものと見るほかない。

こうした姿勢は、検察が自ら標榜してきた「厳正公平」や「法と証拠に基づく事案の真相解明」といった理念とは全く逆のものである。このような事態が検察内部でも枢要部署と言える大阪地検特捜部において生じ、かつ、組織内で重要な役割を任されていた検察官らが不祥事の当事者となっているという事実は、今回の問題が、偶発的で一過性のものでなく、これまで東京地検特捜部等について指摘されてきたことにも関連する根の深いものであることを示している。

検察は、その基本的な使命・役割、つまり、「検察は何のためにあるのか」

という存在理由すら見失ってしまっているのではないか、また、個々の検察官においても、自らの行動を律する指針を明確に認識し得なくなっているのではないかという懸念を覚えざるを得ない。

(2) 検察の存在意義は、一言で言うと、この社会に暮らす個人の権利と公共の秩序・安全とを守ることにある。換言すれば、「公共の福祉の維持と個人の基本的人権の保障とを全うしつつ、事案の真相を明らかにし、刑罰法令を適正かつ迅速に適用実現する」(刑訴法1条)という刑事司法の目的を、捜査・公判活動等を通じて達成することにある。

このような検察の使命・役割は、被疑者・被告人の権利の保障を十全ならしめるとい柱と、証拠に基づいて事案の真相を解明するとい柱の2本の柱によって支えられている。この2本の柱が、太く、強く打ち立てられ、かつバランスを保っていてこそ、えん罪の発生を防ぎ、真犯人の適切な処罰を実現することができるのであり、いずれの柱が欠けても、検察は、その使命・役割を適切に果たすことはできない。

しかし、厚労省元局長無罪事件の捜査・公判経過や、同事件の主任検察官であった前田恒彦元大阪地検特捜部検事による証拠の改ざん、さらに、大坪弘道元大阪地検特捜部長及び佐賀元明元同部副部長によるその隠蔽といった一連の事態を見ると、この2本の柱が相当に劣化しているのではないかと考えざるを得ない。このような状態を放置するならば、検察は、国民が法に守られて安心して暮らせることを実感できる社会を維持するという重大な責務を果たすことができないばかりか、守るべき国民を苦しめる結果にすらなりかねない。そうなれば、国民の間に検察不信が深まりこそすれ、信頼の回復など覚束ないこととなろう。

現在の検察に求められるのは、まずもって、全ての職員が前記のような検察の使命・役割を改めて再確認・再認識し、日々の業務に反映させていくことである。この点を曖昧にする限り、いかなる改革も形だけのものとなり、再び今回のような事態を招きかねないことを銘記するべきである。

(3) また、検察官は、国民全体の利益を代表する「公益の代表者」として前記のような使命・役割を果たすことが期待されていることを強く自覚しなければならない。

検察官一人一人が、有罪判決を得ることによる犯人の処罰の実現を重視するあまり、手続の適正性の確保への意識や人権保障への配慮が二の次になっていないか、訴訟の勝敗へのこだわりから、無実の者を処罰することへの恐れを失うこととなっていないかを、絶えず省みることが大切である。すなわち、捜査段階においては、被疑者にとって有利であるか不利であるかを問わず、真実を発見するための証拠を広く収集し、被疑者の弁解にも十分に耳を傾けるべきであるし、公判段階においても、有罪判決の獲得のみを目的とする悪しき一方当事者となることなく、公正な裁判の実現に努めなければならないことを肝に銘じるべきである。

- (4) さらに、検察官は、捜査活動を通じて真相を解明する捜査官としての権限と、起訴・不起訴を決し公判活動を行う公訴官としての権限とを併せて有しているところ、いずれの権限をも、おろそかにすることなく、公正かつ適切に行使しなければならない職責を負っている。

このような職責を全うするためには、検察官が自ら捜査活動に従事する過程で、捜査官として処罰の実現を追求するあまり、公訴官として期待されている冷静な証拠評価や法律問題の十分な検討等の役割を軽視してはならないことを強調しておく必要がある。

- (5) そして、検察官は、公益の代表者として、その権限が国民からの信頼に基づいて負託されたものであることを心に刻み、決して驕りを持ってはならない。検察権の行使に当たる者が、スターである必要はなく、エリート意識を持つ必要もない。むしろ、検察官一人一人が重大な権限を負託されていることの責任の重さを十分に自覚し、自らの権限行使が被疑者、被害者その他の関係者の人生や生活に重大な影響を与え得るものであることを常に忘れず、冷静、慎重かつ謙虚な姿勢を保ちながら、犯罪に対しては敢然と立ち向かうという地道な努力の繰り返しこそが、検察の信頼回復への途であるというべきである。

2 時代の変化に応える検察

検察が21世紀の価値観を感得し、時代に応じた役割を果たしていくため、常に現実の社会に目を向け、その変化を感じ取って未来を志向する能力を培い、より高い倫理と品性を身に付け、謙虚な姿勢を保つべきである。

(1) 検察が担う役割は、時代の変化に応じて変化し得るものであるが、検察は、社会・経済情勢の変化やそれに伴う犯罪情勢の変化等に追い付いていないのではないかと考えられる。この点に関する委員の指摘は多様であり、例えば、変化が速い専門分野への対応が十分であるのか、人権意識や手続の透明性の要請が高まり、グローバル化、高度情報化や情報公開等が進む21世紀の新しい価値観を採り入れる努力が十分であるのか、総じて時代の変化に伴って自己変革を図る姿勢が足りないのではないかなどの問題点が挙げられた。

もちろん、何をもって時代の要請とするのかは常に流動的であり、どのような考え方をもって時代に適合したものとするかについて正解を得ることは容易でないが、少なくとも、独善的な正義感に固執するあまり、旧態依然とした物の見方や考え方を墨守するような状態に陥ることのないようにすることが必要である。そのため、検察官は、常に現実の社会に目を向け、その変化を感じ取って未来を志向する能力を培い、より高い倫理と品性を身に付け、独善や傲慢とのそしりを受けることのないよう、謙虚な姿勢を保たなければならない。

(2) なお、近年、刑事事件として検察が対応する事象の範囲が大きく拡大しており、その中には、行政的又は民事的な対応と刑事罰の適用との関係が問題になる分野も多く、むしろ、刑事罰を適用せずに、それらの対応に委ねる方が適切ではないかと指摘されている分野もある。このような問題意識から、現代社会において検察が果たすべき役割を見直す必要があるとの問題提起もなされた。これは、司法においては、社会的な問題を解決する観点から合理的な手段を選択するという思考方法が希薄なのではないかという指摘に通じるものであり、傾聴に値するが、これについては、検察の役割ということのみにとどまる事柄ではなく、社会的問題に対する刑事司法と他の対応・解決の仕組みとの適正な役割分担はどのようにあるべきか、刑事制裁を科すのにふさわしい行為とはど

のようなものであるのかといったより広い観点からの検討が不可欠な問題であるため、本検討会議において直ちに結論を得ることは困難であり、今後検討すべき課題であると考えられる。

3 検察官の倫理

- 検察官が職務の遂行に当たって従うべき基本規程を明文化した上で公表し、検察官の使命・役割を検察内外に明確にするべきである。
- その規程は、この提言において具体的に指摘する事項等の趣旨を踏まえ、外部の声を聞きつつ、多くの検察官が参加する議論・検討を経て制定すべきである。

(1) 基本規程の明文化の必要性

前記のような重大な使命・役割を担う検察官には、他人の非違を糾す者として、一般の公務員以上に高い倫理性、廉潔性が求められている。それにもかかわらず、検察官には、国家公務員としての服務規律のほかに、職務上の行為の基準を明文化した独自の基本規程は存在していない。これは、そうした明文の規律を及ぼさなくても個々の検察官が自らを厳しく律しているとの信頼があったからであるとも考えられる。しかし、今般の事態は、そのような信頼を根本から裏切るものであって、個々の検察官に自らの使命・役割を再認識させ、日々の職務の指針とすることができるようにするため、検察官が遵守すべき基本規程を明文化することが求められるに至っている。

そこで、検察においては、検察官が職務の遂行に当たって従うべき基本規程を明文化し、これを公表することにより、改めて、検察官の使命・役割を内外に明確にするべきである。

(2) 基本規程の内容等

基本規程には、検察の基本的な精神、理念を表明し、個々の検察官の行動の指針となるような憲章的、心構え的な規定が盛り込まれるべきであり（注）、まずもって、1(2)で述べた検察の基本的使命・役割を明らかにする必要がある。すなわち、①検察官の使命は、この社会に暮らす個人の権利と公共の秩序

・安全とを守ることである旨、②検察官は、被疑者・被告人の権利保障と証拠に基づく事案の真相解明とに努めることにより、えん罪の発生を防ぎ、適切な処罰を実現しなければならない旨などを、基本規程の中核とするべきである。

そして、このほかにも、今般の大阪地検特捜部における一連の事態に対する反省や現在の検察が抱える諸問題を踏まえ、この使命・役割を果たすために必要な検察官の職務遂行の指針となるべき事項を基本規程の内容とすることが考えられる。例えば、前記のような中核的な事項を具体化するものとして、③検察官は、被疑者の人格を尊重し、刑事手続の適正確保に特段の注意を払うべきであること、④検察官は、被疑者と弁護人との信頼関係を十分に尊重するべきであること、⑤検察官は、取調べを行うに当たり、予断と偏見を排し、被疑者等の言い分にも十分に耳を傾けるべきであること、⑥検察官は、供述の任意性に疑念を抱かせるような取調べをしてはならないこと、⑦検察官は、被告人の利益に十分配慮し、法令の定め・判例とそれらの趣旨に従い、誠実に証拠を開示するべきであることなどを盛り込むことが考えられる。また、検察権の行使に当たる検察官の姿勢に関するものとして、⑧検察官は、法令を遵守し、公平・公正な態度で職務に当たるべきであること、⑨検察官は、その職務の遂行に必要な知識・技能の修得に努めるべきであること等の趣旨を含む規定を設けることも考えられる。

さらに、本検討会議においては、多岐にわたる具体的な規定案やこれに関する考え方が示されたところである。

このような基本規程は、検察内部において、組織の実情に鑑み、多くの検察官が参加した幅広い議論・検討を経て制定されるべきである。そのような過程を経ることにより、基本規程が制定されたときにはその趣旨が組織内に浸透しているという理想的な状態を実現することができよう。

したがって、検察においては、前記①から⑨の趣旨を踏まえ、本検討会議におけるこの分野に関する全ての議論を参照して、国民の検察に対する期待がどのようなものであるかを十分認識し、外部の声を聞きつつ、上下を問わず、多くの検察官が参加する議論・検討を経て、できる限り速やかに、職務に関する基本規程を作成し、これを公表するべきことを提言する。

(注) 基本規程の内容について、憲章的、心構え的な規定に加えて、行為規範となる

ような規定が必要であり，その違反に対する制裁措置を設けるべきであるとの意見もあったが，基本規程の中心を禁止規範的なものとする，検察官のモチベーションを低下させてしまうのではないか，制度上，検察官に付与された権限の行使等を，下位規範である基本規程で制約することは相当でない場合があるのではないかとの意見もあった。

(3) 基本規程の実効化のための方策

基本規程の実効化のため，検察官に対する研修等における周知・徹底やOJTによる教育・浸透を図り，これに関して検察官同士が議論する機会を確保するほか，第2の3で述べる意識調査において，個々の検察官が基本規程に従って行動しているか否かを確認・把握し，必要な改善措置を講じるなどして，基本規程の組織内における定着を図っていくべきである。

第2 検察官の人事・教育

1 人材開発・育成・教育の在り方の改革

- 検察官の基礎的・基盤的能力の強化のため、検察に批判的な外部の有識者等による辛口の研修を実施するなど教育・研修の充実を図るとともに、航空会社の監査フライトを参考にするなどして、検察官の職務遂行能力を定期的にチェックする仕組みの導入等を行うべきである。
- 先端の専門的知識を組織的に集積・活用するため、金融、証券等の専門的分野に関するシンクタンク機能を有する分野別の専門委員会の設置、検察官のキャリア形成の支援、他職経験者の採用等の体制整備を進めるべきである。
- 幹部の意識を変革し、そのリーダーシップの在り方を改善・改革するため、部下・同僚からの多面的な評価を活用するなどして、より効果的な幹部研修を実施するべきである。

(1) 基盤的能力等を高めるための検察官の教育・研修制度の見直しと充実

厚労省元局長無罪事件に鑑みると、検察全般において、検察官の基礎的・基盤的能力の劣化が始まっている疑いがあると考えざるを得ないことから、これらの能力の強化を最優先に取り組むべき課題と位置付けて、検察官に対する教育・研修制度を見直し、その充実を図るべきである。

まず、個々の検察官の職務遂行能力を強化してスキルアップを図るためには、能力の高い検察官の職務能力を後進に伝承し、組織として共有する方法を工夫するべきである。その際には、上司による日々の業務における指導とは視点を異にする、世代の近い検察官同士による相互支援や職務能力の伝承等を行うことも効果的であると考えられる。そこで、メンター制度を導入するなどして、任官後初期の段階における先輩検察官によるキャリア支援を充実させるとともに、同世代の検察官の問題意識や経験を共有して相互支援が可能となるような、日々の職場での同僚同士の教え合いやピアレビュー（相互チェック）の仕組みを組織的に構築するべきである。また、取調べの在り方についてロールプレイを活用して実践的に学習する機会を設けるのが適切である。

次に、閉鎖的で自己完結型の組織であるという特徴を有する検察においては、外部の意見も踏まえるなどして自らを批判的に省みることが重要である。そこで、検察に批判的な有識者やえん罪の被害に遭われた方を招き、忌憚のない意見を述べてもらうなどの辛口の研修を実施するべきである。また、成功体験だけでなく無罪判決が確定するなどした失敗事例についても組織的に分析・研究し、その結果を、研修等により、決裁官等幹部を含む全国の検察官、検察事務官に伝達するなどして、教訓を組織的に共有し、同様の失敗を繰り返さないようにして、検察官等のスキルの向上を図るべきである。そのような分析・研究に当たっては、外部の有識者の意見を聞くなどして批判的な検証を行うことも検討するべきである。

さらに、検察官に対する教育・研修においては、単なる職務上のスキルアップにとどまらず、IT化・国際化等の社会の急速な変化に対応し、環境・透明性・説明責任等の時代に即した新しい価値観をも踏まえた検察の在るべき姿や、被疑者らの人権を尊重する検察官としての倫理観をも感得できるプログラムなども取り入れられるよう工夫するべきである。

その上で、これらの研修の効果を測定して、その見直し等に活用するとともに、組織全体として検察官の能力の水準を高く保つためには、個々の検察官の基礎的・基盤的な職務遂行能力の程度を定期的にチェックすることが有効であると考えられる。そこで、航空会社のパイロットに対して実施されている監査フライト（注）を参考にするなどして、例えば、経験豊富な検察官で、直接の決裁ラインにない者が、個々の検察官の捜査・公判等の活動状況を観察し、その能力を定期的に把握するなどの仕組みを設けることを検討するべきである。

（注）航空会社では、パイロットが乗客を乗せて運行する路線便に、査察操縦士と呼ばれる有資格者が同乗し、経験年数を問わず、機長・副操縦士ともに全てのパイロットのフライト状況を定期的に監査する監査フライト（定期路線審査）が実施されている。

(2) 専門性の向上とそのための体制整備等

社会構造が複雑化し、分野ごとの専門性が深化するとともに、科学技術が急速に高度化する中であって、検事に対する意識調査の結果では、自然科学等の専門的知見を蓄積するなどの体制整備をするべきだと考えている者が8割を超

えているにもかかわらず，IT技術の進歩等への対応が組織として十分に行われていると感じている者が3割程度にとどまるなど，検察は，組織全体として，このような社会の変化に十分に対応できていないと思われる。社会・経済の最先端にある新たなタイプの犯罪に対応するためには，社会に対して開かれた鋭敏な感覚と，社会の実情に対する理解力や判断力を養うことが不可欠である。

そこで，専門的知見を組織的に集積し，これを個々の検察官において有効に活用できるよう，検察が組織として知見を向上させるべき専門的な諸分野（例えば，金融，証券，特殊過失，ハイテク，精神医学，国際等の諸分野）に関して，検察内部に分野別の専門委員会を設置するなどして人的・物的体制の整備に努めるべきである。その際，同委員会において，外部の専門家とも連携するとともに，具体的事件から得られる知識・経験等の「経験知」を集約することを通じて，同委員会にいわばシンクタンク機能を持たせるなどし，同委員会を中心として，検察の組織としての専門的知見の蓄積と向上を図るべきである。また，本検討会議が視察した大韓民国大検察庁には，科学捜査の支援をするための組織であるデジタルフォレンジックセンターが設けられていたが，我が国でも，検察庁において，電磁的記録等の客観的証拠の収集，分析等を専門的にを行い，科学的な捜査に対応することができるような体制整備を行うべきである。

さらに，行政府・立法府・民間等の多方面への検察官の出向をより一層拡大するほか，留学を始めとして検察官が海外において調査・研究を行う機会を大幅に増大させるなど，検察官に，日頃の検察業務以外の分野の経験を積ませて知見を深めさせることなどにより，その視野を広げるとともに，様々な分野の専門性を身に付けることができるようなキャリア形成の支援を行うべきである。なお，公益の代表者としての意識を高める上では，反対当事者である弁護人の立場から刑事事件に関与させるよう弁護士職務経験制度等を更に積極的に活用することなども検討するべきである。

加えて，検察が，組織としてなじみの薄い分野の事象に迅速かつ効果的に対応することができるようにするために，例えば，弁護士等の他職経験者，公認会計士・税理士等といった法曹以外の分野の有資格者，心理学の専門家・システムエンジニア等の専門家等を採用することなどを検討するべきである。このように，専門性を備えた人的体制を充実・強化することは，検察が，取調べや

供述調書に依存することなく、時代の変化に対応した捜査・公判活動を行っていくための大きな柱となり得るものと考えられる。

(3) 幹部の役割の再認識と幹部研修の見直し・拡充

従来の特捜部においては、多くの検察官が一体となって捜査を行うことから、部下が上司の意向に沿わない意見を述べるのが困難であったことは否定できないものと考えられる。また、検察官は、任官直後から捜査・公判のプロフェッショナルたるべく教育を受け、実務能力が高いと認められた者が幹部となることが多いことから、上司は、自分が部下よりも判断能力に優れているとの過信に陥りやすいとの指摘がある。こうした点から、検察には、部下の意見・判断を尊重しつつ、これを育成するという視点が失われがちで、部下においても上司の判断に無批判に追従する傾向があるのではないかとの指摘や、上司に反論しにくいという組織風土があるのではないかとの指摘がなされているところである。

さらに、検事に対する意識調査の結果からは、不正行為を内部通報したり、パワハラ・セクハラ被害を直訴すると、人事上の不利益を被る可能性があると感じる割合が、若手検事を中心に高いことが判明した。

これらの指摘等に鑑みると、検察においては、日々の決裁等の業務の中で部下への接し方を見直したり、従来の手法や発想に捕らわれない時代の変化に適応した指導・育成を行うなどする中で、幹部の意識を変革し、そのリーダーシップの在り方を改善・改革するべきである。そして、幹部のリーダーシップが組織全体で向上するならば、幹部による、より適切な人材育成が期待できるし、ひいては、検察の組織風土が変革され、この提言の目指す検察の抜本的な改革と再生に資することとなると考えられる。

また、幹部の意識やリーダーシップの在り方を改善・改革する上では、人材育成が幹部に求められる重要な役割であると改めて位置付け、部下に対し、事件決裁等の業務支援を行うだけでなく、的確な指導・助言等を通じて、部下自身に問題点を気付かせ、自ら考えさせるように導く内省的支援や、部下に自信を与える精神的支援を行うことが幹部の重要な役割であるとの共通認識を組織として持つべきである。

そのため、現在、検察で行われている幹部候補者や幹部になって間もない者

に対する研修の内容を大幅に見直して、マネジメント能力の養成に意識的に取り組むこととし、部下・同僚からの評価を伝えて自らの在り方を気付かせ、自己啓発ができるような多面的評価の要素を取り入れたり、より実践的なコーチング研修を取り入れるなどの効果的な幹部研修を実施すべきである。また、このような研修の在り方を検討するに当たっては、必要に応じて、外部の人材育成の専門家の助言を受けることなども検討すべきである。

さらに、こうした研修の有意義性について組織全体で認識を共通化するためにも、前記幹部候補者等だけでなく、既に幹部となっている者に対しても、同様の研修を実施すべきである。

2 より適切な人事政策の推進等

- 人事評価においては、被評価者について、同僚や部下による評価も含めた情報を幅広く収集するなどして、より適切な人事評価とこれに基づいた幹部人事を行うことを検討すべきである。
- 幅広く有能な人材を採用したり、女性職員の幹部への登用を促進すること等により人材の多様化を図るほか、全国的な見地での人事配置等についても検討すべきである。

(1) より適切な人事政策の推進等

今般の大阪地検特捜部における一連の事態に鑑みると、検察においては、適切な人事評価や人材登用がなされていない場合があるのではないかとの疑念を抱かざるを得ない。また、本検討会議においては、閉鎖的で自己完結型の組織であるという特徴を有する検察の内部で、驕りや特権意識が生じて組織が硬直化し、社会の変化にも柔軟に対応できていないのではないかとの指摘がなされたほか、関西地方の検察庁における硬直的な人事配置にも問題があるのではないかとの指摘もなされたところである。

そこで、国民からそのような疑念を持たれないようにするためにも、人事評価においては、上司からの単線的な評価だけでなく、被評価者について、同僚や部下による評価も含めた情報を幅広く収集する仕組みを設けて、より適切な

人事評価とこれに基づいた幹部人事を行うことを検討するべきである。

また、幅広く有能な人材を職員として採用したり、女性の検察官・検察事務官の幹部への登用を促進すること等により、組織における人材の多様化を図るほか、全国的な見地での人事配置を実施したり、より中長期的な改革を行うことができるよう幹部の在任期間を長くする方向で見直したり、キャリアパスの複線化を図るなど、検察全体の人事・処遇の在り方についても検討し、より適切な人事政策を推進するべきである。

(2) その他の人事上の課題等

本検討会議が実施した検察庁の視察や、検事に対する意識調査において、若手検事を中心に、都市部と地方とを問わず、検察庁職員が裁判員裁判の準備等に追われ深夜勤務や休日勤務を繰り返している実態や、メンタルヘルスの問題を他人事ではないと感じている状況が判明した。また、専門性の向上のための体制整備、後記の改革推進を業務とする専門部署の設置や監察体制の構築等、この提言の改革策が確実に実施されていく中で、個々の検察官等に対するこれまで以上の業務負担増が懸念される。

検察庁職員の負担が重すぎる勤務状態を解消し、検察がこの提言による改革策を積極的かつ確実に推進するためには、検察全体における人員配置の見直しや業務の合理化を図ることは当然であるが、その上で、必要に応じ、検察官及び検察事務官の人員体制の増強を図るべきである。

なお、法務省と検察庁の関係に関連して、刑事司法に関連する法務省の職務については、検察官経験者が重要な役割を果たすことが避けられない面はあるとしても、幹部の多くを検事が占める法務省の人事の在り方についても検討が必要であるとの意見も出されたところである。

3 長期的な構想による組織的・継続的取組

- 人材開発・育成・教育に関する組織的・継続的な取組について、上級幹部が定期的・集中的に協議し、長期的な構想（ビジョン）を策定し、実施すべきである。
- 検察庁職員に対する定期的な意識調査等を実施し、その結果を踏まえた行動計画（アクションプラン）を策定するなどして、検察組織の不断の見直しと継続的な改善・改革のために活用すべきである。

人材開発・育成・教育は、即効性のある劇薬ではなく、いわば細い苗木を10年、20年かけて大樹に育てていくようなものであり、組織としての地道で継続的な取組を行うことによって初めて、組織に大きな果実をもたらすものである。そのためには、上級幹部が、人材開発・教育・育成について、定期的・集中的に協議し、検察の組織全体を俯瞰し、長期的で幅広い視野で組織の将来を見通して、確固たる構想（ビジョン）を策定することが必要である。その上で、上級幹部の強いリーダーシップの下、効果的と思われる取組を組織として大胆に実施し、その効果を継続的に検証し、必要があれば見直しをするという的確な判断がなされるべきである。

また、検察の内部に、組織改革の推進を業務とする専門部署を設置するなど、必要な人的・物的体制の整備を行い、同部署が、長期的な人材開発・育成・教育の構想の実施を含めた検察改革の推進役を果たすとともに、同部署において、改革策の実施状況の定期的な検証と必要な見直しを行うべきである（このような観点から、最高検検証結果に示されている検証・指導を担当する部署の役割を、より積極的に位置付けることも考えられる。）。

さらに、同部署においては、検察の組織としての課題を洗い出すために、検察庁職員に対し、定期的に、その意識や執務状況等に関する調査を実施するべきである。そして、それらの調査結果を踏まえた行動計画（アクションプラン）を策定し、その進捗度の確認と、次回の調査による効果の確認を行うなどして、検察組織の不断の見直しと継続的な改善・改革のために前記調査結果を活用するべきである。

第3 検察の組織とチェック体制

1 特捜部の組織の在り方

特捜部については、現状を是とすることなく、その捜査能力の向上とチェック機能の強化等を図るため、名称、組織体制・編成、人員配置等を含め、その組織の在り方を見直すための検討を行うべきである。

東京地検、大阪地検及び名古屋地検の各特捜部は、これまで、国民全体が被害者の立場にある汚職、脱税等を中心に、社会的強者の立場から行われる政界、官界、経済界等における犯罪を積極的に摘発する役割を果たしてきたところであり、我が国の多くの国民が、権力からの独立性を維持しつつ、この種の犯罪に対して厳しい姿勢を示してきた特捜部に信頼と期待を寄せてきたものと考えられる。

しかしながら、今般の大阪地検特捜部における一連の事態により、このような国民の信頼は大きく損なわれることとなった。こうした事態を受けて、本検討会議においても、特捜部の存廃について検討を行った。

この点、議論の過程においては、特捜部の機能を刑事部に移した上、刑事部において独自捜査を行うこととし、特捜部を廃止するべきであるとの意見も示された。しかし、特捜部が、警察を始めとする他の関係機関とは異なる独自の「アンテナ」を張り、様々な捜査の端緒を得て、社会的強者による犯罪を摘発し、国民の期待に応えてきたことも否定できない事実であり、今般の一連の事態を踏まえても、特捜部に対する国民の期待は依然として存在しているといった意見や、この種の事犯のみならず、今後新たに生起する犯罪に適切に対応するためにも、特捜部の存在意義を否定することはできないといった意見が示され、特捜部、少なくとも、独自捜査を主たる任務とする部署を廃止する必要はないという点で、大方の委員の意見が一致をみた。

もともと、この議論の中では、特捜部に所属している検察官は、「特別な」捜査部に所属しているという誤ったエリート意識や傲慢さを持っているのではないか、あるいは、無理をしてでも「特捜部らしい事件」を立件しなければならないという過度のプレッシャーを感じているのではないかといった問題意識から、特

捜部の名称を変更するべきとの意見があった。また、組織の再編合理化等の観点から、名古屋地検特捜部を廃止して東京地検及び大阪地検の特捜部に集約するべき、あるいは、3つの特捜部を最高検に集約するべきとの意見もあった。

本検討会議としては、今般の大阪地検特捜部における一連の事態を受け、特捜部に対する国民の信頼が大きく損なわれている中、前記のとおり様々な意見が示されたことを真摯に受け止め、特捜部の現状を是とすることなく、特捜部が果たすべき役割を再確認するとともに、その捜査能力の向上とチェック機能の強化等を図るべく、名称、組織体制・編成、人員配置等を含め、特捜部の組織の在り方を見直すための検討を速やかに行うよう求めたい。

2 検察における捜査・公判のチェック体制

- 特捜部が行う独自捜査事件については、特捜部内部において捜査・処分が自己完結する体制を改め、「横からのチェック」体制を構築するべきである。具体的には、公訴官的な視点から批判的チェックを行うなどの仕組みを構築するとともに、専門的知見や「経験知」を活用する体制を整備するべきである。
- 公判段階における「引き返す勇気」を実効化するため、一定の場合に高検を含めた協議を実施することとするなど、公判段階における組織的なチェック体制を構築するべきである。

(1) 特捜部の独自捜査に対するチェック体制

最高検検証結果においては、特捜部が担当する一定の独自捜査事件につき、検事長の指揮を受けなければならないとともに、上級庁に特別捜査係検事を配置するなど、上級庁による指導・監督体制の充実強化を図るものとされている。しかしながら、厚労省元局長無罪事件において、決裁のチェック機能が働かなかったことに鑑みると、逮捕・起訴等の検察権行使に対して、従来のような重層的な決裁によるチェック（いわゆる「縦からのチェック」）体制の充実強化を図るのみでは、再発防止策として十分とは言い難い。

検察官は、警察等からの送致・送付事件においては、警察等の行う捜査をチェックしつつ自ら捜査・公訴提起を行うのに対し、特捜部の独自捜査において

は、捜査の初めから公訴提起までを特捜部に所属する検察官のみが担うため、いわば「一人二役」を兼ねることとなる。そのため、特捜部の独自捜査では、検察官の意識が捜査官としての側面に傾きがちになって、捜査に対する批判的チェックという公訴官に期待される役割が軽視されるという危うさが内在していると考えられる。厚労省元局長無罪事件は、このような特捜部の独自捜査が抱える構造的問題が露呈したものと考えられ、特捜部の独自捜査に対するチェック体制を確立することが極めて重要である。

そこで、本検討会議としては、今回のような事態の再発防止を図るため、特捜部が行う独自捜査事件については、特捜部内部において捜査・処分が自己完結する体制を改め、重層的な決裁とは異なる視点からのチェック（いわゆる「横からのチェック」）体制を構築することを提言する。

具体的には、特捜部が行った独自捜査事件については、例えば、同部に所属しない検察官において、起訴・不起訴の処分を行う、あるいは、公訴官的な視点から特捜部の独自捜査に対する批判的チェックを行うなどの仕組みを構築するとともに、決裁に当たって、第2の1(2)の分野別の専門委員会に所属する検察官の専門的知見や過去の事件から得られた「経験知」を活用する体制を整備すべきである。

(2) 公判段階におけるチェック体制

最高検検証結果では、厚労省元局長無罪事件の反省を踏まえ、公判段階においても、公訴維持に固執せず、「引き返す勇気」を持って、公訴の取消し等を行うべきか否かを検討する必要があると指摘されている。公判担当検察官によって、公訴の取消しや無罪論告等に関する検討が適切になされるためには、単なる精神論にとどまらず、「引き返す勇気」を実効化するための仕組みが必要である。

そこで、本検討会議としては、特捜部の独自捜査事件に限らず、例えば、起訴の段階で前提とされていなかった有力な消極証拠の存在が明らかになった場合や、有罪立証の重要な柱となっていた被告人の供述調書の任意性が否定された場合等においては、高検、捜査担当部署及び公判担当部署がその後の立証方針について協議を実施し、必要に応じて、前記の専門的知見等を活用した「横からのチェック」による検討の対象とするなど、公判段階における組織的なチ

エック体制を構築することを提言する。

- (3) なお、検察の組織に関連して、検察官の独立性と検察官同一体原則との関係、行政組織としての検察庁の任務の明確化、検察に関することを所管する法務省が検察運営に当たり果たすべき役割の重視等についての意見もあった。

3 監察体制の構築

検察内部に違法・不適正行為の監察を担当する部署を設置し、内部からと外部からとを問わず、検察庁職員の違法・不適正行為に関する申立てを受け付け、事実関係の調査及び適切な措置を行う監察体制を構築するとともに、同部署の活動状況について、外部の有識者らから意見・助言を得る仕組みを整備すべきである。

今回の一連の証拠隠滅、犯人隠避事件では、前田元検事による証拠改ざんの実態を認識した検察官らが、大坪元部長らにその旨報告したにもかかわらず、大坪元部長らがこの事実の隠蔽を図ったとされ、その時点で、前田元検事による証拠改ざんの実態が明らかにならなかったことから、検察が組織として適切に対応する機会が失われた。このことを踏まえると、違法・不適正行為に関する情報が確実に組織上位者に到達し、その組織上位者において適時に適切な対応をすることができる体制の整備が必要不可欠というべきである。そのためには、違法・不適正行為を発見した者が、それをどの部署に報告すればよいか明確になっていること及びそのような報告を受ける者が適正かつ十分な調査、措置等を行い得ることが必要であり、さらには、そのような報告を行ったことによって人事上の不利益を受けないことが明らかになっている必要がある。

また、検察においては、現在、検察官等による被疑者の取調べに関し、弁護士等から申入れ等がなされた場合、当該事件の決裁官がこれを把握し、速やかに所要の調査を行って必要な措置を講じることとされている。しかし、決裁ラインに連なる当該事件の決裁官による調査等には客観性・公正性が担保されているとは言えず、適正手続確保のための十分な抑制機能を期待するのは無理であると考えられる。

以上の観点からすると、特捜部の独自捜査事件に限らず、取調べを含む検察権行使の適正を確保するためには、違法・不適正行為に関する申立てがなされた場合に、決裁ラインとは異なる立場の者が、迅速に事実関係等を調査し、必要な措置を講じることを可能とする仕組みが必要である。

そこで、本検討会議としては、検察内部に違法・不適正行為の監察を担当する部署を設置し、監察担当の検察官を配置して、内部からと外部からとを問わず、検察庁職員の違法・不適正行為に関する申立てを受け付け、必要に応じて事実関係の調査を行い、適切な措置等を行う監察体制を構築することを提言する。その際、このような申立てをした検察庁職員がそれを理由に人事上の不利益を被ることがないようにするとともに、監察を担当する検察官の任命に当たっては、監察制度の適正性・公正性に疑念を抱かれないように努めることを求めたい。

また、後記のとおり、検察の運営全般に外部の目・外部の風を入れる必要性については異論がなく、前記の監察担当部署の活動もその例外ではないことから、検察の運営全般について外部の有識者らから意見・助言を求める仕組みの中で、監察担当部署の活動状況についても意見・助言を得るようにすることにより、監察制度の適正性・公正性の担保を図るべきである（注）。

（注）議論の過程においては、外部の第三者を含む独立の監察機関を設置して、リアルタイムないしは事後的に調査・検証を行わせるべきとの意見、あるいは、検察官以外の者を任期付公務員として登用するなどして、その運営に外部の有識者を参画させるべきとの意見も示された。しかしながら、これに対しては、外部の第三者に迅速かつ実効的な調査を期待することは無理ではないか、捜査の進行中に外部の第三者による調査が行われることにより、捜査の秘密保持に問題が生じたり、捜査に実質的な支障を来すおそれや、検察権行使の独立性・中立性を害するおそれがあるのではないかといった意見が示され、意見の一致をみるには至らなかった。

4 外部の目・外部の風

検察運営全般の実情について、外部の有識者らに報告するとともに、社会・経済情勢の変化、国民意識の変化等を踏まえた検察運営の在り方に関し、適切な意見・助言を得られるような仕組みを構築するべきである。

検察の組織には、原則として、その内部において全ての判断が行われるという強い自己完結性が存在する。確かに、検察権行使に当たって外部から不当な干渉を受けないことは公正な検察権行使のための不可欠の前提であるが、それは外部から一切の評価・批判を許さないことを意味するものではない。

検察に対する国民の信頼を回復し、今後、我が国の社会・経済のグローバル化、国民の人権意識の高まり等の環境の変化に検察が組織として対応できるようにするためには、検察権行使の独立性に十分配慮しつつ、検察における捜査・公判活動の動向、検察内部に設けた監察担当部署の活動状況、今般の一連の事態を受けての再発防止策の履行状況等を含め、検察運営全般にわたって、継続的・定期的な形で、外部の目・外部の風を入れることが必要であり、そうすることによって、閉鎖的とも指摘される検察組織の文化・土壌を改善していくことが期待される。

さらに、本検討会議の提言や最高検検証結果を実効的なものにするためには、これらを受けてどのような取組が行われたかをフォローアップすることも、極めて重要である。

そこで、本検討会議としては、検察が前記のような事項を中心とする検察運営全般の実情について、学識経験者その他の外部の有識者らに報告するとともに、外部の有識者らから、検察運営の在り方に関し、社会・経済情勢の変化、国民意識の変化等を踏まえた適切な意見・助言を得られるような仕組みを構築することを提言する。

なお、検察においては、これら外部の有識者らが検察運営全般の実情を十分に把握し、適切な意見・助言を行い得るよう、十分な情報提供に努めるよう求めたい。

第4 検察における捜査・公判の在り方

1 検察における取調べの可視化の基本的な考え方

被疑者の取調べの録音・録画は、検察の運用及び法制度の整備を通じて、今後、より一層、その範囲を拡大するべきである。

(1) 厚労省元局長無罪事件においては、相当数の検察官面前調書が刑訴法321条1項2号の特信性を認められず、検察官の証拠調べ請求が却下された。これらの却下された供述調書の作成経過について、検察官が他の関係者の供述や検察官の意図する内容に沿った供述調書を作成したとの指摘がなされている。また、過去に、東京地検特捜部等においても、同様の指摘がなされた事例があり、この問題は、大阪地検特捜部に限られたものではないとも指摘されている。

このような事態に鑑みると、不当な誘導等を防止し、取調べ及び供述調書に過度に依存した現在の捜査・公判実務を根本から改める必要があると考えられる。そのためには、運用面・制度面ともに様々な方策が検討されるべきであり、本検討会議においても、これに関する多岐にわたる議論が展開されたが、まずは、前記のような取調べの問題点に直接関係すると考えられる被疑者取調べの可視化（あるいは、可視・可聴化）について集中的に議論した。

(2) 検察においては、裁判員制度対象事件について、検察官の裁量により被疑者取調べの録音・録画が実施されているほか、今般、最高検が公表した試行指針に基づき、特捜部の身柄事件についても、検察官の裁量による取調べの録音・録画の試行が開始された。

本検討会議における議論では、虚偽の自白によるえん罪を防止し、被疑者の人権を保障する観点から見ると、被疑者の取調べの録音・録画が有効であり、その範囲を積極的に拡大していくべきであるとの方向性について大方の合意を得た。さらに、今後の方向性として、取調べの全過程についての録音・録画の実施を目指すべきであるとの意見も、多くの委員の支持を得た。

他方、事案の真相を解明して真犯人を適切に処罰し、法秩序を維持するという観点から見ると、録音・録画の導入により、現に我が国の捜査、取り分け特

捜部が取り扱う汚職犯罪，企業犯罪，知能犯罪等の捜査において重要な役割を果たしている取調べの機能が損なわれかねないとの懸念が示されており，可視化の具体的な在り方については，そのような懸念をも十分に踏まえて検討すべきとの指摘も，多くの委員からなされた。

また，これらのほか，被疑者取調べの録音・録画は，公判において供述調書の任意性・信用性を立証し，裁判所がこれを的確に判断する上でも有用であるとの指摘もなされた。

(3) 本検討会議においては，これらの議論を踏まえ，検察の在り方に関連し，少なくとも今後の方向性として，検察の運用及び法制度の整備を通じて，被疑者取調べの録音・録画の範囲をより一層拡大するべきであるとする点で，大方の合意を得たものである。

2 検察の運用による取調べの可視化の拡大

- 特捜部における取調べの録音・録画の試行に当たっては，できる限り広範囲の録音・録画を行うよう努め，1年後を目途として検証を実施した上，その検証結果を公表するべきである。
- 特捜部における前記試行については，原則として，試行指針上の対象となり得る事件の全件で試行を行うとともに，最高検においては，積極的な運用が確実に行われるような方策を検討・実施するべきである。
- 特別刑事部が取り扱う独自捜査事件についても，特捜部に準じて，取調べの録音・録画を試行するべきである。
- 知的障害によりコミュニケーション能力に問題がある被疑者等に対する検察官の取調べにおいても，取調べの録音・録画を試行するべきである。この試行に当たっては，事案の性質や被疑者の特性等に応じ，例えば，取調べの全過程を含む広範囲な録音・録画を行うよう努めるなど，様々な試行を行うべきである。

(1) 本検討会議においては，制度・運用を問わず，被疑者取調べの可視化について活発な議論を行ったが，本検討会議の直接的な趣旨・目的に照らして，まず

検察の運用について取り上げることとする。

今般の事態を踏まえ、前記の基本的な考え方に沿って、検察の運用において実施可能なところから早急に着手し、取調べの録音・録画を積極的に拡大していくことが相当と考えられる。

そこで、本検討会議としては、次のとおり、特捜部及び特別刑事部において取調べの録音・録画を積極的に試行するとともに、知的障害によりコミュニケーション能力に問題がある被疑者等についても、検察の運用により、取調べの録音・録画を試行するよう提言する。

- (2) まず、特捜部における被疑者取調べの録音・録画については、最も可視化が困難であるとされていた類型の事件を扱う特捜部において試行が行われることには意味があり、取調べの一部の録音・録画であっても、被疑者が言いたいことを言い終わるまで中断しない方法によるのであれば一定の効果があると評価する意見があった。その反面、今回の試行指針による試行は、取調べのうち都合のよい一部を検察官の裁量により録音・録画するとしているものに過ぎず、甚だ不十分である上、検察官の恣意により消極的な運用がなされるおそれがあるとする意見もあった。

これらを踏まえ、本検討会議としては、特捜部における取調べの録音・録画の試行については、取調べの全過程の録音・録画を含めて検討の対象とし、特に広範囲の録音・録画を行った場合に何らかの弊害が生じることとなるのかどうかといった問題点についての検討に資するよう、できる限り広範囲の録音・録画を行うよう努め、併せて録音・録画された中での取調べについて研修を行うなど、これに積極的に取り組み、試行開始後1年を目途として録音・録画の有効性及び問題点等について多角的な検証を実施し、その検証結果を公表することを求める。

例えば、身柄拘束の初期段階の取調べ、主要な供述調書の作成に係る取調べ等を対象とすることなどを含め、事案の内容等に応じて様々な試行を行い、その結果の検討を踏まえて、段階的にできる限り広範囲の録音・録画を行うよう努めるべきである。

特に、試行指針上の対象となり得る事件については、原則として全事件における試行を行うことを求める。

加えて、最高検においては、試行指針について個々の検察官による恣意を排した積極的な運用が確実に行われるよう、例えば、録音・録画の実施について、捜査態勢の下におけるチームとしての責任ある判断を行うこととすることなどについて検討し、これを速やかに実施するなどの方策を講じることを求める。

さらに、特捜部の独自捜査事件と同様の性質を有する特別刑事部の独自捜査事件においても、特捜部の独自捜査事件に準じて、録音・録画の試行を行うよう求める。

- (3) 次に、試行を重ねつつ段階的に取調べの録音・録画を拡大していくという観点から、特捜部等の独自捜査事件だけでなく、人権保障やえん罪防止のため、取調べの録音・録画の必要性が特に高い事件及び公判における取調べ状況の立証や判断に資すると考えられる事件であって、実施に伴う問題点が克服可能な範囲にあると考えられる類型のものについても、検察における運用として、積極的に録音・録画の試行を進めるべきである。

このような観点からすると、知的障害を有する被疑者であって、言語によるコミュニケーションの能力に問題があり、あるいは、取調官に対する迎合性や被誘導性が高いと認められるものについては、取調官の発問や被疑者の応答の状況が記録されていることが、その供述の信用性判断のために有効であると考えられる。そこで、そのような被疑者を検察官が身柄拘束下で取り調べる場合について、取調べの録音・録画の試行を開始するよう提言する。この試行に当たっては、事案の性質や被疑者の特性に応じ、その供述状況等ができる限り明らかになるよう、例えば、取調べの全過程を含む広範囲な録音・録画を行ったり、心理・福祉関係者の立会いを求めるよう努めるなど、様々な試行を行うことを求めるものである。なお、その試行に当たっては、知的障害の認定の方法、試行に伴う対象者への影響等について、研究者や障害者団体の方々らの意見を十分に聴取して検討することが望ましい。

加えて、少年を被疑者とする事件についても、事案に応じて、検察の運用により、被疑者取調べの録音・録画の試行の対象とするべきであるとの意見もあり、今後の課題として、少年事件における成人の刑事事件との手続の相違等をも踏まえつつ、検討されることが望ましい。

- (4) このほか、取調べの適正確保方策の一環として、検察官の取調べに立ち会う

検察事務官に客観的かつ詳細な取調べ状況に関する記録を作成・保管させること等を提案する意見もあった。

3 新たな刑事司法制度の構築に向けた検討を開始する必要性

取調べ及び供述調書に過度に依存した捜査・公判の在り方を抜本的に見直し、制度としての取調べの可視化を含む新たな刑事司法制度を構築するため、直ちに、国民の声と関係機関を含む専門家の知見とを反映しつつ十分な検討を行う場を設け、検討を開始するべきである。

(1) 今般の事態に至った原因について考えてみると、検察において、我が国の刑事司法制度特有の構造をも背景として、供述調書による立証・事実認定を重視するあまり、供述の信用性等に関する慎重な検討を軽視したまま、検察官の心証に合致する供述さえ獲得できればよい、さらには、そのような供述調書さえ作成できればよいという、極端な取調べ・供述調書偏重の風潮があったことがうかがえ、この点に本質的・根源的な問題があると考えられる。

取調べは、それが適正に行われる限りは、真実の発見に寄与するものであり、被疑者が真に自己の犯行を悔いて自白する場合には、その改善更生に役立つとの指摘もある。しかし、その一方で、取調べには、取調官が自白を求めるのに熱心なあまり過度に追及的になったり、不当な誘導が行われたりして、事実とは異なる供述調書が作成される結果となる危険性も内在する。特に、社会状況や人々の意識の変化により、取調べによって供述を獲得することが困難化しつつある中において、検察官が証拠獲得へのプレッシャーを感じ、無理な取調べをする危険がより高くなっており、今般の事態は、正にその危うさが露呈したものにほかならない。

本検討会議においては、我が国のこれまでの捜査・公判は取調べと供述調書に大きく依存する構造となっているところ、その背景として、従来の実務において、公判廷での供述の信用性が乏しいと判断されれば、捜査段階の供述調書が事実認定に用いられることが多かったなどの実態があり、そのため、検察官としては、公判廷での供述による立証に重きを置かず、捜査段階の供述調書の

作成に注力することとなっていたとの指摘もあった。

また、我が国において捜査機関が取調べを重視せざるを得なかった背景として、犯罪成立要件の主観面等を自白によって立証する必要性が高く、特に特捜部が取り扱う汚職犯罪等においては、供述に頼る度合いが相対的に高かったこと、背景的事情を含めた事実の詳細な解明を求める国民の期待もあって、一連の犯行の全容について詳細な事実認定がなされ、そのためには被告人や関係者の供述を必要としたこと、諸外国で認められているような他の強力な捜査手法の多くが認められていないことなどが影響しているとの指摘もなされた。

しかし、一般の国民が裁判員として刑事裁判に参加するようになったことなどを含め、検察、ひいては刑事司法を取り巻く環境は大きく変化した。人権意識や手続の透明性の要請が高まり、グローバル化、高度情報化や情報公開等が進む21世紀において、「密室」における追及的な取調べと供述調書に過度に依存した捜査・公判を続けることは、もはや、時代の流れとかい離したものと言わざるを得ず、今後、この枠組みの中で刑事司法における事実を解明することは一層困難なものとなり、刑事司法が国民の期待に応えられない事態をも招来しかねない。

そこで、今後、国民の安全・安心を守りつつ、えん罪を生まない捜査・公判を行っていくためには、抜本的・構造的な改革として、追及的な取調べによらずに供述や客観的証拠を収集できる仕組みを早急に整備し、取調べや供述調書に過度に依存した捜査・公判から脱却するよう、その在り方を改めていかなければならないものと考えられる。

本検討会議においては、このような新たな時代の捜査・公判への移行のため必要となるものとして、例えば、供述人に真実の供述をするインセンティブを与える仕組みや虚偽供述に対する制裁を設けてよりの確に供述証拠を収集できるようにすること、実体法の見直し、客観的な証拠をより広範に収集する仕組みを設けること、先端科学や心理学等の知見をも活用した捜査の「現代化」などが指摘された。他方、我が国の治安状況に照らして、バランスを失するような強力な捜査手法の導入には、国民の理解が得られないとの指摘もあった。

このような捜査・公判の在り方の検討は、基本法令の大幅な見直し等を伴うことが予想されるものであり、また、国民生活に影響する刑事司法全体の在り

方に大きく関わるものであることから、広く国民の声を反映するとともに、関係機関を含めた専門家による立ち入った検討を行う必要があるものであるといえる。

そこで、直ちに、これら国民の声と関係機関を含む専門家の知見とを反映しつつ十分な検討を行うことができる場を設け、具体的な検討を開始することを求めたい。

(2) 本検討会議では、制度としての被疑者取調べの可視化の在り方についても取り上げ、極めて活発な議論を行ったが、取調べの可視化の実現に向けた具体的方策に関する意見は、おおむね3つに分かれ(注)、特定の結論を得るには至らなかった。

この問題は、検察における運用の範囲を超えた、捜査手続全体に及ぶ広がりを持つ問題である上、現下の我が国における刑事手続に関する論点の中でも最も重要なものの一つであると考えられることから、(1)で述べた新たな検討の場において、関連する諸課題と併せて十分な検討がなされなくてはならない。

その際には、本検討会議における議論の内容をも参考とするとともに、既に法務省等においてこの問題についての調査・検討が行われていることをも踏まえ、これとも並行しつつ、可視化に関する法整備の検討が遅延することがないよう、特に速やかに議論・検討が進められることを期待したい。

(注) 本検討会議で示された主な意見の要旨は、次のとおりである。

ア 第一の意見

現実にえん罪が生じており、その原因の一つは密室における不適正な取調べにあるところ、取調べの可視化は、その有効な防止策となるばかりでなく、広く供述の任意性・信用性を的確に評価するためにも有効である。録音・録画による捜査への影響は、ないか、あるとしても僅かなものにとどまるから、速やかに全過程の録音・録画を義務付けるべきである。仮に全過程の録音・録画を実施する上で何らかの問題点が生じ得るなら、問題点の解消方策を別途検討するべきであるし、捜査機関の側から新たな捜査手法に関する提案をすることもできるはずである。先進国で例を見ない密室の取調べをいつまでも続けることはもはや許されない。

もっとも、直ちに全ての事件において全過程の録音・録画を義務付けるのが現実的ではないのであれば、例えば、まずは一定の罪種について録音・録画を義務付けた上で順次その対象事件を拡大することとし、あるいは、被疑者・弁護人の請求がある場合に全過程の録音・録画を義務付けるとともに、任意の取調べ時に被疑者による録音を妨げてはならないこととすることも考えられる。

イ 第二の意見

取調べの録音・録画を拡大していくとしても、なお、録音・録画が取調べの機能に与える影響等、精緻な検討を加えるべき論点が解決されないまま残されている現状においては、全過程の録音・録画を義務付けるべきなどの結論を出すことは相当でない。この問題は、我が国の刑事司法制度全体に関わる問題であるから、関係諸機関の代表者を含むより専門的な場において、刑事手続全体の在り方を踏まえ、なるべく広範な録音・録画が実施できるよう、制度設計を行うべきである。

取調べの録音・録画には大きなメリットがあるとしても、指摘されている問題点が現実化した場合には、刑事事件における真相解明や立証・事実認定等に大きな影響を及ぼしかねないのであるから、今般の特捜部における録音・録画の試行等を通じて副作用の有無・程度を具体的に確認するなどしながら、段階的に取調べの可視化を進めるべきである。

ウ 第三の意見

取調べの録音・録画を義務付ければ、取調べによって被疑者から真実の供述を得て事案の真相を解明することが著しく困難となる事案が生じることは明らかであるから、取調べの可視化を先行させるべきでなく、これと同時に、新たな捜査手法の導入や立証を容易にするための実体法の規定の見直し等を行わなければならない。

取調べの録音・録画の義務付けを先行させて、それによる捜査能力の低下を補わないのは、国民の安全・安心に対して無責任である。

- (3) このほか、本検討会議においては、参考人取調べの可視化（注1）、証拠開示制度（注2）、弁護士立会権（注3）、被疑者・被告人の身柄拘束の在り方（注4）、2号書面制度の在り方等刑事手続の制度・運用に関するいくつかの問題点（注5）が提起された。これらの問題について、本検討会議として一定の方向性をまとめるに至らなかったが、いずれも刑事手続の在り方に大きな影響を与えるものであることから、ここでは本検討会議における議論の状況を記載し、(1)で述べた新たな検討の場において関連する課題として議論・検討されることを期待したい。

（注1）参考人取調べの可視化について

本検討会議において、参考人取調べの可視化について議論が提起され、特に参考人の検察官面前調書の特信性を判断するに当たっては、録音・録画が不可欠ではないかとの意見があった。

その一方で、参考人には、目撃者のような純然たる第三者から実質的に共犯関係が疑われるような者まで多様なものが含まれ、その全てについて録音・録画の必要性が認められるとは考え難いとの指摘や、取調べが行われる場所や録音・録画について参考人の協力が得られるかどうかなどについても様々なものがあり、一律の検討にはなじまないなど、被疑者について以上に慎重な検討が

必要になるのではないかとの指摘等があった。

この点については、被疑者取調べの録音・録画に関する検討と比較すると、これまで十分な議論・検討が行われてきたとは言い難く、被疑者の取調べに関する録音・録画の実施・試行状況を踏まえつつ、今後、更なる検討が行われることが望ましい。

(注2) 証拠開示制度について

今回の事件においては前田元検事がフロッピーディスクの早期還付によって証拠開示を免れようとしたとの認識を前提に、検察官手持ち証拠の全面開示、あるいは、検察官の手持ち証拠リストの開示を行うべきであるとの意見があった。

これに対しては、平成16年刑訴法改正により導入された公判前整理手続における証拠開示制度はよく機能するようになっており、証拠開示をめぐる深刻な紛争が生じているとは考えられないとの現状認識や、証拠開示の範囲の問題は、同改正の立案当時、証拠開示に伴う弊害をも考慮して検討された事項であり、その制度の徹底、より柔軟な運用を図ることが先決であるなどの意見があった。

(注3) 弁護人立会権について

被疑者取調べに当たり、被疑者と取調官との実質的対等性を確保するため、多くの国で認められている弁護人の立会権を認めるべきではないかとの問題提起があった。弁護人を立ち合わせる事自体は、法整備を行わなくても捜査機関の裁量で可能であるため、まずは、特捜部を含む検察官の取調べにおいて、これを許す運用を行うべきではないかとの意見もあった。

これに対し、弁護人の立会いを認めることについては、少なくとも取調べの録音・録画について指摘されているものと同様の検討を要する課題があるほか、録音・録画に比べても取調べに与える影響がはるかに大きく、録音・録画以上に十分かつ慎重な検討を要するとの意見もあった。

(注4) 被疑者・被告人の身柄拘束の在り方

保釈制度等被疑者・被告人の身柄拘束の在り方についても見直し、いわゆる「人質司法」を改めるべきであるとの問題提起があり、身柄拘束を自白獲得の手段として利用しないことや、起訴後いたずらに保釈請求に反対しないことを徹底すべきであるなどとする意見があった。

これに対して、勾留、保釈制度の趣旨どおりに適切な運用がなされることが肝要であるとする意見や、大きな流れとしては保釈が認められる場合が拡大する傾向にあるとする意見もあった。

(注5) 以上のほか、いわゆる2号書面制度（刑訴法321条1項2号により、被告人以外の者の検察官面前調書について、供述した者が公判期日等においてその供述調書と相反し又は実質的に異なる供述をしたときに、公判供述よりも供述調書の方を信用できる特別の状況（特信性）があれば、検察官面前調書の証拠能力を認めることができる）の廃止や任意性の立証方法の制限など刑

事司法制度に関する立法提案もなされた。

- (4) このように、今般の事態を踏まえて同様の事態を二度と引き起こさないようにするためには、現在の刑事司法制度が抱える問題点に正面から取り組み、多岐にわたる諸課題を検討して新たな刑事司法制度を構築していく必要があり、直ちに、本格的かつ専門的な検討の場を設けることが必要である。

この提言を踏まえ、関係諸機関の協調の下、直ちに、先に述べたような新たな検討の場を設け、本格的な検討を開始して、改革を実現することを強く求めたい。

お わ り に

1 この提言は、検察が国民の信頼を再び取り戻すために、検察の在り方について、各委員とも、真摯かつ熱心に議論を重ね、まとめたものである。

もとより、検察の真の再生は、検察自らその苦難を克服し、自らの力で行わなければ果たし得ない。今般、検察に対して投げかけられた「検察はいかにあるべきか」という問いは、究極においては、検察官一人一人が個別の事件に直面し、その解決に真摯に取り組む中で答えを見いだすことである。検察官には、今般の事態を自己の問題としてとらえ、検察の使命・役割や検察官の任務その他検察の在り方について、広く、深く思索し、相互に腹藏なく議論し、再生に向けた意識改革を進めていかれることを願ってやまない。この提言は、その手助けである。この提言に示された様々な意見や検察に対して寄せられた厳しい批判的な意見をも真摯に受け止め、検察官としての矜持と新たな検察を自ら築き支えていく気概を持って、日々の職務に精励し、国民の信頼を取り戻すことに努めていただきたい。

法務大臣及び検察においては、この提言を踏まえ、早急に検察の改革を推進する体制を組み、鋭意検討を行い、具体化した施策・取組を順次実行に移していくよう要請する。

2 この提言で指摘した、捜査・公判構造の在り方を含む刑事手続その他刑事司法制度全体に関する問題については、直ちに検討の場を設けて検討を開始するよう重ねて要望する。

3 この提言をもって、本検討会議の役割は終えることになるが、今後、検察の改革の過程について、本検討会議の委員が皆、提言がどのように芽を出し育っていくか、提言をまとめた責任ある立場として強い関心を持って見守り続けることはもちろん、多くの国民が注視していることを銘記し、検察においては、適切な時期に国民に対して改革の進捗状況を取りまとめ、公表するなど、透明性・公開性を十分に確保しながら、改革を推進すること、また、法務大臣にもそのために適切な指示をされるよう望むところである。

4 なお、本検討会議において熱心な議論を重ねていたさなかの平成23年3月11日、戦後最大の大震災が東北・関東地方を襲い、甚大な被害をもたらすと

ともに、日本社会全体を大きな混乱に陥れたが、各委員とも、未曾有の災害に心を痛めながら、それぞれの職務を務める一方、本検討会議に与えられた使命と責任を果たすべく、会議の開催に代えて書面による意見交換を行うなどの形でも議論を継続し、その結果、本日の提言に至ることができたことを付言しておきたい。

- 5 最後に、本検討会議における検討のため、ヒアリングに応じていただいた方々や視察を受け入れていただいた大韓民国の関係機関・団体の方々には多大な御協力を頂いたほか、本検討会議の議論に対して、多くの国民に関心を寄せていただき、多様かつ貴重な御意見を頂戴した。本日、この提言を取りまとめるに当たり、これらの皆様に対して、改めて心から感謝を申し上げたい。

「検察の在り方検討会議」委員名簿

【座長】

ちば けいこ
千葉 景子 元法務大臣（弁護士）

【委員】

いしだ しょうざぶろう
石田省三郎 弁護士

いのうえ まさひと
井上 正仁 東京大学大学院法学政治学研究科教授

えがわ しょうこ
江川 紹子 ジャーナリスト

ごうはら のぶお
郷原 信郎 元東京高等検察庁検事（弁護士）

ごとう あきら
後藤 昭 一橋大学大学院法学研究科教授

さとう ひでひこ
佐藤 英彦 元警察庁長官

しま のぶひこ
嶋 信彦 ジャーナリスト

たかはし しゅんすけ
高橋 俊介 慶應義塾大学SFC研究所上席所員（訪問）

ただき けいいち
但木 敬一 元検事総長（弁護士）

たつおか すけあき
龍岡 資晃 元福岡高等裁判所長官（弁護士）

はらだ くにお
原田 國男 元東京高等裁判所判事（弁護士）

みやざき まこと
宮崎 誠 前日本弁護士連合会会長（弁護士）

もろいし みつひろ
諸石 光熙 元住友化学株式会社代表取締役専務（弁護士）

よしなが こ
吉永みち子 作家

（敬称略，五十音順）

【事務局】

じん ひろあき
神 洋明

弁護士

ど い まさかず
土井 真一

京都大学大学院法学研究科教授

くろかわ ひろむ
黒川 弘務

法務省大臣官房付

(敬称略)

「検察の在り方検討会議」 審議経過

開催日	審議内容等
第1回 平成22年11月10日	<ul style="list-style-type: none"> ○柳田法務大臣挨拶 ○千葉座長挨拶 ○委員自己紹介 ○議事の公表等の在り方についての議論
第2回 平成22年11月25日	<ul style="list-style-type: none"> ○小川法務副大臣挨拶 ○議事の公表等の在り方についての議論 ○検察制度・事件概要等の説明・質疑（刑事局） ○検討事項等についての意見交換
第3回 平成22年12月24日	<ul style="list-style-type: none"> ○議事の公表等の在り方についての議論 ○最高検による検証結果についての概要説明・質疑（最高検） ○大阪・札幌における視察等の結果報告
第4回 平成23年1月13日	<ul style="list-style-type: none"> ○最高検による検証結果についての質疑（最高検） ○ヒアリング・意識調査（サーベイ）の実施等についての意見交換
第5回 平成23年1月20日	<ul style="list-style-type: none"> ○江田法務大臣挨拶 ○検討事項等についての意見交換 ○ヒアリングの実施等についての意見交換
第6回 平成23年1月27日	<ul style="list-style-type: none"> ○ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> ・若狹勝氏（弁護士，元東京地検特捜部副部長） ・小堀隆恒氏（元枚方市副市長） ・村木厚子氏（内閣府政策統括官） ○意識調査（サーベイ）の実施についての意見交換 ○検討事項についての論点整理
第7回 平成23年2月3日	<ul style="list-style-type: none"> ○研修制度等についての説明・質疑（法総研・刑事局） ○検察の使命・役割（総論）についての議論 ○議論の進め方についての意見交換
第8回 平成23年2月10日	<ul style="list-style-type: none"> ○ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> ・秋山進氏（経営コンサルタント） ・野田稔氏（明治大学大学院グローバルビジネス研究科教授） ○検察（特捜部）の組織とチェック体制についての議論 ○検察官の人事・教育・倫理についての議論

第9回 平成23年2月17日	<ul style="list-style-type: none"> ○ヒアリング ・村瀬勝美氏（元名古屋市緑政土木局長） ○検察官の人事・教育・倫理についての議論 ○検察（特捜部）の捜査・公判活動の在り方についての議論
第10回 平成23年2月24日	<ul style="list-style-type: none"> ○取調べの可視化に関する法務省省内勉強会における検討状況等の説明・質疑（刑事局） ○特捜部における録音・録画試行指針の説明・質疑（最高検） ○検察（特捜部）の捜査・公判活動の在り方についての議論
第11回 平成23年3月3日	<ul style="list-style-type: none"> ○検察（特捜部）の捜査・公判活動の在り方についての議論
第12回 平成23年3月10日	<ul style="list-style-type: none"> ○意識調査（サーベイ）の結果報告 ○検察官の人事・教育・倫理についての議論 ○検察（特捜部）の組織とチェック体制についての議論 ○検察の使命・役割（総論）についての議論 ○大韓民国における視察の結果報告
平成23年3月16日 ～同月18日	<ul style="list-style-type: none"> ○「提言に盛り込まれるべき内容の骨子（座長試案）」の提示 ○提言に向けての意見の提出（書面提出※）
第13回 平成23年3月24日	<ul style="list-style-type: none"> ○提言案についての議論
第14回 平成23年3月28日	<ul style="list-style-type: none"> ○提言案の取りまとめについての議論
第15回 平成23年3月31日	<ul style="list-style-type: none"> ○法務大臣への提言の提出 ○江田法務大臣挨拶 ○千葉座長挨拶

※ 平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震のため、同月17日に予定されていた会議が中止となったことから、その代わりとして、書面により意見を提出することとされた。

○ 実情視察

視察日	視 察 先 等
平成22年12月7日 ～同月8日	○大阪高検，大阪地検，大阪拘置所を視察 ○検察官・検察事務官に対するヒアリング
平成22年12月15日 ～同月16日	○札幌高検，札幌地検，札幌拘置支所を視察 ○検察官・検察事務官に対するヒアリング

○ 大韓民国実情視察

視察日	視 察 先 等
平成22年3月7日 ～同月8日	○1日目：大韓弁護士協会，大検察庁（デジタルフォレンジックセンター），法務部 ○2日目：ソウル中央地検

○ 意識調査（サーベイ）

本検討会議の提案を踏まえて，最高検察庁において，検事を対象とする意識調査（サーベイ）を実施。

- ・ 調査対象 検事1,444人
- ・ 調査期間 平成23年2月14日～28日
- ・ 調査方法 アンケート回収用Webサイトに無記名で入力して回答
- ・ 回答数 1,306人（回答率：90.4%）