

たたき台

1 はじめに

(本会議開催の経緯と取りまとめの方針等)

2 「検察官の倫理」(検討の柱1)について

(1) 本会議における議論の経過等

本会議では、当局から、①検察の在り方検討会議の提言を受けて平成23年9月に検察当局において策定された「検察の理念」、②国家公務員法、国家公務員倫理法及び国家公務員倫理規程等の、検察官にも適用される一般職国家公務員の倫理に係る規律の内容、③検察官に対する研修の状況、④最高検察庁及び各高等検察庁に設置された非違行為等防止対策委員会及び同地域委員会とそれら地域委員会により策定されたコンプライアンス・マニュアルの内容等、⑤検察官に対する懲戒処分等の概要並びに⑥最高検察庁監察指導部における監察の状況等につき、関係資料に基づいて説明を受け、質疑応答を行ったほか、一部の委員から裁判官及び弁護士等に係る倫理規範や研修の状況等につき紹介を受けるなどした上で、検察官の倫理に関する議論を行った。

その結果、検察官の倫理観を高めるための取組を強化すべきことについては意見の一致をみたが、その具体的方策としては、検察幹部が社会の目を意識し、常識からかい離しないようにするために幹部研修等の取組を強化すべきであるという点には異論をみなかったものの、これを超えて、職権行使上の行為規範、マスコミとの関係、私生活上の規律等を含む新たな倫理規範を策定すべきとする意見に対しては、その必要性及び具体的な規律の在り方の観点から反対意見も強かった。それぞれについての主な意見は以下のとおりである。

(2) 「検察の理念」の改定、又は、マスコミとの関係、私生活上の規律や職権行使上の行為規範を含む、検察官についての新たな倫理規範の策定について

ア 「検察の理念」を改め又は新たに、次のような理由から、検察官についての倫理規範を策定すべきとの意見があった。

○検察官には、「公益の代表者」又は独任制官庁として、一般職国家公務員よりも高次の倫理が求められるべきあり、それに即した新たな倫理規範を定めるべきである。

○米国では、ABA基準においても、連邦司法省の職員に対する規則においても、マスコミとの関係を含めた詳細な規律が設けられている。

○元検事長はマスコミ関係者と賭け麻雀をし、検察官とマスコミの関係につ

き現に不信任を生じさせており、検察の信頼回復のため検察官側に一定の節度を求めるべきである。

○現行の「検察の理念」は、検察職員全員に宛てられたもので、「検察官」の倫理規範でない上、義務規定に乏しく、被疑者・被告人の権利も明示されていないなど不十分である。

○検察官の職権行使上の行為規範・基準の妥当性につき外部の社会との対話ができるようにするため、起訴猶予の判断時の考慮事項、起訴する際の嫌疑の基準、報道機関との対応等に関し、より具体的な行為規範を定める必要がある。

○『検察の理念』を補充して、①職務内外における信用保持努力、②特定の取材者との親密な関係を避けることの2点だけでも盛り込むべきである。

イ 他方、次のような理由から、「検察の理念」の改正や新たな倫理規範の策定の必要はなく、本会議での意見も参考としつつ、検察において後記(3)を含む必要な取組を進めるべきであるとの意見もあった。

○検察官は、一般職の国家公務員として、職務外の非違行為も信用失墜行為となり得ることを含め、既に国家公務員法等による服務規律に服している。

○「独任制官庁」「公益の代表者」という用語は、行政機関の組織・権限の在り方等の文脈から言われている言葉であり、それにより、倫理規範を策定すべきことに直結するものとは思えない。

○今回の元検事長の賭け麻雀事案は、規範が分からないからやったのではないと思われるから、詳細な規律を作れば解決できる問題ではなく、むしろ、不祥事をなくすための取組とその検証を続けることが大事である。

○国民の信用を失墜する行為は多様かつ時代の変化に伴って変わり得るものであって、逐一網ら的に規律するのは困難である。

○マスコミとの関係については、刑事訴訟法 47 条や国家公務員法により必要な規律がなされており、苦情申立て制度のような是正措置を含めて制度的には完備している。

○検察官の職権行使上不適正又は不当なものがあれば、現在も、最高検察庁に設けられた監察指導部において、事実確認の上、必要な指導等を行い、その結果を外部参与に定期的に報告しており、監察により対応可能である。

○検察官の職権行使上の行為規範を求める意見は、実質的に、刑事手続の在り方に関する意見を法曹の倫理としての検察官の倫理の文脈に取り込もうとするものであるが、両者は次元を異にするものである。

(3) 検察幹部が社会の目を意識し、常識からかい離しないようにするための幹部

研修等の取組の強化について

○検察当局において、幹部が社会の目を意識し、常識からかい離しないようにするための幹部研修等の取組を強化すべきである

との方向性については、委員等の中で意見の一致が得られた。

そして、このような方向性を前提とし、更に次のとおり意見があった。

- ・ 人事院の官民交流研修なども参考として、幹部が様々な価値観に触れ、社会の常識がどこにあるか、国民の目線がどこにあるかを知る機会を増やすべきである。
- ・ 幹部の不祥事により組織全体が国民の信頼を失い得ることを肝に銘じられるよう、幹部研修の方法・内容を工夫すべきである。
- ・ 研修の企画の段階から外部の意見を聴き、社会的な問題等をタイムリーに反映するような内容とするなど、「社会の目」を積極的に取り込むことが重要である。
- ・ 「耳の痛い話」ができる外部講師を含め、講師の選定方法を工夫すべきである。
- ・ 節目節目に仕事ぶりを振り返って、改めて倫理について気付きと学びの機会を持つことが大切である。
- ・ 各高等検察庁の非違行為等防止地域委員会が作成したコンプライアンス・マニュアルを研修で活用することが考えられる。

3 「法務行政の透明化（未来志向）」（検討の柱2）について

(1) 本会議における議論の経過等

本会議では、当局から、①政府の共通ルールを含む法務省における文書管理・決裁のルールとして、公文書等の管理に関する法律、行政文書の管理に関するガイドライン、法務省行政文書管理規則、法務省行政文書取扱規則等について、また、②関連するこの間の検察庁法改正案や勤務延長等の一連の経緯及び指摘事項等について、それぞれ関係資料に基づいて説明を受け、質疑応答の後、法務行政の透明化に関する議論を行った。

その結果、

○今後の法務行政においては、法律の制定・改廃に比肩するような重要な解釈変更を行う場合につき、法律の制定・改廃の場合に準じ、文書主義に基づき必要な行政文書が作成日付等の記載を含めて的確に作成・保存されるとともに、所要の規定に基づく決裁がなされるよう、法務省内のルール又は運用について必要な見直しを検討すべきである

ことについては、委員等の間で方向性として意見の一致が得られた。

そして、このような方向性を前提とし、更に次のとおり意見があった。

(2) 今後の法務行政における文書管理・決裁の在り方等について

(作成・保管されるべき文書等の範囲等について)

- ・ 解釈変更に当たり、法務・検察内部での消極意見を含めて議論の経緯や意思決定過程が文書に記録されるべきである。
- ・ 制度設計は長時間の多岐にわたる議論を経るのが通例であり、そのプロセスを全て記録化するのは不可能であるし、官庁の意思は決裁権者の決裁行為により定まるもので、内部の異論も含めたプロセスを記録に残すことはしていないし、実際上も困難である。
- ・ 法解釈の変更にも様々な規模・内容のものがあるから、解釈変更だからといって逐一その過程を記録に残すことは非現実的であり、むしろ、文書管理の責任者が、文書主義に基づいて取り扱うべき文書の「重要性」の判断を適切に行うことができるよう、重要性の判断主体を明確にするとともに、研修等を行うことが必要である。

(見直しの方法について)

- ・ 解釈変更といっても様々なものがあり得るので、文書管理の在り方を見直す上で明確にルール化できるかはなかなか難しい。
- ・ 所管法令について公定解释权を有する他府省の規則等を参照して検討することが考えられる。

- ・重要な解釈変更については、法務省文書取扱規則別表第一の下で、決裁を要するものと取り扱う運用をすべきである。
- ・今後、政治主導の時代になると、従来の行政手続とは異なった政治的な観点から説明責任が問われるようになることに留意が必要であり、そうした観点から、文書管理や決裁の在り方を考えていく必要がある。

(3) その他

以上のほかにも、以下の各事項についてそれぞれ意見があった。

○検察庁法改正案・勤務延長問題について

- ・本会議は、個別案件の当否を審査すべき場ではないが、今次の一連の事態は、検察の独立性、民主的統制との関係、法務省と検察庁との関係性といった点についての整理の必要性を示す問題として把握すべきである。
- ・元検事長の勤務延長の経緯に関する当局の説明はあまり納得できるものでなく、法務・検察行政に携わる者は国民に対する説明責任をより強く意識すべきである。
- ・今回の法務省の取扱いは、公文書管理法4条に違反すると評価すべきであり、PDCA サイクルやコンプライアンスの基本原則に則って、一から公文書管理をやり直すべきである。
- ・今回の検察庁法の解釈変更が大きな関心を呼ぶことも、元検事長の個別人事と結び付けて捉えられ得ることも事前に予測できたはずであり、できなかったのであれば組織の能力に問題がある。

○国民に対する説明について

- ・今回は人事に関する問題との特殊性があったが、検察庁法の解釈変更のように定年制に関わる一般的なルールを解釈変更により定める際や、国民からの疑問を招くことが予想される意思決定をする場合には、今後は、日頃から国民の認識とのギャップが起きないようにしつつ世論の反応を予想し、より早期に、国民に対して分かりやすく丁寧な説明がなされるべきである。

○法務・検察の「内部の声・内部の風」について

- ・法務・検察内部で若手を含めて意見を言い合えることが必要であり、そのような雰囲気になかったならば、今回を契機に、若手を含めて組織内で意見を言い合える場を設け、法務・検察内部でまずは議論がなされるようにすべきである。

○法務・検察を含む国家公務員の人事制度について

- ・終身雇用を前提とした定年制度自体が既に時代に見合わなくなっており、

若いうちに幹部になったり、幹部の後でヒラになったりするようなダイナミックな人事をすることを含め、法務・検察を含む国家公務員全体の人事制度を、若い職員の声も聞きつつ、長期的に見直す緒に就くべきである。

- ・限られたポストに有為な人材を登用していくとともに、世代交代を経てなるべく多くの人に公職に就くチャンスを与えるため、定年制は必要である。
- ・法務省と検察庁での業務適性には重なり合う部分もあるだろうが、両者は役割が違い、その相違は今後より大きくなると思われるから、硬直的な両者間の人事を排することを含め、法務省の組織能力を現代的な環境変化に適応できるように高めるべきである。

4 「我が国の刑事手続について国際的な理解が得られるようにするための方策」(検討の柱3) について

(1) 本会議における議論の経過等

本会議では、当局等から、①「対外的な広報に係るこれまでの取組」として、カルロス・ゴーン被告人が国外に逃亡し、我が国の刑事司法制度を批判する種々の発信をしたのに対してその後法務省が行ってきた取組の内容や、②「我が国の刑事司法制度に対する国際機関からの指摘やそれへの対応」等につき説明を受け、質疑応答の後、我が国の刑事手続について国際的な理解が得られるようにするための方策についての議論を行った。

議論の結果、これまでの取組を検証しつつ、法務・検察において、個別事件を一つの契機として対外的な発信が必要となり得ることも念頭に、日頃から、例えば民間の知見を活用するなどして対応できる体制を構築するとともに、国内外を問わず我が国の刑事手続について理解が得られるようにするための積極的な対外発信を行うべきであるという方向性については委員等の間で意見の一致が得られた。

そして、このような方向性を前提とし、下記(2)記載の意見があった。

また、我が国の刑事手続の在り方に関しては、本会議において議論すべき課題としてこれを採り上げることの妥当性について意見が分かれたが、下記(3)記載の意見があった。

(2) 対外的な広報・発信の在り方について

【これまでの主な意見】

- 今回の取組の効果を検証しつつ、今後も定期的かつ運用実態まで踏まえた説得的な対外発信をすべきである。
- 国内の在留外国人に対するものを含め、刑事手続につきより理解が得られるよう多言語発信を強化すべきである。他方で、訴追された結果に不満を持つ特定の被告人との関係では、対外的な発信をしても「話せば分かる」問題ではないという側面もある。
- 国際的な理解を得るためには、外部から登用した専門家の広報官を置き、国際的にも説得力がある内容を、正しい英語で、欧米の主要なメディアを通じて発信する必要がある。
- 「hostage justice (人質司法)」というような、海外から我が国の刑事司法制度を揶揄する表現がされることのないようにするためにも、対外的に正確な事実を発信する必要がある。

- 個別事件を契機に对外発信が必要になることもあり得るから、民間から協力を得ることも含め、そうした事態に対応できるよう日頃から組織的な対応体制を構築しておく必要がある。

(3) 刑事手続の在り方に係る具体論について

ア 被疑者取調べへの弁護人の立会いについて

【これまでの主な意見】

- 「弁護人の立会いを排除した取調べ」等について、憲法等に適合しない運用が続けられており、国連拷問禁止委員会や国連自由権規約委員会からも改善を求められてきた。こうした様々な指摘に対応するため、来るコンGRESで、日本の刑事司法制度が国際社会に近づいていることを発信すべき。
- 弁護人を排除した状態での取調べによって捜査官が目指す供述を引き出すことは公正でないし、真実発見のためにも危険である上、弁護人を立ち会わせないまま、被疑者の供述の自由を守り、誤った自白が生じないようにするための特別な仕組みもない。
- 多くの諸外国では、取調べの録音・録画制度に加え、取調べへの弁護人の立会いが導入されており、弁護人がそばにいることにより不本意な供述をしなくなる効果があると思われる。実際に弁護人を立ち会わせて取調べを行っている欧州の国もあり、弁護人が立ち会うことで被疑者が供述しなくなるかどうかは、供述拒否をした方が得かどうかという制度全体の在り方に関わる問題であるから、一つの在り方を前提に議論するのは適切でない。
- 検察の取調べに関しては録音・録画により対応できるかもしれないが、取調べの多くの問題は、ほとんど取調べの録音・録画が行われていない警察の取調べで起きている。
- まずは自白事件など、運用上、弁護人を立ち会わせても特に問題がない事案から弁護人の立会いを始めてはどうか。
- 検察の在り方検討会議の提言や法制審議会・新時代の刑事司法制度特別部会での議論を経て策定された改正刑事訴訟法に基づく各制度が今施行されており、取調べの録音・録画制度の施行状況も踏まえた3年後検討も予定されているから、そうした場で検討がなされるべきである。
- 改正刑事訴訟法による取調べの録音・録画制度の導入に加え、運用により身柄事件についてはほぼ全件で録音・録画が行われて、違法な取調べの抑止効果が相当高まっており、同制度の機能を前提とした議論をすべきである。
- 弁護人立会いの目的は、①違法な取調べの抑止と②弁護人からの適時の助

言にあると想定されるが、①の点はしっかりした取調べの録音・録画制度によりカバーできるし、②の点も実務上行われている接見への配慮により対応でき、特に近年、警察の留置施設側も弁護士との接見に最大限配慮を行っている。諸外国では、取調べの録音・録画制度より先に弁護人立会いが行われていたから、両方の仕組みがあるだけではないか。

- 我が国の取調べは諸外国とは異なる幅広い機能を持っており、かつ、現状でも、組織的犯罪等で被疑者が依頼してもいない弁護人が選任され、その後被疑者が否認・黙秘に転じる事例が少なからずあるから、立会いによる支障が強く懸念される。
- 米国では、弁護人が立ち会うのであれば取調べはほぼ行われないと聞いており、取調べへの弁護人の立会いを認めるのであれば、取調べに代えて自己負罪型の司法取引とアレイメントを導入するなど全体としてアメリカ型の司法制度のような方向を指向するかということになるが、それには相当慎重な検討が必要である。
- 弁護人立会いを認めるならば、捜査機関にも欧米と同様会話傍受とかおとり潜入捜査といった強力な捜査手法を与える必要があるとの議論となるが、国民感情からそうした捜査手法が受け入れられるかという問題もあるから、制度の微妙なバランスを崩すことのないよう制度全体として議論すべきであり、弁護人立会いだけを議論して方向性を出すべきでない。

イ いわゆる「人質司法」との指摘について

【これまでの主な意見】

- 我が国では、犯罪の嫌疑を認めない事実から罪証隠滅や逃亡のおそれを推認して保釈を許さないなどの運用がみられ、身柄拘束が自白を強要し、無罪主張を困難にさせる手段として機能してきた。
- 先の刑訴法改正では刑訴法90条が改正されたほか、裁判員制度の導入以降、裁判実務はできる限り保釈を認める方向に舵を切り、その運用が定着しつつあり、「人質司法」との批判は当たらない。言葉が一人歩きしている。

5 結び

(議論の結果を踏まえた今後への期待等)