

被疑者補償法の制定を求める意見書

2008年(平成20年)12月18日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

別紙被疑者補償法案要綱案を骨子とする被疑者補償法が制定されるべきである。

第2 意見の理由

1 刑事補償についての立法の現状

憲法40条は「何人も、抑留又は拘禁された後、無罪の裁判を受けたときは、法律の定めるところにより、国にその補償を求めることができる」と規定している。

この「無罪の裁判」の意義については、刑事訴訟法による無罪判決が確定したときとする説と、形式的に無罪判決があったか否かにかかわらず自由を拘束したことの根拠がないものであったことが明らかになったときと解する説とがあるが、前者の説に立つ場合であっても、起訴されるに至らず釈放されたが自由を拘束したことの根拠がないものであったことが明らかになったような場合には、本条の精神に基づく限り補償がなされて然るべきものとしている。

この憲法の規定と趣旨に基づき、次のとおり刑事補償に関する立法がなされてきた。

憲法40条は「無罪の裁判」とするが、刑事補償法では「もし免訴又は公訴棄却の裁判をすべき事由がなかったならば無罪の裁判を受けるべきものと認められる充分な事由があるとき」(同法25条1項)は、無罪の裁判と同様に、補償を請求することができる旨の規定を置いている。

1976年(昭和51年)、刑事訴訟法が改正され、無罪の判決が確定したときは、被告人であった者に、その裁判に要した費用を補償する「費用補償制度」が創設された(同法第1編第16章)。

1992年(平成4年)、「少年の保護事件に係る補償に関する法律」が制定され、審判に付すべき少年に犯罪その他の非行が認められなかった場合にも補償を行うこととされた。

2 被疑者補償についての現状

未決の抑留又は拘禁を受けた後、不起訴処分となった場合には、無罪等の裁判が存在せず、刑事補償法による補償の対象とならないが、不起訴処分の理由が「犯罪の嫌疑なし」の場合には、起訴されて無罪となった場合に比較して不均衡であることから、1957年(昭和32年)、法務大臣訓令として「被疑者補償規程」が定められ、罪を犯さなかったと認めるに足りる十分な事由があ

るときは、刑事補償法と同様の補償を行うこととした。

しかし、刑事補償法による補償が権利性を付与された請求権であって、裁判所の決定により補償額が決定され、この決定に対しては即時抗告も可能であるのに対し、被疑者補償規程による補償は、職権発動を促すものに過ぎず、権利性がないものとして解釈されており、検察官が裁定をなし、行政不服審査法による審査にも服さないものと解されている。

そのため、国会においては、幾度となくこの被疑者補償の問題が審議されており、法案が提出されたことも幾度もあったが、成立するには至っていない。

3 被疑者補償規程の制定等の経緯

そこで、以下において、被疑者補償規程の制定及び改正の経緯等につき、検討することとする。

なお、以下6項までに述べる内容は、被疑者補償規程に基づく検察官の裁定の取消を巡って争われた東京地裁平成19年11月30日判決による。

1) 1931年(昭和6年)、旧憲法下において、旧刑事補償法が制定されたが、その際、逮捕又は勾留されたものの不起訴となった被疑者について、無罪の裁判を受けた者と同様に補償すべきであるとの議論がされたが、被疑者補償を請求権として認めた場合、起訴便宜主義といった現行刑事訴訟制度の原則を没却するおそれがあることから、不起訴処分の場合に補償することは対象外とされた。

2) 1949年(昭和24年)11月19日、参議院法務委員会において、内閣提出の刑事補償法の改正法案の審議がされた際、逮捕又は勾留されたものの不起訴となった被疑者についても、無罪の裁判を受けた者と同様に補償すべきであるとの意見に対し、政府委員高橋一郎は、立案者としては、憲法40条の法意はできるだけ広く解することがいわゆる人権の保障の上から望ましいことであるが、40条の趣旨そのものは、裁判で無罪になった場合には、刑事補償を必ずすべきであるという法意と解するものである、検事の不起訴の処分は、決して裁判のように明確なものではなく、非常に多くの事件を犯罪の嫌疑があるかないかという判断で裁判所に起訴するかどうかの準備段階であるので、そこでの事実認定は勿論粗雑であってはならないが、制度上裁判におけるもののように明確なものではあり得ない、そうすると、その場合にその認定の如何によって、あるいは補償をし、あるいは補償をしないということになると、当然検事はこれは有罪であるが、起訴すべきではないということで起訴猶予にして、そうして刑事補償をしないときに、本人はこれは無罪に決まっているから、刑事補償をしてほしいということに当然なる、そうすると、検事の不起訴処分のすべてを裁判所が有罪であるか無罪であるかということを決めて、それによって補償をあるいはし、あるいはしない、こういうことにおのずから立ち到り、そのようなことは制度として到底実行し難い問題ではないかなどと答弁した。

また、同政府委員は、検察庁で犯罪の嫌疑なしとして不起訴になった者に

ついてこれを補償するということは可能ではないか、又そうすべきではないかという点については、犯罪の嫌疑なしという者に対して一定の補償をし、それに対して不服がある者は場合によっていわゆる抗告の手續、つまり上級監督官庁の審査を経るという手續で処理をするという制度であれば、制度的には可能であり、制度自体としては、裁判所が全部すべての事件を審査するというようなことでなければ考え得るなどと答弁した。

- 3) 1956年(昭和31年)5月7日、衆議院法務委員会において、一部議員から刑事補償法の一部を改正する法律案が提出された。同法律案の内容は、公訴を提起しない処分の場合における補償を定めるとする下記の条文を含むものであり、罪とならないこと又は公訴を提起するに足りる犯罪の嫌疑のないことを理由として公訴を提起しない処分を受けた者に対しても、刑事補償請求権を認め、裁判所の判断で補償を行わせようとするものであったが、同法律案の成立は見送られた。

「刑事訴訟法によって未決の抑留又は拘禁を受けた者が当該抑留又は拘禁の理由となった一箇又は数箇の罪に係る被疑事実につき、当該一箇又は当該数箇の全部又は一部について罪とならないこと又は公訴を提起するに足りる犯罪の嫌疑がないことを理由として公訴を提起しない処分を受けた場合には、その者は、国に対して抑留又は拘禁による補償を請求することができる。ただし、当該公訴を提起しない処分に係る被疑事実につき公訴を提起され、かつ、有罪の裁判を受けた部分については、この限りでない。」

他方、法務省において、刑事補償法の改正論議を踏まえ、検察運営に及ぼす影響や不起訴処分の特殊性などを考慮し、行政措置として被疑者補償制度を制度化することが検討され、昭和32年4月12日、法務大臣から全検察官に対し、同年法務省訓令第1号として被疑者補償規程(以下「旧被疑者補償規程」という。)が訓令され、同月1日以降の抑留又は拘禁について適用されることとなった。旧被疑者補償規程2条は、補償の要件について、「検察官は、被疑者として抑留又は拘禁を受けた者につき、公訴を提起しない処分があった場合において、その者が罪を犯さなかったと認めるに足りる十分な事由があるときは、抑留又は拘禁による補償をすることができる。」と規定された。

- 4) 1957年(昭和32年)4月12日、衆議院法務委員会において、旧被疑者補償規程について、政府委員井本法務省刑事局長は、「検察官に対して本人等から申し出があった場合はもとより、たとえ申し出がなくとも、適当と認めるときは、当該事件の捜査処理に当りその内容を詳しく知っている管轄地方検察庁の検察官が進んで調査を開始し、具体的事情に応じ最も適切かつ合理的に補償の要否及びその額を定めることを建前としている点が大きな特色となっております。ただ、事件の処理に当たった検察官がみずから、あるいはその検察官と同じ庁の検察官が補償を行うとすれば、事の行きがかりや面目にとらわれて公正な態度をとり得ないのではないかという危惧の念を

抱く向きもあるかもしれませんが、運用に当りましては、各地方検察庁において次席検事などの監督的立場にある練達の検事に補償の事務をつかさどらせることにしており、また、その裁定に当りましては高等検察庁に請訓をさせまして十分監督させることにしているのです、そのような不都合は避け得ると信じられますし、かようなことで、その公正な運用を期待していただいてもよいと考えておる次第でございます。」などと趣旨説明をし、また、旧被疑者補償規程 2 条に規定があるように、「『その者が罪を犯さなかったと認めるに足りる十分な事由がある』というのは、本人が犯罪を犯したというような心証があるが、証拠が十分でなかったというような者は含まれない趣旨で、明らかにその者が罪を犯さなかったと認めるに足りる十分な事由があるときにだけ補償したいという考えでございます。」と説明した。また同政府委員は、現段階においては、法律ではなく大臣訓令とするのが適当と考えるが、実際の運用のいかんにより、更に別の方法も結果によって考えたいなどと答弁した。

4 旧被疑者補償規程施行後の状況

- 1) 1967年(昭和42年)8月18日、衆議院法務委員会において、旧被疑者補償規程に基づく補償金の支出は法律の根拠に基づかないものではないかという批判に対し、政府委員川井英良法務省刑事局長は、旧被疑者補償規程は、法律ではなく、大臣訓令という形を採っているが、基本的には憲法40条の精神を考慮して、国の政策としてされたものであるから、これに基づく国費の支出は、許されるのではないかと、旧被疑者補償規程に基づき、勾留又は抑留をされた期間について補償をしようというのは、全然罪とならないもの、例えば全く人違いであったというようなもの、また、容疑はあるけれども、公訴を維持するための証拠が十分でない、こういうようなものが憲法40条にいう無罪判決を受けるということに相当するものであるという考え方で行うものであり、すべて不起訴になるものに補償するという考え方ではなく、公平の観点から、ごく限られたものについて補償をしていくことが政策として適当であるという考え方から、旧被疑者補償規程を作ったものであり、そういう考え方で運用してきていると答弁した。

また、同政府委員は、「憲法40条は、これはあくまで無罪の裁判を受けた、こういうふうに憲法は一応のワクをきめております。したがって、検事が処理いたしまして、これは起訴猶予でよろしいんだ、これは公判にかけるだけの値打ちがない事件だ、こういうようなものはこれを起訴しないでドロップすることができる。これは御承知のとおり日本の検察官にのみ認められた特別な制度である、こういうふうに申して差しつかえない、こういうふうに思うわけではありますが、そういうふうな独特の制度をとっておりますということにもかんがみまして、憲法は無罪の判決、こうなって裁判にかけたものだけについて補償を国家に義務づけておりますけれども、いま申しましたような日本の検察制度の特色からいいまして、これはこの精神をくみ

まして、無罪と同じようなかっこうの事件内容というようなものについては、これは検事の手元で落とした場合にはそれを補償することが適当なものについては補償していこう、これはまさに憲法40条の精神に沿う国家の政策として何人も疑うものはなかろうというようなたてまえから、かような制度を、くどいようでございますけれども、とっておるわけでございます。」と答弁した。また、旧被疑者補償規程第2条に関し、結論として、証拠不十分は含まない、検事の裁定には嫌疑不十分、嫌疑なし、罪とならずという例があり、それぞれ一定の長い慣行によりどういうものにどういう裁定をするかということが決まっているが、その中で旧被疑者補償規程に乗るのは嫌疑なし、罪とならずの裁定をした者であるという取扱いをしていると答弁した。

2) 1968年(昭和43年)4月11日、衆議院法務委員会において、内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案が審議された際、参考人青柳文雄上智大学教授は、被疑者補償の立法例は非常に少なく、ドイツにはあるが、ドイツは起訴法定主義で、嫌疑があれば必ず起訴するという仕掛けになっている。起訴便宜主義ではないということを考えておかなければならない、フランスのように起訴便宜主義の場合においては、被疑者の補償の規定がないと意見を述べた。

3) 1968年(昭和43年)4月25日、衆議院法務委員会において、内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案並びに一部議員ら提出の刑事補償法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律案が審議された際、山田太郎委員が、旧被疑者補償規程は検察官の恩恵的な処置になっているが、当然裁判して補償を求めることができるという法律に改正する必要があるのではないかと質問したのに対し、説明員伊藤栄樹法務省刑事局総務課長は、「権利を認めるということになりますと、検事は白黒がつくまですべて捜査をしなければならぬ、そういうたてまえをとらなければならぬと思うのでございます。…(中略) すべて検察官のした不起訴処分について裁判所でその可否を判断していただくという方法を考えなければならぬことになりまして、現在の検察官のいわゆる起訴便宜主義をとっておるわが刑事手続、さらには検察審査会制度が設けられておりますそういう制度上の実態、これらからしますと、きわめて基本的な変革をいたしませんと、被疑者補償を権利として認めてやっていくということはたいへん困難であろうと思うのでございまして、そういう観点から、必要性の有無もさることながら、実現が当面はむずかしいというふうに考えておるものでございます。」と答弁した。

また、同説明員は、「御本人に請求権がないということをお恵的と考えれば、それもそうでございますけれども、やはり被疑者補償規程は、法務大臣が訓令いたしまして、そういう要件に合う方が生じた場合には必ず補償をして差し上げるということをいっております、検察官はそれによって義務づけられておるわけでございます。」などと答弁した。

4) 1968年(昭和43年)5月23日、参議院法務委員会では、刑事補償法の一部を改正する法律案が可決すべきものと議決され、「政府は刑事補償

の趣旨にかんがみ，身柄不拘束のまま裁判を受けて無罪になった者に対する補償の実施，被疑者補償制度の整備等について検討すべきである。」との附帯決議がなされた。

5) 1973年(昭和48年)3月30日，衆議院法務委員会において，内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案並びに一部議員ら提出の刑事補償法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律案が審議された際，政府委員安原美穂法務省刑事局長は，旧被疑者補償規程の補償は，いわゆる請求権の対象とはならず，検察官の自由裁量によって一方的に差し上げるといふ補償であるが，そういう職権の発動を被疑者であった者から促されることもあるなどと答弁した。また，被疑者補償の問題も刑事補償法の中に規定すべきではないかという意見に対し，同政府委員は，刑事補償法ができた昭和24年当時からそのような議論はされていたが，検察官がする不起訴処分は，裁判所がする判決と同じ公の確定力を持つものではないから，そのようなものの結果について補償請求権を認めることは制度として疑問があるという点，また，嫌疑があっても，起訴猶予にするかどうかというところまで徹底的に調べないで，嫌疑なしとして不起訴処分にする場合もあり，検察官の不起訴処分は必ずしも被疑者の無実を確定するものではないことから，被疑者に補償請求権を認めるためには，検察官の行う不起訴処分のすべての当否につき，裁判所の判断を求めることができるという制度とすることが必要になるが，これは，検察官の不起訴処分の性格，あるいは，現行の刑事訴訟法が，不告不理の原則，検察官による公訴権の独占ということを建前として，検察審査会によって検察官の不起訴処分に対し抑制を図るといふ制度を採り，わずかに検察官の公訴権独占の例外として公務員の職権濫用罪について準起訴手続が認められているにすぎないという現行の刑事訴訟法の建前からすると，検察官の不起訴処分がすべて裁判所の当否の判断の対象になるということは，大変な刑事訴訟法の基本的な性格の変革になるという点から考えても，事務当局としては，そこまでは相当ではないという判断の下に，刑事補償法の中に被疑者補償を取り入れなかったというのが従来の経緯であり，今日でも考えは変わらないなどと答弁した。

6) 1973年(昭和48年)4月6日の衆議院法務委員会において，大臣訓令という形式の旧被疑者補償規程を見直し，被疑者補償は法律的な基盤の上に行われるべきであるという意見に対し，田中伊三次法務大臣は，検討をする旨答弁した。

5 1975年(昭和50年)の被疑者補償規程の改正経緯

1) 1975年(昭和50年)3月18日，衆議院法務委員会において，内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案並びに一部議員ら提出の刑事補償法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律案が審議された際，被疑者補償が法律として規定されているドイツの例が紹介された。これに対し，政府委員安原美穂法務省刑事局長は，ドイツの検察制度は，起訴便宜主義ではなく，

起訴法定主義で、証拠があれば起訴しなければならず、不起訴にする場合には、裁判所の同意を得なければならない、検事自体が裁判所の検事局というものに付置されている形であり、裁判所の主宰の下に検察が運営されているということが出来る、そういう意味において、検察官の不起訴処分には、裁判所の審査が必要であるという制度になっており、かつ、被害者は検事を経ないで裁判所にいわゆる準起訴のような請求をすることができ、それが裁判所の審査により理由があると認められれば起訴されたこととなるという、裁判所がいわば捜査の中に入っている制度であり、日本とは根本的に異なる制度である、ドイツのそういう基本的に違う構造を前提とした被疑者補償の法律化を日本のような全然違う制度の中で取り入れるということには、根本的に大きな変革を伴う問題であり、消極と解さざるを得ないなどと答弁した。

- 2) 1975年(昭和50年)3月25日、衆議院法務委員会において、内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案並びに一部議員ら提出の刑事補償法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律案が審議された際、政府委員安原美穂法務省刑事局長は、旧被疑者補償規程に基づく補償金の支出の根拠について、予算で認められているのみならず、大臣訓令というものは、法務大臣の、いわゆる法務省設置法に基づく行政所管大臣の行政権の作用として、特にこのことが国民の権利義務を拘束するようなものではないから、行政権の範囲において、法律に基づかなくてもすることができると答弁した。また、旧被疑者補償規程を立法化すべきではないという論拠について、刑事補償制度は、原則として確定不動なものを前提として、裁判所が決定という手続で書面審理で補償ができるようなものであるのが本質的なものであり、それが活用が図られる道であると考え、不起訴処分のように不確定なものを前提として請求権を認め、裁判所が決定するという制度は相当ではないこと、制度として認めるとなると、請求権を認めることになるが、日本の検察制度あるいは刑事訴訟法の構造からして、検察官の不起訴処分がすべて裁判所の審査の対象になるということは、それが決定手続であるということ自体がなじまない問題であるのみならず、検察官に公訴権を原則として独占させ、良識ある運営に期待し、ただ準起訴手続という例外と、それから検察審査会による不起訴処分に対する抑制ということのほかには検察官に独占させている公訴提起権というものに裁判所という司法権が介入するということは、刑事訴訟法あるいは刑事訴訟法の基本的な体系に重大な変革を加えるものであり、そこまでして、故意、過失のない場合の被疑者補償を立法化する必要があるのか、それは制度としての失う利益と得る利益とのバランスの問題として、現在の刑事訴訟制度というものの根幹を変える必要はないと考えている、故意、過失があれば、今でも国家賠償という制度があるわけであり、その制度で争うという程度にとどめるのが、訴訟構造あるいは刑事訴訟法の全体からみて妥当ではないかなどと答弁した。

- 3) 1975年(昭和50年)3月28日、衆議院法務委員会において、内閣

提出の刑事補償法の一部を改正する法律案並びに一部議員ら提出の刑事補償法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律案が審議された際、旧被疑者補償規程に基づく補償金の支出し得る根拠が問われたのに対し、政府委員安原美穂法務省刑事局長は、国民の権利を制限し、あるいは国民に義務を課するという問題については法律の明文の根拠を必要とするが、その他については必ずしも直接明示する根拠がなくてもよく、ただ、そのことができる根拠が、いわゆる行為規範としてではなくて、その行為が国家に帰属するという意味において組織規範のようなものがなければならぬところ、旧被疑者補償規程に関して言えば、それは法務省設置法であり、そういう設置法等に組織規範としてそういうことができる根拠があるならば、必ずしも当該行為そのものを明示する根拠がなくもいいという考えに基づき、法務省設置法に基づき法務大臣が訓令として旧被疑者補償規程を制定し、被疑者補償金は、歳出予算であって、国会で審議され議決されているから、違法ではないなどと答弁した。これに対し、更に質問した議員から、仮にそういう法律に根拠があるとしても、あるいは予算に頭が出ているから違法でないにしても、旧被疑者補償規程の仕組みそれ自体に、不公平をもたらし、また、被害を受けた国民がその補償措置について争いを起こす余地がないという点に問題があり、また、運営上不行き届きの点にも問題があると指摘され、旧被疑者補償規程を早急に立法化すべきであるという意見が出された。これに対し、稲葉修法務大臣は、立法化問題を含めて旧被疑者補償規程を再検討するなど答弁した。

- 4) 1975年(昭和50年)4月15日、衆議院法務委員会において、内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案並びに一部議員ら提出の刑事補償法及び刑事訴訟法の一部を改正する法律案が審議された際、参考人として出頭した下村康正中央大学教授(刑事訴訟法専攻)は、被疑者補償について、公訴権は検察官が独占するという制度と矛盾しないか、また、被疑者に補償請求権を認めるとなると、請求について裁定をする者が誰なのか、また、最終的にこの処分の妥当性について裁判官が吟味する必要性が生じるが、それは刑事訴訟法247条の規定する起訴独占主義と矛盾するのではないか、そのように考えると、被疑者補償ということを一気に肯定することはできない、むしろ、現行の旧被疑者補償規程の運用を広く図るべきではないか、例えば、身柄拘束をした場合に、罪とならない、嫌疑がないという場合に、すべて被疑者補償事件として一応立件した後、その事件に関与した以外の、かなり上司に当たるような検察官に検討してもらうことにしたら、議員提出法案の方で心配している点を救済できるのではないかなど意見を述べた。

他方、参考人柳沼八郎弁護士は、日弁連が昭和40年に理事会においてこの議員提出の改正法案を推進すべきであるとの決議をし、それ以来、昭和43年、同48年、そして、今回と3回の提案となっていることから、一日も早く議員提出法案の成立を祈念するなど述べた後、旧被疑者補償に関しては、利用度が極めて少ないのが問題ではないかという意見を述べた。

また、審議においては、政府委員安原美穂法務省刑事局長は、旧被疑者補

償規程を今後活用する方法として、「嫌疑なし」あるいは「罪とならず」という不起訴裁定をしたときは、必ず補償事件として立件して、補償するかどうかを判断し、また、本人から起訴猶予又は嫌疑不十分ではなく、十分シロであるということで補償してもらいたいという申出があったときは、それを立件するという建前で客観的に公正に運用していくということで、そのために通達を変え、あるいは旧被疑者補償規程を改正しようと考えていること、ただ、本人が不起訴処分の具体的内容を知らないから補償の申出ができなくなるというのではなくて、本来権利ではないのであるから、検察官の良識に期待する制度としてその活用を図ることに信頼をしてほしい、今後、旧被疑者補償規程 2 条の「補償をすることができる。」を「補償をするものとする。」と改正する予定であるが、それは、補償するという建前を強く表すために表現を改めたものであり、法律論として権利を認めるものではないなどと答弁した。

- 5) 1975年(昭和50年)4月16日、衆議院法務委員会において、内閣が提出した刑事補償法の一部を改正する法律案を可決すべきものとの議決がされるとともに、「(略)…政府は、被疑者補償制度につき、その規程を整備するとともに、その適切な運用を図る所要の方策を講ずべきである。」との附帯決議がされた。
- 6) 1975年(昭和50年)11月18日、衆議院法務委員会において、前国会で廃案となったのと同じ内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案が審議された際、旧被疑者補償規程の改正の状況等に関する質問に対し、政府委員安原美穂法務省刑事局長は、前国会において、内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案が廃案になったことから旧被疑者補償規程の改正も見送られていたが、本国会において前記法律案が成立し次第、旧被疑者補償規程の改正を行う予定であること、旧被疑者補償規程の運用に関し、同年8月21日付けで発した法務省刑事局総務課長の通達は、事件本人があらかじめ補償を辞退する旨の意思表示をしても、補償に関する事件として立件して裁定するよう運用されたいという趣旨のものであること、また、同日付けで発した法務省刑事局長の通達は、身柄を拘束した後、嫌疑なし、罪とならずとの裁定主文により不起訴処分に付した場合に加えて、その他の裁定主文により不起訴処分に付した場合であっても、旧被疑者補償規程 2 条に該当する、罪を犯さなかった十分な事由があると認められるときは、必ず立件して補償の要否を裁定されたいという旨のものであり、これらの通達をもって旧被疑者補償規程の活用を図ったなどと答弁した。また、旧被疑者補償規程を立法化すべきであるとの意見に対し、同政府委員は、被疑者補償を請求権にすることは、刑事訴訟法の大きな建前の変革につながることであり、裁判所に犯罪があったかどうかということについて、およそ検察官の不起訴事件を全部その審査の対象にするということは、簡易な手続で補償するという制度本来の趣旨にも反し、裁判所に過重な負担がいき、そして捜査と裁判というものの区分を混淆することになるおそれがあること、なおかつ、被疑者

補償請求権を認めてその存否が争いとなれば、検察官としては、あらゆる事件について徹底して犯罪の存否を調べなければならないということになり、必ずしも事案すべてについて、そういうことまでしなくても、起訴猶予相当の事案については捜査を中断するということが訴訟経済であり、長く被疑者を被疑者としての地位に置かないという意味において人権の保障にもなるというようにいろいろな点から妥当であること、同時に、被疑者段階においては、拘束日数は、20日間程度であり、そういう意味において普通の刑事補償の拘束よりも期間が短いこともあるので、被疑者補償請求権を認めることによって得る利益と刑事訴訟法の建前を崩す不利益とのバランスの問題として、被疑者補償を請求権にすることは妥当ではないという考え方は今も変わりはないなどと答弁した。

その際、小宮山重四郎委員長は、前国会の附帯決議を朗読し、その趣旨は、前回と同じ法律案が審議され採決されようとしている段階において、基本的には状況はかわっていないことから、当委員会全体の考え方は、今回附帯決議をするしなにかかわらず変更する必要はない状況であると述べ、これを受け、稲葉修法務大臣は、今回附帯決議がなくとも同様の趣旨で今後努力して進める旨答弁した。

また、旧被疑者補償規程に基づく補償を民事訴訟において請求することができるのかどうか、権利として保障すべきではないかという質問に対し、政府委員安原美穂法務省刑事局長は、旧被疑者補償規程による被疑者補償は被疑者であった者の権利ではないこと、今後も、権利とはしないまでも検察官の積極的な義務のようなものとして運用を図りたいということで、今度の通達でも「検察官は補償することができる。」というのを「するものとする。」という意味で、一種の義務付けを行うということによって運用の改善を図りたいと考えているなどと答弁した。また、権利とすることの問題点につき、上記と同様の説明に加え、裁判所が不起訴事件の内容について犯罪の存否を判断するということになることになると、かつて検察庁が不起訴にし、嫌疑なしとしたものが、裁判所で徹底して捜査すればクロであるという判断の出る場合もあり得るところ、それではかえって被疑者のためにならないといこともあり得るし、しかもその裁判は、確定力がないから、その後証拠が出てくれば検察官は起訴することができるということになるという意味で、刑事訴訟法の建前を大きく変革することになる、前国会において参考人になった学者の人々も被疑者であった者に補償請求権を認めることについて強い疑問を出していたということもあり、請求権として認めることには消極的であるなどと答弁した。

- 7) このような経緯を受け、1975年(昭和50年)12月20日、昭和50年法務省訓令第3号により、旧被疑者補償規程が改正された(以下、この改正後のものを「被疑者補償規程」という。)

上記改正の骨子は、旧被疑者補償規程2条中「することができる。」を「するものとする。」に改めたこと、補償金額の算定の基準となる日額の下

限額を定めたこと（被疑者補償規程3条1項）、補償に関する事件を立件すべき場合を明確にしたこと（同規程4条）、補償金額裁定の基準を明らかにしたこと（同規程4条の2）、補償の一部又は全部をしないことができる場合を明確にしたこと（同規程4条の3）であった。

6 1975年（昭和50年）以降の状況

- 1) 1980年（昭和55年）3月28日、衆議院法務委員会において、内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案が審議された際、被疑者補償規程を法律とし、被疑者に補償請求権を与えるべきであるという意見に対し、政府委員前田宏法務省刑事局長は、刑事補償法の場合は、裁判によって無罪等になって補償が行われるが、被疑者補償の場合は、検察官の処分が基になって補償が行われるというものであるところ、検察官の不起訴処分は裁判所の判決とは性質が違い、裁判の場合には、無罪になると改めて同じ事実について裁判をすることができないが、検察官の不起訴処分の場合には、その後新たな証拠が出た場合には起訴することもあり得るということであるし、実質的にも、いわゆる被疑者の無罪を確定するというほどの強い性質をもっていない、そのような基本的な前提があるので、その場合の補償について刑事補償そのものと同じようにするということにはいろいろ問題があり、現行のような扱いが適当ではないかと考えている、ただ、そのような意見があることを踏まえた上で、被疑者補償が適正に行われるように十分配慮していきたいと考えている、現に、昭和50年に旧被疑者補償規程の一部改正し、検察官側で補償をすべきかどうかを検討すべき場合について進んで立件手続を執って検討するというように規定を改めたりしており、運用については、より一層適正に対処していきたいなどと答弁した。また、昭和50年の旧被疑者補償規程の改正に関し、同政府委員は、被疑者補償規程の改正前の2条は「できる。」といういわば裁量であったが、これを「ものとする。」と改め、その実質は、こういう場合には補償をするということを確認的にしたものであること、「ものとする。」と「しなければならない。」との違いは、被疑者補償規程が法律ではなく大臣訓令であり、内部的な基準を設定し、運用の根拠を定めたものであり、対国民の関係ということではないので、そういうニュアンスもあって「ものとする。」という表現になったものであること、それから、同規程4条の3の規定において、補償を一部又は全部をしない場合があることから、建前としては義務的にするという気持ちを含めて、そのような表現になったものであること、したがって、同規程2条に当たり、かつ、同規程4条の3に当たらない場合には、当然に補償をするという結論になるわけであることなどと答弁した。
- 2) 1988年（昭和63年）3月25日、衆議院法務委員会において、内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案が審議された際、被疑者補償規程を立法化する努力をすべきではないかという意見に対し、説明員日野正晴法務大臣官房審議官は、立法化には大きく分けて2つの問題点があり、1つは、

仮に、被疑者補償規程を立法化するとした場合に、例えば検察官が起訴猶予といった処分をした場合には、補償請求権というものは認めるべきでないというのが当然出てくる結論ではなかろうかと思われるが、仮に、起訴猶予として不起訴処分となった場合、結局本人から、自分は起訴猶予ではあるけれども、実際は無実なんだということで裁判所に訴えて出るということを容認せざるを得なくなるのではないかと、そうすると、結局、起訴猶予も含めてすべての不起訴処分について法律上の審査を行うことになり、その場合には、裁判所がすべての犯罪について嫌疑の有無を判断するということになること、2つめは、検察官が事件の処理として、罪とならず、あるいは嫌疑なしといった不起訴理由を前提として、これに基づいて補償請求権を認めるといったような法制を採らざるを得ないと思われるが、結局、このことは罪とならずとか嫌疑なしというふうな処分をしても、それは暫定的に検察官が行っている処分にすぎないが、それがいかにも裁判上の確定判決と同様の確定力を持つというようなことになるのではないかと、そうすると、これもやはり現行の刑事司法の在り方、法制的には疑義があるのではないだろうかと考えられること、そうすると、現在まで被疑者補償規程に代わる立法化が行われなかったということもうなずけるわけであり、また、今後もその立法化は適当ではないと考えているなどと答弁した。

- 3) 1988年(昭和63年)4月1日、衆議院法務委員会では、刑事補償法の一部を改正する法律案が可決すべきものとの議決がされるとともに、「(略)…政府は、被疑者補償制度の趣旨にかんがみ、その一層適切な運用に務めるべきである。」との附帯決議がされた。
- 4) 1988年(昭和63年)4月28日、参議院法務委員会では、刑事補償法の一部を改正する法律案が可決すべきものと議決されるとともに、「(略)…政府は、被疑者として抑留又は拘禁を受けた者に対して適切な補償を行うため、被疑者補償規程の一層適切な運用に務めるべきである。」との附帯決議がされた。
- 5) 1992年(平成4年)6月2日、参議院法務委員会において、内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案が審議された際、被疑者補償規程に関し、政府委員濱邦久法務省刑事局長は、同規程は大臣訓令であり、法務大臣が検察官に対して被疑者補償に関する補償の内容あるいは補償の要件等を定めて、検察官において具体的事情に応じてこの補償を決定するようにと定めたものであり、この補償を判断する検察官に対してその権利と義務を課しているものであること、被疑者補償に関しては立法化することがいいのかどうか、あるいは立法化すべきであるのかどうかという点について議論があることは承知しているが、被疑者段階で不起訴処分になった者の拘禁補償を法律にするということは困難であると考え、その理由は、第1に、被疑者補償規程を立法化するとすると、例えば起訴猶予の場合には、補償請求権を認めるべきでないと考えられるが、起訴猶予として不起訴処分が行われた場合であっても、本人から真実は無実であるということをも主張して訴え出るこ

とを容認せざるを得なくなるが、そうすると、その結果、すべての不起訴処分について被疑者補償請求の審査ということで裁判所がその嫌疑の有無を判断することにならざるを得ない、これでは、現行の刑事訴訟法が、公務員職権乱用罪についての準起訴手続の場合を例外として検察官が公訴権を独占している建前、すなわち検察起訴独占主義あるいは起訴便宜主義の建前を採っていることとの関係において、不起訴処分の当否が裁判所の審査の対象になるということはこのような刑事訴訟法の基本的性格からみて問題があるということ、第2に、検察官の不起訴処分には、刑事裁判手続における無罪の裁判のように確定力がないが、仮に検察官のこの「罪とならず」、あるいは「嫌疑なし」といった不起訴処分に対して補償請求を認めることにすると、無罪の裁判と同じような確定力を与えることにならざるを得ないと思われ、そうなると、法制的に疑義があるということ、このような観点から、現在まで被疑者補償規程の立法化が行われておらず、また、立法化する必要性は認められないのではないかと考えていると答弁した。

また、被疑者補償規程に基づく補償要求ができないのかという質問に対し、同政府委員は、刑事補償法については、憲法40条で無罪の裁判を受けた者について補償請求を認めているので、同条に基づいて刑事補償法が定められ、補償を請求する権利という形で構成されているが、他方、被疑者補償規程は、刑事補償の場合と違い、請求権という形は採らず、被疑者補償規程2条の補償の要件がある場合には、検察官が「抑留又は拘禁による補償をするものとする。」ということで、検察官の義務という形で構成していること、検察官の職権というか、法務省訓令によって検察官の権利義務という形で定められていて、補償を受ける立場にある被疑者は、その反射的效果として補償を受けるということになっているなどと答弁した。

7 本要綱案策定の視点

1) 契機となった事案の概要とその検討

当連合会において、被疑者補償法案要綱案を策定するに至ったのは、会員から次の事案についての検討を求められたのが契機である。

2001年(平成13年)8月某日深夜、片側2車線の国道の第2車線において、中央分離帯に足を載せ同車線上に頭部を突き出す形で横臥していた被害者の頭部に同車線を走行していた自動車の車輪が倅突(乗り上げることなく突き飛ばすこと)し、死亡させるという事故が発生し、同年10月某日、A氏が本件事故に関する業務上過失致死等の被疑事実で逮捕され、同日、本件事故発生当時、A氏が運転する車両の助手席に座っていたB氏が、A氏を本犯とする犯人隠避の被疑事実(B氏が、取調べに際し、A氏は被害者をひいていないと供述したこと)で逮捕された。B氏は、不起訴処分によって釈放されるまで、合計21日間身体を拘束された。

A氏は、本件事故について、業務上過失致死の公訴事実で起訴されたが、さいたま地方裁判所は、A氏に対し無罪判決を言い渡し、控訴審において

無罪判決が確定した。直近を通過した車両の目撃者が「自分が通過したときは、まだ被害者は事故に遭う前の状態だった」と供述していたところ、この目撃者の運転していた車両は、A氏よりも後を走行していたものと考えざるを得ないことなどの理由による。

この結果、A氏は、刑事補償法に基づき最高額の刑事補償を受けた。

そこで、B氏は、さいたま地方検察庁検察官に対し、被疑者補償規程に基づく補償の申出をなしたが、さいたま地方検察庁検察官はB氏に対し、被疑者補償規程に基づく補償をしない旨の裁定をし、B氏にその旨通知した。

B氏は、東京高等検察庁検察官に対し、上記裁定について不服の申出をしたが、東京高等検察庁検察官は、不服の申出には理由がない旨判定し、B氏にその旨通知した。

B氏の被疑事実は、A氏がひき逃げ事件の犯人であるにもかかわらず、B氏が、取調べを受けた際、A氏は被害者をひいていないと供述し、犯人を隠避したというものであるが、A氏が犯人でないならば刑事司法作用を妨げる余地がないから、B氏に犯人隠避罪が成立するか否かは、ひとえに本犯であるA氏に業務上過失致死罪が成立するか否かにかかっており、A氏について無罪の判決が確定し、業務上過失致死罪が成立しないことが明らかになった以上、仮に、B氏が起訴されたとしても、B氏が有罪となる余地はない。

したがって、被疑者補償規程2条が定める「罪を犯さなかったと認めるに足りる十分な事由があるとき」との補償の要件に該当することを疑う余地はない。

しかるに、検察官が補償をしない旨の裁定をしたという事案である。

なお、本件では、高等検察庁に対し、不服の申出がなされており、高等検察庁はこれを受理した上、「理由がない」旨判定しているが、被疑者補償規程には不服申出に関する規定はなく、また、行政不服審査法は、「処分」を「公権力の行使に当たる事実上の行為で、人の収容、物の留置その他内容が継続的性質を有するものが含まれるものとする」と定義した上で、この「処分」についての不服申立てについて定めているのであって、高等検察庁は、被疑者補償規程あるいは行政不服審査法による不服申立てとして受理したものではないと思われる。

被疑者補償規程に基づく補償に関する統計の提供を最高検察庁に依頼したが、補償件数のみ口頭で回答があり、申出件数や裁定内容の内訳については回答がなされなかった（回答された被疑者補償規程による補償件数は、平成17年は14件、平成18年は17件、平成19年は18件である）。

2) 被疑者であった者に補償請求権を付与することの現実性について

上掲の事案についての処理の不当性からすれば、被疑者であった者に身体拘束についての補償請求権を付与すべきことが検討されてしかるべきである。

しかし、他方で、3ないし6項において詳述したように、被疑者補償法の

制定については、繰り返し国会で審議がなされてきたが、主として起訴便宜主義・起訴独占主義との関係において、被疑者補償規程を法律化して、被疑者であった者に補償請求権を付与するのは、困難であることを認めざるを得ない。

また、被疑者補償の問題を司法審査に委ねるのではなく、行政不服審査法による不服申立ての対象とすることも考えられなくはないが、「公権力の行使に当たる事実上の行為で、人の収容、物の留置その他内容が継続的性質を有するものが含まれるものとする」との処分の定義 - その意義については争いがあるにしても - がネックとならざるを得ない。

3) 本要綱案の構想

そこで、本要綱案策定にあたっては、

被疑者補償請求権として構成すること及び補償をしないとの裁定に処分性を付与することについては、起訴便宜主義等の見直しをも視野に入れなければならないところから、今後の検討に委ねることとし、

司法審査及び行政不服審査法の対象とはせず、

被疑者補償法をもって、検察官の補償をしないとの裁定の性質に応じた不服申立ての制度を創設することとし、

その審査機関を検察審査会とすること

を基本的な構想としたものである。

審査機関の点については、行政不服審査法にならって、検察官の上級行政庁である高等検察庁等とすることが考えられるが、検討の契機となった事案の処理結果に照らすと、十分に機能しないおそれがあると考えざるを得ない。そこで、国民のなかからくじで選定されており、補償をしないとの検察官の裁定についての実効的な審査を期待することができ、また、現に検察官の不起訴処分につき審査権限を有している検察審査会に審査を委ねるのが相当と考える。審査件数がどの程度となるのかについては、現行の被疑者補償規程による補償申出件数が不明であるため、的確な想定をすることは困難であるが、実際の補償件数が20件程度であることからして、検察審査会に過度な負担を強いることにはならないものと思われる。

なお、この構想は、検察審査会による審査とその結果に基づく検察官の再度の考案を義務付けたものであって、不起訴処分についての検察審査会による審査と同様の構造としており、行政処分についての一般法である行政不服審査法とは抵触しないものとする。

8 本要綱案の概要（説明）

1) 1ないし10について

いずれも現行の被疑者補償規程を、同内容で法律化するものである。

2) 11（不服の申立）について

「8（2）に規定する検察官の補償をしない裁定を受けた申出人は、補償をしない裁定に不服があるときは、その検察官の属する検察庁の所在

地を管轄する検察審査会に対して裁定の当否の審査の申立てをすることができるものとする。」

補償金の額についても不服申立てを認めることも考えられるが、ここでは、補償をするとの裁定がなされれば、補償公示の申立により、公示がなされ、名誉回復も可能であることから、額についての不服については、不服申立制度の対象外とした。

3) 12 (審査申立ての方式) について

検察審査会法 31 条に準拠した。

4) 13 (審査申立て期間) について

行政不服審査法では、60 日以内とされているが、いわゆる行政処分のようにその安定性・確定性の要請は強くないと考えられるところから、現行の被疑者補償規程での補償金受領期間と平仄を合わせ、「通知書の送付を受けた日から 6 月以内」とした。

5) 14 (一事不再理) について

検察審査会法 32 条に準拠した。

6) 15 (議決書の作成・公表) について

検察審査会法 40 条を準用することとした。

7) 16 (検察審査会の議決後の検察官による裁定義務) について

不起訴処分に関する検察審査会法 41 条に準拠して、検察審査会が補償をするを相当とする議決をなした場合には、検察官において再度の考案をなす義務及び、検察官が新たな裁定をなす義務を、課すこととした。

検察審査会の議決に、検察官の裁定についての拘束力を付与することも検討したが、行政不服審査法との整合性を考慮すると問題があり、上記の義務を課すことで、かなりの効果が期待できるとの考えから、かような形で取り纏めたものである。

8) 17 (検察審査会法の設置目的)・18 (検察審査会の所掌事項) について

検察審査会法の設置目的に「被疑者補償に関し民意を反映させてその適正を図る」ことを加え、検察審査会の所掌事項に「検察官の補償しない裁定についての審査申立に関する事項」を加え、検察審査会は、この審査申立についての審査を行わなければならないこととした。

9) 19 (審査申立に対する検察審査会の議決) について

検察審査会法 39 条の 5 にならう、検察審査会が、審査申立についてなすべき議決の内容を規定することとした。

以上

(別紙)

被疑者補償法案要綱案

1 総則

- (1) 被疑者として抑留又は拘禁を受けた者(少年法(昭和23年法律第168号)の規定により検察官に送致される前に,送致に係る事実につき同法の規定により抑留又は拘禁を受けた者を含む。以下同じ。)に対する刑事補償については,この法の定めるところによることとすること。
- (2) この法は,人権尊重の趣旨に従い,具体的事情に応じて合理的に運用しなければならないとすること。

2 補償の要件

検察官は,被疑者として抑留又は拘禁を受けた者につき,公訴を提起しない処分があつた場合において,その者が罪を犯さなかつたと認めるに足りる十分な事由があるときは,抑留又は拘禁による補償をするものとする。

3 補償内容

- (1) 補償は,抑留又は拘禁の日に応じ,1日1,000円以上12,500円以下の割合による額の補償金を本人に交付して行うこととすること。
- (2) 本人が死亡した場合において,必要があるときは,相続人その他相当と認める者に補償金を交付することができることとすること。

4 立件手続を行う場合

補償に関する事件の立件手続は,次の場合に行うこととすること。

被疑者として抑留又は拘禁を受けた者につき,事件事務規程(昭和62年法務省刑総訓第1060号大臣訓令)第72条第2項に定める「罪となら

ず」又は「嫌疑なし」の不起訴裁定主文により，公訴を提起しない処分があつたとき。

に掲げる場合のほか，被疑者として抑留又は拘禁を受けた者につき，公訴を提起しない処分があつた場合において，その者が罪を犯さなかつたと認めるに足りる事由があるとき。

補償の申出があつたとき。

5 補償金額裁定の基準

補償金の額を定めるには，拘束の種類及びその期間の長短並びに本人が受けた財産上の損失，得るはずであつた利益の喪失及び精神上的苦痛その他一切の事情を考慮しなければならないこととすること。

6 補償の一部又は全部をしないことができる場合

次の場合には，補償の一部又は全部をしないことができることとすること。

本人の行為が刑法第39条又は第41条に規定する事由によつて罪とならない場合

本人が，捜査又は審判を誤らせる目的で，虚偽の自白をし，その他有罪の証拠を作ることにより，抑留又は拘禁されるに至つたと認められる場合

抑留又は拘禁の期間中に捜査（少年法の規定による審判を含む。）が行われた他の事実につき犯罪が成立する場合

本人があらかじめ補償を受けることを辞退する旨の意向を示している場合
その他特別の事情が認められる場合

7 担当検察官

補償の裁定は，公訴を提起しない処分をした検察官の所属する検察庁の検察官が行うこととすること。ただし，その検察庁が区検察庁であるときは，その上級

地方検察庁の検察官が行うこととする。

8 補償の裁定

(1) 補償に関する事件については、補償の要否及び補償金の額を裁定しなければならないこととする。この場合には、補償裁定書を作成するものとする。

(2) 補償をする裁定をしたとき又は補償の申出があつて補償をしない裁定をしたときは、補償金の交付を受けるべき者又は申出人に対し、裁定の要旨を通知しなければならないこととする。

9 補償金受領期間

補償を受けるべき者が、8(2)の通知書の送付を受けた日から6月以内に補償金受領の申立をしないときは、補償金を交付しないこととする。

10 補償の公示

補償金の交付を受けた者(少年の時に罪を犯したとして、抑留又は拘禁を受けた者を除く。)が、交付の日から30日以内に補償公示の申立をしたときは、官報及び適当と認める新聞紙一紙又はそのいずれかに、補償裁定の要旨を掲載して公示しなければならないこととする。

11 審査の申立

8(2)に規定する検察官の補償をしない裁定を受けた申出人は、補償をしない裁定に不服があるときは、その検察官の属する検察庁の所在地を管轄する検察審査会に対して裁定の当否の審査の申立てをすることができるものとする。

1 2 審査申立ての方式

審査の申立ては、書面により、且つ申立ての理由を明示してしなければならないこととすること。

1 3 審査申立て期間

審査の申立ては、8(2)の通知書の送付を受けた日から6月以内に、しなければならないものとする。

1 4 一事不再理

検察官の補償をしない裁定に関し検察審査会議の議決があったときは、同一事件について更に審査の申立をすることができないこととすること。

1 5 議決書の作成・公表

議決書の作成及び公表については、検察審査会法40条を準用することとすること。

1 6 検察審査会の議決後の検察官による裁定義務

(1) 検察審査会が19が定める議決をした場合において、15が定める議決書の謄本の送付があったときは、検察官は、速やかに、当該議決書を参考にして、補償の要否及び補償金の額につき検討した上、これについての裁定をしなければならないこととすること。

(2) 検察官は、前項の裁定をしたときは、直ちに、前項の検察審査会にその旨を通知しなければならないこととすること。

1 7 検察審査会法の設置目的

検察審査会法第1条を次のとおり改めること。

公訴権の実行及び被疑者補償に関し民意を反映させてその適正を図るため、政令で定める地方裁判所及び地方裁判所支部の所在地に検察審査会を置く(以下略)。

1 8 検察審査会の所掌事項

検察審査会法第2条に、次のとおり、第1項第3号及び第4項を加え、改めること。

1 1 が定める検察官の補償しない裁定についての審査申立に関する事項

4 検察審査会は、1 1 が定める審査申立があるときは、第1項第3号の審査を行わなければならない。

1 9 審査申立に対する検察審査会の議決

検察審査会法に、次のとおり第39条の6を加え、改めること。

検察審査会は、検察官の補償をしない裁定の当否に関し、次の各号に掲げる場合には、当該各号に定める議決をするものとする。

補償をするを相当と認めるとき 補償をするを相当とする議決及び相当とする補償金の額についての議決

補償をしない裁定を相当とするとき 補償をしない裁定を相当とする議決

以上