

非拘禁者に対する刑事補償制度を求める意見書

2009年(平成21年)3月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

無罪の裁判が確定した場合、国は被告人であった者に対し、以下の内容の非拘禁者に対する刑事補償制度を設けるべきである。

- 1 刑事訴訟法による通常手続又は再審若しくは非常上告の手続において無罪の裁判を受け、同裁判が確定した者は、抑留又は拘禁を受けなかった場合についても、国に対して補償を請求することが出来るものとする。
- 2 通常手続により無罪の裁判が言い渡され、同裁判が確定した場合は、起訴された日より無罪判決が確定した日までの期間のうち抑留又は拘禁を受けなかった日数に応じて一日五百円以上六千二百五十円以下の割合による補償金を交付する。
- 3 再審又は非常上告手続によって無罪の裁判が言い渡され、同裁判が確定した場合は、起訴された日より原判決が確定した日までの期間及び当該手続の要求がなされてから無罪の判決が確定するまでの期間のうち、抑留又は拘禁を受けなかった日数に応じて、一日五百円以上六千二百五十円以下の割合による額の補償金を交付する。

第2 意見の理由

1 刑事補償制度の意義と現状

国家には、その権力行使として人を訴追する権限が与えられており、その権限行使の過程において、ときに誤った訴追を行うこともある。そして、訴追を受けた者は、様々な有形無形の圧迫や制約を受けることとなり、憲法上の権利である生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利を侵害されることとなって、その後、無罪判決を得て確定したとしても、甚大な精神的および物質的な被害を被ることとなる。したがって、国家は、かかる権力を行使する以上、無罪の判決が確定した場合には、当該被告人であった者が訴追を受けたことについて、すべからく補償すべき義務を負うべきである。

現行刑事補償法においては、無罪の裁判を受けた者が、刑事訴訟法等によって未決の抑留又は拘禁を受けた場合には、国に対して抑留又は拘禁による補償を請求するこ

とができるとされている（同法1条1項）。反面、現行法上は、非拘束期間中について補償する規定がないので、刑事訴追を受けて無罪の裁判が確定した場合であっても、身体拘束を受けなかった者や身体拘束を受けなかった期間については何らの補償もされていない。

2 非拘禁者補償に関する当連合会の取り組みと国会等における議論の経過

（1）「刑事補償法及び刑事訴訟法改正案」の策定と要望書提出

九州弁護士会連合会（昭和38年度総会決議「刑事補償法の改正に関する件」）及び第二東京弁護士会（昭和39年9月30日付要望書「刑事補償法及び刑事訴訟法改正に関する件」）からの要望に基づき、当連合会司法制度調査会において、無罪判決が確定した被告人であった者の非拘束中の期間の補償と無罪判決が確定した場合の費用補償の制度を定めるための「刑事補償法及び刑事訴訟法改正案」が策定され、1965年（昭和40年）11月13日、理事会の承認を経た。そして、当連合会は、同年11月25日付にて、法務大臣・衆議院法務委員会委員長・参議院法務委員会委員長・自由民主党政務調査会法務部会長・日本社会党政策審議会法務部会長・民主社会党政策審議会長宛に、上記改正案を添付して、非拘禁者補償制度と一般的な費用補償制度の制定を求める要望書を提出した。

その後、費用補償の制度は、昭和51年法律23号により、刑事訴訟法に第188条の2が追加されて実現したが、非拘禁者補償の制度は未だ実現していない。

（2）国会での議論経過

第58回国会（1968年（昭和43年））

内閣提出の（補償金額変更のための）刑事補償法の一部を改正する法律案が審議された際に、社会党所属議員から、無罪判決が確定した場合の非拘束中の期間の補償を定める「刑事補償法等の一部改正案」が衆議院に提出された。同国会において継続審査とされた後、第61国会にて審議未了・廃案となった。

1968年（昭和43年）5月23日の参議院法務委員会における内閣提出の上記刑事補償法の一部を改正する法律案の審議に際して、各派共同提案にかかる「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。」旨の附帯決議が全会一致にて採択された。

第71回国会（1973年（昭和48年））

1973年（昭和48年）の補償額増額のための内閣提出の刑事補償法の一部を改正する法律案審議にあたり、再び社会党所属議員から、無罪確定者の非

拘束期間の補償を定める「刑事補償法及び刑事訴訟法の一部改正案」が衆議院に提出されたが、同国会において審議未了・廃案となった。

第112回国会（1988年（昭和63年））

1988年（昭和63年）4月28日の参議院法務委員会における内閣提出の補償金額増額のための刑事補償法の一部を改正する法律案の審議に際して、自由民主党、日本社会党・護憲共同、公明党・国民会議、日本共産党、民社党・国民連合の各派並びに各派に属しない西川潔議員の共同提案にかかる下記項目を含む附帯決議が全会一致で採択された。

「三 政府は、刑事補償制度の趣旨にかんがみ、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及び再審により無罪の確定裁判を受けた者に対する再審請求手続に要した費用の補償について、更に調査・検討すべきである。」

以上のように、野党議員から、無罪確定者の非拘束期間の補償を定める刑事補償法等の改正案が2度にわたって国会に提案され、かかる改正に向けた調査・検討を政府に求める附帯決議が参議院法務委員会の全会一致で2度にわたって採択されたものの、未だ非拘禁者刑事補償制度は実現していない。

（3）政府答弁

非拘束であった被告人に対する刑事補償制度について政府側が反対する主な理由は、以下のように見受けられる（第71回国会での1973年（昭和48年）3月30日衆議院法務委員会における政府委員の答弁要旨）

「国の公権力の行使による損害の補償は、損害賠償であって、公権力行使にあつた公務員に故意・過失がある場合に限って行うべきものである。無過失による場合を含む補償は、それを必要とするだけの特別の理由がある場合でなければならず、今日における立法政策としては非拘禁の場合の補償まですることは法政策上相当でない。」

（4）近年の新しい動き

上記の「国の公権力行使にかかる補償は損害賠償であって、当該公務員の故意・過失が必要である」という議論は、冤罪被害者の被害の実態を見ると、到底受け入れられるものではない。かかる状況下で、元参議院内閣委員会調査室長の嶋谷潤氏は、同調査室員時代に、公権力の行使によって冤罪被害を受けた者の補償制度の充実を見据えて、「冤罪補償」の語を用いてその充実と今後の課題などを論じ、非拘禁補償の問題をも提起している（嶋谷潤「これからの冤罪補償を考える」参議院常

任委員会調査室・特別調査室編「立法と調査」270号64頁以下(2007))。

他方、後述する名古屋刑務所革手錠事件に関心を抱いた民主党の河村たかし衆議院議員は、非拘束の被告人として無罪判決の確定を得た後述の刑務官の惨状を慮り、非拘禁者補償制度の創設に向けて、論点整理をはじめなどの活動をしている。

3 非拘禁者刑事補償制度の必要

国家権力の行使として訴追を受けた場合、非拘束の被告人であっても、公判への出廷や公判の準備などのために負う負担は大きい。その上、公務員が訴追を受けた場合にはその意に反して休職とすることができ(国家公務員法79条2号,地方公務員法28条2項2号),民間企業に勤務する場合においても刑事訴追を受けたことを理由として休職処分に付されたり,事実上,退職を余儀なくされる場合も多く見られ,被告人が拘束されているか否かに関わらず甚大な被害を受けることになる。

すなわち,休職処分を受けた国家公務員は,職務に従事することができなくなるだけでなく,「給与準則で別段の定をしない限り,何等の給与を受けてはならない。」とされ(国家公務員法80条4項),給与の決定に関する審査の申立(一般職の職員の給与に関する法律21条1項)を行って俸給等の100分の60以内での支給決定を得ない限り無給・無収入となる。地方公務員の場合や民間企業に勤める場合も,これに準じた扱いが一般である。さらに,刑事訴追を受けたというだけで,その信用を失い,事実上退職を迫られるなど,様々な事実上の不利益を受ける実態もある。

また,被告人が起訴後の保釈によって身体拘束から解放された場合であっても,公務員の起訴休職処分の場合を含め,刑事訴追を受けたということ自体によって被った不利益が解消されるわけではないし,保釈条件などによって行動の自由に対する制約が課される場合が多く,引き続き甚大な不利益を受け続けることに変わりはない。

無罪判決が確定したものの非拘束の被告人であったために刑事補償が受けられなかった最近の例として,「刑務官数名と共謀し,受刑者に対して,共同して革手錠を強く締めつけて受刑者を死に至らしめた」として在宅起訴され(いわゆる「名古屋刑務所革手錠事件」),4年余にわたる審理の結果,無罪判決が言い渡されて確定した名古屋刑務所刑務官(法務事務官)の事例がある(名古屋地方裁判所平成14年(わ)第3122号 特別公務員暴行凌虐致死被告事件)。当該事件で起訴された被告人(刑務官)は,全員が起訴休職処分に付され,その内の無罪確定した非拘束被告人においては,起訴の翌日である2002年(平成14年)12月18日付で,休職処分と「休職中給与は支給しない」旨の人事異動通知が発せられて,無罪判決が確定するまでの間の出勤を拒否され,給与不支給とされた。この刑務官の事例では,給与等については,

例外的に「給与の決定に対する審査の申立」(一般職の職員の給与に関する法律21条1項)が認められて、「休職中給与は、俸給及び扶養手当のそれぞれの100分の60とする」旨の決定がなされ(2003年(平成15年)8月6日付人事異動通知),その分については遡及して支給されているが、それでも2007年(平成19年)3月30日に無罪判決が言い渡されて確定するまでの約4年3か月余りにわたる間の俸給等の40%の差額,時間外手当等の不支給,昇給における差別などによる不利益は甚大であり,生計破綻の危険に陥ったのである。また,妻子と共に居住していた名古屋刑務所敷地内の官舎からも事実上退去させられるなどの不利益を受けた。さらに,刑事訴追を受けたということのみによっても,また,刑事被告人を犯罪人扱いする報道機関による誹謗・中傷報道によっても精神的に甚大な圧迫を受け,計り知れない精神的苦痛を被ったのである。

以上に述べたように,わが国では,非拘束の被告人であっても,刑事訴追を受けていることのみによって制度的また社会的に様々な不利益を被る実態があり,甚大な精神的,物質的被害を被っており,無罪判決が確定した場合には,憲法13条の趣旨からも,その被害に対して適切な補償がなされなければならないのである。

4 非拘禁者に対する刑事補償制度の内容

本意見書において当連合会が提案する非拘禁者に対する刑事補償制度の内容は以下のとおりである。

刑事訴訟法による通常手続又は再審若しくは非常上告の手続において無罪の裁判を受け,同裁判が確定した者は,抑留又は拘禁を受けなかった場合についても,国に対して補償を請求することが出来るものとする。

通常手続により無罪の裁判が言い渡され,同裁判が確定した場合は,起訴された日より無罪判決が確定した日までの期間のうち抑留又は拘禁を受けなかった日数に応じて一日五百円以上六千二百五十円以下の割合による補償金を交付する。

再審又は非常上告手続によって無罪の裁判が言い渡され,同裁判が確定した場合は,起訴された日より原判決が確定した日までの期間及び当該手続の要求がなされてから無罪の判決が確定するまでの期間のうち,抑留又は拘禁を受けなかった日数に応じて,一日五百円以上六千二百五十円以下の割合による額の補償金を交付する。

5 本意見書作成にあたって検討した論点

(1) 本提案と日弁連1965年改正案との関係

前述のとおり,非拘禁者補償制度については,1965年(昭和40年)日弁連

理事会決議に基づく改正案(以下、「1965年改正案」という。)があることから、本提案は、基本的にこれを踏襲しつつ、必要な修正を施して策定した。

相違点は、次のとおりである。

1965年改正案(4条2項)には、刑事訴訟法484条から486条までの収監状による抑留等を刑事補償法の適用上、刑の執行または拘置とみなす旨の規定が含まれているが、同内容は既に現行法で実現していることから、削除した。

1965年改正案(4条3項)は、当時における抑留・拘禁された場合の補償日額である400円以上1000円以下を基準に、非拘禁補償日額を、下限、上限ともにその半額である200円以上500円以下とすることを提案しているが、本提案では、現行法における抑留・拘禁された場合の補償日額である1000円以上1万2500円を基準に、非拘禁補償日額を、下限、上限ともにその半額である500円以上6250円以下とした。

(2) その他検討した論点

抑留・拘禁補償日額と非拘禁補償日額の関係

前述のとおり、非拘禁補償日額については、結論として、上限、下限のいずれについても抑留・拘禁補償日額の半額としたが、冤罪被害は身体拘束の有無に拘わらず甚大であり、非拘束の被告人に対する補償額の上限を定型的に引き下げるべきではないとの観点から、少なくとも上限については、抑留・拘禁補償日額と同額とすべきであるとの意見があった。しかし、非拘束の場合であっても、拘束の場合と同様の補償をすべき場合があることは否定できないが、拘束と非拘束とでは、やはり定型的にみて、質的な相違があり、区別するべきだとの考えから、上限、下限ともに拘束の半額に留めることとした。

補償の始期

補償の始期につき、本提言は、1965年改正案を踏襲し、起訴時とした。この点、被疑者または参考人として最初の取調べを受けたとき、あるいは家宅捜索を最初に受けたとき、とすることも考えられるところであり、その後捜査が連続的・継続的に行われ起訴に至った場合には、補償の在り方として、その方が適切と考えられる。しかし、必ずしも、そのような推移をたどるケースばかりではないことから、本提言のとおりとした。

遡及適用

名古屋刑務所革手錠事件の推移に照らすと、一定の限度で非拘禁者補償制度を遡及適用することも考えられないではない。実際にも、刑事補償法は、1950

年(昭和25年)1月1日に施行されているが、その附則で、「日本国憲法施行後この法律施行前に無罪の裁判を受けた者に係る補償については、この法律施行後1年以内に、この法律の規定により補償の請求をすることができる。」と定めている。しかし、かような遡及規定がおかれたのは、憲法40条そのものに根拠があるからであり、非拘禁者補償制度も憲法40条の理念に基づくものとは言えても根拠があるとまでは言えるか疑問がある。したがって、この点は本提言に含めないこととした。

補償日額の下限について

刑事補償全般の問題として、その下限の引き上げの問題がある。刑事補償法制定当時は、「200円以上400円以下」と定められており、上限は下限の2倍に定められていたが、1980年改正以降、下限は1000円のまま現在まで据え置かれ、他方、上限はその後引き上げがおこなわれたため、現在は、1000円以上1万2500円となっており、上限は下限の12.5倍に達している。したがって、下限を上限の2分の1程度まで引き上げるべきとも考えられるところであるが、刑事補償全般の問題であり、この点も本提言には含めないこととした。

6 結語

冒頭に述べたように、国家から訴追を受けた者は、様々な有形無形の圧迫や制約を受け、憲法上の権利である生命、自由及び幸福追求に対する権利など基本的人権に対する重大な侵害を受ける。そして、国家の権力行使としての訴追権を行使する以上、国家は、冤罪被害者に対して、担当した公務員の故意・過失の有無を問わず、また身体拘束の有無に関わらず、その補償をしなければならない。そして、この問題は国会においても再々論じられてきた上、近年、改めてかかる制度創設に向けた検討が進められるようになって、刑事補償制度の拡充を求める社会的必要性はますます高まっている。

よって、意見の趣旨のとおり、無罪判決が確定した被告人の非拘束期間中の不利益をも補償するための制度を設けるべきである。

以上