

検察官の定年後勤務延長問題に関する意見書

2020年（令和2年）11月17日

日本弁護士連合会

はじめに

政府は、2020年1月31日、同年2月7日に定年退職を迎える東京高等検察庁検事長について、同年8月7日まで勤務延長する旨の閣議決定を行った。これは、国家公務員の定年後の勤務延長を規定する国家公務員法第81条の3第1項の適用によるものとされ、後日政府はこれを、検察官に同条項は適用されないとしてきた従来の政府解釈を変更したものであると説明した。

しかし、検察官に同条項の適用があるとした上記の解釈変更は、関係法律の立法経過や関連条項に反する違法なものであるとともに、検察官の任命権者である内閣や法務大臣の政治的な判断による人事への介入を可能にするものとして、中立公正な立場から政治家を含めて捜査・訴追する権限と任務を有する検察官の政治的中立性や独立性を脅かし、ひいては憲法上の基本原理である法の支配と権力分立をも揺るがすものである。

よって、当連合会は、以下のとおり意見を述べる。

意見の趣旨

当連合会は、政府に対し、国家公務員法の定年後勤務延長規定が検察官にも適用されるとした解釈変更を撤回し、今後、この解釈変更に基づく検察官の勤務延長を行うことのないよう求める。

意見の理由

第1 本件をめぐる事実経過の概要

1 閣議決定と解釈変更の経緯

政府は、2020年（以下、この第1の記述中特に年の表示のないものは2020年をいう。）1月31日、2月7日に63歳に達するため同日をもって定年退職することが予定されていた東京高等検察庁検事長（以下「検事長」という。）について、「令和2年8月7日まで勤務延長する」との閣議決定を行った（以下「本件閣議決定」という。）。本件閣議決定は、国家公務員法第81条の3第1項の規定を検察官に適用するものとするという、法務大臣からの請議に基づいてなされた形が採られている。

しかし、1981年に国家公務員の60歳定年制導入と定年後勤務延長を定める国家公務員法改正案が審議された際、検察官には「今回の定年制は適用されない」との政府答弁がなされており¹、このこととの関係で、安倍総理大臣は、検察官の勤務延長については、一般法である国家公務員法の規定が適用されると解釈することとしたとし、従来の政府解釈を変更したものであると説明した²（以下「本件解釈変更」という。）。

2 検察庁法改正案の国会提出

3月13日、政府は、検察庁法改正案を含む国家公務員法等の一部を改正する法律案（以下「国公法等改正案」という。）を衆議院に提出した。この検察庁法改正案は、これまでも定年65歳だった検事総長を除く他の検察官の定年を63歳から65歳まで段階的に引き上げるとともに、任命権者の判断により、国家公務員法の該当規定を適用して定年後の勤務延長を可能とし、また63歳の役職定年後の役職勤務延長も可能とする規定が盛り込まれていた。

しかし、このような検察官の定年後及び役職定年後の勤務延長に対しては、検察官の人事に政治の介入を許す等の重大な問題点が各界から指摘されていた。当連合会も、4月6日付け「検事長の勤務延長に関する閣議決定の撤回を求め、国家公務員法等の一部を改正する法律案に反対する会長声明」において、「国公法の解釈変更による本件勤務延長は、解釈の範囲を逸脱するものであって、検察庁法第22条及び第32条の2に違反し、法の支配と権力分立を揺るがすものと言わざるを得ない」として、本件閣議決定の撤回を求めるとともに、検察庁法改正案が、内閣又は法務大臣が「職務の遂行上の特別の事情を勘案し」「公務の運営に著しい支障が生ずる」と認めるときは、役職定年又は定年さえも超えて当該官職で勤務させることができるようにしていることは、「内閣及び法務大臣の裁量によって検察官の人事に介入をすることが可能となり、検察に対する国民の信頼を失い、さらには、準司法官として職務と責任の特殊性を有する検察官の政治的中立性や独立性が脅かされる危険があまりにも大きく、憲法の基本原理である権力分立に反する」と訴えている。

また、5月9日以降、ツイッター上で「#検察庁法改正案に抗議します」との投稿が拡大し、検察庁法改正反対の声は国民の中に大きなうねりとなって広がった。当連合会は、5月11日にも、「改めて検察庁法の一部改正に反対する会長声明」を公表し、拙速な審議を行うことに強く抗議した。5月20日ま

¹ 1981年4月28日衆議院内閣委員会議録24頁。

² 2020年2月13日衆議院本会議録。

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=120105254X00620200213¤t=1>

でに全国52の全弁護士会においても本件閣議決定や検察庁法改正案に反対・抗議する会長声明を公表した。

3 検察庁法改正案の成立見送りと検事長の辞職及び今後の課題

以上のような検察庁法改正案に対する反対意見の拡大や反対世論のうねりの中で、5月18日、政府は検察庁法改正案の第201回通常国会での成立を断念したとの報道がなされた。そして、6月17日の国会閉会に際してこれを閉会中審査に付することなく、検察庁法改正案を含む国公法等改正案は廃案となった。なお、本件閣議決定によって定年後の勤務延長が認められた検事長は、上記の経過と並行して個人的な不祥事が問題となり、5月22日に辞職した。

しかし、国家公務員法の定年後勤務延長の規定が検察官にも適用されるといふ本件解釈変更が維持されたままであれば、検察庁法に明文の規定がなくても、本件閣議決定のように、解釈によって政治が検察官人事に介入する余地は、否定されないまま残存することになる。したがってこれを防ぐには、本件解釈変更自体を政府が明確に撤回し、検察庁法上、検察官の定年後勤務延長や役職定年後の役職勤務延長はできないことを明確にしておく必要がある。

第2 国家公務員法及び検察庁法の定年に関する規定の概要

1 両法における制度の違い及び沿革

国家公務員法と検察庁法の定年に関する規定を比較すると、国家公務員法は一般の国家公務員の定年を60歳と定め、任命権者の判断による定年後の勤務延長の規定があるが（同法第81条の2及び第81条の3）、検察庁法は検察官の定年を63歳（検事総長は65歳）と定め（同法第22条）、定年後の勤務延長の規定はない。なお、両法とも現行法には、いわゆる役職定年の規定はない。

沿革的には、1947年4月に検察庁法が制定されたが、これは戦前の裁判所構成法の中で、検事局を裁判所に付置し、検事の定年を規定するとともに、定年後の勤務延長の規定も設けられていたところ、新憲法の下で裁判所の地位の向上とともに検察庁の地位も向上させるべきことから、検察庁法において独立した検察庁を設置することとされたものである。そして同法は、検察官の定年制度は引き継ぎつつ、定年後の勤務延長規定は設けなかった。

他方、同じ1947年の10月に国家公務員法も制定され、同法においては一般の国家公務員について定年を設けなかったが、附則第13条において、職務と責任の特殊性に基づいて他の法律で特例を定めることができることを規定した。さらに、国家公務員法の施行後、1949年に検察庁法第32条の2が

設けられ、同法第22条の定年の規定等は、上記国家公務員法附則第13条に基づく特例を定めたものであることが明記された。

その後、1981年の国家公務員法改正によって、国家公務員の60歳定年制が導入され、同時に任命権者による定年後勤務延長を可能とする規定も設けられた。その際、後述のように、検察官には国家公務員法の定年や定年後勤務延長の規定は適用されないとの解釈が確認されている。

2 国家公務員法の規定

国家公務員の定年は原則として「年齢60年とする」と定められ、定年に達したときは、その日以後の最初の3月31日（定年退職日）に退職する、と定められている（同法第81条の2）。

そして定年後の勤務延長について、任命権者は、職員が定年で退職すべきこととなる場合において、「その職員の職務の特殊性又はその職員の職務の遂行上の特別な事情からみてその退職により公務の運営に著しい支障が生ずると認められる十分な理由があるときは」、定年退職日の翌日から1年を超えない範囲内で期限を定め、「その職員を当該職務に従事させるため引き続いて勤務させることができる」と定める。また、人事院の承認を得て、1年を超えない範囲内での当該期限の再延長、再々延長ができるが、最長でもその期限の延長は定年退職日の翌日から3年を超えることができないとされる（同法第81条の3）。

なお、先に触れたように、同法附則第13条には、「一般職に属する職員に関し、その職務と責任の特殊性に基いて、この法律の特例を要する場合においては、別に法律（中略）を以て、これを規定することができる。」との規定がある。

3 検察庁法の規定

検察庁法第22条は、「検事総長は、年齢が65年に達した時に、その他の検察官は年齢が63年に達した時に退官する。」と定める。誕生日が来る時点で、直ちに退官することになる。そして、同法には定年後の勤務延長の規定はない。

なお、先に触れたように、同法第32条の2は、「この法律（中略）第22条（中略）の規定は、国家公務員法（昭和22年法律第120号）附則第13条の規定により、検察官の職務と責任の特殊性に基いて、同法の特例を定めたものとする。」と定め、検察庁法の規定の国家公務員法との関係を示している。

第3 検察官の地位についての立法趣旨

検察庁法は、1947年5月3日に日本国憲法と同時に施行されたが、司法権独立の新憲法の下で、検察官も司法制度の重要な一部をなし、職務の公正を担保するため裁判官に準じて身分を保障し、検察権行使の独立性の尊重が必要であるとの認識の下に制定されたといえることができる。

1947年の第92回帝国議会に検察庁法案が提出され、衆議院裁判所法案委員会と貴族院検察庁法案特別委員会で審議された。そのうち同年3月28日貴族院同委員会では、木村篤太郎法務大臣から説明及び答弁がなされている³。

その主なものを摘記すると、まず、「検事及び検事局に関する事項は、広義の司法制度の重要な一部を成すものであることは疑を容れない所」であるとし、検察制度が司法制度の一部を構成すると位置付ける。また「新憲法の下に於きましては、裁判所の地位が向上するに伴ひまして、之に対応する検察庁の地位も亦之を向上せしむる必要」から検察官の上位職は認証官としたとする。

さらに、検察官の職務の公正と身分保障について、「検察官の職務遂行の公正を担保する為に、裁判官に準じまして、其の身分を保障する必要があることは贅言を要しない」と述べ、また、検察権の独立性と法務大臣の指揮権との関係について、「検察官は従来と同様、司法大臣の指揮監督の下にありまするのであるが、検察権行使の独立性を尊重する為に、個々の事件の、取調又は処分に関しましては、司法大臣は検事総長のみを指揮することが出来ることになって居る」と、法務大臣の指揮権の制限の趣旨と方法を位置付けている。

学説においても、検察官は、職務の独立性、身分の保障、適格審査制、定年制及び俸給表においてある程度裁判官の場合と類似しており、準司法官的な性格を持つ行政官である⁴とか、検察官の刑罰権実現のための活動は司法作用と深く係わるので、通常の行政官とは異なる地位・権能が認められているとし、検察官の職務遂行を他からの圧迫・影響から守るため、検察官には強い身分保障が認められており、任命権者である内閣や法務大臣の裁量的判断による罷免や不利益処分はできない⁵、などの指摘がされている。

第4 本件解釈変更の問題点

1 本件解釈変更の法的誤り

(1) 前記のように、同じ1947年に制定された検察庁法と国家公務員法において、前者には定年の規定（第22条）が設けられ、後者には定年の規定が

³ 1947年3月28日貴族院検察庁法案特別委員会議事速記録第1号1頁。

⁴ 松尾浩也（1979年）「刑事訴訟法・上」（弘文堂）24頁以下。

⁵ 酒巻匡（2015年）「刑事訴訟法」（有斐閣）343頁以下。

なかったが、その相互関係について国家公務員法附則第13条が、職員の職務と責任の特殊性に基づいて特例を要する場合には別に法律で規定することができる」と定め、検察庁法の定年の規定はその特例と位置付けられた。さらに、国家公務員法の施行後、1949年に検察庁法第32条の2が設けられ、同法第22条その他の規定が「国家公務員法附則第13条の規定により、検察官の職務と責任の特殊性に基いて、同法の特例を定めたものとする」ことが明記された。

検察庁法第22条は定年年齢と退職時期を定めたものであり、定年後の勤務延長の規定はなかったから、もともと、勤務延長の余地はなかったことになる。

- (2) その後1981年に至り、国家公務員に原則60歳の定年制度が導入され、同時に定年後の勤務延長制度も規定されたが、その国会審議において斧誠之助政府委員（人事院事務総局任用局長）が、検察官と大学教官については現在既に定年が定められており、今回の法案では別に法律で定めるものを除き、としているので、「今回の定年制は適用されないことになっております」と答弁している⁶。

また、1980年10月総理府人事局作成の「国家公務員法の一部を改正する法律案（定年制度）想定問答集」では、定年を定めた国家公務員法第81条の2の「法律に別段の定めのある場合を除き」の具体例として検察官と大学教員が挙げられ、「検察官、大学の教員については、年齢についてのみ特例を認めたのか。それとも全く今回の定年制度からはずしたのか。」との設問に対して、「定年、特例定年、勤務の延長及び再任用の制度の適用は除外されることとなるが、（中略）定年に関する事務の調整等の規定は、検察官、大学の教員についても適用されることとなる。」との回答が用意されていた。

なお、定年後勤務延長を定めた国家公務員法第81条の3第1項は「定年に達した職員が前条第1項の規定により退職すべきこととなる場合」の勤務延長を定めており、前条すなわち第81条の2第1項は一般の公務員の定年退職の規定であるので、検察庁法第22条の規定により退職する検察官には、文理上も国家公務員法第81条の3第1項は適用されないと解される。

また、2020年3月9日の参議院予算委員会において、今回の国公法等改正案の準備に際して立案に当たっていた法務省当局は、2019年10月

⁶ 1981年4月28日衆議院内閣委員会議録24頁。

には検察官の勤務延長規定は必要ないと考え、その規定のない検察庁法改正案を立案して、内閣法制局部長審査まで通していたことが明らかにされている⁷。

- (3) 以上のように、国家公務員法及び検察庁法の関係規定の文理解釈からしても、そして1981年の国家公務員法における定年制導入時の政府の認識及び解釈からしても、検察官に国家公務員法第81条の3の定年後勤務延長規定が適用されないことは明らかであったと言うべきである。

ところが2020年1月31日、突然検事長の定年後勤務延長が閣議決定された。そして政府は、検察官の定年に関して国家公務員法の特例となっているのは、検察庁法第22条が定める定年年齢と退職時期であり、定年に際しての勤務延長制度は特例の対象外であると説明しようとした⁸（例えば、同年2月10日衆議院予算委員会での森法務大臣答弁。）。

しかし、同日の衆議院予算委員会で1981年当時の政府国会答弁の存在を指摘される等により、2020年2月13日衆議院本会議で安倍総理大臣は、「検察官については、昭和56年当時、国家公務員法の定年制は検察庁法により適用除外されていると理解していた」、しかし、「今般、検察庁法に定められている特例以外については、一般法たる国家公務員法が適用されるという関係にあり、検察官の勤務延長については、国家公務員法の規定が適用されると解釈することとした⁹と表明し、従来の政府の解釈を変更して、検事長の定年後勤務延長を閣議決定したものと説明するに至ったのであった。

しかし、このような「解釈変更」は、余りにも唐突で不自然であるほか、関係法条の文理にも、その文理に則った従来の政府の法解釈にも反し、かつ検察庁法制定後70年余にわたる法律の運用にも反するものであって、極めて不合理かつ恣意的であり、かかる変更後の法解釈が誤りであることは明らかである。

2 検察官の地位とその人事への政治の介入の問題

- (1) 第3で述べた検察官の地位についての立法趣旨によれば、検察官は捜査権・公訴権を行使する行政作用の担い手としての行政官であるが、同時に検察制度は司法制度の一部をなし、検察官は司法に密接な関係を有するため、そ

⁷ 2020年3月9日参議院予算委員会会議録15～16頁。

⁸ 2020年2月10日衆議院予算委員会会議録23頁。

⁹ 2020年2月13日衆議院本会議録。

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=120105254X00620200213¤t=1>

の公正性と独立性が要請される（検察庁法第4条参照。これが「準司法官的性格」と言われることもある。）。そして、公正性・独立性を担保するため、検察官には強い身分保障制度が用意されており、定年、検察官適格審査会による罷免、剰員の場合を除き身分が保障され（同法第22条から第25条まで）、任命権者である内閣及び法務大臣の裁量的判断による罷免や不利益処分はできない。

なお、定年制度もその一環であることは本件との関係で留意されるべきであり、また、任命権者による裁量的な不利益処分の禁止の趣旨からは、裁量的な一部検察官への利益付与（特定の検察官の定年後勤務延長もその一つである。）も許されないと言うべきであろう。

- (2) 検察官は強大な捜査権と独占的公訴権を有し、必要に応じて政治家等をもその対象とする職務を有するから、その政治的中立性・独立性を確保する必要性は特に強い。そして、検察官の任命権者は内閣又は法務大臣であり、かつ、法務大臣は行政官としての検察官の指揮監督権限を有するから、議院内閣制の下で、その政治的判断による人事や事件処理に対する介入を防止する必要性は格別に高い。

この点での事件処理への介入防止及び調整のための制度として設けられたのが、検察官の捜査・公訴等の事務に関して法務大臣は一般的指揮ができるにとどまり、個々の事件の具体的指揮は検事総長に対してのみできるとする、法務大臣の指揮権の制限である。

同時に、検察官の人事に対する政治的な判断による介入を防止すべき必要性も極めて高いが、上記の身分保障制度がその担保となっており、定年制度もその一環である。したがって、任命権者である内閣及び法務大臣が、検察官の定年や役職定年の際の勤務延長の有無を、その裁量的判断で行うことができることは、極めて危険であり、検察の制度趣旨及び検察官の法的地位からして許されないものと言うべきである。特定の検察官の定年後又は役職定年後の勤務延長を認めるか認めないかを内閣及び法務大臣の裁量に委ねることは、その裁量による人事上の利益処遇及び不利益処遇を認めることを意味する。

- (3) 本件解釈変更と本件閣議決定は、国家公務員法第81条の3の定年後勤務延長の規定は検察官には適用されないとしてきた従来の政府の法解釈をあえて変更したとし、その規定の適用として、任命権者である内閣の判断で、検事長の定年後の勤務延長を決定したものである。

これは、前記のように検察庁法及び国家公務員法の定年制度に関する諸規

定に反するとともに、検察制度の公正性・独立性の確保の要請に反して、政治的判断による検察官の人事への介入としてなされたもの、ひいては法の支配と権力分立という憲法上の基本原理をも揺るがすものと言わざるを得ない。

第5 結論

よって当連合会は、検察官に国家公務員法の定年後勤務延長の規定が適用されたとした本件解釈変更がまだ撤回されておらず、今後とも、本件閣議決定のように、任命権者の政治的な判断によって検察官の定年後又は役職定年後の勤務延長がなされる可能性があることから、意見の趣旨記載のとおり、政府に対し、本件解釈変更を撤回し、今後、この解釈変更に基づく検察官の勤務延長を行うことのないよう求めるものである。