

特殊詐欺を典型とする組織犯罪の被害回復に資するために刑事事件記録の閲覧・謄写制度を拡充することを求める意見書

2022年（令和4年）5月10日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、国に対し、特殊詐欺を典型とする組織犯罪（以下「特殊詐欺等組織犯罪」という。）の被害者（以下「組織犯罪被害者」という。）の被害回復に資するため、組織犯罪被害者が、民事訴訟の提起及びその主張・立証の準備として行う刑事事件記録の閲覧・謄写について、以下の措置を講ずることを求める。

- 1 指定暴力団その他の犯罪組織（以下「指定暴力団等犯罪組織」という。）が関与する特殊詐欺等組織犯罪に関し、当該指定暴力団等犯罪組織の最上位層を占める者（以下「上位者」という。）に対する損害賠償請求の要件事実（民法715条1項の使用者責任における使用者性及び事業執行性、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律31条の2の代表者等責任における指定暴力団員性及び威力利用資金獲得行為該当性等）となり得る事実に係る公判不提出記録及び不起訴記録については、組織犯罪被害者が、必要かつ相当な限りにおいて、民事裁判所による文書送付嘱託等の手続を経ることなく閲覧・謄写することができるよう、開示基準の見直し又は必要な立法を行うこと。
- 2 前項の要件事実を基礎付け得る事実（暴力団の組織構造、意思決定過程、上納金制度等）に係る刑事確定訴訟記録について、保管期間の延長（刑事確定訴訟記録法2条3項）を積極的に行うこと。
- 3 組織犯罪被害者が、開示を受けた刑事確定訴訟記録を、当該特殊詐欺等組織犯罪を敢行した指定暴力団等犯罪組織が関与する他の特殊詐欺等組織犯罪の被害者に対し、その被害回復に資するために提供する行為は、刑事確定訴訟記録法6条に違反するものではないことを明確にすること。
- 4 組織犯罪被害者が公判不提出記録又は不起訴記録を含む刑事事件記録を円滑・迅速に入手できるよう、検察官による記録管理の方法の見直し、閲覧・謄写事務の効率化、組織犯罪被害者に対する当該記録の有無及び概要に関する情報の教示の積極的な実施等を行うこと。

第2 意見の理由

- 1 特殊詐欺を典型とする組織犯罪の状況

社会問題ともなっている振り込め詐欺等の特殊詐欺¹の被害はいまだ高い水準で発生しており、2020年における特殊詐欺の認知件数は1万3550件、被害額は285.2億円に上っている²。

特殊詐欺の特徴は、社会的弱者である高齢者を中心的な標的として、犯行グループのリーダーや中核メンバーを中心として綿密な犯行計画を立て、電話を繰り返しかけて被害者をだます「架け子」、被害者の自宅等に現金等を受け取りに行く「受け子」、被害金等の回収・運搬役、「受け子」等に対して犯行の準備・実行・後始末等の指示をする指示役、「受け子」等の要員を勧誘するリクルーター、犯行に利用する電話・預金口座等の犯行ツールを調達したり犯行拠点を用意したりする調達役等が、周到に役割を分担し、組織的に犯行を遂行するというところにある。

警察白書によると、「犯行グループにおいて、元ヤミ金業者、元暴走族、不良少年仲間、暴力団関係者等が中核となって」いることに加え³、特殊詐欺全体の検挙人員のうちの多くを暴力団構成員等が占めており⁴、特殊詐欺と暴力団は切っても切れない関係にあり、特殊詐欺が暴力団等の犯罪組織の資金源となっている状況にある。

また、特殊詐欺全体の被害者のうち8割以上を65歳以上の高齢者が占めており⁵、特に、オレオレ型特殊詐欺（いわゆるオレオレ詐欺、預貯金詐欺及びキャッシュカード詐欺盗の3類型の総称）の被害者における高齢者の割合は、実に9割以上に達している⁶。

被害に遭った高齢者は、老後の資金を奪われ、経済的に多大な損害を受けるとともに、身内から責められる、自分に落ち度があったかのように自分自身を責める、あるいは他人との人間関係に絶望する等、極めて大きな精神的被害も被っている。

¹ 面識のない不特定の者に対し、電話その他の通信手段を用いて、預貯金口座への振込みその他の方法により現金等を騙し取る詐欺をいい、振り込め詐欺（オレオレ詐欺、架空請求詐欺、融資保証金詐欺及び還付金等詐欺）及び振り込め詐欺以外の特殊詐欺（金融商品等取引名目の特殊詐欺、ギャンブル必勝情報提供名目の特殊詐欺、異性との交際あっせん名目の特殊詐欺及びその他の特殊詐欺）を総称したもの。

² 警察庁「令和2年における特殊詐欺の認知・検挙状況等について（確定値版）」

³ 警察庁「平成21年警察白書 特集：日常を脅かす犯罪への取組み」8頁

⁴ 警察庁組織犯罪対策部「令和2年における組織犯罪の情勢（確定値版）」によれば、特殊詐欺の検挙人員2658人のうち、暴力団構成員等は358人（約13.5%）、主犯に限れば76人のうち30人（約39.5%）を占めている。

⁵ 脚注2の資料によると、特殊詐欺全体における高齢者被害の認知件数は1万1587件で、法人被害を除いた総認知件数に占める割合（高齢者率）は約85.7%に上る。

⁶ 脚注2の資料によると、オレオレ型特殊詐欺の認知件数は9257件で、このうち高齢者被害の割合は8962件（約96.8%）に上る。

また、暴力団は、特殊詐欺以外にも、その組織的暴力を背景にして、繁華街においてみかじめ料の徴収を行う、関係企業を利用し一般の経済取引を装って貸金業法違反や労働者派遣法違反の活動を行う等、一般市民や企業を標的にした多様な財産犯や類似行為を重ねているのであり、そのような組織犯罪による多くの国民の被害の回復は、喫緊の課題となっている。

2 組織犯罪被害者の被害回復を実現する取組とその限界

このような特殊詐欺を典型とする組織犯罪（以下「特殊詐欺等組織犯罪」という。）の被害者（以下「組織犯罪被害者」という。）について、十分な民事上の被害回復を図ることは、実に大きな困難を伴うが、その中でも近時、被害者の被害回復の実現を後押しするような民事判決等が相次いで現れている。

すなわち、2016年以降、指定暴力団における下部組織構成員が関与した特殊詐欺の事案について、その被害者が、当該指定暴力団の最上位層を占める者⁷（以下「上位者」という。）に対し、民法715条1項⁸の使用者等の責任の規定（以下「使用者責任」という。）や、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（以下「暴力団対策法」という。）31条の2⁹の代表者等責任の規定（以下「代表者等責任」という。）に基づき、損害賠償請求を行う民事訴訟を相次いで提起している。そして、水戸地方裁判所2019年5月23日判決¹⁰を皮切りに、上位者に対する損害賠償責任を肯定する判決が相次ぎ、水戸判決の控訴審である東京高等裁判所2019年12月19日判決¹¹を始め、複数の高裁判決が上告棄却・上告不受理によって確定している。また、2021年6月18日には、東京高等裁判所において、上位者が、当該指定暴力団における下部組織構成員の関与した特殊詐欺事件の被害者（起訴されていない事案の被害者を含む。）及びその遺族ら合計52名に対し、和解金として6億5000万円余りを支払うとの裁判上の和解が成立した旨、報じられている¹²。

⁷ 当該暴力団を代表する者（組長、総長、会長、理事長等と称する首領）又は運営を支配する地位にある者（若頭、若頭補佐、会長補佐、理事長補佐等と称する最高幹部会議出席メンバー）をいう。

⁸ 民法715条（使用者等の責任）1項：ある事業のために他人を使用する者は、被用者がその事業の執行について第三者に加えた損害を賠償する責任を負う。（以下略）

⁹ 暴力団対策法31条の2（威力利用資金獲得行為に係る損害賠償責任）：指定暴力団の代表者等は、当該指定暴力団の指定暴力団員が威力利用資金獲得行為（当該指定暴力団の威力を利用して生計の維持、財産の形成若しくは事業の遂行のための資金を得、又は当該資金を得るために必要な地位を得る行為をいう。（中略））を行うについて他人の生命、身体又は財産を侵害したときは、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。（以下略）

¹⁰ https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/744/088744_hanrei.pdf

¹¹ https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/231/089231_hanrei.pdf

¹² 日本経済新聞2021年6月19日配信記事

(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUE18EWY0Y1A610C2000000/>)

このような民事訴訟は、いずれも、特殊詐欺に関与した上位者に対する使用者責任又は代表者等責任に基づく損害賠償責任を迫及したものである。すなわち、特殊詐欺等組織犯罪の捜査においては被害金の行方を明らかにすることがほとんど不可能で、かつ、有罪判決を受ける者の多くが資力の乏しい末端の共犯者であるという現状において、上位者に対する使用者責任又は代表者等責任に基づく損害賠償請求訴訟は、被害回復の実現の唯一とも言える極めて重要な法的手段となっているのである。

当連合会は、第61回人権擁護大会（2018年10月5日・青森市）において、「特殊詐欺を典型とする社会的弱者等を標的にした組織的犯罪に係る被害の防止及び回復並びに被害者支援の推進を目指す決議」を採択し、その中で、「更に特殊詐欺を典型とする社会的弱者等を標的にした組織的犯罪に係る被害の防止及び回復並びに被害者支援に全力を尽くす決意」を表明した。

指定暴力団その他の犯罪組織（以下「指定暴力団等犯罪組織」という。）が関与する特殊詐欺の実態に鑑みれば、上位者に対する使用者責任又は代表者等責任に基づく損害賠償請求訴訟の積極的な提起やその支援の活動を広げていくことは、当連合会としての特殊詐欺の被害回復に全力を尽くす上記決意にも沿うものであるが、これら訴訟の提起及び追行に際して不可欠な主張・立証資料、特に、公判不提出記録及び不起訴記録の入手は、現状において容易であるとは言えず、まだまだ多くの被害者の被害回復が十分には実現されていない。

3 公判不提出記録及び不起訴記録の開示基準の見直しの必要性

(1) 公判提出記録による損害賠償請求の主張・立証の限界

組織犯罪被害者が、上位者に対して、被害回復のために損害賠償請求の訴えの提起等を行おうとする場合、その主張・立証は当該事件に関する刑事事件記録に依拠せざるを得ず、刑事確定訴訟記録法や犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する法律（以下「犯罪被害者保護法」という。）等に基づき、これら刑事事件の記録を閲覧・謄写することが必須となる。

① 刑事事件の被告人に対する不法行為に基づく損害賠償請求の主張・立証

組織犯罪被害者が、刑事事件の被告人に対して、不法行為（民法709条）に基づく損害賠償請求訴訟を提起しようとする場合、刑事事件の起訴事実を含む検察官が証拠により立証すべき事実は、民事事件の不法行為に基づく損害賠償請求の要件事実とほぼ重なり合う関係にあるため、刑事確定訴訟記録法や犯罪被害者保護法に基づいて公判提出記録の閲覧・謄写を行うことで、民事事件の要件事実を主張・立証することが概ね可能である

と言える。

刑事確定訴訟記録法は、検察官は保管する訴訟記録を請求者に対し原則として閲覧させなければならないと定めており（同法4条1項）、刑事確定訴訟記録については、誰でも原則として閲覧できる。なお、法律上は閲覧のみが規定されているが、実務上は謄写も認められている。

犯罪被害者保護法においては、当該被告事件の被害者等は、第1回公判期日後から確定までの間において、当該被告事件の訴訟記録の閲覧又は謄写ができることとされている（同法3条）。

② 上位者に対する使用者責任や代表者等責任に基づく損害賠償請求の主張・立証

他方、上述したとおり、特殊詐欺等組織犯罪に関しては、検挙・起訴された末端実行犯を相手に損害賠償請求訴訟を提起しても、当該実行犯は十分な資力を持たないため、十分な被害回復は到底望めない。そのため、資力を有する上位者に対する損害賠償請求を行う必要がある。

しかし、上位者の損害賠償責任を基礎付ける要件事実（例えば、使用者責任における使用者性及び事業執行性、代表者等責任における指定暴力団員性及び威力利用資金獲得行為該当性等）を立証するための証拠は、末端実行犯の刑事責任を問うためには必ずしも必要なものではないため、捜査機関が保持していても、末端実行犯の公判に提出されないままであることも多い（以下、当該記録を「公判不提出記録」という。なお、法務省の記録事務規程では「裁判所不提出記録」と呼称されている。）。そのため、公判提出記録のみが閲覧・謄写の対象である限りは、組織犯罪被害者が、起訴されていない上位者に対する使用者責任や代表者等責任に基づく損害賠償請求の要件事実を主張・立証することは困難である。

③ 不起訴事案の組織犯罪被害者による損害賠償請求の主張・立証

また、特殊詐欺等組織犯罪の案件においては、多数の被害者に対する複数の事件が生じていることが通常であるが、その全ての事件が起訴されるわけではなく、起訴されない余罪が多数存することとなる。

かかる不起訴事案の組織犯罪被害者は、起訴された事件の刑事事件記録で自身の被害を立証しようとしても、通常、公判提出記録には自身の被害に関する証拠は十分には現れない。よって、公判提出記録のみが閲覧・謄写の対象である限りは、起訴されていない余罪案件の被害者による上位者に対する使用者責任や代表者等責任に基づく損害賠償請求等の主張・立証は、困難であると言わざるを得ない。

(2) 公判不提出記録・不起訴記録の開示の現状

① 法律上の開示の対象

刑事確定記録訴訟法に基づく開示の対象となる記録は、保管検察官が保管する保管記録のうち、「刑事訴訟法第53条第1項の訴訟記録」（刑事確定訴訟記録法4条1項）に限定されており、犯罪被害者保護法の開示の対象となる記録も「当該被告事件の訴訟記録」（同法4条1項）に限定されている。

ここでいう「訴訟記録」は、公訴提起後被告事件が確定するまでに裁判所が事件記録として編綴した訴訟に関する書類一切と解されており、不起訴記録はもちろん、公判不提出記録も含まれない。

② 不起訴記録開示基準

公判不提出記録については、「訴訟に関する書類」（刑事訴訟法47条）として¹³、同じく「訴訟に関する書類」である不起訴記録の開示に関する法務省の開示基準¹⁴（以下「不起訴記録開示基準」という。）と同様の基準で開示が行われているが、不起訴記録開示基準が定める開示の手続や要件は、極めて厳格なものとなっている。

例えば、使用者責任の要件事実となる「使用者性」「事業執行性」の事実や代表者等責任の要件事実となる「威力利用」の事実等は、主として供述証拠によって立証されることとなるが、不起訴記録開示基準では、供述証拠については、民事訴訟提起後に文書送付嘱託を申し立てない限り開示されないこととされている。しかし、組織犯罪被害者が上位者に対して使用者責任や代表者等責任に基づく損害賠償請求に係る民事訴訟を提起するか否かを判断するに際しては、供述証拠を含む証拠関係を十分に把握する必要があるのであり、供述証拠の開示を受けるために、先行して民事訴訟の提起をしなければならないのでは、組織犯罪被害者が過度の手續負担を強いられることになる。

しかも、「証拠としての唯一性」や「供述者の供述不能」等、極めて厳格な要件を充足した場合に限ってしか開示されないこととされている。この点、被害者参加対象事件は一定程度要件が緩和されているが、その対象は専ら生命・身体犯であり、特殊詐欺などの財産犯は対象外である。

なお、客観的証拠については、民事訴訟提起前であっても閲覧・謄写が

¹³ 最高裁判所平成16年5月25日決定（民集58巻5号1135頁）

¹⁴ 法務省刑総第1595号（例規）「被害者等に対する不起訴事件記録の開示について（依命通達）」（2008年11月19日）、法務省ウェブサイト「不起訴事件記録の開示について」
https://www.moj.go.jp/keijil/keiji_keiji23.html

可能とされているが、やはりその要件は厳格であり、そもそも、制度上、被害者が公判不提出記録や不起訴記録にどのような客観的証拠が存在するのかを知るためのプロセスも確保されていない。

③ 現状の刑事事件記録の閲覧・謄写制度の限界

このように、組織犯罪被害者による上位者に対する使用者責任や代表者等責任に基づく損害賠償請求の要件事実の主張・立証を困難にしているのは、現状の刑事事件記録の閲覧・謄写制度が、起訴された刑事事件の生命・身体犯の被害者が、被告人に対して、不法行為に基づく損害賠償請求を行うという図式を念頭に置いており、不起訴事案の被害者を含む組織犯罪被害者が、上位者に対して、使用者責任や代表者等責任に基づく損害賠償請求を行うという場面を念頭に置いていないことに起因するものと考えられる。

しかし、特殊詐欺等組織犯罪は、多数かつ広範囲の人に被害を生じさせる特性を有しており、従来の図式だけで被害を回復することは困難であり、当該刑事事件の被告人以外の加害者や当該刑事事件の被害者以外の被害者も想定した閲覧・謄写制度の拡充が、組織犯罪被害者の被害回復に不可欠となるのである。

(3) 提言

以上のとおり、組織犯罪被害者の被害回復や、かかる被害回復の推進を通じた組織犯罪の抑止という我が国における喫緊の課題に対処するためには、刑事事件記録の閲覧・謄写制度を、個々の生命・身体犯の被害者の支援という従来の視点だけにとどまらず、組織犯罪被害者の被害回復の支援という視点も加えて抜本的に見直す必要がある。

具体的には、不起訴記録開示基準を改めること又は立法により、組織犯罪被害者が、上位者に対する損害賠償請求の要件事実を収集するために必要かつ相当な限りにおいて、民事裁判所からの文書送付嘱託によらずに、公判不提出記録及び不起訴記録の開示を受けられるようにすべきである。

この点、民事裁判所からの文書送付嘱託によらずに公判不提出記録又は不起訴記録の開示を可能とするとしても、当該開示の相当性の判断に当たっては、その開示による被疑者、被告人及びその他関係者の名誉、プライバシーの侵害や刑事裁判への不当な影響等の弊害の有無も検討し、個別具体的な総合考慮がなされるべきことは言うまでもない。

4 記録の保管期間について

組織犯罪被害者が、上位者に対して、使用者責任や代表者等責任に基づく損

害賠償請求を行う場合、これらの要件事実となり得る事実(暴力団の組織構造、意思決定過程、上納金制度等)を立証するため、当該事件のみならず、当該暴力団による過去の他の刑事事件の刑事事件記録を閲覧・謄写する必要がある場合がある。

この点、刑事確定訴訟記録法においては、保管記録の保管期間が定められており(同法2条2項、別表)、「裁判書以外の保管記録」の保管期間は、5年以上10年未満の懲役又は禁錮に処する裁判に係るものについては10年、5年未満の懲役又は禁錮に処する裁判に係るものについては5年とされている。記録の適正な管理を行う上で、一定の保管期間を定めること自体はやむを得ないものと考えられるものの、指定暴力団等犯罪組織の組織構造等に関する事実が記録された供述証拠等は貴重であり、保管期間経過後に、このような刑事事件記録の閲覧・謄写が必要となる場合は少なくない。

刑事確定訴訟記録法は、保管検察官による保管期間の延長(同法2条3項)を定めているが、組織犯罪被害者の被害回復の支援という視点からも、これら規定に基づく保管期間の延長が積極的に実施される必要がある。

5 他の被害者への記録の提供

指定暴力団等犯罪組織による組織犯罪は繰り返され、多くの組織犯罪被害者を生んでいるが、それら組織犯罪被害者が、上位者に対して、使用者責任や代表者等責任に基づく損害賠償請求を行う場合、その要件事実(使用者性、事業執行性、指定暴力団員性、威力利用資金獲得行為該当性等)は共通する場合が多い。他方で、前述のとおり、組織犯罪被害者への刑事事件記録の開示に種々の制約がある現状に照らせば、ある事件の組織犯罪被害者が開示を受けた刑事事件記録を、当該暴力団が関与する他の特殊詐欺等組織犯罪の被害者が被害回復のために用いることができれば、その被害回復をより容易なものとする事ができる。

この点、刑事確定訴訟記録法6条は、「保管記録又は再審保存記録を閲覧した者は、閲覧により知り得た事項をみだりに用いて、公の秩序若しくは善良の風俗を害し、犯人の改善及び更生を妨げ、又は関係人の名誉若しくは生活の平穩を害する行為をしてはならない。」と規定している。もちろん、同条の趣旨に反するような利用は認められるべきではないが、当該指定暴力団等犯罪組織が関与する他の特殊詐欺等組織犯罪の被害者が被害回復のために用いることが、同条の趣旨に反するとは到底解されない。

そこで、組織犯罪被害者が、開示を受けた刑事確定訴訟記録について、当該暴力団が関与する他の特殊詐欺等組織犯罪の被害者に対し、その被害回復に資

するために提供する行為が、刑事確定訴訟記録法 6 条に違反するものではないことを明確にし、もって、組織犯罪被害者の被害回復を後押しすることが必要である。

6 検察官による必要な措置

刑事確定訴訟記録の保管・管理は検察官によるものであり（刑事確定訴訟記録法 2 条）、検察官は捜査や公判を通じて刑事事件記録の内容を把握していることからすれば、組織犯罪被害者が刑事事件記録を入手するためには、検察官の協力が不可欠であると言える。

保管検察官においては、記録管理方法の見直しや閲覧・謄写事務の効率化が望まれる。事案によっては、閲覧・謄写には長い時間を要することがあり、期間の経過は被害回復を遅らせるのみならず、損害賠償請求権の消滅時効などの法的な制限にも関わる問題となり得る。また、組織犯罪被害者においては、どのような刑事事件記録が存在するかということを経験には知り得ず、情報不足が被害回復の大きな壁となっている。検察官によって、刑事事件記録の有無及びその概要に関する情報の教示が積極的に行われることが必要であり、公判不提出記録や不起訴記録についても、同様の趣旨が当てはまると言える。

7 結論

当連合会は、前述の 2018 年人権擁護大会の決議において、国に対し、「刑事手続における財産犯も対象とした損害賠償命令制度や、当該手続における犯罪被害回復の実現のための証拠収集及び財産の所在の確認等、刑事訴訟手続を利用した実効性を有する犯罪被害回復制度を採用している諸外国の例も参考にしつつ、実効性のある被害回復制度を構築すること」を求めた。特殊詐欺等組織犯罪による高齢者を中心とした被害について、実効性のある被害回復制度を構築することは、喫緊の課題である。

よって、当連合会は、意見の趣旨記載のとおり、組織犯罪被害者の被害回復に資するために刑事事件記録の閲覧・謄写制度を拡充することを求めるものである。

以上