

黒川検事長定年延長閣議決定の違法性と 検察官の独立を侵す検察庁法改正案の問題点

海渡 雄一(弁護士)

第1 結論

私は、国家公務員の定年延長を定める法案のうち、検察庁法の改正を定めた部分の法案は、下記に述べるように、検察と検察官の政府からの独立性を破壊する危険性があるので、同法案を黒川定年延長問題が発生する前の法案（2019年10月段階）に戻す修正案を提出し、与党がこの修正に応じないときは、法案成立そのものに反対するべきであると考えます。

第2 黒川検事長定年延長閣議決定の違法性

1 黒川検事長定年延長閣議決定とその背景

政府は、本年1月31日の閣議において、2月7日付けで定年退官する予定だった東京高等検察庁検事長について、国家公務員法（以下「国公法」という。）第81条の3第1項を根拠に、その勤務を6か月（8月7日まで）延長する決定を行った。

この人事は、黒川氏を、2020年7月31日に任期2年を迎え、退官が予定されていた（2021年8月14日に65歳で定年退官となる）稲田伸夫検事総長の後任に充てる目的と報道されている。黒川氏は、かねてから菅官房長官と懇意であり、政権の中枢に腐敗事件の捜査が及ばなくするための人事ではないかとの疑惑が指摘されてきた。

報道によれば、2016年夏、法務・検察の人事当局は次の次の検事総長候補として林真琴法務省刑事局長を法務事務次官に就ける方針だったが、官邸から黒川氏を法務事務次官にするよう強く求められ、押し切られた。官邸は1年後にも林氏を事務次官とする人事を潰し、黒川氏を留任させた、とも報じられており（雑誌「ファクタ」1月号）、今回の事態は、官邸による検察・法務人事への介入の総仕上げといえる。

2 検察官に対する定年・定年延長には検察庁法が適用され、国家公務員法は適用されない。

しかし、検察官の定年退官は、検察庁法第22条に規定され、同法第32条の2において、国公法附則第13条の規定により、検察官の職務と責任の特殊性に基づいて、同法の特例を定めたものとされており、これまで、国公法第81条の3第1項は、検察官には適用されてこなかった。

1947年に制定された国家公務員法にはもともと定年制度がなく、社会情勢の変

化の中で、1981年になって初めて定年制(国家公務員法81条の2)及び定年延長制度(同法81条の3)が導入された。しかし、同じ1947年に制定された検察庁法は、検察官は63歳に達した時に定年退官することを当初から規定し(検察庁法22条)、旧裁判所構成法時代には存在した定年延長制度を規定しなかった。

国家公務員法の定年制度は、「他の法律に別段の定めのある場合を除き」適用できると定められている(国家公務員法81条の2)。この「別段の定め」の一つが検察庁法22条である。検察官の定年は検察庁法によるのであって、国家公務員法によるものではない。従って、国家公務員の定年延長制度は、そのまま検察官に適用される関係にはない(検察庁法32条の2参照)。

3 なぜ、日本国憲法制定時に検察官に定年が規定されたのか

国家公務員一般に定年制がまったくなかった時代に、検察官については定年制が設けられた。この事実は、検察官の定年制は国家公務員の定年制とまったく別の趣旨・目的で設けられたことを意味する。

検察官の定年制は、検察官が刑事訴訟法上強大な権限を持ち、司法の一翼を担う準司法官的地位にあるという、その職務と責任の特殊性に鑑み、検察官の人事に政権が恣意的に介入することを防ぐ趣旨で設けられたものである。

戦前に日中戦争が激化した1937年に、検察官に対する定年延長の制度が設けられたことがある。その際に帝国議会では、治安維持法事件の検挙などの複雑困難事件が多発し、一部の検察官を定年後も職に残す必要があったためと説明されている。

検察庁法は戦前の裁判所構成法を廃止し、1947年に憲法の施行と同時に新たな検察の機構を定める目的で制定されたが、その中で、定年の規定だけを残し、1937年に付け加えられた定年延長制度は撤回された。その際に、検察官の準司法官としての役割を重視し、その政府からの独立性を保つためと説明された。定年延長を認めない検察庁法は三権の分立を定めた日本国憲法と表裏の関係にあるといえる。

4 政府解釈も検察官について国公法の定年延長規定は適用されないとしてきた

従って、検察庁法が制定されてから34年後に定められた国家公務員一般の定年延長制度が、検察官に適用されることは論理的にあり得ない。

そして、1981年の国家公務員法改正時、政府も検察官について国家公務員法の定年延長の定めは適用されないとする解釈をとっていたことが、当時の政府答弁、政府文書によって明らかになっている。すなわち、2月10日の国会審議では、1981年に政府委員(人事院任用局長)が上記解釈の答弁をしていた事実を山尾志桜里議員が指摘し、2月24日には、この1981年の政府答弁の根拠となる文書(想定問答集)が1981年10月に総理府人事院(当時)によって作成されていたことが、野党共同会派の小西洋之議員の国立公文書館での調査により判明した。

5 結論

したがって、黒川検事長に対する定年延長は検察庁法と国家公務員法に反する違法なものと言わなければならない。

第3 検察庁法の改正案は検察の独立を傷つけ、憲法の定める三権分立の原則に反する違憲立法である

1 国公法改正案における検察庁法の改正法案の内容

2020年3月13日、政府は、検察官のいわゆる定年延長（以下、原則として勤務延長と呼ぶ。）などを盛り込んだ検察庁法の改定を含む「国家公務員法等の一部を改正する法律案」（以下、法案という。）を閣議決定し、国会に提出した。

検察官について、法案は、

- ① 検察官の定年を検事総長と同じ65歳に段階的に引き上げる、
- ② 63歳に達した検事正、検事長、次長検事につきいわゆる役職定年制を導入する、
- ③ 役職定年を超える任用の特例を認める、
- ④ 定年年齢に達した検察官について「公務の運営に著しい支障が生ずると認められる事由」があると認める場合に勤務延長を認める、というものである。

しかしながら、法案のうちとりわけ③④については、時の政治権力による検察人事への不当な介入、それによる検察行政への不当な影響をもたらす危険性がある。

これは、次に詳述するように、三権分立と法の支配・法治国家という近代国家の基本原則に反する違憲立法である。

2 正当な立法事実の不存在と法案による政府の違法行為の追認

この法案には、そもそも、正当な立法事実が存在していない。

一般の公務員の場合、職務の内容、その執行される場所が多岐・広範であることから、いわゆる余人をもって代えがたいなどの状況もありうる。従って、それに対処するために定年延長が必要な場合があることは事実である。しかし、検察官の場合、検察事務・検察行政ないし法務行政のいずれであれ、その職務内容や執行の場所は一般の行政に比して限局されている。また、検察官同一体の原則に基づく事務委任・事務引取移転により、検察官の行う事務作業を円滑に維持することが可能で、現にそのように実施されてきた。戦前の裁判所構成法の下で一時期存在していた判検事の定年延長制度を、戦後の裁判所法・検察庁法が引き継がなかったことは前述したとおりである。

ある検察官の定年退職によりこれらの事務が阻害されたとの事実ないしそのおそれの存在は、まったく示されていない。この法案には正当な立法事実がない。

3 当初の内閣法制局が昨年10月に了承した法案の内容

2019年10月末に内閣法制局が一度了承した検察庁法改正当初案においては、勤務延長などに関する規定はなく、法務省が2019年10月にまとめた説明資料でも、「（検察官は）柔軟な人事運用が可能」で、「公務の運営に著しい支障が生じるなどの問題が生じることは考え難く、…（特例）規定を設ける必要はない」と明記している。

もともと、法務省が検察官について、勤務の延長や定年延長を考えていなかったことは明らかである。

4 黒川検事長に対する定年延長の閣議決定に至る経過で改訂された国公法改正法案

ところが、この法案が、2020年1月の中旬から法務省部内で検討された黒川検事長の定年延長の閣議決定に至る経過とリンクして、その法案内容が大幅に修正され、冒頭述べたような法案に修正された。そして、この法案は従来の政府解釈を覆し、国家公務員法の定年延長規定が検察官に対して適用されるという前提で、全面的に書き直されたのである。

5 検察官の人事に政府が介入してはならない

検察官は、内閣に属する行政権を担う行政官であるが、その職務は司法権の行使と密接に関係する。このため、検察官が行う事務を統括する検察庁も、通常の行政機関とは異なる「特別の機関」（国家行政組織法8条の3）とされている。

また、検察官は、いわゆる独任官庁として自己の良心に従った事件処理を行うべきことも要求されている。

このような特殊性から、検察官には、一般公務員よりも手厚い、裁判官に近い身分保障が付与され、停職・免職事由は法定の事由に限られる（検察庁法25条）。これらは、政治権力が検察・検察官に対して不当に人事を通じて介入することを防止し、検察官が自己の良心に従って独立した判断を行うことを可能とするためである。この制度が「秋霜烈日」ともいわれる、時には政治権力のトップをも検挙する検察・検察官制度の基礎をかたち作っているのである。

6 法務大臣と検察庁との微妙なバランスを示す指揮権発動の規定

法務大臣のいわゆる具体的指揮権の対象を検事総長に限った（同14条）のも、検察に対する政治的影響を極力排する趣旨からである。

自ら検事総長を務めた伊藤栄樹氏は、検察庁法の解釈をまとめた「新版逐条解説検察庁法」（昭和61年 良書普及会）において、同法14条の趣旨について、次のように説明している。

伊藤栄樹・新版逐条解説検察庁法（昭和61年 良書普及会）は昭和38年に初版、昭和47年に全訂版、そして昭和61年に新版が出版された検察庁法に関する無二の解説書である。この新版は検事総長の在任時に書かれた。この時期は、ロッキード事件の公判が係属中であり、検察と政権の間には鋭い緊張関係が存在した。そのはしがきには、この本の全訂版の指揮権発動に関する部分が、ロッキード捜査に怒った自民党や秦野法務大臣から、検察のおごりであると批判された経緯が記され、次のように締めくくられている。

「本書は、右の経緯から明らかなように、検事総長就任を予定しないわたくしが、一学徒としての長い間の研究の結果をとりまとめたものにすぎない。そのつもりで虚心に読んでいただきたいと思う。なお、検事総長としてのわたくしの考えは、就任に際しての記者会見で述べたとおりである。これを報じた新聞記事をここに借用しておく（いずれも、昨年11月20日付朝刊）。

「法務大臣の指揮権発動については、『あってはならない。それが無いよう懸命の努力をしなければならぬが、現状ではその可能性や気配はない』と強調。」（朝日）「法相の指揮権発動があったときの心構えを問われると、『かつて私の良心を著したことがあったが、実際に総長になった今、仮定で胸の内を明かすわけにいかない。』」（読売）

伊藤栄樹氏は、同書において指揮権発動に関して、次のような解釈を示している。岡藤重光氏、松尾浩也氏らの見解もほぼ同様であり、同書に引用されている。

「法務大臣が検事総長に対して具体的事件に関する指揮をした場合、第一四条の字句のみを見れば、法務大臣に指揮権がある結果、検事総長には、これに服従する義務があるのであるから、その指揮が違法なものでないかぎり、これに従って、自ら事務を処理し、あるいは、部下検察官に命じて処理させねばならないものということができる。しかし、ことはそのように簡単ではない。検事総長は、法務大臣の指揮を不相当(違法ではないか)と考えた場合に、いかなる態度をとるべきかは、第一四条の存在するゆえんに立ち戻って、慎重に考える必要がある。それでは、第一四条の存在する理由、すなわち、第一四条の必要性はどこにあるのであろうか。」

「すでに、この条の解説二で見たように、検察権が行政権の一部である点のみからすれば、法務大臣は、検察行政事務であると検察事務であるとを問わず、検察官の行う事務のすべてについて指揮監督権をもち、内閣を通じて国会に対して責任を負うのが当然であると考えられる。

しかし、他面、これまたすでにみたように、検察権は、司法権と密接不可分な関係にあり、司法権の適正な実現のためには、検察権が中正妥当に行使されることが不可欠の前提となる。したがって、司法権の独立を確保するためには、検察権の立法権および他の行政権からの独立が担保されなければならないのであって、今日のわが国におけるような政党政治体制のもとにおいては、とくにその必要性が存在する。

この責任政治の原理からする要請と検察権の独立性担保の要請との調和として、一方において内閣の責任において検察の独善を防止するとともに、他方において、検察がたとえば政党の利害や都合によって左右されるなどその中正を失う運用に陥ることを避けるべく、庁法は、その第一四条において、法務大臣の検察全般に対する指揮監督権の存在を前提としながら、検察事務に関する指揮権の行使に制限を加えることとしたものと考えられる。」

7 国際的にも要請されている検察の独立

このことは、日本に限らず世界的な要請である。

1990年に国連が定めた「検察官の役割に関するガイドライン」第4項において、次のように定められている。「加盟国は、検察官が脅迫、妨害、嫌がらせ、不適切な干渉、または民事、刑事、またはその他の責任に不当に曝されることなく、専門的な職務を遂行できるよう保障しなければならない。」¹ この法案に基づく役職定年の例外措置と定

¹ Guidelines on the Role of Prosecutors

Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990

Status and conditions of service

4. States shall ensure that prosecutors are able to perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper interference or unjustified exposure to civil, penal or other liability.

5. Prosecutors and their families shall be physically protected by the authorities when their personal safety is threatened as a result of the discharge of prosecutorial functions.

年延長の権限が内閣と法務大臣に与えられることは「不適切な干渉」そのものである。

8 例外なき定年制は政府の人事権を介した不当な介入に対する防波堤である

定年制も、人事の新陳代謝を確保しつつ、年齢という客観的基準のみで検察官の身分を失わせる点で、きわめて公正な制度であり、政治権力の検察への恣意的な介入を防ぐ機能を有している。日本において特殊な定年制を導入してきた官職の多くは、独立性・専門性の高い職種で、検察官の定年制も、そのような職務の特殊性に由来するものであった。

司法権の地位と機能を強化した日本国憲法の下では、判検事の独立性はきわめて重要であり、定年制も、判検事の人事に対する政治権力の介入を防止するという趣旨から理解されるべきである。

9 歴代自民党政権も検事総長人事に口をはさむことはなかった

しかし、法案による勤務延長や役職定年の延長は、以上の原則に逆行する。検事総長などの検察最高幹部は、内閣により任免され天皇により認証される（検察庁法 15 条 1 項）。

しかし、これまで、長く続いた戦後の自民党政権の下でも、検事総長人事は検察の聖域とされ、NHK の 2020 年 3 月 25 日「揺らぐ“検察への信頼”～検事長定年延長が問うもの～」においても次のように説明されている。

「一般の検事の任命権は法務大臣が、検事総長のほか全国に 8 か所ある高等検察庁のトップ検事長などの任命権は内閣が持っていますが、実際には検察側が作成し、総長の了承を得た人事案を大臣や内閣が追認することが「慣例」とされてきました。」

10 検察官に対する人事を通じて政権は検察をコントロールしようとしている

ところが、この法案によれば、検事正を含む検事・副検事については法務大臣の定める準則、検事長・次長検事・検事総長については内閣の定めるところにより、当該検察官にかかる「公務の運営に著しい支障が生ずると認められる事由」を考慮して、それぞれ勤務延長や役職定年延長の措置を執ることができるようにするとされた。

つまり、すべての検察官は 63 歳になった時点で、政権の意向によって、役職をなく奪われて窓際に追われる者と、高位の役職に就き、この特例と追認された国公法の定年延長の規定を使えば、68 歳に至るまで、検察のトップに君臨することが可能になる。

このように、ロッキード事件によって、政権と検察の緊張が高まったときにも、時の内閣は前任の検事総長から示された検事総長人事案に従い、具体的な検事総長人事に口

6. Reasonable conditions of service of prosecutors, adequate remuneration and, where applicable, tenure, pension and age of retirement shall be set out by law or published rules or regulations.

7. Promotion of prosecutors, wherever such a system exists, shall be based on objective factors, in particular professional qualifications, ability, integrity and experience, and decided upon in accordance with fair and impartial procedures.

をはさむことはなかった。安倍政権は、この聖域に手を入れ、人事を通じて検察を無力化しようとしているのである。

このような法改正が成立すれば、検察・検察官の政治権力からの独立を破壊し、検察官が政治腐敗への追及をためらわせる効果を持つことは明らかである。もし、この検察庁法改正を認めれば、すべての検察官は官邸に隷属し、政治腐敗と大企業の腐敗を検察官が起訴し、司法が裁くことは永遠にできなくなるだろう。

11 法案を黒川検事長問題が起きる前の当初案に戻す修正案を提出し、原案に反対してほしい。

立憲野党の皆様方には、政権による検察官人事への恣意的介入を広く認め検察官の独立を根底から破壊し、検察が政界や大企業の腐敗を捜査できない体制を永続化させる危険性を持ったこの「検察庁法改正案」を必ず阻止していただくよう強く要請する。

そのため、同法案を黒川定年延長問題が発生する前の当初案に戻す修正案を提出し、与党がこの修正に応じないときには、法案成立そのものに反対する方針で取り組まれるよう要請する。

第4 閣議決定と法案に対して、疑問を提起している機関・報道

1 弁護士会

日弁連

23 弁護士会, 1 弁連



2 弁護士・研究者団体

9 団体閣議決定反対声明

6 団体定年延長法案反対声明

3 報道機関

朝日新聞社説など多数

4 政党

共産党、社民党

第5 検察庁法が制定された直後の政府解釈を示す理由説明書

検察官について公務員法の特例を認める必要がある理由(昭和22 10、10人捕)

1、日本国憲法及び裁判所法等の実施によって司法権の完全な独立が確保され、裁判官の地位が十分に保障されるに至った結果、「裁判官の報酬等の応急的措置に関する法律」によって裁判官は、一般の行政官吏に比べて特に熱い待遇が与えられると言う理念が明示されたのである。

裁判制度が公正活発に運営されるためには、裁判の前提である検察の制度が確立され、検察官の地位と職責の構成が現に担保されなければならぬ事は、申すまでもないことで、これらのため、検察官は裁判官と同様に、その身分を保障される(検察官法第5条)反面に置いて、一般行政官よりもいっそう厳格な任用資格の制限(同法第18条ないし第20条8 適格審査、同法23条を受けるとともに、司法大臣といえども、個々の事件の取り調べ又は処分については、一般の検察官に対して直接指揮することを禁じられ(同法第14条)ているのである。

しかも検察官の職責は、公訴官として法律に従い正邪曲直を判断し、準裁判的な起訴、不起訴の処分を行うものであり、同法第4条この職責から見れば、検察官は形式的には行政官であるにもかかわらず、実質的には一般の行政機関と異なる性格を持ち、準司法官と言わねばならぬのである。(後掲米国判例参照)。

2、加之(これに加え)、検察官は検事総長、次長検事、検事長、検事及び副検事の5種類の官に分かれており、(同法第2条) 検察官の大多数を占める検事には、検察制度の構成上、検察庁事務章程²等に於いて、地方検察庁の検事正、高等検察庁又は地方検察庁の次長検事及び支部長、区検察庁の上席検察官など特殊な職種が設けられてはいるが、個々の検察官は、いずれも独立した国家機関であり、一般の行政官僚が次官の下に数人の局長を置き、各局長のもとにさらに数人の課長があるようにピラミッド型に組織されているのとは、全く趣を異にしているのである。

3、検察官が「準司法官」として、以上のような地位と職責を持ち、特殊な検察体制を構成している点から見れば、検察官は公務員法では一応一般職に含まれているけれども、その任免、転退等については、「特別職」である裁判官に準ずるものとして、法律を持って特別の待遇を定める(同法21条) 必要があると言わねばならぬ。これが、公務員法の付則に検察官の特例を設けた理由である。

(以下アメリカの制度を紹介した部分は略)

² 現在も昭和60年法務省訓令第1号として現存している。<https://ja.wikisource.org/wiki/>。検察庁事務章程 検察庁の組織について決めた規程である。