

論  
説

イングランドおよびウェールズにおける  
公訴官（Crown Prosecutor）制度の創設について

鯨 越 溢 弘

はじめに

イングランドおよびウェールズにおける訴追制度は、大陸諸国の制度と比較すると、特異な制度であると言われる。そして、そのように言いうる最大の理由は、大陸諸国に存在するような全国的に統一された公訴官制度がイングランドおよびウェールズには存在しないという点に求められてきたのである。もし、イングランドおよびウェールズの訴追制度と大陸諸国の訴追制度の違いを全国的に統一された公訴官制度の存否に限定するとすれば、

今や、イングランドおよびウェールズも大陸諸国と同一の訴追制度を持つに至ったといえるであろう。何故ならば、イングランドおよびウェールズにおいても、「一九八五年の犯罪訴追法 (Prosecution of Offences Act 1985)」によって、中央集権的な全国的な組織を持つ公訴官制度が創設され、アウター・ロンドンの首都圏 (Metropolitan County) の警察管轄区域においては一九八六年の四月から、ロンドンおよびその他の警察管轄区域においても一九八六年の一〇月から、この新しい公訴官制度の下での訴追実務が開始されているからである。

しかしながら、イングランドおよびウェールズの訴追制度の特徴は単に全国的に統一された公訴官制度が存在しなかったという点にのみ存在するわけではない。むしろ、イングランドおよびウェールズの訴追制度の特徴は、私人訴追主義をその訴追理念としてきた点に求められるのであり、全国的に統一された公訴官制度が存在しなかったというのは、その制度的表現にすぎない。そして、訴追理念としての私人訴追主義を維持することは、イングランドおよびウェールズにおいて頑固に維持されてきた弾劾主義的な訴訟制度を支えるものであるとさえ、考えられてきたのである。

一九世紀以降、繰り返し提案されてきた公訴官創設の要求を正面から取り上げることのなかったイングランドおよびウェールズが、何故、ここに至って公訴官制度の創設を実現することとなったのであろうか。

また、今回の公訴官制度の創設によって、イングランドおよびウェールズにおいて、その特徴とされてきた私人訴追主義の理念はどのような変質を被るのであろうか。また、それは、イングランドおよびウェールズにおいて維持されてきた弾劾主義的な訴訟制度の変質を意図するものであろうか。

これらの疑問に答えるためには、一九世紀以降の公訴官制度の創設の試みが何故失敗に終わったのかということ

を含めて、一九世紀以降のイングランドおよびウェールズにおける訴追制度及び訴追理念の変遷の歴史を訴訟制度との関連において総括することが必要であるが、未だその準備は整っていない。

したがって、本稿においては、「一九八五年の犯罪訴追法」の内容と、その制定の基礎となった「刑事手続に関する王立委員会（以下、単に「王立委員会」と記述してあるのは、本委員会を指す。）」の報告<sup>1</sup>を中心にして、今回の新しい訴追制度がいかなるものであるかと紹介するに留めたい。

#### 注

(1) The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, London H. M. S. O. 1983, Cmd. 8092

## 第一章 改革以前の訴追理念と制度の状況

一 今回の訴追制度改革の意義を明らかにするためには、まず従来のイングランドおよびウェールズにおける訴追制度及び訴追理念がいかなるものであったかを明らかにしておくなければならない。

まず、訴追理念についていえば、私人訴追主義がイングランドおよびウェールズの特徴であった。訴追は、究極的には、国王 (Crown) の名において行われるものと見なされるけれども、それは、刑事訴追権の行使が単に被害者個人の利益のために行われるものではないということを象徴するものにすぎず、公務員 (public officer) のみが

訴追者として適格であるということを意味しなかった。すなわち、刑事手続を開始するという意味における刑事訴追権の行使は総ての市民に開かれており、そして、この私人訴追の権利は、憲法上の権利であって、公的な機関の怠慢、差別、不公正、偏見、そして汚職に対する究極的な保障と考えられていたのである。<sup>(2)</sup>つまり、訴追権を国家が独占することこそが、罪悪であるとされていたのである。<sup>(3)</sup>したがって、この権利は当該市民が犯罪の直接の被害者でない場合にでも認められるのである。<sup>(4)</sup>

二 私人訴追主義を原則とするイングランドおよびウェールズにおいては、すでに述べたごとく、大陸諸国に見られるような中央集権的な国家機関としての公訴官制度は存在しなかった。実際には、訴追権は様々な個人、団体、機関によって行使されてきたのである。すなわち、個人としての私人、警察、公務員、公共団体、そして公訴局長(the Director of Public Prosecution)が、それぞれの立場において訴追権を行使してきたのである。

では、これら種々雑多な訴追者が、実際にどれくらいの割合において刑事事件の訴追を担ってきたのであろうか。そのことを明らかにしておくことは、総ての事件が検察官によって訴追されている我が国の状況に照らして興味あることであるし、今回の改革を評価する際にも一つの示唆を与えてくれるであろうと思われる。

ところが、経験主義、実証主義の精神に富み、統計資料には早くから興味を示してきた英国人には珍しいことであるが、イングランドおよびウェールズにおける刑事訴追が、誰によって、どの位の割合で行われてきたのかを示す総合的な公式の資料は存在しない。思うに、従来は、刑事訴追権の行使は総ての市民に開かれているとされ、それを正当なものと考えてきたイングランドおよびウェールズにおいては、特に誰によって刑事訴追権が行使されているかを明らかにする必要性が少なかったのかもしれない。また、イングランドおよびウェールズにおいては、犯

罪の訴追が個人の名前で行われることが多く、その場合その者の職業は明らかでない場合があること等、統計作成上の困難があるということ<sup>(5)</sup>、犯罪の捜査もまた必ずしも警察の独占するところではなく、その警察の定義すら明確でないということも、かかる統計の作成を困難にした理由として考えられるであろう<sup>(7)</sup>。しかしながら、一九六〇年代後半以降、訴追制度の全般的な見直しが話題とされるに伴って、僅かながら、その実態を明らかにするための努力が払われてきた。例えば、M・ザンダー教授は、一九六七年にロンドンの五つの裁判所における研究を行い、事件の七六パーセントは警察が訴訟を進行し、二三パーセントは訴追ソリシターまたはバリスターが訴訟を進行し、残り一パーセント弱の事件の訴訟の進行を私人が行ったことを明らかにした<sup>(8)</sup>。しかし、この研究は裁判所に係属した事件に限って誰が訴訟を進行したかを示すものであって、誰が訴追を開始したかを示す厳密な資料としては使用できない。

「王立委員会」が行った調査によると、警察以外の者が行った刑事訴追は、一九七七年における交通犯罪以外の犯罪で、かつ一七歳以上の者によって行われた犯罪の内の二七パーセントである<sup>(9)</sup>。しかし、この数値も近似値であって厳密なものではない。したがって、およそ四分の一強が警察以外の者によって訴追されていると考えるのが妥当であろう。

三 上述したように、厳密な数値を示すことは困難であるが、一九世紀後半以降、実際に、大半の刑事事件を訴追してきたのは警察であるというのは、周知の事実である。そこで、次に、いわゆる「警察訴追」の法的性格及びその運用の実態についてみておきたい。というのは、一部結論を先取りすることになるが、今回の訴追制度改革において公訴官が創設されたのだが、新たに創設された公訴官の役割は、総ての刑事事件の訴追を行うということ

はなく、警察によって刑事手続きが開始された事件について訴訟の追行を行うというものであり、この間の議論も実は「警察訴追」の当否をめぐる議論であつたといつても過言でないからである。

まず、「警察訴追」の法的性格について述べると、警察の訴追もまた本質的には一市民の訴訟となんら変わるところはないものとされてきた。このことを、M・R・ジャクソンは次のように表現している。「警察」が訴追するときにも、法的な分析においては、私人が訴訟手続きを始めたということであり、その個人が警察官であるという事実は、訴追の性格をなんら変更するものではない。仮に、ウイリアム・スタイルズが訴追者の名前であつた場合に、法律は彼の職業になんらの関心も示さない。彼は、食糧雜貨商かもしれないし、警察官または徴税官かもしれない。しかし、彼は単に訴追者・ウイリアム・スタイルズにすぎない。實際上の違いは、雜貨商のウイリアム・スタイルズは、彼が非常に迷惑している場合にのみ訴追するであろうのに対して、警察官のウイリアム・スタイルズは、その地方の警察本部長 (chief constable) の指示に基づいて訴追するであろうということである<sup>(10)</sup>。つまり、警察が訴追する場合でも、それはコモン・ロー上の権利の行使とみなされてきたのであつて、制定法上の権限付与に基づくものではなかつたのである。

次に「警察訴追」の実態についてみておく。

既に述べたように、イングラントおよびウェールズにおいて警察が大半の刑事事件を訴追しているのは、警察の一般的な法執行義務から演繹される義務に基づいてるのであつて、特別の制定法に基づくものではない。したがつて、後で詳しく述べるように、警察は広範な訴追裁量権を持つことになる。

まず、訴追の形式上の責任について見ておくと、訴追 (information) は、通常は、形式的には訴追の決定を行つ

た警察官の名において提起される。ある警察署においては、それは警察本部長 (chief constable) の名において行われる。また、ある警察署においては、訴追部長に任じられた警察官または部・課の名において行われる。この違いは、法的には全く意味がない。<sup>(11)</sup>つまり、仮に訴追の提起が訴追部長の名において行われた後に、その訴追部長が死亡した場合でも、その訴追は警察本部長または警察が訴追者であると見なされ、事件は裁判所に係属し続けるのである。<sup>(12)</sup>

ところで、一口に訴追といっても、実際には、それは、ある者を裁判所に出頭させ、訴えに対して応答させるといふことの決定を含む種々の決定の産物である。

そこで、刑事事件が通常どのような決定を経て公判に付されるのかを見ておくと、まず最初の決定は、刑事犯罪となるかもしれない事件の捜査に着手するかどうかの決定である。総ての事件を捜査することは、明らかに不可能である。この最初の決定は、多くの場合には、街頭にいる第一線の警察官によって行われる。事件が軽微である場合には、なんらの公式の手続きも行わないという決定が容易に行われる。逆に、早い段階で、訴追するという決定が行われるのは、逮捕すべき犯罪であることが明らかの場合である。その中間にある事件については、街頭にいる第一線の警察官は、彼の上司にその事件を報告するように指示されている。<sup>(13)</sup>

報告を受けた後に、行われる決定は、手続きを打ち切るか、警告を与える (caution)<sup>(14)</sup>か、または訴追をするかを決めることである。この決定は、通常は、警部長 (chief inspector) 以上の階級の警察官によって行われる。もし、逮捕すべき犯罪に当たらない犯罪について、訴追をするという決定が行われた場合には、手続きは召喚 (summon) という方法によって開始される。

犯罪が逮捕すべき犯罪に当たる場合には、直ちに逮捕するか、または訴追するという意見を付して事件を上司に報告するかの選択をすることができ、訴追するという意見を付して報告が行われた場合に、それ以降に取られる手続きは、上述の逮捕すべき犯罪に当たらない犯罪において適用される手続きと同じである。もし、逮捕するという選択が取られた場合には、更に捜査を行うために、被疑者は警察署に連行される。この段階で、被疑者をどのように処分するか決定権は被疑者の身柄を受け取った警察署の警察官の手に移る。<sup>(15)</sup>つまり、当該警察署の警察官は以下に述べる五つの選択肢の内いずれかを選択することとなる。まず第一の選択肢は、被疑者を訴追せずに、釈放することである。この処分は、逮捕された後に、被疑者が無実であるという証拠を警察が発見した場合または被疑者の訴追を正当化するのに十分な証拠を警察が持つていないということが分かった場合に取られる処分である。第二の選択肢は、訴追するかどうかについての処分を保留したまま、被疑者を釈放することである。この場合、釈放後に、被疑者を訴追することが決定された場合には召喚手続きが取られる。第三の選択肢は、取り調べの必要が生じた場合には指定された警察署に出頭することを条件として、保釈することである。第四の選択肢は、治安判事裁判所に出頭することを条件として保釈することである。第五の選択肢は、勾留を継続するために、できうるかぎり速やかに治安判事裁判所の面前に被疑者を連行することである。<sup>(16)</sup>しかし、ここでも、本質的な選択は、手続きを打ち切るか、訴追するかということである。通常、この決定は警察署勤務の巡査部長 (station sergeant) または訴追担当の巡査部長 (charge sergeant) によって行われており、時としては、警部によって行われることもあるが、事件が重大若しくは複雑なものであるとか、公衆の関心を引くものであるとか、または警察に対して不服申し立てが行われそうに思われる事件に関して訴追するかどうかを決定する場合には、上級の警察官 (分区の警察署長



(divisional commander) または稀にはあるが副警察本部長 (assistant chief constable) 若しくは警察本部長 (chief constable) 自身) によって決定が行われる。

このように、従来のイングランドおよびウェールズの制度においては、警察が極めて広範な裁量権の行使を伴う手続きに関与してきたのであるが、もちろん、総ての刑事事件に関して、それらの決定——特に訴追するか否かの決定——を警察が常に単独で行ってきたわけではない。例えば、青少年が犯した犯罪事件に関しては、その青少年を訴追するのか、警告に止どめるのか、あるいはいかなる処分も行わないのかという決定をする前に、地方政府の社会福祉局 (the local authority social services department) 及びプロベクション・サーヴィス局の見解を求める必要があるとされている<sup>(17)</sup>が、公判の準備という観点からは通常事件においても法曹の法的助言を求める必要が生じるのである。しかし、後者の場合には、従来の支配的見解に従えば、法曹に相談するかどうかは、警察自身が決定することであつて、警察には法曹に相談する義務はないとされていたのである。したがって、警察の刑事手続きにおける役割は訴追の決定を行った段階で尽きるわけではないのである。つまり、警察がそうしようと欲するならば、治安判事裁判所に出頭し、訴追当事者として訴訟行為を行うこともできたのである。<sup>(18)</sup>

四 今回の訴追制度改革に関して、警察と並んで大きな変革を受けたのは、公訴局長とその部局である。それ故に、公訴局長がイングランドおよびウェールズの訴追制度において、従来どのような役割を果たしていたのかを、あらかじめ見ておく必要がある。

公訴局長の部局の創設は、一九世紀中葉以降、主張されるようになった公的訴追制度創設要求の反映である。「一八七九年の犯罪訴追法 (the Prosecution of Offences Act 1879)」は、内務大臣によって任命され、法務総裁 (the

Attorney General) の監督の下で、その業務を遂行する公訴局長を創設することを定めた。しかし、公訴局長の権限と職務に関しては、非常に包括的に規定されていたのであって、その詳細は犯罪訴追法に基づいて定められる規則 (regulation) に委ねられた。すなわち、公訴局長の職務は「この法律に基づいて定められる規則に規定されているか、または個々の事件において、法務総裁によって特に指示された……刑事事件の訴訟手続きを開始し、引き受け、追行すること及びそれらの事件について、警察の長に助言と援助を与えること」<sup>(19)</sup> であるとされていたのである。一八八〇年の規則は、特に、「公訴局長が、重要または困難であると思った事件、またはその事件の特殊な状況に鑑みて、犯罪者の適切な訴追を保障するためには、公訴局長の関与が必要であると思われる」事件が公訴局長の処理すべき事件であるとしている。<sup>(20)</sup>

一八七九年の犯罪訴追法は、公訴局長の監督の下に特定の地方または地区について公訴局長の下に局長補佐 (assistant director) を置くことを規定していたが、<sup>(21)</sup> この規定は実施されなかった。しかし、この規定の存在は公的訴追制度の全国的な組織を創設しようという試みが、この当時存在したことを示している。実際には、内務大臣によって任命される、五七名の法曹資格をもったスタッフによって構成された公訴局長の部局は、最初からロンドンにのみ配備されたのである。<sup>(22)</sup>

公訴局長の部局が、初めて独立した地位を確立したのは「一九〇八年の犯罪訴追法」の制定によってである。そして、今日の公訴局長の職務と権限は「一九七九年の犯罪訴追法」の中に集約された一八七九年、一八八四年及び一九〇八年の犯罪訴追法と「一九七八年の犯罪訴追規則」によって定められている。

公訴局長の権限を、以下、簡単に見ておくと、まず最初に、公訴局長は訴追を奪取する権限 (the power to take

over proceeding) を有する。この権限は、「一九七九年の犯罪訴追法」によって与えられたものである。<sup>(23)</sup> すなわち、刑事手続を開始する権利は、総ての公衆に与えられているけれども、公訴局長が、そうすることが適切であると思慮した場合には、手続きのいかなる段階においても、その訴追を奪取し、訴追を取り下げあるいは訴追の追行をすることができるとされたのである。この権限によつて、公訴局長は総ての訴追について潜在的な監督権を持つこととなった。しかしながら、実際には、この権限が行使されることは極めて稀であつて、例えばその訴追が悪意に基づいて行われたことが明白な場合にのみ行使されてきたのである。

次に、一定の事件については、公訴局長または法務総裁自身によつて訴追されるかまたは彼らの同意を得て訴追することが要求されている。訴追を行う前に公訴局長の同意が必要とされる根拠については、「一九一一年の公的秘密(保護)法の第二条に関する特別委員会 (The Departmental Committee on Section 2 of the Official Secrets Act 1911)」に宛てられた内務省の覚書 (the Home Office Memorandum) の中で分析されている。<sup>(24)</sup> すなわち、「法律がその中に訴追の実施についての制限を含んでいることの基本的な理由は、最も一般的な言い方をすれば、もし制限をしない場合には、不適切な訴追が行われる危険が生じるであろうということである。この危険が発生するであろうと思われる幾つかの理由が存在する。それらの理由は互に完全に分離することができないものではないし、また、そのうちの幾つかは、ある一定の事件においてのみ現れ易いものである。しかし、説明の便宜を計るために区別するとすれば、以下のようになる。

(a) 例えば、犯罪の定義が明確でないために、法律が、それが本来目的としている侵害 (mischief) の場合以上に拡大されたり、または多様な解釈に道を開くような場合に、訴追の提起における実務の統一性を確保するため、

(b) 例えば、公訴局長が関与しなければ、いやがらせのための私人訴追が行われたり、または非常に軽微な事件でも刑事手続きが開始されるような場合に、法の乱用を防止し、その法律が不評を被らないようにするため、

(c) 情状酌量事由を取り扱うことを可能ならしめるため。情状酌量事由は事件毎に非常に広範な多様性を持つので、法律の規定からくみ取することはできない（からである）。

(d) 刑法が、人種問題や検閲 (sensing) のような、特に微妙なあるいは議論の多い領域にかかわる場合に、中央統制 (central control) を行うため。

(e) 訴追の決定に際して、例えば、公的な秘密やハイ・ジャックに関して生じるような、公的政策上のまたは政治的または国際的な考慮を入れることを保障するため」である。

この覚書は、「刑事手続に関する王立委員会」に対して提出された公訴局長の覚書にもそのまま引用されているところを見ると、公訴局長の活動の実態を示すものとは言えないにしても、少なくとも公訴局長がどのような考慮に基づいて訴追をし、また訴追に同意を与えていたかについて示唆に富むものだとと言える。

公訴局長の三番目の任務は、警察官によって犯された刑事事件の訴訟を処理することである。「一九六四年の警察法 (the Police Act 1964)」は、その第四九条において、市民から警察に対する告発 (complaint) が行われた場合には、警察本部長は「いかなる犯罪も行われなかったということを確認しないかぎり」公訴局長に事件を報告することを義務付けている。つまり、警察に警察内部の者の訴追を委ねることは、不当であるので、それを公訴局長の任務としたのである。その場合、警察本部長がどれほど誠実に事件を報告しているかが問題であるが、この点について、公訴局長は「刑事手続に関する王立委員会」に宛てた意見書 (evidence) のなかで次のように述べて

(25)  
いる。

「実際には、殆ど総ての警察本部長は彼の警察官の一人を訴追するべきかどうか決定する責任を彼自身で引き受けることを極度に切望している。しかし、不当な優遇をしたという疑惑を生じさせない手段をも切望しているのである。それ故、警察本部長は、通常、事実上証拠が全くない場合でも、そして告発がたった一人の市民によってなされた場合でも、警察官が関与した総ての事件を報告するのである。」と。

以上、公訴局長の主要な任務を見てきたが、公訴局長の実際の活動はどのようなものであるかについては明らかにでない。そこで、次に公訴局長が従来どれくらいの事件を、どのような基準で処理してきたのかをみておく。

「刑事手続に関する王立委員会」の調査によると、一九七八年に一七七八件の事件が公訴局長に対して申請された。そのうち、被告人の人数にして二四二人の者が、事件数でいうと一一七八件の事件が公訴局長によって訴追された。残りの事件に関しては、公訴局長は警察またはその他の官庁に対して助言を与えるに止どめ、訴追するか否かの判断は申請を行った当該官庁の判断に任された。<sup>(26)</sup> また、「刑事手続に関する王立委員会」の要請に基づいて作成された公訴局長の報告によると、一九七七年に公訴局長に対してなされた訴追することについての同意の申請は、総数にして一六七一件あり、そのうちの五一九件について公訴局長の同意が与えられた。<sup>(27)</sup> 警察官に対する、市民による告発事件に関しては、一九七九年において、三九九二件（交通事故を除く）の事件が、公訴局長に報告され、そのうちの六三件（一・六パーセント）が訴追相当とされた。交通事故については、四六九件の事件が公訴局長に報告され、そのうちの五九件（一二・六パーセント）が訴追するように勧告された。ちなみに、一九七九年において、刑事事件で有罪判決を受けた警察官の総数は九〇八人である（内一二七人が交通事故以外の犯罪で有罪

判決をうけ、三八人が自由刑を言い渡された<sup>(28)</sup>。これらの、数値が示唆するものは、公訴局長は極めて控え目に彼の訴追権限を行使しているということである。

では、公訴局長がどのような訴追基準に基づいて訴追を行っているのであろうか。その答えは、「刑事手続に関する王立委員会」に公訴局長が提出した意見書の中に見いだされる<sup>(29)</sup>。

まず、注目すべきは、公訴局長がこの意見書の中で示した見解は、従来の訴追基準に比べると厳しいものとなっているという点である。すなわち、従来の見解では、訴追を正当化するための証拠は、プリマファシー証拠、つまり、被疑者が犯罪を犯したことを証明する一応の蓋然証拠で足りるとされていたのに対して、公訴局長の見解では、いわゆる「五一パーセント証拠」が必要とされていたのである。公訴局長は言う。「その証拠が訴追を正当化するのに十分であるか否かを決定する際に公訴局が通常使用しているテストは有罪の合理的な期待が存在するか否かである。換言すれば、無罪判決がでるよりも、むしろ有罪判決が下されそうに思われるかどうかということである。」更に、仮に右に述べた基準が満たされた場合であっても、公訴局長は常に訴追を行う訳ではない。

公訴局長は、訴追のための証拠評価をした上で、無罪判決ができた場合の好ましからざる結果をも考慮するし、また、犯罪の重要性和裁判に要する期間及び費用をも考慮に入れ、無罪判決が好ましくない結果を引き起こすであろう場合や不当に時間と費用がかかりそうな場合には、より高い基準を適用することによって、訴追を手控えるのである<sup>(30)</sup>。

以上見てきたように、イングランドおよびウェールズの訴追制度の中で公訴局長の果たした役割は、どちらかと言えば、訴追を抑制する方向で訴追政策を領導するということであって、積極的に訴追を促進するということでは

なかった。その意味においては、公訴局長という呼称は「いくらか誤解を産む呼称」であるというジャクソンの指摘は正しいものと言わなければならない。つまり、公訴局長は、大部分の事件について訴追を「指揮する権限を持つてはいない」のであって、訴追を行うかどうかの最初の決定は、警察やその他の公務員あるいは私人に委ねられていたからである。<sup>(31)</sup>

公訴局長の活動を概観したついでに、若干述べておきたいのは、イングランドおよびウェールズにおける法務総裁の役割についてである。法務総裁は、彼を補佐する法務副総裁 (Solicitor General) と共に国会議員であり、時の政府によって任命され、政府の法律顧問を勤めているのであるが、歴史的沿革に則していえば、国王の法律顧問であった。それ故、今日でも、総ての、国王の名において行われる訴訟 (Crown litigation) に関して、究極的な責任を負うのは、法務総裁であると考えられているのである。刑事事件の訴追は、既に述べたように、究極的には、国王の名において行われるものと解されているので、法務総裁は刑事事件についても究極的な責任を負うと理解されている。したがって、イングランドおよびウェールズにおける刑事事件の訴追に関して国会において問題となつたような場合、答弁の責任を負わされるのは、法務総裁である。そこで、法務総裁には、自ら国王の名において実際に訴追を行うというこの外に、刑事訴追に関して重要な権限が付与されている。

その内の一つは、正式起訴状 (Indictment) に基づいて訴追された事件において、手続きを打ち切る法的な効力をもつ、コモン・ロー上の訴追中止権 (nolle prosequi) である。この権限は、公訴局長の証拠不提出による訴訟の打ち切り権限に対比されるが、公訴局長の権限は、簡易手続き及び正式起訴手続きの両方において行使しうるのに対して、法務総裁の訴追中止権は正式起訴手続きにおいてのみ行使しうる。

法務総裁のもう一つの権限は、既に述べたごとく、起訴に關して同意を与える権限である。

これらの、権限の行使において、法務総裁は事後的に説明を求められることがある。その際、その理由をどの程度明らかにするかは法務総裁の判断に任されている。そして、特定の事件についての訴追の決定は法務総裁自身が總ての政治的、社会的勢力の圧力に屈することなく、独自の判断に基づいて行うべきものとされており、しかもそれは、憲法上の原則であると解されている。そのために、法務総裁は、時の政府の交代と運命を共にするけれども、内閣の一員とは考えられていないのである。<sup>(32)</sup>

以上、警察、公訴局長、法務総裁の職務権限とその活動の実状について概観してきたが、ここで一応の総括をしておくと、大陸諸国の訴追制度と比べて、公訴官としての性格を持っているといえるのは、公訴局長と法務総裁に過ぎないということが理解できるであろう。警察の訴追も公的訴追であるという主張が存在しないわけではないが、警察訴追の法的性格、警察組織の地方的性格、訴追基準の不統一ということを考慮するならば、国家訴追主義に立脚する大陸諸国の訴追制度とは相当の懸隔があると言わなければならない。以上の実状を踏まえた上で、今回の改革について見ていくこととする。

#### 注

(2) ここで、注意しておきたいのは、訴追理念としての私人訴追主義と訴追形式としての私人訴追は別の概念であるということである。訴追理念というのは、究極的に訴追権が誰に帰属するべきかという原則を言い、訴追権が実際に誰によって行使されているかとは直接的には関係がない。私人訴追主義に立つ場合には、私人が訴追権を行使することが認められる



のは当然のことであるが、国家官吏によって訴追権が行使されている場合であっても、それが、一市民と同じ資格において行われているのであれば、私人訴追主義の訴追理念に立脚しているものといえる。詳しくは、拙稿「私人訴追主義と国家訴追主義」法政研究四八巻一号三三頁以下参照。

- (3) Alec Samuels, *Non-Crown Prosecution: Prosecution by Non-Police Agencies and by Private Individuals*, [1986] *Crim. L.R.* 33.

- (4) これは、警察が事実上訴追を引き受けるようになった一九世紀以降も多くの判例によって認められてきた。例えば、*Marder v. Porter*, (1860) 7 C.B. (N.S) 641; *Tarry v. Newman* (1864) 15 M.S.W. 645 等。私人訴追主義の原則を認めた *リーディング・ケース* とされるのは、*Kennedy 事件* ((1903) 20 Cox 230) である。G. Williams, *The Power to Prosecution*, [1955] *Crim. L.R.* pp. 596-597. 通説 M.R. Jackson, *The Machinery of Justice in England*, 7th ed., 1977 p. 213.

- (5) *Royal Commission on Criminal Procedure, Prosecutions by Private Individuals and Non-Police Agencies*, Research Study No. 10, London H.M.S.O., 1980, pp. 9-10.

- (6) 私人も逮捕・差し押さえ令状 (writ of attachment) を請求し得るとされた。Bolam 事件 (1949) 93 S.J. 220 参照。

- (7) *Royal Commission on Criminal Procedure, Prosecutions by Private Individuals and Non-Police Agencies*, Research Study No. 10, London H.M.S.O., 1980, pp. 4-6. この研究では、「警察」という用語は、「一九六四年の警察法」に基づいて、地方の警察委員会 (local authority) または内務省によって維持されている警察 (police force) を意味するものとして使用している。

- (8) M. Zander and C. Glasser, *A Study in Representation*, *New Law Journal*, (1967) 117, pp. 815-817. また *ハートリックス* も *フットフォード・シニヤー* における調査によつて、ほぼ同様の結論を導いた。A.F. Wilcox, *The Decision to Prosecute*, Lon-

don. 1972, pp. 3-4

- (9) Royal Commission on Criminal Procedure, *Prosecutions by Private Individuals and Non-Police Agencies*, Research Study No. 10, London H.M.S.O. 1980 pp. 30-33 参照。
- (10) R.M. Jackson, *ibid.* pp. 213-214.
- (11) The Royal Commission on Criminal Procedure, *The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales: The Law and Procedure*, London H.M.S.O., 1981, Cmnd. 8092-1, para. 137.
- (12) Hawkins v. Bepey, [1980] 1. W.L.R. 419.
- (13) 興味深いのは、この指示は、通常、街頭にいる警察官がその事件について訴追するか否かについてどのように考えたかを知りたいという、上司の個人的関心を部下に伝えるという形で行われる (The Royal Commission on Criminal Procedure, *The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales: The Law and Procedure*, London H.M.S.O., 1981, Cmnd. 8092-1, para. 138) 点である。つまり、インストラクターやウォールズにおいては、個々の警察官の憲法上の地位は、国王に授けられた独立の主体であり、被備者ではないとされている (*ibid.* para. 3) ために、このような形式が取られるのであろう。
- (14) 訴追する代わりに、再度、同種の犯罪を犯した場合には訴追されるという警告を与えて被疑者を釈放する起訴前釈放の一形式である。その運用の実態については、*ibid.*, Appendix 23, p. 203 参照。尚、その運用については、警察毎に異なっていたため、運用のガイド・ラインが内務省通達によって示された (Home Office Circular 14/1985)。
- (15) The Royal Commission on Criminal Procedure, *The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales: The Law and Procedure*, London H.M.S.O., 1981, Cmnd. 8092-1, para. 138, para. 139.

- (16) *ibid.*, para. 64.
- (17) *ibid.*, para. 140.
- (18) 刑事法院 (Crown Court) において警察が訴訟当事者として弁論することは、もちろん、許されない。刑事法院において弁論ができるのは、バリスターだけである。尚、刑事法院とは、民事事件における高等法院と同格の、刑事事件を主として取り扱う裁判所である。刑事法院創設の意義については、内田力蔵「イギリスにおける『刑事法院』の成立とそのねらう (一)」「国学院法学」三三卷二一三頁参照。
- (19) Prosecution of Offences Act 1879 (42 & 43 V. c. 21) s. 2.
- (20) The Royal Commission on Criminal Procedure, *The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England Wales: The Law and Procedure*, London H.M.S.O., 1981, Cmd. 8092-1, para. 155.
- (21) Prosecution of Offences Act 1879, s. 2.
- (22) The Royal Commission on Criminal Procedure, *The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales: The Law and Procedure*, London H.M.S.O., 1981, Cmd. 8092-1, para. 156.
- (23) Prosecution of Offences Act, 1979, s. 4.
- (24) The Departmental Committee on Section 2 of the Official Secrets Act 1911: *The Report*, London H.M.S.O., Cmd. 5104, pp. 125-126.
- (25) この資料は、残念ながら入手できなかった。以下の記述は、*The Royal Commission on Criminal Procedure, Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales: The Law and Procedure*, p. 58 に拠る。
- (26) *ibid.* para. 160.

- (27) *ibid.* Appendix 24, p. 208.
- (28) *ibid.* Appendix 17, pp180-181.
- (29) 既に述べたように、公訴局長の意見書それ自体は手に入れることができなかったが、訴追基準に関する部分は、*The Royal Commission on Criminal Procedure; The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales: The Law and Procedure*, の中に再録されている (Appendix 25 The criteria for prosecution: Note by the Director of Public Prosecution)。そこで、以下の記述はそれに拠った。
- (30) 例えば、幾つかの犯罪につき有罪とされた者が、その後、彼の公判において偽証の罪につき無罪とされた場合には、その無罪は最初の有罪判決に疑問を投げ掛けるであろう。同様に、ある猥褻文書事件についての訴追が結局は無罪とされた場合には、その事件が公衆の関心を引き付けたとすると、その訴追がその本の販売を促進したことになるであろう。
- (31) R.M. Jackson, *Enforcing the Law*, London Macmillan, 1967, p. 57.
- (32) 法務総裁の政治的独立の問題については、Campbell 事件において問題とされた。その時の事情については、堀田牧太郎「イギリスの検察制度序説」早稲田法学会雑誌二四卷(一九七三)一七―一八頁に紹介されている。

## 第二章 前史——「警察に関する王立委員会報告」及び「国際法律家協会 英国支部 (JUSTICE) の」報告書

一 すでに述べたように、今回の改革は公訴官制度の創設といっても、総ての刑事事件の訴追を担当する訴追機関を創設したというわけではなく、従来警察によって行われていた訴追を引き受ける訴追官を創設したにすぎない。したがって、今回の改革の出発点は、その影響という観点からすれば、従来の地方分散的な警察機構を整理・統合した「一九六二年の警察法」の改革を勧告した「警察に関する王立委員会報告」<sup>33)</sup>に求めることができるのである。もちろん、刑事訴追との関係における警察の役割は、直接的には、「警察に関する王立委員会」に課せられた諸問事項ではなかった。しかしながら、「警察に関する王立委員会」は警察と公衆との関係について調査し、勧告する任務を課せられており、この任務の広範な性格との関係で刑事訴追に拘わる問題についても様々な意見が「警察に関する王立委員会」に寄せられたのである。

それらの意見の中で最も急進的な意見は、イングランドおよびウェールズにおいて警察の長 (chief officer of police) に課せられている刑事訴追機能を公訴官に移すために、スコットランドに存在する公訴官 (Procurator fiscal) 類似の公訴官制度を導入することを要求するものであった。<sup>34)</sup> この要求の積極的な主張は、訴追決定権が警察以外の者に与えられるならば、それは警察と公衆の好ましい関係を生み出すであろうこと、訴追に際しての現在の警察の無原則な裁量を取り除くことは公衆の利益に適用ということ、警察から独立した公訴官制度は刑事司法の

執行の統一性を増大させるであろうということにあった。

しかしながら、訴追制度の全体的な変革をもたらすであろうこの提案はもとより「警察に関する王立委員会」の諮問事項の範囲を大きく逸脱するものであった。したがって、「警察に関する王立委員会」はこの提案を詳細に検討すること及びそれを勧告の基礎に据えることは避けたのであるが、今日から振り返って見ると、非常に意義深いと思われる勧告を行ったのである。

その一つは、イングランドおよびウェールズの警察は、訴追の決定または召喚状の発行に関して、現在行われているよりもより一層の法的助言を受けるべきであるという「治安判事協会」及び「法律協会 (Law Society)」の提言を受け入れ、その現実化のために、まだ訴追ソリシター局を持っていない総ての警察に訴追ソリシター局を設置するようにという勧告である。

もう一つは、警察官を訴追側の代理人 (advocate) として雇用していた従来の実務の再検討を求めるといふ勧告である。つまり、「警察に関する王立委員会」は、幾つかの大都市においては既にフル・タイム雇用の弁護士が警察の訴追した事件を処理していたが、その他の警察においては、警察官が訴追を担当するという当時の実務について、軽微な事件は別としても、警察官が訴追実務を担当することは好ましくないという見解を表明したのである。「警察に関する王立委員会」は、特に同一の警察官が訴追側代理人として恒常的に雇用されていることに対して深刻な懸念の意を表明した。というのは、そのことが、裁判所と警察との間に同盟があるのではないかという疑惑は偏見ではないと公衆に思わせることにつながると考えられたからである。<sup>(36)</sup> このことは、「警察に関する王立委員会」が暗黙のうちに捜査機能と訴追機能の分離を示唆する見解に加担したということを意味する。

「警察に関する王立委員会」が捜査機能と訴追機能の分離を必要と考えた背景には、裁判所と警察との関係という観点から好ましくないという理由の外に、警察官による犯罪の訴追という観点からの考慮もあったように思われる。すなわち、イングランドおよびウェールズにおいては、既に述べたように大半の刑事訴追は警察によって行われている。その結果、公衆からの告発 (complaint) によって、警察官が犯罪を犯したというプリマ・ファーシィ証拠が明らかになった場合には警察本部長 (chief constable) がその警察官に対して訴追を行うかどうかを決定する必要がある。その際、警察本部長は公訴局長の助言及び援助を要請するであろうが、訴追するかどうかを決定するのは警察本部長自身である。警察本部長が自分の部下の訴追に積極的に取り組むであろうか。これが、「警察に関する王立委員会」の抱いた懸念である。

「警察に関する王立委員会」は、この問題に対して首都圏における実務とスコットランドの実務を参照したうえで、首都圏において行われている実務の採用が望ましいという見解を表明したのである。つまり、首都圏の実務においては、首都圏警察に所属する警察官が犯罪を犯したと思われ、プリマ・ファーシィ証拠が存在する場合には、一件書類が公訴局長に送付され、公訴局長が訴追するかどうかの指示を与え、総ての訴追を公訴局長自身が引き受けるものとされていた。<sup>(38)</sup>「警察に関する王立委員会」は、警察本部長が、自分の部下に当たる警察官を訴追するか否かの実質的な判断に関与することに対して改善すべきであるという意志を表明したのである。

上に述べた「警察に関する王立委員会」の勧告は、いずれも警察が自主的に解決することを要望するという性格のものであった。それ故、その勧告が総ての警察において実現されたわけではないが、刑事訴追における警察の責任を軽減するという方向において、重要な幾つかの改善が見られた。そのなかでも、訴追を行う際に警察は、以前

に増して法曹の助言を受けるべきであるという勧告は、各警察管轄区毎に設けられた訴追ソリシター局の設置によって、大きな前進を示した。そこで、ここでは、一九六〇年代以降に順次創設されていった訴追ソリシター局の実態について概観しておく。<sup>(39)</sup>

確かに「警察に関する王立委員会」の勧告に従って各警察管轄区毎に訴追ソリシター局が創設されていたが、その形態、権限、組織、規模は警察管轄区毎にまちまちであったということが、まず最初に確認しておかなければならない事実である。すなわち、一九八〇年六月段階で、三二の警察が訴追ソリシター局を持っていたが、そのうち首都警察の訴追ソリシター局は「警察に関する王立委員会」の勧告以前から存在していたものであり、ロンドン市警察の訴追ソリシターは市評議会の法曹スタッフが兼務するものとされており、残り一〇の警察は訴追ソリシター局を全く持っていなかった。また、訴追ソリシター局の組織的な機構についての全国的に統一された基準というものも全く存在しなかった。それ故、訴追ソリシターは警察自身に雇われている場合もあるし、地方の評議会の他の法律業務との兼務を条件として地方評議会に雇われている場合もあった。雇用条件についても、個々バラバラであり、全国的な組織に見られるようなキャリアとしての昇進の機会も存在しなかった。同様に、訴追ソリシター局の仕事の形態、量及び処理の方法に関しても警察管轄区相互に大きな相異があった。訴追ソリシター局の規模においても同様であり、最大の規模を持つ首都警察の六二名のものからエセックスの五名に至るまで様々であった。<sup>(40)</sup>

また、雇用形態についても、ある警察においてはフル・タイムのソリシターが雇われていたが、別の警察においては、地方政府又は「英国運輸警察 (British Transport Police)」のような公共機関のソリシターが臨時に訴追ソリシターとして雇われていた。



次に、訴追ソリシターの業務内容、例えば訴追ソリシターが警察に助言を求められる事件の種類、どの手続き段階において助言が求められたかということ、及び訴追ソリシターが簡易手続き事件において公判に出席する割合も警察毎に異なっていた。しかし、ごく大まかに言えば、訴追ソリシターの職務は、治安判事裁判所における訴訟の追行、正式起訴事件における訴訟摘要書 (the briefing of counsel) の作成の助言と援助、訴追に関する警察への一般的な助言に要約できる。

最後に検討しておく必要があるのは、訴追ソリシターと警察の関係である。この関係については、法は全く規定していないし、また、当然のことながら、中央政府からの指示も存在しない。それ故、警察と訴追ソリシターとの関係はソリシターと警察との自主的な協力関係と相互理解に委ねられることになるが、一般的に言えば、通常の私的な訴訟におけるのと同じく、顧客—ソリシター関係であるということができる。この関係は、ソリシターが訴追ソリシター局の一員であろうと、個人的な事務所を構えたソリシターであろうと変わらない。これが意味するのは、訴追ソリシターは助言を与えることはできるが、最終的に訴追を行うかどうか、また、いかなる犯罪で訴追するかを決定する権限は警察に委ねられているということである。このことは、訴訟の追行に関しても同様である。例えば、ある手続き段階で新たな証拠が発見された場合、訴訟を継続するかどうかを決定する権限は警察にあるのであって、訴追ソリシターにはない。この点が、証拠の不提出等の手段によって手続きを打ち切ることのできる公訴局長と異なる点である。

このように訴追ソリシター局の創設といっても、その実態は従来の制度に余り大きな変化をもたらすものではなかった。しかし、警察に対して従来以上に法的助言を受けることを求めた「警察に関する王立委員会」の勧告は、

その後の議論に一石を投じたものといふことができるし、また、不十分であるとは言え、訴追ソリシター局が創設されたことは全国的な公訴官制度創設に向けての第一歩であつたといふことができるのである。何故ならば、訴追ソリシター局の創設によつて、公訴官制度の基盤が作られたし、また警察とソリシターの關係を巡る議論を触発することとなつたからである。更に、「警察に関する王立委員会」が警察の整理・統合を勧告し、それが「一九六四年の警察法」によつて実現されたことも、間接的ではあるが訴追ソリシター局の充実という観点からすれば重要なものであつた。といふのは、従來の警察の規模では各警察がそれぞれ独自に訴追ソリシターを設置することはまず第一に経済的に不可能であると思われていたからである。

三 「警察に関する王立委員会報告」に続いて、イングランドおよびウェールズに公訴官制度を創設しようといふ動きに大きなインパクトを与えたのは、一九七〇年に公にされた「國際法律家協會英國支部 (JUSTICE) — (以下、単に「英國支部」とあるのは本団体を指す。)」の報告書であつた。<sup>(41)</sup>

この報告書については、すでに堀田牧太郎氏による紹介があるので、ここでは簡単に触れるにとどめるが、<sup>(42)</sup>「英國支部」の報告書は、各警察において訴追ソリシター局の創設が進行していた時期に提出されたといふこと及び訴追ソリシター局の發展に注目しているといふことを注意すべきである。<sup>(43)</sup>

「英國支部」は(a)訴追を決定する責任は警察に与えておくべきか、(b)警察は、法廷における代理人または實際に訴訟を進行する弁護士的事実上の依頼人として、依然として訴追に関与しつづけるべきか(c)現在の訴追機構の構成で満足しうるか、といふ問題意識に基づいてまずイングランドおよびウェールズの訴追制度の実状の検討を行ったうえ、その欠陥を指摘する。その指摘は、いくつがあるが、それは次の点に要約できる。

すなわち、警察に捜査と訴追の機能と責任を課している現行のイングランドおよびウェールズの制度は犯罪の捜査と犯罪の訴追という二つの本質的に異なった機能及び責任を混同しているというのである。

すなわち、犯罪の捜査は警察が精力的に行うべきであるが、訴追は独立、公平かつ公正に行われなければならない。率直に言えば、そういう外観を持たなければならない。しかるに、警察は有罪の獲得に熱心になるあまり、薄弱な証拠しかない事件でも訴追したり、被疑者と取引をする誘惑に駆られたり、あるいは訴追ソリシターが有罪の獲得が難しいと判断するような事件においても訴追ソリシターの意向を無視して訴追することを迫るという傾向を持つ。つまり、訴追者は真実の探求に関心を持つべきであって法廷における「勝負」に関心を持つべきではない。それゆえに警察が訴追の機能と責任を持つのは不適当であるというのである。

このような評価に基づいて、「英国支部」は、スコットランドの制度がイングランドおよびウェールズに導入されるべきであると主張したのである。

#### 注

- (32) Royal Commission on the Police, Final Report, 1962. Cmd. 1728.
- (34) この要求は、「法曹学院内保守党及び独立党協会 (Inns of Court Conservative and Unionist Society)」、「治安判事協会 (Magistrates' Association)」、「裁判所書記官協会 (Justices' Clerks' Society)」及びその他の証人から提出された。Royal Commission on the Police, Minutes of Evidence 11-12, pp. 698-9; 14, p. 824; Appendices III to Minutes of Evidence, p. 12.
- (35) Royal Commission on the Police, Final Report, 1962. Cmd. 1728, para. 397.

- (36) *ibid.* para. 381.
- (37) スコットランドの実務においては、警察から独立した公訴官が存在しており、刑事訴追権は公訴官に付与されている。また、犯罪についての総ての告発は公訴官に行われ、公訴官自身が捜査及び証人の尋問を行い、しかる後に、警察官の犯罪に関しては、法務総裁府 (Crown Office) に報告する。そして、法務総裁府が最終的に訴追するかどうかを決定するのである。
- (38) Royal Commission on the Police, Final Report, 1962. Cmd. 1728, para. 436
- (39) 訴追ソリシター局の実態については、Royal Commission on Criminal Procedure, The Prosecution System; Survey of Prosecuting Solicitors' Departments, Research Studies No. 11 に詳しい。以下の記述はこの研究報告及び The Royal Commission on Criminal Procedure, The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales; The Law and Procedure, London H.M.S.O., Cmd 8092-1 に拠る。
- (40) 訴追ソリシター局の規模については、The Royal Commission on Criminal Procedure, The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales; The Law and Procedure, London H.M.S.O., Cmd 8092-1, Appendix 22, pp. 201-202 に一覧表が掲げられている。それに拠ると、五〇名以上の法曹資格を持つスタッフを擁しているのは、首都警察、大マンチェスター、ウエスト・ミッドランドの三つの警察であり、以下四九、四十が一、三九、三〇が三、二九、一、二〇が七、一九、一〇が六、一〇未満のものが一二となっている。ロンドン市警察の数値が掲げられていないのは、訴追ソリシター局を持っていなかったためである。
- (41) Justice; The Prosecution Process in England and Wales, 1970.
- (42) 堀田牧太郎、「イギリスの検察制度序説」早稲田法学会雑誌二四卷二四ページ以下。

(43) 「英国支部」が調査した時点で、イングランドおよびウェールズの四五の警察管轄区のうち三一が訴追ソリシターを持っていた。また、そこに雇われているソリシターの数についても一人から一七人としている (Justice: The Prosecution Process in England and Wales, 1970, para. 5)。この数値が正しいとすると、訴追ソリシター局は、その後一〇年の間にかなり充実をみたといえることができる。

### 第三章 「刑事手続きに関する王立委員会」の設置とその報告

一 前章までに見てきたような状況の中で、J・キャラハン労働党政府が、「刑事手続に関する王立委員会（以下、単に「王立委員会」とあるのは、本委員会を指す。）」を設置することを明らかにしたのは一九七七年六月二三日のことである。<sup>(44)</sup> この「王立委員会」が付託を受け、答申した諮問事項は大きく分けて二つあった。一つは、起訴前手続における警察の捜査権に関する問題であり、後の一つが訴追制度の再検討という問題であった。この二つの問題は相互に密接に関連していた。というのは、既に見たごとくイングランドおよびウェールズにおいて、刑事手続において大きな役割を演じていたのは警察だったからである。それ故、仮に警察の捜査権限を変更するすれば、それはそのまま訴追実務にも大きな影響を与えることになるのである。したがって、警察の捜査権限についての「王立委員会」の勧告も無視しえない重要なものであるが、本稿においては、警察の捜査権限については必要最小限で触れることとし、訴追制度に論点を絞ってみたい。

二 一九七八年二月に、フィリップス卿 (Sir Cyril Philips) を議長として活動を始めた「王立委員会」<sup>(45)</sup> は、一四三の団体及び二九六名の個人からの意見表明を文書または口頭で受け取った。<sup>(46)</sup>

M・ザンダー教授はこれらの意見書の中で興味深いのは、警視総監 (Metropolitan Police Commissioner) 及び内務省 (Home Office) の見解であるとして、その見解を特に検討している。<sup>(47)</sup> そこで、我々も M・ザンダー教授の要約に従ってそれらの見解を見ておく必要がある。<sup>(48)</sup> というのは、警視総監の見解は批判の矢面に立たされていた警察側からの反論であり、内務省の見解はその当時提案されていた種々の改革案を総括しているために当時どのような改革案が提唱されていたかを概観するのに便利であり、同時に、訴追制度改革に対する当時の政府の見解を示唆するものだからである。

そこで、まず警視総監の見解について見てみると、警視総監は以下の理由によって現行制度を擁護し、警察から刑事訴追権を奪うことに反対する。

警視総監の見解によれば、まず刑事事件を次の三つの形態に分けてその現状を分析することが重要である、という。その三つの形態とは、(一) 最初から終わりまで警察によって処理される場合、(二) 最初の訴追 (charge) の決定は警察によって行われるが、その決定を再検討し、法廷において弁論を行うために、事件に関する書類が公訴局長または訴追ソリシター局に送られる場合及び、(三) 訴追の決定が実際に公訴局長または訴追ソリシター局によって行われている場合である。最後の場合に関しては警察から刑事訴追権を奪うべきであるという文脈においては問題にならない。また、最初の場合に関しても批判は存在しない。というのは、この場合には、事件は非常に軽微であり、その大半においては被疑者が有罪の答弁をしているか、だれの目にも被疑者に責任があることは明白であって特別

の法的な助言を必要としないからである。例えば、バブで酔っ払っていると、街頭で財布を盗んだ瞬間にその手を捕まえられたかという場合で、法律上及び証拠上の困難な問題が全くない場合に、訴追するかどうかについて弁護士を使うのは人 (manpower) の無駄遣いである。

そこで残された問題は二番目の場合である。この場合に関しても首都圏警察の実務においては問題は解決されている。というのは、法律上及び証拠上困難な一定の事件は、法律によって公訴局長に問い合わせるように規定されており、警察の裁量に任されている事件に関しても、首都圏警察規則 (Metropolitan Police Order) は、当該事件が法律上または証拠上の困難な問題を含んでいる場合や目撃証人による犯人の特定に問題があるような場合またはその他の理由で法的助言を受けることが望ましい場合には首都圏警察のソリシターに問い合わせることを義務付けているからである。

警視総監はこのように述べて現行制度の変更の必要性を否定したのである。しかし、以上述べられたことは「英国土支部」などによって提唱されている改革に対する積極的な反論とはなっていない。何故ならば、改革論者の主要な批判は、警察による訴追が公平さ、公正さ及び一貫性を欠いているということにあったからである。この点に関して、警視総監は以下のように反論する。

独立した訴追機関の創設は訴追政策の統一性を実現すると言われているが、仮にそれが望ましいとしても、その実現は困難であろう。何故ならば、犯罪状況は地域毎に異なっており、地域毎に異なった訴追政策を必要とするからである。

また、警察は証拠が不十分な事件について訴追を行っており、そのために無罪率が高いという批判があるが、こ

の批判は適切ではない。まず、事件が無罪になるのには警察の責任ではない要素が拘わっている場合がある。例えば、重要な証人が逃亡したり、証人が警察に対して述べた証言を法廷でひっくりかえしたりしたために無罪となる場合がある。更に、予備審問に付すべき事件については、訴追弁護士が予備審問の前に証拠を検討しているのであるが、その場合にでも無罪となる場合がある。最後に、改革論者の多くはスコットランドの訴追制度の導入を提案しているが、その制度を導入すれば無罪率が下がるという主張は統計上否定される。例えば一九七六年の全裁判所における有罪率に関してはイングランドおよびウェールズが八二・七二パーセントであるのに対してスコットランドは八二・二一パーセントである。

このように述べて、結局イングランドおよびウェールズに訴追制度を創設しようという試みは巨額の費用負担のみを生み出し、その利するところは少ないと結論したのである。

内務省は訴追制度の改革は必要であるという前提に立つて、種々の改革案について検討をくわえている。以下順次見ていく。

最も急進的なのは、イングランドおよびウェールズ全体にスコットランド方式の訴追制度を導入しようとする「英国支部」の提案である。スコットランドの制度においては、公訴官が証人の尋問に立ち会い、また自ら捜査をする権限を有している。英国支部はこの制度を採用するように主張するが、現在、公訴局長も持たない権限を付与することによって警察の捜査、特に証人尋問をもコントロールしようとすることは問題である。

最も穏健な提案は、訴追ソリシター局の強化というものを除けば、現行の制度を温存するという提案である。訴追ソリシター局の規模を一定程度強化することは必要であらう。そのために、訴追ソリシターの独立を保障しうる



ような契約方式が導入されること、訴追ソリシターの任命と解任について国務大臣 (Secretary of State) の承認事項とすること、一定の雇用期間と雇用条件を定めた、中央政府に所属する専門的な機構を設置するということが訴追ソリシター局の強化策として考えられるであろう。しかし、それは訴追ソリシターの地位の向上のためであり、権限についての基本的な関係に関しては現状を変更するものではない。

三番めの提案は「訴追ソリシター協会 (Prosecuting Solicitor Society)」の提案である。この提案は、まず犯罪を、(一) 訴追には公訴局長の同意が必要とされる最も重大な犯罪、(二) 公訴局長または訴追ソリシターの同意を必要とする犯罪——これには(一)に掲げられた犯罪以外の正式起訴犯罪及び陪審裁判によるか簡易手続きによるか選択可能な犯罪が含まれる——(三) いかなる同意をも必要としない軽微な犯罪という、三つのカテゴリーに分け、それぞれのカテゴリーに応じた訴追機能と責任の分配を提唱している。そのうえで、イングランドおよびウェールズの総ての警察管轄区に応じた適切なスタッフ構成を持つ訴追ソリシター局が設置されるべきだと主張するのである。他方、「訴追ソリシター協会」は、訴追ソリシターが犯罪の捜査に関与すべきでないこと、及び訴追ソリシター局を公訴局長の下に置くべきでないことを主張したのである。つまり、「訴追ソリシター協会」は、訴追ソリシター局の拡大は主張したのであるが、訴追は地方レベルの独自の判断によって行われるべきであるとしたのである。

この主張に対して、内務省は、このような計画は訴追政策の全国的な統一性の実現に貢献しないし、訴追の責任を負っている警察の長の議会に対する責任という点で欠けるところがあるという批判に答えていないと論難した。

四番目の提案は、公訴局長の部局を拡大することによって公訴局長が処理すべき事件を増加させようというものである。これは、警察の処理する事件のうちで訴追の決定について公訴局長の承認を必要とする事件を増加させる

という方法または公訴局長が警察に対して拘束力のある命令を発することができるとするそのような権限を付与するという方法のいずれかによつて実現しうるが、その場合には、いずれにしても公訴局長の指揮の下で活動する地方組織の創設が必要となる。

この提案について内務省は、この提案は確かに訴追制度の中央集権化によつて訴追政策の統一性の実現と法務総裁 (Attorney General) を通じての議会に対する責任の明確化に貢献するであろうが、他方において、より多くの財源を必要とすると共に訴追決定におけるヒエラルヒーを形成し、そのことによる訴訟手続きの遅延を生み出すであろう、という評価を下している。

最後は北アイルランドの訴追制度をモデルにした提案である。これは「公訴官についての作業班」の報告書<sup>(49)</sup>及び一九七二年の(北アイルランド)犯罪訴追規則 (Prosecution of Offence (Northan Ireland) Order 1972) に基づく提案であるが、その主要な狙いは軽微な事件を除いて、総ての事件の訴追を取り扱う公訴官制度を創設することにある。この提案はスコットランドの制度に対する評価と同じ批判が妥当する。スコットランドの制度と僅かに異なるのは、スコットランドの制度に比べ、公訴官の捜査に対する関与の範囲及び訴追すべき犯罪の範囲が狭いということだけである。

以上、種々の改革案に対する内務省の評価を見てきたが、その中で明らかになったことは、内務省は当時の制度の改革についてはその意欲を示しているけれども、いかなる制度を採用すべきかについては、この段階では明確な方針を持っていないということである。ただ、注意しておきたいのは、公訴官が捜査に関与することについては否定的であるということ、中央集権的な制度の導入には躊躇がみられるということである。

三 上に見たのは、「王立委員会」に対して寄せられた意見の内のごく一部のものにすぎない。寄せられた膨大な意見書を目の前にして、「王立委員会」は、どのような立場からこれらを取捨選択し、「王立委員会」独自の見解を作成したのであろうか。この疑問に答えるために「王立委員会」は、報告書において、従来の制度を評価するための基礎視角を提示している。そこで、我々もまずその点から「王立委員会」の報告書を検討することとしたい。

「王立委員会」は従来の訴追制度を評価するための基準として、三つの主要な基準を用いることを明らかにしている。その三つの基準とは、公正さ(fairness)、公開性( openness)及び答責性( accountability)、及び有効性( efficiency)である。この三つの概念について若干説明しておく、公正さという概念は、訴追が公正に行われているか否かということを意味し、訴追をするのに十分な証拠の存在する事件のみが訴追されているかということ及び他の手段(例えば、警告)によって処理するよりも訴追するほうが、公衆の利益にかなっている事件のみが訴追されているかということ、そしてその訴追基準が全国的に一貫性を以て適用されているかということの意味する。公開性とは、答責性と同意義で使用しており、訴追者が彼の訴追決定の正当性と必要性について答弁するために呼び出されることをいう。有効性とは、人的、物的資源が有効に使用されているかを評価するための基準である<sup>(50)</sup>。

以上述べた基準に従って「王立委員会」は従来の訴追制度及び「王立委員会」に寄せられた意見をも評価したのであるが、その評価を次に見ていく。

まず、公正さの観点からの評価において問題となるのは、訴追を正当化するに十分な証拠の存在する事件のみを訴追するというのは、何を意味するかということである。まず、第一に、それは無実の者の訴追を完全に訴追から免れさせるということも、真犯人を総て訴追することも意味しない。「王立委員会」に寄せられた意見書の

中で、そのようなことを保障しうる制度を提言した者は誰も居なかった。<sup>(51)</sup> それでは、どの程度の証拠が存在する場合に訴追は正当化されるのか。この点についても、「王立委員会」に寄せられた意見書の中で、明確な回答を与えた者はいなかった。ただ、少なくともプリマ・ファアーシーが必要であると言う点では、見解の一致が存在していた。<sup>(52)</sup> 問題は、プリマ・ファアーシーのみで十分であるのかどうかである。従来支配的な見解はプリマ・ファアーシーだけで十分であるとするが、それは有罪か無罪かを決定するのは裁判所の職務であって、訴追者の任務ではないという理解に支えられている。しかし、訴追の決定に長い間関与してきた実務家の間では、単にプリマ・ファアーシー・テストを通過しただけで、それ以上の高度の有罪判決の見込みの存在しない事件を訴追することによって生じる重大な結果について懸念が表明されてきた。<sup>(53)</sup> 「王立委員会」の見解は、後で取り扱う無罪判決の統計資料の処理の仕方の中でおのずから明らかにされる。

次に、公衆の利益 (Public interest) に関しても、「王立委員会」に寄せられた意見において、総ての犯罪が訴追されることは必要でない、もしくは望ましくないと言う点では意見の一致をみていた。「王立委員会」も、被疑者の年齢、肉体的、精神的状況、個々の事件の性格、事件の重大さ、裁判所にかかる負担及び裁判費用等を訴追するか否かを決定する際に考慮に入れることは必要であるとした。そして、そのことは、訴追制度の公正さの証明となるとするのであるが、個々の事件において、いかなる要素を考慮すべきか、それぞれの要素の間にいかなる適切なバランスを取るべきかについては、明確な回答が与えられていない。「王立委員会」は、むしろ、そのような基準が一貫性を以て適用されることに関心を示している。<sup>(54)</sup> そのことが、公衆が訴追制度を信頼する重要な要素であるというのである。そのためには、訴追政策に関するガイド・ラインの設定が必要であるが、ただ注意する必要がある

のは、「王立委員会」は地方の特殊な状況が存在する場合には訴追政策の一貫性についても例外の存在することを承認しているということである。<sup>(55)</sup>問題はそれ故、地方的な相異を無くすことではなく、縮小することである。<sup>(56)</sup>

以上の考察に立つて、「王立委員会」は従来のイングランドおよびウェールズにおける訴追制度が公正なものといえるかどうかを評価する。

「王立委員会」は、従来の訴追制度が公正なものといえるかどうかを評価する資料として、まず無罪判決の統計資料に注目している。このことは、「王立委員会」の無罪判決という結果が必ずしも訴追がなされるべきでなかったということを意味しないという言明、更には、公判に付された事件の総てが有罪になるといような制度は疑問であるという言明<sup>(57)</sup>にも拘わらず、イングランドおよびウェールズにおける、最近の無罪率の高さが、今回の訴追制度改革に一つの契機を与えたことを示唆している。

「王立委員会」は、無罪率の高さが必然的に訴追制度の欠陥を示す証拠であるとは考えていないけれども、刑事法院において無罪判決を下された事件のなかでも、訴追しておきながら、訴追側が証拠を提出しなかったために、裁判所によって無罪が言い渡された事件及び訴追側が証拠を提出したけれども、陪審を納得させるに十分な証拠はないと裁判所によって判断され、裁判所が陪審に対して無罪の評決を説示した事件が相当数あること<sup>(59)</sup>については遺憾の意を表明している。<sup>(60)</sup>そして、特に訴追ソリシターが訴追をすべきでないと考えたにも拘わらず、訴追が行われた事件があったことについて注目している。<sup>(61)</sup>つまり、警察が訴訟を進行する弁護士の助言にも拘わらず、そして時としては、助言に反して訴追が行われたという事実に着目して、そのことが従来の「警察訴追」の欠陥であるとするのである。そして、このことから捜査官の役割と訴追官の役割は区別され、分離されなければならないという

結論を引き出すのである。<sup>(62)</sup> 但し、「王立委員会」は訴追側証拠が不十分な事件が訴追されているという事実のみから捜査官と訴追官の役割の区別と分離とが必要であるとしているのではない。もう一つの理由は、捜査の責任を負う警察官は必然的かつ当然に被疑者が有罪であるという観念を形成している故に、被疑者に有利な証拠を無視し、被疑者の有罪を立証するのに役立つ証拠を過大評価しがちである、ということである。従来の訴追ソリシターは警察に対して助言することはできるが、その助言は警察を拘束しない点で不十分であるとするのである。<sup>(63)</sup>

ところが問題は、捜査官と訴追官の役割の区別と分離、それに伴う法的な助言を受ける機会の増加が問題の解決に役立つかということである。一九七七年に「警察署長協会」によって行われた調査において示された事実は、裁判所において無罪とされた事件の大半は、法的助言を受けた上で訴追されているということであった。<sup>(64)</sup> また、訴追ソリシター局の調査においては、訴追するのが不適当であったと評価されている事件のなかに公訴局長によって早い時点から取り扱われた事件が含まれていることが明らかにされた。<sup>(65)</sup>

それ故に、イングランドおよびウェールズにおける経験からは、法曹の関与が必然的に訴追の公正さを増大させる保障とはなるといふ証拠を提供するものとは言えない。そこで、「王立委員会」は多くの意見書の中で示唆されたイングランドおよびウェールズ以外のコモン・ロー諸国の経験を検討する。「王立委員会」が検討の対象としたのは、アメリカ合衆国の地区検事 (District Attorney)、スコットランドの公訴官 (Prosecutor Fiscal) 及びカナダの公訴官 (Crown Counsel) であるが、<sup>(66)</sup> 「王立委員会」の結論は、イングランドおよびウェールズにおいては、他のコモン・ロー諸国のように捜査機能と訴追機能を完全に区別することは実際上困難であるということであった。<sup>(67)</sup> その理由として、「王立委員会」が挙げているのは、他のコモン・ロー諸国においては、訴追の決定が独立した訴

追官によって行われているのに対して、イングランドおよびウェールズの訴追の決定は、公判前の特定の段階における、一人の人物による知的な行為ではなく、多くの人々による、多くの種々の段階において行われる異なった種類の一連の決定の産物であるということである。<sup>(68)</sup> それでは、他のコモン・ロー諸国のように警察から訴追機能を完全に剝奪し、公訴官に付与すれば問題は解決するように思われるが、「王立委員会」は警察が訴追をするか否かについての最初の決定権は依然として保持することが現実的であるとするのである。<sup>(69)</sup> 「王立委員会」がこのように考えるのは、捜査官と訴追官との完全な機能分離は法理念の上でのみ可能であって、現実的には他のコモン・ロー諸国における制度においては、訴追官が捜査権を持つという事実が念頭にあるからに他ならない。つまり、「王立委員会」は訴追官が捜査権限を持つよりも捜査官が訴追権限を持つほうが望ましいと考えたのである。

公正さの要素として「王立委員会」が設定した内容は、十分な証拠があり、かつ訴追するほうが他の解決よりも公衆の利益に適っている事件のみが訴追されるということの外に、訴追基準が一貫性をもって適用されることを含んでいた。従来の訴追制度に対する一つの重要な批判は、訴追政策及び訴追実務において地方的な偏差があるばかりではなく、同じ警察管轄区においても警察本部長の交替によって訴追政策と訴追実務に偏差が生じているということが指摘されていたからである。<sup>(70)</sup> 「王立委員会も」、これらの批判の正当性を認め、従来のイングランドおよびウェールズにおける訴追制度においては訴追政策の一貫性を確保するための機構が欠けていることを重大な問題であるとするのである。<sup>(71)</sup>

しかし、この問題は訴追制度の公開性と責任性の観点から議論するほうが、実際的である。なぜならば、訴追政策と訴追実務の一貫性を確保しうるか否かという問題は、公訴局長、法務総裁もしくは内務大臣のような、従来の

制度の中で訴追政策と訴追実務について関係のある中央機関による統制を強化するか、または全国的な訴追制度の創設を必要とするものであるからである。つまり、この問題を解決するためには、誰が誰に対して、どのように責任を負うべきかという問題が、まず問われなければならないからである。

五 「王立委員会は」、まず、G・マーシャルが明らかにした責任についての異なった二つのモードを分析概念として使用することが有益であるとする。<sup>(72)</sup> この二つの責任モードとは、「服従及び従属」モードと「説得及び協力」モードである。「服従及び従属」モードは行政責任または政治責任類似のものであって、そこにおいては、監督責任は典型的には行政的統制及び指示と拒否の権能を伴っている。これに対して、「説得及び協力」モードの特徴は、監督者には行政上の決定を拘束しまたは取り消すような権限も与えられず、ただ単に疑問を表明すること、合理的説明を要求すること、助言と勧告を行う道が開かれているということである。<sup>(73)</sup> また、以下の議論において、「王立委員会」が責任があるとしているのは、(独立した) 訴追者と見なされている者、訴追を行う機関及び訴追の決定がその中で行われる機関の局長または長である。

次に、「王立委員会」は訴追者が何について責任を負うべきかという問いを発し、それについて以下のように答える。

「訴追者 (prosecutor) は、訴追局の能率的な活動と訴追者としての有効性 (effectiveness) について責任を負うべきである。評価基準としての能率性については、後に詳細に論じる。有効性ということについては、訴追者は訴追する際の一般的な政策及び一般的な訴追政策の範囲内で実施する個々の訴追裁量について責任があるということが考えられる。<sup>(74)</sup> しかし、一般的な訴追政策に関しては、「王立委員会」に対して直接口頭で意見をのべた人々<sup>(75)</sup>は、



一般的な訴追政策について訴追者はある一定の機関に対して責任を負うべきであるが、訴追政策について公衆に知らせることに付いては、そのことが議会の権威を低め、法違反を助長するように思われるということを理由にして、否定的な見解で一致していた。また、個々の事件における訴追の決定は別の問題であるが、これについても、訴追の有効性について何等かの責任を訴追機関の長が負うべきだとするならば、それは訴追機関の内部の責任の問題であるとする。そして、外部に対する責任の問題は非常に困難な問題を含んでいる。というのは、訴追するか否かの決定は、その性質上、証人、被害者及び被疑者・被告人の利益と名譽に深い拘わりを持っているからである。つまり、訴追を行わないという決定を公開の場で問題にするとすれば、そのことは、刑事手続きが予定している権利保障を与えずに審理をするということを意味するし、同様に無罪判決の下された事件の訴追について云々することは再審を行うことに等しいからであるというのである。<sup>(76)</sup>「王立委員会」の見解は後に検討する従来の制度に対する評価の中で示される。

次に、誰に対して責任を負うべきかについては、負うべき責任の性格、訴追制度の性格によって異なる。訴追局の効率的な運営に関しては、訴追官は、「服従及び従属」モードという観点からすれば、その資源 (resources) を提供している団体に対して責任を負うべきであるというのが、「王立委員会」の見解である。<sup>(77)</sup>一般的な訴追政策及び個々の事件に対するその適用についての責任をだれに対して負うべきかという点に関しては、幾つかのものが考えられる。

まず、訴追された事件は、総て裁判所によって審理されるという意味においては、訴追官は裁判所によって訴追の可否を吟味されるということが出来る。仮に、裁判所がある訴追政策について組織的に批判を表明し、または

有罪判決の際に裁判所が行う量刑において特定のタイプの犯罪または特定の状況の中で行われた犯罪を訴追することに対する裁判所の遺憾の意を表明するとすれば、訴追者はそのことに気付き、訴追政策を変更するかもしれない。しかし、実際には裁判所の個々の判決に示される判断はバラエティに富んでおり、一般的な訴追政策の統一を意図しているとは思われない。また、この方法は訴追されない事件については全く適用されない。むしろ、訴追者が一定の犯罪を訴追しないという訴追政策を採用している場合に、たまたま、ある事件が訴追されたような場合にのみ裁判所がその訴追政策について介入する余地が存在するのである。<sup>(78)</sup>

次に、訴追者によって適用されている法律は議会によって制定されるという文脈においては、国会及び地方公共団体 (local community) も訴追についての責任を問う立場にあるということが出来る。つまり、訴追機関が議会において、その一般的訴追政策の設定と適用に関して答弁すべき幾つかのチャンネルを持つべきであるとされるのである。国会においては、これまでも法務総裁が国会の定めた一般的な訴追政策のガイドラインが守られているか否かについて答弁を行ってきたが、「王立委員会」は訴追機関が地方に特有の事情を考慮して一定の訴追政策を別に設定している場合には国会の定めたガイドラインの中でそれが設定され、適用されているか否かについて明らかにするために、地方公共団体レベルにおいて答弁するための公式のチャンネルが存在すべきであると考えた。<sup>(79)</sup>

以上述べたような観点から「王立委員会」は従来の制度について評価を下すのであるが、「王立委員会」は従来の制度においては「服従及び従属」モードの観点からも、「説得及び協力」モードの観点からも責任体制は不十分であるとするのである。<sup>(80)</sup>

すなわち、従来の制度の中にも、一般的な訴追政策に関する「説得」責任のための機構は存在する。例えば、警

警察に対して助言を与える公訴局長の権限がそれに当たる。しかしながら、それは警察が公訴局長に事件を報告した場合にのみ生じる権限であって、公訴局長が警察に対して一般的に助言を与える権限を持っている訳ではない。このことは、公訴局長及び法務総裁の訴追政策についての、国会における法務総裁の答弁は非常に限定された数と類型の犯罪事件に制限されるということを意味する。<sup>(81)</sup> また地方レベルにおいては、「一九六四年の警察法」の中には、警察本部長が警察の訴追政策について地方公共団体に答弁する責任があるという旨を定めた明文の規定は存在しない。しかしながら、警察本部長は警察の法執行について答弁する責任があるのであって、もし機能させようとすれば、警察本部長の警察の訴追政策について答弁させることは可能なのである。というのは、警察の訴追業務は警察の法執行業務の一部に外ならないからである。このようにして「王立委員会」は、法務総裁が国会において答弁するのと同様に警察本部長が地方公共団体に對して答弁すべきであるという見解を採るのである。<sup>(82)</sup>

六 最後に有効性という「王立委員会」が設定した三番目の基準について検討する。有効性とは制度がどれだけ効率的に働いているかということである。政府は「王立委員会」に対して資源を効率的かつ経済的に使用しうるような制度を検討するように指示した。<sup>(83)</sup> しかし、「王立委員会」がこの基準を設定したのは、単に政府によって指示されたためばかりではなく、資源の効率的な運用が訴追制度に対する公衆の信頼を高めると考えたからである。つまり、結果的には公判の遅延をもたらすことになる準備不十分なままでの訴追、早々に訴追側の敗北に終わる事件の訴追、十分に訓練されていない専門職の雇用は資源の浪費であるばかりでなく、被告人に対する不正義、証人に対する不快さ、そしてこの制度の中で働いている者のフラストレーションの原因となるのである。<sup>(84)</sup> そして、「王立委員会」は「訴追ソリシター協会」の見解を引用して、従来の制度が持つ体系性の欠如に非効率性の原因を

求めるのである。すなわち、イングランドおよびウェールズの訴追制度においては、従来「いかなる全国的、組織的な制度も存在しなかったし、一般的に理解される言葉の意味における体系性も存在しなかった」。<sup>(85)</sup>「王立委員会」は必ずしも画一的な制度の創設が望ましいとは考えていなかったが、全国的な訴追制度の創設が訴追ソリシターにキャリアとしての昇進の展望を与え、優れた人材の確保に資する利点に注目したのである。<sup>(86)</sup>

以上見てきたように、「王立委員会」は公正さ、責任性、有効性の基準に照らして従来の訴追制度には改善すべき問題があるとして、新たな訴追制度の創設を早急に行うべきことを勧告するのである。それでは、どのような制度が創設されるべきであったのか。それが次の検討課題である。

七 「王立委員会」は、新たな訴追制度を創設するにあたって従来の制度を急激に変えることはできないと考えた。従来の制度は種々の欠陥を含んでいるとはいえ、イングランドおよびウェールズにおける種々の、そして変遷を重ねてきた訴追要求に対応して発達してきたものだからであり、急激な変更が警察、裁判所、弁護士等に与える影響と反動を考慮する必要があると考えたからである。<sup>(87)</sup>

従来の制度を急激に変更することなしに、従来の制度の持つ欠陥を除去しようとする「王立委員会」の発想は、「一九六二年の警察に関する王立委員会」の報告以来イングランドおよびウェールズの訴追制度の中で生じていた変化について、「王立委員会」に意見を寄せた多くの証人が肯定的評価を下していたこと及び「王立委員会」自身もこの評価を正当であると判断したことに基づいている。<sup>(88)</sup>前章で既に見たごとく、「警察に関する王立委員会」は、警察に対して法的助言を与えること及び警察に代わって訴訟の追行を行うことを主たる任務とした訴追ソリシター局が総ての警察に創設すべきである旨勧告した。それに基づいて次第に訴追ソリシター局が創設されてきていた。

「王立委員会」はこの基礎の上に立つて新たな改革案を展望しようとしたのである。それ故、ここで改めて、当時の訴追ソリシター局の状況に対する「王立委員会」の批判を整理しておくことが便宜であらう。

「王立委員会」の批判は、訴追ソリシター局が確かに順次創設されてきているものの、その動きは緩慢なものであり、統一性に欠けたものであるという点に向けられている。そして、その理由を、「王立委員会」は、「警察に関する王立委員会」の勧告を実施すべき者に対して、創設すべき訴追局の組織及びその管理に関する何等の指示も与えなかったこと、それ故、そのための財源の欠加が訴追局の創設遅滞の弁明として唱えられる余地を残したこと及び訴追局の創設を行うことを強制する権限を付与するいかなる実定法も制定されなかったことに求めている。<sup>(89)</sup> 故、「王立委員会」はまず最初に、イングランドおよびウェールズの総ての警察をカバーする訴追局が実定法に基づいて創設されることを勧告する。<sup>(90)</sup>

八 それでは、どのような訴追組織が創設されるべきであると「王立委員会」は考えたのか。「王立委員会」はイングランドおよびウェールズに新たに設けられるべき訴追組織の特徴を以下のように要約している。

まず、新たに創設される訴追組織は従来通り地方的な基盤の上に組織されるべきだとする。<sup>(91)</sup> この結論は、「王立委員会」が訴追政策の実施においては全国的なガイドラインの範囲内でそれぞれの地方に特有の事情を考慮した訴追政策が適用されることに対して肯定的な評価を下していたこと及び従来の訴追ソリシター局が地方的基盤の上に組織されていたことに対する否定的評価は述べなかったことから予想できるところである。むしろ、「王立委員会」の関心は、法律によって訴追機関の権限を一般的に規定するということにあった。そして、「王立委員会」は訴追機関の一般的権限として以下のようなものを考えたのである。<sup>(92)</sup>

(a) 訴訟手続きに乗せる (to proceed) という決定が警察によって最初に行われた総ての刑事事件の訴訟の追行。  
 (b) (警察から) 要請のあった場合に、犯罪の訴追に関する問題について警察に法的助言を提供すること、及び  
 (c) (訴訟) 手続きが警察によって開始された総ての事件について、治安判事裁判所における訴訟代理人 (advocate) の提供 (一九五七年の治安判事裁判所法第一条に基づく、書面による有罪の答弁のあった事件は除く。この場合は、誰かが事実の主張を朗読すればよい。) 及び公訴局長の権限に属する事件以外の、正式起訴状に基づいて審理される事件について訴訟摘要書を提供すること。

これを見てみると、いずれの権限も従来の訴追ソリシター局に課せられていた任務と大きな違いはないように思われる。しかしながら、よく注意して見ると、「王立委員会」は、公判のための事件の準備と公判における訴訟の追行との間に明確な区別を設け、法曹資格を持った者が、最初に行われた訴追事件の中から適切に選択され、準備された事件のみが公判に付されることを保障するために必要な決定を行いうるような制度を展望しているということが理解される。ただ、ここで注意をする必要があるのは、「王立委員会」は、警察から事件を引き継いで以降の法曹の事件を処理する権限によって、警察の捜査及び最初に事件を訴追するという決定が影響を受けないようにする配慮が必要であるとしていることである。<sup>(95)</sup>

このことは、警察と訴追ソリシターとの関係についての「王立委員会」の見解において、一層明らかとされる。すなわち、「王立委員会」は、従来警察が保持していた犯罪を捜査する権限、訴訟手続きを開始するかどうかを最初に決定する権限及び訴追せずに警告で済ませるかどうかを決定する権限は依然として警察に付与されるべきであるとするのである。<sup>(95)</sup> 警察による最初の訴追決定によって事件は裁判所に係属することになるが、訴追官はこの時点

以降、訴訟を継続するか、修正するかあるいは事件を取り下げるかを決定する権限を与えられるべきであるというのである。この点に着目するならば、「王立委員会」は結局従来存在していた、警察と訴追ソリシターとの間の顧客——ソリシター関係を修正し、訴追ソリシターに一定の独立した地位を認めようとしているのだということが理解される。しかし、すでに見たように、「王立委員会」は訴追ソリシターが初動捜査は終了したが事件が裁判所に係属しない段階で関与することに対しては否定的である。というのは、そのことは、訴追ソリシターが捜査に関与することを意味し、訴追ソリシターの捜査官化を齎すことになるからである。「王立委員会」は、初動捜査の終了した時点で手続きに関与する権限を与えられているスコットランドの公訴官や合衆国の地区検事（District Attorney または Prosecuting General）は、訴追に関して非常に大きな統制を警察によって受けているという印象を持ったことを記している。<sup>(96)</sup> 結局、「王立委員会」の結論は、捜査には、関与しないが、事件が一旦訴追されて以降は警察から独立して活動する訴追官を創設するということであるが、この訴追官はクラウン・プロセキューター（Crown Prosecutor）という呼称を持つべきことを提唱する。<sup>(97)</sup>

それでは、「王立委員会」は上に述べた権限を有する訴追官をどのような組織体制を通じて実現しようとしたのであろうか。このことは、言い換えれば、クラウン・プロセキューター局の組織の管理体制をどうするかという問題と密接に関連しているが、それが、次に検討すべき課題である。管理体制と言う場合、「王立委員会」は問題としていたのは、人事権、スタッフの訓練といった問題、財政的問題及び訴追政策の策定と実践の監督ということ念頭に置いていた。つまり、「王立委員会」は、訴追ソリシター局の従来の権限を強化することによって、同時に訴追決定の手続き上の首尾一貫性、訴追政策の統一性、地方及び国家に対する責任性、資源の有効な活用を確保し

ようとしたのである。<sup>(98)</sup>

新たな訴追制度としては、三つの形態が考えられる。一つは、中央集権的な制度である。二番目は、警察の管轄区に応じた地方的な訴追制度を創設することである。三番目は、中央の統制から一定の独立を保ちうる程度に広域の区域を管轄する地方的制度である。そのいずれを「王立委員会」は妥当と考えたか。以下順次検討する。

まず、中央集権的な制度とは、多くの特権と強力な代理権を与えられた公訴官が存在し、それらの公訴官は大臣(Minister)の縦系列の指揮下に置かれ、この訴追サーヴィスが引き受けるべき総ての事件の訴追の決定に対して責任を有する制度であるが、この制度の得失について「王立委員会」は次のように述べる。

「このような制度の長所は、全国的に統一的な訴追政策を実施できること、このサーヴィスのための高い地位を持った国家的専門職を創造することが可能となること及び全国的な規模の訓練とスタッフの採用を通じて職業規範の形成が可能となることの中に見いだされる。しかし、逆に、このことは、大規模の国家組織の官僚的性格から生じる欠陥ともなる。中央の政策を地方的レベルでの実務に効果的に伝えるため、また大臣に対する適切な応答を保障するために、正確に報告を行い、実務の監督を行う制度が必要となる。このことは、制度の管理をソリシター自身ではなく、専門的な行政官の手に委ねる圧力となるであろう。これは、実質的な資源を犠牲にするものであり、たぶん、このような基盤の上に働くソリシターの道徳を犠牲にするであろう。更に、この訴追サーヴィスが実際には、それに奉仕した協働する——地方の警察、裁判所及びコミュニティといった周囲の人々よりも、むしろ中央に居る人々の利益を計るために働く権力を生み出すことになる<sup>(99)</sup>。」また、「王立委員会」は、委員会自身が調査したコモン・ロー諸国の経験に照らしても、中央集権的な訴追制度を創設することは、イングランドおよびウェール



ズにとって危険な賭けであると考えた。何故ならば、国家訴追制度と同意義の訴追制度を持っているコモン・ローの国はないからである。<sup>(10)</sup> このようにして、「王立委員会」は、中央集権的な訴追制度には反対の見解を採ったのである。<sup>(11)</sup>

そこで、問題となるのは地方に基盤を持つ訴追制度であり、結論からさきに言えば、これが新たな訴追制度として「王立委員会」が勧告したものである。

その際、「王立委員会」として答えておかなければならない問題は、地方的な訴追制度においてはその欠陥として生じるであろうことが懸念される責任の不明確化及び訴追政策の統一性と訴追手続きの一貫性の欠如をいかに克服するかということである。

まず、責任の問題から検討すると、「王立委員会」は、クラウン・プロセキューターは前述した意味において、後で述べる委員会 (Authority) に対して、彼の部局が効果的に実務を遂行したか否かについて応答する責任があると提言する。応答すべき内容は、クラウン・プロセキューターが「彼の部局の目的を達成するために、彼に与えられた資源 (建物、施設及び人的資源) をどのように使用したか」ということである。<sup>(12)</sup> 次に問題となるのは、訴追政策の一貫性と統一性をいかにして確保するかであるが、この問題はクラウン・プロセキューターに課せられる目的との関連において明らかにされる。「王立委員会」はそれに関して、「一般的な意味で、不合理かつ非常識な遅滞なしに、公判のために訴訟の準備をすること (またはその他の処分をすること) 及び全国的な水準に照らして大幅かつ非常識に異なることのない有罪率を確保することである」としている。<sup>(13)</sup> ただし、一定の有罪率の確保について「王立委員会」は言及しているが、訴追官の職務は、総てのものを犠牲にして有罪率を確保することにあるとして

いるのではないことに注意する必要がある。「王立委員会」は、ただ全国的な基準からの大幅な逸脱は公訴官の訴訟の準備、公判への提起、訴訟の追行の正当性等が検討の対象となる契機になると述べているにすぎないのである。<sup>(14)</sup>

クラウン・プロセキュウターは誰に対して責任を負うかについての「王立委員会」の一般的な見解はすでに見てきた。従って、ここでは上に述べた意味においてクラウン・プロセキュウターが責任を負うとされる委員会の組織及び権限に関して「王立委員会」がどのように考えていたのかを検討しておく。

まず、確認しておきたいのは、「王立委員会」は地方に基盤をおく訴追制度の創設を勧告しておきたいということである。従って、クラウン・プロセキュウターの責任について監督する権限は第一義的には地方の監督委員会(local supervisory authority)の役目となる。そして、「王立委員会」は、この委員会の権限を以下のように述べる。<sup>(15)</sup>

- 「(a) 一般的に、適切かつ効果的なクラウン・プロセキュウター局の創設及びその維持、
- (b) クラウン・プロセキュウター及び彼の補佐(deputy)の任命と罷免(これに関しては、中央政府も関与すべきである)、
- (c) (国によって定められたガイドラインの範囲内における)その地方に割り当てられた予算とスタッフの配備の承認、及び
- (d) クラウン・プロセキュウターからの定期的な報告に基づき、国によって準備された実務に関する統計的な指標を頼りにして行うクラウン・プロセキュウター局の実務の執行に関する一般的な監査。」

これらの任務を遂行するための委員会の構成を「王立委員会」はどのように考えていたのか。「王立委員会」が参考にしたのは「一九六四年の警察法」によって各警察管轄区毎に設置された「警察委員会 (Police Authority)」である。まず、クラウン・プロセキューターを監督するための委員会（訴追委員会 (Prosecution Authority)）を「警察委員会」から独立した組織として作るか否かが問題とされるが、これについては、「王立委員会」は「訴追委員会」の行うべき業務がそれほど多くないこと、それ故独立した委員会を創設したとしてもあまり実益がないばかりか、かえって委員会の威信を損ない、ひいてはクラウン・プロセキューター自身の信用をも損なうことになるという理由で否定的見解を示している<sup>(106)</sup>。独立した委員会よりも好ましいとして、「王立委員会」が提案したのは各警察の管轄区と一致する地域を管轄する既設の「警察委員会」を、警察及び訴追業務の両方についてその利益を代表すると共にその監督を行う委員会として発展させることである。この合同委員会のほうが好ましいとする理由について、「王立委員会」は次のように説明する<sup>(107)</sup>。「警察本部長 (Chief Constable) とクラウン・プロセキューターは、この委員会に対して応答しなければならないことは、それぞれの間のバランスを保ち、彼らの間に見解の相異が生じ、それについては彼ら自身では解決のつかない問題について最終的な解決を提供する手段となる<sup>(108)</sup>」と。「王立委員会」は、更にこの委員会を「警察及び訴追委員会 (Police and Prosecution Authority)」と呼称すること<sup>(109)</sup>、及びその構成は「警察委員会」とは異なってその構成員の三分の二はこれまで通り選挙された評議員とするが、残り三分の一は治安判事だけでなく刑事事件の実務に關与したことのあるソリシター及び「利害關係を持つ第三者」をも加えることとしたのである<sup>(110)</sup>。

最後に、三番目の制度、すなわち警察の管轄区よりも広範囲の管轄区を有する訴追官を創設することは財政上の

問題のみならず訴追政策の実施及び監督上の見地から好ましくないとされたのである。<sup>(11)</sup>

以上が新たな訴追制度に関する「王立委員会」の主要な提案であるが、前述したごとく、「王立委員会」は訴追政策の一貫性と統一性に関しては国家レベルでガイドラインが作成されるべきこと及びその実施については一般的な意味において国会において答弁すべき大臣が置かれるべきことを示唆してきた。それ故、「王立委員会」の勧告についての検討を終わるにあたってこの点に関して「王立委員会」がどのように考えていたかをみておく必要がある。この点については「王立委員会」は、訴追制度に関して究極的に責任を負うのは内務大臣かまたは法務総裁のいずれかとすべきであるとだけ述べて最終的な決断は行っていない。<sup>(12)</sup>

# 注

(44) The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, Cmd 8092, London H.M.S.O. 1981, para. 1.1

(45) 委員会は、延べ一六人のメンバーから構成されていた。その構成は、議長のフィリップス卿を含めて二名の学者、四名の裁判所関係者、一名の警察関係者、二名の政府関係者のほか労働組合関係者、報道関係者などの各種団体の関係者から成っていた。各種利益団体の代表がメンバーに含まれているのは、警察の捜査権限について一九七二年に第一次報告書を発表した「刑法改正委員会 (Criminal Law Revision Committee)」のメンバーは、その構成に偏りがあるとして批判されていたからである。メンバーの一覧表については The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, Cmd 8092.

London H.M.S.O. 1981, p. 202 参照。

(46) The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, Cmd 8092, London H.M.S.O. 1981, pp. 206-220.

- (47) M. Zander, *Case and Materials on the English Legal System*, 4th ed. London 1984, pp. 201-204.
- (48) M・ザンダー教授の要約を利用せざるをえないのは、ロンドン滞在中に関係者に問い合わせてみたが、この資料の所在について明確な回答を得ることができず、ついに手に入れることができなかったからである。
- (49) *Report of the Working Party on Public Prosecutor*, 1971. Cmd. 554.
- (50) *The Royal Commission on Criminal Procedure*, Report, London H.M.S.O. 1981, Cmd. 8092, para. 6. 8.
- (51) *ibid.*, para. 6. 9.
- (52) プリマ・ファシーとは、「王立委員会」の理解では、犯罪に成立に必要な総ての要件を十分に証明する、許容される証拠ではあるが、ただそれだけでは、いかなる裁判所もそれに基づいて有罪判決を下すことはできない証拠である (*ibid.*, para. 6. 10)。
- (53) この懸念は、公訴局長の次の言葉に要約されている。「刑事事件を処理する責任がある者によって行われなければならない総ての決定の中で、最も重要な決定は、訴追 (*charge*) を提起するかどうかという最初の決定である。……誤った決定は被疑者のみならず、一定の状況の下では、社会全体に影響を与える悲惨な結果をもたらすことがある。もし、有罪の者が訴追されなかったら、彼は更に一層重大な侵害を (社会に) 与え続けるであろう。他方、もし、無実の者が訴追されるならば、仮に犯罪が軽微なものであり、かつ結果的に無罪とされても、彼自身及び彼の家族は重大な侵害を被るであろう。」そして、公訴局長は訴追基準としては、プリマ・ファシーだけでは十分でないとするのである (*The Royal Commission on Criminal Procedure: The Investigation and Prosecution of Criminal Offences in England and Wales*, Appendix 25, p. 210)。
- (54) *The Royal Commission on Criminal Procedure*, Report, London H.M.S.O. 1981, Cmd. 8092, para. 6. 11.

- (55) *ibid.* para. 6. 12.
- (56) *ibid.* para. 6. 13.
- (57) *ibid.* para. 6. 16.
- (58) 「王立委員会」は、一九七八年のイングランドおよびウェールズの刑事統計(Criminal Statistics England and Wales 1978)及び一九七八年のイングランドおよびウェールズの司法統計(Judicial Statistics England and Wales 1978, London H.M.S.O. Cmd. 7627)によつて、一九七八年において、無罪の答弁をした者の内、刑事法院においてはその四七パーセントが、治安判事裁判所においては五〇パーセントが無罪判決を受けたといふ( The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, London H.M.S.O. 1981, Cmd. 8092, para. 6. 17)。
- (59) 「王立委員会」はこの事実を認める基礎として、バーミンガムの刑事法院において、一九七五年から一九七六年にかけて行われたボールドウィン(Baldwin)とマッコンビル(McConville)の研究、大マンチェスターにおいて、一九七八年に三箇月間、訴追ソリシター局によつて行われた研究、一九七七年に「警察署長協会(the Association of Chief Police Officer)」によつて行われた研究を使用している( The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, London H.M.S.O. 1981, Cmd. 8092, para. 6. 19)。
- (60) The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, London H.M.S.O. 1981, Cmd. 8092, para. 6. 18.
- (61) *ibid.* para. 6. 21.
- (62) *ibid.* para. 6. 23.
- (63) *ibid.* para. 6. 24.
- (64) *ibid.* para. 6. 25.

- (65) *ibid.* para. 6. 26.
- (66) *ibid.* para. 6. 33—para. 6. 38.
- (67) *ibid.* para. 6. 30.
- (68) *ibid.* para. 6. 30, para. 6. 32.
- (69) *ibid.* para. 6. 31.
- (70) この点に關しての、早い時期の示唆は警告 (caution) の適用に關する統計資料に基づいていた。後に、その点は關心の対象から消え、ボルノグラフィーやホモ・セクシュアルに關する犯罪及びスリを始めとする軽微な街頭犯罪の處理について議論が生じた (*ibid.* para. 6. 40)。
- (71) The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, London H.M.S.O. 1981, Cmd. 8092, para. 6. 46.
- (72) *ibid.* para. 6. 50.
- (73) Geoffrey Marshall: Police Accountability Revisited, in Policy and Politics, ed. D. Butler and A.H. Halsey, London, MacMillan Press Ltd, 1978.
- (74) The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, London H.M.S.O. 1981, Cmd. 8092, para. 6. 51.
- (75) その一覽表は、*「王立委員會」*の報告書 (*ibid.* pp. 206—220) に掲げられている。それによると、*「王立委員會」*が直接意見を徴した人々には、*「警察本部長協會 (Association of Chief Police Officer)」、「巡回裁判官會議 (Council of Her Majesty's Circuit Judges)」、「内務省 (Home Office)」、「國際法律家協會英國支部 (Justice)」等の警察、裁判所、政府、民間法律家団体の主たるものの代表を殆ど網羅しており、その総数は、一七団体一個人である。*
- (76) The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, London H.M.S.O. 1981, Cmd. 8092, para. 6. 51.

- (77) *ibid.* para. 6. 52.
- (78) 王立委員会はその例として *R v. Metropolitan Police Commissioner ex parte Blackburn* (No 1) [1968] 2 QB 118. を掲げている (*ibid.* para. 6. 53)°.
- (79) The Royal Commission on Criminal Procedure, Report, London H.M.S.O. 1981, Cmnd. 8092, para. 6. 55.
- (80) *ibid.* para. 6. 56—para. 6. 57.
- (81) *ibid.* para. 6. 58.
- (82) *ibid.* para. 6. 59.
- (83) *ibid.* para. 1. 10
- (84) *ibid.* para. 6. 61.
- (85) *ibid.* para. 6. 63.
- (86) 前述したように、一九六二年の「警察に関する王立委員会」の勧告によって訴追ソリシター局が各警察毎に創設されてきていたのであるが、訴追ソリシターの資質に関しては、大きな法律事務所に移るまでの「腰掛け」として利用される傾向があったようである。それ故、すでに述べたように、訴追ソリシター局の長は特にキャリアとしての昇進を展望できる制度を望んでいたが、訴追ソリシターの大半は従来の制度の急激な変更は欲してはいなかった。

(87) *ibid.* para. 7. 1.

(88) *ibid.* para. 7. 2.

(89) *ibid.* para. 7. 4.

(90) *ibid.* para. 7. 4.



- (91) *ibid.* para. 7. 5.
- (92) *ibid.* para. 7. 5.
- (93) 具体的になにを意味するかというと、改革以前の手続においては、警察が告発（charge）すること、逮捕状または召喚状を請求することである。それによって、訴訟手続が開始されるというのは、我が国の実務と対比すると疑問を生じるむきもあるかもしれないが、これらの手続によって被疑者の取り扱いが裁判所の監督下に入ると考えると、その趣旨が理解できると思われる。

- (94) *ibid.* para. 7. 6.
- (95) *ibid.* para. 7. 7.
- (96) *ibid.* para. 7. 11.
- (97) *ibid.* para. 7. 19.
- (98) *ibid.* para. 7. 21.
- (99) *ibid.* para. 7. 22.
- (100) *ibid.* para. 7. 23.
- (101) *ibid.* para. 7. 21—para. 7. 23.
- (102) *ibid.* para. 7. 25.
- (103) *ibid.* para. 7. 25.
- (104) *ibid.* para. 7. 25.
- (105) *ibid.* para. 7. 26.

(106) *ibid.* para. 7. 28.

(107) 「王立委員会」の中の二人の委員は独立した委員会の創設を主張した。その理由は既設の「警察委員会」の名称変更と実質は変わらず、クラウン・プロセスセキュウターの独立を害するということであった (*ibid.* para. 7. 28)。

(108) *ibid.* para. 7. 29.

(109) *ibid.* para. 7. 29.

(110) *ibid.* para. 7. 25.

(111) *ibid.* para. 7. 31.

(112) 警察に関しては内務大臣が、訴追に関しては法務総裁が従来国会において答弁してきたのであるがいずれが適当かにについては「王立委員会」は決めかねたのであろう。

#### 第四章 「王立委員会」報告についての評価と政府の見解

一 イングランドおよびウェールズ全土をカバーする公的な訴追制度、すなわちクラウン・プロセスセキュウターが創設されるべきである、という「王立委員会」の勧告は、様々な反響を呼び起こした。例えば、「英国警察連盟」は、「王立委員会」に対する彼らの意見書において表明していた見解から推測できるように、最後まで警察から独立した公訴官制度の創設に抵抗を示し、「王立委員会」の勧告に対しても否定的な態度を取ったのに対し、訴追ソ

リシターの多くは「王立委員会」の勧告が実現されることに期待を表明した。しかし、「王立委員会」の勧告に対する総ての反応をここで検討することはできない。そこで、ここでは「国際法律家協会英国支部」が、「王立委員会」に勧告に対してどのような評価を下したかということ、及び政府の対応についての議論することとする。「英国支部」の評価を取り上げるのは、すでに述べた如く、今回の公訴官制度の創設について最初から積極的な提言を行い、公訴官制度創設に一つの契機となったとさえ評価されていたからである。また、政府の対応を検討する必要があるのは、「王立委員会」の勧告を受けて政府がどのような反応を示したかを検討する必要があるからである。特に、公訴官制度の組織体制については、「王立委員会」が勧告した地方に基盤をおく制度は今回の改革では採用されていないのであって、その理由を見ておく必要があるからである。

## 二 「王立委員会」報告に対する「英国支部」の見解はトム・サージャントによって表明された。<sup>(10)</sup>

「王立委員会」が公訴官制度の創設を勧告したこと自体は評価するが、「王立委員会」の勧告はその内容に関して不十分なものであるというのが、「英国支部」の基本的見解である。トム・サージャントによれば、「王立委員会」の勧告の不十分さは「英国支部」が提案したスコットランドの制度の導入を否定したことにある。つまり、「王立委員会」が最初に訴追の決定を行う権限を従来通り警察に委ねたこと、及び捜査手続きに対する公訴官の関与を否定したことが、公訴官の活動を制約し、訴追に関して警察が重要な役割を演ずるという従来の状況は殆ど改善されないというのである。つまり、「英国支部」の提案の核心は、スコットランドにおける如く、総ての刑事事件の訴追権を公訴官に付与すると共に、捜査手続きに公訴官を関与させることによって、最初から訴追するか否かの決定権を公訴官に一元化することにあった。

「英国支部」が、訴追権を公訴官に一元化し、かつ捜査手続きに公訴官を関与させようとしたのは、そのこと自体が被疑者・被告人にとって重大な侵害になると訴追について早い段階で法曹による判断を介在させ、そのことによって不当または不必要な訴追権の行使から被疑者・被告人を保護しようと考えたからである。特に、「英国支部」は十分な証拠なしに訴追される事件を減少させることが急務であると考えていた。

しかし、十分な証拠なしに訴追される事件を減少させる必要があるというのは、「王立委員会」の見解でもあったし、まさにそのために「王立委員会」はクラウン・プロセキュウターという警察から独立した公訴官制度を創設しようとしたのである。「王立委員会」と「英国支部」の見解の相異は、「王立委員会」は警察と訴追ソリシターとの間の顧客——ソリシター関係がクラウン・プロセキュウターの創設によって解消されることを通じて、公訴官は公訴官独自の判断によって訴追を検討しようと考えたのに対して、「英国支部」はそれだけでは十分ではなく、クラウン・プロセキュウターが独自の判断資料を持たねば、結局は警察からの一方的な資料に基づいて判断せざるをえず、事態は改善されないと考えた点にある。そこで、「英国支部」はクラウン・プロセキュウターが独自の判断資料を持つために捜査手続きに関与しようようにすべきであると提案したのであるが、「王立委員会」はクラウン・プロセキュウターの判断は法律家の目から見た証拠の評価で十分であって、クラウン・プロセキュウターに捜査権限を付与することは、クラウン・プロセキュウターの捜査官化につながり、むしろ好ましくないのである。結局、「英国支部」の見解は従来からの主張の繰り返しであった。

三 地方に基盤を持つクラウン・プロセキュウター制度をイングランドおよびウェールズの全土に創設すべきであるという「王立委員会」の勧告が公表されて後、政府は、この勧告に対して直ちに態度表明することを避けて、

「王立委員会」の勧告に対する広範囲の諸団体および個人から意見を徴するために、「諮問のための覚書(Consultative Memorandum)」を発表した。この諮問に依って諸団体及び個人から内務省に宛られた意見をも勘案した上で、内務大臣は、「王立委員会」が報告書を公刊した翌年に、独立した公訴官制度が創設されるべきであるという勧告は合理性があるが、その組織形態および管理体制については「王立委員会」の勧告が最善のモデルであるとは思われないという見解を表明した。<sup>(11)</sup>

その上で、政府はどのようなモデルが最善のものであるか、そのモデルを採用した場合にどのような問題が生じるか、そしてその問題に関してはどうのような解決策が考えられるか、また新たな制度に要する費用はどれくらいかを検討させるために「訴追制度に関する作業班(Working Party on Prosecution Arrangements—以下単に「作業班」とする)」を任命した。「作業班」は、その報告書を内務省法制局の「イングランドおよびウェールズのための独立した訴追業務」の付録(Annex)として発表した。以下、この報告書を検討しておく。

「作業班」は、独立した訴追局を創設することを勧告した「王立委員会」の提案を原則として承認する。すなわち、「王立委員会」は、新たに創設されるべき訴追局の任務は警察が最初に訴追するという決定を行った総ての刑事事件の訴訟の追行、警察に対する法的助言の提供、警察が訴追の決定を行った事件について治安判事裁判所においては弁論を行い、刑事法院に係属する事件に関しては、事件摘要書を作成することであるとしたのであるが、「作業班」も、「王立委員会」の勧告は警察が訴追側代理人として活動する余地を排除し、法曹による警察に対する助言の機会を増大させるのに有効であるとして肯定的な評価を下したのである。

更に、刑事法院に所属する事件については、従来通りバリスターに弁論を依頼するという原則を維持することに

よって、法曹が従来に増して一層深く訴追に拘わるといふ事態も回避できるし、「弁護士協会 (Bar)」が訴追側弁護士と被告側弁護士に二極分解するといふ事態も回避できるとしたのである。<sup>(16)</sup>

しかしながら、最初の訴追決定は依然として警察が行うべきであるとした「王立委員会」の主張に対して、多くの者から懸念を表明する意見が「作業班」に提出された。そして、「作業班」自身もこの懸念は尤もなことであると考えたのである。というのは、警察によつて一旦訴追が開始されたならば、それが継続されるという傾向が過去において存在したからである。この懸念に対処するために「作業班」が考慮した方策は、一旦訴追が開始された事件に関しても、訴訟を停止する権限及び召喚請求を取り下げる権限を公訴官に付与することであつた。<sup>(17)</sup> また「作業班」は、治安判事裁判所における軽微な事件の訴訟の追行も公訴官の任務とすることを提案した。何故ならば、何が軽微な事件であるかについての確固たる基準は存在せず、表面的には単純に見える事件も訴訟の進展の中で法的な知識を必要とするような複雑な論点が浮き彫りにされる場合が存在するからである。<sup>(18)</sup> つまり、「作業班」は、「王立委員会」の勧告の中では認められていた軽微な事件における警察官の訴訟代理権を否定し、それも公訴官の職務とするといふ方向を明確にしたのである。

これらの前提の上に立つて、「作業班」は新たに創設すべき公訴官制度の目的を以下のように述べる。

まず、新たに創設される訴追局は警察から独立したものでなければならぬ。地方の特殊な事情に応じて一定のバリエーションの存在は認めうるが、全国的な訴追政策の統一性を保障できる制度でなければならぬ。このこと  
の目的は、有罪判決を獲得できる見込みのない事件を早い段階で取り除くということである。最後に、組織的には、訴追局は訴追業務の有効性、効率性と財政上の廉直性について責任を取りうる方策を兼ね備えるものでなければな

らない。<sup>(19)</sup>

以上述べた目的を達成するための組織体制はいかなるものであるべきか。すでに述べた如く、これが「作業班」に課せられた最大の検討課題であった。

「作業班」はまず最初に「王立委員会」の報告を検討する中から、「作業班」として考慮に値する選択肢として中央集権的な全国制度 (an integrated national system)、非中央集権的な全国制度 (a decentralized national system) および地方的な制度 (a local system) の三つがあるとしてそれぞれの選択肢がもつ得失を検討する中から妥当な結論を得ようとするのである。ただ、ここで注意を要するのは、「作業班」自身が述べているように、これらの呼称はそれぞれの選択肢の原則的な違いを浮き彫りにするのには有益であるが、いずれの選択肢も程度の差こそあれ地方的な要素と全国的な要素とを持っているということを忘れてはならないことである。<sup>(20)</sup>

ところで、それぞれの選択肢についての検討を始める前に、もう一つ解決しておくべき問題が「作業班」には残されていた。それは、国家レベルにおいて訴追制度及び訴追政策について責任を負う大臣は誰なのかという問題である。すでに見た如く、この点について「王立委員会」は、国家レベルにおいて責任を負う大臣が必要であるということは認めていたけれども、それが誰なのかについては、内務大臣か若しくは法務総裁であるとするのみで、そのいずれであるかについては態度を保留していたからである。この問題について、「作業班」は、内務省が発した「諮問のための覚書」及び「作業班」の発した「諮問のための討議資料」に対して見解を表明した人々の多くが法務総裁が責任を負うのが適当であるとしたことを参考にし、この見解に賛意を表明した。そして、責任大臣の任務は、いかなる選択肢が採用されようと、訴追基準等、訴追政策に関する事項について指示を与えること及び一般的な監

督責任を負うことを通じて、一定程度の裁定の実務基準が達成されることを保障することであるとしたのである。<sup>(四)</sup>

ところで、法務総裁を責任大臣とするとなると、従来の制度において法務総裁を助けてきた公訴局長の職務をどうするかが問題となる。これについても、「作業班」の諮問に応えた多くの者が公訴局長の職は維持されるべきこと及び公訴局長の任務は、地方レベルで処理するには余りに複雑若しくは微妙な事件について訴追を行うか否かを決定し、訴訟の追行を行うことであるという見解を述べた。「作業班」はこの見解を支持すると共に、公訴局長は訴追政策に関するガイドラインの作成・公布について責任大臣を支援する立場にあるとした。<sup>(四)</sup>

責任大臣を法務総裁とすること及び公訴局長を維持するという見解を「作業班」が明らかにしたことは、「作業班」の設置によって幾らかは予期されていた政府の態度、つまり「王立委員会」が提案した地方に基盤を持つ訴追局を創設するという提案を少なくともそのまま採用する意志はないということを変更して予感させるものであった。というのは、「王立委員会」が責任大臣を誰にするかを決めかねたのは、「王立委員会」が、地方レベルにおける訴追局の責任を監督する機関として「警察及び訴追委員会」を考えていたためであったからである。

したがって、以下の関心は地方的な組織形態が何故不適当とされ、それに代えてどのような組織形態が望ましいとされたのか、そして、その理由はどこにあったのかということになる。その答えは、すでに述べた三つの選択肢についての「作業班」の評価を検討する中から明らかにされるであろう。

四 まず、中央集権的な全国的制度の特徴について、「作業班」は以下のように述べる。

この制度が「他の制度と区別される主要な特徴は、訴追局が、それについて責任大臣が国会に対して責任を負う中央政府の単一の部局として構成されることである。もちろん、日々の訴追業務に拘わる者は現在の地方的な性格



を保持するために、彼らがそこで業務に従事する裁判所及び彼らに事件を依頼する警察の近隣に配置される。業務は、地方の事務所が単一の警察管轄区を包括できるように分配される。しかし、これらの事務所のスタッフ——それは全員で約二四五〇人になる——は公務員 (civil servant) として、訴追局の本部 (the Department's Headquarters) に対して系列的な管理機構 (a line management structure) を通じて責任を負う。……中央本部は、彼らの採用、訓練、配転及び昇格について最終的な責任を負う。更に、地方の訴追官が行う個々の事件における訴追の決定及び訴追政策の遵守については、地方の公訴官は本部に対して責任を負うということを通じて、本部は訴追政策に関する直接的な統制を行う」と。<sup>(12)</sup>

それでは、中央本部を統括するのは誰かというと、「作業班」は、それは公訴局長が適任であるとする。その場合、公訴局長に課せられる任務は以下のものが考えられていた。<sup>(13)</sup>

- (a) 公訴官の任命、スタッフの配属、訓練及びその他の人事に関する事項について責任を負うこと、
- (b) 地方の事務所による業務遂行の監督、
- (c) 全国に配置された訴追局によって行われる以外の、特定の犯罪につき訴追の同意を与えること、
- (d) 公訴局長に問い合わせることを要する特定の事件のカテゴリーを考慮すること、
- (e) 法務総裁の指示の下に、訴追政策を策定し、公布すること。

これが、「作業班」が公訴局長の任務として要約している内容であるが、新たに創設される訴追局の任務が警察によって訴訟手続きが開始された事件の処理であるとする、従来公訴局長に付与されていた、警察以外の者によって訴追された事件に介入する権限がどうなるのかが一応問題となる。この点について、「作業班」は公訴局長が従

来から持っていたこの権限は新しい制度の下でも維持されるべきであるとした。

以上が「作業班」の描く中央集権的な訴追制度の輪郭であるが、それではこの制度の得失を作業班はどのように見ていたのだろうか。これについて、「作業班」は以下のように述べている。

「中央集権的な全国的制度の主要な長所は、我々（筆者注——「作業班」）には政策と資源の両方に関して明確な系統的な責任が生じることであるように思われる。政策に関しては議会に対して答弁する担当大臣の責任が存在する。資源に関しては、通常の方法による公訴局長（彼がたぶん会計官（Accounting Officer）となるであろう）の会計監査委員会（Public Account Committee）に対する責任を通じて行われるであろう。中央集権的な全国的制度における地方の訴追局から中央の訴追局に至る、訴追決定についての直線的な系列の明確性と単純性は強調するに値する重要な価値が存在する。それは、総ての独立した訴追局がその特徴とすべきである、政策の高度の一貫性を全国的に達成する最大の可能性をもたらすであろう。<sup>(15)</sup>」

更に、「作業班」は続けて言う。「中央集権的な全国的制度は、訓練と熟練の発展による全国的な訴追実務の改善のための展望をも与えているように思われる。国王（Crown）の奉仕者となることによって、地方の訴追官は、不当な、地方の影響から切り離され、警察とのソリシター顧客関係の終焉を促進するであろう。<sup>(16)</sup>」

一方、「中央集権的な全国的制度の短所は、主としてイングランドおよびウェールズの全土を覆わなければならない、その規模から生じる。我々（筆者注——「作業班」）の知識によれば、対照するに値する規模の、完全な中央集権的な画一的な訴追制度を持つている唯一の外国は日本である。そして、イングランドおよびウェールズにおいて要求されている訴追局の規模を理由として、多くの論者は訴追局本部の専制（overlording）の危険を指摘して

いる。そのような恐れは、もし訴追決定に関する不必要な中央集権化に対して一定の適切な防御策を、中央集権的な全国的制度が持たない場合には現実のものとなるであろう。<sup>(17)</sup>

以上が、中央集権的な全国的制度についての「作業班」の説明と評価である。次に非中央集権的な全国的制度についての「作業班」の説明と評価について見ておく。

この制度について「作業班」は以下のように述べる。

「非中央集権的な全国的制度の下では、ある地域の上級の訴追官は法務総裁によって任命される独立の上級公務員 (an independent office-holder under Crown) である。彼は、彼の管轄区域内の訴追局に関して責任を負う。しかし、中央集権的な全国的制度の下で、ある地域の訴追局に関して責任を負う公訴官とは異なり、彼は中央の部局との関係において系列的な管理の下には入らないし、訴追政策に関して中央の指導に従うことは義務付けられるけれども、個々の事件における彼の決定については大臣に責任を負わない。<sup>(18)</sup>」

つまり、この制度の下では、地方の公訴局の長に相対的に独立した地位と権限が付与されることになる。すなわち、地方の公訴局の長は法務総裁によって任命されるが、不品行または無能力を理由とするもの以外は免職されない。また、地方の公訴局の長の独立した地位と権限に対応して「法務総裁及び公訴局長の役割は中央集権的な全国的制度の下におけるよりも制限される」こととなる。しかし、その独立が相対的であるというのは、中央集権的な全国的制度の下での公訴局長の権限について検討した際に述べた(c)及び(d)の責任を公訴局長が保持するし、事件に介入して事件を奪取する権限を保持すること及び法務総裁の訴追についての同意権限及び公訴無効の権限は維持されることによって、地方の公訴官が中央の指導に従っていないと認められる場合には、それを矯正する余地が残さ

れているからである。このように、「この制度の下における公訴官は、訴追政策に関して相当の自律性を享受するであろう。訴追政策の一貫性は、それが達成される範囲に関して、中央の指示または統制によって実現されるというよりも、公訴官自身と中央からの影響との間に成立する合意によって実現される。」<sup>(四)</sup>

また、地方の公訴局の長が系列的な管理体制の下に立たないということは、「政策問題における自律性と同様に、公訴官は一定の予算の範囲内で彼のスタッフの配置と資源の活用について責任を持つ」ということを意味する。<sup>(五)</sup>

以上が非中央集権的な全国的制度についての「作業班」の説明である。それでは、この制度の得失について「作業班」はどのように考えていたのか。それについて「作業班」は次のように言う。

「非中央集権的な全国的制度の長所は、公訴官を自律的な地位にすること、及び、公訴局に警察管轄区より広い管轄区を与えることによって、公訴官の警察からの明白な独立を実現することにあつた。この制度はまた不当な地方的圧力及び過度の中央集権化による不当な圧力を受ける危険を回避するのに最も適した制度であつたと見なされていることである。(しかしながら、一つの警察管轄区以上の広い管轄区は少なくとも一つの特別の階層秩序 (one extra layer of hierarchy) を必要とする。)」<sup>(四)</sup>

一方、「短所は政策についての中央の指示に従わせること、及び、管轄区相互の充分な一貫性を確保することの困難性にある。管轄区間の政策の相異を小さくする手段——例えば、監査官の使用による——は取りうるであろうが、それらは非中央集権的な全国的制度の持つ長所を相当に損なうことによって、この制度を中央集権的な全国的制度に近付けることになる。他の短所は警察管轄区より高度なあるレベルにおいて、公訴官を訴追局の主要な業務から離れさせること及び……財政上の問題である。公訴官の自律性の故に、この制度の下においては財源の最も

効果的な、最も経済的な使用を確保することが困難であろう。それ故、この制度は他の二つの選択よりも費用がかかるように思われる。<sup>(13)</sup>

以上が、「作業班」の示した非中央集権的な全国的制度の特徴と得失である。結局、この制度は中央集権的な全国的制度と地方的な制度の持つ長所を両方取り入れようという発想に基づいて考案された制度であるが、それゆえに、その両方の持つ短所もまた併せ持つことになるのである。

そこで、最後に地方的な制度についての「作業班」の見解を検討しておく。

地方的な制度については、基本的な構想は既に「王立委員会」によって示されていた。すなわち、この制度の下では、各警察の管轄区域毎に、その管轄区の内発で生じた刑事事件について訴追の責任を負う公訴官が置かれる。この公訴官は、訴追の決定に際して、特に定められた事件について法務総裁または公訴局長の同意を得ること、一定の範疇の犯罪について公訴局長に相談すること、法務総裁が発する訴追政策に関するガイドラインに従って訴追を行うという義務は課せられるけれども、その地位はいかなる意味においても中央政府の官吏ではないとされるのである。

そこで、「作業班」は「王立委員会」によって構想された制度に対する検討という形で論述を行っている。

「作業班」がまず問題としたのは、財政上の責任の問題である。「王立委員会」の提案においては、公訴官は「警察と訴追に関する合同委員会 (a combined police and prosecution authority)」に対して責任を負うべきであるとされていたが、この提案は議会の内外において広範な批判にさらされ、政府もこの提案を受け入れることを躊躇した。「作業班」も政府の態度を是認している。<sup>(13)</sup>「王立委員会」の提案に対して表明された批判の理由は大きく分けて二つ

ある。その一つは、上に述べた委員会が個々の事件における公訴官の訴追の決定に対しても影響力を行使する危険性が存在するということである。「警察と訴追に関する合同委員会」の主要な任務は、財政上の効率の運用について監督すること及び一般的な訴追政策について監督することであるとされたのであるが、「作業班」は、一般的に訴追政策と個々の事件に対する訴追の決定との間に厳密な線を引くことが困難であること、財政上の統制も個々の訴追決定に対する干渉の手段とされる危険が存在すると考えたのである。<sup>(13)</sup>また、「作業班」は地方的な制度によっては訴追政策の統一性を確保することが困難であること、訴追局の構成の不均一を齎すこともこの制度の短所として上げている。<sup>(14)</sup>

以上、「作業班」の発表した報告書の論述に従って、三つの選択肢の内容と「作業班」によるその評価を見てきたのであるが、最後に、「作業班」の結論をまとめておきたい。

新たな公訴官制度の創設に関しては、それに要する費用と言う観点も見逃せない。この点に関して言うと、三つの選択肢の内、非中央集権的な全国制度が一番高価につき、地方的制度が一番安上がりである。しかし、この費用の問題を別とすれば、訴追政策の一貫性と統一性を確保し、訴追実務についての責任体制を明確にする点において中央集権的な全国制度が最も優れた制度であり、「作業班」としてはこの制度の採用を勧告するというのである。

それでは、「作業班」自身が中央集権的な全国制度の弊害とした「訴追局本部の専制」に対しては、どのような保障があるのであろうか。この点について、「作業班」は地方にも事務所が設置されること及びその事務所における実務は従来の訴追ソリシターの実務と大きな変更はないこと、更に法務総裁及び公訴局長は従来の慣行の中で地方の事務所との関係について地方の意向を尊重することに慣れていると述べているに止まる。

以上で「作業班」の報告についての検討を行ってきたのであるが、政府はこの報告を了承し、それに基づいて新たな公訴官制度の創設のための立法に着手することとなるのである。

注

- (113) Tom Sergeant, *Royal Commission on Criminal Procedure, The Prosecution Process*, *New Law Journal* 1981, pp. 276-277.
- (114) Official Report, House of Commons, 27 July 1982.
- (115) Home Office Law Officers' Department, *An Independent Prosecution Service for England and Wales*, Cmd. 9074.
- (116) Report of the Working Party on Prosecution Arrangements, para. 3.
- (117) *ibid.* para. 4.
- (118) *ibid.* para. 5.
- (119) *ibid.* para. 6.
- (120) *ibid.* para. 7.
- (121) *ibid.* para. 8.
- (122) *ibid.* para. 9.
- (123) *ibid.* para. 13.
- (124) *ibid.* para. 15.

- (125) *ibid.* para. 22.
- (126) *ibid.* para. 23.
- (127) *ibid.* para. 24.
- (128) *ibid.* para. 25.
- (129) *ibid.* para. 26.
- (130) *ibid.* para. 27.
- (131) *ibid.* para. 31.
- (132) *ibid.* para. 32.
- (133) *ibid.* para. 34.
- (134) *ibid.* para. 35—Para. 36.
- (135) *ibid.* para. 46.

## 第五章 クラウン・プロセキューターの創設とその評価

一 「刑事手続きに関する王立委員会」および「訴追制度に関する作業班」の報告に基づいて、政府が、クラウン・プロセキューターの創設を目的とした「犯罪訴追法」の第一次法案を貴族院に提出したのは一九八四年の一



月一五日のことである。一月二九日に貴族院において、この法案の趣旨説明に立った内務大臣エルトン卿は次のように述べている。

「この法案は三つの重要な改革を提案するものである。その内の最初のもは法案の第一部において規定されており、イングランドおよびウェールズにおける訴追制度の根本的な改革を提案するものである。……独立した訴追制度という理念は今日では政府にとつても本貴族院にとつても初めて耳にするものではない。諸閣下は刑事手続きに関する王立委員会の報告書については周知のところである。警察及び刑事証拠法に関して我々が行った議論によつて我々は皆この極めて重要な業績の第一章から第六章及び第一〇章については、知っているというよりは精通している。残りの三章は主として我が国の訴追制度についての王立委員会の見解及び訴追制度についての王立委員会の提案を取り扱っている。<sup>(13)</sup>それが、この法案の基礎であり、それ故この法案は警察及び刑事証拠法と同じ廃舎(stable)から生まれたものである。……警察及び刑事証拠法を起草する際に我々の最大の苦心はバランスのとれた制度を保障することであつた。

中心的なバランスは一方における社会全体の諸要求と諸権利——特に社会秩序を維持する権利——と他方における犯罪の被疑者または被告人の諸要求と諸権利——特に市民権——であつた。……それを実現するためには、警察に付与する権限を彼らの任務にふさわしいものにしなければならない。我々はまた警察の事件処理に際して訴追が合理的に正当化される線を越えて被疑者を訴追する手段と動機を警察に与えないようにすることのみならず、与えているようにみえないようにすることが必要である。このバランスは王立委員会によつても同様に追及された。そして王立委員会と同様に我々も犯罪者を訴追する権限を犯罪を捜査する権限から分離することが最良の方法である

と思う。

この点に関しては、我々そして私は共通の理解をしていると信ずる。野党三党のスポークスマンも総てこの分離が好ましいものであるという述べた。……

以上の見解は我々の総てが王立委員会と共有するものである。しかしながら、私は政府と王立委員会の相異点を指摘しておくべきであろう。国家的基盤に基づいた独立の訴追制度の創設は提案されていたけれども、王立委員会は検討の結果その中央集権主義的理念を拒否した。必要なのは、厳格な画一性を避け、全国を通じて統一した基準を適要し、不当な地方的な影響から自由であり、公金の効率的な使用を保障し、国会に対して確実なチャンネルを通じて責任を負い、そのメンバーに対して魅力的かつ満足のいくキャリアを提供する制度である。これらの要求の多くは地方に基礎をおく制度によっても実現されるであろう。しかし、もし我々がその要求の総てを実現しようとするならば、またそうしなければならないのだが、我々は全国的な規模を持つ制度を創設する以外には仕方がない。……私は我々の諮問に対して我々が決して無視しえない憂慮が表明されたということを明らかにしておきたい。この憂慮の主要内容は過度の中央集権化と行きすぎた官僚主義的な統制の恐れである。これは十分に理解できる恐れであるし、我々はそれを無視することはできない。これは、事件が不必要にロンドンに問い合わせされるであろうという想定から生じている。事件が不必要にロンドンに問い合わせされることを防止することについて最も関心を示しているのは我が至誠至高の友人法務総裁である。ここでの議論のためには、私はこのことを確認しておけば十分であると思う。しかし、我が至誠至高の友人はロンドンに不必要な問い合わせが行われることについての懸念及びそれをいかにして回避するかについての論争が続くであろうということを理解している。それ故、法務総裁は、

新たなサーヴィスの地方の事務所と公訴局長の部局との間にどのように業務を配分するつもりかを記述した白書を近々発表することを提言している。

諸閣下が委員会段階以前に手にすることであろう白書<sup>(17)</sup>から、諸閣下は我々が提案しているものは厳格な画一的なものではなく、適度に統一的なものであるということを理解されるであろう。我々はただ単に異なった地区において行われる決定が説明できない違いを含まないことを保障しようと欲しているのである。もちろん、訴追が追行されるべきかどうかの決定に影響するような地方的な事情が存在する場合には当該地方の公訴官はそれらを考慮に入れることを欲するであろう。警察もまた手続きを開始するかどうかに関する彼らの決定（それはこの法案の下でも警察が行う）を行うに際してその事情を考慮に入れるであろう<sup>(18)</sup>。

訴追制度に直接拘わる部分の立法趣旨説明は以上見て来た通りであるが、この法案は訴追官の権限に関して更に二つの重要な改革案を含んでいた。その一つは、法案の第二二条に規定されていた、法務総裁に刑事法院の判決について上訴裁判所（the court of Appeal）に照会する権限を付与するものであり、他の一つは刑事手続きに要する時間について法律によって制限を設けるようとするものであった。

前者について言うと、それは刑事法院の判決の変更を求める請求ではなく上訴裁判所に見解を明らかにして貰うための手続きであったが、この提案に対しては、訴追側上訴を認めることになるのではないかと懸念が表明されていた。この懸念に対してエントン卿は次のように説明している。

「この懸念は当たらない。有罪判決を受けた者は二重の危険にさらされることはないし、判決は変更されることもない。この目的は当該事件の判決を変更することではない。その目的は、将来裁判に懸けられる同種の事件につ

いて、それに関する原則及び適切な量刑についての見解を、上訴裁判所から明らかにして貰うことである。<sup>(139)</sup> 後者については、特に起訴前手続きについて時間制限を設け訴訟の促進を計ろうという提案である。<sup>(140)</sup>

二 政府によって提出された法案は、両院における修正を経て、最終的には一九八五年五月二三日に女王陛下の承認を得て、法律として成立した。

その結果、イングランドおよびウェールズ全土を網羅する公訴官制度が成立したのである。そこで、ここでは新たに成立した公訴制度の内容とその問題点を見ておくこととしたい。

まず、組織体制からみていくと、クラウン・プロセキューターと称される公訴官制度の頂点に立つのは法務総裁によって任命される公訴局長である。<sup>(141)</sup> 公訴局長はイングランドおよびウェールズを幾つかの管轄区に区分し、その管轄区毎に主席クラウン・プロセキューター (Chief Crown Prosecutor) が置かれる。<sup>(142)</sup> そして、各管轄区には管轄局 (area office) が置かれ、その下に刑事法院及び治安裁判所の近くに多くの支部が置かれる。各支部に配属された上席のクラウン・プロセキューターは支部クラウン・プロセキューター (branch crown prosecutor) と呼ばれる。<sup>(143)</sup> このように、新しい訴追制度は法務総裁——公訴局長——各管轄区の主席——クラウン・プロセキューター (または支部のクラウン・プロセキューター) という明確な縦系列の組織であるということが出来る。そしてクラウン・プロセキューターの採用は通常の国家公務員と同様に人事院 (Civil Service) を通じて行われる。<sup>(144)</sup>

次に、公訴局長及びクラウン・プロセキューターの権限について見ておく。まず、公訴局長の法務総裁の監督の下でその業務を行う義務があり、法務総裁に対して年次報告書を提出しなければならないものとされている。この報告書は議会に提出され公刊される。<sup>(145)</sup>

公訴局長およびクラウン・プロセキューターの任務は、警察官によるものであり、その他の者によるものであらうと、警察の名において手続きが開始された総ての事件について訴訟の追行を引き受けることである。<sup>(16)</sup> この権限は、「刑事手続きに関する王立委員会」が告発 (charge) または召喚状の発行の段階で捜査機能と訴追機能との間に大まかな一線が画されるべきであるとした勧告に従って設けられた新たな規定である。ここで、警察というのは「一九六四年の警察法」によって定められている警察の範囲を越えて、内務大臣によって捜査権限を付与された団体をも含むものとされている。<sup>(17)</sup> 更に、警察の捜査機能とクラウン・プロセキューターの訴追機能を分離し、訴追機能についてはクラウン・プロセキューターの専属事項とするために、「一九八五年の犯罪訴追法」は、警察本部長は彼の管轄区域内で発生したとされる事件でプリマファースीが存在する事件については総て公訴局長に報告することを義務付ける規則を法務総裁が制定できる旨規定しているし、その規則は公訴局長がその時々指定した事件について、公訴局長に報告する義務を警察本部長に課す旨の規定を含むことができるとしている。<sup>(18)</sup> この規定は、警察が告訴または召喚状の請求を行わない場合についての保障となるであらう。

ところで、従来公訴局長に付与されていた権限についてはどのようなことになったかというところ、「一九八五年の犯罪訴追法」は殆どそのままこれらの権限を維持している。したがって、公訴局長は、その事件が複雑もしくは困難であるとか、またはその他の理由で公訴局長が引き受けることが適当であると考慮した事件については、手続きのいかなる段階においてもその事件に介入することができる。<sup>(19)</sup> 公訴局長のこの権限は証拠の提出を行わないことによって無訴訟を終結させるという消極的な方向において働くのみならず、警察によって開始された手続が警察によって無

断で取り下げられることを防ぐという方向でも行使されうる。<sup>(13)</sup>

以上述べた公訴局長の権限は、主席クラウン・プロセキュウター以下総てのクラウン・プロセキュウターにもそのまま当て嵌まる。というのは、クラウン・プロセキュウターは、公訴局長の指令の受託者として公訴局長に与えられた権限と職務を果たすべきものとされているからである。<sup>(14)</sup>

以上が新たな訴追制度の骨子である。それでは、この新たな訴追制度によってなにが改善されたのか。それが、次に検討すべき課題である。

三 「刑事手続きに関する王立委員会」が、クラウン・プロセキュウターを新たに創設することを勧告した時に、「王立委員会」のこの勧告は三つの主要な目的を持っていたとされている。すなわち、「王立委員会」が勧告した警察権限の強化にたいしてカウンター・バランスを設けること、脆い証拠に基づく訴追の件数を減少させること、及び訴追政策の統一性と訴追手続きの首尾一貫性を保障することの三つである。<sup>(15)</sup>そして、「王立委員会」はこれらの目的を達成するために独立した公訴官制度が設けられなければならないとしたのである。

新たな訴追制度の得失について正確な評価を下すには、単に理論的な側面について論ずるのみならず、実際の実務においていかなる変化が生じたかを見なければならぬ。しかし、既に本稿の冒頭で述べた如く新しい制度は生まれたばかりであって論評するに必要な資料はまだ存在しない。

そこで、新たに創設されたクラウン・プロセキュウター制度が公訴官の独立性をどれくらい保障するものとなっているかという観点から、この制度を考察しているA・サンダースに従って新たに導入された訴追制度の問題点を簡単に検討しておくに留めたい。

A・サンダースは、まずクラウン・プロセキューターの独立性について、一体何からの独立を意味するのかを問う。その場合、考えられるのは政府、警察及び裁判所である。まず政府からの独立についてサンダースは以下のよう言う。

クラウン・プロセキューターは各地方に設けられた「警察及び訴追委員会」に対して責任を負うとした、「王立委員会」の提案は政府によって否定され、その結果、「クラウン・プロセキューターは公訴局長を長とする国家サーヴィスの一部となるのであり、法務総裁を通じて議会に対して責任を負う。クラウン・プロセキューターは今や公務員 (civil servant) であり、ある者からはその独立性について疑問が呈示されている。」<sup>(15)</sup>

次に警察からの独立についても表面的なものであるとする。<sup>(16)</sup> その理由については後で検討する。また、裁判所からの独立と言う点に関しては、最初は政府も訴追が行われた後は事件は裁判所に係属するのであるから訴追を取り下げる場合には当然裁判所の許可が必要であり、それ故クラウン・プロセキューターの裁判所からの独立という問題は考慮に値しないとしていた。しかし、議会における修正の結果、公訴局長、従ってクラウン・プロセキューターは、「準備段階 (preliminary stage)」において手続きを打ち切る権限を付与された。<sup>(17)</sup> その点に関しては前進が見られたと言って良い。しかし、この権限は「準備段階」においてのみ行使することができるのであり、しかも、実際には、クラウン・プロセキューターを経由した事件に限定されるのである。それ故、サンダースが言う如く事態は大きくは改善されていないことになる。<sup>(18)</sup> というのは、クラウン・プロセキューターの警察及び裁判所からの独立が保障されるためには、総ての事件について訴追するか否かのふい分けを行う権限がクラウン・プロセキューターに与えられていなければならないからである。

「一九八五年の犯罪訴追法」が、事件のふい、分けのためにクラウン・プロセキューターに準備している手段は二つある。その一つは、既に述べたように、クラウン・プロセキューターは、彼がそうすることが適当だと思慮する場合には、いつでも警察に対して助言を与えることができるということである。これは、警察が訴追を行うと公式に決定する以前の段階でクラウン・プロセキューターの助言が与えられることを予想している。後の一つは、クラウン・プロセキューターは、ある者が「令状なしに勾留された後にある犯罪につき訴追された事件」においては「治安判事裁判所がその訴追をまだ受理していない時点では」被告人に事件の打ち切りを告知することによって、事件を打ち切る (discontinue) ことができる。<sup>(13)</sup> この手続きは、条文からも明らかなように、警察が訴追の決定を行ったけれども、訴状 (charge sheet) が、まだ裁判所に提出されていない段階において可能なのである。

それ故、事件のふい分けのために、一九八五年の犯罪訴法が準備している手段は、結局はクラウン・プロセキューターを警察の態度に依存させることになるのである。何故ならば、クラウン・プロセキューターが事前に助言を与える権限も手続きを打ち切る権限も、警察がクラウン・プロセキューターに進んで事件について相談をしようとする場合および訴状を提出する前に訴追の内容を知らせたにのみ、クラウン・プロセキューターはその権限を初めて行使しうるからである。

サンダースの調査によれば、交通事件以外の成人による犯罪事件に内、事前に訴追ソリシターに相談が行われたのは、僅か四・三パーセントであつたという。<sup>(14)</sup> この数値が、今後変わらないとすれば、「王立委員会」が意図した証拠の脆弱な事件の訴追件数を減少させようという試みは、実効性のないものとなるう。

以上、見てきたように、サンダースの見解に従えば、新たに創設されたクラウン・プロセキューター制度に、「王



立委員会」によって指摘された、従来の訴追制度が持っていた欠点の克服の大きな期待をよせることはできないことになろう。

注

(136) この部分の演説内容は王立委員会の報告書と照らし合わせてみると明らかなように事実と異なる。王立委員会の報告書は第六章以下第九章までが訴追制度について述べた部分である。エルトン卿の勘違いであろうか。

(137) この白書は、一九八四年十二月に発行された。Law Officer's Department; Proposed Crown Prosecution Service, Cmnd. 9411.

(138) Hanserd [Lord] 29 November 1984, col. 1013-col. 1014.

(139) *ibid.* col. 1016.

(140) *ibid.* col. 1016.

(141) Prosecution of Offences Act 1985, s. 1 (1)(a)。従来は、公訴局長は内務大臣によって任命されていた。一九八五年法の改正点の一つである。

(142) Prosecution of Offences Act 1985, s. 1 (1)(b) and (4)。また、この管轄区については、イングランドには、ロンドンの三管轄区を含めて二九の管轄区が、ウェールズには一管轄区が置かれることになっている。警察の管轄区は全部で四三であるから幾つかの訴追管轄区ではクラウン・プロセキューターは隣接する警察管轄区を統合した地域の刑事事件の処理を担当することになる。

(143) 支部の設置に関する規定は犯罪訴追法には存在しない。これは公訴局長に与えられた一般的な権限に基づいて設置されるものである。Setting a Direction for the Crown Prosecution Service; a summary by the Director of Public Prosecutions of a report by Arther Anderson & Co. management consultants, 1985.

(144) この点については、従来の訴追ソリシターからは批判があった。従来の訴追ソリシター局のスタッフは新しいクラウン・プロセキューター組織に配転となる(Prosecution of Offences Act 1985, s. 11)。どれくらいの者が実際に新しい組織に移ったかは興味あるところであるが、公訴局長の発行することになっている年次報告書がまた手に入っていない段階なので明らかにはできなう。

(145) Prosecution of Offences Act 1985, s. 9.

(146) Prosecution of Offences Act 1985, s. 3 (2)(a).

(147) Prosecution of Offences Act 1985, s. 3 (3). この規定に基づいて内務大臣は規則を制定し、英国運輸警察 (British Transport Police Force) ロンドン市警察、マンチェスター造船所警察 (Manchester Dock Police Force) 等、一六の警察を指定した (The Prosecution of Offences Act 1985 (Specified Police Forces) Order 1985)。

(148) Prosecution of Offences Act 1985, s. 8 (1).

(149) Prosecution of Offences Act 1985, s. 8 (2).

(150) Prosecution of Offences Act 1985, s. 3 (2)(b).

(151) Prosecution of Offences Act 1985, s. 3 (2)(c).

(152) Prosecution of Offences Act 1985, s. 1 (6) ただし、特に公訴局長によって公訴局長の同意を要求されているような事件については例外である。

- (153) Andrew Sanders, The Uncertain Power of Crown Prosecutor, [1985] New Law Journal 313. Andrew Sanders, An Independent Crown Prosecution Service? [1986] Crim. L.R. 16.
- (154) Andrew Sanders, An Independent Crown Prosecution Services? [1986] Crim. L.R. 16.
- (155) *ibid.* p. 17.
- (156) Prosecution of Offences Act 1985, s. 23, *ibid.* p. 17.
- (157) *ibid.* pp. 17-18.
- (158) Prosecution of Offences Act 1985, s. 23 (4).
- (159) Andrew Sanders, An Independent Crown Prosecution Services? [1986] Crim. L.R. 18.

## む す び

本稿においては、クラウン・プロセキュター制度の創設過程を、主として「刑事手続きに関する王立委員会」の報告を軸に検討してきた。しかも、新たに創設されたクラウン・プロセキュターがどのような制度であるのかについて紹介することに重点をおいたために、細かな論点については触れることができなかったのみならず、訴追政策において従来のプリマファシー原則に代えて採用された五パーセント原則の持つ意味、訴追基準を高めることによって生じる裁判所と訴追官の役割の問題、更には、私人訴追主義が新たな訴追制度の下でどのように取り

扱われるようになったのか等の重要な論点についても触れることができなかった。また、資料的にも議会議事録を詳細に検討し、紹介することができれば、そこにおいて展開された議論の中から、新たな訴追制度創出に拘わる別の側面——例えば、地方と中央政府の利害の対立、バリスターとソリシターの思惑、裁判所と訴追ソリシターの関係、警察の利害等——を示すことができたのであろう。しかしながら、これらの資料は膨大な量であり、わずかな紙片において論じることができなかつた。また、上に述べた論点について本稿において取り扱わなかつたのは、単に紙片の都合のみならず、これらの論点が重要な論点であるだけに稿を改めて論じるほうが適當であろうと考慮したからでもある。その意味では、本稿は以後論述する予定のイングランドおよびウェールズにおける訴追制度についての序論的性格のものである。

以上述べた理由によって、本稿は、新たに創設されたクラウン・プロセキューター制度についての極めて大雑把な紹介にならざるをえなかつたが、新たな訴追制度についての大枠は示しえたと思う。上に述べた残された課題については早い時期に改めて論じることとしたい。