

イギリスの刑事訴追制度の動向

—— イギリス検察庁をめぐる近年の動きを中心に ——

小 山 雅 亀

一 はじめに

第二次世界大戦後に全面改正されたわが国の刑事訴訟法の基本原理の特色としては、憲法化、英米法化、司法権の独立化とならんで、「当事者主義化」が挙げられる⁽¹⁾。かつて田宮教授は、「当事者主義論は、実質的にはまず検察官論としてあらわれる」と指摘されたが⁽²⁾、それを裏付けるように、現行刑訴法制定以降、検察官の性格をどう位置付けるかという問題関心を背景とする議論が続いてきた⁽³⁾。しかし近年においては、後述するように「私人訴追主義」をめぐる論争を除けば、検察官に関する議論は沈静化しているように思われる。司法制度改革審議会も、「検察官の起訴独占、検察官への訴追裁量権の付与は、全国的に統一かつ公平な公訴権の行使を確保し、また、被疑者の事情に応じた具体的妥当性のある処置を可能にする」と、現在の刑事訴追制度を——検察審査会の議決への拘束力の付与の是非という点を除けば——検討する必要性を意識していないように思われる⁽⁴⁾。

(1) 三井誠・刑事手続法(1) [新版] (1997年) 2頁。

(2) 田宮裕・刑事手続とその運用 (1990年) 297頁(「当事者主義訴訟のあゆみと課題」書研所報28号(1978年)を所収したものである)。

(3) その概要については、川崎英明・現代検察官論 (1997年) 参照。

(4) 司法制度改革審議会・国民の期待に応える司法制度 (2001年) 48頁。その後に、司法制度改革推進本部の行った意見募集においては——少数ではあるが——もう少しふみ込んだ見解も見られる(司法制度改革推進本部事務局「公訴提起のあり方についての意見募集の結果について」153頁以下参照)。

近年において、検察官ないし刑事訴追制度をめぐる議論として注目を浴びたのは、「私人訴追主義」に関するものである⁽⁵⁾。この議論の帰趨はいまだ判明していないが、少なくとも現行法の刑事訴追制度の枠組み——あるいはそれについての理解——が絶対的なものでないことを認識させた功績は大きいと思われる。かつて筆者も、(わが国とは対照的な)典型的な「私人訴追主義」にたつ「イギリス」⁽⁶⁾において「検察庁」(Crown Prosecution Service=CPS)が誕生した経緯を中心に紹介・検討したことがあるが⁽⁷⁾、その後もイギリスでは、CPSそして刑事訴追制度をめぐる動きは鎮静化していない。

わが国の現行法は、刑事訴追制度の基本原則として、「国家訴追主義」、「起訴独占主義」、「起訴便宜主義」を採用していると解されているが⁽⁸⁾、これと対蹠的なイギリスの動向を確認することによってわが国の制度の位置を再確認し⁽⁹⁾、今後の動向を探るための視点を提供することとしたい。

二 イギリス検察庁の創設とその後の動き

ここでは、「私人訴追主義」に立つイギリスにおいて創設された検察庁の最近に至るまでの動向を——後述する近年の動きを検討する前提として——概観しておきたい。ただ、この点についてはすでにかなり詳細に言及したことがあるので⁽¹⁰⁾、以下では必要最小限の記述にとどめる。

(5) 川崎・前掲書(前注(3)) 209頁以下参照。

(6) 以下とくに断らないかぎりイングランドとウェールズを意味するものとして「イギリス」という言葉を用いる。

(7) 小山雅亀・イギリスの訴追制度——検察庁の創設と私人訴追主義(1995年)。

(8) 例えば、高田卓爾・刑事訴訟法〔二訂版〕(1984年) 370頁以下、田宮裕・刑事訴訟法〔新版〕(1996年) 165頁以下、寺崎嘉博「国家訴追主義・起訴便宜主義」法学教室268号(2003年) 21頁以下。ただし、寺崎・前掲論文21頁が、CPSの創設によってイギリスが私人訴追主義を全面的に放棄したとの趣旨であれば、後述するように疑問である(二Ⅲ参照)。

(9) 後述するように(二Ⅱ参照)、「国家訴追主義」と「起訴独占主義」——両者をあわせて「検察官訴追専権主義」と呼ばれることもある(三井誠「公訴提起の原則」法学教室158号(1993年) 94頁)——の点では、イギリスはわが国と大きく異なっているが、「起訴便宜主義」の点では同じであり、むしろ——有罪答弁制度を採用していることもあって——わが国以上に徹底しているとも評価し得る。

(10) 小山・前掲書(前注(7)) 参照。

I イギリス検察庁 (CPS) の創設

イギリスにおいては、刑事訴追は国王による訴追と考えられているが、訴追を担当する公の訴追官 (public prosecutor——以下「公訴官」という) は存在しなかった。理想的には、(被害者である等の直接の利害関係の有無を問わず) 何人でも刑事手続きを開始・追行することができるという「私人訴追主義」の原則は、その形を変えながらも維持されてきた⁽¹¹⁾。

A 19世紀の動き——「私人訴追主義」の変容

(1) 特別な公訴官を持たず、「何人も刑事手続きを開始・追行する権利を有する」というコモンローの原則に立って、ほぼ完全な「私人訴追主義」を維持してきたイギリスにおいても、19世紀になると、公訴官の不在と刑事訴追を完全に私人にゆだねることの問題性が強く意識されるようになる。すなわち、一方で訴追に必要なコストの負担能力や法的資質に欠ける私人が訴追を担当するために生じる「弱い訴追」の問題であり、他方では、被訴追者に対する悪意や被訴追者から不当に金を引き出すことなどを狙った「不当な訴追」の問題である。この問題を解決するために、公訴官の創設を目指す提案や具体的な法案が何度も提出されたが、これらの試みはなかなか成功しなかった⁽¹²⁾。

(2) 他方、19世紀にはもう一つの動きがあったことも見逃されてはならない。すなわち、従来から無給または名目的な報酬のみを得る非専門家による警備活動は存在していたが、犯罪に対処するための専門家組織は置かれなかった。しかし、この不備が強く意識された結果として、有給の専門家集団である警察が、1829年のロンドンを嚆矢として、各地に設置され、1856年にはその設置が各地方に義務付けられるに至った。この新たに設置された警察は、捜査機能のみならず訴追機能をも担当してゆくが、この動きには——「警察が危険で新奇なもの」で「公訴が抑圧的に感じられた」が故に——強い抵抗が存在した。そのために警察は、「私人として訴追する」という従来から存在していた犯罪訴追協会の方式を引き継ぎ、また、訴追を担当してくれるようにとの地方の依頼に応

(11) 後述するように、今なおこの原則は——かなり形を変えながらも——維持されていると考えられる (三Ⅲ(2) 参照)。

(12) 小山・前掲書 (前注(7)) 7頁以下参照。

えるという形で訴追を担当してゆくことになる⁽¹³⁾。結果として、警察の訴追機能は——実質的な強さにかかわらず——断片的で判りにくいものとなった。

(3) 警察が実質的に刑事訴追機能を担当してゆくにつれて、公訴官の創設を求める動きは鎮静化した。その結果として、様々な動きを経てようやく1879年に設立された公訴局長 (Director of Public Prosecutions=DPP) を長とする公訴官組織は、ロンドンの上に置かれ、少数のスタッフだけ (後述する検察庁創設の直前においても法曹資格を有するのは57名) を有する小規模なものにとどまった。またその任務は、特定の種類の事件について刑事手続きを開始し、もしくは、他の者が開始した手続きを引き継いで追行する、または、警察本部長に法的助言を与えることに限られた。実際の数値を示せば、1977年において公訴局が担当する可能性のある事件として約1万5千の事件を警察から通報され、そのうち約2千件の訴追を自ら引き受けているにとどまった⁽¹⁴⁾。

B 20世紀の動き——法曹の関与と検察庁の創設

(1) 20世紀に入ると、実質的に訴追を担当する警察にも注目すべき動きが生じた。すなわち、警察は、捜査や訴追に関する法律問題が生じると、開業法曹であるソリシタに相談して助言を得、また、複雑な事件の訴追を依頼するようになった。さらに、多くの警察は、個々の事件毎に依頼するのではなく、自ら (あるいは警察を設置する地方公共団体が) 訴追ソリシタ部を設置して、訴追をその部門に委ねるようになっていった。ただし、あくまで警察が依頼人であって訴追ソリシタも「依頼を受けたソリシタ」であることに変わりはない (すなわち「ソリシタ対依頼人」関係がある) と考えられたために、ソリシタは独立性を持たず、依頼人たる警察の指示に従う必要があると解されていた⁽¹⁵⁾。

(13) 同書11頁以下参照。なお、犯罪訴追協会の具体的な内容については、例えば、鯉越溢弘「近代私人訴追主義の源流」光藤先生古希祝賀論文集上巻(2001年)327頁以下参照。

(14) 小山・前掲書 (前注(7)) 12頁以下参照。

(15) 同書16頁以下参照。1980年までに、43の警察のうち31では、訴追ソリシタ部の利用が可能となっており、訴追ソリシタ部の中には、かなりの——法的ではなく事実上のものではあるが——独立性を有するものも存在した (Smith, Bailey and Gunn, *Modern English Legal System* (4th ed., 2002), at 865-6.)。

(2) 上述の状況は比較的安定していたが、1970年代になると警察訴追に対する批判は強くなる。その要点は、①精力的な捜査の必要性和冷静で客観的な評価(訴追)の必要性という別個の機能を一つの機関に委ねていること、②訴追側は「勝敗ではなく公正な結果に関心を有すべき」という原則に反している(少なくともそう見えてしまう)こと、の2点であった(さらに、地域における運用の格差も批判の焦点であった)⁽¹⁶⁾。

(3) 上述の批判を受けて、王立委員会は1981年に——刑事手続き全体の改革とともに——訴追制度の改革を求める報告書を提出した⁽¹⁷⁾。この提案には多様なものが含まれているが、本稿の検討課題と関係する主要なもののみを示せば、①警察は、捜査を行うとともに訴追を開始する権限を有する、②その後の手続きの(打切りも含めた)追行と警察への法的助言は、新たに創設される警察から独立した訴追機関が担当する、③この訴追機関は、(警察と同様)地方に基礎をおく機関とする、というものであった。そして、これらの提案は——③の部分を除いて——1985年犯罪訴追法(Prosecutions of Offences Act 1985= POA 1985)によって実現されるに至った⁽¹⁸⁾。

(4) 1985年法によって創設された検察庁(CPS)は、1986年から活動を開始した。その性格を一言で表現すれば、「従来から多くの警察に属していた訴追ソリシタ部を警察=地方組織から切り離し、既存の国家機関たる公訴局長(DPP)のもとに再編成したもの」といえよう。ある部分で新しく、また、他の部分では従来のもをを引き継いでいる。すなわち、従来と変わらないのは、①警察による訴追以外の訴追(非警察訴追)には原則として関与しない、②警察が独自に——法曹から助言をも得つつ——捜査活動と訴追判断を行う、という点である。他方、大きく変わったのは、警察がいったん訴追を開始すると、事件は国家機関たるCPSに引き継がれ、CPSは——法務総裁の監督の下に(s.3(1), POA 1985)——警察から独立して独自に訴追を追行する、という点である⁽¹⁹⁾。

(16) 小山・前掲書(前注(7))43頁以下参照。

(17) The Royal Commission on Criminal procedure, Report (Cmnd 8092,1981).

(18) 小山・前掲書(前注(7))60頁以下参照。

(19) 同書87頁以下参照。

II 検察庁創設後の訴追制度の概要

A 訴追機関

前述したように、イギリスは現在でも「私人訴追主義」の理念を維持しているために、何人でも訴追を行うことが可能であるが、実際には主要な訴追主体は以下のとおりである⁽²⁰⁾。

(1) 警察：大部分の訴追を担当している。警察が開始した訴追の割合は、全訴追の70-75%であると推定されている⁽²¹⁾。

(2) 法務総裁・副総裁 (Attorney General, Solicitor General) :重大犯罪の訴追を担当するとともに、正式起訴 (indictment) に基づく審理を打ち切るという効果をもつ「訴追の取り下げ」(nolle prosequi)を行う。

(3) 検察長官 (Director of Public Prosecutions=DPP) :重大な事件または政府から付託された事件を自ら訴追する。検事 (Crown Prosecutor=CP) も——長官の指揮を受けて——長官と同一の権限を有する(s.1(6), POA 1985)⁽²²⁾。

(4) 地方公共団体等の公的機関：全訴追の約20%と非警察訴追の大部分を占める。現時点では——限られた範囲における調査の結果ではあるが——地方公共団体による訴追、運転者・車両免許庁 (Driver and Vehicle Licencing Agency) の訴追という順序である⁽²³⁾。

(5) 重大詐欺局 (Serious Fraud Office=SFO) :大規模な経済事件の増加に対

(20) 訴追主体の分類方法も多様であるが、以下基本的に下記の文献に従う。G.Slapper and D.Kelly, *The English Legal System* (5th ed., 2001), at 421.

(21) G.Slapper, *Organizational Prosecutions* (2001), at 89.

(22) POA 1985は、DPPという名称を維持したが、その組織・機能を大きく変更したので、同法以前のDPPには「公訴局長」、同法以後のそれには「検察長官」の訳語を当てる。なお、長官のために行動する場合に、検事は個々の活動について長官の承認を受ける必要はない (J.Sprack, *Emmins on Criminal Procedure* (8th ed., 2000), at 58: R. v. Liverpool Crown Court, ex p. Bray, *Crim. L. R.* [1987] 51)。その意味で、個々の検事は——我国のタームで言えば——「独任制官庁」に近いものであり、決裁制度のあいまいさもあって (小山・前掲書 (前注(7)) 156頁注(96))、その独立性はかなり強い。我国の検察官の独立性が乏しいことについては、D. Johnson, *The Japanese Way of Justice—Prosecuting Crime in Japan* (2002), at 126-132参照。

(23) G.Slapper, *supra* note 21, at 40.

応するために、1987年刑事司法法（Criminal Justice Act 1987）によって創設された——法曹と会計士等の専門家で構成される——国家機関で、きわめて重大な経済犯罪の捜査・訴追の両者を担当する。年間50—100件を処理している⁽²⁴⁾。

(6) 私人：「私人訴追主義」の理念が維持されているにもかかわらず⁽²⁵⁾、純粹の私人による訴追は多くない⁽²⁶⁾。その理由には様々なものが考えられるが、コストや労力といった事実上の負担に由来する障害の他に、法的な制約も置かれている。すなわち、①かなりの犯罪は、法務総裁や検察長官の同意が訴追の要件とされている、②検察長官（そして検事）には、私人の開始した事件を引き継いでこれを打ち切る権限がある、③法務総裁は、手続きのいかなる段階においても、訴追の打ち切りを行うことができる、といった制約である⁽²⁷⁾。

B 警察に可能な選択肢

大部分の訴追に関わる警察は、犯罪捜査を遂げた上で、以下の処分のいずれかを裁量的に選択する⁽²⁸⁾。

(1) 不処分（No Further Action=NFA）：いかなる処分も不要と解される場合にとられる。

(2) 非公式の警告（Informal Warning）：事実上の処分であり、法的効果は有しない。

(3) 公式の警告（Formal Warning）：制服の警部以上の警察官によって、警察署等に出頭させた上で行う。この警告は、少なくとも5年間は警察の記録に残され、その後の裁判手続きにおいて、有罪判決と同様に量刑事情として参照

(24) Id. at 62.

(25) 制定法上も、私人の刑事訴追権は明規されている（s. 6 (1), POA 1985）。

(26) かなり古い調査であるが、純粹の私人訴追（個人による訴追）は非警察訴追のわずかに2,4%だとされる（Lidstone, Hogg and Sutcliffe, Prosecutions by Private Individuals and Non-Police Agency, Royal Commission on Criminal Procedure Research Study No.10 (1980), at 2 n. 1）。

(27) A. Perrodet, “The Public Prosecutor”, in D. Marty and Spencer (eds.), *European Criminal Procedure* (2002), at 451-2.

(28) J. Sprack, *supra* note 22, at 64-8; A. Sanders, “Prosecution Systems”, in McConville and Willson (eds.), *The Handbook of the Criminal Justice Systems* (2002), at 151-6.

されてよい。前述の王立委員会1981年報告書は、警告利用についての地域差に懸念を表明した⁽²⁹⁾。そのために内務省は、1985年、1990年、1994年にそれぞれ警告に関するガイドラインを発し、その利用に一定の基準を示してきたが、それが成功しているかについては疑問も提示されている。同時に政府は、警告の利用の急増にも懸念を持ち、とくに1990年以降は警告の利用に慎重なスタンスを表明している。結果として、警告の割合は増加をとめ、90年代半ばからは減少の傾向にある⁽³⁰⁾。なお、現行の1994年のガイドラインによれば、警察が警告を行うためには、①有罪の現実的可能性を支えるに十分な証拠があること、②被疑者が当該犯罪を自認していること、③被疑者が警告の意味を理解した上で、十分な情報に基づいた同意を行うこと、が前提条件とされている⁽³¹⁾。

(4) 少年に対する警告：従来は少年に対しても、基本的には成人と同様の条件で警告が可能であったが、1998年犯罪・秩序違反法 (Crime and Disorder Act 1998) は新たな枠組みを導入した。すなわち、初めて処分対象となった少年に対しては、従来の非公式の警告に相当する譴責処分 (reprimand) が可能であるが、2回目 (あるいは譴責処分に不適格な場合) には原則として警告が行われなければならない、再度の警告は例外的とされる。警告を受けた少年については、少年犯罪対処チーム (Youth Offending Team) がリハビリ教育の要否を判断する。同法は、少年に対して警告が繰り返されているとの批判を受けて、累犯少年への対応を強化しようという趣旨の立法である。なお、少年に対する警告は、成人に対する警告の条件①と②に加えて成人の立会いが条件とされている⁽³²⁾。

(4) 訴追：以下節を分けて述べる⁽³³⁾。

(29) The Royal Commission, *supra* note 17, paras. 6.40 - 1.

(30) A. Sanders and R. Young, *Criminal Justice* (2d ed., 2000), at 347-9.

(31) Home Office Circular 18/1994, National Standards for Cautioning (revised), para. 2.

(32) Sanders and Young, *supra* note 30, at 350.

(33) その他に、一定の交通事犯については、わが国の反則金制度に類似した固定罰金制度 (fixed penalty) によって処理されている。1998年には、約380万の通知書 (notice) が発せられ、大部分 (78%) は猶予期間 (21日) 内の罰金支払いで終了している。通知書を受けた者は、公判を請求できるが——単なる不払いは公判 (正式裁判) とはならず、通知書記載額の1.5倍の罰金 (fine) として処理される (14%) ——この権利を行使する者は多くない (1%以下) (R. Allen, "Alternative to Prosecution", in McConville and Willson (eds.), *supra* note 28, at 169; J. Sprack, *supra* note 22, at 67)。

C 訴追の開始

CPS創設後も、大部分の訴追を開始しているのは警察である。警察が訴追を開始する方式には2つのものがある。

(1) 警察官は、重大な犯罪の嫌疑を抱いた場合には、無令状で逮捕して警察署に引致する。引致後に被疑者の身柄に責任を負うのは——1984年警察・刑事証拠法 (Police and Criminal Evidence Act 1984=PACE 1984) 34条以下にその義務・権限が定められた——留置管理官 (custody officer) である。留置管理官は、留置記録の作成後に十分な証拠があると判断すれば、捜査官に告発するか否かの判断を求める。他方、逮捕自体は正当であるが、告発するに足りるだけの証拠がないと判断した場合には、告発なしの留置を継続することを認め、この間に取調べが行われる。告発を行う場合には、告発状 (charge sheet) が作成され、読み聞かせられた上で、そのコピーが被疑者に手渡され、また、マジストレイト裁判所に送付されて、訴状 (information) として扱われる。この方式による訴追は、警察にのみ許されている⁽³⁴⁾。

(2) 警察が訴追を開始させる第2の方法は、訴状によって召喚状を求めるという方式である。例えば、犯罪を現認した警察官は、現場で当該被疑者に対して召喚状が発付される可能性を警告した上で、警察署内の警察訴追部 (police prosecutions dept.) に対し、証拠を付けて犯罪を申告する。申告を受けた同部は、訴追が適切と判断すれば、訴状を作成し、マジストレイト裁判所に送付する。同裁判所では、マジストレイトまたは書記が訴状を審査し、一応有効と判断すれば、召喚状を作成して被疑者に送付する。この方式による訴追は、何人に対しても認められている⁽³⁵⁾。

D その後の手続き

前述した手続きによって訴追が開始されると、当該事件の記録は検察庁 (CPS) に送致され、その時点で当該事件を進行する責任もCPSに移行する。

(1) 事件を担当する検事 (CP) は、原則として書類のみに基づいて事件を審

(34) 小山・前掲書 (前注(7)) 113頁以下。

(35) 同書114頁。

査し、手続きを進行すべきでないとは判断すれば、手続きを打切る (discontinue)。具体的には、①事件がマジストレイト裁判所に通知されていない場合には、被告人に手続きを打切る旨の通知をすることによって、②その後で手続きの予備的段階 (訴追側立証の開始または公判付託の時点まで) においては、マジストレイト裁判所にその旨の通告を行うことによって、打ち切りの効果が生じる。検事がこの審査を行う場合、検察長官が発して一般に公開されている検事規範 (Code for Crown Prosecutor) と非公開のポリシーマニュアルに依拠してこれを行う。検事規範によれば、主要な審査基準は①「有罪判決の現実的期待」という証拠・証明基準と②公共の利益に適うという公益基準とである。なお、この打切りは、法的には手続きの停止 (halt) であって、再度の訴追を禁じるものではない。そのため、検事が打切りの通告を行った場合、被告人には手続きの続行を求める権利が認められている (s.23 (7), POA 1985)⁽³⁶⁾。

(2) 公判段階におけるCPSの活動は以下の通りである。イギリスでは犯罪は3種に大別される。すなわち、①略式手続き——マジストレイト裁判所で行われる——によってのみ審判される略式犯罪、②正式手続き——刑事法院で陪審が判断する——によってのみ審判される正式起訴犯罪、③いずれの審判の方式も可能な双方審理可能犯罪である。ただし、すべての事件はまずマジストレイト裁判所を経由しなければならない。警察から事件を引き継いだCPS——そして担当の検事——は、前述の審査を経て、訴追を継続すべきだと判断すれば、公判の準備を行う。マジストレイト裁判所において、検事は自ら弁論活動を行うことが可能であり、また、実際にもそれを行っている。他方、刑事法院においては、かつては——量的には多数を占めるソリシタの資格を有する——検事の弁論権は二重に制限されていた。すなわち、資格を有するバリスタでなければならない (ソリシタに弁論権なし)、また、独立したバリスタでなければならない (雇用された法曹に弁論権なし)。そのためCPSは、刑事法院での弁論を担当する法律家として外部の開業バリスタに依頼しなければならない、また、実際にもそうであった⁽³⁷⁾。このCPSから依頼を受けたバリスタは、法廷での具体

(36) 同書114頁以下。

(37) この点は、後述するように1999年司法アクセス法 (Access to Justice Act 1999) によって変更がなされた (三II C参照)。

的な立証方法についてはCPSから独立しており（自己の判断で行動できる）、ポリシーに関わる判断（有罪答弁の受理や訴追の撤回等）についても、一定の場合にはCPSの意向から独立して判断することが可能である⁽³⁸⁾。

Ⅲ 小括

(1) 上述の歴史的経緯を経て成立した検察庁（CPS）は、既存の刑事手続きに新たに挿入（重ね焼き）されることになった。すなわち、従来の警察訴追が有した問題の解決を目指して、警察に捜査権限と最初の訴追判断権を認めつつ、CPSにはその後に事件を引き継いで審査の上進行するという役割を付与し、それによって訴追担当者の独立性を図ろうとした⁽³⁹⁾。その審査は、書面のみに基づいて受動的になされ（受動的書面点検モデル）⁽⁴⁰⁾、さらに、刑事法院以上の上位裁判所における検事の弁論権も制約されている。控えめな権限のみを有し、受動的書面点検モデルに立って行動するCPSの訴追の正当性は、究極的にはCPSの、また検事（CP）の、①警察からの独立性と②法律家性によって担保されるといってよい⁽⁴¹⁾。しかし、近年ではその両者についても——少なくとも形式的には——侵食が見られるようになってきている（後記三Ⅱ参照）。

(2) CPS創設後も、イギリスの訴追の基本原則たる「私人訴追主義」は否定されたとはいえない。しかし、①大多数の訴追は、警察（そしてCPS）や公的機関によって担当されており、私人たる個人の担当する訴追はほとんど存在しない、②多くの犯罪の訴追には法務総裁やDPP等の同意が必要であり、③彼らはいったん開始された訴追を引継ぐことも可能である。そうだとすれば、「私人訴追主義」という基本原則はその内容を変容させているといわなければならない⁽⁴²⁾。

(38) J.Sprack, *supra* note 22, at 271.

(39) これらの基本的思考は、CPSの創設を導いた王立委員会の名をとって“Philips Principle”とよばれる（Smith, et.al., *supra* note 15, at 871）。

(40) この用語については、小山・前掲書（前注(7)）164頁注(31)参照。

(41) 同書142頁以下。

(42) 「私人訴追主義」という観念の多義性について、同書169頁以下参照。

三 近年の動き

上述したような経緯で誕生したイギリス検察庁（CPS）であるが（二I参照）、その道のりは平坦なものではなかった。活動開始早々から、主として人的資源の不足に由来するトラブルと批判の嵐に巻き込まれた結果として、様々な調査がなされ⁽⁴³⁾、王立委員会も1993年の報告書においてCPSに関して多くの勧告を行った⁽⁴⁴⁾。しかし、その後もCPSをめぐる動きはとどまることがなく、近年では、多くの報告書がCPSを調査して根本的な変革を提案しており、また、実際にもCPS自体が大きな変化を遂げてきている。以下では、これらの報告書を踏まえつつ、CPSの近年における変化を概観したい。

I 近年の主要な報告書

1997年5月の総選挙の結果、約20年ぶりに労働党は政権に復帰した。その結果、刑事手続きに関するポリシーにどのような変化が生じるのかが注目されたが、基本的には——犯罪に対するタフな対応をも含めて——前政権のそれを引継ぐものであることが明らかとなってきた。以下では、まずCPSに関する調査・勧告を行った主要な報告書を紹介した後に、近年における動きをいくつかの論点に絞って概観したい。

(1) Narey Report: (保守党政権下において任命された)内務省の高級官僚であるM.Nareyを長とする5名の内務省の職員によって構成された調査チームは、1997年の2月に報告書を提出した。この報告書は、「刑事司法システムの初めから終わりまでの事件の流れを——司法の利益と投下資金の価値に合致するように——迅速化する方策を探る」という目的から、警察の処分時点から最終的な処分時点までの「事件処理に要する時間に大きく影響する主要な手続き、実務慣行、基準そして構造を検討する」ものである⁽⁴⁵⁾。

(43) 小山・前掲書（前注(7)）118頁以下、小山雅亀「イギリス検察庁の創設と私人訴追主義」刑法雑誌35巻3号(1997年)356頁以下。

(44) The Royal Commission on Criminal Justice, Report (Cm 2263, 1993).

(45) Home Office, Review of Delay in the Criminal Justice System: A Report (1997), annex B and C. [以下“Narey Report”として引用する]

(2) Glidewell Report: 労働党は、すでに総選挙直前の1997年4月にCPSに対する懸念を表明していたが、政権についた直後の5月には、後述するようにCPSの組織を変更する意思とともに、CPSに対する全面的な調査の必要性を表明した⁽⁴⁶⁾。それを受けて、前控訴院判事 (Lord Justice of Appeal) I. Glidewell を長とする3人のチームが、CPSの組織・権限を全面的に再検討すべく諮問を受け、1998年5月に報告書を——法務総裁を経て——議会に提出した⁽⁴⁷⁾。

(3) White Paper, The Way Ahead: 内務大臣は、将来の刑事司法についての政府のビジョンを示すものとして、2001年2月に白書を議会に提出した⁽⁴⁸⁾。この白書は、CPSを含めて刑事司法の全体を検討して——犯罪抑圧と資源の効率的利用を重視した——多数の提案をしたものであるが、総選挙を控えて公表されたこともあり、今後の労働党の政策表明 (manifesto) となっている⁽⁴⁹⁾。

(4) Auld Review: 刑事司法改革の必要性という認識を基礎に、1999年に政府は、刑事司法制度をより近代的で効率的かつ公正なものとすることを目指して、控訴院判事R. Auldを長とする委員会を選任した。同委員会は、2001年10月に報告書を提出したが、同報告書は審査対象が刑事手続き全体に及び、分量にして約700頁、具体的提案は328にも及ぶという膨大なものである⁽⁵⁰⁾。しかし、報告書作成に際して——理論的というよりは——プラグマティックな分析手法によりながら、イギリスの伝統である実態調査を行っておらず、また、従来の調査をもほとんど参考にしていないとの批判も強い⁽⁵¹⁾。

(46) M. Zander, *Cases and Materials on the English Legal System* (8th ed. 1999), at 203.

(47) *The Review of the Crown Prosecution Service, A Report* (Cm 3960, 1998). [以下“Glidewell Report”として引用する]

(48) *Criminal Justice: The Way Ahead* (Cm 5074, 2001). [以下“The Way Ahead”として引用する]

(49) Editorial, *Crim.L.R.*[2001] 261.

(50) *Review of the Criminal Courts of England and Wales* (2001), <http://www.Criminal-courts-review.org.uk> [以下“Auld Report”として引用する] この報告書については、多数の文献が言及しているが、例えば、板津正道「イギリスにおける刑事司法改革の動向——オールド報告書とその反響」判タ1085号 (2002年) 21頁以下, Editorial, *Crim.L.R.*[2001] 927参照。

(51) Smith, et. al., *supra* note 15, at 34.

(5) White Paper, Justice for All: 2002年7月に政府は、前記(4)のAuld Review——そしてもう一つの量刑に関する報告書——に対する政府の態度を示す報告書を提出した。また、この報告書は、上記(3)のThe Way Ahead中の提案に関するその後の動向についても説明している⁽⁵²⁾。本報告書の基本的スタンスは、刑事司法における既存のアンバランスを被害者と証人に有利な方向で改善しようとするものであるが、この点については強い批判が見られる⁽⁵³⁾。

II 近年のCPSの変化

A CPSの全体組織の再編成

誕生後20年を経っていないCPSであるが、その間に——大きな批判に応えるという形で——2回の大きな組織再編を経験している。

(1) 1986年に活動を開始した当時、CPSは全部で31の地区(area)に分けられ、それぞれに1人の首席検事(Chief Crown Prosecutor=CCP)が置かれ、担当地区の庁務の掌理につき、長官(DPP)に責任を負うとされていた(s. 1(1), (4), POA 1985)。この地区の数をいくつにするかは法律上明規されていないが、31とされた背景には、以下の考慮があった。すなわち、①各地区は、十分な経験・能力・精神力を有する首席検事が責任と判断を行使し得るだけの広さがなければならず、他方で、スタッフや関係機関とくに警察と個人的にコンタクトをとることが可能な程度の広さでなければならない、②関係機関(とくに警察)との連絡・職務の協力を考慮すると、1つの警察管区を分断することは望ましくないので、警察管区は基本単位となる、③既存の(警察と訴追担当機関の)関係を改革するとともに、CPSの独立性を確保する必要がある、という考慮である。これらの考慮を踏まえて、ロンドン以外では、複数の警察管区を管轄する12の地区と警察と土地管轄を同じくする16の地区、逆に大きな人口を有するロンドンでは(上記②の基本的考慮の例外として)警察管区を分断する形で3つの地区という形で、総計31の地区が置かれることになった⁽⁵⁴⁾。

(52) White Paper, Justice for All (Cm 5563, 2002). [以下“Justice for All”として引用する]

(53) Editorial, Crim. L.R. [2002] 601.

(54) CPS, Annual Report 1986-87 (1987), paras.2.1-6.

(2) 本部から直接31の支部を管理・運営することには困難があると感じられたため、1987年には——31の支部を4つの管区(Region)に区分し、4人の管区長(Regional Director)がその任にあたとされた。しかし、この管区長システムは支部と本部の間に技巧的な中間管理層を置くだけで有益ではないとして、1989年には廃止されるに至った⁽⁵⁵⁾。

(3) CPSの最初の大きな組織改革として、上述の31の地区は、1993年4月に——警察管区を分断することがないようにとの基本を維持した上で、従来の複数の地区を統合するという形で——(ロンドンを1つの地区にすることを含めて)13の地区に統合され、各地区の主席検事が管理運営の責任を負うものとされた。さらに、地区は——時期によって多少の増減があるが——イギリス全体で約100の支部(branch)に区分され、支部長検事(Branch Crown Prosecutor=BCP)が支部の管理と検察事務の遂行に責任を負うことになった。すなわち、支部が地区におけるCPSの活動の拠点とされたわけである⁽⁵⁶⁾。このような組織再編の目的は、主席検事の任務と責任を強化し、コミュニケーションと答責性の向上を目指す点にあった⁽⁵⁷⁾。

(4) 前述したような目的で再編成されたCPSであったが、この点に関する批判の声は絶えなかった。すなわち、検察事務を実質的に支部に委譲しながら、管理責任を主として地区および主席検事(CCP)が担ったため、地区が「本部の支部」となり、過剰な中央集権化を生じているという批判である。このような批判を——さらには、警察と管轄区域を異にするのは実際上不都合が大きいとの批判をも——受けて、政府は1997年にCPSの地区を、(ロンドン地区を除いて)警察と管轄区域を同一にして総計42とすることを決定した⁽⁵⁸⁾。Glidewell Reportもこの政府の決定に基本的に賛意を表明した。すなわち、この組織の再編成は——他の点を現状のままにして地区を13から42に増やすのではなく、むしろ従来の地区を実質的に廃止して——現行の基本単位である支部を約100(正確

(55) Glidewell Report, Chap.1, para.25; CPS, Annual Report 1989-90 (1990), at 5.

(56) CPS, Annual Report 1992-93 (1993), paras.6.1-2; Annual Report 1993-94 (1994), para. 2.2.

(57) Smith, et.al., supra note 15, at 872.

(58) Id., at 872.

には当時93) から42にして、管理部門の重複を回避すべきである、と⁽⁵⁹⁾。

(5) 上述した経緯を経て、第2回目の大規模な組織の変更は、1999年4月に実施された。すなわち、CPSの地区は——1つの地区がMetropolitan PoliceとCity of London Policeの2つの警察を担当するロンドンを除いて——警察と管轄区域を全く同一とする42とされた。同時に——法的な任務と管理業務を区分するという観点から——主席検事を補佐するものとして、各地区には地区主席事務官 (Area Business Manager) が設置されるに至った⁽⁶⁰⁾。

B 非法律家の権限の拡大

大きな期待を受けて誕生したCPSであったが、発足直後から大きな困難に直面した。最大の理由は、CPSの活動に必要な定員を下算したこととその不十分な定員さえ——特に法律家については——充足されなかったためである。そのため、後述するように、検事 (CP) 以外の非法律家にCPSの職務の一部を分担させようとしたが、結局成功しなかった。しかし、近年においては、この方向での改革がなされるに至った。

(1) 誕生当時のCPSの定員は、法律家が1593人で非法律家が2131人であったが、その欠員率は法律家では24%、非法律家でも10%であり、その後定員が増加されるにつれて、欠員率は前者で30%、後者でも20%にまで増加した⁽⁶¹⁾。このような人的資源の不足——結果としての事件処理の遅れと不十分な活動というCPSへの批判——に対処するため、CPSは大量の事件を (s. 5, POA 1985に従い) 外部の開業ソリシタに委任するとともに、内部スタッフの効率的な利用を図った。

(2) 1985年法は、ソリシタまたはバリスタの資格を有する検事 (CP) に対して、警察の開始した訴追を引き継いで審査・追行する権限を認めた (s.1, POA

(59) Glidewell Report, Chap.10, paras. 1-6.

(60) CPS, Annual Report 1999-2000 (2000), at 6. さらに、保護監察局 (National Probation Service) とマジストレイト裁判所委員会 (Magistrates' Courts Committee) も、その管区を警察と同一のものとした (Audit Commission, Route to Justice (2002), para 19)。

(61) National Audit Office, Review of the Crown Prosecution Service (1989), at 17, Table 8. なお、小山・前掲書 (前注(7)) 166頁表8が1986年当時の法律家定員を1953名としているのは、1593名の誤記である。

1985)。しかし、法律家スタッフの不足に悩むCPSは、非法律家に検事の職務の一部を分担させようとした。すなわち、事件審査官 (case screener) 制度を創設して非法律家スタッフをこれに充て、一定の事件の事前審査——この審査によって特定の条件に該当するとされた事件のみが検事の審査の対象となる(逆にいえば、この審査で特定の条件に該当しないと判断されれば検事の審査が省略されてそのまま追行される)——を委ねようとした。しかし、労働組合の反対や高等法院合議部 (Divisional Court) のこの制度に対する批判的な裁判もあって、結局この試みは挫折した。また、一定の軽微な事件のマジストレイト裁判所での追行を非法律家に任せようとする非法曹追行担当者 (lay presenter) の提案も見送られた⁽⁶²⁾。

(3) その後CPSの定員は——かなりの増減を繰り返しつつも——法律家約200人、非法律家約4000人とされ、その定員もほぼ充足されるに至った⁽⁶³⁾。しかし、その後もCPSの非能率性に対する批判は続いた。Narey Reportは、1985年法を改正することによって、非法律家スタッフに、①事件を審査する権限と、②争いのない事件をマジストレイト裁判所において追行する権限とを付与すべきであると提案した⁽⁶⁴⁾。Glidewell Reportは、このような考え方に——もしCPSが過重負担であるとすれば、法律家の職務領域を縮小するしかないとして——基本的に賛成しつつ、一定の留保を示した。すなわち、法廷で一定事件を追行するという②の提案は、有罪答弁事件だけを担当する法廷が設置される限り、ほとんど問題がない。しかし、①の事件審査という提案については、事件審査は法曹固有の職務ではないのか、と⁽⁶⁵⁾。

(4) このような提案を受けて、政府は指定事務官 (designated caseworker) 制度の創設を決定した。すなわち、犯罪・秩序違反法 (Crime and Disorder Act 1998) 53条は、犯罪訴追法 (POA 1985) に7条Aを追加するという形で、指定事務官に一定の職務を授権する権限をDPPに付与した⁽⁶⁶⁾。指定事務官制度の概要は以下の通りである。一定の資格を有する事件事務官 (caseworker)

(62) 小山・前掲書 (前注(7)) 116頁以下、150頁注(46)参照。

(63) 小山・同書166頁表8; Glidewell Report, Chap.1, paras.40-2.

(64) Narey Report, Chap.3, Recs. 6 and 7.

(65) Glidewell Report, Chap.8, paras.15-19.

(66) CPS, Annual Report 1999-2000 (2000), at 10.

は、選考委員会 (selection panel) および地方審査委員会 (local interview panel) の審査を経て、一定の教育・訓練を受けて適格と判定されれば、指定事務官として選任される。指定事務官は、①簡易で技術的な争点を含まず、法的・事実的關係が複雑でない、有罪答弁が予想される事件、②被告人欠席のまま審判が可能な軽微な交通犯罪にかかる事件、について審査し、マジストレイト裁判所において追行することができる。ただし、その職務については厳格な制限が付されており、例えば、犯罪訴追法23条の打切りや公訴犯罪事実の撤回・変更等を行うには、原則として監督検事 (supervising CP) の指示を仰がなければならないとされている⁽⁶⁷⁾。2001年3月までに222人の指定事務官が存在しており、2001年度には新たに25人がこれに指定された⁽⁶⁸⁾。

C 上級裁判所における検事の弁論権

周知のように、イギリスにおいてはバリスタ・ソリシタという2種類の法曹の存在を前提にして、ソリシタは訴訟代理権 (right to conduct litigation) を独占し、バリスタは (刑事事件については) 刑事法院 (Crown Court) 以上の上位裁判所において弁論権 (right of audience) を独占し、下位の裁判所においては両者が弁論権を共有するという形で「住み分け」がなされてきた。しかし、この住み分けは見直されてきている。

(1) 1990年法 (Court and Legal Service Act 1990) は、訴訟代理権および弁論権は認可団体の規則によって定められるとしたものの、この規則の変更は諮問委員会 (Advisory Committee on Legal Education and Conduct=ACLEC) の5名の委員全員による承認を得なければならないとした。ソリシタについての認可団体であるソリシタ協会 (Law Society) は何回にもわたって、ソリシタにも上位裁判所での弁論権を付与し得るように規則の修正を試み、ようやく1992年にACLECの承認を得た。しかし、その規則による弁論権行使の資格取得はきわめて困難で、1999年当時においても弁論権を有するソリシタは800名足らずにとどまった。また、バリスタは、その資格取得と同時に完全な弁論権取

(67) Id. Annex C - Designated Caseworkers.

(68) CPS, Annual Report 2001-2002 (2002), at 19.

得を認められるのが原則であるが、バリスタ行為規範（Code of Conduct）402条1Cは、雇用法曹の弁論権の行使を原則として禁止していた。雇用されたバリスタは——司法の利益のために弁論するのに必要な——独立性を欠くという理由のためであった。以上の規制のために、CPSの法律家スタッフは、刑事法院以上の裁判所における弁論権を否定され、これらの裁判所における弁論のために外部のバリスタを依頼するという方式が用いられてきた⁽⁶⁹⁾。

(2) このような弁論権の制約の是非は、1990年代に——司法制度全体とくに法律扶助制度の見直しという動きの中で——検討の対象となった。そのような動きを背景に、Narey Reportは、当時検討されていた雇用ソリシタの弁論権拡大の提案が仮に認められないとしても、少なくとも刑事法院における答弁および争点整理審問（Plea and Direction Hearing=PDH）⁽⁷⁰⁾においては、CPSの法律家スタッフに弁論権を認めるべきである、と提案し、Glidewell Reportも基本的にこの提案に賛成した⁽⁷¹⁾。

(3) 前述のACLECの承認を得て、雇用ソリシタに（完全ではないが）一定の弁論権が1997年2月に付与されたのを受け、政府は同一の範囲でソリシタの資格を有する検事に弁論権を付与した⁽⁷²⁾。その後、複雑な経緯を経て成立した司法アクセス法（Access to Justice Act 1999）によって、雇用された法曹（ソリシタ・バリスタの両者を含む）にも——認可団体の課す一定の要件を満たすことを条件として——完全な弁論権が認められることになった⁽⁷³⁾。同法の施行後は、検事も刑事法院を中心とした上位裁判所で弁論権を行使できるようになり、2002年3月時点でその資格を有する検事の数301名に上っている⁽⁷⁴⁾。

D 警察との関係（1）——書面作成の任務をめぐる動き

CPSの基本は、警察によって訴追された事件を——警察の作成した書面に基

(69) 小山雅亀「イギリス刑事法律扶助制度の変容」大野先生古希祝賀・刑事法学の潮流と展望（2000年）463頁以下参照。

(70) PDHについては、Smith, et al., supra note 15, at 988-990参照。

(71) Narey Report, Chap. 7, rec.23; Glidewell Report, Chap. 8, para. 37.

(72) CPS, Annual Report 1999-2000 (2000), at 10.

(73) 小山・前掲論文（前注(69)）465頁以下参照。

(74) CPS, Annual Report 2001-2 (2002), at 19.

づいて——独立して点検・審査するというものである(受動的書面点検モデル⁽⁷⁵⁾)。しかし、CPSの活動開始後は——CPSの(独立性を超えた)孤立性という批判を背景に——警察とCPSの相互批判が続いている。

(1) CPSが創設された1980年代は、警察の現場での活動(警備・捜査活動)が重視された時代であり、CPSに送付する書面作成の任務から捜査担当の警察官を解放する必要性が強調された。そのために1987年以降は、警察内部でこの任務を担当するための組織として、事務補助担当部(Administrative Support Unit=ASU)を創設することが一般化した。ASUは——少数の制服組みも加わっているものの——私服の事務官によって構成され、捜査担当の警察官が作成した事件ファイルを引継ぎ、関係証人からの供述等を書面化してファイルを整備してCPSに引き渡すという任務を担当した。創設当時のASUはおおむね好評であったが、警察の現場重点化ポリシーの進展に伴い、その力量が低下するとともに、捜査担当者との介入物であって、両者の円滑な関係を損なっているとの批判が強まるに至った⁽⁷⁶⁾。

(2) このような批判を背景に、Narey Reportは、CPSのスタッフが警察のASUに常駐して、ファイルの作成について協同するとともに、マジストレイト裁判所における有罪答弁が予想される事件の訴追を担当すべきであると提案した⁽⁷⁷⁾。Glidewell Reportは、さらに進んで、ASUとCPSの組織的統合を提案した。すなわち、捜査と訴追の責任は警察に維持されるが、その後の職務(訴追後の捜査をも含めて)は——当該事件を担当するCPSの検事(CP)、その他の数名の検事、事務官の他、従来のASUの私服事務官によって構成される——CPSの刑事司法部(Criminal Justice Unit=CJU)が担当すべきである。CPSは捜査を指揮する権限を認められるべきではない(この点では従来の原則を維持する)ため、この組織は、必要な捜査を指示するために上級の警察官を含み、

(75) この用語については、前注(40)参照。

(76) Glidewell Report, Chap. 3, paras.14-6.

(77) Narey Report, Chap. 3, recs.3-4. このようにCPSが警察署に常駐することについて、実態調査に基づき、①実際に法律家はあまり活用されない、②CPSの独立性を損なう危険性があると指摘するものがある(Baldwin and Hunt, "Prosecutors Advising in Police Stations", Crim.L.Rev. [1998] 521.)。

また、警察とCPSのコミュニケーションを容易にするために、警察署の内部もしくは隣接する場所に設置されるべきである。このCJUは、①簡易で有罪答弁が予想される事件で利用可能な迅速手続き (fast track justice) の適用の是非を判定して、同手続きを進行し、②マジストレイト裁判所での事件の管理等を担当する、と⁽⁷⁸⁾。

(3) Narey Reportに引続く実態調査とコンサルタントの勧告を受けて、1999年11月から刑事司法部の設置が実施されることになった。各地区の主席検事 (CCP) は関係機関 (とくに警察) と協議を行い、すべての地区において刑事司法部を設置すべきことが同意されたが、その組織は多様であった。すなわち、警察とCPSが同一の組織を構成するとしても、地区全体を統括する形で運営される地区と幾つかの地域に細分して運営される地区にわかれ、また、早急な実施は困難であるとして、手続きの迅速化を目指して別の方式を模索する地区も存在した⁽⁷⁹⁾。その後徐々に刑事司法部の設置は進展し、2002年3月時点において22の地区において42の刑事司法部が活動しており、さらに38の地区において131の設置が計画中である⁽⁸⁰⁾。

E 警察との関係 (2) — 訴追判断の主体

前述したように、訴追判断 (訴追の有無と公訴犯罪事実 (charge) の選択) は警察の任務であり、それを引継いで審査・進行するのがCPSの任務である。しかし、①警察の事件処理 (とくに不訴追) は、捜査の問題を隠す、②警察は事件を構成 (construct) するので、構成された事件の審査は困難であるとの批判は強く⁽⁸¹⁾、他方、③CPSの有効性判断の基準が陪審によらない放免 (acquittal) の割合 (の低さ) であるため、有罪獲得が疑わしい事件を安易に打切っているとの批判も強い⁽⁸²⁾。これらの批判を受けてCPSの早期の介入を求

(78) Glidewell Report, Chap. 8, paras. 8-12.

(79) CPS, Annual Report 1999-2000 (2000), at 20-1.

(80) CPS, Annual Report 2001-2002 (2002), at 10.

(81) McConville, Sanders and Leng, *The Case for the Prosecution: Police Suspects and the Construction of Criminality* (1991). 同書による調査と結論の概要については、小山・前掲書 (前注(7)) 131頁以下参照。

(82) Smith, et al., *supra* note 15, at 878.

める提案も繰り返されてきている。

(1) 訴追開始時点で警察とCPSの責任を区分するというのは、CPSの創設を導いた王立委員会およびPOA 1985の基本であったが⁽⁸³⁾、これに対する批判は早くから見られた。ただ、1993年の王立委員会報告書は、この問題をも検討して、一定の留保を示しながらも現状を維持するのが正当と判断した。すなわち、訴追を進行する機関が訴追判断自体を行うとする方が、捜査と訴追の責任の区分を明確にするという理論的な観点からは利点が多い。しかし、これを実際に行おうとすれば、CPSのスタッフが警察に常駐しなければならず、人的資源あるいはコストの面から見ると非現実的である、と⁽⁸⁴⁾。これに対し、Narey Reportおよび Glidewell Reportは、CPSの検事が——助言という形式で——早期に手続きに関与することによって問題の解決を図ろうとした。すなわち、争いある重大な事件について、警察が告発前にCPSから助言を得られるように、CPSはすべての地区において——夜間・週末を問わず——常時警察に助言を提供可能とすべきである、と⁽⁸⁵⁾。

(2) 警察とCPSの権限分担について、Auld Reportは根本的な修正を提案した。すなわち、有罪答弁の、そして結果としての全体の公判手続きの遅延の原因は、①警察による過剰な訴追 (over charging) と②CPSによる審査の不十分さであり、これを解決するためには——現在進行中の改革 (前記D参照) では足りず——根本的な変更しかないとする。具体的には、軽微な犯罪および特殊な場合を除いて、CPSが訴追の有無および公訴犯罪事実を判断し、例外的に警察がCPSの関与なく訴追を担当し得る事件はガイドラインによって明規される⁽⁸⁶⁾。また、現在認められている2種類の訴追開始の方法は「告発」(charge) という一種類の方式に統一され、この「告発」は①口頭で告発するとともに書面を

(83) ただし、従来から訴追の開始後もファイルの作成や補充捜査の実施は警察に委ねられており、その意味では、警察とCPSの任務が訴追の開始という時点において截然と区分されていたわけではなかった。上記Dの提案は、この点の是正を目指したものである。

(84) The Royal Commission on Criminal Justice, *supra* note 44, Chap. 5, paras.19-22.

(85) Narey Report, Chap. 3, rec. 8; Glidewell Report, Chap. 8, para.14.

(86) Auld Report, Chap.10, paras.37-45, 53-60.

手渡すという方式または②書面で告発するとともに裁判所への出廷を命じる方式で行われるべきである⁽⁸⁷⁾。

(3) 膨大な勧告を含むAuld Reportは大きな論争を惹き起こしたが、Zander教授は報告書全体を検討して批判を加えている（もちろん賛意を表明する勧告も多い）。この訴追に関する部分について、同教授は批判的である。すなわち、この勧告の出発点は、多くの刑事手続きの遅延が①警察による過剰な訴追と②CPSによる早期の是正の失敗にあるという前提であるが、この前提を支える実態調査は存在せず、単なる個人的な意見でしかない。仮に「過剰訴追」が存在するとしても、その頻度や遅延に対する影響等は全く不明である。むしろ、少なくとも（後の時点においてはともかく）訴追の時点で正当化し得ないような「過剰訴追」は多くないと思われる。このように、訴追を開始するという警察にとって中心的と考えられてきた権限をCPSに移す、という大きな変更を支えるだけの説得力ある根拠は示されていないし、また、ただでさえ微妙な両者の関係を悪化させる可能性が高い、と⁽⁸⁸⁾。

(4) 政府は、Auld Reportの328の勧告を逐一検討し、それぞれの勧告に対する意見（および今後の意思）を表明しているが⁽⁸⁹⁾、上記の勧告についてはほぼ全面的に賛成している。すなわち、CPSが——ルーティンな犯罪および特別な場合を除き——訴追判断を行うということは、よりよい結果を生み出すものであり、政府としてはこのために必要な立法を議会に提出する予定である。また、この方向での改革を目指すためにパイロット調査を実施中であるが、現時点での調査結果はおおむね良好である⁽⁹⁰⁾。この調査によれば、警察とCPSの協同関係を向上させ、焦点を合わせた捜査を促進するとともに、早期の法的助言は従来なら告発に至らなかった事件を訴追させる結果となっている⁽⁹¹⁾。

(87) 現行の訴追方式については、前記二II C参照。

(88) M. Zander, Lord Justice Auld's Review of the Criminal Courts: A Response (2001), at 45-6.

(89) CJS, Justice for All: Responses to the Auld and Halliday Reports (2002).

(90) CPS, Annual Report 2001-2002 (2002), at 8.

(91) Justice for All, paras.3.29-33.

F 警察との関係（3）——被害者への連絡と説明

従来CPSは、警察から送付されてきたファイルに基づいて審査を行うだけで、ファイル中に含まれている被害者（さらには証人）の供述をチェックするために、これらの者と直接会うことは——例外的な場合を除いて——なかった⁽⁹²⁾。しかし、このような運用についても見直しがなされてきている。

(1) 被害者は、刑事手続きにおいては——単なる証人として関与する以外には——関与権を持たず、訴追について法的な権利を持たないと理解されてきた。そして、被害者が最も望むといわれる自己の事件に関する情報についても、当該事件に責任を負う警察官によって——サービスという形で——提供されるにとどまった。しかし、1990年代になると刑事手続きにおける被害者の役割が目されるに至り、1990年の（さらに1996年に修正された）被害者憲章（Victim's Charter）は、CPSに対して、殺人事件（homicide）については、要求があれば遺族に訴追に関する判断を説明するように義務付け、CPSもそれに従った運用をしている。すなわち、殺人の訴追を打切るあるいは謀殺の訴因を故殺に変更するような場合においてである⁽⁹³⁾。

(2) Glidewell Reportは、上述のような場合以外の事件の経過・結果についての被害者等への説明を警察に委ねているCPSの運用を批判した。すなわち、訴追されている事件について、CPSがそれを打切るあるいはより軽い犯罪について有罪答弁を受け入れる場合に、その判断を被害者に通知し、要求があればその説明を行うという運用はほぼ定着しているが、その担当は警察に任されている。しかし、警察はその判断について十分な理解を有していない場合もあり、現実に必要な負担を生じさせている。むしろ、これらの事件についても、被害者への通知・説明の任務はCPSが負担すべきである、と⁽⁹⁴⁾。

(3) 上記の勧告を受けて、CPSは、7つの地区においてパイロット調査を行い、事件を打切るまたは大きく公訴犯罪事実を変更する場合には、CPSが——

(92) 小山・前掲書（前注(1)）149頁注(32)参照。

(93) Glidewell Report, Chap. 5, para.32. 打切り理由の書面での警察への説明——警察はそれに対して一定期間内に意見を述べることができる——がシステム化されたのも1993年3月になってからであった（CPS, Annual Report1992-1993 (1993), at 9; The Code for Crown Prosecutor (1994 revised), para.10.2）。

(94) Glidewell Report, Chap.8, para.55.

警察を経由することなく——直接に書面で被害者に説明し、性犯罪等一定の事件においては、要求があれば被害者に口頭で説明するという方式を採用することを決定した。実施は2001年4月からで、2002年10月までに全国に展開することを目指している⁽⁹⁵⁾。

G 重大な事件の取扱い——公判部の創設

前述したように、軽微事件の公判手続きが行われる下位裁判所であるマジストレイト裁判所においては、CPSの検事自らが訴追手続きを担当することが可能であったが、上位裁判所においては直接弁論を担当することができない状態が続いてきた。

(1) CPSの創設当初は、マジストレイト裁判所と刑事法院ではCPSの担当部署を異にしていた。すなわち、CPSの支部において検事、事件事務官 (case-worker)、事務官 (administrator) からなるグループが、事件ファイルを点検・整備した後に、マジストレイト裁判所における訴追手続きをも担当した。他方、刑事法院で審判される事件については、CPSの検事が審査し公判付託手続き (committal proceeding) までは訴追手続きを担当したが、その後の手続きは別のグループである刑事法院部 (Crown Court Section) によって担当されていた⁽⁹⁶⁾。

(2) その後広範なパイロット調査を経た上で、チームワーク化を目指す全過程担当システム (whole case management) が1994年度に導入された。すなわち、支部に——検事と事件事務官と事務官で構成されチーム主任 (Prosecuting Team Leader=PTL) が責任を負う——幾つかのチームが設置され、チームに割り当てられた事件は最初から最後まで当該チームの担当とされた。その目的は、十分な情報に基づく判断と継続性を確保し、CPS内部での事件の引継ぎを不要にして遅延を防止することにあった⁽⁹⁷⁾。しかし、チームワーク化の試みは、その目的を十分に達成することができなかった。チーム主任は

(95) CPS, Annual Report 2001 - 2002 (2002), at 16; The Code for Crown Prosecutor (2000 revised), para. 6.8.

(96) Glidewell Report, Chap. 2, para.10.

(97) Id.; CPS, Annual Report 1993-94 (1994), at10-11; Annual Report 1994-95 (1995), at 15-6.

管理・運営の任務に忙殺され、チーム所属の検事もマジストレイト裁判所での職務を担当するのに精一杯で、刑事法院での実際の職務は、事件事務官に委ねられていたためである⁽⁹⁸⁾。

(3) このような現状認識を背景に、Glidewell Reportは、刑事司法部 (CJU) と並んで公判部 (Trial Unit= TU) の創設を提案した。すなわち公判部は、(具体的な引継ぎの時期や方式については各地区に委ねるが) 正式起訴犯罪についてはファイル作成の直後に、双方審理可能犯罪については公判付託の段階で、刑事司法部から事件を引継ぎ、また、重大な事件においては、マジストレイト裁判所においても——刑事司法部からの依頼に基づいて——公判を担当するようにすべきである、と⁽⁹⁹⁾。その後——このような重大事件の準備と法廷での活動に責任を負う——公判部は順次設置され、2002年3月時点では32の地区に総計54存在し、将来的には42のすべてのCPS地区において74の公判部が設けられる予定である⁽¹⁰⁰⁾。

(4) この改革は——他の動きもその基礎は同一であるが、とくに上記BやCの動きとともに——CPSの検事の活動の中心を下位裁判所から上位の裁判所 (とくにそこでの弁論) に移行させようとの狙いに基づいている。刑事司法部が担当する事件よりもさらに重要・困難な事件——例えば、テロや重大詐欺事件、控訴院や貴族院係属事件——を扱うために、本部事件部 (Central Casework) が設置されており、その数は2001年には2から3に増設された⁽¹⁰¹⁾。

H 検事規範 (審査基準) の変更

繰り返し述べてきたように、CPSの主要な任務は、警察が訴追した事件を引継いで——検事規範等を参照して——審査し追行することである。従って、CPSの行動様式は検事規範によって規定され、CPSの有効性を判定する重要な基準の一つが打切率 (discontinuance rate) ということになる⁽¹⁰²⁾。

(98) Glidewell Report, Chap.2, para.35, and Chap.3, para.23.

(99) Glidewell Report, Chap.8, paras.21-2, and Chap.10, paras.14-5.

(100) CPS, Annual Report 2001-2002 (2002), at 9.

(101) The Way Ahead, para.3.17. なお、重大事件を担当する本部事件部と特殊事件担当部 (Special Casework) との関係については、Glidewell Report, Chap.10参照。

(1) 検事規範は、CPSの審査基準として証拠に関する基準（有罪判決の合理的期待テスト）と公益性基準を挙げており、実際の審査はこれ（および非公開のマニュアル）に従って行われている。CPSの当初の打切率は7%程度であったが、その後緩やかに上昇し——年度によって多少の増減を経ながら——12-13%程度で安定している⁽¹⁰³⁾。ただし、地区ごとにはこの割合に大きな差（9.4% - 14.2%）が存在し、非公式の料金表（tariff）が存在するという批判はあたらないが、他方でCPS創設を導いた一つの原因であった地域差はいまだに解消されていないともいえる⁽¹⁰⁴⁾。1991年の事件をサンプルとしたある調査によれば、打切りのうち非交通犯罪の58%（交通犯罪では47%——以下同じ）が証拠基準によっており、35%（同24%）が公益性基準によっている⁽¹⁰⁵⁾。近年の内務省の調査（非公開）によれば、打切りの約30%が公益基準によっており、その約半数は①刑罰が名目的なものとなること、または、②犯罪が軽微であることを理由としている⁽¹⁰⁶⁾。

(2) Narey Reportは、警察の行った訴追が証拠基準を充足している限り、公益性基準による打切りは例外的で、上記（1）の①および②の基準は検事規範から削除されるべきであると提案した。その理由としては、CPSの審査を効率化・迅速化するとともに、警察とCPSの衝突を少なくさせることができ、さらには、どの種の犯罪を訴追の対象として選択するかは刑事政策的判断は警察に委ねられるべきことが挙げられた⁽¹⁰⁷⁾。

(3) これに対してGlidewell Reportは、警察が軽微事件を訴追するのにはそれなりの理由がある場合が多いものの、再考の余地のある事例も否定できない

(102) そのためもあって、毎年公刊される年次報告書（Annual Report）には、現行の検事規範が付属しているとともに、打切率も示されている。

(103) 各年の年次報告書を参照。1994年度までの数値については、小山・前掲論文（前注（43））365頁に示されている。

(104) Glidewell Report, Chap.4, para.29.

(105) Crisp and Moxon, Case Screening by the CPS (HORS No 137, 1994), summary vi-vii.

(106) Glidewell Report, Chap. 4, para.37.なお、本文に示した①および②の公益性基準は、The Code for Crown Prosecutor (1994 revised), para. 6.5, a, cに示された基準である。

(107) Narey Report, Chap. 3, rec. 5.

とともに、上記の理由で打切る権限をCPSから奪うのは、独立の審査という法律上認められたCPSの機能を否定することになるとして、Narey Reportの提案に反対した。ただし、軽微事件での審査基準の表記については問題があるとして後記（４）の改正を求めるとともに、打ち切りの判断はきわめて重要であるにも拘わらず問責性（accountability）が存在しないので、その判断の質を維持するために——その判断に疑念があるまたは困難な場合等には——上官の決済（supporting opinion）を得る必要のあることを提案した⁽¹⁰⁸⁾。

（４）上記（３）のGlidewell Reportの指摘は、当時の検事規範6.2条に関するものであった。すなわち、同条は「重大な事件においては（in cases of any seriousness）、訴追を維持する方向を示す要素を上回るだけの訴追に反対する公益要素が存在しない限り、訴追は通常維持される」としていたが、これを文字通り解すれば、軽微事件においてはこの基準が適用されないことになるので不合理であるとの指摘、つまり、すべての事件において公益を理由とする打ち切りの場合にはそれだけの理由が必要であるとの指摘であった。このような指摘を受けて、新たに制定された検事規範6.2条においては、「重大な事件においては」という文言が削除されている⁽¹⁰⁹⁾。

Ⅲ 小括

（１）誕生後20年近くを経たイギリス検察庁（CPS）の地位は、現在においても安定したものではない。とくに近年における改革の提案（ないし実施）は、その基本の変革をももたらすものとなっている。すなわち、Philips王立委員会は、CPS以前の刑事訴追制度の主たる問題を、①精力的な捜査と②冷静で客観的な審査・追行という全く異なった任務を警察という1つの機関に委ねていることにあると把握して、②の任務を担当する機関としてCPSの創設を提案し、この提案はほぼそのままの形で1985年法によって実現された。その目的を達成するための制度的な仕組みは、警察による訴追を引継いでCPSが審査・追行するという基本的枠組みとともに、CPSの、①他の機関（とくに警察）からの独

(108) Glidewell Report, Chap. 4, paras. 34 and 40-41.

(109) Id., para. 41; The Code for Crown Prosecutor (2000 revised), para. 6.2.

立性と②法律家性とであった⁽¹¹⁰⁾。

(2) このようなCPSの目的とそれを達成するための制度という視点から見ると、近年の改革は疑問を孕んでいる。とくに前記ⅡのAおよびDの動きは、警察からのCPSの独立性に疑念を生じさせるものであるし、むしろCPS創設以前への回帰を思わせる⁽¹¹¹⁾。公益性を理由とする打切りを抑制（逆にいえばその限りで警察の判断を尊重）しようとするHの動きも同方向を示すものといえよう。他方、Bの動きはCPSの法律家性を弱めるもので、その点に関する批判も有力である⁽¹¹²⁾。また、上位裁判所における独立（外部）のバリスタの弁論権独占を制約しようとするCの動きも、法律家性（依頼人から独立して自己の判断に従って行動する能力）を弱める方向で作用する恐れがある⁽¹¹³⁾。さらに進んで、CPSに訴追の判断権そのものを認めようとするEの動きは、CPSが前提とするPhilips委員会の基本的枠組み（Philips Principleとよばれる⁽¹¹⁴⁾）自体を変更しようとするものであるとともに、イギリスが「私人訴追主義」を原則としているという理解のフィクション性を一層明らかにするものであろう。何故ならば、現在の警察の訴追は「私人」たる警察官個人による訴追（実質の意味での私人訴追）であり、それが刑事訴追の大部分を占めているからイギリスは「実体としての私人訴追主義」を維持していると解することは不可能ではない⁽¹¹⁵⁾。しかし、制定法（POA 1985）に基づいて警察訴追を引継いで追行するCPSの権限行使自体を「私人訴追主義」という理念で説明することにはすでにかかなりの無理があったのであり⁽¹¹⁶⁾、Eの提案に従ってCPSが制定法を根拠に最初から訴追を開始することになれば、上記の説明は一層困難とならざるを得ないからである。もっとも、「権利としての私人訴追主義」は維持されるのであるから⁽¹¹⁷⁾、

(110) 前記Ⅱ I およびⅡ 参照。

(111) M. Zander, *supra* note 46, at 429-31.

(112) Smith, et al., *supra* note 15, at 873-4.

(113) M. Zander, *supra* note 46, at 655-8.

(114) 前注(39)参照。

(115) 「私人訴追主義」という文言が（同様に「国家訴追主義」という文言も）多義的であることについては、小山・前掲書（前注(7)）第五章参照。

(116) 同書202頁注(66)参照。

イギリスが全面的に「私人訴追主義」を放棄することになると解するのは早計であろう。

四 結びに代えて

A イギリスは——これまで述べてきたように、大きな変容を遂げてきているとはいえ——今なお「私人訴追主義」に立っているため、刑事訴追制度の全体構造がわが国のそれと大きく異なっていることは当然である。本稿が主題としてきたイギリス検察庁 (CPS) についても、何人も刑事訴追を行うことが可能であるとの「権利としての私人訴追主義」を前提に、①捜査に——助言という形は別として——直接関わることはなく、②当初の訴追判断を行わず、警察の訴追した事件を引継いで審査の上、訴追を追行し、③上位裁判所においては、外部のバリスタに弁論を依頼する、といった大きな差がある (③が修正され、②についても変化の兆しのあることは前述した)。さらに、わが国の検察庁における実務と比較してみれば⁽¹¹⁸⁾、以下の点が指摘できよう。すなわち、①統一的国家機関であるとはいえ、個々の地区の独立性は強い⁽¹¹⁹⁾、②事件処理の判断に際して、マニュアル等が参照される点では同じであっても、その一部が公開され、外部からの審査・勧告を受けて修正されていること⁽¹²⁰⁾、③決済制度は存在しないか、あるいは緩やかに運用され、判断権は事件を担当する個々の検事に委ねられており、個々の検事の独立性は事実上かなり強い⁽¹²¹⁾、④職

(117) Auld Report, Chap.10, para.50も、私人として訴追する権利を維持することを明言している。

(118) わが国検察庁の実際の活動についての、近年におけるほとんど唯一と言える調査研究として、D. Johnson, *supra* note 22参照。

(119) 警察が地方に基礎を置く組織であることもあって、当初CPSも地方に基礎を置く組織とするとの提案がなされたが、訴追に関する地域間の格差の是正という視点をも踏まえて、CPSは国家機関とされた (前記二I参照)。しかし、地区そして主席検事の独立性は強く、今なお各種の統計数値には、地区・地域ごとにかかなりの差が見られる (例えば、打切り率の差について、三IIH(1)参照)。

(120) 法 (s.10 (3), POA 1985) によって公開が義務付けられている検事規範 (Code for Crown Prosecutor) は、1986年に制定されて以降、1992年、1994年、2000年と3回にわたって大幅な変更が加えられている。わが国では、検察の処理に関する基準は全面的に非公開であり、それが変更されることは稀であるという (Johnson, *supra* note 22, at 140)。

務の法律家性がかかなり厳格に守られ、法曹資格のある者のみはその職務についている⁽¹²²⁾、といった諸点である。これらの点についても——前述してきたように、表面的に見る限りわが国の現状に接近する方向で——修正がなされようとしているが、その具体的な内容・方式については、今後の調査・研究を待たねばなるまい。

B 上述したように、わが国と対照的な「私人訴追主義」に立つイギリスにおいて、1970年代に感じられた問題——主として、捜査と訴追の未分離と（結果としての）公正さの欠如——を解消するために創設されたCPSであるが、近年においてはその基本自体が、そして具体的な活動方式も変容している（少なくともそのように見える）。このような動きの背後に何が存在するのかは必ずしも明らかではないが、一応以下の点を指摘することができよう。

第一は、イギリス法は全面的な変更を受けたことがないため、全体として必ずしも整合的ではなく、かなり前近代的な要素をも残存させている。これは、本稿では言及しなかった統一的な刑法典・刑事訴訟法典の欠如に典型的に見られるが⁽¹²³⁾、ソリシタ・バリスタの二層制を前提に独立バリスタのみに上位裁判所での弁論権を独占させてきた制度の変更などは、この問題を是正しようとするものであろう（近代化の要請）。ほぼ同様に、ヨーロッパの統合やグローバルイゼーションから導かれる、特殊イギリス的なものを世界標準的なものに調整する⁽¹²⁴⁾ という要因も考えることができる（グローバルイゼーションの要請）。

第二に、与えられた資源の中で、一方で犯罪者を迅速・確実に処罰し、他方

(121) 前注(22)参照。わが国の検察官が「独任制官庁」だとされながら、マニュアルや裁裁制度（さらには処分請訓制度）の厳格な運用によって、その独立性は極めて乏しく、それが個々の検察官の不満の原因であることについては、Johnson, *supra* note 22, at 126-143参照。もちろん、この方式によって、わが国の検察庁が自律性と組織的統一性を確保し、一方で平等性を他方で個々の事件に適した事件処理を行い、結果としてCPSの直面している問題のかかなりの部分を避けてきたことは事実であるが、他方で、過剰な官僚制の危険性に直面していることは否定できない（*Id.*, at 140-3）。

(122) わが国の副検事や検察官事務取扱事務官に相当する者は存在しなかったが、近年において指定事務官制度が創設されたことについては、前記三ⅡB参照。

(123) Auld Report, Chap. 7はこの必要性を強く指摘している。

(124) イギリスおよび大陸諸国の検察官制度は、一見すると多様性に富んでいるように見えるが、実態としてはかなりそして急速に「収斂」（convergence）しているとの指摘も見られる（A. Perrodet, *supra* note 27, at 455）。

で無実の者を同様に手続きから解放するという必要性（とくに前者）は、近年になって——市民の犯罪への恐怖感と刑事司法制度への不信感を背景に——とくに犯罪抑止や被害者保護という視点から強調されている（迅速・効率的な処罰の要請）⁽¹²⁵⁾。本稿で概観してきた近年のCPSをめぐる動きもこのような要請によって駆動されているように見える。前述した白書The Way Ahead は、今日のイギリスがいかに犯罪に悩まされているかを強調して、その解決を刑事司法手続きの改革、とくに警察とCPSの強化に見出そうとしており⁽¹²⁶⁾、CPSの定員増加はすでに達成され⁽¹²⁷⁾、その他の——主として刑事司法制度の迅速・効率化を目指す——改革が進行中である。

上述したような諸要請（近代化、グローバリゼーション、迅速・効率的な処罰の要請）が、近年におけるCPSの、そしてイギリス刑事司法制度全体の構造改革を導いている根源であろうか。そして、これらの動きが刑事手続きの不可欠の要請、すなわち公正で適正な手続きの要請といかに調和し得るのかが問われているのである。この点に関していえば、確かにCPSは警察の捜査・訴追権限行使に対するチェックとして創設されたが、CPSに正義の擁護者（Ministry of Justice）としての大きな役割を期待することには、その基本的構造から見ても無理があり、この役割は弁護人に期待せざるを得ないであろう⁽¹²⁸⁾。しかし、近年におけるイギリスの刑事法律扶助制度——わが国の現状からいえばきわめて優れたものであることには疑いがない——の変革がこの観点から十分なものであるのかについては、疑念が残らざるを得ないとされているのである⁽¹²⁹⁾。

(125) より具体的には、効率性（efficiency）、管理主義（managerialism）、消費者主義（consumerism）という形式を取ってあらわれているといわれる（Smith, et. al., supra note 15, at 1018-20）。

(126) 9000人の警察官増員とともに、CPS強化のために、300人の法律家、400人の非法律家職員のそれぞれ増員を約束している（The Way Ahead, at 10）。

(127) 2002年までに法律家256名、非法律家545名の増員を見たという（Justice for All, at 51）。

(128) Sanders and Young, supra note 30, at 392.

(129) イギリスの刑事法率扶助制度改革の近年の動向については、小山・前掲論文（前注(69)）451頁以下参照。