

rent Statute, August 11, 2004.

- ・ Congressional Research Service, *Proposals for Intelligence Reorganization, 1949-2004*, July 24, 2004.
- ・ Siobhan Gorman, "The Survivor." *National Jour-*

nal, August 21, 2004, pp.2466-2470.

(みやた ともゆき・海外立法情報課非常勤調査員)

【短信：イギリス】

憲法改革法案：司法権独立の強化

岡久 慶

2004年2月24日、憲法改革省は憲法改革法案 (Constitutional Reform Bill) を上院に提出した。この法律は立法、行政、司法の三権の分離をより徹底することを目的としたものである。具体的には、司法の独立を初めて法文上で明記し、その遵守を行政政府大臣に義務づけること、三権にまたがる職掌を持つ大法官の職を廃すること、国の最高裁判所を設立し、これまで上院上訴委員会 (Appellate Committee of the House of Lords) の法官貴族 (law lords) が行っていた国内の最終審を担うこと、独立した裁判官任命委員会を設置し裁判官候補者の選考を行わせること、等を定めている。

1. 現行制度：法官貴族と大法官

(1) 法官貴族

上院 (貴族院) は、中世から上訴管轄権を行使してきたが、1876年上訴管轄権法 (Appellate Jurisdiction Act 1876 c.59) により、初めてイギリス全土の最終審の場としての地位が確認されることとなった。1876年法はこの目的のために、一般には法官貴族又は法律貴族 (正式呼称は常任上訴貴族: Lord of Appeal in Ordinary) と呼ばれる一代限りの貴族を置き、彼ら

が次節(2)に述べる大法官及び司法部門における上位の職を経験した貴族と共に、その任に当たることを定めている。常任上訴貴族の定員は1968年司法行政法 (Administration of Justice Act 1968 c.5) に基づき、12人と定められている。

1971年法廷法 (Courts Act 1971 c.23) 及びそれを改正した1981年最高法院法 (Supreme Court Act 1981 c.32) によって、控訴院 (Court of Appeal)、高等法院 (High Court)、刑事法院 (Crown Court) が、イングランド及びウェールズの最高法院と定められたが、上院上訴委員会がその上位にあって最終審を行うという制度は継続して現在に至っている。最高法院からの上訴は通常、控訴院からなされるが、例外的に高等法院から行われることもある。

常任上訴貴族は、上院上訴委員会においてイギリス国内、すなわちイングランド及びウェールズ、スコットランド、北アイルランドにおける民事及び刑事の最終審の一翼を構成する^(注2)。また、常任上訴貴族が、枢密院顧問官を兼ねる場合は、枢密院司法委員会 (Judicial Committee of the Privy Council) の一員として、大英帝国 (現在は英連邦) 内からの上訴とウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの分権に関

わる上訴を取り扱う。

「日の沈まない帝国」の最終審を司る常任上訴貴族の権威は、もとより偉大なものであったが、しかしながら戦後はその権威も低下することとなった。その理由としては、英連邦諸国が独自の最高裁判所を設置したことに加え、イギリスで国内法化される欧州連合の指令等の解釈に関しては、欧州司法裁判所が最終的な権威を持つこととなり、さらには1951年に批准した欧州人権条約により、人権問題に関しては欧州人権裁判所が上位に位置することとなったことが挙げられる。

また上院上訴委員会の権威の低下は、1998年人権法（Human Rights Act 1998 c.42）の導入により、欧州人権条約が国内法化されたことによっても促進された。すなわち、人権法に基づく政府の法律及び施策に対する異議申立ては、欧州人権裁判所への提訴に先立って、国内の裁判所を経由するために、立法府の一部である上院上訴委員会が政治的な又は論争を呼ぶ問題に対して、判断を下すことを求められるようになったからである。

裁判所としての上院の機能を廃止する理論的根拠は、権力分立論に求められる。

すなわち、権力分立の立場から立法府に司法の最終審が属することを不当とするものである。もとより現在でも、政治的な議論を呼ぶ問題に、法官貴族は関わらないとする慣行は存在するが、実際に政治と法の線引きは難しく、また司法制度に関わる法律論議に法官貴族が加わった例もあり、法官貴族の中にも議会での活動に疑問を抱く者もいる。さらには、上院の裁判所としての機能が、法律で設置された独立かつ公平な裁判所で公平な裁判を受ける権利を定めた欧州人権条約第6条に抵触するとの議論もある。過去の欧州人権裁判所の判例では、公平性は実質のみならず外観においても保証されなければならないとされており、その観点からも

上院内に最終審を置く現行の制度は問題があるというのである。

また権力分立論に加え、上院内に上訴委員会がその業務を行うに十分な場所が確保されていないという実務的問題があり、物理的にも新しい場所の確保が必要とされている（4(2)参照）。

(2) 大法官職

大法官（Lord Chancellor）、公式名称は英国大法官卿にして国璽尚書（Lord High Chancellor of Great Britain and Keeper of the Great Seal）は一説には605年に設けられたともいわれる、現存する最も古い官職である。先代の大法官であったアーヴィン卿は、自らを第258代と称していた。

当初の業務は国王の文書（correspondence）^(注4)を発信することで、この目的のため国璽の管理を司った。16世紀にヘンリー8世（在位1509年-1547年）がイングランド国教会をカトリック教会から分離させるまで（1534年）、聖職者が大法官職を務めることがほとんどだった。その理由の1つとして、当時の教育が教会に依存するところが大きく、読み書きの技能を持つ者の多くが聖職者であったことが指摘されている。^(注5)

国璽は国王の発する令状（writ）に権威を与えるものであり、統治に欠くべからざるものであったため、中世から17世紀にかけて、大法官は行政上の様々な職務をその管轄下に置き、最重要の大臣職とみなされるようになった。

また令状が行政のみならず裁判手続の中心ともなることから、大法官は司法の上でも重要な役割を占めることとなった。特に、コモン・ロー裁判所において救済が与えられず、市民が国王による介入を求めた場合、その請願を処理する役目は大法官が担うこととなり、これがコモン・ローと併存するエクイティと呼ばれる独自の法体系を発展させることとなる。15世紀までには請願は自動的に大法官に回付される習慣が

成立し、さらに後には直接大法官に請願が行われ、大法官はこれを国王及び国王評議会に照会することなく処理することとなった。このため大法官裁判所(Court of Chancery)が設置され、19世紀にエクイティとコモン・ローの法廷が統合されるまで、エクイティを処理する裁判所としての機能を司った。

16世紀になると、下院議長であったトマス・モアが大法官に任命され、その後同職にある者が大法官に昇進する事例が続いたことから、大法官は議会と国王の仲介者とみなされることとなり、上院における実質的な議長(後述1(2)(a)参照)と認められて今日に至っている。こうして大法官は、中世から上訴管轄権を有する上院の議長としての地位及び大法官裁判所の裁判長としての地位を占めることから、司法部門の長とみなされることとなった(後述1(2)(c)参照)。

国事儀式等における大法官の席次は、中世におけるその強大な権限の名残として、王室、イングランド国教会の長であるカンタベリー大司教に次ぐものとされ、首相の上位に位置している。また大法官の殺害は現在でも、1351年反逆法により反逆罪とされている。

大法官の行政分野における広範な権限は、近代の政治的、社会的変化に伴って縮小していったが、1885年には大法官府(Lord Chancellor's Department)が設置され、1971年法及び1981年法によって、イングランド及びウェールズの最高法院に関する権限が強化されている。

以下に大法官の持つ各分野における権限を、簡単に説明する。

(a) 立法分野における権限

大法官は、上院の「実質上の」議長である。実質上とは、上院の議事が議員の自治により運営されることとされているためである。しかし、大法官は上院における最高位の保持者であり、^(注6) ウールサックと呼ばれる特別席から

議事進行等を統括する。ウールサックは上院の領域外にあるものとみなされるため、大法官が議員の1人として、あるいは政府閣僚の立場から議論に参加するときは、ここから離れて発言を行わなければならない。また大法官は上院における採決において、表決に参加することができる。大法官は、上院の許可なく欠席することができない。

(b) 裁判官の任命権、司法行政権を含む行政分野における権限

大法官は閣僚の1人であり、法案提出を含めた政府の政策に関する閣議決定に参加する。また大法官は大法官府の長として、次に掲げる行政分野の職掌を司る。この中にはイングランド及びウェールズにおける司法部門の管理・運営権、すなわち司法行政権も含まれている。

- ・ 上院上訴委員会及び枢密院司法委員会を除く、イングランド及びウェールズの裁判所及び審判所を管理・運営すること。
- ・ イングランド及びウェールズの民事及び刑事の訴訟に対して、情報、助言、公的資金による援助を行う、法律扶助委員会(Legal Service Commission)^(注7)の委員長及び委員の任命を行うこと。
- ・ 内務相と協力して、犯罪予防、有罪率向上等を通じて有効な刑事司法制度の確立を図ること。
- ・ 内閣における法律顧問の役割を果たし、内閣の「立法委員会」又は「将来的立法及び女王演説委員会」における委員長として、政府が提出する法案を審査すること。

大法官は、これらの職掌に加え、イングランド及びウェールズの裁判官の任命(judicial appointment)^(注8)に、次のように関与している。ちなみに、2002-2003年度においては、3449名の申込者の中から697名の任命が行われた。

- ・上院の常任上訴貴族、最高法院各部の首席裁判官、控訴院裁判官（Lord Justice of Appeal）等の司法部門上位職（定員51）の任命は、女王が首相の推薦に基づいて行うが、通常首相は大法官の助言を求める。
- ・高等法院裁判官（High Court Judge）、巡回裁判官（Circuit Judge）、記録官（Recorder）^(注9) 地方裁判所裁判官（District Judge）、社会保障委員（Social Security Commissioner）、主務法務官（Judge Advocate General）^(注10) 及び海軍法務官（Judge Advocate of Her Majesty's Fleet）の任命は、女王が大法官の推薦に基づいて行う。
- ・その他、民事の地方裁判所裁判官及び各種審判所の役職等は、大法官が任命する。

なお、裁判官の任命に関する苦情を処理するため、2001年裁判官任命枢密院令（Judicial Appointments Order）^(注11)に基づき、裁判官任命のための委員会が設置されている。

(c) 司法分野における権限

大法官はイングランド及びウェールズにおける司法部門の長（Head of the Judiciary）であり、イギリス国内の最終審を執り行う上院上訴委員会及び枢密院司法委員会において、それぞれ委員長及び委員を務める。また1981年最高法院法によって最高法院首席裁判官（President）と定められており、最高法院を構成する高等法院大法官部（Chancery Division）^(注12)の首席裁判官を兼ねる。

大法官には法曹関係者が任命されるが、必ずしも裁判官としての実績が問われるわけではない。けだし、實際上、大法官が裁判官としての職務を行う場合は非常に限られており、また政府が関わる裁判において裁判官を務めないこととされているからである。

さて、憲法改革法案が提出されたのは、上述

1(2)のごとく大法官職がこうした立法、行政、司法の3分野にまたがる職掌を持ち、これを三権分立の観点から問題視する声が強まってきたからである。三権分立の原理からは、明らかに憲法上特異な存在といえるこの制度は、（立法、行政、司法という）3つの権力作用に関わることで司法の独立をより有効に守りうる、または行政・司法間の双方向のコミュニケーションを円滑たらしめる等を理由に正当化されてきた。

しかし「閣内における司法独立の擁護」は大法官の個人的資質と首相の度量に依存するところが多く、またその「コミュニケーション」が公的な場で行われなため、馴れ合いの誤解を招く可能性も指摘される。また上院議員である大法官職は、任命によって授与されるものであり、多くの場合与党の重鎮である法曹関係者が任命されるが、他の閣僚と異なり選挙の洗礼を通じて政治的権限を与えられていないため、その広範な権限が不適切であるとの批判もある。

建前の上では、大法官は任命後は党利党略を離れ、司法の独立と中立を守るべきとされている。しかしその地位を首相の選任に負う大法官が、政党政治と無縁でいることは難しいと考えられる。これに関連した事件として、2001年2月、当時の大法官アーヴィン卿が、労働党の資金募集の夕食会で最低でも200ポンドの献金を求める手紙を、弁護士に送っていたことが挙げられる。そこでは、政党活動に関係したことに加え、裁判官の任命に大きな影響力を持つ大法官が、法曹関係者に献金を要請することが職権濫用にあたり、司法の独立性を犯すものとして重大視され、野党からは辞任要求が噴出したのであった。とはいえ一部には、この事件はアーヴィン卿個人の問題^(注13)と言うよりも三権にまたがる大法官の広範な職掌それ自体の問題であって、むしろこれを機に制度改革に乗り出すべきだとの指摘もあった。

さらに上記1(1)でも述べたように、1998年人

権法の導入によって、上院上訴委員会が政府の法律及び施策に対する国民の異議申立てに対する判断を下す機会が増えてきており、このような場に政府の閣僚が参加する権限を有すること自体が不適當であるとも批判されている。

また2003年3月には、欧州評議会(Council of Europe)^(注14)において、大法官に対して裁判官としての活動を行わない旨を宣誓させるとともに、最高裁判所を設置し、その裁判官が立法府の上院議員を兼務できないようにすることを考慮すべきであるとする勧告決議案^(注15)が提出された。この決議案は、現行制度が法律で設置された独立かつ公平な裁判所で公平な裁判を受ける権利を定めた欧州人権条約第6条に抵触する可能性があるものとし、過去の欧州人権裁判所の判例に従って、公平性は実質のみならず外観においても保証されなければならないとしている。欧州評議会の決議に法的拘束力はないが、評議会設置当初からの加盟国であるイギリスにとって、このような決議の採択が好ましいわけはなく、これも改革への刺激となったと見られている。

2. 憲法問題省の設置と協議の発表

2003年6月12日、これまで大法官職の廃止にも、最高裁判所の設置にも少しも興味を示さなかったイギリス政府が、突如、内閣改造の過程で大法官府を廃し、そのほとんどの機能を新たに設置した憲法問題省(Department for Constitutional Affairs)に移管した。

新たな省の長として、アーヴィン卿に代ってファルコナー卿が任命された。憲法問題省の設置は、上院改革を含むより大きな憲法改革推進の一環であるが、(1)独立した裁判官任命委員会の設置、(2)上院から分離し大臣が裁判官として関わらない最高裁判所の設置、(3)大臣を兼務しない上院議長の選出等の施策推進が、当該省の設置目的とされた。これらが意味するのは、大法官職の解体であり、この目的が達成されるま

で憲法問題相が大法官を兼ねることとなる。なお、憲法問題相ファルコナー卿は上院において裁判官としての職務を行わない旨を表明している。

憲法問題省はこの他にも、1(2)(b)で挙げた司法行政とその改革に加え、人権、情報の自由、データ保護、ジェンダー承認等の基本権の擁護を担当し、ウェールズ省及びスコットランド省も管轄範囲に含めてその実務を行うこととされている^(注16)。

憲法問題省は、2003年7月には裁判官任命委員会及び最高裁判所、9月には大法官職の改革に関する協議書を発表し、翌2004年2月これらの結果を踏まえて憲法改革法案を提出した^(注17)。

なお、2004年8月になって、ブレア首相が次期総選挙後に憲法問題省及び内務省の機能を再編し、司法担当省(ministry of justice)及び権利担当省(ministry of rights)へと分割することを検討していると、各紙が報じている^(注18)。司法省は刑事及び民事の司法行政、警察、刑務所、保護観察をその管轄下に置き、権利省は移民及び難民、情報の自由化、憲法改革、選挙法、地方分権を扱うとされている^(注19)。この種の噂は目新しいものではなく、内務省はこれを否定しているが、そうした改革が実現したときの司法の独立については懸念の声もあり、憲法改革法案を巡る論議にも一定の影響が認められる^(注20)。

3. 法案の概要

以下に憲法改革法案の概要を説明する。これは2004年6月24日、上院における改正案を踏まえたもので、5部111か条と17の附則で構成される。

第1部 大法官職廃止(第1条-第16条)

第1部においては主に、大法官職の廃止と、高位の裁判官の任命を除く、大法官の三権にまたがる権限の移転・整理について規定する。司

法部門に関する権限の移転・整理に関しては、2004年1月26日に憲法問題相とイングランド及びウェールズ的首席裁判官(Lord Chief Justice of England and Wales、以下LCJとする。)^(注23)との間で協定が結ばれており、これに基づく権限の線引きが法案の第1部に反映されている。

- ・ 閣内相及び司法の管理・運営に関わる者は、全て司法の独立を守る義務を負う。閣内相は裁判官の職権行使に影響を与えようとはならず、憲法問題相は司法の独立及び司法に属する者の職務遂行に当たって必要な支援について配慮しなければならない。
- ・ LCJは、新設されるイングランド及びウェールズ首席裁判官(President of the Courts of England and Wales)に就任し、イングランド及びウェールズにおける司法の立場を議会、憲法問題相及びその他の閣内相に説明する義務を負う。
- ・ LCJは、イングランド及びウェールズ首席裁判官として、控訴院、高等法院、刑事法院、治安判事裁判所、県裁判所の長となり、これらの裁判を行うことができる。
- ・ LCJは、大法官の職掌であった、(1)裁判所制度の枠組みの中での裁判官の配置、(2)当該目的の規則制定、(3)同じ裁判所内での裁判官への職務配分、(4)特定分野を扱う裁判官の任命と首席裁判官等の主導的役職への任命等に責任を持つ。
- ・ 憲法問題相は、大法官の職掌であった、(1)イングランド及びウェールズの裁判所の所管地域設定を含む能率的な司法行政、(2)司法行政に要する財政、物的、人的資源の配分、(3)司法部門の給与、年金、労働条件及び司法部門の研修に必要な財政、人的資源の提供、(4)裁判官の総数の決定及び異なる裁判所間での裁判官への配置に責任を持つ。
- ・ 高等法院大法官部の「実質的な」首席裁判官である副大法官の呼称を、高等法院法官(Chancellor of the High Court)と改称する。
- ・ 地方裁判所裁判官、高等法院補助裁判官及び主事、巡回裁判官、記録官、主務法務官及び海軍法務官は、女王が憲法問題相の推薦に基づいて任命し、上位地方裁判官(主席治安判事)は女王が地方裁判官の中から任命する。各種審判所の役職等、その他の司法部門における役職は、憲法問題相が任命する。将来的にこれらの任命は、第3部で説明する裁判官任命委員会による選考を経て行われることとなる。
- ・ 国璽管理に関わる職務は憲法問題相に移管される。
- ・ 英国大法官卿にして国璽尚書の職は廃止する。
- ・ 過去で、上院議長を大法官と表記していた箇所を、全て上院議長という表記に改め、上院議長の役割を他の者が務めることを可能とする。

第2部 最高裁判所(第17条-第51条)

第2部においては、イギリス全土を管轄する最高裁判所を設置して、上院の常任上訴貴族をここに配し、上院上訴委員会の管轄権及び枢密院司法委員会の地方分権に関わる管轄権をここに移管する。

- ・ 連合王国最高裁判所(Supreme Court of the United Kingdom)を設置し、女王が任命した最大12人の裁判官を最高裁判所裁判官(Justices of the Supreme Court)に任命する。女王は枢密院令によって、裁判官の最大人数を増やすことができる。女王は最高裁判所裁判官のうち1名を首席裁判官(President)、他の1名を次席裁判官(Vice President)に任命する。

- ・最高裁判所設立時に限り、現職の常任上訴貴族を最高裁判所裁判官に任命する。なお、上記の首席裁判官及び次席裁判官には、現職で最先任及びこれに次ぐ常任上訴貴族を任命する。
- ・最高裁判所裁判官職に空席が生じた場合、憲法問題相は選考のための委員会 (selection committee) を設置する。委員会は委員長たる最高裁判所の首席裁判官、同次席裁判官、裁判官任命委員会の1名、スコットランド裁判官任命委員会の1名、北アイルランド裁判官任命委員会の1名から成るが、そのうち1名は司法部門及び法曹界に関係の無い者でなければならない。また首席裁判官及び次席裁判官が当該職自体が空席その他の理由で出席できない場合は、最高裁判所裁判官のうち、職歴が最も長い者及び二番目に長い者がその代理を務め、当該の者がその職務を果たしえない場合は、イギリスの管轄権ごとのイングランド及びウェールズ、スコットランド、北アイルランドの最先任 (most senior) の裁判官が代理を務める。
- ・最高裁判所裁判官に任命される資格として、2年以上上位の裁判官職^(注25)を務めること又は15年以上資格を持って法律事務に携わっていることが求められる。選考のための委員会は、能力を基準とし、委員以外の者を1名選び、必要情報を付記して憲法問題相に報告する。
- ・憲法問題相は選考された者に関して、「(首相に)告知する」、「拒否する」、あるいは「再考を求める」のいずれかを行うことができる。選考のための委員会は、拒否された候補者については選考対象とすることはできないが、再考を求められた候補者については、再度、選考対象とすることができる。「拒否する」と「再考を求める」は2回までしか行うことができず、3回目の選考にあたっては、選考のための委員会の選んだ候補者、又は1回目又

は2回目に再考を求めた者を首相に告知しなければならない。首相は当該の者の任命を女王に推薦する。

- ・最高裁判所裁判官の職は非行なき限り (during good behaviour)、常任上訴貴族と同じ定年 (70歳) まで継続することができる。ただし、議会両院による解任の決議及び健康上の理由に基づく憲法問題相の宣言によって、職を解かれうる。この解職には、診断書及び首席裁判官、次席裁判官又は最先任裁判官のうち、対象者本人ではない2人の同意を必要とする。
- ・最高裁判所首席裁判官は必要に応じて、司法の上位の役職^(注26)にある者又はそれらの役職にあった者であって補完要員名簿 (supplementary panel) に所属する枢密院議員を、最高裁判所の裁判官として裁判を行わせることができる。
- ・最高裁判所は、上院上訴委員会の管轄権及び枢密院司法委員会が行う地方分権に関する管轄権 (1(1)参照) を有する。
- ・憲法問題相は、最高裁判所の円滑な運営を可能とする制度を整える責任を有し、運営に必要な職員を任命することができる。

第3部 裁判官の任命と懲戒(第52条-第100条)

第3部の規定は全て、イングランド及びウェールズに限って適用される。

- ・裁判官任命委員会 (Judicial Appointments Commission) を置き、憲法問題相の推薦に基づき女王が指名した15人の委員を配し、そのうち1名を委員長とする。15人のうち、5人は司法部門に属する者 (控訴院裁判官、高等法院裁判官、巡回裁判官、地方裁判所裁判官が最低1名ずつ)、2人は法廷弁護士 (barrister) 又は事務弁護士 (solicitor)、6人は司法部門及び法曹界に関係の無い者、1人は法律

で指定された職（憲法問題相が任命する委員会及び審判所の役職）にある者、1人は地方裁判所裁判官ではない治安判事（lay justice）でなければならない。委員長は、司法部門及び法曹界に関係のない者でなければならない。

- ・裁判官任命委員の任期は1期5年以内であり、1人の者が通算10年を超えて委員を務めることはできない。裁判官任命委員長の任期は1期として決められた期間以内であり、1人の者が2期を超えて委員長を務めることはできない。
- ・裁判官任命委員会による選考は、候補者の能力と人格（merit and good character）を基準に行われるが、憲法問題相はその妨げにならない範囲で留意すべき点について指示することができる。指示（guidance）を発するにあたってはLCJと協議し、議会の上下両院において指示案の承認を受ける必要がある。
- ・裁判官任命委員会によって選考された者だけが、LCJ、最高法院各部の首席裁判官、控訴院裁判官の職に推薦される資格を持つ。当該職候補者の選考を指示された裁判官任命委員会^(注27)は、選考のための委員会（selection panel）^(注28)を編成し、そこで選考された候補者を憲法問題相に報告する。憲法問題相は選考された者に関して、「推薦する」、「拒否する」、あるいは「再考を求める」のいずれかを行うことができる。選考のための委員会は、拒否された候補者については選考対象とすることはできないが、再考を求められた候補者については、再度、選考対象とすることができる。「拒否する」と「再考を求める」は2回までしか行うことができず、3回目の選考にあたっては、選考のための委員会の選んだ候補者、又は1回目又は2回目に再考を求めた者を推薦しなければならない。
- ・高等法院の平裁判官（puisne judges）及びそ

の他の司法部門の役職についても、裁判官任命委員会により選考された者だけが憲法問題相に推薦され、又は任命される資格を持つ。

これら役職の選考において、選考のための委員会は設置せず、また憲法問題相は裁判官任命委員会に指名した者を選考するよう要求することができる。

- ・裁判官任命に関わる苦情処理のため、裁判官任命及び行為オンブズマン（Judicial Appointments and Conduct Ombudsman、以下「オンブズマン」とする。）を置く。女王は、憲法問題相の推薦に基づき、司法部門及び法曹界に関係の無い者をオンブズマンに任命する。オンブズマンは裁判官任命のための委員会^(注29)の機能をほぼ継承する。苦情を申し立てることができるのは、裁判官任命の候補者として選考にかけられた当事者だけとする。
- ・オンブズマンの任期は1期5年以内とし、1人の者が通算10年を超えてオンブズマンを務めることはできない。
- ・裁判官任命の日から28日以内に苦情があった場合、オンブズマンはこれを調査し、その結果を報告しなければならない。報告は賠償支払の勧告を含むものとする。
- ・司法における懲戒手続は、LCJが憲法問題相の同意を得て策定した規則に基づいて遂行することが可能である。憲法問題相は、当該規則に基づいて、高等法院の平裁判官以下その他の司法の役職保持者を解任することができる。LCJは、当該規則に基づき、かつ憲法問題相の同意を得た上で、司法の役職保持者に対し忠告、警告、譴責を与え、また刑事犯罪^(注30)に関与した司法の役職保持者の停職を命じることができる。

第4部 その他司法に関わる規定（第101条-第102条）

- ・最高裁判所の裁判官及び補完要員名簿に掲載

された者は、下院の一員であることはできず、また上院、上院の委員会、上下両院の合同委員会の審理や表決に参加することもできない。ただしこれは、当該の者が上院議員の地位を持つことの妨げとならない。

第5部 総則（第103条-第111条）

- ・この法律は、2004年憲法改革法（Constitutional Reform Act 2004）と呼称する。
- ・イングランド及びウェールズに限って適用される第3部及び第1部の一部を除き、この法律はイギリス全土に適用する。

4. 議論の行方

憲法改革法案は2004年3月9日上院の第2読会において、216対183の採決により、通常ならばこのまま移行する全院委員会に先立ち、特別委員会の審議に付託されることとなった。特別委員会の審議は2004年6月末まで行われ、法案が次期会期に持ち越されることはこの時点で決定的となり、後述するように次回総選挙前（遅くとも2006年6月）の制定も危ぶまれることとなった。

(1) 司法の独立を巡る論議

憲法改革法案が、暗礁に乗り上げるに至った理由として、改革が唐突かつ性急なものともみられたことがある。大法官職の廃止と最高裁判所設置は、2001年総選挙における与党のマニフェストになく、1年足らずの間に急ぎ足で憲法問題省発足、協議開始、法案提出と進んだことで、これが十分な議論を尽くしていないと批判する声が強かった。また今会期において政府が提出した「庇護及び移住（申請者の処遇等）法案（Asylum and Immigration [Treatment of Claimants, etc.] Bill）」は、庇護及び移住申請を拒否された者の上訴を制限する規定を含んでおり、これが司法関係者の強い反発と政府の主

張する司法権尊重に対する疑念を抱かせる土壌を生成していたことも挙げられる。

法案の冒頭で定められた、司法の独立の明文化にしても、これを遵守させるための具体的な拘束力が保証されているわけではない。加えて従来大法官が、司法及び行政の両部門にまたがる存在として行使してきたイングランド及びウェールズの司法行政権は、法案第1部に基き、行政部門に属する憲法問題相と司法部門に属するLCJの間で分割される形となる。この中でも重要な「財務的、物的・人的資源の配分」の権限は憲法問題相が握ることとなるため、これでは司法の独立など望むべくもなく、大法官を置く方がまだマシであるとの意見も出ている。

また最高裁判所の設置と上院からの司法権の分離に関しては、司法に関わる常任上訴貴族の存在が上院における議論の質を高め、また上院の議論に接することで常任上訴貴族がより広い視野を持って司法に関わることができるとする意見が出されている。それに加えて初期の法案では、最高裁判所裁判官の選考のための委員会は、2人から5人の候補者を選んで報告し、この中から憲法問題相が1人を選んで首相に告知することとされており、これが司法の独立を侵しかねない裁量権を行政に与えかねないものだと反論が出されていた（憲法問題相の妥協により、候補者を1人とする現在の法案の形に落着いた）。

(2) 最高裁判所の場所・施設の確保を巡る論議

加えて法官貴族を中心とする司法関係者の間では、最高裁判所には現在の上院上訴委員会が使用する議事堂に匹敵する立派な建物が必要であって、それが決まってもいない段階で上院から法官貴族を締め出すことを論じるのは不適當であるとの怒りの声が上がっていた。

新しい最高裁判所の場所に関しては、1856年

に完成し、現在は内国歳入庁が使用しているサマセット・ハウスの新館（new wing）又は1913年に建築され、現在は刑事法院が使用しているミドルエセックス・ギルドホール等が挙げられている。しかし、前者の建物に関しては内国歳入庁との折衝が難航しており、後者の建物に関しては、常任上訴貴族が「（最高裁判所として）不適当」と評価するなど、具体的な場所確保の見通しはたっていない。また LCJ ウールフ卿は最高裁判所に相応しい建物の多くが老朽化していることを指摘し、最低に見積もっても政府が5000万ポンド（約100億円）を支出するのでなければ司法独立を象徴する「形」を整えることができないと論じ、2004年7月3日のデイリーテレグラフ紙も最高裁判所設置の必要経費を3250万ポンド（約65億円）と見積もっている。これに関して憲法問題省は、新しい建物が見つかるまでの間、最高裁判所が議事堂の施設を利用する必要があることを認めている。

野党では、自由民主党が法案に概ね賛同する意向を示しているものの、保守党は現在機能しているものを無理に変える必要はないとの立場であり、中立議員、元法官貴族の議員等と合同し、特別委員会の審議を要求し、政府の目的達成を妨げた。

(3) 今後の法案論議の動向

2004年3月9日の採決を受けて、法案審議のため設置された憲法改革法案特別委員会（Select Committee on the Constitutional Reform Bill 2004 c.19^(注31)）は、2004年6月24日に法案の審議を終え、7月2日に報告書を発表した。特別委員会は400を超える修正を提案しているが、意見の合意がみられたのは、裁判官任命委員会の設置と能力本意の裁判官選考に関してのみである。大法官職に関しては、裁判官としての資格及びイングランド及びウェールズにおける司法の長及び裁判官を任命する機能を取り

除くことで合意が成立したものの、その官職廃止に関しては意見が割れ、最高裁判所の設置に関しては、設置そのものに関しても、適当な場所を確保するまで設置を延期するか否かに関しても、最後まで共通の立場を打ち出すことができなかった。

7月13日-14日、上院の全院委員会は憲法改革法案を審議し、240対208で大法官職を存続させることとする保守党改正案を採択した。ただ改正案は、大法官の職掌に関して法案の内容を大幅に変更するものではなく、ファルコナー憲法問題相は「単に大法官職の名前を存続させるもの」として、上院における敗北が深刻なものであることを否定している。

憲法改正法案が特別委員会に回付された時、政府首脳部は上院の反抗に激怒し、特にピーター・ヘイン下院院内総務は、法案を下院に再提出し、1911年議会法（Parliament Act c.13^(注32)）によって強引に法律を成立させることを示唆していた。議会法に基づく強行採決は俗に「核の選択（nuclear option）」と呼ばれ、その結果の深刻さを考慮して1949年以来3つの法律にしか適用されたことがない。

結局、政府はこの非常手段を行使せず、法案が上院の全院委員会の審議が終了した段階で、議会は閉会を迎えた。

法案は2004—2005年会期に持ち越され、11月24日再び上院に再提出された。法案に関しては、2004年3月22日の特別委員会において、もし2003—2004年会期で全ての審議過程を終了せず、終了時と同じ形で次の会期に再提出された場合、1日で2つ以上の審議段階を処理することはできないとする議事規則を適用せず、既に終了した審議過程を形式として通過するとの動議が採択されていた。法案はこれに則り、報告段階からの審議が再開されることとなる。

(注)

- (1) supreme court. 憲法改革法案で提案されるイギリス全体の最高裁判所も、原語は supreme court である。両者の混同を避ける目的で、イングランド及びウェールズの supreme court は「最高法院」と表記する。(2) ただし、スコットランドにおける刑事訴訟手続については、刑事上級裁判所 (High Court of Justiciary) から上院への上訴は認められていない。
- (3) 上院上訴委員会はイギリス国内からの上訴を取り扱うが、枢密院司法委員会は英連邦内からの上訴及びウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの分権に関わる上訴を取り扱う。「国内の最終審」とは、これ以降にも欧州評議会の欧州人権裁判所又は欧州連合の欧州司法裁判所への上訴がありうるからである。枢密院司法委員会の中心となるのは常任上訴貴族である。
- (4) chancellor の語源は書記官を意味するラテン語 cancellarius といわれる。
- (5) Diana Woodhouse, *The Office of Lord Chancellor*. Hart Publishing, 2001.
- (6) Woolsack (羊毛袋)。赤い布で作られた背もたれも肘掛けもないクッションである。ウールサックの使用は14世紀に始まり、イングランド産の羊毛が使われた。当時は羊毛が重要な輸出品であり、これが国の繁栄に不可欠であることを忘れないためのものとされたが、現在では英連邦各国の羊毛が使われ、連邦の結束を象徴するものとされている。
- (7) 1999年司法アクセス法 (Access to Justice Act 1999 c.22) に基づき設置された、行政の外郭公共団体。
- (8) 実際には年間に処理する任命の件数が多いため (加えて大法官が多忙であるため)、実際の選考には大法官府の事務次官を中心とする官僚が主管しているという。cf., Diana Woodhouse, *The Office of Lord Chancellor*. Hart Publishing, 2001.
- (9) 正確には Social Security and Child Support Commissioner。委員長及び17人の委員から構成され、社会保障、税額控除、児童支援、住居手当、地方

税手当に関する法的な上訴を処理する。

- (10) 法務官 (judge advocate) とは、陸空軍における軍法会議の構成員として選ばれた文民の弁護士で、基本的に刑事裁判所の裁判官と同じ役割を持ち、裁判の中で法律、慣行、手続などに関して助言を与え、また判決に加わる。主務法務官は上級の法務官で、陸空軍の法廷制度の能率を監視し、軍法会議にあたって法務官を任命する。
- (11) Commission for Judicial Appointments. 憲法改革法案で提案されている裁判官任命委員会 (Judicial Appointments Commission) とは名前が似ているが別のものである。
- (12) この職務は、実質的には副大法官 (Vice-Chancellor) が執行する
- (13) アーヴィン卿は、ブレア首相が見習い法廷弁護士であった時代に指導に当たり、夫人に引き合わせた人物で、首相に強い個人的な影響力を持った。閣内では「強い個性」を発揮し、近年希に見る強い大法官と評された。自らをヘンリー8世の治下で権勢を誇った (そして最終的に失脚した) ウォルジー枢機卿になぞらえ、贅沢を好む性格もあって党内にも敵が多かった。しかし彼が司法の独立の擁護者であり、その「行き過ぎ」が辞任に追い込まれる結果を招いたとする評価もある。
- (14) 人権、民主主義、法の支配という価値観を共有する欧州各国が、共通行動、協定及び議論を通じて統合するため1949年設置された国際機関。欧州人権条約を採択し、また同条約を管轄する欧州人権裁判所を持つ。
- (15) 提出者は社会主義グループに属するオランダ人憲法学者エリク・ユルゲンスである。その後の状況の変化 (本文参照) に伴い、2003年9月8日に採択された決議 (Resolution 1342 [2003] Office of the Lord Chancellor in the constitutional system of the United Kingdom) は、改革の流れを歓迎し、上院から分離した最高裁判所設置等の具体策の迅速な遂行を勧める内容となっている。
- (16) 田中嘉彦「英国における情報公開—2000年情報自

- 由法の制定とその意義」『外国の立法』216号、2003.5、pp.1-65、参照
- (17) ただし閣内及び議会における代表権、及びウェールズ相及びスコットランド相の肩書きは、ウェールズに関してはピーター・ヘイン下院院内総務が、スコットランドに関してはアリスティア・ダーリング運輸相がそれぞれ兼務しており、これが混乱を呼ぶものとして批判されている。
- (18) Department of Constitutional Affairs, *Constitutional reform: a new way of appointing judges*, (Jul. 2003)
 <<http://www.dca.gov.uk/consult/jacommission/index.htm>> (last access 2004.8.25).
- (19) Department of Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom*, (Jul. 2003).
 <<http://www.dca.gov.uk/consult/supremecourt/index.htm>> (last access 2004.8.25)
- (20) Department of Constitutional Affairs, *reforming the office of the Lord Chancellor*, (Sep. 2003).
 <<http://www.dca.gov.uk/consult/lcoffice/index.htm>> (last access 2004.8.25)
- (21) “Plan to split Home Office denied”, *Guardian*, August 2, 2004.
 “Blair to split up Blunkett empire Home Office faces shake-up”, *The Daily Telegraph*, August 2, 2004.
 “Who needs a justice ministry?”, *Evening Standard*, August 3, 2004.
- (22) 民事司法制度の落ち着いた先に関しては、報道によって異なる。
- (23) イングランド及びウェールズにおいて、大法官に次ぐ地位を占める裁判官であり、控訴院刑事部及び高等法院女王座部の首席裁判官を兼ねる。
- (24) Department of Constitutional Affairs, *Constitutional Reform, The Lord Chancellor's judiciary-related functions: Proposals*. (Jan. 2004)
 <<http://www.dca.gov.uk/consult/lcoffice/judiciary.htm>> (last access 2004.8.10)
- (25) イングランド及びウェールズの控訴院及び高等法院、スコットランドの民事上級裁判所 (Court of Session)、イギリス全体の最高裁判所 (設置以前であれば常任上訴貴族) における、裁判官職を意味する。
- (26) 注23参照。
- (27) 具体的には控訴院民事部の記録長官 (Master of the Rolls)、高等法院家事部の首席裁判官、高等法院女王座部の首席裁判官、高等法院法官のこと。控訴院刑事部の首席裁判官は LCJ がこれを兼ねる。
- (28) LCJ 及び最高法院各部の首席裁判官の選考のための委員会は、イングランド及びウェールズの裁判官歴を持つ最先任の最高裁判所裁判官又はその指名した者が委員長を務め、LCJ (LCJ が選考対象となっている場合はその他イングランド及びウェールズの裁判官歴を持つ最先任の最高裁判所裁判官が指定した裁判官)、裁判官任命委員会委員長又はその指名した者、その他司法部門及び法曹界に関係のない委員 1 名から構成される。
 控訴院裁判官の選考のための委員会は、LCJ 又はその指名した者が委員長を務め、LCJ が指定した最高法院各部の首席裁判官又は控訴院裁判官、裁判官任命委員会委員長又はその指名した者、その他司法部門及び法曹界に関係のない委員 1 名から構成される。
- (29) 注 9 参照。
- (30) 刑事訴追の対象になっている者、有罪判決を受け罰則を科されている者、有罪判決を受けた結果として免職を決定するための懲戒手続の対象となっている者又はなったことがある者、当該の者の停職を命じることが司法の信頼を保つために必要であると LCJ と憲法問題相が合意した者がこれに該当する。
- (31) 議会ウェブサイト内にある、憲法改革法案特別委員会のページ。報告書もアップロードされている。
 <http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/reformbill.cfm> (last access 2004.7.9)
- (32) 正確には、1949年議会法 (Parliament Act 1949 c. 103) によって改正された1911年議会法である。財政

法案であれば、下院を通過して会期終了の1月前に上院に回付されれば成立し、その他の法案であっても、ほぼ同じ内容で提出された法案が、前回及び今回の会期終了の1月前までに上院に回付されており、前会期での下院第2読会と今会期における下院の可決までに1年以上経過していれば、法律として成立

するものとする。選挙によって政治的権限を与えられた下院の、上院に対する優越を象徴する規定である。

(おかひさ けい・海外立法情報課)

【短信：ロシア】

新しい国民投票法の成立

溝口 修平

2004年6月28日、プーチン大統領は「ロシア連邦の国民投票に関する連邦の憲法的法律」(以下「新国民投票法」という。)に署名した。この法律は、同年5月19日にプーチン大統領自ら議会に提出し、2か月足らずという短期間で成立したものである。

以下では、まずロシアにおいて国民投票に関するどのような法律がこれまで存在していたか、そしてそのもとで行われた国民投票がどのようなものであったかを紹介する。次に、「新国民投票法」における主要な改正について述べる。最後に、この法律策定をめぐる交わされた議論を、法案への批判を中心に触れる。

1 前史

ロシアにおいて初めて国民投票法が成立したのは、ソ連邦時代の1990年10月であり、この法律のもとで1991年3月17日、1993年4月25日、1993年12月12日の3度、全国的な国民投票が行われた。最初の国民投票は、ロシア共和国の大統領制導入に関するものであり、2番目の国民投票では、エリツィン大統領を信任するか、エリツィン大統領の社会・経済政策を支持するか、

大統領の繰り上げ選挙に賛成か、議会の繰り上げ選挙に賛成かという4つの質問が問われた。

3番目に行われた1993年12月の国民投票では、新憲法が承認された。この憲法では、国民の権利を定める第32条及び憲法改正手続を定める第135条において国民投票を規定している。こうした憲法上の規定を実現するために、1995年に「ロシア連邦の国民投票に関する連邦の憲法的法律」(以下「旧国民投票法」という。)が制定された。今回制定された「新国民投票法」は、この「旧国民投票法」を全面的に改正、増補したものである。

2 主要な改正点

「旧国民投票法」は、全6章43か条であったのに対し、新法は全15章92か条と量的に増大しており、国民投票実施に対する賛成の署名の自由、宣伝と財源確保、票の集計、投票結果の確定などについてより詳細に規定された点が特徴的である。以下、主な改正点について述べる。

(1) イニシアティブについての住民数要件

旧法では、国民投票のイニシアティブは、①