

イギリスにおける刑事司法・犯罪者処遇の政治学:1938—1973

序章 課題設定

1. 課題の設定

本論文は、1930年代から70年代初頭にかけてのイギリスにおいて、刑事司法と犯罪者処遇の制度がどのように変容してきたのか(あるいは変容しなかったのか)、そしてその変容はいかなる政策的帰結を生み出したのかという問題について考察し、それら制度変容や政策的帰結を生み出した原因を探ることを課題とする。

この課題を達成するために、筆者はさらに3つの問いを提示する。初めの2つは政治学の観点からの問いであり、最後のものは刑事・犯罪学(クリミノロジー)の観点からの問いである。

第1の問いは、刑事司法や犯罪者処遇に関して、中央と地方がどのように対抗し、あるいは協調したのかというものだ。中央には、警察や行刑を担う内務省や法曹関係を取り仕切る大法官府、犯罪者や非行少年の改善や社会復帰に関わろうとする教育省や保健省などがある。他方、地方には、数百年にわたって地方エリートの中心的存在であった治安判事がいると同時に、治安判事の権力から分割されて19世紀末以降に発展を遂げてきた各種地方政府がある。

第2の問いは、刑事司法や犯罪者処遇に関して、行政と司法がどのように対抗し、あるいは協調したのかというものだ。これは、第1の問いとも大いにクロスしている。歴史的に見れば、イギリスは、比較的最近まで立法・行政・司法の三権がひとつの主体に集中する傾向があった。中央においては、英国法曹界のトップであり貴族院議長であると同時に内閣の一員でもある大法官(Lord Chancellor)がそれであり、地方においては、19世紀末までは三権をほぼ手中に収めていた治安判事とその事態を体現している。治安判事の場合、じょじょに行政・立法の権限が奪われ、純粋に司法の一員へと変質していくが、それが逆に、治安判事にとって最後の砦である司法分野に行政が介入することへの抵抗をもたらすことになる。簡単に言ってしまうと、次ページの<表・序-1>にあるように、中央行政・中央司法・地方行政・地方司法という4つの制度的な場が、具体的にどのように入り乱れながら現実の政策を規定しているのかをみるのが本論文のひとつの目的となる。

<表・序-1> 中央と地方／行政と司法

| | |
|------|------|
| 中央行政 | 中央司法 |
| 地方行政 | 地方司法 |

第3の問いは、「改善主義」思想をめぐるものである。次節でも触れることになるが、本論文が取り上げる時代のイギリスにおいては、犯罪者を改善(reform)・矯正(correct)して更正(rehabilitate)させ、その社会復帰を目指すというのが中心的な犯罪者処遇思想であった[Rock 1988]。すなわち、権力行使は最終的に犯罪者を社会的に「包摂」することを目指していた。しかし、1970年代以降は、犯罪者に対する厳罰を要求したり、犯罪者を社会の異端とみなして「排除」する傾向が明らかに強まっている[Young 1999; Garland and Sparks 2000; Reiner 2006]。現在においても改善主義が完全に放棄されたとはいえないが、その影響力が相当に弱まっていることは間違いない。

ここで筆者が問題にしたいのは、改善主義ははたして失敗したのか、失敗したとすればどういう意味においてか、また、その失敗の理由は何か、ということである。筆者は、第1・第2の問いである、中央・地方および行政・司法の対立と協調を検討することによって、第3の問いに対する解答の一端が導き出せるのではないかと考えている。

2. 先行研究の検討

ここでは、いま提示した問いを解くにあたって参照すべきであり、かつ、乗り越えられるべきいくつかの先行研究について検討する。筆者のテーマとする1930年代から70年代のイギリスにおける刑事司法・犯罪者処遇の分野に関する先行研究は、大別すると、①政治学の立場からのもの、②歴史学の立場からのもの、③クリミノロジー(criminology)の立場からのものに分けられる。

(1) 政治学

政治学の立場からのものとして、ミック・ライアン『刑事改革の政治学』を取り上げよう[Ryan 1983]。同著は、1945年から1970年代までの刑事法と犯罪者処遇を通史的に概観すると同時に、内務省、議会と政党、圧力団体と世論などの各アクターに注目することによって、刑事政策決定過程の特徴を析出しようと試みている。

ライアンは、通史の部分において、1945年から59年までを「改革」の時代、1959年から70年までを「更正と福祉」の時代、1970年代以降を「公正モデル」(justice model)と「刑事拘禁へのオルタナティブ模索」の時代と位置づける。

すでに上でも述べたように、1970年ぐらいまでは、犯罪者を更正させてその社会復帰を目指す「改善主義」が中心的な刑政思想であった。70年代以降は、それをさらに推し進めて、刑事拘禁にたよらず社会

内で処遇することを目指す動きが出てくる。しかし、そうした動きはと全く別個に、犯罪行為と刑罰の均衡や適正手続き(デュー・プロセス)を求める「公正モデル」が強く主張され始めてもいた。「公正モデル」は、「重い罪には重い刑罰を」という応報思想をベースにしており、結局のところ厳罰主義的な政策に帰結することになる。すなわち、70年代は、互いに矛盾する2つの思想が激しくぶつかり合った時代だといえよう。

次にライアンは、政策過程の各主体に着目した後半部で、内務省や一部の穏健な圧力団体を中心とした政策決定の閉鎖的なインナー・サークルができあがっていることを指摘し、議会は政策決定機能よりもむしろ市民に対する政治的教育機能を果たしているとしている。また、政党については、保守党・労働党のいずれも、60年代までは犯罪者の改善思想で一致していたと結論づけている。

このライアンの著作は、刑事政策改革に関する政治学の立場からのほぼ唯一の分析として、高く評価することができる。とりわけ、犯罪者処遇思想や行刑実務上の問題(いいかえれば、政策執行や政策評価の過程)だけではなく、政策決定の段階に関わる諸主体の活動に注目した功績は大きい。しかしながら、以下のような問題点も指摘できる。

第一に、通史として情報量は豊富であるものの、その年代史風な記述スタイルのゆえに、事態展開の因果関係が体系的に検討されていないという点だ。とりわけ、改善主義的な政策が70年代初頭まで展開されたことを叙述する一方で、改善・更正は現場において一度も成功したことはなく、あくまで「観念上の構築物」(ideological constructs)にとどまったと断定していること[Ryan 1983: 69]は、問題だと思われる。

ライアンは、このような判断をとることによって、第一に、こうした改善主義失敗の原因をそのイデオロギーあるいは思想としての弱さそのものに帰し、第二に、改善思想の実現をとくとして阻んだ刑務官らを責めるというかたちで、特定の主体的努力の欠如を非難している。

分析の後半部が各アクターの特徴の検討に当てられていることからわかるように、ライアンは、明らかに多元主義的政治学のアプローチを分析の方法論として採用している。しかし、こうした分析視角は、アクターの選好・思想や行動に目を向けさせる一方で、行動するアクターを取り巻く制度環境への目配りを甘くさせるという方法的バイアスを抱えている。

いうまでもなく、ライアンは、さまざまな刑事立法や犯罪者処遇の制度に言及してはいる。しかし、制度はたんに制度の問題として、アクターはたんにアクターの問題として、それぞれ別個に記述されているため、制度とアクターの相互作用については目が向けられていない。そのため、70年代以降において、改善思想を一步推し進めた「刑事拘禁へのオルタナティブ」思想と、厳罰化を求める思想とが激しくぶつかり合い、最終的に後者の流れが支配的になっていくという事実認定をライアンは行いえたに過ぎず、片方の思想(とそれを主張していたアクター)がもう一方に勝利した理由についてまでもは把握できなかったものと思われる。

さて、ライアンの分析の第二の問題点は、刑事政策に関わる諸主体をせっかく検討しているにもかかわらず、裁判官や法曹がほとんど登場しない点である。テキスト批判の手法として、テキストに書かれていないことをあげつらい、ないものねだりをするのは、一般的に言って正当なやり方ではない。にもかかわらず、ライアンの分析における司法部の不在を筆者が指摘し批判するのは、ライアンがとりわけ注目している刑務所の過剰拘禁問題や改善主義失敗の問題は、司法制度とそれに関与する諸アクターの行動や、それ

らと行政の制度・アクターとの相互作用を検討することなしにはじゅうぶん解けないように思われるからだ。

(2) 歴史学

次に、歴史学の視点から犯罪者処遇の問題を取り扱ったものとしては、ビクター・ベイリー『非行と市民権——青年犯罪者を取り戻す：1914-1948』、W.J.フォーサイス『刑務所の規律、改善プロジェクトとイングランド行刑委員会：1895-1939』、ゴードン・ローズ『刑務所改革のたたかい——ハワード連盟の歴史』などが挙げられる[Bailey 1987; Forsythe 1991; Rose 1961]。

これら3つの著作は、前述したライアンの著作と同じく、20世紀を通じて改善主義的なプロジェクトが発展してきたとする点で一致している。検討の対象としているのはいずれも、改善主義プロジェクトの形成期にあたる段階である。たとえば、ベイリーは以下のように述べている。

1940年代には、フェビアン的福祉主義が実証主義と相まって1948年刑事司法法を作り出した。フェビアン主義は、労働党の中に、人間の物質的福祉を向上することで人間の道徳の状態を改善することができるとの信念を生み出した。また、実証主義は、監獄改革家や自由主義的な専門家たちの間に、福祉志向の司法システム(a welfare-oriented system of justice)が不良少年たちを市民の枠組に引き戻すことを可能とするとの信念を生み出したのである[Bailey 1987: 306]。

ベイリーはまた、1945年に成立したアトリー労働党政権の戦後改革の一部として、刑事司法が存在していたとも述べている[Bailey 1987: 289]。これは明らかに、社会民主主義的な理念の一環として犯罪者の改善思想が位置づけられることを示唆している。続けて、「コンセンサスの終わり」との副題が付けられた後書きで、この著作が書かれた1980年代中盤においては改善主義(reformist)と応報主義(retributivist)が刑事政策の形成をめぐる争っているとの見方を示した[Bailey 1987: 308]。要するに、犯罪者の改善を目指すというコンセンサスが失われ、応報や厳罰の主張が強まってきたというまとめである。

他方、フォーサイスは、分析対象とした1939年までの行刑に関して、改善主義プロジェクトは実際に主張されたほどうまくいったわけではなく、公的なレトリックは現実に刑務所内で起きていた事態とストレートには結びついていない、と主張した[Forsythe 1991: 239, 243]。

ベイリーにせよフォーサイスにせよ、先ほどのライアンの場合と同じく、改善主義がある段階で放棄された、あるいはそれが失敗に終わった事実自体は記述しているものの、そうなった理由について理論的な説明がなされていない。

次に、刑事司法制度の中のとりわけ治安判事について解説した、T.スキーム著『変容する治安判事イメージ』[Skyrme 1979]と『治安判事の歴史 第2巻：イングランド、1689-1989』[Skyrme 1991]を取り上げよう。本論でも詳しく述べるが、スキーム自身は、かつて大法官府(Lord Chancellor's Office)で治安判事担当の次官を務めた経験を持っている。その経験を交えながら治安判事の制度や任務について概説したのが1979年の著作であり、1991年に書かれた著作の方は、前著で記した内容に加え、検討対象をはるかに17世紀末にまで伸ばして治安判事の歴史について詳述している。

これら2つの研究、とりわけ後者は、治安判事についてのその他の研究に比べて情報量が群を抜いている。治安判事の制度や任務、判事の社会的属性、任免の仕組み、判事の教育訓練など、きわめて広いテーマを扱っている。ただし、もっぱらたんなる制度や現象記述の域にとどまっており、本論文が分析対象とする治安判事の制度変容がどのような要因によって起こったのかについては、理論的な検討がなされていない。

(3) クリミノロジー

最後に、クリミノロジー(犯罪・刑事学)の立場からの研究について検討する。

まずは、デイビッド・ガーランド『刑罰と福祉——刑事戦略の歴史』を挙げることができる[Garland 1985]。この研究は、時期的には20世紀初頭に焦点を当てており、1930年代から70年代までを取り扱う本論文とは直接の関係がないようにも見える。しかし、この時期は、すでに述べてきた「改善主義」(ガーランドの言い方では「刑事-福祉戦略」)の形成期にあたっており、見逃すことができない。

ガーランドによれば、19世紀末以降、帝国主義的戦争に国民を動員する必要性から[Semmel 1960]、犯罪者をたんに処罰するよりも、「改善」し「更正」させて利用した方がよい、という発想が出てきたという。現在もある程度は有効である「刑事-福祉戦略」を基礎としたシステムは、1895年の「グラッドストーン委員会」答申から第一次世界大戦の間に形成された。「刑務所に関する内務省委員会」報告(グラッドストーン報告)は、厳しく抑圧的な行刑を批判し、受刑者に対してより融和的な行刑のさきがけとなった。

ガーランドはまた、「刑事-福祉戦略」にとって中心的な4つのプログラムを提示している。すなわち、クリミノロジー、優生学、社会保障、ソーシャル・ワークである。イタリアの犯罪学者ロンブローゾに端を発する実証主義的・生物学的な優生学は次第に勢いを失っていき、クリミノロジーは、精神医学的なアプローチと結びつきながら、その後数十年の犯罪者処遇のあり方に影響を与えていく。また、社会保障やソーシャル・ワークが、総力戦体制の構築とともに充実していき、第二次世界大戦後に全面的に展開していくことは言うまでもない。

以上の論議について、次の2つの批判的コメントをしておこう。

第一に、ガーランドの研究は、刑事政策やクリミノロジーが外部の影響から遮蔽されていると想定するのではなく、当時のイギリスにおいて形成・確立された福祉国家戦略全体との関係でこれらをとらえている点がきわめてユニークだといえる。

ただし、こうした長所がある一方で、犯罪統制政策というユニットの内部においてどのような矛盾が生じていたのかについてはあまり着目されていない。ガーランドは、刑務所は現実には犯罪者改善の役に立っていない、とあっさり断定しているが[Garland 1985: 260]、これでは、犯罪統制分野の外部環境からの影響によって改善主義の実現が妨げられたのか、あるいは犯罪統制政策の内部矛盾によるものなのかがよく見えてこない。

第二に、ガーランドは、ピーター・ヤングとの共著論文において、イギリスでは法学的思考がヘゲモニーを握っていたと主張している[Garland and Young 1983: 3]。法学的思考とはすなわち、犯罪という外形的行為に対してつり合いの取れた処罰を与える「応報刑主義」のことを指す。犯罪者よりも犯罪行為・現象のみに関心を寄せる、行動主義的な発想だといってもよいだろう。

しかし、こうした応報刑主義は、犯罪者個人の存在を媒介として、犯罪学や優生学と折衷され「改善主義」を生み出すことになる。犯罪学や優生学は本来、個人よりも社会環境へと目を向けやすい性質がある。他方で、応報刑主義はあくまで個人の責任を強調する。そこで、犯罪学は、社会的要因によって影響を受けたと想定される犯罪者個人の改善を図る方向に転換することで、応報刑主義と自らを接合する道を選んだのである[Garland 1985: 175-76]。

筆者の問題関心に照らしているならば、この事態は、司法制度の持っている特徴が行政のありようを変容させたものとみなすことができる。これは本論文にとってきわめて有益な視点ではあるが、ガーランドらの指摘はまだ一般的なものとどまっている。筆者としては、政策形成の個別事例に関して、司法制度と行政制度の相互作用の視点から検討を加えたいと考えている。

次に取り上げたい先行研究は、ロバート・ライナーの論文「リスク論を超えて——社会民主主義的犯罪学を求めて嘆く」である[Reiner 2006]。この論文では、筆者が本稿で対象としている時期に成立していた犯罪・刑事学を「社会民主主義的犯罪学」(social democratic criminology)と名づけてその特徴について説明し、あわせて、それが1970年代以降に消滅してしまった理由についても探っている。

ライナーは「社会民主主義的犯罪学」の特徴を全部で10個挙げている。それらをすべてここで紹介することはしないが、かいつまんでいうと、以下のようになりう。

第一に、社会民主主義的犯罪学は、犯罪の因果関係に関心を持ち、犯罪者の矯正を目指す。1960年代以降は、権力側が「犯罪」行為だと名指したもののだけが犯罪とみなされるというラベリング論が登場してくる。しかし、社会民主主義的犯罪学は、ラベリング論のように犯罪をたんに権力による社会的構築物とのみ看做すのではなく、実態的に有害な犯罪行為も存在すると想定する。

第二に、社会民主主義的犯罪学は、資本主義が生み出す相対的貧困など、犯罪の根本原因に関心を寄せつつも、現実には犯罪者個人に対して介入する漸進主義を採る。

こうした特徴づけは、上で紹介したガーランドの「刑事-福祉戦略」とほぼ重なるものであり、筆者としても異論はない。違和感を持つのは、筆者が再三指摘していることからすでに推測されるかとは思いますが、この社会民主主義的犯罪学消滅の理由に関するライナーの説明の方だ。

ライナーは、この問いに対する3つのありうる解答について検討している。第一の「社会民主主義的犯罪学の犯罪原因論が間違っていたから」という説明については、経済情勢の悪化が犯罪を増加させることはあまたの犯罪学の文献が証明しており、社会民主主義的犯罪学の理論が間違っていたということはないとして退けている。第二の説明は、右派の展開する政治的キャンペーンに敗北したというものである。最後に、犯罪認知数の急増していく70年代以降の新状況に対処しきれなかったという説明も提示している。サッチャー改革とともにイギリスに根を下ろした新自由主義は人間のエゴを拡大した。こうした社会・文化変容の中で犯罪が急増し、社会民主主義的犯罪学はそれに有効に対処できなかったとライナーは論じている。

しかし、ライナーは、この急増する犯罪への対処策が、なぜ社会民主主義的なそれではなく「法と秩序」(law and order)型でなければならなかったのか、という問いをみずから提示しながらも、それに対して全く答えていない(「法と秩序」とは、厳罰主義や警察活動の強化などによる犯罪統制の方向性を指し示す標語である)。

以上述べてきたことをまとめると、「改善主義」「刑事-福祉戦略」「社会民主主義的クリミノロジー」などと各論者に呼ばれている一連の思想や制度、実践がなぜ失敗に終わったのかという疑問について、いずれの先行研究も説得的な解答を示せていない、ということに尽きる。

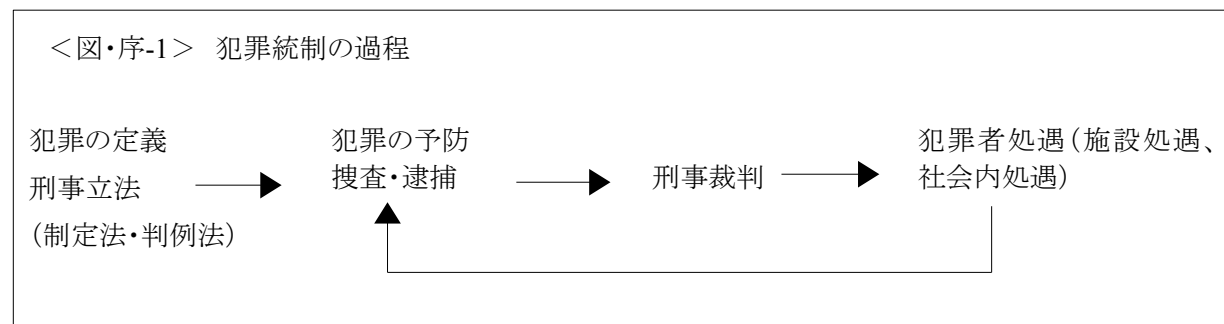
この疑問に答えるためには、すでに課題設定のところでも述べたように、中央行政・中央司法・地方行政・地方司法の四者関係をみなくてはならないと筆者は考える。次に、こうした点を検討するにあたって本論文がどのようなアプローチをとるのかについて論じる。

3. 本論文のアプローチ

(1)「犯罪統制」の過程

犯罪を減らすためのさまざまな方策や活動は、まとめて犯罪統制(**crime control**)と呼ばれる。家を出る際のカギ掛け、セキュリティ産業(営利部門)によるガードマンの派遣、ボランティアによる元犯罪者処遇など、犯罪統制はその主体が誰であるかを問わない。しかし、近現代の主権国家において犯罪統制の中心に立っているのは、何といても国家主体であろう(ここでいう国家とは、行政・立法・司法のすべてを含む)。

以下の図に示したものは、国家を中心としてみた犯罪統制の一連のプロセスである。



最初の段階は、「犯罪の定義」と「刑事立法」である。狭義の意味での「犯罪」とは、刑法において処罰の対象とされた行為のことを指す。他方で、広義の「犯罪」とは、刑法での定めとはいちおう別にして、規範から外れていると社会内部でみなされる行為のことである。実は、狭義の犯罪と広義の犯罪との間の境界線は可変的なものだ。たとえば殺人なら、狭義・広義のいずれにおいてもほぼ間違いなく犯罪だとされる行為だろう。しかし、たとえば中絶は、ある国・ある時代においては狭義・広義いずれにおいても犯罪行為だとされる一方で、また別の場合には、社会内部でそれを「犯罪」だとみなす人がいたとしても、刑法上の犯罪とはされていないのである。

したがって、犯罪統制の第一の段階では、「何を刑法上の犯罪とみなすべきか」という定義やラベリングをめぐる議論が重要になってくる。こうした議論の結果、ある行為が犯罪だとして刑法にあらたに記載されることもあれば、逆に、以後は犯罪とはみなさないとして非犯罪化(**decriminalisation**)されることもある。また、判例法は、制定法と違って犯罪類型そのものをあらたに付け加えることはしないが、制定法の柔軟な

解釈を通じて、犯罪の構成要件を定着化していく。

犯罪統制の第二の段階は、犯罪行為の予防や、行為が実際になされた場合の容疑者の捜査や逮捕である。この段階はもっぱら警察が担うことになる。ただし、警察の犯罪予防活動は、刑法に定められた(すなわち狭義の)犯罪だけではなく、犯罪につながりうる行為一般をも対象とする。

第三の段階は刑事裁判である。この段階は、犯罪統制の4つの段階をつなぐ結節点であるといつてよい。裁判官や陪審員は、警察などの提供した情報や法廷での証言等を証拠として吟味し、刑法に照らしてある行為が犯罪といえるかどうかを決定する。有罪の場合には、どのような処罰・処遇を与えるかについても決めなくてはならない。イギリスの場合、警察は主に公訴を提起するというかたちで刑事裁判に関わる。また、刑事裁判に続く犯罪者処遇段階に関与するプロベーション官や刑務官も、刑事裁判にもさまざまな形で参加する。

そして最後の段階が犯罪者処遇である。刑務所に代表される「施設処遇」と、社会内で一般人と同じような生活を送りながら罪を悔い改める「社会内処遇」(保護観察など)とに大まかに分類されよう。ただし、無条件釈放や罰金刑などのメニューもある。処遇を受けている者が再犯に走ることがあれば、ふたたび警察による捜査・逮捕の対象となる。

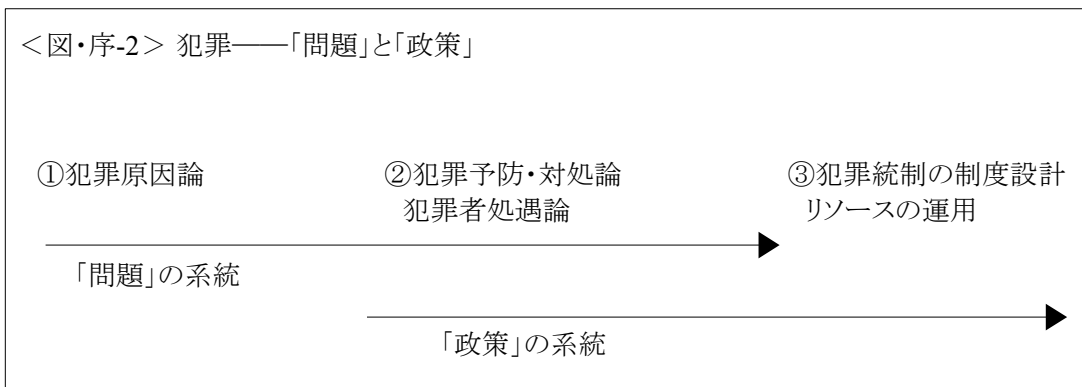
本論文は、こうした一連のプロセスのうち最後の2つ、すなわち、「刑事裁判」と「犯罪者処遇」のプロセスを扱う。そのさい、すでに課題設定の中で述べたことから明らかなように、裁判や処遇のマイクロ過程よりも、マクロな制度変容により強い焦点を当てる。

(2) 犯罪という「問題」、犯罪統制という「政策」

ところで、上に述べた犯罪統制のプロセスは、犯罪を減らすための「政策」にあたる部分である。この「政策」が形成される前段階として、犯罪(あるいは犯罪者)という「問題」をどのようなものとして認識し定義するかというプロセスがなければならない。

ジョン・キングダムは、政策過程論における議題設定(アジェンダ・セッティング)について論じた著書において、問題(problem)、政策(policy)、政治的出来事(political event)の3つのプロセスが揃ったときに、はじめてある事ながら政治的議題として争点化されると述べた[Kingdon 1995]。キングダム自身はこれを「政策の窓(policy window)が開く」と表現している。すなわち、社会内部にある「問題」が発生し、それに対する解決法が「政策」として何らかのかたちで存在していて、その政策を実現するために有利な「政治」的環境がある場合に、その政策は政治的争点となり実現しやすい、という議論である。

筆者が本論文で取り扱う犯罪というテーマに関していうと、「問題」と「政策」のプロセスは次のようにまとめることができる。



まず、①の「犯罪原因論」とは、生じている「問題」をどのようなものとして定義し、枠づける(フレーミングする)かということに関わる。同じ犯罪現象についても、犯罪者の精神病理的な部分が原因だとする見解、生物学的に犯罪者の素質を持っている者を確定できるとする見解、貧困や家庭の崩壊など社会環境に犯罪の原因をみる見解、犯罪遂行に有利な物理的な環境(町並みや店内における商品の配列の仕方などを想定し、状況次第で誰でも犯罪者になりうるとする見解など、さまざまな解釈がありえる。

次に、犯罪原因に対応した「犯罪予防・対処論」「犯罪者処遇論」が出てくる。精神病理が原因だとすれば、たとえば刑務所内における個別のカウンセリングや教誨師との面談などが処方されるべきだと考えられるだろうし、生物学的決定論を採るならば、危険な犯罪者を刑務所に封じ込めたり電子的に監視したりすべきという議論になるだろう。また、社会環境に問題ありとみる見解からは、刑事政策という狭い領域を超えた福祉政策の充実という方向性が、物理的環境に原因をみる見解からは、監視カメラや街灯の設置といった解決策が出てくるであろう。このように、②の「犯罪予防・対処論」「犯罪者処遇論」は、①の犯罪原因論からある程度ストレートに導出することができる。その意味において、この段階は、「政策」策定プロセスの初期段階であると同時に、「問題」の枠付けというプロセスの一環であるともとらえられよう。<図・序-2>において2本の矢印が重なっているのはそういう意味である。

最後に、犯罪の予防・対処や犯罪者の処遇に関する思想をベースにして、具体的な制度設計へと進む段階が想定できる。この段階は、初発の制度設計にとどまらず、その制度内部における各種リソースの運用をも含んでいる。政策過程論の用語で言えば、議題設定から政策決定、政策実施、政策評価までのプロセスを包括しているということになる[伊藤・田中・真淵 2000]。

ここで、政治学的視点からして重要なことは、この①から③までのプロセスが図に示したような順番のとおり発生するわけでは必ずしもないということだ。「問題」が起こってからそれに対する反応として「政策」が策定されるという順番もちろんあるだろうが、場合によっては、既存の制度やその運用形態から逆算して「問題」のありようが定義されるということもあろう。

(3) 新制度論と経路依存性

いま述べた「問題発生→政策形成」という因果関係よりも「政策→問題定義」という因果関係をよりよく説

明しうる理論が、「新制度論」と呼ばれているものである。新制度論とは、簡単にいえば、法制度や規則、手続き、規範、慣行などによって定義される「制度」がアクターの行動や思想を拘束するとみる、社会現象の因果関係把握のためのアプローチのことである。

この新制度論にとってコアとなるのが、「経路依存性」(path dependency)という考え方だ。政策形成が、過去の政策や歴史的に形成されてきた制度によって拘束されながら行われる側面をこの概念は指し示している。ここで重要なことは、経路依存性に関する議論が、経路の発生と経路の再生産の局面を分けて議論するようになってきていることだ。

阪野智一は、後者の経路再生産・自己強化の議論について、費用便益計算という合理的な発想によって経路が維持されるとする功利主義的な観点と、経路を維持することによって権力を保つことができる一定のアクターの存在を指摘する権力政治的観点の2つを提示している[阪野 2006]。ピーター・ホールとローズマリー・テイラーも、制度が特定のアクターに権力を与える側面に言及している[Hall and Taylor 1998: 96]。

しかし、新制度論は、制度がアクターに対して持つ拘束性や、社会の不変性を説明する理論としては有効であっても、制度自体が変わっていく側面はあまりよく説明できないと批判されてきた[John 1998]。より一般的に言えば、社会変動に関する理論としては難点があるということである。

それに対して新制度論は、最近になって、たんに制度が不変であると想定するのではなく、内生的かつ漸進的に制度が変容する側面にも注目するようになってきている[阪野 2006]。この観点は、刑事司法や犯罪者処遇の制度変容をとらえようとする本論文にとって、きわめて有益な視点を提供していると思われる。

本論文では、新制度論のアプローチを採用しながら、犯罪統制の「制度」(ないしは既存の政策)が犯罪という「問題」のありよういかに影響を与えているのか、犯罪統制の「制度」の変容はいかなるメカニズムの下で起こっているのかを、中央・地方関係と行政・司法関係にとくに着目しながら検討することになる。

4. 本論文の構成

本論文は以下のような構成をとる。

第1章では、1938年刑事司法法案(the Criminal Justice Bill)と、第二次世界大戦勃発により葬り去られた同法案を受け継いで制定された1948年刑事司法法(the Criminal Justice Act)の政策形成過程を検討する。この1948年刑事司法法は、身体刑を廃止したり懲役刑を制限したりするなど、英国の犯罪者処遇における改善主義を確定的にした法律であった。しかし、本論文は、そのことの指摘にとどまらず、改善主義の実施をめぐる治安判事・プロベーション官・地方当局などの間で激しい争いがあった様子を分析していく。また、中央・地方関係という観点からも、地方が犯罪者処遇に深く関与していたことを指摘する。第1章は、どのような制度設計の下で改善主義的な犯罪統制が確立したのかを確認するうえできわめて重要な章である。

第2章では、1949年治安判事法(the Justices of the Peace Act)による治安判事制度改革を取り上げる。1938年の「治安判事補佐官に関する内務省委員会」報告や1948年の「治安判事に関する王立委員会」

報告などによって、地方社会に深く根ざし、行政・立法権力とある種の混交状態にあった治安判事という役職が以前のままでありえないことが鮮明にされた。しかし、既存のしきみを揺るがす制度改編に対して各方面から反発がでてくる。まず、中央・地方関係の観点から、地方の治安判事裁判所を弱めようとの中央からの動きに対する地方の激しい抵抗について検討する。とりわけ、バラ裁判所の廃止論に着目する。他方、司法・行政関係については、中央レベルにおいては有給治安判事の任命権をめぐる内務省と大法官府の争いを、地方レベルにおいては「ex officio」型治安判事の廃止論を、それぞれ中心的に検討していくことにする（「ex officio」とは、地方自治体の長などの他の役職についていることから、職務上当然に治安判事を兼任することが法定されている、といったような事態を指し示す概念である）。

第3章では、1950年代に内務省の「犯罪者処遇に関する諮問審議会」(ACTO)によって出された諸提言を検討する。ここでは、短期懲役刑を制限したり、身体刑の復活が否定されたりするなど、改善主義的な処遇が再確認されていく。ただ同時に、この時代は、過剰拘禁問題がじょじょに大きくなり始めた時期でもあった。

第4章では、引き続いて、1960年代における犯罪者処遇改革についてみていく。動きの少なかった50年代に比べて、60年代は激動の時代だといえる。その理由は、労働党の研究グループ報告(1964年)や内務省白書『児童・家族・青年犯罪者』(1965年)によって、少年非行対策の「脱司法・脱刑事」の流れが設定されていくからだ。しかしながら、この提言は、司法やプロベーションの世界から激しい反発を呼び込むことになる。本論文では、いくつかのレポート・政府白書やそれに対する利害関係者の反応、さらには、1969年児童少年法(the Children and Young Persons Act)などを分析しながら、「脱司法・脱刑事」の流れがいかんにして生まれ、いかんにして挫折していったのかについて検討することにしたい。本論文の「司法・行政関係」という視点をもっとも活かされるのはこの章においてといっても過言ではない。また、第4章では、過剰拘禁対策が前面に押し出された60年代の成人犯罪者対策についても概観する。

最後に、第5章では、1960年代から70年代初頭にかけての刑事司法制度改革を検討する。上位裁判所のナショナル・システム構築を導いた、「アサイズと四季裁判所に関する王立委員会」報告書(1969年)とそれを実現した1971年裁判所法(the Courts Act)が第一の焦点である。つぎに、下位裁判所である治安判事裁判所については、まずは司法・行政関係という観点から、1968年治安判事法によって治安判事と地方参事会員の兼職制度がほぼ全廃されたことが重要であり、その点をまずは確認する。一方で、中央・地方関係という観点からみると、治安判事裁判所システムの中央集権化はさまざまな抵抗にあってこの時代にも実現することがなかった。なぜそれが阻まれたのかをこの章で検討していきたい。

上記の5章は、第1・3・4章が犯罪者処遇、第2・5章が刑事司法制度の再編を直接の対象としたものである。一貫して重要なのは、犯罪統制という特定の政策課題において、地方司法・地方行政・中央司法・中央行政の間でどのような権力争いがありどのような制度構造の変容が起こったのかという問いであり、さらには、この制度構造の変容(ないしは不変容)が改善主義のゆくえにどのような影響を与えたのか、という問いである。

5. 対象範囲の限定

本稿において「イギリス」「英国」という場合は、とくに断らない限り、イングランドおよびウェールズのことを指し、スコットランドおよび北アイルランドは含まないこととする。

第1章 1930・40年代の犯罪者処遇制度改革

20世紀に入るところから、犯罪者を更正させてその社会復帰を図る「改善主義」が、犯罪統制の主流的な考え方として台頭してきた。本章で取り上げる「1938年刑事司法法案」と「1948年刑事司法法」は、この改善主義を確立するうえできわめて重要な法律(案)であったと考えられる。当時の議論においても、そしてまた現在の学説上の通説においても、そうした評価はほぼ定まっているといつてよいだろう。

問題は、犯罪者を改善するにあたって、いったい誰が(どの機関が)主導権を握るのかということであった。本章では、両法(案)が改善主義的な内容で貫かれていることを確認したのち、「司法・行政関係」および「中央・地方関係」のふたつの視角から当時の犯罪者処遇制度のあり方を検討していくことにしたい。

以下は、本章の構成である。まず、第1節において20世紀初めから1930年代ぐらいまでの犯罪者処遇をめぐる法律を概観する。つづいて第2節で1938年刑事司法法案の策定過程を、第3節では、それを受け継いで立法化された1948年刑事司法法の策定過程をそれぞれ詳述することにしたい。

1. 前史

まずはじめに、20世紀初頭からの1930年代にかけての改善主義の前史を簡単に振り返っておこう。

序章でデイビッド・ガーランドに依りながら述べたように、改善主義(ガーランドが言うところの「刑事-福祉戦略」)は、1895年の「刑務所に関する内務省委員会」報告から第一次世界大戦の間にその形成が開始された[Garland 1985: 4]。このあたりの時期から1930年代にかけては、次のような発展があった。

第一に、保護観察が制度化された。1887年の「初犯保護観察法」(the Probation of First Offenders Act)から20年たった1907年には「犯罪者保護観察法」(the Probation of Offenders Act)が制定され、プロベーション官(Probation Officers)¹の任命権が治安判事に与えられることになった。この任命が地方の司法機関の手によるようになったことは、その後も非常に大きな意味を持つので、注意しておきたい。

つぎに制定された「1925年刑事司法法」(the Criminal Justice Act)は、プロベーション官の任命を、基本的に各治安判事裁判所の管轄区域ごとに設置された「プロベーション委員会」(the Probation Committee)によることとした。ただし、プロベーション委員会は治安判事のみを成員としたため、任命権者については1907年犯罪者保護観察法のとときと実質的に変わりはない。むしろこの法律の核心は、それまでは「英国国教会禁酒協会」(the Church of England Temperance Society)の一部というボランテア的性格の強かったプロベーションを、犯罪者処遇の法的枠組の中に明確に位置づけたことにあると思われる[Bailey 1987: 37-47]。

1 本論文でもこれから記述していくように、プロベーション・サービス(the Probation Service)が行う業務は、犯罪者の保護観察だけではなく、判決前調査や罰金の支払い監視など多様なものを含んでいくようになる。したがって、「probation」という英語をたんに「保護観察」と訳すのは必ずしも適当ではない。そこで本論文では、「プロベーション」とそのままカタカナ書きすることを基本とし、場合によって「保護観察」の訳語をあてることにしたい。

第二に、不定期刑が本格的に導入された。犯罪者が本当に更正したかどうかは、あくまで処遇を進めながらでなければ見きわめることがむずかしい。つまり、罪を犯した直後に司法判断によって刑期を固定してしまうのではなく、刑期を不定にしておいて犯罪者が改善された時点で刑の終了を宣告するほかはない。不定期刑が改善主義と深い関係にあるのはこのためである。

「1908年犯罪予防法」(the Prevention of Crime Act)では、ボースタル送致処分(Borstal)という不定期刑が導入された。ボースタルとはケント県にある村の名で、ここにあるボースタル刑務所において少年犯罪者の教育的処遇が試験的に開始されたことから、その名がそのまま特定の処遇措置を指し示すものとなった。ボースタル送致とは、犯罪を犯した16~20才の少年を対象に、1~3年の不定期刑を与えるものである。また、常習犯を5~10年間にわたって刑務所に収容する予防拘禁(preventive detention)の制度も同法によって作られた。

第三に、少年非行対策の制度化が始まった。改善主義にとって少年がひとつの重要な焦点となるのは必然的なことである。というのも、少年は、成人と比べて教育の効果を受けやすく可塑的だと一般的に考えられているからだ。

1908年、少年裁判所(the Juvenile Court)が児童法(the Children Act)によって創設された²。1920年には、少年裁判所(首都)法(Juvenile Courts (Metropolis) Act)が制定され、ロンドンの少年裁判所を「有給判事1人+素人判事2人」の構成にし、可能なかぎり素人判事のうちの1人は女性にすべきことが定められた。この間、内務省には児童局が設置された(1914年)。

1927年には「少年犯罪者処遇に関する内務省委員会」が報告書を発表し、特別の資格を持った人物を少年裁判事にすること、少年裁の施設は成人用のそれと別にすること、少年裁においては有罪(conviction)や刑の宣告(sentence)などの語を用いるべきでないこと、刑事責任年齢の下限を7才から8才に引き上げることなどを勧告した[HMSO 1927]。これを受けて制定された「1933年児童少年法」(the Children and Young Persons Act)には、刑事責任年齢の8才への引き上げ、少年裁判所対象年齢の16才から17才への引き上げ、地方自治体による裁判所への情報提供義務づけなどが盛り込まれた。

2. 1938年刑事司法法案

1937年12月17日、サミュエル・ホア内務大臣(Samuel Hoare)は、内閣内務委員会に覚書を提出し、刑事司法法案を早期に国会に上程することを求めた³。内務委員会、内閣本体ともに、翌38年2月にいったんこれを認めたが⁴、法案の準備不足などもあって結局その会期には国会に提出することができず、次

2 児童(children)とは14才未満の者を指す。これに対して、少年(young persons)とは、14才以上17才未満の者を指す。

3 The National Archives (TNA): Public Record Office (PRO), CAB26/22, H.A.57(37), Cabinet: Committee of Home Affairs: Criminal Justice Bill: Memorandum by the Home Secretary, 17 Dec 1937. 英国国立公文書館(TNA)の公文書保存所(PRO)に所蔵してある史料。以下、「CAB」「HO」「LCO」などの文書記号が出てきた場合、とくに断らない限り、それらはTNA: PRO所蔵の史料である。

4 CAB26/23, H.A.C.1(38), Cabinet: Committee of Home Affairs 1st conclusions, 7 Feb 1938; CAB23/92, C.4(38)11, Cabinet: Minutes of the 4th meeting, 9 Feb 1938.

の会期に入った1938年11月10日になってようやく、刑事司法法案(the Criminal Justice Bill、以下では「38年法案」と略記)が提出された⁵。

本節の構成を簡単に述べておこう。(1)項では、法案の内容について簡単に整理しておく。つづいて、(2)項では、当時展開されていた犯罪原因論が実際には犯罪者処遇政策の規定要因とはならなかったことを説明する。(3)項では、「改善主義」を実現するための措置として、身体刑の廃止問題についてとりあげる。そして、(4)～(6)項では、「治安判事とプロベーション」「司法と行政」「中央政府と地方自治体」のそれぞれに関して、犯罪者処遇をめぐる各主体がいかなる関係にありいかなる紛争が発生していたのかを細かくみてゆく。

(1) 法案の内容

①懲役(imprisonment)の制限

裁判所は、16才未満の者を懲役に処してはいけない。16才以上17才未満の者は、極めて悪質な者でないかぎり、懲役に処することができない(第27条)。

②身体刑(corporal punishment)、重懲役(penal servitude)、重労働(hard labour)の廃止

懲役・矯正訓練・予防拘禁に処されている男性受刑者が、刑務所内において、反乱(その教唆を含む)や刑務官への重大な傷害事件を起こした場合を除き、身体刑を廃止する(第32・47条)。重懲役、重労働はこれを廃止する(第33条)。

③プロベーション

第1条は、プロベーション管轄区における「プロベーション委員会」と「個別事例委員会」(case committee)の設置について規定する。プロベーション管轄区とは、1つ以上の治安判事裁判所が担当する区域からなる。全てのプロベーション管轄区に、1つのプロベーション委員会と1つ以上の個別事例委員会が設置され、委員は治安判事によって任命される。

第7条は、地方政府が保護観察用の寄宿舎(主に民間が運営)に対して支出することを可能とする。

④ボースタル

ボースタル収容の年齢上限はかつて20才であったが、本法案はこれを22才に引き上げようとした(第14条)。第31条はまた、略式起訴裁判においてボースタル行きを宣告することができる旨を定めている(以前は正式起訴裁判においてのみ可能だった)。

⑤ハワード・ハウス(Howard houses)

これは、16才以上21才未満の少年が、有罪判決後6ヶ月間の間居住する施設のことで、厳格な日常運営を旨とする(第13・30条)。受刑者はこの施設に住みながら外に働きに出ることを目指す。

⑥強制的出頭所(compulsory attendance centres)および少年用強制的出頭所

これらは、12才以上21才未満の少年が、6ヶ月を超えない範囲で何らかの作業に従事する施設である。労働時間は合計で60時間を越えてはならない(第12・29条)。

5 Parliamentary Debates (Hansard), House of Commons, ser.5, vol.341, cols.307-08 (10 Nov 1938).

⑦矯正訓練(corrective training)と予防拘禁(preventive detention)

矯正訓練は、正式起訴裁判において2年以上の懲役に処することが可能な罪を以前に犯したことのあ
る21才以上30才未満の者が、再び同種の罪を犯した場合に科せられる刑罰である。期間は2～4年(第
34条)。

予防拘禁は、年齢は30才以上が対象で、上記と同じ要件の場合の処遇期間は2～4年、特定の犯罪
を過去に3回以上犯したことがあるか、過去に矯正訓練あるいは予防拘禁に処されたことがあって、特定
の罪を今回犯した場合の処遇期間は4～10年である(同条)。

⑧観護センターおよび国立観護ホーム(Remand centres and State remand homes)

観護センターとは、14才以上23才未満の少年が、裁判・判決を待つ間に収容される施設のことである。
国立観護ホームは、カウンティやバラによって運営される観護センターに加え、同じ目的のために内務大
臣が設置する、17才未満の児童・少年用の施設である(第10・11条)。

(2) 犯罪原因論

犯罪原因論の登場

19世紀までの刑罰思潮においては、犯罪は人間の自由意志の働きによるものであり、社会の秩序を
守るといふ「社会契約」に自由な意思で反した者に与えられるサンクションが刑罰だと考えられていた。「犯
罪」という外形的行為のみが問題とされて、「犯罪者」が個別に持っている事情や性質は問われなかった
[Garland 1985: 15-18]。別の言い方をすれば、犯罪の原因を体系的に追究する意思に欠けていたとい
うことになる。

しかし、20世紀に入ってくると、「犯罪原因論」そのものが独自の知の体系として立ち上がってくるこ
とになる。ひとつには、社会主義思想が力を持ってくるにともなって、貧困や失業こそが犯罪の原因である
との考え方が出てきた。たとえば、労働党研究局の機関誌『Labour Research』では、以下のように述べられ
ている。

内務省はしだいに子供の犯罪の原因に目を向けるようになってきてはいる。しかし、その経済的
な要因には十分な注意が払われてはいない。[中略]この子供たちのうちいったいどれだけが、
十分なものを得ていないがために盗みに走ったのだろうか？⁶。

また、「産業女性組織常任合同委員会」(the Standing Joint Committee of Industrial Women's
Organisation、労働党の女性組織)は、「身体刑に関する内務省委員会」(1938年)に対して送った意見
書において、少年裁判所に送られてくるような児童のほとんどは親が貧しいと述べている⁷。

しかしながら、貧困を犯罪の原因とする理論は、突きつめてみれば、独自の犯罪統制政策・犯罪者処遇

6 'Juvenile Crime,' *Labour Research*, Vol. XXVII, No. 6, (June 1938), p.127.

7 *Report of the National Conference of Labour Women*, 1938, p.20.

政策を必要としない立場に結びつく。完全雇用・公的扶助・保健・住宅・教育などのさまざまな福祉・社会政策を充実すれば、犯罪がなくなると想定されているからだ。したがって、こういう立場は、いったん刑事司法法案の審議に入ってしまうと、現実にはほとんど役に立たない考え方になってしまう。

これに対して、とりわけ少年非行に関連して、少年の生育環境である家庭に原因をみる見解がある。たとえば、庶民院のシドニー・マーカム議員 (Maj. Sir Sidney Frank Markham) は、犯罪の原因は貧困にではなく、家庭でのしつけの失敗や、子供のエネルギーが誤った方向に向けられていることなどにある、と 38 年法案の審議において語った⁸。

もっとも、多くの場合は、貧困と家庭、いずれかのみ原因をみるのではなく、それらの原因をたんに並列してとらえるものである。ホア内務大臣は、「[私たちの調べによれば]少年犯罪の原因は映画の見過ぎや文庫本のホラー小説にあるのではなく、崩壊した家庭、怠惰な母親、不親切な継母、あるいは失業といったところにあるのであります」との見解を示した⁹。

なかには、もう少し洗練された形で、貧困と家庭の問題の関係、それら問題に対する対処を論じたものもあった。たとえば、『治安判事・地方政府レビュー誌は、以下のように論じた。

親のしつけ不足が少年犯罪と大いに関係するのは疑いの余地がない。この点に関してわれわれが忘れてはならないのは、多くの親は、そうしたしつけをするのが実際にはむずかしい状況の下で暮らしているということだ。こうした状況を改善するために手当が出されてなくてはならない¹⁰。

疑いもなく、手段の所有は、貧しい者が享受することのできないある利点をもたらす。しかしわれわれの見方は、適切な種類の少年裁判所は、単に刑罰を与えるということだけでなく[犯罪者]処遇の方法を提供することにより、この不平等を取り除くことに寄与しているというものである¹¹。

ここで示されているのは、貧困とそれが集中的に表現される家庭という場、および、その家庭に個別に国家介入することによって貧困という不平等をなくすことの必要性である。

しかしながら、現実の 38 年法案は、けっしてこのような理論をベースにしたデザインになっていなかった。労働党のルイス・シルキン議員が 38 年法案の審議で述べたように¹²、それは、犯罪の根本原因の除去というよりも、あくまで犯罪という症状 (symptom) に事後的に対処すること以上のものを予定していなかったのである。

8 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.342, cols.337-40 (29 Nov 1938).

9 *Ibid.*, col. 272.

10 'Punishing parents,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, vol.101, No.10 (6 Mar 1937), p. 146.

11 'Age of criminal responsibility,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.101, No.17 (24 Apr 1937), p.259.

12 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.342, col.654 (1 Dec 1938).

少年犯罪増加の原因

結局のところ、38年法案は、社会環境よりも犯罪者個人に焦点を当てて、言い換えれば、社会の正しさと個人の過ちを前提として、罪を犯すに到った精神面の弱さをもっぱら改善するという、20世紀初頭以降に形成されてきた犯罪者処遇の手法の延長線上にあるものであった。

この点に関連して興味深いのは、当時の裁判所による事案処理数の増加に対する解釈のしかたであった。1930年代後半には、それ以前よりも明らかに処理数が増大していた。たとえば、少年裁判所において正式起訴犯罪で処理された人数をみると、12,198人(1930年)→12,895人(1931年)→13,978人(1932年)→14,848人(1933年)→22,440人(1934年)→27,358人(1935年)→28,723人(1936年)→30,733人(1937年)→29,388人(1938年)と推移していた[Bailey 1987: 314]。これらのデータは、経済恐慌による犯罪実数の増加とも十分に解釈しうるものであった。しかし、そうなると、本章第1節で概観したようなそれまでの犯罪者処遇立法の有効性が疑われることになる。

そこで、38年法案の推進者たちは、事案処理数の増加は、従前の立法が無効であることを示すのではなく、むしろそれらが活発に適用されたことによって発生したものであり、一見したところ犯罪の増加に見えるものは、あくまで外観上のものに過ぎないと論じたのである。たとえば、内務省の官僚 J.F.ヘンダーソンは、少年犯罪増加の波などは起こっておらず、第一次世界大戦後の1920～21年に出生率が増加したことと、「1933年児童少年法」の適用がとりわけ地方当局・教育当局の働きによって活発化した結果、統計上でのみ犯罪が増えているに過ぎない、と主張した¹³。『治安判事・地方政府レビュー』誌も、「少年犯罪の増加が現実のものか見せかけ上のものか誰にもわからない」¹⁴と論じた。また、戦後にアトリー労働党政権の内務大臣として、38年法案の内容を受け継いだ1948年刑事司法法を推進することになるチャーター・イード(Chuter Ede)議員も、同じように、1933年児童少年法の実現こそが統計上の少年犯罪数を押し上げている、と述べたのである¹⁵。

序章において、犯罪という「問題」と犯罪統制という「政策」の関係性という認識枠組みについて説明した。それを使いながら述べるならば、38年法案の策定過程において起こったことは、犯罪という「問題」の側から犯罪統制「政策」を導出するのではなく、逆に既存の「政策」に当てはめる形で「問題」の方を解釈していくということであった。

こうして、犯罪の実数が増加している可能性があったにもかかわらず、むしろ改善主義をベースにした従来の政策を強化する38年法案が推進されることになった。そこでつぎに、この改善主義をさらに実現するために38年法案において提案されたひとつの提案、すなわち身体刑の廃止の問題についてみていくことにする。

13 J.F. Henderson, 'Juvenile delinquency,' *The Magistrate*, Vol.4, No.72, Feb-Mar 1936, pp.1116-17.

14 'Juvenile crime,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.102, No.38 (17 Sep 1938), p.602.

15 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.342, col.361 (29 Nov 1938).

(3) 改善主義の実現——身体刑をめぐる

1937年5月、内務省は、エドワード・カドガン氏(Edward Cadogan)を委員長として、「身体刑に関する内務省委員会」(以下、カドガン委員会と略記)を設置する。当時の英国では、身体刑がかなり残されていた。たとえば、「1879年略式裁判管轄法」(the Summary Jurisdiction Act)第10条2項において、正式起訴犯罪について治安判事裁判所で有罪となった¹⁶14才未満の少年をむち打ち刑(whipping)に処する権限が定められていた[HMSO 1938: para.7]¹⁷。

内務省に寄せられた意見は、身体刑の存置を主張するものからその廃止を主張するものまでさまざまであった(以降で紹介する意見は、カドガン委員会に対して、あるいはその期間内に寄せられた意見とは必ずしも限らないが、ほぼその前後1年以内のものである)。

存置論の側は、言うまでもなく、むち打ちの与える抑止効果を主張した。あるカウンティ参事会は、「身体刑がもっとひんぱんに科されるようになれば、少年犯罪の増加を食い止めることができるだろう」と述べた¹⁸。他には、ロンドン警視総監や都市部の警察本部長ら¹⁹、王座部(高等法院の一部)の裁判官²⁰、保守党の女性組織²¹などから、身体刑を存置すべきであるとの意見が寄せられた。もっとも、中には、身体刑を与える方が「少年の福祉」のためであるとして、改善主義のレトリックを使いながらその正当性を主張する手法もあった²²。

これに対して、廃止論の側は、身体刑によっては犯罪問題は解決されないと主張した。ウェールズの少年裁判所のチェアマンは、少年非行の原因は問題のある親や貧困であり、身体刑を与えても仕方ないと意見した²³。また別の少年裁チェアマンは、少年をむち打ちにすることで反社会的な本能をさらに刺

16 正式起訴犯罪(indictable offence)の中には、治安判事裁判所において略式で裁くことができる犯罪が一部にあった。

17 もっとも、その適用数はかなり減少していた。たとえば、イングランドとウェールズの治安判事裁判所における適用数は、3385件(1900年)→1702件(1910年)→1380件(1920年)→135件(1930年)→166件(1936年)と推移していた[HMSO 1938: para.13]。

18 HO45/18815/800967/19, A letter from Eric W. Scorer (Clerk of the County Council of Lincoln-parts of Lindsey) to Alexander Maxwell (permanent under-secretary of the Home Office), 22 Sep 1937.

19 HO144/22443/801326/4, Statements of evidence: Police, undated [C.P.13 and C.P.14]. 「C.P.」は、カドガン委員会に寄せられた意見書等に付けられた文書記号。

20 HO144/22443/801326/16, A letter from Lord Hewart (Lord Chief Justice) to Samuel Hoare, 12 Nov 1937.

21 CCO170/1/1/1, Central Women's Advisory Committee: Minutes of special meeting, 29 Mar 1939; NUA4/1, Minutes of the National Union Executive Committee, 14 June 1939. 以上は、オックスフォード大学ボドリアン図書館(Bodleian Library)にある保守党史料集(the Conservative Party Archive)に所収の史料。それによると、保守党女性部の1939年年次総会は、「裁判所が、強盗で有罪になった男性犯罪者に対して身体刑を科する既存の権限に加えて、対人暴力犯罪で有罪になった男性犯罪者に対しても同種の刑罰を科することができるようにすることを求める」という決議を可決している。

22 The National Archives (TNA): Public Record Office (PRO), HO45/18815/800967/6, A letter from Waldo R. Briggs (Chairman of the Huddersfield Juvenile Court Panel) to the secretary of the Cadogan Committee, 28 May 1937.

23 HO144/22443/801326/4, Statement by Mrs. Elizabeth Andrews (Chairman of the Ystrad Juvenile Court), undated [C.P.18].

激するだけだと述べた²⁴。「国立児童ホーム・孤児院」からは、施設の児童が裁判所によってたびたび身体刑に処されたことを批判する書簡が内務省に届いた²⁵。他には、著名な治安判事であるレオ・ページ(Leo Page)²⁶やバジル・ヘンリークス(Basil Henriques)²⁷などが廃止論者であった。

内務省のアレクサンダー・マックスウェル事務次官は、カドガン委員会が身体刑の全廃を答申しそうであることを見越して、1937年12月の時点で、刑事司法法案に身体刑の廃止について盛り込むようにホア内相に打診している²⁸。翌38年3月に発表された報告書では、はたして、刑務所内での一部の規律違反に対するものを除き、身体刑を全廃すべきことが勧告された[HMSO 1938]。

内務大臣とスコットランド大臣は、身体刑のほぼ全廃をうたったカドガン答申をそのまま受け入れることを決めた²⁹。ただし、論争の多い身体刑の廃止を単独で立法化することには政局上の問題があると判断され、刑事司法法案の中に該当の条項を入れ込むことが閣議で決定された³⁰。

なお、法案提出直後に「治安判事協会」(the Magistrates' Association)の幹事会が検討・作成した38年法案に対する意見書では、身体刑廃止に関して、幹事会メンバーの3分の2が廃止論だったと記録している³¹。

改善主義に反するような刑罰であるとして38年法案において廃止が提案されているものとしては、他に、重懲役と重労働がある。また、少年に対する懲役刑をより制限的に適用する条項も入れられている。

(4) 治安判事とプロベーション

上記のように身体刑の全廃を勧告したカドガン委員長は、この判断を下したことに関連して、報告書発表直前につぎのような興味深い書簡をホア内相に送っている。直接的には、裁判官の経歴や態度に対する評価をかなり正直に述べたものだ。

この特定の問題(身体刑のこと——引用者注)については、彼らはあまり権威とはいえません。貴殿もお気づきのように、かなりの割合の人間が、裁判官になる以前に、犯罪や犯罪者の問題にほとんどあるいはまったく関係を持ったことはありませんし、犯罪者が刑を宣告された後の処遇の問題についてじゅうぶん力を入れる時間も、またそうした機会も、日々を忙しく過ごす彼ら

24 HO144/22443/801326/4, Statement by Miss E.H. Kelly (Chairman of the Juvenile Court for the City of Portsmouth), undated [C.P.24].

25 HO144/21050/685768/100, A letter from A.J. Hall (National Children's Home and Orphanage) to Dr. A.H. Norris (Home Office), undated.

26 HO144/22443/801326/4, Statement by Leo Page (member of the Juvenile Court Panel for Oxfordshire), undated [C.P.27].

27 HO144/22443/801326/4, Statement by Basil Henriques, undated [C.P.15].

28 HO45/17666/805270/8A, Memorandum by A. Maxwell to the Home Secretary: Penal Reform Bill and corporal punishment, 11 Dec 1937.

29 CAB24/277, C.P.142(38), Cabinet: Corporal punishment: Joint memorandum by the Home Secretary and the Secretary of State for Scotland, 16 June 1938.

30 CAB23/94, C.29(38)8, Cabinet: Minutes of the 29th meeting, 22 June 1938.

31 'Criminal Justice Bill,' *The Magistrate*, Vol.5, No.7, Jan-Feb 1939, pp.145-48.

にはないのです。[中略]したがって、私は、委員会の審議の間、この特定の問題について、刑務所やボースタルの所長、内務省認可学校の校長、刑務所付医官、教誨師、看守、精神科医などの考え方ははるかに重んじました。彼らすべては、犯罪者の処遇に直接関係を持ってきているからです³²。

このように、カドガン委員長は、犯罪者処遇について裁判官の意見はまったく参考にならないと断定している。改善主義の担い手として、裁判官はあてにならない存在だとみなしていたということだ。カドガンは、上の書簡と同趣旨の内容を『タイムズ』紙に寄稿したいとホアに打診するが³³、ホアは、それは思いとどまるべきだと返信している³⁴。裁判官をまとめて批判するような意見が公にされることには大いに問題があると内務大臣として考えたものと思われる。

「行刑関係者＝改善主義、裁判官＝非改善主義」というこのカドガンの図式は、けっして誤りではないにせよ、やや単純化が過ぎるといえよう。実際には、裁判官自体の中にも改善主義がじょじょに浸透してきていた。ここにおいて、政治的紛争の核心は、「改善主義を採用すべきか否か」という争いではなくて、「改善主義の担い手は誰か、決定的権限を持つのは誰か」という争いに移ってくるのである。

そこで、本項ではまず、治安判事とプロベーションの関係について、38年法案をめぐる議論を素材に検討する。

上で述べたように、20世紀初頭から、プロベーションの制度が少しずつ拡大してくる。しかしながら、プロベーション官の技術は概して低いうえに、労働力不足でつねに事案を過剰に抱えていた[Bailey 1987: 154-56]。と同時に、プロベーション官の任命権者である治安判事のプロベーションに対する関心は地域ごとにかんがりのばらつきがあった[HMSO 1938: 40-42]。内務省プロベーション局³⁵のレイノルズ局長によれば、治安判事裁判所の管轄区域ごとに設置され、治安判事を成員とする「プロベーション委員会」の中には、まったく会合を開かないものもあったという³⁶。

「without proceeding to conviction」の問題

治安判事にとって、プロベーションをめぐる議論でひとつの大きな関心事だったのは、「1907年犯罪者保護観察法」第1条(1)にあった、プロベーション命令を「有罪と決定することなく」(without proceeding to conviction)下すという文言の取り扱いである。この概念は、刑事訴訟の厳格な証拠法にのっとりて犯罪の実行行為(たとえば窃盗)があったと認定されているにもかかわらず、有罪(conviction)であったと記録することなくプロベーション命令を与えるという事態を指し示している。このことによって、プロベーション命令の持っている刑罰あるいは応報という側面を薄めると同時に³⁷、再犯の場合に、前回の犯罪行為が前科と

32 HO144/22446/801326/21, A letter from Cadogan to Hoare, 2 Mar 1938.

33 HO144/22446/801326/26, A letter from Cadogan to Hoare, 8 Mar 1938.

34 HO144/22446/801326/26, A letter from Hoare to Cadogan, 10 Mar 1938.

35 同局は、1936年10月に新設された[Bailey 1987: 162]。

36 B.J. Reynolds, 'The work of Probation Committees,' *The Magistrate*, Vol.5, No.2, Mar-Apr 1938, p.25.

37 内務省のマックスウェル事務次官は、プロベーションは「刑罰の執行猶予」であるとの認識を持っていた。

HO45/17667/805270/65, Minutes of the fifth meeting of the Local Authorities Advisory Committee on the

はみなされないという利点も犯罪者の側にはある。すなわち、「without proceeding to conviction」という概念は、改善主義と親和的なものとみなすことができる。しかし、このことは、他方で、司法機関による厳格な法的手続きによって有罪・無罪を判定すべきだという考え方からは、批判にさらされることになった。

プロベーションの場合にも「conviction」を記録した方がよいという意見は、1936年3月に報告書を発表した「略式裁判所におけるソーシャル・サービスにおける内務省委員会」によって打ち出されることになった[HMSO 1938: 73-74]。「略式裁判所のソーシャル・サービス」とは、端的にいえばプロベーションのことである。

内務省は、この見解を受け容れて38年法案に盛り込んだ。実は、「1907年犯罪者保護法」第1条においては、治安判事裁判所のプロベーション命令の場合にはconvictionを記録しないのに、アサイズや四季裁判所の場合にはそれを記録することになっていた。したがって、内務省は、いずれにおいてもこれを記録するように統一することで法的な不整合を修正しようとしたのである。プロベーションを受ける者が仮に「有罪」とみなされたとしても、けっしてスティグマを余分に与えるものではないと内務省は考えた³⁸。また、ホア内相は、むしろconvictionを記録するようにした方が、治安判事もプロベーション命令を出しやすくなるのではないかと考えていたようだ³⁹。

convictionを記録するように法改正する政府原案に治安判事協会は賛成した⁴⁰。また、プロベーション官の中にも政府案に賛同する意見があったようである。内務省の覚書では、こうした状況を受けて、「この問題を、いくぶん厳格あるいは学術的な法的見方を探る者と、裁判所のソーシャル・ワークや犯罪者処遇に関心がある者との間の論争だと考えてはならない」と記している⁴¹。「without proceeding to conviction」をめぐる議論は、プロベーションに対する治安判事の関与の度合いをめぐる議論だと言い換えてもいいだろう。治安判事の中には、依然としてプロベーションに関心を示さない向きもあったものの、他方では、たんにプロベーション官を任命するにとどまらず、プロベーションをより自らの手に近いところに置こうとする傾向も現れ始めていたのである。

(5) 司法と行政

プロベーションと地方自治体

裁判所の一部という性格を持っているプロベーション・サービスの二大機能は、(a)犯罪者の保護観察と、(b)被告人に関する情報の提供を裁判所に対して行うことだといえる。ところが、これらの機能は地方自治体が担うことも可能であるため、同一機能に関して、司法機関と行政機関との間での権限の競合が

Children and Young Persons Act 1933, 7 Oct 1938.

38 HO45/25054/815513/13, Note on the use of “convicted” in Clauses 17 and 18 the Criminal Justice Bill, undated.

39 HO45/25054/815513/13, A letter from K.B. Paice (private secretary of Geoffrey Lloyd [the Under-Secretary of State for the Home Department]) to Gifford Fox, MP, 20 Jan 1938.

40 ‘Criminal Justice Bill,’ *The Magistrate*, Vol.5, No.7, Jan-Feb 1939, pp.145-48.

41 HO45/25056/815513/106, Notes for a speech about the proposal to get rid of the words in the existing law about “proceeding to conviction,” undated.

発生することになった。38年法案をめぐっても、この対立が表面化している。

内務省は、罪を犯した児童・少年を監督(supervision)する権限を、地方自治体の教育当局などから奪ってプロベーション官に占有させることを構想した⁴²。しかし、これに対して教育当局は激しく反発した。教育委員会(the Board of Education)⁴³の W.リッチーは、プロベーション官のみが保護観察を行うことは「驚きだ」と書き記している⁴⁴。

地方教育当局も、同じように反論した。バーミンガム市教育当局のインズ博士は、児童・少年に身体的・精神的欠陥がある場合や、非行の兆候がほとんどみられない場合などの「例外的事例」においては、プロベーション官以外が観察することが有益であるとする書簡を、内務省プロベーション局のレイノルズに対して送っている⁴⁵。ロンドン県参事会からも、たとえば不登校児への対処については地方当局のほうが慣れているなどとする反論があった⁴⁶。全国のバラを構成メンバーとする「都市団体連合会」(AMC)も、地方教育当局の関与の余地を残すべきだと内務省に対して申し立てている⁴⁷。

内務省は、こうした抵抗の前に、原提案を撤回することを最終的に余儀なくされた⁴⁸。

また、38年法案審議の「委員会段階」(庶民院)においては、プロベーション命令を裁判所が下す際にプロベーション官からの意見陳述を義務化する修正条項が出されるが、これに対して内務省は、プロベーション官だけではなく地方自治体の職員も被告人に関する情報を裁判所に提供できるから、プロベーション官だけに特権を与えるそのような修正には応じられないとしている⁴⁹。上のような反発を受けて、地方当局を刺激しないように配慮していたことがわかる。

なお、AMCは、犯罪者処遇や裁判所への情報提供に関して関与を望むにとどまらず、プロベーション委員会がプロベーション官を任命するに際して、地方当局と協議すべきであるとの要求も行っている⁵⁰。

ボースタルへの送致

上で述べたように、ボースタルは不定期刑の一種である。また、ボースタル送致は、アサイズと四季裁判所のみが下せる処分であり、治安判事裁判所に送られた少年をボースタル送致にしようとする場合には、四季裁に対して事案を付託しなければならなかった。そこで、治安判事裁判所に対してもボースタル送致の権限を与えるべきだとの議論がながらく出されていた。

1930年代、裁判所は内務省からの勸奨などに応じてボースタルを積極的に利用しはじめる[Bailey

42 HO45/25055/815513/78, Criminal Justice Bill: Proposed amendment of the Children and Young Persons Acts.

43 教育問題を担当する中央省庁。1944年に教育省(the Ministry of Education)と改称。

44 ED31/481, Memorandum by W. Ritchie on the Criminal Justice Bill, 8 Nov 1938.

45 HO45/25055/815513/78, A letter from Dr. Inns to Reynolds, 27 Jan 1939.

46 HO45/25055/815513/77, A letter from I.R. Howard Roberts (Legal and Parliamentary Department, London County Council) to Frank Newsam (Home Office), 27 Jan 1939.

47 *The Municipal Review*, Vol.10, No.111, Mar 1939, p.109.

48 HO45/25055/815513/78, Memorandum by Reynolds, 8 Feb 1938.

49 HO45/25056/815513/125.

50 *The Municipal Review*, Vol.10, No.111, Mar 1939, p.109.

1987: 253]。1937年時点で、男子1053人、女子62人がボースタル処分となっていた⁵¹。しかし、依然として、ボースタルの持つ不定期刑という性格が人権侵害につながるのではないかと懸念が法曹の間には強かった⁵²。

ボースタル送致権限を治安判事裁判所に与えることを盛り込んだ38年法案に対して、治安判事協会は、もしそのような権限を新設するのであればじゅうぶんな歯止めを設ける必要があると論じた。その歯止めとは、(a)対象となる犯罪を懲役1ヶ月相当以上のものでなく3ヶ月相当以上のものに限定すること、(b)刑の宣告を待つ間の保釈を認めること、(c)判決を不服として四季裁に上訴したものの成功しなかった際に、さらに刑事控訴院(the Court of Criminal Appeal)に対して控訴する権利を被告人に与えること、(d)過去にいずれかの犯罪によって有罪になるか、プロベーション命令を受けたことがあることをボースタル送致の要件に加えること、であった⁵³。

もともと、内務省は、不定期刑を本質的に嫌う裁判官らに譲歩して、16才以上21才未満の少年が最大半年居住する「ハワード・ハウス」という新しい処遇方法を法案にに入れることにした。これは、いわば短期間のボースタル処遇である[Bailey 1987: 264]。

他方で、監獄改革者たちも、受刑者の釈放時期決定に関して恣意性の伴うボースタル送致処分は、権限としてあまりに重大であるとして、治安判事裁判所にもそれを認めることに反対した[Bailey 1987: 259]。

(6) 中央と地方

観護施設の設置

観護施設とは、適切な処遇法の検討に資するように、裁判や判決を待つ未決囚を収容して、その精神や肉体などの状態を調べるための施設である。個別の被疑者・犯罪者がどのような精神状態にあるか、どのような家庭環境にあるかなどを調査することで、のちに彼らを更正させる際の情報として役立てようというわけである。したがって、観護施設は、改善主義の実現にとっては欠かせないものとなる。

1933年児童少年法第77条によって、それまでは警察に任されていた17才未満の少年用の観護施設の整備が、地方自治体の手にゆだねられることになった。施設の建設費用は国と地方の折半である。

内務省は、あらたな刑事司法法案を策定するにあたって、14才以上23才未満の鑑別センター(observation centre)の設立のみを当初考えていた。しかし、内務省のマックスウェル事務次官が、17才未満の「問題児の」少年を収監する「特別の」観護ホームが必要であり、そのような施設を作るもともと手っ取り早い手段は内務省がそれを提供することだ、との考えを持ち始めた⁵⁴。また、ジェフリー・ロイド政務官(Geoffrey Lloyd)も14~16才の施設について国立にすべきだと主張した⁵⁵。その結果、国立観護ホーム

51 HO45/25054/815513/2, Criminal Justice Bill: Note for second reading, undated.

52 'The Criminal Justice Bill,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.102, No.50 (10 Dec 1938), pp.805-06.

53 'Criminal Justice Bill,' *The Magistrate*, Vol.5, No.7, Jan-Feb 1939, pp.145-48.

54 HO45/17667/805270/65, Minutes of the fifth meeting of the Local Authorities Advisory Committee on the Children and Young Persons Act 1933, 7 Oct 1938.

55 HO45/17667/805270/59, The Under-Secretary of State: Criminal Justice Bill: Draft, 31st October, 1938 (2

(State remand home)が政府原案に入れられることになったのである。

これまでは地方に任されていた機能の一部を中央が担うことを検討しはじめたことは注目に値する。

10 才未満の少年の観護

罪を犯した少年を処遇するための施設のひとつとして、内務省認可学校 (approved school) というものがある。これは、8～16 才の少年用の施設で、民間のボランティア団体によるものと地方自治体によるものがある。1933 年児童少年法で従来の改善学校 (Reformatory School) と産業学校 (Industrial School) を統合してできた。

これに関連して、38 年法案の審議で、8・9才の児童を内務省認可学校に送る前に、国立観護ホームにおいて児童らの調査を行うとする修正案をチューター・イード議員、テート議員の両名が提示した。

内務省は、この修正案を受けて、国立観護ホームに送るのではなく、地方自治体からレポートをもらうようにしてはどうかと考え、その旨を「カウンティ参事会協会」(CCA) と「都市団体連合会」(AMC) に打診する⁵⁶。CCA からは、その教育諮問小委員会において、「国立」の観護センターと限定しなければ問題ないとの回答を得る⁵⁷。これはすなわち、児童・少年の観護については自治体に中心的な役割があると表明したものであろう。AMC も内務省の意見に賛成であると回答した⁵⁸。また、「自治体教育委員会連合会」(the Association of Education Committees) は、児童を内務省認可学校に送るべきかどうかの判断は地方教育当局にゆだねられるべきだとした⁵⁹。

これらの意見を受けて内務省が作成した覚書には、認可学校に送られる8・9才の児童の数を減らそうとのイード議員らの意図はよいとしても、そのために「国立、あるいは通常の観護ホームに 10 才未満のすべての児童を送る必要はない」と記されている⁶⁰。内務省としては、国立観護ホームの設立を決意はしたものの、自治体の権限をまとめて奪うことには慎重な姿勢であったとみてよい。

(7) 小括

最後に、本節の内容を簡単にまとめておこう。

「1938 年刑事司法法案」は、本質的に言って、20 世紀初頭以降に少しずつ形成されてきた改善主義的な犯罪者処遇をさらに強化すべく準備されたものであった。社会主義思想・勢力の拡大にともなって、貧困が犯罪を助長するとみる犯罪原因論も主張されだしてはいたが、実際には、現実の犯罪情勢や犯罪原

Nov 1938).

56 HO45/25056/815513/116, A letter from Henderson (Home Office) to Sidney Johnson (CCA), 28 Feb 1939; A letter from Henderson to Harry Pritchard (AMC), 1 Mar 1939.

57 HO45/25056/815513/116, A letter from S. Johnson to Henderson, 3 Apr 1939.

58 HO45/25056/815513/116, A letter from H. Pritchard to Henderson, 17 Mar 1939.

59 HO45/25056/815513/116, A letter from Parcival Sharp (the Association of Education Committees) to Henderson, 7 Mar 1939.

60 HO45/25056/815513/116, Memorandum on amendment by Mrs. Tate etc., undated. なお、認可学校に送られた 10 才未満の児童の数は、157 人 (1934 年) → 176 人 (1935 年) → 154 人 (1936 年) → 169 人 (1937 年) → 127 人 (1938 年) と推移している。

因論といった「問題」のありようが「政策」を導き出すのではなく、既存の「政策」が「問題」の解釈のフレームを作り、改善主義をベースとした「政策」が再生産されることになった。38年法案では、身体刑がほぼ全廃されたり、懲役刑の適用条件が厳格化されたりするなど、犯罪者に対する応報の側面を薄めた措置が多数入ることになる。

法案では、そうしたネガティブな要素を取り去る一方で、プロベーション、ボースタル送致、ハワード・ハウス、強制的出頭所など、ポジティブで教育的な要素を含んだ措置がふんだんに盛り込まれる。ここで明確になってきたことは、改善主義の担い手としてさまざまなアクターが自らの権限を主張しはじめたことだ。

裁判官は、もともとプロベーションを自らの管轄下に収めていたが、38年法案を通じてプロベーションへの関与度合いを深める傾向がみられた。犯罪者処遇をめぐるのは、司法と行政の間で権限の競合が発生した。少年犯罪者処遇に関してプロベーション官と地方当局がそれぞれの役割を主張する一方、行刑機関が釈放時期を恣意的に決定できる不定期刑のひとつであるボースタルに関しては、治安判事ができるだけ多くの歯止めをかけようとした。他方、中央・地方関係については、これまでもっぱら地方が担っていた被疑者の観護に中央政府が財政面以外で関与する動きがみられた。

38年法案は、1939年4月に庶民院の委員会段階を通過するが、その後審議時間が取れずにもたつく間に、第二次世界大戦が勃発してしまう(9月3日)。内閣は、同年10月、法案の審議を今会期においてこれ以上進めることは無理だと判断した⁶¹。内務省のマックスウェル事務次官は、「刑事司法法案に時間を割けば割くほど、戦争の勝利のための時間が少なくなってしまう」と嘆いた⁶²。法案がふたたび陽の目を見るのは、終戦後の1947年になってからのことである。

3. 1948年刑事司法法

1942年6月、政治学者のハロルド・ラスキ(Harold Laski)は、当時の内務大臣ハーバート・モリソンに書簡を送り、刑事法改革に関する王立委員会の設置を求めた⁶³。戦時中のことでもありそれがすぐ実現に移されることはなかったが、この書簡が遠因になって、諮問委員会を立ち上げる必要性が44年3月に内務省内部で行われた会議において出された⁶⁴。こうして、同年8月、王立委員会という権威ある形式ではなかったものの、高等法院のバーケット判事(Mr. Justice Birkett)を会長とした「犯罪者処遇に関する諮問審議会」(ACTO: the Advisory Council on the Treatment of Offenders)が内務省に設置されることになる⁶⁵。モリソン内相の肝いりでラスキもメンバー入りした⁶⁶。

61 CAB65/1, W.M. 58(39)10, War cabinet: Minutes of the 58th meeting, 24 Oct 1939.

62 HO45/25057/815513/198, Note by Maxwell, 11 Nov 1939.

63 HO45/21948/884452/1, A letter from Laski to Morrison, 13 June 1942. ちなみにラスキは、1937年から1949年まで労働党中央幹事会のメンバーでもあった。

64 HO45/21948/884452/3, Post war penal reform: Note of a meeting on 17th March, 1944.

65 HO45/25841/887177/23, ACTO: Termination of period of office of the Council, Aug 1947.

66 HO45/21948/884452/3C, Note on a meeting on the constitution of the proposed Advisory Council, 21 Apr 1944.

モリソン内相は、審議会の目的は、第一に、裁判所(とりわけ治安判事裁判所)がさまざまな犯罪者に対する適切な処遇法をいかにして見つけることができるかを探ることであり、第二に、懲役刑に対するオルタナティブをいかにして裁判所に提供することができるかを検討することであると ACTO の第1回会合において語った⁶⁷。たんに懲役刑によって犯罪者を罰するのとはちがう、改善主義的な犯罪者処遇があらためて目指されていたということができらる。

しかし、いまだ戦時下のこの時代にあつては、法案提出まで進める見込みは低かつた。チャーチル首相は、ACTO 創設とほぼ同じころにモリソン内相に宛てて送った手紙で、改革は「穏やかな時代」まで待つべきだと釘を刺している。これに対してモリソンは、「このことは、犯罪者の人生を楽なものにする方法を見つめるためのセンチメンタル・ジャーニーではなく、犯罪者の反社会的な行動によって社会が損害をこうむることを防ぐための経済的な問題に対処しようとする現実主義的な試みなのです」と反論をしたが⁶⁸、やはり、すぐに立法化とはいかなかった。

第二次世界大戦が終わると、38年法案の復活を目指すプレッシャーが内務省の内外から高まつた。46年5月には、「刑事改革を目指す議員連盟」(Parliamentary Penal Reform Group)が、149人の庶民院議員の連名で、刑事司法法案を次会期に提出するよう求める決議を採択した⁶⁹。そして、1947年10月、ついに、大戦勃発により葬り去られた刑事司法法案がほぼ同じような形で議会に提出されることになる。議会審議を経て、法案は翌48年7月30日に成立した。

本節では、まず、38年法案と今回の法案(以下、「47年法案」と略記)との異同を簡単にみたあと、(2)項において、改善主義的な趣旨で提案された諸々の措置、すなわち、身体刑の廃止、死刑の実験的停止、懲役刑の制限の問題についてとりあげる。つづいて、前節と同じように、(3)～(5)項において、「治安判事とプロベーション」「司法と行政」「中央と地方」のそれぞれの関係の中でいかなる問題が発生していたのかを、47年法案をめぐる議論を素材に検討していく。

(1) 法案の内容

47年法案は、38年法案の大枠を残しているが、以下のような点について修正を受けている。ちなみに、ここで述べる条文数は、すべて、1947年10月の提出時のものである。

① 懲役刑の制限

略式裁判においては17才未満、正式裁判においては15才未満について禁止となり、21才未満については制限的に適用されることになった(第16条)。

② 身体刑・重懲役・重労働の廃止

67 HO45/21948/884452/3A, Home Secretary's address to the Advisory Council on the Treatment of Offenders, Apr 1944.

68 HO45/21948/884452/6, A letter from Churchill to Morrison, 13 Apr 1944; A letter from Morrison to Churchill, 24 Apr 1944.

69 HO45/21950/884452/61, Resolution of the Parliamentary Penal Reform Group, 6 Mar 1946.

38年法案と同じく、これらはすべて廃止が規定された(第1条・第2条)。身体刑を刑務所内で一部容認する点についても同じである(第45条)。

③プロベーション

「プロベーション委員会」と「個別事例委員会」の設置については38年法案と同じだが、全成員の3分の1を限度として、治安判事以外の者を両委員会の委員として選ぶことができるようになった(第35条・付則5)。

また、プロベーション命令に処された者が居住している施設である「プロベーション・ホステル」あるいは「プロベーション・ホーム」を内務大臣が認可・監察する権限が新設された(第36条・第37条)。

④ボースタル

収容の年齢上限はふたたび20才とされた。治安判事裁判所によるボースタル送致処分の権限は盛り込まれなかった(第18条)。

⑤ハワード・ハウス

47年法案では削除された。

⑥強制的出頭所

47年法案では削除された⁷⁰。

⑦矯正訓練と予防拘禁

矯正訓練に関して年齢の上限がなくなり、21才以上の成人全てに科しうようになった。要件が、「正式起訴裁判において2年以上の懲役に処することが可能な罪を以前に2回以上犯したことがある場合」と厳格化された。処遇期間2～4年については、38年法案と同じ。

予防拘禁については、30才以上を対象年齢とする点は38年法案と同じである。要件は、「正式起訴裁判において2年以上の懲役に処することが可能な罪を以前に3回以上犯し、かつ、そのうち2回以上において、ボースタル送致・懲役・矯正訓練のいずれかに処されたことがある場合」と簡潔に変更された。収容期間は5～14年と引き上げられた(第19条)。

⑧観護施設

国立観護ホームは削除された。8～16才については観護ホーム(remand home)、17才以上については観護センター(remand centre)と別施設によることにした(第25条)。観護ホームについては、内務大臣による認可、およびホームの長の承認を要することとなった(第39条)。

47年法案では、さらに、以下のような新しい要素が付け加わった。

⑨短期収容所(detention centre)

懲役刑に相当する罪を犯した14才以上21才未満の少年を収容する施設。収容期間は6ヶ月を超えて

70 内務大臣は、ハワード・ハウスの削除については、プロベーション・ホームの拡大で代替することを理由に、強制的出頭所の削除については、現実的な効果が見出しがたいことを理由にそれぞれ挙げている。CAB132/7, L.P.(47)39, Criminal Justice Bill: Memorandum by the Home Secretary, 3 Mar 1947.

はならない(第17条)。以前に懲役刑・ボースタルに処されるか、17才以上で以前に短期収容所送致になったことがある場合は、この処分を科すことはできない。短期収容所はよく「3s」(short, sharp, shock)として知られる。

(2) 改善主義の実現——身体刑、死刑、懲役刑

47年法案も、38年法案と同じく、基本的には改善主義実現のための法案だとみなすことができる。いまやアトリー労働党政権の内務大臣となったチューター・イードは、10年前と同じく、「人道主義的な法律」の適用がむしろ14才未満の児童の犯罪数を押し上げているとの考え方を示した⁷¹。人道的な諸政策、すなわち犯罪者の改善を図る処遇の正しさをここで主張し、その継続を訴えたわけである。また、イード内相は、こうした基本路線については論争の余地がなく、超党派的な問題だとも述べた⁷²。保守党のオズバート・ピーク下院議員(Osbert Peake)⁷³もこの法案に関して保守党の側に党議拘束はないと述べて、基本的に労働党政権の提案を受け入れる考えを明らかにした⁷⁴。

① 身体刑の廃止

第二次世界大戦中の一時期、むち打ち刑の適用はかなり増加した。たとえば、治安判事裁判所による14才未満の児童に対するむち打ち刑は、48件(1938年)→58件(1939年)→302件(1940年)→531件(1941年)→314件(1942年)→165件(1943年)→37件(1944年)→25件(1945年)と推移している[HMSO 1947: 10]。

しかし、1946年4月、内務省高官らが行った会議において、カドガン委員会が提案し38年法案に盛り込まれた身体刑の廃止条項をそのまま残す方針を採ることが決められた⁷⁵。マックスウェル事務次官は、カドガン委員会の答申に反するような内容を法案に盛り込めば、庶民院で困難に直面するとみていた。また、次官は、刑務所内での規律違反に対する身体刑は問題ないが、ボースタル内では望ましくないと考えていた⁷⁶。ボースタルでの身体刑の利用については、実務上は可能であっても、その政治的影響を考えると難しいのではないかとの判断もあった⁷⁷。労働党が与党の庶民院において、厳罰主義的な内容を通すのは容易ではないと内務省内では考えられていたことになる。

71 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.444, col.2135 (27 Nov 1947).

72 *Ibid.*, col.2129.

73 のちのイングルビー子爵(Viscount Ingleby)。第4章で触れる「児童・少年に関する内務省委員会」(1956～60年)の委員長に就任する。

74 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.444, col.2154 (27 Nov 1947).

75 HO45/21950/884452/75, Note of a meeting on the Criminal Justice Bill, 18 Apr 1946.

76 HO45/21951/884452/116, A letter from A. Maxwell to Lionel Fox (chairman of the Prison Commission), 15 Aug 1947.

77 HO45/21951/884452/116, Memorandum by S. Hoare on corporal punishment of persons sentenced to Borstal detention, 2 Sep 1947. ちなみに、この覚書を作成したS. ホアは、1937年5月から39年9月まで内務大臣を務めたサミュエル・ホア(政治家)とは別人の官僚であるので、注意されたい。

他方で、王座部首席裁判官のゴダード卿 (Lord Goddard) は完全廃止に反対していた⁷⁸。大法官のジョウウィット卿 (Lord Jowitt) も廃止に反対していたものの、内務省と同じような政治的判断から、廃止を法案に含めざるをえないと考えていた⁷⁹。いずれにせよ、内務省の方針に反して、英国の裁判官のトップ2人が身体刑という抑止力を保持すべきだと考えていたわけである。

法曹の中では、治安判事協会が身体刑の廃止に賛成する一方⁸⁰、「四季裁判所チェアマン・副チェアマン協会」は「一部の重大な犯罪には有効」⁸¹とするなど、意見が割れていた。

議会審議では政府原案がそのまま支持された。「1948年刑事司法法」の第2条には身体刑の廃止が規定され、第54条では、懲役刑・矯正訓練・予防拘禁に処されている男性受刑者による刑務所内での反乱（その教唆を含む）、および刑務官への重大な暴力の場合にのみ身体刑が許されると定めている。

ゴダード卿は、この法案が通ったのち、いまや身体刑がなくなったから、今後はより長い懲役を科さねばならない、と発言している⁸²。身体刑の廃止で改善主義がまた一步前進した一方で、きびしい刑罰による抑止力の維持という発想も根強く残されていたことをこの発言は現している。

②死刑をめぐる議論

47年法案には死刑に関する条項は含まれていなかった。しかし、議会の多数を占めていた労働党議員の中には死刑廃止派が多く含まれていた。また、1938年11月16日に庶民院でビビアン・アダムズ議員 (Vyvyan Adams、保守党) が提出した死刑の5年間試験停止の動議 (法的拘束力なし) が、賛成 114・反対 89 で通過した際、いまや内務大臣となったイード議員が賛成していたという事情もあり⁸³、政府にかける廃止派議員の期待は大きかったものと思われる。政府は何らかの対応をとることを迫られた。

内務省の官僚たちの意思を無視できないイード内相は、今回は死刑存置派に転じた。大法官のジョウウィット卿も、王座部の裁判官は一致して死刑廃止に反対していると述べた⁸⁴。

死刑を維持しなくてはならないとの閣僚たちの判断には、世界大戦と大英帝国の維持という時代状況が色濃く投影されていた。大英帝国の植民地や占領下にあるドイツ国内の英国支配地域において死刑を保つためには、本国において死刑を廃止するわけにはいかないとの意見や⁸⁵、植民地はまだ死刑を廃止できるような文明レベルに達していないとの意見が出された⁸⁶。また、ベレンジャー戦争大臣 (F. Bellenger) は、平時に死刑を廃止したら、戦時にそれを復活することが難しくなる、と懸念を述べた⁸⁷。

78 HO45/21951/884452/86, A letter from Lord Goddard to Chuter Ede, 28 Nov 1946.

79 CAB128/10, C.M.55(47)4, Minutes of the 55th meeting, 19 June 1947.

80 'The Criminal Justice Bill: Recommendations of the Magistrates' Association,' *The Magistrate*, Vol.8, No.7, Jan-Feb 1948, p.85.

81 HO45/21960/884452/229, A letter from the Society of Chairmen and Deputy-Chairmen of Quarter Sessions in England and Wales to the Lord Chancellor, 20 May 1948.

82 'Longer sentences,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.112, No.44 (30 Oct 1948), p. 675.

83 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.341, cols.954-1012 (16 Nov 1938).

84 CAB128/10, C.M.61(47)2, Minutes of the 61st meeting, 15 July 1947.

85 CAB128/10, C.M.55(47)4, Minutes of the 55th meeting, 19 June 1947.

86 CAB128/10, C.M.89(47)4, Minutes of the 89th meeting, 18 Nov 1947.

87 CAB128/10, C.M.61(47)2, Minutes of the 61st meeting, 15 July 1947.

殺人罪を等級分けして重大なものにだけ死刑を科すという妥協案もありえたが、殺人をそのように分類することは難しいとのイード内相やジョウィット卿の意見を受けて、政府の成案とはならなかった⁸⁸。

47年法案の審議が11月から議会で始まると、はたして、シドニー・シルバーマン議員(Sidney Silverman)が、死刑を5年間試験的に停止する修正条項を提出してきた。閣僚の中にはショークロス法務総裁(H. Shawcross)のように死刑廃止派の者もいたため、それら閣僚の取り扱いが問題になった。内閣は、議会採決は基本的に自由投票(free vote: 党議拘束をかけないことを意味する)とするが、廃止派閣僚にはあくまで棄権する権利だけを認める方針を採ることになる⁸⁹。

1948年4月14日、シルバーマン議員の修正条項は、庶民院で可決される(賛成245・反対222)⁹⁰。労働党は215-74で廃止派の多数、保守党は14-134で存置派の多数、自由党は7人全員廃止派であった。閣僚では、アトリー首相、イード内相、ハーバート・モリソン下院院内総務、アーネスト・ベヴィン外相(Ernest Bevin)らが反対し、左派のアナイリン・ベヴァン保健相(Aneurin Bevan)らが棄権した。

こうして成立した修正案は、貴族院へ回付される。廃止派のリーダーはテンプルウッド子爵(Viscount Templewood)であった。彼は、38年法案の策定当時には内相を務めていたサミュエル・ホアその人であった。ホアは、1938年には死刑廃止に反対していたから、イード内相とまったく逆の軌跡をたどったことになる。しかし、結局のところ、貴族院議員のなかには、死刑という抑止力を墨守すべきとの意見が強く、48年6月2日に、賛成28・反対181の圧倒的多数で死刑停止条項は否決されてしまう⁹¹。

ここで政府が取り得る選択肢は3つあった。第一は、1911年議会法にのっとって庶民院の優越を認めるというもの。第二は、殺人を謀殺(murder)と故殺(manslaughter)に分け前者にのみ死刑を適用するという、閣議においていったんは否定された妥協案を復活させるというもの。そして第三は、貴族院の意見を受け容れるいうものである。政府は、ためらいつつも、庶民院と貴族院の両者を満足させるために第二の選択肢をとることになった。

ふたたび庶民院の採決では、貴族院による試験停止条項削除への不同意が賛成332・反対196で可決、政府妥協案も賛成307・反対209で可決した(1948年7月15日)⁹²。しかし、この妥協条項は、7月20日、貴族院でまたしても否決されてしまう(賛成19・反対97)⁹³。政府は、これ以上貴族院に対決的な姿勢をとりつづけると、47年法案全体が死刑関連条項もろとも反故になってしまうと恐れて、死刑停止条項を削除することを庶民院に要請した。庶民院は翌会期で死刑について論議するという条件でこの要請を受け容れた。

内閣は結局、死刑に否定的な貴族院と世論をいったん落ち着かせるために、死刑に関する王立委員会を設置して、死刑問題を検討させる方針を出すことになる。ただし、死刑を完全廃止することの是非に

88 CAB128/10, C.M.70(47)5, Minutes of the 70th meeting, 8 Aug 1947.

89 CAB128/12, C.M.27(48)2, Minutes of the 27th meeting, 8 Apr 1948.

90 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.449, cols.1093-98 (14 Apr 1948).

91 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.156, cols.175-78 (2 June 1948).

92 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.453, cols.1529-34, 1539-44 (15 July 1948).

93 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.157, cols.1071-72 (20 July 1948).

については、委員会の委託任務 (terms of reference) に含めなかった⁹⁴。アーネスト・ゴウワーズ (Sir Ernest Gowers) を委員長とした「死刑に関する王立委員会」 (the Royal Commission on Capital Punishment) は、1953年に報告書を提出する[HMSO 1953]。

死刑問題は、47年法案に関連して世論を巻き込んだほぼ唯一の問題だといってよい。議会も、47年法案の原案にはなかったこの問題にかなりの時間を割いた。しかし、いかに犯罪者処遇における改善主義が定着しつつあったとはいえ、死刑を一気に廃止ないしは停止できるほど強力なものになってはいなかったといえるだろう。結局、死刑が廃止されるのには、それから20年近くたった1969年まで待たねばならない[以上、Bailey 2000; Block and Hostettler 1997; Christoph 1962; Potter 1993; Tuttle 1961; 山口 2001]。

③懲役刑の制限

治安判事協会は、17才未満の懲役刑は全廃し、21才未満の者に科す場合には、プロベーション官の報告書を必須の要件とすべきとの主張をした⁹⁵。また、首都ロンドン地区の少年裁判所の治安判事らも、17才未満に関しては禁止すべきだと意見聴取の中で述べた⁹⁶。ほかには、英国医学協会 (BMA: the British Medical Association)⁹⁷やハルデー協会 (the Haldane Society、労働党系の弁護士による団体)⁹⁸が、同様の意見を寄せた。

他方で、身体刑の廃止にも死刑の廃止にも反対していたゴダード卿 (王座部首席裁判官) は、ここでも、懲役刑に制限を加えるのは「大いに不安」だとジョウイット卿に対する書簡の中で述べている⁹⁹。

しかし、議会審議では政府原案が支持されて、略式裁判においては17才未満、正式裁判においては15才未満への懲役刑が禁止となり、21才未満については制限的に適用されるということになった (第17条)。治安判事協会の主張していた、プロベーション官による報告の義務づけは入らなかった。

なお、懲役刑が制限されたことに関連して、政府原案では落とされていた「強制的出頭所」が、「少年用出頭所」 (juvenile attendance centre) と名を変えて復活することになった。提案したのはテンプルウッド卿であり、貴族院の「報告段階」において挿入され¹⁰⁰、これを政府も受け入れてそのまま1948年法の第19条になった。12～20才の児童・少年で、懲役刑を科しうる罪を犯すか、プロベーション命令に違反した者

94 CAB129/30, C.P.(48)252, Inquiry into Capital Punishment: Memorandum by the Home Secretary and the Secretary of State for Scotland, 3 Nov 1948; CAB129/30, C.P.(48)267, Inquiry into Capital Punishment: Memorandum by the Home Secretary and the Secretary of State for Scotland, 12 Nov 1948; CAB129/30, C.P.(48)270, Inquiry into Capital Punishment: Memorandum by the Home Secretary and the Secretary of State for Scotland, 16 Nov 1948; CAB128/13, C.M.74(48)4, Cabinet: Minutes of the 74th meeting, 18 Nov 1948.

95 'The Criminal Justice Bill: Recommendations of the Magistrates' Association,' *The Magistrate*, Vol.8, No.7, Jan-Feb 1948, p.86.

96 HO45/21954/884452/134A, Note on certain points to be raised by the deputation from the chairmen of the Metropolis Juvenile Courts on the Criminal Justice Bill, Nov 1947.

97 HO45/21954/884452/145, A letter from the Secretary of the BMA to the Home Office, 17 Dec 1947.

98 HO45/21954/884452/135, A letter from the Haldane Society to H. Shawcross, undated.

99 LCO2/3340, A letter from Lord Goddard to Lord Jowitt, 10 Mar 1947.

100 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.157, cols.50-52 (29 June 1948).

が対象である。この命令を裁判所から受けたら、学校や職場での生活に影響を与えない時間で、最大合計 12 時間まで出頭所に出頭しなければならない。

④短期収容所命令

14 才以上 21 才未満の少年を短期に(最大6ヶ月まで)収容するこの命令は、1946 年 4 月 17 日に行われた ACTO 会合において案が出されたものである¹⁰¹。それによれば、短期収容所命令は、プロベーション・罰金と内務省認可学校・ボースタルの中間のものだとされている。非施設型処遇と長期の施設型処遇の中間にあるという意味だと思われる。短期収容所の強調点はその「抑止的性格」におかれるが、同時に「人格形成と教育」にも焦点を当てるとされている。しかし、同施設の設置案は戦時中の軍の収容キャンプにヒントを得ており[Bailey 1987: 297]、力点は明らかに前者の方であった。

治安判事協会は、その意見書において、この命令の対象を 14 才未満にも広げるべきこと、施設からの釈放後 12 ヶ月以内での保護観察をつけるべきことなどを主張した¹⁰²。

結果として、政府原案がほぼそのまま 1948 年刑事司法法第 18 条になった。

(3) 治安判事とプロベーション

「治安判事補佐官が法的アドバイザーであるのと同じように、プロベーション官は裁判所における社会的アドバイザーである」——全国プロベーション官協会 (NAPO: the National Association of Probation Officers) が ACTO に提出した覚書にはこのように記されている¹⁰³。概して法専門家としての資格を持たない治安判事に対して専門的見地から法的アドバイスを与える治安判事補佐官 (the clerk to the justices) が高い社会的地位を持っているとすれば、プロベーション官たちがそれに比するような地位を裁判官に対して求めたことはきわめて重大な意味を持っている。

1940 年代において、治安判事とプロベーション官の関係、さらにはこの両者とその外部との関係などどのようなものとしてとらえられ、またそれをどのような変えるべきだと考えられていたのだろうか。

①治安判事とプロベーション官

NAPO の代表は、ACTO が 1944 年 11 月に行ったヒアリングにおいて、治安判事から構成されるプロベーション委員会のメンバーとまったく面会することなくプロベーション官が独自に任務をこなしているケースがしばしばあると証言した¹⁰⁴。この事実は、プロベーション官にとっては大きな不安材料であった。というのも、犯罪者に対してプロベーション命令を下す権限を持つのはひとり裁判官だけであるため、裁判官とプロベーション官との間の風通しが悪くなると、現実的には実行不可能な処遇内容がプロベーション命令

101 HO45/21950/884452/75, Deterrent short term detention of offenders aged from 14 to 21, undated.

102 'The Criminal Justice Bill: Recommendations of the Magistrates' Association,' *The Magistrate*, Vol.8, No.7, Jan-Feb 1948, p.87.

103 'Further memorandum on the treatment of offenders,' *Probation*, Vol.4, No.13, Nov 1945, p.150.

104 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 3rd meeting, 15 Nov 1944, p.38.

に入れられたり、プロベーション官への不利な待遇がプロベーション委員会によって決められたりしてしまう危険性があるからであった。

そこで、NAPOは、両者の関係をもっと密にしたうえで、プロベーション委員会の決定への上訴権をプロベーション官に対して与えること、38年法案で提案されていた「個別事例委員会」の召集者をプロベーション官とすべきことなどの主張を行った¹⁰⁵。

他方で、治安判事は、プロベーション官の権限や行動、犯罪者処遇の適切な実行などを、あくまで自らの裁量の下におこうとした。プロベーション官の中には、プロベーション命令を裁判所が下す前に判事がプロベーション官から意見聴取を行うことを義務づけるべきだとの意見があった。しかし、治安判事は、自らの手を縛られてしまうようなこうした提案に対してはたいてい批判的であった。ある判事は、治安判事補佐官や警察官も持っていないような特権をプロベーション官だけには与えられない、とNAPOの年次総会(1946年)において発言し、プロベーション官らをけん制した¹⁰⁶。1948年刑事司法法では、プロベーション官らが主張した上のような権限強化は最終的に規定されなかった。

また、治安判事協会は、47年法案に盛り込まれた「個別事例委員会」において3ヶ月ごとに書面で報告する義務をプロベーション官に課し、その報告がなされる場において、プロベーション命令を受けている者(probationer)に治安判事の下への出頭を求めるかどうか決めるようにすべきだとの意見であった¹⁰⁷。この提案によって、治安判事は、犯罪者の保護観察がプロベーション官によって適切に行われているかどうかを自ら監視しようと試みているのである。ただ、この内容についても1948年法には入らなかった。

以上をまとめるならば、治安判事は、プロベーション官によって自らの行動範囲を狭められることを嫌う一方で、プロベーション官の行動を自らの目の届く範囲内におこうとしているといえる。しかし、治安判事とプロベーション官の関係が1948年法で大きく変えられることはなかった。

②内務省の関与

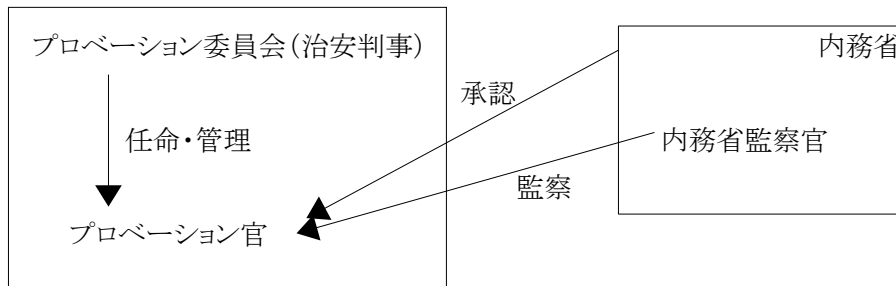
プロベーション・サービスは組織的にはプロベーション委員会の下に入るが、日常活動のレベルでいえば、内務省監察官(inspector)の統制下にある(次ページの図を参照)。このことが、プロベーションをめぐる制度枠組みをきわめて複雑なものにしていた。具体的には以下のような紛争が発生していた。

105 'Memorandum on the treatment of offenders,' *Probation*, Vol.4, No.11, Apr 1945, p.127. このように、より大きな発言権を持つことを治安判事に対して主張する一方で、プロベーション官らは、あくまで裁判官によって任命される者としての抑制的な自己認識を持ってもいた。NAPOは、「治安判事に関する王立委員会」(1946~48年、第2章参照)に提出した意見書において、プロベーション官は治安判事を選出するための各地の助言委員会のメンバーになるべきではないとしている。プロベーション官は治安判事によって任命されるものであって、逆に判事を任命する側に回ってはいけないというのが、彼らが自らに課した制約であった。'Memorandum submitted to the Royal Commission on Justices of the Peace,' *Probation*, Vol.5, No.6, Nov-Dec 1946, p.76.

106 F. Bancroft Turner, 'The probation officer in the magistrates' court,' *Probation*, Vol.5, No.4, July-Aug 1946, p.43. 他に、以下の文章も同様の見方を示している。'The new Criminal Justice Bill,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.110, No.34 (24 Aug 1946), p.400.

107 'The Criminal Justice Bill: Recommendations of the Magistrates' Association,' *The Magistrate*, Vol.8, No.7, Jan-Feb 1948, p.88.

<図・1-1> プロベーションをめぐる制度的構造



第一に、プロベーション官の活動監視をめぐる、治安判事と内務省監察官とのあいだで任務の重複が起きていた¹⁰⁸。NAPO は、ACTO のヒアリングにおいて、内務省の監察官はプロベーション委員会とめつたに面会することがないうえに、えてしてプロベーションに関する知識がほとんどないと不満を述べている¹⁰⁹。また、治安判事協会の意見書でも、監察官と治安判事とはほとんど交流がないと記されている¹¹⁰。かりに治安判事補佐官が監察官の訪問について通告されていたとしても、それが判事の耳までは届かないこともしばしばであったという。他方で、内務省の見解は、法廷においてプロベーション官がどのような活動をしているのかを調査する機会を監察官が持つべきではあるが、その場合はつねに治安判事の許可を取る必要があるというものであった¹¹¹。これらの意見を受けて、ACTO は、内務省と地元の治安判事との間の連絡をもっと密にすべきだと勧告した¹¹²。

第二に、内務省には、プロベーション委員会が任命したプロベーション官を承認する権限が与えられている。そのため、内務省が人選に関してプロベーション委員会に圧力をかけたり、判事がいったん任命したプロベーション官を拒否したりすることがたまにある、と NAPO は証言している¹¹³。内務省は、これに対して、特定の候補者に関して圧力をかけたことはないし、1936 年に内務省プロベーション局ができてからは、わずか2人を拒否したに過ぎない、と反論している¹¹⁴。治安判事協会の代表らも、ACTO のヒアリングにおいて、バーミンガムでプロベーション委員会と内務省監察官が対立し、内務省が言及しているように2人のプロベーション官が拒否されたケースについて証言している¹¹⁵。

プロベーション官にとっては、直接的には治安判事によって雇われる身でありながら、業務については内務省監察官から口を出されるという、仕事のやりにくい構造になっていた。NAPO の代表団は、内務省

108 1944 年時点で、内務省監察官は8人であった(男性5人・女性3人)。HO45/21979/894399/2, Home Office note for the Advisory Council on the Probation Service, Oct 1944 [AC/3]. 「AC」は、ACTO に寄せられた意見書等に付けられた文書記号。

109 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 3rd meeting, 15 Nov 1944, p.7 and p.43.

110 HO45/21979/894399/2, Probation: Memorandum by the Magistrates' Association to the ACTO, undated [AC/4].

111 HO45/21979/894399/2, Home Office note on the evidence given on behalf of the NAPO, undated [AC/9].

112 HO45/21979/894399/1, ACTO: Report on Probation, Aug 1945 [AC/33].

113 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 3rd meeting, 15 Nov 1944, p.4 and p.21.

114 HO45/21979/894399/2, Home Office note on the evidence given on behalf of the NAPO, undated [AC/9].

115 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 5th meeting, 17 Jan 1945, p.4.

の行いは「越権行為」(extra-statutory)であり、「もし内務省プロベーション局が、個々のプロベーション官を通じてではなく、プロベーション委員会を通じてわれわれに働きかけるようにしてくれれば、私たちの立場はもっとよいものになるのではないか」と ACTO に対して語った¹¹⁶。また、治安判事協会は、プロベーションの「国有化」(nationalisation)に反対であると意見した¹¹⁷。これは、内務省がプロベーションの監督権限を奪ってしまうことを否定する趣旨であると思われる。

プロベーション官、治安判事ともに、各地の判事がプロベーション・サービスを統制する既存の構造を守ることを志向し、もし内務省が関与するのであれば、それはよりオープンな形で、プロベーション委員会を通じて行うべきだと考えていたわけである。しかし、1948 年法では、監督権限を持つプロベーション委員会と内務省との関係が整理されることはなく、既存の基本構造に手が付けられることはなかった。

③ロンドンのプロベーション

ロンドンには、刑事司法や犯罪者処遇に関して、イングランド・ウェールズの他の場所とは違ったきわめて特異な制度構造を持っている。プロベーションについてもその例にもれない。

簡単に言えば、ロンドンでは、治安判事がプロベーションの監督に与ることができない。プロベーション官は、内務省によって直接任命されその統制下に置かれるしくみになっていた。そのため、ロンドンのプロベーション官らは、1940 年に NAPO からも離脱している¹¹⁸。

ある治安判事の証言によれば、ロンドンにおいては、事前通告なしにプロベーション官がロンドン内部での異動を内務省から命じられることがあったという。プロベーション官と地域社会との結合や、なによりもプロベーション命令を現に受けている者とのつながりを絶ってしまうことへの無神経さがここでは批判されている。

NAPO は、その意見書において、ロンドンにおいてもプロベーション委員会方式による統制が好ましいと主張し¹¹⁹、治安判事協会の代表団も、ロンドンでも裁判所を中心にプロベーションを運営することが望ましいとの意見を述べた¹²⁰。しかし、こうした意見は取り上げられず、現状どおり、ロンドンについては内務省が統制するスタイルが保持された。

④治安判事による犯罪者処遇方法の決定

ここまで記述してきた問題は、もっぱら、プロベーションを支える機構・制度面をめぐる問題である。いうまでもなく、それに加えて、プロベーションを含めた犯罪者処遇方法の決定と処遇の実行という側面をめぐる問題もある。すでに述べてきたことからわかるように、裁判官としては、できるだけ多くの処遇メニューを手元に確保し、さらに、いったん処遇法が定まった後にも、機会をとらえて実際の犯罪者処遇に介入し

116 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 3rd meeting, 15 Nov 1944, p.2 and pp.9-10.

117 HO45/21979/894399/2, Probation: Memorandum by the Magistrates' Association to the ACTO, undated [AC/4].

118 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 3rd meeting, 15 Nov 1944, pp.48-49.

119 'Further memorandum on the treatment of offenders,' *Probation*, Vol.4, No.13, Nov 1945, p.150.

120 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 5th meeting, 17 Jan 1945, p.22.

ようとしていた。

「1907年犯罪者保護観察法」では、事件の棄却 (dismissal)、出廷保証命令 (binding over)、監督 (supervision) という裁判官が行使しうる3つの選択肢に対して、プロベーションという名を与えていた。1948年法では、supervisionのみをプロベーションと呼び、出廷保証命令を廃止することになった。後者の点について、内務省のマックスウェル次官は、治安判事の中には廃止への反発もあるが、プロベーションの発展を考えればこの反発とは関わなければならない、と書き記している¹²¹。

他方で、48年法は、無条件放免 (absolute discharge) および条件付放免 (conditional discharge) という新たな選択肢を裁判官に与えている (第7条)。条件付放免とは、12ヶ月を超えない期間において、罪を犯さないことを条件にして、今回の罪に関しては放免するというものである。あらたに罪を犯せば、もともとの犯罪に関してもあらためて罰せられることになる。

⑤「without proceeding to conviction」の問題

47年法案においても、ふたたびこの点が争いとなった。ACTOの報告書においては、conviction (有罪) を記録せずにプロベーション命令を下すことの是非について意見をまとめることができなかった¹²²。

治安判事協会は、38年法案のときのスタンスから多少譲歩して、プロベーション命令の際に conviction を記録するよう法定することまでは主張せず、記録するかどうかを決める権限を裁判所に与えるべきだとの見解をとった¹²³。成立した1948年刑事司法法では、政府が提案していたとおり、conviction を記録したうえでプロベーション命令に進むことが規定された (第3条)。治安判事らのもともとの希望がかなったということになる。

(4) 司法と行政

①プロベーション委員会と個別事例委員会

上で述べたように、47年法案の付則5には、「プロベーション委員会」と「個別事例委員会」の双方において、全成員の3分の1を限度として、治安判事以外の者を委員として選ぶことを認める条項が含まれていた。これは治安判事やプロベーション官にとっては脅威であった。外部の人間がプロベーションの世界に足を踏み入れることを許せば、プロベーションをじゅうぶんに自らの管理下におくことができなくなってしまうからである。外部の人間として想定されていたのは、犯罪者の処遇にかかわっている、地方自治体の職員、警察官、医師、ボランティア団体スタッフなどであった。

治安判事協会は、いうまでもなく、該当の条項には反対するとその意見書において述べている¹²⁴。また、

121 HO45/21952/884452/123, Note by A. Maxwell to the Home Secretary on probation and binding-over, 17 Aug 1946.

122 HO45/21979/894399/1, ACTO: Report on Probation, Aug 1945 [AC/33].

123 'The Criminal Justice Bill: Recommendations of the Magistrates' Association,' *The Magistrate*, Vol.8, No.7, Jan-Feb 1948, p.85.

124 *Ibid.*, p.88. また、以下も参照。'Probation Committees,' *Justices of the Peace and Local Government Review*, Vol.111, No.49 (20 Dec 1947), p.732; HO45/21953/884452/128A, A letter from the Bow Street

NAPO 代表のひとり、ACTO のヒアリングで、「外部の人間の社会的な希望や必要性を司法の運営と混同してはいけない」と語って、非司法界からのメンバー選出に難色を示した¹²⁵。さらに、NAPO のファーマー会長も、法案提出後に行われた内務省高官との面談において、やはり同じような見方を示した。会長は、プロベーション委員会については、たとえば地方当局の財政関係の職員が入ることは「後ろ向きの効果」をもつと述べ、個別事例委員会については、現在においても治安判事に個々のケースの情報を保護させることは大変なのに、外部団体の人間を入れてしまえば、情報がより無責任に扱われてしまうことになる、との懸念をあらわにした¹²⁶。

これに対して、地方当局は、関係者を両委員会に送り込みたいとの立場であった。カーディフ市のロビンソン議員は、ACTO に提出した意見書において、「地方当局は、プロベーション・サービスの運営資金を内務省とともに支出しているが、その運営に口を出すこともできないし、監督権限もない。これは正当なことではなく、地方自治体関係者の間に不満といらだちを引き起こしている」と述べ、プロベーションが今後成長してくることを見通したうえで、プロベーション委員会の構成を、治安判事 10 人・地方当局 10 人とするように主張している¹²⁷。

庶民院審議の「委員会段階」において、上記の治安判事らの意見を反映して、該当の条項を削除する修正案が出された際、内務省は、「この条項はプロベーションの機能にとって本質的ではないから、もし修正条項が原則的に強く主張されたならば、受け容れてもよいかもしれない」と多少弱気な姿勢も見せたが、最終的には、政府原案が通過することになった。1948 年法の付則 5-2(3) では、プロベーション委員会と個別事例委員会の両者において最大 3 分の 1 の外部メンバーを選出する権利について定められている。

②プロベーションと地方教育当局の統合？

司法機関と行政機関の間では、権限のうえで競合する分野がいくつか存在する。ここでは、被告人（あるいは有罪確定者）に関する身上調査と犯罪者に対する「アフターケア」の 2 点についてどのように競合が発生しているのかをみたあと、こうした競合を避けるために出てきた、プロベーションと地方当局との機能統合論について検討する。

被告人に関する調査

被告人に関する調査は、それが行われるタイミングによって、公判前調査 (pre-trial enquiry)、公判開始後・有罪確定前に行われる調査、有罪確定後に行われる調査などに分けられる。公判前調査とは、犯罪者の処遇に役立てることを目的として、裁判所における事実審理が開始される前に行われる被告人の身上調査のことである。17 才未満の児童・少年に関しては「1933 年児童少年法」第 35 条 (2) に規定があつて、調査は基本的に地方自治体が行うこと、自治体にはそうした調査を行う必要がないと判断されたとき

Magistrates' Court to L.S. Brass (the Home Office), 31 Oct 1947.

125 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 3rd meeting, 15 Nov 1944, p.16.

126 HO45/21959/884452/213, Note of an interview and recommendations of Mr. Farmer, 1 Jan 1949.

127 HO45/21979/894399/2, ACTO: Memorandum on Probation Services and local authorities submitted by Councillor Robinson, Cardiff, 10 Apr 1945 [AC/22].

にはプロベーション官が代わって行うことが定められていた。調査の対象となるのは、家庭環境、学校における行動、健康上の記録、児童・少年個人の性格である。他方、成人に関しては、もっぱら警察が捜査の延長として調査を行っていた¹²⁸。

NAPOは、すべての刑事事件において、有罪確定後で処遇あるいは刑罰が決定される前というタイミングでプロベーション官が犯罪者に関する調査を行うべきだとした。また、少年事案において地方教育当局が提供するものは非行少年の学校における記録と健康記録に限るべきだとした¹²⁹。また、「主任プロベーション官会議」(the Principal Probation Officers' Conference)も、その意見書において、将来的には、警察による情報提供は犯罪者の前科に関するものに限定して、身上調査についてはプロベーション官に行わせるべきだと主張した¹³⁰。さらにNAPOは、1944年教育法(the Education Act)第40条に定められた学校に児童を出席させる親の義務を実行させるに際しても、児童・少年の家庭環境に関する調査はプロベーション官によってなされるべきだと決議を1946年の年次総会で採択している¹³¹。

プロベーション官に対する直接の監督権限を持つ治安判事もこれと同様の意見であった。治安判事協会は、家庭環境に関する調査はプロベーション官がやるべきだとやはり主張している¹³²。

他方、内務省は、上で述べた「1933年児童少年法」第35条(2)において、裁判所が自らの配下にあるプロベーション官を使用せずに基本的に地方当局によって調査を行わせると規定されているためにさまざまな誤解が生じているとし、学校での行動と健康記録については地方当局、家庭環境調査に関してはプロベーション官とすみわけを図るべきだと意見をACTOに対して提出している¹³³。

刑事改革に関する民間アドボカシー団体である「ハワード連盟」(the Howard League for the Penal Reform)¹³⁴のマージャリー・フライ(Margery Fry)は、こうした「すみわけ論」とはちがって、地方教育当局・プロベーション・医師などを代表とした非公式の委員会を作ってそこで被告人に関する調査を行うべきだと主張した。ただし、治安判事については、公判における事実認定前にその事案に関する情報を得てしまふことがないように、その委員会に加わることは避けるべきだというのがフライの見解であった¹³⁵。

アフターケア

アフターケア(after-care)とは、刑務所やボースタル、内務省認可学校などの拘禁処遇が一定期間終

128 Leo Page, 'Pre-trial inquiries,' *The Magistrate*, Vol.5, No.17, Sep-Oct 1940.

129 'Memorandum on the treatment of offenders,' *Probation*, Vol.4, No.11, Apr 1945, p.126.

130 HO45/21979/894399/2, Principal Probation Officers' Conference: Memorandum on Probation matters for the information and attention of the ACTO, 12 Jan 1945 [AC/11].

131 '35th Annual Report,' *Probation*, Vol.5, No.9, May-June 1947, p.117.

132 HO45/21979/894399/2, Probation: Memorandum by the Magistrates' Association to the ACTO, undated [AC/4].

133 HO45/21979/894399/2, Home Office note for the Advisory Council on the Probation Service, Oct 1944 [AC/3].

134 1866年に監獄改革家のジョン・ハワードにちなんで結成された民間団体。1921年に、ハワード協会(the Howard Association)と刑政改革連盟(the Penal Reform League)が合併して現在の名になる。監獄改革や改善主義的な処遇の導入を主唱するなど、政府に近く比較的穏健である[Rose 1961; Ryan 1978]。

135 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 2nd meeting, 18 Oct 1944, p.7.

了した後に、完全に社会復帰するまでの間に受ける、一種の保護観察のことである。

このアフターケアについては、プロベーション官や地方当局に加えてボランティア団体なども関与していて、担当の主体をどのようなしくみを通じて決定するのかが明確化されておらず、プロベーション当局と地方当局の間ではアフターケアをめぐる調整が不十分になっていた¹³⁶。また、戦時中の1942年には、プロベーション官の不足のため、内務省認可学校からの退校者に対するアフターケアを提供することを主な目的として、内務省認可学校福祉官 (approved school welfare officer) という職が新設されている。

「主任プロベーション官会議」は、すべての施設処遇後のアフターケアをプロベーション・サービスが吸収すべきであるとの見解であった¹³⁷。

治安判事協会も、同じく、ボランティア団体あるいは地方自治体によって運営されている内務省認可学校を出た児童・少年に対するアフターケアについて、やはりプロベーション官が専門的にみるべきとの意見であった。しかし、それに対しては、裁判所とつながっているプロベーション・サービスに対して、いったん自分たちが面倒を見た子供たちを引き渡すことに多くの内務省認可学校は積極的でないと現状認識もあった¹³⁸。

統合論の登場

裁判所への情報提供やアフターケアなどに関して、さまざまな主体の間で任務や権限上の重複があることは、多くの関係者によって感じられており¹³⁹、この問題を解決するために、地方司法機関の付属であるプロベーションと地方行政との間でもっと連絡・調整・協議を密にし、役割分担を明確化することの重要性が各方面から訴えられた。

たとえば、都市団体連合会 (AMC) は、少年裁判所に送致される児童の家庭環境に関する調査でもっとプロベーション官を活用せよと内務省が治安判事に最近指示を出していることについて、この調査業務は地方教育当局が行っている地域もあれば、プロベーション当局が地方当局との緊密な協力を通じて行っている地域もあると指摘し、内務省が先のような指示を治安判事に出すのであれば、その際には地方教育当局とじゅうぶんに協議すべきだと不快感を示した¹⁴⁰。

また、ある主任教育官 (Chief Education Officer: 地方当局の職員) は、児童・少年の家庭環境調査に関して、プロベーション命令が下った場合、および義務教育修了後の少年に対するものについてはプロベーション官が、在校生に対するものについては地方教育当局というように分担してはどうかと提案した。さらに、この教育官は、児童の不登校 (truancy) の場合には、1944年教育法による学校出席命令 (School Attendance Order: 地方教育当局が担当)、および、1933年児童少年法による監督命令 (Supervision Order: プロベーション官が担当) と対処法が2種類あるが、後者の対処がとられる場合にはプロベーション

136 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 3rd meeting, 15 Nov 1944, p.49.

137 HO45/21979/894399/2, Principal Probation Officers' Conference: Memorandum on Probation matters for the information and attention of the ACTO, 12 Jan 1945 [AC/11].

138 'The annual general meeting,' *The Magistrates*, Vol.8, Annual Meeting Number, Nov 1949, p.255.

139 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 3rd meeting, 15 Nov 1944, p.15.

140 'Report by the Education Committee,' *Municipal Review*, Vol.15, No.178, Oct 1944, pp.215-16.

官は学校を訪問して調査を行うべきでないとも主張した¹⁴¹。

これらの主張・提案は、犯罪者や要保護少年の対処について、裁判所が事実認定を行ったうえで処遇法・刑罰を決定し、決められた処遇をプロベーション官ないし地方当局・ボランティア団体が実行するという既存の基本構造には手をつけず、構造の中の各要素をより有機的に結びつけることによって調整不足を解消しようとねらうものであった。

これに対して、より大胆な制度改編の主張もこの時期に現れだした。第一に、とりわけ少年事案に関して、少年裁判所に児童を送致すること自体を極力回避する「脱司法」の考え方である。イギリスにおいてもっとも著名なクリミナロジストのひとりであるハーマン・マンハイム(Hermann Mannheim)は、児童・少年を少年裁判所に送ることによってスティグマが与えられると指摘したうえで、13才未満については児童福祉協議会(child welfare council)を創設し、13・14才～17才については現在の少年裁、17～21才については少年裁と成人裁判所の中間的形態の裁判所という3本立てに改編すべきだと主張した¹⁴²。この提案によれば、13才未満については司法機関の出る幕はなくすべてが行政機関に委ねられることになる。

第二に、司法機関には事実認定(有罪か否か)のみを行わせて、刑罰や犯罪者処遇の決定は行政機関に委ねるとする考え方である。ハロルド・ラスキは、本節の冒頭で紹介したハーバート・モリソン内務大臣宛ての書簡(1942年6月)において、次のように述べている。

刑事法の改革において、裁判官は痛ましいほど小さな役割しか果たしていません。このことの証左として、第一に、裁判官らは、医学の知識の前進という点に照らして刑事上の概念を見直すことに対して敵対的であり、第二に、裁判官らは、不定期刑に敵対的であり、それにともなって、有罪になった者の管理の重心を法曹から行政当局に移すことに対して敵対的であります¹⁴³。

この意見の主眼は、医学の発展などに伴って犯罪者を「治療」(別の言い方をすれば「改善」)する展望が生まれており、司法機関によって処遇を決定するよりも、行政機関に処遇内容の決定権を委ねる方が妥当であるとの点にある。

こうした議論を受けて、内務省のマックスウェル事務次官は、「裁判所が、ある時期を超えない期間で犯罪者をたんに『処遇機関』のケアの下におくとの判決を下し、処遇の方法はその独立の処遇機関が決定する」というM.フライ(ハワード連盟)の考え方にラスキ教授が同調する可能性があるだろうと書き記している¹⁴⁴。

第三に、「脱司法」、あるいは、処遇決定機構の設立とまではいかなくとも、司法機関の一部であるプロベーション・サービスを行政機関に吸収・統合させようとのより穏健な意見も出てきていた。内務省の高官フランク・ニューザム(Frank Newsam)は、ACTOの第2回会合(1944年10月)において、プロベーション

141 E.G. Barnard, 'The Probation Officer in relation to the Education Service,' *Probation*, Vol.5, No.4, July-Aug 1946, p.46.

142 Hermann Mannheim, 'Status of the Juvenile Court,' *Probation*, Vol.4, No.1, July 1942, p.6.

143 HO45/21948/884452/1, A letter from Laski to Morrison, 13 June 1942.

144 HO45/21949/884452//29, A letter from A. Maxwell to Leonel Fox, 20 June 1945.

の一部を切り離して、児童・少年の保護観察権限を地方教育当局(あるいはその他の社会福祉当局)に委譲する可能性について検討すべきだと発言している¹⁴⁵。都市団体連合会には、上で見たように、既存のシステム内での緊密な連携という主張もあったが、他方では、プロベーションの業務を地方教育当局に統合する可能性を検討すべきだとの意見もあった¹⁴⁶。また、バーミンガム市警察署長の W.C. ジョンソンも、少年犯罪所処遇の全責任は地方自治体が負うべきだと主張した¹⁴⁷。

しかし、このような「プロベーション・地方教育当局の統合論」に対して、治安判事やプロベーション当局は猛然と反発した。ある主席プロベーション官は、プロベーション官は保護観察や調査の対象となる人間と「個人」的な関係を結ぶものであるが、地方教育当局はあくまで「集団」的にサービスを提供するに過ぎないとして、両者の違いを強調した¹⁴⁸。また、ある治安判事補佐官助手は、地方当局が、プロベーション予算の支出者としての立場から、プロベーション官を自らの使用人 (servant) だと考える傾向が強まっていると批判している¹⁴⁹。さらに、ACTO メンバーである W.S. マクドナルド判事は、地方当局の教育官では「タフ」なタイプの少年に対処できないと ACTO の審議において述べ、プロベーション当局にふさわしい任務があることを暗に主張している¹⁵⁰。

こうした反発を受けて、ACTO は、1946 年 1 月に出した小報告において、プロベーション・サービスを裁判所から地方当局に移管するドラスティックな変化は支持できないと結論づけている。ただし、諸機関の間で緊密な協力が必要であることは認められており、地方当局と治安判事から構成された小規模の協議委員会を各地で設置すべきだと勧告した¹⁵¹。すでに上で説明した、プロベーション委員会と個別事例委員会に最大3分の1の外部メンバーを含めるとの 1948 年刑事司法法の規定は、ACTO のこの勧告に淵源があるものと思われる。

③その他

この他にも、以下の2つの分野において、司法と行政との間で原則的な対立がみられた。

死刑の恩赦

第一に、死刑囚に対して恩赦を与えて死刑執行を停止することの是非である。本節(2)②で既述のように、1948 年 4 月 14 日に死刑の試験的停止条項が庶民院によって可決されたことを受け、内閣は、暫定的な措置として、すでに死刑判決を受けている者の処刑を一時的に停止することを決めた¹⁵²。この措置は、手続き的にみれば、国王特赦 (prerogative of mercy) という形をとることになる。

145 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 2nd meeting, 18 Oct 1944, p.9.

146 'Report by the Education Committee,' *Municipal Review*, Vol.16, No.183, Mar 1945, p.61.

147 HO45/21979/894399/2, ACTO: Memorandum by the Chief Constable of Birmingham, 9 Apr 1945 [AC/23].

148 Watson G. Boyce, 'The functions of the Probation Officer and the Local Education Authority in the Juvenile Court,' *Probation*, Vol.4, No.6, Oct-Nov 1943, p.67.

149 S.K.D. McCord, 'The Probation Officer,' *Probation*, Vol.4, No.1, July 1942, p.11.

150 HO45/21979/894399/2, ACTO: Notes of the 2nd meeting, 18 Oct 1944, p.4.

151 HO45/21949/894399/1, ACTO: Supplementary Report on Probation, Jan 1946 [AC/33 (supplement)].

152 CAB128/12, C.M.28(48)2, Cabinet: Minutes of the 28th meeting, 15 Apr 1948.

しかし、司法界からは、司法の決定を行政的にくつがえすこの措置は憲法違反なのではないかとの疑義が出されることになる。大法官のジョウィット卿は、執行を停止するならその適切性を各事案ごとに評価する必要があると閣議において述べ¹⁵³、さらには、内相による執行停止決定には違憲の疑いがあるとも主張している¹⁵⁴。庶民院と貴族院との激しいやり取りを通じて死刑停止条項自体が消滅するにいたって、執行モラトリアムの措置も取り下げられることになる。

ポースタル送致

第二に、不定期刑であるポースタル送致の権限を治安判事に与えることの是非である。38年法案の時には、かなりの手続き的制約をかけるという条件で、治安判事協会からの消極的賛成が得られていただけであった。47年法案の策定に際しては、イード内相がポースタル送致権を治安判事に与えることに積極的ではなく、法案からははずされることになってしまった¹⁵⁵。

④小括

被告人・犯罪者に関する調査や保護観察、アフターケアなどの分野については、司法機関の一部であるプロベーション当局と地方自治体との双方が任務を負うことができる法的しくみが存在しており、そのために両者間で権限争いが生じるようになった。

部局間で発生する紛争や調整の不在をひとつの理由として、すでにこの時代から、低年齢層の非行については司法に判断を仰ぐことはやめてすべて行政的な措置として処遇を行うべきであるとか、司法は事実認定のみを行う場であって、いかなる処遇を与えるかは純粋に行政機関によって決されるべきことであるとかいった考え方が少しずつではあるが登場するようになってきていた。

しかしながら、すでにして存在していた、司法機関と行政機関との間での犯罪者処遇機能の分有という基本構造は、それほど容易に変更できるものではなかった。行政側は自らの方に権限を吸収しようと試みたものの、プロベーション当局や治安判事らの抵抗を前にして、その願いはかなわなかったといってよい。行政側にとってのほぼ唯一の成果は、「プロベーション委員会」と保護観察の「個別事例委員会」に治安判事以外のメンバーを含めることができる規定を48年法に入れることに成功した点であろう。

(5) 中央と地方

国立観護ホーム

未決囚の収容、あるいはそれらに対する観護措置を行うのが、観護ホーム(remand home)である。施設の提供主体は地方自治体である。単独の自治体で提供しえない場合には、複数によって共同で提供されることもあった¹⁵⁶。

153 CAB128/12, C.M.36(48)2, Cabinet: Minutes of the 36th meeting, 7 June 1948.

154 CAB128/12, C.M.37(48)2, Cabinet: Minutes of the 37th meeting, 8 June 1948.

155 HO45/21950/884452/75, Note by A. Maxwell on a brief talk with the Home Secretary, 9 May 1946.

156 たとえば、ダービー県とダービー特別市が共同で少女用の観護ホームを提供した事例について、以下を

すでに見たように、38年法案においては、地方自治体だけではなく、中央政府(内務省)によっても観護施設を提供できるようにする条項が含まれていた。47年法案の策定においても、同様の条項を入れるべきだとの主張が一部にはあった。たとえば、治安判事協会がそうである¹⁵⁷。その主張とは、21才未満の未決囚を収容する施設にはしばしばきわめて粗暴な少年がおり、少年らに対する観察を行うことがむずかしくなっているというものであった。つまり、国立による施設が求められていたのは、ひとつには、未決施設をたんに被告人の身柄を確保するためのものとするのではなく、将来的に改善主義的な処遇を行うことを見越して、専門的な見地から少年らの観察を行うためのものとする必要性が感じられていたためであった。

しかしながら、すでに概観したように、47年法案には国立観護ホームの提供については定めがなかった。内務省は、その理由を、中央政府が観護施設提供の責任を負えば、地方のとりくみを阻害することになるから、と説明している¹⁵⁸。

国立プロベーション・ホステル

犯罪加害者が保護観察処分にあった場合、自宅において生活を続けさせさせながら観察するのが基本であるが、プロベーション・ホステル(probation hostel)と呼ばれる居住施設に住んでそこから仕事に向かうなどの日常生活を行わせるというやり方もあった。このようなホステルの提供主体は通常、ボランティア団体である。そこで、中央政府も施設提供を行うべきであるとの議論が出てきた。

ACTOは、プロベーションに関する小報告書において、既存のホステルは施設が劣悪であると指摘したうえで、国家予算によって内務省が管轄したプロベーション・ホステルが建設されればそれを歓迎すると述べた¹⁵⁹。

しかし、内務省はこれに消極的であった。内務省が48年2月に作成したメモには、「(ボランティア団体が)醸成する地域社会の関心と共感は、居住者に対して娯楽的かつ教育的な施設を提供し、彼らの雇用の機会を確保するにあたって有益なものである」と記されている¹⁶⁰。また、内務省の高官フランク・ニューザムも、ACTOの第2回会合(44年10月)において、プロベーションに関連して、内務省の目標のひとつは地域のしくみとボランティア団体を勧奨・促進するものであると発言しており¹⁶¹、中央政府がこの件でイニシアチブをとるつもりは初めからあまりなかったといえるだろう。その代わり、法案の概観のところでは述べたように、ホステルの認可・監察の権限を内務省に与える条項が、最終的に1948年法第46条・47条として規定されることになった。

参照。County Councils' Association Gazette, Vol.38, No.2, Feb 1945, p.22.

157 'The Criminal Justice Bill: Recommendations of the Magistrates' Association,' *The Magistrate*, Vol.8, No.7, Jan-Feb 1948, p.88.

158 HO45/21956/884452/181C, Notes on Mr.Benson's and Mr.Hynd's amendment on Cl.38, Feb 1948.

159 HO45/21979/894399/1, ACTO: Report on Probation, Aug 1945 [AC/33].

160 HO45/21956/884452/181C, Notes on Mr. Hynd's amendment on Cl.36, Feb 1948.

161 HO45/21979/894399/2, ACTO: Minutes of the 2nd meeting, 10 Oct 1944, p.7.

(6)小括

このようにして完成した「1948年刑事司法法」は、38年法案と同じく、改善主義を推し進めることを基本方針とした法律であった。ただし、身体刑などを廃止し、懲役刑に制限をかけることに成功した一方で、死刑廃止については頑強な反対論があり成功しなかった。

しかし、改善主義の実行において誰がイニシアチブを握るかという問題については、さまざまな対立に拘束されて、基本の構造に手が加えられることはほとんどなかったといってよい。プロベーションをめぐることは、治安判事・プロベーション官・内務省の三者関係はほぼ変わらず、プロベーションに対する治安判事の監督権限が保持された。また、犯罪者処遇の機能を行政の側に統合するという議論については、治安判事やプロベーション官の反発により退けられた。「プロベーション委員会」と「個別事例委員会」に治安判事以外の外部メンバーを加えるよう制度変更が行われたことがほぼ唯一の変化だといえる。

一方、中央・地方関係という軸についてしてみると、国立観護ホームやプロベーション・ホステルなどの問題で、中央政府の側の消極性が目立った。

こうしてみると、48年法は、非常に長い時間を費やし多くの議論を闘わせた結果としてできたものとしては、驚くほど現状維持的な性格を持っているといえるだろう¹⁶²。

4. まとめと考察

最後に、1930年代後半から40年代にかけての犯罪者処遇制度改革に関する本章の内容をまとめる。

「1938年刑事司法法案」と「1948年刑事司法法」はいずれも、20世紀初頭から展開してきた改善主義的な犯罪者処遇政策の一定の到達点とみなしうるものである。その象徴として身体刑・重懲役・重労働が廃止され、懲役刑が制限された。また、犯罪者の改善に役立つとされたプロベーションやボースタル処分の制度化がさらに図られ、矯正訓練や短期収容所命令が新設された。

問題は、こうした改善主義的政策の実行のイニシアチブをいったい誰が握るのかという点であった。この点について、本章では、序章で示した「司法と行政」および「中央と地方」の両視座から検討を加えた。

とりわけ重要なのが司法と行政との関係である。決定的だったのは、20世紀はじめにおける初発の制度設計段階において、プロベーション官が基本的には治安判事から任免されその管轄下に置かれると同時に、任務については内務省の監察をうけるという複雑な構造が作られたことであった。これによって、治安判事が改善主義的なプロジェクトに深く関与する余地が生まれたことになる。治安判事らは、38年法案と48年法の策定過程を通じて、以前にはそれほど関心を持っていなかった犯罪者処遇の問題に次第に注目するようになったものとみられる。

問題はそれだけではなかった。というのも、地方当局(とりわけ地方教育当局)が、改善主義的政策の実施に深くかかわっていたからである。ここにおいて、司法機関と行政機関のいずれもが、犯罪者処遇とい

162 次の解説記事でも、48年法には特段「革命的なところはない」と評されている。‘The Criminal Justice Act, 1948,’ *The Magistrate*, Vol.8, No.11, Sep-Oct 1948, p.144.

う行政的機能を果たそうとして、両者の間で権限の重複と競合が発生することになる。司法機構である治安判事裁判所がプロベーション・サービスを自らの手中に収めることによって行政的機能を一部担っているために事態はより複雑化した。

行政サイドにおいては、プロベーション当局の担っている責任の一部を行政機関に移譲させようとの動きがあったものの、以上のような対立構造の持つ自己拘束力が、犯罪者処遇をめぐる司法機関と行政機関の力関係を変えることを許さなかった。「プロベーション委員会」と「個別事例委員会」に治安判事以外の外部メンバーを加えるよう法改正がなされたことが、行政側にとってのほぼ唯一の得点だといってよい。

他方、中央・地方関係については、国立観護ホーム提案の取り下げに見られるごとく、地方の権限を奪うことに中央政府が神経質になっていた。プロベーションにしても地方権力の牙城である治安判事の管轄下にあったし、地方教育当局も中央政府に比してより大きな役割を果たしていた。

したがって、1948年刑事司法法は、改善主義を維持・強化した点、および、犯罪者処遇をめぐる司法・行政関係と中央・地方関係のいずれをもほとんど変更しなかった点において、かなりの程度まで現状維持的な線を維持した法律であったと評価してよい。

つぎの章では、これと同時代において、治安判事制度がどのように改革されたのかを検討していこう。

第2章 1940年代の治安判事制度改革

1940年代の治安判事(justice of the peace)制度をめぐる最も大きな動きは、1944年に「治安判事補佐官に関する内務省委員会」報告書[HMSO 1944]が、1948年に「治安判事に関する王立委員会」報告書[HMSO 1948]がそれぞれ作成・発表されたことと、それらの答申内容を実行に移すべく1949年治安判事法(the Justices of the Peace Act)が制定されたことである。ただし、両報告の答申がそのまま立法化されたわけではないし、さまざまな改革がすんなりと実行されたわけでもなかった。

本章では、まず両報告書の内容を検討し、報告書の作成過程や1949年治安判事法の制定過程において治安判事制度改革をめぐるどのような対立があったのかを詳しくみていく。いうまでもなく、その際の視角は、「中央・地方関係」および「司法・行政関係」である。

1. 「治安判事補佐官に関する内務省委員会」報告書(1944年)

同委員会は、ローチ卿(Lord Roche)を委員長として1938年4月に設置された。1939年9月までにはほぼ意見聴取や勧告の作成が終了していたが、第二次世界大戦勃発によりその作業は一時中断を余儀なくされ、44年3月になってようやく報告書発表の運びとなった。委員会(以下、ローチ委)に委託された任務(terms of reference)は、「治安判事補佐官とその補助官の任務の状態に関する調査を、資格・任命・報酬・年金・職務の問題を含めて行うこと」であった。

「治安判事補佐官」(clerk to the justices)とは、非法律専門家の治安判事が円滑に職務を実行できるようにもっぱら法律問題・裁判実務などについて助言する者である。非法律家を中心とする治安判事制度にあって、法専門家である治安判事補佐官はきわめて重要な地位を占めている。治安判事補佐官は、各地の治安判事小法廷(petty sessional divisions)判事団によって任命され、内務大臣の承認を受ける。報告書が出た当時、イギリス全体で1037人の治安判事補佐官がいた。

ここでは、ローチ委員会報告書の内容すべてを網羅的に紹介することを避け、あくまで本稿の問題関心に関連のある部分だけを抽出することとしたい。

①小規模バラの治安判事裁判所の廃止

「バラ」(borough、市)とは、イギリスにおける伝統的な地方行政上の区画のひとつである。1974年以前のイギリスにおける最大の行政単位は「カウンティ」(county、県)であったが、それとは別個に、カウンティとほぼ同様の地位が与えられていた「カウンティ・バラ」(county borough、特別市)が存在した。また、カウンティより下のレベルには、「ノン・カウンティ・バラ」(non-county borough、市)、「アーバン・ディストリクト」(urban district、町)、「ルーラル・ディストリクト」(rural district、村)といった区画があった。「バラ」といった場合には、カウンティ・バラとノン・カウンティ・バラの両方を指す。

治安判事は、通常、カウンティごとに判事団(bench)を形成しており、国王(実質的には大法官)が判事団に対して治安判事任務委託書(commission of the peace)を発行する。ただし、1882年都市団体法(the

Municipal Corporations Act) 第 156 条には、バラからの嘆願 (petition) によって、国王がカウンティに対するものとは別個の治安判事任務委託書をバラに対して与える手続きが定められている。さまざまな歴史的経緯の中で独自の判事団形成を国王から許されたバラが少しずつ増えていった結果、1948 年時点で、63 のカウンティと 251 のバラがそれぞれ別個の任務委託書を発行され、独自の判事団を形成していた [HMSO 1948: para.51]。このとき問題になっていたのは、人口規模がきわめて小さいにも関わらず独自の判事団を持っているバラが多数存在することであった。

ローチ委報告書では、人口 2.5 万人以下のすべてのバラにおいて、そのバラを単位とする独自の判事団が現存する場合にはそれを解体してカウンティの判事団に吸収することを勧告した [HMSO 1944: para. 97]。その理由は、人口の少ないバラにおいては処理すべき事件が少なく、独自の判事団がこれまた独自の治安判事補佐官を任命し雇用するのは非効率的だということであった。しかし、後述するように、この勧告には、たんなる司法行政の効率化という問題を越えたすぐれて政治的な意味が含まれていた。

②裁判所の収支

報告書は、治安判事裁判所の収支についても大胆な勧告を行っている。当時、治安判事裁判所の収入は基本的にその地方で集められた手数料 (fee) や罰金 (fine) から構成されていた。しかし、報告書は、この手数料と罰金をいったん中央の国庫に集めたいうで地方の裁判所に再分配する制度を提案した [para.148]。これは地方財政上のかなり大きな変化だといえる。ちなみに、交通関係罪過に関する罰金は、すでに 1921 年から国庫に集められている [para.141]。

③治安判事裁判所委員会の新設

報告書は、各カウンティごとに、司法行政を担う「治安判事裁判所委員会」(Magistrates' Courts Committee) を新設するよう勧告した [paras.99-100]。委員会は、おもにカウンティ内の判事から構成され、治安判事補佐官の任免や治安判事小法廷の区画変更・統廃合などの任務を負うこととされた。

④バラ市長が職務上当然に判事団長になることを禁止

ある官職に就いた際、職務上当然に他の官職に就くことが前提とされている場合のことを、「ex officio」という概念で表す。治安判事裁判所に関しても数多くの「ex officio」のケースが存在するが、そのひとつが、バラの市長がそのバラの判事団のチェアマン¹⁶³(=判事団長)になると法律上決められていることだ。英国においては、市長は公選ではなく地方参事会員(地方議員)の互選で選ばれる。したがって、バラの市長は、判事団のチェアマンを兼職することによって、立法・行政・司法の三権を一手に担う存在となる。地方の名士が未分化なままの3つの権力を握る構造がこの時代においてもまだ続いていたのである。

報告書では、このバラ市長によるバラ判事団チェアマンの「ex officio」型兼職を禁じるよう勧告した [para. 218]。このことは、市長となった者が判事団自身の互選によってチェアマンに就任することを妨げるもので

163 本来はチェアパーソンという語を用いるべきであろうが、歴史的にみれば官職のほとんどを男性が占めてきたし、また当時使われていた用語でもあるので、そのままチェアマンを使うことにする。

はないが、地方レベルにおける司法と立法・行政とを分離する意味合いを持っている。

⑤治安判事補佐官と地方政府書記官の兼職

報告書では、司法と立法・行政を分離するために他にもいくつかの提案をしていた。そのひとつが、治安判事補佐官と地方政府書記官の兼職問題に関するものであった。前述したように、イギリス全体では1037人の治安判事補佐官がいるが、そのうち、地方政府の書記官を兼ねている者が実に139人もいた[para.74]。うち、40人が都市(town)当局の書記兼任であり、残り99人がアーバン・ディストリクトおよびルーラル・ディストリクト当局の書記兼任であった。その他にも、徴税当局や検死当局の書記官などと職務を兼ねている治安判事補佐官が多数存在した。

このことが問題とされたのは、地方政府が治安判事裁判所において訴訟当事者になる場合、地方政府の書記官と治安判事裁判所が同一人物であると訴訟の客観性が失われてしまうためであった[para.88]。そこで、ローチ委報告書は、治安判事補佐官が都市当局およびアーバン・ディストリクト当局の書記官を兼ねることを禁止するよう提案した[para.89]。ルーラル・ディストリクトに関しては、人材難などにかんがみて兼職禁止は勧告しなかったものの、ルーラル・ディストリクトが訴訟当事者の場合には、当該自治体の書記官を兼職している治安判事補佐官が訴訟に参加しないように配慮することを求めた。

⑥治安判事補佐官の選任

もうひとつの提案が、治安判事補佐官の選任は、地方参事会、あるいは、地方参事会員と治安判事から構成された「合同常設委員会」(Standing Joint Committee)によるのではなく、あくまで判事団が行うべきだとの勧告である[para.92]。合同常設委員会による選任権が否定されたのは、それが同時に公安委員会(police authority)でもあるからであった(司法機能と行政機能を兼ねてしまうことになる)。なお、任免機関である判事団とは、③で説明した「治安判事裁判所委員会」であることが想定されている。

治安判事裁判所委員会はカウンティを単位とした機関となることが想定されていたから、そこには地方性が刻印されていた。これに対して、ローチ委員会の委員であるマーサー卿(Lord Merthyr)は、その少数意見において、治安判事補佐官の選任は中央機関である大法官府によってなされるべきだと主張している[p.67]。

2. 「治安判事に関する王立委員会」報告書(1948年)

同委員会は、1946年6月に国王から任命され、48年7月に答申を出した。委員長は、法律貴族のドゥパルク卿(Lord du Parc)である。各委員の略歴は以下のとおりだが¹⁶⁴、一見して、地方を基盤とした法曹がほとんどであることがわかる。

エクセター侯爵(Marquess of Exeter)……………ノーザンプトン州統監(Lord Lieutenant)。治安判事。

164 LCO2/3481, Royal Commission on Justices of the Peace: Terms of Reference and Appointment of Committee.

ローズベリー伯爵(Earl of Rosebery)……ミドロジアン県(スコットランド)統監。
マーサー卿(Lord Merthyr)……ペンブルック県四季裁判所副チェアマン。バリスタ、治安判事。
チョーリー卿(Lord Chorley)……ウェストモーランド四季裁判所チェアマン。治安判事。
カドガン卿(Sir Cadogan)……ボースタル協会会長。庶民院議員(保守党、1940-45)。バリスタ、治安判事。
アレクサンダー・マックスウェル(Sir Alexander Maxwell)……内務省事務次官。
エイトケン卿(Sir J. Aitken)……高等法院補助裁判官。ランカスター県参事会員。治安判事。
オークス卿(Sir C. Oakes)……イースト・サフォーク県治安判事裁判所補佐官、および同県書記官。
キングスミル・ジョーンズ(Kingsmill Jones)……マンチェスター参事会員。
A.F.S. コットン(A.F.S. Cotton)……治安判事補佐官協会(the Justices' Clerks' Society)名誉事務局長。
デンホルム女史(Mrs. Denholm)……ダラム県治安判事。
エバンス議員(Alderman Evance, MP)……グラモーガン常設合同委員会議長。
D. フット(D. Foot)……国会議員(自由党、1931-45)。バリスタ。
J. ワトソン(J. Watson)……全国刑務所訪問協会会長。治安判事。
J. ウェルシュ(J. Welsh)……元グラスゴー市長。グラスゴー州統監。

①小規模バラの治安判事裁判所

報告書では、小規模のバラが独自の判事団を持っているのは「現実の必要性を考慮してというよりも過去の歴史経路」に依っていると述べ[HMSO 1948: para.52]、ローチ委と同じくその弊害を指摘している。たとえば、処理案件が少ないために治安判事が十分な経験をつめないこと、ノン・カウンティ・バラの場合、その地理的領域が上位のカウンティに吸収されているため、当該カウンティの治安判事小法廷の管轄区域とノン・カウンティ・バラの管轄区域が重なって、職員や建物などの面で非効率が発生していることが挙げられている[para.54]。しかし、ローチ委報告書とは違い、本報告書ではこの点に関する具体的な勧告はなされていない。

②治安判事任命助言委員会

治安判事任命をめぐる論点のひとつは、判事任命に関する助言委員会(Advisory Committees)のメンバー構成であった。各地にある助言委員会は、判事に就任するにふさわしい人間を大法官に推薦し、大法官はそれに従って判事を任命する。大法官は必ずしも助言に従う必要はないが、ほとんどの場合は助言が聞き入れられることになる。

助言委員会のメンバーについて当時きわめて重要だとされていたことは、その党派バランスを適切にとることであった。助言委員会の党派バランスが適切に保たれていることによって、当然に、委員会が推薦する治安判事の党派バランスも適切に保たれるものと想定された。1946年時点において、全国の助言委員会のメンバー構成は、保守党 35.5%、労働党 30.0%、自由党 23.5%、独立派(無党派) 11.0%となっていた[para.18]。このような統計が存在すること自体、党派バランスにきわめて敏感であったことがわかる。

このように党派間バランスが重視されていたのは、地域の名士層を中心とした治安判事には保守党支持者が多かったことから、イギリスの社会統合が深化する過程で自由党や労働党の関係者も司法の世界に受け入れる必要性が感じられていたためであった。党派重視は、治安判事という制度の正統性を高めるための手段だったのである。

しかし、そのことは逆に、党派にばかり敏感になるという問題も生じさせていた。党派間バランスを取ろうとするあまり、候補者本人の判事としての適性とは関係なくある党派の支持者であることが治安判事に選ばれるひとつの条件になってしまう。すなわち、党派性の過度の重視は、新しい社会層から新しい人物を判事として登用するというよりも、むしろ新しい人物が判事に就任することを妨げるメカニズムとして感じられるようになっていたのである。報告書はこの点に関し、党派を考慮することは依然として重要だと述べつつも、それが「党派任命」化してはいけないと釘を刺している[para.20]。また、各地の助言委員会が新しいメンバーを選抜するに際して、各党の党本部に対して身元確認照会をする慣行は止められるべきだと勧告した[para.78]。

③治安判事の「非専門性」

先述したように、イギリスの治安判事の大半は法的トレーニングを積んでいない非専門家である。また彼らの多くは地域の名士であり、判事として無給で奉仕することをしばしば誇りに感じている。報告書では、判事の職務の「自己犠牲」精神を称揚し[para.206]、以下のように述べて、イギリスにおいて生きながらえてきたこの「素人裁判官制度」(lay magistracy)を基本的に保持するよう勧告している。

この既存のシステムは賞賛すべきものだ。なぜなら、それは、陪審裁判の場合と同じく、市民に対して法の運用に参与する役割を与えるからである。コモンローの原則、そして、成文法の文言でさえも、特別の訓練を受けていないあらゆる知性ある人間が理解しうるものでなければならぬという事実を現在のしくみは強調しているのである[para.214]。

他方でイギリスにはわずかながら有給治安判事(stipendiary)がいる。その数は、首都ロンドン裁判官(Metropolitan magistrates)が26人、その他の都市の有給治安判事が16人とごく少数である[para.217]¹⁶⁵。非専門家の治安判事が19,195人[para.21]も当時いたことと比較すると、その数がいかに少ないかがわかるであろう(ただし、素人裁判官のほぼ全員がパートタイムであるから、人数の差が職務量の差にそのまま比例するわけではない)。

報告書は、素人裁判官制度の維持を基本としつつも、有給治安判事に代表される「専門性」の要素を

165 有給治安判事職は、以下のような法律によってその基盤を与えられている[paras.217-20]。1863年治安判事法(the Stipendiary Magistrates Act)は、人口2.5万人以上のアーバン・ディストリクト(町)からの嘆願によって国王が有給治安判事を当該地方政府の領域におくことを認めている(現実にはこれによってアーバン・ディストリクトに有給判事がおかれたことはなかった)。また、1882年都市団体法(the Municipal Corporations Act)第161条は同じような手続きをバラ(市)に関して定めている。また、各種の地域的個別立法(local Acts)によって有給治安判事がおかれるケースもある。

そこに多少加味することを模索している。たとえば、当時は、原則的に、バラとアーバン・ディストリクトにし
か有給治安判事をおくことはできなかった。しかし、報告書は、(カウンティ判事団の下部組織として存在
している)治安判事小法廷にも有給治安判事をおくことができるよう勧告している[para.225]。また、非専
門家の訓練という意味も含めて、有給治安判事と素人裁判官が合同で行う裁判を増やすよう主張してい
る[para.246]。

他方で報告書は、非専門家のボランティア性を重視して、判事職遂行のために生業などを犠牲にして
失われた時間に対する金銭的補償は行うべきでないと述べている[para.209]。また、四季裁判所のチェ
アマンを有給にすべきという一部からの意見に対しては、四季裁チェアマンの負担は通常の治安判事に
比べて必ずしも重いとはいえないから、まずはボランティアのチェアマンを探す努力をすべきだと主張して
いる[para.259]。ちなみに、有給の四季裁チェアマンを1947年時点においていたカウンティは合計で10
であった[Skyrme 1979: 105]。

これに対してマーサー卿は、その少数意見報告において、素人裁判官のすべてを専門家の有給裁判
官に段階的に置き換えるラディカルな制度改革を主張している(日本と同じような職業裁判官制度)。その
際、裁判官の給与は国庫から支給されるものとしている[p.99, 101]。

④ロンドンの刑事裁判

上記の小規模バラの問題からも明らかのように、イギリスの刑事司法においては地方政府に強い権限が
与えられている。なかでもロンドンは、イギリスの他所とは異なったしゅみを歴史的に構築してきた。

ロンドンの刑事裁判のしゅみは、ロンドン県(County of London)のそれと、地理的にはそれに包含される
シティ(City)のそれとに大別される。

まず、前者に関しては、メトロポリタン治安判事裁判所(the metropolitan magistrates' court)が管轄して
おり(ただし、ハムステッド区を除く)、法専門家から成る26人の首都有給治安判事(metropolitan
magistrates)が任務についている[para.294]。また、同裁判所の領域は15の治安判事小法廷に分かれて
おり[para.292]、582人の素人治安判事も存在している。ただし、ロンドン県においては、地方の場合と違っ
て素人治安判事は刑事事件を担当しない。その代わりに彼らは、店舗法(the Shops Act)、公衆衛生法
(the Public Health Act)、度量衡法(the Weights and Measures Act)などの行政的な事案をもっぱら処理し
ている。すなわち、ロンドンにおいては、他の地方とは異なって、任務に占める有給判事の比重が素人判
事のそれよりも重い。

ドゥパルク委員会は、こうしたロンドン県の状況に対して、大きく変更する必要を認めず、ほとんど勧告を
行っていない。当時41人いた判事任命助言委員の数が多すぎるとして、計15人まで減らすよう求めた
のが、ほぼ唯一の勧告である[para.301]。

次に、シティの状況はどうなっているだろうか。他の地方のそれに比しても目立つのは、シティのしゅみが
持つ自律性である。シティの治安判事は、ロンドン市長(Lord Mayor of London)¹⁶⁶と25人の終身参事会

166 2000年に創設された、大ロンドン地域(Greater London)を統治する大ロンドン市長(Mayor of London)と
は異なっているので、注意。本論文で「ロンドン市長」といった場合、特に断らない限り、シティの市長を指

員(Aldermen)から成り立っている。立法・行政機関のメンバーがそのまま判事として横滑りするだけで、下位裁判所独自の成員が存在しないのである。通常は、ロンドン市長が市長公邸(the Mansion House)でシティ南部の事案を、参事会員がロンドン市庁舎(the Guildhall)でシティ北部の事案を処理している[paras.282-83]。

報告書は、成人裁判について、シティではきわめて高いレベルの運営が行われているのでその変更の必要性を認めないとしている[para.282]。ただし、少年裁判に関しては、既存のシステムにおいてはロンドン市長か参事会員が単独で裁いているので、複数名による審理が望めるロンドン県の少年裁システムに統合すべきだとしている[para.284]¹⁶⁷。

⑤有給治安判事の任命権

先述したように、治安判事は基本的に英国司法界のトップである大法官によって任命される。しかし、有給治安判事だけは、一般的には行政を担っている内務大臣による任命となっていた。これは、有給治安判事のしくみが、内相がその治安維持に基本的責任を負っているロンドンの地から始まったためだ。

だが、報告書は、このような歴史的経緯はさておき、判事の任命権が大法官(司法)と内相(行政)に分かれているのは不都合であると考え、有給治安判事の任命権を大法官に委譲すべきだと勧告した。ただし、司法行政権は内相に残すべきとした[paras.228-29]。

⑥判事その他職との自動的兼任問題

これは、先述したいわゆる「ex officio」問題である。各種法律では、その職務上当然に治安判事になるとみなされた官職が多種多様に存在した。カウンティ参事会長、アーバン・ディストリクト参事会長、ルーラル・ディストリクト参事会長、バラ市長・元市長がその代表格で、当時イギリスにいた 19,195 人の治安判事のうち[para.20]、実に 1,800 人がこのカテゴリーに属していた[para.152]。他にも、大法官や枢密院議長、高等法院の裁判官などの法曹、ヨーク大司教などの国教会関係者、オックスフォード大学学長などの大学関係者等も含めると、合計で 2,500 人ぐらいが「ex officio」型の治安判事だったのである[para.151]。

しかし、カウンティ参事会長などの地方政府の長は第一義的にはその職務をこなさなければならないため、治安判事としての経験はどうしても浅くなる[para.156]。そこで報告書では、カウンティ参事会長、アーバン・ディストリクト参事会長、ルーラル・ディストリクト参事会長の3者に関しては「ex officio」型治安判事となることをやめるよう勧告した。他方で、バラ市長に関しては、市内の治安維持に対して負っている歴史的な責任という点にかんがみて、「ex officio」治安判事であり続けることを容認している[paras.158-59]。

また、ローチ委でも指摘されていたように、独自の判事団を持っているバラの市長は、職務上当然にそのバラ判事団のチェアマンになることとされていた。ローチ委でこれに問題ありと指摘されて以来、一部のバラ市長が実際の公判において裁判長となることを自発的に取りやめるようになった。しかし、依然として

すことにする。

167 なお、委員のマーサー卿は、少数意見において、シティの刑事裁判を首都有給治安判事を中心としたロンドン県のそれと統合することを主張している[p.102]。

バラ市長が実質的に公判を取り仕切っている例が残っていたため、ドゥパルク委員会は、法律を改正してチェアマン(判事団長・裁判長)としてのバラ市長の役割を名目的・儀礼的なものに格下げし、バラにおいても、カウンティの各治安判事小法廷の場合と同じく、チェアマンの選出を判事団の全構成員による互選にすべきだと勧告した[paras.171-72]¹⁶⁸。

なお、職務上当然に兼職することが法定されている場合とは違い、たまたま2つ以上の官職を兼任するに到ったケースも少なくない。たとえば、カウンティ参事会員の37%とバラ参事会員の33%が同時に治安判事職を保有している[para.32]。このことは、官職に就きうる人間がきわめて狭い社会層から引き出されているということを意味しており、ドゥパルク委もこのことに懸念を示している。ただし、「ex officio」型の兼職とは違い、たまたま兼職する場合を禁じる勧告はなされていない。また、国会議員と治安判事の兼職については、自らの属する裁判所の管轄区域が選挙区と地理的に重なっていない場合に限り認められるべきとの結論をドゥパルク委は下している[para.139]。

⑦ 地方政府が訴訟当事者のとき

日本と違い、私人訴追主義を採るイギリスでは独自の訴追当局が歴史的にみて発達してこなかった。成人刑事事件の場合にはもっぱら警察が訴追することになるが、少年非行事案の場合、青少年ケアに責任を持つ地方政府が訴追することもある。

その場合問題になるのが、地方参事会員・地方政府職員という立場のまま治安判事を兼職している者の存在である(この場合の兼職とは、「ex officio」型兼職だけではなく、地方政府の成員でもありながら、同時に治安判事として任命されている場合をも含む)。先述したように、イギリスの地方政府は立法と行政があまり分化していない。そのため、地方政府が訴追する場合、地方参事会員も訴追側に回っていると一般的にはみられることになる。したがって、訴追側の参事会員が他方で判事としても訴訟に参加することは公平性の点で問題があると考えられるようになったのである。地方政府職員が判事として地方政府関連の案件を裁くことに問題があることは言うまでもない。

そこでドゥパルク報告書では、地方政府が訴訟当事者の場合(地方政府が訴追した場合と地方政府が訴えられた場合の両方を含む)、地方政府関係者の判事が裁くことを禁止するよう勧告している[para.129]。

もうひとつの問題は、学校の教員がたまたま治安判事を兼ねている場合、とりわけ、少年裁判所判事を兼ねている場合である。教員の治安判事就任については、治安判事リクルート源の拡大という観点から歓迎される一方で、ある教員の属する学校の生徒が少年裁に送られてきた場合に、その教員が判事として裁くことには中立性の観点から問題があるという意見もあった。

前章で見たように、地方政府(および地方教育当局)は、さまざまな意味において少年非行問題に関与している。たとえば、地方教育当局(the local education authorities)には、刑事事件の被疑者となった少年に関する情報を裁判所に送る権利が認められている。また、地方当局は、観護ホームを運営したり、裁判所からの委託によって少年のケアを担当したりする。しかし、報告書は、(もっぱら地方当局のメンバーで

168 マーサー卿は、ここについても少数意見を述べ、「ex officio」型判事を全廃するよう主張している[p.97]。

もある) 教員という職業にある者を全体として治安判事の職から排除することは否定した。その代わり、同時に教員でもある治安判事が、自らの属する学校や校区に関連する事案を裁くことを禁止するよう勧告した[para.189]。

これらの答申内容の多くは、報告書の発表前後から始まった法案起草過程に取り込まれ、翌 1949 年 12 月に「治安判事法」として成立することになる。法案は、1949 年 6 月 2 日に貴族院に提出され、幾多の修正を受けたのちに同年 11 月 15 日に貴族院を通過、その後庶民院での審議を経て、最終的に 12 月 16 日に国王の裁可を受けた。

それでは、ローチ・ドゥパルク両委員会の答申内容のうちいったい何が実現され何が実現されなかったのか、答申や法案の内容をめぐってさまざまなアクターの間にとどのような対立が起こったのかを次にみていこう。その際の検討視角は、序章で説明したように、「中央と地方の対立」と「司法と行政の対立」の 2 点である。

3. 中央対地方

(1) 小規模バラ治安判事裁判所の廃止

① 法案審議の開始

内務大臣のチューター・イード(Chuter Ede)は、1948 年 6 月 1 日に内閣枢密院議長委員会(Lord President's Committee)に提出した覚書¹⁶⁹において、ノン・カウンティ・バラにおける独自の治安判事裁判所および四季裁判所を全廃すべきだと主張した。カウンティ・バラを含めたバラ全体ではなくノン・カウンティ・バラだけに絞ったこと、逆に、治安判事裁判所に加えて四季裁判所をも対象とした点がローチ委答申とは異なっている。

しかし、こうした方針に対しては、とりわけ地方政府から数多くの批判が出てきた。地方政府にとって、独自の判事団を自らの領域で保持することは歴史的な既得権であり、これを奪おうとする中央政府の侵犯に対して激しい反発が起こったのである。都市団体連合会(the Association of Municipal Corporations, AMC)の代表団は、49 年 7 月 5 日に内務大臣と面会し方針撤回を訴えた。

AMC は次の 7 つの理由を挙げて廃止に反対した。

- 1) 自らの判事団を持つノン・カウンティ・バラの権利は数百年にわたって認められてきたこと。
- 2) 政府提案は、判事団の規模を大きくすることで、判事団単位で 1 人のフルタイム治安判事補佐官を雇用できるようにすることをねらっているが、バラの治安判事裁判所も、隣接する治安判事小法廷と協力すれば、補佐官を効率的に雇うことができること。
- 3) ノン・カウンティ・バラにおいても判事のリクルートには問題が生じていないこと。地方自治体が訴訟当事者の場合にも問題なく訴訟を遂行できていること。
- 4) みずからの奉仕する地域共同体の生活状況に関する理解と知識があることが、治安判事として必

169 CAB132/10, L.P.(48)46, Magistrates' Courts Bill: Memorandum by the Home Secretary, 1 June 1948.

要とされていること。

- 5) ノン・カウンティ・バラの独自法廷が廃止されることによって、遠隔地の法廷に出向く必要が出てくること。
- 6) 判事と民衆との間の親密性が失われ、犯罪者に対する地方法廷の効果が期待できなくなること。
- 7) 地方の法廷はとりわけ行政的な機能を有しており、ノン・カウンティ・バラの治安判事裁判所廃止によって、判事と市民とのつながりが失われること。

しかし、内相はこうした議論を聞き入れなかった。そこで AMC は、7月12日、ローチ委員会が主張していたように、独自の治安判事裁判所維持のための人口下限として2.5万人を受け入れることをしぶしぶ決めた。ただし、バラ独自の四季裁判所廃止は認めなかった¹⁷⁰。

他方、多数の治安判事をメンバーとする治安判事協会 (the Magistrates' Association) は、すでに、ドゥパルク委員会の意見聴取において、人口2.5万人以下のすべてのバラにおいて独自の治安判事法廷を持つことを禁止したローチ委員会の勧告を承認するとしていた(1946年12月)¹⁷¹。ただし、協会の下部組織には上層部のこの意見に対する不満があったようである。治安判事法案が国会で審議されていたさなかの1949年10月21日に行われた第30回総会においては、相当程度の人口を持つバラにおいては独自の判事団が維持されるべきであるとの決議が提出された。決議への意見は賛否両論だったが、協会の幹事会議長であり貴族院議員でもあるtemplwood卿 (Lord Templewood) が、各バラごとに治安判事裁判所廃止の是非を検討すべしとの意見を貴族院で述べると誓約したため、決議は取り下げられた¹⁷²。

7月12日に、治安判事法案の本格審議がまずは貴族院から始まる。バラの治安判事裁判所に関しては、templwood卿が、ローチ委勧告と同じく、人口2.5万人を独自法廷保有の下限とするよう主張した¹⁷³。また、ウィンチェスター司教 (Bishop of Winchester) は、ウィンチェスターの法廷だけは残してほしいと訴えた¹⁷⁴。

他方で、議員の多くは、バラ独自の四季裁判所廃止に対してより強く反対した¹⁷⁵。ローチ委の委員長であったローチ卿が廃止に反対しただけではなく¹⁷⁶、王座部首席裁判官 (Lord Chief Justice、大法官に次ぐ英国裁判官ナンバー2の地位) であるゴダード卿 (Lord Goddard) ですら、バラ四季裁判所を廃止するとそ

170 'Justices of the Peace Bill: First Report of the Joint Sub-Committee of the General Purposes and Law Committees,' in *Supplement to the Municipal Review*, Aug 1949, pp.154-55.

171 LCO2/3482, Memorandum of Evidence by the Magistrates' Association, 2 Dec 1946; *The Magistrate*, Vol.8, No.2, Mar-Apr 1947, p.15.

172 *The Magistrate*, Vol.8, Annual meeting number, Nov 1949, p.256.

173 Parliamentary Debates (Hansard), House of Lords, ser.5, vol.163, col.1142 (12 July 1949).

174 *Ibid.*, cols.1153-54.

175 バラの四季裁判所については、以下のような統計が残されている。カウンティ・バラについては、独自の四季裁判所ありが62市、なしが21市、ノン・カウンティ・バラについては、独自の四季裁判所ありが56市、なしが115市。したがって、バラの合計254市のうち、四季裁ありが118市、なしが136市である。LCO2/4477, Note by W.T.C. Skyrme, 27 July 1949.

176 *Ibid.*, cols.1145-46.

の分カウンティ四季裁判所の任務が激増するとして、政府提案に難色を示したのである¹⁷⁷。また、カルバリー卿 (Lord Calverley) はケンブリッジ市の四季裁判所を、ワヴェル伯爵 (Earl Wavell) はウインチェスター市とコルチェスター市の四季裁判所を、レウェリン卿 (Lord Llewellyn) はプール市の四季裁判所を存続させるよう、それぞれ討論の場で訴えた¹⁷⁸。一方、ドウパルク委員会などでも中央主導的な刑事司法を主張していたマーサー卿は、ここでも、バラ独自の治安判事裁判所、四季裁判所のいずれも廃止するよう訴えた¹⁷⁹。

②廃止反対の理由——たんなる伝統への固執か

法案審議が始まってその内容が公になると、独自の治安判事裁判所や四季裁判所を持つ全国のバラから、バラの裁判所を廃止しないように求める書簡が大法官の元へ殺到した。反対理由としては、場合によっては数世紀も前の国王がそれぞれの都市に与えた、裁判所設置許可の特権を奪われることへの根本的な反発があった。また、すでに治安判事補佐官を他の治安判事小法廷と共有しているからバラ裁判所を廃止する必要はない、バラ裁判所が廃止されるとカウンティの裁判所にまで行かねばならず市民にとって不便、などの意見もあった¹⁸⁰。

一見すると、各都市がそれぞれの「伝統」をたんに持ち出して古い特権の維持に躍起になっているかのようである。しかし、そこにはより同時代的な要因も絡んでいたことを見落としてはならない。たとえば、ロンドンに程近い観光地であるリッチモンド市は、昼間人口の多さを裁判所を維持すべき理由としてあげている。これは明らかに、公共交通機関の発達やモータリゼーションなどによって生じた新しい要素であった¹⁸¹。また、サリー県の県都であるキングストン・アポン・テムズ市は、道路交通法関係業務が激増していること、国民保健サービス法 (1946)、国家扶助法 (1948) の執行がカウンティにまかされていることに伴ってバラ裁判所に持ち込まれる案件が増えていることも理由として挙げている¹⁸²。

他にも、工業都市としての特性 (ポンテフラクト市)¹⁸³、地方自治体再編成が終わっていないこと (メイドストーン市)¹⁸⁴、1948 年刑事司法法の施行に伴って治安判事小法廷から四季裁判所に送致される案件が

177 *Ibid.*, col.1157. また、ゴダード卿は、この1週間前に大法官に宛てた手紙において、仮にバラの法廷が廃止されるならば、それは人口ベースによるべきだと主張していた。LCO2/4476, A letter from Lord Goddard to Viscount Jowitt, 5 July 1949.

178 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.163, cols. 1150-52, 72-73, 80-81 (12 July 1949).

179 *Ibid.*, col.1161.

180 LCO2/3520.

181 LCO2/3520, A letter from A. Brownhead (Chairman of the Justices for the Borough of Richmond) to the Lord Chancellor, 11 Aug 1949.

182 LCO2/3520, A letter from J. Adair (Clerk to the Justices, Royal Borough of Kingston-Upon-Thames) to the Lord Chancellor, 20 Sept 1949.

183 LCO2/3520, A letter from J.F. Rook (Town Clerk to the Council of Borough of Pontefract) to the Lord Chancellor, 5 Aug 1949.

184 LCO2/3520, A letter from Graham Wilson (Town Clerk of Maidstone Council) to the Lord Chancellor, 2 Aug 1949.

増えると予想されること(ケンブリッジ市)¹⁸⁵、管轄内にある精神薄弱者施設の視察に人手が必要なこと(コルチェスター市)¹⁸⁶など、たんなる伝統への固執とは異なる、きわめて同時代的な反対理由がさまざまに寄せられた。

これらの反対理由は、たんに伝統的な都市がその特権を維持しようとしているのではなく、福祉国家時代の新しい都市がその任務を果たすために、一見したところ伝統的な機構をむしろ必要としていることを示している。産業社会化、福祉国家化が、地方を基盤とする裁判所の必要性を新しい形で高めていたのである¹⁸⁷。

③法案のゆくえ

大法官のジョウィット子爵とイード内相は、各地のバラや貴族院議員からの激しい反発を受け、このままで法案全体が貴族院を通らないと判断し、さっそく、人口1万人以上のバラについては四季裁判所を保持するという妥協案を内閣に提出した。人口1万人以下のバラで四季裁判所を保持しているところは決して多くはなく、実質的に廃止方針撤回といってもよかった。他方、バラ独自の治安判事裁判所に関しては、貴族院からの反対論が少ないとみて当初の全廃案を維持した。ただし、もし妥協する必要が生じた場合には、まずルートン市(人口10.9万人)、ケンブリッジ市(8.6万人)、プール市(8.1万人)を廃止の例外とし、それでもなお反対論が強ければ、廃止の人口上限を5万人、2.5万人と引き下げていく方針を内閣に対して提示した¹⁸⁸。7月22日、内閣枢密院議長委員会はこれらの方針を承認した。ただし、ショークロス法務総裁のように、バラの四季裁判所はできるだけ保持すべきとの意見も内閣の一部にはあった¹⁸⁹。

こうして、治安判事裁判所と四季裁判所については異なる方針が打ち出されたわけだが、これについてゴダード卿(王座部首席裁判官)は、あるバラにおいて独自の治安判事裁判所が廃止される一方で四季裁判所のみが残された場合、リコーダー(Recorder、バラ四季裁の裁判官)の給与をバラが支払い続けてくれるだろうか、と疑問を呈している¹⁹⁰。

8月11日、大法官府で内部会議が行われ、バラの四季裁判所は、年間を通じた処理案件数のきわめて少ない裁判所を除いてこれまでどおり存置、治安判事裁判所に関しては廃止の人口上限を5万人に設

185 LCO2/3520, A letter from the Cambridge Borough to the Lord Chancellor, 23 July 1949.

186 LCO2/3520, A letter from M. Webster (Clerk to the Borough of Colchester Justices) to the Secretary of Commissions, 27 July 1949.

187 ただし、産業国家化・福祉国家化とバラ裁判所保持の親和性を筆者が指摘したからといって、裁判所保持の主張が左派(労働党)の政治思潮の方から強く現れてきたということを意味しない。実際、キングストン・アポン・テムズ市参事会のある労働党議員は、治安判事は「狭い視野」しか持ち合わせていないと批判して、バラ独自の裁判所を廃止することに賛成している。これはおそらく、裁判所が現実社会の中で果たしている機能を見ての判断というよりも、本章第4節でみるように、判事の人的構成が保守的な人物に偏っていたためだと思われる。LCO2/3520, A letter from Alderman Dennis Gordon to the Lord Chancellor, 1 Aug 1949.

188 CAB132/13, L.P.(49)68, Justices of the Peace Bill: Joint Memorandum by the Lord Chancellor and the Home Secretary, 20 July 1949.

189 CAB132/11, L.P.16(49)2, Lord President's Committee, Minutes of the 16th meeting, 22 July 1949.

190 LCO2/4477, A letter from Lord Goddard to Viscount Jowitt, 25 July 1949.

定することで話がまとまった¹⁹¹。

議会は夏期休会を越え、10月から再び治安司法法案の審議が始まった。法案審議の「委員会段階」が開始された10月20日、ルウェリン卿が、バラの治安司法裁判所に関して、廃止の人口上限を2.5万人に設定する修正案を貴族院に提出した(政府案よりも、従来どおり存続する独自裁判所の数が多くなる)。これに対して、ロチェスター卿が4万人、ジョウィット大法官が政府案どおり5万人を主張して議論の収拾がつかなかった¹⁹²。ゴダード卿が、委員会を作ってバラの法廷廃止の是非を個別検討してはどうかと提案したが、結局、この問題は審議の「報告段階」に先送りされることになる¹⁹³。

政府は、つづく11月7日の審議で、1)1948年7月時点で独自の治安司法裁判所があり、人口5万人以上のバラ、2)同時点で独自の治安司法裁判所および四季裁判所があり、人口2.5万人以上のバラ、3)法案成立後に嘆願書を国王に出して認められた人口7.5万人以上のバラについては、独自の治安司法裁判所を保有できるとした条項を貴族院に提出し、ぶじ可決された¹⁹⁴。しかし、さらに11月15日には、2)に関して人口の閾値を2万人とする修正案がルウェリン卿によって提出された。政府も妥協案としてこれを受け入れ、可決された¹⁹⁵。

この後に庶民院の審議を経て最終的に成立した治安司法法第10条(1)では、以下のような条件の下で、ノン・カウンティ・バラが独自の治安司法裁判所を持つことが許された。

- a)1948年12月末時点で独自の治安司法裁判所があり、人口3.5万人以上。
- b)同時点で独自の治安司法裁判所および四季裁判所があり、人口2万人以上。
- c)同時点で独自の治安司法裁判所および四季裁判所があり、大法官が命令により特別に許した場合。
- d)この法律成立後に、人口6.5万人以上のバラが1882年都市団体法156条によって国王に嘆願書を提出し、認められた場合。

バラ裁判所を保持したい地方勢力の抵抗が功を奏し、中央が主導しようとした制度変更はきわめて小幅に終わったと評価できよう。

(2) 有給治安判事の拡大?

先述したように、有給治安判事は内務大臣(つまり中央行政の役職にある者)が任命することになっているが、実際には、有給判事が必要になったと考える各地方からの嘆願により任命が行われるのが通例であった。また、有給判事の給与に関しても、国庫ではなく判事の勤務地である地方の政府から支払われていた。

しかし、有給治安判事協会(the Society of Stipendiary Magistrates of England and Wales、1939年4月発足)は、地方政府の意向とは関わりなく内相のイニシアチブで有給治安判事を増やせるようにする法改

191 LCO2/4477. Note of a meeting by W.T.C. Skyrme, 11 Aug 1949.

192 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, cols.1080-89 (20 Oct 1949).

193 *Ibid.*, col.1120 (25 Oct 1949).

194 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.165, col.249 (7 Nov 1949).

195 *Ibid.*, col.639 (15 Nov 1949).

正を主張していた¹⁹⁶。また、給与の点に関しても、「有給治安判事協会」と「治安判事協会」の両者が、地方政府ではなく中央が支払うべきだと考えていた¹⁹⁷。これらの点に関して、有給治安判事協会の意見書は次のように述べている¹⁹⁸。

治安判事裁判所は、純粹に地方的管轄の、あるいは、地方の秩序を保全するための裁判所ではなくてきている。専門的治安判事[有給治安判事のこと——引用者注]のしくみの拡大が望ましいかどうか、どこに専門的判事を置くべきかの決定は地方当局によってなされるべきではない。というのも、地方当局は、既存のしくみにおいて、財政的責任を負っているからだ。

しかし、内務省の考えはまったく逆であった。48年6月17日(ドゥパルク委員会報告発表の直前)に内務省で行われた内部会議において優勢を占めた意見は、有給治安判事の設置を地方政府の意思とは関係なく押し付けることはできない、というものであった¹⁹⁹。治安判事小法廷に有給治安判事をおくことができるようにすべきとのドゥパルク委答申についても、受け入れられないとした。また、治安判事協会も、有給治安判事の数を増やす必要性はないと考えていた²⁰⁰。有給判事が増えれば、無給で非専門家の素人判事の出番はなくなってしまうから、けだしこれは当然であった。

治安判事法案の審議においては、ローチ・ドゥパルク両委の委員として少数意見を披露したマーサー卿が、刑事司法を「国有化」すべきだとの論議を展開した。すべての治安判事を有給の専門判事に置き換える急進的な改革を主張することはしなかったが、ある有給治安判事が地方政府関連の事案を年間400～500件も扱ったとのエピソードを示して、有給治安判事の給料が地方財政から出ているのは問題だと訴えた²⁰¹。しかし政府はこの議論を受け入れず、給料は引きつづき地方財政から出されることになった。

また、有給判事設置の対象範囲としては、それ以前まではバラとアーバン・ディストリクトを基本としていた。しかし、政府法案では、有給判事設置の嘆願書を国王に提出できる地方政府を、独自の治安判事裁判所を保有するカウンティとバラに限り²⁰²、これがそのまま法律として通過した。これに関して、都市団体連合会(AMC)は、カウンティに嘆願書提出権が与えられたのはいいとして、その代わりにノン・カウンティ・バラとアーバン・ディストリクトからそれを奪ったのは好ましくないと法案成立後に評価している²⁰³。

196 HO45/21980/899007/11, Memorandum by the Society of Stipendiary Magistrates of England and Wales, undated.

197 LCO2/4477, Memorandum by the Society of Stipendiary Magistrates of England and Wales, Sept 1949; Observation on the Justices of the Peace Bill by the Council of Magistrates Association, undated.

198 HO45/21980/899007/11, Memorandum by the Society of Stipendiary Magistrates of England and Wales, undated.

199 HO45/25848/938934/6A, Notes of a meeting, 17 June 1948.

200 *The Magistrates*, Vol.8, No.2, Mar-Apr 1947, pp.15-16.

201 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.163, col.1164 (12 July 1949).

202 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.165, cols.274-75 (7 Nov 1949).

203 'Justices of the Peace Bill: Second and Final Report of the Joint Sub-Committee of the General Purposes and Law Committees,' in *Supplement to the Municipal Review*, May 1950, p.98.

(3) シティをめぐる

本章第2節の④でみたように、ドゥパルク委員会においては、ロンドン市長とロンドン参事会員から成るロンドンの治安判事裁判所に関して変更の必要性が認められていなかった。

しかし、イード内相は、これらの権限をすべて奪い、メロポリタン治安判事裁判所の有給治安判事の管轄権をシティにまで拡張するか、あるいはシティ独自の有給判事を置きたい意向をジョウイット大法官に対して1949年3月9日付け書簡で内々に示した²⁰⁴。しかし、これに対して、大法官府のW.T.C. スキルム治安判事担当次官(the Secretary of Commissions)は、シティから強力な反対論が上がるであろうと予想し²⁰⁵、ジョウイット大法官も、以下のように述べてイード内相の主張に消極的な姿勢を見せた²⁰⁶。

これ[シティの刑事司法のこと——引用者注]はきわめて非論理的だが、実際には機能しているのです。シティは最近、国会議員や都市計画の権限を失うなど、非常に多くの打撃を受けており、私としては、これ以上困難を増やすのはきわめて遺憾なのであります。

要するに、刑事司法改革とは全く関係がないがそれに先行する他の分野において一定程度の中央集権的措置がとられたために、シティの刑事司法権限を奪うことが難しくなった、という認識が示されている。

そこで、内務省は、シティの素人判事に有給判事をミックスして複数名で審理に当たらせることを妥協案として大法官府に提示した²⁰⁷。内相と大法官はこの線に沿って覚書を作成し、内閣枢密院議長委員会に提出した²⁰⁸。しかし、ハーバート・モリソン枢密院議長から、ジョウイット大法官と同じように、シティからこれ以上の権限を奪うことに対して消極的な発言があり、委員会としては合意に達することができなかった²⁰⁹。

それからひと月ほどして、内務大臣とシティ代表との間で意見交換が行われた。予想どおり、シティ側は、ロンドン市長・参事会員以外にいかなる判事をも増やすことに反対した。その代わり、少年事案と婚姻関係事案の管轄権をロンドン県に移すことには合意した(ドゥパルク委員会の答申に同じ)²¹⁰。

結局、こうしたシティの抵抗が功を奏して、既存のしくみが守られることになった。ただし、「1949年治安判事法」第11条では、シティ自身が合意したように、少年事案と家事については、首都有給判事かロンドン県の治安判事裁判所へ事案が移送されることを定めている。

(4) 小括

この節では、バラ裁判所廃止への抵抗、有給治安判事拡大への抵抗、シティ裁判所の権限奪取への

204 LCO2/4475, A letter from Ede to Viscount Jowitt, 9 Mar 1949.

205 LCO2/4475, Note by W.T.C. Skyrme, 21 Mar 1949.

206 LCO2/4475, A letter from Jowitt to Ede, 23 Mar 1949.

207 LCO2/4475, A letter from S. Hoare to Skyrme, 25 Mar 1949.

208 CAB132/12, L.P.(49)31, Justice of the Peace Bill: Joint Memorandum by the Lord Chancellor and the Home Secretary, 29 Mar 1949.

209 CAB132/11, L.P. 8(49)1, Lord President's Committee, Minutes of the 8th meeting, 1 Apr 1949.

210 HO45/25848/938934/33, Note of a meeting between the Home Secretary and representatives of the City, 2 May 1949.

抵抗などの問題を取り上げた。そこから見えてくるものは、中央が主導する形での近代的・効率的な刑事司法の制度設計を拒否する地方の姿であった。ただし、地方側は、たんに「効率」に対して「伝統」の重みをぶつけて抵抗したのではない。地方社会の同時代的な現実に応じた刑事司法の運用を、中央からの侵犯を許さず地方イニシアチブで行うことが彼らの要求であったといえる。

4. 刑事司法の非専門性・地方的性格

すでに上でも何度か触れてきたように、英国の治安判事はそのほとんどが法曹資格を持たない素人判事である(そのために、法専門家の治安判事補佐官という独自の制度が発達してきた)。この素人治安判事集団は、刑事司法の運用に関わる人的集団であると同時に、地方名士の集まりという性格も帯びていた。各カウンティ、および一部のバラに設置されている四季裁判所の公判には、時として40～50人の治安判事が出席することがあったという²¹¹。法廷は、刑事裁判の場としてだけでなく、地方エリートの儀礼や社交の場としての意味を強く持っていたのである。

本節では、こうした英国刑事司法の「非専門性」をめぐる議論について取り上げる。このことは、前節で検討した「中央対地方」という対立軸とも重なり合っている。というのも、非専門性を重視する意見は、何らかの形で、刑事司法の「地方性」の強調と結びついているからだ。

(1) 素人判事か有給治安判事か

当時の議論の大勢は、法専門家判事に対する素人判事の優位性を説くものであった(かなりの程度において、現在でもなおそうである)。たとえば、1936年10月、当時の内相ジョン・サイモン(John Simon、自由党)は、治安判事協会の年次総会スピーチで、素人判事は「全体主義への防波堤」だとして賞賛し、普通の市民が理解できる英国法の下さについて強調した²¹²。また、テンプルウッド卿は、1949年5月のスピーチで、英国の制度の特徴として、陪審裁判、市民警察、素人治安判事制の3つを挙げた²¹³。

前述したドゥパルク委員会の議論においても、素人判事の利点を押し出す意見がほとんどであった。内務省は、委員会に提出した覚書で、「有給治安判事が単独で裁くか、それとも[素人の——引用者補]判事が有給判事とともに裁くべきかは、内務省の見方によれば、完全に地方が決めるべきことである」と述べている²¹⁴。地方にゆだねるということは、実質的に素人判事制をベースにすることを認めているに等しい。

また、同じくドゥパルク委員会に覚書を寄せた保守党中央局(Conservative Central Office)は、次のような意見を述べている²¹⁵。

素人治安判事制の最善の判事団が、彼らの前で裁きを受ける者たちの信頼を勝ち取ることは間

211 貴族院審議でのラグラン卿発言。Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, col.1141 (25 Oct 1949). 他に、Skyrme 1991: 331.

212 *The Magistrate*, Vol.4, No.70, Nov 1936, pp.1085-86.

213 *The Magistrate*, Vol.8, No.15, May-June 1949, p.213.

214 HO45/21980/899007, Memorandum by the Home Office, 18 Feb 1947.

215 LCO2/3482, Memorandum by the Conservative Central Office, 1 Nov 1946.

違いがない。なぜなら、その判事団の成員は、地位が高く高潔な地方人士であり、その評判は彼らに対処することになる被疑者などに対して知れ渡っているからだ。

ただし、保守党中央局は、こうした素人判事の利点を認めただけで、彼らが法専門家の有給チェアマン(判事団長・裁判長)とともに裁くことが理想だと主張した。

これに対して、「四季裁判所チェアマン・副チェアマン協会」(the Society of Chairman and Deputy Chairman of Quarter Sessions in England and Wales)は、地方判事団のチェアマンが有資格者である必要はないとの意見であった²¹⁶。また、内務省も、有資格者のチェアマン任命の義務付けは司法運用の「基本方針の変更」を意味するとして難色を示した²¹⁷。

専門雑誌『治安判事・地方政府レビュー』も、素人判事は「事実を発見する」力に優れ、犯罪者処遇に関しても法専門家判事と同等の能力を発揮すると断じている²¹⁸。

こうした見解に対して、有給治安判事協会は、無給素人判事と有給判事が合同で裁判を行う可能性が取りざたされていることをけん制して、有給判事が単独で裁く慣行を残すべきだと主張した。また、重要なケースや法的論点を含むケースは、専門家である有給判事に対して割り振られるべきだとも述べた²¹⁹。

治安判事法案の審議においては、マーサー卿が、素人判事と有給治安判事の任務配分に関して大法官が規則(Rules)を策定する義務について定めた修正条項を提出した。しかし、ジョウイット大法官から、それは中央政府が決めることではないとして拒否されたため、結局条項は取り下げられた²²⁰。政府は、中央が主導して法専門家の役割を拡大させることにまったく消極的だったのである。

(2) 治安判事の任命——党派性からメリット・システムへ？

W.T.C. スキルムによると、治安判事の任命は、18世紀後半にはほぼ州統監(the Lord Lieutenant)²²¹の意向によって決まるようになったという[Skyrme 1991: 21]。また、治安判事に関する王立委員会(1909年)が、全カウンティに「治安判事任命助言委員会」を設置することを提言し、1912年ごろまでにこの提言がほぼ実行に移された。その際、各助言委員会の委員長は州統監が通常は務めるものと理解されていた。というのも、州統監は、治安判事記録保管者(Custos Rotulorum)を通常兼任していたからである。なお、助言委員会の委員は当初終身であったが、1927年からは6年間の任期制になった[Skyrme 1991:

216 LCO2/3482, Draft Memorandum of Evidence by the Society of Chairman and Deputy Chairman of Quarter Sessions in England and Wales, undated.

217 HO45/21980/899007, Memorandum by the Home Office, 18 Feb 1947.

218 'The Lay and the Learned,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.112, No.37 (11 Sep 1948), p.563.

219 HO45/21980/899007/11, Memorandum by the Society of Stipendiary Magistrates of England and Wales, undated.

220 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, cols.1280-82 (2 Oct 1949).

221 州統監は首相の助言に従って国王によって任命される役職で、ナポレオン戦争以後は地方における軍司令官としての役割が徐々に縮小し、県の治安判事を束ねる機能が前面に出るようになった[Skyrme 1991: 22]。本論文では、カウンティを基本的に「県」と訳しているが、州統監に関してのみは、その歴史的な性格にかんがみて、「州」という語を用いて訳語をあてることにする。

228-9]。

助言委員会はいよいよ地域の保守的な名士の集まりであったから、推薦された治安判事はいきおい保守党系の人物が多くなってしまふ。再びスキルムによれば、大法官は、助言委員会が提出してきた推薦者リストをしつぱしば委員会に突き返してしまうことがあったという[Skyrme 1991: 290]。その一方で、推薦人数が多すぎるという理由以外で、大法官が助言委の推薦を拒否したことはほとんどなかったとも記述している[Skyrme 1991: 307]²²²。

こうしてほぼ地方にまかされていた治安判事の任命(および任命助言委員会のメンバー選出)に関しては、所属政党がもっとも重要なファクターであった(本章第2節の②でもすでにそのことについては述べた)。19世紀においては、保守党と自由党とのバランスをとることが重要であったが、20世紀になってからは、当然のように、労働党員の治安判事や任命助言委員を増やすことが大きな課題となっていく。

1945年7月の総選挙で大勝してアトリー政権を誕生させていた労働党は、司法部においても自党の勢力を伸ばすことを目指した。労働党全国幹事会のモーガン・フィリップス(Morgan Phillips)事務局長は、ジョウィット大法官に対して、判事任命助言委員会に対して労働党が自らの党員を委員として指名する権利を与えることを要求したが、大法官は、「党派任命」は好ましくないとしてこれを強く拒絶した²²³。しかし、フィリップス事務局長はなおも大法官に対して要求を続け、1949年1月に両者の間で次のような合意をみている²²⁴。

- a) 助言委員会に労働党のメンバーとして選ばれる者は、党費を支払っている者でなければならない。たんなる「支援者」では足りない。
- b) フルタイムで有給の政党職員である場合を除き、党の役職に就いているということを理由として助言委員会のメンバーとして不適格だとみなしてはならない。したがって、党支部長や名誉事務局長は適格者である。
- c) [治安判事に関する——引用者注]王立委員会ではこの件に関して政党に対し照会をしてはならないとされているが、大法官は、委員の候補者が実際にその政党の党員であるかを確認するために党本部に対して身元照会する現在の慣行を継続させることに合意した。しかし、大法官は、政党に対して照会する義務はなく、また、その他の場所から得られた情報で満足できる場合は、政党には照会しないことを明確にした。

222 このように、判事任命に際してはほとんど地方に依存していたため、中央官庁には治安判事の氏名・住所などに関する統一リストが存在しなかった[HMSO 1948: para.21]。また、大法官府治安判事担当次官(the Secretary of Commissions)の事務室には、次官補が1人、事務員が1人、タイピストが1人の計3人しかいなかったという[para.47]。たったこれだけのスタッフで、2万人近い治安判事の任免に関する業務をこなしていたのである。任免に対していかに中央政府が名目的な関与しかしていなかったかがわかるであろう。

223 LCO2/3493, Appointment of Members of Advisory Committees: Memorandum by R.B. Howorth, 2 July 1947.

224 LCO2/3493, Appointment of Labour Members to Advisory Committees: Lord Chancellor's Interview with Mr. Morgan Phillips: Note by W.T.C.Skyrme, 21 Jan 1949.

しかし、こうした合意は労働党中央の思惑からはずいぶん遠いものであり、現実には、従来からの慣行を確認する以上の意味は薄かったとみられる。

とはいえ、こうした水面下での動きに対して、労働党勢力の伸張に懸念をもつ人びとからは、本人の所属党派ではなく能力を重視した治安判事および助言委員選考の必要性が説かれた。

「四季裁判所チェアマン・副チェアマン協会」は、ドゥパルク委員会に対して、「議会選挙に見られるごとく、カウンティの政治を反映するような形で助言委員を選考するのは望ましくない」「政党組織からの指名は受け付けるべきでない」と意見を述べている²²⁵。治安判事協会も、助言委員の少なくとも4分の1は「地方政治および国政問題に積極的に関与していない人物」から選ぶべきだとして、党派任命の行き過ぎに懸念を示している²²⁶。また、判事選考については、保守党中央局が、政治思想ではなく適格性(fitness)を主要ファクターにすべきだと意見している²²⁷。

もうひとつ付け加えると、一般市民に対して任命助言委員の名がすべて秘密とされていたことに関して、カウンティ州統監協会(the Association of Lieutenants of Counties)は、1948年の総会で次のような決議を採択している²²⁸。

州統監協会会長は、大法官に対して、任命助言委員会のメンバー構成の秘密性を維持するよう意見を具申すべきである。また、この秘密性を維持するために、助言委員として推薦された候補者の名前はロンドンの党本部に対して提出されるべきではなく、カウンティの政党地方組織のみが協議を受けるべきである。

上で述べたように、助言委員選考に際して党本部に身元照会する慣行が当時あったが、州統監の中には、労働党に属する助言委員の氏名がすべて労働党本部に知られることによって、助言委員会の秘密性(および、それによって保たれる判事選考の中立性)が損なわれると懸念する声があり、それがこの決議の背景をなしている。この懸念に対して、スキルム大法官府次官は、エクセター卿(州統監協会会長)に対して、身元照会は保守党員の場合でも労働党員の場合でも平等に行っており、あくまで委員の候補者が本当にその党の党員であることを確認しているに過ぎない、と返答している²²⁹。

225 LCO2/3482, Draft Memorandum of Evidence by the Society of Chairman and Deputy Chairman of Quarter Sessions in England and Wales, undated.

226 LCO2/3482, Memorandum of Evidence by the Magistrates' Association, 3 Dec 1946. また、「四季裁判所補佐官・カウンティ参事会書記協会」(the Society of Clerks of the Peace of Counties and of Clerks of County Councils)のように、政党支部が助言委員の候補指名を行うべきでないとしつつも、労働者階級出身の助言委員を増やし、各委員会ごとに少なくとも1人の女性委員を確保すべきだとの意見もあった(LCO2/3482, Memorandum by the Society of Clerks of the Peace of Counties and of Clerks of County Councils, Oct 1946)。

227 LCO2/3482, Memorandum by the Conservative Central Office, 1 Nov 1946.

228 LCO2/3493, The Association of Lieutenants of Counties: Minutes of the Annual General Meeting, 23 Sep 1948.

229 LCO2/3493, A letter from W.T.C.Skyrme to Lord Exeter, 2 Dec 1948.

「党派ではなく適格性による選考」や「助言委員の秘密性の確保」といったこれらの主張は、一見したところ、党派からの影響を排除した中立的な治安判事・助言委員選びの見解であるかのように読める。しかし、その内実は、「党派間バランス」の主張に名を借りた労働党の勢力拡大にストップをかけようとする、保守的な社会層の思惑であったと思われる。ところが、実際には、後者も「党派」をベースにした選考という慣行を続けてきており、その意味において、「党派」を重視する労働党とさほど変わりはなかった。実のところ、論点は党派うんぬんにあるのではなく、党派を重視する際に「地方」での党派バランスをみるのか、それとも、「中央」の政党本部の力を通じて特定の党派に属する人間を任命助言委員としてねじ込むことが許されるのか、というところにあった。上で見てきたことから明らかなように、当時においてはこの前者の考え方が結局のところ優位を占め続けていたのである。

もし本当に「党派」ではなく「能力」が判事選考にとって重要であるのならば、判事の選考および育成に関して、全国的な基準の導入が不可欠になるはずである。しかし、ドゥパルク委員会は、この点に関して、治安判事のための研修コース設置や任用試験の導入は実行可能ではないと考えた[HMSO 1948: para. 91]。ただし、地域ごと(ドゥパルク委員会が提案している「治安判事裁判所委員会」ごと)に新人判事の研修方法を考案し、その研修を修了するまでは判事として任務に当たるべきではないと提言した[para.92]。

この答申にしたがって、1949年治安判事法には、「大法官の承認した手続きに従って、治安判事の研修コースのしくみを作成、運営することを、各治安判事裁判所委員会の義務とする」とする第17条が挿入された。しかし、これに関する議会審議においては、判事の研修に中央政府が介入するべきでないとテンプルウッド卿が述べたぐらいで、議論はあまり活発でなかった²³⁰。

以上を簡単にまとめよう。労働党本部は、治安判事任命をめぐって「中央」の力に頼りながら「地方」の保守勢力を打破しようとしたが、それはかなわなかった。また、「中央」が設定したスタンダードを「地方」に波及させる動きとして出てきた治安判事の研修論については、十分に議論が深められることがなかった。したがって、治安判事および判事任命助言委員会のメンバー選考、育成に関しては、メリット・システムではなく、従来からの「地方」を中心としたやり方が大枠として維持されたものと評価できよう²³¹。

(3) 治安判事への手当

名士による「ボランティア」に頼るのではない治安判事制度を作ろうとするのならば、判事に対する手当てや給与のしくみを整備することは不可避である。

その際たるものが有給治安判事というしくみだ。有給判事はもともと、首都ロンドンにおいて、罰金の徴収や酒販許可などの任務遂行に伴って金銭的な利得を上げることが目的とした治安判事が18世紀末か

230 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, col.1169 (25 Oct 1949).

231 ただし、大法官は、治安判事の任命権者はあくまで自分であって、助言委員会は文字通り「助言」のための委員会ではないとの立場は崩さなかった。テンプルウッド卿が、貴族院において、カウンティの助言委員会の委員長を治安判事記録保管者(Custos Rotulorum)、委員会の書記官を四季裁判所補佐官(clerk of the peace)と法定する条項を提出するが、9対43で否決されている。Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, cols.1011-24 (20 Oct 1949).

ら19世紀初頭にかけて横行したため(これを *trading justices* という)、判事に給料を与えることでこうした動きに制約をかけようとの目的によって誕生した。ロンドンに関しては、1839年に「首都警察裁判所法」(*the Metropolitan Police Court Act*)が制定され、首都有給治安判事の司法任務が法律上定式化された[Skyrme 1991: 136-49]。

ただしこれは、治安判事の司法・行政業務がきわめて多いロンドンの話であって、地方においては治安判事職が特別に金銭的な利得を生むわけではなかった²³²。判事はむしろ、自由な時間を職務の遂行のために犠牲にしなくてはならなかったから、いわゆる「有閑階級」でなければ務められるものではなかったのである。1906年治安判事法(*the Justices of the Peace Act*)によってカウンティ治安判事の資産要件が撤廃され[Skyrme 1991: 220]、一般の労働者などであっても判事に就任できる可能性が生まれていた。しかし彼らは、判事任命助言委員会とのコネクションがほとんどないからそもそも判事に任命される可能性はきわめて低いということに加えて、仮に判事に任命されたとしても、経済面・時間面から見て現実に職務を遂行することが難しい状況にあった。

そこで、ドゥパルク委員会での議論や1949年治安判事法の審議にあたっては、治安判事に対して何らかの手当てないし給与を与えるべきだとの議論が出てくることになる。たとえば、労働党のB. ボイド議員は、治安判事がよりよく社会を代表するようにするには、判事の必要経費(*expense*)を支払うべきだとイーロ内務大臣に手紙を送っている²³³。また、クルー市(*Crewe*)の判事団は、収入の損失(*loss of earning*)に対する支払いについて法律で定めるべきだとの決議を採択し²³⁴、労働党レイトン支部も賃金の損失(*lost wage*)を判事に支払うべきだとの意見を寄せている²³⁵。「四季裁判所補佐官・カウンティ参事会書記協会」は、給与のような性格のものは要らないとしつつも、交通費、食費等の手当て(*subsistence allowance*)、勤務時間の損失への補てんについては、地方議員らと同じように扱われるべきだとの意見を提出した²³⁶(1948年地方政府法第112条で、損失補てんや必要経費について定められている)。

こうした意見に対して、あくまで判事は自費で努力すべきだとの反論にも根強いものがあつた。「四季裁判所チェアマン・副チェアマン協会」は、必要経費の支払いにすら反対している²³⁷。自らも治安判事であるマージー子爵(*Viscount Mersey*)は、議会審議において、治安判事への支払いは、「通常の人びとの目からすれば、その[治安判事のこと——引用者注]価値を大いに損なうもの」だと述べている²³⁸。

232 なお、ロンドン以外では、1813年にマンチェスターで初めての有給治安判事が誕生した(Milton 1967: ch. 2)。

233 HO45/21981/899007/37, A letter from Stephen Taylor to Chuter Ede, 10 Nov 1948.

234 LCO2/4477, A letter from J.K. Baggaley (Clerk to the Justices, County and Borough Justices' Clerk's Office, Crewe) to the Lord Chancellor, 25 July 1949.

235 LCO2/4472, A letter from Carol Johnson (secretary of the Parliamentary Labour Party) to Viscount Jowitt, 29 Sep 1949.

236 LCO2/3482, Memorandum by the Society of Clerks of the Peace of Counties and of Clerks of County Councils, Oct 1946.

237 LCO2/3482, Draft Memorandum of Evidence by the Society of Chairman and Deputy Chairman of Quarter Sessions in England and Wales, undated.

238 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.159, col.430 (17 Nov 1948).

こうした議論を経て、1949年治安判事法第8条では、一定の条件下で、職務遂行に伴う交通費・宿泊費を受けることができると定められた。しかし、たとえば給与労働者が仕事を休んで治安判事の仕事をごなした場合等の損失補てんについては入らなかったのである。

ここで強調しておきたいことは、交通費などの必要経費や収入損失の補てんなどは、これまでは治安判事を供給してこなかった社会層からの判事リクルートを促進することによって、むしろ治安判事制度の「非専門性」を強めるという点だ。したがって、治安判事がボランティア的性格を脱してきているとしても、そのことは判事の「専門性」を高めることには必ずしも結びつかず、むしろ新しい形で治安判事制度の「非専門性」をバージョン・アップしているのである。そしてこのことは、地方に根づいた民衆の刑事司法という考え方とひと連なりになっており、法専門家を有給かつフルタイムで雇う職業裁判官制度とは大きく性格を異にしている。

(4) 小括

本節での検討を通じてえられる結論は、当時の英国刑事司法は、その「非専門的」性格とそれに付随した「地方的」性格を色濃く残したままであったということである。有給治安判事については、中央政府の介入によってその任務の拡大が図られるということはなかった。治安判事と判事助言委員会メンバーの選考についても、地方ベースの形態が守られた。また、判事への手当等々の拡充は、治安判事制度の「非専門性」をむしろ新しい形で強めている。

以上2節にわたり、刑事司法の実行をめぐる地方が中央に対して抵抗力を発揮してきた様子を見てきた。次に、行政と司法の対立について、中央と地方のそれぞれについて検討しよう。

5. 「中央司法」対「中央行政」

刑事裁判の制度設計やその運用に関して、中央の司法部で主に担当しているのは大法官府 (the Lord Chancellor's Office) であり、中央の行政部で主に担当しているのは内務省 (Home Department) であった。この節では、大法官府と内務省の権限をめぐる争いについてみていく。

(1) 有給治安判事の任命権

この争いがもっとも先鋭な形で現れたのは、有給治安判事の任命をめぐる争いであった。すでに述べたように、治安判事全般の任命は基本的に大法官が担っているが、有給治安判事(首都ロンドンの判事、および地方の有給判事)については内務大臣が担当するという形で、任命権者が分割されていた²³⁹。ドゥパルク委員会は、無給・有給のすべてを含めた治安判事の任命権を大法官に一本化するよう勧告したが(本章第2節⑤参照)、それについてはどのような議論があったのだろうか。

治安判事協会は、ドゥパルク委への意見書で、有給判事の内相任命を維持すべきとしている²⁴⁰。理由に

239 1882年都市団体法 (the Municipal Corporations Act) 第161条によって、内相に有給判事任命権が与えられた。

240 LCO2/3482, Memorandum of Evidence by the Magistrates' Association, 3 Dec 1946.

については述べられていない。都市団体連合会も、ドゥパルク委報告書への評価覚書で、大法官への権限委譲に反対し、完全に地方自治体の裁量にゆだねられるべきだとした²⁴¹。既存のしきみが揺るがされることによって、地方の望まない有給判事が中央から押し付けられることを恐れたためだと思われる。

この論点に関してもっとも重要なのはいうまでもなく内務省の意見だが、アレクサンダー・マックスウェル内務事務次官は、1947年11月にドゥパルク委へ提出した覚書で次のように主張して、内相の権限を奪わないよう訴えた²⁴²。

内務大臣と、内務大臣が任命推薦する有給治安判事との現在の関係は、内務省が略式裁判所[治安判事裁判所のこと——引用者注]の任務とのつながりを維持する上で有益なものである。内務大臣と裁判所の任務とのこのつながりが失われることによって、これら裁判所の管理運営と犯罪者処遇に関する中央所管省庁としての内務省が全般的な機能を果たすことが難しくなってしまうだろう。

翌48年6月2日に大法官府のW.T.C. スキルムと内務省高官2名との間で行われた協議においては、マックスウェル次官の反対論が強いために、大法官と内務大臣間で事態の決着を図る必要性があるとの結論が出た²⁴³。

これにしたがって6月19日にイード内相がジョウィット大法官に宛てた書簡では、マックスウェル次官の主張と同じく、内務省が治安判事裁判所の司法行政権を握っていることから、有給治安判事の任命権を奪われることによる悪影響が大きいとの議論を展開した²⁴⁴。内務省が行っている司法行政の例としては、プロベーション・サービス財政の半分負担(前章で見たように、プロベーションは部分的には犯罪者処遇の機能でありながらも、組織的に見れば裁判所に付属しているものであった)、治安判事補佐官の承認、補佐官の給与をめぐる裁判所と地方政府との紛争の解決、ロンドンの少年裁判所パネルの任命などが挙げられていた。また、準備中であった法案において、治安判事裁判所委員会の設置をはじめとして、治安判事小法廷の管轄地変更承認、裁判所に支払われることになる国庫補助金の管理など、司法行政上の新業務が急増することも予想されていた。

大法官は、これへの返信で、「疑いもなく、[裁判所が出した——引用者補]命令の執行と治安判事の任命が同じ大臣の責任であることは原則として誤っています。この件に関しては、行政的な便宜よりも原則論の方がより重要だと考えます」と述べ、なんとしても法案に権限委譲を挿入するよう訴えている²⁴⁵。これに対し、内務大臣は、裁判所命令の執行や被疑者の起訴を内務省が行っていると大法官は言うが、訴

241 HO45/25848/938934/7, A letter from G.H.Banwell (secretary of the Association of Municipal Corporations) to S.H. Hoare, 18 Mar 1949.

242 HO45/25848/938934/6A, Note by Sir Alexander Maxwell, 5 Nov 1947.

243 LCO2/4475, Magistrates' Courts' Bill: Note by W.T.C.Skyrme, 2 June 1948.

244 CAB132/10, L.P.(48)57, Lord President's Committee: Magistrates' Courts' Bill: Memorandum by the Lord Chancellor on the Recommendations of the Royal Commission on Justices of the Peace, 28 June 1948 に添付されている。

245 HO45/25848/938934/6A, A letter from Jowitt to Ede, 22 June 1948.

追に関しては法務総裁 (Attorney-General) の指示によって公訴局長 (Director of Public Prosecutions) が行っているものであって、内務省は関係がない、と反論している²⁴⁶。

しかし、ジョウィット大法官は自らの意見を曲げず、6月28日に内閣枢密院議長委員会に提出した覚書において、大法官への権限委譲を訴えた²⁴⁷。だが、イード内相の強硬な反対論を打ち破ることができず、内閣としては、現状維持を選択することになった²⁴⁸。

翌1949年夏に治安判事法案の審議が始まると、多数の貴族院議員が大法官への任命権一本化を主張し、10月にはルウェリン卿がその線で修正条項も提出する。しかし、大法官は、とりわけ首都ロンドンの有給治安判事と内務省との緊密な関係が必要であることを考えると、任命権だけ大法官に移すことはできないと(自らの本心を曲げて)答弁し、修正条項を受け入れなかった²⁴⁹。

ところが、政府は11月に入って態度を変え、ロンドン以外の有給治安判事の任命権を大法官に移すことに同意し、11月7日には大法官自らが修正条項を貴族院に提出した。かつて内相を経験したこともあるテンブルウッド卿が、有給判事任命に際しては従来も内務省は大法官府と十分に協議してきており、任命権が移動することに何の問題もないと述べるなど、貴族院議員たちもこれを歓迎し、修正条項は可決された²⁵⁰。

(2) その他

内務大臣から大法官への権限委譲が問題になった領域をあと2つ簡単に見ておく。

第1に、バラ四季裁判所のリコーダー (Recorder)²⁵¹任命権問題である。内務省は当初、権限を移すことに反対していた²⁵²。しかし、ルウェリン卿が1949年10月に提出した修正条項に政府も賛成して、リコーダー任命権は大法官に移されることになった²⁵³ (1949年治安判事法第39条[1])。

第2に、少年裁判所の司法行政権を大法官に移すべきとの議論があった。この線に沿ってマーサー卿が提出した修正条項の審議の中で、テンブルウッド卿は、児童行政にますます関与するようになっている内務省が少年裁について司法行政的権限を行使するのは好ましくないと述べ、それに同調する貴族院議員も少なくなかった。しかし、ジョウィット大法官は、大法官府と内務省との間に摩擦はないし、大法官府はこれ以上の任務を負いきれないと答弁して、修正条項は結局取り下げられた²⁵⁴。

246 HO45/25848/938934/6A, A letter from Ede to Jowitt, 25 June 1948. ただし、公訴局長の任務量はかなり限定的であり、訴追のほとんどは警察が行っている。

247 CAB132/10, L.P.(48)57, Lord President's Committee: Magistrates' Courts' Bill: Memorandum by the Lord Chancellor on the Recommendations of the Royal Commission on Justices of the Peace, 28 June 1948.

248 CAB132/9, L.P.11(48)5, Lord President's Committee, Minutes of the 11th meeting, 2 July 1948.

249 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, cols.1262-70 (26 Oct 1949).

250 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.165, cols.274-81 (7 Nov 1949).

251 バラ四季裁にのみ存在していたパート・タイムの裁判官で、5年以上の経験を持つバリスタだけが就任することができた。

252 HO45/25848/938934/6A, Notes of a meeting, 17 June 1948. 内務省高官による協議。

253 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, cols.1284-85 (26 Oct 1949).

254 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, cols.1155-61 (25 Oct 1949).

6. 「地方司法」対「地方行政」

W.T.C. スキルムによれば、18世紀は治安判事の独立性が最も高かった時代だという[Skyrme 1991: 2]。その独立性は、行政府と上位裁判所の両者に対して保たれていた。より正確に言うと、行政に対して治安判事が独立を保ったというよりも、治安判事が司法と行政の両方にまたがる権限を多く保有していたということである。19世紀に入っても、治安判事は数多くの行政的任務をこなし続けた。それには、徴税、救貧、道路交通、酒販免許、狩猟、賃金設定、警察、刑務所など実に多彩な権限が含まれていた[Skyrme 1991: chs. 3&5]。しかし、1888年地方政府法(the Local Government Act)によって、治安判事の行政権限の大部分がカウンティ参事会に移され、刑事・民事司法と酒販免許などごく一部の行政権限だけが残されることになる。

その結果として、治安判事は略式裁判に専心することが可能となったが[Skyrme 1991: 212]、だからといって、治安判事と行政・立法部との関係性が完全に断ち切られたわけではなかった。本節では、ローチ委員会、ドゥパルク委員会とそれを受けた1949年治安判事法において、この関係性についてどのような議論があり、どのような制度設計がなされたのかをみていくことにする。

(1) ex officio 治安判事

ここでは、第2節⑥でも検討した、他の公職にある者が職務上当然に治安判事でもあるとみなされる、いわゆる「ex officio」型兼職の問題についてまず取り上げる。

「ex officio」治安判事を廃止するか否かをめぐって、利害関係者の意見は激しく対立していた。治安判事協会は、カウンティ参事会長やアーバン・ディストリクト参事会長、ルーラル・ディストリクト参事会長、バラの現役・元市長など、ex officio 治安判事のほとんどのカテゴリーを廃止すべきだと主張した²⁵⁵。「四季裁判所チェアマン・副チェアマン協会」も全廃論であった²⁵⁶。「四季裁判所補佐官・カウンティ参事会書記協会」も基本的には全廃が望ましいとし、それが無理ならせめてバラ市長がバラの治安判事裁判所のチェアマンに就く慣行だけは止めさせるべきだとしている²⁵⁷。

これに対して内務省は、「バラ市長が ex officio 治安判事であることに賛成するどのような意見があろうとも、市長を退任してから1年間判事職にとどまり続けることに賛成する理由は見出しがたい」として²⁵⁸、廃止論に対してやや消極的な姿勢をみせた。

他方、地方組織の中でも大きく意見が割れていた。カウンティ参事会協会(the County Councils' Association, CCA)が ex officio 判事廃止に賛成していたのに対して、都市団体連合会、アーバン・ディストリクト参事会協会(the Urban District Councils' Association)、ルーラル・ディストリクト参事会協会(the

255 LCO2/3482, Memorandum of Evidence by the Magistrates' Association, 3 Dec 1946.

256 LCO2/3482, Draft Memorandum of Evidence by the Society of Chairman and Deputy Chairman of Quarter Sessions in England and Wales, undated.

257 LCO2/3482, Memorandum by the Society of Clerks of the Peace of Counties and of Clerks of County Councils, Oct 1946.

258 HO45/21980/899007, Memorandum by the Home Office, 18 Feb 1947.

Rural District Councils' Association) は反対した[HMSO 1948: para.157]。こうした見解の相違の背景には、カウンティ参事会長が、あえて「ex officio」型の治安判事にならずとも、地域の名士として容易に治安判事職に任命されることができたからだと思われる。実際、ドゥパルク委員会報告の記録によると、カウンティ参事会長全体の76%が、正規のルートを通じての任命(すなわち、助言委員会による推薦→大法官の任命の流れ)も同時に受けていた。しかし、バラの現役・元市長の場合は26%、アーバン・ディストリクト参事会長が13%、ルーラル・ディストリクト参事会長が24%と、カウンティ参事会長の場合とは大きな開きがあった[HMSO 1948: para.156]。したがって、正規のルートを通じて治安判事に就く可能性のより低い前3者の方が、ex officio 型兼職の制度保持に大きな利害関係があったといえる。

このようにして地方団体の中からも強い反発があったため、政府としては慎重にならざるをえなかったようである。ドゥパルク報告未発表時点の1948年7月2日に開かれた内閣枢密院議長委員会においては、世論を試す必要ありと判断された²⁵⁹。そのため、ジョウイット大法官は、同年11月17日の貴族院審議で、「非常に多くのものを地方自治体から取り上げている昨今、彼らが享受してきたいかなる特権をも奪うことに消極的にならざるをえません」と答弁し²⁶⁰、ex officio 判事の廃止反対論を刺激しないように努力している。

ところが、翌49年1月初め、労働党全国幹事会のモーガン・フィリップス事務局長から労働党地方支部のいくつかはex officio 判事廃止に賛成していると聞いたジョウイット大法官は、イード内務大臣に手紙を送り、この問題をもう一度内閣にかけた方がよいかもかもしれないと書いている²⁶¹。

他方で、内閣の一員でもあるモリソン枢密院議長(労働党)は廃止に反対の立場であった。この件について、ジョウイット大法官と協議したフィリップスは、モリソンはおそらく労働党が廃止論であることを忘れていたのであろう、と語った²⁶²。労働党はドゥパルク委員会に対して、ex officio 判事を廃止し、彼らを判事の「補助リスト」(Supplemental List) 入りにすることを主張していたからである²⁶³。ところが、モリソンの反対論は確信に基づいたものだった。モリソンは、ジョウイットに寄せた書簡の中で、「すべての ex officio を廃止することによって市民の尊厳に混乱をもたらすようなことは不適切だと今でも考えております」と述べている²⁶⁴。

それでもなお、ジョウイット大法官とイード内相はあきらめず、3月29日に内閣枢密院議長委員会に提出した共同覚書において、労働党からの提案を容れて、ex officio 判事を在任中および退任後1年の間

259 CAB132/9, L.P.11(48)5, Lord President's Committee, Minutes of the 11th meeting, 2 July 1948.

260 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.159, col.470 (17 Nov 1948).

261 HO45/25848/938934/27, A letter from Jowitt to Ede, 3 Jan 1949.

262 LCO2/4475, Lord Chancellor's Interview with Mr. Morgan Phillips: Ex Officio Justices: Note by W.T.C.Skyrme, 21 Jan 1949.

263 同上に添付の意見書参照。なお、補助リストに入った判事は、通常の刑事上の任務を果たすことが許されなくなる。

264 LCO2/4475, A letter from Morrison to Jowitt, 27 Jan 1949.

は判事補助リストに入れることを主張した²⁶⁵。この覚書を受けた討論では、大法官と内相が *ex officio* 判事の事実上廃止論の強力な論陣を張ったが、それに対してまたもモリソンが、いずれにせよ訓練を受けていない治安判事は残り続けるのだから、訓練を受けていないからといって *ex officio* 判事だけを差別するのは間違っていると主張し、内閣委員会としては意見をまとめることができなかった²⁶⁶。

同年7月からは治安判事法案の本格審議が始まったが、この時点では法案に *ex officio* 関連の内容は入っていなかった。これに対して、マーサー卿が、カウンティ参事会長、アーバン・ディストリクト参事会長、ルーラル・ディストリクト参事会長の3者が *ex officio* 型治安判事となる権利を廃止する修正条項を10月20日に貴族院に提案する。元内相のテンプルウッド卿は廃止に賛成したが、ジョウイット大法官は、1つの集団に関して権利を廃止すると他の集団に関しても廃止しなくてはならなくなるとして反対論を述べた。この修正条項は、貴族院としてはめずらしく採決に持ち込まれるが、23対24の僅差で否決されてしまう²⁶⁷。マーサー卿は、この採決の直後、ノン・カウンティ・バラ市長とバラ元市長に関して同様の修正条項を次々と提出するが、審議の「報告段階」において政府がこの問題に対処すると約束したため、条項を取り下げた²⁶⁸。

最終的に政府が提出した修正条項は、貴族院が真っ二つに割れていることを考慮して、現状からのわずかな離脱にとどめたものとなった。その内容は、(a) 退任後1年以内のバラ市長が *ex officio* 判事となる権利を剥奪する、(b) 独自の判事団を持たないバラの市長は、そのバラの属するカウンティの *ex officio* 判事となる、(c) 独自の判事団を持つバラの市長は、そのバラの *ex officio* 判事となる、というものであった。マーサー卿は、(b) 項について、バラ市長がカウンティの判事になることができるのに、アーバン・ディストリクト参事会長がカウンティの判事になることができないのは矛盾しているとして、同項の削除を求める動議を出したが、これは7対30で否決された。そして、政府修正案が結局可決され²⁶⁹、最終的に1949年治安判事法の第2条となった。

(2) 訴訟当事者としての地方政府

第2節⑦で述べたように、ドゥパルク委員会は、地方政府関係者が訴訟当事者の場合は、地方政府関係者を兼ねる治安判事が訴訟に加わることを禁止するよう勧告した。

これについても賛否両論であった。「四季裁判所補佐官・カウンティ参事会書記協会」のように、地方自治体が訴追する場合は自治体の成員でもある治安判事は訴訟から外れるべきだとする意見²⁷⁰から、かつ

265 CAB132/12, L.P.(49)31, Lord President's Committee: Justices of the Peace Bill: Joint Memorandum by the Lord Chancellor and the Home Secretary, 29 Mar 1949. なお、イードは、この少し前にジョウイットに送った手紙で、*ex officio* 判事を「永久に」補助リストに入れておくというジョウイットの妥協案には賛成できないと主張している。イードの主張が共同覚書に反映されたことになる。LCO2/4475, A letter from Ede to Jowitt, 9 Mar 1949.

266 CAB132/10, L.P.8(49)1, Lord President's Committee, Minutes of the 8th meeting, 1 Apr 1949.

267 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, cols.1055-58 (20 Oct 1949).

268 *Ibid.*, cols.1057-62.

269 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.165, cols.211-32 (7 Nov 1949).

270 LCO2/3482, Memorandum by the Society of Clerks of the Peace of Counties and of Clerks of County

てカウンティ参事会員と治安判事を兼ねていたラグラン卿(Lord Raglan)のように、そうしたケースでも公正な裁きは可能だとする意見²⁷¹までさまざまであった。訴訟への不参加を法律で義務づけるのではなく、たんに自ら辞退すればいいのではないかとの妥協論もあった²⁷²。

結局、成立した治安判事法第3条は、ドゥパルク勸告の線に沿って、地方自治体(その関連の委員会および公務員も含む)が訴訟当事者の場合は、地方自治体の成員でもある判事が四季裁判所および治安判事裁判所で判事としての任務についてはいけないと法定した。これによって、司法と行政・立法の分離が一步進められる結果となった。

(3) 治安判事裁判所委員会と地方当局の関係

ローチ委員会は「治安判事裁判所委員会」(the magistrates' courts committees、以下「MC 委員会」と略記)の設置を提言したが(第1節③参照)、主に治安判事から構成される司法行政機関としての同委員会が地方行政とどのような関係を持つのかをめぐってさまざまな議論が起こった。

当時において、四季裁判所補佐官(clerk of the peace)とカウンティ参事会書記官が同一人物であることが常態化していた[Skyrme 1991: 238]。「四季裁判所補佐官・カウンティ参事会書記協会」(the Society of Clerks of the Peace of Counties and of Clerks of County Councils)という団体の存在自体が、そのことを端的に示している。

したがって、地方の司法と行政・立法との間のこのリンクを維持しようとする勢力が、MC 委員会の制度設計を自らにとって有利な方向へ引っ張ろうとさまざまな提案を行うことになる。「四季裁判所補佐官・カウンティ参事会書記協会」と「カウンティ参事会協会」(CCA)は、当然のように、四季裁判所補佐官を MC 委員会の書記官とすべきことを主張した²⁷³。これに対して激しく反発したのが「治安判事補佐官協会」(the Justices' Clerks' Society, JCS)であった。同協会は、MC 委員会の書記官になるべきは治安判事補佐官であって、カウンティ参事会の書記官や合同常設委員会の書記官、四季裁判所補佐官などではないと訴えた²⁷⁴。JCS は、どちらかという、司法行政機関としての MC 委員会を他の権力から防御しようとする立場だと解釈できる。

議会審議においては、「カウンティ州統監協会」の会長でもあるエクセター卿が、四季裁補佐官を MC 委員会書記官とするための修正条項を貴族院に提出するも、ジョウイット大法官からの反対にあって、条項を取り下げざるをえなかった²⁷⁵。地方政府の収入役を MC 委員会のそれと共通化すべきとの CCA の

Councils, Oct 1946.

271 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.163, cols.1173-76 (12 July 1949).

272 'Justices in the service of local authorities,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.113, No.11 (12 Mar 1949), p.167.

273 LCO2/4477, A letter from the Society of Clerks of the Peace of Counties and of Clerks of County Councils to W.T.C.Skyrme, 18 Oct 1949.

274 LCO2/4477, Justices of the Peace Bill: Statement of amendments submitted by the Justices' Clerks' Society, Aug 1949.

275 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, cols.1295-98 (26 Oct 1949).

意見²⁷⁶についても、政府は受け入れなかった。政府は、地方レベルにおける司法と行政・立法のさらなる分離を志向したといえる。

また、以上のように、役職を通じた司法と行政のリンク(ないしは分離)だけが問題となっていたのではなく、MC委員会と地方政府との団体どうしの関係も議論の対象になった。というのも、地方政府はMC委員会予算の支出者となることが予定されていたからだ。治安判事法の原案ではMC委員会予算策定に際して地方政府の「同意」が必要とされていたが、シャスター卿(Lord Schuster)が、地方政府との「協議」のみを要件とするよう修正する条項を貴族院に提出し、政府もこれを受け入れて可決された²⁷⁷。地方行政の司法に対する影響力は若干弱められる結果になったといえよう。

7. まとめと考察

最後に、1940年代の治安判事制度改革に関する本章の内容をまとめる。

まず、「中央対地方」という対立軸に関しては、中央は必ずしも大幅な権限奪取を望んでいたというわけでもなかったし、部分的に権限を奪おうとした領域においても、地方側の抵抗がかなりの程度において成功したといえる。バラ裁判所の廃止はごく部分的なものにとどまり、シティ裁判所も完全に権限を守った。有給治安判事については拡大されず、判事の選任・育成に関する地方の主導性が守られ、治安判事の方非専門的性格は新しい形で強化された。ただし、財政面に関しては、全国的再配分の制度が整備されたことによって、地方の主導性が一定程度後退することになった。

こうした地方の抵抗に関しては、「伝統」の保持という側面も少なからずあるものの、それだけではなく、産業社会化・福祉国家化の進展、および国民統合の深化に伴う同時代的な側面もあったことを見逃してはならない。したがって、地方的性格を保った刑事司法の伝統的な制度は、一見したところ同じ制度を保ちつつも、外部環境(マクロ環境)の新しい変化に対応し始めようとしていたことがわかる。

このことは、新制度論の観点からすると、「経路の再生産」という社会現象を、たんに古いものに固執しそれを維持する営為とは必ずしも同一視できない、という事実を示している。

次に、「司法対行政」という対立軸に関して、中央においては、ロンドン以外の有給治安判事の任命権を大法官に移すという形で、司法と行政の制度的分離が一定程度図られた。他方、地方においても、地方政府が訴訟当事者であるケースや治安判事裁判所委員会の制度設計などについて、司法と行政を分離する方向性で決着をみた。ただし、もっとも議論が活発であったと思われる「ex officio」型の治安判事兼職については、わずかにバラ元市長の権利が廃止されたに過ぎず、司法・行政・立法の結合が制度面において維持されたといえることができる。

こうして、かつては混交状態にあった司法権力と行政権力との分離がさらに推し進められたのは、やはり、20世紀に入ってからの行政国家化の流れの加速、いかえると、行政権力による市民生活への介入度の増大に伴って、行政権力と司法権力が癒着していることの負の側面がじょじょに目立ち始めたという事

276 HO45/25848/938934/7, Magistrates Courts Bill: Comments upon the Home Office proposals by the CCA, undated.

277 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.164, cols.1230-34 (25 Oct 1949).

実に求められるのではなかろうか。刑事司法の制度は、こうした外部環境の変化に対応して、その設計自身を大きく変更する必要に迫られていたといえる。ただし、ex officio 判事のケースに見られるごとく、刑事司法というメゾ・レベルの制度が、マクロ環境の変化の影響を受け付けずに高い遮蔽性を見せた部分もある。

最後に、「中央対地方」と「司法対行政」という両側面を比べてみると、前者に関しては、刑事司法制度がその外観を維持しつつも現実的機能を変化させることによってマクロ環境の変化に対応し、それとは対照的に、後者の側面に関しては、制度設計を変えることによってしかマクロ環境の変化に対応できないことが明らかになり始めたというようにまとめられるだろう。

第3章 1950年代の犯罪者処遇制度改革と内務省審議会

第1章では、改善主義的な犯罪者処遇立法のひとつの到達点として、1948年刑事司法法について検討した。本章では、同法を実行する中で出てきたさまざまな問題に対して内務省がどのように対応したのかについてみていく。検討の中心的な対象は、1944年8月に設置された「犯罪者処遇に関する諮問審議会」(ACTO: the Advisory Council on the Treatment of Offenders)における議論である。

本章では、まず、ACTOが1950代後半から60年代初頭にかけて発表した報告書について、それぞれ1節を立てて時系列で検討を加えていくことにする。テーマとされたのは、短期懲役刑からの脱却、アフターケア、少年犯罪者の処遇、身体刑、非居住型処遇、予防拘禁の6つである。さらに、政府が1959年に発表した白書『変わりゆく社会の刑政』についても取り上げ、最後にACTO報告書とこの政府白書を比較しながらまとめたい。

1. 短期懲役刑からの脱却

ACTOは、1957年5月、『短期懲役刑へのオルタナティブ』と題する報告書を発表する[ACTO 1957]。これは、短い期間しか収容されない受刑者が多数いるという事実を問題視して作られた報告書であった(ACTO報告書における短期懲役刑の定義は6ヶ月以下の収容)。1954年において、受刑者28,838人のうち、19,957人の受刑期間が6ヶ月以下であった(全体の69.2%) [ACTO 1957: 5]。

このことが問題とされたのは、第一に、必ずしも刑務所に送る必要のない犯罪者が大量に懲役刑に処されているからであり、第二に、短期収容者が多すぎるために過剰拘禁(overcrowding)が生じ、刑務所内において適切な処遇ができなくなっていたからであった。

(1) 執行猶予導入の否定

こうした問題を解決するためにまず検討されたのが、刑罰の執行猶予(suspended sentence)である。1950年ごろにこの制度をはじめて提案したのは著名な治安判事であるレオ・ページ(Leo Page)であるが、このときの提案理由は過剰拘禁対策とは異なっていた。ページは、プロベーション命令を受けている者が再び罪を犯した場合、第二の罪だけではなく、プロベーション命令の原因となった第一の罪についてもあらためて刑罰を受けなくてはならないと法定されているにもかかわらず、そのことがプロベーション命令を受けている者によって十分理解されていないと指摘する。したがって、プロベーション命令と組み合わせた執行猶予制度を導入すれば、刑罰の執行があくまで暫定的に猶予されているに過ぎないことが彼らにも理解されるのではないかとページは考えたのである²⁷⁸。すなわち、この提案は、保護観察下にある者

278 HO330/27, PBN18/2/1, The suspended sentence: Memorandum by Leo Page, undated. このファイルに綴じられている他の文書との前後関係から考えると、L. ページの覚書が作成されたのは1950年ごろと推定される。また、1950年10月の時点で内務省がこの提案に反応していること、ページが1951年に亡くなっていることから考えると、それ以降ということはない。

に対しても刑罰の抑止力を確実に及ぼすことを目的としていた。

この提案を受けて 1950 年 10 月に内務省と大法官府の高官との間で開かれた協議においては、執行猶予の導入によってプロベーション命令の性格が変わってしまうことを懸念する意見が出され、現段階においてこの制度を導入することには問題が多いとの結論にいたった²⁷⁹。

しかし、これで議論は終わらず、翌 51 年 1 月には、ACTO に対して意見が求められることになった。ACTO の第 42 回会合(1951 年 1 月)において、マージャリー・フライ委員(Margery Fry、ハワード連盟)は、「執行猶予の制度にプロベーションの問題とは別個にメリットがあるかどうかを考察することなく、プロベーションのしくみの欠陥に対する改善策としてのみこれをとらえることは誤っているのではないか」と述べ、レオン・ラジノヴィツ委員(Leon Radzinowics)²⁸⁰は、「プロベーション命令に執行猶予を加えることでプロベーションの性格が変わるとい議論には納得できない」とした。このように、執行猶予制度の果たしうる多義的な機能についてはまだ議論が十分整理されていなかった。ACTO は、さしあたって、国内の関係者から意見聴取を行うと同時に、外国の制度について調査を進めることを決める²⁸¹。

全国プロベーション官協会(NAPO)は、ACTO に提出した覚書において、「(保護観察下にある者が)すでに宣告された刑についての知識をもっていると、犯罪に到らない程度の誤った行いがあつたときにそれを保護観察官に報告させることが難しくなる」として、執行猶予をプロベーション命令と組み合わせて導入することに難色を示した²⁸²。他方で、行刑委員会(内務省内の独立委員会)は、「プロベーション命令は、種別においてではなく程度において懲役刑と異なっているだけ」であることを理由に、執行猶予の導入には問題がないとの姿勢をみせた²⁸³。

これらの覚書提出を受けて開かれた ACTO の第 44 回会合(1951 年 7 月)では、NAPO のフランク・ドートリー事務局長(Frank Dawtry)が、執行猶予を導入してしまえば、プロベーション官の役割がたんに保護観察を受けている者に対する執行猶予の発動を防ぐことだけになってしまうと懸念し、内務省プロベーション局も、プロベーション命令と執行猶予を組み合わせることは逆行的な措置だとの見方を示した。また、以前は執行猶予に対してそれほど疑問を抱いていなかったラジノヴィツ委員も、「制度の導入によってプロベーションの目的と懲役刑の目的との間に混乱がもたらされ、懲役刑の抑止効果が弱められる」と述べて、執行猶予に消極的な立場に転じた²⁸⁴。

さらに、治安判事補佐官協会、カウンティ四季裁判所補佐官協会からも、制度導入に反対するとの主張

279 HO330/27, PBN18/2/1, Minutes of a meeting to discuss the suspended sentence, 25 Oct 1950.

280 1906 年生まれ。ハーマン・マンハイムとならんで、英国でもっとも影響力のあったクリミノロジストのひとり。

1930 年代にポーランドから英国に亡命してきた。1959 年、ケンブリッジ大学に犯罪学研究所(the Institute of Criminology)を設立。1999 年没。ACTO には、チューター・イード内相から乞われて 1950 年 4 月にメンバー入りを受諾した。HO45/25841/887177/30, ACTO: Review of membership.

281 HO330/27, PBN18/2/1, ACTO: Minutes of the 42nd meeting, 17 Jan 1952.

282 HO330/27, PBN18/2/1, Suspended sentence: Memorandum by the NAPO, 22 June 1951 [AC/140].

283 HO330/27, PBN18/2/1, Suspended sentence: Memorandum by the Prison Commission, 21 June 1951 [AC/141].

284 HO330/27, PBN18/2/1, ACTO: Minutes of the 44th meeting, 2 July 1951.

がなされた²⁸⁵²⁸⁶。

このように、寄せられた意見の大半が執行猶予導入に反対するものであった。その結果、ACTOは、制度導入を否定する小報告書を内務大臣に提出することになる(1952年1月)。ただし、この報告書は、論争を引き起こすことは好ましくないとして、外部に公表しない方針がACTOの第47回会合(52年7月)において決められた²⁸⁷。

このときの報告書は、57年5月にACTOが発表した報告書『短期懲役刑へのオルタナティブ』の付録としてのちに公表されることになる。それによれば、執行猶予を必要としないと結論づけた理由は、プロベーションはポジティブな性格のものであり、執行猶予の持つネガティブな性格とは根本的に折り合わない、というものであった。とりわけ、ももとの犯罪から再犯までの間に状況の変わりやすい若年犯罪者に対して執行猶予を導入することは、21才未満に対する懲役刑を制限した「1948年刑事司法法」の理念に反するものとされた[ACTO 1957: 29-30]。ACTOの小報告書はさらに、プロベーション命令とは関係なく執行猶予を宣告する可能性についても検討しているが、裁判官が執行猶予に頼りすぎる恐れがあることを理由に、これについても却下している。

ようするに、犯罪者を改善することを目的としたプロベーションと、懲役刑のもたらす苦しみによって犯罪者に対する抑止力を持つことを期待された執行猶予の制度とは、その理念が大きく異なっているということがここで鮮明にされたわけである。

執行猶予導入の問題は、1957年のACTO報告書においてふたたび取り上げられることになる。しかし、ここでも、制度導入は再度否定された[ACTO 1957: 9]。執行猶予制度を採用すれば刑務所に送られる犯罪者の数が減り、過剰拘禁対策に役立つとの考え方もあったが、1957年時点では、依然として、この制度が改善主義的処遇に対して持つマイナスの影響に対してより強い関心が向けられていたといえる。

(2) 短期懲役刑へのオルタナティブ

ハワード連盟の提案

1955年6月、刑事問題に関する民間アドボカシー団体「ハワード連盟」は、内務大臣に対して要請書を提出した。要請書は、戦後10年たっても地方の刑務所は依然として過剰拘禁状態にあると同時にスタッフ不足に悩んでいることを指摘し、短期懲役刑からの脱却を図るべきだと主張した。その理由は、第一に、短すぎる懲役刑は受刑者の訓練のためにも抑止のためにも効果がないこと、第二に、短期収容者が刑務所からせわしなく入れ替わることによる事務上の負担が大きいこと、第三に、短期懲役刑からの脱却を図ったほうがコスト安になると見込めることであった²⁸⁸。

285 HO330/27, PBN18/2/1, Suspended sentence: Memorandum by the Justices' Clerks' Society, 11 Sep 1951 [AC/145].

286 HO330/27, PBN18/2/1, ACTO: Minutes of the 46th meeting, 29 Oct 1951.

287 HO45/25841/817177/36, ACTO: Minutes of the 47th meeting, 8 July 1952.

288 HO291/19, CRI10/2/4, A letter from the Howard League to the Home Secretary, 13 June 1955 (in ACTO: Note by the Joint Secretaries, 18 Aug 1955 [AC/180a].

これを受けて、内務省は、同年 10 月、短期懲役刑へのオルタナティブに関する提案を ACTO に対して行う。その概略は以下のとおりである²⁸⁹。

(a) 何らかの金銭の支払いが滞ったために刑務所に送られる人間の数を減らす

- ・妻の扶養 (maintenance)、あるいは私生児扶養 (affiliation) に関する裁判所命令による支払いが滞った者
- ・私人間の債務不履行
- ・罰金の支払い拒否者

(b) 特定の種別の犯罪者に対する別の処遇法を探る

- ・初犯者
- ・アルコール常習者
- ・ある種の精神異常犯罪者

これに対して、ハワード連盟は、以下のような代替的な処遇法を具体的に示した覚書を翌 11 月に ACTO に提出する²⁹⁰。

- ・成人用出頭所 (adult attendance centres)²⁹¹
- ・支払いの滞納: 妻の扶養と私生児扶養
- ・アルコール常習者
- ・1948 年刑事司法法第 17 条 (懲役刑の制限) を初犯者に適用する²⁹²
- ・17～21 才に対する観護センター (Remand Centres) を早期に供用開始する (1948 年刑事司法法制定以来、1ヶ所も開設されていなかった)
- ・児童の遺棄 (child neglect) によって有罪とされた女性に対する一日出頭所 (day attendance centres) の設置

ACTO は上記の提案に関心を示し、第 54 回会合 (1955 年 11 月) において、この問題を検討する小委員会を設置することを決める²⁹³。

このとき、成人用出頭所 (ある施設に定期的に出頭して何らかの作業等に従事する) に関して興味深い

289 HO291/19, CRI10/2/4, Note by the Home Office, 28 Oct 1955 [AC/180].

290 HO291/19, CRI10/2/4, Memorandum on alternatives to short sentences of imprisonment by the Howard League, Nov 1955 [AC/185].

291 第 1 章でみたように、12～20 才に関してはすでに少年用出頭所が存在していた。そのほとんどは警察による運営。1950 年 7 月にロンドンにおいて初供用された [ACTO 1962: paras.9-10]。

292 初犯の問題については、ACTO の第 50 回会合 (1954 年 5 月) で一度検討されたことがあったが、この時は、とくにあたらしい提案を行う必要性は認められなかった。HO291/19, CRI10/2/3, ACTO: Minutes of the 50th meeting, 27 May 1954.

293 HO291/19, CRI10/2/4, ACTO: Minutes of the 54th meeting, 22 Nov 1955.

議論があった。ハワード連盟のマージャー・フライは、出頭所はおそらく地方自治体によって運営されるべきだと主張した。これは、出頭する者の更正を重視した考え方を示したと思われる。地方自治体は、刑罰を実行する機関とは一般的にみなされていないからだ。

他方で、内務省のフランク・ニューザム事務次官は、そのような施設は明らかに、刑務所の運営を担当している行刑委員会によって運営されるべきものだとした。また、ラジノヴィッツ教授は、多くの短期受刑者は重大な罪を犯しており、出頭所の利用には適切な限界が画される必要があると発言した。改善主義的な発想と刑罰の応報・抑止の側面を重視した発想の両者がここにおいても対立していたことが見て取れる。

ACTO 報告書の内容

さて、小委員会は、約1年にわたる検討を経て、先に示した報告書『短期懲役刑へのオルタナティブ』を1957年5月に発表することになる[ACTO 1957]。その内容はおおよそ以下のようなものである。

報告書は、まず、短期懲役刑へのオルタナティブを模索すべき主な理由を、過剰拘禁対策ではなく、むしろ、短期懲役刑以外の処遇の方が適切である場合について検討する必要がある点に求めている[ACTO 1957: para.7]。そのうえで、報告書は、短期刑への一般的なオルタナティブとして以下のようなものを検討した[paras.11-27]。

- 1) 成人用出頭所・・・もし作るなら、行刑委員会が担当すべき。たんに少年用の延長と考えてはならない(この部分をめぐる ACTO の討論では、成人用出頭所は抑止を重視した体制をとらなくてはならないとされる一方で、できるかぎり教育的かつ改善的なものでなければならぬともされた²⁹⁴)。
- 2) 警察への報告については、警察が刑罰を担うのは原則に反するとして否定。
- 3) 罰金の増加。
- 4) 執行猶予導入については、上で見たように否定した。

つぎに、特定のカテゴリーに属する人々に関する短期懲役刑へのオルタナティブを検討した[paras. 28-52]。

- 1) アルコール常習者は年間 3000 人。これらに対する懲役刑は無意味であるとのコンセンサスはあるが、「1898 年常習飲酒者法」(the Inebriates Act) はながらく実行されてこなかった。
- 2) 児童を遺棄した女性については、「児童・少年に関する内務省委員会」(1956 年～)が検討中であり、本審議会では結論が出せない。なお、1954 年で年間 121 人がこの理由で懲役刑に処されている。
- 3) 妻と私生児の扶養に関して、賃金の差し押さえを導入するのが望ましい。ただし、労働組合会議(the Trades Union Congress)、経営団体ともに導入には反対している。

294 HO291/20, CRI10/2/6, ACTO: Minutes of the 55th meeting, 3 May 1957.

4) 観護センターの早期供用開始。

最後に、適切なオルタナティブが見つげたい領域において、できるだけ懲役刑の適用を制限する方法について報告書は提案している[paras.53-60]。

- 1) 21才未満への懲役刑を制限した「1948年刑事司法法」第17条の適用を初犯の成人に拡大する。
- 2) 罰金の支払い状況をプロベーション官に監視させるための「1952年治安判事裁判所法」(the Magistrates Act) 第71条をさらに実行すること。
- 3) 被告人の鑑別のための観護施設をさらに利用することによって、本来刑務所に送るべきでない犯罪者を刑務所に送るのを避けること。

報告書の実行

上記の提案のうち、新規立法を必要とする主なものは、成人用出頭所の新設、罰金の増加、賃金の差し押さえ、初犯成人への懲役刑の制限の4つである。このうち、すぐに実行に移されたのは初犯の問題だけであり、1958年初犯者法(the First Offenders Act)として実現することになった。同法第1条は、年齢21才以上の初犯者について、その他の適切な方法が見つからない場合にのみ、懲役刑を科することができるとしている。

(3) 小括

1950年代中盤の「短期刑へのオルタナティブ」という議論は、過剰収容対策ではなく、あくまで適切な犯罪者処遇形態の模索という形で問題が立てられていた。そのため、さまざまな個別の提案は、既存の改善主義的な措置の延長線上にあるものの中から発想された、それほどドラスティックな改革を伴わないものであった。初犯者に対する懲役刑の制限については少年への制限をヒントにしているし、成人用出頭所については少年用のその年齢制限を緩和するだけで事足りるものである。

その意味において、1948年刑事司法法の設定した改善主義的な枠組みは大筋で守られているといえる。

2. アフターケア

短期刑の次にACTOが取り組んだのが、アフターケアの問題であった。ACTOの第55回会合(1957年5月)で小委員会の設置が決められ²⁹⁵、その約1年後の58年7月、『アフターケアと釈放後受刑者の保護観察』が発表された[ACTO 1958]。

報告書の検討対象は2つある。第一に、釈放された受刑者が自らの住所を警察に連絡する制度の必要

295 HO291/20, CRI10/2/6, ACTO: Minutes of the 55th meeting, 3 May 1957.

性について。第二に、義務的アフターケア (compulsory after-care) を行う必要があるかどうかである。

第一の点について、報告書がまとめた 1958 年時点での制度は以下のとおりである [ACTO 1958: ch. 1]。まず、1948 年刑事司法法では、住所を連絡する必要がある受刑者のカテゴリーとして、矯正訓練・予防拘禁を受けた者、21 才未満の者、終身刑を受けていて仮出所した者を定めている。また、1952 年刑務所法 (the Prison Act) 第 29 条では、1年以上の懲役刑に処されていて、過去に懲役刑が2回以上か矯正訓練が1回以上あった場合に住所連絡の義務が発生するとしている。住所を連絡すべき当局は、当初は警察であったが、1952 年刑務所法により、「中央アフターケア協会」(CACA: the Central After-Care Association) が指定された。

しかし、ACTO 報告書は、この報告義務自体を廃止することを答申した [para.17]。というのも、元受刑者は CACA に対して出所後の支援を求めているのに対して、CACA が警察を代替する機能を果たしているために、元受刑者と CACA のワーカーとの関係が悪化してしまっていたからである。

第二の義務的アフターケアについては、刑務所内で受けた訓練が出所後の自由な世界において試される時になんらかの支援を行わなければならないとして、その必要性を強調している [para.23]。

そのうえで問題になるのは、アフターケアの対象となる元受刑者の選定である。というのも、すべての元受刑者に対してアフターケアを施す体制を一気に構築することは不可能だからだ。報告書は、次の4つの選定方法を比較検討している [ch.5]。

第一に、有罪判決を下す際に、出所後のアフターケアの必要性を同時に判定するやり方である。しかし、判決時にそれほど先を見越すことはできないとして、この選択肢は排除されている。第二に、刑務所において個別事例委員会を設置して選定するやり方である。しかし、これについても、アフターケアを受けられる元受刑者とそうでない者とを分ける決定基準が恣意的かつ曖昧になり、受刑者の間に不公平感を生み出すことになるだろうとして、やはり否定されている。第三に、受刑者自身がアフターケアの必要性を判断するというやり方である。最速で刑期の2分の1が終了した時点での仮出所と組み合わせられることが想定される。しかし、これではたんなる早期釈放にしかならないということで、やはり否定されている。最後に、アフターケアの対象となるカテゴリーを法定するというもので、ACTO はこれを推奨した。

つづけて報告書は、アフターケアの対象とすべき優先順位を次のように設定している [ch.6]。

- (1位) 成人・刑期 12 ヶ月以上・前科 1 犯
- (同率1位) 成人・刑期 4 年以上
- (3位) 成人・刑期 3 ヶ月以上・前科 1 犯
- (4位) 成人・刑期 12 ヶ月以上・前科 2 犯
- (5位) 26 才未満の成人・刑期 3 ヶ月以上
- (6位) 成人・刑期 12 ヶ月以上・前科 3 犯以上

2 回目の受刑を終えたのちにアフターケアを施すことが、常習犯への道を閉ざすうえで重要だと報告書は考えた。前科 1 犯にプライオリティが与えられているのはそのためである。また、長期収監されていた者に対するケアは伝統的にボランティア団体によって重視されていたため、刑期 4 年以上の者が同率 1 位となった。

この報告書に関して、もう1点重要なことは、アフターケアの期間設定に関する議論である。それ以前はアフターケアの期間は、刑期の残り期間とされていた。つまり、懲役1年に処された者が刑期9ヶ月終了時点で仮出所してきた場合には、アフターケアの期間は3ヶ月となる。しかし、報告書は、この期間を刑期と関連づけることをやめて、一律12ヶ月にすべきだと結論づけた[paras.60-63]。これによって、量刑という形での司法機関の決定はアフターケアとは関連を持たなくなり、その分だけ司法決定の拘束力は低下することになる。

以上のような報告書の内容を特徴づけるとするならば、つぎの2点にまとめられるだろう。第一に、義務的アフターケアの充実を図ることによって、犯罪者の更正に対してさらに力を入れようとした。第二に、アフターケアの期間算定と刑期の関連づけを廃止することによって、司法機関からの一定の権限剥奪を実質的に主張している。

3. 少年犯罪者の処遇と不定期刑

1948年刑事司法法の成立以後、21才未満の少年に対して与える施設拘禁処遇は、刑務所での懲役刑、ボースタル処分、短期収容所の3種類であった。このうち、刑務所への短期収容はいかなる意味においても効果が薄いとみられていた(その点は本章第1節でも検討した)。

内務省は、この問題に注意を向けさせるために、ACTOに対して覚書を提出する(1958年5月)²⁹⁶。それによれば、1956年には、懲役刑を受けた21才未満の少年のうち約70%の受刑期間が6ヶ月以下であった。しかしながら、「これらの短期刑の効果は鍛練という観点からはほとんど効果のないものであり、実際には、青年犯罪者を刑務所暮らしと受刑者の発想法に慣れさせることによって、また、未知のものに対する健全な恐怖心を奪うことによって、逆効果を与えかねない」と覚書は述べている。そのうえで、内務省は、短期懲役刑の代替案として、不定期刑と短期収容所命令の拡充の2つを挙げた。

(1) 不定期刑

本項ではまず不定期刑の問題を取り上げる。

内務省は、上記の覚書において、「行刑委員会としては、もし2種類の処遇²⁹⁷の統合を達成するとすれば、法律によって単一の形態の不定期刑を定めることが必要になるだろうと考えている。その不定期刑とは、固定刑期の短期収容所命令と、ある重大性を持った犯罪のために必要である固定刑期の懲役刑との間に位置するものである」と述べている。具体的には、最短6ヶ月から最長2年の幅を持った刑罰とし、当面の措置として、ボースタル施設に少年を2年以上留めないようにすることを提案している(ボースタル

296 HO291/20, CRI10/2/7, ACTO: The Treatment of Young Offenders: Memorandum by the Home Office, 19

May 1958 [AC/195]. 行刑委員長のライオネル・フォックス(Lionel Fox)によれば、この文書は、行刑委員会、内務省の刑事局・児童局、内務省研究班、ボースタル施設所長らの合同ワーキング・グループによって作成されたものである。したがって、ほぼ内務省の総意であると考えてよいだろう。HO291/20, CRI10/2/7, ACTO: Minutes of the 56th meeting, 26 June 1958.

297 刑務所、および、矯正的・教育的な施設の2種類のことをここでは指している。

処分は、刑期を通常9ヶ月～3年とした不定期刑である:「1948年刑事司法法」付則2)。

この提案に対しては、釈放時期を決める権限を行刑当局側に与える不定期刑は裁判官の裁量権を奪うものだと、一部には反対する意見もあった²⁹⁸。もちろん、定期刑の場合であっても、刑期の3分の1を限度とした減刑を行刑当局が中心になって決定することができたから、その意味において裁判官の裁量はないともいえる。しかし、裁判の段階でたとえば懲役2年と司法機関が刑期を固定することができる定期刑と、罪の重さに応じて刑期を固定することがはじめからできない不定期刑とでは、裁判官の持っている裁量権の軽重にはかなりの差があると考えられる。

このような理由から不定期刑の導入に抵抗する意見もあったものの、ACTO全体としては、第57回会合(1958年7月)において、行刑委員会による不定期刑の提案を受け容れるという結論が出された²⁹⁹。1959年10月に公表された最終報告書『少年犯罪者の処遇』でもその結論がそのまま提示されている[ACTO 1959: para.52-55]。

報告書は、まず、不定期刑に対する2つの批判に対して反論を試みている。第一に、不定期刑は裁判所の権限を奪うという批判である。これに対して報告書は、犯罪者に対する矯正を試みようとするならば、不定期刑にならざるをえないという原則的な反論を行っている。この点はきわめて重要である。

第二に、最大2年間の不定期刑は刑として軽すぎるのではないかとの批判がある。この議論については、刑が不定期であるということは、受刑者にとっては釈放時期の見通しが立たないことを意味するから、むしろ厳しい刑だと感じられるはずだと報告書は主張している³⁰⁰。

なお、報告書は、不定期刑の刑期を6ヶ月～2年とすることについて、最短が6ヶ月であるのは、それを短期収容所命令の最長期間とあわせてためであり、最長が2年であるのは、それ以上長くすると教育効果が薄れるためであると説明している。

しかし、こうした基本線を採用としても、依然として次の3つの問題が残っていた。

第一に、累犯の扱いである。ACTOのバリー会長(高等法院裁判官)が、前科1犯以上の者に対して、行刑委員会がここで提案している不定期刑(すなわち刑期は最大2年まで)しか宣告できないのは寛容にすぎないかとの意見を出したため、審議会としては、以前に不定期刑を受けたことがある者の再犯に関しては厳しく対処すべきとの合意をなした。

この点に関して、外部団体からさまざまな意見がACTOに寄せられている。治安判事協会や全国プロベーション官協会(NAPO)は、再犯の場合でもふたたび最大2年の不定期刑の宣告でかまわないとし、逆に、「四季裁判所チェアマン・副チェアマン協会」は、固定刑期の懲役刑を宣告する権利を裁判官に与えるべきだとした。また、治安判事補佐官協会はこの中間的意見で、より厳しい不定期刑を科すべきと主

298 HO291/20, CRI10/2/7, ACTO: Minutes of the 56th meeting, 26 June 1958.

299 HO291/20, CRI10/2/9, ACTO: Minutes of the 57th meeting, 28 July 1958.

300 ACTOの委員たちは、報告書がもつ「ソフト」な印象をある程度薄めようと心を砕いている。ラジノヴィッツ委員は、犯罪者の問題だけではなく「社会の防衛」についても強調すべきだと主張し、チャールズ・カニンガム内務事務次官(Charles Cunningham)も、短期収容所のイメージをあまりソフトなものとして打ち出さないようにレポート草案を書き換えるべきだと述べている。HO291/20, CRI10/2/10, ACTO: Minutes of the 58th meeting, 26 June 1959.

張した³⁰¹。

最終報告書では、中間的な意見を採って、過去に不定期刑を受けたことがある者の再犯については、ふたたび不定期刑を科すか、あるいは、18ヶ月～3年の定期懲役刑を科すかの選択権を裁判所に与えるべきであると結論した[ACTO 1959: paras.59-60]。

第二に、不定期刑を宣告する権利を治安判事裁判所に与えるか否かという問題である。不定期刑は、釈放時期の決定をめぐる行政機関に大きな裁量を与えることになるから権力の濫用を招きやすいとの批判がある。1938年刑事司法法案と48年刑事司法法の策定プロセスにおいて、ボースタル送致処分の権限を治安判事裁判所に与えるかどうかをめぐる起こった議論とこれはパラレルである。このときは、治安判事にそうした権限を与えないという結果であった。

今回の議論においては、治安判事に不定期刑宣告の権限を与えることについて、治安判事補佐官協会が賛成し、治安判事協会はとくに意見なしということであった³⁰²。しかし、ACTOは、そのような権限を与えないという結論にいたった[ACTO 1959: para.64]。その理由は、権限として強すぎること、治安判事裁判所にそうした権限を与えてしまうと、上訴された場合に四季裁判所が最終審となるが、これは不適當であることなどが挙げられた。ACTOは、不定期刑導入を主唱しながらも、行政の権力濫用に対して司法権力で歯止めをかける必要性にこだわっていたということになる。

第三に、不定期刑が終了したのちのアフターケアの問題である。実は、同じ不定期刑であるボースタル送致処分の場合は、判決時点から最大4年間のアフターケアと定められていた(「1948年刑事司法法」付則5-2)。すなわち、かりにボースタル施設から2年10ヶ月で出所したとすると、アフターケアの期間は1年2ヶ月ということになる。しかし、ACTO報告書は、判決時を基準とするのではなく、釈放時を基準とするよう主張した。具体的には、釈放後最大2年間をアフターケアの期間とするよう勧告した[ACTO 1959: ch.V]。

(2) 短期収容所の拡充

さて、内務省(行刑委員会)が1958年5月の覚書で挙げていた、短期懲役刑に対するもうひとつの代替案は、短期収容所命令の拡充である。第1章ですでにみたように、短期収容所(detention centres)命令とは、1948年刑事司法法の第18条で定められているもので、懲役刑に相当する罪を犯した14才以上21才未満の少年を最大6ヶ月までの短期間、施設で拘禁することができる命令のことである。

行刑委員会の提案は、16～21才の少年が懲役6ヶ月未満相当の罪を犯したときには、刑務所ではなくすべて短期収容所に送るべきとするものであった。行刑委員会は、さらに細部にわたる以下のような提案を行っている³⁰³。

301 HO291/20, CRI10/2/10, ACTO: Report of the sub-committee on the treatment of young offenders, 29 May 1959.

302 同上。

303 同上。

第一に、1948年刑事司法法第18条(2)では、17才以上の少年を2回以上短期収容所に送ってはいけないことになっているが、この制限を撤廃すること。第二に、同条は、かつて刑務所あるいはボースタル送致になったことがある少年が短期収容所に入ることを禁じているが、行刑委員会が今回提案している不定期刑に処されたことがある少年も、同じように短期収容所に入ることを禁じられるべきこと³⁰⁴。第三に、短期収容所命令については3ヶ月あるいは6ヶ月の2種類の標準刑期のみを設けるべきこと。第四に、罰金未払いの場合に短期収容所へ送ることができるよう法改正すること。

1959年10月の最終報告書は、6ヶ月未満の懲役刑をすべて短期収容所命令に置き換えるという基本提案を受け容れると同時に、細部提案の第一から第三の点までを認容した。2種類の標準刑期を設けたことについては、裁判所の裁量権を確保するためだと説明した。ただし、第四の点については、いかなる支払い滞納者であっても3ヶ月あるいは6ヶ月の収容という規格化された取り扱いしかできないのは誤っているとして、認めなかった[ACTO 1959: ch.III]。

なお、報告書は、短期収容所からの釈放後12ヶ月を標準としたアフターケアをつけるべきことを勧告している[paras.69-69]。

政府は、翌1960年春、これらの提案を受け容れて立法化を目指す意図を明らかにした³⁰⁵。しかし、実現したのは、このうち、後者の短期収容所の拡充のほうだけであった(1961年刑事司法法による)。

4. 身体刑の復活？

1948年刑事司法法で身体刑がほぼ全廃されてからも、その復活を望む声には一部でかなり根強いものがあつた。1953年にACTOで身体刑の是非について一度再考されたことがあるが、このときは復活を否定するという結論が下されていた³⁰⁶。

しかし、王座部首席裁判官のパーカー卿(Lord Parker of Waddington)が1959年の治安判事協会年次総会において身体刑を復活すべきとの演説を行ったことから、翌60年3月、リチャード・バトラー内務大臣(Richard A. Butler)がこの問題についてACTOに諮問し審議が始まった³⁰⁷。ACTOが行った意見聴取においては、次のように意見が割れた³⁰⁸。

まず、身体刑復活に反対したのは、以下のような団体・個人である。

304 行刑委員会がこれを主張している理由は、いったん不定期刑に処された少年が短期収容所に入ると、他の少年に悪影響が出る恐れがあるからということであつた。HO291/20, CRI10/2/10, ACTO: Minutes of the 58th meeting, 26 June 1959.

305 HO291/20, CRI10/2/11, ACTO: Minutes of the 59th meeting, 9 Mar 1960.

306 HO291/19, CRI10/2/1, ACTO: Minutes of the 48th meeting, 13 Jan 1953. 他方、治安判事協会の1952年年度総会では、身体刑復活を求める決議が166対219で否決されている。The Magistrate, Vol.9, 33rd Annual Meeting Number, Nov 1952, pp.242-48.

307 HO291/20, CRI10/2/11, ACTO: Minutes of the 59th meeting, 9 Mar 1960.

308 とくに注を入れていない限り、以下の資料からのまとめである。HO291/20, CRI10/2/13, Summary of oral evidence, 1st & 2nd June 1960 [AC/222].

- ・全国プロベーション官協会 (NAPO)・・・組織内アンケートによれば、復活派はわずか 10%であった。身体刑はプロベーションの目的と折りあわない。
- ・治安判事協会・・・犯罪の実行行為から刑の執行までにタイムラグがある。改善的效果がない。ただし、協会が 1953 年に会員に対して行った郵便投票では、復活に賛成が 4412 人、反対が 1886 人であった。
- ・ハワード連盟・・・改善的效果がない。
- ・王立医療心理学協会 (the Royal Medico-Psychological Association)・・・身体刑が抑止力になるとの証拠がない。
- ・全国精神医療協会 (the National Association for Mental Health)・・・家庭や学校における体罰は子供のしつけの面で有効なこともあるが、刑事罰としての身体刑にはそうした効果はない³⁰⁹。
- ・全国教員組合 (the National Union of Teachers)・・・学校での体罰はその前後の事態から区別できる独立したできごとではない。それは、体罰を受ける児童の背景や性格などを理解した上で行われるものである。しかし、身体刑は、それを受ける児童を知らない者によって科されるものであり、その効果は疑わしい³¹⁰。
- ・D.G. ワディアブ (ペントンヴィル刑務所)・・・抑止力にならない。

つぎに、復活に賛成したのは以下のような人々である。

- ・パーカー卿・・・例外的事態に対処するための例外的措置として復活すべき。刑の宣告権限をアサイズと四季裁判所に限るべき。ただし、少年裁判所にはその権限を与えてもよいかもしれない。
- ・S.T.E.P. エニオン (パークハースト刑務所)・・・男性犯罪者に身体刑を与えるべき。治安判事裁判所も宣告できるようにすべき。
- ・E.M.B. ダッシュウッド (NAPO 代表団のひとり)・・・17～21 才の男子に対して復活を。
- ・トーマス・ムーア議員 (Thomas Moore, MP)ら 37 人から成る議員団・・・学校や家庭による体罰を奨励すべき。そうすれば刑事罰としての身体刑は必要なくなる。ただし、刑事罰についても 5 年間試験的に復活すべき³¹¹。

このように賛否両論であったが、ACTO としては、身体刑復活を答申しないとの結論を得た。その理由は、1948 年刑事司法法によって定められたさまざまな処遇法はまだ十分に発展しておらず、それがなされるのはここ数年であるから、ということである³¹²。この基本的方針を盛り込んだ最終報告書『身体刑』は、1960 年 11 月に公表された [ACTO 1960]。

309 なお、「体罰」と「身体刑」は日本語としては訳し分けているが、英語ではいずれも「corporal punishment」である。

310 HO291/21, CRI10/2/15, Memorandum by the NUT, 2 Apr 1960 [CP/4].

311 HO291/20, CRI10/2/15, Summary of oral evidence, 1 July 1960 [AC/222].

312 HO291/21, CRI10/2/16, ACTO: Minutes of the 63rd meeting, 28 July 1960.

この論争の火付け役となったパーカー卿は、ACTO 報告書発表を受けてもなお、「この問題に関してはいまだに強い信念がある」という書簡をカニングラム内務事務次官に送って、身体刑復活をあきらめない姿勢を見せている³¹³。しかしながら、この直後に行われた閣議(1960年11月17日)において、当時審議中であった刑事司法法案の中で身体刑復活を認めないことが確認され、復活の見通しはまったくなくなった³¹⁴。

5. 非居住型処遇の新方式？

「非居住型処遇」(non-residential treatment)とは、刑務所やボースタル、短期収容所のような施設拘禁処遇でもなく、あるいは、内務省認可学校やプロベーション・ホステルのように一般社会内部において一定の場所に居住しながら受ける処遇でもなく、日常的には通常の人間と同じような生活を送りながら受ける処遇のことである。本章で扱っている1950年代後半時点では、保護観察(プロベーション)と少年用出頭所(attendance centres)の2種類の非居住型処遇の方法があった。

ロンドンの著名な少年裁判所判事であったバジル・ヘンリークス(Basil Henriques)は、1956年6月、『治安判事』誌上において、少年用出頭所のかかえる問題を指摘した³¹⁵。すなわち、出頭所への出頭が合計でわずか12時間しかできないこと、出頭命令と同時にプロベーション命令が下せないことの2点である。そこで、ヘンリークスは、米マサチューセッツ州ボストンにある「市民訓練センター」(Citizen's Training Centre)のとりくみを英国においても参考にすべきだと提案した。同センターにおいては、罪を犯した児童・少年を放課後に集めて、毎日2時間の訓練を3ヶ月にわたって行っていた。訓練の内容は、手芸や体育、ディスカッションなどである。月に20日の出頭だとすると、合計で120時間の訓練となり、英国の出頭所と比べると10倍近い時間を費やしていることになる。

1961年4月、ACTOは、とりわけこのボストンの施設を念頭に、新しい非居住型処遇が可能かどうかの検討に入るようになった³¹⁶。

内務省は、同月に提出した覚書において、ボストン式施設の疑問をいくつか挙げた。たとえば、プロベーションとの関係はどうなるのか、誰が施設の責任主体になるのか、どの程度のエリアをカバーするのか、などといったことである。内務省はヘンリークスの提案にやや消極的だったといえよう。

このため、ACTO全体としては、ボストン式施設の導入は必要ないとの方向性で議論がまとめられることになった。しかし、ボストン式施設自体は、改善主義の趣旨に沿ったポジティブな内容を持ったものである。そのため、報告書が後ろ向きであるとみなされることを避けるために、実務上の困難よりも、非居住型処遇のために犯罪者を隔離することは誤っているとする原則的な反対論を打ち出すべきだとカニングラム内務

313 HO291/369, CRI2/7/39, A letter from Lord Parker of Waddington to Cunningham, 14 Nov 1960.

314 CAB128/34, CC.58(60)1, Cabinet: Minutes of the 58th meeting, 17 Nov 1960.

315 Basil Henriques, 'Attendance centres,' *The Magistrate*, Vol.12, No.6, June 1956.

316 HO291/22, CRI10/2/19, ACTO: Questions for consideration of the Council: Note by the Joint Secretaries, 21 Apr 1961 [AC/229]; ACTO: Minutes of the 66th meeting, 1 May 1961.

事務次官は主張した(第 67 回会合、1962 年 5 月)³¹⁷。

ACTO の最終報告書は、同年 7 月、『21 才未満の犯罪者に対する非居住型処遇』として発表される [ACTO 1962]。その内容は、以下のようなものである。

報告書ははじめに、当時の非居住型処遇の現状について確認している。まず、1960 年時点で、計 41,790 人が保護観察下にあった(21 才未満:31,203 人、21 才以上:10,587 人)。少年用出頭所については、1950 年 7 月にロンドンで初供用されて以来、44 ヶ所が提供されている [ACTO 1962: paras.7-10]。なお、1961 年刑事司法法による法改正で、出頭所への出頭時間は 12 時間から 24 時間に拡大された。

問題は、ボストン式施設と既存のプロベーションおよび少年用出頭所との関係や異同をどのようにみるかである。NAPO は、保護観察に失敗しつつある少年に関してボストン式は適当だとし、治安判事協会とヘンリークス判事は、粗暴な少年についても適切な施設だと主張した [para.31]。すなわち、ボストン式施設は、処遇難易度の高い少年向けのものとして考えられていた。

しかし、報告書は、ボストン式を導入するよりも、既存のしくみを十分活用することが先だとして、導入を否定する結論を下した。活用すべきものとしては、青年サービス (youth service) や青年クラブ (youth club) などが挙げられた [ch.V]。

こうして、ちょうど前年の 12 月に亡くなっていたヘンリークス判事の提案は、政府によって受け容れられるところとはならなかったのである。

6. 予防拘禁の廃止

1908 年犯罪予防法によって創設された予防拘禁 (preventive detention) の制度は、常習犯を一般の犯罪者よりも長期にわたって刑務所に収監することによって、社会を防衛することを目的としたものである。すなわち、犯罪者の改善よりも保安上の観点がつよく前面に出た制度である。「1948 年刑事司法法」第 21 条の規定を再確認しておこう。それによれば、予防拘禁とは、30 才以上を対象とした刑期 5～14 年の刑罰で、正式起訴裁判において懲役 2 年以上相当の罪を以前に 3 回以上犯し、かつ、そのうち 2 回以上において、ボースタル送致・懲役刑・矯正訓練のいずれかに処されたことがある場合に宣告することができるものである。

1954 年 10 月に、行刑委員会がいちどこの問題について検討したことがあった。しかし、その際には、1948 年刑事司法法によって多少の変更を受けた予防拘禁のシステムを再考するのはまだ早いとの結論が出されていた³¹⁸。

それから 6 年半経った 1961 年 4 月、ACTO において、廃止も視野に入れて予防拘禁の問題を再検討

317 HO291/22, CRI10/2/20, ACTO: Minutes of the 67th meeting, 3 May 1962.

318 HO291/19, CRI10/2/3, ACTO: The operation of the system of limited indeterminacy in preventive detention: Note by the Prison Commissioners, 27 Oct 1954 [AC/174].

することが決まる³¹⁹。小委員会での審議の結果、予防拘禁を廃止すべきであるとの意見がまとまり³²⁰、1963年1月に、最終報告書『予防拘禁』が発表されることになった[ACTO 1963]。その内容は以下のよう
なものである。

まず、システム運用の現況だが、1962年7月時点で、男1171人・女30人が予防拘禁に処されていた[ACTO 1963: p.v]。しかし、適用数は必ずしも多くなく、1951年からの12年間では、年間平均200人程度であった[para.15]。そして、これらの受刑者は、以下のような特徴を持っていた。

- 1) 原因となった犯罪・・・実力による不法侵入(breaking and entering)、窃盗(larceny)、詐欺(fraud)の順に多い[para.17]。どちらかという、暴力犯罪を引き起こす危険で粗暴なタイプの犯罪者よりも、軽微な窃盗などを繰り返すタイプの犯罪者のほうが多い。しかしこれは、市民の安全を守るために危険な犯罪者の身柄を長期拘束するというもとの制度理念とはかけ離れた実態である[para.21]。
- 2) 前科・・・予防拘禁の要件となる犯罪で有罪が6回以上の者が全体の半数以上、3回以上が12% (1956年時点)[para.18]。
- 3) 刑期・・・7～8年がもっとも多い[para.22]。

つぎに報告書は、予防拘禁の実施体制について検討している[ch.3]。その体制は、全体を3段階に分けた累進処遇システムである。第1段階は最大2年で、その次の第2段階については、処遇の実態は通常の懲役刑とほとんど変わらないと報告書は評価している。

その次の第3段階が、受刑者にとっては決定的な意味を持つ。というのも、この段階に進むことができれば、刑期全体の3分の2を過ぎた時点での釈放が可能となるからだ。逆に、進むことができない場合は、6分の5を過ぎた時点まで待たねばならない。実際には、わずか17%の受刑者しか第3段階に進むことができていない。

第2段階から第3段階への移行は「予防拘禁助言委員会」(advisory board)によって決められるが、これは、受刑者・刑務官双方にきわめて評判が悪い。というのも、委員会による決定にはどうしても恣意性が伴わざるをえないからだ。第3段階に進めなかった受刑者は刑務官に対して恨みを持つことになる。

しかも、このように苦勞してまで優良な受刑者を選別しているにもかかわらず、第3段階まで進めた受刑者と第2段階までしか進めなかった受刑者の再犯率はほとんど変わらないのである[para.37]。

このようにしてみると、現行の予防拘禁制度は、制度の想定するタイプの犯罪者を必ずしもうまくターゲット化できていないし、累進処遇のしくみも特別の効果をあげていないことがわかる。しかも、予防拘禁を一般の懲役刑に置き換えてみても、抑止力は低下しないものと予想される。これらのことを理由に、報

319 HO291/22, CRI10/2/19, ACTO: Questions for consideration of the Council: Note by the Joint Secretaries, 21 Apr 1961 [AC/229]; ACTO: Minutes of the 66th meeting, 1 May 1961.

320 HO291/22, CRI10/2/21, ACTO: Minutes of the 68th meeting, 12 Dec 1962.

告書は、予防拘禁を全廃して一般の懲役刑に一本化すべきであると主張するのである³²¹。

ただし、その場合、あらたな常習犯対策が必要になる。報告書は、そのために、懲役5年以上相当の罪の場合、最大10年までの懲役刑を科すことができるように法改正すること、刑務所内でのあたらしい処遇システムを行刑委員会が考案すべきことなどを勧告している[paras.63, 73]。

予防拘禁の制度は、1967年刑事司法法によって廃止されることになるが、それについては次章でみることにしよう。

7. 政府白書「変わりゆく社会の刑政」

ACTOによるこれらの報告書作成と前後して、ときハロルド・マクミラン政権(1957-63)は、刑事政策に関する政府白書の作成に着手する。1958年6月、バトラー内務大臣は、内閣に対して提出した覚書において、刑務所で過剰拘禁が生じている現状について報告し、さらなる施設整備を進めると同時に、政府白書を準備する必要性について訴えた³²²。同年12月、閣議は、内務省によって準備されたドラフトを承認し³²³、翌59年2月に白書『変わりゆく社会の刑政』が発表された[HMSO 1959]。

白書は、犯罪がこの数年で急増していることを背景として、過剰拘禁が喫緊の課題として持ち上がってきていると指摘する。青年犯罪者については、刑務所や短期収容所はすでに満杯になっていたし、ボースタル施設送致処分が決まってから実際に施設に送致されるまでに、空席待ちのために12週間を要することもあった[HMSO 1959: para.38]。また、成人犯罪者についても、6000人の受刑者が、1人用の房で3人が寝泊りしているありさまであった[para.54]。

その結果、受刑者の鑑別と分類に人手を避けない、所内での受刑者によるワークショップが十分開けない、所内作業の時間が短く量も不十分、などの問題が起こっていた[paras.58, 66]。

そこで白書は、行刑委員会がつぎのような提案をしていることに注意を向ける。第一に、1948年刑事司法法で定められた21才未満の懲役刑制限をさらに実施することである[para.40]。実際、21才未満で懲役刑を受けた者は、1947年の2772人に対して、1949年には1187人と激減しており、法律の効果は端的に現れていた[para.29]。

第二に、6ヶ月～2年の不定期刑を導入することである[para.41]。この提案については、すでに本章第3節で検討したとおりだ。ただし、この提案を含んだACTOの白書『少年犯罪者の処遇』が出るのは、この年の10月のことであり、政府白書はそれを先取りしていることになる。

同時に白書は、新しい拘禁施設整備を急ピッチで進めるべきことを主張している[ch.IV]。

以上のような内容を持つこの政府白書の特徴は、以下の3点にまとめられるだろう。

321 ただし、上位裁判所の裁判官、ロンドン警視總監、刑務所当局、刑務所訪問委員会(Board of Visitors)などは、制度の存置を主張していた[para.54]。

322 CAB129/33, C.(58)136, Prison reform: Memorandum by the Secretary of State for the Home Department and Lord Privy Seal, 30 June 1958.

323 CAB128/32, CC.85(58)3, Cabinet: Minutes of the 85th meeting, 16 Dec 1958.

第一に、これまでの刑事政策のもつ枠組みそのものに対する疑問を呈するというよりも、それを前提としてより徹底的に実行するためにさらなる施設整備などを求めているという点である。

第二に、直近の問題として政府が目をつけているのは、過剰拘禁対策であるという点である。すなわち、ACTOにおいては、改善主義のさらなる実現のために、ときには理念的な議論が展開されているのに対して、政府白書は、過剰拘禁状態のもたらしている緊急で実務的な困難の方を主要な動機としている。

第三に、過剰拘禁が生じているのは裁判所による量刑のためではない、としている点である[para.5]。すなわち政府は、司法機関に対する批判を避けると同時に、行政的な体制さえ整えば過剰拘禁問題はいつか解消される、との想定に立っている。

こうした意味において、政府白書は、新しい政策方針を示したというよりも、むしろ行政的な課題について述べたものだといえよう。白書発表から3ヶ月ほど経った時点で作成されたACTOの内部文書において、政府白書への外部からの反応はほとんどなかったと記録されていることは、十分うなづける³²⁴。

8. まとめと考察

最後に、ACTOによる諸提案、および1959年の政府白書に関するまとめをしておこう。

第一に、ACTOの提案は、1948年刑事司法法によって確実なものとなった改善主義の路線を実現することにまずプライオリティをおいていたということである。身体刑の復活はふたたび否定されたし、短期懲役刑を制限する複数の提案がなされて一部は実行に移された(1958年初犯者法の制定、1961年刑事司法法による短期収容所拡充など)。また、48年法に定められた実に多様な処遇法の効果を見きわめることがまず優先されたため、ボストン式非居住型処遇法の提案については受け容れられなかった。

第二に、司法機関の権限を失わせ、行政側の裁量権を増す提案がいくつかなされたことである。ACTOによる、少年犯罪者に対する不定期刑の提案はその際たるものである。また、アフターケアの期間算出について判決時ではなく釈放時を基準とするよう勧告したこともこの現れであろう。このことは、改善主義的な刑事政策を採用したことのある種の必然的な結果である。

第三に、刑事政策の変動に関する重要な起動因として、過剰拘禁問題がじょじょに重視され始めてきたことである。1959年の政府白書はそうした観点を端的に打ち出していた。他方で、ACTOによる刑の執行猶予制度の否定は、過剰拘禁対策ではなく、改善主義的思想に反することを主な理由としていた。刑事政策変動のファクターとしての「過剰拘禁対策」と「改善主義の実現」という点については、次章以降でも重要な論点となる。

次の第4章では、これにつづく1960年代の少年犯罪者処遇についてみていくことにしよう。

324 HO291/20, CRI10/20/10, ACTO: Report of the sub-committee on the treatment of young offenders, 29 May 1959 [AC/209].

第4章 1960年代の犯罪者処遇改革

改善主義にとって、少年犯罪者対策は最も重要なテーマだといってもよからう。なぜなら、少年は成人に比べて改善の可能性が高いと一般にみなされているからだ。そこで、本章では、前章で検討した1950年代の議論を受けて、1960年代にどのような制度改革がめざされ、何が実現しなかったのかを、少年犯罪者処遇を中心的な対象として検討していくことにしたい。

ここで本章の構成について述べておこう。第1～6節においては少年非行対策を検討し、第7節では成人犯罪者問題を扱うことにしたい。少年問題については、第1節から順に、「児童・少年に関する内務省委員会」報告書(1960年)、労働党の研究グループ報告(1964年)、1965年の政府白書『児童・家族・青年犯罪者』、1968年の政府白書『問題児』と分析していき、第5節でそれらのひとつの帰結としての「1969年児童少年法」を検討する。また、第6節では、60年代におけるプロベーションと地方当局の統合論について概観する。

1. 「児童・少年に関する内務省委員会」報告書(1960年)

1956年10月、内務省は、イングルビー子爵(Viscount Ingleby)を委員長として、「児童・少年に関する内務省委員会」を設置する(以下、「イングルビー委員会」と略記)。その委託任務は次のようなものであった[HMSO 1960]。

- (a) イングランドとウェールズにおける、次のことに関する法律の運用について検討すること。
 - (i) 犯罪者(delinquent)、あるいは、ケアあるいは保護(care or protection)が必要な者、あるいは、制御不能(beyond control)な者として裁判所に送致された少年に関する、裁判所の手続と権限³²⁵。
 - (ii) 少年裁判所の構成・管轄権・手続。
 - (iii) 観護ホーム、内務省認可学校、認可プロベーション・ホーム。
 - (iv) 少年虐待の防止、および、少年が道徳的・物理的危険にさらされることの防止。
- (b) イングランドとウェールズにおいて、1948年児童法によって児童のケアに責任を持っている地方自治体が、ボランティア団体による活動、および、既存の法定機構の責任を考慮に入れて、家庭における遺棄によって児童がこうむる被害を予防するためのあらたな権限や義務を与えられるべきかどうかを検討すること。

本論文は、児童・少年による非行・犯罪問題に関心を持っているので、上記の(a)の内容についてもっぱら取り上げることにする。

325 ケア・保護のケース、制御不能のケースは、いずれも、1933年児童少年法に定められた民事上のカテゴリーである。したがって、犯罪のケースとは、事実認定の厳格さの点において異なっている[木村 1997]。

(1) 報告書の内容

1960年10月に発表された報告書の内容は、以下のようなものである。

①少年裁判所の原理

報告書は、少年裁判所の抱える原理的な矛盾について次のように述べる。

少年裁判所は、以下のような意味において刑事裁判所の一種である。すなわち、それが治安判事裁判所であること。犯罪の裁きに第一義的な関心があること。その手続は通常の刑事手続の修正的な形態であること。特別の決まりはいくつかあるものの、基本的には刑事事件に関する証拠法によって規律されていることである。しかし、他方で、児童の福祉を考慮に入れるという要件や、裁判所が犯罪者を実際に取り扱っている方法を考えるならば、少年裁判所の管轄は刑事のそれではないということも見てとれる。これら2つの原理を折り合わせることは容易ではない。刑事責任の概念は、被告人の性格やそのニーズとは関係のない特定の行為に関する容疑に焦点を当てるが、児童の福祉は、本人や家族、それらを取り巻く環境との関連が深いからだ [HMSO 1960: para.60]。

しかしながら、報告書は、少年裁判所を廃止してすべて非司法の場で少年非行に対処するという選択肢を否定する[paras.70-71]。ここで非常に興味深いのは、その理由づけがイギリス的刑事司法の文脈に即して提示されていることである。

報告書は、少年に生じている問題を犯罪・非行とそれ以外の災難・不幸に区別することなくすべて行政的に処理するスカンジナビア方式の少年処遇原理について言及するが、そうした大陸諸国においては、同時に、職業裁判官制度を採っていることに注目する。他方で、

わが国の状況は非常に異なっている。というのも、わが国の少年裁判所はほとんど素人判事によって構成されており、その多くは地方政府における経験も持っているからだ。そして、もしわれわれがスカンジナビア方式の委員会を持っていたとしたならば、わが国において治安判事を務めているような人々がそうした委員会のメンバーとなったであろうことはきわめて明白である [para.74]。

本論文の第2章で見たように、英国の刑事司法は素人治安判事を中心としているうえに、とりわけ地方においては司法と行政の癒着度が高い。司法機関と行政機関は、その人的構成において重なる部分があるだけではなく、犯罪者処遇について機能的にもオーバーラップしている。イングルビー報告書は、英国刑事司法のこのような性格に着目して、少年裁判所という司法機関を廃止しなくとも、改善主義的・福祉主義的な少年処遇は可能であると結論づけた。ただ同時に、年齢の若い児童による犯罪や、ケア・保護・制御不能の児童のケースについては、できるだけ刑事的管轄という発想からは脱却すべきであるとの認識も示している[para.77]。

②刑事責任年齢と少年裁の管轄権

刑事責任年齢は、1933年児童少年法によって7才から8才に引き上げられていたが³²⁶、イングルビー報告書は、これを一気に12才まで引き上げることを提唱した。また、その後は、13才、14才へと引き上げることも視野に入れるべきだとしている[para.93]。この年齢引き上げにより、刑事手続によって処理される少年問題の領域を狭めようとしているわけである。

他方、少年裁判所の対象は、同じく1933年児童少年法によって、16才から17才に引き上げられていた。報告書は、とりわけ売春に従事する17才の少女を保護する必要性から少年裁判所の対象年齢を18才まで引き上げる案について検討しているが、現行どおり、17才を維持すべきことを主張している[paras.95-103]。

また、さらにこれより上の年齢に関して、17才から20あるいは21才までの「青年裁判所」(youth court)の新設を検討する余地があるとしている[para.103]。

③少年犯罪者の処遇

報告書はまた、プロベーション、出頭所、適切な者への委託命令 (fit person order)、短期収容所、内務省認可学校、ボースタル、懲役刑、監督命令 (supervision order)³²⁷などさまざまな処遇法についても検討している。そのひとつひとつをここで取り上げることはできないので、とくに目立つ提案だけを以下に示しておく。

- ・プロベーション命令の内容に違反したとき、ふたたび罪を犯したときは、裁判所がプロベーション命令の条件を変えられるようにすべきである[para.283]。
- ・出頭所の対象年齢下限を現行の12才から10才に引き下げるべきである[para.292]。
- ・少年裁判所にもボースタル送致の権限を与えるべきである[para.353]。
- ・少年裁判所が監督命令の条件を自由に変わられるようにすべきである[para.366]。
- ・内務省認可学校からの退校者に対するアフターケアは、プロベーション官と地方自治体を中心とし、内務省認可学校福祉官 (approved school welfare officer) の役割をじょじょに低下させるべきである[para.488]。

全体として、裁判所の権限を増やすような内容、いいかえれば、非行少年の更正に対する裁判所の関与を深める方向での提言が多いといえよう。

326 刑事責任年齢については、[木村 1997]を参照。

327 監督命令とは、プロベーション命令とは別種の処遇法である。プロベーション命令は刑法上の罪を犯した場合に科する命令であるが、監督命令は、ケア・保護／制御不能／不登校という民事上のケースにおいて科する処分である。ただし、実際の監督にあたるのがプロベーション官という点で、両者は共通している。

(2) 報告書の実行

内務省は、イングルビー報告の発表を受けて、その内容を検討し立法化の準備に取りかかった。1960年10月に行われた内部会議では、以下のような結論を得た³²⁸。

- ・当時策定が進められていた刑事司法法案に盛り込むべきもの。
 - 1) 出頭所対象年齢の下限を12才から10才に引き下げ
 - 2) 治安判事裁判所によるボースタル送致権限新設
- ・次のものについては盛り込まない。
 - 1) 刑事責任年齢の12才への引き上げ
 - 2) 内務省認可学校からのアフターケアをプロベーション官・地方自治体に任せ

1961年刑事司法法

出頭所の年齢下限を12才から10才に引き下げることについては、1961年刑事司法法(the Criminal Justice Act)の第10条に定められている。また、同条は、出頭所で訓練を受ける時間の最大を12時間から24時間まで拡大した。

治安判事裁判所によるボースタル送致については、1938年刑事司法法案と48年刑事司法法の策定プロセスのときと同じく、ふたたび論争となった。内務省幹部による会議(1960年10月)では、幹部の大部分が治安判事にそうした権限を与えることに反対したのに対して、ひとりチャールズ・カニンガム事務次官(Charles Cunningham)のみが賛成した³²⁹。

しかし、この直後に行われた内閣の立法委員会では、反対論が多くを占めた。その理由は、第一に、ボースタル送致処分が治安判事裁判所で決められ、それに対する上訴がなされた場合は、最終審が四季裁判所になってしまうことである。すなわち、四季裁判所を第一審とする場合とはちがって、刑事控訴院まで上訴することができなくなってしまう。第二に、イングルビー報告書は、17才未満を対象にした報告書であるということである。ボースタルは16~20才までに科する刑罰であるため、イングルビー報告書とは別個の考察を要するということだ³³⁰。こうした反対論を受けて、内閣立法委員会としては、治安判事によるボースタル送致権限を法案に盛り込まないことを決定した(10月31日)³³¹。

1963年児童少年法

カニンガム事務次官は、刑事責任年齢引き上げについては、刑事司法法よりも児童少年法で扱うべき

328 HO291/360, Note of a meeting in the Home Secretary's room, 10 Oct 1960.

329 HO291/360, CRI2/7/28, Memorandum by C.C. Cunningham, 17 Oct 1960

330 HO291/356, CRI2/7/21, Cabinet Legislation Committee: Extract from minutes of a meeting, L.C.24(69), 26 Oct 1960.

331 HO291/356, CRI2/7/21, Cabinet Legislation Committee: Extract from minutes of a meeting, L.C.25(69), 31 Oct 1960.

だとの立場であり³³²、1963年に議会に提出された児童少年法案に盛り込まれることになった。しかし、政府原案は、イングルビー報告の主張した12才ではなく、10才までの引き上げにとどめていた。議会審議においては、報告書どおり12才まで引き上げるべきだとの議論もあったが、それは通らなかった。1963年児童少年法の第16条に該当の条項が含まれている。

(3) 小括

こうしてみると、イングルビー報告を受けて実行に移されたものの中で目ぼしいものといえば、刑事責任年齢を10才に引き上げたことぐらいである。報告書は、現行の少年裁判所を維持することを謳うと同時に、できるだけ刑事色を薄めることを主張していたが、結局のところ、8才・9才の児童を少年裁判所が刑事犯として扱えなくなったというだけの微温的な改革にとどまったといえよう。

2. 労働党による犯罪問題の検討

犯罪者処遇に関する本論文のここまでの記述においては、政党というものがほとんど登場していない。それは、政党が、とりわけ1950年代までは、死刑のように非常に論争的な問題を除いて、犯罪や警察、刑事政策といった問題にほとんど関心を持っていなかったことの現れである。

しかし、1963年12月、労働党は、ロングフォード卿(Lord Longford)を委員長として犯罪問題を検討する研究グループを結成し、翌64年4月には報告書『犯罪——私たちすべての問題』を発表する³³³ [Labour Party 1964]。その答申内容はきわめて画期的なものを含んでいた(以下、「ロングフォード報告」と略記)。

(1) 報告書の内容

① 経済的犯罪原因論

報告書はまず、犯罪原因論について展開する。それは、端的に言えば、いかにも労働党らしい、経済的原因論とでも呼ぶべきものである。報告書は、「道徳心の欠如を導き出しているのは、豊かな社会における、『早く裕福になりたい』というエートス(get-rich-quick ethos)である」[p.5]と主張して、経済的な富を着実に蓄積してきた英国社会における貧困層の相対的剥奪感こそが犯罪の原因であるとの見方を示した。また、福祉国家の発展が道徳心の欠如につながっていると一部で主張されることもあるが、それは誤っていると反論している[p.10]。

332 HO291/360, CRI2/7/28, Note by C.C. Cunningham, 7 Oct 1960.

333 テレンス・モリスは、ロングフォード委員会は、政権に就く直前の政党が改革派を招いて案を作った初めてのケースだと述べている[Morris 1989:114]。労働党は、ロングフォード報告発表から半年後の1964年10月15日に行われた総選挙で勝利し、ハロルド・ウィルソン内閣が誕生することになる。ただし、確保したのは630議席中317議席であり、半数をわずかに上回っただけの脆弱な内閣であった。

と同時に、報告書は、次のように、犯罪統制サイドにおける偏見の問題にも言及している。

窓を割った労働者階級の青年たちは裁判所に連れて行かれる。たちどころに、前科者というスティグマが貼り付けられることになる。しかし、窓を割ったオックスブリッジの大学生は大学当局によって「処理」されるだけだ。ここには、法的な意味においても社会的な意味においてもスティグマはまったくない[p.6]。

このように、報告書は、階級社会の存在によって現実の犯罪発生と犯罪認知の両方を説明している。となれば、最善の犯罪対策は、社会の中の不平等を取り除くということになる。報告書はこれについて次のように述べる。

社会は、犯罪者を抑止するための応報的措置を要求することで自己を正当化するかもしれないが、これはあくまで後ろ向きのアプローチである。市民を本当に保護しようと思ったら、より多くのことがなされねばならない。たとえば、不適切かつ未熟な者たちを保護したり、病人を治療したり、犯罪者を更正させたり、彼らに自尊心を取り戻させたり、彼らに他人の権利を尊重することを学ばせたりすることによって、犯罪を防ぐことができる。これらは、刑事政策の実施と刑政改革におけるポジティブな側面なのである[p.6]。

本論文の第1章で犯罪原因論を論じたときにも述べたことであるが、上のような経済的犯罪原因論を採るかぎり、犯罪統制政策独自の領域はじょじょに影が薄くなり、経済・社会政策全般の一部に解消されていくことになる。しかし、ロングフォード報告もまた、実際には、そうした大きな社会改革を語るというよりも、刑事政策という限定的な領域に結局は目を向けている。

②ファミリー・サービスの創設提案

報告書は、一般的な階級社会論から離れて、家族という場に議論の焦点を落とし込んでくる。そこで提案されたのが、ファミリー・サービス局 (Family Service) と家族裁判所 (Family Court)³³⁴であった。

ファミリー・サービスは、中央政府・地方自治体の双方に作られ、たとえば、未婚の母親や障がい児など、困難な状況にある人間を抱えた家族を支援することを目的としている[pp.16-20]。また、既存の低年齢用内務省認可学校 (junior approved school、8～13 才が対象) については、ハンディキャップを持った児童の学校と統合して寄宿学校扱いとし、ファミリー・サービスが管轄すべきだとされた[p.30]。

他方、家族裁判所は、既存の治安判事裁判所の取り扱っていた家事と少年裁判所の管轄権を受け継いで創設されるものとされた。すなわち、これは、刑事管轄権を持った裁判所である。ただし、義務教育中の年齢(すなわち 15 才まで)は家族裁判所の管轄下からはずすものとした[pp.23-24]。したがって、問題を抱えた 15 才以下の児童・少年の処遇に関しては、たとえ犯罪行為があったとしても、すべてファミ

334 「家庭」裁判所と訳してもよいところだが、日本の制度との不必要な類推を避けるために、ここではあえて「家族」裁判所と訳しておく。

リー・サービスで行政的に処理されることになる。ロングフォード報告の中でもっとも画期的、かつ論争的なのは、「脱司法」を目指したこの部分であった。

16才・17才に関しては、ファミリー・サービスと家族裁判所の関係が問題になるが、報告書は、非行などの問題が少年に生じた場合、まずはファミリー・サービスにおいて親も交えて対策を練り、そこで事実認定に関して親が同意しない場合は、家族裁判所に事案が送致されるという手続を設定した[p.25]。犯罪対策の中心に家族を据えることによって、この「親の同意」という要素がクローズアップされてきたわけである。さらに、18～21才については、青年裁判所(Young People's Court)を新設することを提案した[p.26]。

(2) 報告書への反応

15才以下に関しては司法的な処理をやめるとする大胆な提案をめぐって、各方面から意見が寄せられることになった。とりわけ、労働党が1964年10月には13年ぶりに政権に復帰していたから、ロングフォード報告の内容が立法化される可能性があり、反対勢力にとって事態は急であった。

実は、ウィルソン労働党政権の前のダグラス＝ヒューム保守党政権は、1964年3月に、ロングフォード委員会がまもなく報告書を公表するであろうことを見越して、保守党の側が犯罪問題に消極的だと見られることを避けるために、犯罪者処遇に関する王立委員会を設置することを決めていた³³⁵。こうして、ロングフォード報告に対するさまざまな反応は、保守党が設置し労働党もいちおう受け継いだ「刑事制度に関する王立委員会」(the Royal Commission on Penal System)に寄せられることになった。

①「脱司法・脱刑事」への賛同

ロングフォード提案にもっとも好意的な見解を示したのは児童ケア官協会(ACCO: the Association of Child Care Officers)である³³⁶。同協会は、自治体などの児童関連ワーカーからなる団体である。ACCOは、地方自治体によって提供されているすべてのソーシャル・サービスを「ファミリー・サービス局」にまとめ、中央においては内務省がこれを所管すべきであること、刑事責任年齢の下限を義務教育年齢の上限にあわせるべきこと、児童のケア・保護／制御不能のケース、および家事ケースについて管轄する家族裁判所を創設すべきことなどを主張した。これらは、ほぼ、ロングフォード報告の主張と同じである。

さらに、ACCOは、ボランティア団体も運営している内務省認可学校についてはすべて地方自治体管理にすべきだとして、基本的なソーシャル・サービスは国が提供すべきであって、ボランティア団体は重複を避けなくてはならないと述べるなど、国家部門(とりわけ地方行政)の役割を以前にもまして拡大することを志向している。

つぎに、「内務省認可学校長協会」(the Association of Managers of Approved Schools)は、「内務省認可学校に送致されてくる児童は、特別のニーズを持つ他の児童とまったく同じような子供たちであり、彼らを、非行少年や不適応児、教育レベルが低い子たちなどと呼ぶことは、我々の活動を阻害するものだ」と

335 CAB128/38, CM.18(64)9, Cabinet: Minutes of the 18th meeting, 12 Mar 1964.

336 HO307/122, Memorandum by the ACCO, 29 Mar 1965 [RCPS/E/54]. 「RCPS/E」は、「刑事制度に関する王立委員会」に寄せられた意見書などの文書記号。

述べ、刑事領域と非刑事領域の垣根が実務レベルにおいては低いことを示唆する。そのうえで、同協会はいくつかの提案を行っている。ひとつには、公共政策上の重大な理由がある例外ケースを除いて、17才未満の少年を刑事裁判所の管轄下におくのをやめることである。つぎに、すくなくとも1人の治安判事を含んだ、地元選出の「少年パネル」において、17才未満の少年の処遇を決めることである³³⁷。このように、同協会の提言は、治安判事の関与する余地を多少残しているものの、ロングフォード提案と同じく「脱司法・脱刑事」の方向性を指し示したものであった。

同じように、都市団体連合会(AMC)もロングフォード提案に好意的である。AMCの意見書³³⁸は、地方自治体の中に一部署としてファミリー・サービス局を創設する必要があると説く。裁判所は、既存のしくみと同じく、児童を地方自治体のケアの下におくか否かを決定する裁量権を有するが、実際の処遇法の決定権限はファミリー・サービスがもつ、とした。すなわち、これまでのように、裁判所がさまざまな処遇メニューの中から適切なものを決定するのではなく、裁判所が児童を地方自治体のケア下に送るという形でルートを一本化したうえで、そこから地方自治体による処遇決定へと枝分かれしていくのである。

なお、AMCは、ソーシャル・ワーカー不足が予想されることについて、内務省が資格を持った人材をプールしておき、必要に応じて彼らを全国に派遣するという手法も一考に値すると述べている。

②現状維持的な意見

治安判事補佐官協会(JCS)の意見は、上記2団体に比べるとややトーンダウンしている³³⁹。JCSは、基本的に、ロングフォード報告が提案したファミリー・サービスと家族裁判所については是認するとしている。しかし、適切なスタッフが見つかるかどうかと述べて、その実効性に疑問を投げかけている。と同時に、刑事責任年齢を10才からさらに引き上げるべきではないとか、10代前半の犯罪を犯した少年はファミリー・サービスではなく司法の場において扱うべきとか述べるなど、原則的な反対論も展開している。

結局のところ、JCSの見解は、ロングフォード提案を一見したところ受け容れているようではあるが、実際には、ほぼ現行どおりに少年裁判所を存置することを主張しているのと変わらない。必要なのは、制度設計を変えることよりも、現状のリソースを最大限利用することなのである。そうした主張は、意見書にある次の一文からも了解される。

1948年にめざされた処遇措置は、いまだにほとんどの裁判所にとって利用可能なものになっていないということを我々は強調しなくてはならない。少年裁判所に投げかけられている現在の批判の一部は、机上の議論においてしか利用可能となっていない諸措置を利用する機会をこれらの裁判所が得ていない現状にあっては、正当化しえるものではないだろう。

第1章・第3章でみてきたように、1948年刑事司法法は改善主義的なメニューを実に豊富に用意した。

337 HO307/122, Memorandum by Association of Managers of Approved Schools and the Association of Headmasters, Headmistresses and Matrons of Approved Schools, 1965 [RCPS/E/51].

338 HO307/124, Memorandum by the AMC, July 1965 [RCPS/E/93].

339 HO307/122, Memorandum by the JCS, Apr 1965 [RCPS/E/59].

しかしながら、裁判所の側が、犯罪者の更正にとって適切な処方箋を、正確な判断力をもってかりに与えることができたとしても、いずれの施設整備もきわめて不十分な現状では、48年法が予定していた犯罪者処遇を実際におこなえる行政的前提が存在しない。にもかかわらず、犯罪が増えつづけている原因のひとつとして裁判官の無能が指弾されている——JCSは、このような現状に不満を示し、新しい制度改編に進む前に、まずは現状の制度枠組みを最大限生かすことを希望したのである。

治安判事協会も、同じように、「適切な機構と施設の不在に直接の原因を持つ非効率な体制のせいで、裁判所が非難される傾向がある」と述べ、必要なのは、「犯罪との闘いのために必要な資源を確保する国民的な決意である」と主張している³⁴⁰。

つぎに、バリスト団 (the Bar) は、ロングフォード委員会の提案した家族裁判所は、行政審判所 (tribunal) ではなく、司法的裁判所 (courts of law) でなければならない、とクギを刺した³⁴¹。そのうえで、15才未満の児童に関しては、ある特定の犯罪容疑について親が矯正処遇への協力を拒んだ場合にかぎり、裁判所で処理すべきであるとして、ロングフォード提案に一定の理解を示している。

最後に、ソリタ協会 (the Law Society) も、バリスト団と同じく司法的原則を強調している³⁴²。少年裁判所の判事は、しばしば、刑事訴訟手続が要求する厳格な証拠法、すなわち、「合理的な疑いを超えて」 (beyond reasonable doubt) という原則を忘れて、刑罰あるいは処遇の問題に飛びつく傾向があると同協会の意見書は批判している。

しかし、同協会は、このようにして「脱司法・脱刑事」の流れに待ったをかける一方で、精神医・弁護士・社会学者・刑務官・警察官などからなる更正委員会 (Rehabilitation Board) の創設も提言しており、犯罪者の改善主義思想には深くコミットしている。

③全面否定

全国プロベーション官協会 (NAPO) は、ロングフォード委員会の議論はほぼ根拠が薄弱であると評価した³⁴³。少年の行為について司法判断を行わないようになれば、少年が善悪の判断をできなくなるとか、恣意的な行政権力行使はより非人間的かもしれないとか述べるなど、ほぼ全面的に否定する議論である。

第1章でも詳述したことであるが、プロベーション官にとっては、権限の競合する地方自治体のワーカーから任務を奪われてしまうことが最大の恐怖であった。NAPO 意見書は、次のように述べて、プロベーション官は地方自治体の児童ケア官よりも優れていることを証明しようとしている³⁴⁴。

彼 [= 地方自治体の児童ケア官] は、それゆえ、自らの部局の既存の政策や施設によってある程度影響を受けるようである。児童ケア官は、プロベーション官に比べて、児童のニーズに応えることを優先しようとしても、困難を感じるかもしれない。

340 HO307/125, Second memorandum by the Magistrates' Association, 26 Nov 1965 [RCPS/E/133].

341 HO307/122, Memorandum by the General Council of the Bar, undated [RCPS/E/64].

342 HO307/124, Memorandum by the Law Society, July 1965 [RCPS/E/103].

343 'A challenge to us all,' *Probation*, Vol.10, No.11, Sep 1964.

344 HO307/124, Memorandum by the NAPO, 9 Aug 1965 [RCPS/E/101].

つぎに、NAPO のミドルセックス支部の見解をみてみよう³⁴⁵。同支部は、ロングフォード報告書は「実行不可能な理想主義」であると難じ、犯罪原因論についても、個人的・心理的ファクターを軽視しすぎていること、「金持ちの子は罪を犯さない」という理論は豊かな社会においてはまったく意味がないことなどを述べて、その理論的あやまりを指摘した。

さらに、家族(親と子)および行政的なファミリー・サービスを中心にすえた構想についても問題があるとした。第一に、ソーシャル・ワーカーの権限が強くなりすぎることであり、第二に、ファミリー・サービスによる処遇法決定に親の同意を必要とするようにすれば、自分の子が裁判所送りになることを嫌う親がしぶしぶ処遇内容に同意するに過ぎないと予想されることである。また、刑事責任年齢を引き上げることは寛容すぎるとしてこれもまた否定した。

その他の反対意見の例として、治安判事協会が、中央幹事会において投票を行ったところ少年裁判所の存置に賛成 66・反対 11 であったとその意見書において報告したこと³⁴⁶、全国警察本部長協会(ACPO)が、刑事責任年齢を 10 才以上に引き上げるのは時期尚早であるとの意見を寄せたこと³⁴⁷などを挙げておこう。

3. 政府白書「児童・家族・青年犯罪者」(1965 年)

以上のように、少年犯罪者対策の「脱司法化」をめざすロングフォード提言に対しては各方面からかなりの激しい反発が寄せられていた。にもかかわらず、内務省は、外部団体との協議をほぼ抜きにして³⁴⁸、ロングフォード提言の線に沿った政府白書を準備しつつあった。それが、1965 年 8 月に公表された『児童・家族・青年犯罪者』[HMSO 1965a]である。まずはその内容を以下で簡単にまとめてみよう。

(1) 白書の内容

「脱刑事・脱司法」の主張

白書はまず、「多くの少年非行は家庭生活が不適切であることか、家庭が崩壊していることにその原因を求められるであろう」と述べて、ロングフォード報告と同じく、家族を少年非行対策における国家介入の中心におくことを宣言する[HMSO 1965a: para.5]。そして、白書は、少年非行対策を 16 才未満と 16~21 才に区別する。重要なのは、16 才未満の制度の方だ。

白書は、16 才未満については刑事的対処から離れるべきだと主張し、その理由について以下の4点を挙げている[para.10]。長いが引用しよう。

345 'Reflection on Longford,' *Probation*, Vol.11, No.2, July 1965.

346 HO307/122, Memorandum by the Magistrates' Association, May 1965 [RCPS/E/62].

347 HO307/122, Memorandum by the Association of Chief Police Officers, Mar 1965 [RCPS/E/41].

348 CAB134/1999, H.(65)55, Cabinet: Home Affairs Committee: Reform of the law and practice relating to young offenders: Memorandum by the Minister of State Home Office, 28 June 1965.

- 1) 児童に犯罪のスティグマを与えてはならない。
- 2) 少年裁判所に児童が送致されるほとんどのケースにおいては、事実に争いが無い。問題は適切な処遇を決定することであり、証拠をテストすることを本質的な目的とした公判手続は、社会的調査を指示したり、児童の両親や処遇にかかわることになるかもしれないソーシャル・サービス当局との協議を行ったりするうえで、最善の手段を提供しない。
- 3) 未青年が少年裁判所に出廷する際には、親もできるだけ同行してはいるのは確かである。しかし、現在のしくみでは、自らの子の行動について親により大きな責任を取らせることができない。
- 4) 処遇に関する決定が裁判所の命令という形をとっていること。これでは、児童の反応および変化するニーズに応じて児童の処遇を変えていく柔軟性に欠けている。

16 才未満の処遇

こうして、白書は、16 才未満の処遇について、家族協議会 (Family Council) を設置することを提案する。設置主体の中心は地方自治体の児童関連部局である。この協議会には、16 才以上ならば刑事上の犯罪となる行為をしたケースや、児童のケア・保護／制御不能のケース、不登校のケースがあるときに児童が送致されてくることになる。児童が送致されてきたら、地方当局が児童の親を交えて処遇法を決定することになる。

ただし、家族協議会と親との間で事実の確定について合意が得られないとき、ケースが重大であるときなどは、家族裁判所 (Family Court) に事案が送致されることになる。家族裁判所の役割は事実を確定することだけであり、それが終わったら、事案はふたたび家族協議会に差し戻されて、親とともに処遇法を決定する[paras.12-15]。

つぎに政府白書は、16 才未満の児童の処遇法について、以下のような5つの選択肢を挙げている [paras.18-23]。

- 1) 賠償命令 (家族協議会による)、罰金 (家族裁判所による)
- 2) 出頭所 (家族協議会、家族裁判所の両者による)
- 3) 監督 (家族協議会による)
- 4) 短期訓練 (既存の短期収容所と同じ)
- 5) 長期訓練 (寄宿学校、児童ホーム、里親など。いずれにせよ地方自治体のケア下におかれる)

また、適切な処遇法を決定するために、既存の観護ホーム (remand centre) や分類用内務省認可学校 (classifying approved school) を統合して、鑑別センター (observation centre) を作るとしている [para.16]。地方自治体によるこれらの少年処遇を可能にするために、さらに 1000 人のソーシャル・ワーカーが必要であろうとの試算もおこなっている [para.26]。

16～21才の処遇

つぎに白書は、16～21才について、青年犯罪者裁判所 (Young Offender's Court) の創設をうたい [para.29]、処遇法については以下のものを提示している [paras.32-41]。

- (a) 非拘禁型処遇・・・無条件・条件付釈放、出廷保証命令 (binding-over)、プロベーション、罰金、出頭所
- (b) 拘禁型処遇
 - 1) 短期収容所 (3ヶ月または6ヶ月)
 - 2) 青年訓練センター (9ヶ月～2年の不定期。既存のボースタルと高年齢用内務省認可学校をあわせたもの)
 - 3) 青年犯罪者施設 (それ以上の長さの拘禁)

このように、既存の処遇法を相当程度にわたって活用しながらも、16才未満の児童・少年については「脱司法・脱刑事」を目指している点、処遇を基本的に地方行政当局にゆだねている点など、ロングフォード報告とはほぼ同じ趣旨の提言を1965年の政府白書はおこなっている。

ただし、もともとの内務省の白書ドラフトは、ロングフォード報告ほどドラステックなものではなかった³⁴⁹。そのため、内閣内務委員会が白書刊行直前の1965年7月におこなった討論では、ロングフォード委員会が提案した家族裁判所がドラフトに盛り込まれていないのはおかしいとか³⁵⁰、家族協議会にはソーシャル・ワーカーをフルメンバーとして参加させるべきであるとかいったような意見³⁵¹が出て、白書をよりロングフォード報告に近づける方向での修正がなされた。

(2) 白書への反応

① 否定的な反応

したがって、この白書に対しても、ロングフォード報告に対するものと同様の反応が出てくることは必至であった。

NAPO はふたたび、手厳しく批判した³⁵²。その要点は以下のようなものである。

1) プロベーションの優位性

- ・プロベーション・サービスは、すでに「家族状況」の中で問題に対処している [p.83]。

349 CAB134/1999, H.(65)55, Cabinet: Home Affairs Committee: Reform of the law and practice relating to young offenders: Memorandum by the Minister of State Home Office, 28 June 1965.

350 CAB134/1997, H.13(65)1, Cabinet: Home Affairs Committee: Minutes of the 13th meeting, 2 July 1965.

351 CAB134/1997, H.14(65)1, Cabinet: Home Affairs Committee: Minutes of the 14th meeting, 6 July 1965.

352 'The Child, the Family and the Young Offender: Observation by the National Association of Probation Officers', *Probation*, Vol.11, No.3, Nov 1965, pp.83-91.

- ・家族協議会・家族裁判所を創設するとすれば、社会的調査報告 (social enquiry report) はプロベーション官が作成すべきである[p.87]。
- ・プロベーション・サービスを地方自治体の児童当局に吸収するのは好ましくない[p.90]。

2) 家族協議会の問題点

- ・家族協議会の一員である地方自治体のソーシャル・ワーカーが家族裁判所に対して事案の調査報告書を作成すれば、中立的ではないとみられてしまう[p.85]。
- ・家族協議会を通じて、問題の発生した家族の情報が他の部局に知られることになり、秘密の保持が難しくなる[p.87]。
- ・ソーシャル・ワーカーの決定が、地域の政治的・財政的要因に左右されてしまう[p.87]。
- ・家族協議会においても、児童に「犯罪のスティグマ」が与えられることは避けられないし、むしろ、犯罪に対する「社会の非承認」を示すものとしてスティグマは必要である[p.86]。
- ・家族協議会が児童の処遇法を決定するのは好ましくない[p.88]。
- ・裁判所送致を避けるためだけに親が家族協議会でなした同意は非生産的である[pp.85-86]。

3) その他

- ・ソーシャル・ワーカーのリクルートに白書が触れていない点は残念である[p.89]。
- ・16～21才用の青年犯罪者裁判所の提案については賛成である[p.89]。
- ・1963年児童少年法で創設された家族助言センター (family advice centres) をまずは活用すべきである[p.86]。

また、治安判事協会は、1965年の年次総会において、家族裁判所を創設することに反対し、既存の少年裁判所を残すことを求めた決議を、賛成 269・反対 38・棄権 52 の多数で可決している³⁵³。討論では、上で見た JCS の意見書と同じく、ソーシャル・ワーカーの不足など、司法機関とは関係のない要因によって少年裁判所が責められる傾向があることが指摘され、まずは、既存の制度的枠組みをじゅうぶん活用すべきことが訴えられた。なかには、アリス・ベーコン内務副大臣 (Alice Bacon) は少年裁判所のことについてあまりに無知すぎる、というかなり正直な意見も出された。

この他にも、以下のようなところから政府白書に否定的な意見が出ている。たとえば、カウンティ参事会協会 (CCA) は、児童ケア官などへの負担が増えて、事案の処理は遅れることになるだろうと予想した³⁵⁴。また、『治安判事・地方政府レビュー』誌は以下のように論じている³⁵⁵。1963年児童少年法の第2条 (児童のケア・保護／制御不能のケースについて定める) は、親あるいは保護者が制御不能な児童を自ら裁判所に告発することができる権利 (1933年児童少年法第64条) を廃止することによって、親と子が裁判所において敵対的な当事者の関係に入る構造をようやく取り除いた。しかし、政府白書の提案する家族協議

353 *The Magistrate*, Vol.21, No.12, Dec 1965, pp.174-77.

354 *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.129, No.52 (25 Dec 1965).

355 'Goodbye to Ingleby,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.129, No.47 (20 Nov 1965), pp.769-70.

会は、こうした対面的な構造をより悪い形で復活させようとしており、とうてい是認することはできない、と論じたのである。

逆に、政府案を支持するような意見はほとんどみられなかった。労働党弁護士協会 (the Society of Labour Lawyers) が、家族裁判所・家族協議会の提案に賛成とする意見書を王立委員会に寄せたのが目立つぐらいである³⁵⁶。

②政府の対応

このように、とりわけ司法界・プロベーション界からほぼ全面的な否定論が出てきたことを受けて、内務省は、より穏健的な再提案をおこなうことを迫られた。

内務省児童局は、1966年に入り、修正案として、警察が児童・少年を裁判所に送致するか、それとも行政の社会当局に送るかを決定するという案を示した。しかし、これでは警察の裁量権が大きくなってしまうということで、内務省内での賛同は得られず、結局のところ、処遇の最終決定権を裁判所に残すというごく穏当な結論に落ち着いた³⁵⁷。ただしこれでは、逆に、既存のしくみとほとんど変わらないとの批判が出てくる可能性があるとかニンガム内務事務次官は書き残している。

さらに、内務省児童局の高官ゴードン＝ブラウン氏が同年10月に刑事局に送った書簡によると、児童局は以下のような修正提案をおこなっている³⁵⁸。

- ・家族協議会の提案は落とす。
- ・未成年の犯罪者を裁判所に送致せず、地方自治体が自発的に支援をおこなう手続きを考える。
- ・17才までの家族裁判所と17～21才までの青年犯罪者裁判所を創設する。
- ・両裁判所は、治安判事の中から大法官が選んだ単一の特別パネルによって構成される。

これに対して、刑事局の高官クボン氏は、青年犯罪者裁判所の構想については外部に受け容れられないかもしれないと書き送り³⁵⁹、児童局のゴードン＝ブラウンも、17～21才の問題について1965年の政府白書で提案された内容を(1967年当時に)検討されていた法案の中に盛り込まないことについて異論はない、と応じている³⁶⁰。しかも、政府の設置した「成人年齢に関する委員会」が同年に発表した報告書において、成人年齢を21才から18才に引き下げることが提案されており[HMSO 1967]、これが「青年犯罪

356 HO307/126, Memorandum by the Society of Labour Lawyers, 4 Mar 1966 [RCPS/E/153].

357 HO291/1319, CRI66/11/4/3, Memorandum by C.C. Cunningham, 7 Apr 1966.

358 HO291/1319, CRI66/11/4/3, A letter from A.D. Gordon-Brown (Children's Department) to Mr. Cairncross (Criminal Department), 7 Oct 1966.

359 HO291/1319, CRI66/11/4/3, A letter from Mr. Cubbon (Criminal Department) to Gordon-Brown, 11 May 1967.

360 HO291/1319, CRI66/11/4/3, A letter from Gordon-Brown to Mr. Hilary (Criminal Department), 24 May 1967.

者裁判所にとっての最後の一撃」だとゴードン＝ブラウンは書いている³⁶¹。こうして、青年犯罪者裁判所構想については立ち消えになった。

残るは17才未満の少年非行の問題である。内務省は、このあと、1965年白書のフォローアップ白書の作成に進むことになった。

4. 政府白書「問題児」(1968年)

こうして、政府が1968年4月に発表した白書が『問題児』(Children in Trouble)である[HMSO 1968a]³⁶²。まずは以下でその内容をまとめよう。

(1) 白書の内容

今回の白書は、1965年の白書とは違い、既存の少年裁判所のしくみを残すという前提で議論を展開している。

少年・児童の裁判所への送致

だとするならば、いかなる場合に児童・少年を裁判所に送致することができるかが問題となる。白書は、手続きを10～13才(児童)と14～16才(少年)で区別している。

まず、10～13才については、児童のケア・保護・制御が必要なケースの中に、「犯罪」の定義を入れ込むことを提唱した[para.14]。1963年児童少年法の第2条では、「ケア・保護・制御が必要な場合」(in need of care, protection or control)について次のように定義していた。

- (1) 本法の意味において、児童あるいは少年は、次の場合にケア・保護・制御が必要であるとみなす。
 - (a) 本条の第2項にあるいずれかの条件を満たし、かつ、よい親であるならば当然に与えることが期待されるケア・保護・指導をその児童・少年が受けていないとき。
 - (b) その児童・少年が、親または保護者によって制御されえないとき。
- (2) 第1項において言及されている条件とは次のようなものである。
 - (a) 悪い人間関係に陥っているか、道徳的危険(moral danger)にさらされているとき。
 - (b) ケア・保護・指導の欠如によって、その児童・少年が不必要な損害をこうむるか、あるいはその健康あるいは健全な発育に甚大な影響があるであろうとみられるとき。

361 HO291/1320, CRI66/11/4/15, A letter from Gordon-Brown to Mr. Shuffrey (Criminal Department), 3 Oct 1967.

362 内務省はもともと、『問題児の支援』(Helping Children in Trouble)という白書の題名を考えていた。しかし、内閣内務委員会において、その題名はセンチメンタルに過ぎ、子供たちの悪事の効果に対する考慮が弱いのではないかという意見が出て、単純に『問題児』となったものである。CAB134/2859, H.10(68)2, Cabinet: Home Affairs Committee: Minutes of the 10th meeting, 5 Apr 1968.

- (c) 本法の付則1に定義されているいずれかの犯罪を、その児童・少年自身か、あるいは、それが属する家庭のいずれかの児童・少年が犯したとき。
- (d) そのような罪を犯し有罪となった児童・少年と同じ家庭の成員であるとき。
- (e) 1956年性犯罪法第10条が規定する罪を犯したか、あるいはその未遂の罪を犯した人間が同じ家庭内にいる、女子の児童・少年。

要するに、今回の政府白書は、犯罪をこれらの内容の中に入れ込むことによって、たんに犯罪の実行行為があったというだけではなく、その結果としてケア・保護・制御が必要になったことをもって、はじめて少年裁判所において対処することができるようにしくみを変えることを提案しているわけである。また、白書は、児童が罪を犯したときは、警察と地方自治体が協議して事案を少年裁判所に持ち込むよう法改正することを主張した[para.15]。

つぎに、14～16才については、少年裁判所の召喚状(summon)あるいは令状(warrant)によってのみ、公訴ができるようにすることを提案した[para.16]。ただし、裁判所は、その決定に際し、地方当局や警察の意見をよく聞かなくてはならないともされた。

このようにして、政府白書は、既存の司法・行政関係を前提としながらも、事案の裁判所への送致に関して行政機関の権限を拡大している。

児童・少年の処遇

つぎに白書は、児童・少年の処遇法について検討している。

第一に、監督(supervision)である。まず、14才未満の取り扱いについては、地方当局を基本とし、プロベーション官がすでに児童の家族に関与している場合にはプロベーション官でもよいとした。14～16才については、地方当局あるいはプロベーション官が担当するものとした[para.24]。

第二に、中間処遇(Intermediate Treatment)というあたらしい処遇形態を提案した[paras.25-29]。「中間」というのは、拘禁施設処遇と家庭における処遇の中間という意味である。この処遇法は、1)一時的な居住、出頭、あるいは何らかのプログラムへの参加を最大1ヶ月間でおこなう、2)最大3ヶ月でいずれかの場所に居住する、という2種類が想定されていた。また、中間処遇が導入された場合には、低年齢用出頭所と短期収容所は廃止するものとされた。

第三に、コミュニティ・ホーム(Community Home)と呼ばれるあたらしい居住型処遇の手法について提案した[paras.30-46]。これは、内務省認可学校と観護ホームを引き継いで創設されるものである。地方当局のケア(care)の下に入った児童・少年が、主に地方当局が準備したコミュニティ・ホームに居住することになる。

また、地方自治体の児童当局を中心として、教育・保健当局、プロベーション当局などを巻き込んで、合同計画委員会(Joint Planning Committee)を作るものとされた。同委員会は、各部局の調整・協議を通じて、コミュニティ・ホームおよび中間処遇の計画を立てると同時に、児童・少年の処遇に協力するボランティア団体との協議窓口にもなる。

このように、1968年の政府白書は、児童・少年の処遇手法を整理すると同時に、地方自治体の関与を

深める方向での提案をおこなっている。

(2) 白書への反応

1965年の白書については、かなりラディカルな内容を持っていたために、地方児童当局などからは評価され、逆にプロベーション官や治安判事からは酷評されていたことは、上で確認したとおりである。

この65年白書の線から大幅に後退した主張をおこなった今回の68年白書『問題児』は、ある意味では中途半端な内容を持ったものであったため、どちらの勢力からもそれなりの批判を受ける結果となった。

① NAPO の評価

NAPOは、68年白書に対してきわめて詳細なコメントを内務省に送っている³⁶³。

NAPOはまず、白書を全体として歓迎すると述べ、とりわけ少年裁判所を存置することにした点について評価している。なぜなら、少年裁判所は、「社会の寛容性の境界線」を示すものとして有効だからだ[paras.2-4]。つぎに、各論については以下のように論じている。

(イ) 14才未満の児童について……白書はできるだけ裁判所への送致を減らす方向を考えているようだが、むしろ裁判所に送る方が彼らにとって助けになる場合もある[para.12]。また、監督について、地方当局を基本とし、場合によってはプロベーション官が担当するとの白書の主張は是認できる[para.38]。

(ロ) 14～17才の少年について……政府白書では地方当局あるいはプロベーション官が監督をおこなうことになっているが、プロベーション官独自の役割について白書が明確に認識していない点は批判されるべき。たとえば、「少年の制御が主要な関心事である場合」や、「少年にとって社会の権威の限界を確認する必要があるとき」などは、プロベーション官のほうが役立つ[para.37]。

(ハ) 「未成年審理」の創設について……17才未満の事案処理について、刑事(犯罪の場合)と非刑事(ケア・保護・制御の場合)の区別をやめるべき。このあたらしい統合された手続を未成年審理(Juvenile Proceedings)と呼ぶことにする。未成年審理は、(a)裁判所に送致せずに家族を支援する可能性を考慮に入れること、(b)裁判所がある児童・少年をその管轄下で処理すべき特定の要件が存在するかどうかをその裁判所自身で判定することがポイントとなる。また、この判定をおこなう職にある者を「判定官」(Examiner)と呼ぶことにする。その職務は以下のようなものである[paras.19-21]。

各地域ごとに、大法官に任命された独立の官職をおく。この人物は適切な訓練を受けた者であり、その機能は、市民の利害と児童の福祉の両者を考慮に入れて、各事案を客観的に考察することにある。そして、裁判所の活動が必要であるか、あるいは、その他の解決法を取ることができるか(警察による警告や、地方児童当局あるいはプロベーション・サービスがその児童の家族

363 HO291/1320, CRI66/11/4/15, Comments on the White Paper “Children in Trouble” (Cmnd. 3601) by the NAPO, 27 June 1968.

と自発的に接触することを要請するなど)といった問題について判断を下すことにある[para. 25]。

(ニ)地方当局の責任の持ち方について……プロベーション官は裁判所に対して個人で責任を持つものに対して、地方当局の職員は当局全体で責任を持っているに過ぎない点は批判されるべき[para.39]。

(ホ)その他の処遇法について……白書の提案した中間処遇、コミュニティ・ホームについてはいずれも是認できる[paras.44, 46]。ただし、プロベーション・ホステルを「中間処遇」の第3の類型として利用してはどうか[para.50]。また、白書で、プロベーション当局が「合同計画委員会」において「必要に応じて協議」の対象になるとされていることには納得がいかない[para.52]。

(ヘ)親権について……既存の「適切な者への委託命令」(fit person order)においては、児童・少年の親権を親から奪い地方当局にすべての権利を委ねることになっているが、これは不適當である。「居住ケア命令」(Order for Residential Care)を新設して、親権を奪わないまま施設に居住させてはどうか[para. 47]。

全体を通じてみるならば、既存の少年裁システムを残した68年白書を評価しつつも、裁判所とプロベーションの役割を低下させるような内容に対して厳しくチェックをかけているといえるだろう。また、行政側に児童・少年の処遇法の決定を委ねるとするロングフォード報告以来のラディカルな主張に対して一定程度妥協して、刑事と非刑事の制度を区別しない「未成年審理」と「判定官」の制度を提言していることが大きな特徴である。ただし、この場合、「非刑事」ではあっても「非司法」の主張ではないところがきわめて重要であろう。治安判事裁判所の管轄下にあるプロベーション官ならではの考え方だといえる。

②地方当局の評価

都市団体連合会(AMC)は、基本的に白書の内容を歓迎するとしている。地方自治体の権限が増えることになるのだから、ある意味では当然ということになるだろう。ただし、権限が増えたぶん、それを財政的にどう手当てするのかについては懸念が示されている³⁶⁴。

じつは、白書刊行直前、内閣においても同じような疑問が呈されていた。内閣内務委員会においては、他の福祉サービスを犠牲にしてまで児童保護に対して予算を割くことはできないという意見が出され³⁶⁵、閣議本体では、少年非行が貧困地帯において高い確率で発生することを考えると、もっとも予算の少ない自治体に対してもっとも高い負担がかかる可能性があるかと予想する閣僚もいた³⁶⁶。

つぎに、児童ケア官協会(ACCO)は、白書の内容を歓迎するとしながらも、少年裁判所を廃止するとしたもとの政府の意図が捨て去られたことは残念だと述べ、次のように、裁判所というしくみそのものを厳

364 'Observation on white paper "Children in Trouble",' in *Supplement to Municipal Review*, Aug 1968, p.263.

365 CAB134/2859, H.10(68)2, Cabinet: Home Affairs Committee: Minutes of the 10th meeting, 5 Apr 1968.

366 CAB128/43, CC.26(68)4, Cabinet: Minutes of the 26th meeting, 9 Apr 1968.

しく批判している³⁶⁷。

政府白書は、「問題児」はまずもって支援の必要な子供たちとして処遇されねばならないと明確にしているが、裁判所は、これには不適當な機関であるかに見える。伝統的に、裁判所の最大の関心は司法の運営であり、有罪・無罪の問題、あるいは法的責任の問題を決定するところにある。そして、この目的を達成するために、形式的な手続と規則に拘束され、法律の技術的な解釈によらざるをえない。現在の意図は、これを社会福祉の問題を検討する行政的審判所(tribunal)に変更することにあるが、しかしながら、裁判所は依然として司法機構であるがゆえに、煩雜な法的手続きと伝統的な法的程度を保持している。それゆえに、処遇を決める審判所としての有効性は減じることになる。

意見書は続けて、裁判所の建物や公判の雰囲気は、その形式主義、ジャーゴン、裁判官の横柄さなど、とても子供や親になじむものではないとか、治安判事の選出は秘密主義に過ぎるなどとして、激しく非難している。

最後に、ある児童ケア官は、『治安判事』誌上において、次のように白書を批判している。第一に、白書は、「ケア・保護・制御」のカテゴリー内に犯罪を位置づけるという提案をおこなっているが、これは子供にとってはほとんど意味のないものであること。第二に、白書は居住型処遇を重視しすぎていて、親の責任に対する関心が希薄であるという点である。したがって、地方自治体としては、出頭所を拡充するなど、家庭にいながらにして処遇できる形態にもっと力を入れるべきだとしている³⁶⁸。

③政府の対応

内務省は、白書刊行から3ヶ月ほど経った1968年7月、白書への反応を検討する内部会議を開いた³⁶⁹。そこでは、まず、14～16才の少年を起訴するか否かを治安判事自身が決定するという白書の提案に治安判事協会が激しく反発していると報告されている。そうすると、NAPOが提案した「判定官」の制度が「唯一の合理的な代替案」であるかにみえるが、いったいどのような人々をこの「判定官」に任命したらよいのかという問いで行き詰ってしまった。治安判事補佐官は法律の専門家ではあっても社会問題のエキスパートではないし、プロベーション官は仕事が忙しすぎる。また、適切な「判定官」が見つかったとしても、裁判所や警察、プロベーション官、地方当局の児童ケア官との間の連絡が複雑になるだけだとしてNAPO提案については結局退けられている。

367 HO361/124, G/S/169, Note by Legal Sub-Committee of the Association of Child Care Officers (approved by the Executive Committee of the Association on 7 Dec 1968).

368 “‘Children in Trouble’: A children’s officer’s view,” *The Magistrate*, Vol.24, No.10, Oct 1968, pp.143-44.

369 HO291/1320, CRI66/11/4/15, Meeting on the White Paper “Children in Trouble”: Proposed new legal procedures, 18 July 1968.

5. 1969年児童少年法

翌69年2月、政府は、児童少年法案を発表した。その主な内容は以下のようなものである(条文数は、法案のもの。[]カッコ内は筆者によるコメント)。

(イ) 裁判所がさまざまな命令を下すことのできる要件(第1条の2)

本条に従って児童・少年の送致を受けた裁判所が、次のような条件があると考えるとき、

- (a) その児童・少年の健全な発育が不可避免的に妨害あるいは無視されているか、その健康が不可避免的に損なわれあるいは無視されているか、あるいは、虐待を受けている。
- (b) 道徳的危険にさらされている。
- (c) 親または保護者による制御が不能である。
- (d) 1944年教育法の意味において義務教育下にあり、かつ、その児童・少年の年齢、能力、才覚などに適した効果的な全日制の教育を受けていない。
- (e) 殺人以外の罪を犯した。

かつ、本条に従って裁判所が命令を下さないかぎりその児童・少年が受けることのないであろうケアあるいは制御が必要だと思われるとき・・・(中略)・・・裁判所はそのような命令を下すことができる。

[68年白書提言に従って、ケア・保護・制御の枠組みの中に犯罪を入れ込んでいる]

(ロ) 児童(10～13才)については、殺人の場合以外は刑事手続に入ってはいけない(第4条)[これによって、児童についてはほぼ「脱刑事」の流れが確定したことになる]。

(ハ) 少年(14～16才)の起訴について、治安判事の同意を要する。いかなるケースについて同意を与えるべきかについて、内務大臣が規則を制定する(第5条)。

(ニ) 処遇方法の抜本改革(第1条、第7条)

- ・ボースタル送致の最低年齢を15才から17才まで引き上げる。
- ・内務省認可学校送致命令の廃止、有罪になった児童・少年を観護ホームに送致することを廃止。
- ・17才未満に関して、出頭所命令と短期収容所命令を廃止。
- ・17才未満のプロベーション命令を廃止し、監督命令(supervision order)に替える。
- ・適切な者への委託命令(fit person order)を廃止し、ケア命令(care order)を新設。

(ホ) 監督命令(第12～19条)

- ・児童については地方当局を基本とし、すでに児童の家族とともに活動している場合には、プロベーション官も可。少年については、地方当局、もしくはプロベーション官[68年白書提言と同じ]。

(ヘ) ケア命令(第20～24条)

ケアが必要な児童・少年を地方当局のケアに委ねることができる。

(ト) コミュニティ・ホームの創設(第32～45条)

内務省認可学校、有罪になった児童・少年の観護ホームへの送致、17才未満の少年のボースタ

ル送致、短期収容所送致、プロベーション・ホステルやプロベーション・ホームへの居住などを機能的に代替する[68年白書提言と同じ]。

この法案に対して、治安判事協会は、次のような意見書を発表している³⁷⁰。意見書はまず、68年の政府白書『問題児』が、少年裁判所を保持するとしている点で、65年の白書より前進だとの基本的評価を下している。つぎに、法案の各論的内容についてである。

- ・法案は、その第1条において、児童・少年が罪を犯し、なおかつケアあるいは制御が必要な場合にはじめて裁判所が何らかの命令を下せるように定めているが、そのような「ダブル・テスト」には反対。
- ・10～13才について、殺人を除いて刑事手続からはずしていることに反対。
- ・14～16才について、起訴に治安判事の同意が必要としていること、同意が必要なケースについて内務大臣が規則を定めるとしていることに反対。これは、司法上の決定というよりも、社会福祉上の決定である。
- ・地方当局によるケアの内容について、裁判所が地方当局に指示できるようにすべきである。
- ・もし刑事責任年齢を引き上げるならば、1才以上引き上げてはならない。
- ・法案は全体として、自らの行動の責任をとらなくてもよいとのメッセージを子供に与えてしまう。もし遵法的な市民を育てようとするならば、法律はすべての人間に平等に適用され、個人の権利を守るものであるということを教えなくてはならない。

ここで指摘されている問題は、おおまかにいえば、第一に、法律上の明確な権利義務規定に支えられた厳格な司法決定を恣意的な行政決定に置き換えてしまうことへの危惧であり、第二に、改善的な処遇の決定に治安判事が参与できなくなることへの危惧である。

法律の帰結

しかし、こうした強い反対論が司法界から上がっていたにもかかわらず、政府原案はほぼそのままの形で、1969年児童少年法となった。審議の過程で落とされたのは、14～16才の起訴について治安判事の同意を必要とする旨の条項ぐらいであった。

この法律は、ロングフォード報告や1965年の白書『児童・家族・青年犯罪者』が提言していたほどにドラスティックなものではなかったが、それなりに大胆な制度設計の変更を伴うものであった。

第一に、10～13才について、殺人以外の犯罪について刑事手続で処理するのをやめたことから、事実上刑事責任年齢が10才から14才に引き上げられたのと同じ効果を持っている。本論文の用いてきた言葉を使うならば、10～13才については「脱刑事」化が進められたということができよう。ただし、ロングフォード報告などが主張してきた「脱司法」とまではいかなかった。

第二に、少年犯罪者の処遇内容に関する決定権が、かなりの程度まで裁判所から地方行政当局に移

370 'The Children and Young Persons Bill,' *The Magistrate*, Vol.25, No.4, Apr 1969, pp.48-50.

された。

ところが、この法律を推進してきた勢力にとっては青天の霹靂のような事態が起こった。1970年6月18日の総選挙で勝利して誕生したエドワード・ヒース保守党政権が、同年10月1日、1969年法のうち次の部分を施行しない方針を決めたのである(第73条(2)によって、各条項の施行日を内務大臣が決めることができるようになっていた)。

- ・第4条……10～13才の児童について、殺人以外で起訴してはならない
- ・第5条……14～16才に少年についての起訴手続
- ・第7条(1)……ボースタル送致の下限を15才から17才に引き上げ
- ・第7条(3)……短期収容所、出頭所の廃止

これによって、10～13才に関する「脱刑事」の動きにはストップがかけられ、治安判事の手持ちの処遇メニューも大幅に復活したことになる。労働党政権によって生み出された司法から行政への権限委譲という流れは、次の保守党政権によって妨げられることになったのである。

とはいえ、監督命令やケア命令、コミュニティホームの創設など、その他の部分については施行されたから、つぎは地方当局が実際にそれらの規定をどれだけ実施に移せるかが焦点であった。しかし、地方当局は、人的・財政的リソースの不足に悩まされて、現実にはじゅうぶんに犯罪者処遇の問題に取り組むことができなかつたのである。予算が足りないのではないかと地方側の懸念が的中したかたちである。

治安判事協会は、1972年の年次総会において、1969年児童少年法の見直しをすべきであるとの決議を採択した³⁷¹。その際の討論によれば、ソーシャル・ワークは法律の実施にじゅうぶん対応できていなかったし、内ロンドンでは、ソーシャル・サービス当局が裁判所を敵視している地域もあったという。また、同年には、地方当局の提供する処遇が十分でないことに抗議して、数名の少年裁判所判事が辞任する事態まで発生している[Skyrme 1991: 381]。ソーシャル・ワーカーは裁判所に提出する報告書の書き方をよく理解していない、との証言もある[Burney 1979: 172]³⁷²。

このようにして、1969年法の理念が実施されないままに、厳罰主義的な1980年代に入っていくのである³⁷³。

6. プロベーションとソーシャル・ワークの統合論

以上でみてきたことは、ロングフォード報告や65年の白書『児童・家族・青年犯罪者』で脱司法・脱刑事の道が提唱されるも、とりわけ司法の世界から激しい反発を受けて修正を余儀なくされ、68年の白書『問題児』と1969年児童少年法でごく部分的にそれらの理念が実現された、ということであった。

こうした一連の議論の中でひとつの焦点になっていたのが、プロベーション・サービスの扱いである。第

371 *The Magistrate*, Vol.28, No.12, Dec 1972, pp.181-83.

372 その後の論争については、木村(1997)がフォローしている。

373 なお、柳本[1995]は、この間の「福祉モデル」と「司法モデル」をめぐる論争について分析しており、参考になる。また、80年代以降の厳罰主義的な展開については、三宅[1998]を参照のこと。

1章で検討したように、プロベーション当局と地方当局とは機能的に重なる部分があり、それがなわばり争いの原因となっていた。1940年代にはプロベーションを地方行政に統合する議論は退けられることになったが、脱司法・脱刑事が一部でめざされた1960年代の時代環境においては、プロベーション当局が消滅する可能性が大いにあった。そこで、本節では、いったん時間をさかのぼって、プロベーションと地方当局(ソーシャル・ワーク)の統合論についてあらためて検討していくことにしたい。

1948年刑事司法法によって、「プロベーション委員会」と「個別事例委員会」に治安判事以外の外部メンバーが最大3分の1まで入る権利が認められたことは、第1章でみたとおりである。ところが、1963年のACTO会合におけるある証言によると、実際には、外部メンバーはほとんど両委員会に参加していなかったという³⁷⁴。このことは、被告人に関する調査や犯罪者処遇に関して、プロベーション当局と地方当局の制度的分断状況が継続していたことを示す。

地方当局側としては、ある意味では司法機関側の庭である両委員会に入っていくというよりも、むしろ、地方行政の側にプロベーションを取り込む方向性を考えていた。都市団体連合会(AMC)は、「プロベーション・サービスに関する内務省委員会」(1959～62年)に対して提出した意見書³⁷⁵において、プロベーション当局を地方当局と統合するべきか、それとも、地方当局の外にそれを置いて国庫から支援するべきか、という問いを立て、前者の道を望む、と述べている。そして、その理由として以下のようなことを挙げている。

- 1) 統合すれば、問題を抱えている家族状況全体を扱うことができること。
- 2) プロベーション官は現状において「もうひとりの警察官」と思われているに過ぎないこと。
- 3) 人的資源が節約できること。
- 4) 対象者がプロベーション命令の期間を終了したのちも、切れ目なく地方当局が面倒を見続けることができること。

AMCがこうした統合論を提唱した背景は、地方自治体がプロベーションの予算を半分支出しているのにもかかわらず(残りの半分は国庫から)、プロベーション当局の活動に対して何の口出しをすることもできないという事実にあった³⁷⁶。

AMCは、「地方自治体および個人向け統合的社会サービスに関する委員会」(1965～68年、略称・シーボーム委員会)においても、ふたたび、地方自治体の統合された社会サービスの中にプロベーションを入れ込むことを委員会はじゅうぶんに検討すべきだと意見している³⁷⁷。

374 HO291/22, ACTO: Minutes of the 69th meeting, 16 July 1963.

375 Memorandum by the AMC (Dec 1959) in *Supplement to Municipal Review*, Apr 1960, pp.94-96.

376 なお、この内務省委員会は、そもそもプロベーション・サービスを消滅させることを可能性として織り込んだ委員会ではなかったために、ここで筆者が問題にしている統合論は当然にも勧告されなかった[HMSO 1962]。

377 Memorandum by the AMC (July 1966) in *Supplement to Municipal Review*, Nov 1966, pp.292-98.

このような主張は、地方当局だけではなく、プロベーション官の中にもあった。あるプロベーション官は、『プロベーション』誌上において、ロングフォード提言を歓迎するという文脈において、提言が実現すれば、プロベーションは地方当局のソーシャル・ワークの中で確固たる地位を占めることになるろう、と論じている³⁷⁸。また、プロベーション官が内務大臣によって直接監督されているロンドンにおいては、そもそもプロベーション官は行政寄りであり、その中の一部の勢力は、プロベーション・サービスは地方当局の一部であるべきだと主張していた³⁷⁹。

上記のような統合論に対して、NAPO はいうまでもなく抵抗を示した。シーボーム委員会に対して提出した意見書では、地方当局の中に包括的な社会サービス局を作ることに賛同しながらも、プロベーション・サービスはあくまで裁判所の一部であるとの姿勢を崩さなかった³⁸⁰。

ところが、シーボーム委員会が地方自治体のさまざまな社会サービスを単一の部署にまとめることを答申し[HMSO 1968b]、さらに、少年非行処遇について地方自治体の権限を拡大した 1969 年児童少年法が制定されると、プロベーションをこの社会問題部署に統合すべきだとの圧力が強まり、それに関連して、NAPO と「英国ソーシャル・ワーカー協会」(BASW: the British Association of Social Workers)を統合すべきだとの議論が持ち上がってきた。

しかし、NAPO 会員による投票が行われた結果、BASW との統合に反対が 70%、賛成が 25%以下との結果が得られた³⁸¹。このように、プロベーション官側が、強い抵抗力によって統合議論を跳ね返す結果となったのである。

7. 成人犯罪者対策と過剰拘禁

(1) 政府白書「犯罪との闘い: 1959-1964」と王立委員会

つぎに、少年問題からは離れて、成人の犯罪者処遇問題に目を移そう。ここでは、まず、ふたたび時間軸をさかのぼって、1964 年 4 月に保守党政権が出した白書『イングランドとウェールズにおける犯罪との闘い: 1959-1964』を検討する[HMSO 1964]。

すでにみたように、保守党のダグラス＝ヒューム政権(1963.10～64.10)は、ロングフォード委員会報告の機先を制しようとして、「刑事制度に関する王立委員会」(the Royal Commission on Penal Reform)の設置を発表することになるのだが、このとき同時に出されたのがこの白書であった。しかしながら、白書には、それほど見るべき内容がない。

認知犯罪数が増加している原因を、警察の強化と犯罪実数の増加に求めていること[HMSO 1964:

378 W.J.O. Jordan, 'The challenge and the future,' *Probation*, Vol.11, No.2, July 1965, pp.53-55.

379 'The politics of probation,' *Probation*, Vol.13, No.2, July 1967, p.36.

380 'Local Authority and Allied Personal Services,' *Probation*, Vol.12, No.3, Nov 1966, pp.102-10. 他に統合を否定するものとして、以下を参照。'The future of probation,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.131, No.10 (11 Mar 1967), pp.144-45.

381 'Definite decision,' *Probation*, Vol.16, No.2, July 1970, p.34.

para.7)、警察官の増員を進めていること[para.9]、刑務所・ボースタル・観護センター・短期収容所等の施設整備を進めていること[paras.40-45]などの記述を拾っておけば、さしあたりは足りるであろう。この白書は、たんに現状を報告しているだけであって、とくに何かを提言しようとするものではなかった。白書の発表と王立委員会の設置は、半年以内に迫った総選挙において、保守党が犯罪問題に取り組んでいると有権者にアピールするための手段であったと推測できる。

さて、保守党政権の肝いりで発足したこの王立委員会については、そもそも、具体的に何を検討すべきなのか当初から明確になっていなかった。そのうえ、発足から半年後には労働党のハロルド・ウィルソン政権(1964・10～70・6)が誕生してしまう。すでに見たように、ロングフォード提言や1965年の政府白書『児童・家族・青年犯罪者』に対する意見書の検討が王立委員会の場で進められてはいたが、この間の政策決定はどちらかというと内務省を中心に回っており(その意味においては、前章で扱った犯罪者処遇に関する諮問審議会[ACTO]とは対照的である)、労働党政権にとって、王立委員会は次第に目障りな存在になっていった³⁸²。そして、1966年中には、王立委員会はその任務を終えることになったのである。

(2) 政府白書「成人犯罪者」

他方、内務省は、1965年12月、白書『児童・家族・青年犯罪者』の対になるものとして、白書『青年犯罪者』を発表する[HMSO 1965b]。そのテーマは、ACTOが1963年の報告書で検討していた常習犯対策である。

白書は、ACTOの結論と同じく、予防拘禁の制度を廃止することを提言する[para.13]。また、矯正訓練についても同様に廃止を求めている[para.11]。それに替わって白書は、以下のような常習犯対策を提案した[para.14]。

- ・刑期が通常2～5年の罪を犯したとき →最大5年までを科せるようにする
- ・刑期が通常5～10年の罪を犯したとき →最大10年までを科せるようにする
- ・刑期が通常10年以上の罪を犯したとき →刑期をそのままとする³⁸³

なお、白書は「常習犯」を以下のごとく定義している[para.15]。

- ・上位裁判所において懲役2年以上相当の罪を犯し、同じように罰することのできる罪に関して過去3年以内に有罪となったか、拘禁刑を終えたことがあり、かつ、
- ・21才になって以降、懲役2年以上相当の罪で少なくとも3回有罪になったことがあって、そのうち少なくとも2回に関しては拘禁刑を受けており、かつ、

382 ソスカイス内務大臣は、このあとですぐ触れる成人犯罪者問題を検討した覚書で、王立委員会は任務を完了させるまでにあと3年は必要だと要求してくるだろうと予想し、王立委員会と内務省との間で摩擦が生まれていることを示唆していた。CAB134/2001, H.(65)124, Cabinet: Home Affairs Committee: White paper on adult offender: Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 15 Nov 1965.

383 なお、前の保守党政権は、刑期が通常2～14年の場合に、刑期の2倍か14年の短い方を常習犯に科す、としていた。しかし、ソスカイス内務大臣は、これでは予防拘禁の継続とあまり変わらないと述べている。CAB134/2001, H.(65)87, Cabinet: Home Affairs Committee: Persistent offenders and parole: Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 2 Aug 1965.

・これらの場合において、懲役刑の合計が5年以上であること³⁸⁴。

白書はさらに、仮釈放 (release on licence) の制度についても提言している [paras.6-8]。それまでは、少なくとも刑期の3分の2を終了しないと釈放されることがなかった。しかし、白書は、刑期の3分の1か12ヶ月のうち長い方を釈放の基準にすべきだとしている(たとえば、刑期6年なら2年たった時点で、刑期2年なら12ヶ月経った時点で仮釈放の権利が得られる)。また、仮釈放されてから良好な生活を送った場合、刑期の残り3分の1の期間については、再犯の場合の再収容 (recall) を行わないとの提言も行っている(たとえば、刑期6年の者が2年たった時点で仮釈放されたならば、再収容の可能性を4年間を残しているが、まじめに生活していれば、残り2年間については完全に放免となる)。

こうした仮釈放の拡充提案は、もっぱら過剰拘禁対策の観点からなされているといえる。

(3) 1967年刑事司法

この白書に前後して、内務省は、成人犯罪者対策のための包括的な法案の準備に取り掛かっていた。カニンガム内務事務次官は、1964年10月に、ウィルソン内閣の新内務大臣フランク・ソスカイス (Frank Soskice) に書き送った覚書で、常習犯対策 (予防拘禁と矯正訓練の廃止) やアフターケア問題などを含んだ刑事司法法案をできるだけ早く国会提出することを希望している³⁸⁵。ただし、翌65年の間は、まだ法案準備がきわめて初期段階にあるとのハーバート・ボウデン下院院内総務 (Herbert Bowden) の判断もあり、国会に法案が上程されることはなかった³⁸⁶。

1966年7月、内務省刑事局は、きたる刑事司法法案についての包括的な提案を行った³⁸⁷。その内容は以下のようなものである。

- 1) 予防拘禁・矯正訓練の廃止
- 2) 仮釈放
- 3) 刑の執行猶予制度の導入
- 4) アルコール常習者対策
- 5) 罰金支払いの執行
- 6) 罰金の増額
- 7) 陪審審理付託決定手続 (committal proceedings)
- 8) 法的扶助
- 9) 治安判事による観護の権限を弱める

これらの提案は、同月中に、より具体的な内容を伴って、ロイ・ジェンキンス内務大臣 (Roy Jenkins) によ

384 なお、前の保守党政権は、「合計が3年以上」と定義していた。

385 HO291/462, CRI63/2/38/7, Memorandum by C.C. Cunningham, 27 Oct 1964.

386 HO291/463, CRI63/2/38/8, A letter from Bowden to F. Soskice, 19 Oct 1965.

387 HO291/468, CRI63/2/38/16, Note on the Criminal Justice Bill by B.C. Cubbon, 5 July 1966.

り内閣に示される³⁸⁸。その際、諸提案の動機が過剰拘禁対策にあったことが重要である。大臣の覚書は、1964年の刑務所受け入れ人数が延べ44,000人になったという事実からはじめている。そのうち、刑期半年以下が22,500人、罰金滞納者が10,000人、未決囚が15,000人などとなっていた。そこで、受刑者、とりわけ短期懲役刑の受刑者をできるだけ出さないための以下のような方法が提示される。

- 1) 刑の執行猶予……かつて懲役刑・ポースタル処分・矯正訓練に処されたことがなく、刑期が半年以下の罪を犯した場合には強制的に執行猶予とする。ただし、執行猶予の抑止力を確保するために、プロベーション命令とは組み合わせない。パーカー卿(王座部首席裁判官)、ロンドンのリコーダー、ロンドンの有給治安判事などは執行猶予導入に反対している。
- 2) アルコール常習者のためのケア施設を作る。
- 3) 罰金支払いの執行……収入差し押さえと、事後的に裁判所が罰金を減額できるしくみの導入を求める。
- 4) 保釈制度(bail)の導入……懲役3ヶ月以下の容疑の場合、懲役6ヶ月以下の容疑で以前に拘禁刑を受けたことのない場合に限る。

このように、過剰拘禁対策が前面に出始めたことは、あらためて強調されてよい。第3章でみたような、「改善主義の実現」という線で短期懲役刑からの脱却が主張されていた50年代の状況とはかなりちがってきているということがいえよう。

内閣内務委員会はこの覚書をすぐに承認した³⁸⁹。ジェンキンス内相は、翌8月、陪審員の多数による判決(10対2での評決)、法的扶助、書面のみによる陪審審理付託決定手続、刑務所内身体刑の廃止、罰金の増加、指紋・掌紋の採取などの内容を付け加えた覚書を内閣本体に提出し³⁹⁰、閣議もこれを了承して³⁹¹、いよいよ法案が議会上程されることになった。

では、つぎに、法案の主な内容を3点選んで、検討していくことにしよう。

① 予防拘禁・矯正訓練の廃止

予防拘禁の廃止については、1963年1月にACTOの報告書『予防拘禁』が出されたあと、廃止に向けての準備が進められていた。63年3月20日には、刑務所規則(Prison Rule)が改正されて、通常の懲役刑を受けている者と同じく、刑期の3分の2が終了した時点で仮釈放されることが可能となっている(それ以前は6分の5)³⁹²。

388 CAB134/2853, H.(66)73, Cabinet: Home Affairs Committee: Criminal Justice Bill: Short terms of imprisonment: Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 27 July 1966.

389 CAB134/2851, H.19(66)3, Cabinet: Home Affairs Committee: Minutes of the 19th meeting, 29 July 1966.

390 CAB129/126, C.(66)124, Cabinet: Criminal Justice Bill: Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 2 Aug 1966.

391 CAB128/41, CC.42(66)5, Cabinet: Minutes of the 42nd meeting, 4 Aug 1966.

392 CAB134/2001, H.(65)87, Cabinet: Home Affairs Committee: Persistent offenders and parole: Memorandum by the Secretary of State for the Home Department, 2 Aug 1965.

もちろん、法曹の中には予防拘禁を廃止することに批判的な声もあった。たとえば、『治安判事・地方政府レビュー』誌は、ACTO 提言を受けて、「予防拘禁を受けている者は、市民の安全を確保するためにその自由が制限されなければならない治療不可能な精神薄弱者と概して同じような立場にいるし、またそうでなければならない」と述べて、危険な犯罪者を長期にわたって拘禁することの必要性を訴えた³⁹³。

しかしながら、政府はそのまま予防拘禁と矯正訓練の廃止の道を選び、「1967年刑事司法法」第37条において、両者の廃止が規定されることになった。それに替わって67年法は、加重刑(extended sentences)を定めているが、その刑期については、上で検討した白書『成人犯罪者』において提案されていたものと同じである³⁹⁴。

②パロール(仮釈放)

パロール(Parole)をめぐるもっとも大きな論議を呼んだのは、パロールの決定をいかなる制度的枠組みの下で行うのかということであった。

かたや、独立のパロール委員会(Parole Board)を設置して、そこで誰を仮釈放するのか決めるべきであるとの意見があった。このような見解は、たいてい、パロールへの裁判官の関与を深めたいとの希望から、パロール委員会の委員長を法曹にすべきであるとの主張とセットとなっていた。たとえば、パーカー卿(王座部首席裁判官)は、内務省のフィリップ・アレン事務次官にあてた書簡で、パロール委員会の委員長は高等法院の裁判官であることを強く望むと記している³⁹⁵。また、治安判事協会も、白書『成人犯罪者』に対するコメントにおいて、委員長は、法的資格があるか、あるいは経験豊かな治安判事でなければならない、と述べている³⁹⁶。

もう片方には、独立の委員会を作るのではなく、各刑務所内に検討委員会を設置すべきであるとの見方があった。これをもっとも強く主張したのが行刑委員会であったことはうなづけよう。行刑委員会は、1966年6月に作成した覚書³⁹⁷において、独立の委員会形式に反対する理由として、仮釈放は刑の執行の一部であり内務大臣が責任を持つべきこと、予防拘禁からの仮釈放に関して独立形式の助言委員会を設置したがうまく機能しなかったこと、独立委員会に入り込むであろう「司法的な要素」のために「不必要な形式主義」が持ち込まれることなどを挙げている。

行刑委員会の覚書にはさらに、「難しいケースあるいは例外的なケースにおいてのみ、決定がなされる前に、必要に応じて、王座部首席裁判官か、その他の事実審裁判官(trial judge)と協議することになる。ただしこれは、ケースごとに判断されるべきものであり、すべてのケースにおいて協議がなされるのではない」記されている。また、検討委員会のメンバーは、刑務所長、労働省からの代表、刑務所福祉官(prison

393 'Preventive detention,' *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.127, No.6 (9 Feb 1963), p. 73.

394 なお、常習犯対策については、柳本[1972: 217-35]、瀬川[1995: 85-107]が詳しい。

395 HO291/478, CRI63/2/38/32, A letter from Lord Parker of Waddington to Philip Allen, 21 Nov 1966.

396 PCOM9/2248, Memorandum on the Government white paper (Cmnd.2852) on 'The Adult Offender' by the Magistrates' Association, Mar 1966.

397 PCOM9/2248, Memorandum on release on licence, 20 June 1966.

welfare officer)、プロベーション官、刑務所訪問委員会メンバー、刑務官など、人材を幅広く集めなくてはならない、としている。

また、全国プロベーション官協会 (NAPO) は、独立の委員会方式にすると、早期釈放を狙った受刑者が刑務官をだまそうとしたり、委員会によって仮釈放の対象に選ばれなかった受刑者が著しく失望することになるなどとして、独立委員会形式には反対している³⁹⁸。

なお、治安判事やプロベーション官らは、再収容 (リコール) に関しても、治安判事の関与を強めるよう要求している。「プロベーション委員会中央協議会」(the Central Council of Probation Committees、各地のプロベーション委員会の連合体。第1章でみたように、プロベーション委員会のメンバーの多くは治安判事である) は、これまでのリコールのしくみは時間がかかりすぎると批判し、仮釈放者 (parolee) による再犯があると認められるときは、まずプロベーション官が仮釈放者の身柄を治安判事の下に送り、リコールの最終決定が内務大臣によって下されるまでの間、身柄を一時収監するかどうかを治安判事が決定すべきだとしている³⁹⁹。また、治安判事協会も、リコールについてはこれと同意見であると述べている。他方で、NAPO は、リコールは裁判官が行うべきことであって、プロベーション官が助言することはできないとしている⁴⁰⁰。

以上のような対立する意見のうち、最終的に採用されたのは、独立委員会方式であった。「1967年刑事司法法」第59条は、内務大臣によって任命された委員長と4人以上のメンバーを含むパロール委員会 (Parole Board)、および、仮釈放の対象になりうる者について内務大臣に対して具申する地域検討委員会 (local review committee、実際には各刑務所ごとにおかれる) という二層構造を規定している。これによって、仮釈放の決定は、地域検討委員会による内務大臣への具申→内務大臣からパロール委員会への検討付託→パロール委員会から内務大臣への推薦→内務大臣による最終決定というきわめて複雑なしくみの下で行われることになったのである。

③ 刑の執行猶予

最後に、刑の執行猶予 (suspended sentence) の問題について検討する。

執行猶予の導入について強く反対していたのは NAPO ぐらいであり⁴⁰¹、焦点は、導入の是非というよりも、執行猶予の決定に関する要件をどの程度細かく法定するのか、逆に言えば、裁判官の裁量はどの程度狭められることになるのかという点に移りつつあった。

上で見たように、66年7月の時点で内務省が考えていた案は、「かつて懲役刑・ボースタル処分・矯正訓練に処されたことがなく、刑期が6ヶ月以下の罪を犯した場合」については必ず執行猶予をつけるよう

398 HO307/125, Second memorandum by the NAPO, 18 Nov 1965 [RCPS/E/130].

399 PCOM9/2248, Recommendations and Observations on the white paper 'The Adult Offender' by the Central Council of Probation Committees for England and Wales, undated.

400 'Parole,' *Probation*, Vol.12, No.3, Nov 1966, p.82.

401 *The Annual Report of the National Association of Probation Officers*, 1967, p.6. 他方で、治安判事協会やソリタ協会は導入に賛成した。HO307/122, Memorandum by the Magistrates' Association, May 1965 [RCPS/E/62]; HO307/124, Memorandum by the Law Society, July 1965 [RCPS/E/103].

法定するというものであったが、同年 11 月に発表された法案では、さらに、内務大臣が、命令によって法定「6ヶ月」を「12ヶ月」に変更できるとする条項が含まれていた。パーカー卿は、内務大臣にこのような大きな権限を与えることを嫌ったが⁴⁰²、結局、政府原案が 67 年法第 39 条となった。

第 39 条は、懲役2年以下相当の罪の場合に裁判所が1～3年の執行猶予をつけることができること、懲役半年以下相当の罪の場合には必ず執行猶予とすべきこと(かつて懲役刑・ボースタルに処されたことがない、当該犯罪が暴力犯罪でないなどの条件がいくつかある)などが定められている。

なお、執行猶予に保護観察を組み合わせようかとの意見がパーカー卿⁴⁰³や E. ジョーンズ法務総裁⁴⁰⁴などから出ていたが、67 年法第 39 条では、執行猶予と同時にプロベーション命令を下してはならないと定めている。

1970 年の治安判事協会年次総会では、執行猶予の要件を法定するのをやめることと、執行猶予に監督(supervision)を付けられるようにすることを求める決議がそれぞれ採択されている⁴⁰⁵。裁量権を奪われることへの裁判官の反発は大きかったといえよう。

8. まとめと考察

最後に、本章のまとめをしておこう。

1960 年のイングルビー委員会答申は、刑事責任年齢を8才から 12 才まで引き上げるという大きな提案を行ったが、同時に、既存の少年裁判所は存置するという現状維持的な内容のものであった。その理由は、素人判事が中心の英国刑事司法においては、裁判官と市民の距離が近く、行政機関にすべての権限を移さずとも、司法機関によってじゅうぶんに改善主義的な犯罪者処遇が実現可能であるとみたことにあった。そのため、イングルビー答申を受けて制定された「1963 年児童少年法」は、刑事責任年齢を 10 才に引き上げるなどの比較的小幅な改革をするにとどまった。

しかし、労働党の中から、少年犯罪者対策の「脱司法・脱刑事」化を進めようとの大胆な提案が現れることになる。それが、1964 年のロングフォード委員会報告である。同報告書は、15 才までの処遇については、行政機関としてのファミリー・サービスによることを提言した。また、ファミリー・サービスを補完するものとして、家族裁判所の提案もなされた。地方当局の児童ケア官や都市団体連合会(AMC)がこうした提案を評価する一方、法曹やプロベーション官は、少年裁判所を解体してしまうこの提案に対して激しく反発した。

にもかからわず、1965 年に出された政府白書『児童・家族・青年犯罪者』は、ふたたび、15 才までの児童・少年を基本的に家族協議会で扱い、同協議会にさまざまな処遇を実行する権限を与えるという提案によって「脱司法・脱刑事」の路線を目指した。また、16～21 才に関しては青年犯罪者裁判所の創設を提

402 HO291/478, CRI63/2/38/32, A letter from Lord Parker of Waddington to Philip Allen, 21 Nov 1966.

403 同上。

404 HO291/475, CRI63/2/38/29, A letter from B.C. Cubbon to Mr. Walker, 23 Nov 1966.

405 *The Magistrate*, Vol.26, No.12, Dec 1970., pp.180-81.

言した。

これに対しても、やはり、NAPO や治安判事協会などから激しい非難があびせられた。青年犯罪者裁判所の構想は完全に放棄されると同時に、16才以下の処遇についてもより現状に寄せた改革案を再提示することを政府は余儀なくされた。

その結果として1968年に発表されたのが白書『問題児』である。この白書は、「脱司法」の道は放棄したもの、民事上の「ケア・保護・制御不能」の概念の中に刑事上の「犯罪」概念を押し込むことによって、「脱刑事」の少年非行対策をめざそうとした。また、中間処遇やコミュニティ・ホームなど、地方行政を中心としたあたらしい処遇のしくみに全体を整理しなおそうと試みた。

白書『問題児』の内容の大半は、1969年児童少年法として実現することになる。しかし、同法の条項のうち、10～13才の「脱刑事」的処遇を目指した部分と、旧来からの処遇法を整理した多くの部分の施行が保守党政権によって停止されてしまい、めざされた改革の多くの内容が実現しなかった。それでもなお、地方行政のソーシャル・ワークにあらたに委ねられた少年処遇の内容は少なくなかったが、それととも、地方当局の実行力不足により所期の効果をあげることができず、法曹などからは厳しく批判されることになった。

また、こうした「司法から行政へ」という流れが挫折していくのとパラレルな現象として、プロベーション・サービスを地方当局のソーシャル・サービス部門に吸収させるという構想も実現することがなかった。

他方、成人犯罪者対策については、1950年代とは違い、改善主義の実現ではなく、過剰拘禁対策が前面に出ることになった。パロール委員会の設置や執行猶予の要件設定をめぐる、できるだけ多くの裁量権を保持しようとする司法の側の試みがあった。

このような1960年代の動向の特徴は、以下の2点にまとめられよう。

第一に、児童・少年対策と成人対策の乖離が目立ってきたという点である。少年対策に関しては、従来から保たれてきた改善主義的な思想のひとつの論理的な帰結として、最終的に挫折することにはなるものの、「脱司法・脱刑事」の実現が一度はめざされた。他方で、成人対策については、改善主義の影響力はじょじょに弱まっており、はじめから、過剰拘禁状態の解消という喫緊の行政的課題の解決が優先されていたのである。

第二に、少年対策について「脱司法・脱刑事」の路線が最終的に敗れていったのは、司法機関(とりわけ治安判事)が、改善主義の実施に際して強い裁量権と数多くの選択肢を自らの手に保持しようとする伝統があったためである。事態の構図は、必ずしも、「厳罰主義(司法)対改善主義(行政)」という対立ではなく、改善主義の実施をめぐるなわばり争いであった。

第5章 1960年代～70年代初頭の刑事司法制度改革

本章では、第2章で詳述した治安判事制度改革についてその後の展開を追うと同時に、上位裁判所システムの再編についても検討する。対象となる時期は1960年代から70年代初頭までである。

「1949年治安判事法」の制定に際してさまざまな抵抗が見られたことから明らかなように、もともと、制度改編への要求は必ずしも強いわけではなかった。そのため、1950年代の間は、49年法で微修正されたしくみが維持されるにとどまり、制度改革論議はほとんど起こらなかった。40年代の議論の方向性がほぼ復活する形で、制度改革の必要性にあらためて注目が集まるのは、ようやく60年代に入ってからのことである。

以下で本章の構成について述べる。まず、第1節では、1968年治安判事法について取り上げる。ex officio 治安判事の廃止問題にとくに注目する。第2節は、アサイズ・四季裁判所の再編に関するものである。「刑事裁判所の機能に関する省庁間委員会」報告(1961年)と「アサイズと四季裁判所に関する王立委員会」報告書(1969年)のふたつを紹介したあと、後者における「刑事法院」の新設提案をめぐる議論を検討する。第3節では、この報告書の内容を実現して上位裁判所システムの集権化を図るべく制定された「1971年裁判所法」についてみていく。最後に、第4節において、下位裁判所システムである治安判事裁判所の集権化提案とその挫折のプロセスについて分析を加える。

1. 1968年治安判事法

(1) ex officio 治安判事の全廃に向けて

① 廃止論の再浮上

第2章6節でみたように、1949年治安判事法においては、「ex officio」型の治安判事兼職について、わずかにバラ元市長の権利が廃止されたにとどまった。しかし、治安判事の任務がますます複雑化するに伴い、行政を担う地方自治体の長がいわば片手間に治安判事を兼職していることの欠点が目立つようになってきていた。

ex officio 治安判事の全廃論は、本節でのちに取り上げる治安判事の訓練・研修の問題をきっかけに再浮上してくる。1965年12月に大法官が出した報告書『イングランドとウェールズにおける治安判事の訓練』では、自治体の長を兼職するex officio 治安判事に対して判事としての訓練を施すことの難しさが語られていた。その理由は、かりにも地方議会において自治体の長に選ばれた人間に対して新人としての訓練を受けさせるのは困難をきわめること、自治体の長は(再選可能とはいえ)任期がわずか1年しかないため、訓練を受ける時間が取れないことなどであった[HMSO 1965c: para.45]。

大法官のガーディナー卿(Lord Gardiner)は、この白書刊行の直前に内閣内務委員会(Home Affairs Committee)に対して提出した覚書において、新人治安判事の訓練を義務化する必要性について触れた関連で、ex officio 判事を一部を残して全廃するべきだと主張した。当時のex officio 判事には主にいつ

て以下のようなカテゴリーがあった⁴⁰⁶。

<表・5-1> ex officio 治安判事一覧(1966年)

| 役職 | 人数 |
|-------------------|-----|
| <地方自治体> | |
| カウンティ参事会長 | 58 |
| カウンティ・バラ市長 | 85 |
| ノン・カウンティ・バラ市長 | 325 |
| アーバン・ディストリクト参事会長 | 564 |
| ルーラル・ディストリクト参事会長 | 474 |
| 大ロンドン・バラ区長 | 32 |
| シティ参事会員 | 26 |
| シリー島参事会長 | 1 |
| <法曹> | |
| 大法官 | 1 |
| 枢密院議長 | 1 |
| ランカスター公領尚書 | 1 |
| 枢密顧問官 | 315 |
| 法務長官 | 2 |
| 王璽尚書 | 1 |
| 控訴院裁判官 | 9 |
| 王座部首席裁判官 | 1 |
| 記録長官 | 1 |
| 最高法院判事 | 61 |
| 四季裁判所チェアマン・副チェアマン | 250 |
| リコーダー | 98 |
| <国教会> | |
| ヨーク大司教 | 1 |
| ヨーク大司教代理 | 1 |
| ダラム司教 | 1 |
| ダラム司教代理 | 1 |

406 CAB134/2001, H.(65)129, Cabinet: Home Affairs Committee: The training of magistrates and the position of ex officio justices of the peace, Memorandum by the Lord Chancellor, 25 Nov 1965.

| | |
|------------------------|---|
| イーリー司教 | 1 |
| イーリー司教執事 | 1 |
| <大学> | |
| オックスフォード大学学長・副学長・副学長代理 | 3 |
| ケンブリッジ大学副学長 | 1 |

ガーディナー卿は、上記のうち、専門的知識を持った法曹関係者を除くすべてを廃止することを望んでおり、1965年12月3日に開かれた内閣内務委員会でもこの方針が基本的に了承された⁴⁰⁷。しかし、12月9日に行われた閣議本体においては、賛否両論があり意見がまとまらなかった⁴⁰⁸。廃止に懸念を示す側から、自治体関連のカテゴリーを選別して廃止することによって、匿名で少数の推薦委員がもっぱら保守的な人びとを治安判事として選出している既存の寡頭的体制への批判が強まるのではないかと、この意見が出たのである。

この意見の背景を推測するとこういふことだ。当時のイギリスは労働党のハロルド・ウィルソン政権であり、閣僚たちの関心事のひとつは、治安判事の中に十分な数の労働党員を送り込むことであつたと思われる（その点において、1940年代、あるいはそれ以前からの発想と全く変わらない）。自治体の長の一部は当然にも労働党が占めているため、「ex officio」型治安判事が存在していれば、一定程度の労働党員治安判事が確保されることになる。ところが、ex officio 判事が廃止されてしまうと、ほぼすべての治安判事が、任命助言委員会(Advisory Committees)によって推薦されることになる。そして、この助言委員会はえてして保守的な人物が占めているとみられており、その結果として、判事の人的構成が保守党寄りになってしまう——閣僚の一部が恐れたのはこういう事態であつた。

こうした懸念を背景として、内閣としては、大法官が判事推薦のしくみの改善について検討するまでは、ex officio 判事廃止の立法については先送りする、という結論が出されることになった。

ガーディナー卿は内閣のこの意向を受けて、判事任命助言委員会や ex officio 判事についての再検討を行い、翌1966年夏にあらためて内閣に対し覚書を提出した⁴⁰⁹。それによると、まず、治安判事の党派構成は、保守党6411人、労働党4786人、自由党1643人、不明2464人となつていた（ただし、情報が古いと断っている）。また、ex officio 治安判事については、全1470自治体のうち労働党支配はわずか364であり、ex officio 判事を廃止することは（労働党にとって）何の問題もないと主張した。

他方、助言委員会については、判事選任のための最善のしくみであることを認めつつも、以前に閣議が示した懸念のとおり保守的であり、地域社会のあらゆる部分から判事をリクルートしてくることに熱心でないと批判した。また、現在の平均的な助言委員会は、「委員長＋保守党2名＋労働党2名＋自由党1名」

407 CAB134/1997, H.28(65)3, Cabinet: Home Affairs Committee: Minutes of the 28th meeting, 3 Dec 1965.

408 CAB128/39, CC.69(65)5, Cabinet: Minutes of the 69th meeting, 9 Dec 1965.

409 CAB134/2852, H.(66)41, Cabinet: Home Affairs Committee: The appointment of justices of the peace in England and Wales: Memorandum by the Lord Chancellor, 1 June 1966; CAB129/125, C.(66)96, Home Affairs Committee, The appointment of justices of the peace in England and Wales: Memorandum by the Lord Chancellor, 4 July 1966.

の構成になっていると報告した上で、委員会を再編成して各政党から1人に非政党人を加えた構成とし、とりわけ、医師のようにすべての社会層の男女と接触の機会を持つ人物を委員会に含めるべきだと強く主張した。さらに、将来的には州統監(Lord Lieutenant)以外の人物を委員長にしたい、ともした。

この覚書を検討した閣議では、大法官の主張が十分に説得的であることが認められ、*ex officio* 治安判事の原則廃止方針と判事選任の新しいしくみについて承認された⁴¹⁰。

しかしながら、地方自治体の中には、相変わらず *ex officio* 判事廃止への反対論が見られた。カウンティ参事会協会(CCA)や大ロンドン参事会(Greater London Council)が廃止に賛成していたのに対して、都市団体連合会(AMC)やアーバン・ディストリクト参事会協会、ルーラル・ディストリクト参事会協会は、1940年代と同じように反対論だった。ただ、AMCは、都市政府と治安判事制度とのつながりを保つために *ex officio* 判事が必要であるとしつつも、それら判事を判事の「補助リスト」(Supplementary List)に入れることを妥協案として提示していたため、実質的には、バラ市長に治安判事の任務を担わせることへの関心がかなり低下していたといっただろう⁴¹¹。

政府も結局、バラ市長らを「補助リスト」に入れるという AMC の妥協案を受け入れ、1967年12月になってようやく、治安判事法案(Justices of the Peace Bill)が議会に提出されることになる。

②シティの抵抗

しかし、*ex officio* 治安判事の廃止に対して最後まで抵抗を止めなかった集団があった。それは、シティ(City)の参事会員たちである。第2章でも説明したように、シティにおいては、ロンドン市長(Lord Mayor of London)と25人の終身参事会員(Aldermen)が *ex officio* 判事として任務に当たっており、それ以外には治安判事が存在しなかった。

翌68年に入って議会で審議が始まると、多くの議員がシティ参事会員を *ex officio* 判事からはずすことへの反対の意思を明らかにし、庶民院のピーター・ローリンソン議員(Peter Rawlinson)は、シティ参事会員を例外扱いとする修正条項を提出した⁴¹²。ローリンソンは、シティの参事会員は犯罪者処遇についてよく学び、量刑に関する研修コースに出席し、中央刑事裁判所(CCC: Central Criminal Court)のリコーダー(CCCの首席裁判官)と定期的に会合を持つなど、治安判事としての適格性を十分に備えていると主張した。また、1950年には5,554件、1967年には19,025件ときわめて多くの任務をこなしている上に、シティは治安判事裁判所の運営コストも支払っており、システムはきわめてうまく機能していると述べた。

それに対して、廃止賛成派は、以下の3つの理由を挙げて反論する。第一に、シティの参事会員は裁判所において1人で裁くことが認められているが、これは、素人判事の場合は複数で裁くというイギリスの他所における原則に反していること。第二に、女性はシティの参事会員になれない慣行があるために、シティにおいては女性治安判事が誕生しえないこと。第三に、少年ケースと家事ケースについては単独で

410 CAB128/41, CC.34(66)4, Cabinet: Minutes of the 34th meeting, 7 July 1966.

411 'Justices of the Peace ex-officio. Mayors and Chairmen of Councils,' in *Supplement to the Municipal Review*, Mar 1966, p.68.

412 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.762, cols.1412-19 (10 Apr 1968).

裁いてはいけないというルールにシティが従っているために[第2章3節の(3)参照]、これらのケースがシティで生じた場合、隣接する治安判事裁判所にケースを移送せねばならないこと、である。

これらの討論を経て採決が行われた結果、ローリンソン議員の修正条項への賛成は 145 票、反対は 163 票となって、条項は辛くも否決された(4月10日)⁴¹³。政府原案通り、シティの *ex officio* 治安判事については廃止すべきだという意思を庶民院議員の過半数が明らかにしたのである。

しかし、これに対して、貴族院側から反発の声が上がった。貴族院議員の多くは、心情的にはシティ参事会員の伝統的な機能を奪うことに反対であった。ガーディナー卿の前の大法官であったディルホーン卿(Lord Dilhorne)は、本当は改革には反対だがと前置きした上で、政府や庶民院との間で妥協が必要であると述べた。そして、これまでの歴史をくつがえしてロンドン市長とシティ参事会員が一般の素人判事とともに裁けるようにすることを前提として、市長を判事団のチェアマン、参事会員を副チェアマンと法定する制度変更を行う修正条項を提出した⁴¹⁴。王座部首席裁判官のパーカー卿(Lord Parker of Waddington)もこれに賛成した⁴¹⁵。

大法官のガーディナー卿は、シティの犯罪動向は、金融センターという特徴があるにもかかわらず、他の場所とそれほど変わりはなく、シティだけに特別のしきみを残しておく意味は薄いこと、法廷運営におけるチェアマンの主導性は大きいからディルホーン卿の修正案には賛成できないことなどを主張して、反論した⁴¹⁶。また、チョーリー卿(Lord Chorley)は、「シティの裁判所で働いている経験あるバリストたちによると、シティの裁判官の量刑は厳しすぎるということはないけれども、その他の治安判事裁判所と比べてやや外れたところがあると言います」と述べて、単独ではなく一般の判事を含めた複数で審理にあたることの利点を説いた⁴¹⁷。

しかしながら、ディルホーン卿の修正条項は賛成 138・反対 51 の大差で貴族院を通過してしまう(5月13日)⁴¹⁸。これは庶民院の意思とは逆であったため、庶民院との間の妥協を確実にするために、シティの治安判事に対しても、イギリスの他の場合と同じく治安判事任務委託書(*the commissions of the peace*)を大法官が発行する手続きを新設する修正条項がディルホーン卿によって後日提出され、政府もこれを受け入れて可決された(5月23日)⁴¹⁹。この手続きによって、素人判事があらたにシティで任命されることができ、さらに、任命された判事は四季裁判所において審理に当たることも可能になる。

庶民院議員たちの間にも当然割り切れない思いは残っていたものの、彼らの多くも貴族院のこの修正案を受け入れ、賛成 195・反対 82 で可決した(10月23日)⁴²⁰。

413 *Ibid.*, cols.1447-52.

414 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.292, cols.34-39 (13 May 1968).

415 *Ibid.*, cols.49-52.

416 *Ibid.*, cols. 44-47.

417 *Ibid.*, cols. 57-58.

418 *Ibid.*, cols. 65-68.

419 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.292, col.850 (23 May 1968).

420 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.770, cols.1329-32 (23 Oct 1968).

③小括

「ex officio」型治安判事の事実上全廃をめぐるこれらの議論は、次の2つの観点から評価することができる。

第一に、「地方行政」対「地方司法」という観点からすると、地方自治体の長のほとんどが ex officio 判事のカテゴリーからはずされたことによって、地方レベルにおいて司法と行政の分離がいつそう制度的に図られたといえることができる。

第二に、中央対地方という観点からこの件をみることもできる。すなわち、シティというひとつの「地方」は治安判事制度の全国的画一化という中央政府の意向に対して、一定の妥協を迫られながらも抵抗することに成功したといえるだろう。

(2) 治安判事への手当

1949年治安判事法において治安判事に対して認められた経費は交通費と宿泊費のみであった。しかし、犯罪増とそれに伴う治安判事の任務増加、さらには、治安判事を社会のより広い階層から引き出すことの必要性が認識されるにつれて、治安判事に対する手当の不十分さがさらに強く指摘されるようになっていた⁴²¹。

ガーディナー卿は、1966年6月に内閣内務委員会に対して提出した覚書の中で、治安判事法案の中に経済的損失手当 (financial loss allowance) を含めるよう提案し⁴²²、内閣もその必要性について認め閣議決定が得られた。10月に治安判事協会において演説を行ったガーディナー卿は⁴²³、協会が会員に対して行った郵便アンケートにおいては、地方議員と同じような経済的損失手当の導入について賛成する会員が反対する会員をわずかに上回っていた、と指摘し、判事の職務に伴う経済的損失のせいで能力がありながらも判事になれない者が多数いるため、政府としてはあらたな手当を導入したいと発表した⁴²⁴。

結局、これについては目立った反対がないまま議会を通過し、1968年治安判事法第4条に該当の条項が含まれている。

(3) 治安判事の研修・訓練

第2章4節(2)でみたように、1949年治安判事法第17条において、各地の治安判事裁判所委員会 (MC 委員会) のそれぞれが判事に対する研修コースを設置するように定められた。1952年には「初等訓

421 たとえば、以下の記事においては、地方議員に対しては職務遂行に伴う経済的損失が補てんされるのに、治安判事に対してはなぜそれがなされないのであろうかと疑問が呈されている。‘Justices of the peace: Payments for loss of earnings,’ *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.128, No.10 (7 Mar 1964), p.149.

422 CAB134/2852, H.(66)41, Cabinet: Home Affairs Committee: The appointment of justices of the peace in England and Wales: Memorandum by the Lord Chancellor, 1 June 1966.

423 歴代の大法官は治安判事協会の会長 (President) 職を務めている。

424 ‘Presidential Address,’ *The Magistrate*, Vol.22, No.12, Dec 1966, pp.180-81.

練モデルスキーム」が、1958年には「少年裁判所訓練モデルスキーム」がいずれも大法官府によって策定されるが、各地での実施率は必ずしも芳しいものとはいえなかった⁴²⁵。他にも、大法官府と「治安判事協会」が協力しての通信教育コースが実施されたり(1965年までに3000人が受講)、大法官府が『新しい治安判事へのノート』(Notes for New Magistrates、1956年)を、内務省が『裁判所による量刑』(The Sentence of the Court、1964年)をそれぞれ発行するなど、さまざまな取り組みが行われた[HMSO 1965c: ch.II; Skyrme 1991: 315-24]。

しかし、それらのいずれも自発的な取り組みであり、判事の研修・訓練の大部分は、やはり、オン・ザ・ジョブ・トレーニング式のものであった。とりわけ、法廷の内外における治安判事補佐官の言動をみて判事が自ら学ぶというのが大方の実態であった[Burney 1979]。

治安判事協会の1962年総会は、新人判事への訓練義務づけを求める決議について討論を行った。犯罪者は必ずしもスペシャリストが裁くものではない、MC委員会による指導はしばしば非効率的なものである、などの意見も出たが、採決では、賛成249・反対55の圧倒的多数で決議が可決された⁴²⁶。

こうした声などを受けて、1964年には「治安判事の訓練に関する全国諮問評議会」(National Advisory Council of the Training of Magistrates)が創設され、この評議会がまとめた1965年の白書『イングランドとウェールズにおける治安判事の訓練』において、新人治安判事と少年裁判所判事については研修を義務化することがついにうたわれたのである[HMSO 1965c]。たとえば、新人判事に関しては、任務開始前の第1段階と開始後1年以内の第2段階に分けられ、第1段階においては、裁判の制度や訴訟の手續面、犯罪者処遇法などについてレクチャーを受けたり、現実に公判を傍聴したりするなどのメニューが定められている。

ただし、こうした訓練義務づけについては、治安判事のボランティア性にかんがみて、法律で定めるのではなく、治安判事があらたに就任する際の誓約によることにした⁴²⁷。これらの義務的訓練は、1967年1月1日をもって開始されている。

また、1965年には、これとは別に、治安判事協会の自主的な試みとして、大法官や王座部首席裁判官らの承認を得て量刑に関するガイドラインが全国の判事らに配布されているし[Skyrme 1991: 374]、1967年5月には、交通関係犯罪について同様のガイドラインが配布されている⁴²⁸。

これらの活動を通じて、治安判事の任務に関する全国的な標準化が多少は進行したといえるだろう。

425 1952年の時点において、大法官府次官のW.T.C.スキルムは、新人判事の強制的な訓練参加は考えていない、と述べていた。‘Ashridge 1952,’ *The Magistrate*, Vol.9, No.17, Sep.-Oct. 1952, pp.222-23.

426 *The Magistrates*, Vol.18, No.12, Dec 1962, p.163.

427 実際、この時点においても、研修を強制的に行うことへの疑問の声が一部からは聞かれた。‘Compulsory training for justices,’ *Justice of the Peace and Local Government Review*, Vol.128, No.23 (6 June 1964), p. 373.

428 ‘Presidential address,’ *The Magistrate*, Vol.23, No.12, Dec 1967, p.183.

2. アサイズ・四季裁判所の再編成と治安判事

この節では、ここまであまり触れることのなかったアサイズ裁判所 (Assize) と四季裁判所 (Court of Quarter Sessions) の機構再編の問題について検討する。ただし、本論文の関心は下位裁判所である治安判事裁判所の方にあるので、上位裁判所のアサイズ・四季裁については、治安判事裁判所との関連を意識しながら取り上げることとしたい。

(1) 「刑事裁判所の機能に関する省庁間委員会」報告書(1961年)

1958年6月、内務省と大法官府は、高等法院の裁判官であったストリートフェイルド判事 (Mr. Justice Streetfeild) を委員長として、「刑事裁判所の機能に関する省庁間委員会」(the Interdepartmental Committee on the Business of the Criminal Courts) を設置し、委員会は1961年2月に報告書を発表した [HMSO 1961]。委員会の委託任務は、「イングランドとウェールズにおける、(a) 刑事上の罪に問われた者を裁判に送るための既存のしくみ、および (b) 犯罪者に対するもっとも適切な処遇を選ぶのに必要な情報を裁判所に提供するための既存のしくみについて再検討し、事案が裁判所に持ち込まれ迅速に処理されることの必要性にかんがみて、これらのしくみ、あるいは任務のスピード処理のためのしくみについて改編が必要か否かを検討し、報告すること」であった [HMSO 1961: para.1]。検討の対象は、上位裁判所 (アサイズと四季裁判所) に限られているが [para.10]、治安判事裁判所についても適宜触れられている。

ここでは、委員会報告のすべてについて記述するのではなく、刑事裁判のしくみについて言及している部分に限ってまとめることにしたい。

①現状の問題点

ストリートフェイルド委員会においてもっとも強く関心が寄せられていた現状の問題は、上位裁判所における処理案件が急増したせいで任務に遅れが出ているということであった。さらに具体的には、次のような問題が生じていた。

第一に、多数の未決囚が長期間にわたって施設に身柄を拘束されているということである。

委員会は、アサイズと四季裁において1957年に起訴された者に関して、裁判を受ける間にどのような処遇を受けたのかを調べている。それによると、処理人数推定22,900人のうち、保釈された者が13,700人、施設に拘置された者が9,200人であった。この9,200人に関して、公判までの待ち期間は以下のようにになっている(ここでいう「待ち期間」とは、訴訟が提起されてから実際に公判が始まるまでの期間をいい、逮捕時から訴訟が提起されるまでの期間を含まない)。

<表・5-2> 上位裁判所における公判までの待ち期間(1957年) [単位:人]

| 2週間以下 | 2-4週間 | 4-8週間 | 8-12週間 | 12-16週間 | 16週間以上 |
|-------|-------|-------|--------|---------|--------|
| 2,395 | 2,989 | 2,533 | 840 | 395 | 48 |

さらに、この 9,200 人のうち、最終的に有罪になったものの非拘禁刑であった者が約 2,000 人、無罪になった者が 300 人いた[para.13]。すなわち、9,200 人のうち 2,300 人に関しては、身柄を拘束する必要性がほとんど、あるいは全くないにも関わらずそうしていたことになり、人権上の問題が生じることになる。

さて、第二の問題点は、刑事事件の処理件数増により、民事事件の処理が後回しにされていることであった。四季裁判所は刑事専門なので関係がないが、アサイズは刑事・民事の両者を管轄している。しかし、アサイズにおいては刑事の方が優先される傾向があり、民事事件の処理が遅らされていたのである[para.49]。

②原因と対策

委員会は、上記のような現状認識を示しながら、それがたんに処理件数の増加のみを原因とするのではなく、裁判所の非効率的で柔軟性に欠ける運用にも原因があると断じた。

まず、アサイズに関しては、当時、イングランド・ウェールズ全体を7巡回区に分けていた。各巡回区内には複数の訪問地があって、それぞれに対して、ロンドンの高等法院から1人以上の裁判官が年3回訪問することになっている。しかしながら、同一巡回区内の複数の訪問地において同時に裁判を行うことはできない慣行が長らく続いており、そのことが、アサイズが多数の案件を処理できないひとつの原因となっていた。

そこで委員会は、同一巡回区内の複数地での同時開廷を可能にすること、訪問地自体を増やすこと、処理数の多い場所においては年4回開廷すること、本来の地理的管轄外の裁判所に事案を送る便宜的手続 (convenient court procedure) をもっと活用することなどを勧告した[HMSO 1961: ch.6]。

次に、四季裁判所については、間欠的に開廷するのではなく、年間を通じて継続的に開廷する裁判所に変えること、近隣の四季裁判所どうしで日程調整をして人的資源の無駄づかいを避けるべきこと、四季裁のチェアマンは有資格者に限定する法改正を行うことなどを勧告した[ch.7]。

報告書は、上記のような運用改善にとどまらず、より効率的な刑事裁判を目指すために裁判所の管轄権に変更を加えることも提案している。さまざまな犯罪類型の管轄権は、その重大さに応じて、次のように分けられている[para.60]。

- (a) アサイズでのみ裁ける犯罪 (正式起訴)
- (b) アサイズあるいは四季裁判所でのみ裁ける犯罪 (正式起訴)
- (c) 正式起訴・略式起訴選択可能な犯罪 (被告人の同意によって略式にできる)
- (d) " (治安判事裁判所の職権によっていずれかを決定)
- (e) " (最大刑が懲役3ヶ月以上の犯罪のとき、被告人の要求がある場合に正式起訴にする)
- (f) 治安判事裁判所で略式でのみ裁ける犯罪

報告書は、アサイズの負担を減らすために、(a)の類型の一部を(b)に移行すること(13才から16才の少女との性交、重婚、夜間の密猟)、(b)の類型の一部を(c)に移行すること(居住住宅に対するものを除

いた実力による侵入、強制わいせつなど)を提案した[ch.4]。他方で、治安判事裁判所が科すことのできる懲役刑の最大を6ヶ月から12ヶ月に拡大するという意見については否定した[para.70]⁴²⁹。

報告書は、これらの改革を実行した場合、アサイズ事案の10%が四季裁へ、四季裁事案の26%が治安判事裁判所に移されると予想している[para.113]。その上で、アサイズにおいては処理件数の減少分が時間のかかるケースの処理によって相殺されるため全体としてワークロードは変わらないこと、四季裁判所においては任務が15%減になること、治安判事裁判所においては、処理件数が増える一方で、上位裁判所に事案を送るための陪審審理付託決定手続(committal proceedings)にかける時間が減るために、全体としてはワークロードが減ることを見込んでいる[paras.114-20]。

③刑事法院の拡大?

アサイズの負担軽減のために四季裁判所や治安判事裁判所の権限を拡大する上記の策は、刑事事件の大部分を素人判事が処理し、重大な事案だけを法専門家の裁判官がアサイズで処理するという基本構造にはまったく手を触れず、部分的な手直しによって事態を乗り切ろうとするものである。

ストリートフェイルド委員会は、それにとどまらず、アサイズと四季裁の両方の機能を兼ね備えた「刑事法院」(the Crown Court)を拡大する可能性についても検討している。なお、この刑事法院は、本章でのちに詳述する「1971年裁判所法」によって創設される刑事法院とは別ものであることに注意されたい。

さて、(旧)刑事法院の方は、1956年にマンチェスターとリバプールにおいて設置された。これは、アサイズや四季裁とは違って、年間を通じて継続的に開廷している裁判所であり、アサイズ・四季裁両方の持っている管轄権を行使することができた。また、裁判官はフルタイムの有給であり、バラの四季裁判所の場合と同じく、リコーダー(Recorder)と呼ばれている[para.122]。ただし、刑事法院での裁判はリコーダーだけが担当するのではない。重大な事件に関しては、高等法院の裁判官が客員で裁くこともある。刑事法院が両市に設置されたのは、人口のきわめて多い都市部において既存のアサイズと四季裁だけでは事案を処理することがとうてい不可能になっていたからであった。

もちろん、両市以外の場所、とりわけ都市部においては状況はほぼ似たようなものであり、その意味においては、刑事法院が全国的に拡大されたとしてもなんの不思議もなかった。しかし、ストリートフェイルド委員会は、刑事法院の持つ欠点を以下の4点挙げて[para.128]、それを全国拡大することは望ましくないと結論づけたのである[para.132]。

その欠点とは、第一に、刑事法院の裁判官が、民事を扱わず刑事のみに専心することから来る視野の狭さであった。報告書は、これら裁判官が「訴追志向」(prosecution-minded)であると評している。第二に、同じ裁判所において、同じような顔ぶれ(弁護士、プロベーション官、警官など)を相手にしながら毎日審理にあたることから来る停滞である。第三に、刑事法院の裁判官が一般社会や司法の世界から遊離してしまう危険性である。司法の世界からすら浮いてしまうのは、彼らが職業裁判官化してしまっていて、民間

429 被告人からの有罪の答弁(plea of guilty)があるときに、陪審裁判なしで量刑を決める中間法廷(Intermediate Sessions)を創設してはどうか、との都市団体連合会(AMC)からの意見もあった。Memorandum by the AMC, in *Supplement to the Municipal Review*, Sep 1960, p. 190.

の弁護士として働くことがないために、民間実務に対する感覚が鈍るためだと考えられた。最後に、これら裁判官が、同じ都市においてずっと刑事裁判にあたるために、立場の中立性を保とうとして地域の人びとのふれあいを自ら断ってしまう可能性について報告書は言及している。

要するに、報告書の見方は、刑事事件に専念することによって地域性・土着性を失った裁判官を中心とした裁判制度を全国的に広げることにはできない、というものであった。中央主導よりも地域性、専門性よりも素人性を重んじるイギリス刑事裁判の原則への固執が、ここで明瞭に現れているといつてよいだろう。

④勸告の実施

立法を要するものについては、たとえば、「1962年刑事司法行政法」(the Criminal Justice Administration Act)の第12条で、上位の裁判所から下位の裁判所へと犯罪の管轄権を移すことが実現されている。

(2)「アサイズと四季裁判所に関する王立委員会」報告書(1969年)

しかしながら、ストリートフェイルド委員会の結果もたらされた部分的な制度改編だけでは、すぐに限界が訪れることは目に見えていた。そこで、1966年7月、大法官のガーディナー卿は内閣に対して覚書を提出し、アサイズと四季裁判所に関するあらたな王立委員会の設置を呼びかける⁴³⁰。閣議もこれをすぐに承認し⁴³¹、同年11月に、ビーチング卿(Lord Beeching)⁴³²を委員長とした「アサイズと四季裁判所に関する王立委員会」が設置されることになった。

委員会の当初の委託任務は、「大ロンドン以外のアサイズおよび四季裁判所における司法運営の既存のしくみについて調査し、現在これらの裁判所によって処理されている民事・刑事事案をより適切で経済的、かつ効率的な方法で処理するために必要な改革について報告すること」であった。大ロンドンの問題と民事司法の大部分については検討対象からはずされていた。

しかし、これではラディカルな改革を視野に収めた検討を十分行えないとの意見が委員会内部から出されたため、1967年12月には、「これらの改革が、高等法院、中央刑事裁判所、大ロンドンの四季裁判所、および、イングランド・ウェールズにおける県裁判所に対して与える影響について報告すること」が委託任務の一部に加えられた[HMSO 1969b: p.8]。

1969年9月に発表された報告書の内容は以下のようなものである。

①現状の問題点

ビーチング委員会の報告書も現状の問題点把握から始めているが、その内容は、ストリートフェイルド報告書のそれとほぼ同じようなものである。

430 CAB129/126, C.(66)123, Cabinet: The need for in inquiry into Assizes and Quarter Sessions: Memorandum by the Lord Chancellor, 28 July 1966.

431 CAB128/41, CC.41(66)7, Cabinet: Minutes of the 41st meeting, 2 Aug 1966.

432 1963年から65年まで、英国鉄道理事会(British Railways Board)の会長。

アサイズ

既存のしくみでは、高等法院 (the High Court) に属する裁判官約 30 人がロンドン中央から地方のアサイズに派遣され巡回している。そのメリットは、高位の裁判官が法的な知識を各地で授けることにありと何百年にもわたって考えられてきた。しかし、実際に行われていることは、裁判官の到着時に仰々しい行列やセレモニーで出迎えることだけであつたりする。逆に大都市部の場合では、都市生活に混乱を招くとして出迎え行事が行われず、裁判官の到着に一般市民が全く気づいていない場合もあつた。

わざわざ裁判官を巡回させることはこのようにメリットが薄い一方で、さまざまな無駄が発生している。まず、人的側面から見ると、裁判官が随行員を引き連れて巡回地に次から次へと移動しなくてはならないため、移動中はもちろん審理できないし、弁護士や裁判所の事務官らが裁判官と連絡を取ることもできない。また、高等法院の裁判官 67 人中約 30 人がアサイズに巡回している間は、ロンドンの高等法院での審理が手薄になる。

また、ある巡回地における審理日程は実際のワークロードが判明する前に固定されているために、しばしば公判が片手間になったり、別の裁判所に事案を移送したりしなくてはならなくなっている。ストリートフェイルド委員会でも見たように、とりわけアサイズの民事事件は刑事よりも軽視される傾向にあり、処理しきれなかった民事事件は、ロンドンの中央裁判所 (the Royal Courts of Justice) に大量に送致されることになる。[以上、HMSO 1969b: paras.13, 37, 69-81, 100-01]。

ビーチング委員会の見るところ、アサイズのメリットは裁判官が移動することだけであり、このメリットは必ずしもアサイズのしくみを維持しなくても実現することができる [para.85]。「(ストリートフェイルド) 委員会の勧告は、既存の形態のアサイズ制度の可能性を限界まで利用しつくしたものである。しかし、(ストリートフェイルド勧告から) 5年以内に同じ問題が再発しているということは、よりラディカルなアプローチが必要とされていることの十分な証左であろう」(カッコ内は引用者補) [para.84]とビーチング委員会は判断したのである。

四季裁判所

四季裁判所のポスト(カウンティ四季裁チェアマン・副チェアマン、およびバラ四季裁のリコーダー)は、当時、フルタイム 18 人、パートタイム 413 人という体制で運営されていた [p.166]。パートタイム中心のこの体制には、裁判官がふだんは弁護士として一般社会で生活している経験を活かせるメリットがあるといわれている。しかし、逆の面から見れば、裁判官としての活動には日程的な制約が大きくなり、事案を十分に処理しきれない結果を生んでいる。

このほかに、既存の四季裁のデメリットとしては、審理が長期にわたりそうな事案をアサイズ送りにすることでアサイズの資源を浪費していること、四季裁がカウンティとバラの両方にある場合、しばしば両方の開廷日程が重なったりして無駄が発生していることなどが挙げられている [paras.86-94, 236]。

その他

また、ロンドンの中央刑事裁判所 (the Central Criminal Court、大ロンドンのアサイズとシティ四季裁の両方の機能を兼ねた裁判所) においても、審理にかなりの遅れが発生していると指摘している [para.96]。

マンチェスターとリバプールの(旧)刑事法院については、ストリートフェイルド報告書においてその強化が否定されたため、フルタイムの裁判官を増やすことよりも、両市近隣のランカシャー県裁判所(民事専門)から客員で裁判官を招き、刑事・民事の交流を行うようになっていた。また、すでに述べたように、(旧)刑事法院には、重大事案の審理のために高等法院の裁判官が訪れることもあった。しかしながら、実際には、(旧)刑事法院の裁判官と、県裁判所の裁判官や高等法院の裁判官との間の(とりわけ職務外における)交流はほとんど行われていなかったことが報告されている[para.47, 104]。

②「刑事法院」の新設提案

これらの問題は、一見したところ、裁判官の数を増やすことで解決されるようにも思える。しかし、ビーチング委員会は、高等法院の裁判官数を増やすというオプションを否定している。というのも、それまでの約15年間で、高等法院裁判官の供給源であるバリスタ団(the Bar)の大きさはそれほど変わっていないし、それを無理に大きくすることは法曹の質の低下につながると考えられたからである[paras.141-45]⁴³³。

そこで、報告書は、既存のアサイズと四季裁判所を統合した新しい「刑事法院」(the Crown Courts)の創設を提案する。その内容は、概略すれば以下のとおりである。

(a) 裁判官

高等法院裁判官(High Court judges)、巡回区裁判官(Circuit Judges)、リコーダー(Recorder)の3層。

- ・高等法院裁判官・・・現在の高等法院の裁判官がそのまま就任する。各巡回区に2人置かれる首席裁判官(Presiding Judge)となる。
- ・巡回区裁判官・・・四季裁判所(大ロンドン地区、チェシャー、ケント、ランカシャー)のチェアマン・副チェアマン、中央刑事裁判所(大ロンドン)の裁判官⁴³⁴、(旧)刑事法院(マンチェスター・リバプール)の裁判官、県裁判所の裁判官から転身させる。
- ・リコーダー・・・パートタイムの裁判官で刑事事件を専門に扱う[以上、chs.4&6]。

(b) 巡回区

イングランドとウェールズを全体で6つの巡回区に分ける。各巡回区内には中心地と非中心地があり、中心地においては上記3層の裁判官すべてで、非中心地においては巡回区裁判官とリコーダーのみで裁く。[paras.177-80, ch.7]

(c) 管轄権

- 犯罪類型を、その重大さに応じて、上層(upper band)・中層(middle band)・下層(lower band)に分ける。
- ・上層犯罪・・・基本的に高等法院裁判官のみが裁けるものとするが、部分的に、巡回区裁判官に対しても開放される。

433 バリスタの人数は、1907人(1953年)→1919人(1960年)→2379人(1968年)と推移している[HMSO 1969: p.196]。

434 なお、報告書は、中央刑事裁判所のトップであるリコーダーとその補佐である市法務官(Common Serjeant)の地位については、その伝統性にかんがみて、現在その地位にある者が退く際に大法官が両職のあり方について再検討すべきだとしている[para.241]。

- ・中層犯罪・・・高等法院裁判官と巡回区裁判官の両者が裁けるもの。
- ・下層犯罪・・・リコーダーも含めてすべての裁判官が裁けるもの[paras.192-95]。

(d) 司法行政権

施設取得・維持、裁判官職員任命、財政などについては、大法官に一括する[ch.8&9]。

(e) 治安判事裁判所との関係

治安判事は巡回区裁判官とともに審理に参加することができるが、あくまで補佐人(assessor)としての参加にとどめる。

これらの提案には、以下のような点をポイントとしていた。

第一に、デメリットがあると同時にメリットもある、裁判官の移動という特長をこれからも活かす必要があるということだ。報告書は次のように述べる。

我々は、高等法院の裁判官が国中を移動して回ること、地域社会の結合から離れた中立的で自由な観点を持っていることに疑いの余地もない裁判官によって画一的に法律が適用されることに賛同する意見には重みがあると考えており、我々の提案する解決策はそのようなメリットを実現するものでなければならない[para.152]。

第二に、裁判官はフルタイムを中心にするということである[para.234]。パートタイムのリコーダー職の創設を提案していることから明らかなように、報告書は、一般社会との接点としてパートタイム裁判官を残すこと自体には同意している。ただし、従前のしくみの問題は、フルタイムを中心としたしくみ(アサイズ・高等法院や旧刑事法院)とパートタイムを中心としたしくみ(四季裁判所)との間の連携がうまく取れていないということであった。そこで報告書は、フルタイムの裁判官を各所へ移動させるしくみを刑事法院という全国統一の組織でカバーすることを考えたわけである。

第三に、その必然的な結果として、司法行政権を大法官に一本化することである。これまでは、施設の取得・維持、職員、財政などに関して、大法官・内務省・地方自治体の3者がそれぞれの役割を持っており、きわめて複雑な構造をなしていた。ピーチング委員会は、それらを中央司法当局である大法官にまとめることで、施設や人員の効率的な運用を目指すべきことを勧告した。

第四に、治安判事の上位裁判所への参加に限定を加えた点である。従前のしくみでは、治安判事がカウンティの四季裁において正式の裁判官として審理に加わる事ができた。しかし、バラの四季裁においてはリコーダーが単独で裁くために、少年事案などを一部を除いては治安判事の参加が許されていなかった。報告書は、治安判事(素人判事)の有益性についての強い合意がなかったために、カウンティとバラでこのように異なった制度になっているのだと考え、治安判事の上位裁判所における役割はあくまで補助的なものでかまわないと結論したのである[paras.264, 271-73]。

(3) 刑事法院新設をめぐる議論

このように、ビーチング委員会は、アサイズと四季裁判所を統合して刑事法院を新設し、その中において治安判事はあくまで補佐人としてのみ参加するという方向性を打ち出したわけだが、これに対してさまざまな利害関係者はどのような見解を持っていたのであろうか。委員会に対して提出された意見書などを主に使いながら、以下の3点についてみていこう。

① 基本的な方向性について

アサイズ・四季裁の合併

これについては、賛成するものから反対するものまでさまざまな意見があった。

「治安判事補佐官協会」(JCS)は、治安判事裁判所における陪審審理付託決定手続が、アサイズの日程に左右されてしばしば雑なものになっていることを指摘し、アサイズと四季裁を廃止してほぼ継続的に事案を処理する単一の上位裁判所が必要だとの意見を提出している⁴³⁵。「警察本部長協会」(ACPO: the Association of Chief Police Officers)は、四季裁チェアマンやリコーダーの日程的な都合が弁護士や証人、警察官のそれよりも優先されることが往々にしてあり、まったく関係のない警察がなぜか非難されることがあると不平を述べている。また、四季裁の多くではカウンティやバラの参事会書記官が補佐官を兼務しているため、刑事事件に関する知識が十分でないことがしばしばあると指摘している。このようなことから、ACPOは、アサイズと四季裁判所を廃止して、刑事・民事の両方を扱うひとつの高等法院を設置すべきだと主張した⁴³⁶。ソリシタ協会(the Law Society)もまた、同じような理由から、アサイズと四季裁をあわせて地域裁判所(Regional Court)を新設するよう訴えている⁴³⁷。全国のバラが加盟している「都市団体連合会」も、その意見書において、「フルタイムで専門家の裁判官が恒久的な裁判所あるいは巡回裁判所で裁く新しいシステム」が必要だとしている⁴³⁸。

他方では、そのようなラディカルな改編ではなく、ストリートフェイルド報告書と同じような線で、既存のシステムの部分的修正を主張する意見も根強かった。バリスト団(the Bar)は、四季裁判所のしくみは基本的に維持すべきことを主張した上で、アサイズの裁ける犯罪カテゴリーを減らしてその任務を軽減すること、大法官の裁量でカウンティ四季裁判所の副チェアマンを増やしたりバラ四季裁のリコーダーを設置したりすること、(旧)刑事法院をリーズやバーミンガムなどにも新設することなどを主張した⁴³⁹。

地方のソリシタ協会の大半は、上に述べた協会全体の意見とは異なり、裁判官の都合でソリシタらが振り回されることの問題点(たとえば、翌日に公判を行うと急に裁判所から連絡が入るなど)を指摘しつつも、そうした問題を、裁判官を増やす、刑事の処理を民事から分離する、四季裁・治安判事裁判所・県裁判

435 LCO7/136, Memorandum by the Justices' Clerks' Society, undated.

436 LCO7/147, Report of ad hoc committee, acting on behalf of the Association of Chief Police Officers of England and Wales, to the Royal Commission on Assizes and Quarter Sessions, 4 Mar 1967.

437 Memorandum by the Law Society, June 1967 [HMSO 1971: 387].

438 Memorandum by the Association of Municipal Corporations, undated, in *Supplement to the Municipal Review*, July 1967.

439 Memorandum by the General Council of the Bar, June 1967 [HMSO 1971: 294-97].

所の管轄権をそれぞれ拡張してアサイズの任務を軽減するなどの方策で解決すべきだとの見解をしめした⁴⁴⁰。「バラ四季裁判所補佐官協会」も、アサイズと四季裁を統合して新しい刑事法院を作ることには反対だと述べている⁴⁴¹。

地方自治体改革との連動性

ビーチング委員会とはほぼ時を同じくして、英国の地方自治制度改革に関するきわめて重要な議論が進行しつつあった。1966年5月に設置され、69年6月に報告書を発表した「イングランドの地方政府に関する王立委員会」の活動がそれである[HMSO 1969a]。この委員会は結局、カウンティとバラから成る英国の地方自治制度を61の基礎的地方政府に改編する大胆な提案を行うことになるのだが、そのようなラディカルな提案がなされるであろうことは事前に十分予測できていたため、地方自治体の間からは、地方自治改革を待たずして刑事司法改革のみが進行してしまうことへの懸念があった。

ビーチング委員会に対しては、「都市団体連合会」⁴⁴²や「四季裁判所補佐官・カウンティ参事会書記官協会」⁴⁴³などがそのような意見を寄せている(なお、「カウンティ参事会協会」もカウンティ四季裁補佐官協会とすべて見解を同じくするとの意見書を送っている⁴⁴⁴)。

しかしながら、1967年の初夏にビーチング委員長と「地方政府に関する王立委員会」の委員長であるレドクリフ＝モード卿(Lord Redcliffe-Maud)が協議した結果、両委員会は互いの意見に左右されず審議し勧告を行うことで一致した。その背景について、ビーチング委員会の第9回議事録では次のように説明されている。

委員会メンバーは、国を地方に分割する場合は、(裁判所の審理の)日程を固定するのに十分な業務量を発生させるぐらいの大きさでありながら、(裁判の)証人などがあまり長い距離を異動しなくてすむぐらいの小ささでなければならない、という発想を基礎にして審議を進めている。もし、これらの基準に加えて、地方政府の境界線を考慮に入れなくてはならなくなったら、事態はさらに複雑化するだろう。さらにいえば、ビーチング委員会は裁判所を中央政府が管理すること
を志向しているわけだから、地方政府の領域に固執することはますます重要性を失うだろう⁴⁴⁵。
(カッコ内および傍点は引用者)

こうして、ビーチング委員会は、地方政府の区画を必ずしも考慮に入れることなく、全国の刑事司法制

440 LCO7/103, Summary of general views of local Law Societies, undated.

441 Memorandum by the Society of City and Borough Clerks of the Peace, Mar 1967 [HMSO 1971: 496].

442 Memorandum by the Association of Municipal Corporations, undated, in *Supplement to the Municipal Review*, July 1967.

443 Memorandum by the Society of Clerks of the Peace of Counties and Clerks of County Councils, April 1967 [HMSO 1971: 490].

444 Memorandum by the County Councils' Association, May 1967 [HMSO 1971: 460].

445 LCO7/236, Royal Commission of Assizes and Quarter Sessions: Minutes of the 9th meeting, 6 June 1967.

度を単一のしくみの中で効率化する道を選択していくことになるのである。

②四季裁判所のあり方と治安判事の参加

四季裁判所は、それまでの地方を中心にした刑事司法制度のしくみにとって、重要な結節点をなしていた。というのも、四季裁は、正式起訴事件を扱う上位裁判所という点でアサイズと性格を同じくしている一方で、人的構成からみれば、地域の治安判事の集合体であったり(カウンティ四季裁の場合)、四季裁補佐官に代表されるように、地域当局から職員の派遣を受けていたりするなど、地域社会とのつながりが非常に強いからだ。

したがって、地域を中心に活動する法曹らにとっては、ビーチング委員会の勧告したようなドラスティックな再編を前提としない場合、アサイズよりも四季裁を将来的にどうするかということの方がより大きな関心事であったといつてよい。

四季裁における専門家の役割

カウンティの四季裁における裁判は、(法専門家の資格を持つ)チェアマン1人と治安判事2～8人で構成されている。ここで重要なのは、専門家であるチェアマンと非専門家である治安判事の関係性である。

治安判事協会は、カウンティ四季裁のチェアマン・副チェアマンにかんしては、フルタイムとすべきでない意見した。当時、チェアマン・副チェアマンはフルタイムが18人、パートタイムが302人であり、パートタイム中心の体制を組んでいるとよかつた[HMSO 1969b: p.166]。治安判事協会は、このしくみを維持すべき理由として、フルタイムが中心になることによって四季裁が(旧)刑事法院の状態に近づき、治安判事が果たす役割が低下すること、治安判事に対する法専門家の教育機能が失われることをあげていた⁴⁴⁶。同じように、カウンティ四季裁補佐官協会⁴⁴⁷やバリスタ団⁴⁴⁸も、現行どおりパートタイム中心でいくべきだと意見している。

しかしながら、上で見たように、ビーチング委員会は、パートタイム中心から脱して、フルタイム裁判官によって担われる上位裁判所システムを構想することになる。

治安判事の参加——外部団体の見解

四季裁で法専門家と治安判事が有機的に連携を取るためには、そもそも治安判事の参加が許されていなくてはならない。この点について、治安判事協会は、カウンティ四季裁と(治安判事が参与できずリコーダーが単独で裁く)バラ四季裁の区別をなくして(すなわち、バラのリコーダー職を廃止して)、いずれにおいても治安判事が裁判に加われるようにすることを求めた⁴⁴⁹。カウンティ四季裁補佐官協会も、バラ四季裁において治安判事が正式起訴事件の付託および治安判事裁判所からの上訴のいずれにおいても審理に参加できないことから、バラに属する治安判事をカウンティの治安判事ともみなして、四季裁に参

446 Memorandum by the Magistrates' Association, Mar 1967 [HMSO 1971: 485].

447 Memorandum by the Society of Clerks of the Peace of Counties and Clerks of County Councils, April 1967 [HMSO 1971: 491].

448 Memorandum by the General Council of the Bar, June 1967 [HMSO 1971: 285].

449 Memorandum by the Magistrates' Association, Mar 1967 [HMSO 1971: 484].

与できるようにすべきことを主張した⁴⁵⁰。

また、治安判事協会は、少年裁判所で取り扱った事案に関して四季裁判所へ上訴がなされた場合、四季裁で審理にあたる判事はすべて(治安判事裁判所の一部である)少年裁判所の判事であるべきだとする決議を、1967年の年次総会で可決している(賛成 101・反対 31)⁴⁵¹。この場合の四季裁判所とはカウンティとバラの双方を含んでいる⁴⁵²。カウンティにおいてはすでに少年裁判事が四季裁の審理に加わることができるようになっていたが、すべてが少年裁判事である必要はなかった。また、バラにおいては、1963年児童少年法第19条において、バラ四季裁に少年事案が上訴あるいは付託された場合には、素人判事2人がリコーダーとともに審理にあたることができるようになっていたが、あくまで補佐人(assessor)としての地位に限られていた(すなわち、決定に関与できない)。そこで治安判事協会は、決定権をもったフルメンバーとしての参与を求めたわけである。

また、都市団体連合会は、上でみたように、アサイズと四季裁の保持にはこだわっていなかったものの、新しい上位裁判所ができた場合には、首席裁判官が2人の素人判事と裁くべきことを主張した⁴⁵³。

以上のような、治安判事の役割拡大を望む意見に対して、「バラ四季裁補佐官協会」は、素人判事が今後は四季裁で裁判にあたるべきではないと述べた⁴⁵⁴。また、「治安判事補佐官協会」も、「(四季裁判所での——引用者補)経験は素人治安判事にとってよい訓練になるとしばしば主張されている。しかし、それは、治安判事小法廷において彼らが管轄権を持たない事案に関する経験なのだから、こうした議論に説得力は見出しがたい」として、四季裁への治安判事の参加について疑問を呈している⁴⁵⁵。治安判事補佐官らは、治安判事を支援する立場にありながら、自ら治安判事の権限を制限する方向を考えていたことになる(すでにみたように、単一の上位裁判所を望む主張でもあった)。

治安判事の参加——ピーチング委員会の議論

ピーチング委員会においても、既存の上位裁判所システムを存置するのであれば新システムに進むのであれ、治安判事の参加をどの程度まで認めるべきかについてさまざまな議論があった。審議では、「素人判事が四季裁チェアマン(それが高等法院の裁判官であった場合でも)⁴⁵⁶と裁判にあたるという現在のあり方には問題が多い」ということが指摘され(第4回審議、1967年5月)⁴⁵⁷、「現在のしくみは非論理的

450 Memorandum by the Society of Clerks of the Peace of Counties and Clerks of County Councils, April 1967 [HMSO 1971: 489].

451 *The Magistrate*, Vol.23, No.12, Dec 1967, p.182. もっとも、中立性の観点から、別の判事によって裁かれる方が望ましいとの意見もあった。

452 内務省が決議の意味をのちに治安判事協会に確認して明らかになった。Memorandum by the Home Office, Aug 1968 [HMSO 1971: 130].

453 Memorandum by the Association of Municipal Corporations, Apr 1967 [HMSO 1971: 457].

454 Memorandum by the Society of City and Borough Clerks of the Peace, Mar 1967 [HMSO 1971: 496].

455 LCO7/136, Memorandum by the Justices' Clerks' Society, undated.

456 カウンティ四季裁チェアマンにはパートタイムが多いのは既述のとおりだが、1969年当時、23人の高等法院裁判官が四季裁チェアマンとしても任務に当たっていた[HMSO 1969b: p.166].

457 LCO7/236, Royal Commission of Assizes and Quarter Sessions: Minutes of the 4th meeting, 1 May 1967, p.5. 議事録には発言者名が記されていない。

で首尾一貫性がなく、もし、量刑に関する助言を行ったりするなどの目的で素人判事が同席した方が望ましいと判断されるのであれば、それはシステムチックに行われなければならない」ということに委員は合意している(第8回審議、1967年5月)⁴⁵⁸。

委員会は、すでにこのころには、アサイズと四季裁を統合して新しい上位裁判所システムを作る方向に傾いていた。しかし、「ほぼ例外なく、四季裁のチェアマンとして任務に当たった経験のある証人が……素人判事の参加は量刑の決定に際して貴重であるという見方を支持して」いたため、素人判事を上位裁判所に補佐人(assessor)として関与させてはどうかという意見が委員の中から出てきた(第9回審議、1967年6月)⁴⁵⁹。

すでに見たように、この方針を委員会は最終的に採用するわけだが、委員の間では、素人判事が(新)刑事法院の巡回区裁判官を量刑決定において支援することの価値をあまり強調しすぎるべきではないとの方向で意見がまとまっている(第35回審議、1969年2月)⁴⁶⁰。もっとも、「治安判事が刑事裁判所(ピーチング委員会が提案することになる刑事法院のこと——引用者補)の審理に出席することの重要性を報告書においてもっと強調すべきである。刑事裁判所への出廷を治安判事任命の条件にすることを勧告すれば、そのような強調ができるかもしれない」(第37回審議、1969年3月)⁴⁶¹という議論もあり、治安判事の役割をめぐってはかなりの綱引きがあったものと思われる。

司法行政

四季裁判所においては、裁判官の給与支払いと訴追コストが地方当局もち、裁判所の補佐官・一般職員の任命や給与決定・支払いも地方(四季裁自身か地方当局による)、施設の取得・維持も地方当局と、ほぼすべてが地方に任される構造になっていた。

「四季裁判所補佐官・カウンティ参事会書記官協会」は、四季裁と地方当局で職員が共通である方が効率的だとしてスタッフ供給については現行どおりを主張したが、司法行政権については、指示があまり細かくなりすぎないことを条件に大法官が吸収することを容認している⁴⁶²。ピーチング委員会の間では、地方当局の職員が裁判所の職員としても務めることには忠誠の対象が分散するという点で問題があり、これ以上地方当局に頼るのは得策ではないとの意見で一致している(第27回審議、1968年7月)⁴⁶³。

他方、コスト面についても、中央が担うべきであるとの意見が多数寄せられている。都市団体連合会は、

458 LCO7/236, Royal Commission of Assizes and Quarter Sessions: Minutes of the 8th meeting, 16 May 1967, p.7.

459 LCO7/236, Royal Commission of Assizes and Quarter Sessions: Minutes of the 9th meeting, 6 June 1967, p.6.

460 LCO7/239, Royal Commission of Assizes and Quarter Sessions: Minutes of the 35th meeting, 4 Feb 1969, p.4.

461 LCO7/239, Royal Commission of Assizes and Quarter Sessions: Minutes of the 37th meeting, 19 May 1969, p.2.

462 Memorandum by the Society of Clerks of the Peace of Counties and Clerks of County Councils, April 1967 [HMSO 1971: 488, 493].

463 LCO7/238, Royal Commission of Assizes and Quarter Sessions: Minutes of the 27th meeting, 2 July 1968, p.6.

「1952年刑事事案コスト法」(the Costs in Criminal Cases Act)によって訴追コストが地方当局負担になっていることについて、交通網の発達によって犯罪の地域的性格が失われているから、いつまでも地方が負担することは適当でないと主張し、中央政府がこれを代わりに支出すべきだと意見した⁴⁶⁴。裁判所の施設整備については、バリスト団が、大法官府が一括で責任をもつべきだと主張した⁴⁶⁵。また、「バラ四季裁判所補佐官協会」は、司法コストはすべて大蔵省(すなわち中央省庁)が持つべきだとしている⁴⁶⁶。

結局、ビーチング委員会は、上位裁判所の司法行政権を大法官がすべて担うべきだと答申することになる。

小括

パートタイムを中心とした四季裁判所のチェアマンが治安判事と協力して裁判を進めることや、司法行政において地方が主導することを特徴とした既存のシステムが片方にあり、フルタイムを中心とした法専門家が治安判事の支援をあまり受けずに裁判を進めることや、司法行政については中央官庁が担うことを特徴とした新しい理想のシステムがもう片方にあるとすると、「治安判事協会」や「カウンティ四季裁補佐官協会」、バリスト団などは前者の維持を望み、「治安判事補佐官協会」や「都市団体連合会」などは後者寄りの考えに傾いていたということができよう。

しかしながら、再度繰り返すように、ビーチング報告は後者の中央主導的な刑事司法のあり方を選択していくことになるのである。

③ロンドンの裁判所

第2章や本章第1節でみたように、ロンドンおよびシティは、中央が主導した刑事司法の制度設計に対してはかなり強硬に反発してきている。それでは、ビーチング委員会をめぐっては、どのような議論があったのだろうか。

あらためて確認しておく、大ロンドン地区における上位裁判所の管轄は次のようになっている。

- ・アサイズの機能・・・中央刑事裁判所が果たす。裁判官は、リコーダー、市法務官、10人のフルタイム裁判官に加えて、ロンドン市長とシティの終身参事会員。
- ・四季裁判所の機能・・・内ロンドン・外ロンドンに計5つの裁判所。ただし、シティにおいては、中央刑事裁判所が四季裁判所の機能も果たす⁴⁶⁷。

また、財政や司法行政面に関しては、次表のようになっている。

464 Memorandum by the Association of Municipal Corporations, Apr 1967 [HMSO 1971: 457-58].

465 Memorandum by the General Council of the Bar, June 1967 [HMSO 1971: 297].

466 Memorandum by the Society of City and Borough Clerks of the Peace, Mar 1967 [HMSO 1971: 497].

467 シティ四季裁判所(=中央刑事裁判所)における裁判は、ロンドン市長(もしくは市長経験者の参事会員、もしくはリコーダー)に加えて、最低3人の参事会員によって行われる。

<表・5-3> ロンドンの司法行政権

| | 裁判官給与 | 職員給与 | 施設提供 | 日常運営 | 訴追コスト |
|--------------|-------|------|------|------|-------|
| 中央刑事裁判所 | シティ | GLC | シティ | GLC | GLC |
| 四季裁判所(シティ以外) | GLC | GLC | GLC | GLC | GLC |

(GLCは、大ロンドン評議会の略)

長い歴史を通じて形成されてきたこのようなロンドンのしくみは、全国的な画一性という観点からすれば、ピーチング委員長自身が言うように、あきらかに「非合理的」そのものであった⁴⁶⁸。

しかしながら、中央刑事裁判所(CCC)は、既存のしくみは非常にスムーズに機能しているとして、中央からの介入を受けることに激しく反発した。CCC意見書は、「地方の問題に関する知識が、正しいと同時に一貫した量刑を導き出すうえで肝要だと考える」という基本的なスタンスを明らかにしている⁴⁶⁹。

刑事・民事の交流

CCC意見書は、CCCが通常のアサイズとは異なって刑事事件のみを扱っていることについて、それによって裁判官の意識が停滞することはないし、県裁判所(民事)とCCCとの人的な相互交流も必要ないと述べている。

大ロンドン地区の5人の四季裁判所チェアマンのひとりである、ミドルセックス地区四季裁判所チェアマンも、裁判官が刑事と民事の両方を担当するように制度や慣行を変えるべきだという意見には賛成できないとする。というのも、民事においては立派な仕事をしている高等法院の裁判官が、刑事裁判においてはきわめて稚拙な判決しか下せない例も多いし、チェアマンと治安判事との間でよいチームワークがせっかくできているにもかかわらず、ここに県裁判所(民事)の裁判官が客員で入ってくることでチームワークが乱れてしまうこともあるからだ、と理由を説明している⁴⁷⁰。

CCCと大ロンドン地区の四季裁判所が刑事事件に専念すべきだという意見については、バリスタ団⁴⁷¹とソリシタ協会⁴⁷²の両者も同意しており、当事者のほとんどが既存のしくみの保存を望んでいたことがわかる⁴⁷³。

468 LCO7/238, Royal Commission of Assizes and Quarter Sessions: Minutes of the 29th meeting, 30 July 1968, p.3.

469 LCO7/66, Memorandum by the Judges and Clerks of the Central Criminal Court, 21 Mar 1968; HMSO 1971: 461-73.

470 Memorandum by the Hon. Ewen Montagu, Chairman of Quarter Sessions for the Middlesex Area of Greater London, Mar 1968 [HMSO 1971: 231-33].

471 Memorandum by the General Council of the Bar of England and Wales, Jan 1968 [HMSO 1971: 309].

472 Memorandum by the Law Society, July 1968 [HMSO 1971: 409-10].

473 裁判官を刑事専門にするのか、それとも刑事・民事両方を担わせるのかについては、どちらが伝統的な慣行でどちらが革新的な試みかを一概に言うことはできない。CCCと四季裁判所一般の場合は刑事専門で

司法行政権

しかし、司法行政権については、ロンドンの中でも意見が割れていた。CCC は、シティは施設提供や裁判官増員などの必要にきちんと対応しており、中央政府がこれらの権限を奪う必要性はまったくない、との立場だ。パーカー卿(王座部首席裁判官)も、ロンドン全体については司法行政権を中央に移すべきだと主張しつつも、CCC については、「たんに統一性のためだけに気分を害するようなおろかなことをしてはならない」と述べて、例外扱いにすべきとの見解を示している⁴⁷⁴。

他方で、四季裁チェアマンの中では、インナーロンドン地区四季裁チェアマンのように中央集権化に反対する者がいる一方で⁴⁷⁵、ミドルセックス地区のチェアマンのように、ロンドンのすべての裁判所の施設提供・維持、職員提供については中央集権化すべきだとの見方もあった⁴⁷⁶。大ロンドン評議会(GLC)はこの後者の見解をとるが、これについて GLC 意見書は、GLC はさまざまな面でコスト負担を強いられているにもかかわらず(上記の表5-3をみよ)、裁判所の実際の運営には口を出すことができないから、司法行政権や財政負担はすべて中央政府の一官庁にまとめるべきであると明快に述べている⁴⁷⁷。

以上のような見解の分岐は、結局のところ、財政負担はあるものの人事権などの権限を有するシティの状況と、財政負担があるばかりで何の権限もない GLC の状況との違いから生み出されてきているように思われる。

ビーチング報告書は、最終的に、シティや CCC の反対論を押し切って、司法行政権については中央に集め、CCC の裁判官の身分についても、留保つきながら(新)刑事法院に吸収することを提案したことはすでに見たとおりである。

(4) 小括

ここで、アサイズ・四季裁判所の再編と刑事法院の新設、およびそれらと治安判事制度の関連についての本節の内容を簡単にまとめておく。

アサイズと四季裁は、処理すべき事案が急増しているにもかかわらず、その硬直的で非効率的なしくみのために事態に対処しえなくなってきたことが 1950 年代の末には明らかになっていた。しかし、この問題を検討すべく設置された「刑事裁判所の機能に関する省庁間委員会」(ストリートフェイルド委員会)は、1961 年に発表した報告書において、根本的な制度改革を行うよりも、既存の制度を前提として部分的に資源の配分パターンを変えることで問題を解決する策を提示した。中央政府が積極的に主導して

やるのが伝統だが、アサイズ一般においては刑事・民事を両方扱うのが伝統であった。したがって、アサイズの改編としてマンチェスターとリバプールにおいて設置された(旧)刑事法院は、刑事専門という点では CCC や四季裁一般と同じ特徴を持ちながら、むしろ革新的なしくみなのである。

474 LCO7/55, Memorandum by the Lord Chief Justice of England, Mar 1968.

475 Memorandum by Mr. R.E.Seaton, Chairman of Quarter Sessions for the Inner London Area of Greater London, Apr 1968 [HMSO 1971: 228-29].

476 Memorandum by the Hon. Ewen Montagu, Chairman of Quarter Sessions for the Middlesex Area of Greater London, Mar 1968 [HMSO 1971: 231-33].

477 Memorandum by the Greater London Council, Mar 1968 [HMSO 1971: 477-81].

(旧)刑事法院を全国的に設置することは否定された。

しかし、これでは十分な解決策とはならないことは目に見えており、はやくも1966年には、「アサイズと四季裁判所に関する王立委員会」(ビーチング委員会)が設置される。3年後の1969年に出された報告書では、アサイズと四季裁を統合して、全国統一システムとしての刑事法院を創設するドラスティックな改革案が提示された。

この委員会をめぐっては、地域社会とのつながりが強い四季裁判所を保って、そこへの治安判事の参加を容認することを特徴とした旧来型のシステムを維持すべきだとの意見も根強かった。ロンドンの裁判所も、歴史的に独自のそのしきみを残存させることを望んだ。

しかしながら、ビーチング委員会は、全国を単一のユニットとした新しい制度設計を提案する。それを実現すべく制定されるのが「1971年裁判所法」であるが、次節では、この法案をめぐり動きについて検討していこう。

3. 1971年裁判所法

ビーチング報告が出された直後の1969年10月7日、大法官のガーディナー卿は内閣内務委員会に覚書を提出し、報告で提案された次のような暫定措置をすぐさま実行するために司法行政法案を議会上程することを呼びかけた⁴⁷⁸。

- ・各カウンティで年2回は必ずアサイズを開くという義務を撤廃すること。
- ・巡回区の境界を大法官が決められるようにすること。
- ・アサイズ・四季裁判所の開廷日・場所を大法官が調整できるようにすること。
- ・カウンティとバラの四季裁判所の地理的境界を取り払うこと。

内務委員会もこれをすぐに承認し⁴⁷⁹、翌1970年5月29日にこれらの内容を含んだ司法行政法(the Administration of Justice Act)が成立した。

1970年2月23日には、ビーチング委員会の提案した刑事法院の設置に関して大法官のガーディナー卿が提出した覚書を内閣内務委員会が承認し⁴⁸⁰、立法化に向けた本格的な動きが始まった。

ところが、同年6月18日に行われた総選挙によって保守党が勝利した結果、6年間続いた労働党のウィルソン政権が終わりを告げてエドワード・ヒース政権が始まることになる。しかし、この政権交代によって改革の機運がそがれることはなかった。

新任の大法官であるヘイルシャム卿(Lord Hailsham)は、就任直後の7月15日に内閣内務委員会にあてて覚書を提出する⁴⁸¹。それによれば、成立したばかりの司法行政法を根拠にして、前労働党政権が

478 CAB134/2864, H.(69)73, Cabinet: Home Affairs Committee: Administration of Justice Bill 1969-70: Memorandum by the Lord Chancellor, 7 Oct 1969.

479 CAB134/2862, H.19(69)3, Cabinet: Home Affairs Committee: Minutes of the 19th meeting, 10 Oct 1969.

480 CAB134/2865, H.3(70)3, Cabinet: Home Affairs Committee: Minutes of the 3rd meeting, 23 Feb 1970.

481 CAB134/2866, HA.(70)14, Cabinet: Home Affairs Committee: Report of the Royal Commission on Assizes and Quarter Sessions: Memorandum by the Lord Chancellor, 15 July 1970.

アサイズ開廷を取りやめる対象自治体を選定したところ、意外なほど反発が少なく、自治体との協議が順調に進んでいたという。そして、ビーチング報告の提案の方向性を支持し、1972年1月の新システム運用開始を目指して立法措置を進めることを提案した。

閣議においては、予算を中央政府が吸収することへの懸念の声に対して、地方政府から中央政府に予算を移しても支出全体は増えないこと、地方政府から大法官府へと司法行政権を移せば公務員が1000人以上増えることになるが、公共サービス全体では雇用人数の純増にはつながらないことなどが指摘され、立法化を目指す方針が承認された⁴⁸²。

治安判事の参加

法案の検討過程でもっとも大きな問題になったのは、治安判事の上位裁判所への参加は補佐人としてのそれにとどめるというビーチング勧告をどのように考えるかであった。

労働党政権の大法官ガーディナー卿は、ビーチング報告書が出た直後に治安判事協会の年次総会に行った演説において、補佐人としてのみの公判参加には賛成できないと述べた(1969年10月)⁴⁸³。さらに、後任のヘイルシャム卿も、治安判事裁判所から刑事法院への上訴ケースに限り、治安判事をフルメンバーとして(=決定に参加できる資格を持った者として)参加させるべきだと内閣への覚書において主張した⁴⁸⁴。治安判事協会も1970年3月に大法官に送った意見書においてビーチング勧告に反対の意思を明らかにした[Skyrme 1991: 336]。

1970年11月に議会に提出された裁判所法案(the Courts Bill)では、こうした意見を容れて、(a)治安判事裁判所から刑事法院への上訴、(b)治安判事裁判所で犯罪事実が確定し量刑に関してのみ刑事法院に付託して決定してもらう場合、の両ケースにおいてフルメンバー参加が認められることになった。法案審議では、ガーディナー卿やパーカー卿(王座部首席裁判官)、大法官前々任者のディルホーン卿のいずれもが、政府がビーチング委員会答申の内容を修正してきたことに歓迎の意を示し⁴⁸⁵、政府提案がそのまま「1971年裁判所法」の第5条1項になった。同項では、2～4人の治安判事が刑事法院の審理に参加できる権利について規定している。

中央政府による施設収用

ビーチング報告書は、司法行政権の行使主体を基本的に大法官にすべきだとの考えから、現在地方が利用している施設であっても、裁判所施設として有用であるとみなされるのならば、地方当局への補償なしにそれを収用できるようにすべきであると勧告した。ただし、地方当局が利用している場合、収用した上で一時的にリースすることはかまわないとした[HMSO 1969b: para.336-37]。

都市団体連合会はこれに対して反発し、強制収用に関する条項を裁判所法案からははずすよう求めて大

482 CAB134/2866, HA.2(70)3, Cabinet: Home Affairs Committee: Minutes of the 2nd meeting, 22 July 1970.

483 'Presidential Address,' *The Magistrate*, Vol.25, No.12, Dec 1969, p.179.

484 CAB134/2866, HA.(70)14, Cabinet: Home Affairs Committee: Report of the Royal Commission on Assizes and Quarter Sessions: Memorandum by the Lord Chancellor, 15 July 1970.

485 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.312, cols.1255, 73-74, 86 (19 Nov 1970).

法官と面会するが(1970年11月2日)、大法官はこれを聞き入れなかった⁴⁸⁶。議会審議に入ってから、数名の議員から、強制収用条項への懸念の声が聞かれた⁴⁸⁷。貴族院の委員会段階では、パージター卿(Lord Pargiter)が、地方自治体の議場や委員会室として用いられている場所については同条項を適用しないとする修正条項を提出するが、ヘイルシャム卿は、同条項を地方自治体の活動を妨げるような形で発動することはないと繰り返し確約していると述べたため、修正条項は取り下げられた⁴⁸⁸。

成立した裁判所法第28条は、環境大臣による裁判所施設整備の義務について定め、付則3では、同法によって廃止される裁判所(アサイズ・四季裁など)がもともと使っていた施設の強制収用について規定している。

ロンドンの扱い

上で見たように、ロンドンやシティの裁判所制度をすべて全国のそれに吸収することには、当事者である中央刑事裁判所(CCC)やシティ当局の間からかなりの反論があった。

そこで、裁判所法案では、CCCを刑事法院の一部として位置づけつつも、「中央刑事裁判所」という名称についてはそのまま残した。同時に、リコーダーや市裁判官に加えて、法律家としての専門資格を持たないロンドン市長やシティ参事会員についても、裁判官として審理に参加しつづけることを容認する条項を入れた。

議会審議では、ガーディナー卿が、素人であるシティ参事会員らに裁判権を与えるのは間違っていると発言し⁴⁸⁹、下院においては、エルウィン・ジョーンズ議員(Elwyn Jones)が、CCCにおいては、高等法院裁判官、巡回区裁判官、リコーダーの決定を最終決定とみなすとする修正条項を提出するが、これは否決された⁴⁹⁰。CCCの裁判官にロンドン市長とシティ参事会員を含めることについては、1971年裁判所法第4条7項に規定が入っている。

また、裁判所法案は、CCCとロンドン市長・市裁判所(the Mayor's and City of London Court)の施設整備について、これからもシティ議会(the Common Council of the City of London)の責任とする条項を含める譲歩をシティに対して行っていた。貴族院では、ガーディナー卿が、ロンドンでのみ施設の増設を大法官が命令できないのは誤っていると修正条項を提出したが、大法官のディルホーン卿は、シティは大法官からの示唆にしたがってくれるものと信じていると答弁して、修正を受け入れなかった。修正案は採決にかけられ、賛成58・反対128で否決された⁴⁹¹。シティによる施設整備については、1971年裁判所法第29条が最終的に定めている。

こうして、CCCにおけるロンドン市長ら素人判事の参加、CCCの施設整備の2点について、CCCとシティによる抵抗が功を奏したことになる。

486 'Courts Bill. Assizes and Quarter Sessions,' in *Supplement to the Municipal Review*, Jan 1971, p.9.

487 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.312, cols.1301, 05-07 (19 Nov 1970).

488 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.313, cols.913-15 (8 Dec 1970).

489 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.312, col.1257 (19 Nov 1970).

490 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.815, cols.533-35 (4 Apr 1971).

491 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.313, col.658-68 (3 Dec 1970).

改革の帰結と小括

以上のように、治安判事による刑事法院への参加、シティの取り扱いについては下からの動き(地方からの動き)によるゆり戻しが多少あったものの、刑事司法の上位裁判所については、基本的に、ピーチング答申と1971年裁判所法によって全国統一のシステムが完成したと見てよい。

刑事法院発足を目前に控えた1971年11月、大法官は、治安判事が刑事法院の裁判に参加する場合、治安判事としての義務的研修を受けており、かつ、できる限り、少なくとも判事としての2年の経験を必要とする旨を定めた通達を発する。これは、治安判事による上位裁への参加をある程度制限する意図を示したものである。

ところが、いざ刑事法院の制度がスタートしてみると、刑事法院に参加したい治安判事の数を制限することよりも、むしろ治安判事らの消極性の方が問題となったのである。治安判事の参加が得られず巡回区裁判官やリコーダーによる単独裁判になったり、治安判事が公判日程を消化しないまま途中でいなくなってしまうこともしばしばであった。

この原因として、第一に、刑事法院における一事案あたりの審理日程が四季裁のそれに比べて長期化していたことがある。四季裁においては、せいぜいが1～2日であった。第二に、四季裁チェアマンの場合は地域の名士であり、治安判事と個人的に知り合いであることも少なくなかったし、四季裁の職員は地方当局に属していたから、これまた治安判事とのつながりが強かった。そのため、四季裁の審理に治安判事が出席することに対しては心理的な障害がほとんどなかった。しかし、刑事法院はロンドンの中央官庁である大法官府を頂点とするナショナル・システムであり、その裁判官はしばしば地域社会との人的結合を欠いていた。こうしたことが、治安判事が刑事法院と一体化しえない背景をなしていたのである[以上、Skyrme 1991: 337-38]。

刑事司法に関する中央・地方関係という観点からみれば、1971年裁判所法の最大の効果は、四季裁判所を廃止することによって、地域社会を中心に活動する治安判事と上位裁判所システムとの結節点を破壊したことにあると思われる。

それでは、下位裁判所のシステムである治安判事裁判所の制度については、この時期にどのような変化がもたらされたのであろうか。第1節で検討した1968年治安判事法以降の状況について、次節で検討していこう。

4. 治安判事裁判所システムの集権化？

前節で見たように、上位裁判所については中央集権化が進行しつつあった。したがって、治安判事裁判所についても同じようなしくみの中に包括すべきであるとの意見が出てくることは、ある意味において必然であった。

このような主張をいち早く明らかにしていたのは、治安判事補佐官協会(JCS)である。JCSは、1967年9月に発行されたその機関紙において、1949年治安判事法に関して、「その法律に体现されている法的構造には、現状を維持するバイアスが埋め込まれている。治安判事裁判所の地理的領域は、移動の容易さ

や住民の数、人口密度を基準にして判断されるべきだ」と述べ、治安判事裁判所の制度設計やその運用が地方自治体の枠組みに縛られていることを批判している。また、治安判事裁判所の司法行政を担当する中央省庁は、警察や刑務所に責任を持つ内務省ではなく、大法官府であるべきことも主張している⁴⁹²。なお、JCSは、上で見たように、上位裁判所についても、単一のシステムを構築すべきだとの意見であった。

(1) 治安判事裁判所の「国有化」をめぐる

大法官府は、裁判所法が成立して上位裁判所についての改革に一定の区切りがついた1971年後半に入って、治安判事裁判所の「国有化」(nationalisation)、すなわち、全国の治安判事裁判所を特定の中央官庁を頂点とする単一のシステムにまとめ上げることの必要性について、関係者からの本格的な意見聴取に入った。意見は真っ二つに割れた。

治安判事協会幹事会は、71年4月号の協会誌に掲載したワーキング・ペーパーで次のように論じている⁴⁹³。

- ・治安判事裁判所と地方当局の結合は歴史上生じたものであり、現在ではほとんど意味を失っている。
- ・治安判事裁判所の予算の8割は国庫から出ている。
- ・治安判事裁判所の再構成は地方自治体の境界線とは関係なく行われるべき。
- ・刑事法院の管轄区と治安判事裁判所のそれを一致させるべき。
- ・カウンティ、あるいはバラごとの治安判事任務委託書(the Commissions of the Peace)はもはや必要がない。治安判事は、イングランド・ウェールズ全体での任命にすべきである。

あくまでワーキング・ペーパーという限定つきではあるが、治安判事協会は、あきらかに治安判事裁判所のナショナル・システムを志向しつつあったといえるだろう。

集権化を求めるカウンティ・バラ

このような「国有化」の主張は、カウンティ・バラの判事の中からかなり強く現れてきた。中でも意見としてもっともよくまとまっているのは、ティーズサイド(Teesside)治安判事裁判所委員会(MC委員会)のものである。意見書はまず、「治安判事裁判所を将来的に効率的なものにし、司法の独立性を確保しようとするならば、それを全国的な司法構造の一部に位置づけ、地方当局の関与からは解放することによってのみ成し遂げうるだろう」というスタンスを明らかにし、その理由について、以下のように述べる。少し長くなる

492 LCO7/296, Views of the Justices' Clerks' Society on nationalisation of Magistrates' Courts [RC/WP/57], 18 Sep 1967 の中に、機関紙からの抜粋が収められている。

493 'Reorganisation of Magistrates' Courts,' *The Magistrate*, Vol.27, No.4, Apr 1971, pp.52-55.

が、重要なので引用しよう⁴⁹⁴。

- (a) 司法の運営と財政管理が全国的に分断されていることによって、建物・職員・訓練施設に関して地域間に現在存在している不平等を永続化させ、裁判所運営の質に関する地域的な基準が発展することになる。
- (b) しばしば治安判事裁判所の訴訟当事者となる地方当局が司法の運営に関する財政的な利害を持っていることは、原則的に誤っている。
- (c) ティーズサイドのように、現在建設中の裁判所施設が刑事法院と地元の治安判事裁判所によって共有利用されているところでは、裁判所の財政と運営に関する責任が国と地方自治体に分割されていることによって、司法制度の運営構造に不必要かつ高度に人工的な複雑性が持ち込まれることになる。
- (d) 治安判事裁判所に関連する事項を取り扱う地方政府関係者は、裁判所の日常運営から発生する業務や問題に関する実務的な経験を持たない。その結果として、ある特定の事項が重要かつ緊急性を持っていることについて、十分理解されないかもしれない。

第2章でみたように、治安判事制度を中央集権化することについては、伝統的にみてかなりの強い抵抗が地方の側にはあった。しかし、上記のティーズサイドの意見は、地方自らが集権化を要求するような形になっている。こうした態度の変化はどのように生まれたのであろうか。その背景は、上記意見書の次の文章をみればわかる。

もし治安判事裁判所の運営責任が、統一化された裁判所システムの一部として中央政府によって果たされるのではなくて、地方レベルによって果たされ続けるのならば、(メトロポリタン・ディストリクト以外においては)バラの治安判事裁判所委員会を廃止して、新しいカウンティの治安判事裁判所委員会にその機能を移譲するという提案が最近は出されている。

実は、第2節(3)でも紹介したように、1969年に発表された「イングランドの地方政府に関する王立委員会」の報告書を受けて、地方自治制度改革に関する議論が当時進行しつつあった。結局、1972年に成立した地方政府法により、それまでのカウンティとバラを中心とした制度が廃止され、第一層のカウンティと第二層のディストリクトを中心とした制度に整理されることになるのだが、この改革が進められる中で、旧来のカウンティ・バラの間では、特別市として保ってきた自らの権限が上位のカウンティに奪われてしまうのではないかとこの恐れが生まれていた。

すなわち、カウンティ・バラであるティーズサイドのMC委員会は、地方制度改革にともなって、自らの権限が剥奪されてしまうことを嫌い、カウンティに権限を奪われてしまうぐらいならば、裁判所のナショナル・システムをいっそのこと構築して、その中でこれまで保有してきた権限を確保した方が上策だと考えたの

494 HO291/1471, A letter from William Scott (Clerk of the Magistrates' Committee, County Borough of Teesside) to W.T.C.Skyrme (Lord Chancellor's Department), 29 Oct 1971.

である。

したがって、ティーズサイド MC 委員会にしてみれば、中央集権化はむしろ権限確保のための手段的位置づけを与えられているに過ぎない。じっさい、上記意見書は、統一的裁判所システムを作るか、そうでなければ、カウンティ・バラの MC 委員会を廃止しないでほしい、と要望している。

このような意見を寄せたのはティーズサイドだけではない。たとえば、ボーンマス(Bournemouth)特別市の MC 委員会も、集権化に賛成すると同時に、自分たちの委員会は任務が多いから廃止されるべきではないと訴えている⁴⁹⁵。ヘイスティングス(Hastings)特別市 MC 委員会も、カウンティ参事会やカウンティの各種委員会によって治安判事裁判所の司法行政が行われることは「壊滅的な」結果を生むと警告し、司法と行政を分離すること、司法行政に全国的なスタンダードを導入すべきことを主張した⁴⁹⁶。コベントリ(Conventry)特別市の MC 委員会は、バラ全体で 90 ある MC 委員会は、イングランド・ウェールズの治安判事裁判所全体の 50%の事案を処理していると具体的なデータを示しながら、新カウンティに権限を移すことに反対し、中央集権化を求めた⁴⁹⁷。大法官府や内務省には、その他にも、全国のカウンティ・バラの MC 委員会から、カウンティに権限を移すことに反対、司法行政の中央集権化に賛成、ティーズサイド意見書に賛成などの意見が続々寄せられた⁴⁹⁸。

集権化に反対するカウンティ

これらカウンティ・バラとはまったく対照的な態度を見せたのが、カウンティの MC 委員会である。

ノッティンガム県(Nottinghamshire)参事会は、MC 委員会を地方政府構造の一部にとどめることが必要だと内務次官への書簡で訴えた⁴⁹⁹。ウェールズ各県の MC 委員会も、「土地施設の借用や職員の追加について内務省からの承認を条件とすることは不必要に制限的なものであり、廃止されるべきだ」と述べて、治安判事裁判所の「国有化」に反対の意思を示した⁵⁰⁰。カウンティの側は、一般的に「国有化」に反対の立場だったとみなしてよいだろう。

495 HO291/1471, A letter from J.K. Woollacott (Clerk to the Justices, county borough of Bournemouth) to W.T.C. Skyrme, 2 Nov 1971.

496 HO291/1471, A letter from Logan A. Edgar (Clerk to the Justices, county borough of Hastings) to R.L. Jones (Home Office), 12 Nov 1971.

497 HO291/1471, A letter from B. Price Francis (Clerk to the Coventry City justices) to Lord Chancellor, 12 Nov 1971.

498 HO291/1471 に各種収められている。他方で、シェフィールド(Sheffield)特別市の MC 委員会のように、カウンティ規模の MC 委員会は地方行政とのつながりが強すぎて、裁判所の利益に奉仕する司法行政機能を果たしえないと批判しつつも、治安判事裁判所の司法行政を全体として中央集権化することに反対する意見もあった。ティーズサイドとは同じ目的だが、手段として集権化を求めるかどうかの違いがあるだけだといえよう。HO291/1471, A letter from John Richman (Clerk to the Justices, the Sheffield Magistrates' Courts Committee) to the Home Office, 30 July 1971.

499 HO291/1471, A letter from A.R. Davies (Clerk of the Nottinghamshire County Council) to the under-secretary of the Home Office, 28 July 1971.

500 HO291/1471, A letter from T.M. Hoydn Rees (Honourable Secretary of Welsh Counties Committee) to the under-secretary of the Home Office, 29 July 1971.

(2) 大法官府 vs. 内務省

治安判事裁判所の集権化をめぐる意見の対立は、地方内部だけではなく、中央省庁間にもあった。

1971年3月、大法官府の高官 A.M.F.ウェブは、内務省刑事局の R.L.ジョーンズに対して書簡を送り、地方自治制度の再編成に伴って、各地域の判事団ごとに治安判事任務委託書を発行することをやめてイングランド・ウェールズ全体で治安判事を任命するしくみに変えてはどうかと打診した⁵⁰¹。独自の判事団を持つカウンティやバラごとに任務書を発行することは長年の慣行であり、地域レベルで判事の選任や治安判事裁判所の運営が行われることを象徴するものでもあった。したがって、委託書発行の中止は、治安判事制度の集権化を直截に表現する手段であった。

ジョーンズはウェブに対して、この意見に賛成との意思を示し、この改革を当時検討されていた刑事司法法案に入れるか、それとも地方自治再編に関する法案に入れ込むかのいずれかだ、と回答した⁵⁰²。内務省の内部では、これを地方政府法案の一部として扱うべきことで意見がまとまり⁵⁰³、大法官府の W.T.C. スキルム治安判事担当次官もこれに賛意を示した(1971年8月)⁵⁰⁴。

翌72年2月には、大法官のヘイルシャム卿が、内閣内務・社会問題委員会に提出した覚書において、治安判事裁判所の司法行政権を大法官に集める改革を、地方自治再編の発効する1974年4月に間に合わせて行いたいとの提案を行った⁵⁰⁵。上で見たように、カウンティの治安判事裁判所委員会の一部から集権化反対論が上がるなかでの提案であった。大法官は、司法はすでに地域の問題ではなくなると述べ、地域社会の関与とは、地方当局と治安判事裁判所の結合ではなくて、地域から出た治安判事存在によって現されるべきものだ、と主張した。また、集権化に賛成しているのが、治安判事協会、治安判事補佐官協会、警察本部長協会、バリスタ団、ソリシタ協会、大ロンドン参事会など、反対しているのが各地の地方当局、治安判事裁判所委員会中央連合(the Central Council of Magistrates' Court Committees)、プロベーション・アフターケア委員会全国連合などであると記した。

ところが、レジナルド・モードリング内務大臣(Reginald Maudling)は、大法官の翌日に提出した覚書で、集権化に反対であると明確に述べて、真っ向から対立したのである⁵⁰⁶。

その理由は、第一に、現在のシステムは、ロンドンで事案処理に遅れが出ているぐらいで、他では問題なく機能していることであった。

第二に、集権化の利点がとくに明確になっていないことであった。内相は、治安判事やその補佐官らは確かに中央集権化を主張してはいるものの、同時に治安判事自身が補佐官を自ら選任しつづけることも望んでおり、補佐官を含めた裁判所職員を中央の公務員体系に入れ込んでしまえば、彼らのその願い

501 HO291/1294, A letter from A.M.F.Webb to R.L.Jones, 18 Mar 1971.

502 HO291/1294, A letter from Jones to Webb, 23 Mar 1971.

503 HO291/1294, A letter from Jones to Mr. Moriarty (C.1 Division), 1 June 1971.

504 HO291/1294, A letter from Skyrme to Jones, 3 Aug 1971.

505 CAB134/3520, HS.(72)13, Cabinet: Home and Social Affairs Committee: The future administration of the Magistrates' Courts: Memorandum by the Lord Chancellor, 1 Feb 1972.

506 CAB134/3520, HS.(72)14, Cabinet: Home and Social Affairs Committee: The future administration of the Magistrates' Courts: Memorandum by the Home Secretary, 2 Feb 1972.

は果たされないのではないか、と疑問を呈した。また、治安判事らは施設の不十分さを予算を出さない地方政府のせいになっているが、それは概して中央政府が十分な支出をしていないからであり、集権化することで問題は解決されない、としている。

第三に、上位裁判所は(1971年裁判所法によって)つい最近集権化されたばかりでこの効果はまだ見きわめられないから、治安判事裁判所について改革を進めるのは時期尚早だということである。

最後に、集権化によって中央のコスト増が予想されることであった。

内閣は、このようにまったく対極の位置にある2つの見解を目の前にすることになった。大蔵大臣が大法官提案の持つ財政的意味合いを検討すべきだと発言するなどして、内閣は中央集権化の是非について意見を一本化することができなかった(1972年2月4日)⁵⁰⁷。

パッチワーク的に形成されてきたイギリスの刑事司法制度においては、司法行政権が内務省と大法官府の両者によって分有されていた。大きく分けると、治安判事の任免が大法官、治安判事裁判所委員会による権限行使(管轄区の変更、治安判事補佐官の任免など)の監督が内務大臣の担当になっている。しかし、刑事法院の新設の際にその司法行政権が大法官に集約されたことからわかるように、もし治安判事裁判所の司法行政権も中央集権化されるとすれば、それは大法官の手に委ねられて、上位・下位裁判所を一体化したナショナル・システムの構築に進むであろうことは、火を見るよりも明らかだった。内務省による抵抗の原因はここにある。

このようにして、施設整備や管轄区の変更、職員配置などについて全国一体で管理した方が効率的であるとの意見が地方の間からすら出てきていたにもかかわらず、権限を保持したい内務省の思惑によって、治安判事裁判所の司法行政集権化にはストップがかけられたのである。

(3) 1973年司法行政法

自らの主張する改革の実行を阻まれた大法官のヘイルシャム卿は、1972年5月、そのほかに改善すべきいくつかの点について覚書を作成し内閣に提出した。大法官提案の要旨は以下のとおりである⁵⁰⁸。

- (a) 治安判事任務委託書を廃止し、イングランド・ウェールズ全体での任命にすべきこと。
- (b) 有給治安判事を、地方からの嘆願によるのではなく、大法官の裁量によって置けるようにすべきこと。給与は国庫支出とすること。
- (c) 判事の訓練について治安判事裁判所委員会がなしえない場合、中央が介入して指導すること。
- (d) 治安判事裁判所の管轄権を拡大し、刑事法院の負担を軽減すること。

同年12月20日に提出された司法行政法案(the Administration of Justice Bill)には、(b)(c)について

507 CAB134/3519, H.S.3(72)1, Cabinet: Home and Social Affairs Committee: Minutes of the 3rd meeting, 4 Feb 1972.

508 CAB134/3520, HS.(72)49, Cabinet: Home and Social Affairs Committee: Justices of the Peace: Memorandum by the Lord Chancellor, 1 May 1972.

はそのまま入ったが、(d)の内容は入らなかった。(a)については、カウンティ、ロンドンの各地域、シティを単位とすることと変更されたが、これは、治安判事団をひとつの地域集団とみなす伝統が依然として強力であったことを示す。

議会審議で問題になったのは、(b)(c)であった。まず、大法官裁量による有給判事設置については、大法官前任者のガーディナー卿が、大法官裁量で無制限に有給判事をおくことができれば、有給判事をじょじょに増やすことによって、最終的には素人判事全体と置き換えられてしまうのではないかとの懸念を示し、有給判事の数をロンドンとシティで60人、それ以外で18人に制限する修正条項を貴族院に提出した。人数については、ロンドンの有給判事の法定最大人数が当時40人であったこと、ロンドン以外の現存有給判事が11人であったことから、その5割増として算出したとガーディナー卿は述べた。

大法官は、治安判事をすべて有給判事に置き換えるつもりは毛頭ないとしつつも、政府の権限行使に制限を加えるこの修正は受け入れられないと反論し、これをうけてガーディナー卿も修正条項を取り下げた⁵⁰⁹。しかし、審議の「報告段階」において政府側が譲歩をみせ、ロンドンで60人、地方で40人に人数制限する修正条項を自ら提出してこれが可決された⁵¹⁰。

つぎに、(c)の判事の訓練について、政府原案は、訓練の提供主体はあくまで地方のMC委員会であり、地方が提供できない場合にかぎり、大法官が介入して研修コースを設置し、その費用は訓練を提供できなかった当該MC委員会から事後的に徴収できると定めていた。これについて、庶民院において、クリントン・デイビス議員(Clinton Davies)が、治安判事が少なくとも年に1回は研修コースに出席する義務を定めた修正条項を提出するが、政府側は、ボランティアの判事に対してこのような訓練を強要できないと述べ、修正案は否決された⁵¹¹。

これらの審議を経て、1973年4月18日に、「1973年司法行政法」(the Administration of Justice Act)は女王の裁可を受けた。

(4) 小括

上裁判所の中央集権化に引きつづいて構想された治安判事裁判所の集権化は、この時期においては結局実現することがなかった。ただし、治安判事や治安判事補佐官、バリスタ団など、法曹のほとんどが大法官への権限集中を支持するようになっていたことは注目である。大規模な再編を妨げたのは、ひとえに内務省の抵抗であった。その結果、1973年司法行政法では、有給治安判事を大法官の裁量で置くことができるようにするなどの小幅な改革にとどまった。

509 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.338, cols.1208-16 (8 Feb 1973).

510 Hansard, House of Lords, ser.5, vol.338, cols.1690-91 (15 Feb 1973).

511 Hansard, House of Commons, ser.5, vol.854, cols.385-88 (3 Apr 1973).

5. まとめと考察

最後に、1960年代から70年代初頭にかけての、上位裁判所・下位裁判所それぞれの制度再編についてここでまとめておく。

まず、上位裁判所システムについては、増大する事案を迅速に処理するために、1961年の「刑事裁判所の機能に関する省庁間委員会」(ストリートフェイルド委員会)報告において、部分的な運用改善が提案されるが、それでは根本的な問題解決とならず、1969年の「アサイズと四季裁判所に関する王立委員会」(ビーチング委員会)報告において、アサイズと四季裁判所を統合して刑事法院というナショナル・システムを創設する改革案が示された。

ビーチング答申とそれを実現すべく制定された「1971年裁判所法」によって、上位裁判所については、大法官を中心とした全国統一のしくみが完成することになる。ただし、治安判事の(新)刑事法院への参加、シティの制度維持という形で、旧来のしくみを保存するゆり戻しも多少はあった。

次に、下位裁判所システムである治安判事裁判所については、まず、「1968年治安判事法」によって「ex officio」型治安判事がほぼ廃止されたことと、「1971年裁判所法」によって四季裁が廃止されたことによって、地方司法と地方行政の制度的な分離がほぼ完成に近づいたと評価することができる。

他方で、中央対地方という観点からみるならば、中央の大法官府と内務省との対立に足元をすくわれて、治安判事や地方社会の間からもじよじよに支持されはじめていた治安判事裁判所司法行政の中央集権化はならなかった。

終章 まとめと考察

1. 各章のまとめ

ここであらためて、各章の内容を簡単にまとめておく。便宜上、犯罪者処遇を扱った第1・3・4章を先に、刑事司法を扱った第2・5章をあとにする。

1938年刑事司法法案と1948年刑事司法法を扱った第1章では、まず、これらの法(案)によって犯罪者の改善主義が確立されたことを確認した。そのことは、身体刑の廃止や懲役刑の制限などの内容に見てとれる。重要なのは、そのことよりも、改善主義の実施をめぐるなわばり争いが本格化しはじめたということである。とりわけ、司法・行政関係という観点に即していえば、プロベーション官の活動に対する治安判事の関与が深まり、さらに、この両者と地方当局との間の紛争がはっきりと目に見え始めた時代だといえる。こうした争いがあったがゆえに、逆に、犯罪者処遇をめぐる司法・行政関係の再編はほとんど起こりえなかったということがいえよう。ただ、1948年刑事司法法ができた結果として、治安判事は、改善主義の実現に向けた実に多くの選択肢を手に入れることになった。

ACTOの活動を取り扱った第3章では、1950年代において改善主義的な処遇方法がそのまま発展していった様子を検討した。この時代は、1948年刑事司法法の設定したさまざまな処遇法の実現に向けて行政的な実力を蓄えていく時期であったと同時に、そうした処遇法の効果が出るのを待っている時代でもあった。そのため、司法・行政関係にしても、中央・地方関係にしても、大きな制度改編への欲求はそれほど大きくなかった。

そのような大きな改編がめざされるのは、第4章が取り扱った1960年代に入ってからのことである。この時期、労働党のロングフォード報告と1965年の政府白書『児童・家族・青年犯罪者』によって、少年非行対策の「脱司法・脱刑事」という大胆な提案がなされた。すでに何回か指摘してきたように、犯罪者個々に対する個別の処遇をめざす改善主義というものを突き詰めていけば、(ときには恣意的にもみえる)行政機関による処遇方法の決定・実施という方向に進むのは、論理的にみて必然であったといえよう。というのも、司法機関は、通常、犯罪が起こった直後のタイミングで事実認定を行い処遇法を決定するほかはなく、それでは、犯罪者本人の変わりゆく状況に必ずしも対処できないからである。

しかしながら、イギリスの場合、プロベーション・サービスを自らの傘下に収め、きわめて多様な処遇メニューを与えられた治安判事が、自らも改善主義の担い手として手を挙げつづけており、そのことが、行政機関(とりわけ地方行政当局)とのあいだで激しい紛争を生み、最終的には「脱司法・脱刑事」の流れをせき止めていくことになるのである。

つぎに、刑事司法制度改革についての第2章・第5章をまとめる。

第2章では、1949年治安判事法の制定過程を扱った。中央・地方関係に関してみれば、バラ裁判所やシティのしくみが保持されたり、地方中心の判事選任システムが守られるなど、地方が強い抵抗力をみせた。他方、司法・行政関係に関してみれば、*ex officio* 治安判事はほぼ完全に保存されたものの、地方レベルで司法・行政が分離する兆しが見えはじめた。

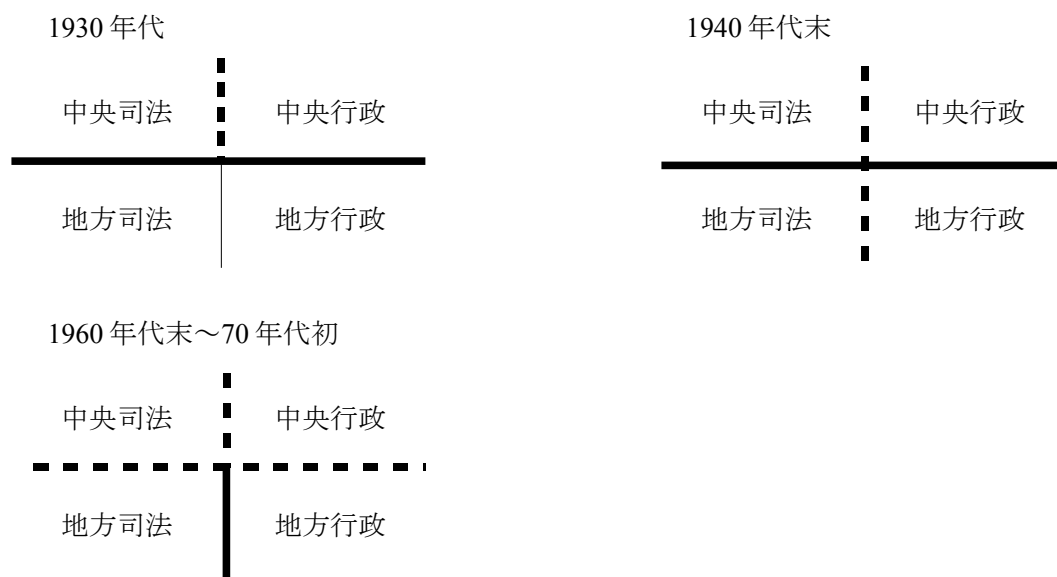
第5章では、まず、上位裁判所システムに関して、アサイズと四季裁を統合して刑事法院を新設したことによって、統一的なナショナル・システムが完成したことをみた。また、治安判事はあまりこのしくみに参加しようとはせず、上位システムと下位システムとの間に分断がもたらされることになった。他方、治安判事裁判所については、*ex officio* 治安判事がほぼ全廃されたことによって、地方司法と地方行政の制度的分離が完成に近づいた。他方で、治安判事裁判所の中央集権化を望む声が地方からすらすら少しずつ上がり始めていたが、中央レベルにおける内務省と大法官府の対立のために、実現されることがなかった。

2. 考察

ここで、犯罪者処遇と刑事司法の両領域の分析をつなげて考察してみたい。

まずは、第2章と第5章の内容にそくしながら、刑事司法の制度設計に関して、中央司法・中央行政・地方司法・地方行政の4領域がいかなる関係にあったのかを、時代ごとに図示してみよう。それが以下の図である。

<図・終-1> 刑事司法制度の布置構造



それぞれ、線の太さは、制度的な遮蔽度の高さ(逆に言えば癒着度の強さ)をあらわしている。太線はもともと遮蔽度が高く、逆に、普通の実線は癒着度が高いことを示す。破線はその中間である。

1930年代以前においては、地方レベルでの司法と行政の制度的癒着度が高かった。治安判事およびその補佐官と地方当局とが人的側面において共通する部分が多かったためである。しかし、1949年治安判事法によって、両者の間に薄い壁がではじめる。たしかに *ex officio* 治安判事は残されたものの、地方当局が訴訟当事者であるときに、その関連の者が同時に治安判事である場合は訴訟に加われなくなったし、治安判事裁判所委員会の制度設計においても、司法と行政の結合に一定の歯止めがかけられる

など、司法・行政の分離が多少なりとも進行した。両者の境界が実線から破線に変わっているのはそのためである。

他方で、地方は中央からの介入を跳ね返したから、中央・地方間の太線はそのままである。また、中央司法と中央行政の間を破線であらわしたのは、内務省と大法官府との間で判事の任免や司法行政などの権限が競合する部分があり、協力することもあれば対立する局面もあるからである。

60年代末に入ると、1968年治安判事法によって *ex officio* 判事が廃止された。また、1971年裁判所法によって四季裁判所が廃止されたために、四季裁の補佐官と地方自治体の書記官が人的に共通するという現象もなくなった。こうして、地方司法と地方行政との間の制度的分離はほぼ完成したのである。破線が太線に変わったのはそのためだ。

他方で、中央と地方との間の太線が破線に変わっている。これは、司法の側にそくして言えば、ひとつには、刑事法院という上位裁判所のナショナル・システムが完成したということと、治安判事裁判所の集権化を求める意見がむしろ地方からも出始めたという事態を示している。なお、中央司法と中央行政の間は依然として対立と協力の関係にあり、破線のままである。

実は、犯罪者処遇問題の政策的帰結、すなわち本論文で「改善主義の失敗」と呼んでいるものの原因を説明するためには、上の図でみた地方レベルでの司法・行政の制度的分離がじょじょに明確になってきたという事実が鍵を握るのである。

あらためて、第1・3・4章によりながら確認しよう。1948年刑事司法法によって確立した改善主義の実施には、行政機関とともに、司法機関、とりわけ治安判事とその管轄下にあるプロベーション・サービスが加わっていたために、司法と行政との間になわばり争いの対立構造ができあがってしまっていた。司法側は改善主義実施のための大きな裁量権と数多くの選択肢を有しており、60年代に「脱司法・脱刑事」の主張が出てきた際に、きわめて過敏に反応し抵抗した。

こうしたある意味では過剰ともいえる司法部の反応は、60～70年代にかけて、地方レベルでの司法と行政の分離が進みつつあったがゆえに起こった現象であった。というのも、30～40年代までであれば、司法と行政との間に比較的強い結合関係があったから、地方レベルにおいて、司法と行政が連携しながら改善主義を実行していくことが可能はずであった。しかし、司法・行政の制度的分離が進行してくると、司法側は行政活動に口出しができなくなってくるうえに、自らの手持ちの権限を確保することにむしろ躍起になってくる。したがって、犯罪者処遇政策の領域における「脱司法・脱刑事」の流れの挫折は、地方での刑事司法領域における司法・行政の分離の進行という事態を背景にして、はじめてよく理解しうるのである。

また、この地方レベルにおける司法・行政の分離という現象は、刑事司法分野における中央・地方関係の変容についても説明を与えてくれるように思われる。1940年代には、地方司法は中央からの介入に激しく反発していた。しかし、60年代の末には、むしろ地方司法(とりわけバラ)の側から、中央集権を求める声が出てくる。このことは、地方司法が資源(リソース)を依存する先を変更したという事態をあらわしている。すなわち、40年代にあっては、地方司法が人的側面・財政面などにおいて依存するのは地方行政で

あった。しかし、司法・行政の制度的分離が進行し、行政にはしだいに頼れないようになってくる。このような状態の中で、バラの治安判事裁判所がなくなるかもしれないという危機に直面したならば、つぎは中央司法(大法官府)に頼るしかなくなってくるのである。バラの治安判事らが率先して大法官府を中心とした治安判事裁判所のナショナル・システムを求めたのはこのためであった。

3. 本論文の意義

第一に、本論文は、「改善主義の失敗」に関して、たんにそれが厳罰主義に敗北したからという説明を採らず、犯罪統制政策の制度的布置構造(司法・行政関係／中央・地方関係)の中で内在的に起こった現象としてとらえることにつとめた。

第二に、司法部の果たす政治的役割について正面から取り上げたことである。司法領域はこれまでほとんど政治学の検討対象になっておらず、司法・行政関係をみることでその他の政治現象の説明にとっても有益であるかもしれないとの展望を開けたものとする。

第三に、史料面における意義をあげることができる。すなわち、公刊された書物や雑誌、報告書のみを利用するのではなく、英国国立公文書館所蔵の史料を使ったことによって、政府内部における議論を知ることができたと同時に、なかなか公刊された形では保存されていない各種関係団体の意見書なども参照することができた。このことによって、歴史学上の貢献もできたものと思われる。

4. 今後の課題

本論文が扱いきれなかった課題がいくつか残されている。

第一に、いうまでもなく、本論文が1970年代の初頭までしか扱っていないということである。犯罪者処遇に関してみれば、とりわけ1980年代以降は、厳罰主義の勢いが増していく。本論文による1970年代までの動向の説明が、80年代以降の動向を説明するにあたって有益な視点を提供しえたか否かは、今後の検討に譲らなければならない。また、刑事司法制度についても、ブレア政権の憲政改革の中で2007年に司法省が創設されるなど、制度環境は大きく変えられてきている。

第二に、イングランドとウェールズしか扱っていないということである。やはり、英国の問題を分析するからには、少なくとも、スコットランドのしくみとの異同がどこにあり、互いにどのように影響しあっているのかという点を検討することが欠かせないであろう。

第三に、本論文が序章において提示したような「犯罪統制政策」の全体をまだ視野に収めきれていないということである。具体的にいえば、本論文が扱ったのは、犯罪に対する事後的な対処の部分であり、犯罪に先んじて起きる活動(犯罪の定義と警察による犯罪予防)の問題にはほとんど触れていなかった。犯罪統制の一連のプロセスの中でどの部分に力点があるかは各時代・各国ごとで違いがあるはずであり、そのプロセス全体の中で各要素を位置づけていく作業が必要である。

最後に、国際的な比較である。改善主義や厳罰主義といった思想の面から犯罪統制政策を大づかみに見ていくだけではなく、司法・行政関係や中央・地方関係といった制度上の布置構造の面から政策の

帰結に迫っていく本論文のアプローチは、他国の状況の分析にも有効であると思われる。今後は、ぜひとも、日本の犯罪統制の問題にも取り組んでみたいと考えている。

(了)

※謝辞……本論文を作成するにあたってご指導いただいた、加藤哲郎教授、および、渡辺治教授に感謝申し上げます。

<参考文献>

1. 書籍・論文・報告書など

- Advisory Council on the Treatment Offenders [ACTO] (1957) *Alternatives to Short Terms of Imprisonment*, London.
- (1958) *The After-Care and Supervision of Discharged Prisoners*, London.
- (1959) *The Treatment of Young Offenders*, London.
- (1960) *Corporal Punishment*, Cmnd. 1213, London.
- (1962) *Non-Residential Treatment of Offenders under 21*, London.
- (1963) *Preventive Detention*, London.
- Alexander, A. (1985) 'Structure, Centralization and the Position of Local Government,' in Loughlin, Gelfand and Young (eds.) (1985)
- Bailey, V. (1987) *Delinquency and Citizenship: Reclaiming the Young Offender, 1914-1948*, Oxford: Clarendon Press.
- Baldwin, J. and A.K. Bottomley (1978) *Criminal Justice: Selected Readings*, London: Martin Robertson.
- Block, B. P. & J. Hostettler (1997) *Hanging in the Balance: A History of the Abolition of Capital Punishment in Britain*, Winchester: Waterside Press.
- Booth, D.M. and N.F.F. Pirie (1973) *The New Powers of Sentencing*, London: Butterworths.
- Brown, S. (1991) *Magistrates at Work*, Bristol: Open University Press.
- Burney, E. (1979) *J.P. : Magistrate, Court, and Community*, London: Hutchinson.
- Christoph, J.(1962) *Capital punishment and British politics: The British movement to abolish the death penalty, 1945-57*, London: George Allen & Unwin.
- Forsythe, W.J. (1991) *Penal Discipline, Reformatory Projects and the English Prison Commission 1895-1939*, Streatham Drive: University of Exeter Press.
- Garland, D. (1985) *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*, Aldershot: Gower.
- (1990) *Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory*, Oxford: Clarendon Press.
- Garland, D. and R. Sparks (2000) 'Criminology, Social Theory, and the Challenge of Our Times,' in D. Garland and R. Sparks (eds.), *Criminology and Social Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Garland, D. and P. Young (eds.) (1983) 'Towards a Social Analysis of Penalty,' in Garland and Young (eds.) *The Power to Punish*, London: Heinemann Educational.
- Hall, P.A. and R.C.R. Taylor (1996) 'Political Science and the Three New Institutionalisms,' *Political Studies*, 44: 952-73.
- (1998) 'The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott,' *Political Studies*, 46: 958-62.

- Hall, S., C. Critcher, T. Jefferson, J. Clarke and B. Roberts (1978) *Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order*, London and Basingstoke: Macmillan.
- Hay, C. (1996) *Re-Stating Social and Political Change*, Buckingham: Open University Press.
- HMSO [His Majesty's Stationary Office] (1927) *Report of the Departmental Committee on the Treatment of Young Offenders*, Cmd.2831, London.
- (1936) *Report of the Departmental Committee on the Social Services in Courts of Summary Jurisdiction*, Cmd. 5122, London.
- (1938) *Report of the Departmental Committee on Corporal Punishment*, Cmd. 5464, London.
- (1944) *Report of the Departmental Committee on Justices' Clerks*, Cmd. 6507, London.
- (1947) *Criminal Statistics: England and Wales 1939-1945*, Cmd. 7227, London.
- (1948) *Report of the Royal Commission on Justices of the Peace 1946-48*, Cmd. 7463, London.
- HMSO [Her Majesty's Stationary Office] (1953) *Report of the Royal Commission on Capital Punishment 1949-53*, Cmd. 8932, London.
- (1959) *Penal Practice in a Changing Society*, Cmnd. 645, London.
- (1960) *Report of the Committee on Children and Young Persons*, Cmnd. 1191, London.
- (1961) *Report of the Interdepartmental Committee on the Business of the Criminal Courts*, Cmnd. 1289, London.
- (1962) *Report of the Departmental Committee on the Probation Service*, Cmnd. 1650, London.
- (1964) *The War against Crime in England and Wales 1959-1964*, Cmnd. 2296.
- (1965a) *The Child, the Family and the Young Offender*, Cmnd. 2742, London.
- (1965b) *The Adult Offender*, Cmnd. 2852, London.
- (1965c) *The Training of Justices of the Peace in England and Wales*, Cmnd. 2856, London.
- (1967) *Report of the Committee on the Age of Majority*, Cmnd. 3342, London.
- (1968a) *Children in Trouble*, Cmnd. 3601, London.
- (1968b) *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, Cmnd. 3703, London.
- (1969a) *Report of the Royal Commission on Local Government in England 1966-69*, Cmnd.4040, London.
- (1969b) *Report of the Royal Commission on Assizes and Quarter Sessions 1966-69*, Cmnd. 4153, London.
- (1971) *Written Evidence Submitted to the Royal Commission on Assizes and Quarter Sessions 1966-69*, London.
- Holliday, I., A. Gamble, and G. Parry (eds.) (1999) *Fundamentals in British Politics*, Basingstoke: Macmillan.
- Jessop, B. (1990) *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*, Cambridge: Polity.

- John, P. (1998) *Analysing Public Policy*, London: Continuum.
- Kerr, P. (1999) 'The Postwar Consensus: A Woozle That Wasn't?' in Marsh et al. (1999)
- Kingdon, J. (1995) *Agendas, alternatives and public policies, 2nd ed.*, New York, NY: HarperCollins College Publishers.
- Labour Party (1964) *Crime: A Challenge to Us All*.
- Loughlin, M., Gelfand, M.D., and Young, K. (eds.) (1985) *Half a Century of Municipal Decline 1935-1985*, London: George Allen & Unwin.
- Marsh, D., J. Buller, C. Hay, J. Johnston, P. Kerr, S. McAnulla and M. Watson (1999) *Postwar British Politics in Perspective*, Cambridge: Polity.
- McLaughlin, E. and J. Muncie (2001) *The Sage Dictionary of Criminology*, London: SAGE Publications.
- Potter, H. (1993) *Hanging in Judgement: Religion and the Death Penalty in England*, New York: The Continuum Publishing Company.
- Reiner, R. (2006) 'Beyond Risk: A Lament for Social Democratic Criminology,' in T. Newburn and P. Rock (eds.) *The Politics of Crime Control : Essays in Honour of David Downes*, Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rose, G. (1961) *The Struggle for Penal Reform: The Howard League and its Predecessors*, London: Stevens & Sons.
- Ryan, M. (1978) *The Acceptable Pressure Group: Inequality in the Penal Lobby: A Case Study of the Howard League and RAP*, Farnborough: Saxon House.
- (1983) *The Politics of Penal Reform*, London: Longman.
- Ryan, M. and T. Ward (1989) *Privatization and the Penal System: The American Experience and the Debate in Britain*, Milton Keynes: Open University Press.
- Rock, P. (ed.) (1988) *A History of British Criminology*, Oxford: Clarendon Press.
- Semmel, B. (1960) *Imperialism and Social Reform: English Social-Imperial Thought, 1895-1914*, London: George Allen & Unwin. (バーナード・センメル『社会帝国主義史』、みすず書房、1982年)
- Shetreet, S. (1973) *Judges on Trial : A Study of the Appointment and Accountability of the English Judiciary*, New York: American Elsevier Pubs.
- Skyrme, T. (1979) *The Changing Image of the Magistracy*, London: Macmillan.
- (1991) *History of the Justices of the Peace, Vol.II England 1689-1989*, Chichester.
- Stevens, R. (2002) *The English Judges : Their Role in the Changing Constitution*, Oxford: Hart.
- Stoker, G. (1991) *The Politics of Local Government, 2nd ed.*, Basingstoke: Macmillan.
- Tuttle, E. O. (1961) *The Crusade against Capital Punishment in Great Britain*, London: Stevens & Sons Limited.

Young, J. (1999) *The Exclusive Society : Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, London: SAGE.

伊藤光利・田中愛治・真淵勝(2000)『政治過程論』、有斐閣

ウィリアムズ、グランヴィル[庭山英雄訳](1981)『イギリス刑事裁判の研究』、学陽書房

大谷實(1975)『刑法改正とイギリス刑事法』、成文堂

片岡寛光編(1985)『国と地方：政府間関係の国際比較』、早稲田大学出版部

木村裕三(1997)『イギリスの少年司法制度』、成文堂

今野耿介(2000)『英国警察制度概説』、原書房

阪野智一(2006)「比較歴史分析の可能性——経路依存性と制度変化」日本比較政治学会編『比較政治学の将来』、早稲田大学出版部

瀬山晃(1995)『イギリス刑事法の現代的展開』、成文堂

田中英夫(1973)『英米の司法——裁判所・法律家』、東京大学出版会

庭山英雄(1978)『民衆刑事司法の動態』、成文堂

長谷部由起子(2003)「イギリス(イングランド)の法曹制度」広渡清吾編『法曹の比較法社会学』、東京大学出版会

ブリッグス、ジョン他[吉村伸夫訳](2003)『社会と犯罪——英国の場合：中世から現代まで』、松柏社

三宅孝之(1998)「イギリスにおける保守党政権下の刑事政策——ポピュリズムと「法と秩序」政策——」『島大法学』42巻3号

——(2001)『英国近代刑罰法制の確立——刑事施設と拘禁刑』、大学教育出版

柳本正春(1972)『英米における犯罪者処遇』、成文堂

——(1989)『イギリスにおける罪と罰』、成文堂

——(1995)『米・英における少年法制の変遷』、成文堂

山口響(2001)『イギリスにおける死刑廃止の政治過程：1957-69』(明治学院大学大学院国際学研究科修士論文)

2. 一次史料

Cabinet papers (The National Archives: Public Record Office at Kew)

Conservative Party Archive (the Bodleian Library, Oxford)

County Councils' Association Gazette

Hansard (Parliamentary Debates)

Home Office papers (The National Archives: Public Record Office at Kew)

Justice of the Peace and Local Government Review

Labour Party Archive (the Labour History Archive and Study Centre at the People's History Museum,
Manchester)

Labour Research

Municipal Review

National Conference of Labour Women Annual Report

Probation

The Magistrate