

イギリスにおける私人訴追の制限？

— ポスト・オフィス事件を中心に —

小 山 雅 亀

I はじめに

筆者は、イギリスの訴追制度について——最近までの動向を視野に入れて——これまで紹介・検討してきた⁽¹⁾。ただ、最近になり、(主として大規模な法人であるポスト・オフィス社による)私人訴追の問題点がマスコミ等によって指摘され、下院の司法特別委員会(Justice Committee)が、2020年6月にその安全装置の十分性についての検討を開始し⁽²⁾、そこに提出された意見をも踏まえて、同年10月に報告書を提出した。現在進行中の問題であるため——詳細な検討は今後の研究にゆだねて——以下では事態の推移を中心に紹介しておきたい。

(1)拙書『イギリスの訴追制度』(1995年)、拙稿「イギリスにおける私人訴追の変容」西南学院大学法学論集46-2-23(2013年)参照。

(2)UK Parliament, News Article(24 June 2020), “MPs launch inquiry into fairness of private prosecutions”.

(3)HC Justice Committee, “Private Prosecutions: Safeguards”, HC 497 (2020).

II 問題の背景

A イギリスにおける私人訴追——概要

後述するように、私人訴追とは何を意味するかについては、今なお必ずしも明確に定義されているとは言えない。ここでは概略のみを示す。

(1)これまでも紹介してきたとおり、検察庁(Crown Prosecution Office = CPS)が創設され、その検事(Crown Prosecutor = CP)が、大部分の訴追を担

当するようになっている⁽¹⁾。しかし、検察庁の創設を導いた1985年犯罪訴追法(Prosecution of Offences Act 1985)自体が、警察官及びこれを引継ぐ形での検察長官(実際には検事)以外の者による「私人訴追」を認めている⁽²⁾。すなわち、同法6条1項は「次項に定める場合を除き、本編のいかなる規定も、長官がその遂行を引継ぐ義務を負わない刑事手続を、検察庁以外の者において開始し又は遂行することを妨げない」とし、同2項は「長官は、開始された刑事手続の遂行を引継ぐ義務を負わない場合であっても、その遂行をいかなる段階においても引継ぐことができる」とする⁽³⁾。

(2)検察長官(実際には検事)が引継ぐ義務を負うのは、(指定手続を除く)警察のために開始された刑事手続であるから、引継ぎ義務を負わない手続の開始・遂行を認めた上記の6条1項は、警察以外の者が刑事手続を開始し遂行する権利を認めている。ただし、同条2項によって、非警察訴追であっても、長官(検事)はこれを引継ぐ権限を与えられている⁽⁴⁾。

(3)告発(訴追の開始)の実質的判断権は検事にあるが⁽⁵⁾、その判断に際しては——通常の場合には——完全規範テスト(Full Code Test)によるとされる。検事規範(Code for CP)によれば、「各被疑者について現実的な有罪判決の期待を生じさせるに十分な証拠がある」と満足し(証拠の段階)、訴追が公共の利益のために必要であると確信することである(公益性の段階)⁽⁶⁾。私人の開始した訴追を検事が引継ぐか否かの基準は、書面審査に基づいて、①完全規範テスト中の証拠の十分性テスト、②完全規範テスト中の公益性基準が充足され、③訴追を引継ぐ特別な必要性がある、とするものである。そして、①と②の基準が充足され、③の基準が充足されない(特別な必要性がない)場合には、そのまま私人訴追にゆだねるべきであり、①又は②の基準が充足されないと判断した場合には、検事は私人訴追を引継いで打切るべきである⁽⁷⁾。

(4)従って、現時点では——実際には検事が当該事件を認知したことが前提となるが⁽⁸⁾——私人が開始した事件を、検事によって引継がれることなく、私人が遂行できるのは、①有罪判決の合理的期待が存在し、②当該訴追が公益にかなない、③検事が訴追を引継ぐべき特別な必要性がないと判断

した場合に限られることになる⁽⁹⁾。

B ポスト・オフィス株式会社(Post Office Limited's=POL)による私人訴追

(1)ポスト・オフィス株式会社は⁽¹⁰⁾、少なくとも1990年ころから、その職員や民間受託郵便局長(sub-post masters)等の違法行為については、私人訴追を利用してきた。とくに、1999年以降は毎年50件程度を総計で約900件を訴追してきた⁽¹¹⁾。この理由の一つは、同社がその年から導入したコンピュータ・システムであるHorizonによって、郵便局長らの違法行為が明らかになったと判断したためと推測される⁽¹²⁾。しかし、このシステムに欠陥のあることが高等法院の民事裁判によって確認されることになった⁽¹³⁾。

(2)2020年3月の時点で、刑事事件再審査委員会(Criminal Cases Review Commission=CCRC)は、61件の再審査申立てを受け、内39件については窃盗・詐欺・会計書類変造(false accounting)を理由とする有罪判決を——Horizonシステムが影響を及ぼした可能性があり、各訴追が手続の濫用にあたるとして——控訴院・刑事法院の再審理(上訴)に付託した⁽¹⁴⁾。

(3)「手続の濫用」とは、有罪判決に導いた手続に何か不正(wrong)があって、有罪判決が公正でないことを意味する。本件における不正とは、ポスト・オフィス社による私人訴追の対象とされた被告人(被告発人)たちが、コンピュータ・システムHorizonについての深刻な問題について知らなかったことである。そして、審査の過程において、刑事再審委員会は、被害者・調査者・訴追者を兼ねるというポスト・オフィス社の地位がこれらの事件の不正の根底にあるのではないかとの懸念を持つに至った⁽¹⁵⁾。

C 下院司法特別委員会の調査

(1)刑事再審委員会が(上記の39件からその後増加して)47件——その大部分は民間受託郵便局長に対する有罪判決であった——を上訴審の再審理に付託した時点(2020年6月)において、同委員会の長Helen Pitcherは下院司法特別委員会(Justice Select Committee HC)の長であるBob Neill に対して以下のように求めた。すなわち、「これらの事件に照らすと、ポスト・オフィ

ス社のように、当該犯罪の被害者でも調査者でもある組織が訴追者としても行動することが許される状況及びその場合の安全装置についての公式の調査が行われるのが適切と解する。・・・(また)そのような状況の下で訴追が何時またどのように行われることが許容されるべきかについての公式の調査が行われるべきであると考える。」⁽¹⁶⁾

(2)上記の要請に対して、Bob NeillはHelen Picherへの返信において、以下のように応じた。下院司法特別委員会は「当該犯罪の被害者である者が同時に調査者・訴追者として行動する組織によって提起された私人訴追において生じる不正を防止するために、どのような安全装置が存在するのかを検討する」公式の調査を行う、と⁽¹⁷⁾。

(3)上記のような経緯を経て下院司法特別委員会は、2020年6月24日に「私人訴追：その安全装置」(private prosecutions: safeguard)についての調査を開始した。その目的は、個別の事件を検討するものではなく「私人訴追における誤判を防止するために十分な安全装置が存在するかを問題とする。そして、当該犯罪の被害者であると申立てている大規模な法人によって個人に対して提起された事件に焦点を合わせる」ものである⁽¹⁸⁾。

(1)90年代初めまでの動向については拙書『イギリスの訴追制度』(1995年)——以下本書を『訴追制度』として引用する——、その後の動向については、拙稿「イギリスにおける私人訴追の変容」西南学院大学法学論集46・2・23(2013年)——以下本稿を「訴追の変容」として引用する——をそれぞれ参照。

(2)ここで言う「私人訴追」とは警察による訴追(検事が引継ぐ)以外の訴追を意味し、地方自治体等の公的機関による訴追をも含む。古い統計であるが、交通事件を除く成人の犯罪に対する訴追の約27%がここに言う「私人訴追」だとされる(拙稿「訴追の変容」29頁注(10)参照)。

(3)同法の訳は、三井誠=井上正仁訳『イギリス警察・刑事証拠法、イギリス犯罪訴追法』(1988年)による。

(4)拙稿「訴追の変容」27頁参照。なお、ここでいう「指定手続」とは、(主として軽微な犯罪に関して)警察による(検察庁によって引継がれることなく)終局までの訴追の追行が認められる手続を意味している(拙書『訴追制度』149頁注(30)参照)。

(5)2003年刑事司法法(Criminal Justice Act 2003)は、警察訴追の開始について、検察庁の実質的関与を強化した。詳細については、拙稿「イギリスの刑事訴追制度の動向(補論)」西南学院大学法学論集39・1・61以下(2006年)参照。

(6)Code for Crown Prosecutor(8th ed. 2018), paras.4.4 and 4.9.

(7)CPS, Private Prosecutions; Legal Guidance(2009), in How the CPS may find out about a private prosecution(最終の修正版は2019年10月)。この基準が従来よりも高められた(検

イギリスにおける私人訴追の制限？

- 事が引継いで打切る範囲が拡張された)ことについて争われた判例として、R (on the application of Gujra)(FC) v Crown Prosecution Service [2012] UKSC 52がある。本判例については拙稿「訴追の変容」を参照。
- (8)私人訴追者は私人訴追を検事に通知する必要はないから、検事が私人訴追の存在を認知するのは、①私人訴追者(又はその代理人)が事件を引継ぐよう検事に求めたとき、②被告人(又はその代理人)が訴追を引継ぐよう検事に求めたとき等に限られる (CPS, Private Prosecutions; Legal Guidance (2019))。この点につき後記ⅢC(2)参照。
- (9)拙稿「訴追の変容」28頁。
- (10)ポスト・オフィス株式会社は、2012年以降(その株式を政府が保有する)ロイヤル・メール持ち株式会社(Royal Mail Holdings plc)の子会社であり——同じくその子会社であるロイヤル・メール・グループ株式会社(Royal Mail Group Limited)が配達業務を担っているのに対して——主として窓口業務を担当している。その店舗(郵便局)の数は約1万であるが、直営店(Crown Post Office)は350店で、大部分は小売業者に委託したフランチャイズ店と個人経営の民間受託郵便局(sub-postmasters)である。この点につき、野村宗薫「イギリスにおける郵政改革の実態と課題：Royal Mailの民営化とPost Officeの存続を中心として」経済学研究69-1-165(2015)参照。なお、ポスト・オフィス社が政府の下にある点から、その訴追を「私人訴追」と呼ぶのはそもそも問題があるとの指摘もある(Written evidence from Private Prosecutors' Association (PPS0021)(July 2020), para.1.4)。
- (11)ポスト・オフィス社じしんが示す資料によれば、1991年から2015年の間に、同社はその職員や民間受託郵便局長らに対して918件の私人訴追を提起して成果を収め、とくに1999年から2012年の間にはその数は年平均で52件に上った(The Post Office F&Q response on the number of prosecutions(22 May 2020))。
- (12)“Post Office reviewing 900 prosecutions since 1999”, <https://www.postofficetrial.com/2020/05/post-office-reviewing-900-prosecutions.html>
- (13)Bates v Post Office [2019] EWHC 606 (QB); Bates v Post Office [2019] EWHC 3408 (QB).とくに以下の検討との関係で重要なのは後者の判決で、2019年12月16日に言い渡された。
- (14)CCRC, Press release in 26th March 2020, “The Criminal Cases Review Commission is to Refer for Appeal the Convictions of 39 Post Office Applications on Abuse of Process Argument”. 刑事再審委員会に対して申立てがなされた61件のうち、2019年12月16日の上記の判決以降になされたものは27件である(Id. note 1)。
- (15)Written evidence from Criminal Cases Review Commission(PPS0026), paras.4-6. Horizonシステムに問題のあることは、ポスト・オフィス社の上級者には知られていたようであるが、内部調査に当たった者及び訴追に当たった社内法曹に連絡されることはなかった(J. Rogers, “The private prosecutions and safeguards”, [2020] Crim. L.R. at 769-770)。なお、以下では原則として“accused”には「被告発人」の、“defendant”には「被告人」の訳語を与えたが、両者を区別することなく被告人の訳語を与えている場合もある。
- (16)A letter of 3 June from Helen Pitcher to Bob Neil, “Re: Post Office private prosecutions”.
- (17)A letter of 23 June from Robert Neil to Helen Pitcher.
- (18)UK Parliament, News Article (24 June 2020), “MPs launch inquiry into fairness of private prosecutions”.

Ⅲ 問題の整理

下院司法特別委員会での議論を検討する前に、問題を整理しておきたい。

A イギリスにおける「私人訴追」とは何か

(1)私人訴追主義とは何かは検討したことがある⁽¹⁾。それを踏まえると、私人が私人の資格で訴追をした場合が私人訴追ということになろう(形式的意味での私人訴追)。しかし、イギリスにおいても、私人訴追について必ずしも統一的な定義が与えられているとは言えない。以下では、いくつかの私人訴追の「定義」を見ておこう⁽²⁾。

(2)警察(したがって検察庁)による訴追以外のすべての刑事訴追を私人訴追ということもあるが⁽³⁾、1985年犯罪訴追法17条(6)——訴追の費用の回収に関する規定——によれば、「公的機関(public authority)によって又はそのために提起されたものでない訴追」を意味し、警察、検察庁(CPS)、地方公共団体(local authorities)、政府の部局(government departments)以外の者によって開始された訴追を含むことになる⁽⁴⁾。他方、新たな訴追方式を認めた2003年刑事司法法29条によれば、「公的訴追者(public prosecutor)によって提起されたものでない訴追」であり、公的訴追者とは「召喚状の発付(the issue of a summons)を治安判事裁判所に請求することなく、告発状と出廷命令書(a written charge and requisition)によって訴追を開始し得る者」を意味し、警察、検察庁、重大詐欺局(SFO)、法務総裁、政府の大臣、内国税収委員会(Inland Revenue)、関税・消費税委員会(Customs and Excise)、その他大臣の命令によって指定された者とされている(従って、これらの者以外の者による訴追が私人訴追ということになる)⁽⁵⁾。さらに、検察庁の指針は私人訴追を「警察その他の訴追機関(prosecuting authority)のために行動するものでない個人・団体によって開始された訴追であり、訴追機関とは制定法上の訴追権限(statutory power to prosecute)を有する機関(entity)——ただしこれに限定されるものでない——を含む」とかなり解釈の余地のある定義を定めている⁽⁶⁾。

(3)上述したいずれの定義も、まず「非私人訴追」を定義したうえで、これにあたらぬものが「私人訴追」であるとする、消去法的な定義となって

いる。そして、純粹の私的利益(a purely private interest)と言えない公的な利益(a public interest and benefit)が認められる限り、何人も私人訴追を提起することができる。ただし、歴史的には私人訴追に公的な利益は要求されてこなかったし、私人訴追における公的利益は、当該事案の個別事情によってではなく、制定法が定めた犯罪の性質によって判断されるべきであるとの判示もなされている⁽⁷⁾。

B 私人訴追の手続

以下では、典型的な私人訴追(例えば個人による隣人に対する訴追)を念頭に置いてその具体的な手続を確認しておく。

(1)私人は、治安判事に対して、請求書(a written application)又は口頭で、召喚状の発付を請求する。その際に請求人は、①当該被告発人(the accused)が申立てられている犯罪を犯したと主張する理由を示し、②申立てられている犯罪に関する、^a同一請求人による以前の同じ請求、および^b他の訴追者によって提起された以前の若しくは現在進行中の手続の詳細を示し、③請求人の最善の知識・情報・信念に照らして、請求中の申立てが実際に真実(substantially true)であり、請求人が依拠している証拠が公判審理において利用可能であり、かつ、裁判所の判断に必要なすべての情報を開示している旨の陳述を含んでいなければならない⁽⁸⁾。さらに、私人訴追を取り扱う法曹(バリスタ・ソリシタ)は、手続の公正さを保証する義務を裁判所に対して負い、あらゆる重要資料(relevant material)を裁判所及び弁護側に提供する義務がこれに含まれる。さらに、誠実義務(duty of candour)もあり、裁判官を誤導せず、裁判官の判断にとって重要となり得る(訴追側にとって不利益な)資料をも裁判所に開示する必要がある⁽⁹⁾。

(2)請求を受けた治安判事は、まず①請求が法律上の犯罪にあたるか、そうだとした場合、当該犯罪の本質的構成要素(essential ingredients)が一応存在している(prima facie present)といえるか、時効にかかっていないか、管轄権があるか、請求人が当該訴追に必要な権限を有しているかを判断する。②上記の要件が充足されれば、原則として召喚状を発付すべきである。ただ

し、そうすべきでないやむを得ない理由(compelling reasons)——請求が濫訴的(vexatious)すなわち不当な秘められた目的(improper ulterior purpose)等の存在——がある場合はこの限りでない。③治安判事は、召喚状を発する正当な理由(proper case)があると満足するためには、関係するすべての事情を考慮すべきであり、たとえ当該犯罪についての証拠が存在する場合でも、請求が濫訴的、手続の濫用(abuse of process)その他不当(improper)でないかを考慮すべきである。④請求人が事前に警察にアプローチしていたかはこの判断に際しての重要な考慮事項である。⑤治安判事は判断のために調査(enquiry)を行う義務はないが、必要と解すればこれを行うことができる。⑥被告発人は聴聞を受ける権利はないが、治安判事は、**Ⓐ**当該請求の被告発人への告知を要求し、**Ⓑ**判断のために必要であれば、自ら被告発人を聴聞する、裁量権を有している⁽¹⁰⁾。

C 検察庁(CPS)による私人訴追の引継ぎ

前記ⅡAで述べたところとも重なるが、以下の検討との関係で必要となる事項を再確認しておきたい。

(1)検察長官(そして検事)は、召喚状が発せられると、当該事件の訴追を引継いで、自ら訴追を遂行しあるいは打切ることができる。すなわち、検事は**①**現実的な有罪判決の期待を生じさせるに十分なだけの証拠がない、又は、**②**訴追方向を支持する公益性よりも訴追に反対する方向に作用する公益性の方が上回る場合には、引継いで打切るべきである⁽¹¹⁾。**②**の公益性を理由とする打切りがなされる場合とは、具体的には、当該訴追が他の犯罪の捜査を妨げる、他の犯罪の訴追を妨げる、当該訴追が濫訴的又は悪意に基づく等の場合である⁽¹²⁾。

(2)私人訴追者は、私人訴追が開始されたことを検察庁(CPS)に通知する義務は負わず、従って検察庁(検事)が私人訴追の存在を認知するのは、**①**私人訴追者又はその代理人が当該訴追を引継ぐよう検察庁に求めた場合、**②**被告発人又はその代理人が当該訴追を引継ぐよう検察庁に求めた場合、**③**犯罪人引渡(extradition)が求められて、内務省が私人訴追者又はその代理人

を検察庁に照会した場合、④訴追が撤回され又は不当に遅延され、かつ、その撤回・遅延に十分な理由(good reason)がないとして、治安判事書記が当該私人訴追を検察庁に照会した場合、⑤裁判官が報告書を検察庁に送付した場合、⑥検察庁が何らかの方法(例えば新聞報道等)で私人訴追を認知した場合に限られる⁽¹³⁾。

(3)検察庁は、私人訴追に介入するように求められた場合、私人訴追を引継ぐか否かの判断をしなければならないが、その判断は審査担当法曹(reviewing lawyer)によって行われ、地区首席検事(Chief Crown Prosecutor)もしくは副首席検事によって、あるいは本部の関係部の首席(Head of Casework Division)若しくは副主席によって裏書・承認され(endorsed/ratified)、書面化されておく必要がある⁽¹⁴⁾。

(4)検察庁は、私人訴追への介入を求められた場合、私人訴追者と連絡し、訴追を支えるために使用するつमりの書面を、さらに訴追側に不利益なあるいは弁護側の防御に資する情報をも提供するように促す。その際に私人訴追者は、警察に対する被害申立て(complaint)の詳細及び警察捜査の結果の報告を求められる。さらに検察庁は、被告人に対しても連絡を取り、私人訴追者から送付された書面のコピーを提出するように求め、また弁護側は、検察庁による判断に有用で開示の準備が整っているその他の情報の提供も求められる⁽¹⁵⁾。

(4)検察庁は、私人訴追への介入を求められることなく——例えばマスコミ報道等によって——私人訴追の存在を知った場合には、通常何らの行動もとらない。ただし、例外的な事情(exceptional circumstances)があれば介入し、介入が求められた場合と同様の行動をとる。この例外的な事情とは、例えば、強姦の被害申立てに対して、被申立人(強姦の加害者とされる者)から申立人(強姦の被害者とされる者)に対して裁判誤導罪(perverting the course of justice)を理由に私人訴追がなされたような場合である⁽¹⁶⁾。

(1)拙書『イギリスの訴追制度』(1995年)169頁以下。

(2)Written evidence from Professor Peter Hungerford-Welch, The City Law School, City, University of London (PPS0006), at 1.

- (3)前記Ⅱ注(2)参照。
- (4)Prosecutions of Offences Act 1985. s.17(6).
- (5)Criminal Justice Act 2003, S. 29.(同法制定時の規定による)
- (6)CPS, Legal Guidance: Private Prosecutions(2019), in “Principle“.
- (7)R (Gladstone plc) v Manchester City Magistrates’ Court [2004] EWHC 2806(Admin); Ewing v Davis [2007] EWHC 1730 (Admin); Written evidence from Professor Peter Hungerford-Welch, The City Law School, City, University of London (PPS0006), at 1.
- (8)Crim.P.R.7.2. なお、これらの要請は、法曹によって代理されていない私人についてのみ適用されていたが、2019年からは法曹によって代理されている場合にも適用される(Written evidence from Chambers of Jonathan Laidlaw QC (PPS0013), paras.20-21).
- (9)R (Kay) v Leeds Magistrates’ Court [2018] EWHC 1233 (Admin), paras.22 and 25
- (10)R (Kay) v Leeds Magistrates’ Court [2018] EWHC 1233 (Admin), at 22.
- (11)CPS, Legal Guidance: Private Prosecutions(2019), in “When to take over a private prosecution in order to stop it”.
- (12)Id. in “When to take over a private prosecution in order to stop it”.
- (13)Id. in “How the CPS may find out about a private prosecution.”
- (14)Id. in “Principle”.
- (15)Id. In “When the CPS finds out about a Private Prosecution”.
- (16)Id. In “When the CPS finds out about a Private Prosecution”.

Ⅳ 下院司法特別委員会に寄せられた意見

A 概観

(1)下院司法特別委員会は、2020年7月1日までに書面による意見陳述の提出を求め、それに応じて個人や団体から32通の意見書が提出された⁽¹⁾。また、7月7日には、ポスト・オフィス社に対する調査にかかわった勅任会計士(chartered accountant)2名、私人訴追者協会(Private Prosecutors’ Association)の関係者および私人訴追に関わったバリスタ等3名、研究者4名の口頭による意見聴取がなされた⁽²⁾。

(2)そこでは極めて多様な観点から議論がなされているが、主として(特定の事件に関するものでないという意味で)私人訴追という制度に関する議論を——この下院司法特別委員会での議論以外のものをも含めて——見ておきたい。主要なものは、私人訴追を維持すべきという視点から、①訴追当局の不訴追に対する安全装置、②犯罪の被害者にとっての安全装置、③緊縮財政の結果生じている訴追のギャップの穴埋め、④特定の専門知識の

活用、⑤ポスト・オフィス社の特殊性(私人訴追全体の問題ではない)というものである。他方、廃止ないし修正を求める視点からは、①現代社会との不適合、②検察庁の存在、③不当な訴追の発生、④被告人(被告発人)の権利の侵害、⑤特に富裕な組織による私人訴追の問題性、である。また、いずれの立場(維持論および修正論)からも、不当な私人訴追を抑止するのに、現行法制の安全装置が十分であるかが議論された⁽³⁾。以下では、これらの論点ごとに、議論を整理したい。

B 私人訴追制度維持の視点からの議論

(1)不訴追に対する安全装置：かつてのDiplock卿による「(私人訴追は)当局による恣意的な、腐敗したあるいは偏見による不訴追若しくは訴追の拒否 (capricious, corrupt or biased failure or refusal)に対する安全装置として機能する」との判示は著名であるが⁽⁴⁾、今回の意見書においても、「刑事手続を開始する力(ability)は、古くからの憲法上の権利であって、悪の是正を求めて(for the remedy of wrongs)裁判所にアクセスする権利である」、「犯罪を犯した者が訴追されなければ正義は否定される」といった論述がみられる⁽⁵⁾。ただし、後述する警察や検察庁の資源制約のために生じるギャップの穴埋めを論じる前提とされていることが多い。

(2)被害者にとっての安全装置：この点は最高裁判決においてヘイル卿(lady Hale)が強調したところであるが⁽⁶⁾、意見書や口頭での意見陳述ではこの点を強調するものが多い。とくに、詐欺罪を中心とする財産犯や知的財産権侵害については——警察や検察庁の捜査・訴追が不十分なために——私人による調査・訴追が、単なる悪に対する応報というだけではなく、これらの犯罪の抑止のためにも有用であるとする⁽⁷⁾。

(3)訴追ギャップの穴埋め：多くの意見書・意見陳述はこの点を強調する。例えば、近年における私人訴追の増加は、(現状の資源の下では)公的機関が訴追(そしてその前提としての捜査)の需要を満たせていないことを反映しており、本来訴追可能なはずの犯罪が訴追されていない。また、詐欺通報機関(Action Fraud)に通報される件数と、実際に警察によって捜査されそ

の後検察庁によって訴追される件数との間のギャップもこのことを説明している。結果として、多くの場合被害者は、他の救済手段(remedies)を求めることになり、その一つが私人訴追なのである⁽⁸⁾。

(4)専門知識の活用：今回の調査においても、私人の訴追を提起する能力・権限そのものは問題とされていない。私的な組織の中には、一定の犯罪に関して高度の専門的な知識を有しており、これらの犯罪を調査し訴追するための(公的機関よりも)高い資質・資源を備えているものがある⁽⁹⁾。

(5)ポスト・オフィス社の特殊性：ポスト・オフィス社をめぐるスキャンダルは、同社に固有の問題に由来するものであり、私人訴追という制度全体の問題とは関係がないとする。すなわち、私人訴追を行う多くの民間組織(private organizations)は、外部の法律事務所や専門調査会社を利用するが、同社は社内の法曹と調査者に依拠して訴追を行った。これは同社がかつて公的機関として訴追を行っていた歴史的な経緯によるものであり、そもそも「私人訴追」といえるかに疑問もある⁽¹⁰⁾。また同社は、被害の回復を容易にするために私人訴追を利用し——会計書類変造罪に対する有罪答弁と損害の埋め合わせと引換えに、そしてコンピュータシステムの問題に言及しないことを前提に——(遂行する予定がない)窃盗罪での訴追を提起するという異常な(unusual)アプローチをとっていた⁽¹¹⁾。

C 私人訴追制度廃止・修正の視点からの議論

司法特別委員会に寄せられた意見書及び口頭でなされた意見陳述の多くは、私人訴追制度の維持という視点からなされたものであり、廃止ないし大幅な修正を主張するものはわずかである。そこで、司法特別委員会に廃止ないし修正の意見書を提出し、口頭でも意見陳述をした2人の研究者の主張に焦点を当てて以下の論点を整理する⁽¹²⁾。

(1)現代社会との不適合：かつては価値ある憲法上の安全装置と考えられ得たとしても、現代社会においては、不起訴判断に不服のある者は司法審査(judicial review)によってそれを争うことができる。さらに、検察庁の不起訴又は手続の打ち切りの処分不服のある者は、被害者の審査申立権

(Victims' Right to Review)——被害申立人(complaint)は、検察庁による上記の処分不服があれば審査を申立てることができ、申立てを受けた検察庁の(当初の判断をした者とは別の)検察官が再度審査して判断する——を行使すれば足りる⁽¹³⁾。

(2)検察庁の存在：①検事は、検事規範により証拠の充分性ととも、公益性の判断を行わねばならない。これに対して私人訴追者は、公益性を考慮しない可能性がある。もちろん私人も理念上は司法官(Ministers of Justice)としてこれを考慮する必要はあるが、実際にはこの保証は十分なものではない⁽¹⁴⁾。②検察庁は、公正さ(fairness)を図るために、法的資格を有しかつ捜査からの独立性を有する者に訴追を担当させるという目的で創設された。このような要件の充足されない私人訴追者と対比すれば、より冷静な判断を行いかつより自己の私的利害に基づく行為をしない可能性を高めている⁽¹⁵⁾。

(3)不当な訴追の発生：私人訴追者の中には、法を悪用する(exploit)等の目的を持つ者がいる一方で、真に司法による正義を求める者に対しては、他の手段(前述した「被害者の審査申立権」)の方がより有効で低コストである。また実質的に考察すれば——後述するように訴追の費用が事後的に国庫から支払われ得るとはいえ、差し当たっての費用を負担しなければならず、法律扶助も利用できないから——脆弱な被害者はこの制度を利用することができず、強い被害者(裕福で法に精通し自己資金を準備し得る者、特に法人)にのみ追加的な救済手段を認めているのは、2段階の司法制度(two-tier justice system)を生み出すことになり、それ自体として問題である⁽¹⁶⁾。

さらに、強姦の被害申立人(complainant)は、匿名性の保障や過去の性的経験について反対尋問の禁止等の保護が与えられているにも拘らず、被申立人が申立人を「強姦の被害について虚偽の申立てをした」として裁判誤導罪(perverting the course of Justice)を理由に私人訴追を提起する——強姦の被害申立人が裁判妨害罪の被告人になる——と、これらの保護は自動的に失われることになる。検察庁の指針によれば、強姦申立てに関する裁判誤導罪は複雑で慎重な取り扱いが必要なために、特別な訓練を受けた検事お

よび強姦事件専門バリスタ(Rape Specialist Advocate)が事件を担当するとされているが、これらの指針は私人訴追に適用されず、その他の犯罪と同じ基準で私人訴追を開始・追行することが可能である⁽¹⁷⁾。

(4)被告人の権利侵害：私人訴追を肯定する者は、被疑者・被告人の利益に対する配慮が乏しい。①多くの私人訴追は検察庁の注意をひかず、(検察庁の基準と比べて)低い基準で訴追されており、実質的にみて不当な訴追をふるい分けるフィルターが欠如している⁽¹⁸⁾。②私人訴追には通常私人による調査(private investigation)が先行しているが、警察捜査とは異なり、(PACEの)実務規範による規制は及ばない。判例により、実務規範に従うべきとされる私人の範囲が拡張されてきているが、これに含まれないものも残されている⁽¹⁹⁾。実務規範は、被疑者や関係者の尋問の実施に関する規定をも含んでおり、とくに調査の過程で入手した情報・資料を記録・保全する義務および被疑者にとって利益・不利益なものを含めてあらゆる合理的な調査(all reasonable lines of inquiry)を行う義務を定めているが、(私人訴追における)これらの法的義務の不存在は、公判段階における証拠開示の実効性を損なう⁽²⁰⁾。

(5)富裕な組織による私人訴追の問題性：強大な組織による私人訴追は、誤判を生じさせている。また、鉄道企業のために(支払われなかった)運賃を回収する営利企業や王立動物愛護協会などの強大な組織は、個人に対して一定の行動を強制するために、私人訴追を提起しあるいは提起するとの脅しを用いている。これに対して、手続濫用法理(abuse of procedure doctrine)による保護は十分ではない⁽²¹⁾。さらに、民事手続を有利にするための私人訴追は手続の濫用となり得るが——被告発人側によるその立証は困難であるために——営利企業による民事手続と連動した(in tandem with)私人訴追については、立法的な統制が必要である⁽²²⁾。

D 既存のシステムは、不当な私人訴追を制御するのに十分か？

これまで、私人訴追制度の維持あるいは廃止・修正を主張する者の論拠を取り上げてきたが、両者の議論が正面から衝突している点がある。それ

は、既存のシステムの実効性に対する評価である。以下この点を独立して論じてみよう。

(1)令状発付についての治安判事の裁量：私人訴追者となろうとする者から召喚状発付の請求を受けた治安判事は、上述したような要素を考慮して⁽²³⁾、裁量的な判断・審査を行う。この点を肯定的に強調する意見として、上述した要件に従わない場合には、請求の却下、不利益な訴訟費用の算定あるいは裁判所の手続を濫用したとの判断がなされることになり、さらに、裁判所を欺罔するという故意があれば、刑事上・行政上の制裁が科されることになるから、現状で十分であるとするものがある⁽²⁴⁾。これに対して、その不十分さを指摘する意見も多い。例えば、召喚状の請求を受けた治安判事は——それを行う権限は有するものの——調査を行う義務はないし、被告発人から情報を得る義務もない。さらに、被告発人には聴聞を求める権利もない⁽²⁵⁾。さらに、実際に行われている審査は、単に形式的でおざりなもの——様式に正しく従って書面を作成(completing the paperwork correctly)すれば召喚状は発付される——ではないかとの懸念も表明されている⁽²⁶⁾。

(2)検察長官による私人訴追の引継ぎ：現状を肯定するものは、例えば以下のように主張する。検察長官(そして検事)は私人訴追を引継ぐことによって介入が可能である。弁護側又は裁判所から介入を求められた場合には、検察長官は、私人訴追の基礎となっている資料を詳細に検討しなければならない。引継いだうえで自ら遂行するためには、完全規範テストの証拠の十分性テスト及び公益性テストが充足され、訴追を引継ぐ特別な必要があることが満足されなければならない。他方完全規範テストの要件が充足されない場合には、当該訴追が引継がれ切られる。これらの検察長官の権限は、私人訴追に価値のある証拠上の基礎があることを保障する基本的な安全装置である、と⁽²⁷⁾。他方でその不十分性を指摘するものがある⁽²⁸⁾。すなわち、検察長官(検事)は、私人訴追の存在を自動的に通知されるものではなく、多くの場合照会に基づいて知ることになるにすぎない⁽²⁹⁾。しかし、被告人(被告発

人)はこの審査の存在自体を知らないし(結果として審査を申立てることは多くない)、この照会は手続を遅延させる(結果として被告人の負担が大きくなる)。また、証拠基準と公益基準が審査されるだけであるから、私人訴追者の訴追の仕方が審査されるわけではないし、その審査はその時点における要件充足についてのみであって継続的な監視というわけではない。さらにこの審査は、私人訴追の開始を防ぐものではなく、打切りがなされるまでの間に生じる被告人の被害を防止するには足りない⁽³⁰⁾。

(3)私人訴追に関する費用：この10年余りにわたって、(緊縮財政の結果として)刑事司法システムに利用可能な資源も絞られてきた。警察や検察庁も資源不足となり、以前なら訴追していたであろう事件を訴追できなくなっている。結果として、私人訴追は犯罪が——警察や検察庁の資源に頼ることなく——被害者によって訴追されるというはけ口となっており、結果として公的機関は他の分野に優先順位を設定し得るとされる⁽³¹⁾。このような指摘に対しては、私人訴追の費用は——結果として有罪判決を生じさせなかった場合でも、十分な理由なく(without good cause)開始・追行された場合を除いて——国庫から支払われ得るのであって、国は私人訴追の財政的負担をしている、との反論がなされている⁽³²⁾。すなわち、裁判所は、(訴追に十分な理由(with good cause)のある限り、当該訴追の結果に関わらず)合理的に判断して、訴追者が正当に負担した費用(any expenses properly incurred)を補償する(compensate)に十分な金額を——訴追者がその費用全額の補償を得ることが不適切な場合を除いて——国庫から支払うよう命じることができる⁽³³⁾。そしてこの費用算定に際しては、所定の金額に制限されず、検察庁による訴追の場合よりも多額の費用が支払われている⁽³⁴⁾。このような私人訴追者にとっての費用に関するリスクの低さは、私人訴追を導く経済的誘因として作用しており、この制度が乱用される一因となっているとも指摘されている⁽³⁵⁾。

(1)UK Parliament, News Article (24 June 2020), “MPs launch inquiry into fairness of private prosecutions”. なお、別の資料によると、書面による意見陳述の締め切り日は7月23日だともされる(UK Parliament, justice Committee, Private prosecution: safeguards”)

イギリスにおける私人訴追の制限？

- が、その後にも意見書は提出されているようである(Justice Committee, Private Prosecutions :Safeguards, All written evidence)。具体的に意見が求められたのは、①大規模な法人が私人訴追を行う方式、②私人訴追を規制する既存の安全装置の有効性、③大規模な法人が私人訴追権を行使する方式を規制するために利用できる、代替的な立法的・法的・行政的な安全装置、④私人訴追者に適用される既存の調査に関する基準及び発見した証拠の開示義務の有効性、⑤私人訴追権から生じる誤判を防止するための、別の安全装置の有効性、⑥私人訴追を引継ぐにあたっての検察庁の役割、⑦私人訴追を監視する法務総裁の役割、⑧私人訴追における裁判所の役割、⑨他の法域において私人訴追が規制されている方式、についてである。
- (2)HC Justice Committee, Oral evidence: Private Prosecutions: Safeguards, HC 497 (2020).
- (3)以上の整理については下記の文献を参考にした。Claire de Than and Jesse Elvin, “Private prosecution: a useful constitutional safeguard or potentially dangerous historical anomaly?”, [2019] Crim.L.R.656.
- (4)Gouriet v Union Post Office Workers [1978] A. C.435, per Lord Diplock.
- (5)Written evidence from The Criminal Bar Association (PPS0012), para.4; Written evidence from Chambers of Jonathan Laidlaw QC (PPS0013), paras.6-9.
- (6)R (on the application of Gujra) v CPS [2012] UKSC 52, paras.123-130.この点につき、拙稿「イギリスにおける私人訴追の変容」西南学院大学法学論集46-2-23(2013年)参照。
- (7)Written evidence from Chambers of Jonathan Laidlaw QC (PPS0013), paras.9-10; Written evidence from Private Prosecutors’ Association (PPS0021), paras.3.3-3.4; Oral Evidence, supra note 2, Q 26 and 41 (Alison Levitt). 家庭内暴力事件での有用性を指摘するものとして、Written evidence from Dr Anton van Dellen (PPS 0004), paras. 6-7、また、郵便配達人に対する「危険な犬」による危害について私人訴追を活用しているとの指摘として、Written evidence from the Communication Workers Union (PPS0023), para.4.
- (8)Written evidence from Private Prosecutors’ Association (PPS0021), paras.3.1-3.2; Written evidence from Mike Northern Legal (PPS0018), para.1.一定の犯罪、特に詐欺事件については、警察を通しての司法へのアクセス(刑事訴追)は、原則というよりは例外(exception rather than rule)となっているとの指摘もある(Written evidence from Edmond Marshall McMahon (0009), para.4)。また、ギャップを埋めるという消極面だけではなく、私人訴追によって負担を軽減された公的な捜査・訴追機関は、その分の資源を他の優先分野に投下できるという積極的な公益性を指摘する者もいる(Written evidence submitted by Simon Davison——Director of Investigations, Another Day (PPS0005), para.5)。
- (9)Written evidence from the Football Association Premier League Limited, Sky UK Limited, Fact (PPS0016), para. 2; Written evidence from Private Prosecutors’ Association (PPS0021), para. 3.2; Written evidence from the Criminal Law Reform Network (PPS0022), para.6; Oral Evidence, supra note 2, Q 42 (Alison Levitt).
- (10)Written evidence from Edmonds Marshall McMahon (PPS0009), para 4; Written evidence from Private Prosecutors’ Association (PPS0021), para. 1.4.
- (11)Oral Evidence, supra note 2, Q2 (Ian Henderson)
- (12)Written evidence from Professor Claire de Than and Dr. Jesse Elvin (PPS0025); Oral Evidence, supra note 2 (Claire de Than and Jesse Elvin); Claire de Than and Jesse Elvin, supra note 3.
- (13)Claire de Than and Jesse Elvin, supra note 3, at 666-667.
- (14)Claire de Than and Jesse Elvin, supra note 3, at 667-668. 私人訴追者協会(Private

- Prosecutors' Association)に加入している法曹は、同協会の実務規範に従うことを求められてはいるが、拘束力は検事規範よりも弱く、制裁を伴ってはいない(Id. n.98)。
- (15) Claire de Than and Jesse Elvin, *supra* note 3, at 669. 逆に言えば、手続における私的利害を持つ私人訴追者は、証拠の客観的な評価をすることができない可能性が高くなる(Written evidence from Justice (PPS0031), para. 4)。また、ポスト・オフィス社による私人訴追の問題は——同社が被害者でもあったという点以上に——捜査(調査)と訴追の未分離にあったとの分析に立ち、この観点から王立動物愛護協会の私人訴追のあり方をも批判する意見がある(Written evidence from The Countryside Alliance (PPS0056), paras.5-6)。
- (16) Claire de Than and Jesse Elvin, *supra* note 3, at 670; Written evidence from the Crown Prosecution Service (PPS0044), para.33.なお私人訴追に要した費用の補償については、後記D-3参照。
- (17) Written evidence from the Centre for Women's Justice (PPS0019), paras.15-18.ただし検察庁は、このような事案を認知した場合には、私人訴追を引継いでいるとされる(前記ⅢC(4)参照)。
- (18) Claire de Than and Jesse Elvin, *supra* note 3, at 671. 2011年2月から2013年6月の期間において、CPSは55件の私人訴追を照会されている。これに対して、2011年から2012年の2年間において、王立動物愛護協会(RSPCA)のみで、2893件の(私人訴追による)有罪判決を獲得している(Id. n.125)。
- (19) 判例により王立動物愛護協会の調査にも実務規範が適用されている(Claire de Than and Jesse Elvin, *supra* note 3, at 672)。しかし、同協会による私人訴追の対象となった者の弁護を担当した法曹によれば、同協会の調査には多くの問題点があり、その是正のためには多くの改革が必要という(Written evidence from John Goodwin (PPS0060)。王立動物愛護協会による私人訴追の問題点を指摘する意見として、Written evidence from The Countryside Alliance(PPS0056), in A Case Study参照)。
- (20) Claire de Than and Jesse Elvin, *supra* note 3, at 672-673.警察(及び検察庁)に適用される証拠開示マニュアル(Disclosure Manual)によれば、捜査段階において、捜査の対象となっている事件と利害関係のない捜査責任者及び開示担当者が選任されることが求められているが、私人訴追の場合にはそのような制限がなく、結果として公正とは言えない調査がなされる可能性があるとされる(Written evidence from the Crown Prosecution Service (PPS0044), at 17)。
- (21) Claire de Than and Jesse Elvin, *supra* note 3, at 673-675; Written evidence from an anonymous individual (PPS0017); Written evidence from Professor J.R. Spencer (PPS0030)
- (22) Written evidence from Mr Jamas HodiVala QC (PPS0002), paras. 7-10. 私人訴追という制度は必要としつつ、大きな組織が私人訴追を開始する場合には、検察庁の完全規範テストを充足していることを裁判所に証明する必要があり、その際には——法曹資格の有無にかかわらず——当該組織内部の者ではなく、独立した法的助言を得ておくことが望ましいとの意見もみられる(Written evidence from Mike Northern Legal (PPS0018), para.8)。
- (23) 前記ⅢB(2)参照。
- (24) Written evidence from Kingsley Napley LLP (PPS0011), paras.11-13; Written evidence from Chambers of Jonathan Laidlaw QC (PPS0013), paras. 18-23.
- (25) Claire de Than and Jesse Elvin, *supra* note 3, at 676-677; Written evidence from Mr

イギリスにおける私人訴追の制限？

- Jamas Hodivala QC (PPS0002), paras.11-12.
- (26) Written evidence from Professor Claire de Than and Dr. Jesse Elvin (PPS0025), in *The way in which large organisations conduct private prosecutions*; Written evidence from Justice (PPS0031), para.3; Oral Evidence, supra note 2, Q 62 (Dr Jonathan Rogers). さらに、一定の犯罪の訴追に法務総裁あるいは検察長官等の同意が必要とされており、これが不当な私人訴追に対する安全装置として挙げられることもあるが、大部分の犯罪にはこの要求がなく、十分な安全装置とは言えないとされる (Written evidence from Professor Claire de Than and Dr. Jesse Elvin (PPS0025), in *The role of the Attorney General in supervising private prosecutions*).
- (27) Written evidence from Chambers of Jonathan Laidlaw QC (PPS0013), paras. 28-33. さらに私人訴追を引継いだ場合の検察庁の審査は、通常の場合の審査よりも厳格になされるとされる (Written evidence from Edmonds Marshall McMahon (PPS0009), para.4 (b)). 他方で、検察庁の(引継ぐか否かの)審査は書面に基づいてなされるので、とくに社内法務部を有しているような大きな組織は、この審査を潜り抜けるともいわれる (Written evidence from the Criminal Law Reform Now Network (PPS0022), paras.24-25).
- (28) 前述したように私人訴追に関する公式の統計は存在しないが(前注(18)も参照)、王立動物愛護協会(RSPCA)だけで2017年において私人訴追によって694名の有罪判決を獲得している (Claire de Than and Jesse Elvin, supra note 3, at 662). 他方で2020年3月までの1年間に検察庁に照会された私人訴追の件数は、50件にとどまり、そのうち33件で私人訴追を引継ぎ17件は引継がなかった。そして引継いだ33件のうち、30件では手続を打ち切り、残りの3件では手続を遂行した (Written evidence from the Crown Prosecution Service (PPS0044), para.10).
- (29) 私人訴追の開始に関して検察庁に対する必要的通知を求める提案もなされている (Written evidence from Aliant Law (PPS0037), in *Other safeguards*).
- (30) Written evidence from Stephen Colman, Senior Lecturer in Law, University of Suffolk (PPS0014), in *The CPS power to take prosecutions over*; Written evidence from Professor Claire de Than and Dr. Jesse Elvin (PPS0025), in *The role of the Crown Prosecution Service in taking over private prosecutions*.
- (31) Written evidence from Mike Northern Legal (PPS0018), para.1; Written evidence from the Criminal Bar Association (PPS0012), para. 4; Written evidence from Private Prosecutors' Association (PPS0021), para.3.1.
- (32) Claire de Than and Jesse Elvin, supra note 3, at 665.
- (33) *Prosecution of Offences Act 1985 s.17*; Practice Direction (Costs in Criminal Proceedings) [2015] EWCA Crim 1986 at 2.16. これに対して、私人訴追され結果として放免された被告人 (acquitted defendant) は、合理的な法的コスト (reasonable legal cost) を国庫から償還される (reimburse) が、その上限が法律扶助のレート (かなり低い金額) に設定されている (Written evidence from Transform Justice (PPS0042)).
- (34) Written evidence from the Crown Prosecution Service (PPS0044), para.34. このようなシステムは不合理なようにも思われるが(この点を強調する見解として、Written evidence from Transform Justice (PPS0042))、近年裁判所はその是正に向けて動き出しているとの指摘もなされている (R.Hanratty, "Defending Private Prosecutions", *Archbold Review* [2020] 5, at 5.).
- (35) Written evidence from Mr Jamas Hodivala (PPS0002), paras.14-16; Written evidence from the Crown Prosecution Service (PPS0044), para.25. 費用支払い命令に従って、

私人訴追者に対して法律扶助中央基金(legal aid central funds)から支払われる件数および金額は、近年急増している。すなわち、2014/5年度は、32件で総額36万ポンドであったのに対して、2019/20年度においては、276件で総額1228万7千ポンドとなっている(HC Justice Committee, “Private Prosecutions: Safeguards”, HC 497 (2020), para.34)。

V 下院司法特別委員会の報告書

A 概要

(1)下院司法特別委員会は、前述の意見書等を踏まえて、2020年10月2日に「私人訴追：その安全装置」という報告書を公刊した⁽¹⁾。同報告書の概要は以下のとおりである。

(2)同報告書は、第1章においてポスト・オフィス社によってなされた私人訴追事件を、具体的な事実を踏まえて検討し、「同社による(私人)訴追の規模についての驚くべき数値は——2016年に王立動物愛護協会に関して、下院の環境・食糧・地方問題委員会(the Environmental, Food and Rural Affairs Committee)によって提起された懸念および近年私人訴追数が上昇しているとの報告と相まって——刑事司法のこの分野における規制の有効性を審査するについて積極的なアプローチをとることを正当化している」と結論する⁽²⁾。

(3)次いで同報告書は、第2章において私人訴追の現状を確認するが、ここでは特に私人訴追の費用について詳細な分析を加え、以下のように勧告する⁽³⁾。①政府は、④この権利に対するアクセスの不平等を是正するために⁽⁴⁾、⑤訴追者と被訴追者(被告人)との不平等を是正するために⁽⁵⁾、また、⑥公的資金の最適な費用対効果的な使用を確保するために⁽⁶⁾、私人訴追の資金提供制度(funding arrangement)の迅速な検討を行うべきである。具体的には、②私人訴追者が国庫から補償される金額についても、法律扶助のレートで上限が設定されるべきであり、国庫から支払られるべき金額については、訴追者と被告人との間に不均衡があってはならない⁽⁷⁾、また③私人訴追者によって訴追された被告人は、検察庁によって訴追された者よりも高額な費用支払いを請求されてはならない⁽⁸⁾。

(4)さらに同報告書は、第3章で「既存の安全装置の有効性」、第4章で「安全装置の強化」、そして「結論と勧告」に至るが、以下では本稿での検討にとって重要と思われる項目を順次取り上げることとする。

B 既存の安全装置の有効性

この章においては、不当な私人訴追に対する安全装置の有効性について、①治安判事裁判所に対する召喚状の請求、②私人訴追を引継ぐ検察庁の権限、③手続濫用の法理、④証拠開示、⑤同意、が検討され、本章の結論が導かれている。以下では、主として①、②、④について説明する。

B-1 治安判事裁判所に対する召喚状の請求

(1)前述したように、私人訴追者は、訴追を開始するためには、治安判事に対して召喚状の発付を請求しなければならず、その際に遵守すべき事項は2018年の刑事手続規則改正——それ以前は判例にゆだねられていた——によって明規された。また、請求を受けた治安判事が考慮すべき事項も判例により明らかにされた⁽⁹⁾。このような状況において安全装置として十分かについて、異なる立場からの意見書が寄せられたが⁽¹⁰⁾、報告書は以下のように十分とは言えないとの結論を示した。

(2)召喚状請求手続は厳格化されてきたが、個々の事件における有効性は、当該治安判事又は被告人の弁護人の採るアプローチに依存している。同様に、限られた資力しかない被告人は、召喚状の発付を司法審査や高等法院に対する召喚状破棄請求によって争うことが事実上できない危険性がある⁽¹¹⁾。

B-2 私人訴追を引継ぐ検察庁の権限

(1)(警察その他の訴追機関によって開始されたものでない)「私人」によって開始された訴追を検察庁が引継ぐ権限を有し、実際にも引継いでいることは、前述したとおりである⁽¹²⁾。しかし、検察庁が私人訴追を認知する事件はわずかであり、私人訴追者、被訴追者、裁判所が審査のために照会した場合がほとんどである。もちろん、マスコミの報道等によって私人訴追を認知することもあるが、そのような場合でも例外的な事情がなければ私

人訴追を審査することはしないとして、検察庁は積極的介入のアプローチをとっていない⁽¹³⁾。

(2)検察庁は、自らに照会された(介入を求められた)私人訴追の数について公式の統計を取っていないが、検察庁の特別刑事部(Special Crime Division)が手作業で作成した資料によれば、2020年3月までの1年間の数値は以下のとおりである。すなわち、この1年間に検察庁に照会された私人訴追は全部で49件であり、その内32件では私人訴追を引継ぎ、17件では引継がなかった。私人訴追を引継いだ32件の内、29件では訴追を打ち切り、3件では訴追を遂行している。照会された49件中29件という高い割合で打ち切られたという事実は、より多くの事件が照会されていれば、打ち切られる事件数が増加するであろうことを示唆している⁽¹⁴⁾。

(3)審査は、書面に基づいて(upon review of the case papers)、証拠の十分性と公益性の基準に照らしてなされ、いずれかの基準が満たされなければ、検察庁が引継いで打ち切ることになるが、審査後に打ち切られる事件の多いことは、これらの審査基準が私人訴追の基準より高いことを示している。他方、両基準が満たされても、私人訴追が自動的に引継がれるわけではなく、自ら引継いで遂行する特別な必要性(particular need)のある場合に限られている。一定の犯罪について私人訴追の実績を有する組織による私人訴追が、この特別な必要性の要件を充足する可能性は低い⁽¹⁵⁾。

(4)検察庁が私人訴追を引継ぐ権限は、私人訴追権の濫用に対する安全装置(back stop)であるが、検察庁による全ての私人訴追の審査を必要とするあるいは可能にするように現在の制度は設計されていない。検察庁の意見書は、自らがそのような役割を果たすことは、法が私人訴追権を認め、また、判例が検察庁の打ち切りについてのポリシーを承認した趣旨に反するとするが、この引継権を強化することも許されると考える⁽¹⁶⁾。

B-3 証拠の開示

(1)証拠開示が機能するには、①当該証拠が訴追者の注意を引き得ること、②訴追者が、当該証拠が被告人に開示されるべきと判断することが前提となる。實際上、公的な訴追と私人訴追では証拠開示を規律する法的枠組み

にほとんど差はない。制定法上の法的枠組みは、1996年刑事手続及び捜査法(the Criminal Procedure and Investigation Act 1996=CPIA)によって定められているが、証拠開示に関する規定は、刑事手続規則等にも含まれており、これらの諸規定は、私人訴追にも等しく適用される⁽¹⁷⁾。

(2)ただし、前記1996年法23条に基づいて定められたCPIA実務規範(Code of Practice)は、刑事訴追のための調査に際して、あらゆる合理的な方向(訴追者にとって不利益なものも含めて)が追及されることを確保しようとしているものであるが、警察以外の調査者は、同規範を尊重すべき(should have regard)と規定しているにとどまるので、これに必ずしも拘束されない。実際にも、あらゆる調査の可能性を探り必要な開示を行うことに対するアプローチは、それを行う組織の文化や心構え(mind set)に依存している。私人訴追者協会の定めた実務規範は、調査や証拠開示についての高度な基準を規定しているが、これは拘束力を有するものではない⁽¹⁸⁾。

(3)同一の組織が犯罪の調査と訴追に責任を負い、内部及び外部の監視が欠ける場合には、誤った調査結果が——訴追及び証拠開示の手続において——気づかれないうまま維持されてしまう危険がある。多くの意見書は——警察と検察庁の役割分担を参考に——調査に当たる者と訴追に当たる者の独立性の確保と、独立した証拠開示責任者の選任を主張する⁽¹⁹⁾。

B-4 その他の安全装置

(1)手続濫用法理：治安判事による召喚状発付の後に、私人訴追の対象とされた被告人は、手続濫用を理由に手続の停止を求めることはできる。悪意、怨恨、その他不正な動機(mala fide or spite or some other oblique motive)による手続は、濫用となり得るが、そのような要素の存在が自動的に手続濫用と認められるわけではない。判例が示すところによれば、被告人が手続濫用を理由に手続の停止を認められることはまれであり、この安全装置は最後の手段(last resort)と位置付けられる⁽²⁰⁾。

(2)同意：一定の犯罪は、訴追の開始のために、法務総裁や検察長官の同意の存在を必要としている。しかし法律委員会(Law Commission)は、1999年の報告書において、制定法上同意が求められている犯罪のリストを偶然の

結果生じたもの(haphazard)と断じ、より統一的なアプローチの採用を勧告した⁽²¹⁾。ちなみにスコットランドにおいては、すべての犯罪について、私人訴追のためには法務長官(Lord Advocate)の同意が必要とされており、結果として私人訴追は稀にしかなされていない⁽²²⁾。

B-5 結論

(1)多くの意見書が指摘するように、裁判所による既存の安全装置はおおむね機能していると認められる。私人訴追者は、公的訴追者と完全に同じように規制されているわけではないが、意見書を提出した多くの私人訴追者及び調査担当者は、公的訴追者との同一の規制基準に任意に従っている。しかし、私人訴追の数が増加するにつれて、この規制のギャップはより大きな問題を生じさせ得る⁽²³⁾。

(2)相当数の私人訴追を行っている組織が、公的訴追者との同一の規制基準及び答責性・透明性の期待に服するように、政府は、私人訴追を規制する安全装置を強化すべきである。よって、すべての私人訴追者及び調査者に適用され、規制担当者(regulator)によって執行される拘束力のある基準規範(binding code of standards)の制定を検討すべきである⁽²⁴⁾。

(3)公的訴追者との同等性(parity)を保障するために、上記の規範を遵守する義務は法的効果(legislative effect)を伴うべきである。そしてこの規範は、訴追を提起・遂行するすべての組織が、調査と訴追の分離及び客観的で独立した訴追の必要性を尊重するよう確保することを目的とする⁽²⁵⁾。

C 安全装置の強化

C-1 私人訴追の一括的登録

(1)現時点においては、検察庁に照会された私人訴追の数および国庫にアクセスした事件の数についての公式の統計は不十分である。ポスト・オフィス社事件の検討から得られた教訓は、1999年から2012年にかけて同社による私人訴追数の劇的で永続的な増加があり、このような増加がそれについての調査の実施を導き得たはずで、また導くべきであったという点である。訴追の数について個々の組織の任意的な情報公開に頼るべきではな

く、どの組織がどの程度私人訴追を利用しているのかについて知る権限が認められるべきである⁽²⁶⁾。

(2)裁判所・審判所庁(HM Courts and Tribunal Service=HMCTS)は——多くの意見書が指摘しているように——私人訴追の一括的登録制度を確立すべきである。この制度は、召喚状の請求時点で、デジタル書面を提出させることによって運用可能となる。この登録制度は、少なくとも①訴追の提起者の氏名、②調査に責任を負う者の氏名、③当該訴追犯罪名を記録し、HMCTSは、訴追の結果を記録し得るように、当該訴追の進行状況を追跡しなければならない。さらに、この制度を強化するために、より多くの情報を訴追者から求めることも可能である⁽²⁷⁾。

(3)また、この登録制度は私人による訴追のみならず、すべての訴追を登録すべきである。検察庁や重大詐欺局(Serious Fraud Office=SFO)以外にも、相当数の公的な機関や組織(public bodies and prosecuting authorities)が訴追を担当しており、これらの訴追に関する情報を収集することは、政府が、改革の必要性や更なる資源の必要性に関して情報に基づいた判断を行うことを、また、私人訴追の組織や個人に対する影響を、そして司法へのアクセスへの状況を評価することを可能とする⁽²⁸⁾。

C-2 検察庁の権限

(1)私人訴追を引継ぐという検察庁の権限は、(ポスト・オフィス社のような)組織による訴追権限の濫用に対する最も効果的な安全装置であるが、当委員会に寄せられた多くの意見は、検察庁の負担を増大させる提案に対して——検察庁の処理能力の限界が私人訴追の増加を招いている一因であるとして——歓迎を示していない⁽²⁹⁾。

(2)他方で、治安判事裁判所における公判前の審査(pre-trial review)に検事が関与して私人訴追をふるい分けるべきだとの提案もなされている。すなわち、私人訴追者による治安判事に対する請求以前に、検事は私人訴追の請求を審査して、①引継いで公的訴追として手続を遂行する、②私人訴追を許容しない、③私人訴追の続行を——継続的な監視と審査(monitoring and review)を伴ったうえで——許容する、という3種類の選択を行うことを

提案する⁽³⁰⁾。しかし、このような検察庁による必要的審査は、その資源の増強を必要とし、私人訴追権の利用可能性を大きく制約することになる。また、検察庁自身が必要的審査に強く反対している。すなわち、それは検察庁を門番(gatekeeper)として活動するよう求めることになり、1985年犯罪訴追法によって認められた私人訴追権および検察庁に与えられた任務と調和しがたいとしている⁽³¹⁾。

(3)検察庁に対する私人訴追の必要的通知は、現状とより親和的である。現に、私人訴追の開始の必要的通知——必要的審査を伴うものではない——は、私人訴追に対する監視能力を高めるとの意見も寄せられている⁽³²⁾。これに対して、現在における検察庁に対する私人訴追の通知のシステムはあまりにも無統制である。前述した裁判所・審判所庁(HMCTS)による私人訴追の一括的登録制度の中に、私人訴追開始時における検察庁への必要的通知制度が組み込まれるべきである。検察庁がこの制度に対しても消極的であることは認識しているが、この制度は訴追の審査をより効果的にすることになる⁽³³⁾。

(4)被告人が自らが私人訴追されたこと及び検察庁に事件を照会し得ることを知らない可能性があり、このリスクを避ける必要があるとの意見も寄せられている⁽³⁴⁾、当委員会もこれに同意する。私人訴追された被告人は——刑事手続規則の改正により——検察庁に事件を照会する権利の存在を告知されるべきである。検察庁は告知を要求することは必要的照会に等しいとしてこの提案に消極的である⁽³⁵⁾。しかし、私人訴追が増加しているに拘わらず、その濫用に対する主たる安全装置(検察庁に対する照会)がまれにしか利用されていないという事実は——特に実際に審査された事件の大部分が打切られていることを前提とすれば——正当化が困難であろう⁽³⁶⁾。

D 結論

(1)私人訴追の一括的登録は、私人訴追を監視するシステム構築に向けての第一歩である。大部分の私人訴追者は高い基準を維持し、その私的利益がその判断をゆがめないようにしている。しかし、ポスト・オフィス社の事

例やいくつかの意見書で指摘された事例は、私人訴追のための調査や公判前の手続において、公的訴追の場合と等しい基準や監視に付されてはいないことを示している⁽³⁷⁾。

(2)相当数の私人訴追を提起している組織は、公的訴追と同等の基準や監視が確保されるように、査察(inspections)に服すべきである。ある組織が私人訴追権を濫用していると判断されれば、訴追を査察し規範の実施に責任を負う機関は、当該組織の私人訴追権を剥奪し、又は訴追開始前に法務総裁若しくは検察長官の同意を必要的にする権限を持つべきである⁽³⁸⁾。

(3)刑事訴追権は、国家の最も侵害的な(most intrusive)権限であり、社会全体のために(for the benefit of society as a whole)行使されねばならない。従って、刑事訴追は、適切な透明性・安全装置・答責性を備えた国家によって、又は、これらの性質を確保するよう国家によって確立された枠組みの中で、行われるべきである。私人訴追の増加が、私的利益が公共の利益・答責性・透明性を凌駕する、公的訴追とパラレルなシステムを生じさせないように保証する責任を、政府は負っている⁽³⁹⁾。

E 勧告

本報告書は、その最後にまとめという形で、提案を列挙しているが、前述したところと重複するので省略する⁽⁴⁰⁾。

(1)HC Justice Committee, “Private Prosecutions: Safeguards”, HC 497 (2020). 以下この報告書を、“HC Committee Report”として引用する。

(2)HC Committee Report, para.15. 下院環境・食糧・地方問題委員会は、王立動物愛護協会の活動——その調査、キャンペーン、資金調達の組合せ——が、利益衝突を生じさせている、と結論していた(HC Environment, Food and Rural Affairs Committee, “Animal Welfare in England”, HC 117 (2016), para.163-165)。

(3)HC Committee Report, para.37.第2章においては、私人訴追と公的訴追の区別、私人訴追の増加についての分析もなされているが、ここでは省略する。

(4)大規模な法人に向けられた経済犯罪を訴追するために資金を提供(私人訴追の費用を補償)することはできるが、他方で、高齢で脆弱な者に向けられた同種の犯罪の訴追のために十分な資金の提供(警察や検察庁への資金提供)はできないという結論は到底受け入れられない(HC Committee Report, para.35 ; Written evidence from the Crown Prosecution Service (PPS0044), para. 33)。

(5)私人訴追者は、訴追の成功・不成功に拘わらず——訴追者が不合理に行動した場合

- (has behaved unreasonably)を除いて——訴追に要した(検察庁が訴追した場合より高額に算定され得る)費用を国庫から、あるいは、(訴追のための調査の費用をも含めた)費用を有罪とされた被告人から、受けることができる。他方、有罪とされた被告人は、費用を回復されることはないし、訴追者の費用を支払うよう求められる可能性が高い。仮に放免されたとしても、国庫から支払われる金額は(法律扶助のレートに設定されているために)低く査定され、訴追者からは何も受け取ることはできない(Prosecution of Offences Act 1985, ss. 16-19; Written evidence from Crown Prosecution Service (PPS0044), paras. 34-35)。これらの点については、前記IVD(3)参照。
- (6)私人訴追者が事件の結果に関わりなく費用を国庫から補償される結果として、不要な私人訴追も濫用され、公的資金の費用対効果的な利用が妨げられているとも指摘されている(Written evidence from Crown Prosecution Service (PPS0044), para. 11.)。
- (7)私人訴追され結果として放免された被告人が償還される費用は法律扶助のレートに設定されているが、私人訴追者は——たとえ当該訴追が不成功に終わった場合でも、訴追に十分な理由のあった限り——正當に負担した費用を補償され得ることになる。結果として私人訴追者が100万ポンド以上の補償を受けた事件も現れている(Written evidence from Transform Justice)。この点については、前注(5)参照。
- (8)有罪とされた被告人は、裁判所が適正で合理的(just and reasonable)と査定した訴追側の費用を負担するように求められることがある(Prosecutions of Offences Act 1985, s. 18(1))。この場合、検察庁は比較的控えめな金額(relatively modest fixed sum)を算定しているが、法律家チームを組織し高額な報酬を要するバリスタに依頼した私人訴追者は、ずっと高額な費用を請求することができる(Written evidence from the Criminal Law Reform Now Network, paras.55-57)。
- (9)前記ⅢB参照。
- (10)前記IVD(1)参照。
- (11)HC Committee Report, para.45。
- (12)前記ⅡAおよびⅢC参照。
- (13)HC Committee Report, para.47。
- (14)HC Committee Report, paras.48-49。なお、この数値は、検察庁の意見書が示す数値と——わずかではあるが——異なっている(前記IV注(28)参照)。しかしその理由は明らかにされていない。
- (15)HC Committee Report, para.49。検察庁における審査手続については、前記ⅡAおよびⅢC参照。
- (16)HC Committee Report, para.50。検察庁はこのような方式に強く異論を唱える。すなわち、私人訴追権は立法によって維持されてきたものであり、すべての私人訴追を検察庁が審査するよう求めることは——さらに、私人訴追の対象となったすべての被告発人に対して、検察庁への照会を求めるという手段の存在を告知することも——その実務的・法的負担(administrative and legal burden)を著しく増加させ、警察その他の法執行機関から付託された犯罪を訴追するという検察庁本来の任務とは別方向にその資源を差し向けることになり、結果として手続に遅延も生じさせるといふ(Written evidence from the Crown Prosecution Service (PPS0044), paras.29-31)。
- (17)HC Committee Report, paras.52-53。
- (18)HC Committee Report, paras.54-55。前記IV注(14)(15)参照。
- (19)HC Committee Report, para.56-57。
- (20)HC Committee Report, para.51。
- (21)Law Commission, Consents to Prosecution (Law Com No 255 1998), paras.4.16-4.23。

イギリスにおける私人訴追の制限？

- (22)HC Committee Report, para.58.
- (23)HC Committee Report, paras.59-60.
- (24)HC Committee Report, para.60.
- (25)HC Committee Report, para.61.
- (26)HC Committee Report, paras.63-64.
- (27)HC Committee Report, paras.66-67.例えば、誠実義務(duty of candour)を履行するために、私人訴追者は、当該事件について法執行権者に事前にアプローチしていたのかの説明を、また、訴追者と調査者を明らかにするよう求められる(HC Justice Committee, Oral evidence: Private Prosecutions: Safeguards, HC 497 (2020), Q42 (Gareth Minty); Written evidence from the Criminal Bar Association (PPS0012), para.21)。
- (28)HC Committee Report, para.68.
- (29)HC Committee Report, para.69.
- (30)Claire de Than and Jesse Elvin, “Private prosecution: a useful constitutional safeguard or potentially dangerous historical anomaly?”, [2019] Crim.L.R.656, at 679-680. この提案については、後記VIC参照。
- (31)HC Committee Report, para.70.検察庁の反対については前記B-2(4)及び前注(16)も参照。
- (32)Written evidence from Aliant Law (PPS0037), in Other safeguards.
- (33)HC Committee Report, paras.71-72.
- (34)HC Justice Committee, Oral evidence: Private Prosecutions: Safeguards, HC 497 (2020), Q58 (Professor Hungerford-Welch)
- (35)Written evidence from the Crown Prosecution Service (PPS0044), para.31.
- (36)HC Committee Report, paras.73-74.
- (37)HC Committee Report, para.75..
- (38)HC Committee Report, para.76.
- (39)HC Committee Report, para.77.
- (40)HC Committee Report, Conclusion and recommendation, paras.1-9.

VI 若干の検討

A 私人訴追の変容

(1)私人訴追は——上述したその擁護者が主張するように——伝統的には公的機関による不訴追に対するまた被害者にとっての安全装置として重視され、他方で、それに対する制限は——一定の犯罪についての法務総裁や検察長官等の同意の要件を除けば——ほとんど存在していなかった⁽¹⁾。また立法的な手当てもほとんどなされてこなかった。たとえば、召喚状の請求に関して何を示さなければならぬかは判例にゆだねられており、それが刑事訴訟規則によって明文化されたのは2018年であった⁽²⁾。また、現時点

においても、私人訴追に関する公式の統計さえ作成されていない⁽³⁾。

(2)他方で、私人訴追の性格が変わるとともに、様々な分野で多用されるようになってきたとの指摘がある。たとえば、かつて私人訴追の多くは、隣人間の紛争等に由来する軽微な事件が中心であったが、近年では大規模な経済犯罪(large-scale dishonesty offences)とくに詐欺罪に関して私人訴追がなされるようになってきている⁽⁴⁾。また、多くの私人訴追は個人ではなく組織(organisations)によってなされている⁽⁵⁾。

(3)私人訴追に関わる者の体制も整備され制度化が進んできている。すなわち、私人訴追に——単に訴追者側としてだけでなく、被告人側としても——関わるソリシタ・バリスタ、会計士、調査担当者、研究者ら150名あまりは、2017年に私人訴追者協会(Private Prosecutors' Association=PPA)を立ち上げ、同協会は、2019年に私人訴追者規範(Code for Private Prosecutors=PPA Code)を公開した。同規範は、強制力を持つものではないが、私人訴追における最善の実務のための水準点(benchmark)となることが期待されている⁽⁶⁾。さらに、私人訴追を専門とする法律事務所の創設や、私人訴追を行う被害者や法律事務所のために、訴追の前提となる調査を担当する法人も設立されている⁽⁷⁾。

B 私人訴追の変容を導いた理由

上述したような(統計上必ずしも確認されていないが)私人訴追の変容や増加を導いた理由は何であろうか。いくつかの指摘を挙げておこう。

(1)第1に、前述した訴追ギャップの存在(の認識)であろう。例えば、この10年余りにわたって、(緊縮財政の結果)刑事司法システムに利用可能な資源も絞られてきた。警察や検察庁も資源の不足となり、以前なら訴追していたであろう事件を捜査・訴追できなくなっている。結果として、私人訴追は犯罪が——警察や検察庁の資源に頼ることなく——被害者によって訴追されるというはけ口となっており、結果として公的機関は他の分野に優先順位を設定し得るとされる⁽⁸⁾。このような指摘に対しては、私人訴追のコストは——結果として有罪判決を生じさせなかった場合でも、十分な理

由なく (without good cause) 開始・追行された場合を除いて——国庫から支払われ得るのであって、国は私人訴追の財政的負担をしている、との反論がなされている⁽⁹⁾。

(2)第2に、サイバー犯罪や著作権侵害にみられるように、伝統的に警察や検察庁が扱ってきたものとは異なる新たな犯罪に対しては、専門技術性が高く当該犯罪に関する専門的知識を持った私人(私的な組織)の方が捜査・訴追のためのより高い能力を有しているとの指摘がある⁽¹⁰⁾。このような指摘に対しては、私的な組織は、警察や検察庁に対して補助的な役割(例えば証拠の提供)を果たすべきであって、被害者が訴追手続を支配することが適切となるわけではない、との反論がなされている⁽¹¹⁾。

(3)その他にも、私人訴追という制度の認識が広まったこと、犯罪収益法 (Proceeds of Crime Act) 等による被害回復手段を利用し得ること等も指摘されている⁽¹²⁾。さらに、前述した私人訴追者協会や調査を担当する民間組織の設立等みられるように、私人訴追の周辺環境も整備されてきたという事実も一因と考えられよう。

C 私人訴追制度改正についての提案

全体としてみると、現状を肯定的にとらえて、微調整を提案する論者が多い中で、ここではある論者による大幅な改革提案を紹介しておこう。なお、この論者は、本来私人訴追という制度は——その害悪が利益を上回るために——本来廃止されるべきであるとしたうえで、次善の策として以下の提案をしている点に注意が必要である⁽¹³⁾。

(1)私人訴追を——その準備段階である調査をも含めて——規律する制定法上の根拠を持った実務規範(statutory Code)を制定するとともに、一定の組織や慈善団体による訴追に免許を付与したうえで、免許を持たない私人訴追者(unlicensed private prosecutors)については、以下のような手続による⁽¹⁴⁾。

(2)訴追を望む私人は、関係検察官(relevant CP)に訴追の意思を通知することが求められる。通知を受けた検察官は——検事規範を適用して——①検

察官として訴追を遂行する、②訴追を許さない、③私人としての訴追の遂行を許す、のいずれかの判断をし、その理由をも示す⁽¹⁵⁾。

(3) 検察官が訴追しないと判断した場合には、当該私人は——前述した被害者の審査申立権⁽¹⁶⁾を行使するとともにあるいは行使しないで——治安判事裁判所に対して私人訴追の許可を請求する。裁判所は、公判前審査(pre-trial review)を行い、当該検察官は同審査に出席して不起訴という判断についての説明することが求められる。裁判所は——この審査に基づき——有罪判決の合理的な期待があり、かつ、訴追が公益にかなうと判断した場合にのみ——私人訴追を許容する。検察官は、その後の時点においても、この基準を適用して私人訴追を引継いで打切る義務も明確化されるべきである⁽¹⁷⁾。

(4) 悪意の私人訴追(malicious private prosecution)の対象とされた被告人には、(悪意による公的訴追の場合と同様に)懲罰的損害賠償(exemplary damages)が認められるべきである⁽¹⁸⁾。

D 下院司法特別委員会の提案

以上のような状況を背景に、下院司法特別委員会は、控えめな提案を行った。

(1) 私人訴追の現状において特に問題とされるべきは、私人訴追の費用に関するシステムの不備であるとする。すなわち、①(マンパワーと豊かな資金力を有する)強力な組織と(それらを持たない)脆弱な個人の、私人訴追を通しての司法へのアクセスについての差別、②訴訟に要した費用の補償に関する訴追者と被訴追者の取り扱いの不合理と思われる差別、③訴追費用の検察庁と私人訴追者の相違(結果としての被訴追者に対する影響の相違)、を踏まえて、早急な資金提供制度の検討が必要であるとする⁽¹⁹⁾。

(2) 私人訴追そして公的訴追をも含めて、すべての刑事訴追の全面的登録制度の採用によって、個々の訴追に関する情報の収集と追跡・監視、そして国全体としての状況の把握が必要であるとする。これによって個々の訴追の適正さの確保とともに、刑事司法システム全体の改革の必要性の判断資

料にすることを目指している⁽²⁰⁾。

(3) 検察庁による私人訴追の引継ぎが、不当な私人訴追に対する最も効果的なチェック手段であることは認めつつ、すべての私人訴追に対する検察庁による必要的審査は、1985年犯罪訴追法の趣旨——私人訴追を許容しており、警察による訴追を引継いで審査するのが検察庁の任務である——と実際の資源の限界から、この方向の改革を提案するには至らなかった⁽²¹⁾。

(4) 他方で、公的訴追者と同等の規制基準に服するように、私人訴追者と調査者に適用される拘束力のある基準規範の制定を提案する⁽²²⁾。また、上記の刑事訴追の全面的登録制度の中に、私人訴追開始時における検察庁への必要的通知制度が組み込まれること、及び、被訴追者に対して、私人訴追がなされたという事実と検察庁に事件を照会する権限の存在を告知すること、をも提案している⁽²³⁾。

(1) イギリス検察庁の創設に導いた王立委員会は、私人訴追の価値・正当性には疑問を抱いていたが、その完全な廃止ではなく、事前に検事に請求し、検事が訴追を開始しない場合に裁判所の許可を得て私人訴追を開始し得るという制度を提案した(拙書『イギリスの訴追制度』(1995年)62, 86頁)。しかしこの提案は現在に至るまで実定法化されることはなかった。

(2) Written evidence from Chambers of Jonathan Laidlaw QC (PPS0013), paras. 19-22. 改正された規則の内容については、前記ⅢB(1)参照。

(3) Written evidence from Professor Claire de Than and Dr. Jesse Elvin (PPS0025), in *The way in which large organisations conduct private prosecutions*. 公式の統計は存在していないが、多数の報道は「私人訴追が成長市場(growing market)である」と伝えており、例えば、民間警備(neighborhood policing)を業とする企業であるMy Local Bobbyは、万引きに対しても——警察が犯罪者を裁判所での手続にのせるのをあきらめていることを理由に——私人訴追を開始するとしている(Written evidence from Criminal Cases Review Commission (PPS0026), in Appendix)。

(4) HC Justice Committee, Oral evidence: Private Prosecutions: Safeguards, HC 497 (2020), Q26 (Alison Levett)。

(5) Claire de Than and Jesse Elvin, “Private prosecution: a useful constitutional safeguard or potentially dangerous historical anomaly?”, [2019] Crim.L.R.656, at 662.

(6) Written evidence from Private Prosecutors’ Association (PPS0021), paras.1.1-1.2 and 2.1-2.2.

(7) Written evidence from Edmonds Marshall McMahon (PPS0009), para. A ; Written evidence submitted by Simon Davison——Director of Investigations, Another Day (PPS0005), para.1.私人訴追を扱う法人は、2007年の創設以降——主として商標法(Trademark Act 1994)違反の犯罪について——私人訴追を行い通算500件以上の有罪判決を得たとする(Written evidence from David McKelvey, CEO, TM Eye Ltd(PPS0036))。

- (8)Written evidence from Mike Northern Legal (PPS0018), para.1; Written evidence from the Criminal Bar Association (PPS0012), para. 4; Written evidence from Private Prosecutors' Association (PPS0021), para.3.1.
- (9)Claire de Than and Jesse Elvin, supra note 5, at 665. 訴追の費用補償については、前記IVD(3)参照。
- (10)Written evidence from Chambers of Jonathan Laidlaw QC (PPS0013), paras.9-10; Written evidence from Private Prosecutors' Association (PPS0021), paras.3.3-3.4; Oral Evidence, supra note 2, Q 26 and 41 (Alison Levitt). これらの新たなタイプの犯罪に対する私人訴追の実例として、Written evidence from FACT, Sky UK Limited, The Football Association Premier League Limited(PPS0016), in Case Studies.また、専門的知識を理由とする私人訴追擁護論については、前記IVB(4)参照。
- (11)Claire de Than and Jesse Elvin, supra note 5, at 665.
- (12)HC Justice Committee, Oral evidence: Private Prosecutions: Safeguards, HC 497 (2020), Q26 (Alison Levitt). 犯罪収益法(Proceeds of Crime Act 2002)の下での没収手続(proceedings for confiscation)は、量刑手続の一部(part of the sentencing procedures)であり、量刑手続は刑事手続の一部である以上、私人訴追者も没収手続を提起し、そのための合理的なコストを請求することができる(R (Virgin Media Limited) v Zinga,[2014] EWCA, at 17)。
- (13)Claire de Than and Jesse Elvin, supra note 5, at 679. 近年における諸判例を分析して、裁判所は私人訴追の潜在的に問題となり得る側面(potentially aspects)を把握して、その害を抑えるために一連のチェックアンドバランスを展開しつつあるとの指摘もある(R. Hanratty, "Defending Private Prosecutions", Archbold Review [2020]5, at 4)。その他に、大きな組織による私人訴追権の行使を規制し得る多様な安全装置に言及するものとしてWritten evidence from Stephen Colman, Senior Lecturer in Law, University of Suffolk (PPS0014)がある。
- (14)Claire de Than and Jesse Elvin, supra note 5, at 679 and n.194 and 195. ただし、この規範及び免許制度の内容については別稿に譲るとしているため、その詳細は現時点では不明である。
- (15)Id. at 681. 他方、検察庁はこのような方式に強く異論を唱える(前記V注(16)参照)。
- (16)前記IVC(1)参照。
- (17)Claire de Than and Jesse Elvin, supra note 5, at 680.
- (18)Id. 682-683.
- (19)前記VA(3)参照。
- (20)前記VC-1参照。
- (21)前記VC-2(1)～(2)参照。
- (22)前記VB-5参照。
- (23)前記VC-2(3)～(4)参照。

Ⅶ 結びに代えて

- (1)コモンローにおいては、すべての犯罪は国王の治安・尊厳に対するものであり、刑事訴追は国王(国家)の訴追とされる一方で、何人も国王のため

に手続を開始し得ると解されてきた⁽¹⁾。そして、訴追が国王の名でなされるといふことは、官吏のみが訴追できることを意味せず、何人もこれをなし得ることを意味している⁽²⁾。また現在において用いられている、公的訴追(非私人訴追)でないものが私人訴追であるという定義の仕方は⁽³⁾、私人訴追主義を前提としつつ、その問題点を是正し調整するという形で公的訴追制度が整備されてきたという歴史的経緯をよく説明するものである⁽⁴⁾。

(2)公的訴追——特に検察庁が遂行する訴追——については、法規(検察庁自身が設定する各種の指針も含めて)もかなり整備され、その実態も様々な調査や研究によって、次第に明らかになりつつある。他方で、それに当たらない私人訴追については、法規による規制が不十分であり、その実態も——その実数さえ——必ずしも明らかではなかった⁽⁵⁾。

(3)近年においては、一方における緊縮財政の結果としての警察・検察庁の資源の減少、新しいタイプの犯罪に対する従来型の捜査・訴追の不十分性、他方におけるマンパワーと豊富な資力そして専門的知識を有する組織・企業による新しいタイプの犯罪への対応の可能性と私人訴追を支える体制の整備は、私人訴追の重要性の回復(利用件数の増加)と性質の変容(自己の利益を守るための巨大な組織による私人訴追の利用)を生み出してきた⁽⁶⁾。すなわち、歴史的にはともかく、現代社会において私人が刑事訴追を担当するというのはアナクロのようにも思われるが、イギリスにおいては、従来の警察と検察庁による捜査と訴追という枠組みに乗せにくいと思われる犯罪を、私人訴追という古い枠組みで解決しようとする動きが存在したといえよう。

(4)以上のような近年の動向を背景に、ポスト・オフィス・スキャンダルが生じた。すなわち、(政府が保有する持ち株会社の子会社である)巨大企業ポスト・オフィス社による同社の職員や傘下にある民間受託郵便局長に対する私人訴追——隣人による訴追といった従来イメージされてきた私人訴追とは大きく異なる——が、おそらくホスト・コンピュータの誤作動を理由に、大量の誤判事件を生じさせた。1985年犯罪訴追法の制定過程において、警察訴追も「一種の私人訴追」であるとの理解——これ自体に異論も

有力であったが——を前提に、警察訴追の問題が捜査と訴追の未分離にあるとして、警察から独立した検察庁の創設という結論が導かれたのに対して⁽⁷⁾、ポスト・オフィス社による私人訴追は、調査者と訴追者の未分離に加えて、(強大な力を持つ)被害者・調査者・訴追者の三位一体から生じる問題を明らかにした。

(5)下院司法特別委員会は、主として大企業による私人訴追に焦点を合わせて、この問題を当該犯罪の被害者が同時に調査者・訴追者として行動する結果として生じる不正と解して、それに対する安全装置の有効性を調査した⁽⁸⁾。同委員会に寄せられた意見の多くは——私人訴追に関わる個人や組織からものが多いためもあって——私人訴追という制度自体には肯定的な態度をとったうえで、微調整を主張する⁽⁹⁾。同委員会の報告書も、私人訴追に関する制度を大きく変更することになる提案をすることはなかった⁽¹⁰⁾。

(6)どのような訴追制度を採ろうと、不当な起訴・不起訴の是正手段は問題となり得る。私人訴追という制度を認めない我が国においては、検察官の起訴・不起訴を前提に、それに対する是正措置をいかに構築するかが問題となり、近年における検察審査会法改正による起訴議決制度の採用は、その一つの選択肢であった⁽¹¹⁾。他方、私人訴追を所与の前提とするイギリスにおいては、不当な不訴追という問題は(現実的にはともかくとして)理論的には私人訴追(さらには前述の被害者の審査申立権)の存在によって解消されている。しかし、不当な訴追の是正という問題は残されており、近年一つの事件をきっかけとして、この問題に対する是正措置をいかに構築するかが問われ、下院司法特別委員会は、主として私人訴追の検察庁への必要的通知と検察庁による裁量的審査という控えめな制度の構築を選択し、同時に、歴史的経緯、私人訴追を明文で許容する法規の存在、そして資源の限界という理由から、検察庁を私人訴追の門番(gatekeeper)——検察庁の同意・承認がない限り私人訴追の遂行は許容されない——とする制度の採用を拒絶した。この委員会の勧告を受けて政府がいかなる方針を採用するのは現時点(2020年11月末日)では未定であるが、不当な訴追・不訴追の

是正手段という問題は常に検討を要する課題であろう。

-
- (1) B.M.Dickens, “Control of Prosecutions in the United Kingdom”, 22 *International and Comparative L.Q.* (1973) 1, at 2; R.M.Jackson, *The Machinery of Justice in England* (6th ed. 1973), at 129.
 - (2) 拙書『イギリスの訴追制度』(1995年)5頁参照。
 - (3) 前記ⅢA参照。
 - (4) イギリスにおける公的訴追機関の誕生に至る経緯についての包括的研究として、鯉越溢弘『刑事訴追理念の研究』(2005年)特に第3章参照。なお、わが国の刑事訴追権(公訴権)理論の展開——国際社会における公訴権論をも視野に入れて——を詳細に検討する近年の文献として、安藤泰子『公訴権と二元的刑罰権論』(2020年)が公刊された。また、私人訴追から国家訴追への変移についての近年の分析として、安藤泰子『刑罰権の淵源』(2018年)——特に第六章「公訴義務」——も参照。
 - (5) 前記ⅥA(1)参照。
 - (6) 前記ⅥA(2)(3)参照。
 - (7) イギリス検察庁創設の経緯については、鯉越溢弘・前掲書(前注(4))第5章、拙書(前注(2))第3章参照。
 - (8) 前記ⅡC参照。
 - (9) 前記ⅣB参照。
 - (10) 前記ⅦD参照。ただし、ここで提案されている私人訴追に対する基準規範の適用や監視の強化は、私人訴追制度を大幅に修正する可能性も含んでいる。今後の動向に留意する必要があるだろう。
 - (11) 検察審査会の今後を展望する近年の研究として、平山真理「検察審査会の強制起訴制度：施行後11年と今後の展望を考える」*法と政治*71巻2号(2020年)285頁以下参照。