

イタリア司法の特質(1) - 通常司法の 自治の機関としての最高司法会議

吉 田 省 三

Riassunto

Con l'intento dei costituenti di rendere la magistratura un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere la Costituzione italiana inserisce le norme sul Consiglio superiore della magistratura (Csm) nel Titolo IV della Parte II. A norma della Costituzione il Csm e' composto eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari e per un terzo dal Parlamento in seduta comune. Questa composizione mista del Csm e' grande importanza perche' con la composizione mista si vuole aprire la corporazione dei magistrati alla societa' e si stabilisce un raccordo con gli altri poteri dello Stato. Il Csm, il modello italiano del organo di amministrazione della giurisdizione e' stato seguito in diversi paesi della Unione Europea, ma il modello di ordinamento giuridico attualmente funzionante in Giappone si discosta chiaramente da il modello italiano.

Parola chiave: Anm, Associazione Nazionale dei Magistrati; autogoverno della magistratura; Csm, Consiglio Superiore della Magistratura; indipendenza esterna ed interna della magistratura; ordinamento giudiziario

はじめに

司法制度の比較法的研究は、日本の司法は、英米に固有の法曹一元でなくキャリア裁判官制度という点においては一般的である。しかし、司法及び司法官の独立という視点からみると特異な司法制度であると評価する¹。キャリア裁判官制度を採用しているなかで、イタリアは、検察官を含む司法官の独立性において、日本は、司法と司法内部の従属性とにおいて、特異な司法制度を有する国である。

本稿において、1. イタリアの司法の特質を指摘し、そのうちとくに2. 司法行政にかかわる最高司法会議について検討する。最高司法会議は、司法および司法官の独立を、司法官の自治を手段として実現しようとする制度であり、これがイタリアの司法の特徴の最大のものであるからである。イタリア司法制度との対照によって日本の司法制度の特質を明らかにする。それは、21世紀初頭に行われた「司法制度改革」によっても基本的には変化していない²。

1. イタリアの司法の特徴

憲法施行後60周年を経た21世紀初頭のイタリアの司法を特徴づけるとすれば、次の諸点をあげることができる。(1)司法内部の多元性、(2)司法官の司法内部における独立、(3)独立を保障する手段としての司法官の自治、(4)最

1 須網隆夫「大陸法諸国における『法曹一元』的対応 - 欧州大陸諸国における裁判官任用制度についての考察」『自由と正義』1998年7月、p. 34-47. 広渡清吾・佐藤岩夫「総括—比較のなかの日本の法曹制度」広渡清吾編『法曹の比較法社会学』東大出版、2003、pp. 396, 399.

2 久保田穰「『司法制度改革』と憲法原理」(民主主義科学者協会法律部会編『改憲・改革と法』法律時報臨時増刊、2008年4月)は、司法制度改革を、継続性、外圧性、経済主義、国家機構の再編との一体性と特徴づけている。

高司法会議の存在，(5)司法官としての検察官，(6)司法官のアソシエーションとしての全国司法官協会の存在である。

(1) 司法内部の多元性

広義の司法権は，憲法裁判所，通常裁判所（破毀院最高裁，控訴院，地方裁判所），行政裁判所（国務院，州行政裁判所），最高司法会議にいわば「分権」され，司法権内部における多元性を保障している。憲法裁判所は，国・州の法律の合憲性に関する訴訟，国の諸権力間，国と州，州相互の権限に関する訴訟，大統領，大臣に対する弾劾に関する権限を有する（憲法134条）。憲法は，司法権の行使の主体を，通常裁判官とし，特別裁判官の設置を禁止した（憲法102条）。それにもかかわらず憲法は，この原則と矛盾し，行政，会計，軍事に関する特別裁判所を例外として認める規定をおいた（憲法103条）。また憲法は，司法を，「他の権力から自治的で独立した組織」（憲法104条1項）とするために，司法行政を担当する最高司法会議をおいた。最高司法会議が，司法行政に関する主要な権限を有し（憲法105条），司法大臣は，最高司法会議の「残余の」事務に関する権限をもつだけとした（憲法110条）。このことにより行政権からの司法権の独立を完全なものとした。

このイタリアの司法権内部の分権は，日本において，最高裁および最高裁事務総局が，憲法審査権，通常司法の終審裁判権，司法行政の権限を独占し司法統制の手段としていることと鮮やかな対照をなしている³。

(2) 司法官の司法内部における独立

司法および司法官の独立性が，裁判の公平性の第一の保障となる。そのた

3 最高裁事務総局が，人事行政（昇給，昇進，配置転換等）を通じて，下級裁判所の裁判官を統制，誘導してきたことについての元裁判官の証言として，安倍晴彦『犬になれなかった裁判官－司法官僚統制に抗して36年』日本放送出版協会，2001。また外国人研究者による統計的研究も存在する。

め司法権の行政権、とくに政府、および立法権からの圧力からの独立(外部の独立)および個々の司法官の同僚司法官の影響力からの独立(内部の独立)の両方が必要である。戦後の司法官の運動のなかでとくに「内部の独立」が、追求されるべき独自の価値として重要性が認識されるようになった⁴。その自覚は、最高司法会議の委員の選挙について比例制の採用、司法官のキャリアの廃止という運動として発展させられ1970年代の半ばには実現された。

(3) 独立を保障する手段としての司法官の自治

憲法は、裁判官の独立の保障を、「裁判官は、法律だけに従う」(憲法101条2項)と宣言する。イタリアの制憲議会が、先見性があったのは、この独立性を保障するための手段が司法官の自治 *autogoverno dei magistrati* であることを発見し、そのための組織として最高司法会議を構想したことである。制憲議会は憲法に、司法官の独立 *indipendenza* と同時に自治 *autonomia* についても書き込んだ(憲法104条1項)。

(4) 最高司法会議の存在

制憲議会は、司法官の自治の機関としての最高司法会議の構成についても憲法に具体的な規定をおいた。イタリアの最高司法会議は、司法行政に関するすべての権限を有すること、司法官と非司法官のいわば「混成」の組織であること、大統領が主宰すること、構成員は、司法官全員の投票によって選出されること等の特徴がある⁵。

4 アレッサンドロ・ピッツオルツによれば、司法の内部の独立と外部の独立の問題は、憲法制定者においては明確に自覚されておらず、憲法施行後、上級司法官が司法全体に影響力を及ぼそうとしたことによって明らかとなった。その後内部の独立が、司法の独立を評価する主要な試験台となった。Alessandro Pizzorusso, *L'Organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico istituzionale. Nuova edizione riveduta e aggiornata*, Einaudi, Torino 1990, p. 23-24.

5 Edmondo Bruti Liberati, Livio Pepino, *Giustizia e referendum. Separazione delle carriere, Csm, incarichi extragiudiziari*, Donzelli, Roma 2000, p. 62.

イタリアの最高司法会議は、フランスの司法官最高評議会と異なり、司法大臣を構成員とすることなく、行政権の影響力を完全に排除している。司法行政は基本的に最高司法会議が担当し、残余の司法事務についてだけ司法大臣が権限を有する。司法官3分の2と非司法官3分の1の「混成」という組織のあり方は、現在の視点からみても、最高司法会議が司法官の同業組合組織 *ordinamento corporativo* であるという批判を避ける上で適切な構成となっている(憲法104条4項)。

(5) 司法官としての検察官

表1.にみるように、検察官 *pubblico ministero* が、裁判官と同一の組織に属し、同等の独立性を保障される司法官であるということは、欧州だけでなく、世界でも唯一のイタリアの特徴である。検察官は捜査活動を担当する司法官 *magistrati requirenti* として、裁判官は裁判を担当する司法官 *magistrati giudicanti* として「職務の相違によってだけ相互に区別される」(憲法107条3項)。検察官が、行政の、とくに司法大臣の指揮下になく、裁判官と同等の独立性を有すること、また憲法で、「刑事訴追の義務」(112条)を負っていることは、イタリアの検察官を独特なものとしている。1990年代初頭に、司法がタンジェントポリ(賄賂都市)とよばれた政治腐敗を摘発することができたのは、検察官の独立の保障と公訴の義務性のゆえである⁶。他方、その独立性の高さゆえに、「司法官の政府」*governo dei magistrati*⁷、「司法革命」,

6 Luigi Ferrajoli, *Crisi del sistema politico e giurisdizione*, in *Il potere dei giudici*, manifestolibri, 1994 Roma, p. 43. Paolo Borgna, Marcello Maddalena, *Il giudice e i suoi limiti. Cittadini, magistrati e politica*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 16.

7 「司法官の政府」という司法の積極主義に対する批判について, Edmondo Buriti Liberati, Adolfo Ceretti, Alberto Giasanti (a cura di), *Governo dei giudici. La magistratura tra diritto e politica*, Feltrinelli, Milano 1996.

司法の政治主義化等の批判をまねいた⁸。日本においては、検察官に対する政治権力、経済権力の影響力の行使が、刑事法の適用についての市民の平等と自由に対する危険となっている。

表1．民主主義体制における検察官

	イギリス	合州国	ドイツ	フランス	スペイン	ポルトガル	イタリア	日本
構成	単一	連邦	連邦	単一	単一	単一	単一	単一
任用	分離	分離	試験 分離	試験 裁判官と 共通	試験 分離	試験 裁判官と 共通	試験 裁判官と 共通	試験 分離
修習	専門	専門	全法律職 共通	裁判官と 共通	分離	分離	裁判官と 共通	共通
裁判官との 統一組織	無	無	無	有	無	無	有	無
責任	間接	間接 +選挙	直接	直接	間接	独立	独立	直接
刑事訴追	裁量 +私訴	裁量	義務 +裁量	裁量	義務 +人民的起訴*	義務 裁量	義務 (憲法上)	裁量
予審	無	無	無	有	有	有	無	無

Fonte: Carlo Guarnieri e Patrizia Pederzoli, *La democrazia giudiziaria*, il Mulino, 1997, p. 88. に追加.

(6) 司法官のアソシエーションとしての全国司法官協会の存在

全国司法官協会 Associazione nazionale dei magistrati, Anm は、現在では、イタリアの司法官を代表する唯一のアソシエーションである。イタリアにおける司法官の組織は古く1909年にミラノで設立されたイタリア司法官総協会 Agmi に始まる。ファシスモ期には、ファシスタ組織となることを拒否し1925年に自ら解散した。Agmi は、戦後直後に再建され、Anmi と改称し

8 Stefano Rodotà', *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 181 sg. ステファノ・ロドタは、司法官の積極主義、司法官の捜査について「革命」が語られるのは、イタリアだけでなく世界的な現象で、司法権の濫用ではなく市民の司法的解決の要求の増大であると評価する。

た⁹。

Anm は、その内部に4つの政治的傾向の異なる「分派」corrente が存在し、最高司法会議の委員の選挙においてグループ毎に候補を推薦する。選挙は比例制であるため、司法官内部の政治的な傾向をその代表組織である最高司法会議に反映する。司法内部における多元性を保障するという意味においても重要であり、またそのことがイタリアの司法行政機関の特徴となっている。

以上の特徴は、相互に関連し、またそれぞれが独自の重要性を持っている。本稿では、このうち、最高司法会議を中心として検討する。

2 . 最高司法会議

(1) 独立した司法行政機関としての最高司法会議

表 2 . にみるように、世界における司法官の独立は、英米の「法曹一元」制度をとる諸国と大陸欧州諸国の「キャリア裁判官」制度を採用する諸国では大きく異なる。

ドイツを除く大陸欧州の諸国では、司法官の指名、昇任等の司法官の地位に関する司法行政を、行政から独立した機関(略称はいずれも Csm)に委ねている。ただし、フランスのものは、ドイツの制度にちかい。行政から独立した司法行政機関の起源は、イタリアの最高司法会議にある。

司法行政の権限を、行政権から、とくに司法大臣から取り上げ、司法官の自治に委ねるといった制度を最初に採用したのは、1948年のイタリア共和国憲法であり、司法行政の機関は、最高司法会議 Consiglio Superiore della magistratura と呼ばれている。1948年の憲法施行後も、キリスト教民主党

9 Edmondo Bruti Liberati, *La magistratura dall'attuazione della Costituzione agli anni novanta*, in *Storia dell'Italia repubblicana, volume terzo (3^o) . L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio. 2. Istituzioni, politiche, culture*, Einaudi, Torino 1997 , p . 154.

による「憲法凍結」「与党の議事妨害」(ピエロ・カラマンドレイ)によって実現が遅延させられた¹⁰。ようやく1950年代末に設置され、その後の法改正を経て、1970年代の半ばに構成員の比例制選挙が実現し、憲法が規定した内容の独立した機関となった。その後、1970年代に民主化された諸国、スペイン、ギリシャ、ポルトガル等においてイタリアの最高司法会議を先例とした司法行政機関が設置されている。

表2. 民主主義体制における司法官の独立

	イギリス	合州国	ドイツ	フランス	スペイン	ポルトガル	イタリア	日本
採用	行政	行政+立法府	修習+試験	試験+司法官学校	試験+司法官学校	試験+司法官学校	試験	試験
キャリア	無	無	有	有	有	有	有, 年功	有
任命	大法官	司法省	司法大臣+立法府	大統領+司法大臣+Csm	Csm	Csm	Csm	最高裁
解任	立法府	立法府	懲戒裁判所	Csm	Csm	Csm	Csm	最高裁(再任拒否)弾劾裁判所

Fonte: Carlo Guarnieri e Patrizia Pederzoli, *La democrazia giudiziaria*, il Mulino, 1997, p. 40. に追加.

(2) 1948年憲法以前の最高司法会議

1948年の憲法による最高司法会議は、1907年に司法大臣の諮問的機関として「オランダ法」により設置された機関と同じ名称を採用している。しかし、名称のほか、憲法以前の最高司法会議との共通点は無く異なる組織である。ヴィットリオ・エマヌエーレ・オランダは、ファシズム以前の自由主義期の法文化を代表する法学者である。1905年、ジョリッティ内閣の内務大臣、1907年、司法大臣となり、オランダ改革と呼ばれる司法組織の自由主

10 憲法凍結 congelamento costituzionale について、Alessandro Pizzorusso, *Il disgelo costituzionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III/2, Einaudi, Torino, 1995, pp. 115

義的改革を行った¹¹。改革は、司法官の終身制の原理(アルベルト憲章69条)を法務裁判官にも拡大、司法大臣の諮問的機関として最高司法会議を設置し、破毀院裁判官の選挙による委員と政府任命の委員で構成した。

オランダ改革により司法官の官僚制は強化された。1909年、ミラノでイタリアで初めて司法官のアソシエーションであるイタリア司法官総協会 *Associazione generale fra i magistrati d'Italia (Agmi)* が設立された。司法官全体を代表するものではなかったが、少なくとも下級審司法官の要求を組織した。Agmiは、最高司法会議の権限の拡大と委員の選挙制を要求し、1921年に実現した。その結果、司法官全体の投票により破毀院から10人を選出、ローマ大学法学部の教授4人が構成員となった¹²。

(3) 制憲議会と共和国憲法における最高司法会議

イタリアは、第二次世界大戦後、大陸欧州では、司法体制のもっとも深い転換を行った国として知られている。制憲議会は、司法について、ファシズム支配20年(1922-1943)の教訓から、司法の独立、とくに行政、司法大臣の指揮からの独立を追求すべき共通の価値として持っていた。しかし、司法官の自治組織の構成について、司法権の行き過ぎた分離および自治組織が、司法官の同業組合的閉鎖性をもつことになることを避けること、同時に、行政権に対する司法権の従属という関係を再現することなく、政治権力との関係を有する形態の組織とすることが課題となった。制憲議会において、司法の行政権からの独立、外部の独立の保障が、保守勢力により唱えられたのは、当時イタリア共産党の書記長が司法大臣であった政府からの独立の保障とい

11 Tommaso Edoardo Frosini, *Orlando, Vittorio Emanuele*, in Michele Ainis (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 327. Luigi Ferrajoli, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Laterza, Roma-Bari 1996, p. 11. オランダは、戦後、制憲議会にも選ばれ、最長老としてあいさつを行っている。

12 Carlo Guarnieri, *La giustizia in Italia*, il Mulino, Bologna 2001, p. 38.

う意味をもっていた¹³。左翼案は、議会制民主主義、人民主権から議会の中心性を確信し、司法の完全な自治ではなく人民の代表的政治的統制を求めた¹⁴。

制憲議会の時期において、司法官は、司法の完全な自治という視点から、最高司法会議を、司法官だけで構成することをもとめた。しかし、この案は最高司法会議を閉鎖的な組織、司法官の同業組合とすることとなるため否決された。司法権と政治権力との関係を保持するため、司法大臣を最高司法会議の構成員とする案は、行政に対する司法の従属を再現することとなるという理由で否決された。その結果、最高司法会議の構成は、司法官と非司法官の混成の組織となった。混成の組織となったのは妥協の結果であった。しかしそれは後に重要な意味を有することとなった。

司法官の自治の組織として、最高司法会議の構成員の3分の2を通常司法官の全員の選挙により、異なる職務(事実審の司法官、法律審の司法官、検察官)から選出された司法官により構成すること、大統領が最高司法会議を主宰すること、および裁判官および検察官を総体として代表するものとして破毀院長官および検事総長を構成員とすることとなった(憲法104条2, 3, 4項)。

司法官の自治組織を、体制上孤立した組織とすることなく、政治権力との関係を保持した組織とするため、構成員の3分の1を議会両院の合同会議により選出することとした。両院合同会議は、大学の法律学の正教授及び15年以上の経験を有する弁護士の中から選出する(104条4項)。議会合同会議の

13 Carlo Guarnieri, *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrapesi*, il Mulino, Bologna 1992, p. 92. 制憲議会において左翼は、司法に対する不信、無関心があり、とくに共産党は、司法審査についても関心が薄かった。トリアッティの制憲議会(1947年3月11日)での「憲法裁判所という風変わりなもの」はその例証である。Alfonso Celotto, *La Corte costituzionale*, il Mulino, Bologna 2004, p. 26.

14 Guido Neppi Modona, *L'indipendenza della magistratura ordinaria*, in Guido Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione*, il Saggiatore, Milano 1995, p. 347.

選挙における定足数は、最初は、議会议員の4分の3、2回目からは投票者の4分3という加重された特別多数を要求している。政府与党だけでなく、広範な政治勢力の合意をもとめることにより、多元性を保障するという要請にこたえるものである。

実質上の議長である副議長は、議会が選出した構成員の中から、選挙によって選出される(104条5項)。最高司法会議の委員は、任期は4年であり、継続して再選されることはできない(104条6項)。また委員は、弁護士、議員との兼職が禁止される(104条7項)。

(4) 司法会議

法律1966年10月12日825号により、全国26の司法地区(控訴院)に「司法会議」i consigli giudiziariが設置された。司法会議は、最高司法会議の分権的機関であり、高裁長官、検事長、および司法官から選挙された8人の委員で構成される。最高司法会議と異なる点は、構成員はすべて司法官であり、非司法官の構成員は含まれないことだ¹⁵。

上述したように制憲議会は、司法官の同業組合 *corporazione dei magistrati* と市民間の関係を、最高司法会議に3分の1の議会選出委員を入れることで解決した。最高司法会議の司法行政は、大部分において司法会議の表明した評価および見解に基礎をおいている。司法会議が司法官だけで構成されていることは、同僚だけによる評価となり、著しく同業組合的性格を強化している。

このために、司法会議にも3分の1の非司法官の構成員を入れるという提案、法案が作成されたことがある。例えば、1975年の「民主的司法」の提案は、司法会議を州議会が選出した3分の1の非司法官とともに構成するというものであった。しかし、現在までこのような提案は実現していない。最高

15 Alessandro Pizzorusso, *La organizzazione giusitizia in Italia*, Einaudi, Torino 1990, p. 103.

司法会議の非司法官には、兼任禁止規定(憲法104条7項)があり、非司法官委員は、弁護士、国会議員・州議会議員をやめなければならない。全国26の司法地区で、最高司法会議と同様の兼任禁止の措置をとることが可能かという問題が残されている¹⁶。

(5) 最高司法会議設立の遅延

ファシスモ倒壊後、憲法制定前の1946年、司法組織法は、応急措置的に、司法保障法1946年5月31日 Legge sulle garantigie della magistratura の制定により、部分的に改正された。ファシスモ期において司法大臣の指揮下にあった検察官は、司法大臣の指揮 direzione ではなく、監督 vigilanza を受けることとなった。バルミーロ・トリアッティ司法大臣によるこの措置は、検察官を司法大臣の指揮から解放はしなかったが、少なくとも制限しようとした¹⁷。

憲法の最高司法会議に関する規定にもかかわらず、司法組織においてはファシスモが制度化したまま長期にわたり放置された。憲法の規定を具体化する最高司法会議の設置に関する法律は、憲法施行後10年の1958年になるまで制定されることなく、司法組織は実質的には、前体制が1950年代末まで継続した。また1941年の司法組織法も、「憲法に適合する新しい司法組織の制定」という憲法の経過規定 VII 項の指示にもかかわらず改正されることはなかった。

1941年の司法組織法は、ファシスタ体制の司法組織法であり、制定にあたった司法大臣の名からグランディ法とも言う。グランディ司法大臣は、司法官の自治を、ファシスタ国家と理念と相いれないものとして認めず、裁判官

16 Paolo Borgna, Marcello Maddalena, *Il giudice e i suoi limiti. Cittadini, magistrati e politica*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 169.

17 Vladimiro Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, in *Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, Einaudi, Torino 1998, p. 724.

を含むすべての司法官を司法大臣の指揮下においた。司法官に対する懲戒は、司法大臣の命令により、懲戒裁判所が審理した。懲戒裁判所は、破毀院院長、および8人の控訴院院長で構成され、すべて司法大臣が任命した。控訴院、破毀院への司法官の昇進は、司法大臣の任命による司法委員会が決定した。司法官は、ローマ進軍に参加したかどうか、ファシスタ党に登録しているかを基準として評価された¹⁸。

(6) 独立の手段としての最高司法会議

アレッサンドロ・ピッツォルツォによれば、憲法第二部4章司法の規定は2種類に分けられる¹⁹。第一は、抽象的な裁判官の独立の承認、理論と良心にしたがい法律を適用する司法官というものである。第二は、独立の保障を実現するための手段としての司法官の自治に関する規定である。前者は、101条2項「裁判官は法律だけに従う」という規定だけである。4章の大部分は後者の規定であり、司法官の独立を保障するための具体的手段に関する規定の多さが、共和国憲法第二部4章司法の特徴であるということになる。その中心的規定は、最高司法会議の権限と職務を規律する条項である。101条2項の裁判官の法律への服従、独立の宣言は、最高司法会議という機関を得て、外部の独立 *indipendenza esterna* だけでなく、司法内部の独立 *indipendenza interna* の基礎を確立することができる。制憲議会が、司法の独立について、憲法に直接、手段の規定の基本的規定をおいたことは大きな意味を持つこととなった。反対に、司法組織および各司法官に関する規定の制

18 Guido Neppi Modona, *La magistratura dalla Liberazione agli anni cinquanta. Il difficile cammino verso l'indipendenza*, in *Storia dell'Italia repubblicana, volume terzo (3^o)* . *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio. 2. Istituzioni, politiche, culture*, Einaudi, Torino 1997, pp. 87-88.

19 Alessandro Pizzorusso, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari 1999, p. 139. ピッツォルツォによれば、司法の「自治」、司法の組織 *organizzazione giudiziaria* の思想は、アルベルト憲章の時代においても理論的に準備されていた。

定を法律に留保したことは問題が残った(憲法108条)。ファシスモ期に制定された司法組織法(勅令1941年1月30日12号)は、現在にいたるまで、憲法に適合する法律としては改正されていない。

(7) 司法組織のフランス型とのイタリア型

ピッツォルツォはまた、最高司法会議について、イタリア型の独自性を指摘する。ピッツォルツォは、1992年に出版した『憲法コンメンタール』の憲法108条へのコメントにおいて、司法組織のイタリア型の独自性とフランス型とイタリア型との差異を強調した²⁰。両者は通常、大陸欧州諸国が採用しているキャリア裁判官制度として、英米の法曹一元と対比される。しかし、ピッツォルツォは、司法組織のモデルを三つに(英米モデル、フランス・モデル、ソヴィエト・モデル)に分けた上で、イタリア型がそのいずれとも異なることを指摘する。

フランス型は、ナポレオン時代にフランスで発展し、イタリアを含む大陸欧州諸国で受容された。フランス型は、司法官を行政の一部とするものであり、司法組織の独立の保障は制限されている。

司法行政機関 Csm のイタリア型とフランス型は、名称と大統領が主宰する点では同じである。しかし共通点はそれだけであり、相違は大きい。

行政からの独立について、フランス司法官最高評議会には、副議長として、司法大臣が参加する。この副議長は、大統領を代行することができる。イタリア Csm の副議長(議会選出委員の中から投票で選ばれる)と同様に実質的な議長といってよい。フランス Csm は、司法大臣が直接、Csm の構成員と

20 Alessandro Pizzorusso, *Art. 108*, in *Magistratura. II. Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna 1992, p. 18. ピッツォルツォは、フランス型司法について次のように評価する。「フランス・モデルについて『司法権』<<potere giudiziario>>を語ることはできない。たんに『司法当局』<<autorita' giudiziario>>について語ることができるだけである。」

なり、しかも大統領を代行し機関全体を主宰することができることによって、司法に対する行政の影響力を保持している。イタリア Csm は、行政の影響力を完全に排除している。

フランス Csm は、その内部の構成を、裁判官に関する部会と検察官に関する部会に分けている。フランスの検察官は、司法大臣の指揮の下にある行政官であるため部会に分ける必要性があった。イタリアは、検察官も司法官であるため、イタリア Csm は、裁判官と検察官を司法官として一つの組織で代表させている。フランス Csm においては、大統領と司法大臣は、裁判官について権限を有する部会(裁判官部会)および検察官について権限を有する部会(検察官部会)の法定の構成員である。裁判官部会には、間接選挙による裁判官が5名含まれる。裁判官部会全体では12分の5であり、裁判官を代表する機関であるということとはできない。イタリア Csm は、司法官と非司

表3 . 最高司法会議の構成

	イタリア	フランス	スペイン	ポルトガル
司法官	22 18*	7	13	9
	司法官組織から直接選挙16	司法官組織から間接選挙で裁判官5	議会両院の選挙による裁判官12	司法官組織から直接選挙7
	破毀院院長	検察官1	最高裁長官	大統領指名1
	検事総長	コンセイユ・デタ1		最高裁長官
非司法官	11 9*	5	8	8
	法律学の大学教授	大統領、両院議長	議会両院が指名する法律家	議会指名7
	又は弁護士から議会が選出8	の指名3		大統領指名1
	大統領	大統領		
		司法大臣		

Fonte: Carlo Guarnieri e Patrizia Pederzoli, *La democrazia giudiziaria*, il Mulino, 1997, p. 46. に追加, 修正。フランスは、裁判官部会。

*法律2002年44号による修正。修正の経過について、拙稿「イタリア司法組織法改悪と司法官の自治」『法の科学』37号, 2006年, pp. 200-207.

法官の比率は、司法官の多数が憲法で定められ、3分の2を司法官から、3分の1を議会が選出する。司法官の委員は、司法官全体から、現在では比例制で選挙される。

最高司法会議の規模、構成は、表3. に示すように異なっている。イタリア Csm が原型となり、スペイン、ポルトガルの民主化後の司法行政機関に影響を与えた。フランスは、1946年の第四共和制のもとでは、イタリア型 Csm が目指されたことはあったが、1958年の第五共和制により中断されている。現在のものは、1993年の憲法改正によるものである。

(8) 最高司法会議と司法大臣の権限

憲法は、最高司法会議の権限を「任用、補職、転任、昇進および懲戒」(憲法105条)と定めている。最高司法会議は、105条に定められたこれらの「定形」の職務の他に、「司法行政の状態に関する議会への年次報告書」「司法組織に関する法律案に対する見解の表明」「最高司法会議の議事」の決定を行なっている。これらの権限は、最高司法会議設置法上の権限である。それにも関わらず司法大臣は、これらの職務を司法大臣の諮問がなければ、最高司法会議が自由に行うことはできないという解釈をすることにより最高司法会議の活動を制限してきた。

憲法裁判所の1963年168号判決は、最高司法会議の自治的な決定を排除していた法律1958年3月24日195号「最高司法会議の設置と職務に関する法律」11条の違憲性を宣言した。この判決によって最高司法会議は、司法大臣の諮問に関係なく、自由に決議を行うことができるようになった。

司法大臣は、憲法107条2項により、「懲戒の訴えをおこす権限を有する」。しかし、懲戒は、最高司法会議の懲戒委員会が行う。

(9) 最高司法会議委員の選挙の民主化と構成の変化

表4. は、最高司法会議委員に占める法律審司法官 - 破毀院司法官の割合

の変化をみたものである。設立時は、小選挙区制による選挙であり、破毀院に人数的に不釣り合いな代表権を与えていた。つまり破毀院司法官は、司法官の10分の1以下でありながら、法服構成員の半分を占め、控訴院の構成員および議会与党に選出された非法服構成員とともに、最高司法会議の決議に決定的影響を与えることができた。破毀院最高裁は、最高司法会議設置後も影響力を行使することができた。それは司法の自治ではなく、司法指導部による司法の統治とでもいうべきものであった。その後、全国司法官協会の運動により、選挙制度は比例制によることとし、下級審の司法官の占める割合が多くなった。選挙制度の改正により、破毀院最高裁が、司法の頂点としての地位を失うこととなった。

表4．にみるように、法律審司法官の割合は、最高司法会議の設置以来、減少してきた。しかし、第二次ベルルスコーニ内閣の司法「改革」の一環として行われたカステッリ司法大臣の法律2002年44号によって初めてその割合

表4．最高司法会議構成員に占める法律審司法官の割合の推移

	全法律審司法官 (法定の2を含む)	割合	選挙される 法律審司法官	割合
法律1958年195号	8/24	33.3%	6/14	42.8%
法律1967年1198号				
法律1975年695号	10/33	30.3	8/20	40
法律1981年1号	6/33	18.1	4/20	20
法律1985年655号	4/33	12.1	2/20	10
法律1990年74号	4/33	12.1	2/20	10
法律2002年44号	4/27	14.8	2/16	12.5

Fonte: Saulle Panizza, *Art. 104*, in Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Artt. 101-139*, UTET, Torino, 2006, p. 2012.

を増加させた²¹。

(10) 昇進問題・キャリアの廃止

憲法定制者たちは、憲法107条3項の「職務の相違だけによって区別される」という規定により、司法の伝統的な階層的組織を覆そうとした。政府に指名された上級が下級を支配し、個々の司法官の判断を損ねていることは、ファシスモ期だけでなく統一以後の自由主義期においても一般的であった。破毀院の上級司法官は、試験委員会の委員として破毀院の判決に候補者の判決が適合しているかという判断を行った。

107条3項が正当性があるとしている唯一の区別は、裁判官と検察官の区別、事実審か法律審かという職務による区別だけである。司法官の運動は、憲法のこの規定を根拠とし、1963年から1979年の間に、古い選抜の構造を徐々に解体し、今日、図1.にみるように、極端な例外を除いて、すべての司法官は、キャリアの28年後には、上級管理的職務により破毀院司法官と同じ経済的待遇となり、昇進は、年齢だけによる自動的なものとなっている。上

上級管理的職務の司法官

破毀院司法官(7年)

控訴院司法官(8年)

最高司法会議 司法会議

地裁司法官(11年)

司法官補(2年)

競争試験による採用

図1. イタリアの司法：採用と通常司法における昇進

Fonte: C. Guarnieri e P. Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

21 法律2002年44号による最高司法会議の「改正」の意味について、拙稿『司法改革』と司法官の自治と独立 第二次ベルルスコーニ内閣における司法の危機」丹宗暁信・小田中聡樹編『構造改革批判と法の視点』花伝社、2004年06月、pp. 83-102.

級への昇進は、上級司法官で構成する委員会によることはなくなり、直接に最高司法会議により、司法会議の見解を基礎として決定される。上述のように、司法会議は、現在のところ司法官だけで構成され、同僚から選出されている²²。

(11) 欧州司法会議ネットワーク

権力の分立の原理の適用という点において、英米型ともフランス型とも異なるイタリア型の最高司法会議の経験は、近年国際的にも評価されている。2004年5月20日、ローマにおいて、司法組織に関する欧州連合諸国のネットワーク組織である「欧州司法会議ネットワーク」の設立憲章が署名された²³。議長は、イタリア最高司法会議の議会選出委員であるルイジ・ベルリンゲルである。イタリアの独創といえる最高司法会議というモデルは、孤立した制度ではなく、少なくとも欧州連合諸国ではその先進性が認められ始めたと言えるのではないか。

22 C. Guarnieri e P. Pederzoli, *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 128.

23 Saule Panizza, *Art. 104*. in Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Volume III, Artt. 101-139*, Utet, Torino 2006, p. 2016-2017. 欧州司法会議ネットワーク La Rete europea dei Consigli di Giustizia (The European Network of Councils for the Judiciary - ENCJ o Reseau Europeen des Conseils de la Justice - RECJ) 欧州司法会議ネットワークの参加国は、ベルギー、デンマーク、フランス、イタリア、オランダ、ポーランド、ポルトガル、スロヴァキア、スロヴェニア、スペイン、スウェーデン、ハンガリーおよびアイルランド、英国、ウェールズのコート・サーヴィスで、ネットワークの設立構成員となった。オーストリア、ブルガリア、キプロス、エストニア、フィンランド、ドイツ、ギリシャ、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルク、マルタ、チェコ共和国、ルーマニア、トルコは、傍聴者として参加した。

おわりに

戦後の日伊の司法については、多くの共通点がみられる。日伊の司法は、戦後、軍国主義、ファシズムからの解放と立憲主義の原理にたつ憲法の制定から出発し、立憲主義における司法の原理 - 司法の独立、裁判官の独立 - を理念としているという点で共通している。日本は、敗戦まで、「天皇の名において」裁判が行われ(明治憲法59条)、イタリアでは、「国王の名において」(アルベルト憲章68条)裁判が行われていた。

制定された憲法において、司法に関する規定が革新されたにも関わらず、実際の司法制度は断絶よりも、継続の面が強いことも日伊に共通している。ニコラ・トランファリアが示す継続性の事例として、ファシスタ支配期に、国家防衛裁判所、民族裁判所が設置され、司法はファシスタ司法の機構となった。追放が行われなかったため、戦後、民族裁判所の長官が、憲法裁判事になり、憲法裁判事は、彼を長官として選出するという「事件」がおきることとなった²⁴。イタリアでは、人的、組織的に1950年代までは、ファシズム体制の司法のままであった。日本においても、裁判官の戦争責任、司法における追放は極めて不徹底であった。

両国で司法官の追放、戦争責任の追及が行われなかった背景として、日伊の軍国主義・ファシズムからの解放は、日本においては、連合軍に対する敗戦・降伏によって、イタリアにおいても米英軍の援助と庇護のもとに達せられたという事情がある。日本と異なり、イタリアでは、ナチスモの占領に対するレジステンツァが約20ヶ月にわたって戦われた。にも係わらず、レジステンツァは革命ではなく、その影響力の範囲は、憲法制定までであり、憲法の制度を具体化するまでには及ばなかった。法制度の改革は、不十分なまま

24 Nicola Tranfalia, *La politica e la magistratura*, in Gianfranco Pasquino (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Laterza, Roma-Bari 1995, p. 446.

であった。

共通点はここまでで、日伊の司法をならべて論じることの意味があると思えば、それは共通点によってではなく、多くの点における極端な相違である。

日本国憲法体制は、前体制(ファシズム支配、軍部による独裁)にくらべると、司法の独立性の保障を格段に強化した。日本は、戦後改革で行なわれた司法改革において、司法行政の権限を司法省から、最高裁に移した。しかし、この措置は、司法の独立が保障されたということにはならなかった。司法は、司法省からは独立したが、最高裁は与えられた権限により、かつて司法大臣がおこなったように、下級審の裁判官を統制することとなった。

イタリアの司法の特質である最高司法会議にあたる機関は、日本の司法制度には存在しない。裁判官会議が、相当すると言うことは無理がある。日本で司法行政の権限を行使しているのは、最高裁事務総局である。一方は、比例制による選挙で選ばれた委員によって構成する代表機関であり、他方は選挙による正当性を持たない官僚組織である。司法上層部が人事権を利用しながら、下級審の裁判官を統制し、効率性・統一性の名のもとに裁判の内容まで統制している。このような状態は、イタリアで言うと、最高司法会議設置直後のファシスモ期の司法が継続している時期のものである。

イタリアの憲法が、司法官の独立を宣言するだけでなく、それを実現する自治の機関の設置をおいていることをみた。日本国憲法は、裁判官の独立(憲法76条)は、抽象的宣言にとどまり、具体化する規定を欠いていた。しかし憲法の規定の有無は、直接には日伊の相違の原因とならないであろう。今日、独立の司法行政機関を設置することは、イタリアだけでなく、欧州司法会議ネットワークの設立等に見られるように欧州連合諸国の傾向である。

イタリアの司法官とその運動は、1960年代以降、制憲議会が憲法の司法の章に与えた規定を手がかりとしながら、司法と司法官個人の独立を実現していった。20世紀の初頭にさかのぼる司法官のアソシエーションの歴史があったことが司法官の運動を助けた。日本にも裁判官のなかに憲法の価値を実現

するという運動はあった。青年法律家協会とその裁判部会，裁判官懇話会である。しかしそれは裁判官の再任の権限をもつ最高裁によって抑圧されてしまった。日本でなぜ裁判官のアソシエーションが抑圧され，イタリアでは司法官のアソシエーションが発展したのか。司法官の法文化の相違と言えなくはないが，次の課題としたい。