

権威主義体制における「司法の独立」と 法整備支援についての一考察： ウズベキスタンを事例として¹⁾

桑 原 尚 子

はじめに

国際開発において「法の支配」及び「司法の独立」が着目されるようになって久しい。今や、開発援助機関が実施する「法の支配」及び「司法の独立」に関する法整備支援は、アジア、中東、アフリカを中心として相当数にのぼる。被援助国の多くは、実質的であれ建前であれ民主化という体制移行過程にあると同時に、経済基盤が相対的に脆弱である。経済的脆弱さゆえに、開発援助機関から援助を得ることを目的に、「法の支配」や「司法の独立」に関する法整備支援を実施する国もあり、法・司法制度改革への思惑が援助側と被援助側で異なることもある。

旧ソ連及び東欧諸国は、社会主義体制から市場経済・民主主義体制へ移行するに際して、権力統合から権力分立への統治原理の転換、違憲審査制導入と憲法裁判所創設、裁判所再編、訴訟手続法改正などの司法改革をこれまで実施してきた。開発援助機関は、「司法の独立」が「法の支配」及び経済成長²⁾にとって重要な要素であるとみなして、旧ソ連及び東欧諸国

1) 本稿は、科学研究費補助金・基盤研究 (A)「中国、ベトナム、ロシアおよび中央アジア諸国の裁判統制制度に関する比較総合研究」平成 22 年度～25 年度 (研究代表者・杉浦一孝) 及び「開発援助における ICT 活用による制度変化」2014 年度～2016 年度 KDDI 財団 (研究代表者・桑原尚子) の研究助成を受けて行った研究の成果の一部である。

2) 司法改革と経済成長の相関関係についての先行研究を整理した Messick (1999) は、開発援助機関等が支援する司法改革プログラムの射程として、司法部の独立、迅速な事件処理、紛争解決メカニズムへのアクセスの増加、裁判官、弁護士その他の法律専門家の養成を挙げる。司法の独立を目的とした司法改革では、裁判官の判決に対する不適切な影響を防ぐためには裁判官の任用制、評価及び懲戒に関する改革、司法府その他行政府から裁判所への予算管理権の移行、違憲審査権の

で「司法の独立」に関する法整備支援を積極的に行ってきた³⁾。

開発援助機関が「司法の独立」を目的とする法整備支援を設計するときの手法の一つは、「司法の独立」に関するいわゆる国際規準又はモデル国の「司法の独立」に関する法制度と、被援助国の現状との間のギャップを「測り」、かかるギャップを埋めるための法整備支援プロジェクトを策定するというものである。もっとも、開発援助機関において「司法の独立」の概念について共通の理解やある国の「司法の独立」を測る共通の指標が確立しているわけではない。とはいえ、「司法の独立」の必要条件ないし要素については、国連の「司法の独立に関する基本原則」⁴⁾、欧州評議会の「裁判官の独立、効率性及び責任に関する勧告」⁵⁾、国際法律家協会の「司法の独立についての最低規準」⁶⁾などが国際規準としてしばしば参照される。また、各国の司法制度改革や司法の独立を測る指標としては、これら国際規準に基づいてアメリカ法律家協会が開発した司法改革指標がある⁷⁾。

強化などが対象となる、と言う。Messick, Richard E., "Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues", *The World Bank Research Observer*, vol.14, no.1, 1999 参照。

- 3) 例えば世界銀行は、開発にとって司法制度は重要であるとの前提に立ち、世界銀行のプログラムにおいて、①紛争、犯罪及び暴力の防止及び最小化、②行政府の透明性確保、③民間セクター成長の促進並びに④民間セクターの担い手及び市民の法令遵守の保障に資する役割を司法制度は果たすと強調している。1990年代初頭から、30以上の大規模な司法改革プロジェクトへ総額8億5千万米ドル相当を投入し、また規模の小さい司法改革支援の数は数百に上ると言う。"About the World Bank in Justice Reform", <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:23138640~menuPK:1974078~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html> (最終閲覧日 2016年5月4日) 参照。
- 4) Basic Principles on the Independence of the Judiciary. 第7回犯罪防止及び犯罪人取扱いに関する国際連合会議 (1985年8月26日から9月6日までミラノで開催) で採択され、国際連合総会第40回会期決議で承認された (1985年11月29日、12月13日)。
- 5) Council of Europe, Judges: independence, efficiency and responsibilities, Recommendation CM/Rec (2010)。
- 6) International Bar Association, *Minimum Standards of Judicial Independence*. 1982年採択。
- 7) American Bar Association, *Judicial Reform Index*. 同指標の項目は、(1) 裁判官の資質、教育及び多様性、(2) 司法権、(3) 財源、(4) 制度的保障並びに (5) 説明責任及び透明性並びに効率性に大別される。(1) には①裁判官資格及び裁判官研修、②裁判官の選任過程、③法学教育の継続、④マイノリティ及びジェンダーへの配慮、(2) には⑤違憲審査、⑥行政行為に対する司法の監督、⑦市民的自由への司法管轄権、⑧上訴制度及び⑨法廷侮辱に対する権限、(3) には⑩司法予算、⑪適切な給与、⑫裁判所建物、⑬裁判官の安全、(4) には⑭任期の保障、⑮客観的な裁判官昇任基準、⑯裁判官の免責特権、⑰裁判官の罷免及び懲戒、⑱事件の割当、⑲裁判官組織、(5) には⑳判決及び不適切な影響力、㉑裁判官倫理、㉒裁

しかしながら、これら国際規準やモデル国の法制度に倣った司法改革は主に規範的な「司法の独立」を射程とするものであり、必ずしも「司法の独立」の実質化をもたらすわけではない⁸⁾。むしろ、トランスパレンシー・インターナショナル（2007）が「過去数十年に渡る司法の独立を保障するための努力や国際的取り組みにもかかわらず、世界中の裁判官及び裁判所職員は、法に従うよりも、強力な政治主体又は経済主体へ便宜を図るよう圧力を受け続けている。いくつかの国では国際規準からの逆行が顕著であり、例えばロシア及びアルゼンチンのように、政治権力の司法府に対する影響が強くなっている国もある。」⁹⁾と端的に指摘するように、開発援助機関による司法改革支援の結果についての悲観的な見方もある。司法改革に関する法整備支援が期待されたような成果を生み出していない状況について、被支援国における「司法過程への政治介入の程度及びそこに内在する文化的決定要素を十分斟酌せずに、制度の脆弱性へ焦点を当てることを好む」¹⁰⁾ 援助機関のプログラム及びプロジェクトの設計こそがその原因であり、実効的な法整備支援を実施するためには「当該社会が直面している法の支配及び司法の独立における脆弱性の文化的決定要素」¹¹⁾に焦点をあてるべきという Laver (2012) の主張は、人々の法意識の変化までも射程とする法整備支援の必要性を示唆するものである¹²⁾。司法部において政治権力や政治的影響力を行使して、又は人脈を利用して私利私欲を満たす行為が社会で広く容認され、さらには正当化すらされる状況下で、このような「法の支配及び司法の独立における脆弱性の文化的決定要素」を考慮せずに「司法の独立」の実質化を目的とする制度設計をしても、「紙の上の法」と現実との乖離が益々広がるだけであろう。

判官に対する不服申立手続、²³訴訟への公衆及びメディアのアクセス、²⁴判決の公刊、²⁵判決記録の管理、(6) には²⁶裁判所補助職員、²⁷司法に関する職種、²⁸事件の整理保存及び検索システム、²⁹コンピューター及びオフィス備品、³⁰現行法へのアクセス、が含まれる。http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/publications/assessments/jri.html（最終閲覧日 2016 年 5 月 7 日）

8) 規範的な「司法の独立」と実質的な「司法の独立」の相関関係については、米国の司法政治学の分野で論じられてきた。

9) Transparency International, *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, Cambridge University Press, 2007, p.xxii, xxiii.

10) Laver, Roberto, "The World Bank and Judicial Reform: Overcoming 'Blind Spots' in the Approach to Judicial Independence", 22 *Duke Journal of Comparative & International Law* 183, 2012, p.219.

11) Ibid.

12) Laver (2012) は世界銀行の法整備支援を分析対象としているが、制度の脆弱性に着目するという点では他の多くの開発援助機関における法整備支援も同じである。

法整備支援対象国には少なからぬ数の権威主義国家が含まれていることにも留意すべきである¹³⁾。権威主義体制における「司法の独立」を実質化するための制度設計を考察する際には、そこにおける「司法の独立」の実践の程度の鍵を握るのが、裁判官の任免手続に関する憲法規定であるとの Melton et al (2014)¹⁴⁾ の主張は示唆に富む。1960 年から 2008 年までの 192 カ国のデータを分析した Melton et al (2014) は、裁判官の任免手続に関する憲法規定と「司法の独立」の実質化の相関関係につき、政治体制に着目して、民主主義体制ではほとんど相関関係は存しなかったが、新興民主主義国家では相関関係を多少なりとも確認でき、権威主義体制に至っては相関関係が最も強かったと結論している。権威主義体制のなかでも、執行権を抑制する機関が存在する国ほど、裁判官の任免手続に関する憲法規定と「司法の独立」の実質化の相関関係が強いことが確認されている。

さらには、法整備支援対象国の多くがいわゆる開発国家であり、「開発」

13) 権威主義体制における「司法の独立」及び司法改革を考える上では、政治と司法に関する主として政治学の研究が示唆に富む。これら先行研究では、政党間の競争、選挙結果の不確実性及び権力者による権力保持が「司法の独立」を促す要素として挙げられている。Chavez, Rebecca Bill, “The Rule of Law and Courts in Democratizing Regimes”, Whittington, Keith E. and Kelemen, R. Daniel (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp.67-71 参照。また、政治体制と「司法の独立」との相関関係については、権威主義体制下において司法は権力者の手先に過ぎず「司法の独立」など存在しないという従来の見解に対して異を唱える研究が近年発表されている。例えば Ginsburg and Moustafa (eds.) (2008) は、権威主義政権による裁判所強化の動機として、社会統制及び野党の傍流化、政権の主張への法的正統性付与、官僚機構の統制、投資の促進、論争的な政治課題についての判断を司法に委ねて政権が論争に巻き込まれるのを回避することを挙げ、長期安定政権ほど裁判所の役割を重視する傾向にあると指摘する。その理由は、安定政権ほど洗練された制度を実験する余裕を有し、実質的な「法の支配」のレトリックに頼ることなく自らの正統性を主張し易いことにある、と言う。他方で、権威主義政権の自己利益追求を目的とした裁判所利用は、裁判所が権威主義政権抑制の役割を果たす結果をもたらすという意味で、諸刃の矢ともなりうる、と述べる。すなわち、ひとたび司法へ政権が与えられると、否応なく政策へ挑戦する道を拓くことになる、というわけである。そこで権威主義政権にとっての中心課題は、野党にとっての裁判所の効用を最小化して、政権支持の役割を果たす裁判所を利用することとなる、と言う。「司法の独立」を侵害することなく司法積極主義を封じ込めるために、権威主義政権が取り得る主たる戦略として、司法の抑制を促す制度的インセンティブの付与、脆弱な司法システムの設計、司法アクセスの制限及び司法府支援ネットワークの無力化が挙げられる。Ginsburg, Tom and Moustafa, Tamir (eds.) *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp.4-21 参照。

14) Melton, James and Ginsburg, Tom, “Does De Jure Judicial Independence Really Matter?: A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence”, *Journal of Courts*, Fall 2014, pp. 187-217.

という文脈及びプロセスでの「司法の独立」を考慮することも肝要である。すなわち、松尾（2012）が指摘するように、「開発」のプロセスでは、開発政策を実施できる「強い・効率的な政府」が求められる一方、「強い・効率的な政府」は、開発政策実施の合法性の保障をめぐって「合法的な政府」と、そして「市場化と民主化の両立困難」をめぐって「良心的な政府」とそれぞれ緊張関係に立つ¹⁵⁾ 16)。

本稿の目的は、かかる問題意識に基づいて、筆者が法整備支援の実践に携わったウズベキスタンを素材として、社会主義からの体制移行国において「司法の独立」を確立する際に直面する困難とその特徴を比較法的観点から把握し、かかる困難克服の手掛かりを探ることにある。

一 社会主義からの体制移行国における「司法の独立」を確立するための制度設計とその困難

旧ソ連及び東欧諸国では、憲法で司法の独立や権力分立の原則、憲法裁判所の設置、違憲審査制を謳うなど規範レベルでは「司法の独立」を保障する構造となっているものの、「司法の独立」の未経験及び社会主義の負の遺産が「司法の独立」の確立を拒む要因となってきた。

1 経路依存性

「司法の独立」を実質化する、あるいはそれが根付くに際して、社会主義からの体制移行国の多くが直面する難問の一つは、権力分立の原理や「司法の独立」について、いわゆる経路依存性（path dependency）を有しないことである。例えばソ連では、森下（2001）が示すように、権力統合の原

15) 松尾は、「強い・効率的な政府」と「合法的な政府」・「良心的な政府」との緊張関係を「良い政府のジレンマ」と呼ぶ。「強い・効率的な政府」、「合法的な政府」、「良心的な政府」及び「良い政府のジレンマ」については、松尾弘『開発法学の基礎理論：良い統治のための法律学』勁草書房、2012年、87-98頁参照。

16) 大河内（2014）も、ウズベキスタンのような体制移行国において「司法の独立」をいかに実現するかを考えるうえで、松尾の「良い政府」のジレンマ、「開発法学の権力の統制とともに権力を実際に作り上げる行程をも視野に入れる」という視角が重要であると指摘する。大河内美紀『「司法の独立」のグローバル化とその困難：ウズベキスタンの事例から考える』法政論集255号、2014年、544、545頁参照。

則の下で司法の独立原則が否定され、「裁判官の選挙制・リコール制・報告義務制」、「最高会議（幹部会）の憲法統制権・法律解释权」、「法保護機関」としての裁判所の位置づけ、「検察官の裁判監督・裁判官の有罪志向」及び「党機関への従属・電話法」に示されるように、司法は従属的地位に置かれていた¹⁷⁾。経路依存性を有しないところへ「司法の独立」の原則を移植する場合、法の移植 (legal transplant) に関する先行研究によれば、移植法が機能するのは決して容易ではない¹⁸⁾。

2 ソ連の遺制：司法権内部の裁判統制

(1) 概観

「司法の独立」の原則が経路依存性を有しないことに加えて、ソ連時代の遺制は旧ソ連諸国において「司法の独立」を実現する上での障害となってきた。旧ソ連諸国における司法改革の経過について概説した Nußberger (2012)¹⁹⁾ は、ソ連時代から継承する他の権力部門への司法権の従属、「法保護機関」としての裁判所と強力な検察庁、司法権内部の裁判統制及び法意識ないしメンタリティーが、旧ソ連諸国において「司法の独立」を確立する上での障害となっていると主張する。すなわち、旧ソ連諸国においては大統領への司法の従属により「司法の独立」が損なわれているが、司法府の従属相手がソ連時代の共産党及び行政府などから大統領へと代わったにすぎないと指摘する²⁰⁾。加えて、ソ連時代からの裁判所所長を頂点とする司法府内部のヒエラルヒー構造が裁判官の独立を侵していると言

17) 森下敏男 (2001)「現代ロシアの司法制度改革」神戸法学年報第 17 号、7-40 頁を参照。

18) 経路依存性を有しない国へ法移植することの困難について詳しくは、拙稿「法整備支援における受入国側のイニシアティブと抵抗：ウズベキスタンの法整備支援から」アジア法研究第 6 号、2012 年及び拙稿「法整備支援における『法の移植 (legal transplants)』をめぐる議論の序論的考察」『名古屋大学国際開発研究フォーラム』第 34 号、2007 年を参照されたい。また、一見すると経路依存性を有しない法の移植についての方法を示唆したものとして、市橋克哉「ウズベキスタンにおける行政法改革」法政論集 225 号、2008 年がある。

19) Nußberger, Angelika, "Judicial Reforms in Post-Soviet Countries: Good Intentions with Flawed Results?", in Seibert-Fohr, Anja (ed.) *Judicial Independence in Transition*, Springer, 2012 [以下、*Judicial Independence in Transition*].

20) Ibid, p.892 参照。

う²¹⁾。さらに、ソ連時代から引き継ぐ、無罪判決割合の低さ、強力な権限を有する検察官、監督及び指導を要する弱い立場の裁判官の地位、安全保障を口実に権威主義的統制を正当化し、国家の発展を個人の福利より重視し、犯罪者を取るに足らない存在として排除し、助言より命令を好み、かつ上意下達を民意に基づく統制より効率的であると考ええるメンタリティーこそが、旧ソ連諸国において「司法の独立」を妨げる主要因となってきたと批判する²²⁾。

次に、司法権内部の裁判統制について、「外国及び国際的な法の支配イニシアティブの多くが体制移行国への西洋の制度的保障の移植にそれほど成功していない」との認識に基づいて、OSCEの専門機関たる民主制度・人権事務所（Office for Democratic Institutions and Human Rights: ODIHR）と欧州を代表する学術機関たるマックス・プランク研究所が実施したOSCE地域における司法改革の現状についての詳細な調査結果²³⁾を学術的に分析した論稿を所収したAnja Seinbert-Fohr編『Judicial Independence in Transition』²⁴⁾を手掛かりとして、その現状把握を試みる。

（2）司法権内部の裁判統制

司法権内部の裁判統制についてSolomon（2012）²⁵⁾は、ソ連時代から引き継ぐ「裁判所ヒエラルヒー内の上部（裁判所所長及び上位裁判所裁判官）に対して個々の裁判官が負う説明責任たる「官僚主義的説明責任（bureaucratic accountability）」²⁶⁾こそが、社会主義からの体制移行国、とりわけ旧ソ連諸国における「司法の独立」にとっての主な障害であると厳し

21) Ibid.

22) Nußbergerは無罪判決件数の少なさ、強力な検察、弱い裁判官について、それらがトルストイやドストエフスキーの小説で記されているような司法に対する不信という文化的特徴に根付くものと述べる。Nußberger（2012）, p.892, 893 参照。

23) かかる調査結果に基づいて取り纏められたのが後述のキエフ勧告である。

24) *Judicial Independence in Transition*.

25) Solomon, Peter H., "The Accountability of Judges in Post Communist States: From Bureaucratic to Professional Accountability", in *Judicial Independence in Transition*.

26) Solomonは、コモンロー諸国に顕著な「他の裁判官（同輩）に対する説明責任」たる「専門家の説明責任（professional accountability）」を「官僚主義的説明責任」に置き、「官僚主義的説明責任」から「専門家の説明責任」への移行が大陸法国家における「官僚主義的説明責任」による裁判官の独立への悪影響を減じる一つの方法であると主張し、フランスやドイツなど西欧諸国においては「専門家の説明責任」が伸張してきたと指摘する。Ibid, pp.922-927 参照。

く批判する²⁷⁾。「ソ連及びポスト・ソ連型官僚主義的説明責任」の下では、物質及び人事の両面で組織内部への極端な依存が存在し、例えば、ロシアの官僚主義的説明責任は、裁判所所長が裁判官の等級及び勤務評定書について行使する権限並びに忠誠及び非公式な規範遵守を助長する勤務評価システムに特徴づけられるという²⁸⁾。ここで言う非公式な規範には、望ましい勤務評価を得るために、個々の裁判官が判決を下す前にその内容について裁判所所長と非公式に協議する慣行や、裁判所所長の恣意的な裁判官への事件割当などが含まれている²⁹⁾。勤務評価の主な指標は、法定期間内に結審した事件数、訴訟遅延件数、上訴件数及びその割合、判決破棄・差戻し及び再審の件数、刑事事件における無罪判決件数といった統計上のものであるが、裁判官の独立にとっての問題は、その勤務評価の使用法にあると指摘する³⁰⁾。すなわち、勤務評価の高さは、基本給加算及び手当（住居や保育所へのアクセス含む）に関する便宜供与に反映され、他方、無罪判決件数が多い点で勤務評価が低い裁判官の場合には、不再任などの結果を招くと言う³¹⁾。さらには、勤務評価の高い裁判官は、有力者が関係する事件処理への「協力」を裁判所所長から依頼されるようになり、そこで「協力」を拒むと、昇任の機会が限定されるだろうとも言われている³²⁾。Solomon は、このような、「裁判官が迅速に紛争処理し、上級裁判所の見解を先んじて斟酌して〔判決を下し：筆者〕、裁判所所長の覚えをめでたくしようと励むよう促すロシアにおける裁判官管理システム」について、それが、「司法部指導層及び彼らの政治・ビジネス上の顧客」へ利益をもたらす一方で、裁判官の独立原則を侵害するものだと批判している³³⁾。裁判官の独立原則に対する侵害を招く「官僚主義的説明責任」の原因としてSolomon は、裁判官の経歴及び教育、裁判官の独立した自治組織の不在、そして判決へのアクセスの困難を挙げる。裁判官の多数は、「法執行機関(警

27) Ibid, p.909 参照。

28) Ibid, p.911, 912 参照。

29) Müller, Lydia F., "Judicial Administration in Transitional Eastern Countries" in *Judicial Independence in Transition*, pp.960-966 参照。

30) Solomon (2012), p.912, 913 参照。

31) Ibid, p.913 及び Schwartz, Olga and Sykiainen, Elga, "Judicial Independence in the Russian Federation", in *Judicial Independence in Transition*, pp.1052-1056 参照。

32) Solomon (2012), p.913 参照。

33) Ibid.

察、検察庁）又は裁判所事務局出身者であり」、司法修習も不十分であると言う。また、裁判官の自治組織は存在するとはいえ、資金に乏しく、実際のところ資金を提供する地方裁判所所長や最高裁判所長官の好意に頼らざるを得ない状況にあると言う³⁴⁾。

以上の Solomon の先行研究から、任用後の裁判官人事に関する裁判所所長への権限集中、裁判所所長が有する事件配分権、法執行機関出身者の裁判官に占める割合の高さ、不十分かつ不適切な裁判官育成制度、恣意的な裁判官人事の抑止力となる独立した裁判官自治組織の不在、市民による判決への不十分なアクセス又はその欠如が、旧ソ連諸国、とくにロシアにおいて、「司法の独立」を侵害する要因となっている様相を把握できる。次節では、他の権力部門への司法権の従属及び司法権内部の裁判統制という「司法の独立」にとっての弊害を軽減する制度として、近年着目されている司法行政を所掌する裁判官の自治組織たる司法協議会（judicial council）について検討する。

二 司法行政と司法協議会

裁判官の選抜が司法の独立を実現するための重要な要素であるとして、裁判官人事を含む司法行政を所掌する司法協議会の設置が近年拡大している³⁵⁾。旧ソ連及び東欧諸国においても裁判所所長への権限集中を是正し、かつ行政府及び立法府から独立した裁判官の自治組織が裁判官人事を含む司法行政を担うことが望ましいとして、近年「司法の独立」を目指す法制度設計の文脈でも着目されているのが司法協議会である。

1 司法協議会のモデル

34) 「官僚主義的説明責任」の原因について、Ibid, pp.913-915 を参照。なお、判決の公開に関しては、世界銀行の法整備支援もあり、そのデータベース化が進められているとのことである。Ibid, p.914 参照。

35) 30 年前は 10 パーセント、最近では 60 パーセントを超える国が司法協議会又はこれに類する機関を有しているという。Garoupa, Nuno and Ginsburg, Tom, "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence", John M. Olin Law & Economics Working Paper No.444 · Public Law and Legal Theory Working Paper No.250, 2008, p.1, 2, 26 参照。

旧ソ連及び東欧諸国に関して司法協議会設置を促し、司法協議会モデルを示唆する勧告としては、欧州評議会³⁶⁾「裁判官の独立、効率性及び責任に関する勧告」³⁷⁾、欧州裁判官諮問評議会（Consultative Council of European Judges: CCJE）³⁸⁾がその第8回会議（2007年11月21日から23日にストラスブルで開催）において採択した第10号意見³⁹⁾、OSCEの専門機関たる民主制度・人権事務所（Office for Democratic Institutions and Human Rights: ODIHR）と欧州を代表する学術機関たるマックス・プランク研究所が主催した専門家会議（2010年6月23日から25日にキエフで開催）での議論を取り纏めた「東欧、南コーカサス及び中央アジアにおける司法の独立に関するキエフ勧告」（以下、「キエフ勧告」と称す。）⁴⁰⁾がある。次に、これらの概要をみてみよう。

（1）欧州評議会「裁判官の独立、効率性及び責任に関する勧告」

欧州評議会「裁判官の独立、効率性及び責任に関する勧告」第4章（第26項目から第29項目）は司法協議会について、次のように勧告している。

26. 司法協議会は独立した機関で、法律又は憲法に基づいて設置され、司法府及び裁判官の独立を保障し、かつ司法制度の効率的機能を促進することを目的とする。

27. 司法協議会の過半数は、司法府内の多様性に配慮して裁判官によって選出された裁判官がこれを構成する。

36) 旧ソ連諸国で欧州評議会へ加盟しているのは、アルメニア、アゼルバイジャン、エストニア、ジョージア、ラトビア、リトアニア、モルドバ、ロシア、ウクライナである。

37) Recommendation on judges: independence, efficiency and responsibilities（2010年11月17日、閣僚委員会採択）。

38) 同評議会は欧州評議会閣僚委員会によって2000年に設置された諮問機関である。

39) 第10号意見は、2007年に欧州評議会閣僚委員会が欧州裁判官諮問評議会へ、立法府、行政府及び司法府の間の均衡に資する法の支配に基づく国家統治の重要な要素として、高等司法評議会（high council for the judiciary）その他の類似の独立機関の構造及び役割についての意見採択を任じ、これに基づいて採択されたものである。Consultative Council of Europe Judges, Opinion no.10 (2007) of the Consultative Council of European Judges(CCJE)to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society, “I. Introduction”を参照。

40) Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia.

28. 司法協議会は、事前に確立した手続及び合理的決定によって裁判官及び社会へ最高の透明性を示さなければならない。

29. 司法協議会がその権能を行使するとき、裁判官の独立を侵害してはならない。

同勧告の解説（explanatory memorandum）によれば、司法協議会は、司法の独立の保障を目的として、裁判官の選抜、昇任、専門的訓練、懲戒及び裁判所運営を所掌する独立機関である（解説 34）。もっとも、司法の独立を実現するために司法評議会の設置が必須なわけではなく、行政機関へ司法行政に関する権限を付与していても裁判官の独立を保障する制度設計もあると同解説は注意深く述べている（解説 35）。司法協議会が司法の独立を保障するという目的に資するためには、司法協議会の構成、構成員の任命、ジェンダーバランスといった多様性の尊重、透明性及びその決定手続・根拠を規定し、司法協議会について政治又は組織の影響からの自由を保障しなければならないとする（解説 36）。

（2）欧州裁判官諮問評議会第 10 号意見

欧州評議会「裁判官の独立、効率性及び責任に関する勧告」に司法評議会が含まれるようになった背景には、欧州評議会付置欧州裁判官諮問評議会がその第 8 回会議において採択した第 10 号意見の存在がある（欧州評議会「裁判官の独立、効率性及び責任に関する勧告」解説 34）。同第 10 号意見は、「ヨーロッパ規準」として、旧ソ連諸国への法整備支援において用いられている⁴¹⁾。

41) 欧州評議会の一部門たる司法・法協力部（Justice and Legal Co-operation Department）は、旧ソ連及び東欧諸国に対して研修、国際会議及び技術協力プロジェクトを通じて司法改革、市民社会、ヨーロッパ人権条約に関する法律家研修、立法、人権、警察及び刑務所改善に関する法整備支援を継続的に実施している。欧州評議会司法・法協力部は、旧ソ連諸国において、欧州評議会加盟国たるアルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、ジョージア、モルドバ及びウクライナの 6 か国を対象とした「東方パートナーシップ：東方パートナーシップ諸国における司法改革強化（Eastern Partnership-Enhancing judicial reform in the Eastern Partnership countries）」プロジェクト（資金供与機関：EU、プロジェクト実施機関：欧州評議会）を 2011 年 3 月から 2013 年 9 月まで実施し、そこにおいて、司法府の独立及び裁判官の独立に果たす裁判官自治組織の役割を極めて重視していた。同プロジェクトは、最終目的（overall objective）をプロジェクト対象国において「司法システムの独立、効率性及び専門性を強化することを目的とした司法改革の支援

全 96 項目からなる第 10 号意見は、司法協議会設置を勧告するものであり、司法協議会の趣旨、構成、資源、権限、透明性及び説明責任について詳細に定めている⁴²⁾。第 10 号意見では、司法協議会が司法の自治機関とし

及び強化」であると設定し、「関連領域におけるヨーロッパ規準実施にのための法的及び実質的な障害を明らかにし、これら障害に取り組むための勧告及び最善の実例を提示すること」をその活動の一つに挙げていた。ここで言及されるヨーロッパ規準には、欧州評議会「裁判官の独立、効率性及び責任に関する勧告」及び欧州裁判官諮問評議会第 10 号意見が含まれた。http://www.coe.int/t/DGHL/COOPERATION/CAPACITYBUILDING/default_en.asp (最終閲覧日 2016 年 5 月 4 日) 及び同プロジェクト報告書の Eastern Partnership/Enhancing Judicial Reform in the Eastern Partnership Countries, Working Group on Independence Judicial Systems, *Project Report: Judicial Self-governing bodies, Judge's Career, Directorate General of Human rights and Rule of Law*, Strasbourg, March 2013 参照。

42) 第 10 号意見の概要は、次のとおりである。

A. 総論

- a) 法の支配に基づく国家統治の基本要素として、かつ権力分立の原則を尊重して、裁判官の独立を保障する役割を担う司法協議会のような特別機関を設置することは重要である。
- b) 司法協議会は、司法制度及び裁判官の独立を保護し、かつ司法制度への大衆の信頼を強化するためにヨーロッパ人権条約第 6 条が定義する裁判の効率性及び質を保障する。
- c) 司法評議会は、憲法又はこれに準じる法源で定めることにより、立法府又は行政府に有利となる司法協議会の自治を制限する危険から守られねばならない。

B. 司法協議会の構成

- a) 自己利益、自己弁護及び縁故主義という見方を排除し、かつ社会の多様な立場を反映することを目的に、司法協議会は、その過半数を占める裁判官とそれ以外の者から構成される。但し、特定の権能は裁判官のみから構成される委員会に付託される。司法協議会は、裁判官だけでこれを構成することができる。
- b) 司法協議会委員となる者は、裁判官又はそれ以外の者にかかわらず、能力、経歴、裁判官の生活に対する理解及び独立の精神に基づいて任命されなければならない。
- c) 裁判官出身の委員は、政治権力又は司法府のヒエラルヒーから干渉されることなく、司法府の代表を保障する方法によって同輩から選出されなければならない。直接選挙を実施する場合、司法協議会は、司法制度への大衆の信頼を損なう危険を最小化するルールを定めなければならない。
- d) 法に関する経験の有無にかかわらず、裁判官でない者の任命は非政治的でなければならない。但し、議会が裁判官でない者を選出する場合、議員を司法協議会の委員に選出してはならず、相当数の野党支持を必要とする適任の過半数がこれを選出しなければならない。かつ司法協議会は多様な社会を代表する者の集まりでなければならない。

C. 司法協議会の役割

- a) 委員は常勤であるが、裁判所実務との関係を保持するために、その仕事及び時間を制限することができる。委員（裁判官及びそれ以外の者）はその独立及び不偏を保障されなければならない。
- b) 司法協議会は、その予算を管理し、最適かつ独立した役割を担うための予算を与えられなければならない。
- c) 司法協議会は、司法へ上訴しうることを条件として、拘束力を有する決定を下すことができる。

て裁判所の運営及び裁判官人事を含む司法行政を担い、立法府及び行政府からの干渉を排して裁判官の独立を確保するための制度設計に細心の注意が払われている。

司法協議会の権能については、司法運営の役割のほか、裁判官が行政府及び立法府から独立して、かつ司法府内から不適切な圧力を受けずにその権能を行使することができるよう司法協議会が司法権の自治を担うべきであると謳い（第10号意見第12項目）、司法協議会が権限を有することが望ましい事項として裁判官の選任、昇任、評価、懲戒及び倫理事項並びに研修、予算の運営及び管理、裁判官像の保護、他の国家権力への意見の提供、国内、ヨーロッパ域内及び国際レベルでの関連機関との協力並びに透明性、説明責任及び報告という大衆に対する責任を挙げている（同第42項目）。他の機関との関係については、司法協議会の自治については自らがその詳細を決すること、司法大臣、元首及び議会との関係について明定されること、司法協議会が裁判所のヒエラルヒーの中に組み込まれないこ

-
- d) 司法制度への大衆の信頼の基本要素として、司法評議会は、透明性をもって行動し、かつその活動に対する説明責任を負わねばならない。説明責任は、司法制度の役割を改善するための措置を含む定期報告によっても果たされる。
 - D. 司法協議会の権能
 - a) 司法協議会は、裁判の独立及び裁判の効率性の保護及び促進を目的とする広範な権能を有しなければならない。司法協議会は、その権能を行使するにあたって利害衝突が生じないことを保障しなければならない。
 - b) 司法協議会が、裁判官の選出、任命及び昇任の権限を有することが望ましい。裁判官の選出、任命及び昇任の権限は、裁判官選出規準に関する完全な透明性を確保し、かつ立法府及び行政府から完全に独立してこれを行使しなければならない。
 - c) 司法評議会は、裁判官の評価及び裁判官職の効率性を保障する技術の実施に積極的に関わらねばならない。司法評議会は、裁判官個人の評価の権能を関連する司法機関へ託してはならない。
 - d) 司法協議会は、倫理に関する事項を所掌することができる。司法評議会は、裁判所利用者の苦情を表明することができる。
 - e) 司法協議会は、研修の組織及び監督をすることができる。但し、研修プログラムの計画及び実施については研修センターがこれを所掌し、司法協議会は最初の研修及び現職裁判官の研修の質を保障するのに協力しなければならない。
 - f) 司法協議会は、司法府へ割り当てられる予算の交渉及び管理について予算上の権限を行使し、かつ裁判官の質向上のために諸裁判所の行政及び管理に関してその権限を行使することができる。
 - g) 司法協議会は、裁判官像の促進及び保護に関する広範な役割を適当な機関に任ずることができる。
 - h) 議会へ上程される前に、司法府に影響を与える見込みのある法案（例えば、司法の独立、市民に対する司法アクセスの保障を侵害する法案）については、司法評議会へ意見を求めなければならない。
 - i) ヨーロッパ及び国際レベルの司法評議会との協力は促進されなければならない。

とを言及する（同第 13 項目）。

司法協議会の委員の構成については、「悪用及び不当な圧力」を避けるべく過半数は裁判官が占めるべきとし（同第 16、18 項目）、裁判官でない者の場合には、一定期間の専門職経験を有する優秀な法学者若しくは大学教授又は名声を博す市民の中から選ばれうるとし、政府の長たる元首及び大臣は司法協議会の委員に就くことができないことが強調されている（同第 22 項目）。そして、裁判官の任命及び昇任が独立していることこそが司法の独立の根幹をなし、立法府及び行政府がこれをしてはならず司法協議会が行うことが望ましいと謳っている（同第 48 項目）。

（3）キエフ勧告

キエフ勧告も司法協議会について司法の独立に果たすその役割を強調し、司法行政における望ましい権能に言及する⁴³⁾。欧州裁判官諮問評議会第 10 号意見と比べて際立つキエフ勧告の特徴は、司法協議会への司法行政に関する権限集中に対する警戒とその回避である。まず、司法行政の分掌を勧告するパラグラフ 2 において、「司法協議会は司法行政を担う機関であり、司法の独立を保障するために独立した権能を有する。一つの機関への過度な権限集中及び馴れ合いという見方を避けるために、裁判官の選抜、昇任及び研修、懲戒、評価並びに予算のような権限について分掌することを提言する。一つの好ましい選択肢は、一つの機関又は権力に属せず司法行政に関する諸権限に応じた独立の機関を設置することである。（後略）」と定めている。権限の分掌に関しては、とりわけ裁判官の懲戒に注意が向けられ、「馴れ合いという主張を避け、かつ公正な懲戒手続を保障するために、司法協議会は、a) 異議申立受理及び懲戒についての調査の権限と、b) 懲戒手続における聴聞及び懲戒決定の権限とを同時に有してはならない。懲戒に関する決定は、適切な裁判所への上訴が保障されなければならない。」（パラグラフ 6）としている。司法行政に関する権限のそれぞれに応じて独立の機関を設置するのはコストが高くつき現実的な選択肢とはいえないが、キエフ勧告がそのメンバー構成からして旧ソ連・東欧諸国の司法制度改革へ影響を与える可能性は低いが故に理想を追求できる

43) キエフ勧告の詳細については、大河内（2014）を参照されたい。

と思われる点は差し引くとしても、なぜこのような提言を行ったのか。

専門家会議での議論の要約⁴⁴⁾によれば、司法協議会において裁判所所長が公式の役割を担っていない場合又は法律が裁判所所長の司法協議会委員就任を禁じている場合であっても、実際には裁判所所長が裁判官へ直接又は司法協議会を通じて影響力を行使している複数の事例が挙げられ、これを受けて、いかに司法協議会への権限集中を制限するかが議論されたとのことである。具体的には、司法協議会への懲戒に関する権限集中に対して専門家の懸念が示され、裁判官の懲戒についてその手続開始と決定権限を分掌することで合意に至っている。また、裁判官選抜に関する司法協議会の権限にも懸念が表明され、裁判官選抜試験のために司法協議会が任命する弁護士及び学識者を含む特別委員会を設置することで合意している。裁判官の勤務評価の所掌機関をめぐることは、とくに司法協議会が強い権限を持つことに懸念が示され議論が紛糾したようであるが、司法協議会は勤務評価に関わるもののその権限を独占しないこと、勤務評価は地方レベルで実施され、専門家及び弁護士をその構成員に含む独立の機関が決定を下すこと、評価基準について相当の注意が払われ、当事者及びルールが尊重されることで合意に至っている。司法協議会の予算案編成権をめぐることは、行政府、なかでも司法省の役割が大きいことを認めながらも、司法協議会が監視機能を有することが提案された。さらに、司法協議会は予算配分の役割を担うこと、司法制度の予算上の必要について政府へ要求することも合意された。また、司法協議会の裁判官代表については裁判官がこれを選出することで合意している。

以上の議論は、体制移行してもなお、裁判所所長への公式及び非公式な権限集中がもたらす司法の独立にとっての弊害が、体制移行後に設置された司法協議会においても引き継がれる根深い問題であることを示している。司法協議会がほとんど機能不全に陥る、あるいは裁判官の独立の保障というその設置趣旨に沿わない委員構成となっている実情が専門家会議の議論の要約からみてとれる。専門家会議では、司法協議会の開催回数が極めて少ないこと、重要な情報の欠如、構成員が常勤でないことといった司

44) OSCE/ODIHR, *Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Challenges, Reforms and Way Forward*, Expert Meeting in Kiev, 23-25 June 2010, Meeting Report, pp.8-15.

法協議会が直面している問題についても指摘され、また司法協議会委員を裁判所所長が兼任するいくつかの国の例が報告されている。裁判所所長に対する監督権能を有する司法協議会委員に裁判所所長が就任することの妥当性とそれが裁判官出身委員を委縮させることが問題として指摘され、司法協議会委員と裁判所所長の兼任の禁止について合意に至っている。

さらに、司法協議会委員に検察及び法執行機関の代表者を認めるかについては、検察が司法府に属している場合に限ってこれを認め、法執行機関については原則としてこれを認めないことで合意に至った。このほか、司法協議会委員の構成について、法学教授を含めることについて合意されたが、弁護士会代表者については結論に至らなかった。厳密な意味での司法協議会が存在していない状況へも議論が及び、資格委員会又は資格協議会の権限及び構成について、司法協議会に関する同会議での合意事項は司法協議会に類する機関へも及ぶとしている。

2 旧ソ連諸国における司法行政と司法協議会の実態： 先行研究より

Müller (2012) は、妥当な司法行政システムの構築が社会主義からの体制移行国において司法の独立を確立するに際しての課題であり、とりわけ、「司法の説明責任と司法の独立の均衡を保ちつつ、透明性を保障するメカニズムを確立する」ことが難問であると指摘する⁴⁵⁾。司法行政を担うのは、裁判官の任免及び昇任並びに懲戒に関する権限を有する司法協議会及び裁判所所長である⁴⁶⁾。このような観点から、ウクライナ、モルドバ、ジョージア、アルメニア、アゼルバイジャン、カザフスタン、ロシア及びベラルーシにおける司法協議会又はそれに類する機関及び裁判所所長について考察した Müller は、司法協議会又はそれに類する機関について、司法行政について相当な権限を持つ「強い」司法協議会を有する諸国（ジョージア、モルドバ、ウクライナ）と、「弱い」司法協議会を有する諸国（アゼルバイジャン、アルメニア、カザフスタン）及び司法協議会に相当する機関を有しない諸国（ロシア、ベラルーシ）に分類でき、「弱い」司法協議会を有する

45) Müller (2012), p.937 参照。

46) Ibid, p.937, 938 参照。

諸国及び司法協議会に相当する機関を有しない諸国においては主たる司法行政が大統領及び裁判所所長へ委ねられていると指摘する⁴⁷⁾。裁判所所長については、事件割当を含む権限集中及びその選任機関がすべての比較対象国における共通課題として挙げられると述べている⁴⁸⁾。

さて、司法協議会の設置は、東欧諸国がEUへ加盟するに際して、EU及び欧州評議会ヴェニス委員会（「法による民主主義のための委員会」）が強力に推進した経緯がある⁴⁹⁾。「強い」司法協議会を有する諸国では、裁判官人事だけでなく裁判官の規律や刑事訴追についてもその権限が及び、例えば、ジョージア司法協議会は裁判官の選任、罷免及び昇任並びに裁判官に対する懲戒手続について責任を負う機関であり⁵⁰⁾、モルドバの上位司法協議会は裁判官の選任に関して大統領又は議会へ裁判官候補者を推薦する権限を持つだけでなく、司法協議会が推薦した候補者を大統領が否認した場合において司法協議会委員の3分の2の賛成をもって再推薦したとき、大統領はこれを承認しなければならないとされ、裁判官に対する懲戒手続については、ジョージアと同様の権限を有している⁵¹⁾。ウクライナの上級司法協議会は、裁判官人事に関してその任命について候補者を大統領へ推薦する権限を有し、最高裁判所などの裁判官に対する懲戒手続に関する手続開始及び処分への不服審査について権限を持つ⁵²⁾。

他方、「弱い」司法協議会を有する諸国及び司法協議会に相当する機関を有しない諸国では、依然として、司法行政へ及ぼす大統領、司法省その他行政機関の影響が大きいが指摘されている。例えば、カザフスタンの司法協議会は、「大統領の単なる諮問機関ないし付属機関」に過ぎないと評されている。同司法協議会は、裁判官候補者の推薦、裁判官の任期延長の承認などについて権限を有するにすぎず、重要事項の決定権限は、大統領が任命する裁判所所長及び下位法令に基づいて設置された司法行政委員会へ与えられており、実際のところ、大統領が、直接的そして間接的に、

47) Ibid, p.941, 942 参照。

48) Ibid, p.960 参照。

49) Ibid, p.940 参照。

50) Ibid, p.942, 943 参照。

51) モルドバの上位司法協議会については、Ibid 及び Hriptievtschi, Nadejda and Hanganu, Sorin, "Judicial Independence in Moldova", in *Judicial Independence in Transition*, p. 1141, 1142 を参照。

52) Müller (2012), p.942, 943 参照。

司法行政へその影響力を行使している、と言う⁵³⁾。

さて、司法協議会委員の構成について Muller は、裁判官の自治組織が選任する裁判官が過半数を占める諸国（ジョージア、アルメニア、アゼルバイジャン）、裁判官の馴れ合いという弊害が生じたために裁判官の占める割合を減らした諸国（モルドバ、ロシア⁵⁴⁾）、裁判官が少数派である諸国（カザフスタン、ウクライナ）に分類する。ここで Muller は、司法協議会の構成員の過半数を裁判官が占めることは、「行政府の影響が司法行政へ及ぶのを防ぐ第一歩ではあるが、司法の独立を守るのに持続可能な方法ではない」として、司法協議会構成員の過半数以上を裁判官が占めて同協議会が制御不能に陥ることも、同協議会が行政府の強い影響下に置かれることも避けなければならないと強調する。また、司法協議会委員の選任手続について、裁判官出身でない委員の選任を通じて行政府が影響力を行使する例としてロシアの資格協議会を挙げている⁵⁵⁾。ロシアの最高裁判官資格審査会は、裁判官の自治組織たる裁判官評議会が選出する 18 名の裁判官、上院が任命する 10 名の国民代表及び大統領が任命する 1 名から成り、全構成員が裁判官で占められていた以前に比べて、裁判官人事に関する司法の自律が軽んじられ、行政府の権限が増したと評されている⁵⁶⁾。

比較対象国においては裁判所所長への公式及び非公式な権限集中が「司法の独立」の確立にとって障害となっているが、とくに、「弱い」司法協議会を有する諸国及び司法協議会に相当する機関を有しない諸国では、裁判所所長の権限は、裁判所の運営、「判決の質」を監督することを通じた裁判官の監督、職務上の倫理規則遵守の監視など、より広範に及ぶことが指摘されている。なかでも、裁判官のキャリア、懲戒及び事件割当に関する裁判所所長の権限が強力である、と言う。裁判官のキャリアについては、裁判官選抜及び昇任において裁判所所長の行使する影響力が主要な問題であり、とりわけ司法協議会に類する機関を有しない諸国（ロシア、ベラルーシ）において深刻であるとされる⁵⁷⁾。裁判官の懲戒については、とくに司

53) 以上のカザフスタンの司法協議会については、Ibid.p.949, 950 を参照。

54) もっとも、ロシアの場合は、以前はすべての構成員が裁判官であった。Ibid, p.953 を参照。

55) 以上の司法協議会の構成については、Ibid, pp.953-958 を参照。

56) Schwartz, Olga and Sykiainen, Elga, "Judicial Independence in the Russian Federation", in *Judicial Independence in Transition*, pp.977-981 参照。

57) ロシア及びベラルーシでは裁判所所長に裁判官選抜に関する拒否権が与えられ

法評議会に類する機関を有しない諸国（ロシア、ベラルーシ）及び司法協議会が存在していても大統領の諮問機関にすぎない国（カザフスタン）において裁判所所長の権限が極めて大きく⁵⁸⁾、それ故、裁判官は裁判所所長に従順とならざるを得ないと指摘されている。事件割当については、「モルドバを除くすべての CIS 地域において、裁判所所長が、法律上又は事実上、事件割当権限を行使して裁判官の独立へ影響を及ぼしている」とされる。事件割当のルールが存在しない、明瞭でない又は体系的でない国（ロシア、ウクライナなど）では、ソ連時代より引き続き、裁判所所長が、事実上、事件割当を行っていると言われている。他方、事件割当のルールがあっても、恣意的な事件割当が可能である場合⁵⁹⁾や機能不全に陥っている場合⁶⁰⁾もあると指摘されている⁶¹⁾。

裁判所運営及び裁判官人事に関して大きな権限を有する裁判所所長の選任については、行政府及び立法府の介入を受けないこと、そして司法府内部からの不適切な影響からも自由であることが、司法の独立にとって重要であると Müller は主張する。しかしながら、実際のところ、「弱い」司法協議会を有する諸国及び司法協議会に相当する機関を有しない諸国では、大統領が裁判所所長の任命又は裁判所所長候補者の推薦を行うとされる。他方、「強い」司法協議会を有する諸国では、司法協議会が裁判所所長選任に関する権能を有するとされる⁶²⁾。

以上の先行研究は、旧ソ連諸国において司法の独立を実質化するためには、とくに裁判官人事に関する司法行政への行政府による介入を防ぐこと、

ている、と指摘されている。もっとも、「強い」司法協議会を有する国であっても、実際のところ、裁判所所長との個人的関係なしには裁判官候補者は裁判官へ任命されないウクライナのような例も指摘されている。Müller (2010), p.962 参照。

58) 例えば、ベラルーシの場合、各裁判所の所長が懲戒提起権限と懲戒決定権限と同時に有し、最高裁判所長官又は最高経済裁判所長官が懲戒に関する決定の上訴を審理する。Ibid, p.962, 963 参照。

59) ジョージアでは、アルファベット順に事件を割り当てるルールが存するが、各事件割当につき裁判所所長の承認を要することから、裁判所所長はルールについて例外を設けることができる。Ibid, p.964 参照。

60) カザフスタンでは、事件の割当をランダムに行うコンピューター・ソフトウェアを導入したが、専門家からは、適切に機能しておらず、透明性にも欠けると主張されている。Ibid 参照。

61) 以上の裁判所所長への権限集中の問題については、Ibid, pp.960-966 を参照。

62) 例えばジョージアでは、司法協議会が最高裁判所を除く裁判所所長を選任することとなっている。Ibid, p.966。以上の裁判所所長の選任機関については、Ibid, p.966, 967 参照。

そして行政府及び立法府から独立して司法行政を所掌する機関の設置が肝要であることを示している。他方で、行政府及び立法府から独立して司法行政を所掌する機関たる司法協議会を設置したとしても、実際のところ、とくに裁判官の配置に影響を与える人事評価システム及びそれが引き起こす弊害が、裁判官の独立を脅かしている現状も指摘されている。

三 ウズベキスタンにおける「司法の独立」

1 政治体制：「超大統領主義」の政治制度

ウズベキスタンは、強力な行政府、他の権力部門から統制された司法府、「政治領域から排除されて象徴的な国民代表と立法業務に役割を限られた」立法府を有する大統領に権限が集中した権威主義国家であり、その政治体制は「超大統領主義」とも称されている⁶³⁾。同じく「超大統領主義」に分類されるロシア、カザフスタンなどと比べても、これら諸国が、形式的ではあるにせよ、議会に大統領弾劾についての権限を認めているのに対して⁶⁴⁾、ウズベキスタンにはそのような制度はなく、ウズベキスタンの大統領権限の強さは旧ソ連の中でも際立っていると指摘されている⁶⁵⁾。しかも、国家の政策策定及びその執行監督について実質的に大きな権限を行使する大統領府は、法令に基づいて組織された機関ではなく、その人事及び政策決定過程は極めて透明性が低いことも特徴である。「大統領府」は、建前上、「独立した国家機関ではなく、強制的命令的権限を持たず、直接は日常的統治に関わらない」⁶⁶⁾とされている。しかしながら、実際には、ウズベキスタン行政府の指令系統は大統領、大統領府を頂点とし、その下に閣僚会議、省庁その他行政機関の順に続き、国家運営の中核となる方針は大統領令又は大統領決定によって定められるのが常である。司法制度についても同様であり、近年では、裁判官の俸給表及び手当などを定める大統領令「裁

63) 須田将「ウズベキスタン共和国」松本弘『中東・イスラーム諸国民主化ハンドブック』明石書店、2011年、426、427頁参照。

64) 例えば、ロシア憲法第103条第1項(g)。

65) 須田(2011)、427頁参照。

66) 前掲書、428頁参照。

判制度の社会的保護に関する抜本的改革について」⁶⁷⁾、法学教育機関の再編を定める大統領決定「法曹育成制度のさらなる改善について」⁶⁸⁾、民事事件を扱う裁判所及びその人員の増加、最高裁判所内における新組織設置を定める大統領令「通常裁判所系列地区裁判所及び市裁判所の効率性向上及び改善に関する措置について」⁶⁹⁾などが発布されている。

2 「司法の独立」と裁判官人事⁷⁰⁾

(1) 司法行政の所掌機関

通常裁判所系列裁判所及び経済裁判所の裁判官人事に関する司法行政を所掌するのは、裁判官資格審査会（квалификационные коллегии судей）と「裁判官職への選抜及び推薦に関する大統領付置最高資格審査委員会（Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан）」（以下では「大統領付置最高資格審査委員会」と称する。）である。裁判官資格審査会及び大統領付置最高資格審査委員会については、裁判官資格審査会規程⁷¹⁾及び「裁判官職への選抜及び推薦に関する大統領付置最高資格審査委員会に関する規程（Положение о Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан. 以下では「大統領付置最高資格審査委員会規程」と略する）」がそれぞれ定めている。なお、通常裁判所及び経済裁判所における裁判所運営上の物的側面に関する司法行政を掌るのは、司法省である⁷²⁾。

ア. 裁判官資格審査会

裁判官資格審査会は、①最高裁判官資格審査会、②経済裁判所裁判官資

67) 2012 年 8 月 2 日付大統領令第 4459 号。

68) 2013 年 1 月 28 日付大統領決定第 1990 号。

69) 2013 年 10 月 4 日付大統領令第 4570 号。

70) ウズベキスタンにおける「司法の独立」と裁判官人事について旧規程に基づいて考察した論稿として、杉浦一孝「中央アジア諸国における裁判の独立の実態とその基本的特徴：ウズベキスタンおよびカザフスタンを例として」『社会体制と法』第 8 号、2007 年がある。

71) Положение о квалификационных коллегиях судей。

72) 裁判所法第 11 条。

格審査会並びに③カラカルパクスタン共和国民事裁判所・刑事裁判所、州民事裁判所・刑事裁判所、タシケント市民事裁判所・刑事裁判所及び軍裁判所にそれぞれ設置される裁判官資格審査会（以下、③について「諸裁判官資格審査会」と総称す。）から成り、裁判官の懲戒、裁判官の停職及び罷免、裁判官の不可侵の保障、裁判官の等級授与、人民参審員の選抜に関する事務、裁判官による裁判官宣誓及び裁判官倫理遵守の監督について権限を有する⁷³⁾。裁判官資格審査会の委員は、同輩の裁判官がこれを選出することとなっており、委員はすべて裁判官から構成される。すなわち、各裁判官資格審査会の委員長、副委員長及び委員は、最高裁判官資格審査会の場合は最高裁判所総会⁷⁴⁾が最高裁判所裁判官の中から、経済裁判所裁判官資格審査会の場合は経済裁判所裁判官会議が最高経済裁判所、カラカルパクスタン共和国経済裁判所、州経済裁判所及びタシケント市経済裁判所の裁判官の中から、諸裁判官資格審査会の場合は州裁判所、タシケント市裁判所、地区合同裁判所、地区裁判所及び軍裁判所の裁判官会議がそれぞれの裁判所裁判官の中から、これらを選出する⁷⁵⁾。裁判官資格審査委員を選出する総会又は会議の定足数は総数の3分の2であり、出席者の過半数の支持をもって委員が選出される⁷⁶⁾。各種裁判官資格審査会の委員の数は、委員長及び副委員長を含めて9名を超えてはならず、委員の任期は5年である⁷⁷⁾。裁判官資格審査会委員候補となるには、最高裁判所総会構成員又は裁判官会議構成員からの推薦が必要とされる（同規程第7条）。裁判官資格審査会は必要に応じて開催され、その定足数は総委員の過半数であり⁷⁸⁾、決定は出席委員の過半数の賛成に基づいて下される⁷⁹⁾。

イ. 大統領付置最高資格審査委員会

大統領付置最高資格審査委員会は、定員17名（委員長、副委員長及

73) 裁判官資格審査会規程第1、第2条。同規程は、2014年2月25日に国会で採択された裁判官資格審査会規程改正法により承認された。

74) 最高裁判所総会は、最高裁判所裁判官及びカラカルパクスタン共和国裁判所所長から構成される（裁判所法第15条第1項）。

75) 裁判官資格審査会規程第4条。

76) 同規程第5条、第8条。

77) 同規程第4、第6条。

78) 同規程第15条第1、2項。

79) 同規程第18条第1項。

び委員）、任期5年であり、上院及び下院、最高裁判所、最高経済裁判所、司法省、内務省及び検察の代表、卓越した法律専門家並びに社会団体の代表から成り、大統領が同委員会の構成を命じる⁸⁰⁾。委員長には上院議員が就任し、その罷免は大統領が命じる⁸¹⁾。旧規程と同じく、同審査委員会の選任及び罷免手続のいずれも定められていない⁸²⁾。同審査委員会の主たる権限には、裁判官の任免について大統領へ提案（представление）又は意見（заключение）すること、裁判所長官に対する懲戒について大統領へ提案することが含まれる⁸³⁾。同審査委員会は、原則として2ヶ月に1回開催され、会議の定足数は総委員の過半数であり、決定は出席委員の過半数の賛成に基づいて下される⁸⁴⁾。

（2）初任裁判官の選任手続

下級裁判所裁判官の任命は、大統領付置最高資格審査委員会の提案に基づいて、大統領がこれを行う⁸⁵⁾。最高裁判所裁判官及び最高経済裁判所裁判官は、大統領の提案に基づいて、上院がこれを選出する⁸⁶⁾。最高裁判所裁判官、最高経済裁判所裁判官及びカラカルパクスタン裁判所裁判官の候補者について、大統領付置最高資格審査委員会は、大統領へ意見する権限を有する⁸⁷⁾。なお、裁判官の任期は5年である⁸⁸⁾。

初任裁判官選任手続は次の通りである。まず、①特定の国家機関又は本人が初任裁判官候補者待機名簿への登載を裁判官資格審査会へ推薦又は申請し⁸⁹⁾、②裁判官資格審査会は、推薦又は申請受理から1か月以内に、候補者の推薦及び申請に関する資料、候補者についての法保護機関の意見、初任裁判官候補者待機名簿登載への推薦者リストを総括し、大統領付置最

80) 大統領付置最高資格審査委員会規程第28条、第29条第1項。

81) 同規程第29条第2項。

82) 大統領付置最高資格審査会委員経験者へのインタビューによれば（2013年2月に実施）、同委員経験者自身にとっても選考の過程は不明のようである。

83) 大統領付置最高資格審査委員会規程第6条第1項。

84) 同規程第36条。

85) 裁判所法第63条第3項。

86) 同法同条第1項。

87) 大統領付置最高資格審査委員会規程第6条第1項第5号。

88) 憲法第107条第1項。

89) 裁判官資格審査会規程第24条第1-3項、大統領付置最高資格審査委員会規程第9条第1-3項。裁判官資格審査会は、推薦及び申請を拒否できないとされている（裁判官資格審査規程第24条第7号）。

高資格審査委員会へ送付する⁹⁰⁾。③大統領付置最高資格審査委員会は、1 か月以内に、当該推薦者リストを審査して⁹¹⁾、初任裁判官候補者名簿への登載の認否について決定する。認否の決定は、本人及び関係機関へ通知される⁹²⁾。初任裁判官候補者名簿への登載を認める場合は同決定から1週間以内に本人及び関係機関へ通知しされることとなっているが⁹³⁾、これを拒否した場合の通知期間についての定めはない。④初任裁判官候補者名簿へ登載された者は、司法省付置司法研修所及び適当な裁判所で司法修習し⁹⁴⁾、⑤司法修習の結果に基づいて、司法省付置司法研修所は、司法修習者へ修了証書を発行し、⑥大統領付置最高資格審査委員会、最高裁判所又は最高経済裁判所は、この者が裁判官となる能力を有するかを判断する⁹⁵⁾。⑦司法修習修了後、裁判官候補者待機名簿へ登載されている者は、裁判官職の空席について大統領付置最高資格審査委員会へ応募する⁹⁶⁾。⑧大統領付置最高資格審査委員会は、専門能力、仕事の質及び人格を含む基準で審査し⁹⁷⁾、審査を通過した者へ面接を実施して、面接合格者を裁判官候補者として大統領へ推薦する⁹⁸⁾。

初任裁判官候補者資格について、裁判官資格審査会規程と大統領付置最高資格審査委員会規程は、それぞれ異なる定めをしている。裁判官資格審査会規程第23条によれば、30歳以上のウズベキスタン市民で、高等教育を受け、かつ法保護機関において5年以上の法律専門職経験を有する者が初任裁判官候補待機者の候補者となりうる。他方、大統領付置最高資格審査委員会規程第8条は、30歳以上のウズベキスタン市民で、高等教育を受け、5年以上の法律専門職経験を有し、優れた法律家が初任裁判官候補待機者の候補者となりうると定め、5年以上の法律専門家としての職務経

90) 裁判官資格審査規程第25条、大統領付置最高資格審査委員会第10条。

91) 大統領付置最高資格審査委員会規程第11条。

92) 裁判官資格審査会規程第26条第3、4項、大統領付置最高資格審査委員会規程第11条第3、4項。

93) 裁判官資格審査会規程第26条第3項、大統領付置最高資格審査委員会規程第11条第3項。

94) 裁判官資格審査会規程第27条第1項、大統領付置最高資格審査委員会規程第12条第1項。

95) 裁判官資格審査会規程第27条第3項、大統領付置最高資格審査委員会規程第12条第4項。

96) 大統領付置最高資格審査委員会規程第17条。

97) 同規程第18条。

98) 同規程第19条。

験を法保護機関で積むことを求めている。

旧規程では初任裁判官候補者への応募は本人申請のみであったが、現行の裁判官資格審査会規程及び大統領付置最高資格審査委員会規程は、本人申請だけでなく特定の国家機関からの推薦も認めている。特定の国家機関とは、カラカルパクスタン共和国、地区及びタシケント市の司法機関、検察、裁判所及び内務機関並びに司法省、検察庁、最高裁判所、最高経済裁判所及び内務省である⁹⁹⁾。

審査基準については不透明な部分が多い。上記初任裁判官選任手続③の大統領付置最高資格審査委員会による初任裁判官候補者名簿への登載認否の審査に関して、初任裁判官候補者名簿への登載手続は大統領付置最高資格審査委員会に関する規則（Р е г л а м е н т）でこれを定めることとなっているが¹⁰⁰⁾、かかる規則の存否は公開の法令データベースを見る限り不明である。初任裁判官候補者待機名簿からの除名について、最高裁判所及び最高経済裁判所は、司法修習の結果及び「詳細な検討」に基づいて、これを大統領付置最高資格審査委員会へ提案できると定められているが¹⁰¹⁾、「詳細な検討」の対象事項については不明である。もっとも、司法修習の手続及び期間は、最高裁判所、最高経済裁判所及び司法省付置司法研修所がこれを定めとなっているので、そこに「詳細な検討」の対象事項を明定しているかもしれないが、司法修習の手続及び期間に関する定めの有無は、公開の法令データベースを見る限り不明である。また、司法省、検察庁、裁判所及び内務の諸機関は初任裁判官候補者名簿へ登載された者を監督し、その者に非行、名誉及び品位を貶める行為が認められる場合は、

99) 裁判官資格審査会規程第24条第1、2項、大統領付置最高資格審査委員会規程第9条第1、2項。カラカルパクスタン共和国、地区及びタシケント市の司法機関、検察、裁判所及び内務機関は、四半期ごとに、自らの機関に属する者の中から選んだ裁判官候補者について、諸資格審査会及び経済裁判所資格審査会へ必要書類を添えて提案する（裁判官資格審査会規程第24条第1項、大統領付置最高資格審査委員会規程第9条第1項）。司法省、検察庁、最高裁判所、最高経済裁判所及び内務省は、その職員を、初任裁判官候補者待機名簿の候補者として推薦することができる（裁判官資格審査会規程第24条第2項、大統領付置最高資格審査委員会規程第9条第2項）。

100) 裁判官資格審査会規程第26条第1項、大統領付置最高資格審査委員会規程第11条。

101) 裁判官資格審査会規程第27条第5項、大統領付置最高資格審査委員会規程第12条第6項。

直ちに大統領付置最高資格審査委員会へ通知することとなっており¹⁰²⁾、これらを受け、大統領付置最高資格審査委員会は、初任裁判官候補者待機名簿へ登載された者を、司法修習の成績不良又は名誉及び品位を貶める行為を事由に、初任裁判官候補者待機名簿から除名できる¹⁰³⁾。しかしながら、初任裁判官候補者待機名簿から除名される者に対して弁明の機会が与えられるのか、除名に関する通知が本人にどのようにされるかについては、裁判官資格審査会規程にも大統領付置最高資格審査委員会規程にも定められていない。大統領最高資格審査委員会の推薦に基づいて大統領が下級裁判所裁判官を任命するわけであるが、大統領最高資格審査委員会が推薦した裁判官候補者を大統領が拒否することもある¹⁰⁴⁾。

さて、「司法の独立」の観点から極めて深刻な問題は、上述の新任裁判官任命手続の例外が定められていることである。すなわち、高度の専門性及び高潔な人格を有する者が、申し分のない名声を博し、かつ法執行機関その他国家機関において責任ある地位での十分な経験を有する場合は、上記手続によらずに、大統領はその者を裁判官に任命する権限を有するのである¹⁰⁵⁾。これまで、裁判官経験のない司法大臣が同規程に基づいて、裁判官へ任命されたことがあるという¹⁰⁶⁾。

102) 裁判官資格審査会規程第 28 条第 2 項、大統領付置最高資格審査委員会規程第 13 条第 2 項。

103) 大統領付置最高資格審査委員会規程第 14 条。

104) 2013 年 2 月に実施した大統領付置最高資格審査委員経験者へのインタビューに基づく。同インタビューによれば、大統領に推薦した裁判官候補者が拒否される理由は様々で、例えば、推薦後に新たな事実が発見された場合に拒否されたことがあるという。

105) 大統領付置最高資格審査委員会規程第 21 条

106) 2013 年 2 月に実施した大統領付置最高資格審査委員経験者へのインタビューに基づく。

（3）裁判官の再任手続

下級裁判所裁判官の再任について大統領へ提案する権限を有する機関は、大統領付置最高資格審査委員会、最高裁判官資格審査会及び経済裁判所裁判官資格審査会である¹⁰⁷⁾。

下級裁判所裁判官の再任手続は次の通りである。①裁判官は、任期満了の6か月前までに最高裁判官資格審査会又は経済裁判所裁判官資格審査会を通じて、又は直接に、大統領付置最高資格審査委員会へ再任について必要書類を添えて申請する¹⁰⁸⁾。②最高裁判官資格審査会及び経済裁判所裁判官資格審査会は、再任申請した裁判官が当該職に適任か否かについての意見を大統領付置最高資格審査委員会へ提出する¹⁰⁹⁾。③大統領付置最高資格審査委員会及び最高裁判官資格審査会又は経済裁判所裁判官資格審査会との間で開催する合同会議は、再任申請者についての書類審査及び面接を実施して結論を下す¹¹⁰⁾。④大統領付置最高資格審査委員会は、当該審査に通過した者の再任を大統領へ提案する¹¹¹⁾。

③において、再任申請者は、その専門能力、仕事の質及び人格に基づいて審査される¹¹²⁾。また、③において候補者が希望する裁判官職の条件を満たさない場合は、大統領付置最高資格審査委員会は、希望する裁判官職より下位の裁判官職での審査をすることができる¹¹³⁾。合同会議における決定方法に関して、大統領付置最高資格審査委員会規程には合同会議の定数及びそこにおける決定手続について定められていないが、資格審査会規程によれば、同合同会議開催の定足数は大統領付置最高資格審査委員会及び最高裁判官資格審査会又は経済裁判所裁判官資格審査会のそれぞれの委員の過半数であり¹¹⁴⁾、合同会議出席者の過半数の賛成をもって決定が下され

107) 裁判官資格審査会規程第31条、大統領付置最高資格審査委員会規程第22条。

108) 裁判官資格審査会規程第32条第1、2項、大統領付置最高資格審査委員会規程第24条第1、2項。

109) 裁判官資格審査会規程第32条第4項、大統領付置最高資格審査委員会規程第24条第3項。

110) 裁判官資格審査会規程第34条、大統領付置最高資格審査委員会規程第26条第1項。

111) 大統領付置最高資格審査委員会規程第26条第3項。

112) 裁判官資格審査会規程第33条第1項、大統領付置最高資格審査委員会規程第25条第1項。

113) 大統領付置最高資格審査委員会規程第25条第2項。

114) 裁判官審査会規程第35条第2項。

る¹¹⁵⁾。

(4) 裁判官の等級 (квалификационные классы)

裁判官の等級を決定する権能は、通常裁判所系列の裁判官については最高裁判官資格審査会へ、経済裁判所の裁判官については経済裁判所資格審査会へ与えられている。資格審査会の審査に先立って、最高裁判所長官、最高経済裁判所長官又は裁判所所長が、勤務評定裁判官の評価を適当な資格審査会へ報告することとなっている¹¹⁶⁾。

勤務評定の手続は次の通りである。①等級授与に関する事項を審査する1ヶ月以上前に、裁判所所長は、勤務評定対象裁判官についてその専門能力、仕事の質及び人格を斟酌した評価をする¹¹⁷⁾。②等級授与に関する提案を裁判官資格審査会へ通知する前に、当該裁判官へ評価を開示しなければならない¹¹⁸⁾。また、裁判官資格審査会は、勤務評定の対象となる裁判官へ、裁判官資格審査会の開始より2週間以上前に、同審査会の場所及び時間について通知する¹¹⁹⁾。③等級授与に関する事項の審査は、裁判官資格審査会委員長又は委員の報告で開始され、続いて勤務評定の対象となる裁判官への聴取が行われる。なお、これらに先立って提出済報告書及び資料の検討が行われる¹²⁰⁾。④裁判官資格審査会は、勤務評定の対象となる裁判官の専門能力、仕事の質、在職期間及び経験を斟酌して、提案に従った職位の可能性、高い職位の可能性又は拒否のいずれかについて結論を下し、その3日以内にこれを最高資格審査会へ通知する¹²¹⁾。⑤最高資格審査会は、必要

115) 同規程第35条第4項。

116) 最高裁判所裁判官並びにカラカルパクスタン共和国最高民事裁判所・最高刑事裁判所、州民事裁判所・刑事裁判所及びタシケント市民事裁判所・刑事裁判所の長官及び副長官の職位に関する評価は、最高裁判所長官がこれを最高資格審査会へ提出する(裁判官資格審査規程第37条第1項)。カラカルパクスタン共和国最高民事裁判所・最高刑事裁判所、州民事裁判所・刑事裁判所、タシケント市民事裁判所・刑事裁判所、地区合同民事裁判所及び地区(市)民事裁判所・刑事裁判所の裁判官の職位に関する評価は、カラカルパクスタン共和国最高民事裁判所・最高刑事裁判所の長官並びに州民事裁判所・刑事裁判所及びタシケント市民事裁判所・刑事裁判所の各所長がこれを適当な資格審査会へ提出する(同規程同条第2項)。経済裁判所裁判官の職位に関する評価は、最高経済裁判所長官がこれを経済裁判所資格審査会へ提出する(同規程同条第4項)。

117) 同規程第39条第1項。

118) 同条第2項。

119) 同規程同条第3項。

120) 同規程第41条。

121) 同規程第42条。

な資料を受領してから1か月以内に、等級授与の審査をしなければならない¹²²⁾。勤務評定の対象となる裁判官へ、同審査会の場所及び時間が通知される¹²³⁾。⑥最高資格審査会は、勤務評定対象裁判官について、提案された評定通りの職位、高い職位又は拒否のいずれかについて決定する¹²⁴⁾。①から⑥の手続は、経済裁判所資格審査会における手続に準用される¹²⁵⁾。

さて、最高裁判所裁判官、カラカルパクスタン共和国最高民事裁判所・最高刑事裁判所の長官及び副長官並びに州民事裁判所・刑事裁判所及びタシケント市民事裁判所・刑事裁判所の所長及び副所長の職位に関する評価は、最高裁判所長官がこれを最高裁判官資格審査会へ提出することが定められているが¹²⁶⁾、かかる等級授与の審査については、上記手続②から④の裁判官資格審査会を最高裁判官資格審査会へ読み替えるのか、あるいは②から④の手続が省略されるかなど裁判官資格審査会規程の定めをみる限りやや不明瞭である。

(5) 裁判官の懲戒

裁判官の身分保障について憲法は、「裁判官の不可侵は、法律により保障する」¹²⁷⁾、「裁判官は、法律に定める事由に基づいてのみ、任期満了前に罷免することができる」¹²⁸⁾としてこれを認め、これを受けて裁判所法は、裁判官の不可侵¹²⁹⁾、裁判官の停職¹³⁰⁾、裁判官の任期前の離職¹³¹⁾、裁判官の懲戒¹³²⁾を定める。裁判官の停職、任期前の離職及び懲戒に関する手続の詳細は、裁判官資格審査会規程及び大統領最高資格審査委員会規程によって規定されている。

裁判官の懲戒請求権者は、通常裁判所系列の裁判官に対しては最高裁判

122) 同規程第43条第1項。

123) 同条第2項。

124) 同規程第44条第1項。

125) 同規程第45条。

126) 同規程第37条第1項。

127) 憲法第112条第2項。

128) 同条第5項。

129) 裁判所法第70条。

130) 同法第71条。

131) 同法第72条。

132) 同法第73条。

所長官¹³³⁾、経済裁判所裁判官に対しては経済裁判所長官である¹³⁴⁾。裁判官の懲戒に関する決定は、各資格審査会がこれを行う¹³⁵⁾。懲戒事由として挙げられるのは、裁判の適法性と実施を侵害する場合、過失若しくは規律の乱れによって裁判活動を怠る、若しくは裁判官の名誉と品位を貶め、かつ裁判所の権威を失墜させる非行のある場合、又は裁判官の倫理規定に違反する場合である¹³⁶⁾。

懲戒手続は次の通りである。①懲戒請求権者は、懲戒事由を明らかにして、懲戒審査開始決定をする¹³⁷⁾。②裁判官資格審査会への懲戒審査開始請求に先立って、懲戒請求権者は、これを懲戒の被請求人へ通知する。懲戒の被請求人は、弁明又は追加調査実施を求めることができる¹³⁸⁾。懲戒請求権者は、裁判官資格審査会における懲戒審査開始前に、懲戒審査開始決定を取り消すことができる¹³⁹⁾。懲戒の被請求人は、懲戒審査開始決定取消しに関して、事案の要点の審査を裁判官資格審査会へ求めることができる¹⁴⁰⁾。③懲戒請求権者は、裁判官資格審査会へ懲戒審査開始請求をする¹⁴¹⁾。④裁判官資格審査会は、審査結果に基づいて、懲戒処分、請求却下又は任期満了前離職の提案についての審理を目的とした最高裁判官資格審査会への本件付託のいずれかについて決定する¹⁴²⁾。⑤懲戒の請求権者及び

133) 裁判官資格審査会規程第 49 条第 1 項。但し、地区合同民事裁判所、地区（市）民事裁判所及び地区（市）刑事裁判所の裁判官に対しては、カラカルパクスタン共和国民事裁判所、カラカルパクスタン共和国刑事裁判所、州民事裁判所、州刑事裁判所、タシケント市民事裁判所及びタシケント市刑事裁判所の長官又は裁判所所長が懲戒請求権者となる（同規程同条第 2 項）。

134) 裁判官資格審査会規程第 49 条第 4 項。

135) 裁判所法第 73 条、裁判官資格審査会規程第 47 条。最高裁判所裁判官、カラカルパクスタン共和国最高民事裁判所及び最高刑事裁判所、州民事裁判所、州刑事裁判所、タシケント市民事裁判所及びタシケント市刑事裁判所の長官及び副長官並びに軍裁判所の長官及び副長官については最高資格審査会が、カラカルパクスタン共和国最高民事裁判所及び最高刑事裁判所、州民事裁判所、州刑事裁判所、タシケント市民事裁判所、タシケント市刑事裁判所、地区合同民事裁判所、地区（市）民事裁判所及び地区（市）刑事裁判所の裁判官については諸資格審査会が、経済裁判所裁判官については経済裁判所資格審査会がそれぞれ懲戒に関する事案を審査する権限を有する（同規程第 48 条）。

136) 裁判所法第 73 条第 1 項、裁判官資格審査会規程第 47 条第 1 項。

137) 同規程第 50 条第 1 項。

138) 同条第 3 項。

139) 同規程第 51 条第 1 項

140) 同条第 2 項。

141) 同規程第 50 条第 4 項。

142) 同規程第 54 条第 1 項。

被請求人は、通常裁判所系列の資格審査会の決定又は意見に対して最高裁判官資格審査会へ不服申立てをすることができる¹⁴³⁾。⑥最高裁判官資格審査会は、不服申立から1ヶ月以内に、不服申立を棄却、決定又は意見の取消し・差戻し、決定又は意見の取消し・再審査の資料受付、決定又は意見の取消し又は決定の変更・懲戒処分の変更のいずれかを行う¹⁴⁴⁾。

上記手続②において、懲戒の被請求人が弁明又は追加調査実施を求めた場合にこれを認めるか否かの判断基準については定められていない。同じく、懲戒請求権者が裁判官資格審査会における懲戒審査開始前に行う懲戒審査開始決定の取消しの判断基準についても規定はない。

（6）裁判官の罷免

裁判官の罷免は、最高裁判所及び最高経済裁判所の裁判官については大統領の提案に基づいて上院が、通常裁判所系列の下級裁判所及び下級経済裁判所の裁判官については大統領付置最高資格審査委員会の提案に基づいて大統領がその権限を行使する¹⁴⁵⁾。但し、裁判官資格審査会の決定で、裁判官を罷免することもできる¹⁴⁶⁾。罷免事由として、裁判官の宣誓に対する違反、裁判官資格審査会による警告又は停職処分の後も兼業禁止の活動を続けた場合が挙げられる¹⁴⁷⁾。

裁判所法及び裁判官資格審査会規程が定める罷免手続は次の通りである。①下級裁判所裁判官の罷免について大統領へ提案するに際して、大統領付置最高資格審査委員会は、各裁判官資格審査会に諮問する¹⁴⁸⁾。②各裁判官資格審査会は、事案を検討した上で罷免について決定する¹⁴⁹⁾。各裁判官資格審査会の意見はその決定から5日以内に大統領付置最高資格審査委員会へ通知される¹⁵⁰⁾。

143) 同規程第20条第2項。

144) 同規程第21条第1項。

145) 裁判所法第72条第1項、裁判官資格審査会規程第58条第1項。但し、カラカルパクスタン共和国の裁判官については、大統領付置最高資格審査委員会の助言を基に行うカラカルパクスタン共和国議会の長の提案に基づいて同議会がこれを罷免する。

146) 裁判所法第72条第2項、裁判官資格審査会規程第58条第3項。

147) 裁判所法第72条第1項、裁判官資格審査会規程第58条第2項。

148) 裁判官資格審査会規程第59条。

149) 同規程第61条第1項。

150) 同条第2項。

裁判官の罷免手続の定めには不備が目立つ。そもそも、最高裁判所及び最高経済裁判所裁判官の罷免については、大統領の提案に基づいて上院が罷免するとしか定められておらず、弾劾裁判が行われるのかも含めて罷免手続は不明である。そして下級裁判所裁判官については、その罷免手続を定める裁判所法及び裁判官資格審査会規程は、罷免の申立権者やその申立先機関を明定していない。旧裁判官資格審査会規程にはこれらについて定めがあったが、現行規程にはなく、その理由は不明である。また、懲戒においては懲戒の審査開始前に懲戒の被請求権者へ懲戒開始請求の決定について通知され、かつ懲戒の被請求権者は弁明の機会等を求めることができるが、懲戒よりも重い処分である罷免については、このような規定がない。

3 小括

裁判官資格審査会の決定及び意見には、適正手続の一つの要素である理由付記が義務付けられているとはいえ¹⁵¹⁾、不明瞭な審査基準及び不利益処分における弁明の機会の不備が散見される。そして裁判官資格審査会規程及び大統領付置最高資格審査委員会規程が定める手続には、規程の不備ないし規律密度の低さが目立つ。これらは、いわゆる内部規則で規定されている、あるいは補完されているかもしれないが、外部の者はアクセスできない。また、懲戒事由及び罷免事由の解釈に裁量の余地が大きく残されており、懲戒処分及び罷免について恣意的な運用の危険を孕んでいる。なによりも、裁判官の再任拒否、懲戒及び罷免といった不利益処分に関する情報が公開されていないため¹⁵²⁾、国民にとっては裁判官の不祥事の実態は不明であるし、裁判官人事への不当な介入に対する監督に必要な情報すら入手できない。

151) 同規程第 19 条。

152) 2013 年 2 月に実施したインタビュー調査によれば、裁判官再任の拒否件数、罷免や懲戒の件数を含めて、1 年に 2 回ほど統計が出されているが、これは大統領付置最高資格審査委員会の内部資料で公表していないとのことである。

おわりに

大統領（府）による司法統制は、司法権内部の階層制（ヒエラルヒー）と並んで、裁判官が個々の事件において独立して判断するに際して旧ソ連諸国共通の障害と指摘されている¹⁵³⁾。とりわけ「司法の独立」を侵害するのが、裁判官任免過程への大統領（府）の関与であり、「いかに洗練された裁判官選任手続制度があったとしても、大統領府のカーテンの裏側で実際の結論が下されるのであれば、それは無用な長物となる」¹⁵⁴⁾。

ウズベキスタンも決して例外ではなく、裁判官任免権は大統領（府）がこれをコントロールしている。下級裁判所裁判官候補者について大統領へ提案し、最高裁判所及び最高経済裁判所の裁判官候補者について大統領へ意見する権能を付与された大統領付置最高資格審査委員会の委員の任命権者は大統領であり、その任命手続はブラックボックスである。大統領付置最高資格審査会の提案及び意見の拘束力も大統領による提案拒否事由も明定されているわけではない。下級裁判所裁判官の任命権者は大統領であり、大統領の提案に基づいて最高裁判所裁判官及び最高経済裁判所裁判官を選出する権限を有する上院は、その議員任命が 대통령의コントロールの下にあり、大統領の提案を否決するとは到底考えられない。大統領付置最高資格審査委員会委員には最高裁判所及び最高経済裁判所の裁判官だけでなく、上院及び下院の代表、そして司法省、内務省及び検察の代表までが含まれており、委員構成からして「司法の独立」が脅かされている。司法省、内務省及び検察の代表が委員を構成する点からは、ソ連時代における法保護機関としての裁判所の名残がみてとれよう。

このような大統領付置最高資格審査委員会は、欧州評議会「裁判官の独立、効率性及び責任に関する勧告」、欧州裁判官諮問評議会第10号意見又はキエフ勧告で示される司法協議会モデルとは異質な機関である。すべての委員が裁判官から構成される裁判官資格審査会は裁判官の自治組織であるとはいえ、裁判官人事に関する権能は懲戒処分権など極めて限られており、裁判官の任免については、実質的には、大統領付置最高資格審査委員会の事務処理機関ないし下部組織といっても過言ではない。他方で、そも

153) Nußberger (2012), p.892.

154) Ibid, p.903.

そも、司法省が裁判官任命に関する権限を有していたことを考慮すると、大統領付置最高資格審査委員会へその権能が移されたこと自体が「司法の独立」に向けての善処とも言えなくもない。

ウズベキスタンでは、近年、大統領令に象徴されるように大統領（府）による司法統制が益々強化される傾向にあるといえるが、「司法の腐敗」やとくに地方の裁判官の能力の問題を看過することはできない。裁判官の待遇の改善を目的とした大統領令が發布された背景には、これらの問題が大規模な調査で明らかになったとも言われている。司法制度の効率化を目指して「強い・効率的な政府」の側面が突出している状況ともいえるが、弁護士資格に関する法改正¹⁵⁵⁾ 象徴されるように「合法的な政府」「良心的な政府」の側面が蔑にされていることは否めない。

このような「超大統領主義」な状況下において、「司法の独立」を目指すどのような司法改革を現実に実行しうる可能性があるのだろうか。権威主義国家における「司法の独立」の程度は裁判官の任免制度に左右されるとの仮説に基づくとすれば、本稿「三 ウズベキスタンにおける『司法の独立』」で明らかとなった裁判官人事（選任、再任、等級の決定、懲戒、罷免）に関する手続の不備と不透明さの改善、不利益処分における適正手続の明定から着手するのが、強力な既得権益層との摩擦が相対的に低いという意味で、現実的な一つの司法改革と思われる。

155) 近年の弁護士資格に関する法改正とその実態については、Human Rights Watch, *"Until the Very End": Politically Motivated Imprisonment in Uzbekistan*, 2014 が詳しい。