

# 西オーストラリア州議会における議会侮辱

紙谷雅子

## プロローグ

1995年1月24日、西オーストラリア州議会上院 Western Australia Legislative Council は、議会侮辱で、パース市にあるもっとも警備の厳しく、重罪犯人ばかりを収監するというカスアリーナ監獄に、ブライアン・イーストン氏を収監した。イーストン氏は自発的に西オーストラリア州議会上院の守衛長のところに赴き、カスアリーナ監獄までつれていかれたという。新聞の写真からすると、温和な紳士然としているが、イーストン氏は、逮捕状もなしに拘束され、カスアリーナ監獄に収監されるような、危険人物だといのであろうか？ 彼は、1980年代、西オーストラリア政府が労働党政権のもとにあったとき、エクジム Exim Corporation という州の公共企業体の長や州人事院委員会のメンバーまで勤めた高級官僚だったが、自由党政権になってからは民間企業に転出し、ビジネスマンになったという。

そして、このような収監の過程に、裁判所は一切関与していないという。オーストラリアでは、市民の人身の自由は保障されていないというのだろうか？ 一般論として、議会には、裁判所での審理といった司法手続を経ず、あるいは、裁判所の命令に基づかずに、市民を監獄に入れることができる、権限があるというのが、議会制の母国連合王国の議会で培われた、議会の権

限に関する伝統的な理解である。議会侮辱に対する処罰権は、「議会」であれば、その権限の行使と機能の実現に不可欠なゆえに、議会に固有の権限として、たとえ不文であっても存在するという。本稿は、議会侮辱についてのオーストラリアにおける議論を素材にした、議会侮辱と議会の処罰権についての覚書である。

## 議会侮辱

### 1. 話は1992年に遡る。

1992年11月5日に、西オーストラリア州議会上院に上院議員であるジョン・ホールデン氏が請願書をブライアン・イーストン氏に代わって提出した<sup>1)</sup>。請願は、西オーストラリア家庭裁判所にイーストン夫妻の離婚訴訟が係属していたときに、当時のイーストン夫人、ペニー・イーストンさんとその姉(妹)のマーガレット・マックオーリィ夫人とが、宣誓の上、イーストン氏は、本来受け取る権利のある退職金の他に20万オーストラリア・ドルを受け取ることになっていると証言し、また、きわめて機密性の高い書類が審理の過程で証拠として引用されたが、それは西オーストラリア州議会下院の有力な野党議員リチャード・コート氏がペニー・イーストンさんに提供したという証言があったという主張に関するもので、イーストン氏は、ペニー・イーストンさんの証言の結果、破産申請を余儀なくされたこと、汚職を示唆する20万オーストラリア・ドルの受領という主張には根拠がないことが警察の調査で明らかになっていること、1991年9月19日の離婚訴訟の過程で同意した事実に関する合意取り決めにおいてペニー・イーストンさんはイーストン氏が合法的に権利のある額しか受領していないと認めていること、公共企業体の機密文書を入手した議員の権限濫用についての調査の必要性を根拠に、議会の調査と適切な救済を求めている<sup>2)</sup>。イーストン氏は、離婚訴訟におけるペニー・イーストンさんとマックオーリィ夫人の発言が偽証である(ので、イーストン氏は受け取るべき金銭に関して潔癖である)という議

会による認定と、弁護士であるイーストンさんに対する偽証罪での訴追、同じく弁護士であるマックオーリィ夫人の法律扶助評議会における代理人としての地位の剥奪を求めていたと思われる。メディアで取り上げられはしたが、有名人の個人的な復讐、怨恨を残した離婚劇のひとつと思われていた事態は、11月9日、ペニー・イーストンさんの自殺という劇的なできごとをきっかけに、まったく新たな段階を迎えることになった。西オーストラリア州議会が「真相の究明」に乗り出したのである。

もっとも、議会にとっての問題は、ペニー・イーストンさんとマーガレット・マックオーリィ夫人が、家庭裁判所における離婚訴訟の過程で、西オーストラリア州議会下院の有力な野党議員リチャード・コート氏（現在、西オーストラリア州首相）の手を通じて、秘密裏に入手した資料に基づいて、そのような虚偽の証言をしたかどうかではなく（厳密に言えば、イーストン氏が20万オーストラリア・ドルを受け取ったかどうか、受け取ることになっているかどうか、受け取ることになっているとイーストン氏が述べたことがあるかどうかについてではなく）、イーストン氏は20万オーストラリア・ドルを受け取ることになっているとイーストン氏が述べたとペニー・イーストンさんが裁判所において宣誓して証言したが、その内容が虚偽であるというイーストン氏の主張が議会の誤解を招くものであったかどうかという点に絞られている。仮に、イーストン氏が議会が誤解するであろうと知りながら、あえて、ペニー・イーストンさんが偽証したと人々に思わせる文言で書かれた請願の提出を試みたとするならば、議会を騙そうとしたことになるというのが西オーストラリア州議会上院の理解である<sup>3)</sup>。議会が調べたかぎりでは、ペニー・イーストンさんは、エクジムの文書を手に入れておらず、さらに、イーストン氏が20万オーストラリア・ドルを受け取ったと主張したことはなく、イーストン氏が20万オーストラリア・ドルを受け取ることになっているとイーストン氏が述べたことだけを主張したに過ぎない。彼女は、一貫して、イーストン氏が20万オーストラリア・ドルを受け取ったかどうか、受け取る約束になっていたかどうかは知らないという立場をとっていた。

請願は、議会に提出されると、請願者はその内容に関して法的責任を問われないという意味において免責が与えられると、理解されている<sup>4)</sup>。仮に、虚偽の、醜聞となる、根拠のない嫌疑が、些細なことであるにもかかわらず、嫌がらせとして、あるいは、悪意に基づく請願の申し立てとして提起されたならば、免責特権が濫用され、議会特権が侵害されたということになる。オーストラリアの諸議会在手本としている連合王国議会庶民院においては、請願が侮辱的、名誉毀損的、議会特権に基づく民事訴訟からの免責の濫用となってはならないことが、規則 14 において規定されているので、(そのような性質の文書が請願として受理されることがなく) 本件のような問題は発生したことがないという<sup>5)</sup>。請願者は、請願の内容について、事実を述べるに際し、正確かつ公平でなければならないが、そこには、誤解をさせるような事実の省略をしないことも含まれる。請願の唯一の、そして、主要な目的が議院における審議にないならば、それは、請願手続の濫用ということになる。議会内のできごとについては、当該議院の他に制裁を課す機関がないことに鑑みると、場合によっては、その議院が、請願者、請願を紹介した議員などを、議会特権に違反したとして処罰の対象とすることも十分考えられる<sup>6)</sup>。

事実関係を調査したうえで、上院の議会の特権に関する特別委員会 Select Committee of Privilege は、1992 年 12 月 3 日に、問題のイーストン氏の請願について、ペニー・イーストンさんとマックオーリィ夫人に関する証言の描写において不正確な、適切ではない請願の表現を用い、誤解を与えるような形で離婚訴訟における事実に関する合意取り決めに引用し、リチャード・コート議員に関する(警察などの調査によってすでに否定された)嫌疑を蒸し返すような記述をしていると認定した。そして、それぞれ問題とされる事項は些細であるが、その累積効果からすると、イーストン氏は議院の特権を侵害していると判断し、イーストン氏の請願を削除すること、イーストン氏はこの件に関して再び請願をする際に議院の許可を受けること、イーストン氏に対して、議院を誤解させるような仕方です請願したことを無条件で謝罪するよう求めることを、議院のとるべき行動として推薦した<sup>7)</sup>。

議会の特権に関する特別委員会の報告書は、1993年6月22日、西オーストラリア州議会上院に提出されたが、審議に至らないうちに、1993年の会期は終了した。1994年6月22日、ブライアン・イーストン氏の請願に関する問題が再び取り上げられ、イーストン氏を議会特権の侵害に問うという動議が提出され、同意された<sup>8)</sup>。この結果、イーストン氏は、上院に対して誤解させるような請願をしたことに関して、議院の決議後14日以内に書面で無条件に謝罪するべしという決議に基づいて、1994年7月5日までに謝罪するよう、6月27日に、上院の命令書がイーストン氏に届けられた。しかし、イーストン氏は、7月4日付けの手紙で、些細な議会の特権の侵害と認定されたことからはすべて請願を提出する以前に議院の書記の了解を得て、その助言にしたがって行なったことであり、そのことに関して謝罪をすることは嘘をつくことであり、(負うべきではない責任に関してなので)卑怯であると、求められた謝罪を拒絶した。

西オーストラリア州議会上院の謝罪命令にしたがわなかったことで、イーストン氏に関する問題は再び上院の議会の特権に関する特別委員会に係属することになった。この1994年の委員会で問題となったのは、すでに1992年に委員会で審理された請願に関する議会特権の侵害ではなく、1994年の議院の命令に対する不服従を根拠とする議会侮辱である。もっとも、イーストン氏はこの点に関して、1992年の委員会における審理のあり方と結論は受け入れがたい、議院に対する謝罪は、ペニー・イーストンさんとマーガレット・マックオーリィ夫人の家庭裁判所における証言の真実性を認知することであり、自らの汚名を濯ぎ、「正義」を実現するというイーストン氏の従来の立場を否定することになる、嘘はつきたくないと、再び召喚された委員会での証言においても、主張し続けたが、委員会は、それはすでに決着のついた問題の蒸し返しであると、取り合わなかった。

議院の命令に対する不服従が議会侮辱であるという前提に基づいて、委員会は、議院には(イーストン氏が謝罪を拒否し続けた場合に)イーストン氏を収監する権限があるかどうか、議院には収監されたイーストン氏を(謝罪

なしに) 監獄から出す権限があるかどうか、適切な収監の期間はどのようなものかという点にその関心を向けていた<sup>9)</sup>。議院は再びブライアン・イーストン氏が議会特権の深刻な侵害を犯したと判断し、委員会の指示する命令にしたがった謝罪の請願文をイーストン氏に要求するのが妥当であり、1994年12月28日までに請願文が提出されない場合は、イーストン氏を収監する令状の発給を議長に命じることを議会に勧告するという委員会の判断<sup>10)</sup>は、改めて、イーストン氏に謝罪を要求しても、新たな不服従をもたらすであろうこと、議院による譴責処分では不十分であること、議会の命令に対する不服従をまったく処罰しないことは、命令違反を容認するシグナルと受け取られかねないので、何らかの処罰が必要なこと、高齢であるが、イーストン氏の健康状態に関する医師の診断によれば、監獄でしばらくときを過ごすことに問題がないことなどに基づいていた。

この報告書は1994年12月15日、議院に提出された。翌16日、委員会が勧告したのと同じ、議院の議長に(12月28日までに謝罪がない場合に、28日以降。)ブライアン・イーストン氏の逮捕と収監のための令状を発給する権限を授与し、要請する決議を求める動議が提案され、15対11で可決された。この決議にしたがって、1995年1月に、イーストン氏の収監が実行に移されたということになる。

2. 西オーストラリア州の1891年の議会特権法<sup>11)</sup>は、西オーストラリア州議会上院、下院、および、それぞれの委員会とメンバーの特権、免責、権限について、当該法律制定時およびその後しばらくの間、連合王国議会上院、下院、および、その委員会とメンバーが享受し、行使していたのと同じ特権、免責、権限と、それらの特権、免責、権限の存在、所持、享受が慣習、制定法、その他に基づくか否かを問わず、西オーストラリアの憲法を規定した制定法と当該法律に抵触しない限りにおいて、同じであると規定した<sup>12)</sup>。もっとも当該法律において具体的に定義された権限の場合には当該法律の規定が優先する<sup>13)</sup>。西オーストラリア州議会上院、下院には、列挙された違反行

為を侮辱として略式で料金を課し、支払命令に直ちに從わない場合には身柄を拘束し、収監する処罰する権限がある<sup>14)</sup>。違反行為となるカテゴリは7つある。すなわち、1) 議院もしくは委員会が正当な権限に基づいて発した出頭命令、文書提出命令への不服従、2) 議院もしくは委員会による審理の拒否および合法的に関連性のある質問への返答の拒否、3) 議員の登下庁への、議員の議院内での振る舞いを根拠とする、議院に提起され得る事柄に対する態度の強要をもたらす攻撃、妨害、侮辱、4) 議員の議会における振る舞いを理由とする脅迫的文書の送付、5) 議員に対する挑戦状の送付、6) 議員への贈賄もしくはその企て、7) 議院の議事進行を妨害するような騒動を起こし、あるいは、参加することである。議院の議長は、侮辱行為をした者の身柄を捕縛し、収監するのに必要な命令を、議会侮辱であるという議院の決議に基づいて、発することができる<sup>15)</sup>。身柄を拘束する命令書は、議院が議会侮辱であると判断したという宣言のみならず、その侮辱の性質について、当該法律の定義などの文言にしたがって、特定しなければならない<sup>16)</sup>。

西オーストラリア州議会上院の議会特権に関する特別委員会が参照した連合王国議会議事法の権威アースキン・メイの『議会の法、特権、手続と慣習』最新版は、議会侮辱を次のように定義している。「議会のそれぞれの議院がその機能は果たすのに障害、妨害となる、または、各議院の議員や職員がその義務を遂行するのに障害、妨害となる、あるいは、そのような結果を、直接的であれ間接的であれ、もたらす傾向のある行為もしくは不作為は、たとえそれを違反行為とする先例がないとしても、侮辱とされる<sup>17)</sup>。」具体的には、議員やその委員会において、秩序を乱す、反抗的な、または、敬意を欠く行為<sup>18)</sup>、各議院や委員会の規則もしくは命令への不服従<sup>19)</sup>、請願権の濫用<sup>20)</sup>、議員や職員の失態<sup>21)</sup>、擬制侮辱——議会や議員を貶しめるような表現、討議についての虚偽、曲解に基づく報道、委員会の未だ公開されていない議事や報告書を公表することなど——<sup>22)</sup>、各議院の議員や職員の職務遂行の妨害<sup>23)</sup>、召喚された証人に対する妨害<sup>24)</sup>、請願者への妨害や干渉<sup>25)</sup>などが挙げられている。議会特権の侵害はすべて議会に対する侮辱であるが、議会侮辱

の範囲は先例にも拘束されず、また、議会特権の侵害に限定されないことから、その外延に限定はない。そして、議会特権の侵害も議会侮辱も、議会、より正確には、当該議院により判断され、処罰される。議員以外が処罰の対象となった場合の罰則として、連合王国議会庶民院の場合は、警告、譴責、収監があり、当該会期の終了とともに、収監は自動的に終了するが、新しい会期において改めて決議がなされたならば、再度の収監を妨げるものはないと理解されている。また、議院もしくは議長の収監を命ずる令状が議会侮辱を根拠とすると述べ、それ以上詳細にその根拠を示していない一般令状であるならば、たとえ人身保護令状に基づいて収監された者の身柄の解放を請求したとしても、裁判所は一般令状に記載された根拠以上に踏み込んで審査することはないので、請求は退けられる<sup>26)</sup>。もっとも、1880年以後、議会侮辱で監獄に入った例は、連合王国には、ない。

連合王国における議会の処罰権限は、議会が、王権、裁判所、そして庶民院の場合には貴族院に対抗し、自らを擁護するために必要であったという歴史的な理由から、それぞれの議院に独占され、1688年の権利章典によって明文化されている議会特権<sup>27)</sup>の一部であると理解されている。すなわち、議会特権は、議会の法と慣習の一部として、裁判所によっても、その存在と有効性が認識されており、さらに、その実行性が（裁判所によってではなく、）議院によって担保されていることも認知されている<sup>28)</sup>。裁判所は、一貫して、植民地議会の設立に伴い、連合王国議会庶民院で適用される議会の法と慣習、そして、議会特権が、包括的に、当然に、植民地議会においても適用されるという見解を否定し、それぞれの議会の存在と機能、義務の適切な行使に合理的に必要な範囲に限って継受したという見解を採用した<sup>29)</sup>ので、このような限定的な植民地議会の特権についての法理に対抗するため、オーストラリアの議会は、それぞれ、当時の連合王国議会庶民院に認められていた議会特権を行使できるという規定を制定し、立法による権限の確保を試みた<sup>30)</sup>。その結果、それぞれの議会の議会特権の根拠は、たとえば1901年1月1日（連邦議会の場合）といった特定された時点での連合王国議会庶民院



における議会特権と、それぞれの議会が制定した特定の権限、特権、免責を規定する法律にある。

西オーストラリア州議会の処罰権限は、西オーストラリア議会特権法の侮辱に関する項目<sup>31)</sup>が限定列挙であるとするならば、連合王国のそれと比べると限定されており、侮辱行為に関する外延がより明確であるといえる。ところが、イーストン氏の「議院が命じた謝罪の要求に応じない」という行為は、議院の命令への不服従ではあるが、出頭命令や文書提出命令への不服従でも、審理の拒否でも質問への返答の拒否でもないので、8条に列挙された諸類型には該当しない。それにもかかわらずイーストン氏の行為が議会侮辱であるというためには、西オーストラリア州議会の特権、免責、権限は1891年当時の連合王国議会庶民院がもっていた特権、免責、権限と同じという1条を根拠に、8条では特定されていない行為も、あたかも先例がなくとも議会侮辱と判断される場合があるように、議会侮辱と判断されることを容認しなければならない。言い換えると、8条の規定にもかかわらず、西オーストラリア州議会の議会侮辱の外延は、連合王国議会庶民院の場合と同じように、けっして明確ではないということになる。

仮に、問題の行為が8条の議会侮辱に該当するとしても、8条の文言によれば、まず、科料を課すことが規定されており、科料の不払いをもって、科料の支払われるまでの期間に限り、収監することができるという。すなわち、科料の不払いを前提としなければ、8条違反者を収監することはできないということになる。イーストン氏を議院の命令に服さないという根拠で直ちに収監するためには、再び、議会の処罰権限は1891年当時の連合王国議会庶民院がもっていた権限と同じという1条から、議員以外が処罰の対象となった場合、警告、譴責、収監という選択肢が認められているという結論を導きださなければならない。

西オーストラリア議会特権法1条を緩やかに解釈する根拠としては、1891年当時、連合王国議会庶民院には科料を課す権限がなく、西オーストラリア議会特権法8条は、制定法の明文の規定によって、連合王国議会庶民院には

ない、科料を課す権限を西オーストラリア州議会の各議院に認めたと考えるのが相当であること、すでにある権限を制約するためには、同じように、明文の根拠が必要であると考えられること、そして、オーストラリア連邦議会に関する事案ではあるが、1955年に、議会侮辱で監獄に入れられたジャーナリストがおり<sup>32)</sup>、その根拠が1900年当時の連合王国議会庶民院に認められていた権限と同じ権限が連邦議会に授与されているという連邦憲法49条に基づいている<sup>33)</sup>こと、そして、8条が排他的に処罰権限を規定しており、1条を根拠とする残余の権限がないと解釈すると、他の条文に関する裁判所の解釈と抵触する<sup>34)</sup>ことなどを挙げることができる。そこで、8条に明示的に列挙されていない行為であっても議会侮辱と判断することができ、その場合には、8条に規定されている科料不払いを前提とする収監という2段階の処罰ではなく、1条に由来する広範な処罰権限に基づいて直ちに収監できるという構成をとることになる。考えようによっては、西オーストラリア州議会の処罰権は、その源泉である連合王国議会庶民院のそれよりも広く認められているということになる。

20世紀における議会侮辱による収監の唯一の例とされている1955年のフィッツパトリックとブラウンの事件において、レイモンド・エドワード・フィッツパトリックとフランク・コートニィ・ブラウンは、それぞれ、オーストラリア連邦議会下院の決議に基づいて1955年6月10日に発給された下院議長「議会特権の重大な侵害を犯した」という根拠で収監を命じる令状に従い、連邦の監獄に収監されたので、令状の名宛人であったオーストラリア首都地区の警察署長エドワード・リチャーズに対する人身保護令状の発給をオーストラリア首都地区の連邦裁判所へ請求した。事件はただちにオーストラリア最高裁判所大法廷へと移送された。オーストラリア最高裁判所は、6月22日に、議会の特権の存在について判断する権限は裁判所にあるが、すでにその存在が認知されている議会特権の行使の機会と方法について判断する権限はそれぞれの議院にあり、議院の判断は、議院の決議と議長の発給する令状に示されると、1840年のCase of the Sheriff of Middlesex<sup>35)</sup>を引

用し、この法理がオーストラリアにも適用されると述べ、1871年のヴィクトリア植民地議会によるヒュー・グラス氏の収監を肯定した枢密院の判断<sup>36)</sup>をその例として挙げた。議会に対する侮辱を根拠に議院が収監を命じることは重要な議会特権のひとつであって、収監を命じる令状が議会侮辱の性質を特定していなくとも、議院が侮辱と認定したというだけで、(裁判所はその判断を尊重して)侮辱があったことを受け入れるというのである。侮辱という認定に基づいて収監を命じる令状の根拠を裁判所が審査する権限があるとすれば、それは裁判所という上位にある機関が議院という下位にある機関の判断を審査することにほかならないが、議院は裁判所に対する下位機関ではないので、裁判所はそのような審査をする権限はないというケーンズ卿の議論にしたがったのである。さらに、収監の決定とその実行は権力分立に基づいて司法権が排他的に行使すべき権限であるというよりは、立法権の防衛に適し、必要不可欠、少なくとも、立法機能に必然的に付随するものであるという。

本件に関するかぎり、カスアリーナ監獄に収監されたイーストン氏が、議長の収監命令に関して、その基礎となる議院の判断に関する審査を裁判所に請求し、司法審査を求めたとしても、あるいは、身柄の解放を求めて、人身保護令状を請求しても、西オーストラリア州裁判所は、収監自体が西オーストラリア州議会上院の議会に対する侮辱の類型のひとつに該当すると認定した決議に基づいて発給された議長の収監を命令する令状に拠るものであるかぎり、そのような請求を認めるとは思われない。議院の出頭などの命令を無視し、それに従わないことは、すでに議会に対する侮辱のカテゴリとして認知されており、個別具体的な行為が議院の命令不服従にあたり、侮辱となるかどうかを認定する権限は議院に委ねられているので、個別的な行為の性質、議院の命令の妥当性などについて踏み込んで議会に対する侮辱であるか否かを裁判所が判断することは、議院に関する行為は議院以外の場所では審理されないという議会特権に関する法理から判断すると、ない。議院の判断が正当か、妥当か、議会に関する法を遵守したものかなどについて、他の統

治機構が判断し、評価することになれば、議院の自立と独立は脅かされることになる主張されよう。むしろ、裁判所は、イーストン氏は自らの監獄の鍵を自らの手中においている、謝罪すればすぐに監獄における拘束から解放されると指摘することで、イーストン氏の置かれている状況は氏自らの作りだしたものであることを明らかにするかもしれない。もっとも、収監が過去の行為に対する処罰ではなく、命令に従うチャンスはまだ残されているので「自らの監獄の鍵を自らの手の中に持っている」という意味において「民事侮辱」的であると強調することに特段の意味はないということもできる<sup>37)</sup>。

確かに、イーストン氏の行為は議会の命令への不服従ではあるが、西オーストラリア州の1891年の議会特権法8条における列挙された侮辱行為のどれにも該当しない。しかしそのことをもって、西オーストラリア州裁判所が西オーストラリア州議会の決議の内容とその基礎になる事実について審理することは、権力分立から、できないと思われる。イーストン氏の行為が果たして議会侮辱に該当するかどうかという事実認定についての権限が州議会上院にあるかぎり、裁判所は、議会の認定を前提としてしか判断できず、結局のところ、イーストン氏の請求があったとしても、それを認めることはないといえよう。

3. 連合王国議会庶民院における処罰権限発動の手続は、「議会特権の侵害がある」という議員による申し立てに対して、議長が（それ以前に申し立ての機会がなく、かつ、）申し立てに一応の根拠があると判断すると、強制的な調査権のある議会特権に関する委員会に諮問し、その報告を待って、議院が判断するという手順をとる。もっとも、議院は委員会の報告を参考にするに過ぎず、委員会と異なる結論に達することもある<sup>38)</sup>。イーストン氏に関する議会特権に関する特別委員会のふたつの報告書と上院の議事録から判断する限り、西オーストラリア州議会上院も、「議会特権の侵害がある」という議員による申し立てと、議会特権に関する委員会への諮問の後、委員会の報告に基づいて、議院が判断するという手順をとっているように思われる。

連合王国議会の場合と同じように、西オーストラリア州議会においても、委員会の結論と勧告は議院を拘束するものではないので、議院が委員会と異なる結論に達する可能性は否定できない。

処罰権限発動の手続においては、自然的正義——*audi alteram partem* *et nemo iudex in re sua*——が論議されることがある。自然的正義の要請は、問題となっていることからの性質や審理のあり方、機関の属性といったことに左右されるが、その中核とされるのは、対立する当事者双方に（争点を知らしめたくて）その主張を述べる聴聞の機会を与えることと、中立な第三者が判断することであり、さらに、審理を秘密裏に行なわない、証拠力のある事実に基づいて判断を下す、判断の理由を明らかにする、法律家による代理を保障するなど付け加えられることがある。侮辱に対する処罰権は、裁判所の場合も、議会の場合も、侮辱された機関が侮辱について判断し、処罰を決定するという点において、中立な第三者の判断という基本的な要請と抵触する。議会の場合、侮辱行為をしたとされる者は、委員会へも、議院本会議へも、招聘されなにかぎり、出席し、自らの見解を述べることはできないという意味において告知と聴聞に関する制度的な保障はない。委員会は、基本的に公開とはいえ、その判断は、報告書によって明らかにされるのが通例であるので、その理由が明らかにされるかもしれないとしても、決定自体が証拠力のある事実に基づいた判断であるという保障はない。さらに、委員会の報告は議院の判断を拘束するわけではなく、議院本会議での結論は必ずしも明確な理由に基づく裁定とはいいがたい。このように、一般論として、議会侮辱に関する処罰権限は制度的に自然的正義とかけ離れたところにあるということになる。そして、議会に対する侮辱があったという認定によって影響を受けたとしても、その結論にいたる手続きが自然的正義の原則に従っていないと不服を申し立てるすべはまったくない<sup>39)</sup>。

イーニッド・キャンベル教授の『オーストラリアにおける議会特権』によれば、クィーンズランド州議会だけが、議会特権の侵害の嫌疑をかけられた者に対して嫌疑について通告するという規定を設けている<sup>40)</sup>。他に、自然的

正義の要請を満たす場面はないようである。1955年のフィッツパトリックとブラウンの場合、委員会や議院の本会議において、議会特権の侵害という嫌疑に反論するにあたって、弁護人によって代理される権利は認められなかった<sup>41)</sup>。イーストン氏の場合、少なくとも、1992年も、1994年も、委員会においては自らの主張を述べる機会が与えられており、十分な告知があったかどうかは別にして、事実の認定に関する聴聞の機会是与えられている。しかし、現実に処罰権限を行使する裁定の場である議院本会議には召喚されていないので、裁定権者に直接自らの主張を述べる機会是与えられていない。法律家による代理についてみると、1992年の場合は、報告書に明示されていないので断定はできないが、委員会に召喚されたイーストン氏に弁護人はいないようである。1994年にはイーストン氏はソリシタであるマーク・マコーリフ氏を伴って委員会に出頭することが認められている<sup>42)</sup>。

手続きに関する一般論からも、実態からも、議会は（収監という著しい不利益をもたらすことのできる）処罰権を放棄すべきであり、たとえ放棄しないまでも、その行使の範囲を限定するべきであるという主張が頻繁に主張されるとしても、不思議ではないのかもしれない。これに対して議会による処罰権は、権力分立と議会の自立、独立という統治構造上の要請から、議会がその役割を果たすためには、議会特権の一部として必要不可欠であると反論されよう。

4. 議院に対する侮辱行為を処罰する権限は、議院が機能を果たし、議員と職員がそれぞれの義務を遂行することに対する不当な妨害からの合理的な保護を提供するのに必要な限度以上には及ばない<sup>43)</sup>。議院に対する侮辱行為を処罰する権限、そして、議会特権は、権力分立と議会の自立、独立という統治構造上の要請から、議会がその役割を果たすために必要不可欠であるからと説明される。ところが、手続きが自然的正義にまったく従っていないという治癒しがたい「瑕疵」のせいではなく、権力分立という統治構造上の要請から、議会特権、とくにその中でも議院に対する侮辱行為を処罰する権限

を制限的に解釈すべきであるという議論がある。

西オーストラリア州議会が議会特権法を制定したのと同時期のアースキン・メイの『議会の法、特権、手続きと慣習』は、議会両院が the High Court of Parliament 議会高等法院を構成する部分として、その集合体としての立場において、さまざまな特権を享受しているが、それらの特権はそれぞれの議院の構成を維持し、国家の統治に委ねられた機能を適切に行行使するためが必要であると述べているという<sup>44)</sup>。裁判所も、連合王国議会庶民院が立法権を行使するだけでなく、歴史的に司法権を行使し得たことから、正式な起訴状によらずとも議院に対する侮辱行為を処罰する権限が内在的であると述べた<sup>45)</sup>が、枢密院は、植民地議会に関するかぎり、議院に対する侮辱行為を処罰する権限は、立法機能を持つ、代表制をとる機関であるからということでは認められないと、否定した<sup>46)</sup>。換言すると、議院に対する侮辱行為を処罰する権限は、庶民院に固有の権限であり、他の立法機関は（別段の規定による授権がないかぎり）当然にこの権限を有するものではないということになる。議院に対する侮辱行為を処罰する権限の行使がどちらであると一見明白であるとはいえないかもしれないが、立法権の行使に付随すると判断されるのは、立法権を行使するために必要な、自己防衛的根拠に基づく、侮辱的妨害行為を排除する効果を持った唯一の手段である場合であり、司法権の行使とされるのは、すでに行われた侮辱行為に対する処罰以外のなにもでもないときということができるかもしれない<sup>47)</sup>。議院に対する侮辱行為を処罰する権限は、この権限が権力の分立に即した立法権のなかに含まれなければならない。権力の分立は、議院に対する侮辱行為を処罰する権限の正当化根拠でもあり、また同時に、その限界を規定する根拠ともなる。

イーストン氏の収監命令に即していうならば、西オーストラリア州議会上院はイーストン氏を処罰することはできないように思われる。なぜならば、イーストン氏の行為は議会特権法 8 条において規定された行為類型に該当しないので、イーストン氏の議会の命令に対する不服従を議院に対する侮辱行為として処罰することができないだけでなく、処罰権が、立法権の行使に必

要で、議院の自己防衛的根拠に基づき、侮辱的妨害行為を排除する効果を持った唯一の手段であるといえないかぎり、西オーストラリア州議会上院固有の権限に基づいてという理由で処罰することもできないということになる。確かに、イーストン氏が謝罪すればそれだけで解放されることから自らの監獄の鍵を持っているという意味において、イーストン氏の収監は、一見、「処罰的」ではなく、「望ましい事態を実現するための強制」であって、裁判所侮辱における民事侮辱に類似する印象を与える。しかし、上院が行使した侮辱行為を処罰するという権限は、妨害行為を排除する効果を持つ唯一の手段であったかどうか、上院の立法権にとって自己防衛として必要であったかどうかという観点からは、疑問がある。イーストン氏が、上院の望む形<sup>48)</sup>で謝罪するとしても、それは、現存している上院の立法権限の妨害となるような事態を改善するわけではない。上院を誤解させるようなイーストン氏の請願は、すでに、上院自身の判断によって、記録から削除されており、イーストン氏の、この件に関する請願の権利も、上院の同意を要件とすることで、制約を受けているので、上院を誤解させるという意味での、立法権に対する妨害があったとしても、もはや、それは消滅しているか、妨害の発生する恐れは上院自身の行為によって除去されている<sup>49)</sup>。すると、上院が行使した処罰権は、イーストン氏に謝罪させることだけを目的にしており、イーストン氏が上院の命令に従わず、上院の意思を無視することで、損なわれた（と上院が考えた）上院の権威を回復するため以外のなにものでもないということになる。イーストン氏の手の中にある「鍵」は、イーストン氏を閉じ込めていた監獄の扉を開けることができるが、そのときに実現するのは、立法権への妨害行為の終焉ではなく、上院の「威信の回復」と上院の自己満足だけである。このように見ると、西オーストラリア州議会上院が行使した権限は、議院に対する侮辱行為を処罰する権限には入らず、実は、権限逸脱であって、本来ならば行使できないはずのものであったという結論になる。

このような市民の自由を脅かし得る議院の権限逸脱をコントロールし得る仕組みを設けることは、ウェストミンスター型の議院の自立と独立を前提と



するかぎり、きわめてむずかしい<sup>50)</sup>と主張される。

## エピソード

ブライアン・イーストン氏は、1994年1月31日、無事、カスアリーナ監獄から解放された。これは、イーストン氏が西オーストラリア州議会上院に謝罪したからという訳ではなく、議院がイーストン氏の拘束を解くよう監獄長に命令した結果であるという。自分は政治的囚人であって、政治家の中には囚人仲間よりも卑しい人がいるといいながらイーストン氏は出獄したと伝えられている。しかし、問題はこれで一件落着というわけではないようである。

イーストン氏が釈放されたのと同じころ、イーストン氏の弁護士マーク・マコーリフ氏は、ニュー・ヨークの国連の人権に関する作業グループのひとつに、本件拘禁についての調査を開始するよう要請し、さらに、国連人権委員会への申し立ての可能性を探っていることを明らかにした。イーストン氏のことが広く知られるようになると、オーストラリアの人権感覚が疑われると主張している。オーストラリアにはまだ基本的人権を保障する権利章典がないことの是非、そして、連合王国型の統治形態を維持すべきかどうかという憲法に関する暗黙の対立が、ここにも影を落としているようである。

- (1) 以下の記述は、Parliament of Western Australia, Legislative Council, Report of the Select Committee of Privilege Concerning the Petition of Brian Easton (1992) ——1992年報告書——に基づいている。なお、本稿における引用方法はオーストラリアの法律雑誌において用いられているスタイル・ガイド (Melbourne University Law Review Style Guide 1994 および Federal Law Review Style Guide) に従ったものである。
- (2) オーストラリア法制度の特色のひとつとして、家庭裁判所における訴訟の詳細について公表することが禁止されていることがある。Family Law Act (1975) s 121. 結果として、家庭裁判所における訴訟に関して名誉を損なう、事実と反する主張がこの規定に反してなされたとしても、家庭裁判所の許可を得るか、議会特権を利用して議会で発言するほか、合法的に反論する手段がない。

- (3) イーストン氏は、合法的に受け取ることのできる金額以外は受領していないと主張しており、警察の調査も、イーストン氏が受け取るべきでない金銭を受領してはいないことを確認している。イーストン氏の請願はペニー・イーストンさんやマックオーリィ夫人が家庭裁判所においてイーストン氏は他に20万オーストラリア・ドルを受け取ることになっていると述べることでイーストン氏が怪しげな金銭を受け取ることになっているという印象を与えたので、それを是正したいという趣旨であると、イーストン氏は主張し、大量の資料の中から一部分を抜き出して活用し、結果として、ペニー・イーストンさんやマックオーリィ夫人の家庭裁判所における宣誓上の証言は虚偽である、法律家にもかかわらず偽証罪を犯していると暗に非難し、誤解をさせようと議会を利用し、事態を意図的に自分に有利に運ぼうとしたと、議会特権に関する特別委員会は判断した。
- (4) 1992年報告書, above n 1, 26 paras 25.3 and 25.4.
- (5) Ibid 30 para 30.12.
- (6) Ibid 31-2 paras 32.1 to 33.6.
- (7) Ibid 54 and 68-9.
- (8) 以下の記述は, Parliament of Western Australia, Legislative Council, Report of the Select Committee of Privilege Concerning the Non - Compliance by Brian Easton with the Order of the House of June 22, 1994, December 1994——1994年報告書——に基づいている。
- (9) 1994年報告書, above n 7, 10-11 para 8.3.1.
- (10) Ibid 16-7 para 10. もっとも、意見は3対2にわかれている。少数意見は、議会侮辱の成立を否定するわけではなく、この場合、譴責処分がふさわしい、もしくは、収監権限は時代遅れであると判断している。Ibid.
- (11) Parliamentary Privileges Act 1891 (WA), 54 Vict c 4.
- (12) s 1.
- (13) s 1.
- (14) s 8.
- (15) s 9.
- (16) s 11.
- (17) Sir Clifford J. Boulton (ed), T. Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (21st ed, 1989) 115.
- (18) Ibid.
- (19) Ibid 116.
- (20) Ibid 118.
- (21) Ibid 119.
- (22) Ibid 121.

- (23) Ibid 125, 129.
- (24) Ibid 131.
- (25) Ibid 132.
- (26) *Bradlaugh v Gossett* (1884) 12QBD 271.
- (27) The Bill of Rights (1688) 1 Will & Mary sess 2 c 2 Article 9.
- (28) *Bradlaugh v Gossett*, above n 26.
- (29) *Kielly v. Carson* (1842) 4 Moo PC 63 ; 113 ER 225 ; *Fenton v Hampton* (1858) 11 Moo PC 347 ; 14 ER 727.
- (30) 連邦議会 : Commonwealth Constitution s 49, Parliamentary Privileges Act 1987 (Cth) ; クィーンズランド州議会 : Constitution Act 1967 (Qld) ss 41-48 (議会の特権と議院の免責に関しては Defamation Law 1889 (Qld) s 9 ; Criminal Code Act 1899 (Qld) ss 6, 371(1) ; 南オーストラリア州議会 : Constitution Act 1934 (SA), s 38 (最初の規定は 1856 年) ; タズメィニア州議会 : Parliamentary Privileges Act 1858 (Tas) ; ヴィクトリア州議会 : Constitution Act 1975 (Vic), s 1 (最初の規定は 1855 年). ニュー・サウス・ウェイルズ州議会は制定法による根拠を持たずに、必要性から議会特権の存在を正当化していると説明されている. *Armstrong v Budd* (1969) 71 SR (NSW) 386, Parliamentary Evidence Act 1901 (NSW), Public Works Act 1912 (NSW) などにも個別の免責規定がある.
- (31) Parliamentary Privileges Act 1891 (WA), s 8.
- (32) *R v Richards ; Ex parte Fitzpatrick and Browne* (1955) 92 CLR 157.
- (33) その後、連邦議会は、1987 年に議会特権法 Parliamentary Privileges Act 1987 (Cth) を制定したが、その意図は、従来の法理を覆すことではなかったといわれている。s 5. 実際には、議会特権の範囲、議院の裁量の範囲は限定され、裁判所の判断の余地を拡張している。ss 4, 7, 9, 12 and 13.
- (34) *Aboriginal Legal Service of Western Australia Inc v Western Australia* (1993) 9 WAR 297.
- (35) (1840) 11 Ad&E 273 ; 113 ER 419.
- (36) *Speaker of the Legislative Assembly of Victoria v Glass* (1871) LR 3 PC App 560.
- (37) 従来、イングランド法では、裁判所侮辱を、刑事侮辱と民事侮辱・手続的侮辱とに分け、手続の開始主体、特権の適用、放棄、制裁の種類と実行者、裁判所の判断に対する上訴や恩赦の可能性などに関する違いを強調してきたが、今日、そのような分類は無意味であるともいわれている。 *Jennison v Baker* [1972] 2 QB 52 (CA).
- (38) The United Kingdom, House of Commons Papers (1956-57) HC 305 and (1957-58) HC 227 ; Hansard (5th), House of Commons, 8 April 1957, vol 568 cols

- 819-22 ; 4 December, vol 579 cols 391-487 ; 17 June 1958, vol 589 cols 1054 ; 8 July, vol 591 cols 208-346 ; 30 July, vol 592 cols 1361-69. The United Kingdom, House of Commons Papers (1967-68) HC 357 ; Hansard (5th), House of Commons, 27 May 1968, vol 765 cols 1234-35 ; 28 May, vol 765 cols 1541-48 ; 24 July, vol 769 cols 587-666.
- (39) Sally Walker, 'The Media and Parliament—The National Times Case' (1986) 9 University of New South Wales Law Journal 27, 30-31.
- (40) Enid Campbell, Parliamentary Privilege in Australia (1965) 115.
- (41) *Ibid.*
- (42) 1994年報告書 above n 8, 8 para 6. 1.
- (43) Report from the Select Committee on Parliamentary Privilege, the United Kingdom, House of Commons Papers (1967-68) HC 34, para 15.
- (44) Thomas Erskine May, A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament (10th ed. 1893) 57. この部分に関しては、10版を直接参照できなかったので、他で引用された文章を用いている。
- (45) *Burdett v Abbott* (1811) 14 East 1 ; 104 ER 501.
- (46) *Kielley v Carson* (1842) above n 29. アメリカ合衆国最高裁判所も同じように、連合王国議会庶民院の侮辱行為を処罰する権限は、他の立法機関にはあてはまらず、後者は、その構成員を処罰する権限しか持っていないという。 *Kilbourne v Thompson* (1880) 13 Otto (103 US) 168. 議会の侮辱処罰権という形で、立法権と司法権とを混同することは、合衆国憲法の土台となっている立法、執行、司法権の区別を破壊することになる。 *Marshall v Gordon* (1916) 243 US 521. もっとも、立法過程を妨害する性質の行為に対しては、議員の行為でなくとも処罰することは認められる。 *Jurney v MacCracken* (1934) 294 US 125. 現実には、これ以降の議会に対する侮辱行為の処罰はすべて、立法に基づき、裁判所を通じてなされているので、この見解が今日でも維持されているかどうか、即断はできない。 *Bloom v Illinois* (1967) 391 US 194.
- (47) この区別は、裁判所侮辱に関する民事侮辱と刑事侮辱との区別の基準に対応する。今日のイングランド法では、この区分をさほど重要視していないが、法域によっては、後者に対しては司法制度において当然に期待される手続き的保障が及ぶという法理が形成されており、この区別の重要性は失われていないという考えもある。 *International Union, United Mine Workers of America v Bagwell* (1994) 114 S Ct 2552. 今日のオーストラリアの裁判所侮辱の法理としては、一応、前者が採用されているようであるが、後者の議論も捨てがたいという。
- (48) 1994年報告書, above n 8, 17, 19.
- (49) 1992年報告書, above n 1, 68, 1994年報告書, above n 8, 4 および Western Aust-

ralia, Hansard, Legislative Council, 22 July 1994.

(50) 連合王国議会においては議会侮辱に関する議院の判断は最終的である。Burdett v. Abbot (1811) above n 45.

カナダにおいては、Kielley v. Carson (1842) above n 29 において連合王国枢密院司法委員会は、議場における侮辱ではない場合に、ニューファウンドランド植民地議会には侮辱行為を行った者を収監する意図で逮捕する権限は（その立法議会の機能行使するのに必要不可欠であるとは決して言えないので）ない、と判断したので、1867年の英領北アメリカ法18条 The British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict. c. 3 s. 18 (U. K.) は、「上院と下院において、また、そのメンバーによって、それぞれ、保持され、享受し、行使される特権、免責、権限は、カナダ連邦議会の制定法によって規定されるが、当該制定法が成立したときに連合王国議会庶民院とそのメンバーの保持し、享受し、行使していた特権、免責、権限に勝るものをカナダ連邦議会の制定法は授与することはできない」と規定したが、1875年に「上院と下院において、また、そのメンバーによって、保持され、享受し、行使される特権、免責、権限は、カナダ連邦議会の制定法によって規定されるが、そのカナダ連邦議会の制定法が成立したときに連合王国議会庶民院とそのメンバーの保持し、享受し、行使していた特権、免責、権限に勝るものをカナダ連邦議会の制定法は授与することはできない」へと変更されたという。Joseph Maingot Q. C., Parliamentary Privilege in Canada (1982) 171-2. その後、カナダ連邦議会は、上院および下院法を制定し、議会の特権、免責、権限はカナダの一般法であり、当事者による主張がなくとも、裁判所によって認識されると規定した。Senate and House of Commons Act, RSC 1970, c S-8 s 5. この結果、カナダの裁判所は連邦議会の議員に関する議会特権の主張すべてに関して審理する権限があると理解されるようになったが、それでも、例外的に、議院の議長が、議会侮辱であるということ以上に収監の根拠を明示することなく、令状を発給した場合には、裁判所の審査は及ばないという。Maingot, above, 253, 255.

アメリカ合衆国連邦議会は議会侮辱の処罰権について、コモン・ロー上の権限を行使し、自ら審理を行っており（1795年に、連邦議会下院は、ランダルが下院のメンバーを腐敗させようとしたと判断し、収監したという。Moreland, 'Congressional Investigation and Private Persons' (1967) 40 Southern California Law Review 189.）合衆国最高裁判所もその権限の存在を認知している。Anderson v. Dunn (1821) 6 Wheaton (19 U. S.) 204. 連邦議会が、その合法的に認識されている範囲を超えた議事において処罰権を行使したならば、人身保護令状を通じて裁判所が介入する可能性はある Kilbourn v Thompson (1880) above n 46 が、裁判所は他の統治機構がその固有の権限を行使する場合、きわめて慎重なので、その審理の対象は極度に限定され、Journey v MacCracken (1934) above n 46 においても、嫌疑の事実に関する認定は議院の判断に委ねられると述

べられている 152. しかし, 1857 年の連邦議会の侮辱に関する司法手続きを定めた法律 11 Stat. 155, 今日の 2 USC 192 の制定以来, 連邦議会はほとんど制定法に基づいて議会侮辱を処理しており, 例外となった *Kilbourn v Thompson* (1880) above および *Marshall v Gordon* (1917) above n 46 において, 合衆国最高裁判所は連邦議会の処罰権行使の妥当性に関する判断を退けたが, 制定法に基づく議会侮辱の主張は支持している eg *Sinclair v United States* (1929) 279 US 263, *Barenblatt v United States* (1959) 360 US 109 ことから, 議会侮辱に関しては裁判所がその判断権限を行使するようになっていると断言できそうである. See, above n 46.