

司法の独立についての覚書

京都大学教授

曾 我 部 真 裕

一 はじめに

全国憲法研究会が発足した一九六五年は、憲法をめぐる状況こそ、この研究会の発足を促すような緊迫した時期であったが、裁判所の司法行政の観点からは、「田中コートの激動期と、やがてやってくる石田コートの大波乱の間にはさまれた、比較的静穏な時期」にあたっていた⁽¹⁾。樋口陽一によって、戦後司法の「二つの分水嶺」⁽²⁾と位置づけられた両コート期が、日本における裁判官の独立および司法府の独立に関する議論を決定的に規定したことは異論のないところであろう。

すなわち、田中耕太郎最高裁長官（一九五〇年―一九六〇年在任）の時期には、政治部門による司法府への干渉がたびたび問題となった。憲法学では、浦和事件における国政調査権行使をめぐる参

議院と最高裁との対立がよく知られているが、一九五〇年代半ばにくすぶり続けていた裁判所法改正問題も重要である⁽³⁾。いずれにしても、これらの問題を大過なく乗り切った司法府は、政治部門に対する一定の独立を獲得することとなった。その反面、最高裁事務総局を中心とする司法行政の強化はこの時期から始まっていた。

石田和外長官（一九六九年―一九七三年在任）の時代には、一九六七年の恵庭事件判決以降、与党からの偏向判決批判や、それと結び付けられた青法協問題を背景に、司法府内部で最高裁による裁判官の統制が強化されることになる。

こうした経緯を踏まえ、憲法学においては、司法府の独立に関しては政治部門、特に内閣に対する最高裁の自律性を強調する解釈が志向される一方で、裁判官の独立に関しては最高裁（事務総局）の統制からの裁判官の独立の確保に焦点が置かれることとなった。

その後、二〇〇〇年代初めには、これら「二つの分水嶺」と並ぶ戦後司法の第三の分水嶺といふべき司法制度改革が行われたが、こうした議論フレームには大きな変化はないように思われる。

本稿では、裁判官の独立について、従来の議論フレームを確認した上で、司法制度改革期になされた議論も踏まえつつ、ささやかながら異なる観点を提示しようとするものである。

二 従来の議論フレーム

1 従来の問題把握

冒頭に述べたように、司法府の独立に関して学説は、政治部門、特に最高裁長官の指名権（憲法六条二項）、最高裁裁判官及び下級裁判所裁判官の任命権（七九条一項、八〇条一項）を有する内閣の裁量権を限定し、あるいは最高裁の自律性を確保することに関心を寄せてきた。また、裁判官の独立に関しては、従来の学説の主たる関心事は、司法部内での独立、すなわち、最高裁（事務総局）による統制からの解放であり、そのための憲法解釈論や制度改革論が展開されてきている。

それによれば、最高裁による主たる統制手段としては、究極的な手段である再任拒否のほか、人事配置によるもの、昇給ペースのコントロールによるもの、情報による統制（裁判官会同・協議会や調査官解説による最高裁の「公式見解」の伝達）といったものが挙げられる。

2 憲法解釈

1で述べた問題把握に対応して、憲法解釈論としても、大要以下のように説かれてきた。まず、六条二項、七九条一項については、最高裁裁判官を内閣が自由に任命することには疑念が示され、戦後初期に存在した裁判官任命諮問委員会のような機関の設置に好意的な見解が有力になっている（答申の拘束力は一般に否定されている）⁴。ただし、この制度は内閣の裁量権を限定するものではない。最高裁の自律性確保には直結しない。

次に、下級裁判所裁判官の任命は、最高裁の指名した者の名簿によって内閣が行うこととされている（憲法八〇条一項）が、この規定の解釈について、任命すべき裁判官数と同数の候補者を登載し、内閣の選択権がないような名簿であっても許容されるとされ⁽⁵⁾、あるいは、内閣は候補者について拒否権を有しないとする解釈が有力である。これらの解釈は要するに、下級裁判所裁判官の任命権を最高裁が握っているとするものである⁽⁶⁾。このことは、内閣に対する最高裁の自律性を強調するものであるとともに、司法部内での最高裁の影響力への統制の契機が存在しないことをも意味する。

さらに、八〇条一項の再任規定は、一九七一年の宮本判事補事件を契機にクローズアップされ、諸説が主張されたが、ここでは、再任名簿の登載は自由裁量処分であるとする最高裁の見解に対してこれらの諸説が一致して批判的であり、司法部内における裁判官の独立への配慮が強調されていることを確認しておきたい。

なお、憲法七六条一項の裁判官の「良心」の解釈については、従来、上記のような問題把握の文脈ではなく、より一般的な裁判官の独立の観点からの解釈論が中心であったが、近年、司法部内における裁判官の独立を確保するための実践的な解釈として、裁判官の「良心」は、裁判官の特権であるとする見解が主張されている⁽⁷⁾。

3 制度改革論

次に、1で述べた問題把握に基づいて、法改正や運用改善のレベルで制度改革論も主張されてい

るが、主なものとしては次のようなものがある。

まず、抜本的な改革論として、法曹一元論があり、弁護士会を中心として、根強い支持がある。もともと、憲法八〇条一項によって下級裁判所裁判官に任期制が導入されたのは、占領初期のニュー・ディーラーの影響のもとに法曹一元制が予定されていたためであるとも言われる⁽⁸⁾。実際にはそこまで断言することには躊躇されるが、少なくともその着想源の一つが法曹一元論的な発想にあるということは言えそうである。その意味では法曹一元論には憲法上の根拠があるといえる。

しかしながら、職業裁判官制度は戦前以来強固に確立されており、戦後の憲法や裁判所法による改革は、司法行政権を最高裁に移管した点を始め、職業裁判官制度を前提にその改革を図るものと受け取られた面もある。こうした枠内では、むしろ戦後改革の原点回帰としての裁判官自治の復権を基調とした改革案が主張されている。

ここでは、この方向での一つの到達点とも言いうる新藤宗幸の改革案によってその概要を見てみたい⁽⁹⁾。新藤は司法行政の包括的な改革を訴えているが、その核心となるのは、司法行政権を最高裁事務総局およびその系列化にある高裁長官、地裁所長等から、各裁判所におかれている裁判官会議へと取り戻し、裁判官の「自立」「裁判官平等」に基づく分権的なものとすることである。

新藤によれば、「裁判所の司法行政事務を合議体である裁判官会議にゆだねることは、まさに戦後司法改革の理念を具体化するもの」であり、新藤の主張は、いわば原点回帰をいうものである。

そして、各級裁判官会議が形骸化している基本的要因は、裁判官人事が最高裁事務総局に実質的

に握られているからであり、裁判官会議の復権のためには人事システムの抜本的な改革が必要だとして⁽¹⁰⁾、地裁と高裁の裁判官会議、さらには学識経験者を含む市民代表が委員の過半数を占める新設の地域裁判官人事諮問委員会が協働する高裁区域単位の分権的な人事システムを提案する⁽¹¹⁾。また、高度職業人としての裁判官の人事評価、研修については、大学の研究者をモデルに、相互評価・自己研鑽を重視した制度への転換を主張する⁽¹²⁾。報酬についても、現在の多段階区分は高度職業人の報酬制度に相応しくないとして簡素化すべきであるとする⁽¹³⁾。

そのほか、裁判所の情報公開と市民参加の促進として、行政機関並みの情報公開制度の確立と、司法制度改革によって設置された裁判所委員会の活性化を提案している⁽¹⁴⁾。

こうした改革後の最高裁事務総局からは職業裁判官は去り、裁判官会議を主体とする司法行政の補助・補佐に文字通り徹することとなる⁽¹⁵⁾。

以上が、「司法民主主義」の実現に向けた新藤のシナリオである。

三 検討

1 憲法解釈論について

第一節では、憲法解釈論と制度改革論とに分けて従来の議論フレームを紹介したが、このうち憲法解釈論については、筆者は今のところ、大きな変更が必要だとは考えていない。最高裁長官および裁判官の任命についてのみ一言しておく、憲法解釈レベルでは内閣の広い裁量を否定すること

は困難であるが、運用レベルでは、憲法の想定とは異なっていること⁽¹⁶⁾は理解しつつ、現在のよ
うに最高裁の「自律性」を尊重する運用が望ましいのか、あるいは、より「政治化」すべきにつ
いては、違憲審査のあり方とも関係して困難な問題であるが⁽¹⁷⁾、この問題はむしろ国会の審議、
統制機能のあり方と関連していると思われる。

2 制度改革論について

(1) 司法行政の担い手について

新藤の議論を始めとするこれまでの制度改革論のうち、個別には首肯できる点も多い。裁判所は
多様性と開放性をもっと備えるべきであるし、そもそも裁判官の数は少なすぎる。司法制度改革審
議会も、従来の司法行政批判をかなり取り入れた内容になっていることから分かる通り、こうし
た認識については広くコンセンサスがあるのではないか。ただ、従来の改革論については、なお検
討すべき余地があるようにも思われる⁽¹⁸⁾。

まず、司法行政についてである。司法行政とは、「狭義の司法権がその本来の使命を十分に達成
しうるように、それに必要な人的、物的機構の供給、維持、事務の合理的、効率的運用等のいわゆ
るハウスキーピング的な仕事をその主たる内容とする」⁽¹⁹⁾等とされるが、このうち、特に重要な
は人事と予算であろう。

裁判所法上、最高裁の司法行政権は、各裁判所に置かれる裁判官会議に委任されている（憲法七
七条三項、裁判所法二〇条、二九条、三一条の五）。しかし、実際には裁判官会議は形骸化しており、

司法行政権が事実上最高裁事務総局に掌握され、裁判官に対する一元的な管理がなされているというのが新藤を始めとする論者の批判であり、その処方箋として裁判官会議の復権による司法行政の分権化が主張され、最高裁事務総局の「解体」(補助・補佐機構化の徹底)が目指されることになる。

裁判官に対する管理が過剰ではないかという指摘は広く行われており、その改善が必要であることには異論はない。しかし、裁判官会議の復権による司法行政、とりわけ人事の分権化(高裁単位の人事)の現実的な機能可能性の問題は措くとしても、こうした改革論は、事務総局およびそれを掌握する「司法官僚」と一般裁判官との裁判所内部の関係に考察を限定していることによって、他の側面をそぎ落としてしまっているのではないかとも思われる。

確かに、下級裁判所裁判官の人事は、裁判所内部の問題であるとも言えるが、例えば、人事と並んで重要な予算について言えば、裁判所内部で完結する問題ではないはずである。予算案の編成と国会提出は内閣の権限であり、裁判所予算もその一部として、「内閣における予算の統合調整」(財政法一七条)の対象となるわけであるが、教科書的な説明では、そこでも司法府の独立への制度的配慮があるとされる(裁判所法八三条、財政法一七条―一九条)。もっとも、これらの条文は実際には用いられず、死文化している。

このことは、内閣が裁判所の自律性を尊重し、十分な予算措置を行っているということを意味するものではないだろう。むしろ、裁判所の政治的資源が不十分であるがゆえに、財政法の特例を活用して予算編成過程での影響力を発揮することができていないと見るのが穏当だろう。

このような事態は、司法行政を裁判所内部の「ハウスキーピング的な仕事」と見る司法行政観とも密接に関連しているように思われる。非政治的・非専門的な仕事であるからこそ、裁判官が裁判事務の傍ら、裁判官会議において処理するという見方になるのではないか。実際には、司法行政には、より政治的、能動的な内容が含まれるのではないだろうか⁽²⁰⁾。今見た予算の問題はその際たるものであるし、そもそも、このような側面が欠けていたからこそ、司法制度改革のような大きな外部介入を招いたということもあるかもしれない。

ところで、このような司法行政観と関連する憲法解釈論として、裁判所の規則制定権の理解がある。すなわち、憲法七十七条一項が定める規則制定権の範囲は、「訴訟に関する手続、弁護士、裁判所の内部規律及び司法事務処理に関する事項」である。この規定は一般に、憲法上には明文のない最高裁の司法行政権の憲法上の根拠の一つとされているが、上記事項のうち、「訴訟に関する手続、弁護士」は「ハウスキーピング的な仕事」としての司法行政の範囲には含まれないように思われる。この点、憲法制定直後には、裁判所の規則制定権が英米に由来するものであることを踏まえ、より広い司法行政権理解に通じる見解が示されていたことが興味深い⁽²¹⁾。

以上、司法行政をどのようなものとして捉えるべきかについては、今後さらに検討が必要だろうが、さしあたり予算の問題を念頭におけば、司法行政の担い手の問題を裁判所内部の問題としてのみ捉えるのではなく、他の国家機関との関係をも視野に入れた司法行政の担い手を構想する必要があるのではないか。

(2) 裁判官の独立の議論の仕方について

次に、裁判官の職権行使の独立に関して、新藤を始めとする改革論者の主張では、最高裁事務総局の権力を徹底的に縮減する必要性が強調される。しかし、こうした処方箋は唯一のものではなく、裁判官の側の基盤強化によって統制に対抗するという視点もありうるのではないか。

周知のように憲法八〇条一項は下級裁判所裁判官の任期制を定めている。この規定の趣旨は必ずしも判然としないところがあるが、前述のとおり、少なくともその着想源の一つが法曹一元論的な発想にあることは言えそうである。

そうだとすれば、下級裁判所の裁判官は、有力な弁護士から選任されることが想定されていたと言えるが、このことは、個々の裁判官がプロフェッショナル的な正統性の基盤を有することを意味する。このような事態を前提とすれば、裁判官会議に象徴される「裁判官平等原則」も無理なく理解可能であるし、最高裁の司法行政権に対抗して職権行使の独立性を確保することも可能であると思われる。

しかし、現実には、このような事態が実現することはなかった。制憲議会において既に、戦前からの職業裁判官制が継承されることが前提とされており、再任拒否事由の限定が関心事となっていた。その後、宮本判事補事件の影響もあり、解釈論においても関心はこの点に集中した。また、憲法制定と並行して検討された裁判所法制定過程においても、裁判官会議制度はおかれたものの、判事補制度を含め、職業裁判官制度が前提とされていたようにも思われる。そこでは、樋口陽一の周

知の批判⁽²²⁾にあるように裁判官の地位は不安定化し、本稿前半で触れたような裁判官への統制の前提となった。

このような状況は、今日でも基本的には変わっていないが、本稿では、司法制度改革によって導入された国民の参加制度が、こうした状況に風穴を開け、裁判官に新たな正統性の基盤を与える可能性に着目したい。

二〇〇九年に発足した裁判員制度は、二〇一四年には発足五周年を迎え、それを契機にこの制度が刑事裁判にもたらした変革や課題の検証が行われたが、本稿のここでの関心からは、次に掲げるような裁判官アンケートへの回答が注目される。

裁判官が裁判員と対等に評議等を行うことが、裁判官に対して、新鮮な刺激を与えたこと、国民の常識に直面し、従来の法曹の常識がそのままでは通用しなくなったこと、裁判員等に裁判官の考えを理解してもらうためには、従来よりももう一步深いところからものを考えざるをえないことなど、人間的な訓練を含めて様々な良い影響をもたらしている⁽²³⁾

このような回答からは、これまで疑問視されてこなかった刑事裁判の運用について、結果としてそれを改めるかどうかは別として、裁判員に対して説明を求められる。しかし、上記のアンケート回答はさらに進んで、このような説明の機会が、裁判官が改めてそうした運用の理由と正当性を考

える契機になっていることが伺える。こうしたプロセスを通じ、社会常識、あるいは市民の考える公共性の有り様が裁判官に伝達されることになり、あるいは、個々の裁判官が自発的に行動様式を修正する可能性も生じる⁽²⁴⁾。

これまでの議論でも、裁判員制度におけるコミュニケーションの要素は重視されてきた。ただ、一般には、コミュニケーションは良き裁判の実現に資するという見方が中心であり⁽²⁵⁾、その他には討議民主主義からこの点に着目する見解⁽²⁶⁾もあった。

これらの見方はそれぞれ重要であるが、先に引用したような回答をさらに敷衍すれば、裁判官の独立を強化するプロセスとしてこのコミュニケーションを捉えることも可能ではないか。やや誇張して言えば、裁判所の官僚的統制に対して、コミュニケーションの成果を通じて自律性を獲得するプロセスである。

裁判官が国民に接する機会を得ることで、上記のようなプロセスが中長期的に裁判官の行動様式に影響を及ぼす可能性も少なくないと思われる。

四 おわりに

これまでのところは顕著な変化があるとは言い難いが、司法制度改革の柱の一つであった司法の国民的基盤の強化は、司法府の国民への開放性の向上により、より能動的な司法行政をもたらす可能性もあったものと思われる。

その反面、それは対内的にはこれまでの司法行政の体制の維持強化をもたらす可能性もあった。これについては、裁判官の人事評価の透明化や下級裁判所指名諮問委員会の設置による若干の改善がなされたほか、次の点が注目される。すなわち、司法制度改革により、裁判員制度以外にも調停等を含めた広い意味での裁判作用や司法行政に関連する場において、裁判官が国民と直接接触し協働する機会が大幅に拡充された。こうした協働の実践によって、従来の「上からの統制」に対して「下からの対抗」の基盤が形成される可能性があるのではないか。そしてそれが裁判官の独立性を高めるのではないか、今後の動向に注視していく必要性があると思われる。

- (1) 樋口陽一『比較の中の日本国憲法』（岩波書店、一九七九年）一六一頁。
- (2) 同書一四〇頁。
- (3) 牧原出「政治化と行政化のはざまの司法権 最高裁判所1950-1960」公共政策研究六号（二〇〇六年）一七頁以下。
- (4) 宮澤俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（日本評論社、一九七八年）六三八頁。
- (5) 同書六六一頁。
- (6) 同書六六一頁。
- (7) 南野森「司法の独立と裁判官の良心」ジュリスト一四〇〇号（二〇一〇年）一一頁以下。
- (8) 芹沢斉ほか（編）『新基本法コンメンタール憲法』（日本評論社、二〇一一年）四二三頁（小貫幸浩）。
- (9) 新藤宗幸『司法官僚 裁判所の権力者たち』（岩波書店、二〇〇九年）。また、元裁判官である

- 西理も最近、裁判官会議の復権を軸とする改革案を主張している（西理「司法行政について（上）（中）（下）」判例時報二二四一号三頁以下、二二四三号四五頁以下、二二四四号（いずれも二〇一二年）一七頁以下。
- (10) 新藤・前掲注（9）一九六頁。
- (11) 同書一九九頁以下。
- (12) 同書二〇五頁以下および二〇九頁以下。
- (13) 同書二〇七頁。
- (14) 同書二一一頁以下。
- (15) 同書二二五頁以下。
- (16) 今関源成「最高裁判官の任命慣行の問題点」ジュリスト一四〇〇号（二〇一〇年）二七頁以下（二九頁）。
- (17) 見平典「憲法学と司法政治学の対話 違憲審査制と憲法秩序のあり方をめぐって（憲法学のゆくえ2-1）」法律時報八六巻八号（二〇一四年）九三頁以下、拙稿「イントロダクション（憲法学のゆくえ2-1）」同号八七頁以下。
- (18) なお、以下については、拙稿「司法制度 司法制度改革と裁判所・裁判官像の転換」笠原毅彦（編）『戦後日本の統治システム再考』（ミネルヴァ書房、近刊）も参照頂ければ幸いである。
- (19) 最高裁判所事務総局（編）『裁判所法逐条解説（上）』（法曹会、一九六八年）一〇三頁。
- (20) この点、「むしろ将来において必要なことは、ルーティンの司法行政事務の処理のみではもはや追いつかない、根本的な裁判所制度の脱皮が迫られつつある現在、その課題の達成に必要な体制を速かに司法部内に確立すること」とする三ヶ月章の先駆的な指摘（三ヶ月章「裁判所制度 比較私法制度論の立場からの一考察」田中二郎（編）『日本国憲法体系（5） 統治の機構（II）』（有

斐閣、一九六四年）七三頁以下（一二九頁）は、今日においても顧みられる価値があると思われる。

(21) 規則制定権を憲法で規定することの意義について高柳賢三は、「この制度を特に憲法で規定するということはこれら事項について、国会の立法権を排除するという意味にとれるのである。それは国会にたいする司法部の自治、いわば司法権独立の二〇世紀的形態であるともいえるわけである。反面からいえば司法の能率的運営について、司法部に全責任を負わせるということである」とした（高柳賢三「司法権の将来 継受法と大陸的伝統との相克」法律時報二四卷一〇号（一九五二年）三頁以下（六頁））。また、高柳の憲法制定時の貴族院議員としての質疑については参照、大石眞『憲法史と憲法解釈』（信山社、二〇〇〇年）一六二—一六四頁。

(22) 樋口陽一「裁判の独立」樋口陽一（編）『講座憲法学5 権力の分立Ⅰ』（日本評論社、一九九四年）四一頁以下（四九—五〇頁）。

(23) 浅見宣義ほか「日本裁判官ネットワーク・シンポジウム 司法改革10年、これまでとこれから 第二部 パネルディスカッション 司法改革の現状と裁判官等の評価」判例時報二一六八号（二〇一三年）三頁以下（二一—二二頁）。

(24) 参照、井上達夫「司法の民主化と裁判員制度——裁判官に期待されるもの」司法研修所論集一四号（二〇〇五年）一〇四頁以下（一三七—一三八頁）。

(25) 土井真一「日本国憲法と国民の司法参加」長谷部恭男ほか（編）『変容する統治システム（岩波講座憲法4）』（岩波書店、二〇〇七年）二三五頁以下（二七八頁）、佐藤幸治「司法改革の経緯、成果、そして課題」判例時報二一六七号（二〇一三年）三頁以下（九六頁）等。

(26) 柳瀬昇『裁判員制度の立法学』（日本評論社、二〇〇九年）