

現代日本の司法官僚制



筆者近影
セントルイスにて ミシシッピ川をバックに
2010.9.10

西川伸一
Nishikawa Shin'ichi

二〇一一年四月一七日に開催された日本針路研究所・第三回研究において、標記テーマで報告しました。以下、その報告原稿に従い内容を紹介します。

1 司法官僚制とはなにか

司法官僚制ということばはあまり聞き慣れないかもしれません。昨年、岩波新書で新藤宗幸『司法官僚』という本が出ました。サブタイトルは「裁判所の権力者たち」となっています。裁判所はもちろん司法機関、もっと平たくいえば裁判をする役所です。裁判所にもちこまれる訴訟を円滑にさばくためには、事務組織が欠かせません。すなわち、裁判所というとテレビに映される法廷をイメージしがちですが、それは裁判所のごく一部分にすぎません。法廷での裁判実務を支えるために、いわば黒衣として多くの人々が働いています。

この黒衣役ないしは裏方の仕事をことを、司法行政といいます。司法行政としてどのような仕事があるのか。裁判所職員の人事を決めたり、裁判所を組織として運営したり、裁判所の庁舎を管理したり、裁判所の予算を組んだり会計をしたりといった仕事です。

ともすれば、「司法官僚」ないしは「裁判所の権力者たち」とは、裁判官ではない一般職をさしていると思われるかもしれません。そうでもなくして、一部の裁判官が「司法官僚」ないしは「裁判所の権力者たち」として、多くの裁判官および一般職の上に君臨して司法行政をつかさどる。こうした現状をさして司法官僚制といいます。

地裁、家裁の場合、一般職のトップは事務局長です。その上に所長がいます。裁判所法により、所長には判事をあてなければなりません。所長は原則として裁判しません。高裁にも事務局があり、事務局長がいます。高裁になると事務局長も判事がつとめます。一般職は事務局次長止まりです。もちろん、高裁のトップは高裁長官で、これにも裁判官が就きます。高裁長官も原則として裁判しません。

最高裁にも事務局があります。最高裁に限つ

裁判所職員は裁判官と一般職に分かれます。地裁、家裁であれば、裁判官には判事と判事補がいます。一方、一般職になりますと、裁判所書記官、裁判所事務官、裁判所速記官、家裁調査官など様々な職種があります。こうした一般職に支えられて、裁判官は裁判実務に携わつているわけです。

であると、裁判官会議においては他の裁判官が事務局といわずに、事務総局とよびます。トップが事務総長、その下に事務次長、さらにその下に局長、課長という管理職ポストがあります。

て事務局といわずに、事務総局とよびます。トップが事務総長、その下に事務次長、さらにその下に局長、課長という管理職ポストがあります。

であると、裁判官会議においては他の裁判官と同等の一構成員と位置づけられています。つまり同輩中の首席、同じ身分の中でのリーダー

3 裁判官会議の形骸化

地裁、家裁、および高裁の裁判官は「部」と

裁判所を組織として運営したり、裁判所の庁舎を管理したり、裁判所の予算を組んだり会計をしたりといった仕事です。

最高裁にも事務局があります。最高裁に限つて長官で、これにも裁判官が就きます。高裁長官も原則として裁判しません。

て事務局といわずに、事務総局とよびます。トップが事務総長、その下に事務次長、さらにその下に局長、課長という管理職ポストがあります。局長は六ポスト、課長は二三ポストあります（兼務されるポストは「一」とカウント）。これらの中、事務総長、事務次長、局長六ポストすべて、課長二三ポストのうち一六ポストには判事があてられています。

2 裁判官会議に基づく司法行政

実態としては、これら司法官僚が司法行政面で現場の裁判官と一般職を動かしています。しかし、法律の上では、各裁判所に所属する全裁判官からなる裁判官会議が司法行政に関する意思決定機関であり、それに基づいて司法行政が進められています。

そして、裁判所法の規定に従えば、最高裁判官、高裁長官、地家裁所長はそれぞれの裁判官会議における総括者にすぎません。たとえば、地裁所長について裁判所法二九条二項の規定は次のとおりです。「地方裁判所が司法行政事務を行うのは、裁判官会議の議によるものとし、各地方裁判所長が、これを総括する。」

総括者とはとりまとめ役の意味で、最高裁判官であろうと高裁長官であろうと、地家裁所長

であろうと、裁判官会議においては他の裁判官と同等の一構成員と位置づけられています。つまり同輩中の首席、同じ身分の中でのリーダー的存在なのです。これはもちろん裁判官の独立が要請するものです。独立した裁判官の間に身分上の上下関係はあつてはならないのです。

いかえれば、裁判官会議は合議制の機関であり、行政官庁の組織のあり方とは異なります。行政官庁では、一人の最高意思決定者のもとにピラミッド状の組織をなしています。こうした組織を「独任制の機関」といいます。

なぜ裁判官会議を合議制としたのか。これには戦後司法改革の理念が反映されています。戦前は司法権の独立が不十分で、裁判所は行政官庁である司法省の下に置かれていました。それゆえ、行政に携わる者が現場の裁判官よりも地位が高いという意識が一般的でした。これが行政優位の司法省伝統と呼んでおきます。戦前版の司法官僚制です。

戦後司法改革は司法権の独立を達成すると同時に、この司法官僚制の打破を目指したわけです。そこで、最高裁長官、高裁長官、そして地家裁所長をそれぞれの裁判官会議における同輩中の総括者に位置づけて、行政優位の司法省伝統と絶縁しようとしたのです。

3 裁判官会議の形骸化

地裁、家裁、および高裁の裁判官は「部」と呼ばれる単位に属します。その人数については、「合議体を構成するに足りる裁判官を置く」と定められています。合議法廷は三人で構成されますので、部には三人以上の裁判官が所属しています。東京地裁のような大きな裁判所になると、民事だけで五〇も部があります。

部には部総括判事が置かれます。合議法廷では部総括判事が必ず裁判長をつとめます。

戦後司法改革の一環として、当初は下級裁判所事務処理規則四条五項で「部の事務を総括する裁判官は（中略）毎年あらかじめ、最高裁判所が、当該裁判所の意見を聞いて、指名した者とする。」と定められていました。「当該裁判所の意見」とは、その裁判所の裁判官会議の意見を指しています。部総括判事の指名という司法行政事務については、裁判官会議の自治が尊重されていました。

ところが、この規定は一九五五年一一月一七日付で「当該裁判所」の部分が「当該高等裁判所の長官又は当該地方裁判所若しくは家庭裁判所の所長」と改められました。すなわち、こうなりました。「部の事務を総括する裁判官は（中

略) 每年あらかじめ、最高裁判所が、当該高等裁判所の長官又は当該地方裁判所若しくは家庭裁判所の所長の意見を聞いて、指名した者とする。」

その結果、部総括判事を最高裁に推薦する権

限は裁判官会議の手を離れ、高裁長官、地家裁所長の専権事項とされたのでした。この司法行政事務に關しては、もはや高裁長官、地家裁所長は他の裁判官と同等ではなく、明確に優越する地位に置かれたのです。裁判官会議による合議に基づく、司法行政という原則は、すでにこの

請に基づく言説行政といふ原則は、すでにこの時点で大きくゆがめられました。今まででは裁判官会議の形骸化は著しく、事務局が提出する原案を追認するラバースタンプ機関になつていま

4 「あて判」の建前と本音

最高裁事務総局の幹部ポストに判事をあてて
いるときほど指摘しました。こうしたポスト
に就いて「裁判官のことを「あて判」と通称
しています。なぜ「あて判」ポストがあるのか。
国会で表明された最高裁の公式見解は次のとお
りです。

「こういう事務〔裁判官人事、最高裁規則の立案など〕につきまして裁判官の資格、経験を

有する人が企画立案等の事務に当たるということとで初めて司法行政事務が円滑にいく、そういう根拠から、司法行政の重要な事項の企画立案等をつかさどる職には裁判官を充てる、こういうことになっているわけでございます。(二〇〇〇年三月二一八日、参院法務委員会における金築誠志・事務総局人事局長の答弁)。要するに、裁判官の経験のある人でないと困る仕事があるためだというわけです。

彼らは裁判しません。もっぱら司法行政のみに携わります。せっかくむずかしい司法試験に合格して、さらに司法研修所で上位の成績を収めて裁判官になったのに、法廷から離れてしまう。これは実にもったいない、人材の無駄遣いではないのか、と思うのですが、裁判官の意識はそうではないのです。

繰り返せば、矢口は「そういうこと〔司法行政事務〕のできる人は、裁判もできるんです」

一方、「ミスター司法行政」こと矢口洪一元最高裁長官は、「あて判」の存在理由を次のように述べています。「率直に言つて、事務総局には、いい人材を集めています。（中略）いい人材でないと、国会なんかはまだいいですが、大蔵省など行政官庁と折衝するときに、対等に折衝できないんです。（中略）大体、そういうことのできる人は、裁判もできるんです。裁判も

といつて います。つまり、裁判官なら裁判はで
きて当たり前、それに加えて司法行政をこなせ
るのができる、裁判官だという意識があるので
す。この意識はさらに昂じて、裁判現場にいる
より、司法行政専属のポストに引き上げられる
ことが有能な証である、名譽であるという意識
につながって います。さきほど述べた行政優
位の司法省伝統を引きずつて いるのです。

しかできないのでは、困るんです。」（矢口洪一「二〇〇四」『矢口洪一オーラル・ヒストリー』政策研究大学院大学、一八八頁）

5 司法官僚が最高裁裁判官になる現場を踏まない司法官僚を優遇する行

事務総局の「あて判」ポストに「いい人材を集めています」と矢口洪一は打ち明けています。たとえば、財務省と予算折衝するには、有能な裁判官でなければ太刀打ちできないというわけです。

現場を踏まない司法官僚を優遇する行政優位の司法省伝統は、人事からも明らかです。それを現在の最高裁判官で確認していきます。最高裁判官は一五人いますが、慣例で職業裁判官出身者は六人とされています。現在の六人の経歴を示したのが次の表です。

高裁長官

このように、六人中五人が事務総局での「あて
判」を経験しています。

「あて判」の経験はありません。しかしその間裁判実務に携わっていたかというとそうではあります。寺田判事は法務省出向が長く、最高

裁一という内訳になります。同じ地家裁所長ポストでも東京と東京近郊の地家裁所長ポストは出世コースなのです。最高裁裁判官への出世

りです。

「こういう事務〔裁判官人事、最高裁規則の立案など〕につきまして裁判官の資格、経験を

たとえば、財務省と予算折衝するには、有能な裁判官でなければ太刀打ちできないというわけです。

官出身者は六人とされています。現在の六人の高裁裁判官は一五人いますが、慣例で職業裁判経験を示したのが次の表です。

表：現職の最高裁裁判官の経歴

	局付/所付	課長	局長	地家裁所長	総長/司研所長	高裁長官
竹崎博允	○	○	○	×	○	○
金築誠志	○	○	○	○	○	○
千葉勝美	○	○	○	○	×	○
白木勇	○	○	○	○	×	○
大谷剛彦	○	○	○	×	○	○
寺田逸郎	×	×	×	○	×	○

このように、六人中五人が事務総局での「あて裁判」を経験しています。局付というのは、事務総局の各局に判事補時代に局付として勤務したことになります。所付は同様

に司法研修所付での勤務です。いずれも「あて裁判」で裁判実務には携わりません。事務総長経験者が竹崎長官と大谷判事で、金築判事は司法研修所長を経験しています。もちろんこのポストも裁判はしません。さらに六人全員が高裁長官を経験しています。

いちばん下にある寺田判事には事務総局での「あて裁判」の経験はありません。しかしその間、裁判実務に携わっていたかと、そういうではありません。寺田判事は法務省出向が長く、最高裁判事になるまでに裁判実務に携わったのは、なんと六年間だけです。裁判所では裁判はできて当たり前、それ以外のキャリアが評価されるのです。

このように、六人中五人が事務総局での「あて裁判」を経験しています。局付というのは、事務総局の各局に判事補時代に局付として勤務したことになります。所付は同様に司法研修所付での勤務です。いずれも「あて裁判」で裁判実務には携わりません。事務総長経験者が竹崎長官と大谷判事で、金築判事は司法研修所長を経験しています。もちろんこのポストも裁判はしません。さらに六人全員が高裁長官を経験しています。

いちばん下にある寺田判事には事務総局での「あて裁判」の経験はありません。しかしその間、裁判実務に携わっていたかと、そういうではありません。寺田判事は法務省出向が長く、最高裁判事になるまでに裁判実務に携わったのは、なんと六年間だけです。裁判所では裁判はできて当たり前、それ以外のキャリアが評価されるのです。

6 官僚的人事システムを

「経歴的資源」から解明する

表に示した最高裁裁判官六人の経歴をもつと具体的にみてみます。最高裁裁判官になる前は必ず高裁長官ですが、高裁長官といつても、八

月後より高位のポストBに就いているとすれば、ポストAはポストB到達の経歴的資源として有用であると判定できます。

当該ポストに対する候補者の資質・能力よりも、それまでの経歴的資源の蓄積の有無を評価の基準とする昇進管理は、官僚的人事システムといえます。各幹部裁判官ポストの歴代就任者の経歴的資源を集計すると、それぞれのポスト

西川伸一著 明治大学教授 オーウェル『動物農場』の政治学

小さな特権がいつの間にか大きな権力に
権力の横暴への歯止めはどこにあるか
G・オーウェルの慧眼をテコに
気鋭の政治学者が政治のからくりを縦横に透視する

プロローグ 逆ユートピア小説は警告する
第一章 豚のメージャー爺さんの大演説
第二章 動物革命の勝利
第三章 豚の特権階級化の芽生え
第四章 反革命を撃退する
第五章 ナポレオン独裁体制のはじまり
第六章 路線転換
第七章 反乱から大肅清へ
第八章 風車の完成爆破、そして辛うじての戦勝
第九章 裏切られた革命



四六判・206頁 定価 1890円(税込)
ISBN978-4-904350-15-7 C0031
ロゴス

の「個性」があぶりだされます。このポストはさらに出世が望めるポスト、このポストは上がりのポスト、と各ポストを性格づけることがあります。

たとえば、高裁長官八ポストそれぞれが最高裁判官への経歴的資源としてどれほど有用かを調べたところ、こうなりました。東京／大阪／名古屋／福岡／広島／仙台／札幌／高松。一方、これら八高裁が全国に五〇ずつある地家裁を地域ごとに所管しています。東京高裁管内、大阪高裁管内という言い方をします。高裁管内ごとに地家裁所長ポストを経歴的資源から分析すると、同じ所長でもやはり歴然とランキングがあることがわかります。

7 最高裁は変わりつつあるのか

最後に、こうした官僚的人事システムが生み出すがゆえに、裁判官出身の最高裁裁判官は、相変わらず保守的で行政寄りだといえるのでしょうか。

今年三月二三日の一票の格差をめぐる最高裁大法廷判決は、二〇〇九年の総選挙で生じていた最大格差二・三〇倍について、一二人の多数意見で「違憲状態」としました。裁判官出身の最高裁裁判官六人はすべてこの多数意見をとつ

ています。また、二〇一〇年一月二〇日の砂川空知太神社訴訟における政教分離違憲判決も定期的でした。北海道砂川市が神社に土地を無償提供していることは、政教分離に反するとして提訴された事件です。最高裁大法廷は高裁の合憲判決をくつがえたのです。この違憲判断にも六人の裁判官出身の最高裁裁判官のうち、竹崎長官を含む四人が加わっています。

弁護士出身の最高裁裁判官はリベラルで、裁判官出身者と検察官出身者は保守的だというステレオタイプの色分けは、もはや変わりつつあります。最高裁裁判官全員がいまや戦後教育を受けた世代となつたことが大きいのではないでしょう。もちろん、それ以前に、出身が行動を決めるわけではありません。

最後に申し添えたいのは、裁判官は世間知らずといわれますが、国民も裁判官を知らなさずとなります。その機会もありません。最高裁裁判官の人選は実質的には最高裁長官と事務総局人事局が行っています。国民はその名前を突然知らざるだけ、どのような人物でいかなる選考過程を経て任命されたのかはうかがい知ることができません。

最高裁の初代裁判官一人を選んだのは、片山哲内閣です。このときは、裁判官任命諮問委員会が設けられて、オーブンなかたちで人選がすすめられました。諮問委の提案を内閣が受け入れたのです。ところが、これは内閣のもつ任命権をしばるもので違憲の疑いがあるとして、このとき限りで廃止されました。

内閣のもつ任命権を侵害しない前提で、これに準じる委員会を設置する。そして、国民に開かれたかたちで最高裁裁判官の人選を行うべきだと考えます。こうすれば、国民の目を意識して、経歴的資源にとらわれない、より多様な人選がなされるのではないかと期待します。

裁判所に限らず、組織は基本的には外部からの圧力によってしか変わらないようと思います。司法官僚制もこれを外部の目にさらすこと

が重要にちがいありません。

（にしかわ・しんいち／明治大学教授）

西川伸一さん

『週刊金曜日』の「政治時評」執筆者に

本誌編集委員の西川伸一さん（明治大学教授）が四月から『週刊金曜日』の「政治時評」執筆者になりました。

第一回は、「一つになろう」の標語の下に日本国旗損壊罪の新設案が息を吹き返すことを懸念する」四月二三日号。