

《書評》

西川伸一著 『裁判官幹部人事の研究
——「経歴的資源」を手がかりとして——』

馬場 健 一☆

1 現代司法における裁判官の独立と社会科学

自由で民主的な社会における裁判官は、三権分立原則の下、「法と良心のみ」に従って独立してその職責を果たすことが求められる。この裁判官の独立原則は、立法府や行政機関といった他の国家作用や、その他各種の社会的圧力などに対する防壁というだけでなく、裁判官が属する司法組織内部からの圧力からも自由に、裁判官が裁判権を行使すべきことを要請する。事件を担当しない他の裁判官が個別事件に関して指示することなどが認められないことはいうまでもないが、そうした露骨な介入よりも現代の司法にとってより微妙かつ深刻な問題として指摘されるのは、裁判官の人事評価や配置転換、昇給・昇任、さらには再任の可否、といった人事作用のもつ影響力である。

こうした人事権限の行使は、巧妙かつ隠微なかたちで裁判官の職権行使のあり方に枠をはめることを可能にする。例えば、特定の憲法解釈を行ったり、既存の最高裁判決に異を唱えたりすれば人事上の不利益が加えられ、逆に無難で保守的な判決を出し続ければより高い地位が確保されることが強く予想される環境が用意できるならば、そうした環境資源の保持者は、社会的な非難を受けやすい露骨な介入などすることなく、自己の望むように裁判官の行動に影響を与えることが可能になる。このような間接的統制は、外部からは見えにくくチェックが難しい上に、集団的・長期的・構造的な影響力行使である点で、単発的な司法介入などより、本質的かつ深刻なものとさえいえる。いくら憲法や法律で裁判官の独立を保障しても、このような影響力について無自覚であるならば、裁判官の独立は容易に画餅に帰すであろう。

こうした組織的・環境的要因に対して、なお裁判官の職権行使の適正性をいかに確保していくべきか、という問題が、現代司法をめぐる中心論点のひとつである。そのためいかなる法制や仕組みが必要か、という制度論・改革論の前提として、裁判官が置かれているこうした職務環境の実態をリアルに描き出す作業が求められ、そのためには社会科学的知見と手法が有用である。本書は、政治学者の手による、日本の司法に対するそうした実証研究の成果であり、先行研究を踏まえた上で、明確な方法論をもって日本の司法研究に新しい1ページを加える、重要な業績である。

戦後の日本の司法組織・裁判官制度は、一方で憲法や法律上の各種の厚い独立保障を受けつつ、他

☆神戸大学法学研究科教授

方で戦前からの組織構造の存続と戦後の長期保守政権のもとでの組織的経験とに裏打ちされた、強固な官僚組織に組み入れられているところにその特徴がある。この独立性と官僚制の並存こそが、日本の司法の規範的・経験的な各種の問題状況を生み出す根源である。両者の矛盾は、例えば次のようなところに示される。①憲法上は10年の任期制であり、弁護士など他の法律家からの採用も制度上は予定されているが、実際は裁判官の大部分が司法修習生から採用され、経歴を積み上げつつ定年まで裁判官として働くことを前提とするキャリアシステムを採っていること。②それゆえ一般の行政官僚同様、細かい給与体系をとり頻繁に転動を繰り返すこと。③早期からエリート裁判官（いわゆる「司法官僚」）が選抜され、人事制度を差配する中央集権的な機構の中心に位置付けられること。④逆にそうした権力機構の意向に沿わない裁判官に対しては、いわゆる「左遷的」配置や処遇を採ることができ、実際採られてきたこと、等々である。このような状況は、裁判官の独立原則を危うくし、それを侵害する外部要因として批判的に論じられることが多い。いわゆる「司法官僚制」批判の伝統である。本書もそうした系譜に位置付けられるものであるが、他方でここでは、裁判所の場合その独立原則ゆえ、一般の行政官僚のような早期退職制度が採れず、それゆえかえって定年までの在職を前提としたより一層綿密なキャリアパスについての制度設計が求められることが指摘される（15頁）など、行政官僚の研究も行ってきた政治学者らしい視点も光る。すなわち独立原則は、司法官僚制と緊張関係にあるだけでなく、後者に固有の特性を与える制度的規定要因でもあるといえる。（ちなみに、司法官僚エリートたちが人事権を握り司法行政を独占することは、「司法の独立」を守るために必要なことであるなどとも正当化されるが、北欧諸国はじめ、司法行政の要職を裁判官以外の者が占める民主主義諸国は普通に存在する。）

2 本書の概要

本書の狙いは、端的にいえばこのキャリアパスの実相を、明確な方法論に基づき、大量のデータを綿密に分析することによって実証的かつ包括的に探り出し、その全体像を白日の下に晒すことを通じて、日本の司法官僚制の実像を具体的に描き出すことである。本書も指摘するように、同様の研究はこれまでも存在するが、それらはキャリアパスの描写やその規定要因の同定が単純すぎたり、分析対象が最高裁裁判官にまで上り詰めるようなトップエリートか逆の左遷人事に限られる、などといった問題点をもつものであり、本書はそうした限界を超える試みでもある。

具体的には最高裁長官から各地の地家裁所長にいたる計110ポストに就いた戦後のすべての歴代裁判官を対象とし、かれらがそのポストに就くにあたって、それ以前にどのような経歴を経る必要があるか、その地位に就くことがその後のキャリアにとってどのような意味があるか等が、「経歴的資源」という概念によって分析されていく。たとえば東京高裁長官の歴代就任者を見ると、その三分の二弱がその後最高裁裁判官になっている一方、高松高裁長官から最高裁裁判官になったものはこれまでに一人もいない（18頁）。この事実から前者は最高裁入りするための有用な「経歴的資源」と位置づける

ことができ、後者は逆にそのための「経歴的資源」とはいえないと判断できる。特定のポストに就いたものの経歴や属性を見ると、各種のこうした傾向性が帰納的に析出でき、ゆえに筆者はこの「経歴的資源」概念をもちいることで、キャリアパスの階層構造を明らかにすることができ、また各地の高裁長官や地裁所長といった、形式的には同一位置にあるポストの実質的な順位付けを実証的に同定することもかなりの程度可能になると考え、実際にそうした序列を析出していく。関連して、こうしたポストに就く可能性の高さを指標とする裁判官の属性として、従来の「司法官僚」と「実務裁判官」との二分法をより精緻化し、上記ポストに到達する以前の、各種経歴資源（最高裁事務総局勤務、最高裁調査官経験、司法研修所教官経験、行政省庁等勤務、長期の大都市地裁・高裁勤務、部総括判事（合議法廷で裁判長となる立場）経験）を有するかどうかに従い、「司法官僚」を最高位のS1からS3に三区区分し、「実務裁判官」もA1、A2、B1、B2の四レベルに分ける。なお、出身大学も経歴的資源と位置付けられる。

このような分析概念と方法とを用いて、最高裁裁判官、高裁長官、最高裁事務総局幹部、地家裁所長につき、詳細かつ広範な分析が加えられる。付言すべきはこうした分析が、日本の司法の歴史的経験や関係者の発言等、質的データを適宜挟みつつすめられている点であり、それが分析にさらに厚みと説得力を加えている。なおこうした経歴データは、すべて巻末に提供されている。これだけで120頁もあり大量だが、読者が各自で筆者の分析の妥当性を確認でき、またそこに新しい発見もできるであろう貴重な基礎資料となっている。本書の分析結果については終章で簡潔にまとめられているが、やはり読者は、個々の分析の実際に触れ、そこで精緻に析出される官僚機構の序列体系を確認すべきであろう。ここではその詳細を紹介する余裕はないので、いくつかの知見に触れるに止める。例えば、①ある裁判官が最高裁裁判官になれるかどうかは、最初の判事補時代にほぼ決まる。②各地の高裁長官に必須の経歴的資源は、東京あるいは大阪高裁管内地家裁所長歴であり、それ以外の地域の地家裁所長歴は経歴的資源に乏しい。高裁長官相互には、東京>大阪>名古屋・福岡>その他といった序列を見いだせる。③地裁所長人事は、「宗主国」東京（東京高裁管内の地家裁所長の意味、以下同様）－「準宗主国」大阪－「植民地」その他、ともいべき構造で全国規模で有機的に展開される。④各管内の所長ポストも、高裁所在地地裁所長をトップ、高裁所在地以外の家裁専任庁所長を最下位とする階層構造をもつ。⑤地裁所長についても、「宗主国」管内かどうか、高裁所在地かどうかで性格付けが変わり、経歴的資源として有用な「登竜門」「中継地」「待機」「ブーメラン」ポストである場合と、定年近いA級裁判官の「上がり」ポストである場合とに別けられる。等々である。

このような知見は、司法官僚においてはもちろん、多くの一般の裁判官においても不文律として広く共有され了解されているであろう、事実上の階層構造とそこへの人事配置の決定方式を、客観的データを手がかりに詳細に描き出すものである。こうした作業は、不透明なベールに包まれることによって構築・維持され、正当化さえされている既存の司法の権力構造・エリート支配の問題状況を、透視しあぶりだす批判性をもつ学術的営為である。ベールを剥がすことは、それだけでも権力からながしか威光を奪う。そして裁判所の威光は、民主主義体制のもとではこのような官僚的秩序によっても

たらされるものであつては本来ならないはずのものである。

本書の分析を踏まえ筆者は、「裁判官ほどプロフェッションらしからぬ厳格なヒエラルヒーが存在するプロフェッションはあるまい」と結論する。その上で裁判官がその本来の職務である裁判実務を第一の行動動機とするような人事制度を構築すべく、最高裁事務総局の集権的な人事権限の大幅縮減をはじめとする各種改革案を支持する(175-177頁)。

「無機質な文字・数字の羅列」との格闘の中から描き出された、司法を対象とした「現代日本国家の実体分析」(あとがきより)である本書は、そうした改革に向けた着実な一歩となるであろう。

3 課題と展望

他方でやはり、本書の限界と今後の課題と思われる点にも触れておきたい。

本書においては、司法官僚制の実態は精緻に描かれるものの、他方でそれがどのような帰結を個々の裁判官やその判決行動に現実にもたらしているか、という点については、従来言われてきたことを超える新しい視点や経験的データが示されているとはいいいがたい。その点で現行司法の批判的研究としてはややもの足りない印象は否めない。しかしこれは、政治学者の手による実証的な(司法)官僚制研究であることの限界というより、むしろ従来の司法官僚制批判の系譜に立つ研究や主張一般に共通していえる弱点ともいべきものである。日本の裁判官のおかれた環境条件が裁判官の独立原則と緊張感を持つもの、という一般論や、過去には露骨な個々の裁判官への圧力行使もあった、等のエピソードは論じるものの、それでは今現在具体的にどういう機能不全が司法に生じているのか、またそれは果たして司法官僚制に起因するものといえるのか、といった点となると議論はそれほど簡単でなくなる。「政府や強者に有利な判断が多い」「既存法規の硬直的機械的適用や判例墨守に終始して司法の現代的役割を果たしていない」「違憲立法審査権の行使に消極的すぎる」「弱者救済や少数者の権利保護に冷たい」「非常識で当事者のことを考えない問題裁判官がいる」等々といわれてはきたところである。要は法の解釈適用の幅が不必要に狭く、判断が保守的現状維持的傾向に傾きがちだ、ということであり、その背後には官僚司法の「人による支配」が効いている、という論理である。しかしこれらに対しては、結局批判者は自己の望む判決が出にくいことを制度批判に結びつけているにすぎず、こうした判決と環境要因との関係も一方的な決めつけに過ぎない。司法機構を動かしていくためには、現行の官僚機構も司法官僚も必要不可欠である。司法制度改革で一定の批判も受け改革も進み、特に最近ではいい判決もあちこちに出ているではないか。などと反論されうるところであろう。

現在ある制度が必要不可欠だとするのは、これもまた実証抜きの正当化ではある。しかし確かにこのところ、注目される判断が従来に比べてかなり頻繁に裁判所から出されるようになったことも否定できない。こうした漸進的改善傾向を前に、なお現行の司法官僚制への批判がどのように説得的に可能であるか。ある意味ボールは批判者の側に返されているといえるかもしれない。

とはいえこれまでの最高裁判決をみれば、えてして多数意見を構成するのが、司法官僚出身の裁判

官に検察官や行政官庁出身者を加えた「官」連合による保守的現状維持的なものであり、リベラルな少数意見が弁護士出身者ばかりであるというような、くっきりした官民対立が見られることもしばしばである。このように裁判官出身の最高裁判官の選好が、概して一般の行政官僚や検察官と近いことを、司法官僚制体質の反映とみることが説得的である。また近年やや改善傾向が見られるとはいえ、最高裁判決を無批判に墨守し、事件当事者の苦悩に寄り添うとか憲法秩序や法原則に準拠するとかでなく、人事権者の側を気にしたような判決が、報じられないだけで実際のところは依然として幅をきかせている可能性もある。このような複雑な状況を前に、司法の現状を批判的に切り出し、改革に結びつけていくことができるのか、司法制度を巡る社会科学的研究はそのため何ができるのか、課題はなお多く残されているというべきであろう。

司法制度改革によって裁判官制度は、不十分ながら一部の改革をみだし、裁判員制度は一般市民と刑事裁判官の間の距離を劇的に縮めるものである。法曹人口増加や法科大学院制度の導入も日本の司法を徐々に変えつつあるともいえる。他方で司法官僚制や裁判官幹部人事のありかたについては、司法制度改革でもほとんど改革のメスが入ることなく存置されてしまった。同じように外からの改革の波をはねつけ自己改革も怠った検察機構が、現在かつてないほどの批判と改革の渦中に投げ込まれているように、社会の変化を受け止めないままであれば、司法官僚制も早晚同様の運命を辿るかもしれない。

欧米では既に盛んになっている政治学者による司法研究の流れが、このような複雑な状況を前に日本にもようやく生まれつつあり、啓蒙書も出されている（新藤宗幸『司法官僚－裁判所の権力者たち』岩波新書(2009)）ことは周知の通りである。政治学者による本格的司法研究である本書は、そうした流れをされに推し進めるものであり、今後こうした政治学的研究が、法学、法社会学、その他社会科学と交流・対話を重ね、日本の司法・裁判研究が一層盛んになることを期待したい。