司法官僚による司法行政の現状と問題点

2011 年 6 月 20 日　巫召鴻

はじめに

ヒラメ裁判官という表現が示すものは、最高裁判所により、裁判官が日本国憲法で定められた裁判官の独立性を侵され、司法行政におもねるような判断を出すように統制されている現象です。この数年間、大高正二氏が東京高裁・地裁に対して問題提起してきたように、裁判所の一般国民・市民に対する規制も、法的な正当性が示されないままに、恣意的に強化され、公開で行われなければならないはずの裁判のあり方に疑問を感じさせる現象が続いています。

司法・裁判のありかたを規定する最も強力な要因の一つに司法行政があります。裁判所が司法を実施する機構として存在し、機能するためには、何らかの行政が必要なことも確かです。したがって、現在の裁判が異常であると思うならば、司法・裁判の実施を規定する司法行政のありかたの異常性にその原因の一端があるのではないかと考えるべきだと思います。特に、裁判官を報酬や任地によって人事管理し、裁判官の勤務を統制することにより、裁判官がヒラメなどというような不正常な性格を帯びるようになるとするのならば、その原因が人事管理などを行う司法行政の問題であるという考えは強い説得力をもっていると言えるでしょう。

そこで私は、司法行政とは何で、それは実際にどのように行われているのかについて、調査しました。不十分な調査ではありますが、裁判の正常化をめざす私たちの運動の方向性を模索するための基本的な資料として、調査結果を簡単に要約して、今後の議論の参考にしてもらいたいと思います。

司法行政は司法官僚により執行されている

裁判では、記録の整理などの事務が発生します。これらの事務は裁判官が審理を実施するために必要です。また、予算の計上や実施、裁判官などの報酬、昇格、任地の決定配分などの人事の職能も発生します。このような職能を司法行政と呼ぶことにします。現在の裁判所の機構において、この司法行政を、誰がどのように実施しているかについて調べたところ、判事および事務官などの職員を含む裁判所の全構成員のなかの、非常に少数の人員により、行政権が独占され、司法行政が行われているらしいということが分かりました。司法行政の中枢は最高裁判所の事務総局にあります。その組織は三課七局からなり、職員の総数は 750 名を数えるといいますが、その中に、数十名の特定の身分の指導層がいて、彼らが特権的にこの組織を支配しているということです。このような行政官により、たとえば生田暉雄氏が問題にしている最高裁の裏金や、裁判官の人事統制や、大高氏が問題にしてきた傍聴に関する規制などが決定され、実施され、裁判所の運営が担われているようです。この特権的な人々が、司法官僚と呼ばれます。彼らが裁判所における権力者である

と言えます。

司法官僚とは誰で、どのように育成されるのか

司法官僚とは誰なのか。新藤宗幸は著書『司法官僚』で、司法官僚にあたる人々を次のように列記しています。

1．最高裁判所事務総局で司法行政職についている職業裁判官(26 名)。これが、司法官僚の中枢を占める。
2．高裁長官(8 名)、高裁事務局長(8 名)、地裁・家裁所長(100 名)。
3．最高裁裁判部門に所属する調査官(20 名強)。

この 150 人程の司法官僚が、現在の裁判所を取り仕切り、司法行政に関する重要な決定を独占的に行っているということです。それでは、この特権的は人々がどのように任命され、育成されているのでしょうか。

裁判所という機構は、三権分立の理念により日本の統治権力の三分の一を占める機関なのですが、実際には法務省や何々省というような行政官庁と同じような態様で、運営されているようです。行政官庁の職員採用においては、国家公務員試験にⅠ種、Ⅱ種、Ⅲ種などの区分があり、どの公務員試験に合格したのかによって、官庁における役割が分別されます。Ⅰ種の試験に合格した少数のキャリア官僚が官庁を指導・支配し、その下で行政機構が運営されます。裁判所にも、裁判所の事務官など、司法試験の法曹資格を有しない裁判所職員を採用するための公務員試験があり、これにもⅠ種、Ⅱ種、Ⅲ種という区分があるようですが、このⅠ種試験の合格者が司法行政のキャリア官僚になるわけではありません。裁判所における特権的な司法官僚は、あくまでも司法試験の合格者の中から選ばれています。しかし、司法試験には、Ⅰ種、Ⅱ種といった区別はなく、合格者たちは司法修習所で一定期間の訓練を受けた後に、判事、検事、弁護士という分かれた路を進むことになります。判事になる場合にも、公的な試験が存在するわけではなく、判事を希望する司法修習の修了生が、何らかの過程を経て採用される（任官）ということですが、採用基準は明らかではないようです。実際には司法修習の期間において、選別がひそかに行われ、修習生にもその情報がなんとなく伝わって、判事や検事への任官が納得ずくで行われているのでしょうか。

周知のとおり判事任官は10年契約であり、最初に判事に任官するときには、判事補という身分になります。10 年間の判事補をつとめると、そこで契約が満了になるのですが、多くの判事補は再任されることを望み、実際に特別な事情がない限り再任され、判事になります。1970 年代ごろに、青年法律家協会の加盟が問題になり、明らかに裁判官の思想信条を理由として再任拒否された事件がありました。このような露骨な措置が頻繁に表面化することはありませんが、裁判官が 10 年単位で任官拒否される可能性があり、その理由を示

す必要がないという司法行政があることは、裁判官の独立性を侵す大きな要因になっていると推測されます。そして、2 回目の任官の契約が満了になった 20 年目の再任のころに、4 号報酬から 3 号報酬への昇給の問題があり、生田暉雄氏が指摘するように、その基準は不明確です。

しかし、裁判官の差別化、出世競争はもっと激烈で、最初に判事補に就任した時点で、判事補は任地によって等級づけされます。つまり、東京のような都会の区域の裁判所に配置される人が上位で、地方の裁判所に配置される人が下位であるということです。このような、基準の明確でない等級わけを行っている主体も、司法官僚であるといえるでしょう。さて、判事補は文字通り判事の見習いという意味のようですが、多くの場合には判事補在任 6 年目に、「特例判事補」という名目で、判事の業務を行えるようになります。ところが、この在任 6 年目のころに、もっと早い人もいるようですが、一本釣りで指名されて、「局付き」という身分になる少数の裁判官がいて、このような人たちが将来の司法官僚として育成されていくわけです。局付きというのはどういう意味かといいますと、最高裁事務総局は秘書課、広報課、情報政策課の三課と、総務局、人事局、経理局、民事局、刑事局、行政局、家裁局の七局から構成されていて、この七局のどれかに配属されるということです（局付きの人数は局によって変動し、局付きのいない局もあるようです）。配置される局にも等級の区別があり、民事局や刑事局のような裁判実務に関係を持つ局よりも、人事局や総務局のような局に配置される人のほうが、エリートコースにいるということです。このように司法官僚の候補生になった少数の判事任官者たちが、さらに競争を重ねて、司法行政に携わり、全体としての司法行政を動かしていくわけです。ちなみに、これら司法官僚の出世のコースの頂点は、事務総長を経験して最高裁長官になることのようです。

法解釈や判決に対する統制

司法官僚の裁判所および裁判官統制は、裁判官の待遇を決定し、その決定の客観的な根拠を示す必要がない人事権を武器にして実施されるようですが、その統制は法律の解釈や特定の事案に対する判決作成に関する方向付けをも含んでいます。これを行うのが、「裁判官合同・協議会」というもので、前掲書において新藤宗幸はこの協議会の影響力を示す研究例を二件紹介しています。第一に、公害差し止め訴訟に関する事例、第二に労働事件に関する事例です。

裁判官・合同協議会とは、最高裁判所の司法官僚が問題になっている事件について、検討会を行い、問題に関する一定の考え方を定めてこれを文書化する場のようです。また、この協議会は開かれたものではなく、そこで出される文書も部外秘として取り扱われます。

公害差し止め訴訟に関する影響例ですが、1976 年に公害差し止め訴訟の原告の資格について、これを狭く解釈して、多くの当事者にはそもそも訴訟の当事者の資格がないので、その種の訴訟については、そのような理由で門前払いにするべきだというような最高裁行

政局の見解が出されました。その後、公害差し止め訴訟ではその見解に従う判決が出されるようになりました。

労働事件についての事例では、次のような研究例が紹介されております。不当解雇された労働者は、解雇無効の訴訟に際して、暫定的な救済を求めて、地位保全、賃金の仮払いの仮処分を申請します。仮処分で支払いを認める賃金の範囲について、たとえばいつからの賃金を支払うのかとか、あるいは就労時と同じ賃金を仮払いするのかという問題について、裁判官協議会はその支払い範囲を狭く解釈し、たとえば解雇時までに遡る仮払いの必要はなく、また就労時と同額を支払う必要もないというような見解を示したところ、1978年から 1980 年では支払いの範囲を広く指示する判決がほとんどだったのに、1981 年、1982 年と支払いの範囲を狭く指示する判決が増えていき、1985 年、1986 年には支払いを非常に狭く指定する判決が主流になったという研究を紹介しています。

多くの指摘があるように裁判官は多数の案件を抱えており、個々に自分の頭でそれらを判断することが難しいので、最高裁のそのような見解が伝えられれば、それをマニュアルとして受け取り、その指針に従った判決を書いておけば実際に仕事も容易にこなせるし、また、最高裁の見解に反する判決を書けば、最高裁に快く思われず、待遇面で悪影響が出る恐れもあるのですから、最高裁のこのような裁判官統制は容易で、効果的なのではないでしょうか。

なお、1990 年代までは、裁判官合同・協議会のこの種の見解は曲がりなりにも入手できるものだったようですが、その後、この種の協議会の資料には秘密のベールが被せられるようになり、現在ではその実態を調査すること自体が不可能になっているということです。

司法官僚による司法行政の問題点

裁判官の待遇に関する人事権を独占し、それを武器に裁判官の訴訟実務における判断までをも統制する、司法官僚の司法行政の実態が、日本国憲法に謳われている裁判官の独立性を侵していることは明白で、このような実態は大きな問題であるといえますが、その点についてもう少し細かく検討したいと思います。

今日では、日本国憲法の制定過程に GHQ が深く関与していたことは周知の事実ですが、GHQ は日本側の担当者との交渉で、司法の独立の保障を求めました。戦前の大日本帝国において、司法行政は行政官庁である司法省によって担われており、結果的に裁判所の最高機関の大審院は行政の下に配置されていました。司法省は裁判官の待遇に関する人事権を掌握しており、裁判官は判決を書くに当り、その影響力を無視することができなかったということです。日本国憲法では、司法の制度的な独立が定められ、最高裁判所が司法の最高機関として、最高裁判所規則の制定権などを与えられ、司法行政も最高裁判所の権限内にあると定められました。同時に裁判官の独立性が謳われ、これが

すべて裁判官は、その良心に従ひ独立してその職権を行ひ、この憲法及び法律にのみ拘束される。

という、76 条 3 項の条文になったわけです。つまり、最高裁判所に司法行政権が与えられた目的は、裁判官の独立性を保障する点にあったといえます。

裁判所の司法行政をどのように執行するかについても、司法組織は行政官庁のようなピラミッド型の組織ではなく、最高裁判所を頂点におきながら、各裁判所はそれぞれに独立して、その運営も所属裁判官が同等の平等な資格で参加する裁判官会議によって意思決定されていくべきものとされました。現在の司法行政の実態は、この法制上の規定をまったく踏みにじり、司法の独立を司法組織の独立に置き換えて、司法組織の独立を維持するために司法のありかたを犠牲にしているという、本末転倒な状態になっていると言わざるをえません。なぜ、そのような状況になったのか解明については、もっと多くの研究調査が必要だと思いますが、共通に指摘されている事実があります。

司法の独立に優先する対米関係の不可侵性

前節で、戦後日本における司法の独立の保障を日本国憲法にもりこんだのが GHQ であったと書きました。ところが、戦後日本の裁判官の独立性の阻害についても、アメリカが強く関与しているのです。そのことを示す典型的な例に砂川事件における伊達判決があります。1950 年代に、現在の立川市にあった米軍基地の拡張工事に反対する運動で、反対派が逮捕され、刑事起訴された事件を審理した東京地裁の伊達秋雄裁判長は、1959 年 3 月 30 日に、

日本政府がアメリカ軍の駐留を許容したのは、指揮権の有無、出動義務の有無に関わらず、日本国憲法第 9 条 2 項前段によって禁止される戦力の保持にあたり、違憲である。したがって、刑事特別法の罰則は日本国憲法第 31 条に違反する不合理なものである

と判定し、全員無罪の判決を下したのですが、これが伊達判決です。これに対して、当時の日本政府は非常に敏感に反応し、高裁を飛び越して最高裁に審理を持ち込んで、地裁判決を覆しました。つまり、日本国憲法と法律と良心に基いて裁判官が判断し、それが日本国民の常識的な感覚と相反しないような事例においても、その判断が当時の日本の統治体制の根幹を揺るがし、政府がそれを容認できないという状況が、日本の社会に存在していたといえます。

これについては、冷戦によるアメリカの対日政策の変化が指摘されており、その点からこのような現象の意味を理解することもできます。当初、アメリカは日本の旧支配勢力を一掃して、徹底的な「民主化」を行うつもりだったのだが、中国における共産党政権の誕生と朝鮮戦争によって固定化された冷戦構造下で、アメリカの対日政策は変化し、自国の世

界戦略の貫徹のために日本の旧支配勢力を温存することにしたと言われています。これを日本の政府の側から見ると、政府の存立の根拠は対米関係（対米従属、対米協調、日米同盟など、いろいろな言い方がありますが）にあるのですから、対米関係は司法の独立の保障よりも優先する、触れてはならない分野であることになります。詳細については、さらなる研究調査が必要ですが、このことが最高裁判所による裁判官の統制の有力な原因の一つであることには、疑問の余地がないといえるでしょう。

しかし、どのような原因であろうと、裁判において裁判官が独立して判断することを許されず、事実関係に関する十分な解明を行う余裕もなく、裁判官が上位組織から下されるマニュアルのようなものにしたがって判決を書くようになっているとしたら、これは司法の自殺行為というべきではないでしょうか。マクロ的な視点で政策を実施するという側面もある行政とは異なり、司法の取り扱う対象は個別的で類型化できず、また、刑事、民事、家裁、あるいは行政訴訟など、その種類も多様です。司法・裁判の職能は、ピラミッド型の組織で、上部組織が強力に制御して実施するという方式にはまったくなじまないものであり、それだからこそ、日本国憲法においても裁判官の独立性が明文化されているといえます。現在の司法官僚による司法行政の実態は、司法を根本から破壊する致命的な効果をもたらしているといえるでしょう。

どのように裁判・司法の現状を改善するか

このような事実認識を踏まえれば、司法官僚による本末転倒な司法行政の実態、司法・裁判の実態をどのように改善していくかを考えなければならないでしょう。新藤宗幸は、次の二つの理念に基く変革を提案しています。

1．司法官僚による司法行政を廃止し、裁判官会議による司法行政の運営という法制上の常態に戻すこと
2．司法改革に市民が参加すること

第一に、現在行われている少数の司法官僚による司法行政は、日本国憲法や裁判所法に定められた規定に遵っているものではなく、むしろ、その精神を踏みにじっているものです。司法官僚という身分は、制度的に定められたものではなく、さまざまな事情の結果、裁判所がそういう風に運営されるになったに過ぎないといえるでしょう。たとえば、大高正二氏が裁判所における撮影や録音の規制の根拠を裁判所に問いただしたところ、裁判所側はその根拠を答えることができなかった例がありますが、このことも、現在の裁判所の司法行政が、日本国憲法の下での法制度が想定している実態とかけ離れていることを示しているのではないでしょうか。したがって、法の定めに基き、司法行政を正常な状態に戻せという要求は、まったく正当なものだといえます。

しかし、単に裁判官の独立性を保障すれば、それによって自然に正常な司法に戻るのか

というと、それほど事態を楽観できるものではありません。前節では、今日の司法官僚による司法行政が日本国憲法の想定する司法のあり方から乖離したものであるとして、そのようになった原因の一つに、日本政府における対米関係の不可侵性があると書きました。このような外側からの要因が、司法の現状を規定する原因になっていることも確かな事実といえますが、それと同じくらい、あるいはそれ以上に重要なのは、今日の司法の状態を帰結させる要因が、司法の構成員の内部にも存在しているという点です。あるいは、日本の社会の内部に存在しているというべきかもしれません。その点を説明するために、新藤の前掲書の一節を引用します。

> 職業裁判官としての経歴をもつ秋山賢三が、『裁判官はなぜ誤るのか』（岩波新書）において語っているように、戦後司法改革によって裁判官は司法行政の担い手となり、裁判の独立を全うする制度的保障を獲得した。だが、「最高裁は、戦後も、裁判官に対しては、市民との同一性を強調して裁判官の一市民としての自由を保証する方向ではなく、従前と同じく裁判官に国民の上にたつ者としての「エリート意識」を鼓吹し、むしろ国民とは隔絶した特権官僚としての意識を醸成することに意を用いてきた」。その結果は、司法行政機構の集権化であり、個々の裁判官と裁判所の「格付け」がすすんだ。また、人事や判決内容、裁判所運営について「上命下服」といってもよい司法の官僚化が色濃くなった。

私は、ここで述べられていることはまったくそのとおりだと思いますが、裁判官が国民と隔絶した特権官僚であるという状態については、司法の側だけではなく、国民の側にもそれを受け入れる大きな素地があるのではないかと思います。日本の社会にそのような体質がなければ、最高裁の政策方針だけによって、上記のような司法の官僚化を完成し、維持することはできないでしょう。

したがって、裁判・司法の改革・正常化のためには、そのような意識の社会的な変革が必要であり、大高正二氏がこともなげに主張しているように、裁判官は国民に奉仕する公務員であり、毛沢東風にいえば、「人民に奉仕」しなければならない職業の人々であるという当然の理を、司法の制度や運営の中に強く盛り込んでいく仕組みが必要であるということです。そのためには、裁判・司法、司法行政に対する市民の監視のみならず、司法行政への市民参加が必須なのではないでしょうか。

裁判官を正しく評価できるのは誰か

私は、現在の法曹界の構成員たちの多くが、法曹の特殊性を履き違えていると考えています。しかし、裁判官という職業が、特別な訓練によってのみ得られる能力を必要とする特殊な職業であることは、否定できない事実であり、その能力は自己研鑽や経験によって磨かれていかなければならないものです。裁判官が職業人として経験をつみながら、能力

を向上させていくためには、裁判官の仕事に対する評価が必要です。

ところが、現在の司法行政において、裁判官の評価は、前述したような性格の司法官僚によって与えられています。彼ら司法官僚を支配している行動原理は、裁判所という特殊な官庁において、高い席次を得るためにはどのように振舞えばよいのかというもののようです。このような価値観で司法を統制する司法官僚の裁判官に対する評価が、本来の司法・裁判の機能の目的から計った評価に一致することはありえないでしょう。

裁判官の仕事がよいものだったのか、悪いものだったのかを評価する基準を、司法・裁判のあり方にまでさかのぼって提案することができるのは、市民・国民の目線しかないといえるでしょう。もちろん、単なる庶民の即時的な判断により、正しい評価基準が自然に得られるものではありません。たとえば、民事訴訟にしろ、刑事訴訟にしろ、当事者にとって、自らに有利な判決が得られればそれは評価すべき判断であり、逆に不利な判決が出されれば、否定的な評価を与えることになるかもしれません。自らに有利な決定や判決が与えられれば、その過程や全体におけるその位置づけに無関係に、そのような判断を評価するというような人は、決して例外的な存在ではないでしょう。しかし、このような個別性を総合し、司法・裁判のそもそもの機能に立ち戻って、裁判官の仕事を評価することができるのも、市民の力であり、少なくとも狭い司法の世界で、みずからの席次の上昇を行動原理にしている司法官僚には、そのような評価基準を提出する能力が根本的に欠けていることは、疑問の余地のない理です。

私は、このような考えに基き、司法官僚による歪んだ司法行政を廃止するだけでなく、司法行政そのものに、何らかの形で市民が参加する制度を最終的に確立することが、裁判の正常化の必須要件であると考えます。

結語

その意味で、これまでの大高正二氏の活動は非常に重要であり、また、裁判正常化研究会、公共問題市民調査委員会あるいは司法制度改革の会のような、純粋の市民の側から提案された運動の重要性と責任も、今後ますます増していくものだと思います。

参考文献

[1] 新藤宗幸『司法官僚』、岩波書店、2009 年
[2] 飯尾潤『日本の統治構造』、中央公論社、2007 年
[3] 秋山賢三『裁判官はなぜ誤るのか』、岩波書店、2002 年
[4] 小田中聡樹「裁判官合同・協議会―戦後の刑事裁判関係にみるその問題点」『法律時報』第 45 巻 4 号、1973 年
[5] 小田中聡樹「裁判の公開と法廷秩序」『法律時報』第 53 巻 3 号、1981 年
[6] 生田暉雄『サッカー、裁判、主権実現―最高裁の裁判官統制、最高裁ウラ金―』、http://www.ootakasyouji.com/pdf/201007/201006ikuta.pdf

[7] 生田暉雄『違法・不正最高裁追求マニュアル』、
http://www.ootakasyouji.com/pdf/jugeturbot/2011jugeturbotmanual.pdf