

# 司法の位置づけと立憲主義の日本的位相

## —— 裁判官報酬減額問題から考える ——

馬 場 健 一

### 概 要

近年連続的に実施された、戦後初めての日本の裁判官報酬の減額は、デフレ状況下における国家公務員給与の引き下げに連動した施策であった。憲法は在任中の裁判官の報酬の減額を無条件に禁じており、憲法違反の可能性があったにもかかわらず、この減額措置はそれほど大きな抵抗を受けることなく実現し、この問題に対する社会的関心も低い。

しかし、明白な禁止規定をもちながら裁判官報酬の引き下げが簡単に認められる、日本の法律解釈と実務は、比較法的にみてかなり特異なものである。またこうした現実の背景には、最高法規として英米法型の憲法を戴きつつ、現実の司法機構においては憲法の理念とは必ずしも一致しない大陸法型の運用が続いているという統治体制のねじれの問題がある。

この事件は、日本における裁判官制度や司法のかかえる課題や、法の支配の脆弱さを示す事例であるといえる。しかしそこからは逆に、改革の時代における可能性の萌芽や長期的展望をも見いだすことができるように思われる。

キーワード

裁判官報酬, 減額禁止規定, 司法の独立, 立憲主義, 比較法研究

## 1. 問題設定

「たとえ国の財布が破綻しても裁判官の給料は守る、なんてことが国民に受け入れられるわけがない。常識で考えれば分かるでしょう。」(法務省担当者コメント (2002/02/22 朝日新聞データベース))

「本法は……実現済みの昇給を取消すものであり、従って連邦裁判官の報酬の『減額』にあたる。本法が、憲法上の報酬保障規定の保護の外にある他の連邦公務員の給与の『凍結』をも定めたものであっても、本憲法条項の明確な規律から切り離して、裁判官の直接的な報酬削減をなしうるものではない。」(Unites States v. Will, 449 U.S. 200 (1980).)

2002年11月、「裁判官の報酬等に関する法律」に定める別表の報酬月額が改訂され<sup>1)</sup>、裁判官の報酬が平均2.1%引き下げられ、翌年4月より実施されるに至った。これは同年8月の人事院勧告が、デフレ状況下における官民給与格差を是正すべしとして、この比率で一般職の国家公務員の俸給月額(基本給)を引き下げることが戦後初めて求めたことに呼応したものであり、新憲法下における初の裁判官報酬の引き下げとなった。経済状況が必ずしも改善しない中、同様の事態はその後もほぼ連続的に生じ、翌2003年には1.1%、2005年には4.8%の引き下げが行われた。この一連の措置により、人勧に基づく一般職公務員と横並びの全裁判官一斉の給与引き下げは、先例として定着したものといえ、今後同様の事態が生じれば引き下げが行われることになると思われる。

他方、いうまでもなく裁判官の報酬の引き下げは憲法問題でもある。憲法79条6項、80条2項は「裁判官は、すべて定期に相当額の報酬を受ける。この報酬は、在任中、これを減額することができない」と定め、在任中の減額を条文上無条件に禁じているからである。これを受け裁判所法48条も「裁判官は……報酬の減額をされることはない」と規定する。にもかかわらず、この問題に対する社会の側の受け止め方は比較的冷淡であり、数件の新聞記事、若干の国会質疑のほかは、主だった社会的反応は無きに等しく、また法学・法律家の側の動きも、2005年に日本弁護士連合会が意見書をまとめた(日本弁護士連合会、2005)他は、ほぼ皆無という状況であり、この問題を論じた法律雑誌等における論説等もみあたらない(2006年10月段階)。当事者である裁判所の内部ではさすがにかなり議論がなされてきた模様であるが、最高裁は、結局毎回裁判官会議で報酬引き下げ方針を決定し、法務省に法改正を依頼してきた。外部に表明された裁判官からの慎重論は、2005年に改革派の「日本裁判官ネットワーク」メンバーがまとめた「緊急アピール」<sup>2)</sup>や、そのメンバー個人の意見表明等に止まっている。

特定の憲法条項の解釈が、戦後初めて—ということは現行憲法制定後初めて—問われたものでありながら、またそれが裁判官の職務保障という重大問題に関連する事件だったにもかかわらず、世論・マスコミのみならず学界・法律家集団の間にさえ見られたこの極度の「静けさ」をどのように理解したらよいのであろうか。今回の問題は、単に学説上の一

1) 正確には「裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律」の成立による。

2) <http://www.j-j-n.com/opinion/050830/050830.html>

論点において近年の多数説が採用されたということに過ぎないのであろうか。そこに見落とされている問題点がありはしないだろうか。またこうした問題が、深いところで日本における裁判官や司法の位置づけ、さらには立憲主義の現実といったより大きな問題と接点を持っている、というようなことがありはしないであろうか。

他方 2005 年秋にまとめられた自由民主党新憲法草案においては、本 79 条、80 条につき「裁判官は、すべて定期的に相当額の報酬を受ける。この報酬は、在任中、やむを得ない事由により法律をもって行う場合であって、裁判官の職権行使の独立性を害するおそれがないときを除き、これを減額することができない」との改正案が、やや唐突なかたちで示された<sup>3)</sup>。本条に関するこの改正案については、これまでのところあまり注目されておらず、それほど重大視されていないようにも感じられるが、そこに本当に問題はないのか慎重に検討するためにも、裁判官報酬減額問題というものを一度正面から捉えてみる必要があるように思われる。

本稿はこのような問題意識に立ち、裁判官報酬減額問題の論点や経緯を再検討し、それをより広い文脈の中に置き直して考察を加えてみようとするものである。またそうした試みを通じて、日本の司法の置かれた現実や、さらに日本社会における憲法の規範的効力のありかたといった問題にも接近を図ってみたい。すなわち、一見些細にも見えるこの報酬削減問題をいわば定点観測の拠点として、日本の法と社会の現実の一端を照らし出すことを試みようとするものである<sup>4)</sup>。

本稿の結論の一部を先取りすると、憲法及び裁判所法において明白な減額禁止規定をもちながら裁判官報酬の引き下げを認める日本の憲法解釈及びそれに基づく実際の減額は、比較法的にみてかなり特異なものである。それゆえそれは、日本の社会と統治とにおける憲法及び法律の規範性の弱さ、すなわち法の支配の脆弱さを示すサンプルを、多くの既存の事例にまたひとつ付加するものであるといえる。そうした点からしても本問題は、一見した以上に重要な示唆を含むものであると思われる。

そのことを示し、その原因を考えていくため、本稿は以下の順序で論述を進める。次のⅡでは、今次の裁判官報酬削減問題の扱われ方を、法律論や国会質疑等を素材に検討し、日本における本問題をめぐる議論の布置を整理する。次いでⅢでは、裁判官報酬の引き下げに関わる法制と実際の運用とにつき、大陸法国、英米法国の諸国の事例を概観し、また国際基準等をも参照しつつ、そこから本問題をめぐる比較法的視座と世界的傾向性とでも

3) 朝日新聞 2005 年 10 月 29 日。http://www.jimin.jp/jimin/shin\_kenpou/shiryou/pdf/051122\_a.pdf

4) なお近年の 3 回の裁判官報酬の引き下げのうち、2005 年の事例は、大幅な地域手当の導入とセットになっており、議論の焦点は報酬引き下げそれ自体よりも、むしろこの地域手当が発生させる報酬格差の問題に当てられることとなった。とはいえ本稿では論点の拡散を防ぐ意味から、より直接的な憲法問題である基本給の引き下げ問題にとりあえず焦点を絞ることとする。

いうべきものの析出を試みる。さらにIVでは、そうしたグローバルな検討と日本での議論とを対照し、そこにみられる問題とその背景とについて検討を加え、Vの結論と展望へとつなげていきたい。

## II. 日本における裁判官報酬減額問題の法的論点

### 1 憲法学・法律学のスタンス

今回の裁判官報酬減額をめぐる議論は、実際に問題として浮上したのは戦後初めてであったが、そこでかわされた憲法適合性をめぐる法律論は基本的に、従来すでに論じられてきた憲法学説の参照・援用というかたちをとっている。すなわち裁判官の報酬は「在任中、これを減額することができない」という憲法79条6項、80条2項の解釈として、「個々の裁判官の報酬を減額するのではなく、財政上の理由などにより、法律を改正して一般的に全裁判官の報酬を減らすことは、本項に照らして許されるか」（樋口・佐藤・中村・浦部、2004：72）という問題設定に対する肯定（合憲）説、否定（違憲）説のうち、前者が採られたという理解が一般的である。そこでまず、この憲法学説が、どういう経過をたどって生じてきたもので、またどの程度学問的吟味によって鍛えられたものといえるのかを瞥見しておきたい。

本論点に言及する早い時期の文献は、1949年の法學協會編『注解日本國憲法 中巻』である。本書は現行憲法制定後間もない時期の法学者の共同研究の所産であって、初期の問題意識を映すものである。ここでは次のように肯定説、否定説が紹介されている<sup>5)</sup>。

「この規定は報酬面から裁判官の身分の保障を図り、報酬の減額により間接的に裁判活動に影響を及ぼすのを防止するのを目的とする。従って、個々の裁判官につき個別的に保障しているものと解すべきである。従って、個々の裁判官の報酬を減額するのではなく一般的に、即ち裁判官たるの職一般につき報酬を減額することは、個々の裁判活動に影響を及ぼすものではないから、かかることまでも禁止しているものではないとの見解がある。この見解によれば、全裁判官につき、国家財政上の必要に基き、他の一般官吏と同率でその報酬を減額することは妨げぬことになる。これに対し、反対の見解は、裁判官は当初定められた報酬を在任中受けるという保障を受けているのであって、たとえ全裁判官一律に減

5) 旧字体・表記は新字体・表記に直した。以下同様。

額される場合であっても、その裁判官からみれば報酬を減額されたことになることには変りないのであるから、かかる一般的減額も亦許されぬと解すべきであり、かく解することが却って個別的にその報酬を保障されるという趣旨に合すると説く。この説によれば、報酬の減額は妨げぬが、その減額の適用を受けるのは将来その職に就く者に限られ、現に在職するものには及ばぬことになる。」(法學協會編, 1949: 352)

ちなみに「他の一般官吏と同率で」という条件については以下のような注記がある。

「更に一步進めて、一般官吏は減額しない場合は、裁判官の報酬のみを裁判官全部について減額する場合は問題である。この見解をとっても、かかる取扱いは許されぬと解すべきであろう。かくては、この点に関する立法部の司法部に対する優位が憲法の予想する三権の均衡を破壊し、たとえ個々の裁判官に対してでなくても司法活動に影響を及ぼして、本項の趣旨とする所を失わしめる虞があるからである。」(法學協會編, 1949: 355)

肯定説は、①こうした減額は司法の独立・裁判官の独立を侵すものではない。②ただし他の公務員と横並びでなく、裁判官の報酬のみを減額する場合は三権の均衡を害するので違憲、とし、否定説は、①任期中は任期当初に示された報酬(予定)額を受けることが裁判官には保障されている。②裁判官全体で下げても個々の裁判官の報酬が減る点では同じ。③ただし新任・再任時に減額された俸給表が適用されることは差し支えない、とする。なお本書においては、どちらの説が妥当かについては、「研究会において議論の岐れた所」(法學協會編, 1949: 355)として判断を留保している。

さて現行憲法制定初期にこのように定礎された本論点は、その後どのような展開をたどるのであろうか。実はこの点については、学説としては展開らしい展開もなく、現在まで基本的にこの初期に設定された解釈枠組を維持しつつ、単にそのうちの肯定説を採るか否定説を採るかで別れているに過ぎないように思われる<sup>6)</sup>。両説の論拠についても、上記にあげた以外のものとしては、肯定説として「(否定説は) やや司法権偏重のきらいがないとはいえない」(有倉・小林編, 1986: 266 (山下健次執筆))と、否定説として「アメリカにおけると同様日本でも、減額の禁止規定じたいが本来の趣旨を離れて自立し、一般的な報酬の減額も許されない」(田上編, 1968: 596 (尾吹善人執筆))と述べられる程度であり、きわめて簡略な論述しかされていない。(ただし、否定説の論拠として、戦前の裁

6) 肯定説として、佐藤(1984: 1030), 樋口・佐藤・中村・浦部(2004: 72 (浦部法穂執筆)), 有倉・小林編(1986: 266 (山下健次執筆))。否定説として、清宮(1971: 359), 宮澤・芦部(1978: 658-9), 田上編(1968: 596 (尾吹善人執筆)), 兼子・竹下(1999: 256)。

判官の俸給引き下げの先例を参照する議論があり、これについてはすぐ次に論じる。) また本問題に関する比較法的研究についても、憲法 79 条 6 項, 80 条 2 項の基礎とされたアメリカ合衆国憲法 3 条 1 節 (「最高裁判所および下級裁判所の裁判官は、罪過なき限りその職を保持し、定時にその職務に対し報酬を受ける。この報酬は、在任中、減額されない」<sup>7)</sup>) に言及されることがあることは当然として、その他はせいぜい数ヶ国の憲法の同種の条項が参照される程度であって<sup>8)</sup>、そうした規定を持ち、あるいは持たない国の実際のこの種の減額の実状や、それをめぐる判決や学説が詳細に検討されることもあまりなかったように思われる。結局のところ戦後憲法学は、この問題については現行憲法制定時以来、ほとんど研究の蓄積らしい蓄積もなく現在に至っているのではないと思われる。長い間右肩上がりの成長が前提で、デフレによる公務員給与の削減という事態自体が戦後初の経験であってみれば、このような問題意識の低さもやむを得ない部分もあるのかもしれない。しかし後に見るように、この問題をめぐっては、特に近年英米法国を中心にかなりの議論や判例もあり、比較法的なデータもそれなりに揃っている。それだけに十分な議論の蓄積無きまま学界は、今回の実際の裁判官報酬削減問題に直面せざるを得ず、それゆえ必ずしも十全な吟味を経ずにそれを認めてしまったきらいがないとはいえないように思われる。

## 2 明治憲法下での裁判官報酬減額事件

現行憲法下で裁判官報酬の減額問題が浮上したのは 2002 年が初めてのことであったが、

7) 訳は阿部・畑編 (1998: 10 (高井裕之執筆)) による。

8) 例えば法學協會編 (1954: 1182) ではアメリカ合衆国憲法の条文を紹介した後に、「各州の憲法にも類似の規定を有するものが多い。スイス憲法 (一〇七条)、ブラジル憲法 (九五条) は減額されない旨を規定している。フィリピン憲法 (八章九条) は裁判官一般につき、法律で定める報酬を受け在任中減額されぬと規定するほか、進んで最高裁判所の裁判官については、その年棒額をも具体的に憲法に掲げている」とする。ただし樋口・吉田編 (1991: 119 (小林武執筆)) によれば、1938 年に改正されたというスイス憲法の同条は、連邦裁判所の裁判官の「俸給は、法律でこれを定める」とするのみである。なおスイスの現行憲法 (1999 年憲法) は俸給の法定規定さえもたない。参照、同 188 条, 191 条 c 等。なお最高裁判所事務総局総務局編 (1969: 128) および兼子・竹下 (1999: 258) は、ノルウェイ王国憲法 98 条が「司法裁判所の官吏に支給される給料には、如何なる租税もこれを課してはならない」と定めるとする。筆者はノルウェイ語は解さないため、ノルウェイ外務省が示す英語版を参照すると、現行憲法の同条は、“When special fees are paid to officials of the Courts of Justice, no further payment shall be made to the Treasury in respect of the same matter.” とある (<http://odin.dep.no/odin/engelsk/norway/system/032005-990424/index-dok000-b-n-a.html>)。とするとこれは、報酬の話ではなく、裁判所利用のために国民が支払う手数料等の二重取りを国に禁じた規定であって、上記の訳は誤訳であると思われる。本条の属する部分 (92-112 条) も「通則 (E. General provisions)」と題され、国民の権利その他に関する条項であって、司法権 (D. The Judicial Power) に関する条項 (86-91 条) とは別立てである。(なおこの点につき、萩原金美神奈川大学名誉教授にお尋ねしたところ、筆者と同意見であるとのことのお返事をいただいた。)

実は戦前にまで遡れば、大恐慌の時代に一度だけ日本でも減額が行われたことがある。この事件は戦後の憲法解釈においても触れられることがあり、また後に見るとおり、この同じ時代はイングランド等諸外国においても同種の減額問題が浮上した重要な時期に当たるため、簡単に紹介・検討しておく。

現行憲法と異なり明治憲法には裁判官報酬についての規定は存在しなかったが、裁判所構成法（明治23年法律6号）73条1項が、「第74条及第75条ノ場合ヲ除ク外判事ハ刑法ノ宣告又ハ懲戒ノ処分ニ由ルニ非サレハ其ノ意ニ反シテ転官転所停職免職又ハ減俸セラルルコトナシ」と定めていた<sup>9)</sup>。

昭和大恐慌後の1931年、第二次若槻礼次郎内閣において全官吏に対する減俸が検討され、俸給令（勅令）の改正によって俸給表の数字が引き下げられる方向となった。司法官の俸給も俸給令によるものとされていた（裁判所構成法76条）ため、この引き下げの対象となったが、これに対して上記裁判所構成法73条1項違反であり、また司法の独立原則を侵すものであるとして判事の中から強力な反対運動が起きた。政府は当初、この裁判所構成法の規定は個々の判事の俸給に関するもので、全体としての判事の減俸については適用がなく、また今回の俸給令の改正によるような判事全体の俸給の一様の減額は、司法権の独立を害する心配もなく問題はないとの立場をとった。即ちこの立場は、既に見た戦後憲法学の減額肯定（合憲）説と同様の論理である。しかるに政府はこの反対論を最終的には受け入れ、勅令99号および100号をもって、それぞれ、高等官官等俸給令および判任官俸給令を改正し、官吏の俸給を一割ないし二割程度減額したが、判事に関しては、高等官官等俸給令を改正する勅令の付則中に、その意に反して現に受ける額を減ずることなしと付け加えた。すなわちこれに同意しない判事には引き続き旧俸給令が適用されることとし、減俸を強行することを避けたのである<sup>10)</sup>。

戦前のような統治体制のもと、憲法上の減額禁止規定も存在しなかった中、また大恐慌という近年のデフレとは比較にならない非常事態下であったにもかかわらず、さらに裁判官の任期も終身制でありながら、判事の報酬減額が、このように一般官吏とは別扱いされ、その意思による選択に委ねられるべきものとされたのであった。戦前においては行政官と横並びの一律減額は、司法権の独立との関係で問題があるものと認識され、実際にそれを

9) ちなみに本法74条は退職・転職に関する規定で減俸とは関係なく、75条は組織変更に伴い俸給の半額を支給の上待機させることができたこととした規定である。

10) 法學協會編（1954：1195）、宮澤・芦部（1978：658）、最高裁判所事務総局編（1957：33）。ただし減俸に同意しない判事に対しては、次回帝国議会提出の法律案によって減俸するという方針が閣議決定された。実際はその後、大審院長が全国の判事に対して減俸に同意するように訓示をしたことから、結局、判事全員が減俸もしくは寄附に同意したとのことである（2002年11月13日第155回来議院法務委員会第7号森山法務大臣答弁より。ただし出典は不明。）。

回避すべく別扱いがなされたのである。裁判所法上のみならず憲法上の減額禁止規定をもち、10年任期制が導入され、またそもそも司法権の独立が強固に保障されたはずの現行憲法下の裁判官の地位の変化を考えれば、裁判官報酬の減額禁止は現在のほうがより徹底されていて然るべきとも思われるが、この問題に関する限り明治憲法下の裁判官のほうが実際はより強い独立を享受しており、一般公務員により近い扱いをされているのはむしろ戦後の裁判官であるといわねばならないように思われる。家永三郎の示したいいわゆる「戦後司法の逆説」(家永, 1967: 一章四節)の、隠されたマイナー事例ともいうべきところであろうか。とすれば先の戦後憲法学の減額肯定(合憲)説は、戦後初期よりこのような状況を結果的に容認するものであったというべきであろう<sup>11)</sup>。

### 3 国会答弁

過去3度の裁判官の報酬減額措置のうち、初回の2002年と、地域手当の導入による報酬格差が問題になった2005年においては、かなり突っ込んだ国会論議が行われている。そこからは最高裁・政府の考え方を知ることができ、また後の諸外国の議論との比較を行う上でも有用なため、必要なかぎりここで検討しておく。

まず法務省の憲法の減額禁止条項の解釈は、以下のとおりである。

○国務大臣(森山眞弓君) ……法務省なりの考え方を申し上げますと、この憲法で言っております規定は、裁判官の職権行使の独立性ということを変重要に考えまして、その独立性を侵さないようにと、つまり、経済的な側面から担保するというために相当額の報酬を保障することによって裁判官が安んじて職務に専念することができるようにするとともに、裁判官の報酬の減額については個々の裁判官又は司法全体に何らかの圧力を掛ける意図でされるおそれがないとは言えませんので、このようなおそれのある報酬の減額を禁止した趣旨であるというふうに解しております。

今回の裁判官の報酬の引き下げは、民間企業の給与水準の低下の状況等に関する客観的な調査結果に基づきまして、人事院勧告を受けて行われる国家公務員全体の給与引き下げに伴いまして、法律によって一律に全裁判官の報酬についてこれと同程度の引き下げを行うという趣旨でございまして、裁判官の職権行使の独立性とか三権の均衡を害して司法府

11) 減額否定説を採る清宮四郎は、戦前の裁判所構成法73条と異なり、「現行憲法には、その意に反してという条件はないから、本人の同意を得ても報酬を減額することはできない」と述べる(清宮, 1971: 359)。しかるにそうした現行憲法下で報酬減額が実施された結果、戦前とは異なり裁判官は「その意」とは無関係に減額を受け入れるほかない状況に置かれているのは皮肉なことである。



の活動に影響を及ぼすというような意図もなく、またそのような現実もないというふうに思います。

したがって、今回の措置は、憲法第七十九条第六項及び八十条第二項の減額禁止規定の趣旨に反するものではなく、裁判官の報酬のこのたびの減額は憲法の禁止する報酬の減額には該当しないというふうに解釈したものでございます<sup>12)</sup>。

○山花委員 ……例えば立法府であるとか行政府の公務員については全く減額をしないで、おいて裁判官の報酬のみを裁判官全部について減額するというようなことは、これはやはりまずいのではないかと思いますので、私個人としては、今回の措置が、ほかの行政の引き下げということが行われなくて司法権だけ引き下げられたとすると、それこそ憲法違反の可能性があると思うのですけれども、今回は特殊なケースであるということだと私は思いますが、その点について一言、御所見をいただければと思います。

○森山国務大臣 今、委員御指摘のような場合は、基本的に三権の均衡を害するということとなりますし、全体としての司法権に影響を及ぼす場合に該当するおそれが強いものとは思われます……<sup>13)</sup>。

①今回の減額は司法の独立・裁判官の独立を侵すものではない。②ただし他の公務員と横並びでなく、裁判官の報酬のみを減額する場合は三権の均衡を害するので問題であろう、という2点で、先の憲法学における減額肯定（合憲）説に立つことを明白にしている。ただしここには、「民間準拠」「客観的な調査結果」「人事院勧告」等、「財政上の理由などにより、法律を改正して一般的に全裁判官の報酬を減らすこと」という憲法学説の問題設定より詳しい根拠が示されている。実際別の部分で法務省は、従来の減額肯定（合憲）説が示している以上に厳格な合憲性要件を以下のように示している。

○江田五月君 ……もう一遍言いますと、給与についての格差、そしてそれについての客観的な調査、人事院の勧告で一般の公務員、一般というのは特別職も含め、一般の公務員の給与を一律に下げる、それと同程度のものを裁判官についても下げる、そしてこれは最高裁判所の検討がある、そして相当額を下らないと。相当額を下らないという方は減額とまた別の憲法の規定に違反しないということだと思いますが、その六つぐらいの要件で憲法違反ではないという結論になったと、そう聞いていいんですかね。

12) 2002年11月19日第155回参議院法務委員会第7号。同旨、2005年10月11日第163回衆議院法務委員会第4号。

13) 2002年11月13日第155回衆議院法務委員会第7号。

○国務大臣（森山眞弓君） そのとおりでございます<sup>14)</sup>。

すなわち法務省の合憲説の根拠は、次の6要件にまとめられる。(1)給与の水準につき官民の格差が存在している。(2)この格差につき人事院の客観的な調査が行われている。(3)人事院がこの調査に基づいて特別職も含む一般公務員に対して減額を勧告している。(4)裁判官につき他の公務員と同じ水準で減額するものである。(5)最高裁の裁判官会議による立法作業依頼に基づいた措置である。(6)減額後の報酬額も相当額を割り込んではいない。

当初「総合的判断」であるなどとして渋っていた法務省を、裁判官出身の国会議員が追及してまとめさせたというこれら要件は、憲法学における減額肯定（合憲）説と比べて(1)(2)(3)(5)が加重されたものとなっている。このことは後の国際比較との関係で意味を持つことになる。

#### 4 まとめ

以上見たとおり、現行憲法下で初めて行われた裁判官の報酬（基本給）の引き下げを合憲とする根拠とされた憲法学説は、憲法制定初期の問題設定を、学問的吟味や比較法的検討を加えることなく半世紀以上にわたってほとんどそのまま漫然と引き継いできたものが、突如として現実問題の中に引きだされたものであった。また明治憲法下の昭和大恐慌期に行われた同様の俸給引き下げ事件と比較した場合、現行の裁判官の地位は、憲法上の減額禁止規定が存在し、また任期制などその職務の特殊性が強化されているにもかかわらず、一般行政官との類似性あるいは横並びの扱いが強まっているといえる。他方国会答弁の範囲内ではあるが、今回の減額措置は憲法学における減額肯定（合憲）説に加えて、人事院勧告に立脚した官民格差是正のための厳格・客観的なものであって、司法部からの依頼を要件とするという点で、より厳格なものとして一応はいうことができる。

半世紀以上にわたってこの問題に対する比較法的検討がほとんどなされてこなかったことは、仮に同様の問題が諸外国、なかでも日本の法律学が好んで比較の対象とする他の西欧先進諸国でも従来あまり生じてこなかったのであれば、やむをえないかもしれない。しかしながら古くは日本同様1930年代において、また近年では日本に先駆けて経済的停滞に見舞われ、また政府が財政上の困難をかかえてきたここ4半世紀ほどの間に、裁判官報酬の引き下げ問題は、かなりの国々や地域で問題となっており、特に英米法系の諸国の中では、学説上の議論や判例等も蓄積されてきている。日本における今回の報酬引き下げを

14) 2002年11月19日第155回参議院法務委員会第7号。

法的にどう評価するにせよ、実際の議論がこうした諸外国の法制と実状に対する認識をほとんど欠いた状態ですすめられ、あっさり既成事実化してしまったことについては、やはり問題があったといわざるをえないように思われる。そこで以下ではこうした諸外国の事例を概観し、遅ればせながら問題提起の端緒としたい。

### III. 裁判官報酬の引き下げに関わる諸外国の法制と運用

以下では、裁判官報酬およびその減額可能性に関する他の立憲民主制諸国の法制度と実際の運用とを横断的に調べ、そこから日本の状況をグローバルな観点から考察してみるための理論的示唆やモデルをえることを試みてみたい。このようなかたちでの比較法的アプローチは、インターネットの発展などにより従来よりは容易になったとはいえ、未だあまり行われているとはいえないように思われ、また最新情報を厳密に調べ上げていくことは、主だった国について行うだけでも、大陸法国では言語の問題があり、他方英米法国については情報量が多く、いずれも筆者一人の力にあまる。それゆえここに紹介するデータにはやや古いものも含まれ、またその検討も皮相なものとなりかねない無謀な実験的試みであることを承知の上で、議論を進めていきたい<sup>15)</sup>。

各国のデータを概観して分かることは、大陸法国と英米法国との間にかなりはっきりとした差異があることである。前者では憲法上の減額禁止規定はおろか、そもそも特別な報酬保障についてさえ定められていることはまれであり、多くはせいぜい報酬については法律に委任する旨が規定されるにとどまる。また法律のレベルでも一般に減額禁止規定は存在しない。対して英米法国においては、憲法上の減額禁止条項が存在することが多く、また主要な国々では裁判官の報酬減額決定が過去大きな問題となり、裁判などでも争われている。結局この問題は、二つの法圏における司法及び裁判官のあり方の問題に帰着するようと思われるが、結論を急がず以下順を追って紹介、検討していきたい。

#### 1 大陸法国

裁判官報酬についての大陸法国の法制は、それについて一般的な明示の憲法規定を持た

15) 本稿では多くの国の憲法や法令を参照しているが、出典を注記したもの以外は、インターネットの各国法令提供サイト等を検索したものである。出所のURLについては、量が多く煩瑣でもあるため略した。なお関連のリンク集として、<http://confinder.richmond.edu/> (各国憲法)、<http://www.j.u-tokyo.ac.jp/lib/gaise/foreign.html> (各国法) などがある。その他 <http://www.google.com/> などの検索サイトも利用した。

ず、司法制度関連事項として法律に委任している場合と、減額禁止規定ではないものの憲法上報酬について何らかのかたちで触れているものとの大別できる。ただし以下に見るとおり、前者については法制、運用ともに一定の共通性がみられるが、後者についてはそのありかたは多様である。

#### (1) 裁判官報酬に関する憲法規定不存在型

第一の憲法規定不存在型の典型例としてまずドイツを取り上げることにしたい。現行ドイツ連邦共和国基本法には、裁判官の報酬についての特別な定めは存在せず、報酬についての規定は司法組織関連事項の一環として法律に委任されている(97, 98条参照)。これを受けてドイツ裁判官法(DRiG)は、4章で各種独立原則を規定するが、報酬の減額禁止を定めた規定は存在しない。また連邦憲法裁判所構成員の給与に関する法律(BVerGAmtsgehaltsG)1条は「(1)連邦裁判所の構成員は報酬(俸給)として基本給及び地域手当を受ける(以下略)」「(2)その他の点については、連邦憲法裁判所法に特段の定めがないかぎり、給与法上の一般的な定めが適用される」等とするのみであり、減額禁止原則等は定められていない。また連邦憲法裁判所法(BVerGG)にもその点の定めはない<sup>16)</sup>。他方連邦給与法(BBesG)においては、連邦裁判官、州裁判官ともに裁判官報酬が他の公務員と並んで規定されているが、ここでは裁判官については報酬の計算法や給与表が定められている(37, 38条, 給与表R)にとどまる。ただし裁判官報酬については1961年の連邦憲法裁判所判決が、「裁判官の報酬引き上げは法律事項であり、責任のより大きい別の職務に就いた場合を除いて、行政府の裁量による昇給は認められない。以上は裁判官の独立原則の要請である。」として裁量を排しており、透明性の高いものとされている<sup>17)</sup>。他方で経済状況等を理由とする裁判官の報酬減額に関しては、日本に類似した運用がなされている。すなわち裁判官報酬も、一般公務員のそれと並んで年次ごとのインフレ率に連動して変動すべきものとされている。それゆえ国家の緊縮財政時に一般公務員と同様に裁判官の報酬が下げられることもあり、実際1980年代前半には1%の引き下げが行われたが、異論は出なかったとのことである(Shetreet and Deschênes (eds.), 1985: 88 (Peter Schlosser and Walther Habscheid)<sup>18)</sup>)。この点に関して連邦憲法裁判所は1969年、裁判官給与を一般公務員と同様に引き下げた1965年のヘッセン州法を、裁判官の独立を定めた基本法97条1項に違反するものではないと判示し、また一般論として、裁判官と

16) 初宿・須賀編訳(2003: 10-81, 161-3)も参照。

17) BVerfGE 12, 81. なおBVerfGE 26, 79 (94)も同旨とのことであるが未確認。佐藤(2001: 76)も参照。

18) 本書については引用回数が多いので、以下(Shetreet: 88 (Peter Schlosser and Walther Habscheid))のように略記する。

他の公務員との給与の間には適切な関連性が保たれねばならないものの、こうした引き下げが裁判官の独立に影響することはないとの原則を維持してきている<sup>19)</sup>。ただし一般公務員とは別に裁判官のみの報酬を全体として下げることは憲法違反となると考えられており、実際そのようなことが行われたこともないとのことである (Shetreet : 88 (Peter Schlosser and Walther Habscheid))。

以上のドイツのスタンスは、次のようにまとめられよう。たとえ憲法上の明文の定めがなくとも、裁判官の報酬が法律事項であることは裁判官の独立原則の要請である。他の公務員とは別に裁判官の報酬だけを一齐に引き下げることは許されない。とはいえ逆に裁判官報酬だけを特別扱いすることまでも認めるものではなく、経済指標に基づく他の公務員と横並びの一律の引き下げは、憲法違反でも司法の独立原則違反でもない。

こうした法理は、先にⅡでみた日本における減額肯定（合憲）説およびその厳格理解ともいうべき先の法務省の国会答弁と一致するものといえる。とはいえこれは、憲法上も法律上も明文の減額禁止規定を持たない国の事例であることに留意されるべきである。

他の多くの大陸法諸国の法制と運用もこれに近いものである。オーストリア憲法にも報酬関連規定は存在しない (83, 87, 88 条参照)。報酬額の改定は連邦給与法の改正によるものとされ、この改定は財政当局と裁判官団体との交渉を事実上の条件として、一年ごとにまた「公務員給与の一般的適用というコンテクストの枠内で」行われる。また減額禁止を定めた法はなく、報酬問題が裁判になったこともないとのこと (Shetreet : 33 (Hans W. Fasching))。オランダ憲法は、裁判官報酬を含む司法制度のあり方を法律に広範に委任している (116 条 2 項)。報酬の運用は上級公務員の給与基準 (salary scales) と関連付けられており、法律による減額も行うことができ、裁判官の報酬問題が裁判になったこともない (Shetreet : 246 (B.J. Van Heyst))<sup>20)</sup>。

ラテン系諸国に目を向けると、フランス憲法も報酬については規定せず法律に委ねている (64 条)。報酬はコンセイユ・デタのデクレでキャリアに結びつけられており、その額の決定は一般公務員と同様の扱いで政府が決定するものとされている。なお懲戒手続による減額も認められている (Shetreet : 66 (F. Grivart de Kerstrat), 山本, 1995 : 285)。イタリア憲法もドイツ型であり (107, 108 条)、実際の運用は「指標による固定型 (a fixed system of indexation)」で、減額禁止規定も存在しない。また報酬の引き上げをめぐって裁判官団体がしばしば強い要求を掲げるが裁判例は存在しないとのことである (Shetreet : 199 (Alessandro Pizzorusso))。スペインも同様であり (憲法 117, 122 条)、司法権組織法 (Ley Orgánica del Poder Judicial 1985) が、「国は、司法機能の尊厳に適

19) NJW 1969, 1803.

20) なおスイスについて、前注 8) 参照。

する報酬によって、裁判官の経済的独立を保障する」(402条1項)、「裁判官の報酬制度は、客観性、公平性、透明性、安定性の諸原則に基づ(く)」(403条1項)等と規定するものの、減額禁止規定は存在しない(Shetreet: 320-1 (A. Beltran Pelayo) も参照.)。ポルトガル憲法は、司法権に関して詳細な規定を持つ(5章202-218条)が、報酬についての規定は存在せずやはり法律に委任している。裁判官の報酬額は一定の他の職(「カテゴリーA」と定められたもの)の給与水準に合わせて自動的に調整されるものとされているが、減額について定めた憲法上の原則もその他の決定も存在しない(Shetreet: 280 (Alexandre M. Pessoa Vaz))。

北欧諸国も制度的には似ているが、裁判官の給与も労使交渉に委ねている所が多いのは地域柄というべきであろうか。スウェーデンでは、下級審裁判官の報酬は労使協定で決定される。1966年までは裁判官のみならず終身雇用の一般公務員の給与に対しても減額禁止規定があったとのことであるが、現在これは廃止され、相当額の報酬を維持することは労働組合の任務とされている(Shetreet: 341 (Anders Andersson), なお憲法11章4, 5条参照.)。ノルウェイ憲法はそもそも下級審裁判所について何ら定めておらず、当然裁判官報酬についての規定もない(86-91条)が、ここでも下級審裁判官の給与は毎年の労使契約の更新で決められるとのこと、報酬減額が問題となったり、司法の独立の問題として考えられことはなく、関連判例もないとされる(Shetreet: 270 (Haakon I. Haraldsen))<sup>21)</sup>。フィンランドはややドイツ的であって、裁判官報酬は他の公務員と同様に法で定められ、物価水準に連動して毎年見直される(なお憲法103条参照)。減額について法の定めは無いが、裁判官報酬が司法の場で争われることもないとのこと(Shetreet: 58 (Irma Lager))<sup>22)</sup>。

## (2) 裁判官報酬に関する憲法規定を持つ例

憲法で裁判官報酬一般についてなんらかのかたちで言及する大陸法国の例には、次のようなものがある。

第一は、単に報酬が法律事項であることを明言するにとどまるものである。ベルギー憲法では、「司法権構成員の給与は、法律をもってこれを定める」(154条)と明示的に法律に委任をしている<sup>23)</sup>。実際は裁判官報酬は司法行政委員会の助言のもと議会が決定することになっており、3年に一度自動的指標(automatic indexation)によって増額が決定される。また裁判官報酬の減額に関連する司法的原則は存在しない(Shetreet: 46 (Marcel

21) なおノルウェーについては、前注8)も参照。

22) その他デンマーク(憲法62, 64条)、アイスランド(憲法59, 61条)なども同様に思われる。

23) 訳は阿部・畑編(1998: 399(武居一正執筆))による。

Storme))。

第二は、裁判官報酬が懲戒処分によって減額されることを認めるものであり、これは報酬に関する職務保障という意味ではあまり積極的な意味を持つものとはいえないであろう。韓国憲法 106 条 1 項は「法官は……懲戒処分によることなくしては、停職、減俸又は不利な処分を受けない」と定める。台湾憲法 81 条もこの点ではほぼ同旨である。

第三は、日本や英米法国における「相当額」の保障に相当するような、より実質的な規定を持つものである。とはいえこれらも減額禁止までを定めるものではない。例えばギリシャ憲法は、「司法職員の報酬は、その職務にふさわしいものとされる。その職階、報酬、一般的地位については特例法で定める」(88 条 2 項)と規定する。この条項は、立法府が判検事の報酬については一般公務員と異なる特別扱いをすべきものと解釈されているが、本項は立法府のみを名宛人とするものであり、裁判官の昇給要求は司法審査に馴染まないとの司法判断がある。よって裁判で争われるのは手当等についてであり、これに関しては裁判所は一般公務員との平等原則に依拠する傾向があるとされている。他方裁判官報酬は、他の大陸法諸国とは異なり、一般の上級公務員同様、消費者物価指数等の指標に連動しておらず、こうした連動型の給与調整がされるのは、下級・中級公務員に限られている (Shetreet : 131-2 (K. D. Kerameus))。このほかにはポーランド憲法も、裁判官は「その職の尊厳とその諸義務の範囲に見合った報酬を与えられる」と定める (178, 195 条)。

### (3) まとめ

大陸法国の裁判官報酬に関する法制及び運用は、概略以下のようにまとめることができる。憲法や法律で裁判官報酬の特殊性を定める場合もないわけではないが、多くの国では裁判官報酬は司法制度の設計の一環にすぎない扱いであり、またその保障もいわば上級公務員のそれに準ずる扱いがなされている。とはいえ一般論としてはそれが司法の独立原則と関わる問題であるとの認識は共有されているといえ、実際問題としては、報酬が恣意的に、また安易に引き下げられるようなことは一般には行われていないとあってよいと思われる。しかしこうした報酬保障も、裁判官の憲法上の特別な地位からして、他の上級公務員とは別に裁判官集団のみが単独で不利益を受けることはない、というような意味にとどまるのであって、それを越えて他の公務員とは別に裁判官の報酬だけが特別に厚い保護を制度的にも運用としても受け、また受けるべきものとされている、とまではいかない。それゆえまた、裁判官報酬の減額禁止規定も一般に存在せず、しばしば懲戒処分として報酬の個別の減額が認められる場合もある。

これはいうまでもなく大陸法国の裁判官が伝統的にキャリアシステムを採用し、また往々にして国家官僚として行政官と並列的に考えられてきたことを反映するものである。も

ちろん現代においては、大陸法国の裁判官もその地位の特殊性・独立性が高められており、またキャリアシステムにも修正が加えられつつあり、19世紀的な「司法官吏」に止まるものではない（広渡編，2003）。それゆえ報酬に関しても透明性や簡素化が進められている部分はある（佐藤，2001）ものの、反面その減額がすべて裁判官の独立の侵害に直結するものとまでは、必ずしも考えられてはいないというべきであろう。

裁判官報酬がこのように上級公務員のそれとほぼ同一視されていることはしかし、一概に問題とばかりいえるものではない。その最大のメリットは、実際にはエリートとして相当額が報酬として保障されるとともに、経済変動にともなう自動的な報酬額の調整がなされることが一般である（北欧諸国のようなりべラるな変種もあるにせよ）ことであろう。報酬の増額や減額をめぐる紛争や裁判事例があまり存在しないことも、キャリアシステムのもと裁判官が自らの処遇を裁判で争うことがあまり現実的でないということがあるにせよ、他方でこのように上級公務員として、ポストや年功に応じた相当額の報酬がそれなりに保障され、インフレ下でも実質賃金が目減りすることが一般に回避されていることも反映されているのではなかろうか。

## 2 英米法国

次に目を転じて、英米法国の裁判官報酬の保障とその減額の法制と実状を検討していきたい。英米法国は以下に見るように、各国ごとに興味深い多様性を示しつつも、その多くが憲法の中に報酬保障規定及び減額禁止規定を持ち、またそれが裁判官の独立と密接に関係するものと理解されてきた。また関連する司法判断がいくつも出されている点も特徴的である。以下、英米法の母国イングランド、日本の減額禁止規定の母法となったアメリカ合衆国、近年この問題が大きな議論となってきたカナダ、そしてその他の旧英国植民地諸国等の順で論述を進める。

### (1) 連合王国（イングランド&ウェールズ）

イングランドの裁判官の給与保障は、名誉革命後の1701年の王位継承法（Act of Settlement）にまで遡る。本法は、裁判官は「罪過なき限り（*quamdiu se bene gesserint*）」その地位にあるとする裁判官の独立保障原則を初めて明文化したものであるが、同時にその報酬についても、「確定され制定される（*ascertained and established*）」と規定された<sup>24</sup>。次いで1760年に王位継承法による裁判官の職務保障を更に強化する裁判官任命報

24) 12 & 13 Wm. III c. 2, 田中（1980：136-7），Elms（1992：197）。



酬法 (Commissions and Salaries of Judges Act) が制定され、今日につらなるイングランドの裁判官の終身在職権の保障が確定した<sup>25)</sup>。

とはいえこの2つの立法による裁判官の報酬保障については、若干の留保が必要であり、単純に現代的な裁判官の独立保障と同一視すべきではない。第一にこれら立法は、あくまで国王の恣意や死去による裁判官の失職を防ぐことに主目的があり、裁判官の十全な職務遂行を保障するために報酬を保障したものとは必ずしもいえないものであった。それゆえそれが「相当額」であることなどは保障されておらず、実際にもそれほど報酬は高額ではなかったようである (Elms, 1992: 197-8)。また当時は裁判官の収入はこの報酬だけに限定されておらず、現在では考えられないことであるが、訴訟当事者からの手数料なども得ていた。この状況は19世紀初期の改革によって禁止されるまで続き、それに代替すべく裁判官報酬の引き上げがなされ、これによって近代的な報酬制度が一応成立したと考えるべきであろう (Lederman, 1956, 789-790)。実際18世紀のこの規定がイングランドにおいて裁判官の報酬問題、あるいはその減額問題とのかかわりで取り上げられることは長らくなかったのであり、そういう取り上げられ方をされるのは、20世紀に入ってからのことである<sup>26)</sup>。

大恐慌による国家財政難の下、政府は1931年に「国王に仕える者 (persons in His Majesty's Service)」の報酬引き下げを目的とした、国家経済法 (National Economy Act) を制定した。政府は本法に基づき、各種公務員の給与を下げるとともに、裁判官に対しても20%の報酬削減を実行した。これに対し裁判官側は、1) 裁判官の独立原則違反、2) 王位継承法違反、3) 裁判官は国家経済法に規定する公務員に入らない、4) 裁判官の報酬は長年低額に据え置かれており、優秀な人材の確保が一層困難になる、5) 法で強制するのではなく裁判官の自発的協力にまつべきであった、等の理由を挙げて強く反発した (なお彼らは合衆国憲法の減額禁止条項も援用しているが、これは反面からみれば、王位継承法の規定が、新大陸の禁止規定ほど明確に減額禁止を含意するものでないことが自覚されていたものともいえよう)。これに対して政府側は、1) 経済的苦境下の一般的措置であって裁判官の独立も侵害せず、王位継承法とも矛盾しない、2) 裁判官も国家経済法の対象である、等と反論した。議会内外での議論は続いたが、1935年には財政状態が回復し、他の公務員と並んで、裁判官の報酬も恐慌前の水準を回復することになり、こうしてこの問題には一応決着がつけられた (Elms, 1992, Lederman, 1956: 792-6, Fried-

25) 1 Geo. III, c.23 s. III, Lederman (1956: 781-5, 790-2), Renke (1994: 12-3) Mason (2003: 14-15).

26) 他方この規定は、以下に見ていくとおり合衆国など旧英国植民地においては比較的早くから大きな意味を持つことになる。

land, 1995 : 60)<sup>27)</sup>.

他方第二次大戦後は、1965年の裁判官報酬法 (Judges Remuneration Act), 1971年の裁判所法 (Courts Act, s.18(2)(d)), 1973年の司法行政法 (Administration of Justice Act s.9(3)), 1981年の最高法院法 (Supreme Court Act, s.12(3)) を経て、近年の憲法改革法 (Constitutional Reform Act 2005, s.34(4), Schedule 3, 1(1)) に至るまで、各種裁判官の報酬は「増額はできるが減額はできない (may be increased but not reduced)」等として、減額禁止が法律で明記される流れが定着している (Shetreet : 143, 151 (D.B. Casson and I.R. Scott), Mason, 2003 : 15, 衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団報告書, 2003 : 63). これは王位継承法の「確定され不動とされる (ascertained and established)」よりも文言として厳格であり、大恐慌下に生じたような問題を回避し減額を禁じた趣旨であると考えられる。なおイングランドでは大陸法の国で採られているような物価指標等に依拠する自動的な報酬額の調整措置はとられていないが、他の上級公務員と同様、「上級職員給与調査委員会 (The Review Body on Senior Salaries)」が、諸条件を考慮した年次勧告を政府に提出することとされている (Shetreet : 143 (D.B. Casson and I.R. Scott), Mason, 2003 : 27-30).

## (2) アメリカ合衆国

日本国憲法の減額禁止規定の直接の祖型である憲法規定 (「最高裁判所および下級裁判所の裁判官は、罪過なき限りその職を保持し、定時にその職務に対し報酬を受ける。この報酬は、在任中、減額されない (shall not be diminished)」) (3条1節 (再掲)) を有するアメリカ合衆国の裁判官報酬問題に関する歴史と現状は、概略次のとおりである。

18世紀初頭の王位継承法による裁判官の職務保障は、当初英国植民地には適用されず、裁判官の任命は英王の専権事項とされ、他方でその報酬は植民地が負担するものとされていた。そうしたこともあり裁判官人事は本国と植民地との間の主要係争事項のひとつであり (Lederman, 1956 : 1139-1145), 合衆国独立宣言においても、英王ジョージ三世は「司法権を確立させる諸法への裁可を拒否することにより、司法の執行を妨害した。裁判官を、その地位、俸給額、俸給の支払いについて、己の意志にのみ依存せしめた。」と宣明されている。これが現行の合衆国憲法および各州憲法の報酬保障および減額禁止規定につながる。

他方合衆国では歴史的に、議会が裁判官報酬の引き上げに不熱心のため低額に止まりが

27) なお、この事件に先駆けて19世紀にもイングランドでは裁判官の報酬減額の実施があった模様であるが (Lederman, 1956 : 794-5, Elms, 1992 : 197-8, Friedland, 1995 : 303), 1931年のこの事件までは王位継承法の規定が減額に反対する根拠として意識されることはあまりなかった模様である。

ちであり、また引き上げ問題がしばしば政治問題化してきた。しかし近年、連邦と相当数の州とにおいて、物価指数等と連動した年度ごとの公務員の昇給制が取り入れてきており、裁判官報酬もそれに連動するものとなりつつある。連邦の場合、1975年の行政給与生活費用調整法（Executive Salary Cost-of-Living Adjustment Act）などによってこれが実現されている。なおこの連動は、憲法の減額禁止規定を考慮して、在任中の裁判官報酬の昇給のみをもたらすものであって、減額はなされないこととされていることが注目される<sup>28)</sup>。ただし以下にも見るように、この自動昇給は連邦議会によって頻繁に取り消されているのが実状である（Shetreet：363（Robert B. McKay and James M. Parkison），Mason，2003：44）。

合衆国の連邦裁判官の報酬保障をめぐる争点としてしばしば日本にも紹介されてきたものは、報酬に対する課税が合衆国憲法違反かどうかであった（法學協會編，1954：1195，兼子・竹下，1999：258，阿部，2004：311）が、2001年の合衆国最高裁 *United States v Hatter* では、裁判官報酬への課税は、一般市民と異なる差別的なものでもない（non-discriminatory）ものであれば違憲ではないと判示した<sup>29)</sup>。またインフレ下において連邦議会が報酬の増額を行わないことが、実質的な報酬引き下げであり憲法違反であるとして争われた事件で、1977年に連邦地裁判決であるが、報酬の減額がやはり間接的で非差別的なものであって、裁判官の独立を侵害するほどのものではない場合は、憲法規定の保障は及ばず、インフレによる実質賃金の目減りは一般市民も同様に影響を被るのであり、非差別的負担と考えるべきだとして原告裁判官の主張を認めていない<sup>30)</sup>。

裁判官報酬を課税によらず直接的に引き下げた、日本の報酬削減と類似のケースには次の事件がある。上記のとおり物価指数との連動性が採られる連邦裁判官を含む連邦公務員の報酬につき、連邦議会が立法措置により、連続するある4年間の会計年度においてこの昇給を止め、あるいは減額したことが問題とされた。なおこの4年のうち2年は、この立法が当該会計年度開始前に施行され、他の2年は当該会計年度の開始後（即ち実際の昇給後）に施行されたものであった。これに対して連邦裁判官が、これらの措置は合衆国憲法の減額禁止規定違反であるとしてクラス・アクションを提起した。政府は、本措置が裁判官のみを対象とするものでなく、他の立法府・行政府の職員にも適用されるものであることを理由に、減額禁止規定違反ではないと主張した。しかるに1980年合衆国最高裁は、*United States v Will* で、当該会計年度開始前に立法措置がとられた2年分については憲法違反ではないが、会計年度開始後に立法がなされた2年分については、「本法は……実

28) 28 U.S.C.S. s. 461 (a)(b) (2005).

29) *United States v Hatter*, 532 US 557 (2001), Mason (2003: 16-7).

30) *Atkins v United States*, 556 F 2d 1028 (1977), Mason (2003: 16).

現済みの昇給を取消すものであり、従って連邦裁判官の報酬の『減額』にあたる。本法が、憲法上の報酬保障規定の保護の外にある他の連邦公務員の給与の『凍結』をも定めたものであっても、本憲法条項の明確な規律から切り離して、裁判官の直接的な報酬削減をなしうるものではない」として本規定違反だと認定した<sup>31)</sup>。その結果連邦裁判官は、この判決を出した最高裁裁判官も含め、すべて当該2年度につき増額分にあたる10%以上の報酬をあらためて受け取ったという (Shetreet : 364 (Robert B. McKay and James M. Parkinson))。

このように合衆国最高裁は、すでに得ている裁判官報酬の直接的な引き下げ措置は、たとえそれが他の公務員と横並びのものであっても違憲だとのスタンスを採っている。本件はインフレに伴う報酬引き上げをいったん行った後にそれを引き下げたという事件であって、日本のようにデフレで他の公務員ともども報酬を引き下げたという事例とは厳密には異なる。そもそも合衆国ではそうした引き下げの余地は、上述のように法律上最初から排除されているのであるが、仮にそうでなくとも、一定額の報酬をすでに現実に得ている場合その引き下げは違憲だとする本判決の論理からは、同じ結論が導かれることになる。

### (3) カナダ

次に合衆国のような独立戦争による独立過程を経なかった旧英国植民地の例として、カナダを取り上げる。

アメリカ革命の影響もあり、カナダをはじめとした他の英国植民地でも18世紀末より徐々に裁判官の独立保障が確立されていくことになる。カナダの場合その画期は、1867年の自治領化にともなう英領北アメリカ法 (British North America Act. 現在は「1867年憲法」と改称。) の制定であり、その中では連邦裁判官について「罪過なき限りその職を保持」すること (99条1項) とともに、その「報酬、手当、年金は、カナダ連邦議会によって定められ支給される (fixed and provided)」こと (100条) が規定された (Lederman, 1956 : 1139-1160)。本規定はいわば英本国の王位継承法の直系であって、合衆国の減額禁止規定ほど明確なものとは必ずしもいえないが、裁判官に対する財政面からの恣意的介入を防ぐものと理解されている (Hogg, 2005 : 181-2)。具体的には裁判官法 (Judges Act)<sup>32)</sup> が金額その他を定める。

英本国の裁判官が国家経済法で報酬削減を受け大きな問題となった1930年代には、英国自治領の裁判官も同じ問題に直面することになった。しかしその対応の仕方は本国とは、また自治領相互間においても、微妙に異なるものであった。カナダの場合、1932年に公

31) *United States v Will*, 449 US 200 (1980), Mason (2003 : 17). (本稿冒頭にも掲載.)

32) R.S.C., 1985, c. J-1.

務員給与の10%削減が政府により実施されたが、前年の本国における議論を受け、裁判官はそこから除外されていた。これが連邦議会を激高させ、結局裁判官のみを対象とした同率の特別課税が1年の時限立法として導入された<sup>33)</sup>。

他方カナダの州裁判官の報酬については、上記1867年憲法の報酬関連規定が適用されず、州独自の法的保護も弱い州が存在したため、そうした地域では裁判官を含めた州の公務員全体の給与の切り下げが行われたことがあり、そうした措置の合憲性が州裁判官によって訴訟で争われてきた。こうした場合においては、裁判官の報酬の引き下げが、一般原則としての司法の独立を侵害しうるかどうかという点が主要な争点とされてきた。この点につき1997年にカナダ最高裁は、*Reference re Remuneration of Judges*で原告側の主張を認め、プリンスエドワード島、アルバータ、マニトバの三州の裁判官の報酬を引き下げた立法に対して、「不文の憲法原則である」司法の独立違反を認め、違憲とする勧告意見を示した。ただし本意見は、報酬引き下げが一律に独立原則違反だとしたものではなく、裁判官報酬の変更（引き上げのみならず引き下げも含む）及び凍結は、裁判官を含むすべての公務員に対するものであれ、裁判官のみを対象とするものであれ、行うことはできると認めている。他方で、裁判官の報酬の決定からは政治性が排除される必要があり、そのため「独立した効果的かつ客観性のある委員会などの組織」による勧告が出されることが前提として求められ、それを経ない変更は違憲だとしたのであった。またこの委員会などによる勧告は、拘束力は持たないものの、立法部・行政部がそれに従わない場合、司法審査においてその正当化のためには、一般公務員全体の報酬を一律に変更する場合の基準（「一応の合理性」(prima facie rationality) 基準）よりも高い合理性基準（「単純な合理性」(simple rationality) 基準）が求められるとした。ただし「戦争の勃発や差し迫った財政破綻など、異常な状況によって引き起こされた緊急で例外的な経済的緊急事態」においては、こうした手続は要さないとした。また本意見は、司法部門や裁判官が政治部門と報酬問題で交渉を持つことは司法の独立に違背すること、報酬は裁判官職に相当な水準でなければならないこと、上記委員会などによる検討は定期的になされるべきことなども示した<sup>34)</sup>。本意見に対しては一方で好意的に評しつつも、こうした手続を経れば減額可能としている点を、減額禁止規定を持たない英米法国の例外であって、裁判官の独立保障の点から不十分だと批判的に見る立場があり (Mason, 2003: 25, 56-7)、他方でこのような手続は重すぎて、一般的経済的理由による報酬減額は事実上裁判官には不可能になるだろ

33) Lederman (1956: 1163-4), Friedland (1995: 60-1)。なおこうした特別課税はそれはそれで問題を含むところであり、これら論者はこうした一律減額であれば法的に認められるべきであったと論じている。

34) *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island* [1997] 3 S.C.R. 3, paras. 133, 137, 180, 183, 184, 187, 193。本勧告意見につき Hogg (2005: 182, 187-191, 418, 847-8) も参照。

うとする、本意見に批判的な立場もある (Hogg, 2005 : 189). その後の判決で本意見の論理は報酬以外の手当等にも拡張され<sup>35)</sup>, また本意見の射程は、州裁判官のみならず連邦裁判官にも及ぶものであり、そのため本意見後すべての州と連邦とに、裁判官報酬を検討するための専門委員会が設置されることになり、現在はこうした手続を経て決定されている。なお連邦レベルでの検討は四年ごとになされている (Mason, 2003 : 24, 42). これは先に紹介した連合王国の制度と類似のものであり、同種の手続はオーストラリア、ニュージーランドでも採用されている (Mason, 2003 : 25, 31-43).

#### (4) その他の旧英国植民地等

オーストラリアは1900年制定の連邦憲法72条3項で、連邦裁判官については「議会在定報酬を受ける。ただしこの報酬は、在任中、減額されない (shall not be diminished)」と合衆国憲法同様の減額禁止規定をもつ。他方、連邦成立に先立って制定された各州の憲法における規定は、一般にそれほど厳格なものではなく、例えばニューサウスウェールズ州1855年憲法40章<sup>36)</sup>は、英国1760年裁判官任命報酬法の規定に則ったもので、報酬は「定められ (fixed)」「支払われ、また支払われるべきものとする (shall be paid and payable)」とするのみで、明確な減額禁止規定はもたなかった。ところが1907年連邦最高裁は、*Cooper v Commissioner of Income Tax for Queensland* で、クイーンズランド州の同種の規定につき、この「支払われるものとする (shall be paid)」とする文言は、司法の独立保障を意図するものであり、在任中減額されないことを規定したものだとして判示した。すなわち連邦憲法の規定と同じ減額禁止規定であると解釈した<sup>37)</sup>。こうした経緯を経て現在、六州中四州が減額禁止を定めている<sup>38)</sup>。また1931年の大恐慌時、連邦政府は財政緊急法 (Financial Emergency Act) を制定して連邦公務員の給与を切り下げたが、連邦裁判官は憲法との関係で除外された。しかし時の首相が引き下げを受け入れるよう依頼し、最高裁裁判官らは司法の独立を盾に反対したものの、結局は連邦裁判官全員が自発的に報酬を返上するかたちを採り、この措置は英本国同様1935年まで4年間にわたって続けられた (Warren, 2004 : 7)。裁判官の同意を要件とした点でⅡ2で紹介した戦前の日本の措置とよく似たパターンだといえよう。

ニュージーランドの裁判官の俸給保障は、英国王位継承法を引き継いだ1852年憲法

35) *Mackin v New Brunswick* [2002] 1 S.C.R. 405. Hogg (2005 : 189-190), Mason (2003 : 24-25).

36) 18 and 19 Vic. c. 54, Schedule 1.

37) *Cooper v Commissioner of Income Tax for Queensland* (1907) 4 C.L.R. 1304.

38) Statutory and Other Offices Remuneration Act 1975 (NSW) s. 21(1), Constitution Act 1975 (Vic) s. 822 (B), Supreme Court Act 1935 (SA) s. 12(3), Constitution of Queensland 2001 s. 62. 以上 Mason (2003 : 18-22) も参照。

(New Zealand Constitution Act) 5条に遡り、「(最高裁判所裁判官の報酬は) 在任中、減額されない (shall not be diminished)」と定めた1908年裁判所法 (Judicature Act) 10条を経て、1986年制定の現行ニュージーランド憲法24条が最高裁裁判官の報酬につき「在任中、減額されない (shall not be reduced)」と定め、その他の裁判官についても法律で同様に定められている<sup>39)</sup>。他方1931年の大恐慌はこの国にも他のコモンウェルス諸国同様のインパクトを与え、同年、第一財政法 (Finance Act No.1) の制定により一般公務員の給与が10%削減されるが、1852年憲法の報酬保障規定を理由に、裁判官はオーストラリア同様除外された。その際法務長官は、同年最高裁長官に自発的削減を求めたが、最高裁長官は報酬減額禁止原則は、裁判官が削減を受け入れることもそれを行政が求めることも許していないとして反対した。翌32年に議会や首相が同様の要請を重ねて行い、このときは憲法規定の改正まで論じられるに及んで裁判官の意見は割れたが、オーストラリアとは異なり、こちらでは結局削減や報酬の返上は阻止されている<sup>40)</sup>。

その他の旧英国植民地等についてみると、シンガポールは、最高裁裁判官についてのみであるが「報酬および(年金受給権を含む) その他諸条件 (remuneration and other terms of office (including pension rights)) は、任命後は不利益変更を受けない」と憲法で保障する(98条8項)。他方で、2001年に最高裁裁判官は、他の公的部門の給与引き下げに呼応して報酬削減に同意している (Mason, 2003: 46)。マレーシアもやはり最高裁裁判官についてのみ同様の憲法規定を持つ(125条7項)。インドは連邦最高裁裁判官と州高等裁判所裁判官について、手当や特権等の不利益変更禁止規定をもつ(憲法125条2項, 221条2項)<sup>41)</sup>。地中海の小国マルタでは、報酬の減額が禁止される職を定めた憲法107条3項が、同4項で裁判官にも適用されているが、他方で裁判官報酬の物価指数等との連動制は採られていないとのことである (Shetreet: 237 (J. M. Ganado))。南アフリカは従来憲法上は減額禁止規定を持たず、法律で禁じていたのみであった (Shetreet: 291 (G. D. Andrew)) が、新体制後の1996年の新憲法では、裁判官一般の報酬、手当及び特典 (salaries, allowances and benefits) の減額禁止が明文で定められた(176条3項)。アイルランドも憲法ですべての裁判官の任期中の報酬減額を禁じている(35条5項)。旧英国植民地ではないが、フィリピン憲法も同様である(8条10節)。

英米系の司法制度を持つ国の中でやや変わった報酬規定を持つ国として、イスラエルがある。1984年の基本法(司法)10章(b)では、「裁判官の報酬のみ (the salaries of judges

39) District Court Act 1947 s. 6(2), Remuneration Authority Act 1977 s. 24.

40) Elias (2001: 1-2)。なおこの著者(最高裁長官(当時))は、自発的な報酬の返上まで裁判官の独立侵害になるとは思わないとしている。

41) Mason (2003: 56) はこれを報酬減額禁止規定であるとするが、報酬の法定を定める各条の1項には同様の定めがないので、やや微妙かもしれない。

only) を減額する決定は行われたい」と定めており、これは他の公務員と同時の一斉減額は認める趣旨であろうと思われる。なお裁判官報酬は制憲議会のもとにある財政委員会が決定する (Shetreet : 174 (Shimon Shetreet))。

最後に、減額禁止規定をもつ国がいくつかラテン・アメリカに存在する。例えばブラジルでは、すべての裁判官が受ける保障のひとつとして「減棒の禁止」を憲法で明記する (95 条 III)。メキシコ憲法も同様に最高裁裁判官、巡回裁判官、地方裁判所裁判官の報酬の減額禁止を定めており (73 条 4 項, 94 条 40 項)、アルゼンチン憲法も最高裁裁判官と下級裁判所裁判官の「罪過なき限り」の在職保障と並んで、報酬の法定と在任中の減額禁止規定をもつ (110 条)。これはおそらく、これらの国々が一応大陸法系に属しつつも、同時に合衆国の司法や憲法の影響も受けてきたことに由来しているであろう (矢谷編, 1991 : 23-7)。なおブラジルでは裁判官報酬は経済指標等による自動調整はされていないとされる点も英米的であり、インフレで実質報酬額が下がったことが法廷にもちこまれたりしている (Shetreet : 53 (Celso Agricola Barbi))。なお同じ南米でもチリ憲法では裁判官報酬は法定されることが規定されているのみ (81 条, 86 条) で大陸法的であり、ウルグアイも憲法上の減額禁止規定はもたず、裁判官も一般公務員同様の報酬体系をとっているとのことである (Shetreet : 377 (E. Vescovi))。

##### (5) まとめ

以上英米法系の国々の裁判官報酬に関する法規や判例、実務について概観してきた。これらの国々では、この問題が歴史、法制、実務の上で相当に大きな位置を占めてきており、この点において大陸法系諸国とは極めて対照的である。ここでは裁判官報酬およびその減額措置は、司法の独立と密接な関連をもつものとして捉えられてきている。これは合衆国のように明確な減額禁止規定がある所では法律論として当然だともいえるが、必ずしもそこまで厳格な規定を持たない国や地域においてもやはり同様であり、例えばそれは、そうした規定のない中、司法の独立原則を根拠に裁判官報酬に強い保護を与えたカナダ (*Re Remuneration of Judges*) やオーストラリア (*Cooper*) の司法判断などにおいて看取することができる。

またこれらの国々ではこの問題は、市民革命・独立革命の時期のみならず、むしろ 20 世紀以降、あるいは第二次大戦以降においてなお、司法判断や現実政治の場において重要な問題であり続けている印象さえ持つ。例えばイングランドで明確な報酬減額禁止規定が導入されたのは戦後のことであり、おそらくここには戦前の大恐慌時における減額問題の教訓が反映されているものと思われる。また合衆国で減額禁止を額面とおり厳格に適用 (*Will*) し、カナダで裁判官報酬決定に対して手続的厳格性を求めた判決 (*Re Remuner-*



ation of Judges) が出されたのは、前者が1980年、後者が1997年と、どちらもそれほど遠い過去のことではない。

こうした状況のもと、英米法国では財政的・経済的事情による、一般公務員と横並びの裁判官報酬の強制的な一斉引き下げは原則として行われえず、行われた場合も司法判断で覆されることも多い。1931年の大恐慌に伴う引き下げ問題は、こうした国々における裁判官報酬保障の最大の試練であったが、この歴史的危機にあっても司法の側は大きく反発し、政府や議会、世論の強烈な批判に強く抵抗している。また本件の決着についても、イングランドが混乱の中減額を強行し、カナダは特別課税といういわば弥縫策を採り、オーストラリアは自発的報酬返上というかたちで軟着陸させ、ニュージーランドでは減額阻止を達成するという、独自性・多様性がみられる点も、各国それぞれの司法の政治過程における位置づけの差異を反映させているようで興味深い。

裁判官報酬およびその減額がこのように重要問題として扱われる背景には、やはりこの問題が歴史的に、市民革命や植民地の本国からの独立・自立といった重大な統治問題と不即不離に展開してきたことがある。裁判官の地位保障の発端である王位継承法自体、ステュワート体制に抗したイングランド革命の直接的産物であり、さらに合衆国憲法の減額禁止規定もまた、英国支配のくびきに対する抵抗の証であった。これら近代立憲主義の成果が、19、20世紀を通じて他の英国植民地や英本国に波及し反響しながら、各地域で一定の独自性を獲得しつつ深く根を下ろしていったものが、今日の英米法圏に見られる裁判官報酬保障および減額禁止原則といえるであろう。また市民革命期に司法が重要な役割を果たし、政治的争点の焦点のひとつがそこに結ばれたその淵源をさらに遡れば、近代国家形成時に司法や裁判官が、行政や一般の国家官僚とは相対的に異なる位置と権力をすでに獲得しており、裁判所が絶対主義権力の統治や植民地経営の上で一定の独自の役割を果たしてきた歴史的過程にいきつく (Lederman, 1956: 771-788)。とはいえ逆にこうした近代市民革命期の裁判官の地位の保障が、その後の歴史の中でさらに深められてきた側面もあるのであって、それは例えば王位継承法およびその直接の末裔においては必ずしも十分なものとはいえなかった裁判官の報酬保障が、合衆国憲法の減額禁止規定の制定を経て、今日に至るまでより確固たるものになるべく展開している点などにも看取することができる。その意味で英米法国における裁判官の報酬保障は、現代の英米法国における司法の重要性と独自性の、象徴的かつ現実的な基礎たり続けているとみるべきであろう。

とはいえ他方で、英米法国の裁判官の任命や地位保障が、市民革命後は大陸法国の裁判官に比べて完全であり、かつ政治的にも中立性が保たれていたかという点、一概にそうともいえない部分も残る。裁判官報酬に関していえば、それは過去往々にして長期にわたって低額にとどめられがちであり、その増額のためには司法部門が政治部門との政治的折衝

を行わねばならないという問題もあった。大陸法の裁判官が国家官僚としての限界の枠内ではあれ、報酬の保障がなされ、政治勢力から隔絶されてきたのと比べて、英米法の裁判官は伝統的法律家としての権威を享受しつつ、実際の報酬面では大陸法系の同輩ほど一般に必ずしも十分に恵まれてはおらず、また政治との距離の取り方においてもより大きく腐心させられてきたとあってよいかもしれない。しかしそれは司法が政治過程の中でより重要な役割を占め、行政権や政治部門との緊張関係を維持してきたことの、ある程度必然的な、いわば栄えある代償ともいえるべき側面があるのであって、近代立憲主義や三権分立の観点からみて、大陸法の司法も英米法のそれも一長一短だなどというような単純な相対化は適当ではない。

いずれにせよこうした英米法系司法の弱点に関しても、以上で瞥見してきたように今世紀に入って、例えば報酬決定の客観性・中立性確保のための専門委員会制度や物価変動との連動制の導入の試みのような、改革の動きもみられるところである。またそうした改革の契機自体、報酬保障や減額禁止といった英米法原則が梃子となって生じてきている部分もある。他方で大陸法の司法や裁判官制度においても、報酬減額禁止といった方向こそみられないものの、裁判官の報酬保障が司法の独立の基本条件であるとの認識は共有されてきているといえるし、より広くは裁判官の役割の国家官僚的役割からの離脱と独立性の強化、違憲審査制や憲法裁判所の活動の積極化など、英米司法への接近傾向も近年顕著になっていると指摘されるところである (Shapiro and Stone, 1994)。またそのように考えれば、大陸法的伝統に英米法系憲法を接合した日本の司法制度とそれもとでの裁判官報酬問題の現れ方についても、こうした両法系の収斂の現れの一変則形態として積極評価する方向性も見えてくるかもしれない。しかしここでは結論を急がず、裁判官の独立原則についてこうした収斂方向にも関わる国際的な動向について次に紹介し、問題の焦点をさらに明確化させていきたい。

### 3 国際基準等における裁判官報酬規定案

司法の独立原則は近代立憲主義のかなめであり現代司法の生命線であるが、それが国際的な比較研究の対象となり、また国際標準の策定が進められるようになったのは、1980年代以降のことのように思われる。その嚆矢と思われるものは、1981年に国際刑法学会・国際法律家委員会<sup>42)</sup>が作成した「司法の独立に関するシラクサ草案 (The Syracuse Draft Principles on the Independence of the Judiciary)」の中の規定である。裁判官報酬に関しては、その26条が「裁判官は定期的に、その職務の対価としてその地位に見合った額の報酬を受けべきであり、在職中は減額されない」と定め、その注釈 (note) として

「報酬減額禁止原則の例外は、経済的困難期 (a time of economic difficulty) であって、公的サービス部門の給与の一般的な減額があり、司法部の構成員が等しく扱われる場合に限り、認められうる」としている (Shetreet : 419)。一般的に減額禁止を定めることは望ましいが、一切例外を認めないものであることまでは求めず、1) 経済的困難期、2) 他の公務員給与の一般的減額、3) 司法全体の平等な一般的減額という三要件があれば減額は認められると考えるものである。

この「シラクサ草案」では、規定の中では報酬の相当性と減額の一般的禁止が述べられるに止まり、減額についての例外はこのように注釈の中で触れられるのみであり、また増額の具体的方法などには言及がない。他方翌 1982 年に、国際法曹協会<sup>42)</sup>の隔年会議の総会で採択された「司法の独立に関する国際法曹協会最低基準 (International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence)」は、この点につきより踏み込んでいる<sup>44)</sup>。その 14 条は、「裁判官の報酬と年金は相当額であるべきであり、行政的統制から独立に、物価上昇 (price increases) にあわせて定期的に補正される」とし、続く 15 条は、「(a)裁判官の地位、独立性、安全、適切な報酬は、法律で保障される。(b)裁判官の報酬は任期中は減額されない。但し包括的な公的経済指標 (overall public economic measure) に適合する部分においてはこの限りでない。」と定める。報酬の物価スライド制と減額禁止を同時に保障し、他方でそれに合わせてそのかぎりでの減額は例外として認める、という行き方である (Shetreet : 389)。さらに翌 1983 年には、以上の流れを受けた「司法の独立に関する世界宣言 (Universal Declaration on the Independence of Justice)」が、カナダのモントリオールで開催された第 1 回司法の独立世界会議 (the First World Conference of the Independence of Justice) の総会で採択されている。その 2.21 b) c) は、「b) 裁判官の報酬と年金は、相当額であるべきであり、その職の地位、尊厳及び責任に見合うべきもので、かつ物価上昇に十分に見合うよう定期に調整されるべきである。c) 裁判官の報酬は任期中は減額されない。但し包括的な公的経済指標に適合する部分においてはこの限りでない。」として、上記 2 案を継承したものとなっている (Shetreet : 445-6, 452)。

以上は法律家やその団体による国際組織によるものとはいえ、民間提案にとどまるが、

42) 国際刑法学会 (International Association of Penal Law) (<http://www.penal.org/>) は 1924 年設立の研究団体であり、国連等との関係も有している。国際法律家委員会 (International Commission of Jurists : ICJ) (<http://www.icj.org/>) は、1952 年に、「法の支配」の確立を目的として設立 (本部 : ジュネーブ) された NGO であり、日本では、自由人権協会 (JCLU) が 1991 年に加盟団体となっている。

43) 国際法曹協会 (International Bar Association) (<http://www.ibanet.org/>) は世界各国の法律家と法律家団体から構成される組織であり、日本弁護士連合会も加入メンバーである。

44) なお本稿で頻繁に引用する Shetreet and Deschênes (eds.) (1985) も、この基準作成のための基礎資料とすることを目的として著されたものである。

1985年にはミラノで行われた第7回国連犯罪防止会議で「司法の独立に関する基本原則 (Basic Principles on the Independence of the Judiciary)」が採択され、これが国連総会決議としても採択されている。しかしそこにおいては裁判官報酬関係の規定は、「裁判官の任期、独立、安全、相当額の報酬 (adequate remuneration)、職務の諸条件、年金、および退職年齢は、法で適切に保障される」(11条)とされるにとどまる<sup>45)</sup>。国連決議という性質上、多様な加盟国の諸事情に配慮した最低限度のものにせざるをえなかったということであろうと思われる。

この国連決議の後しばらく時間が空くが、1995年にローエイシア<sup>46)</sup>が「司法の独立についての北京宣言」を採択(97年に改訂)しており、その31条は、「裁判官は相当額の報酬を受け、適切な職務条件を与えられる。裁判官の職務の報酬と諸条件は、任期中不利益に変更されない。ただし関係する裁判所の裁判官あるいはその多数が同意している統一的な経済指標部分においてはこの限りでない (except as part of a uniform public economic measure to which the judges of a relevant court, or a majority of them, have agreed).」と定める (LAWASIA, 1997: 6)。ここでも経済指標とのスライド制がいわれられるとともに、その指標に対して裁判官あるいはその「多数」の同意が要件として求められている点が目新しい。このように裁判官の意思また特にその多数意思によって報酬その他の諸条件の変更を認めることについては、混乱のもとであり不利益変更の一律禁止が望ましいとする立場もある (Mason, 2003: 57) が、政治部門の意思を一方的に押しつけるよりは、裁判官の合意を要件とするほうが司法の独立の観点からして望ましいともいえ、また英米法国でも例外的に報酬減額を認めざるをえない場合、そのように考えられてもきたことはこれまで見てきたとおりである<sup>47)</sup>。

以上に紹介してきた国際基準は、相当額の裁判官報酬を保障することに加えて、1985年国連決議を除いてその減額を原則として禁じる点で英米法的スタンスをとりながら、他方でそこに物価スライド原則を導入する点で大陸法の報酬制度の持つ安定性・客観性をも併せもたせようとするものであるといえる。減額禁止の例外は、このスライド原則の反面として認められているものであって、それゆえその当然の帰結として、1981年「シラクサ草案」注釈にも示されているような、他の公務員給与との比例原則や司法構成員間の平

45) General Assembly Resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.

46) ローエイシア (LAWASIA: The Law Association of Asia and the Pacific) (<http://www.lawasia.asn.au/>) は、1966年にオーストラリアの提唱で設立されたアジア・太平洋地域における法律家の交流、法学教育の改善等を図ることを目指す国際NGOであるが、各国政府の信任も厚い。

47) なお本宣言に対しては、日本の三好達最高裁長官(当時)も、裁判官の結社の自由について一部留保を付けつつ、署名している (LAWASIA, 1997: 9-10)。とすると今回の日本の最高裁による裁判官報酬減額決定は、「関係する裁判所の裁判官あるいはその多数」の同意を取り付けていたかどうかという点で、本宣言違反の可能性があるように思われる。

等扱いといった要件が求められることになる。また司法や裁判官側の合意を求めるローエイシアの「司法の独立についての北京宣言」の発想にも、司法の独立への配慮があると評価できる。

このように司法の独立に関する国際基準の中では、裁判官報酬について英米法系と大陸法系それぞれの長所を組み合わせ、その保障を強固かつ合理的なものにしようと努められている。報酬の減額はそこでは、原則禁止が望ましいとされつつも、一般的経済状況の悪化を背景とした減額まで一切禁じる趣旨では必ずしもない。しかし他方でこうした例外を認めるためには、そのための根拠規定を置くべきものと考えられているといえるように思われる。

#### IV. 日本の裁判官報酬減額問題再訪—比較法的見地から—

以上、裁判官報酬のあり方に着目して、大陸法系・英米法系の法制と実態、そしてこれまで提案されてきた国際基準といったものを足早に巡ってきた。そこで更に、こうした世界の多くの地域の比較法的素材を踏まえ、再び日本におけるこのたびの裁判官報酬減額措置問題に立ち返り、それと向き合ってみたい。ここまで得られたグローバルな視点から、どのようなことがいえるであろうか。

第一は、日本のように憲法および裁判所法で裁判官報酬の減額を一律に禁じながら、経済状況を理由にした全裁判官に対する報酬の減額が、それも4年間で3回とほぼ毎年のように行われ、なおかつ司法判断にももちこまれない国や地域は、本稿の調査の範囲内では戦前戦後を通じて極めて例外的であり、他に存在しないといっても過言ではないと思われることである。同様の禁止規定を持つ場合に減額が認められたのは、1931年から4年までのオーストラリアと2001年のシンガポールであるが、前者は大恐慌時であって、かつ裁判官の自発的報酬返上という体裁をとり、後者は減額禁止保障は最高裁判事のみを対象にしたものにすぎない。イギリスやカナダの減額事例は、いずれも明確な減額禁止規定のもとではなく、報酬を「定め、支払うものとする」とするのみの王位継承法・裁判官任命報酬法型の規定のものと事例であった。またいずれもやはり大恐慌という緊急事態のものと例外的・歴史的な事件というべき性格のものであったし、その際カナダにあっては直接の減額ではなく特別課税という代替措置がとられている。また禁止規定をもつ合衆国やニュージーランドでは減額措置は阻止されあるいは違憲と判断されている (*Will*) し、そうした規定の適用のないカナダやオーストラリアの州裁判所の裁判官報酬も、裁判官の独立という一般原則によって一般公務員とは異なる扱いがされるべき、すなわちより厚い保護が

与えられるべきとの司法判断が出されている (*Re Remuneration of Judges* および *Cooper*). こうしてみると、今回の日本におけるような事態は、英米法系の先進国では、減額禁止規定をもつ国ではもちろん、それを持たない場合においても原則許されず、許されても極めて例外的なもの、あるいは厳格な要件が求められているものと考えられる。他方厳格な報酬減額禁止規定をもちながら、日本の場合あっさり減額が認められ、それが既成事実化している。

第二に、今回の日本の裁判官報酬減額措置は、大陸法国におけるパターンを踏襲するものであるといえることである。それは他の公務員の給与の減額と歩調を合わせるもので、人事院勧告という一種の中立的な数値基準に一般的に従うものである点でも、またそうしたものを裁判官の独立原則違反ではないとする点においても、減額禁止規定さえ存在しなければ、ドイツなどにおける実務および法理と寸分違わない。

それゆえ第三に、裁判官報酬減額禁止規定が日本の今回の事件において軽視された原因は、最高法規として英米型の憲法を戴きつつ、実際の司法機構においては大陸型の運用が続いているという、「レジームのねじれ」の問題に帰すべきであり、さらに後者の現実が前者の理念を凌駕する、「保守的慣性力」ともいべき現状の日本の統治状況の力学に規定された問題だと考えるべきであろうと思われることである。すなわちこれは、例えば一般的な規範意識の弱さなどといった「法意識」の問題などではなく、憲法規範や立憲主義を軽視した政策を帰結させてしまう、権力関係の布置の問題なのである<sup>48)</sup>。またこうした政治力学は、キャリアシステムをあえて残した強化もしてきた、戦後司法の運用と実態とによっても大きく規定されているものであることもいうまでもない。

他方こうした事態をもたらした責任の一端は、日本の法律学にも求めるべきものと思われる。Ⅱ 1 でみたとおり、本問題に関わる憲法学説は、戦後半世紀以上にわたって制憲初期の学説に安易に依拠し続け、比較法的検討、特に裁判官報酬減額禁止規定に関して長い歴史的伝統と判例の積み重ねをもつ英米法諸国についての検討を怠ってきた。こうした検討を踏まえれば、減額肯定（合憲）説の内実が、減額禁止規定をもたないドイツなど大陸法国における議論と同一であり、その限りで憲法の減額禁止規定の規範的意義を無に帰しかねない学説であることがわかる。それゆえまたこのような立場は、特殊日本的な統治状況において、憲法の規範的効力を骨抜きにする実践に、無意識的にであれ荷担することになっているといわざるをえない。仮に肯定説に立つにせよ、「全裁判官につき、国家財政上の必要に基き、他の一般官吏と同率でその報酬を減額すること」といった従来の要件に

48) 従来そうした「日本人の法意識」の問題であると典型的に考えられてきた日本の裁判利用の低さのような現象であってさえも、結局のところ「小さな司法」政策という統治の問題であると考えざるをえないことにつき、馬場 (2004) 参照。

加え、Ⅲ 3で見たとおり、各種国際基準でも提唱されているように、「全般的な経済状況の悪化」「引き下げ率が客観的な指標に基づくものであること」「裁判官側の了解を得るものであること」等といった要件を加重するなり、Ⅱ 3で見た、国会で政府が示した基準を考慮するなりして、より厳格な要件を求めるべきではなかろうか。とはいえこうした要件を過重してさえ、それが一律減額禁止規定の憲法解釈として適切なものといえるかどうかはなお問題が残る。裁判官における昇給時期の一律の先送りや、本給以外の手当の削減を行うなど、実質的に同じ効果をもたらしうより問題の少ない他の選択肢が存在することを考えれば、やはり減額否定（違憲）説に立ち、その上で新報酬規定の適用を新任・再任者に限定すべきではなかったかと思われる。合衆国憲法におけると同様の一律減額禁止規定の存在は、やはり重く受け止めるべきである。

最後に、自民党の新憲法草案の関連規定について検討しておきたい。本稿冒頭のⅠで見たとおり、これは現行の減額禁止規定に、「やむを得ない事由により法律をもって行う場合であって、裁判官の職権行使の独立性を害するおそれがないときを除き」という限定を付そうとするものである。しかしこれでは、何が「やむを得ない事由」であるのか、またどういった場合が「裁判官の職権行使の独立性を害するおそれがないとき」であるのか不明確であって、留保としては広範かつ一般的に過ぎるように思われる。そもそも一般論として司法の独立を侵害するような減額措置がとりえないことは、こうした規定をまつまでもなく当然の法理であるし、また他方で具体的に何が「裁判官の職権行使の独立性を害するおそれがない」といえる減額措置であるかについては、一方でフランスや台湾、韓国のように懲戒処分としての個別減額をも憲法や法律で認める国があり、他方でカナダやオーストラリアの判例が示したように、減額禁止規定を持たない場合でも、一般公務員の一般的な給与の減額と並行した減額措置がなお司法の独立の侵害となるとする判断もあって、一概に明確とはいえない。であるから「独立性を害するおそれがないとき」などという条件は無用であるだけでなく、運用次第で裁判官の職務保障を現状より弱体化させることに道を開きかねない危険性をもつものであるといわざるをえない。結局このような留保は、裁判官報酬に関する現状の憲法上の保障を、減額禁止規定を持たない大陸法諸国と同じレベルに実質的に引き下げてしまうものと変わりなく、ただでさえ現在の日本の裁判官の独立保障が、大陸法国の現状と比べても弱いとしばしば批判される（広渡編，2003：385-414）ことと考えあわせても、およそ好ましいものとは思われない。あえて留保を付すとすれば、上記のような国際基準にみられるような、より制限的なものとすべきであろうが、わざわざ憲法改正までしてそうした留保を入れる実益に乏しい。日本の司法や裁判官の独立の問題については、他にもっと考えるべきことがあるのではなかろうか。

## V. 結論と展望

以上論じてきたとおり、日本の裁判官報酬引き下げ問題には、比較法的な観点から見ると、一見した以上に重い問題提起が含まれているように思われる。またそこからは、日本の法継受の歴史や立憲主義の現状、またそのもとに置かれた戦後司法の姿などといった、より大きな問題をも見通すことができるようにも感じられる。

一言でいえば今回の裁判官報酬減額問題の本質は、大陸法的キャリアシステムの現実が、英米法的憲法理念を圧服させたことであつたといふことができる。憲法の理想が、目立たないかたちであれ、ここでもひとつまた現実に屈したのだと、悲観的にとらえることも可能である。

しかしながら他方で、この問題をより積極的な観点から捉え直してみることもできるように思われる。本稿で見てきたとおり裁判官報酬問題に関しては、大陸法的スタイルと英米法的行き方との間に、他方の長所を相互に取り込んでいこうとする収斂傾向を見いだすことができる。またそうした傾向性は、裁判官の独立原則についての一般的国際基準を策定しようとする流れの中に、より顕著なかたちで見いだされる。こうした動きは、裁判官の独立や司法権の憲法的位置づけに関する、同様の相互乗り入れともいふべきより一般的な傾向の一側面であつて、長期的にみれば今後も、現代立憲民主制のもとでのあるべき司法の姿という理念に導かれて、大陸法系・英米法系といった起源をこえて各国で改革の道が探られていくであろうことが予測される。

他方、憲法理念としては英米法的な司法制度と司法の独立原則とをもちながら、現実の裁判所の姿は大陸法的キャリアシステムの刻印を強く維持し続けている日本の司法制度のありようは、ある意味このような相互乗り入れを、歴史的運命として戦後一貫して否応なく引き受けてきているものとも考えることもできる。裁判官報酬に関しても、日本の裁判官は、一方で英米法的な報酬減額禁止規定という厚い憲法的保障が与えられ、他方で大陸法的な高給保障と客観的な昇給体制や経済指標と連動した見直しのメカニズムのもとにもあるといえるのである。こうした制度的クロスオーバーは、一方で今回のように立憲主義の脆弱さを露呈させる事件にもつながりうると同時に、その運用次第で他国に先駆けまたその範ともなりうる先進的な実績を示しうる客観的条件を揃えていると、考えることもできるはずである。

こうした見方は、単なる観念的な楽観論ではなく、近年の司法改革の流れの中に（あるいはそれを要請する社会変化の中に）現実的基盤を胚胎させている。すなわち周知のとおり



り司法制度改革審議会意見書は、法科大学院や裁判員制度の導入といった、大陸法・英米法の制度を混合するような制度改革を提唱し、それが現在実現過程にある。裁判官制度改革に関しても、弁護士任官の積極化や下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置など、英米法的な要素を強化する方向に従来のキャリアシステムを軌道修正しつつあるように思われる。さらに裁判官報酬問題についてみても、未だ実現には至っていないとはいえ、現在の報酬の段階の簡素化の方向性が示されたところである。こうした大小さまざまな改革提言は、大きくいってやはり、古典的な大陸法的司法システムを、憲法の理念に導かれつつ、英米法的司法のもつ長所によって補い、あるいは修正しようするものと捉えることができる。

こうした文脈の中で考えてみると、裁判官報酬問題が今回のようなかたちで推移せざるをえなかったことも、改革審意見書のいう裁判官の報酬体系の簡素化が実現に至っていないこと、さらにはより一般的にキャリアシステムの問題点の改革が道半ばであることと、根幹において同一の原因に帰しうる事態であるといえるように思われる。であれば今回の事態も、今後さらに展開していくべき裁判官制度改革の、端緒に位置する一時的な躰きのエピソードとして、とりあえず捉えておくことが適当なのではだろうか。

重大な問題を含みながら些細な一回的事件として忘却されかねない出来事を救い出し、こうした歴史的潮流の中に位置づけることができるなら、本稿のような粗略で無謀な研究にも多少なりとも意義があるものと信じて、筆を措く。

追記：本稿は、報酬減額問題を真摯に捉え、社会に向けて問題提起を行った日本の裁判官有志へのオマージュである。

## 参考文献

- 阿部竹松 (2004) 『アメリカ憲法と民主制度』ぎょうせい。  
阿部照也・畑博之編 (1998) 『世界の憲法集 [第二版]』有信堂高文社。  
有倉遼吉・小林孝輔編 (1986) 『別冊法学セミナー 基本法コンメンタル憲法 [第3版]』日本評論社。  
家永三郎 (1967) 『司法権独立の歴史的考察 [増補版]』日本評論社。  
兼子一・竹下守夫 (1999) 『裁判法 [第四版]』有斐閣。  
清宮四郎 (1971) 『憲法 I [新版]』有斐閣。  
最高裁判所事務総局編 (1957) 『わが国における裁判所制度の沿革』法曹会。  
最高裁判所事務総局総務局編 (1969) 『裁判所法逐条解説 中巻』法曹会。  
佐藤功 (1984) 『憲法 (下) [新版]』有斐閣。  
佐藤岩夫 (2001) 「ドイツの裁判官制度」『月刊司法改革』19号, 現代人文社, 74-81頁。  
初宿正典・須賀博志編訳 (2003) 『原典対訳連邦憲法裁判所法』成文堂。  
衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団報告書 (2003)。

特集 法の変革—希望としての法原理を求めて

- 田上穰治編 (1968) 『体系 憲法事典』 青林書院新社。  
田中英夫 (1980) 『英米法総論 (上)』 東京大学出版会。  
日本弁護士連合会 (2005) 「裁判官の報酬制度についての意見書」。  
馬場健一 (2004) 「訴訟回避傾向再考—『文化論的説明』へのレクイエム—」 和田仁孝・櫻村志郎・阿部昌樹編  
『法社会学の可能性』 法律文化社, 123-146 頁。  
樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂 (2004) 『註解法律学全集 4 憲法IV [第76条～第103条]』 青林書  
院。  
樋口陽一・吉田善明編 (1991) 『解説 世界憲法集 [改訂版]』 三省堂。  
広渡清吾編 (2003) 『法曹の比較法社会学』 東京大学出版会。  
法學協會編 (1949) 『註解日本國憲法 中巻』 有斐閣。  
法學協會編 (1954) 『註解日本國憲法 下巻』 有斐閣。  
宮澤俊義・芦部信喜 (1978) 『全訂日本國憲法』 日本評論社。  
矢谷通朗編 (1991) 『ブラジル連邦共和国憲法 1988 年』 アジア經濟研究所。  
山本和彦 (1995) 『フランスの司法』 有斐閣。

- Elias, Sian (2001), "Discounting Justice," delivered at the Annual General Meeting held at Old Government House, Auckland.
- Elms, Elwyn (1992), "The Reduction in Judicial Salaries in England in 1931," *Journal of Judicial Administration*, vol. 1, pp. 194-209.
- Friedland, Martin L. (1995), *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*, Canadian Judicial Council.
- Hogg, Peter W. (2005), *Constitutional Law of Canada*, student ed., Thomson/Carswell.
- LAWASIA (1997), Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region.
- Lederman, W.R. (1956), "The Independence of the Judiciary," *Canadian Bar Review*, vol. 34, pp. 769-809, 1139-1179.
- Mason, Anthony (2003), Consultancy Report: System for the Determination of Judicial Remuneration.
- Renke, Wayne (1994), "Invoking Independence: Judicial Independence as a No-Cut Wage Guarantee," *Points of View*, No. 5, U. of Alberta Centre for Constitutional Studies.
- Shapiro, Martin and Stone, Alec (1994), "The New Constitutional Politics of Europe," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, pp. 397-420.
- Shetreet, Shimon and Deschênes, Jules, (eds.) (1985), *Judicial Independence: the Contemporary Debate*, Martinus Nijhoff Publishers.
- Warren, Marilyn (2004), "What Separation of Powers?," The Twelfth Lucinda Lecture, delivered at Monash University.