

昭和三十九年八月

臨時司法制度調査会意見書

臨時司法制度調査会

目次

まえがき	一
第一編 法曹一元の制度	一三
序論	一三
第一章 法曹一元論の沿革	一四
第二章 調査会設置法にいう法曹一元の制度の概念	一七
第三章 現行の裁判官の任用制度	一七
第四章 現行の裁判官の任用制度に対する批判と再批判	一九
第五章 法曹一元の制度の類型・内容	二二
第六章 法曹一元の制度の長所と短所	三二
第七章 法曹一元の制度が実現されるための前提条件	三八
第八章 法曹一元の制度の実現可能性についての見とおし	四一
第九章 法曹一元の制度の採否についての結論	四四
第二編 裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度等	四九
序論	四九

第一章 裁判官制度	五二
一 任用制度運用の改善	五二
二 判事補制度の改善	五六
三 簡易裁判所判事制度の改善	六三
四 裁判官の増員	六七
五 裁判官の補助機構	六九
第二章 弁護士制度	七五
一 弁護士の大都市偏在化の是正	七五
二 弁護士活動の共同化	七五
三 弁護士倫理	七五
四 弁護士会の運営	七五
五 弁護士の職域	七五
六 その他	七五
第三章 検察官制度	九四
一 検察官の職務活動	九四
二 副検事制度の改善	九六
第四章 司法試験制度	九八

一	各分野の法律専門職の資格試験等の統一	九八
二	試験方法等の改善	一〇〇
三	受験回数又は年齢の制限	一〇一
四	司法試験の管理運営	一〇一
第五章	司法修習制度	一一五
一	修習についての改善	一一五
二	司法研修所の管理運営	一一五
第六章	法曹一般	一二三
一	法曹人口の増加	一二三
二	法曹の職域拡大	一二五
三	訟務制度	一二八
四	法曹の一体感	一三〇
五	司法協議会の設置	一三一
第七章	裁判官及び検察官の給与	一三四
一	給与制度の改善合理化	一三四
二	退職手当及び退職年金制度の改善	一三五
第八章	裁判所の配置等	一五五

一	高等裁判所支部の廃止	一五五
二	地方裁判所・家庭裁判所支部の整理統合	一五五
三	簡易裁判所の名称の変更	一五五
四	簡易裁判所の整理統合	一五五
五	簡易裁判所の事務移転	一五五
第九章 裁判手続		
一	裁判手続の合理化	一六四
二	特殊事件の集約的处理	一六六
三	簡易裁判所の事物管轄の範囲の拡張	一六七
四	司法委員制度	一七三
第一〇章 その他		
一	司法行政一般	一七六
二	裁判・検察事務の近代化	一八〇
三	裁判所・検察庁職員の執務環境の整備改善	一八二
四	裁判官及び検察官の宿舎	一八三
決議要目		
		一八五

まえがき

当調査会は、臨時司法制度調査会設置法（昭和三七年五月一日法律第一二二二号。以下「調査会設置法」という。）によつて内閣に設置されたものであるが、同法の規定により、当調査会は、司法制度の運営の適正を確保するため、主として（イ）法曹一元の制度に関する事項並びに（ロ）右のほか、裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度に関する事項に關する緊急に必要な基本的かつ総合的な施策について調査審議すべきものとされた。

第四〇回国会において政府により説明された臨時司法制度調査会設置法案の提案理由及び当調査会の第一回会議において行なわれた内閣総理大臣のあいさつによれば、当調査会が設置されたのは、次の動機によるものである。すなわち、近時訴訟遅延の現象はようやく著しいものがあり、今や看過することができない状態にまで立ち至つてゐるが、一方裁判官を志望する者の数は近時漸減の傾向にあり、必要最少限度の裁判官の数を確保することすら困難な実情にあつて、わが国の司法制度は、この面において、きわめて憂慮すべき状態にある。そこで、このよりの事態を打開するためには、その根本をなす問題である裁判官の任用制度及び給与制度、これと密接不可分の關係にある検察官の任用制度及び給与制度並びに法曹一元の制度等に徹底的な再検討を加え、根本的な対策を早急に樹立することが急務であると考えられるというのである。

当調査会は、調査会設置法の規定に基づいて、衆議院議員のうちから衆議院が指名する者四人、参議院議員のうちから参議院が指名する者三人、裁判官三人、検察官三人、弁護士三人及び学識経験者四人合計二〇人（後記の委員名

簿参照)で組織され、昭和三十七年九月二十八日に開催された第一回の会議において、互選により、委員我妻榮が会長となつた。また、当調査会は、調査会設置法の規定により、同法の施行された昭和三十七年九月一日から満二年を経過した昭和三十九年八月三十一日をもつてその任務を終了するが、発足後昭和三十八年一二月に至るまでの期間、審議の準備のための調査を行なつた後、昭和三十九年一月以降は集中的に審議を行ない、そのため、合計六二回の会議を開催した。以下当調査会の調査審議の概要について説明することとする。

一 調査

当調査会は、(イ)会議において、行政機関、裁判所及び日本弁護士連合会等の関係諸機関に対して、事務担当者の説明又は資料の提出を求める方法及び右の者以外のいわゆる参考人の説明を聴取する方法、(ロ)諸外国の司法制度等に関して、専門家に調査を委嘱し、調査報告書を徴する方法、(ハ)国内各地において、裁判官、検察官及び弁護士と懇談するとともに、裁判所及び検察庁の庁舎等を視察して実情を調査する方法及び(ニ)外国に出張して司法制度運営の実情を調査する方法によつて調査を行なつた。

1 会議

(一) 予備的調査(昭和三十七年九月—一二月)

まず、当調査会の審議すべき事項に関する一般的な予備知識を得るため、(イ)現在までに公表されている法曹一元の制度に関する要綱の考え方、(ロ)司法修習生の裁判官、検察官及び弁護士への志望状況、特に裁判官及び検察官の志望者の漸減並びに弁護士志望者の漸増の実情、その原因、(ハ)裁判官及び検察官の充員状況等について、関係諸機関の係官及び参考人の説明を聴取した。

(二) 訴訟遅延に関する調査(昭和三八年一月—二月)

当調査会設置の動機とされた訴訟遅延の問題に関して調査を行なうこととし、訴訟遅延の状況、その原因等について、関係諸機関の係官及び参考人の説明を聴取した。

(三) 諸外国における裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度等についての調査(昭和三八年三月—四月)

法曹一元の制度のモデルとされている英国及び米国の制度並びに裁判官の任用に関しいわゆるキャリア・システムが採られているドイツ及びフランスの制度に関する概観的知識を得るため、これら各国の制度について参考人の説明を聴取した。

(四) 法曹一元の制度についての調査(昭和三八年五月—七月)

調査会設置法が定義する法曹一元の制度は、本来裁判官の任用に関する制度であるにもかかわらず、同法が特にこれを調査審議の対象として別個に掲げているのは、裁判官の任用制度等のあり方が根本的に検討される際、わが国が従来採つて来た制度とは異なる法曹一元の制度については、これを必ず検討の対象として取り上げるべきことを要請している趣旨と解されることにかんがみ、この制度に関しては、特に詳細な調査を行なうこととした。すでに公表されている法曹一元の制度に関する要綱としては、昭和二九年三月日本弁護士連合会法曹一元対策委員会において決定された「法曹一元要綱」及び昭和三六年五月日本法律家協会法曹一元委員会において決定された「法曹一元を実現する具体的要綱」があるので、問題点ごとに要綱作成の経過、その背景、内容等について参考人の説明を聴取したほか、諸外国の弁護士制度、弁護士から裁判官となつた後再び弁護士となつた体験等について参考人の説明を聴取した。

(五) 現行の裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度についての調査(昭和三八年九月)

現行の裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度一般、その沿革、問題点、運用の実情等のほか、これに関連する事項として、一般職の国家公務員の任用制度及び給与制度、国家公務員の共済組合制度(特に退職年金制度)及び退職手当制度並びにわが国における裁判官の補助機構の制度、英国、米国及びドイツにおける裁判官の補助機構の制度について、関係諸機関の係官及び参考人の説明を聴取した。

(六) 補充的調査(昭和三八年一月—二月)

従来までに行なつた調査の補充として、現行弁護士法の趣旨及び弁護士会運営の実情、司法試験制度の運用の実情及び問題点、司法修習制度の運用の実情及び問題点、大学における法学教育の実情、裁判官の補助機構、裁判所の分布、裁判所の配置並びに訴訟遅延対策に関する諸問題について、関係諸機関の係官等及び参考人の説明を聴取した。

2 調査委嘱による調査

英国、米国、ドイツ及びフランスの裁判官制度を中心とする司法制度全般並びに英国、米国、ドイツ、オーストリア、フランス、イタリア及びソ連の弁護士制度について、専門家数人に調査を委嘱し、報告書の提出を受けた。

3 国内調査

当調査会の委員、幹事等は、数回にわたり、国内各地(昭和三八年中に大阪、札幌、東京、仙台、高松、広島及び福岡の各高等裁判所管内、昭和三九年に入り名古屋、大阪及び東京の各高等裁判所管内)において、直接

各地の裁判官、検察官及び弁護士と懇談し、裁判、検察及び弁護士活動の实情、それらについての改善策、法曹一元の制度、裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度その他の諸問題に関し、各地法曹の隔意のない説明又は意見を聴取するとともに、裁判所及び検察庁の庁舎等を視察し、その執務環境等についての認識を深めることに努めた。

4 国外調査

諸外国における裁判官、検察官及び弁護士に関する制度については、前にも述べたように、会議において参考人の説明を聴取し、また、専門家に調査を委嘱して、一応の概観的知識を得たが、なお実情の詳細については、海外各地に臨んで調査する必要があると認められたので、会長ほか委員三名等から成る一行は、昭和三八年一月一日から約四〇日間にわたり、順次フランス、ドイツ、オランダ、英国及び米国に出張して各国法曹関係者との会談及び司法関係諸機関の視察等を行ない、その結果の概要を会議において報告したほか、詳細な調査報告書を作成した。

二 審 議

当調査会は、まず法曹一元制度の可否を中心とする検討を行ない、その検討の結果採るべき制度についての方向を一応決定した上、これに基づいて、裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度その他の問題点についての具体的な施策を決定するという順序によつて審議を行なつた。

なお、国会における臨時司法制度調査会設置法案の審議の経過等にかんがみ、いわゆる最高裁判所の機構改革に関する問題は、当調査会の調査審議すべき事項に含まれず、また、最高裁判所の裁判官に関する問題も、当調査会

の調査審議の主眼とすべき事項ではないと解されるところから、当調査会においては、前者については、これを調査審議の対象としないこととし、後者については、最高裁判所の裁判官の退職後の処遇につき調査審議を行なうにとどめた。

1 司法制度運営の現状、主としてその欠陥(特に裁判官の任用制度及び給与制度並びに訴訟遅延に関連するもの)についての概括的審議(昭和三九年一月)

この段階においては、本格的審議に入る前のいわばウォーミング・アップの意味で、各委員が司法制度運営の欠陥として認識する点を指摘した。

2 法曹一元の制度の可否等についての審議(昭和三九年一月—四月)

法曹一元の制度の類型、利害得失、前提条件、実現の可能性、現行制度改善の可能性、その他の制度の採用の可能性等に関連して、主として次の諸問題についての検討を行なつた。

(一) 一般的検討——司法のあり方(法曹一元の制度その他の制度の理念、社会的背景等を中心として)について

(二) 各論的検討

- (1) 法曹及び一般国民の意識
- (2) 法曹の数及び質
- (3) 法学教育、法曹試験、法曹の養成
- (4) 検察官のあり方
- (5) 弁護士のある方

(6) 法曹団体

(7) 裁判所の配置

(8) 裁判官の補助機構

(9) 裁判官の給与

(10) 検察官の給与

(11) 審判手続、審級制度その他

(三) (二)の個別的問題点に関する補充的検討

(四) 総括的検討

3 1及び2の審議に基づき、採るべき制度についての方向を一応次のように決定した(昭和三九年五月八日)。

「法曹一元の制度(臨時司法制度調査会設置法第二条第一項第一号の制度をいう。)は、これが円滑に実現されるならば、わが国においても一つの望ましい制度である。

しかし、この制度が実現されるための基盤となる諸条件は、いまだ整備されていない。

したがつて、現段階においては、法曹一元の制度の長所を念頭に置きながら現行制度の改善を図るとともに、右の基盤の培養についても十分の考慮を払うべきである。」

この方向決定は、事前の申合せにより、定足数を委員の三分の二以上とし、出席委員の三分の二以上の多数によることとされていたが、結局、出席委員(一九人)の全員一致の意見によつて行なわれた。

4 わが国において採るべき裁判官の任用制度及びその制度の下における裁判官の給与制度並びに検察官の任用制

度及び給与制度その他の問題に関する具体策についての審議(昭和三十九年五月——七月)

3の方向決定に基づき、法曹一元の制度の長所を念頭に置きながら現行制度の改善を図るとともに、法曹一元の制度が実現されるための基盤の培養についても十分の考慮を払うこととし、裁判官制度、弁護士制度、検察官制度及び訟務制度、裁判官及び検察官の給与、司法試験制度、司法修習制度、裁判所の配置等、裁判手続並びにその他の諸問題に関する具体策について審議を行なつた。

5 4の審議に基づき、各具体策について決定するとともに、採るべき制度についての最終的決定を行なつた(昭和三十九年七月一六日・一七日)。

これらの決定は、事前の申合せに従い、定足数を委員の過半数とし、出席委員の三分の二以上の多数によることとされていたが、結局、右の具体策の大部分についての決定及び採るべき制度についての最終的決定は、出席委員(一六日は一六人、一七日は一七人)の全員一致の意見によつて行なわれた。

6 意見書案について審議した(昭和三十九年八月二〇日・二一日)。

7 6の審議に基づき、意見書を決定した(昭和三十九年八月二八日)。

以上の経過が示すように、当調査会は、法曹一元の制度並びに裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度その他司法制度の運営の適正を確保するため緊急に施策を講ずることを必要と認める諸事項に関し、制度及び運用の両面にわたり、諸般の見地から詳細な検討を行なつた結果、その意見を取りまとめ、ここにこの意見書を作成した次第である。

なお、当調査会の委員として、その調査審議に参加した者は、次のとおりである。

なお、当調査会の委員として、その調査審議に参加した者は、次のとおりである。

会 長

(東京大学名誉教授)

○我 妻 榮

衆 議 院 議 員

○小 島 徹 三

(昭和三八年一〇月退任)
同 年一二月再任

同

○瀬 戸 山 三 男

(昭和三八年一〇月退任)
同 年一二月再任

同

牧 野 寛 索

(昭和三八年 九月死亡)

同

山 田 彌 一

(昭和三八年一〇月退任)
同 月退任

同

○高 橋 禎 一

(昭和三八年一二月任命)

同

猪 俣 浩 三

(昭和三八年一〇月退任)

同

○坂 本 泰 良

(昭和三八年一二月任命)

参 議 院 議 員

○後 藤 義 隆

同

中 山 福 藏

(昭和三八年一〇月退任)

同

○林 田 正 治
(昭和三八年二月任命)

同

○龜 田 得 治

最高裁判所判事

○五 鬼 上 堅 磐

東京高等裁判所長官

石 田 和 外
(昭和三八年 六月退任)

東京高等裁判所判事

○鈴 木 忠 一
(昭和三八年 七月任命)

東京地方裁判所所長

○山 本 謹 吾

次 長 檢 事

長 部 謹 吾
(昭和三八年 四月退任)

最高檢察庁檢事

○高 橋 一 郎
(昭和三八年 五月任命)

檢 事 総 長

○馬 場 義 續
(昭和三九年 一月退任
同月再任)

東京地方檢察庁檢事正

石 田 富 平
(昭和三八年 四月退任)

同

○渡 部 善 信
(昭和三八年 五月任命)

弁護士	○島田武夫
同	○長野國助
同	○山本登
(日本精工株式会社社長)	○今里廣記
(日本専売公社総裁)	○阪田泰二
(東京大学教授)	○鈴木竹雄

(備考)

- 1 ○印は、意見書を決定した時に在任した委員を示す。
- 2 官職名等は、在任中における最終時のものによる。
- 3 任命年月の記載がないものは、昭和三七年九月に任命されたものである。

一 法曹人口の増加

法曹人口が全体として相当不足していると認められるので、司法の運営の適正円滑と国民の法的生活の充実向上を図るため、質の低下を来たさないう留意しつつ、これが漸増を図ること。

(問題の所在)

訴訟が適正迅速に行なわれ、国民が法に親しみ、その法意識が向上するためには、相当数の法曹が必要とされることは明らかである。わが国における適正な法曹人口がどの程度であるかということは軽々に決しがたいが、弁護士を始めとして、裁判官、検察官を通じ、法曹の不足という問題がある。ことに法曹一元の制度の下においては、裁判官の給源は主として弁護士であるから、裁判官数に比して著しく多い数の弁護士を擁していなければならぬことになる。したがつて、この制度の基盤の培養を図るとすれば、必然的に法曹全体、とりわけ弁護士の数の増加を図らなければならない。なお、わが国の法曹人口は、全体として、諸外国に比して著しく少なく、このころみに最近の主要各国における人口一〇万人あたりの法曹の数をみると、米国の一六二人を最高とし、西ドイツの六二人、英国の四六人、フランスの二六人に対して、わが国ではわずか一〇人にすぎない。

(問題の審議)

裁判官及び検察官の数を相当程度増加する必要があることは、さきに説明したとおりであるが、弁護士の数についても、程度の差こそあれ、これを増加する必要があることは、おおむね一致した意見であつた。その理由と

するところは、經濟の發展と社會の進化に伴つて、訴訟事件はいよいよ複雑となり、かつ、大量に發生するに至り、司法の運営と國民の法的生活の中で弁護士の果たす役割は飛躍的に増大して行くからであるというにある。そして、このように法曹人口が増加することによつて、國民の法意識も一段と高揚される。しかも、法曹一元の制度の基盤を培養するという見地からいつても、英米の例に徴するまでもなく、法曹人口の飛躍的増大こそ、その一大支柱となるものである。

弁護士の数をどの程度増加すべきであるかという点については、各委員の意見は必ずしも一致しなかつた。法曹一元の制度の基盤の培養という立場からは、飛躍的に弁護士の数を増加しなければならないという点については、ほとんど異論が見られなかつた。法曹一元の制度はしばらくおき、現行制度の改善を図るという立場からは、「弁護士の必要数は、出訴された顕在事件に対する法曹人口の比率、潜在事件についての弁護士の需要、弁護士強制の制度を採用した場合における弁護士の需要の増加等により算出しなければならない。」とされた。積極的な意見としては、(イ)弁護士の数は積極的に増加させるべきで、大都市、地方都市ともに、まだ受け入れる余力があり、國民の法意識の向上に伴つて、さらに弁護士の需要が増加するはずであるとの意見、(ロ)現在の三倍程度に増加すべきであるとの意見、(ハ)一〇年間で現在の二倍程度に増加すべきであるとの意見、(ニ)弁護士の数を總体的に増加すれば、次第に地方にも流れて、弁護士の大都市偏在化も自然是正されることになるとの意見等が主張され、比較的消極的な意見としては、(ホ)「弁護士は、大都市ではともかく、地方都市では飽和状態であり、新しい弁護士の増加は歓迎されていない。一気に弁護士を増加して、それが過剰となつた場合には、生活問題が關係して、法曹としての秩序が乱れて来る。」との意見等が主張された。

社会正義の維持という法曹の役割にかんがみ、数の増加を急ぐあまり、質の低下を招くことがあつてはならないという点に注意しなければならぬことはいうまでもないが、当調査会の提案した司法試験制度の改善が実現された暁には、優秀な法曹を多数獲得することができると期待され、結局、当調査会は、全員の一致した意見により、前記結論のとおり決定した。

二 法曹の職域拡大

法曹有資格者が、立法機関、行政機関、私企業等における法律専門職につくことを助長するとともに、それらの法律専門職における経験年数を裁判官及び検察官の任命資格に関し弁護士経験年数と同一に取り扱うものとする事。

(問題の所在)

諸外国の例を見ると、法曹が裁判官、検察官、弁護士という職域内にとどまらず、社会全体に幅広く浸透して活躍しており、このことが、法曹の社会的地位と実力を一層高めている。わが国においても、このような傾向を助長する必要があるのではないかという問題が検討されなければならない。

法曹が多方面の職域に進出している場合には、弁護士の登録をしていないのが普通であるが、これらの者が裁判官又は検察官となることを志望したときには、その経験年数を弁護士のそれと同一に取り扱うべきではないかという問題がある。