

裁判員制度の立法過程の検証

谷 勝 宏

はじめに

「二世紀の我が国社会において、国民は、これまでの統治客体意識に伴う国家への過度の依存体質から脱却し、自らのうちに公共意識を醸成し、公共的事柄に対する能動的姿勢を強めていくことが求められている。国民主権に基づく統治構造の一翼を担う司法の分野においても、国民が、自律性と責任感を持ちつつ、広くその運用全般について、多様な形で参加することが期待される。国民が法曹とともに司法の運営に広く関与するようになれば、司法と国民との接地面が太く広くなり、司法に対する国民の理解が進み、司法ないし裁判の過程が国民に分かりやすくなる。その結果、司法の国民的基盤はより強固なものとして確立されることになる。」(中略)そもそも、司法がその機能を十全に果たすためには、国民からの幅広い支持と理解を得て、その国民的基盤が確立されることが不可欠であり、国民の司法参加の拡充による国民的基盤の確立は、今般の司法制度改革の三本柱の一つとして位置付ける

ことができる。」¹⁾

司法制度改革審議会（以下、改革審と略す）が二年間の審議を経て最終意見書（二〇〇一年六月）を提出した際、裁判員制度は、「国民の期待に応える司法制度」、「司法制度を支える法曹の在り方」とともに、司法制度改革の三本柱の一つとして、「国民的基盤の確立」の中心に位置付けられた。裁判員制度の提案に当たっては、陪審制の導入を主張する日弁連と、陪審制を受け入れられないとする最高裁や法務省との間の対立が、審議会内の弁護士出身委員と、裁判所・検察出身の委員との間の意見対立に発展し、合意点を見つけ出すことは困難であった。そうした中で、自民党内からも参審制導入の意見が出るようになり、陪審制を阻止するために、参審制を受け入れざるを得ないとの考え方から最高裁や法務省も参審制導入を容認するようになった。²⁾ 最終的には、裁判員と裁判官が協働して事実認定や刑の量定を決定するという、裁判員制度導入へのコンセンサスを形成していった。

改革審の意見書では、裁判員制度の基本的構造として、「裁判官と裁判員は、共に評議し、有罪・無罪の決定及び刑の量定を行うこととすべきである。裁判員は、評議において、裁判官と基本的に対等の権限を有し、審理の過程においては、証人等に対する質問権など適当な権限を有することとすべきである」としたものの、「一つの裁判体を構成する裁判官と裁判員の数及び評決の方法については、裁判員の主体的・実質的関与を確保するという要請、評議の実効性を確保するという要請等を踏まえ、この制度の対象となる事件の重大性の程度や国民にとっての意義・負担等をも考慮の上、適切な在り方を定めるべきである」として、裁判官と裁判員の具体的な人数と構成は、その判断を改革審後に委ねた。ただし、「少なくとも裁判官又は裁判員のみによる多数で被告人に不利な決定をすることはできないようにすべきである。裁判員の選任については、選挙人名簿から無作為抽出した者を母体とし、更に公平な裁判所による公正な裁判を確保できるような適切な仕組みを設けるべきである」とした。そして、対象となる刑事事件については、「対象事件は、法定刑の重い重大犯罪とすべきである。公訴事実に対する被告

人の認否による区別は設けないこととすべきである。被告人が裁判官と裁判員で構成される裁判体による裁判を辞退することは、認めないこととすべきである」とした。一方、公判手続・上訴については、「裁判員の主体的・実質的関与を確保するため、公判手続等について、運用上様々な工夫をすることともに、必要に応じ、関係法令の整備を行うべきである。判決書の内容は、裁判官のみによる裁判の場合と基本的に同様のものとすべきである。当事者からの事実誤認又は量刑不当を理由とする上訴（控訴）を認めるべきである」とした。

こうした改革審による基本構造の制度設計によって、「刑事訴訟手続において、広く一般の国民が、裁判官とともに責任を分担しつつ協働し、裁判内容の決定に主体的、実質的に関与することができる新たな制度としての裁判員制度の導入」が政府の公式議題に上ることとなった。³⁾

しかし、改革審内部での多様な利害の相違を反映して、意見書では、「訴訟手続への一般の国民の参加は、司法の国民的基盤を確立するための方策として、とりわけ重要な意義を有する。すなわち、一般の国民が、裁判の過程に参加し、裁判内容に国民の健全な社会常識がより反映されるようになること」によって、国民の司法に対する理解・支持が深まり、司法はより強固な国民的基盤を得ることができるようになる」として、司法の国民的基盤の確立の中に、裁判員制度導入の目的が位置づけられた。一方で、改革審の議論において、弁護士や市民出身の委員らが強く主張することによって、国民が統治の客体意識から脱却し、国民主権に基づく統治の主体として、司法の分野において、「国民が、自律性と責任感を持ちつつ、広くその運用全般について、多様な形で参加し」、「広く一般の国民が裁判内容の決定に主体的、実質的に関与することができる新たな制度の導入」が、基本理念として明記された。

このように、改革審の意見書において、国民の司法への参加を「国民の期待に응える司法制度」とは別建ての「国民的基盤の確立」の手段と位置づけたことから、裁判員制度の制度設計においても、最高裁や、政権与党の自

民党のように、現状の裁判制度を肯定的に捉え、それを補完する観点からの国民の参加に力点を置く勢力と、改革審の底流となった民主主義の基盤確立、国民主権の理念を実現するものとして裁判員制度を推進しようとする日弁連や公明党、民主党などの諸政党からなる対抗セクターとの間で齟齬が生じ、以後の裁判員制度の法制化に当たっては、こうした両者の基本理念の違いが最大の争点となっていた。

本稿では、改革審の意見書以降、「裁判員制度」の具体化案が、司法制度改革推進本部の裁判員制度・刑事検討会においてどのように検討が進められたのか、自民党と公明党を中心とする政府・与党内の折衝によって、府案がどのように確定されたのか、そして、法案提出後の国会における民主党との交渉を経て、裁判員法案の修正合意がどのように決定されたのかを微視的に分析することとする。こうした分析を通じて、官僚制や政党、利益団体の相互作用として位置づけられることが一般的であった日本の法律の形成過程（立法過程）において、裁判員制度が、利害と理念との「せめぎ合い」のなかで、どのように形成されていったかを検証することとしたい。

(注)

- (1) 司法制度改革審議会『司法制度改革審議会意見書——二世紀の日本を支える司法制度——』二〇〇一年六月二二日。
 (2) 谷勝宏「司法制度改革審議会の政治過程」『法社会学』第五七号（二〇〇二年）一六三—一六五頁。陪審制を強く主張する日弁連に対して、最高裁は、陪審制を拒否する観点から、参審制受け入れやむなしとの立場に転じたが、諸外国の参審制のような裁判員に法令解釈の判断権を与えることに否定的で、法律判断については裁判官のみで行うことを主張した。こうした法曹三者の利害の不一致により、審議会では裁判体の構成について具体化することはできなかった。なお、選挙人名簿から無作為抽出した者を裁判員の母体とするという裁判員選任の民主性は、推薦制や自薦制によっても選任される参審制と異なり、陪審制に見られる特徴であった（佐藤博史「裁判員制度と刑事弁護」『ジュリスト』第一二六八号二〇〇四年六月一日一〇二頁）。

- (3) 意見書では、陪審制型を支持する委員の主張を受け、「裁判員の主体的・実質的関与を確保するという要請からは、裁判員の意見が評決結果に影響を与えらるるようにはする必要はない」として、参審制型を支持する立場の委員の主張によって、「評議の実効性を確保する」という要請からは、裁判体の規模を、実質的内容を伴った結論を導き出すために、裁判官及び裁判員の全員が十分な議論を尽くすことができる程度の員数とする必要がある」とことが併記されることとなった。
 (4) 「裁判員が、裁判官とともに責任を分担しつつ協働し、裁判内容の決定に主体的、実質的に関与する」との意見書の記述について、「責任を分担する」との表現が、有罪・無罪の決定と量刑を陪審員と裁判官で分担し合う「陪審制」を連想させ、「協働する」との表現が、事実認定と量刑を参審員と裁判官が共同して行う「参審制」を連想させることにつながり、それぞれに反対の立場から異議が出されることとなった。結果的に、陪審でも、参審でもないという意味合いを強調するために、裁判員というネーミングと制度設計が行われることとなった（二〇〇四年度日本法社会学学会学術大会ミニシンポ「司法制度改革の軌跡と展望」における早野貴文・元司法制度改革審議会事務局主任専門調査員のコメントによる）。
 (5) 西村健・工藤美香「裁判員制度」制度設計の経過と概要』『自由と正義』二〇〇四年二月号一四—一五頁。

第一章 府案決定過程

第一節 裁判員制度を法制化するための決定ルールと政治過程

裁判員制度の法案化を行うための府案決定段階において、その政治的なプロセスを規定した要因として、次の三つを挙げることができる。

第一は、裁判員制度を含む司法制度改革を推進する決定機関が、内閣の主導の下、公式に設置され、そこにおける決定ルールが明示されていたにもかかわらず、制度設計の内容が高度の政治性を帯びるにつれ、協議の場が、自民党と公明党を中心とする与党（と政府）の協議に移行し、政治的な争点となっていくたことである。

二〇〇一年六月に、最終意見書を提出した改革審は、意見書の提言を実現するため内閣に強力な推進体制を整備することを求めていた。この提言を受けて、政府は、同年の臨時国会で、司法制度改革推進法を制定し、首相を本部長（法務大臣を副本部長）として全閣僚から構成される司法制度改革推進本部を三年間の期限で設置した（二〇〇一年一月から二〇〇四年一月末まで）。推進本部の設置によって具体案の作成作業を内閣の下に一元化する手法は、橋本行革の際の中央省庁等改革推進本部の例を踏襲するものであった。推進本部は、その設置された期間に限り、法務省等の各省庁が持っている法案作成権限の移譲を受け、司法制度改革のための諸立法を司法制度改革推進計画に基づいて作成する「法案担当部局」の役割を担うこととなった。もともと推進本部の各省庁からの授権の範囲は、改革審の意見書の範囲内に限定されており、それを超える内容については、各省庁の所管権限として留保されており、推進本部の権限は無制限なものではなかった。⁶⁾ 裁判員制度の導入とそれに関連する刑事裁判の充実・迅速化については、推進本部が法案の立案担当部局となり、平成一六年の通常国会に法案を提出予定とすることが司法制度改革推進計画に明記された。実際には、同本部に設置された事務局が法案の立案作業を担当し、同事務局は、前法務省民事局長の山崎潮が事務局長に就任し、法務省（裁判所）、日弁連の法曹三者に加えて、関係省庁からの出向者で構成された。⁷⁾ こうした事務局の立案作業を補佐するため、一々のテーマごとの検討会が設置され、裁判員制度については、裁判員制度・刑事検討会が設置された。

裁判員制度・刑事検討会のメンバーには、改革審の委員として、裁判員制度の骨子案を作成した井上正仁東大教授が座長に起用され、以下、刑事訴訟法を専門とする法学部教授三名（内一名は元裁判官）、現職裁判官（東京地裁判事）一名、最高検検事一名、弁護士二名（内一名は日弁連司法制度改革調査室長、もう一名は元検察官）、警察庁（刑事局刑事企画課長）一名、マスコミ（共同通信社論説委員）一名、大学教授（社会情報学）一名の合計一名から構成された。⁸⁾ これらの委員の人は、すべて司法制度改革推進本部の事務局の意向によって決められた。⁹⁾

同検討会の役割については、井上座長自身が、第二回の検討会において、「いろいろなバックグラウンドを持った委員が、個人の資格で参加して、推進本部が今後お決めになる改革の具体策について参考となる意見を言うという性質のものであり、何かここで決議をして決めていくというものではありません」との発言を行っている。¹⁰⁾ この井上の発言は、検討会での議論を経るに従って、後に、推進本部事務局が法案の立案作業を行うに当たっては、その前提として検討会での検討状況を踏まえて進められるとの認識に変容していくことになる。¹¹⁾ しかし、検討会の発足時においては、法案の立案作業の専門的な権限は、推進本部事務局にあり、その作業の骨格作りのために、刑事司法に関する法律専門家からなる検討会を「知恵袋」として活用するものであった。それは、司法制度改革審議会において、ユーザー側の労働組合や市民の代表が参加し、国民の視点から国民の司法参加について意見を集約していった方式とは異なるものであったと言えるだろう。¹²⁾

このように、裁判員制度の立案機関としては、公式の権限を司法制度改革推進本部（実際には事務局）が保有し、検討会はその知恵袋として設置された。検討会では、各委員がフリーの立場からそれぞれの見解を主張したが、実際には、人事と「事務局」機能の両面で検討会を補佐する推進本部事務局が井上座長と一体となってその舵取りを図った。検討会は、そのメンバーの顔ぶれから、高度の専門性を保持することにより、改革審の意見書が積み残した課題についての細部にわたる検討を行うことを可能とした。しかし、検討会内部においても、日弁連出身委員や、市民派の学者委員などから国民の視点に立った意見が表明され、法務省や最高裁主導で議論を集約することは困難であった。こうした検討会の限界が明らかになるにつれ、決定の場合は、検討会から政治ベースの政府・与党間の折衝に移行し、検討会は、刑事裁判の充実・迅速化を中心とする技術的な面についての検討に重点を移さざるを得なくなっていく。検討会は、二〇〇三年一月二八日の座長案を作成した段階で、裁判員制度の制度設計についての実質的な役割を終えることとなった。

こうして自民党と公明党の与党間の政治的争点となった裁判員制度は、連立与党内でのルーティンな政策協議では決着せず、連立与党政策責任者会議の下に設けられた司法制度改革プロジェクトチームに調整が委ねられた。決場の場が、実質的に与党に移行することによって、最高裁と日弁連の関係利害団体は、自民党や公明党に対して、影響力を行使するためのロビー活動を展開した。ここでは、利害団体間の相互作用の上に立って、自民党と公明党のそれぞれの党内・与党間の政治力学が働いた結果、最終的な決着が図られることとなったと言えよう。それは、制度の政策合理性よりも、両党の中心点に選択肢を特定することで連立政権の維持を図るという従来型の決定パターンが踏襲されたと言えるのであろうか。

第二の規定要因は、法案立案化の過程で制度改革に消極的なアクターの意図的な遅延や、内容の骨抜きを防ぐために、内閣が法制化のための時間的制約を立法と閣議決定によって設定し、さらに、法制化作業を監視する顧問会議を設置したことである。時間的制約については、司法制度改革推進法を三年間の時限立法とし、推進本部の設置期限を二〇〇四年一月末までと区切った。さらに、内閣は、二〇〇二年三月二十九日に、「司法制度改革推進計画」を閣議決定し、裁判員制度を導入する法案の担当部局を司法制度改革推進本部とし、実施時期についても、二〇〇四年度の通常国会に提出予定とすることを明示した。加えて、内閣は、司法制度改革推進本部長である首相の顧問として、司法制度改革審議会の会長であった佐藤幸治を座長とする法曹三者を含まない八名のメンバーからなる司法制度改革推進本部顧問会議を設置し、司法制度改革に対する大所高所からの意見注入と、改革作業全体の監視の役割を付与することとした。こうした検討時間の出口となる法案提出期限を設定し、監視機関としての顧問会議を常設することによって、内閣は、利害調整が困難な関係機関・団体（省庁官僚制を含む）や政党間の対立による審議の停滞や意図的な遅延をき束し、改革審意見書からの逸脱を一定の監視下に置くことを可能にしたのである。こうした時間上の制約の設定は、検討会の議論を継続的・集中的に実施するような運営方式を加速化させ、連立与党

内での意見の対立についても、それを期限内で合意形成に至らせることに作用した。¹³⁾ 改革作業全般に対するお目付け役的な顧問会議の監視作用は、裁判員制度・刑事検討会や、行政訴訟検討会などの議論の方向性に対して、強い批判を行うことで一定の影響力を及ぼそうとした。内閣は、こうした時間のコントロールと監視の作用によって、官僚制特有のエンジニア・スラックを防止することを目指したのである。

第三は、改革審の意見書によって示された裁判員制度の骨格案が「縛り」となって、検討会での議論を拘束し、推進本部事務局による論点整理やたき台、検討会での座長試案の背骨となったことである。改革審は、司法制度改革の提言が、法務省や裁判所、日弁連等の実施機関によって骨抜きにされることのないように、改革のための制度設計をできるだけ詳細に意見書に盛り込んだ。特に、裁判員制度を法制度として設計するための骨格の大部分は、意見書の中に規定され、以後の政府の推進機関に与つての「縛り」として作用することとなった。¹⁴⁾ この改革審の縛りは、政治ベースに調整の場が移つても、公明党や民主党を中心とする政党の見解に反映され、自民党との交渉を経て、実現していくことになる。ここでは、改革審の意見書に示された裁判員制度導入の理念が、相互に利害対立するアクター間を結びつける「焦点」や「糊」としての役割を果たしたと言えるであろう。

改革審の意見書が明記したように、「国民が、統治客体意識から脱却し、国民主権に基づく統治構造の一翼を担う司法分野においても、国民が、自律性と責任感を持ちつつ、広くその運用全般について、多様な形で参加し、国民が法曹とともに司法の運営に広く関与するようになれば、司法の国民的基盤はより強固なものとして確立されることになる」という裁判員制度導入の理念は、法曹三者や自民党などの各政党においても、広く共有されることとなった。この理念（規範とアイデア）は、関係アクターの行為指針として、検討会や、与党協議の場における、道路地図としての役割を持った。¹⁵⁾ 国民が参加し、裁判官と協働することで司法の国民的基盤を確立するという裁判員制度の理念に対して、法曹三者の見解が一致することによって、その政治的適応性は高くなり、理念の具現化す

る確率は高まった。

しかし、こうした道路地図としての理念は、関係アクターに制度刷新の方向を提示する機能をもつ反面、その成否は政治的配置によって規定される。ウィアが指摘するように、どのアイデアが生き残るのかはその存在自体によって決まるのでなく、アイデアとそれをめぐる諸要因をアクターがどのように戦略的に解釈し、行動するかによる¹⁶⁾。改革審の意見書は、裁判員制度導入の理念を、司法の国民的基盤の確立の中に位置づけており、国民の期待に応える司法制度確立の中には含めなかった。このことが、裁判員制度導入の基本理念についての二通りの異なる解釈をもたらす、現行裁判制度を肯定した上で、国民の参加を求めることでその改良を図るのか、それとも、国民主権の下で裁判制度を抜本的に改革するのか、という争点対立を生んだ。例えば、自民党（と同党に対して影響力をもった最高裁）は、裁判員制度について、制度導入の意義を踏まえた上で、現行制度の長所を損なうものでないこと、円滑な導入が可能なるものであることを制度の骨格として構成し、既存制度をベースに微調整を行う「漸増主義的」な解決を求めた。これに対して、公明党（と同党に対して影響力をもった日弁連）は、裁判員制度が、国民主権の理念を活かすものであり、従来の制度の延長線上に捉えず、国民が参加しやすく、分かりやすく、参加の意義を実感できる制度を「ゼロベース」から構築することを求めた。このようにそれぞれのアクターは、裁判員制度導入の理念を戦略的に解釈し、自己の利害を主張した。

こうしたアクター間の利害の対立を収束させ、理念そのものが、アクターの政治的配置を決定すると考えるのが、フォーカルポイント（焦点）としてのアイデアである。アクター間の利害関係が複雑で多様な状況では、アクターは自己の利益を擁護するために、他者の行為戦略を予測し、自己の行為戦略を決定しなければならぬ。しかし、実際には、そうした行為戦略の予測は複数の均衡解が存在することによって容易ではない。こうした複数の均衡解の中から、アクター間の戦略的相互作用を促進し、一定の均衡解への合意を調達することを通じて、アイデアはフォーカルポイントとしての機能を果たすのである¹⁷⁾。一方で、アイデアは、アクター間に利害対立がある場合にそれを解消し、同盟を結びつける「糊」としての役割を果たすことがある。それは従来では考えられなかった同盟の形成を実現したり、一時的な同盟でなく、長期的な同盟を形成したりすることで、アイデア自体が政策決定に影響を持つことを示唆している¹⁸⁾。

裁判員制度導入の政策決定過程を決定付けたのは、アクター間の相互作用や政治的な変化だけではなく、アクター間の利害の対立を解消する「焦点」や「糊」として、その理念（アイデア）自体が影響力を持っていたからこそ、裁判員制度導入の立法が成功しえたと言明することは果たして可能であろうか。

第二節 検討会における骨格案作成過程

裁判員制度の骨格案作りに携わったのは、裁判員制度・刑事検討会（以下、検討会と略す）である。検討会では、委員間の議論を行うに当たって、二〇〇二年四月二三日の第二回会合で、裁判員制度についての「当面の論点」が事務局より提示された。この会合では、二〇〇四年の通常国会に法案を提出するというスケジュールの観点から、事務局より検討会での検討終了を二〇〇三年夏ごろを目途とすることが表明された。同論点では、改革審の意見書に基づき、裁判員は、法律問題、訴訟手続上の問題等に関する判断にも関与することとするか否か、裁判体の構成、評決の方法をどうするか、裁判員の選任方法をどうするか、具体的にどのような範囲の事件を対象とするか、裁判員が関与する事件の公判手続をどのようにすべきか、第一審において裁判員が関与した事件について、その控訴審の裁判体の構成、審理方式等をどのようにすべきか、憲法に適合したものとするためにはどのような制度とすべきかの各論点が提示され、また、刑事裁判の充実・迅速化についても、新たな準備手続の創設、充実した争点整理のための証拠開示の拡充、連日的開廷の確保のための関連諸制度の整備、直接主義・口頭主義の実

質化を図るための関連諸制度の在り方、訴訟指揮の実効性を担保する具体的措置、捜査・公判手続の合理化・拡充化を図るための方策が示された。これらの論点は、改革審意見を前提に項目を列挙しただけで具体的な内容は、検討会の委員の議論に委ねられた。

検討会では、裁判員制度について、第四回から第六回の会合が開かれ、事務局の示した当面の論点についての意見交換が行われた。第七回（九月二四日）には、企業、労組、犯罪被害者の会、警察庁、日弁連、法務省、最高裁から説明者を招致し、ヒアリングを行った¹⁹⁾。以後の検討会では、刑事裁判の充実・迅速化と、公訴提起の在り方（検察審査会制度の見直し）に関する検討が行われた²⁰⁾。

こうして事務局の当面の論点に沿って、検討会の委員による一通りの議論を経て、二〇〇三年三月一日の第一三回検討会に、事務局から検討会での議論を踏まえ、具体的な制度設計に向けて議論のたたき台とするための「裁判員制度について（「たたき台」と呼ばれる）」が提出された。このたたき台では、検討会で意見が一致しなかった事項について、多数意見と少数意見をA案、B案、C案として列挙し、それぞれの案についての理由が、事務局としての見解（「説明」）付で示された。以後、検討会では、たたき台に沿って、第一三回から第一八回（二〇〇三年五月二〇日）まで、委員間の議論を行い、途中、第一七回には日本新聞協会、日本雑誌協会、日本民間放送連盟からのヒアリングを行った²¹⁾。

事務局によって作成された「たたき台」では、委員間の意見の相違があり、一致できなかった項目について両論が併記された。そうした複数案が示された項目は、基本構造のうち、裁判官と裁判員の人数、評決、対象事件、事件の性質による対象事件からの除外、裁判員の要件（年齢）、控訴審、差し戻し審、罰則等の項目に絞り込まれていた。これらの選択肢を特定するため、検討会では、九月一日と二日に、裁判員制度についての集中審議を実施し、その取りまとめに入った。まず、裁判官と裁判員の人数について、たたき台では、裁判官を三人とし、裁判

員を二ないし三人とするA案と、裁判官を二ないし一人とし、裁判員を九ないし一人とするB案が示されていた。裁判官を現行と同じ三人とするA案を支持したのは、裁判官の池田、最高検の本田、警察庁の樋口、元検察官の高井らと、学者委員では、元裁判官で慶応大学教授の平良木と酒巻、マスコミ出身の土屋（二人の場合もある）であった。これに対し、日弁連の四宮は裁判官を原則一人（場合によっては二人）とすることを強く主張し、大出も裁判官二人を主張した。裁判員の数についても、裁判官の池田、最高検の本田、警察庁の樋口の各委員が三人を主張し、学者委員も、酒巻三人、平良木三ないし四人であった。これに対し、元検察官の高井は五人、マスコミ出身の土屋は六人とした。B案の支持者は二名に過ぎず、日弁連の四宮は九から一人を主張し、大出も一〇ないし一二名とした。検討会では、裁判所、法務省、警察関係の委員が相対的に多数を占めることから、現行の合議事件と同じ裁判官三人を前提に、裁判員を付加するというA案の支持者が多く、逆に、裁判員を裁判の主体として裁判官との協働を図るとするB案の支持者は、日弁連出身委員他、少数意見に過ぎなかった（一日の集中審議には市民派の清原委員は欠席）。結果的に、「この集中審議でも裁判体の構成について意見の一致を見ることはできなかった。なお、たたき台では、評決について「裁判官と裁判員の合議体の員数の過半数の意見によるものとする」案が示されていた。これに対して、四宮委員より、合理的な疑いが残るといふ少数説を排除するためには特別多数決の三分の二が必要との意見が出されたが、全体の意見は過半数でほぼ収束した²²⁾。

一方、たたき台では、「裁判員、補充裁判員又はこれらの職にあった者が評議の経過若しくは各裁判官若しくは各裁判員の意見若しくはその多少の数その他職務上知りえた秘密を漏らし、又は合議体の裁判官及び他の裁判員以外のものに対しその担当事件の事実の認定、刑の量定等に関する意見を述べたときは、一年以下の懲役又は以下の罰金に処するものとする」として、裁判員であったものについても守秘義務を課し、秘密漏洩について懲役刑の罰則を盛り込んでいた。このことについて、検討会の集中審議では、秘密を保護する他の罪との均衡から懲役

刑と罰金刑の選択刑を相当とする意見が多数となったが、懲役刑は重過ぎるので罰金刑とすべきとする意見も提起され、両者の間で対立が生じた。なお、たたき台では、裁判の公正を妨げる行為の禁止として、「何人も裁判員等に対して事件に関する偏見を生ぜしめる行為その他の裁判の公正を妨げる行為を行ってはならない」とし、報道機関は事件に関する報道を行うに当たっては、裁判員等に事件に関する偏見を生ぜしめないように配慮しなければならないものとする」とされた。これに対して、委員からは、報道機関に対する訓示規定であり、報道の自由の制約に当たらず、公正な裁判の確保の観点から必要とする意見がある一方で、委員の中には、報道の自由、表現の自由の観点から、たたき台の規定を削除し、報道機関の側の自主的なルールに任せるべきとの意見が出され、ここでも意見の一致を見なかった。

このように、検討会内での議論は、裁判所・法務省・警察の利害関係者やそれに近い見解をとる学者委員と、日弁連、マスコミ出身の委員や、市民に近い立場の学者委員の間で、意見の一致を見ることができず、結論は先送りされた。

こうした検討会の膠着化した状況に対して、二〇〇三年九月一八日の司法制度改革推進本部顧問会議では、笹森顧問（連合会長）より、裁判体の構成について、裁判官を一名、裁判員を一〇名とする私案に基づき、検討会で議論がまとまらないならば、顧問会議で方向性を議論してどうかという提案がなされた。これに対して、佐藤座長は、顧問会議に検討会の議論の状況を報告させ、顧問の間で議論することを示唆する発言を行った。これに対して、同じく審議の取りまとめの遅滞を指摘された行政訴訟検討会の塩野宏座長より、検討会と顧問会議の権限関係について異議が唱えられ、結局、検討会から顧問会議に対して意見対立も含む審議のプロセスをインフォームすることを佐藤座長より依頼するということで引き取ることとなった。

こうした顧問会議からの批判を受けて、裁判員制度・刑事検討会でも、当初の予定通り、九月中に三つのテーマについて集中審議を実施し、それを踏まえた事務局案の準備が進められた。第二順目の集中審議が終わったのは、九月二五日となった。しかし、この時点で、自民党内の裁判員制度に関する小委員会では、意見集約のための取りまとめが行われていた。同小委員会は九月二六日に中間取りまとめを公表し、裁判官の人数は三人を適当しながらも、裁判官を一人または二人とする、または二人を原則とした上で、法律解釈や訴訟手続が困難な場合や事実関係が複雑な場合は三人とするなどの意見が併記されて、さらに議論をつくすこととした。また、同様に裁判員の数についても、仮に合議体の全体の規模を一〇人に至らない程度とし、裁判官の数を三人とすると、裁判員の人数は二人以上六人までとなるが、さらに具体的な人数について検討することとされた²⁵⁾。

このような与党の動向を受けて、推進本部事務局は事実上の政府原案となる事務局案を提示することに躊躇せざるを得なくなった。政局は、自民党総裁選で小泉首相が再選され、同首相は、一〇月一〇日に衆議院を解散した。こうした政治が流動化する中で、推進本部事務局は、各政党の議論が本格的になってきた状況もあり、この段階で事務局による骨格案を出すことは時期尚早と判断した²⁴⁾。その結果、事務局案に代えて、一〇月二八日（総選挙公示日でもあった）、井上座長より検討会に座長試案が提示されることとなった（表一）²⁵⁾。

座長試案の内容は、合議体の構成を裁判官三人、裁判員四人程度（五人ないし六人も検討）とするものだった²⁶⁾。また、対象事件は、法定合議事件であって故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪の事件、死刑又は無期の懲役若しくは禁錮に当たる罪に係る事件を対象とした。評決については、合議体の過半数による多数決とし、裁判官一名以上及び裁判員一名以上が賛成する意見によらなければならないとした。さらに、裁判員の守秘義務については、評議の秘密（評議の経過、各裁判官もしくは裁判員の意見）その他職務上知りえた秘密について守秘義務を負うとし、違反者に対して懲役刑又は罰金刑が科せられるとした。取材報道の規制についても、裁判員に対し、担当事件に関する接触をしてはならないものとした。ただし、報道機関の偏見報道を禁止する訓示規定については、報道

		については対象から除外できる。		
評 決	合議体の過半数による多数決。裁判官一名以上及び裁判員一名以上が賛成する意見によらなければならない。	過半数による多数決。裁判官又は裁判員のみによる多数で決定することはできない。	多数決制。裁判官または裁判員のみによる多数で被告人に不利な決定はできない。	合議体の過半数による多数決。裁判官又は裁判員のみによる多数で決定することはできない。
公判手続等	準備手続の創設、証拠調べ手続、証拠開示の拡充、連日開廷等	準備手続の創設、証拠開示の拡充、連日的開廷等	準備手続の創設、証拠開示の拡充、取調べ状況の録画等	準備手続の創設、証拠開示の拡充、連日的開廷、取調べ状況を録音録画する制度の採否の検討等
裁判員の守秘義務	評議の秘密（評議の経過、各裁判官もしくは各裁判員の意見）その他職務上知りえた秘密について守秘義務を負う。違反者に対して懲役刑を設ける。	評議の秘密その他職務上知りえた秘密について守秘義務を負う。違反者に対する罰則を設ける。処罰の対象となる違反行為の範囲を明確にする。	守秘義務違反に対しては、罰金刑にとどめる。	評議の経過並びに各裁判官及び各裁判員の意見等職務上知りえた秘密について守秘義務を負う。違反者に対しては、懲役又は罰金による処罰を科す。
取材報道の規制	裁判員に対し、担当事件に関する接触をしてはならないものとする。	裁判員に対し、審理中に担当事件に関する接触を禁止する。	メディアの自主的規制に委ねる。	裁判員に対し、担当事件に関する接触をしてはならない訓示規定を設ける。
国民の負担軽減	事業主は裁判員休業の申出を拒むことができない。	休業制度の創設。	裁判員の有給休業、育児・介護の援助、義務の延期、辞退などの負担軽減。	雇用主は裁判員休業を認めなければならない。

(注) 下線部は各案の相違点を示す。

表 1 裁判員制度をめぐる政府・与党案の比較

	検討会座長試案 03.10.28	自民党案 03.12.16	公明党案 03.12.11	与党 PT 合意 04.1.26
裁判官と裁判員の人数	裁判官 3 人 裁判員 4 人程度 (5 人ないし 6 人も検討)	裁判官 3 人 裁判員 4 人程度 (2 人以上 6 人まで)	裁判官 2 人 裁判員 7 人	裁判官 3 人 裁判員 6 人 被告人が公訴事実を認めている場合において検察官、被告人、弁護人に異議がないときは事案の性格を考慮し、裁判官 1 人、裁判員 4 人による審理とすることができる。
裁判員の選任	衆議院議員の選挙権を有する者で、 <u>年齢 25 歳以上</u> のものとする。くじで選定する。	衆議院議員の被選挙権を得る年齢である <u>25 歳以上</u> であること <u>を要する</u> 。無作為で選出する。	国会議員の選挙人資格を有する者 (<u>20 歳以上</u> の国民) の中から無作為に選ぶ。裁判員になることは国民の義務。	選挙人名簿に登録されている年齢 <u>20 歳以上</u> の者の中から無作為に抽出する。
対象事件	法定合議事件であって故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪の事件、死刑又は無期の懲役若しくは禁錮に当たる罪に係る事件を対象とする。	法定合議事件の範囲内で、 <u>重大な事件として国民の関心が高い</u> 事件に限定。死刑または無期の懲役若しくは禁錮に当たる罪の事件と、法定合議事件であって故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪の事件を対象とする。テロ事件や組織的な犯罪に	基本的に法定合議事件。文書違反など国民の判断に委ねるまでもない事件は除外。	死刑又は無期の懲役もしくは禁錮に当たる罪の事件、法定合議事件で故意の犯罪行為により被害者を死亡させた事件。裁判員への報復が予想される場合には対象から除外できる。

機関の自主的ルール策定を踏まえ、さらに検討することとした。このように、井上座長の試案は、検討会における裁判所、検察関係委員の意見におおむね沿ったものであり、日弁連や市民派の学者などの委員の少数意見は併記されなかった。

この座長試案に対して、第二八回、第二九回の検討会においても、委員の間からは賛否両論が出されて意見の一致を見なかった²⁷⁾。これまで、座長の井上は、司役として、委員としての見解を表明することは意図的に避けてきた。しかし、この試案を作成した後は、ペーパーの作成者として、その提案理由を説明することで会議の議論に参加するようになった。井上の示した試案に対しては、マスコミ各紙から強く批判が提起され、日弁連も、裁判員の人数を裁判官の三倍以上にすることを求めて、キャンペーン活動を展開し、市民との連携を図った。そうした市民の声は、検討会が設置した「意見募集コーナー」を通じて、パブリックコメントの役割を果たした²⁸⁾。

九月の会議では、検討会の取りまとめを待つてから関与するとの立場を示していた顧問会議も、二月五日の会議で、井上座長から試案の報告を受けて、それに対する批判を展開した。顧問の笹森は、座長試案を撤回し、顧問会議の場で理念から検討しなす必要があると主張した。奥島顧問も裁判官と裁判員の比率を三倍程度にすることを述べた。井上は、笹森が現行裁判制度を否定的に捉えていることに対して、裁判官三人による現行裁判が機能してきたことを前提に、国民の健全な常識を反映させることによって、より強固な、より質の高い裁判を実現していくことが、改革審の意見書の趣旨であるとして、「数の大小というより、裁判員に実効的に関与していただき、基本的に裁判官と対等な立場でいい裁判をめざしていることを理解して欲しい」と理解を求めた。間に入った佐藤座長は、「具体的な制度設計に当たっては、国民が参加の意義を十分に実感できるようなものとなるよう留意すること」を顧問会議のペーパーに明記することで、顧問会議を取りまとめた²⁹⁾。

こうした検討会と顧問会議が衝突する中で、与党内の動きに変化が生じる。一月九日の総選挙後、審議を再開した自民党の裁判員制度小委員会では、裁判官を二人とする案を支持していた白井元法務大臣や太田誠一衆議院議員らが落選によって姿を消し、代わって、法務族の与謝野馨が議員に返り咲いて、司法制度調査会の議論の方向性をリードしていくようになった³⁰⁾。二月一六日に自民党裁判員制度小委員会がまとめた最終案「裁判員制度のあり方について」は、九月の中間取りまとめから後退し、法務省・最高裁の意向に沿う形で、裁判官の人数を三人、裁判員は四人程度を適当と明記した³¹⁾。これに対して、同じ連立与党の公明党は、二月一日、党の司法制度改革プロジェクトチーム（魚住裕一郎座長）と党法務部会（荒木清寛部会長）の合同で、裁判官を二人、裁判員を七人とする案を打ち出した³²⁾。

こうした連立与党内での対立点の顕在化により、以後、裁判員制度の法制度設計をめぐる協議は、連立与党間の協議に移行し、検討会における裁判員制度の検討は、実質的に打ち切られることとなった。二〇〇四年一月二九日の最後の第三一回検討会に示された「裁判員制度の概要について（骨格案）」は、一月二六日に合意を見た与党プロジェクトの合意案を追認したものに過ぎなかった。

このように、検討会はメンバーの構成から、最高裁・法務省・警察庁の関係機関と日弁連の間の法曹三者間の見解や利害の対立が反映されたものとなり、それぞれの立場に親近性を持つ学者委員やマスコミ出身委員を巻き込んだ論争が展開された。当面の論点やたぎ台の作成段階では、こうした利害関係者の対立によって、事務局が作成した原案も、両論併記の事項が多かった。終盤の取りまとめの時期になって作成された座長試案についても、事務局と座長が協力して、一本化された案が示されたが、検討会内部での合意は得られなかった。推進本部に設置された顧問会議で、労組出身顧問らによって、座長試案に対する顧問会議からの方向付けが試みられようとしたが、実際には、そうした権限は顧問会議には付与されていなかった。結局、改革審の意見書に表わされた理念を制度設計として具体化する段階で、法曹三者間の一致が得られず、それを調整する役割は、検討会も、顧問会議も、そして、

推進本部事務局も、与党の「政治的調整」に頼らざるを得ないという状況を自ら招くこととなった。必然的に、関係機関・団体は、与党各党へのアプローチを強化し、制度設計の詰めは政治の場に移行した。検討会は、刑事裁判の充実・迅速化や公訴提起の在り方などの技術的問題の精緻化に専念せざるをえなくなったのである。

第三節 与党内調整過程

第一項 自民・公明両党のスタンス

連立与党を構成する自民党と公明党の裁判員制度を巡るそれぞれの最終案は、下記のような相違点があった。まず、自民党は、裁判員制度の導入という政府の方針を前提としつつ、その基本的視点として、制度導入の意義を踏まえたものであること、現行制度の長所を損なうものでないこと、円滑な導入が可能なものであることの三点を踏まえることを必要とした。自民党の基本的視点には、裁判員制度の導入が国民の司法への関与を拡充し、司法をより迅速で、より国民の感覚が反映され、より分かりやすいものとする事によって、司法に対する国民の理解を増進させ、その信頼を向上させるとともに、国民が主体的に司法の運営に参加することにより、国民の公共精神の涵養につながることも期待されるとして、「国民の司法への理解の増進」、「公共精神の涵養」に重点が置かれた。また、戦後の日本の裁判が国民から高い信頼を得てきたと評価し、そうした長所を損なうことなく、より良い制度を目指すべきであるとし、裁判員制度の導入によつて裁判の在り方や国民への負担などに問題を生じないような円滑な導入が必要と主張する。つまり、自民党の基本的スタンスは、現行の裁判制度（裁判官による審理）を前提にそれを補充する制度として国民の参加（裁判員）を求めるとして、「漸増主義的」なものであった。こうした基本的スタンスの下で、裁判体の構成については、現行の法定合議事件との均衡の観点から裁判官を三人が適当とし、裁判員についても四人程度とすることが現実的に適当であると結論付けた。

これに対して、公明党は、裁判員制度を刑事司法の民主化に不可欠との立場で議論を進め、国民主権の理念を活かすものであること、従来の制度の延長線上に捉えるべきではないこと、国民が参加しやすく、分かりやすく、参加の意義を実感できる制度とすることを基本理念として掲げた。裁判体の構成については、裁判官二人、裁判員七人を打ち出した。検討会の井上座長試案や自民党などの裁判官三人の案については、同党は、裁判官が三人の場合、参加する国民から見た場合、プロの多数意見が形成され、大きな影響を受けることとなり、国民が裁判官と対等たりえるのかとして、裁判員が意見を言いやすい環境作りの重要性を公明党案の理由に挙げた。同党は、裁判員制度を国民主権に基づく新しい制度と位置づけ、従来の制度にこだわらず、まったく新しい発想の下で設計する立場を採った。裁判員の人数についても、国民の多様な意見が反映されなければならないとして、七人を打ち出した。

このように、現行制度を前提に漸増的に国民の参加を付加しようとする立場の自民党と、国民主権の理念に基づき、現行制度を前提とせず、ゼロベースから、国民の、国民による、国民のための裁判員制度を創るといふ公明党の基本理念の相違は、それぞれの裁判員制度の制度設計における骨格部分の不一致をもたらした。裁判官と裁判員の人数以外においても、裁判員の年齢要件について、自民党は二五歳以上としたのに対し、公明党は選挙権を有するもの（二〇歳以上）とした。裁判員制度の対象事件についても、自民党は井上座長試案と同じ「死刑又は無期の懲役若しくは禁錮に当たる罪の事件」と「法定合議事件であつて故意の犯罪行為により被害者を死亡させた事件」を対象（年間約二八〇〇件）としたのに対し、公明党は、基本的に法定合議事件（年間約四八〇〇件）とし、ただし文書違反など国民の判断に委ねるまでもない事件は除外するとした。

こうした両党の理念の違いは、裁判員の守秘義務と報道規制においても現れた。特に、裁判員を退いた後においても、自民党は、現職裁判員と同様に、「評議の秘密その他の職務上知りえた秘密についての守秘義務を負うべき

である」として、違反者に対する罰則を設けるべきであるとした。この場合、処罰の対象となる守秘義務違反行為の範囲を明確にするため法律上又は運用上の方策を講ずべきであるとした。これに対して、公明党は、裁判員経験者の守秘義務違反の範囲を現職裁判員より狭め、評議の経過については守秘義務から除外することを提案した。³⁸⁾ さらに、守秘義務違反に対する罰則についても、自民党も座長試案のような懲役刑を挙げていないが、公明党は、国民参加を促す制度である以上、国民が尻込みする制度はなるべく排除すべきであるとして、罰金刑にとどめることを主張した。³⁹⁾ 公判手続においても、公明党は捜査当局の手持ち証拠も含めた証拠の弁護側への全面開示を必要とし、取り調べ状況を録画して法廷で再生すること（取調べの可視化）も検討するとしたが、自民党は、法務・検察に抵抗が強いことから、自民党案には盛り込まれなかった。⁴⁰⁾ 報道規制についても、自民党は、裁判の公正確保、評議内容の秘密保持、事件関係者のプライバシー保護、裁判員の負担軽減の観点から、審理中に裁判員に対し事件に関して接触することを禁止し、裁判員であった者に対しても、守秘義務を負う範囲の事項を知る目的での接触等一定の範囲で禁ずることとすべきとした。⁴¹⁾ これに対し、公明党は、基本的には、メディアの自主的規制に委ねるとした。⁴²⁾ 自民、公明の両党は、それぞれの案を決定した二月中旬（一七日）以降、与党政策責任者会議の下に司法制度改革プロジェクトチームを設置し、与党協議によって両党間の一致を目指すこととなった。

第二項 与党の合意形成

連立与党の政策決定機構は、自民・公明・保守の三党連立時以来、与党間で調整が必要な政策課題については、三党の政策担当者（部長）が代表となって、各党間の政策の不一致を調整し、事後的に各党の政調部会、総務会の機関決定を踏むという手続をとってきた。連立政権における合意形成に関して、グロフマンは、連立政権に入っている政党のみを重視し、内閣の中位に位置する政党が優勢なポジションを持つであろうとする中位政権政党モデルと、連立政権に参加する政党のみが重要であるが、連立政権によって追及される諸政策は、連立政権の全政党の議員が好む政策を反映していると仮定する政治的妥協モデルを示している。⁴³⁾ 三党連立の時期には、右寄りの自民党と左寄りの公明党の間に旧保守党がバランスとなって、三党間の調整を図るというケースもあった。しかし、保守新党が自民党に吸収され、自民党と公明党の二党連立体制になって以降は、そうした仕組みは存在しなくなった。裁判員制度に関しても、両党の政策の不一致の背景には、制度の基本理念をめぐる根幹的な相違があり、その調整のためには、両者の中位点で政策を形成するか（二党連立における中位投票者モデル）、自民、公明の両党に受け入れ可能な部分についてのみ合意するか（政治的妥協モデル）というパターンが考えられた。

与党協議に参加したメンバーは、保岡興治元法務大臣を座長に、自民党の司法制度調査会裁判員制度小委員会と公明党司法制度改革プロジェクトチームの主要幹部からなり、法曹出身者や、法務大臣・政務次官などの経験を有する「法務族」を中心としていた。両党のスタンスの違いは、最高裁や法務・検察、日弁連、報道機関といった関係機関・団体との距離にも現れていた。自民、公明両党ともヒアリングの段階で、法曹三者や報道機関等からの意見を聴取し、最高裁、日弁連ともに、プロジェクトのメンバーへの接触を頻繁に行った。しかし、結果的に、法務族を中心とする自民党のメンバーには、最高裁・法務省の影響力がより強く反映され、弁護士出身者の多い公明党は日弁連の影響を強く受けることとなった。両党間の利害の対立は、最高裁・法務省と日弁連の法曹三者間の「事実上の代理戦争」としての側面も有していた。⁴⁴⁾

両党間の調整では、裁判官と裁判員の人数を「三対四程度」とする自民党と、「二対七」とする公明党の差をどう縮めるかという人数問題が最大の焦点となった。プロジェクトチームは、年明け後の一月七日に協議を再開し、日本新聞協会などの報道関係団体から、報道の自由の制限になるとしてその削除が強く要求されていた「偏見報道の禁止」規定を見送ることが確定した。⁴⁵⁾ さらに、一二日の会議では、審理中に裁判員に接触する行為を禁止し、裁

判を終えた後も守秘義務の及ぶ部分について知る目的で第三者が接触することを禁止するとしたものの、いずれも訓示規定として、罰則を設けないことで合意した。守秘義務の及ばない内容については、裁判員本人が拒絶しない限り、裁判終了後は接触を可能とすることも合意された。これらの見直しは、報道機関から裁判終了後も接触を規制すべきでないとの強い批判が出されていたことを受けたもので、公明党も取材者の自主規制に委ねることを主張していた⁽⁴⁶⁾。こうした懸案事項が部分的に合意された反面、最大の焦点の裁判体の人数問題の調整は難航した。自民党は、裁判員数については六人とする案を公明党に示し歩み寄りを示したが、裁判官については、最高裁や政府の意向を踏まえ、現行の三人を維持する態度を強めた。これに対して、公明党は、裁判員が新たに加わる以上、裁判官は減らすべきだとして、ケースにより裁判官を二人でも可能とする制度を求めた。両者の妥協案として、事実関係を争う事件や法律解釈が難しい事件は裁判官三人とするが、そうでない事件については、裁判所が裁判官二人も選択できる、審理前の準備手続は裁判官二人で行うなどの裁判官一人を部分的に入れるなどの折衷案が模索された⁽⁴⁷⁾。しかし、この折衷案に対しては、政府や最高裁は合理性にかけるとして反発し、成立しなかった。結局、一月二〇日、二二日に予定していた与党プロジェクトチームは開催が見送られ、与党協議は、以後、公式のプロジェクトチームから、自民党の与謝野、長瀬、公明党の漆原、魚住の法務関係議員と法務省の寺田逸郎司法制度部長らによる非公式の協議に調整が委ねられることとなった。こうした自公両党の非公式の協議で、公明党が裁判官三人を受け入れる代わりに、例外として裁判官一人、裁判員三人ないし四人の合議体を作るという打開案が浮上した⁽⁴⁸⁾。二五日から始まった非公式の最終協議では、裁判官については、三人を主張する自民案を原則とし、裁判員については、公明案の七人に近い六人とすることで折り合った。また、公明党側から、被告人が公訴事実を認めている場合で、検察官、被告人、弁護人に異議がないときは事案の性格を考慮し、裁判所の判断で「裁判官一人、裁判員四人」による審理とすることができるのと小型合議体を可能とする案が示され、自民党も応じることとなった。一

方、最後まで調整がつかなかった裁判員の守秘義務違反に対する罰則については、公明党が懲役刑に反対したものの、自民党が譲らず、懲役刑と罰金刑の選択刑とすることで決着することとなった⁽⁵⁰⁾。また、座長試案では、疾病その他やむを得ない事由により、裁判員を辞退できるものとするとしていた辞退事由に、国民の負担軽減の観点から、病氣、仕事、育児・介護などを理由に辞退も可能とし、雇用者に休業制度を義務付けることも合意案に含まれた。その他にも、与党合意の今後の検討課題として、公明党が要求していた裁判員制度の行政・民事事件への導入や、取調べ状況を録音録画する制度の採否についても、検討することが盛り込まれた⁽⁵¹⁾。

こうして時間的な遅れはあったものの、自民党と公明党の間で妥協が成立し、与党としての裁判員制度に関する意思統一を図ることができた。両者の合意内容は、合意できる共通点だけに限定されるといふ妥協モデルではなく、包括的な部分について、両者の中位点で合意を形成するというパターンであった（両党の中位投票者の嗜好を反映するものであった）。このような決着に至った要因は、何であったのだろうか。

まず、自民党と公明党との間の争点は、裁判官と裁判員の人数という制度の根幹部分の相違であった。これについては、現行の裁判官三人制度を基礎に裁判員を付加する漸増的な改良か（最高裁が主張）、裁判官を一人に減じ、裁判員をその三倍以上とすることで裁判員が主体的、実質的に裁判に関与することができるような裁判制度の改革を目指すか（日弁連が支持）の理念の対立に起因するものであった。同様に、守秘義務の範囲と懲役刑を含む罰則とするか（裁判所が積極的で日弁連・報道機関が反対）、捜査・公判手続に取調べ状況の録音・録画の制度を導入するか（日弁連・裁判所が積極的で検察・警察が抵抗）、証拠開示を全面開示とするか否か（日弁連が積極的で法務・検察が抵抗）などの争点も加わり、それぞれのイシューごとに最高裁、法務省・検察、警察、日弁連、報道機関などの様々な関係機関・団体の利害が錯綜した。こうした関係アクター間のゲームには複数の均衡解が存在し、アクター間の統一的な意思決定を困難にした。

そうしたアクター間の対立は、裁判員制度を裁判官と裁判員の対立と捉え、どちらを主体とするかという既存の概念によってもたらされていたといえよう。こうした自民党・最高裁と公明党・日弁連によって体现されていた既成の理念に代わって、与党協議のプロセスを経ることによって、自民党と公明党は改革審の意見書に盛り込まれた「裁判官と裁判員が相互のコミュニケーションを通じてそれぞれの知識・経験を共有し、その成果を裁判内容へ反映させる」という理念の下に、裁判員制度を「裁判官と裁判員の相互のコミュニケーションに基づく協働」として捉えなおすことに、両者の一致点を見出した。⁽⁵⁴⁾ 裁判官の法律専門家としての専門性を活かし、裁判員の健全な社会的常識を審理に活かすためには、裁判官と裁判員の一方に偏りすぎることのない適正比に配分する必要がある。自民党と公明党の合意は、それぞれの立場を押さえて、裁判官三名、裁判員六名を原則として、一定の条件の下での裁判官一名、裁判員四名を適正比と判断した。また、検察・警察当局に抵抗の強かった証拠開示の拡充や、録音・録画制度の検討が与党合意に盛り込まれたのも、こうした裁判官と裁判員の「相互のコミュニケーションに基づく協働」というアイデアを体现化したものである。

こうした調整過程における政策学習によって深化された相互のコミュニケーションに基づく協働というアイデアは、自民党と公明党のアクター間の利害を収斂させ、対立を解消する「焦点」や「糊」としての役割を果たすこととなったと言えよう。アイデアの存在が政治的配置を変化させ、政策の帰結を決定する強力な因子となったのである。

もっとも、こうしたアイデアだけが、与党内の合意をもたらしたわけではない。連立政権を構成する不可欠のパートナーとしての与党の決定メカニズムが、両者の合意を間接的に後押しした。連立与党にとっては、参議院選挙を間近に控え、選挙で勝利することは最大限の優先事項であった。与党協議が決着した一月二六日にはイラクへの陸上自衛隊本体の派遣をめぐって小泉首相と神崎公明党代表との党首会談が予定されていた。公明党は、イラク問題を巡って政府自民党に譲歩しているとのイメージが強い中、参議院選挙を控えて、党としての独自性を発揮したいとの誘因が強く働いていた。⁽⁵⁵⁾ 逆に、自民党にとっては、イラクへの自衛隊本体の派遣と国会での承認を控えて、裁判員制度でこれ以上、公明党との溝を深めることは得策でないとの判断が働いた。また、政府による法案作成と内閣法制局による審査の時間を計算すると、一月二三日が与党協議の「タイムリミット」としてあらかじめ設定されており、こうした時間的制約の中で、与党協議をいたすに長引かせることは困難な状況にあった。その結果、最大の争点であった裁判体の人数問題は、双方の主義・理念を抑制し、新たな理念としての「相互のコミュニケーションに基づく協働」の下に、両党の言い分を組み合わせることで妥協を導いたのである。

第三項 自民党の党内手続き

こうして与党協議で合意を得た内容を盛り込んだ政府案が推進本部事務局によって作成され、閣議決定を前に、各党の事前承認手続がとられた。この段階になって自民党の総務会では、裁判員制度について国民の理解はまだ進んでいないとの慎重論が出、閣議決定が先送りされることとなった。⁽⁵⁶⁾ また、政府案では、「やむを得ない事由があり裁判員の職務を行うことが困難な者」として裁判員を辞退できる要件として、病気、家族らの介護、養育、仕事上の著しい損害が出る場合、父母の葬儀参列などの重要な用事の四つを例示していた。これに対し、自民党の総務会では、辞退できる範囲が狭すぎる、やりたくない人にまで無理にやらせることはないとの批判が強まった。⁽⁵⁷⁾ その結果、人を裁きたくないなどと考える人の思想・信条にも配慮して、「その他政令で定めるやむを得ない事由」によって辞退できる範囲を定めることとなった。⁽⁵⁸⁾ 自民党総務会は、施行するに当たって総務会の了承を得ること、施行までの間、国民に周知を図る処置などについて党に必要な報告をすることを政府に求める決議を採択し、二月二七日に法案を了承した。⁽⁵⁹⁾ こうした法案修正について、政府は、裁判員法案の審議に際して、思想、良心の自由等の

憲法上の権利を侵すこととなるような義務づけを行うことは許されないので、そのような場合には辞退することができることを政令において何らかの形で明らかにすることとしたと、その理由を説明することとなった。¹³⁾

(6) 衆議院法務委員会における山崎潮司法制度改革推進本部事務局長の答弁(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一二二号(二〇〇四年四月九日))。こうした推進本部の限界の例として、日弁連や、公明党、民主党などから強く要求された取調べ状況の可視化や、弁護士の取調べへの立会いなどの被疑者・被告人の権利の拡充などの問題に関して、改革審意見書が将来的な検討課題であるとしていたことから、推進本部は法案作成の段階で十分に踏み込むことができなかったとされる。

(7) 推進本部事務局には事務局長を助け、局務を整理することを職務とする三人の事務局次長が置かれ、当初は、司法制度改革推進準備室副室長の太野恒太郎(前東京地検総務部長)と、同じく松川忠晴(前国税庁長官官房会計課長)の二名が任命され、後に、日弁連理事の古川章が次長に追加任命された(二〇〇二年四月一日付け)。事務局の構成は、二〇〇二年四月一日時点において、日弁連四名、法務省以外の府省から二六名、民間(東京電力)から一名、残りは法務省関係から、合計五六名の体制であった(古川貞二郎「司法制度改革について」『司法改革調査室報』第三号(二〇〇四年一〇頁))。

(8) 検討会のメンバーは、法務省、警察庁の人事異動で一部入れ替えがあったが、基本的には、同一メンバーで検討が行われた。最終的なメンバー一人は、以下の通りであった。井上正仁(東京大学教授(座長)、池田修前橋地方裁判所長、大出良知九州大学教授、清原慶子三鷹市長(前東京工科大学教授)、酒巻匡京都大学教授、四宮啓弁護士、高井康行弁護士、土屋美明共同通信社論説委員、樋口建史警察庁刑事局刑事企画課長、平良木登規男慶応義塾大学教授、本田守弘宮崎地方検察庁検事正)。

(9) 山口進「法案制定に向けての審議事情」『法学セミナー』第五九二号(二〇〇四年四月)五八頁。

(10) 井上座長の発言に対する批判について、丸田隆「裁判員制度・刑事検討会」のチェック第一回『Causa』第二号(二〇〇二年七月)一〇二頁。

(11) 司法制度改革推進本部顧問会議第一四回議事録(二〇〇三年二月五日)における井上座長の発言。なお、座長試案の取りまとめに当たって、井上は、検討会が事務局と一体となって制度の立案のための必要な検討を行っており、検討会自身として何らかの提言をとりまとめたといったことは予定していないとの説明を行っている(井上正仁「考えられる裁判員制度の概要について」の説明、二〇〇三年一〇月二八日)。

(12) 司法制度改革審議会における司法への国民参加に関連する委員の発言の比重は、井上正仁委員(一八・六%)が最も多く、ついで佐藤幸治会長の一一・七%、高木剛委員(連合副会長)の一・五%、藤田耕三委員(元高裁長官)の一〇・三%、中坊公平委員(元日弁連会長)の八・五%、吉岡初子委員(主婦連事務局長)の八・二%の順であった(谷・前掲論文一五七頁)。

(13) 通常国会に法案を提出する場合、閣議決定の期限に関する内閣官房のルールがあり、非予算関連法案の閣議決定期限は予算関係法案の期限(予算の国会提出から三週間以内)から四週間以内とされており、一般的には、三月一五日が裁判員法案を閣議決定するための最終期限であった。政府が法案を閣議決定し、国会に提出するには、その事前の段階で、与党の了承を得るといった手続きが必要であり、裁判員法案の場合、政府による法案の作成、内閣法制局による審査時間を考慮すると、与党間の対立を決着させなければならぬ期限は、少なくとも、二〇〇四年一月末に設定されていた。なお、こうした法案提出時期の設定が内閣の重要法案の選別機能を果たしているとの主張について、福元健太郎「法案管理に見る内閣の統合機能——現行政府法案提出手続の形成過程と定着理由①②③」『議会政治研究』第六七号、第六九号を参照のこと。

(14) 裁判員制度・刑事検討会の委員であった四宮は、「三一回に及ぶ検討会の議論の中で、意見書にクレームを付けた人は誰ひとりいなかった。(委員の間では)われわれのミッションは意見書を実現することだ」という合意があった」として、司法制度改革審議会の意見書の規定力を評価している(四宮啓「軌道に乗った司法制度改革」『Causa』第一二二号(二〇〇四年三月)一一頁)。

(15) 理念(アイデア)が政治のアリーナに登場するためには、既存の政策や制度の硬直性によって政策効果が低減することが条件の一つになる。しかし、政治的アクターは急激な経済変化や世論の需要に迅速に対応するための政策作成能力を保有

しているわけではない。その結果、政治的アクターは改革の手引きを専門家集団によるアイデアの創出に求めるようになる (Martha Derthick and Paul J. Quirk, *The Politics of Deregulation*, The Brookings Institution, 1985, pp. 56-57.)。日本の司法制度は、法務省、最高裁判所、日弁連の法曹三者の自治権によって強固に守られ、一割司法と言われるように制度の硬直化を来していた。財界を中心とするユーザー側からの制度改革への圧力と、日弁連内部からの自己改革の噴出によって始まった司法制度改革は、喪失された既存制度の正統性に代わる、新しい理念(マイテア)の創出を求めて、専門家集団である司法制度改革審議会に改革の方針を求めた。その結果、改革審は、法律専門家と市民の参加と協働の下で、「国民の役に立ち利用しやすい、分かりやすい、頼りがいのある司法」を実現するため、「国民が主体的に司法の運営に参加し、責任を分担しつ支えあう」司法制度を構築することを新しい理念として打ち出すこととなった(佐藤幸治・竹下守夫・井上正仁「司法制度改革」有斐閣、二〇〇二年、はしがき一頁)。

- (16) ウィアはニューギール政策からレーガン政権までの雇用政策を対象に、政治とアイデアがいつ、どのように政策インセンションを創出するために結合し、アイデアが政策に影響を及ぼしたり、失敗したりするのはなぜかを分析している。Margaret Weir, "Ideas and the Politics of Bounded Innovation", in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992, pp. 188-216.

- (17) Geoffrey Garrett and Barry R. Weingast, "Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market", in Judith Goldstein and Robert O. Keohane eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, 1993, pp. 181-187.

- (18) Peter A. Gourevitch, "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices", in Peter A. Hall ed., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, 1989, pp. 87-106. なお、アイデア・アプローチの理論的枠組みを用いた政策決定過程の実証研究として、松本俊太「レーガン政権期の「産業政策論争」と八八年包括通商・競争力強化法(一)(二)」、『法学論叢』第一五二巻第一号・第四号(二〇〇三年)を参照。同論文は、選好形成過程におけるアイデアによる道路地図の提供、政策立案過程におけるアイデアの投入に関しての専門

家や政策企業家の役割、政策決定過程におけるアクター間の利害対立を解消する「糊」としてのアイデアの役割を事例研究によって明示している。

- (19) ヒアリングの説明者は、以下の通り。中川英彦産商リース株式会社取締役副社長、長谷川裕子日本労働組合総連合会労働法制局長、岡村勲全国犯罪被害者の会代表幹事、杵淵智行警察庁刑事企画課刑事指導室長、山田幸彦日本弁護士連合会司法改革実現本部副本部長、三浦守法務省刑事局刑事法制課長、今崎幸彦最高裁判所事務総局刑事局第一課長。なお、裁判体の構成について発言したのは、中川(裁判官三人、裁判員は二から三人)、長谷川(裁判官を一人、裁判員は一人か二人)、山田(裁判員の数を裁判官の三倍以上)の三名のみで、最高裁、法務省、警察庁の説明者は言及しなかった。

- (20) なお、議事録に発言者名が明示されるようになったのは、第一一回の会合(二〇〇三年一月二八日)からである。

- (21) 第一九回の検討会には、「刑事裁判の充実・迅速化について」のたたき台が事務局より提出され、以後、第二三回(二〇〇三年七月二九日)までと、第二六回から第二七回(二〇〇三年九月二五日)までは、刑事裁判の充実・迅速化についての議論が行われた。

- (22) 対象事件の範囲についても、四宮、大出委員から、法定合議事件を対象とするとの意見が出されたが、他の委員は、意見書にある重大な事件という観点や、最初から対象範囲を広げないほうがよいという政策的な理由から、死刑又は無期の懲役若しくは禁錮に当たる罪にかかる事件と、法定合議事件であった故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪のものとするのが妥当であるとの意見が大勢を占めた。また、対象事件からの除外規定についても、四宮委員から保護・整備などで対応を講じることで、除外規定を設けるべきでないとの意見が出されたが、他の委員の大勢は一定の要件の下で除外規定を設けるとするものであった。

- (23) 同小委員会が八月二八日に公表した中間取りまとめ(素案)では、裁判体の構成は、裁判官三人に対し、裁判員は三から六人とする案であった。九月二八日の中間取りまとめで裁判官を二人とする意見が併記されたのは、小委員会の委員に対して、日弁連の尾崎純理副会長らがロビー活動を展開した結果であるとの指摘がある(山口・前掲論文五九頁)。

- (24) 司法制度改革推進本部顧問会議第一四回議事録(二〇〇三年十一月五日)における井上座長の発言による。

- (25) 推進本部事務局が骨格案の提出を見送ったのは、国会の空白期間に裁判員制度の方向性が決まることをよしとしない自民党に配慮したためとされる。実際には、焦点の裁判体の構成について、事実上、政治決着になることを予想し、検討会としての案を出すのには、総選挙期間中という空白期間しかなかったとの指摘もある(山口・前掲論文五九頁)。
- (26) 合議体の構成を裁判官三人、裁判員四人程度としたことについて、井上座長の説明理由では、審議会意見は、「裁判官と裁判員との相互のコミュニケーション」、「知識・経験の共有」ということを強調しているのであって、裁判官と裁判員のどちらか一方が中心あるいは主役というものではないことを指摘し、さらに、他の法定合議事件とのバランス、裁判官二人制で両者の意見が分かれた場合の問題、評議の実効性を確保しうる人数などを考慮したことが述べられている(裁判員制度・刑事検討会座長井上正仁)。「考えられる裁判員制度の概要について」の説明(二〇〇三年一月二十八日)。
- (27) 裁判官の人数については、四名の委員から一人ないし二人とすべきとの意見が出され、裁判員についても、五名の委員が、座長試案の四人より多くすべしとの意見を主張した。また、裁判員の守秘義務についても裁判終了後に裁判員が個人的な意見を述べるのは差し支えないとの主張が四名の委員から出されたが、残りの委員は評議の秘密が保たれないとして反対した。守秘義務違反についても罰則についても複数の委員から懲役は重過ぎるとして罰金刑が相当との意見が出された。裁判終了後の接触禁止についても規定は必要ないとの意見が三人の委員から出され、偏見報道禁止の規定についても半数近い委員から報道機関の自主規制に任せるべきとの意見が出された(毎日新聞 二〇〇三年一月二十九日)。
- (28) 既に司法改革国民会議(民間司法臨調)は、二〇〇二年十一月の第一回提言で、裁判官一名、裁判員一名の制度案を提言しており、「市民の裁判員制度を作ろう会」も裁判官一名、裁判員一〇名以上を主張し、検討会の座長試案を批判していた。もっとも検討会の議論は、法律専門家による専門技術的な議論に特化し、パブリックコメントの内容が検討会で議論に強く反映されることはなかった。
- (29) 司法制度改革推進本部顧問会議第一四回議事録(二〇〇三年二月五日)。
- (30) 山口・前掲論文五九～六一頁。
- (31) 自民党が裁判員制度についての具体的検討を開始したのは、二〇〇三年五月からであり、その時点で、既に、裁判員制度・刑事検討会では、事務局による両論併記を含む「議論のたたき台」が示されていた(二〇〇三年三月一日)。自民党は司法制度調査会の中に、裁判員制度と国民の司法参加のあり方に関する小委員会(長瀬甚遠小委員長)を設置し、五月一日の第一回会合以降、ほぼ一週間に一回のペースで、大学教授や法曹三者(元職)、警察、企業法務、マスコミなどの専門家からのヒアリングと議員間のフリートーキングを実施し、九月二六日に中間とりまとめを作成し、公表するに至った。さらに、この中間報告をベースに、一〇月の総選挙後のメンバーの入れ替えを経て、報道機関からの意見聴取等を行い、裁判員制度の細部を詰めた小委員会の検討結果として、「裁判員制度のあり方について」を二月一六日の第二回会合において取りまとめるに至った。
- (32) 公明党『デイリーニュース』二〇〇三年二月二日。
- (33) さらに、同小委員会は、法律解釈、訴訟手続について裁判官のみで判断することとすべきであると考え、裁判官の意見が分かれた場合に多数が形成されるよう奇数とすべきであること、裁判官と裁判員の意思疎通を十分に確保する必要がある、裁判官一人では対応に無理があることから、裁判官三人が適当であるとした。
- (34) 公明党『デイリーニュース』二〇〇三年二月二日。
- (35) 「裁判員制度」各党はこう考える」『Causa』第一号(二〇〇四年一月)五八頁。
- (36) 「裁判員制度」各党はこう考える」同。『公明新聞』二〇〇三年二月二日。
- (37) 自民党は、国民の負担、裁判員制度の円滑な立ち上げをその根拠に挙げ、公明党は、裁判員制度の早期定着のためには多くの国民が経験する必要があることをその理由に挙げた(工藤美香「各政党は裁判員制度をどう構想しているか」『Causa』第一号(二〇〇四年一月)六三頁)。
- (38) 『朝日新聞』二〇〇三年二月二七日。公明党は、その根拠として、裁判員制度は新しい制度であり、新たな考慮があったよい、制度に対する国民の支持と理解を深めるためには、制度に関する情報が豊富に国民に伝えられることが必要、情報公開によって裁判の信頼性を損なうことはない点を挙げている(工藤・同六四頁)。
- (39) 工藤・同六四～六五頁。公明党『デイリーニュース』二〇〇三年二月二日。
- (40) 『朝日新聞』二〇〇三年二月二七日。
- (41) 自民党裁判員制度と国民の司法参加のあり方に関する小委員会「裁判員制度のあり方について」二〇〇三年二月一六

- 日。
- (42) 公明党「デイリーニュース」二〇〇三年二月二日。その他、公明党は、裁判員制度の行政・民事事件への導入（自民党は民事については参審制を検討していた経緯があり、将来的な検討課題とした）も提案し、自民党との相違を示した。
- (43) バーナード・グロフマン（石橋章市朗翻訳）『選挙制度と公共政策——選挙法・政党・公共政策』足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房（二〇〇三年）三〇四～三〇五頁を参照。
- (44) 『読売新聞』二〇〇三年二月二六日。
- (45) 『朝日新聞』二〇〇四年一月八日。当初、自民党内にはマスコミへの反感から規制容認論が強かったが、報道機関や法学者からの反発が強く、九月の中間取りまとめ後、報道関係団体からのヒアリングなどを実施し、小委員会を取りまとめを行う二二月の最終段階で偏見報道の禁止規定を削除する方針が事実上決まっていた（『毎日新聞』二〇〇三年二月一日夕刊、同二〇〇三年二月二三日）。
- (46) 『朝日新聞』二〇〇四年一月二三日。
- (47) 『毎日新聞』二〇〇四年一月二三日。『朝日新聞』二〇〇四年一月二日。
- (48) 打開案には調整役の法務省の意向が働いたとする指摘もある（山口・前掲論文六一頁）。
- (49) 『朝日新聞』二〇〇四年一月二六日。『毎日新聞』二〇〇四年一月二七日。
- (50) 『朝日新聞』二〇〇四年一月二七日。
- (51) 与党政策責任者会議司法制度改革プロジェクトチーム「裁判員制度の導入について」（二〇〇四年一月二六日）。『毎日新聞』二〇〇四年一月二七日。録音・録画の導入については、日弁連が要求し、最高裁も賛成していたのに対して、警察・検察当局は、「容疑者が真実を話さなくなり、真相解明が遠ざかる」として反対していた。自民党は、消極的な立場から公明党の要求を検討課題でとどめた（『朝日新聞』二〇〇四年一月二九日）。
- (52) 裁判官と裁判員の相互のコミュニケーションに基づく協働というアイデアが、裁判官と裁判員の適正な人数比を決定したとする解釈について、衆議院法務委員会における下村博文委員及び漆原良夫委員の質疑、野沢太三法務大臣の答弁を参照（第一五九回国会衆議院法務委員会議録第九号（二〇〇四年四月二日））。

- (53) なお、裁判官を一人とする合議体を可能としたことについて、それによって裁判官がいわば拒否権を有するようになることから、裁判官を中心・主役とする裁判制度となり、改革審意見書の考え方との整合性を欠くことになるとの批判がある（安村勉「裁判体の構成」『ジュリスト』第二二六八号（二〇〇四年六月一日号）六一頁）。
- (54) 『朝日新聞』二〇〇四年一月二七日。
- (55) 自民党内には、参院選挙を控え、裁判員という新たな国民の義務と負担を課すことばかり前面に出るのは好ましくないとの考え方があったとされる（『読売新聞』二〇〇四年二月二七日）。
- (56) 『読売新聞』二〇〇四年三月二日（夕刊）。
- (57) 法務省には、辞退事由に「思想・信条の自由」まで含めると、辞退者が相次いで裁判員の構成が偏り、幅広い国民の良識を反映させるという裁判員制度の趣旨を損なうおそれがあるとして、政令で定める事由を追加することに懸念する意見があった（『読売新聞』二〇〇四年二月二八日。『毎日新聞』二〇〇四年三月二日）。なお、日弁連の大川真郎事務総長は法案決定の期限ギリギリの段階で、「嫌がっているものに押し付ける制度はいかがか」という意見が予想以上に強いため、「政治的判断として、政令に先送りをしたのではないかとの見解を述べている」（座談会・裁判員制度をめぐって）『ジュリスト』第二二六八号（二〇〇四年六月一日号）二八頁）。
- (58) 『読売新聞』二〇〇四年二月二八日。
- (59) 衆議院本会議における野沢太三法務大臣の答弁（第一五九回国会衆議院本会議録第一五号（二〇〇四年三月一六日））。

第二章 国会における政策決定過程

第一節 国会における与野党交渉の制度的背景

国会では、衆院、参院両院とも、司法制度改革関連の法案は、特別委員会方式ではなく、常任委員会である法務委員会が審議に当たった。日本の常任委員会制度は、各政党（会派）の構成比に応じて委員数を割り当て、各党と

も、党の政務（政策）調査会の担当部会のメンバーを委員会理事に割り当てている。必然的に常任委員会は、当該政策分野についての委員間の政策専門性を高める作用を果たしている。法務委員会は、いわゆる利益誘導型の委員会とは対極にある委員会として、これまで法務大臣経験者や、法曹出身者がメンバーの中核を占めるインサイダー的な位置づけにあった。法務委員会は、こうした各党の「法務」政策専門家の集団として、法務省や日弁連との間で、政策についての情報を正確にかつ効率的に集約する機能を持つてきた。委員には、各党の部会の主要メンバーが参加し、党内での議論と方針がそのまま委員会内での議論にトレーヌされる構造をとっていた。⁶⁰⁾

もっとも、二〇〇三年総選挙の結果、共産党と社民党は衆議院の議席を大きく減らし、法務委員会の委員割り当てを受けていなかった。つまり、衆議院の法務委員会では、自民党と公明党の連立与党と、野党第一党の民主党のみがゲームの参加者であり、社民党と共産党の選好は、衆議院段階では考慮する必要はなかった。その結果、法務委員会は、議会内の少数派の選好を反映するものとはならず、連立与党と民主党による多数派の意思が立法に反映される構造を持っていた。

日本の委員会制度は、委員会に自律的な運営の主導権はなく、各委員は、党の出先機関として党執行部の統制と規律の下に行動する。衆議院では、年金制度改革法案をめぐって四月以降、連立与党と民主党が敵対し、法務委員会もその余波を受けて、裁判員法案の審議の冒頭から、民主党が欠席したまま与党のみによる審議が行われた。しかし、そうした政党政治が前面に出る中で、民主党は、対案である刑事訴訟法改正案を提出し、裁判員法案の修正要求を固めたことで、政府案との一括審議を求めるため、法務委員会の審議に復帰した。以後、連立与党と民主党との間で、対案の一括審議や修正協議が行われた。法務委員会は、そうした点で、野党議員が法案審議をスポイルすることで粘着性を生み出し、与党との間で政策面の取引をする少数派優位の「再分配型」委員会ではなかった。

第二節 衆議院における法案審議

民主党は、二〇〇三年二月四日、党の司法改革ワーキングチーム（江田五月座長）と「次の内閣」法務大臣（千葉景子参議院議員）の合同で、「裁判員制度設計に関する考え方」をまとめ公表した。同案では、裁判員制度を「国民主権のもと、主権者として自律的かつ社会的責任を負う統治主体である国民が、三権の一つである司法に直接参加し、多様な価値観や発想で事案を審理し、国民主導で正義を実現する制度」と位置づけ、その制度設計にあたっては、常に国民主権の実現という観点を忘れてはならない、新しい裁判方式であるから、従来の制度を前提とせず、新しい、柔軟かい発想で行われる必要があることを掲げた。こうした基本理念に基づき、裁判体の構成について、裁判官を一人、裁判員を一〇人前後の多数とした。裁判員の年齢については、公職選挙法による選挙人の資格を有する二〇歳以上、評決については、三分の二の特別多数決制とした。また、対象事件は現行法により法定合議事件とされるものを基本とし、組織犯罪事件やテロ事件なども、対象から除外すべきではなく、そのための裁判員の安全確保の方策などを併せ検討するとした。

公判手続についても、検察官手持証拠全ての開示を原則として義務づけ、証拠調べでは、直接主義・口頭主義を徹底できるよう、制度上、運用上の工夫を検討するとともに、供述調書については、取調べ状況をビデオ録画することを条件に利用できるものとした。また、守秘義務についても、裁判員や裁判員であった者は、合理的な範囲内の守秘義務を負うものとするが、その範囲については、意見表明の自由との関係で、さらに検討するとし、裁判員制度で審理される事件の取材・報道のあり方については、表現の自由との関係で、さらに検討するとし、裁判員等との適正な調整を目指すべきであるが、基本的にはメディアの自主的規制に委ねることとした。

国民の負担軽減については、合理的な理由による辞退制度、義務を一定期間先延ばしにできる延期制度や、司法参加により不利益が生ずることを防ぎ、雇用関係に影響がないようにする「裁判員休暇制度」を設けるべきとし、

女性の司法参加の機会増大を図るため、裁判所に託児所や託老所を設けるなどの体制を併せて整備するとした。これらの主要項目は、政府の検討会の座長試案を受けて、その批判の観点から出されたもので、座長試案と共通性を有する自民党案の対抗案に位置づけられた。^④

一月になって、自民党と公明党との与党協議の結果、裁判員の人数の増加や裁判官一人の少数合議体の採用、裁判員の年齢を二〇歳以上とすることや、元裁判員への接触を可能とするなどの座長試案からの「手直し」が行われた。しかし、裁判官と裁判員の人数比を「一対一〇」とする民主党案と政府案との隔たりはなお大きなものがあった。

さらに、民主党は、刑事手続に関しても、政府案に弁護士立会権、取調べの可視化が含まれていないことから、三月三〇日に、対案となる刑事訴訟法改正案を衆議院に提出した。民主党案は、弁護士立会権、立会権の告知、ビデオ等の録画による取調べの可視化、弁護人の立会のない自由およびビデオ等の録画のない自由を証拠とすることができない、保釈請求があった場合、被告人が罪状隠滅すると疑うに足る十分な理由があるとき等を除いて、保釈を許可しなければならない、ことなどを盛り込み、政府案と一括しての審議を強く要請することとした。

こうした民主党の対案が明示されることで、焦点は、政府案と民主党案の一致点を法務委員会の審議過程の中で、見出させるかに絞られた。法案審議は、まず、三月一六日の衆議院本会議における趣旨説明から開始された。

政府側からの趣旨説明に対して、質疑を行った自民、民主の議員の内、特に、小林千代美議員の質疑は、民主党の対案をベースにしたものであった。政府案に対する要求点としては、裁判員が裁判官と対等に評議し、裁判員の多様な価値観を裁判に反映させるためには、裁判官一人、裁判員一〇人前後の構成にすべきであること、評決に当たっては全会一致を目指した評議進行に努め、死刑判決については過半数で結論を出すのは避けるべきであるとした。政府案では育児、介護を辞退理由に挙げて、代替措置として育児・介護サービスを提供するという選択肢を用

意していないことを指摘し、裁判員の任務の延期制度を設けるべきこと、できるだけ国民が裁判員に参加できるように裁判員休暇を創設したり、自営業者の経済的負担を軽減する措置を講じたりすることを主張した。さらに、裁判員の守秘義務の対象範囲、罰則規定を国民が参加しやすく、開かれた司法となるように変えるべきこと（特に、懲役刑は行き過ぎである）、検察官の手持ち証拠を全面的に開示すること、弁護人の立会権と取調べの可視化を積極的に導入すること、裁判員制度を早期に導入し、実際の運用状況から見直し規定を置くことなどを要求した。^⑤

これに対して、野沢法務大臣の答弁は、まず、合議体の構成について、評議の実効性の確保や、個々の裁判員が責任感と集中力を持って裁判に主体的、実質的に関与することを確保するという観点から、合議体全体の規模は十人に至らない程度が適当であると、特に重大な事件を対象とすることから、原則として裁判官三人の関与が必要であり、合議体全体の規模の限度内で、国民の感覚がより反映されるようにするため、相当程度裁判員の数を多くするという観点から、その人数を六人とすることとしたとの説明があった。次に、評決の要件については、現行法で、裁判は過半数の意見によることとされており、裁判員が加わる場合に限り要件を加重する合理的な理由はないことから、過半数の意見によることとしたとの答弁があった。また、延期制度については、裁判員を広く国民から公平に選ぶという制度の趣旨からして、慎重に検討すべきであるとして、都合のつく時期は候補者によって異なるため、仕組みがかなり複雑になるおそれがあり、その意味で、辞退を認められた者を裁判員候補者名簿から除外せず、再度、裁判員に選任されることを可能とすることと定めるのが適当であるとの答弁があった。一方、裁判員休暇については、特別の休暇制度を設けることについては、検察審査員などの均衡、事業主側の負担等を考慮する必要がある、慎重に検討すべきとの答弁にとどまった。また、自営業者の経済的な負担を軽減する措置についても、裁判員に日当を支給することとしているほか、辞退制度を定めており、その適切な運用により、自営業者が過度の経済的負担を負うことは避けられるものとの説明があった。守秘義務についても、秘密にわたらない範囲で、経験

や感想を述べることは許されるが、評議の秘密や他人のプライバシーなどの職務上知り得た秘密は守秘義務の対象であり、裁判の公正さや裁判への信頼を確保し、評議における自由な意見表明を保障するために必要なものであるとした。守秘義務違反に対する罰則については、多額の報酬を得た上で評議内容を明らかにしたり、重大なプライバシー侵害を生じさせたりするような非常に悪質な事案が想定されることから、このような事案も含め、犯情に応じて適切な処罰が可能となるよう、罰金刑だけでなく懲役刑も選択できるようにするのが適当と考えるとの答弁がなされた。

さらに、証拠開示についても、刑事訴訟法改正案で、検察官は、取調べを請求した証拠を開示するほか、それ以外の一定の証拠についても、開示の必要性と弊害とを勘案して開示しなければならぬものとしており、これにより、争点の整理や被告人の防御の準備のために十分な証拠が開示されるものと考えているとの答弁があった。民主党の要求する、全面的証拠開示をするものとした場合、プライバシーの侵害など証拠開示に伴う弊害が生じるおそれがある一方、事件の争点とも関連しない証拠であっても開示することとなり、相当ではないとした。取調べの可視化の導入についても、司法制度改革審議会意見において、刑事手続全体における被疑者の取調べの機能、役割との関係で慎重な配慮が必要であること等の理由から、将来的な検討課題とされているところであり、慎重な検討が必要であるとした。裁判員制度の早期導入と見直し規定については、制度の実施までに、国民の理解と協力を得るための広報活動などの準備を行う必要から、法律の公布から施行までに五年程度の期間が必要であり、また、制度実施後、不断に実施状況を検証し、必要な見直しを行っていくべきことは当然であり、あえて特別な見直し規定を置かなかったとの答弁を行った⁽⁶⁾。

このように、政府側の答弁は、民主党の要求事項である裁判体の構成、評決、延期制度、裁判員休暇、守秘義務の対象範囲と罰則、証拠の開示、取調べの可視化、制度の早期導入等のいずれにおいても十分なのではなく、与野党の一致点を見出すことは難しかった。本会議での趣旨説明聴取を経て、法案の委員会付託を受け、二〇〇四年四月二日に法務委員会での審議が開始されることとなった。同委員会では、年金制度改革法案の対立の影響を受け、当初、民主党が委員会審議を欠席していたものの、四月六日の参考人質疑を経て、四月九日より同党が審議に復帰し、一二日には公聴会を実施することとなった。以後、定例日外審査も含めてほぼ連日審査が行われ、四月二〇日からは民主党の対案である刑事訴訟法改正案も一括審議に付された。

委員会では、与野党の各委員とも、法曹出身議員を中心に、広範な観点からの議論が展開された。法曹出身委員の専門性の高さ、党の方針からの比較的自律的な立場からの発言によって、委員会の議論は、政府案の問題点を絞り込む形で進められた。衆議院法務委員会における与野党委員の主要質疑事項は、表2の通りであったが、論点は、与野党の委員にまたがっていた。

まず、裁判員制度と憲法との関係について、政府は、裁判官が独立して職権を行使する公平な裁判所による法による裁判が行われることを憲法が要請している(第三十二条及び三十七条等)のに対して、その要請を満たす限り、憲法は、必ずしも裁判を行う者がすべて裁判官であるということまでを求めているわけではなく、裁判官以外の者が裁判に関与することを禁じるものでもないという解釈に立って、裁判員制度が憲法に違反しないとした。さらに、裁判員法案では、法による公平な裁判を行うことができる裁判員を確保するために、その資格に関する要件や、職権行使の独立に関する規定等を手当てしていること、さらに、法による公正な裁判が保障されるためには、適正な手続のもとで証拠に基づく事実認定が行われ、その認定された事実が適正に解釈、適用される必要があるとして、裁判官と裁判員が十分に評議を行うことで、双方の有する知識経験が合議体全体に共有されるといふことになるとともに、その過程で不適切な意見は是正されていくということが予定されていること、法令の解釈については、裁判官のみが判断の権限を有しており、裁判員はその判断に従うこととされていること、裁判官と裁判員が対等

表 2 衆議院法務委員会における裁判員法案に関する主な質疑項目

(公判手続等)
 刑事裁判の充実及び迅速化のための制度的手当ての必要性 (自民)
 取り調べの可視化の意義と問題点 (公明)
 公判前整理手続と予断排除の原則との関係 (民主)
 公判前整理手続が裁判官の予断排除の原則に抵触するおそれ (民主)
 公判前整理手続が弁護人の反証活動を制限するおそれ (民主)
 連日開廷を可能とするための改善策の必要性 (公明)
 公判前準備手続と起訴状一本主義との関係 (民主)
 証拠の開示請求の場合の開示要件の緩和の余地 (民主)
 開示証拠の目的外使用禁止の改善の余地 (民主)

(裁判員の守秘義務)
 裁判員の守秘義務の明確化の必要性 (自民)
 裁判員の守秘義務の範囲を限定する必要性 (民主)
 裁判官にも守秘義務違反の罰則を設ける必要性 (自民)
 裁判員等による秘密漏示罪における懲役の必要性 (自民)

(取材報道の規制)
 裁判員に対する接触禁止の範囲及び期間のあり方 (民主)

(国民の負担軽減・参加確保)
 裁判員の負担軽減のための手当て (自民)
 裁判員選任が国民の過度な負担になることへの懸念 (公明)
 裁判員の辞退理由の範囲のあり方 (公明)
 裁判員制度は国民に定着しないという指摘に対する反論 (自民)
 裁判員の参加しやすい環境の整備の必要性 (民主)
 裁判員制度導入に向けた国民の意識改革のための具体案 (自民)
 国民が主体的に刑事裁判に参加するための必要事項 (自民)
 思想信条を辞退事由と認めることの妥当性 (民主)
 裁判員の欠格事由、就職禁止事由及び辞退事由のあり方 (民主)
 育児及び介護に配慮した参加しやすい環境整備の必要性 (民主)
 障害者の参加が可能となる支援策の必要性 (民主)
 裁判員候補者に対する呼び出しの猶予期間の必要性 (民主)
 裁判員の欠格事由、就職禁止事由及び辞退事由のあり方 (民主)

(注) 衆議院ホームページ (<http://www.shugiin.go.jp>) 第 159 回国会法務委員会の動きの記載事項より作成。

(裁判員制度全般)
 裁判員制度導入の意義 (自民)
 裁判員制度と陪審制及び参審制との比較 (自民)
 裁判員制度と国民主権との関係 (民主)
 国民の信頼を得ている現行刑事裁判に国民参加の裁判員制度を導入する理由 (民主)
 裁判員制度導入により実現すべき立法事実の内容 (民主)
 裁判員と検察審査員との比較 (民主)

(憲法との関係)
 裁判員制度は現行憲法に違反しないという理由 (自民)
 現在の刑事被告人に関する問題点と裁判員制度との関係 (民主)
 裁判員制度導入と憲法上の要請との関係 (民主)

(裁判体の構成)
 裁判員の参加する合議体の適切な構成人数のあり方 (公明)
 裁判員制度における合議体の原則と例外との整合性の有無 (公明)
 裁判官数と裁判員数との関連 (民主)

(対象事件)
 裁判員制度を身近な事件から導入する必要性 (自民)
 被告人に裁判員制度選択権を付与することの是非 (公明)

(裁判官と裁判員の権限)
 裁判員の関与しない訴訟手続のあり方 (自民)
 法令の合憲性の判断に対する裁判員の関与の有無 (自民)
 裁判員が難解な法律用語を理解できるかという懸念 (自民)
 裁判員の発言及び判断の自由の実質的保障の必要性 (民主)
 裁判員が裁判官のコントロール下に置かれるおそれ (改革)
 評議における裁判官と裁判員の役割分担の予測 (民主)
 裁判員裁判の評議の結果が裁判官意見に左右される危険 (民主)

(評決)
 単純多数決による評決の問題点 (民主)

な権限を有する事項についての判断は、双方の意見を含む過半数の意見によることを挙げて、憲法上の問題は起こらないと説明した。⁽⁶⁴⁾

これに対して、民主党の辻委員は、政府側の答弁から裁判員法案の主要な立法目的が国民の意見を判決に反映させるという国民の司法参加にあり（それは政策的判断に基づくものである）、そのことが憲法上の権利である刑事被告人の権利（第三条、三九条）を侵害することになり、憲法違反の法律であるとの強い批判が提起された。⁽⁶⁵⁾ 同委員は、さらに、公判前整理手続が予断排除の原則、起訴状一本主義を空洞化させ、無罪推定の原則という制度的保障を制限するものになるとし、裁判員法案とともに改正される政府案の刑事訴訟法改正案を批判した。⁽⁶⁶⁾ こうした野党からの批判は、同様に与党の一部からも提起された。公明党の富田委員は、証拠開示の拡充、起訴前の保釈、接見交通権の保障が制度的に整備されなければ、被告人の防御権が保障されたものにならないとして、裁判員法案への反対を示した。与党側から政府案への反対意見が表明されるのは、委員の自律性が低い日本の委員会制度においては、異例のことでもあった。⁽⁶⁷⁾

一方、裁判体の構成については、民主党の委員から裁判員の数を多くして、裁判官の数を少なくすることが主張された。これに対して、推進本部は、裁判官三人制の維持を強く主張した。裁判所には、「三人で物を決めていくというのが、合議体で決めていくのに非常に合理性があるということから、歴史的にずっと採用されてきたものである」という機関哲学があるとされる。それを正当化する論拠として、推進本部は、現行の法定合議事件が裁判官三人制をとっており、そうした法定合議事件の中でも裁判員制度の対象事件は重大な事件を担当することになることから、裁判官三人によって慎重な裁判を行うことが必要であるという「バランス論」を挙げ、さらに、法律判断が裁判官の専権になることから一人の裁判官の単独で判断せずに、三人の裁判官の判断に委ねることが相当であるとの考え方を示した。裁判員の人数についても、現行裁判の「精密司法」の維持を前提に、判決書の理由を詳細に

書くためにも、評議に参加する裁判員の数が多くなりすぎると、裁判員の側からの意見が活発に出てこず、合意形成も困難になるとの理由で、裁判員六人が相当との答弁を行っている。⁽⁶⁸⁾

一方、取調べにおける可視化について、民主党は、刑事訴訟法改正案の対案を提出し、取調べ状況の録音、録画を義務付ける制度の導入を要求した。これに対して、自民党の与謝野委員は、通信傍受や司法取引のような捜査手法を捜査当局に与えた上で、可視化を議論するのならいいが、可視化のみを先行することで、共犯事件の供述が得られにくくなるなど、真実の解明にマイナスになるとの批判を行った。⁽⁶⁹⁾ 法務省の樋渡刑事局長は、刑事手続全体の中でこの問題をどう扱っていくか、ほかの捜査手法等の取り入れとかを含めながら、慎重な検討が必要であり、この問題は、二〇〇四年三月に発足した最高裁、日弁連、法務省・最高検による刑事手続の在り方等に関する協議会に検討を委ね、その議論を踏まえながら、法務省として検討するとして、明確な答弁を行わなかった。⁽⁷⁰⁾

さらに、裁判員の守秘義務と懲役刑について、自民党は守秘義務の明確化が必要としながらも、懲役刑の必要性を主張し、それに対して、民主党は、守秘義務の範囲を限定し、懲役刑は不要として、両者の意見に乖離があった。推進本部の答弁は、法案において、評議の秘密の定義を評議の経過並びにそれぞれの裁判官、裁判員の意見並びに多少の数として掲げており、明確化はされているとし、また、裁判終了後においても、評議における自由な意見の表明を阻害するとの理由で、守秘義務を課す必要があるとした。懲役刑についても、対価を得て秘密を漏示した場合以外にも、報復目的で重大なプライバシー侵害を生ずる事案なども考えられ、個々の事案に応じて判断していく制度に委ねざるを得ないとして、特定の場合に限定することはできないとした。⁽⁷¹⁾ 政府は、個々の事案の犯情の程度に応じて適切な処罰が可能となるように、罰金刑だけでなく懲役刑も選択できるようにしておくことが適当であるとして、刑事罰で守秘義務を担保する必要があることを繰り返した。⁽⁷²⁾ さらに、裁判員の負担軽減についても、自民党には辞退理由の拡充で負担を免除すればよいとの考え方が背景にあったのに対して、民主党は、できるだけ多様

な国民が参加できるように、託児所や託老所などの環境の整備を要求した。しかし、推進本部は、介護や育児だけを取り出して法的に決めることは、それ以外のものとの公平の観点から法制上問題が生じるとの立場を示し、最高裁も、どの程度の事由であれば辞退を認めるべきかといった国民の意識や、利用可能な施設の状況などを総合的に考慮した上で判断すると述べて、具体的な支援策についての言及はしなかった。⁷⁴⁾

このように推進本部の論理は、「精密司法」に体现される現行裁判制度との整合性や、犯罪捜査の効率性維持、守秘義務の担保の実効性確保、受益層に対する公平の観点などの現行制度を前提にした漸進的対応に終始し、新規の法制度をゼロベースで設計するものではなかった。しかし、そうした政府の主張は、必ずしも論証されたものではなく、野党からの批判に対する「言い逃れ」の側面もあったと言える。

法案の委員会審議では、こうした政府与党対野党の論議の一方で、参考人質疑や公聴会が実施され、司法制度改革審議会や裁判員制度・刑事検討会の委員や、日弁連、企業、市民団体、報道機関などの関係団体のメンバーからの意見陳述がなされた。⁷⁵⁾ このうち、裁判員制度導入の直接の利害関係者となる日弁連と新聞協会の参考人の意見は、与野党の法案修正をめぐる交渉に一定の影響を及ぼした。日弁連からは、前会長の本林徹弁護士と、前副会長で日弁連の司法改革特命囑託の尾崎純理弁護士が参考人として出席した。⁷⁶⁾ 本林参考人は、裁判官三人、裁判員六人の合議体は日弁連の主張とは異なるものの、裁判員六人は国民の多様な意見を反映するために最低限必要な数字にはなっているとし、また裁判官一人の合議体の制度が導入された点は、裁判員制度における裁判官の役割が専門家としての知識経験を裁判員に提供することであり、必ずしも裁判官が三人必要ではないということが明確になっていくという点から評価し得るとした。さらに、裁判員の守秘義務の範囲について、各裁判官、裁判員のだれがどのような意見を言ったかということと、職務上知り得た他人の秘密、他人のプライバシーに限り、その他の事項、経験は原則として話すことは自由とすべきであること、守秘義務違反に対して懲役刑を科すことは有害であること、取調べ

の可視化、十分な公判準備期間の確保、三年後の導入と十分な予算の確保、早期の制度見直しを意見として述べた。⁷⁷⁾ 尾崎参考人からは、裁判員法案を必要な修正のうえ成立させるということを基本に、裁判員の守秘義務の範囲を明確にし、必要最小限度にとどめること、罰則として懲役刑を課すことは必要か、国民の参加ししやすい環境を国の責務として整えること、書面中心の裁判から証人尋問中心の見て聞いて分かりやすい裁判にすること、取調べの様子を録音・録画することで被疑者の権利を守り、裁判員にとってわかりやすい裁判とすること、公判前整理手続において行われる証拠開示を拡充すること、連日的開廷のための休日、夜間の面接を可能とする運用などが意見として表明された。⁷⁸⁾

また、日本新聞協会の人権・個人情報問題検討会の幹事である木船一郎参考人からは、裁判員に課せられる守秘義務の範囲と期限の明確化、裁判員に対する接触禁止規定を一番までとすること、裁判員の個人情報すべて非公開とはしないこと、開示された証拠の目的外使用の禁止が取材制限につながるなどが述べられ、答弁の中で、裁判員制度の取材・報道指針の制定に向けて、民放連、雑誌協会にも働きかけて、自主的なルールの制定に取り組むとの説明があった。⁷⁹⁾

こうした参考人や公述人の意見、政府側との質疑・答弁、与野党委員間の論議を受けて、与党と民主党の間の法案に対する問題点の認識が共有化され、守秘義務の範囲の明確化と罰則から懲役刑を外すかどうか、国民の負担軽減をどのように確保するか、裁判の迅速化に伴う被告人の権利を取調べの可視化などによってどのように担保するかなどの争点に、次第に集約化されていった。こうした審議の蓄積によって、与党と野党の間には、修正を通じて、合意形成を目指す動きが見られることとなった。

第三節 与党・民主党間の修正合意

法案に基本的に賛成の立場の民主党は、法案審議において対案を示しながら、同時に、与党との修正合意を図るための修正案の検討を党内において行っていた。委員会審議の最終である四月二三日の段階で、民主党は、党内の法務部門会議で政府案に対する修正要求をまとめることとなった。その内容は、政府案では、裁判員、補充裁判員、これらの職にあつた者に守秘義務を課し、評議の秘密（これには評議の経過や各裁判官・裁判員の意見、評決の数が含まれる）と、その他職務上知り得た秘密（プライバシーなどの秘密）を漏らした場合には、一年以下の懲役又は五〇万円以下の罰金刑が科せられるとしているのに対して、修正要求では、守秘義務の範囲を政府案より狭めて、「評議の経過」や「評決の数」を除外し、判決確定後は守秘義務を免除するとした。また、守秘義務違反に科せられる罰則から懲役刑を削除し、罰金刑のみとした。一方、裁判体の構成については、裁判官三人、裁判員七人とし、評決については三分の二以上の賛成が必要とした。さらに、国民が裁判員に参加しやすい環境を整備する努力義務を国などに課すこと⁽⁸⁰⁾や、取調べ状況の録画・録音を施行までに導入すること、実施時期を政府案の五年以内から三年以内に短縮することなどを求めるものであった。⁽⁸¹⁾

これらの修正要求では、民主党は、与党との修正協議を念頭に、裁判体の構成については、政府案とほぼ同じ案で歩み寄り、政府案の中でも特に批判の強い、「守秘義務の緩和と罰則規定の見直し」に最大のポイントを置いた。修正点を巡る交渉は、法案審議とは別に、法務委員会の理事を中心に行われることとなった。

その結果、与党と民主党の修正協議は、法案の委員会質疑が終局する四月二二日の前日の四月二〇日の段階で基本合意に至ることとなった（表3）。合意した事項は、裁判員による秘密漏示罪（守秘義務違反）について、政府案では「一年以下の懲役」としていた懲役刑の期間を「六月以下の懲役」に引き下げるとともに、「裁判員又は補充裁判員の職にあつた者」の処罰を、金銭対価を得る等の悪質な場合を除き、罰金刑に限定するとした。また、裁

判員の参加する刑事裁判の制度を円滑に運用するために、国は、そのために必要な環境の整備を努めなければならないとするとともに、政府は、この法律の施行後三年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて、所要の措置を講ずるものとするとの条項を附則に加えるとするものであった。⁽⁸²⁾この与野党合意では、刑事訴訟法改正案についても、被告人または弁護人が、開示された証拠の目的外使用の禁止規定に違反した場合の罰則の措置について、「被告人の防衛権を踏まえ、複製等の内容、行為の目的及び態様等の諸事情を考慮する」との当局の配慮規定を追加する修正が合意された。⁽⁸³⁾また、録画ないし録音による取調べ状況の可視化についても、政府が、最高裁、法務省、日弁連による刑事手続の在り方等に関する協議会における協議を踏まえ、検討を行うことを附帯決議とした。⁽⁸⁴⁾

こうした与党と民主党の修正合意は、法務委員会における審議過程や、調整過程を通じた政策学習で、与党と民主党が政府案の問題点を共通の認識とし、刑事裁判における公正さを保ちつつ、裁判員となる国民の負担（守秘義務、時間的拘束）を軽減することへの与党と民主党の間の理解を改善することになった結果であると言える。国民の時間的負担を軽減するためには、連日的開廷による裁判の迅速化と、それを可能とする証拠開示を徹底した公判準備や、取調べ過程の録画・録音などが必要であることが、日弁連や民主党からたびたび主張された。また、国民が参加しやすい環境を整備するために、子育てや介護などを抱えた市民のために託児施設を裁判所に設けたり、近くの施設を紹介したりする施策や、会社員に裁判員休暇を新設するなどの提案が民主党から出された。こうした国民の負担軽減の観点からの環境整備については、政府レベルでの法案作成過程では、十分な検討が行われてこなかったテーマであった。また裁判員の任務を終えた後も、守秘義務違反に対して懲役刑を選択刑として科すことが国民の裁判員への参加意欲を萎縮させるとの強い批判が、日弁連や野党に加えて、メディアなどからも強く提起された。国会での法案審議段階では、こうした政府案の問題点を与党と民主党が相互の交渉過程の中で学習し、対立

表3 裁判員法案（政府案）と与野党合意案の比較

	賛成する意見による。	不利な決定をすることはできない。	する意見による。死刑判決は全員一致を要する。	不利な決定をすることはできない。	
公判手続等	準備手続を必要に行う（争点整理と証拠開示）。裁判員の証人に対する尋問、被告人に対する質問の規定を設ける。	準備手続、証拠全ての開示と争点整理、証拠調べ（弁護人立会権、取調べ可視化）。	取調べの可視化（録画・録音）、 <u>弁護人立会いが必要。</u> （ <u>検察官手持ち証拠の全面開示。</u> ）	弁護人立会権、取調べの可視化	録画ないし録音による取調べの可視化等について検討を行うことを附帯決議する。
裁判員の守秘義務	評議の秘密（評議の経過、各裁判官もしくは各裁判員の意見）その他職務上知りえた秘密について守秘義務を負う。裁判員の秘密漏洩行為等について刑事罰（一年以下の懲役又は50万円以下の罰金）を設ける。	合理的な範囲の守秘義務を負うがその範囲については意見表明の自由との関係でさらに検討する。	裁判員の職にあった者は、 <u>正当な理由なく、評議の経過、裁判官・裁判員の意見（自らの意見を除く）その多少の数、その他職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。ただし、罰金刑の制裁にとどめるべき。</u>	評議の経過を守秘義務から除外。判決確定後は義務免除。罰則については懲役刑を削除し、罰金刑とする。	裁判員の秘密漏洩行為等について刑事罰（一年以下の懲役又は罰金）を六月に引き下げ。裁判員の任務終了後に評議の経過を対価を得ずに漏らした場合には懲役刑を外し、50万円以下の罰金にとどめる。
取材報道の規制	裁判員の氏名等の情報を公にしないこと、裁判員及び元裁判員に対する接触の規制。	表現の自由と裁判員のプライバシー、公正な裁判の実現との適正な調整を目指すべき。メディアの自主的規制に委ねる。	裁判員等に対する接触禁止は任務終了までとすべき。		修正なし

	政府案 04.3.2	民主党案 03.12.4	日弁連見解 2004.1~2	民主党修正要求 04.4.14	与野党修正議決 (衆議院)04.4.23
裁判官と裁判員の人数	裁判官3人 裁判員6人 被告人が公訴事実を認めている場合において当事者に異議がなく、事件の内容等を考慮して適当と認めるときは、裁判官1人、裁判員4人の合議体で取り扱うことができる。	裁判官1名 裁判員10名 前後	裁判官1ないし2人 裁判員9ないし11人 (裁判員6人は最少の数字、裁判官1人・裁判員4人の合議体は評価)	裁判官3人 裁判員7人	修正なし
対象事件	死刑又は無期の懲役・禁錮に当たる罪の事件、法定合議事件で故意の犯罪行為により被害者を死亡させた事件。裁判員、親族への加害行為がなされるおそれがある事件については例外的に対象から除外できる。	当面は刑事事件のみ。法定合議事件を基本。組織犯罪やテロも対象から除外すべきでない。	法定合議事件とすべきである。事件の性質による除外制度は設けない。	公務員による収賄などの犯罪も対象事件に加える。	修正なし
評決	合議体の過半数であって、裁判官又は裁判員のそれぞれ一人以上が	三分の二の特別多数決。裁判官または裁判員のみ多数で被告人に	三分の二の多数決。裁判官の一名以上及び裁判員の一名以上が賛成	三分の二の特別多数決。裁判官または裁判員のみ多数で被告人に	修正なし

国民の負担軽減	裁判員の休暇取得に対する不利益取扱いの禁止。	義務を一定期間先延ばしできる延期制度、裁判員休暇制度を設ける。裁判所に託児所や託老所を設ける。	裁判員休業制度のほか、託児所の整備、育児・介護料の補償などの環境整備が不可欠。	育児・介護を担う裁判員のサポートなど環境整備を国の努力義務とする。	国は制度を円滑に運用するために必要な環境の整備に努めなければならないものとする努力規定を附則に追加。
施行期日	公布日から5年以内。		公布日から3年以内。	公布日から3年以内。	公布日から5年以内。 施行から3年後の制度見直し規定を附則に加える。

- (注) 1. 日弁連見解は、「裁判員制度、刑事裁判の充実・迅速化及び検察審査会制度の骨格案についての意見募集の結果概要」(平成16年1月30日から同年2月13日まで実施)による。
2. 下線部は各案の相違点を示す。

するグループ(政党と関係機関・団体)の主張を一部取り入れることとなった。守秘義務違反に対する懲役刑の短縮と、その構成要件の限定、国民の参加のための環境整備の努力義務化などが修正され、最高裁や法務省、与党などのグループが主張するシステムからの政策変化をもたらすこととなったのである。⁸³⁾ そうした点で、国会での審議は、政府与党による立法機能への補完的作用を果たしたといえよう。⁸⁴⁾

もっとも、こうした政策変化は、関係アクターにとって受容可能な範囲内に限った表層的なものであり、その核となる部分については変化は起こらなかったとの見方もできる。民主党は、修正協議の焦点を自民党や最高裁などに反対の強い裁判体の構成に置かず、守秘義務の罰則見直しや、制度を円滑に運用するための環境整備に絞った。与党側としては、裁判員制度の導入が国民に新たな負担を強いることから、与党だけの成立は避けたいとの思惑があった。そのため民主党の協力を得るためには、何らかの妥協が必要との判断が当初から存在した。⁸⁵⁾ 与党側は、民主党が守秘義務違反に対する懲役の在り方をもっとも強く主張していたことに、予測的に対応し、あらかじめ、守秘義務違反の罰則を民事調停委員や家事調停委員の秘密漏洩と同じ六ヶ月以下の懲役に引き下げることを「落としどころ」としていた。⁸⁶⁾ また、判決確定後まで元裁判員に守秘義務を懲役刑で課すことについては、もともと公明党などと党内にも異論が強かった。しかし、裁判の公正さや評議における自由な意見表明を保障する観点から、最高裁や政府は、守秘義務を必要とし、結局、元裁判員の守秘義務についても、各裁判員・裁判官の意見や評決の数、職務上知り得た他人のプライバシーなどの秘密、財産上の利益を得る目的で評議の経過を漏らした場合には懲役刑を残し、それ以外の場合には罰金刑とすることで、元裁判員の守秘義務を免除したわけではなかった。このように、最高裁や政府の受け入れ可能な範囲内での限定的な守秘義務の緩和にとどめたことが、与党側が修正に応じることができた背景にあった。⁸⁷⁾

こうした限定的な内容であっても、民主党が修正に合意したのは、民主党が裁判員制度の導入自体について積極

的であり、自民党内には、裁判員制度に対する消極論が依然として存在し、自民党内の反対派の動向によっては法案が先送りされる可能性が皆無ではなかったことが挙げられる。こつした「状況の不確実性」に対して、民主党は裁判体の構成に体现される、裁判員制度の理念（裁判員を主体とする刑事裁判の実現）に固執することよりも、裁判員制度を実現し、その準備期間や制度施行後の更なる改善を目指して、条件面での妥協が得られれば、法案採決に応じるという選択肢を採用することとなったのである。⁽⁹⁰⁾ こつした民主党の対応は、民主党の政策要求のバックボーンとなってきた日弁連にも共通していた。⁽⁹¹⁾

第四節 最高裁と日弁連——利害関係機関の相克

以上の政府・国会における裁判員制度の立法過程で、直接の利害関係機関・団体として相互に影響力を行使したのは、最高裁と日弁連であった。ここでは、政策決定権を法務省と国会が握り、ロビー活動を通じて影響力を行使せざるを得なかった両者の激しい陳情合戦が展開された。この一連の過程において、最高裁は何を死守しようとし、何に備えたのか、逆に、日弁連は何を獲得しようとして、何を期したのであるだろうか。

モーは、社会的に対立し、異なる要求を掲げる利害団体の相互作用から、政治制度の組織的構造が妥協の産物となることを示している。⁽⁹²⁾ 裁判員制度の制度設計は、相互に対立する日弁連と最高裁が、自民党と公明党、そして民主党などの政党に対するロビー活動を展開し、最終的には、政党間の交渉によって妥協が成立した。最高裁と日弁連の裁判員制度をめぐる相互作用を規定したのは、モーの概念を借用すれば、公的権力のゼロサム性と、政治の不確実性であった。⁽⁹³⁾ 改革審意見書によって裁判員制度の導入が不可避となった段階で、最高裁は、裁判員制度そのものを与件として受容することとした。しかし、その制度設計に当たっては、自民党や法案作成のための事務当局である法務省とのアクセスを利用し、その利害を強く反映させようとした。最高裁としては、現行の裁判官制度を前

提に、自らの利害を最も効率的に実現する機構を設計することを望んだ。しかし、将来的に、自民党政権が永續するという保証はなく、自民党内にも、最高裁の利害と異なる主張をする法務関係の議員は少なからず存在した。そうした不確実な状況の下では、最高裁にとって重要なのは、将来の政治勢力の変化に備えて、仮に、最高裁の利益を代弁しない勢力が多数派に転じたときでも、彼らの利害が一方的、効率的に実行されないようなシステムを構築しておくことが必要だった。裁判官の三人制を維持することは、刑事裁判のみならず、将来的に裁判員制度が拡大されるかもしれない民事裁判などにおいても、最高裁の利益を守るために譲れない生命線であった。つまり、裁判官三人制を裁判員制度の下でも制度化することは、裁判所の存立基盤を死守し、将来の政治勢力の変化への備えでもあった。

これに対して、対抗する日弁連にとっては、自民党が裁判員制度の導入に賛成している機会を見逃すことはなかった。政治情勢が流動的になり、公明党が連立から離脱したり、自民党内の保守派が勢力を増したりすれば、裁判員制度や刑事手続自体が改悪されかねない。日弁連と親近性のある公明党が参加した連立与党での協議や、民主党との修正合意によって、問題点がより改善された内容で、妥協できるところは受け入れ、将来的な政治的变化や、世論の支持を下に、裁判員制度や刑事手続をより望ましいものに改善していけばよいという現実的な判断を取った。⁽⁹⁴⁾ 弁護士会内部には、妥協に反対の声もあった。しかし、理念を強く主張することで、成果自体を失うことに執行部は慎重だった。⁽⁹⁵⁾

(60) 衆議院法務委員会には、自民党の裁判員制度小委員会の主要メンバーである下村博文、与謝野馨、塩崎泰久議員が理事として、保岡興治元法務大臣、森山真弓前法務大臣が委員として所属していた。公明党も漆原良夫議員が理事として所属していた。もっともこつした委員会の「幹部 議員とは異なる委員には、裁判員法案に対して、党の方針とは異なる見解

を表明する委員もいた。特に、公明党の富田茂之委員と民主党の辻恵委員は弁護士時代の経験に基づいて裁判員制度の導入に反対の意見を委員会質疑で表明した。

(61) 民主党「次の内閣」法務ネクスト大臣千葉景子「国民主権に基づく裁判員制度の実現を！——審議会意見書からの後退を危惧する(談話)」二〇〇三年一月九日。

(62) 衆議院本会議における小林千代美議員の質疑(第一五九回国会衆議院本会議録第一五号(二〇〇四年三月一六日))。

(63) 衆議院本会議における野沢太三法務大臣の答弁(第一五九回国会衆議院本会議録第一五号(二〇〇四年三月一六日))。

(64) 衆議院法務委員会における山崎潮政府参考人の答弁(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第九号(二〇〇四年四月二日))。

(65) 衆議院法務委員会における辻恵委員の質疑(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第二号(二〇〇四年四月九日)、同一三号(二〇〇四年四月一三日))。

(66) 衆議院法務委員会における辻恵委員の質疑(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一四号(二〇〇四年四月一四日))。

(67) 衆議院法務委員会における富田茂之委員の質疑(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一四号(二〇〇四年四月一四日))。

(68) 衆議院法務委員会における山崎潮政府参考人の答弁(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第二号(二〇〇四年四月九日))。

(69) 衆議院法務委員会における山崎潮政府参考人の答弁(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第九号(二〇〇四年四月二日)、同第一二号(二〇〇四年四月九日))。

(70) 衆議院法務委員会における与謝野馨委員の質疑(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一六号(二〇〇四年四月二〇日))。

(71) 衆議院法務委員会における樋渡利秋政府参考人の答弁(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第二二号(二〇〇四年四月九日))。

(72) 衆議院法務委員会における山崎潮政府参考人の答弁(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第二二号(二〇〇四年四月

九日))。

(73) 衆議院法務委員会における実川幸夫法務副大臣の答弁(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一五号(二〇〇四年四月一六日))。

(74) 衆議院法務委員会における山崎潮政府参考人及び大野市太郎最高裁判所長官代理の答弁(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一三号(二〇〇四年四月一三日))。

(75) 衆議院法務委員会が行った四月六日の参考人質疑には、佐藤幸治近畿大学教授、清原慶子三鷹市長、本林徹前日本弁護士連合会会長が参考人として出席し、四月二日の公聴会では、中川英彦住商リース株式会社顧問・京都大学法学研究科教授、高井康行弁護士、近藤晋(企画プロデューサー)、敷田みほ市民の裁判員制度つくろう会運営委員の各氏が公述人となった。また、四月一四日には民主党委員が出席して再度、参考人質疑が行われ、井上正仁東京大学教授、滝鼻卓雄読売新聞東京本社代表取締役社長、尾崎純理日本弁護士連合会司法改革特命囑託・前日本弁護士連合会副会長、木舟一郎社団法人日本新聞協会人権・個人情報問題検討会幹事(日本経済新聞社編集局次長)が参考人として意見を述べた。

(76) 日弁連司法改革特命囑託とは、一五九回通常国会において司法制度改革法案を成立させることに日弁連として協力していくことを任務とし、通常国会終了までを任期とする特命的な役職であった(衆議院法務委員会における尾崎純理参考人の意見(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一四号(二〇〇四年四月一四日))。

(77) 刑事訴訟法改正案については、弁護人が開示請求した範囲の証拠はスムーズに開示されるような制度とすること、開示された記録の目的外使用の禁止規定はやめて、正当な防御活動、弁護活動が阻害されないようにすることが意見として述べられた(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一〇号(二〇〇四年四月六日))。

(78) 刑事訴訟法改正案についても、開示証拠の目的外使用の禁止への反対が述べられた(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一四号(二〇〇四年四月一四日))。

(79) 第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一四号(二〇〇四年四月一四日)。

(80) 国民が裁判員に参加しやすい環境整備については、当初の民主党案では、「裁判員休暇制度」の創設や、裁判所に託児所や託老所を設けるなどの体制の整備を図るとするものであったが、委員会での法案審議で、政府側より、託児所の二

すがどれだけあるのかわからない。裁判員休暇制度を会社員だけに認めると、自営業者などとの間で公平性に問題が出るなどの消極的な答弁が出され、修正要求では努力義務に「ーンダウンすることとなった。

- (81) 『朝日新聞』二〇〇四年四月一四日、『読売新聞』二〇〇四年四月一四日、『毎日新聞』二〇〇四年四月一五日、同日〇四年四月二日。
- (82) 『毎日新聞』二〇〇四年四月二日、『朝日新聞』二〇〇四年四月二日、第一五九回国会衆議院法務委員会第一九号(二〇〇四年四月三日)。
- (83) 『毎日新聞』二〇〇四年四月二日。
- (84) 第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一九号(二〇〇四年四月三日)。
- (85) 政策志向学習による政策変化を説明する唱道連携 (advocacy coalition) モデルについて、Paul A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, Vol.21, No.2-3 (1988), pp. 129-168, 唱道連携モデルの解説について、宮川公男『政策科学入門第二版』東洋経済新報社、二〇〇二年、一四四～一五一頁を参照。
- (86) 手続的な観点からは、与野党の修正合意案は、法務委員会の質疑終局後の審査議決当日に与野党委員から委員会に提示され、修正案をめぐる質疑も討論もなйма、修正議決された。修正案に賛成した公明党や民主党の委員の中には、裁判員法案自体に反対の委員が存在していたにもかかわらず、法案の修正交渉は政党ベースで行われたため、どのような観点から合意に至ったかの過程は衆議院の法務委員会では明らかにならなかった。なお、参議院の法務委員会では、衆議院の修正案提出者が出席し、委員からの質疑に答弁する形で、修正合意に至った理由やその内容についての説明が表明された(第一五九回国会参議院法務委員会議録第一六号(二〇〇四年五月三日)等)。
- (87) 『読売新聞』二〇〇四年四月二日。
- (88) 『毎日新聞』二〇〇四年四月二四日。
- (89) 裁判員の守秘義務は評議の秘密(これには評議の経過や各裁判員・裁判官の意見、評決の数)と、その他職務上知り得た秘密(プライバシーなどの秘密)に課せられており、懲役刑が罰金刑に軽減されたのは評議の秘密のうちの「評議の経過を財産上の利益を得る目的に漏らした場合」だけに過ぎず、裁判員が任務終了後も、自分の意見も含む各裁判員や裁判官の意見、評決の数を漏らせば懲役刑の対象になることには変わりはない。そのため、民主党内には、守秘義務違反に対する修正合意が不十分であるとする意見もあった(『毎日新聞』二〇〇四年四月三日、同日二〇〇四年四月二四日)。
- (90) 『毎日新聞』二〇〇四年四月二四日、参議院法務委員会における千葉景子委員の質疑(第一五九回国会参議院法務委員会議録第一六号(二〇〇四年五月三日))。
- (91) 裁判員法案の衆議院通過に際して、日弁連は、「政府原案の問題点の主要部分におおむね修正がなされたと評価する」との会長談話を出し、参議院では、裁判員の守秘義務の明確化、取調べ状況を録画・録音する必要性、新設される証拠開示制度の運用方法について、十分審理するよう求めた(『毎日新聞』二〇〇四年四月二四日)。
- (92) Terry M. Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.6, Special Issue 1990, pp 213-253, Terry M. Moe, "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", in Oliver E. Williamson ed, *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford University Press, 1990, pp 116-153. モーの理論の紹介と解説について、河野勝『制度、東京大学出版会(二〇〇二年)一七六～一七八頁を参照』。
- (93) Moe (1990), *ibid.*, pp.122-125.
- (94) 衆議院法務委員会における尾崎純理参考人の答弁(第一五九回国会衆議院法務委員会議録第一四号(二〇〇四年四月一日四))。
- (95) 阿部昌樹は、市民運動のように、理念や目的へのコミットメントが強固であるほど妥協という選択肢が受け容れ難いものになり、法制定への取り組みが流産してしまふ可能性は決して小さくないと指摘している(阿部昌樹『ローカルな法秩序——法と文脈の共同性』勁草書房(二〇〇二年)七十七頁)。

終わりに

こうして与党内での協議における調整過程や法案の国会審議過程における政策学習は、裁判員制度の理念を浸透させ、関係するアクター相互の利害対立を調整し、解消することにつながった。国民が主体的・実質的に裁判に関与し、裁判官との相互のコミュニケーションに基づく協働によって、司法に対する国民の理解と信頼性を高めるといふ裁判員制度の理念は、それ自体が既存の政治的配置を対立から協調へと変化させ、裁判員制度をめぐる政党、法曹三者を含んだ包括的な政策共同体を創出することとなった（その表れが法案の全会一致での衆議院通過である）。こつした政治過程の結果として、裁判員制度の導入は、司法制度だけでなく、日本の民主主義の在り方にとつても画期的な制度改革をもたらすことになったと言えるよう。