

裁判官制度改革過程の検証

宮 本 康 昭

序にかえて

私をはじめ「司法改革」というものに体系的な形で接したのは、おそらく東大出版会「戦後改革」第4巻（1975年）の「司法改革」によってであった。その中に利谷信義先生が「戦後改革と国民の司法参加——陪審制・参審制を中心として」を書いておられた。30年前のことである。

そのとき以後、さらに引きつづくご論稿や先生ご自身のお言葉に励まされつつ、私自身も司法制度改革を实践するところに身を置くようになった¹⁾。

今次司法制度改革が制度設計の上で一つの区切りを迎えるいま、その足跡についての検討結果を先生に報告することができるのを幸いとすものである。

当初、その全過程について一応のトレースをするつもりであったが、取り掛かって見ると、予定の紙数では到底果たせないことが明らかとなったので今回は裁判官制度改革だけに限定した。残りの部分も必ず（近日中に、と言えないところが辛いところであるが）お届けすることを誓って、先生のご海容をお願いする次第である。

1. 裁判官制度改革の全体像と体制

1) 審議会が求めた裁判官制度改革

(1) 2001年6月12日の司法制度改革審議会意見書は現行の裁判官制度について次のような改革を求めている²⁾。

1) 給源の多様化・多元化

- ① すべての判事補に弁護士等の法律専門家としての経験を積ませる。
- ② 特例判事補制度を計画的、段階的に解消する。
- ③ 最高裁と日弁連は一致協力して弁護士任官等の推進のために継続して実効ある措置を講ずる。

2) 裁判官を任命する過程に国民の意思を反映させるために、適任者を選考しその結果を意見として述べる機関を設置する。

3) 裁判官の人事制度の見直し

- ① 裁判官の人事評価について可能な限り透明性、客観性を確保するための仕組みを整備する。
- ② 裁判官報酬の進級段階の簡素化等そのあり方を検討する。

4) 裁判所の運営への国民参加

裁判所の運営について広く国民の意見を反映する仕組みを導入する。

(2) 審議会意見書の制度改革提言を受けて、これを実行に移すために、2001年12月内閣に司法制度改革推進本部（以下、推進本部という。）が設置され、裁判官制度改革についても当然この推進本部が実施の主体となることとなった³⁾。

推進本部には事務局が設けられ（司法制度改革推進法15条）、その事務局に外部有識者それぞれ10～11名からなる、各改革項目ごとの10の検討会⁴⁾が設けられ、裁判官制度改革はそのうち法曹制度

検討会⁵⁾で取扱われることとなった。

- (3) 推進法は政府に対して司法制度改革推進計画を定めることを求めており（同法7条1項）、2002年4月にこの計画が閣議決定されたが、計画によると裁判官制度改革の多くの項目について「最高裁における検討状況を踏まえた上で」検討し、なお必要な場合は所用の措置を講ずべきこととなっていた。

そこで、最高裁判所は、改革項目の具体化のために、①最高裁内での検討のために一般規則制定諮問委員会に付議し、あるいは②日本弁護士連合会（以下日弁連）と最高裁との合意形成のために二者間の協議に付し、あるいは③最高裁だけで処理し得るものについては順次実施していくなど、それぞれの措置をとった。

上記改革項目（1）の2）、3）の①及び4）はともに①の方法により、1）の（1）の①及び③は日弁連との協議による合意にもとづいて進める方法がとられた。1）の②特例判事補制度の解消や裁判官の増員、裁判所の物的施設の拡充などは③の部類にはいるであろう。

本稿では、これら裁判官制度改革の実行過程を検証しようとするものである。

まずこれに先立って、上記の体制に関して存在した問題に簡単に触れておくこととする。

2. 裁判官制度改革実施体制についての問題

- (1) 法曹制度検討会が所管したのは裁判官制度とともに検察官制度と弁護士制度もふくむ法曹制度全体にわたるきわめて広い分野となった。

裁判官制度1つ取っても、また弁護士制度だけでも優に1つの検討会の手には余るほどの重要でかつ問題の多い分野だったのである

から、司法制度改革課題を10（後には11）の検討会に切り分けて検討するのであれば、法曹制度全体をまとめて一つ、という発想はあり得ないことである。

この検討会発足前に、相当の異論があったのに強行されてしまったのは遺憾なことである。法曹制度、とはいいながら裁判官制度改革がもっている問題の質と弁護士制度改革がかかえているそれとはまるで異質なものがあり、検討会委員に、これをオールラウンド的にこなし得る人材をもとめるのも至難の業であった⁶⁾。

その後の検討会の経過を見ても三つの違った仕事を順繰りにやっているというチグハグさは否めないものがある。

裁判官制度は、はっきりと1つの検討会でまとめてしっかりと取り組むべきであったのである。

- (2) 前記の政府の司法制度改革推進計画が、裁判官制度改革の多くの部分を「最高裁における検討状況を踏まえ上で」として最高裁待ちにしてしまったのは、適切なやり方だったとは思われない。

司法権の独立や裁判官の独立にかかわるのでこれに抵触することがないように、まず最高裁に検討させて、というのが推進本部事務局の説明であるが、これは言い逃れでなければ誤解にもとづくのではないだろうか。司法権の独立や裁判官の独立を侵すことがないように制度設計を行わなければならないことは推進本部の検討会や、さらに立法機関の責務であることは当然であるが、そのことは最高裁の検討以後にあるいは検討の範囲内でなければならない、ということの意味しない⁷⁾。最高裁の意に添わない制度作りが即司法権の独立を侵す、というわけのものでないのは勿論のこと、その制度が司法権の独立を侵害するかどうか等々のことは最終的には裁判所の違憲立法審査権に委ねられている。

- (3) 法曹制度検討会が過重な課題を抱え込んだことと、最高裁待ち

の仕切りとは、相俟って、後に述べるように同検討会の裁判官制度改革に関する動きを甚だ鈍いものにしたことを否定できない。

法曹制度検討会は最高裁からの報告をほとんどすべてそのまま承認するか、そうでなければ、裁判官制度改革に関する事項で最高裁から報告のないものについては独自にはほとんど手を出さずに終わった。

最高裁による自主的自発的な制度検討は必要なことであり、歓迎すべきことであるにしても、法曹制度検討会はこれと併行して、独自の立場と権限で制度づくりの作業を進めて然るべきだったのである。

3. 一般規則制定諮問委員会における制度設計

1) 一般規則制定諮問委員会の設置

最高裁は一連の裁判官制度改革の制度設計のために2002年7月一般規則制定諮問委員会を設置した⁸⁾。

規則制定諮問委員会は、周知のように、最高裁が裁判所規則を制定する際に必要な事項を調査審議のうえ最高裁に建議する機関であって、一般規則制定諮問委員会（以下、委員会という。）は裁判事務に関する事項以外の司法行政一般に関する最高裁規則の制定に関わるものである⁹⁾¹⁰⁾。

委員会は2002年7月から2003年12月までの間に裁判官任用制度、司法修習委員会制度、裁判所運営への国民参加制度、裁判官の人事評価制度を順次審議したが、以下の検討では裁判官制度改革に比較的関連の薄い司法修習委員会制度を除いたものについて述べることにする。

2) 一般規則制定諮問委員会の構成と運営

- (1) 規則制定諮問委員会委員は従来裁判官、検察官、弁護士の法曹三者のほか、行政官またはその経験者、学識経験者として法律関係の学者・研究者が指名されるのが例であったが、最近では学者でも法律系以外の学者、民間から各界・各職種を代表する人、と人選の幅を広げて来ているのが注目され、これは広く国民の中から叡知を集めようとする姿勢として評価し得るものである。

今回の委員会の委員の顔ぶれも、裁判官3人、弁護士2人、検察官1人、計6人の法曹関係者（他に元最高裁判事1人と最高裁事務総局から事務総長）および行政官僚（内閣法制局）と法律学者3人の他に、非法律系の学者2人、地方自治体、調停協会、司法書士会、言論界、財界、労働界から各1人とバラエティに富むものであるのが特徴であった。

- (2) 委員会には幹事が置かれ、最高裁事務総局の総務、人事、等の各局長、審議官、参事官、関係課長（以上裁判官）と、法務省（司法法制部長）、内閣法制局から各1人のほか、日本弁護士連合会（日弁連）から弁護士2人が選任された。

幹事は、各所管事項の説明や資料の収集提出などにあたるものであるが、このうち、とくに最高裁側から審議官と参事官、日弁連側から弁護士2人の4人程度が常時会合してその時々論点の整理や明確化に当たった。この打ち合わせは論点とそうでないものを区分けして委員会の論議を深め、密度の濃いものにするのに有効であって、事件処理におけるインテイクの機能を制度設計の場で応用するものとして注目すべきであろう。

各種の審議会にあっては必ずしも議事整理が行われぬままに各委員が各自の見解を述べあい、後日、事務方の官僚が必ずしもその場の論議を反映しないような、あるいは予め作ってあった論点整理や結論の案を急に出して来ることがあり、当の委員たちが不意打ち

を受けることがあるが、立場の異なる複数の幹事の徹底討議による論点整理は議事の進行にこのような不意打ちの違和感を与えることを防ぐものであった。

(3) 委員会は開会の冒頭、議事の運営について協議し、結論として、つぎのことが決まった¹¹⁾

- ① 委員会の議事を報道機関に公開する。
- ② 議事概要を作成し、公表する（速報であるので、発言者の氏名を記載しない）。
- ③ 議事録を作成し、公表する（発言者はすべて、その氏名を記載する）。
- ④ ②、③については最高裁のホームページにも掲載する。
- ⑤ 議事の一般公開はなされなかったが、日弁連から常時1名が出席・傍聴した。

もっとも論議が分かれたのは、発言者を顕名とするか非顕名とするかであって、自由な発言の場を作るために匿名にすべきだ、逆に発言に責任を持たせるために顕名にすべきだ、等の意見があったが、いまその公開された議事録によって発言内容を見ると、行政や自治体や財界もふくめていまの社会では発言は名乗ってするのが常識で、裁判所内の意識が社会からかなり遅れがあるのを痛感させられる。学者の中に自分の発言が匿名の方がいいという意見のあるのにも驚かされる。インターネット上も公開をきめたことにより、関心のある市民層はもとより、現職の裁判官たちも、自らのこれからの任用のあり方の変化をリアルタイムで知ることができたという効果は大きかったと思われる。

4. 裁判官任用制度の改革

(1) これまでの裁判官任用制度

裁判官の任用は最高裁判所の指名（裁判官指名名簿登載）によって内閣が任命することになっている（憲法 80 条）。

最高裁判所が指名した者を内閣が任命しなかった例は今まで 1 例もないので裁判官の任用は事実上最高裁の指名によってきまると言っているであろう。

ところで最高裁による指名は一時に司法修習修了者（新任）について 100 人前後、裁判官の中からの希望者（再任）については 10 年目、20 年目、30 年目と 40 年目で合計 300 人近い（他に散発的な指名がある）が、これらが登載された指名名簿を最高裁はそれぞれ 1 回の裁判官会議で決定するのが通例であるから、実質的な指名当否の審議は最高裁裁判官会議では行われないものと言って良く、実質的な審査をしているのは指名名簿の原案を作る最高裁事務局においてである。従って従来、指名適否の判断基準、判断資料、はては実質的な最終判断者などは事務局の当局者以外には誰にもわからなかった。要するに事務局の密室の中できめられていた、というのが現実である¹²⁾。

このような、国民の目の全く届かない、従って国民の意思のまったく反映されない裁判官任用制度の密室性を排し、任用制度を国民の信頼感の得られる透明で公平なものにするために、審議会意見書は「指名されるべき適格者を選考し、その結果を意見として述べる機関を設置すべきである」¹³⁾という提言をしたものと理解される。

(2) 審議の方法

特徴的なことは、今回、最高裁当局自身はどのような任用制度を構想するかについて何の試案も委員会に示さなかったことである。

従って委員会は、まったく白紙の状態から自由な論議をかわして任用制度の制度設計をしたということになる。

これが最高裁としてきわめて賢明な態度であったことは、後に述べる人事評価制度の際の審議方法と対比しても良くわかる。最高裁の叩き台があると、論議はどうしてもこれに賛成か反対か、これにどういう修正を加えるか、という次元で進み、大きい観点からの議論になり難い。またその際、最高裁に対する親和感あるいは懐疑心といったレベルの、より良い制度作りの上では無縁なものが入り込んだ論争になることもあり勝ちである。

委員会の審議の深さと質を考えると、任用制度に関する最高裁の姿勢は、それ自体として評価に値するものであったといえよう。

(3) 裁判官任用制度の骨格

審議開始から2002年12月までの間にでき上がった新しい裁判官任用制度の骨格はつぎのとおりである。

これが、「下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置に関する規則要綱」およびこれに付属する「確認事項」¹⁴⁾として最高裁に答申され、これにもとづいて2003年2月最高裁規則「下級裁判所指名諮問委員会規則」が制定された¹⁵⁾。

① 最高裁判所に裁判官指名諮問委員会を置く。

これは中央の1つの委員会と各高裁所在地に置かれる8つの地域委員会から成る。

② 最高裁はすべての裁判官任用希望者について同委員会による指名適否の審査を求める。

③ 最高裁はその場合に、自らの意見を付することなく白紙で審査の諮問をする。

④ 同委員会が、適任とした者を指名しなかった場合、不適任とした者を指名した場合、最高裁はその理由を同委員会に通知する。

- ⑤ 最高裁は任用希望者を指名しなかった場合、本人に理由を開示する。
- ⑥ 同委員会は指名候補者に説明を求め、またはその意見を聞き（ヒアリング）裁判所・検察庁・弁護士会その他の団体・個人から資料の提出、説明その他の協力を求めることができる。
- ⑦ 中央の委員会は11人で構成し、法曹委員を5人、非法曹委員を6人とする。

地域委員会は5人（必要のあるときは10人まで増加）で構成し、法曹委員を3人、非法曹委員を2人とする。

- ⑧ 委員は最高裁が任命し、任期は3年、非常勤で、再任を可とする。
- (4) 新しい任用制度の評価と問題点

新しい任用制度は2003年5月1日から運用を開始され、すべての裁判官の任用は密室から解放され国民の眼からの適否審査を受け、指名されない場合の理由開示も得られることとなった。この制度の創設自体の裁判官制度改革上の意義を率直に評価すべきである。

そのことを前提としつつ、この制度の設計の上での問題点を前記の制度骨格の順に沿って検証することとする。

- ① 最高裁判所が裁判官の指名を行うという憲法上に規定を前提として、その指名に当たっての実質的な適否審査と国民の眼から見た場合の透明化をどう確保するかが基本であって、そのための方法として指名諮問委員会制度を取るのは妥当なところであろう。これを最高裁に置くかどうかについては、地方分権の立場と裁判官の地域配置の実体から高等裁判所に置くという案もあり得た¹⁶⁾。最高裁判所に設置するものとしたのもさして不当とは言えないところであるが、上記の要請に応える観点から地域委員会を全国8高裁に設置するという事になったのである。

- ② すべての裁判官を審査対象とする、ということになったのはきわめて大きな前進であるが、実は例外が3つある。

第1は簡易裁判所判事、第2が高裁長官であって、これらを審査対象から除外するについては激しい議論が行われた。

とくに簡裁判事についてはこれを除外する理由が見出せない。簡裁判事についてはすでに簡裁判事適格審査委員会の審査をえているから屋上屋を重ねることとなるという意見が出されたが¹⁷⁾、これは制度の誤解にもとづくものである。適格審査委員会は文字通り簡裁判事の資格付与の適格性を審査するもので(裁判所法45条)、いわば二回試験合格により司法修習生に法曹資格を付与するのに当たる。これと裁判官として指名することの当否の審査とはべつのことである。

高裁長官は、判事・判事補とは別の官職にあたる裁判官への任用であるから、すでに判事としての指名の審査をえているからという立論¹⁸⁾はあたらないのであるが、判事としての指名適格審査を経ないで長官に任命される場合(弁護士からの任命など)に対象とするという妥協的なところに落ち着いた。

第3に3年程度の短期の転官者、退官者(行政庁への出向や弁護士経験など)が裁判官に戻って来る場合であるが、これを除外するのは差支えないであろう。

- ③ 最高裁が白紙で諮問しなければならないものとしたことは非常に大きい。指名諮問委員会が最高裁の意向や内意のようなものに左右されることなく、虚心に主体的に、裁判官としての適否を判定することにこの制度の意味があるのである。
- ④ ⑤諮問委員会と最高裁の見解に差異があった場合および指名しなかった場合の最高裁の説明責任は、これもまた指名諮問委員会の主体性確保と最高裁の恣意性を抑制するために重要である。

- ⑥ 指名諮問委員会の適否判断資料の収集については激しい対立が生じた。同委員会が個々の裁判官任用希望者について審査をするに当たりそのための資料を収集するのは至極当然のことのように思えるが委員会における意見の対立はこの問題が一番甚だしい。

問題の本質は指名諮問委員会そのものの裁判官任用制度における位置づけにあると思われる。つまり同委員会に個々の任用希望者の、裁判官としての適否を実質的に審査する機関としての重要な役割を与えるか、それとも、いわば市民参加の諮問機関として「存在すること」に意味があり、問題となりそうな候補者の何人かについて意見を言えばいいと考えるか、である。

最高裁が実は後者の立場にあるということは、裁判官委員の発言やこれをサポートする学者委員の見え見えの発言から次第に明らかになって来ている。

論点は多岐にわたるので列举するに止めよう。

- イ. 個々の任用希望者に対する面接を必要とするか任意的とするかについて「直接会ってこの人で大丈夫だということを確信しないと、ほんとにいいのかどうかわからない、また企業では100人採用するのに3000人ぐらい面接している」という財界人委員¹⁹⁾の意見もあったが、任意的なものとなされ、かつきわめて抑制的となされた。
- ロ. 最高裁から個々の裁判官人事評価資料全部を提出させるという案が主張されたが、最高裁はこれを長官・所長の手で要約したもので十分という考えを譲らなかった。
- ハ. 審査の資料はだれでも出せることとなったが、検察庁、弁護士会などの組織としての意見も資料となり得る、という説と資料から排除されるという説が対立した。組織としての「意見」は資料としない、ということで落ち着いたが、これは組織的な資

料収集を排除するものではあるまい。

二. 組織を経由したもの、組織が取りまとめたものは資料として扱うかについても対立があったが資料としての価値は否定されないこととされた。

- ⑦ 委員構成について、法曹委員を比較多数とするという意見と非法曹委員を多数とするという意見があり、これが第二の激しい対立点となった。

問題は指名諮問委員会を専門家集団の色彩の強いものにするか、市民参加型のものにするか、さらにいえば裁判官任用制度を真に国民の目の届くものにするかどうかにあったと考えられる。この問題は委員全員の発言にもとづき異例の採決の結果²⁰⁾、非法曹委員を多くする構成とすることとなった（地域委員会についてはこれが貫徹していない）。

そこで法曹委員を裁判官2、検察官1、弁護士2、の計5人とし、非法曹委員をこれより1人多い6人として全体で11人の構成とすることとなった。

- ⑧ 指名諮問委員会が最高裁の機関であることから委員は形式の上では最高裁による任命となるが、実質的な選出方法については意見がわかれた。

裁判官・検察官・弁護士についてはそれぞれの母体の推薦ということで異論がないとして、非法曹委員については推薦（推薦母体は何かが問題である）、首長の任命、地方議会の推薦、選挙（かつての教育委員のような）と、さまざまに考えられる。しかし、難点が克服できないまま、形式的にも実質的にも最高裁による任命、となった。これは、後に禍根を残すことになる決着である。

5. 裁判官人事評価制度の改革

1) これまでの裁判官人事評価

- (1) 裁判官に対する人事評価（裁判官考課）は1956年に始まった²¹⁾。

しかし、この人事評価制度はその存在自体が秘匿されている、という異様なものであって、その内容も評価方法も、だれが評価しているかも、対外的には勿論のこと司法部内にも知らさず、評価されている当の裁判官も、そのことを知らないままであった。

1956年は教職員に対する勤務評定が実施された年であり、各地で激しい勤評反対闘争が巻き起こったが、裁判官の人事評価の方は知られていないのであるから批判が起きる余地もなく司法制度改革審議会まで40年余をそのまま推移して来たのである。

2000年4月の審議会の席上および質問書の形で裁判官人事評価制度の存在を指摘され²²⁾、最高裁はこのときもその存在と内容をあいまいにしようとしたものの、裁判官考課の書式現物を示されるに及んで、この書式は1999年に廃止したものであるとしたうえで裁判官に対する人事評価制度の存在をはじめて公式に認めた²³⁾。

- (2) それによると、これまで秘密裡になされていた人事評価は、職務能力として「事件処理能力」、「指導能力」、「法律知識」及び「教養」の項目が挙げられ、これらが更に小項目に分けられて、たとえば「事件処理能力」は正確性、速度、法廷処理の点が3ないし4段階で評価される（たとえば「速度」は迅速、普通、遅い、事件をためる、という工合である）。

その他に健康、人物性格の特徴、総合判定があり、後二者は記述式である。

これらの評価は、長官・所長が記載して最高裁に送付するものとなっていたが、長官・所長は部総括者に対し部に属する裁判官につ

いて評価意見を求める例もあった、と言われている。

- (3) 審議会意見書は、このような事態を受けて、裁判官人事評価について、評価権者、評価基準、評価のための判断資料の明確化、評価内容の開示と不服制度の整備を求めたのである²⁴⁾。

最高裁は当初部内研究会²⁵⁾を設けて検討してその報告書を法曹制度検討会に提出する手はずにしていたが、研究会報告書が余りに問題意識に欠けることに批判が出たため、これと別に部内で裁判官の意見も聴取して検討を加えたうえ²⁶⁾、一般規則制定諮問委員会の審議にかけることとなった。

2) 審議の方法

人事評価制度については、任用制度の場合と異なり、最高裁がはじめから要綱案を示して、この案についての審議を求めた。

司法部内討議のために研究会報告書に対する対案的なものを提示する必要もあって作成したとも考えられる。

その結果として、

第1に、委員会の審議は当然最高裁が示した案をめぐる行われるのが中心となり、その点これによって議論の枠が作られた形となった。

第2に、最高裁側幹事と日弁連側幹事による論点整理と意見交換の機会は少なくなった。

第3に、最高裁は制度の説明者の立場から提案者の立場に変わり、最高裁人事局長と委員との意見の応酬という場面が多くなった。

3) 人事評価制度の骨格

委員会は2003年12月までに人事評価制度の要綱案をまとめ、これが2004年1月最高裁規則「裁判官の人事評価に関する規則」として、制定された²⁷⁾。同年4月からこの新しい人事評価制度の運用が始まっている。

この制度の骨格は次のとおりである。

- ① 裁判官人事評価は公平な裁判官人事の基礎資料と、裁判官の能力の主体的向上のために行われる。
 - ② 評価権者を高裁長官、所長と定める。
 - ③ 評価の対象となるのは高裁長官をのぞく全ての裁判官とする。
 - ④ 評価の対象となる事項と評価の基準を定め記述式により評価書を作成する。
 - ⑤ 人事評価情報を多角的、多面的に収集し、裁判所外部からの情報も受入れる。
 - ⑥ 評価の対象となる裁判官から自己評価書の提出を受け、評価にあたり面接を必須とする。
 - ⑦ 評価対象となる裁判官に人事評価を開示し、不服手続を設ける。
- 4) 新しい人事評価制度の評価と問題点

これまで存在をかくされ陰湿な形で行われていた裁判官人事評価が制度化され、その内容についても透明化が進んだことは、評価し得るところである。

裁判官人事評価制度を公認してしまったという批判があるが、裁判官人事評価が廃止されるというのならともかく、そうでない以上、明確化、透明化は是非必要である。陰でコソコソと自分のことを品定めされるほど屈辱的なことはない、まして裁判官の独立が懸かっていれば尚のことである。

このことを前提として、制度設計上の問題点を前記の制度骨格の順に従って検討する。

- ① 人事評価を人事の資料に用いるほかに、裁判官の自己開発、自己研鑽のためにも用いるという観点は、人事評価目的の一步前進として評価すべきものであろう。裁判官人事評価は自己研鑽のためにも用いるべきだという見解には直ちに賛同し得ないとして

も²⁸⁾。

- ② 評価権者を裁判官所属の裁判官会議とする見解と、長官、所長さらには部総括者をふくめたライン²⁹⁾で行うという見解が従来から対立していたが、前者を採るという意見は少数にとどまった。

新しい制度が部総括者を末端評価権者に加えなかったのはまだしものことであったが、評価は上司がするもの、という世間一般の思考に慣れた委員たちにとっては、同僚で評価しようという発想にはなじめなかったのかもしれない。司法の世界は本来は、司法行政権は裁判官会議にあって長官・所長にはなく、長官・所長でも裁判官会議による注意の処分を受けることがあるという、裁判官の自律に生きているのだから、裁判官会議による評価つまり同僚同士の評価、という考えは、少しもおかしくないはずなのである。

なお、長官・所長を評価権者と定めたこと自体を、従来の評価制度からの後退であるという見解があるが、正当とは思われない。評価制度をなくすのでない以上、評価権者が制度となっていなければ評価の開示請求も不服制度も成り立ち得ない。そのうえで無名性にかくれかつ無答責のまま、従来のと通りの長官・所長（場合によっては部総括者をふくめ）による人事評価と支配が行われるのを許すことになるのである³⁰⁾。

- ③ ほぼ完全に全ての裁判官が人事評価の対象とされることとなった。裁判官相互の平等を確保する上で重要なことである。

最高裁が示した要綱案では第1に長官・所長が除外されており、第2に事務総局勤務者、司法研修所教官など特殊の地位にある裁判官の人事評価が明確になっていなかった。

第1のうち所長は長官を評価権者とする事となり、第2についてもそれぞれ評価権者を定めた。

高裁長官だけが、評価をする立場の者がいない、ということで除外された（実は、前述のとおり、ないことはないのである——高裁の裁判官会議がそれである。）。

- ④ 人事評価を段階式とするか記述式とするかについては従来から対立がつづいている。記述式反対の理由は形や美学の問題ではなく、客観性が保持できない、評価者の恣意が入り込みやすいということである。

記述式と段階式の併用型のモデルも提示された³¹⁾が、採用されなかった（旧様式も、実は併用型だったにもかかわらず）。

- ⑤ 外部からの評価を人事評価に取り入れるということになったのは大きな前進である。裁判官に対する批判を「雑音」と片付け、「負け犬の遠吠え」と無視し去る時代は過ぎたのである。

しかし、外部からの評価を受入れやすくするためにもっと多様な方法と出しやすい手立てを考えなければならない。

今回採用されることになった方式においても、「必ず書面による」「匿名は不可」（のちに必ず顕名ということではなくなったが）「具体的事実の記載を要する」「所属裁判所の総務課に提出する」などという厳格さは、まるでなるべく出して貰いたくない、と言わぬばかりである。裁判所の玄関や法廷の入口に目安箱を置くくらいのことは考えるべきである。

- ⑥ ⑦ 評価される裁判官の自己評価書面、面接、評価の開示、不服
これらは、評価されていることも知らなかった時代に比べるといずれも正当である。

不服の手続は、抗告の場合の「再度の考案」だけを取り出したようなもので、不服申立の体をなしていないのが問題である。委員会では評価をした長官または所長による再考だけで手続が止まるのではなく、長官・所長の人事評価の適・不適を判断する場が必

要であるという主張がなされ、その審判機関の提案もなされた³²⁾が容れられるところとならず、わずかに所長が行った評価について不服申出裁判官の主張をもあわせて長官が再点検をするという修正がなされたにとどまった。

6. 裁判所委員会制度

(1) 裁判所運営への国民参加制度

裁判所の運営への国民参加の制度の創設は、裁判官制度の改革そのものではないが、司法行政への市民の意思の反映と司法行政の透明化を通じて裁判官制度のありかたに関わってくるところがあるので、ここであわせて検討しておくこととする。

(2) 審議会意見書は、前記のように、裁判過程や裁判官制度のありかたについての透明化に加えて裁判所の運営を国民に開かれた透明性のあるものとすることを求めた。

まず従来裁判所には国民の意見を吸収し反映する場がなかったことが問題である。すなわち、①裁判の傍聴は、裁判公開を定めた憲法上の要請にもとづき、それ自体、裁判と裁判官に対する監視の機能を持つものであるが文字通り「傍聴」にとどまっていて、能動的に働きかけをするものではないこと、②いわゆる「一審強化協議会」が各地裁レベルで行われているが、参加者が法曹三者だけに限定されかつ実務的な意見交換に限られていること、③わずかに最高裁が「明日の裁判所を考える会」として各界有識者を招いて不定期の懇話会³³⁾ (2004年4月までに12回)を開いている程度であること、及び④各家庭裁判所に家庭裁判所委員会があるが、年1回程度で内容も不活発で殆んど機能していなかったこと、である。

この問題も最高裁一般規則制定諮問委員会に諮問されたうえ、制

度化が行われることとなった。ここでも最高裁は家庭裁判所委員会規則をモデルにした規則要綱案を提示したので、審議は事実上これをめぐってすすめられることとなった。

(3) 制度の骨格

- ① 裁判所の運営に広く国民の意見を反映させるために、全国各地地方裁判所と家庭裁判所に裁判所委員会を置く。
- ② 委員はその地域に在勤または在住する学識経験者 15 人を選任する（必要な場合は 25 人まで増加）。
- ③ その委員会は裁判所の諮問に応じ、または諮問を受けなくても、その裁判所の運営に関して意見を述べる。
- ④ 委員会が取扱うべき事項については限定を設けない。
- ⑤ 裁判所は委員会の意見に対する検討結果について、委員会に報告すべきものとする。
- ⑥ 委員会は年複数回開催する。
- ⑦ 委員会の議事は報道機関に公開し、かつ顕名の議事録を作成するのが相当であるものとする。

(4) 裁判所委員会制度の評価と問題点

裁判所委員会制度は同規則要綱およびこれに付属する「確認事項」³⁴⁾として最高裁に答申されて 2003 年 7 月最高裁規則³⁵⁾として制定され、これにもとづいて同年 11 月以降、各地で順次活動をはじめた。

裁判所委員会は全国 50 の地裁および 50 の家裁のそれぞれに設置され、従って全国 100 の市民参加の機関がそれぞれの裁判所の運営について発言しはじめた意味は決して小さくない。裁判所の運営はこれによって常時市民の監視にさらされ、批判を受けることになるからである。

そこで制度の個別的な問題について検討を加えることとする。

- ① 全国の地裁・家裁100ヶ所に裁判所委員会を設けるのはそれ自体は評価するとして、簡易裁判所、高等裁判所、さらには最高裁判所はどうなるのか。

最高裁当局は、簡裁については地裁委員会で管内の簡裁に関するものも取扱うと説明している。簡裁は独自の司法行政権をもっておらず、簡裁の司法行政は地裁判事のうちから指名された者（簡裁事務掌理者）が行うことになっているから、それはそれで相当といえるかもしれない。

そうすると、それでは独自に司法行政権を有する高裁・最高裁はどうか、ということになる。最高裁はそれぞれの裁判所委員会で高裁・最高裁に関わりのある意見がでた場合には、高裁・最高裁に伝達する、というのであるが、そうするのであれば、高裁・最高裁にも裁判所委員会を作った方が早道であろう。

- ② 委員については3つの問題が取上げられた

第1に、非法曹の委員を法曹の委員より圧倒的に多くするのが国民の司法参加の観点に合致する、ということで、この点については異論はなかったが、何倍、というところまでは明示されなかった。

第2に、裁判官は委員になるべきではない、少なくとも所長は委員として不適任ではないか、という問題があった。裁判所に意見を述べる機関にその意見を受ける者が入っているのは論理矛盾となる、という意見は説得力を持っていると考えられる。しかし多数意見とはならなかった。

第3に、第2の点が是認されるとしても、所長は委員長からは除外すべきだという主張があり、これは更に強い説得力を持つものであったが、第2と同じ結果となった。

- ③ 諮問を受けた事項も受けない事項も、つまりあらゆる事項につ

いて委員会が裁判所に発言でき、裁判所がこれに応答すべきこととなったことは評価に値することである。

- ④ 取扱事項に制限を設けないということは、司法行政に関する事項を当然ふくむのであって、場合によって予算や人事に関することでも、これらは所長に権限がないことが多いが、取次を求めることはできることとなろう。裁判官や裁判所職員の増員要求や庁舎の施設改善の要求も、視野に入ってくることとなろう。
- ⑤ 開催回数は、家裁委員会が休眠化した反省から、なるべく多くすることが各委員から求められた。表現こそは「複数回」とされたが、年3～4回以上という含意であったと理解される（現在の各地での運用が年2～3回をめぐる綱引きされているのは、その趣旨に反している）。
- ⑥ 公開に関する論議は、当然に報道機関公開・顕名議事録作成・議事録の公開ということであった（一般規則制度諮問委員会自身のやりかたと同じ）。ただ、確認事項が各裁判所委員会の自主性を尊重する表現となっていたために、これも現在の運用上、各地の裁判所当局や委員会自身に消極的、退嬰的な気風を生じているのは制度を作った趣旨にまったく反している。

7. 日弁連と最高裁の協議

- 1) 司法制度改革のうち弁護士（会）との関係が問題になるものについては、その調整のために日弁連と最高裁との間の調整をまって制度設計が行われた。これが日弁連と最高裁との間の協議である。

協議員は日弁連側が担当副会長、実現本部担当者1～2名、事務総長、担当事務次長、最高裁側が総務局長、人事局長、担当課長1～2名で「弁護士任官」、「非常勤裁判官制度」、「判事補の弁護士経験制度」

が順次協議のうえ合意された。

最高裁は従前日弁連その他のいわゆる民間団体との「協議」自体を肯じなかったものであり、事実上協議によって事が決まっても、最高裁への申入れ→最高裁による受領（または承認）という一方向の体裁を取っていたのであるが、「協議」という意見交換によって制度作りをする姿勢に転じたことは、その必要に迫られたにしても前進だと考えられる。

2) 弁護士任官

(1) 弁護士任官は、1991年中坊日弁連会長と川崎最高裁事務総長および根来法務事務次官（いずれも当時）の間の合意にもとづき制度化された³⁶⁾。

これにより弁護士は同期の裁判官または検事の最高俸と同額の報酬の保障、希望する任地の保障（転任を求められない）を得て任官しやすい環境を整備されることとなり、毎年裁判官に10人検事に5人の継続的な任官が目標とされた。

しかし、現実には各種の障害があって、任官者は目標に遥かに下まわり、2001年までの約10年間に57名に過ぎなかったことは周知のとおりである。

(2) 審議会意見書による弁護士任官者増加の提案を承けて協議の結果、2001年12月新しい取り決めがなされた³⁷⁾。

その骨子はつぎのとおりである。

- ① 日弁連は、弁護士任官の推薦基準と推薦手続きを定めて、多様で豊かな知識・経験と人間性を備えた裁判官となりうる弁護士をできる限り多く裁判官候補として推薦するように努めることとし、これを最高裁が了承した。
- ② 日弁連は、弁護士任官適格者選考委員会の設置、法律事務所の法人化・共同化の推進、弁護士任官支援事務所の設立など弁護士

任官推進のための環境整備を行う。

- ③ 最高裁は、弁護士が裁判官に任官しやすくするための環境を整備するとの観点から、「弁護士からの裁判官採用選考要領」を改訂し、採用を希望してから採用に至るまでの手続き、期間を明確化するとともに、短期間任官、専門分野任官についても積極的に取り組むこととする。

- (3) この新しい「弁護士任官の取りまとめ」により、最高裁、日弁連それぞれが、弁護士任官が低調に推移してきた原因を取り除くための方策を推進することを確認しただけでなく、日弁連と最高裁が、「裁判官の給源の多様化・多元化を図り、21世紀のわが国の司法を担う質の高い裁判官を安定的に確保するために、弁護士任官を大幅に拡大することがきわめて重要だとの基本的認識」で一致したことは重要である。

それまでの最高裁は、日弁連が弁護士任官を進めるのであれば、これを受入れるに吝かでないという消極的賛成の立場をとり続けてきたが、わが国の裁判官制度であるキャリアシステムが制度疲労を起こしていることを最高裁自身も認め（日弁連主催第19回司法シンポジウムにおける中山隆夫最高裁総務局長の発言）、その是正策の一つとして弁護士任官を積極的に推進することに転じたことの意味は大きい。

2002年度の任官候補者が32名に達するに至ったのはその具体的な成果の一つと考えられる（但し現実の任官者は10名にとどまった）。

3) 非常勤裁判官制度

- (1) 弁護士が、これまでの取扱事件や事務所や顧客をすべて捨てて裁判官に転ずることになかなか踏み切れない、というのが弁護士任官の隘路のもっとも大きなものの一つであった。

そこでイギリスなどのパートタイムジャッジ制度を参考に弁護士がその職に就いたまま一定期間あるいは周期的に裁判官としての職務を行うことが構想されるに至った³⁸⁾。

最高裁の中ではこれに対する違憲論³⁹⁾をふくめた反対論が多く非常勤裁判官構想は長く放置されて来た。

(2) この問題に関する協議は憲法上あるいは実務運営上の難点を注意深く避けながら非常勤裁判官実現の道を探るものであったが2002年8月、次の形で合意を見るに至った⁴⁰⁾。

- ① 5年以上の経験を有する弁護士が、その地位を保有したまま週に1回以上の全日いわゆる非常勤の裁判官として執務する。
- ② 当面、民事および家事の調停およびこれに随伴する審判を担当する（調停官と呼稱する）。
- ③ 非常勤裁判官は弁護士として弁護士会の監督を受けるとともに裁判官としての身分上の拘束を受け（調停委員兼務はできない、など）また当然国家公務員としての規律に服する（積極的な政治活動の禁止など）。
- ④ 最高裁としては非常勤から更に常勤裁判官を展望することを期待する。

(3) この制度は2004年1月から実施に移され、当分の間東京、大阪、名古屋、札幌、福岡の各高裁管内に合計30名が配置された。同年10月から広島に拡げられる予定であり、人数も、執務地も増えていくこととなろう（同年10月28名採用、数年内に100名となる⁴¹⁾）。

今後、非訟事件、労働審判事件等、調停以外の分野に権限を拡大して行くべくさらに工夫がなされるであろう。

この制度が裁判官給源の多様化の一つとして有効な働きをし、さらに法曹一元実践の一步として大きな役割を果たすことが期待されている。

4) 判事補の弁護士職務経験制度

- (1) 審議会意見書の提言は「多様で豊かな知識、経験等を備えた判事を確保するため、原則としてすべての判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みを整備すべきである」とし、「判事補が裁判官の身分を離れて弁護士、検察官等の他の法律専門職の職務経験を積むことが基本となるべきである」としていた。

そこで、協議では弁護士経験をさせさせるための具体的な方策の検討をしていたところ、審議会意見書が「裁判官の身分を離れた判事補が、上記の経験を積んだ後に、裁判官に復帰した場合には、退職手当や共済関係等の面で適切な配慮がなされることが望ましい」としているため、そのための制度的保障の方途をめぐって協議は一時期デッドロックに乗り上げていた。

- (2) 司法制度改革推進本部事務局が、各種の検討の結果として預金保険機構的スキームはこの弁護士職務経験制度には使えず、官民交流法類似のスキームしかない結論づけ、「年金の継続」や「退職金の期間通算」をできるようにするには、現実には公務員の身分を残すしかないという見解を示したので、結局その線での制度設計が行われた。

すなわち、弁護士の職務経験をする判事補は弁護士として登録し、判事補の身分を失う（裁判官は退官）ものの国家公務員（裁判所事務官）としての地位を保持し、そのことによって退職金の通算、年金継続、公務員宿舍居住、などの利益を享受することとなるのである。

しかし、判事補が弁護士その他の経験を積む、ということは、ただ裁判官以外の仕事もしてみる、ということではなくて裁判官の身分保障のみならず「官」の立場にあるものとしての手厚い保護から

- も離れ、1個の民間人としての厳しい経験を得させることに眼目があったものである。身分保障は一時期失うものの経済的な地位の安定は一切失わず、場合によっては裁判官宿舎から弁護士事務所に通う、ということでは真の社会的経験と言えるかどうか疑問である⁴²⁾。
- (3) 必要な立法措置を経て⁴³⁾この制度は2005年4月からつぎのとおり適用を開始することとなった。
- ① 弁護士経験の期間は2年、必要によって3年まで延長できる。
 - ② 各弁護士会は弁護士経験希望者を受入れる事務所を準備し、希望者は、その選択により弁護士として任意の法律事務所で執務する。
 - ③ 受入れた事務所はその者が判事補在官中に得ていた報酬と同程度の収入を保障するのが望ましい。
 - ④ 判事補 1まわり (2年半) 後、または2まわり (5年半) 後に弁護士経験をするのが望ましい。
 - ⑤ 国家公務員 (裁判所事務官) としての身分を有することは、弁護士としての活動を妨げることはない (政治的中立性保持、公務員の告発義務など) ものとする。
- (4) この制度が純粹培養型裁判官とその画一的な発想の悪弊をふせぎ、裁判所の中に多種多様な人間性豊かな裁判官を育てるきっかけを作ったことはたしかである。
- 裁判所事務官の身分などというものは、経済的不利益をふせぐための法形式にすぎないものとして明確に運用することによって、すべての判事補⁴⁴⁾をキャリア裁判官としての社会的視野狭窄から解放し、実質的で十分な社会的経験を積ませるようにしていくことを期待する。

8. 法曹制度検討会での取扱い

(1) 以上の裁判官制度改革およびこれに関係する改革課題、すなわち、①裁判官任用制度②人事評価制度③裁判所委員会制度④弁護士任官制度⑤非常勤裁判官制度⑥判事補の弁護士経験制度に関する制度設計は、一般規則制定諮問委員会の審議や最高裁と日弁連との協議が終わるとともに、順次司法制度改革推進本部の法曹制度検討会に報告され審議に付されている。

しかし、ほとんどすべての場合に異議なく承認されて、検討会で意見の対立を生ずる場面は余りみられなかった。1回だけ裁判官人事評価制度の議論経過が不明瞭であるとして一般規則制定諮問委員会に説明を求めたことがあった。

法曹制度検討会に提出された制度設計が完全であったから、というより同検討会としては完成されたものを出されては、取り組む意欲に欠けるのも無理はないであろう。

(2) 上記①ないし⑥の制度のほか、法曹制度検討会の審議に付されるべき裁判官制度改革課題として審議会意見書が示していたものに、少なくとも⑦特例判事補制度の解消⑧最高裁裁判官選任過程の見直し⑨裁判官報酬制度の見直し⑩裁判官の大幅増員策があった。

しかし、⑦を審議した2003年2月の法曹制度検討会では、特例判事補制度は55年間もつづいたのだからむしろなくす必要がない⁴⁵⁾、とか、それならば判事補を7年くらいで判事にすればいい⁴⁶⁾、など意見書の趣旨に反するような意見が出る始末で、特例判事補制度の弊害や制度的矛盾点の指摘も行われず、制度解消の展望は示されなかった。

むしろ、最高裁の方が法曹制度検討会の論議を待たずに、特例判事補の単独訴訟事件担当を任官7年目ないし8年目から（現在はほ

とんど例外なしに6年目から)に後倒しすること、担当業務をこれまで以上に合議事件に振り向けるなど、段階的な見直しを推進するということである⁴⁷⁾。

⑧については過去に最高裁判事任命諮問委員会の経験もあり、その後もその復活法案が国会で審議未了になったこともあり、制度化にもっとも近い課題であったと考えられるうえ、検討会自身が外国調査も行い、2002年中に5回にわたる検討会で審議したにもかかわらず、検討会で論議するにはテーマが大きすぎるとか内閣の任命権を侵すという不可解な理由で棚上げされた⁴⁸⁾。

⑨の裁判官報酬制度については審議会意見書が問題点として示した「裁判官報酬の進級性見直し」「現在の報酬の段階の簡素化」が何を意味しているかを理解していないような論議が行われた。すなわち、現在26段階で最大格差10倍となっている裁判官報酬について民間や公務員と比べて特に問題はない、とかむしろ判事4号まで平等に昇給するのが問題で勤務を査定してもっと差をつけるべきだ、とか裁判官制度改革の方向そのものに逆行する意見があり⁴⁹⁾、この課題についても特例判事補解消と同じく方向を見出すに至らなかった。

⑩については課題そのものを取り上げなかった。

(3) かくして法曹制度検討会は、裁判官制度改革のその余の問題については独自の制度設計も方向提示も行わないまま推進本部が終わる2004年11月末までに大幅な期間を残したまま同年7月実質的な審議を終えた。

最高裁が何らかの形で関与している一般規則制定諮問委員会や二者協議を了えた分野での改革が進み、最高裁の関与のない法曹制度検討会で裁判官制度改革の成果が挙がらなかったというのは皮肉というほかない。

そのちがいは、どこからでて来るのか。

第1に、最高裁は審議会意見書に事実上拘束される立場にあり、裁判官制度改革の実行を迫られていたこと。

第2に、その意見書の背後にある国民の要求と監視の眼を意識しないわけにいかなかったこと。

それに対して検討会は司法制度改革に主体的にかかわることなく(本来、検討会も改革の主体であったのであるが)客観的、かつ傍観者的に振舞っていた。

そして第3に、一般規則制度諮問委員会も最高裁・日弁連の二者協議も、自分たちが制度作りに責任を負っているという気迫と真摯さで取り組んでいたが、検討会は何かを作り上げるべく義務づけられているのではないという一種無責任な雰囲気があり、両者の間には相当の温度差があったこと。

この温度差が最高裁と検討会の間にもあることは、つぎのような象徴的なできごとにあらわれているといえよう。

特例判事補の解消は意見書で与えられた命題であって、最高裁が単独事件担当は、7—8年目からとし、合議事件担当重点にシフトする方向を出していることは前述のとおりであるが、検討会で特例判事補も7～8年で判事に任命するようにしたらいい、などという逆行的な意見がでたところから、最高裁はこれを承けて世論が望むなら特例判事補の判事任命前倒し(特例判事補の単独担当後倒しでなく)もあり得る、と発言するに至っている⁵⁰⁾のである。

最高裁が「世論」を見るに敏なることもさることながら、検討会が最高裁の姿勢を引き下げ兼ねないレベルにあることも示している。

9. むすび——残された課題

(1) 裁判官制度改革課題のうち前記①②③については最高裁規則の制定をもって、④は最高裁と日弁連の合意成立をもって、⑤⑥はさらに必要な法律の制定をもって、それぞれ実施に移されることとなった。⑥の判事補の弁護士経験制度が2005年4月発足を予定しているほかは、すべてすでに運用が開始されている。

運用段階での種々の問題も既に生じており、それ自体大きな課題となっているものもある⁵¹⁾が、本稿は制度改革過程の検証を目的としているので運用上の問題の検討は、別の機会としたい。

(2) これら裁判官制度改革の全体を通じて、わが国の裁判官制度の改革はひとまず大きく前進したということができると思う。

誤解を恐れずに言えば、司法制度改革がはじまった10年前まではこれだけの前進をするとは予想することのできなかつたものだった、とも言える。この10年は、その前の30年の歩みを考えると思い半ばに過ぎるものがある。

この前進をもたらしたのは、裁判官制度がそして司法が、国民の側を向いていないということから来る国民の司法不信、この現状を批判する国民の深部の力であろう。審議会に対して日弁連が行った100万人署名活動が、周囲から「100万人なんてまた大風呂敷を」と言われながら短期間に276万人という大幅な超過達成をしたことにもそれはあらわれていると思う。

(3) しかし、裁判官制度改革がこれで終わりでないことも確かであって前記の⑦⑧⑨⑩の課題にさらに⑪最高裁の事務総局の現状の再検討をふくめ⑫官僚裁判官制度そのものに迫る課題が手つかずにある。

これらが解決されなければ司法が真に市民のものになったとは言

えないだろう。

註

- 1) 1992年から日本弁護士連合会に設置された司法改革推進本部で中坊公平本部長代行のもとで事務局長として、1998年から日本弁護士連合会司法改革実現本部事務局長、さらに2000年から同本部本部長代行として、弁護士会の立場で司法制度改革に携わることとなった。
- 2) 司法制度改革審議会意見書92頁以下
- 3) 司法制度改革推進法により本部長は内閣総理大臣、副本部長は法務大臣と内閣官房長官、本部員はその他の国務大臣全員すなわち全閣僚によって本部が構成されることとなり、司法制度改革は政府直轄で進められることとなったわけである。
- 4) 検討会はずぎのとおり。
 1. 裁判員制度・刑事
 2. 国際化
 3. 公的弁護制度
 4. 法曹養成
 5. 法曹制度
 6. 司法アクセス
 7. 行政訴訟
 8. 労働
 9. 仲裁
 10. ADRのちに知的財産訴訟検討会が設けられ合計11となった。
- 5) 法曹制度検討会の委員はずぎのとおり（→はメンバーの交代）。

伊藤 真 (東京大学教授)

小貫 芳信 (法務総合研究所所長 検事) →太田茂 (大阪地方
検察庁次席検事)

岡田ヒロミ (消費生活専門相談員)

奥野 正寛 (東京大学教授)

釜田 泰介 (同志社大学教授)

木村 利人 (早稲田大学教授)

佐々木茂美 (大阪地方裁判所判事)

田中 成明 (京都大学副学長)

中川 英彦 (住商リース顧問)

平山 正剛 (弁護士)

松尾 龍彦 (評論家)

座長は伊藤 真

- 6) 推進本部事務局の法曹制度検討会担当は植村稔参事官であったが、同参事官は最高裁からの出向(34期)であって、最高裁判事局、同人事局、同経理局等に勤務した経験を有しているところから裁判官制度について知識経験を有していた点についてはしばらく措くとしても、それだから当然に検察官制度や、ことに弁護士制度について造詣があったというわけではあるまい。
- 7) たとえば、弁護士会はわが国で唯一、監督官庁を持たない、という最高度の自治を保障されているが、推進計画は弁護士制度改革について、日弁連の検討を待って、と限定を加えているわけではない。
- 8) 委員会委員(→はメンバーの交代)。
- | | |
|--------|-------------------------------------|
| 青木 昌彦 | 独立行政法人経済産業研究所長 |
| 遠藤 光男 | 弁護士(元最高裁判所判事) |
| 龍岡 資晃 | 東京地方裁判所長→細川 清 さいたま地方裁判所長 |
| 北野 聖造 | 司法書士(日本司法書士会連合会会長) |
| 曾我部東子 | 弁護士(元日本調停協会連合会理事長) |
| 堀籠 幸男 | 最高裁判所事務総長→竹崎 博允 最高裁判所事務総長 |
| 鶴岡 啓一 | 千葉市長 |
| 戸松 秀典 | 学習院大学法学部教授 |
| 磯村 保 | 神戸大学大学院法学研究科教授→中田 裕康 一橋大学大学院法学研究科教授 |
| 長谷川真理子 | 早稲田大学政治経済学部教授 |
| 長谷川裕子 | 日本労働組合総連合会労働法制局長 |
| 土方 健男 | 社団法人共同通信社メディア局長 |
| 松尾 邦弘 | 最高検察庁次長検事→古田 佑紀 最高検察庁次長検事 |
| 中田 昭孝 | 京都地方裁判所長→大山 隆司 京都地方裁判所長 |
| 堀越 みき子 | 東京家庭裁判所判事(のち退官、弁護士) |
| 堀野 紀 | 弁護士(東京弁護士会) |
| 前田 雅英 | 東京都立大学法学部教授 |

宮崎 礼壹 内閣法制局第一部長
宮廻 美明 住友商事（のち、東京大学大学院教授）
宮本 康昭 弁護士（東京弁護士会）

委員長には遠藤光男委員が選任された。

- 9) 規則制定諮問委員会には、他に、民事規則、刑事規則、家庭規則の各制定諮問委員会があり、それぞれ民事事件、刑事事件、家事・少年事件に対応する。
- 10) 尤もすべての裁判所規則制定が規則制定諮問委員会を前置するわけではなく、法制審議会等で審議済みの事項や諮問を要しない程度の事項にかかる規則については諮問が省略される。
- 11) 一般規則制定諮問委員会（以下、委員会という。）議事録第1回（平成14年7月31日）。
- 12) このことを指摘するものは数多いが、差し当り、野村二郎『最高裁判所一司法中枢の内側』（講談社）とくに109頁以下、朝日新聞取材班『孤高の王国裁判所』（朝日新聞社）とくに127頁以下、など。
- 13) 審議会意見書95頁
- 14) 確認事項とその内容は一般に知られていないので次に掲げる。

確認事項

1. 下級裁判所裁判官指名諮問委員会（以下「委員会」という。）は、指名候補者を指名することの適否の意見を述べるに当たっては、その理由を付することができるものとする（要綱案2③の「意見」は、適否の意見と理由をふくむこと）。
2. 簡易裁判所判事の指名の適否については委員会への諮問の対象としないが、簡易裁判所判事選考委員会について、その委員構成等を委員会に近づける方向で、その改革を図るのが適当である。
3. 最高裁判所は、任官希望者について委員会に諮問する場合、その者に関する資料を委員会に提出するのが適当である。なお、その場合、委員会の審議を実質的なものにするため、最高裁判所がどのような資料を委員会に提出するかについては、委員会の検討と運用に委ねるべきである。
4. 最高裁判所は、指名過程の透明化を増すために、指名候補者を指名しなかったときは、その者の求めに応じて、その理由を明ら

かにするのが適当である。この際に、最高裁判所は、委員会の意見も併せて明らかにするのが適当である。

5. 委員会の委員 11 人の構成は、法曹三者 5 人、(裁判官 2 人、検察官 1 人、弁護士 2 人)、学識経験者 6 人とするのが適当である。
 6. 最高裁判所は、学識経験者から委員及び地域委員を選任するに当たり、できるだけ多方面に意見を聴取して適切な選任が行われるように配慮するのが適当である。
 7. 委員会は、地域委員会に対し、指名候補者の名簿を提供すべきである。
 8. 地域委員会は、委員会の求めがない場合にも、指名候補者に関する情報を収集することができるものとする。
 9. 地域委員会は、5 人の地域委員で構成する場合は、法曹三者 3 人(裁判官、検察官、弁護士各 1 人)、学識経験者 2 人とするのが適当である。その地域委員数を増加させる場合にも、この構成比を基本とするよう配慮するのが適当である。
 10. 委員会及び地域委員会の活動に関しては、裁判官の独立を侵すおそれのないよう十分に配慮すべきである。
 11. 最高裁判所及び各高等裁判所は、委員会及び地域委員会が中立・公正に活動することができるように、庶務の処理に当たって適切な配慮をするのが適当である。
 12. 選任基準、手続、スケジュール等の明示の方法については、「その他委員会の運営に関し必要な事項」として、委員会において、最高裁判所と調整しながら検討すべきである。
 13. 要綱案に掲げる事項は、最高裁判所規則で定めるのが適当である。
- 15) 平成 15 年最高裁規則第 6 号
 - 16) 第 2 回委員会(平成 14 年 9 月 20 日)配布資料「適任者を選考する委員会のありかた」(宮本委員)
 - 17) 山崎幹事(最高裁人事局長)の説明、第 3 回委員会(平成 14 年 10 月 22 日)議事録
 - 18) 龍岡委員・中田委員の発言 第 4 回委員会(平成 14 年 11 月 22 日)議事

録

- 19) 宮廻委員の発言 第2回委員会(平成14年9月20日)議事録
- 20) 前掲第4回委員会議事録
- 21) これをはじめて指摘したのは「裁判官白書」(三一新書 1961年)
- 22) 高木委員発言 第17回司法制度改革審議会議事録
- 23) 「裁判官の人事評価の項目の概要」第48回司法制度改革審議会配布資料
- 24) この経過については明賀英樹「裁判官人事評価制度の問題点と改革の方向性」(日本評論社『司法改革の最前線』所収)
- 25) 「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会」
その構成はつぎのとおり。

座長	大西 勝也	弁護士(元最高裁判所判事)
委員	稲田 寛	弁護士(元日本弁護士連合会事務総長)
委員	緒方 重威	弁護士(元広島高等検察庁検事長)
委員	金丸 文夫	読売新聞社調査研究本部主任研究員
委員	長谷部由起子	学習院大学法学部教授
委員	吉本 徹也	東京高等裁判所判事(部総括)
委員	福田 剛久	東京地方裁判所判事(部総括)
- 26) 馬場健一「裁判官の人事評価に対する現職裁判官の意見」(前掲『司法改革の前線』所収)にその分析がなされている。
- 27) 平成16年最高裁判所規則第1号
- 28) 森野俊彦「裁判官人事評価制度の見直しについての一意見」(前掲『司法改革の最前線』所収)にこの点をめぐる論議が紹介されている(179頁)。
- 29) 前記研究会の報告書は部総括者を評価権者にふくめないとしたものの情報提供の「中核になる」としている。
- 30) 前掲森野も長官・所長を評価権者として明確にすることを主張する(184頁)
- 31) 第9回委員会(平成15年11月4日)配布資料 「裁判官評価素案」(堀野委員提出)
- 32) 上記第9回委員配布資料「規則要綱案の修正案」(宮本委員提出)
- 33) 明日の裁判所を考える会メンバーは次のとおり。
大木美智子 消費科学連合会会長

大谷 昭宏	ジャーナリスト
北川 正恭	早稲田大学大学院教授、前三重県知事
田中 直毅	21世紀政策研究所理事長
平木 典子	日本女子大学教授
松尾 浩也	東京大学名誉教授
米本 昌平	科学技術文明研究所所長

34) 確認事項は次のとおり。

- 1 地方裁判所委員会及び家庭裁判所委員会（以下「委員会」と総称する。）の委員の任命に当たっては、多様な委員構成になるよう配慮し、学識経験者の委員数が委員総数の過半数を下回らないものとするのが適当である。
- 2 委員会は、その設置の目的にかんがみ、できる限り年複数回開催するよう努めるべきである。
- 3 委員会及び部会の議事の公開については、当該委員会及び部会が決定すべき事柄であるが、当委員会としては、議事録を公開するとともに、報道機関に議事を公開するのが相当であると考え。
- 4 設置裁判所は、委員会の意見に対する検討結果について、適時、当該委員会に報告するのが適当である。

35) 最高裁規則平成15年第9号

36) 「弁護士からの裁判官採用選考要領」および「弁護士からの検察官採用選考要領」

37) 平成13年12月7日最高裁判所・日本弁護士連合会「弁護士任官等に関する協議の取りまとめ」

38) 非常勤裁判官制度に関するもっとも先駆的な理論作業として、私も参加した研究会の成果をまとめた法律時報1994年10月号22頁特集「司法改革と非常勤裁判官」の以下の論稿

小島武司『非常勤裁判官制度と司法の課題』

石村 脩『憲法から見た非常勤裁判官制度』

湯川二郎『国民の司法参加・法曹一元と非常勤裁判官制度』

秋山賢三『職業裁判官制度と非常勤裁判官』

中尾正信『民事訴訟と非常勤裁判官』

吉田 勤『刑事訴訟と非常勤裁判官』

庭山英雄『非常勤裁判官制度の比較法的考察』

「決して一部新しがりやの思いつきではない」（庭山、前掲 54 頁）と自負されながらも、奇異をもって迎えられることもないではなかった営為が、とうとう 10 年にして現実のものとなったのである。

- 39) 憲法で定める裁判官とは、常勤で一身をもって裁判のことにあたる裁判官を予定している、というのであるなお、笠井正俊「裁判官制度改革の理論的評価と今後の課題」（ジュリスト 2004. 7. 15）44 頁以下、も同趣旨のようである。
- 40) 平成 14 年 8 月 23 日最高裁判所・日本弁護士連合会「いわゆる非常勤裁判官制度の創設について」および、双方協議員の了解事項「弁護士任官に関する協議会におけるいわゆる非常勤裁判官制度の創設に関する協議について」
- 41) 小池裕「裁判官制度改革の運用状況について」（ジュリスト 2004. 7. 15）52 頁以下参照
- 42) 笠井前掲 43 頁は「巧みな制度設計である」と評価している。つまりは、この制度を手厚い保護のもとでの「判事補の研修」とみるか、独立した一民間実務法律家としての経験の場とみるか、の違いである。しかし、同教授も、中期間には 2 年程度の弁護士経験に加えてその地の各種経験をし、合計 3～5 年の他職経験が可能な状況が生れることを望む、としているので、決して今回の制度に満足しているわけではないのであろう。
- 43) 2004 年 6 月 18 日判事補および検事の弁護士職務経験に関する法律成立
- 44) 最高裁は制度発足時に弁護士職務経験者が 2 桁に乗るようにすることを目指している、ということである（小池前掲 50 頁）。
- 45) 中川委員の発言（16 回法曹制度検討会議事録）
- 46) 木村委員の発言（前掲議事録）中川、岡田委員も判事補で 10 年も経たなくてもいいとして木村発言に同調。
- 47) 第 12 回明日の裁判所を考える懇談会（2004.4.26）配布資料「特例判事補制度の見直しについて」、小池前掲 50 頁にも同旨の指摘がある。
- 48) 田中委員は憲法問題である、検討会の守備範囲ではない、国会の憲法調査会のマターである、と発言。小貫委員もこれに同調。釜田委員は内閣の選

任権を侵す、と発言（以上、第13回法曹制度検討会議事録）。

49) 奥野委員、松尾委員の発言、田中委員も同調、太田委員は反対（以上第22回法曹制度検討会議事録）。

50) 前掲第12回明日の裁判所を考える懇談会議事録。

51) とくに、裁判官指名諮問委員会や、裁判所委員会の運営上に問題は多い。

本文中にもそれに触れた部分があるが、制度設計のときの意気込みないし理念と、これが現実化されたときの現場の受けとめ方や動きとの間に相当のギャップがあることが痛感される。しかしこれも新しい仕組みの生みの苦しみとして克服していかなければならないものであろう。

