

「裁判官制度の改革」についての審議用レジュメ

- これまでの審議に現れた改革の課題に対する具体的方策のアイデア -

本資料は、夏の集中審議及び第36回会議における審議における「裁判官制度の改革」を巡る議論(審議に供された意見書等を含む。)の中から、中間報告において整理された三つの改革の課題、すなわち「給源の多様化・多元化」、裁判官の任命手続の見直し」及び「裁判官の人事制度の見直し(透明性・客観性の確保)」のそれぞれに対する具体的方策にかかわる主な意見の要旨を整理するとともに、そこから具体的方策のアイデアとなり得る事項を抽出して例示したものである。(事務局作成資料)

・ 給源の多様化・多元化

【具体的方策の検討の方向性】(中間報告)

裁判官の給源の多様化、多元化を図るための具体的方策については、次の点に留意して、更に検討する。

裁判所法は、判事の給源の多元性を予定しているが、その趣旨は、判事にふさわしい有能な人材を裁判所内に限らず広く法曹各界(法律学者を含む。)から迎えようとしたものにほかならない。

しかしながら、運用の実際においては、判事補のほとんどがそのまま判事になって判事補が判事の主要な給源となり、しかも、従来、弁護士からの任官が進まないなど、これを是正する有効な方策を見いだすことも困難であった。このような、制度運用の経緯、現状を踏まえ、当審議会としては、国民が求める裁判官像を描き、そのような裁判官をいかにして安定的に確保していくべきかという広い視点に立ち、「給源の多様化、多元化」(裁判所法の趣旨)の実質化を図ることはもとより、更に進んで判事となる者一人ひとりが、それぞれ法律家として多様で豊かな知識、経験と人間性を備えていることが必要であり、判事の給源としての判事補制度の改革を含め、知識、経験等の多様化を制度的に担保する仕組みを構築することが今後検討すべき改革の方向であると考えます。

なお、特例判事補制度については、その問題点を踏まえ、見直しを検討することが必要である。

具体的方策のアイディアの例

- イ．判事の任命資格として要求される法律専門職での在職年数の調整【例えば、裁判官以外の法律専門家の職務経験を一定年限要求する制度など】
- ロ．現行裁判所法の判事の任命資格の規定にとらわれない新たな給源の仕組みの整備
- ハ．判事補等の裁判官に多様な経験を積ませる仕組みの整備・拡充【例えば、判事補研修の充実など】
- ニ．特例判事補制度の廃止
- ホ．アメリカにおけるロークラークにみられるように、判事の職務を補佐する役割を果たす新たな裁判所調査官等の制度の整備

【主な意見の要旨(夏の集中審議)】

判事補だけでなく様々な法律専門職種から判事を任用することとしている裁判所法本来の考え方自体は間違っていないが、希望者が減っていったことで事実上給源が判事補に一本化してしまっていることが問題。これを元に戻して給源を多様化し、様々な法律専門職種の出身者が切磋琢磨して、足腰の強い司法を作っていくのがこれからの課題。

公的義務だといっても、現行の弁護士任官の制度では、任官者が増えない可能性もあるので、弁護士としての在職年数を10年にこだわらず、7・8年として、1年程度研修的な期間を経て裁判官に任官することとしてもいいのではないか。

様々な法律専門職種からの任命の条件となる在職年数を調整して考えるべき。

特例判事補の制度は、裁判所法が本来考えていたこととは違うものであり、いずれは無くしていく方向で考えていくべきだ。

特例判事補制度を存続する必要があるとするならば、その制度的な改革も十分に考えていかなければならない。

弁護士からの任官者が増えない原因を考える必要があるが、弁護士としての自由な立場から、裁判官のキャリアシステムの枠の中に入っていくことに心理的に抵抗感があることも原因の一つではないか。もっと参加できるような仕組みに変えていくことが必要。

そもそも憲法やその他の法規による司法制度は、法曹が一体感を醸成しやすいシステムとなっている。にもかかわらず、一体化を阻んできた原因はどこにあるのか、それを取り除くための議論をすべき。

裁判所法に判事の給源はいくつも規定されているが、事実上判事補がほとんど任命される。司法研修所を出てすぐに裁判官に採用される判事補制度を作ったことに、基本的な問題点がある。

裁判官の給源を実質的に多様化する方向で、現行のキャリアシステムの改善を進めていくことが妥当。

裁判官の任用は、制度としては給源の多様性は確保されている。なぜ弁護士からの任官者が少ないのかという問題から考えていかなければならない。

最初から裁く立場に立つ判事補という制度が一番の問題。その立場に立った経験がないと、裁かれる者に共感を持つことはできない。また、判事補は、社会的経験が乏しいから、いわゆる「官僚裁判制度」と言われるような、「お上」のありきたりの判断で裁判が行われている、あるいは、そのような裁判が行われない保障がないことに根本的な問題がある。

判事補制度を残したままでは、給源の問題を改善することはできない。判事補制度を残しつつ弁護士任官をより多くするということは不可能。

裁かれる立場に立てば、必ず裁かれる者の心情が理解できるかということ、そうではなく、裁かれる立場に立たなくても、人の心の痛みを我が心の痛みと感ずることのできる人ならば裁かれる者の心情を理解できる。これは、その人の人間性による。

判事補としての10年間の間に、例えば数年間、民間の企業法務での勤務や弁護士事務所での弁護士として勤務を経験させる、公設弁護人あるいは扶助弁護士として働く、あるいはアメリカのロークラークのように高裁裁判長に付く調査官としての職種に勤めさせる、というような経験を通じて、裁かれる者の痛みの分かる、事実の洞察力にも優れた立派な裁判官となっていくのではないか。そういった方法についても議論すべき。

企業の立場からは、あるべき裁判官像として判断の安定性、的確性を重視している。そこにキャリアシステムのメリットもあると考えている。むしろ、同システムにも短所はあり、それを改善する必要はあるが、法曹の間に一体感、信頼感のないまま法曹一元に取って代わられることには非常に不安を感ずる。良い弁護士が良い裁判官とは限らないのである。

判事補制度は存続させるべきであり、ただ、運用上の問題については改善していくことが必要である。

【主な意見の要旨(第36回会議)】

判事補制度は、一定期間を定めてこれを廃止する(給源とはしない)こととし、判事補は、例えばアメリカにおけるロークラークにみられるように、裁判所調査官等として判事の職務を補佐する役割を果たすこととする。

判事補に代わる新たな給源からの裁判官(判事)任用の割合を適切に設定し、その割合を増大させることとする。

判事補制度について、廃止を視野に検討する必要がある。

弁護士、法律学者などの積極的な判事への任官が促進される条件整備が必要である。

特例判事補制度については、もともとが特例で暫定措置であったものであり、早急に廃止する必要がある。

キャリアシステムにはいろいろな問題があるが、基本的には維持すべきであり、例えば裁判官と国民が法律の問題を前にして対話することとなる一般参審制など、キャリアシステムの閉鎖性という欠点を補うような施策を講ずることが有効である。

判事補制度それ自体がもともと間違っていたとは思わない。裁判官の給源として事実上一本化してしまったために、キャリアシステムのようなものができてしまったことに問題点がある。判事補制度それ自体にも、問題点が少ないわけではなく、それを改めていくことは必要であるが、そのことから判事補を給源とはしないとまで言うのは論理的に飛躍している。

判事補制度を含め、当初から裁判官として採用して養成していくという制度は、先進国のうちの半ばはそうした枠組みを採用しているものであり、比較法的観点から言っても、制度自体に根本的欠陥があるわけではない。

判事補制度について、それ自体を廃止する必要はないが、判事の給源の在り方を見直して、改革を加えるべきではないか。

判事補は、任命資格として実務経験を求められておらず、司法修習を終えた者が、実際にはほとんど実務を経験しないまま任命され、それをもって裁判官とするという制度の骨格自体がおかしい。

判事補経験のみで判事になることの根本問題は、判事補は、当事者が提出してきた証拠を評価して事実認定するだけで、証拠を収集するなどその前段階を経験していないことにある。裁判官と、検察官・弁護士では、仕事の内容が根本的に異なり、裁判官として裁く地位に就くためには、当事者として証拠等の資料を裁判所に提出する前の段階を経験する必要がある。

判事補は、裁判官として裁判所の中で仕事をしているだけでは、経験を積むことにも自ずと限界がある。判事の職責、権限は非常に重要であって、そういう地位に就く者には、裁判所の中だけではなく裁判所の外でも、当事者等として仕事をさせ、多様な経験を積ませる必要がある。

例えば、法律上、判事補について、判事になるためには(研修としてではなく、裁判官の身分を離れて)、裁判官以外の法律専門家としての職務経験を一定の年限経ていなければならないこととすべき。裁判所の外での法律専門家としての職務経験には、弁護士、検察官、行政官、民間企業などでの職務経験も含まれるとしてよい。

判事補の経験を多様化させることについては、裁判官の身分保障ということを見ると、法律上そうすることが可能なのかどうか、幅広く弾力的に考える必要がある。

能力、資質、考え方は人によって様々なのだから、判事補の在職経験10年とされているのを、もっとフレキシブルに、例えばある人は3年、ある人は5年というふう考えるべき。

・ 裁判官の任命手続の見直し

【具体的方策の検討の方向性】(「中間報告」)

裁判官の任命手続の見直しのための具体的方策については、国民の裁判官に対する信頼感を高める観点から、次の諸点を含め、更に検討する。

- ・ 判事に任命されるべき者の指名について、透明性、客観性、説明責任を確保するための方策(例えば、選考のための基準の明確化や手続の整備等)
- ・ 判事に任命されるべき者の指名過程に国民の意思を反映させるなど資格審査の充実を図るための方策(例えば、国民の代表者等を含む機関が指名過程に関与する制度の整備等)
- ・ 最高裁判所裁判官の選任等の在り方

具体的方策のアイディアの例

- イ．指名に関する透明性、客観性、説明責任の確保【例えば、選考のための基準の明確化や手続の整備・透明化、審査の厳格化など】
- ロ．指名過程に国民の意思を反映させる仕組みの整備【例えば、裁判官、検察官、弁護士、自治体首長、市民代表などからなる機関が判事の候補者について審査を行い、適任者を推薦する制度や、同様の機関が判事の候補者の指名に当たって諮問を受け、意見を述べることとする制度など】
- ハ．最高裁判所裁判官の選任等の在り方【例えば、最高裁判所裁判官任命諮問委員会の現状に合わせた再設置、国民審査の在り方の見直しなど】

【主な意見の要旨(夏の集中審議)】

裁判官の任用に国民の意向が反映されるような仕組みが必要。

現憲法の施行直後に一回だけ設置された裁判官任命諮問委員会のような機関が、裁判官の任命を担当するという仕組みも考えられるのではないか。

判事補が判事に任命される際に、厳しい審査を行うことが必要。また、判事の再任についても、十分な資格審査を行い、非難を受けるような判事を容易に再任させないような制度を構築することも必要。

適切でない者を排除するため、裁判官に対して、委員会のような組織による第三者評価を行うことも必要。

裁判官の任用に民意を反映させるために、例えば自治体の首長や裁判官、弁護士などが参加して、透明化された手続により裁判官の選任を行うことも考えられる。

裁判官の任用については、国民の代表者を加えた選任委員会によるものとし、その手続の透明性、客観性、アカウンタビリティを確保できるようにすることが重要。

裁判官の選任方法を地方分権化することも考えられる。例えば、各高裁単
位で地域のブロック分けをして、国民の代表者や弁護士などからなる推薦委
員会が、民意を反映した形でその地域の裁判官を指名することとする。その
手続の透明性を確保することも重要である。

最高裁判所裁判官の国民審査の在り方を見直す必要がある。

【主な意見の要旨(第36回会議)】

裁判官の任用の問題は、質の高い、独立性のある裁判官をどうやって選ぶかということであり、「誰が選ぶのか(審査主体)」、「どういう基準で選ぶのか(審査基準)」、「どういう方法で選ぶのか」の三つが明らかにならないと、任用制度の骨格はできない。

下級裁判所裁判官の任命(再任を含む。)過程について、次のような地域ブ
ロックごとの推薦委員会(裁判官、検察官、弁護士、市民代表等により構成)
方式を採ることとする。

・推薦委員会の機能

公募のあった裁判官候補者の適格性について情報収集、調査、審査などを行い、適任者を推薦する。

・推薦委員会の意見の位置づけ

推薦委員会の議を必ず経るものとし、最高裁はその意見を尊重しなければならないものとする。最高裁は、推薦された者を指名しない場合、推薦委員会と本人に理由開示を必要とする。

最高裁判所裁判官の任命過程について、最高裁判所裁判官任命諮問委員会を現状に合わせて復活すべきである。

最高裁判所が判事となる者を指名するに当たっての諮問委員会的な機関を
同裁判所に置き、そこでの意見を参考にして最高裁判所が指名する、その内容については慎重に検討しなければならないが、(国民の何らかの意向が反
映されるような仕組みとして、)そういった機関を設けることを検討して
みる必要がある。

推薦委員会、諮問委員会などの名称は問わず、そういった機関は、審査主
体として、多角的な意見が反映されるような合議体でなければならず、また、裁判官が多数を占めるのはいけない。

判事となる者の指名に当たって、国民の納得というのは大事であるが、現実には複数の人が合議して決めるのだから、果たしてそれで納得が得られるものであるかどうかというのは極めて難しい。国民の代表と言われる者による合議の結果であれば国民に対してアカウンタブルなのかどうかは分からない。むしろ、中立的な組織のほうが国民としては信頼するかもしれない。

アメリカの連邦最高裁判事の任用に見られるような、党派的な人事になることは望ましくない。

裁判官の任用について、民意を反映することは結構であるが、二千数百人の裁判官について、個人的な能力や性格などをすべて把握することは事実上

不可能なことであり、形式的な審査に流れるおそれがある。そうした問題点も考慮して制度設計を考えなければならない。

・ 裁判官の人事制度の見直し(透明性、客観性の確保)

【具体的方策の検討の方向性】(『中間報告』)

裁判官の人事制度の見直し(透明性、客観性の確保)のための具体的方策については、裁判官の独立性に対する国民の信頼感を高める観点から、次の点を含め、更に検討する。

裁判官の人事評価や報酬、補職・配置等について、透明性、客観性を確保するための方策(例えば、評価のための基準の明確化や手続の整備等)

具体的方策のアイデアの例

イ．裁判官の人事評価に関する基準や手続の明確化・透明化【例えば、評価権者・評価基準の明確化・透明化、評価のための判断資料(外部評価によるものを含む。)の充実・明確化、評価内容の本人開示と不服がある場合は是正申立等の手続の整備など】

ロ．裁判官の報酬、補職・配置の在り方【例えば、報酬の段階の簡素化、補職・配置に係る地域ブロック制(選択制)の整備など】(判事の給源の在り方とも関連)

【主な意見の要旨(夏の集中審議)】

裁判官の人事の在り方については、現行司法制度の確立当初は今よりもっと柔軟であったが、この50年を経る間に最高裁判所から簡易裁判所に至るまで、すっかり人事は硬直化してしまっている。そのために一部の裁判官の中に閉塞感が表れて、その独立性に危惧を抱くような者が出てきているのではないか。

最高裁判所のホームページには現職の裁判官の名前、経歴も出ていないことなど、一般に裁判所の閉鎖性が言われており、裁判所を国民から遊離させる結果になっているのではないか。裁判所の情報開示を充実させることが必要。

現行のキャリアシステムでの任用・人事制度による転勤、評価、給与体系等が「裁判官の独立」を損なわせているのではないか。「裁判官の独立」にも十分に配慮した、国民の参加などによる透明性の高い仕組みが必要。

裁判官の人事評価については、どういう基準でどのように評価されたのかについて、評価を受ける者との間でキャッチボールできるような手続が必要。すなわち、評価基準・体系の透明性、不服申立て等の手続整備を図ることが必要。

裁判官の転勤に関しては、昇進の範囲をあらかじめ明らかにした上、全国

規模か地域ブロック単位かを本人に選択させることも考えられてよい。

利用者として、事件の途中で裁判官が転勤で交代してしまうことは、それまでの審理の経過や事件の内容を新しい裁判官に正確に理解してもらえるのかなど、非常に不安を感じる。例えば、全国をあちこち転勤するのではなく、一定の範囲内で転勤することとして、異動した裁判官が出張してきて従来の事件を処理することができようにするなど、なんらかの工夫の余地があるのではないか。

知的財産権関係訴訟など専門的知見を要する事件への対応強化の観点から、専門化された裁判官が必要とされている。

【主な意見の要旨(第36回会議)】

裁判所内部での人事評価制度として、評価基準・評価権者の明確化と人事評価の本人開示・反論権付与・不服申立機関の設置をすべき。

裁判所外部からの人事評価制度として、すべての裁判官を対象に、判決や法廷での対応についての外部評価を一定期間ごとに行うこととし、内部評価や反論・不服申立の参考資料とするほか、裁判官の任命過程に係る推薦委員会の基礎資料とする。

人事の公募・応募制により、中央からの指示ではなく、自らの意思による任地異動と所長・総括等のポストの公平・公正な決定を担保する。

原則3年ごとに異動する現在のシステムでは、あまりに事件途中での裁判官転任が多く、直接主義に反する。

給与体系が23段階にもなっていることは大きな問題であり、そのことが裁判官の独立を害することにつながっている。当面、判事について2～3段階程度にすることなどを検討すべき。

最高裁判所事務総局の権限を見直し、人事制度等に関する不透明な点や客観性が担保されていない部分を改め、各地の裁判官会議や高裁の地域ブロックを中心とした司法行政に転換すべき。