

「裁判官制度の改革」に関する意見

高 木 剛

1. 改革の基本的方向性

中間報告では「21世紀日本社会における司法を担う高い質の裁判官を獲得し、これに独立性をもって司法権を行使させるため、これを実現するにふさわしい各種さまざまな方策を構築すべきことに異論はなかった」となっており、その視点から裁判官制度の改革を考える。

(1) 高い質の裁判官を獲得

裁判官として必要な高い資質・能力を有すると思われるものを、いかにして選び出すかという問題である。誰が(審査主体)、どのような基準で(審査基準)、どのような方法(審査方法)で必要な資質・能力の持ち主を見分けるのが適切かが問われることになる。これを担保するのにふさわしい、給源と任用方法の改革が求められる。

高い質の内容については、中間報告の国民が求める裁判官像でほぼ一致しており、国民の目線に立ち、人間的な深みや幅を持ちかつ柔軟で洞察力と説得性のある人材が求められる。

(2) 独立性をもって司法権を行使させることが必要

適切な任用方法によって任用された者が、任用後にその高い質をいかんなく発揮できるようにする必要がある。

裁判官の独立は、司法の中心的な要素であり、裁判官の独立を保障し、独立が侵されているかもしれないという疑念が生じる余地のない、より客観的で透明性の高い人事制度にしていかなければならない。

(3) 国民的基盤の確立が必要

中間報告では、国民的基盤の確立を改革の三つの柱の一つとしており、裁判官制度改革についてもこの視点が重要である。この視点が欠かせないのは、司法が国民の信頼を受けながら、より重要な役割を果たしていくためには、裁判官が何らかの方法で国民を基盤とし、国民によってより直接的に支えられる必要があるからに他ならない。したがって、裁判官の給源・裁判官選任過程・人事制度等についても、国民参加を具体化するとともに、国民に対するアカウンタビリティを持つものでなければならない。

2. 給源の多様化・多元化

(1) 高い質の裁判を安定的に供給できるための制度

1項でも記載したような高い資質・能力のあるものを確実に安定的に見出すための最善の方法をとる必要がある。これまでの法曹の質や量を前提にするのではなく、新しい法曹養成制度・法曹人口のすみやかな拡大・弁護士改革などの諸改革を踏まえて、21世紀のあるべき高い質の裁判官を求める必要がある。

(2) 給源の位置付け

上記のような高い質の者を得るための要件を、給源は任命資格として類型化したものであり、この任命資格があっても、さらに質についての実質的審査が必要となる。

したがって、給源と任用方法は密接不可分なものとして論じられるべきものである。

(3) 判事補制度への疑問点

- a. 判事補は、制度としては、中間報告にある「高い質」を持った者とはいえないとの指摘が多くあるが、なぜ裁判官の一種になっているのか。
- b. 判事補は「他の法律に特別の定めのある場合を除いて、一人で裁判をすることができない」(裁判所法27条)という原則になっており、臨司意見書の改善提言でも「在職3年に達しない者は、特に法律で定める簡易なものを除き、一人ですることにはできないものとする」とされているが、実際には、令状・保全・破産・少年事件などで重要な問題についても判事補一人で決定を行っていると聞く。このような運用ができること自体、あるべき裁判官像から見て問題ではないか。

(4) 特例判事補制度への疑問点

- a. 条文にも「当分の間」と暫定的なものであることを明確にしているが、50年以上経過してもそのまま維持しているのはなぜか。
 - b. 判事補5年で自動的に「最高裁判所の指名」により特例判事補になる慣行になっているのではないか。個々の判事補が申請すらしていないようである。一人で裁判をすることのできる裁判官に対し、「高い質」を要求するのであれば、個々人に関し慎重な検討が必要であろうが(任用方法と関連)、どのような検討と判断がなされているのか。
 - c. 特例判事補制度は、あるべき裁判官像と矛盾する面も多く、近い時期を決めて廃止すべきである。
- (5) 以上のように判事補制度・特例判事補制度には大きな疑問があり、給源の多様化・多元化にも一定の時間を要することを考慮すれば、早急にその抜本的な改革を図る必要がある。

改革の方向として、例えば以下のような内容を検討すべきである。

- a. 市民社会・経済社会の中で活躍し、多様で豊かな経験を持った法律専門職種の経験者から、国民に信頼され独立性を保持する裁判官を選任することとする。
 - b. 裁判所内における判事の給源確保のために設けられた裁判官と位置づける判事補制度は、一定期間を定めてこれを廃止する。
 - c. 判事補に変わる新たな給源からの裁判官(判事)の増加を促進するために、上記の一定期間の間、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。当面50%、一定期間後70%などと定め、法曹三者の責任において行う。(オランダもそのような比率になっている)
 - d. 判事補は、例えばアメリカにおけるロークラークに見られるように、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ものとする。
 - e. なお、判事補制度に関し、数年間の外部研修制度を実施しその改善を図るなどしても、真に国民が望む「高い質」の裁判官の給源として十分になるとは必ずしもいえない。ある期間の経過処置的対応としての現実性を持ち得る面はあるが、最低限判事補の身分を離れて、数年間実質的な経験をつむべきである。また、国民の目線に立つには、初任の時から弁護士・検察官を数年間経験することが必要である。
- (6) 「判事補研修の充実」についての懸念
- a. 本日配布されている審議用のレジюмеの中にも、「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」として、「例えば、判事補研修の充実など」とあり、また、先だっの新聞報道などで漏れ聞くところによると、最高裁では、判事となるものに多様な知識、経験等を得させるための方策として、判事補について弁護士事務所における長期間(1年間?)の研修を実施することを検討されているようであるが、そのような「研修の充実」案では、たとえ過渡的な制度であるとしても問題である。

- b. 最高裁が検討しているような研修の実施によって、それに参加する判事補は(裁判官の職を解かれることとするのか否か定かではないが)、いずれにしても数年後には再び裁判官職に復帰することを約束された上で、「研修」として弁護士事務所に勤務することとなる。これは、当該判事補が、自らのキャリアの中の一通過点とわきまえて、提示された研修先を受諾して粛々と行われているとの指摘もある現在の民間企業研修と、その効果において大きな違いはなく、実の伴う経験を積むことにはならないのではないかと思われる。すなわち、完全に裁判所の庇護の下を離れて弁護士になるのであれば、真に多様な知識、経験等を得るための職務経験とはならないとの批判を免れない。
- c. むしろ、そのような形で長期間の研修を行うこととすると、研修先の選定・提示の在り方や、研修後裁判官として復帰する時期・復帰先などの点について、かえって研修制度を通じた人事管理が強化されることにつながる恐れもある。
- d. 現行の判事補研修についての指摘にもあるように、最高裁事務総局が研修先に「順応」できると考えられる者を予め選考して研修を受けさせるようなことにもなりかねず、また、そのようにして研修に参加した者のみに対してしか効果が上がらない点で、多様な知識、経験等を得させるための制度的担保としては明らかに不十分ということである。
- e. いずれにしても、中間報告の言う「知識、経験等の多様化を制度的に担保する仕組み」とは、「判事となる一人ひとり、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」との認識に立脚したものであり、単に判事補の研修を充実するという運用上の対策だけでは、この趣旨に反することになるのではないかと強く懸念する。
- f. 判事補採用制度の見直しも必要である。法曹人口増が図られ、裁判官の給源の多様化・多元化が進展していく過程においても、過渡的に判事補採用が行われる可能性がある。

裁判官制度全体が見直される中で判事補制度の見直しも当然行われる訳であり、また、判事補は10年経験したからといって例外なく判事(本来の裁判官)になれる訳でもない。加えて、判事任命にあたっては、将来的には、高裁単位の「再任」が原則という方向に向かうとすれば、司法修習生は判事補採用願を出すにあたって、将来の判事「再任」の際の希望任地(高裁単位)を明らかにしておく必要があり、高裁単位で判事補の補充数も考えていくことになる。

このような判事補制度の改革の流れを踏まえ、また同時に判事補の質と量の両面を捉えた判事補採用についても、例えば、判事補採用諮問委員会といった機関が一定の役割を果たす必要がある。

(7) 弁護士・大学教授等からの任官者と「高い質」

弁護士・大学教授等からの判事任用についても「高い質」が求められるのは当然であり、裁判官実務と弁護士実務の違いを克服するなど判事補とは違った面での経験の多様化、そして裁判官実務研修等が求められる。

具体的には、弁護士・大学教授等の判事任官を容易にする方策として、非常勤の裁判所調査官制度等を設けることも検討すべきである。

なお、弁護士からの任官者を飛躍的に増加させていくとの要請に応えていくためには、日弁連による取り組み、日弁連と最高裁の協力・協同関係の構築、研修の体系化など多くの課題があり、目的と使命感を共有して有効な手立てを講ずべきである。

3. 任命手続きの見直し

(1) 任命手続きについての基本的考え方

21世紀の日本社会における高い質の裁判官を獲得するための最善の方法をとる必要があり、審査基準・審査主体・審査方法を国民の信頼感を得ることができる形で組み立てていくことが求められる。

然るに、現在の任命手続きの実質は、下級裁判所の判事を指名する名簿への判事候補者の登載に関しての国民の意思の反映がなく、最高裁のみの判断(先輩裁判官のお眼鏡にかなった後輩のリクルート?)で採否の決定がなされているため、裁判官の任命に対する国民の信頼感の低下、アカウントビリティの欠如などを招いている。この任命手続きの実質を改革していくことこそが、司法における国民的基盤強化の最も重要なポイントの一つである。

(2) 審査基準

基準を決定する際に、「利用者である国民の視点」(参議院法務委員会「付帯決議」)が必要であることはいうまでもない。また、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」(憲法15条1項)という精神が、この視点に沿うものであることも明らかであろう。また、審査基準は、中間報告の指摘する「国民が求める裁判官像」を具体化するものであるとともに、その基準の作成自体に、国民の参加が保証されなければならない。

「判事としての適格性は、画一的なものでなく、それぞれの経歴の中でふさわしい能力、識見等を備えるに至っていればよいものと思われる。結局は、人物の総合判断ということに行き着く」(最高裁事務総局10月30日付回答8頁)というような、抽象的なものでは国民の理解と納得は得られない。指名名簿を作成する最高裁判所の考え次第でどのようにも解することができるようなものは、上記の視点から見ると審査基準としての役割を果たしたとは言い難い。オランダ等の実績も参考にして対処すべきである。

(3) 審査主体

審査基準と同様、国民の視点が必要である。具体的には、第1に多角的な意見が反映できるよう相当数の者からなる合議体とすべきである。第2に多様性に富む人材を裁判官とするためには多面的検討を要するので、裁判官だけまたは裁判官が多数を占める構成ではなく、国民の視点を入れるために非法律家(一般市民)の参加が不可欠である。

(4) 審査方法

その人物の資質・能力を示すと思われる事実やその人物を知る複数の者からの評価などを収集して、それによってその人物の資質・能力を推定した上で、一般市民を含んだメンバーによって構成される審査主体が、任官希望者と少なからぬ時間、面接して、様々な角度からの質問に対する回答を得て、その人となり直接的に把握する方法がとられるべきである。

外形的な事実の中心は、その人物の広い意味での経歴である。年齢、学業的業績、法律事務に関連した経験の有無・内容、社会活動の経験の有無・内容、第三者による評価などである。それらを多数・多角的に集めることによって、判断をするしかない。

(5) 以上のような認識に立ち、審査基準・審査主体・審査方法のそれぞれについて、国民の信頼感に裏打ちされた下級裁判所裁判官指名過程とするため、裁判官推薦委員会をベースにした裁判官任用の仕組みを作る。

a. 各高裁または地裁単位で裁判官推薦委員会を設置する。この裁判官推薦委員会は、選考スケジュール、選考のための基準や手続き等を明らかにして、任命資格を有するものを広く募り(公募制)、応募者の中から裁判官に相当と認められるものを最高裁から独立した形で設けられる裁判官選考委員会(後述)に推薦する。

b. 裁判官推薦委員会は、法曹三者の他、学識経験者、市民代表、ジャーナリストなどで構成し、公募に応じた裁判官候補者の適格性について、各種の情報収集、調査、面接、審査を行い、適格者を推薦する。収集すべき情報としては、裁判所の内部情報に付加して、担当した事件に関与した検察官・弁護士の意見、その地域の法律家の意見、さらに応募者本人からの諸報告などが考えられる。なお、当面は判事補からの任用(応募)もあり、判事補や弁護士等としての仕事振りなども審査の対象に加えるなど、判事補からの裁判官候補者推薦についても、「高い質」を充分見極められるようにすべきである。

c. 司法権の独立の保持の観点から、最高裁に裁判官としての適任者を指名させることを憲法は想定しており、各高裁あるいは地裁からあげられた裁判官候補者の推薦者を内閣による任命手続きに付するものとして指名する権限は最高裁裁判官会議にある。

この各高裁または地裁の推薦委員会と最高裁裁判官会議の間をつなぎ、各地の推薦委員会の推薦を踏まえた裁判官候補者を選考し、最高裁裁判官会議に名簿作成についての意見を提出する機能を担う裁判官選考委員会を、最高裁判所から独立した形で設置する。なお、この選考委員会の構成は推薦委員会と同様の考え方による。

d. 推薦委員会の推薦、選考委員会の選考に関する意見については、最高裁裁判官会議は名簿作成にあたって尊重し、推薦された者を指名しなかった場合、推薦委員会、選考委員会と本人に対し、その理由を明らかにするものとする。

(6) **最高裁裁判官の任命等**

最高裁判所裁判官の任命については、戦後設置されその後廃止された任命諮問委員会をその長所・短所等を究明して見直し、復活すべきである。もちろん、この任命諮問委員会についても国民代表の参加が不可欠なことは論を待たない。

また、実質的な意義を失っているといわれる最高裁裁判官の国民審査についても、実質的な審査が国民によって行われるよう情報の提供等制度に工夫を加え、審査投票の方式も ×方式に改めるなど改善すべきである。

4. 人事制度等の見直し

裁判官が独立を保ちつつその職権を行使するという憲法上の要請を十全に満たすため、裁判官の独立性に対する国民の信頼に疑念を生ずることの無いよう、裁判官の人事制度を見直す必要がある。

この観点に立ち、人事制度の透明性・客観性が十分に確保されるよう、以下の改革を行うべきである。

(1) 評価制度の改革

a. 内部評価

現行の評価制度の枠組みを前提としても、評価権者の明確化(例えば、高裁ごとに設ける人事委員会を評価権者とする)、評価基準・手法の見直しを公表、評価結果の本人開示・反論権付与、不服申立機関の設置等改革の必要性は随所に指摘し得る。

具体的な改革の方策については、いろいろな形が考えうるが、ここでは人事委員会構想(独では州単位で人事委員会を設置)について、そのイメージを示したい。評価基準を踏まえ、評価に必要な資料収集という観点から、部内の総合評価を踏まえた裁判官会議による評価意見や本人の自己評価を集め、高裁毎に設けられる人事委員会に集約、その結果を人事委員会で吟味し、公募に応じた際の判断資料に供する。

人事委員会は、各高裁管内の裁判官から選挙で選任する委員に加え、弁護士や検察官、市民代表も含めて構成し、高裁からも最高裁からも独立した機関である。

また、人事に関する不服審査制度については、その審査機関は裁判官以外の者で構成する機関とすべきであり、人事委員会は本人の人事情報は本人に開示するものとする。

なお、公募制度が導入されるまでは、現在の制度を改善・改良していくという道程も踏まなければならないが、基本的な考え方は、透明性・客観性をいかに高めていくか、にあり、

第一次的な評定者、意見提出者を明確化するとともに、その過程をルール化し、当該ルールを公表

勤務評定書(裁判官会議による評価意見)には、自己評価書、訴訟当事者側の意見を反映させることを目的として、当該裁判所に対応する検察庁の長及び弁護士会会長の意見書を付加

評価対象者にどのような判断資料により、どのように評価されたのかについて知る機会を付与

判断内容の内容の誤りなどについて、評価対象者が事前に意見を述べる機会を付与

最終的な評価の確定は、高裁の裁判官会議で行い、最高裁に報告といった仕組みに早急に変えていくべきである。そして、その評価結果を高裁管内での異動や部総括指名、所長、高裁長官指名等に関する判断資料にすべきである。

b. 外部評価

独立を害さないように、裁判官の主職務である法廷活動を評価するには、外部評価が重要である。裁判所内部で、他の者が法廷を見ることはなく、判決を見る機会

も限られていると思われる。また、内部者が判決内容を評価の対象とすれば、裁判官の独立を侵害することとなる。

すべての裁判官に対し、検察官や弁護士等による外部評価を一定期間ごとに行うことによって、内部評価とあわせて評価を行う。反論・不服申立の資料となり、裁判官推薦委員会の基礎資料ともなる。

(2) 人事の公募・応募制(独立性の確保)

a. 独立した裁判官としての主体性の確立

人事の公募・応募制は、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ことになる。裁判官が裁判所内で統治客体意識を持っているようでは、国民の統治主体意識への転換を育むことはできない。

キャリア制度をとるドイツなどや、ミックスシステムの国でも公募・応募制は行われており、世界の大勢が公募・応募制となっている。日本についても、裁判官の意思に反した転勤を禁止した裁判所法第48条は、応募制を予定していたとも考えられる。

b. 転任による弊害の除去

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。

(3) 報酬の段階の縮小

a. 現在の問題

報酬は判事補12段階、判事9段階、高裁長官2段階の計23段階に分かれている。裁判官の報酬に多くの段階を設けるのは、裁判官の職務の本質に照らしてみても好ましくない。しかも、人事権者の不透明な評価によって昇給が決まるのは、独立性という点でも問題である。

b. 改革の方向性

当面報酬は、判事2～3段階程度にし、任期ごとに定めるべきである。

(4) 最高裁判所事務総局の在り方について

最高裁判所の組織機構等が持つ最大の問題点は、裁判官の人事に関する権限が、最高裁事務総局に事実上集中し、不透明に行使されていることによって、問題がより深刻化していると考えざるを得ない。

a. 透明な司法行政の実現

民間司法臨調でも「事務総局のあり方を根本から問い直し、弁護士、民間人、大学関係者等を司法行政に積極的に登用する等の自己改革に着手すべきである」と提言している。これまでの人事制度に関する最高裁事務総局人事局からの回答でも、不透明な点や客観性が担保されていない部分が多く、アカウンタブルでない。しかも、当然公開されたほうがよい情報も、今回その一部が開示されるまで長年にわたって非公開であった。各地の裁判官会議を中心にした司法行政に戻るべきである。

b. 事務総局の機構の見直しと司法行政改革

事務総局が肥大化しており、司法行政が一極集中している。最高裁裁判官会議における司法行政問題も、事務総局が原案を作ってそのまま承認する形となっているといわれており、「最高裁判所の庶務を掌らせるため、最高裁判所に事務総局を置

く」(裁判所法13条)と大きく異なってきた。

例えば、異動の原案は最高裁人事局と各高裁が立案するとされており(最高裁事務総局人事局7月31日付回答第2)、最高裁裁判官会議の前に内示と承諾をとったうえで裁判官会議にかけている(最高裁事務総局10月30日付回答5頁)。実質的には最高裁裁判官会議の事前に決められている。また、総括指名、所長人事についても、事務総局で原案を作成しており、この10年間で原案が変更された例はないとのことである(前掲回答5頁)。事務総局案がそのまま承認されており、事務総局が事実上の決定権者の役割を果たしている。

また、このことは独立性の観点からも問題となっており、人事制度の改革に加え、司法内部、裁判官内部で従属の関係が生じないようにするため、司法行政権を裁判官会議に帰属させた裁判所法等の趣旨を踏まえ、現状の裁判官会議の形骸化、最高裁事務総局の権限集中について、抜本的に見直す必要がある。

具体的には、

最高裁判事の司法行政の担当制を採用することと司法行政専門の補助職員の配置

最高裁事務総局の整理統合とスリム化

最高裁事務総局への民間人等の登用

司法行政権限に関する法律の制定

下級裁判所裁判官の司法行政への日常的参加

国民の裁判所運営への参加(地裁、高裁、最高裁に設けられる各委員会の設置を実質化)

などの方策を早急に講ずべきである。

(5) 裁判所速記官等の増員

裁判記録を正確かつスピーディーに作成することは、裁判の迅速化の要請に応えるためにもきわめて重要な仕事である。しかし、昨今、裁判所速記官は退職者の補充を行わず、外注に順次切り替えていくという方針と聞いている。裁判所の職員として、法律専門用語等にも慣れた速記官を減らし、正確かつスピーディーという不断の要請に齟齬を来すことは問題だといわざるを得ず、考え方を改めるべきである。

(6) 地方分権化

裁判官が中央からそのポジションを与えられるという国民に遠い存在ではなく、地域住民が支え、かつ身近で信頼を寄せるものになっていくためには、人事制度等の分権化が必要である。本来司法制度は、個々の裁判官の独立を中心として構築される分権的なものが基本となるべきである。そのためには、応募制や事務総局権限とも関連するが、各地の裁判官会議や高裁ブロックを中心とした司法行政に転換すべきである。

その場合には、裁判官は原則として地域ブロックごとに採用され、その地域ブロックの中で異動するようにすべきである。過疎地対策は、地域ブロック内異動を前提にして隣接地域との人事交流などで対応すればよく、全国的な異動が日本の裁判官制度に不可欠であるとは思えない。分権化は、肥大化した最高裁事務総局の機能の見直しにも必然的につながるものであり、戦前の控訴院単位の司法行政への回帰という文脈にもつながるものである。

5 . 裁判官の市民的自由、団体結成の自由

(1) 裁判官の市民的自由の称揚

裁判官が、国民から現実的な信頼を得るためには、一般市民から隔離され、遊離した日常生活を送っていて良いはずがない。然るに、現在の裁判官は、裁判所内部の生活や人間関係に大半の時間を費やしていると指摘されている。幅広い経験や社会常識を身につけるためにも、他の社会との交流やボランティアなどの自主的活動に参加することが望ましい。今まで、慣行的にあるいは暗黙裡に社会との交流を一定程度規制されてきたとの指摘もあり、裁判所内部の目に見えない、好ましくない葉隠をなくし、積極的に市民と触れ合うことの大切さも称揚すべきである。

なお、手持ち事件数が多く、土、日曜日も自宅で執務するという状況も多く報告されており、裁判官及び裁判所職員の増員を図って時間的余裕を持てるようにすることも同時に実現されなければならない。

(2) 団体結成の自由

団体結成は基本的人権の重要な一つであり、それをいたずらに規制するようなアジア太平洋長官会議での三好長官の留保は問題である。最高裁事務総局10月30日付回答6頁では三好長官の個人的意見であるとしているが、事実上最高裁見解も同じだと思われがちである。最高裁としての見解が異なるのならその旨明示し、裁判官に不必要な萎縮効果を生じないようにすべきである。国際的にも裁判官に認められている権利を十分に保障し、裁判官の職能が必然的に求める団体等の結成を妨げるかの発言、あるいは内部締め付けは厳に慎むべきである。

国民が求める裁判官像(中間報告27頁)が、日本の裁判官全員によって体現されるためにも、自立した自主的かつ独立した存在としての裁判官の市民的自由、団体結成の自由がレベル高く保障されるべきである。

以 上