

4 裁判官制度改革

(1) 司法改革における裁判官制度改革の経緯

ア 2000年代初頭の司法制度改革では、裁判官および裁判所運営のあり方について大きな改革がなされた。日弁連はこれまで、法曹一元制度の実現を目指して、キャリアシステムの中での純粹培養型裁判官、官僚的裁判官制度の改革を主張し、かつ、国民の司法参加の観点から陪審制度の導入を検討して、これらの実現につながる諸制度の研究や推進に努力してきた。

しかしながら、1997（平成 9）年 7 月、内閣に設置された司法制度改革審議会では、「司法の中核を担う裁判官制度のあり方は、いわゆる法曹一元制の採用の是非の観点から種々論じられてきたところである」としながらも、「法曹一元という言葉は多義的であり、この言葉にとらわれることなく」裁判官制度改革が審議され、2001（平成 13）年 6 月の最終意見書では、次のような改革が提言されるに至った。

「21世紀のわが国社会における司法を担う高い質の裁判官を安定的に確保し、これに独立性をもって職権を行使させるために、①最高裁判所が下級裁判所の裁判官として任命されるべきものを指名する過程に国民の意思を反映させる機関を設置すること、②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制度を整備すること、③裁判所運営に広く国民の意思などを反映することが可能となるような制度を導入すること、④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制度を整備すること、⑤特例判事補を計画的かつ段階的に解消すべきであること、そのためにも判事を大幅に増員することが必要であり、増員に対応できるよう弁護士任官を推進すべきであること。」

イ この裁判官制度改革は、政財界、官界、労働団体、市民団体など国民の様々な要望の熾烈なせめぎ合いの中で達成されたものであるから、日弁連が年来主張している法曹一元化及び陪審制度の実現という目標からみると、ほど遠いものがある。しかし、この制度改革によって、戦後数10年にわたる最高裁を頂点とする牢固たる官僚的キャリアシステムに大きな風穴が開いたことは確かで、これら新制度の今後の運用いかんによっては、上記目標の実現に向けての大きな第一歩を踏み出すことができよう。

(2) 改革の内容及び評価・課題

この提言に基づいて一連の制度改革がなされ、以下の新しい制度の運用が始まっている。以下は、改革の内容、評価と今後の課題である。

ア 指名諮問委員会と人事評価制度

(ア) 下級裁判所裁判官指名諮問委員会制度

2003（平成 15）年 5 月から、同委員会制度が発足するに至った。この制度の特徴は、次の通りである。

- 最高裁に指名諮問委員会（中央の委員会、委員構成法曹 5、法曹外 6）、全国 8 カ所の高裁管轄区域ごとに東京、大阪、名古屋、広島、福岡、仙台、札幌、高松の 8 つの地域委員会（法曹 3、法曹外 2）を置く。
- 最高裁は中央の委員会に対し、すべての任官希望者の適否につき諮問し、かつ適否の意見は述べない。
- 中央の委員会は、最高裁、地域委員会双方から提供される資料・情報に基づいて適否の判断

をし、最高裁に対し、理由を付して意見を述べる。

- 最高裁は、適否の結果につき中央の委員会と意見を異にした場合は、その理由を同委員会に通知するほか、指名を否とした任官希望者に対して理由を（同委員会の理由も併せて）明らかにする。
- 地域委員会は、中央の委員会の求めがない場合にも任官希望者に関する情報を収集する権限を有し、各地域の裁判所内・外部の情報収集をしてこれを取り纏め、中央の委員会に意見を付して報告する。

(イ) 人事評価制度

最高裁は、人事評価に関する規則を制定し、2004（平成 16）年 4 月より実施している。制度の概要は次の通りである。

<評価権者> ①所属裁判所の長（地家裁所長、高裁長官）

②地家裁所長の行った人事評価については、高裁長官が調整および補正

<評価の基準等> ①事件を適切に処理するのに必要な資質・能力 ②部等を適切に運営するのに必要な資質・能力 ③裁判官として職務を行う上で必要な一般的資質・能力という三つの評価項目について実施

<手続>

① 情報評価の把握

- 裁判官の独立に配慮しつつ、多角的に情報を把握
- 裁判所外部からの情報についても配慮

管内の弁護士会・検察庁に対し、所属する弁護士、検察官が情報を有する場合には、その有する情報を受付窓口（各裁判所の総務課長宛）において受け付けることを周知依頼する。

→①裁判官から担当職務の状況に関する書面の提出 →②評価権者裁判官との面談 →③評価権者の評価→④高裁長官による調整および補充→⑤評価書の開示→⑥不服申立手続→⑦人事評価に関する書面の保管（記録化）

(ウ) 評価と課題

a 裁判官の任用及び人事評価については、それまで完全に最高裁（事務総局）の密室の中で行われ、裁判所の運営も国民の手に届かない所にあつて、長い間そのようなことに批判がなされても、改善されないままに推移してきた。上記指名諮問委員会の創設は、委員会に裁判所外部の委員が多数入って審査に関与し、指名過程の透明化を図る画期的な制度改革であつた。また、上記人事評価制度も、従来その運用実態が全く不明であつた人事評価について、面談、人事評価書の開示、不服申立手続等の制度化によって、外から見える形で客観化・透明化が大きく前進したものと評価できる。いずれについても、裁判所外部からの情報が取り入れられることにより、利用者である国民の視点に立った評価が裁判官の任用と人事評価に反映されることになった。裁判官の姿勢や力量が一番現われるのは法廷や和解の場であり、弁護士は、これに直接関わる立場にあるから、より良い裁判官を育てるという視点から、個々の裁判官に関する具体的事例に基づく外部評価情報を積極的に地域委員会および評価権者に提供することが極めて重要である。国民のために良い裁判官を選び育てることは、弁護士の公的義務（職務）であるというべきである。

b 指名諮問委員会制度が発足して 20 年になる。この間判事再任（任官 21 年目又は 31 年目）及び判事新任（任官 11 年目）を不適とされた裁判官は、令和 3（2021）年までの間は、次の通りとなつて

いる。

判事再任及び判事新任が不適とされた裁判官の推移

2004年 (平成16)	2005年 (平成17)	2006年 (平成18)	2007年 (平成19)	2008年 (平成20)	2009年 (平成21)	2010年度 (平成22)	
6名	4名	4名	4名	3名	4名	4月 3名	10月 0名
2011年度 (平成23)		2012年度 (平成24)		2013年度 (平成25)		2014年度 (平成26)	
4月 3名	10月 2名	4月 2名	10月 2名	4月 4名	10月 1名	4月 2名	10月 1名
2015年度 (平成27)		2016年度 (平成28)		2017年度 (平成29)		2018年度 (平成30)	
4月 2名	10月 0名	4月 2名	10月 0名	4月 2名	10月 0名	4月 1名	10月 0
2019年度 (平成31)		2020年度 (令和2)		2021年度 (令和3)			
4月 1名	10月 0名	4月 10名	10月 0名	4月 2名	10月 0名		

※下級裁判所裁判官指名諮問委員会議事要旨より

不適とされた事由については、以下のとおり類型化が見られる（自由と正義 2009（平成 21）年 10 月号 23 頁）。

- 能力不足 ・事件滞留 ・水準以下の実務能力
- 資質の欠如 ・当事者らに対する高慢，不合理な言動 ・強権的な訴訟指揮 ・職務怠慢，意欲のなさ，決断力不足 ・自己客観性，協調性の欠如
- 非行 ・公私混同
- 上記事由に対する改善可能性のなさ
- 健康問題 ・精神的疾患，重篤な疾患

類型化された不適事由には、裁判官としての適格・資質以前の職業人・社会人としての不適事由といえるものも含まれている。これまではこのような裁判官でもほとんどが再任されてきたところ、指名諮問委員会制度の発足によって、再任が拒否されるようになったのであるから、この制度について、一定の評価をすることができる。

今後の課題としては、委員会の透明化をさらに前進させること、委員会の自主・主体性をより高めること、地域委員会の活性化、不適とされる者に対する面接の実施、外部情報を質的にも量的にも充実させること（これは提供する弁護士側に主要な要因がある）等が必要である。

c. 情報提供の取り組み

東弁は、会員にこの制度を周知させ、具体的事例に基づく情報の提供を地域委員会および人事評価権者に直接提供するよう働きかけるとともに、弁護士会として、会員から寄せられる情報を提供先に提出代行する活動も行っていた。しかし、指名諮問委員会でこれを問題とする意見が依然として強いことから、2017（平成 29）年度からは弁護士会が提出代行することを廃止するに至った。その

ため、弁護士会は 2017 年度以降の情報提出件数は把握できていないが、これまでの実績を見ると弁護士から、提供される情報は、依然として少ない（下記情報提出代行件数一覧参照）。最高裁は、指名諮問委員会に再任希望の全裁判官の再任の可否を諮問する際、問題ありと最高裁が思料する、いわゆる重点審議者を示してくる。この重点審議者が真に問題のある裁判官か否かも含めて、利用者である弁護士の裁判官に関する情報提供を質・量共に充実したものにしていくことは極めて重要である。

そのためには、われわれ弁護士が自ら関係した事件の担当裁判官について、積極、消極両評価を含めてその都度評価し、この集積によって再任裁判官の外部評価資料としていくシステムが必要である。現在、東弁では、常議員、各種委員会等からの推薦及び公募により、合計 230 名（2020（令和 2）年度）にモニターを委嘱し、情報収集の基盤を強化する取り組みを進めているが、これを一層充実させていく必要がある。

加えて、現状では、最高裁から再任期裁判官の名簿が提供されるのが毎年 9 月末（修習期間が 1 年半となった 53 期以降の再任期裁判官からは、毎年 3 月末）頃であるため、弁護士から当該裁判官に関する再任適否の情報提供期間は 1 カ月位にすぎず余りにも短い。東京三会では、3 カ月以上前に再任期裁判官の名簿を送付するよう上記委員会へ要望したが、同委員会は今のところこれに依拠していない。東弁は（日弁連とともに）、今後この実現に向けて一層の働きかけをするとともに、毎年年度当初に再任期裁判官の予想名簿を作成し会員に早期に知らせることが必要である。

【弁護士からの情報の重要性について】

2007（平成 19）年 11 月の指名諮問委員会では、ある再任期裁判官について、弁護士から法廷における言動が裁判官としてふさわしくないという趣旨の具体的情報が多数寄せられた。これらの情報を受けて、評価権者からも「伝えられた情報は深刻なものだ。十分改善指導する」旨の報告書が寄せられ、委員会は、それらを踏まえて、再任の可否を検討した結果、従前の実績も考慮して「適」とはするものの、問題点を厳しく指摘した異例の見解を付して答申した。これは、弁護士からの情報が、具体的で客観性があれば、再任の可否を検討するにあたって重要な資料となりうることを示した初めてのケースである。

また、2012（平成 24）年 4 月に 2 名の再任期裁判官が再任を不適とされたが、これも当該裁判官の法廷における態度などが裁判官としてふさわしくないとする情報が弁護士から複数提供されたことによるものと思われる。

＜人事評価・再任期裁判官情報提出代行件数一覧＞

2005 年度		2006 年度		2007 年度		2008 年度		2009 年度	
人事評価	再任期	人事評価	再任期	人事評価	再任期	人事評価	再任期	人事評価	再任期
69 通	11 通	60 通	21 通	28 通	15 通	43 通	6 通	32 通	9 通
2010 年度		2011 年度		2012 年度		2013 年度		2014 年度	
人事評価	再任期	人事評価	再任期	人事評価	再任期	人事評価	再任期	人事評価	再任期
37 通	9 通	55 通	16 通	29 通	11 通	29 通	11 通	15 通	8 通
2015 年度		2016 年度		2017 年度					
人事評価	再任期	人事評価	再任期	人事評価	再任期				
36 通	3 通	43 通	6 通	23 通	不明				

イ 地裁委員会の新設、家裁委員会の改組

(ア) 最高裁判所規則により、地方裁判所委員会が新設され、家庭裁判所委員会が改組されて、2003（平成 15）年 8 月よりスタートした。理念を生かし、形骸化を防ぐ趣旨から、「多様な委員構成や学識経験者委員数の過半数確保」「年複数回開催」「議事録公開、報道機関への議事公開」「委員会の意見に対する検討結果の報告」などの確認事項が決められている。

(イ) これらは、裁判所側からの一方的な情報提供を聞く場ではなく、双方向の意見交換をする場として、また学識経験者委員が委員の過半数を占めていることから、市民としての生活感覚・目線による司法行政を含む裁判所の運営全般に関する議論ができる場として、裁判所をよりよくしようとするものである。

今後、委員会の運営上明らかになった上記確認事項に関係する問題点を克服するとともに、裁判所主導の運営を排し、市民の声を具体的に裁判所の運営に反映させること、学識経験者委員をより広範囲な職域・階層から選出することや、市民の声をできるだけ吸い上げるための方法（シンポジウム・公聴会など）をとっていくこと等が必要である。

ウ 判事補の弁護士職務経験制度（他職経験制度）

この制度は、判事補と任官 10 年未満の検事が、原則として 2 年間、弁護士登録をして弁護士職務を経験する制度であり、その目的は、裁判官（検事）に市民感覚を体得してもらってそれを裁判に反映させ、裁判官の資質及び能力の一層の向上を図るところにある。

2005（平成 17）年 4 月から開始され、2019（令和 2）年までの 15 年間の合計は、判事補からは東京三会 104（東弁 27）名、大阪 39 名、愛知県 13 名、福岡 4 名、神奈川県 1 名、札幌 3 名、検事からは東京三会 83（東弁 34）名、大阪 14 名が弁護士としての職務を行っている。

今後人数を増加させることが望ましく、弁護士会としては、それに対応できるだけの受入れ事務所を用意することが重要である。

以 上