

第3章 裁判官制度の現状と展望

第1 裁判官制度改革の成果と今後の課題

1 法曹一元の理念と司法制度改革審議会意見書

2001（平成13）年6月12日公表された司法制度改革審議会意見書（以下「意見書」という）は、我々が強く求めてきた法曹一元制度の提言には至らなかったが、国民の信頼を高めることによる司法基盤の強化を図るため、裁判官の任命制度や人事評価制度などの見直しを含め様々な裁判官制度の改革が提言された。そして、法曹一元との関係では、裁判官の給源、任用、人事に求める内実の第一歩が踏み出され、将来の法曹一元実現の可能性への手掛りが与えられたものといえる。現在は、これら制度発足後10年以上が経過し、その運用が適切であるか不断の検証が求められているところである。

2 具体的課題の実現状況と今後の課題

(1) 下級裁判所裁判官指名諮問委員会制度の概要

ア 中央の委員会

裁判官の指名過程を透明化し、国民の意思を反映させるため、2003（平成15）年5月1日、下級裁判所裁判官指名諮問委員会規則が施行され、最高裁判所に下級裁判所裁判官指名諮問委員会（中央の委員会）が設置された。委員11名のうち法曹は5名（内弁護士は2名）で、過半数の6名が学識経験者であり、現在の委員長は田中成明（京都大学名誉教授、2012〔平成24〕年7月～）である。中央の委員会は、最高裁から諮問を受け、各種任官希望者の適否について、任官の適否判断を行い、理由を付した意見をもって最高裁に答申する。

イ 地域委員会

8高裁ごとに地域委員会が設置され、その委員5名の構成は、法曹3名、法曹以外2名。ただし、東京地域委員会は2倍の規模で、第1分科会（東京三会）と、第2分科会（その他の関弁連所属単位会）に分かれている。地域委員会は、各地域の裁判所内外の情報を収集してこれを取り纏め、中央の委員会にその意見を付して報告するのがその責務である。

ウ 中央の委員会の審議結果

2009（平成21）年度以降は、再任類型は、4月再任と10月判事任官（53期以降）の2種類となっている。また、本制度設置後の最高裁の指名は、中央の委員会の審議結果と異なったことはない。

エ 委員会制度の意義と答申内容

当委員会制度により、①最高裁事務総局の事実上の専権事項と見られていた指名過程の透明化と客観化が促進され、②不当な新任・再任拒否をされる人事が困難となり、③裁判官の質の確保が期待でき、④裁判官人事評価全体の透明化との相乗効果が期待でき、⑤外部情報によって民意の反映が可能となった。特に、裁判所の内部評価（所長などの人事評価権者の評価）と異なる弁護士からの外部評価も尊重されている。

2004（平成16）年から2019（令和元）年までの任官者を対象とした16年間の答申をみると（第94回議事録まで）、判事補から判事への任官を含む再任期候補者（指名候補者）の合計数3,650人の内、「不適」57人約1.56％）の答申結果となっている。

(2) 現在の課題

ア 現在指名諮問が2度目となる再任期の裁判官も生まれている。2度目の指名諮問の際には、前回諮問時の審議資料の活用方法について新しいテーマとして検討されるべきである。

イ 委員会の運用に関する改善

審議内容を十分に国民に公開し、かつ、本制度の趣旨に明るい適任者が委員として選任されることを期すためにも議事要旨の匿名方式を顕名方式に改め、審議内容をできる限り具体的かつ早期に公表すべきである。また、十分な審議時間を確保し、候補者面接の実施、不適格の場合の具体的な理由開示が必要である。

ウ 外部情報収集の多様化・容易化

いわゆる外部情報の提供を質・量とも飛躍的に充実させるため、前任地照会などを一般化し、情報収集期間を3ヶ月程度は確保するなどの提案の実現がのぞまれる。

エ 地域委員会の積極的活用

地域委員会は、中央の委員会とは異なる独自の権限に基づいて、多様性をもった資料収集、調査活動等を行う権限を有しているが、形骸化の指摘もある。本制度の充実した運営は、地域委員会が独自かつ自発的な情報収集方法を実施しているか否かにかかっている。

(3) 裁判官人事評価制度

この制度は、裁判官の独立に配慮しつつ、人事評価権者（所属裁判所の長）による裁判官の人事評価の質を向上させるため、弁護士など外部からも評価情報を求める制度であり、2004（平成16）年4月1日に発足した。この人事評価情報は、8月1日を基準として行っている裁判所内部の人事評価の為に資料となるもので、単位会の多くが6月頃を中心に会員にかかる情報提供を呼びかけている。

(4) 地裁委員会・家裁委員会

裁判所運営について広く国民の意見等を反映させるため、2003（平成15）年8月1日、従前の家裁委員会を改組し、地裁・家裁それぞれに委員会が設置され、15人以内の委員の過半数は非法曹で構成されている。市民委員の主体性と多様性を尊重した運営が望まれる中、市民委員が委員長となりかつ活発な意見交換を行っている委員会もあり、知恵と意欲が委員会運営にも反映されるような取り組みが求められている。

(5) 判事補が他の法律専門職を経験する制度（他職経験制度）

2005（平成17）年4月から、意見書の提言に基づき、多様で豊かな知識・経験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（任官10年以内の検察官についても同様）にその身分を離れて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が発足した。

関係機関からは、弁護士としての職務経験がその後の裁判官等の職務に役立っているとの高い評価を受けているが、2年間の「他職経験制度」の履行者が対象者の一部にとどまっており、しかも、「弁護士職務経験者数」は、2014（平成26）年度は判事補11名、検事8名、2015年度は判事補11名、検事7名、2016年度は判事補11名、検事7名、2017（平成29）年度は判事補10名、検事9名に留まっている。弁護士職務経験者の数が増

えない原因には、その受入事務所数が2014（平成26）年度27事務所、2015（平成27）年度26事務所、2016（平成28）年度35事務所と限られていることにもその原因があり、経済的基盤の十分で無い中小事務所でも受け入れ可能な財政的措置や、その他の負担軽減策の検討が必要である。

(6) 最高裁判所裁判官の任命に際しての諮問委員会設置

かつて日弁連は、その任命手続の透明化・客観化に関する提言を重ねていたが、実現には至っていない。任命手続の不透明さは、最高裁判官の国民審査制度が国民に分かりにくい制度となっている原因の一つとの指摘もある。日弁連では、日弁連会長が会員の中から最高裁判所裁判官候補者を最高裁判所に推薦する際の諮問機関として推薦諮問委員会制度を設け、近年では、個人推薦制度などを取り入れている。そして、今後は、前記の任命諮問委員会の先駆けとしての意義を明確に持って、推薦委員会に学識経験者を含めてその透明化と民主化を徹底し、弁護士及び弁護士会は、推薦枠といった弁護士会の利害を超えた適切な候補者の発掘と推薦に取り組むべきである。また、任命手続の検討と併せ、最高裁判所裁判官15名に占める女性割合を30%以上（5人）にすることについても検討されるべきである。

(7) 簡易裁判所判事の任命手続の透明化

これについては、現在簡易裁判所判事選考委員会が設置されているが、裁判所法に基づいて適切な任命手続が採られるよう、その審議経過の透明化を図るべきである。

(8) 裁判官増員と研鑽の必要性

裁判官制度改革は、資質の高い裁判官を確保・養成し、もって司法判断の適正さを担保するための取組みである。その為の大幅な裁判官増員とその予算措置はこれまで弁護士会が繰り返し主張してきた重要な課題であるが、さらにこれに加えて、現代的な課題である訴訟手続のIT化のために適切な執務環境を確保し、また、ダイバーシティの観点から裁判官に対しジェンダー教育（特に、レイプ神話が心理学的精神医学的知見に反することなど）などを実施することについてもそれぞれ検討されるべきである。

第2 弁護士任官推進の取組み

1 弁護士任官制度の今日的意義

弁護士任官制度は、「法曹一元」を目指す上で、弁護士が裁判官の給源となるという重要な意義を有する制度である。現在の裁判所の構成は、キャリア裁判官が大部分を占め、弁護士出身者が2%にも満たない。このように給源が単一であることによる組織の弊害を少しでも改善するために、依頼者・市民と日常的に交流し、当事者の立場からの法廷経験を有する弁護士を裁判官として送り出していくことは、極めて重要である。日弁連が適切な弁護士任官者を発掘・推薦し、一人でも多くの弁護士任官者を送り出すことこそ、裁判所の多様性を高め、司法の国民的基盤の強化に繋がることである。

しかしながら、2003（平成15）年度に、10名が任官した後、その後の弁護士任官者は毎年一桁台であり、この10年間は年間1名から6名と低迷している。なお、2019（令和元）年度は1名のみであった。

そこで、これからの課題として、1992（平成4）年からの26年間で全体からみれば少数とはいえ、総計で120名の弁護士任官者を継続的に送り出してきた現在の到達点を踏まえ、これらの任官者、退官後の弁護士再登録者の経験を生かし、また、弁護士人口増や、弁護士職務の多様化などを背景とする環境変化に対応しつつ任官希望者の発掘・推薦活動をより強化することが必要である。そのために、今一度、日弁連全体としてその意義の再確認を組織的に行うこと、また東弁は、全国最大の単位会としてその職責を全うすべく適格者の発掘・推薦を先進的に担っていくことが重要である。そして法友会としては、弁護士任官を推進する継続的な活動を担う組織的活動に再度注力して取り組む必要がある。

2 弁護士任官制度の経緯

最高裁判所は、1988（昭和63）年に「判事採用選考要領」を作成して弁護士からの任官の道を開いた。そのことにより、1992（平成4）年度から1994（平成6）年度には年間6名から7名の任官者が生まれたが、1995（平成7）年度から2001（平成13）年度までは毎年2名から5名と低迷し、継続的な弁護士任官者数の増加には結びつかなかった。

このような状況下で、2001（平成13）年6月、司法制度改革審議会意見書において、裁判官制度の改革の柱として、給源の多様化・多元化を掲げ、判事補の他職経験、特例判事補の解消と併せ、弁護士任官の推進を掲げた。意見書は「弁護士任官等を推進するため、最高裁判所と日弁連が、一致協力し、恒常的な体制を整備して協議・連携を進めることにより、継続的に実効性のある措置を講じて行くべきである。」としたが、この意見が現在の弁護士任官制度の出発点である。

これを受け、2001（平成13）年12月、日弁連と最高裁は「弁護士任官等に関する協議のとりまとめ」を発表した。それをもとに日弁連と最高裁は、それぞれの立場で準備作業を進め、2003（平成15）年度より、新制度による弁護士任官制度が出発した。当時の日弁連の精力的な活動もあり、2003（平成15）年度は、20名の任官希望者があり、そのうち10名が任官した。また翌年は8名の任官者が生まれた。

その結果、この制度を順調に発展させて行けば、司法制度改革で掲げた理念である「国民が求める裁判官像（その資質と能力）」に近づく裁判官が、給源の多様化と多元化で実現されて行くのではないかと、ひいては法曹一元制度の基盤が整備されるのではないかと期待が寄せられた。

3 弁護士任官の現状

2003（平成15）年度10名を数えた弁護士任官者数のその後の推移をみると、翌2004（平成16）年度は8名と引き続きやや健闘したものの、2005（平成17）年度は4名と、期待する程度には達せず、その後2016（平成28）年度までは平均約4名と停滞した。そして、2017（平成29）年度以降は、毎年3名以下とさらに低迷している。

10名、8名のピーク後の15年間の弁護士任官者数は計68名、弁護士任官者数の裁判官全体数に占める割合は1%台である。その意味では、給源の多様化・多元化により同質化を防ぐという裁判所の改革は、極めて限定的に留まっていると評価せざるを得ない。

4 日弁連・東弁の取組み

日弁連は2002（平成14）年11月、弁護士任官を第19

回司法シンポジウムのテーマとして取り上げ日弁連の準備状況の進展を内外に示し、2004（平成16）年第43回定期総会では「弁護士任官を全会挙げて強力に進める決議」を宣言し、2005（平成17）年6月の第21回司法シンポジウムでは、再び弁護士任官問題を取り上げ、任官の推進をアピールした。また、全国各ブロック大会や全国担当者会議を開催し、任官推進の取組みを継続した。

東弁は、任官者の事件・事務所の引継ぎ等に関する支援のため2001（平成13）年10月公設事務所運営協力基金を設け、任官候補者や任官支援会員に対する貸付けを可能にしたほか、「弁護士任官等を目的とする公設事務所の設置及び運営に関する規則」を制定した。そして2002（平成14）年以降、順次、四つの公設事務所が開設され、公益目的の一つとして弁護士任官の役割を担い運営されることとなった。

しかしこれらの取組みにもかかわらず、その後の状況は先に述べたとおりである。

5 法友会の取組み

法友会は、2000（平成12）年7月に弁護士任官を法曹一元の制度を実現するための基盤整備の一環と捉え、その推進を決議した。当時の状況は日弁連・東弁も含め、2003（平成15）年に始まった新制度を、法曹一元へのステップと捉え、その中長期的課題へと結びつくととの楽観的な期待感も一部に存した。しかしながら、法曹一元と現行の制度の間にはかなり大きな落差があり、現実には法曹一元は理念的な中長期的課題として捉えながら、まずは、現行制度による裁判官の給源の多様化・多元化を重視し、一步でも前へと進めるための努力が求められるところであった。

法友会は、2004（平成16）年7月、「弁護士任官推進に関する宣言」を採択し、親密な人間関係のある会派の特性を生かして人材を発掘し、弁護士任官に取り組むべく「法友会弁護士任官推進本部」を設置した。この本部はその後活動を停止し、2008（平成16）年度の政策委員会で一時的に弁護士任官推進部会を設置したものの、現在は活動を休止しており、組織的に弁護士任官を推進する体制が整わないまま推移している。今後は、日弁連・東弁ともに、現在の状況を一步でも前進させる対策が必要である。

6 これまで提起された課題とその対応について

これまで、任官推進の施策として、①公設事務所の活用等、②短期任官や専門分野の任官による柔軟な対応による推進、③任官手続の簡素化、④最高裁の審査基準の明確化、等が提案され、そのうちのいくつかは実行されてきた。しかし、公設事務所の活用については任官前の準備のために一時的に登録して任官した者2名、退官者の受入れ2名に留まっている。また任官支援事務所の応募による支援策も未だ組織的に機能する施策とはなっていない。短期任官や専門分野の任官では、知財分野の裁判官の任官がみられたものの、他の分野も含めて複数規模という実績には至っていない。手続の簡素化は、任官希望者の任官に向けた負担感の軽減という意味はあり得るが、任官希望者の適格性の問題もあり必要最小限度の手続は必要であるため、改善策は進んでいない。最高裁との協議を進めるとしても、具体的な改善策の検討なくしては困難と思われる。

最高裁の審査基準の明確化については、改善に向けて協議をすべきとの指摘が以前からなされている。東弁における弁護士任官推進委員会から関東弁護士会連合会の弁護士任官適格者選考委員会の推薦を経ても最高裁から不採用とされる者も少なくない。全国でも2004（平成16）年度から2014（平成26）年度までの間に、推薦をした者のうち採用された者の比率は62.5%で、約3分の1以上が不採用となっている。このことは、心理的にも任官希望者の大きなハードルとなっているとも考えられ、審査の守秘との関係等の困難な事情もありうるとしても、審査基準をより開かれた形で明確化することが必要であり、最高裁、下級裁判所裁判官指名諮問委員会と改善の余地についての協議が必要と考えられるところである。

7 非常勤裁判官制度について

日弁連と最高裁は2001（平成13）年の協議のとりまとめ以降、非常勤裁判官制度の導入に関する協議を重ね、2002（平成14）年8月、「いわゆる非常勤裁判官制度の創設について」の合意をおこなった。そして2003（平成15）年、民事調停法と家事審判法の改正が行われ、2004（平成16）年、非常勤裁判官制度が発足した。この制度は、調停手続をより一層充実・活性化することを目的とするとともに、弁護士任官を促進するため

の環境整備という目的をも併せ有するものであった。

そして、この制度の下に非常勤裁判官（民事・家事調停官）は制度発足後、2019（令和元）年度までに合計569名が任官した。うち東弁出身者は93名にのぼる。

8 弁護士任官を取り巻く状況の変化と運動の段階的发展にむけて

(1) 弁護士任官者の経験の蓄積

新制度の発足した2003（平成15）年度から2019（令和元）年度までに、弁護士任官者は71名にのぼる。全体から見ると少数とはいえ、この数は現在の一定の到達点として肯定的に捉えるべきである。

新制度の発足前年の任官者ではあるが、地裁の所長から高裁の部総括に就任した者をはじめ、裁判所内において、パイオニアとしての困難な役割を担いながら、第一線の訴訟の現場で活躍されてきた任官者の努力が蓄積されてきている。これらの任官者の中にはすでに退官し再度弁護士登録をして活躍する一方、後輩の弁護士任官者や希望者に対するアドバイザーとして活動されている方が一定数存在している状況である。これは弁護士任官の推進をはかる環境的な意味で10年前に比べて大きな前進と考えられる。

(2) 弁護士人口増と弁護士業務の多様化

また、新制度が発足した17年前に比して、弁護士人口は飛躍的に増大した。そして、弁護士業務の広がりとともに弁護士の在り方自体が多様化してきている。弁護士のライフサイクルも、勤務弁護士→独立して事務所を構える→勤務弁護士を雇用し親弁となるという単純なものではなく、企業内弁護士として勤務する形態や、任期付公務員として一定期間勤務する弁護士、また法テラスの弁護士など、様々なライフサイクルが存在するようになっている。法曹の職業の選択肢が修

習終了時に一生の判断とされることがやや弱まり、法曹になってからの職種や弁護士の在り方の流動性も高まりつつあると考えられる。このような中で未だ弁護士任官のハードルは高止まりしている感がないわけではないが、今後このような多様化が一層進むことによって任官希望者の増加が見込まれることになるのではないかと期待されるところである。

(3) 非常勤裁判官経験者の増加

さらに非常勤裁判官制度の定着が挙げられる。先に述べたように全国で488名の非常勤裁判官が誕生した。週一日、調停官として、裁判所で執務することにより経験を積むことで、常勤裁判官についての適性の判断や、心理的な障害も除去されていき、常勤裁判官を具体的な目標として目指すという環境も以前にまして整備されている。そこから現実には非常勤裁判官から常勤裁判官に任官した例は、2006（平成18）年以降18名生まれており、今後非常勤裁判官の推薦、選抜にあたって考慮することもあり得るであろう。

以上のことから、長期の低迷期から脱する環境は徐々にではあるが整いつつあるのではないかと考えられる。これらの環境の変化に対応し、積極的に人材を発掘・推薦するための手立ての検討が重要である。

(4) 今後の課題、特に直近の取組みについて

上記の変化に対応する様々な組織的取組みが必要である。地道な努力により多様な人材を発掘する組織的方策の強化が必要である。現在東弁で取り組んでいるアンケートからピックアップした名簿の作成と働き掛けを、法友会においても、より一層組織的・継続的に対応できる体制とすることが必要である。そのため早期に任官推進を継続的に担う組織を少人数のPT等であらう。