

裁判官改革と法曹一元論

——司法制度改革の実施状況からの一考察——

渡 辺 千 原*

目 次

問題の所在

I 司法制度改革と法曹一元論

1. 臨時司法制度調査会と法曹一元論
2. 1990年代の司法制度改革論議と法曹一元論
3. 司法制度改革審議会における法曹一元論
4. 裁判官改革の要諦とその考え方

II 裁判官改革の現在

1. 裁判官の任用状況の推移
2. 下級裁判所裁判官指名諮問委員会の運用状況からみる
裁判官改革
3. 小 括

III 法曹一元制導入の条件と現在の実施状況

1. 法曹人口の飛躍的增加と弁護士的地域的分布
2. 弁護士の職域拡大
3. 法意識の向上等

結びに代えて

問題の所在

平成の司法制度改革の実施から20年が経過し、その成果の検証期に入り、研究も進められつつある¹⁾。その際には、2001年に出された司法制度改革

* わたなべ・ちはら 立命館大学法学部教授

1) たとえば、須網隆夫編『平成司法改革の研究——理論なき改革はいかに挫折したか』

審議会意見書の提言がどのように実現したか、という観点から検証される。

そのため、法科大学院をはじめとする法曹養成制度、それに伴う法曹人口増大²⁾や、裁判員制度等が検証対象となることが多い。しかし、1990年代の司法制度改革論議に立ち戻ると、改革提案の大きなドライブであった官僚司法批判は、改革案として法曹一元制の導入を大きな目標に掲げている。よって、その改革論を受けて行われた裁判官改革が、実際にどのように行われ、その目標を実現したのか、という視点からの検証もあってしかるべきだが、非常に少ない。

いわゆる「市民的司法改革論」の改革提案の主軸だった法曹一元制は、司法制度改革審議会発足当初の論点整理の中には存在したが、2020年11月の中間報告の時点で姿を消している。代わって、法曹一元論が実質的に目指していた裁判官像を実現できるような給源の多元化、多様化の他、裁判官の任命や人事評価のあり方の工夫などの施策へと収束した。

法曹一元論が姿を消した経緯は後述するが、1960年代の臨時司法制度調査会意見書で掲げられた、法曹一元制導入の前提条件がなお満たされていないとの判断もあった。

そこで、本稿では、法曹一元制導入によって実質的に実現を目指していた内容が、裁判官改革を通じてどの程度達成したと言えるのかを検討するために、第1に、平成期の司法改革期までの法曹一元論をふりかえり(Ⅰ)、第2に、実際に導入された裁判官改革のうち、裁判官の任用に直接かわる下級裁判所裁判官指名諮問委員会に焦点をあて、司法制度改革から20年を経た司法制度改革の到達点を確認する(Ⅱ)。その上で、臨時代提示された、法曹一元制導入のための諸条件の充足状況について改めて検討すべきこと、次世代の司法を支える裁判官制度改革に取り組むべき

ゝのか——」岩波書店2022年。阿部泰隆『司法改革の挫折』(信山社2021年)。筆者が所属する日本法社会学会でもそうした検討が活発になされている。「司法制度改革とは何だったのか」法社会学86号(2020年)。

2) 鈴木秀幸・水林彪編『司法改革の検証——法科大学院の破綻と弁護士過剰の弊害——』(日本評論社2023年)。

であることを主張する（Ⅲ）。

I 司法制度改革と法曹一元論

司法制度改革の歴史は、法曹一元制導入の挫折の歴史でもある。戦前1938年にも、弁護士の要望で法曹一元制を導入する法案が議員提案され、衆議院を通過したものの、貴族院で審議未了となったことがある³⁾。戦後の司法制度改革によって、司法修習が統一化され、下級裁判所裁判官の任命資格としては、通算して10年以上の判事補、検事、弁護士等の経歴が要求されるようになり、裁判官の任用方法が多分化し、広い意味では法曹一元制の制度的な根拠は整った。1947年から1960年にかけて272人の弁護士が裁判官に任官している。

1954年の日弁連による法曹一元要綱策定などの動きも受け、1962年に開始した臨時司法制度調査会では「裁判官は弁護士となる資格を有する者で裁判官としての職務以外の法律に関する職務に従事したもののうちから任命することを原則とする制度」⁴⁾という意味での法曹一元制導入が検討されたが、見送られ、弁護士会の強い反発をまねいた経緯がある。

そして、平成の司法制度改革で、弁護士会等は、再び法曹一元制導入を求める。この期の司法制度改革は、「たき火が山火事になった」と言われるほどの大がかりな改革となったが、こと法曹一元制に関しては、比較的早い段階で、この火が消し止められたのである。

では、法曹一元論はどのように展開し、司法制度改革審議会ではどのような裁判官改革へと至ったのか。臨時司法制度調査会と司法制度改革審議会での検討を中心にその経緯を簡単に振り返っておきたい。

3) 臨時司法制度調査会『臨時司法制度調査会意見書』（法曹会1964年）、16頁。法案は廃案となったが、1938年から40年の間に約200人の弁護士が判事や検事に任官したとされる。

日本弁護士連合会『司法制度改革の到達点とこれからの課題 第30回司法シンポジウム基調報告書』（2024年）、43頁。

4) 臨時司法制度調査会 同上17頁。

1. 臨時司法制度調査会と法曹一元論

臨時司法制度調査会は、1962年に内閣に設置された⁵⁾。

当時、「訴訟遅延の現象はようやく著しいものがあり、今は看過することとできない状態にまで立ち至っているが、一方裁判官を志望する者の数は近時漸減の傾向にあり、必要最低限の裁判官の数を確保することすら困難な実情にあって、わが国の司法制度は、この面においてきわめて憂慮すべき状態にある」⁶⁾との問題意識があった。つまり、裁判官不足から、安定的に裁判官を任用するという目的のための施策として法曹一元制導入が検討されたのである。

1960年代といえば、最高裁判所として下級裁判所裁判官の統制へと向かう司法反動期であり、1990年代の司法官僚制の打開のための切り札として法曹一元制導入が提案されたことと比較すると、この時期に政府主導で法曹一元制導入が検討されたというのは今の目から見ると不思議にも思える。

もっとも、意見書で見られる当時のキャリア裁判官と法曹一元の長短の議論は、90年代の議論と大差はない。キャリア裁判官制度に対しては、国民的基盤に立っていない⁷⁾、外部の批判を受ける機会がない、社会の実情を知らないなどの批判がなされ、特に若い判事補は社会の実情を知らないが故に理論に走りやすく⁸⁾、国民に信頼感を与えるのが難しいなどと言われる。他方で、そうした批判はあたらず、現行制度では公正中立の立場で判断する訓練がなされており、全国に一定水準の素質・能力のある裁判官を公平に配置できるし、現在の裁判官も円満な常識を備えている人は多く、弁護士に社会一般が信頼を持っているとも言い難く⁹⁾、司法の民主化のためには法曹一元よりも裁判官の公選や陪参審制の導入などのほうが優

5) 我妻栄教授を会長とし、国会議員、最高裁を含む裁判官、最高検を含む検事、弁護士とそれ以外の有識者少数から成る。

6) 臨時司法制度調査会、前掲注 3)、1 頁。

7) 臨時司法制度調査会、前掲注 3)、19頁。

8) 臨時司法制度調査会、前掲注 3)、20頁。

9) 臨時司法制度調査会、前掲注 3)、21頁。

れている¹⁰⁾、などの反論がなされる。

調査会では、海外調査等も経て、こうした議論をもとに、最終的に1964年に意見書を提出する。

法曹一元制度導入に関する結論の下りは有名である。「法曹一元の制度（臨時司法制度調査会設置法第二条第一項第一号の制度をいう）は、これが円滑に実現されるならば、わが国においても一つの望ましい制度である。しかし、この制度が実現されるための基盤となる諸条件は、いまだ整備されていない。したがって、現段階においては、法曹一元制度の長所を念頭に置きながら現行制度の改善をはかるとともに、右の基盤の培養についても十分の考慮を払うべきである」¹¹⁾。

ここでいう法曹一元制の実現の基盤となる諸条件としては、12項目が挙げられる。すなわち、① 法曹人口の飛躍的増加、② 弁護士の地域的分布の平均化、③ 弁護士に対する国民の信頼度の向上、④ 弁護士の職域拡大、⑤ 法曹と国民生活との親近性、⑥ 国民の法意識の向上、⑦ 弁護士の公共的性格の強化等、⑧ 弁護士の執務の共同化、⑨ 検察官の職務内容についての改革、⑩ 裁判官の職務内容についての改革、⑪ 裁判官の待遇の改善等、⑫ 精神面における法曹一体感の強化¹²⁾である。

これらの項目は、その条件の重みに濃淡はあるが、給源として弁護士を想定し、全国に一定水準の裁判官を配置するためには、①法曹人口の飛躍的増大や、②弁護士の地域的分布の平均化、つまり弁護士の都市偏在の解消は必須と考えられる。

③から⑥の条件については、主として、弁護士が国民から信頼され、国民的基盤を有するための条件として掲げられている。弁護士の職域拡大は、紛争予防的業務に職域が拡大することで、国民や社会の諸般の要求に即応できるということを想定している。⑦⑧は、弁護士が裁判官という職

10) 臨時司法制度調査会、前掲注 3)、34頁。

11) 臨時司法制度調査会、前掲注 3)、44頁。

12) 臨時司法制度調査会、前掲注 3)、38-41頁。

業に参入するための条件、⑩⑪は、裁判官の職務やその条件の改善である。⑫の法曹の一体感は、「在朝在野の対立感が減少し、法曹が一体となって司法の運営に協力するという姿勢が存在してこそ、始めて法曹一元の制度は成立しうる」¹³⁾とされる。

そして、これらの条件が整わず、整う見通しもないということで、先の結論が導かれたわけである。

当時、弁護士会では、すでに法曹一元制の実施に向けて準備を進めていたところ、事前の調整もなく、結論が知らされ、大きな反発を呼ぶこととなった。

この時の弁護士会の反発から、むしろ「法曹の一体感」は損なわれ、裁判所、法務省、弁護士会との間の緊張関係は高まり、法曹三者の協力体制が組めなかったことが、その後の司法制度改革の進展を妨げたのである¹⁴⁾。

2. 1990年代の司法制度改革論議と法曹一元論

その後、しばらく法曹一元論は途絶えていたが、1988年に当時の矢口洪一最高裁長官が、弁護士任官制度を導入した。これに対し、日弁連の中坊公平はこれを法曹一元につながりうる制度とすべく、最高裁法務省と協議を行い、1991年に新たな弁護士任官制度の合意に至る¹⁵⁾。日弁連の「司法

13) 臨時司法制度調査会、前掲注 3)、41頁。

14) 1970年には「司法制度改革にあたっては、法曹三者（裁判所、法務省、弁護士会）の意見を一致させて実施させるように努めなければならない」との附帯決議がなされ、1974年には法曹三者が司法制度改革のための意見交換を行う三者協議会がスタートした。この三者協議を軸にすすめられたのが、1987年からの司法試験改革であった。司法試験改革の文脈での「法曹の一体性」の語りを分析したものとして、上石圭一「弁護士の語りにおける『法曹の一体性』」民商法雑誌118巻1号（1998年）、29-70頁、118巻2号（1998年）、178-206頁。本稿ではこの改革は扱わないが、当時、法曹一元制実現の条件とされた「法曹の一体性」が、統一修習を中心に弁護士の自己像として語られていたことが示されている。

15) 「インタビュー 弁護士任官制度について」自由と正義44巻4号（1993年）、43頁、菅沼隆志発言。1988年の「裁判官選考要領」については、事前に日弁連との交渉もなかったという。そこで、日弁連として対応を検討し、1991年に日弁連側が提案して選考要領を改訂するにいった。

改革宣言」¹⁶⁾以降、法曹一元導入論が再び活性化する。90年代の司法制度改革論は、当時の日弁連会長の中坊公平氏を中核に、自己改革をとなえる市民的司法改革論と、政財界がとなえる規制緩和的司法改革論の二者に焦点が当たることが多い。

しかし、司法府内でも、矢口洪一長官時代に、判事補の研修制度の拡充、国民の司法参加の研究、そして弁護士任官制度の導入等が行われ、内発的司法改革が進められていたことも無視できない。

1) 「市民的司法改革」と法曹一元論

司法の危機を経て、80年代には司法の安定期を迎えるが、司法消極主義、官僚的司法への批判も生み出す。

日弁連は1990年の「司法改革宣言」を皮切りに、「市民のための司法」を実現するため自らも法曹人口の増大を中心とする「自己改革」を進めるほか、法曹一元制および陪審参審制の導入を強く求める司法改革論議を繰り広げた。

1990年の「司法改革宣言（その1）」では、司法の機能低下を問題視し、その原因を司法が国家組織の中で小さすぎることに、司法が官僚的であることに求める。そして、「今こそ国民主権の下でのあるべき司法、国民に身近な開かれた司法を目指して」、司法予算の増大や司法組織の是正が必要であり、「国民の司法参加の観点から陪審や参審制度の導入を検討し、法曹一元制度の実現をめざすべきである」とする。ここでは、法曹一元制を国民の司法参加の延長線上に位置づけているようにも読める。

1994年の「司法改革宣言（その3）」¹⁷⁾では、「市民にとって身近で、利用しやすく、納得できる司法を実現していくため」の1つの策として「法曹

16) https://www.nichibenren.or.jp/document/assembly_resolution/year/1990/1990_3.html
(2025年2月18日最終閲覧)。

17) https://www.nichibenren.or.jp/document/assembly_resolution/year/1994/1994_3.html
(2025年2月18日最終閲覧)。

一元制度の実現」が掲げられる。

その後、政財界からの提案等も経て、1998年の「司法改革ビジョン——市民に身近で信頼される司法をめざして——」では、キャリア制では、「判決の内容や裁判の運営が市民感覚からかけはなれたものになったり、昇給・昇格・任地の決定が最高裁判所を頂点とする司法官僚によってなされるので裁判官の自己統制をまねくなどの弊害が指摘されています」と、キャリア制を批判し、「社会的経験の豊かな人を裁判官にすることが求められます。市民に身近な弁護士経験者を中心として裁判官を選ぶ制度（法曹一元）を導入する必要があるゆえんです」と、法曹一元制の実現を求める。

このように、法曹一元制導入は、官僚的司法を変革するための要となる改革と位置づけられた。つまり、第1に、弁護士は、市民の代理等で、実務経験を通じて直接に社会や市民の実情に触れる機会がある。司法修習の後すぐに判事補としてキャリアを開始する裁判官には、そうした機会が不足しており、社会のことが分からず、杓子定規な判決になりがちである。よって、市民に近い弁護士が裁判官になることで、社会経験に裏付けられた、市民感覚を反映した判決が出されることになる。

第2に、司法官僚制は、最高裁事務総局が各地の裁判官の情報を収集し、それをもとに配置転換を行うシステムの中で構築されてきた。キャリア制は、こうしたシステムに適合的な裁判官の任用方法である。実務経験のある弁護士から裁判官を採用する法曹一元制を導入すると、そうした人事管理は困難になり、司法官僚制に風穴をあけることができると考えられたのである。

2) 規制緩和的司法改革と法曹一元論

1994年に経済同友会が「現代日本社会の病理と処方——個人を活かす社会の実現に向けて——」¹⁸⁾という報告書の中で、個人の多様性を活かす社

18) <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/past/pdf/940630a.pdf> (2025年2月18日最終閲覧)。

会づくりの提言に加えて、社会の調和を保つために「個人にとって身近な司法」の確立、と司法制度改革を提案したことは驚きをもって受け止められた。

先の臨時司法制度調査会以降、大きな司法制度改革の動きはなく、1980年代の終盤になって法曹三者による司法試験改革論議が緒に就いたばかりであった。そこで法曹三者以外、かつこれまで司法に対して関心が乏しいと思われた経済界からの提言は、法曹に対してはインパクトがあった。

「司法はまず、行政追従と批判されても仕方ないような消極的態度から、時代に合った法判断を適切に行い、立法、行政をチェックする三権分立の1権としての本来の機能を回復しなければならない」。さらに、社会的調和のための司法としては、「個人にとって司法が、もっと身近で、存在感のあるものになる必要がある」として、法曹人口の大幅増員、法律扶助制度の充実、そして抜本的司法改革に着手するため「司法改革推進審議会」の設置を求める。

同会は、1997年には「グローバル化に対応する企業法制の整備を目指して——民間主導の市場経済に向けた法制度と立法・司法の改革——」¹⁹⁾においても司法改革の必要性を唱え、「民間主導型の市場経済では、競争のルールを定めた後は、原則自由な活動が認められる一方、ルール違反とそれに起因する紛争に関する事後的なチェック・調整機能の重要性が一層高まる」と、いわゆる「規制緩和的司法改革論」の論理を展開する。

そして、司法の重要性が高まるのに対し、現在の民事訴訟は時間がかかりすぎており、その原因は法曹人口が少ないことにある。しかし、増員のみでは「民間主導型市場経済において必要とされる迅速な司法的処理システムは期待できない。とともに（ママ）、民間主導の市場経済下においては、今後一層、経済社会の専門化・複雑化を反映した紛争が増加することが予想され、……法曹界に多様な社会経験を有する者を迎え入れる方策を

19) <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/1996/pdf970122a.pdf>（2025年2月18日最終閲覧）。

検討することが必要となる」という。

このように、規制緩和的司法改革論は、法曹人口の増加に加えて、特定の専門分野に通じた専門家に法曹資格を与えることや、「専門裁判官」の登用など、弁護士会が求める市民感覚のある裁判官というよりは、法一般とは異なる特定の専門性の高い裁判官を求めており、力点は異なる。

しかし、こうした経済界からの要望もあり、1997年には自民党にも司法制度特別調査会が設けられ、1998年には「21世紀の司法の確かな指針」を発表する。規制緩和的司法改革論に軸を置くが、「国民に身近で、利用しやすく分かりやすい司法」のため、法曹養成制度としてのロースクール方式の導入、「法曹一元の問題、研修弁護士制度等法曹の継続教育の在り方も検討課題」とされ、陪審参審制度も検討の対象として、「司法制度審議会」の設置を提案する。こうした提案が、1999年の司法制度改革審議会の設置につながったが、自民党の提案にまで「法曹一元」がくみこまれたことで、法曹一元制が単なるキャンペーンではなく、現実味のある改革案として受け取められるようになる。

3) 矢口コートにおける内部的司法改革と弁護士任官

市民的司法改革と規制緩和的司法改革の2つ改革論に加えて、司法内部からの改革論も、司法制度改革論議や最終的に実現に至った司法制度改革に大きな影響を与えている。ことに、裁判官改革は、最終的には裁判所主導で進められていくことになったが、それはこの時期の内部的な司法改革への助走が他部門よりある意味では先んじて進められていたことも無関係ではないだろう。

その内部的司法改革の発端は、矢口洪一長官時代の改革と改革論である。矢口長官は自らが「ミスター司法行政」と呼称されるほど、最高裁事務総局付きの経験が長く、官僚的な司法構造を構築した立役者と評されてきた。

しかし、自らが長官となってからは、判事補の研修制度および弁護士任官の導入等の改革を実施し海外に陪審制や参審制の調査に裁判官を派遣し

ている。キャリアシステム下で所内での研修のみでは「市民感覚と遊離しがちになる」との問題意識があり、「部外研修に力を入れ、海外の経験を重視した」という²⁰⁾。

既述のように、1988年には弁護士任官の導入を行っている。「判事採用選考要領」を公表、実務経験15年以上、年齢55歳以下などの資格要件のもとに弁護士から年間20名を裁判官に採用する制度を発足させている。これは、「多様な社会事象に柔軟かつ的確に対応しうる裁判官を確保する」ためには、判事補の在外研究や出向等に加えて「豊富な社会経験を積んだ弁護士」からの裁判官の採用も有益と考えたためとされる²¹⁾。

弁護士任官については上述のように、その後中坊公平日弁連会長が主導して最高裁や法務省との協議の結果、「裁判官選考要領」を公表して新たな制度として実施されることとなる。矢口構想に対しては、「弁護士会を無視した天下り一本釣り方式」との批判がなされたが²²⁾、矢口による弁護士任官制度の導入が、法曹一元論の再活性化につながったことは否定できない。

矢口は、キャリア制のもとで裁判に国民の意見を反映させる制度として²³⁾、陪参審制の導入の可能性を検討するため海外調査を行っている。この路線は結果的には、キャリア制を維持して、裁判員制度導入に至った平

20) 矢口洪一『最高裁とともに』（有斐閣1993年）。矢口は、この問題意識の延長線上で、陪参審制の導入を検討していた。法曹一元制導入論は、裁判官に社会人としての経験が不足していることへの批判であり、その批判への応答としては、平均的常識人が司法に参加する陪参審制度の導入が検討に値すると考えたという。同書206頁。

21) 矢口洪一「最高裁判所長官訓示」裁判所時報980号（1988年）、1頁。

22) 下村幸雄「弁護士任官の今日的課題」自由と正義44巻4号（1993年）、5-12頁。

ちなみに、この際の選考要領で、5年以上弁護士の職にあり、裁判官として少なくとも5年程度は勤務し得る者であって、年齢55歳までの者とされた。また、15年以上弁護士の職にあった者については、本人の希望により居住地またはその周辺の裁判所を任地とするという、任地の配慮もあるものとなった。ただし、この任地への配慮はのちに不公平性から廃止されている。

23) 司法の国民参加の導入のステップの次に法曹一元制がありうるという発想を語っている。矢口洪一、前掲注20)、207頁。

成の司法制度改革の到達点と附合しているのである。

3. 司法制度改革審議会における法曹一元論

このように、司法制度改革審議会に至る司法制度改革論議においては、法曹一元論は改革の大きな柱の1つであり、司法制度改革審議会発足後の論点整理²⁴⁾にも組み込まれ、その導入が本格的に検討されようとしたことは間違いない。

法社会学を含む研究者の議論も活発になされていた。研究者は、裁判官の資質論よりも、司法の役割や、裁判官をいかに選任するかという²⁵⁾システムとしての観点から法曹一元制の意義とその導入を評価していた。司法制度改革審議会の会長となる佐藤幸治は、「自律的個人の生活を可能にする法的環境の維持」という意味合いをもつ「法の支配」の担い手として、法曹が社会の中でプレゼンスを持ち、司法の権威を創出して支えていくために法曹人口の増大が必要であり、その目標として法曹一元制を明確に掲げることの必要性を説いていた²⁶⁾。佐藤は、弁護士会の法曹一元論が強調する、裁判官の社会的経験の不足等ではなく、「法の支配」を実現するための法曹一元というしぐみに力点を置くが、これは、裁判を通じた法の発展という「法の支配」観、つまり、裁判官の司法裁量を念頭に、法的安定性だけではなく「成長する法」²⁷⁾、応答的司法観とその制度的支柱として

24) 司法制度改革審議会のウェブサイトは閉鎖され、現在は鹿児島大学の鹿児島大学司法政策教育研究センターの司法制度改革 web 資料アーカイブの中に収録されている。https://lawcenter.ls.kagoshima-u.ac.jp/shihouseido_content/shihouseido/ 以下は、このサイトの資料から引用をしているが、会議資料など一部はリンクが張られていないものもある。

25) 棚瀬孝雄「法曹一元の構想と現代司法の構築」ジュリスト1170号(2000年)、56-66、57頁では、法曹一元制を、裁判をすることの理解と、裁判官の選任システムとして分析している。

26) 巻頭インタビュー「法曹一元を導入し、「法の支配」による秩序形成を——佐藤幸治京都大学教授に聞く——」京都弁護士会編著『法曹一元——市民のための司法をめざして』京都弁護士協同組合(1998年)、11-40頁。

27) 阿部昌樹『「安定した法」から「成長する法」へ——法曹一元の法秩序』自由と正義51巻1号(2000年)、64-75頁は、法曹一元論は、誰が裁判官であるかによって判決が異

の法曹一元制²⁸⁾という議論であった。

応答的司法と法曹一元制は親和性があっても必然性までではない。しかし、官僚司法批判は、「司法の民主化」という制度論も含み、裁判官の選任手続に何らかの「国民の参加」という契機、つまり何らかの民主的統制手段を組み込むことも要請する。その意味でも、法曹一元制の導入は、裁判官の独立とともに、裁判官選任過程への国民参加等を含む、裁判所制度全体の改革であり、「法曹一元が実現されるかどうかということは、今回の司法制度改革のゆくえを決定する最も重要な試金石の一つ」²⁹⁾であるとされた。

このように、司法制度改革論議の前半においては、法曹一元論の過剰ともいえる勢いがあったが、次に見るように、審議会の半ばにして「法曹一元」の言葉は消え、法曹一元制度が実現しようとしてきた裁判官像や、裁判官任命制度へのてこ入れ等へと議論はシフトしていく。

1) 司法制度改革審議会発足

司法制度改革審議会の設置に当たっては、1960年代の臨時司法制度調査会が結果的に法曹内での断絶を生むことになった反省から、その構成等が工夫された。同じく内閣に設置されたが、法曹三者の関係者や法学研究者のほか、財界や市民団体、作家など多様な人材を委員とし、審議の内容や配付資料などがウェブで適時に公開された。

臨時司法制度調査会は、裁判官改革に焦点を置き、法曹一元制導入が最

ゝなりうるという司法裁量を積極的に認め、創造的な法解釈を通じてあるべき法、「成長する法」という理念を前提とする議論であると指摘する。

28) 宮澤節生「応答的司法のための司法改革・弁護士改革の課題——日弁連への期待」宮澤節生・熊谷尚之、司法制度懇話会編『21世紀司法への提言』日本評論社（1998年）、2-32頁、10頁も、司法判断に新たな社会的ニーズを取り込むという柔軟性が必要性あり、そのためには法律家としても一市民としても独立した人格と見識を確立した段階で裁判官を採用する法曹一元制の導入が必要であると説く。

29) 佐藤岩夫「『法曹一元』がめざすもの」世界672号（2000年）、95-101頁。

大の検討対象であったが、司法制度改革審議会では、法科大学院構想、国民の司法参加、司法アクセスの向上など、多岐にわたる項目で大がかりな改革が検討された。その分、法曹一元制の導入は、審議会での最重要課題とはならなかった。

審議会が開始して半年を経た第8回(1999年12月8日)に、日本弁護士連合会、最高裁判所、検察庁がそれぞれ、改革提案についての報告書を出している。

審議会発足から約半年が経過した1999年12月21日に決定した論点整理においては、「人的基盤」の一項目として法曹一元が挙げられていた。「裁判所は司法の中核に位置するものであり、その直接の担い手たる裁判官の任用制度の在り方は、法曹のなかの圧倒的多数を占め、法曹制度の土台をなす弁護士の在り方とともに、一国の司法の性格を規定する面を持っている。臨時司法制度調査会の意見書の趣旨とその後の努力の成果を踏まえ、活力に満ちた我が国社会の裁判官に必要な資質・能力とは何か、そのための人材をどのようにして確保するか、裁判官の独立をいかにして保障するか等について、「国民の視点」に立って幅広く検討することが必要である。」とされた。

ただ、その後の法曹改革の議論では、法曹養成制度改革が最も重要な事項として扱われ、第18回(2000年4月25日)に法曹一元制が検討項目として挙がっていたが、法曹養成制度についての議論に時間がかかり、「法曹一元制について(参考資料)」という配布資料を各自読んでおくようにというだけで審議はされなかった。この資料には、弁護士任官制度の運用状況や、臨時司法制度調査会意見書の法曹一元制度の導入のための諸条件も挙げられた。法曹人口の飛躍的増大と、弁護士の地域分布の平均化の2点についてのみ、その当時の状況が簡単に説明されていたが、審議に付されなかったため、その当否は議論になっていない。

2000年の8月の集中審議の2日目のおわりから3日目にかけて、法曹一元制に関して審議が行われ、事実上、この日で法曹一元制自体の議論は終

わっている。

この審議では、法曹一元制という言葉が多義的で手垢がついており、この言葉を避けたいという意見が出される。また、すでに統一修習や10年ごとの再任など法曹一元制を想定した制度が整備されているにもかかわらず、法曹一元制導入の条件である「法曹の一体感」がないことが問題視される。会長の佐藤幸治が「いかにしていい裁判官が得られるか。いい裁判官とはどういうものか」という問いから考えることを提案、会長代理の竹下守夫が、法曹一元対キャリア制という対立図式でどちらかを選ぶことになると、勝敗での決着となり法曹全体が国民の信頼を失う結果となるとする。こうした議論のフレームのなかで、判事補制度廃止にこだわる中坊公平委員の強い主張が空転していく。各委員の意見をひとつおき聞いた上で、佐藤会長が事務局に議論の帰着点の整理を頼む。「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、論点整理にあるように、『法の支配の理念を共有する法曹が厚い層を成して存在し、相互の信頼と一体感を基礎としつつ、国家社会のさまざまな分野でそれぞれ固有の役割を自覚しながら、幅広く活躍することが司法を支える基盤となる』との思想に立脚して、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。制度構築の方向性としては、裁判官の給源、任用方法、人事制度のあり方につき、給源の多様性・多元性をはかることとし、判事補制度を廃止する旨の意見もあったが、少なくとも同制度に必要な改革を施すなどして高い質の裁判官を安定的に供給できるための制度の整備を行うこと、国民の裁判官に対する信頼感を高める観点から、裁判官の任命に関する何らかの工夫を行うこと、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、裁判官の人事制度に透明性や客観性を付与する何らかの工夫を行うことなどについて、大方の意見の一致をみた。」という文章でプレスリリースすることとなった。結局のところは、キャリア制の維持が選択されたのである。

2) 司法制度改革審議会中間報告

中間報告では審議会でのこの整理が盛りこまれ、「法曹一元」という言葉は消え、その後の裁判官改革へと移行する。

つまり、1990年代に入って中坊公平率いる弁護士会中心の市民的司法制度改革論の中核に据えられていた「法曹一元制」導入論だったが、裏舞台はともかく司法制度改革審議会での公式な審議は夏の集中審議の2日目の後半から3日目にかけての議論がほぼすべてで、法曹一元制という用語への疑問や、法曹一元かキャリアシステムかという二者択一よりも「望む裁判官」を実現するための改革という議論に方向付けられた。そのため臨時司法制度調査会で出された法曹一元制の実施のための前提条件がどの程度達成できているかについての検討は十分になされたわけではなかった。つまり、司法制度改革初期の法曹一元を求める議論の過熱ぶりに比べると、実際の審議会での法曹一元の議論は過少だったともいえる。

4. 裁判官改革の要諦とその考え方

1) 司法制度改革審議会意見書における裁判官改革

法曹一元制導入から、「あるべき裁判官像」とそのための任用、養成方法へと論点がシフトし、司法制度改革審議会意見書では、概ね以下のような提案がなされた。

まず、法曹人口の大幅な増加という文脈の中で、裁判官の大幅増員が提案された。そして、「多様で豊かな知識、経験を備えた判事を確保」するために、他職経験の制度が提案され、特例判事補制度の段階的解消や、弁護士任官の推進が提案される。

裁判官の指名がこれまで不透明であったという問題に対しては、「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者を指名する過程に国民の意思を反映させるため、最高裁判所に、その諮問を受け、指名されるべき適任者を選考し、その結果を意見として述べる機関を設置すべきである」「同機関が、十分かつ正確な資料・情報に基づき、実質的に適任者の

選考に関する判断を行いうるよう、例えば下部組織を地域ブロックごとに設置することなど、適切な仕組みを整備すべきである」と提案される。

その他には、裁判官の人事制度の見直し、報酬制度の在り方、裁判所運営への国民参加、最高裁判事の選任の透明化、客観化等も提言されていた。

意見書を受けての改革は、司法制度改革推進本部における法曹制度検討会で進められることとなったが、裁判官改革については、最高裁における検討状況を踏まえた上で検討することになっており、裁判所主導で進められる。裁判官の人事評価については、裁判官の人事評価のあり方に関する研究会が2001年に事務総局に設置される。下級裁判所裁判官指名諮問委員会や地裁家裁委員会の改組等は最高裁判所一般規則制定諮問委員会に検討が諮問され、人事評価についても同委員会で規則要綱のとりまとめがなされる³⁰⁾。その結果、2003年には下級裁判所裁判官指名諮問委員会が設置され、2004年から新しい裁判官人事評価制度がスタートする。判事補の他職経験が原則化され、2005年には判事補の弁護士職務経験制度が発足する。

弁護士任官については、最高裁と日弁連の間で「弁護士任官等に関する協議会」で検討され、弁護士任官制度の改革及び調停官制度の導入に至った。

2) 法曹一元論と裁判官改革

市民的司法改革論で提唱されていた、判事補制度を解消することを念頭に置く「法曹一元」論は、司法観や裁判のありかたについての転換を含む大きな改革提言であった。しかし、その議論は、主として、当時の裁判官批判として展開された。キャリア制では、裁判官が当事者としての経験がなく、社会経験が不足していることに焦点が当てられた。そこに裁判官が最高裁を頂点とする司法官僚システムに組み込まれ、裁判官の独立が十分に確保できていないという批判が並べられていた。そこで、法曹一元制の

30) ただし、人事評価制度については、人事評価に関する意見書について、司法制度改革推進本部の法曹制度検討会で批判され、改めて、検討されている。

導入を見送る代わりに、官僚的な司法をつくりあげてきたしくみへのでこ入れと、理想の裁判官像を念頭に、それを実現するような裁判官個人の資質向上ができればよいとの方向に議論が集約されていった。

司法官僚制の問題としては、最高裁事務総局が人事情報を一元的に管理して、不透明な人事評価にしたがった人事配置を行い、最高裁を頂点とする官僚的支配がなされていることが問題視されていた。裁判官の指名過程がブラックボックスで、国民に全く開かれていない点が批判された³¹⁾。また、1960年代から70年代にかけて、裁判官の政治的な立場が、人事評価や人事異動に大きく影響してきた疑いもあり、こうした問題の改善も求められた。これらに対応する改革が、下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置と、裁判官の人事評価制度の導入である。

法曹一元制導入論の重点は、「理想の裁判官像」を求める裁判官の資質論へと収斂していた。そこで、司法の危機のころの「裁判官の良心」論³²⁾から離れ、「多様で豊かな知識、経験」を備えて、社会の実情について理解し、社会からの要請に応答することのできる裁判官像³³⁾が理想とされ、とそれを実現する改革の1つとして、他職経験制度が導入された。

弁護士任官も、「多様で豊かな知識、経験」をもつ判事の任用という点では、この流れに位置づけられる。

31) 棚瀬孝雄、前掲注25)、56-66頁では、法曹一元論の本質として、司法の民主的統制という課題があり、裁判官を選任するのは国民だという視点が必要であると述べる。

32) 「裁判官の良心」論も、この変化を受けて、時には判例や法の条文から離れることも含めた裁判官の職権の独立行使の指針として論じられるようになっている。小粥太郎「裁判官の良心」法学71巻5号(2007年)、1-29頁。

33) 筆者は最高裁に焦点をあてて、司法制度改革期以降の応答的司法観とその実現の在り方を検討している。渡辺千原「『応答的司法観』と立法事実変遷論の展開——ポスト司法制度改革期の最高裁の司法行動に着目して」法学雑誌71巻3・4号(2025年)、112-166頁。

Ⅱ 裁判官改革の現在

では、こうした裁判官改革は、改革から20年を経て、どのように実践にうつされ、どの程度その目標が達成されたと評価できるだろうか。本稿では、法曹一元制が裁判官の任用制度の改革であることに鑑み、直接に裁判官の任用の部分にかかわる、裁判官の増員と下級裁判所裁判官指名諮問委員会の実施状況に焦点をあてる。

1. 裁判官の任用状況の推移

西川のまとめによると、1990年代には判事補、判事ともに定員が徐々に増員されており、司法制度改革期にはさらに増え、2001年には定員は判事1,390人、判事補799人とされる。2009年には判事1,717人、判事補1,000人まで増える³⁴⁾。

判事補を増員すると、10年後の再任を経て判事の増加につながるため、判事については2017年には定員数が2,000人を超えるが、判事補は977人と減らされる。

実員数は、2003年には判事・判事補とも100%に近い数字だったものの、特に判事補については漸減し、2007年に91.8%、2008年には89.3%で、その後は8割程度に落ち込んでいる³⁵⁾。判事と判事補をあわせた人数では、司法制度改革期の2000年には2,213人、2010年に2,805人、2014年と15年に2,944人とピークを迎えたあと減っており、2024年には2,777人である³⁶⁾。

司法制度改革審議会意見書では弁護士任官の推進がうたわれたものの、後述するように、弁護士任官は年間数名にとどまっているため、現在も新

34) 西川伸一「司法制度改革で提唱された裁判官増員はどうなったのか」法社会学86号（2020年）、143-154頁、146頁。

35) 西川伸一、同上、147頁。

36) 弁護士白書2024年度版、43頁。

任判事補が将来の判事の給源の殆どを占める。すでに判事補については定員を満たさない状況が常態化している。従来よりも減らされた定員を満たさない状況、つまり司法試験の合格者が格段に増えているにもかかわらず、裁判所が求める人材を判事補として採用できていないのである。

ピーク時の2005年には124人の判事補を採用していたが、2017年には65人と半数近くにまで落ち込んでいる。早晚、判事の不足がより深刻になることは明らかで、判事不足をいかに解消するかは喫緊の課題である。

2. 下級裁判所裁判官指名諮問委員会の運用状況からみる裁判官改革

1) 下級裁判所裁判官指名諮問委員会の役割と運用

司法制度改革のなかで裁判官改革は国民の認知度も低く、情報発信も限定的である³⁷⁾。

下級裁判所裁判官指名諮問委員会は、裁判官の指名過程を透明化し、国民の意思を反映させることを目的として、最高裁内の諮問機関として設けられ、2003年に発足した。新任や再任の判断基準を明らかにし、新任や再任の際に、裁判官としてふさわしい資質・能力を備えているかどうかを、裁判官・検察官・弁護士の法曹三者5人と学識経験者6人の計11人³⁸⁾で、最高裁からの諮問に対して審識し、その審査結果を最高裁に答申するというしくみである。多くの候補者から適任の者を選ぶというのではなく、不適切という者を審議の上判断するというネガティブチェックのしくみとなっている。

37) 本稿では、下級裁判所裁判官指名諮問委員会 <https://www.courts.go.jp/saikosai/iinkai/kakyusaibansyo/index.html> の議事概要から主に情報を得ているが、議事概要であり審議内容の詳細は不明であり、どのような理由で指名等の適否が判断されたのか、また誰がどのような意見を述べたのかは分からない。

38) 発足当時より、裁判官2名、検察官1名、弁護士2名と、法学者3名、その他の有識者3名という構成がとられ、任期3年だが再任も可とされている。委員長は法学者が歴任しているが初代は最高裁判事をつとめた奥田昌道、今は中田裕康である。再任されて長期にわたり在任している者もいる一方で任期途中で辞任しているケースもあり、特に検事はサイクルが短く、実質的な関与が困難と思われる場合も少なくない。

中央委員会のほか、候補者の情報を集めるために地域委員会も設置され、地域の弁護士等から、候補者の情報をとりまとめ、中央委員会に報告するなどとしている。最高裁一般規則制定諮問委員会で下級裁判所裁判官指名諮問委員会規則が制定されている。委員会の運営の任い手についても同委員会で検討され、独立の事務局をおくべきとの意見もあったが、庶務は最高裁事務総局の総務局が担当することとなり、総務局長、総括参事官、総務局第一課長というメンバーが参加している。人事局長、人事局任用課長が説明者として出席する。こうした職はのちに最高裁判事に任用されることも珍しくないキャリアであり、実際に、総務局長として参加していた、戸倉三郎・中村愼・人事課長として参加していた山崎敏充、大谷直人、安浪亮介などはのちに最高裁判事となっている。委員にも2人の現職裁判官が加わっており、フルメンバーであると全出席者が16人となり、うち7人が裁判官という構成となる。委員会は、裁判官の任用や再任にあたって外部の目からの評価をいれることを目的としているが、運営側は事務総局であり、運営や人事局の説明に、委員側の裁判官も呼応すると、外部委員が裁判所の立場と異なるような強い意見を通すのは容易でない構造といえる。

最高裁は、委員会に候補者の適否について意見を述べずに中央委員会に諮問し、委員会では地域委員会からの情報も踏まえて、候補者の適否を判断して、最高裁に結果を伝える。こうした大枠の具体的な運用は、委員会発足後に委員会内で検討され、およそ次のような形となっている。

新任判事については司法修習での成績等の情報、判事補から判事等の再任については、所長等が作成する報告書が作られ、作業部会で、慎重に判断すべき候補者を重点審議者として振り分ける。

再任者については、地域委員会からの外部情報も集められる。この際、弁護士会を通じたとりまとめに対しては、「裁判官の職権の独立に対する影響、適格性に疑義が生じない情報を広く収集するという観点等に照らすと、弁護士会が各弁護士からの情報を取りまとめることは相当ではなく、

各弁護士から直接地域委員会に情報を提供する方法によるべきこと、特に段階評価式アンケートによる情報収集は相当ではない³⁹⁾とされている。最近是这样した要望から、弁護士会がとりまとめた情報の提出がないともされる。しかし、外部情報が不十分な状況で、情報収集のありかたにそこまでの制約を課すことは合理的とは言えない⁴⁰⁾。

弁護士任官者については、地域委員会に情報提供の依頼がされ、地域委員会では、指名候補者が提出した事件リストを使って情報収集を行う。この際に、候補者の氏名を公表するかどうかが大きな争点となったが、プライバシー保護等の観点もあり、弁護士会には氏名を公表して情報を得るという形はとらず、事件の相手方弁護士への照会など個別に情報収集を行うという運用がなされている。

この委員会に対しては、発足後早い段階から、審議内容の公開が不十分であること、選考過程や結果の理由についての情報開示が不十分であること、中央委員会の庶務を最高裁事務総局が運営していて、その諮問機関としての自律性への疑念、地域委員会の形骸化等の問題が指摘されてきた⁴¹⁾。

委員会の情報は、審議概要の形でウェブ上で公開されており、本稿でもその情報を手がかりにここでの整理を試みているが、議事運営や情報収集のありかたについての審議の概要のみで、委員会開始当初はともかく、一定の流れが整ってからはそれらの提案や、地域ごとの新しい取り組みなどがあっても前例踏襲、地域の格差のない安定的な運用を是とする結論となり、最近はそうした新たな提案等も少ない。

日弁連の機関誌の「自由と正義」では57巻10月号(2006年)60巻10月号(2009年)に、特集記事があるが、2009年の記事の中で、「不適」とされた

39) 第6回(2003年12月2日開催)から第8回(2004年3月29日開催)にかけて委員会で議論されて、このように整理された。

40) 馬場健一「裁判官制度改革の到達点と展望」法律時報77巻8号(2005年)、51-55頁、53頁。

41) 中尾正信「岐路に立つ裁判官指名諮問委員会制度」自由と正義57巻10号(2006年)、65-72頁。

事例の類型化がされていることに對し、委員会の中で「委員会庶務として、日本弁護士連合會對して、あたかも当委員会の審議内容や資料を入手して分析したかのような誤解を与えかねない記載ぶりになっており、裁判官任官新任（再任）候補者や弁護士任官候補者に対し、不要な誤解や憂慮を抱かせるおそれがあり、ひいては委員会の信用を損ないかねない」と問題視され、この記事が守秘義務違反の疑いがあり、委員会の信頼を失墜させるものという厳しい意見が庶務から出されている⁴²⁾。その後、同委員会を特集する「自由と正義」の記事はない。

2013年にも、東京弁護士会が発行する「LIBRA」の記事についても同様の指摘がなされている⁴³⁾。このように、この委員会での審議の具体的な内容にかかわるような情報は厳しく管理されており、指名過程の民主化や透明化にはほど遠い運用となっている。こうした経緯もあり、本委員会に関する情報発信や研究は非常に少ない。

内部の委員からは、判断のための材料が十分ではなく、特に外部情報が不足していることが問題として指摘されてきた⁴⁴⁾。たとえば、再任候補者については、重点審議者以外については10年分について1枚程度の情報であり、実質的な審査にはほど遠いといわれる⁴⁵⁾。それでも内部資料が中心で、弁護士からの情報は顕名の個別の情報に限られることもあり、外部情報は非常に少ない。現状で情報は十分という意見もあるものの、本委員会の設置目的に立ちかえると、外部情報の豊富化にむけての努力が講じられるべきだろう⁴⁶⁾。

42) 第40回委員会（2009年12月1日開催）議事概要。

43) 第58回委員会（2013年7月8日開催）議事概要。

44) たとえば第42回委員会（2010年2月23日開催）では、再任の審査対象者189人に対する外部情報が139通と、1人0.735件しかないと言問題にされていた。

45) 座談会「下級裁判所裁判官指名諮問委員会の三年間を振り返って」自由と正義57巻10号（2006年）、81-91頁、83頁の大川真郎発言。

46) 飯考行「メリットセレクションの視点からみた下級裁判所裁判官指名諮問委員会」自由と正義60巻10号（2009年）、10-21頁。安原浩「わが国における司法権独立の実態を考える その歴史的評価と現状」年報政治学69巻1号（2018年）、13-23頁、20頁では、

この制度が現在、目的に適合的に運用されているとは言い難く、その改善を検討するためにもここまでの運用状況をまとめておきたい。

2) 新任判事補候補者の審議

表 1 は司法修習後、判事補として採用される際の審議結果である。

先ほど確認したように、新任判事補の候補者の数は2016年頃より100を大きく下回るようになり、少ない年には60人台にまで落ち込んでいる。

そして、2003年の本委員会発足当時から数年は不適という判断が少なからずあり、本委員会での審議は、新任候補者にとって現実的な脅威となっていたと思われるが、2008年頃より減り、2015年ころより不適とされる例がない年が多くなっている。しかし、直近の2024年度は2人が不適とされている。

3) 判事補からの判事への指名および判事の再任の審議状況

表 2 は、判事補から判事への指名と、判事の再任の際の審議の結果である。こちらも発足後10年ほどは相当数の不適判断があったが、2015年ころより不適判断の数は減っている。10年で審査が一巡して、以前から問題のある人がひととおりいなくなったからとも言われるが、新任判事補に比べ、コンスタントに不適判断が見られ、再任の際の一定の脅威となっているようである。

4) 弁護士任官者

表 3 は弁護士から常勤裁判官への任官希望者に対する審議の結果である。弁護士任官については、候補者数が少なく、候補者の数があまり伸び

「少なくとも思想信条を理由とする不再任、新任拒否は陰を潜め、現場の裁判官にはその面による危機感はなくなり、安心感が広がっている」とされ、外部委員も加わって裁判官の指名や再任の適否について審議するしくみができたことの意義は小さくない。ただし、思想的な対立がそれほどない若い世代の裁判官にとってこのメリットを実感できるかどうかは疑問である。

【表１】 新任判事補候補者の審査

新任判事補 者数	審議対象	適当で ある	適当で ない	留保	備考
2003年度	109	100	8	1	
2004年度	116	108	7	1	119人 3人は希望取り下げ
2005年度	133	124	9		141人から 8人は希望取り下げ
2006年度	123	115	8		134人から11人は希望取り下げ
2007年度 9 月期	58	52	6		67人から 9人は希望取り下げ
2008年度 4 月期	67	66	1		
2008年度 9 月期	25	24	1		26人から 1人希望取り下げ
2009年度 4 月期	78	75	3		79人から 1人希望取り下げ
2009年度 9 月期	7	7			
2010年度 4 月期	100	99	1		
2010年度 9 月期	4	4			
2011年度 4 月期	100	98	2		
2011年度 9 月期	5	4	1		
2012年度	102	98	4		
2013年度	94	92	2		
2014年度	97	96	1		99人から 2人希望取り下げ
2015年度	101	101			
2016年度	91	91			95人から 4人希望取り下げ
2017年度	78	78			79人から 1人希望取り下げ
2018年度	65	65			
2019年度	82	82			83人から 1人希望取り下げ
2020年度	75	75			
2021年度	67	66	1		
2022年度	73	73			5月に任官
2023年度	76	76			
2024年度	83	81	2		

* 議事概要より筆者作成

【表 2】 判事補から判事への指名および判事の再任の審議状況

判事補から判事・判事の再任	審議対象者数	適切である	適切でない	留保	備考
2004年度	181	175	6		182人のうち 1 人希望撤回 下半期について情報なし
2005年度	179	175	4		181人のうち 2 人が希望撤回
2006年度	190	186	4		
2007年度	195	190	5		
2008年度	205	202	3		
2009年度	166	162	4		168人のうち 2 人希望撤回 下半期対象者 1 名死亡
2010年度	264	261	3		270人のうち 1 人希望撤回 5 人が出向
2011年度	213	208	4	1	216人のうち 2 人希望撤回 1 人が出向
2012年度	191	187	4		195人のうち 1 人が検察官 3 人が出向
2013年度	211	206	5		216人のうち 3 人が取り下げ 2 人が出向
2014年度	224	221	3		225人のうち 1 人出向
2015年度	227	225	2		231人のうち 1 人取り下げ 3 人出向
2016年度	225	223	2		228人のうち 3 人出向
2017年度	253	251	2		255人中 1 人は希望取り下げ、 1 人撤回
2018年度	225	224	1		
2019年度	214	213	1		
2020年度	286	282	4		288人のうち 1 人出向 1 人希 望取り下げ
2021年度	259	257	2		260人のうち 1 人出向
2022年度	213	213			214人のうち 1 人出向
2023年度	238	237	1		241人のうち 2 人希望撤回 1 人出向
2024年度	238	237	1		244人のうち 1 人希望撤回 5 人が死亡または出向

* 議事概要より筆者作成

【表 3】 弁護士から常勤裁判官への任官

弁護士任官 (4月期と10月 期を合算)	審査対 象者	適切で ある	適切で ない	留保	備考
2004年度	12	7	5		12人のうち1名は任官候補者で なかったとのこと。10月期の結 果は議事概要に記載なし
2005年度	7	6		1	2人は3年未満
2006年度	9	7	2	2	
2007年度	10	6	4		
2008年度	8	4	4		
2009年度	8	6	1	1	
2010年度	3	1	2		
2011年度	10	5	5		
2012年度	8	5	3		
2013年度	8	4	4		
2014年度	5	4	1		
2015年度	3	2	1		
2016年度	9	5	4		
2017年度	6	2	4		
2018年度	4	2	2		
2019年度	5	1	3	1	1人取り下げ
2020年度	8	5	2	1	
2021年度	5	2	3		
2022年度	0	0			
2023年度	7	4	3		
2024年度	3	1	2		

* 議事概要より筆者作成

ていない。年間30名程度という目安に大きく届いていない。

そして、審議対象者に対して、適切という評価の割合が、新任判事補や判事補や判事の再任の区分に比して非常に低いことも一目瞭然である。この委員会でのスクリーニングが弁護士任官に対して大きな萎縮効果があると言われる⁴⁷⁾。弁護士任官のステップとして期待された調停官経験者であっても不適とされる例も少なからずあると言われ、任官希望者が伸びない理由にもなっている。

他の区分では2015年頃からは不適との判断がかなり少なくなっているのに対し、弁護士任官区分では開始以来、一貫して不適判断の割合が非常に高い。この委員会の発足当初から、新任判事補候補者や再任候補者に比べると、弁護士任官候補者の情報が圧倒的に少なく、審議が困難と言われてきた。下級裁判所裁判官指名諮問委員会はネガティブチェックのしくみであるはずなのに、十分な情報がないなかで、不適との結論を出すことは問題ではないだろうか。弁護士任官と、裁判所の内部情報を主要な基盤として運用される、他の区分での運用方法や、裁判官としての適否の評価基準は異なって当然であり、弁護士任官を推進する方向での改善が求められる。

3. 小 括

裁判官改革は、司法官僚制の根幹にある人事への市民的統制の導入、判事補制度に内在する社会経験不足の解消のための施策として整理された。これは法曹一元導入論が目指す内容をキャリア制の中で実現しようとする施策であった。

そのうち、社会経験不足の解消と、法曹一元制により近づく施策としては弁護士任官の推進が中核となるが、もう1つの施策の他職経験制度については、判事補の多くが何らかの形で裁判所の外で社会経験を積む慣行はある程度定着しているようである⁴⁸⁾。人事への市民的統制としては、本稿

47) 座談会、前掲注45)、89頁、中村雅人発言。

48) もっとも下級裁判所裁判官指名諮問委員会で何らの他職経験をしていない者が94名のメ

で扱った下級裁判所裁判官指名諮問委員会のほかに、新しい人事評価制度もあるが、こちらも外部情報の収集は十分ではないと言われる。

司法制度改革直後から、裁判官改革の実施状況は十分ではないと指摘されていたが⁴⁹⁾、改革から20年が経過し、判事補のなり手が減少し、弁護士任官も年間数名にとどまっており、特例判事補の解消はおろか、近い将来の司法の担い手不足が現実的な課題であり、この解消に直接つながりうるのが、弁護士任官である。何のための裁判官改革であったかに立ち戻って、裁判官として必要な資質を備えた法曹の養成、法曹からの採用を促すのに必要な改革を検討する必要がある。

Ⅲ 法曹一元制導入の条件と現在の実施状況

では、次なる裁判官改革として、改めて法曹一元の導入を検討する余地はあるのだろうか。臨時司法制度調査会で提案された、実施のための前提条件が60年を経てどの程度充足しているかを検討する余地はあろう。

臨時司法制度調査会において、実施のために欠くべからざる条件として、法曹人口の飛躍的増加と弁護士の地域的分布の平均化が挙げられていた。

1. 法曹人口の飛躍的増加と弁護士の地域的分布

司法制度改革審議会で法曹一元論が検討された2000年の法曹人口は20,714名、2023年は49,669名と約2.4倍に増加している⁵⁰⁾。法曹人口の増加は、弁護士に偏った形で増加し、2023年には法曹全体における裁判官の割合は5.6%となっている。法曹一元制は裁判官の給源を主に弁護士とするものであるため、このこと自体は問題ではない。むしろ、一般に、法曹

ㇿうち30名ほどもいることが問題にされている。第52回議事要旨（2012年2月20日開催）さらに、当初重視されていた弁護士職務経験は多い年でも20名程度にとどまっている。日弁連『司法制度改革の到達点とこれからの課題』（2024年）、48頁。

49) 飯考行「裁判官制度改革の成果と課題」法学セミナー594号（2004年）、62－23頁。

50) 弁護士白書2003年版および2024年度版より計算。

一元制の国では、法曹人口における裁判官の割合が小さく、日本は、法曹人口における裁判官人口の割合が大陸法系の国よりも英米法系の国に近づいてきていると言える。

他方、司法試験の合格者を抑制するようになり、地方の弁護士会では新人の獲得に苦勞しており、なお都市偏在は続いている。しかし、2000年と比較すると各地の弁護士会の人数は大幅に増加した。2008年にゼロワン地域が解消し、2024年現在ワン地域が2カ所あるとはいえ、地域的分布状況は改善している。この地域的分布という条件は、法曹一元を「地域に根ざした司法」として理解することを念頭に置くが、司法制度改革期の裁判官改革において、この観点からの議論は十分ではなかった。現在の裁判官のなり手不足も、共働きの一般化に伴い頻繁な転勤を嫌って生じている面もあり、裁判官の地域別採用なども含めた改革も必須となろう⁵¹⁾。

2. 弁護士の職域拡大

弁護士の職域の拡大や、弁護士の執務の共同化については、司法制度改革期以降にかなり進んだ。臨時司法制度調査会では、予防法務を弁護士が身近で信頼できる存在となる鍵と捉えていた。司法制度改革期以降、裁判の数は増えず、むしろ予防法務での職域が拡大しており、この条件の充足は進んでいる。

特に都市部においては、弁護士業務の多様化⁵²⁾、弁護士事務所の大型化も進んでいる。判事補のなり手不足は、若手の優秀な人材がいわゆる五大事務所等のビジネス案件を多く扱う大規模事務所での就職を選ぶ傾向にあることも大きな要因である。

こうした業務の拡大が、臨時司法制度調査会が想定した、弁護士と国民

51) ただし、弁護士任官の希望者は都市部に集中しており弁護士の地域的分布の必要性は、司法アクセスの拡充にとって必須でも、裁判官のなり手の確保にとって必要条件であるのかは別途検討を要する。

52) 高中正彦・石田京子編『論究 新時代の弁護士——多様化社会における弁護士の役割と倫理』（弘文堂2024年）。

の距離を縮めるものと言えるかは疑問がある。しかし、最高裁判所では、弁護士出身の裁判官は、こうした大手の事務所出身者が主流になっており⁵³⁾、下級裁判所裁判官についても、こうした大手事務所にファーストキャリアを求めた人材からの登用が当然視野に入るだろう。そうした方向性の是非等を検討する上でも、最近の最高裁の弁護士出身裁判官がどのような司法行動をとっているのか、裁判業務を中心としない弁護士業務から裁判官としての職務にどのように移行しうるのかという実態を把握しなければならない。それによって、今後の下級裁判所での弁護士任官のあり方や、それを支える条件整備に焦点を当てた検討の手がかりが得られよう。

3. 法意識の向上等

臨時司法制度調査会意見書では、弁護士への信頼や国民の法意識の向上、法曹の一体感など、司法の内外における意識の変化を条件としていた。

これらの条件は、法曹一元の本質は、裁判官が国民に身近で国民の信頼を基盤にするものとの理解からきている。「司法の社会化」、つまり国民の意思を司法に反映させる制度としての法曹一元制の前提条件ということになる⁵⁴⁾。

日本人の法意識や、近代法理念の社会への浸透という意味での法化の進展ともつながる論点である。この点については、法意識研究や裁判利用等の動向によれば、法にかかわる社会意識の変化や、裁判利用という点での国民の権利意識の向上等は、2025年現在でもさほど進んでおらず、自らが

53) 最高裁判事の多様化という点では問題があるが、事実として2025年2月現在は全員が第一東京弁護士会出身で、3人はいわゆる五大事務所出身者である。本稿の直接の議論の対象ではないが、最高裁判事が退職後、こうした事務所に就職する例が増えており、最高裁レベルでの大規模事務所との「一体化」が見られる。大規模事務所が司法や法曹全体のパワーバランスに与える影響は看過できない。

54) 棚瀬前掲注25)、61頁では、法曹一元論の、多様な社会経験を持つ者が裁判官に選任されることで裁判はより国民の納得が得られるものになるという主張について、国民の意思を司法に反映できるという民主化と、裁判官の資質としての社会経験が未分化な議論だったことを指摘する。

利用したいとまでの意欲をもつ者は増えていない⁵⁵⁾。

他方で、裁判員制度の導入から15年が経過し、比較的順調に運用されていることも注目に値する。司法の国民的基盤の確立とまではいえなくとも、市民による判断だから受け入れられないという声も聞かれない。弁護士数の大幅な増加や、インターネット情報の発展などから、弁護士へのアクセスが向上し、法サービスが手に届きやすくなっている。いざとなれば、弁護士に相談して裁判利用も視野に入るし、裁判員として裁判に関与することもありうる、という認識をもつ程度には、司法の位置づけが変わってきていると言えるのではないか。

本稿で確認したように、下級裁判所裁判官指名諮問委員会からの情報提供は不十分であり、国民の関心事からは遠く、研究者ですら関心を持ちにくい。しかし、2024年秋に行われた最高裁の国民審査では、今までになく多くの不信任票がつく⁵⁶⁾など、裁判官への関心は以前よりは高まっている。最高裁での違憲判断も増え、同性婚訴訟など社会的耳目を集める裁判も少なくない。

裁判所はこれまでのような秘匿による信頼獲得から、情報開示による信頼獲得へと考え方を変更する時期に来ている。最高裁には多少の変化もみられるが、下級裁判所も「名もない顔もない司法」から脱するべきだろう。

55) たとえば、松村良之、木下麻奈子、前田智彦、森大輔『続『日本人の法意識』はどのよう
に変わったか——2022年調査を踏まえて——』北大法学論集74巻4・5・6号(2024年)、
781-820頁では、個人の利益と公共の利益について、個人の権利を認めるためには公共の
利益が多少犠牲になることがあってもしかたないという選択肢を選んだ人は、1971年の
42%が最も多かった。2022年では32.2%であった。これは、公共の利益のためには個人の
権利が多少犠牲になることがあってもしかたないの40.1%に及んでいない。また、自分の
権利が侵害されたと感じたとき、裁判所に訴えることを考えるかという問いに対して「よ
ほどのことがない限り考えない」が1976年、2005年、2022年でも6割を超えていて大きく
変化がない。

56) 審査対象となった6人のうち4人が10%をこえ、話題となった。

結びに代えて

平成の司法制度改革のなかで裁判官改革は、改革への社会的な認知度が低く、改革の実現状況にも目が向けられにくかった。

しかし、「制度を活かすもの、それは疑いもなく人である」⁵⁷⁾。裁判という営みにおける裁判官の役割の大きさからも、裁判官改革の重要性は改めて指摘するまでもない。しかし、その実施状況は、将来のわが国の司法部を支える人材を十分に供給できていないという深刻な問題を抱えている。人材不足を補うには、大幅に増員した法曹全体から裁判官のなり手を開拓するよりほかない。

1960年代の臨時司法制度調査会設置時と同じ課題に、60年あまりを経た2025年に再び直面しているといって過言ではない。すでに手垢がついた概念として司法制度改革審議会の半ばで捨てられた「法曹一元制」であるが、その用語はともかく、裁判官を「弁護士となる資格を有する者で裁判官としての職務以外の法律に関する職務に従事したもののうちから任命することを原則とする制度」の導入をもう一度真剣に検討すべきではないだろうか。

そのためには、裁判官主導の訴訟運営から実質的な当事者主義への移行も含めた、裁判の在り方、裁判官の在り方全体についての議論も必要となる。本稿では問題提起にとどまったが、IT化を含め、司法の内外の変化が急速に進んでいる現在、多角的な観点から、弁護士会、裁判所、そして研究者も検討を急ぐ必要がある。

* 本稿は、科研費基盤研究(A)24H00077および基盤研究(C)19K01270の研究
成果の一部である。

57) 司法制度改革審議会意見書。