

裁判官選任制度の再定位  
—日本におけるメリットセレクションの継受と変容—

飯 考行

一 要旨

本論文は、21世紀初頭の司法制度改革を通じて最高裁判所の下級裁判所裁判官指名過程に設置された諮問機関（下級裁判所裁判官指名諮問委員会）とその活動を中心に、実態的、比較的かつ歴史的な視点に留意した法社会学的手法を用いて、日本における裁判官選任制度を位置づけ直すことを課題とする。

裁判官の選任方法において、諸外国では、政治の司法化（judicialization）の傾向に伴い、政治的考慮や年功と離れて、候補者の能力（merit）を重視した選任制度（メリットセレクション）が注目を集めている。他方、日本では、裁判官の選任をめぐる三権の相克は顕在化せず、裁判所内部で選任される運用が続いてきた。そして、最高裁判所裁判官と下級裁判所裁判官の選任は、学説および実務上、異なるものとしてとらえられる傾向にあった。

すなわち、裁判官の選任方法は、日本国憲法と裁判所法の字義通りに、最高裁判所裁判官は内閣の任命（最高裁判所長官については指名）、下級裁判所裁判官は最高裁判所の指名と内閣の任命と解され、実態的、比較的な視点にもとづく裁判官選任の政治性や民主性に留意した検討は十分になされることなく、諸外国の裁判官選任制度で初任時の選考が最も重要視されて三権分立、司法権の独立や民意の反映の観点から様々な工夫がなされてきた状況は注目されてこなかった。日本では、むしろ裁判官任命後の周期的な審査が意識され、最高裁判所裁判官の国民審査はリコール的なものとして解される一方、下級裁判所裁判官の再任については終身的な運用が唱えられる傾向にあった。すなわち、裁判官の選任のあり方について、官職を通じて一貫した理解と説明はほとんどなされず、国民審査と再任審査の位置づけも不明確であった。

それに対して本稿では、日本の裁判官選任制度が、審級を問わず、アメリカのメリットセレクションを継受する点で共通していることを明らかにする。第二次大戦直後に最高裁判所裁判官の任命過程に導入された裁判官任命諮問委員会と、21世紀初頭の司法制度改革で設立された下級裁判所裁判官指名諮問委員会は、メリットセレクションの裁判官選任諮問機関に類似し、裁判官初任時の選考過程の政治性を分散し、民意をとり入れて答責性を果たしながら、法的能力と人格的な資質をはかる機能を持っている。また、周期的審査の点で、最高裁判所裁判官の国民審査と、下級裁判所裁判官の指名諮問委員会による再任時の審査は、メリットセレクションにおける信任投票およびハワイ州などの選任諮問機関の再任審査に類似する。しかし、日本の裁判官選任制度は、メリットセレクションの継受後、裁判官任命諮問委員会の廃止、国民審査を罷免とみなす制度と判例、下級裁判所裁判官指名諮問委員会の不透明な活動状況によって、独特のあり方に変容していることを論じる。

## 二 論文構成

序

第一部 裁判官制度改革の経過

第二部 裁判所規則による制度化

第一章 裁判官制度改革と最高裁判所規則制定権

第二章 最高裁判所規則の制定過程

第三章 下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置

第四章 裁判官人事評価制度の整備

第三部 比較法的検討

第一章 諸外国の裁判官選任、評価制度の概観

第二章 アメリカの裁判官選任、評価制度

第三章 ハワイ州のメリットセレクション

第四章 韓国の法官制度改革

第四部 裁判官選任制度の再定位

終章 選任構造の変容可能性

結語

第一部では、下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置を含む 21 世紀初頭の司法制度改革における裁判官制度改革の経過を、提唱理念、裁判所規則を通じた法制化、新制度の内容とその運用の異同に留意してたどる。

第二部では、下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置と、再任審査の際の重要な審議資料として位置づけられる裁判官人事評価を整備した、最高裁判所規則の制定過程に着目し、新制度の成り立ちを検討する。

第三部では、比較的視点から、諸外国の裁判官選任、評価制度を概観し、アメリカのメリットセレクション（候補者の能力を重視した選考方法で、初任時の市民参加型の裁判官選任諮問機関による審査と、任期満了時の信任投票または裁判官選任諮問機関の再審査に付される）および裁判官の外部評価の手法、ハワイ州におけるメリットセレクションの具体例と、日本とアメリカの法制度の影響を受けた韓国における裁判官制度改革の経過を論じる。ハワイ州と韓国に関する記述は、現地調査にもとづいている。

第四部では、歴史的視点から、第二次大戦後の裁判官選任制度改革を振り返り、日本国憲法、裁判所法の制定経過をたどるとともに、戦後続いてきた選任手続の実務を裁判官の官職ごとに検討する。そのうえで、第一部から第三部にかけて行った裁判官選任、評価制度の改革と諸外国との制度比較に鑑みて、日本の裁判官選任制度を、戦後改革および 21 世紀初頭の下級裁判所裁判官指名諮問委員会設置を通じて、アメリカのメリットセレクションを継受したが、制度の変更と運用のため独特の変容をとげたものとして再定位する。

終章では、日本の裁判官選任制度がメリットセレクションを継受したという見方に立って、下級裁判所裁判官、最高裁判所裁判官の別に、連合軍総司令部案、戦後の慣行、メリットセレクションに類似した型の三類型を想定して、裁判官の選任にかかる政治性、民主性、答責性の観点に着目して分析を行い、裁判官選任制度の変容可能性を検証する。

### 三 概要

#### 第一部 裁判官制度改革の経過

下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置と、裁判官人事評価制度の整備をもたらした、21世紀初頭の司法制度改革の一環としての裁判官制度改革の経過をたどる。

裁判官制度改革の実像を、その理念、推進および施行の各局面と相互の關係に留意して、各時期に改革に関与した検討機関、關係団体および法律家団体の動向を交えて動態的に検討し、今次の改革の規定要因を理念と実践の両面から探る。裁判官制度改革の従来の議論状況をふまえたうえで（一）、改革審意見書の作成経過とその提言内容ならびに従来の議論との關係（二）、新制度の構築過程と改革理念の異同（三）、新制度の実施による影響（四）の順にそれぞれ検討し、最後に課題を論じる。

従来裁判官制度に関する議論は（一）、法曹一元論、裁判官論、司法機能増強論の3つに大別される。そのなかで、日弁連の2000年の改革提言には、法曹一元という、戦前から司法の歴史と弁護士地位向上の含意を伴う日本特有の言葉の下にやや漠然としていた改革の方向性が、裁判官の給源、任用、人事制度を軸に集約される傾向が見られた。

まず、改革審の改革理念について（二）、最高裁判所の自己改革提言など、改革審内外の影響を受けてかたちづくられ、日弁連の改革提言に見られた法曹一元論に判事補制度の扱いを除いて類似し、裁判官論、司法機能増強論にも親近性のあることを論じる。改革審では、当初、法曹一元が審議事項とされたが、途中から、高い質の裁判官を獲得して独立性をもって司法権を行使させるために、判事の給源の多様化・多元化をはかり、任命と人事制度に透明性と客観性を付与する方向で審議が進められた。その結果、意見書では、判事補制度の廃止ではなく、特例判事補制度の段階的解消、原則としてすべての判事補の法律専門職を基本とする他職経験、調査官制度の拡充と弁護士任官の推進が提言された。任用制度については、最高裁判所に下級裁判所裁判官指名諮問機関を設けることが、人事制度については、補職や配置等の問題には踏み込まなかったが、人事の前提となる人事評価制度を整備することと昇給制のあり方の見直しが、それぞれ提言された。裁判官増員は、裁判所の人的体制の拡充の項目のなかで検討され、大幅増員を不可欠とする改革提言がまとめられた。他方、裁判官の自由や自治の保障については、意見書に盛り込まれなかった。

新制度の発足過程では（三）、司法制度改革推進計画にもとづいて、裁判官制度に関するほとんどの改革事項で、最高裁判所の第一次的な検討を踏まえたうえで、内閣の司法制度改革推進本部とその事務局の設置する法曹制度検討会で法制化する手法がとられた。その結果、事実上2年ほどの間に、裁判所とその内部機関の第一次的な検討状況を、法曹制度検討会が後追的にチェックすることになった。最高裁内部の検討過程では、外部委員を含む裁判官の人事評価の在り方に関する研究会と一般規則制定諮問委員会が開催された。

結果として、改革審の提言は、改革推進過程を通じて新制度および運用において改革項目により実現したが、部分的に貫徹されない部分も残った。例えば、判事補の職務を、判事の代行、調査、見習いの3点のうち調査面に特化して再構成する改革審の理念は、ほとんど実体化されなかった。人事評価制度は、人事の前提としての位置づけで改革が提言されたが、評価と人事の結びつきは、再任を除き、異動、補職と昇給については限定的なものとされた。最高裁裁判官の選任過程の透明性・客観性の確保の課題は、制度面の改革は

なされず、任命後に選考過程と理由に関する内閣官房長官の簡単な説明が行われるようになったに過ぎず、国民審査制度の実効化も審査公報の字数等の規制緩和にとどまった。

改革の施行とその影響は（四）、いまだ改革の検証に足る十分な期間が経過していないため確定的に論じることはできない。判事補の弁護士職務経験、弁護士任官と、民事および家事調停官制度は、実績を積み重ねつつある。下級裁判所裁判官指名諮問委員会は、その活動に庶務の裁判所事務局主導の傾向が見られ、従来にない新任、再任指名拒否者数を出しており、指名候補者に対する明確で透明な審査方法の確立が課題となっている。他方、新たな評価制度は、異動や昇給に直結しないとされており、もたらしうる影響は再任時を除いて大きくなく、裁判官増員の効果も現時点ではっきりしないことを指摘する。

以上の21世紀初頭の裁判官制度改革は、改革審の改革理念と裁判所等の関係機関に受容されうる現実のはざまでもりとめられ、その創出過程自体に政治的な考慮が介在し、その後の改革推進過程と施行状況における検討機関および関係団体の改革実践にも規定されていた。第一部では、結論として、裁判官制度改革を、従来の裁判官制度に関する改革論議の延長線上に、改革審で最高裁の見解を参照して意見書にまとめられた改革理念が、推進段階で概して中身の後退した新制度にかたちづくられ、施行段階で運用により硬直化した、改革過程における理念と関係機関の潜在的利害の相克の帰結として位置づける。

## 第二部 裁判所規則による制度化

第一部に見た裁判官制度改革のなかで、最高裁判所規則による制度化に着目して、裁判官制度改革と最高裁判所規則制定権の関係（第一章）、最高裁判所規則の制定過程（第二章）を考察し、下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置（第三章）、裁判官人事評価制度の整備（第四章）の経過から、新たな裁判官選任制度の成り立ちを検証する。

### 第一章 裁判官制度改革と最高裁判所規則制定権

最高裁判所規則制定権のあり方を概観したうえで、下級裁判所裁判官指名諮問機関と裁判官人事評価制度を含めて、改革審の提言した裁判官制度改革項目の制度化の方法、すなわち法律または最高裁判所規則などによる規定方式を検討する。

まず、最高裁判所規則制定権の意義について（一）、日本国憲法77条1項で「最高裁判所は、訴訟に関する手続、弁護士、裁判所の内部規律及び司法事務処理に関する事項について、規則を定める権限を有する」と規定された淵源は、司法権の独立を強化する連合国軍総司令部の意向にあったが、実際に制定されている最高裁判所規則は事務的な規定内容がほとんどで、77条1項の解釈、判例上も法律優位説が有力であることを確認する。

次に、司法権の独立の意義に触れて、司法内部のことを裁判所規則ですべて定めることは、一見すると司法権の独立に資するように映りうるが、三権分立の理念を踏まえれば、77条1項の所定事項を裁判所の専管事項とするのは必ずしも自明でないことを指摘する。

そして、裁判所規則制定権を再考し、司法権の独立とともに、裁判官の独立と国民的基盤が重視される必要があり、規則の策定は、裁判官の独立性を保障する見地からは、最高裁事務総局ではなく裁判所自治を体現する個々の裁判官の代表によって準備され、国民が参加する規則制定諮問委員会での透明性をはかった十分な検討手続を経て、裁判官会議の実質的な討議の末になされることが望ましいことを論じる。

制度化に際しての留意点としては（二）、裁判官に関する基本事項は法定し、裁判所の内部規律は憲法および裁判所法その他の法律が定める裁判官の独立と身分保障に抵触しない軽微な規律を、司法事務処理は法律の枠内の事務の処理を指すものとする解釈を提示する。また、司法制度改革の実現という当面の目的の観点からは、改革審意見書の提言内容の実現が必須の課題であり、改革項目を実現する際に採られる法形式はその側面からも検討されるべきことを付言する。

以上の考察をふまえて、改革項目別の制度化の論点ごとに、下級裁判所裁判官指名諮問機関の設置、裁判官評価制度の整備、判事補の他職経験制度の創設、特例判事補制度の解消、報酬制度の検討、裁判所運営への国民参加、最高裁裁判官の選任過程の透明化・客観化と国民審査制度の実効化、いわゆる非常勤裁判官制度の創設のそれぞれについて、制度化の方式を検討する（三）。下級裁判所裁判官指名諮問機関の設置については、憲法 77 条 1 項の司法事務処理に関する事項に該当せず、少なくとも諮問機関の基本事項を法律で定めるべきであるとする。裁判官に対する人事評価は、裁判所の内部規律に該当しうるが、憲法および裁判所法その他の法律で規定される裁判官の独立や身分保障に重大な影響を及ぼしうることから、少なくとも裁判所法で根拠づけられるべきことを論じる。

実際の裁判官制度改革では、下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置は、一般規則制定諮問委員会の検討を経て、司法制度改革推進本部の法曹制度検討会の了承を得て、最高裁判所規則で規定された。判事補の他職経験の制度化は、最高裁判所裁判官会議の議決によって行われた。裁判官人事評価制度についても、一般規則制定諮問委員会を介して最高裁判所規則で整備された。したがって、多くの改革項目で本稿の私見とは違う方法がとられることになった。そこで、本章で検討した理論的問題点に照らして、裁判所規則による制度化の方法が選択された影響を検討することを、次章以下の課題として位置づける。

## 第二章 最高裁判所規則の制定過程

日本の裁判所規則の制定過程を、従来の規則制定例を中心に、アメリカの裁判所規則制定過程との比較を交えて検討する。

最高裁判所の規則制定権は、日本国憲法に規定されるものの、規則の数や種類、規則制定の実例や、規則制定諮問委員会の実情に即した検討は、これまでほとんど行われてこなかった。そのため、本章では、従来の裁判所規則制定のあり方から検討を行う（一）。最高裁判所規則と規則制定諮問委員会に関する法令を確認して規則制定の概要を踏まえ、過去の規則制定例を、官報や裁判所時報などから別表にまとめる。また、主な戦後の最高裁規則の制定過程を、民事、刑事、家事、一般の規則の類型別に、規則制定諮問委員会の検討を経た典型例について、時系列に従って具体的にたどる。

そのうえで、上記の規則制定例に即して、規則制定過程を分析し（二）、最高裁事務局による原案作成、場合による規則制定諮問委員会への付議、規則制定諮問委員会の検討、最高裁事務局による規則案作成、最高裁裁判官会議による規則制定の段階別に、詳細をまとめる。とりわけ、規則制定諮問委員会について、幹事および委員の構成や、原案を検討する模様を、過去の例から調べて、その特徴と機能を見出す。

次に、比較の観点から、日本国憲法の規定に大きな影響をあたえた、アメリカの連邦裁判所規則制定手続について（三）、規則制定の概要を記し、規則制定手続の流れをたどり、

日米の裁判所規則制定過程の相違点を検討する。

最後に、今後の日本の最高裁規則制定過程の課題として、規則制定過程の整備を挙げる(四)。情報開示請求により入手した過去の規則制定諮問委員会の議事録の発言などを踏まえて、規則原案策定への裁判官の関与、規則制定諮問委員会の活性化、規則制定過程の透明化、審議資料の公開などを、具体的な整備の課題として指摘する。あわせて、規則制定過程を整備する現実的な要請に触れ、今後のさらなる整備の必要性を付言する。

### 第三章 下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置

下級裁判所裁判官指名諮問委員会について、日本初の下級裁判所裁判官の選任諮問機関が提言され、設置された経過と活動状況を、各段階の比較を交えて検討する。

まず、従来の裁判官選任諮問機関設置の取組みとして(一)、初代最高裁判所裁判官の推薦を行った裁判官任命諮問委員会、弁護士会内部の最高裁判所裁判官推薦諮問委員会と、弁護士任官適格者推薦協議会の概要を記す。

次に、下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置経過をたどる(二)。最高裁判所の指名過程に諮問機関を設置する構想は、改革審で最高裁判所の自己改革提案を受けて提言された。最高裁の提案趣旨は、指名名簿搭載手続に第三者の関与する場面がなく、国民の目から見て採用が適正に行われているかどうか分かりにくかった点を改善し、国民の裁判官に対する信頼感を高めることにあった。改革審では、検討の結果、最高裁の提言よりも指名諮問機関の主体性を前面に押し出して、指名過程への国民の意思の反映を設置目的に明記するとともに、諮問機関の選考の実質化のための具体的な留意事項を意見書で掲げた。

裁判官の任命手続の見直しは、司法制度改革推進計画に沿って、最高裁における検討状況を踏まえたうえで推進本部が検討し、なお必要な場合には本部設置期限までに推進本部が所要の措置を講じる方針の下に、最高裁一般規則制定諮問委員会の議論を法曹制度検討会に報告するかたちで進められた。規則制定諮問委員会は20名で構成され、下級裁判所裁判官の指名過程に関与する諮問機関の設置に関する規則の制定について検討を行った。

一般規則制定諮問委員会の主な争点は、どのような資料にもとづいてどのような方法で審議するか、指名諮問委員会と高裁所在地8ヶ所に設置される地域委員会の関係と、指名諮問委員会および地域委員会の委員構成の3点にあった。規則制定諮問委員会の議論を通じて、最高裁が諮問にあたり適否の意見を付さず、地域委員会に任官希望者全員の名簿を提供して情報収集、調査を行い、指名諮問委員会で市民委員が多数を占めることになった。他方、審査対象範囲は狭くなり(判事からの高裁長官への任官と簡裁判事任官、短期復官の除外)、指名諮問委員会自体の説明責任は積極的に認められず、委員の任命は最高裁の専権になり(確認事項の留保あり)、地域委員会は委員数が少なく実務法律家委員の比率が多くなり、指名諮問委員会および地域委員会の庶務を裁判所事務局に委ねる結果となった。

指名諮問委員会の果たしうる機能の観点からは(三)、同委員会の運営の段階になって、庶務主導の進行、開催数の少なさ、裁判所内部資料の重視などが見られ、新任、再任および弁護士任官の指名を不相当とする答申が一定数出されるようになった。以上の経過から、裁判官指名過程への国民の意思の反映と透明性の確保という指名諮問委員会の提唱理念は、規則の策定までほぼ保持されたが、運営段階で必ずしも貫徹されなくなったことを論じる。

以上の設置過程を踏まえたうえで、指名諮問委員会の機能を左右しうるものとして、指

名諮問委員会の運営のあり方（開催数、進行方法、選考資料、委員選任方法、透明性など）を挙げる。また、日本社会の構成要素（三権の関係、裁判の社会的役割、審議会方式、裁判官制度など）の変容が、指名諮問委員会が実際に果たす意義と関連することを指摘する。

#### 第四章 裁判官人事評価制度の整備

裁判官人事評価が、司法制度改革審議会の答申を受けて、最高裁判所規則で規定された経過をたどり、整備過程の特徴と新制度の内容を検討する。規則制定までに紆余曲折を経たにもかかわらず、新制度の内容は、改革過程で裁判所に設置された研究会の多数意見を踏襲しており、変更点もあるが従来の運用による制度と基本的に類似することを論じる。

従来の裁判官に対する評価は、非公式に実施されてきたためもあり、裁判官の独立への抵触のおそれなどから否定的に解する議論が多かった（一）。他方、ドイツの裁判官服務監督制度を参照した制度整備論や、アメリカの裁判官評価制度に示唆を求める見解もあった。

裁判官の人事評価に関する規則の制定にいたる経過においては（二）、改革審で、委員の質問を通じて人事評価制度の存在が確認され、最高裁の自己改革提案を踏まえて、裁判官人事の前提となる評価制度の透明性・客観性の確保が求められた。最高裁は、改革審意見書公表から間もなくして、裁判官の人事評価の在り方に関する研究会を設置した。司法制度改革推進計画で、下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置時と同様に、最高裁における一次的検討を踏まえる方式がとられ、同研究会でまとめられた報告書は、法曹制度検討会で紹介された。法曹制度検討会では、裁判所外部の意見の積極的な取り入れを否定し、最高裁の最終的な評価権限が不明確なことや、不服申立手続に第三者機関の関与がないことなどの問題点が指摘された。裁判所では、各高裁管内での2度にわたる裁判官の意見交換会を経て、一般規則制定諮問委員会に、裁判官の人事評価に関する規則の制定を諮問した。

規則制定諮問委員会では、あらかじめ事務総局で作成された裁判官の人事評価に関する規則要綱案（規則で定められる内容）と規則概要案（通達などで定められる内容）が配布され、幹事の説明後、初回から中身にわたる議論ととりまとめが進められた。検討経過の報告を受けた法曹制度検討会から異論も出されたが、規則制定諮問委員会ではほとんど紹介されることなく規則要綱案がまとめられ、裁判官の人事評価に関する規則が制定された。

次に、検討過程における裁判官の意見を（三）、個人単位の意見、司法制度改革問題に関する意見交換会で出された意見、長官所長会同の様態と、最高裁裁判官会議の別に見る。

まとめとして、以上の規則制定の整備経過を分析する（四）。新制度では、本人の申し出による評価の開示、評価権者への反論と自己申告書を提出する機会の創設、第一次評価権者の明確化、外部意見の受付窓口の設置が実現した。しかし、紆余曲折を経た整備過程を経たにもかかわらず、従来の規則の運用と新規則下の制度は基本的に連続していることを指摘する。その理由を探るために、整備に関与した検討機関相互の関係、各検討機関の構成、評価の性質にかかる言説、時間のおき方と裁判官の意見の観点から検討を行う。

最後に、新たな評価制度について、規則と通達をもとに論点と今後の課題を挙げる（五）。

#### 第三部 比較法的検討

比較的視点から、諸外国の裁判官選任、評価制度を、いわゆる法曹一元型のアメリカとイングランド・ウェールズ、官僚型のヨーロッパ大陸諸国と、日本とアメリカの影響を受け

た韓国の制度の別に概観し（第一章）、アメリカの裁判官選任、評価制度（第二章）、ハワイ州のメリットセレクション（第三章）、韓国の制度改革を（第四章）、順に検討する。

## 第一章 諸外国の裁判官選任、評価制度の概観

まず、諸外国の裁判官選任、評価制度を概観する（一）。アメリカでは州により、イングランド・ウェールズでは近年、裁判官の選任過程に市民と法律家の参加する諮問機関を設置する方式が見られる。ヨーロッパ大陸国でも、裁判官の選任その他の人事において、司法行政権を独立行政法人化し、司法官職高等評議会などの形態で裁判官や議員の関与する審査機関を置く傾向がある。アジア諸国にも選任諮問機関を設置する動きが確認される。このように裁判官選任過程に諮問機関を設置する眼目は、司法権の拡大傾向のなか、行政、立法、司法の三権の拮抗による選出の事前段階で、政治的立場を離れた法律家と市民代表の審査を介して、裁判官の法的能力と人格的資質を担保することにあると推察される。

英米の裁判官選任、評価制度は（二）、選任について、アメリカで、連邦は執行部（大統領）と立法部が選考に関与し、州は選挙制とメリットセレクション（裁判官選任委員会の審査を経て推薦された者から州知事または議会が任命し、任期満了後に信任投票または裁判官選任委員会の再審査などにかかる方式）に分かれる。イングランド・ウェールズでは、主な裁判官は国王に任命されるが、大法官が実質的に選考に関与してきた。1990年代から公募制の導入やソリシタからの任命などの改革が進んでいたところ、2005年の憲法改革法により、裁判官任命委員会による公募、審査と推薦を介在させる形態に変容した。

裁判官評価制度は、アメリカでは20州ほどで、弁護士などによる外部評価が公式に行われている。イングランド・ウェールズでは、非常勤地方判事に評価制度が確認される。

ヨーロッパ大陸国の裁判官選任、評価制度は（三）、選任について、行政部の司法行政権限を独立行政機関に委ねる一環として、法律家や市民を委員に含めた裁判官選考機関を設置する傾向が見られる。1998年には、ヨーロッパ評議会で、裁判官の能力、独立と中立性を、ヨーロッパ諸国で裁判官に関する法律により保障することを求める、裁判官法に関するヨーロッパ憲章が採択されている。ベルギーやオランダでは、弁護士などの裁判所外部の法律家からの任官が近年増加しており、裁判官の給源が多元化している。

評価制度は、ドイツ、フランスともに所属する裁判所の所長等であるが、裁判官本人が空きポストに応募しない限り異動はなく、報酬は勤務年数とポストにより決まることから、評価の主目的は、裁判官の自己研さんと、昇進職へ応募する際の選考資料の2つである。評価の内容は、確定前に評価権者との面談で本人に書面で開示されて意見を述べる機会が保障されている。評価結果に不服のある場合は、行政訴訟提起などの救済手段がある。

韓国では（四）、裁判官選任制度において、大法官（最高裁判所裁判官）の任命過程に、2003年に大法官提請諮問委員会が設置され、翌年改組されている。裁判官の任命に関与する法官（裁判官）任用審査委員会でも、2003年から裁判所外部の市民委員が参加している。裁判官評価制度は、2004年に手続が見直され、評定書に根拠資料を具体的に記載し、法院長、部長判事などの意見書を添付し、評定対象者を事前面談や意見書提出を通じて評定手続に参加させ、評定結果の要旨を開示することになった。

諸外国の裁判官選任、評価制度と比較して日本の制度を見ると（五）、選任制度について、下級裁判所裁判官指名諮問委員会は、裁判官指名過程の透明性の確保と国民の意思の反映



を主眼に設置されたことから、諸外国の裁判官選考機関に通じる意義を帯びている。裁判官指名諮問委員会は、その答申に最高裁に対する法的拘束力はないが、委員の半数近くを実務法律家以外が占め、関係者への照会を含む権限を有するなど、アメリカでメリットセレクションを採用する州の裁判官選任委員会や、イングランド・ウェールズの裁判官任命委員会に類似する。また、日本の裁判官は任期制をとるため、終身制のヨーロッパ大陸国よりも、アメリカのなかで再任時に信任投票によらないハワイ州が参考になりうる。

裁判官評価制度は、日本では裁判所の所長または長官によって評価される点で、官僚型のヨーロッパ大陸諸国の制度に類似する。しかし、ドイツのような評価書面の事前開示や評価結果に対する第三者機関への不服申立制度は存在しない。また、裁判所の外部からの情報も、提供者の頭名で具体的な事実を指摘するものに限って受けつけられるが、どの程度人事評価に反映されるのか定かではない。他方、アメリカの州に見られる外部評価のように、弁護士などが裁判官を評価する取り組みは少ない。

以上のように、諸外国の裁判官選任、評価制度は、国および州により様々であるが、近年の傾向として、裁判官選任制度において選任諮問機関の設置が見出される。日本の制度と比較すると、下級裁判所裁判官指名諮問委員会は、市民委員を多く含む点で英米のメリットセレクションに近い。他方、裁判官人事評価制度は官僚型に類するが、裁判官の独立保障は不十分である。以上から、日本の裁判官制度は独特の型に属することが窺われるが、21世紀初頭の裁判官制度改革の過程では、諸外国の制度が参照されており、給源の多様化（弁護士任官の推進、判事補の他職経験）と下級裁判所裁判官指名諮問委員会の創設は、世界的な潮流に沿うことを指摘する。

## 第二章 アメリカの裁判官選任、評価制度

アメリカの裁判官選任、評価制度につき、評価制度を中心に検討を行う。

まず、裁判官選任、評価、懲戒制度の概要について（一）、メリットセレクションの沿革と導入状況などを記す。

次に、これまで日本でほとんど紹介されてこなかった、アメリカの約半数の州で行われている裁判官評価の動向を（二）、各州の法規定を中心に実態にそくして検討する。裁判官評価制度の導入の動きを、州と連邦について概観し、評価制度が1970年頃から広がった経過をたどる。そのうえで、評価制度の導入をめぐる近時の議論を、積極論と消極論の別に検討し、両見解の内容をまとめる。

続いて、法域別の評価手続の概要を（三）、裁判官の任命、任期制度との関連で分析したうえで、別表にまとめた各州の評価手続に即して、評価目的、評価対象、評価主体、調査票、評価基準、評価手続、評価結果と開示、根拠規定の論点別にまとめる。あわせて、各州の評価手続の傾向を、評価目的との関連で考察し、先に見た任命および任期制度と関連づけて表にまとめ、再任資料の提供を主目的とする制度と、自己研さんを主目的とする制度において、それぞれの特徴を見出しうることを指摘する。

最後に、まとめとして（四）、アメリカの裁判官評価制度の特質を考察し、評価制度の導入が、裁判官指名委員会や裁判官行動規律委員会の設置などと同時期に活発になったことから、アメリカでの裁判官制度改革の一環としてとらえられうることを指摘する。また、裁判官の独立の関係で、評価手続が独立性に抵触しないよう工夫されていることを確認し、

裁判官に関する評価は、制度設計により、裁判官の独立と両立しうることを論じる。

補論として、日本の新しい裁判官評価制度を、アメリカの裁判官評価制度との異同を踏まえたうえで、評価手続の論点別にアメリカの制度と比較し、評価権者、調査票、評価基準、評価手続などの点で、裁判官の独立に抵触しない制度作りの示唆を得る。

### 第三章 ハワイ州のメリットセレクトション

ハワイ州の司法制度の沿革と概要を見た後に、裁判官の選任、評価と懲戒制度に焦点を絞り、その特徴と近時の動向を検討する。

ハワイ州には、西欧の影響を受けた 1840 年の近代的憲法制定後、1852 年憲法で裁判所制度を樹立し、1898 年にアメリカの準州に、1959 年に 50 番目の州になった沿革がある（一）。そして、1978 年の憲法改正に伴い、メリットセレクトションが導入された。連邦裁判所と州裁判所が所在し、後者は上訴審と事実審の二審制である。

ハワイ州の裁判官制度は（二）、選任制度はメリットセレクトションで、市民委員が過半数を占める 9 名構成の裁判官選任委員会で通例 6 名の候補者を絞り、そのなかから審級により知事または最高裁長官が 1 名を選び、上院の承認にかかる。新任時のみでなく再任時にも指名委員会の審査を介する点に、ハワイ州のメリットセレクトションの特徴がある。

裁判官に対する評価は、最高裁の主催で 1985 年から行われてきたが、裁判官パフォーマンスプログラムとして 1991 年に最高裁規則で規定され、1993 年に制度として確立した。同プログラムは、ハワイ州裁判所、裁判官パフォーマンスプログラム委員会とハワイ州弁護士会で共同運営される。2003 年末より、ハワイ州弁護士会による評価も開始されている。

懲戒制度は、1979 年に設置された裁判官行動規律委員会で、3 名の弁護士と 4 名の市民で構成される。市民や弁護士から裁判官に関する苦情を書面で受けつけ、月に 1 度の会合で、裁判官行動規則の懲戒根拠があると判断する場合は、叱責、懲戒、有給または無給の停職、退職または解任を、最高裁に勧告する。報酬制度は、審級とポストに応じて法定される。

次に、ハワイ州の裁判官制度の特徴と近時の動向を論じる（三）。なかでも、裁判官の再任について、従来、認められるケースが多かったが、2001 年からの 4 年間で 6 名が不再任となり、不再任率は約 17.6%で、うち 5 名が女性裁判官だったことに注目する。

最後に、まとめとして（四）、裁判官の選任と政治の関係、裁判官に対する評価と懲戒のあり方、裁判官の再任のあり方、弁護士会が裁判官の選任、評価に果たす役割、裁判官制度の改革のあり方と、社会のなかの裁判官のあり方について考察する。

参考資料として、ハワイ州裁判官の選任に関する法規の仮訳を添付する。

### 第四章 韓国の法官制度改革

植民地時代に日本の司法制度の適用を受け、第 2 次大戦後に日本と同様にアメリカの統治ならびに司法制度に影響され、いわゆる権威主義体制を経て 1980 年代後半から独自の発展を遂げてきた、韓国の法官（裁判官）制度を検討する。法官制度の概要と改革の経過をたどり、近時の改革と方向性を見たとうえで、韓国と日本の裁判官制度改革の特徴を、両国の比較を通じて考察する。

まず、韓国の司法制度の沿革と概要を記述する（一）。

韓国の司法改革は、いわゆる権威主義体制以降の民主化の流れを受けて、1990 年代にス

ターゲットした。1990年代の改革は（二）、司法制度発展委員会（1993-94年）、世界化推進委員会（1995年）、法院人事制度改編委員会（1997年）、司法改革推進委員会（1999-2000年）の順に進んだ。これらの機関による改革提言および実施状況とあわせて、近時の動向を（三）、法官人事制度改善委員会（2003年）、司法改革委員会（2003-04年）について検討する。

以上の経過から、韓国においては、この15年ほどで、司法改革ならびに法官制度改革が進行した結果、法官の増員、中長期的な法曹一元の導入、大法官の国会同意手続における透明化された人事聴聞、大法官および判事の任命過程への市民参加型諮問機関の設置、従来の修習期と任官成績による序列制度の廃止と勤務評定にもとづく人事への転換、地域法官制の部分的導入と、勤務年数のみにもとづく昇給が実現したことを確認する。

次に、比較の観点から（四）、日本の裁判官制度改革をふり返る。日本では、裁判官の人員は漸増しているものの、法曹一元を実現する見通しは立たず、判事補の他職経験と弁護士任官が小規模に進められるにとどまる。選任制度では、最高裁判官について任命過程の透明化に向けた改革はほとんど進んでいないが、下級裁判所裁判官の指名過程に外部者が過半数を占める諮問委員会が設置された。人事制度の改革は、評価制度が規則化されたのみで、異動、補職の基準は明確でなく地域法官制のような高裁管内限定の異動は実現していない。任官後約21年目以降の昇給基準の不明確さも改善されていない。そして、不透明な人事制度が萎縮をもたらすためか、裁判官から自由な発言はほとんど聞こえてこない。

裁判官制度の改革状況に以上のような類似性と異質性をあわせ持つ韓国と日本につき、両者の異同を規定する要因として、最後に、歴史、司法腐敗、政権交替、市民団体の活動と裁判官の声の観点から分析を行う。

#### 第四部 裁判官選任制度の再定位

歴史的、実態的、比較的かつ理論的な視点に留意して、参照される機会の少なかった裁判官選任規定に関する憲法および裁判所法の起草経過をたどり（一）、戦後の選任手続を近時の司法制度改革で公にされた事実や資料にもとづいて確認し（二）、日本の選任制度に影響をおよぼしたアメリカのメリットセレクションとの比較と（三）、関連する論点の検討を通じて（四）、日本における裁判官選任制度の再定位を試みる。

まず、選任制度の沿革と現状を確認する（一）。第二次大戦直後の憲法と裁判所法の制定経過から、総司令部の提案により、最高裁判所裁判官の国民審査制度と裁判官任命諮問委員会が設置され、下級裁判所裁判官で倍数指名案が実現しかかっていたにもかかわらず、司法省によって放棄されたことを確認する。あわせて官職別の選任制度の現状を踏まえる。

次に、選任手続（二）を、官職別の選任手続の運用と選任基準の観点から記述する。裁判官初任時の審査は、最高裁判所裁判官のうち法曹以外の出身者の場合は内閣に、それ以外の裁判官は最高裁判所に、事実上それぞれ委ねられ、選考手続と基準に不透明な部分を残している。下級裁判所裁判官指名諮問委員会は、選任手続の透明化と国民の意思の反映に寄与した部分はあるが、主な審議資料は、弁護士任官候補者の場合を除いて、裁判所内部の作成にかかり、適否の判断基準、不適の理由開示、面接の可否などが争点となっている。そして、国民審査の罷免例はこれまでなく、下級裁判所裁判官の不指名も少なくとも公式決定された例はまれであることを確認する。

以上の日本の裁判官選任の制度と運用を、メリットセレクションと比較する（三）。その

結果、日本の最高裁判所裁判官の選任制度は、沿革上、初任時の裁判官任命諮問機関（廃止された）と国民審査制度の点でメリットセレクションに類似することと、下級裁判所裁判官の選任制度は、内閣の任命に先立つ最高裁判所の指名過程に下級裁判所裁判官指名諮問委員会と簡易裁判所判事選考委員会がおかれ、裁判官の初任と再任の審査にあたる点でメリットセレクションに類似するが、委員会の答申に指名に対する法的拘束力がない点などで異なることを明らかにする。

続いて、関連する論点として（四）、諸外国と比較して、日本の裁判官制度は、再任を含めて身分保障に手厚い分、初任時の内部審査は厳しく、在任中の独立性の保障に乏しく、人事の全過程が不透明で、国民に対する答責性も十分でない点に特徴があると結論づける。内閣と最高裁判所の関係では、本章の検討から、裁判官の任命に伴う内閣の政治性が裁判所の指名に未然に前倒しされてきたことを論じる。裁判官選任規定の解釈については、最高裁判所裁判官の国民審査と下級裁判所裁判官の再任は、別々にとらえられてきたが、ほぼ10年周期で審査にかかり不適格とされた場合に退官する点は共通することから、国民審査と再任審査をとともに信任のための「周期的審査」と解することで理論的に整理を行う。

まとめとして、21世紀初頭の司法制度改革で設置された下級裁判所裁判官指名諮問委員会による裁判官の初任・再任時の審査は、ハワイ州などのメリットセレクションに類似し、制度上、日本に再びメリットセレクションが継受されたことを指摘する。他方、最高裁判所裁判官については、裁判官任命諮問委員会が第二次大戦直後から廃止されたままで、国民審査制度も近時の改憲論議で改廃の危機に直面しており、下級裁判所裁判官指名諮問委員会の硬直的運営とあわせて、日本の裁判官選任制度は、メリットセレクションを継受したものの、完全に根づいておらず、独特のあり方に変容しているという見方を提示する。

## 終章 選任構造の変容可能性

最後に、メリットセレクションを想定して、裁判官選任構造への影響を検証する。

まず、下級裁判所裁判官の選任制度改革について、その特徴を確認した後（一）、下級裁判所裁判官指名諮問委員会の設置と、最高裁の不指名時の本人への説明責任などに注目し、改革された点と、従来の選任実務に与える影響を考察する。そして、影響をおよぼしうる点として、指名諮問委員会の設置による指名過程の透明化と任官の応募性の性格の強まり、選考基準の設定、指名しない理由の開示による説明責任の重視、裁判官指名諮問委員会への外部委員の参加などによる指名過程への裁判所外部の者の関与を見出す。

次に、下級裁判所裁判官選任構造の変容可能性を検討する（二）。選任構造を、裁判所・内閣決定型（総司令部案）、裁判所決定型（従来）、裁判所・諮問機関決定型（指名諮問委員会設置後）の三類型に分けて、それぞれの型の特徴をまとめる。そして、三類型について、選任に関わる政治性、民主性、答責性の観点から比較を行い、今次の改革による選任構造の変容の可能性を、条件付きで肯定する。

続いて、最高裁判所裁判官選任の制度と運用の検討を行い（三）、最高裁判所裁判官選任構造の変容可能性を検討する（四）。メリットセレクションに類似した裁判官任命諮問機関の設置を想定した型について、総司令部案、従来型と比較のうえ、総合的な評価を行う。

以上