

日本法社会学会2019年度学術大会

2019.5.12/千葉大学西千葉キャンパス

ミニシンポジウム②「学際的に見た司法制度改革」

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

西川伸一(明治大学)

nisikawa1116@gmail.com

【内容】

はじめに～政府方針としての裁判官増員

- 1 裁判官の増員はどうすれば可能なのか
- 2 裁判官の増員理由は国会ではどう説明されてきたのか
- 3 判事増員・判事補減員の理由は何か
- 4 裁判所職員定員法の一部改正案に対する各会派の賛否
- 5 女性裁判官は着実に増えている
- 6 進む家裁専任庁の併任庁化

おわりに～裁判官数は減少に転じかねない

1

はじめに～政府方針としての裁判官増員

1999.6.2 司法制度改革審議会設置法が可決・成立

社民党は参院でのみ反対(9票)

福島瑞穂議員「**私は**反対です。(略)内閣に設置され(略)審議会を組織する内閣に審議事項と審議の方向を白紙委任するに等しい」

1999.7.27 司法制度改革審議会設置

2001.6.12 同審議会が最終意見書「司法制度改革審議会意見書— 21世紀の日本を支える司法制度」を小泉内閣に提出。

2

「司法制度改革審議会意見書」

Ⅲ 司法制度を支える法曹の在り方

第1 法曹人口の拡大

2. 裁判所、検察庁等の人的体制の充実

(1)裁判官

裁判所の人的体制の現状を見ると、例えば、**裁判官数が足りない**ことにより、裁判官の負担過多、大型事件等の長期化などの深刻な事態が生じているなどの指摘がある。(略)こうした制度改革等に対応するためには、全体としての法曹人口の増加を図る中で、**裁判官を大幅に増員**することが不可欠である。

3

(注)**最高裁判所からは**、この点に関して、今後、事件数がおおむね現状どおりで推移するとしても、**向後10年程度の期間に500名程度の裁判官の増員が必要**となり、更に事件数が増加すれば、それに対応する増員(例えば、民事訴訟事件数が1.3倍になった場合には、約300名ないし400名)が必要であるとの試算が示されている。

→2001.4.16最高裁事務総局「裁判所の人的体制の充実について(司法制度改革審議会からの照会に対する回答)」

4

2001.11.9 司法制度改革推進法が可決・成立

社民党は反対(共産党とともに衆参で修正案を提出し否決される)

2001.11.16 同法公布

第5条(基本方針)第2号 司法制度を支える体制を充実強化させるため、法曹人口の大幅な増加、**裁判所、検察庁等の人的体制の充実**

司法制度改革推進本部を内閣に設置
(設置期間:2001.12.1~2004.11.30)

2002.3.19 司法制度改革推進計画を閣議決定

「裁判官、検察官の必要な増員を行う」

5

本報告の課題:

政府方針とされた裁判官の増員はどのように行われ、どの程度実現されたのか。

6

1 裁判官の増員はどうすれば可能なのか

増員の「方程式」:

当該年度の新任判事補+新弁護士任官者

> 定年退官者+依願退官者+任期終了退官者+在官中物故者

増員の「戦略」:

判事補の採用増+10年後の再任に備えての判事の定員増+
 弁護士任官の大幅採用増

どうやって増やすか:

「裁判所には独自の財源も、法案提出権もなく、裁判官一人を増員する権限も持たない」(泉 2013: 326)

7

★裁判官増員には**裁判所職員定員法**(昭和26年法律第53号)の改正が必要。ただし、法案提出権は法務省がもち、法相が国会での改正法案の趣旨説明を行う。

「違憲審査を行う司法が、自分で法律を作るわけにはいかない(略)最高裁は、事務総局で立法案や改正案を検討した上で、法務省に実際の立法作業を依頼しなければならない」(清永 2018: 217-218)。

1951年4月1日施行。法施行当初は判事1100名、判事補472名が定員。

→その後、一部改正が繰り返され裁判官の定員が増やされていく。2019年の法改正で判事2085名、判事補927名が定員に。

8

表1) 「意見書」が提出された2001年から現在に至る定員の変化

| | 判事の定員 | 判事補の定員 | 合計 |
|------|----------|--------|----------|
| 2001 | 1,390(a) | 799(c) | 2,189(e) |
| 2019 | 2,125(b) | 927(d) | 3,052(f) |

出典: 下記表3に基づき報告者作成。

(a)→(b): 1.5倍 (c)→(d): 1.2倍 (e)→(f): 1.4倍

「最高裁は審議会意見書に事実上拘束される立場」(宮本 2005: 120)

それまで: 判事は1982年～2000年には1360名で変わらず。判事補は1978年～1989年には603名で変わらず、その後**段階的に増員**され2001年には799名へ。

9

★「意見書」のあと、裁判官の定員は**大幅増員**された。とりわけ判事は顕著に増員。判事補は2015年に1000名に達した後、**定員漸減**へ。

参考: 泉徳治人事局長(1990.3-1994.4): 裁判の迅速化→**裁判官の増員**→裁判所の地位向上 「一九九一年から判事補の定員を増やすということを始めました。毎年、五人、七人、七人、一〇人、一二人と、徐々にではありますが、判事補の定員増を図りました。(略)事務総長[1996.11-2000.3]になってからも、増員、増員と繰り返し言っておりました。(略)最後の二〇〇〇年は、司法制度審議会が発足していた影響もあって、**判事補七〇人の定員増**が認められました。七〇人という数は五〇年ぶりのものです」(泉ほか 2017: 127-128)。

10



いずみ・とくじ
(1939-)
「三流官庁」



やぐち・こういち
(1920-2006)
「二流の官庁」

矢口洪一最高裁長官
(1985.11-1990.2): 少数精
鋭主義→「忙しくて大変で、
国民のために十分なことが
できないから、増員しろ」な
どと言うのは、私は大体間
違っていると思っています」
(矢口 2004: 57)。

2 裁判官の増員理由は国会ではどう説明されてきたのか

法相による裁判所職員定員法の一部改正法案の趣旨説明@衆
院法務委員会(おおむね毎年3月→通常国会中に可決・成立)

| | 衆)趣旨説明 | 衆)法務委 可決 | 衆)本会議 可決 | 参)趣旨説明 | 参)法務委 可決 | 参)本会議 可決・成立 |
|------|--------|-------------|-------------|--------|-------------|----------------|
| 2015 | 4.14 | 4.17 | 4.21 | 5.12 | 5.14 | 5.15 |
| 2016 | 3.9 | 3.18 | 3.22 | 5.19 | 5.24 | 5.25 |
| 2017 | 3.21 | 3.31 | 4.4 | 4.6 | 4.11 | 4.12 |
| 2018 | 3.28 | 3.30 | 4.3 | 4.5 | 4.10 | 4.11 |
| 2019 | 3.15 | 3.22 | 3.26 | 4.16 | 4.18 | 4.19 |

表 2) 1999 年～2019 年の判事・判事補の定員数の推移とその法相説明理由

| | 判事 | 判事補 | 民訴 | 倒産 | 民執 | 知財 | 刑訴 | 沖縄 | 裁員 | 労働 | 医療 | 振替 | 家庭 |
|------|--------------|--------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 1999 | 1,360 | 729 | ○ | ○ | ○ | ○ | — | — | — | — | — | — | — |
| 2000 | 1,360 | 799 | ○ | ○ | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 2001 | 1,390 | 799 | ○ | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 2002 | 1,420 | 814 | ○ | ○ | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 2003 | 1,450 | 829 | ○ | ○ | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 2004 | 1,517 | 845 | ○ | ○ | — | ○ | ○ | ○ | — | — | — | — | — |
| 2005 | 1,557 | 880 | ○ | ○ | — | ○ | ○ | ○ | ○ | — | — | — | — |
| 2006 | 1,597 | 915 | ○ | — | — | — | ○ | — | ○ | ○ | ○ | — | — |
| 2007 | 1,637 | 950 | ○ | — | — | — | ○ | — | ○ | — | — | — | — |
| 2008 | 1,677 | 985 | ○ | — | — | — | ○ | — | ○ | — | — | — | — |
| 2009 | 1,717 | 1,020 | ○ | — | — | — | ○ | — | ○ | — | — | — | — |
| 2010 | 1,782 | 1,000 | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | ○ | — |
| 2011 | 1,827 | 1,000 | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 2012 | 1,857 | 1,000 | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 2013 | 1,889 | 1,000 | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 2014 | 1,921 | 1,000 | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 2015 | 1,953 | 1,000 | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | — | ○ |

13

| | | | | | | | | | | | | | |
|------|-------|------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2016 | 1,985 | 1,000 | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | — | ○ |
| 2017 | 2,035 | 977 | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | ○ | ○ |
| 2018 | 2,085 | 952 | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | ○ | ○ |
| 2019 | 2,125 | 927 | ○ | — | — | — | — | — | — | — | — | ○ | ○ |

略号) 民訴：民事訴訟事件、倒産：倒産事件、民執：民事執行法に基づく執行事件、知財：知的財産関係事件、刑訴：刑事訴訟事件、沖縄：沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律中の特例規定に基づいて最高裁判所規則で定められていた裁判官の員数の裁判所職員法への組み入れ、裁員：裁判員制度導入、労働：労働関係事件、医療：医療観察事件処理、振替：判事補定員の判事定員への振替、家庭：家庭事件

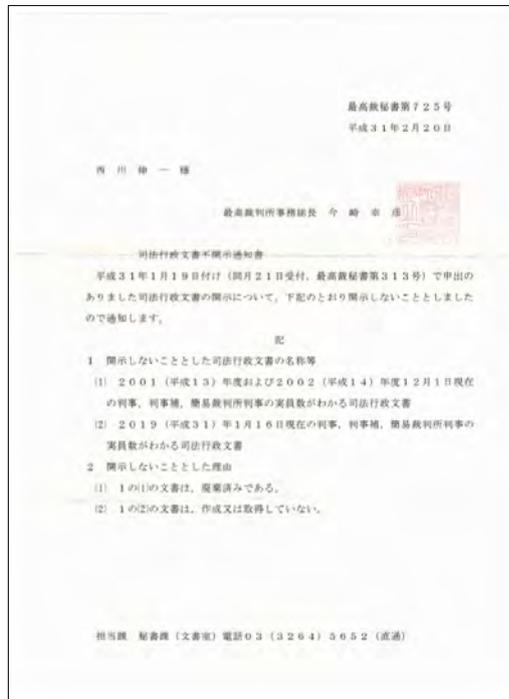
出典：『裁判所データブック』（各年版）および「国会会議録検索システム」に基づき報告者作成。

★判事の定員は2001年以降毎年度増員されている。判事補の定員は2009年まで増員され、2017年度からは3年連続減員に転じる。

14

3 判事増員・判事補減員の理由は何か

2001年、2002年の司法行政文書もすでに「**廃棄済み**」



15

表3) 2001年～2019年の判事・判事補の定員・実員数・充足率など

| 年度 | 判事 | | | 判事補 | | | 新判事補採用数 (旧/新) |
|------|-------|-------|------|-------|------|------|-------------------|
| | 定員 | 実員数 | 充足率 | 定員 | 実員数 | 充足率 | |
| 2001 | 1,390 | [廃棄] | 不明 | 799 | [廃棄] | 不明 | 112 (54期) |
| 2002 | 1,420 | [廃棄] | 不明 | 814 | [廃棄] | 不明 | 106 (55期) |
| 2003 | 1,450 | 1,424 | 98.2 | 829 | 825 | 99.5 | 100 (56期) |
| 2004 | 1,517 | 1,468 | 96.8 | 845 | 840 | 99.4 | 108 (57期) |
| 2005 | 1,557 | 1,509 | 96.9 | 880 | 877 | 99.7 | 124 (58期) |
| 2006 | 1,597 | 1,546 | 96.8 | 915 | 904 | 98.8 | 115 (59期) |
| 2007 | 1,637 | 1,595 | 97.4 | 950 | 872 | 91.8 | 118 (52/66) (60期) |
| 2008 | 1,677 | 1,630 | 97.2 | 985 | 880 | 89.3 | 99 (24/75) (61期) |
| 2009 | 1,717 | 1,667 | 97.1 | 1,020 | 898 | 88.0 | 106 (7/99) (62期) |
| 2010 | 1,782 | 1,758 | 98.7 | 1,000 | 862 | 86.2 | 102 (4/98) (63期) |
| 2011 | 1,827 | 1,800 | 98.5 | 1,000 | 864 | 86.4 | 102 (4/98) (64期) |
| 2012 | 1,857 | 1,825 | 98.3 | 1,000 | 863 | 86.3 | 92 (4/88) (65期) |
| 2013 | 1,889 | 1,846 | 97.7 | 1,000 | 848 | 84.8 | 96 (66期) |
| 2014 | 1,921 | 1,876 | 97.7 | 1,000 | 832 | 83.2 | 101(67期) |
| 2015 | 1,953 | 1,915 | 98.1 | 1,000 | 817 | 81.7 | 91(68期) |
| 2016 | 1,985 | 1,958 | 98.6 | 1,000 | 794 | 79.4 | 78(69期) |
| 2017 | 2,035 | 1,946 | 93.3 | 977 | 813 | 83.2 | 65 (70期) |

16

| | | | | | | | |
|------|-------|-------|------|-----|-----|------|----------|
| 2018 | 2,085 | 1,972 | 94.6 | 952 | 779 | 81.8 | 82 (71期) |
| 2019 | 2,125 | [未] | 不明 | 927 | [未] | 不明 | |

充足率は小数点第2位を四捨五入。

出典：2003年～2014年までの実員数は木佐（2016: 64）、2015年～2017年は山中理司（まさし）弁護士の開示申出（2018.8.2付）により最高裁が2018年8月31日付で開示した司法行政文書に、2018年は報告者の開示申出（2019.1.19付）により最高裁が2019年2月20日付で開示した司法行政文書による。いずれも基準日は12月1日。また、報告者による同日付の開示申出について2001年と2002年については「**廃棄済み**」、2019年1月16日時点については未作成または未取得との回答を得た（2019年2月20日付）。新判事補採用数は『裁判所時報』各号による。

★判事の実員は増えている。一方、判事補の実員は2006年をピークに傾向的に減っており、充足率も2016年までは低下傾向にあった。新判事補採用数も減少傾向→**前出の「方程式」と「戦略」とは反する事態**→必要とする数の新任判事補が確保できない。

17

★「**複雑困難類型**」事件の増加とそれに伴う「執務体制の強化」を理由に、判事増員と判事補定員の判事定員への振りかえ（2010, 2017, 2018, 2019）を行う。



しな・たけし(1966-) 弁護士

判事増員について：階猛(しな・たけし)衆院議員の質疑の要旨@衆院法務委員会(2015.4.15)〈判事の32人増員の根拠は「**複雑困難類型**」事件の増加に対処するためではなく、10年前に採用した124人の判事補を判事に昇進させるためではないのか〉

→堀田真哉(まさや)人事局長：民訴事件、家庭事件の適性・迅速な処理を増員の理由に挙げて、階の指摘にはなかなか**同意せず**。¹⁸

→階: 当該年度の判事の欠員数と定年退官者数はわかるはずと追及。

当該年度の判事の欠員数 + 定年退官者数 + 定年以外の退官者数 > 10年前の新任判事補数 ならば定員増は不要

2015年の場合: $45(1,921 - 1,876) + 19 + x > 124 \therefore x > 60$

★階が最高裁に認めさせたかった点:

依願退官者などが60人も見込めないから、判事定員を32人増員するのではないか。

→階はこの点を7回追及+奥野信亮(しんすけ)法務委員長も加勢

19

裁判官の退職者数(2007年度～2016年度)

| 年度 | 定年 | 定年以外 | 合計 |
|------|----|------|-----|
| 2007 | 34 | 61 | 95 |
| 2008 | 28 | 63 | 91 |
| 2009 | 27 | 66 | 93 |
| 2010 | 31 | 55 | 86 |
| 2011 | 36 | 55 | 91 |
| 2012 | 55 | 44 | 99 |
| 2013 | 57 | 71 | 128 |
| 2014 | 62 | 59 | 121 |
| 2015 | 52 | 48 | 100 |
| 2016 | 41 | 51 | 92 |

出典: 山中理司弁護士のHP掲載の最高裁が開示した司法行政文書

2016年3月16日にも階は同様の質疑を行う。



中村慎(まこと)総務局長は判事の増減数を即答する。しかし、増員の理由には「事件の適正処理のための人的体制の充実」を挙げ、「定員不足の事態を回避すること自体がその増員の目的」ではないと答弁。

20

4 裁判所職員定員法の一部改正案に対する各会派の賛否 司法制度改革推進法案

衆議院本会議採決(2001.10.30): 反対 社会民主党・市民連合
(法務委員会討論2001.10.26)

参議院本会議採決(2001.11.9): 反対4 社会民主党・護憲連合
(賛成2)

裁判所職員定員法の一部改正案

2002年～2014年衆院本会議:「異議なし」、参院本会議: 反対票0

2015年～2019年衆院本会議:「起立多数」、

参院本会議: 反対票が出る

23

表 4) 2015年～2019年の改裁判所職員法案に対する反対会派

| | 衆議院：反対会派（反対討論から類推） | 参議院：反対会派（押しボタン） | 参院本会議の反対票数 |
|------|--------------------|----------------------------------|------------|
| 2015 | 民主党・無所属クラブ、共産党 | 民主党・新緑風会、共産党 | 71 |
| 2016 | 共産党 | 共産党 | 11 |
| 2017 | 共産党 | 共産党 | 14 |
| 2018 | 希望の党、共産党 | 共産党、希望の党、沖縄の風 | 19 |
| 2019 | 国民民主党、共産党 | 国民民主党・新緑風会、共産党、沖縄の風、各派に属しない議員(1) | 44 |

出典：「国会会議録検索システム」により報告者作成。

24

民主党・無所属クラブ: 階猛の反対討論(2015.4.17) 要旨

〈判事増員の理由として最高裁が挙げる民事訴訟事件の複雑困難化、専門化を裏づける具体的・合理的な説明がなされていない。10年前に任官した**判事補の判事任官を保障**するための増員であることを最高裁はなかなか認めようとしなかった〉

共産党: 清水忠史(ただし)の反対討論(2015.4.17) 要旨

〈技能業務職員等の削減は**政府の定員合理化計画**に協力するもので、三権分立の観点から認められない〉→同党の畑野君枝の反対討論(2016.3.18)(2017.3.31)と藤野保史(やすふみ)の反対討論(2018.3.30)(2019.3.22)もほぼ同じ論旨。

参考)「国の行政機関の機構・定員管理に関する方針」の閣議決定(2014.7.25)

希望の党: 階猛の反対討論(2018.3.30) 要旨

〈10年前に任官した判事補の判事任官を保障するために判事の増員はやむを得ない。だが、これまで判事を増員してきたが、審理期間の短縮など成果をあげていない〉

国民民主党: 階猛の反対討論(2019.3.22) 要旨

〈判事補定員を法案どおり30人減らしても、2020年1月時点で127人から152人の欠員見込みを最高裁は認めた。これは他の裁判所関係の職種の欠員率、過去の判事補の欠員数からみて多すぎる〉

5 女性裁判官は着実に増えている

表 5) 2009 年～2018 年の女性裁判官の実員数

| 年 | 裁判官実員数(a) | 女性裁判官実員数(b) | (a)/(b) |
|------|-----------|-------------|---------|
| 2009 | 3,308 | 570 | 17.2 |
| 2010 | 3,364 | 596 | 17.7 |
| 2011 | 3,407 | 620 | 18.2 |
| 2012 | 3,449 | 648 | 18.8 |
| 2013 | 3,467 | 670 | 19.3 |
| 2014 | 3,484 | 703 | 20.2 |
| 2015 | 3,525 | 703 | 19.9 |
| 2016 | 3,525 | 733 | 20.8 |
| 2017 | 3,502 | 755 | 21.6 |
| 2018 | 3,463 | 865 | 25.0 |

簡易裁判所判事も含む。(a)/(b)は小数点第2位を四捨五入。

出典：女性裁判官実員数は『裁判所データブック』各年版、2009年～2014年の裁判官実員数は木佐（2016: 64）、2015年～2019年は報告者の開示申出（2019.1.19付と2019.1.24付）により最高裁が2019年2月20日付で開示した司法行政文書による。女性裁判官実員数の基準日については、2009年～2014年は当該年4月15日現在、2015年以降は前年12月1日現在。裁判官実員数の基準日は当該年12月1日現在。

27

★「司法分野においては女性の割合が順調に増加していることは評価すべきである」（宮澤ほか2018: 343）。

6 進む家裁専任庁の兼任庁化

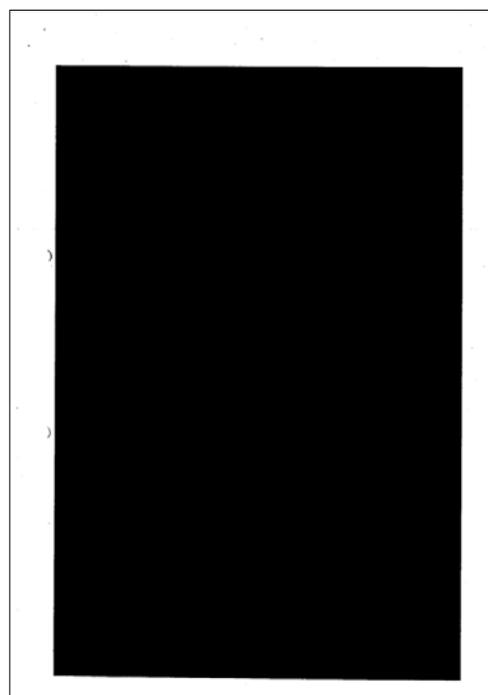
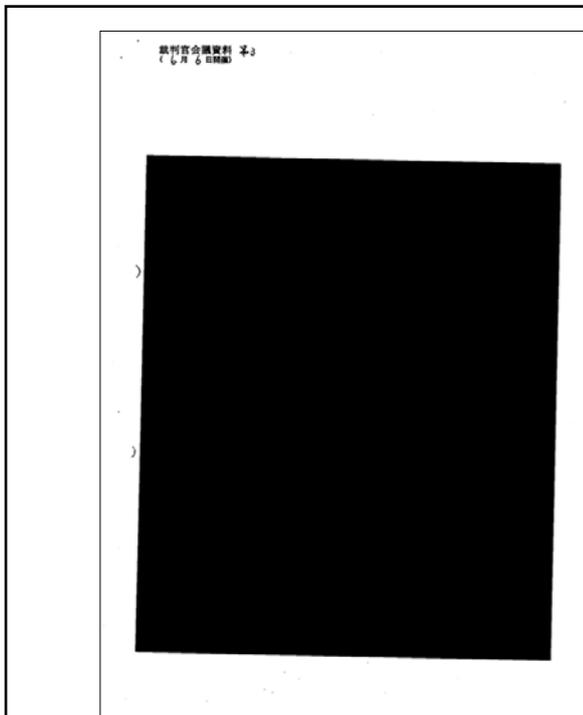
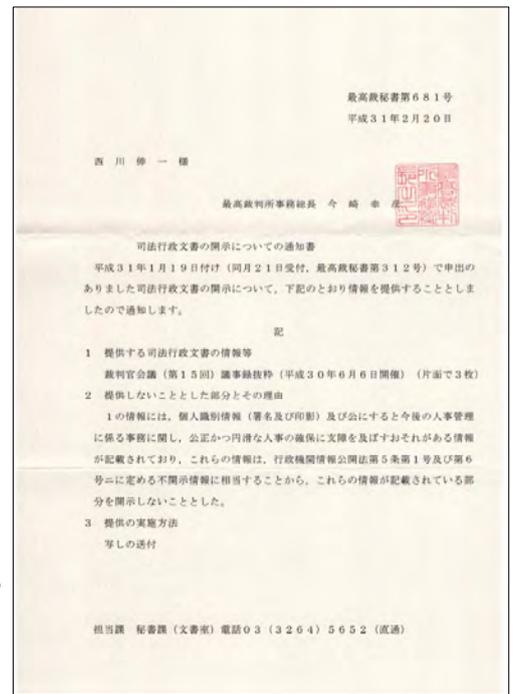
- ①山口地裁所長・山口家裁所長→(2015.12.13)→山口地・家裁所長
- ②金沢地裁所長・金沢家裁所長→(2016.6.25)→金沢地・家裁所長
- ③長崎地裁所長・長崎家裁所長→(2016.10.1)→長崎地・家裁所長
- ④松山地裁所長・松山家裁所長→(2016.12.10)→松山地・家裁所長
- ⑤宇都宮地裁所長・宇都宮家裁所長→(2018.7.8)
→宇都宮地・家裁所長

独立家裁：26から21へ減少
家裁兼任長：24から29へ増加

★所長ポスト：76から71へ

28

★家裁事件数の増加傾向に対し
てなぜ家裁専任庁を減らすのか。
→宇都宮家裁の兼任庁化の理由に
ついて、2019.1.19に司法行政文書開
示申出書を最高裁に送付
→2019.2.20付で開示文書が届く：
2018.6.6の最高裁裁判官会議で堀田
人事局長が説明したことはわかる。
ただ、その資料は「のり弁」2枚（「公
正かつ円滑な人事の確保に支障を
及ぼすおそれがある情報が記載」）。
★判事増員の一方で幹部ポストの
減少



おわりに～裁判官数は減少に転じかねない

①泉人事局長のリーダーシップで判事補定員の漸増がはじまり、司法制度改革審議会の設置と同意見書をばねに、判事・判事補定員は増員されていった。だが、判事補についてはまもなく必要数を確保できなくなり、定員との乖離を抑えるため定員を減少させている。

★増員の「方程式」の破綻

→裁判官数は将来的に減少に転じる可能性

②弁護士的大幅増員で裁判官が依願退官しにくくなっている。

→幹部ポストに就くことなく退官する判事の増加

→判事の士気に影響しないか？

31

参考文献・HP

- 泉徳治(2013)『私の最高裁判所論』日本評論社。
 ——ほか(2017)『一步前へ出る司法』日本評論社。
 木佐茂男(2016)『行政改革と行政裁判』日本評論社。
 清永聡(2018)『家庭裁判所物語』日本評論社。
 「国会会議録検索システム」(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)
 最高裁事務総局編『裁判所時報』各号。
 ——『裁判所データブック』(各年版)法曹会。
 「弁護士ドットコムニュース 岡口裁判官「裁判所に政治力がないので、内部の人間を抑えつける」懲戒の背景を考察」2019.1.23
 (https://www.bengo4.com/internet/n_9134/)
 宮澤節生ほか(2018)『ブリッジブック法システム入門[第4版]』信山社。
 宮本康昭(2005)「裁判官制度改革過程の検証」『現代法学』第9号。
 矢口洪一(2004)『矢口洪一オーラル・ヒストリー』政策研究大学院大学。
 山中理司弁護士のHP (<https://www.yamanaka-law.jp/>)

32