

講 演

裁判官任用，司法行政と司法内部の独立 ——台湾の法官法を中心に——

林 超 駿
松 井 直 之（訳）

- I. はじめに
- II. 法官法の裁判官任用制度
- III. 外部委員制度の限界
- IV. 外部委員制度に含まれている問題
- V. 主要な国家では複数の機関が裁判官の任用に責任を負う
- VI. 台湾における裁判官任用制度の更なる改革の可能性
- VII. 結論

I. はじめに

20年余りの努力を経て、2011年7月、台湾では、多くの人々が心待ちにしていた法官法〔裁判官法〕が制定された。法官法という極めて重要な法律の制定は、台湾の司法制度の新たな段階を切り開くことになるだろう。

本法の制定によって、司法院には、裁判官人事の要を担う司法院人事審議委員会〔司法院人事審議委員会〕（以下、人審会とする）、法官遴選委員会〔裁判官選抜委員会〕（以下、選抜会とする）、法官評鑑委員会〔裁判官評価委員会〕（以下、評価会とする）が設けられた。これらは、今回の改革によって新たに設けられた制度であり、司法改革における重要な節目となる非常に重要な意義を有するものである。

法官法は、何故、司法院のなかに3つの委員会を設けたのであろうか。裁判官任用制度を全面的に改善しようとするならば、3つの委員会のなかに外部委員制を導入するだけでなく、外部機関が参加するよう改めるべきである。司法院の3つの委員会に外部委員制を導入することには、司法内部の独立という観

点から、少なくとも 4 つの問題があるからである。

第 1 に、司法院の 3 つの委員会に外部委員制を導入する場合、その人数の割合は合理的なのであろうか。そして、外部委員制を導入することで、現行の裁判官人事に関する問題は改善されるのであろうか。また、外部委員制には限界があるのだろうか。第 2 に、それぞれが独立しているように見える 3 つの委員会は、互いに影響し合うことがあるのだろうか。例えば、人審会と選抜会の職権は競合関係にあるのだろうか。もしあるならば、裁判官任用制度の改革に不利なのではないだろうか。第 3 に、改革の重点を外部委員制の導入とすることは良いけれども、その他の重要な制度上の改革を見落とすことになるのではないだろうか。外部委員制を導入することで、裁判官の多様な任用という理想を達成することができるのだろうか。第 4 に、司法院が裁判官の選抜に責任を負うことで、逆に、司法院が有する司法行政権が強化されることになり、司法内部の独立が妨げられるのではないだろうか。司法院の外に外部機関を設置することが妥当ではないだろうか。

これらの問題に答えるために、本稿では、法官法の裁判官任用制度について、以下の点を検討する。第 1 に、台湾の裁判官任用制度の変遷、現状、批判を検討し、法官法の新規性と貢献を明らかにする。第 2 に、法官法に基づき、各委員会に導入された外部委員制の限界を説明する。第 3 に、各委員会に外部委員制を導入することが司法院の司法行政権を拡大することになり、司法内部の独立を害することを述べる。第 4 に、欧米諸国（アメリカ、フランス、ドイツ、フランス）の裁判官任用制度が、外部委員制を超えて、外部機関制を採用していることを紹介する。第 5 に、欧米諸国の裁判官任用制度が、学問上の内部均衡の概念に合致することを指摘したうえで、その優れた点に基づき、改革のための具体的な意見を提案する。

II. 法官法の裁判官任用制度

法官法の裁判官任用制度は、現行の裁判官任用制度と比べると、形式的に異なるだけでなく、実質的にも異なる。以下では、法官法制定の背景、裁判官任用制度の構造、その制度に関連する問題について論じていく。

1. 法官法制定の背景

法官法制定の背景は、3 つの段階に分けることができる。第 1 に、1990 年代

から民主化の初期までであり，人々が司法の質の向上を望んだ時期である。第2に，1999年の全国司法改革会議以来，裁判官の任命を弁護士に転任に改めることを求めた時期である。第3に，人審会，選抜会，評価会に外部委員制が導入された時期である。これは，各界で外部の声を司法に導入することが強調された結果であり⁽¹⁾，従来の制度を打ち破る重要なきっかけとなった。

（1）裁判官任用制度改革に対する期待

法官法の立法趣旨は，司法組織，法院組織の人事に関する事柄を規定することにある。司法人事条例など従来の関連法規には，足りないところがあったので，法官法を制定する必要が生じてきたのである。

1990年代初期の台湾は戒厳令が解除され，憲政に基づく民主的な制度がようやく実行されるようになったばかりで，外部の力がなお司法の独立に影響するおそれがあった。したがって，司法の外部からの独立を維持するために，法律を制定し，裁判官に十分な人事保障を提供することで，外部の力がこれに影響を及ぼすことを防止することが重要な課題となったのである。もっとも，憲政に基づく民主化が実行されていくのに伴い，今日，一般的に心配されているのは，司法の外部からの独立ではなく，裁判官が人々の裁判に対する期待に応えられているかどうかである。個別の裁判に人々の法感情が反映され，人々の正義に対する期待が実現されているかどうかということなのである。したがって，法官法を制定する目的は，外部的な力が司法制度に及ぼす影響を遮断することにあるのではなく，外部的な力が司法制度に適切に影響を及ぼすことで，司法制度内部の硬直化，とりわけ司法内部の独立の欠如を避けることにあると言える。このような考え方が展開されている法官法のもとでは，多様な裁判官が任用されることが目指されることになるのである⁽²⁾。

（2）1999年の全国司法改革会議

法官法の裁判官任用制度に最も直接的に影響を及ぼしたのは，1999年の夏に1週間開催された全国司法改革会議である。そこで，人審会委員の構成と選任方法⁽³⁾，各法院に設置される法官会議⁽⁴⁾，弁護士や学者からの裁判官選抜の促

（1） 陳長文＝林超駿「試論當前法官人事制度改革之可能方向：從我國法官社群之特性談起」月旦法学雜誌第164期（2009年1月）157頁以下参照。

（2） ここに言う多様な任用とは，弁護士から裁判官を選任することを強化し，人審会や選抜会に外部委員を導入している状況を指す。

進⁽⁵⁾、裁判長の投票による任命⁽⁶⁾などの措置が初めて設けられたことにより、司法内部における厳格な支配が減少し、新たな司法制度を定める基礎が設けられることになったのである。

(3) 人々の批判

他方で、憲政に基づく民主化が成熟していくのに伴い、人々は、裁判の質について憂慮するようになっていった。外部の力による支配の防止から司法における説明責任 (judicial accountability) が果たされていないことになっていったのである。司法が独立していても、責任を追及するシステムが欠けているという新たな問題が発生するようになったのである。2010年の夏、セクシュアル・ハラスメントに関する事件の判決が軽すぎることから世論の批判が高まり、恐竜法官〔恐竜裁判官〕という言葉が現れるようになった⁽⁷⁾。人々は、司法の独立だけではなく、司法に対する責任追及をも求めるようになったのである。法官法の制定は、このような人々の期待に応えるためのものでもあった。

2. 法官法の裁判官任用制度

このような背景のもとで制定された法官法の裁判官任用制度は、どのようなものなのであろうか。以下では、6つの点について紹介し検討する。

(1) 司法院が裁判官任用に関して大きな権限を有する

法官法の裁判官任用制度のもとでは、司法院が裁判官の選抜を全て管理する。法官法第7条第1項に基づき、初任の裁判官は、考試院が実施する司法官特考〔司法官特別試験〕の合格者を除き、選抜を経なければならない。裁判官の選抜は、考試院が実施する司法官特別試験の合格者を除き、司法院が責任を負うことになったのである。そして、初任の裁判官は、試験、選抜に関わらず、法官法第4条第1項に基づき、人審会の審議を経ることになった⁽⁸⁾。現状

(3) 司法院組織法第21条参照。

(4) 司法院が制定した法官會議設置辦法に規定されている。

(5) 例えば、司法人員人事条例第10条参照。

(6) 司法院が制定した「法院底長、法官遴選要点」に規定されている。

(7) 恐竜裁判官とは、裁判官の判決と時代の流れが離れていることを指す。

(8) 現行制度のもとで、考試院が実施する司法官特考〔司法官特別試験〕に合格した者は、人審会の決議を経ることではじめて任官することができる。もっと

に比べて、司法院が裁判官任用に関する大きな権限を有することになったのである。

（２）初任の裁判官は地方法院のみを担当するわけではない

初任の裁判官は第一審の地方法院での裁判だけを担当するわけではない。現在でも、法院組織法第36条第6項には弁護士の高法院裁判官への転任に関する規定があり、行政法院組織法には学者、弁護士の行政法院裁判官への転任に関する規定がある。しかし、法官法の裁判官任用制度は、これらの規定よりも3つの点で整っている。第1に、法官法の選抜手続を経た初任の裁判官は、公務員の任用資格を具えることが要件にはならない。第2に、法官法第5条は、裁判官の任命区分を3つに分けている。すなわち、高等法院以下の各級法院の裁判官、高等行政法院の裁判官、最高法院と最高行政法院の裁判官及び公務員懲戒委員会の委員である。この3つの裁判官の任命区分に応じて、それぞれ異なる任命資格が規定されている。第3に、任命資格を具えていない大法官、学者などは、特別の試験を通じて任命資格を取得することになる⁽⁹⁾。初任の裁判官にも第二審以上の裁判を担当する機会が与えられることは、現状を打破するものと評価できる。

（３）人審会のみが裁判官の異動の責任を負う

裁判官が他の法院に異動したい場合、同級法院、上級法院を問わず、法官法第4条第1項に基づき、選抜会の選抜手続を経る必要なく、人審会の審議だけでよいとされている。

（４）人審会と選抜会は、外部委員の割合が異なる

人審会の構成員は27名である。その内訳は、司法院院長が委員長を兼任するほか、司法院院長が指名する11名⁽¹⁰⁾、裁判官から12名、学者や専門家から3

も、これまで人審会が試験に合格した者の裁判官任命を断ることはなかった。したがって、これに関連する問題は注目されてこなかった。しかし、法官法の裁判官任用制度のもとで、将来的に議論となる可能性が出てきた。現行制度について言うと、これによって、本稿が主張する合理性が証明される。法官法の任命過程は2つ以上の機関の協力で行われるべきなのである。

(9) 法官法第5条第6、7項参照。

(10) 司法院院長が指名する11名は、原則的に裁判官から選ばれることが前提とな

名である。選抜会の構成員は17名である。その内訳は、司法院院長が委員長を兼任するほか、考試院が推薦する2名、裁判官から6名、検察官から1名、弁護士から1名、学者及び社会公正人士から6名である。ここから分かるのは、人審会と選抜会とでは、裁判官以外の構成員（外部委員）の割合が異なるということである。

（5）裁判官任用の鍵は人審会にある

選抜手続において最終的な決定権を有するのは、人審会である。法官法は、先ず第4条において「司法院は人事審議委員会を設け、法律に基づき裁判官の任免、転任、解職、異動、審査、評定、賞罰、專業裁判官の資格認定及び授与、第11条に規定する事項及びその他の法律に規定された司法院人事審議委員会が審議すべき事項について審議する」と規定し、第7条において「裁判官として初めて任用されるものは、裁判官、検察官として試験に合格して直接派遣し任用されるほか、選抜に合格しなければならない。裁判官を務め、離職後に申請して再任された者も同様である」と規定する。選抜の結果は人審会の審議を経て初めて実施されるということから、選抜会が裁判官任用制度のなかで最も重要な機能を担っているのではないことが分かる。

（6）司法院が公布する規則、命令に基づき裁判官任用制度は運用される

最後に指摘しておくべきことは、司法院によって公布された規則、命令に基づき裁判官の任用手続が処理されるということである。

3. 外部委員制の導入が裁判官任用制度の改革の鍵である

法官法の裁判官任用制度の最も重要な特徴は、3つの委員会に外部委員制が導入されたということである。3つの委員会に外部委員を導入する目的は、外部委員が裁判官任用制度に参加することで、裁判官の多様な任用を実現し、司法内部の独立を強化することにある。したがって、外部委員の参加によって、この目的が達成できるかどうかには注目しなければならないのである。

っている。司法院院長が指名する委員のほとんどが裁判官以外から選ばれたならば、様相は異なってくる。

III. 外部委員制の限界

裁判官任用制度の改革の重点は、3つの委員会に外部委員制が導入されたことであるが、そこには解決すべき点が4つある。第1に、法官法の裁判官任用制度において、権力を有しているのは人審会である。たとえ選抜会が多くの外部委員を擁しても、その任用に対する影響力は限られている。第2に、特に上級審の裁判官の任用について、人審会と選抜会の権限が競合する可能性がある。第3に、人審会と選抜会は、共に司法院に属する補佐機関であって、上下関係にはない。裁判官任用に外部委員が加わったとしても、それが変わることはないだろう。第4に、司法院が公布する規則、命令については、法律の留保の原則に反するのではないかという問題のほかに、外部委員が規則、命令の制定に参加していないことが不十分ではないかという問題がある。

1. 最も影響力のある人審会で外部委員の占める割合が最も低い

法官法の裁判官任用制度における重要な構造上の問題は、外部委員の占める割合が最も低い人審会が3つの委員会のなかで最も重要な機関だということである。

(1) 選抜会の外部委員が評価会の外部委員よりも少ない

外部委員制は、2010年の夏以降の「恐竜裁判官」に対する不満により導入されたことから、不適任の裁判官を淘汰する評価会に重点が置かれた。評価制度をどのように効果的に運用すれば、不適任の裁判官を排除することができ、裁判の質を高めることができるかが重点となったのである。もっとも、実際に外部の声が裁判官の選任手続に適切に反映されていれば、不適切な裁判官を淘汰する際に、外部委員が関わる必要がなく、裁判官の自治を尊重することができよう。評価会において外部委員の占める割合は半数を超えているが⁽¹¹⁾、選抜会の外部委員は相対的に少なく、裁判官の選任の段階に、外部の声を反映させることが難しいという問題が生じるのである。

(11) 法官法第34条参照。

(2) 外部委員が最も少ない人審会が選抜会の決定を審議することは
正当性を欠く

法官法の裁判官任用制度のもとで、裁判官任用の権力を真に掌握しているのは人審会である。そこでは、人審会が3つの委員会のなかで外部委員の占める割合が最も少ないことが問題となる。選抜会の承認した裁判官人事案件を外部委員の少ない人審会が審議することには、理論上の根拠があるのだろうか。人審会にその他の委員会の決定を審査させることは、正当性を欠くのではないだろうか。

こうした状況を踏まえると、選抜会の外部委員の多くは、最終的な人事審議権を有する人審会が存在しているので、ほとんど権限がないことになってしまう。この時、人審会は裁判官人事案件に対して外部の声を適切に反映すると期待することができるのだろうか。外部の意見が反映されていない人審会によって、外部の意見が反映されている選抜会の決定を審議できることは、妥当ではないように思われる。仮に司法院長が人審会の権限をコントロールできるならば、より多くの外部の意見が反映される可能性はあるかもしれない。こうした問題を孕む外部委員制の正当性について考えなければならないのである。

2. 人審会と選抜会の権限が競合する可能性がある

法官法の裁判官任用制度のもとでは、人審会と選抜会の権限が競合する可能性がある。人審会と選抜会の委員の構成が異なるので、裁判官人事案件について異なる意見が出る可能性があるからである。人審会が裁判官の任免を審議することは、実際のところ、選抜会の選抜結果に対する監督なのである。

(1) 人審会と選抜会が競合する主な原因

法官法第4条第1項に基づき、人審会には、裁判官の任免を審議する権限が賦与されている。人審会には、これまでの裁判官の任命方法、すなわち、考試院が実施する司法官特別試験に合格した者、検察官や弁護士から転任した者、裁判官の資格を具えたものが裁判官に帰任した者を裁判官に任命する際に監督することが想定されていると言えよう。これらの方法による裁判官の任命は民主的正当性を具えていないので、人審会が審議を行うのである。しかし、将来、大部分の裁判官が選抜手続によって任命されるようになった時、同じように処理するのであろうか。

（２）人審会と選抜会が競合する主な場面

裁判官の選抜には，高等法院や高等行政法院，最高法院や最高行政法院の裁判官への選抜も含まれる。この時，下級法院から高等法院や最高法院に昇進する現行制度と衝突する可能性がある。具体的には，上級法院の裁判官の職に欠員が出た時，外部から選抜すべきなのか，内部で昇進させるべきなのか，といった問題が生じる。法官法の規定によると，両者は共存しているので，どちらの手続を優先すべきなのだろうか。そこで，昇進手続を優先した場合，選抜手続は有名無実となってしまう。逆に，選抜手続を優先した場合，下級法院の裁判官も選抜手続の対象になるのだろうか。仮に，下級法院の裁判官も選抜手続の対象になるとしたら，人審会と選抜会の関係はより複雑なものとなるだろう。

明らかにすべきことは，内部の昇進手続を優先するのか，公開の選抜手続を優先するのか，誰がそれを決定することができるのかということである。法官法を見ると，このような競合に関する規定は無い。法官法に明文規定が無い場合，人事に関する事務を担当する司法院人事処が先ず処理することになるだろう。裁判官任用に関する権限は，結果として，司法院院長の手のなかにあることになるのである。

（３）人審会が選抜会の決定した裁判官人事案件を審議するのは不合理である
更に，人審会が選抜会の決定した人事案件を審議することに注目する理由は，司法院院長の人審会の構成に対する影響力が選抜会の構成に対する影響力よりも大きく，司法改革の趣旨とかみ合わないからである。

法官法のもとで，選抜会の外部委員の割合は多いけれども，その外部の声は人審会が存在しているので反映されることはない。それは，人審会のなかで裁判官の代表が，司法院院長が直接任命した委員であり，人審会の絶対多数を占めているからである。司法院のなかで裁判官人事案件に責任を負う重要な組織である人審会は，外部委員の割合が少なく，司法院院長の人審会委員に対する人事権が他の委員会委員に対するそれよりも大きいことを踏まえると，選抜会による選抜が人審会の審議を通過することができないこともありうる。委員の構成に正当性を欠く委員会が，逆に委員の構成に正当性を有する委員会の決定を否定することになってしまうのである。司法院院長が人審会の委員を任命することによって，司法院の人審会に及ぼす影響力が増しているのか，減っているのか，検討すべきであろう。

3. 外部委員は司法院人事処に直接影響を及ぼすことがない

法官法の裁判官任用制度の別の問題として、裁判官の人事案件に関する事務を担当する司法院人事処に対する改革が進んでいないことが挙げられる。司法院人事処は、裁判官の任命、転任、賞罰などに関する事務を担当する責任を負う補佐的な組織である。司法行政の長がこの司法院人事処を直接コントロールできる状況のもとで、法官法により3つの委員会に外部委員制度が導入された。司法院人事処の権限や責任に関連する改革や調整は限定的なものとなっているのである。

司法院内の委員会である選抜会は、事務処理を司法院人事処に頼ることになる。選抜会の外部委員が司法院人事処に対してどのように行動するのか、観察すべきである。次に、人審会では外部委員が裁判官の任命、転任、賞罰を処理しているが、不足人員の補充や各種の人事案件の提起は司法院人事処が行っている。このような状況のもとで、人審会は各種の人事案件の賛否を決する機関であるが、その権限は消極的、受動的なものになってしまう。外部委員がいたとしても、実務上各種の人事案件に対する影響力は、大きくはないのである。裁判官の人事案件に関する事務の前提作業を担当している司法院人事処は、裁判官の資格を取得した裁判官に対する選抜手続に影響を及ぼすのではなく、裁判官の初任（特に第二審と第三審の裁判官に初めて任官する場合）や転任、昇進を決定する手続に影響を及ぼしているのである。司法院人事処に対しても、必要な調整と改革を行うべきなのである。

4. 外部委員は司法院が公布する規則や命令に関わる機会がない

法官法は司法院に規則、命令を公布する権限を賦与している。裁判官の任用は重要なことであるから、司法院の専門的な判断に基づく規則や命令で以って規律するとされているのである。そして、民意に基づく正当性に問題があっても、外部委員は、司法院人事処の運用、規則や命令の公布に関わるることができないことになっている。法官法が導入した外部委員制度には、裁判官の任用手続上、限界があることが分かるのである。

IV. 外部委員制度に含まれている問題

法官法は、司法内部の独立を強化するために、3つの委員会に外部委員制を導入した。もっとも、各委員会の外部委員の割合が異なるという問題のほか

に、各委員会が司法院の内部に属しているので、司法院が裁判官の人事に関する権限を掌握しているという問題がある⁽¹²⁾。司法院が裁判官の選抜の時から全ての裁判官人事に関する権限を掌握することは妥当なのだろうか。

これに関連する問題は3つある。第1に、現在の司法院は位置付けが不明確である。司法院は、どのような性格の機関として、裁判官の選抜に従事しているのだろうか。司法院は、最高司法機関なのだろうか、最高司法行政機関なのだろうか、それとも、両者なのだろうか。第2に、司法院が司法行政機関として裁判官の選抜を行っているとする、司法院が巨大な司法行政権を掌握することになり、比較法的に見て珍しいだけでなく、現代の憲政主義に合致するのであるだろうか。第3に、法官法の裁判官任用制度には、人審会など多くの機関が様々なかたちで関わっていることから、司法内部の独立が欠如するだけでなく、より重大な問題を生み出す可能性がある。

1. 弁護士などから裁判官を選抜するという事は、 司法院が自ら選抜すべきであることを意味するのか

弁護士などから裁判官を選抜するという事は、司法院が自ら選抜の責任を負うべきであるということと同じなのであるか。裁判官の選抜を司法官特別試験から弁護士などからの選抜に改めることは、考試院による裁判官の選抜（司法官特別試験）を司法院による裁判官の選抜にすることと同じなのだろうか。考試院による裁判官の選抜は、理論的にも実務的にも、弁護士が裁判官に転任することと適合しないのであろうか。

台湾の裁判官の問題は、現在の裁判官任用制度のもとで選抜される裁判官に一定の社会経験が欠けているということである。これが裁判の質や人々の法院に対する信任に影響を及ぼすことから、裁判官任用制度を改革することになったのである。もっとも、現行の試験制度を維持しても、司法院が裁判官を選抜しても、同じ弊害を避けることはできないだろう。

裁判官任用の方法を改めることは、選抜を採用することであり、裁判官の選抜を実施する機関も交代しなければならないとする見解には道理があるように見えるが、実は正しくない。問題の鍵は、選抜とは何かということにある。選

(12) 今日、司法院は弁護士などから裁判官を選抜することができるが、裁判官のほとんどは考試院が行う試験から選ばれている。もっとも、立法院は、試験から選ばれる裁判官の数を、毎年の裁判官総数の20%を超えてはならないと決議している。

抜とは、完全に筆記試験を実施しない、純粹な書面審査と口述試験なのだろうか。それとも、その他の方法を採用することなのだろうか。裁判官選抜の状況を踏まえると、全く筆記試験を実施しないことは可能なのだろうか。筆記試験を実施する場合、司法院が行うことと考試院が行うことには、本質的な違いがあるのだろうか。裁判官選抜を実務の観点から見ると、将来の裁判官選抜の方法は筆記試験を採用せざるを得ない。そうだとすると、司法院が裁判官選抜の権限を掌握しなければならない理由はどこにあるのだろうか。裁判官の任用を試験から選抜に改めるために、それを実施する機関を変える必要はないのである。

2. 司法院が裁判官任用に関する権限を掌握することに正当性があるのか

さらに、難しい問題は、弁護士などから裁判官を選抜する場合、司法院が裁判官選抜を実施することに正当性はあるのか、ということである。学説や実務から見ると、裁判官の選抜に関する事務は考試院が担うべきであって、司法院が担うべきではない。ここには、司法院が裁判官の人事に関する権限を掌握するのに適格的なのだろうかという問題がある。その鍵は司法院をどのように位置付けるかにある。

学説によると、司法院には、少なくとも3つの位置付けがある。すなわち、司法院は純粹な司法行政機関であるとする説、純粹な審判機関であるとする説、そして審判機関であると同時に司法行政機関であるとする説である。現状では、司法院は最高司法行政機関である（大法官は除く）が、将来的に最高審判機関を兼任する方向に向かい⁽¹³⁾、最高審判機関と最高司法行政機関を兼ねるものとして位置付けられることになろう⁽¹⁴⁾。ここには、次のような疑問が出てくる。

様々な司法行政権限を有する司法院が裁判官を選抜する機関となることが、理論的にも、比較法的にも妥当なのだろうか。次に、司法院が弁護士から裁判官を選抜することを実施するのは、多様な司法体系の形成に不利であり、司法内部の独立を害することになるのではないだろうか。また、司法院が裁判官の選抜を実施すると、司法院の権限が大きくなり過ぎ、コントロールすることが

(13) 但し、司法院院長と副院長の更迭によって、現在の司法改革の方向が変わることになるかもしれない。

(14) 司法院が最高審判機関と最高司法行政機関の役割を兼ねた場合、司法院が有する具体的な職権は何か、ということが別の問題になる。

難しい機関になるのではないか。司法行政機関が裁判官の人事に関する権限を有することは、民主的な監督システムを欠くことになるのではないだろうか⁽¹⁵⁾。

3. 司法院が掌握する司法行政権が過大になるのではないか

法官法の制定によって、現在有する権限に新たな権限が加わることになり、司法院の司法行政権は拡大することになった（表参照）。司法院が裁判官の選抜を掌握することは、司法院の司法行政権を拡大することになり、比較法の観点からも、現代の憲政主義が強調する権力均衡理論からも、良くない。このような広範な司法行政事務を担当する機関をいかにしてコントロールするかが、理論的にも実務的にも、切迫した問題となるのである。

司法院積字第530号解釈により、司法院は規則制定権を有することになった。司法院は裁判官の選抜に関する権限を掌握し、権限が拡大しただけでなく、予算額も増えていった。そのうえ、法官法によって司法院に広範な規則制定権が賦与されることが確認されたのである。

法官法によって、司法院が掌握する権限が巨大になったことで、誰が守護者を守護するのか（Who guards the guardian?）という問題が出てきた。ある行政機関に権限を賦与したならば、いかにして監督を受けるのかという問題である。司法院が他国の司法機関と同様に定期的に議会の監督を受けるならば、問題はそれほど大きくなかっただろう。

4. 外部委員が現在の司法内部の独立の欠如を改善することができるか

最後に検討すべきは、外部委員制度は、司法内部の独立の欠如をより悪化させるのではないか、という問題である。イタリアの学者による英米法と大陸法の比較を利用し、5つの点に着目して説明しよう⁽¹⁶⁾。

(15) 将来、審判機関化したあと、審判権を有すると同時に人事権を有する機関が、憲政に基づく民主制の観点から、裁判の独立に影響を及ぼさずに、民主的正当性を維持するためには、どのように均衡メカニズムを設けるべきであろうか。

(16) CARO GUARNIERI AND PATRIZIA PEDERZOLI, THE POWER OF JUDGES: A COMPARATIVE STUDY OF COURTS AND DEMOCRACY 66-68 (2003).

表 各国の裁判所における行政権限の比較

	裁判官の資格を決定 (選抜)する権限	法律 提案権	規則 制定権	裁判官の 転任。昇 進権	裁判官を評価す る権限
台湾 (法 官法)	○	○	○	○	○
日本 (最高裁 判所事務 総局)	初任裁判官の司法試験 は法務省が掌理し、裁 判官の異動事務は最高 裁が責任を負う	× (法律 発案権は 内閣に属 する)	○	○	× (国会による 弾劾)
ドイツ (5つの 終審裁判 所)	× (下級審の裁判官は 各邦の関連部に属 し、最終審は連邦の関 連部会が設置した委員 会に属する)	×	?	×	×
フランス	× (独立機関である憲 法会議が掌理し、一般 司法行政とは分離)	×	×	×	○
イギリス	× (司法任命委員会が 任命するか、指名後に 総理、司法大臣が任命 する)	×	×	×	○
アメリカ	× (連邦は、大統領が 指名し、上院の同意が 加わる。州は、程度は 異なるが人民が参加す る)	×	○	×	× (弾劾制度 は、巡回裁判所 に設置された会 議に備わる)

(1) 裁判官の任用方法

大陸法系では、裁判官は大学を卒業してからほどなく試験に合格するので、初任の裁判官の年齢が非常に若い。これに対して、コモンローでは、裁判官任命は一定の実務経験が前提とされており、特定の職位の場合、特別な経験を有していることが求められる⁽¹⁷⁾。

(17) *Id.* at 66.

（２）裁判官の養成及び訓練の過程

大陸法系では、初任の裁判官は往々にして実務経験が無いので、裁判官としての実務訓練が任命後に開始される。これに対して英米法系では、裁判官は一定の実務経験を有する者のなかから選ばれるので、裁判官としての養成訓練は体系的に行われるわけではない。ここに言う実務経験とは、必ずしも弁護士としての業務に限られるわけでない⁽¹⁸⁾。

（３）裁判官の昇進

大陸法系では、裁判官の職位が組織での役割を決定する。裁判官が昇進できるかどうかは、能力を見るだけでなく、経歴なども見ることになる。実際には、いつも後者が重要となる。これに対して英米法系では、裁判官の昇進には、このように形式化された方法はない⁽¹⁹⁾。

（４）裁判官の異動

大陸法系では、裁判官には処理すべき法律問題が予め設けられているので、裁判官の任命は特定の職位のために行われるわけではない。このため、裁判官の職務上の異動が頻繁になる。しかも経験のある上級裁判官が異動を決定するので、司法内部の独立を維持することが容易ではない⁽²⁰⁾。これに対して英米法系では、裁判官の任命が特定の職位のために行われることから、裁判官の異動は常に行われるわけではない。しかも、経験のある上級裁判官には異動を決定する権限が無いので、司法内部のコントロールは比較的弱い⁽²¹⁾。

（５）司法の独立

大陸法系では、昇進や異動は経験の有る裁判官に関係してくるので、司法の独立、特に司法内部の独立は弱くなる。このような特徴を備えていない英米法系では、司法の外部からの独立だけでなく、司法内部の独立も比較的強い。

このような大陸法系と英米法系の裁判官に関する制度の違いに着目することで、問題を明らかにすることができる⁽²²⁾。台湾について言うと、多くの裁判

(18) *Id.* at 67

(19) *Id.*

(20) *Id.*

(21) *Id.*

官が非常に若い時期から司法界に入り、司法官訓練所で時間を過ごすので、司法内部の独立を確立しにくい。裁判官の昇進、異動や処罰などの人事権を握っている人審会は、外部委員が少なく、司法院院長が多くの委員を任命する実質的な権限を有している。そして、裁判官の選抜を担当する委員の多くは裁判官なのである。

これらの問題を解決する前に、裁判官の任命権限を司法院に移していくことは、司法院が昇進や異動を通じて、彼らが相応しいと考えている裁判官像を押しつけることで、裁判官を支配することになるのである。このような状況のもと、外部委員制の導入によって、これまでの裁判官の人事上の問題を改善することはできるのだろうか。

V. 主要な国家では複数の機関が裁判官の任用に責任を負う

これまでの議論を踏まえると、法官法の裁判官任用制度には、なお改善すべき余地があることが分かる。外部委員制を導入するだけでなく、人事権を司法行政権から分離し、司法内部の独立を強化するために、裁判官の人事を司る外部機関を設けて、複数の機関が人事に関する権限を掌握するようにすべきなのである。

ここでは、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの裁判官任用制度を紹介する。アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの4か国を取り上げるのは、これら4か国が英米法系と大陸法系の代表的な国家であり、その裁判官任用制度にも代表的な要素があると考えたからである。また、4か国のなかで、特にイギリスの制度を重視するのは、2006年の裁判官任用制度の改革の鍵が裁判官の大部分を弁護士から選任することであり、多くの部分を参考にしたからである。

1. ドイツ、フランスの裁判官任用制度

(1) ドイツの裁判官任用制度

台湾はドイツ法から大きな影響を受けてきたが、裁判官任用制度について両者に共通するのは大学の法学部を卒業した者が裁判官になることができること

(22) アメリカの著名な法学者である Posner の近作のなかにも、類似した見方が見られる。RICHARD POSNER, HOW JUDGES THINK 131-134 (2008) 参照。

だけで、その他の部分についてはかなり異なっている。

ドイツの裁判官任用制度の最大の特徴は、ドイツの大学の法学部で学位を取得すると同時に裁判官への任官資格も取得できることである。裁判官への任官資格とは、法学部の学位を有する者が裁判官への任官を申請できる資格を指す。

ドイツの大学で学位を取得したい者は、2回の国家試験に合格しなければならない。大学での学習後に行う第1次試験を通して、30%の学生が振り落とされる。この試験に合格した学生は、約2年の実務訓練を受け、実務訓練の修了後、第2次試験を受ける。第2次試験に合格することができる学生は、第1次試験合格者数の85%である⁽²³⁾。2002年のデータによると、この年に第2次試験に合格し裁判官に任官した者はわずかに2.6%で、3.4%は検察官になり、残りの76.6%は弁護士になった⁽²⁴⁾。裁判官に任用されることは、稀なのである。

裁判官任用に関して特筆すべき点は、第2次試験に合格した後、裁判官への任官を希望する者は、直接裁判所に申請するのではなく、各邦(ラント)の関連部会が管轄する委員会に申請するのである⁽²⁵⁾。ドイツには16の邦があり、5つの独立した裁判所の人事機関があり、終審裁判所の人事は連邦政府が所管していることから、少なくとも20以上の司法行政機関が裁判官の人事を決定しているのである。そしてドイツの各邦の委員会では、かなりの部分の委員が外部の者であり、更には政治的な人物であることもある。これは、法官法のもとで単一の方法によって誰を任用するかが決定されること(少なくとも第二審、第三審の裁判官の人事はこのようである)とは最も大きく異なるところである。そのうえ、終審裁判所の裁判官は、国会議員、関連部会の首長、各邦の代表から組織される委員会によって選任される。したがって、裁判官の任用は、任用機関が自らの権限で処理するのではなく、外部の力によって誰が裁判官に相応しい者であるかを決められるのである⁽²⁶⁾。

(23) JOHN BELL, JUDICIARIES WITHIN EUROPE 114 (2006).

(24) *Id.* at 114-115.

(25) *Id.* at 114

(26) ドイツの裁判官任用制度については、Johannes Riedel, *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Germany*, in RECRUITMENT, PROFESSIONAL EVALUATION AND CAREER OF JUDGES AND PROSECUTORS IN EUROPE (Giuseppe Di Federico ed. 2005) 参照。

(2) フランスの裁判官任用制度

台湾とフランスは、全体的な制度が似ているように見えるが、実際には異なる。フランスの裁判官の任用は、3つの機関、すなわち国立司法学院 (EMM)、司法省、第5共和制になって設けられた司法官職高等評議会によって決定される。試験は国立司法学院が実施し、合格後に任官したい者は司法省に申請し、司法省は採用予定名簿を提出した後、司法官職高等評議会の同意を得ることで、任命されるのである⁽²⁷⁾。最初の任命には上級裁判官は介入しないが、昇進や異動をしたい時には上級裁判官が委員会を組織し、委員会が下級裁判官の昇進や異動に同意し、最後に司法官職高等評議会の同意を得なければならない⁽²⁸⁾。これら3つの機関が裁判官の任用に関して均衡抑制関係を形成しているのである。

もっとも、フランス大統領と司法大臣は、司法官職高等評議会の議長と副議長も担当している。司法官職高等評議会は、任用の最後の段階を掌握しているだけであって、選抜や転任はその他の機関の職権に属している。フランスの裁判官任用制度では、司法省だけで裁判官人事を決定することができないのである。

ここから分かるのは、司法院に裁判官の人事に関して大きな権限を賦与している台湾の制度が、ドイツ、フランス両国の制度とは全く異なるということである。

2. アメリカの裁判所の裁判官任用制度

(1) 連邦の裁判官任用制度

アメリカ法では、司法権に属さない者によって裁判官が選ばれる。これは制憲者が選択したものである⁽²⁹⁾。アメリカ連邦憲法第3条によると、連邦裁判所の裁判官⁽³⁰⁾は、大統領が指名し、上院が同意した後、任命される。この規

(27) BELL, *supra* note 28, at 52-58.

(28) Roger Errera, *The Recruitment, Training, Evaluation, Career and Accountability of Members of the Judiciary in France*, in RECRUITMENT, PROFESSIONAL EVALUATION AND CAREER OF JUDGES AND PROSECUTORS IN EUROPE (Giuseppe Di Federico ed. 2005).

(29) AKHIL REED AMAR, THE AMERICA'S CONSTITUTION 209 (2005).

(30) これは、アメリカ憲法第3条が定める終身在職権を有する裁判官を意味し、憲法第1条が定める裁判官を含まない。

定の歴史的背景として、植民地時代の行政権が裁判官を一方的に任命すること、すなわちイギリス国王或いは州知事が直接裁判官を任命することを避けると同時に、独立後の一部の州において議会在が裁判官を任命することを避けようとしたので、権限と責任の所在がはっきりしないという苦境に陥ったのである⁽³¹⁾。アメリカの連邦裁判所の裁判官任命の基礎は、憲法制定前の2つの異なる経験の妥協と混合に基づく産物なのである⁽³²⁾。

当然、連邦における裁判官の選任方法、特に手続が過度に政治化していることに対して、批判の声が無かったわけではない⁽³³⁾。しかし、司法内部に携わる裁判官が任用という重要な責任を負うよう求めることはなかった。また、アメリカの学界も、連邦裁判所裁判官の任命方法、すなわち大統領による指名権の行使、上院による同意権の行使に対して満足していなかったが、司法以外の機関が裁判官の任命に責任を負うことを基本的には支持していたのである。

（2）州裁判所の裁判官任用制度

アメリカの各州で行われている裁判官の任用は、連邦裁判所で採用されている制度を基にし、司法権が裁判官の任命に責任を負わないものである。各州の裁判官の任用方法にはかなり違いがあるが、一般的に言うと、各州の裁判官の選任方法に共通しているのは、裁判官を選挙で選ぶということである⁽³⁴⁾。それには、6つの方法がある⁽³⁵⁾。例えば、裁判官選挙による弊害を避けるために、一部の裁判官、特に地位が高く責任の重い終審裁判所の裁判官は、州知事が任命し、一定期間の勤務を経たあと、更に市民による選挙を行う方法が挙げられる⁽³⁶⁾。司法権が裁判官の任命に責任を負うことはないのである⁽³⁷⁾。

(31) David A. Strauss and Cass R. Sunstein, *The Senate, the Constitution, and the Confirmation Process*, 101 *YALE L. J.* 1491, 1494-1498 (1992).

(32) *Id.* 1498-1500.

(33) この現象に対する典型的な批判として、LAURENCE TRIBE, *GOD SAVE THIS HONORABLE COURT* (1986) 参照。

(34) アメリカの州裁判所の裁判官の選挙制度の沿革については、CHARLES H. SHELDON AND LINDA S. MAULE, *CHOOSING JUSTICE: THE RECRUITMENT OF STATE AND FEDERAL JUDGE* 4-6 (1997) 参照。最新の研究成果として、JED HENDELSMAN SUGERMN, *THE PEOPLE'S COURTS: PURSUING JUDICIAL INDEPENDENCE IN AMERICA* (2012) 参照。

(35) HENRY J. ABRAHAM, *THE JUDICIAL PROCESS: AN INTRODUCTORY ANALYSIS OF THE COURTS OF THE UNITED STATES* 37 (1998).

各州の裁判官選任の方法に対しても、批判の声はある。しかし、その声は、司法内部による任命を主張せず、裁判官に対する選挙の改革、評価機関などの設置を主張し⁽³⁸⁾、裁判官に対する選挙制度をより妥当なものにしようとするものである。各州の裁判所でも、司法内部で裁判官を任命するという方法は考えられていないのである。

3. イギリスの裁判官選任制度

(1) 改革の背景

イギリスの裁判官任用制度は、2005年憲法改革法 (Constitutional Reform Act of 2005) の制定によって、新たな様相を呈することになった。今回の司法改革の原因は、大法官 (Lord Chancellor) の特殊な機能と役割にある。大法官は、司法制度の長として制度運用について責任を負うが、同時に上院の議長であり、内閣の閣員でもある。大法官は内閣の閣員であるから、その任免は政権交代によって変動する。こうした状況のもとでは、慣例が存在しなければ、司法権を尊重し、司法の独立を維持することが容易ではないのである。また、この司法、立法、行政の三権が一身に属する歴史的な制度は、欧州人権条約第6条第1項に反する疑いがあった⁽³⁹⁾。その後、欧州人権条約がイギリスの国内法に受容され、1998年人権法 (Human Rights Act of 1998) が制定された後、イギリス政府が司法の現代化の改革を続けたことは、道理にかなっていくよう⁽⁴⁰⁾。

(36) したがって、このような制度のもとでは、裁判官評価制度が重要な役割を果たしている。David C. Brody, *The Judicial Performance Evaluation to Enhance Judicial Accountability, Judicial Independence and Public Trust*, 86 DEN. U. L. REV. 115, 118 (2008) 参照。

(37) 例外は Article I 裁判官である。Federal Magistrate Judge の場合、地方裁判官が直接これを任命する。

(38) 裁判官評価制度に関する論議については、Penny J. White, *Using Judicial Performance Evaluation to Supplement Inappropriate Voter Cues and Enhance Judicial Legitimacy*, 74 MO. L. REV. 635 (2009) 参照。

(39) ANDREW LE SUEUR EDs., *BUILDING THE UK'S NEW SUPREME COURT* 7-8 (2004).

(40) Kate Maleson, *The New Judicial Appointments Commission in England and Wales: New Wine in New Bottles?*, in *APPOINTING JUDGES IN AN AGE OF JUDICIAL POWER: CRITICAL PERSPECTIVES AROUND THE WORLD* 40 (Kate Maleson and Peter H. Russel eds. 2006).

この他に、イギリスの終審裁判所の裁判官だった法官貴族（Law Lords）は、上院議員でもあった。これも、現代の状況から見れば、時代遅れのものであり、司法の現代化の改革の原因の1つであった。

これらの制度のもとで、司法の運用は透明性が充分ではなかった。とりわけ、裁判官の任命に関する手続について、どのように運用されているか理解することが難しかったので、改革する必要があったのである。

（2）改革の重点

司法の独立を促進し、司法の透明性を強化するため、2005年憲法改革法のもとで、イギリスの裁判官は、新たに設けられた裁判官任命委員会（Judicial Appointments Commission）を通じて任命されることになった。裁判官任命委員会は伝統的な意味の行政機関ではなく、政府外公共機関（non-departmental public bodies）の1つである。政府外公共機関は、イギリスの行政組織のなかの特殊な制度であり、内閣部会でもなく、内閣部会の管轄する伝統的な行政機関でもないが、内閣の特定部会との間に一定の関係を維持している（例えば、裁判官任命委員と司法省の関係を挙げることができる）⁽⁴¹⁾。イギリスの行政システムにおける裁判官任命委員会の地位は、2005年憲法改革法 Schedule 12 Paragraph 18によると、（1）女王の使用人或いは代理人（as the servant or agent of the crown）でも、（2）女王による免除、特権を享有するもの（as enjoying any status of immunity or privilege of the crown）でもない。

裁判官任命委員会の権限は、任命候補者リストを提出することにとどまり（最高裁判所の場合、形式上、首相が提出する）、女王または大法官が任命する。委員会は任命権を有していないのである。委員会が任命候補者を決めてから、大法官に報告（report）を提出する。これは、3つの段階に分けられる（Section 73）。第一段階では、委員会が任命候補者リストを提出する。第二段階では、この任命候補者リストを受領した大法官が、任命候補者を受け入れること、拒絶すること（但し、第一段階では見直してもらったことを前提として）、見直すこと（但し、第一段階では任命候補を拒絶したことを前提として）を選択することができる。第三段階では、大法官は任命候補リストを原則とし

(41) イギリスの行政システムにおける各種の組織の紹介と分析については、TERRENCE DAINTITH AND ALAN PAGE, *THE EXECUTIVE POWER IN THE CONSTITUTION: STRUCTURE, AUTONOMY, AND INTERNAL CONTROL* 26-58 (1999) 参照。

て受け入れなければならない (Section 73(5))。ここから分かるのは、司法の公正、透明性を強化するために、裁判官の任命は外部の者の参加する裁判官任命委員会が主導するように改められ、複数の機関が裁判官任用に責任を負うことになったということである⁽⁴²⁾。

裁判官任命委員会は、台湾の司法院が設けた外部委員制と比べると、注意すべきことが2つある。委員会における法律家と非法律家の割合と委員の選任方法である。裁判官任命委員会は、2005年憲法改革法 Schedule12 Paragraph2によると、15名の委員から構成される (委員長1名、委員14名)。委員長は、非法律家が担当しなければならない (Schedule12 Paragraph1)。その他の14名のうち、現職裁判官から5名、法廷弁護士 (barrister) 又は事務弁護士 (solicitor) から2名、非法律家から5名が選ばれることになっているのである。

4. 小括

ドイツ、フランス、アメリカ、イギリスの裁判官任用制度を見てみると、そこに共通するのは、裁判官の選抜が、複数の機関 (司法行政機関や行政機関) の協力によって行われ、裁判官の人事権が司法行政権から分離されているということである。裁判官の人事権は、ドイツやフランスの場合は行政部会 (例えば、司法省) から分離され、イギリスの場合は大法官府 (Office of Lord Chancellor) から分離されている。

このような共通性から、1つの任用機関だけで裁判官の選抜を行わない (代表を派遣して特別委員会に参加することは可能である) ということが分かるだけでなく、司法行政に関する権限をどのように設けるべきかという問題が存在していることも分かる。司法行政権を合理的に設けるということは、大統領制、内閣制、あるいは半代表性のもとで、どのような人事制度を設けるかということに繋がるのである。どのような人事制度を設ければ、司法行政権の拡大に繋がらず、司法内部の独立性に影響を及ぼさないのだろうか。以下では、これまでの分析に基づき、台湾の裁判官任用制度のあり方について更に検討することにする。

(42) ここで主導としているのは、大法官 (Lord Chancellor) が一定の権力を有しているからである。

VI. 台湾における裁判官任用制度の更なる改革の可能性

欧米諸国の裁判官任用制度を分析することで分かったのは、複数の機関が裁判官の任用に従事しているということである。以下では、その背後にある思想や、憲法学上の基礎理論を踏まえ、4つの点について検討する。

1. 複数の機関による均衡と抑制

複数の機関が裁判官の人事について共同で責任を負う方法は、憲法学上、管轄権の重複 (Overlapping Jurisdiction)⁽⁴³⁾ や内部権力の分立 (Internal Separation of Powers)⁽⁴⁴⁾ と関連する。そこでは、多くの事務の決定は1つの機関が行うべきではないということが強調される。複数の機関が同じ事務を管轄することは、人的、物的な浪費⁽⁴⁵⁾ や、責任の所在が不明になるといった弊害⁽⁴⁶⁾ を生み出すかもしれない。しかし、異なる機関の間で十分に協調することができれば、複数の機関が同じ事務を管轄することで、相互に監督し合い、人権の侵害を避けることに繋がるだろう。

裁判官任用に関して、司法院の内部に外部委員制を設けるだけでは、司法院のもとで制度が運用されるので、外部委員はおそらく志を貫くことが難しくなるだろう。この時、外部機関が設けられていれば、司法院との間の均衡抑制関係を通じて、司法内部の独立が保たれるので、裁判官任用制度の質が高まることになるのである。

2. 人事権と司法行政権の分離

複数の機関が裁判官任用に従事することの要は、裁判官の人事の責任を負う機関とその他の司法行政事務の責任を負う機関を分けることにあると言える。したがって、複数の機関が裁判官の任用に従事するための第一歩は、裁判官の人事について専門的に責任を負う機関を設け、裁判官の人事とその他の司法行政事務を分離することなのである。

(43) Jody Freeman and Jim Rossi, *Agency Coordination in Shared Regulatory Space*, 125 HARV. L. REV. 1131 (2012).

(44) Neal Katayal, *Internal Separation of Powers*, YALE L. J. 2314.(2006).

(45) 関連する分析として、Freeman, *supra* note 50参照。

(46) *Id.*

3. 外部機関

裁判官の人事に責任を負う機関は、裁判官の人事業務に自ら責任を持つ独立した組織ということになる。このような外部機関は、司法院との間にいかなる関係を維持すべきなのだろうか、裁判官の人事に関して、直接の任命権や提案権を有すべきなのだろうか。更に研究する必要がある。

4. 外部機関の構成員

外部機関の構成員についても、次のような議論すべき課題がある。委員長を担当する者は、法律家か、法律家ではない者か。委員のなかで、裁判官の占める割合は半数を超えるのか。裁判官ではない委員を、どのような業種から、どのようにして選び出すのか。ここで重要なことは、現職の裁判官が占める割合が、絶対に半数を超えてはならないということなのである。

VII. 結論

本稿では、台湾で初めて制定された法官法における裁判官任用制度について議論してきた。外国の法制度、憲法理論を踏まえた分析を通じて、この裁判官任用制度にもなお足りないところがあることが分かった。台湾における裁判官任用制度の更なる改革の方向性としては、司法院とは別に外部機関を設け、複数の機関が裁判官任用に従事することで、均衡と抑制を通して、司法内部の独立を実現することが考えられるのである。

付記：本研究は、日本交流協会からの助成金に基づくものである。ここに感謝の意を表す。