

# **裁判官の人事評価の在り方 に関する意見書**

**2002年11月22日**

**日本弁護士連合会**

## 公表にあたって

「裁判官の人事評価の在り方に関する意見書」をここに公表する。

2001年6月12日、内閣に答申された司法制度改革審議会意見書は、「裁判官の人事制度の見直し（透明性・客觀性の確保）」との項目を掲げ、「裁判官の人事評価について、評価権者及び評価基準を明確化・透明化し、評価のための判断資料を充実・明確化し、評価内容の本人開示と本人に不服がある場合の適切な手続を設けるなど、可能な限り透明性・客觀性を確保するための仕組みを整備すべき」ことを示した。

この意見書を受けて、2001年7月16日、最高裁判所は事務総局に「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会」を設置し、この研究会は1年後の2002年7月16日、報告書を提出した。現在最高裁判所は、この報告書を踏まえて裁判官の人事評価の在り方に関する検討を行っていると伝えられている。

本意見書は、この「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会報告書」の公表を受けて、当連合会においてこれを検討した結果をまとめたものである。まず、第1部「国民の立場に立った裁判官人事評価の在り方」において、裁判官の人事評価が検討されなければならない理由、裁判官の人事評価が行われるべき目的、裁判官の人事評価権者はだれか、裁判官の人事評価の方法はどうあるべきか、そして、裁判官の人事評価の開示と不服申立制度の在り方について、当連合会の基本的な考え方を示している。そして、第2部「『裁判官の人事評価の在り方に関する研究会報告書』に対する批判」において、「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会報告書」自体を、その構成にそって検討を加え、その結果をも踏まえて第1部に示した考え方を敷衍して述べているものである。

わが国の裁判官制度が内包する問題状況の中で、裁判官の人事制度の在り方、とくにその前提をなす裁判官の人事評価制度の在り方が中心的な位置を占めるものであることはつとに指摘されているところである。司法制度改革審議会意見書が示す改革が真に実のあるものとして実現することを期して、ここに本意見書を公表するものである。

2002年11月22日

日本弁護士連合会

会長 本林 徹

## - 目 次 -

### 第1部 国民の立場に立った裁判官人事評価の在り方

第1 なぜ裁判官の人事評価をとりあげるのか .....	1
第2 何のために人事評価をするのか（評価の目的） .....	1
第3 だれが評価をするのか（評価権者） .....	2
第4 どういう資料に基づいて、どう評価するのか（評価の資料と方法） .....	2
第5 評価の開示と不服申立をどうするか .....	3

### 第2部 「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会報告書」に対する批判

はじめに .....	5
1 本意見書の目的 .....	5
2 裁判官人事評価制度をとりあげる意味 .....	5
3 裁判官人事制度・人事評価制度の改革を行う視点 .....	6
第1 「研究会の設置の経緯及び協議の経過等」について .....	8
第2 「裁判官の人事評価の現状と関連する裁判官人事の概況」について ...	8
第3 「関連する人事評価制度」について .....	9
第4 「我が国の裁判官人事制度の在り方に関する検討」について .....	9
1 評価の目的 .....	10
2 評価制度を整備する上での基本理念 .....	11
3 評価基準（評価項目、評価形式等） .....	11
4 評価の手続 .....	14
(1) 評価者 .....	
(2) 評価情報の収集方法等 .....	
5 本人への開示及び不服がある場合の手続 .....	19
(1) 本人への開示 .....	
(2) 不服がある場合の手続 .....	
6 制度化の方法 .....	20
第5 「終わりに」について .....	21
第6 裁判官の人事評価において留意すべき点 .....	21
1 人事評価の基本的視点 .....	21
2 補職・配置の改革 公募制・応募制への転換 .....	22
3 最高裁判所事務総局権限の見直し .....	24
4 裁判官人事制度全般の改革 .....	26

## 第1部 国民の立場に立った裁判官人事評価の在り方

## - 細目次 -

第 1 なぜ裁判官の人事評価をとりあげるのか .....	1
第 2 何のために人事評価をするのか（評価の目的） .....	1
第 3 だれが評価をするのか（評価権者） .....	2
第 4 どういう資料に基づいて、どう評価するのか（評価の資料と方法） .....	2
第 5 評価の開示と不服申立をどうするか .....	3

## 第1 なぜ裁判官の人事評価をとり上げるのか

戦後の裁判官の人事評価制度（裁判官考課）は、1956年に始まった。教職員の勤務評定が始まったのと同じ年である。教職員に対する勤務評定が国民の批判を受け、当の一般教職員からも強い反対を受けた（いわゆる勤評反対闘争）のに対して、裁判官考課の開始は全く世間の関心を惹かなかった。

これは裁判官の評価が国民に知られず、全く秘密の裡に始められたからである。司法制度改革審議会（以下「審議会」という。）が2000年に至って裁判官の人事評価を取り上げるまでの間、ほぼ45年にわたって人事評価の方法や内容はその存在自体もふくめて国民には知られないままに来たのである。

審議会意見書は、このような裁判官人事評価の現状の見直しを求め、「透明性・客觀性を確保するための仕組み」の整備を求めている。

最高裁判所は、これに対して事務総局に「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会」（以下「研究会」という。）を設けて、2002年7月にその検討結果を発表（研究会報告書）したほか、最高裁判所自身も改善策を検討中である。

しかし、研究会報告書はほぼ現状の肯定に終始しており、審議会意見書が求めている人事評価の「現状の見直し」「透明性・客觀性の確保」の要求に応えているとは到底言えない。

審議会意見書が求めているのは、「国民の期待に応える司法制度」を担うものとしての裁判官の評価を適正に行うことであり、人事評価は個々の裁判官が国民の期待に応えうるような裁判官の適性を維持しているかどうかの観点から行われなければならない。

そしてそのためには、人事評価をこれまでの極端な密室性や、最高裁判所事務総局やこれと一体となった長官・所長の評価の恣意性から解放して、透明性・客觀性が確保されるようにしなければならない。

## 第2 何のために人事評価をするか（評価の目的）

人事評価の目的は、国民の立場に立って司法を担う裁判官の質と量を確保し、そのような適性を有しない者が司法の中にいないようにするためにある。

その意味では、人事評価を不要とし、あるいは裁判官の自己研鑽目的以外に評価の結果を用いてはならない、とする意見をわれわれは採らない。

確かに1956年までは裁判官考課制度はなかったのだし、なしで済ませられない制度ではない。しかし、裁判官を評価する制度は現に存在して、これを廃止させることは現実にはできないのみならず、そのままにしておいたらますます密室化し、恣意化して裁判官への統制策としての役割を強めていきかねない。人事評価制度ができるだけ国民の手に近づけてその役に立つようなものとしていく途を選ぶべきである。

そしてその透明性・客觀性を高めるのに応じて、裁判官再任のときの適性判断にも、転任、昇格などの裁判官配置の判断にも使用されることとなる。そうでなければ外部評価（後述）など、評価の民主化を高めようとすることと矛盾を生ずることとなる。

もっとも転任、昇格などの人事については、後掲の研究会報告書批判の部分において記述したように、本来応募制を採用すべきであり、そうなればこれら人事について評価資料を使用する必要は減少する。われわれはその方向への改革を強く主張するものであるが、上述したところは裁判官人事の現状を前提とする限りの意見である。

### 第3 だれが評価するのか（評価権者）

裁判官を評価するのは、その裁判官が所属する裁判所の裁判官会議と順次上級の裁判所の裁判官会議、そして最終的には最高裁判所裁判官会議である。裁判所法が、わが国の裁判官の監督権が裁判官会議にあり、順次上級が下級を監督するという階層秩序を作っている以上、当然である。

したがって、裁判官会議は、所属する判事補から所長・長官までのすべてを評価し、裁判官会議を持たない簡裁判事については所属地裁の裁判官会議が第一次評価権者である。

これは裁判所法の規定から当然出てくる結論で、これと違ったやり方は違法である。

研究会報告書があくまで「評価者」と言って「評価権者」と言わないのは2つの理由がある。

第1に、評価権と言えば上記のように裁判官会議しかないが、裁判官会議に評価を委ねたくないからである。

第2に、最高裁が挙げる部総括者・所長・長官には裁判官の評価をする何の法律上の根拠もない。つまり「権限」がないから評価権者と言えないのである。

第2の点を細かくいと、長官・所長はその裁判所の裁判官仲間の「同輩中の首席」つまり裁判官会議の議長役であって、法律上その間に上下関係はないとしている。部総括者に至っては、この制度ができたときに東京地裁では、部総括者は所属する部の「裁判官以外の職員を監督する」という規則を作ったくらいであって、このような規則の有無にかかわりなく、合議体構成員のうちの1人が他を監督するなど考えられないことである。

なお、最高裁判所は裁判官会議のような大人数では裁判官の評価はできないと言っており、弁護士の中にも素直に同調する人がいるが、誤っている。裁判官会議の事務はいまでも大部分がだれかに、どこかに委任されている。それと同じように実際には人事評価をする委員会やチームを裁判官会議の決議によって作ることとなる。

### 第4 どういう資料に基づいて、どう評価するのか（評価の資料と方法）

裁判官会議（またはその委任を受けた評価チーム）は、裁判官の評価のためにさまざまの評価資料を集めることとなる。そのルートはこれまでのような部総括者・所長・長官という細い一本の線ではなく、多様性に富んだものとすべきである。

同僚の裁判官たち、書記官、調査官などの職員や調停委員、司法委員などの評価も集められるが、決して落としてはならないのが、裁判所部外の人々の評価資料（外部

評価)である。

対象となりうるのは弁護士、検察官、看守、鑑別所職員、保護観察官、当事者本人など裁判官の職務に直接間接に関係のある人々、さらにマスコミ関係者も入るかもしれない。これらは裁判官評価に客觀性をもたせるためには非必要である。

なお、評価の客觀性維持の觀点からは、評価の方法も検討すべきである。点数式評価、段階評価、記述式評価等の優劣は相對的なものである(裁判官考課の旧様式は3段階評価と記述式の混合であり、現行様式は記述式である)が、点数化が可能であれば、それがより客觀的と言えるだろう(裁判所の一般職員は100点評価で行われている)。

## 第5 評価の開示と不服申立をどうするか

評価の本人開示と不服については審議会意見書は具体的な提言をしている。すなわち「本人の請求に応じて評価の内容と理由の開示をすること」と「不服がある場合の適切な手続を設けること」である。

前者は意見書のとおりで、つけ加えるとすれば請求することについての心理的負担を除くために請求がなくても開示つまり全員に対する本人開示を取り入れるべきであろう。

後者の適切な手続としては、不服審査のための第三者機関を設け、そこで本人に聴聞と反論の機会を保障することが必要である。第三者機関とは、裁判所の組織とは独立し、市民を含む委員で構成する公平機関のことである。

## **第2部 「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会報告書」に 対する批判**

## - 細目次 -

はじめに .....	5
1 本意見書の目的 .....	5
2 裁判官人事評価制度をとりあげる意味 .....	5
3 裁判官人事制度・人事評価制度の改革を行う視点 .....	6
第 1 「研究会の設置の経緯及び協議の経過等」について .....	8
第 2 「裁判官の人事評価の現状と関連する裁判官人事の概況」について ...	8
第 3 「関連する人事評価制度」について .....	9
第 4 「我が国の裁判官人事制度の在り方に関する検討」について .....	9
1 評価の目的 .....	10
2 評価制度を整備する上で基本理念 .....	11
3 評価基準（評価項目、評価形式等） .....	11
4 評価の手続 .....	14
(1) 評価者	
(2) 評価情報の収集方法等	
5 本人への開示及び不服がある場合の手続 .....	19
(1) 本人への開示	
(2) 不服がある場合の手続	
6 制度化の方法 .....	20
第 5 「終わりに」について .....	21
第 6 裁判官の人事評価において留意すべき点 .....	21
1 人事評価の基本的視点 .....	21
2 補職・配置の改革 公募制・応募制への転換 .....	22
3 最高裁判所事務総局権限の見直し .....	24
4 裁判官人事制度全般の改革 .....	26

## はじめに

### 1 本意見書の目的

最高裁判所事務総局に設置された「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会」（以下「研究会」という。）が、2002年7月16日、「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会報告書」（以下「報告書」という。）を取りまとめ、公表した。

この報告書は、評価の本人開示を制度化しようとするなど一定の前進面はあるものの、裁判官の人事評価の目的を具体的な人事の資料に役立てることとしたうえで、基本的に現状追認の部分が多く、下記に指摘するとおり、2001年6月に司法制度改革審議会（以下「審議会」という。）が発表した意見書の趣旨に反する部分や裁判官に対し萎縮効果を与えかねない部分も少なくない。この報告書のとおりに制度化されると、不透明と指摘されている現在の人事評価と比較しても、より統制的に機能するおそれさえある。

本意見書は、この報告書に対するカウンターレポートとして、当面の裁判官人事評価についての対案を示すために、取りまとめたものである（対比しやすいように、第1ないし第5において、ほぼ報告書に対応する形で報告書の問題点を指摘し、それに対して望ましいと考える対案を提示している。そして、第6において、裁判官人事評価において留意すべき点と、るべき裁判官人事制度に関する考察を行っている）。

### 2 裁判官人事評価制度をとりあげる意味

第1以下の個別論点に入る前に、そもそも裁判官人事評価の意味は何なのか、どのような視点で改革を行うべきかを確認しておかねばならない。

裁判官の人事制度、特に人事の前提として行われる裁判官の評価は、裁判官の独立に大きな影響を与える。すなわち、憲法第76条第3項は「すべて裁判官は、その良心に従ひ独立してその職権を行ひ、この憲法及び法律にのみ拘束される」と定めて裁判官の独立を規定しているところ、裁判官が、何の憂慮もせずその独立性をもって司法権行使するためには、独立性と国民に対する説明責任の観点から、透明で客観的な人事制度を構築していくことが不可欠である。最高裁判所事務総局が人事制度に関して審議会に対し4回にわたり回答をしているが（平成12年5月31日付・7月31日付・10月30日付・平成13年2月19日付）、そこには裁判官の人事制度、特に裁判官の人事評価は、明示の制度も存在しないまま40年以上にわたって行われ、全く不透明で客観性も担保されて来なかつたことが示されている。人事の秘密の名の下に、明らかにされるべき情報も開示されず、評価の基準や手続も明確にされてこなかつたのである。

ここ数十年の司法の問題を見るとき、この裁判官人事制度・人事評価の不透明性が常に焦点となってきた。新任拒否、再任拒否、青年法律家協会裁判官に対する攻撃など司法の危機と言われた時代には、最高裁判所のとった人事政策が裁判官の独立を害するとして激しい批判が巻き起こった。その後も、青年法律家協会の裁判官、裁判官懇話会世話人の裁判官など、最高裁判所のとってきた政策に批判的な意見を持ってい

ると思われる裁判官に対する転任差別、昇給・昇格差別の問題が指摘され続けている。また、最近ではこうした差別による萎縮的効果と言われる、裁判官の市民的自由に対する事実上の制約が問題となっている。

これらの問題は、人事制度が最高裁判所の裁量によって運営され、不透明で客觀性に欠けることから生ずるものである。人事制度・人事評価制度の抜本的な改革が不可避とされる所以である。

### 3 裁判官人事制度・人事評価制度の改革を行う視点

法曹一元制度の諸国では、昇給・昇格のための人事評価はない。一定の職への任用であり、かつ原則として任期があるため、内部での昇給や昇格という概念が存しないからである。イギリスも一部招聘制があるが、内部の昇格ではなく、新しい職への任用である。これら新しい職への応募や再任の際には、その時点での実績評価を行って判断することになる。また、国民に対する説明責任を全うし、職務の質を向上させるため、常に弁護士会等の外部が評価を行い、その資料を提供している。これを内部の評価に組み込み、質の向上を目指す制度として定めているところもある（例えばハワイ州では、3年目と7年目に、裁判官・弁護士・市民で構成される裁判官評価委員会がアンケート調査を実施している）。

他方、キャリア制度の諸国では、定年までの任用になるので、内部での昇給・昇格があり、内部人事評価がなされている。しかし、ドイツやフランスでも転勤という制度がなく、応募制になっており、昇給はポストに応じて定められている。そして、内部評価は裁量的要素があればあるほど裁判官の独立性を侵害する危険を内包するので、どの国においても、透明な手続で独立性を害さないよう細心の注意が払われている。評価の本人開示、反論権付与、不服申立手続の整備、報酬や転任の決定に関する裁量的要素の排除などがこれにあたる。人事評価が人事管理の手段に転化するという危険性が認識されているのである。裁判官の独立を中心とする司法においては、この点が十分に注意されなければならない。

このように、世界各国では、法曹一元制度であろうとキャリア制度であろうと、裁判官の独立を最大限尊重し確保しながら、他方、国民の司法への期待に応えるために、職務の質を向上させていくような人事評価の制度設計を行っている。

これらに対し、日本の裁判官は10年の任期が定められているにもかかわらず、終身雇用的運用がなされており、内部における昇給・昇格が存在し、裁量的要素を排除する人事制度がとられていない。また、人事評価の基準・主体・手續が不明確であるのに、それが裁判官の独立に影響を与える危険性が認識されていない。このように裁量的要素が多い制度では、裁判官の独立を客觀的に担保することにはならない。日本の現在の人事制度は、裁判官の独立を強化するのではなく、独立を侵害する危険性をはらんだものになっている。このような人事制度の前提としての人事評価であることに、十分留意しなければならない。

このような現状に対し、審議会意見書は、「裁判官の人事制度の見直し（透明性・

客観性の確保）」という項目を置いて、裁判官の人事の前提として行われる人事評価の在り方と報酬制度の見直しについて以下のように述べている（97頁）。

「現行制度においては、下級裁判所の裁判官の人事は、最高裁判所の行う司法行政事務の一環として、同裁判所の裁判官会議により決することとされているが、その前提となる人事評価については透明性・客観性において必ずしも十分ではないとの指摘もある。こうした現状を見直し、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、裁判官の独立（外部的独立及び内部的独立の双方を含む。）の保持にも十分配慮しつつ、裁判官の人事評価について、評価権者及び評価基準を明確化・透明化し、評価のための判断資料を充実・明確化し、評価内容の本人開示と本人に不服がある場合の適切な手続を設けるなど、可能な限り透明性・客観性を確保するための仕組みを整備すべきである。仕組みの整備に当たっては、次の諸点に留意すべきである。

- ・ 最終的な評価は、最高裁判所の裁判官会議によりなされることを前提として、第一次的な評価権者を明確化すべきである。
- ・ 評価基準については、例えば、事件処理能力、法律知識、指導能力、倫理性、柔軟性など、具体的かつ客観的な評価項目を明確に定めるとともに、これを公表すべきである。
- ・ 評価に当たっては、例えば自己評価書を作成させるなど、本人の意向を汲み取る適切な方法、更に、裁判所内部のみではなく裁判所外部の見方に配慮しうるような適切な方法を検討すべきである。
- ・ 評価の内容及び理由等については、評価対象者本人の請求に応じ、評価対象者本人に対して開示すべきである。
- ・ 評価内容等に関して評価対象者本人に不服がある場合について、適切な手続を設けるべきである。

また、裁判官の報酬の進級制（昇給制）について、従来から指摘されているように、昇進の有無、遅速がその職權行使の独立性に影響を及ぼさないようにする必要があること、また、裁判官の職務の複雑、困難及び責任の度は、その職務の性質上判然と分類し難いものであることにかんがみ、現在の報酬の段階の簡素化を含め、その在り方について検討すべきである。」

研究会が、この審議会意見書を受けて設置された経緯に照らしても、わが国の裁判官の人事評価制度の在り方を研究するについては、上記審議会意見書の内容を十分に踏まえ、裁判官の独立性の確保と質の確保という視点を明確にし、裁量的要素をできるだけ少なくして、透明性・客観性をもち説明責任を果たせるような制度設計を考究すべきなのである。

しかるに報告書は、審議会意見書に反して現状追認の部分が多く、裁量的要素と上からの評価という発想が色濃く残っている。これでは21世紀のあるべき裁判官制度と大きく離れていくことになる。この報告書の問題点について、司法制度改革推進本部法曹制度検討会においてはもちろんのこと、国民の間でも幅広い議論が巻き起こり、あるべき裁判官人事評価制度の構築が、あらためて追求されなければならない。

## 第1 「研究会の設置の経緯及び協議の経過等」について

1 報告書が記述している研究会設置の経緯は事実そのとおりである(1頁～4頁参照)。しかし留意すべき点としては、研究会委員7名のうち外部委員5名となっているが、そのうち1名は元キャリア裁判官で最高裁判所人事局長・事務総長・最高裁判所判事という経歴を経ており、外部委員というより現在の人事評価制度を作ってきた人物であるという点、外部委員を含めすべての委員が最高裁判所事務総局による直接指名で各種団体からの推薦手続もなかった点、及び、幹事を最高裁判所人事局長、幹事補佐を最高裁判所人事局参事官がつとめ、大きな役割を果たしている点をあげができる。

最高裁判所事務総局としては、当初から現状追認の方向を指向していたことがうかがえる。

2 協議の経過の中で留意すべき点としては、途中から一部の委員からなる作業部会が作られ、作業部会が検討用のたたき台を作成している事実がある。少数意見の記載追加はあるものの、ほぼこのたたき台に近い線で報告書が作成されている。

また、協議内容を記載した書面及び配布資料をインターネット・ホームページで公開したことは、これまでの最高裁判所内部の研究会の取扱いより一步前進をしている。しかし、内容が概要で発言者名もないでわかりにくく、時期も約1ヶ月後で既にその内容の議論が一段落した後の公開で、それに対する国民からの意見を募集するものではなく、意見を述べるものでもなかった。より一層の公開と、国民との意見交換なしには、大きな改革の方向性を出すことは不可能である。

## 第2 「裁判官の人事評価の現状と関連する裁判官人事の概況」について

この箇所は、研究会の意見ではなく、幹事からされた説明なので、個別的な点を指摘する対象とはならない。ただ異例とも思えることは、この説明は8頁にわたり(4頁～12頁)、事実関係の説明のみならず、しかも従来からの制度の肯定と合理化になっており、これが研究会の意見と誤解されかねない点である(特に6頁4(1)、同頁(2)の最終3行、8頁5(1)の5～13行、10頁下から7行～11頁20行、23頁等参照)。実際この部分を報告書の中で引用している箇所もある(例えば16頁参照)。

事実の説明と意見とは明確に分離する必要があり、説明の部分では基本的に評価を加えるべきでないことは、当然のルールである。

また、研究会の見解として、再任における人事評価の重要性を強調しながら(16頁、26頁参照)、この幹事の説明においては再任の実情についての説明が全く見られないことにも意図的なものを感じざるを得ない。

もっとも、説明の中では、書面による指定庁への転出約束(6頁)や大規模庁所長代

行の人事への関与（11・34頁）などこれまで指摘されながらも応答してこなかったことを、最高裁判所が公式に認めたこと自体には注目すべきである。

### 第3 「関連する人事評価制度」について

1 報告書は、関連する人事評価制度として公務部門、民間部門、諸外国の裁判官を取り上げて検討している。

公務部門と民間部門における人事評価制度については、以下の2点を押さえておく必要がある。

- (1) いざれの部門においても、人事評価制度が時代の要請に応えられるように変革されつつあることが認識され、これらの動向に留意しなければならないことが確認された点。
- (2) 公務部門においては「能率の根本基準」と「勤務成績の評定」という人事評価制度の根幹部分が、法律によって定められていることが確認された点。

2 他方、裁判官の特性を十分踏まえる必要が強調されている（14頁上3行）。裁判官の独立確保の必要性からくるものについてはそのとおりであるが、その他の面については他の部門と共通するところも多い。裁判官の特性という抽象的文言だけで、具体的な検討もなしに別扱いの合理化に使われてはならない。

3 諸外国の裁判官の人事評価制度については、海外の制度が調べられ紹介されることは必要であるが、キャリアシステム国と法曹一元国を区分けして評価制度を検討しているという問題点や、後での引用が都合のよい一部のみになったり、説明が食い違っているという問題点もある。

そもそも裁判官の給源と人事評価制度は別個の問題である。しかも日本の今後の制度はキャリアシステムと法曹一元をミックスした部分も多くなるので、各国の長所を参考に独自のものを構想すべきなのである。そして一番重要なのは、諸外国において裁判官の独立がどれだけ重視されているかである。ドイツ・フランスでも、独立の基盤として異動が応募制になっており、昇給はポストに応じて定められている。これらが独立の基盤であることから目をそらさず、現在の転任制度の見直しや応募制への移行を真剣に検討する必要がある。

### 第4 「我が国の裁判官人事制度の在り方に関する検討」について

報告書は、わが国の裁判官の人事評価の在り方に関する検討として、評価の目的、評価制度を整備する上で基本理念、評価基準、評価の手続の項目をあげ、順次検討を行っているので、これに即して順次批判を加える。

## 1 評価の目的

司法制度改革推進本部の法曹制度検討会でも委員からの指摘があったように、文書全体を見ても人事評価を何のために行うのかが判然としない。裁判官の人事評価の目的は具体的な人事の資料に役立てることにあると述べるもの、いかなる人事の場面で役立てられるのかが判然としないのである。これは、人事評価の目的の検討についても、幹事の説明と研究会による検討が区別されておらず、結論も理由も明確なものになっていないことに由来する。

特に「裁判所側での配置の必要性」が「評価以外の要素が考慮される程度が高い」事柄として挙げられて、裁判官の異動・配置は人事評価を利用する程度が低いものと説明されるが、この「裁判所側での配置の必要性」が、人事評価が影響する場面として肯定される「適材適所」とどう違うのか、全く不明である。

その他、報告書は、裁判官の人事評価は短期的な視点からのランク付けは必ずしも必要でなく、長期的な視点からの評価とその集積が重要となること、長い期間をかけて多くの者が見ることにより評価の客観性、公平性が保たれるということがそれぞれ記載されているが、これらが幹事からの従来の運用の説明なのか、研究会の検討結果なのか明確でないうえ、それぞれの検討過程や理由付けも全く明確とは言いがたい。上記についてはなぜなのかの説明がなく、についてはそのような「集積」が人事評価として適正なのか、先例的な評価が先入観念として影響しないのか、過去に問題とされた事例はまさに若年時からの青年法律家協会・裁判官懇話会等の活動状況に関する情報の「集積」によると見られる不当事例であったことの反省はないのか、人間は変化発展するものであるのに、過去と現在との変化による修正はどのように確保されるのか等々を検討したのか、については長い時間のスパンで多数が見ているからと言って、一定の短期間にはごく少数が評価すればよいということにはならないのではないか等々、人事評価制度として看過できない問題点が含まれている（16～17頁）。

全体的に見て、第2やこの項で、人事評価が何に使われているかについての現状を概説し、説明されたその使われ方を所与の前提として後の議論を進めようとしていることが最大の問題点であろう。

裁判官に対する評価の最大の目的は、司法・裁判所に期待されている役割に応えて、裁判官がその職責を十分に果たしているか否かを検証し、これを職務の改善に役立てることにあるといえよう。

他方、裁判官の人事評価を人事に利用することは、裁判官の独立性を侵す危険性がある。それゆえ、裁判官の質の確保・向上のために適切な評価制度を整備する要請と、裁判官の独立性を確保する要請との、双方に応える制度を構築する必要がある。これら双方の要請を満たすものでないと、裁判官の質の確保に支障を来したり、あるいは、裁判官を萎縮させ、その独立性を侵す結果にもなる。

とりわけ裁判官の独立性については、これを侵害する可能性を制度設計上できるだけ排除することが、憲法からも強く求められている。独立性を保障するため、自己の

人事についてだれがどこでどのような基準に基づいて評価しているのかが明らかにされることが必要である。自己に対する情報を正確に知ることは、独立にとって不可欠である。この点を含め、裁判官の評価については、だれが（評価主体）、いかなる基準で（評価基準）、どのような方法で（評価方法）これを行うかを明確にする必要がある。

## 2 評価制度を整備する上での基本理念

報告書は基本理念をいろいろあげているが、具体的な事件に影響を及ぼしてはならないことや、確定判決の内容の当否を問題とすることは許されないとしているだけで、理念が制度とどのように結びつくのか明らかでない。しかも、「実行可能性」として「本来の裁判所の運営、裁判官としての職務遂行等に支障を来すことのないような制度でなければならない」と、多くの裁判官が人事評価に関わることをあらかじめ抑制するかのような枠組みを設定している。このような現状追認を前提としては、基本理念をあげても改革に結びつかない。基本理念から考えて、人事評価がなぜ必要なのか、必要ならばどの部分でどのように必要かを明確にすることこそが先決である。

そもそも、およそ「人事」があるからといって当然に人事評価が必要になるわけではない。裁判官の人事に関しては、人事評価の結果を具体的に何に用いるのかという点から、人事評価そのもののあり方を吟味する必要がある。

日本では現在、裁判官の人事評価が、昇給、昇格（総括等）、配置（異動）一般的のために用いられていると思われる。しかし、人事評価も評価である以上、評価権者の主観的判断が入る余地を全くなくすことはできない。裁判官の独立に悪影響を与えるためには、人事評価が機能する場面を具体的に明確にし、かつ人事評価が意図的な不利益的待遇と結びつかないような仕組みにしなければならない。評価にある程度主観的判断が入らざるを得ないとしても、裁量の範囲をできるだけ小さくすることによって、評価権者による被評価者への不当な影響力の行使を防ぐことができる。このような視点から考えた場合、報酬制度の改革や異動制度の改革は大きな意味を持つ（これらは今後、早急に議論され改革されなければならない）。報酬制度の改革によって昇給のための評価は不要になり、異動も応募制にして、かつ本人の意に反した異動は行わないこととすると、異動のための評価もほとんど不要となる。したがって、このような改革をあわせて行うと、人事評価を使用する場面は、応募が重複した場合の選択、再任、職務の改善等の限局された場面になる。

## 3 評価基準（評価項目、評価形式等）

詳細かつ具体的な評価項目を設定することについては、「裁判官の総合的な資質・能力を評価できる適切な項目の設定ができるのか」、「具体的な項目についての評価の集積からの確かな評価結果を導くことができず、かえって全体像を見失わせるおそれがあるのではないか」、「裁判官が細かな評価項目を気にすることになり、裁判官に対し萎縮的な効果を及ぼすことも考えられなくはない」、「評価資料を収集できるかと

「いう実行可能性の問題もある」などの「問題点」を考慮した結果として「あまり詳細かつ具体的な評価項目を設定することは必ずしも適當ではない」と結論づける(22頁)。

しかし、他方において、評価する際の視点(考慮要素)として詳細かつ具体的な項目を挙げており(28頁～29頁)、この「視点(考慮要素)」であれば、なぜ上記の「問題点」がクリアできるのか明らかでない。その上、文章式による評価形式を採用し(28頁)、この「視点(考慮要素)」の「すべてにわたり記載することは必ずしも要求されない」(29頁～30頁)とすることによって、例えば評価者の期待する結論を導くのに都合のよい視点だけを選択的に記載するなど、評価が主観的恣意的になる可能性が高くなるという重大な問題点を残している。評価基準の設定を適正化することで解決すべき問題について、強引に現在の評価方式を正当化する方向に議論を展開しているとしか思えない。

人事評価の目的は、裁判官として国民から求められる資質・能力の内容を明らかにし、その充足の有無、程度を明らかにすることによって、裁判官自身が、裁判官として必要とされる資質・能力の十分性、不十分性を認識しうるようにするところにある。このようにして初めて、各裁判官が、より優れた裁判官に向うる向上の契機を与えられ、国民の期待に応えうる裁判官としての高い質を確保できるようになるのである。同時に、裁判官の人事評価に基づいて人事を行うことにより(これが限定された部面にすべきであることは既述のとおり)、適正な裁判官の人事配置を可能にするとともに、裁判官人事における客觀性と透明性を確保し、もって人事権者の裁判官人事における恣意性を排除し、人事による裁判官の独立の侵害ないしはそのおそれを未然に防止することができる。

人事評価制度の透明化、客觀化の要請を満たすためには、可能な限り詳細かつ具体的な評価項目を定め、段階式評価を主とし、補充的に文章式評価を加味した評価形式を定めた上、適正な部面における人事に反映させて人事の透明化に直接役立つものとすべきである。評価の長期的な集積においても、その弊害が生じないような工夫が必要である。

具体的な人事評価基準と評価項目の例を以下にあげてみる。

法的判断能力(裁判手続における判断者として、具体的な紛争について、それぞれの手続段階において適正、迅速、公正妥当に判断を形成しうる能力)

- (1) 法的知識の正確性・十分性
- (2) 法的問題についての理解力・分析力・整理力
- (3) 事実認定能力
- (4) 表現力(文章・口頭)
- (5) 合理的な期間内に調査等を遂げて判断を形成する能力

手続運営能力(裁判手続の主宰者として、手続を適切に運営する能力)

- (1) 法廷等における弁論等の指揮能力
- (2) 当事者との意思疎通能力
- (3) スケジュール管理能力

(4) 和解等における説得能力

(5) 合理的な期間内に手続を進行させる能力

組織運営能力（職員に対する指導、部の運営その他について、事件処理及び司法行政の両面において必要とされる資質・能力）

(1) 職員に対する指導力

(2) 部の運営への関心と参画する意欲

(3) 裁判所活動全体への関心と参画する意欲

裁判官として求められる人格的資質・能力

(1) 倫理性（人格的高潔さ）

公正さ、不偏性（当事者や代理人を、その性別、経済的境遇、社会的地位等にかかわりなく平等に取り扱い、判断を示す力）

誠実さ、責任感（職務に誠実で、必要な準備を行って裁判にあたる力）

親切さ、説得力（当事者に丁寧に対応し、当事者の納得を得られるよう判断し、その判断をはっきりと分かりやすく表示する力）

(2) 柔軟性（人間的な豊かさ、成熟性）

教養、常識、社会に対する関心（事件に関連する法的知識のみならず、豊かな教養に裏付けられた常識に基づいて、問題解決の工夫や事案に応じた適切な判断を行う力）

謙虚さ、傲慢さがないこと（いばらず、謙虚に当事者の状況を理解するよう努める力）

注意力、自制心（注意深く当事者の主張に耳を傾け、しかも、落ち着いて首尾一貫した訴訟遂行を行う力）

(3) 独立性、積極性（自らの独立した十分な判断に基づいて、積極的に事件の解決をはかる力）

なお、報告書が「処理件数などの要素を偏重することは弊害が大きい」ことを正面から肯定したことは意味があると思われる。しかし、29頁で、「評価に当たって参考となる事項」として、わざわざ「裁判所内の各種研究会・委員会での活動、裁判所の理解を得るための広報活動、法律分野の論文の執筆等」が記載されていることは、これまでこれらが司法行政当局の意向に従順な者に活躍の機会が多く与えられてきたとも言われる分野であることに鑑み、運用に留意する必要があろう。

## 4 評価の手続

### (1) 評価者

審議会意見書では、「最終的な評価は、最高裁判所の裁判官会議によりなされることを前提として、第一次的な評価権者を明確化すべきである」と提言している。ところが報告書では「評価権者」ではなく「評価者」という用語が使用されており、その理由について「人事評価は、その人事決定のための資料としての役割を果たすという位置付けになっている。したがって、ここで問題になっている評価の主体は、被評価者に関する評価情報を提供する立場にとどまるものである」(31頁注)、「評価権者という用語よりは、評価者という表現の方が実態に即している」(32頁注)とする。

他方、報告書の意見では、最高裁判所裁判官会議が裁判官の人事評価を決定することを結果として否定している(55頁でも最高裁判所により最終的な評価がなされることになつてない)。ここでいう評価者が評価情報を収集し評価して評価書に記載することになっており、被評価者との面談や不服申立に対する評価の再考も行うことになっている。単に評価情報を提供する立場にとどまらず、明らかに評価の権限のある者となっている。

評価自体が人事決定に影響を及ぼすものであるなら、その1回1回の評価が重要なものとなり、それをだれが権限を持って行うのか、確定はどこでするのか等は絶対に明確にされねばならない。これをあいまいなままにすることは許されない。「評価者」なる用語は、現状に関する幹事の説明において使われている用語である(10頁、11頁)。この用語を、その者が実際に果たす役割にそぐわないものであることを無視したまま、単に「実態に即している」として、審議会意見書が「評価権者」の用語を示しているにもかかわらず、使用を続けようとしていること自体、この報告書が現状追認のために作成されたものであることを強くうかがわせるものであると言わざるをえない。評価者を実質的に評価権者とするなら、正面から評価権者であることを肯定した上で議論をすべきである。

また、人事評価が最高裁判所裁判官会議と無関係に行われるとするなら、少なくとも公正な第三者機関による確定作業が必要となろうが、報告書はそういった形もとらずに、裁判所内部の高等裁判所長官・地方裁判所長・家庭裁判所長に権限を持たそうとする。それでは、評価者とされている高等裁判所長官・地方裁判所長・家庭裁判所長の裁判官に対する権限をより強大なものにし、ひいては高等裁判所長官・地方裁判所長・家庭裁判所長に対する影響力を強く持つ事務総局の権限をより強大なものにしていくことになる(不服申立機関として第三者機関を否定したこととも関連する)。

#### ア (第一次)評価者

報告書は第一次評価者として、地・家裁裁判官には地・家裁裁判所長、高等裁判所裁判官には高等裁判所長官とした。しかし、人事評価は司法行政の性質を持つものであり、裁判所法上は各級の裁判官会議によって司法行政を行うことにな

っている。所長や高等裁判所長官は同輩中の首席であるだけで、人事についての司法行政権はなく、司法行政権を行使する場合は裁判官会議の授権に基づいている。そのような存在でしかない所長や高等裁判所長官に人事評価の評価権を与えることは、裁判官の平等を害し、裁判官の独立を侵害する危険性を生じさせることになる。司法行政の中央集権化による弊害やブラックボックスになっている弊害（第6回研究会における現職裁判官からのヒアリングでの河合判事の意見参照）が指摘されているにもかかわらず、それらを助長することになるのである。

審議会意見書の指摘する方向で人事評価を行う評価権者を定めるならば、司法行政の主体である各級の裁判官会議が行うか、もし裁判官全員で行うことが適当でないなら、その授権によって在職年数の均衡を配慮した適切な人数の委員会が行うということになる。それが各地の裁判官会議による自主的な司法行政という裁判所法の趣旨に一番そつたものとなる（なお、その前に裁判官の自律性や独立性を尊重する意味からも自己評価が行われるべきである）。

ところが報告書は、裁判官会議又は委員会による評価について、人事評価を合議体で実施することは困難を伴い、通常そのような方法は行われていないとか、評価形式や面談・不服申立手続との整合性を図る必要がありその採用は困難であるとして排斥している。しかし、合議体による人事評価については、実際にアメリカでは委員会方式で行われており、これが困難とされるような事態は生じていない。評価形式や面談・不服申立手続との整合性については、報告書が想定しているこれらの制度内容にそもそも問題があるのであるが、仮に、報告書が想定するこれらの制度内容そのままとしても整合性を図ることは十分に可能である。裁判官会議による司法行政という原則を大きく変える理由にはなりえない。また、評価権者を所長・高等裁判所長官にすれば生じるであろう上記のような弊害を、乗り越えるだけの理由ともなっていない。

#### イ 第二次評価者

報告書は第二次評価者を、地・家裁裁判官について高等裁判所長官とする。そしてその役割として「第二次評価者が自ら得た情報に基づく評価の調整と補充になる」（36頁）とする。しかし、上級審裁判官からの情報については基本的に消極的であること（40頁）と整合性がとれず、あえて高等裁判所長官を第二次評価者とする理由に乏しい（そもそも34頁注での現状の人事評価における高等裁判所長官の役割の記述も抽象的で、関与の具体的必要性が窺えない。なお、審議会意見書が「第一次評価権者」の明確化を求めるのは、最高裁判所裁判官会議が最終的な評価権者であることを前提としてのことである。）。

評価の客觀性の担保に資するということであれば（36頁イ参照）、第一次評価者を複数にして同じ内容の情報を多角的視点から検討する方がより客觀性の担保となる。

#### （2）評価情報の収集方法等

報告書は「我が国と同じくいわゆるキャリア・システムが採られているドイツ

及びフランスの実情等も参考にしながら、評価のための情報を収集する方法について検討した」（37頁）とするが、そもそも評価情報の収集と給源の問題は関連性がなく恣意的引用となっている。多角的な視点でかつ客觀性のある情報を、いかに幅広く収集するかが重要であり、先に結論を決めてかかるような検討は妥当性を欠く。

#### ア 部総括裁判官、同僚裁判官、裁判所職員からの情報収集

報告書は「部総括裁判官から情報を得ることが中核になるものと考えられる」（38頁）とする。裁判官の評価をするには多様な情報が必要であるのに、部総括裁判官からの情報が「中核になる」とまで強調することは逆に多様な情報を否定することになりかねない。部総括裁判官を特別視することは、独立した意見表明と活発な合議を阻害する可能性大である。

この点に関連して報告書は、「合議への悪影響のおそれについては、部総括裁判官が評価者になる場合と情報提供者になる場合と質的に異なる……」（38頁）としているが、別の部分では評価（権）者自体を「被評価者に関する評価情報を提供する立場にとどまる」（31頁注）としているのであるから、そこに質的な相違はないという結論になるのでなかろうか。

また報告書は、情報源の多元化として、同僚裁判官からの情報収集を抽象的に肯定するが、具体的には第一次評価者が行う面談の時（38頁）を想定している。しかし、面談は当該裁判官自身に対する評価やその本人開示のための場であり、そのような他の裁判官に対する情報収集が適切に行える場であるとは思われない（「陪席裁判官も部総括裁判官についての情報の提供者になり得る」ことを肯定するのであればなおさらである。）。また、不利益情報には反論権を付与する必要があるが、面談の前後では複雑な手続になりその点への配慮も必要である。面談以外の場を具体的に設定しないのであれば、むしろそうした情報を収集する姿勢がないと見られても仕方がないであろう。

書記官等の裁判所の一般職員からの情報については、報告書は「システムとしてこうした情報を収集することについては、裁判官の相互評価と同様の問題があり、弊害が予想される……」としている。しかし、官民を問わず360度評価を指向するケースも増加しており、全く具体性のない弊害論でその有用性を完全に否定することには疑問がある。システムとして取り入れる方向で検討すべきである。

#### イ 上級審裁判官からの情報

報告書が指摘するとおり、裁判官の職權行使独立の原則との関係に配慮する必要があり、本来人事評価になじむものではない。報告書は、限定的に取り入れかつ何らかの形で評価書に明示することが望ましいとするが、その程度の配慮で取り入れることは好ましくない。

#### ウ 本人の意向を汲み取る方法

審議会意見書では、「評価に当たっては、例えば自己評価書を作成させるなど、

本人の意向を汲み取る適切な方法」を検討すべきであるとしている。ところが報告書は、「自己評価書」ではなく「自己申告書」という用語が用いられ、ことさらに下から上へ申告するような表現に改めている。しかも、自己評価については、裁判官の人事評価において目標管理の手法を採ることは不可能であり、目標管理から離れて評価項目について本人に自己評価をさせることは意味が少なく戸惑わせるだけであるという理由でこれを否定した。

しかし、裁判官が自らの職務に関し目標管理の手法を導入しても何ら問題がないはずであり、審議会意見書の理想とする自立した高い質の裁判官が自己評価を行うことは、歓迎されこそすれ否定されるべきではない。裁判官独立の見地からは、他者からの評価ばかりにするのではなく、自己評価を基軸として他者評価との一致点・相異点を自ら考えることのできる制度こそが望ましいと言える。

面談については、対象者が多数に及ぶ府では第一次評価者のほかその代行者も担当することができるとするが(44頁)、第一次評価者の範囲があいまい化する上に、所長と代行の間の意見調整の問題や代行自体の選任過程の不明確さの問題などが捨象されている。この問題は、前述したように評価権者を裁判官会議の授権による委員会として相当数の者が担当することにより解決されるべき問題である。

任地の希望、担当事務についても面談事項に加えることが考えられるとするが(44頁)これらは新しい人事制度を構築する中で制度設計すべき問題であり、報告書の第一次評価者たる地方裁判所長・家庭裁判所長・高等裁判所長官の権限外である(裁判所法上、転所拒否の自由が保障されており、担当事務は裁判官会議で決定すべき事項である)。

## エ 裁判所外部の見方に配慮する方法

審議会意見書は「裁判所内部のみではなく裁判所外部の見方に配慮しうるような適切な方法を検討すべきである」と提言している。ところが、報告書は、裁判所外の意見を取り入れることを否定し、現在でももたらされているような例外的な情報のみを、被評価者本人に事実関係を確認のうえ取り入れができるとする(裁判所法第82条で事務取扱方法に対する不服と監督権行使が定められている)。それらの結論を導こうとするためか、他の論点と異なって、審議会の審議をわざわざ注記して外部評価否定説を強調している。他方、報告書と同時に公表された「裁判官の新たな人事評価制度のために - 研究会報告の概要 - 」では、審議会意見書を意識してか、例外的に外部の意見を取り入れる場面のみを強調している(4頁エ)。

報告書の外部評価否定の問題点と、それに対する反論・対案は下記のとおりである。

報告書の問題箇所	反論と対案
事件関係者は直接の利害関係があるので内容と切り離して情報提供困難。客觀性がない	法廷や和解での対応は利用者しか評価できない。裁判官にとって一番重要な場面で、独善に陥りやすい部分。評価者の主觀が入る部分については、多数集めることや双方当事者から提出されたもののみをカウントすることで解決可能。係属中の事件内容や結論の妥当性について調査するわけではない
判断内容にわたる場合は、裁判官の職権行使の独立性の確保から問題	事件内容の調査ではなく、裁判官の執務姿勢・当事者に対する態度・法廷等での対応・納得性に対する評価。利用者に納得されることは重要であり、双方当事者にきくので偏ることはない
広範囲な事件内容の調査を行うことになれば、裁判官に対する心理的影響、事件の審理に及ぼす影響からして適当でない	そのような審理に関係しない一般的な聴取を行おうとする意見はない
一般的に部外者に聴いても事実に基づく意見を述べることはできず、人気投票と化する	あくまで弁護士や検察官個々人に対するアンケートで、弁護士会や検察庁が評価するわけではない。裁判所内に第三者も加えた収集担当部署を作ればよい
弁護士会や検察庁などの組織に情報提供を求めるのは、独立性確保の上で問題	

評価については、利用者から評価されるのが基本であり、法廷や和解が一番裁判官の実体が表出される場面である。それは事件の当事者（代理人）しか把握できない。それを避けていては、国民にとって頼りがいのある利用しやすい司法とはならない。外部評価は「プロフェッショナルについて、国民との豊かなコミュニケーションを確保する中で、いかにして…その質を高めていくか」（司法制度改革審議会「中間報告」2(3)）という課題を具体化するものなのである。

なお、当事者とあまり接点のない裁判官も一部存在するので、その裁判官については接点が生じた段階で評価すれば足りる。外部評価を入れるべきだと言っても外部評価すべてを判断すると言っているわけではない。評価の大きな要素の一つとすべきであると言っているのである。

## 5 本人への開示及び不服がある場合の手続

### (1) 本人への開示

報告書が、本人への評価の開示を制度化する方向を確認した点、開示の意義として評価の適正さを担保することと並んで自己研さんや能力開発の機会提供を指摘している点、評価書面全部の開示を認めた点、開示請求したことをもって被評価者を不利益に取り扱ってはならないものとし、被評価者に心理的な負担を与えることのないよう配慮すべきものであるとした点は、これまでブラックボックスであったものを改革することになり、一步前進と言える。

しかし、「心理的な負担を与えることのないよう」どのような配慮をするかの具体策はなく、このままでは開示請求をするとどう思われるかという不安を生じさせ、請求しにくいという心理的負担を与えることになる。また所長に対する評価として、「いかに全員に人事異動を納得して受諾させるか」が重視されるかのような風潮があるとすれば、所長としては正式の開示や不服申立をいかにさせないようにするかに腐心する状況になりかねない。自己研さんも評価の目的とするなら、全員に開示するなどの方法を考えるべきである。

また、報告書が「人事評価に当たって検討した情報の開示は適当ではない」としている点は、反論や不服申立を実質化するためには不十分であり、評価書面全部の開示に加えて、その認定した資料の開示とその方法（不都合と思われるもののみインカメラ手続等）も制度化していくべきである。

### (2) 不服がある場合の手続

審議会意見書では、「評価内容等に関して評価対象者本人に不服がある場合について、適切な手続を設けるべきである」と提言している。

しかし、報告書では、評価について不服のある被評価者からその理由を記載した書面の提出、評価者による評価の再考といった流れとし、その過程及び結果を人事記録と一緒に保管することによって、記録化するとしている。また、第4の4項で記載したように最高裁判所による評価の確定がなく、第三者機関の審議も否定している（但し、少数説あり）。

報告書の不服申立手続に関する第三者機関否定の問題点と、それに対する反論は以下のとおりである。

報告書の問題箇所	反論
文章式評価による評価は第三者機関による適否の審議に馴染まない	資料との関係で評価の高低はわかるので、第三者機関で審議可能。そもそも文 章式評価自体が問題
直ちに人事上の結果に結びつかず、 情報の集積という側面	集積するからこそ1回1回の問題を審議する必要。結果に結びつかないなら人事評価の意味は何か
明確なランク付けを目的とするものではないことからすると、特別の機 関を設けるといった必要性は乏しい	ランク付けされていると感じており、不服があると感じている側からの制度設計が必要。独立の侵害といった重要な問題ともなるので、公正な第三者機関を

報告書では、審議会意見書に反して評価自体の確定がなく、不服がある者に対して、公正で納得しうる手続を保障するという視点が欠落している。現状肯定の側から、いろいろ意見を言う機会を与えるので実質的な対応となりうるが、それらが評価する側サイドによる内部的な運営であれば実質的保障とはならず、適切な手続とは言えない。

不服申立に対する適切な手続を設けるためには、公正な第三者による不服申立機関を設置する必要がある。この機関には、裁判官だけでなく、外部者も参加することにより透明化、客觀化を図る。また、この不服申立機関は、少なくとも各高等裁判所プロックごとに設置することが必要である。

日本においても、国家公務員の場合は人事院に、地方公務員の場合は人事委員会や公平委員会に不服申立をすることができる制度になっている。しかるに、最も独立が保障されるべき裁判官に、内部の評価者に対する不服申立だけしか認めないことは、保障として極めて不十分である。ドイツやフランスにおいても、評価権者以外の機関に不服申立ができることになっており、報告書の提案は明らかに不十分な制度である。

## 6 制度化の方法

報告書は、人事評価制度は、裁判官の配置その他の裁判官人事評価とも密接に関連するものであり、憲法第77条第1項の「裁判所の内部規律に関する事項」に該当するとする。他方、研究会でも少数説は、「裁判所法に裁判官の任命、身分保障、懲戒、報酬等の規定が置かれており、人事評価制度の結果が任命や報酬に反映されるものであるとすると、少なくとも基本的規定は裁判所法に定められるべきではないか」とする。

審議会意見書の記述に照らせば、人事評価の目的は、評価の結果を具体的な人事に利用することにあるとされ、また、これは自己研さんや能力開発に役立てることに

もなる。単に「裁判所の内部規律」ということにとどまらず、身分の保障や資質向上と強く関係するのである。たとえば、国家公務員も国立大学教員も、勤務成績の評定については法律で規定されている（細部の点は規則に委ねられている）。

裁判官に対しては、人事評価を使用すべき部面の限定と、その際にもどのような評価を使用できるかという問題がある。それらも含めて国民的に議論し、裁判官の独立性の確保と国民への説明責任をどのように調和させていくかという視点が重要である。

これらのことも踏まえ、司法制度改革推進本部法曹制度検討会における具体的検討は必須である。そして、上記少数説のように、少なくとも基本的規定は裁判所法に定められるべきである。

## 第5 「終わりに」について

報告書は「評価の実施にはもともと大きな困難が伴っている」と述べているが、それならこれまで法令の根拠規定もなく人事評価を行ってきた最高裁判所の姿勢に対して一言あって然るべきである。また、「当研究会は提言した裁判官の人事評価制度には、裁判所にとって未経験の全く新たな試みがいくつも含まれている」と述べるが、報告書の内容は基本的には現状追認の色彩が濃く、言うほどの改革は極めて少ない。この程度のことで自己満足するのではなく、それこそ「全く新たな試み」を審議会意見書の趣旨の方向で思い切って実現していくべきなのである。

なお、人事評価制度の整備について「不断の検証を行う」必要性を明記している点は、「裁判官の資質と国民の裁判官に対する信頼とを一層高めていくことに努める」という言葉とともに、今後さらなる改革を迫る根拠となろう。

## 第6 裁判官の人事評価において留意すべき点

### 1 人事評価の基本的視点

裁判官人事評価は、裁判官の独立（内部的独立・外部的独立を含む）と国民への説明責任を両立させたものであることを要する。

裁判官の独立については、「はじめに」においても述べたように、裁判官人事評価（特に内部評価）に裁量的要素があればあるほど裁判官の独立を侵害する危険性を内包するものである。人事評価が人事管理の手段に転化するという危険性が十分に認識されなければならない。

したがって、裁判官の評価を行うためには、以下の措置が最低限必要となる

- ・評価の客觀性の確保（一方のみからの評価にしない、多角的視点、多様性のある資料）
- ・評価の本人開示
- ・反論権の付与

- ・不服な場合に申し立てできる公正な不服申立機関の設置
- ・利用者による外部評価（国民への説明責任、内部評価だけでは内部的独立保障の担保にならない）
- ・評価を使用する部面の限定と明示

今回の報告書では、これらの最低限の措置すら極めて不十分であることは、各所において述べたとおりである。

特に、第一次評価（権）者を所長・高等裁判所長官としたこと、外部評価を否定したこと、不服申立手続の第三者機関を否定したことは、裁判官の内部的独立に危険を及ぼす制度化となり、絶対に避けねばならない。

国民への説明責任については、利用者の声に謙虚に耳を傾け、その批判を受けとめて改革をはかっていく姿勢が必要である。裁判官の独立は重要だが独善に陥ってはならず、国民への説明責任を果たしていかねばならない。また、そのことが裁判官の内部的独立への担保となるのである。これまで裁判官の独立が問題となったケースの大多数が、裁判所内部における問題であったことを想起する必要がある。報告書では、そのような視点が欠落しているのである。

## 2 補職・配置の改革 公募制・応募制への転換

### (1) 応募制の採用

裁判官の人事評価を人事の具体的場面で使用する場合に、重要な問題となるのは、裁判官の補職・配置である。これについては、応募制を採用するべきである。

応募制とは、補職・配置先の職務、地域を予め明示した上で希望者を募集し、募集に応じた者の中から「裁判官推薦委員会」が適任者選び、最高裁判所に推薦する補職・配置制度である。

応募制を採用する意義は、以下のとおりである。

第1に、それは裁判官の自律性を高める機能を有する。

応募制では、裁判官は応募しない限り元の場所にとどまることになる。これは異動を望まない者がその場にとどまることができるという意味で、後述のように、裁判官の独立を実質的に保障するが、他方、異動を望む裁判官は、そのために自ら能動的に行動する必要がある。異動を望む裁判官は、他の候補者と透明で公正な競争をした上で所期の異動を求めていくことになる。裁判官は、自らの資質・能力を最も生かす補職・配置先は何かを考え、裁判官としてのあり方にかかる自己点検を行うことになる。異動に関し、裁判官に自律した能動的発想が求められることになる。

このような精神活動の能動性は、裁判官が真に独立して積極的にその職務を行うための基盤となるものである。

第2に、それは裁判所にとって補職・配置理念の転換となる。

これまでの補職・配置は、最高裁判所事務総局人事局に集約された情報に基づいて決定されており、いわば裁判所内部の上下の関係であった。応募制の理念は、い

わば広く人材を求めて、裁判所を、開かれた活力あるものにしようというものである。応募者は、果たして自己の執務する場として魅力的なものであるかどうか、という観点から裁判所を見ることになる。裁判所は、そのような視線にさらされることにより、自らをより魅力的なものに変革する必要に迫られることになる。

第3に、それは裁判官の独立性を実質的に保障するものである。

応募制では新たな補職・配置を定める場合に、それを希望する者（応募者）だけがその対象となるという意味で、意に反する異動を排し、補職・配置を介しての人事権者の恣意的な管理を排する。補職・配置の手続の主導権が、司法行政担当部署から個々の裁判官らに移る。

応募制をとりながら、選考過程が少数の人による不透明・恣意的な決定によるのでは、裁判官の独立性は実質的には保障されない。ここにいう応募制の下では、市民も参加した下級裁判所裁判官選考委員会が客観的な基準と応募者に関する豊富な資料に基づき実質的な選考を行って補職・配置先を決めることになる。応募制とこのような選考手続が相まって、裁判官の独立が実質的に保障される。

第4に、それは適任者を得ることにつながる。

応募制によって意欲のある者が応募する。それら応募者の透明・公正な競争を通じて、その地位に最も相応しい裁判官が選考されることとなる。

第5に、それは地方分権に資するものである。

任地等を明示した応募制をとることで、当該地域で裁判官として働きたいとの意欲をもった者が着任することになる。

また、当該地域ロックの下級裁判所裁判官推薦委員会が地域の実情に合った裁判官を選任することにより、地域に根ざした裁判官を得ることができる。

## (2) 現状の問題点

法律上、裁判官は、その意思に反して転所させられることはない（裁判所法第48条）。しかし、現実には、この条文によって転任を拒否することはほとんどない。裁判官は、ほぼ3年に1度の頻度で全国を異動している。希望の多い東京や大阪などの大規模庁に入るときには、一定の経験年数までは「何年後に、最高裁判所の指定する府に異動する」との一筆を裁判官から出させていることを、最高裁判所も審議会宛の平成12年7月31日付書面で認めている。転任の内示に際し、家族の事情からやむなく転所の自由を主張したところ、「転任の自由を主張した裁判官は一人もない。どうしても主張するならば、後任も決まっているから官舎を開けてほしい、事務分配もしない」と言わされたという例（大塚喜一「刑事弁護士としての私」『日本の刑事裁判』（現代人文社、1998年）198頁）まである。

裁判官全体が当然のように異動する。裁判官は、毎年、「裁判官第二カード」を提出して転任についての意見を聞かれる。この状況下では、自分だけが1か所または近隣の通勤可能な範囲の裁判所に居続けることは極めて困難である。しかも、これらの転任は、最高裁判所裁判官会議が開かれる前に、事務総局や高等裁判所によって作られた原案を個々の裁判官に内示し承諾を得る形で行われている（平成12年

7月31日付および同年10月30日付「司法制度改革審議会からの質問に対する回答」)。この「原案」が人事評価を前提に作成されていることは、疑問の余地がないであろう。

かくして裁判所法が保障する転所拒否の自由は形骸化されている。10年後にどこにいるかを自ら決められない生活 その不安定さは、“身分保障”が名ばかりのものになっていることを示している。裁判官の目が、市民や地域ではなく、裁判所内の処遇に向きがちになる大きな要因にもなっている。

もとより裁判の利用者にとってもこれは好ましくない事態である。担当裁判官が原則3年ごとに異動し、かつ同じ庁内でも部が玉突き式に変わる結果、事件途中での裁判官交替が多くなり、直接主義に反するのはいうまでもなく、訴訟遅延の大きな原因の一つとなっている。

### (3) 諸外国の状況

諸外国でも、事実上、転所が強制されることは裁判官の独立性を危うくするものと考えられている。裁判官の転所しない自由が強固に保障されている。

キャリア制度をとるドイツやフランスでも、異動は本人の応募により他所や他のポストを希望するときのみに行われるとされている。

応募制であれば、本人の自主的意思が尊重され、裁判官の独立を害するおそれはない。日本でも応募制にすべきなのである。

## 3 最高裁判所事務総局権限の見直し

### (1) 現状の問題点

現在、裁判官人事の事実上の決定は最高裁判所事務総局が行っている。最高裁判所裁判官会議に提示する原案を作成し、それがそのまま承認されているのである。転任は最高裁判所裁判官会議が開かれる前に、先に述べたとおり事務総局や高等裁判所（事務局長）によって作られた原案を内示して承諾を得る形で行われており、昇給については人事局が原案を作り、総括指名・所長人事についても事務総局で原案を作成している。

「司法行政については全くの素人で知識も経験もデータもない最高裁判所裁判官は口出しのしようがなく、原案をそのまま承認することになるのである（大野正男「弁護士から裁判官へ」（岩波書店、2000年）102頁参照）。

現にこの10年に事務総局が原案を作った総括指名・所長人事を裁判官会議で変更された例がないことを事務総局も認めている（平成12年10月30日付「司法制度改革審議会からの質問に対する回答」）。この「原案」の作成が、地方裁判所所長、高等裁判所事務局長等を通じて最高裁判所事務総局が作成する人事評価に基づいて行われるものであることも、疑問の余地はないであろう。

また、各地の裁判所による司法行政も、事務総局と高等裁判所事務局長の系列で事実上方向性が示されるものが多く、各裁判官会議が実質的に決定する範囲が狭くなっている。

最高裁判所事務総局は、審議会からの質問で初めて、評価報告の書式や人事関係記録の所在や、大規模庁に入る際に一定の経験年数の裁判官までは、「何年後には、最高裁判所の指定する庁に異動する。」旨の一筆を書かせていることなどを明らかにした。それまでは、本来公表されてしかるべきものまで、全くベールに覆われていたのである。これ以外にも人事制度で不明な部分は多々あり、いまだ裁判官人事制度の全体像は明らかになっていない。また、各地での司法行政も一部の裁判官だけが関与することが多くなっている。

このように、現在の人事制度や司法行政は不透明であり、最高裁判所事務総局を中心とする一部の裁判官のみが把握していると言っても過言ではない。これらを改革する必要があることは明らかである。

この事務総局や司法行政組織の肥大化に対しては、事務総局出身者から、「…司法行政を過大視し結果的には無意識にせよ『行政優位』の考えに支配されていることになりはしまいか」、「…若し裁判所にこのこと（司法行政官として裁判の実務を離れたポストのみを歩ませること）が行われるなら、それは司法行政独占の弊を生ずる…」、「…同一人を繰返して事務局系統に勤務させる例が漸く多くなっているので殊に懸念される…」と臨時司法制度調査会発足の1960年代にすでに懸念の声があがっている（鈴木忠一「わが国司法の現状と問題点」ジュリスト265号（1963年）12～13頁。鈴木忠一氏は元司法研修所長・元最高裁判所人事局長である）。しかし、その後の推移は事務総局権限の更なる増大、同一人の事務総局勤務固定化の方向をたどり、鈴木氏の懸念が現実のものとなり更に強化されているのである。

## (2) 改革の提案 権限の分散と透明化と外部参加

裁判所法上は、事務総局は「最高裁判所の庶務を掌らせるため、最高裁判所に事務総局を置く」（第13条）とされている。本来は庶務を行うに過ぎない部署が肥大化し、問題点で指摘したような強大な実質的司法行政権限を握っている。最高裁判所事務総局の「権限」が、最高裁判所裁判官会議を補佐するために庶務を掌るという権限をはるかに越えていることはだれの目にも明らかである。これを本来の庶務機関に戻し、裁判所法が規定するとおり各級各裁判官会議による司法行政に戻すべきである。それが地方分権の趣旨にも沿うことになる。

### ア 司法行政上の機能の分散

最高裁判所裁判官会議がすべてにわたって事務総局や各裁判所に実質的コントロールを及ぼすことは不可能である。各地の裁判官会議や高等裁判所ブロック単位で基本的に司法行政を行うシステムにし、事務総局はその調整のみとすべきである。任用は「裁判官指名諮問委員会」の所管にし、転任は応募制ということにすれば、総務・人事・経理の官房3局は全国に関係する経理的な面と事務補佐的な面に縮小できる。他の部署についても、高等裁判所ブロック単位を基本とし、縮小を図ることができる。また、事務総局におけるポストも任期を決めて応募制にし、事務総局に長期間在任しないようにすべきである。

これとあわせて、各地の裁判官会議や高等裁判所ブロック単位での司法行政

の実質化を図っていく必要がある。現在の裁判官会議は所長や常置委員会にほとんどの権限を委譲しており、裁判所法の予定する司法行政上の機能を果たせていない。再度活性化して、裁判官会議として国民から負託された責務を担っていくようにする必要がある。

#### イ 透明化

司法行政の主な部分は各地の裁判官会議や高等裁判所ブロック単位で担うこととし、かつ外部評価を収集する部署等に外部者も参加させることにより透明化を図るべきである。事務総局の職務についても同様で、できる限り透明化すべきである。従前は公表されていた裁判官会同や裁判官協議会の内容も公表されなくなっている。また、諸外国に派遣した裁判官による外国制度調査も、一部発表されているにすぎない。これらは本来公表されるべき情報なのである。応募制や人事評価の開示をすることにより、公開できない情報は極めて限られることになる。

### 4 裁判官人事制度全般の改革

審議会では、時間の関係もあって、裁判官人事制度のうち人事評価に絞った改革の提言しかされていない（給源・任用制度の改革も広い意味での人事制度にはなるが）。また、研究会では、その焦点となる人事評価について、極めて不徹底な現状追認的報告書が出されたにとどまる。

人事評価制度についても報告書を質的に変更した更なる改革が必要であるだけでなく、上記2項及び3項で述べたような人事制度全般の改革を行っていく必要がある。

司法制度改革推進本部で取りあげる裁判官制度改革の諸課題と並行して、これら裁判官人事制度全般の改革を行っていくことこそが、るべき21世紀司法の骨格を作っていくことになるのである。

以上