

法曹制度検討会（第8回）議事録（抜粋）

1 日 時

平成14年8月29日（木）10：00～12：10

2 場 所

司法制度改革推進本部事務局第1会議室

3 出席者

（委員）伊藤 眞（座長）、岡田ヒロミ、奥野正寛、小貫芳信、釜田泰介、木村利人、佐々木茂美、田中成明、中川英彦、平山正剛、松尾龍彦（敬称略）

（説明者）明賀英樹（日本弁護士連合会司法改革調査室囑託）

金井康雄（最高裁判所事務総局人事局参事官）

（事務局）山崎潮事務局長、大野恒太郎事務局次長、古口章事務局次長、松川忠晴事務局次長、植村稔参事官、小林徹参事官

- 略 -

6 議 事

- 略 -

【伊藤座長】（略）そこで早速でございますけれども、人事評価研究会の報告書について、議論をお願いしたいと思います。平山委員に、この報告書についての意見をちょうだいしたいと思います。どうぞよろしく願います。

【平山委員】ありがとうございます。前回に金井さんの方からも大変わかりやすい行き届いた御説明がございましたが、何分にも私どもの方が資料をいただきまして、間がなくて、読む機会を持っておりませんでしたので、その日はどう読んだらいいかというような質問はいたしておりますけれども、その後、夏休みを利用させていただきまして、少し読み込みをさせていただきました。

ただ、今の時点では、裁判所の方の本格的な御検討がまた進んでいないわけでございますから、私の方で論評を加えるとかいうことではございませんで、私の方は客観的に意見書と今度の報告書の異同につきまして、今日、配布させていただきまして、7項目について意見書と報告書を比較いたしてみますと、後ほど申し上げますけれども、私の分析によりまして、異なる部分の方が多いと感じておりまして、そういう点で委員の先生方におかれましては、御検討いただきますときに、御留意賜りたいというのが申し出た趣旨でございます。

裁判所のこれまでの努力には私は大変敬意を表しておりまして、私個人といたしましては、小さな司法の中で裁判所が最善の努力をされてきたと日頃信じておりますし、日頃からそのように言っております。それによりまして、対外的には立法、行政との関係では、司法全体の独立が維持され、守られてきたと高く評価しております。

しかし、裁判所内における個々の裁判官の、いわゆる憲法上定められた独立について、人事制度の関係で問題がないのかという論議がなされてきたことも事実であります。

そこで、審議会意見書は、これまでも増して、裁判官の独立性に対する国民の信頼感を高めるため、裁判官の人事評価について、透明性、客観性を確保すべきだと述べていると思っております。

これは私が第3回のこの検討会で法曹制度全体との関係で、どういうことを今回の意見書は言っているかということ进行分析して出しておりますけれども、その中で3つござい

して、高い質、国民的基盤と説明責任、独立性というものが掲げられていると思います。

その中に、我々の弁護士会もこの3つの中で検討しなければいけないということで1学期に検討いただいているわけですが、裁判所につきましても、私が作成し、第3回の検討会で提出いたしましたあの表「法曹制度改革の全体像について」に示しておりますように、高い質の問題、それから国民的基盤、説明責任の問題、そして、3つ目の独立性の問題を十分検討するようというのが審議会の改革の理念だと思っております。

そういう点から見ますと、特にこの人事評価の点につきましては、2番目の説明責任、それから3番目の独立性につきまして、どうすればいいかということを見解は求めていると思います。そして、1つの考え方と言いますか、方針として透明性、客観性を確保するということがこの意見書の理念だと思っております。

そういうことで考えてみますと、第1に、この報告書自体は非常に詳細でなるほどと思う点がある力作だと思っております。ただ、私は審議会意見書の改革の理念との間に、かなり乖離があるのではないかと心配いたしております。そこで裁判所における今後の具体化作業に当たりましては、その点に十分御配慮いただきまして、御検討いただけないだろうかと思うわけでありまして。

特に外部評価、利用者評価を否定しておられる点が1つございます。2つ目には、評価者を、地家裁所長、高裁長官とされておりまして、この点も問題があるのではないかと思いますので、十分御検討賜りたいと思っております。3つ目には、不服申立を内部手続にして、第三者機関は関与させないということを明確にされておりまして、この点も審議会意見書とは大分乖離があるのではないかと感じるわけでありまして。

今のところ若干補足的に時間をいただきまして申し上げますと、第1の、外部評価、利用者評価の点につきましては、審議会意見書は裁判所内部のみではなくて、裁判所外部の見方に配慮し得るような適切な方法を検討されたいと言っているわけでありまして。

これに対しまして報告書では、裁判所外の意見を積極的に取り入れることは否定されていると考えるわけでありまして。これが第1点でございます。そういう意味で、審議会意見書が、透明性、客観性を確保しよう。それが21世紀の司法には大事だと言った点に報告書は乖離することにならないかというのが私の第1の心配であります。

2番目は、評価者を地家裁所長、高裁長官とした点であります。審議会意見書は最終的な評価は最高裁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だと明確にうたっているわけでありまして、この点につきまして、報告書では、評価者を地家裁所長、高裁長官としまして、しかも、評価権者ではなくて、評価者でいいのだということをおっしゃっているわけでありまして。

それから、最終的に評価がどこで確定するかが少し明らかでないように思っておりまして、むしろ最高裁判官会議によりなされるということ、あるいは否定されているのかなという心配をするわけでありまして。この点が2番目の問題点だと思っております。

3番目は、不服申立を内部手続にして、第三者機関を関与させないとされている点でありまして、これも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は、適切な手続を設けるべきだ。適切な手続の読み方でありまして、これは私は第三者機関が最終的には不服申立について何らかの関与できるようなもの考えたのではなからうかと思うわけでありまして、報告書はその点について、記録化するとどめて、第三者機関の審議は否定するということが明確になっているわけでありまして、ここが審議会意見書との間に理念の乖離があるのか、あるいは私は理念は御理解いただいているけれども、特に裁判官の独立についての方法論に違いがあるのかなと思います。そういう意味では、これから十分議論して、どちらの方法の方が、独立性を保つのにいいかということはあるのだと思いますけれども、十分その点を審議会意見書との間に違いがあるということをお察しいただき、裁判所における今後の審理を進めていただきたいと思います。

以上のようなことが、大体私が申し上げたいことではありますが、1つ座長にもお願いしたいのですが、私は憲法77条の問題があることは十分承知いたしております。しかし、人事評価制度が最終的に最高裁の規則によって定めるか、あるいは裁判所法によって定めるかという問題はありますけれども、いずれにしても、今次の改革で問題の本質はその決定プロセスに、どのような内容的、手続的な正当性を与えるかということでございますので、この検討会におきまして、十分この問題を時間をかけて検討して、意見を申し上げた方が日本のためにいいと考えているわけでありまして。

以上のようなことで、ちょっと差し出がましいと思いましたが、今日意見を申し上げておきたいと思ったわけでありまして。

それから、私が本日提出いたしました表「審議会意見書と研究会報告書の異同について」でございますが、これはまさに私が夏休みに読んで、自分の分析をしてみただけでありますので、これが公定力を持った分析とは思っておりませんが、表の結論の部分、7項目について第1項目は評価と人事の関係で両者は「異なる」という判断でございます。

それから、第一次的な評価権者の明確化という点でやはり「異なる」。それから、評価基準と評価方法についても「異なる」と私は読みました。

その次の本人の意向を組み取る適切な方法、この点については、私は結論を不明確と書いておりますが、これは「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会」も大変努力されていて、「異なる」とは言い切れないかなと、そういう方向性についてかなり近いものがあるかなと思いますので、異同ですから、異でもなく同でもなくて、そういう意味で不明確としているわけでありまして。趣旨が不明確ということではございません。

その次の裁判所外部の見方に配慮し得るような適切な方法、これは先ほども申し上げましたけれども、十分御検討いただかないと、改革審議会の理念に乖離してないかと考えるわけでありまして。

それから、評価の本人への開示、これは非常に思い切って、この報告書もきちんとこれを押さえておられる。これは私は大変高く評価すべきだと「同じ」になっております。

最後の不服申立手続でございます。これも私の方は「異なる」と書いておりますが、大変努力されていて、前半の方は同じ趣旨になっているように思うのですが、問題は適切な手続というところであって、私としては審議会は後段の部分を言っていると解するわけでありまして、そうすると、後段については明確に否定されておりますので、「異なる」とさせていただきますというわけでありまして。

そういう意味で、意見ではございませんで、今後の裁判所におかれる正式の検討の場において、是非審議会の意見書の改革の理念をもう一度検討し直していただいて、それでもなお裁判官の独立という問題、大変大きな問題ですので、やはりこれがいいというのであれば、そういうこともあり得るのかなと思いますけれども、私自身は今次の司法改革の法曹像について考えると、私は高い質をどう確保するか。それから、国民的な基盤をどう得ていくかということと、それから独立性をどう保つかということが非常に大事だと思っておりますので、とりあえず意見を申し上げておくということでありまして。以上です。

【伊藤座長】どうもありがとうございました。そのほかの委員の方で、この段階で報告書につきまして意見を述べておきたいという方がおいでになりましたらお願いいたします。

では、木村委員からどうぞ。

【木村委員】ただいまの平山委員の問題提起は、大変重要な内容を含んでいると思うのです。私としては、前回の第7回の検討会のときに、伊藤座長に質問を申し上げまして、本日出て来た研究会報告書に基づいて、また我々の検討会ではある程度討議を行うという時間もあるわけでございますかと私がお伺いしましたところ、座長が大変明快に、研究会の報告書を踏まえて更に作業を進めていただいてその結果をここで報告していただくと、そ

のように考えておりますと大変に明快な御回答をいただきまして、私としては、大変心強められたわけです。これからこの内容につきまして、是非今の平山委員の問題提起を含めまして、我々の検討会の検討課題として大変に重要な意味を持っているので、その点を一般の報告書、また我々のインプットを含めた討議の機会を、いろんな時間の切迫の中で大変かと思えますけれども、座長として御配慮いただき、何とかそういう時間もきちんと持つようにしていただければと要望しておきたいというのが私の意見でございます。

【伊藤座長】わかりました。それでは、恐れ入れます、岡田委員から先をお願いします。

【岡田委員】前回質問だけして、しり切れとんぼになっているのですが、私も平山委員の指摘と同じで、今回のこの項目の中で本人への開示というのはマルだと思うのです。

そう考えますと、自己評価と、裁判所内部の見方への評価、配慮、それから不服申立、その辺はサンカクかなという感じがするのです。あとは、意見書とは違うのではないかなという感じがしています。

総合的に考えますと、以前いただいた資料の中で、評価制度を整備する上での基本理念ということで、公正性とか、納得性とか、そういう項目を7つ挙げてあるのですが、私はこの中で、公正性と透明性と客観性の3つが今回の報告書ではどうも薄いのではないかなという感じがしております。是非とも、先ほど来ありますけれども、日弁連さん、最高裁判所さん、今回は本当に英断をふるっていらっしゃるだけに、7つの項目を是非ともクリアしていただきたいなというのが大きな意見です。

それから前回質問の中で、裁判官に対しての苦情を本人に知らせているかということをしり上げまして、それは知らせていないということだったのですが、確かに日弁連の綱紀委員会も、個人批判的なものが多いということですから、裁判官に関しても同じだろうとは思いますが、自分に対して外がどういう評価をしている、ないしは誤解をしているということを本人が知るといことはとても大事なことでないかと思うのです。

それに対して裁判所の方の考え方は、何か本人が独立して判決を下すというその辺の判断に迷いがあるとはいけないという配慮がとてもあちこちに見えるのですけれども、でも、私はそういう心配は無用ではないかと思うのです。少なくとも裁判官たるものは、自分の責任で判決を出すわけですから、そういう外の意見に戸惑うということはないだろうと。やはり、自分なりに信念を持って判断をされていると思うのですが、どうも裁判所の中でそういう配慮をなさっているような気がして仕方がないという感じです。そういう外からの意見に関しては、正しい場合もあるし、正しくない場合もあると思うのです。正しくないものに関しては、やはりそれは正しくない本人が主張するチャンスを与える。そこで本人自身も自分に自信が出てくると思うものですから、是非ともそういう機会をこれから先考えていただきたいなと。そうすることが、今回の自己評価とか、本人への開示、不服申立、その辺に影響してくるのではないかなと思いました。

そういう意味では、私たちから見て、裁判所がとても敷居が高くて、裁判官というのが雲の上の人のような感じがするというのは、やはり何か組織として守られているとか、保護されているという感じがして仕方がないのですが、多分裁判官の方々はそうではなくて、やはり自分自身を裸にしたいというお気持ちもあるのではないかなと思いましたので、大変下世話な意見かもしれないのですけれども、そういうことを少し配慮していただけたらなと思いました。

最後にもう一つですが、報告書の中で裁判官というのは独立して、上下関係と言うのでしょうか、管理者と言っていていいかわからないのですけれども、所長と個人の裁判官というのは、指示・命令の関係にはないですね。ですけれども、行政というのは、指示・命令がありますね。報告書の中ではその辺が行政の指示・命令のところにするって逃げ込んでいらっしゃるような感じが多々するのです。ですから、やはり裁判官が独立しているのだと

ということから考えれば、所長とか、そういう方々が今回評価するに当たって、変に配慮しながらあえて行政の管理者のところを引用しながらという感じがするものですから、これは私だけの独断かもしれないのですが、その辺のことも何か参考になればと思いました。以上です。

【伊藤座長】ありがとうございました。では、小貫委員お願いします。

【小貫委員】まだ、最高裁の意見をこれからつくる段階で、研究会の報告書の読み方で余り議論するのはいかなものかと思うのですけれども、ただ、平山委員の御指摘の中で、どうしても気にかかることが1点ございましたので、あえて意見を申し上げておきたいと思います。

それは、外部評価に配慮するという項目について、全く否定しているのではないかというお話でございました。審議会の意見書でも裁判官の独立に配慮しつつ、こういうことをしなさいということになってございまして、そのような視点でこの報告書を読みますと、外部意見の評価の問題点について指摘が多いものですから、後で書いてある「もっとも」という前向き評価の点が非常に薄くなっているような印象は受けますけれども、やはり審議会の意見書が指摘しているように、裁判官の独立というのは、裁判の生命線ですので、やはりこれは重視しなければいけないだろうと思います。

そういう観点で、この研究会の報告書を読みますと、やはりいろいろな重要な視点が指摘されているし、納得できる点も多々あるのではなからうかと思えます。

そういう意味で、報告書の47ページでしたか、裁判所外の声に耳をふさぐものであつては相当ではないと、こういうことを表明しているのでございまして、外部評価に対して配慮することを全く否定していると言うことが相当かどうかは、私はいかなものかと思えましたので、あえて意見を申し上げさせていただきました。以上です。

【平山委員】その点、私は意見がありますけれども、今、ここでこれ以上議論することではないと思いますので、問題提起だけをしておきたいと思えます。

【伊藤座長】わかりました。ほかにいかがでしょうか。どうぞ、松尾委員。

【松尾委員】改革審議会の意見書の読み方ですが、確かに今、話に出ております裁判官の職務執行の独立ということは尊重しなければならないということが大前提にあるのですが、外部評価の件については、意見書はかなり積極的な意思を示されているのではないかと私は思います。そういう観点から、この研究会の報告書を読み、結論的に言いますと、やや不足であるという考えです。

例えば、46ページから47ページにかけてのくだりなどを読みますと、要するに裁判所外の関係者等の声に謙虚に耳を傾ける姿勢が大事だと言いながら、あとのくだりを読みますと、裁判官の人事評価の資料として裁判所外部からの情報を取り入れることについては、種々の問題があると言っております。そして、以下の内容を見ますと、かなり外部評価を取り入れることについて、消極的、あるいは受け身的な考え方でまとめられているのではないかと報告書については読めると思うのです。

そうしますと、先ほど申しましたように、改革審議会の意見書でいう外部評価の問題は、私は積極的な意思が示されたものと考えますので、研究会報告書のこの部分については、ややもの足りないのではないかという結論になるわけであります。

確かに技術的な問題だとか、ではどうすればいいのか、外部評価をどのような形で考えればいいのかと、いろいろと難しい問題があることはわかります。しかし、単に外部の情報も取り入れる、それを取捨選択して活用するというようになっておりますが、そこだけ

の問題として考えるのではなくて、例えば第一次評価した段階、これは地裁、家裁の所長が評価者になっていますが、その第一次評価をした段階で、外部の意見を導入することはできないか。つまり、第一次評価が果たして相当であったかどうかということを外部的目から見るシステム。例えば、全部の裁判官を対象にするのは大変だと思いますが、評価の過程でいささか問題になったようなケース、裁判官の評価の結論をどのように第一次評価者である地家裁の所長は評価したのか。あるいは外部の情報があった場合に、それがどのように取舍選択して評価に活用したのか、わかりやすく言えば、そういった部分についてチェックするような形で外部の意見をそこに導入する。そして、第二次評価者である高裁長官のところにも上げる形にする。こういうことも一つの考え方ではありますが、そういったことを検討できないかどうか。

最高裁は、具体的に制度設計するというところで、今後いろいろ検討されることになっております。繰り返して申しますが、外部評価というものを単に外部の情報を入れるということではなくて、第一次評価の段階で外部の1つの委員会みたいなものを作ったとすれば、どういう意見がそこに出てくるのか、評価の仕方についてどう考えているのか、そうした意味の外部の見方を導入してもいいのではなかろうかと考えます。

【伊藤座長】どうもありがとうございました。それでは、前回は申し上げましたし、先ほど木村委員からも言及していただきましたけれども、意見書を踏まえて最高裁で具体的な制度の検討をされることになるかと思いますが、その際には本日委員の皆様から出していただいた意見につきましても、十分参考にさせていただければと存じます。

その上で、この問題につきましては、時期を見まして最高裁から更に具体的な制度の検討状況を説明していただきまして、当検討会でその内容についての審議をしていただくということでお願いしたいと存じます。(略)

- 略 -

「司法制度改革審議会意見書」と
「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会報告書」の異同について

平成14年8月29日
平 山 正 剛

記

ここに、私なりに「司法制度改革審議会意見書」と「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会報告書」を検討させていただきました結果、「司法制度改革審議会意見書」と「裁判官の人事評価の在り方に関する研究会報告書」の異同について、討議の参考資料として提出いたします。

	評価と人事の関係	第一次的な評価権者の明確化	評価基準と評価方法	本人の意向を汲み取る適切な方法	裁判所外部の見方に配慮しうるような適切な方法	評価の本人開示	不服申立手続
審議会意見書	<p>現行制度においては、下級裁判所の裁判官の人事...の前提となる評価については透明性・客観性において必ずしも十分でないとの指摘もある(97頁本文1-4行目)。</p>	<p>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(97頁本文最初の・)。</p>	<p>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(97頁本文2つ目の・)。</p>	<p>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(97頁本文3つ目の・)。</p>	<p>評価に当たっては、...裁判所内部のみではなく裁判所外部の見方に適切に配慮しうるような適切な方法を検討すべきである(97頁本文3つ目の・)。</p>	<p>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(97頁本文4つ目の・)。</p>	<p>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(97頁本文5つ目の・)。</p>
報告書多数意見	<p>...幹事からの説明によれば、裁判官の人事に評価が反映する程度には、...事柄により濃淡がある(16頁上から7-8行目)。</p> <p>...裁判官に対する人事評価は、(異動・配置、昇給の際に)適材適所の配置をするために裁判官がいかなる適性を有するかを知り、また、判事への任命ないし再任の際に適格性を欠く者を適切に排除することが主眼となるべきである。そして、そのような場面において、人事評価の結果が適正に生かされなければならない。そうすると、裁判官の人事評価は、基本的には、短期的な視点からの明確なランク付けは必ずしも必要ではなく、むしろ、長期的な視点からの評価とその集積が重要となる(16頁上から18-26行目)。</p>	<p>審議会意見においては、「評価権者」という用語が用いられている。しかし、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、最高裁判所の裁判官会議により決定されることとされ、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となっている。したがって、ここで問題と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頁下から9-4行目)。</p> <p>...「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。そこで、本報告書においては、「評価者」という表現を用いることにする(31頁最終行~32頁上から2行目)。</p> <p>...地方裁判所長・家庭裁判所長、高等裁判所長官...を評価者とするのが相当であるということになった(35頁下から4行目~36頁上から1行目)。</p>	<p>審議会意見では、「評価基準」を広くとらえ、「評価項目」はその中の一要素として位置付け、「評価項目」以外の評価形式等の要素も含めて「評価基準」という用語を用いているようにうかがわれる。そこで、当研究会でも、そのような審議会意見の用法に合わせて、「評価基準」、「評価項目」という用語を用いることにする(20頁上から6-10行目)。</p> <p>...評価項目及び評価形式の在り方としては、...大きな評価項目について文章式で評価するという方式を念頭に置き、そのような項目について評価する際の視点(考慮要素)を具体的に明らかにするという方向で検討するのが適当である(28頁上から5-9行目)。</p> <p>評価項目については、あるべき裁判官像...において検討してきたところからすると、以下の項目が考えられる。... 事件処理能力... 組織運営能力... 一般的資質・能力... その他(28頁上から14行目~29頁下から5行目)。</p> <p>評価項目自体ではないが、健康面で特記すべき事項があれば、評価書面にそれを記載する取扱いとするのが適当である。その他、この欄(その他欄)には、...評価に当たって参考となる事項等を記載することが考えられる(29頁下から9-5行目)。</p> <p>文章式で評価する際には、...一般に、評価の視点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が、中でも、「一般的資質・能力」については、特徴的な事項を記載することで足りるものとする(29頁下から3行目-30頁上から3行目)。</p>	<p>当研究会は、人事評価について本人の意向を汲み取る方法として、従事した職務活動等に関する記載をした書面(自己申告書面)の任意的な提出制度と、第一次評価者が被評価者と面談する制度を設けることが適当であると判断した(41頁下から16-13行目)。</p>	<p>当研究会においては、裁判官にとって利用者からどのように評価されているかは極めて重要であり、また、法廷における対応等は利用者においてよく評価できるので、裁判所を利用する弁護士や当事者にアンケートを行い、その結果を評価する際の資料とすべきであるとの意見もあったが、裁判官の人事評価の資料を得ることを目的として、事件関係者その他の部外者を対象とするアンケート調査等を行うことは相当ではないという意見が多数を占めた(47頁上から9-16行目)。</p>	<p>評価書面に記載されているすべての内容について開示を求めることができるとした場合に、開示は、所定の期間内に開示の申出をした者に対し、評価書面の写しを交付することによって行うことが簡明であろう(51頁上から6-10行目)。</p>	<p>...被評価者が評価内容について不服を述べる機会を保障し、それを受けて評価者が評価内容を再考する手続を設けるとともに、その過程及び結果を記録化するものとするのが相当である(54頁上から8-10行目)。</p> <p>...不服について判断するための第三者機関を設けるべきではないという意見が大勢を占めた(54頁下から7-5行目)。</p>
異同	異なる	異なる	異なる	不明確	異なる	同じ	異なる