

(2) 「裁判官の任命手続の見直し」関係

ア 任用制度（任命手続）の改革とその理念

裁判官の任命手続の改革、すなわち任命手続と「給源」の改革は、高い資質・能力による適格者の選抜、独立性の確保、「説明責任」・国民的基盤の確保、の3つの理念に基づいて行わなければならない。

高い資質・能力の裁判官を得るために何をなすべきか。社会が高い資質・能力の裁判官を育てる、裁判官を含む法曹が自らの資質・能力を高めるために自己改革を進める、というそれぞれの努力・取組が相乗的に協働する関係が、その基盤とならなければならない。

次に社会の全体に広く人材を求めることが必要である。社会に開かれた司法、国民に開かれた裁判所・裁判官とするためには、募集のあり方を根本的に見直し、広く民間の人材が応募するような状況を作る必要がある。

更に、応募してきた候補者の適格性を確実に見分けることができるとともに、その過程自体が適格性を向上させる機能を果たす、高い信頼性と発展性のある資質・能力の審査制度を整備しなければならない。同時にそれは、裁判官の独立性の要請を満たし、かつ「説明責任」に答え得るものでなければならない。

現在、わが国の下級裁判所裁判官の任命に関する権限は、実質的には「指名」名簿を作成する最高裁判所にあると言ってよい。しかし、最高裁判所による指名の基準は公表されておらず、指名が決定される過程について何らの準則もなく第三者の関与もない。指名過程は国民からは窺い知ることができない不透明な状況にある。

また、最高裁判所による指名自体について、任官を志望する司法修習生に対して司法研修所の裁判官教官が事実上の選別を行い、その結果、任官を断念する司法修習生が少なからずいるとか、司法修習終了直後の任官やいわゆる弁護士任官のいずれの場合においても思想・信条による選別そして「任官拒否」が行われているという疑念や批判が絶えない。

資質・能力による選抜の理念、独立性や「説明責任」の理念に照らし、現行の任用制度はあまりに不透明・裁量的であり、国民の批判に耐え得るものではない。その抜本的な改革は不可避である。

イ 諸外国の実状

高い質と独立性を持ち、国民から信頼される裁判官を確保することは、洋の東西を問わず、自由で民主主義的な社会の形成を希求する諸国に共通する課題である。

リーガル・プロフェッションが裁判官の職務に就く制度（法曹一元）を採用するアメリカでは、リーガル・プロフェッションの中からいかにして適格者を選抜するか

についてさまざまな工夫が積み重ねられてきた。公選制も適格者を民主的に選抜する一つの方法と考えられている。知事等による任命方式を採用する州においても、信頼性の高い適格性の審査制度を中核とする選抜制度（いわゆるメリット・セレクション制度）が導入されている例が多い。後者の例では、この審査・選考過程に国民代表が加わり、その意思が反映される制度になっている。それは、裁判所がその後継者を選ぶというより、国民が裁判所に適格者を送り込むという意味合いのものである。

また、キャリア制度を採用するドイツの連邦や州においても、裁判官の任命に関して、国民代表委員を含む裁判官選考委員会の制度や選挙された裁判官によって構成される裁判官人事委員会が関与する制度をとるなどして、その透明化を図り、裁判官の質や独立性に関する国民の信頼を確保する努力が払われている。

ウ 任用制度（任命手続）の改革案

以下に述べる任用制度（任命手続）の改革案の基盤にあるのは、高い資質・能力の裁判官を国民の手で主体的に作り出すという発想である。

国民は、高い資質・能力の裁判官が登場するのを待つのではなく、主体的にこれを生み出す。裁判官を含む法曹は、国民の一員として、自らと後継者の資質・能力を高めるために自己改革を進める。任用制度（任命手続）の改革の先にあるのは、国民と裁判官を含む法曹との取り組みが相乗的に協働する状況である。

裁判官の募集・選考と任命の過程は、それ自体が、総体としての裁判官の資質・能力そして司法の質を発展・向上させていくものでなければならない。求められる裁判官の資質・能力とは決して静的なものではなく、社会の発展に応じて、絶えず動的に展開していくものである。裁判官の募集・選考と任命にかかる制度は、開かれた、発展可能なものとなるよう制度設計が行われなければならない。

任用制度（任命手続）の改革の主要な柱の一つとして提案する、「下級裁判所裁判官推薦委員会」の制度は、国民の参加を得るなど国民的な基盤を持つ合議機関が、裁判官の募集活動を担うとともに、国民の視点からあるべき裁判官像とこれに基づく選考基準を設定し、包括的で徹底した資料の調査・収集を前提とした信頼性の高い審査方法によって厳正・適切に候補者の資質・能力を審査するものである。

推薦委員会の活動は、裁判官の資質・能力のあり方に関する、国民・社会と裁判所との実質的なコミュニケーションを確保・促進することを通じて、国民の裁判官および司法に対する認識を高めるとともに、その過程で候補者自身を教育し、ひいては裁判官の資質・能力の水準を向上させるものである。

推薦委員会は多くの国民によって構成される必要があるとともに、そこでは国民の主体的・実質的な活動が保障されなければならない。

推薦委員会は、国民が自らの手で調査し、審査し、適格者を選び出す制度である。

「判事に任命されるべき者の指名について、透明性、客観性、説明責任を確保するための方策」（「中間報告」）として、例えば、選考のための基準の明確化や手続の整備・透明化、審査の厳格化などを図ることとした場合、当該基準や手続等を具体的にどのような内容とするべきか。

審議会で審議された内容を中心に基準を策定して公表し、国民代表委員を含む下級裁判所裁判官推薦委員会が、候補者の中から選考する。

ア 選考のための基準

（ア） 判事の選考と任命資格

判事の選考とは、判事の任用にあたって候補者の資質・能力を審査し、判事としての適格性の有無を判定することである。

通常、裁判官の選考は、「任命資格」もしくは「応募資格」（以下、任命資格という）といわれるものと、これらの資格を満たす者から適格者を選び出す際の基準となる「選考基準」もしくは「審査基準」（以下、選考基準という）との二段階の審査を経て行われる。

任命資格と選考基準とはもとより無関係ではなく、いずれも裁判官として必要な資質・能力を類型化したもので、前者は形式的に、後者は実質的にこれを定めたものである。

選考にあたって、裁判官にふさわしい最低限の経験と能力を備えていると一応推定させるものとしてあらかじめ外形的事項を中心に定められるものが任命資格である。

任命資格として多くの場合、裁判官としての素養、特に法的な知識・能力の存在を推定させる試験の合格、研修の修了などが定められる。一般に裁判官の官僚性の強い国では、司法と裁判官の役割や権限が小さく、そのために、任命資格は法曹資格と一致する傾向にある。これに対して、リーガル・プロフェッション型の裁判官制度の国では、裁判官の権限が大きく、任命資格も厳格化する。その経験を経ていることが裁判官として必要な資質・能力を備えているであろうと推定させるものとして、他の法律職への一定期間の従事などが定められるのがそれである。

裁判官の選考で中心となるのは、任命資格を満たす者に対し、実質的にその適格性の有無を吟味する作業である。

（イ） 適格性の審査 選考基準の策定

判事の選考は、任命資格を満たす者に対して、更に実質的にその者が裁判官として必要な資質・能力を有しているか否かを審査し、これがあると判定された者を選び出

す作業ということが出来る。この裁判官としての適格性を審査するときの基準が、いわゆる選考基準である。

基準のない審査は恣意的であるとの批判を避けることができない。政治的な思惑や裁判所組織の都合といった考慮が混入しない保障はない。質・独立ともに危殆に瀕することになる。この点、最高裁判所事務総局作成の「司法制度改革審議会からの質問に対する回答」(平成12年10月30日付)の問第6に対する回答では、「判事としての適格性は、画一的なものではなく、それぞれの経歴の中で判事にふさわしい能力、識見等を備えるに至っていけばよいものと思われる。結局は、人物の総合判断ということに行き着く」とされている。選考基準として不十分と言うよりないに等しい。

諸外国では、当然のことながら、しかるべき選考基準を定め、これを公表している。

例えば、アメリカ法曹協会(ABA)は、州の裁判官候補者を選考する基準として次の事項を提示する。

誠実さ(integrity)、法的知識及び能力、専門職経験、裁判官としての気質、常識、同情、決断力、堅実さ、謙遜、偏見のなさ、忍耐、機転、思慮深さ、勤勉さ、健康、金銭面での責任、公共サービスへの関与

イギリス大法官府が出しているレコーダー(当初任命される非常勤裁判官)への応募ガイドに記載された選考基準は次のとおりである。

法的知識と経験、知的分析力、確実な判断力、決断力、コミュニケーション技能、権威、誠実さ、公正さ、人間と社会についての理解、健全な気質と成熟、礼儀と人間性、公的サービスへの関与

ドイツのノルトライン＝ヴェストファーレン州の社会裁判所裁判官の選考基準としては次の事項が提示されている。

専門的能力、責任感、自己管理、自発性、創意、自己評価及び自己省察能力、自覚、貫徹力、紛争解決能力、コミュニケーション能力、協働能力、調停能力、公正中立能力、利用者指向性、感情移入能力、職務委譲能力

また、やや趣旨は異なるが、フランスでは裁判官の勤務評価に際し、次のような点が評価項目として掲げられている。

判断力、良識及び適切な判断、精神力及び自制心、責任感、聴取・交流能力、進取の精神、新しい状況に対する順応力、法律の知識の正確性と多様性、法律の知識を活用する能力、統合力、文章表現能力、業務の遂行における整理能力、職務に対する柔軟性と忠誠心、仕事の能率と効率、裁判所の運営全般と活動への関

心と参画、知識の活用と向上、裁判所書記課への関与と公務員との関係、司法官との職業上の関係、他の機関との職業上の関係、部・裁判所または司法機関を代表する能力

これらの選考基準はそれぞれの国における司法の役割や裁判官像を反映している。任命資格に一定期間の弁護士等の経験を求める国（アメリカやイギリス）では、裁判官の権限が大きく、いわばその人格的要素が相対的に重視される傾向があるのに対し、法曹資格をもって任命資格とする国（フランスやドイツ）では、裁判官の官僚としての性質が色濃くなるとともに、その権限が アメリカやイギリスに比べて 小さく、法的な知識（専門知識）や職業人としての執務能力も相当に重視される傾向がみられる。

しかしいずれにせよ単なる法的な知識（専門知識）や職業人としての執務能力だけでなく、誠実さや公正さ、依頼者やコミュニティ指向性などの人格的要素が審査の対象とされている。加えて、任命資格に一定期間の弁護士等の経験を求める国（アメリカやイギリス）では、人格的な成熟性が要求されていることが注目される。

わが国では、原則として司法試験に合格して司法修習を終了した後、10年以上、法律職に就いて様々な経験を経たことを任命資格の取得要件としている（裁判所法第42条）。これは、法的な知識（専門知識）や職業人としての執務能力のみならず、それ以外の判事に必要とされる最低限度の資質・能力を10年以上法律職に就いていたことを通じて体得しているものと一応推定しようとの趣旨である。

この選考手続の構造は、任命資格に一定期間の弁護士等の経験を求める国（アメリカやイギリス）のそれに類似している。問題は、10年以上の法律職の中に、官僚的性質の濃い「判事補」が含まれていることにある。既に述べたように現行の判事補は、その職務の内容に鑑み、その10年間の経験を通じてかかる資質・能力を身につけているものと推定できる存在ではない。判事補制度が「給源」すなわち任命資格として不適切であるとする理由はここにある。

ともあれ、わが国における、判事の選考は、任命資格者について、更に判事にふさわしい適格性を備えているかどうかを選考基準に基づいて実質的に吟味する作業である。

（ウ） 「中間報告」と判事の選考基準

選考基準の策定は、裁判官に何を求めるかというところから出発しなければならない。「中間報告」は、「国民が求める裁判官像（その資質と能力）」について、「少なくとも、...その一人ひとりが、法律家としてふさわしい多様で豊かな知識、経験と人間性を備えていること」として、具体的に次のような内容を示している。

「当審議会は、まず、国民が求める裁判官像（その資質と能力）について、虚心に立ち返って議論を重ねた。その結果、『人間味あふれる、思いやりのあ

る、心の温かい裁判官』、『法廷で上から人を見下ろすのではなく、訴訟の当事者の話に熱心に耳を傾け、その心情を一生懸命理解しようとするような裁判官』、『何が事案の真相であるかを見抜く洞察力や、事実を的確に認識し、把握し、分析する力を持った裁判官』、『人の意見をよく聴き、広い視野と人権感覚を持って当事者の言い分をよく理解し、なおかつ、予断を持たずに公正な立場で間違いのない判断をしようとするような裁判官』など様々な意見が出された結果、少なくとも、裁判官は、その一人ひとりが、法律家としてふさわしい多様で豊かな知識、経験と人間性を備えていることが望ましいとの共通認識を得るに至った。」(3、(3)、イ)

これらは、当事者・国民と同じ目線に立ち、当事者・国民の心情を解し、現場に臨んで生の事実を調査・分析しつつ、その中から具体的な正義を見つけだす営みを少なくとも10年間経験することによって体得し得るものである。

今後、諸外国の基準も参考にして、選考基準を策定して公表し、国民の批判を受けてその水準を高めていく必要がある。

なお、自明のことであるが、人種、性別、社会的身分、門地及び政治的、宗教的な思想・信条は選考要素となり得ない。念のためにこの点を明示することが必要である。また、判事補の任命の場合も上記に準ずるものとすべきである。

イ 選考の手続

いかに選考基準を精緻に定めたとしても、適格性の判定には大なり小なり評価的要素が含まれざるを得ない。適格性の判定から恣意性を払拭するために特段の意を用いる必要がある。「国民の裁判官に対する信頼感を高める」(「中間報告」3、(3)、ア)ためには、裁判官としての適格性の審査が厳正・適切に行われていると国民が確信できるようなものになっていなければならない。適格性の審査が高度の客観性(非恣意性)を持ち、かつ説明責任の要請にかなうものであるとき、審査結果の信頼性は高くなる。任命手続の改革にあたっては、「そのような手続で審査されているのであれば裁判官の質は盤石である」と国民が安心して思うことができるような制度にすることが肝要である。そのような制度になれば、国民の裁判官の質に対する信頼感は大いに高まる。

それゆえ、審査手続が、高度の客観性(非恣意性)を持ち、かつ説明責任の要請にかなうものになるために、誰(適格性の審査主体)が、いかなる方法(適格性の審査方法)で、適格性を審査するかという点が問題となる。

適格性の審査は、任命権者(形式的任命権者と実質的任命権者の双方を含む)から独立した、第三者的な機関がこれにあたるべきである。任命権者の政治的な思惑や主観的な都合といった考慮が混入して、適格性の審査が歪み、司法・裁判官の独立性がおびやかされることを避けるためである。また、審査の質を確保するために、多くの

人の目でこれを行うべきである。すなわちこの第三者的な機関は、相当数の委員から構成される合議体とする必要がある。同様に、審査の質を確保し、かつ説明責任に応えるために、第三者的な機関の委員の相当数（過半数）は、国民を代表する非法律家にすべきである。

諸外国においても、第三者的な機関が裁判官の適格性の審査を担当して、裁判官の質と独立性に対する国民の信頼を高める役割を果たしている例が見られる。アメリカの 30 以上の州で何らかの形で導入されているメリット・セレクション制度がその典型である。アメリカのメリット・セレクション制度の利点として、裁判官の多様性をもたらすことも指摘されている。この制度は、ドイツの一部の州でも採用されている。

また、適格性の審査方法を信頼性の高いものにする必要がある。選考基準を満たすか否かを判断するための資料を徹底して収集し、またその資料を活用・駆使するための科学性・合理性の高い手法を考案・導入する必要がある。また、審査にあたる委員が実質的かつ主体的にこれを行うことができるような方策も講じなければならない。アメリカのメリット・セレクション制度は、この面でも、優れた経験を有している。

このようにしてみると、国民代表委員を含む、第三者的な機関が、厳正・適切に候補者の適格性を審査する方式は、審査手続に高度の客観性（非恣意性）を持たせ、かつ説明責任の要請にかなうものということができる。

わが国では、裁判官の選考手続はほぼ全面的に最高裁判所の裁量に委ねられている。その過程は国民から覆い隠されている。それは透明性・客観性そして説明責任の要請を満たすものとは言えない。

「高い質の裁判官を獲得し、これに独立性をもって司法権を行使させる」ための裁判官任命手続の改革として、上記の審査方法を整備した、国民代表委員を含む下級裁判所裁判官推薦委員会を設置することが必要である。

「判事に任命されるべき者の指名過程に国民の意思を反映させるなど資格審査の充実を図るための方策」（「中間報告」）として、具体的にどのようなものが考えられるか。

国民代表委員が過半数を占める下級裁判所裁判官推薦委員会を、各高等裁判所所在地ごとに設置すべきである。

前述のとおり、「高い質の裁判官を獲得し、これに独立性をもって司法権を行使させる」ための裁判官任命手続の改革として、上記の審査方法を整備した、国民代表委員を含む下級裁判所裁判官推薦委員会（以下、委員会という）を設置する必要がある。これにより、判事の指名過程に高度の透明性・客観性を確保し、説明責任の要請に応えることができる。

それは「諮問委員会」ではなく、「推薦委員会」と称すべきである。なぜなら、この機関は、最高裁判所から候補者を示され、その者の適格性の有無について意見を提出するという受動的なものではなく、候補者を公募するとともに、能動的・主体的に候補者の適格性を審査・判定し、適格者を最高裁判所裁判官会議に推挙するものであるからである。

この委員会が国民の意思を反映するものであるためには、国民代表委員が委員の過半数を占める必要がある。その参加・審査を実質化するために、同委員会は、少なくとも高等裁判所所在地ごとに設置される必要がある。

の方策について、例えば、国民の代表を含む何らかの機関が判事の候補者について審査を行い、最高裁に対して適任者を推薦することとするとの意見や、同様の機関が判事の候補者の指名に当たって諮問を受け、最高裁が指名しようとする者について審査を行い、意見を述べることとするとの意見があるが、このような機関が指名過程に関与するものとして、具体的にどのような制度が考えられるか。内閣に任命権を附与するとともに、司法権の独立の保持の観点から、最高裁に裁判官としての適任者を指名させるものとした憲法の趣旨に留意しつつ、以下に掲げる個々の問題点や検討事項に対応して必要となる制度上の工夫等を含め、制度の具体的な内容を明らかにされたい。

イ．当該機関の設置先及び推薦等の拘束力

ロ．当該機関の委員の構成・人数・選任方法（国民の意思を代表し、かつ、国民の納得を得られる者に関する問題など）

ハ．当該機関に対する政治的な圧力などにより、中立性・公正性を欠く判事候補者が選出されることがないようにするための制度上の工夫

ニ．当該機関が、全国の裁判官の資質や能力などを詳細に把握できないこととなり、その審査が形式に流れることがないようにするための制度上の工夫（例えば、地域ブロックごとの委員会の設置や、人事評価のための判断資料の充実・明確化など）

ホ．当該機関の審査の対象となる判事の候補者を、公募によることとするか否か（判事の給源の在り方とも関連）

裁判官になろうとする者は、国民代表委員を過半数とする、独立した下級裁判所裁判官推薦委員会（各高等裁判所所在地に設置）に申し入れて応募する制度を作るべきである。

ア 当該機関の設置先及び推薦等の拘束力（イ関係）

（ア） 設置先

委員会の所掌事務は、判事となるべき者を指名する最高裁判所裁判官会議に候補者を推薦して審議を求めることである。したがって、委員会は最高裁判所の下にある機関であるが、その設置先は各高等裁判所所在地とすべきである。各高等裁判所所在地に置くことにより、分権化の流れに沿うとともに、国民の参加を実質化することができる。また、新任・再任を含めて年間少なくとも200～300名の候補者について、それぞれの地方の実情に沿った実質的審査を行うことが可能になる。

委員会は最高裁判所が執り行う司法行政事務（指名名簿の作成）の一部を担う機関ではあるが、裁判官の指名に国民の意思を反映させようとするものであり、かつ委員会に国民代表が加わることからしても、委員会の職権行使の独立性が確保される必要がある。最高裁判所の司法行政上の指揮命令系統から独立した機関であることを明確にすべきである。

（イ） 委員会による推薦の効力

最高裁判所は、判事及び判事補となるべき者の指名において、委員会の推薦を尊重するものとするのが妥当である。

委員会は、最高裁判所の下級裁判所裁判官指名権の行使を適正化するために最高裁判所自らが国民代表委員の参加を得て設置し、適格者の推薦を得ようとするものである。最高裁判所は、その推薦を尊重して指名し、委員会が推薦しない者を指名してはならない。最高裁判所が、自ら設置した委員会の推薦した者の指名を拒否するなどした場合には、同裁判所の政治的な責任が生ずることになる。

イ 当該機関の委員の構成・人数・選任方法（国民の意思を代表し、かつ、国民の納得を得られる者に関する問題など）（口関係）

（ア） 人数及び構成

委員会の委員数を 20 名程度とし、法曹三者の委員と非法曹である国民代表委員で構成する。

アメリカの州の指名委員会でも、ドイツの州の委員会でも、その定数は 10 数人であることが多い。わが国においては各高等裁判所所在地に委員会を設置し、国民代表委員はその高等裁判所管内の自治体から選任することが妥当である。そこで各自治体から 1～2 名、これに法曹三者委員を各数名加えると 20 名前後となる。

なお、国民の参加を実質化し、適格性の審査の質を高めるために、国民代表委員の数が全体委員数の過半数を占めるようにすべきである。

委員に非法曹である国民の参加を得るに伴い、その主体的・実質的な委員活動を保障するために特段の施策を講ずる必要がある。アメリカの州の指名委員会では様々な仕組みや運営上の工夫をして、非法曹の委員活動の主体化・実質化に成功している。

（イ） 選任方法

法曹三者の委員は高等裁判所、高等検察庁、当該ブロックの弁護士会連合会がそれぞれ推薦する者とする。国民代表委員の選任方法は、国民の代表であること、国民の多様な意見を反映し得るものであること、その中立性・公正性が確保されていることなどの諸要請を満たすものでなければならない。具体的には、委員を公募した上での抽選、高等裁判所管内の都道府県知事が議会の同意を得て推薦するなどの方法が考えられよう。

また、最高裁判所長官の任命とすることにより、最高裁判所が指名にあたって委員会の推薦を尊重する根拠とすることができる。

ウ 当該機関に対する政治的な圧力などにより、中立性・公正性を欠く判事候補者が選出されることがないようにするための制度上の工夫（八関係）

委員会は、最高裁判所の指名の適正さを確保するための制度である。内閣や最高裁判所を含む外部からの一切の干渉を受けずに独立してその職権の行使ができるよう、次のような制度的な工夫が必要である。

- （ア） 委員会の職権の独立性を明確にする。
- （イ） 判事及び判事補となるべき者の推薦基準として、特に、思想信条は選考要素となり得ないことを明示する。
- （ウ） 委員会は、申込者に対する選考結果を、推薦を可とする者についても不可とする者についても最高裁判所に提出すべきものとし、推薦を不可とする者についてはその理由を付すべきものとする。
- （エ） 最高裁判所は、指名名簿に登載しない者について、委員会が推薦を可とした者については委員会及び本人に対して指名しない理由を付して通知するものとし、委員会が推薦を不可とした者については本人に対して委員会が推薦しないこと及びその理由を付して通知するものとする。
- （オ） 指名されなかった者がその結果と理由について不服がある場合には、最高裁判所に対して不服申立ができる制度を設ける。

エ 当該機関が、全国の裁判官の資質や能力などを詳細に把握できないこととなり、その審査が形式に流れることがないようにするための制度上の工夫（例えば、地域ブロックごとの委員会の設置や、人事評価のための判断資料の充実・明確化など）（二関係）

- （ア） 高等裁判所所在地 8 か所への設置
委員会の設置先を各高等裁判所所在地合計 8 か所とする。こうすることにより、新任・再任を含め年間 200 ～ 300 名の候補者について、地方の実情に沿った実質的な審査を行うことが可能になる。設置数が少なければ、詳細な審査が困難となり、制度が形骸化する危険性がある。
- （イ） 関係各機関・個人に対する調査・照会権
委員会は、申込者について自ら必要な調査を行った上で、その適格性を審査するものとする。そのため、委員会には関係各機関及び個人に対する調査・照会権を与える。
最高裁判所は、委員会の求めに応じて、申込者に関する人事関係資料を委員会に送付する。

(ウ) 幅広い判断資料の収集

委員会は、申込書に記載された事実（申込者の経歴や申込理由その他）及びこれ以外の申込者の資質・能力に関する資料を幅広く包括的に収集する。申込者が提出する資料は当然のこととして、最高裁判所からの人事資料やその他の官公署等からの資料、さらに申込者への質問状の送付と面接、申込者を直接知る弁護士、裁判官、検察官あるいは裁判所職員などへの質問状の送付、申込者が居住する地域住民への質問状の送付、さらには公開ヒアリングなどを通じて得る資料などがその主なものである。

この点、類似の制度を採用しているアメリカ各州の裁判官推薦委員会では、充実した判断資料の収集のためにさまざまな工夫が行われている。

例えば、事実上メリット・セレクションに近い制度をとるアメリカのカリフォルニア州では、裁判官候補者評価委員会がカリフォルニア州法に基づいてカリフォルニア州弁護士会の機関として設置されている。同委員会は、厳格な秘密保持のもとに裁判官候補者について徹底的な調査を行い、90日以内に評価作業を終え、知事に報告する。候補者の適格性の評価のために考慮する項目としては、候補者の専門職的能力、経験、裁判官としての気質・勤勉さ・正直・客観性、地域からの尊敬・廉潔性、健康、偏見の有無などである。事実審裁判官の場合は2名の委員（うち1名は弁護士）が、上訴裁判所の場合は3名の委員（うち2名は弁護士、1名は市民）が候補者について調査を行う。まず、候補者から53項目にわたる「個人データ質問票」の回答を求め、その記載内容を精査する。さらに数百人の裁判官と弁護士を含む次の者に「秘密意見調査票」を送付して回答を求める。回答者は質問項目ごとに「際だっている」「非常に満足できる」「満足できる」「平均以下の満足度」「不満足」「知らない」という6つの回答から選択して回答することになっている。

候補者の適格性を知っている本人の挙げた50～75人のリスト

候補者が業務を行っていた郡や地域の300人～400人の弁護士の無作為抽出リスト

候補者が業務を行っていた郡の裁判所の裁判官

候補者の個人データ質問票で言及された個人

検察官と公設弁護人（候補者が刑事事件に関わっていた場合）

調査委員はこれらの回答に基づいて、候補者に面接をする。もし、調査委員が調査の過程で候補者に対する消極的な指摘等を聴取していたときは、面接の48時間以上前に候補者にこれを開示して反論する機会を与えることとされている。これらの調査を経て委員会は審査を実施し、候補者について「際立って適格」「非常に適格」「適格」「不適格」の4段階の評価をして、その結果を知事に報告する。この評価は非公開とされているが、委員会で不適格と評価され

た候補者が知事によって事実審裁判官に任命されたときは、州弁護士会はその事実を一般に公表する。また、不適格の候補者を知事が上訴裁判所裁判官に任命したときは、州弁護士会は、その事実と理由を知事の任命を承認する機関である裁判官任命委員会の公開審査の場で明らかにすることができる（日本弁護士連合会編「市民に身近な裁判所へ」（日本評論社、1999）420～422頁）。

このように、厳正・適切な審査を保障するためには判断資料の充実が不可欠であり、これらの例をも参考としながら具体的な制度設計を行う必要がある。

オ 当該機関の審査の対象となる判事の候補者を、公募によることとするか否か（判事の給源の在り方とも関連）（ 本関係 ）

判事になろうとする者は、赴任を希望する地域をその管轄とする高等裁判所所在地に設置されている委員会に申し込み、委員会の審査を受ける。判事の給源に現在のような判事補が含まれる場合も、他の給源からの場合も同様である。また、判事補の任命の際も同様とすべきである。

高い資質・能力の裁判官を得るためには、広く社会にその候補者を求めるべきである。これが公募制である。法曹一元制度のアメリカの各州はもとより、イギリス（裁判官の大部分）、キャリア制度をとるドイツの各州、法曹一元的制度和キャリア制度が併存するベルギー、オランダなどはいずれも公募制である。

公募制は、個々の裁判官の意思を尊重してその責任感を醸成するとともに、その主体的な行動と転任しない自由を保障し、裁判官の独立を実質的に確保しようとするものである。

内閣に対して送付される下級裁判所の裁判官を指名する名簿等の実態（名簿の作成方式（人選の方法など）及び形式、名簿に掲げられる者の数と実際に任命される者の数との関係、名簿以外に添付される参考資料など）について、明らかにされたい。（最高裁のみ）

最高裁のみに対する設問のため回答なし。

内閣による最高裁判所裁判官の指名及び任命に係る実態とその問題点について、どのように考えるか。

最高裁判所裁判官任命諮問委員会を設置し、国民審査法も改正すべきである。

ア 実態と問題点

(ア) 最高裁判所裁判官の指名・任命の実状

憲法第 6 条及び第 79 条は、最高裁判所長官は内閣の指名に基づき天皇が任命し、その他の最高裁判所裁判官は内閣が任命することと定めている。

最高裁判所裁判官の選任過程は、国民から窺い知ることができない極めて不透明な状況にある。選任手続は、裁判所法第 41 条に定める要件のほか法令上の規制はなく、完全に秘密裡に行われている。指名・任命基準は公表されていない。指名・任命が決定される過程についても何らの準則もなく第三者の関与もない。

長官を含む最高裁判所裁判官 15 名の前職出身別の割合は、最高裁判所創設時には裁判官出身者 5 名、弁護士出身者 5 名、学識経験者 5 名（検察官出身者 1 名を含む）とされていた。しかしこの割合は後に変更され、裁判官出身者 6 名、弁護士出身者 4 名、検察官出身者 2 名、学識経験者 3 名となり、今日に至っている。その結果、弁護士出身者や学識経験者の数が減り、キャリアシステムの中で長く法律実務に携わった裁判官、検察官出身者が過半数を占める状態となっている。

大野正男元最高裁判所裁判官によれば、最高裁判所裁判官のうち、「少なくとも法曹資格者の任命については最高裁の長官が推薦し、政府がこれを受け入れて任命するのが慣行となっている。その推薦は、裁判所が行うものではなく、長官個人がその資格において行うものと考えられているから、高裁長官などの場合と違って、裁判官会議にかけられることはない。したがって、最高裁にいても、長官がどのようにして推薦するのかは分からない。閣議決定の少し前の裁判官会議の席上で、候補者の氏名が長官から伝えられるという程度のことである」（大野正男「弁護士から裁判官へ」（岩波書店、2000）64 頁）。このように、「日本では、最高裁判事の任命に実質的な影響力を持っているのは、長官のみである」（同上 65 頁）と指摘されている。

(イ) 現状の問題点

最高裁判所が憲法審査を含む終審裁判所であることに鑑みれば、最高裁判所裁判官に高い識見が求められることはいうまでもない。内閣の最高裁判所裁判官指名・任命権が、実質的に内閣の任命にかかる最高裁判所長官のみに委ねられ、その選考基準も

選考過程も不透明な現状は、最高裁判所裁判官に対する国民の信頼を確保する上で大きな問題を含んでいる。

最高裁判所が創設された最初の最高裁判所裁判官の指名・任命のみは、内閣に設置された最高裁判所裁判官任命諮問委員会の答申を受けて行われた。しかし、この委員会はこの1度の答申だけで廃止された。

最高裁判所裁判官に対する国民の信頼を確保するため、公正・妥当な人選が透明性・客観性を持った手続の下で行われるようにしなければならない。最高裁判所裁判官の指名・任命方法の改革として、再度、最高裁判所裁判官任命諮問委員会が設置されるべきである。

また現状の前職出身別割合に拘泥することなく最も最高裁判所裁判官にふさわしい者が推薦されるようにしなければならない。

(ウ) 日弁連における推薦手続の改善

現在、弁護士会内には、弁護士出身の最高裁判所裁判官の候補者を日弁連が最高裁判所長官に推薦するための制度が設けられている。1992年以降、各弁護士会は、候補者を公募し、届出のあった弁護士の中から最高裁判所裁判官の候補者を選んで日弁連に推薦することになった。日弁連の最高裁判所裁判官推薦諮問委員会では、候補者本人に面接して所信表明と質疑を行うなどした上で、投票によって裁判官1人につき4名程度の候補者を決定し、これを受けて日弁連会長が最高裁判所長官に推薦する。

いまだ不十分な面はあるものの、日弁連では推薦過程に透明化などの改善努力を行っている。

イ 最高裁判所裁判官国民審査法の改正

最高裁判所裁判官の指名・任命について説明責任を確保するには、指名・任命過程のみならず、事後の国民審査についても、抜本的な改革が求められている。

最高裁判所裁判官国民審査法については、国民が最高裁判所裁判官の適否について実質的に判断できるように制度の改正が必要である。情報公開を進めるとともに、罷免を可とする者についてのみ×印を記して、何も記載されない者については罷免を可としないこととなる現在の方式を改め、適任と思う者については○印を、罷免すべき者については×印を記載する方式へと転換すべきである。

の問題を解消するための方策の一つとして、「最高裁判所裁判官の選任等の在り方」（「中間報告」）に関して、例えば、最高裁判所裁判官任命諮問委員会を現状に合わせて再設置するとの意見もあるが、その場合において、に掲げた諸点と同様の問題点に対応して必要となる制度上の工夫等は何か。

最高裁判所裁判官任命諮問委員会を設置し、その構成等は下級裁判所裁判官推薦委員会の制度と同様にする。

ア 最高裁判所裁判官任命諮問委員会の設置

最高裁判所裁判官の任命について、その透明性・客観性と国民に対する説明責任を確保するために、最高裁判所裁判官任命諮問委員会（以下、「委員会」と称する）を内閣に設置することが必要である。

なお、最高裁判所発足当時の委員会については、国会審議の中で、同委員会が最高裁判所裁判官になるべき者の候補者を自ら選定する機能を持つものであることが明確にされ、実際にもそのように機能した。今次新たに設置する委員会も同様の権限を持つこととした上で、その名称も当時と同じ最高裁判所裁判官任命諮問委員会とするのが妥当である。

イ 委員会の構成等

委員会の委員数を 30 名程度とし、その委員は最高裁判所長官を含む裁判官委員、日本弁護士連合会会長を含む弁護士委員、検事総長を含む検察官委員及び国民代表委員とし、内閣が国会の同意を得て任命する。その際、国民代表委員が過半数を占める構成とする。

国民代表委員は、最高裁判所創設当時の最高裁判所裁判官任命諮問委員会においては衆参両院議員及び学識経験者とされた。しかし、この委員会を設置した趣旨は、政治的存在である内閣の任命権行使の適正を図り、その政治性を抑制して真に適任者を選考しようとするものであった。それゆえ政治的圧力を排除する工夫が必要である。

なお、委員会による選考手続、委員会の選考結果の効力等は、下級裁判所裁判官推薦委員会と同様とする。

ウ 選考基準

現在、日弁連が、弁護士の中から最高裁判所裁判官となるべき者を最高裁判所長官に推薦するに際して使用している推薦基準は次のとおりである。

- (ア) 憲法の理念に徹し、広く国民的視野に立ち、高潔な人格を備えた人
- (イ) 弁護士としての活動及び弁護士会での活動によって培われた市民的感覚と基本的人権の擁護への熱意が具体的に感得される人
- (ウ) 他の分野出身の裁判官に伍して粘り強く説得的議論が展開できる学識、識見と、少数意見も含めてそれを表現できる積極性がみられる人

これらも参考にして、新しい詳細な基準を定めるとともに、資料を充実化させ、実績を厳正に評価するようにしなければならない。

(3) 「裁判官人事制度の見直し(透明性、客観性の確保)」関係

ア 裁判官人事制度をとりあげる意義

裁判官の人事制度は、裁判官の独立に大きな影響を与える。適切な任用制度により選任された高い質の裁判官が、何の心配もなく独立性をもって司法権を行使するためには、独立性と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。ところが審議会に対する最高裁判所事務総局の3回にわたる人事制度に関する回答(平成12年5月31日付・7月31日付・10月30日付)からもわかるように、人事制度はこれまで全く不透明で客観性も担保されてこなかったのである。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ておらず、基準や手続も明確にされてこなかった。

この数十年の司法の問題を見ると、この裁判官人事制度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に対し、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、最近では裁判官の市民的自由に対する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、透明で客観的でないことから生ずるものである。人事制度の抜本的な改革は不可避である。

人事制度の改革にあたっては、人事運営の中心を担ってきた最高裁判所事務総局のあり方もあわせて根本的に改める必要がある。「裁判官の採用、昇給や転勤の決定などの司法行政事務は裁判官会議で行われる。しかし現実には形式的なもので、原案を承認することとなる。」「原案は事務総局が作成する」が裁判官は「口出しをしない」。そしてそれは、「...裁判事務が忙しくて余裕がないばかりでなく、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かったから」であると元最高裁判所判事は述べている(大野正男「弁護士から裁判官へ」(岩波書店、2000)101～102頁)。この発言からも分かるように、最高裁判所事務総局のあり方を改革しなければ、人事制度の改革も画餅に帰する危険性がある。

イ 裁判官人事制度の改革を行う視点

法曹一元諸国では、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。ただし、内部評価は裁量的要素があればあるほど裁判官独立侵害の危険性を内包するので、どの国においても透明な手続で独立を害さないよう細心の注意を払って行われている。評価の本人開示、反論権付与、不服申立手続の整備、報酬・転任についての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。裁判官の独立を中核とする司法においては、この点を十分に注意しなければならない。

このように、世界各国では法曹一元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て確保しながら、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けるような制度設計を行っている。

これらに対し、日本の現状は、10年任期制にもかかわらず終身雇用的運用がなされており、内部での昇給・昇格が存在し、任期制に対応するような裁量的要素をなくす人事制度はとられていない。また、人事評価の基準・主体・手続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、裁判官の独立を客観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しまっている。

日本においても、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すべきである。

「裁判官の人事評価...について、透明性、客観性を確保するための方策」（「中間報告」）として、例えば、評価権者・評価基準の明確化・透明化、評価のための判断資料（外部評価によるものを含む。）の充実・明確化、評価内容の本人開示と不服がある場合の是正申立等の手続の整備などを図ることとした場合、当該基準や手続等を具体的にどのような内容とするべきか。

司法に期待されている職責を十分に果たしているかという点と、裁判官独立確保の要請とを満たす人事評価でなければならない。前者の視点から評価制度を設け、後者の観点から評価を使用する部面の明確化、内部評価・外部評価を含んだ客観性の確保、複層的な評価、本人開示、反論権付与、不服申立機関の設置などが必要である。

ア 人事評価に求められる改革の視点

（ア） 人事評価の位置づけ

最高裁判所は、裁判官については、法令に基づく制度としての勤務評定制ではないとしながら、人事評価を行っていることを認めている（平成12年5月31日付「裁判官の人事評価の基準、評価の本人開示、不服申立制度等について」）。極めて不透明な形で、評価の内容が本人にも開示されずに行われている。かかる人事評価のあり方が、裁判官の独立を危うくするものであることは言うまでもない。

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）一般のために用いられていると思われる。しかし、果たして、人事評価がそれらすべてのために必要なのだろうか。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ることはできない。裁判官の独立に悪影響を与えないためには、人事評価が機能する場面を明確にし、かつ人事評価が不利益的処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。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、評価を使用する場面は、応募が重複した場合の選択、再任、職務の改善の場面に限られると考えられ

る。

(イ) 人事評価に求められる要請 人事評価の透明性・客観性の確保

一定の範囲で裁判官に対する評価を使用することがあり得るとして、次にかかる評価の目的を明らかにする必要がある。

裁判官に対する評価の目的は、司法・裁判所に期待されている役割(前述、1、(1)、ア)に応じて、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、これまでもしばしば指摘してきたように、人事および人事評価は、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誰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、任用手続と同じく、裁判官の評価については、誰が(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。

裁判官の評価を行うために最低限必要な措置は以下のとおりである。

- ・ 評価の客観性の確保
- ・ 評価の本人開示(裁判官の自己改善に役立て、また裁判官の独立を保障する)
- ・ 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
- ・ 内部評価だけでなく、利用者による外部評価(独立の侵害の危険性の少ない外部評価を重視する)
- ・ 評価と不利益的処遇を直接的にむすびつけないこと。

イ 評価権者・評価基準の明確化・透明化

(ア) 評価権者

当該裁判官の所属する裁判所の裁判官会議(あるいは評価委員会)が最終的な評価を行うことになろうが、内部評価を複層的なものとするとともに、外部評価を導入する必要がある。

a 内部評価について

(a) 複層的な評価制度の導入

人事評価の客観性を確保するにはより多くの関係者が評価に関わり、評価主体を複層化することが必要である。また、内部評価の客観性を担保し、かつ裁判所運営について国民の声を反映させるためにも、評価主体に外部者の参加が図られるべきである。

(b) 複層的評価制度の一案

第1次評価と第2次評価に分ける。

第1次評価として、自己評価と部内での双方向的評価（総括が両陪席を、陪席が総括と相陪席を評価）を行う。第1次評価は、本人および各部署で実施する。日常の職務は本人や各部署の中でしか分明でない部分が少なくないからである。

第2次評価は裁判官会議（評価委員会）が行う。裁判官会議を評価機関とした場合、大庁の場合にこれが十分に機能しないおそれがある。在職年数の均衡を配慮して、適切な人数の評価委員会を設けることも考えられる。また、客観性の担保や国民の声を反映などの要請にこたえるために、これらの評価機関へ外部者の参加を求めるべきである。

本人開示を絶対要件にする、双方向的な評価制度（上からだけでなく陪席も総括や所長を評価）を採るなどによって、万が一にも独立性を脅かすことのないような仕組みを講ずる。

法律上は裁判官会議が司法行政権を持ち、所長や総括には人事評価に関する権限はない。しかし実際には、所長・総括がこれを実施しているとのことである。この状況をそのまま制度化すれば、所長・総括との関係で、陪席が萎縮するなどの好ましくない影響が予想されるので、その点を十分考慮すべきである。

b 外部評価について

(a) 導入の正当性

裁判官が最も真価を問われる場合は、法廷や和解での対応であるが、内部評価では、同一部以外の裁判官では見る機会が少ないため評価できず、かつ独立を侵害する危険性を内包する。

国民に対してどこまで責任を果たしているかをもっとも適切に評価できるのは弁護士や利用者であり、それらのものによる外部評価は独立を侵害する危険性も少ない。また、外部評価は「プロフェッションについて、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」（「中間報告」2、(3)）という課題を具体化するものでもある。ただし、個々の結果に流されないように、また政治的影響力を直接的に受けないように、多数の資料による客観化が必要となる。

また、これらの外部評価を裁判所内部から弁護士会や利用者から求める制度づくりが必要となる。

(b) 正確性

大阪、京都、名古屋弁護士会等における弁護士に対するアンケート結果でその正確性は検証されている。勝敗にかかわらず、評価の高い裁判官はほぼ全項目で高く、低い裁判官は全項目で低い。

(c) 外部評価の効力

内部評価と外部評価をあわせて、裁判官会議（評価委員会）が評価の資料とし、外部評価についても内部評価と同等の位置づけとするべきであろう。

(イ) 評価基準

最高裁判所の従前の評価書式は、上からの評価要素が強く独立を侵害する危険性があるので、同様のものを用いるべきではない。「中間報告」の「国民の求める裁判官像」(3、(3)、イ)を一つの基準にする方向性が考えられる。各国でとられている評価基準も参考になる。

ウ 評価のための判断資料（外部評価によるものを含む）の充実・明確化

同一部内では、各自の執務内容や執務姿勢に直接に接することになるが、部が異なるとほとんど執務に接する機会がない。自己評価や部内の評価以外には適切な資料は少なく、外部評価が重要な資料となる。

評価のための判断資料としては、判決内容は用いるべきではない。また、職務の質については主観的判断が入り込むので、できるだけ客観化するように注意すべきである。職務の量については裁判官の職務が量をもってはかりきれない部分が多いので、客観的に見て特に問題とされるような事情がある場合に限り判断資料とする。訴訟指揮、職員との接し方など、裁判官としての行動については、裁判官の独立性を侵害しないよう配慮しつつ、判断資料とすることができる。

裁判官会議（評価委員会）は、裁判官の外部評価のために弁護士会の協力を求めることができることとし、当然のことであるが、外部評価の過程に裁判所が介入できないような制度を作るべきである。

アメリカにおいては、アメリカ法曹協会（ABA）が「裁判官能力評価のための指針」を作成しており、その目的は、個々の裁判官及び裁判官全体の能力の改善、及び司法の独立を損なわないように構築・施行すること、となっている。そして、評価の主たる用途は自己改善であり、付加的用途は裁判官の効果的な選任・継続的教育プログラムの改善などとされている。実際に各州の弁護士会が裁判官評価を行っており、多数の項目について段階評価を集計して発表し、再任のための資料に供している。

エ 評価内容の本人開示と不服がある場合の是正申立等の手続の整備（評価方法）

評価内容の本人開示は、裁判官の独立性保持の観点から絶対に必要である。開示請求権を認めることも考えられるが、評価書を作成する際にはあらかじめ必ず評価案を本人に開示し、本人に承諾するか、承諾せずに異論を付記するか意思表示を求める形態の方が望ましい。本人の意思表示が明記され、初めて評価が成立するものとするのである（ドイツでは公務員法の準用によりこの手続が実際に行われている。フランスでもほぼ同様）。

このような方式をとると、評価が成立する際に本人に異論があれば必ず評価書に付記されることになる。更に、不服がある場合は評価の内容について不服申立を行うことができるようにするべきである。

この不服申立に対応するため、公正な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、客観化を図る。また、この不服申立機関は、少なくとも各高等裁判所ブ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ようになっている。しかるに、一番独立を保障されるべき裁判官に、不服申立手続すら現在は定められていないのである。

ドイツにおいては、評価を含む監督上司のあらゆる態度が裁判官に独立侵害と感じさせる場合は、服務裁判所に対し不服申立をすることができる。その他の侵害に対しては、行政裁判所に訴えることができるようになっている。

フランスでも、評価内容に異議のある裁判官は、昇進委員会に対して不服申立を行うことができるものとされている。

オ 評価に関する各種見解への考察

（ア） 自ずと評価が定まるとの見解について

「長い期間を掛け、たくさんの人が見ることによって客観性や公平性が保たれ（中略）自ずと裁判官の中での評価が定まってくる」（最高裁判所事務総局人事局平成 12 年 5 月 31 日付「裁判官の人事評価の基準、評価の本人開示、不服申立制度等について」との見解がある。「たくさんの人が見る」ことの重要性には異論がないが、「自ずと評価が定まってくる」という点は問題がある。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、人事制度の透明性・客観性の確保が求められているのである。そのためには、裁判官の独立を守るために裁判官自身に対する納得のいく説明が必要であり、国民に対する説明責任を果たすことが求められる。

最高裁判所の説明では、所長や高裁長官から各裁判官の仕事振りや力量、人物、健康状態等についての情報がもたらされ（前掲 5 月 31 日付書面）、上訴事件について目につくケースが人事担当者に伝えられたり、同一部で仕事をした裁判官などの評価の集積により、仲間内での評価が固まってくるのであって、この評価には相当の信頼性がある（最高裁判所事務総局人事局平成 12 年 7 月 31 日付「司法制度改革審議会から

の質問に対する回答」とする。しかし、評価基準も評価権者も評価資料の収集方法も明確でなく、かつ本人に開示もせず反論権も与えない密室の評価が、正当で信頼性があるとは言えない。本人開示等の手続保障と基準・資料等の明確化が必要なことは、各国の裁判官人事制度において当然のこととされている。日本においても、裁判官の独立性を確保するためには、これらの制度的保障が同様に必要となる。

また、「長い期間を掛け」という点については、人事評価の場合は過去に問題が生じたとしても改善努力がなされ克服され得るので、対象となる期間を限定する必要がある。過去の出来事で決めつけをしてそれに引きずられるということのないように制度設計すべきである。

(イ) 外部評価に対する否定的見解について

外部評価は勝敗による影響や政治的影響を受けやすく、かえって裁判官の独立に悪影響を与えたとの見解がある。

しかし、司法制度改革審議会の「民事訴訟利用者調査」報告書（平成12年12月22日）に示されているように、「回答者たちが、結果の有利さとは別種の観点からも訴訟の諸側面を評価しており、勝ち負けとは別に、こうした評価が彼らの訴訟経験の受け止め方やこれに対する反応に影響を与えたことを示している」（同報告書27頁）とのことであり、利用者が勝敗とは別の観点から訴訟をとらえていることがわかる。また、勝敗が影響を与えている側面については、勝訴敗訴双方の資料を多数集めることによって平均化し得る。更には、弁護士による裁判官アンケート評価では、勝敗はほとんど影響を与えていないことが実証されている。

政治的影響力については、基本的には裁判官が公正で適切な審理を行うことによって、勝敗と同様に影響を受けないようにすることができる。それでもなお影響を受けるような件に関しては、多数の資料を集めることによって客観化するしか方法がない。これは外部評価に特有なことではなく、内部評価においても同様の問題が生ずるのである。より多数の資料を集め得るということから見れば、外部評価の方が政治的影響を排除し得るとも言えるのである。

また、1回や数回の利用をただだけで評価し得るかとの見解もあるが、そこから生ずる不十分な点はこれも多数の資料を収集することによって客観化できる。最高裁判所は「最高裁判事や高裁の裁判長は、多くの上訴事件を担当する中で、下級審の裁判官の仕事振りや力量について、判決と記録を通して見ている」（前掲5月31日付書面）としているが、上訴される事件が当該裁判官担当事件の一部にしかすぎずかつ上訴審裁判官が同一裁判官の上訴事件を重複して担当することもそれほど多数でないことを考えれば、利用者の評価の方がより多数の資料を集めることができ客観化し得ると言える。

(ウ) 内部評価を否定する見解について

裁判官独立を侵害する危険性を考慮して、裁判官に対する内部人事評価を否定する

見解がある。法曹一元制度のように、特定の裁判所の裁判官に任命され昇給・昇格がない形態であれば、そのような見解も十分理由がある。しかし、昇給もしくは昇格の制度が残存する過渡期においては、それらが適正に行われるための制度的担保がなければ、より以上に裁判官の独立を侵害する危険性が増加する。そのような必要性がある間は、アないしエに記載したような透明性・客観性を十分に確保して、人事評価制度を設計しなければならない。

なお、国民に対する説明責任を全うするためには、裁判官も国民から評価され自己を改善していく必要があることは当然である。そのための手法としては、弁護士会などが外部評価して資料を提供する形態と、それを内部の評価として組み込んで質の向上を目指す制度として定める形態の双方があり得る。

「裁判官の…報酬、補職・配置等について、透明性、客観性を確保するための方策」(「中間報告」)として、例えば、報酬の段階の簡素化、補職・配置に係る地域ブロック制(選択制)の整備などを図ることとした場合、その具体的な内容をどのようなものとするべきか。

報酬に裁量的要素を入れない段階簡素化、補職・配置についての応募制の採用、高等裁判所ブロック範囲内だけの転任の制限、最高裁判所事務総局権限の分散と透明化と外部参加、人事制度改革の継続的チェック機関の設置などが必要である。

ア 報酬制度の改革

(ア) 現状の問題点

下級裁判所裁判官(簡易裁判所判事を除く。以下同様)は、判事補 12 段階・判事 9 段階(特号を含む)・高等裁判所長官 2 段階の合計 23 段階となっている。

現在の運用では、判事補の 12 段階と判事 8 号から 4 号までは、病気などの例外的な事由のない限り、一律に上昇させる。

任官後 21 年が経過し、判事 3 号俸になるか否か以降は一律ではない。判事 4 号と 3 号は月額で 16 万円以上違い、昇給するか否かで大きな格差が生じる。在任 21 年の 4 月で最初に昇給するのが最高裁判所事務総局勤務や大都市の裁判所の部総括をしているいわゆるエリート裁判官で、その後それ以外の裁判官が半年遅れないし 1 年遅れで昇給していくと言われている。判事 2 号への昇給時期も大きな差がある。何年も遅れるのは少数であるが、その中に自ら積極的に裁判所のあり方を変えていこうとする裁判官の含まれる比率が高いとも指摘されている(環直弥「近ごろ司法について感ずること」法と民主主義 1987 年 1 月号所収、伊東武是「裁判官人事の透明化を求める」朝日新聞論壇 2000 年 5 月 3 日参照)。しかも、昇給が遅れる理由について何の説明もない。昇給の有無・時期に最高裁判所(事務総局)の裁量が大きく働いており、裁判官の独立を侵すおそれが強い。

(イ) 他の制度との比較

最高裁判所判事は、長官を除いて年齢・在職年数にかかわらず報酬は一律である。同じ最高裁判所判事の中で格差を設けるべきでないという理由からである。

国会議員や地方議会の議員も、当選直後でも、何十年在職していても、議員報酬は同じである。国民の代表である者に、格差を設けるべきでないことは当然のこととされている。同様に知事や市町村長についても、在職年数によって変化はない。

国民を代表し、任期制を採っている公職の場合は、報酬は同一であるのが原則と言える。

下級裁判所裁判官報酬を 23 段階とする現在の制度は、下級裁判所裁判官が行政官僚と近い存在として考えられていることの証左である。しかし一人一人が高度の独立性をもって職権を行使することが求められている裁判官に行政官僚的な制度を適用するのはおかしい。裁判官はその権限において相互に対等である。その間に上下の関係はなく、任期も 10 年である。それは官僚よりも国会議員等に近い。これにふさわしい報酬制度は行政官僚的なそれではない。

まして、今後、高い質の裁判官を獲得し、これに独立性をもって職権を行使させるために、裁判官の任用過程に国民の参加を得ようとするのであれば、国民の負託を受けて選任された者にふさわしい報酬制度にするのは当然である。

憲法は「報酬」という言葉を使用し、「俸給」とはしなかった。憲法は、英米の定額報酬制を予定しているとも言える。しかも、「裁判官の報酬等に関する法律」が 1948 年に制定された当時は判事 5 段階・判事補 6 段階とされていたが、その後段階が細分化されていった経過がある。その当時の貴族院の質疑では、政府は「...併シナガラ御承知ノ通り進級制ヲ採リマスル以上八、往々ニシテ其ノ進級ヲ早目ニ求メタイト云ウ點カラシテ、色々ノ弊害ヲ生ズルコトハ當然デアリマスルガ、左様ナ弊害ヲ生ズルコトヲ防止スル爲ニ、極メテ階級ヲ少ク致シマシテ、サウシテ運用ニ於テ、進級制ニ伴フ弊害ヲ除去致シタイト考ヘテ居ル次第デアリマス」(貴族院議事速記録 1946 年 9 月 26 日)と答弁している。

1959 年に裁判官の報酬を細分化する法律改正案が提出された際、当時の東京地方裁判所裁判官一同は、プロモーション・システムが出世主義につながるとして細分化に反対する旨の要望書を衆参両院法務委員会に提出している。

(ウ) 諸外国の状況

法曹一元制度をとる英米では、同一審級の裁判所裁判官の報酬は原則同一となっている。他の裁判所へ応募して採用されれば、その報酬に変わるだけである。

キャリア制度をとるドイツでも、一般裁判官には年齢による昇給があるだけで、大きな区別は所長や副所長などのポストと連動する。そして、それらのポストは応募制になっている。フランスにおいても、同一の等級 (grade) 及び群 (groupe) の内部においては勤続年数に応じて自動的に昇給することになっている。

このように、法曹一元制度をとる英米のみならず、キャリア制度をとる独仏においても、裁判官の報酬は裁量によって操作される余地のないものになっている。ノルウェーにおいても、「裁判官の間の俸給格差が英米以上に僅少なことが、ここでの特徴である」(下村幸雄「法曹一元制について」法社会学 44 号 (1992) 所収)とのことである。

(エ) 改革の提案

現段階での改革として、判事を10年で1段階、再任後上昇して1段階とする。同一任用期間内に同じ権限を持つ判事に差をつけるのは理由がない。再任や再々任の場合は更に信任されたということで上昇させても特段不合理ではない。かかる制度にすれば、判事間に上下関係が生じず、運用上の裁量も排除できる。

判事補も判事補相互の権限に差がない以上、多段階の報酬制度は望ましくない。制度が存続する過渡期の間において、その段階数を減少させるべきである。ドイツでは上述のように一般裁判官の報酬が勤務年数ではなく年齢によって決められていることも参考にすべきである。

(オ) 報酬に関連する改革

上記のようになるまでは、経過措置として同じ経験年数の中で昇給が遅れる場合は理由を開示する必要がある。不服がある場合には、不服申立機関に不服申立できるようにすべきである。

また、現在は手当によっても不自然な格差が生じている。都市調整手当(最大12%)が転任後3年続く形態は合理性がなく廃止すべきである。大都市で高くなる調整手当でなく、希望者がいない場所を補う際の手当や過疎地手当など、手当の活用方法を検討する。

年金制の改革もあわせて必要である。現在の年金制度はキャリア制度を前提としており、17年在任が要件となっている。一任期10年なので、それに合った形に年金制度を変更し、最高裁判所判事や国会議員のような年金制度にする必要がある。退職金制度の改革も同様で、在任が長くなれば額が増加するキャリア制度を前提にした制度ではなく、最長でも一任期10年ごとに退職金を支給し、再任の場合は1年目として計算する制度に変更すべきである。

(カ) 報酬に関する各種見解の考察

最高裁判所は、「裁判官任官後20年位までは長期の病休等の特段の事情がない限り一律に昇給させるとの取扱いをして」(最高裁判所事務総局人事局平成12年5月31日付「裁判官の人事評価の基準、評価の本人開示、不服申立制度等について」)おり、「判事3号になる昇給時期は、各裁判官のポスト、仕事振り、健康状態等により差がある。昇給案は、各高裁の意見を聞いて人事局が原案を作り、最高裁裁判官会議において決定されている」(最高裁判所事務総局人事局平成12年7月31日付「司法制度改革審議会からの質問に対する回答」)とする。

この取扱いの最大の問題点は、昇給の有無や時期が最高裁判所(事務総局)の裁量にかかっている点である。裁判官の独立を守るためには、客観的事由による合理的な差(英米では審級、独仏では所長等のポスト)以外には、裁量の余地のないものになければならない。日本においては、担当審級は固定化されておらず、所長も手当等を支給する対象とされていないので、客観的事由といえは任期だけとなる。同じ権限を持つ判事の間は、それぞれ独立した存在として上下関係が生じないように、同一

任用期間内においては段階をつけないようにすべきである。

このような裁量の余地のない制度を設けることに対しては、職務を十分に行えない者や他の者以上に精勤する者に対して、どのように対応すべきなのか、との反論も考えられる。前者については、その改善を求めるとともに、改善されない場合は再任されない可能性が強くなるということになる。後者については、国民から大きく評価されることが名誉ある職務として励みになるはずで、経済的対価を求めるようなものではない。議員や首長も同様である。

また、経験年数によって実力が異なってくるので、昇給があるのは当然で、実力の差により昇給の差が生じるのはやむを得ないとの見解もあり得る。しかし、この見解は、現行の裁判官制度のキャリア的運用を前提としているところに誤りがある。判事になるための最低要件は 10 年以上の法律専門職経験であり、判事には成熟した法律家になることが予定されているのである。初めから高い質を満たす者が任用されるべきであり、任用後の経験年数によって大差はないはずである。個々人によって資質・能力の差は存在するであろうが、裁判官の職務の性質上それを正確に判別するのは困難である。むしろ、あまり細かく判別しようとするとは独立を侵すことにもなりかねない。裁判官は国民から選任された者であり、各裁判官が同じ権限を有するという原則に立ち、同一任期中には同一報酬とすべきなのである。

イ 補職・配置の改革 公募制・応募制への転換

(ア) 応募制の採用

補職・配置について、応募制を採用すべきである。

応募制は、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を選び、最高裁に推薦する補職・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そ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、後述第 3 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わ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、いわば裁判所の内部の事柄であった。応募制の理念は、いわば外に広く人材を求めて、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、果たして自己の奉職する職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・配置の手續の主導権が、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、選任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推薦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任手續が相まって、裁判官の独立が実質的に保障される。

第4に、それは適任者の選任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任されることとなる。

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、当該地域ブ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。

（イ） 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庁に異動する」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らと、「転任の自由を主張した裁判官は一人もいない。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）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2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内示して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」）。かくして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、市民や地域にではなく、裁判所内の処遇に向きがちになる原因になっている。

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、訴訟遅延の原因の一つとされている。それが直接主義に反するのはいうまでもない。

（ウ） 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である。

（エ） 改革の提案

a 指定制から応募制への転換

現在のように 3 年程度ごとに異動し、かつ最高裁判所がそれを指定する制度から、本人の応募によるそれへと変更すべきである。応募の前提として、任意退官や死亡、任期の終了や定年によってポストの空席が生ずる予定がある場合には、広報で告知するなどして周知徹底する必要がある（募集の広告は、例えば、ハワイ州では新聞に、ドイツでは「裁判所時報」にあたる出版物に掲載される）。複数の応募があった場合には、下級裁判所裁判官推薦委員会などの選定機関が、客観的資料をもとに決定する。

b 応募制の制度像

(a) 所長・長官

応募者の中から下級裁判所裁判官推薦委員会などの選定機関が選定する。裁判官の身分保障の問題ではないので、2 年程度の任期制を定め、同じ者が所長や長官として長年とどまる事態を避ける必要がある。

(b) 総括裁判官

総括制は、部の中に上下関係を生じさせるおそれがあるので廃止すべきである（少なくとも輪番制にすべきである）。過渡的には応募制を採用してその裁判所の裁判官の互選とする。1955 年の下級裁判所事務処理規則の改正

までは、総括の「指名」は最高裁判所が各裁判所（裁判官会議）の意見を聞いて行うことになっていた。同年の改正で、その裁判所長の意見を聞いてこれを行うことに変更された。しかし、大阪地方裁判所の裁判官会議は、1996年までは、裁判官会議での部総括の選挙制を続け、所長は、その結果を尊重することになっていた。

総括指名も裁判官の身分保障の問題ではないので、任期制（1～2年）を導入すべきである。一度選ばれるとそのまま継続して総括であり続ける形にはすべきでない。

(c) 最高裁判所事務総局および高等裁判所事務局長

後述の事務総局の改革を行い権限を縮小すべきである。当面、過渡的にはポストごとに分けて公募し、2年程度の任期を決めることが望ましい。最高裁判所事務総局や高等裁判所事務局長に同じ者が長年在任して、これら少数の者のみが情報を掌握することのないようにすべきである。

(d) ポスト以外の配置

ポスト以外の配置にも応募制を導入する。希望者がいないところは、弁護士会が責任をもって、当該裁判所への任官者を確保する。また、非常駐庁には、各高等裁判所単位でローテーション派遣・巡回裁判所・非常勤裁判官制度などの方策が考えられる。

c 地域ブロック制（選択制）の整備

完全な応募制による補職・配置ができれば、本人の主体的意思によって、転任の範囲も事実上限られてくる。しかし、完全な応募制が確立するまではある程度の期間を要すると思われる。そこで過渡的には、現在の問題点を多少とも改善するものとして、地域ブロック制（選択制）を導入すべきである。分権化の流れにも対応し、司法が地域に根づく第一歩になり得る。

任官する際、本人の希望により、ある一つの高等裁判所ブロックに所属することとし、転任は、その高等裁判所ブロック範囲内に限る制度とする。これによって転任しても居所を変更する必要性が少なくなる。あわせて高等裁判所ブロック範囲内の過疎地はその高等裁判所で補うことを明確にする。

高等裁判所ブロック範囲外となる最高裁判所事務総局や調査官については、応募制によるか、あるいは、期間を決めて各高等裁判所から派遣することとする。最高裁判所は、高等裁判所ブロック範囲外への異動希望者の調整のみを行えばよいことになる。

この地域ブロック制は、応募制とも両立し得る。任官と転任の範囲は地域ブロック内とし、長官・所長や部総括はそのブロック内からの応募制にすることなども考え得る。

(オ) 補職・配置の各種見解に対する考察

最高裁判所は、「裁判官の異動については、全国津々浦々に設置されている裁判所に裁判官を配置して国民の要求を満たす必要があること、希望の集中する都会地の任地にいる者とそうでない地方の任地にいる者との機会均等を図るといったことなどから避けられぬものであるし、長く同一の任地にいると生じてきがちなマンネリズムという弊害を除去したり、その土地との癒着を避けるといったメリットもある」(最高裁判所事務総局人事局平成12年5月31日付「裁判官の人事評価の基準、評価の本人開示、不服申立制度等について」)とする。

この問題は、裁判官の配置は強制すべきものではないという前提に立って考察すべきである。「国民の要求を満たす」ためには、地方分権の趣旨にのっとり、地域指向の裁判所・裁判官を作ることが本道である。いわば中央集権的に裁判官を其処此処に短期間派遣するようなやり方では、真に地域住民の要求を満たす裁判所・裁判官は生まれにくい。地域住民とともに地域の社会づくりを担おうという意欲のある裁判官が、地域に根ざして執務することが望ましい。弁護士会が、希望者のいない裁判所には責任をもって任官者を確保するとする趣旨もここにある。

「マンネリズム」も、転任といった他律的手段で克服すべきものではない。地域社会における法の支配に責任を持つとの自覚と不断の自己点検とで、これを避けるべきものである。

「癒着を避ける」との点には管理者的発想が現れている。「癒着」しないのは当然である。それは転任により地域住民から裁判官を引き離すことによって回避すべき問題ではない。地域住民の中に溶け込み、励まみや批判を受ける中で、名誉ある存在としての裁判官のあり方を確立していくことによって確保すべきものである。諸外国においては転所しない自由が強固に保障されているが、構造的に「癒着」が生じていることはない。

ウ 最高裁判所事務総局権限の見直し

(ア) 現状の問題点

(3)の冒頭で述べたように、裁判官人事の事実上の決定は最高裁判所事務総局で行われている。最高裁判所裁判官会議の原案を作成し、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、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かった...」(大野正男「弁護士から裁判官へ」(岩波書店、2000)102頁)最高裁判所裁判官は口出しのしようがなく、原案を承認することになるのである。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」)。

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。

また、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。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ではない。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。客観性が担保されておらず、不透明な部分が多い。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…」（鈴木忠一「わが国司法の現状と問題点」ジュリスト265号（1963）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）と臨時司法制度調査会発足当時にすでに懸念の声があがっている。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、懸念が現実のものとなり更に強化されているのである。

（イ） 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。これを本来の庶務を行う機関に戻し、裁判所法の予定する各裁判官会議による司法行政に戻すべきである。地方分権の趣旨にも沿うことになる。

a 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。任用は推薦委員会、転任は応募制ということになれば、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、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に負託された責務を担っていくようになる必要がある。

b 透明化

各地の裁判官会議や高裁ブロック単位で司法行政の主な部分を担い、かつ外部者参加をす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。

c 裁判所外からの参加

弁護士・学者・民間人等を、事務総局や高等裁判所事務局の人事関係担当部署に参加させることにより、人事の客観性を担保すべきである。

エ 人事制度改革の継続的チェック

人事制度改革は長期にわたるので、審議会で方向性を出すだけでなく、それを実現できるようにするためのチェック機関は必須である。今後の推進機関の中にこのチェック機関をはっきりと位置づけ、より透明で客観的な人事制度を確立していく必要がある。

