

公平審査充実研究会(第1回)

日時:令和8年3月19日(木)10:00~12:00

会場:人事院第三特別会議室(オンラインと併用)

出席者:(委員)高橋座長、大江委員、垣内委員、神吉委員、下井委員、早津委員、山川委員
(公平審査局)役田局長、吉田審議官、西調整課長、山本職員相談課長、村山首席審理官、植田首席審理官、山田首席審理官、伊藤調整課長補佐
(ワザバ-)最高裁判所事務総局行政局佐藤第一課長、内閣官房内閣人事局砂山内閣審議官

(西調整課長)

本日は大変お忙しい中、御出席いただきましてありがとうございます。お時間になりましたので、ただいまより第1回公平審査充実研究会を開催させていただきます。なお、冒頭、会合の様子写真撮影を予定しております。写り込みを希望されないなど、支障がある場合には恐れ入りますが、後ほど事務局までお知らせをいただければと存じます。

では、はじめに第1回の研究会の開催に当たりまして、公平審査局長の役田より一言御挨拶を申し上げます。

(役田局長)

おはようございます。公平審査局長の役田でございます。委員の皆様方におかれましては、年度末のお忙しいところ、本研究会に御参集いただきまして、誠にありがとうございます。開催に当たりまして、本研究会を立ち上げた経緯や本研究会の目指すところについて御説明させていただきます。

近年人事院は、国家公務員の人材確保、処遇や勤務環境の改善などの制度改正に取り組んできております。これらはマクロのアプローチですが、最終的な狙いはこれらの政策が一人一人の公務員にまで浸透し、人的資本が充実し、高いワークエンゲージメントが達成されることにあります。他方で、現実には、人事管理をめぐり、職員や職場に不服や苦情が生じ、紛争となるということ自体は避けられません。むしろ、これらが生じ得るということを前提として、その発生をいかに減らし、いかに解決していくかが、これからますます重要になると考えております。

人事院の公平審査局が所管しております公平審査制度・苦情相談の目的は、公務職場において生じた人事管理上の苦情や紛争を迅速かつ適切に処理することにより、個々の職員の利益を保護するとともに、人事行政の適正な運営を確保することにあります。また、紛争解決により、本人及び職場が業務に注力できる本来の状態に回復することは、公務の能率的な運営にも資すると考えております。不服や苦情等への対応を一層充実させ、当事者の納得も得られるような、紛争の早期かつ終局的な解決を図っていきたいと考えております。

そうした中で、近年の事案内容の変化や、関連制度の見直しといった公平審査を取り巻く環境の変化もございます。人事院といたしましては、これらの変化に即した、より迅速性や実効性のある仕組みへ見直していきたいと考えております。そのための方策については、事務局としまして、考えられる論点や選択肢をある程度整理しておりますが、公平審査制度や苦情相談の見直しにおきましては、職員の利益保護と人事行政の適正な運営の両面を見ながら職員と組織の利害を調整するルールのあり方を検討するということでございますので、手続的公正性や法的安定性といった法律学における理念や知見が不可欠です。本研究会は、こうした問題意識の下で、行政法、労働法、民事訴訟法の各分野の先生方に御参集いただきまして、幅広い見地からの御議論をいただくことを目的として設置したものです。公平審査制度や苦情相談をいかに充実させるかという観点から、御議論いただきまして、コンセンサスが得られた施策については、運用改善から法令改正までを視野に入れて、検討を進めていきたいと考えております。こうした趣旨から、本研究会の名称を「公平審査充実研究会」とさせていただきます。委員の皆様におかれましては、それぞれのお立場、御専門から忌憚のない御意見、御提言を賜りたいと存じます。

簡単ではございますが、以上をもちまして、研究会開催に当たっての御挨拶とさせていただきます。本日はどうぞよろしくお願い申し上げます。

(西調整課長)

それでは議事に入ります前に、事務連絡をさせていただきます。

会場参加の皆様には机上にパソコンとマイクを設置しております。パソコンのデスクトップには本日の資料を保存しておりますので、お手元で資料を御覧になる際に御使用ください。マイクについて、オンライン会議には、会場中央に設置したマイクを使用しておりますので、お手元のマイクは必要ありませんが、御希望により使用していただくこともできます。マイクを使用される場合は赤く光っている電源ボタンに触れていただくと、電源がオンになり、緑色になります。御発言が終了しましたら、再度電源ボタンに触れていただき、電源をオフにしていただきますようお願いいたします。御発言の際は、挙手等により座長の指名を受けてから御発言ください。また、まずお名前を言っていただきますようお願いいたします。続きまして、オンライン参加の皆様の御発言についてです。オンライン参加の皆様には、開会中は原則として、カメラはオン、マイクはミュートをお願いいたします。御発言を希望される際は、「手を挙げる」ボタンをクリックして、座長からの指名をお待ちください。座長の指名を受けてから、ミュートを解除し、まずお名前を言っていただいてから、御発言いただくようお願いいたします。発言が終わりましたら、「下ろす」をクリックして、挙手ボタンの解除をお願いいたします。このほか、進行中に通信トラブルなどの不具合がございましたら、チャットに御連絡いただくか、事前に御連絡した事務局の電話番号まで御連絡ください。

それでは、自己紹介につきまして、本研究会の委員の皆様から名簿順に自己紹介をお願いいたします。研究会で取り扱う事項へのお考えは、後ほど議事の「7.」でお伺いいたしますの

で、「自己紹介」では、御専門の領域や、本研究会への期待を簡潔に、お一人ずつ3分程度で御披露いただけますと幸いです。なお、垣内秀介先生につきましては、本日所用のため、11時5分頃から11時30分頃までオンラインによる御参加を予定しております。それではまず、大江裕幸先生、お願いいたします。

(大江裕幸委員)

東北大学で行政法を担当しております大江と申します。行政法の中でも、行政上の不服申立てなど、手続面を中心に研究しております。行政不服審査法との関係では、平成26年に改正された現行法の5年見直しということで、高橋先生が座長を務められておられた総務省の「行政不服審査法の改善に向けた検討会」の構成員として関わり、また、検討会後は研修等の実務なども勉強させていただいております。公務員分野について、まとまって研究したということはありませんが、平成29年4月からは、内閣官房内閣人事局に置かれております退職手当審査会の委員を務めております。それほど案件は多くはありませんが、一定の種類の退職手当の支給制限等についての事前手続に関与しており、事実認定を含めた非違行為の評価の難しさを感じているところでございます。今回の研究会では、まずは行政上の不服申立てとの関係で、何かお役に立つことができればと考えてはおりますが、同時に公務員労働法制につきまして勉強させていただきながら、事前・事後を通じた手続の充実など新たな制度の整備に貢献できればと考えております。どうぞ、よろしくお願いいたします。

(西調整課長)

ありがとうございました。続きまして、神吉知郁子先生、お願いいたします。

(神吉知郁子委員)

神吉知郁子と申します。どうぞよろしくお願いいたします。私は東京大学で現在労働法を担当しており、専門としては特に賃金規制などを中心に研究を進めてまいりました。人事院との関係では、公務職場におけるパワー・ハラスメント防止対策検討会に委員として参加させていただきました。本学は伝統的に公務員志望者、政策形成に関わりたいという高い志を持っている学生がたくさんおりますが、近年、その志望者自体が減少しており、残念ながら、数年で退職する例もあります。本来は高い志を持って、公務の政策形成に携わりたいと思っても、働き方の面で思っていた状況とは違ったという話も聞きます。処遇について民間のレベルと同じような水準を求める人はそれほど多くはないと思いますが、働く中で思うところがあるとも聞きます。公平審査の手続の充実は、安心して働けることでもあり、それは現在の職員の方々のみならず、将来公務職場で働きたいという志を持つ人に対しても非常に重要なことではないかと思っております。そうした高いレベルでの公務の遂行に資する何らかの貢献ができればと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

(西調整課長)

ありがとうございました。続きまして、下井康史先生、お願いいたします。

(下井康史委員)

千葉大学の下井と申します。オンラインで失礼いたします。専攻は行政法学です。これまで、行政法の研究者として主として公務員法の研究を、細々とですがしてまいりました。他には行政訴訟制度についても若干の発言をしており、行政手続法にも強い関心を持っております。そのような研究の他には、この20年来、情報公開や個人情報保護、行政不服審査等の審査会の委員を経験してまいりましたので、そういった知見を生かして少しでもお役に立てるようなことを申し上げることができればと考えております。公務員法というのは、労働法との比較とともに、他の個別行政法分野との平仄を整えるという点も非常に重要でございまして、事前手続、訴訟手続のいずれについても、現行法制について様々な問題関心を持っておりますので、そういった観点から少しでも貢献できればと考えております。簡単ですが、以上です。よろしくお願いいたします。

(西調整課長)

ありがとうございました。続きまして、高橋滋先生、お願いいたします。

(高橋滋委員)

法政大学の高橋でございます。よろしくお願いいたします。私は行政法の研究者でありまして、下井先生ほどではありませんが、重要な行政法の一領域である国家公務員法について勉強させていただきました。また、長年、行政不服審査制度についても研究させていただいており、行政不服審査法の改正時に、委員として参加させていただきました。加えて、大江先生から御紹介がありましたが、行政不服審査法の5年見直しにつきまして、座長として作業させていただいた経緯もございます。あわせて、行政不服審査法の改正の時に、人事院の公平審査制度についてもどの程度の見直しが必要か検討する研究会が開かれまして、座長として取りまとめをさせていただきました。ただし、前回の作業は、行政不服審査法の改正に併せて、最低限どこを見直さなければいけないかの観点から検討されたものだと私は理解しております。今回の見直しは、行政不服審査法の運用や社会情勢の変化を踏まえて相応の見直しをされるということですので、期待をさせていただいております。特に行政不服審査法の研究をしておりますと、改正後、処分庁、任命権者側の体制には不十分などところがあるとの問題意識を持っており、各府省にとって人事は重要であり、本府省についてはしっかりとした体制が取れていると思うのですが、例えば地方支分部局、出先機関の対応がどのぐらいしっかりしているのかということについても、ぜひ問題意識を持って考えていきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

(西調整課長)

ありがとうございました。続きまして、早津裕貴先生、お願いいたします。

(早津裕貴委員)

金沢大学の早津でございます。一応、専門は労働法なのですが、特に公務労働関係を中心に勉強させていただいております。おそらく委員の中で最若輩でございますが、せん越なことを申し上げるかもしれませんが、より良い制度、充実に向け発言していくことができればと考えております。何卒よろしく申し上げます。本研究会との関係で、私自身の問題意識といましては、一般の行政法や労働法よりも劣っている箇所を改善しなければならないということ、これはもちろん必要であるとは考えておりますが、それ以外にも、公務独自の何かがあるかもしれないということも皆さんと議論し、探求できると考えております。ある意味では公務独自のものとして、モデルエンプロイヤーとして民間をリードするくらいのものであってもいいのではないかと考えております。また、抜本的な見直しを視野に入れるのであれば手続法的な側面だけではなく、密接に関連する実体法の側面にも踏み込んだ総合的な検討を要するということも予想されます。公平審査制度について本格的に議論をという、改めて資料を見てみますと、以前の検討から相当期間が空いているということで、もちろん他の制度と平仄を合わせるというものはありましたが、制度自体を本格的に再度検討し直すというのはかなり久方ぶりだと思いますので、制度調整にとどまることなく、人事院の独立性・専門性を最大限に発揮したような、レゾナートルを示す大胆な提言も考えられるところでございます。以上です。

(西調整課長)

ありがとうございました。では最後に山川隆一先生、お願いいたします。

(山川隆一委員)

明治大学の山川と申します。よろしくお願いいたします。労働法が専攻領域でありまして、その中で労働紛争処理というようなテーマを一つの柱として研究してきております。しかし、行政法はもとより公務員法についても研究経験がございません。人事院との関係では、扶養手当の在り方に関する勉強会に参加させていただいたことがあるかと思います。これまでの委員の皆様のお話について、基本的に公務員の勤務関係の性質や制度上の基本原理、勤務条件法定主義と、それがどのように働いてくるのか、任命権者あるいは処分庁としての各省庁と人事院の関係といったこともいろいろ興味深いところですので、お教えいただければと思います。あとは実務的には中央労働委員会の公益委員として、紛争解決の実務に、労働組合法の適用ということですが、関わってきております。また、個別紛争としては、東京労働局の紛争調整員で若干ですが、あっせんの実務についたこともございます。労働委員会でも一部、地方公務員が多いですが、労働法適用職員がおりますので、ここでの有益な知見は労働委員会

の実務にもフィードバックができればと考えております。もう一つの最近の研究テーマは、労働政策の実現手法ということでありまして、紛争解決もある種、政策の実現手法の一環だというふうに考えております。紛争解決を通じて、その法的ルールを実現するというような位置付けもあると思いますので、そういう観点からも、今回の研究会では有益な知見が得られるのではないかとこのように期待しております。どうぞよろしくお願いいたします。

(西調整課長)

ありがとうございました。また、本研究会にはオブザーバーにも御参加いただいておりますので、御紹介をさせていただきます。まず、最高裁判所行政局の佐藤彩香第一課長でございます。

(佐藤彩香課長)

最高裁行政局第一課長をしております、佐藤彩香と申します。今回、オブザーバーとして参加させていただくことになりました。行政局の方で労働事件を所管しており、個人的に若干ではありますが、東京地方裁判所労働部で労働事件を担当した経験がございます。今回の公平審査手続につきましては、訴訟につながっていく面もあり、裁判手続との平仄も問題になる分野であるということですので、裁判実務の観点から、情報提供等で役に立つことができればと考えております。どうぞよろしくお願いいたします。

(西調整課長)

続きまして、内閣官房内閣人事局の砂山裕内閣審議官でございます。

(砂山裕審議官)

内閣人事局の砂山と申します。どうぞよろしくお願いいたします。内閣人事局は国家公務員制度を所管しておりまして、日頃人事院とは連携し協力しながら進めております。どうぞよろしくお願いいたします。一点だけ、議題によっては内閣人事局からの出席者が変わることがございますので、御了承いただければと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

(西調整課長)

続きまして、人事院側の職員を御紹介させていただきます。公平審査局審議官の吉田でございます。私が公平審査局調整課長の西でございます。以上をもちまして、出席者の皆様の紹介を終わらせていただきます。なお本日、公平審査局職員相談課長、首席審理官3名、調整課長補佐が同席させていただくほか、オンラインにて総務省自治行政局公務員部公務員課、当院企画法制課、公平審査局関係の職員が傍聴させていただいております。

続きまして、議事次第の「4. 研究会の運営等について」に入ります。研究会の運営要領について、事務局からの提案は事前に御説明させていただいたとおりですが、何か御意見はござ

いますでしょうか。特にないということですので、この研究会の運営等については、提案のとおりにさせていただきます。なお、別の取扱いが必要になりましたときは改めて対応を検討したいと考えております。

それでは、運営要領の1により、本研究会の座長について、互選により選出したいと思えます。座長につきましては、本日途中から御参加予定の垣内委員を含め、事前に委員皆様にもお伺いしていたところ、総意として高橋先生にお願いしたいということでしたが、それでよろしいでしょうか。ありがとうございます。それでは、高橋先生に座長をお願いしたいと思えますが、高橋先生よろしいでしょうか。

(高橋滋委員)

せん越ながらお引き受けさせていただきます。よろしくお願いいたします。

(西調整課長)

ありがとうございました。それでは、ここからの進行につきましては、座長にお願いしたいと思えます。高橋座長、よろしくお願いいたします。

(高橋滋座長)

それでは、早速ですが、運営要領の2により座長代理を決めることになっております。座長代理は山川隆一先生にお願いしたいと思えます。山川先生、よろしいでしょうか。

(山川隆一委員)

よろしくお願いいたします。

(高橋滋座長)

それではよろしくお願いいたします。続きまして、本研究会の資料について事務局から説明をお願いいたします。

(西調整課長)

資料につきましては、本研究会の運営、公平審査制度の概要・近年の件数、今回の充実に向けた取組の趣旨・目的等となっております。いずれも事前に御説明したとおりでございますので、時間の関係で具体の説明は割愛させていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

(高橋滋座長)

分かりました。それでは続いての議事として、意見交換に進みたいと思えます。本日は初回ということもあり、まずは皆さまお一人ずつ5分程度で、公平審査や苦情相談のあるべき姿に関して自由に御意見をいただければと考えております。事務局から提示した具体的な論点も

ございますけれど、まずは第1回ですので、個々の論点というより、大所高所からの御意見を頂ければと考えております。例えば、「公務員の労働基本権制約の代償措置としても位置付けられている公平審査制度の果たすべき役割」や「公務における適切な紛争解決方策について、公平審査(判定)のようないわば下流段階に限らず、上流(各職場での対応)、中流(あっせん等の話し合いを通じて解決を図る手続)段階での対応策」などについて、幅広い視点から、御関心事項や御意見を頂戴したいと思っております。お一人ずつ御意見をいただいた後、フリーディスカッションに移りたいと考えております。それでは、名簿順に発言をお願いしたいと思います。まずは大江先生、よろしくお願いいたします。

(大江裕幸委員)

大江でございます。せん越ながら、御意見を申し上げたいと存じます。先ほど申しましたように、公務員分野、労働法制について、まとまった研究ということをしたことはないということで、大所高所からというよりは、研究会において議論することが考えられる論点案の中で、この辺りは特にと感じたところについて、一般的な感想というものを申し上げたく存じます。二点ですが、一点目が不利益処分の事前手続についてということでございます。御案内のとおり、行政手続法では、公務員に対する処分について、その規律の適用は除外されているわけですが、よく逐条解説などでは一般の国民と公務員の違いというようなことが指摘されているのですが、同時に公務員に対する処分等に適した手続については、必要に応じて、公務員管理の基本法である国家公務員法等の体系の中で、されるべきであるとまでは書いていないかと存じますが、国家公務員法等の体系の中で適切に処理されるものということで、適用除外とされています。その行政手続法が制定されまして、もう20年以上経っているということでございますので、そろそろ国公法を中心とした体系の中での整備というものを真剣に検討すべきではないかと考えております。もちろん行政手続法が適用されないとはいっても、適正手続について憲法上の要請は当然及びしますので、処分についての告知や弁明等、防御の機会については、一定の場合には、これがないということだと憲法違反という問題も生じるころではございます。実際、地方公務員について、違憲の問題までは生じていないということなどは理解しておりますが、裁判例で、懲戒処分に先立つ意見聴取手続や弁明の機会の付与がされていないということを理由に、裁量権の逸脱、濫用として懲戒処分を違法とするような例が散見されております。こうした実態からしますと、国公法や人事院規則で事前手続をしっかりと整備するということを検討する時期に来ているのではないかと考えております。その際には、行政手続法の不利益処分についての規律が一つのモデルということになるのでしょうか、ただそれをコピーすれば良いというわけでもないというふうに考えております。公務員の分野では、準司法手続と位置付けられるような不利益処分の審査請求制度が整備されているわけで、それ自体が今回検討対象となるとは思いますが、事前手続それ自体を代替するところまではいかないとしても、事前手続と相まって憲法上の適正手続の要請を実現するというですと、準司法手続が後に控えているということ踏まえつつ、事前手続をどう整備するか。事

前事後のバランスということを考えていく必要があるのではないかと、抽象的ではございますが、そのように考えているところでございます。もう一点、こちらは簡潔にですが、人事院以外の主体による不服とか苦情対応ということが論点案ということで挙げられております。国公法や人事院規則で定められている人事院の苦情相談というものにつきまして、実態がどのようになっているのかということでございます。公共部門労働法に関する体系書を大急ぎで開いてみたところ、制度紹介としては当然一定のページ数を割いて言及があるのですが、実際どう機能しているのかということまでは言及されていません。人事院月報で各年度の苦情相談の概要が報告されているということは承知しているのですが、その年度ごとの報告ということを超えまして、人事院における苦情相談がどんなふうに機能しているのか、それが時代とともに変化しているのか、していないのかということを見た上でないと、それを各府省にも広げるかどうか、あるいは各種の制度と関連付けるべきかどうかということについてもしっかり議論できないのではないかと考えております。まずは実態というものを教えていただきたいと考えているところでございます。大変雑ぱくでございますが、私からは以上です。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。それでは神吉先生、よろしく願いいたします。

(神吉知郁子委員)

私は先ほど申し上げましたとおり賃金規制という民間と公務が大きく異なる分野を中心に研究しておりましたので、それほど公務に特化した研究をやってこなかったところでございます。そうすると、民間に係る労働法の適用との比較という関心からは、先ほど座長が提示された上流、中流、下流のうち中流と下流の両方の観点から気になっていることを申し上げます。まず、判定の方ですけれども、今日は最高裁の方がいらっしゃいますが、退職金の不支給又は減額処分が争われた事例で、最高裁判決で公務員に対して厳しい判断が続いているように思います。特に前提となる免職処分を受け入れるとしても退職金の全額不支給は厳しすぎるのではないかが争点になる事件で、民間では退職金は労働者の生活保障のための賃金後払い的性格がある、すなわち、これまで働いてきたことに対する報いとして当然支払われるべきという権利性が重視されて、全額不支給は厳しすぎ少なくとも一部は払うべきと判断されることが多いのですが、近年の最高裁判決を見ていると、公務員に対しては、それが職務上であっても、私生活上の非行であっても全額不支給を是とする判断が多いようです。その中で、公務員の給与は、賃金後払い的な性格、権利として保障されるべきものだという前提に言及するものがないこともあり、公務の信頼性とは何なのか、公務員の給与というのはどういう意味合いを持つのか、民間の退職金と違うのか、そのようなことが改めて問われているように思います。あまりにも公務員に対する生活保障の視点が薄いのではないかと批判もあり、改めて考える必要がある問題だと思えます。それから、中流について、行政法上の正式な処分の判定に至らないまでに、事案として適正な解決を図る方向性を検討できるとよいと思つて

おります。判定によらないということには、判定に至るプロセスをどのように扱うかと、制度問題として何らかの処分に至らない場合でも何もしないということでもいいのか、この二つの問題があるように思います。特にハラスメントの訴えなど、被害者と加害者が想定されるような場合、被害者が申し立てている場合に事実確認をどうするか。被害者と加害者は見ているものが違いますので、事実確認が非常に難しいし、加害者の処分が唯一の解決ではなく、そこに至らなかったときに被害者をどう守るかも重要な問題だと思います。それは上流の各省庁での問題かもしれませんが、職場の人間関係の中では扱いにくい問題もありますので、そこに人事院が積極的に果たせる役割があるはずだと思っております。さまざまな不服や苦情がある中で、処分がされるかされないかの問題だけではなく、声を上げた人が最終的に納得できる解決ができることが非常に重要です。被害者をどう守るかについて、民間では被害者の職場を替える等で、結果的に加害者を守っているように被害者本人や周囲に受け止められてしまうことも問題となっていますので、関わる人たちが納得できる解決に至るように、それらの部分にも今回しっかり目配りできればと思っております。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。それでは下井先生、よろしく願いいたします。

(下井康史委員)

大きく二つ、審査請求の話と不利益処分の手続の話について、申し上げたいと思います。この二つは密接に関連するということを最後に少しお話したいと思います。少し歴史を見てみますと、現在の国家公務員法及び人事院規則による審査請求制度ができたのは1947年、昭和22年のはずです。その当時は一般的な行政争訟法制というのが、非常に未整備の頃で、何年か前に論文で触れたことがあります。当時の行政不服審査制度というのは、戦前の訴願法がまだ残っており、訴願法は訴願事項を限定列挙しておりまして、公務員に対する処分は対象外でございました。訴訟法につきましては、いわゆる日本国憲法施行に伴う民事訴訟法の応急的措置に関する法律しかなく、これがやはり同じ年に制定されているという、一般的な行政争訟制度が非常に未整備な中で、国家公務員法・人事院規則で、不利益処分に限定ではありませんけれども、不服申立制度を作ったというのは、当時、特別権力関係論が通説だったということも考えると、非常に画期的で、当時においては、極めて進歩的な行政訴訟制度だったはずでした。結論的なことを先に申し上げますと、私は今の公務員の審査請求制度において、大きな欠点の一つは仮の救済手続制度がないことだと思っております。実は訴願法は、簡単ではありませんが例外的な執行停止制度がありました。その意味では訴願法よりは少し審査請求手続制度を作ったこと自体は、当時においては極めて先進的だったけれども、そこで遅れていたということが言えるかもしれません。他方で繰り返しになりますが、現在の審査請求制度ができたのは1947年ですが、翌48年には行政事件訴訟特例法ができております。多少、行政訴訟手続の方は少し整備が進んだわけですが、さらに時代が進みますと1962年、昭和37年

に行政不服審査法と行政事件訴訟法が制定されて、当然仮の救済制度がどちらも整備されております。このような形でだんだん1947年時点では極めて先進的であった国家公務員の不利益処分審査請求制度が、他の行政訴訟手続が整備されることによって、だんだん遅れ、これがさらに、2004年の行政事件訴訟法大改正によって、訴訟手段が多様化し、義務付け、差止訴訟ができ、仮の救済として仮の差止制度ができ、格差が拡大していくわけです。しかもこの時の行訴法大改正によって実質的当事者訴訟の活用が示唆されて、処分以外の行政措置についても行政事件訴訟法を活用しようという方向が示されましたが、これに対して国家公務員の審査請求制度は、処分しか争えません。実際に公務員関係の判例を見てみると、処分以外の措置について、紛争になっているところがいくらかでもあるわけで、有名な国旗国歌訴訟というのは、まさに職務命令の違法性が問題になったわけですし、給与関係であれば、給与関係の不服申立てができますのでそこはよいのかもしれませんが、実は公務員法の実体法も昔からどんどん変わっており、色々ありますが、人事評価制度ができるなど、それを直接正面から争うための訴訟手段がないなど、公務員実体法もどんどん変わっているのに、それを十分カバーできるような審査請求制度に果たしてなっているのかという疑問もございます。あとは2014年に、行政不服審査法も大改正されて、この時に行政手続法も改正されて、処分以外の行政措置を争う手段として、行政指導に限定してですが、行政手続法が改正されました。これが実際不服審査会をやっておりますと、行政指導以外の行政措置が審査請求で上がってくることがあります。本当に処分なのかということが実際ありまして、これは国でも地方でも経験しているのですが、ただ行政不服審査法上の教示をしているので、処分として扱わざるを得ないのですが、訴訟法であれば、実際の裁判所がどうかというのは別にして、学説としては、処分性が否定されても、当事者訴訟で確認の利益が認められればそちらでやればよいという融通が利くのですが、不服申立て制度ではこれができません。私はこの点について、行政不服審査法を見直すべきではないかと思っています。ここまでのことを簡単に言うと、1947年に現在の国家公務員審査請求制度ができたとき、当時では非常に画期的・先進的だったが、他の行政争訟制度がどんどん進歩していったことによって、実は今では国家公務員の方が遅れてしまっている。とりわけ私は仮の救済と争訟手段で遅れを取っているのではないかと思っています。このことに関連して、大きな二つ目として、行政手続法の制定を挙げなければいけません。1993年、平成5年に行政手続法ができ、公務員は適用除外なわけですが、その理由は先ほど大江先生が御紹介されたとおり、特別権力関係の残さだという批判が当時なかったわけではないですが、私はそう思っておりません。一般行政関係の市民に対する処分と公務員に対する処分というのは、やはり性格が異なるところがあるのでしょうか。そこで、しかし手続は重要ということで、先ほど大江先生は行政手続法の手続をコピーすればいいわけでもないとおっしゃっており、確かにそうですが、しかし、基本となるところは変わらないのではないのでしょうか。処分基準の制定及び公開、理由付記、事前の意見聴取といった手続は、当然作らなければいけないのではないか。そのプラスアルファとして、労働関係、勤務関係、雇用関係であることの独自性からどういう手続が必要なのか、この辺りは労働法の先生方のお知恵を借りながら

考えていけばいいのではないかと考えております。不利益処分の事前手続の充実化というのは、実は、裁判所による裁量統制にも大きな影響を与えています。神吉先生が指摘された退職手当の全部支給制限について、三つの最高裁判決が連続していずれも全部支給制限を適法とし、しかも請求を認容した高裁判決を全部ひっくり返しています。これは早津先生が論文で厳しく批判をされ、大江先生も論文を書かれており、この点で、やはり公務員の不利益処分について、退職手当の全部支給制限も含めてですが、確固とした処分基準がない、最近の最高裁が比較的他の分野では多く用いている判断過程審査がありません。これは神戸税関事件がある等いろいろありますが、早津先生がもっと若い頃に書かれた論文で、やはり判断過程審査をちゃんとするためには、ちゃんと手続制度を整備すべきだということを書かれていたと思いますし、大江先生も法学教室の中で少し触れられておりましたし、最近では中原茂樹先生が論文の中でかなり強調されておられます。そういう点からも、先ほど神吉先生が御指摘された退職手当の問題についても、実はこの不利益処分の手続の問題というのが大きく関わっているということも、やはり指摘しておくべきだろうと思います。最後に行政手続と仮の救済との関連性ということをお願いしておきたいと思っております。これは塩野先生が行政法Ⅲの中で御指摘されていることですが、取消訴訟では執行不停止原則であることが、事前手続の要請を高めるパーツということをおっしゃっておられて、これは全くその通りだと思うところで、大江先生が先ほどおっしゃられた事前手続と事後手続の、その総合的な見地からの検討が必要であると昔から行政法ではよく言われていることなのですが、まさにその一環で、現在の国家公務員の審査請求制度は、執行不停止原則どころか、仮の救済制度がそもそもないわけです。そうすると、やはりこれは事前手続の必要性というのが、実は他の分野の個別行政法の分野の処分よりも実は一層高いということが言えるはずだと、そういう問題関心を強く持っております。あとは審査請求前置主義を、ぜひ高橋先生に考え直していただきたいと思っております。以上です。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。それでは早津先生、よろしく願いいたします。

(早津裕貴委員)

事前に提示いただいた上流・中流・下流という観点でお話させていただければと思います。第一に、代償措置云々のところにつきまして、代償の意味を、例えば個々人の職員の権利・利益の擁護として捉えるのであれば、本研究会で議論されていくであろう法的枠組み、制度にかかる改善は、もちろん重要だと思われるのですが、神吉先生からも御指摘いただいたとおり、やはり単に枠組み、箱を整備するにとどまってしまっただけではいけないのではないのでしょうか。どうやったら真に、職場で実効的に機能していくように周辺環境がちゃんと整備されていくのだろうかといったパッケージも含めた提案がされなければならないのではないのでしょうか。もちろん、これまでの人事院は枠組みを作る点で十分な活躍を見せていたと思っております。それが実際

に各省庁でうまく流れるというところまでも、やっぱり全体として制度設計しなければならない。各省庁での問題の掘り起こしから対応までの一連のプロセスについて、各省庁が自力でも完遂でき、そこからどうしても難しい問題は、第三者機関に委ねるといった流れを作り、人事院も各省庁を支援しながら、どうしても第三者的立場が必要となれば介入する等を見越した、平たく言えばハード面のみではなく、ソフト面をフォローする議論が必要というのが思うところです。それは後で述べる上流・中流・下流という議論にも共通します。あともう一つ、少し気にはなっているのは、これまでの議論は、常勤職員ないし正規職員を念頭に置いてきた議論が中心であったかと思われます。現実には相当数の非常勤職員ないし非正規職員がおり、現実には担う役割があるわけで、これに関連して、常勤職員は問題なく、今ある法制度のフォローを受けているというのは御承知のとおりですが、非常勤職員に関しては任期が切れればそこまでであると。もちろん任期があるという形式的な側面があるのは確かですが、現実にはやはり問題となるのは、ハラスメントを受けたことの訴えを、正当な意味で措置要求をしたという場合であっても、さらには当局側に報復的な意図があったとしても、切られればそこまでであり、様々な権利救済システムから排除されてしまうのが現行の法制度の現状だと思われます。そのため、やはり職員を総体として保護できるような、実体法との兼合いがあるわけで漏れと言ってよいかわかりませんが、やはり職員は常勤職員だけではありませんので全体を見越した制度設計が必要です。もう一つ、もし可能であれば議論したいものとして、代償の意味は必ずしも個人を対象としたものだけではないはずです。本来的には、集団的な交渉や、そういったものに関わる代償の面を考える必要があるように思います。それは山川先生の労働委員会の御知見を生かすことができないかという冒頭の発言がございましたけれども、やはりそこも何らか考える必要があります。あくまで、今回は公平審査という枠組みが端緒となるわけではありますが、やはり何らかの形で労使コミュニケーションなどのより円滑な実施に向けた周辺環境整備を議論できないかと思っています。各職場での問題の掘り起こしは何も上からだけやる必要はなく、各職場から自ずと湧き上がってくるのであれば、それはそれで効率性もよいです。

上流・中流・下流の話ですけれども、こちらも山川先生がもちろんお詳しいと思いますが、民間も上流がうまくいっているかという、あまねく決してうまくいっているわけではないというのが、現状でございます。冒頭で申し上げましたとおり、公務がちゃんとリードして、仕組みを作ればちゃんと機能するのだから民間も真似しなさいと言えるぐらいの仕組みづくりが必要なので、繰り返しになりますが、やはり仕組みを作るだけでなく、どうやったらちゃんとそれが流れて動くのか、そして動いて問題を常にフィードバックして、直していくというところまでの支援体制をちゃんと運用して担うことができないのかというのが、特に上流・中流との関連では強く思うところでございます。もう一つ中流・下流に行きますと、あっせん機能や判定機能などにも共通して、仮に公平審査制度を何らかの形で拡充していくという方向性をとるのであれば、それを担う専門人材をどういった形で育成していくことができるのかということも重要な視点です。国家公務員の場合でも地方部局でも運用しなければならないということも

視野に、さらに地方公務員制度への波及というところまでも考えると、どうしたら適切な人材を育成し、人的資源を確保していくことができるのか、そこまで見据えた議論というの必要ではないでしょうか。

また、これも多くの先生方から出てきたところですが、最近の退職手当にかかる最高裁判決で、私自身も疑問に思っているのは、悪いことを本当にした人が厳罰に処されることはよいのですが、なぜそこまで重いのかという説明がなされていないように感じられます。最高裁事務総局の方もお越しのところ、御異論もあるかもしれませんが、「重いから重いのだ」といったトートロジーな説明になっているように感じられます。やはりこういった点について判断基準の明確化を考えていく必要があるのではないかというのは、私の問題意識でございます。更に、退職手当の所管は内閣人事局でありまして、今回はもちろん人事院を端緒とした研究会ではございますけれども、省庁横断的な議論をしながら、どうしたらより良い制度が作れるかというのも、やはり議論していかなければなりません。やや関連しますが、人事院の判定の基準について、処分承認か請求棄却か却下かという結論は出てきているが、内容の透明化が十分進んでおらず、どういった事案に、なぜそういった判断をして、どういった基準をもとに当てはめたのかまでは、これまでのところ、判例のデータベース等と異なってあまり表には出てきていません。このため、やはり裁量が、ある意味では広くなりますが、では大岡裁きにしていないかどうかということ、実は外からはよく見えないというのも大きな課題かと思っています。デジタル技術自体が進歩しておりますので、データベース化や、検証可能性の確保に向けた議論も十分なされるべきではないかと考えています。また、そういったデータベース化をすることと併せて必要になるのは、社会情勢変化に合わせて、判定の蓄積自体が時勢にあったものであるのか、適切な方向に進んでいるのか、ある時期に異常に厳罰なものや、異常に軽いものがあつたのではないということも絶えず検証可能なシステムが必要ではないでしょうか。特に、やはり非違行為に対する評価も、飲酒運転に対する評価も刻々と裁判所にとっても変わっています。大きな事故が起きると厳罰傾向になり、やや落ち着いたかと思えば、また厳罰に移るといふこともあるので、そういったことも、なぜそれでよいのかという社会通念といったものも少しでも透明化をして、不透明な処分がなされないようにすることは、必要かと思えます。同様に、保障される権利や利益の質も量も刻々と変化してまいりますので、そういった時勢に合わせた知見を取り込むようなことをやっていくというのは、今回は行政機関のプロセスですけども、司法判断のあり方を考える上でも、非常に重要な役割になっていくのかなと思っています。以上です。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。それでは山川先生、よろしくお願いいたします。

(山川隆一委員)

ありがとうございます。先生方が既に御指摘の点が多いのですが、若干抽象的な話として

は、最初にも申し上げましたように、民間企業でも言えることと公務特有の特色との関係をどう考えるかというのが一つあるかと思います。特に早津先生がおっしゃられた労働基本権制約の代償措置という点は、給与の内容や水準ということですとよく分かるのですが、公平審査という点について、代償措置という点がどのように機能するのか、あるいはそれで説明できない部分もあるのだとすれば、やはり政策的にどのような目的を取るかということに関わるのかなと思います。一般には紛争の前に、客観的な利害対立がまずありまして、主観的にそれをけしからんと思い、それを相手に表明すると苦情になりまして、その苦情を否定されると紛争になるというプロセスで、それが上流から下流へと流れていくということになるかと思いますので、紛争の予防というものも合わせて考えられ、苦情処理と紛争予防との関係性は渾然一体となるかと思います。また、不満を生じないようにするという点も一つあります。ここは実体法の中身と関係があり、例えば、民間ですと同一労働同一賃金を実施する上で、非正規の従業員の方に対して、法律で要求された均衡措置につき、どういう措置を講じて、どういう理由で違いが生じているのかを、求められたら説明しなければならないところ、その納得性を増すということで、今度法令改正によって、説明を求めることができるということを採用時に明示することとなる予定ですので、そのような不満の予防も一つあると考えます。これがこの研究会のテーマに含まれるかどうか分かりませんが。

もう一つは、先ほど役田局長がおっしゃっていましたが、紛争がそもそも悪いことなのかということがあります。アメリカに行きますと紛争は普通のことであると、しかし、紛争は破壊的である必要はない、とよく言われています。ある程度、紛争は必然的なものと考えて、建設的な方向に持っていくということが、アメリカの紛争解決理論では言われていて、そういう視点は有益ではないかと思います。具体的に言えば、制度改善につなげるような内容、人事院ですと人事院規則の改正や人事院勧告もありますので、制度改善につながるような視点にも関わってくるかと思います。もう一つ、最近の紛争の情勢をみると、労働事件の民事訴訟はそれほど減ってないのですが、行政のあっせん申請等が減っておりまして、なぜだかよく分からないところもありますが、一つは労働市場の流動化があるかと思います。紛争に関わっているよりも転職した方が得だというような認識がかなり多いのではないかと思います。労使紛争でよく言われるのは、意見を表明するか、退出するかということなので、紛争を考える際に退出との関係を考える必要があります。退出されるよりも意見を共有してもらった方が有益だという場合もあります。これも早津先生が言われていたことですが、若干職員団体の役割とも関係するところがあります。民間企業であれば、苦情処理として大がかりなものはあまり機能しておらず、苦情処理委員会の開催は年1回とか2回とか、そのようなところが多いのですが、労使関係の現場では苦情を組合役員等が聞いて、管理職に掛け合うようなことが多くなっています。しかし、制度的な不備があった場合にどうするかというと、労使協議に載せる、団体交渉に載せるという制度的なフィードバックのような仕組みがあるので、そういったことを公務部門においてどう考えるか、労働基本権の制約と関係のあるところかと思います。また、早津先生もおっしゃいました紛争解決スキルについては判定者としてのスキルと現場の管理者としての

スキルがありまして、アメリカではコンフリクトマネジメントという用語があり、紛争管理ということが、人事管理の一つの重要な役割だとされて、そのためのトレーニングを色々やっています。日本は、人事管理の中での紛争管理というのがそれほど浸透しておらず、それはなぜかという、うまく紛争を予防してきたからですが、これからある程度事後的な紛争解決が問題になってくると思います。紛争予防にしても、利害対立をどう裁いていくか、そのようなスキルの開発や研修、教材も必要になってくると考えられます。全体としては、マーケティングのような話で、つまり需要と供給があり、解決すべき紛争あるいは利害対立の存在が「需要」として、解決システムや解決を提示することが「供給」ということで、マーケティングで考えると、まずは市場調査をするということです。それから商品開発、サービス開発をし、それからサービスについてきちんと宣伝広告をして、サービスへの苦情があればそれを改善につなげていく、そのようなPDCAのマーケティング的発想も制度全体を見渡すとあるのではないかと考えています。それからシステムの透明性について、厚生労働省の研究会でも話題に出ていましたが、どこに行けば何をしてくれるのかというのを分かりやすくする、一般国民、労働者との関係ではそうなるわけですが、それぞれの制度毎の不統一の解消について、なぜ違うのかを説明していかなければならないということもあって、それぞれの特色があるから、例えば労働審判ですとこうなりますよ、訴訟ですとこうなりますよと、個々のシステムの特色自体は重要だと思うんですけども、全体としてどこまで統一性、整合性が図られるかということも色々な制度がある中で考えられます。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。ここで垣内先生が参加されております。既に委員の皆様からは自己紹介を頂いたところでございますが、垣内先生からも御専門の領域について簡単に自己紹介と本研究会への期待を頂けますでしょうか。また、御参加いただける時間が限られておりますので、併せて公平審査や苦情相談があるべき姿に関する御意見についても頂戴いたしたいと思います。よろしく申し上げます。

(垣内秀介委員)

遅れての参加となりまして、大変申し訳ございません。東京大学の垣内と申します。私は民事訴訟法あるいは民事手続法を専攻しておりますが、狭い意味での判決手続だけでなく、和解あるいは裁判外での紛争解決手続 ADR についてもあの関心を持ってまいりました。この研究会との関係におきましては、そういった主として手続法的な側面について何か御意見を述べるということを御期待いただいて、お声掛けいただいたものと理解しております。なお、5年程前からは東京都労働委員会の公益委員を務める機会に恵まれまして、労働関係の紛争の実務に接する機会も多少ですけれどもさせていただいており、本研究会のテーマと若干関わりがあるかもしれないと感じております。この研究会ですけれども、設置の趣旨としまして、公務員の人事管理あるいは苦情、広い意味でのさまざまな紛争について対応する手続である公平

審査あるいは苦情相談の手続について迅速性・実効性の向上を目指した検討を行うということですが、迅速で実効性がある、適切な対応をどのように実現するべきかということにつきましては、先ほど山川先生もお話しになっていたところかと思いますが、実際に対象となる紛争あるいは問題というものが具体的にどういった性質のもので、関係者がどういうニーズを持っているのかという面によるところも大きいかと思えます。私自身は、公平審査制度そのものについて、これまで必ずしも専門的に研究をしてきたということではございませんので、現状、どんなことが問題になっていて、関係者の方がどんなこと望んでおられるのか、このような実情については必ずしも十分な知見を有していないところもございます。この研究会におきまして、可能な範囲で御教示をいただきつつ、勉強させていただきまして、微力ではありますが、検討に少しでも貢献することができればと考えております。公平審査や苦情相談のあるべき姿ということについて、本日は総論的、一般的なところということで伺っておりますので、若干お時間を頂戴してお話をさせていただければと思えます。公平審査あるいは苦情相談のいずれも広い意味では紛争トラブルに対応する手続であり、紛争解決手続の一種であるといってもよろしいかと存じます。紛争解決手続と申しまして、多様なものがございまして、大別すれば、訴訟で判決によって解決する、あるいは仲裁手続で解決するといったような第三者の判定によって解決する裁断型の手続がございまして、他方で和解や調停といった形で、関係者の納得に基づく合意の成立を目指して進める手続もあるところであります。こういった手続は、それぞれ固有の長所、短所を伴っているものと思えますので、一律にどれが一番適切、正しいものであるというような判断ができるものではないかと思われま。一般の民事紛争ですと、第一次的には紛争の解決を強く求める側の当事者が、様々な選択肢の中から自己のニーズに合っていると思われる手続を選択していくことになろうかと思われま。これが公務員の場合にどうなのか、公平審査手続の場合にどうなのかということですが、公務員の職場におけるトラブルと申しまして、これも多様なものが含まれるのではないかと思われま。そこで関係者が何を求めているのか、あるいは関係者間の対立がどの程度激しいのかなどについては様々なものが含まれているのではないかと思われるところです。そういたしますと、関係者が自分が抱えている、直面している問題の内容に即した手続を利用できるような、適切な選択肢をまずは用意しておくということが前提となりますし、また、それをきちんとした判断のもとに選択ができるように、関連する情報を十分に提供しておくこと、また、情報を活用して十分な判断ができるように必要なサポートについても検討すること、こういうことが重要なのではないかと考えております。一言で申しますと、関係者が利用したいと思えるような手続がきちんと提供されていて、かつそれを具体のケースに応じてきちんと選択することができるということが求められるところかと考えております。また、紛争トラブルというのは、その発端から解決に至るまでを考えますと、実は発端はずいぶん前から存在していて、それがあきつかけで顕在化するなど、そういった長いプロセスを経てはっきりとした形をとることが考えられる。ものによっては、かなり短期のうちに生起するというところもあるかもしれませんが、その点も様々かと思われま。そうしたときに、公平審査制度というのは、ある

意味では最終段階に近い部分を切り取って取り扱うということになるかと思われますけれども、そこだけを考えているということでは、なかなか適切な制度設計は難しいところもあろうかと思われます。そこに至るトラブルの発生から、そうした手続に至る過程についても視野に入れた形で、本来解決されるべきトラブルが解決されないままで埋もれてしまっているようなことがないか、解決したいと思えば解決につながるような道筋が十分に示されているのか、そういったところも意識されると良いのではないかと思われます。ごく一般的な話だけで恐縮ですけれども、私からは以上とさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。多くの先生方から、多岐にわたって、かつ、基本的、根本的な問題を提起いただきました。ありがとうございました。

私も先生方の話を聞いていて、まず代償措置の意味ですが、事前手続と事後手続はやはり一体的に考えなければならないということに改めて思い至りました。退職手当の全部不支給の判決が議論になっておりますけれども、最高裁が判断過程審査を行っていないと言われて、その背景には、処分基準が一般的には明示されていないということ、かつ、公表義務がないためにかなり古い処分基準が生き残っているということ、要するに時代の変化に内部的な処分基準が追いついていないということがあります。そうすると、最高裁としては、そういう処分基準を離れて自ら判断しなければならず、処分基準について言及することがなかったということではないかと思えます。そういう意味では、全体としての救済制度を考える上で、事前手続で処分に至る判断過程が分かっている、それを踏まえて不服申立て、さらには訴訟という形で適切な救済を与える、それが、人事院が代償措置として機能している意味なのではないかと思った次第です。先生方のお話を聞いて勉強になりました。どうもありがとうございました。また、公平審査については、分かりやすさや透明性という話を頂戴しました。行政不服審査法に関しては行政法の先生方は御承知のことですが、行政不服審査会の答申には公表義務があり、審査庁・行政庁の方でも裁決の動向について公表することが努力義務になっています。したがって、私は行政不服審査法の色々な研修をしているのですが、不服申立てを通じて行政過程が外部に明らかになる、そういう機能を行政不服審査制度が現在果たしている、説明責任を果たすという大きな役割を行政不服審査制度が担っているということをよく申し上げています。そういった意味では、分かりやすさ、透明性が重要であり、それが国民に対する信頼、各府省に対するある種の予防効果になるのではないかと考えていたところでした。また、あっせんについてですが、私は公害等調整委員会の委員を十年勤めさせていただきました。この委員会は準司法機関で、司法的な手続で運営されているところですが、和解手続にも対応しております。公害等調整委員会では、事実認定が難しく、当事者間で対立がある案件かについて、和解を試み、かつ柔軟な解決を提示することで、当事者間の紛争が終局的に合意に至ったということがあります。そういう意味では、和解やあっせんを十分に機能させるような、山川先生もおっしゃっていたようなスキルやノウハウを開発して現場に使っていただくという観点がとて

も重要であると思った次第です。加えて、細かい点ではありますが、第三者機関である人事院が審査する際、当事者に相当する処分庁、任命権者の方が適切に主張、立証していく手続がないと審査に時間がかかるということがあります。これは行政不服審査会で現在でも苦勞されているところですが、人事当局は人事の専門的な部署を持っているので主張・立証を適切に行こうと思えば対応はできるのではないかと私は思っております。そういった意味でも、任命権者・処分権者の体制の整備は、こと人事行政については実現できる可能性がありますので、その辺についても問題意識を持って議論を進めていきたいと思っております。以上でございます。どうもありがとうございました。

それではフリーディスカッションに行きたいと思いますが、いかがでしょうか。やはり公務員制度について念頭に置くべきことであるとか、さらには信頼される納得のできる方策として判断して、外すことができないポイントであるとか、さらには学会や民間で今議論になっている新しい話とか、今までの意見交換の中で問題意識を持たれたことがあると思っておりますので、ぜひ積極的に手を挙げていただければありがたいと思います。下井先生、お願いします。

(下井康史委員)

ありがとうございます。先ほどの皆さんのお話を聞いて、補足という形になりますが、最後に高橋座長がお話しされた、答申の公表の話ですけれども、行政不服審査法には2014年の改正で画期的な制度がいろいろ導入されましたが、そのうちの一つに、不服審査会の答申と異なる採決をするときは、その理由を公表せよというのが行政不服審査法の第50条第1項第4号でありまして、これは審査請求の方では使えませんけれども、措置要求の方では勧告しか人事院ができませんので、その勧告に従うか従わないかは任命権者に判断を委ねられていますが、勧告に従わないときは、従わない理由を公表するとか、そういう仕組みを行政不服審査法に真似て作るということも一つあり得るのではないかと思います。それから非正規職員のこと、私も言おうかと思っておりましたが、多分早津先生が言うかなと思っていたのは、任期付任用職員の再任用拒否については、とにかく争う手段がないというのは大問題であるというのは、私も早津先生もいろいろ書いているところで、これは解釈論で克服できるというのが私や早津先生の立場なのですが、判例は必ずしもそうではありません。そうであれば立法論でやるしかないのではないかとということにもなっており、実は2024年に日本労働弁護団が立法提言を公表しており、それを早津先生や私とかがかなり実は批判的ですけども書いたりしているので、それは訴訟手続についての提案なのですが、審査請求手続にもヒントになるのではないかと思いますので、申し上げておきたいと思っております。三点目としては、あまり述べるべきことではないのかもしれませんが、退職手当の全部不支給についての最高裁が判断過程審査をしていないと。それはそのとおりなのですが、行政裁量を非常に広く認めた、いわゆる社会観念審査かと言われると、それは実はどうなのだろうと私は思っております。中原先生の最近の論文が少しヒントになるのかなと思っておりますが、大江先生がどう思っているかは分かりませんが、私は実は結構、判断代置じゃないかなとも考えています。最終的に請求棄却したから裁量

が広いってというのは、裁量論としておかしいはずなので、ちゃんとチェックした上でオッケーであれば、それは裁量が狭いながら深い司法審査はしているけども、請求を棄却したということも十分あり得て、最近の最高裁は実は行政追随ではあるけれども、判断代置ではないかという見方もあり得ると思います。これ中原先生は少しおっしゃっていますが、私の判例評釈が1か月後か2か月後に出るかと思しますので、この辺りはこれから裁判所がどう考えているのかということを中心に学会で検討した上で、この研究会でもその辺りを反映できればいいなと思っております。雑ぱくになりましたが、以上です。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。垣内先生が30分頃までの参加ということなので、今までの議論を踏まえて付け加えることがあれば、少し御発言を頂戴したいと思います。よろしくお願いいたします。

(垣内秀介委員)

ありがとうございます。大体申し上げたいと思っていたことは、先ほど申し上げたので、あまり付け加えることもありませんが、私は、行政法等はそれほど知見がないのですけれども、国家公務員制度という場合に、民間との違いとして、どこまで民間の場合には私的自治の原則ということで、結局当事者双方が納得すれば、原則としてあらゆる解決が、公序良俗や強行法規に違反しない限り可能なわけですけれども、国家公務員制度をめぐる制度の内容というのは、基本的には法令を基礎として、決まっているところなのかとも思われまして、どこまで柔軟な判断というか、解決が可能なのかというところは、あるいは若干民間の場合と異なる部分もあるのかなというようにも思っております。ただその点で若干関連すると申しますか、参考になるかもしれない制度といたしまして、例えば家事事件の手續におきまして、家事は身分を対象とするということで、身分関係については、必ずしも合意によって処分できないものもあるということですが、ただ、一部の事項については、それでも調整、調停の手續で対応することが適切であるという判断がされた上で、調停手續の対象とされている事項があります。この場合、合意で何か変えるということとはできないわけなのですが、合意に相当する審判を裁判所が行うことによって、実質的には合意、調整の結果を尊重するような形の解決を可能にするという工夫がされていたりするところもあります。この制度そのままが何か参考になるかどうかというのはわかりませんが、調整的な側面が重要だという場合に、解決が必ずしも私的処分できる問題でないとしても、調整を試みるための工夫というのは、色々あるのだろうという点では若干参考になる制度ということになるのかなと思っております。もしかすると的外れな発言だったかもしれませんが、私からはとりあえず以上です。

(高橋滋座長)

どうも貴重な御意見ありがとうございました。それではフリーディスカッションでございます

ので、御自由に御発言をお願いしたいと思います。早津先生お願いいたします。

(早津裕貴委員)

一点、先ほど下井先生がお話しされていたことで若干思うことですが、私も議論する必要があるかと思ったものとしては、処分概念や裁量概念自体の有用性も、私自身が勉強している中で、否定するつもりはないですけども、やはり公務員の場面を見ていくと、本来適切に機能すればいいはずの処分概念や裁量概念が、職員の権利利益擁護に対する抑止力として働いてしまっている側面があると思われるということで、これはぜひ行政法の先生方が多くいらっしゃると思いますので、通常の一般的な行政法の対市民での利益擁護の場面と何か違ってしまっていないのかと、そういった検証も色々御意見いただきながら勉強したいと思います。また、仮にそれがやはり法令がやや不明確である、基準がしっかりしていないからだというのであれば、これは繰り返しになりますけれども、実体法をしっかり整備して、裁量が勝手なものになってしまわないような抑止力まで検討する必要があるかなというのが一つ思ったところがございます。もう一点今日はあまり議論に出なかったところですが、論点案を見ても司法制度に近い仕組みを検討しようと思われるような対審構造の制度の提案が出てくるわけですが、私自身としては、司法制度にどこまで寄せるべきか、ということ自体も問う必要があるのかなと思っています。一応、建前としましては、公務員制度に係る独立性・専門性をしっかり有しているはずの機関として人事院が想定されていると思いますので、行政機関に能力があることを前提にするのであれば、それを最大限発揮した仕組みで、司法制度とは区別を図るというのも一つあり得るのかなと思います。ただ、これは御批判があるかもしれませんので、今後議論の中で深めていきたいなと思っています。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。ほかの先生方がいかがでしょうか。それでは山川先生お願いします。

(山川隆一委員)

御専門の先生、あるいは事務局の皆さんに質問のようなことでもありますが、先ほど垣内先生の言われた契約自由の原則とか合意原則の関係で、措置要求の場合はあっせんというものがあるそうですけれども、そのあっせんで合意した場合に、民間の労働委員会とか労働局ですと、あっせんによる合意は民事上の和解契約になります。労働委員会の場合、ちょっと特殊で労働委員会が関わった和解については、原処分である初審命令の効力がなくなるという役割を果たしているのですけれども、仮に措置要求の中で、あっせんで合意が成立した場合の合意の取扱い、履行の方法について、当事者において、処分庁ではなくて、例えば上司個人に対する措置要求を、利害関係となる上司とその申請人との間で合意が成立した場合、民事上の和解契約であれば特に問題ありませんが、行政法上は、一般的にあっせんの効力ないし履行方法

はどうかと思いました。当事者が処分庁でない場合にどうか、その辺りをどなたか教えていただければと思います。

(高橋滋座長)

それでは事務局にお願いしたいと思います。

(役田局長)

御質問ありがとうございます。お手元にお配りしております資料の10ページを御覧いただきますと、行政措置要求の審査の流れが出てきます。当事者間で話し合いをするというのは二段階ございまして、まず、そもそも要求があった時に、事案を正式に受理する前段階でお互いの交渉を勧奨するという場合がございます。その場合、話がまとまって解決に至った場合に制度が予定しておりますのは、申請者が納得したということで、申立て自体を取り下げってもらうことであり、取り下げてもらえない場合は、既に問題が解決したので申立ての利益がないという判断のもとに却下ということになっています。同じように、受理後に事実調査を進めながら、当事者間で話し合った方がいいというような場合には、あっせんを勧奨いたしますけれども、この場合も同様でございまして、解決した場合は申請者に取り下げてください、取り下げない場合は却下ということになります。そういった意味では、合意した内容の履行は、お互いある種の実施の責任を負っているということで、取下げ又は却下となりますので、手続的には人事院としては合意内容に関与をしていないというのが現行の制度でございます。先ほどの論点の紙にもございましたけれども、行政措置要求の効力の実効性をどう考えるのか。当事者への拘束力の問題ですとか、あるいは少し議論ありました第三者に対する効力の問題は、ぜひこの研究会で御議論いただければと思います。

措置要求においては、行政庁に対して自らの勤務条件の将来の改善を求めるといことで、基本的に当事者となるのは申し立てた人と、省庁ということになります。したがって、手続も二当事者の対立構造になっておりまして、申請者と当局が相対してお互いに主張立証を尽くした後に、あっせんによる解決に至らなければ、人事院が判定することになります。ただ、その判定の内容の中で当局に対してある種の職場環境の改善など、申請者を含めた組織全体、あるいは職場全体に関わるような事柄について何かの対応を求められるのであれば、反射的に当事者以外にも効力が及ぶという場合はありえます。

(山川隆一委員)

ありがとうございます。そうしますと手続としては、いわば却下ということですが、合意が成立した場合、一つは合意が履行されないときは、公法上の当事者訴訟ができる場合があるのか、もう一つは念のための確認なのですが、制度上認められない新たな手当を創設する合意が交渉で勤務条件法定主義に反するような場合、その効力はないという理解でよろしいでしょうか。

(役田局長)

そもそも行政措置要求は、申立ての際に現状におけるその職員の勤務条件に関わるということが大前提になっていますので、その内容が勤務条件として捉えられないもの、純粋な行政の執行等に関わるものというのは、そもそも受付の段階で排除されます。ただ他方で、例えば新しい手当を作って欲しいなど勤務条件に関わる制度要求自体は対象となります。実際にそれを認めるかどうかは別ですけれども、法律上も人事院が実施できるものは実施せよと命じることになっていますので、その場合は少なくとも人事院規則レベル以下であれば人事院がなんらかの対応をすることで履行されるということはありません。

(山川隆一委員)

ありがとうございます。

(早津裕貴委員)

関連して一点だけよろしいでしょうか。今の点に関して、やはり金銭拠出を伴うような和解をする場合は慎重に議論をしなければいけないかなと思います。通常の職場のトラブル解決の和解はかなり広く認める方がいいだろうと思いますが、そこが例えば給与原則と何らか関わるのであれば、さっきおっしゃったような法定主義とも関連しますし、民間だといくらでも金積んで和解に至るということをやっても場合によってはいいのですが、公務部門で本当にそれをやってしまうとすごい金額を積んでとにかく、というのがばっこしないとも限らないので、そこはこういった仕組みとすればいいのか議論しなければいけないのかなと。ただ、少し僕もわからないので、今後知見をいただきたいのですが、国賠訴訟とかです、懲戒処分を争う訴訟で、裁判上の和解をしていないのかとかいうところを、十分存じ上げないのでわからないのですが、裁判上の和解はこれまでもしている例はあるとすると、では行政機関がリードするときの和解がなぜいけないのか、それは額の問題なのかどうか、このようなレイヤーの議論っていうのが必要なのかなと考えています。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。他の先生方はいかがでしょう。大江先生、何かございますか。

(大江裕幸委員)

ありがとうございます。なかなか専門外の話の方にも入ってきておまして、なるほど思いつながら勉強させていただいたところでしたが、やはり下井先生が御指摘くださった、執行停止の仕組みが現行ないというところの問題点は、確かに御指摘のとおりだと感じました。退職手当の支給制限の判決が話題になっておまして、読み方は難しいというところではござい

すが、下井先生の読み方だとちょっと違った話になってくるのですが、公務員の世界では行政手続法が適用されない、したがって処分基準の設定・公表は要求はされていないということで、そうとなかなか立ち入った裁量審査ができない、その一つの現れがあ判決であると考えることができそうです。仮にそのような理解に立つとすれば、事後救済の限界、裁判的救済の限界ということを示した一つの例として、あの判決で示されたような考え方を前提に、司法的救済の限界を意識しつつ、どのような形で事前手続や審査請求の手続を制度設計していくのかというようなことを考えていけないのかなと感じたところでございます。それ以外のことは、勉強させていただいて、これからもうちょっと深めなければと感じたところでございます。以上です。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。それでは神吉先生、もしあればよろしく申し上げます。

(神吉知郁子委員)

すみません、ちょっと戻ってしまいますが、先ほど、勤務条件に関する行政措置要求の審査に関するあっせんについて御説明いただきましたが、苦情相談に関しても、調査、指導やあっせんをされると思います。その際、基本的には金銭拋出が関わるようなあっせんはされないと思いますが、近年増えてきているハラスメントに対してどういうあっせんをされているのか、また苦情を申し出ている本人にとってどのようなあっせんをしてもらえそうなのか事前にわかるものなのか、その辺りの実情を教えてくださいたいです。

(役田局長)

あっせんでございますけれども、苦情相談におけるあっせんにつきましては、資料の14ページに図を掲げてございます。下の円グラフにもございますように、全体の相談件数のうち約3割から4割がハラスメント関係の事案になります。これについて議論する時に詳しいデータ等をお示しできればと思いますけれども、全般的にハラスメントは、誰が何を言ったという事実関係が問題になります。他方で、相談ベースでは、あくまでも一方当事者の方から、こういうことがあったという主張になるため、その言い分だけをテコに人事院が当局に対してどういうことが言えるのか、どういう調査を求められるのかというのが、やはり現実的にはかなり難しいところがございます。先ほど御意見の中にございましたように、ハラスメントというのはある意味当事者間でこじれている場合があるので、第三者機関である人事院に救済を求めているという側面もありますけれども、他方で、特にパワー・ハラスメントは多くの場合に仕事の進め方をめぐって生じるものでもございますので、仕事をどう進めるのかということに関わっては、具体的な業務遂行の責任を担っているそれぞれの省庁の判断も考えないといけないということからすると、現状、人事院が立ち入って、ハラスメントがあったという主張のみで調査を求めるとか、あっせんに入るとかが、正直難しいという現状がございます。ですので本

研究会におきましては、そういったことも含めて、このあっせんのプロセスというものを、どういうふうに仕組みれば、あるいはどういう条件のもとであれば機能するのかということについては、ぜひ御知見をいただきながら考えていきたいと思えます。

(神吉知郁子委員)

ありがとうございます。個別の論点の際にまた検討したいと思えます。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。他はいかがでしょうか、何かございましたらお聞きしたいと思えます。下井先生どうぞ。

(下井康史委員)

フリーディスカッションということなので、感想めいた程度のこと、いろんな先生のお話を聞いて思ったことをちょっとコメントすることにとどめますが、まず早津先生がその審査請求にせよ公平審査制度を司法制度にどこまで近づけるべきか、それ自体が論点であるという御指摘をされて、それはとても大事な視点だと思えます。ただこれはあの審査請求の方ですが、一般的な行政不服審査法上の審査請求制度との関係で、司法制度との距離をどう考えるかっていう点にも関わる話で、かなり大きな話にはなるかなと思えました。もう一つは、早津先生はどこまで視野に入れられているか、審査請求だけじゃないということであれば、措置要求と苦情処理との棲み分けということを考えれば、多少の一つの見方になるのかなと思えました。訴訟上の和解ですが、実際にされていることは、公務員法に限らず、行政訴訟でも結構あるようですが、ただ弁護士さんによっては、「いっぱいされている」と言う人もいれば、「いや、されていない」と言う人もいて、行政法では非常に有名な弁護士の方にお伺いしたところ、どうも最高裁はそんなに否定していないんだけど、地方の裁判官が「いや、そんなのは行政訴訟では和解ができない」とかたくなな人が結構いるという話を聞いたことがあります。一方当事者の意見でなんととも言えませんが、論旨免職は、ある意味和解ですよ、一般論として。本当に感想程度ですが。あと、垣内先生が家事事件の話をして、合意では変えられないけども、合意に相当する審判というお話をされて、それが参考になるかもしれないという話をされたかと思えます。公務員法でも実は合意に基づくけど、法律上の位置づけはよくわからないものって、依願休職や依願退職など、法律上の根拠はよくわからないけれども、実際には合意しているしよいのではないかという形でやっているものがあるって、ただそれが紛争になることもあるわけですよ。その辺りのことは垣内先生の御指摘を聞いて思ったところです。

本当に感想だけで申し訳ないのですが、最後にこれは多分、行政法研究者、誰でも盛り上がる話ですが、あの退職手当の不支給制限の最高裁ですが先ほど私、言葉が足りなかったなと思ったのは、私は、最高裁は判断代置に近いのではないかというふうには思っていますが、その判断代置の質は悪いのではないかと思っています。つまり、これも早津先生がかなり論文で

強調されていますが、感覚的と言いますか、最後はその人自身の常識感と言いますか、別の論文では生の社会観念という言葉が使われていましたけれども、結局そこで感覚の違いで全て終わってしまうようなところがあり、そう考えると、実は判断代置だから良いとは、私は必ずしも思っておりません。やはり判断過程審査をして、その判断の枠というか構造を作って、最後の最後は感覚の違いによって判断が分かれるというのは、これは法律判断である以上やむを得ないと思いますが、少なくとも途中まではある程度、誰でも同じような、判断の構造ができるようなものが必要で、そうしないと非常に不透明になってしまいます。今日役田さんが最初におっしゃったこととも関係すると思いますが、審査請求制度とか、司法審査制度に対する信頼感がなくなってしまうようにも思います。ですので、私は判断代置だからいいとは思っていませんし、判断過程審査をすべきだと思っており、そのためにはちゃんと不利益処分手続なりの手続きを、行政手続法の不利益処分手続の三本柱を土台にして、プラスアルファ、勤務関係である場合の特有の何か必要な手続というのを、労働法の先生方のお知恵を借りながら考えていくということ、言いたかったということです。以上です。

(高橋滋座長)

どうも貴重な御意見ありがとうございました。一つ私の方から。神吉先生、山川先生から御指摘ありましたが、苦情処理とかあっせんの実態ですね、その時に実態がどうなっているのか厚めに御紹介いただければ議論が進むのではないかと思いますので、その点よろしくお願ひします。

一通り頂きましたが局長からは何かありますか。

(役田局長)

各委員の先生方から多岐にわたる様々な御意見を頂き、本当にありがとうございます。中には我々が想定していなかった論点もございますし、非常に重たい宿題と言いますか、課題を頂いたかなと思っております。一応資料の中にも考えられる論点を掲げておりますけれども、頂いた御意見のうち、ピックアップしている論点に関わるものについてはその回の中で実態の報告をしながら御議論いただければと思いますし、そこにうまく収まらないものにつきましては、座長と御相談しながら議論の仕方を考えていきたいと思っております。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。一通り御発言いただきましたので、よろしければ本日各委員から頂いた御意見も踏まえまして、次回さらに議論を続けていきたいと思ひます。よろしいでしょうか。

第2回のスケジュールについては、先日事務局からお伺ひした御都合を踏まえ、5月19日(火曜日)の16時からを候補としています。御参加できるかの確認を含め、詳細については後日事務局から連絡していただくこととします。山川先生につきましては御都合が悪かったとい

うことで申し訳ございません。また、次回をはじめ、御都合が合わず御出席が難しい場合につきましては、事務局において、事前説明の際に御意見を頂く、あるいは御意見を事務局に御提出いただくなどの工夫をしていきたいと思っておりますのでよろしくお願いいたします。また、次回の会議に向けて、何か追加資料等の希望がありましたら、事務局の方にお伝えいただければ対応を考えたいと思っております。それでは事務局から連絡事項等あれば、お願いいたします。

(西調整課長)

本日の議事録につきましては、運営要領のとおり、発言者氏名ありの形で作成し、人事院のホームページに掲載いたしますので、後日皆さまに議事録案の確認をお願いさせていただきます。また、先ほど高橋座長から御案内しましたとおり、第2回につきましては、5月19日火曜日16時からを候補に調整させていただきます。詳細につきましては、改めて事務局から御連絡をいたしますので、どうぞよろしくお願いいたします。御連絡は以上です。

(高橋滋座長)

それでは本日は貴重な御意見をいただきましてありがとうございました。本日の研究会は以上で終了したいと思います。御参加いただき、誠にありがとうございました。

以 上