

公平審査充実研究会(第3回)

日時:令和8年7月22日(水)16:00~17:50

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、守山審議官、奈良間調整課長、矢島職員相談課長、内田次席審理官、植田首席審理官、矢野首席審理官、財前公平審査分析官、城詰公平審査制度企画室長、伊藤調整課長補佐

(オブザーバー)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

(奈良間調整課長)

本日は大変お忙しい中、ご出席いただきましてありがとうございます。ただいまより、第3回「公平審査充実研究会」を開催させていただきます。

議事に入ります前に、事務連絡をさせていただきます。本日もオブザーバーとして、最高裁判所行政局の佐藤彩香第一課長にオンラインにてご出席いただいているほか、内閣官房内閣人事局の砂山裕内閣審議官に参加いただいております。

なお、本日も、公平審査局の職員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及び当院の職員が傍聴させていただいております。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います。高橋座長、お願いいたします。

(高橋滋座長)

よろしくお願いします。それでは、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。今回のテーマは大きく4つに分かれておりますが、それぞれのテーマについて、事務局から資料について説明をしてもらい、その後意見交換を行うという流れを繰り返す形で進めてまいります。

(奈良間調整課長)

テーマ①につきまして、御説明させていただきます。資料は4ページです。「証拠不十分時の対応」ということで、給与決定審査について取り上げさせていただきます。給与決定審査においては、制度上、申立て期限は設けられていないため、例えば、数十年前の給与決定について申立てをすることも可能となっています。制度の運用実態といたしまして、人事評価記録書等の関係書類が保存期間満了により廃棄済みであり、勤勉手当に係る決定の妥当性について判断することはできないとした事案があります。

5ページです。関係書類の保存期間を超える過去の給与決定について申立てがなされる事案では、事情聴取にも限界があり、証拠調べや事実関係の確認を行っても十分な資料を集め

ることができない場合があるため、それへの対応が課題となっています。

6ページに証拠資料の提出要求等についてまとめています。右下の「当局」から提出される可能性がある資料として、人事記録及び付属書類は職員の生存中は永久保管とされていますが、人事評価記録書は5年保存とされているほか、給与関係文書については文書の区分に応じてそれぞれ保存期間が定められています。

7ページに、ただいま御説明した保管、保存期間に関する参考条文を記載しています。

8ページに、考え得る対応として3つの案を記載しています。A案及びB案は、証拠等が入手できず判断ができない場合の対応案であり、A案は審査の打ち切りを行う案です。B案は審査は打ち切らずに決定まで行うものの、決定文の中で妥当性や違法性について判断できない旨を言及するもので、現行の取扱いの延長線上にあります。他方、C案は、充実した審理を行い職員の権利利益の保護の実効性を高める観点から、申立期間を新設し、十分な資料が残存している間に審査を行えるようにする案です。

9ページは、A案に係る留意点です。人事院が職権で調査を行う仕組みの下で、証拠をどこまで収集する必要があるか、どこまで調査を行えば審査の打ち切りが正当化されるかがポイントと考えます。

10ページは、B案に係る留意点です。こちら、人事院が証拠をどこまで収集し調査すれば判断不能といえるかがポイントとなります。

飛んで12ページは、C案に係る留意点を記載しております。3つめの○ですが、過去の昇給決定等、効果が蓄積するなどのケースもあるところ、申立期間の設定は申立ての権利を制限することにつながりかねないこと等をどう考えるか、4つめ・5つめの○ですが、給与法における俸給の更正決定等との関係、特に更正決定には期限がないこととの関係をどう整理するかがポイントになると考えます。

13ページです。C案で具体的な申立期間を考える上での参考として、例えば、給与債権に適用される会計法上の消滅時効は5年などとなっています。

飛んで15ページに、ただいま御説明した各案の留意点を踏まえた議論のポイントをまとめています。A案及びB案については、審査の打ち切りや判断不能の決定といった取扱いは、どのような場合に認められるか、すなわち人事院としてどこまでの審査を行う法的責任があるか、です。C案については、申立期間を設定することとした場合は、妥当性や法的整理をどのように考えればよいか、法律改正でなければならないか、申立期間はどの程度の期間とすべきか、です。説明は以上です。

(高橋滋座長)

はい、どうもありがとうございました。それではただいまの説明に続いて、テーマ①の意見交換に進みたいと思います。御意見がございました方は挙手をお願いいたします。なお、時間の制約もございましたので御発言につきましては簡潔をお願いいたします。いかがでしょうか。

(垣内秀介委員)

A、B、C案と3案御提示いただいているところですが、A案かB案、それとC案というのは両立し得るのかと思います。まずA案とB案を比較してどちらがよいのかという点、そしてその後でC案について簡単に述べさせていただきたいと思います。

A案、B案は実質的にはそれほど大きな違いはないように思われますけれども、A案の打ち切りという処理をする場合がどのような場合かというふうに考えますと、これは比較的限られた場合に適用できるように留まるのではないかという感じがいたしまして、その点B案の場合には、出てきた資料等を見ながら、実体判断ができるときはするし、できない場合には、主張立証責任に従って判断するという形になるので、B案の方が資料で指摘されておりますように法改正の必要もありませんし、幅広い事案に対応ができるという点では優れているのではないかという印象を持ちました。課題として、主張立証責任がこういった形で分配されるのかについては、予見可能な形で整理されることが望ましいのだろうかという気がしています。問題点として、どこまで調査をするのかということが提起されているところですが、人事院規則13—4ですと第10条第1項で、人事院が職権で様々な資料の提出を求めることができるとされているところ、一般的には民事訴訟法などで職権でこういった証拠調べ等ができる場合には、必要に応じてそうした証拠調べを行う義務があるのではないかとされているところで、そうした義務をどこまですれば尽くしたことになるのかという問題なのかなというふうには感じています。これは結局、どの程度の調査をすれば判断に熟したものとして判断に移ってよいのかという話なのだろうと思いますけれども、なかなか一般的な基準を立てることは難しいように思いますけれども、ここで例として挙げいただいている当時の関係者の証言を聞くというようなことについて申しますと、当時の関係者の証言をどの程度容易に集めることができるのか、まだ在職している人なのか、そうでないのか、あるいはどの程度以前の話なのか、そして証言を得たとすれば、他の資料とも相まって十分に判断に至ることができる等の事情が分かると見込めるのかどうか、といったことを勘案してケースバイケースで判断するのかなと考えております。ごく抽象的に言えば、合理的な労力で収集できる資料が収集できたということであれば、それ以上までは求められないということで、その時点で給与に関する判断が誤っていたということと言えないのであれば、これは、申立ては認められないとならざるを得ないのかなと思います。

それから、C案についてですが、これも一般的な考え方としては申立期間を何らか設定するというのは、あり得るのではないかなと思いますが、12ページで整理していただいている留意点について申しますと、当局側の負担が大きいのではないかという点については、主張立証責任の分配などとも絡みますので、必ずしも当局の負担が大きくなるとも言えないのではないかな。また、この場面で、出訴できるからよいというふうに言ってしまっているのかという、出訴せずとも簡易な手続きで調べてもらえるという利益をどのように位置づけるのかという問題が残るように思われますし、また、資料がないことから申立てが認容となることは想定しがたいというのは一般的にはそうだと思いますけれども、期間を設定しますと一律に切るこ

とになりますので、場合によって少し古いけれども調べれば分かるというような場合にも、期間で切られるとすればそれは問題ではないかという感じもいたします。また、実際、期間を決める際の時効等の関係の規律が参照されることになるかと思われますけれども、更正決定そのものは期限がないことが指摘されていまして、仮にかなり以前のものであってもそれが現在の給与に影響を及ぼすということはある得ると思いますので、そうなれば、少なくとも直近5年など給与審査申立てができるようになりますと、それ以前の更正を認めないと割り切ってしまうてよいのかという感じがいたしまして、C案についてはやや慎重に考えた方がよいという印象を思ったところです。以上です。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。下井先生お願いいたします。

(下井康史委員)

証拠不十分時の対応ですけれども、A案かB案で言えば、私もやはりB案であると思います。審査の打ち切りというのは何も決定しないでただやめてしまうということであれば、申立人からすれば、一体自分の審査申立てはどうなってしまったのかと思うわけですし、正式な不服申立制度である以上は、やはりこういう理由で退けるんですよということを明確化する必要性は高いのではないかと。

ただ、B案もよく分からないところがあって、今の垣内先生の御指摘と重なるのかもしれませんが、主張が不十分のため違法であることが分からないというのであれば、それは申立棄却で良いだけの話で、それは職権主義だからといって別に普通なことであり、行政不服審査法に基づく不服申立ては職権探知主義で、取消訴訟だって、一応行訴法上は職権主義・職権証拠調べ主義になっていますが、原告が十分に立証できず、審査する方もきちんと調べたけど分からないというのであれば、それはもう立証責任の問題もありますけれども、申立棄却というそれだけのことではないかと思うので、8ページで「妥当性や適合性について判断せず」というところはちょっとどうなのかと。「違法性が確定できなかった」というだけでよいのではないかと思います。

申立期間制限についてですが、確かにいつまでもというのは、なかなか難しいのかもしれないと思います。他の不服申立制度にしても、申立期間制限があるわけで、ここだけ突出している感もないわけではない。とはいえ、給与関係の格付というのは過去のことだとしても公務員関係というのはずっと継続する関係だということで他の行政関係には無い大きな特徴があるわけですので、無いと言ったら言い過ぎかもしれませんが、そうすると、何十年前の給与決定であっても、その格付がおかしいと思ったらそれは現在まで影響するわけですので、その意味では、申立期間制限とはやはりなじみにくいところはあるのではないかと思います。そうするとなぜ新たに申立期間を制限する、そういう制度を新設するのか、立法趣旨といいますか、制度趣旨といいますか、改正の趣旨をどう説明するのか。その点、当局側の負担という問題に

については垣内先生おっしゃる通りだと思います。一般的には争訟の期間制限については普通と言われるのは法律関係の早期安定なのだろうと思います。これが第三者の利益関係に影響があるような処分等の場合であれば、特にその要請が強いのだと思います。それがいえるのかどうか、そういう指摘が可能であれば級別定数との関係で公務員の給与についてはということがあるのかもしれませんが、しかし、それはどれほど厳格なルールか分からないわけですし、そうではないのであれば先ほども言いましたように、大昔のことでも今に影響していることがあるわけで、そこはいつまでたってもというのは難しいような気も一般的な印象としてはありますが、やはり垣内先生がおっしゃっていたように慎重に考えるべきではないかと。

さらに、保存期間5年を過ぎていたら調査が難しいという御指摘がありましたが、これも垣内先生の御指摘と重なりますが、申立人が何か審査庁側が予想もしないことを立証できるかもしれないわけなので、そもそもこれが昔のことだからできないという前提で制度を構築するというのはいかかなものかという気がいたします。以上です。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。大江先生いかがでしょうか。

(大江裕幸委員)

基本的には既に出たことではございますが、資料の中でまだ出ていない話としましては、4ページで紹介されています「人事院指令13―6」(令和7年2月13日決定)という過去の実務でもそのように処理されているので、B案が妥当ではないかと考えます。

B案につきまして、主張立証責任との関係で、予測可能性担保のために明示することが望ましいのではないかと垣内先生から御指摘があったと思いますが、明示する必要があるのかどうかというのは、基本的には自己に有利な事実の存在を主張する側が主張立証責任を負うという原則は、職権証拠調べあるいは職権探知が妥当するからといって、変容を被るものではないのではないかと考えます。もしその基本的な考え方が変容を被るというものであれば、何らかの形で明示しておくということが望ましいとは思いますが、そこまでの必要があるのか。それでも基本原則を明記しておこうという考え方もあるかと思いますので、私自身、態度を決めかねているところでございます。

C案につきましては、事前に御説明を伺った際には、会計法との平仄ですとか、人事評価記録書の保存期間ということから5年ということが妥当ではないかと、法律なり人事院規則に明示することが望ましいのではないかとというふうに考えておりましたが、公務員関係では過去からの蓄積というものが特質として非常に重要であるという御指摘を2人の先生方から頂きましたので、これを重視するということだとすると、現在期間制限はないところ、新たに期間制限を設ける必要があるかという、そこまでの必要はないのではないかと考え方が揺らいでいるところでございます。以上です。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。山川先生いかがでしょうか。

(山川隆一委員)

門外漢なのですが、A案は手続的な理由で、現行の人事院規則(13—4)第13条を見ても、比較的手続上の事由というイメージがありますので、今回問題にしているような事案と少しイメージに違いがあるような気がします。

行政法の世界での却下と棄却の違いがよく分からないところがありますが、その意味でB案の方が望ましいように思えますけれども、これも門外漢ですが、人事院規則13—4第14条の条文が「違法でないときは」となっている一方で、違法であるときは更正すると書いてあって、要件事実論の立場からすると、「あるとき」と「ないとき」に分けるとするのはおかしい。つまり、「あるとき」か「あるとは言えないとき」、又は「ないとき」か「ないとは言えないとき」の2つで、そうしないと、不明なときはどうするかという問題があって、違法でないときに棄却するというのはどちらか、違法でないかどうか分からないときということになるのか、それとも違法であるかどうか分からないときは「ないとき」と整理するのか、行政処分の立証責任がここで関わってくるのかどうか分からないのですが、法律による行政の原理というものはどう働くのか。行政法は全く門外漢で、しかもこれが伝統的な侵害処分なのか、授益処分なのかよく分からないのですけれども、B案の方がよさそうなのですが、基礎的なところがよく分からないという点があります。

労働法の世界を見ると、労働基準法は時効5年、労働組合法にいたっては申立期間が1年で、それでも賃金が何十年と蓄積する事案はたくさんありますので、そんなに違和感はないのですが、私人間の利益調整と同じかどうかという点は、確かにあるのかなという感じがして、制限を作るとしたら、立法趣旨の理屈は考えておく必要があるのかなと思いました。なお、労働基準法の時効期間の延長等の議論をみても、記録保存期間とリンクした議論ということはあるかと思います。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。神吉先生いかがでしょうか。

(神吉知郁子委員)

もうほとんど出尽くされている感じもしますけれども、順番に考えますと、A案は審査の打ち切りをする、しないの線引きを新たに設けるメリットが若干見えにくいと思いました。むしろ、打ち切りという制度を作ることにより、審査を打ち切るにふさわしい正当性をこちらが立証できるかという悩ましい問題がむしろ新たに生じるような気もして、そうなってくると、打ち切り制度を入れることのプラスの側面が打ち消されるような感じがいたしました。

そうすると、B案の方が証明可能性に至る要素を全部包含できるという意味では、現行制度

とのかい離もなく、柔軟に幅広く対応可能ではないかと思います。もちろん御指摘がありましたように、どの程度の調査をすれば判断に熟したといえるか、合理的な努力がどこまでかは問われるとは思いますが、A案よりはB案かと現時点では考えております。

C案に関しては、私も山川先生と同じように5年はあり得るかと思っていたのですが、先生方の御意見を伺い、俸給に関して更正決定に期限がないことも考慮し、下井先生が御指摘されたように当事者の手持ちの資料で思いがけず立証できるような場合がありうることも考えれば、慎重に考えるべきだという感じがいたします。以上です。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。早津先生いかがでしょうか。

(早津裕貴委員)

まず1点目ですけれども、今回のメインテーマではなく、所管の問題があることも重々承知しておりますけれども、前提といたしまして、そもそも関係書類の保存期間設定自体に合理性があるかどうかということ自体にも若干疑問を持っております。と申しますのも、電子媒体の保存技術の進化や容易性もございまして、かつ、これまでも話題になっていますとおり、公務員法上の給与決定の仕組みに関する継続的、累積的な性質があることにも照らしますと、どこまで重要証拠の保存期間設定に合理性があるのかということ自体も、本来であれば問う必要があるのではないかと考えております。

こういった保存期間自体の再検討を前提にいたしまして、仮に何らかの対応を行わざるを得ないとすれば、B案が考え得ると個人的には考えているところでありますが、この点についてもやはり判定機関が可能な限り手を尽くした上で、すなわち、考え得るあらゆる調査方法を尽くした上で、どうしても判定に決定的となる証拠を欠くような極々例外的な場合に限り、判断不能としての決定の余地を認めるというので十分ではないかと考えております。

また、C案に関して他の委員から疑義が多く申し述べられておりますけれども、私自身も同様の印象でありまして、繰り返しになりますが、やはり公務員法上は、給与決定の継続的、累積的性格に照らしますと、通常の処分や賃金債権と必ずしも同列に捉える必要はなく、申立期間の設定は、やはり不適切ではないかというのが私の意見です。以上です。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。

論点整理をしておきたいのですが、人事院規則13—4の趣旨について御質問があったのと、保存期間について、所管外という話もありましたが、その合理性の話がありました。これらの点について、事務局から何かあればお伺いしたいと思います。

(奈良間調整課長)

まず人事院規則13―4、給与決定審査に関する人事院規則についてですが、先ほども山川委員から御指摘がありました。第14条は、確かに記載のとおり、違法(これに準ずるものを含む。)でないときは棄却し、違法であるときは更正し又は更正を命ずるとなっています。つまり、更正をしたり命じたりするときは、違法であることが確認された場合に限定されており、実際もそのような運用になっております。

先ほど御紹介をした、証拠資料がなくて判断ができないとしたものについては、違法であることまでは確認できない、ということです。結果としては棄却という取扱いとなっています。

(砂山内閣審議官)

内閣人事局の砂山でございます。人事評価書の保存期間について御質問がございました。人事評価書の保存期間は5年としておりまして、この5年というのは絶対ではないのですが、制度論としましては、類似の行政文書保存期間等とのバランスということも考える必要がございます。

1つございますのは、政府全体のガイドラインとして、「行政文書の管理に関するガイドライン」がございます。その中で、個人あるいは法人の権利利益との関係で、当事者間での争いの種となる可能性が相対的に高いと思われます不利益処分関係の文書というものがございまして、そちらの保存期間でさえ5年となっております。ですので、そういったところのバランスも考えながらということではございますけれども、一方で人事評価書は、別途各省の判断で、職員が生存中ずっと保存しておくべき人事記録の附属書類となし得ることになっておりまして、その文脈で、人事記録と一緒に保存されているという可能性は制度的にはございます。ただし、実務的には文書保存にはどうしてもコストがかかります。先ほど、早津先生から、電子的に保存すればよいのではないかという話もございましたけど、保存スペースの問題だけでなく、当然管理するには人手が必要ですし、それを管理するためのコストもかかりますから、そことの兼ね合いで、各府省の任命権者において人事記録の附属書類として人事評価書を位置づけるかどうかというのは判断が分かれるところだと思います。制度上はこのようになっています。

(高橋滋座長)

はい。このような御指摘があったということは留意しておいていただきたいと思います。

私自身の意見を申し上げますと、比較的垣内先生の御指摘に近いかなと感じました。先ほど第14条のお話をされましたが、違法と認定されなければ棄却されるということで、主張立証責任の話であり、違法だとする主張立証が尽されなければ棄却だということなると思います。やはり主張立証責任の分配の話で決着がつくのかなと思っています。打切り規定を置いたり判断ができないというのではなく、十分な主張立証はされなかったのに、棄却なのだというのでいいのかなと私個人は思っています。

C案については、過去のことを蒸し返されることから審理の現場は大変だという問題意識が多分あるのだと思うのです。ただ、今のようなことが明確にされれば、比較的審理の負担は軽減されるのではないかと。そういう意味では、過去について仮にこのようなことで主張したいということであれば、5年ということ踏まえて、きちんと資料出してくださいよという点を運用上明確にすれば、過去のことを理由に訴えられないのではないかと。自信を持って主張されるのであれば、自分で証拠等を出していただく、こういうことなのではないかと思っています。よって、その辺は事務局におかれても今の議論を踏まえて、改めて整理いただければありがたい次第です。

他に何か御指摘はございますでしょうか。

(下井康史委員)

先ほど言い忘れたことで、期間制限を制度化するとしたら非常に大きな不利益変更になると思います。よほどの理由がないと難しいと思います。当局側の負担ということでは、少なくともここまでの議論を踏まえれば通用しないのではないかと。

あと、先ほど山川先生から、これは授益的処分なのか侵害処分なのか、行政法学者から説明してほしいとのことでしたが、改めて考えるとすごく難しいなと思います。給与格付等を考える場合、一番分かりやすいのは人事評価の結果、号俸をいくつ上げるかということで、号俸を上げるのであればそれら全て授益的処分だが、4号俸昇給が平均だと考えると、4号俸未滿は、侵害ではないものの、授益とは言い難く、そういった意味では通常の行政処分の話とはちょっと違うのかなと。そもそも処分なのかという論点もあるだろう。私は処分だと思っています。でも普通の行政法関係の処分とは違うだろうと。その辺りの整理も本当は必要なのかもしれません。以上です。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。その辺整理していただいて再度御知見をいただければと思います。それではテーマ①については議論が尽くされたと思いますので、続いてはテーマ②について事務局から説明をお願いいたします。

(奈良間調整課長)

テーマ②は「受理制度の意義等」です。資料は17ページです。4つの公平審査制度については、申立て等があった場合には人事院が調査や審査を行い、判定等を行わなければならないことが、それぞれの根拠法で規定されています。このうち、不利益処分審査のみ、法律(国公法第91条第1項)におきまして、「受理」という文言が規定されています。なお、後ほど御説明するとおり、一般法である行政不服審査法においては「受理」という文言は使われていません。

18ページです。こちらに記載のとおり、他の3つの公平審査制度については、法律では「受理」という文言は規定されていません。

19ページです。他方、各公平審査制度とも、人事院規則では、申立て等に係る書面が提出された場合には、記載事項の審査等を行い、受理又は却下の決定を行うことが規定されています。審査の際、書面の不備を補正すれば適法に受理できるものについては、申立人等に補正を命じ、軽微な不備については職権で補正した上で、受理の決定を行っています。

飛びまして22ページです。実務上、受理・却下の判断と、受理された事案の審理は、原則として別の課が行うこととされています。

23ページです。受理・却下の決定を行うための審査におきましては、記載事項の形式的な審査を行うとともに、各手続において取り扱うことができる申立て等であることを確認しています。その際、必要に応じ、申立て等を行った本人に「受理前照会」をしています。例えば、行政措置要求について、申請者が現職の一般職国家公務員であるか疑義がある場合や、要求内容が勤務条件に関するものであるか、管理運営事項に当たらないか判然としない場合などが挙げられます。

24ページです。受理・却下の判断をしますと、資料に記載のとおり当事者への通知が行われ、受理の場合は具体的な審査手続が開始されます。受理・却下の判断は、受付後1箇月から2箇月程度で行うことを目標としています。この点は、後ほどテーマ③でも御説明します。受理・却下の決定に係る当事者への通知文は、受理された事案に関する最終的な判定文よりも簡易なものとなります。また、決裁手続上も、人事院が議決する判定よりも簡易な処理となっています。

25ページでは、直近5年間ににおける受理・却下等の件数と割合を示しています。行政措置要求を除き、おおむね7割程度が受理されていますが、手続ごとに却下の割合には差がみられます。また、(注1)に記載のとおり、要求事項を精査して、一部を受理、一部を却下とする場合があります。このように、受理・却下の判断によって、受理して事案審理を行うべき事案と、申立て等の要件を満たさない事案の交通整理を行っているところです。

26ページです。受付から受理・却下までに要する期間は、おおむね目標の1箇月から2箇月以内となっています。なお、これらの期間には、記載事項の補正や「受理前照会」に要した期間も含まれています。

27ページは、一般法における「受理」概念の否定の経緯です。平成5年に制定された行政手続法においては、それまで、国民等からの申請が行政庁に到達しても「受理しない」という運用が見られたことなどに鑑み、法文上、「受理」の概念を否定し、申請の到達によって行政庁に形式・内容の審査義務が発生することが明確にされた経緯があります。また、行政不服審査法においても、平成26年の改正時に「受理」の文言が削除されています。

28ページに課題意識を記載しています。公平審査制度における受理・却下の仕組みは、申立て等が救済を求めるべき事案であるか否かを補正の実施なども含めて丁寧に確認しつつ、不適法な申立て等については簡潔な手続で迅速に処理することにより、他の方法で救済を求めるべき事案かどうかを早期に確認できるという意義や効果があると考えます。また、限られた人的リソースを真に審査等の必要がある事案に集中させることにもつながります。他方で、

2つ目の○ですが、一般法における「受理」概念の削除の経緯を踏まえたと、「受理」という言葉を用いていることにより、申立て等が到達しても人事院が不当に判断を保留するかのような誤解が生じる懸念もあります。3つめの○ですが、実際には、受付事案の多くは1箇月から2箇月以内に受理・却下の判断を終えていることも踏まえて、受理・却下の手続の在り方について検討が必要と考えます。

29ページは、議論のポイントです。1点目は、現行の受理・却下の手続は妥当な措置と考えられるか、2点目は、手続を改めるべきと考える場合、現行制度の意義や効果をどのように担保していくべきか、でございます。説明は以上です。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。それでは続いてテーマ②の意見交換に進みたいと思います。御意見がございました方は挙手をお願いいたします。下井先生お願いします。

(下井康史委員)

結論から先に申し上げますと、ここは改めるべきであると私は強く主張します。その理由としては28ページの御懸念というよりは、制度の作り方や在り方というか、関連する制度との関係で、やや異質であるということを申し上げておきたい。それをここから少しお話しして、思うところを述べたいと思います。

受理又は却下を並列させるというのは他の法制度と比べるとかなり異質であろうと思います。それは2つの点であって、1つ目は争訟手続との関係ですが、却下というのは不適法だから、門前払いするわけです。却下と並列されるのは、認容と棄却の判断、それに対して受理というのは、受け付けた、そういう事実があったという状態をあらわす概念であって、行政不服審査法が改正される前、27ページの宇賀先生の逐条解説で引用されている旧法の第22条でも受理という言葉は使われているけれども、やはり審査請求があったということを表す概念として受理とされていたわけで、他には第38条や第54条もそうだったわけで、要するに受理というのは何か判断をしたことを示す概念としては一般的に使われていないわけで、却下の場合は申立て等が不適法であるという判断決定の結果を示す概念ですので、やはり受理と却下を並べるとするのは非常に違和感というか、他の法制度にはあまりない、もしあるのであればむしろ教えていただきたいなと思いますけれども、一般的な争訟手続における用法とは違うのではというのが1点目です。

2点目は先ほども出ました行手法第7条の関係で、これが1993年に行手法ができたときに、第7条の受理概念を廃止するというふうによく言われますが厳密には不受理はさせない、あるいは、受付と受理を区別というやり方の廃止というところであるのだらうと、つまり申請書が事務所に到達すれば申請があった、受理するかしないか行政機関は判断できない、そういう判断はしないと、別の言い方をすると、そういう判断の段階がそもそも予定されていないのだと、申請があった以上は、それに対しては許可が不許可しか、行政庁側の応答はないのだと、これ

が第7条の趣旨のはずです。それを争訟手続に引き直せば、申立てがあった以上、却下が棄却か認容のどちらかということになるのだと思います。現在でも受理という言葉は、色々な法律で使われていて、国家公務員法自体が第91条1項の中で受理という概念を使っていますが、これは先ほどの話に戻りますが、まさにこれは審査請求があったときというふうに、人事院規則13—1に似ているのは建築基準法の第6条の第3項・4項かなと思いましたが、これ以上は申しません。

ただし、このような人事院規則のやり方があるのは一応理解はできる。これはやはり後で出てくる間接審理方式だからこういう仕組みがとられている。つまり適法な審査請求であって初めて公平委員会が設置されると、いわばその前捌きとして人事院が受理又は却下を決めるわけです。それに適合するというのはよく分かるのですが、しかし、間接審理方式というのは法律上の概念ではなくて人事院規則で独自に定めているわけですし、他方で、間接審理方式を前提としても私は改正の余地はあると思います。一応2つ考えてきたんですが、1つは実質的な審理は今までと同様調整課(人事院)が、適法か不適法かを判断するのだけれども、一応審査請求があれば全て公平委員会を設置すると、実質は調整課が行い、形の上では公平委員会が却下決定するというのが1つある。それは少し事務手続が大変なのかもしれませんが、もう1つの方法としては、適法か不適法かの判断は公平委員会を設置する前に、人事院が決定するという仕組み。却下する場合は人事院が却下決定をして請求者に通知をする。却下しない場合は今までは受理決定ということをしていたわけですが、そのような決定段階は経ないで公平委員会を設置して、そちらに手続が移行するだけにすればよいのではないか。仮に何らかの形で公平委員会を設置する、そちらに移行するっていう手続、決定を行ったとしても、あくまで内部的なものと取り扱えばよいのではないか。もちろん公平委員会を設置したということを請求者に通知することは必要なわけで、ただし、それは決定の通知ではなくて、手続が次の段階に進んだという事実を知らせるだけという通知にすればいいのではないか。行政不服審査法においても、審査庁が行政不服審査会に諮問したときはその旨を通知するのですが、これは決定の通知ではなくて単に手続が進んだことの通知であって、それに合わせればよいのではないかと。この2つ目の案であれば、国家公務員法第91条第1項にも整合するのではないか。第91条第1項というのは、審査請求を受理したときは人事院が直ちに調査するとなっているわけなので、これとも矛盾せず、第92条は、その調査の結果、人事院は処分の承認又は修正あるいは取消しの裁決をしますが、これとも矛盾はしないと思います。ですので、私としては2つ目の方が現実的かなと思っております。以上でございます。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。垣内先生いかがでしょうか。

(垣内秀介委員)

基本的に、下井先生が言われた第2案のような形が想定できるのかなという感想を持って

まいりました。受理という規律を維持するのかどうかという話なのですが、受理を観念するかどうかということと、いかなる場合にどういう形で却下するかという問題とは一応別個に整理できる話であり、却下の可能性について、実質現行の規律と変わらないものを存置するのであれば、資料の28ページや29ページに記されている却下の迅速処理の効果であるとか、それによる事務負担の増加への対応とかいったことは、確保できると思われますので、その上で、受理をあえて観念せずに、一般法と同様な形で、却下しない場合には今であれば受理されたと言っているところを、粛々と手続を進めていくという形であっても、それほど実質に変化がないのではないかと思います。逆に言えばそれほど変える強い理由があるのかというところは、私はよく分からない気もいたしますけれども、下井先生のおっしゃるように、他の関連手続との整合性の問題があるのであれば、変えるというのも十分あり得るのではないかという感じを持ちました。以上です。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。大江先生いかがでしょうか。

(大江裕幸委員)

基本的には、下井先生のおっしゃったことに異論はございません。受理却下という概念を整理する必要があるかということでございますと、受理と却下というのは運用としての排他的なものとして用いられているのでしょうか。すなわち、受理はしたけれども、その後公平委員会で慎重に審査をした結果、却下という結論に、もちろん当事者死亡とかいうことはありえるのかもしれませんが、受理した上で却下というものは、通常あり得る事態なのかどうか、その辺を教えていただければと思います。

(奈良間調整課長)

受理後に申立て等が法律の要件に該当しなくなるような事由が発生したとか、申立て等が実は法律の要件に該当してなかったことが受理後に判明したような場合には、受理後の却下になりますけれども、そういった場合を除きますと基本的に受理と却下というのは排他的な概念というふうに理解しています。

(高橋滋座長)

はい。山川先生いかがでしょうか。

(山川隆一委員)

大江先生とのお話とも関連するのですが、私も結論的に受理の概念が必要かどうかよく分からないところがありまして、つまり受理するか又は却下ということで、これを例えば、却下するか、又はしないかと言い換えても変わらないじゃないかという気がしてまして、受理却下

の判断と事案の審理をどのような者が分担するという問題は別途あると思うのですが、受理却下の判断とあるので、これは、却下の判断と事案の審理を別の者が行うというふうに言い換えてもよいかと思います。

ちなみに、労働委員会では受理という概念はないのですが、却下するということはできますが、却下事由があるときも、例えば労働組合の規約が不備だった場合には補正勧告をやっておりますので、資料に書かれておりますような、いろいろ相談に乗って、適法な申立てにするようなアドバイスを行うというのは、却下するかしないかという仕組みの下でも可能ではないかという感じがします。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。早津先生いかがでしょうか。

(早津裕貴委員)

ほぼ他の委員の先生方と同じですけれども、少なくとも受理ないしその文言は、誤解を招き得るので、見直しはあり得るのではないかと。

もう1点は、他方で、事案処理に割くリソースの観点からも、真に適切な形式審査がなされることが確保されているのであれば、簡易迅速な形式審査制度を何らかの形で設けることはあり得るのだろうという意見です。以上です。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。神吉先生いかがでしょうか。

(神吉知郁子委員)

私も、関連手続の整合性確保という必要性を前提として、かつ受理概念を用いずに、現行で実際機能している前捌きが維持できるのであれば、それが一番よいと思います。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。大体御意見が出尽くしたと思いますので、このテーマについては以上としたいと思います。

それではテーマ③に移りたいと思います。事務局からの説明を頂戴したいと思います。

(奈良間調整課長)

テーマ③は「標準審理期間」です。資料は31ページです。4つの公平審査制度については、それぞれ、根拠法には行政不服審査法における「標準審理期間」に相当する規定は置かれていません。

次の32ページですが、ただし各制度とも、部内規程である公平審査局長決定において、「事

案の目標処理期間内の処理」を定めており、事案の受付後1箇月から2箇月以内に受理又は却下を決定し、受付後1年以内に事案を処理すること等としています。

33ページです。この公平審査局長通知そのものは公表していませんが、目標とする事案の処理期間は、人事院 HP において Q&A 形式で示しているところです。

34ページは、各制度の事案受付から処理にかかる期間を整理したものになっています。

次に35ページです。こちらは昨年度、地方公共団体向けに行ったアンケートの速報結果ですが、これによると、不利益処分審査請求等について、「標準審理期間」として期間を設定している団体はありませんでした。

36ページです。少数ながら、個別法で標準審理期間に係る定めを置いている例を記載しています。

37ページから38ページには、標準審理期間を定めた場合の公表方法の例を記載しております。様々な形式のものがありますが、省令や告示で定めるものは見受けられませんでした。

39ページに、課題意識と御意見をお伺いしたい事項を記載しています。ポイントは、各公平審査制度の根拠法において、「標準審理期間」に係る規定を整備し、行政不服審査法との平仄を整える必要があるか、それとも、現行のように人事院が目標を定めてHPで公表する形で足りるかという点となります。資料の説明は以上です。

(高橋滋座長)

それではテーマ③につきまして意見交換に進みたいと思います。大江先生いかがでしょうか。

(大江裕幸委員)

現在の運用を見ますと、部内処理規程は、処理期間の目標を定め、人事院HPでその概要を公表するという行政不服審査法の趣旨はおおむね達成しているというふうに考えてよろしいのではないかと考えております。あとは、実態が整っているものの形式をどれだけ一般法に近づけるかということだけではないかということで、他の事項との兼ね合いで改正をするのであれば併せて改正をしてもよいのではないかとこの程度でございまして、実態は既に行政不服審査法の要請にかなっているというふうに考えております。以上です。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。下井先生いかがでしょうか。

(下井康史委員)

前回の研究会で高橋座長がおっしゃったと思いますが、行政不服審査法の制度がベースラインになるということであれば、かつ、国税審判とか社会保険審査会、労働保険審査会がそういうがあるのであれば、ここだけないというのは異例であり、しない理由はないのではないかと思います。実態が追いついているのであれば、制度改正も支障はないものと思います。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。労働委員会の話がでしたが、山川先生いかがでしょうか。

(山川隆一委員)

労働委員会は、各労働委員会で審理期間の目標を設定して公表するということになっておりますので、比較的近いのかなと思います。内部的にこのプロセスからこのプロセスまで何箇月かということを決めている場合もあるようですが、それ自体は公表しないと思います。やはり、事案によって非常に異なるので、公平審査制度もおそらくは各制度によって相当時間のかけ方が違うと思いますので、標準審理期間くらいですといいと思うのですが、かえって一律の公表が事案の処理の妨げになるような不都合が生じうるのかなと思っています。むしろ、中労委ですと、内部的に各プロセスをどれだけ縮めていくか、どれだけ刈り込めるのかという話をしておりまして、実質的にはそちらの方が重要といいますか、意味があると思います。

(高橋滋座長)

自主的にという点、何か規則で決めているというのではなくて、決定か何かの形で定めているというものでしょうか。

(山川隆一委員)

ありがとうございます。法律では目標期間を定めるという規定がありまして、各委員会が自主的に定めてそれを公表するということだったと思います。したがって、中身は各委員会が定めています。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。神吉先生いかがでしょうか。

(神吉知郁子委員)

特にございません。

(高橋滋座長)

早津先生いかがでしょうか。

(早津裕貴委員)

人的リソースとの兼ね合いがあると思いますが、迅速な措置の実施のためにも、まず設定はあり得るだろうということが前提になります。そのうえで、期間の設定の具体的な在り方の問題につきまして、常勤職員はもとより、任期の付いた非常勤職員等もちろん制度の対象とな

っておりますところ、その場合には現行の実体法制度によると、仮に、不適切な形で雇い止め
がなされた場合であったとしても、当然に期間満了で雇用が終了してしまい、真つ当な申立て
であったとしても手続きが打切りとなってしまうのが現状です。これは当該職員にとってはか
なり切実な問題で、手当が必要なように思われるわけです。これに鑑みますと、1年では長すぎ
て、手続きが長引けば任期が満了して職場から離れ、制度が利用不可という状態が生じ得ます
ので、あくまで事案に応じてという形にはなるとは思います。より相当に短い期間の設定等も
柔軟に行っていくことも必要なのかなと思っております。

(高橋滋座長)

ありがとうございました。垣内先生いかがでしょうか。

(垣内秀介委員)

既に実質は定めているということで、これを他との平仄を定めるかたちで形式を整えるこ
うことは、この機会にあってもよいことだと思います。

(高橋滋座長)

はい、どうもありがとうございました。テーマ③につきましてはおおむね御意見頂戴したと
思います。どうもありがとうございました。

それでは最後でございますけれども、テーマ④(公平委員会制度の在り方)に移りたいと思
います。事務局から説明をお願いいたします。

(奈良間調整課長)

テーマ④は「公平委員会制度の在り方」について、3つのサブテーマを設定しておりますが、
3つのサブテーマの資料につきましては一気通貫で説明させていただきます。

資料の41ページは、サブテーマの1つ目「審理の再開」です。不利益処分審査請求では、「間
接審理方式」が採られており、通常3名の職員から成る公平委員会が審理を行って、その結果
を調書として取りまとめた上で、判定に関する意見を付して人事院に提出し、人事院は、調書
に基づいて判定を行います。また、法令上・運用上も公平委員会は職務遂行の独立性が確保さ
れているほか、次のサブテーマでも御紹介するとおり公平委員の欠格条項や忌避の仕組みな
ど、公正性確保の仕組みも設けられています。公平委員会が審理を終了したときは、当事者に
通知することとされておりまして、一番下の○ですが、審理が終了した後、人事院が判定を行
うに当たり追加の調査が必要と判断した場合には、人事院が公平委員会に審理を再開させる
こととなります。

飛んで43ページです。行政不服審査法におきましては、基本的に、審査庁から指名された
審理員が審理を行う仕組みとなっておりますが、審査庁が審理員に対し個々の事件に関する具
体的な指示等を行うことは適当でないとされているところです。また、審理員意見書に記載が

ない場合は、審査庁は職権で調査を行うこともできるとされています。

44ページは課題意識です。最初の2つの○は、ただいま御説明した仕組み・運用をまとめたものです。3つ目の○ですが、現行では審理の再開について根拠規定がないため、人事院の指示により審理を再開した場合には、恣意的に再開したのではないかとの疑念を生じさせるおそれがあることから、明文の規定を設ける必要があると考えられます。また、4つ目の○にありますとおり、公平委員会の職務遂行の独立性や審理の公正性確保の意義を踏まえ、人事院の審理再開の指示について、透明性を高める必要があると考えられます。

45ページです。対応案として、人事院から公平委員会に対する審理の再開の指示について、人事院規則で規定するとともに、指示は調査すべき事項と理由を示して行い、これらを当事者等に通知するものとするを記載しています。議論のポイントは、職務遂行の独立性や審理の公正性が担保されている公平委員会に審理を再開させることが適当と考えることにつき問題はあるか、また、人事院規則で規定する場合に審理の公正性の確保の観点から留意すべき点はあるか、でございます。

次に、46ページからは、サブテーマの2つ目「忌避の申立て」です。不利益処分審査においては、当事者は、公平委員に審理の公正を妨げるような事情があるときは、これを忌避することができます。具体的には、公平委員が欠格条項、具体的には原処分に関与した場合ですとか、当事者と一定の親族関係にある場合などに該当するときのほか、それに準ずる関係にあるときなどが忌避の要件に該当します。忌避の申立てが可能な期間については定めがないため、人事院の判定があるまでは行うことが可能です。忌避の申立てについて審査が行われている間も、申立ての対象とされている公平委員が参画したまま事案本体の審理は続行することができます。実態上は、公平委員による職権行使に不満があることを理由に忌避の申立てがなされており、これまで、申立てに理由があると認められた例はありません。

48ページは、他の制度における取扱いを記載しています。行政不服審査法においては、審理員の忌避についての規定はありません。民事訴訟法においては、裁判官の忌避の仕組みが設けられています。同法においては、原則として、裁判官の面前において弁論をし、又は弁論準備手続において申述をしますと、その後はその裁判官を忌避することができないとされています。また、申立てがあったときは、原則として、申立てについての決定が確定するまで訴訟手続が停止されます。忌避を申し立てられた裁判官はその忌避についての裁判に関与できませんが、忌避の申立ての濫用であることが明らかな場合は、当該裁判官自身が申立てを却下し得るとされており、これは「簡易却下」と呼ばれています。

49ページです。課題意識ですが、公平委員会の公正性確保のための忌避の仕組み自体は維持することが求められると考えられる一方、審理指揮等への不満を理由に申立てがなされている実情や、忌避という特例的な案件への対応に係る事務負担を踏まえ、忌避の申立ての濫用を防止する措置を検討する必要があります。対応案として、民事訴訟法等の仕組みを参考に、原則として当事者が主張を開始した後は忌避することができないこととし、当事者にはあらかじめ申立てが可能な事由及び期間について伝達すること、さらに、忌避の申立てについての決

定があるまでは原則として事案審理の手続を中止するとともに、申立ての濫用であることが明らかな場合には簡易却下のような仕組みを設けることを記載しています。

50ページは議論のポイントです。原則として当事者の主張開始後は忌避できないとする措置は適当と言えるか、また、審理手続の中止や簡易却下の仕組みを導入することを要するか、です。

最後に51ページからは、サブテーマの3つ目「再審」です。人事院が判定を行った後、重大な新証拠が発見された場合など一定の場合に、当事者は再審の請求ができ、また、人事院は職権により再審を行うことができます。運用実態を見ますと、原判定に納得ができないとの理由で再審の請求がなされている実情にあり、これまで再審が行われた例はありません。

52ページは、他の制度における取扱いです。行政不服審査法においては再審の制度はありませんが、民事訴訟法においては一定の要件の下で再審の訴えが認められています。

53ページは、地方公共団体における状況です。約93%の団体で再審制度が設けられていますが、一部に再審制度がない団体もあります。

54ページです。課題意識として、ただいま御説明した実情も踏まえると、再審の請求の仕組みを維持する必要性は高くないと考えられるところであり、その理由を記載しています。1つ目は、6箇月という請求期間の中で新事実が判明する蓋然性は高くないこと、2つ目は、再審の判断を行う機関は同じ人事院であること、3つ目は、人事院の判定を経た後は出訴することができること、です。4つ目として、判例を紹介していますが、再審の請求が不適法で却下された場合、取消訴訟の出訴期間の徒過により、請求者が出訴の機会を逸する可能性にも留意が必要と考えます。5つ目は、再審という特例的な案件に対応することは事務負担が大きいことです。

最後に55ページです。対応案として、人事院の職権による再審は存置しつつ、当事者による再審の請求の仕組みは廃止することを記載しています。議論のポイントは、この対応案について、公正な判断を求める機会を確保する観点から問題はないか、でございます。御説明は以上です。

(高橋滋座長)

はい、どうもありがとうございました。それでは、サブテーマごとに議論を進めていきたいと思います。まず、審理の再開について意見頂戴したいと思います。いかがでしょうか。はい、じゃあ垣内先生。

(垣内秀介委員)

垣内です。どうもありがとうございます。判定に当たって必要な情報が不足しているという状況は起きることがあり得ることですので、その場合何らかに対応することが必要だと。その場合の対応として、45ページに書かれている、これは従来の運用も踏まえたものということかと思いますがけれども、人事院から審理の再開を公平委員会に指示して、公平委員会で審理を再

開するというやり方に特段大きな問題はないのではないかという印象を持っております。なので、私はこれでよろしいのではないかと感じたところです。

（高橋滋座長）

はい、どうもありがとうございました。他に先生方御意見あればいかがでしょうか。下井先生、何かありますか。

（下井康史委員）

いま垣内先生、これは確かに訴訟手続との環境から考えるとこれでいいのかなというところで、最終的な審判手続ではない行政不服審査で、簡易迅速なということも考えるとやや屋上屋な気はしなくもない。この後訴訟があるんだからいいんじゃないか、というふうに割り切るのも1つの考え方かなと。実際にどれほど機能しているかということで、それほどでもないのであれば、私は思いきって切ってしまうでもいいんじゃないかなと考えています。以上です。

（高橋滋座長）

はい。山川先生いかがでしょうか。

（山川隆一委員）

私も基本的には垣内先生と同様で、実態はあまりよく分からないんですけど、公平委員会というのは要するに判断を行うわけではなくて、事実整理を行うということなので判断者はあくまでその人事院だとすると、ある種、どこまで独立性が要求されるのかということ自体も、正直よく分からない面がありまして、人事院として審理のために必要だと思うのであれば、先ほどの判断不能という事態を防ぐためには、こういう制度があっていいのではないかな。

何がモデルになっているのか、アメリカの民事訴訟でマジストレイトとかスペシャルマスターといった、あれは裁判官だったと思うので違うかもしれないですけど、一定の人に権限を委任するというのはあるような感じがするので、それをモデルにしたのかなとも思います。もしかしたらエネルギーのかけ方というか、人事院全体で一つの事案審理をするよりは特定の公平委員会で簡単に事案をまとめてもらうということなのかなと思ひまして、その趣旨自体はよく分からないんですけども、審理の再開がむしろ必要になることはあるのではないかなという観点からは、特に異議はございません。

（高橋滋座長）

はい。どうもありがとうございました。大江先生。

（大江裕幸委員）

44ページに出ております問題意識の中で、2点目がどれだけ妥当しているのかという評価

に関わるのかなと考えております。人事院が直接調査を行わず、公平委員会に審理を再開させる方法で対応していると。これはごくごく稀なことなのか、それとも、それほど稀とまではいえないという評価に関わることなのではないか。もしこのような形で実務が動いており、かつ必要性も根拠付けられるということでしたら、懸念としてはこの3点目にありますように、結論ありきで恣意的に審理を再開したのではないかという疑念というところが挙げられるかと思えます。

比較対象とされております、一般法である行政不服審査法の方では、審理員に対して審理の再開を命ずることが許されるかどうかという論点があり得ますけれども、私自身はこの審理員の独立性に対する疑念という観点から、消極的に考えているところでございます。

しかし、こちらの方では、公平委員会の独立性について、42ページの人事院規則13―1第22条で、明文で規定されているということですので、公平委員会の独立性に関する外部からの懸念という問題は生じにくいのではないかと。

そうすると、実態として必要とされているということであれば、正面から規定を置く方がよいのではないかと、というふうに考えております。以上です。

（高橋滋座長）

はい。どうもありがとうございました。いかがでしょう、神吉先生。

（神吉知郁子委員）

今の課題意識の3点目、44ページの3つ目に関連してお伺いします。現在、運用上審理の再開は実際にはやっていて、ただ、今のように運用だけでやっていると、恣意的な再開ではないか、結論ありきではないかという当事者への疑念を避けるために明文の規定を設ける必要があるという整理がありますが、実際に当事者からそうした疑念が寄せられることがあるのでしょうか。それとも、理論上考えられるということに留まるのか、そのあたりの御感触を伺えればと思いました。

（高橋滋座長）

はい。いくつか質問が出ましたので、事務局から回答を、お願いします。

（役田局長）

ありがとうございます。最初のご質問、公平委員会といわゆる合議体としての人事院との関係です。人事院には4つの公平審査制度がありますが、トータルで年間100件ぐらいを処理しております。そうしますと、それぞれの事実関係の調査を3人の人事官が年間100件行うというのはやはり物理的には不可能ですので、ここでは役割分担がされていて、公平委員などの人事院事務総局の職員が事案の調査を行っているということです。

ただ、規則にも書いてございますように、調書という形でまとめたものの他に、公平委員会

としてはこういう結論がいいのではないかという判断の部分についても、ある種レコメンドという形で人事院に上げて、それを踏まえて人事院会議で議論し議決をしていくという関係にあります。

そういった意味で、合議体としての人事院が直接調査を行うというのは現実的には想定しがたいので、判断に必要な事実不足があるのであれば、やはりそれは事務方である公平委員会に再度その調査、審理を命ずるというのが適当ということで、それまでそのようにやっています。

また、審理の再開をした事案がございます。人事院規則上、公平委員会での審理が終わり、調書を取りまとめた段階で、当事者にはその通知が行きます。当事者としては、その時点で、主張立証を尽くせたとか尽くせなかったという感触を持っていると思われる中で、審理を再開することになりますので、再開後の審理において公平委員会から主張立証を求められた事項を解明すると、当事者間に再開前の状態に比べて有利不利が生ずる場合があり、判定の納得感に関わってまいります。どういう観点から再開したのか、誰が命じたのかということ当事者には明らかにしておく必要があるのではないかと問題意識がございます。

(高橋滋座長)

はい、どうもありがとうございました。よろしいでしょうか。はい、では山川先生お願いします。

(山川隆一委員)

先ほど事実の整理だけと誤解しておりましたが、判定に関する意見を付してということですので、この判定に関する意見というのはどのようなものをむしろお伺いしたいと思います。

労働委員会だとなかなか、委員が非常勤のため素案のようなものを書いてもらうんですが、労組法上は、事務局は委員会の事務を整理することになっていて、その場合、事務局の独立性は問題にならない。三条委員会で、問題意識自体が生じない形になっているということかもしれませんが。

判定に関する意見というのは、比較的でき上がったといいますか、正式な判定書ではもちろんないんでしょうけれども、それに近いのでしょうか。

似たような例ですと、先ほどの NLRB、アメリカの全国労働関係局では、行政法審判官がリコメンデーションという結構長い決定案を書きまして、それを5人の局委員会が受け入れるかどうかを決めるということで、ちょっと似たような感じかなという感じはしました。ただ NLRB は政治的な機関ですので、あまり内部での独立性ということは問題にされにくいと思いますが。

判定に関する意見はどういうものか、お伺いできれば。

(高橋滋座長)

はい。いかがでしょう。

(役田局長)

実際は、調書は調書として整えるんですけれども、それとは別に、調書内容に基づく事実認定とこれを踏まえた判断とを盛り込んだものとして、その点では実際の判定案のベースとなる形で、意見が作成されているということです。

(山川隆一委員)

はい、分かりました。ありがとうございます。

(高橋滋座長)

はい。どうもありがとうございました。他の先生いかがでしょう。早津先生、何かありますか。

(早津裕貴委員)

早津です。最後に簡潔に、ですけれども、指示する場合にある程度詳細な理由提示による公正性確保が必要だろうというのはそうだと思います。もう 1 つですね、先ほどありました恣意的な再開判断に対する懸念の点に関して、やはり公務員個人と当局の間での調査能力等の能力の違いを考慮いたしますと、とりわけ公務員個人に対して、不利な結果となるような方向性を示唆する指示をあえてするような場合ですね、この場合には何らか特に慎重な対応を期する、あるいは、やはり理由提示を明確にして、どうしてもこれは法的に見て間違いないんだということをプッシュしないと、やはり懸念というものは生じ得るのかなと。その辺りを制度設計にあたっては考慮する必要があるかなと思いました次第です。以上です。

(高橋滋座長)

どうもありがとうございました。大体意見尽くされたと思いますので、時間の関係もございますので、次の話題に行きたいと思います。

忌避の申立てについて御意見を頂戴できればと思います。また挙手をお願いできればと思います、いかがでしょうか。垣内先生。

(垣内秀介委員)

基本的には民事訴訟法の規律に準じた形でどうかという御提案になっているかと思われまして、私は民事訴訟法に慣れ親しんでいるのであまり違和感がないというふうに感じたところではあります。

簡易却下の規律につきましては、これは民事手続ですと例えば非訟事件手続法には明文の規定が置かれていますので、その辺りを参考にすることとも考えられるかなというふうに感じたところです。ですので、あまり違和感はないということです。

(高橋滋座長)

ありがとうございます。労働委員会の関係もありますので、神吉先生いかがでしょうか。

(神吉知郁子委員)

労働委員会でも、審理、特に調査の進め方を見たうえで公益委員の考えが偏っているというような理由で忌避の申立てをされるということが多いです。濫用されない方策は必要だと思います。

(高橋滋座長)

はい。山川先生いかがでしょうか。

(山川隆一委員)

私も同意見で、規定がありますし、今神吉先生が言われたように、むしろ主張が開始してからの指揮の在り方に対しての忌避申立てのほうが多いものですから、原則として、という部分の例外をどのくらい作るかあるいはどう設定するかが、運用上問題になると思います。

(高橋滋座長)

はい。早津先生いかがでしょう。

(早津裕貴委員)

はい。基本的には同様ですけれども、やはり忌避の申立権の濫用リスクと当事者保護の調和の観点から仮に申立てのタイミングに制約を設けるのであればですね、審理手続の中止というのはちゃんと明確化するというのが大切なことかなと。

ただ、ちょっと分からないのは、仮に簡易却下というのでできるとした場合に、どれぐらい實際上、厳格な申立てのタイミングの制限が必要なのかっていうのは、専門委員会による事案処理の場合には、ちょっとよく分からないところがあるなと思いました次第です。以上です。

(高橋滋座長)

はい。どうもありがとうございました。下井先生。

(下井康史委員)

行政不服審査法のほうに審理員の忌避の規定がないというのは、結局そのあと行政不服審査会に諮問するからなんですかね。大江先生に教えていただきたいんですが。もしそうであるならば、行政不服審査会の方で後でチェックするからいいんだという考え方なのであれば、さっき再開のときの私の発言と違うことを言うかもしれませんが、こちらの人事院の方で公平委

員会のチェックをするのであれば、再開する権限を持たせるのであれば、ここは合わせていいのかなというふうに思いましたが。

(高橋滋座長)

大江先生、ではお願いします。

(大江裕幸委員)

はい。私も御提案通りで問題ないというふうに考えておりましたので、深くは考えてきておりませんが、行政不服審査法の場合は除斥事由と言いますか、そちらがかなり限定列挙、しかも明確なものになっているということもあるのかなと。また下井委員もおっしゃられた、後に行政不服審査会等が控えているという理由もあるのかなということです。制度構造が必ずしも同じではないということを考えますと、行政不服審査法をこの場面では過度に意識する必要はないのかなというふうに、今お話伺っていて考えました。

(高橋滋座長)

はい。どうもありがとうございました。大体御意見頂戴できたと思います。

(垣内秀介委員)

すみません。先ほど言い落としたんですけれども、民事訴訟法の場合には、簡易却下の場合それに対して即時抗告が一応できるということにはなっているわけですが、それに準じた形で何か簡易に却下した場合、もう一段階設けるのかどうかというのが1つ論点にはなり得るのかなというふうには思います。ただ、訴訟とか裁判手続と全てパラレルにする必要まではないということかもしれませんが、ちょっとその点だけ少し気になったところです。

(高橋滋座長)

はい。事務局は御指摘を踏まえ少し検討してみてください。どうも御指摘ありがとうございました。

それでは最後の再審の話に移りたいと思います。それでは再審につきまして御意見頂戴できればと思います、いかがでしょうか。

(下井康史委員)

はい、簡単に。さっき再開のところで、簡易迅速と、後で訴訟を控えているのだからと述べましたが、それはむしろ再審のほうに当てはまるのかなと。だからこれはもう無くてもいいんじゃないかというのが私は結論です。

(高橋滋座長)

はい、分かりました。下井先生どうもありがとうございました。他はいかがでしょうか。はい、垣内先生よろしいでしょうか。

(垣内秀介委員)

再審の手続というのは、あった方が慎重だという見方はできるのだと思いますけれども、54ページに載っているような事情は、いずれももっともであると思われますし、一旦人事院として判定は既に行っているということです、それに対して改めて争うという手続はこれは訴訟のほうに委ねるということでもよろしいのかなというふうな気がします。そう考えますと、再審を廃止するという方向はあり得るのかなというふうに思いました。

他方、御提案の中でも職権による再審は残すということになっているんですけれども、こちらについて残していてもいいのかもしれませんが、職権だけ残して、ということになると、結局はその職権の発動を求めて色々言うてくるというようなことにならないのかということが若干気になるころではあります。以上です。

(高橋滋座長)

はい、どうもありがとうございました。大江先生いかがでしょう。

(大江裕幸委員)

はい。職権再審につきまして、実際に使われた例はどれくらいあるのでしょうか。理論的には、職権再審の道を残すというのは、行政行為の不可変更力との関係で必要なんだという説明が一応は妥当しそうでして、ただそうすると行政不服審査法との平仄はどうか、制度構造が違ふという説明が可能なのかというのは若干気になるころでございます。再審が行われた例はないということは、あくまで再審の請求だと思いますが、職権再審は現状どれくらい利用されているのか、そもそも実務上必要性があるものかというのをお聞かせいただければと。

(奈良間調整課長)

実務上、職権による再審の例はございません。

(下井康史委員)

過去に一つもないのですか。

(奈良間調整課長)

はい。今回は審理手続の迅速化、合理化の観点で踏まえて、再審の請求の方は無くしてもよいのではないかと提議をしています。一方で、再審の事由にあるような新たな新事実や新証拠が発見されること、あるいは審査の前提になった証拠資料の偽造等が判明することが、理論上無いわけではありませんので、そういうときのために、職権による再審は現行規定でもご

ございますし、存置しても差し支えないのではないかという考えで、このような提案になっています。

（高橋滋座長）

はい。御質問、御説明ありがとうございました。どうでしょう山川先生。

（山川隆一委員）

私は御提案に異論ありません。下井先生もおっしゃっていましたが裁判所に出訴できるということが一番大きいのかなと思います。かえって労働委員会にこういうのが出てきたらと思うと、司法審査の機会が遅れるだけで、適法性の確定が遅れるだけかなと。

さっきの賃金はいつまで経っても是正できるんだという話からすると、職権再審というのはそういうために使うかどうか分かりませんが、一応残してもいいのかなという感じはします。ただ、実際には無いんじゃないかなと推測しています。以上です。

（高橋滋座長）

はい、どうもありがとうございました。早津先生いかがでしょうか。

（早津裕貴委員）

早津です。ちょっと私違う意見になるかもしれないんですけども、もちろん申立てが少ない実情とかですね、事務負担の問題は十分に理解可能ではあるんですけども、一応この提案内容というのは、既存の保護内容を明らかに切り下げる、後退させる内容であることもまた明らかですね。つまり、公務員法上の保護内容を一応後退させるという建前になりますので、もし廃止するというのであれば、慎重な理由づけが必要なのかなと。近時では刑事再審の議論もありますけれども、本人の権利保護を重視する観点からは、やはり本人が請求できるという建前自体が大切なのではないのかなというのが難しいところですね。

結局、存置したところで、さほど申立てがないのであれば負担が増大するというわけではないので、既存の内容をあえて切り下げるまでの切実な理由があるかどうかというのは、他の制度に波及する可能性がないとは言えませんので、ちょっとそこは慎重にあるべきかなというのが個人的な意見です。以上です。

（高橋滋座長）

はい、どうもありがとうございました。それでは神吉先生いかがでしょうか。

（神吉知郁子委員）

はい。私も先生方からの御意見に異論ございません。最終的な決定ではなく、裁判所による司法審査を受けられることが非常に大きいと思います。ただ一方で、今刑事の方で再審関係

は政治的にも取り沙汰されている中で、再審請求の方は廃止だけでも職権による再審のみを存置するということが自体が変に取り上げられないかをやや懸念します。実のところは全然問題ないとしても、見え方として、意義論的な建前の作り方には留意が必要だと思いました。

(高橋滋座長)

はい。どうも御指摘ありがとうございました。今の御指摘を踏まえて、また人事院でも少し検討してもらえればと思います。

一通り御意見頂戴できたかと思いますが、何か全体通して御意見言い残したこととかあれば、オブザーバーの方からも何か御指摘あればいかがでしょうか。

(役田局長)

せっかくの貴重なお時間ですので、もしよろしければ事務局から。本日のテーマの①について御議論いただきまして事務局の方で検討するという事になったわけですが、そのための御示唆をいただきたくて、少し問題意識を掘り下げさせていただければと思います。

テーマ①(証拠不十分時の対応)については、基本、B案で考えていくということでしたけれども、これまでの私どもの理解では、弁論主義に基づく挙証責任の分配と職権主義に基づく調査義務の完遂が、ある種の二律背反というか、別世界のように捉えられており、職権主義の建前下では弁論主義的な挙証責任の分配をやってはいけないので、どこまで調べるべきかというような問題の立て方をしたのですが、先ほどの御議論を踏まえると、必ずしも職権主義と挙証責任の分配の考え方は別に排他的なものではなくて、当然職権主義であっても挙証責任の分配の考え方に基づいて判断をしてもよいということを、明確にそうだと言っていたけると、我々も安心して整理ができるということなんですけれども。

(高橋滋座長)

それは垣内先生。

(垣内秀介委員)

はい。現在の民事手続法学の一般的な考え方によれば、職権探知主義のもとであっても、真偽不明ということは当然あり得るわけで、幾ら尽くしても分からないことは分からないわけですので、その場合には立証責任分配によって判決をすることになります。ですので、挙証責任の分配によって処理するということと、職権探知主義が妥当するということは両立する。職権探知主義が弁論主義かっているのは収集方法の過程の問題であって、収集された結果が真偽不明の場合にどうするかが挙証責任ということになるという整理なので、ですからどこまで調査を尽くすのかと、それが先ほど申しました合理的に可能な範囲で尽くす必要はあるだろうと思いますけれども、それを尽くした上で、なお資料が全くないということであれば、それを踏まえて、違法とは認められないということであれば棄却ということになるのかなというふうに考

えます。

(役田局長)

ありがとうございます。それに関連してですね、仮にそうした場合に、行政事件訴訟や行政不服審査の世界あるいは公務員関係における挙証責任の分配というのは、一般論としてはどのように観念すればいいのか。要するに当局あるいは処分者が主張立証すべきことと、職員側が主張立証すべきかというところ、必ずしも、これまでの実務ではいわゆる要件事実論的な整理をしてこなかったというところがあって、今後そういうことを意識して審理をしていくとした場合に何か、御示唆とかですね御知見がもしあれば大変ありがたいです。

(高橋滋座長)

事実認定の話と、それから裁量的な判断、裁量権の範囲の逸脱があった否かとか、その辺は項目ごとに主張立証責任が違ふと思います。最近巽智彦東京大学准教授が裁量問題に関する主張立証責任で論文を出されています。裁量の逸脱について、違法、要するに均衡を著しく欠いているところについては、まず原告が主張し、行政庁はそんなことをいっているけど、そういった意味でこの裁量の逸脱かどうかは原告が説得的に証拠・事実を提示する必要がある。もしくは事実認定ですね、不利益処分の根拠事実の認定のところは、それぞれ主張立証についての項目は別々にあることになります。それは、それぞれの事項について、公平委員会の職権で調べた上で、あとは、(立証を)尽くさなければその責任に応じて、判断するということになるのではないかと思います。

(下井康史委員)

今の話は、最初の論点ですよね。これは、不利益処分の審査請求じゃなく給与決定審査の話ですね。一般的な処分の審査というよりは給与の話で、おそらくそこで一番問題になるのは、人事評価の内容です。これはやっぱり、基本的に任命権者の方に情報が偏在しているので、申し立てる方からすると、それを立証するのはなかなか難しいと思うので、これに関して言えば、任命権者のほうに基本的に挙証責任があるのかなというふうに私は思います。

だからいま高橋座長がおっしゃったように、項目ごとで考えるということで、給与の申立てに関してはそうじゃないかというふうに考えます。

(高橋滋座長)

大江先生何かありますか。

(大江裕幸委員)

今、下井先生がおっしゃったのは、証拠からの距離という観点だと思いますが、自己に有利な法律効果を基礎づける事実については、主張立証責任があるという原則があって、それを

修正するのが証拠からの距離などの観点なのかなという認識に私は立っていました。それがこの給与決定審査の場合に妥当するかどうかというのは吟味が必要かと思いますが、個別に考えていくと中々悩ましいなというところがございます。

（奈良間調整課長）

補足をさせていただきます。給与決定審査の場合は懲戒処分のような不利益処分審査請求と違って、そもそもその給与決定が不利益なのかどうかの基準は必ずしも明確でないところがあります。それで人事評価の評価結果に基づく給与決定を争う事案においては、大きく2つあって、1つは人事評価で標準よりも下位「不十分」や「やや不十分」といった評価がついて、それに基づいて、標準よりも下位の昇給なり勤勉手当の決定がされたものです。この場合、あなたの勤務成績は不十分です、標準的な「良好」には達しませんということについては、当局側が評価の基礎となった事実関係を把握しており、客観的な証拠資料を持っているのが通常です。そこで、当局側からまず、なぜこの職員は「不十分」であるかを説明していただくとともに、証拠資料を提出していただくということが、審査の実務でも行われています。

一方で、標準の評価や場合によっては標準を超える評価を受けている職員が、自分はもっと高い評価であるべきだと主張する場合は、当局の方では、この職員は標準的な仕事をして良好な勤務成績を収めていますということ以上に説明できる材料は中々ないということがあると思います。この場合は、申立人の方で、自分がいかに優秀な成果を上げたかとか、標準以上の能力を発揮したかということを説明し証明していただくということが、実際の審査で行われています。

（下井康史委員）

そうすると、申立ての内容次第ということですかね。

（奈良間調整課長）

そうですね。そういう内容次第という面もあって、主張立証責任を一律に配分するというのは難しいと思われます。

（下井康史委員）

否定しているわけではありません。基本的な考え方として。

（高橋滋座長）

でも事実認定とは違って、そういう重み付けみたいなものは裁量問題でしょう。不均衡であるかどうかという評価に関する問題点は申立人が事実・証拠を提出しないといけない、ということだと私は思います。下井先生は違いますか。

(下井康史委員)

それはそうだと思うんですが、主張はそうでしょうけど、人事評価だから、証明はなかなか難しい。

(高橋滋座長)

垣内先生どうですか。

(垣内秀介委員)

ちょっとその辺りは自信がなかったものですから、最初の発言のときにですね、その辺りを明確にしていればいいのではないかと述べたところなんですけれども、今の事例で例えば、標準よりも自分は下に評価されたと、それで低い昇給や勤勉手当であったということになっている、そしてそれがかなり昔の話であるというときに、そもそも実際どうしてそういう評価にしたのかどうかということが分からないということが究極的にあるかと思います。したことはしたとして、なぜそうしたのかということが中々、資料とかがあるわけではないというときに、じゃあどうしたらいいかという問題になろうかと思いますけれども、その場合には、普通は査定をした方ですね、なぜ標準以下にしたのかということを確認に資料等あれば出せるかと思いますが、そもそも出しようがない状況が仮にあったとして、その時にそういう査定がされていて、それが違法だったのか、ということになるわけです。最終的には先ほど、山川先生が言われた、規則(13—4)第14条の解釈ということになってくるのかもしれませんが、違法であると言えれば、これは更正ということになるわけなんですけれども、違法であることを基礎づける事実がおよそ認められないということになってくると、これは違法とは言えないという認定にならざるを得ないのかなと。となれば、ある意味では挙証責任は最終的には申立人側にあるという形で処理をされる。

ただ、資料等があるときに、それはきちんと出してもらうという、そういったその資料収集への協力という点では、できる限りそのようには、査定した方で出してもらうという何か原発訴訟とかでもあるような話と若干似ているのかもしれませんが、そういう話なのかなというふうに伺っていて感じたところです。行政事件における挙証責任分配については、私全く不行き届きですので、全く雑ぱくな感想ですが。

(下井康史委員)

大昔の話になるとそうなっちゃいますね。

(早津裕貴委員)

早津ですけど、一言よろしいですか。今のお話で、少し難しいというか民間であればある程度使用者が設定したものに関して裁量を認めて、それにどう介入するかというところだけで済むんですが、今回の場合だとももちろん当局の裁量もあるんでしょうけれども、人事院自体も公

務員法自体の解釈ですね、適正な給与が何であるかとか、後は成績主義といった能力実証をどう反映させているかというところに対する判定裁量があって、ある意味二重に裁量があってさらにそこに司法審査が載る可能性があるという構造になるかと思うので、その場合にやはり、個人的には下井先生の見解に近いんですけども、もし仮に原告、申立人側が逐一ある程度立証責任を負うという建前に少しでもしてしまうと、かなり困難を要求されるのかなというふうにも思われますので、あまりそこは厳格には考えずに、やはり人事院という独立した機関があるなら、適切な給与とは何なのかという観点から、かなり広く、厳密な挙証責任の分配とかに拘泥せずに判定するという仕組みだったとしても、大きな問題ではないのかなと思います。ちょっと司法審査とは離れますけど、以上です。

（山川隆一委員）

証拠をどうやって出してもらうかということが実際上は問題になるかと思いますが、労働組合法ですと、労働委員会が物件提出命令を出せるようになっていて、民事訴訟ですと文書提出命令があります。公務員の給与決定審査等では、文書保存期間の問題はあるんでしょうけれども、保存期間内であれば、国の中のお話ですから、出してくださいと言えば出すということはもう確保されているんでしょうか。

（奈良間調整課長）

前回の議論にも少し関係するところではありますが、人事院の方が職権で調査をするという仕組みですので、両当事者にこのような資料を提出してくださいという要求をして、通常であれば、提出いただいているところです。機微な情報について一部黒塗りで出てくることなどはありますけども、原則としてはそうです。

先ほど私が補足で申し上げたように、人事評価で下位の評価がついた場合であれば、その下位の評価に係る評価事実について、基本的にまずは当局の方から主張し、関係資料を出していただきます。一方で、申立人が自分はより上位の評価であるはずだと主張する場合は、その主張する申立人側がその根拠なり事実関係に係る資料を持っていると考えられますから、まずは申立人から、その事実を主張し、関係資料を出していただきます。いずれの場合も人事院からの提出要求に応じて当事者から提出していただいているところです。

（高橋滋座長）

はい、どうもありがとうございました。この辺は少しまた議論を深めていきたいと思います。どうもありがとうございました。

それでは、本日、各委員から頂いた御意見も踏まえまして、次回以降さらに議論を続けていきたいと考えております。次回の議題については、後日、事務局から連絡させていただきます。

次回以降の会議に向けて、御要望等がございましたら、事務局にお伝えいただければと思います。それでは事務局から他に連絡事項等があれば、お願いしたいと思います。

(奈良間調整課長)

ありがとうございます。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。

第4回以降のスケジュールについては、皆さまに日程調整の御協力を賜り、先日、事務局から御連絡差し上げた日程での開催を予定しております。

次回は9月30日(水)の開催を予定しております。事務局からの御連絡は以上でございます。

(高橋滋座長)

それでは本日は貴重な御意見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