

公平審査制度研究会報告書

平成24年3月

公平審査制度研究会

目 次

まえがき	1
I 不利益処分審査制度の検討	
第1 不利益処分審査制度をめぐる主に制度上の問題	
A 総論的問題	
1 不利益処分審査制度の意義	2
2 不服申立前置の意義	3
B 各論的問題	
1 不服申立人適格等の在り方	5
2 審理手続の諸問題	5
3 審尋審理の諸問題	7
4 再審制度の見直しの問題	8
第2 不利益処分審査制度をめぐる主に運用上の問題	
1 「その他不利益処分」の審査の諸問題	9
2 集中審理方式・審理地の問題	12
3 証拠資料の取扱い・証人の保護の問題	14
4 鑑定の問題	15
5 判定書の在り方について	16
6 調査の結果採るべき措置の問題 (免職・辞職承認処分の場合)	17
II その他の公平審査制度をめぐる問題と若干の検討	
1 勤務条件に関する行政措置要求の制度について	18
2 災害補償の実施に関する審査の申立て等について	19
別添資料 1 「公平審査制度研究会」委員名簿	
別添資料 2 公平審査制度研究会の開催状況	
参考資料 1 公平審査制度の趣旨・目的	
参考資料 2 不利益処分についての不服申立ての審査の流れ図等	
参考資料 3 行政措置要求の審査の流れ図等	
参考資料 4 給与の決定に関する審査の流れ図等	
参考資料 5 災害補償審査申立ての審査の流れ図等	
参考資料 6 人事院における苦情相談処理の流れ等	
参考資料 7 参照条文	

まえがき

本研究会は、公平審査制度について、不利益処分審査制度を中心に、制度上、運用上の改善点等について多角的に検討を行うため、平成23年3月より、計8回にわたり検討を重ねてきた。平成24年3月末までに、当初から予定していた事項に関する検討と意見の集約を終えたので、本報告書を取りまとめることとした。

不利益処分審査制度については、その手続の詳細は、人事院規則13-1（不利益処分についての不服申立て）に定められている。規則13-1は、大量請求事案の発生や事案の複雑化に伴う審理の長期化等を背景に、簡易迅速な審理を行うべく、人事院公平局の下に置かれた「公平制度研究会」による昭和58年の「公平制度研究会報告」を踏まえ、昭和60年に全面改正が行われたものであるが、改正後25年余を経て、昨今の事案の質的变化（例えば、個人事案の割合の増加、今までにあまりなかった事案の出現・増加（セクシュアル・ハラスメント関係、精神疾患関係の事案等））等に伴い、審理の方式や手続、調査手法等について、見直しを行う必要が生じつつある。本研究会では、不利益処分審査制度について、そのような今日的な問題に対処することを主眼として、制度・運用上の改善の方向を模索すべく検討を行った。検討に当たっては、喫緊の課題に限定せず、中長期的なスパンで取り組むべき課題についても採り上げて検討した。したがって本報告書では、課題によってはおおよその考え方の方向性にとどまるものや、複数の考え方を併記しているものも存在するが、本研究会としては、今後の制度、運用の見直しにおいて、本報告書が考え方の一助となることを期待したい。

行政措置要求制度、給与決定審査制度、災害補償審査制度については、時間的制約もあることから、本研究会では各制度の概観等について事務局から説明を受けた上で、制度に関する疑問等について自由に討論し、若干の検討を行った。

以下、Ⅰで不利益処分審査制度の検討、Ⅱでその他の公平審査制度を巡る若干の検討について報告することとする。

I 不利益処分審査制度の検討

第1 不利益処分審査制度をめぐる主に制度上の問題

A 総論的問題

1 不利益処分審査制度の意義

(1) 検討課題

今般検討されている国家公務員制度改革において、非現業一般職国家公務員に対する協約締結権の付与が議論されているが、不利益処分審査制度と労働基本権制約の代償措置との関係をどのように考えればよいか、有意な関連があるとして、協約締結権が付与された場合、制度設計を見直す必要は生じるか等について再整理しておく必要がある。

(2) 検討課題に対する考え方

全農林警職法事件判決（最大判昭48・4・25）は、「労働基本権を制限するにあたっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない」とした上で、「そして、公務員たる職員は、個別的にまたは職員団体を通じて俸給、給料その他の勤務条件に関し、人事院に対しいわゆる行政措置要求をし、あるいはまた、もし不利益な処分を受けたときは、人事院に対し審査請求をする途も開かれているのである。このように、公務員は、労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けているのである」と判示しており、最高裁は行政措置要求のみならず、不利益処分審査制度を代償措置の一環としても位置づけているようにも見える。

しかしながら、国家公務員法制定時には、協約締結権とともに、不利益処分審査請求や行政措置要求の制度も措置されており、このような経緯からすれば、これら救済制度の存在は必ずしも労働基本権の制約を前提とするものではないとも考えられる。不利益処分審査制度について言えば、今後、協約締結権が付与された場合においても、現行制度の有する下記の二つの意義については変わるところがなく、協約締結権の付与との関係で、不利益処分審査制度の制度設計の在り方を見直す必要はないものとする。

（現行の不利益処分審査制度の有する意義）

ア 人事行政の公正性の確保・身分保障の実効性の担保

不利益処分を受けた職員が処分に不服がある場合、内閣の所轄の下に置かれる中立第三者機関が審理し、処分が恣意的に行われていないか否

か等について事後的にチェックすることは、上記の人事行政の公正性・身分保障の実効性を担保する意義を有する。

イ 個別的労働紛争における職員の権利保護

不利益処分審査制度は、基本的に職員個人が審査請求を行うものであり、救済の対象も職員個人である。違法・不当な処分がなされた場合、これを取消・修正することは、個別的労働紛争における職員の権利保護に資するものと考えられる。

なお、民間においては、平成13年に個別労働紛争解決促進法が成立し、都道府県労働局による相談・助言指導、紛争調整委員会によるあっせん等の、行政による労働関係紛争の解決の手続が整備されたほか、裁判所による労働関係紛争の解決の手続として、平成16年に労働審判法が成立し、訴訟に比して迅速かつ集中的に事案の処理を行う労働審判制度が新たに設けられ、平成18年から施行されるなど、個別労働関係紛争の解決に関する制度の充実が図られてきている。

2 不服申立前置の意義

(1) 検討課題

今般、行政不服審査法の改革など行政救済制度のあり方を検討するため、総務大臣と行政刷新担当大臣を共同座長とし、政務三役等及び有識者で構成する「行政救済制度検討チーム」が内閣府に置かれ、議論が行われた。その中で、個別法に不服申立前置が規定されている場合、国民が権利利益の救済手続を自由に選択することができるよう、前置された不服申立てが権利救済等のために有効に機能しているか、効率的な運営がなされているかといった観点から不服申立前置の必要について全面的な見直しを行うことが検討され、平成23年12月公表の取りまとめでは、不利益処分審査制度については、第三者的機関により手続が行われていること、懲戒処分や分限処分等の不利益処分が行政組織部内の人事管理の一環として行われるものと認められること等から、引き続き不服申立前置とすることに理由があるとされたところである。

人事院としても改めて、不利益処分審査制度について、引き続き不服申立前置とすることの必要性について、整理する必要がある。

(2) 検討課題に対する考え方

不利益処分審査制度については、不服申立前置としていることには下記のようなメリットがあり、また、裁決等がなされた場合の出訴率も下記のような数値にとどまっていることから、引き続き不服申立前置とすることが適当

であると考える。

なお、審査請求があった日から3箇月を経ても判定がなければ裁判所に出訴することが可能であるものの、出訴に至るケースにおいては、人事院の判定発出後に出訴することがほとんどであり、出訴する請求者にとっては紛争解決に至るまでに時間を要し、費用負担も増大することは避けられないことには特に留意する必要がある。請求者の負担軽減のためにも、人事院がより迅速に審理を行うことが課題となる。

(不服申立前置とすることの主なメリット)

ア 行政部内における判断の統一性の確保

国家公務員の人事管理の枠組みは、懲戒等の制度・基準は人事院が定めるが、各府省は一定の裁量をもって人事管理を行う仕組みが採られている。その結果、各処分権者間で処分量定などに差異が生ずることはあり得る。そのため、同じ国家公務員たる職員の間不均衡、不公平性が生じないように、判断の統一性を行政部内で確保することが必要であるが、不服申立前置によってこのことが可能となる。

イ 争点の明確化と証拠資料の充実

懲戒処分等に係る争訟の審査は、公務の適正な運営を確保する観点から、職員の主張・立証の巧拙に左右されるべきものでなく、実体的真実に即した判断が求められるが、法律知識も十分でなく、争訟実務に不慣れな請求者本人が処分を争うことも少なくない。人事院は、請求者が主張立証しない点も含め、積極的に職権による調査を行い、これにより争点が明確化し、証拠資料も充実するため、まずは人事院による審理を行う仕組みとする方が請求者の権利保護に資する側面がある。

ウ 処分の違法性のみならず不当性についての判断が可能

人事院の審査では、違法性だけでなく不当性も審査し、必要があれば修正裁決を行うことで、懲戒処分等の適正性、職員の利益保護を担保することが可能であり、人事院に審理を必要的に係属させることにより、結果的に裁判所よりも幅広い救済を受けることも可能となる。

(裁決等がなされた場合の出訴率)

- ・ 原処分に対する取消訴訟が平成22年度末までに第一審として提起された件数は、同20年度及び21年度の2年間で9件、出訴率は平均10.0% (9件/90件)。
- ・ 人事院の裁決等に対する取消訴訟の出訴率は、同20年度及び21年度の2年間で2件、出訴率は平均2.2% (2件/90件)。

- ・ 3月を経過しても裁決等がないときの出訴率は、同2年間で平均1.5%（2件／131件）。
- ・ 原処分取消訴訟の第一審判決における認容率は、同2年間で10.0%（1件／10件）、平成17年度から5年間で6.9%（2件／29件）。

B 各論的問題

1 不服申立人適格等の在り方

(1) 検討課題

上記の行政救済制度検討チームの取りまとめにおいて、多様な裁決のメニュー化（義務付け裁決の導入等）とともに、柔軟かつ実効性のある権利救済を図るべく行政事件訴訟法第9条第2項のような解釈規定を新設すること等によって、権利利益の救済範囲を拡大する方針が示された。

不利益処分審査制度についても、多様な裁決のメニュー化、不服申立人適格の拡大を検討する必要がある。

(2) 検討課題に関する考え方

ア 多様な裁決のメニュー化

不利益処分は第一義的には任命権者の裁量であり、公平審査は事後チェックの制度であることが基本であることから、差止裁決を導入するなどの裁決メニューの多様化は立法論として考えにくい。

イ 不服申立人適格の拡大

不服申立人適格の拡大の問題は、主に処分の相手方以外の第三者に適格を認めるかの観点から論じられる問題であり、職員個人の権利利益の保護を目的とする不利益処分審査制度については、この議論はなじまず、従来以上に不服申立人適格を拡大する必要はないと考えられる。

2 審理手続の諸問題

(1) 主張制限の規定の導入の可否

ア 検討課題

不利益処分審査においては、争訟制度に通暁していない請求者本人が審理を迫行することも多く、処分の違法・不当性と必ずしも直結しない事由を不服理由として主張することが多い。

処分の違法・不当性とは無関係な主張である場合、争点とする必要はな

く、そのような不服理由については主張しても却下することは可能であると考えられるが、このことを明確に許容する規定は国公法、規則13-1には存在しないため、判定でこれらの主張について言及しなかったり、主張を不服理由たり得ないとして却下することについては請求者から理解・納得を得られないケースも少なくない。

そして、このような場合は、請求者が根強い不満を有していることから、判定で争点として採り上げなかった場合、判定に「判断の遺脱がある」（規則13-1第71条第5号）として再審の請求を申し立てられやすい現状にある。

処分の違法・不当性に関係しない主張は審理において主張できない旨を明文で規定することについて検討する必要がある。

イ 検討課題に対する考え方

処分の違法・不当性とは関係のない事由を主張できないのは自明であり、処分の違法・不当性に関係のない主張の制限に関する規定を設けたからといって、職員の権利救済上必ずしも支障を来すものではないと考えられる。こうした主張を争点として採り上げないことについて、請求者の理解・納得を得るため、処分の違法・不当性に関係しないことについては不服理由として主張できない旨を確認的に規定することが考えられる。

上記の規定を設けた上で、なおも処分の違法・不当性とは関係のない事由が主張された場合には、当該主張を却下することが考えられる。

(2) 審査の終了要件の拡大又は取下擬制制度の導入の可否等

ア 検討課題

昨今、審理の進行に関して非協力的な請求者に係る事案が散見される状況にある。

規則13-1第14条第1項は、審査を終了することができる場合を限定列举しており、このような者について適用が考えられるのは同項第4号及び第5号であるが、不定期でも請求者から連絡がある場合など、これらの要件に該当しない事案があり、こうした事案については終了が困難な状況にある。

審理が係属しながらも、審理を行わないままの不安定な状態を長期間放置することは適当でないため、審査の終了要件を現在より拡大することや、民事訴訟法の取下擬制制度のような制度を導入することを検討する必要がある。

イ 検討課題に対する考え方

① 適切かつ迅速な審理等の実現のため、当事者は事実調査や証拠調べに

協力するものとする旨の協力義務に関する規定を設けることが考えられる。

- ② 公平委員長の期日設定権について、疑義を生じることがないように明文で規定する必要がある。さらに、請求者が正当な理由なく審理に出席しなかった場合に、審理を終了することができる、あるいは、相当の期間内に、反論書や証拠資料等が提出されない場合において、更に一定の期間を示して、これらの提出を求めたにもかかわらず、当該提出期間内にこれらが提出されなかったときには審理を終了することができるなどの規定を設けることが適当である。

(参考) 平成20年の第169回国会に提出された行政不服審査法案においては、当事者の審理の計画的進行についての協力義務が規定されていたほか(第27条)、弁明書、反論書、証拠書類等が提出されない場合や、正当な理由なく、口頭意見陳述に出頭しないときに、更に一定の期間を示して提出を求めたにもかかわらず、提出されなかったときは審理手続を終結することができる旨の規定(第40条)が設けられていた。

- ③ 取下擬制制度の導入については検討の余地があるが、不服申立前置の要件の充足という点では、終了は前置の要件を満たすものであるのに対し、取下擬制では前置の要件を満たさず、取下擬制の成立後直ちに出訴しても不適法却下となり、終了よりも請求者にとって不利なものとなりにかねないことに鑑みると、導入には慎重であるべきである。

3 審尋審理の諸問題

(1) 検討課題

審尋審理は、昭和60年の規則13-1の全面改正に際して規定が整備され、現在も活用されている制度である。

しかしながら、審尋審理については、少なくとも実際の審理においては対審構造をとらない審理であり、主張・立証の在り方や審理の進行の在り方等について、規定の整備後25年余りを経過した現在、今日的観点からなお検証していく必要がある。

(2) 検討課題に対する考え方

ア 基本的方向性

審尋審理においては、当事者による主尋問、反対尋問が行われなため、請求者にとっては、これらが行われなことを承知し、納得した上で選択

した審理方式である以上問題はないとしても、事案の詳細な事実関係について必ずしも把握していない公平委員会が専ら主尋問に相当する尋問を行うことや、処分者側に請求者に対する反対尋問の機会が付与されないなどの問題点が存在することは否定できない。

しかしながら、審尋審理には、①専ら人事院の職権によって審理が進められることから、弁護士等の代理人が付いていない場合、請求者にとって利用しやすい、②請求者が反対当事者と対面する必要がないため、請求者が処分者側と対峙することを望まない事案、職場の上司や同僚、セクシュアル・ハラスメントの被害者等、請求者との対人関係に問題がある者が証人となる事案等に適する、などのメリットが存在し、さらに、係属する事案のうち半数程度が審尋審理で行われている状況にも照らせば、運用上当事者の攻撃・防御の機会を十分保障することを前提としつつ、審尋審理制度には大きな変更を加えることなく、引き続き存置することが適当であると考えられる。

イ 個別の問題点

- ① 請求者は審理が終了するまではいつでも審理方式を変更することが可能であるが（規則13-1第31条第1項）、審理の直前や当日などに審理を変更するなど、無制限に審理方式の変更を認めると、処分者側の主張立証活動や公平委員会の調査に支障を来すことも考えられることから、審理方式の変更に合理的な制約を設ける（例えば、審理方式の変更の請求は、口頭審理の期日の通知と同様に（規則13-1第32条第2項）、審理期日の2週間前までとする）ことが適当である。
- ② 口頭審理に関する規定の準用（規則13-1第64条）について、所要の見直しを行う（第39条、第40条、第42条、第43条の準用等）。例えば、規則13-1第39条（争点整理手続）は現在審尋審理には準用されていないが、これを準用し、争点整理手続を活用して争点を絞り込み、無駄な証拠調べを避けることができるようにすれば、審理の迅速化に資するものと考えられる。

4 再審制度の見直しの問題

(1) 検討課題

現在、再審の請求期間は判定のあった日の翌日から起算して6月以内であるが、この期間内に再審の請求の要件である、重大な証拠が新たに発見されるなどの事態は想定し難く、実際においても、再審請求者は結局審理における主張を繰り返しているのがほぼ全てであり、かつて受理したものも1件も

なく、申立てによる再審制度を存置する意義に乏しくなっている。

最三小判昭56.2.24（市人事委員会が、再審の請求に対し、再審の請求自体が不適法であって、再審事由の存否について実体的判断をすることなく請求を却下した事案について、出訴期間は再審の請求に対する人事委員会の決定があったことを知った日ではなく、審査請求又は異議申立てに対する人事委員会の判定があったことを知った日から起算すべきものとされた事案）との関係で、却下決定後に原処分を争おうとしても、出訴期間との関係で争えなくなる事態も生じ得ることとなる。このような事態に鑑み、再審制度自体の廃止又は申立てによる再審制度を廃止することも考えられる。

(2) 検討課題に対する考え方

再審制度は、①優れて司法的なものであり、行政部内の審査機関が行うには適さない側面があること、②国公法第92条第3項の規定は、再審制度を必置のものとしているとまでは解されないこと、③判定の発出後においても司法的救済を受けることが可能であること、④(1)に記したような実態があり、かつ、判例との関係でも、再審の請求を争っているうちに出訴期間が徒過してしまう可能性もあること等に鑑みれば、再審制度を廃止することも考えられる。

（参考）地方公務員法には国公法第92条第3項に相当する規定が存在するが（地方公務員法第8条第8項）、東京都は、昭和54年に人事委員会に対する再審制度を廃止している。

しかしながら、再審制度は、人事院が行政部内の最終判断として発出した判定について、重大な瑕疵があることが判明した場合に、当事者の申立て又は人事院の職権により判断を見直すための制度で、人事行政の公正性の確保及び請求者の権利保護に資する側面を有することは否定できず、実際に再審の要件を満たす請求が申し立てられる実際上の可能性もまた否定できない。したがって、再審制度の廃止を検討するに当たっては、再審制度の現状と実効性について更に十分な検証を行うことが必要である。

第2 不利益処分審査制度をめぐる主に運用上の問題

1 「その他不利益処分」の審査の諸問題

(1) 「その他不利益処分」の意義

国公法第90条第1項は、「前条第一項に規定する処分を受けた職員は、人事院に対してのみ行政不服審査法による不服申立て（審査請求又は異議申立て）をすることができる。」と規定しており、前条第1項である国公法第

89条第1項には、①懲戒処分、②分限処分（職員の意に反する降給、降任、休職、免職）、③その他職員の意に反する著しく不利益な処分が挙げられている。

転任・配置換は水平異動（基本的に、俸給、身分等が変わらない）であり、また、辞職承認処分は職員本人の意思（辞職願）に基づいて行われるものであり、本来不利益処分ではないが、例えば、職務内容から実質的には降任とみなせる転任・配置換や、強要、強迫によって意に反して辞職願が提出された場合の辞職承認処分などは、実質的に③のその他職員の意に反する著しく不利益な処分に該当するとして受理してきた（このような職員の意に反する著しく不利益な処分に該当する転任・配置換や辞職承認処分などを、本報告書では「その他不利益処分」と総称することとする）。

(2) 検討課題

ア 転任・配置換処分の問題

① 「不利益性」の内容

国公法第89条第1項の「不利益性」をどのように考えればいいか。実際の事案において主張される不利益には、俸給、身分上の不利益等とはもかく、例えば業務内容の増大や家庭の事情等、処分の直接の法的効果であるのか疑問であるものも存在する。これらについて、裁判例も参考にした上で、どのように考えていくべきか検討する必要がある。

② 違法な処分と「不利益性」との関係

報復目的での処分等、処分者の裁量権の逸脱があり、処分が違法であると考えられる事案について、転任・配置換の結果、業務内容等から不利益性が認められない場合、裁判例は却下する傾向にあると考えられるが（ただし、国家賠償請求は否定されない）、不利益処分審査においてはあくまで主観的利益の存在を前提とするものと考え、却下することはやむを得ないと考えられるかについて検討する必要がある。

イ 辞職承認処分の問題

辞職の意思の不存在を主張する際に、心神耗弱、心神喪失を主張すると分限免職事由に該当してしまうことから、これらを主張する事案はまれであるが、精神疾患により瑕疵ある意思表示をした旨の主張をする事案が増加している。これら事案の受理についてどのように考えればよいか、検討する必要がある。

ウ 却下の在り方の問題

国公法は「却下判定」を定めていないため（国公法第12条第6項第

11号、第92条第1項、第2項)、調査の結果、処分に不利益性が認められなかった場合、辞職が意に反していなかった場合には処分承認の判定を發出しているが、法律の改正によらず、規則レベルで「却下判定」を設けることは可能かについて検討する必要がある。

(3) 検討課題に対する考え方

ア 転任、配置換処分の問題

① 「不利益性」の内容

どの程度なら法律上の不利益で、どの程度なら事実上の不利益であるかは、切り分けが難しい問題であるが、裁判例に見られるような受忍限度、あるいは社会通念に照らした上での許容性（社会の変化にも左右されるが）、処分の取消し以外の代替的な救済手段の有無（例えば、精神的損害に対する金銭賠償や名誉回復のための措置等）といった観点から切り分けていくことが考えられる。

不利益処分審査制度においては、申立時に請求者の主張する不利益が事実上の不利益にすぎないことが明らかであると考えられる場合は却下、法律上の不利益に該当する可能性があると考えられる場合には受理し、理由がないと判断された場合には処分承認の判定を發出するという相違があり、請求者にとってはいずれの取扱いとなるかは無視できない問題である。上記のように、法律上の不利益か事実上の不利益であるかの判断は実際には困難な問題であり、受理時に審査請求書の形式的な調査のみによって全て却下とすることには問題がある一方、調査の結果、法律上の不利益が生じていないことが判明した事案について、本来本案に対する判断である処分承認の判定が發出されることには問題もある。

「不利益性」の調査の在り方について、下記ウのような制度とすることが考えられる。

② 違法な処分と「不利益性」との関係

判例（最一小判昭61.10.23〔吹田二中転任事件〕）、裁判例の判断枠組みによる限りは、違法な処分であっても、不服申立てについて主観的な法律上の利益が認められない限りは却下することになるものと考えられる。

しかしながら、報復目的の転任であることが明らかであるなど、不法行為に当たるような場合には、不服申立てについて、行政事件訴訟に比して不利益性を広く認めるか、あるいは、人事行政を所管する立場から、行政レベルの判断を行い、あくまで主観的利益を必要とすることなく、客観的に処分を是正するとすることも考えられる。

イ 辞職承認処分について

精神疾患により瑕疵ある意思表示をした旨の主張のある辞職承認処分について、診断書等が提出され、客観的・医学的にある程度疎明されていれば受理して実体審理に入り、診断書等の提出が全くないなど、精神疾患に罹患していたことが疎明されていない場合は却下するという運用とすることが考えられる。

ウ 却下の在り方の問題

国公法第92条第1項及び第2項は、却下判定を直接想定していないようにも見えるが、当該規定は不服申立ての要件を満たしていることを前提とした規定であり、不服申立ての要件を欠く場合に、国公法が判定により却下することを否定しているとまでは解されず、却下判定について、法律を改正することなく、規則でこれを設けることは可能であると考えられる。

(参考) 地方自治法に基づく国地方係争処理委員会のように、法律上は却下の規定は設けられていないものの、条文解釈により却下している例が存在する。

制度の在り方としては、「却下決定」については引き続き存置し、他方、より慎重な手続による却下の類型として「却下判定」を規則上設け、二本立ての制度とすることが考えられる。二者の使い分けについては、審査請求時の主張において不利益処分でないことが明らかである場合（例えば、行政処分ではない事実行為に関する審査請求、事実上の不利益にすぎないことが明らかである審査請求等）には決定で、「不利益性」の存在が必ずしも明らかではなく、その存否について事実関係を調査する必要がある場合には調査を行い、判定で却下とすることなどが考えられよう。

2 集中審理方式・審理地の問題

(1) 検討課題

ア 集中審理方式の問題

① 主張、立証の在り方と防御権の問題

人事院では、審理の迅速性の確保等を考慮し、審理期日は原則として間隔を置かず、2～3日連続して審理を行い、終了する運用としている（集中審理方式）。

集中審理方式で審理を行う場合、審理において両当事者にとって事前に予期せぬ主張、証言がなされ、特に審尋審理の場合には、審理の終了までに反論、反証が十分に尽くせない事態が生じることも想定される。この結果、公平委員会として、さらに両当事者に主張、立証を尽くさせなければならないと判断した場合にのみ、次の期日を設け審理を行うこ

ととする運用で防御権の行使に支障がないか、検討する必要がある。

② 審理期日の間隔を空ける審理方式の是非

答弁書の提出や反論書の提出などの機会ごとに審理を開催し（あるいは、規則13-1第39条の争点整理手続の活用）、期日を隔てて審理を行う方が有効な主張・立証活動を行うことができるかについて検討する必要がある。

③ 最終陳述の取扱い

最終陳述は、審理の全過程を通じ、当事者の主張がどのように立証されたかを総括するものであり、その性格上、新たな主張、立証を行うことは認めないこととし、審理においても公平委員会から両当事者にその旨説明しているが、集中審理方式を採っていることから、審理の場で直ちに反論、反証できなかつた点について、最終陳述において新たな主張を追加する場合がある（特に請求者）。故意に主張を遅らせるなど信義則違反に該当するような場合は別として、主張が判定の結果を左右するような重要なものであると判断されるケースにおいては、審理を再開して反対当事者に反論・反証の機会を付与することが妥当であると考えられるが、そのような主張たり得ないと考えられる場合、上記の考え方に基づき、争点として採り上げない扱いとすることが適切かについて検討する必要がある。

イ 審理地の問題

審理地について、どの程度請求者の希望をかなえれば請求者の権利行使にとって支障がないと言えるか（例えば、原則として、都道府県庁の所在地で行えば十分か）について、検討する必要がある。

(2) 検討課題に対する考え方

ア 集中審理方式の問題

集中審理方式と期日の間隔を空ける方式のどちらが適切かについては、事案の性質によって決まる問題であるが、集中審理方式は、本来的には迅速な審理を行うことを目的とするものであること、当事者の負担軽減などのメリットも大きいことから、基本的には現在の運用を維持することが適当である。

ただし、不利益処分審査における集中審理は、事前に書面の提出はあるとしても、人証が大きなウェイトを占めるものであることからすれば、必要に応じて、後日に新たに期日を設ける運用とし、十分な主張立証を行わせることも考えられるべきである。

また、例えば争点が多岐にわたる事案などについては、期日の当事者が集まって打合せをして、争点整理を経て審理に臨むのが効率的であり、期日の間隔を空ける方式の長所を採り入れる形で、適宜争点整理手続（規則13-1第39条）を活用する運用とすることも検討する必要がある（この際、受命公平委員による争点整理手続等の活用も考えられよう）。

最終陳述については、主張が判定の結果を左右するような重要なものであると判断されるケースにおいては、審理を再開して反対当事者に反論・反証の機会を付与することとし、従前の主張と異なる主張がなされていても、実質的に従前の主張と異なる主張がなされているにすぎないことが確認された場合は、特に争点として採り上げず判定を発出することが適当である。

イ 審理地について

原則として、請求者の住所地の都道府県庁所在地で行う運用であれば請求者の権利行使にとって支障のないものとする（ただし、北海道、沖縄のような広域に渡る箇所については適宜考慮することも考えられる）。

3 証拠資料の取扱い・証人の保護の問題

(1) 検討課題

ア 証拠資料の取扱いの問題

現在人事院では、証拠資料については、審理期日の1か月ほど前を提出期限として定め、期日までに両当事者に証拠資料を提出させて同時交換することを原則としている（両当事者に攻撃防御の機会を対等に与えるとの考え方）。

しかしながら、不利益処分審査においては、一般には請求者の立証能力が処分者に劣ることなどからすれば、先に処分者側から証拠を提出させ、それらを吟味検証させた上で請求者側から証拠資料（ないし反論）を提出させる運用を基本とした方がよいかについて検討する必要がある。

イ 証人の保護の問題

職場の上司や同僚、セクシュアル・ハラスメントの被害者等、請求者との対人関係に問題がある者が証人となる事案等については、審尋審理が活用されている状況にあるが、審理方式は請求者の選択に委ねられているので、このような事案についても公開口頭審理の開催が申し立てられた場合も少なくない。

しかしながら、セクシュアル・ハラスメントの被害者等には公開口頭審理に証人として出席することを躊躇することが多く、証人が他者の目に曝

されない形で証言できるような保護措置を講じる必要がある。

(2) 検討課題に対する考え方

ア 証拠資料の取扱いの問題

請求者側と処分者側とで、立証能力に差異があること、行政事件訴訟の場合、実質的な証拠は、最初に処分庁である被告側から提出されるということが多い実態があること等に鑑みれば、事項の性質等に応じて、両当事者の主張、立証の状況を踏まえ、公平委員会の判断の下で、同時交換にこだわらず、処分者側に証拠資料を先に提出させ、適宜請求者側に反論させていく運用を採り入れることが、効率的な審理運営の観点からも適切であると考えられる。

イ 証人の保護の問題

職場の上司や同僚、セクシュアル・ハラスメントの被害者等、請求者との対人関係に問題がある者が証人となる事案等、証人の保護に正当な理由があると判断される場合については、遮蔽措置を採ることができる旨の規定を整備することが適当である。

遮蔽措置については、まず証人が会場に入って遮蔽の措置を採ってから、当事者や傍聴者を入室させるなどの運用上の工夫についても検討する必要がある。

4 鑑定の問題

(1) 検討課題

不利益処分審査においては、請求者が非違行為を行った時点や辞職願を提出した時点において、精神疾患に罹患していたことを主張する事案が増加する傾向にあるが、これら請求者には、処分時には病識がなかった等の理由により医師の診断を受けたことがないため、いわゆる鑑定証人が得られない場合が少なくない。

このような場合、公平委員会が職権で鑑定人に鑑定をさせることは規則上可能であるが（規則13-1第57条）、活用されていない実態にあり、公平委員会の職権による鑑定の手続の在り方を考える必要がある。

(2) 検討課題に対する考え方

精神疾患等により、公平委員会のみでは判断が困難な事案が増加している実態を考慮すれば、事案により、必要に応じて職権による鑑定を活用する運用とすることが考えられる。この場合、不利益処分審査の簡易迅速性との関係も考慮し、鑑定の内容としては、刑事手続におけるいわゆる簡易鑑定に相

当する程度のものとするのが考えられる。

5 判定書の在り方について

(1) 検討課題

ア 当事者の主張と争点の記載

当事者の主張は、事実関係に関するものや、行為の評価、法律の適用を争うものなど多岐にわたる事案があるが、現行の書き方では当事者の主張の要旨のみを記載することとされているため、主張を網羅的に記載できない。また、両当事者の対立する主張が示されているものの、端的に争点として示されていない。

争点を簡潔に明らかにした後、争点に対する当事者の主張を網羅的に書き、しかる後に人事院の判断を争点ごとに示す構成とする方が分かりやすいかについて検討する必要がある。

イ 証拠の表示

現在のいわゆる「総合型」（これらの証拠を総合すれば、以下の事実が認められる、とする形式）の証拠表示であると、事実認定とそれに用いた証拠との対応が必ずしも明らかではない側面がある。

「その都度型」（必要の都度証拠を引用して説明する形式）を適宜用いて、人事院の事実認定の根拠を当事者に分かりやすく示すことが適切かについて検討する必要がある。

ウ 事実争いがある場合の書き方

アに記したように、人事院の判断を争点ごとに示す構成とし、事実に関する争いについてもすべて「争点に関する人事院の判断」の箇所で記載することとする方が当事者にとって内容が分かりやすいとも考えられ、この形式の是非について検討する必要がある。

(2) 検討課題に対する考え方

不利益処分審査においては、通常、当事者の主張については要旨のみ記した上で、「判断」においては、主に請求者の各主張に対する判断を行う現行の様式が当事者にとって分かりやすいものと考えられる。ただし、例えば、争点が多岐にわたるような事案については、判定の冒頭に事案の概要と争点を端的に示した後、人事院の判断を争点ごとに示す構成とするなど、事案の性質に応じた構成を採り入れることが考えられる。

証拠の表示については、どのような事実の認定をするかに応じて複数の形式を使い分けるのが適切と考えられる。例えば、時系列順に一つ一つの事実

を認定していく場合は「総合型」を、証言の信用性が主要な争点となっているような事件の場合は「その都度型」を採用するといった使い分けが考えられる。

6 調査の結果採るべき措置の問題（免職・辞職承認処分の場合）

(1) 検討課題

免職処分、辞職承認処分が取消し又は修正された場合、人事院は、国公法第92条第2項後段に基づき、人事院指令により、処分によって失った給与の弁済を受けられるよう関係庁の長に指示している。

ア 中間収入の控除について

上記の指示指令においては、請求者に勤務していない間に中間収入が存在したとしても、これを控除した額を弁済するよう明示的に指示することはしていない。

不利益処分審査制度は、処分時までの事実を調査し、処分の違法性・不当性を審査するものであり、処分が違法・不当と認められる場合には、違法・不当な処分がなかった状況に回復させることを眼目とするものであるが、他に就職して収入を得た場合には、それが従前の勤務就労からの解放によって可能となった労働力の使用の対価であると考えられる以上、中間収入の額を控除して弁済すべきであるとの考え方もあり得る。

人事院が請求者の中間収入の額を調査認定し、その額を控除することを指示指令で命じることの法制的な可否についてどう考えればよいか、検討する必要がある。

イ 法定利率の弁済の問題

上記アに示したように、不利益処分審査は原状回復であるとの考え方が採られているが、従来指示指令においては、上記のように中間収入を控除しない一方で、遅延損害金として法定利率である年5分（民法第404条）を支払うよう明確に指示することもしていない。

違法・不当な処分により受けられなかった給与については、①請求者の責めに帰すべき事由はない以上、追給及び弁済される額の合計に法定利率を乗じた額を弁済するよう指示することも原状回復の一環として考えることができるか、②不利益処分審査制度の原状回復の枠を超えて、民事上の損害賠償によって私法上の救済を行うもので許容されないと解するべきか、③指示するとした場合、中間収入の控除との関係をどう考えるかについて、検討する必要がある。

(2) 検討課題に対する考え方

ア 中間収入の控除の考え方

人事院の不利益処分審査は、その性質上、労働委員会による救済よりも、被解雇者が地位確認や未払賃金の支払いを求めて民事訴訟を提起する場合に類するものと考えられ、民間の場合であれば、不就労期間に得た利益については償還することとなる一方、労働基準法第26条の休業手当支払義務の規定から、中間収入は従前の平均賃金の4割を限度に控除されることとなる。

しかしながら、国公法第92条第2項の規定は、文言上は中間収入の控除を予定していないとも考えられ、他方、控除をすることとした場合においても、国家公務員には休業手当に相当する規定がなく、どこまでの控除を許容すべきか、中間収入の額の調査認定を行うのは人事院か処分者かなど、検討すべき課題が残されていることから、中間収入を控除するという取扱いに変更する場合には法改正が必要とも考えられ、慎重な検討を行う必要がある。

イ 法定利率の弁済の問題

国家公務員法第92条第2項前段には、「職員としての権利を回復するために必要で、且つ、適切な処置をなし」とあることから、法定利率の弁済について指示することは許容されていると考えることもできるが、中間収入の控除の取扱いの検討に合わせて、慎重な検討を行う必要がある。

II その他の公平審査制度をめぐる若干の検討

行政措置要求制度、給与決定審査制度、災害補償審査制度については、時間的制約もあることから、本研究会では各制度の概観等について事務局から説明を受けた上で、制度に関する疑問等について自由に討論し、若干の検討を行った。そこで指摘のあった主な検討課題は以下のとおりである。

※ 給与決定審査制度については、特に検討課題に関する指摘はなかった。

1 勤務条件に関する行政措置要求の制度について

(1) 行政措置要求の制度は、人事院に登録された所属職員団体を通じた要求も可能な制度ではあるが（規則13-2第1条第1項）、あくまで職員個人が要求する制度であり、不利益処分審査と同様、個別的労働紛争における職員の権利保護の機能を有するものであることからすれば、協約締結権が付与された場合においても、なお独自の存在意義を有するものであると考えられる。

(2) 規則 13-2 は、手続規定が非常に簡素であり、今後、内容を整備して、手続を明確にすることが適当である。

2 災害補償の実施に関する審査の申立て等について

国家公務員災害補償法によれば、人事院（災害補償審査委員会）は、審査又は補償の実施のため必要があると認めるときは、職員に、現認者や所属官署の職員等に対して質問させることができるとされ（補償法第27条）、実務において、調査担当者がそれらの業務を行っている。

申立人の意見陳述（規則 13-3 第17条第1項ただし書）については、明文の規定はないものの、実務では、調査担当者が調査時に上記の質問と併せて聴取しているが、調査担当者に係る当該権限について疑義が生じないよう、規定を整備することが適当である。

以 上