

公務員法制の中の「公平制度」の発明

鵜養 幸雄

Invention of the Equity System in the Public Service Legislation

Yukio UKAI

Abstract

"Equity System" was introduced in the Public Service Legislation after World War II as an important part of the Public Service Law. Establishing the new public service system, B. Hoover who drafted the law pointed out that the Japanese system had been lacking in equity procedure. Japanese officials in charge of drafting and implementing the new law managed to "invent", as it were, a new system of equity, irrespective of the original idea of B. Hoover. Unique System was developed especially through the new National Personnel Authority Regulation. This system has been quickly accustomed to the "culture" and the practice of Japanese public service. Amazingly even in the storm of criticism and the followed movements of public service reform the framework and the significance of equity system stayed unchanged.

1. はじめに

戦後公務員制度の中で新たに導入された「公平制度」は、その契機は外部の指摘に基づくものでありながら、非常にユニークな制度設計が進められ、施行後はきわめて自然に定着したことに特徴の一つが見られる。本稿では、この制度が日本的な仕組みとなっていた背景・経緯を確認しつつ、「公平制度」の意義についての考察を試みるものである。

なお、「公平制度」という語は、運用を踏まえた呼び方として定着しているものであり、公務員法制上は、「保障」（国家公務員法（昭和22年法律第120号、以下「国公法」という。）第3章第6節第3款）又は「利益の保護」（地方公務員法（昭和25年法律第261号、以下「地公法」という。）第3章第8節）として位置づけられている。ちなみに、「公平」の語は、国公法では事案の判定について「公平なように」との規定（第87条）の1箇所に用いられ、地公法では「公平委員会」

の語の一部として用いられるのみである。

その内容については、若干の整理のバリエーションがあるが、

- ・不利益処分についての審査請求及び
- ・勤務条件についての行政措置要求

を基本として、国家公務員については、

- ・災害補償についての審査申立て（国家公務員災害補償法（昭和26年法律第191号）第24条及び第25条に基づく。地方公務員については地方公務員災害補償法（昭和42年法律第121号）に基づく災害補償制度を「福祉」の一つとされるのが一般的）及び
- ・給与の決定についての審査申立て（一般職の職員の給与に関する法律（昭和25年法律第95号、以下「給与法」という。）第21条に基づく）

を加えて整理することが多く、また、

- ・苦情処理

を含めた議論もなされている¹⁾。

2. 官吏制度に欠けるものの一つとしての指摘

2.1. B. フーヴァーの指摘

国家公務員法の原案作成者の B. フーヴァーは、新たな制度の立案に当たって、戦前の日本の公務員（官吏）制度の問題点を整理し、その内容は、後に行われた講演の中で「日本官吏制度の科学的再建に必要な手段」として 15 点が示されているが、その「第五」として、「公平の処置」が欠けていることを掲げている²⁾。彼は、次のように述べている（人事院（1971）P.25）。

第五は日本の官吏制度には公平の処置（equity procedure）ということが欠けています。これは官吏が上級者から偏頗な不公平な取扱を受けていると感じた場合、これを局外の中立的権威に訴えて、その苦情に対する公正な処置を求め得る制度であります。職員が自分だけ偏頗な処遇を受けていると感じると、心理的反動の結果、自己の職務に対する熱意を失い自信をもなくして、その職員の活動力は大いに害されます。又一方において、かかる苦情処理の制度がないときには、監督の地位にある官吏が部下の職員を公平無私に遇しているかどうかについて、他から何等吟味されないうために、徒らに権柄づくのお目付役になる惧が多いのです。

2.2. 日本での状況

たしかに B. フーヴァーの指摘の指摘するような「公平の処置」の制度は存在しなかったものの、分限・懲戒処分に当たっての事前審査制度はかつての官吏制度等の下でも設けられていた時期がある。もっとも、この仕組みは暗い過去を伴うものであった。

近代化の過程でいわゆる政党内閣が成熟する中で、政権党による情実任用の弊害が顕在化し、事前審査を行なうことによりこれを抑止する仕組みが試みられたものの、政党に代わり軍部の発言力が大きくなった情勢下では、むしろ審査という手続きさえ経れば処分が行えるとして、「思想的に望ましくない」者の排除に用いられる傾向も見られ、結局、事前審査制は「その役割を終えた」として廃止されるに至っている³⁾。

3. 保障という法制度としての整理

3.1. 国家公務員法草案の規定

実際の草案（いわゆるフーヴァー草案）の法文化に当たっては、いくつかの整理が行われた。B. フーヴァーの語る総括によれば、「原案」では「公務員に対する基準」が 7 つにまとめられたが、「公平制度」に関しては、「在職の公務員は偏頗なき公平な取扱いを受くべきこと。これに関連して、公務員の訓練に関する規定と公務員に公平を保障する苦情処理の規定が設けられた。又職務活動に対する実費弁償、及び公務上の傷害疾病に対する扶助に関する規定も設けられた。」（人事院（1971）P8. 26-27）とされ、ここでは、「公平制度」以外にも訓練（研修）等への言及もなされているが、フーヴァー草案では、現行規定の基礎となる規定の姿が現れた。すなわち、根本基準としての「職員は公正なる取扱を受くるものとする」（PERSONS IN THE SERVICE SHALL BE TREATED EQUITABLY.）旨の規定に続き、

- ①行政措置要求（雇傭条件に関する不服、要求又は提案）
 - ②不利益処分についての審査請求
 - ③災害補償（審査申立ての前提となる補償制度の確立等に関する内容を含む。）
- に関する条文が示された⁴⁾。

3.2. 日本側による改正内容と国家公務員法の整理

フーヴァー草案を受け取った日本側は、新たな equity system を踏まえた条文化を検討しつつ、特に、不利益処分自体について、旧来の分限処分・懲戒処分についての要件・効果を加えることが必要と考え、「公正」の原則の内容を、「分限、懲戒及び保障」（第 6 節）として立案作業を続けた。

その結果、制定時の国公法の規定では、第 3 章第 6 節の冒頭（第 74 条第 1 項）に根本基準の規定が置かれた。すなわち、「分限、懲戒及び保障の根本基準」として「公正の原則」が定められた。（「凡て職員の分限、懲戒及び保障については、公正でなければならない。」）

その後、第 1 款分限、第 2 款懲戒の諸規定が設けられ、これに続き、公平制度に関しては第 3 款保障として、次の内容のものとなった⁵⁾。

- 第 1 目 勤務条件に関する行政措置の要求
- 第 2 目 職員の意に反する不利益な処分に関する審査
- 第 3 目 公務傷病に対する保障

その後、1948（昭和23）年改正で「人事委員会」が「人事院」に改められ、さらに行政不服審査法（昭和37年法律第160号）の制定に伴い、第89条に第3項（処分説明書の記載事項）が加わり、第90条が行政不服審査法との関係の規定に改正され、90条の2として不服申立期間に関する規定が設けられた。また、災害補償について第95条で立案に加えて計画実施の責務に関する規定が置かれた。近時では、行政不服審査法の全改（2014（平成26）年）に伴い、不服申立ての審査請求への一本化に伴う所要の改正が行われている。

3.3. 保障に関する説明

「公平制度」は、公務員制度上、「保障」として整理されるが、この意義について、次のように説明されている。（漢字については新字体、送り仮名・表記は原文のとおり。）

・磯田他（1947）

「職員が不公正、不利益な身分の取扱を受けないようにまた、そのような取扱を受けた場合にこれを救済する途を開いたのが、第86条以下の保障に関する制度である。」（pp.123-124）

「元来、官吏は特殊の公法上の勤務義務を負う者であるとされ、したがって、私法上の雇用契約的關係に立つものとは異なり、官吏の職務や俸給や身分上の取扱は国家の一方的に決するところであり、それらの關係について民事上の訴等の手段によつて救済が認められるというようなことは考えられていなかつたと言つてよいであろう。そして、このような根本的な考え方は、この法律において修正されていることは認められなければならない。」（p.124）

・内閣官房（1949）

「これまでの法体系においては、官吏は忠順を旨とし、無定量の勤務に服すべきものと解され、その結果、勤務上の事項に関して、官吏の側から苦情意見が述べられる機会是与えられていなかつた。しかしながら、各人がその社会的役割及び公民的責任を自覚し、盲目的な服従を排撃することが民主主義の理念であり、国家公務員もその例外に漏れないとすれば、勤務条件に関して不服がある場合、意見苦情を申立てる機会を与えることは、公務の民主的な運営という観点からの当然の帰結とされよう。」（p.121）

「人事院に対する審査の請求は、公務の民主的な運営

の思想の発現で、職員の意に反して不利益な処分が行われた場合に関し、その職員のために、当局に意見を提出してその反省を求める機会が与えられるものである。」（p.123）

・浅井（1970）

（国家公務員法第3章第6節第3款「保障」として定められた、勤務条件に関する行政措置の要求（第1目）、職員の意に反する不利益な処分に関する審査（第2目）、公務傷病に対する補償（第3目）は）「いずれも職員の利益を保全するための重要な権利を認めているのである。」（p.355）

「第74条は、「分限、懲戒及び保障」の根本基準であるから、これらの保障についても、「公正」をその根本基準とする。」（同）

なお、ここで「も」という助詞を用いていることは、公正の原則が分限・懲戒を念頭に置いたものであることを前提としたかのような表現であり、すでに日本の変容が加わっている点で興味深い。

3.4. 地方公務員法での制度の整理の変容 — 軒下から母屋へ —

国公法が、分限・懲戒・保障に共通する基準として「公正」であること（be equitable）が示されたのに対して、地公法は、分限・懲戒のみについて「公正」であること（be equitable）を基準とし（第27条）、「保障」に当たるものは、「利益の保護」（Protection of Interest of Personnel）として「福祉」（Welfare）とともに「適切・公正」であること（be adequate and impartial）という基準（第41条）の下に位置付けられた。

この経緯で非常に興味深いのは、

・フーヴァー草案では「保障」（公平制度）を念頭においた仕組みが、

・国公法では「分限」・「懲戒」が加わったものとなり、
 ・地公法に至っては、「公正の原則」から元来の中心であった「保障」が「利益の保護」として別条に抜け、equity と関わる語が用いられなくなっていることである。いわば、軒下に入った分限・懲戒が母屋の主の保障を追い出してしまう法制的整理が行われたわけである。

地公法立案に関わった鈴木（1951）によれば、国公法第1条の目的規定でカッコ書きに記された「職員の福祉及び利益を保護する」ことを地公法の根本基準としては

任用等と並べて「福祉及び利益の保護」を掲げることに
より、地公法の「性格を明確にすることに努めたのであ
るが、さらに国家公務員法と殊更に体系を改め、『第8
節 福祉及び利益の保護』なる1節を設けて、ここに厚
生福利制度、公務災害補償、勤務条件に関する措置の要
求及び不利益処分に関する審査の請求の4つのものを規
定している。」(p.120)と説明される。

この点について、浅井(1970)は、「このほうが国家
公務員法のように、保障の根本基準を、懲戒と併せて規
定するよりも、すぐれているというべきである。」と肯
定的な評価をしている(p.356)。

他方、福祉との併記について、異なる理念のものが混
在することへの理論面での難を指摘する見解もある。(今
枝(1967)(P.532)は「法律の体裁」として疑問視する。
地公法のコンメンタール(1983)(P.180)・(2016)(P.203)
も同様の指摘をしている。)

4. 「公平」に関する組織整備

国公法の制定・施行後、「公平制度」の実施・運用を
所掌する組織の整備も進められた。

まず、人事院に公平部・世話課が置かれ(同部に形式
上訴願課も設けられたが、1949年当初までは事実上分
課されておらず、訴願課長も任命されていなかった。)、
その後公平局として世話課及び訴願課が発足し(同課長
は世話課長が兼務をした。)、同課において、本審査制度
の細部手続を定める規則の立案を開始したが、はじめは
世話課長および法制部立案課長が中心となり、後には訴
願課が中心となって、作業が進められた。(人事院(1968)
p.406)

なお、B.フーヴァーは、人事院の内部機構の4局の
一つとしての「公平局」の意義について、前述(2.1)
の講演で、次のように述べている。(人事院(1971)P.30)

第三の局は公平局(Bureau of equity)であります。
昨、昭和二十三年の夏に、日本は公務員の人事行政上、
大きな轉換期に立ちました。公務員の間には不秩序が生
じ、人事行政の分散化(Decentralization)が occurred
ため、日本は次の二つの途の何れか一つを選ば
ねばならない破目に陥つたのであります。即ち職員組
合は団体交渉を以て政府に迫り、政府は又これに対抗
して戦い、不秩序と混乱とメチャメチャの行政をつづ

けて行つて遂に行政の破滅を来すか、又は人事行政上
の機構を改正して秩序ある方法によつて正義公平を実
現する方策を講ずるか。如何かという場面に立ち到り
ました。そしてその解答としてできたのがこの局であ
ります。

5. 公平手続規定にみられるイノベーション

5.1. 手続規定の整備の概観

「公平制度」の実施・運用のための人事院規則の整備は、
次のとおり、順次行われきているところである。

(不利益処分についての審査請求)

まず、懲戒処分の手続に関する人事院規則13-0(懲
戒処分に対する審査の請求)が制定され⁶⁾、1949(昭和
24)年の人事院規則1-3(法の規定の適用)によって他
の不利益処分についても国公法が適用されることとな
ったことを踏まえ、人事院規則13-1(職員の意に反する
不利益な処分及び懲戒処分に関する審査の手続)が制定
された。

この規則は、その後、数次の手続的改正を経て、行政
不服審査法の制定及びこれに伴う国公法改正に対応した
全部改正(題名も「(不利益処分についての不服申立て)」
に改められた。)が行われ⁷⁾、さらに1985(昭和60)年
に審理の合理化を図るべく全部改正が行われ、2014(平
成26)年の行政不服審査法の全改(平成26年法律第68
号)及び行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等
に関する法律(平成26年法律第69号)の施行に伴う国
公法改正に対応して、所要の改正(題名も「(不利益処
分についての審査請求)」に改められた。)が行われて現
行規定に至っているところである⁸⁾。

(災害補償)

国家公務員災害補償法の施行に対応して、当初は災害
補償全般に関する人事院規則(16-0(職員の災害補償))
の中に災害補償の実施に関する諸規定と並べて審査に関
する規定も置かれていたが、1962(昭和37)年に行政
不服審査法による不服申立ての手続に準じた内容を含む
人事院規則13-3(災害補償の実施に関する審査の申立
て等)が制定されている。

（行政措置要求等）

当初、苦情処置として扱われていたが、人事院規則 13-2（勤務条件に関する行政措置の要求）が制定され、他方、給与に関する事項は、人事院（1968）によれば、まず、政府職員の新給与実施に関する法律（昭和 23 年法律第 46 号）第 23 条及び第 24 条に基づいて新給与実施本部がその定める手続きによって審査請求を行なった時期、次いで給与決定に対する苦情の処理を勤務条件に関する苦情に包含させ、もっぱら国公法第 86 条に規定する行政措置要求によって処理した時期を経た後に、給与法（第 21 条）に基づく審査請求として、人事院規則 13-4（給与の決定に関する審査の申立て）が制定されている。（P.432）

2000（平成 12）年に至り、苦情の処理についても、独自の規則（人事院規則 13-5（職員からの苦情相談））が制定されるに至っている。

5. 2. 不利益処分審査の手續規定の制定に当たっての日本側のイニシアティブ

「公平制度」に関する人事院規則のうち、特に人事院規則 13-1 は、日本側がイニシアティブを発揮しつつ、草案・法制化の過程で B. フーヴァーをはじめとする GHQ が想定していたものとは異なる日本独自のものとして結実したものである。

人事院（1978）では、その経緯を次のように記している（p.405）。

（不利益処分の審査制度の主管課としての）「訴願課において、本審査制度の細部手續を定める規則の立案を開始したが、はじめは世話課長および法制部立案課長が中心となり、後には訴願課が中心となって、作業が進められた。しかし、この制度は行政部内の審査であるから、裁判所の手續とは異なり簡便なものであるべきであり、また、単に私人間の紛争手續ではないので、民事訴訟手續と違って職権主義を基調とすべきものと考えて立案作業が進められたが、前述したとおりわが国においては初めての制度であることから、一つには審査手續にそのまま踏襲すべき前例がなく、二つには審理に際し、両当事者や証人等関係者に信頼をもって受け入れられる手續にしたいという点で、立案関係者には苦心の存したところであった。しかも、当時この

規則の制定については、GHQ との交渉が必要とされた時期でもあったので、人事院の考え方を相手に理解させることも一仕事であった。

また、B. フーヴァーと個人的にも親しかった初代人事院総裁・浅井清は次のように述べている。（浅井（1970））

人事院規則 13-1 は、全く人事院で起案されて、司令部の承認を求めたものであるが、この数十箇条に上る、当時としては歴大な人事院規則草案をつきつけられたフーヴァー氏は、驚倒し、かつ、当惑した。

第 1 に、フーヴァー氏は、「円卓式」のきわめて簡単な会談形式の審査を考えていたことで、こんな訴訟手續に近いものを予想していなかつたことである。

第 2 に、当時司令部民政局公務員制度課には、法律の専門家が一人もなく、この人事院規則の草案を審査できなかつたことである（司令部の他部局には、法律家はいたが、当時民政局職員の約半数を占め、最大勢力を誇っていた公務員制度課としては、これに他部局の助けを求めることは、フーヴァー氏の自尊心が許さなかつた）、そこで同氏の秘書の一女子職員が、たまたまアメリカの某大学で法律を学んだというので、同嬢に見させて、長い時間をかけて、承認して寄越したのである。だからこの人事院規則は、何等司令部側の干渉を受けない、もつとも日本的なものであつたことは、人事院にとつて、非常に、その運用が楽であつた。そうしてフーヴァー氏も人事院内に口頭審理のために裁判所の法廷に類似した審理室を作らせ、自ら指図して「公平」と大書した額を掲げさせるのやむなきに到つた。人事院規則 13-1 が、行政不服審査法ともうまくタイ・アップしているのは、その後全面的に改正もしたが、その制定当時、司令部から、無用の干渉を受けなかつたによる（マ）ともいい得る。（pp.356-357）

また、人事院（1968）の回想文の中の小池龍之「公平局草創時代」によれば、「不利益処分を取り扱う訴願関係では、GHQ との間に法制部を中心に審理規則の交渉が続けられたが、その間筆者は訴願課の諸君を連れて東京地裁の民事、刑事両法廷を見学して歩いた。」（p.440）とし、さらに、矢倉一郎「公平制度回想記」には次のとおり、当時の空気が伝わる内容が記されている。

「採用されたのは、昭和24年6月であった。当時、公平局はまだ公平部といわれたところでこの部には世話課、訴願課の二課が置かれていた。このうち、世話課はすでに活発な活動を開始していた。この課は職員団体に対する窓口の役割を持っていた。」(p.440)

「おもしろい(マ)課名であった世話課の名称は苦情の持込み場所としての意味もあってよかったと思われたが、昭和27年8月より審査課と改名されたのはこの仕事についての一つの流れをあらわすものであったといえよう。

「不利益処分審査の手続規定の制定とGHQとの折衝」について「私の人事院における仕事の手始めは不利益処分審査の手続規定の制定からであった。当時はどこの省においてもGHQとの折衝が幹部職員の一つの仕事であった。当然この規定の制定にあたってはGHQとほとんど連日折衝を続けることになったし私はこの規定の制定に精魂を傾けた。とにかく根拠規定は法第89条より第92条までに示されてはいるものこんな制度についての手続のあり方は、日本ではまったくはじめてのものであり先例を調べようにも方法がなかったわけである。わずかに裁判手続が手本になるだけであった。しかし裁判手続と変らないものであっては屋上屋になるだけで意味がないことになる。行政判定であることの特質をどこに求めるか、これがわれわれのいちばん苦心の存したところである。

その時の考え方の基本となったものは第一に行政秩序の安定がないよりも必要であるので手続をできるだけ簡単にし、短期処理を計るようすべきであるということ、第二にこのためには当事者主義よりは職権審理主義を重視するようすべきであるということ、第三には行政審理の性格上審理を通してある程度関係者の満足感を引き出すことができるようすべきであるということ、第四には事案の調査機関として公平委員会の設置を予定しこの委員会の調書に基づいて人事院が判定を行なうことができるようにするという事などであった。

さてこうしてこの手続もGHQとの困難な交渉の中でようやくして決定をみたわけであるが、その後この手続を運用してゆく過程でさらにGHQとの間に意外な難問が起こった、それは判定書の書式についてであった。

彼らは判定書は三くだり半といってもよい結論だけ

の表現でよいと主張した。これに対しわがほうは先に述べたようにある程度当時者がこの判定によって満足感を持つように、現在も行われているような判定、理由にわけた書式を取りしかもその理由には当事者の主張をあげ、人事院の判定の態度を明らかにするものでなければならないとした。

双方の主張の違いからこの問題だけで押し問答を繰り返すこと半歳に及んだ。ベリー、ベリーベリー、フリーッシュという罵(ば)言を投げつけられたのもこの折衝中のことであった。

ついにわれわれは最後の切札としておおよそ次のような内容を持った文書を提出したのである。すなわち、「いっさいの責任をわがほに持たせよ、わがほうは最善を尽くす。それでももし誤りを犯すことには無条件にあなたのほうの意見に従うこととする」といったようなものであったと記憶する。

この一札が功を奏したのか、それとも、それまでの接触の積上げが了解させる原動力となったのか、とにかく日ならずしていっさいを任すという公式の返事を受取ったのである。難航した問題であっただけにそのときは本当にホッとしたし、のちにGHQの担当課長が日本を去るにあたってエクウイティの問題にはなんの不安もないと言い残していったということであったので、かの罵言も張(マ)消しになった思いであった。その後は訴願の仕事に関する限りいっさいGHQのOKを求める音が不要となったということも今考えて愉快的思い出の一つである。」(pp.440-442)

6. 変遷しつつの定着

6.1. 日本の訴訟の仕組みとの親和性

公平(審査)の制度は、公務部内での審査を実効的に行なうべく、職権審査(審理)の性格を有するが、他方で訴訟が当事者主義的に変容する中で、従前からの「なじみ」という点では、「公平制度」は運用上もスムーズに受け入れられたものと考えられる。日本人の法意識の中の「うつつへ」に対する処理の心情になじみやすい面もあったのではないかと推測されるところである。

戦後の公務員制度実施の中で公平部・公平局の活動が、「世話」に始まり、日本独自の制度設計が行われ、その後、いわゆる大量事案への対応を図りつつ、裁判の対する前置の仕組みとしてもさらに独自の発展が遂げられたもの

といえよう。ちなみに、一般に「原型」として言及されるアメリカの連邦政府職員不服申立制度については、①処分の種類ごとに設置された独立機関による別個の審査・決定、②極めて短い処理日数、③事前不服申立制度の「完備」、④担当者等への大幅な権限委任、などの特徴があると指摘されている。（和田（1985）PP.158-159）

なお、行政不服審査法との関係では、前法制定とともに、その体系の中への位置づけが行われたが、そもそも公務員人事に関する公務部内で審査制度を一般国民と行政との関係を整理する行政不服審査制度とは基本的な性格も異なる場所であり、いったん体系に組み込んだうえで、適用除外等により特例的な措置とすることの不自然さの方が際立ってしまうところである。

その基本的な性格の違いに照らして、明文による適用除外のみならず、実質的に適用になじまない部分が多いことは、地公法の規定に関して橋本（2016）が指摘するところでもある⁹⁾。

6.2. 「課題」からの卒業

かくして日本で発明・発展した「公平制度」については、「公務員制度改革」の文脈では、安定化の進展の中で、制度・運用ともに、公務員制度の「課題」からの卒業を果たしている。

ちなみに、人事院では創設後、10年単位で、「年史」又は「記念論文集」が編まれているが、これを追ってみると、『20年史』及び『30年史』では制度の沿革等を追いつつ、運用を進める上での各論的な課題も示されていたが、『40年記念論文集』でのタイトルに「課題」を含む論稿の後、『50年史』では年代ごとの淡々とした客観的な記述が掲載され、『60年記念論文集』においては、タイトルとして「公平」を含むものは見られなくなっている。

人事院（1988）『公務員行政の課題と展望 人事院創立40周年記念論文集』では、「公平業務の概況と当面の課題」（網谷重男）（pp.359-364）の中で、次のように記されている。

これら苦情の処理の全体を公平業務と称しているが、その目的は、他の人事院の業務と同様、人事行政の公正の確保と職員の利益の保護であり、この業務が適正に行われることにより、国民に対し公務の民主的かつ能率的な運営を保障しようとするものであること

は言うまでもない。

この業務も既に40年の経験を積み、その機能を着実に果たして今日に至っている。

一 概況

(1) 不利益処分についての審査請求

しかし、問題がないわけではない。特に昭和40年代以降違法な組合活動等を理由とする大量の超過処分が発生し、その処分について組合の方針に基づく審査請求が提起されるという事態が定着し、毎年処理能力を大幅に上回る大量請求が相次ぐという事態が生じた。すなわち、係属事件が飛躍的に増加し、他方、事案の内容が複雑化し、これに伴い審理期間が長期化するという問題が生じた。そこでこうした問題に対処するため専門家からなる公平制度研究会による検討を経て昭和60年に、規則13-1（不利益処分についての不服申立て）が、大量請求事案への対応等公正かつ迅速な手続きの保障を一層強化することを内容として改正された。具体的には審尋審理手続きの明確化、代理人の権限拡充等が図られた。さらに大量請求事案への対応としては昭和53年から54年にかけて行われた全通のいわゆる反マル生闘争に係る役3,000件に及ぶ大量請求事案（いわゆる428事案）について、人事院としても、代表的な事案を選んで心理士その判定結果によって残りの事案の善処を促すという方式で精力的に審理を行い、昭和61年、修正1件を含む63件の判定を発出したところである。

(2) 勤務条件に関する行政措置の要求

（略）…人事院の判定は、勤務条件の積極的な改善と適正化を図るうえで重要な役割を果たしてきた。

(3) 災害補償の実施に関する審査の申立て

災害補償については、高度の医学的判断、専門的な補償理論に基づいて事案の処理を行ってきている。

(4) 一般苦情処理

（略）…申立て件数が増加する傾向にあり、内容的には人間関係に関する苦情が増えている。これには職場環境の変化に適切に対応できない職員の存在が背景にあるものと思われる。メンタルヘルスの重要性が認識されつつある現在、弾力性と機動性に富む一般苦情処理の存在意義は益々高まるものと考えられる。（pp.360-363）

そして、「二 当面の課題」として、

(1) 迅速、公正な処理の一層の推進

(2) 人事行政施策への反映

の2点が挙げられている。(pp.363-364)

7. おわりに

日本独自の仕組みとして創出された「公平制度」は、比較的早い時期から日本の公務員制度に関する文化・運用になじみ定着し、今日に至っている。もちろん「定着への道」は必ずしも平坦なものとはいえず、いくつかのエポック・メイキングなケースの積み重ね（例えば、水産庁長官分限処分取消事案、看護婦（当時の呼称）の勤務条件に関する判定等々）を通じたものである。また、地方自治体についても、地公法に基づいて新たに設けられた「公平制度」に対応した人事委員会・公平委員会の設置・運営における実務の蓄積によるところが大きい。なお、委員会相互の情報交換・連携を通じた人事公平制度の円滑な運営等を図るべく、1952（昭和27）年に全国人事委員会連合会が、次いで、1954（昭和29）年に全国公平委員会連合会が設立されている。全国公平委員会連合会（1965）によれば、1955（昭和30）年の公平委員会廃止を含む地公法改正案の廃案への努力等の歴史を刻みつつ、確実な制度・運用の定着が進められてきたところである。

国公法に関するフーヴァー草案の段階のイメージでは、一方で簡易な審査体制が想定されたものの、他方では、中央人事行政機関の権限を強いものとする観点から、判定の結果は「最終のもの」、すなわち、裁判によって争えない効力を認める見解も示されたが、この点については、当然に日本国憲法第32条の裁判を受ける権利の保障は公務員にも及ぶものとして、「最終」は「行政機関内の判断としては最終」と解釈され、文字通りの「準司法機能」として位置づけられて今日に至っているところである。

近時では、制度自体を「課題」として捉えられることは薄れているといえるが、いわば制度運用への期待からのさらに施策上の「論点」がいくつか現れてきている。

たとえば、苦情処理の過程での職員へのきめ細かな対応、人事評価制度の運用との関係での公平制度の役割などへの期待が挙げられる¹⁰⁾。

審査請求等の件数は、例えば社会保険庁の廃止に伴う

分限免職処分に係る審査請求が行われたことが注目を集めることなどがあったが、かつての「大量（滞留）事案」等に比べて多くはないものの、制度の存在自体の意義は定着し、職員の「(地位の) 保障」・「利益の保護」に資するためのさらに各論的なステージに入っているものといえよう。

注

¹⁾『人事行政二十年の歩み』（1968）の「職員の保障制度」についての説明では、「職員の保障制度、すなわち、1）不利益処分についての審査請求 2）勤務条件についての行政措置の要求 3）災害補償についての審査申立て 4）給与の決定についての審査申立て 5）苦情処理の制度は、いずれも国家公務員法の制定により新たに設けられた制度であって、戦前には同内容の制度は存在しなかったものである。」（p.399）とし、

近時の人事院年次報告書（2017）では、「公平審査」の章（第7章）の冒頭で、次のように記している。「公平審査には、懲戒処分、分限処分など不利益処分についての審査請求、勤務条件に関する行政措置の要求、災害補償の実施に関する審査の申立て等及び給与の決定に関する審査の申立ての仕組みがあり、それぞれ職員から人事院に対してなされた場合に、準司法的な所定の審査手続に従って、迅速かつ適切に事案の処理を行っている。人事院は、事案処理に関する目標を定め、その進捗状況等を定期的に把握するとともに、手続面での効率化を進めるなど、事案の早期処理に取り組んでいる。このほか、職員からの苦情相談を受け付け、各府省に対する働きかけを含む必要な対応を行っている。」（p.186）

²⁾「近代公務員制度に就て」（参議院人事委員会とブレイン・フーパー氏との懇談会での講演録）

1949年4月8日、11日、14日及び22日に行われたもので、「日本官吏制度の科学的再建に必要な手段」としての指摘項目は次のとおりである。

第一はオーヴァー スタッフイング（Over-staffing）即ち官吏の人員過剰ということであります。

第二は官吏の規律が欠けていること（Lack of Discipline）であります。

第三は、官吏の公務員として、ふさわしくない態度心構えの点であります。

第四は不適當な給與制度（improper compensation plane）であります。

第五は日本の官吏制度には公平の処置（equity procedure）ということが欠けています。

第六には官吏の新規採用と昇進の制度に欠陥があります。

第七は退職金制度の不良であります。

第八は日本には官吏の公務上の災害に対する政策が確立していないことでもあります。

第九は官吏の研修（Training）即ち官吏在職中の再教育、又は講習）が不適當で不十分なことでもあります。

第十は職員の執務上の危険予防安全保障の制度が十分考慮されていない点であります。

第十一は職員の健康の保持増進の制度（Health Program）が閑却されていることでもあります。

第十二は官吏に対する休養慰安の制度（Recreation Program）が全く欠如していることでもあります。職員が自ら

幸福であり、健康であると感じた時に彼の仕事の能率は高まるのであります。

第十三は官吏の勤務成績の評価の方法が不完全なことでありまして是非これを改善する要があります。

第十四は人材の活用と申しますか人物経済と申しますか、適材を適所に配置する方策が日本の官吏制度には欠けております。米國ではこれを employee utilization 又は utilization of personnel と申します。

第十五は日本の官吏制度には一元的統一性が欠けています。（lack of standardization）。官吏制度としては、各省大臣が銘々バラバラに人事行政を行うべきではなく、政府が単一の雇主として、一つの統一された方策のもとに行政各部門の官吏に対して同一の給與、同一の処遇をなすべきであります。この考慮から設置せられたのが人事院であります。

³⁾戦前の身分保障に関する制度等の概要は、次のとおりである。

① 「文官分限令」前史

1899（明治32）年の文官分限令制定前に、その基礎となる仕組として、官吏非職条例（明治17年太政官3号、技術者の休職に関する件（明治23年勅令286号）等が制定された。

官吏非職条例によれば、「廢庁廢官又ハ各官庁ノ事務張弛其他疾病等ノ事故ニ因リ」「非職」（其本官ヲ奉シテ常ニ其職務ニ従事セス）となり、3年以内の非職の期間が満期になると「其官ヲ免」ぜられた。

② いわゆる隈板内閣（1898（明治31）年）による「スポイルズ」と山県内閣時の文官分限令等の制定

この年にわが国最初の政党内閣が憲政党等のいわゆる隈板内閣（大隈総理、板垣内相）として成立した際、閣僚は当然のことながら、政党员を各省次官、局長、地方長官などに大量に任用するなどの事態が生じたが、4ヶ月あまりで内閣が倒れた後、次の山県（第二次）内閣は、獵官の弊を排すべく、勅任官資格を文官高等試験合格者又は1年以上の勅任官経験者に限定する旨の文官任用令の改正（明治32年勅令61号）を行い、併せ、文官分限令（明治32年勅令62号）及び文官懲戒令（明治32年勅令63号）を制定した。（これらの勅令については1900（明治33）年枢密院の諮詢事項とする旨の御沙汰書が下されたことにより、その後の改正は事実上困難なものとなった。）

文官任用令分限令懲戒令理由書では、文官分限令制定を別に定める理由として、

「高等行政官以下に至りては任用令に依て其職能を検定し選任せざるへからざると同時に又其位地を安固にし其過失又は非行あるの外政局の変遷又は事務の便宜に従て擅にこれを免黜すへからず何となれば其入るに当り之か検定銓衡を審にするも其出すに當りて之か位地を保障するなくんは何を以て能く忠実勤勉にして公正堅固なるを望むを得ん」と記している。

③ 政党内閣時代の「2部交代制」

大正時代から昭和初期における、特に地方官任用をめぐる状況は、政党の影響を受けるという意味でスポイルズの側面

はあったが、試験採用者の中からの選別という意味で「二部交代」、「高文スポイルズ」などといわれる。(水谷三公(1999)『官僚の風貌』中央公論新社 pp.203-205)

その際、「官庁事務の都合」による休職が濫用されるに至った。

④ 1932(昭和7)年、1941(昭和16)年の文官分限令改正「官庁事務の都合」による休職濫用の反省から「身分保障」を図るべく、「休職を命ずるの手續を慎重ならしめ」るため、文官分限委員会を設け、休職を命ぜられた者が同意しない限り同委員会の諮問を経なければならぬこととする旨の分限令改正が行われた。枢密院の審査報告書では、「右の規定〔官庁事務の都合による休職〕により、休職は官庁部内に新陳代謝の途を存し、行政の運用を円滑ならしむる為之を全廃すべからざるものの、一朝其の公正なる適用を誤らむか、為に官吏の地位を著しく不安ならしめ、其の身分の保障を有名無実たらしむに至るべきこと明なり、乃ち内閣に於ては、爰に適當なる防範の制を設け、以て官吏身分の保障を調整するの必要ありと為し、右休職を命ずるの手續を慎重ならしめ苟も過誤なからむことを期する」

その検討自体は田中義一内閣時代も、浜口内閣時代にも行われていたが、実現したのは、齊藤「挙国一致」内閣時であった。

その後、近衛内閣時に、「人事行政往年の弊は其の跡を絶ち」、「本制度としては既に其の所期の目的を達成した」として、文官分限委員会制度は廃止された。

委員会が設けられていた期間に諮問された件数は、高等分限委員会に13件、普通分限委員会に14件であったようである(『文官分限委員会ニスル調』)。

身分保障強化のための文官分限委員会ではあったが、例えば、いわゆる滝川幸辰事件に関する処分の理由書は、今日から見るとかなり問題を感じざるを得ないものである。当時の「空気」を示すものであり、この理由書を掲げておく(カタカナはひらがなに、旧字体は新字体で表記)。

「京都帝国大学教授(勅任)滝川幸辰休職の件理由

右は大正7年9月京都帝国大学助教授に任ぜられ同8年8月刑法刑事訴訟法講座を担任し同13年4月教授に昇任引続き上掲の講座を担任し以て今日に至れるが本人の思想は漸次左傾し教壇より学生に対して之を忌憚なく講述すると共に極めて過激なる内容を有し為に発売頒布を禁止せらるるが如き著書を公刊して憚らざるに至れり。本人の学説及著書の内容別紙(略)の如し。近時過激なる思想の伝播力は頗る旺盛にして甚憂慮すべき状態となり之が防止に就ては国を挙げて努力しつつある所なり京都帝国大学に就て之を觀るも所謂京大事件以来引続各種の左傾事件を惹起しその事件数被処分学生数、被起訴者数極めて多数に上り大学としては之が防止善導に極力努力せざるべからざる緊切の状況にあり。元来大学教授たる者は大学令に示されたるが如く人格の地位と相而立し得ざる所にして大学教授としての地位よりこれを排除せざるべからず。然るに本人が前述せる如き過激なる思想を懷抱し且つ之を發表し教授するに至りては到底看過すべからざるも

のあり。此儘在職せしむることは教育上支障頗る大なるを以て休職を命ずるの必要ありと認むるに由る。」

4) フーヴァー草案(昭22.6.16)の中で、「Equity」の担保に関する規定は、「基準第四」で示されている。規定ぶりは次のとおりである。(順序は逆転するが、日本側の訳文の後に英文(原文)を掲げる。)

基準第四 職員は公正なる取扱を受くるものとする。

この基準は人事院令に依つて実施される。人事院令はこの法律に従ひ、人事院が自ら制定する他の規定と共に、次の各項を包含しなければならない。

Standard4. PERSONS IN THE SERVICE SHALL BE TREATED EQUITABLY. This standard shall be enforced under rules of the Authority, which rules, in addition to such other provisions consistent with this law as the Authority in its discretion may enact, shall conform to and include the following provisions of this law.

1 (措置要求に関する規定)(略)

2 この法律又はそれに基づく命令又は規則に違反する職員又は自己の職務の遂行に不充分なる職員、或はその他政府の職務に不適格な職員は何人も、休職、降叙又は免職せられるものとする。然し職員はこの法律又はそれに基づく命令、規則に規定する原因によるだけでも降叙、30日以上休職又は免職せられるものとする。人事院はかかる事案の最終決定をなす。職員にして30日以上休職、降叙、免職又は他の苛酷な処分を受ける者は何人も、右処分を執行する官吏から処分事由を完全に具えた告発文書を交付せらるるものとする。

処分を受けた職員は、処分の公文書受領後30日以内に、人事院に再審査を請求できる。請求を受理した場合、人事院若しくは人事院の任命にかゝる1人又は数人の者は、速やかに事案を調査するを要する。若し被処分者が審査を請求するならば、それは許容せられることを要する。かかる審査に際しては、技術的な証拠方法を準用することを得ない。本処分執行の官吏又はその代理人及び被処分者は、すべての審査の際には自ら出席し、又は代理人を選任し、陳述を行つたり、証拠、書籍、記録並びに適切な事実及び資料を提出することができる。本審査の目的は、処分が正当であるか否か、且つ本処分が被処分者に公平を確保し又他面職務の能率を保護することを目的とするこの法律に抵触しないかを確かめるにある。

若し、本審査の結果処分が正当であると認められた場合、人事院は右政府機関の処分を是認し、又は自院の裁量により修正することもできる。若し、本審査の結果、被処分者に処分を受くべき罪状がないことが明瞭になつたなら、本院は、右政府機関の処分を取消し、職員としての権利を回復するに必要な措置をなし、かかる不正な処分によつて、右職員が受けた不当な措置を是正すべきである。本院は、右の場合、被処分者がかかる不正な処分によつて失つた俸

給の弁済を受け得るやう命令を発することができる。本院の判決は、最終のものであつて、本院が別に規定する場合にのみ、本院は再審を為し得るものとする。

本院は、前述の如き処分を受けたいかなる職員の審査請求をも受理するものとする。

本項の前述の各条項は、臨時職員、見習中の職員、仕事又は予算の欠缺に基き除外された職員及び職務の再分類の結果職階又は給与の格下げを受けた職員には適用されない。但し右措置は、本院の規定する関係諸規則と一致することを要する。

Part 2. Any member of the service who violates this law, or a rule or order issued thereunder, or who is inefficient in the performance of the duties of his position or who is otherwise an unfit employee of the National Government may be suspended, demoted or discharged from the service.

However, persons in the service may be demoted in or suspended for more than thirty days or removed from the service only for cause as specified in this law or a rule or order issued thereunder. The Authority shall make final decisions in such matters. Any person in the service who is suspended for more than thirty days, demoted, removed from the service, or subjected to other severe action shall at time of such action be given by the officer taking such action a written statement of charge fully setting forth the reasons therefor.

The employee subject of the action may, within thirty days after he has received official notice of such action, appeal to the Authority for review thereof.

On receipt of such appeal, the Authority or a person or persons designated by the Authority to conduct investigations shall promptly investigate the action. If the accused requests a hearing, such hearing shall be accorded. At such hearings technical rules of evidence shall not apply. The officer who took the action or his representative and the accused may appear at all hearings, be represented by counsel of their own choosing, be heard and present witnesses, books, records and any pertinent facts and data. The purpose of such investigation shall be to ascertain the truth of such charges and take such action thereon consistent with this law as is calculated to assure justice to the accused and protect the efficiency of the service.

If, as a result of such investigation, the validity of the charges is established, the Authority shall approve or in its discretion revise the action of the employing agency of government. If, as a result of such investigation, it is established that the accused was not guilty as charged, the Authority shall reverse the action of the employing agency of government and take such action as may be advisable

and necessary to restore employment rights to the member of the service and correct and injustice that may have been done him by reason of such inaccurate accusation. The Authority may in such cases order that the accused be reimbursed for any salary lost by reason of such inaccurate accusation. Findings of the Authority in such cases shall be final and subject to review only by the Authority under its rules.

The Authority may file charges against any member of the service subject to investigation as herein provided.

The foregoing provisions of Part 2 shall not apply to temporary employees, probational employees, employees laid off due to lack of work or lack of funds and employees reduced in grade or pay as a result of reclassification of positions, provided revisions of employment status of such employees are in conformity with rules of the Authority pertaining thereto.

3 (公務災害に関する規定) (略)

⁵⁾ 制定時(昭22.11.21)の条文は次のとおりである。(不利益処分に係るものは条文も併せて記す。)

(分限、懲戒及び保障の根本基準)

第74条 凡て職員の分限、懲戒及び保障については、公正でなければならない。

② 前項に規定する根本基準の実施につき必要な事項は、この法律に定めるものを除いては、人事委員会規則でこれを定める。

第1款 分限 (本文略)

第75条(身分保障)、第76条(欠格による失職)、第77条(弾劾による罷免)、第78条(本人の意に反する降任及び免職の場合)、第79条(本人の意に反する休職の場合)、第80条(休職の効果)、第81条(適用除外)

第2款 懲戒 (本文略)

第82条(懲戒の場合)、第83条(懲戒の効果)、第84条(懲戒権者)、第85条(刑事裁判との関係)

第3款 保障

第1目 勤務条件に関する行政措置の要求 (本文略)

第86条(勤務条件に関する行政措置の要求)、第87条(事案の審査及び判定)、第88条(判定の結果採るべき措置)

第2目 職員の意に反する不利益な処分に関する審査(職員の意に反する降給等の処分に関する説明書の交付)

第89条 職員に対し、その意に反して、降給し、降任し、休職し、免職し、その他これに対していちじるしく不利益な処分を行い、又は懲戒処分を行おうとするときは、その処分を行う者は、その職員に対し、その処分の際、処分の事由を記載した説明書を交付しなければならない。

② 職員が前項に規定するいちじるしく不利益な処分を受けたと思料する場合には、同項の説明書の交付を請求することができる。

(審査請求)

第 90 条 前条第 1 項に規定する処分を受けた職員は、処分説明書を受領した後 30 日以内に、人事委員会に、その審査を請求することができる。

(調査)

第 91 条 前条に規定する請求を受理したときは、人事委員会又はその定める機関は、ただちにその事案を調査しなければならない。

② 前項に規定する場合において、処分を受けた職員から請求があつたときは、口頭審理を行わなければならない。口頭審理は、その職員から請求があつたときは、公開して行わなければならない。

③ 処分を行つた者又はその代理者及び処分を受けた職員は、すべての口頭審理に出席し、自己の代理人として弁護人を選任し、陳述を行い、証人を出席せしめ、並びに書類、記録その他のあらゆる適切な事実及び資料を提出することができる。

④ 前項に掲げる者以外の者は、当該事案に関し、人事委員会に対し、あらゆる事実及び資料を提出することができる。

(調査の結果採るべき措置)

第 92 条 前条に規定する調査の結果、処分が正当であることが判明したときは、人事委員会はその処分を確認しなければならない。

② 前条に規定する調査の結果、その処分が事実と相違し、その他正当でないことが判明したときは、人事委員会は、その処分の取消又は変更、その職員の官職上の権利の回復、その職員がその処分の結果受けた不公正の訂正及びその職員がその処分の結果失つた給与に関する補償につき、その職権に属するものは、自らこれを実行し、その他のものは、これに関する意見を内閣総理大臣に申し出なければならない。

③ 内閣総理大臣は、前項に規定する申出のあつた場合においては、その申出の趣旨に従い、その職員の所轄庁の長に対し、指示を与える等必要な措置を講じなければならない。

第 3 目 公務傷病に対する保障 (本文略)

第 93 条 (公務傷病に対する保障)、第 94 条 (法律に規定すべき事項)、第 95 条 (人事委員会の補償制度立案の責務)

以上の規定は、まず、第 1 次改正 (1948 (昭 23.12.3)) で、「人事委員会」が「人事院」に改められ、1962 (昭和 37) 年改正で、

・ 89 条第 3 項「第 1 項の説明書には、当該処分につき、人事院に対して不服申立てをすることができる旨及び不服申立期間を記載しなければならない。」が追加され、

・ 90 条がされ、改正され、

第 90 条 前条第 1 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。

② 前条第 1 項に規定する処分及び法律に特別の定めがある処分を除くほか、職員に対する処分については、行政不服審査法による不服申立てをすることができない。職員がした申請に対する不作為についても、同様とする。

③ 第 1 項に規定する不服申立てについては、行政不服審査法第 2 章第 1 節から第 3 節までの規定を適用しない。

となり、さらに次の 1 条が追加された。

(不服申立期間)

第 90 条の 2 前条第 1 項に規定する不服申立は、処分説明書を受領した日の翌日から起算して 60 日以内になければならず、処分があつた日の翌日から起算して 1 年を経過したときは、することができない。

また、第 95 条の見出しが「(人事委員会の補償制度立案の責務)」から「(補償制度の立案及び実施の責務)」とされ、本文も「人事院は、なるべく速やかに補償制度の研究を行い、その成果を国会及び内閣に提出するとともに、その計画を実施しなければならない。」と改められた。その後、1962 (昭和 37) 年の行政不服審査法に対応した改正、国家公務員災害補償法の改正等に伴う改正、さらに、2014 (平成 26) 年の行政不服審査法の全部改正に対応した改正により現行規定に至っている。

⁶⁾ 人事院規則 13-0 (懲戒処分に対する審査の請求) (昭和 24 年 1 月 4 日) は 1 項のみの次のような端的な規定の規則であった。「職員が懲戒処分に対する人事院の審査の請求をするときは、その氏名、処分を受けた時の官職、その所轄庁、及び勤務場所、懲戒処分の性質及び時期、並びに口頭審理を請求し、又は、請求しないときは、その旨を記載した書面を、人事院に提出しなければならない。震災の請求を受理したときは、人事院は、その職員の任命権者に通知しなければならない。」

⁷⁾ 人事院規則 13-1 は、「昭和 24 年 8 月 20 日から施行されたが、全 67 項からなり、当時としては、諸種の規則のうち最大なものであった。」そして、「昭和 37 年 10 月 1 日、行政不服審査法の施行に伴い、国家公務員法の関連規定の改正 (不服申立期間 60 日以内に延長等) が行われ、規則 13-1 を改正する必要が生じたのを契機として全部改正を行ない、従来から取り上げられていた審理制度運営上の問題点について所要の改正をして、答弁書、反論書などこれまで事実上行われていた手続を成文化した。」(人事院 (1968) p.414)

⁸⁾ 2014 (平成 26) 年 6 月に、行政不服審査法の全部改正 (平成 26 年法律第 68 号) において、

① 不服申立ての審査請求への一元化、

② 審査請求期間の延長、

③ 審理員による審理手続の導入

等の内容に対応して次の改正が行われた。

① 審査請求期間

審査請求期間を徒過した場合に例外として救済する要件について、「天災その他やむを得ない理由があるとき」から「正当な理由があるとき」に改める。

②審理の計画的進行

当事者及び代理人並びに公平委員会は、円滑かつ迅速で公正な審理の実現のため、審理において、相互に協力するとともに、審理の計画的な進行を図らなければならない旨を定める。

③審理における発言の制限

公平委員長による審理における発言の制限に係る規定について、「その指揮に従わない者の発言を禁止することができる」から「発言がその事案に関係のない事項にわたる場合その他相当でない場合にはこれを制限することができる」に改める。

④審理の終了等

公平委員会による審理の終了等に係る規定を次のように整備する。

公平委員会は、必要な審理を終えたと認めるときは、審理を終了するものとする。そのほか、次のいずれかに該当するときは、審理を終了することができる。

- ・請求者から反論書等が公平委員会が定める相当の期間内に提出されない場合において、公平委員会が更に一定の期間を定めて提出を求めたにもかかわらず、当該提出期間内に提出されなかったとき。
- ・請求者及びその代理人が共に審理の期日に正当な理由がなくて出席しないとき。

⑤証人の保護のための措置

公平委員長は、事案の性質、証人の心身の状態、証人と当事者等との関係その他の事情により、証人が当事者等の前で陳述するときは圧迫を受け精神の平穩を著しく害されるおそれがあると認める場合であって、相当と認めるときは、当事者及び証人の意見を聴いた上で、当事者等と証人との間で相互に相手の状態を認識することができないようにするための措置（遮へい措置）をとることができ、その場合には当該措置をとった旨を口頭審理記録書に記載するものとする旨を定める。

⑥その他所要の規定の整備

「不服申立て」を「審査請求」に改める等の用語の整理を行う。

⁹⁾ 橋本（2016）は、「法理論的には、職員の不服申立て制度を行政不服審査法の一環とすることには大きな問題があるといわなければならない、なぜならば、行政不服審査法は「国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための」（同法第1条第1項）ものであり、行政庁と国民の間の関係における行政救済を目的とするものである。これに対し、職員の不服申立て制度は、行政庁内部の問題であり、これを一般的な制度の一部とすることには法理上無理があると思われるのである。」（p.861）と指摘する。

この点については、森園他（2015）は、立法過程において、「不利益処分審査については、当初、行服法の適用を受けず、行

政審判とする案なども検討された。しかし、最終的に、不利益処分審査について、公権力の行使に係る行政庁に対する不服申立て制度の一般法である行服法の適用を受けることとし、行政庁の内部の関係であることの特異性等を考慮して、不服申立ての対象、審査手続についての特別規定を設けることとした。」（p.763）と説明している。

また、橋本（2016）は、行政不服審査法の適用除外について、地公法第49条の2第3項は行政不服審査法第2章についてのみ規定するが、実質上、再調査の請求に関する第3章、再審査請求に関する第4章も適用されず、行政不服審査会等について定める第5章のうち、第1節は国の機関に関する規定であり、第2節は人事委員会又は公平委員会が審査庁である不利益処分についての審査請求に適用される余地はないと指摘する。（p.872）

¹⁰⁾ 例えば、給与決定審査に関するものであるが、昇給区分の決定についての申立てを容認したものとして注目されたケースがある（平成25年11月22日指令13-117）。（下線は筆者）（事案の概要）

申立人は、…（中略）… 評価期間の能力評価において、Fに関する業務に求められる行動の一部である定例的な業務は遂行できているものの、主任調査官の能力として求められる部下の育成・活用については、実施できている状況ではなかったこと及びGに関する業務の実施に当たっては、関係者のニーズに応えた情報整備・提供について企画立案を行うことが主任調査官の能力として求められているが、十分に発揮できている状況ではなかったとして、能力評価の全体評語をCとされ、同23年1月1日付け昇給区分について、「勤務成績がやや良好でない職員」に該当するとしてDと決定された。（申立ての要旨（抄））

本件能力評価は、評価者が評価者自身に内在する申立人の業務に対する勝手な思いこみに基づき評価したものであり、必要な面談が実施されず、開示すべき評語を開示しないなど人事評価手続上の問題があるから、昇給区分をDと決定されたことは不当である。（決定の要旨（抄））

- ・申立人は、部下に対し、事前の調査機器の取扱方法の説明や現地における実地調査の指揮・監督を的確に行っており、部下の育成・活用が実施できていなかったとは認められない。
- ・申立人がGに関する業務でH企画立案業務を行っていないことは事実であるが、Gに関する業務全体が縮小の方向にあるとされていた中で、それが申立人の行うべき業務として位置づけが明確にされていたとはいえ、また、I課長が、申立人との期首面談を実施せず、申立人がH企画立案業務に取り組んでいたいことに気づいた後も一切指導等を行っていないなど、申立人の行動について十分な把握を行わず、申立人と認識の共有化も図っていなかったことを考慮すれば、H企画立案業務を行わなかったという一事をもって本件能力評価について低く評価したことは、公正な人事評価とは言い難い。

・調整者は、必要に応じ評価者等から情報収集を行いつつ、評価者による評価に不均衡等があるかどうか審査することとされており、特に下位の評価とする場合には、注意深く確認する必要がある、J部長が十分に調整者としての役割を果たしたといえるか疑問なしとしない。

また、I課長は、平成22年4月に行うべき申立人に対する期首面談を行わず、また同年9月末から10月初めまでの間に行うべき期末面談を行わず、本件能力評価の全体評語がCであったにもかかわらず、全体評語の開示を行わず、さらに苦情の申出の可否について適切な説明を行わなかったことが認められ、人事評価の実施手続が適正に行われなかったことは明らかである。

したがって、本件給与権者が申立人を「勤務成績がやや良好でない職員」に該当するとして行った昇給区分の決定は更正する必要がある。

参考文献

- 浅井清（1970）『新版 国家公務員法精義』学陽書房
磯田好裕・佐藤功・高柳忠夫編（1947）『国家公務員法の解説』時事通信社
今枝信雄（1967）『逐条 地方公務員法（第3次改訂）』学陽書房
人事院（1968）『人事行政二十年の歩み』
人事院（1971）『国家公務員沿革史（資料編Ⅲ）』
人事院（1978）『人事行政三十年の歩み史』
人事院（1988）『公務員行政の課題と展望 人事院創立40周年記念論文集』ぎょうせい
人事院（1998）『人事行政五十年史』
鈴木俊一（1951）『地方公務員法』学陽書房
全国公平委員会連合会（1965）『十年史』
内閣官房編著（1949）『新国家公務員読本』白友社
橋本勇（2016）『新版 逐条地方公務員法（第4次改訂版）』学陽書房
別冊法学セミナー・基本法コンメンタール（1978）『地方公務員法』日本評論社
別冊法学セミナー・新基本法コンメンタール（2016）『地方公務員法』日本評論社
森園幸男・吉田耕三・尾西雅博編（2015）『逐条 国家公務員法 全訂版』学陽書房
和田英夫（1985）『公平審査制度論』良書普及会