

## 国家公務員の退職手当に関する支給制限・返納制度等の変遷・経緯

## 民間における「退職金」制度の変遷(藤林敬三「退職金と年金制度」(昭和31年ダイヤモンド社)より)

⇒ 「享保7年(1733年)三井家二代目のあるじ、三井八郎右衛門高平氏が、いわゆる三井家憲と称されている『宗竺遺書』のなかで、使用人の退職手当について述べていた……家憲に述べられている退職手当の考え方は、封建時代の身分的労働関係における恩恵的功績報償たる(暖簾分け)の思想に通ずるものであることは、多言を要しない。」

「資本主義初期の、すなわち明治20年代における退職金制度は、もっぱら、労働移動の防止対策として用いられていた。当時の急激なる工業の発達は、当然に労働力の不足を招来するとともに、苛酷な労働条件によって職工の逃亡があいついでおこり、さらにこれを促進したものは経営者間における職工争奪競争であった。このような事情のもとにあって、使用者が労働力移動の防止対策としてとったものは、一つは身分的・年期的雇用契約の強制であり、他の一つは強制貯金であった。すなわち、最低3年ないし5年の年定期雇用契約を強制し、その裏づけとして年定期明けの際にはなにがしかの功労報償金(または賞与金)を支給することを約束すると同時に、義務貯金・積立金または信託金等の名称をもつ強制貯金を行ない、自己都合退職または懲戒解雇等の場合にはこれを没収し、使用者の承認によって退職する場合にのみ支払われていた。」

「日露戦後から大正の初期にかけての退職金の普及期においては、使用者単独醸出の退職金制度が、ようやく擡頭しつつあった労働組合運動にたいする緩和策として、労働者の精神的・物質的依存を勝ち得るために、より多く採用されるにいたったようである。……産業福利施設としての退職金制度は、労働者の企業への隷属をもたらし、主従的労使関係の確立に貢献するところきわめて大なるものがあったといえるのである。このことは、同時にわが国における労働組合組織にも深い関係を有し、企業別組合意識を簡単には脱却しがたい根強い基礎が与えられたものとみてよい。」

「ついで大正末期から昭和7年にかけて、金融恐慌による産業合理化運動が強行され、企業整備にもとづく大量解雇が行なわれたため、首切反対・解雇手当の増額要求をめぐる労働争議が頻発し(労働争議総数のうち一割以上のものが解雇・退職手当の確立または増額をめぐる争議であった)、退職金制度が従来の慣行的・自由裁量的な取扱いから、次第にその内容を規定化する方向をたどらざるをえなくなった。」

昭和10年に「内務省社会局の立案した退職積立金および退職手当法案は、労働保護の社会政策的見地にたつものとして、各方面に大きな反響を与えた。……この法律の特色は、第一に労使共同醸出制を採用していること、第二に収益率の高い企業にあっては、使用者に通常以上の醸出を要求していること、第三に退職事由別の支給条件内容を明示することによって、使用者の自由裁量の余地を制限したこと等があげられる。すなわち、従来の産業福利施設としての退職金制度の有する労務管理上の機能を減殺し、恩恵的贈与と考え

られていた退職金の観念を、使用者には義務的功績報償としての観念へ、労働者には権利として受給できる給付という新たな観念へと一歩接近せしめた点において、この法律は画期的な意義を有するものといえる。……原案は大幅に修正されたとはいえ、第69国会を通過、昭和12年1月1日より施行の運びとなった。」

「戦後、連合国の占領政策として行われた〈民主化政策〉によって、労働組合運動が急激に助長されたことと、あわせて終戦にともなう悪性インフレと企業整備による大量解雇とは、当然に労働組合をして退職金闘争にたち上がらしめた。いまや退職金制度は従来の、上からの恵与としてではなく、労働組合の要求として登場するにいたった。……電産労組の退職金制度にたいする見解は、第一に失業後ならびに老後の生活保障であり、賃金後払的性格(会社都合退職と自己都合退職との間に支給率の区別をしない点にあらわれている)を退職金の基本的性格としていることはきわめて明瞭である。これにたいして、経営者側の見解は、功績報償説の上にとっているが、その代表的なものとして、昭和24年6月18日、日経連が政府および中央労働委員会あてに提出した『電産退職金問題に関する意見書』の中から、その見解を紹介すると、「退職金の性格については、われわれは沿革的にも現在のにも勤続にたいする功績報償がその支柱であって、付随的に国家の社会保障制度確立までは、社会保険の補充的役割として、生活補償の要素が加味されるものとしている」と述べている。」

## 昭和21年以前 官吏の恩給(雇員・傭人については雇傭契約)

⇒ 官吏の俸給を定めることは天皇の大権に属し、勅令で定められた。勅令に基づく俸給を補うものとして、閣議決定に基づき退職時の一時金が支給されたが、恩典としての給与であり、官吏の権利として認められたものではなかった。雇員・傭人については雇傭契約に基づいて支給された。

なお、官吏については恩給制度があり、年金を給付するに足る在職期間を有しない場合に、退職に伴う一時金が恩給として給与される場合があった。ただし、明治15年から41年まで施行されていた旧刑法(明治十三年太政官布告第三十六号)では、附加刑として「剥奪公権」があり、懲役・禁獄(6年以上とされていた)等の「重罪」に処せられた者は、終身「勲章年金位記貴号恩給ヲ有スルノ権」等が剥奪された。

明治17年官吏恩給令改正により、官吏が退職する際、恩給を受ける権利が発生する15年の在職期間を有しない場合、一時金を給することとされた。ただし、自己の便宜に依る退官又は服務紀律に違反した者の諭旨退官及び懲戒処分若しくは刑事裁判に依る免官には全額を給しなかった。

明治23年官吏恩給法施行に伴い、一時金は恩給法の体系から切り離され、退官賜金となった。このとき、自己の便宜に依る退官又は懲戒処分若しくは刑事裁判に依る免官には全額を給しなかった。

大正12年恩給法施行に伴い、一時金は再び恩給法令で給されることとなり、自己の便宜に依る退官であっても一時金が給されることとなった。

◆恩給法(大正12年4月14日法律第48号)

**第51条** 公務員左ノ各号ノ一ニ該当スルトキハ其ノ引続キタル在職ニ付恩給ヲ受クルノ資格ヲ失フ

- 一 懲戒、懲罰又ハ教員免許状褫奪ノ処分ニ因リ退職シタルトキ
- 二 在職中禁錮以上ノ刑ニ処セラレタルトキ
- 三 弾劾ニ関スル法令ノ適用ニ依リ退職シタルトキ
- 四 会計検査院検査官職務上ノ義務ニ違反スル事実ニ付会計検査院法第6条ノ規定ニ依リ退職シタルトキ

## 昭和21年7月 「退官・退職手当支給準則」適用

⇒ 現行の国家公務員退職手当法第8条に相当する支給制限のみ規定。そのうち「禁錮以上の刑の確定した者」、「懲戒又はこれに準ずべき事由によって退職を命ぜられた者」への不支給は、「恩給法」第51条の規定にならったものと考えられる。

### 【背景】

「退官・退職手当支給要綱」(閣議決定)に基づき、各省庁や職種ごとに分立していた各種退職給付制度を統一的に整理。「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律(昭和22年法律第72号)」により法律と同一の効力を有するものとされた。

◆退官・退職手当支給準則(昭和22年3月29日給発第475号)

**第1条** 昭和22年3月29日閣議決定による退官、退職手当は、官吏、官吏の待遇を受ける者、昭和23年政令第56号による臨時職員、雇員、傭人又は工員(以下職員と称す。)が退職(退官を含む。以下同じ。)又は死亡したとき、これを支給する。但し、左に掲げる者には、これを支給しない。

- 一 俸給の支給を受けない者
- 二 非常勤の臨時職員及び臨時の雇員、傭人又は工員
- 三 禁錮以上の刑の確定した者
- 四 懲戒又はこれに準ずべき事由によって退職を命ぜられた者

2 (略)

## 昭和24年5月 「昭和24年度及び昭和25年度総合均衡予算の実施に伴う退職手当の臨時措置に関する政令」適用

⇒ 「禁錮以上の刑の確定した者」、「懲戒によって退職を命ぜられた者」の根拠を国家公務員法に求めて規定したものと考えられる。

### 【背景】

昭和22年の国家公務員法の施行。(ポツダム政令)

◆昭和24年度及び昭和25年度総合均衡予算の実施に伴う退職手当の臨時措置に関する政令(昭和24年7月11日政令第264号)

(退職手当の支給制限)

**第8条** 第3条から第5条までの規定による退職手当(以下「一般の退職手当」という。)は、左の各号の1に該当する者には支給しない。

一 国家公務員法(昭和22年法律第120号)第82条の規定による懲戒免職の処分又はこれに準ずる処分を受けた者

二 国家公務員法第76条の規定による失職(同法第38条第1号に該当する場合を除く。)又はこれに準ずる退職をした者

三 国家公務員法第98条第6項の規定に該当し退職させられた者又はこれに準ずる者

四 常勤を要しない者

2 (略)

昭和25年5月 「国家公務員等に対する退職手当の臨時措置に関する法律」施行(昭和24年政令法律化)

⇒ 支給制限に関する変更なし。

昭和28年8月 「国家公務員等退職手当暫定措置法」施行

⇒ 起訴中に退職した場合は、一般の退職手当及び予告を受けない退職者の退職手当を一応支給しないでおき、後に禁錮以上の刑に処せられなかった場合にのみ、退職手当を支給することとする条項を追加(第12条)。

【背景】

現行法では、第8条第1項第2号の規定に基づき、職員が禁錮以上の刑に処せられたこと等により失職した者に対しては退職手当を支給しないことにしているが、起訴中においてその刑の確定前に退職したときは、これに対して退職手当を支給しないという法律根拠がなく、この為実際の取扱い上に不都合を生じていた。

◆国家公務員等退職手当暫定措置法(昭和28年8月8日法律第182号)

(起訴中に退職した場合の退職手当の取扱)

**第12条** 職員が刑事事件に関し起訴された場合において、その判決前に退職したときは、一般の退職手当及び第9条の規定による退職手当は、支給しない。但し、禁錮以上の刑に処せられなかったときは、この限りではない。

2 前項但書の規定により退職手当の支給を受ける者が、既に第10条の規定による退職手当の支給を受けている場合においては、同項但書の規定により支給すべき退職手当の額から既に支給を受けた同条の規定による退職手当の額を控除するものとする。この場合において、前項但書の規定により支給すべき退職手当の額が既に支給を受けた第10条の規定による退職手当の額以下であるときは、同項但書の規定による退職手当は、支給しない。

昭和34年10月 「国家公務員等退職手当法」に法律名を変更(暫定法律の恒久法律化)

⇒ 第8条第4号(常勤を要しない者に対する支給)を削除。

◆国家公務員等退職手当法(昭和34年5月15日法律第164号)

(退職手当の支給制限)

**第8条** 第3条から第5条までの規定による退職手当(以下「一般の退職手当」という。)は、左の各号の1に該当する者には支給しない。

一 国家公務員法(昭和22年法律第120号)第82条の規定による懲戒免職の処分又はこれに準ずる処分を受けた者

二 国家公務員法第76条の規定による失職(同法第38条第1号に該当する場合を除く。)又はこれに準ずる退職をした者

三 国家公務員法第98条第3項の規定に該当し退職させられた者又はこれに準ずる者

2 (略)

昭和60年4月

「国家公務員等退職手当法の一部を改正する法律」施行

⇒① 退職手当の支給を受けた者が在職中の行為に係る刑事事件に関し禁錮以上の刑に処せられた場合に返納させることができる(法第12条の3)。

② 一般の退職手当等が支払われていない場合において、退職者が在職中の行為に係る刑事事件に関して起訴されたときは支給しない(法第12条第3項)

とする条項を追加。(在職時と退職時のバランスのほか、制度上は合法的なものとはいえ実質的には不当利得的なものであることを理由に条文化するものであると整理)

【背景】

返納規定については、「国家公務員等退職手当制度基本問題研究会報告」(昭和59年11月)において、「在職中に刑事事件に関し禁錮以上の刑に処せられた場合には退職手当を支給しないこととの均衡を考慮し、既に支給された退職手当の返還を求めることのできる旨の規定を設けることが適当である」との指摘があった。

◆国家公務員等退職手当法の一部を改正する法律(昭和60年3月30日法律第4号)

(起訴中に退職した場合の退職手当の取扱)

**第12条** (略)

2 (略)

3 前2項の規定は、退職した者に対しまだ一般の退職手当等の額が支払われていない場合において、その者が基礎在職期間中の行為に係る刑事事件に関し起訴されたときについて準用する。

(退職手当の返納)

**第12条の3** 退職した者に対し一般の退職手当等の支給をした後において、その者が在職期間中の行為に係る刑事事件に関し禁錮以上の刑に処せられたときは、各省各庁の長は、その支給をした一般の退職手当等の全部又は一部を返納させることができる。

平成 9年7月

## 「国家公務員退職手当法の一部を改正する法律」施行

⇒ 退職者に退職手当が支払われていない場合において、在職期間中の不祥事が発覚した時は、退職手当の支給を一時差止めることができる条項を追加。(法第12条の2)

### 【背景】

退職者の在職期間中の犯罪に係る嫌疑が発覚した場合であっても、辞職の承認後であれば、起訴されない限り一般の退職手当等が支払われることが問題視された。また、「職員の身分、退職手当等の取扱いに関する研究会報告書」(平成9年4月)において、退職手当の一時差止制度の新設について法制化を含めた取組を速やかに行うべきとの指摘があった。

◆国家公務員退職手当法の一部を改正する法律(平成9年6月4日法律第66号)  
(退職手当の支給の一時差止め)

**第12条の2** 各省各庁の長等(財政法(昭和22年法律第34号)第20条第2項に規定する各省各庁の長、特定独立行政法人の長及び日本郵政公社の総裁をいう。以下同じ。)は、退職した者に対しまだ一般の退職手当等の額が支払われていない場合において、その者の基礎在職期間中の行為に係る刑事事件に関して、その者が逮捕されたとき又はその者から聴取した事項若しくは調査により判明した事実に基づきその者に犯罪があると思量するに至ったときであつて、その者に対し一般の退職手当等を支給することが、公務に対する国民の信頼を確保し、退職手当制度の適正かつ円滑な実施を維持する上で重大な支障を生ずると認めるときは、一般の退職手当等の支給を一時差し止めることができる。

- 2 前項の規定による一般の退職手当等の支給を一時差し止める処分(以下「一時差止処分」という。)を受けた者は、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第45条に規定する期間が経過した後においては、当該一時差止処分後の事情の変化を理由に、当該一時差止処分をした者に対し、その取消しを申し立てることができる。
- 3 各省各庁の長等は、一時差止処分について、次の各号のいずれかに該当するに至つた場合には、速やかに当該一時差止処分を取り消さなければならない。ただし、第2号に該当する場合において、一時差止処分を受けた者がその者の基礎在職期間中の行為に係る刑事事件に関し現に逮捕されているときその他これを取り消すことが一時差止処分の目的に明らかに反すると認めるときは、この限りでない。
  - 一 一時差止処分を受けた者について、当該一時差止処分の理由となつた行為に係る刑事事件につき公訴を提起しない処分があつた場合
  - 二 一時差止処分を受けた者がその者の基礎在職期間中の行為に係る刑事事件に関し起訴をされることなくその者の退職の日から起算して一年を経過した場合
- 4 前項の規定は、各省各庁の長等が、一時差止処分後に判明した事実又は生じた事情に基づき、一般の退職手当等の支給を差し止める必要がなくなつたとして当該一時差止処分を取り消すことを妨げるものではない。
- 5 一時差止処分を受けた者に対する第10条の規定の適用については、当該一時差止処分が取り消されるまでの間、その者は、一般の退職手当等の支給を受けない者とみなす。
- 6 前条第2項の規定は、一時差止処分を受けた者が、当該一時差止処分が取り消されたことにより一般の退職手当等の支給を受ける場合について準用する。

- 7 各省各庁の長等は、一時差止処分を行う場合は、当該一時差止処分を受けるべき者に対し、当該一時差止処分の際、一時差止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。
- 8 各省各庁の長等は、一時差止処分を行おうとする場合は、あらかじめ、総務省令で定めるところにより、総務大臣に通知しなければならない。一時差止処分を取り消した場合も、同様とする。

平成12年6月

「国家公務員退職手当制度懇談会報告(論点整理を中心として)」

⇒現行法の「懲戒免職処分が行われた場合に退職手当が全額不支給となる制度について、退職手当の賃金後払的性格、生活保障的性格から考えて、あまりに厳しいものとなっている」ことについて、「この制度が公務員の服務規律を維持する上で果たしている機能、また退職手当が公務員の退職後の生活を安定させるという機能を有していること等を踏まえた上、退職手当の生活保障的側面を強化する方向での中長期的な検討が望まれる。」との意見が出された。

【背景】

当懇談会は、公務員制度調査会答申「公務員制度改革の基本方向に関する答申」等において、公務員制度改革の方向及び民間企業における退職金制度の見直しの動向等を踏まえ、退職手当制度の見直しに取り組む必要があるとされたことを受け設置

平成18年4月

「国家公務員退職手当法の一部を改正する法律」施行

⇒①勤続による公務への貢献が低い短期勤続者(自己都合退職のみ)、  
②懲戒免職以外の懲戒処分(停職、減給、戒告)を受け、これを理由に退職した者  
については、在職期間すべての公務への貢献は否定されないものの、公務への貢献を減ずるべきものと考えられるため、退職手当の調整額部分を支給しないものとする条項を追加(法第8条第2項)。

【背景】

勤続年数に中立的な形で公務への貢献度を勘案するため、退職手当の調整額が創設された。

◆国家公務員退職手当法の一部を改正する法律(平成17年11月7日法律第115号)  
(退職手当の支給制限)

第8条 (略)

2 一般の退職手当のうち、第6条の4の規定により計算した退職手当の調整額に相当する部分は、次の各号のいずれかに該当する者には、支給しない。

- 一 第3条第1項及び第5条の2の規定により計算した退職手当の基本額が零である者並びに第3条第2項に規定する傷病又は死亡によらずにその者の都合により退職した者に該当する者でその勤続期間が9年以下のもの(第6条の4第4項第3号に掲げる者を除く。)

二 その者の非違により退職した者(前項各号に掲げる者を除く。)で政令で定めるもの

3 (略)

◆国家公務員退職手当法施行令

(その者の非違により退職した者)

**第九条の五** 法第八条第二項第二号に規定する政令で定める者は、その者の非違により退職した者で、退職の日から起算して三月前までに当該非違を原因として国家公務員法第八十二条の規定による懲戒処分(懲戒免職の処分を除く。)又はこれに準ずる処分を受けたものとする。

。

平成19年10月 「公務員の給与改定に関する取扱いについて」閣議決定

⇒「不祥事を起こした国家公務員に対する退職手当の取扱いについて、総務省において制度の在り方に関する検討会を開催し、来年の春までを目途に結論を得る。」

最近の国会での議論

- ・ 「・・・国民が納得できないことは、現職の公務員であれば、倫理規程に違反したら、その内容に基づいて、厳しければ懲戒免職、減給等、処罰を下すことができるわけでありませうけれども、退職後の公務員に対しては、倫理規程等で罰金、罰則という形がないものですから、何も処罰を下すことができない。その点が国民はおかしいと思っているのではないかというふうに思います。・・・」(平成19年11月1日 (衆)テロ・イラク特委 石原宏高議員(自民))
- ・ 「・・・今回の10月の30日の閣議決定でございますが、うしろの方で不祥事を起こした国家公務員に対する退職手当について、・・・制度の在り方について検討会を開催するということが出てきております。ちょうどこの秋、付き合っていた女性を銃で撃ち殺した警察官から始まって、いまでは事務次官の話まで出てきているところでありますが、国民から見ると本当に不祥事ばかりだなと、社会保険庁の問題でも起訴しろというような話もありますが、本当に泥棒に追銭という表現もありましたが、みんなそのような感覚を、国民の皆様思っていると思いますが、閣議決定にありました、この返納させる制度を検討させるということですが、大臣のご決意をお聞きしたいと思います。」(平成19年11月22日 (参)総務委員会 魚住裕一郎議員(公明))