

「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)(抄)  
(平成12年6月)

## Ⅱ 個別論点

### [1] 退職手当の算定方法

#### 1 公務員の退職手当の性格

国家公務員の退職手当の基本的性格については、昭和59年の国家公務員等退職手当制度基本問題研究会においても議論があり、その際には、「勤続報償的、生活保障的、賃金後払い的な性格をそれぞれ有し、これらの要素が不可分的に混合しているものであるが、基本的には、職員が長期間勤続して退職する場合の勤続報償としての要素が強いものと理解することが適当である。」とされた。最近の国会審議においても、「職員の長年にわたる公務への貢献に対する勤続報償を基本的な性格としている」という政府側の答弁がなされているところである。

現行の退職手当の性格が基本的に勤続報償とされるのは、次のような3つの理由からだと考えられる。

- ① 勤続年数が20年、25年を境に退職手当の支給率が格段に増加する。
- ② 懲戒免職の場合には全く退職手当が支給されない。また、平成9年の退職手当法の改正により、職員の退職後であっても在職期間中の不祥事に係る嫌疑が発生した場合には退職手当を一時差止める制度が設けられるなど、退職手当の支給制限が従来に比べて一層厳しくなっている。
- ③ 自己都合退職の場合には、定年及び勸奨退職の場合と比較して支給率がかなり低くなるなど厳しい取扱いとなっている。

民間企業の退職金制度における年功的な制度から能力主義的な制度への移行などの最近の変化をとらえ、公務員の退職手当制度にも民間でみられるような制度を導入することの是非等を検討する前提の議論として、公務員の退職手当の性格及び民間企業の退職金と公務員の退職手当の差異について議論を行ったところ、長年にわたる公務への貢献に対する勤続報償的な性格を基本的に維持すべきとの意見が大半を占めたが、各委員の意見は次のとおりであった。

#### (公務員の退職手当の性格)

- ◎ 退職手当の性格には勤続報償説、賃金後払説、生活保障説とさまざまな意見があり、政府は一貫して勤続報償説を採っているが、勤続報償説のみで説明しきれるものではなく、混在しているものと考えべき。
- ◎ 退職手当の基本的性格についての議論は観念論であり重要であるが、現実はどう使われているかといった機能に着目することも必要であり、その

機能は退職後の新生活のための生活転換資金と考えられる。したがって退職手当の性格は長期勤続報償説に立ちつつ、それを現実的機能に応じて修正していくという考え方にすべきではないか。

- ◎ 退職手当の性格論のうち、賃金後払説による辞めた時に何十年も前の賃金を払うという考え方には違和感があり、また、退職後の生活保障については年金によるべきだと思うので、長期勤続による公務への貢献を評価するという趣旨での勤続報償説に重点を置くべきではないか。
- ◎ 年功賃金は、加齢による付加価値の向上ということを指しており、能力という質的なものもその中に含まれている。年齢賃金とは異なるので、現行賃金体系への批判は必ずしも当たらないのではないか。また、退職手当の性格については功績報償的な考え方には賛成だが、ただ継続して勤務した期間が長いということに重点が置かれている意味での勤続報償という言葉には違和感がある。
- ◎ 退職手当には職員の期待感や既得権という考え方もあり、職員は将来の生活設計も考えている。退職手当制度を今すぐ大幅に変えることには問題が多い。
- ◎ 民間では、退職金の性格は様々あったとしても、長期勤続になるほど退職金が増えることには変わりなく、そういう意味では長期勤続を奨励するシステムであることは間違いない。業績や能力を反映することと、長期在職を可能にしていくということでは少し方向性が合わない。民間では、長期在職による功労的な部分を少し縮小して、能力・実績に応じて、その時々々の賃金に反映していくという方向に改革が進んでいるところが多い。そういった民間における方向性も見ていく必要がある。
- ◎ 退職手当の性格として、勤続報償という性格を基本とした上で、第一に生活への配慮、第二に功労への配慮ということを強調して言うべきではないか。

#### 4 退職手当の支給制限事由

国家公務員の退職手当は、退職手当法第8条により、懲戒免職、失職の場合には支給されないこととされている。この点については、従来から退職手当法第12条による起訴中に退職した場合の退職手当の一時不支給、同法第12条の3による在職期間中の刑事事件に係る退職手当の返納という仕組みが設けられていたが、平成9年の退職手当法の改正において、同法第12条の2が設けられ、在職期間中の不祥事に係る嫌疑による場合でも退職手当の一時差止めが行われることとされ、より厳しい支給制限が課せられることになった。

民間企業においては、平成6年の総務庁人事局調査によれば、懲戒解雇時に退職金を全く支給しないとする企業の割合が75%となっているが、他方、判例によれば、懲戒解雇の場合であっても退職金を全く支給しないこととされるのは、それまでの長年の功労を失わせるほど著しい不信行為があったときだけに限られるとされている。

このような状況を踏まえ、公務員の退職手当は勤続報償的な性格が強いとはいえ、これまでの労働、功労への対価という側面もあることから、全額不支給ではなく減額支給的な対応があってもよいのではないかという意見が委員から出され、これについて議論を行ったが、積極的に対応すべきであるという意見のほか、公務員批判という観点から消極的な意見が見られた。

(懲戒免職等により退職する場合に係る退職手当不支給の緩和措置)

- ◎ 退職手当が全額支給されるか、全額支給されないというオールオアナッシングの支給制限は適当ではなく、例えば公務員の信用を完全に失墜させるような職務に関する罪を犯した場合は、公務員としての過去の功績をすべて無にするものとして、全額不支給とするが、職務と関係ない事由による懲戒免職については全額不支給にしなくてもよいのではないか。
- ◎ 支給制限について、懲戒免職により退職金が全額支給されないことが厳し過ぎるから、原因となった事件・事故の軽重に応じて退職金を減額して支給するという考え方も分かるが、公務員に甘過ぎることにはならないか。
- ◎ 懲戒免職の場合に減額支給的な対応を検討すべきと考えているが、懲戒免職の場合だけでなく、停職等の懲戒処分があった場合に退職手当額の算定に何がしか減額を行うべきではないか。単に、懲戒免職の場合の減額の導入だけでなく、他の懲戒処分があった場合にも退職手当を減額することと合わせれば、国民からも評価を得られるのではないか。

オールオアナッシングになるが故に懲戒免職を決断することについて抵抗があることも現実問題としてあるのではないか。

### Ⅲ おわりに

以上、懇談会において議論された個別の論点について整理してきたが、議論全体を要約すると、今後の国家公務員の退職手当の在り方等については、次のように考えられる。

#### (退職手当の性格等)

退職手当の性格については、今後とも長年の勤務に対する勤続報償であるということを基本としながらも、賃金後払いの要素あるいは退職後の生活を保障するといった要素等も含まれていることにも留意し、そのような要素についても、退職手当の制度設計を考える上で十分考慮していくことが必要と考えられる。

このような性格等と関連して問題となるのは、第1に、国家公務員としての勤続を極めて高く評価した退職手当の支給率の構造についてどのように考えるかである。公務員制度調査会でも議論されたように、公務員の押し付け的な再就職については厳しい批判があり、長く公務員生活を送ることが基本とされる方向にある。このような長期にわたる公務員としてのノウハウの蓄積を高く評価する観点からは、退職手当においても長年の勤務を高く評価することが望まれる。

他方、退職手当においても、年功的な要素から能力・実績主義的な要素を重視するという観点、あるいは公務員についても早く転職するチャンスを与えるべきである、ないしは、民間からの中途採用、任期付の採用について積極的に対応すべきであるという観点からは、単なる長年の勤続に対する評価のウエイトを低くする体系を主張することになる。

第2に問題となるのは、退職手当について、退職理由別に異なった支給率が定められていること、特に、勸奨、定年と比べて自己都合に対して相当低い支給率を適用している点である。

第3に、退職手当が、懲戒免職処分が行われた場合に全額支給されないこと及び在職中の行為に関して禁錮以上の刑に処せられた場合は、退職した後返納まで求められることである。これについては、最近の不祥事等を背景に退職後支給前までの起訴については退職手当の不支給、あるいは逮捕等については一時差止めといった制度も設けられ、かなり精緻なものとなっている。このような全額不支給といった制度について、退職手当の賃金後払いの性格、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のではないかという問題が考えられる。

このような論点について、前述した性格論等を踏まえ、第1点は支給率の構造については、20年、25年に大きな段差が認められるほか、累増的なものとなっているが、よりの確に職員の貢献度を反映する観点から、現状より段差のより少ないゆるやかな構造のものとなる方向での検討が必要と考えられる。これは、公務員への民間からの中途採用の増大等、今後社会全体として進むと想定される雇用の流動化の観点からも望まれる方向である。

他方、このような改革を検討する上で、公務員の退職後の生活が安定し、安心して職務に専念することができるよう配慮する必要がある。

第2点については、退職理由による支給率の差異であるが、現在においても多くの企業において自己都合と会社都合による差異は設けられていることを踏まえると、この基本的構造は、当面は維持されるべきと考えられる。しかしながら、現在定められているほどの差異を今後も維持していくべきかどうかは、特に20年以上の長期勤続者等を対象として検討されるべきである。

他方、懇談会においては、退職理由による区分を廃止すべきという考え方も見られたが、これは、大きな制度的改革が行われる時点で検討されるのが適当である。

第3点については、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ということ等を十分踏まえた上、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。