

## 退職手当の支給制限・返納等の在り方に関する検討項目・論点

## 目次

検討会の目的	1
1. 検討の視点・範囲	1
2. 支給制限・返納の考え方	2
(1) 退職手当の性格	2
(2) 支給制限・返納の説明根拠	3
3. 支給制限・返納制度の内容	5
(1) 返納事由の拡大	5
(2) ー1 返納事由を拡大する場合の範囲	5
(2) ー2 返納事由を拡大する場合の範囲（退職後の非違行為）	7
(3) 一部支給制限・返納制度の創設	8
(4) 一部支給制限・返納制度を創設した場合の基準	9
(5) 支給制限等の対象者（死亡関係）	10
(6) その他	11
4. 支給制限・返納の手続	13
(1) 支給制限・返納命令の手続	13
(2) 手続的権利保護	14
(3) 事実認定・情報収集手続の在り方	14

## 検討会の目的

現行の国家公務員退職手当法においては、不祥事を起こした者に対する退職手当について、退職及び不祥事発覚の時点により取扱いが異なる場合が見られる。

本検討会は、退職手当の支給制限・返納制度に関する法制上の課題等について、民間企業や公務部門における退職金実務の実態を踏まえつつ、有識者による専門的な検討を行うことを目的とする。(第1回会合(平成19年11月28日) 資料1「国家公務員の退職手当の支給の在り方に関する検討会開催要領」より)

検討項目・論点	これまでに述べられた意見等
<p>1. 検討の視点・範囲</p> <p>○ 現行の退職手当制度の大枠を維持することを前提として、不祥事を起こした公務員に対する退職手当の取扱いに焦点を当てることの是非(さらに、共済年金制度、懲戒制度、その他の関連制度との均衡についてまで議論することの要否。)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 不祥事が発覚する時点が異なることによって、退職手当の支給が制限される場合と、既に支給した退職手当の返納が義務付けられない場合とに分かれるケースがあり、国民感情として問題があるのではないか。</li> <li>・ 退職手当の不支給と、既に支給済みの退職手当の返納では、当該職員の生活に与える影響が異なるため、区別して考えるべきではないか。</li> <li>・ 退職後の非違行為についても返納の対象として議論すべきではないか。その場合にも、一般的な「比例原則」に留意する必要があるのではないか。</li> <li>・ 最終的な目標は、公務員不祥事をなくし、国民の信頼を回復することであるという観点が重要ではないか。</li> <li>・ 公務員制度改革の動きを見据えた議論が必要ではないか。</li> <li>・ 民間企業における、退職金制度を企業年金制度と一体化する動きを考慮すべきではないか。また、諸外国の関連制度も参考とすべきではないか。</li> <li>・ 民間準拠と公務の特殊性とのバランスがとれた制度とすべきではないか。</li> </ul> <p>⇒【まとめ】退職手当制度の存在を前提として、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焦点を当てた検討を行うが、さらに、共済年金制度、懲戒制度、その他の関連制度との均衡についてまで議論することもあり得る。</p>

## 2. 支給制限・返納の考え方

### (1) 退職手当の性格

- 支給制限・返納等の在り方を検討する前提として、退職手当の性格を整理することの要否。
- その場合、どのように整理すべきか。勤続報償か、賃金の後払いか、生活保障か、その混在か（死亡退職の場合には、遺族の生活保障を含むのか。）。

- ・ 退職手当は賃金の後払い、生活保障及び勤続報償の性格を併せ持つとされている。退職後に支給された退職手当を返納させるとか、在職中に死亡した者への支給を制限するということになるのは、退職手当のどのような性格からか。
- ・ 退職手当の性格論から支給制限等の在り方を検討すべきという考え方もあるが、支給制限等の在り方から性格が導かれるという考え方もあるのではないか。
- ・ その者の非違により退職した者（懲戒免職された者又は失職した者を除く。）には調整額部分を支給しないという制度があるということは、調整額以外の退職手当は、賃金の後払いの性格が強いということになるのではないか。（ヒアリング意見）
- ・ 退職手当と異なり、実際に働いていた期間についての給与相当額の返納を求めるということは、労働法的にはありえないことではないか。
- ・ 退職手当の機能に着目し、退職後の新生活のための「生活転換資金」とする考え方（平成12年国家公務員退職手当制度懇談会報告）は、参考となるのではないか。

⇒【まとめ】退職手当には、勤続報償、賃金の後払い、生活保障といった性格が混在していることを念頭に、不祥事を起こした国家公務員の退職手当の取扱いに関する制度設計について検討を行う。

(2) 支給制限・返納の説明根拠

○ 法的な説明根拠について整理することの要否。

○ その場合、どのように整理すべきか(不当利得の返還的なものか、公務への信用失墜という不法行為か、制裁か、契約か。)

- ・ 支給制限・返納の根拠は、当該公務員や退職公務員が死亡した場合の遺族の取扱いにも影響するので、慎重に議論すべきではないか。
- ・ 諸外国において死亡した者の遺族や相続人から退職給付を返還させる制度はなく、日本において制度設計する際には、慎重な説明根拠が必要である。
- ・ 不祥事を抑止する観点から、非違行為の時点や性質、その発覚時点などの違いに応じて合理的な説明ができればよいのではないか。
- ・ 退職手当の性質が多面的であるように、支給制限・返納の根拠を一つに絞る必要はなく、功績の没却といった考え方を基本としつつ、最終的に合理的な立法論を議論すべきではないか。
- ・ 恩給の受給権が、懲戒罰（一種の附加的制裁）としての公権剥奪の一環として失われるのと同様に、退職手当の支給制限・返納の根拠も制裁と整理しつつ、功績の没却といったその他の側面については、支給制限・返納の程度を判断する際に考慮すればよいのではないか。
- ・ 支給制限・返納の根拠を制裁と位置づければ、具体的な損害額や公務への貢献度を認定する必要がなく、比例原則に見合っていればよい。しかし、元公務員に対してなぜ制裁を科すことができるのか、当該者が死亡した場合にその遺族や相続人を支給制限・返納の対象とすることの説明が困難である。
- ・ 退職金を支給した後に非違行為が発覚した場合でも、会社の規定の仕方によっては、そもそも退職金は発生しておらず、不当利得として返還請求を行うことは可能であり、実際にも最高裁判例（三晃社事件）がある。
- ・ 公務員身分の有無の問題を回避し、単純な金銭問題とするために、退職手当請求権が発生していなかったとする不当利得の考え方を導入すればよいのではないか。
- ・ 返納の根拠を不当利得と考えると、機械的な運用になりやすい。実態として退職手当が果たしている機能を考慮する必要があるのではないか。

- 不当利得は、勤務関係が終了した後に退職手当を返納させる形式的な理由としてはよいが、法律上の原因がないことを説明することが難しい。
- 公務員については制裁と考え、元公務員については加えられるべき制裁が加えられなかったことによる不当利得であると整理することができるのではないかと。また、制裁を受けるはずであった公務員が死亡した場合の遺族や、元公務員の相続人については、不当利得として整理できるのではないかと。
- 支給制限・返納の根拠を不法行為と考え、公務への信頼失墜による国への損害額を認定することが事実上、極めて困難である。

⇒ 【まとめ】支給制限・返納の法的な説明根拠については、歴史的経緯などから公務員集団の規律違反に対する制裁と整理されるべきものと考えられる。なお、今後も、制度内容の検討とあわせて、功績の没却や不当利得等の要素をいかに組み込んでいくかということについて検討を行う。

### 3. 支給制限・返納制度の内容

#### (1) 返納事由の拡大

○ 返納事由に禁錮以上の刑の確定のみならず、各省各庁の長等による判断で認定する非違行為を含めることの適否。

- ・ 退職手当の不支給と、既に支給済みの退職手当の返納では、当該職員の生活に与える影響が異なるため、区別して考えるべきではないか。
- ・ 非違行為の発覚時点が異なることによる取扱いのアンバランスを是正する観点からは、返納事由の拡大は是認できるのではないか。
- ・ 返納事由の拡大にあたっては、不当利得的なものであるという説明と、官吏集団の規律違反に対する不利益（行政法上の制裁）という説明があるのではないか。
- ・ 在職中の非違行為とはいえども、任命権者が、公務員に対するのと同程度に広範な裁量を元公務員に対して有することとするのは問題であり、返納について第三者機関による手続を経ることとするなどの措置が必要ではないか。
- ・ 返納事由を拡大する場合には、ある程度の時間の経過をもって退職手当をめぐる権利を確定させ、法的安定性を確保する必要があるのではないか。

#### (2) -1 返納事由を拡大する場合の範囲

○ 退職後に非違行為が発覚した場合の返納事由を支給制限事由と均衡させることの適否（現行では、懲戒免職となる行為は支給制限の事由ではあるが、返納の事由とはされていない）。

- ・ 民間では、懲戒解雇に相当する事由のある者には退職金を支給しないといった就業規則を加えることにより、返納事由を拡大しており、参考になるのではないか。（ヒアリング意見）
- ・ 在職中であれば懲戒免職相当であった行為であるが、禁錮以上の刑とはなり得ず、退職手当を返納させることができない非違行為は具体的にはなにか。
- ・ 現行の懲戒処分の種類（免職、停職、減給、戒告）に対応させて考えてしまうと、懲戒免職に相当する非違行為であれば一律に全額不支給・返納となり、また、懲戒免職とその次に重い停職の間に落ちる非違行為を支給制限・返納の観点からどちらかに振り分けなければならない、比例原則に反してしまわないか。
- ・ 公務外の非違行為を返納の対象としても、不祥事に対する抑止効果は期待できないのではないか。

○ どの程度具体的な基準を示す必要があるのか（懲戒免職については、①非違行為の動機、態様及び結果、②故意又は過失の度合い、③職員の職責とその非違行為との関係、④他の職員及び社会に与える影響、⑤過去の非違行為、⑥日頃の勤務態度、⑦非違行為後の対応等を総合的に考慮のうえ判断することとなっている。）。

- ・ 民間においては、懲戒処分と退職金の支給制限・返納等とは連動させずに、別個に判断しているところもある。（ヒアリング意見）
- ・ 制度設計の問題として、拡大の対象となる非違行為を国家公務員法体系の中で位置づけるのか、退職手当法独自の返納制度において定めるのか検討が必要である。

- ・ 民事事件の場合は、諸般の事情を総合的に判断することができるが、行政の場合は、何を考慮するかをあらかじめ明確にしておく必要があるのではないかと。
- ・ どのような行為について、退職手当返納となるのか、具体的に示すべきではないか。仮に支給制限・返納事由を拡大する場合、国家公務員倫理規程よりも詳細な基準を設ける必要があるのではないかと。（ヒアリング意見）
- ・ ドイツにおいて、恩給の支給制限の対象となる非違行為の基準は、予め設定されているのではなく、事後的に、専門機関における判断事例の積み重ねを経て形成された相場観により均衡が保たれている。

⇒【まとめ】返納事由の拡大は、非違行為の発覚時点の相違による不均衡の是正に資するが、拡大の根拠を不当利得とするのか、公務員集団の規律違反に対する制裁とするのか2つの理解の仕方がある。制裁と整理すると、現行では懲戒免職の場合、一律に退職手当が全額不支給となっており、比例原則の問題などがあることから、退職手当制度と懲戒制度・国家公務員法体系との関係について検討する必要がある。

(2) - 2 返納事由を拡大する場合の  
範囲 (退職後の非違行為)

- 在職中の非違行為のみならず、退職後の非違行為についても返納事由とすることの適否。
- その場合、どのような非違行為を返納事由とするか。(国家公務員法上の非違行為に限定することの是非。)

- ・ 在職中の行為とは切り離せないような非違行為を一般的な刑事罰に委ねるということは、国民感情として納得できるのかどうか、議論しておく必要があるのではないか。
- ・ 退職手当の返納により抑止を期待できる非違行為は、公務員であったことにより課される義務の違反といったものに相当限定されてくるのではないか。
- ・ 公務員集団の規律を維持する義務を、その集団から離脱した者に対して課する必要はないと考えると、退職後の非違行為を返納事由とする理由が別途必要となる。
- ・ 公務員であったことにより課される義務の違反については、刑事罰という制裁が既に手当てされていることをもって十分ではないか。

⇒ 【まとめ】退職後の非違行為であっても、公務員であったことにより課される義務違反を退職手当の返納事由とすれば抑止効果は期待できるが、公務員集団の規律を既に集団から離脱した退職者に課すことは理論上難しいのではないかと  
の考え方や、義務違反に対しては刑事罰が既に科されていることも踏まえて検討する。



(3) 一部支給制限・返納制度の創設

○ 個々の事案に応じた部分的な支給制限・返納を可能とすることの適否。

○ その場合、懲戒免職以外の懲戒処分(停職、減給、戒告)に関する現行の調整額部分の不支給制度を、新たに創設する一部支給制限に統合することの適否。

○ その場合、禁錮以上の刑の確定について、執行猶予付きの場合も一律全額不支給・返納とされていることの見直しの要否。

- ・ 在職中の行為が懲戒免職以外の懲戒処分に相当する場合、その行為の態様に応じて減額できる規定の整備をしてはどうか。(ヒアリング意見)
- ・ 懲戒免職の場合であっても、一律全額不支給とするのではなく、公務に対する影響度合いを勘案した一部不支給措置を検討すべきではないか。(ヒアリング意見)
- ・ 死亡退職の場合は自己都合退職よりも退職手当の額が高い等の、退職事由による退職手当の額の違いとの関係をどうするか。(ヒアリング意見)
  
- ・ その者の非違により退職した者(懲戒免職された者又は失職した者を除く。)には調整額部分を支給しないという現行制度との関係をどうするか。

【参考】

執行猶予付き刑の判決を受けた場合、「猶予の期間を経過したときは、刑の言渡しは、効力を失う」(刑法第27条)にもかかわらず、現行制度においては、執行猶予の有無を問わずに判決の確定をもって、退職手当を不支給とし、支給済みの場合には返納命令の対象であるとされている。

(4) 一部支給制限・返納制度を創設した場合の基準

○ 基準を設けることの要否。

○ その場合、何を考慮するのか。(公益侵害の程度、公務に対する国民の信用失墜の程度、職務関連の行為かどうか、公務への貢献度など。)

・ 懲戒解雇は有効としつつも、退職金を全額不支給とするには、労働者に「永年の勤続の功を抹消するほどの背信性」があったことを要するとし、諸般の事情を考慮した結果、退職金の3割支給を命じた判決（小田急事件）がある。

・ 海外や民間の例を見ると私生活における行為と業務上の行為とを分けて考えており、参考にすべきではないか。

・ 公務員の場合は、職務外の行為についても、重くとらえる必要があるのではないか。

・ 事情聴取等に協力的であったことは考慮すべきか。

・ 社会問題化しているかどうかで処分の在り方は変わるべきか。

【参考】「懲戒処分の指針について」人事院事務総長通知（平成12年3月31日職職一68号）（抄）

第1 基本事項

本指針は、代表的な事例を選び、それぞれにおける標準的な処分量定を掲げたものである。

具体的な量定の決定に当たっては、

① 非違行為の動機、態様及び結果はどのようなものであったか

② 故意又は過失の度合いはどの程度であったか

③ 非違行為を行った職員の職責はどのようなものであったか、その職責は非違行為との関係でどのように評価すべきか

④ 他の職員及び社会に与える影響はどのようなものであるか

⑤ 過去に非違行為を行っているか

等のほか、適宜、日頃の勤務態度や非違行為後の対応等も含め総合的に考慮のうえ判断するものとする。個別の事案の内容によっては、標準例に掲げる量定以外とすることもあり得るところである。

なお、標準例に掲げられていない非違行為についても、懲戒処分の対象となり得るものであり、これらについては標準例に掲げる取扱いを参考としつつ判断する。

## (5) 支給制限等の対象者（死亡関係）

- 死亡により退職した者について、退職手当の支給前に支給制限事由が発覚している場合に、その遺族を支給制限の対象とすることの適否。
  - 刑事事件の公判では被告が死亡すると棄却される。立川警察署の事例は、職員死亡後の退職手当の支給制限・返納等が問題となった事例であるが、本人に弁明の機会がないまま、外形上非違行為があったと思料されることをもって、不利益を与える処分を適用してよいものか、慎重な検討が必要なのではないか。
  - 被疑者の過失が禁錮以上の刑に相当する事故で、被疑者が死亡していた場合には、退職手当の支給制限は慎重に検討すべきではないか。例えば、故意又は重大な過失を求償の要件としている、国家賠償における求償制度との均衡を考慮することも必要ではないか。（ヒアリング意見）
  - 諸外国において死亡した者の遺族や相続人から退職給付を返還させる制度はなく、日本において制度設計する際には、慎重な説明根拠が必要である。（既出：2.（2））
  
- 退職手当支給後、返納事由が発覚した時点において本人が死亡していた場合に、その相続人を返納命令の対象とすることの適否。
  - 民間企業における就業規則の趣旨は、労働契約の内容を規定するものであり、従業員の遺族についてまで拘束するような規定を置くことは考えられないのではないか。
  - 公務員については制裁と考え、元公務員については加えられるべき制裁が加えられなかったことによる不当利得であると整理することができるのではないか。また、制裁を受けるはずであった公務員が死亡した場合の遺族や、元公務員の相続人については、不当利得として整理できるのではないか。（既出：2.（2））

(6) その他

○ 除斥期間・時効：法的安定性の観点から、返納命令の対象を退職時や非違行為の時点から一定の年数以内の事案に限定することの適否。

○ 出向中の行為：地方公共団体、独立行政法人等への出向中に行った支給制限・返納事由に該当する行為が、復帰後や退職後に発覚した場合に、支給制限・返納を可能とすることの適否。

・ 退職手当は、退職後の職員及び家族の生活の安定に必要な不可欠なものであることから、返納を求められるのは、例えば退職後5年以内など、期限を設けるべきではないか。(ヒアリング意見)

・ 懲戒は、企業秩序維持の観点から労働契約関係に基づく使用者の権能として行われるものであり、非違行為が発覚していたにもかかわらず、行為時から7年以上経過した後にされた諭旨退職処分は、処分時点において客観的に合理的な理由を欠き、解雇権の濫用として無効とした判決(ネスレ事件)がある。

・ ある程度の時間の経過をもって退職手当をめぐる権利を確定させ、法的安定性を確保する必要があるのではないか。(既出：3(1))

・ 国と民間との人事交流があったときに、民間への出向中における禁錮以上の刑の確定以外の不祥事についても、支給制限・返納事由とする必要があるのではないか。

○ 特別職：懲戒処分の対象ではない内閣総理大臣等の国家公務員については、現在、禁錮以上の刑の確定のみが支給制限・返納事由となっているが、一般職の国家公務員と均衡させることの要否。

○ 一時差止め制度等との整合性：支給制限・返納事由を拡大する場合に、整合性をとる観点から、現行の一時差止めや、起訴による不支給の取扱いを見直すことの要否。

○ 自主返納：自主返納の徳憑の取扱い。

【参考】 国家公務員退職手当法が適用される国家公務員

一般職 (国家公務員法に基づく懲戒制度あり)

特別職

内閣総理大臣等

防衛省職員 (自衛隊法に基づく懲戒制度あり)

国会職員 (国会職員法に基づく懲戒制度あり)

裁判官

裁判所職員 (裁判所職員臨時措置法に基づく懲戒制度あり)

【参考】 退職手当の支給の一時差止め等

(起訴中に退職した場合等)

以下の場合には、支給しない。

1. 職員が起訴され、判決が確定する前に退職した場合
  2. 職員が退職した後、退職手当が支給される前に在職期間中の行為について起訴された場合
- ※ その後、禁錮以上の刑に処せられないことが確定した場合は支給。

(退職者が逮捕された場合等)

退職者が在職期間中の行為に係る刑事事件に関して逮捕されたとき、または、犯罪があると思料するに至ったときであって、退職手当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られるときは、支給を一時差し止めることができる。

※ その後禁錮以上の刑に処せられないことが確定した場合は支給。また、退職の日から1年以内に起訴されない場合は支給。

- ・ 自主返納がなされた場合には、返納命令で返さなければならない額から、自主返納をした額を除くべきではないか。(ヒアリング意見)

#### 4. 支給制限・返納の手続

##### (1) 支給制限・返納命令を行う主体

○ 事実認定の公正性や客観性を担保するため、専門的な第三者機関を活用することの要否。

○ 地方公共団体等への出向中の非違行為による支給制限・返納を可能とした場合、事実認定の主体はどこか。

- 「懲戒免職に相当する場合」の認定及び支給制限・返納の決定は、公平性・公正性を確保するため、任命権者ではなく第三者機関が行うこととすべきではないか。  
(ヒアリング意見)
- 在職中の非違行為とはいえども、任命権者が、公務員に対するのと同程度に広範な裁量を元公務員に対して有することとするのは問題であり、返納について第三者機関による手続を経ることとするなどの措置が必要ではないか。(既出：3.(1))
- 公務員について懲戒処分や支給制限の判断を行う機関と元公務員について返納事由に関する事実認定を行う機関が異なると、同種の非違行為について複数の機関による判断事例が積み重なることになり、相互に整合性がとりにくくなってしまわないか。
- 禁錮以上の刑の確定以外の事由により返納命令を行う際には、当該元公務員が最終的に所属していた行政機関等の長が発議権（イニシアティブ）を行使することで手続を開始させるという仕組にしてはどうか。
- 仮に返納制度を拡大した場合、出向により退職手当を支払った者以外の者が懲戒権者であったときの非違行為については、どちらが非違行為を認定すべきか。特に退職出向している場合には、懲戒を依頼することもできないこととどのように整合性をとるか。

(2) 手続的権利保護

- 退職者等の権利保護に必要な手続的な仕組みはどのようなものか。
- 遺族や相続人が権利を持つ場合と、退職者本人が権利を持つ場合とで、手続を分けて考えることの要否。
- 現行では、一時差止め処分も返納処分も、行政手続法の適用除外である一方、退職手当を支給する各省各庁の長等への異議申立てができることとされていることの是非（見直しの要否）。

(3) 事実認定・情報収集手続の在り方

- 退職者や死亡者の事実認定にあたって、捜査当局等からの情報提供を可能とすることの要否。

- ・ 簡易迅速な救済手続として、不服申立ての制度を設けるべきではないか。（ヒアリング意見）
- ・ 「懲戒免職に相当する場合」の認定及び支給制限・返納の決定は、公平性・公正性を確保するため、事前に元公務員又はその遺族や相続人などの関係者の意見を聴取する仕組みを設けるべきではないか。（ヒアリング意見）

【参考】

- ・ 一時差止め処分や返納処分は、公務員であった者に対する処分（公務員関係）であるから行政手続法の適用除外となっている。
- ・ 一般職の公務員に対する懲戒処分等については、人事院に対し不服申立てを行うこととなっている（国家公務員法）が、退職手当法の一時差止め処分や返納処分については、処分者への異議申し立てを行うこととされている。
- ・ 客観的に明白であるという場合はともかく、収賄罪や、談合への関与等で取り調べ中に被疑者が死亡した場合には、事実認定は困難なのではないか。
- ・ 職務に関連したうつ病が原因で拳銃自殺した者の責任能力については、どのように評価するのか。
- ・ 現職職員はもとより、退職した職員も含めて、禁錮刑に当たらないような非違行為をどのように捕捉するのか。（ヒアリング意見）
- ・ 非違行為が発覚したものとそうでないものとの間の処遇を均衡させる必要があるのではないか。