

現行の退職手当法上の行為とその手続

1. 現行の退職手当法上の行為

- (1) 退職手当の額の確定、退職手当の支給、退職手当の支給制限、起訴中に退職した場合等の退職手当の不支給：行政処分に該当しないもの

退職手当の額は、退職した職員の退職時の俸給月額、勤続期間、退職理由等に応じた退職手当法の基準に沿って計算することにより確定する。すなわち、退職した職員の具体的な退職手当請求権は、退職手当額の決定処分といった行政庁の判断の外部的表示を待つまでもなく、一定の要件を満たしたことにより、法律上当然にその効果が発生する。したがって、退職手当を請求する権利の発生にあたり、行政庁の処分は存在しない。

また、退職手当の支給は、退職手当法上、金額の確定した退職手当を支払う事実行為であり、権利義務を変動させるものではないことから、行政庁の処分ではない。

退職手当の支給制限及び起訴中に退職した場合等の退職手当の不支給についても、法律上定められた不支給事由に該当する場合は、当然に退職手当が不支給となることから、行政庁の判断は存在しておらず、行政庁の処分ではない。

【参考】給与の処分性について

- 鹿児島重治・森園幸男・北村勇編「逐条 国家公務員法」より

行政処分であることとは、行政庁が優越的な公権力の行使として、内容、時期、方法を明らかにした行為を行っていないと認められず、しかも、その行政庁の行為によって、法律上の権利義務関係が直接的に変動し、一定の法律効果を生じているものでなければならない。したがって、内部的な意思決定が行われただけで、外部に表示されていない場合は、いまだ処分が存在するものとはいえないし、行政庁の行為であっても、私法上の行為は、行政処分ではない。(中略)

給与に関する取扱いもしばしば問題となるが、多くは、上述のように、一定の要件を満たしたことにより法律上当然に効果が生じるにすぎず、不服申立ての審査の対象とすべき処分が存在しない例が多い。欠勤に対する給与法第15条による給与減額は「処分」に当たらないとされ、休職給を支給しないことは処分ではなく、定期昇給の発令がなされない場合は「処分」がないから不利益処分ではないとされている。勤勉手当が見込額より低くても、期間率、成績率に基づいて算出されるものであり、勤勉手当減額処分なるものは存在せず、成績率による勤勉手当の支給は処分でないとされる。また、在職期間が通算されないことによる退職手当の一部不交付は、処分に該当しないとされている。¹

- 美濃部達吉著「日本行政法 上」より

官吏の俸給を定むることは天皇の大権に属し、原則として勅令を以つて定められる。判事の如き其の任免に付いては法律の定めに従わねばならぬ制限あるものでも、俸給に関しては勅令の定むるところに依るべきものとせられて居る。或は勅令を以つて直接に一定の官職に對して一定の俸給金額を定めて居ることが有り、此の場合には其の官職に任ぜらるると共に、別段の行為を待たず、當然に定額の俸給を受くる権利を生ずる。²

¹ 鹿児島重治・森園幸男・北村勇編「逐条 国家公務員法」(学陽書房) 714～715 ページより引用

² 美濃部達吉著「日本行政法 上」(有斐閣) 742 ページより引用

俸給権に付いては、別段の権利確認の行爲あるを要せず、法令又は辭令書に依つて定められた俸給金額を直ちに支給せらるるに反して、恩給権に付いては、其の現實の効果を生ずる爲めには、特別の行政行爲に依り其の権利を確認せらるることを要する。恩給を受くる権利は退官又は死亡に因つて當然に發生するものであるが、其の確認を受くる迄は潜在的の効力を有するだけで未だこれを行使するを得ないものであり、確認を受くるに依つて始めて現實に其の金額を請求し得るに至るのである。恩給権を確認する行爲は裁定と稱せられる。³

(2) 退職手当の一時差止め：行政処分

退職手当の支給の一時差止処分は、一般の退職手当等の支払の履行期（第2条の2第2項を参照）を、それが取り消されるまで延期する行政処分であり、その処分権者は財政法（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（衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長ならびに内閣総理大臣及び各省大臣）、特定独立行政法人の長…である。内閣府（外局等を含む。）及び人事院の職員であつた者に対しては、内閣総理大臣が処分権者ということになる。⁴

なお、退職手当の一時差止め処分は、退職した職員に対し、直接に、その権利を制限する不利益処分であるが、行政手続法第3条に列举されている同法の適用除外となる処分に該当し、同法が規定する不利益処分を行うに当たり必要とされる意見陳述の機会の付与、理由の提示等の手続が必要とされていない。

(3) 退職手当の返納：行政処分

返納処分は、退職時に生じた退職手当請求権に何ら法的効果を与えない新たな行政処分であると解されており、既に支給した退職手当とは別に、それに相当する額を国が返納命令を発することにより元職員から徴収するものである。したがって、刑の確定後返納命令を発する前に元職員が死亡した場合は、返納を命ずる相手方が存在しないので、返納命令処分はなし得ない（返納命令を発した後死亡した場合には、民法の定めるところにより負の相続財産（債務）として相続されるので、相続人に対し債務の履行を請求することとなる。）⁵

なお、退職手当の返納処分は、退職した職員に対し、直接に、その権利を制限する不利益処分であるが、行政手続法第3条に列举されている同法の適用除外となる処分に該当し、同法が規定する不利益処分を行うに当たり必要とされる意見陳述の機会の付与、理由の提示等の手続が必要とされていない。

2. 行政手続法の適用除外となる処分について

行政庁の処分について一般的な手続を定める行政手続法においては、行政運営における公正の確保を図るとともに、処分の相手方の権利利益の保護を図る観点から、不利益処分について、意見陳述の機会の付与、理由の提示等の必要な手続を定めている。

ただし、処分の内容、性質等は多種多様であり、その中には同法に定める一般的・共通的な手続規定の対象とすることが適当でないものもあることから、同法第3条第1項において、あ

³ 美濃部達吉著 「日本行政法 上」（有斐閣）751～752 ページより引用

⁴ 退職手当制度研究会編著 「公務員の退職手当法詳解（第4次改訂版）」（学陽書房）336 ページより引用

⁵ 退職手当制度研究会編著 「公務員の退職手当法詳解（第4次改訂版）」（学陽書房）353 ページより引用

る特定の行政分野における処分について、その分野の特殊性から同法の不利益処分に関する手続を適用することになじまないと考えられるものを適用除外としている。⁶

【参考条文】 行政手続法（平成5年法律第88号）（抄）

（適用除外）

第三条 次に掲げる処分及び行政指導については、次章から第四章までの規定は、適用しない。

一～八 （略）

九 公務員（国家公務員法（昭和二十二年法律第百二十号）第二条第一項に規定する国家公務員及び地方公務員法（昭和二十五年法律第百六十一号）第三条第一項に規定する地方公務員をいう。以下同じ。）又は公務員であった者に対してその職務又は身分に関してされる処分及び行政指導

十～十六 （略）

2・3 （略）

行政手続法第3条第1項に列举されている処分及び行政指導については、同法の申請に対する処分（第二章）、不利益処分（第三章）、行政指導（第四章）に関する一般的な手続の適用が除外されており、以下の不利益処分についての手続が適用されない。⁷

- ・ 処分基準の設定（努力義務）、公表（努力義務）
- ・ 意見陳述の機会の付与（聴聞又は弁明の機会の付与）
- ・ 理由の提示

また、行政手続法第13条第2項に列举されている処分については、意見陳述の機会の付与について適用しないとしている。

【参考条文】 行政手続法（平成5年法律第88号）（抄）

（不利益処分をしようとする場合の手続）

第十三条 行政庁は、不利益処分をしようとする場合には、次の各号の区分に従い、この章の定めるところにより、当該不利益処分の名あて人となるべき者について、当該各号に定める意見陳述のための手続を執らなければならない。

一・二 （略）

2 次の各号のいずれかに該当するときは、前項の規定は、適用しない。

一～三 （略）

四 納付すべき金銭の額を確定し、一定の額の金銭の納付を命じ、又は金銭の給付決定の取消しその他の金銭の給付を制限する不利益処分をしようとするとき。

五 （略）

相手方が納付すべき金額を確定し、一定の額の金銭の納付を命じ、あるいは、相手方に対する金銭の支給を制限する不利益処分は、「金銭」の持つ特殊性にかんがみ、最終的に金額の多寡によって解決されるものであり、行政効率の観点から、事前に意見を述べる機会を与えることなく処分を行い、争いがある場合には事後的な処理に委ねることが適当であると判断し、聴聞・弁明手続の適用除外とするものである。

より具体的には、次のような理由である。

- ① 金銭債権は代替性のあるものであり、事後の争訟において処分が否定されても、その段階で精算されれば（利子の問題を除き）相手方に不利益は生じない。
- ② 金銭に係る処分の中には、多数の者に対して大量に行われる性質のものがかなりみられ、こ

⁶ 行政管理研究センター編集 「逐条解説 行政手続法（18年改訂版）」（ぎょうせい）55ページ参照

⁷ 行政管理研究センター編集 「逐条解説 行政手続法（18年改訂版）」（ぎょうせい）7～9ページ参照

れらについて一々事前手続を必要とすると、事務量の増加が著しいものとなる。

- ③ 請求に係る金銭の支給を制限する処分については、聴聞・弁明手続を行っているということは当該給付の免責事由とならないので、聴聞・弁明手続の間に給付期日が到来した場合には、年金のように支分債権と基本債権が分かれているものであって、基本債権を制限する処分については、当該給付期日に係る支分債権は給付し、処分が行われた段階で改めて返還命令なり返還請求なりを行うことになる。

この場合に相手方が任意に返還しないときは、行政庁に強制徴収権限がないものについては通常の民事訴訟により返還請求訴訟を起こす必要が生じるし、強制徴収権限があるものでも、多大な手間を要することには変わりはない（事実上、相手方から取り返すことが難しい）。

8

【参考】 行政手続法第3条第1項第9号（公務員又は公務員であった者に対する処分）について：塩野宏・高木光著 「条解 行政手続法」より

① 「公務員であった者」について⁹

処分及び行政指導の相手方として、現に公務員の地位にある者のほか、公務員であった時に生じた事実を基礎にするものについては、公務員たる地位を失った後でも同様に扱うことが適当であることから置かれている規定である。したがって、…「その職務又は身分に関してされる」という限定が重要な意味をもつ。

具体的には、守秘義務の免除（国家公務員法100条2項）や、営利企業への就職の承認（同103条3項）があり、これらにおいては退職者についても現職の者と同様、不服申立てが制限されると解されている。

② 「その職務又は身分に関してされる処分及び行政指導」について¹⁰

公務員に対する処分としては、分限処分、懲戒処分をはじめとして、昇任、配置換え、辞職の承認、休暇の承認、職員団体の業務に専ら従事するための許可、賠償命令などがある、これらを適用除外としたことについては一般的な形で批判がある…ほか、特に公務員であった者に対する賠償命令（地方自治法243条の2）については、適用除外とする積極的な理由があるかどうか疑問であるとの指摘がある。

③ 公務員に対する処分を適用除外としていることについて¹¹

公務員に対する処分について、行政手続法を適用除外した立法政策に対しては、批判が強い。

現行の国家公務員法及び地方公務員法は、事後救済に重点を置き、事前手続としては「処分事由説明書」の交付にとどまっている。また、事後救済の仕組みとしては、人事院又は人事委員会・公平委員会への不服申立て（国家公務員法90条、地方公務員法49条の2）によって、独立性を保障された審理機関（国家公務員法8条・9条、地方公務員法9条6項・7項）によって、口頭の公開審理による対審構造に近い手続がとられるものとされている。したがって、人事院等において行われる不利益処分の審査は、行政不服審査法による不服申立

⁸ 行政管理研究センター編集 「逐条解説 行政手続法（18年改訂版）」（ぎょうせい）190～191ページより引用

⁹ 塩野宏・高木光著 「条解 行政手続法」（弘文堂）70ページより引用

¹⁰ 塩野宏・高木光著 「条解 行政手続法」（弘文堂）71ページより引用

¹¹ 塩野宏・高木光著 「条解 行政手続法」（弘文堂）102～103ページより引用

てとして位置づけられる（国家公務員法 90 条 1 項、地方公務員法 49 条の 2 第 1 項参照）ものの、行政不服審査法の予定する同法第 2 章第 1 節から第 3 節に定める手続は適用しないものとされ（国家公務員法 90 条 3 項、地方公務員法 49 条の 2 第 3 項）、人事院規則、人事委員会規則又は公平委員会規則で手続が定められ（国家公務員法 74 条 2 項、人事院規則 13 の 2、地方公務員法 51 条）、行政不服審査法とはかなり異なる「行政審判」ないし「準司法的手続」といえるものとなっている。

しかしながら、他方、このような事後救済手続において、わが国では不服申立て及び訴えの提起に執行停止効果がなく、訴えの提起には不服申立て前置主義がとられ、執行停止要件も厳格な法制がとられている。したがって、免職処分のような侵害度の高い処分については、現行法のような事後手続の形式的適用では、憲法上の適正手続の要請を満たしているとは解されない。

3. 行政不服審査法の適用について

退職手当の支給の一時差止めは、公権力の行使としてのいわゆる行政処分であるから、この一時差止処分を受けた者が、その理由となった事実認定や手続に不服がある場合には、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）に基づき不服申立てを行うことができる。この場合、処分権者は各省各庁の長等であり、上級行政庁が存在しないことから、一時差止処分に対する不服申立ては、常に異議申し立てということになる。¹²

また、退職手当の返納命令も、行政処分であると解されていることから、不服申立てについては、行政不服審査法の定めるところによる。¹³

【参考】国家公務員法の不利益処分に対する不服申立ての規定との関係について

国家公務員法第 90 条は、不利益処分を受けた職員は、行政不服審査法による不服申立てを人事院に対してだけすることができるが、その範囲は、不利益処分に限定されること、及びその不服申立てについては行政不服審査法の手続規定は適用されないことを規定している。

しかし、退職手当の支給の一時差止処分及び返納命令については、この規定が適用されず、行政不服審査法に基づく異議申し立てができることを前提とした条文となっている（退職手当法第 12 条の 2 第 2 項）。

【参考条文 1】国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）（抄）

（職員の意に反する降給等の処分に関する説明書の交付）

第八十九条 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。

③ 第一項の説明書には、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。

（不服申立て）

第九十条 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。

② 前条第一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

¹² 退職手当制度研究会編著 「公務員の退職手当法詳解（第 4 次改訂版）」（学陽書房）340～341 ページより引用

¹³ 退職手当制度研究会編著 「公務員の退職手当法詳解（第 4 次改訂版）」（学陽書房）357 ページ参照

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 第一項に規定する不服申立てについては、行政不服審査法第二章第一節から第三節までの規定を適用しない。

【参考条文 2】 国家公務員退職手当法（昭和 28 年法律第 182 号）（抄）

（退職手当の支給の一時差止め）

第十二条の二 各省各庁の長等（財政法（昭和二十二年法律第三十四号）第二十条第二項に規定する各省各庁の長及び特定独立行政法人の長をいう。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料するに至つたときであつて、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（昭和三十七年法律第百六十号）第四十五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。

3～8 （略）