

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) - 1 返納事由を拡大する場合の範囲	5
(2) - 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	10
(5) 支給制限等の対象者（死亡関係）	12
(6) その他	16
4. 支給制限・返納の手続	19
(1) 支給制限・返納命令の手続	19
(2) 手続的権利保護	21
(3) その他	23

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可否。)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 <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。）には調整額相当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、当該公務員や元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。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。
- ・ 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ず、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。
- ・ 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。（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必要はないと考え、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・返納を可能とする事の適否。

- ・ 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、その行為の態様に依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)
- ・ 懲戒免職の効果として退職手当が一律に全額不支給となることが、比例原則の観点から厳しすぎるために、停職とされている実態があるならば、一部不支給制度の導入は、懲戒制度のより適切な運用に資するのではないか。
- ・ 現行の懲戒制度では懲戒免職と停職の格差が大きすぎるので、国家公務員法を改正し、中間的な懲戒処分を新たに創設し、その処分に対応する一部支給制限を創設することも考えられるのではないか。
- ・ 国家公務員法上で新たな懲戒処分を作らなくても、懲戒免職と停職の中間的なものとして諭旨退職が慣行とされているのであれば、これに対応する一部支給制限を退職手当法の中で位置づければ事足りるのではないか。
- ・ 懲戒免職を、退職手当が全額不支給となるものと、一部不支給となるものに分けることも一案ではないか。その場合、現行の支給制限よりも緩和される事案も起こり得ることから、お手盛りではないかとの批判に耐えうる説明と手続について慎重な検討が必要である。
- ・ 現行の懲戒制度において、懲戒処分事由が累積されると処分が重くなるといった運用がなされているのであれば、これに対応して退職手当の一部支給制限を行なうことが可能ではないか。
- ・ 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相当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。

- ・ 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。）には調整額相当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。
- ・ 一部支給制限・返納の議論では、現行制度において懲戒免職であれば一律に全額不支給であるところをどの程度支給すべきかを考えているが、調整額相当部分を不支給とする制度は、全額支給ではなくどの程度不支給とするかという、逆向きの考え方なのだから、両者を同じものとして議論すべきではないのではないか。
- ・ 現行の調整額相当部分を支給しないとする制度は、その理論的根拠が必ずしも明確ではないため、引き続き、法制的、政策的観点から問題点の整理を行いつつ、新たな一部不支給制度との関係について今後も引き続き検討を行ってはどうか。

- ・ 執行猶予と刑事責任との関係については、理論的には統一されていないが、実務では、執行猶予付きの場合の刑事責任は、実刑の場合よりも軽いものとして運用されている。（ヒアリング意見）

⇒【まとめ】現行では、懲戒処分と退職手当の全額支給・不支給が機械的な対応となっているが、比例原則に即した退職手当の一部支給制限等が可能となるよう検討する。

なお、現行の調整額相当部分を不支給とする制度と新たな一部支給制限・返納制度の関係については、法制的な観点等から整合性が取れるよう引き続き検討する。

(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)。

【参考】「懲戒処分の方針について」人事院事務総長通知(平成12年3月31日職職-68号)(抄)：第1 基本事項 本方針は、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。

- ・ 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。
- ・ 予め基準を設ける場合には、定性的なものにせざるを得ず、相場観は、具体的な事例の蓄積を待つしかないのではないか。
- ・ 返納させる時点では、既に退職手当が減耗している可能性もあるのだから、支給制限とは異なる基準を設けるべきではないか。
- ・ 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。
- ・ 職務外の非違行為であっても、飲酒運転による交通事故のように、厳格な懲戒処分とされているものについては、退職手当の支給制限についても厳しくせざるを得ないのではないか。
- ・ 職務外の私生活上の行為については、公務員として全体の奉仕者たるにふさわしくあるべきという規律が守られるべきであり、民間において、企業の一員であることにより私生活上の行為に課される規律が参考となるのではないか。
- ・ ドイツでは、職務外の行為も懲戒処分及び支給制限の対象とされているが、その認定は、職務上の行為についての場合よりも慎重に行わなければならないとする条文が法律に設けられており、参考となるのではないか。
- ・ 非違行為を行なった者の役職や管理職か否かなどの職責も考慮し、責任の度合いが高ければ、退職手当の減額度合いも高くすべきではないか。
- ・ 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。

- ・ 退職手当には、生活保障、生活転換資金的な性格や機能があるのだから、支給制限を制裁と整理したとしても、その程度については、個別具体的な情状酌量の余地を持たせるべきではないか。
- ・ 退職手当の機能に着目し、例えば、生計を維持すべき者の有無、家庭の経済状況、返納の場合には支給後どの程度の時が経過しているかなども考慮要素とすべきではないか。

⇒【まとめ】一部支給制限・返納の基準については、懲戒処分の指針と同様に、ある程度定性的なものとならざるを得ない。ただし、退職手当が現に果たしている機能を踏まえた、退職手当独自の考慮要素があると考えられる。

(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。
- 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。

- ・ 遺族や相続人を支給制限や返納の対象とすることで、公務員集団全体に対する非違行為の抑止効になり、また、国民感情に配慮することができるのではないか。
- ・ 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。
- ・ 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））
- ・ 刑法においても、死亡した者に制裁を科すことは考えられないのだから、不当利得と整理する必要があるのではないか。
- ・ 公務員については制裁と考へ、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））
- ・ 不当利得的に考えれば、本来発生しなかった受給権が遺族に渡った、ないしは、相続すべきではなかったものが相続されたと考えられ、遺族や相続人を支給制限・返納の対象とすることを説明できるのではないか。

- ・支給制限の根拠は、抑止効果、過去の功績の没却、返納の根拠は、不当利得であると整理するのが適当ではないか。
- ・行政法上の制裁は、人格に対する非難ではなく、財産に対するものだと考えることもできるので、遺族や相続人を金銭的な意味で支給制限・返納の対象とすることは説明できそうだが、非違行為の有責者でない者を社会的に矢面に立たせることには疑問が残る。
- ・制裁は、人格に対する非難であるため、本人以外の者に科すことは理論上あり得ない。制裁を非違行為を行なった本人ではなく、その遺族や相続人に科すためには、人に対する制裁ではなく、退職手当を受け取る地位・権利に対する処分であると構成する必要がある。(ヒアリング意見)
- ・現行刑法では、没収は不正収益を剥奪させる制裁であり、主刑に対する附加刑であると整理されているため、非違行為を行った者が、刑の確定前に死亡した場合に、その遺族や相続人について没収を科すことは理論上できない。(ヒアリング意見)
- ・改正刑法草案では、没収を主刑とは独立に科すことができる。ただし、主刑の対象者が死亡したり、不起訴となった場合に没収を科すためには、事実認定を行なう特別の手続を設けることが必要だっただろう。(ヒアリング意見)

- ・遺族や相続人から返納させることは、執行面での技術的問題や、支給してからの時間の経過、遺族や相続人の生活保護等の観点から難しいのではないか。
- ・死亡により退職した場合は、死亡時に支給制限事由に該当する非違行為があったことが明白である場合も考えられるが、返納の場合は、本人が死亡してしまった状態では、返納事由に該当するかどうか判断しようがなく、その遺族や相続人に対して処分を行いようがないのではないか。
- ・退職手当の支払い手続の進行度と死亡した時点との関係を整理し、手続きがどの段階まで進んでいるのかを一つの線引きとして、返納させるか否かを判断するという考え方もあるのではないか。
- ・遺族に対する支給制限は認め、返納は認めないとすると、支給権者が支払ったかど

うかで遺族の権利が左右されることになり、不合理ではないか。

- ・ 遺族には非違行為の責任はなく、また、現行法上、死亡退職の場合には遺族に退職手当の受給権が発生するとしているのは、退職手当に遺族の生活保障的機能があるためと考えられるので、返納命令の処分を行う前に、遺族が懲憑により自主返納を行う余地を制度上設けてはどうか。
- ・ 自主返納を制度化するか否かは別途議論の余地があるとして、自主返納の余地を残すとしても、返納制度を法律上併せて手当する場合としない場合の2つの考え方があるのではないか。
- ・ 事実上返納が困難であることと、制度として返納させることとは別の話だと思う。自主返納を懲憑された結果、返納できないから返納しなくていいということにはならないのではないか。
- ・ 遺族の自主返納を制度上認めることは、公権は放棄できないとする法理に矛盾するのではないか。
- ・ 自主返納という慣行は、法律上は受取る権利がある場合でも、世論などの社会的な圧力により、遺族や相続人を返納せざるを得ない状況に追い込むものであり、好ましくないのではないか。
- ・ 東京都のように、死亡退職の場合に遺族への支給を制限する際には、「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ことが明らか」ではないことの反証責任を遺族に課すことのないよう制度設計をすべきではないか。
- ・ 本人死亡後の返納は、実務が困難ということについては、時効で対応すべきであり、全てについて行わないことの理由にならないのではないか。

⇒【まとめ】死亡退職の場合の支給制限については、過去の功績没却や非違行為に対する抑止効果によって、相続人からの返納については、不当利得や非違行為に

対する抑止効果により説明することとなろう。

退職後に死亡した場合に相続人から返納させることは、執行の観点、退職手当の生活保障としての機能、時の経過などを考慮すると、現実的には難しいと考えられる。一方、死亡退職の場合の支給制限と相続人からの返納のいずれについても、退職手当が持つ遺族や相続人の生活保障としての機能は共通であり、両者を異なる制度とする必要はないとの考え方もある。

また、遺族や相続人に非違はないことから、支給制限や返納命令の対象とはせず、自主返納を促し、遺族や相続人の判断に任せるという方法も考えられる。

(6) その他

○ 返納命令を行いうる期間：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。

- ・ 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)
- ・ 退職手当には、生活保障、生活転換資金的な性格や機能があるのだから、支給済みの退職手当を返納させる際には、時効・除斥期間を設けるべきである。
- ・ 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))
- ・ 禁錮以上の刑の確定について公訴時効があるのだから、禁錮刑にまで行かないような非違行為が退職手当の返納事由に該当するか否かの判断について時効制度を設けるべきではないか。
- ・ 刑罰については公訴時効があるが、退職手当の返納命令については時効制度が設けられていない。新たに拡大する返納事由に該当した場合の返納命令についてのみ時効制度を設けることはアンバランスにならないか。
- ・ 現実問題として、何十年も前の非違行為が返納事由に該当するかどうかを判断するのは困難である。
- ・ 時効制度を設ける根拠は、支給済みの退職手当が退職後の生活資金とされてきたことなどによる返納の困難性や、時の経過による事実認定のための証拠の散逸であると考えられるのではないか。
- ・ 時効の期間については、公訴時効や不当利得返還請求権の時効など、他の時効制度のうち、制度目的が類似しているものの期間を相場観として参考にしているかどうか。
- ・ 民間における競業他社への再就職規制期間等の実務が参考となるのではないか。

○ 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。

○ 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。

- ・ 国と地方公共団体、独立行政法人等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。
- ・ 出向期間を、退職手当の算出根拠とする勤続期間に通算する以上、当該出向期間における非違行為についても、退職手当の支給制限・返納の対象とすべきではないか。

【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）

- ・ 特別職の国家公務員の中には、懲戒処分の対象ではない者もいるなど、一般職とは異なる取扱いとなっているため別途詳細な議論が必要である。時間があれば議論するという点でよいのではないか。

- ・ 一時差止め制度等との整合性については、新たな支給制限・返納制度の全体像が見えてから技術的な観点から検討すれば足りるのではないか。

○ 自主返納：自主返納の巻憑の取扱い。

- ・ 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)

⇒【まとめ】禁錮以上の刑の確定以外の返納事由に該当する場合について時効制度を設けるべきと考えられる。具体的な期間については、類似の制度や退職手当の機能を踏まえて検討を行う。

出向中の非違行為の取扱いや、現行の一時差止め制度との整合性については、技術的な観点から検討すべきと考えられる。また、特別職の国家公務員の取扱いについては、技術的な観点からのみならず、別途、特別職の在り方全体に関する議論を踏まえて検討する必要がある。

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。

- ・ 退職後に在職中の不祥事が発覚した場合、本人死亡の場合、一部支給制限の場合では、認定主体や手続きの在り方について分けて議論すべきではないか。
- ・ 一部支給制限のような軽い処分と返納命令のような重い処分とで別の手続形態とすることも考えられるのではないか。前者についてまで手厚い手続は必要ないかもしれないが、後者については直接処分型では手続保証が十分とはいえないのではないか。
- ・ 一部不支給については、お手盛りとの批判に耐えうるよう、どこがどのような手続で決定するかが特に大事ではないか。
- ・ 「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)
- ・ 任命権者が一種の検察的な立場に立ち、第三者機関が判断する制度も考えられる。
- ・ 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))
- ・ 懲戒処分と退職手当の支給制限・返納処分とでは考慮要素が異なるのであれば、手続も異にするべきであり、後者については任命権者ではなく第三者が判断権者となるべきという考え方もある。
- ・ 公務員の身分をもはや持たない元公務員に対する処分については、ある一定程度の手続保障が必要であり、直接処分型では足りないのではないか。
- ・ 退職手当の支給制限・返納に関する事実認定の事例を蓄積し、相場観を形成していく必要があることから、判断主体は各府省庁に共通の一つの機関とすべきではない

か。

- ・ 第三者機関を各省ごとに置くのか、各省共通のものとするかについては、各省共通のものとするのがよいのではないか。
- ・ どのような考慮要素で減額するかについて主務大臣ではなく、第三者機関に権限を与えることによって、統一的な相場観を形成することができる。
- ・ 基本的には諮問機関型ではないかと思う。国民の目線から見たときに、第三者機関があることは必要である。
- ・ 人事院の公平審査や倫理審査会においては、懲戒処分の実事確認や、非違行為に対する調査は各省任命権者が主体となって行っていて、第三者機関としての人事院や倫理審査会が自ら調査を行うことはあまりなく、公正取引委員会のように自ら調査を行う仕組みとは異なる。新しく作る退職手当の制度において、第三者機関が自ら調査する制度とするのかどうか検討する必要がある。
- ・ 第三者機関には、各省の処分の是非の判断と各省に対し調査を命ずる権能を与える必要があるのではないか。
- ・ 在職中の非違行為については、第三者機関が調査を行うよりも、行為について把握している当該省庁が主体的に調査に関わり、処分について第三者機関に原案を報告して承認を得る、という形もあるのではないか。
- ・ 第三者機関に処分の承認を得るという設計は、直接処分型というよりも諮問機関型に近い。実際に調査力のある機関は、公正取引委員会や海難審判庁など、大がかりな組織である。諮問機関型でも、一般的には、処分庁が調査や資料の提出を行うことになるのではないか。
- ・ 現実的には第三者機関が調査から処分まで主体的に行うことは難しい。しかし、懲戒権者のみに任せると、現職公務員の行った非違行為や、社会問題化した事案については、公務員集団の秩序維持のために調査を行うが、元公務員の行った非違行為についてはすでに公務員集団から離脱しているため、調査を行うインセンティブが低下し、第三者機関の働きかけがなければ調査が進まないのではないか。

- 第三者機関が、両当事者に証拠を出させるという方法をとることはできる。
- 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みにしてはどうか。
- 第三者機関の関わり方については、任命権者による懲戒処分を受け、退職手当の支給制限については第三者機関がゼロから処分するというものと、任命権者から退職手当の支給制限の処分原案を受けて判断するというものがある。現実的には、第三者機関がゼロから処分することまでは難しいので、処分権者が原案を作成して諮問するという形になるのではないか。
- 一部支給制限のような軽い処分の場合は、第三者機関の関与をゆるいものとし、全額不支給のような重い処分の場合は、第三者機関の関与を強め、処分内容を見直すことも有り得るのではないか。
- 諮問機関型を採用したとしても、諮問機関における手続を重くすれば裁決機関型に近い手続保障が可能ではないか。また、同じ諮問機関型でも、返納命令の対象者が元公務員なのか、それともその相続人なのかによって手続を変えることも考えられる。
- 処分の適正化、被処分者への侵害度を考慮した場合、通常の懲戒処分の手続よりも慎重な手続が必要なことから、諮問機関型となるのではないか。ただし、一部支給制限など比較的侵害度の小さい処分などについては、懲戒処分のような直接処分型でも可能という考え方もあり、そのような場合は、諮問機関型と直接処分型との複合型の制度設計もありうる。
- 直接処分型であっても、不服申立てなどの救済手続が別途保障されているし、公務員として在職中の非違行為について処分されるのだから、直接処分方による手続でも足りるのではないか。退職手当の支給制限・返納のケースは、それほど頻繁に起

こるとは考えにくいので、そのために新たな機関を新設することはコスト面から効率的ではない。

- ・ 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。
- ・ 懲戒を行うことについては懲戒権者が単独で行っており、返納についてだけ別の組織に担保させるのはバランスを欠くのではないか。
一部支給制限については、処分権者が一義的には決めるのではないか。
- ・ 懲戒免職処分相当事由というのは各省でないと把握できない部分がある。また処分に関する量刑についての蓄積があるという事実を尊重すれば、返納事由の拡大、というもともとの議論からは直接処分型でもいいのかもしれない。

(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。

- ・ ドイツでは、恩給停止処分に対しては厳しい手続を設け、恩給の減額処分に対しては俸給を減額する懲戒処分の延長であるとして軽い手続を設けている。
- ・ 公務員身分を持たない者に対する退職手当の支給制限・返納についての手続保障は、公務員身分を有することが前提である懲戒処分の手続保障よりも手厚くすべきではないか。
- ・ 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)

- ・ 本人に対する手続とは異なる、より慎重な手続を設計する必要があるのではないか。
- ・ 改正刑法草案では、没収を主刑とは独立に科すことができる。ただし、主刑の対象者が死亡したり、不起訴となった場合に没収を科すためには、事実認定を行なう特別の手続を設けることが必要だったであろう。(ヒアリング意見) (既出：3.(5))

- 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とされていることの是非（見直しの要否）。

【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。

- ・ 民事の場合は、契約上決まっているので、死亡した場合でも当事者間の金銭問題として解決できるが、公務員については、行政処分を行なえるよう、法制上の制度とする必要がある。
- ・ 退職手当の支給権者以外の者を判断主体とする制度を組むためには、現行法上、事実行為とされている退職手当の支給を、行政庁による判断が介在する行政処分として整理しなおす必要があるのではないかと。
- ・ 一部不支給の取扱いは、法律では要件を一義的に書ききれないことや、支給の幅が一定ではないため、ある程度の裁量が必要となることから、行政処分として扱うことが適当と思われる。

(3) その他

○ 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ものの可否。

○ 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。

- ・ 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。
- ・ 手続に乗る前の段階である、非違行為の端緒情報の把握についてもきちんと担保する必要がある。
- ・ 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。

⇒ 【まとめ】返納事由を懲戒免職に相当する在職中の非違行為に拡大する場合、遺族への支給制限や相続人からの返納を行う場合には、基本的には、手続きの適正性を確保する観点から、各省共通の第三者機関を設けることが適当と考えられる。
一方、現職の公務員に対する一部支給制限制度を創設する場合には、各省各庁において懲戒処分と同時に判断することにも合理性があると考えられる。この種の場合には、支給制限・返納の内容に応じて、直接処分型と諮問機関型の複合的な制度を構築することが考えられる。
これについては、各省各庁の長等が自己の責任において、一貫して手続を進める直接処分型を採用すべきであるという意見もあった。