

中間とりまとめ

平成20年4月18日

国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会

目 次

はじめに	2
1. 検討の視点・範囲	4
2. 現行制度の問題点	5
3. 支給制限・返納の考え方	6
(1) 退職手当の性格	6
(2) 支給制限・返納の法的な根拠	7
4. 支給制限・返納制度の内容	9
(1) 返納事由の拡大とその範囲	9
(2) 返納事由を拡大する場合の範囲（退職後の非違行為）	11
(3) 支給制限制度の在り方	12
(4) 一部支給制限制度を創設した場合の基準	14
(5) 遺族への支給制限制度及び相続人からの返納制度	16
(6) その他	18
5. 支給制限・返納処分の手続	20

資料編

はじめに

最近の公務員による不祥事の発生を踏まえ、「公務員の給与改定に関する取扱いについて」（平成19年10月30日閣議決定）¹において、行政及び公務員に対する国民の信頼の回復を図るため、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、平成20年の春までを目途に結論を得ることとされた。

これに基づき、総務大臣が主催する「国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会」の初会合を平成19年11月28日に開催し、これまで11回にわたる会合を重ねてきた²。その間、各省庁や地方公共団体、民間企業における退職手当、退職金実務に関するヒアリングや、懲戒制度などの関連制度に関するヒアリングを行いつつ、新たな支給制限・返納制度の構築に向けた検討項目・論点の整理を行い、それらについての検討を一通り終えたところである³。

「中間とりまとめ」は、その結果について中間的に取りまとめたものであり、これを公表することにより広く各層から意見等を募ることを目的としている。

「中間とりまとめ」の構成は以下のとおりである。

まず、「1. 検討の視点・範囲」では、昨今の公務員不祥事案を踏まえ、本検討会での検討範囲を明らかにするとともに、検討を行う際の視点を示した。

そして、「2. 現行制度の問題点」においては、現行の退職手当の支給制限・返納制度を分析し、今般の検討に当たっての具体的な問題点の指摘を行った。

これを踏まえ、「3. 支給制限・返納の考え方」において、退職手当の性格にも配慮しつつ、支給制限・返納制度を拡大する場合の法的な根拠について整理した。

そして、「4. 支給制限・返納制度の内容」では、新たな制度において、退職後に懲戒免職処分に相当する行為が発覚した場合に返納させるかどうか、非違行為を行った職員や元職員が死亡した場合にその遺族や相続人を支給制限・返納の対象とするかどうか、全額ではなく一部についての支給制限・返納を可能とするかどうか等についての検討経緯を記述するとともに、現段階で一定の方向性を得た事項について考えを示し、今後の検討を待つ事項については選択肢の形で示した。

最後に、新たな支給制限・返納処分を行うに際して必要な事実認定の主体や手続きの在り方については、「5. 支給制限・返納処分の手続」において考えを示した。

¹ 第1回配付資料16「「公務員の給与改定に関する取扱いについて」（平成19年10月30日閣議決定）（抄）」参照

² 検討会の開催状況、資料、議事録等については、http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/komuin_taishoku/index.html 参照

³ 第10回配付資料1「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」参照

今後、本検討会においては、「中間とりまとめ」に対して寄せられた意見等を踏まえた検討を行い、上述の閣議決定を踏まえ、できるだけ速やかに結論を得るべく作業を進める予定である。

1. 検討の視点・範囲

本検討会においては、公務に対する国民の信頼を早急に回復するため、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った。具体的には、民間の実態や諸外国の例も参考にしながら、国民の目線に立ちつつ、民間準拠と公務の特殊性との均衡をとるとともに、職員等の権利保護にも留意した制度の構築に向けた議論を行うこととした。

- ① 昨今、退職直後に懲戒免職処分に相当するとみられる在職中の非違行為が発覚したり、死亡により退職した公務員が在職中に懲戒免職処分や禁錮以上の刑に相当する非違行為を行っていたとみられる事件が発生したりしている。これらの事案について、現行の国家公務員退職手当制度上は支給済みの退職手当の返納を命じることや、退職手当の支給をしないといった取扱いをすることができない⁴。このため、国民の視点に立った早急な対応が求められている。
- ② 一方、民間においては退職金と年金とを一体化する動きがある。また、公務員制度改革との関連では、官民の人材交流や能力実績に応じた処遇の観点から退職手当制度の在り方について議論が行われ、国家公務員制度改革基本法案(平成20年4月4日閣議決定)⁵においてもその旨が盛り込まれている。
- ③ 本検討会は、こうした状況の中で、公務に対する国民の信頼を回復するため、喫緊の課題である、不祥事を起こした職員に対する退職手当の支給制限・返納制度の在り方に焦点を当て、検討を行ってきた。具体的には、民間の実態⁶や諸外国の関連制度⁷を参考としながら、国民の目線に立ちつつ、民間準拠と公務の特殊性との均衡がとれた制度の構築に向けて検討を行った。検討に際しては、退職手当が現実に果たしている機能や職員等(遺族、相続人を含む。)の権利保護にも留意し、また、懲戒制度などの関連制度との均衡についても考慮した⁸。
- ④ 「2. 現行制度の問題点」においては、現行の支給制限・返納制度の問題点について具体的に分析する。

⁴ 参考資料3「国家公務員退職手当法における支給制限・返納等に関する制度の概要」参照
参考資料4「国家公務員退職手当法における支給制限・返納等に関する制度の変遷図」参照

⁵ 国家公務員制度改革基本法案第7条及び第10条参照

⁶ 参考資料6「民間企業における退職金の支給制限について」参照
第2回配付資料2-1「企業内の懲戒処分の実態に迫る」参照
第4回配付資料1-1「民間企業における従業員の不祥事と退職金の取扱(安西弁護士)」参照

⁷ 参考資料9「諸外国における退職給付の支給制限等の概要」参照

⁸ 第6回配付資料7「懲戒処分について」参照
第9回配付資料1-2「現行制度における懲戒処分の基準と運用について」参照

2. 現行制度の問題点

現行の退職手当の支給制限・返納制度では、在職中に懲戒免職処分に相当する非違行為があっても職員が通常の退職をしてしまった場合は、禁錮以上の刑に処せられない限り退職手当の返納をさせられないという制度上の不均衡が生じている。また、非違行為があったにもかかわらず、懲戒免職処分又は刑の確定前に当該職員や元職員が死亡した場合には、支給制限も返納命令もできないという問題がある。

以上の現行制度の抱える問題は、検討の視点・範囲（前出1. 参照）からみると、速やかに是正をすることが必要であると考ええる。

さらに、一律に全額を支給制限・返納の対象としていることについても検討する必要がある。

- ① 現行の退職手当の支給制限制度では、懲戒免職処分を受けた者や禁錮以上の刑が確定して失職した者には、退職手当の全額を支給しない。また、非違行為を行った職員が通常の退職をした場合、退職後であっても在職中の非違行為によって禁錮以上の刑に処せられたときには全額を返納させる制度が設けられている。⁹
- ② しかし、一般に懲戒免職処分は、禁錮以上の刑に処せられる非違行為よりも広い範囲の非違行為を対象としているために、退職後に懲戒免職処分に相当する非違行為が発覚しても禁錮以上の刑に処せられない限り、退職手当を返納させることができず、在職中に非違行為が発覚した場合との不均衡が生じている。
- ③ また、懲戒免職処分又は禁錮以上の刑の確定が支給制限及び返納の要件となっているために、在職中に非違行為があったにもかかわらず、懲戒免職処分又は刑の確定に先立って当該職員や元職員が死亡した場合には、支給制限をすることができず、返納をさせることもできない。
- ④ さらに、現行の支給制限・返納制度は、一律に全額を支給制限し、返納させているが、民間の実務や判例では、懲戒解雇の場合においても、必ずしも一律に全額不支給という取扱いはしていない。退職手当の性格（後出3.（1）参照）にもかんがみて、制度の多様化を図ることも検討する必要がある。
- ⑤ 「3. 支給制限・返納の考え方」においては、上述の問題提起を踏まえた新たな支給制限・返納の法的な根拠について整理した。

⁹ 参考資料3「国家公務員退職手当法における支給制限・返納等に関する制度の概要」参照
参考資料4「国家公務員退職手当法における支給制限・返納等に関する制度の変遷図」参照

3. 支給制限・返納の考え方

(1) 退職手当の性格

退職手当には、勤続報償、生活保障、賃金の後払いといった性格が混在していることを念頭に、支給制限・返納制度の見直しに当たっては、その生活保障としての性格や、退職後の新生活のための生活転換資金といった機能にも着目することとした。

- ① 国家公務員の退職手当の基本的な性格については、従来、民間における退職金と同様に、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¹⁰として制度設計がされてきた。
- ② 今般、退職後の元職員から支給済みの退職手当を返納させることや、非違行為の後、死亡により退職した職員への支給を制限することの是非について議論を行うに際しては、元職員やその遺族に対する生活保障としての性格にどの程度配慮すべきかが問題となる。また、退職手当が退職後の新生活のための生活転換資金¹¹として使われていると考えられる点にも着目して検討を行った。
- ③ 次項においては、こうした退職手当の性格にも配慮しつつ、支給制限・返納制度を拡大する場合の法的な根拠について整理した。

¹⁰ 第1回配付資料13「「国家公務員等退職手当制度基本問題研究会」報告（抄）（昭和59年11月15日）」参照

¹¹ 第1回配付資料15「「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）」参照

(2) 支給制限・返納の法的な根拠

支給制限・返納については、以下の根拠を挙げることができる。

- ア. 退職手当の支給制限・返納制度が退職手当の全額を支給制限・返納の対象としていることについては、公務員としての規律に違反し、公務に対する国民の信頼を損ねたことを非難して行う公務員法制上の制裁であると解することで説明が可能である。恩給制度から始まる歴史的経緯に照らすと、この整理に整合性があると考えられる。しかし、この説明では、遺族への支給制限や相続人からの返納の制度を設ける場合、既に死亡している元職員に対する非難という説明はできないため、これについては別の根拠を考える必要がある（イ. 参照）。
- イ. 退職手当は勤続報償としての要素が強いものと理解し、公務に対する国民の信頼を著しく損ねた場合には、過去の功績が没却されて報償を与えるに値せず、退職手当を受給する権利がそもそも発生しないと考えることも可能であろう（ただし、本文⑤参照）。
- ウ. 公務員法制上の制裁の考え方及び過去の功績の没却に伴う不当利得の考え方には、それぞれ限界があるが、双方を含むものとして制度設計をすることは、法的にみて可能と考える。

- ① 現行の退職手当の支給制限・返納制度が退職手当の全額を支給制限・返納の対象としていることについては、公務員の身分を有しているときに公務員としての規律に違反し、公務に対する国民の信頼を損ねたことを非難して行う公務員法制上の制裁であると解することが適当である。このような理解は、退職手当と同様に公務員の退職に伴う給付であった恩給の受給権が、刑罰における附加刑としての公権剥奪により失われることとされてきたという歴史的経緯¹²とも整合する。
- ② 懲戒免職処分に相当する非違行為をした職員が通常の退職をし、退職後に禁錮以上の刑に処せられることがなかった場合にも当該元職員から退職手当を返納させることができるようにするとすれば、その場合の返納の法的な根拠は、現行制度において在職中の行為について禁錮以上の刑が確定して返納させる場合と同じく公務員法制上の制裁であると解することができる。
- ③ しかし、公務員法制上の制裁であると解すると、非違行為を行った本人が死亡している場合、退職手当の遺族への支給制限や相続人からの返納の制度を設けることは、論理的にあり得ない。

¹² 第1回配付資料1-2「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」参照
第2回配付資料4-2「恩給法における受給権失格等の規定について」参照

- ④ 一方、退職手当の性格をみると、退職手当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（前出3.（1）参照）されており、公務員としての規律に違反し、公務に対する国民の信頼を著しく損ねた場合には、支給制限・返納は公務員法制上の制裁ではなく、当該職員については、公務における過去の功績が没却されて報償を与えるに値せず、退職手当を受給する権利がそもそも発生しないと考えることも可能であろう。このように理解すれば、不祥事を起こして過去の功績が全て没却される者の遺族については、職員本人と同様に退職手当を受給する権利は発生しないと考えることができるであろう。また、相続人からの返納については、相続人が得た退職手当には法律上の原因が無い、ないしは、当該元職員からそもそも返納させられるべき退職手当が相続されたと考えられることから、その相続した退職手当は法律上の原因無くして得られた不当利得であって返還されなければならないとすることも考えられないわけではない。
- ⑤ しかしながら、3.（1）で述べたように退職手当には勤続報償という性格以外にも、職員やその遺族の退職後の生活の保障、退職後の新生活への転換のための資金という性格、すなわち賃金の後払いともいえるべき要素があることは否定できない。したがって、以上のように、退職手当の支給制限は功績の没却という考え方、返納は功績の没却に伴う不当利得という考え方だけで理解し、懲戒免職処分に相当する非違行為があった以上、いつでも誰に対してでも一律に退職手当の全額を支給制限し、又は返納をさせるべきであるとするには無理がある（4.（3）、（4）参照）。
- ⑥ 以上のように、退職手当の支給制限・返納の法的な根拠を公務員法制上の制裁とする考え方及び過去の功績の没却に伴う不当利得とする考え方には、支給制限・返納の根拠としてそれぞれ限界があるが、基本的には、双方を含むものとして制度設計をすることは、法的にみて可能と考える。
- ⑦ なお、公務員法制上の制裁とする考え方については、遺族への支給制限や相続人からの返納の制度は、元職員という人に対する非難だけではなく、非違行為を理由とする、元職員あるいは遺族や相続人の退職手当を受け取る地位・権利に対する処分として構成することも可能であるという意見があった。
- ⑧ こうした法的な整理を踏まえての、新たな支給制限・返納制度の具体的な在り方については、「4. 支給制限・返納制度の内容」に整理した。

4. 支給制限・返納制度の内容

(1) 返納事由の拡大とその範囲

非違行為の発覚時点の相違により退職手当の取扱いが不均衡であることを是正するために、在職中の非違行為について禁錮以上の刑が確定した場合に限定されている返納事由を懲戒免職処分に相当する在職中の非違行為が退職後に明らかになった場合にも拡大すべきである。「懲戒免職処分に相当する非違行為」の具体的内容は、事例の積み重ねを経て明確化されるべきであると考えられる。

返納事由の拡大に当たっては、後述する一部返納制度（4.（3）、（4）参照）を適用する必要がある場合もあると考えられる。

- ① 現行の退職手当制度においては、支給制限・返納は、禁錮以上の刑の確定又は懲戒免職処分が前提とされている。退職後であっても、在職中の非違行為について禁錮以上の刑が確定すれば、支給済みの退職手当は返納させられる。一方、懲戒免職処分に相当する非違行為が退職後に発覚した場合にも、公務員の身分を離れた元職員に対しては懲戒免職処分を行うことができず、退職手当を返納させることができない。
- ② 民間においては、退職金の支給制限・返納の要否を懲戒解雇と連動させずに別途判断しているところが多い。一方、就業規則において、「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」といった規定を設け、これを当該事由が退職金支給後に発覚した場合の返還請求の根拠としているところがある。また、懲戒解雇に相当する事由が発覚した場合の返還規定を就業規則に明示的に設けているところもある。¹³
また、地方公共団体においても、同様の規定が置かれている条例がある。¹⁴
- ③ 国家公務員についても、懲戒免職処分に相当する在職中の非違行為が退職後に明らかになったことを、退職手当の返納事由に加えることとし、非違行為の発覚時点が異なることによる取扱いの不均衡を是正することが適当と考えられる。この返納制度は、公務員の身分を有することを前提としている現行の懲戒制度とは異なる、国家公務員退職手当法独自のものとして整備することが適当であると考えられる。

¹³ 参考資料7「「就業規則モデル条文 上手なつくり方、運用の仕方」（日本経団連出版）（退職金部分の概要）」参照

第2回配付資料2-4「解説 リスクを回避する 就業規則整備10の知恵（抄）（「労政時報」第3694号/07.1.26）」参照

第3回配付資料3「現行労働法制・企業年金法制の枠組みと裁判例の動向（森戸委員）」参照

第4回配付資料1-1「民間企業における従業員の不祥事と退職金の取扱い（安西弁護士）」参照

¹⁴ 京都市職員退職手当条例（第2回配付資料3-6「京都市における職員が退職した後に在職期間中の犯罪が発覚した場合の退職手当の支給制限措置及び返納処分について」参照）。

- ④ 退職手当の返納を求める「懲戒免職処分に相当する非違行為」が何かについては、あらかじめ網羅的に記述することが困難であるから、「懲戒免職処分に相当する非違行為」という枠組みを設定した上で、その具体的な内容は事例の積み重ねの中で明確化されるべきであると考えられる。
- ⑤ 懲戒免職処分に相当する在職中の非違行為を理由とする返納制度を設ける場合には、退職手当が現実に果たしている生活保障、生活転換資金としての機能も踏まえ、また、返納させる時点では既に退職手当が費消されている場合が少なくないことにも留意し、例えば、退職後の経過年月、家庭の経済状況等、諸般の事情を総合的に考慮して、後述する一部返納制度（４．（３）、（４）参照）を適用する必要がある場合もあると考えられる。

(2) 返納事由を拡大する場合の範囲（退職後の非違行為）

退職後であっても、守秘義務等、職員であったことにより課される義務に対する違反を退職手当の返納事由とすることにより、その抑止効果が期待できる。しかし、公務員の身分を離れた元職員に対して、公務員としての規律を課すことは制度的に難しいこと、退職後の非違行為を理由として不当に利得したと説明することはできないこと、元職員としての義務に対する違反については刑事罰等が設けられていることも踏まえると、退職後の非違行為にまで返納事由を拡大することは適当でないと考えられる。

- ① 現行の退職手当制度においては、退職手当は退職までの勤務に対する評価に基づき支給されるものであり、返納事由となる禁錮以上の刑の確定に係る非違行為も、在職中になされたものに限られている。
- ② 一方で、公務員不祥事をなくし、国民の信頼を回復する観点からは、守秘義務違反など、在職中の行為と切り離せない退職後の非違行為についても、退職手当の返納事由とすべきではないかとの考え方がある。
- ③ しかし、公務員としての規律の維持を目的とする公務員法制上の制裁を、公務員の身分を離れた元職員の義務違反に対して加えることは、理論的に難しい。また、退職手当を受給する権利は退職によって発生しており、退職後にどのような行為が行われたとしても、退職手当を不当に利得したことにはならない。さらに、職員であったことにより課される義務の違反の抑止については、一般の市民社会秩序に関する刑事罰等が課されることをもって十分に担保されていると考えられる。これらの理由により、退職後の非違行為にまで返納事由を拡大することは適当でない。

(3) 支給制限制度の在り方

現行の退職手当制度において、懲戒免職処分の場合には一律に退職手当の全額が不支給とされるが、その他の懲戒処分を受けた後に退職をしても原則として全額支給されることについては、差が大きすぎるのではないかという疑問がある。したがって、懲戒免職処分の場合に非違の程度等に応じた一部支給制限が可能となるような制度を創設することが適当である。その場合には、禁錮以上の刑が確定して失職した場合でも執行猶予が付されているとき等には、一部支給制限を可能とすることも併せて考えるべきである。

一部支給制限制度が創設される場合、それに対応した返納制度を創設することも必要になる。

- ① 不祥事を起こした職員に対する退職手当の支給制限は、現行の退職手当制度においては、懲戒処分と連動した取扱いとなっており、懲戒免職処分の場合には一律に全額不支給、その他の処分の場合には、仮に処分後退職をしても原則として全額支給とされている。国家公務員の退職手当の性格が、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する複合的なものだとすると、在職中の功績が没却されたからといって直ちに生活保障や賃金後払いを全くしなくてよいということにはならない。また、勤続報償としての要素が強いものだとしても、公務員としての規律違反に対する公務員法制上の制裁という考え方に立てば非違の程度に応じて均衡のとれた制裁とする必要があり、功績の没却という考え方に立っても、本人の過去の功績の度合いと非違行為によってそれが没却される程度とを比較衡量する必要があると考えられる。
- ② 民間においては、懲戒解雇の場合であっても、一律全額不支給とはせずの一部を支給する規定を設けているところがあり、裁判事例においても、懲戒解雇により退職金が全額支給されなかった事案について、懲戒解雇は認めつつも、退職金は諸般の事情を考慮し、部分的に支給するよう命じたものが少なくない。¹⁵
- ③ 現行の退職手当制度においては、懲戒免職処分とその他の懲戒処分(停職、減給、戒告)では、退職手当制度上の効果が大きく異なり、差が大きすぎるのではないかという疑問がある¹⁶。したがって、懲戒免職処分をする場合であっても、退職手当

¹⁵ 参考資料6「民間企業における退職金の支給制限について」参照

参考資料8「民間企業における退職金の取扱い(支給制限率)についての判例」参照

第2回配付資料2-1「企業内の懲戒処分の実態に迫る」参照

第3回配付資料3「現行労働法制・企業年金法制の枠組みと裁判例の動向(森戸委員)」参照

第4回配付資料1-1「民間企業における従業員の不祥事と退職金の取扱い(安西弁護士)」参照

¹⁶ 第3回配付資料3「現行労働法制・企業年金法制の枠組みと裁判例の動向(森戸委員)」参照

については非違の程度等に応じた一部支給制限が可能となるような制度を創設することが適当である。

- ④ また、現在、禁錮以上の刑が確定して失職した場合も退職手当は一律に全額不支給とされているが、執行猶予が付されているとき等には、一部支給制限を可能とすることを併せて考えるべきである（４．（４）参照）。
- ⑤ 一部支給制限を可能とすると、懲戒免職処分の場合の退職手当の取扱いが現行の全額不支給よりも緩和されることになるという意見もあり得る。しかし、現在、限界事例について、懲戒免職処分とした場合には退職手当が一律に全額不支給となり、職員の受ける不利益があまりにも大きいことから、例えば自主的に退職を懲遷するなど、懲戒免職処分自体を避けがちな実態があるとも考えられ、一部支給制限制度の創設は、懲戒制度のより適切な運用に資すると評価することができる。
- ⑥ もっとも、現行の退職手当制度においても、懲戒免職以外の懲戒処分を受け３か月以内に退職した場合には、調整額相当部分（勤続年数等により算出される基本額に、在職中の職責に応じて加算される部分（基本額の最大６％程度））の退職手当を支給しないとする制度¹⁷が存在する。これについては、その理論的根拠が必ずしも明確でないこともあり、新たな一部支給制限制度の創設に伴い、廃止することも検討すべきである。なお、廃止した場合には、懲戒免職以外の懲戒処分については、一部支給制限制度の対象外となる。
- ⑦ なお、一部支給制限制度が創設される場合、それに対応する一部返納制度を創設することも必要になる。

¹⁷ 第１回配付資料１０「退職手当の調整額について」参照
第２回配付資料４－１「各省各庁等における支給制限・返納等の件数」参照

(4) 一部支給制限制度を創設した場合の基準

一部支給制限を行う際の基準については、懲戒処分の指針と同様に、考慮要素を列挙したものとならざるを得ないと考えられる。ただし、退職手当が現実に果たしている生活保障、生活転換資金としての機能も踏まえ、退職手当独自の考慮要素を加える必要がある。また、禁錮以上の刑が確定して失職した場合には、執行猶予が付されているかどうか等を考慮することも考えられる。

一部返納をさせる際の基準についても一部支給制限制度に準じて設ける必要がある。

- ① 一部支給制限の基準をあらかじめ非違の程度等に応じた算式として定めることは、技術的に困難であるとともに、個別具体的な事案に即した対応を妨げかねない。したがって、例えば、人事院による懲戒処分の指針¹⁸のように、考慮要素を列挙し、個別具体的な情状酌量の余地を持たせた判断が行えるような基準とすべきであると考えられる。個々の事案に対する具体的な支給割合は、諸般の事情を考慮した事例の積み重ねによって判断されていくことになる。
- ② 基準に盛り込むべき考慮要素としては、非違行為の態様及び結果、故意又は過失の度合い、非違行為を行った職員の職責、他の職員及び社会に与える影響、過去の非違行為の有無、日頃の勤務態度、非違行為後の対応等、懲戒処分の指針¹⁹に示されているものがまず考えられる。このほか、退職手当が現実に果たしている生活保障、生活転換資金としての機能も踏まえ、家庭の経済状況等、退職手当独自の観点から考慮されるべき要素をも含めるべきであると考えられる。
- ③ また、諸外国や民間における事例のように、私生活上の行為と業務上の行為とを分けることが考えられる。ドイツにおいては、職務外の非違行為に関する認定は、職務上の場合よりも慎重に行うべきであることが法定されている。²⁰ これに対しては、私生活上の行為についても、公務員として全体の奉仕者たるにふさわしくあるべしという規律が守られるべきではないか、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の対象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とといった考え方もある。

¹⁸ 参考資料【関係法令】「懲戒処分の指針について（平成12年職職68号）」参照
第6回配付資料8「懲戒の指針（標準例）と懲戒免職の具体事例」参照

¹⁹ 注18参照

²⁰ 参考資料8「民間企業における退職金の取扱い（支給制限率）についての判例」参照
参考資料9「諸外国における退職給付の支給制限等の概要」参照

第3回配付資料3「現行労働法制・企業年金法制の枠組みと裁判例の動向（森戸委員）」参照
第5回配付資料1「ドイツにおける公務員および公務員退職後の懲戒制度の概略（山本委員）」参照

- ④ さらに、現行制度では、懲戒免職処分の場合のみならず、禁錮以上の刑が確定したことにより失職した場合には、執行猶予²¹が付されているかどうか等にかかわらず、退職手当は全額不支給となる。刑事裁判実務においては、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という実態等を踏まえ、これらの点を考慮した取扱いとすることも可能と考えられる。²²
- ⑤ なお、一部返納制度についても一部支給制限制度に準じて基準を設ける必要があると考えられる。ただし、当該基準の設定に当たっては、退職後の経過年月、家庭の経済状況等、諸般の事情を踏まえるべきであると考えられる。

²¹ 第7回配付資料6「執行猶予について」参照

²² 第8回配付資料1「刑事法的観点からの留意点（東京大学 川出教授）」参照

(5) 遺族への支給制限制度及び相続人からの返納制度

現行の退職手当制度では、死亡退職の場合には支給制限されず、退職後に本人が死亡した場合に相続人から返納させることはしていないが、懲戒免職処分等の場合と均衡を欠いているという指摘がある。

死亡退職の場合の支給制限制度は可能であるとしても、退職後に本人が死亡した場合に相続人から返納させることは、時の経過、退職手当の生活保障としての機能、執行の観点などを考慮すると、制度化は困難であるとする考え方がある。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るから、死亡退職の場合の支給制限を制度化できるのであれば、相続人からの返納制度も設けることができるとの考え方もある。

また、遺族や相続人には非違行為について責任が無いことから、強制的な制度ではなく、退職手当の受給権の放棄や自主的な返納を可能とする規定を設け、遺族や相続人に自主的な対応を促し、その判断に任せるべきであるという考え方もあった。

*この問題は、なお検討を深めるべき事項として残されているところである。

- ① 現行の退職手当制度では、職員が非違行為を行った後、懲戒免職処分や禁錮以上の刑が確定する前に死亡により退職した場合には、その遺族に対して退職手当が全額支給される。また、退職手当支給後に在職中の非違行為が発覚した元職員が死亡した場合にも、遺族に対して支給された退職手当の返納を命じることはできない（退職手当は相続財産の一部をなす）²³。これらのことが懲戒免職処分とされた場合や禁錮以上の刑が確定した場合との均衡を欠いているという指摘がある。なお、東京都は、昨年10月、死亡により退職した場合の遺族への支給制限を条例化した²⁴。
- ② 遺族や相続人を支給制限や返納の対象とすることは、公務員の非違行為を抑止する効果を期待できると同時に、国民感情に合致するのではないかという考え方もある。しかし、㉞ 刑事事件の公判中に被告人が死亡した場合には公訴が棄却されること、㉟ 諸外国においても死亡した者の遺族や相続人から退職金を返還させる制度はみられないこと²⁵、㊱ 民間企業の就業規則は、本人との労働契約の内容を規定するものであり、遺族や相続人についてまで拘束する規定を置くことは考えられ

²³ 第7回配付資料8「現行制度における死亡した職員に対する退職手当の取扱い」参照

²⁴ 第2回配付資料3-5「東京都における重大な非違行為を行った死亡退職者等の遺族への退職手当の支給制限措置について」参照

²⁵ 参考資料9「諸外国における退職給付の支給制限等の概要」参照

第7回配付資料16「フランスにおける年金制度の支給制限等（第5回会合における質問事項について）（新潟大学 下井教授 追加委託調査）」参照

ないこと、㊤ 非違行為について責任の無い者を社会的に矢面に立たせることには疑問が残ること等から、慎重な検討が必要である。

- ③ 職員が非違行為を行った後、死亡により退職した場合に退職手当を遺族に支給しない制度は設けることが可能であるが、退職後に死亡した場合に、既に支給した退職手当を相続人から返納させることについては、制度化が困難であり、慎重に検討すべきであるという意見があった。これは、これから支給される場合と既に支給された場合とでは、法的安定性の観点から保護されるべき権利の性格が異なるという考えが背景にある。また、死亡により退職した場合は、死亡時に職員が在職しているため、死亡に先立って支給制限事由に該当する非違行為のあったことを在職時の懲戒権者が客観的な証拠に即して容易に認めることができる場合もあると考えられるのに対し、退職後に死亡した場合については、㊶ 時間の経過もあり、本人不在の中で非違行為の有無を客観的に判断することが困難となる場合が多いと考えられること、㊷ 遺族や相続人の生活資金として退職手当が費消されている可能性が高いこと、㊸ 退職手当に見合う財産が既に相続されており、相続人が複数いる場合など、返納命令の執行が手続的に困難な場合もあることなども理由となっている。
- ④ 一方で、死亡退職の場合の支給制限を制度化できるのであれば、相続人からの返納制度も設けることができるという考え方もある。これは、㊹ 非違行為に関する事実認定手続きの死亡時点での進行度によって返納させるか否かを判断すれば実務上も対応が可能なこと、㊺ 遺族に対する支給制限は制度化し、相続人からの返納は制度化しないとすると、支給権者が支払ったかどうかで遺族や相続人の権利が左右されることになり不合理であること、㊻ 事実上返納できない場合が多いからといって、返納させなくてよいということにはならず、諸事情を考慮して一部返納を広く認めることや、返納させる期間を限定する制度によって対応することもできることなどを理由とする。
- ⑤ なお、遺族や相続人には非違行為について責任が無いことから、強制的な制度ではなく、退職手当の受給権の放棄や自主的な返納を可能とする規定を設け、遺族や相続人に自主的な対応を促し、その判断に任せるべきであるという考え方もあった。これに対しては、世論などの社会的な圧力により、権利放棄や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とする意見や、支給制限や返納を必要と考えるのであれば、遺族や相続人の自主的な判断に任せるのではなく、制度化して事実認定を慎重に行い、公平な執行を担保すべきであるとする意見があった。また、本人が死亡した場合の支給制限・返納制度を設けた場合でも、退職手当の受給権の放棄や自主的な返納は実態としてはあり得ることから、それらを可能とする規定を整備した上で、運用に当たっては、遺族や相続人の自主的な対応を待つべきであるとの意見があった。

(6) その他

退職手当の返納事由の拡大に伴う付随的な論点は、以下のとおりである。

- ア. 禁錮以上の刑の確定以外の場合の返納命令を行い得る期間の限定がある。これについては、退職手当をめぐる権利についての法的安定性の確保などの観点から、返納命令についても行い得る期間を限定すべきである。その具体的な期間については、公訴時効や不当利得返還請求権の時効などの期間制限の目的が類似する制度の期間や、退職手当が果たす機能などを踏まえたものとする。
- イ. 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、新たな支給制限・返納制度全体との整合性に留意しつつ、技術的な観点から整理すべきものである。
- ウ. 特別職の国家公務員の取扱いについては、同様の技術的な観点からだけでなく、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。

[返納命令を行い得る期間]

- ① 退職手当の返納事由を拡大する場合、退職後どの程度時間が経過するまで非違行為を追及して返納命令を行うかという、期間に関する論点がある。
- ② この問題については、㉗ 退職手当には、生活保障としての性格や、生活転換資金としての機能があることを踏まえ、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ることにより法的安定性を確保する必要があること、㉘ 退職後、長期間が経過してから在職中の非違行為について事実認定を行うことは、証拠の散逸により困難であること、㉙ 禁錮以上の刑に係る非違行為について公訴時効がある²⁶こととの均衡をとる必要があること、㉚ 現実問題として、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り返納が困難な場合があることから、今般、新たに拡大する返納事由による返納命令についても期間を限定すべきである。
- ③ 具体的な期間については、公訴時効や不当利得返還請求権の時効など、他の期間についての制度²⁷のうち、制度目的が類似しているものの期間を参考とすることが考えられる。また、その起算点については、退職手当を受給する権利が発生する退職の日とすることが適当と考えられる。

[出向中の行為]

- ④ 地方公共団体、独立行政法人等への出向中における非違行為については、当該出

²⁶ 第9回配付資料3「主な公務員の職務関連犯罪とその公訴時効」参照

²⁷ 第7回配付資料1「退職手当請求権等の時効」参照

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、退職手当の支給制限・返納事由の対象とすべきであると考えられる。²⁸

[一時差止め制度等との整合性]

- ⑤ 現行の一時差止め制度や起訴による不支給制度は、禁錮以上の刑が確定した場合に退職手当の返納を命ずることを前提として設けられているので、新たな支給制限・返納制度全体と整合的になるよう技術的な整理が必要である。²⁹

[特別職]

- ⑥ 国家公務員退職手当法の適用はあるが、国家公務員法又は同法に準じた法律に基づく懲戒処分制度が無い特別職の職員に関する取扱いについては、技術的な観点から整理するとともに、特別職の職員の在り方全体に関する議論を要するため、今後の中長期的な検討課題とすべきである。³⁰
- ⑦ 次の「5. 支給制限・返納処分の手続」においては、新たな支給制限・返納を行う場合の手続きの在り方について考えを示した。

²⁸ 第7回配付資料1-2「異動した職員に対する懲戒処分」参照、資料1-3「一般職の職員が国の機関以外で勤務する場合の適用法令等（未定稿）」参照

²⁹ 第7回配付資料1-5「現行の一時差止め制度等」参照

³⁰ 第7回配付資料1-4「特別職における退職手当の支給制限事由」参照

5. 支給制限・返納処分の手続

返納事由を懲戒免職処分に相当する在職中の非違行為に拡大する場合は、手続きの適正性を確保する観点から、各省各庁に共通する専門的な第三者機関が関与することが適当と考えられる。元職員の権利を尊重し、行政の恣意を排除する観点からは裁決機関型とすることが望ましいが、懲戒処分手続との均衡や、責任の所在という観点からは諮問機関型とするのが適当である。

遺族への支給制限や相続人からの返納を制度化する場合にも、上記と同様に専門的な諮問機関の議を経る仕組みとする。

一方、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が合理的と考えられる。

このように、支給制限・返納の内容に応じて、専門的な第三者による諮問機関型と各省各庁が直接処分を行う直接処分型との複合的な制度を構築することが適当であると考えられる。

これに対しては、各省各庁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。

- ① 現行制度においては、退職手当の支給は、法律上の基準に基づき算出される額を事実行為として支払うものであり、退職手当の支給制限も法律上の不支給事由に該当する場合に当然に不支給となる事実行為とされ、行政庁の処分は介在しない³¹。一方、退職手当の返納命令は、各省各庁の長等による行政処分とされている。退職手当の支給制限・返納は、懲戒免職処分と禁錮以上の刑の確定を前提としているが、懲戒免職処分は各省各庁の懲戒権者が判断し、禁錮以上の刑は裁判手続により確定する。
- ② 返納事由を懲戒免職処分に相当する在職中の非違行為に拡大する場合は、被処分者が被る不利益の大きさや公務員の身分を離れた元職員に対する処分であることを踏まえると、手続きの適正性を高める必要があり、懲戒手続よりも慎重な手続きとすることに合理性がある。また、各省各庁に共通する専門的な機関が関与することにより、事実認定の事例が蓄積され、より公平な処分が可能となる。したがって、各省各庁から独立した専門的な第三者機関が処分に関与することが適当と考えられる。
- ③ この場合、元職員の権利を尊重し、行政の恣意を排除する観点からは裁決機関型の第三者機関を設けることも考えられないわけではない。しかし、懲戒処分が直接処分型であることとの均衡や、在職していた各省各庁が事実関係を最も知悉し、ま

³¹ 第8回配付資料8「一般職の職員に対する退職手当支給義務者と原任命権・懲戒権者」、資料9「現行の退職手当法上の行為とその手続」参照

た、服務に責任を持つ立場にあることから、各省各庁からの諮問を受けて答申を行う諮問機関型が適当であると考えられる。³² なお、事実関係についての具体的な調査は、在職中の非違行為について情報を有する各省各庁が行うものとするのが現実的であるが、諮問機関にも自ら行う権限を付与することが必要と考えられる。

- ④ 遺族への支給制限や相続人への返納命令を行う場合にも、本人が不在の中で事実認定を適正に行う必要があることから、上記と同様に専門的な諮問機関の議を経ることが適当である。
- ⑤ 一方、一部支給制限制度を創設する場合には、各省各庁の裁量を伴う行政処分とすることになるが、懲戒処分手続よりも慎重な手続きとする必要性に乏しく、各省各庁において懲戒処分と併せて判断する仕組みとすることが合理的である。なお、その場合であっても、退職手当制度の所管大臣が、実務上処分の整合性を図る観点から指針を示すことが適当である。また、全額支給制限のときも含めて処分例を取りまとめる仕組みも考えられる。
- ⑥ このように、支給制限・返納の内容に応じて、専門的な第三者による諮問機関型と各省各庁が直接処分を行う直接処分型との複合的な制度を構築することが適当であると考えられる。
- ⑦ これらについては、懲戒処分と同じく、職員の服務状況について把握している各省各庁が、自己の責任において、一貫して手続き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。
- ⑧ いずれの場合でも、被処分者が処分に不服がある場合には、裁判で争うことがもとより可能であるが、行政不服審査法により簡易迅速な救済を求めることも考えられる。
- ⑨ 公務員の身分を離れた元職員による在職中の非違行為については、追及するための端緒情報の収集や事実認定が困難と考えられることから、捜査当局等からの情報提供を可能とする仕組みを別途検討するべきである。

³² 参考資料 10 「行政処分における典型モデル」参照