

# 報 告 書

平成20年6月4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                          | 3  |
| 1. 検討の視点・範囲                   | 5  |
| 2. 現行制度の問題点                   | 5  |
| (1) 現行の支給制限・返納制度              | 5  |
| (2) 現行制度の問題点                  | 6  |
| 3. 支給制限・返納の考え方                | 7  |
| (1) 退職手当の性格                   | 7  |
| (2) 支給制限・返納の法的な根拠             | 7  |
| 4. 返納事由の拡大                    | 8  |
| (1) 返納事由の拡大                   | 8  |
| (2) 返納事由の拡大の範囲                | 9  |
| (3) 返納命令を行いうる期間               | 10 |
| (4) その他                       | 10 |
| 5. 遺族への支給制限制度及び相続人からの返納制度の創設  | 11 |
| (1) 制度整備の必要性                  | 11 |
| (2) 制度整備に当たっての留意点             | 11 |
| (3) 遺族への支給制限制度及び相続人からの返納制度の創設 | 12 |
| (4) その他の意見                    | 13 |
| 6. 一部支給制限制度の創設                | 13 |
| (1) 支給制限制度の在り方                | 13 |
| (2) 一部支給制限の基準                 | 15 |
| (3) 一部返納制度の整備                 | 15 |

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 7. 支給制限・返納処分の手続 .....          | 16 |
| (1) 専門的な第三者機関による事実認定の必要性 ..... | 16 |
| (2) 第三者機関の機能等 .....            | 16 |
| (3) その他 .....                  | 17 |

## 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）<sup>1</sup>により、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15回にわたる会合を重ねてきた。その間、民間企業における退職金実務や地方公共団体の退職手当制度、さらに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<sup>2</sup>を行い、平成20年4月18日には、それらについての一通りの検討結果を「中間とりまとめ」として公表し、広く各層から意見等を募った。

本報告書は、「中間とりまとめ」に寄せられた意見等を踏まえつつ、退職手当の新たな支給制限・返納制度の在り方について、さらに議論を深め、その結果について最終的に取りまとめたものである。

本報告書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. 返納事由の拡大」では、返納事由を退職手当の支給後に懲戒免職処分に相当する行為が発覚した場合にまで拡大すべきこと、「5. 遺族への支給制限制度及び相続人からの返納制度の創設」では、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・返納の対象とすることも可能とすること、さらに、「6. 一部支給制限制度の創設」では、全額ではなく一部についての支給制限・返納を可能とすべきことについて、関連する諸課題等にも言及しつつ、提言を行った。

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の在り方につき、「7. 支給制限・返納処分の手続」において、専門的な第三者機関の関与などの指針を示した。

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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、政府において、本報告書を踏まえ、退職手当の支給制限・返納制度の整備を行い、公務に対する国民の信頼確保に資することを期待する。

(本検討会の開催経緯・実績、配付資料、議事録、中間とりまとめ及び寄せられた意見等については、以下のページを参照されたい。

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_03/shingi\\_kenkyu/kenkyu/komuin\\_taishoku/index.html](http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/komuin_taishoku/index.html))

## 1. 検討の視点・範囲

- 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。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、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)<sup>3</sup>において官民の人材交流や能力実績に応じた処遇の観点から、退職手当制度の見直し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<sup>4</sup>や諸外国の関連制度<sup>5</sup>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<sup>6</sup>。

## 2. 現行制度の問題点

### (1) 現行の支給制限・返納制度<sup>7</sup>

- ① 現行の退職手当制度では、昭和28年の法制定時より、職員が懲戒免職処分を受けた場合や、職員が禁錮以上の刑に処せられたこと等により失職した場合には、退職手当を支給しないこととなっている。また、職員が起訴され判決が確定する前に退職した場合には、退職手当は支給せず、その後、禁錮以上の刑に処せられないことが確定したときに支給する。

---

<sup>3</sup> 国家公務員制度改革基本法案第7条及び第10条参照

<sup>4</sup> 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」、第2回配付資料2-1「企業内の懲戒処分の実態に迫る」、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

<sup>5</sup> 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(未定稿)」参照

<sup>6</sup> 第6回配付資料7「懲戒処分について」、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

<sup>7</sup> 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

- ② 昭和60年の法改正により、退職手当の支給後に退職者が在職期間中の行為について禁錮以上の刑に処せられた場合は、退職手当の返納を命ずることができるとされた。併せて、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には、退職手当は支給せず、その後、禁錮以上の刑に処せられないことが確定したときに支給することとされた。
- ③ さらに、平成9年の法改正により、退職者が在職期間中の行為に係る刑事事件について逮捕されたとき、又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可能となっている。この場合には、禁錮以上の刑に処せられないことが確定したとき、又は退職の日から1年以内に起訴されないときは、支給される。

## (2) 現行制度の問題点

現行制度の問題点として、以下が挙げられる。

### ① 懲戒免職処分に相当する非違行為が支給後に発覚した場合

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行われるにもかかわらず、退職手当の支給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ない。このため、在職中に非違行為が発覚し懲戒免職処分となった場合との不均衡が生じている。

### ② 不支給に相当する非違行為を行った職員が死亡退職した場合等

現行の退職手当制度では、懲戒免職処分又は禁錮以上の刑の確定が支給制限又は返納の要件となっている。このため、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が死亡した場合には、退職手当は国家公務員退職手当法上の遺族に、当該職員が退職後、退職手当支給前に死亡した場合は、民法の規定による相続人に全額支給される。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、退職手当は相続財産の一部として相続人に相続され、退職手当の返納を命じることができない。<sup>8</sup> したがって、在職中に非違行為を行った職員や元職員について、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これらの処分や刑の確定に先立って死亡した場合とで均衡を欠いている。

---

<sup>8</sup> 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

③ 一律に全額を不支給としている支給制限制度等

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<sup>9</sup>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（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。

### 3. 支給制限・返納の考え方

現行制度の問題点（2.（2）参照）を踏まえ、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、以下に整理した。

#### （1）退職手当の性格

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<sup>10</sup>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、退職後の生活のための生活転換資金<sup>11</sup>として使われている面など、退職手当の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。

#### （2）支給制限・返納の法的な根拠

① 現行の退職手当の支給制限・返納制度については、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、明治時代は、刑罰における附加刑としての公権剥奪により失われ、その後、大正時代以降は、恩給法上の制度として懲戒免職処分又は禁錮以上の刑により失われることとされてきた歴史的経緯<sup>12</sup>とも整合する。

<sup>9</sup> 第1回配付資料11「失業者の退職手当と返納について」参照

<sup>10</sup> 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

<sup>11</sup> 第1回配付資料15「「国家公務員退職手当制度懇談会」報告（抄）（平成12年6月）」参照

<sup>12</sup> 第1回配付資料12「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」、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



- ② 公務員法制上の制裁には、非違行為を行った個人を非難する側面とともに、退職手当が持つ勤続報償としての性格を前提に、非違行為により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しないものと評価して、当該職員の退職手当を受け取る地位ないし権利を否定する側面もあると考えることができる。このように理解すれば、元職員本人に対する支給制限は、非違行為を行った個人に対する非難と非違行為による当該職員の過去の功績の没却の両面から説明することができる。また、退職後に懲戒免職処分相当の事由が発覚した場合の元職員からの返納についても、非違行為を行った個人に対する非難のほか、非違行為により当該個人の過去の功績が没却され、退職手当には法律上の原因が無くなることから、その受領した退職手当が不当利得に当たると考えることができる。
- ③ 元職員の遺族や相続人に対しては、元職員の非違行為を理由に非難を加えることはできない。しかし、功績の没却という側面からは、不祥事を起こした職員のみならず、その遺族についても、職員本人と同様に退職手当を受給する権利を否定す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、非違行為により職員の公務員としての過去の功績が没却されて、当該職員が受領した退職手当には法律上の原因が無くなるため、言い換えると、当該元職員がそもそも返納すべきであった退職手当が相続されたのであって、その相続した退職手当は法律上の原因が無いと、同様に、当該相続をした退職手当が不当利得に当たると考えることができる。
- ④ 以上のように、公務員法制上の制裁には、非違行為を行った個人を非難する側面と非違行為により当該個人の過去の功績が没却されるという側面があると理解すれば、現行制度の問題点を是正するために退職手当の支給制限・返納制度を設計することは、法的に可能であると考えられる。

#### 4. 返納事由の拡大

##### (1) 返納事由の拡大

- ① 現行制度においては、懲戒免職処分に相当する非違行為が退職手当の支給後に発覚しても、禁錮以上の刑が確定しない限り、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、支給済みの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、懲戒解雇に相当する事由が退職後に発覚した場合に退職金の返還を求めることを可能とするため、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、返還請求の

根拠としている例もある。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。<sup>13</sup> なお、地方公共団体においても、同様の規定を置いている条例がある。<sup>14</sup>

- ③ 国家公務員についても、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、懲戒免職処分に相当する在職中の非違行為が退職手当の支給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べきである。
- ④ 返納事由の拡大に当たっては、退職手当が現実に果たしている生活保障の機能も踏まえ、後述する一部返納制度（6.（3）参照）を適用する必要がある場合もあると考える。

## （2）返納事由の拡大の範囲

- ① 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」という枠組みを法定した上で、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（7.（1）②参照）。
- ② 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も、当該出向期間を退職手当の算出根拠となる勤続期間に通算する以上は、退職後にそれが発覚した場合、退職手当の返納事由の対象とすべきである。なお、当該非違行為が出向終了後、退職前に発覚し、懲戒制度上は懲戒免職処分とすることができない場合であっても、支給制限の対象とするのでなければ、制度として整合しない。<sup>15</sup>
- ③ 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については、退職手当の返納事由とすべきであるという考え方がある。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退職時に退職手当を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

---

<sup>13</sup> 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）」、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）」、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）」、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

<sup>14</sup> 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）

<sup>15</sup> 第7回配付資料1-2「異動した職員に対する懲戒処分」、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

対する違反については、一般に刑事罰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。

### (3) 返納命令を行いうる期間

- 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過去の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、㊦退職手当には、生活転換資金としての機能など、生活保障としての性格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、㊧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、証拠の散逸も考えられ困難であること、㊨禁錮以上の刑に係る非違行為について公訴時効がある<sup>16</sup>こととの均衡をとる必要があること、㊩現実問題として、退職手当が退職後の生活資金に充てられてきたことなどにより返納が困難な場合があることを考慮する必要がある。
- ③ このため、今般、新たに拡大する返納事由により返納命令を行いうる期間については、退職の日から一定の期間に限定すべきである。具体的な期間については、公訴時効や会計法上の不当利得返還請求権の時効<sup>17</sup>、会計書類や人事管理書類などの行政文書の保存期間など、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。

### (4) その他

- ① 現行では禁錮以上の刑が確定した場合に返納を命ずることを前提として設けられている一時差止め制度や起訴による不支給制度については、返納事由の拡大と整合的となるよう技術的な整理が必要である。<sup>18</sup>
- ② 国家公務員退職手当法の適用はあるものの、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、技術的な観点からの整理を行うことが必要であるが、併せて、特別職の職員の在り方全体に関する議論を要する問題でもあるので、今後の中長期的な検討課題とすべきである。<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> 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

<sup>17</sup> 第7回配付資料1.1「退職手当請求権等の時効」参照

<sup>18</sup> 第7回配付資料1.5「現行の一時差止め制度等」参照

<sup>19</sup> 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. 遺族への支給制限制度及び相続人からの返納制度の創設

### (1) 制度整備の必要性

- ① 現行の退職手当制度では、在職中に非違行為があっても、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（2. (2) ② 参照）。なお、東京都は、平成19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<sup>20</sup>。
- ② 昨今、公務に対する国民の信頼を著しく損ねる公務員の非違行為が発生している。これらは、職務に精励している公務員の全体からみれば、ごく一部のこととみられるが、このような不祥事の発生を未然に防止する制度を整え、もって国民の信頼を回復することが要請されていると考えられる。
- ③ したがって、制度の不均衡の是正という観点に加えて、非違行為発生を抑止効果を高めるために、遺族への支給制限制度及び相続人からの返納制度を導入することが適当である。
- ④ 遺族や相続人は、死亡した職員が本来持っていた退職手当を受け取る地位・権利が引き継がれるとの考え方に立てば（3. (2) ③ 参照）、職員や元職員に対する支給制限や返納と同様に、遺族や相続人を支給制限や返納の対象とすることについては、法的にも説明が可能であると考ええる。

### (2) 制度整備に当たっての留意点

- ① 他方で、遺族や相続人を支給制限や返納の対象とすることについては、㊦非難を加えるべき非違行為を行った本人が既に死亡しているため、その遺族や相続人を対象とした制度とせざるを得ないこと、㊧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、㊨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等を返還させる制度はみられないこと<sup>21</sup>、㊩民間でも遺族や相続人に退職金の返還を求める制度はほとんどみられないこと等から、その制度化や具体的な制度設計に当たっては、慎重な検討が必要である。
- ② とりわけ、元職員が死亡した後、既に支給した退職手当を相続人から返納させる制度を設けることについては、㊪時間の経過もあり、本人不在の中で非違

<sup>20</sup> 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

<sup>21</sup> 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（未定稿）」、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

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、⑦元職員のほか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、⑧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を考慮する必要がある。

- ③ 職員が在職中に死亡するなど、退職手当が未支給の場合には、②に指摘した事情もないことから、遺族への支給制限のみを制度化するという選択肢も考えられないわけではない。

(3) 遺族への支給制限制度及び相続人からの返納制度の創設

- ① 上述の(1)、(2)を踏まえ、慎重に検討した結果、本検討会としては、そのための手続を整備するとともに、特に返納については要件を限定した上で、遺族（職員が退職後、退職手当支給前に死亡した場合の相続人を含む）への支給制限のみならず、相続人（死亡退職の場合の遺族や、遺族の相続人を含む）からの返納制度を導入することが適当であるという結論を得た。上述の(2)①の留意点に関しては、⑦遺族や相続人は非違行為を行った者ではないことを踏まえ、個別の事案ごとに諸事情を考慮した運用が可能な制度とすることができること、⑧専門的な第三者機関への諮問を経ることにより手続の適正性を担保することができること、⑨諸外国の多くには、そもそも類似の退職手当自体がなく検討の参考とはなり得ないこと、⑩民間においても就業規則に返還規定を設けることができないわけではなく、また、一般に民商法上の債権債務関係は本人死亡後には相続人に承継されることを指摘できよう。

- ② 上述の(2)③のように、遺族への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、また、非違行為が重大であり、事実関係が明らかな場合であっても全く返納を求めることができず、不合理であることから、双方を制度化すべきである。ただし、時の経過、退職手当の生活保障としての機能、執行の困難さ等の問題に加え、相続人の返納命令に対する予見可能性をも考慮し、返納命令の対象は、元職員が死亡時点で既に起訴されているなど、非違行為に関する事実認定手続が開始されている場合に限定することや、相続放棄の選択が可能な期間内に返納処分の手続を開始しなければならないとすることなどが考えられる。このほか、民間においてほとんどみられない制度であることも踏まえば、返納命令の対象となる非違行為は、例えば、収賄など、公務員としての身分を前提としたもので、公務に対する国民の信頼を著しく損なうようなものに限定することも考えられる。

③ 実際の運用については、遺族や相続人は非違行為を行った者ではないことから、事実認定に当たって、専門的な第三者機関の関与により手続の適正性を担保する（7.（2）④参照）ほか、個別事案ごとに、家庭の経済状況等の諸事情を考慮して、後述する一部支給制限や一部返納（6.参照）、さらには返納を命じないことを認めることも必要である。なお、②で述べた、例えば、収賄など、公務員としての身分を前提としたもので、公務に対する国民の信頼を著しく損なうような非違行為であるかどうかについても、運用上の考慮要素とすべきであるという意見もあった。

#### (4) その他の意見

① 上述の(3)に対しては、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を設けることは妥当であるとしても、退職後に本人が死亡した場合の相続人からの返納については、時の経過、退職手当の生活保障としての機能、執行の困難さなども考慮し、強制的な制度ではなく、自主的な返還を可能とするにとどめるべきであるという意見もあった。その理由としては、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方のほか、本人が死亡した後に相続人からの返納まで求めなくても、国民の理解を得られるのではないかという考え方がある。

② さらに、遺族や相続人は非違行為を行った者ではないことから、支給制限・返納ともに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還を可能とするにとどめるべきであるという考え方もあった。

## 6. 一部支給制限制度の創設

### (1) 支給制限制度の在り方

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、その勤続報償としての要素を重視するとしても、退職手当の不支給という制裁を非違行為を行った個人に対する非難としてみた場合には、非違の重大性との間で均衡のとれたものとする必要があり、功績が没却され、退職手当を受け取る地位ないし権利が否定されるとする立場からも、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。(3.(2) 参照)

- 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、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。

22

- 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<sup>23</sup>。したがって、懲戒免職処分を行う場合であっても、退職手当については、全額不支給を原則としつつ、非違の程度等に応じて、その一定割合を上限として一部を支給すること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、刑事裁判実務においては、執行猶予<sup>24</sup>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、例えば、公務外の非違行為で執行猶予が付された場合には、一部支給制限とする余地がないかどうか併せて検討すべきである。<sup>25</sup>

- 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となり、適切でない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、例えば自主的な退職を促すなど、懲戒免職処分自体を避けている場合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）

---

<sup>22</sup> 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」、第2回配付資料2-1「企業内の懲戒処分の実態に迫る」、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）」、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

<sup>23</sup> 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

<sup>24</sup> 第7回配付資料6「執行猶予について」参照

<sup>25</sup> 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

の退職手当を支給しないとする制度<sup>26</sup>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、廃止することも検討すべきである。

## (2) 一部支給制限の基準

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<sup>27</sup>のように、考慮要素を列挙し、個別具体的に情状を酌量する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。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。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（7. (2) ⑤ 参照）。

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<sup>28</sup>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としての機能など、退職手当独自の観点から考慮されるべき要素を含めることや、外国や民間における事例<sup>29</sup>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。

## (3) 一部返納制度の整備

① 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整備<sup>30</sup>することも必要になる。

② 一部返納制度の基準については、一部支給制限制度に準じて設ける必要がある。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ことが運用上可能となるようにすべきである。

---

<sup>26</sup> 第1回配付資料10「退職手当の調整額について」、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

<sup>27</sup> 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）」、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

<sup>28</sup> 注27参照

<sup>29</sup> 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」、参考資料9「諸外国における退職給付の支給制限等の概要（未定稿）」、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）」、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

<sup>30</sup> 現行制度においても、支給した退職手当額から失業者の退職手当相当額を控除する一部返納制度がある（第1回配付資料11「失業者の退職手当と返納について」参照）。



## 7. 支給制限・返納処分の手続

### (1) 専門的な第三者機関による事実認定の必要性

- 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機械的に支払う事実行為であり、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支給しない事実行為とされ、行政庁の処分は介在しない<sup>31</sup>。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とすべきである。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である。なお、第三者機関の組織の在り方については、退職手当制度の対象となる公務員には、一般職のみならず、国会職員、裁判所職員等も含まれる<sup>32</sup>ことを踏まえて検討する必要がある。

### (2) 第三者機関の機能等

- ① 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、また、サービス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。<sup>33</sup>
- ② この場合、各省各庁において、退職後に在職中の懲戒免職処分相当の非違行為があったと判断した場合には、返納命令の要否や返納額について例外なく第三者機関に諮問することとすべきである。
- ③ 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であると考えられる。

<sup>31</sup> 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

<sup>32</sup> 参考資料2「国家公務員退職手当法が適用される国家公務員」参照

<sup>33</sup> 参考資料10「行政処分における典型モデル」参照

④ 遺族への支給制限や相続人への返納命令についても、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、上述の(1) ②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、この処分について懲戒処分手続よりも更に慎重な手続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、全額不支給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。

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。

### (3) その他

① 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。

② 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、情報の収集や事実認定が困難と考えられることから、行政機関間の可能な限りの協力が必要である。