

国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会（第5回）

平成20年2月13日（水）

【塩野座長】 それでは時間になりましたので、国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会、第5回会合を開催いたします。

本日は、諸外国における関連制度の紹介をしていただくということで、ドイツについては山本委員にお願いをしております。それからフランスについては新潟大学の下井教授に作成していただいた資料に基づいて事務局から説明をしてもらうということになります。

その後で、今後の検討論点につきまして、整理・確認を行いたいと思っておりますけれども、論点については、前回お約束したように、私と阪田代理それから事務局と相談して案をまとめておりますので、それを事務局から説明してもらい、忌憚のないご意見を伺って、今後の検討の素材にさせていただきたいと思っております。そういうことでよろしくお願いをいたします。それでは議事に入りますが、諸外国に関する説明に入る前に、まず前回、安西弁護士にご紹介いただいた、日経連による民間企業における退職金規程の参考規定について、事務局からご説明をお願いします。

【中島参事官】 資料5と、前回、安西弁護士からご紹介がありましたのが、本の抜粋がありますけれども、日経連の本から規定例ということでご紹介をいただきました。

その後、新しいものはないか、経団連にこの辺の今の状況をお伺いしたところ、かつて日経連の時代には、各社の人事担当者を集めて、労働関係の研究会をやり本にまとめていたということだそうですねけれども、その後、経団連になってからは、研究会という形ではなくて、専門家の弁護士の方をお願いをして、その下に本の抜粋がありますけれども、就業規則のモデル条文のような本を日本経団連として出版し、これを会員企業の参考に供しているということでした。

資料5として、では今日本経団連が各企業にどんなことを、参考として紹介しているか、事務局で本の要約をつくりましたので、これに沿ってご説明をいたします。

26ページをお開きいただければと思います。詳しくは下の現物の抜粋を見ていただければと思いますけれども、『就業規則モデル条文 上手な作り方、運用の仕方』ということで、中山慈夫弁護士、企業法務あるいは労働関係のご専門の弁護士の先生でございますが、2007年12月20日、つい最近出版した本でございます。

退職金というところがございまして、その中には我々が今検討しております退職金の不

支給・減額と懲戒解雇についても記述がございます。それによると、今までのヒアリング、あるいは森戸先生からのご紹介にもあったのと基本的には同じでございますけれども、本来使用者に退職金を支払う義務はないけれども、就業規則にあらかじめ支給条件を定めることにより、退職金は恩恵的なものではなく労働基準法上の賃金と見なされると。その上で退職金を不支給・減額し得るということを就業規則に定めると、使用者が退職金に功勞報償的な性格を付加したものととらえられ、不支給・減額事由はその功勞を抹殺するような背信行為自体とすべきであると。

一方で、懲戒解雇処分自体は、企業秩序維持・回復を目的とするものであり、本来、退職金不支給と論理必然的に結びつくものではないということで、懲戒解雇処分を退職金不支給事由とする規定では不十分だと。その裏にある行為自体を不支給事由にすべきだと書いておりまして、具体的に、懲戒解雇処分だけでなく懲戒解雇事由を不支給・減額要件とする規定を設けておけば、退職後に懲戒解雇に相当する行為が判明した場合、懲戒解雇はできない場合でも不支給・減額要件に該当し、退職金の不支給・減額が可能であると。

さらに、使用者の裁量で不支給措置を減額措置とすることができる旨を定めておけば、より適切な運用が可能であるとした上で、具体的な規定例として、この四角の中にありますように、「懲戒解雇された者、または懲戒解雇事由に相当する背信行為を行った者には、退職金の全額を支給しない。ただし、情状により一部減額して支給することがある」と。

さらに、返還規定についても本の中に記載がございまして、懲戒解雇事由を退職金の不支給・減額要件としておけば、退職後に当該事由が判明しても、不当利得に基づき退職金の返還を請求できるが、併せて返還規定も設けておくべきであるとした上で、一番下の四角にありますように、規定の例としては、「従業員が退職または解雇された後、その在職期間中に第〇条（退職金不支給事由）に該当する事実があったことが明らかとなったとき、会社はすでに支給した退職金の返還を当該従業員に求めることができる。」というようなことを示しております。次のページに関係部分の抜粋をつけております。

以上でございます。

【塩野座長】 それでは続きまして、議事次第の2つ目です。ドイツの関連制度について、山本委員から紹介をお願いします。

【山本委員】 それでは、資料1に基づきましてご説明申し上げます。

ドイツの公務員は大きく、官吏と一般職員とに分かれます。官吏とは、公法上の特別の

勤務関係に立つ公務員で、いろいろな恩恵も得られるかわりにさまざまな義務も負っているということがございます。

それに対しまして職員は4ページ一番末尾のところにBeschäftigteと書いておきましたけれども、かつてはAngestellteとArbeiterという二分だったのですが、最近この区別がなくなって、現在はBeschäftigteと言うようです。これは、一般の民事法に基づく雇用関係に立つ公務員で、労働協約等に特段の定めがなければすべて民事法に依拠して法律関係が動くということでございます。

懲戒制度について整ったものがあるのは官吏のほうですので、こちらについて主にお話をいたします。

官吏の懲戒につきましては、資料1の冒頭に書きましたように、連邦官吏懲戒法という法律がございまして、これに基づいて行われることとなります。2001年に大きな法改正があり、主に手続の部分の改正でございますけれども、これは後で簡単に述べます。

まず、主に懲戒の内容、対象等についてでございますけれども、退職官吏につきましては、在職中の非違行為、それから退職後における非違行為とみなされる若干の行為を行った者について懲戒がなされます。したがって、退職後の官吏にも懲戒が行われる仕組みになっております。

懲戒の種類ですけれども、一般の官吏につきましては、ここに書きました5種類、戒告、制裁金、減給、降任、免職がございまして、なお、制裁金は、最高で俸給月額までですので、懲戒のランクとしては軽いほうに入ります。

退職官吏につきましては、恩給の減額、これは最高で月額恩給の5分の1を減額し、最長3年まで減額する措置で、官吏の場合の減給にほぼ相当するものです。減給のところを見ていただきますと、やはり同じように、最高で月給の5分の1を減給、最長3年となっています。そして、減給につきましては、退職すると恩給の減額措置がとられますので、全くこの2つは対応していることとなります。

それから、恩給の停止は、官吏という免職に相当するものです。官吏の恩給は非常に高いわけですけれども、恩給が停止されますと、一般の社会保障年金のほうにこの官吏は組み入れられるようです。ですから、全く何ももらえなくなるわけではなく、一般の年金がもらえる状態になるようです。

懲戒の基準は、ここに書かれているとおりで、細かい定めにはなっておりません。

刑事手続・過料手続との調整規定が若干ございまして、ここにありますように、刑罰・

過料等を科されたのと同じ事実を根拠にして、戒告等、あるいは恩給の減額の措置はとられないといったことが定められております。それから、刑事手続や過料手続で無罪とされた事実を根拠とする懲戒措置は、行為が刑罰等の構成要件を満たさないけれども非違行為に当たる場合に限りとられます。

次の2ページ、期間制限といたしまして、例えば恩給の減額については、非違行為時から3年と期間が制限されております。それに対しまして、恩給の停止については、特に期間制限はありません。ただし、3ページの真ん中ほどに手続の終了について書かれておまして、官吏の死亡とございますので、官吏が死亡いたしますと、懲戒の手続は一切ストップするというところでございます。また、恩給等がもらえなくなってしまう事由として、失職、懲役1年以上とか、あるいは内乱罪などの懲役6カ月以上の確定判決があります。これは官吏としての権利を一切失いますので、恩給も受給できないと。ですから、それ以上懲戒の手続きは行わないといった趣旨でございますが、それに対して官吏の死亡は、それだけで手続の終了原因になるようです。

以上が主に懲戒の内容、対象等についてでございますけれども、こういった懲戒の法的性格がどう説明されているか、4ページの後ろから2つ目の項目に挙げておきました。

主には、刑罰等とのアナロジーで説明をするようです。ただし、懲戒はあくまで当該官吏、あるいは当該官吏集団を規律するものであり、一般国民等を規律するものではないので、刑罰とは明らかに違うという説明はされるのですけれども、しかし、例えば特別予防とか一般予防、あるいは官吏集団の清廉の維持、清廉への信頼の維持のために懲戒を行うと説明されますので、かなり刑罰の場合とパラレルな説明が行われてます。

それに加えて、適正手続による官吏の保護も挙げられることがあります。これが非常に強調されるということがございます。今から説明してまいります。例えば、官吏が自分の清廉潔白を証明するために手続をとってくれといった請求権を持っている点は、適正手続による官吏の保護といった趣旨が非常によくあらわれているところかと思えます。

そこで手続のほうに入ってまいりますけれども、2ページに戻っていただきますと、懲戒手続とございまして、現在の手続は主には一般の行政手続及び行政訴訟の手続にのっとり行われます。ただし旧法、先ほど申しました2001年以前はかなり特殊な手続がとられていたのでございまして、簡単に申しますと、比較的略式の行政手続プラス正式の行政手続、それから2審の訴訟という2段階の構造でございました。

もう少し具体的に申しますと、1段階目の比較的略式の行政手続が事前調査という部分

で、比較的略式と申しましたけれども、官吏が請求をすれば書面か口頭によって意見陳述ができるぐらいの手續は保障されています。軽い懲戒処分はこれだけで行われまして、あとは不服申立て、そして訴訟と進んでまいります。しかし、恩給をとめるとか、恩給を減額することになりますとこれでは済みませんで、正式懲戒手續のほうに移っていきます。

これが2段階目の、いわばフォーマルな行政手續でして、ここにありますように、特別に裁判官資格を持っている官吏とか裁判官を調査主宰者に指名して、その調査主宰者が独立に職権を行使して、日本で言う行政手續法上の聴聞にほぼ相当するのでしょうか、こういった手續が踏まれます。ここで嫌疑があるということになりますと、連邦懲戒検察官という特別な機関が告訴を行い、訴訟手續に移ります。

ですから、行政処分限りでできるのは、後で述べますように、現在は減給までですが、当時は制裁金まででして、それ以上重いことをやろうとすると、必ず裁判になる仕組みになっておりました。

連邦懲戒裁判所という特別な裁判所が置かれておまして、ここが1審。そして、控訴審が連邦行政裁判所の懲戒部という仕組みになっておりました。このあたりは現在はちょっと変わっておりますので、今から現在の仕組みを説明してまいります。

現在は、行政手續の段階につきましては、2ページの開始というところに書きましたけれども、非違行為の嫌疑を根拠づける十分な事実に関する端緒があれば、人事管理権者は懲戒手續を開始する職務義務を負うと。それから先ほど申しましたように、官吏は非違行為の嫌疑を晴らすために自身に対する懲戒手續の開始を申請できるといった仕組みもございます。

退職官吏の場合は、原則として退職時の勤務先最上級官庁、各省庁が懲戒手續を開始する仕組みになっております。

行政手續の段階でどういう手續保障があるかですが、2ページの一番下に書きましたように、官吏は申立てにより書面または口頭による意見陳述ができると。それから最終的な意見陳述の機会が付与されると。それから、原則として証拠調べ手續に立ち会い、質問ができることになっております。証言義務等に関しては、刑訴法の規定が準用されます。つまり、ドイツにしてはかなり重い行政手續、かなり司法手續に近い手續が踏まれるということでございます。ドイツの場合は、アメリカと違まして、行政手續は一般的にはそんなに重たくはないのですけれども、ここでは比較的重い手續が踏まれます。

他の手續との関係については省略しまして、次の終了というところを見ていただきます

と、戒告、制裁金、減給、恩給減額までは現在では行政処分限りでできます。恩給の停止あるいは免職等になりますと、行政処分ではできませんで、訴訟を提起することになります。懲戒訴訟といわれます。

したがって、恩給の減額等については行政処分に不服があれば不服審査、これは比較的軽い手続ですが、を経て以下の行政訴訟に入っていきます。それよりも重い恩給停止相当のものについては裁判による懲戒手続に入っていきます。

まず、4ページですが、懲戒裁判所と書きました。ここも非常に特徴的なのですが、行政裁判所、上級行政裁判所に懲戒部が設けられて懲戒裁判所の任務を果たすということで、この懲戒部は、3人の裁判官プラス2人の官吏陪席が入ることになっております。いわば同輩が入る仕組みになっておりまして、官吏陪席のうちの1人は懲戒手続のとられる官吏と同じ行政部門・ラウフバーン群、これは職群ですけれども、に属する者とするということにして、どうやって官吏陪席を選ぶかについては州法にゆだねられております。例えば、バーデン＝ヴュルテンベルク州ではこうだということを書いておきました。

判決のところを見ていただきますと、懲戒訴訟の判決については、懲戒措置の宣告か棄却。それから懲戒処分に対する不服の訴訟については処分の適法性のみならず合目的性、つまり不当性も審査をするということでございます。ですから、裁判所がいわば刑罰を量刑するように、自分で判断する仕組みになっています。

これが官吏の懲戒の仕組みです。職員のほうは、実はいろいろなものを見たのですが、ちょっとよくわからないところがあります。ただ、見た中ではっきり書かれているのは、職員については懲戒制度が整備されていないと。労働協約であるとか、契約の中にも特別なサンクションに関する規定を職員については置かないのが普通ということのようで、それは非常に問題があると。官吏の場合と非常にバランスを欠いているという批判があるようです。

ただ、私が気がついたのは、付加年金、いわば官吏の恩給に額を合わせるために職員には付加年金が支給されるわけですが、この付加年金に関する労働協約の中に、故意の行為による懲役2年以上あるいは内乱罪などの懲役6カ月以上の確定判決を受けると、付加年金の受給権が消滅するといった規定がございまして、これは3ページの真ん中ほどにあります、退職官吏の場合に、自動的に恩給の受給権が失われる場合にほぼ相当する事由かと思われまます。

以上でございますが、簡単にまとめますと、まず、退職官吏についても、ドイツにおい

ては懲戒の対象になるということが1つです。ただ、2つ目に、これは制裁としての性格を持っていることとかかわるのかもしれませんが、死亡するとそれで手続がとまるということですし、それから、日本で言う退職金のように、退職時に大きな額が支給されることにはなっていないので、過去にさかのぼってとるといった措置はどうもないようです。あくまで、将来に向かって恩給をとめることになっています。それから3番目には、懲戒処分を行うに際して、非常に重い手続がとられておりまして、特に重い懲戒処分については裁判所に行かないと科せない仕組みになっていることが特徴かと思えます。

以上で終わります。

【塩野座長】 どうもありがとうございました。

それでは、委員の方、あるいは事務局から適宜ご質問があればしていただきたいと思えます。

【津村補佐】 この退職官吏というのも、要するに官吏としての身分を持ち続けているというような理解でよろしいのでしょうか。

【山本委員】 ドイツの場合は、確かに生涯官吏というか、恩給という制度にもあらわれているように、官吏については退職後も国に扶養されることになっていますので、その意味では、官吏の地位が一部残っているという理解が前提にあると思えます。

ただ、もちろん勤務中の官吏とは扱いが異なりまして、例えば失職事由と恩給が自動的に停止をする事由は少し違うといったことがございますが、日本の場合に比べると、身分がつながっているという考え方が強いのではないかと思います。

【内山委員】 日本の国家公務員とドイツにおける官吏と職員は、どういう対比で考えたらよろしいんですか。

【山本委員】 日本の場合には国家公務員法という特別な法律に基づいて、現業職員等については若干の特則はありますけれども、ほぼ一律に縛りがかかっているのです。むしろ官吏のほうに近づけて考えてよろしいのではないかと。ただ、今少し説明しましたけれども、ドイツの官吏制にはまだ日本の戦前流の官吏の考え方が残っていますので、そこは異なります。

一方で、ドイツのBeschäftigteは完全に民事法関係に基づくもので、理論上は反対もあるのですけれども、現実にはストライキ等も盛んにやっております。基本的には日本の場合とは違うのかなと。

実態を申しますと、連邦や州の公務員ですと、大体官吏と職員の割合が半々ぐらいです。

それに対しまして地方公共団体では、官吏が1割ぐらいで、現在では職員のほうが増えているようでございます。

あと、仕事の内容については、全体的に言えば管理（マネジメント）部門はやはり官吏が多いということなのですから、しかし、比較的低い学歴の官吏もおりますので、必ずしもはっきりとヒエラルヒーの上のほうが官吏で下のほうが職員という感じで分かれているわけでもない。真ん中あたりはかなり入り交じって同じような仕事をしているというイメージと思います。

【塩野座長】 大体においては官吏のほうを見ておけばいいという理解だと思います。Beschäftigteのほうは、それぞれ労働、労使関係の問題ということだと思います。ですから、もうちょっとBeschäftigteについて知りたければ、日本でドイツの労働法をやっている人に聞くと、森戸委員もやっておられればついでに調べておいていただきたいと思いますが、通常の労使関係における退職金がないにしても、それと一種の類似の制度がドイツでどうなっているかということだと思います。山本委員から今日若干のご説明ありましたけれども。

【山本委員】 分野によっては、労働協約の中で官吏にかなりそろえた規定を置いている場合もあるのです。例えば、兼業規制については、官吏法にあわせて労働協約の中にかなり細かい規定がたしかあるのですが、懲戒に関しては、それに相当するものが入っていないようなのです。

【塩野座長】 民間の労使関係にも、懲戒という観念はあるわけでしょう。

【山本委員】 一般の民法等に基づく解雇といったことになるかと。

【角委員】 森戸委員に伺ったほうがよいのかもしれませんが、ドイツの一般の私企業では労働協約とか、懲戒制度というのも通常は持っているんですか。

【森戸委員】 と思うんですけども。全然ないということはないと思うんですけども、そんなに知りませんが。

【角委員】 その意味で、職員について懲戒制度が整備されていないというのはすごく奇異な感じが……。全部一般法に投げちゃまっているというのはすごく不思議な世界だなと。

【山本委員】 そうですね。私も非常に奇異だと思ったのですが、もう少し調べてみないとわからないのかもしれませんが、かなり前に公務員法の改革に関するレポートの中にも、懲戒については極めてアンバランスであると。官吏と非官吏の間で全然違うということ

ころが問題視されていたり、それから、文献を見ていますと、一般の民事法に基づいて解雇をするか、仕事を続けさせるしかないようなことが書いてあって。私が見た限りでは懲戒制度は見つからなかったのです。確かに私も非常に奇異な感じがしましたけれども。

【角委員】 普通、組織の使用者側というのは懲戒制度をつくると思うので、職員のほうに一切それがなく、何か外に丸投げしているというような状況がすごく不思議だなという。

【塩野座長】 制度というか、それは労働協約のほうでおそらく決まっていると思いますので、そこはまた折を見て調査することにいたしましょう。

そうすると、この検討会で我々が考えているようなところがドイツにいくと整備されていないというのは、亡くなったときですね。

【山本委員】 そうですね、そこですね。

【塩野座長】 要するに、亡くなったときというのは、遺族から何らかの形で取り返すとか、あるいは、遺族に対しては給付しないという問題だけれども、恩給の場合には、受給権者が亡くなっても、遺族には支給されるでしょう。

【山本委員】 亡くなる前に懲戒がされれば恩給もとまり、当然遺族補償もとまることになりますけれども、本人が亡くなってしまうと、それはどうもできないようですね。

【塩野座長】 理屈は何か言っていますか。

【山本委員】 ドイツの場合、懲戒処分は刑罰等と同じ制裁の色を持っているので、本人が亡くなってから処分をするのは少し考えにくいのではないかと思いますけれども。もし必要があれば補足してみますが、刑罰等とパラレルに考えていると思われれます。

【森戸委員】 1ページですか、退職官吏の恩給停止のところ、社会保障年金保険への事後加入というのがありましたよね。これはイメージとしては恩給が出なくなるから、それだと大変だから普通の、一般の公的年金は出るようにしますよ、ということだと思うんですけども、それは事後加入だという言い方をするんですか。保険に加入というと、何か保険である以上保険料を払ってきた実績とかどうするのかなとか思って、国がお金を回すのかなといろいろ考えたんですけども。

【山本委員】 基本的にはその分が回るのではないかなと思いますけれども。

【森戸委員】 水準は下がるということなんですか、恩給より。

【山本委員】 私も正確な数字はわかりませんが、恩給はかなり高いです。ですから、額はかなり減るようです。

【森戸委員】 退職官吏で何か悪いことがあって懲戒されたとしても、公的年金相当額というのはしっかり保障されるんだということが明確に表れているのかなと、非常におもしろいなと思ったんですけども。

【山本委員】 そうですね。

【塩野座長】 大体ドイツ人の場合には恩給で十分生活できますから。給与の8割ぐらいいっているんですか。

【中島参事官】 そうですね、退職3年前の給与の71.75%という水準が出ておりません。

【塩野座長】 そのかわり多額の退職金はもらっていない。

【中島参事官】 そうです、退職金はない。ただ水準比較をすると、人事院の調査によると、我々の退職金を含めても、とてもフランス、ドイツの水準には行かないようです。

【塩野座長】 それでは、引き続きまして、フランスの制度について、先ほど冒頭に申しましたように、新潟大学の下井教授に資料を作成していただきました。大変ご多忙の折だったようですけれどもまとめていただきましたので、それを事務局のほうから紹介していただけますでしょうか。

【中島参事官】 それでは資料2について、5ページからご説明させていただきます。

1ポツ、フランスにおいて我が国の正規一般職国家公務員に相当するのは、国家に勤務する官吏であるけれども、フランス官吏法には、我が国の国家公務員退職手当に相当する手当は存在しないということでございます。地方官吏についても同様に存在しない。したがって、退職手当の不支給・返納等について、直接的に参考となる制度は見出せないとなっております。

ここで注のほうを見ていただきたいと思うんですけども、6ページの一番下ですけども、フランスの公務員制度についてですが、フランスにおいて公務員とは、公法人に勤務する者のうち、民間労働法が適用されず、公法上の規制を受け、その地位をめぐる紛争が行政裁判所の管轄となる人々を指す。ここでいう公法人には、国や地方公共団体のほか、諸々の公施設法人—我が国の独立行政法人や国立大学法人、特殊法人に相当するものが含まれるということでございます。

これはドイツと同様ですが、さらに公務員は、官吏と非正規職員に区別され、この二者が公務員制度を形成する。公務員全体のうち8割以上が官吏である。国や地方公共団体の商工的部局、あるいは、商工的公施設法人の職員は、原則として、普通労働契約で契約さ

れる労働者（私法契約職員）であり、公法人に勤務していても公務員とはされない。

さらに、国家の官吏のうち、行政の文官吏の法的地位については、1983年の法律と1984年の法律（官吏法）が定めているが、退職年金については、別途本文に登場する退職年金法典がある。なお、非正規職員についての一般法はないということでございます。

（2）の注は、本文のところで先ほど退職手当はないと申し上げましたけれども、この注にありますように、ただし、分限免職が官の廃止を理由とする場合（行政整理）、及び職務遂行能力を理由とする場合には、一定の手当てが支給される。ただ、これらの分限免職がなされるのは極めてまれであるということだそうでございます。

（3）につきまして、地方の官吏について言及がありますが、地方官吏の法的地位は1984年の法律が定める。退職年金については、本文で後述する退職年金法典が適用されるということでございます。

5ページのほうにお戻りいただきまして、2ポツについてご説明いたします。

ただし、かつての退職年金制度には参考となる仕組みが存在していた。官吏の退職年金については、文武官吏退職年金法典が詳細な定めを置く。同法典はかつて、L. 59条で懲戒処分としての懲戒免職や、職権退職が同条で列举された非違行為を理由になされた場合、退職年金の獲得・受給・請求権が一律に停止されるとしていた。同条が列举する非違行為は以下のとおりであるということで、以下に列举されていますが、また後ろの注に前提となる制度に触れておりますので、先に7ページをおめぐりいただきまして、フランスの法典関係についてちょっとご説明いたします。

注の（4）でございますが、文武官吏退職年金法典は国・地方の別や立法・行政・司法の各府の別、及び文武官の違いを問わず、全官吏に適用される。それから（5）フランス国家官吏の離職についてですけれども、①定年退職、②辞職、③分限処分としての職権退職と免職、④懲戒処分としての職権退職と免職、⑤自動失職（官吏資格喪失）に分類される。職権退職とは、分限・懲戒のいずれの場合も退職年金受給資格を既に取得している官吏を対象とするもので、退職年金受給権の剥奪を伴わない。分限免職や懲戒免職は退職年金受給資格をいまだ取得していない官吏を対象とするから、退職年金受給権への影響はないとしております。

それから次に（6）におきまして、年金についての説明がございます。退職年金は、文官または武官としての実勤務が15年に達し、かつ、その間、税込み俸給額の7.85%に

相当する掛金を負担してきた官吏に支給される。年金を満額で受給するためには、上記の実勤務期間が160四半期に達することが必要である。この点に関する近時の改革はまた後ほど出てまいります。年金支給開始は、定年時に退職した者の場合は退職時であるが、定年前に退職した者の場合は、定年が65歳の官吏については60歳、定年が60歳の者であれば55歳にそれぞれ達した時点で支給されるのが原則であるとされております。

注の(7)で、フランスの官吏の非違行為について触れております。

我が国の場合と異なり、フランスの官吏法は懲戒処分の対象となる非違行為を列挙していない。「官吏が職務遂行中あるいは職務遂行に際して犯したあらゆる非違行為」が懲戒処分の対象になるとするのみである。ただし、官吏法上の義務違反行為が懲戒事由たる非違行為を意味することで実務学説は一致する。官吏法が列挙する義務には、職務専念義務、兼業禁止、自己が所属する部局と関係のある企業と利害関係を持つことの禁止(連結義務)、守秘義務、命令服従義務がある。これら以外にも判例は「政治的意見や侮辱的批判、実体的に不正確な批判で度を越した表現、及び、品位に反するあらゆる行動」を禁ずる(自制義務)。

官吏法は懲戒処分について、以下のように限定列挙するというので、下のほうでございしますが、第1グループ、戒告、けん責。第2グループ、昇進候補者名簿からの削除、降給、15日以下の停職、職権転任。第3グループ、降格、3カ月以上2年以下の停職。第4グループ、職権退職、免職となっております。

また本文のほうに戻っていただきまして5ページのところ、退職年金の支給が停止される同条が列挙する非違行為については以下のとおりである。①国や県、市町村、あるいは公施設法人の金員を横領した等の罪で有罪判決を受けた場合。②業務上の汚職の罪で有罪判決を受けた場合。③金銭の授受を受けて、あるいは、金銭報酬に相当する条件のもとで辞職したか、あるいは、そのような辞職の共犯となったと認められる場合。

さらに同条は、これらの非違行為が当該官吏の退職後に発覚しても同様としていた。つまり、既に退職して退職年金を受給している元官吏について、在職中の非違行為が発覚し、有罪判決を受けるなどして、上記①から③のいずれかに該当することとなり、かつ、そのことが懲戒免職または懲戒職権退職処分が相当の非違行為に当たると判断された場合には、その後の退職年金支給が停止されることになっていた。

しかし、この退職年金法典L.59条は、年金改革に関する2003年の法律第65条により削除をされております。9ページのほうを見ていただきますと、注の(9)、この法律

改正に合わせて、旧退職年金法典L. 58条は、陸海軍裁判法典が適用されて免官の有罪判決を受けた者や、体刑や公民権剥奪刑を下す有罪判決を受けて服役中の者、フランス国籍喪失者、寡婦及び離婚した妻に対する父権を全部または一部喪失した者についても、退職年金受給権を停止するとしていたが、同条も2003年の法律で削除されている。なお、体刑制度は1994年の刑法典改正で廃止されているということでございます。

また、5ページ、この退職年金のL. 59条、年金を停止させる法律を削除したその理由につきまして、以下説明がございします。

その理由は2004年1月7日のコンセイユ・デタ（行政裁判所の最上級裁判所）判決によく示されているとの指摘がある。同判決の事案は、陸軍歴史部で美術品を管理していた武官が退職年金受給を承認されて退職した後、管理対象たる美術品を在職中に盗んでいた事実が発覚して有罪判決を受けたところ、この事実が退職年金法典L. 59条の②「業務上の汚職の罪で有罪判決を受けた場合」に当たるとして退職年金受給を停止されたため、従前どおりの額の退職年金受給を求めて争ったというものである。コンセイユ・デタはおおむね以下のように述べ、原告の請求を一部認容した。

1つ目のポツですが、退職年金法典L. 1条によれば、退職年金は公務員にとって、その通常の離職時までに遂行した勤務が権利として与えるところの、個人的かつ終身の金銭給付である。そうであれば、これらの退職年金は債権を構成するものであり、ヨーロッパ人権条約（人権及び基本的自由の保護のための条約）第1議定書第1条の意味での財産とみなさなければならぬとしております。

また、9ページの注（12）、（13）に、ここで引用しております退職年金法典L. 1条とヨーロッパ人権条約の第1条が載っております。まず、注（12）、退職年金法典のL. 1条、「退職年金は、文武官吏、及び、当該文武官吏の死亡後は法律が指定するところの同人の承継人に認められる、通常の離職までに当該官吏が遂行した勤務に対する報酬としての、個人的及び終身の金銭給付である。」次に注の（13）、「ヨーロッパ人権条約第1議定書第1条、（財産の保護）すべての自然人または法人は、その財産を平和的に享受する権利を有する。何人も公益のために、かつ、法律および国際法の一般原則で定める条件に従う場合を除くほか、その財産を奪われない。ただし、前項の規定は、国が一般的利益に基づいて財産の使用を規制するため、または租税その他の拠出、もしくは罰金の支払いを確保するために必要とみなす法律を施行する権利を何ら害するものではない。」この2つの条文を根拠として、原告の請求を一部認容したということでございます。

また6ページに戻っていただきまして、2つ目のポツ以下ですが、原告の請求を一部認容した理由について述べられております。

公務員にとって、退職年金は過去における自身の職務の誇りに見合った経済的生活条件の確保を趣旨とする後払い給与である。したがって、行政機関は汚職があつた場合でも、処分の重大性が非違事実と比例するものかどうか、および、財産権が尊重されるべき相手方の権利に過剰な侵害をもたらし得るものか否か、以上の点を検討することなく、公益上の理由に見合うことのみを理由に、退職年金請求権の中断を決定することはできない。

同判決は以上のように述べた上で、「退職年金請求権停止についての規範と、ヨーロッパ人権条約第1議定書第1条に定める諸原則とを、整合させる立法の定めがない以上」、原告に支給されるべき退職年金は従前の半額とすべきとした。

なお、退職年金を満額で受給するために要求される実勤務期間（保険加入期間）は、2003年までは150四半期であつたが、前述の2003年法律により160四半期に改められた。この改革の引きかえとして、同法65条が退職年金法典L.59条を削除したとの見方もあり得るように思われるとしております。

これはまた9ページの注（15）、（16）を見ていただきますと、注（15）では、150四半期を160四半期に変更するに当たっての経過措置が書かれております。注（16）におきましては、こうした見方について、フランス社会保障法を専門とする加藤智章先生の推測によるといたしております。

6ページの最後のところですが、いずれにせよ、現在では退職年金法典L.59条は削除されているため、退職年金を受給している退職官吏が在職中の非違行為を理由に退職年金受給について不利益を受けることはあり得ないとしております。

以上です。

【塩野座長】 どうもありがとうございました。

丁寧に調査していただいて、下井さんにはお礼を申し上げたいと思います。

事務局は前もって断つたように、これ以上のことは承知していないとのことですので、ご質問があれば、下井教授なりほかのつてをたどって資料収集に当たります。何か聞いておいたらよろしいのではないかとということがあれば、どうぞお願いいたします。

【森戸委員】 L.59が削除されたというのは、退職後の話だけではなく、全部削除されたということなんですか。L.59というのは、現職の話も定めていたんだと思うんですけども、退職後の話のみを廃止したというわけではなくて、そもそも年金の減額自体を

やめたという理解でいいのかというのが、まず一つ。

もう1つは、この退職年金というのは、要するに、普通の公的年金部分の話なんですか。つまり、これがもし出なかったら何の年金もないという意味なのか、何か他に国民年金みたいなものがあるのか、レジーム・ジェネラルは別制度だったと思うんですけども。そこが大事なかなと思ひまして。

つまり、最初この判決を見て、日本の判例に似た判断だなと思ったんですけども、よく考えると、公的年金にまさに相当する部分だとしたら、全部出なかったとしたら、この規定はちょっと厳しいなど。ドイツのように普通の公的年金分は支給するのであれば、削除するのは当然かなという気もしたんですが、フランスにおける退職年金というものの位置づけが、日本で言えば、国民年金や共済年金という公的年金に相当すると考えていいのかということを一応確認したらいいかなと思ひました。

【中島参事官】 1点目は私も同じような疑問を持ちまして、L. 59条がなくなれば、すべてについて支給をとめるようなものはなくなるんだと考えておりましたけれども、そこは確認したいと思ひます。

それから2つ目ですけども、我々が承知しているのは、フランスの公務員については、公務員の年金制度というものが一般の人とは別にあるというふうに聞いていますので、その場合、それをとめてしまったときに一般の年金が出ないで何もないのかという部分は確認をしてみたいと思ひます。

【塩野座長】 それから、念のための確認として、死んだときはどうなのかということ。今は、L. 59がなくなってしまうんだけども、L. 59のあったときはどうだったのか。

【中島参事官】 わかりました。

【角委員】 6ページで、結局はヨーロッパ人権条約が決め手というのが気になるんです。もしもこれがなかった場合に、コンセイユ・デタがこういう判決を出したのかどうかということと、あともう1つ、はっきりと退職年金は後払い給与であり切っているというのが、これは昔からそういうふうにとらえられていたんですか。

後払い給与だとすると、多分、ドイツもヨーロッパ人権条約を批准していると思うので、ドイツもやはり公的年金が出る出ないにかかわらず、それを剥奪するのはいかんという議論が出てきてもおかしくないかなと思ひましたんですけども。

【中島参事官】 まさに同じ疑問をこれを両方読んだときに思ひました。同じヨーロッ

パ条約のもとにあるドイツとフランスでなぜ違うのか。先ほどまさに津村が聞いたように、ドイツの場合は、やめた後も官吏としての身分を持つから後払いではなくて、権利がまだ発生していないと考えるのかなとか、むしろ山本先生にお聞きしようと思っていたところなんですけれども。

【山本委員】 後払い給与という説明ではなくて、国が依然として官吏を扶養する義務を負っていると。扶養義務に基づく給付だと言います。あるいは、先ほど森戸委員が言われましたけれども、もらえなくなると、ほんとうに年金がゼロになってしまうという趣旨なのかどうかですね。確かにそこは確認しないと、正確にこの判決を理解できないという気はしました。

【森戸委員】 ただ、フランスの判決は後払い給与と言っていますけれども、半額支給すると言っているんですよね。つまり、後払い給与でも半分は払わなくていいと言っているんだから、後払い給与というと、普通は労働条件としての給与の後払いという感じですけども、公的年金としての性格が強いんだとしたら、それよりは老後の所得がないと困るという説明のほうが、どちらかというところ、ヨーロッパ人権条約からもそういう説明が出てくるのかなと思ったんですけれども、これを読むと後払い給与だということしか書いてないので、それは確かにどういうつながりなのかなどと思いましたが、それはいいんですけれども。

【塩野座長】 ここは判決の読み方としては、中程の、後払い給与の後のところは、一種の比例原則を言っているわけですよね。だから、日本人、あるいはドイツ人だと、この比例原則だけであとは解決できるんですけども、フランスの考え方だと比例原則についてきちんと手当てしていないのだから、それは人権条約に照らして無効だという議論で来ていますよね。改めて立法上きちんと比例原則の手当てをすれば、その立法が適用されるかもしれないという、そういう議論の仕方なのかなどと思って読んでみましたけれども。

いろいろ確認事項がありましたので、この検討会が終わるまでにきちんと確認していただきたいと思います。

それでは、諸外国の関連制度につきましては、今日ドイツ、フランスが入りましたので、今までに事務局側からご説明いただきましたアメリカ、イギリス、韓国と合わせて全部で5カ国の調査を一応終えたということになりました。これは今後とも適宜参考にしていきたいと思いますが、一覧表にして議論の便に供したいと思いますので、事務局のほうで資料の作成をよろしくお願いいたします。

【中島参事官】 はい。

【塩野座長】 それでは、冒頭にご案内いたしましたように、議事次第の4つ目として、今後検討すべき論点の整理を行いたいと思います。

これは、これまでの会合におけるヒアリング内容、それから各委員からのご意見等も踏まえまして、私と座長代理、及び事務局で相談の上、事務局に整理をしてもらったものでございますので、事務局から説明していただきましょう。

【中島参事官】 お手元の10ページからの資料3を見ていただければと思います。「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(案)」というものでございます。

まず、前提となります検討会の目的ですけれども、改めて申し上げれば、今までに各省からのヒアリングでご紹介したとおり、まず厚生労働省の前九州厚生局長が、元社会福祉法人の理事長から金品の受領を受けていたことが退職後に発覚しましたけれども、退職手当の制度としての返納はできず、結果的には給与・ボーナスについての自主返納が行われていたという事例があったと。それから、警察庁から報告があったとおり、警視庁の立川署の巡査長がストーカー行為の後に被害者を殺害し、さらに自殺をしてしまったと。形式的には死亡退職ということで、退職手当を支払わなければいけなかったんですけれども、これも遺族が自主的に受領を辞退したというものでございます。さらに、防衛省の前事務次官、これも退職後にゴルフ接待等の過剰接待が発覚いたしました。その後の推移といたしましては、現在収賄罪で起訴をされているということでございますが、国会の場では、本人が自主返納の意向を明らかにしたということでございます。

こういった案件を踏まえまして、検討会の目的としては、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ことから、本検討会では、退職手当の支給制限・返納制度に関する法制上の課題等、この「等」というのは事務局の意向といたしましては、これに関連する事項についてもあわせてご検討いただければということでございます。何か具体的に念頭に置いているものではありませんで、これらにつけて、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というものでございます。

以下、検討項目・論点、それから右側には、これまでに述べられた意見等としておりますけれども、今までヒアリング中心で、まだ具体的なご意見をそれぞれの先生から、必ずしも伺っているわけではありませんので、適宜ヒアリング、あるいは皆様のご発言の中か

ら事務局のほうでつくらせていただいております。

まず1つ目、検討の視点・範囲ということで、「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」。ここで念頭に置いておりますのは、退職手当制度についてはこれ以外にもさまざまな論点がございます。例えば、民間であればポイント制が中心になったので、国についてもそうしたらどうかとか、あるいは年金化してはどうかとか、さらには、支給水準自体、高いとか低いとか、あるいは最近の公務員制度改革の議論の中では、勤続30年で頭打ちにしてはどうかとか、いろいろと退職手当制度をめぐる議論はあるんですけども、今回の検討においては、そういった論点というよりは、不祥事を起こした公務員に対する取扱いを中心に議論を行っていただきたいと考えておりますが、そのことについての是非という意味でございます。

そして、「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」ということで、共済年金についても似たように、不祥事の場合の取扱いとして支給停止規定などもございます。あるいは、懲戒制度については、基本的にはやめた場合にはそこで話が終わってしまいますけれども、退職手当制度のほうで何らかの手を打てば、場合によっては、事後懲戒のようなことがあり得るのかどうか。あるいは、退職手当制度のほうで、何らかの手段を決めた場合には、懲戒手段のほうに影響するのかどうかなど、こちらの議論の波及が考えられる関連制度が、例えば給与についてどう考えるかなども含めて、いろいろあるところでございますけれども、どこまで議論するのかという意味でございます。

右側ですけれども、これまでに述べられた意見等というところで、まず、問題設定としたしまして、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づ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。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。以下、具体的に検討を行っていただいておりますが、民間企業では、退職金制度を企業年金制度と一体化する動きがあることを考慮すべきではないか。民間企業や諸外国の関連制度における取扱いを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あるといった意見が述べられております。

2ページにおいては、もう少し具体的に、支給制限・返納の考え方ということでまとめ

させていただきました。具体的な制度を構築するに当たりまして、(1)退職手当の性格ということで、「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」。また、仮に整理するとした場合、「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」。さらに死亡退職というのも念頭に置いて議論いただいておりますので、死亡退職の場合には、遺族の生活保障というものを含むのかという論点があると思います。

右の上からご紹介いたしますと、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れるとか、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。それから2つ目ですが、退職手当の性格論から支給制度等の在り方を検討すべきという考え方もあるが、逆に、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。そのほかといたしまして、ポイント部分について、一部、懲戒免職以外の懲戒処分を受け、すぐにやめた場合には支給しないという制度がありますが、その者の非違により退職した者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、調整額以外の部分というのは、逆に賃金の後払いの性格が強いと言えないのかと。それから最後ですが、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、労働法的にはあり得ないことではないのかと。

それから、左側の支給制限・返納の根拠ですけれども、性格を踏まえた上で支給制限・返納の根拠について「法的な説明根拠について整理することの要否」。また「その場合、どのように整理すべきか」。具体的には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、あるいは制裁か、契約かということで、右側に、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(三晃社事例)があるということでございます。

3ページ目、支給制限・返納制度の内容。まず(1)返納事由の拡大ということで、現行の返納は裁判手続を経た禁錮以上の刑の確定したときのみ行われますが、これのみならず、これについては、まだ、だれが判断するのか、あるいは手続についてはご議論あると思いますが、各省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ということです。右側の民間の状況を見てみますと、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。また、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ということでございます。

(2)に、仮に返納事由を拡大する場合の範囲ということで、「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不支給、支給制限の事由ではありますがけれども、禁錮刑にならない限りは返納の事由となっております。それから2つ目ですが、仮に拡大する場合、「どの程度具体的な基準を示す必要があるのか」と。ただ、懲戒免職につきましては、ここの括弧にありますように、非違行為の動機、態様及び結果、故意または過失の度合い、職員の職責とその非違行為との関係、他の職員及び社会に与える影響、過去の非違行為、日頃の勤務態度、非違行為後の対応等、総合的に考慮の上判断するということになっております。

ただ右側に、この点具体的にすべきと求めるご意見が幾つかございます。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、行政は何を考慮するか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とということで、特にヒアリング、職員団体、あるいは人事当局からこういった要望が出されております。

続きまして、4ページ目、(3)一部支給制限・返納制度の創設ということでございます。現在の退職手当につきましては、基本的にはオール・オア・ナッシングになっております。例外的に失業者の退職手当ということで、雇用保険相当額については残すとなっておりますけれども、禁錮あるいは懲戒免職のときには、基本的には全額支給しないというのが現行制度ですけれども、民間の例、あるいは裁判をいろいろ見ておりますと、全額不支給ではなくて、一部支給についてもこの際検討してはどうかということでの問題設定でございます。

1つ目ですが、「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」ということで、右側、各省からも、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を整備してはどうかと。ただ、現在でも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くなっておりまして、一部支給制限する制度と、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のかということもあるかと思えます。

左側の2つ目ですけれども、一部支給制限・返納制度を創設した場合、「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ということの適否」。また、「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」。これは過去の退職手当に関するいろいろな検討会の報告書でもありますけれども、現在執行猶予付きも含めて一律全額不支給になっておりますが、ほんとうにそれでいいのかという問題意識でございます。右側に、執行猶予付きの刑についての参考をつけております。

5 ページ、そうしますと、仮に一部支給制限、返納制度を創設した場合の基準、どういふ場合は何割というイメージかと思えますけれども、こういった具体的な「基準を設けることの要否」。創設するとした場合、何を考慮するのか。考えられることは、例えば公益侵害の程度、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かと思われま

す。右側にありますが、民間では懲戒解雇は有効としつつも、退職金を全額不支給とするためには、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割支給を命じた高裁判決（小田急事件）などがござ

います。また、その非違行為が職務関連かどうかというようなことで、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。あるいは、逆に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。あるいは、社会問題化しているかどうかで処分の在り方というのは変わるべきかとか、などいろいろな意見が既に出されております。

続きまして（5）支給制限等の対象者（死亡関係）でございます。「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」ということでございます。右側で、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もって不利益を与える処分を適用してもよいものか、慎重な検討が必要ではないか、との意見がありました。

6 ページですが、対象という意味で、単なる支給制限のみならず返納についても併せて考える必要があるということで、左側の一番上、「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」

ということでございます。

右側にありますように、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と。あるいは、これは防衛省の意見ですが、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、故意また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と言われております。

(6) その他の論点ということで、まず、出向中の行為ということで、「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」ということで、右側にありますように、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と。

それから、除斥期間あるいは時効ということで、「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」ということで、右側で、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。あるいは、判例において、懲戒は企業秩序維持に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、非違行為から7年以上経過した後にされた論旨退職処分は、処分時点において客観的に合理的な理由を欠き、権利の濫用として無効とした判決（ネスレ事件）を考慮すべきではないか。

7ページ目、現在、自主返納の懲憑というようなものが行われております。返納制度を整備すれば不要になるという考え方がある一方で、実際に自主返納してくるケースもあり得るということもあるかと思いますが、こうした場合の取扱いについてどう考えるかということで、右側ですが、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。

その次、特別職でございます。まず右側の参考を見ていただきますと、国家公務員退職手当法の対象範囲というのは非常に広がっておりまして、一般職、それ以外の特別職も退職手当法上の対象にはなっております。特別職には、懲戒免職のような懲戒制度がある防衛省職員などありますが、内閣総理大臣等というのは、そもそも懲戒免職のようなものが法制上はない。あるいは裁判官というものも同様でございます。そういった意味で、

左側に書いてありますのは、「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」ということでございます。

その下の、一時差止め制度等との整合性。右側を見ていただきますと、現行の一時差止め制度を記載しておりますが、最終的に禁錮刑になり得る場合において一時差止めを行うと。起訴が行われれば支給しない。あるいは逮捕される、あるいは逮捕されるであろう犯罪がありそうな場合には支給を一時差止めた上で、禁錮以上の刑になればそのまま支給せずに、ならない場合には支給をするというのが今の一時差止め制度等でございますが、仮に「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」ということでございます。

8ページ目、支給制限・返納の手続についてでございます。これも前段であります内容次第ですが、既にヒアリングなどで要望も出ておりますので、論点として掲げさせていただきます。

支給制限・返納命令を行う主体ということで、まず1つ目、「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」。右側にありますが、「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、任免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と。あるいは平成9年に開催された退職手当に関する研究会の報告書では専門的機関の創設の必要性なども書かれております。

2つ目ですが、「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」ということで、右側、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、これは公務員としての身分を一度離れた出向、例えば地方公務員になっているとか、そういった退職出向をしている場合に、懲戒を依頼することもできないということとどのように整合性をとるか。

続きまして(2)手続的権利保護ということで、「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」。2つ目ですが、「遺族や相続人が権利を持つ場合と退職者本人が権利持つ場合とで手続を分けて考えることの要否」。

3つ目ですが、「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)」。

右側の参考ですが、まず、手続的な権利保護につきましては、組合のヒアリングで「懲戒免職に相当する場合」の認定及び支給制限・返納命令は公正性・公平性を確保するため、事前に元職員または遺族その他の関係者の意見を聴取する仕組みを設けるべきと。さらに、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という要望が出されております。

右側一番下ですが、今の一時差し止め処分、返納処分というものは一般的な行政手続法上におきましては公務員関係の処分ということで適用除外となっております。という意味で、聴聞等手続が行われておりません。一方で、こういった公務員関係であれば、本来懲戒処分等については人事院に対して不服申立てを行うことができるという仕組みになっておりますけれども、退職手当法の一時差し止め処分、返納処分については処分者への異議申立てを行うという整理になっております。そういう意味で、今の位置づけというのが行手法の適用除外である一方に、その後は人事院ではなくて異議申立てということで処分官庁に行くという対応になっているというものでございます。

9 ページですが、事実認定・情報収集の在り方。本来、支給制限・返納等を行う際には、現職職員の懲戒処分や、あるいは裁判所で事実認定をしてくれるという前提でありましたけれども、それを広げるということになった場合、退職者や死亡者の非違行為の事実認定に当たって、捜査当局等から情報提供を可能とする必要かどうかということがございます。例えば、立川署の場合は、任命権者自身が警察ということで情報を直接持っている立場だったんですけども、これが警察以外の省庁の職員の死亡事件であった場合は、かなり情報提供を受けないと、事実認定は難しいと考えたところでございます。

右側にありますように、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調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。あるいは、単に死亡していると言っても、職務に関連したうつ病が原因でけん銃自殺した者の責任能力についてどう評価するのかとか。あるいはもうやめているという意味で、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。あるいは、非違行為が発覚した者とそうでない者との間の処遇を均衡させる必要があるのではないかというような意見が出されております。

以上でございます。

【塩野座長】 どうもありがとうございました。

この表の作成経緯については既にご説明したとおりでございます。検討項目と意見等を一応対比した形になってはおります。それから、これまでに述べられた意見等は、大体ほとんどすべてこの席で述べられた意見で、事務局ないし私と阪田代理がつけ加えたものは基本的にはないというふうに思っております。ただ、検討項目の中で、7ページの特別職の辺をどうしたらいいでしょうかと、この問いかけはまだ出ていなかったものでございますが、今後、議論をしていくところといった点についても、何かしら触れなければいけないということで挙がっております。

「要否」と「是非」と2つ区別がありまして、要否というのは、こんなことを検討したって意味がないからやめようという意味で検討の要否と。是非というのは、検討しなければいけないんだけど、こういう対策があるけれども、その対策をとることがいいのかという、そういう趣旨で一応整理をしております。一応日本語としては使い分けつつもりではございますけれども、必ずしも正確ではない点があるかと思しますので、その点は追々改めていくことにいたしまして、結論として、まだこういう点もあるのではないかということがあれば、今日できればお伺いしたいし、また、これから検討の過程でお出しただいてもよろしゅうございますけれども、何かお気づきであればおっしゃっていただきたいと思っております。

【内山委員】 今この検討会の論点整理をされましたが、もともと非違事項の発生時点という問題と、それからその非違事項の発覚時点という問題、この時点が退職前か後かという、こういう論点整理だと思います。

今日のドイツの山本委員の資料を見ると、退職官吏に関する在職中の非違行為と、それから退職後における非違行為と見なされる行為というのがあります。

例えば、退職前の職務に関係する就職・営利活動の届出義務及び禁止違反は、退職前の非違行為だと思うんですけども、自由で民主的な基本法の基本秩序に敵対する行為は、退職後であってもカバーされているようです。

そうすると、今この検討会で議論をするに当たって、退職後の非違行為、これは当然発覚も退職後ですけれども、そこまで網掛けをしておく必要があるかどうか。一応論点として挙げて、何らかの整理が必要なのではないのかなと考えております。

【塩野座長】 わかりました。ただ、あり得るとすると、これから民間との関係がいろいろあったとき、今でもそうだと思うんですけども、退職後の行為規制がありますよね。

【中島参事官】 例えば、守秘義務違反等が職を退いてもありますけれども。

【塩野座長】 それから、どこかの就職はいいけれども、こういう行為はしてはいけないという行為規制があったときに、それに違反した場合にどうするかという、そういう問題は、日本でもあり得ますので、ご指摘の点、つけ加えて議論したいと思います。どうもありがとうございました。どこに入れるかはまた考えさせていただきます。

【阪田座長代理】 今の内山先生のお話は、退職後であるとしても、あくまでも公務員法との関係で問題になる非違行為というお話で……。

【内山委員】 議論としては、今の網掛けの範囲外のことも一応検討対象としたほうがよいのかなど。結論としては必要ないのではないかとなるのかもしれないけれども。

【塩野座長】 検討範囲として広く網を掛けてはどうか、ということ。わかりました。

それでは、検討項目・論点の（案）は一応とりますか。今の論点をつけ加えまして。

【中島参事官】 はい。

【塩野座長】 何度も申しておりますように、これはいつでもつけ加え可能だということの前提で取り扱っていただきたいと、それでよろしゅうございますか。

それでは、これから議論に入っていきたいと思いますが、実は、我々の日程はかなりタイトなところがありますので、今日のところは、検討項目の視点、範囲ぐらいはご議論を済ませていただいて、次回から2の支給制限・返納の考え方に入らせていただくのが効率的ではないかというふうに思っておりますが、いかがでございましょうか。

そこで、1の検討の視点・範囲のところは、検討会の目的のところと結びついておりますが、要するに、この中には検討会のカバレッジ、範囲の問題と、それからもう1つ、これまでに述べられた意見の中にありますように、どういう視点に立って、あるいはどういう材料を整えて判断したらいいかという、そういった2つの点がございます。

先ほど事務局からもご説明がありましたように、退職手当自体はいろいろな問題があるものですから、一番大きく構えると年金制度のほうに移行したらどうかとか、そういったところもあるわけですが、そこまで踏み込むとちょっと時間の問題もあろうかということで、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てはどうかという最初のことでございますけれども、この枠についてはいかがでございましょうか。

もちろんその括弧書きの中にありますように、議論の過程でやはりこういった点についても物を申しておかなければいけない、あるいはこの点を考えるについては、しかしやは

り外側のことも見ておかなければいけないということはあろうかと思えますけれども、大枠として、不祥事を起こした公務員に対する退職手当の取扱いという、ここを中心に議論を進めていってはどうかということですが、この点、いかがでございましょうか。

【阪田座長代理】　ここでなくてもいいのですけれども、支給をしないというのと、既に過去に支給したものを何年かたって返納させるというのは、やはり相当本人の生活に与える影響なんかを考えても違うのではないかということはあるんだと思うんです。

ですから、不祥事の発覚する時点で取扱いが違うというのが不公平だというだけではなくて、取り返されるほうの立場というものも、それなりに頭に置いて考える必要があるのではないかと思うんです。

【塩野座長】　それは、先程フランスのコンセイユ・デタの判決にも通じる一般原則の話ですので、私もそれは大変大事なことだと思っております。非違行為の態様と、それに対応する意味での一種の不利益のバランスといいますか、対応関係について比例原則を崩さないようにということだと思っております。

【内山委員】　検討の範囲として、元公務員にも焦点が当たっているというのがイメージとして解るように…。

【塩野座長】　わかりました。

今の両方のご指摘、できるだけ入れたいと思いますが、比例原則はやはり一番大事な原則ですから最初のところに入れたほうがいいでしょう。

次のところの2. 支給制限・返納の考え方ですが、例えば、退職手当の性格については、いつかどなたからかのご発言がありましたけれども、議論をしても実際に制度設計をしてみないとなかなかわからないところがあるというご指摘がありました。

次回はここから入らせていただきますけれども、10分ぐらいで参考資料の説明をお願いします。

【中島参事官】　19ページを見ていただきますと、退職手当の性格について今までどんな議論がなされていたかということを紹介させていただいております。

昭和59年の報告書ということで、これは定年制の導入に伴いまして退職手当そのものについても幅広く議論を行った報告書でございます。

(1) のところで、現行制度の仕組み・内容から見ると、勤続報償、生活保障、賃金後払いの要素がいずれも含まれており、ひとつの要素だけですべてを説明することはできないが、勤続報償的考え方が基本にあるものと思われるとされております。

参考といたしまして、その根拠を3つ挙げております。1つ目が、支給率が勤続年数が長くなるにつれて増加をする。一方で短期勤続の自己都合退職については少なくなっているということから、勤続報償的考え方が基調にあるんだらうと。それから2つ目ですが、これはまさに今議論をしようとしております懲戒免職、失職等により退職する場合には、退職手当の全額を支給しないとしているということを見ると、①にありますように、勤務の提供があるにもかかわらず、その対価を支給しないこととなっていることから、賃金後払いの考え方を前提としていないと。それから②ですが、懲戒免職等により退職した職員の退職後の生活を保障しているとはいえないということから生活保障の考え方で説明することも難しいとしております。それから3つ目でございますけれども、なお、退職手当は継続勤務することを前提とした給付であり、労働の対償という側面を有することは否定できないが、これは賃金後払いの考え方をとらなくとも勤続報償の考え方で十分説明が可能であろうといたしております。

それから、判例から見た性格ということで、日本電信電話公社職員の退職手当請求権の譲渡についての最高裁判例を引いております。退職手当は職員が退職した場合にその勤続を報償する趣旨で支給されたものであって、必ずしもその経済的性格が給与の後払いの趣旨のみを有するものでないと解されるが、退職者に対してこれを支給するかどうか。また、その支給額その他の支給条件はすべて法定化されていて、国又は公社に裁量の余地がないということから、その法律上の性質は労働基準法11条にいう「労働の対償」としての賃金に該当し、したがって退職者に対する支払いについては、その性格の許す限り労働基準法の適用があるべきであるというような判決がございます。

ただ、その下の注にありますけれども、この判決は賃金の後払い的なものだと、賃金としての性格を持つと言っておりますけれども、その趣旨は、現行退職手当法上の退職手当請求権の譲渡禁止の規定、及び直接払い等の規定がないことから、賃金の直接払い等の原則を適用させるというものであって、必ずしもその性格を全面的に賃金であるとしたものではないと思われるともいたしております。

次の20ページの(3)に、昭和59年当時のまとめといたしまして、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と理解することが適当であるとしております。

その後、平成12年の退職手当制度懇談会、これは公務員制度改革の流れの中で退職手

当制度についても一通り議論したときのものです。昭和59年の研究会の報告を引きながら、下のほうの二重丸の上のパラグラフにありますけれども、長年にわたる公務への貢献に対する勤続報償的な性格を基本的に維持すべきとの意見が大半を占めたが、各委員の意見は次のとおりであったということで、その下にありますように、1つ目の二重丸が、勤続報償説のみで説明し切っているものではなく混在しているものであると。それから2つ目の二重丸ですけれども、退職手当の基本的性格についての議論は観念論であり重要であるが、現実はどう使われているかといった機能に着目することも必要であり、その機能は退職後の新生活のための生活転換資金と考えられる。したがって、退職手当の性格は長期勤続報償説に立ちつつ、それを現実的機能に応じて修正していくという考え方にすべきではないかと。

それから21ページですけれども、性格論のうち、賃金後払い説について、やめたときに何十年も前の賃金を払うという考え方には違和感があり、また退職後の生活保障については年金によるべきだと思うので、勤続報償説に重点を置くべきと。その次の二重丸ですが、最後のほうに、継続して勤務した期間が長いということに重点が置かれている意味での勤続報償という言葉には違和感があると。それからその下は、退職手当には職員の期待感や既得権という考え方もあり、将来の生活設計も考えていると。これは退職手当制度を今すぐ大幅に変えることには問題が多いと言っております。それからその次、民間につきまして、民間では退職金の性格はさまざまであったとしても、長期勤続になるほど退職金が増えることに変わりはなく、そういう意味で長期勤続を奨励するシステムであることは間違いないと。業績や能力を反映することと、長期在職を可能としていくということで少し方向性が合わない。民間では、長期在職による功労的な部分を少し縮小して、能力・実績に応じてその時々賃金に反映していくという方向に改革が進んでいるところが多い。そういった民間における方向性も見ていく必要がある。最後の二重丸は、勤続報償という性格を基本とした上で、第1に生活への配慮、第2に功労への配慮ということを強調して言うべきではないかとしております。

それから、22ページ、23ページは、現在の退職手当制度の骨格ということで、昭和59年当時と違っておりますのは、まず24ページに支給率カーブがありますが、昔に比べますと、昔のほうがより勤続年数が高くなるほど累進的に上がるような仕組みになっておりますが、平成18年4月施行の法改正でよりフラット化しております。

それから、1枚戻って23ページにある退職手当の調整額という制度を入れております。

これは民間でいうポイント制に当たるものでして、基本的には勤続期間にかかわらず、どういった仕事をしてきたかということに応じて、支払う仕組みも一部入っております。ただ、これが退職手当全体に占める割合は6%程度でございまして、基本的には、現在でも今も退職したときの、俸給月額に勤続年数による支給率を掛けた額というのが基本ではございますが、平成18年4月以降、ポイント部分も入ってきたということでございます。

それから25ページの、最近の動きといたしまして、支給水準の調整をどうやって行っているかということで、平成13年までの調査においては、国の退職手当と民間における退職給付（退職一時金と企業年金）が均衡するように決めてきたと。それに対しまして、平成18年の調査におきましては、国家公務員の退職手当と共済職域部分の合計、民間にいう退職給付（退職一時金と企業年金）とを比較して同じような水準にするという考え方をとっております。そういう意味では、少なくとも水準を決めるに当たっては、民間の企業年金の代替的な効果というのも考えているということでございます。

以上でございます。

【塩野座長】 今説明がありましたように、退職手当の性格については、何度か懇談会あるいは検討会で議論して、結局いつもあまりまとまらないということなので、我々もここでやってもなかなかまとまらないのではないかという気もいたしますが、ただ、一応3つの説があって、しかし、もしこういった別の見方があるということがあれば、ぜひ次回にでもご発言をいただきたいと思っております。

それで、仮にそういう全く新しいものをつけ加える視点や議論が出ない場合には、こういった従来の考え方を背景にしながら、漸次前に進んでいって、例えば、支給制限の額を考える場合に生活保障的なものをどういうふうに考えるべきかとか、そういった形で細かな議論をしていくということになるのではないかという感じがいたしております。

ただ、現行法がどうあるかということで議論をしても、私はあまり意味がないと思うんです。要するに、退職手当制度をこれからどう構築していくかという点も含めてどうぞ議論いただきたいと思っております。

ですから、我々として退職手当の性格は解釈論ではなくて、やや立法論的に整理するという見方もあろうかと思っておりますので、そういう点も含めてご意見をいただければと思いますので、よろしくお願いをいたします。

【阪田座長代理】 少し先走っているのかもしれないですけども、今のような視点で申し上げて、ここに今まで議論されていたことを超えるものではないんですけども、や

はりこれから支給をするというときの退職手当の性格というのと、既に支払われた退職手当を返納させるというときに、過去にもらった退職手当は一体何だったのかというのは、やはりおのずから少し違うんだと。

特に、平成12年の懇談会の報告の最後にあるような、生活転換資金という意味合いが、最初にあるんだらうと思います。特に、最近公務員の再就職が非常に困難になっているような状況の中では、一定の退職手当をもらったものとして生活を再スタートさせた場合と、およそ初めからないという前提で第2の生活をスタートさせるというのは全然違うんだらうと思いますので、およそ退職金であるから勤続報償なんだとか、あるいは、生活保障なんだというふうな1色のものでもないのかなというふうに思います。そこは立法論として考えるときに少し議論しておいてもいいのかなという気がいたします。

【森戸委員】 今の阪田先生のご指摘も結局、さきほどの退職手当の支給制限や返納の根拠は制裁か契約かなどの議論にかかわってくると思うんですけども、しかし不当利得みたいなものだととらえたら、別に本来もらえるはずのものではなかったのだから、いつ返してと言ってもいいだろうという話になる。そうではなくて、新たに制裁みたいなものを科すということになると、それはやはり話が違うねという、結局そこもリンクするのかなというふうに伺っていました。

ついでに、今の資料4のご説明を聞いていて思ったのは、勤続報償説が基本にあるという流れができてはいるけれども、勤続報償説というのは、何か定義がこの報告書でなされているのかなという素朴な疑問が1つと。つまり、実はどういう意味なのか、そんなにはつきりしていないような気もするんです。

それから、性格というと確かに議論が進まないような気がするんですけども、實際上、退職手当がどういう機能を果たしているかという話だと思えば、現状把握として、そこからわりとすぐ議論をスタートできるかなと思ったんですけども。

【塩野座長】 後の、機能から考えていったほうがいだろうということは既に今まで報告書の中でも出ていますので、そこはもう十分だと思います。

勤続報償の定義についてはどうですか。

【中島参事官】 勤続を報償する趣旨で支払われるから勤続報償という。それ以上の説明は多分見たことはありませんが……。

【塩野座長】 恩恵的だという。

【森戸委員】 いや、恩恵的というのならわかるんですけども、勤続に対する貢献だ

という説明は、実は賃金だって働いた分の見返りではないかと、両者がだんだん接近してきてしまうような気がするんです。だから、ほんとうは恩恵だと言っているのではないかという気もするんですけれども。

【塩野座長】 日本は、永年勤続表彰といって、長いこと勤めていると、それはやはりよくやってくれたねという風土があるんでしょうね。

【森戸委員】 そうでしょうね。ただ、それは長く勤めてそれに賃金で報いているだけだと考えれば、やはりそれも賃金だというふうにも言えますよね。

【阪田座長代理】 やはり勤続期間が長くなると転身が非常に難しいというようなところもあるんだとは思えます。20代で見切りをつけてどこかへ行くというのと、50になって何とかしなきゃというのでは大分違うんだろうと思います。だから、ある種の生活転換資金としても用意されるべきものとして、水準が違っていいというような部分もあるんじゃないですか。

【塩野座長】 この議論、やや難しいのは、退職手当というものはあるんだということ前提にして、それにどういうふうな理屈をつけるとこれからの、あるいは現代の日本の公務員制度の在り方として適切かという、そういうことでお考えいただかなければならないところがありますね。

【柳瀬委員】 今の座長のおっしゃったことはよくわかるんですが、最初の視点のところで現行の退職制度の大枠を維持しつつとしておいて、その上で、退職手当の性格をここで論ずることの意味というのはどうもよくわからない。例えば、個々の問題点が出たときに、これは退職手当とはこういうものだから、ここはこうすべきなんだというのはわかるんですけれども、先に大枠を維持しておきながら退職手当の性格論を最初に持つてくるというのは、違和感を感じざるを得ないのですけれども。

【塩野座長】 大枠というのは、要するに、退職手当なるものが幾らか出ていて、それをめぐって従来いろいろな議論があるけれども、それらについてから議論してゆくのがいいのかどうか。そういう意味で要否と書いてあるわけです。

ですから、おっしゃっていることは私とそんなに違わないと思いますから、もし、そうした議論がやはり意味があるという事であればもう少し考えていくし、あまり意味がないということであれば先の議論に入っていくということだと思います。

【柳瀬委員】 わかりました。

【塩野座長】 またもう1つ、支給制限・返納の根拠で、不当利得の返還なのか、制裁

なのかという議論で、制裁ということだとやはり、先ほどの山本委員からのご報告のように、一定の限度がある。死んでしまった人に対して制裁というのはいかかなものかと。遺族に対する制裁というのはいかにあり得るのかという議論にもなってきますし、不当利得だとこれはまたややあまりに簡単な話になってしまうところがありますので、ここはきちんと整理をする必要があるますね。

【山本委員】 私はどちらかというと、支給制限・返納の根拠のほうがこの先の議論に響く可能性があるのではないかと思います。退職手当の性格のほうは、3つのうちのどれかという択一の関係はおそらくないわけですから。

【塩野座長】 難しいけれども、退職手当の性格はもう少し説明できますか。

【中島参事官】 そうですね。議論できるような資料を用意できると思います。

【塩野座長】 そうですか、それでは、今日はこれで終わります。

【中島参事官】 次回ですけれども、2月20日、来週金曜日の1時半からということで、場所はまた追ってご連絡いたします。

【塩野座長】 どうもありがとうございました。