

国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会（第十二回）

議 事 要 旨

1. 日時：平成20年5月14日（水）、10：00～12：30
2. 場所：総務省5階 第4特別会議室
3. 出席者：（委員）塩野宏（座長）、内山英世、角紀代恵、阪田雅裕、森戸英幸、
柳瀬康治、山本隆司（敬称略、五十音順）
（総務省）藤井人事・恩給局長、阪本人事・恩給局次長、田家総務課長、
中島参事官

4. 議事次第

- (1) 開会
- (2) 「中間とりまとめ」に対する意見等について
- (3) その他
- (4) 閉会

5. 議事概要

(1) 職員団体からの意見（公務労協、国公労連）

公務公共サービス労働組合協議会及び日本国家公務員労働組合連合会からそれぞれ資料に沿って説明がなされた後、質疑応答が行われた。主なコメントは以下のとおり。

- ・ 相続人からの返納について、時間の経過という論点とバランス論を主張しているが、時間の経過にかかわらず、例えば退職直後に本人が死亡した場合でも相続人に返納を求めるべきではないと考えるのか。
- ・ 意見の背景として、民間とのバランスも考慮に入れているのか、それとも、公務部門についてのみ問題として考えているのか。
- ・ 法律で支給制限の基準を明記すべきとのことだが、民間でも裁判例の積み重ねで基準が構築されてきている。法令で（特に法律という法規レベルで）一律に基準を定めることは難しいと思う。必ず法律で定めるべきと考えているのか。
- ・ 公正性の担保について、行政法の最近のトレンドとしては、公正性を実体的に考えるという考え方と手続面で公正性を担保するという考え方があり、検討会の中間とりまとめでは、手続面からの公正性の担保について考慮している。
- ・ 現在の懲戒処分等の基準は通達が出されているが、法令で定めていないことについてどのように考えているのか。また、懲戒処分等の指針の具体性の程度についてはどのように考えているのか。
- ・ 不服審査制度の対象とすることについて、不服申立て前置主義を採用すべきと考えているのか、それとも不服申立てと行政訴訟の両方の道を設けるべきと考えているのか。
- ・ 遺族や相続人に対する返納について、強制的制度を設けることは望ましくなく、自主的対応でも社会的圧力により実質的に強制されることになるとの指摘だが、どのように対応すべきと考えているのか。
- ・ 遺族に責任はないとのことだが、非違行為により死亡退職した場合で、当該非違行為が懲戒免職相当のときに、支給制限が行われることはかまわないのか。
- ・ 手続に関して、不服申立て制度をどのように仕組むべきと考えるか。懲戒処分のように人事院への不服審査を設けるべきか、行政訴訟を直接起こすことができるとすべきか。

(2) 「中間とりまとめ」に対する意見等について

事務局から、資料に沿って説明後、議論が行われた。おもなコメントは以下のとおり。

(退職手当の性格について)

- ・ 「退職後の新生活のための生活転換資金」という表現について、民間ではそのような側面は考慮されていないとの意見があったが、経営者側として考えていなくとも、実際問題として、退職金が年齢に関係なく退職するたびに支給されることを考えれば、生活転換資金としての機能はあるのではないかと。また、退職一時金から年金への移行も最近始まったことではないので、ことさら強調すべきことでもないのではないかと。
- ・ 現実として、退職手当には生活転換資金としての機能があるということには賛成。ただし、文書の中で、生活保障としての性格を書いた上でさらに生活転換資金としての機能についてことさら記述することは剣呑ということか。書きぶりの問題として処理すべきことではないかと。
- ・ 四角囲みの中に、生活転換資金としての機能をあえて盛り込むかどうかという話と捉えることもできるが、ここでは、生活転換資金としての「機能」に着目するとしているだけであって、生活転換資金としての「性格」を有するとしているわけではない。年金制度への移行など、退職手当制度の今後の大きな動きも踏まえた書きぶりにするという考え方もあるが、この検討会の検討対象は現行の退職手当がどのような性格を持っているかであり、今後の大きな動きまで考慮することは射程範囲を越えるのではないかと。重要なのは、生活転換資金としての機能を後ほど出てくる考慮要素の中に入れるかどうかということではないかと。
- ・ 「支給制限・返納の考え方」の項目中に、生活転換資金としての機能を大々的に記述したことが問題なのであって、そのような機能があることは誰も否定しないと思う。考慮要素について記述の中に生活転換資金としての機能を盛り込めばよいのではないかと。
- ・ 後で盛り込むとすれば、性格の部分でも簡単に触れておく必要があるのではないかと。
- ・ 民間では、退職金の生活転換資金としての機能は裁判所で考慮されないのか。
- ・ 正面から根拠づけとして生活転換資金を使っていないと思う。「中間とりまとめ」でも、根拠づけとして使っていないのだから、ここに記述することについてそれほど敏感にならなくてもよいのではないかと。
- ・ 生活保障としての性格を明記しているのだから、生活転換資金を強調して記述する必要があるのか。
- ・ 生活転換資金としての機能は、退職手当が退職した時点で費消されやすく、返納が困難であるという考え方に結びつきやすいのではないかと。
- ・ あくまでも制度の中にきっちり仕組むという趣旨で生活転換資金としての機能を記述したわけではないので、四角囲みや本文の書きぶりを工夫したほうがいいかもしれない。
- ・ 生活転換資金という概念は、過去の報告書から引き継がれたものであるが、ここでは公務員の退職手当について限定して述べているものであり、民間のことを述べているわけではないので、このままでもよいのではないかと。
- ・ 生活保障を広い意味でとらえれば、一時金としての退職金のもつ生活転換資金としての機能は、生活保障の中に含まれると考えられる。書きぶりの問題だが、生活保障とは別個のものとしてとらえられてしまうような強調した書きぶり

をやめればよいのではないか。

(支給制限・返納の法的な根拠について)

- ・ 退職手当を受け取る地位・権利に対する処分としての構成をとれば、公務員が組織内秩序を乱したことに対するサンクションであるから、本人の死亡後にも通用する。現職中の減給処分は教育的観点から行われるもので、免職処分は秩序回復のために行われるものと考えられるのではないか。ただし、検討会の報告書が民間の制度に影響を与えることを考えると、民間の制度との連続性をつける必要があり、刑罰と関連付けるような構成とすると民間の制度と連続性をつけにくくなると思う。
- ・ 元任命権者が制裁をなしうる法理論的根拠としては、事情を最もよく知る元任命権者が行うことが妥当ということではないか。ドイツでも、年金の一部減額をする場合は、最終的な任命権者が行っている。
- ・ 退職手当の支給制限等を減給処分と比較した意見があるが、退職手当の支給制限等は免職処分との対比で設けられているものであるので、ここで減給処分を持ち出すのは違和感がある。ドイツでも、年金の停止は免職処分と対比され、年金の減額は減給処分と対比されている。
- ・ 勤務中の功労に対する評価の減殺を行うには、どの程度の厳しい措置を行うかどうか考える必要があり、その程度は懲戒処分との対比で行われるものと考えられる。懲戒は組織の秩序違反に対する制裁であるから、勤務中の功労に対する評価の減殺の概念と制裁の概念とは両立すると思う。
- ・ 民間の制度すべてが三晃社事件の判決の理論構成で説明できるわけではない。
- ・ 公務員と労基法が適用される民間の身分を行き来するような人については気付かなかった。これについては、行き来するとはいえ公務の世界についての議論は別であるという整理をするか、民間でも減給する際の上限を定めているのであり、免職について限界を設けているわけではないという整理をするかである。
- ・ 過去の功績が没却されるために退職手当を受け取る地位・権利が否定されるという構成はわかりやすいと思う。この構成は、本来受け取るべきでなかったものであるという点で、不当利得の説明と結局のところ同じなのではないか。報告書の書き方を工夫してはどうか。
- ・ 現行のアとイの考え方が混然一体となっているという整理をすればよいのではないか。
- ・ 厳密に考えると制裁と功績の没却は違う概念である。功績の没却と考えると、具体的に没却した程度が全体の何割を占めるのか算出する必要が生じる。結局、支給制限・返納の法的根拠は、制裁と功績の没却の両方から説明できるということだ。報告書の書きぶりとして、ア・イ・ウの順序をどうするかは別途検討する必要がある。
- ・ 労働基準法適用者に対する指摘については、基本的制度設計として一般の職員のような中核的な対象者について説明できるようにし、労基法適用者といった例外的な者については技術的な処理をすればよいのではないか。例外的な者についてまで説明尽くすことを目的とすると議論の焦点がずれてしまう。

(支給制限制度の在り方について)

- ・ 「懲戒免職処分事態を避けがちな実態」という表現については、意見を踏まえ修文を考える。

(一部支給制限制度を創設した場合の基準について)

- 家庭の経済状況について、公務の場合、基準の考慮要素に入れるとすると、必ず考慮すべき要素としての意味合いを帯びかねない。民間では、実態として退職金の支給・不支給を判断する際に様々な事情を考慮しているとはいえ、考慮されるべきことと実態として考慮していることとは異なるので、考慮要素に入れると明記することには慎重な議論が必要である。
- 法制化する際には、どの段階で考慮要素を書く必要があるのか。
- 書き方にもよるが、法律に基準を定めると規定する中で、基準にはどのような要素を盛り込むべきかを書く場合には、法律の段階で書くことになる。
- 民間では、裁判所が総合的な判断を行うのであって、あらかじめ労使で、どのような要素を考慮するかという話し合いがあるわけではない。
- 公務員法制の場合は、法律上に規定してあるか、解釈上読めるとされている事項以外について考慮すると、他事考慮となってしまう。家庭の経済状況は、事情に応じて考慮してよいという構成にすべきものである。
- 支給制限の場合は、原則は支払うか支払わないかの判断を行うことであるから、本人の家庭の経済状況を考慮する必要もないし、差をつけるべきではない。返納の場合は、全部又は一部の返納を命ずることになるので、本人の家庭の経済状況を考慮する必要があるのではないか。ただ、返納でも本人が生きていれば家庭の事情を考慮する必要はないのかもしれない。基本的には、非違行為の程度で判断されるべきではないか。
- 一部支給制限制度創設の構成の仕方は、一部支給制限制度を設けることを決めた上で、運用にあたっては、特定の事情を考慮する必要があるとしているが、実際は、考慮すべき事情は制度を設ける理由と密接な関係がある。家庭の経済状況は、法令上明記することは難しい用語であり、法律上の書きぶりは別途検討するとしても、およそ考慮すべきでない要素とするのではなく、考慮してもよい要素とすることが、一部支給制限制度を設けることとした趣旨にも合致するのではないか。
- 返納の場合は家庭の経済状況を考慮要素とするのであるから、4.(4)⑤の記述は残し、支給制限の場合は家庭の経済状況を考慮要素としないとするのであれば、②の「このほか～」を削除すればよいのではないか。また、返納の場合も家庭の経済状況が基準の考慮要素として必ず盛り込まれるような書きぶりではなく、運用として考慮できるものであるとして読めるよう修正すればよいのではないか。
- 「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運用も可能なようにする」というような修正になるか。
- 支給制限の場合は本人の非違行為の態様だけで判断すべき。返納の場合は時の経過もあることから支給制限の考慮要素と異なるものを考えるべきなのか。いずれにせよ家庭の経済状況を考慮することは、甘くするように聞こえてしまう。
- 基準については、「退職手当独自の観点から考慮されるべき要素」があることは明示しておいて、一部返納の場合は諸般の事情を考慮すべきとし、一部支給制限の場合は「家庭の経済状況等」という例示を落とすことでどうか。
- 一部支給制限の場合の考慮要素から家庭の経済状況を落とすことには賛成だが、一部返納の場合の考慮要素に家庭の経済状況を残すことにより、返納の場合は積極的に考慮要素とすることにとらえかねないのではないか。
- 家庭の経済状況が考慮要素になりうることを示す必要はあると思う。法律にど

のように書くかは別途検討が必要である。

- ・書きぶりの問題で、家庭の経済状況を考慮することについて強く書きすぎたのかもしれない。しかし、よほど過酷な状況な場合には考慮することができる余地を残す必要があるのではないか。ただし、法律上は明記しないということになるのではないか。
- ・執行猶予が付された場合の一部支給制限・返納を認めるとすると、懲戒免職相当の場合には全額返納させることとのバランスについて説明がつかないのではないか。執行猶予の有無で返納額を変えることには違和感がある。
- ・過失犯に対する厳罰化の傾向があるが、故意犯と過失犯とでは、身分をはく奪する処分は同じ扱いにするとしても、退職手当の支給については異なる扱いとすべきではないか。一部支給制限・返納制度を創設するのであるから、幅を持たせた扱いにしてもよいのではないか。
- ・執行猶予がついたら必ず減額するという趣旨ではなく、考慮要素の一つということではないか。
- ・民間への波及効果があるということを意識した文章にする必要がある。
- ・執行猶予については、考慮要素の一つとして入れるべき。
- ・非違行為が職務上か職務外かは区別するべきではない。

(遺族への支給制限制度及び相続人からの返納制度について)

- ・「民間企業の就業規則は、…遺族や相続人を拘束する規定を置くことはできない」という記述について、就業規則はあくまで労使間の契約なので、当事者として遺族や相続人を拘束するものではないという趣旨が明確になるように修正すればよいのではないか。
- ・遺族への支給制限制度・相続人からの返納制度について、最終報告書では結論を一つにまとめたい。ドグマとして折り合いがつかない場合は仕方がないが、議論を尽くしたい。
- ・理論的には、本人に対する支給制限等と遺族等に対する支給制限を異なる扱いとすることは困難であり、現実問題としてどのように取り扱うか検討することになるのではないか。
- ・論理的には、遺族等に対する支給制限は行いうるが、政策的な判断として、運用や執行の観点から取り扱いを決めることになるのではないか。ただし、執行が困難であることを理由に取扱いを変えるとすると、遺族間の取扱いにばらつきがでるなど公平性の問題が生じる。
- ・返納手続進行中に本人が死亡したときなど、本人の生存中に手続がある程度進行していた場合は、仮の返納命令処分を行うなどして手続を続行することも一つの考え方ではないか。
- ・本人が死亡した場合には、一律に支給制限・返納を行うことができないとする制度ではなく、諸般の事情を考慮した結果、相続人からは返納させないとするような制度とすべきではないか。そのために、期間の限定といった考慮要素を入れることにしたのではないか。また、執行の問題まで考えると制度は作りにくくなるのではないか。
- ・相続は複雑であり、相続された退職手当を返納させることは現実問題として難しいのではないか。
- ・退職手当を特定して返納命令を打つことはできず、相続人の財産に対して、退職手当額分の債権の返還請求を行うことになる。相続人が複数いれば、金銭債権の場合は、法定相続分に応じて請求していくことになる。

- ・ 本人が死亡した場合の取扱いについては、①本人が活着ている場合と取扱いを異なるものにする必要はなく、実際に支給制限・返納を行うかどうかは考慮要素で対応すべきという考え方と、②実務上の影響も考慮して退職手当が支払われたかどうかで支給制限と返納の取扱いを異なるものにするという考え方の二つがあるが、最終的には一つの考え方にまとめなくてはならない。検討の際には、労働市場の競合という観点から、民間の労使関係の状況を考慮する必要がある。その上で、理論的に説明が可能な場合や実務的に可能な場合に限定した制度とするのか、考慮要素の問題として整理するのか、制度設計を行う必要がある。

(支給制限・返納の手続について)

- ・ 特別職の扱いについては、検討会での検討対象としないこととする。

(3) その他

- ・ 次回は、平成20年5月23日(金)に開催することとなった。
- ・ 「中間とりまとめ」に対する意見を踏まえ、基本的事項については議論が行われたので、次回以降、最終報告書(案)に関する議論を行うこととなった。

以上

なお、以上の内容は、総務省人事・恩給局の責任において作成した速報版であり、事後修正の可能性がある。