

## 退職手当審査会に関する一考察

井寺 美穂

### 目 次

- I はじめに
- II 退職手当審査制度の仕組みと沿革
- III 退職手当の性格
- IV 退職手当審査会に求められる役割
- V おわりに

### I はじめに

公的組織における退職手当とは、私的組織で一般に退職金あるいは退職一時金などと呼ばれるものに相当する。すなわち、公務員が退職した場合に、当該職員又はその遺族に対して支給される手当のことである。一時的に多額の金銭的給付を行うことから、納税者である国民一般からの関心はもちろんこと、受給者である職員の関心も高いものとなっている。

内閣人事局によると<sup>1</sup>、国家公務員退職手当法（昭和 28 年法律第 182 号）（以下、「退職手当法」という。）の適用を受けて平成 26 年度中に退職した者は 37011 人、そのうち定年退職者は 12947 人であり、彼らの平均退職手当額は 2167 万 2 千円であった。また、平成 25 年 11 月 1 日から早期退職募集制度に基づく「応募認定退職」が認められており、勤続年数 30 年から 34 年で応募認定退職をした場合の平均退職手当額は 3076 万 3 千円である<sup>2</sup>。他方で、退職給付の官民均衡を図る観点から、民間における退職給付の支給の実情に鑑み、公務員の退職手当の額を引き下げが実施されている<sup>3</sup>。

また、平成 21 年 4 月からは「国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律（平成 20 年法律第 95 号）」が施行され、退職手当に関する新たな支給制限および返納制度が設けられている。従

<sup>1</sup> 内閣官房・内閣人事局のホームページ上の「退職手当の支給状況」（[http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji\\_c5.html](http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_c5.html)；平成 28 年 12 月 20 日参照）を参考にした。

<sup>2</sup> 同上ホームページ「早期退職募集制度について」（平成 28 年 12 月 20 日参照）を参考にした。従来の「勸奨退職」は平成 25 年 10 月 31 日をもって廃止されている。本制度は、再就職あつせんの禁止等による在職期間の長期化の状況等を踏まえ、年齢別構成の適正化を通じた組織活力の維持等を目的として、45 歳以上（定年が 60 歳の場合）の職員を対象に実施されている。

<sup>3</sup> その他、被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律附則第二条の規定等を踏まえ、公務員共済の職域加算額の廃止に伴う退職等年金給付の導入及び職域加算額の廃止に伴う経過措置が講じられている。

来から在職中に非違行為を行った退職者に対する手当の支給制限や返納制度は存在しているが、平成 20 年改革によって、それらの仕組みの拡充が図られた。これは、旧制度が退職直後に懲戒免職処分に相当する在職中の非違行為が発覚した場合や、死亡により退職した公務員が在職中に非違行為を行っていた場合などに対応できる仕組みではなかったことに起因する。一方で、支給制限や返納等の対象者の権利保護を図る観点から、これらの処分を行う際には、専門的な第三者機関の関与の必要性が提唱され、この数年間で関係団体において「退職手当審査会」を設置する動きがみられる。

このように、公務員の退職手当に関する取り組みは、時代とともに多様な改正や変遷がみられる。本研究ノートでは、平成 20 年改革、特に退職手当審査会に焦点をあて、未だ真新しい仕組みである退職手当審査会に求められる役割に関する考察を試みる。考察を進めるにあたり、まず退職手当審査制度の仕組みやその沿革について概観する(Ⅱ)。その後、退職手当の性格(Ⅲ)を確認した上で、退職手当審査会の役割や審査委員等に求められる審査の観点について検討する(Ⅳ)。

## Ⅱ 退職手当審査制度の仕組みと沿革

国家公務員の退職手当は、退職手当法に基づき支給されている。本法の趣旨は、国家公務員が退職した場合に支給する退職手当の基準を定めることであり<sup>4</sup>、その対象者は司法府および立法府、行政府全ての国家公務員のうち、常時勤務に服することを要する職員及びこれに準ずるものである。彼らの退職手当額は、退職の日における俸給月額に、退職理由・勤続年数別に定められた支給率を乗じて得た基本額に、勤務年数に中立的な形で在職中の貢献度を勘案した調整額を加えて得た額となる<sup>5</sup>。これらの支給水準は、概ね 5 年毎に官民比較が行われ、民間企業の水準との均衡が図られている。

そもそも我が国の公的組織における退職手当制度は、1946 年(昭和 21 年)7 月に初めて統一的な制度として創設され<sup>6</sup>、1953 年には現行の退職手当法が制定されている。それ以前は省庁毎の措置として制度が運用されていたため、各種各様の支給が行われていた<sup>7</sup>。

他方、地方公務員の退職手当に関しては、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)の第 204 条第 2 項及び第 3 項の規定により、各地方公共団体の条例により定めることとされている。また、地方公務員法(昭和 25 年法律第 261 号)第 24 条により国家公務員の制度等に準じることとなっている。そのため、退職手当法が制定された後、「職員の退職手当に関する条例案」(昭和 28 年 9 月 10 日自治丙行発第 49 号自治庁行政部長通知)が作成され、各地方公共団体に示された結果、地方公務員の退職手当は国の制度に準じるかたちで各団体の条例によって運用されている<sup>8</sup>。

<sup>4</sup> 国家公務員退職手当法第 1 条を参照。

<sup>5</sup> 退職手当の算定構造は、「退職手当＝基本額(退職日の俸給月額×退職理由別・勤続期間別支給率×調整率)＋調整額」である。

<sup>6</sup> 退職手当制度研究会(1992)『公務員の退職手当法詳解(第 2 次改訂版)』、学陽書房、3 頁。

<sup>7</sup> 同上(退職手当制度研究会)、10-11 頁。それ以前の官吏制においては、当初、恩給制度が採用されており、退職手当制度は存在しなかった。一方で、現業官庁の雇傭人においては比較的早い時期から退職手当制度があったが、その内容は不十分なものであった。

<sup>8</sup> 坂本重雄(1983)『公務員の社会保障—その法構造と機能—』、勁草書房、36 頁および総務省ホームページ「地方公務員の退職手当制度について」([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/komuin\\_taishoku/pdf/071221\\_1\\_si7p](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/komuin_taishoku/pdf/071221_1_si7p))

## II-1 退職手当の支給制限および返納制度

退職手当法は、第1章において総則について規定し、第2章および第3章では一般の退職手当や特別の退職手当についてそれぞれに規定している。また、第4章では退職手当の支給制限等について規定している。

この第4章の規定は、不祥事等を起こした者に対する退職手当の支給制限や返納制度について定めたものである。これは、公務員の身分を有したものが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われる公務員法制上の制裁である<sup>9</sup>。仕組みに関する主な内容は、以下のとおりである<sup>10</sup>。

### (1) 懲戒免職等処分を受けた場合等の退職手当の支給制限（第12条）

退職手当管理機関（以下、「管理機関」という。）は、懲戒免職等処分を受けて退職をした者や国家公務員法第76条の規定による失職者等やその遺族に対して、職員の職務や責任、非違行為の内容や程度、それらが公務に及ぼす影響等を勘案して、退職手当の全部又は一部を支給しないこととする処分を行うことができる。

### (2) 退職手当の支払の差止め（第13条）

管理機関は、職員が刑事事件に関して起訴をされた場合でその判決の確定前に退職をしたときや、退職をした者に対して未だ退職手当が支払われていない場合で、当該退職者が基礎在職期間中の行為に係る刑事事件に関して起訴されたときは、退職手当の支払いを差し止める処分を行う。

また、在職期間中の行為に係る刑事事件に関して、その者が逮捕されたとき又は管理機関がその者から聴取した事項若しくは調査により判明した事実に基づきその者に犯罪があると思料するに至り、その者に対して、退職手当を支払うことが公務に対する国民の信頼を確保する上で支障を生ずると認めるときや、在職期間中に懲戒免職等処分を受けるべき行為をしたことを疑うに足りる相当な理由があると思料するに至ったときは、退職手当の支払差止処分を行うことができる。他方で、本処分を受けた者は、行政不服審査法に基づき、処分を行った管理機関に対して、その取消しを申し立てることができる。また、管理機関は処分の理由となった起訴又は行為に係る刑事事件について無罪の判決が確定した場合などは速やかに本処分を取り消さなければならない。

### (3) 退職後禁錮以上の刑に処せられた場合等の退職手当の支給制限（第14条）

管理機関は、未だ退職手当が支払われていない場合において、退職者が在職中の行為に係る刑事事件に関して、当該退職後に禁錮以上の刑に処せられたときや退職者が在職期間中に懲戒免職等処分を受けるべき行為をしたと認めたとき等は、退職者やその遺族に対して、退職手当の全部又は一部を支給しないこととする処分を行うことができる。但し、本処分を行おうとするときは、処分を受けるべき者の意見を聴取しなければならない。

### (4) 退職をした者の退職手当の返納（第15条）

管理機関は、退職者やその遺族に対して、退職手当が支払われた後において、退職者が在職中

---

df：平成28年12月20日参照）。

<sup>9</sup> 国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会（2008）「報告書」（[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/komuin\\_taishoku/pdf/080604\\_houkoku1\\_02.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/komuin_taishoku/pdf/080604_houkoku1_02.pdf)：平成28年12月20日参照）、7頁。戦前の恩給制度の時代には、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って失われたりしていた。

<sup>10</sup> 仕組みについては、国家公務員退職手当法を参照した。

の行為に係る刑事事件に関して禁錮以上の刑に処せられたときや、懲戒免職等処分を受けるべき行為をしたと認めるときは、彼らの生計の状況を勘案して、退職手当の全部又は一部の返納を命ずる処分を行うことができる。本処分は、退職日から5年以内に限り（遺族の場合は1年以内）、行うことができる。また、本処分を行おうとするときは、当該処分を受けるべき者の意見を聴取しなければならない。

#### (5) 退職手当審査会の設置（第18条）

内閣府に、退職手当審査会を置く。

#### (6) 退職手当審査会等への諮問（第19条）

管理機関は、上述の処分等を行おうとするときは、退職手当審査会に諮問しなければならない。本審査会は、処分を受けるべき者から申立てがあった場合には、口頭で意見を述べる機会を与えなければならない。また、審査会は、必要があると認める場合には処分に係る事件に関して、被処分者又は管理機関にその主張を記載した書面又は資料の提出を求めること、適当と認める者にその知っている事実の陳述又は鑑定を求めること、その他必要な調査を行うことができる。また、必要があると認める場合には、関係機関に対し、資料の提出、意見の開陳その他必要な協力を求めることができる。

以上が退職手当法第4章に規定されている退職手当の支給制限および返納の仕組みである。このなかでも(5)および(6)の規定を「退職手当審査制度」と呼ぶ。本制度は、裁決機関型の第三者機関ではなく、管理機関からの諮問を受けて答申を行う諮問機関型を採用している<sup>11</sup>。

## II-2 退職手当審査制度の導入

平成20年6月4日、総務省に設置された「国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会」による報告書が発表された<sup>12</sup>。これは「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）の決定内容に従い、取りまとめられた報告書である。関係箇所を抜粋すると、以下のとおりである<sup>13</sup>。

4 行政及び公務員に対する国民の信頼の回復を図るため、次に掲げる各般の措置を講ずるものとする。

(1) 国家公務員について、各省各庁の長がリーダーシップを発揮し、厳正な服務規律の確保及び公務の適正かつ能率的な運営を図る。法令等に違反する行為に対しては懲戒処分や刑事告発を含めた厳正な措置を執るとともに、勤務実績等の的確な把握により厳格に分限処分を行う。

(2) 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、来年の春までを目途に結論を得る。

<sup>11</sup> これについては、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、裁決型も考慮されたが、懲戒処分が直接処分型であることとの均衡や、在職していた管理機関が事実関係を最も知悉し、また服務に責任を持つ立場にあることから諮問型となった。これに関しては、前掲報告書(9)、国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会、16頁を参照した。

<sup>12</sup> 同上（国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会）の報告書のことである。

<sup>13</sup> 「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）」（<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h19/pdf/19kakugikettei.pdf>：平成28年12月20日参照）

(3) 地方公務員についても、厳正な服務規律の確保や公務の適正かつ能率的な運営を図り、地方行政及び地方公務員に対する信頼の回復に努めるよう要請する。

以上のように、4(2)の決定内容に従い、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」が開催されたことがわかる。本検討会は、平成19年11月28日に初会合が開催され、15回にわたる会合が重ねた。会合では、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等が実施され、新たな支給制限・返納制度の構築に向けた検討項目・論点の整理が行われた<sup>14</sup>。そして、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上で、それらの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が行われた。

### II-2-1 支給制限および返納制度の変遷

従来の退職手当制度では、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、退職手当を支給しないこととなっていた。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時に支給することとなっていた<sup>15</sup>。

また、その後の改正によって、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には、退職手当の返納を命ずることができるとされた<sup>16</sup>。併せて、職員が退職後から手当支給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、その後に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。

更に、その後、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た<sup>17</sup>。

### II-2-2 従来の支給制限・返納制度の問題点

時代に応じて、これらの制度も幾度かの変更が繰り返されてきたが、未だ従前の仕組みでは、3つの問題点が指摘されていた<sup>18</sup>。

まず、1点目は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に、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とである。これは、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ることを意味する。

2点目は、不支給に相当する非違行為を行った職員が処分や刑の確定に先立って死亡した場合

<sup>14</sup> 前掲報告書(9)、国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会、3頁。

<sup>15</sup> この仕組みは、昭和28年の法制定時からのものである。これについては、同上、5頁を参考にした。

<sup>16</sup> この仕組みは、昭和60年の法改正により追加されたものである。同上、6頁。

<sup>17</sup> この仕組みは、平成9年の法改正によるものである。このような場合には、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。同上、6頁。

<sup>18</sup> これについては、同上、6-7頁を参照した。

に、退職手当が民法上の相続人に全額支給されることである。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、手当の返納を命じることができなかった。そのため、職員が死亡した場合は、それ以外の場合と比較すると均衡を欠くという問題があった。

3 点目は、改正前の支給制限・返納制度では、一律に全額を支給制限し、返納させていたが、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なされておらず、退職手当の性格に鑑みて、制度の多様化を図る必要があった。

以上のような問題を踏まえ、検討会では国民の目線に立ちつつ、職員等の権利保護にも留意した制度の構築に向けて、以下の改正点を報告した<sup>19</sup>。

#### **(1) 返納事由の拡大**

非違行為の発覚時点の相違による退職手当の取扱いの不均衡を是正するため、懲戒免職処分に相当する在職中の非違行為が退職後に明らかになったことを返納事由に加える。また、懲戒免職処分に相当する非違行為の具体的な内容は、事例の積み重ねのなかで明確化する。そして、返納命令を行うことができる期間は、法的安定性の確保等の観点から限定する。

#### **(2) 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**

職員が懲戒免職等となった場合との不均衡の是正に加えて、非違行為発生の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。但し、遺族等は非違行為を行った者ではないため、個別事情を考慮した運用を可能とし、特に返納命令は時の経過、生活保障としての機能等に加え、相続人の予見可能性をも考慮して、その対象を限定する。

#### **(3) 一部支給制限制度の創設**

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、民間の裁判事例も踏まえ、懲戒免職処分の場合に、全額不支給を原則としつつ、非違の程度等に応じて一定割合を上限として一部支給も可能な制度を創設する。禁錮以上の刑の確定による失職の場合も併せて検討する。また、一部支給制限制度の基準は、懲戒処分の指針と同様に考慮要素を列挙し、その場合において退職手当の生活保障としての機能など、退職手当独自の考慮要素を含めることが適当である。併せて、一部支給制限に対応する一部返納制度を整備する必要がある。その基準は一部支給制限制度に準じつつ、退職後の経過年月、家庭の経済状況等を踏まえた運用が可能となるようにする。

#### **(4) 支給制限・返納処分の手続**

手続の適正性確保や権利保護等の観点から、懲戒免職処分に相当する非違行為による返納命令や遺族への支給制限等を実施する場合は、管理機関は専門的な第三者機関に諮問する。

このような改正点を参考に、法律の改正が行われて、現在は「Ⅱ－1 退職手当の支給制限および返納制度」で概観した仕組みとなっている。

---

<sup>19</sup> 内閣官房・内閣人事局のホームページ上の「国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律について（総務省人事・恩給局、平成 20 年 12 月）」（[http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/ho\\_081226\\_0895\\_a.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/ho_081226_0895_a.pdf)：平成 28 年 12 月 20 日参照）。

### III 退職手当の性格

退職手当の支給制限や返納制度のあり方について考察するにあたり、退職手当の性格についても確認する必要がある。果たして退職手当には、どのような性格があるのだろうか。

退職時に一時金を支給するという制度は、年金制度の発達とも関係するといわれている<sup>20</sup>。我が国では、明治後期の産業の重工業化の過程において、労働者の長期勤続を奨励するために、終身雇用制の定着の一方策として勤続期間とともに徐々に増していく退職金を導入したといわれている<sup>21</sup>。

一般に、私的組織における退職金の性格論については、以下の表1の(a)勤続報償説や(c)賃金後払説、(e)生活保障説の3つが挙げられる<sup>22</sup>。また、これらの3説とは別の観点から、(b)恩恵説や(d)権利説のような主張も存在する。(a)および(b)は手当を支給する使用者側の視点からの性格を有し、他方で(c)および(d)は労働者側の視点からの考え方であるといわれている。また、(e)は高齢化社会の到来等という背景の下に有力に主張されてきた考え方である<sup>23</sup>。

表1 退職手当の性格

視点	性格	内容
使用者側の考え方	a 勤続報償説	退職金をもって長期勤続又は在職中の功績・功労に対する報酬であるとする考え方
	b 恩恵説	利用者の恩恵的給付であるとする考え方
労働者側の考え方	c 賃金後払説	職員が在職中に当然に受け取るべきであった賃金部分を退職に際して受け取るものであるとする考え方
	d 権利説	労働者が権利として要求し得る給与であるとする考え方
高齢化社会における考え方	e 生活保障説	退職後における生活を保障するために支払われる給付であるとする考え方

(出典) 退職手当制度研究会 (1994) 『公務員の退職手当法詳解 (第2次改訂版)』、学陽書房、3-5頁を参考に筆者作成

以上のような私的組織における一般論に対して、公的組織における退職手当は、勤続報償を基本的性格としているといわれている。これは退職手当の支給率が、勤続期間1年間当たりの支給割合が均一ではなく、勤続期間が長くなるに連れて増加することに起因する<sup>24</sup>。また、先述したように、職員による在職中の非違行為が明らかになった場合は支給制限や返納制度が設けられていることから、退職手当を賃金の後払いと考えることは困難である。

<sup>20</sup> 栗田久喜 (1999) 『人事行政 (公務員研修双書)』、株式会社ぎょうせい、154頁。栗田は「早くから年金制度が発達していた欧米諸国にはあまりみられない。」と指摘している。

<sup>21</sup> 同上 (栗田)、154頁を参照した。

<sup>22</sup> 前掲書 (6)、退職手当制度研究会研究会、3頁。

<sup>23</sup> 同上 (退職手当制度研究会研究会)、3-5頁。

<sup>24</sup> また、短期勤続の自己都合退職については削減する。同上 (退職手当制度研究会研究会)、5-6頁。

しかし、一方で退職手当の内容は「恩恵的給付から老後生活保障という給付体系に変貌し、社会保障による高齢保障の確立の過程で、退職金の年金化が進められている。そのため、功績報償の性格は次第に弱くなっており、生活保障の傾向が強くなっている。」という指摘もある<sup>25</sup>。また、平成24年（行ウ）第6号「懲戒免職処分取消等請求事件」（平成25年3月28日津地方裁判所）の主文では<sup>26</sup>、退職手当の法的性格について、以下のように言及している。

「公務員の退職手当の法的性格は、退職手当制度の仕組み及び内容によってその性格付けに差異が生じ得るが、一般的には、勤続報償としての性格に加えて、労働の対償であるとの労働者及び使用者の認識に裏付けられた賃金の後払いとしての性格や、現実の機能としての退職後の生活保障としての性格が結合した複合的性格を有すると考えられている。そして、被告の公立学校職員に対する退職手当も、算定基礎賃金に勤続年数別の支給率を乗じて算定されていること、支給率が概ね勤続年数に応じて逡増していること、自己都合退職の場合の支給率を減額していることに照らすと、勤続報償としての性格を基調としつつ、これらの3つの性格が結合したものと解するのが相当である。本件退職手当条例12条は、退職手当管理機関が退職手当等の全部又は一部の支給を制限する処分をするに当たっては、当該退職をした者が占めていた職の職務及び責任、当該退職をした者の勤務の状況、当該退職をした者が行った非違の内容及び程度、当該非違に至った経緯、当該非違後における当該退職をした者の言動、当該非違が公務の遂行に及ぼす支障の程度並びに当該非違が公務に対する信頼に及ぼす影響を勘案すべきと規定しており、このような広範な事情を総合してされるべきものであるから、前記2(1)と同様に、退職手当支給制限処分をするかどうか、するとしていかなる程度の制限をすべきかは、退職手当管理機関の裁量に任されているものと解すべきであり、退職手当管理機関がその裁量権を行使してした退職手当支給制限処分が社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権を付与した目的を逸脱し、これを濫用したと認められる場合に限り、違法であると判断すべきものと解される。そして、公務員の退職手当が、勤続報償としての性格を基調としていることから、免職処分に相当する非違行為を行った者については、当該非違行為により、勤続報償をするだけの公務貢献がなかったとして、退職手当を全部不支給とする制度に合理性がないとは一概にはいえないものの、退職手当には賃金後払いとしての性格や退職後の生活保障としての性格があることも否定できないことからすると、免職処分を受けて退職したからといって直ちに退職手当の全額の支給制限が正当化されるものとはいえない。前記検討報告書の内容や国家公務員退職手当法及び施行令並びに本件退職手当条例も当該退職者が占めていた職の職務及び責任、勤務状況、非違行為の内容及び程度、当該非違行為に至った経緯、当該非違行為後における当該退職者の言動、当該非違行為が公務の遂行に及ぼす支障の程度並び

<sup>25</sup> 前掲書（20）、栗田、154頁。また、鹿児島は、退職手当の性格について「勤続報償であるとするもの、退職後の生活保障であるとするもの、あるいは給与の後払いであるとするものなどの議論があるが、普通退職者および長期勤続者に対する退職手当は、勤続に対する功績報償であり、遺族、傷痍疾病により退職した者、予告を受けない退職者および失業者の退職手当ならびに整理退職者の退職手当の割増部分は生活保障的性格のものであると考えることが妥当であろう。いずれの退職手当も条例または法律に基づいて支給されるものである以上、職員の権利であることはいうまでもない。」と言及している。これについては、鹿児島重治（1995）『要説・地方公務員制度（第3次改訂版）』、学陽書房、258頁を参照した。

<sup>26</sup> 本事件は、被告が設置する公立学校の職員であった原告が、処分行政庁が平成22年10月21日に原告に対してした酒気帯び運転及びその不申告を理由とする免職処分及び退職手当等全部不支給処分は、裁量権を逸脱又は濫用した違法なものであると主張して、被告に対して、処分の取消しを求めた事案である。



に当該非違行為が公務に対する国民の信頼に及ぼす影響を勘案して、退職手当支給制限処分を行うことができると規定し、免職処分を受けた者に対して退職手当全部支給制限処分を行うのが原則であるとする旨の規定にはなっていないことからすると、免職処分を受けた者に対しては退職手当全部支給制限処分を行うのが原則であるともいえない。」

以上のように、退職金は、一般的には勤続報償としての性格に加えて、賃金の後払いとしての性格や現実の機能としての退職後の生活保障としての性格が結合した複合的性格を有すると考えられていることから、公務員における退職手当についても、賃金後払いとしての性格や退職後の生活保障としての性格があることも否定できないとしている。

従来、公的組織は一貫して勤続報償説を採ってきたが、退職手当の性格には様々な考え方が混在しており、勤続報償の性格のみで退職手当の在り方を説明することは不可能である。現実的な機能に着目をした考え方の転換が必要であろう。

## IV 退職手当審査会に求められる役割

公務に対する国民の信頼を確保すると同時に、退職手当の性格に配慮しつつ、被処分者の権利保護に資するためには、退職手当審査会にはどのような役割が求められるのであろうか。最後に、本章では、これまでの考察を踏まえながら、退職手当審査会や委員に求められる役割や審査の観点について検討する。

### IV-1 退職手当審査会の役割

平成20年改革は、退職手当制度の一層の適正化を図り、もって公務に対する国民の信頼に資するために、退職手当について新たな支給制限及び返納制度を設けたものである。直接的な契機は、公務員不祥事によって失墜した国民の信頼を確保することであったが、退職手当審査会設置の一義的な目的は、被処分者の権利救済である。支給制限や返納制度の拡大は、被処分者が被る不利益の機会の拡大を意味する。また、返納処分等が公務員の身分を離れた元職員に対する実施されることに鑑みるならば、それらの手続きは適正に実施される必要があり、より慎重な手続きが求められる。そのためには、専門的な第三者機関による事実認定の必要性や処分の適法性や妥当性に関する確認の機会を確保する意義は大きい。

被処分者には、処分が実施された後に、行政不服申立制度や司法制度を利用する機会も保障されているが、本審査は処分を行おうとする場合に実施される諮問制度であり、その意味では処分の事前に実施される救済の機会である。また、被処分者には口頭による意見陳述の機会が与えられているため、管理機関との双方の意見を聴取しながら、より中立的な立場で審査を行うことが可能であろう。

審査会および審査委員は、当審査会の設置背景や求められる役割について正しく認識をした上で、審査に臨むことが肝要である。

## IV-2 退職手当審査会における審査の観点

### IV-2-1 処分の原因となる非違行為の確認

まずは退職手当の支給制限あるいは返納処分の原因となった非違行為の事実を確認する作業が必要である。事実確認や認定は、既に管理機関が処分を実施する際に行っているため、審査会は被処分者や管理機関に対して、書面や資料の提出を求めたり、聞き取り等を実施しながら、客観的な立場から管理機関が行った非違行為の認定内容を再確認する必要がある。その上で、当該非違行為が、退職手当法の支給制限あるいは返納処分の要件を満たすことを確認しなければならない。

### IV-2-2 処分における比例原則および管理機関の裁量範囲の確認

また、非違行為の内容および程度とそれに対する処分の内容・程度は比例していなければならないことから、管理機関が行った処分の内容および程度が、非違行為の内容および程度と照らし合わせて適当なものであったか、裁量権を付与した目的を逸脱し、これを濫用したものでないかを確認する必要があるであろう。

例えば、被処分者が懲戒処分により免職された場合、その制裁内容を多様な観点から検討する必要がある。一般に、懲戒処分とは「公務員に職務上の義務違反、その他、異なる労使関係の見地においてではなく、国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務することをその本質的な内容とする勤務関係の見地において、公務員としてふさわしくない非行がある場合に、その責任を確認し、公務員関係の秩序を維持するため、課される制裁」である<sup>27</sup>。つまり、懲戒処分とは、職員が非行を行った場合に課される制裁的な処分であり、その目的は職員の責任を確認することでその将来を戒め、また秩序を維持することである。そのため、懲戒処分は懲戒事由に該当すると認められる行為の原因、動機、性質、結果、影響等のほか、当該公務員の行為の前後における態度、処分歴、選択する処分が他の公務員及び社会に与える影響等の諸般の事情を考慮して判断されることが望ましいといわれている<sup>28</sup>。以下の表 2 は、これらの視点および内容を整理したものである。

表 2 非違行為の視点

視点	内容
職員の側面	非違行為の原因や動機
秩序維持の側面	非違行為の性質、態様、結果、影響 選択する処分が他の公務員及び社会に与える影響
情状の側面	非違行為前後の態度、処分歴

(出典) 中村博 (1990) 『公務員懲戒の研究』、有斐閣出版サービス (株)、247 頁を参考に筆者作成。

<sup>27</sup> 全税関神戸税関事件判決 (昭和 52 年 12 月 20 日、最高裁三小廷) で示された定義である。これに関して、中村博 (1990) 『公務員懲戒の研究』、有斐閣出版サービス (株)、246 頁では「本判示に格別の異論はないであろう。」と述べられている。

<sup>28</sup> 同上 (中村)、247 頁。

審査会や委員には、職員および秩序維持、情状などの視点から、非違行為の内容および程度を捉え、処分の内容の違法性や妥当性を検討することが求められる。

#### IV-2-3 退職者が占めていた職の職務および責任

退職者の組織における職位および責任の度合いを確認する必要がある。組織の場合、職位には権限が伴うことが多い。権限を保持することが可能な職位の職員は、権限の範囲における責任を負うことが求められる。そのため、例えば、指定職以上の職員であった場合は、その処分を過重するなどの検討も必要になるであろう。

#### IV-2-4 生計状況の勘案

また、退職手当法は、返納処分のあり方に関して、時の経過や生活保障としての機能等への配慮を求めている。つまり、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に関す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を求めている<sup>29</sup>。

具体的には、退職者又はそのものと生計を共にする者が、現在および将来に「どのような支出を要するのか」、「どのような収入があるのか」、「どのような財産を有しているのか」等について調査した上で、返納すべき金額の全額を返納させることが困難であると認められる場合には、返納額の減免について考慮しなければならない。

## V おわりに

本研究ノートでは、近年、多くの公的組織に設置が始まっている退職手当審査会に関する考察を試みた。退職手当制度やその性格に関する研究は、労働法などの法律学の分野や私的組織における退職金の制度的な側面からの取り組み、公的組織における法律改正に向けた検討会資料や制度解説などは見られるものの、退職手当審査制度に関する研究は皆無である。まだ動き出したばかりの制度であるが故に、事例も少ない。

今後、制度運用の事例が増加するとともに、その成果や課題等も徐々に表面化するであろう。例えば、生計状況の勘案に関しては、被処分者の支出や収入、財産の状況等の情報は本人の申告に頼らざるを得ず、申告された情報が偽りの情報である可能性が生じる余地も十分にある。その他にも、死亡による退職の場合、本人からの意見陳述は不可能であるため、限られた情報のもとで審査を求められることもあるであろう。このような事例は本制度に関わるものの一部にしか過ぎず、その他にも様々な課題が生じ得る。

本制度が設置趣旨に合致した運営が行われるためには、管理機関はもちろんのこと、審査会のメンバーである委員間で審査の観点に関する共通の認識が不可欠であり、そのためにも今後、個々の事例の積み重ねにより、審査の際に不可欠な観点や配慮すべき事項などに関する更なる検討が必要であろう。

<sup>29</sup> 前掲報告書(9)、国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会、10頁。

## 《参考文献》

- ・退職手当制度研究会（2015）『公務員の退職手当法詳解（第6次改訂版）』、学陽書房。
- ・天野晋介（2015）「判例研究：飲酒運転を理由とする懲戒解雇の効力と退職金不支給処分の当否：日本郵便事件（東京高裁平成25.7.28判決）（前田雅英教授退職記念号：川村栄一教授退職記念号）」、法学会雑誌 56（1）、首都大学東京都市教養学部法学系、787-801頁。
- ・早津裕貴（2014）「公務部門における懲戒免職処分と退職手当不支給処分：三重県・県教委（県立A高校職員・酒気帯び運転）事件（名古屋高判平成25年9月5日労判1082号15頁）、名古屋大學法政論集 257、名古屋大学、333-359頁。
- ・国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会（2008）「報告書」、総務省人事・恩給局。
- ・栗田久喜（1999）『人事行政（公務員研修双書）』、株式会社ぎょうせい。
- ・鹿児島重治（1995）『要説・地方公務員制度（第3次改訂版）』、学陽書房。
- ・退職手当制度研究会（1992）『公務員の退職手当法詳解（第2次改訂版）』、学陽書房。
- ・中村博（1990）『公務員懲戒の研究』、有斐閣出版サービス（株）。
- ・坂本重雄（1983）『公務員の社会保障—その法構造と機能—』、勁草書房。