

別紙標準様式（第7条関係）

会議録

会議の名称	平成25年度 第3回枚方市退職手当審査会
開催日時	平成25年 9月26日（木） 午後6時00分から 午後8時00分まで
開催場所	別館4階 第4委員会室
出席者	会長：松葉委員、副会長：碩委員 委員：寺沢委員、土山委員、山本委員
欠席者	なし
案件名	1. 退職手当の返納の適否について
提出された資料等の名称	1. 会議次第 2. 退職手当の返納規定に係る解釈関係 3. 退職手当の返納額に係る解釈関係
決定事項	1. 第2回枚方市退職手当審査会の会議録及び配付資料の取り扱いについて 2. 不利益処分の根拠条項の適用について
会議の公開、非公開の別及び非公開の理由	公開
会議録の公表、非公表の別及び非公表の理由	部分公表 枚方市情報公開条例第6条第1号に規定する非公開情報が含まれる事項について審議・調査等を行う会議の会議録のため。
傍聴者の数	5人
所管部署 (事務局)	総務部 人材育成室 職員課

審 議 内 容

- 松葉会長 それではただ今から「平成 25 年度 第 3 回 枚方市退職手当審査会」を開催いたします。では審議に入ります前に、まず、定足数の確認について事務局から報告をお願いします。
- 菊地課長 はい。本日は 5 名の委員にご出席をいただいております、過半数を超えて定足数に達しており、本審査会は成立しております。以上です。
- 松葉会長 はい。それでは、本審査会の本日の公開・非公開に関してですが、当初確認しましたように、原則は公開していくことで確認しております。しかし、審議の内容によっては、非公開とするということで確認しております。現時点では今日の審査会は公開としまして、もし途中で非公開とする場合はその都度言っていただいで、非公開にすることがあるということで進めていきたいと考えています。よろしいでしょうか。
- 一同 異議なし。
- 松葉会長 では、そういうことで進めさせていただきます。次に、本審査会の会議録及び資料の取り扱いにつきまして、確認をしたいと思っております。第 2 回退職手当審査会の会議録については、本日事務局から委員の皆さまに案が届いていると思っております。発言の確認や文言修正等の校正につきまして、確認を頂いて、事務局の希望としては 10 月 4 日までに修正の意見を事務局に寄せて欲しいということでありまして、それから会議録の中で事件にかかわる関係者の個人名の表記については、伏字として会議録に残したままで公表するというのを、前回確認したと思っております。今回につきましても基本的には同様ということにしたいと思っておりますので、特にご意見が無ければ、よろしいでしょうか。
- 一同 異議なし。
- 松葉会長 それでは会議録については、校正が終了した段階で前回と同様という形で進める、ということにさせていただきます。次に前回の資料の公表の取り扱いについてお諮りします。前回は確認をしましたが、条例の規定やすでに公にされている資料等については、公表できるものとして確認しております。前回で言いますと、非公開で行われた意見聴取に関するものとして、「聴聞の手続き等に関する論点整理」以外の資料は公表しても特に差し支えがないと思っております。論点整理の資料については、本日の審議にも関係することがあるかも知れませんが、現時点では公表を保留して、今後判断していくことにしたいと思っておりますがよろしいでしょうか。
- 一同 異議なし。
- 松葉会長 では、前回の資料についてはそういう扱いにさせていただきます。次に本日配付されている資料について、事務局から説明をお願いします。
- 平田課長代理 はい。資料の説明をさせていただく前に、配付資料の確認を行いたいと思っております。まず「本日の会議次第」、続きまして「退職手当の返納規定に係る解釈関係」、次に「退職手当の返納額に係る解釈関係」となっております。不備等ございませんでしょうか。なお、これらの資料につきましては、前回の審査会と同様に、傍聴人への配付につきましては、保留しています。今後、審査会におきまして公表の可否を判断していただき、それに基づき対応してまいりたいと考えております。
それでは、資料の説明をさせていただきます。「退職手当の返納規定に係る解釈関係」及び「退職手当の返納額に係る解釈関係」でございます。前回の退職手当審査会の中でご意見いた

だきました、解釈関係についてご用意させていただきました。解釈関係につきましては、後ほどご説明させていただきます。簡単ではございますが以上でございます。

- 松葉会長 資料はそれぞれの問題点についての解釈に関する資料でございます。前回、論点が3つに絞れるということを確認しておりますが、論点の1つ目である不利益処分の根拠条項、条例等についての確認をさせていただいています。今回適用する条例については平成19年に改正されたものではなくて、事実関係の起こった時点で有効であった条例が適用される、ということを確認いたしました。次に市長等の退職手当に関する条例の第4条が「支給方法」という表現を使っており、これが退職手当の返納の内容を含んでいるのかという議論が論点として指摘されています。皆さんからご意見をいただき、「支給方法」という文言には若干の違和感があるものの、平成7年6月30日に市長等の退職手当に関する条例が制定されるまでは、市職員の退職手当に関する条例の中に特別職も含まれ、退職手当を支給していたということ、当時新たに市長等の退職手当に関する条例を作成するに当たっては、単に退職手当の額を変更したのであって、残りの返納等に関する内容については市長等の退職手当に関する条例第4条の「支給方法」に含まれ、一般職員の例によるとされ、この解釈からすれば返納の規定が含まれていると解釈できる、というふうに考えるということを確認させていただいています。

次に論点に2つ目ですが、不利益処分の原因となる事実認定について確認をさせていただきました。前回の議論では、事実認定そのものについては本審査会で刑事事件の判断・内容を、我々が一から判断するというのは困難でありますし、審査会が事実認定を判決に書いてある以上のことをするのは困難であるということで、あくまで判決の事実認定を基に判断せざるを得ないということを確認させていただきました。その内容ですけれども、在職期間中の行為をどういう行為として捉えるかという議論があります。その判断によっては退職手当の返納が2期目からなるのか3期目だけになるのかという議論があります。簡単に言いますと、本件におけるメトロ会談が2期目に該当する時期に行われた行為である。これをもって一連の行為として全体として談合事件だと読んで良いのかどうかという議論があります。前はそれを一応全体として一連の行為だということが、判決の表現として読み取れるのではないかという判断から、全体として平成11年から17年にかけての期間の行為というふうに見ることが出来るのではないかとしたところであります。その議論を当事者が傍聴していただいていたということで、あわせて前回、当事者からの意見を書面で最終的に9月20日までに出すようにということを事務局から連絡して欲しいと申し上げました。今言った3つの論点のうちの2つについては一応の議論をしているわけですが、それを踏まえて当事者からの意見があれば意見書を出すように、とお願いをしたところです。これについて事務局から報告をお願いします。

- 平田課長代理 はい。9月20日付で、当事者である中司宏前市長と代理人である弁護士からそれぞれ意見書が提出されております。配付してよろしいでしょうか。

- 松葉会長 はい。配付してください。

～資料配付～

- 松葉会長 進行の関係で、私は一通り直前に目を通させていただいております。少し皆さんで確認していただければと思います。少し時間を置きますので。

～ 一同 内容確認 ～

- 松葉会長 大体、目を通していただけましたでしょうか。まず、中司前市長の意見書について、私の読んだところからしますと、基本的には無罪の主張をしておられて、談合はしていません

ということ、刑事事件でもずっと主張されておられたことが基本になっているのかなと思います。それと3期に渡っての市行政への貢献や清掃工場整備への経緯というものを述べている。これをどう考慮するかというのはこれからの中身の問題ではありますが、基本的には今回まとめた3つの論点の主に3つ目に関係する議論かなと思います。2つ目の議論にも関係する部分が多量ありますが、メトロ会談の見方をどうするかということですが、新しい論点ということではないですけれども、お読みいただいたうえで今後の議論に臨んでいただきたいと思います。それから弁護士さんからの意見書は、論点そのものについては従前の論点をさらに詳しく書いたものかなと思います。全く違う論点ということにはなっていないようです。これももちろん頭に入れて頂いたうえで、どういうふうな議論をしていくかということになります。特に3つ目の議論についてはこれからしていかなければならないので、代理人からの書面にはこういう解釈をすべきだということを主張している、ということを理解したうえで議論をしたいと思います。大枠はよろしいでしょうか。

それでは議論の中身に少し入っていきますが、論点が3つありますが、前回の議論ではとりあえず1つ目については条例の根拠が一応あるという理解ができると思っております。2つ目については、2期目、3期目の在職期間中の行為であったということが、判決を読むと判断できるのではないかとということで前は締めくくらせていただいております。今日の代理人からの意見書によると、その点についても少し書いておられますが、罪となるべき事実という判決の中の記載事項とメトロ会談との関係について前回一応まとめたつもりだったのですが、もう一度確認をしておきたいと思います。どなたかご意見有りますでしょうか。

- 碩委員 前回にこれに関して私自身の意見を申し上げたのですが、代理人の弁護士の方の意見書を読ませていただきまして、もう少し検討した方がいいのかなと私自身は思っています。第2の論点でメトロでの会談は、共謀ではないというご意見がありました。私も判決を頂いてからあまり時間が無かったものですから、十分に検討できていませんが、一審判決も控訴審の判決もメトロ会談からいろんな話がはじまったんだということを書いてあるのですが、そのメトロ会談が共謀の認定に当たっての共謀開始時期にあたるのかそうでないのか、共謀というのはあくまで10月20日から11月10日までの間の落札させることへの合意、その他協定を導くためとして見ているのかどうか、少し疑問を感じて検討しております。十分な検討はできておりませんが、ただ法的な解釈としては重要な点ではないかなと思っております。今日、皆さんはご覧になったばかりですので、今日の会合での議論は適当ではないかと思っております。私がそういうことを感じているということだけお知らせしようと思っております。

- 松葉会長 私の理解では、碩委員のご意見は、期間中の行為によって刑事罰に処せられたという返還の要件がありますが、その行為のところがメトロ会談が含まれているのかという議論、判決を詳細に読むとかなりウエイトを持った評価をしているわけです。判決の冒頭の罪となるべき事実として書かれているところには、メトロ会談の事実は、罪となるべき事実という文章の中には出てこない。それをもってどういう評価をすべきなのか。在職期間中の行為によって処罰されたという判断の枠組みの中で、関連があるのは間違い無いのですが、そういう問題点があります。特に今回、談合罪、入札の公正な価格を害する目的で談合したという議論の中で、メトロ会談はどう位置づけられるのかということについて、碩委員は少しよく検討してみたらどうでしょうか、という趣旨です。罪となるべき事実の中に、平成11年12月のメトロ会談によって談合が始まったという認定がはっきり入っていれば、あまり悩むことは無いのですけ

れども明確には書いていない。しかし判決を読んでいくと、メトロ会談というのはかなり大きなウエイトを持った評価をして、共謀共同正犯の中に組み込まれているようにも思える、というあたりをどう見るか。ということでこの問題に関しては今、碩委員の方でも検討したいと言っておられます。前回一応集約はしておりますけれども、今日ここでの即議論というのなかなかしにくい問題であろうと思いますので、次回送りにせざるを得ないのかなと思います。直前に私の方に碩委員から検討をもう少ししたいという趣旨を伝えられましたので、両方の任期が該当するのか2期目が外れて一つだけになるのか、結果に大きな差が出ますのでこれについてはきちっとして、後々判断として誤りのないようにしたいと思っています。碩委員のほうももう結論が出ましたとおっしゃるのなら、それはそれでもと思ったのですが、まだ検討したいとおっしゃっているので、とりあえず日程の目途はそのようでもよろしいでしょうか。

- 土山委員 参考までにお伺いします。資料番号⑩の高裁の判決を見ているのですが、その書きぶりについて一点確認をお願いします。罪となるべき事実の上から6行目のところに、「共謀のうえ大阪府枚方市が平成17年」という表現になっていて、ここで一番最初に平成17年11月10日というのが出てきて、罪となる事実での時間の表現がここで一番最初に出てきています。ここで「共謀のうえ」という表現が使われているのは、今まではあまり意識せずにメトロ会談が「共謀のうえ」での共謀なのだろうと考えていたのですが、それは実際には出てこなくて、どこかのタイミングで共謀していて実際に罪が行われたのはここですと、この罪となるべき事実は書いているという理解でよろしいのでしょうか。
- 碩委員 このページの一番後ろなのですが、「公正な価格を害する目的で同年10月20日頃から同年11月10日迄の間」と期間を限定して「大阪府下またはその周辺において、大林・浅沼共同体に工事を落札させることで合意する」とこの期間に合意しましたと書いてあって、「そのころ佐藤工業株式会社大阪支店及び鹿島建設株式会社関西支店のそれぞれの入札金額を大林・浅沼共同体の入札金額を超える金額とする旨」、他の入札者は入札価格を上げてくださいよと言う協定をした。これが「公正なる価格を害する目的を持って談合する」ということですので、96条の3という、談合罪に関しては第2項で前段と後段というのが有りまして、公正の価格を害する目的で談合した場合と、不正な利益を得る目的で談合した場合が有りまして、中司市長に関しては、罪となるべき事実の一番終わりに、「もって入札の公正な価格を害する目的で談合した」となっていますから、2項の前段適用なのですね。不正な利益を得る目的というのは関係ありませんので、そうやってきた場合に、公正な価格を害する目的でやったという場合に、この「同年10月20日から同年11月20日頃までの間」という間だけの協定であるというように判決を読むのか、それにしても一審の判決も控訴審の判決もメトロ会談を非常に重視してしまっていて、そこで天の声を出したから後々まで影響したのではないかということを行っているのですが、罪となるべき事実のところ、そこまで含めて共謀の認定をしているのかどうかというのが、もう少しよく読んでみないと解らないと今は思っています。
- 土山委員 ありがとうございます。お伺いしたかったのは、罪となるべき事実のところは、自分の感覚で読み下しますと、平成17年11月10日迄の間に共謀が有って、という表現になっている。ただタイミングとして明記されていない。ということには、そこにそれが書かれなかったことに意味がある、ということでしょうか。
- 碩委員 私は時期的な問題ではないと思います。事実行為としては時期的な問題が前にならざるを得ないのですが、11月10日に開札した一般競争入札であります、これに関して共謀

のうえ何々をやったという、当然共謀するのであればこれ以前でなければなりません、同年10月20日から11月10日の開札日までの間の20日間くらいの間に、大林・浅沼共同体と協定しましたよという事実ははっきりしているのですが、■さんのやったことはそういう協定に対して共謀とっていますので、順次共謀ということで■さんを介してやったという、こういう認定の仕方をしていまして、この期間の話をしているのか、メトロ会談を非常に重要視して書いているのでそこまで共謀と認定しているのか、それは20日から10日までの共謀を認定するための材料として使っているのか、そのところが少し読みきれていなかったのかなと思って、それはこの条例を適用するうえで非常に大事なポイントであろうなと思いますので、もう少し良く検討してみたいと思っています。

- 土山委員 ありがとうございます。時間的概念なのかどうなのかということが最初の疑問であって、そこについてはよく解りました。
- 松葉会長 もう一度確認しますが、事実認定そのものというか、この判決で認定している事実そのものどうこう言うのは当審査会としてとてもできる話ではないのですけれども、個々に認定された事実を前提に条例への当てはめにおいて、行為というのをどう見るのかというのはこちらの審査会での判断となると思います。その意味で碩委員の問題提起については結論が大きな違いを生む問題であるだけに、きちっと審議したいと思います。
- 寺沢委員 もう一度少し確認を。この条例において在職期間中の行為に係る刑事事件という、行為が問題ですよ。その行為というのが刑事事件の場合で言えば、当然この罪となる事実が問題であると思うのですが、こちらの条例の場合の行為に係る刑事事件に関しという、この行為はもう少し前提事実を含めての行為というふうに考えることはできないのでしょうか。
- 松葉会長 それがわからないのです。
- 碩委員 それは法律上非常に重要な論点だと思いますが、退職金を返還する場合どういうふうに解釈すべきかという点についてはいくつかの考え方がありまして、罪刑法定主義を定めた憲法の考え方から直接くるのだと、厳格に読まなければならないという考え方をするという人もいますが、そこまで考えるのは無理ではないか、通説や判例の考え方は、退職金は支給された個人の財産として帰属してしまうので、それを取り上げるのだと考えます。本来的には、個人の財産を侵害してはいけない、それをするためには、要するに適正手続条項、法律にきちっとした定めがないと個人の財産侵害ができませんということで裁判の判例などは位置づけています。適正手続条項は罪刑法定主義ほど厳格ではありません。個人の財産が公共の福祉によって制限されるという原則があるので、罪刑法定主義ほど厳格な解釈はしないのですが、個人の財産を奪うのだから基本的には厳格に解釈しなさいというふうになっています。
- 寺沢委員 そのところを今から議論するわけですね。
- 松葉会長 刑事事件には必ず裁判所が認定した罪となるべき事実、ここが犯罪であるので刑罰を科しますよというエッセンスの部分を書いてあるわけです。それに絞ってしまうのか、それを認定する周辺事実も裁判所はいろいろ認定するのが普通ですが、それは判決の理由に書いてある。この根拠のような条例で退職金の返還を求めるという規定の当てはめをどこまですべきなのか、と明確にそのような議論をしているのは、私の調べた限りあまり無いのです。退職金の返還の議論というのはそれほど裁判になるわけではないので。ここで言う行為というのはどこまでを言うのでしょうか、罪刑法定主義的な議論をすれば、罪となる事実を書いてあること以外は含まれないと読んでいいのではないのでしょうか、という議論もありうる理屈です。では

そういうことで、大切な問題であると思いますので、今日ここで即結論を出すというのは避けさせていただきたいと思います。それでは時間の関係もありますので、3つ目の論点について今日は議論をしておきたいと思います。3点目の不利益処分における比例原則とか行政裁量の範囲の議論というような論点があります。これについて事務局が資料等の用意をしてくれていますので、まず事務局から説明をお願いします。

- 平田課長代理 はい。前回、お配りした資料の「不利益処分における比例原則、行政裁量の範囲について」説明させていただきます。当事者側の主張といたしましては、前市長中司氏に対して2期目、3期目をあわせた退職手当全額の返納を命令することは、多大な不利益を前市長中司氏に強いるものであり、比例原則に反し許されない。また、枚方市に実質的な損害がないこと。2回目の入札の際も、予定価格を予算の枠内に収めるために、材料単価につき55%ないし60%という厳しい減額率を用い、さらに共通費を絞り込むなどして、工事価格の圧縮作業が行われた。本件工事の落札価格は、不当な金額ではない。加えて、大林組・浅沼組JVが、枚方市に対して、契約に基づいて5億8380万円の賠償金を支払った。これにより、枚方市の損害が全額補填されていることは、住民訴訟でも明らかになっている。また、返納規定は、「返納させることができる」と定めており、返納させるか否か、返納させるとしてもいかなる金額を返納させるのか、につき、行政裁量を認めている。これは、比例原則のあらわれであると同時に、行政庁に対し、具体的な事実関係を精査して、適切妥当な処分を要求するものであって、返納規定の要件を満たしたからといって、一律に全額を返納させることを許容するものではないとの主張でございます。

行政庁側の主張といたしましては、比例原則に関する主張については、条例の規定上、全額返納しか規定されておらず、その適用において、種々の事情を考慮して、返納額を加減する余地はない。枚方市における損害に関する主張については、大林組・浅沼JVからの損害金の支払いによって損害の補填があることと、条例上の返納規定に該当し、返納を命じられることは、別個の問題。返納規定の解釈に関する主張については、この条例規定が広範な行政裁量を付与する規定ではなく、市長等の任命権者に対してその権能を付与する規定と解されることから、退職手当の返納に係る事由が生じた以上、その権能を行使すべきであると判断する。以上が当事者側と行政庁側の主張の内容でございます。

- 松葉会長 論点の3つ目に関して前回に返納規定の解釈について事務局に資料をお願いをし、提出されていますので、これについての資料の補足説明をお願いします。
- 堀川次長 それでは、順次、説明させていただきます。1点目の退職手当の返納規定の解釈についてですが、これに関する資料としましては、資料番号の1-①～③となります。まず、A3横長の資料番号、1-①、「退職手当の返納規定に関する法令規定等対比表」をご覧ください。この表では、左側の欄に、国家公務員退職手当法の関係規定を、右側の欄に、枚方市職員の退職手当に関する条例の関係規定を書かせていただいています。

まず、左側の欄をご覧ください。国家公務員に対して退職手当の返納規定が設けられましたのは、国家公務員退職手当法、以下、退職手当法といいます、の昭和60年の改正のときであり、このときに追加されました条文が、「第12条の2」の規定になります。なお、この条文につきましては、平成9年6月の退職手当法の改正により、「第12条の3」に条ずれしています。

ご覧いただきましたとおり、昭和60年に設けられました退職手当法の返納規定、第12条の2では、第1項において、「退職した者に対し一般の退職手当等の支給をした後において、その者が在職期間中の行為に係る刑事事件に関し禁錮以上の刑に処せられたときは、その支給をした一般の退職手当等の全部又は一部を返納させることができる。」とし、第2項において、「前項の規定により返納させるべき退職手当の額の範囲、返納の手続その他返納に関し必要な事項は、政令で定める。」と規定されていました。退職手当法において、退職手当の返納規定が設けられました理由としましては、第8条の「支給制限」の規定及び第12条の「起訴中に退職した場合の退職手当の取扱い」の規定とのバランス上措置されたものとされます。退職手当法において、退職手当の返納規定が設けられます前、すなわち、昭和60年の改正前の退職手当法では、職員が在職中に禁錮以上の刑に処せられた場合には、国家公務員法第38条第2号の欠格条項に該当することから、同法第76条の規定により失職することになり、この場合には、退職手当法第8条第1項第2号の規定により、一般の退職手当が一切支給されないこととなります。

また、職員が刑事事件に関し起訴され、判決確定前に退職した場合には、退職手当法第12条第1項の規定により一般の退職手当を支給せず、その後、禁錮以上の刑に処せられないことが確定した場合に限り、退職手当が支給されることとなります。ところが、職員が在職中に犯罪行為を起こした後、それが発覚しないうちに退職したような場合には、一定の支給制限事由に該当しない限りにおいて、所定の退職手当が支給され、その退職後に起訴されて禁錮以上の刑に処せられたとしても、既に支給された退職手当については返還を求めることができない状態にありました。

このような退職手当法の適用関係につきましては、法的均衡を失するほか、退職手当の基本的性格などに鑑みて適当でないことから、昭和60年の退職手当法の改正の際、退職手当の返納規定が新設されたものです。

以上の説明につきましては、国における解釈説明であり、退職手当法の解説書である、学陽書房の「公務員の退職手当法詳解」（退職手当制度研究会編著）から引用させていただいています。なお、引用箇所につきましては、資料番号、1-②として、第12条の2の解説のページをつけさせていますので、ご参照ください。197ページから198ページの3行目までが、今述べました引用箇所となります。

このように、第1項において、「返納させることができる」とされているのは、当時、刑事事件の公訴時効の最長が15年であることから、退職手当の支給後相当の年月が経過し、この間に当該退職手当を基礎として家族の生活が築かれている場合があり得ますので、このような場合には、その事実の重みをも考慮する余地を残す必要があるとの考えによるものです。しかしながら、第12条の2が設けられました趣旨は、退職手当法第8条の「支給制限」の規定及び第12条の「起訴中に退職した場合の退職手当の取扱い」の規定との均衡を図るためのもの

でありますので、第12条の2の適用に当たっては、このような立法趣旨を十分に踏まえる必要があるとされます。

このことにつきましても、さきほど述べました、「公務員の退職手当法詳解」の198ページの4行目以降の記載からの引用となります。退職手当法第12条の2の規定では、「全部又は一部を返納させることができる。」と一部返納の道も規定されていましたが、実際に、一部返納をさせる部分としては、同条第2項の規定により、「返納させるべき退職手当の額の範囲」については、政令で定められることとされてきました。

A3横長の資料番号、1-①にお戻りください。左側の欄の下段に記載していますが、この政令の規定となります。退職手当法第12条の2第1項の規定を受けて定められました、国家公務員退職手当法施行令第12条第1項においては、「法第12条の2第1項の規定により返納させるべき退職手当の額は、次のとおりとする。」と規定し、第1号において、「失業者の退職手当」を受けることができる場合には、当該「失業者の退職手当」に相当する部分を控除することができるとしていますが、それ以外の場合には同項第2号の規定が適用され、全額返納となっています。なお、ここでいいます「失業者の退職手当」については、懲戒免職を受けた者についても支給しなければならないものであり、一部返納については、このように、ごく限られた場合に認められるものでしたので、国においては、返納要件を満たせば、すなわち、在職期間中の行為に係る刑事事件に関し禁錮以上の刑に処せられた場合には、全額返納をさせることになっていたと考えます。

続きまして、本市における、退職手当の返納規定の整備につきまして、ご説明させていただきます。枚方市職員の退職手当に関する条例、以下、退職手当条例といいます、に、退職手当の返納規定が設けられましたのは、平成2年の改正においてであり、このときに、昭和60年の国家公務員退職手当法の改正で設けられました返納規定と同様の規定が追加されました。右側の欄をご覧ください。退職手当条例第12条の2では、第1項において、「退職した者に対し一般の退職手当等の支給をした後において、その者が在職期間中の行為に係る刑事事件に関し禁錮以上の刑に処せられたときは、その支給をした一般の退職手当等の額のうち次に掲げる額を返納させることができる。」と規定し、第1号において、控除できる額を規定し、また、第2号においては、「第1号に掲げる場合以外の場合には、一般の退職手当等の額の全額」と規定していました。

このように、退職手当法第12条の2と退職手当条例第12条の2の書きぶりには若干の違いがありますが、これにつきましては、退職手当法において、返納させるべき額の範囲を政令に委ねているところ、退職手当条例第12条の2第1項では、同項に各号を設けることにより、国家公務員退職手当法施行令第12条に規定されている部分を落とし込んだことによるものであり、退職手当の返納に関する考え方・運用においては、国と本市には、何ら違いはなかったものと考えております。

本市においては、実際に、退職手当条例第 12 条の 2、平成 9 年の改正による条ずれ後の第 12 条の 3 の規定を適用して、退職手当の返納を命じた事案が、平成 13 年度に 1 件ありました。このときには、退職手当条例第 12 条の 3 第 1 項第 2 号を適用して、全額について返納を命じています。右側の欄の下欄に、この返納命令事案の概要を書かせていただいていますので、ご覧ください。

～資料「退職手当返納命令書」を配付～

この事案は、平成 12 年に市立枚方市民病院において、市民病院前院長であった[REDACTED]による収賄事件が発生し、同氏について平成 13 年 5 月 25 日に収賄罪による有罪判決（懲役 2 年、執行猶予 3 年、追徴金 2,732,311 円）が確定しましたことから、同氏に対する刑事事件の判決文の内容を精査し、当該刑事事件が在職期間中の行為に係るものであることが確認できました。このため、平成 13 年 6 月 1 日に、同氏に対し、枚方市職員の退職手当に関する条例第 12 条の 3（第 12 条の 2）第 1 項の規定に基づき、第 2 号を適用して、既に支給した退職手当の全額の返納を命じています。

次に、資料番号 1-③につきまして、説明をさせていただきます。1-③ i は、私たちが条例を作る際に参考としている、テキスト本であります、『法制執務詳解 [ぎょうせい]』からの抜粋となっています。557 ページになりますが、ここでは、「することができる」とは、一定の行為をすることが可能であることを表す場合に用いられ、一定の行為をするかしないかの裁量権を付与する場合と、一定の行為をする権能を付与する場合との、2通りの用い方があるとされます。1-③ ii は、大阪府における法制執務のテキスト本であります、「法規事務の手引き」からの抜粋となっています。159 ページになりますが、ここでは、「することができる」とは、能力を付与することを規定する場合に用いるとされます。当然のことながら、条例については、地方自治法の定めるところに従って、議会での審議をもって、制定されるものですので、「することができる」という条項につきまして、これを、裁量権の付与と解するのか、あるいは、権能の付与と解するのかについては、単に「できる」という文言が書かれていることをもって判断するものではなく、当該条項の立法意図や議会における審議内容、当該条例全体における当該条項の位置付け、さらには、関係法令との整合性といったものを総合的に判断して行う必要があると考えます。確かに、退職手当法第 12 条の 2 第 1 項では、「全部又は一部を返納させることができる」と規定しており、「全部返納」から「一部返納」までの広範な裁量権が付与されているような規定となっています。しかしながら、実際には、同条第 2 項の政令で、「失業者の退職手当」に相当する部分がある場合を除いて、全額返納になっていることは、さきほど申し上げたとおりです。一方で、退職手当条例第 12 条の 2 第 1 項の規定においては、そもそも、退職手当法のように、「全部又は一部を返納させることができる」といった規定ではなく、同項各号のいずれかを返納させるといったものであり、同項各号においては、返納の対象となる額が明確に規定されておりますので、裁量の幅は極わめて狭いものと考えま

す。そういったことから、当該条項については、市長等の任命権者に対して、議会が返納命令に関する権能を付与したものであると解しております。

なお、退職手当条例第12条の2第1項の「できる」といった規定を裁量権の付与であると解した場合においては、文言上は、市長は、「全部返納させる」、この全部につきましては失業者の退職手当に相当する部分がありますと、それを除いた全部ということになりますが、あるいは「全部返納させない」の二者択一的な選択ができることとなります。そうしますと、当然のことながら、条例といったものが議会における審議を経て制定される地方自治体の法規である以上、そのような内容の規定であることやそのような運用を行うことについて、議会に対して然るべき説明を行い、それを踏まえたうえで議会の議決といった承認を得ておかないと、条例としての法的基盤が不確かとなりかねません。しかしながら、当時の議会における、提案理由の説明や答弁等において、このようなことについては何ら触れられていませんので、運用段階において、「全部返納させない」といった選択肢を行使することは極めて困難であると考えますので、この規定を裁量権の付与であると解した場合においても、結果的には、権能の付与と解した場合と同様になるものと考えております。

続きまして、2点目の、退職手当の返納額の解釈について、説明をさせていただきます。

これに関する資料としましては、資料番号の2-①・②となります。まず、A3横長の資料番号、2-①、「退職手当の返納規定の改正に関する法令規定等対比表」をご覧ください。この表では、左側の欄に、国家公務員退職手当法の関係規定を、右側の欄に、枚方市職員の退職手当に関する条例の関係規定を書かせていただいています。左側の欄をご覧ください。上段に、国家公務員退職手当法第15条の条文を、次ページに、第18条の条文を記載しています。第15条が「退職をした者の退職手当の返納」に関する規定、第18条が返納を行おうとする場合における「退職手当・恩給審査会等への諮問」に関する規定になっています。第15条のページの下段には、同条第1項で、政令に委任されています部分、すなわち、「一般の退職手当等の全部又は一部を支給しないこととする場合に勘案すべき事情」に関する、国家公務員退職手当法施行令第17条の条文を記載しています。これら、退職手当法や退職手当法施行令の規定が設けられましたのは、平成20年12月の退職手当法の改正においてであり、公務員の不祥事の発生を踏まえて設けられました「国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会」において、平成20年6月4日に、退職手当の新たな支給制限や返納制度の在り方等がとりまとめられ、報告書として提出されたことから、その内容を反映したものとなっています。

なお、国が定める「国家公務員退職手当法の運用方針」においては、「一部返納」に関して、『第15条第1項に規定するところの「当該退職した者の生計の状況」を勘案するに当たっては、退職手当の生活保障としての性格に鑑み、当該退職をした者又はその者と生計を共にする者が現在及び将来どのような支出を要するか、どのような財産を有しているか、現在及び将来どのような収入があるか等についての申立てを受けて、返納すべき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、返納額を減免することができる』とされており、国においては、この時点において、従前の運用指針にはなかった、一部返納を行うに当たっての審査や判断に係る運用基準が初めて定められたものです。

右側の欄をご覧ください。枚方市職員の退職手当に関する条例において、平成20年12月に行われた、国と同様の、退職手当の支給制限や返納制度が整備されましたのは、平成22年3月の条例改正においてであります。第15条が「退職をした者の退職手当の返納」に関する規定、第18条が返納を行おうとする場合における「枚方市退職手当審査会への諮問」に関する規定になっており、国の退職手当法と基本的に同じような規定となっていますが、少し書き方に違いがあります。退職手当条例と退職手当法で異なっていますのは、まず、退職手当法では、政令に委任されています部分について、退職手当条例では、第12条に書きこんであります。第15条の下の段に、第12条の条文を記載しています。また、退職手当法では、第1項において、「全部又は一部の返納を命ずる処分を行うことができる。」としていますところ、退職手当条例では、第1項において、「全部の返納を命ずる処分を行うものとする。」とし、退職手当については全部返納を基本とし、ただし書において、「一部返納を命じたり、あるいは、全部返納をさせないことができる」とし、一部返納をさせることや全部返納をさせないことは、あくまで、例外的に行うものであることを明確にしてあります。なお、退職手当条例においても、第11条から第18条までにおいて、退職手当の支給制限等に関し、退職手当法と同様の規定の整備を図っています。

資料番号2-②をご覧ください。この資料が、さきほど引用させていただきました、「国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会」において、平成20年6月4日にとりまとめられました、退職手当の新たな支給制限や返納制度の在り方等に関する報告書になります。3ページ、本文の下から6行目から7行目にかけて、「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」、また、7ページの上から2行目、「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」、さらに、15ページ、文献等の説明文の下から1行目から2行目にかけて、「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」との記述からも明らかなように、平成20年12月の退職手当法の改正までは、国において、裁量によって「一部返納」を行う余地はなかったものであり、このようなことに対応するため、平成20年12月の退職手当法の改正によって、一部返納を行うに当たっての要件等が規定され、はじめて、実務的に、退職手当の一部返納制度が整備されたものです。本市においても、平成22年3月になりまして、退職手当条例において、平成20年の退職手当法と同様の改正を行っており、これによって、一部返納を行うに当たっての要件等が定められる等、退職手当の一部返納に関する規定が整備されたわけです。

このように、本市において、退職手当について、制度としての「一部返納」が可能となったのは、平成22年の退職手当条例の改正以降であり、それまでは、「全部返納」しか行えなかつ

たというのが、国の退職手当法の改正の変遷をみていく中での、本市における退職手当の返納額に関する考え方です。

以上、「退職手当の返納規定に係る解釈」及び「退職手当の返納額に係る解釈」について述べさせていただきます。

- 松葉会長 ありがとうございます。今の説明についてご質問等がありますか。
- 碩委員 先ほどの退職手当法詳解の説明があつたのですが、この解説は今の解釈から言う「返納させることができる」としているのは、このようなその事実の考慮する余地を残す必要があるというのは、返納させない場合もあり得るということを書いているということになるのですか。
- 堀川次長 そういうことです。
- 碩委員 それは要するに裁量によって返納させる場合とさせない場合があるという解釈をするのではないのですか。
- 堀川次長 先ほども言いましたように、第8条、第12条の規定の均衡ということを考慮すること、8条というのは退職手当法の支給制限の規定、12条が起訴中に退職した場合の退職手当の返納規定ですが、その均衡を図るということで作られている規定であるので、市としては全額返納と解釈しています。8条が禁錮以上の刑に処せられた場合になると思います。
- 松葉会長 それはどう書いてありますか。それも「できる」という文言の規定になっているはずですよ。
- 堀川次長 8条の規定は第3条から第5条までによる退職手当の規定は左の各号該当するものには支給しない。その中で76条の規定により失職した場合については支給しない、となっています。
- 松葉会長 質問ですが、支給しないケースがもともとルールとしてあると言うことですよ。これから払うかどうかの時に払わないというというのは前からあつた。この議論の前提となっている返還を求めるとするのはそういうこととの不均衡を前提としてそれを解消するために、後から在職中の行為が犯罪となつた場合に返納させる規定を新たに設けた。以前との権衡で設けた。こういう議論ですね。そうすると市の理解としては、それは「できる」と書いてあつても裁量的なものではなくて権能を付与したものなのだ、という理解をしていることが前提となっています。そのうえで解釈として、支給しないケースとの権衡でいくと、国の規定も同様にいわゆる裁量ではなくて、基本的には全額返還であり、例外的に一部支給する場合と同様に一部返還を求めるルールを定めるけれども、その他の事案は全額返還しかないのだという議論ですね。権限を与えた条文の表現と解釈したうえで成り立つ理論ということになりますね。
- 堀川次長 はい。
- 寺沢委員 でも普通はその場合、規定に書くのではないのでしょうか。原則があつて例外のときの「できる」だと思つたのですが。その場合の「できる」であれば権能でもいいと思つたのですが、ここで初めて出てくる「できる」であれば8条から持ってきてというのは一言も書いていないのに、これが書いてあるのは奇異に感じるのですが。それであればこの「できる」は裁量の権能を与えたものと読む方がすっきりと腑に落ちるのですが。
- 松葉会長 まさにそれがここでの議論の中心であろうと思います。今、私が言ったのは市の見解を整理してただけであつて、私の意見を言ったわけではないのですが。

- 山本委員 少しよろしいでしょうか。資料1-①のところで、左側に国家公務員退職手当法の理念を持って右側の枚方市の職員の退職手当条例は作ったのだという話のなかで、国家公務員退職手当法の12条で「その支給をした一般の退職手当の全部又は一部を返納させることができる」と書いてある。それを全額の意味だと解釈するのは12条の1項2項のところを持ってきて、これは範囲を示すだけの話では無いのでしょうか。全額の範囲はこういう範囲ですよ。それから言って、市の解釈もおかしいけれども、返納させることができるというのは明らかに権能の付与をして、相手の同意を促しながら、その後の金額については限度額を示していると、私はそうとしか読めないのですが。それをそう読んでいいのかなあと。理解ができない。
- 堀川次長 今、委員がおっしゃられているように、基本的には国家公務員の退職手当法12条を引用させていただいていますが、「返納させるべき退職手当の額は次のとおりとする。」ここに額が出ています。
- 山本委員 その部分は限度額を示しているのではないかな。
- 堀川次長 限度額を示すのであれば、「その範囲において」とかいう規定が入ってくると思います。
- 山本委員 その言葉については「返納させることができる」、「一部又は全部」という言葉をもって、上に書いてあって、その下で範囲を示す書き方をしますか。「一部又は全部」という書き方をすれば、全部の範囲のうち限度はこれだけですよという読み方をするのではないのかな、と思ったのですが。
- 堀川次長 12条の2の2項は「前項の規定により返納させるべき」ですからその額の範囲というのは「政令で定める」とされており、それが返納を求める時の額となります。
- 山本委員 政令で定めるところの12条の1項の第1号については、こういうことがあった場合とは、犯したらだめですよ、ということが書いてある。
- 堀川次長 2項では、実際の額の範囲であるとか手続き等が書いてあります。
- 山本委員 だからそういうことが無い人は全額が限度ですよ、という話ではないのですか。1項でそういう人があった場合は全額ということにはなりませんよ、限度額は守らないとだめなのですよ、控除しなければなりませんよという規定を書いているとしか思えない。そういう読み方を私はしました。法第12条の2の第1項に規定する下線のところで規定されているのは差し引かないとだめですよという規定でしょう。それは限度額ではないのでしょうか。
- 堀川次長 政令の2号は逆に言うと前号に掲げる以外の場合の一般退職手当の額は、全額ということですよ。
- 山本委員 全額も限度と読めないのでしょうか。
- 堀川次長 全額を限度と読んでしまうと一部とはどう違うのかということになります。
- 山本委員 そこまでいったらだめですよという話ではないのかなと思ったのですが。私の読み方はおかしいのかな。その辺はわからないですね。
- 松葉会長 まさに条文の解釈ですし、ベースとしてそもそも読み方はやはり、市の方の読み方というのは、ベースとして裁量的な要素を定めたものではなくて権限を付与した、権限というからには具体的な結果まで全部見通せるものとして、その書き振りが良いかどうかは別として、こういう書き方をしているのだというのが市の今の主張なのです。それについて審査会としてそれを良しとするのかどうかという議論をする必要がある。議論の前提として今の条例、直接本件に適用される市の条例において、市の解釈は当然立法した時に、国の退職手当法とい

う法律の改正を受けて市の条例を作ったので、同じ解釈なのだというのが市の言い分です。確かに法の解釈というのはそういう側面があるのは事実ですが、建前としてはそれぞれの条文で解釈する、その条文の解釈として許される範囲と言うのは国の法律とはイコールでは必ずしも無い。重要な拠りどころにはなるけれども、こういう位置づけだろうとは思いますが、ただ、なかなかそうではないという議論を組み立てられるかというのは難しいところではあるわけです。

- 寺沢委員 すみません。国の方に8条があるのですよね。条例の方も8条に該当するようなものがあるのですか。
- 堀川次長 今、8条とおっしゃられているのは退職手当条例の8条でしょうか。退職手当法の8条のことをおっしゃられているのですか。
- 寺沢委員 退職手当法の8条です。
- 松葉会長 それは不支給の話ですね。
- 寺沢委員 不支給を受けて12条の2があるというふうにお聞きしたものですから。支給しないという条文があつて。
- 松葉委員 支給しないという条文はもともとあるわけです。それは懲戒を受けたり刑事事件で裁判中に失職したりというケースにおいて支給しないというルールは、前の退職手当法にもあった。しかし返せというルールは無かった。
- 寺沢委員 ですからそれを受けて12条の2ができていうふうには当然この解説には書いてあるし、そう出来たものであるという経緯があるのですね。それを条例に移して持ってきておられるのですが、その不支給の規定というのは条例にもあるのでしょうか。
- 松葉会長 条例にもあります。
- 寺沢委員 では同じように考えれば良いということでしょうか。
- 松葉会長 市の条例にも8条で支給しないとなつていまして、懲戒免職等とかのケースでは支給しないという条項があります。
- 寺沢委員 気にしているのは、国家公務員の法律がそういう立法経緯でできたということが明確であるというので「できる」という言葉が生きてくると思うのです。しかし条例ではそれはきちんと考えられたうえで「できる」という言葉を生きてこさせても良いというふうにするかどうかというのが問題です。先ほど会長がおっしゃったように、それを全く無視して出来ないというように言っても良いのですが、先程とは裏腹のことを言うのですが、その理由はどうかと言われれば難しいのできっちり考えないと納得がいかないですね。8条があるからそれと同じようにというパラレルになっているのでしょうか。
- 松葉会長 国のルール改正はそういう動機で作られ、それに合わせてほぼ作られているが、ただ政令等の部分を組み込んだために書き方が違うけれども、同じような趣旨で同じ時期に作られた。その国の法律の改正を受けて条例も変わったという流れですね。一般的には法律の解釈でこういう議論がありましたということであれば、法令をよっぽど違う文言を使えばともかく、基本的に同じ構造を持っているとすれば同様の解釈をしますよという議論は十分にあり得る。もちろん、それでいいのかどうかというのは独自の判断は出来る。
- 寺沢委員 法の解釈では普通はそうしますね。
- 山本委員 返納させることができる、返納という言葉を使った場合に「させることができる」という言葉を付けないと法的にはおかしいのですか。

- 松葉会長 私個人の意見ですが、こんな表現というのは表現自体がおかしい。多義的な解釈ができるような表現になっています。本当に解釈の余地を明確にするのであれば、「できる」などとせずに、こういう場合はこうする、というように規定してしまえばシンプルなわけです。しかしこういう書き方をしながらも実は政令の方で、全額でないといけないというルールを定めてしまっている。本当は政令は法律よりも下位法規ですから、もし法律が「できる」という表現で、額は政令で決めるといった場合に、法律がもともと裁量的な要素を持っているとして成立しているとすれば、政令で法律の中身を縛ったことになってしまう。これは少し問題がある。しかし、法律の立法の時にそういう議論をされたとすれば、全額返納しかないのだという議論があったということになってしまうのですが、こういう政令ができたというのであれば、本当かどうかは知りませんが、だとすると本当は条文に書いても良いようなことを、例外規定の一部等を細かく書くために、仕方なく政令にしたというレベルの話なのかもしれない。しかしそこまで議論せずに法律としては、裁量的な要素を持っているんなケースがありますよねと、後の法律改正で色々な事情を考えても良いというようなものがさらに行われるのですが、そういう議論が当時からあって多義的な要素、つまり裁量的な要素を持っている法律として作られていたとすれば、政令がむしろ法律の趣旨を狭めてしまっている。法律自体の解釈はこういう解釈が許されるとすれば、それを受けた条例でも同じように解釈してよいのではないのでしょうか、という議論はあり得ると思います。平成20年にもう少し裁量的な要素を入れる条項を改正しているわけです。それはかなり硬直的な運用、素直にこの法律で言うと選択肢がかなり狭いものに読める形に、政令をワンセットにするとそういう形になるので、それでは少し問題があるということで、改正が行われたという経緯を見ると、条例の解釈としてどうなのだろうか、という議論はあり得ると思っております。
- 土山委員 よろしいでしょうか。解釈のお話を聞く前には、返納させることができるということなので、返納させないということも選択することがあり得ると。ただ、させることに値すると判断した場合には、それがどれぐらいなのかということが、規定が無いので自動的に全額ということになるのか、と最初は思ったのですが。ただ逆に、国家公務員退職手当法の作られたときに、なぜここでできるとしているのかという趣旨のところを見ますと、ご紹介いただいた資料の退職手当法詳解の198ページを見ますと「退職手当支給後、相当の年月が経過し、この間に当該退職手当を基礎とした家族の生活が築かれている場合があり得る」という、事実の重みを考慮する余地を残す必要がある考え方によるものであるというふうに、この文がそういう意味では立法趣旨を、そういう言葉にした理由が書いてあるのだとすると、その理由を私は納得できます。なぜ「できる」としなければいけなかったのかということも納得がいくものですし、先ほどの罪刑法定主義の解説の中でも納得ができます。そうやって考えると規定が無いけれども返納させることができるという文言を素直に読むと、一部というのもあり得るのかなと。ここで紹介されている時間の経過というような事実などを考慮する余地が残されていると読むのが素直かなと思います。
- 松葉会長 先ほどは先走ってはいけないと思って、法律と政令との関係を申し上げたのですが、法律の立法事実として今おっしゃられたようなことで「できる」という表現の選択があったのだということ、ここでは時間という議論をしていますけれども、はたしてそれ以外は全て排除する趣旨というかという、当然、いったん支給したものを後になって返せという前提ですから、支給を受けた人の状況が色々変わっていきますので、長期間貰ってしまっ、ロー

ンを組んで家を建てて、それで返せといったら家族全員がもう大変なことになってしまう等のいろいろな要素を考慮した例として、この時間という表現をしていると解釈するとすれば、そういう場合には裁量できるのだということを法律として予定しているという解釈も不可能ではない。確かに政令を読むと、その他全額と書いてあるから、シンプルに読むと選択の余地は無いように思うのですが、法律のレベルで作られたときには裁量的な問題を意識して作ったと読む余地は有るのではないかと私は思っています。政令の方でむしろ縛る。運用する立場としては裁量などややこしいものを残さない方が現実的にはやりやすいと言う事があるかと思いますが、政令の方では例外を書かずにシンプルにしてしまっている。この時点では政令を前提にすれば、全額にしか読めないという議論になってしまう。それがあまりにもおかしいということで、平成20年の改正に繋がっているのかなと思います。そうすると今適用されるべき条例の時期の解釈としてどうするかというのが問われるのかなと思います。どうぞ自由に議論してください。具体的にそれをどうするかという議論とともに、この問題についても結論を、細かい結論までいくかは別ですが、どうするかを今日に一応目安をできたら付けたい。まあ論点2がもう一度持ち越しになりましたので、絶対ということではないのですが、当初の予定では論点3の結論の方向性を出そうと思っています。

- 土山委員 条例でできるという趣旨を委員会で受け取ると、裁量の部分にどういうロジックを用いるのかということ是非常に難しいなと思いつつ申し上げていたのですが、一つはおそらく論点として法令、法と政令がセットになっているというのを条例に対して考えるとどうなるのか。国家公務員退職手当法が政令をつけることに異論は無いのですが、2000年の分権改革のところで通達等の効力が廃止されましたので、そういう意味では解釈は自治体が自主的にすべきかなと思いますが、結局その後地方自治関係でできる法律がそれまでより細かくなった。それまでは政令・省令等で規定して後付できたので法令の方が多くなったのだと言われたりしますが、そういう意味では政令に書いてあるからそれもそう解釈しましたというのは。ただこの段階は平成7年なので、そこは少し難しいかなと思いますので、政令にこう書いてあるから政令のことを念頭において解釈するべきなのだというのは少しどうかな、と思います。一方、一部又は全部を返納できるとなった場合にどうするのかと言いますと、判決文のところで出てきた、罪となる行為というところで限定された期間の分を除いたということになるのかなと。罪となる行為というところで規定されている平成17年から終わりまでの間というのが、一部ということがあり得るのだとすると、その部分の返納を依頼することになると思います。
- 松葉会長 たぶんそれは該当期、普通の一般職の職員の場合はそういう概念は無いのですが、市長というのは任期があって退職金をその期ごとで受け取るという形で今はなっています。そうすると在職中という表現は第何期目かという選択の問題。論理的に言えば前回の論点2というのは先に判断すべき問題なのです。2期、3期両方なのか、3期だけなのか等の議論をまず確定させたうえで、その期に支払われた退職金を更に裁量の議論にするのかどうか。論点としては2つあって、という議論になるのではないかと。まあ私は無理だと思うのですが、あまりにも裁量が広がると先ほど言ったようにルールとして運用する側は、現実にはそういう問題が起こった立場の行政庁として、あまりにも漠然たる裁量ということになると、弁護人が言っておられる比例原則等ひとつひとつのケースで常に判断しながらというのは非常にしんどい作業だろうと思うので、ある程度枠組みは決めとかなければならない。ですから素直に読めば原則全額で、だけど例外がゼロかどうかという、こういう議論の立て方にはなるのだろうと思いま

す。それぞれの期まで別にしたものの裁量の枠の中で見ろというのはちょっとしんどいと思うのです。

- 土山委員 わかります。なぜ退職金を返納させるのか、というところで例えば職務に相応しくない行為をしたこと、或いは、その行為によって被害を与えたのでそれを回収するということは、それはまた違うこと、損害賠償請求等をされる話なのだと思いますが、退職金というのは給与の後払いだという見方がありますし、そういう意味では給与全部を返せとはなっていない。そうするとなぜ退職金を返すのか、という理由で言うと相応しくない行為をしたという懲罰的な規定なのか、或いは、そこで行われていた職務というのは、市長という職責に相応しくない行為をそこで行ってたのでそこには払いません、ということなのか。もし相応しくない行為を行っていたのでそこには払いませんという趣旨なのであれば、一部ということはある得て、考慮の材料になるものがあり得るとすれば、そこなのかなと思います。時間的な範囲なのかなとも思ったのですが、すごくピンポイントで、ものすごく大きな問題を起こした時にはほぼ返さなくて良いようになってしまうので、それも違うかなと思ってしまったのですが。全額でないことがあり得るという時に、無制限に裁量の幅や、あたかも無制限な裁量の幅ですることとはできないとなった時に、そこにはどのような例外規定があり得るのかということ考えた時に、じゃあそこはそうなのかなと、私の中でぐるぐる回っているのですが。
- 山本委員 少し話を変えてよろしいでしょうか。禁錮以上の刑に処せられた場合、懲戒免職にならない例もあるのですか。
- 堀川次長 禁錮以上の刑に処せられますと失職します。
- 山本委員 失職した場合で退職金を支払う場合もあるのですか。
- 堀川次長 失職した場合で払えるかどうかですが、失業者の退職手当のようなものがあれば払うことは可能ですが。
- 山本委員 感覚的に、例で平成12年の事例を持っていますけれども、その間に禁錮以上の刑に処せられた方はいないのですか。最近は。
- 長沢部長 最近は、あるにはありますが。先ほど言いましたように失職の場合は退職手当は支給いたしません。
- 山本委員 禁錮以上の刑に処せられたらどうなるのでしょうか。
- 長沢部長 身分は無くなります。失職と懲戒免職は意味合いが違うという整理はさせていただいています。
- 山本委員 わかりました。
- 松葉会長 禁錮以上の刑に処せられたという要件に当たれば、一般職は失職なのですね。そうするとルール上は退職金は支給されない。そこまで行かないけれども微妙な場合は、刑事事件を起こしたとか、罰金刑だとかはその事件の内容によって、職務に関連するような事件、例えば贈賄とかの内容と交通事故だとかの刑事事件といってもバラエティがありますから、実際の職務に関連性があるかないかとかいろんな要素が関わってはくると思います。ただ飲酒運転なんかでも懲戒解雇になっていますからね。そういう場合は支給されないと思うのですけれども。
- 山本委員 そういう場合は根拠条文がちゃんとあるのですね。
- 寺沢委員 すみません。話の流れとして結局今、「できる」というのがどこまでの裁量なのかを決めてしまわないと。次の具体的などころに行っても全部ひっくり返ってしまう。

- 松葉会長 まさにそうなのです。それが今決められるかということで議論しているところで、ありとしましよと決めることはできるのですが、なぜですかという議論はしておかないと。
- 寺沢委員 裁量権があると解釈するならば、文言上平成20年の国家公務員法の趣旨を汲み取って見るかどうかですよね。それをするかどうかをまず決めてから次に行ったほうが早くないでしょうか。このままだとどんどん中に入ってしまうと話が進まないのでは無いでしょうか。
- 松葉会長 おっしゃるところはよく解ります。もともと今日はそこは決めようと思っていたところなのですが。
- 堀川次長 先ほどの山本委員の話なのですが、地方公務員法ですと29条の規定による懲戒免職の処分又はこれに準ずる処分を受けたときにこれに対しては支給しない、というのが当時の規定です。
- 松葉会長 寺沢委員のご意見もごさいますが、どうさせてもらいましょうか。3つ目の論点について今日、少なくとも裁量行為を認めた条文として審査会で中身の裁量を判断するというところで。
- 寺沢委員 すごく大変ですけど。裁量を認めた場合は。
- 松葉会長 全体として2の論点に議論も残っていますので。それが無ければ今日最後まで議論してと覚悟していたのですが。
- 寺沢委員 切れないですよ。
- 松葉会長 私なりの理解では先ほども言いましたけれども、仮に裁量権が与えられているという解釈を審査会で取るとすれば、法律ができたときの「できる」という表現をとったのが、イレギュラーな事態があることを想定して表現をした。あとは政令でそういうものが省かれてしまった。本当は今の平成20年に改正されたような状況も含めて、原則はもちろん全額返還ですよというのはそれで良いと思うのですが、ただし特殊なケースは一部返納とすることができるのだと、裁量権がその範囲ではあるのですよと、限定つきの何か条項を入れるとかの工夫があっても良かったのかなと。そういうふうなものがないままに来ているのを今振り返って、平成20年の改正を経た今の時点で当時のその様な表現をとったということを重視して、裁量権が一定の範囲で無制限にあるわけではないけれども限定的にありえるのだというふうに解釈をしましよ。

ではその限定的な要件とはどの程度のものでしょうか、という議論を次にして、本件にそれが該当するかという論理の流れで議論ができるかと、個人的な意見としてはあつたのです。素直に今までの一本の流れと、無かったから平成20年に変えたんだなんて議論からすると、当時の条文はそういうところまでは無理ですね、政令の部分を条例の中に織り込んでしまっているのですね。どうしましよか。碩委員ご意見ありますでしょうか。

- 碩委員 私の考え方から言うと、昭和60年の国家公務員法の「返納させることができる」というのは、政令といっしょに読んで必ず全額返させなければならぬのだ、と読むのは読みすぎではないか。解説にも先ほどありましたように、状況を勘案したら返させない場合もあり得るのだという余地を残した、素直に読めばそう読めるのではないかと思います。それが今度、平成20年の改正になって「命ずる処分を行うことができる」という文言にして、これは裁量権ですよと、言うことを施行令では出していますので、この前のときと同じ文言を使いながら昭和60年は返させなければならぬと読んで、平成20年は裁量権を与えたと読むのは少し無

理がある。これが施行令の17条に書いている政令で定める事情、考慮すべき事情、懲戒解雇するときの諸般の事情と同じですが、懲戒解雇するとき退職金はどうするのかという、給料の後払いということで、現在の裁判では結構慎重に判断していると思いますが、交通事故で禁錮刑に処せられた場合等にはそれは行き過ぎだよということで取り消されているのですが。

「できる」という文言が平成20年と昭和60年では同じ文言を使いながら別の意味だよと、そこまで考えるのはちょっとどうでしょうか。むしろ法と施行令ですから、施行令に法の解釈が制限されるというのは、下位法ですから無理があると思います。条例が国家公務員法を受けた形での書き方をしていますので、国家公務員法の考え方や解釈をそのまま読むのが素直かなと。ただし、市でも原則は全額返還と解釈すべしとするのは私も賛成ですが、禁錮以上の刑に処せられたので、それであれば必ず全額を何も考慮しないで返還するのかというのは、少し違うのではないかと考えています。

- 山本委員 私も賛成です。
- 寺沢委員 ただし書としてできるということを考えて、裁量権があると。そういうふうにはまず考えて、その方向で話を進めていくと考えたほうが良いということでしょうか。
- 松葉会長 そうです。そういうことでどうでしょうかということです。今、碩委員はそういう趣旨です。
- 寺沢委員 まずそれで行かないと。ここで切ってしまうわけにはいかないですね。もう少し議論をしないと。
- 土山委員 私も碩委員がおっしゃられていることに賛成です。返納させることができると書かれているということは、やはり返納しない或いは全額返納をしないということが出来る余地を残したのだろうと理解するのが自分の中で腑に落ちます。ただそれに対して詳細な規定が無かったということは、一つは全然そういう事態になることが具体的に想像されていなかったというほうがリアルなのだと思います。そういうことが明らかになって失職したという場合にはそれは支給しないというのが出ているので、これと相対する規定として入ってきていると。ただ、時間がたったということの中で、事情だとか例外がありえる、できるという文言が残っているのは、一定の例外的な状態なのだというのは先ほどの詳説の中ででてきたかなと思います。概ね碩委員がおっしゃられたことになるだろうと思います。
- 松葉会長 そうしますと、ここでのとりあえずのこの条例の解釈としては、昭和60年の法律に伴ってこういう文言がまずできて、そういうことを踏まえて、法律レベルの解釈としては、原則は全額返納で解釈するとしても、やはり特別な場合には裁量の余地を残すという趣旨が立法時に込められていた。それが「できる」という表現になっていた。こういう前提で解釈するとすれば条例の方もその意味を持っている。書きぶりとしては政令を取り込んだ形ですから、条例自体を読んで全額返納がすぐ出てくるのですが、条例の解釈として裁量の余地がゼロではないと理解できる、とこの審査会では考える。こういうことでよろしいでしょうか。まずスタートのところ。次回の議論としては、仮に裁量が可としてもどういう枠組みであれば良いのか、原則は全額ですがよほどの事情があれば、立法時には非常に長期間がたっているとかそういうことを想定していたようですが、かなり特殊なケースを想定していると思われるので、そういう議論を少ししたうえでさらに本件についてどうか、という議論をするという進め方を次回したいと考えていますがよろしいでしょうか。それと合わせて、先ほどの論点2の議論ですが私も十分勉強ができていない所もありますので、ぜひ碩委員に調べておいて頂いて、事務局

に言っても少し難しいと思いますので、法律家である碩委員に少し検討していただいて、それのご報告を受けてこの問題の結論を出そうと思います。事務局何か言い忘れていないことはありませんか。

- 菊地課長 特にございません。
- 松葉会長 ではそうしましたら、申し訳ありませんが次回に答申までは行けませんので、次回に結論を出してそれを踏まえて答申書を作る作業がありますので、今回は10月22日の18時15分からということで。
- 一同 異議なし
- 松葉会長 事務局、その次の日程というのはどうなっていましたでしょうか。
- 菊地課長 当初は本日で一定の論点をまとめていただきまして、次回に答申案を提示いただいて、11月7日での答申というスケジュールイメージでございました。
- 松葉会長 これは時間的にどうでしょうか。次回に結論を出すという予定でした場合に、それを受けて答申書の原案を作っただいて、我々でチェックをするという作業を間に入れないと正案にならないと思うので、11月7日だと2週間でスケジュールは大丈夫ですか。
- 菊地課長 答申書のスタイルの大枠の部分、構成であるとかそういったところについては一定作っていけるのではと思っています。中身については22日に議論していただいて。
- 松葉会長 22日に内容の結論を決めるとして、それを受けて正案にするという作業ですね、これを2週間で大丈夫ですか。
- 菊地課長 現時点ではスケジュールどおりにさせていただきます。
- 松葉会長 では次々回は11月7日の18時で。今回は10月22日の18時15分からということで進めたいと思います。よろしいですか。
- 一同 異議なし。
- 松葉会長 他に何も無ければ本日はよろしいでしょうか。では本日はどうもありがとうございます。第3回の退職手当審査会を以上で閉会します。ご苦労様でした。