

第2回 共済年金職域部分と退職給付に関する有識者会議 意見

2012/5/14 横浜国立大学 関 ふ佐子

1. 退職給付総額における 402.6 万円の官民較差の是正方法

1-1 官民格差 402.6 万円について調整することでよいか

1-1-1 退職給付の不利益変更と合理性 —— 裁判に耐えうる合理性があるか

① 不利益変更には合理性が必要 —— 確立した判例法理

- ・ 民間では、退職金の削減は就業規則の変更により行われる。この点、退職金は賃金の後払い的性格があり、退職金の削減は、就業規則の不利益変更の問題として争われている。
- ・ 秋北バス事件で最高裁は、使用者による一方的不利益変更は原則として許されないが、変更の合理性が認められれば反対労働者をも拘束すると判断した¹。
- ・ その後の判例はこれを踏襲しつつ、就業規則変更の合理性に関する判断要素を明らかにしていった。その到達点が、秋北バス事件の判旨を引用しつつ、具体的な判断要素を示した第四銀行事件である²。

② 新しい労働契約法（平成 19 年 12 月 5 日法律第 128 号）

- ・ 労働契約法は、以上の判例法理を体系的な立法規定に結実させたものである³。
- ・ 労働契約法は、反対解釈をすれば、労働者との合意があれば就業規則の変更による労働条件の不利益な変更も可能であることを意味している。これについては、学説から疑問が呈されている。また、重大な不利益変更については、労働者の「真に自由な意思」を必要とする主張されている⁴。
- ・ 以上から、就業規則変更の合理性判断は、変更の必要性和変更の内容（変更による不利益の程度、変更後の労働条件の相当性）の比較衡量を基本とし、これに労働組合や従業員集団との交渉の経緯や変更の社会的相当性を加味して総合判断することになる。

③ 公務員への影響の大きさと慎重な検討

- ・ ローンを組んでいる者などもおり、退職給付の削減は、退職後の生活、人生設計に多大な影響を与えうる。とりわけ、402.6 万円という額は、退職給付（2,950.3 万円）の 13.65% にもなり、その削減が老後の生活に与える影響は大きいことが見込まれる。
- ・ 退職給付の不利益変更の合理性は慎重に検討されなければならない。

¹ 秋北バス事件（最大判昭 43 年 12 月 25 日民集 22 卷 13 号 3459 号）

「新たな就業規則の作成又は変更によって、既得の権利を奪い、労働者に不利益な労働条件を一方的に課することは、原則として許されない……が、労働条件の集積的処理、特にその統一的かつ画一的な決定を建前とする就業規則の性質からいって、当該規則条項が合理的なものであるかぎり、個々の労働者において、これに同意しないことを理由として、その適用を拒否することは許されない」

² 第四銀行事件（最二小判平 9 年 2 月 28 日民集 51 卷 2 号 705 頁）

規則条項が合理的なものであるとは、「具体的には、就業規則の変更によって労働者が被る不利益の程度、使用者側の変更の必要性の内容・程度、変更後の就業規則の内容自体の相当性、代償措置その他関連する他の労働条件の改善状況、労働組合等との交渉の経緯、他の労働組合又は他の従業員の対応、同種事項に関する我が国社会における一般的状況等を総合考慮して判断すべきである」。

³ 労働契約法第 9 条「使用者は、労働者と合意することなく、就業規則を変更することにより、労働者の不利益に労働契約の内容である労働条件を変更することはできない。ただし、次条の場合は、この限りでない。」
同法 10 条「使用者が就業規則の変更により労働条件を変更する場合において、変更後の就業規則を労働者に周知させ、かつ、就業規則の変更が、労働者の受ける不利益の程度、労働条件の変更の必要性、変更後の就業規則の内容の相当性、労働組合等との交渉の状況その他の就業規則の変更に係る事情に照らして合理的なものであるときは、労働契約の内容である労働条件は、当該変更後の就業規則に定めるところによるものとする。

⁴ 他の学説の整理も含めて、全般的に菅野和夫『労働法 第 9 版』（2010 年、弘文堂）116-134 頁参照。

- ④ 合理性判断における「引き下げ（変更）の必要性」は、人事院調査を踏まえた官民比較を根拠としている点となる。

しかし、検討の前提としての官民比較という基本的な数値に疑問が残る場合、制度の合理性に重大な疑いが持たれかねず、裁判で争われた場合に合理的と判断されない可能性がある。

1-1-2 年金の不利益変更と合理性

1-1-2-1 既に受給権を有する者の年金

- ・ 企業年金においても公的年金においても、既に受給権を有する者の年金額の引き下げは、財産権を侵害し、憲法 29 条に反する可能性がある⁵。
- ・ そこで、現役の年金の引き下げについて、とりわけ課題となっている。

1-1-2-2 民間の企業年金（確定給付企業年金、厚生年金基金）

- ・ 給付設計は規約事項であり、その変更は基金を設立していれば代議員会の 3 分の 2 以上の議決、基金を設立せず労使で規約を作成する形態であれば労使合意（労働組合や過半数代表者との合意）を経て、厚生労働大臣の認可・承認を受けなければならない。
- ・ 加入者（現役）の給付減額となる規約変更は、規約の変更をしなければ確定給付企業年金の事業の継続が困難となること、その他の厚生労働省令で定める理由（経営状況の悪化や掛金の大幅上昇などの一定の理由）がある場合に行われると定められている⁶。
- ・ さらに、上記の通常的意思決定手続きに加えて、加入者の同意（基本的には 3 分の 2 以上の同意）を得ること等が定められている。
- ・ こうした形で、受給権、期待権について一定の保護が図られている。
- ・ とはいえ、企業年金についても、不利益変更の適否が裁判上争われている⁷。

1-1-2-3 公的年金

- ・ これまでの制度改革においても、不利益変更（例えば、給付水準の見直し、支給開始年齢の引き上げなど）は行われている。
- ・ この際、基本的には、未だ受給権を有していない者についても、改正の影響が過大とならないよう、激変緩和のための経過措置（年金額を給付水準の引き下げ前の年金額と丈比べして高い方を支給、段階的に支給開始年齢を引き上げることで年金の支給開始年齢に近い方々の影響を緩和など）を講ずる形で、期待権に配慮されてきた。

⁵ 公的年金の法的保護の在り方は、具体的には、次の 4 つの段階に応じて考慮することになる。1) 支給要件を充足していない段階（年金受給権は発生しておらず、年金受給に係る事実上の期待利益のみがある）、2) 支給要件は充たしたものの未だに裁定がなされていない段階（基本権たる受給権は発生しているものの、年金が現実に支給可能な状態にはない）、3) 裁定を受けた後の段階（基本権たる受給権は現実に受給可能な状態にあり、各月の到来とともに支分権たる年金受給権が随時発生する）、4) 年金は毎年偶数月に、それぞれの前月分までを支払うことから、既に支分権も具体的に発生している段階。

菊池馨実『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010 年）89 頁。公的年金については、全般的に本書第 4 章「既裁定年金の引下げをめぐる規範的考察」85 頁参照。

⁶ 確定給付企業年金法施行令（平成 13 年 12 月 21 日政令第 424 号）第 4 条 2、確定給付企業年金法施行規則（平成 14 年 3 月 5 日厚生労働省令第 22 号）第 5 条、第 6 条参照。

⁷ リソナ銀行事件、バイエル薬品ほか事件、名古屋学院事件、幸福銀行事件、松下電器産業事件、早稲田大学事件などがある。

企業年金については、全般的に、森戸英幸『企業年金の法と政策』（有斐閣、2003 年）第 7 章、嵩さやか「企業年金の受給者減額をめぐる裁判例」ジュリスト 1379 号（2009 年）28 頁以下参照。

1-1-3 裁量統制に関する判断方法

- ・ 退職給付や年金の引き下げは、行政の裁量の範囲内、立法の裁量の範囲内との議論がある。
- ・ しかし、最近の最高裁は、大幅な裁量が認められる場合であっても、行政庁の権限行使を、考慮事項の面から詳細に検証する傾向にある。人事院による官民比較についても、裁判所の審査対象となる⁸。
- ・ 公務員が被る打撃の大きさを考えると、退職給付総額を削減する根拠となった人事院の官民比較の計算などに疑問があると判断され、削減は違法と判断される可能性がある。
- ・ また、議員定数不均衡訴訟の最高裁判決の補足意見（最判平 16 年 1 月 14 日民集 58 卷 1 号 56 頁）は、行政裁量統制の手法を用いつつ議員定数に関する立法裁量を統制しようとしており、行政裁量の考慮事項論は、立法裁量統制にも使われる可能性がある。
- ・ 退職給付や年金の引き下げは、最終的には立法措置を要するところ、その際には、立法裁量の統制という局面でも、適正な考慮に基づかない立法措置は違憲となる可能性がある。
- ・ 公務員に限らず私企業でも、「現存保障」の考えから、退職給付や年金の引き下げは憲法 29 条 1 項・2 項の保障する「財産権」の侵害にあたると判断される可能性もある。
- ・ 制度変更が、その人との関係でどうなるかについては、合理性を厳しく審査せねばならないとする判例もある。

1-1-4 公務の特殊性

- ・ 各種の権利制限（厳しい服務規律）への代償
- ・ 諸外国における公務員の退職給付総額のあり方：官民比較を行わない点

1-1-5 合理性判断で問われうる点

- ・ 退職給付の不利益変更の合理性判断にあたっては、下記の点が検討されうる。
 - 変更の必要性 —— 人事院調査の結果 → 官民比較が必要性を示す根拠となるかが、統計の取り方も含めて、その妥当性が改めて問われることになる（調整の対象となる職員と比較されている民間の労働者が適当な者かなど）。
 - 変更の内容（変更による不利益の程度）→ 変更は、老後生活に大きく影響しうる。
引き下げ額 → 判例は、引き下げ額の大きさも合理性の判断材料としている。
そこで、402.6 万引き下げるか、例えば 200 万引き下げるかで合理性の判断も異なりうる。
引き下げ後の金額が、退職後、生活していくうえで妥当な額かも問われることになろう。
 - 公務員の多様性 → 公務員は多様であり、一律に削減してよいか、とりわけ、給与額の低い者と高い者とで、同額を削減してよいかも課題となろう。
 - 労働組合や従業員集団との交渉の経緯 → 公務員は、こうした交渉ができないため、合理性判断は、より厳しく行わねばならない可能性が高い。引き下げは、より慎重に行われるべきであろう。
 - 変更の方法（手続保障）→ 段階的に引き下げるか、引き下げの時期も課題となる。「段階的に引き下げられるか否か」が裁判所の考慮要素の一つとなる。

⁸ 裁量統制について、詳しくは、山本隆司「日本における裁量論の変容」判時 1933 号（2006 年）11 頁、越山安人「最高裁判所判例解説」曹時 33 巻 2 号（1981 年）287 頁参照。

- 変更の社会的相当性 → 公務員と民間を比較することが相当であるか、公務員の特殊性（各種の権利制限）が問われることになる。諸外国が官民比較を行っていない点、埋めるべき格差が存在するかといった点も、社会的相当性を判断するうえで参考になろう。
- 相当性の判断においては、適切な代替措置を取っているかも考慮される。引き下げに代わり老後の生活を補う措置があるか否かも課題となりうる。

1－2 退職給付の支給水準調整について

- ・ 年金については受給権を保護する必要があるため、職域部分を廃止する平成 27 年 10 月まで、従来どおり職域部分を支給する必要がある。
- ・ すると、調整は退職手当で行うことが妥当と思われる。

2 調整にあたっての段階的引き下げ措置の要否

2－1 急激な引き下げによる不利益と老後保障

- ・ 退職給付を見込みローンを組むなど、退職給付は老後の生活のあり方を左右するものである。
- ・ 急遽大幅に下げた場合、不利益の度合いが高い。段階的に引き下げるならば、削減に向けた準備がより可能となる。

2－2 合理性判断における考慮事項

- ・ 1－1－5 の合理性判断で検討したとおり、急激な引き下げは不合理と判断されかねない。
- ・ 以上から、経過措置を必要とする、人事院見解に賛同する。

3 早期退職に対するインセンティブを付与する措置の要否

3－1 退職手当制度と早期退職のインセンティブ

- ・ 人事院見解のとおり、退職手当制度においては、早期退職に対するインセンティブを付与する措置を併せて講じる必要がある。
- ・

3－2 退職手当の増幅のあり方について

3－2－1 国鉄や国有林野の例

- ・ 国鉄（昭 61-62）の場合、職員が早期希望退職した場合、特別給付金が支給された（俸給、扶養手当及び調整手当に相当するものの月額合計額に 10 を乗じて得た金額⁹⁾）。
- ・ 2 万人の希望退職者を見込んでいたところ、最終的に希望退職に応じた職員は、目標の約 2 倍の 39,092 人にのぼり、全員が退職した¹⁰⁾。
- ・ 国有林野（平 3-4，平 10-16）の場合も、職員が早期希望退職した場合、特別給付金が支給された（俸給、扶養手当及び調整手当に相当するものの月額合計額に、勤務期間により 8 月もしくは 10 月を乗じて得た金額 [平 3-4]、または 60 歳から早期退職した年齢を引いた年月 [上限 15 年] を乗じて得た金額 [平 10-16]¹¹⁾）。

⁹⁾ 日本国有鉄道の経営する事業の運営の改善のために昭和六十一年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律（昭和 61 年 5 月 30 日法律第 76 号）（以下「61 年緊急措置法」という。）第 5 条。

¹⁰⁾ 希望退職者の数字は、次の判例が認定した事実から引用：日本貨物鉄道外 1 社（全動労不採用）事件、東京高判平 14 年 10 月 24 日

¹¹⁾ 平 3-4：国有林野事業改善特別措置法（昭和 53 年 7 月 7 日法律 88 号）第 9 条、平 10-16：国有林野事業の改革のための特別措置法第 13 条参照。

- ・ 国有林野の場合、何割程度の者が希望退職したのか。

3-2-2 定量的な分析の必要性

- ・ 退職手当を多く支払っても早期退職者が出現する方が、長期的には人件費を削減できる。
- ・ この点について、将来的には定量的な分析を実行すべきと思われる。

3-2-3 民間の割増率の高さ

- ・ 会議資料 p7 : 民間は、割増率が高い。
- ・ 民間の経験からすると、早期退職を促すためには、退職手当を割増して支給する必要がある。

3-3 再就職支援のあり方について

3-3-1 国鉄や国有林野の例

- ・ 国鉄の場合、特別給付金の支給に加えて、退職する職員の就職の斡旋等も行った¹²。
- ・ 国有林野は就職の斡旋等を行っていない。
- ・ 国鉄は早期退職に手を挙げた者が予定の2倍であったところ、国有林野は、これより低い人数だったようだが、これには、次の職業を斡旋しなかったことも起因しているのではないか。
- ・ 特別給付金や退職手当の割増といった経済的なインセンティブのみでは、早期退職は促進されない可能性がある。

3-3-2 官民人材交流センターの有用性

- ・ 民間企業では、再就職の斡旋が早期退職を促している。それにあたっては、マッチングが重要であり、セミナーを開催するといった対策のみでは早期退職は図られない。
- ・ 天下りの弊害をなくすためには、それぞれの役所が再就職先を斡旋しないことが肝要である。そこで、各省を離れて再就職を支援する、「官民人材交流センター」の活用が有効である¹³。
- ・ 現在、政府の方針として、組織改廃の場合を除き、官民人材交流センターによる再就職の斡旋を行わないとしている。しかし、この方針を改め、政府の自己規制を解除し、官民人材交流センターを活用することが望ましいのではないか。

¹² 61年緊急措置法・前掲（註2）第7条。

¹³ 官民人材交流センターのより詳しい姿、およびセンターの支援による再就職状況の実情については、参考資料1「官民人材交流センター（出典：官民人材交流センターHP）」参照。