

平成24年（行ウ）第347号 給与等請求事件

原 告 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会ほか241名

被 告 国

準 備 書 面 (1)

平成24年10月29日

東京地方裁判所民事第19部C2b係 御中

被告指定代理人

川	村	政	史	
河	野	順	子	
若	山	政	行	
日	向	輝	彦	
伊	東	浩	司	
箕	浦	裕	幸	
谷	輪	浩	二	
森	谷	明	浩	
渡	邊	直	恵	
田	中	秀	和	
小	泉	美	果	
井	村	健	一	
松	尾	章	弘	

第 1	請求の原因に対する認否	4
1	「第 1 当事者」「1 個人の原告」について	4
2	「第 4 本件給与減額を定めた給与臨時特例法は憲法に違反する」について	4
3	「第 5 本件給与減額は I L O 第 8 7 号条約, 第 9 8 号条約に違反する」について	8
4	「第 6 国家賠償法上の注意義務とその違反」について	8
5	「第 7 まとめ」について	8
第 2	本件事案の経緯	9
1	給与改定・臨時特例法が成立するまでの経緯等	9
2	政府及び国公労連等との間の交渉経緯等	12
	(1) 平成 2 3 年 5 月 1 3 日の総務大臣と国公労連との交渉	13
	(2) 平成 2 3 年 5 月 1 7 日の総務大臣政務官と国公労連との交渉	14
	(3) 平成 2 3 年 5 月 2 0 日の総務大臣政務官と国公労連との交渉	15
	(4) 平成 2 3 年 5 月 2 7 日の総務大臣政務官と国公労連との交渉	17
	(5) 平成 2 3 年 6 月 2 日の総務大臣と国公労連との交渉	18
第 3	被告の主張	20
1	差額給与請求について	20
	(1) 給与改定・臨時特例法が憲法 2 8 条等に違反するものではないこと	20
	(2) 内閣総理大臣が人事院勧告に基づく給与法案を国会に提出せず, 国会議員が給与改定・臨時特例法案を可決・成立させたことは I L O 第 8 7 号条約及び同第 9 8 号条約に違反するものではないこと	33
2	国家賠償請求について	36
	(1) 立法不作為が国賠法 1 条 1 項の適用上違法となるのは極めて限定的な場合であること	36
	(2) 給与改定・臨時特例法を成立させた国会議員の行為に国賠法上の違法は認	

められないこと 40

(3) 給与改定・臨時特例法の成立に関して内閣総理大臣の行為に国賠法上の違
法は認められないこと 41

第4 結語

43

被告は、本準備書面において、訴状の請求の原因「第1の1」及び「第4」以下に対する認否を行うとともに、原告らが被告に対し、給与改定・臨時特例法により減額された給与と減額前の給与との差額の支払を求める請求（以下「差額給与請求」という。）及び国家賠償法（以下「国賠法」という。）1条1項に基づき損害賠償を求める請求は、いずれも理由がないことを明らかにする。

なお、略称等については、本書面において新たに用いるもののほかは、従前の例による。

第1 請求の原因に対する認否

1 「第1 当事者」「1 個人の原告」について

訴状別紙の個人の原告が、平成24年4月期の給与が支払われた時点（及び同年9月14日時点）で国家公務員であり、それぞれ「所属官庁」の欄に記載の官庁に所属していたことは認める。

2 「第4 本件給与減額を定めた給与臨時特例法は憲法に違反する」について

(1) 「1 人事院勧告に基づかない給与減額の法案策定及び立法は憲法違反」について

ア 「(1) 日本国憲法第28条の労働基本権保障と国家公務員法による制約」について

憲法28条が、勤労者に対し、「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利」を保障すると定め、いわゆる労働基本権を保障していること、かかる保障は勤労者の経済的地位の向上を目的とするものであり、国家公務員に対しても及ぶものであること、国家公務員法（以下「国公法」という。）98条2項により国家公務員の争議行為が禁止されていることは認めるが、その余は否認ないし争う。

なお、国家公務員の団体交渉権については、後記第3の1(1)イで詳論する。

イ 「(2) 全農林警職法事件最高裁判決の代償措置についての判示」について

最高裁昭和48年4月25日大法廷判決（刑集27巻4号547ページ。以下「全農林警職法事件大法廷判決」という。）の引用部分については、おおむね認める。

ただし、第3段落6行目にある「共有」は「享有」が正しく、第4段落4行目にある「多数意見」は、「裁判官岸盛一及び同天野武一の追加補足意見」が正しく、同行の「代償機能」は「代償措置」が正しく、同段落9行目にある「いかなる不利益」は、「いかなる制裁，不利益」が正しい。

全農林警職法事件大法廷判決は、国家公務員の争議権の一律かつ全面的な制限について、勤務条件法定主義や人事院制度などの整備された代償措置が講じられていることのみを理由としてその合憲性を肯定しているものではなく、国家公務員の地位の特殊性及び職務の公共性に鑑み、労働基本権と公務員を含めた国民全体の共同の利益との均衡調和を図るべきであるという基本的観点に立ち、公務員の勤務条件は国会の制定した法律・予算により定められるから政府に対する争議行為は的外れであることや、公務員の争議行為には私企業の場合とは異なり市場抑制力がないことなども理由として挙げている。

また、原告らは、「労働基本権制約の代償措置である人事院勧告制度が、労働者が争議行為を背景に団体交渉によりその経済的及び社会的地位向上のために労働基本権を行使する場合と同等の機能を発揮していない場合」をもって、裁判官岸盛一及び同天野武一の追加補足意見の「その代償措置が迅速公平にその本来の機能をはたさず實際上画餅に等しいとみられる事態が生じた場合」に当たるとしているが、同追加補足意見は、代償措置として人事院勧告制度のみを念頭に置いているものではな

いことが明らかであるから、原告らの上記主張は、同追加補足意見を恣意的に自己の有利に引用するものであるといわざるを得ない。

ウ 「(3) 全農林人勧スト処分事件最高裁判決」について

認める。

エ 「(4) 代償措置たる人事院勧告に基づく法案提出と立法の義務」について

(ア) 「ア」について

a 第1段落及び第2段落について

いずれも認める。

b 第3段落について

争う。

(イ) 「イ」について

内閣総理大臣が内閣を代表して内閣提出の法律案を国会に提出する権限を有することは認めるが、その余は争う。

(ウ) 「ウ」について

争う。

オ 「(5) 人事院勧告に基づかない給与減額の法案策定及び立法は憲法違反」について

争う。

(2) 「2 人事院勧告に基づかない団体交渉不実施による立法は憲法違反」について

ア 「(1) 内閣総理大臣と国会議員の団体交渉実施に関する義務」について

内閣総理大臣が内閣を代表して内閣提出の法律案を国会に提出する権限を有することは認めるが、その余は争う。

イ 「(2) 国会議員らによる原告らの団体交渉権の侵害」について

争う。

ウ 「(3) 内閣総理大臣による原告らの団体交渉権の侵害」について
争う。

エ 「(4) 団体交渉権を侵害したもとで立法された給与臨時特例法は違憲・
無効」について
争う。

(3) 「3 本件給与減額に関する立法事実の不存在」について

ア 柱書きについて

(7) 第1文について
認める。

(i) 第2文について
争う。

イ 「(1)『復興財源の確保』にはならない」について

給与改定・臨時特例法による国家公務員の俸給等の減額措置により、
年間約2900億円の歳出削減が見込まれる点は認める。同措置は、少し
も東日本大震災の復興財源に資するものではなく、財政や景気に打撃を与
えるものであるとの点は争い、その余は不知。

ウ 「(2) 財政事情と公務員人件費は無関係」について

(7) 第1段落について

平成12年度末から平成22年度末までの間に、国家公務員(自衛官
を除く)の定員数が約84万人から約30万人に減少し、公債残高が
増加していることは認めるが、その余は不知。

なお、我が国の公債残高は、いわゆる建設国債及び特例公債の合計
で、平成12年度末の約368兆円から平成22年度末に約636兆
円まで増加している(乙第1号証)。

(i) 第2段落について

おおむね認めるが、人口1000人当たりの公務員数に関して、日

本がOECD加盟国の中で最低であるかどうかは不知。

なお、被告において把握している平成21年及び平成22年現在のデータによれば、人口1000人当たりの公的部門における職員数は、日本は31.4人であるのに対して、ドイツでは54.9人、イギリスでは81.8人、アメリカでは77.9人、フランス86.1人である（乙第2号証）。

(ウ) 第3段落ないし第5段落について

否認ないし争う。

(エ) 第6段落について

給与改定・臨時特例法附則10条1項及び2項に、原告主張のとおり規定されていることは認めるが、その余は争う。

エ 「(3) 立法事実を欠く給与臨時特例法制定は立法裁量の逸脱」について
争う。

(4) 「4 給与臨時特例法は違憲・無効」について

争う。

3 「第5 本件給与減額はILO第87号条約、第98号条約に違反する」について

我が国がILO条約第87号条約及び同第98号条約を批准していること、両条約が国内で法的効力を有すること、内閣総理大臣が内閣を代表して内閣提出の法律案を国会に提出する権限を有することは認め、その余は争う。

ILO第87号条約及び同第98号条約については、後記第3の1(2)で詳論する。

4 「第6 国家賠償法上の注意義務とその違反」について

全体として争う。

5 「第7 まとめ」について

争う。

第2 本件事案の経緯

1 給与改定・臨時特例法が成立するまでの経緯等

- (1) 政府は、平成22年11月1日、我が国の財政事情が深刻化している状況に鑑み、人件費の削減に早急に取り組む観点から、国家公務員の給与改定について、自律的労使関係制度を措置するための法案を次期通常国会に提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図り、その実現までの間においても、人件費を削減するための措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から順次提出する旨を閣議決定した（乙第3号証）。
- (2) 平成23年3月11日、東日本大震災が発生し、復旧・復興のために更なる財源の確保を図ることが緊急の課題となった。
- (3) 政府は、前記閣議決定及び東日本大震災の復旧・復興のための財源の確保の必要性等を踏まえ、自律的労使関係制度が措置されるまでの間においても、国家公務員の人件費削減のため、平成25年度まで給与を削減するための臨時的措置を講ずることについて職員の理解が得られるよう、職員を代表する立場にある職員団体と真摯に話し合う必要があると考え、平成23年5月13日以降、職員団体との交渉を行った（乙第4号証の1ないし6及び同5号証の1ないし4）。このうち、国公労連とは延べ6回にわたる交渉を行った（この6回の交渉の詳細については、後記2で述べるとおりである。）。
- (4) 政府は、平成23年6月3日、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出削減が不可欠であることから、平成25年度まで国家公務員の給与について減額支給措置を講ずる旨を閣議決定し、同日、その内容を具体化したものである給与臨時特例法案を閣議決定し、同日、衆参両議院に同法案を提出した（乙第6号証の1）。減額支給措置の概要は、以下のとおりである。

ア 一般職の職員の給与に関する法律（以下「給与法」という。）の適用者の給与について、以下の支給減額率に従い減額する。

(7) 俸給月額を支給減額率

- | | |
|--------------------------------|------|
| ① 本省課室長相当職員以上（指定職，行（一） 10～7 級） | 10 % |
| ② 本省課長補佐・係長相当職員（行（一） 6～3 級） | 8 % |
| ③ 係員（行（一） 2，1 級） | 5 % |

その他の俸給表適用職員については，行（一）に準じた支給減額率

(i) 俸給の特別調整額（管理職手当） 一律 10 %

(ii) 期末手当及び勤勉手当 一律 10 %

(i) 地域手当等の俸給月額に連動する手当（期末・勤勉手当を除く。）の
月額は，減額後の俸給月額等の月額により算出する。

イ 給与減額支給措置期間

給与を減額支給する期間は，公布の日の属する月の翌々月の初日から平成 26 年 3 月 31 日までとする。

また，政府は，閣議決定に合わせ，「国家公務員の給与に関する内閣総理大臣の談話」（乙 6 号証の 2）を公表し，「我が国の財政事情は，総債務残高が主要先進国中最悪の水準であるなど極めて厳しい状況であり，さらに 3 月 11 日に発生した未曾有の国難とも言うべき東日本大震災に対処するため，一層の歳出削減が不可欠なものとなってい」ることや，今回の給与減額支給措置は，「現在の人事院勧告制度の下では極めて異例の措置であるが，「現在の厳しい状況への対処の一つとしてやむを得ず行うものである」ることなどを表明した。

(5) 人事院は，平成 23 年 9 月 30 日，同年 4 月分給与について官民比較した結果，国家公務員給与が民間給与を 0.23 % 上回ったとして，衆参両議院議長及び内閣総理大臣に対し，その逆較差を解消するため，50 歳台を中心に 40 歳台以上を念頭に置いた俸給表の引下げなどを勧告した（以下「本件人事院勧告」という。乙第 7 号証）。

(6) 本件人事院勧告を受けた政府は，労働基本権が制約されている現行制度に

においては人事院勧告制度を尊重することが基本であるとの考えの下、3度にわたり給与関係閣僚会議を開催するなど、本件人事院勧告を踏まえた国家公務員の給与の取扱いを真摯に検討した。その結果、政府は、我が国の厳しい財政状況と東日本大震災という未曾有の国難に対処するため、給与臨時特例法案が、本件人事院勧告による給与水準の引下げ幅と比べ、厳しい給与減額支給措置を講じようとするものであり、また、総体的にみれば、その他の本件人事院勧告の趣旨も内包しているものと評価できることなどを総合的に勘案し、給与臨時特例法案の早期成立に最大限の努力を行うこととし、本件人事院勧告を実施するための給与法改正法案は提出しない旨を閣議決定した（乙第8号証）。

- (7) 給与臨時特例法案は、平成23年6月3日に第177回国会（平成23年8月31日まで）に提出され、同国会及び第178回国会（同9月13日から9月30日まで）ではいわゆる継続審議扱いとなり、第179回国会が始まった（同10月20日から12月9日まで）。

前記(5)及び(6)で述べたような状況の中、自民党及び公明党所属の国会議員から、人事院勧告に基づく給与改定並びに我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、給与法の特例を定める「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案」（以下「自公案」という。）が衆議院に提出された。自公案及び給与臨時特例法案は継続審査扱いとなり、平成24年1月24日、第180回国会が始まった（乙第9号証）。

- (8) 自公案及び給与臨時特例法案が並立する中で、法案の取扱いにつき民主・自民・公明党の3党で協議が行われ、平成24年2月17日、民主・自民・公明党の3党政調会長合意がされた。同合意では、「平成23年度人事院勧告を実施し、さらに7.8%まで国家公務員の給与削減を深掘りするため、自民・公明党共同提出の『一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案』を基本に」して修正を行い、民主・自民・公明3党共同提

案という形で給与改定・臨時特例法案が議員立法として国会に提出された（乙第10号証）。

なお、給与改定・臨時特例法案は、国家公務員の給与の臨時特例減額に係る部分について政府の給与臨時特例法案の考え方を踏襲し、給与臨時特例法案についてされた議論等を踏まえたものであり、本件人事院勧告に基づく給与の改定を行うとともに、国家公務員の給与について平成26年3月31日までの間、減額して支給する等の措置を講ずることなどを規定していた。給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法の異同の概要については（別表）のとおりである。

- (9) 給与改定・臨時特例法案は、衆議院では、平成24年2月23日に衆議院総務委員会において審議・可決され、同日、衆議院本会議において可決され、参議院では、同月28日に参議院総務委員会において審議・可決され、翌29日、参議院本会議において可決され、給与改定・臨時特例法が成立した（同日公布、同年3月1日施行。ただし、国家公務員の給与の臨時特例に係る部分は同年4月1日施行）。

衆・参総務委員会での審議としては、衆議院総務委員会では、国公労連の談話や全国労働組合総連合の意見等の資料に基づいて審議が行われ、参議院総務委員会では、国公労連の宮垣忠委員長を参考人として招致して審議が行われた（乙第11号証、同第12号証）。

2 政府及び国公労連等との間の交渉経緯等

政府は、給与改定・臨時特例法案のうち、国家公務員の給与の臨時特例に係る部分の内容的な基礎となった給与臨時特例法案の内容を規定した給与減額支給措置の方針を決定するに当たり、平成23年5月13日以降、職員を代表する立場にある職員団体と交渉の場を設け、職員団体と話し合い、理解を得るよう努めた。国公労連との間では、同月の13日、17日、20日、25日及び27日並びに同年6月2日にそれぞれ交渉を行い（乙第4号証の1ないし

6), 国公連合及び連合公務員連絡会との間では, 同年5月の13日, 17日, 19日及び23日にそれぞれ交渉を行った(乙第5号証の1ないし4)。

なお, 国公労連との交渉の経緯・経過の概要は, 以下のとおりである。

(1) 平成23年5月13日の総務大臣と国公労連との交渉

ア 総務大臣は, 国公労連に対し, かねてより現下の厳しい社会経済情勢や厳しい財政事情を踏まえ, 現在の人事院勧告制度の下では極めて異例ではあるが, 給与の引下げを内容とする法案を平成23年の通常国会に提出すべく政府において検討を行ってきたこと, 政府の方針として, 平成25年度末までの間, 俸給等の支給額の1割削減を基本とする国家公務員の給与の引下げを提案し, 職員の理解及び協力を求めた。

イ これに対し, 国公労連は, 概要以下のとおり意見を述べ, 政府の提案に納得しない態度を示した。

① 政権公約である国家公務員総人件費2割削減の方針は, もともと道理のないものであり, 抜本的に見直すべきである。賃下げよりも震災の復興のために公務員の数を増やすべきである。

② 公務員の賃下げは, 民間労働者の賃金にも影響し, 国内生産の減少, 国と地方の税収の減少にもつながり, 景気回復を目指す流れにも逆行する。さらには, 地方自治体の交付金にも連動する部分があり, 自治体財政にも影響が及ぶことになる。

③ 人事院勧告に基づかない労働条件の切下げは, 明確に憲法に違反する。「異例の措置」などとして検討すること自体が不当である。

ウ これに対し, 総務大臣は, 概要以下のとおり説明し, 近日中に具体的な提案をしていきたいと述べ, 交渉を継続することとした。

① 総人件費2割削減という政策は, 与党の民主党が掲げたものであるから, できる限り実現するということが民主政治の基本である。公務員数については, 仕事の量との兼ね合いで, 公務員数を減らすならば仕事を

減らす、軽減することが必要である。

- ② 今回の提案は、国家公務員の給与に関するものであり、地方公務員についても同列に論じて同じように求めることは考えていない。
- ③ 人事院勧告に基づかない引下げについては、財政状況が厳しい中での東日本大震災の発生という異例の状態であり、平成25年度までの臨時的な措置として整理している。

(2) 平成23年5月17日の総務大臣政務官と国公労連との交渉

ア 政府は、俸給の減額割合を本省課室長相当職員以上は10%、本省課長補佐及び係長相当職員は8%、係員は5%、俸給の特別調整額については一律10%、期末手当及び勤勉手当についても一律10%等とする「一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱（案）」を提示した。

イ 国公労連は、政府に対し、以下の4点につき見解を求めた。

- ① 総人件費2割削減の根拠、厳しい財政事情の原因・責任の所在、その他定員の措置との関連
- ② 社会へのマイナス波及効果
- ③ 公務員の士気への影響
- ④ 現行制度に基づかない今回の交渉形式が、ルールにのっとった労使交渉といえるのか。交渉が調わなくても、政府が法案を閣議決定し、国会で法律を成立させることに対して、国公労連側は何の対抗手段も持ち得ていない。

ウ これに対し、政府は、概要以下のとおり説明したものの、国公労連の理解を得ることはできず、次回の交渉で、財政事情の悪化した原因等に関する資料を示し、給与引下げに関する交渉ルールの問題、給与を引き下げねばならない必要性・根拠についても改めて回答することとして、交渉を継続することとした。

- ① 政権党のマニフェストにある総人件費2割削減は、国の厳しい財政事

情に鑑み、国家公務員の人件費を削減することが財政健全化に寄与するとの考えに基づくものである。我が国の財政事情が極めて厳しい中、東日本大震災があり、復興のための支出に向けて更なる歳出削減が不可欠である。

- ② 給与の減額がデフレ状況に対しマイナスの影響を与えることは否定できないが、一方で徹底的に歳出を見直して財政の健全化を図ることは国民経済の発展に資するものである。
- ③ 給与の減額により職員のモチベーションが低下することは否めないが、財政再建のために、職員にも協力をお願いしたい。
- ④ 政府提案の給与減額支給措置は、極めて異例の措置であることから、職員団体と真摯に話し合った上で行おうとするものである。同措置の必要性について十分に理解が得られるよう、努力していきたい。

(3) 平成23年5月20日の総務大臣政務官と国公労連との交渉

政府は、5月13日及び5月17日の交渉における国公労連の主張を受け、給与減額支給措置の必要性について、国の財政状況に関する資料を提示するなどして、更に詳細な説明を行った。その概要は以下のとおりである。

ア 給与減額支給措置の提案趣旨及び同措置における削減率の設定について

給与の減額は、極めて厳しい我が国の財政事情と東日本大震災への対処のために巨額の財源が必要となり、更なる歳出削減が不可欠であることから提案しているものである。給与の削減率の設定に当たっては、厳しい財政状況にある地方公共団体における給与削減の取組等を参考とした。

イ 給与減額の根拠となる厳しい財政状況等について

平成23年度当初予算においては、公債依存度が47.9%、公債残高が668兆円に上るなど、主要先進国の中で最悪の水準にある。さらに、震災復興のための第2次補正予算の編成が見込まれることから、歳入歳出の更なる見直しが必要となっており、同年5月17日に閣議決定された「政

策推進指針」においても、震災の復興財源を確保することが課題として示されている。

ウ 給与減額の必要性について

政府は、これまで「財政運営戦略」（平成22年6月22日閣議決定）を策定して財政健全化目標を設定し、平成23年度当初予算案の編成に当たっては、事業仕分けの結果の反映等による歳出の見直しや公共事業の縮減を行うなど、財源確保、財政規律の維持のために努力を行ってきた。さらに、第1次補正予算の編成に当たっては、東日本大震災関係費用約4兆円に必要な財源を確保するため、成立したばかりの予算について見直しを行い、約3兆7000億円の既定経費の削減を行っている。このように、我が国の財政状況は極めて厳しい状況にあり、更なる歳出削減が不可欠であり、国家公務員の人件費についても例外ではない。

エ 公務員の士気の低下について

職員は、東日本大震災への対応を含め、日夜公務に精励していると認識している。その一方で、給与を減額することについては、大変心苦しく思うが、現下の経済社会情勢や厳しい財政事情に加え、東日本大震災の復旧・復興のために多額の経費が必要となることを踏まえれば、歳出の削減は待ったなしの課題である。職員においては、かかる事情を是非とも理解してもらいたい。

オ 景気への影響について

一般論として、所得の低下は、個人消費の減少要因の一つであると考えているが、一方で、東日本大震災の被災者の生活支援対策や復旧・復興対策については、政府として全力で取り組んでいるところ、国家公務員の給与減額分は、これらの財源となり、政府の復興政策が実施に移されれば、全体として景気に対してプラスの効果が期待されと考えている。

カ 地方公務員の給与への影響について

地方公務員の給与については、地方公務員法の趣旨を踏まえ、それぞれの地方公共団体が条例で定めるものであり、国と同様の措置を執ることを前提とした財政措置を執るつもりがないことは、既に総務大臣から回答したとおりである。

(4) 平成23年5月27日の総務大臣政務官と国公労連との交渉

ア 政府は、給与減額支給措置について、その必要性について十分に理解が得られるよう努力したいと述べた上で、平成23年5月25日の総務省人事・恩給局長との交渉における国公労連からの質問に対し、概要以下のとおり回答した。

① 団結権のない職員への対応について

団結権のない職員への対応については、今般の給与引下げは人事院勧告に基づかない極めて異例の措置であることから、使用者である政府としては、（団結権を有する）職員を代表している立場である職員団体とまずは真摯に話し合いを行っており、その上で、各府省に対しては、内閣官房副長官から各省事務次官に対し、給与引下げを行う趣旨などについて説明を行い、総務省からも、団結権のない職場も含め、各府省人事当局に対しても説明を行っている。さらに、今後、国家公務員全体に対するメッセージを政府から発し、給与減額支給措置について職員全体からの理解が得られるように努めたい。

また、従来、団結権のない職員の給与は人事院勧告の対象となる職員の給与をベースに考えており、今回も一定の交渉グループの結論に準じて改定することが原則であると考えている。団結権のある職員の給与水準とバランスを取って決めることになるので、一定の権利は確保されており、最終的には団結権のない職員の給与も、法律として提案し、国会の判断を受けることになるから、勤務条件法定主義の下、一定の権利は保障されるものと考えている。

② 交渉が不調となった場合の救済措置の考え方について

今般検討している給与減額支給措置は、①極めて厳しい財政状況等に鑑み、②極めて異例の措置として、③時限的な措置として行うものであり、職員団体とも真摯に話し合った上で行おうとしているものである。政府としては、職員団体との交渉を通じ、給与減額支給措置の必要性について十分に理解が得られるよう、努力したい。

国公法28条は、公務員の勤務条件は国会が社会一般の情勢に適應するよう随時変更できるとする勤務条件法定主義を規定しており、最終的には国会が判断するものと考えている。

③ 職員の生活が非常に厳しい状況にあることへの理解について

職員が、東日本大震災への対応を含め、日夜公務に精励していることは認識している。一方で、現下の経済社会情勢や厳しい財政事情に加え、東日本大震災の復旧・復興支援のために多額の支援が必要となることを踏まえれば、歳出の削減は待ったなしの課題であり、職員の協力が不可欠であると考えている。提案している給与減額支給措置は、職員にとり大変厳しい内容であり、職員の生活にも大きな影響を与えるものであることはよく理解している。そのため、俸給の減額率について、給与額の少ない中堅・若手層には一定の配慮を行うなどしている。

イ これに対し、国公労連は、納得できる内容ではない、議論は平行線であるが、交渉の席を立つつもりはない、政府と真正面から対峙し、どちらに大義があるのか、広く国民にも判断してもらいたいなどとして、今回は、これまでの議論を踏まえて、総務大臣を相手に交渉させるよう求めた。

(5) 平成23年6月2日の総務大臣と国公労連との交渉

ア 政府は、国公労連との従前の議論の状況を踏まえ、国公労連の理解が得られるよう、改めて概略以下のとおり説明した。

① 給与減額の理由と根拠について

給与減額支給措置の提案は、マニフェストの「総人件費2割削減」を金科玉条と考えたものではなく、公務員給与の現状、財政事情、国民世論の動向を見ながら検討を進めてきたものである。加えて、東日本大震災が発生し、一層財政事情が厳しくなり、やむを得ない措置として提案したものである。

② 社会経済全体・景気へのマイナス波及について

国家公務員の可処分所得の減少により、家計支出へマイナスの影響があることは否めない。ただし、公務員給与だけで我が国の経済が左右されるわけではない。今後、震災復興のための経済対策も行われ、第1次補正予算に続き、第2次、第3次と対策を図れば、マイナスを上回るプラスの効果が生じるものと思われ、それらを含めて判断する必要がある。

③ 職員のモチベーション低下について

被災地には国家公務員も地方公務員もいろいろなルートで派遣されており、復興に向けて役割を果たしていることは承知している。その中で提案は心苦しいが、厳しい財政事情からあえてやらざるを得ない。理解の上、協力してほしい。

④ 現行制度下における今回の交渉のルール問題

本来、労働基本権の回復後に給与についても論ずるのが一番真実なやり方であるが、平成22年の人事院勧告の取扱方針決定の段階で閣議決定（同年11月1日）したとおり、今般検討している給与減額支給措置は臨時・異例の措置であり、ある程度時間をとって、職員団体の理解を得られるよう真摯に交渉を進めてきたつもりである。仮に交渉が決裂した場合には、勤務条件法定主義に基づいて最終的には国会が判断することになるので、担保は取られているものとする。また、同措置は、平成25年度までの時限的措置であり、現行憲法の枠組みの中でも臨時・異例の措置として許されるものと考えている。

イ 政府は、以上の説明をした上で、これ以上の議論を続けても意見は平行線のままである可能性が高いこと、円満に合意するのが最良だが、そこに至らなくとも給与減額支給措置について、法律案を国会に提出し、国会に諮らざるを得ないことは理解してほしい旨説明した。

ウ これに対し、国公労連は、納得のいく説明をもらえなかったのは大変残念であり、国会での審議段階では各議員にも訴え、政府と国公労連のどちらに大義があるかを判断してもらうつもりである旨述べた。

第3 被告の主張

1 差額給与請求について

(1) 給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するものではないこと

原告らは、訴状の請求の原因第4（12ないし20ページ）において、給与減額を定めた給与改定・臨時特例法が憲法28条、72条及び73条4号に違反し無効であるとし（訴状20ページ）、その理由として、①人事院勧告に基づかない給与減額の法案策定及び立法が違憲である（訴状12ページ以下）、②人事院勧告に基づかない団体交渉不実施による立法が違憲である（訴状16ページ以下）、③給与減額に関する立法事実が存在しない（訴状18ページ以下）旨主張している。

しかし、原告らの上記各主張は、いずれも理由がない。以下、順に反論する。

ア 人事院勧告に基づかない給与減額の立法が違憲であるなどとする原告らの主張が失当であること（上記①について）

(7) 原告らは、訴状の請求の原因第4の1「人事院勧告に基づかない給与減額の法案策定及び立法は憲法違反」との見出しの下に、「国は、人事院勧告に基づき内閣によって給与法案を策定することなく、国家公務員労働者の労働条件の既得の権利を奪い、一方的に不利益を課す行為を行

ってはないという憲法上の義務を負っているというべきである。」

(訴状15ページ)とした上で、内閣総理大臣は、憲法28条、72条及び73条4号により、労働基本権の制限の代償措置である人事院勧告に基づいて給与法案を策定して国会に提出することが憲法上義務付けられており、国会議員は、憲法28条により、同じく人事院勧告に基づいて給与法案を成立させることが憲法上義務付けられているという理解を前提に、内閣総理大臣や国会議員が上記の憲法上の義務に反し、人事院勧告に基づかずに成立させた給与改定・臨時特例法自体が憲法28条、72条及び73条4号に違反し無効であると主張する。

原告らの上記主張は、「国は、人事院勧告に基づき内閣によって給与法案を策定することなく、国家公務員労働者の労働条件の既得の権利を奪い、一方的に不利益を課す行為を行ってはないという憲法上の義務を負っている」ことを立論の中核に据えていることからすると、要するに、国家公務員の給与を減額する場合には、人事院勧告に基づき、かつ、その限度でなければならないということが憲法上の義務であるにもかかわらず、給与改定・臨時特例法は、国家公務員の給与を減額する内容の法律であるにもかかわらず、人事院勧告に基づき、かつ、その限度のものとはいえないから、違憲であるという趣旨のものと理解することができる。

(イ) しかしながら、以下のとおり、国家公務員の給与を減額する場合には、人事院勧告に基づき、かつ、その限度でなければならないということが憲法28条により義務付けられていると解することはできないから、原告らの主張は、その前提において失当なものである。

a 全農林警職法事件大法廷判決が判示するように、公務員は、私企業の労働者とは異なり、使用者との合意によって賃金その他の労働条件が決定される立場にはないとはいえ、勤労者として、自己の労務を提

供することにより生活の資を得ているものである点において一般の勤労者と異なるところはないから、憲法28条の労働基本権の保障は国家公務員に対しても及ぶものと解される。もっとも、労働基本権は、勤労者の経済的地位向上のための手段として認められたものであって、それ自体が目的とされる絶対的なものではないから、おのずから勤労者を含めた国民全体の共同利益の見地からする制約を免れないものである。もとより、憲法15条だけを根拠として公務員の団結権を始めとするその他一切の労働基本権を否定することは許されないが、公共の利益のために勤務するという公務員の地位の特殊性と職務の公共性に鑑みると、これを根拠として労働基本権に対し必要やむを得ない程度の制約を加えることは、十分合理的な理由があり、また、勤務条件の決定についても、私企業の勤労者と公務員とでは大きく異なること、争議行為に対する使用者側の対抗手段等にも本質的な違いがあることも併せみると、国家公務員の労働基本権に対する憲法上の保障と、私企業の労働者の労働基本権に対する憲法上の保障とは、おのずからその内容を異にしていることは明らかである。

他方、全農林警職法事件大法廷判決が判示するとおり、公務員についても憲法によってその労働基本権が保障される以上、この保障と国民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれていることを必要とすることは憲法の趣意であると解されるから、その労働基本権を制限するに当たっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならないところ、国公法は、特殊な公務員を除いて、職員団体を結成し、それに対する加入・不加入の自由を保障していることに加え、私企業におけるような団体協約を締結する権利は認められないものの（公務員の場合、身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件は法律によることとなっており、使用者と被用者との間の合意事項ではない）、

原則的にはいわゆる交渉権が認められているなど、国民全体の共同利益を維持増進することとの均衡を考慮しながら、その労働基本権を尊重しつつ、公務員の生存権保障の趣旨から、法律により公務員の身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件について周到詳密な規定を設けてその身分を保障し、さらに中央人事行政機関として準司法機関的性格を持つ人事院を設けているなど、代償措置が講じられている。

最高裁判所は、以上の点を踏まえて、公務員が従事する職務には公共性がある一方、法律によりその主要な勤務条件が定められ、身分が保障されているほか、適切な代償措置が講じられていることから、現行法上の公務員の労働基本権の制約は憲法に適合しているとの結論を導き出しているのである。

- b 人事院勧告制度は、国家公務員の労働基本権を制約する代償措置として重要なものの一つであり、国公法28条においても、国家公務員の給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項について国会が社会一般の情勢に適應するように随時これを変更する際、人事院は、その変更に関してこれを勧告し（同条1項）、また、俸給表に定める給与を100分の5以上増減する必要が生じたと認められるときは、国会及び内閣に適当な勧告をしなければならない（同条2項）とされている。しかしながら、人事院勧告には、内閣や国会に対する法的拘束力までは認められておらず、国公法28条は、給与等の勤務条件について、国会が「社会一般の情勢に適應するように、随時これを変更することができる」と規定し、高度に政治的政策的判断を伴う国家公務員の給与の改定について、国民の代表たる国会の場で立法により最終的に決定されることを要求している。最高裁判所は、このような内容の人事院勧告制度を代償措置の一つとする現行法上の公務員の労働基本権の保障に関する法状態について、その憲法適合性を肯定している

のである。

このように、人事院勧告制度は、国家公務員の労働基本権を制約する代償措置の一つとして重要であるものの、代償措置はそれに限られるものではない上、人事院勧告には内閣や国会に対する法的拘束力ではなく、国家公務員の給与等を含む勤務条件は最終的には国会の立法により決定されるものであることを考慮すれば、人事院勧告がその勧告のとおり実施されないことをもって、直ちに代償措置がその本来の機能を喪失していたといえるものではないし（例えば最高裁平成12年3月17日第二小法定判決・裁判集民事197号465ページ参照）、原告らが主張するように、国家公務員の給与を減額する場合には、人事院勧告に基づき、かつ、その限度でなければならないということが憲法上の義務であるなどということとはできない。

- c 以上によれば、国会議員が人事院勧告に基づく給与法案を成立させることを憲法上義務付けられているとか、内閣総理大臣が人事院勧告に基づいて給与法案を策定することを憲法上義務付けられているなどとは、到底いえないものである。このことを立論の前提とする原告らの主張は、法的な根拠を持たない独自の見解というほかなく、失当なものである。

イ 団体交渉権に関する原告らの主張が失当であること（上記②について）

- (7) 原告らは、「内閣総理大臣は、…人事院勧告に基づかないで給与法案を策定して国会に提出するのであれば、…中央人事行政機関として、国家公務員労働者と誠実に妥結に向けた団体交渉を行いその同意を得ること（少なくとも同意を得るための団体交渉を行うこと）が憲法上義務づけられているというべきである。」とし、また、「国会議員は、…人事院勧告に基づかないで給与法案を成立させるのであれば、政府をして国家公務員労働者と誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせ、国家公務員労

働者の同意を得させること（少なくとも同意を得るための団体交渉を行わせること）が憲法上義務づけられているというべきである。」（訴状 17 ページ）とした上で、給与改定・臨時特例法の成立に当たり、国会議員が政府をして国公労連行政職部会との間で誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせず、原告らの同意を得なかったこと及び内閣総理大臣がこれらを行わなかったことが、原告らに保障された団体交渉権を侵害し、憲法 28 条に違反するものであり、その結果成立した給与改定・臨時特例法が無効であると主張する（訴状 16 ないし 18, 20 ページ）。

原告らの上記主張も、「内閣総理大臣は、…国家公務員労働者と誠実に妥結に向けた団体交渉を行いその同意を得ること（少なくとも同意を得るための団体交渉を行うこと）が憲法上義務づけられている」ことを立論の中核に据えていることからすると、要するに、原告らは、人事院勧告に基づかずに、国家公務員の給与を減額する場合には、国家公務員労働者と誠実に妥結に向けた団体交渉を行いその同意を得ることが憲法上義務付けられているにもかかわらず、今般の給与改定・臨時特例法は、誠実に妥結に向けた団体交渉を行いその同意を得たものではないから違憲であるという趣旨のものと理解することができる。

(i) しかしながら、以下のとおり、人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与を減額する場合には、国家公務員労働者と誠実に妥結に向けた団体交渉を行い、その同意を得ることが憲法上義務付けられているということとはできないから、原告らの主張は、その前提において失当なものである。

a 前記ア (i) でも述べたことであるが、全農林警職法事件大法廷判決が判示するように、公務員は、その給与を始めとする勤務条件は法律によることとなっており、「私企業の労働者とは異なり、使用者との合意によつて賃金その他の労働条件が決定される立場にはない」（傍

点は引用者) ののである。そのため、公務員の場合、私企業におけるような労働協約ないし団体協約を締結する権利は本質上認めることができず、労働協約ないし団体協約の締結を目的とする団体交渉権もまた認められないのである。具体的に言えば、公務員の給与の財源は、国の財政とも関連し、主として税金によって賄われ、私企業における労働者への利潤分配とは全く異なる。その勤務条件は、全て政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適正に決定されなければならない、しかも、その決定は民主国家のルールに従い、立法府において行われるべきものである。そして、憲法73条4号が「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」を内閣の事務であると定め、公務員の給与は、法律により定められる給与準則に基づいてなされることを要し、これに基づかずにはいかなる金銭又は有価物も支給することはできないとされている(国公法63条参照)。このように、公務員の給与その他の勤務条件は、私企業の場合のように労使間の自由な交渉に基づく合意によって定められるものではなく、原則として、国民の代表者により構成される国会の制定した法律、予算によって定められる。その場合、使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、正に国会自らが立法をもって定めるべき労働政策の問題である。

以上要するに、国家公務員の勤務条件は、憲法上、国民の代表者により構成される国会において、法律、予算の形で決定すべきものとされており、労使間の自由な団体交渉に基づく合意によって決定すべきものではないから、私企業の労働者のような労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権は、そもそも国家公務員には保障されていないのである(全農林警職法事件大法廷判決, 最高裁昭和52年5月4日大法廷判決・刑集31巻3号182ページ, 最高裁昭和53

年3月28日第三小法廷判決・民集32巻2号259ページ参照)。

b 以上のとおり、上掲の一連の最高裁判所判決は、憲法28条の保障する団体交渉権について、公務員には、私企業の労働者のような労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権の保障はないと解しているのであるから、勤務条件について職員団体の同意を得て合意による妥結をすること、又は、少なくとも勤務条件について職員団体の同意を得ることを目的とする団体交渉をすべきことが憲法上要請されていないことは明らかであって、当然のことながら、内閣総理大臣や国会議員において憲法上そのような具体的な義務を負っているなどと解することができないことも明らかである。

以上と異なり、憲法28条により、内閣総理大臣には、上記のような団体交渉等をすべき憲法上の義務があるとか、国会議員には、政府をして上記のような団体交渉等をさせる憲法上の義務があるなどとする原告らの主張は、憲法28条が公務員に保障する団体交渉権の内容を正解しない独自の見解に基づくものであり、その前提において失当である。

(ウ) 付言するに、政府は、給与改定・臨時特例法のうち国家公務員の給与の臨時特例に係る部分の内容的な基礎となった給与臨時特例法案の内容を規定した給与減額支給措置の方針を決定するに当たっては、国公労連とも同法案の国会への提出までに6回にわたって話し合いを行って理解を得るように努めたことは、前記第2の2のとおりである。また、国会においても、給与改定・臨時特例法案の審議過程においては、政府提出の給与臨時特例法案や本件人事院勧告を考慮しつつ、人事院総裁を含む政府答弁、衆議院総務委員会における国公労連の談話、全国労働組合総連合の意見、参議院総務委員会における国公労連委員長の意見等を踏まえた論議が行われ、国会の両院において同法案の可決を得て、給与改定・

臨時特例法が成立しているのである（前記第2の1(9)参照）。

ウ 給与改定・臨時特例法には合理的な立法事実が存すること（上記③について）

(7) 原告らは、『復興』のために必要とされる『財源』は、数十兆円に及ぶものであり、国家公務員の賃金引き下げによって賄えるようなものではない。」「本件給与減額により、国家公務員以外の地方公務員や民間の人件費も押し下げ、国内生産（原文ママ）を・・・減少させる。国家公務員の人件費が平均7.8%引下げられると、・・・年間で約2兆7073億円の家計収入、約2兆231億円の家計消費が減少し、国と地方の税収も約4213億円減少する。」「今日の財政状況を生じさせた主要な原因は、公務員の人件費が高すぎることにあるのではなく、財政構造と、数次にわたる大型の緊急経済対策や為替介入などの大規模な財政出動によるものである。」などとして、「財政事情から、国家公務員の給与について、人事院勧告よりも大規模な削減が必要であるという立法趣旨は、合理的な理由がないものであり、給与改定・臨時特例法には、「労働基本権制約を正当化する立法事実は存在しないのであって、同法案を可決して成立させる行為は、立法裁量を著しく逸脱したものというべきであり、給与改定・臨時特例法は無効であると主張する（訴状18ないし20ページ）。

(1) しかしながら、以下のとおり、給与改定・臨時特例法が可決・成立した当時の我が国の財政状況や東日本大震災に対処する必要性に鑑みれば、国家公務員の給与減額支給措置を講じることには合理的な理由があったものと認められる。

a 平成23年度当時の国の財政は、一般会計歳出107.5兆円に対し、公債発行額（復興債の発行11.6兆円を含む）は55.8兆円で、公債依存度は51.9%にも達し、平成24年度も当初予算では、一

般会計歳出 90.3 兆円に対し、公債発行額 44.2 兆円で、公債依存度が 49.0 %であった。また、公債発行残高も年々増加の一途をたどっており、平成 23 年度末の公債残高は 676 兆円に上り、平成 24 年度末の公債残高は 709 兆円に上る見込みであり、その金額は一般会計税収の約 17 年分に相当するという極めて厳しい財政事情にあった（乙第 1 号証及び同第 13 号証）。

こうした事態に対し、政府としては、様々な歳出削減のための努力を積み重ねてきた。「平成 23 年度予算の概算要求組替え基準について」（平成 22 年 7 月 27 日閣議決定）において、「各大臣は、「要求大臣」である前に、まずは「査定大臣」として、概算要求にあたり、…ムダづかい根絶と総予算の組替えにあらためて全力で取り組むこととする」とし、具体的には、事業仕分け、行政事業レビューシートによる全事務事業の検証、行政事業レビューシート等の結果の適切な反映、独立行政法人、公益法人への交付金等の削減等に取り組むこととした（乙第 16 号証）。

また、政府は、「平成 23 年度予算編成の基本方針」（平成 22 年 12 月 16 日閣議決定）において、「徹底した予算の組替えとと無駄の削減」のため、国家公務員人件費等の抑制・削減のほか、(1) 府省庁の枠を超えて予算を大胆に組み替え、元気な日本を復活させるための施策に重点配分を行う仕組みとして、「元気な日本復活特別枠」を設定すること、(2) 事業仕分けの適切な反映、(3) 独立行政法人の事務・事業の見直し等に取り組むこととした（乙第 17 号証）。

b このような財政状況に加え、平成 23 年 3 月 11 日に東日本大震災が発生し、その復旧・復興に当たっては、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成 23 年 7 月 29 日東日本大震災復興対策本部）において、平成 27 年度末までの「集中復興期間」に実施すると見込ま

れる施策・事業の事業規模については、国・地方（公費分）合わせて少なくとも19兆円程度が見込まれることとなった。また、10年間の復旧・復興対策の規模（国・地方の公費分）については、少なくとも23兆円程度と見込まれ（乙第14号証）、これらの金額は、平成24年度に見込まれる一般会計における税収42兆円と比較しても、極めて巨額なものである。

このような事態に対し、政府としては、東日本大震災の復旧・復興事業に充てる財源を確保するため、公務員人件費の見直しのほか、歳出の削減、国有財産の売却、特別会計等の見直し、更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置等を行うこととしている（乙第14号証）。

- c 以上のように、政府は、各種の歳出削減措置を講じる一方で、給与臨時特例法案の提出に至るまで、一層の歳出削減が不可欠であることから、現在の人事院勧告制度の下では異例のことではあるが、やむを得ず国家公務員給与の削減を実施することにつき、前記第2の2のとおり、国公労連を含む職員団体との交渉を重ね、職員団体の理解を求めてきたものである。

また、国会においても、前記第2の1(9)のとおり、国公労連の宮垣忠委員長の意見を聴取し、国公労連の談話や全国労働組合総連合の意見等の資料及び給与臨時特例法案に関する議論を基に審議を行った上で、やむなく給与減額の特例措置を定めた給与改定・臨時特例法を可決・成立させるに至ったのである。

このように、給与改定・臨時特例法が可決されて成立した当時、我が国の財政事情は極めて厳しい状況にあったところに加え、東日本大震災が発生し、各種歳出削減策を講じても、なお一層の削減策が求められる状況にあった。そのような状況のなか、国会は、国家財政の大局に立って、諸般の事情を踏まえた上で他の競合する公共的要請と調

和を図りつつ、やむなく給与減額の特例措置を定めた給与改定・臨時特例法を可決・成立させるに至ったのである。

- d また、人事院勧告と給与改定との関係に関してみると、昭和57年度に不実施とした例があるところ、その不実施の事態について、東京高裁平成7年2月28日判決（判例タイムズ877号195ページ。以下「東京高裁平成7年判決」という。その上告審である最高裁平成12年3月17日第二小法廷判決・裁判集民事197号465ページは、その判断を是認している。）は、「政府は、人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものであるが、昭和五七年当時の国の財政は、前年度の約二兆五〇〇〇億円の決算不足分の問題、六兆円にものぼると見られた当年度の歳入不足の問題等困難な問題を抱える未曾有の危機的な状況にあったため、やむを得ない極めて異例の措置として同年度に限って人事院勧告の不実施を決定したものであって、これをもって違法不当なものとすることはでき」ないと判示している。

本件の給与改定・臨時特例法の立法当時の財政状況は、以下のとおり、東京高裁平成7年判決からうかがわれる昭和57年度当時の財政状況と比べ、はるかに厳しい状況にあることは明らかである。すなわち、①公債依存度（一般会計歳出額に対する公債発行額の割合）を比較すると、東京高裁平成7年判決で「未曾有の危機的な状況」と評された昭和57年度は、一般会計歳出47.2兆円に対する公債発行額が14.0兆円で、公債依存度が29.7%であったのに対し、平成23年度は、前述のとおり、一般会計歳出107.5兆円に対する公債発行額（復興債の発行11.6兆円を含む。）が55.8兆円で、公債依存度が51.9%であり、平成24年度（当初予算）は、一般会計歳出90.3兆円に対する公債発行額が44.2兆円で、公債依

存度が49.0%であったこと、また、②公債発行残高を比較しても、昭和57年度末の時点では、96兆円で、一般会計税収（30.5兆円）の約3年分に相当するものであったのに対し、平成24年度末の時点では、前述のとおり、709兆円に上り、一般会計税収の約17年分に相当するに至っていたのである。このように、公債依存度や公債発行残高との比較からすれば、給与改定・臨時特例法の立法当時の我が国の財政事情は、未曾有の危機的な財政事情であると判示された昭和57年度と比較して、はるかに逼迫した状況にあったことが分かる。加えて、本件では、前記aのとおり、東日本大震災からの復旧・復興に当たって、多額の費用を要することが見込まれていたのである。

このような財政事情にあることを含む諸状況の下で、政府は、前記第2の1(6)で述べたとおり、人事院勧告制度を尊重することが基本であるという考えの下、本件人事院勧告を踏まえた国家公務員の給与の取扱いを真摯に検討し、その結果、我が国の厳しい財政状況と東日本大震災という未曾有の国難に対処するため、給与臨時特例法案が、本件人事院勧告に比べ、厳しい給与減額支給措置を講じようとするものであり、総体的にみれば、人事院勧告の趣旨も内包していると評価できることなどを勘案し、本件人事院勧告を行うための給与法改正法案は提出しないこととしたものである。その後、前記第2の1(7)及び(8)の経過を経て、本件人事院勧告に基づく給与の改定を行うとともに、国家公務員の給与について、平成25年度末（平成26年3月31日）までの間、減額して支給する措置を講ずる給与改定・臨時特例法案が議員立法として国会に提出され、審議の後、給与改定・臨時特例法が可決・成立したのである。

このような事情からすれば、給与改定・臨時特例法が成立した背景には、国家公務員の給与を臨時・特例的に減額せざるを得ない厳しい

財政状況等にあったことは明らかである。そして、そのような事情を踏まえた上で、国会において、本件人事院勧告に基づく給与改定を行うことに加えて、平成25年度末までの限定した期間において国家公務員の給与の減額支給措置を行う内容の給与改定・臨時特例法案を制定するという形で歳出を削減することもやむを得ないとしたものであり、その判断の必要性はもとより、合理性も十分肯認できるものであって、これが違法不当なものということはできず、給与改定・臨時特例法の可決・成立は、国民の総意を反映するものとして尊重されなければならないというべきである。

(ウ) したがって、国家公務員の給与削減のみでは東日本大震災の復興費すら賄えないとか、今日の危機的財政状況を生じさせた主要な原因は公務員の人件費が高額であることにあるのではないといった原告らの主張は、いずれも国家公務員の給与削減による歳出削減の必要性を否定する理由となるものではなく、原告らの同主張は失当である。

エ 小括

以上によれば、原告らの各主張はいずれも失当であり、給与改定・臨時特例法に何ら違憲・違法なところはない。

(2) 内閣総理大臣が人事院勧告に基づく給与法案を国会に提出せず、国会議員が給与改定・臨時特例法案を可決・成立させたことはILO第87号条約及び同第98号条約に違反するものではないこと

原告らは、人事院勧告制度が正しく機能しない事態となれば労働基本権を侵害することになるとの前提に立ち、ILO第87号条約及び同第98号条約によって、①内閣総理大臣は、人事院勧告に基づいて給与法を策定して国会に提出することが義務付けられており、国会議員もまた、同様に人事院勧告に基づいて給与法案を成立させる義務を負っているところ、内閣総理大臣が人事院勧告に基づく給与法案を国会に提出せず、国会議員が給与改定・臨

時特例法案を可決・成立させたことは、上記各条約上の義務に違反する、②内閣総理大臣は、人事院勧告に基づかないで給与法案を策定して国会に提出するのであれば、中央人事行政機関として、国家公務員労働者と誠実に妥結に向けた団体交渉を行いその同意を得ること（少なくとも同意を得るための団体交渉を行うこと）が、上記各条約により義務付けられているというべきであるし、国会議員は、人事院勧告に基づかないで給与法案を成立させるのであれば、政府をして国家公務員労働者と誠実に妥協に向けた団体交渉を行わせ、国家公務員労働者の同意を得させること（少なくとも同意を得るための交渉を行わせること）が上記各条約により義務付けられているところ、これらの団体交渉を行わなかったことは原告らの労働基本権（特に団体交渉権）を侵害し、上記各条約上の義務に違反する旨主張する（訴状の請求の原因第5の3及び4・22ないし25ページ）。原告らのこの主張は、給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反する旨の主張と実質的に内容が同じであって、「憲法」を「ILO条約」に置き換えたものである。

しかしながら、まず、前記(1)において述べたとおり、公務員の労働基本権を制約することに見合う代償措置は、人事院勧告制度に限られるものではなく、仮に人事院勧告がその勧告どおり実施されないからといってそのことから直ちに代償措置が本来の機能を喪失したといえるものではないから、人事院勧告どおりでないこと（なお、本件では、平成25年度末までの限定された期間において給与減額措置を執るものである。）をもって、直ちに労働基本権が侵害されるかのような原告らの立論はそもそも誤っている。

また、以下に述べるとおり、ILO第87号条約及び同第98号条約は、いずれも国家公務員の団体交渉権を保障したものではないから、これらの条約が我が国に対して原告らが主張するような義務を課しているとは解されず、原告らの前記各主張は、前提において既に失当というべきである。

ア ILO第87号条約は国家公務員の団体交渉権を保障するものではない

こと

(7) 原告らは、ILO第87号条約が公務員に団体交渉権を保障していると主張する根拠として、ILOの条約勧告適用専門家委員会及びILO結社の自由委員会が、同条約第3条1の「計画を策定する権利」には、団体交渉権及びストライキ権を含むとの見解を示していることを挙げる（訴状第5の1(2)・21及び22ページ）。

(i) しかし、ILO第87号条約は、結社の自由と団結権の保護について規定しているにとどまり、団体交渉については何ら規定はない。また、同条約第3条1は、労働者団体及び使用者団体の権能として、規約等の作成、代表者の選任、管理及び活動の取決め等に並べて、計画を策定する権利を有することを定めているものであるが、その規定の体裁からみても、計画を策定する権利が管理活動等の組合内の自由に係るものであることは明らかである。そして、同条約は、最高裁判所において、公務員の争議権を保障したものとは解されないと判示されているところである（最高裁平成5年3月2日第三小法廷判決・裁判集民事168号21ページ、最高裁平成12年3月17日第二小法廷判決・裁判集民事197号465ページ）。

以上のようなILO第87号条約の解釈に照らして、ILOの条約勧告適用専門家委員会及びILO結社の自由委員会が示している同条約第3条1の「計画を策定する権利」に団体交渉権及びストライキ権を含むとの見解は採り得ない（東京高裁平成17年9月29日判決・判例時報1920号146ページ）。

(ii) したがって、ILO第87号条約に関する原告らの主張は、独自の見解に基づくものであって、失当である。

イ ILO第98号条約は国家公務員の団体交渉権を保障するものではないこと

(7) ILO第98号条約は、団結権及び団体交渉権についての原則を定める条約であるが、同条約第6条が、「この条約は、公務員の地位を取り扱うものではなく、また、その権利又は分限に影響を及ぼすものと解してはならない。」と定めているとおり、同条約は、公務員に関する団体交渉権について保障するものではないことは明らかである（最高裁平成5年3月2日第三小法廷判決・裁判集民事168号21ページ、東京高裁平成17年9月29日判決・判例時報1920号146ページ）。

(i) 原告らは、ILO第98号条約第6条の「公務員」とは、「国家の名において権限を行使する公務員」を指し、一般の公務員は含まれない旨主張する（訴状第5の1(2)・21及び22ページ）。

しかし、そのように解すべき根拠はない。

(ii) したがって、ILO第98号条約に関する原告らの主張もまた、独自の見解に基づくものであって、失当である。

ウ 小括

以上のとおり、ILO第87号条約及び同第98号条約に関する原告らの主張はいずれも失当であり、内閣総理大臣が人事院勧告に基づく給与法案を国会に提出しないことや国会議員による給与改定・臨時特例法案の可決・成立という行為が、これらの条約に反しないことは明らかである。

2 国家賠償請求について

(1) 立法不作為が国賠法1条1項の適用上違法となるのは極めて限定的な場合であること

原告らは、国会議員が給与改定・臨時特例法を国会において可決・成立させた行為が国賠法1条1項の適用上違法となる旨主張するので、同主張に反論する前提として、国賠法1条1項の違法の意義と、国会議員の立法行為又はその不作為が国賠法1条1項の適用上違法と判断される枠組みについて整理する。

ア 国賠法 1 条 1 項における違法の意義

国賠法 1 条 1 項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定するところ、同項にいう違法とは、公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背することをいう（最高裁昭和 60 年 11 月 21 日第一小法廷判決・民集 39 卷 7 号 1512 ページ（以下「最高裁昭和 60 年判決」という。）、最高裁平成 17 年 9 月 14 日大法廷判決・民集 59 卷 7 号 2087 ページ（以下「最高裁平成 17 年判決」という。））。

イ 立法行為が国賠法 1 条 1 項の適用上違法となる場合

(7) 国会議員の立法行為がいかなる場合に個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背し、国賠法 1 条 1 項の適用上違法と評価されるかについて、最高裁昭和 60 年判決は、「国会議員の立法行為（立法不作為を含む。以下同じ。）が同項の適用上違法となるかどうかは、国会議員の立法過程における行動が個別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背したかどうかの問題であつて、当該立法の内容の違憲性の問題とは区別されるべきであり、仮に当該立法の内容が憲法の規定に違反する廉があるとしても、その故に国会議員の立法行為が直ちに違法の評価を受けるものではない（傍点は引用者、以下同じ）。」とし、当該立法の内容の違憲性の問題とは区別されるべきであるとした上、「国会議員の立法行為は、本質的に政治的なものであって、その性質上法的規制の対象になじまず、特定個人に対する損害賠償責任の有無という観点から、あるべき立法行為を措定して具体的立法行為の適否を法的に評価するということは、原則的には許されないものといわざるを得ない。」「国会議員は、立法に関しては、原則として、国民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務

を負うものではないというべきであつて、国会議員の立法行為は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというごとき、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法一条一項の規定の適用上、違法の評価を受けないものといわなければならない。」と判示している。

この解釈は、その後の最高裁判決においても踏襲されているところである（最高裁昭和62年6月26日第二小法廷判決・訟務月報34巻1号25ページ，最高裁平成2年2月6日第三小法廷判決・訟務月報36巻12号2242ページ，最高裁平成5年9月10日第二小法廷判決・税務訴訟資料198号813ページ，最高裁平成7年12月5日第三小法廷判決・判例時報1563号81ページ。）。

- (イ) 国会議員の立法不作为について国賠法1条1項の違法性が争点となった事案について、最高裁平成17年判決は、「国家賠償法1条1項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責任を負うことを規定するものである。したがって、国会議員の立法行為又は立法不作为が同項の適用上違法となるかどうかは、国会議員の立法過程における行動が個別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背したかどうかの問題であって、当該立法の内容又は立法不作为の違憲性の問題とは区別されるべきであり、仮に当該立法の内容又は立法不作为が憲法の規定に違反するものであるとしても、そのゆえに国会議員の立法行為又は立法不作为が直ちに違法の評価を受けるものではない。しかしながら、立法の内容又は立法不作为が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それが明白である

にもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合などには、例外的に、国会議員の立法行為又は立法不作為は、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けるものというべきである。」と判示している。

以上のとおり、最高裁判所は、立法不作為が国賠法1条1項の適用上違法と評価される場合について、立法行為の場合と全く同じ解釈を採っている。なお、上記判示部分は、国会議員の立法行為又は立法不作為が国賠法1条1項の適用上違法となる「例外的場合」についての例示において、最高裁昭和60年判決におけるそれと表現を異にしているが、最高裁60年判決と異なる考趣旨のものではない。このことは、最高裁平成17年判決自身が、上記に掲げた判示部分に続けて、「…昭和60年判決（引用者注：最高裁昭和60年判決のこと）は、以上と異なる趣旨をいうものではない。」と判示していることから明らかである。

ウ 上記各最高裁判決の整理

そこで、本件事案が最高裁昭和60年判決や最高裁平成17年判決が示した「例外的な場合」に当たるかが問題となるところ、これら最高裁判決が示した国会議員の立法行為又は立法不作為に関する国賠法上の違法性の判断枠組みを具体的事案において適用するについては、次の2段階にわたる検討が必要である。

(7) 国会は立法機関であるから、国会議員の立法行為はその法律の上位規範たる憲法に拘束される。したがって、国会議員の立法行為の違法性を判断するについては、まずもって、当該立法行為の内容又は手続が憲法に違反するか否かを検討する必要がある、当該立法の内容又は手続が憲法に違反しない場合には、それだけで国賠法上の違法性は否定される（泉徳治・最高裁判所判例解説民事篇昭和60年度」377ページ参照）。

(i) 次に、仮に当該立法行為の内容又は手続が憲法に違反する場合でも、

それが直ちに国賠法上の違法となるものではない。国会議員の立法行為は、立法の内容又は手続が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うような場合や、立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合など、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国賠法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けない。したがって、公務員たる国会議員が国民に対する関係でこのような行為規範に違反した例外的場合であるか否かが検討されるべきである。

(2) 給与改定・臨時特例法を成立させた国会議員の行為に国賠法上の違法は認められないこと

原告らは、国会議員において、本件人事院勧告に基づかずに、また、政府をして原告国公労連を介して原告ら国家公務員労働者との間で誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせ、原告らの同意を得させること（少なくとも同意を得るための団体交渉を行わせること）なく給与改定・臨時特例法を可決・成立させた行為は、原告らに保障された団体交渉権を侵害し、憲法28条等に違反する旨主張する（訴状第6の1・26ないし28ページ）。

しかしながら、既に述べたとおり、内閣や国会は、人事院勧告に基づき法案の提出を行うことや立法を行うことが憲法上義務付けられておらず、また、国家公務員については、労使により勤務条件を共同決定することを内容とする団体交渉権が憲法上保障されていないのである。そうすると、この義務違反があること又は原告ら主張の団体交渉権が侵害されことを前提として、国会議員の給与改定・臨時特例法の可決・成立行為が国賠法1条1項の適用上違法であるという原告らの主張は、前提を欠くことが明らかであり、その余

について検討するまでもなく、失当である。

また、この点をおくとしても、給与法の改正に当たって、職員団体との団体交渉を行うべきことを一義的に義務づけた憲法上の定めはないから、本件の国会議員による給与改定・臨時特例法の可決・成立行為については、憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行ったということも、立法の内容又は立法不作为が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合であるということも、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合ということもいえず、最高裁昭和60年判決及び最高裁平成17年判決が示す立法行為又は立法不作为が国賠法1条1項の適用上違法と評価される例外的な場合に当たらないことも明らかである。

したがって、給与改定・臨時特例法に関わる立法行為は、国賠法1条1項の規定の適用上違法であるとの評価を受ける余地はない。

(3) 給与改定・臨時特例法の成立に関して内閣総理大臣の行為に国賠法上の違法は認められないこと

ア 原告らは、本件人事院勧告に基づかない給与改定・臨時特例法の成立を看過し、その成立に際して、原告ら国家公務員労働者との間で交渉を一切することなく、給与改定・臨時特例法を執行し、給与を減額させた内閣総理大臣の行為は、憲法28条等に違反する旨主張する（訴状の請求の原因第6の2・28及び29ページ）。

しかしながら、前記(2)のとおり、立法について固有の権限を有する国会議員の立法行為について、国賠法1条1項の適用上違法と評価され得ないのであるから、国会に対して法律案の提出権を有するに止まる内閣の法律案の提出行為等についても、同項の適用上違法性を観念する余地はない。

というべきである（最高裁昭和62年6月26日第二小法廷判決・裁判集民事151号147ページ参照）。

また、給与改定・臨時特例法は法律として成立している以上、その法律に従った執行行為（給与法7条にいう適用行為）が国賠法1条1項の適用上違法と評価される余地はない。原告らの主張は、給与改定・臨時特例法に従わず、給与等を支払うことを要求するものであって、およそ失当というほかない。

イ 原告らは、人事院勧告に基づかない給与減額については、内閣総理大臣において原告国公労連を介して団体交渉することなく原告らの給与減額をしてはならない義務があるとの理解の下、給与改定・臨時特例法案が国会に提出された際、内閣総理大臣は、この義務に違反して原告国公労連と団体交渉を行わず、また、国公連合との給与減額の合意をもって国家公務員労働者との交渉が尽くされたかのような姿勢を示したとして、かかる行為が憲法28条及び国公法108条の5第1項に違反し、原告国公労連の団体交渉権を侵害する旨主張するようである（訴状の請求の原因第6の4・30及び31ページ）。

しかしながら、内閣総理大臣に原告らが主張するような義務がないことはこれまで述べてきたとおりであって、原告らの上記主張はその前提において失当である。

また、原告らが、「国公連合との給与減額の合意をもって国家公務員労働者との交渉が尽くされたかのような姿勢を示した」とする点については、原告らが内閣又は内閣総理大臣のいかなる行為をもってそのように評しているのか定かではないものの、原告国公労連に対する行為でないことはその内容上明らかであるから、そのことが内閣総理大臣による原告国公労連の団体交渉権侵害行為となるものでないことも明らかである。

なお、給与改定・臨時特例法案が国会に提出されたのは、平成24年2

月17日であるところ、同法案が提出されてから給与改定・臨時特例法が成立するまでの間、原告国公労連から国公法108条の5第1項に基づく交渉の申入れを受けた事実がないことを指摘しておく。

ウ 小括

以上のとおり、原告らの国賠法に基づく請求はいずれも理由がない。

第4 結語

以上の次第であるから、原告らの主張はいずれも失当であって、本件各請求はいずれも速やかに棄却されるべきである。

給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法の対比

		給与臨時特例法案	給与改定・臨時特例法
目的		我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出削減が必要であることから、臨時の特例措置として、国家公務員の給与について減額支給措置を講ずるもの。	・人事院の勧告に基づく給与の改定 ・我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出削減が必要であることから、 <u>国家公務員の人件費を削減するため、一般職の職員の給与に関する法律等の特例を定めるもの。</u>
特例期間		平成26年3月31日まで	平成26年3月31日まで
人事院勧告に基づく俸給表改定		—	平均▲0.23%俸給表改定
俸給月額の変額 【行政職俸給表(一)】		課室長(7級以上) ▲10% 課長補佐、係長(6級～3級) ▲8% 係員(2級、1級) ▲5%	課室長(7級以上) ▲9.77% 課長補佐、係長(6級～3級) ▲7.77% 係員(2級、1級) ▲4.77%
手当等の減額	俸給の特別調整額	▲10%	▲10%
	専門スタッフ職調整手当	当該職員の支給減額率	当該職員の支給減額率
	地域手当	・当該職員の支給減額率 ・俸給の特別調整額×支給割合×▲10%	・当該職員の支給減額率 ・俸給の特別調整額×支給割合×▲10%
	広域異動手当	・当該職員の支給減額率 ・俸給の特別調整額×支給割合×▲10%	・当該職員の支給減額率 ・俸給の特別調整額×支給割合×▲10%
	研究員調整手当	・当該職員の支給減額率 ・俸給の特別調整額×支給割合×▲10%	・当該職員の支給減額率 ・俸給の特別調整額×支給割合×▲10%
	特勤勤務手当	当該職員の支給減額率	当該職員の支給減額率
	特勤勤務手当に準ずる手当	当該職員の支給減額率	当該職員の支給減額率
	期末手当	▲10%	▲9.77%
	勤勉手当	▲10%	▲9.77%
	委員、顧問、参与等の日当	上限額を▲10%	上限額を▲9.77%
施行期日		公布の日の属する月の翌々月の初日から	平成24年4月1日 (減額特例部分)
(自衛官の特例期間)		施行の日から起算して6月を超えない範囲	施行の日から起算して6月を超えない範囲

※ 本府省業務調整手当、扶養手当、住居手当、通勤手当等は両法(案)とも減額対象とせず。