

平成24年(行ウ)第347号、501号、502号 紹与等請求事件

原 告 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会外370名

被 告 国

準備書面(1)

2012年12月27日

東京地方裁判所民事第19部C2b係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士	岡村	親	宣
同	佐久間	大	輔
同	小部	正	治
同	加藤	健	次
同	山添		拓
同	尾林	芳	匡
同	萩尾	健	太
同	三澤	麻衣	子
同	野本	夏	生
同	佐渡島		啓

原告らは、被告の平成24年10月29日付準備書面(1)に対し、以下の通り反論する。尚、政府が国会に提出した「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律」案を「給与臨時特例法案」と、議員立法の「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」を「給与改定・臨時特例法」と表記する。

第1 紙与改定・臨時特例法の憲法28条違反

1 原告らが主張する憲法28条違反の内容

原告らが憲法28条違反として主張しているのは以下の2点である。

I 国が、労働基本権制約の代償措置たる人事院勧告に基づかないで国家公務員労働者の賃金を減額して、原告らの労働条件につき既得の権利を奪い、一方的に不利益を課すことは、憲法28条の保障する労働基本権の侵害であり、憲法72条及び73条4号に違反する。

II 人事院勧告に基づかず給与を減額する法案を策定するのであれば、

a) 国会議員が人事院勧告に基づかないで紙与改定・臨時特例法案を可決して成立させる際に、政府をして国公労連を介して誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせなかつた行為が憲法28条に違反する。

b) 内閣総理大臣が人事院勧告に基づかない給与改定・臨時特例法案が国会に提出された際に、原告らが所属する各労働組合が加盟する国公労連を介して誠実に妥結に向けた団体交渉を行わなかつた行為が憲法28条に違反する。

2 労働基本権制約の代償機能と国の義務

(1) 原告の主張Iに対する被告の反論の誤り

上記Iについて、原告らは、国が、情勢適応の原則を遵守し、人事院勧告に基づき内閣によって給与法案を策定して国会に提出し、これを可決・成立させることが憲法上義務づけられていると主張するものである。

それに対し、被告は、準備書面(1)第3の1(1)ア(イ)bにおいて、国家公務員労働者の労働基本権を制約する「代償措置はそれ(人事院勧告制度)に限られるものではない」と、「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」とから、「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ぬ」ということが憲法上の義務であるなどということはできない」と主張している(準備書面(1)24頁)。

しかし、人事院勧告制度以外の代償措置があること、いわゆる勤務条件法定主義を採用していることを理由に、人事院勧告に基づかない給与減額をしては

ならないという国会及び内閣の憲法上の義務を否定する被告の主張は、法令の解釈を誤ったものであり、失当というべきである。

(2) 実質的な代償措置

国家公務員労働者は、争議行為が一律・全面的に禁止され（国公法98条2項）、争議行為の共謀、そそのかし等は処罰の対象とされているほか（同110条1項17号）、団体交渉権についても制約されている（同108条の5）。このように国家公務員労働者は、勤労者として憲法上認められた労働基本権である争議権及び争議権を背景とした団体交渉権を行使することができない。

その代償措置として、被告は、人事院勧告の外、①「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」、「原則的にはいわゆる交渉権が認められて」おり、②「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」ており、③「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」と主張している（準備書面（1）22～23頁）。

しかし、①は「代償」に分類されるものではなく、そもそも本来認めるべき労働基本権が、この程度までしか保障されていないという結果を指摘しているにすぎない。この程度の保障しかなされていないことの「代償」が必要なのである。また、②の身分保障は、本来は労働基本権の保障とは関係なく、メリットシステムからして必要とされるものである上、身分保障・メリットシステムはむしろ労働基本権の制約要因として機能するものである。勤務条件法定主義については、後述する。③の人事院制度のうち措置要求制度は、苦情処理的性格が強く、代償措置と位置づけることはできない。

結局、被告が掲示したもののうち、実質的に「代償」と呼べるのは人事院勧告しかない。

(3) 人事院勧告に基づかない勤務条件の引き下げと代償措置の機能喪失

ア 労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告制度の意義について更に掘り下げて述べる。

原告ら国家公務員労働者も憲法28条の定める「勤労者」であることに変わりはなく、同条に基づき団体交渉権を保障されている。使用者としての国は、民間企業の使用者と同様、国家公務員労働者が組織する労働組合から団体交渉を申し入れられた場合、これに誠実に応すべき義務を本来負担している。

イ ところが、国家公務員法は、国家公務員労働者の争議行為を一律・全面的に禁止すると同時に、団体交渉権についても、「職員団体と当局との交渉は、団体協約を締結する権利を含まないものとする」と規定して協約締結権を否定するという重大な制約を課している（108条の5第2項）。

この結果、国家公務員労働者の労働組合と国との間の賃金等の重要な労働条件をめぐる交渉は、合意を目指した本来の意味での団体交渉とはかけ離れたものとなってしまっている。被告の準備書面（1）12頁以下で主張されている「交渉経緯」においても、総務省が、協約締結権を有しない職員団体との間では、後記誠実交渉義務に基づく「交渉」（その内容は共同決定に限定されない。）はあり得ないと考え方に基づいて行っていることは明らかである。

ウ そのもとで、人事院勧告制度も現実には不完全な代償措置にとどまっており、国家公務員労働者の争議権及び団体交渉権を制約する国家公務員法の諸規定の合憲性に関してはそもそも重大な疑念のあるところであるが、その点は措く。

人事院勧告制度の制改定の経過を見ると、「昭和22年10月国公法が制定され、臨時人事委員会が発足して第1回の給与引き上げ勧告（当時の法文上は「提出」とあり、勧告権は規定上認められていなかった）が内閣に対してなされたが、政府は事実上『握りつぶてしまおう』としたため、『国会というガラス張りの場で、国民注視の中で、この勧告を処理しなければならない』という趣旨から、昭和23年公務員の団交権・争議権の制約に伴う国公法改正の際、右のように『国会及び内閣に同時に』勧告する制度に改められた」（片岡昇「団結権の課題と展望」（有信堂高文社）151～152

頁)。このように内閣と国会のいずれか一方だけでなく、国権の二つの機関に同時に勧告するものとして国公法28条2項が規定している。それは、内閣が人事院勧告に従わなかつたり、これに基づかず勤務条件を引き下げるなどを防止すること、国会は人事院勧告を尊重し、これに基づかず勤務条件を引き下げる立法をしないことが、国家公務員労働者の労働基本権制約を憲法上正当化する代償措置であると国権の最高機関である国会自身が認めたからに他ならない。

この点に関して、「公務員の勤務条件の決定に際しては、専門的機関である人事院勧告に基づくこととされて」おり（鹿児島重治人事院事務総長、森園幸男人事院任用局長、北村勇人事院任用局審議官「逐条国家公務員法」（学陽書房）265頁）、国会にも勧告することによって「労働基本権制約の代償措置としての機能を可能な限り強力なものとしている」（尾崎朝夷元人事院事務総長、清水英雄元人事院給与局次長、森園幸男元人事院事務総長「公務員給与法精義（第3次全訂補訂版）」24頁）。

よって、人事院勧告が国会及び内閣に対してなされ、これに基づき内閣が給与法案を提出し、国会がこれを可決成立させるのであれば、現実に人事院勧告制度が国家公務員の勤務条件に関する正当な利益を擁護・保障するという団体交渉権制約・争議権禁止の代償措置としての本来の機能を發揮する場合であるから、労働基本権の侵害による違憲・違法は生じないことになる。

他方、この代償措置としての本来の機能が発揮されず、人事院勧告に基づかず勤務条件を引き下げることは、憲法28条に違反することとなり、許されない。

（4）情勢適応の原則・勤務条件法定主義と代償措置

ところで、国家公務員法は、「この法律に基いて定められる給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適応するように、隨時これを変更することができる」と規定し（28条1項前段）、情勢適応の原則および勤務条件法定主義を定めている。被告は、これらをもって、人事院勧告によらない給与の減額が許容される根拠であるかのように主張する

(準備書面（1）23頁）。しかし、そうした被告の理解は誤っている。

ア 情勢適応の原則と代償措置

情勢適応の原則の根本的な存在意義は、次に引用するとおり、人事院、内閣及び国会を拘束するものとして、国家公務員労働者の労働基本権制約の代償措置であるということである。

① 「情勢適応の原則とは、全体の奉仕者たる公務員のあり方を念頭に置きつつ、これら公務員の勤務条件が、わが国の社会、経済上的一般情勢の変化に応じ、適宜機動的に定められるべきものであることを表明したものであり、同時に、労働基本権が制約された職員の勤務条件をそれによって保障する意義を有している」（前掲「逐条国家公務員法」262頁）。

② 国家公務員法28条のいう「社会一般の情勢は、民間における給与改訂状況その他の給与の情勢といってよ」く、「労働基本権を制限されている職員に対する代償措置としては、このような目標ないし基準によって、その給与が改訂されることが必要だと考えられたものであろう」（中村博元人事院公平局長・職員局長「特別法コンメンタール国家公務員法」（第一法規）145頁）。

③ 「（労働基本権制約の）代償性を確保するための基本的な考え方としては、団体交渉等であればその中で当然反映されることになるであろう社会一般の情勢の変化、すなわち、給与についていえば民間給与、物価、生計費等の諸事情の変化を専門機関としての人事院が代わってとらえ、それを公務員にも均てんさせるという趣旨にほかなら」ず、「そしてここにいう社会一般の情勢の変化自体、このような意味で考えられる必要があり、人事院の勧告が労働基本権制約の代償とされるそもそもそのゆえんも、まさにここに存しているわけである」（前掲「公務員給与法精義」22頁）。

そして、国家公務員法は、勤務条件の「変更に関しては、人事院においてこれを勧告することを怠つてはならない」と規定している（28条1項後段）。まさに、民間労働者が争議行為を背景にした団体交渉によって獲得し得る労働条件の改善を人事院勧告により争議行為という手段を制約された国家公務

員労働者に対しても及ぼそうというのが、情勢適応の原則なのである。

しかるに、「給与の本質は、労働基準法における賃金が労働者の『労働の対償』であるのと同様、公務員の勤務に対する報酬としての給付であ」り（前掲「逐条国家公務員法」394頁）、「職員にとって最も重要な経済的な権利である」（同395頁）。それにもかかわらず、国会議員が人事院勧告に基づかず、かつ内閣が法案作成をして国会に提出せずに、その給与を減額する給与改定・臨時特例法案を可決して成立させた行為は、情勢適応の原則に則った人事院勧告という最も重要な代償措置がないゆえに、「労働基本権の保障と国民全体の共同利益との間の均衡」が崩れており、代償措置がそのままの機能を果たさないで実際上画餅に等しいとみられる事態を生じさせることになる。

イ 勤務条件法定主義と代償措置

さらに、国家公務員法28条が定める勤務条件法定主義も、国家公務員労働者の労働基本権制約の代償としての意義を有するのである。

前掲「逐条国家公務員法」は、「公務員も勤労者である以上、その経済的な権利を保障する必要があり、労働基本権制約の代償措置として、法律によってその権利を保障したものである」（400頁）と述べている。

また、前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」は、「勤務条件法定主義をとる以上、労使の団体交渉によってその労働条件が決定される私企業の労働者の場合と同様に、国家による変更は、憲法28条にいう勤労者である職員の勤務条件について常に考慮を払い、私企業の労働者についての動向を積極的に取り入れるという認識のものになされなければなら」ず、「この意味において、この文言は、国会に対して一種の義務を課したものともいうことができる」（145頁）と指摘しているところである。

ウ 従来の判例の事例との相違

ところが、被告は、国家公務員の給与の改定について、最終的には立法の決定に委ねるという内容の人事院勧告制度を代償措置とすることの憲法適合性を最高裁が肯定しているとか、人事院勧告通り実施されなくとも直ちに代

償措置が本来の機能を喪失していたと言えないとする。しかし、従来の判例は人事院勧告に基づく給与改定の見送りないし遅延（「凍結」）の場合についてのものである。より不利益が甚大である人事院勧告に基づかない減額の場合は、上記の情勢適応の原則、勤務条件法定主義の趣旨に照らし、代償措置が機能を喪失したか否かに関して、厳格に合憲性が判断されなければならぬ。

（5）人事院勧告制度の代償機能を発揮させるための内閣及び国会の義務

以上により、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、その限度にとどめることが、上記の情勢適応の原則、勤務条件法定主義の趣旨に照らし、国家公務員労働者の労働基本権を制約するために最も重要な代償措置である人事院勧告制度の本来の機能を発揮させることになるのである。

この代償機能を発揮するために、憲法28条に基づき、給与法案を作成・提出する内閣総理大臣及びこれを可決成立させる国会議員には、人事院勧告の限度で国家公務員の給与を減額する義務がある。

よって、本件において、国会議員が人事院勧告に基づかず、かつ内閣が法案作成をして国会に提出せずに、給与減額をする給与改定・臨時特例法案を可決して成立させた行為は、憲法28条に違反しており、さらに内閣がそのための法案を提出しなかった点で憲法72条及び73条4号にも違反するというべきである。

（6）人事院勧告に基づかない勤務条件の引き下げと団体交渉権侵害

そして、本件において、争議行為及び労働協約締結禁止の代償機関としての責務と国家公務員人事行政の在り方について研究を行う専門機関として責務を有している人事院が、情勢適応の原則に照らし、最も基本的な給与という労働条件の引き下げについて平均0.23%を超える引き下げを政府及び国会に勧告していないにもかかわらず、政府が全く原告らの所属する労働組合との団体交渉を行うことなく、国会が給与改定・臨時特例法案を可決し、これが政府によって執行されたものである。

したがって、これら国の諸機関の行為は、人事院勧告に基づかないばかりか、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）なく、国家公務員労働者の給与を減額して、原告ら国家公務員労働者の労働条件につき既得の権利を奪い、一方的に不利益を課すものであり、原告らの憲法28条に基づき保障されている団体交渉権を侵害したものというべきである。

3 団体交渉権の意義と内容

（1）被告の主張

被告は、原告らの憲法28条違反の主張Ⅱに対して、準備書面（1）第3の1（1）イ（イ）aにおいて、「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」と主張している（26頁）。

しかし、そもそも憲法28条の団体交渉権の意義を被告のように狭く解する理由はなく、団体交渉権と議会制民主主義とは対立する概念ではないのであるから、被告の主張は、法令の解釈を誤ったものであり、失当というべきである。

また、原告らが主張した「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」は「共同決定」とは異なるのであり、以下に詳論する。

（2）労働条件の引き下げと団体交渉権保障

ア まず、国家公務員労働者・民間労働者を通じた団体交渉権の意義について、前提として論じる。

団体交渉権は、労働者がその労働条件を維持・改善するために団結して使用者と交渉する権利である。憲法28条は、「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は、これを保障する」とし、この団体交渉権を団結権、団体行動権（争議権）と並んで明文で保障している。

労働組合の基本的な存在意義は、使用者との関係において組合員の労働条件の維持改善を図ることにある。したがって、団結権の保障は論理的に団体交渉権の保障も当然に含むことになる。実際、諸外国においては、憲法上、団結権と別に団体交渉権の保障規定を置かない例も多い。

にもかかわらず、日本国憲法が28条において団結権とは別に団体交渉権を明文で保障したのは、団交権保障に独自の意義を認めているからに他ならない。労働組合を結成して団体交渉を求めたにもかかわらず使用者からこれを拒否された場合、労働組合に効果的な対抗手段が何も付与されていなければ、労働組合の存在意義自体が問われることにもなりかねない。そこで、憲法は、争議権と並んで団体交渉権を憲法上の権利として保障することにより、団結権をより実効あるものとし、労使の交渉力の格差を埋めて対等な労使関係の実現を図ろうとしているのである。

これに対し、被告は、「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」と主張しながら（準備書面（1）22頁）、他方で「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」としているが（準備書面（1）26頁）、国家公務員労働者と他の労働者とを区別して憲法上団体交渉権の保障がないと主張することは矛盾している。

イ 団結権及び団体交渉権を保障することによって労使間の交渉力の格差を是正し、労使対等の交渉によって合意成立を目指すという憲法28条が想定している労働条件設定・変更の枠組みは、労働条件の維持・改善を求める場面のみならず、労働条件の引き下げがなされる場面においても同様に重要な機能を発揮する。

既得の権利を当該権利者の意思の関与なしに奪うことができないことは近代法の当然の要請であり（「合意は守られなければならない」）、この法理は労使関係においても基本的には妥当する。労働条件は、労働者又はその利益を代表する労働組合と使用者との合意によって決定・変更されるべきものであり、合意内容を一方的に変更することは許されない。労働者が従前享受し

ていた既得の権利・労働条件を奪うには、当該労働者の同意又はそれに代わる労働組合の同意を得ることが必要となるのであり、使用者が一方的に労働条件の引き下げを図ることは原則として許されない。

ただし、民間企業の使用者には就業規則の作成権限が与えられており、当該条項に労働条件の統一的処理という観点及びその不利益の受忍を許容できる高度の必要性に基づく合理性が認められる場合に限り、就業規則の変更という手法により、個別の労働者又は労働組合の同意を得ることなく給与等の労働条件の引き下げが例外的に許される。

しかし、その場合であっても、民間企業の労働者には労働基本権が完全に保障されており、使用者が就業規則の変更という手法によって一方的に労働条件の引き下げを図ろうとする事態が生じれば、労働組合は対抗手段として団体交渉を求めることができ、さらに交渉が決裂した場合には、争議行為という経済的压力手段に訴えることも可能である。使用者は労働組合からの団体交渉申し入れを不当に拒否して就業規則の不利益変更を強行することはできない。憲法28条は、使用者に対し、労働組合からの正当な団体交渉申し入れについて誠意を持って交渉に応じる義務を課しており（団交応諾義務）、この義務を尽くさなければ不誠実団交として不当労働行為を構成することになるほか、その交渉経過が就業規則変更の合理性判断においても考慮され、労働者に対する拘束力が否定されることも認められているのである。

憲法28条の保障する団体交渉権は、不合理な労働条件の引き下げに直面した労働者にとって、同意なき労働条件の引き下げを阻止するために保障されている重要な対抗手段なのである。

（3）憲法及び国家公務員法の保障する団体交渉権の保障内容

ア 被告は、憲法28条による団体交渉権の保障内容につき、「労使による労務条件の共同決定を内容とする団体交渉権」とし、国家公務員労働者についてはそれが認めないから、本件賃金減額に当たり、国家公務員労働者と「同意を得るために団体交渉を行うこと」は憲法上内閣総理大臣には義務付けられない、とする（準備書面（1）26～27頁）。

しかし、団体交渉は必ずしも交渉当事者による共同決定を内容としなければならない狭いものでなく、事実行為としてより広い弾力的な内容を含み得るものであるから、被告の主張は、法令の解釈を誤ったものである。

イ たしかに、民間労働者の場合は、団体交渉により合意されれば、その合意が労働協約として締結され、使用者は法的に労働協約に拘束される。他方、国家公務員労働者の場合は、法的拘束力が発生する民間と同一の労働協約は締結され得ない。そのため、国家公務員法は、この労働協約締結権を否認している（108条の5第2項）。

ウ しかし、そもそも団体交渉権が、団結権及び争議権とは区別された別個の憲法上の基本的人権として保障されているのは、「労使当事者間の合意を目標とした話し合いのプロセス」そのものを憲法の保障する基本的人権として保障することに意義があるからに他ならない。そして、「団体交渉は取引ないし合意によるルール形成の行為であるので、譲歩は双方の自由であり、合意が達成されないこともあります」から、「使用者は、団体交渉義務によって合意達成を目標とした誠実交渉を強制されるだけであって、譲歩や合意そのものを強制されることはない」、「この意味で団体交渉は、使用者が労働者代表との合意そのものを要求される共同決定（Mitbestimmung）手続とは性格を異にする」とされている（菅野和夫「労働法第10版」弘文堂639～640頁）。

したがって、憲法28条は、法的拘束力のある合意そのものが要求される共同決定までは保障してはおらず、団体交渉権は、「労働者の集団または労働組合が代表を通じて使用者または使用者団体の代表者と労働者の待遇または労使関係上のルールについて合意を達成することを主たる目的として交渉を行う」権利と解される。

このように、民間労働者の団体交渉権の保障内容も「勤務条件の共同決定を内容とする権利」ではない。国家公務員労働者の労働協約締結権が否認されている国家公務員法を前提としても、憲法が保障する団体交渉権の保障内容は、民間も公務員も同一と解すべきである。被告が掲示する最高裁判例も、

国家公務員労働者の「労使による勤務条件の共同決定を含まない団体交渉権」は、労働基本権そのものではないと結論づけているものではないというべきである。

エ したがって、国家公務員労働者についても、憲法28条の団体交渉権は、「勤務条件の共同決定を内容とする」ことまでは含まないが「合意を達成することを主たる目的として交渉を行う」権利として保障されなければならないのである。国家公務員労働者の場合は、団体交渉により合意を得ても、後述する議会制民主主義や財政民主主義、勤務条件法定主義の要請により、その調整が必要ではあるが、「合意を目指した団体交渉」が、憲法上本来保障されていると言うべきである。

(4) 議会制民主主義、財政民主主義、勤務条件法定主義と憲法28条との関係

ア 被告は、国家公務員労働者の「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ず、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」と主張している（準備書面（1）26頁）。

しかし、そもそも議会制民主主義や財政民主主義は、憲法上、国政の決定方式上の原理を意味するものであり、国家公務員労働者の労働基本権より上位にあるわけではなく、その享有を制約する原理にはならない。この議会制民主主義や財政民主主義の原則が、法律や予算は国会の議決によって決められるとするものであるとしても、国会の議決によるプロセスにおける利害関係者の介入を排除するものではない。特に財政民主主義の原則の名宛人は政府である。他方、労働基本権等の基本的人権の保障は、憲法のもと国政によって実現されるべき価値・内容に関する原理であるから、なおさら財政民主主義の原則自体から団体交渉権及び争議権を全面的に否認する根拠が当然に導かれるわけではない。むしろ労働基本権が十分に保障された状態で財政運営がなされるべきである。

イ すなわち、確かに、民主主義は日本国憲法の基本原理とされるが、しかしこれは、自由（人権）と切り離した民主主義ではない。自由主義を否定した

民主主義がナチズムを基礎付けたことからも、これは明らかである。日本国憲法における民主主義は、（特に少数者の）人権保障を本質とした立憲民主主義なのであって、単に多数者支配の政治を意味するものではない（芦部信喜「憲法学 I」（有斐閣）52 頁以下、芦部信喜「憲法・新版補訂版」（岩波書店）17 頁参照）。

そうだとすれば、財政民主主義も、労働基本権の保障を前提にしたものにしなければならず、そうすることが立憲民主主義の理念に適うものである。

国家公務員の勤務条件を最終的には国会で決定しなければならないとしても、国民との関係では国家公務員労働者は少数者の立場に置かれていることは明らかである。よって、財政民主主義や勤務条件法定主義を理由として、国家公務員労働者の労働基本権である団体交渉権を侵害してまで、いかなる制限もなしに法律によって勤務条件の引き下げをするのは、日本国憲法上、許されないというべきである。

したがって、情勢適応の原則に反し、人事院勧告に基づかないで給与減額をするのであれば、国家公務員労働者の組織する労働組合との団体交渉を保障しなければ、日本国憲法の根本理念である立憲民主主義に反するというべきである。

ウ また、憲法73条4号は、内閣による国家公務員に関する事務の処理は国会が可決する法律の定める「基準」によるべきであることを規定し、もって行政府の専断を抑制しようとする趣旨であって（前掲「逐条国家公務員法」25 頁参照）、公務員の勤務条件を細部にわたって法律により決定するという「勤務条件詳細法定主義」を採用するものではない。むしろ憲法は、勤務条件の大綱だけを法定して、その具体化した細目の決定や変更を国家公務員労働者と政府との団体交渉に委ねることを許容しているものである。だから、勤務条件法定主義は、国家公務員労働者と使用者たる国との団体交渉を経た上で、法律案や予算案を提出することを制約する原理ではあり得ない。

したがって、議会制民主主義、財政民主主義、勤務条件法定主義の各原則は、国家公務員労働者の労働基本権が私企業の労働者のそれに比してより大

きな修正を受ける根拠となるにとどまり、この原則から国家公務員労働者の団体交渉権や争議権の保障が当然に及ばないと解することはできない。この各主義から、国家公務員労働者の労働基本権である団体交渉権を侵害してまで、いかなる制限もなしに法律によって勤務条件の引き下げができるというのは相当ではない。

このことからすれば、情勢適応の原則に反し、人事院勧告に基づかなければ給与減額をする場合に、国家公務員労働者の組織する労働組合との合意を目指した団体交渉を義務づけるとしても、議会制民主主義や財政民主主義に反することはないというべきである。

とすれば、勤務条件の不利益変更、特に「生活の資」である給与を減額するに当たっては、国会での審議に先立ち、又は国会の議決に至るまでの過程において、政府と国家公務員労働者の代表との間で合意を目指した団体交渉が行われるべきである。その結果としての合意を成立させることは、憲法28条の労働基本権の保障が憲法25条の生存権保障を基本理念とし、憲法27条の勤労の権利及び勤労条件に関する基準の法定の保障と相まって勤労者の経済的地位の向上を目的とすることからして、当然のことである。

そして、このような団体交渉の結果得られた合意を原案として国会に提出することは可能であり、国会が国の財政的、政治的、社会的な配慮によって最終的に決定するとしても決して財政民主主義とも矛盾することにはならない。前述の通り、団体交渉権は弾力的な内容を含むものであるから、財政民主主義と団体交渉権の保障とは直ちに二律背反の関係に立つものではないのである。

4 人事院勧告に基づかない給与減額と団体交渉義務

(1) 被告の主張

被告は、準備書面（1）第3の1（1）イ（イ）bにおいて、「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」と主張している（27頁）。

（2）人事院勧告に基づかない給与減額における団体交渉義務違反

しかし、原告ら国家公務員労働者に保障されている団体交渉権は、労働者の集団又は労働組合代表者を通じて、使用者又は使用者団体の代表者と労働者の待遇や労使関係上のルールについて合意を達成することを主たる目的として交渉を行う権利である。そのことからすれば、現行人事院勧告制度の下において、人事院勧告に基づかず国家公務員労働者に保障されている労働条件を引き下げる等、争議行為及び労働協約締結禁止の代償としてその本来の機能を発揮しない場合には、憲法28条の団体交渉権保障の趣旨に照らして、その労働条件決定過程において、国家公務員労働者を組織している労働組合との間でその合意に向けた団体交渉を行い、その同意を得る努力を尽くさなければ、団体交渉権を侵害するものというべきである。

とくに賃金という最も基本的な労働条件について、国家公務員労働者の既得の権利を奪い又はこれと同様の結果を招来する場合には、当該労働者の同意を得るか、少なくとも労働組合との間で誠実に団体交渉を行い同意を得る努力をすることが憲法28条の団体交渉権保障上求められているというべきである。

給与の減額を内容とする法案の作成・提出、議決、執行を行う国の各機関は、憲法違反の状態を招来させないために、労働組合との交渉がなされないまま給与の減額がなされないようにする義務を負っているというべきである。

そして、国家公務員労働者が所属する労働組合との交渉を経ない給与の減額を内容とする法案が作成・提出され、国会で可決されて法律が成立した場合には、憲法上保障された国家公務員労働者の団体交渉権が侵害されたというべきである。

本件において、給与改定・臨時特例法による給与減額は、国家公務員労働者の既得の権利を奪い、不利益を一方的に課すものであって、人事院勧告がなされないという現行人事院勧告制度における争議行為及び労働協約締結禁止の代償としての機能を発揮しない場合に該当する。それにもかかわらず、国家公務員労働者を組織している労働組合との間で、その合意に向けた団体交渉もその同意を得る努力も尽くされていなかったから、この給与減額は、憲法28条に基づき、原告ら国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する違法な行為であったというべきである。

すなわち、国会議員が人事院勧告に基づかないで給与改定・臨時特例法案を可決して成立させる際に、政府をして原告国公労連を介して誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせず、原告らの同意を得させなかつた行為は憲法28条に違反するものである。また、内閣総理大臣が、給与改定・臨時特例法案が国会に提出された際に、2011年10月27日の総務大臣政務官との交渉で決裂したとして、原告らが所属する各労働組合が加盟する国公労連を介して誠実に妥結に向けた団体交渉を行わず、原告らの同意を得なかつた行為は、原告ら国家公務員労働者の労働基本権を侵害し、憲法28条に違反するものである。

したがって、国家公務員労働者は団体交渉権を保障されていないとの被告の主張、および給与改定・臨時特例法による給与減額という勤務条件の引き下げを、国家公務員労働者を組織する労働組合との団体交渉を行わず、その同意を得る努力も一切行わなかつたとしても、憲法28条の団体交渉権を侵害していない旨の被告の主張は、いずれも失当というべきである。

5 誠実交渉義務について

(1) 被告の主張

被告は、準備書面（1）第3の1（1）イ（ウ）において、「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つ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つては、国公労連とも同法案の国会への提出までに6回にわたつて話しを行つて理解を得るように努めた」などと主張して、あたかも政府が、原

告らの加盟する各労働組合が構成員となっている国公労連を含む職員団体との間で誠実に団体交渉に応じてきたかの如き主張を行っている（27頁）。

（2）国の誠実交渉義務

しかし、憲法28条が保障する団体交渉権により使用者に義務づけられている「団体交渉」とは、単に交渉の場を設定して労働組合の要求や主張を聞きさえすればよいというものでは決してない。憲法は、労働組合からの要求・主張に誠実に対応することを通じ、合意達成の可能性を模索する義務を使用者に課しているのである（誠実交渉義務）。

前述の通り、法律的な概念としての「団体交渉」とは、双方が譲歩を重ねつつ労働者の待遇又は労使関係上のルールについて合意を達成することを主たる目標とする交渉なのであり、そこにおいて使用者は譲歩や合意そのものまでを強制されるものではないが、合意達成を目標とした誠実交渉を強制されるのである（菅野和夫「労働法第10版」弘文堂639頁）。憲法28条は、当然のことながら、このような団体交渉の意義を踏まえて団体交渉権を保障しているのであり、誠実交渉義務が憲法28条に基づく義務であることは論を待たない。

そこで、「使用者はたんに組合の要求や主張を聞くだけでなく、それら要求や主張に対しその具体性や追及の程度に応じた回答や主張をなし、必要によつてはそれらにつき論拠を示したり必要な資料を提示する義務があ」り、「使用者には、合意を求める組合の努力に対しては、そのような誠実な対応を通じて合意達成の可能性を模索する義務があるのである」（菅野和夫「労働法第10版」弘文堂659頁。カール・ツァイス事件・東京地裁判決平成元年9月22日・労働判例548号64頁参照）。

したがって、合意達成の意思のないことを最初から明確にした交渉態度、拒否回答や一般論のみで議題の内容につき実質的検討に入ろうとしない交渉態度、労働組合の要求・主張に対する回答・説明、資料提示などの具体的対応の不足などがあった場合は、誠実交渉義務を尽くしたとは評価されない（菅野和夫「労働法第10版」弘文堂659～660頁。普連士学園事件・東京地裁判決

決平成7年3月2日・労働判例676号47頁、シムラ事件・東京地裁判決平成9年3月27日・労働判例720号85頁、日本アイ・ビー・エム事件・東京地裁判決・平成14年2月27日・労働判例830号66頁等参照)。

国家公務員労働者である原告らとの関係において使用者としての立場にある被告は、平均0.23%超の給与減額をする旨の人事院勧告がなされずに、現行人事院勧告制度が争議行為及び労働協約締結禁止の代償として本来の機能を失った場合には、誠実に団体交渉に応じる義務が課されることになるのである。

(3) 「交渉」の実態

総務省が国公労連との間で行った「交渉」は、憲法が要求する誠実交渉義務を尽くした団体交渉と評価できるだけの実質を伴うものでは全くなかった。

国公労連との間で行われた交渉において、総務省は、国家公務員法が定める情勢適応の原則に基づかない給与減額を実施することに固執し、国公労連が指摘した問題点等について、国公労連を納得させる十分な説明は遂に最後までなされなかつたものである。

「交渉（話し合い）は主としては合意を達成する（まとめる）ためのものであって、双方の主張や意見を対決させる（そしてそれを傍聴者に聞かせる）ためだけのものではない」（菅野和夫「労働法第10版」弘文堂639頁）。

ところが、政府と国公労連との間の交渉は、政府が決定した内容で給与減額を行うという結論が先にあり、ただ、労働組合側との「交渉」には臨み、その意見は聞きおいたというのが実態であった。

本件において、総務省が国公労連との間で行った「交渉」は、憲法28条が規定する団体交渉とは全く異質の、ただ国公労連側の主張を聞きおくというものにすぎなかつたのであるから、この対応が誠実交渉義務に違反するものであることは明らかというべきである。

第2 政府は誠実交渉義務を尽くしていない

1 団体交渉（誠実交渉義務）の要件

第1、5で主張したとおり、憲法28条により使用者に義務付けられる団体交渉には、誠実交渉義務が当然に課されているものであり、「使用者はたんに組合の要求や主張を聞くだけでなく、それら要求や主張に対しその具体性や追及の程度に応じた回答や主張をなし、必要によってはそれらにつき論拠を示したり必要な資料を提示する義務があ」り、「使用者には、合意を求める組合の努力に対しては、そのような誠実な対応を通じて合意達成の可能性を模索する義務があるのである。」

したがって、使用者に、以下の交渉態度のいずれかが見られる場合には、その交渉は、誠実交渉義務を果たした憲法28条の保障する団体交渉とはいえない。

- ① 合意達成の意思のないことを最初から明確にした交渉態度
- ② 拒否回答や一般論のみで議題の内容につき実質的検討に入ろうとしない交渉態度
- ③ 労働組合の要求・主張に対して具体的に資料提示するなどして実質的な回答
・説明をおこなっていない場合

本件賃下げ交渉過程において、政府は、後述のとおり、上記要件を満たす交渉を行っておらず、誠実交渉義務が果たされてない。

2 政府と原告国公労連との交渉経緯（給与臨時特例法案提出前）

2011年5月13日から同年6月2日までの、政府と原告国公労連との間の交渉経緯は、以下のとおりである。

(1) 2011年5月13日（甲1・速報2542）

【政府】対応：片山総務大臣

・冒頭で「現在の人事院勧告制度の下では極めて異例のことであるが、自律的労使関係制度・・・を先取りする形で話し合いを行ったうえで、給与引き下げ法案と自律的労使関係制度の関連法案を一体で提出したいと考えている。」とした上で、東日本大震災の復興財源も含めた「厳しい財政事情」を理由として、「平成25年度末まで、俸給、ボーナスの1割カットを基本として引き下げる

こと」について提案した。

【原告国公労連】

- ・上記に対し、以下の4点を主張し、提案の撤回を政府に求めた。
 - ① 政権党の公約である人件費2割削減方針の実行によって財政再建を図っているが、この間の公務員賃金削減のもとでも財政赤字は増大しており、提案には理由がない。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 公務員労働者の賃金引き下げが多くの労働者の賃下げを誘引して、内需拡大による震災復興の妨げとなる。
 - ③ 現場第一線で国民のために働いている国家公務員労働者の士気を引き下げるうことになる。
 - ④ 国家公務員の労働基本権が制限された現状において、人事院勧告に基づかない賃金引き下げを行うことは、労働基本権の侵害であり、憲法違反である。

【政府】

- 上記に対し、概ね以下を回答した。
 - ・民主党の総人件費2割削減方針は、選挙を戦う際に示された政策であり、その実現にできるだけ努力するのは一つの原則と考える。
 - ・公務員の数は仕事の量との関係で決まり、公務員の数だけを減らせばよいというものではない。減らすなら仕事を軽減すべきである。
 - ・給与引き下げが消費の冷え込みにつながることは理論的には否めない。しかし、今回の震災で、予算については2次補正もかなり積み上げがあり、財政運営上、今後公的支出は増えざるをえない。それは全体の景気の上昇要素ともなる。
 - ・この賃下げが、憲法違反かどうかについては、公務員の労働基本権制約の中でどうするかという重要な論点を抜きにはできないが、財政事情が厳しく、平時ではない異例の状況であること、また25年度までの臨時の措置として期限を切った時限的措置ということで、一定整理している。
 - ・政府として国家公務員についての結論と同時に地方公務員にも同様の措置を

求めることは考えていない。

(2) 2011年5月17日(甲2・速報2544)

【政府】対応：内山政務官、村木人事・恩給局長ら

- ・俸給・ボーナスの1割カットを基本にと述べた具体的な内容として、別紙「一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱（案）」（乙4の2添付）を示す。

【原告国公労連】

上記に対し以下を回答する。

- ・我々が前回指摘した疑問点に納得できる説明がないまま、具体的な話し合いに入るわけにはいかないと前置きした上で、①財政事情と総人件費2割削減方針との関係（財政破綻の原因や責任の所在を明らかにし、再建のための全体計画を明らかにした上で提案すべき）を明確にすべき、②地域経済や景気への波及、大震災で消費マインドが冷え込む中での政策として問題が大きい、③被災地で自らのことを後回しに奮闘している職員への挑戦ともいえるようなやり方ではなく、緊急増員をふくむ行政体制の拡充こそが今政府としてやるべきことではないか、④一方的に閣議決定されても対抗手段もない以上、現行制度によらない賃下げ提案は決定ルールとして重大な問題がある、と主張し、改めて政府側の見解を求めた。

【政府】

上記に対し、政府側は以下を回答する。

- ・自分（政務官）は2割削減のマニフェスト作成にはタッチしていないが、それは財政健全化の着眼から人件費も応分に寄与してもらうという発想からのものと考える。
- ・給与を削減されることでモチベーションへの影響はあるが、財政再建のために公務員にも協力をお願いしたいということだ。
- ・ルール問題に関しては、同時に交渉権を与えるべく（措置の終期は）平成25年までとしている。

【原告国公労連】

上記に対し、以下のとおり、主として具体的な資料を要求する。

- ・誠意のある話し合いというなら、組合側から求めなくても財政事情などに関する必要な根拠やデータをそろえたうえで提案すべきだ。今回の提案は地方公務員の例からみても極めて乱暴だ。
- ・復興財源についての全体像も示されないまま、公務員賃金の削減だけが先行的に議論されている。さらに増税など広く国民負担の議論が必至であり、公務員は二重、三重に負担をおわされることになる。

【政府】

- ・上記に対し、「財政事情について納得いただける資料はいま持ち合わせていない。給与決定ルールの話とともに持ち帰らせてもらう。次回までに関連資料を用意したい。」と回答する。

(3) 2011年5月20日(甲3・速報2549)

【政府】対応：内山政務官、村木人事・恩給局長ら

- ・給与削減問題に関し、別紙「我が国の財政事情」「公債残高の累増」「政策推進指針～日本の再生に向けて」「財政運営戦略」と題する(乙4の3添付)の簡単な図や表の資料を示し、1割カットの根拠(地方自治体の給与削減状況を参考)、復興財源との関係(さらなる歳出削減は不可避)、削減の影響(理解・協力いただきたい、景気のプラス効果も期待できる)、地方公務員給与等への波及について、前回までと同様、具体的根拠、数値等による説明のない回答が繰り返された。

【原告国公労連】

上記に対し、以下のとおり、見解を述べた。

- ・公務員給与カットで財政支出が好転する保障もなく、3年間で財政規律が確立すると考えているのか。
- ・マニュフェストはすでに破綻している。総人件費2割削減に固執するより、米軍思いやり予算や政党助成金に手をつけるべきではないか。
- ・今回の交渉は自律的労使関係制度の先取りだというが、現状は人勧制度の下にある以上、交渉の法的根拠を明確にすべきだ。新たな労使関係が確立されるまでの間は、政府によって賃下げが強行されても組合は対抗手段がないことと

の関係はどう説明できるのか。

【政府】

上記に対し、概ね以下のとおり回答する。

- ・財政健全化と震災関連費用の捻出のため、細かいものでも出し合って助けるためのものであり、財政状況の現状の理解をお願いしたい。
- ・3年間の時限とするのは、3年経てば労使交渉で給与等が決められるようになることを踏まえたもの。また、3年の意味は、給与引き下げと平行して自律的労使関係制度確立関連の法案を出すが、平成25年以降は労使交渉と協約によって給与等を決めてもらうことを念頭においていたもの。また、3年程度は震災復興に関する様々な政策が必要になり、歳出もかさむことも踏まえた。

【原告国公労連】

上記のうち、交渉制度に関し、さらに以下のとおり主張する。

- ・今回の交渉は勧告制度の下でのものであり、政府が強行しようとすれば組合に対抗手段がないまま、一方的に決定できることになる。

【政府】

- ・上記に対し、「現行国公法では、交渉はできるが協約締結はできない。しかし、交渉で何かを決めることまでは否定されていない。その意味で、今回のやり方は臨時・異例のものと理解してやっている。そのような例は過去に唯一、昭和57年の人勧凍結の際に労使で話し合った経緯がある。このときは最終的には政府として決断し、国会で判断してもらった。不調の場合、(紛争)調整の制度がないのは確かだが、まさに臨時・異例の対処として臨時・異例の方法をとらざるを得ない。最終的には国会で判断する」と回答する。

【原告国公労連】

- ・さらに「公務員の賃金削減の影響については、昨日労働総研による試算を公表。削減は625万人に影響し、10%削減で家計の支出で2.6兆円減、GDP8兆円減、税収500億円減となる。」との具体的な数値をも示す。

【政府】

- ・上記に対し、「経済へのマイナスの影響は否定できないが、その規模につい

てはいろいろな意見もある。公務員給与は経済の動向とは一応別の話として議論し、経済への影響がある場合は政府全体の施策で別途やるべきというのが基本的な考え方だ」と回答する。

【原告国公労連】

・最後に、「財政再建に向けた資料も方針もださないままで、賃金の削減だけはやらせてほしいという提案では到底納得できない。引き続き我々が納得できる理由や根拠の提示を求めておく。」として、具体的な根拠資料、実質的説明、議論を再度求めた。

(4) 5月25日(甲4・速報2550)

【原告国公労連】

・震災復興に向けて厳しい条件のもとで懸命に努力する現場の実情を具体的に訴え、1割カットの提案の不当性について追及した。

【政府】対応：総務省村木人事・恩給局長

・上記に対して、従前同様、厳しい財政状況、財政再建の必要について、形式的な説明をするのみで、なんら具体的根拠について示す説明がなく、その他の回答についても従前の説明の繰り返しに過ぎない。

【原告国公労連】

・最後に、「我々の主張を受け止めた回答になっていない。労働基本権が制約されている下での交渉という認識も感じられない。①一方の組合と合意したことを理由に国公労連が納得できないまま強行するつもりか。また団結権のない職員にはどう説明するのか、②今回の交渉では、交渉不調の場合の救済の手段もないことをどう考えるのか、③ローン支払いなどの職員の生活問題、係員クラスへの影響の甚大さなどについてどう考えるのか——以上の3点を宿題とし、次回の交渉までにしっかり回答できるよう検討を求める」と主張した。

(5) 5月27日(甲5・速報2557)

【政府】対応：内山政務官

・団結権のない職場への対応について

今般の給与引下げは、労働基本権制約の代償措置である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、職員団体の皆さん達と、自律的労使関係制度を先取りし、今般の措置の理解が得られるよう、真摯に話し合いを行ってきてている。また、総務省から、団結権の無い職場も含め、各府省人事当局に対しても同様の説明を行っている。

さらに、然るべきタイミングで、国家公務員全体に対するメッセージを政府から発し、今般の措置について、職員の皆さんとの理解が得られるように努めてまいりたい。

・交渉決裂時の救済措置について

政府は、「今般検討している給与減額措置は、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」と、結論先にありきの姿勢を示したうえで、形式的に「皆さんとも真摯に話し合った上で行おうとしている」「十分に理解いただけるよう、努力したい。」と従前同様の回答をするのみで、歩み寄りの余地のない姿勢は変わらない。

・職員の生活等への影響についても、従前同様、「ご協力を」と押しつけるだけである。

【原告国公労連】

・以後も、従前のやりとり以上の回答が政府側から出ることはなかったため、原告国公労連は、「政務官との3度にわたる交渉でも、依然私たちが求めていいる賃下げの理由と根拠、経済・景気へのマイナス波及、職員のモチベーション低下、現行制度下でのルール問題など、いずれも納得できる説明は果たされていない。平行線のままの議論を一体どうするつもりなのか。一方的に賃下げを強要する見切り発車は断じて認められない。我々の方から交渉の席を立つつもりはない。政府と我々のどちらに大義があるかについても国民にも判断してもらいたい。次回以降はこれまでの議論を踏まえて大臣と直接交渉したい。政府としての明確な説明や統一見解をいただきたい」と追及した。

(6) 6月2日(甲6・速報2562)

【原告国公労連】

・冒頭、「5月13日に大臣から提案があって以降、政務官と3度、人事・恩

給局長と1度、交渉を重ねてきた。しかし、依然、賃下げの理由と根拠、経済・景気へのマイナス波及、職員のモチベーション低下、現行制度下でのルール問題などに関して、納得できる説明は果たされず、論議が平行線のままだ。本日は、大臣から政府としての統一的な見解をお聞かせ願いたい」と発言する。

【政府】対応：片山総務大臣

・上記に対し、「組合の主張に対して改めて考え方を整理してみたい」と前置きしながら、給与削減の理由、経済への影響、地方公務員・教員への影響、被災地復興に努力している職員の士気への影響、労働基本権回復なしの賃下げの違憲・違法について触れたが、結局、従前以上の説明・回答はなされなかった。

【原告国公労連】

・政府側の対応について引き続き追及し、最後に、あらためて、議論が平行線で、私たちと合意できない以上、提案を撤回すべきと主張した。

・また、人事院勧告制度の下にもかかわらず、人勧に基づかずに、政府の判断で法案を出しても国会で承認されればよいという認識は問題である。政府は、今回の交渉を自律的労使関係制度の先取りというが、「いいとこどり」でしかない、とも主張した。

・そして、「我々が納得できないままに国会に法案をだすのではなく、納得できるまで引き続き交渉を継続すべきだ。継続できないというなら提案は撤回すべきだ」とあらためて要求した。

【政府】

・最終的には、「気持ちは理解できるが、議論を続けても平行線の可能性が強い。一方、政府としては会期も念頭にどこかで結論をださねばならない。今回の提案と一体で議論してきた労働基本権回復関連も近々政府として結論を出す時期にきている。合意・円満の形が最良だが、それがなくても法案を提出し、国民の代表である国会に諮らざるをえず、その点は曲げて理解をお願いしたい」「残念な結果だが（法案を）国会に出すことになる」として、交渉が尽くされていないことを承知で、原告国公労連との交渉を打ち切る。

3 2011年6月3日以降の原告国公労連の政府との交渉、意見表見等

(1) 2011年9月30日（甲7・速報2627）

【原告国公労連】

・人事院勧告の扱いをめぐる総務省との交渉において、別紙「11年人事院勧告の取扱い等に関する要求書」（甲7添付）を提出し、その中で、すでに政府が国会に提出している「給与臨時特例法案」は速やかに撤回すべきであり、この法案に対しては、人事院も、①労働基本権が制約された状況のもとで国家公務員法第28条の定める手続きを無視していること、②反対を表明している職員団体があること、③給与減額支給措置が行われる間、労働基本権制約の代償措置が本来の機能を果たさないこと、などの問題点を改めて指摘し、強い懸念を表明したが、当然の主張である旨、追求した。

【政府】担当：田中人事・恩給局長

・上記に対し、政府は、「国家公務員の労働基本権が制約されている状況の下では、人事院勧告制度を尊重することが、従来の政府の基本姿勢である。その一方で、先般、我が国の厳しい財政状況と東日本大震災に対処する必要性に鑑み、残念ながら合意には至らなかつたが、人事院勧告制度の下では極めて異例の対応として、給与臨時特例法案を国会に提出し、審議をお願いしている立場もある。」と従前と全く同様の態度に終始するのみであった。

【原告国公労連】

・上記に対し、原告国公労連は、「政府内での検討に際しては、給与臨時特例法案を国会に提出していることをもって労働基本権制約の代償措置である人事院勧告を軽々に扱うことなく、現在もなお労働基本権が制約されている現状をふまえ、慎重で真剣な検討を行うこと。今勧告の取扱いについては、国公労連との誠意ある交渉・協議を行うこと。給与臨時特例法案については、改めてその撤回を求める」と主張し、交渉を終えた。

(2) 2011年10月21日（甲8・速報2638）

前記の2011年人事院勧告の取り扱いについて政府が来週中にも結論を出すという緊迫した情勢の中で、原告国公労連は2011年10月21日、総務

省交渉を実施した。

【政府】担当：総務省人事・恩給局堀江総務課長

・原告国公労連が、人勧見送りのマスコミ報道が相次ぐ中、人勧の取り扱いに対する現時点の政府の姿勢を質したところ、政府は「人勧の取り扱いについては、10月4日に第1回給与関係閣僚会議を開き、まさに検討をスタートしたところ。会議では、官房長官のとりまとめによると、人事院勧告制度尊重が従来の基本方針という発言や、一方で給与臨時特例法案をだしていることも重く受け止めるべきだという発言もあり、引き続き検討ということになり結論が得られていない。マスコミ報道はともかく、現在政府として決定した方針はなく、検討中としかいえない」と回答した。

【原告国公労連】

・上記に対して、原告国公労連は、人勧を前提にした従来通りのルールを遵守し、憲法違反の給与臨時特例法案を撤回するよう強く求めた。

・また、万一、給与引き下げの給与臨時特例法案だけが通り、国家公務員制度改革関連法案が通らない場合、政府が言っていた「自律的労使関係制度の先取り」と矛盾することにもなりかねない旨も指摘した。

【政府】

・上記に対し、政府は、「政府として人勧制度尊重の基本姿勢は変わらない。一方臨時・異例の給与臨時特例法案を出していることも踏まえて検討するということだ。内数論も含めてまだ結論はでていない。給与臨時特例法案に関しては、復旧復興に向けての職員の努力は評価しつつ、やむをえない財政事情や復興への対処として理解願いたいという趣旨の総理の談話がある。国公労連の理解をえなかつたことは事実だが、引き続き理解してもらえるよう努力する。法案については国会の判断によって早期成立を願っている。国公労連とは引き続き話し合いの場を持ちたい」「国家公務員制度改革関連法案も含めて二つ同時に出したものであり、いずれも早期に成立を願いたいというのが政府の立場。給与臨時特例法案は厳しい財政事情等に対処する臨時・異例の措置としてのものであり、その立場は国会にも職員にも理解してほしい」などと相変わらず従

前通りの姿勢のままであった。

(3) 2011年10月25日・27日

その後、原告国公労連は、2011年10月25日に総務省（人事・恩給局長）交渉、27日に総務省（政務官）交渉を行い、上記10月21日と同様、給与臨時特例法案の撤回・廃案を求めたが、総務省は、これに応じなかった。

上記3日間の交渉において、原告国公労連は、「政府は一部組合との合意をタテに給与臨時特例法案を決定したが、その前提は国家公務員制度改革関連法案との同時成立であり、自律的労使関係を先取りする異例の措置とされた。しかし、現状は人勧制度しかなく、国家公務員制度改革関連法案は成立どころか審議すら行われず、合意の前提も崩れている。」ことも指摘したが、総務省側の対応は変わらなかった。

(4) 2011年秋から2012年2月

給与臨時特例法案の国会での審議が想定された2011年秋から「給与改定・臨時特例法」が成立した2012年2月にかけて、原告国公労連は、地域からの運動も背景に毎週定例の街頭宣伝行動や政党・国会議員要請行動を波状的にとりくんだ。それとともに、2011年11月22日から2012年2月28日にかけて、毎週2回、のべ11回、のべ参加人数2590人にのぼる国会議員会館前座り込み行動などを旺盛に展開してきた。

(5) 原告国公労連の意見表明行動に対する政府の無反応

このように、国公労連は、給与臨時特例法案及び給与改定・臨時特例法案に対して、強い反対の意見を表明して行動してきた。

ところが、政府は、前述した10月27日の交渉以降、給与改定・臨時特例法案の提出前後にも原告国公労連の合意を得るどころか何の説明もなかった。

また、原告国公労連は、2012年2月16日、2012年統一要求行動において（甲9・速報2697）、政府・総務省（田中人事・恩給局長）に対し、給与臨時特例法案の撤回を求め、合わせて、「人事院勧告によらない賃下げ法案が閣議決定されているなかで、政府・使用者として正面から要求をうけとめて回答すべき」と政府・総務省の姿勢を質した。

さらに同年2月21日、原告国公労連が所属する全労連公務部会は、衆議院の総務委員を対象とした緊急の議員要請行動にとりくんだ。その際、労使交渉抜きで議員立法で修正法案を出すことの問題性を訴えた。

また原告国公労連は、同月22日には、衆議院総務委員長原口一博に宛てて、原告国公労連の合意を得るどころか何の説明もない旨を指摘し、廃案を求める要請書を提出した。

ところが、国公労連に対する交渉や説明もなされないまま、同月29日に、上記のとおり、給与改定・臨時特例法案は可決・成立してしまったのである。

4 給与改定・臨時特例法成立後の原告国公労連の要求行動

(1) 2012年3月28日（甲10・速報2734）

2012年3月28日、原告国公労連は、政府・総務省との春闘期最終交渉において、前記2月16日統一要求行動に関する最終回答を求めたところ、給与改定・臨時特例法の撤回要求については、なんら触れなかった。

(2) 2012年8月8日（甲11・速報2811）

2012年人事院勧告を踏まえた総務省との交渉において、原告国公労連は憲法違反の「賃下げ法」を人事院が未曾有の国難に対処するためとして容認したことは、労働基本権制約の「代償機関」たる責務の放棄であり、到底納得できない、給与改定・臨時特例法は、労働基本権制約の下で人事院勧告を無視し道理のない賃下げを行うものであるとともに、議員立法という形で、当事者の原告国公労連に何の説明もなしに、原告国公労連の意見もまったく聞かずに、大幅な賃下げ法案を国会に提出し強行したものであり、憲法やILO条約に違反し国家公務員労働者の基本的人権を蹂躪するものであるとして、即時廃止を求めた。

これに対して政府は、給与改定・臨時特例法施行を前提とした検討をするとしか回答しない。

(3) 2012年11月15日（甲12・速報2850）

原告国公労連は、上記のとおり、8月8日に提出した給与改定・臨時特例法の廃止を含む「12年人事院勧告の取扱い等に関する要求書」に関する最終交

涉日である同年11月15日、再度、同法の廃止を求めたが、政府の回答は従前同様であり、廃止についての検討が皆無である。

5 本件交渉経緯が誠実交渉義務を尽くした団体交渉とはいえないこと

(1) 労働組合の要求・主張に対して具体的に資料提示するなどして実質的な回答

・説明をおこなっていない（前記③）

ア 給与減額支給措置の必要性についての説明不備～約束した資料も不提示

2011年5月17日の総務大臣政務官と原告国公労連との交渉において、原告国公労連は、政府にたいして、賃下げ1割カットという提案を行うなら①厳しい財政事情の原因や責任の所在、②それと総人件費2割削減との関係について、③全体の再建計画を示した中で説明すべきであり、政府の側から根拠となる資料も示すべき、と主張した。それに対して、政務官は、「次回までに関連資料を用意したい。」と回答した（乙4の2）。

にもかかわらず、その翌回である同年5月20日の交渉で、政府から原告国公労連に示されたのは、乙4の3号証の議事録に添付されている資料のみであった。同資料を見ても分かるように、「厳しい財政事情」に関する資料は、「我が国の財政事情」「公債残高の累増」と題する各々A4用紙1枚だけの簡単な図や表であり、それは極めて単純な財政悪化の事実を示しているだけの資料に過ぎない。財政事情悪化の原因・責任の所在はなんら示されていない。

また、「政策推進指針～日本の再生に向けて」「財政運営戦略」と題する、これもA4用紙1枚ずつの資料は、抽象的な財政復興の目標が掲げられている程度のもので、人件費削除との関連や具体的な全体の再建計画を示すものには程遠いものであった。

本訴訟における被告自身の主張には、「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」（準備書面（1）15頁）とある。しかし、提示された資料は上記の程度のものであり、付された説明もそれを上回るものでは

なく、財政が厳しいため歳入歳出の見直しが必要というだけで、数値の具体的な根拠が示されたものではない。

給与の削減率の設定根拠についても、「厳しい財政事情にある地方公共団体における給与削減の取組等を参考にした」（準備書面（1）15頁）と回答したのみで、具体的に地方公共団体関連の資料、具体的数値、試算等を示したものではない。

原告国公労連は、同日、「財政再建に向けた資料も方針も出さないままで、賃金の減額だけはやらせてほしいという提案では到底納得できない。引き続き我々が納得できる理由や根拠の提示を求めておく。」として、再度資料・説明を要求して交渉を終えた（乙4の3・4頁）。しかし、その後の交渉において政府から新たな資料が提示されることはなく、原告国公労連が求めた財政悪化の原因・責任、人件費削減の根拠、再建の全体計画について説明はなされなかつた。

イ 誠実交渉義務を果たしていない

以上のとおり、「給与減額支給措置の必要性」という、本件の根本的事情について、原告国公労連が繰り返し要求したにもかかわらず、政府は、具体的な資料を提示することではなく、実質的な回答・説明を行ったとはいえず、誠実交渉義務が果たされなかつた。

(2) 拒否回答や一般論のみで議題の内容につき実質的検討に入ろうとしない交渉態度（前記②）

ア 社会へのマイナス波及効果について的確な回答がない

5月17日、原告国公労連が指摘した社会へのマイナス波及効果について、政府は「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」と認めながら、「(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」（準備書面（1）15頁）とつなげているが、一般的抽象的な回答に過ぎず、かつ、論理的にも破綻している回答である。政府として同回答をするのであれば、もっと本質的な説明、すなわち、「デフレ状況によるマイナス」と「歳

出見直しによる財政健全化」の影響の双方を総合考慮して、結果として「国民経済の発展に資する」か否かを、具体的統計数値を示すなどして、説明しなければ、何の実質的回答にならない。以後の交渉において、政府からこれ以上の説明はなかった。

イ 公務員への志気への影響についても同様

5月17日の交渉において、政府は、公務員のモチベーションの低下についても「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」と言及しているのみである。モチベーションを低下させてでも行わなければならぬ必要性について具体的に説明する努力がなされた上での発言であればともかく、単に説明なしで一方的に不利益を押しつけるという姿勢の表れである。また、モチベーション低下を少しでも軽減する方策を模索する気配もなかった。

ウ 誠実交渉義務が果たされてない

以上のとおり、政府は、原告国公労連からの説明要求に対して、一般論（「国民経済の発展に資する」）ないし、単なる拒否回答（「協力をお願いしたい」）をするのみで、議題の内容につき実質的検討に入ることはなく、その結果、多数の国家公務員に重大な不利益をもたらすものであるのに5月13日から6月2日まで僅か2週間程度の交渉にとどまったくものであり、誠実交渉義務が果たされていたとはいえない。

なお、同年10月の人事院勧告の実施に関連する交渉の際にも、その後の給与改定・臨時特例法案提出に際しても、何ら実質的検討は行われておらず、全く誠実交渉義務が果たされていないことは、前述の通りである。

（3）「合意達成の意思のないことを最初から明確にした交渉態度」（前記①）

政府は、交渉当初から、今回の一連の交渉を「自律的労使関係制度を先取りする形」であると認めながらも、「十分話し合ったうえで、一定期間引き下げをしたいと考えており」（5月17日）として、最初から政府方針の給与減額法案を提出する前提であった。また、自律的労使関係制度の先取りといいつつも、交渉が不調になった場合に救済措置がないことについての見解を求められ

ると、国会に法案提出するだけとの姿勢を崩さず、この点でも、合意達成は当初から念頭にない交渉態度であった。このことは、既述のとおり、減額支給についての必要性をはじめ、原告国公労連の要求にも実質的な回答・説明がなく、一般的説明、拒否回答に終始していたことからも裏付けられる。

以上のとおり、政府は、本件交渉において、合意達成の意思のないことを当初から明確にしていたものであり、誠実交渉義務が果たされたとはいえない。

第3 給与改定・臨時特例法には合理的な立法事実が存しない

1 国公法28条1項及び64条1項違反

被告は、本件賃金引き下げに関して、議員立法にて成立した給与改定・臨時特例法は、政府が国会に提出した給与臨時特例法の考え方を踏襲し、同法案についてなされた議論等を踏まえたものと説明する。そして、給与改定・臨時特例法は、「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」として、「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」ことを具体化したものであるとしている。

(1) 情勢適応の原則に違反する

ところで、国会が国家公務員の「給与」を変更できる法的根拠は国公法28条1項をおいてほかにない。

この国公法28条1項は、前述の通り、「情勢適応の原則」を定めているが、同原則は「全体の奉仕者たる公務員のあり方を念頭に置きつつ、これら公務員の勤務条件が、わが国の社会、経済上的一般情勢の変化に応じ、適宜機動的に定められるべきものであることを表明したものであり、同時に、労働基本権が制約された職員の勤務条件をそれによって保障する意義を有している。」(前掲「逐条国家公務員法」262頁)

「情勢適応の原則」は、「具体的には民間における給与、勤務時間等の実態を適切に把握し対応することになる。」「例えば俸給表については、『生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な情勢』を考慮して定めなければならないとしていること（国家公務員法64条2項）も一つのよりどころと

なろう。」（同262頁）

そして、「情勢適応の原則を具体化するに際しての基本的な考え方は、官民均衡であり、『民間準拠の原則』である」。とりわけ給与に関しては、国家公務員法64条2項の「民間における賃金」を最重要視し、「この民間賃金に準拠しつつ、公務員の給与水準を定める方式として、人事院は公務員を基準とするラスパイレス方式による給与の比較方式を採用している」のである（同268頁）。

また「「情勢適応の原則」が制定されている背景には、官民の相違がある。すなわち、「民間企業にあっては、企業活動そのものが利潤を追求する活動であり、従業員の勤務条件（勤労条件）も基本的には企業利益の配分として、企業実績に基づいて決定される。労働基準法、最低賃金法等の労働関係法令がそれらに関する行動原理の基準を定めているが、労働者は勤労基本権に基づき労働組合を結成し、争議権を背景とする団体交渉を通じて使用者との間に団体協約を締結して自己の労働条件を決定することができるものである。」「他方、公務については、公務員は法令に基づき国民全体に奉仕する立場にあり、民間企業の従業員の場合の利潤の分配のような勤務条件決定の基準を公務内に見いだすことは困難である。また、公務員の給与は税によって賄われるものである以上、その勤務条件は納税者である国民の理解と納得の得られるものである必要がある。さらに、それは公務員たる職員にとっても納得しうるものであり、労働市場において公務に必要な人材を確保しうるに十分なものでなければならぬ。」（同261～262頁）のである。

以上のことから、法28条1項が国会に国家公務員の給与の変更の権限を与えていることは言うまでもないが、その権限の範囲は法律により明記されている「情勢適応の原則」、すなわち国公法64条2項の「民間の賃金」との格差是正の範囲を超えることは許されないことは言うまでもない。

今回の給与減額の理由は、「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」というものである。これは、民間の賃金との均衡という情勢適応の原則に基づくものではない。した

がって、本件給与減額が公務員の給与の変更について国会に与えられた権限を超えていることは明白である。

(2) 勤務条件法定主義にも違反する

同時に、「給与改定・臨時特例法」の制定過程を見れば、勤務条件法定主義にも明らかに違反する。

国家公務員法 28 条 1 項が定める勤務条件法定主義は、二つの側面を有する。その一つは、憲法 15 条の定めにより国民全体の奉仕者として職務を遂行すべきことが要請される国家公務員に関して「公務員の処遇を考えるに当たっても、その処遇のあり方を国民の関与ないし監視の下に置くことが必然的に要請される」（同 262 頁）ことにある。

いま一つは、公務員労働法制に基づくものである。戦後まもなく制定された労働組合法は原則としてすべての公務員に適用され、一定の公務員を争議権の行使の禁止の対象から除外していた。しかし、「マッカーサー書簡およびこれに基づく政令 201 号により、公務員の争議行為が全面的に禁止されるに至った。さらに、昭和 23 年 12 月に右政令 201 号に基づく本法の改正が行われ、国家公務員の争議行為禁止の法制が確立された。そして、この労働基本権の制約に伴い、勤務条件法定主義が制定されることになったのである。このように、勤務条件法定主義は、・・・労働基本権制約の代償措置としての意義を持つものである。」（同 263 頁）。

本件給与減額で検討すべきは、後者の見地である。憲法 28 条の労働基本権を制約され、さらに憲法 28 条を具体化した労働組合法や憲法 27 条 2 項に基づいた労働基準法の適用を除外されている国家公務員労働者及びその職員団体に対して、「使用者としての政府」が劣悪な勤務条件を押しつける危険性がある。現に、地方自治体の例であるが、民間と乖離した著しく問題のある勤務条件等を押しつけようとしている首長が目立つ今日である。このような危険を阻止するために、「使用者としての政府」が「情勢適応の原則」、そしてその具体化である「民間準拠の原則」を外れた勤務条件を押しつけようとするところをチェックする権限が国会に与えられているのである。すなわち、国家公務員法

28条1項は国家公務員に対する生存権及び労働基本権の「制度的保障」として、「使用者である政府」を規制するために国会に付与された重要かつ根本的な規範である。

本件給与減額に関して言えば、「情勢適応の原則」・「民間準拠の原則」を無視して「使用者である政府」が「給与臨時特例法」を提案したことに対して、国会は「勤務条件法定主義」に基づきそれを阻止すべきであった。それにもかかわらず、国会（民自公3党）は、議員立法で「給与臨時特例法」と殆ど変わらない減額をなす「給与改定・臨時特例法」を成立させてしまったのである。この国会の行為が、国家公務員法28条1項が規定する重要かつ根本的な規範である「勤務条件法定主義」に真っ向から反する違法な行為であることは明白であり、許されることではない。

（3）国家公務員法28条1項・64条2項違反は明白

本件給与減額は、その水準・給与減額幅が「情勢適応の原則」やその具体化である「民間準拠の原則」に違反し、かつ、手続的に見ても、それらの原則の制度的保障である「勤務条件法定主義」に違反した立法によって強行されたものであり、国家公務員法28条1項・同法64条2項に違反し、その立法の目的に正当性は認められない。

2 大幅な給与減額を合理化できる立法事実もない

被告が「民間準拠」以外に主張する「立法目的」なるものは、その内容においても、大幅な給与減額を合理化しうるものとはいえない。

（1）「極めて厳しい財政事情」には根拠がない

被告は、28頁で「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が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つ

た。」と主張する。

しかし、被告の上記主張は失当である。

ア 日本の国のバランスシートに不安はない

被告は、公債依存率や公債残高ばかりを強調して「極めて厳しい財政事情にある。」と表現する。しかし、国の財政事情を検討する際には、借金だけでなく資産を見なければならぬ。

例えば、2009年12月末の国と地方を合わせたバランスシートをみれば、国債や地方債等の合計で1019兆円の負債が存在するが、資産として金融資産501兆円、固定資産等469兆円の合計970兆円が存在するので、差し引き49兆円のマイナスに過ぎないのである。この状況は、本件給与減額が強行された2012年4月時点でも、大きな変更はない。しかも、この国債や地方債は、特定の時期までに全額返済しなければならないものではない。

したがって、709兆円の公債残高があるからといって、国の財政が資金繰りができず破綻しているわけでもない。同時に、日本は世界一の国内余剰資金を有していることを忘れてはならない。2010年末の国内余剰資金は251兆円であって、2位中国の167兆円、3位ドイツの114兆円よりも遙かに多額であり、「世界一の金あまり国」である。

イ 財政赤字は大型公共事業と法人税減税等の帰結である

財政赤字の拡大は、1990年代の大型公共事業の膨張に主たる要因がある。1990年代以降の歴代政権が、無秩序な公債発行を前提とした財政出動により景気を浮上させようとする大型公共事業に投資する開発型の政治を継続してきたことの結果にすぎない。

1980年代の公共事業投資の合計が291兆円であるのに対して、1990年代の合計は460兆円に増大した。その背景には、海部内閣が日米構造協議におけるアメリカ政府の要求に従い、10年間の「公共投資基本計画」で当初430兆円、村山内閣はさらなるアメリカからの要求で200兆円加えた630兆円を支出する決定をしたことがある。

1997年に橋本内閣は公共事業の支出は減らしたが、消費税増税や医療改悪などにより9兆円の国民負担を増やし、景気の落ち込み・悪化による税収の大幅な落ち込みをもたらした。さらに大企業を中心とした法人税の減税や高額所得者に対する所得税や相続税の最高税率引き下げは、さらなる税収の落ち込みをもたらした。

すなわち、景気悪化と相俟って、法人税は19.0兆円（1989年度）から5.2兆円（2009年度）へ激減した。所得税も26.7兆円（1991年度）から12.8兆円（2009年度）へ半分以上も減少した。

この3年間の民主党政権も同じ手法で公債発行を続け法人税等を引き下げたままの状態を続けてきたにすぎない。

ウ 国家公務員の給与を「経費削減」の対象とすることは許されない

国家公務員の給与は、民間給与と比較してその差額を是正するとの理由により人事院勧告という形態をもって、毎年変動させられてきた。

しかし、著しく景気がよく、民間で大幅な賃上げや一時金支給等がなされたからと言って、そのまま公務員の賃金や一時金に反映することはない。むしろ、民間が高い場合には、その差額の是正の一部を無視することさえ行われてきた。

しかも、近年は、大企業を除外し中小企業に勤務する労働者と比較することなど欺瞞的な方法を設けてまでして、民間より高いとして事実上4月に遡って給与減額することを数年間連続してきたのである。

この間の賃金の変動や賃金水準に関して、国家公務員労働者に何の責任もないことは言うまでもない。

同時に、現在において人事院勧告以上にさらに賃金水準を改める必要は全くない。国家公務員本人とその家族の生存権を保障すべき国家公務員の賃金を、他の諸経費と同視して、財政赤字だからといって経費削減の対象とすることは許されないのである。

エ 国家公務員の給与を減額しても財政改善の効果はない

約50%もの公債依存率を続けながら、なおかつ90兆～100兆を超える

る予算を当然の如く継続して行くことが問題であるならば、その是正こそ必要である。

すなわち、政府は、2012年度以降、ダムの建設3兆8300億円、高速道路33兆1500億円、整備新幹線4兆400億円、国際コンテナ戦略港湾5000億円、合計41兆5200億円もの建設費のかかる事業を行うことを決めたが、これらこそ削減されるべきである。

給与改定・臨時特例法に基づき、1年間で国家公務員全員の削減される給与額は約2900億円に過ぎない。これだけの財政赤字の中で、歳出を2900億円削減したからといってなにになるのか。逆に言えば、国家公務員の賃金を2900億円削減する必要などあり得ない。

予算の組み方の根本を変更し、金がなければないなりに一般歳出会計を縮減することこそ必要かつ重要である。

これに対して、被告は、「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」などと総論的主張をするが、それは絵に描いた餅であった。「事業仕分け」などのショーを国民の前に展開したが、現実の削減は2010年度予算で6900億円と極めて少ない。

オ 地方公務員への波及は許されない

今回の給与削減により、地方自治体職員との間に大幅な格差ができてしまった。それは当然の結果である。これを地方自治体職員の給与減額によって平準化しようとする動きを政府は強めている。その政策は、官民給与の引き下げ競争を激化するだけであり、全く合理性がないばかりか、国民の購買力を一層低下させ更なる不況を呼び込むだけである。

カ 合理的根拠のない民主党政権のマニュフェスト

合理的根拠もなく現実的必要性もないのに、あえて政府が給与臨時特例法を出した背景には、民主党のマニュフェストに公務員の賃金を20%削減する政策が記載されていたためとも考えられる。単に「国民に受け」だけを狙った提案としか考えられられない。国会（民自公3党）は、それに便乗して「給与改定・臨時特例法」を強行しただけである。

(2) 「東日本大震災」も口実だけ

つぎに被告は、「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』において、平成27年度までの『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になった。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、これらの額は平成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。」と主張する。

しかし、復旧・復興に巨額な予算が必要だということを国家公務員の給与の減額と結びつける合理的な根拠は存在しない。

ア 予算の政策的優劣の判断と税収のアップを図ればすむことである

震災の復興費が必要なことは否定しないが、経費を捻出するためには、政策的優劣を明確にして、すなわち、膨大に支出している大企業向け補助金や原発関連予算2012年度4188億円、前述した大規模建設事業費などの削減を行うことによって捻出すべきである。同時に、税収を上げることが必要ならば、法人税減税や高額所得者優遇税制を直ちに改めるべきである。

イ 復興予算の「目的外」支出が横行している

2012年度、既に計上された17兆円にのぼる復興予算は、現実には大震災を千載一遇のチャンスとし、復興を口実として従来できなかった「水産業に企業参入を認める」水産特区や農業の集団化・事業規模拡大・企業参入の拡大などの新自由主義的政策を次々と実施可能にし、そのための予算枠を設けてきた。それ自体が、便乗として許されないことである。

そればかりか、復興予算の枠から大震災と関係のない地域の大企業等に「国内立地推進事業費補助金」約2950億円の大半となる膨大な補助金を交付した。これだけでも本件の国家公務員給与減額1年分に相当する。さらには、官僚がよってタカって復興予算を口実に、中央官庁の建て替えだけでも14億円、その他の役所の建て替え・修繕、関連しない購入品や施策に膨大な予

算をぶんどり費消しているのである。最近、その実例が次から次ぎに明らかになっている。国家公務員給与減額2年分5800億円が復旧・復興のために使われるという保証はまったくないのである。

(3) 「判例」は無関係

被告は、「昭和57年に入事院勧告を不実施したことが争われた東京高裁平成7年判決」を持ち出して、「昭和57年当時の国の財政は、前年度の約2兆5000億円の決算不足の問題、6兆円にものぼると見られた当年度の歳入不足分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」「違法不当なものとは言えない」との理由を口実にし、「給与改定・臨時特例法の立法当時の財政状況は、・・・昭和57年度と比較してはるかに厳しい状況にある」として、大幅給与減額を合理化しようとしている（準備書面（1）31頁）。

しかし、人事院勧告の不実施と今回的人事院勧告を著しく超えた大幅給与減額は、その法律的・政治的根拠も全く異なるものであって、比べること自体が許されない。

また、昭和57年当時と平成23年とでは、30年もの年月が経ており、それ故に一般会計歳出の規模は47.2兆円から107.5兆円へと倍以上になっており、公債発行額・比率はもちろん公債発行残高の規模も2012（平成24）年度は著しく増大している。他方で、一般職の国家公務員は、昭和57年当時約89万人であったが、平成23年末で約34万1000人と半分以下に減少しており、その人件費の一般会計や公債発行残高に占める割合は極めて少なくなっている。よって、これらの指標は全く異なるものであり、比べること自体ができないし、妥当でもない。

同時に、そのことによって、平均7.8%もの大幅な給与減額が許されるという結論が導き出されるはずがないのである。

第4 紙与減額立法はILO87号、98号条約に違反する

1 原告らの主張は「憲法」を「ILO条約」に置き換えたものではない

訴状で原告らは、ILO87号条約及び同98号条約によって、内閣総理大臣・国会は、①情勢適応の原則を遵守し、人事院勧告に基づいて内閣によって給与法案を策定して国会に提出し、これを可決・成立させるべきこと、②人事院勧告に基づかない給与法案を策定ないし成立させる場合は、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）、との義務があると主張した。それについて、被告らは、原告らの主張は「憲法」を「ILO条約」に置き換えたものである、と主張する（準備書面（1）34頁）。

しかし、後に詳述するように、労働基本権制約の代償措置についてのとらえ方からしても、ILO87号条約及び同98号条約と、憲法28条とでは労働基本権の保障の内容がやや異なると言える。よって、原告らの主張は単に「憲法」を「ILO条約」に置き換えたものとは言えない。

2 ILO87号条約及び同98号条約の解釈についての被告主張の誤り

（1）ILO条約実施監視機関の指摘を無視し続ける被告の主張の誤り

被告は、ILO87号条約及び同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、これらの条約が被告に対して原告らが主張する上記①②の義務を課しているとは解されないと主張を行う（準備書面（1）34頁）。

より具体的には、ILO87号条約については、i) 同条約は、「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していない、ii) 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」を定めているものであるが、その規定の体裁からみて、「計画を策定する権利」が管理活動等の組合内の自由に係わるものであることは明らかであるとする。

そして、ILO98号条約については、同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はあるが、その第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。」と定めていることから、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と主張する（35～36頁）。

しかし、訴状においても指摘したように、ILOの条約実施の監視機関である「条約勧告適用専門家委員会」やILO加盟国における結社の自由に関する条約（87号条約、98号条約）違反の申し立てを審査する「結社の自由委員会」等のILO諸機関は、87号条約3条1項については、団体交渉権及びストライキ権を団結権保障のコロラリー（内在的なもの）と把握し、同条項の「計画を策定する権利」には、団体交渉権はもとよりストライキ権の行使をも含むとの解釈を示している。また、98号条約については、その6条で条約適用の対象外とする「公務員」とは、「国家の名において権限を行使する公務員」であり、それに含まれない一般の国家公務員は団体交渉権が保障されている、との解釈を確立しているところである。かかる解釈は、条約批准国の国内裁判所においても十分尊重されなければならないのであって、被告の主張は、条約の尊重を謳う憲法98条2項の趣旨に悖りILO諸機関の指摘を等閑視する暴論といわざるを得ない。

以下、改めてILO87号条約及び同98号条約により、わが国の国家公務員労働者について団体交渉権が保障されていると解されること、そして、その保障の内容として、上記①②が国に義務づけられていることを、ILO条約実施監視機関自身による条約の解釈に基づいて論ずる。

（2）ILOにおける根本原則を確認する「フィラデルフィア宣言」（1944年採択）

ILOにおける根本原則を確認する「フィラデルフィア宣言」（1944年採択）は、「表現及び結社の自由は、不断の進歩のために欠くことができない」とし（付属書第1項 b）、「団体交渉権の実効的な承認」の達成などを目標に掲げている（同第3項）。この根本原則を具体化したのが、1948年に採択された「結社の自由及び団結権の保護に関する条約」（87号条約）と翌194

9年に採択された「団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約」（98号条約）である。

この二つの条約に示されたILOの結社の自由原則は、その後、ILOの条約実施監視機関である「条約勧告適用専門家委員会」や「結社の自由委員会」の報告等で示された解釈・判断が蓄積されることによって、国際社会の中で「判例法」として機能している実態がある。

以下、ILOにおいて条約実施の監視がどのように行われているかを確認し、次に、ILOがその監視手続を通して国家公務員について団体交渉権が保障されるとの解釈を確立し、2002（平成14）年以降、数次にわたって日本政府に対し、現行公務員制度の見直しを厳しく迫っている事実を指摘する。

（3）ILOにおける条約実施の監視システム

ア 「条約勧告適用専門家委員会」による適合性審査

ILO条約批准国は、当該条約の運用状況についての年次報告をILOに提出することを求められている（ILO憲章22条。但し、現在では、批准直後の全ての条約と12の重要な条約については隔年、それ以外の条約については5年に一度の報告で足りるとされている）。この報告は、「条約勧告適用専門家委員会」において審査される。

条約勧告適用専門家委員会は、条約と条約批准国の国内法令及びその実行の適合性を審査する。この審査は基本的には書面審査で行われるが、委員会は恒常的に活動しているため、政府報告への質問という形で対話が行われる。さらに、政府報告については、使用者団体、労働者団体にも意見の表明権が与えられているため、委員会による政府報告への質問は、こうした労使団体から提出された意見を基礎として行われることもある。

適合性審査によって政府報告について疑義が生じた場合の条約勧告適用専門家委員会の見解は、「直接請求」（direct request）又は「意見」（observation）という形で示される。前者は、条約適用上の疑問点について、直接当該政府に質問状を直接送付するという形で行われるものであり、当該政府に迅速な是正措置を期待する場合にこの形式がとられる。これに対し、「意見」は、

重大な権利の侵害や事態の改善が見られない場合に付されるもので、条約勧告適用専門家委員会報告書として公刊され、この中で条約違反の指摘を受けた国には説明責任が生じる（なお、条約勧告適用専門家委員会と当該政府との間での質問・答弁という対話によるのでは事態の改善が図られない場合には、さらに、総会ごとに設置される「総会基準適用委員会」において集中的な審議が行われることがある）。

このような条約の適合性審査を行う条約勧告適用専門家委員会は、ILOにとって実質的な司法機関であるといえる。そして、ILO条約の解釈のために国際司法裁判所の判断が求められたケースはほとんどないことを考慮すると（ILO憲章37条では、ILO条約の有権的解釈は国際司法裁判所が行うこととされている。）、条約勧告適用専門家委員会が、条約の有権的解釈を事実上行っているといえる。

イ 「結社の自由委員会」による審査

ILO条約のうち「結社の自由」に関する条約については、アでみた通常の条約適合性確保の審査手続とは別に、結社の自由委員会による審査手続がある。結社の自由委員会は、1951（昭和26）年に設置された当初は、結社の自由実情調査調停委員会が行う審理に乗せるための十分な根拠があるかを事前審査することをその目的としていたが、近年においては、実質審査も担う機関となっている。

結社の自由委員会は、理事会の下部機関として設置され、政労使それぞれ3名の理事によって構成され（3者構成）、その中から独立した委員長が選任される。

結社の自由委員会における審査は、条約勧告適用専門家委員会・総会基準適用委員会による適合性審査が職権により定期的に行われるものであるのに對し、結社の自由侵害について提訴団体による申し立てに基づいて審査がなされるという特徴がある。提訴内容が不明確であれば提訴団体に対して具体的に如何なる点が組合権侵害となっているのか釈明を求め、さらに、追加的情報の提出ができるることを通知する。提訴内容は、ILO事務局によって当

該政府に送付され、それに対する回答の概要を提訴団体に送付し、さらにこれに対する回答を一定期間内に行うよう求めるという方法で調査が進められる。委員会は、年に3回（通常は、理事会が開催される直前の数日間）開かれ、委員会としての結論を出すかどうか、あるいは、当該政府に追加情報を要請するかどうかを決定する。委員会が結論を採択した場合は、これを理事会に報告し、理事会において当該政府に対して問題状況を指摘し、改善措置をとることを要請し、その措置について追加情報を提供することを要請するよう勧告することになる。

結社の自由委員会における審査は、結社の自由原則に関する2条約に関しては、条約勧告適用専門家委員会における通常の審査手続と並んで、ILOにおける条約実施の重要な監視機能を嘗んでいる（以上、ILO諸機関における条約適合性確保の仕組みについては、吾郷眞一「国際労働基準法」三省堂1997年、第10、12章、同「国際経済社会法」三省堂2005年109～125頁を参照）。

（4）ILO条約監視機関によるILO87号条約及び97号条約の解釈

前項において説明したILO条約の適合性審査を行う諸機関は、87号条約及び同98号条約が公務員を含む全労働者の団結権、団体交渉権さらには争議権を保障していると解し、条約批准国は当然のこと、未批准とする国も含めて、その遵守と条約違反を解消する措置を講じることを求めてきた。ところが、被告は、国家公務員の労働基本権を制約する現行体制について、条約違反はないとの立場に終始し、本訴訟においても、前述のとおりILO87号条約及び同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という主張を臆面もなく行っている。

そこで、ここでは、改めて、過去の条約勧告適用専門家委員会の報告、さらには、日本政府が現在行おうとしているいわゆる「公務員制度改革」について、結社の自由委員会が、2002年（平成14年）11月以降2012（平成24）年3月に至るまでの間、実に7次にわたり行っている勧告の内容等から、ILO87号条約及び同98号条約が、国家公務員についても団体交渉権を保

障したものであることを明らかにする。

ア ILO 87号条約、同98号条約と団体交渉権の保障

a ILO 87号条約は、第2部「団結権の保護」の第11条において、「この条約の適用を受ける国際労働機関の各加盟国は、労働者及び使用者が団結権を自由に行使することができることを確保するために、必要にしてかつ適當なすべての措置をとることを約束する」と規定するが、他方、第1部「結社の自由」においては、第2条において、「労働者及び使用者は、事前の許可を受けることなしに、自ら選択する団体を設立し、及びその団体の規約に従うことのみを条件としてこれに加入する権利をいかなる差別もなしに有する」として、労働者の組織選択の自由を含むものとしての団結権を保障するほか、団体交渉権及びストライキ権については明示的には規定していない。

このため、87号条約が団体交渉権やストライキ権を保障するものであるかについてはこれを否定的に解する見解もある。

しかし、87号条約が団体交渉権やストライキ権を保障し、一部の例外を除いて公務労働者についてもその保障を及ぼし、さらに、例外的にストライキ権が制限ないし禁止される場合においても、適切な代償措置の保障が与えられるべきことを定めていると解するのがILO条約監視機関の一貫した態度である。

すなわち、1983（昭和58）年の条約勧告適用専門家委員会報告においては、結社の自由の範囲にストライキ権が不可分のものとして含まれているという立場から、第3条の「管理及び活動について定め、並びにその方針を策定する権利」に関する章の中でストライキ権を扱い、「ストライキ権は、経済的・社会的利益の向上と擁護のために、労働者とその団体が用いる不可欠な手段の一つであると考える」（200項）とし、「公務や不可欠業務においてストライキが制限ないし禁止されている場合には、職業上の利益を擁護する不可欠な手段を擁護するために、適切な代償措置の保障が与えられるべきである。制限は、適切、公平かつ迅速な調停仲裁手続によって承認されねばならない。その手続においては、関係者はあらゆる段階で参加でき、

かつあらゆる事例において裁判が当事者双方を拘束すべきである。いったん下されたこの裁定は、迅速かつ全面的に実施されるべきである」(214項)との説明がなされている。

1994(平成6)年の条約勧告適用専門家委員会報告においては、ストライキ権に関する特別な一章(第5章)が設けられ、より詳細な説明がなされている。ここでは、「(87号条約3条の『方針(program)を策定する権利』の)プログラムという言葉の通常の意味は、ストライキ行為を含むものと本委員会は考える。このことから、ストライキ権は、経済的・社会的利益を向上させるために労働者とその団体が用いる不可欠な手段の一つであるという見解に本委員会は非常に早くから達してい」たとされ(148項)、この見解に基づいて、「ストライキ行為は、第3条の規定による(管理及び活動について定め、並びにその方針を策定するという)これらの活動の一部であり」(149項)、「ストライキ権は、87号条約に保護されている団結権に内在的なもの(コロラリー)」であるとされている(151項)。また、ストライキ権等の労働基本権の制約を受ける公務員の範囲についても、「本委員会の見解では、公務員の概念についてあまりにも幅広い定義は、これらの労働者に対するストライキ権の非常に広範な制限ないし禁止を結果することになりやすい」「本委員会がすでに留意しているように、公務サービスにおけるストライキ権の禁止は、国家の名において権限行使する公務員に限定されるべきであると考える」(158項)とし、さらに、「ストライキ権が制限や禁止の対象となっている場合、社会経済的・職業的利益を擁護する基本的手段をこのように奪われている労働者は代償的な保障を与えられるべきである。たとえば、交渉が行き詰った場合には、関係当事者が信頼しうるとみなす仲裁制度をもつ調停仲裁手続がそれにあたる。当事者が手続の決定と実施に参加しうることが不可欠である。さらに、この手続きは、公平性と迅速性について十分な保障を提供すべきである。すなわち、仲裁裁定は当事者双方を拘束すべきもので、いったん下されたならば、迅速かつ完全に実施されるべきである」(164項)として、労働基本権を制限・禁止さ

れている公務員に対する代償措置の保障とその適正・迅速な代償機能を果たすことのできる代償機関の必要性についても明解な指摘をしている。

ILO条約勧告適用専門家委員会は、団体交渉権やストライキ権は労働組合の結成と活動の自由を保障する上で不可欠な権利であるとの認識から、団結権のコロラリーとしてこれらの権利の保障を考えるべきとの見解を示しているのである。

b 団体交渉権は、ILO98号条約によっても保障されている。同条約第4条は、「労働協約により雇用条件を規制する目的をもって行う使用者又は使用者団体と労働者団体との間の自主的交渉のための手続の充分な発達及び利用を奨励し、且つ、促進するため、必要がある場合には、国内事情に適する措置を執らなければならない」とし、公的機関に対し、劳使間の団体交渉を促進する措置を講じることを求め、このことを通じて労働組合の団体交渉権を保障している。

98号条約に関しては、「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」と規定する第6条の「公務員」の訳語をめぐり、ILO条約監視諸機関と日本政府との間に見解の対立がある。条約の英語原文は「国の行政にたずさわる公務員（public servants engaged in the administration of the state）」であるが、日本政府はこれに「公務員」との訳語をあて、そこから現業公務員以外のすべての国家公務員と地方公務員を98号条約の適用範囲から除外する立場をとっている。しかし、日本政府の「公務員」という和訳は明らかに条約原文に反している。

この点について、ILO条約監視機関は、1983（昭和58）年の条約勧告適用専門家委員会報告において、既に「…公的権威の代行者として行動しない公務員をこの条約の適用範囲から除外していることは、条約の趣旨に反するものと考える」との指摘を行い（255項）、1994（平成6）年の条約勧告適用専門家委員会報告においても、「本委員会は、『国の行政にたずさわる公務員』という条約第6条の英語原文（スペイン語原文では「国

の行政にたずさわる公務員」、そしてフランス語原文では「公務員」)にもとづいて、この例外に関して限定的なアプローチを採用してきた。大きなカテゴリーの労働者が国の行政にたずさわる上級公務員と同じ立場に形式的におかかれているという理由のみで、彼らを条約の規定から除外することを本委員会は許容できない。したがって、一方での国の行政にその職務上、直接的に雇用されている公務員（例えば、政府各省やそれに準ずる機関に雇用されている上級公務員やその補助的スタッフ）で、条約の範囲から除外されうるものと、他方での政府、企業もしくは公社公団等に雇用されている他のすべての、条約に定められている保障を享受すべきものが区別されなければならない」（200項）として、第6条についての日本政府の解釈を厳しく批判している。

同200項によれば、「国の行政にたずさわる公務員」とは「政府各省やそれに準ずる機関に雇用されている上級公務員」であって、極めて限定的であり、いわゆる高級官僚を指すものと言うべきである。

現業公務員を除くすべての公務員に98号条約第6条を広く適用させる解釈にはおよそ無理があるのであり、98号条約が国家公務員に団体交渉権を保障していると解すべきことについて異論を差し挟む余地はないというべきである。

イ ILO結社の自由委員会による「公務員制度改革」に関する勧告

- a ILO理事会は、2001（平成13）年12月に閣議決定された「公務員制度改革大綱」に基づく「公務員制度改革」が、労働組合による労働基本権回復という一致した要求を無視し、労働組合との十分な協議を行うことなく、労働基本権制約を維持したまま行われようとしていることはILO87号条約及び同98号条約に違反するとして、全国労働組合総連合（全労連）、日本労働組合総連合（連合）という2つの労働組合が、2002（平成14年）2月と3月にILO結社の自由委員会に申し立てをした案件（第2177号、2183号案件）について、同年11月20日、結社の自由委員会による日本政府への勧告を採択した（結社の自由委員会339次報告。以下、

339次報告という)。

日本政府は、この申し立てを受け、「公務員の労使関係の歴史、社会的経済的背景等々の国の事情が考慮されるべきである」として「公務員制度改革」を正当化しようとしたり(339次報告630項)、あるいは、労働基本権制約の代償措置として設けられた人事院等の機関が適正なものであると正当化する、全農林警職法違反事件、岩手学テ事件等の「日本の最高裁判所の判決を繰り返し引用」(631項)するといった対応を行っていた。

このような日本政府の対応に対し、339次報告は、「結社の自由原則は各国に一律かつ一貫して適用される」「一国がILOへの加盟を決定するとき、それは結社の自由原則をはじめとしてILO憲章およびフィラデルフィア宣言に具体化された基本的原則を受諾し(結社の自由委員会の決定と原則の判例集96年第4版10項)、また、すべての政府はILO条約の批准によって約束した誓約を完全に尊重する義務を負う(同判例集第11項)」(630項)、「上級裁判所によって解釈されるものを含め、国内法が結社の自由原則に違反する場合には、当該法を審査し、結社の自由原則に合致するよう指針を与えることは、ILO憲章および適用できる条約に定められているように、委員会としては、つねにその権限の範囲内である」(631項)と指摘し、「結社の自由原則」に照らして日本政府の対応を厳しく批判している。

b 339次報告においては、団体交渉権の保障、労働基本権制約の代償機関としての人事院の機能についても言及して勧告がなされている。

団体交渉権の保障については、この権利が労働者の基本的な権利であるとの基本的立場から、「すべての公務員は、軍隊及び警察、国家の施政にたずさわる公務員を唯一の例外として、団体交渉権を享受すべきで」あり(644項)、「軍隊」「警察」「国家の施政にたずさわる公務員」以外のすべての公務員労働者の団体交渉権が保障されるとして、日本政府に対し、「改革過程の一部として、これらの原則と合致させるよう法令を修正することを求め(644項)、「国家の施政に直接従事しない公務員に結社の自由原則に

従って団体交渉権およびストライキ権を付与すること」を勧告している（646項）。

労働基本権制約の代償機関としての代償機能について、339次報告は、ストライキ権を「剥奪または制限され、したがって自らの利益を守る基本的な手段を失っている労働者」に対しては、「これらの禁止または制限を償う適切な保障、すなわち、当事者があらゆる段階で参加することができ、ひとたびなされた裁定が全面的かつ速やかに実施される適切・公平・迅速な調停手続が与えられるべきであ」り（641項）、「公務における団体交渉権のような基本的権利が禁止または制限を受けるときは、常に、自らの職業的利益を守る基本的な手段を奪われた労働者の利益を全面的に擁護するため、当事者があらゆる段階で参加することができ、いったん裁定が出されたならば全面的かつ速やかに実施される迅速かつ公平な仲裁手続など適切な保障がそこになければならない」とし、代償機関が備えるべき要件を明示している。その上で、日本政府が進めようとしている公務員制度改革については、「『大綱』が、これらの根本的な問題にどう取り組むのかを理解することに困難を感じる。したがって、委員会は政府に対し上記の原則に合致するようにその法令を改正するよう要請する」（648項）とし、「団体交渉権及びストライキ権またはそのどちらか一方が、結社の自由原則のもとで正当に制限または禁止されうる労働者に関しては、自らの利益を守る根本的な手段を与えられないこれら職員を適切に保障するために、国および地方レベルで適切な手続および機関を確立すること」（652項）を求めている。

c ILO結社の自由委員会は、日本政府が進めようとしている公務員制度改革について、その後も繰り返し勧告を行っている（2003年6月第331次報告、2006年3月第340次報告、2008年6月第350次報告、2009年6月第354次報告、2010年6月第357次報告）。直近のものとしては、2012年3月の理事会で採択された第363次報告がある。

これらの勧告は、提訴団体が提供する追加情報、日本政府の回答をもとに、情勢の変化に応じて出されているものだが、勧告の結論部分はbで説明をし

た 339 次報告と基本的には変わりはない。団体交渉権の保障、労働基本権制約の代償措置の論点に関しては、ILO 結社の自由委員会は、一貫して日本政府に対し、「国家の運営に関与しない公務員への団体交渉権と協約締結権の保障、および団体交渉に関して法的な制限がある職員に関して適切な代償措置が保障されること」を求めている（363 次報告、852 項（iii））。

d 以上のとおり、日本政府が進めようとしている公務員制度改革について、ILO 結社の自由原則に関する条約実施監視機関たる結社の自由委員会が発した7次にわたる勧告の内容からは、ILO 87号条約及び同98号条約が、国家公務員について団体交渉権を保障していること、さらには、団体交渉権を制約された国家公務員については、「常に、自らの職業的利益を守る基本的手段を奪われた労働者の利益を全面的に擁護するため、当事者があらゆる段階で参加することができ、いったん裁定が出されたならば全面的かつ速やかに実施される迅速かつ公平な仲裁手続など適切な保障」がなければ、その制約を正当化することができないことを確認することができる。

（5）人事院勧告に基づかない給与減額と団体交渉義務

以上の通り、ILO 87号条約及び同98号条約により団体交渉権が保障されており、これら条約の保障内容によれば人事院勧告制度など現行の基本権制約の代償措置は極めて不十分なものであり、条約に抵触する状態にあるとも評し得る。そのことに照らすと、その不十分な代償機能である人事院勧告にすらに基づかず労働条件の中で最も基本的なものである給与の減額を行う法案の策定や国会での成立は上記 ILO 条約に違反すると言うべきである。

そして、給与減額を内容とする法案の作成・提出、議決、執行を行う国の各機関は、憲法 28 条とは別に ILO 条約による団体交渉権保障によっても、労働組合との交渉がなされないまま人事院勧告に基づかない給与の減額がなされないようにする義務を負っている。

よって、かかる義務を尽くさずに、すなわち、労働組合との団体交渉を経ずに給与の減額を内容として策定・成立された給与改定・臨時特例法は違法無効であり、国の機関の上記行為はいずれも国賠法上違法な行為となる。

第5 国会議員と内閣総理大臣の行為は国家賠償法上の違法な行為である

1 人事院勧告に基づかない給与減額立法の違法性

(1) 紙与減額立法は最高裁判例とは法の性格を異にし違法性は明らか

ア 被告の主張

被告は、国賠法1条1項の違法とは、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とする。そして、立法内容の違憲性の問題と立法行為の違法性とを区別する最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512頁（以下「最高裁昭和60年判決」という。）及び最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087頁（以下「最高裁平成17年判決」という。）を引用して、国会議員の立法行為が国賠法上違法となる場合を「極めて限定的な場合」に限られると主張する（準備書面（1）37頁）。

しかし、国家公務員の給与減額立法は、通常の国会による立法の違法性とは性質を異にし、上記二つの最高裁判決は、本件に妥当しない。

イ 紙与改定法の本来の立法との相違

そもそも、国会の制定する法律は、一般的抽象的な法規範であって、法の下の平等（憲法14条）の原理に基づき、不特定多数の個人・事件に対する平等な法の適用がなされるものであることが原則である（「法律的一般性」）。

しかし、紙与改定法は、こうした本来の立法の性質を有していない。国家公務員という極めて限定された対象に対し、既に任用関係が生じているもとで、統治機構としてではなく、使用者としての国が具体的な賃金額を定めるものであって、一般的抽象的な法規範とは言えないものである。それが立法の形式を取るのは、前述のように、国家公務員労働者の労働基本権が制約されたもとで、政府の恣意を許さないための代償措置としての勤務条件法定主義の要請に他ならない。

他方で、上記2つの判例は、在宅投票制度や在外邦人の投票といった、条件によって国民誰もがその対象となり得る権利行使についての立法の問題であって、一般性を有する本来の立法についてのものであると言える。

よって、上記二つの判例と同様の基準でその違憲性を検討することに合理性は認められない。

ウ 人事院勧告に基づかない給与減額立法は現行法制度上許されない

情勢適応原則の下で国家公務員の勤務条件について国会及び内閣への勧告や報告を義務付けられる人事院は、立法権及び行政権から一定の距離をおいた独立の機関として機能することを要求されている。なぜなら、立法権及び行政権は、いずれも国の機関であり、国家公務員との関係で使用者ないし使用者たる国民を代表する立場にあるところ、労働者である国家公務員の争議権及び争議権を背景とした団体交渉権が否定された下で使用者の恣意的な勤務条件決定を許すことは、労働基本権を定めた憲法28条に反し、許されないからである。全農林最高裁判決が人事院制度を代償措置として摘示したもの、かかる趣旨によるものである。

既に述べたように、憲法28条を前提とする現行法制度においては、国会及び政府は、人事院勧告に基づいて国家公務員の給与を定めることが義務付けられている。とりわけ、国家公務員の勤務条件を不利益に変更する給与減額立法を行うことについては、使用者の恣意性を許さないとの趣旨からは、人事院勧告に基づかねばならず、国会に立法裁量は認められない。そうである以上、給与減額立法の内容においての違憲は、直ちに国會議員の立法行為の違法性を意味するのである。

なお、被告が主張する最高裁平成12年3月17日第二小法廷判決（裁判集民事197号465頁）は、人事院勧告による賃金引き上げが凍結された事例に関するものであり、本件のように、人事院勧告に基づかない給与減額が実施されたという不利益変更を内容とするものではなく、事案を異にする。

エ 結論

以上のとおり、現行法制度の下で、給与改定立法は通常の立法と異なる。とりわけ、給与減額立法は国会の立法裁量が及ばない範囲の問題であり、裁判所の司法審査が正面から求められる。そして、人事院勧告に基づかない給

与減額立法が憲法28条に違反することは前記ウのとおりであり、このように内容における違憲の立法は、直ちに国会議員の立法行為の違法性を意味するから、国賠法上違法である。

(2) 最高裁昭和60年判決及び同平成17年判決に照らしても違法

以上のとおり、本件給与改定・臨時特例法の立法の国賠法上の違法性は明らかであるが、以下、被告の指摘する判例の基準に則っても国賠法上の違法性が認められることを念のため明らかにする。

ア 各最高裁判決の理解

(ア) 最高裁昭和60年判決の理解

最高裁昭和60年判決は、1952年に在宅投票制度を廃止する立法がなされたことについて、身体障害のため投票所における投票ができない原告が、当該立法の違憲性を主張したものである。この判決において問題となつたのは、憲法15条で保障された選挙権を、選挙人が行使する方法について、在宅投票という投票方法を許さない権利制約の合憲性である。憲法47条は、「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」としており、「憲法には在宅投票制度の設置を積極的に命ずる明文の規定が存しない」こと、同47条は、「投票の方法その他選挙に関する事項の具体的決定を原則として立法府である国会の裁量的権限に任せる趣旨であること」が判決で述べられている。

上記判例は、国会議員の立法行為が国賠法上違法とされる場合について、「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」という限定的な理解を示している。しかし、これは、上記のとおり立法府に一定の「裁量的権限」が認められた権利関係についてなされた判示なのである。

(イ) 最高裁平成17年判決の理解

最高裁平成17年判決は、在外邦人である原告らが、公職選挙法上、衆議院議員の選挙区選出議員の選挙権を行使できないとされていたことにつ

いて、当該立法の違憲性を主張したものである。この判決において問題となつたのは、憲法15条において「国民固有の権利」とされた公務員の選定罷免の権利について、在外邦人に選挙権の行使を認めない権利制約の合憲性である。そして、選挙権行使の可否については、憲法上国会になんらの決定権も認められていない。

上記判例は、国会議員の立法行為が国賠法上違法とされる場合について、「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」とし、「明白性」を一つのキーワードとしている。これは、憲法上、国民の選挙権の行使が認められていることは明白であるということによるものと考えられる。

(ウ) 各判決は権利制約の状況に応じた基準を立てている

以上のとおり、最高裁昭和60年判決及び最高裁平成17年判決は、それぞれ権利が制約される状況が異なるもとの判断である。最高裁昭和60年判決は、投票方法という権利行使の方法について立法府に一定の裁量があると考えられる場面における判断であり、最高裁平成17年判決は、選挙権という権利行使自体の可否にかかる問題で立法府に裁量の余地のない場面における判断である。

上記各判例は、立法行為が行政行為と異なることを前提として、立法行為の国賠法上の違法性について限定的な解釈をとっているが、いずれも事案の内容（とりわけ権利制約の状況）に応じた違法性判断をしているものである。

そして、これらの判例は、いずれも立法行為が違法となる場合の一例をそれぞれの事案に応じて示したもので、それぞれの判断基準の下で基準該当性が認められれば国賠法上も違法となる場合があると判断されたにすぎず、他の場合を排除するものではない。

イ 本件における検討

(ア) 権利侵害の明白性

a 労働基本権の侵害は明白

本件で問題となっているのは、国家公務員法上、労働基本権が制約された下で、その制約の合憲性を担保し、「生存権保障の趣旨から」（全農林最高裁判決）、制度上準備された代償措置である人事院制度が存在するにもかかわらず、その人事院勧告によらずに、また、合意を目指した誠実な団体交渉の実施により労働基本権の制約を解除することもなく、給与を減額する立法の合憲性である。

憲法28条の労働基本権は、団結し、団体行動をする権利を労働者に保障することにより、資本主義経済体制の下で明白な力関係にある劳使の立場を調整し、労働条件その他の設定に関して実質的に対等の立場にすることを可能にするものである。そうすると、かかる労働基本権は、その権利が単に憲法上認められるだけでは絵に描いた餅に等しく、権利行使する機会が保障され、労働条件その他の決定に現実に労働者が参加できること、少なくとも、労働者が参加しうることが必要不可欠の要請である。

しかし、すでに述べたとおり、国家公務員労働者には争議権が認められていない。国家公務員労働者は、争議権行使し、あるいは争議権を背景とする団体交渉権行使する機会が全面的に制約されているのである。そして、かかる権利行使の機会の制約を正当化するのが、人事院勧告制度という代償措置の存在である。

そうすると、人事院勧告に基づかない給与減額は、争議権ないし争議権を背景とした団体交渉権に代わるものとしての人事院勧告を無視したもので、国家公務員労働者の労働基本権行使を、二重に否定するものである。

しかも、本件で国会議員は、人事院勧告に基づかない代わりに国家公務員労働者との団体交渉を実施して実質的に国家公務員労働者の上記権利行使の機会を与えたということもなかった。

したがって、本件では、国家公務員労働者に憲法上保障された労働基本

権の行使の機会が制約されたもので、最高裁平成17年判決がいう「立法の内容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」といえる。

b 被告主張への反論

被告は、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などとして、給与改定・臨時特例法の立法に憲法上の違法がないと主張する（準備書面（1）40～42頁（2））。

しかし、給与改定・臨時特例法が憲法28条の定める労働基本権を侵害するものであることは、前記第1（憲法28条違反）のとおりである。そして、現行法制度の下で、国家公務員労働者の争議権ないし争議権を背景とする団体交渉権を一律全面的に禁止する国公法がかろうじて合憲とされるのは、人事院勧告という中核的代償措置が法定されているからである。その人事院勧告を「代償措置」から除外し、その他の「代償措置」についてなんら補充・拡充しない状態においていた場合には、争議権を背景とした労働基本権の制約を憲法上是認するだけの「代償」となっていないことは明らかである。

(イ) 憲法に反しない立法措置の必要の明白性

a 立法行為の場合の基準

本件は、立法不作為の場面ではなく、国会が議員立法により積極的に立法提案し、可決・成立させたものである。よって、最高裁平成17年判決の「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」との要件は「違憲にならない立法措置を執るべきことが明白である」との意味に解すべきである。また、上記判例の「国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合」という要件は、立法不作為の場合の加重要件であるから、積極的立法行為である本件の場合は、これを検討する必要がない。

b 国会議員は憲法違反を十分認識していた

本件では、当初政府は、「自律的労使関係の創設」を内容とする「国家公務員の労働関係に関する法律案（以下、「国公労法案」という。）」と一体のものとして給与減額を提案してきていた。「国公労法案」は、団体交渉と団体協約による労働条件決定が形式的に規定されているものの、それを実質的に機能させるための争議権が保障されておらず、それだけで十分な「代償」となったかどうかには疑義が残る。しかし、政府が給与減額と「国公労法」とを一体のものとして考えていたことから明らかなどおり、被告自身、人事院勧告によらない給与臨時特例法だけでは合憲性を担保できないことを十分承知していたといえる。片山総務大臣（当時）が、2011年6月2日の原告国公労連との交渉において、「本来、労働基本権を整理した上で給与を論ずるのが一番まっとうなやり方だ。しかし、昨年の人勧処理の段階で決定したとおり、労働基本権決着前の異例の取扱いでそれを先取りする形で決めたい。」と述べたのも、労働基本権を制約したものでは給与減額立法をなしえないことを表明したものといえる。

また、川端国務大臣（当時）は、2012年3月23日の衆議院総務委員会での給与改定・臨時特例法についての質問に対して、「人事院勧告制度のもとでありますので、基本的には、人事院勧告に従った給与を改定する以外に原則的には給与はいじらないという制度であります」「今の段階で恒常的な制度として給料を下げるということは、…憲法上の問題も含めてこれは難しかろうという判断で、臨時特例的なものとしてぎりぎり許されるというふうに判断をいたしました。」と述べ、人事院勧告に基づかない給与減額が本来は許されないことを自認している。

そもそも国会は、1960年以降約50年にわたり、おおむね人事院勧告に基づき俸給表を改定してきた。これは、憲法28条と国家公務員法の下で、国家公務員の給与額の決定に当たっては人事院勧告に従う必要があることを国会自らが前提としてきたことによる。

c 当初から人勧無視の姿勢が明白

給与改定・臨時特例法は、民主・自民・公明の3党による合意により議員立法として提案されたが、その素案は政府案である給与臨時特例法とされている。しかし、同法案が国会に提出されたのは、2011年6月3日のことであり、人事院勧告がなされた同年9月30日からさかのぼること約4か月も前であった。そして、自立的労使関係創設の名のもと、むしろ人事院勧告を踏まえないことを内容とするものであった。すなわち、給与臨時特例法案は人事院勧告を無視した法案である。これを踏まえた給与改定・臨時特例法も、実質的に人事院勧告を無視した下で上程されている。

d 団交不実施についても認識していた

また、国会審議においても、2012年2月28日の参議院総務委員会の山下芳生参議院議員の質問において、労働基本権の回復がなされず、また、代償措置である人事院勧告を大幅に上回る給与減額について、労使交渉と関係しない国會議員が一方的に議員立法で決定することについて、国家公務員労働者の基本的人権を侵害し、憲法に抵触するおそれがあることが触れられた。その際に参考人として出席した原告国公労連の宮垣忠委員長も、給与改定・臨時特例法が労働組合の意見を全く聴かずに入人事院勧告を超える給与減額を行うことについて国家公務員労働者の基本的人権を蹂躪するものであることを指摘している。違憲とならない立法措置をすべきことは明白であったといえる。

(ウ) 小括

ところが、国会は、人事院勧告を実施した上で、「国公労法」すら実現させることなく、「給与改定・臨時特例法」のみを立法させ、原告らの給与を減額することとした。このような給与減額立法が憲法28条に違反し国賠法上も違法であることは明らかである。

すなわち、給与改定・臨時特例法は、人事院勧告制度を中心とする「代償措置」によりからうじて合憲性が担保されている国家公務員労働者の労働基本権制約について、他の代償措置を補充・拡充せず、公務員に対する権利制約をなんら緩和しないまま、「代償措置」の中核的存在である

人事院勧告制度を無視し、給与減額を強行したもので、かかる立法が憲法28条で保障された労働基本権を違法に侵害することは明白であった。

また、争議権を全面一律的に禁止する現行の国家公務員法の下では、その代償措置を無視しない立法措置が必要不可欠であり、そのことは政府にとっても明白であった。政府は、だからこそ、長年人事院勧告を尊重し、労働基本権の回復としては不十分であるとはいえ「国公労法」による労使関係立法を検討し、給与改定・臨時特例法についての憲法上の疑義を自ら口にしていたのである。

（3）団体交渉を経ずに給与減額立法を行ったことの違法性

被告は「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」とする（準備書面（1）40頁）。

しかし、既に述べたとおり、憲法28条が保障する団体交渉権は、労使合意に向けた団体交渉を指し、共同決定を内容とする団体交渉とは異なるものである。よって、この点から、国家公務員労働者に対する団交権侵害がありえないかのような被告の主張は失当である。

そもそも、国会議員は、人事院勧告という「代償措置」を奪ったうえで、このような「給与改定・臨時特例法」のような法案を提出するに当たっては、労働者である国家公務員の団体と誠実な合意形成を目指した団体交渉をなすことが必要である。

ところが、給与改定・臨時特例法の立法に当たり、国会議員が原告国公労連となんらかの交渉をもった事実はない。これは、憲法上保障された原告国公労連およびそこに所属する原告らの団体交渉権を侵害するものであり、原告国公労連を含む原告らに対する不法行為にあたる。

2 人事院勧告に基づかない給与減額を行った内閣総理大臣の行為の違法性

（1）内閣による本件立法の看過は違法である

ア 被告は「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觀念する余地はない」と主張する（準備書面（1）41頁）。

しかし、被告が引用する最高裁昭和62年6月26日第二小法廷判決（裁判集民事151号147頁）は、本件とは事案が異なる。同判決は、戦没者等遺族援護法が旧軍人等のみを対象にしたことの違憲性が争われた事件に関するものであり、立法そのものの合憲性が問われたものである。これに対して本件で内閣総理大臣は、国会に対する法案提出権者であり法の執行を担当する行政庁であると同時に、国家公務員の使用者たる地位を併せ持つ。内閣総理大臣は、使用者として情勢適応の原則を遵守し、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べきであって、それは本来の立法のための法案提出とは異なるものであることは、既に述べたとおりである。

（2）内閣が団体交渉を経ずに給与減額を行ったことは違法である

ア 憲法上の団交権侵害

内閣総理大臣が使用者としての地位を有するにもかかわらず、給与改定・臨時特例法の立法に際して、原告国公労連と一切交渉することなく、給与減額という不利益を課したことが憲法28条に違反することは、既に第1で述べたとおりである。

内閣総理大臣は、現行法制度上、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義務を負っている。前述のとおり、人事院勧告に基づかない給与減額をなすに先立って、内閣総理大臣は、国家公務員の使用者として原告国公労連と団体交渉を行い、給与減額という不利益を課すことについて合意を形成する努力をしなければならなかつた。しかし、内閣総理大臣は、議員立法による給与改定・臨時特例法が人事院勧告に基づかずして給与を減額するものであるにもかかわらず、原告国公労連と一切交渉を行わず、同法案の成立を看過した。

これは、原告らの団体交渉権を侵害し、かつ原告らの争議権を奪つた上で給与減額を強行するものであり、原告らに対する不法行為を構成する。

なお、被告は、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がなかったことを指摘するが（準備書面（1）43 頁）、実際には、政府は、原告国公労連の要求をまともに取り合う態度ではなかった。むしろ、本件のように重大な不利益変更の場合は、使用者側に信義則上の団体交渉申入義務があるが（西谷敏「労働法」第二版 220 頁参照）、政府は全く団体交渉申入れを行わなかったのである。

イ 国公法上の交渉権侵害

（ア）被告は、国家公務員法 108 条の 5 に定める職員団体との交渉応諾義務を負っている。職員団体とは、職員の勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織された団体であり（国公法 108 条の 2①）、上記「交渉」が認められているのは、交渉を通じて職員団体が目的を実現できるようになることがある。かかる趣旨に照らせば、上記「交渉」とは、使用者である当局が単に職員団体の要求や主張を聞いたり当局の見解を説明するだけでは足りず、その要求や主張に対してその具体性や追及の程度に応じた回答や主張をなし、必要によってはそれらにつき論拠を示したり必要な資料を提示したりする義務があるというべきである。

とりわけ本件のように、国家公務員労働者の争議権を奪った「代償措置」である人事院勧告に基づかない大幅な給与減額という異例の措置をとる場合には、なぜ人事院勧告に基づかずに給与減額を実施する必要があるのか、また、その減額期間や減額幅の算出根拠について具体的な資料に基づく具体的な説明が求められる。

（イ）ところが、給与臨時特例法案に関する交渉において、総務大臣から給与減額措置の必要性について具体的な資料を示した回答がなされなかつたことは前記第 2 のとおりである。総務大臣をはじめ被告は、当初から国会の結論に従うことの金科玉条としており、原告国公労連に対して負うべき義務を果たしたものとはいえない。

被告が「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」ことは、被告の不誠実な交

渉態度を示すものである。

以上