

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(3)

2013年6月17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25年3月22日付準備書面(2)に対し、以下のとおり反論及び求釈明を行う。

## 第1 人事院勧告制度に関する被告主張に対する反論

### 1 はじめに

#### (1) 「人事院勧告に基づかない」ということの意味とその違憲性

被告は、「人事院勧告制度は、憲法が直接規定しているものではなく、国公法によって創設された制度であり、憲法上、立法府が人事院勧告に従うことを一義的に要請しているとは言えないのであって、国家公務員の給与制度を定めるに当たり、憲法規範が許容する範囲内で具体的にどのような内容のものを構築するのかについては、当然のことながら立法府に裁量が与えられていると解される」と主張する。

しかし、労働基本権制約の「代償措置」の設定について立法府に一定の裁量があるとしても、労働基本権保障を無意味にするような措置を立法府が定めることは、憲法規範が許容する範囲を逸脱するものである。すなわち、立法府の裁量には、労働基本権の保障という点から導かれる憲法上の内在的制約が存在する。

さらに、立法府がその裁量を行使していったん労働基本権制約の「代償措置」を設定した以上、立法府には自らが設定した「代償措置」を厳格に履践することが求められるのであり、「代償措置」を履践するかどうかの裁量などない。

被告は「現行法制における人事院勧告は、文字通り『勧告』として制度設計されているものであり、立法府を法的に拘束するものとはされていない」と主張する。しかし、勧告の拘束力の問題と立法府が自ら定めた人事院勧告制度を無視してよいか、という問題は別個の問題である。

「代償措置」としての機能が無意味となるような、人事院勧告に基づかない給与減額の立法がなされることは、憲法28条による労働基本権保障を無意味にすることと同じ結果となるから、当該立法は、立法裁量を逸脱したものとして違憲・無効となる。この「代償措置」の尊重義務を手続面から担保するのが、国家公務員法28条の人事院勧告前置であり、人事院が内閣と国会の双方に勧告をなすこと及び内閣による「官吏の掌理」（憲法73条4号）から導かれる閣法による給与改定である。

国会議員は、これらの手続を履践せず、人事院勧告を尊重するどころか人事院

勧告による給与減額をはるかに超える7.8%もの給与減額により人事院勧告を無視したのであるから、立法の内在的制約に反しており、給与改定・臨時特例法は憲法28条、73条4号に反して違憲無効である。

被告は「期間を区切って一時的に人事院勧告に基づかない立法等を行うことも、その必要性があり、その内容が合理的なものである限り、許容されると解すべきである」と主張する（6頁）。

しかし、「期間を区切って一時的に」であろうと「その必要性があり、その内容が合理的なもの」であろうと「人事院勧告に基づかない（＝人事院勧告を前置せず、勧告を受けた内閣の閣法ではなく議員立法によって人事院勧告を尊重しない給与減額）立法」は「法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害」するものというべきである。

また、被告は、政府が団体交渉を行わなかったことが「いかなる理由により給与改定・臨時特例法の違憲性を基礎づけるのか全く不明」と主張する。しかし、被告も認める通り、公務員にも「基本的には憲法28条の労働基本権の保障が及ぶべきもの」であり（5頁）、後述するように、団体交渉が行われずに人事院勧告に基づかない給与減額立法がなされることは、団体交渉権の侵害として給与改定・臨時特例法が違憲となり、立法裁量を逸脱したものとして無効となる。

## （2）被告の主張の骨子

被告は、人事院勧告に基づかない給与減額の立法が憲法28条に違反するという原告らの主張に対して、

- ①国家公務員の労働基本権を制約する代償措置が人事院勧告に限られないこと、
- ②人事院勧告がそのとおりに実施されない場合であっても、直ちに代償措置がその本来の機能を喪失したものとはいえないこと、
- ③人事院勧告に基づかない給与減額の場合には代償措置が機能を喪失したか否かに関し、厳格に合憲性が判断されなければならないとの主張には理由がないこと、を挙げて反論している。

そこで、以下、これらの反論について、原告らの主張を整理し、さらに補充して述べることとする。

## 2 国家公務員の労働基本権を制約する代償措置が人事院勧告に限られないとの主張に対する反論

### (1) 被告の主張

被告は、準備書面（2）第3の2（2）において、「全農林警職法事件大法廷判決は、労働基本権を制約することに見合う代償措置として、人事院勧告制度のほかに、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いることや、人事院に対する行政措置要求制度、不服審査制度等が存することなどを具体的に指摘している」と主張している。

### (2) 労働基本権と財政民主主義との均衡

全農林警職法事件大法廷判決は、「憲法二八条は、『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』、すなわちいわゆる労働基本権を保障して」おり、「この労働基本権の保障は、憲法二五条のいわゆる生存権の保障を基本理念とし、憲法二七条の勤労の権利およ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ものであ」り、「このような労働基本権の根本精神に即して考えると、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、憲法二八条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶものと解すべきである」と判示している。

その上で、同判決は、「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のであるから、その労働基本権を制限するにあたつては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない」と判示したものである。

この全農林警職法事件大法廷判決に照らしても、「勤労者である国家公務員の団体交渉権の付与は、憲法28条の要請であり、それが財政民主主義原則によって制限を受けると解するのが、憲法の素直な読み方といえ」（和田肇「国家公務員労働関係法システムの大転換とその課題」（法律時報84巻2号）5～6頁）、

「勤務条件法定主義も労働協約締結権を含む労働基本権の保障も、いずれも憲法上の要請なのであって、前者が後者に無条件に優位するという結論は、自動的には導かれるものではない」（晴山一穂「団体交渉と立法措置」（法律時報84巻2号）31頁）から、本件においては、国家公務員に保障される労働基本権（団体交渉権）と国民全体の共同利益の擁護、本件に即していえば財政民主主義（憲法83条、85条）との均衡が問題となる。

### （3）代償措置

#### ア 全農林警職法事件大法廷判決が判示した代償措置

この均衡を図るため、全農林警職法事件大法廷判決は、「労働基本権に対し必要やむをえない限度の制限を加えることは、十分合理的な理由がある」としつつ、「これに代わる相応の措置」を摘示している。

すなわち、同判決は、「その争議行為等が、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の保障という見地から制約を受ける公務員に対しても、その生存権保障の趣旨から、法は、これらの制約に見合う代償措置として」、①国公法による公務員の身分保障の規定、②人事院の設置、そのもとでa 勤務条件法定主義、b 情勢適応の原則による勧告、c 人事院に対する行政措置要求、d 人事院に対する審査請求を挙げている。

これは、労働基本権全体、特に争議行為の制約に関する代償措置を列挙したものである。

#### イ 国家公務員法の制改定の経緯からした代償措置の誤り

しかし、労働基本権という労働者にとって本来欠くことのできない重要な権利の制約が違憲とされないための「強力な支柱」としての実質を果たすものは、情勢適応の原則に則った人事院勧告しかないことは、すでに原告準備書面（1）3頁以下で述べた通りである（渡辺賢「公務員労働基本権の再構築」（北海道大学出版会、2006年）140頁参照）。

しかも、国家公務員法は1947年10月21日に制定されたところ、制定の時点では国家公務員にも労働組合法が適用され、労働基本権が保障されていたが、労働基本権が保障された中にあっても、同法は、「公務員の身分、任免、給与そ

の他に関する勤務条件について周到詳密な規定」も、「人事院に対する行政措置要求制度、不服審査制度等」も既に規定していたのであって、法定勤務条件も人事院の公平審査制度も労働基本権制約の代償措置として設けられたものではない。勤務条件法定主義や身分保障の「制度は公務員の争議権が論じられるよりもはるかに前から、公務員制度の中に組み込まれて」おり、「歴史的事実は、この制度が争議行為の禁止とはかわりなしに、公務員制度の一環として形成されたものであることを示している」（中山和久「国際労働基準、代償措置論」（法律時報臨時増刊 61巻11号）98頁）。そして、「勤務条件法定主義と身分保障が、争議権制約の代償措置たりえないだけでなく」、「法律・予算による勤務条件の引下げや分限免職すらも可能であるために、生存権保障にも代償となりえない」ので、結局、代償措置として残るのは人事院勧告制度のみ、ということになる」（前掲中山論文99頁）。法律の制改定の経過を見ても、労働基本権制約の代償措置として設けられた制度は、唯一、人事院勧告制度だけである。全農林警職法事件大法廷判決はこの点を看過したものであるが、人事院勧告制度が代償措置の中心であることは、同判決からも読み取れる。

#### ウ 本件における代償措置

同判決の誤認は措くとして、本件において留意すべきは、人事院勧告に基づかず、また国公労連を介して妥結に向けた団体交渉を行わないまま、給与減額をした法律の効力が争点であるということである。そこでは、個々の公務員の労働条件や任免の場合とは異なり、国家公務員法による身分保障の規定や行政措置要求、審査請求はおよそそれに対応する措置とはならない。むしろ労働協約締結権が認められていなもとでの給与引き下げを問題とする本件においては、全農林警職法事件大法廷判決のいう、「ことに公務員は、法律によって定められる給与準則に基づいて給与を受け、その給与準則には俸給表のほか法定の事項が規定される等、いわゆる法定された勤務条件を享有しているのであって、人事院は、公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件について、いわゆる情勢適応の原則により、国会および内閣に対し勧告または報告を義務づけられている」ことが唯一の代償措置となるのである。

全農林警職法事件大法廷判決の多数意見は、「公務員は、労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けている」としている。そのことからすれば、国家公務員の労働基本権、特に俸給表の引き下げにかかる団体交渉権について労働協約締結権を認めずに制約するには、労働基本権保障と財政民主主義の均衡を保つため、情勢適応原則に則った人事院勧告を代償措置として必要不可欠なものと位置づけるべきである。

そして、この国家公務員の生存権を擁護するために極めて重要な情勢適応原則に則った人事院勧告がなされ、これを前提に内閣が給与法案を策定し、国会がこの法案を成立させることが、団体交渉権制約を憲法上正当化する事由となる。

しかるに、被告は、全農林警職法事件大法廷判決の一部判示のみを根拠として、代償措置を羅列しているが、この主張は、本件の争点に即したものではないばかりか、法令の解釈を誤り、判例に違反したものであるから、失当というべきである。

### 3 人事院勧告に基づかない給与減額が実施されても、代償措置が本来の機能を喪失したものではないとの主張に対する反論

#### (1) 被告の主張

被告は、準備書面（2）第3の2（3）において、「本件人事院勧告を超える部分の給与改定・臨時特例法による給与減額支給措置が、人事院勧告に基づかないで実施されたとの一事をもって、違憲になるというのは相当ではない」と主張している。

#### (2) 人事院勧告と情勢適応原則

人事院の俸給表に関する勧告（国家公務員法28条2項）は、勤務条件を社会一般の情勢に適応するよう変更するものである（同条1項）。そして、俸給表が勤務条件の核心に当たることからすれば、情勢適応原則は厳格に適用されなければならない。

同法28条1項によると、国会自らが主体となって情勢に適応すべく勤務条件を変更するものとされている。そして、給与にかかる情勢適応原則の具体的な内容は、「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事情を考慮して

定められ」なければならない（同法64条2項）というものである。

しかし、「国会自らが主体となって情勢に適応すべく勤務条件の改定を行なおうとする場合、給与等勤務条件の問題はきわめて専門的、かつ、技術的分野に属して」おり、「国会は全能ではあるがこのような専門分野の内容についてまで知悉しているわけではない」から、「その点についての専門的な第三者機関である人事院に勧告を義務付けることによって技術的側面の支えを得、国会、人事院、両者相まって名実共に代償機能を全うしようというのが」国家公務員法28条1項後段の趣旨である（角野幸三郎「公務員給与決定のメカニズム」（季刊労働法126号）96頁）。

「勤務条件はいずれも重要であるが、労働基本権制限の代償として、その情勢変化への適応がもっとも重要なものが給与であることから、勤務条件の中から特に給与のみを抜き出して厳密な担保を設けたもの」である（渡辺賢「公務員の争議行為と『人事院前置主義』」61～62頁）。

しかも、「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」（鹿児島重治人事院事務総長ら編「逐条国家公務員法」（学陽書房、1988年）262頁）。

とすれば、情勢適応原則に則った人事院勧告は、国家公務員の労働基本権の代償措置として憲法28条の要請によるものということができる。

### （3）人事院勧告尊重義務

このような趣旨を有する人事院勧告は、「給与は法律で定められるものであるから、勧告を採用するかどうかは国会の決定すべきところである以上、（人事院が給与勧告を）直接に国会にも提出して、その採否の論議を公開たらしめようとしたのであり、「このことは、国すなわち、内閣および国会が勧告を特別に尊重すべきであることを示すものである」（佐藤功「公務員労働基本権と人事院勧告」（法学セミナー1981年12月号）42頁）。

そして、「国会は、（国家公務員法）の改正によって、公務員の給与は人事院の科学的、専門的な調査に基づいて国会が定めるものとし、その意味での人事院の権威を承認したのである」り、「すなわち、国会は、その最終的決定権は自らに留保しつつ、人事院の勧告を尊重することをみずから認めたのである」（前掲佐藤論文42頁）。

いかに情勢適応の原則に則った人事院勧告が国会及び内閣になされたとしても、これに国会や内閣が従わなければ、結局人事院勧告は制度として存置されているにすぎず、代償措置としての実質を果たさないことになる。そればかりか、「公務員労働者側は、この第三者機関（人事院）により形成された労使関係を覆す機会はない」から、「同じ労働関係の他方当事者である使用者側にのみ拒否権があるのは公平原理に反することになる」（前掲渡辺書142頁）。

したがって、「この尊重義務は、労働基本権の代償措置という点では、憲法上の要請である」（前掲渡辺論文62頁）。

これに対し、被告は、全農林警職法事件大法廷判決が「その勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当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、立法府において議論のうえなされるべきもの」であると判示していることを理由に、「人事院勧告に内閣や国会に対する法的拘束力まで認めるることはできない」と主張している。しかし、同判決は、被告摘示の判示部分の後に「同盟罷業等争議行為の圧力による強制を容認する余地は全く存しないのである」と続けており、争議行為で国会に圧力をかけることは許されないことを判示したのであって、人事院勧告の拘束力について判示したものではない。ましてや国家公務員の勤務条件を国会が何の制約もなく自由に決められるということまでを判示したものではないというべきである。

#### （4）人事院勧告の前置

国会及び内閣に人事院勧告を尊重する義務が憲法28条に基づき発生するのであれば、内閣が給与法案を作成・上程し、国会が給与法案を可決するより前に、人事院が給与勧告をしなければならないかどうかが問題となる。

菅野和夫「『財政民主主義と団体交渉権』覚書」（法学協会百周年記念論文集

第2巻、1983年) 328頁によれば「公務員の勤務条件決定方式について憲法28条の団体交渉原理と公務員制度および財政民主主義原理とをどのように調整し、それぞれの要請をどう盛り込むかは、一応は国会の立法政策に委ねられることがらとなる」。しかし「憲法28条の側からのこの立法政策に対する拘束として、公務員の勤務条件決定方式に関し採用されるシステムが、公務員に対し公正・公平な勤務条件実現の手続を保障し、かつ使用者としての政府に対する交渉の場を確保するという同条の団体交渉原理の究極の目標に照らして、合理的かつ実効的なものであることを要請して」いる。「現行公務員法上の情勢適応原則に基づく人事院(人事委員会)勧告制度および職員団体の交渉制度が右の要請を満たすための一つの工夫であることはいうまでもない」。

また、鵜飼信成「公務員法〔新版〕」(有斐閣、1980年) 124頁によれば「労働協約の成立は、二つの対立した独立の意思の存在するところに必然的に生まれて来る」ものであり、「現代の雇用関係は、使用者と労働者という相対立する意思の存在をつねに前提にしているから、そこには当然に労働協約によってこれらの意思の合致点が発見されなければならない」ない。「公務員の場合にも、この基本方式だけは、これを全然無視してしまうわけにはいかない」が、「公務員関係の場合には、本来の使用者は外ならぬ国民全体であり、したがって政府は国民全体の利益を念頭に置いて行動するものと想定されているのであるから、これに対立する被用者すなわち公務員の側でも、全く自己の利益だけを主張するというわけにはいかない」ない。「このような二つの観点の綜合として、現行の国家公務員法は」、「給与準則は、法律の形式をとるものとする」ほか、「制度上、公務員の利益を代表するものとされているのが人事院であって、人事院は多かれ少なかれ政府から独立した地位をもち、公務員の給与に関しては、人事院が、必要な調査研究を行い、職階制に適合した給与準則を立案して、これを国会および内閣に提出するほか、人事院は常時、給与準則に関して必要な調査研究を行い、給与額を引上げ(または引下げ)る必要を認めたときは、遅滞なく改訂案を作成して、これを国会および内閣に提出しなければならないことになって」いる。「このようにして、給与に関するかぎり団体協約を締結する権利に代わるべき、ある種の

保障がないわけではない」。

そして「給与の減額についても勧告することは」、「恣意的に減額されることはない（中略）という意味では、一つの保障的性格をもつ」（前掲中山論文100頁）ものである。

とすれば、「人事院の勧告権限は当事者による労使関係の形成を代償している」（前掲渡辺書141頁）ことになる。

しかしながら、そもそも「公務員の勤務条件の設定がなされる前に、この代償手続が行われないと、代償としての意味をなさない」（渡辺賢「公務員の争議行為と『人事院前置主義』」60頁）。

したがって、国家公務員の労働基本権保障との均衡を図るため、給与法案を内閣が作成・上程して国会が可決するには、人事院勧告が前置していなければならぬというべきである。

#### （5）国会の裁量の制約

国会は、財政事情をも配慮して俸給表を決定するとしても、その際には、国家公務員法の定める情勢適応原則を考慮しなければならない。この考慮をするためには、専門的な第三者機関である人事院勧告は不可欠である。

国会が人事院勧告を尊重して判断するためには、その判断に先立ちこれが示されていなければならないことは前述した。給与法の改定に先立ち勧告が示されてなければならないのは、「憲法の趣意」（全農林警職法事件大法廷判決）である。

したがって、国会が、情勢適応原則に則った人事院勧告を経ないで、もっぱら財政事情のみから俸給表を改定することは許されない。その意味で、国会の裁量は無限定なのではなく、内在的な制約を受けるものである。

仮に給与改定・臨時特例法が「異例の措置としてやむを得ないもの」であるとしても、「だからといって憲法上の要請に反する手続が許されるわけではない」（和田肇「国家公務員労働関係法システムの大転換とその課題」（法律時報84巻2号）8頁）のである。

#### （6）被告主張の誤り

本件の平均7.8%の給与減額部分については人事院勧告が存在していないと

いえるが、被告は人事院勧告がなくても国会の裁量により給与減額ができると主張しする。しかし前述したとおり、国家公務員の労働基本権（特に団体交渉権のうち俸給表の引き下げにかかる労働協約締結権）を制約することが合憲となるためには、情勢適応原則に則った人事院勧告の存在が正当化事由となるのであり、このことは全農林警職法事件大法廷判決からも導かれることである。

すなわち、人事院勧告もなく、情勢適応原則に反して、国家公務員法28条2項後段が必要的勧告とする5%を超える俸給の引き下げを実施することは、全農林警職法事件大法廷判決も想定していなかった事態であり、被告の言を借りれば「法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害し」たことになる。

したがって、人事院勧告に基づかない給与減額をする立法が違憲になることはないと強弁する被告の主張は、法令の解釈を誤り、判例に違反したものというべきである。

#### 4 人事院勧告に基づかない給与減額の場合に代償措置が機能を喪失したか否かに 関して厳格な合憲性判断は不要であるとの主張に対する反論

国家公務員の俸給表にかかる団体交渉権制約の正当化事由は人事院勧告と情勢適応の原則であり、財政民主主義（憲法83条、85条）に基づく国会議員の立法裁量は、そのことにより内在的制約を受けている。そして、情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づく立法がなされる場合は正当化事由が満たされ、内在的制約に違反しないから、たとえ給与減額の法律案であったとしても立法裁量の逸脱はない。

これに対し、情勢適応原則に則った人事院勧告に基づく立法という国家公務員の労働基本権制約の正当化事由が存在しない場合、給与減額の立法をすることは憲法28条に基づく内在的制約に違反し、国会議員が立法裁量を逸脱・濫用して給与減額の立法をしたものとして、その法律は無効になる（後記表参照）。

団体交渉権と財政民主主義との調整－給与減額の場合							
①憲法上の保護範囲	②権利の制約		③制約の正当化事由		④効果		
	制約の様態	侵害の有無	人事院勧告	情勢適応	合憲性	立法事実	内在的制約
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額→あり	あり	あり	合憲	高度の必要性がなければならない	人事院勧告制度が予定する様態。情勢適応の原則に適った人事院勧告があれば高度の必要性があったと認められる。
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額→あり	あり	なし	違憲	高度の必要性がなければならない	全農林警職法事件最高裁判決が想定しない事態。憲法28条に違反する給与減額の立法をすることは、憲法41条・59条・85条の内在的制約を受け、国会に裁量がない。
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額→あり	なし	あり	違憲	高度の必要性がなければならない	同上
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額→あり	なし	なし	違憲	高度の必要性がなければならない	同上

  

組合の同意がないから違憲							
①憲法上の保護範囲	②権利の制約		③制約の正当化事由				
	制約の様態	侵害の有無	人事院勧告	情勢適応	組合の同意	立法事実	備考
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額→あり	あり	あり	不要	高度の必要性がなければならない	人事院勧告制度が予定する様態。情勢適応の原則に適った人事院勧告があれば高度の必要性があったと認められる。
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額→あり	あり	なし	必要	高度の必要性がなければならない	全農林警職法事件最高裁判決が想定しない事態。給与減額の立法をするに当たって、労働組合の同意を得るか、同意を得るための交渉を尽くすことが、団体交渉権制約を正当化する事由となる(憲法41条・59条・85条の内在的制約)。
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額→あり	なし	あり	必要	高度の必要性がなければならない	同上
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額→あり	なし	なし	必要	高度の必要性がなければならない	同上

以上の通り、国会や内閣が情勢適応原則に則った人事院勧告に基づかない措置を講じた場合には、当該措置は、国家公務員の労働基本権制約の正当化事由である代替措置のないものとなり、憲法28条に違反するというべきであるから、その合憲性判定基準が厳格になることは当然である。

これに対し、被告は、人事院勧告に基づかない措置を講ずる必要性があり、その措置の内容に合理性があれば、その措置は直ちに違憲とはならないというが、これはそもそも人事院勧告に国会及び内閣に対する拘束力を認めないことが前提とされており、不当に緩やかな合憲性判定基準であって、失当というべきである。

この点については、後に項を改めて詳論する。

## 第2 団体交渉に関する被告主張に対する反論

### 1 団体交渉を行わなかったことの違憲性

被告は、政府が原告国公労連と団体交渉を行わなかったことが「いかなる理由により給与改定・臨時特例法の違憲性を基礎づけるのか全く不明」と主張するが（13頁）、失当である。

すなわち、給与減額の立法が憲法28条に違反せず、国家公務員の労働基本権制約を正当化するためには、情勢適応原則に則った人事院勧告以外の代償措置ではもはや制約を正当化することはできないから、新たな正当化事由として、給与減額の立法をするに当たって、国家公務員が組織する労働組合の同意を得るか、その同意を得るための交渉を尽くすことが必要となる。この団体交渉権制約の正当化事由は、議会制民主主義・財政民主主義に基づく国会議員の立法裁量を内在的に制約することになる。

しかるに、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、国家公務員が組織する労働組合との間で政府をして誠実に同意を得るための団体交渉を行わせなかつたのであれば、その法律は憲法28条に違反して無効になるというべきである（前掲表参照）。

この点につき、全農林警職法事件大法廷判決は、「公務員に対しても、法は、国民全体の共同利益の維持増進することとの均衡を考慮しつつ、その労働基本権を尊重し、これに対する制約、とくに罰則を設けることを、最小限度にとどめようとしている態度をとっている」と判示していることからすれば、最高裁判例に照らしても、労働基本権と国民全体の共同利益の擁護（議会制民主主義・財政民主主義）との均衡を図るため、団体交渉権の制約を最小限度にすることとし、労働組合の同意を得るか、その同意を得るための交渉をすることが、労働基本権（特に団体交渉権）制約の正当化事由となるというべきである。

同判決は、争議行為の制約（＝国民全体の共同利益の擁護との均衡）の実質的根拠として、「公務員の勤務条件の決定に関し、政府が国会から適法な委任を受けていない事項について、公務員が政府に対し争議行為を行なうことは、的はずれであつて正常なものとはいいがたく、もしこのような制度上の制約にもかかわらず公務員による争議行為が行なわれるならば、使用者としての政府によつては解決できない立法問題に逢着せざるをえないこととなり、ひいては民主的に行なわれるべき公務員の勤務条件決定の手続過程を歪曲することともなつて、憲法の基本原則である議会制民主主義（憲法四一条、八三条等参照）に背馳し、国会の議決権を侵す虞れすらなしとしないのである」ことを指摘している。しかし、給与減額の立法をする

に当たっての労働組合の同意又はそのための交渉は、後述する通り「国会の議決権を侵す虞れ」はないのであるから、以上のように解することがむしろ法令の解釈として相当であり、最高裁判例にも適うものである。

## 2 団体交渉権の内容について

### (1) 被告の主張

被告は、準備書面（2）第3の3（2）アにおいて、「公務員労働関係において、国には労働組合との間で賃金を始めとする労働条件について合意をする（同意を得る）という義務が憲法上認められないであるから、国は、憲法28条により、国家公務員で組織する労働組合との間で勤務条件について誠実に合意に向けた団体交渉を行う（ひいては団体交渉により合意を得る）義務を負っていると解することもできない」と主張している。

### (2) 団体交渉義務

しかし、情勢適応原則に則った人事院勧告という国家公務員の労働基本権制約の正当化事由が存在しないのに、給与減額の立法をすることは、本来は憲法28条に違反するが、この立法が、国家公務員の労働基本権が制約されたもとでも憲法28条に違反しないとするならば、給与減額の立法をするに当たって、国家公務員が組織する労働組合の同意を得るか、その同意を得るための交渉を尽くすことが新たな正当化事由として必要となる。

被告は、「憲法28条に定める団体交渉とは、本来的には私企業とそこにおける労働者の関係を念頭において規律されたもの」と主張している。しかし、全農林警職法事件大法廷判決は、「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公務員に対しても及ぶ」とし、国家公務員の交渉権を認めている。そのことからも、政府が国家公務員が組織する労働組合と同意を得るための交渉をすることはできるのである。

したがって、情勢適応原則に則った人事院勧告がないのに給与減額の立法をす

る場合は、①国會議員は、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、国家公務員が組織する労働組合との間で政府をして同意を得るための団体交渉を行わせる義務が、②内閣総理大臣は、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同意を得るための団体交渉を行う義務が、それぞれ憲法28条に基づき発生するというべきである。

このように解したとしても、「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く、「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」（菅野和夫「労働法第10版」弘文堂639～640頁）のである。よって、職員団体の交渉権を認めた現行法制と矛盾するものではない。

被告の指摘する財政民主主義及び勤務条件法定主義から要請されることは、勤務条件を最終的に法律・予算という形で決定する国会の権限を侵すことは許されないということにすぎない。つまり、これは裏を返せば、共同決定を内容としない団体交渉は財政民主主義及び勤務条件法定主義に反しないものとして、憲法28条により保障されるべきものである。現に、非権力的な公務に従事する現業公務員については、特定独立行政法人等の労働関係に関する法律ないし地方公営企業等の労働関係に関する法律が適用され、議会による決定権を留保した上で労働協約締結権まで認められているのである。

### (3) 誠実交渉義務

そして、「公務員の場合、勤務条件法定主義・財政民主主義の観点から、協約締結権の保障については私企業とは異なる制約に服する可能性がある」が、同意を得るための交渉を尽くすという「誠実交渉義務の保障については、交渉事項の範囲をどう考えるかという問題はあるものの、それが憲法28条の保障するところであり、その保障が勤労者である公務員にも及ぶ」のである（前掲渡辺論文6

8 頁)。

すなわち、前述の通り、使用者たる政府に誠実交渉義務を認めて、国民全体の共同利益の擁護を阻害せず、また議会制民主主義・財政民主主義を侵害するわけではない。憲法 28 条の保障の一内容である誠実交渉義務を政府に課することを否定する憲法上の根拠がないことからすれば、国家公務員の労使関係においても使用者たる政府には誠実交渉義務が課せられるというべきである。しかも、情勢適応原則に則った人事院勧告がないのに給与減額の立法をすることは全農林警職法事件大法廷判決の想定しない事態であることからすれば、労働基本権制約の正当化事由として、使用者たる政府が交渉のテーブルに着き、誠実に交渉する義務を負うことは憲法 28 条から導かれることである。

これに対し、全農林警職法事件大法廷判決以後の最高裁判決は、国家公務員の団体協約締結権が認められていないことを判示している。しかし、これらの最高裁判例は、情勢適応原則に則った人事院勧告という代償措置が存在することを前提としているのである。よって、これらの判示をもって公務員の労使関係には誠実交渉義務が認められないとすることは、法令の解釈を誤るものであるばかりか、判例法理の射程を過度に拡張するものであって、判例にも違反する。

とすれば、本件において、内閣総理大臣は、憲法 28 条に基づき、国家公務員で組織する労働組合との間で勤務条件について同意を得るための団体交渉を誠実に行う義務を負うものである。そして、この義務を履行するため、交渉プロセスにおいて、

- ①給与減額を行うに先立ち、情勢適応原則に則った人事院勧告に基づかないで俸給表に定める給与額を引き下げるやむをえない合理的理由
- ②給与減額を内容とする法律案がやむをえない合理的理由

に基づくものであることを説明した（前掲渡辺論文 69 頁参照）上で、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しなければならなかつたのである。

しかるに、政府は、次に反論するとおり、上記 2 つの合理的理由があることを示すことさえできなかつたのであり、労使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を一切しなかつたのであるから、労働基本権制約の正当化事由である団体交渉義務に違反したというべきである。

それにもかかわらず、国会議員が給与改定・臨時特例法案を可決成立させたのであるから、この法律は憲法28条に違反して無効になることは前述したとおりである。

### 3 交渉経緯について

#### (1) 被告の反論に対する再反論=政府の誠実交渉義務違反は明らか

ア 人事院勧告に基づかない給与減額立法の合理的理由は説明できなかった

被告は「原告らは、（政府が：引用者註）具体的な資料を提示することがなかったとか、一般論ないし単なる拒否回答をするのみであったとか、合意達成のないことを当初から明確にしていたなどと主張するが、いずれも自己の都合のよいように恣意的に事実を曲解するものである。」と主張する。

しかし、どう恣意的で、曲解なのか、具体的な反論は全くできていない。そして、論点を逸らして、給与臨時特例法を国会に提出した後のやり取りについて、延々と経緯を述べているのである。

これは、原告らの主張が正しかっため被告には反論ができないことを示している。

そのことからも、政府が、①給与減額を行うに先立ち、情勢適応原則に則った人事院勧告に基づかないで俸給表に定める給与額を引き下げするやむをえない合理的理由、②給与減額を内容とする法律案がやむをえない合理的理由、の二つの理由を示すことができていないことは明らかである。

イ 交渉の回数及び期間の問題

被告は、給与臨時特例法案を「国会に提出するまで6回にわたって話し合いを行い、政府の給与減額支給措置の方針について理解を得るように努めた」と主張する。

しかし、前述のように人事院勧告は憲法28条に基づく労働基本権制約の代償措置であるが、それに全く基づかず人事院勧告よりも前に給与減額法案を国会に提出するという、憲法上の疑義を政府自身認めていた重大な事項を内容とする交

渉である。それにも関わらず、5月13日から6月2日まで6回の話し合い、というの回数・期間だけ見ても余りに少ないものである。

しかも、当時の政府および被告準備書面（1）までとは異なり、被告は準備書面（2）においては、これらを「話し合い」と位置づけており、誠実な「交渉」とは言い難い内容であることを実質的に認めていると言える。

しかも、被告は「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法案である給与臨時特例法案」などと長たらしの修飾語を付けて、閣法である給与臨時特例法案を提出するに際しては「話し合い」をしたとしているが、結局のところ、議員立法である給与改定・臨時特例法案の国会への提出と審議に当たっては、国公労連と全く交渉していないことは否定できないのである。

#### ウ 政府の約束違反の不誠実性

なお、誠実交渉義務違反についての原告らの主張は上記の交渉の回数、期間、資料などの外形面のみではない。準備書面（2）では、以下の通り、5月13日から6月2日まで交渉の位置づけ、およびその交渉における政府の言明の点も主張している。

①5月13日から6月2日までの総務省と国公労連との交渉は、「自律的労使関係の先取り」と片山総務大臣は述べたが、実際はそうした交渉とはなっていなかったこと

②片山総務大臣は、給与臨時特例法案は自律的労使関係関連法案と同時提出、連合公務員連絡会に対しては、さらに、「同時成立」とまで言明したが、給与改定・臨時特例法案の国会提出時には「同時成立」から後退し、結局、自律的労使関係関連法案は未だに審議入りすらしていないこと

③片山総務大臣は、国公労連に対して、給与減額を地方公務員に拡大しない、と述べていたが、給与改定・臨時特例法案の三党合意では「地方公務員への不拡大」については後退し、更に2013年には地方公務員の給与減額の要請までしていること

④給与削減の目的は、もともとは、民主党の国家公務員総人件費2割削減という

公約の実現であったが、2011年3月の大震災後には、主として「厳しい財政事情のもと」震災対策のためにも必要であると説明された。そして、議員立法に際しては、「厳しい財政状況」と「震災」の二つへの対処が目的とされたが、さらに、2013年1月の地方公務員の給与削減要請に際しては「国の財政事情が厳しいから行うものではありません」「地域経済の活性化」「消費税について国民の理解を得ていくため」に変化していること。

すなわち、閣法についての交渉時に説明された給与減額にあたっての条件や立法目的が、十分な根拠のないものや虚偽であり、それらが、議員立法である給与改定・臨時特例法案の国会提出時には変化・変質しているのである。

a) その点でも、5月13日から6月2日までの交渉が誠実交渉義務違反であると言える。

b) さらに、議員立法の提出に先立って、改めてその変化について労働組合との交渉が必要なはずであるが、こうした交渉はなされていない。また、閣法たる給与臨時特例法案は、人事院勧告が出されていない中、役職段階に応じて5～10%（平均7.8%）給与を引き下げると言うものであった（甲27）。他方で、給与改定・臨時特例法は、人事院勧告に基づき平均0.23%給与を引き下げたうえに更に臨時特例として役職段階に応じて4.77～9.77%給与を引き下げると言うものである（甲28）。よって、給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法とは全く異質の法案であることから、さらなる交渉が必要であった。

そうである以上、被告が準備書面（2）で主張する、給与改定・臨時特例法案の国会提出前であっても、同法案を対象としない2011年9月30日、10月21日、同25日、同27日、2012年2月16日の政府と国公労連との「やり取り」は、およそ政府が給与改定・臨時特例法案について交渉をなしたことを裏付けるものではない。

（被告自身も、準備書面（1）17頁以下で、2011年5月13日から6月2日については「交渉」と記載しているのに対して、準備書面（2）17頁以下では、2011年9月以降については「やり取り」とするのみであって、それが給与改定・臨時特例法案についての誠実な交渉とはなっていないことを自認してい

るものと言える。)

この議員立法についての交渉を行わなかったことの問題に関しては、次項に更に敷衍して述べる。

## (2) 議員立法による交渉権侵害の違憲性

国家公務員の給与に関して立法をなす場合、行政職国家公務員の労働組合の交渉相手は内閣が代表する政府である。そのことは、「法律の定める基準に従い、官吏に関する事務を掌理する」との憲法73条4号の規定からも明らかである。

しかし、政府との団体交渉について、本件の給与改定・臨時特例法案は議員立法であることから政府の管轄下には無いため困難が生じる。

この点については、前述の通り、内閣は、給与改定に際して、公務員労働組合との誠実な交渉を通して、その改定の必要性と改定額の根拠についてできるだけ明確な説明を行い、労働組合との合意を求めて最大限の努力を尽くすべき義務を負っている。このことは、本件のように、それがかつてないほどの異例の削減率を伴う給与引下げを内容とするものである場合には、とりわけ強く要求されることも既に述べた通りである。

これに対して、本件の給与削減は、そのような交渉を一切経ることなしに、議員立法による給与改定・臨時特例法案の可決という形をとって、国会によって一方的に行われたものである。それは、国会が政府をして団体交渉をなさしめない限り、労働組合の団体交渉実現をきわめて困難にする。国会が政府をして団体交渉をさせるのでなければ、労働組合が政府との交渉を要求しても、実質的な団体交渉とはならないからである。そもそも労働組合との交渉が介在する余地を認めないとすることを意味することにほかならず、労働組合の団交権の実質的否定に帰結することになる。団体交渉権の実質的保障が争議行為禁止に代わる憲法上の要請と位置づけられるものである以上、最初から団体交渉の余地を封ずることとなる議員立法により、人事院勧告に基づかない給与削減措置について議員立法とすることは、給与に関する政府と労働組合との団体交渉権を侵害するものであって、それ自体が憲法28条及び73条4号に反し違憲となるのである。

## (3) 2011年9月以降の人事・恩給局長等と国公労連との交渉

実際に2011年9月以降のやりとりをつぶさに見ても、およそ「給与臨時特例法案について理解を得るように努めてきた」ものとは言えず、給与減額の合理的理由は何ら示されていない。以下にそれぞれ述べる。

**ア 2011年9月30日の人事・恩給局長等と国公労連とのやり取り  
(国公労連速報：甲7)**

被告主張のやり取りの内容については、概ね認める。

原告国公労連が給与臨時特例法案について「人事院も強い懸念を表明している」と指摘したのに対して、政府は正面から答えなかつた。「政府としての対応については、給与関係閣僚会議において検討を進めたい旨回答した」と述べ、問題を先送りにする態度を示したのである。それは、およそ「理解を得るように努めた」ものとは言えない。

なお、同日国公労連が示した「残業実態アンケート」には、中央官庁において平均残業時間が前年に比べ2時間以上も増え、休日出勤も前年より大きく増えている事実が示されている。このように勤務に精励している国家公務員労働者に対して懲戒処分にも等しい給与削減を行うことの問題点も、国公労連は資料を示して説明したが、政府からは、それに相当する資料も説明もなかつた。

**イ 2011年10月21日の人事・恩給局総務課長等と国公労連とのやり取り  
(国公労連速報：甲8)**

被告主張のやり取りの内容については、概ね認める。

10月4日に給与関係閣僚会議が開催されたが、人事院勧告の取扱いについては何も決まっていないという回答がなされたのであり、9月30日における回答が問題の先送りに過ぎなかつたことが明らかになつた。

政府は「人事院勧告を尊重するという基本姿勢は変わらない」と発言しているが、人事院勧告がなされ、それを受け政府が給与法案を策定して国会に策定する、という国公法28条が要請する人事院勧告前置主義に全く違反していることについて、十分な法的・財政的側面からの説明は全くなされていない。

また、被告は、給与引き下げの特例法案だけが通り自律的労使関係制度法案が

通らない場合について、国公労連が問題を指摘したのに対して「いずれも早期に成立を願いたいというのが政府の立場」であるとし、同時成立に努力を尽くすという公務員連絡会（連合）に対する片山総務大臣の言明からやや後退しているが、こうした内容が政府の立場として表明された事実について隠している。これは、その後、実現できなかつたためであり、同時成立、という政府の言明が口先だけの不誠実なものであったことを示している。

#### ウ 2011年10月25日の人事・恩給局長と国公労連とのやり取り

（国公労連速報：甲29）

被告主張のやり取りの内容については、概ね認める。

政府は、東日本大震災へ対応する必要性を述べたが、そのことについての具体的な資料の提示などは全くなされなかつた。この点でも給与減額の合理的理由は示されていないと言える。

また、被告は国公労連が、「政府は一部組合との合意をタテに特例法案を決定したが、その前提是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。」と指摘したことを隠している。これは、その後、自律的労使関係制度法案が成立しなかつたためであり、同時成立、という政府の言明が口先だけの不誠実なものであったことを示している。

同日、国公労連は、総務大臣を相手に交渉させるよう求めたにも関わらず、政府は、これを認めずに10月27日には政務官とのやりとりとなつた。しかし、国公労連は、10月28日の給与関係閣僚会議及び閣議に向けての交渉を要求したのであり、それらに出席する大臣との交渉でなければおよそ権限ある者との交渉とならないから、この点でも政府の態度は不誠実なものと言える。

#### エ 2011年10月27日の大臣政務官と国公労連とのやり取り

（国公労連速報：甲30）

被告主張のやり取りの内容については、概ね認める。

政府は「我が国の置かれた厳しい状況を理解してもらうべく、協力をお願いし

たい旨述べた」と主張するが、どのような厳しい状態であり、財政がどのような状態であり、国家公務員の給与減額がそれにどう影響するのか、給与減額以外の歳出削減について、どのように検討されたのか、他の歳出削減策と比べて国家公務員の給与減額を実施すべき必要性がどの程度あるのか、について具体的説明はなされなかった。

同日のやり取りでは、翌日の給与関係閣僚会議では「給与臨時特例法案は人事院勧告の趣旨も内包する」ため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との方針が決定される、との説明が総務省によりなされたことが重要である。この時点では、政府の説明では、平均7.8%の削減に「人事院勧告の趣旨が内包」されていたが、議員立法たる給与改定・臨時特例法案では、人事院勧告の0.23%削減と臨時特例である平均7.8%の削減は別であるから、別個の法案として団体交渉をなすべきことは明らかである。

それに対して、国公労連は、「給与臨時特例法案はもともと『現下の社会経済情勢や厳しい財政事情を踏まえ、国家公務員の入件費を削減する措置』として提案されたものであり、情勢適応原則に基づく人事院勧告とは全く性格を異なるものであり、引き下げ幅等の数値的なことで『内包する』とは詭弁に過ぎない。」と述べている。

#### オ 2012年2月16日の人事・恩給局長と国公労連とのやり取り (国公労連速報:甲9)

2月16日は、給与改定・臨時特例法案についての3党合意がなされた前日であり、3党合意についての下話ができていた。ところが、2月16日の国公労連とのやり取りでは、政府は、「要求の趣旨は承った」と述べるのみで、給与改定・臨時特例法案についての説明は全くせず、3党合意においては、自律的労使関係制度関連法案が棚上げになりそうな状況等についても説明しなかった。本来、従来の給与臨時特例法案と異なる法案の内容となるのだから、少なくとも、この機会に政府が国公労連との間で新法案について説明し、団体交渉をなすべきであったが、それは全く行われなかつたのである。これは重大な誠実交渉義務違反である。

カ 2012年3月14日、28日の人事・恩給局長と国公労連とのやり取り  
(国公労連速報:甲10、甲31)

原告らは、準備書面(1)で、同年2月21日以降の国公労連などの議員要請行動等をなした事実を主張したが、被告はその点について全く触れていない。それは、国公労連がこうした行動をなしたにも関わらず、政府として何ら給与改定・臨時特例法案について国公労連と団体交渉を行わなかつた事実について、隠しておきたいとの心情の現れと言う他ない。

被告は、3月14日の中間回答、同月28日の最終回答について触れるが、いずれも、給与改定・臨時特例法成立後であるから、給与改定・臨時特例法に国家公務員労働者の意見を反映させるための交渉にはなり得ない。ただし、法成立後の政府の不誠実な態度は、法成立までの政府の誠実交渉義務違反を推認させる事実となる。

この点について、被告は「給与減額支給措置については政府案である給与臨時特例法案の趣旨・内容を踏襲する給与改定・臨時特例法」であるとするが、人事院勧告に基づく俸給表改定分と併せた削減金額は異なるし、自律的労使関係制度関連法案との関係は全く踏襲していない。地方公務員に対する波及についても考え方を変えたものであることは前述の通りである。それらの点からも給与改定・臨時特例法案の策定に際して、国公労連に対して何の説明もなかつたことについて、国公労連が怒りを表明したことは正当である。

また、ここでも「未曾有の国難に対処するため」と記載されているが、国家公務員の給与を減額すると、どうして「未曾有の国難に対処する」ことになるのか具体的説明はなされなかつた。

さらに、3月28日の政府回答では、給与改定・臨時特例法の撤回要求について何ら触れていなかつた。

これらの点でも、政府の不誠実な態度は明らかである。

キ 2012年8月9日の人事・恩給局長と国公労連とのやり取り  
(国公労連速報:甲11)

被告主張のやり取りの内容については、概ね認める。

ただし、国公労連が、給与改定・臨時特例法は憲法違反のみならず I L O 条約違反であると主張したことを被告は準備書面（2）に記載していない。

政府が、給与減額の I L O 条約違反について、真摯に検討した形跡が見られないものである。

また、政府の態度は、国公労連が要求した給与改定・臨時特例法の廃止については全く検討せず、法があることを前提としている点で、極めて不誠実である。

#### ク 2012年11月15日の人事・恩給局長と国公労連とのやり取り (国公労連速報：甲12)

被告は、2012年8月9日に提出された国公労連の要求書に対し、総務省人事・恩給局長が回答したと主張する。しかし、国公労連の要求書には、給与改定・臨時特例法の廃止要求が盛り込まれていたのに、政府はその要求については全く回答しなかった。これは、組合無視であり、不誠実極まりない態度である。

### 第3 「立法事実に関する原告らの主張」に関する被告主張への再反論

#### 1 国公法28条1項、64条2項違反について

被告は、全農林警職法大法廷判決の論理のみを前提として、民間賃金との較差是正の範囲に関わりなく給与を減額する立法もできるかのように主張し、原告らの主張を失当としている。

しかしながら、この大法廷判決は、国家公務員の争議権の行使に関する判決であって、人事院勧告の範囲を超えて国会が国家公務員の給与を大幅に減額したケースについて論じたものではないし、そのようなケースを論じた前例となる判決が一つとして存在しないことは明白である。したがって、この大法廷判決は本件給与減額の前例になるものではない。

また、勤務条件法定主義は、「使用者としての政府」が暴走し、民間との較差是正をめざす人事院勧告の範囲を超えた給与減額を強行しようとする際に、国会にその規制・阻止をすべき責務を与えているのである。国会がそれ以上の行為に及ぶことを国家公務員法28条1項、64条2項が認めていないことは言うまでもない。

そして、国会といえども労働者の労働基本権を保障した日本国憲法28条及びそ

れを具体化した国家公務員法 28 条 1 項、64 条 2 項に違反して立法を行った場合には、当然司法権によって制約されることは自明のことである。

したがって、被告の主張には何の合理性もない。

## 2 「立法事実の合理性に関する原告らの主張の誤り」について

まず、議論の前提として、「立法事実の合理性」に関して裁判において主張・立証責任を負うのは、被告国である。そのことは、国公労連に対して本件賃下げの協議を申し入れ、その賃下げの合理性を客観的な資料などを提供して説明する義務が被告国に存することと表裏の関係にある。

そして、被告国において本件給与減額の合理性を裏付ける「高度の必要性」が交渉においても全く説明もされていないし、本件訴訟においても主張・立証されていないのである。

被告は、準備書面（2）において「立法事実の合理性に関する原告らの主張の誤り」と題する主張を述べているが（26～29頁）。以下に述べるとおり、いずれも失当である。

### （1）アについて

被告は、平成23年10月28日の官房長官談話を引用し、「復旧・復興のための財源は、次の世代に負担を先送りすることなく、今も生きる世代全体で連帶し、負担を分かち合うことが基本であり、まずは、歳出の削減などで財源を捻出する努力を行う必要がある。」として、給与減額支給措置の合理性を主張しようとしている。

しかし、この官房長官談話から、給与減額の合理性を裏付け得ることは不可能である。仮に、当該年度の歳出を削減することにより財源を捻出することが必要であると肯定したとしても、国家予算には多数の歳出科目があり、その中から国家公務員の給与も減額すべきとする論理は生じないからである。むしろ、長年にわたり、基本的人権である生存権及び労働基本権に基づいて人事院勧告が出され、かつ、勤務条件法定主義により法律にて決定されてきている国家公務員の給与を、この機会にどうしても減額しなければならないという根拠は一つもないである。生存権確保の趣旨から「使用者としての政府」が保障すべき国家公務員の給

与を、それ以外の支出と同列視して、安易に削減することなど許されるはずがない。

### (2) イについて

争う。被告の主張によっても金融資産の内過半数の301兆円は「社会保障基金」部門ではないから債務返済等のために使用可能であるし、対外純資産のうち46兆円は公的部門における対外純資産であり、国の財政事情と無関係とは言えない。

しかも、原告らは、被告が給与減額の口実の一つとする「極めて厳しい財政事情」には根拠がないことを主張しているのである。公債残高が多いからといって「厳しい財政事情にある」などとは到底いえない。現に、民主党政権も、歴代政権同様約50%の公債依存率を続けながら107兆円の歳出予算を立てたのである。そのわずか0.3%にも満たない2900億円を捻出すべき財源は他にいくらでもある。したがって、「給与減額支給措置の必要性を否定する理由でない」のではなく、「給与減額支給措置の必要性を肯定する根拠がない」のである。

### (3) エについて

争う。原告らは、被告が給与減額の口実の一つとする「東日本大震災の復旧・復興に宛てる財源を確保するため」は、大義名分にすぎないと主張しているのである。

仮に、官房長官談話の主張するように、平成23年度には公債を増やして「次の世代に先送りすることなく」、平成23年度の歳出予算を削減して復旧・復興のための財源を捻出すべきだとしても、本当に2900億円を国家公務員の給与を減額してまで生み出さなければならなかつたのか、それは「財源を捻出する優先順位の問題」ではなく、前述の通り「給与減額支給措置の必要性を肯定する根拠がない」のである。

現に復旧・復興の予算が、本来の趣旨とは全く異なる歳出に相当額が支出されたこと、あるいは、使途がないまま様々な団体・段階にため込まれたままになっていることは、つぎつぎにマスコミなどで明らかにされ、批判されている。そもそも、東日本大震災の復旧・復興予算として本来いくら必要だったのか、財源捻

出以前の問題が問われているのである。

また、被告は給与改定・臨時特例法に関して、「参議院及び衆議院との9割を超える議員の賛同を得て」とか、「大多数の民意を反映するもの」として、「尊重されるべきものである」と主張する。しかし、法律は、両院の過半数の賛成がなければ成立しないのであり、その賛成者の割合によって優劣が決まるものではない。特に、裁判所が司法権の行使として憲法や法律に違反して無効とすべきかどうかについては、その賛同者の割合によって結論が異なることなどあり得ないことである。まさに、多数者の横暴をチェックし少数者の権利を擁護するのが司法権の基本的役割だからである。

#### (4) オについて

第2文節は争い、第3文節は認める。

労働条件は本来は同規模の企業と比較することが適切である。日本の賃金・労働条件は大手企業とそれ以外とで二極化しているといわれている。したがって、全国約30万人もの一般職国家公務員の給与について、50人規模の企業まで含めて比較することは、結果だけでなく、意図として、給与等を引き下げる方向に働くことは自明のことである。それを2006（平成18）年から開始したことは、意図的に給与を引き下げるために行ったことも明白である。但し、原告らは、ここではその当否を論じているのではなく、国家公務員の給与はすでに必要以上に減額され続けてきたということを強調しているのである。

### 第4 ILO第87号条約、同第98号条約が保障する団体交渉権の侵害を否認する被告主張に対する反論

#### 1 条約解釈権に関する被告国の中の主張とその問題点

原告は、準備書面（1）44頁以下において、ILO条約監視機関（条約勧告適用専門家委員会、結社の自由委員会）は、ILO第87号条約及び同第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の見解を確立している、と主張した。それに対して、被告は、ILO条約監視機関が示している見解の内容上の当否には言及せず、専ら「ILOの条約勧告適用専門家

委員会は、条約の適用状況に関し、ILOとしての統一的な見解を与える権限を有しておらず、加盟国もその見解に拘束されるものではない」とか、「ILOの結社の自由委員会は、政労使三者構成の委員会であり、加盟国の条約上の義務とは無関係に、各国における労働組合権侵害について、労働者団体等からの申立てに基づき審査を行う役割を担うものであり、同委員会の行った勧告は、条約の解釈を示したものではなく、また、法的拘束力も有しない」などとその法的拘束力を問題にし、原告らの主張は「独自の見解に基づくもの」と批判している。

しかし、日本国は、ILOへ加盟したことにより、ILO憲章とフィラデルフィア宣言に具体化された基本的原則、さらには批准した各種ILO条約を完全に遵守すべき法的義務を負っているものである。それ故、日本国は、ILOの一加盟国として、ILO諸機関の見解を「独自の見解」に過ぎないなどと否定することは許されない法的地位にあるというべきである。憲法98条2項が定めているとおり、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規はこれを誠実に遵守することを必要とする」のであり、ILO第87号条約及び同第98号条約について、条約監視機関の見解を無視した独自の解釈を行うことは許されないというべきである。

被告の主張は、あたかもILO諸機関の見解とは無関係に、批准国が勝手にILO条約を解釈適用できるかのように主張するものであって、ILO条約監視諸機関の活動が条約の実効性を担保し、その見解が国際社会において条約解釈の指針としての役割と機能を持っているという現実を無視する暴論というべきである。

## 2 ILO諸機関の役割と機能についての被告の主張に対する反論

### (1) 条約勧告適用専門家委員会の権限

被告は、前述のとおり、「条約勧告適用専門家委員会は、条約の適用状況等に関し、ILOとしての統一的な見解を与える権限を有しておらず、加盟国もその見解に拘束されるものではない」と主張する（被告準備書面（2）29頁最下行～30頁2行目）。

しかし、国際労働基準（International Labor Standards）の策定と実施の監督を使命とするILOにあって、条約勧告適用専門家委員会は、各国選りすぐりの法律専門家によって構成され、加盟国による憲章上の義務の履行や国際労働基準の遵

守を包括的かつ定期的に審査する手続を担う機関として、条約・勧告の適用状況を審査し条約適用上の原則を確立するために必要な判断を下す裁量的権限を有している機関である。

そして、委員会による報告（「年次報告」と「一般調査」）は他の機関の承認を必要とせず、かつ、そこで示された解釈は国際労働基準実施のための「判例法」としての機能と権威を有するものとして国際労働基準の一部を形成するものとみなされている。

条約の解釈について最終的判断をくだす権限は国際司法裁判所に属するとしても、この委員会の活動によって条約の実効性が担保されていることが軽視されはならない。

したがって、被告の言うように、条約勧告適用専門家委員会の見解が何ら ILO 加盟国への拘束力を有しないと解することは、ILO の重要な権能（条約実施の監視・監督権能）を否定するに等しい謬論というべきである。

## （2）結社の自由委員会の権限

被告は、ILO 結社の自由委員会については、「政労使三者構成の委員会であり、加盟国の条約上の義務とは無関係に、各国における労働組合権侵害について、労働者団体等からの申立に基づき審査を行う役割を担うものであって、同委員会の行った勧告は、条約の解釈を示したものではなく、また、法的拘束力も有しない」と主張する（被告準備書面（2）30 頁3～9行目）。

しかし、結社の自由委員会は、結社の自由の諸原則が侵害されたとする労使団体・国際団体からの提訴に基づいて調査・勧告をなす機関であり、その監督権能を全うするために ILO 第 87 号、第 98 号条約（結社の自由原則を具体化する基本法たる性格を持つ条約である）の解釈を示す権限を有しているのである。

そして、実際にも、ILO 第 87 号、第 98 号条約については、結社の自由委員会と条約勧告適用専門家委員会とが互いに影響を与え合いながら条約の解釈を積み上げており、こうした条約監視機関が示す解釈の集積により、現在においては「結社の自由の原則」の具体化として体系的に把握することが可能となっているのである。

### （3）結社の自由委員会の公務員制度改革に関する勧告

なお、原告準備書面（1）においても指摘したことであるが、ILO結社の自由委員会は、日本政府が行おうとしている公務員制度改革について、繰り返し勧告を行っている。

その中でも、全労連、連合が2002（平成14）年2月と3月に申し立てをした2177号、2183号案件についての勧告（結社の自由委員会339次報告）では、国内事情を縷々述べて改革の内容を正当化しようと図る日本国政府の姿勢を批判するくだりで、「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頁）、また、すべての政府はILO条約の批准によって約束した制約を完全に尊重する義務を負う（同判例集第11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、委員会としては、つねにその権限の範囲内である」と述べ（631項）、条約批准国の国内法が結社の自由原則に合致するかを審査する権限が同委員会にあることを明らかにしている。結社の自由委員会の見解が何ら法的拘束力を有しないとの被告の主張は、ILOの重要な権能（条約実施の監視・監督権能）を否定するに等しい謬論というべきである。

### 3 被告引用の裁判例の誤り

なお、被告は、ILO結社の自由委員会が行った勧告が「条約の解釈を示したものではなく、また、法的拘束力も有しないもの」との主張を行うに際し、東京高裁昭和63年5月10日判決（判例タイムス681号65頁）、東京高裁平成17年9月29日判決（判例時報1920号146頁）を引用している。

しかし、被告が挙げる裁判例においては、ILO諸機関による条約実施の監視・監督権能、勧告等に示された条約解釈の判例法形成機能について十分な検討が行われないまま、結論が導びかれてしまっている。

ILO 87号条約、第98号条約は、国際労働基準の根幹となる結社の自由と労働組合の権利を保障する普遍的な性格を有する法原則を定めており、状況の異なるあらゆる国において等しく適用されるべき内実を有している。このような性格を持つ国際条約の解釈が、批准国ごとに異なるなどということはあってはならない。それ故、ILO諸機関による見解が条約解釈のあり方を示す指針、ある種の判例法として機能している。

したがって、条約の解釈について最終的判断をくだす権限は国際司法裁判所に属するとしても、ILO諸機関が条約の解釈として示した見解については、日本を含む条約批准国の裁判所はこれと異なる条約解釈を輕々に行ってはならないという意味において、拘束力を持つというべきである。

## 第5 国家賠償請求に関する被告主張に対する反論

### 1 国会議員の行為の違法性

#### (1) 紙与減額立法の違憲性を理由とする国賠請求についての被告の主張の誤り

##### ア 被告の主張

被告は、国会は人事院勧告に基づいて立法を行うことを憲法上義務づけられているとはいえないから、この義務違反を前提とする国会議員の紙与改定・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主張はその前提を欠くと主張する（被告準備書面（2）31頁）。

##### イ 人事院勧告に基づかない紙与減額立法は憲法28条に反する

しかし、前記第1、2で述べたとおり、憲法28条により国家公務員にも労働基本権が保障され、これを制限するに当たっては相応の代償措置が必要である（全農林警職法事件大法廷判決）。そして、前記第1、2（3）及び原告準備書面（1）3頁以下で述べたとおり、紙与減額立法がなされる際に、労働基本権という労働者にとって本来欠くことのできない重要な権利の制約が違法とされないための実質を果たす代償措置は、情勢適応の原則に則った人事院勧告をおいて他にない。

また、前記第1、3で述べたとおり、人事院勧告は労働基本権制限の代償なのであるから、これに国会や内閣が従わないとすれば、人事院勧告は代償措置とし

ての実質を果たさないことになる。国会が国家公務員法において公務員の給与決定に関して人事院勧告制度を設けたのは、国会がこれを尊重することを自ら義務づけたものに他ならず、「この尊重義務は、労働基本権の代償措置という点では、憲法上の要請である」（前掲渡辺論文62頁）。そして、国会は、財政事情に配慮して俸給表を決定することがあるとしても、国家公務員法28条が明文で定める情勢適応原則を無視することは許されず、給与法の制定に当たっては専門的な第三者機関である人事院の勧告を尊重することが不可欠である。

したがって、国家公務員の給与を定める立法において、国会が人事院勧告を無視するような立法裁量は憲法上認められず、人事院勧告に基づかない給与減額を行う給与改定・臨時特例法の制定は、憲法28条が要求する国会の義務に違反したものである。

国会には本来、勤務条件法定主義の下で、政府が恣意的に国家公務員の勤務条件を決めようとすることがないよう、情勢適応の原則に則った人事院勧告を前提として、給与決定が適正になされているかをチェックすることが求められているが、本件で国会は、こうした自らの役割を放棄しただけでなく、むしろ積極的に国家公務員の労働基本権を侵害する立法を行ったことになるのである。

#### ウ 団体交渉権を制限した下での給与減額立法という点でも憲法28条違反

前記第1、4で述べたとおり、国会が、団体交渉権を制限した下で国家公務員の給与を決定する法律を制定できるのは、情勢適応の原則に則った人事院勧告という代償措置、すなわち正当化事由があるからである。したがって、人事院勧告を尊重し給与減額立法が情勢適応原則に即しているかを監視すべき国会が、人事院勧告に基づかない給与減額立法を行う場合には、人事院勧告に代わる正当化事由として、政府をして国家公務員が組織する労働組合の同意を得させるか、または同意を得るための交渉を尽くさせることが必要である。

ところが、本件で国会は、給与改定・臨時特例法の制定に際して、政府をして給与減額について原告国公労連の同意を得るための交渉を尽くさせたりしたことにはなかった。国会は、団体交渉権の制限を正当化する事由のないまま給与減額だけを強行したことになり、国家公務員に対する権利制約は正当化されない。こう

した経過の下に制定された給与改定・臨時特例法は、憲法28条に反する。

## (2) 立法の違法性の要件に関する主張の補充

### ア 最高裁平成17年判決における実質的判例変更と「明白性」の要件

被告は、最高裁昭和60年判決及び最高裁平成17年判決（略称は原告準備書面（1）56頁に準じる。）を引用して、立法行為の内容又は手続が憲法に違反する場合でも「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用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項の適用上、違法の評価を受けない」と主張する（被告準備書面（1）40頁）。

しかし、最高裁平成17年判決は、立法内容の違憲性を理由とする国家賠償請求について、最高裁昭和60年判決が示した「憲法の一義的な文言」等という判示をしていない。このことについて同判決は、「最高裁昭和60年判決は、以上と異なる趣旨をいうものではない」として判例を変更するものではないとしているが、同判決調査官解説は、同判決が最高裁昭和60年判決の「射程を実質的に限定し、国会の立法又は立法不作為について国家賠償責任を肯定する余地を拡大した」ものであるとしている（杉原昭彦・曹時58巻2号333頁）。その後の最高裁平成18年7月13日・判タ1222号135頁は、立法不作為の違憲性について最高裁平成17年判決のみを引用して判断をしていることからも、最高裁昭和60年判決は、最高裁平成17年判決により実質的に変更されているとみるべきである。

### イ 納入減額立法の違法性に「明白性」の要件は不要

ところで、立法内容の違憲性を理由とする国賠請求について、最高裁平成17年判決が「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侵害するものであることが明白」であることを要するとしているのは、法律という一

一般的抽象的法規範が違憲であることを理由として国賠請求を求める場合には、通常の国賠請求とは異なる「特殊事情」があるからである。すなわち、原告準備書面（1）56頁でも主張したとおり、国会の制定する法律は、一般的抽象的な法規範であって、法の下の平等の原理に基づき、不特定多数の個人・事件に対して平等に適用されることが憲法上の要請である。最高裁平成17年判決が「国会議員の立法行為又は立法不作為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為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為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為が直ちに違法の評価を受けるものではない」とするのも、このような前提に立ち、国会議員の国民一般に対する法的義務違反を観念するからである。

しかし、本件で問題としている給与改定・臨時特例法は、国民一般を対象とする一般的抽象的法規範ではない。国家公務員の給与に関する法律は、特定の公務員のみを対象とするものであり、法律によって直ちに俸給表が定まり、行政庁の適用行為を経ることなく個別の公務員に具体的な法的効果が生じるものである。そもそも国家公務員の給与は、憲法上、法律という形式で定めることが義務づけられているものではなく、国会が定めることとされるのは、あくまで勤務条件法定主義ないし財政民主主義の要請に基づくものに過ぎない。

このように、本件で問題となる給与改定・臨時特例法は、最高裁平成17年判決が前提とする抽象的一般的法規範とは異なる。しかも、既に述べたように、国家公務員の給与法については、立法府の裁量は労働基本権制約の代償措置によって内在的制約に服している。したがって、同判決が国賠法上の違法性を判断する上での要件とした「明白性」は、本件では不要であり、給与改定・臨時特例法の立法内容が違憲であることをもって直ちに国賠法上の違法性も基礎づけられるとすべきである。

#### オ 小括

前記イ及びウで述べたとおり、人事院勧告に基づかない給与減額を規定する給

与改定・臨時特例法は、憲法28条に違反し、これにより原告ら個別の国家公務員に給与の減額という損害が生じているから、国会議員は、原告らに対して、国賠法上の責任を負う。

### （3）国会議員の団交権侵害についての被告主張の誤り

#### ア 被告の主張

被告は、使用者である政府でさえ、国家公務員で組織する職員団体との間で勤務条件について妥結に向けた団体交渉を行う義務を負っていると解することはできないから、使用者でない国会議員が給与法の立法に当たって団体交渉義務を負うことではない旨主張する（被告準備書面（2）31頁）。

#### イ 被告の主張の誤り

原告が主張する国会議員の不法行為は、国会議員が労働条件切り下げ等を内容とする立法過程において、政府をして労働組合との間で合意に向けた団体交渉を行わせ、その同意を得る努力を尽くさせなかつたことであり、国会議員が直接団体交渉を行うべきことを内容とするものではない（訴状27頁）。原告準備書面（1）における主張も、国会議員が自ら団体交渉をなす義務を負うことを前提としたものではなく、訴状に記載のとおり、あくまで政府をして団体交渉を行わせなかつたことを問題としているのである。

前記（1）ウのとおり、国会が人事院勧告に基づかない給与減額立法を行う場合には、人事院勧告に代わる代償措置として、政府をして国家公務員が組織する労働組合の同意を得るか、または同意を得るための交渉を尽くすことが必要である。それは、使用者としての団体交渉義務ではなく、憲法28条の団体交渉権を尊重する義務に基づくものである（この点で、被告による原告の主張に対する理解は誤っている。）。

ところが、本件で国会は、給与改定・臨時特例法の制定に際して、政府をして給与減額について原告国公労連の同意を得たり、同意に向けた交渉を尽くさせたりしたことはなかつた。

したがつて、国会は、人事院勧告に基づかない給与減額立法を行う場合に憲法上求められる義務に違反したものであり、国会議員に国賠法上の過失責任を負う。

## 2 内閣総理大臣の行為の違法性

### (1) 被告の主張の誤り

被告は、原告準備書面（1）第5、2における主張は、訴状の主張の繰り返しに過ぎないとし、その反論は被告準備書面（1）第3、2（3）で述べたとする（被告準備書面（2）32頁）。

しかし、被告準備書面（1）第3、2（3）アにおける反論は、国会の立法行為について国賠法上違法の評価を受けない以上、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国賠法上違法とならない、あるいは、給与改定・臨時特例法が法律として成立している以上、その執行行為が国賠法上違法となることはあり得ない旨述べるにとどまる。

### (2) 内閣総理大臣の義務

原告らの主張は、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というもの、及び、人事院勧告に基づかない給与減額を行う場合には、国会が立法を審議している段階であっても、内閣総理大臣に憲法28条に基づき団体交渉義務が生じるというものである。本来、国家公務員の給与は、使用者である政府が決定すべきものであり、国会における立法の形式をとるのは、繰り返し述べているとおり政府の恣意を抑制するための勤務条件法定主義の要請によるものである。被告は、かかる原告らの主張になんら答えないものであり反論となっていない。

そもそも、2011年6月3日に国会に提出された閣法である給与臨時特例法案は、「自律的労使関係の創設」を目的とする国公労法を含む国家公務員制度改革関連法案の一つであった。これは、政府自身、人事院勧告に基づかない給与減額だけでは合憲性を担保できないことを認めていたからにほかならない（原告準備書面（1）62頁）。給与臨時特例法案は、この点において、従来の国家公務員の給与決定についての基本的な考え方を覆すものであった。したがって、政府は、国会が国家公務員の労働基本権の制限を解除するなんらの法的手当もとることなく人事院勧告に基づかない給与減額立法のみを可決・成立させようとしている場合には、人事院勧告に代わる正当化事由として、国家公務員が組織する労働

組合の同意を得るか、同意に向けた交渉を尽くすべき義務を負っていたのである。

ところが、内閣総理大臣は、このような義務に違反して原告国公労連と一切交渉を行わず、給与改定・臨時特例法の制定を看過したのであり、国賠法上の過失責任を負う。

## (2) 国公法上の団交義務違反

また、原告は、国公法上の団交義務について、「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。」旨主張している（原告準備書面（1）66頁）。しかし、これについても、被告において答えるところはなく、反論となっていないのである。

# 第6 被告に対する求釈明

## 1 被告の主張

被告は、準備書面（2）で、人事院勧告を経ない給与減額を内容とする立法に関して、以下のように主張する。

- ① 「人事院規則を尊重するのが基本だとしても、我が国の厳しい財政事情や東日本大震災という未曾有の国難に対処するため、公務員について、法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害しない限度において、期間を区切って一時的に人事院勧告に基づかない立法等を行うことも、その必要性があり、その内容が合理的なものである限り、許容されると解すべきである」（6頁）
- ② 「政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な事情から、一時的に人事院勧告とは異なる給与水準を決定する必要性が生ずる場合も否定できないのであるから、労働基本権の制約を受ける公務員について、法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害しない限度において、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な事情に照らし、人事院勧告に基づかない措置を講ずる必要性があり、その措置が一時的なもので内容的にも合理性が認められる場合には、人

事院勧告に基づかない措置を講じたとしてもそれが直ちに違憲となるものではないというべきである。」（10頁）

③ 「一般論として、人事院勧告に基づかず給与の減額を行う場合の方が、人事院勧告に基づく給与の改定を見送り、あるいは一部を実施する場合と比べて、より公務員に不利に働くといえるから、そのような措置を講ずる必要性や措置の内容の合理性をより慎重に検討しなければならない関係にあるとはいえるが、それは原告らが主張するような憲法判断の枠組みに変更をもたらすものではない。」（13頁）

## 2 釈明を求める事項

被告の上記主張は、いずれも意味内容が不明確であるので、以下のとおり釈明を求める。

（1）被告がいう「法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害しない限度」とはいかなる場合をいうのか。

また、給与減額を内容とする立法が「「法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害」する場合には、当該立法は憲法に反し無効となると理解してよいか。

（2）被告がいう「必要性」「合理性」とは、本件において具体的にどのような内容を意味するのか。

また、「必要性」「合理性」が認められない場合には、当該立法は立法裁量を逸脱し、違憲・無効であると理解してよいか。

以上