

意 見 書

2013年9月10日

東京地方裁判所民事第19部C2b係 御中

専修大学法科大学院教授 晴山一穂

このたび、平成24年（行ウ）第347号、501号、502号給与等請求事件について原告弁護団より意見を求められましたので、以下に私の意見を述べることとします。本件訴訟においては、国家公務員労働組合連合会行政職部会を除く原告らに対する給与支払請求および国家賠償請求と同部会に対する国家賠償請求とからなっていますが、本意見書では、給与支払請求の中心的争点である今回の給与削減措置の違法性（違憲性）の問題に焦点を絞って私見を述べることとします。なお、以下では、2011年6月23日に政府（当時）により閣議決定され国会に提出された「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、2012年2月22日に議員立法として国会に提出され同月29日に成立した「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」を給与改定・臨時特例法案と呼ぶこととします。

＜目次＞

- 一 本意見書の立場
 - 1 現行規定の合憲・違憲に関する3つの見解
 - 2 本意見書の立場
- 二 全農林警職法事件最高裁判決の論理
 - 1 合憲判断の3つの論拠
 - 2 争議行為の禁止に代わる「相応の措置」
 - 3 現行法の合憲性を支える支柱としての「相応の措置」
- 三 代償措置の機能不全——給与改定・臨時特例法の違憲性（その1）
 - 1 全農林判決における代償措置の内容と位置づけ
 - 2 人事院勧告を無視した今回の措置
 - 3 人勧凍結事件最高裁判決との関係
 - 4 代償機能喪失と給与削減措置の違憲性の関係
- 四 議員立法による給与削減——給与改定・臨時特例法の違憲性（その2）
 - 1 議員立法への憲法上の疑義
 - 2 団交権保障から見た問題点
 - 3 人事院勧告制度から見た問題点——補論
- 五 結論

一 本意見書の立場

1 現行規定の合憲・違憲に関する3つの見解

公務員の労働基本権に対する現行法による制限は、争議行為の禁止と労働協約締結権の否認の2つの柱からなっているが、憲法28条が公務員を含むすべての「勤労者」に対して団結権、団体交渉権、争議権の労働三権（以下「労働基本権」という）を保障していることから、これら現行法による制限が同条に違反しないか否かが戦後の憲法問題の大きな争点を形成してきたことは周知のところである。このうち、非現業の国家公務員・地方公務員の争議行為に対しては、それをあおりそそのかす等の行為をした者に対して刑罰が定められており（国家公務員法110条1項17号、地方公務員法61条4号）、また、旧公共企業体等労働関係法（以下「公労法」という）適用下の現業国家公務員であった郵政職員の争議行為に対しては、公労法自体には罰則規定はないものの、郵便法79条1項の罪（郵便物の取扱いをしない罪）に対する罰則が適用されてきたことから、上記の憲法問題は、これまでの裁判例においては、主としてこれら争議行為のあおり等の行為に対する刑罰の適用をめぐって争われてきたといってよい。もっとも、これらの争議行為は同時に懲戒処分の対象ともなりうることから、懲戒処分を受けた公務員が提起する取消訴訟を通して処分の違憲性・違法性が争われる例もこれまで少なからず見られたところである。

いずれにせよ、これらの裁判を通して問われてきた中心問題は、現行法による争議行為の禁止が、公務員に対して労働基本権を保障した憲法28条に違反するか否かという点にあり、この問題に関してこれまで提示してきた見解は、大別して、以下の3つに整理することができる。

第1の見解は、現行規定が一切の争議行為を禁止する趣旨であると解したうえで、現行規定そのものを直截に違憲無効と解する見解である。この立場に立つと、争議行為は憲法上適法な行為ということになるので、それに対して刑罰を科すことはもとよりのこと、懲戒処分など刑罰以外の不利益措置を課すことも違憲として許されないということになる¹。現行規定を違憲と解する多くの学説や公務員労働組合の主張は、基本的にこの見解に立っていると見ることができる。

第2の見解は、現行規定によって禁止される争議行為を、違法性の強い一定の行為に限定し、それ以外の争議行為を憲法で保障された適法な争議行為と解することによって、現行規定それ自体は合憲とする立場である。これは、全通東京中郵事件判決（最判昭和41年10月26日）、全司法仙台事件判決（最判昭和44年4月2日）、都教組事件判決（最判昭和44年4月2日）でとられた見解であり、そこでは、憲法上の労働基本権保障の積極的意義をふまえたうえで、現行規定を憲法に適合するように限定解釈する立場がとられている。

第3の見解は、現行規定に限定解釈を加えることなく、それがすべての争議行為を禁止

する趣旨であると解したうえで、現行規定による争議行為の一律禁止が憲法 28 条に違反するものではない、とする見解である。これは、政令 201 号事件判決（最判昭和 28 年 4 月 8 日）に代表される上記全通東京中郵事件判決以前の最高裁判例、および上記全司法仙台事件判決を判例変更した全農林警職法事件判決（最判昭和 48 年 4 月 25 日）以降の最高裁判例のとる立場である。

2 本意見書の立場

これら 3 つの見解のうち、本意見書の執筆者自身は、理論的に第 1 の見解をとるものである（その理由についてはここでは省略する）。しかし、同時に、筆者は、仮に現行規定を全面的に合憲とする第 3 の見解、すなわち現在の最高裁判例の見解に立った場合でも、今回の給与改定・臨時特例法による給与減額措置の違憲性は明らかであると考えるものである。そこで、以下では、公務員の争議行為を禁止する現行法とそれを合憲とする現在の判例法理の立場を前提としたうえで、いくつかの観点から今回の措置の違憲性について指摘することとしたい。

二 全農林警職法事件最高裁判決の論理

先にふれたように、現行法に限定解釈を加えることなくそれを全面合憲とする立場は、全農林警職法事件判決（以下「全農林判決」という）がそれ以前の判例を変更して採用した立場である。この立場は、現業国家公務員の争議行為に関する全通名古屋中郵事件判決（最判昭和 52 年 5 月 4 日）をはじめとするその後の最高裁の一連の判決において繰り返し確認されてきたが、その理由づけについては、全農林判決が最もまとまった形で提示している。そこで、以下では、全農林判決がいかなる論理に基づいて上記の見解を採用するに至ったのかを、判決理由に即しながら整理することから始めることとしたい。

1 合憲判断の 3 つの論拠

全農林判決は、判決理由一の（一）において、次の 3 つの理由をあげて、公務員の労働基本権への制限の合憲性を論拠づけている（以下、判決文の引用に当たっては、判決文の各所に（ ）で挿入されている法令名とその条項数は省略することとする）。

その第 1 は、公務員の地位の特殊性と職務の公共性である。これについて、判決は、「公務員は、公共の利益のために勤務するものであり、公務の円滑な運営のためには、その担当する職務内容の別なく、それぞれの職場においてその職責を果すことが必要不可欠であつて、公務員が争議行為に及ぶことは、その地位の特殊性および職務の公共性と相容れないばかりでなく、多かれ少なかれ公務の停廃をもたらし、その停廃は勤労者を含めた国民

全体の共同利益に重大な影響を及ぼすか、またはその虞れがあるからである」と述べている。

第2は、いわゆる勤務条件法定主義であり、この点について、判決は以下のように述べている。

「このように公務員の給与をはじめ、その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく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こととなつてゐるのである。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、まさに国会みずからが立法をもつて定めるべき労働政策の問題である。したがつて、これら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なつて、憲法の基本原則である議会制民主主義に背馳し、国会の議決権を侵す虞れすらなしとしないのである」。

第3は、市場の抑制力の欠如である。すなわち、判決は、私企業の使用者は争議行為に對してロックアウトという対抗手段があり、労働者の要求も企業経営の面からの一定の制約を受ける点で公務員の場合と異なることを指摘したうえで、「一般の私企業においては、その提供する製品または役務に対する需給につき、市場からの圧力を受けざるをえない関係上、争議行為に対しても、いわゆる市場の抑制力が働くことを必然とするのに反し、公務員の場合には、そのような市場の機能が作用する余地がないため、公務員の争議行為は場合によつては一方的に強力な圧力となり、この面からも公務員の勤務条件決定の手続をゆがめることとなるのである」と述べる。

以上の3つの理由に続けて、判決は、ILOでも同様の見解に立つてゐることを付言したうえで、「以上のように、公務員の争議行為は、公務員の地位の特殊性と勤労者を含めた国民全体の共同利益の保障という見地から、一般私企業におけるとは異なる制約に服すべきものとなしうることは当然であり、また、このことは、国際的視野に立つても肯定されているところなのである」との結論を導いてゐる。

2 争議行為の禁止に代わる「相応の措置」

以上のように、判決は、国公法による争議行為の禁止の合憲性を論拠づけたうえで、節を改めて、「しかしながら、前述のように、公務員についても憲法によつ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」と述べる（傍点は引用者。以下同じ）。すなわち、ここでは、憲法28条による公務員に対する労働基本権保障の重要性をふまえたうえで、その制限のためには「これに代わる相応の措置」が不可欠であるとの認識が示されている。そして、判決は、「そこで、わが法制上の公務員の勤務関係における具体的措置が果して憲法の要請に添うものかどうかについて検討を加えてみる」と続けて、「相応の措置」の内容として、以下の2つの柱を提示する。

第1の柱は、法律による団結権と団体交渉権の承認である。

「公務員たる職員は、……一般に、その勤務条件の維持改善を図ることを目的として職員団体を結成すること、結成された職員団体に加入し、または加入しないことの自由を保有し、さらに、当局は、登録された職員団体から職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、およびこれに付帯して一定の事項に関し、交渉の申入れを受けた場合には、これに応すべき地位に立つものとされているのであるから、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とはいへ、原則的にはいわゆる交渉権が認められており、しかも職員は、右のように、職員団体の構成員であること、これを結成しようとしたこと、もしくはこれに加入しようとしたことはもとより、その職員団体における正当な行為をしたことのために当局から不利益な取扱いを受けることがなく、また、職員は、職員団体に属していないという理由で、交渉事項に関して不満を表明し、あるいは意見を申し出る自由を否定されないこととされている」。

ここでは、現行法による団結権と団体交渉権の保障が、争議行為の禁止に代わる「相応の措置」の第1の柱として重要な位置づけを与えられていることがわかる。

第2の柱は、人事院勧告に代表されるいわゆる代償措置の存在である。判決はい。

「このように、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身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件についての周到詳密な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法機関的性格をもつ人事院を設けている。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。そして、公務員たる職員は、個別的にまたは職員団体を通じて俸給、給料その他の勤務条件に関し、人事院に対しいわゆる行政措置要求をし、あるいはまた、もし不利益な処分を受けたときは、人事院に対し審査請求をする途も開かれているのである。このように、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のである」。

そして、判決は、以上に述べたことに続けて、「以上に説明したとおり、公務員の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のであるから、国公法98条5項がかかる公務員の争議行為およびそのおり行為等を禁止するのは、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の見地からするやむをえない制約というべきであつて、憲法28条に違反するものではないといわなければならない」と結論づけている。

3 現行法の合憲性を支える支柱としての「相応の措置」

（1）「相応の措置」の重要性

うえに見たように、全農林判決は、公務員の地位の特殊性と職務の公共性、勤務条件法定主義、市場の抑制力の欠如の3つの理由をあげて現行法による争議行為の禁止を合憲としたうえで、憲法28条による公務員に対する労働基本権保障の意義と国民全体の共同利益の擁護の調整の観点から、争議行為禁止に代わる「相応の措置」の必要性について詳細な説示を加えている。この意味で、「相応の措置」の存在は、現行法による争議行為禁止の合憲性を支えるための不可欠の条件として位置づけられると見ることができる。この点について、被告は、代償措置の重要性を指摘した原告の主張に対して、全農林判決は代償措置の存在のみをもって争議行為の一律禁止が合憲であるとしているのではなく、他の理由（2で紹介した3つの理由のこと）もあげてそれを合憲としていることを指摘して原告の主張に反論しているが（被告準備書面(1)5頁）、全農林判決が現行法の合憲性の根拠として上記3つの理由をあげていることをもって、「相応の措置」の重要性を相対化したり、あるいは「相応の措置」が争議行為禁止の合憲性の不可欠の条件であることを否定したりすることができないことはいうまでもない。

（2）団結権・団交権の保障

ところで、判決は、「相応の措置」の内容として、団結権・団体交渉権の保障と代償措置の2つをあげている。このうち、前者は、たとえ労働基本権の重要な内容をなす争議権が否認されたとしても、他の2つの権利、すなわち団結権と団体交渉権が十分に保障されているならば憲法28条の要請は充たされるというものであるから、ここにいう団結権・団体交渉権の保障は、単にそれが法律上の権利として認められているというだけでは足りず、実際の交渉過程を通して実質的にもそれが最大限尊重されなければならないことを意味していることはいうまでもない。

この観点に立って今回の給与改定・臨時特例法の制定に至るまでの一連の経過を見るならば、労使関係に責任を負う政府として、なぜ現時点で2年間にわたって7.8%という大幅な給与削減を行わなければならない必要性と必然性があるのかについて、国公労連に対して十分に意を尽くした説明を行い、ギリギリまでその同意を取り付けるための努力を尽くしたものと評価することは困難といわざるをえない。とりわけ、同法の内容が勤務条件の根幹をなす給与に関するものであり、しかもそれが現職の国家公務員に対してかつてない大幅な削減を強要しようとするものであることを考えるならば、わずか1カ月にも満

たない期間内の数回程度の交渉でもって政府が労使交渉を打ち切ったことは、「相応の措置」の第一の柱である団体交渉を最大限尊重すべき義務を誠実に履行したものと評価することは困難であるからである。今回の措置については、事柄の重要性から見て、削減率の見直しの可能性も含めて、場合によっては数カ月あるいは1年かけてでも交渉を継続する可能性は十分に残されていたというべきであろう。なお、今回の措置に関しては、給与臨時特例法案について政府が国公労連との団体交渉義務を十分に尽くさなかつたという上記の問題とともに、最終的に議員立法という形をとつて給与削減を決定したというより基本的な問題があるが、これについては、四で改めて検討を加えることとする。

（3）代償措置の中核としての人勧制度

今回の措置をめぐって問題となるより重要な論点は、後者の代償措置に関わる問題である。一般に争議行為の禁止を償うための制度としては代償措置があげられ、これまでも、代償措置のあり方が公務員の労働基本権問題の中心テーマのひとつとして議論されてきたことは周知のところである。ところで、代償措置の内容について、全農林判決は、(1)身分・任免・服務・勤務条件の詳細な法定と(2)人事院制度の存在の2つを提示したうえで、(2)の具体的な内容として、人事院勧告に示される情勢適応の原則、行政措置要求、不利益処分に関する審査請求をあげている。ここにあげられている代償措置の内容はかなり広範にわたっており、これらすべてを代償措置に含めることの是非についてはさまざまな議論がありうるところであるが、これらのなかで代償措置の中心をなすのが情勢適応の原則を具体化するための人事院勧告制度（以下「人勧制度」ともいう）であることは、代償措置をめぐる歴史的経緯からも明らかである²。

そこで、以下では、本件において人勧制度の代償措置としての機能がいかなる状況にあったのか、またそのことが給与改定・臨時特例法による給与削減の法的評価（違憲性の問題）にいかなる影響を及ぼすことになるのかという点について、項を改めて論じることとしたい。

三 代償措置の機能不全——給与改定・臨時削減法の違憲性（その1）

1 全農林判決における代償措置の内容と位置づけ

全農林判決のなかで人勧制度を中心とする代償措置がどれだけ重要な位置を占めているかについては、岸盛一および天野武一の両裁判官の追加補足意見がこれをよく指摘している。すなわち、そこでは、「この代償措置こそは、争議行為を禁止されている公務員の利益を国家的に保障しようとする現実的な制度であり、公務員の争議行為の禁止が違憲とされないための強力な支柱なのであるから、それが十分にその保障機能を発揮しうるものでなければならず、また、そのような運用がはかられなければならないのである。したがつて、当局側においては、この制度が存在するからといって、安易に公務員の争議行為の禁

止という制約に安住すべきでないことは、いうまでもなく、もし仮りにその代償措置が迅速公平にその本来の機能をはたさず実際上画餅にひとしいとみられる事態が生じた場合には、公務員がこの制度の正常な運用を要求して相当と認められる範囲を逸脱しない手段様で争議行為にでたとしても、それは、憲法上保障された争議行為であるというべきであるから、そのような争議行為をしたことだけの理由からは、いかなる制裁、不利益をうける筋合いのものではなく、また、そのような争議行為をあおる等の行為をしたからといって、その行為者に国公法110条1項17号を適用してこれを処罰することは、憲法28条に違反するものといわなければならない」とされているのである。

上記追加補足意見が代償措置を「公務員の争議行為の禁止が違憲とされないための強力な支柱」と位置づけていることについて、全農林判決の調査官解説は、「ここにいわれている『支柱』とは、まさに重要な要件であるという意味に使われている言葉と思われるが、公務員の地位の特殊性と職務の公共性がその労働基本権制約の実質的根拠であるとするならば、代償措置の存在はその労働基本権制約の『条件』ということになろう」³との説明を加えている。また、全農林判決を収録した判例時報誌の解説は、同判決（多数意見）の「特色」として「代償措置の強調」をあげ、判決が「代償措置を極めて重要な支柱としている」ことを指摘したうえで、岸・天野追加補足意見がこの代償措置の重要性を強く説示していること、そして、ILO結社の自由委員会でも代償措置の必要性が強調されていることと言及している⁴。

以上の指摘に見られるように、全農林判決においては、人勧制度を要とする代償措置の存在は、争議行為禁止の合憲性を支える「強力な支柱」、「重要な要件」ないし「条件」と位置づけられていることが分かる。そして、ここでいわれている代償措置が、単に人事院勧告という制度としての存在にとどまることなく、それが「迅速公平にその本来の機能」を果たすことにその実質的な意味があること、そして、その機能が画餅に帰すような事態になれば、その正常な運用を求めて行う争議行為は憲法上適法なものとなることは、上記追加補足意見がいみじくも指摘するとおりである。

なお、被告は、岸・天野追加補足意見は「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、同補足意見を引いた原告らの主張について「同追加補足意見を恣意的に自己に有利に引用するものであるといわざるを得ない」と批判しているが（被告準備書面(1)5～6頁）、代償措置の中心をなすのが情勢適応の原則を具体化するための人事院勧告制度であることはすでに触れたとおりであり、上記の批判が正当性をもたないことは明らかである。

2 人事院勧告を無視した今回の措置

（1）経過から見た異常性

ア 人事院勧告までの経過

政府による給与削減方針が国公労連に提案されたのは2011年5月13日であり、その後3回の交渉を経た後、総務大臣は、同年6月2日、国公労連との交渉を打ち切り、翌3日、特例法案を閣議決定して国会に提出する。これに対して、人事院は、同日、人事院勧告によることなく、また、反対の職員団体（国公労連）や職員団体に属さない多くの職員が存在するなかでの給与削減措置の決定に遺憾の意を示す総裁談話を公表し、そのなかで「代償措置が本来の機能を果たさないことにならないか」との「懸念」を表明することになる。その後、9月30日になって、人事院は4月に遡って給与を平均0.23%引き下げる内容の勧告を行うことになるが、政府は、同年10月25日の閣議において勧告の実施を見送る方針を確認し、これに対して、人事院は、同月28日、再度遺憾の意を表明する総裁談話を発表し、勧告の完全実施を求めるようになった。

以上の経過が示すように、政府は、人事院勧告が出される以前から勧告を実施することなしに給与の大幅削減をする方針を固め、実際にこの方針に基づいて勧告前に政府提出法案を閣議決定して国会に提出したのであり、9月に勧告が出された時点では、それが政府によって考慮され尊重される可能性は皆無という状況が作り出されていたことになる。

イ 人事院勧告後の経過

その後、政府提出法案の取扱いをめぐる与野党の間で膠着状態が続くことになるが、2012年2月17日に至り、2011年の人事院勧告を実施したうえでさらに平均7.8%まで給与の減額を行う旨の3党合意が成立し、それに基づく給与改定・臨時特例法案が2月22日に議員提案として国会に提出され、わずか5時間足らずの審議を経た後の同月29日、参議院本会議で可決・成立することとなる。

こうして可決された給与改定・臨時特例法は、形式的には人事院勧告を実施する形をとっているものの、それとは別にさらに7.8%まで減額する拡大措置を定めたものであるから、実質的には、人事院勧告を無視して給与削減を一方的に決定したことと大きく異なることになる。もしこのような方法で、形式上は勧告を実施した形をとりながら、それとは別に勧告内容と関わらない減額措置を独自に定めることができることになれば、人事院勧告の意味は全く失われてしまうことになることは明らかである。

ウ まとめ

以上に見たような政府による給与臨時特例法案の決定・国会提出から3党合意に基づく給与改定・臨時特例法の成立に至るまでの一連の経過が示すことは、人事院勧告は、労働基本権制限の不可欠の代償措置として最大限の尊重を受けるどころか、最初から最後までほとんど一顧だにされることなく無視され続けたという事実である。

（2）過去の人勧の取扱いから見た異例さ

ここで過去の人事院勧告の実施状況を見てみると、1960年から1969年までの10年間は、実施時期は遅れたものの給与改定の内容は勧告どおり実施され、その後、1970年から1980年までの間は、実施時期も含めて完全実施が定着するようになり、この時期、人事院勧告の完全実施は公務員労働関係における「慣熟した慣行」とまでいわれ

るようになった。その後、財政事情を理由に1981年には勧告の一部が不実施とされ（人勧値切り）、1982年には勧告のすべてが不実施となるが（人勧凍結）、1983年と1984年には勧告の一部が実施に移され、翌1985年からは再び完全実施の慣行が復活し、その後は、例外的に指定職の実施見送り等はあったものの、一般の職員については2010年に至るまで勧告の完全実施が続いてきた。

このように、1960年代以降、人事院勧告は、1981年・1982年の例外的な時期を除いて、おおむね完全に近い形で実施されてきたといってよい。このなかで、例外に当る1981年は、勧告の一部が不実施とされたにとどまるものであり、また、唯一完全不実施となった1982年も、1年限りの措置にとどまり、翌年・翌々年には勧告の一部が実施に移され、さらにその翌年には完全実施が復活している。

これに対して、今回の削減は、人事院勧告による引下額を大幅に上回る削減であったという点（削減額の異常な大きさ）、そして、それが単年度でなく2年間にわたって継続するものである点において、1981年の勧告部分実施、1982年の勧告不実施とは大きく異なるものである。今回の削減措置がいかに異例のものであるかは、以上みた過去の人事院勧告の実施状況から見ても明らかであろう。

（3）まとめ

以上、今回の給与改定・臨時特例法の制定に至るまでの経過と過去の勧告実施状況、そして今回の削減額の大きさに照らしてみると、今回の給与改定・臨時特例法による削減がいかに人事院勧告を無視しながら進められたかは明らかであろう。これほどまでに人事院勧告が無視される事態はおよそ現行法の想定の範囲を超えるものであり、ここに至つて代償措置は完全に機能不全に陥り、文字どおり画餅に等しい状況にあったことは明らかであるといわなければならない。

3 人勧凍結事件最高裁判決との関係

ところで、上に紹介した1982年の人事院勧告完全不実施（人勧凍結）の際に、その完全実施を求めて行った争議行為をあおりそそのかす等した国家公務員に対して課せられた停職処分の取消訴訟において、最高裁は、「代償措置がその本来の機能をはたしていなかったということができないことは、原判示のとおりである」との判断を示している（最高判平成12年3月17日判例時報1710号168頁）⁵。

勧告の完全不実施をもってしてもなお代償措置が機能を果たしていないとはいえないとしたこの判決は、全農林判決の代償措置の位置づけとの関係でさまざまな議論を引き起こすものであり、学説のなかにはこれに対する批判的な見解が見られ⁶、また、これと反対の立場に立つ下級審判決も存在する⁷。しかし、ここで注意しておきたいのは、今回の給与削減措置は、以下の点において、1982年の人勧凍結とは事情が大きく異なっているという点である。

その第1は、1982年の人勧凍結は1年間にとどまり、翌年は完全実施ではないものの勧告の部分実施が行われているのに対して、今回の給与削減措置は、2年間にわたって人事院勧告を大幅に上回る削減を行うというものであるという点である。この点につき、上記最高裁判決が正当とした原審判決（東京高判平成7年2月28日判例タイムズ877号195頁）は、人勧凍結をもって代償措置が機能を果たしていないとはいえないとした理由について、以下のように述べていることに留意する必要がある。

「要するに、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分の問題、6兆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ず、たとえ公務員に争議権が認められていたとしても、給与支給の原資が乏しければ給与の増額は見送らざるを得ないのであるから、右昭和57年度に限って行われた人事院勧告の不実施をもって直ちに、公務員の争議行為等を制約することに見合う代償措置が画餅に等しいと見られる事態が生じたということはできないものといわざるを得ない」。

すなわち、ここでは、単年度に限って行われた勧告の不実施をもってしては、直ちには代償措置が画餅に等しいと見られる事態が生じたということはできないとされているのである。この点につき、最高裁判決を収録した判例時報誌においても、「本判決は、少なくとも、そのような状況下における人事院勧告の単年度の凍結をもっては、直ちに、代償措置がその本来の機能を果たしていないとはいえないことを明らかにしたものといえよう」⁸との解説が付けられていることから見ても、代償措置が機能不全に陥っていないとされた理由として、単年度限りの不実施であることが重視されていることが分かる。

第2は、1982年の勧告不実施は、平均4.5%の給与引上げ勧告の不実施（凍結）であるのに対して、今回の給与削減は、平均0.23%の給与引下げの勧告に加えてさらに平均7.8%削減するという異例の大幅削減であり、公務員にとっての不利益の度合いは、1982年の場合とは大きく異なるという点である。

第3は、1982年の不実施が人事院勧告が出されるのを待つてなされた措置であるのに対して、今回の給与削減は、勧告が出される以前からすでに給与大幅削減の方針が政府部門において確定していたという点である。すなわち、人事院勧告制度が代償措置として最大限尊重されるというのであれば、政府としては、少なくとも、勧告が出されるのを待つて、その実施の可能性（場合によっては部分実施の可能性も含めて）についてあらゆる角度から検討を加えたうえで結論を出すというのが最低限の義務であるはずである。これに対して、今回は、勧告が出されるかなり以前の段階すでに政府による勧告不実施（勧告を大幅に上回る給与削減）の方針が決定されており、最終的には勧告後の議員立法という形をとることにはなるものの、結果的には当初の政府方針の延長線上で実質的には全く

同じ内容の削減が決定されることになる。こうして、2011年の人事院勧告は、最初から最後まで政府・国会による真摯な検討の対象とさえされることなく無視され続けたことになり、この意味において、今回の措置は、1982年の人勧凍結も含めて、およそ過去に例を見ない異例の事態であったということになる。

4 代償機能喪失と給与削減措置の違憲性の関係

以上、全農林判決が判示する人事院勧告制度がもつ代償措置としての意義、過去の人事院勧告の実施状況、そして人勧凍結事件最高裁判決との関係のいずれの観点に立ってみても、今回の給与大幅削減措置は、代償措置としての人事院勧告制度の意義を無に帰せしめるものにほかならず、文字どおり、代償措置が「実際上画餅にひとしいとみられる事態が生じた場合」に相当するものであったといわなければならない。もし今回の削減措置をもってしてもなお「代償措置がその本来の機能をはたしていなかったということができない」とされることになれば、およそ代償措置の意味は完全に失われてしまい、現行法による労働基本権制限の違憲性が正面から問われざるをえない事態に立ち至ることになるであろう。

ところで、二で見たように、全農林判決においては、代償措置の存在は現行法による争議行為の一律禁止の合憲性を支えるための重要な支柱と位置づけられているので、代償措置がその機能を喪失したときには、現行法による争議行為の一律禁止は違憲ということになる。したがって、岸・天野追加補足意見が指摘するように、仮に公務員労働組合が今回の給与削減措置に反対して人事院勧告の実施を求めて争議行為に出たとしても⁹、それは適法な争議行為であって、政府としてはこれに対してもかなる制裁を課すことも許されないということになる。

しかし、以上に述べたことは、あくまで全農林判決を前提としたうえでの法理論的見地からの考察であって、実際にうえに述べたこと（すなわち争議行為を行うことが適法な権利行使として何らの制裁もなしに保障されること）がその通りに実現される現実的保証はないといわざるをえない。なぜならば、政府自身は今回の給与削減をめぐって人事院勧告の代償機能が喪失したことを認めているわけではないので、仮に公務員労働組合が争議行為に出たとしても、それに対して懲戒処分や刑罰（あおりそそのかし等の場合）が課せられる可能性を否定できないからである。そして、裁判所もまた現段階においては今回の給与削減措置をめぐって人事院勧告の代償機能が失われていたとの判断を示しているわけではないので、仮に懲戒処分を受けた公務員が処分を行政訴訟で争ってみても処分が違法とされる保証は全くないだけでなく、場合によっては、組合役員に対しては刑事裁判で有罪判決が下されるおそれさえ否定できないということになる。

このような現状のもとでは、公務員労働組合としては、刑罰や懲戒処分のリスクを覚悟しなければ争議行為に訴えることができないというのが厳然たる事実である。すなわち、人事院勧告の代償機能が喪失した今回の事態を前にして、本来であれば、政府・国会とし

ては、現行法の改正等を含めて公務員の争議行為を適法と扱う措置を自ら講じるか、あるいは現行法が違憲となることを避けるために給与削減措置を撤回するかのいずれかの対応をとることが憲法上要請されることになるが、これらのいずれの対応もとられていない現状のもとにあっては、公務員労働組合としては、刑罰や懲戒処分を覚悟のうえで争議行為に訴える以外にとりうる途はないということになるのである。

しかし、このような事態は、公務員に対して争議権を含む労働基本権を保障した憲法28条、さらには公務員に対して生存権を保障した憲法25条のとうてい許容するところではないといわなければならない¹⁰。この意味において、刑罰や懲戒処分による威嚇のもとで争議行為という憲法上保障された対抗手段を奪ったままで政府・国会が給与の大幅削減を決定・実施した今回の措置は、それ自体において違憲と考えざるをえないということになる。

四 議院立法による給与削減——給与改定・臨時特例法の違憲性（その2）

1 議員立法への憲法上の疑義

今回の削減措置をめぐる第2の問題点は、それが議員立法によって行われたという点にある。現行法による争議行為の禁止を合憲とし、それに代わる「相応の措置」として団結権・団交権の実質的保障と人事院勧告制度を要とする代償措置の存在をあげ、この2つを争議行為の禁止の合憲性を支える不可欠の支柱とする全農林判決の考え方を前提とするならば、内閣を経由することなく、国会だけの判断で議員立法という方法で給与削減を決めることがはたして憲法上許されるのか、という根本的な疑義が提起されざるをえないからである。以下、議員立法による給与削減の法的問題点について、団交権保障との関係、人事院勧告制度との関係という2つの観点から考察することとしたい。

2 団交権保障から見た問題点

争議行為禁止に代わる「相応の措置」の第1の柱である団交権の保障が、単なる法律による形式的な保障ではなく、実質的にもそれが最大限尊重されるべきことを意味するものであることはすでに述べたとおりである。この観点に立って考えるならば、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とになる。このことは、今回のように、かつてない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ものといわなければならない。

この点について、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、理解を得るように努めた」（被告準備書面(1)12頁）として、国公労連との6回にわたる交渉の経過を詳しく述べている（同13～20頁）。しかし、国公労連との交渉は、当初の政府提出法案である給与臨時特例法案についてのそれであって（この交渉自体が団交権の実質的保障に値するものといい難いことは、二の3の（2）で述べたとおりである）、今回の給与削減措置は、同法案によってではなく議員立法である給与改定・臨時特例法によって行われたのであるから、いかに同法案の段階で数回の交渉を行っていたとしても、それをもって給与改定・臨時特例法に関する交渉に代えることができないことは明らかといわなければならない。

今回の場合は、たまたま給与改定・臨時特例法に先行して政府提出法案が存在したため、後者について団体交渉が行われたことをもって団交権保障の要請は充たされたとする政府の主張がでてくることになるが、いかに両者の内容が共通しているとしても、国会審議の段階では政府提出法案自体は存在しなくなっていたのであるから、上記の主張が成立する余地はないと考えるべきである。もしこのような主張が認められることになれば、政府は、給与改定に際して、とりあえず政府提出法案を作成してこれについて労働組合と交渉を行ったうえで、最終的には国会が議員立法という形で政府提出法案を一部修正して給与改定を決定することができる事になるが¹¹、団交権保障の意義を実質的に形骸化することになるこのような方法が許されることは明らかであろう。

ひるがえって考えるに、そもそも議員立法は、国会議員が一定の要件のもとに法律案を発議することによって行われるものであるから（国会法56条1項）、議員立法に先立つて労働組合との交渉が介在する余地は最初から存在せず、給与をはじめとする勤務条件について議員立法を認めることは、労働組合の団交権の実質的否定を意味することになる。今回の給与改定・臨時特例法の場合は、たまたま政府提出の給与臨時特例法案が先行したため同法案に関する団体交渉が行われていたという経過が存在したが（ただし、それをもって給与改定・臨時特例法に関する団体交渉に代えることができないことは上述のとおりであろう）、政府提出法案が先行しない純粋の議員立法の場合を想定すれば（議員立法の本来の姿からむしろこれが通常である）、団交権の保障は全く無意味になってしまうことになる。

この点に関わって、被告は、今回の給与改定・臨時特例法につき、「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」（被告準備書面(1)27～28頁）として、あたかも国会において労働組合の談話や組合委員長の意見が参考にされたことをもって団体交渉に代わるがごとき指摘を行って

いるが、このような理屈が通用しないことは誰の目にも明らかであろう。

さらに、国家公務員の勤務条件に関する議員立法の可能性を、勤務条件法定主義によって正当化することができないこともまた明らかである。すなわち、全農林判決のいうように、勤務条件法定主義が憲法上の要請であって、それが争議行為禁止の合憲性を根拠づける有力な根拠であるとしても、団体交渉権の実質的保障が争議行為禁止に代わる「相応の措置」として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る勤務条件の決定が、団交権を保障した憲法28条に違反することは、全農林判決の論理から見ても明らかといわなければならないからである¹²。

以上に述べたことからいえることは、給与をはじめとする国家公務員の勤務条件を議員立法という方法で国会が決定することは、全農林判決の論理を前提とする限り、公務員労働組合の団交権を実質的に否定するものとして憲法上許されないということである。この点で、給与改定・臨時特例法による今回の給与削減措置は、それが議員立法によって行われたものであるということそれ自体において違憲といわざるをえないことになる。

3 人事院勧告制度から見た問題点——補論

議員立法による給与削減は、人事院勧告をめぐる国会、内閣、人事院の関係という観点から見ても重大な問題を含んでいると考えられる。もっとも、上記の観点は、これまでの人勧制度をめぐる議論においては明確に意識されてこなかった観点であり、必ずしも十分な議論の蓄積があるわけではない。そこで、以下では、全農林判決において重要な位置を占める代償措置の中心である人事院勧告制度の意義を補強するという意味を込めて、上記の観点から見た場合の今回の削減措置の問題について筆者の考えるところを補論という形で示しておくこととしたい。

（1）国会に対する勧告権

人事院勧告制度の意義を考えるうえで重要な観点のひとつは、勧告が、内閣に対してだけではなく、国会に対しても同時に行われるものとされていること（国家公務員法28条2項）の意味をどう考えるのかという観点である。行政機関が「国権の最高機関」である国会に対して内閣を経由せずに直接勧告をすることができる人事院のこの権限は、議院内閣制をとるわが国の統治機構においてはきわめて異色の制度であり、現行制度としてはこれが唯一のものとされている¹³。人事院のもつこの国会への勧告権は、その立法の経緯から見ても、またその内容から見ても、独立行政委員会としての人事院制度の根幹に関わるきわめて重要な意義をもつものである。

この権限は、もともと制定当初の国家公務員法（以下「国公法」という）には規定されていなかったものである。すなわち、制定当初の国公法28条は、「情勢適応の原則」として、「この法律に基いて定められるべき給與、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、社会一般の情勢の変化に適応するように、國会の定める手続に従い、隨時変更せら

れうるものとする」と定めるのみで、人事院による勧告の規定は置かれていなかった。その後、マッカーサー書簡に基づく1948年の国公法改正によって労働基本権に大幅な制限が加えられることとなり、これに伴って新たに設けられることとなったのが後に代償措置と位置づけられることになる人事院勧告制度であることは周知のところである。

（2）国会に対する勧告権が設けられた背景

ところで、上記改正に際して、人事院の勧告が内閣のみならず国会に対してもなされることとされた背景には、以下にみるように、1947年の第1回給与勧告の公表をめぐるGHQ内部の民政局対経済科学局、日本側における政府・与党対臨時人事委員会の激しい対立があったとされている。すなわち、上記のように制定当初の国公法28条には給与勧告の制度はなかったが、同法67条に「人事委員会（1948年の国公法改正によって人事院に改められる——晴山）は、給輿準則に関し、當時、必要な調査研究を行い、給輿額を引き上げ、又は引き下げる必要を認めたときは、遅滞なく改訂案を作成して、これを内閣総理大臣に提出しなければならない」との規定があり（現在の同条にも同様の規定が存在する）、臨時人事委員会（制定時の国公法附則2条により、人事委員会の設置が予定されていた1948年7月1日までの間、暫定的に臨時人事委員会が置かれるものとされた）は、この規定に依拠して、第1回の給与引上げ勧告を行う方針で臨むことになった。その経緯について、当時の臨時人事委員会委員長（後に初代人事院総裁）であった浅井清氏が述べていることを要約して紹介すると、以下のようになる¹⁴。

1947年に国公法が制定され、臨時人事委員会が発足して間もなく第1回の給与勧告をすることとなるが、この勧告は、GHQ民生局公務員制度課が総力をあげて作り上げたもので「6,307円ベースの勧告」と称されたものである。民生局は、公務員制度課を通して勧告後ただちにこれを公表すべきことを強く臨時人事委員会に指示したが、GHQ経済科学局長マケット氏はこれに反対して、勧告の公表を禁止するよう大蔵省を通して政府に指示したため、同じGHQ内部で民生局と経済科学局の意見が衝突し、それがそのまま日本側の政府・与党と臨時人事委員会の激突として現れることになった。こうした事情のなか、浅井氏が吉田内閣総理大臣（当時）に勧告書を手交するため官邸に出向くと、自由党幹事長と大蔵大臣が先回りして官邸に来ており、勧告の公表の中止を浅井氏に迫ることになるが、吉田首相が席を外したのを機に浅井氏は勧告書を手交してすぐ臨時人事委員会に戻り、3人の委員による臨時人事委員会を開いたうえで、2対1の議決をもって勧告の公表を決定し、政府・与党の圧力をはねのけて勧告の発表に踏み切ることになる。

以上の経過を紹介したうえで、浅井氏は、以下のように続けている。

「ここで銘記しておくべきことは、当時の国家公務員法では、国会に対する勧告ということがなかったことである。ゆえに第1回の勧告は、最初の国家公務員法第67条の規定（同条に『勧告』という語ではなく、ただ『提出』とあった）の趣旨に基づいて内閣総理大臣に対してなされたのである（括弧内略）。だから政府、与党は勧告の公表を中止させることによって、事実上勧告を握りつぶしてしまおうとしたのである。またそれは可能でも

あった。しかもしも同時に国会にも勧告が提出されるものとなっていたならば、政府、与党は、もはやこれを中止させることも、握りつぶすこともできない。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のである。このにがい経験が、昭和23年の国家公務員法改正で『国会及び内閣に同時に』勧告するという制度を生み出したのである」¹⁵。

（3）国会に対する勧告権の趣旨

以上に見られるように、人事院の国会に対する勧告権は、内閣が人事院勧告をおろそかに扱うことのないように、国会がこれを厳重に監視するという趣旨で設けられたものであることが分かる。このことを、人事院、内閣、国会の3者の関係として言い換えるならば、①人事院勧告は、内閣から独立した専門的の人事行政機関である人事院が提出するものであり、同時に、それは労働基本権制限を合憲とするための不可欠の代償措置であること、②このことをふまえて、使用者である内閣は、人事院勧告を最大限尊重すべき義務を憲法上負っていること、③国権の最高機関である国会は、勧告が内閣によってないがしろにされることなく最大限尊重されるように厳重に監視する役割を負っていること、の3点からなる関係としてとらえることができる。

このような人事院勧告をめぐる人事院・内閣・国会の関係をふまえるならば、国会が、自らに対して人事院から勧告が提出されているにもかかわらず、それを無視して独自の判断で勧告を大幅に上回る給与削減措置を議員立法という形で定めるなどということは、内閣による勧告尊重義務を監視すべき国会の役割に正面から反する行いということになり、およそ現行法の想定するところではないといわざるをえないことになる。

五 結論

以上、全農林判決の立場をふまえたうえで、今回の給与改定・臨時特例法による国家公務員の給与削減の問題点について検討を加えてきた。検討の結果、団体交渉権保障との関係、代償措置との関係、議員立法という方法をとることとの関係、といういずれの観点に立ってみても、今回の削減措置が公務員に対して労働基本権を保障した憲法28条に明確に違反する、というのが本意見書の結論である。たしかに、全農林判決は、勤務条件法定主義を憲法上の要請ととらえ、それが争議行為禁止を根拠づける重要な憲法原理であるとしていることから、国家公務員の勤務条件を決定する権限は、最終的には国会にあるということになる。しかし、この国会の権限は、労働基本権の保障をはじめとする他の憲法上の原則との関係で合理的な制約に服していることはいうまでもなく、もし、それがこれらの憲法上の原則を侵害するような場合には、勤務条件に関する国会の立法権の行使は、立法裁量の限界を超えた違憲・無効な立法ということになる。今回の議員立法による給与改定・臨時特例法の制定は、文字通りその典型的な例であるといってよいであろう。

ところで、今回の削減措置がさまざまな観点から見て重大な問題をはらむものであるこ

とは、関係労働組合はもとよりのこと、人事院、公法学者・労働法学者など多くの者がすでに指摘しているところである¹⁶。そして、民主党政府（当時）や自公両党もその問題性を認識していたことは、今回の削減措置を、東日本大震災に伴うきわめて異例の「特例措置」として「正当化」せざるをえなかったことにも示されている¹⁷。しかし、東日本大震災がいかに未曾有の自然災害であったとしても、なぜそのことから国家公務員の給与削減の必然性が導かされることになるのか、仮にそれが震災対応のための財源の確保を目的とするものであるとしても、なぜそれが憲法上の疑義を引き起こすことの明らかな国家公務員の給与削減でなければならないのか、なぜそれ以外の措置による財源確保では対応できないのか。私見によれば、これらの点について、これまで当時の民主党内閣も現在の自公政権もなんら説得的な説明を加えていないといわざるをえない。そして、東日本大震災と同規模の、あるいはそれを上回る規模の災害の発生がかなりの確率をもって予想されているなかで、災害の起こるたびに、今回の場合と同様に「特例措置」の名のもとに人事院勧告を無視した大幅な給与削減が正当化されるということになれば、憲法上の要請である代償措置の存在意義は完全に失われてしまうことになるであろう。

さらに付け加えるならば、当時の民主党は、東日本大震災が発生する以前から国家公務員の総人件費2割削減を公約に掲げて政権についていること、そして、公務員の定数・給与の大幅削減という点では、自民党・公明党も全く同一の立場に立っているということである¹⁸。このことは、人事院勧告を大幅に上回る給与削減が、震災とは無関係に当初から政治のレベルで予定されていたということを意味し、今回の措置を震災対応の「特例措置」とする政府の説明自体、大幅給与削減に対する憲法上の疑義を糊塗するためのきわめて便宜的・恣意的な理由づけという側面をもっていたことにも注意する必要がある。

労働基本権制限の代償措置という憲法上の要請である人事院勧告制度が置かれたこうした最近の状況を前にして、政治の動向に左右されることなく、法的な観点に立って冷静に問題を分析し、憲法28条による労働基本権保障の意義をふまえた適切な判断を下すことこそ、いま裁判所に期待される最も重要な役割といってよいと思われる。

＜注＞

¹ この立場に立った場合でも、暴力を伴う争議行為など正当な争議行為の限界を超える行為が許されないことは、争議権を保障された民間労働者の場合にも、法的保護の対象となる争議行為が正当な争議行為に限定されていること（労働組合法1条2項、8条参照）からも明らかであり、また、生命・健康など国民の権利利益との関係で争議行為に一定の制約なし調整措置が課されることは、国民生活への影響が大きい民間事業について労働関係調整法による調整の仕組みが定められていることとの兼ね合いでも肯定されるところである。

² 代償措置という言い方は、文字どおり労働基本権制限に代わる「代償」措置であるから、それは、1948年の国公法改正によって争議行為の禁止を含む労働基本権の制限が国公法のなかに導入されて以降用いられるようになった表現である。そして、

上記改正の際に、労働基本権の制限と合わせて国公法28条のなかに新設されたこととなつたのが、人事院勧告制度であることは周知のとおりである。すなわち、制定当初の国公法28条は、勤務条件の基礎事項が社会一般の情勢の変化に適応するよう国会の定める手続に従い隨時変更されうるとする現行の同条1項前段の規定が置かれていただけであり、現行の同項後段及び2項の人事院勧告に関する規定は1948年の改正によって初めて設けられることとなつたものである。ここから、労働基本権の制限に対する代償措置=人勧制度という認識がその後広く定着することとなる。これに對して、全農林判決が代償措置としてあげるそれ以外の制度や仕組みは、上記改正とは無関係に、制定当初の国公法のなかにすでに規定されていたものである。したがつて、人勧制度以外のこれらの制度や仕組みを代償措置と位置づける見解は、もともとは代償措置とは関わりなく当初から存在していたこれらの制度や仕組みを、労働基本権が制限されることを受けて新たにこれらにも代償措置としての機能を認めようとする考え方に基づくものにはかならないことになる。しかし、そのことの是非については、労働基本権の制限を前提としたうえでそれに代わる制度として代償措置をとらえる議論そのものの是非を含めて、さらにさまざまな角度からの検討が必要と思われる（この点については、稻葉馨「人事院の『代償』機能論について」法学66巻3号（2002年）282頁以下参照）。そして、仮にこれらの制度や仕組みが代償措置として位置づけられうるとなつた場合でも、代償措置の中心が人勧制度にあることは搖るがないことはいうまでもない。

³ 『最高裁判所判例解説刑事篇』昭和48年度版335頁における向井哲次郎調査官の解説。

⁴ 判例時報699号23頁。

⁵ 熊本県教委事件最高裁判決（平成12年12月15日労働判例803号5頁）および新潟県教委事件最高裁判決（平成12年12月15日労働判例803号8頁）も同旨。

⁶ 大久保史郎「人事院勧告の実現を求める争議行為と憲法28条」ジュリスト120号（2001年）、山本敬生「人事院勧告の完全実施を求めて行われた争議行為に指導的役割を果たした国家公務員に対する懲戒処分は裁量権の範囲を逸脱していないとされた事例」自治研究77巻10号（2001年）参照。

⁷ 大分地判平成5年1月19日判例時報1457号36頁は、1982年の人勧凍結と翌1983年の人勧部分実施につき、政府が「人事院勧告の完全実施に向けて誠実に法律上、事実上可能な限りを尽くしたとは認められない」から、「人事院勧告が、その完全実施が可能となる時期や要件を明確にすることなく、完全実施が行われないことは、公務員の労働基本権制約の最も重要な代償措置の一つである人事院勧告制度が危機に瀕した状態に立ち至つたものであり、政府当局がその政治的責任を問われる重大な事態であったというばかりでなく、人事院勧告制度の将来への展望を欠き、労働基本権制約の代償措置としての本来の機能を果たさず、実際上画餅に等しいとみられる状態にあったものと認めるのが相当である」として、人事院勧告の完全実施を要求する教職員のストライキ参加等を理由とする懲戒処分は憲法28条に違反し無効であるとした。学説の多くは本判決に対して好意的である。唐津博「公務員の労働基本権制約の代償措置である人事院勧告制度が、代償機能を喪失していたと認定された事例」判例評論420号（1994年）、浦田賢治「大分県教組人勧スト処分訴訟第一審判決」ジュリスト1046号（1994年）、遠藤隆久「人事院勧告の代償措置としての意義と財政民主主義」法律時報66巻12号（1994年）、高橋清一「人勧ストと公務員の労働基本権」労働法律旬報1306号（1993年）など参照。

⁸ 判例時報1710号169頁。

⁹ 全農林判決において岸・天野追加補足意見が、代償措置について「迅速公平にその本来の機能をはたさず實際上画餅にひとしいとみられる事態が生じた場合」と言及しているのは、給与引上げを内容とする勧告を想定したものであり（当時人事院勧告といえれば給与引上勧告のことを意味していた）、今回のように給与引下げを内容とする人事院勧告とは必ずしも同一に論じ難い面もある。しかし、今回の給与削減は、人事院勧告を大幅に上回る削減を内容とするものであることから、少なくとも、削減額を勧告の範囲内にとどめるという点において勧告に一定の代償機能を見出すことは可能であり、また、その限りにおいて、公務員労働組合が勧告の実施を要求することにもそれなりの意味があるということになる。

¹⁰ 全農林判決は、憲法28条による労働基本権の保障の意義について、「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る」ととらえている。労働基本権保障の根底に生存権の理念を見出すこの見解を前提とするならば、今回の給与削減をめぐって公務員が置かれた客観的状況は、公務員の労働基本権のみならず、憲法25条による公務員に対する生存権の保障にも違反する状況ということになる。

¹¹ いったん内閣が法案を提出した後に、自らそれを撤回して国会が議員立法という形でそれに代わる法律を制定するという場合、通常は、議員立法の段階で政府提出法案に対して一定の修正が施されることになる（両者の内容が全く同一であればそもそも議員立法の必要はない）。今回の場合、両者の間には、人事院勧告に基づく改定を形のうえで含めるか否かという点での違いがあるに過ぎず、内容的には同じものであったが、仮に議員立法の段階で内容上の修正が施される場合を想定すると、たとえ政府提出法案の段階で十分な団体交渉が行われたとしても、修正部分についての団体交渉の余地は全く存在しないということになってしまう。とくに、修正が削減額の増額のように労働条件の引下げを内容とするものである場合には、公務員労働組合は、交渉権を全く行使できないまま国会によって一方的に勤務条件を切り下げされることになり、このことの違憲性は改めて述べるまでもないであろう。

¹² このような議論に対しては、団体交渉を経て提出された政府提出法案を国会が否決したり修正したりすることも許されなくなるのではないかとの疑問もありえよう。団交権保障の観点からするとこのような事態が可能な限り回避されるべきであることはいうまでもないが、この問題は、最終的には、団交権の憲法上の保障と勤務条件法定主義に基づく国会の議決権との調整をどのように図るかという問題であって、最初から団体交渉の可能性を否定する議員立法の問題とは問題の次元が異なることに注意する必要がある。

¹³ 浅井清『新版・国家公務員法精義』（学陽書房、1970年）116頁、鹿児島重治ほか編『逐条国家公務員法』（学陽書房、1988年）264頁参照。筆者が調べた限りでも、人事院以外で行政機関が国会に対して勧告権をもっている例は見当たらなかった。ちなみに、国立国会図書館法13条に、連絡調整委員会が両議院の議院運営委員会に対して勧告する旨の規定がみられるが、これは国会内部の関係を定めた特殊な規定と思われる。

¹⁴ 浅井前掲書119～121頁。

¹⁵ 同前121頁。

¹⁶ 今回の給与削減措置に対する学説の批判として、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（2012年）、大石眞「公務員制

度改革をめぐる憲法論議～公務員給与減額法案を中心に～」人事院月報748号（2011年）など参照。

¹⁷ 紙与臨時特例法案も紙与改定・臨時特例法も、その1条において、国家公務員の紙与削減の理由について「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」と定める。

¹⁸ 昨年11月の衆議院解散に伴う総選挙に際して、自民党は、選挙公約として「将来の国家像を見据え、計画性を持って地方公務員等を含む公務員総人件費を国・地方合わせて2兆円削減する」ことを掲げ、また、選挙後の自公連立政権合意には、「国・地方にわたる公務員の総人件費を縮減する」ことが盛り込まれた。