

東京地方裁判所 平成24年(行ウ)第347号, 同第501号, 同第502号
給与等請求事件

原告 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会ほか370名

被告 国

準備書面(7)

平成26年7月17日

東京地方裁判所民事第19部C2b係 御中

被告指定代理人

川	村	政
佐	藤	晶
齋	藤	
山	田	一
永	高	正
久	野	
赤	坂	尚
重	里	佳
若	林	大
北	林	ゆ
山	内	亮
竹	下	
井	村	健

史野代
子野代
大野代
哉
明
綾野代
哉
宏野代
督野代
う野代
輔野代
勝野代
一野代

第1	事案の概要等	5
1	事案の概要	5
2	被告の主張の骨子	6
(1)	差額給与請求について	6
(2)	国家賠償請求について	7
第2	差額給与請求について	7
1	給与改定・臨時特例法の成立までの経緯等	7
2	給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するものではないこと	10
(1)	はじめに	10
(2)	給与改定・臨時特例法が人事院勧告との関係で違憲であるとする原告らの主張に理由がないこと（上記(1)アの主張について）	11
ア	原告らの主張の要旨	11
イ	国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置は人事院勧告に限られないこと（原告ら主張①について）	11
ウ	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（原告ら主張②について）	13
エ	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て、厳格に合憲性が判断されなければならないとの主張に理由がないこと（原告ら主張③について）	17
(3)	団体交渉に関する原告らの主張に理由がないこと（上記(1)イの主張について）	17
ア	原告らの主張の要旨	17
イ	原告らの主張は憲法28条の解釈について論ずるまでもなく前提を欠き主張自体失当であること（上記ア①の主張について）	18
ウ	政府は、今般の給与減額措置の方針を決定するに当たり、職員団体の理解を得られるように努めていたこと（上記ア②の主張について）	20
(ア)	政府が国公労連との間で真摯な態度で交渉に臨んだこと	20

(イ) 国公労連との交渉に関する原告らの主張はいずれも理由がないこと	25
エ 給与減額措置を議員立法によって行うことが直ちに職員団体の団体交渉権を侵害するものとは解し得ないこと（上記ア③の主張について）	27
(4) 給与改定・臨時特例法には合理的な立法事実が存すること（上記(1)ウの主張について）	27
ア 原告らの主張の要旨	27
イ 立法事実に関する原告らの主張に理由がないこと	28
(ア) 立証責任に関する原告らの主張に理由がないこと	28
(イ) 給与改定・臨時特例法には合理的な立法事実が存在すること	28
(ウ) 東日本大震災に対する対処の必要性が後付けの口実であるとする原告らの主張に理由がないこと	31
(エ) 給与減額措置の必要性を肯定する根拠がないとの原告らの主張に理由がないこと	32
(5) 小括	33
3 内閣総理大臣が人事院勧告に基づく給与法案を国会に提出せず、国会議員が給与改定・臨時特例法案を可決・成立させたことはILO第87号条約及び同第98号条約に違反するものではないこと	33
(1) 原告らの主張の要旨	33
(2) 原告らの主張に理由がないこと	34
第3 国家賠償請求について	34
1 給与改定・臨時特例法を成立させた国会議員の行為に国賠法上の違法は認められないこと	34
(1) 原告らの主張の要旨	34
(2) 給与改定・臨時特例法に関わる立法行為は、国賠法1条1項の規定の適用上違法であるとの評価を受ける余地はないこと	35
2 給与改定・臨時特例法の成立に関して内閣総理大臣の行為に国賠法上の違法は認められないこと	36

被告は、本準備書面において、証人平山眞（以下「証人平山」という。）及び証人岡部勘市（以下「証人岡部」という。）の尋問結果（以下、これらの証人の尋問調書をそれぞれ「平山調書」及び「岡部調書」という。）を踏まえ、従前の被告の主張を整理、補充し、必要と認める範囲で原告らの主張に対して反論する。

なお、略語等は、特に断らない限り、従前の例による。

第 1 事案の概要等

1 事案の概要

本件は、政府が、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、一層の歳出の削減が不可欠であるとして、国公労連を含む職員団体との交渉を経て国家公務員の給与について減額措置を講ずる方針を決定し、当該措置を実施するため国会に提出した給与臨時特例法案の内容を基礎として、議員立法により、衆参両議院の審議を経て成立した給与改定・臨時特例法について、(1)原告国公労連を除く公務員である原告らが、被告に対し、①公務員の給与減額措置を講じるに当たっては、公務員の労働基本権制約に対する唯一の代償措置である人事院勧告に従って実施するか、そうでなければ団体交渉を行うべき憲法上の義務があり、人事院勧告に基づかず、かつ、職員団体との合意に向けた交渉を尽くさずに制定された給与改定・臨時特例法は、立法事実に合理性・必要性がなく、憲法 28 条、72 条、73 条 4 号、ILO 第 87 号条約及び同第 98 号条約に違反し無効である旨主張して、従前の法律状態に基づく給与相当額との差額の支払を請求し（差額給与請求）、これと選択的に、国会議員が、人事院勧告に基づかずに、また、政府をして原告国公労連と団体交渉を行わせることなく給与改定・臨時特例法を成立させた行為並びに内閣総理大臣が、人事院勧告に基づかず、国会議員により提案された給与改定・臨時特例法の成立を看過し、その成立に際して原告国公労連と団体交渉を行わなかった行為及び憲法と ILO 条約に反する給与改定・臨時特例法に基づき減額された給与を支払った行為が、それぞれ国賠法上違法である旨主張して、同法 1 条 1 項に基づき、給与減額相当分の損害の賠

償を請求するとともに、②上記の違法行為による慰謝料として原告1人あたり10万円の支払を求め、(2)原告国公労連が、被告に対し、内閣総理大臣が原告国公労連と団体交渉を行わなかったことが国賠法上違法である旨主張して、同法1条1項に基づき、慰謝料(1000万円)の支払を求める事案である。

2 被告の主張の骨子

しかしながら、原告らの上記主張はいずれも失当である。

(1) 差額給与請求について

ア 全農林警職法事件大法廷判決以降、累次の最高裁判決の判示するところによれば、国家公務員の労働基本権を制約するに当たっての代償措置は人事院勧告に限られるものではない。また、人事院勧告がその勧告のとおり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ず、憲法28条に違反するものではない。したがって、人事院勧告がその勧告のとおり実施されないことをもって、代償措置がその本来の機能を喪失したとの理解を前提とした原告らの主張はいずれも失当である。

イ 内閣総理大臣には、国公労連等の労働組合との間で誠実に妥結に向けた団体交渉をすべき憲法上の義務があるとか、国会議員には、政府をして上記のような団体交渉をさせる憲法上の義務があるなどとする原告らの主張は、憲法28条及びそれを受けた国公法が国家公務員に保障する団体交渉権の内容を正解しない独自の見解に基づくものであるし、政府の交渉態度が真摯なものでなかったともいえない。

ウ 我が国の厳しい財政事情及び東日本大震災に対処する必要性といった給与改定・臨時特例法の立法事実に必要な・合理性が認められることは明らかである。

エ ILO第87号条約及び同第98号条約が国家公務員の団体交渉権を保障したものであるとする原告らの主張は失当である。

オ 以上によれば、給与改定・臨時特例法が憲法 28 条等に違反し無効であるとはいえない。

(2) 国家賠償請求について

前記(1)のとおり給与改定・臨時特例法が違憲・無効ということはできず、最高裁昭和 60 年判決及び最高裁平成 17 年判決が示す立法行為又は立法不作為が国賠法 1 条 1 項の適用上違法と評価される例外的な場合に当たらないことも明らかである。また、給与改定・臨時特例法に係る国会議員の立法行為について、上記のとおり国賠法 1 条 1 項の適用上違法と評価され得ない以上、給与改定・臨時特例法の成立に関する内閣総理大臣の行為についても、同項の適用上違法性を観念する余地はない。

(3) 以下、上記(1)については第 2 において、上記(2)については第 3 においてそれぞれ詳述する。

第 2 差額給与請求について

1 給与改定・臨時特例法の成立までの経緯等

給与改定・臨時特例法が成立するまでの経緯は、被告準備書面(1)第 2 (9 ないし 20 ページ)において述べたとおりであるが、証人平山の尋問結果などを踏まえ、政府が、平成 23 年 6 月 3 日に、給与臨時特例法案を提出するまでの経過等について、以下のとおり、主張を補充する(全体として平山調書、乙第 33 号証)。

(1) 政府は、平成 22 年 11 月 1 日、我が国の財政事情が深刻化している状況に鑑み、人件費の削減に早急に取り組む観点から、国家公務員の給与改定について、自律的労使関係制度を措置するための法案を次期通常国会に提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図り、その実現までの間においても、人件費を削減するための措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から順次提出する旨を閣議決定した(乙第 3 号証)。

(2) 政府は、職員団体の理解・協力を得ることが重要と考え、正式な交渉を始める前の平成 23 年 1 月 11 日、国公労連及び国公労連とは異なる系統

の職員団体である公務員連絡会の幹部をそれぞれ総務大臣室に招き、総務大臣より両職員団体に対し、給与減額を検討していること、具体案がまとまった段階でよく説明し、理解が得られるよう、話し合いたいことなどを説明した（乙第37号証）。

- (3) その後、政府は、全農林警職法事件大法廷判決や昭和57年度の人事院勧告不実施に係る東京高裁平成7年判決及びその上告審判決（平成12年3月17日第二小法廷判決，裁判集民事197号465ページ。以下，「最高裁平成12年判決」という。）などを参考にして，どのような内容であれば，憲法に抵触せずに，国家公務員の給与の特例減額を行うことができるかにつき，慎重に検討を進めた。

その結果，昭和57年当時と比べ，我が国の財政事情が一層厳しいことは明らかであったことから（後述2(4)イ(イ)，被告準備書面(1)第3の1(1)ウ・28ないし33ページ），臨時的措置で，かつ，内容が合理的であれば，憲法に抵触しない形で，特例として減額措置を行うことは可能ではないかとの理解の下，具体的な減額措置の内容についての検討を進めた。

- (4) 政府内で給与減額措置に関する法案の検討を進める中，平成23年3月11日には東日本大震災が発生し，復旧・復興のために更なる財源の確保を図ることが緊急の課題となった。元々厳しい財政事情にあり，給与の特例減額の検討を進めていたところに東日本大震災が発生したのであり，政府としては，厳しい財政事情のみをもってしても特例減額の必要があることを前提に検討を進めていたところではあったが，これにより特例減額の必要性が一層高まったものと考えた。

- (5) 政府は，前記閣議決定及び東日本大震災の復旧・復興のための財源の確保の必要性等を踏まえつつ，人事院勧告制度下での異例の措置として，自律的労使関係制度が措置されるまでの間においても，国家公務員の人件費削減のため，平成25年度まで給与を削減するための臨時的措置を講ずることを内容とする法案の提出について検討を行った。その結果，同法案の

提出に当たっては、職員の理解が得られるよう、職員を代表する立場にある職員団体と真摯に話し合う必要があると考え、その方針を閣議で確認した上で、平成23年5月13日以降、職員団体との交渉を行った（被告準備書面(1)第2の2・12ないし20ページ、乙第4号証及び同第5号証の各号）。

(6) 政府は、上記交渉において、公務員連絡会の同意を得られた一方、国公労連とは、給与減額措置の具体的内容以外の点に関する協議に終始する状態が続いた。平成23年6月2日には、第1回以来となる総務大臣の参加の下、通算6度目となる国公労連らとの交渉が行われたが、国公労連の態度が変わることはなく、双方の主張は平行線のままであった。このため、通常国会の会期末が同年6月22日に迫る中（なお、その後、会期は同年8月31日まで延長された）、最終的に国公労連からは合意が得られないまま、やむなく交渉を終了した（乙第4号証の6）。

(7) 翌6月3日には、我が国の厳しい財政事情及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出削減が不可欠であることから、平成25年度まで国家公務員の給与について減額措置を講ずることを明らかにするとともに、その内容を具体化したものである給与臨時特例法案を閣議決定し、国会に提出した（乙第6号証の1及び同第6号証の2）。

なお、同法案の閣議決定に際しては、閣議に付される法律案の審査等を所掌事務とする内閣法制局も同法案について審査した上で、「国会に提出されてよいと認める」（乙第38号証）と判断したため、同法案を閣議に請議し、内閣総理大臣の名で、内閣を代表し、同法案を国会に提出することとなった。

(8) 同法案は国会において具体的に審議されない状態が続いていたが、平成24年2月17日、民主党・自由民主党・公明党の3党は、平均0.23%の俸給月額引下げ等を内容とする平成23年人事院勧告（乙第7号証）を実施した上で、更に平均7.8%まで国家公務員の給与減額を実施するための

法案を提出することで合意した（乙第10号証）。これに基づき、同22日国会に提出された給与改定・臨時特例法案は衆参両議院の審議を経て、同29日に成立し（平成24年法律第2号。乙第22号証及び同第23号証）、翌3月1日施行された（同法附則1条参照）。国会における給与改定・臨時特例法案の審議過程においては、衆議院総務委員会では国公労連の談話や全国労働組合総連合の意見等に基づいて審議が行われ、参議院総務委員会では、国公労連の宮垣忠委員長を参考人として招致して、審議が行われた（被告準備書面(1)第3の1(1)イ(ウ)・27及び28ページ）。

2 給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するものではないこと

(1) はじめに

原告らは、本件給与減額を定めた給与改定・臨時特例法が憲法28条、72条及び73条4号に違反し無効であるなどとし、本件給与減額を定めた同法が全体として無効であって、従前の法律状態における給与請求権を有する旨を差額給与請求の請求原因事実として主張する。そして、原告らは、給与改定・臨時特例法が違憲である具体的理由として、

ア 人事院勧告に基づかない給与減額の法案策定及び立法が違憲であること（訴状第4の1・12及び16ページ、原告ら準備書面(1)第1の2・2ないし8ページ、原告ら準備書面(3)第1の2ないし4・4ないし13ページ）

イ 団体交渉を実施せずに、人事院勧告に基づかない給与減額措置を定める立法をしたことが違憲であること（訴状第4の2・16及び18ページ、原告ら準備書面(1)第1の2(6)及び3ないし5並びに第2・8ないし3.5ページ、原告ら準備書面(3)第2・13ないし26ページ）

ウ 給与減額の合理性・必要性を基礎づける立法事実が存在しないこと（訴状第4の3・18及び20ページ、原告ら準備書面(1)第3・35ないし43ページ、原告ら準備書面(3)第3・26ないし29ページ）

をそれぞれ挙げる。

しかしながら、原告らの上記各主張は、以下に述べるとおり、いずれも理由がない。

(2) 給与改定・臨時特例法が人事院勧告との関係で違憲であるとする原告らの主張に理由がないこと（上記(1)アの主張について）

ア 原告らの主張の要旨

原告らは、人事院勧告との関係で給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するとする理由として、

- ① 勤務条件法定主義や法律による身分保障、人事院への行政措置要求制度等は国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置に位置づけるべきでなく、実質的な代償措置は人事院勧告のみであること（原告ら主張①）
- ② 国公法28条で規定される情勢適応の原則及び勤務条件法定主義の意義や機能に照らせば、情勢適応の原則に則った人事院勧告は国会及び内閣を法的に拘束するものであるから、人事院勧告がその勧告のとおり実施されない場合には、代償措置がその本来の機能を喪失したもののとして、憲法28条等に違反することとなること（原告ら主張②）
- 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て厳格に合憲性が判断されなければならないこと（原告ら主張③）

を挙げる。

イ 国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置は人事院勧告に限られないこと（原告ら主張①について）

原告ら主張①は、国公法が国家公務員の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いることや、人事院に対するいわゆる行政措置要求制度が存すること等は、国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置と位置づけることはできず、情勢適応原則に則った人事院勧告が事実上唯一の代償措置であるというものである（訴状・15及

び16ページ，原告ら準備書面(1)・3ないし5ページ，原告ら準備書面(3)・4ないし7ページ)。

しかしながら，国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置が人事院勧告制度に限られるものではないことは，全農林警職法事件大法廷判決を始めとする累次の最高裁判決が判示するところである（被告準備書面(1)第3の1(1)ア(イ)・21ないし24ページ，被告準備書面(2)第3の2(2)・7ないし9ページ)。

すなわち，全農林警職法事件大法廷判決は，「労働基本権を制限するにあたっては，これに代わる相応の措置が講じられなければならない。」とした上で，その具体的措置が憲法の要請に添うものかどうかを検討し，「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，給与その他の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，法律によつ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つて，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。」と判示している。

このように，全農林警職法事件大法廷判決は，争議権に限らず，公務

員の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等を具体的に指摘しているのである。

したがって、人事院勧告が唯一の代償措置であるとの原告ら主張①は、全農林警職法事件大法廷判決に反する独自の見解というほかなく、失当である。

ウ 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（原告ら主張②について）

(7) 原告ら主張②は、国公法28条で規定される情勢適応の原則及び人事院勧告制度の意義や機能に照らせば、国会及び内閣には、専門的な第三者機関である人事院の勧告を経ずに、又は勧告の内容に反する法案を立案ないし成立させる裁量はなく、人事院勧告に従って法律を制定すべき義務を負っているものであり、人事院勧告がその勧告のとおりに実施されない場合には、代償措置がその本来の機能を喪失したものとして憲法28条等に違反するというものである（原告ら準備書面(1)・5ないし7ページ、原告ら準備書面(3)・9ないし12ページ）。

確かに、公務員の労働基本権が制約されている現状において、人事院勧告制度は、国家公務員の労働基本権を制約する代償措置として重要なものの一つであり、尊重することが求められるものであること自体は否定し得ない。

しかしながら、国家公務員の給与について定めるに当たり、憲法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かについては、立法府に裁量が与えられている。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、内閣や国会を拘束するものではない。そして、国公法28条は、給与等の勤

務条件について、国会が「社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる」と規定し、高度に政治的政策的判断を伴う国家公務員の給与の改定について、国民の代表たる国会の場で立法により最終的に決定されることを要求している。そして、前記イのとおり、最高裁判所は、かかる内容の人事院勧告制度を代償措置の一つとする現行法上の公務員の労働基本権の保障に関する法状態について、その憲法適合性を肯定しているのである。

このように、人事院勧告制度は、国家公務員の労働基本権を制約する代償措置の一つとして重要であるものの、前記イのとおり代償措置はそれに限られるものではない上、人事院勧告には内閣や国会に対する法的拘束力ではなく、国家公務員の給与等を含む勤務条件は最終的には国会の立法により決定されるものであることを考慮すれば、人事院勧告がそのとおり実施されないことをもって、直ちに代償措置がその本来の機能を喪失したといえるものではないし、憲法上、国会が人事院勧告どおりの立法をすることが一義的に義務付けられているものでもない（被告準備書面(1)第3の1(1)ア(i) b・23及び24ページ、被告準備書面(2)第3の1・4ないし6ページ）。

そして、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的事情から、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、人事院勧告のとおり給与改定が行われず、人事院勧告に基づかない給与減額措置が講じられたとしても、それが直ちに代償機能の喪失と評価され、違憲となるものではないというべきである（被告準備書面(2)第3の2

(3)・9ないし12ページ)。

本件についてみるに、後記(4)でも詳述するとおり、給与改定・臨時特例法は、我が国の厳しい財政事情と東日本大震災への対処の必要性に鑑み、2年間という限定された期間の臨時措置として、特例法の形式で立案されたもので、減額率についても、地方公共団体における特例減額の例を参考とし、給与の絶対額の少ない若年層に対して減額率も配慮を加えるなど、内容的にも合理性を有するものである。

また、政府は、給与改定・臨時特例法のうち国家公務員の給与の臨時特例に係る部分の内容的な基礎となった給与臨時特例法案の立案に当たっては、憲法との関係につき、過去の判例などを参照しつつ十分に検討を重ねている。すなわち、全農林警職法事件最高裁判決にいういわゆる「画餅論」や、その当てはめ事例となった最高裁平成12年判決等についても詳細に分析した上で、総務省内での検討を重ね(乙第41号証及び同第42号証)、内閣法制局における慎重な審査を受け、関係府省との協議を経た上で総務大臣より閣議請議を行い、最終的に内閣として憲法に反するものでないとの判断の下、給与臨時特例法案を閣議決定し、国会に提出したものである(乙第33号証、同第38号証、同第43号証、同第44号証及び平山調書4ないし8ページ参照)。

したがって、給与改定・臨時特例法には、その立法の必要性や内容の合理性が認められることはもとより、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ではないというべきであるから、本件における給与減額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・無効であるとする原告らの主張は失当である。

なお、給与改定・臨時特例法に基づく給与減額措置は、平成26年3月31日までの2年間の措置とされていたところ(同法9条等参照)、平成25年11月15日、政府としては人事院勧告制度を尊重するという基本姿勢の下、同措置について、同法の規定どおりに終了する旨を閣議決定した(乙第39号証及び同第40号証)。

(イ) また、原告らは、国公法 28 条 1 項、64 条 1 項の定める情勢適応の原則に照らせば、民間の賃金との較差是正の範囲を超えて、国家公務員の給与を減額することは許されないなどと主張する(原告ら準備書面(1)第 3 の 1・35 ないし 38 ページ)。

しかしながら、国家公務員の勤務条件の改定に当たっては、国家公務員の「給与の財源が国の財政とも関連して主として税金によって賄われ、私企業における労働者の利潤の分配要求のごときものとは全く異なり、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ない、しかもその決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議のうえなされるべきもの」(全農林警職法大法廷判決)である。また、情勢適応の原則とは全体の奉仕者である公務員の在り方を念頭に置きつつ、公務員の勤務条件が、我が国の社会、経済上の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って(鹿兒島重治ほか「逐条国家公務員法」262 ページ)、原告らが主張するように民間との較差是正のみを意味するものではない。

そうすると、人事院勧告を尊重するのが基本であるとしても、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。

したがって、民間賃金との較差是正の範囲を超える立法はおおよそ許されないとする原告らの当該主張は、全農林警職法大法廷判決及び情勢適応の原則を正解しないものであって、失当である。

(ウ) 以上からすれば、人事院勧告が内閣及び国会を法的に拘束することを前提に、内閣及び国会において人事院勧告に基づかず、給与改定・臨時特例法を制定したことをもって、直ちに代償措置がその機能を喪

失したとし、憲法28条等に違反するとする原告ら主張②は、その前提を誤るものであって、失当である。

エ 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て、厳格に合憲性が判断されなければならないとの主張に理由がないこと（原告ら主張③について）

原告ら主張③は、「人事院勧告に基づかない減額の場合は、前記情勢適応の原則、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、（引用者注：人事院勧告に基づく給与改定の見送りないし一部実施の場合に比べ）厳格に合憲性が判断されなければならない」（原告ら準備書面(1)・7及び8ページ）、「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、…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」などというものである（原告ら準備書面(3)・12及び13ページ）。

しかしながら、原告ら主張③において、人事院勧告に基づかない減額の場合に、人事院勧告に基づく給与改定の見送りないし一部実施の場合と比べて、何故に、その合憲性判断基準が変更されることとなるのか、その根拠は全く不明である。

また、原告ら主張③は、給与を減額する場合には必ず人事院勧告に基づき、かつ、その限度でなければ憲法28条に違反すると解すべきとの理解を前提とするものとも解されるが、そのような理解が失当であることは、これまでに繰り返し述べたとおりである（前記ウ、被告準備書面(1)第3の1(1)ア・20ないし24ページ、被告準備書面(2)第3の1及び2・4ないし13ページ）。

(3) 団体交渉に関する原告らの主張に理由がないこと（上記(1)イの主張について）

ア 原告らの主張の要旨

原告らは、①人事院勧告に基づかずに、国家公務員の給与を減額する

場合には、国家公務員の労働基本権制約を正当化することができないから、これを正当化するために、内閣総理大臣には、職員団体との間で誠実に同意を得るための団体交渉をすべき憲法上の義務（誠実交渉義務）があり、国会議員には、政府をして前記のような団体交渉をさせる憲法上の義務があるとの理解に立った上で、②給与臨時特例法案による給与減額支給措置の方針を決定するに当たって行われた政府と国公労連等との交渉における政府の交渉態度は、明確な根拠や担保のない説明・約束・大義名分を前提とするものであって、誠実交渉義務に違反しており、③議員立法によって給与減額を行うことは、国公労連の団体交渉権を侵害するものである旨主張する。

イ 原告らの主張は憲法28条の解釈について論ずるまでもなく前提を欠き主張自体失当であること（上記ア①の主張について）

(ア) 原告らの上記ア①の主張は、「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」とした上で、給与改定・臨時特例法の可決・成立に当たり、国会議員が政府をして原告国公労連との間で誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせず、原告らの同意を得させなかったこと及び内閣総理大臣がこれらを行わなかったことが、原告らに保障された団体交渉権を侵害し、憲法28条に違反するものであるというものである（原告ら準備書面(3)・13ないし15ページ）。これは、人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与を減額する場合には、直ちに国家公務員の労働基本権制約に対する代償措置がその本来の機能を喪失するとの理解を前提に、そのような場合には職員団体との間で妥結に向けた団体交渉を誠実に行之その同意を得る努力をすべきである旨主張するものと解さ

れる。

しかしながら、前記(2)において述べたとおり、人事院勧告がそのとおり実施されずに給与減額措置が講じられた場合においても、直ちに国家公務員の労働基本権制約に見合う代償措置がその本来の機能を喪失するとはいえないから、原告らの当該主張は前提において誤っており、失当である。

(イ) この点をおくとしても、以下のとおり、人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与を減額する場合には、国家公務員労働者と誠実に妥結に向けた団体交渉を行うことが憲法上義務付けられているということはないから、やはり原告らの主張は失当である。

すなわち、憲法28条に定める団体交渉とは、労使双方が譲歩を重ねつつ、賃金を始めとする勤務条件等について合意に達することを主たる目標とするものであって、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である。ところが、私企業と異なり、憲法は、国民主権、議会制民主主義の下、公務員の選定罷免権は国民固有の権利であり、すべての公務員は全体の奉仕者である（憲法15条1項、2項）と位置づけ、内閣は法律の定める基準に従い公務員に関する事務を掌理する（憲法73条4号）と定めるとともに、財政民主主義（憲法83条、85条、86条）の下、公務員に関する財政面についても国会による民主的統制を及ぼしているのであって、国家公務員の勤務条件は、法律ないし予算により定めることを予定している（勤務条件法定主義）。

そうすると、国家公務員で組織する職員団体とその使用者たる国との間で、国家公務員の勤務条件について、国会による民主的統制を全く排除し、団体交渉を通じて労働協約を締結することにより決定していくというようなことは、国家公務員の勤務条件を国会による民主的統制により決定しようとした趣旨に反するものであり、現行法上、許容されてい

ない。現に国公法108条の5第2項は明確に国家公務員の団体協約締結権を否定している。

以上のとおり、国家公務員は、使用者たる国に対し、現行法上、団体交渉を通じて労働協約を締結するような方法で勤務条件を決定すべきことを求めることは許されておらず、このことは、人事院勧告に基づかずに給与減額措置を行う場合であっても変わりはないものというべきである。

したがって、憲法28条により、国が、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はできない（全農林警職法事件大法廷判決、最高裁昭和52年5月4日大法廷判決・刑集31巻3号182ページ、最高裁昭和53年3月28日第三小法廷判決・民集32巻2号259ページ参照）。

以上によれば、原告らの前記主張に理由がないことは明らかである。

- (ウ) 以上のとおり、憲法28条により、内閣総理大臣には、原告国公労連との間で誠実に妥結に向けた団体交渉をすべき憲法上の義務があるとか、国会議員には、政府をして前記のような団体交渉をさせる憲法上の義務があるなどとする原告らの主張は、憲法28条及びそれを受けた国公法が国家公務員に保障する団体交渉権の内容を正解しない独自の見解に基づくものであり、失当である（以上被告準備書面(1)第3の1(1)イ・24ないし28ページ、被告準備書面(2)第3の3(2)ア・14ないし17ページ）。

ウ 政府は、今般の給与減額措置の方針を決定するに当たり、職員団体の理解を得られるように努めていたこと（上記ア②の主張について）

- (7) 政府が国公労連との間で真摯な態度で交渉に臨んだこと

前記イで述べたとおり、団体交渉義務に関する原告らの主張に理由はなく、政府は国公労連との間で妥結に向けた団体交渉をすべき憲法上の

義務を負うものではないが、以下、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減額措置の方針を決定するに当たって、政府が国公労連との間で真摯な態度で交渉に臨んだことについて述べる。

a 政府が職員団体との間で十分な交渉に努めたこと

政府は、人事院勧告に基づかずに公務員の給与を減額することは異例の措置であることに鑑み、国公労連らを含む職員団体の理解を得るために、できる限りの努力が必要であると考え、職員団体への説明に意を尽くしてきた。

まず、第2の1(2)で述べたとおり、総務大臣は、平成23年1月11日、公務員連絡会及び国公労連の幹部を総務大臣室に招き、給与減額を検討していること、具体案がまとまった段階でよく説明し、理解が得られるよう話し合いたい旨を伝えた。これに対し、国公労連は、交渉に応じる準備はできているが、内容は容認し難い旨、交渉には地方公務員によって構成される日本自治体労働組合総連合や全日本教職員組合も参加したいと言っている旨などを述べた（乙第37号証）。

この点、少なくとも総務省が発足した平成13年以来、総務大臣と国公労連が新年の挨拶といった趣旨で面会した実績はなく、平成23年1月11日の会見は、非公式なものではあるが、総務大臣から上記のような説明を行うための、話合いの場として設けられたものである。

その後、総務省内において具体案を検討して取りまとめ、平成23年5月13日以降、5月17日、5月20日、5月25日、5月27日及び6月2日と、総務大臣の2回の出席を含め、延べ6回、合計6時間近くにわたり国公労連の理解を得るべく、交渉が行われたことは、これまでの準備書面で詳細に述べたところであり（被告準備書面(1)第2の2・12ないし20ページ、被告準備書面(2)第3の3(2)イ・17ないし25ページ、被告準備書面(3)第2の2ないし4・3ないし10ページ。乙第4号証の1ないし第4号証の6。なお、各交渉の

詳細については別表を参照。)、当該交渉は、通常の給与法案を立案する場合よりもはるかに手厚い対応であった(平山調書・8及び9ページ)。

このように、政府としては、給与減額措置を検討する過程において、総務大臣以下の幹部が直接交渉に当たるなどしつつ、十分な交渉に努めていたものである。

b 国公労連が交渉に応じる態度を示していなかったこと

これに対し、国公労連側は給与減額措置についての実質的な協議に応じないことを前提とするかのような態度で交渉に臨んでいたものである。

すなわち、国公労連側は、現行制度に基づかない給与減額は憲法違反であって『異例の措置』として検討すること自体が不当なもの

(乙第4号証の1)などとして政府側の提案する給与減額措置におよそ賛成できないことを前提として交渉に臨んでおり、交渉においても賃金減額を撤回せよと主張するものの国公労連内部において代替案を検討することすらしていなかったものである(岡部調書45ページ、52、55ページ)。

また、国公労連は、交渉において、現行国公法上は協約締結権が定められていないこと、交渉が折り合わなかった場合に職員団体側に対抗手段がないことなどを主張しており、国家公務員が交渉により労働条件を決める制度がない限りは交渉に応じる余地がないとする態度を示していた(岡部調書・44ページ)。

このように、国公労連は、政府側の提案に対し、撤回以外に合意に至る余地はなく、交渉によって労働条件が決定し得ない現行制度の下においては交渉する前提を欠くとの態度を示していたため、政府側としても給与減額措置の具体的な内容について協議することができなかったものである。

なお、これに対し、公務員連絡会との間では、法案の内容に関する

具体的な協議が行われた結果、当初の政府提案では、月例給について一律1割の削減とされていたところ、減額率について、給与の絶対額の少ない若年層に対して配慮することとされた（乙第5号証の1，同第5号証の2，同第33号証及び平山調書8ページ）。

c 政府が国公労連との間で真摯な態度で交渉に臨んでいたこと

前記第2の1(2)及び(5)で述べたとおり、政府は、本件給与減額措置が異例の措置であることに鑑み、職員団体の理解を得ることが重要であると考え、原告らが主張する誠実交渉義務があるかどうかとは別次元の問題としてではあるが、話し合いを丁寧に行い、理解を得る方針であった（平山調書2，8及び9ページ，乙第33号証）。

前記bで述べたとおり、交渉において国公労連側が実質的に協議に応じない態度を示していたことから、給与減額支給措置の具体的な内容以外の点に関する議論に終始した状態が続いていたが、政府側としてはでき得る限り国公労連側の質問に回答し、実質的な協議ができるよう努力をしていたものである。

すなわち、政府側としては、被告準備書面(1)第2の2（12ないし20ページ）において述べたとおり、国公労連側の求めに応じて給与減額措置の必要性や景気への影響、公務員の士気への影響、地方公務員の給与への影響及び現行制度に基づかない交渉形式などに関して具体的に資料を示しながら説明をするなどし、繰り返し国公労連側に理解を求めていたものである。

この点に関し、原告らは「5月27日，6月2日の2回の交渉の前に、既に総務省はこうした文章（引用者注：政府が国公労連とは給与減額支給措置について合意できなかったことを前提とした法律案の提案理由説明や閣議での大臣発言案。以下，「本件決裁文書」という。）を起案済みであり、本当は、ギリギリまで合意を得る努力をする気がなかった」などと指摘している（萩尾代理人作成に係る平成26年5月8日付け意見陳述書4ページ）。

しかしながら、行政組織内の事務処理上、決裁が必要となる文書については、決裁にかかる期間を考慮してその起案を行うのが通例である。本件決裁文書（乙第43号証及び第44号証）は副大臣2名や大臣政務官、事務次官等、多数の関係者の決裁を経る必要があったことから、決裁に一定の時間を要することを想定し、起案自体は、職員団体と交渉と併行して行わざるを得なかったものである。前記のとおり、国公労連との交渉においてはそれまでの交渉で合意を得られる見通しが立っていなかった一方、立法府に法案審議をお願いする立場である政府として、国会会期末を念頭に事務的な作業は進めざるを得ず、飽くまでも仮案として本件決裁文書を起案したものであるから、そのことが合意を得る努力をする気がないことを示すものということとはできない。

更にいえば、本件決裁文書の最終決裁権者は総務大臣であり、最終的には総務大臣も出席して行われた6月2日の国公労連との交渉が終了し、国公労連の合意が得られないまま交渉を打ち切ることとした後に、総務大臣の決裁を得て文書が確定したものであり、交渉が進展して話し合いを継続する余地があると認められれば、当然当該文書が確定することもなかったものである。

したがって、本件決裁文書の作成を先行させていたからといって、政府が国公労連との間での交渉において合意を得る努力をしていないということとはできず、原告らの当該主張はおよそ理由がない。

d 小括

以上のとおり、国公労連との間の交渉は、法案の具体的内容以外の点についての議論に終始し、平行線をたどっていたものであり、政府側としては、6回にわたり交渉を継続した結果として、合意の見通しが極めて乏しいものと認識せざるを得ない状況にあったため、国会の会期末が迫っていることも考慮して交渉を終了することとなったのである（前記第2の1(6)）。

このように、政府が、国公労連ら職員団体との交渉に真摯な姿勢で臨んだものの、やむなく交渉を打ち切るに至ったことは証人平山の証言からも明らかである（平山調書9、46及び47ページ）。

したがって、政府側が真摯な態度で交渉に臨んでいなかったとする原告らの主張には理由がない。

(イ) 国公労連との交渉に関する原告らの主張はいずれも理由がないこと

a 原告らは、誠実交渉義務に違反する政府の交渉態度として、①国公労連との交渉における総務大臣の「自律的労使関係制度の先取り」という説明は当初から虚構であり、その後、給与改定・臨時特例法のみが成立し、自律的労使関係制度を措置するための法案は成立しなかったのだから、上記「先取り」という説明には何の保証もなかったこと（原告ら準備書面(2)・3ないし10ページ、原告ら準備書面(3)・19ページ）、②給与減額措置に係る交渉の経過において、政府が地方公務員給与への波及を否定していたことについて、政府が方針転換し、その後、地方公共団体に対し、給与減額措置の事実上の強制を行っているなどとした上で、「結局、地方公務員に波及させない、との約束は口先だけだったといわざるを得ない。まさに不誠実な交渉の典型である」こと（原告ら準備書面(2)・10ないし12ページ、原告ら準備書面(3)・19ページ）、③給与減額措置を行うこととした理由に関し、給与改定・臨時特例法の「立法趣旨が口実に過ぎないものであり、同法の立法事実合理性・必要性が認められないことが明らかでない（ママ）る」とした上で、政府がそれら立法事実に関し、虚偽の理由を述べて交渉に当たっていたこと（原告ら準備書面(2)・13ないし15ページ、原告ら準備書面(3)・19及び20ページ）をそれぞれ主張する。

b しかしながら、政府が、国公労連との交渉においてはもとより、公務員連絡会との交渉においても、本件給与減額措置が国家公務員制度改革関連4法案の成立なくしては違憲であるとの認識を示したことは

ないし、給与臨時特例法案を国会に提出する条件として、国家公務員制度改革関連４法案を同時に成立させる旨約束したという事実もない。また、原告らが指摘する、「自律的労使関係制度を先取りして行われる交渉」との発言も、その様な趣旨でなされたものではない。

したがって、政府が、本件給与減額の実施について、国家公務員制度改革関連４法案の成立をその条件として各職員団体との交渉を行っていたとはいえないから、前記原告らの主張 a ①は前提を欠くものであって理由がない（以上被告準備書面(3)第２の２・３ないし７ページ）。

- c また、平成２３年５月１３日以降に行われた国公労連との交渉は、国家公務員の給与減額措置を議題として開始されたもので、地方公務員の給与に関しては議題外であり、国公労連からの質問に回答する形で、対応をしたにすぎず（被告準備書面(1)第２の２・１４、１６及び１７ページ）、政府と国公労連との間で、給与減額措置を地方公務員へ波及させないことが国家公務員の給与減額措置に係る交渉の前提となっていたものではない（被告準備書面(3)第２の３・７及び８ページ）。もとより、地方公務員の給与は、地方公共団体の議会における審議を経て定められるものであり（地方公務員法２４条）、政府が地方公共団体に対して給与の減額を強制することはあり得ない。

よって、原告らの指摘する点が政府の交渉態度が不誠実なものであったことを示すものとはいえず、前記原告らの主張 a ②は理由がない。

- d さらに、給与改定・臨時特例法が可決・成立した当時の我が国の厳しい財政事情及び東日本大震災に対処する必要性といった給与改定・臨時特例法の立法事実に合理性が認められることは後記(4)で詳述するように明らかである。また、政府が、各種の歳出削減措置を講じる一方で、給与臨時特例法案の提出に至るまで、現在の人事院勧告制度の下では異例のことではあるが、やむを得ず給与減額措置を執ることにつき、国公労連を含む職員団体との交渉を重ね、職員団体の理解を

求めてきたことは、前記(ア)で述べたとおりであり、その交渉において、政府として、それら立法事実に関し、虚偽の理由を述べたことはない。

よって、前記原告らの主張 a ③は理由がない。

- e 以上より、政府の交渉態度に関する原告らの前記 a ①ないし③の主張はいずれも理由がない。

エ 給与減額措置を議員立法によって行うことが直ちに職員団体の団体交渉権を侵害するものとは解し得ないこと（上記ア③の主張について）

原告らは、給与減額措置を議員立法によって行うことは、職員団体の団体交渉権を実質的に否定するものであって憲法 28 条及び 73 条 4 号に違反する旨主張する（原告ら準備書面(3)・21 ページ）。

しかしながら、給与減額措置を講じるに当たり、職員団体に勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権が保障されていないことは前記イのとおりであるから、原告らの当該主張は前提を欠き失当である。

この点をおくとしても、国公法及びその他の法令を見ても、国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権を内閣に独占させることを認めた規定は見当たらない上、原告の主張するように国会による単独立法を認めないことは、国会が国の唯一の立法機関であることを否定するものにほかならない。したがって、この点からしても、原告らの主張は失当である（被告準備書面(5)第2の2(2)・8 ページ）。

(4) 給与改定・臨時特例法には合理的な立法事実が存すること（上記(1)ウの主張について）

ア 原告らの主張の要旨

原告らは、被告は国公労連に対して本件給与減額措置について協議を申し入れ、当該措置の合理性を客観的な資料等を提供して説明する義務を負うことから、本訴訟においても、立法事実の合理性を基礎づける事実の主張立証責任は、被告にあることを前提とし（原告ら準備書面(3)・26 な

いし29ページ)、財政事情に照らして、国家公務員の給与について、人事院勧告よりも大規模な削減が必要であるという立法趣旨は、合理的なものではなく、また、給与改定・臨時特例法には、財政事情を含め労働基本権制約を正当化する立法事実は存在しないのであって、同法案を可決して成立させた行為は、立法裁量を著しく逸脱したものというべきであり、給与改定・臨時特例法は無効である旨主張する(訴状18ないし20ページ、原告ら準備書面(1)・35ないし43ページ)。

イ 立法事実に関する原告らの主張に理由がないこと

(7) 立証責任に関する原告らの主張に理由がないこと

政府が、国公労連に対して団体交渉を申し入れ、当該措置の合理性を客観的な資料等を提供して説明する義務がないことは、前記(3)イ(イ)において述べたとおりであるから、原告らの上記主張はその前提において誤っており失当である。

(イ) 給与改定・臨時特例法には合理的な立法事実が存在すること

給与改定・臨時特例法は、同法1条に定められているとおり、「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」定められたものであり、以下に詳述するとおり、給与改定・臨時特例法が可決・成立した当時の我が国の財政状況や東日本大震災に対処する必要性に鑑みれば、国家公務員の給与減額措置を講じることには合理的な理由があった。

すなわち、同法成立の時点における顕著な事実として、国の公債依存度(一般会計総額に占める公債発行額の割合)は平成23年度は51.9%、平成24年度当初予算は49.0%にも達しているほか、公債発行残高も平成23年度末は676兆円(確定値は670兆円)、平成24年度末時点見込みは709兆円(確定値は705兆円)に上り、その金額は一般会計税収の約17年分に相当するという極めて厳しい財政事情にあった(乙第1号証、同第13号証及び同第45号証)。

政府としては、平成22年6月に閣議決定した「財政運営戦略」(乙

第46号証)において、我が国の財政事情について、「歳出が税収等を大きく上回る状態が恒常的に続き、過去20年間で我が国の国債残高は470兆円増加している」との認識を示すとともに、平成23年度予算に係る具体的な取組として、「平成23年度予算の概算要求組替え基準について」(平成22年7月27日閣議決定)に基づき、「ムダづかいの根絶の徹底や不要不急な事務事業の大胆な見直しにより、新たな政策・効果の高い政策に重点配分する財源を確保することが必要である」(乙第16号証1ページ)として、予算の構造改革に取り組むこととしていたところであった。そして、これを踏まえて、平成23年度予算においては、事業仕分けの適切な反映、独立行政法人の事務・事業見直しといった他の取組に加えて、政府全体としての歳出削減の取組の一環として、国家公務員人件費の削減に取り組むこととしたのである(「平成23年度予算編成の基本方針」・平成22年12月16日閣議決定。乙第17号証)。

さらに、政府としては、前記のような財政状況の厳しさゆえ、行政改革にも極限まで取り組んでいる状況であった(平山調書6及び7ページ、乙第33号証)。このうち、国家公務員の定員については平成18年度から初めてネットでの削減、すなわち「純減」の目標数値を定めた取組を開始し(平成18年6月30日閣議決定「国の行政機関の定員の純減について」。乙第47号証)、平成22年には新規採用抑制の方針を閣議決定し、自衛官などを除いた平成23年度の国家公務員新規採用者数について、前年度比40%減とすることを政府方針として決定し、取り組んだのである(「平成23年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について」・平成22年5月21日閣議決定。乙第48号証)。

こうした状況下で、平成23年3月11日に東日本大震災が発生し、復興財源確保の観点からも、給与の特例減額の必要性は一層高まった。その復旧・復興に当たっては、「東日本大震災からの復興基本方針」(平成23年7月29日東日本大震災復興対策本部)において、平成27年

度末までの「集中復興期間」に実施される施策・事業の事業規模については、国・地方（公費分）合わせて少なくとも19兆円程度が見込まれることとなった。この金額は、平成24年度に見込まれる一般会計における税込42兆円と比較しても、巨額というべきである。

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

以上のような事情に照らせば、給与改定・臨時特例法制定当時の我が国の財政状況が、最高裁平成12年判決が是認した東京高裁平成7年判決が基礎とする、昭和57年当時の「未曾有の危機的な状況」と比べても明らかに厳しい状況にあったというべきであり（被告準備書面(1)・31及び32ページ）、各種の歳出削減策を講じて、なお一層の削減策が求められる状況にあったものである。

政府において、職員団体との交渉も経て給与臨時特例法案の立案を検討し、また、国会において、本件人事院勧告に基づく給与改定を行うことに加え、平成25年度末までの限定した期間において国家公務員の給与減額措置を行う旨の内容の給与改定・臨時特例法案を制定するという形で歳出を削減することもやむを得ないと判断した一連の経緯は、かかる事情を踏まえたものである。

このように、給与改定・臨時特例法が可決・成立した当時、我が国の財政事情は極めて厳しい状況にあったことに加え、平成23年3月11日に東日本大震災が発生し、その復旧・復興に当たって、政府として巨額の財源確保が必要となり、公務員人件費を含め様々な歳出削減・歳入確保のための措置を講じる必要が生じた。そして、実際に、給与減額措置に伴う給与削減相当額が、東日本大震災復興特別会計に繰り入れられ、復興財源に充てられている（乙第30号証の1、同号証の2）。したがって、我が国の厳しい財政事情及び東日本大震災に対処する必要性とい

った給与改定・臨時特例法の立法事実に合理性・必要性が認められることは明らかであって、原告らの主張には理由がない。

なお、全農林警職法事件大法廷判決は、公務員の「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配慮により適当に決定されなければなら（ない）」と判示している。国会は、本件給与減額措置を定めた給与改定・臨時特例法案について、圧倒的な多数をもって可決しており（乙第22号証及び同第23号証）、国会においても、以上に詳述した状況を踏まえて、本件給与減額措置について、その必要性はもとより、内容的にも合理性のあるものと判断したというべきである。

(4) 東日本大震災に対する対処の必要性が後付けの口実であるとする原告らの主張に理由がないこと

原告らは、平成23年5月13日に行われた国公労連との第1回交渉において、総務大臣が「今回の措置は震災の復興財源確保を前提にするものではない」（甲1号証3枚目）と述べたことを根拠に『東日本大震災への対処』は『我が国の厳しい財政事情』の従たる位置づけとして発言した」などとして、あたかも東日本大震災への対処という立法趣旨が後付けのものであるかのように主張し（原告らの平成26年1月27日付け片山善博証人の採用を求める意見書5ページ）、証人岡部も、本件給与減額措置について「震災復興のためにやるということは、当時大臣の口からは説明、提案理由としては言われていなかったわけです」などとこれに沿う供述をする（岡部調書38及び39ページ）。

しかしながら、本件給与減額措置の目的は我が国の厳しい財政事情及び東日本大震災に対処することであり、その旨が給与改定・臨時特例法1条に明記されていることは、これまで繰り返し主張したとおりである。

また、原告らが指摘する総務大臣の発言は、同交渉において、国公労連の宮垣委員長の「復興財源は、国家公務員の賃金の一部をカットして確保できる金額とは桁違いであり、それに見合った財源論議が必要だ」という趣旨の発言（甲第1号証1枚目）に対し、人件費を削減するため

の措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から、順次、提出することとした平成22年11月の閣議決定（乙第3号証）の段階では、復興財源の確保を前提としていたものではないが、復興財源確保の全体像が描かれるのを待たずとも、議論を開始することは相当であるという趣旨を述べたものにすぎない。また、同日の交渉で、総務大臣は「我が国は厳しい財政事情にあり、特に今般の東日本大震災の発生とそれへの対処を考えれば、歳出削減は不可欠だ」という趣旨を発言していることからすれば、当時から東日本大震災への対処を目的として給与臨時特例法案について交渉を行ってきたことは明白である（甲第1号証1枚目）。

したがって、原告らの当該主張には理由がない。

なお、原告らは、復興予算の「目的外」支出が横行しているなどと繰り返し主張するが（例えば、原告ら準備書面(1)42ページ）、本件給与減額措置に伴う給与削減相当額が、東日本大震災復興特別会計に繰り入れられ、復興財源に充てられていることは被告準備書面(3)第2の4(3)（9及び10ページ）で述べたとおりであり、また、復興関連予算については、被災地の復旧・復興に直接資するものを基本とし、使途の厳格化を行うこととしているのである（乙第49号証2ページ下段、5(1)下線部）。

(I) 給与減額措置の必要性を肯定する根拠がないとの原告らの主張に理由がないこと

原告らは、公債依存率が高いまま多額の歳出予算を成立させたことや、他に財源があることなどを指摘し、「給与減額支給措置の必要性を肯定する根拠がない」と主張する（原告ら準備書面(3)・27及び28ページ）。

しかしながら、前記(I)のとおり、国の財政状況が悪化していたところに、東日本大震災が発生したことにより、財源の確保が喫緊の課題となっていたことは明らかである。国家公務員の給与は主として国民の税金によって賄われているのであるから、各種の歳出削減措置を講じる一

環として、給与減額措置を行うことも、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は立法府の裁量判断として一定の限度で許容されるものといわなければならない。

そして、前記のとおり平成25年度末までの限定した期間において、臨時的な措置として給与の削減を行うものとした給与改定・臨時特例法には必要性・合理性があるものというべきである。

したがって、原告らの当該主張に理由はない。

(5) 小括

以上によれば、原告らの憲法28条に違反するとの各主張にはいずれも理由がなく、給与改定・臨時特例法に何ら違憲・違法なところはない。

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

(1) 原告らの主張の要旨

原告らは、ILO第87号条約及び同第98号条約が国家公務員の団体交渉権を保障したものであり、人事院勧告制度が正しく機能しない事態となれば条約により保障された労働基本権を侵害するとの前提に立って、①内閣総理大臣が人事院勧告に基づく給与法案を国会に提出せず、国会議員が給与改定・臨時特例法案を可決・成立させたこと、②内閣総理大臣が職員団体と誠実に妥結に向けた団体交渉を行わなかったこと、国会議員が政府をして職員団体と誠実に妥協に向けた団体交渉を行わせなかったことが、前記各条約上の義務に反する旨主張する（訴状第5・21ないし25ページ、原告ら準備書面(1)第4・44ないし55ページ、原告ら準備書面(3)第4・29ないし32ページ）。

また、ILO第87号条約及び同第98号条約が公務員に団体交渉権を保障している根拠として、ILOの条約勧告適用専門家委員会の報告や、ILO理事会で採択されたILO結社の自由委員会の勧告を挙げている。

(2) 原告らの主張に理由がないこと

原告らの主張は、結局のところ、ILO第87号条約及び同第98号条約が国家公務員の団体交渉権を保障しているとの前提に立ち、憲法28条を前提とした前記2における原告らの主張を繰り返して主張するにすぎない。

この点、公務員の労働基本権を制約することに見合う代償措置は、人事院勧告制度に限られるものではなく、仮に人事院勧告がその勧告どおり実施されないからといって、そのことから直ちに代償措置が本来の機能を喪失したといえるものではないから、人事院勧告に基づかずに給与減額措置を講じたことをもって、直ちに労働基本権が侵害されるかのような原告らの立論がそもそも誤っていることは前記2(2)において述べたとおりである。

また、被告準備書面(1)第3の1(2)ア、イ(34ないし36ページ)及び準備書面(2)第3の5(29及び30ページ)で述べたとおり、ILO第87号条約及び同第98号条約は、いずれも国家公務員の団体交渉権を保障したものではないから、原告らの前記各主張は、その前提において既に失当というべきである。

以上のとおり、ILO第87号条約及び同第98号条約に関する原告らの主張は独自の見解に基づくものであって、失当であり、内閣総理大臣が人事院勧告に基づく給与法案を国会に提出しないことや国会議員が給与改定・臨時特例法案を可決・成立させた行為が、これらの条約に反しないことは明らかである。

第3 国家賠償請求について

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

(1) 原告らの主張の要旨

原告らは、国会議員において、①本件人事院勧告に基づかずに給与改定・臨時特例法を可決・成立させた行為は、原告らに保障された団体交渉権を侵

害し、憲法28条等に違反する旨、②また、政府をして国公労連を介して原告ら国家公務員労働者との間で誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせ、原告らの同意を得させること（少なくとも同意を得るための団体交渉を行わせること）なく給与改定・臨時特例法を可決・成立させた行為は、原告らに保障された団体交渉権を侵害し、憲法28条等に違反する旨主張する（訴状・26ないし28ページ，原告準備書面(3)・33ないし35ページ）。

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

被告準備書面(1)第3の2(1)（36ないし40ページ）で詳述したとおり、国会議員の立法行為が国賠法上違法と評価されるのは極めて限定的な場合である。

すなわち、国会議員の立法行為の違法性を判断するについては、まず、当該立法行為の内容又は手続が憲法に違反するか否かを検討し、当該立法の内容又は手続が憲法に違反しない場合には、それだけで国賠法上の違法性は否定され（泉徳治・最高裁判所判例解説民事篇昭和60年度377ページ参照）、仮に当該立法行為の内容又は手続が憲法に違反する場合でも、それが直ちに国賠法上の違法となるものではなく、国会議員の立法行為は、立法の内容又は手続が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うような場合や、立法の内容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など、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国賠法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けないものというべきである。

これを本件についてみると、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ものであることは既に述べたとおりである。

そうすると、前記各義務違反があること及び原告らが主張する団体交渉権が侵害されたことを前提として、国会議員が給与改定・臨時特例法を可決・成立させた行為が国賠法1条1項の適用上違法であるという原告らの主張は、前提を欠くことが明らかであり、その余について検討するまでもなく、失当である。

また、原告らは、国会議員には憲法28条を尊重する義務があるから、国会は政府をして職員団体との団体交渉を行わせなければならないとも主張する（原告ら準備書面(3)・37ページ）。しかしながら、そもそも国家公務員に勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権は保障されていないことは前記第2の2(3)のとおりであるばかりか、一般に、国会が立法を経ずに政府に対して指揮命令し得る立場にないことに鑑みれば、原告らの当該主張はおよそ前提を欠き失当である。

以上述べたところによれば、本件の国会議員による給与改定・臨時特例法の可決・成立行為については、憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行ったとはいえず、また、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であるということもいえないから、最高裁昭和60年判決が示す立法行為又は立法不作為が国賠法1条1項の適用上違法と評価される例外的な場合に当たらないことも明らかである。

したがって、給与改定・臨時特例法に関わる立法行為は、国賠法1条1項の規定の適用上違法であるとの評価を受ける余地はない（以上について、被告準備書面(1)第3の2(2)・40及び41ページ）。

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

(1) 原告らは、本件人事院勧告に基づかない給与改定・臨時特例法の成立を看過し、その成立に際して、原告ら国家公務員労働者との間で交渉を一切することなく、給与改定・臨時特例法を執行し、給与を減額させた内閣総

理大臣の行為は、憲法 28 条等に違反する旨主張する（訴状・28 及び 29 ページ）。

しかしながら、前記 1 のとおり、立法について固有の権限を有する国会議員の立法行為について、国賠法 1 条 1 項の適用上違法と評価され得ないのであるから、国会に対して法律案の提出権を有するに止まる内閣の法律案の提出行為等についても、同項の適用上違法性を観念する余地はないというべきである（最高裁昭和 62 年 6 月 26 日第二小法廷判決・裁判集民事 151 号 147 ページ参照）。

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

(2) 原告らは、人事院勧告に基づかない給与減額については、内閣総理大臣において国公労連を介して団体交渉することなく原告らの給与減額をしてはならない義務があるとの理解の下、給与改定・臨時特例法案が国会に提出された際、内閣総理大臣は、この義務に違反して国公労連と団体交渉を行わなかった行為が憲法 28 条及び国公法 108 条の 5 第 1 項に違反し、国公労連の団体交渉権を侵害する旨主張するようである（訴状・30 及び 31 ページ）。

しかしながら、本件において、人事院勧告に基づかずに制定された給与改定・臨時特例法になんら違憲・違法な点はないこと、給与改定・臨時特例法の制定に際し、政府に勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉義務が認められないことは第 2 の 2、3 において既に述べたとおりであるから、内閣総理大臣に原告らが主張するような義務がないことは明らかであって、原告らの当該主張はその前提において失当である。

第 4 結語

以上のとおり，原告らの主張に理由がないことは明らかであるから，原告らの本件各請求はいずれも速やかに棄却されるべきである。

給与減額支給措置に関する職員団体との交渉の状況

日付 (平成23年)	国公労連との交渉		公務員連絡会との交渉	
	対応者	交渉時間	対応者	交渉時間
5月13日	大 臣	40分	大 臣	17分
5月17日	政務官	60分	政務官	105分
5月19日	—	—	政務官	95分
5月20日	政務官	65分	—	—
5月23日	—	—	大 臣	46分
5月25日	局 長	60分	—	—
5月27日	政務官	60分	—	—
6月2日	大 臣	55分	—	—
計	6 回	340分	4 回	263分

大臣：総務大臣、政務官：総務大臣政務官、局長：総務省人事・恩給局長
 上記のほか、1月11日に総務大臣から両職員団体に対し、給与減額を検討している旨を説明した。