

平成 2 7 年（行コ）第 1 6 号 給与等請求控訴事件

控 訴 人 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会外 3 5 9 名

被控訴人 国

控 訴 理 由 書

2 0 1 5 年 3 月 2 6 日

東京高等裁判所第 1 5 民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁 護 士 岡 村 親 宜

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

目 次

第 1	はじめに～本件で裁判所に問われていることは何か	1
1	控訴人らの憲法違反の主張の概要と原判決の判断の誤り	1
2	従来の最高裁判決との整合性を無視してはならない	2
3	前代未聞の措置に対する政府の説明責任を軽視してはならない	4
4	国家公務員労働者の無権利状態を容認してはならない	5
5	「必要性」「合理性」の判断に際して証拠と事実を無視してはならない	6
第 2	給与改定・臨時特例法の憲法違反及び最高裁判例違背（情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づかない給与減額の違憲性）	7
1	原判決の判示	7
2	労働基本権制約の代償措置と立法裁量	8
3	情勢適応の原則と立法裁量	23
第 3	団体交渉を尽くさないで制定された給与改定・臨時特例法は違憲（団体交渉権の侵害を否定した原判決の誤り）	29
1	控訴人らの主張と原判決の誤り	29
2	政府には憲法 28 条に基づく誠実交渉義務がある	29
3	政府が自認する「異例の措置」と誠実交渉義務	33
4	政府は誠実交渉義務を尽くしていない～交渉過程	35
5	結論	51
第 4	給与改定・臨時特例法の憲法違反及び最高裁判例違背（不合理な給与減額の違憲性）	52
1	原判決の判示	52
2	「勤労の権利」及び「勤労条件に関する基準」の法定の保障	53
3	民間労働者の「労働条件」と国家公務員の「勤務条件」との共通性	54
4	憲法 28 条と「就業規則による労働条件の不利益変更法理」との関係	57
5	最高裁判例	61
6	人事院勧告に基づかない給与減額が違憲とならないための要件（国家公務員の勤務条件不利益変更法理）	73
7	原判決の誤り	76

第5	本件給与減額支給措置という勤務条件の不利益変更を正当化する事由は存在しない	78
1	本件給与減額支給措置によって控訴人らが被った重大かつ深刻な不利益	78
2	本件給与減額支給措置を行わなければならない高度の必要性は存在しない	83
3	公務員連絡会や人事院総裁の見解は必要性を裏付けるものではない	90
4	地方公務員の給与減額は本件給与減額支給措置を正当化する事由とはならない	91
5	原告らとの労使交渉が尽くされていない	98
第6	給与減額立法の「必要性」「合理性」に関する原判決の判断の誤り	101
	～原判決が認定した要件によっても本件給与減額支給措置は違憲である～	101
1	原判決の認定	101
2	原判決の判断基準は被控訴人の「後付けの理屈」をなぞったものである	102
3	原判決の判断基準によっても「必要性」「合理性」は認められない	104
4	本件給与減額支給措置の「必要性」は認められない	104
5	本件給与減額立法にあたって人事院勧告制度が尊重された事実はない	105
6	その他、「合理性」を基礎付ける事実がないこと	118
第7	ILO 87号条約、同98号条約違反に関する原判決の誤り	119
1	原判決の判示内容	119
2	国内法令の条約適合性に関する司法審査	119
3	ILO条約による団結権、団体交渉権の保障	121
4	本件給与減額支給措置に関するILOの対応	122
第8	国家賠償請求を棄却した原判決の誤り	124
1	原判決の認定	124
2	人事院勧告に基づかない給与減額立法における国会議員の注意義務違反	124
3	人事院勧告に基づかない給与減額立法に際しての内閣総理大臣の注意義務違反	138
4	控訴人国公労連に対する被控訴人の国家賠償責任	141

第1 はじめに～本件で裁判所に問われていることは何か

1 控訴人らの憲法違反の主張の概要と原判決の判断の誤り

(1) 本件は、人事院勧告によらないで、平均7.8%もの国家公務員の給与減額支給措置を定めた給与改定・臨時特例法の違憲性が争われた事件である。人事院勧告によらない給与減額支給措置がなされたのは、1948年の国家公務員法（以下、「国公法」という。）改正によって人事院勧告制度が定められて以来初めてのことである。

控訴人らは、原審において、以下の3点にわたって給与改定・臨時特例法が憲法違反であることを主張した。

- ① 人事院勧告制度は、わが国の国家公務員の労働基本権制約の代償措置として位置づけられてきたものである。国会が人事院勧告に基づかない給与減額支給措置を内容とする立法をすることは、国会の裁量を逸脱するものであって、憲法28条に違反する
- ② 政府は、国公労連との間で合意に向けた誠実な団体交渉を尽くさないまま給与と臨時特例法案を国会に提出し、議員立法による給与改定・臨時特例法案については、一切の交渉が行われなかった。誠実な交渉を尽くさないまま制定された給与改定・臨時特例法は、控訴人らの団体交渉権を侵害するものであるから、国会の裁量を逸脱するものであって、憲法28条に違反する
- ③ 民間労働者の場合、合意がなければ賃金の減額ができないのが原則であり、就業規則による賃金の減額を行うには、高度の必要性、合理性が必要とされている。この法理は国家公務員にもあてはまるといふべきであり、給与減額について高度の必要性、合理性がなければ当該立法は、国会の裁量を逸脱するものであって、憲法28条に違反する

(2) ところが、原判決は、控訴人らの主張をことごとく斥けて、給与改定・臨時特例法は合憲であると判断した。

原判決の誤りについては後に詳述するが、ここでは、本件の審理・判断の本質に関わる原判決の誤りを4点にわたって指摘する。

第1に、原判決は、本件給与減額支給措置が合憲であるという結論を最優先した結果、国家公務員の労働基本権制約を合憲としてきた最高裁判決の内容とも相

反する論理を用いている。

第2に、原判決は、前代未聞の給与減額支給措置が法的、社会的に正当化されるのかどうかという点について、政府の説明責任を著しく軽視している。

第3に、原判決は、給与を唯一の生活の糧としている国家公務員労働者が給与減額支給措置によって被る不利益の実態から目をそらし、その結果、国家公務員労働者を無権利状態に陥れることを容認している。

第4に、原判決は、自ら合憲性判断の要件を示しておきながら、「結論先にありき」の姿勢に立って、証拠と事実に基づいた判断を避けている。

結局のところ、原審裁判所は、違憲立法審査権を有する裁判所として本件給与減額支給措置の違憲性を審査するのではなく、政府・国会が行った措置をひたすら正当化するという立場に立って判断したものというほかない。

2 従来の最高裁判決との整合性を無視してはならない

- (1) 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」と規定する。にもかかわらず、わが国では、1948年の国公法「改正」によって、国家公務員の争議行為を全面的に禁止するなど、国家公務員の労働基本権を大きく制約してきた。そこで、国公法は、成立当初から、憲法28条に違反するという批判を受け続けてきた。

これに対し、最高裁は、1973年の全農林警職法事件判決以来、国家公務員の労働基本権を制約する国公法は憲法に違反しないと判断し、強い批判にもかかわらず、この判断を維持し続けてきた。最高裁の合憲判断の論理は、まず国家公務員の地位の特殊性等を根拠として制約の必要性を肯定した上で、労働基本権に代わる「代償措置」が存在することをもって、現行法による制約は必要やむを得ない限度にとどまるとするものである。

- (2) 一連の最高裁判決の中で、人事院勧告制度は合憲性を基礎づける「代償措置」の中心的な意義を有するものとして位置づけられてきた。

全農林警職法事件判決の岸・天野両裁判官は補足意見で、「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」とし、「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實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態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」と述べている。

また、1982年の人事院勧告の凍結に抗議するストライキに対する懲戒処分
の効力が争われた全農林人勧スト処分事件において最高裁は、「政府は、人事院
勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなか
った」ことを主な理由に挙げ、「本件ストライキの当時、国家公務員の労働基本
権の制約に対する代償措置がその本来の機能を果たしていなかったということが
できない」として、ストを理由とする懲戒処分を有効とした。この判決の中で、
河合・福田両裁判官は補足意見で、「適切な代償措置の存在は公務員の労働基本
権の制約が違憲とされないための重要な条件なのであり、国家公務員についての
人事院勧告制度は、そのような代償措置の中でも最も重要なものというべきであ
る」と、人事院勧告制度の重要性を強調している。

これらの最高裁判決を前提とする限り、人事院勧告制度は、労働基本権制約の
代償措置として憲法の要請に基づく制度であり、この制度が機能しない場合には、
労働基本権制約の合憲性を支えてきた根拠はなくなると解するのがごく自然な解
釈である。そして、国会には、国家公務員の給与を決定するに際し、人事院勧告
制度が機能しないような事態を避ける義務が課せられており、その意味で立法裁
量は制約されていると解すべきである。

- (3) ところが、原判決は、さまざまな詭弁を弄して人事院勧告制度が憲法28条に
基づく憲法上の要請であることを否定し、給与決定に関する国会の広範な裁量を
認めた。換言すれば、原判決は、人事院勧告制度の憲法上の位置付けを意図的に
低く評価することによって、人事院勧告によらない給与減額の合憲性を肯定しよ
うとしたということができる。

しかし、人事院勧告制度の位置づけを低くすればするほど、労働基本権制約の
合憲性を基礎づける「代償措置」としての位置づけも低くなってしまう。そのこ
とは逆に、労働基本権を制約している現行法の合憲性の根拠そのものを揺るがす
ことになる。本件給与減額支給措置を合憲とする結論を優先させることは、従来
の最高裁判例とは整合しない結果をもたらすことにならざるを得ないのである。

裁判所が、全農林警職法事件判決以来の最高裁判決を判例として尊重するとい

うのであれば、人事院勧告制度を憲法上正当に位置づけた上で判断すべきである。そうすれば、原判決のように広範な立法裁量を容認する余地はないのである。

3 前代未聞の措置に対する政府の説明責任を軽視してはならない

- (1) 人事院勧告によらない給与減額支給措置は、前代未聞の措置であり、国も「極めて異例の措置」と位置付け、労働組合の理解を得ることが重要であるとの認識を示してきた。

したがって、政府には、本件給与減額支給措置が必要やむを得ないものであるという実質的な根拠と法的な正当性について、使用者として、控訴人らの理解を得るための説明責任を負っていたというべきである。そして、政府はその説明責任を果たすために、最大限の努力を尽くすべきであった。

- (2) 政府は、2011年5月13日に国公労連に対して、一律10%の減額を内容とする提案を行い、合計6回の交渉を行った。

しかし、この交渉において、政府は、国公労連が指摘した基本的な疑問点には何一つ具体的に回答せず、ひたすら給与減額への「理解」を求めることに終始した。これは、給与減額支給措置に対する両者の「見解の相違」を論じる以前の問題である。

しかも、政府は、同年5月23日にもう一つの労働組合である公務員連絡会と合意に至るやいなや、国公労連との「交渉決裂やむなし」の方針をとり、提案からわずか20日後の同年6月2日に交渉を打ち切った。

ここには、「極めて異例の措置」について、最大限の説明を行って労働組合の理解を得ようとする姿勢はまったく見られない。

ところが、原判決は、ここでも合憲という結論を導くために、交渉経過において実質的な議論が何らなされていないことを認めながら、「政府の上記交渉における対応については、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であったとか、合意達成の意思のないことを当初から明確にした交渉態度をとったとはいえない」などと決めつけて、団交権侵害という控訴人らの主張を斥けた。この判断は、当時の政府の言明にも反して、政府の説明責任を事実上否定するものというほかない。

そもそも、交渉で政府の説明内容と提示された資料（わずか4枚のペーパー）によって、「人事院勧告によらない平均7.8%の給与減額」が必要やむを得な

いと納得する労働者がどれほどいるだろうか。控訴審裁判所が、予断に基づかず、虚心坦懐に判断することを求める。

4 国家公務員労働者の無権利状態を容認してはならない

(1) 2年間にわたる本件給与減額支給措置によって、控訴人らは、平均約100万円もの給与が減額された。

国家公務員は給与のみを糧に生計を維持しており、それぞれの生活設計の前提となっているのが人事院勧告に基づいて決定される俸給表である。今回の給与減額支給措置は、絶対額において控訴人らの生活を破壊したばかりでなく、控訴人らの人生設計そのものに重大な否定的影響を与えた。

原審も、控訴人らの陳述書や本人尋問の結果として、「その大きな減額幅は、国家公務員に予想外の打撃を与え、個々の国家公務員においては、著しい打撃を与える場合もあり得る」として、この事実を認めている(83～84頁)。

(2) 問題は、控訴人らが、国家公務員であるというだけの理由で、何らの留保なしに、この重大な不利益を甘受しなければならないのかどうかである。

民間労働者は、納得のいかない賃金減額が提案された場合には、争議権を背景とした団体交渉によって対抗することができる。また、法律的にも、賃金その他の労働条件については、労働者の合意なく切り下げをすることは許されないのが原則である。そして、使用者が労働者の同意なく就業規則によって労働条件を切り下げることが許されるには、「高度の必要性に基づく合理性」が必要である。これは、判例上確立された法理であり、労働契約法9条、10条として立法化されている。

国家公務員労働者も、給与を唯一の糧として生計を維持している点で民間労働者と何ら変わるところはない。その上、国家公務員労働者は、争議行為という最大の対抗手段を法律によって奪われている。だから、人事院勧告制度によらない給与減額支給措置に対して、少なくとも民間労働者と同等の規制をしなければ、国が恣意的に国家公務員の給与を減額することを全面的に認める結果となる。

したがって、人事院勧告によらない給与減額立法が合憲とされる要件として、少なくとも民間労働者に適用される「就業規則による不利益変更の法理」と同様の「高度の必要性に基づく合理性」が必要であると解すべきである。

この点について、原判決は、「原告らの主張する準則は、そもそも、国家公務

員の給与減額支給措置の場合に当てはまるとはいえず、民間労働者に適用される『就業規則による労働条件の不利益変更法理』と同様の要件が満たされなければならないことを前提とする原告らの主張は採用できない」（８５～８６頁）として、いとも簡単に控訴人らの主張を斥けた。

しかし、これは国家公務員という身分だけに着目し、民間労働者と同様に給与が国家公務員労働者にとって持つ重要な意味を無視した空論である。

争議権という対抗手段を奪われ、人事院勧告という代償措置も無視された上、民間労働者に適用される法理すら全く適用されないというのであれば、国家公務員労働者にとって、憲法２５条、２７条、２８条の適用が排除されたに等しい結果となる。それは、国家公務員労働者を無権利状態に陥れることを容認するものである。そのような法解釈は、絶対に認められない。

５ 「必要性」「合理性」の判断に際して証拠と事実を無視してはならない

原判決は、本件給与減額支給措置に関し広範な国会の裁量を認めた上で、「当該立法について必要性がなく、又は、人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法がされた場合には、立法府の裁量を超えるものとして」憲法２８条に違反する場合がありますと判示した（７６～７８頁）。

前述したとおり、原判決が示したこの要件は、国家公務員労働者の労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告制度の憲法上の位置付けを不当に低く評価するものであって、とうてい認めがたいものである。

この点は措くとしても、本件給与減額支給措置が憲法違反となる要件を設定した以上は、証拠と事実に基づいて、「必要性」「合理性」の有無を判断すべきことは当然である。しかしながら、原判決は、原告らの主張に正面から応えることなく、「厳しい財政事情」や東日本大震災の「復興予算確保の必要性」という一般論のみを根拠にして、給与減額の「必要性」を認めた。また、本件給与減額支給措置の提案に際して、政府が人事院勧告制度そのものを廃止する方向を打ち出していたという明白な事実が存在するにもかかわらず、「人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができなくなる内容であると評価することはできない」と強弁して、本件給与減額支給措置の「合理性」を認めた。

これでは、結論を先に決めておいて、アリバイ的に「必要性」「合理性」の要件

を示したというほかない。控訴審では、証拠と事実に基づいた正しい判断を行うよう強く求めるものである。

第2 給与改定・臨時特例法の憲法違反及び最高裁判例違背（情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づかない給与減額の違憲性）

1 原判決の判示

原判決は、

- ① 人事院勧告と立法裁量との関係につき、「人事院は、公務員制度の運用について、中央人事行政機関として内閣及び国会からの独立性を持つ専門機関として十分にその機能を発揮すべきものとして設置されて」おり、「人事院勧告制度が、国家公務員の労働基本権制約の代償措置として中心かつ重要なものである」（75頁）が、「人事院勧告は、文字どおり『勧告』として制度設計されており、人事院勧告によって国会を当然に法的に拘束できないことは明らかであり、国会は、人事院勧告どおりの立法をすることが義務付けられているとはいえない」こと、「（人事院勧告が）実施が見送られたり、勧告された率から減じられた率による給与改定が実施されたこともあ」り、「憲法上、国会による国家公務員の給与増額措置と給与減額措置を切り離し、給与減額措置の局面についてのみ、人事院勧告に基づく以外の立法が禁じられていると解すべき根拠もない」ことから、「国家公務員の給与を定めるに当たり、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定めるかについては、立法府に裁量を与えられている」（76頁）とし、
- ② 情勢適応の原則につき、「国家公務員の給与水準の増減を決定するシステムにおいては、その増減の基準は客観的なものであることが望まし」く（75頁）、「民間準拠原則は公務員の給与水準の客観性を支え公務の中立性を確保するもの」である（77頁）が、「国会による国家公務員の給与決定手続に関して国公法にいう『社会一般の情勢』の意味は、民間労働法制やそれに基づく実際の民間の労働関係における労働条件の状況を重要な要素とするが、それに限定されると解す

ることは相当ではなく、広く社会情勢や経済情勢を含み得るもの」であり（76頁）、「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、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る」から、「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『民間準拠原則』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」（77頁）と述べ、これらの理由から、「国会が、国家公務員について、人事院勧告や民間準拠原則に基づかず、給与減額支給措置の立法をすることが一義的に許されていないと解することはできない」（77頁）とし、「給与改定・臨時特例法が人事院勧告に基づいていないことをもって、直ちに憲法28条に反するとはいえない」（78頁）と判示した。

しかし、以下に述べるとおり、原判決は、憲法及び国公法の解釈適用を誤ったものであり、最高裁判例に違背するものである。

2 労働基本権制約の代償措置と立法裁量

（1）日本国憲法28条の労働基本権保障と国公法による制約

1947年に制定された日本国憲法28条は、公務員を含む勤労者（労働者）に対し、団結権、団体交渉権及び争議権の労働基本権を保障している。この保障は、自らの労働条件の決定への参加など労働者の社会的、経済的地位の向上のためにはこれらの労働基本権が必要不可欠な手段であることを認めるものである。

全農林警職法事件・最高裁判所大法廷昭和48年4月25日判決（最高裁判所刑事判例集27巻4号547頁。以下、「全農林警職法事件判決」という。）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つ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。

このように国家公務員も、自らの社会的、経済的地位の向上のために、憲法で保障された争議権、団体交渉権を行使しうることは当然である。ところが、国公法は、国家公務員の争議行為を一律・全面的に禁止し（98条2項）、争議行為の共謀、そそのかし等を処罰の対象とし（110条1項17号）、団体交渉権についても制約している（108条の5）。

（2）労働基本権と財政民主主義との均衡

国家公務員の労働基本権制約につき、全農林警職法事件判決は、「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」と判示している。

この判決に照らしても、「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つ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つて、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（特に団体交渉権）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 全農林警職法事件判決が判示した代償措置

国家公務員は、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これを背景とした団体交渉権（特に労働協約締結権）を行使することができない。

労働基本権（団体交渉権）と国民全体の共同利益の擁護（財政民主主義）との均衡を図るため、全農林警職法事件判決は、「労働基本権に対し必要やむをえない程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、そのもとにおける 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。

全農林警職法事件判決が挙げた代償措置は、労働基本権全体、特に争議権の制約に関するものを列挙したものであるが、給与減額に当たっての団体交渉権侵害が争点となっている原判決も同様の適示をしている（74～75頁）。

イ 実質的な代償措置

しかし、国公法は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であっても、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）。これに対し、現行国公法28条1項後段及び2項の人事院勧告制度に関する規定は、国家公務員の争議行為禁止等の労働基本権の制限と合わせて、1948年12月3日に公布・即日施行された改正国公法において新設されたものである。

また、「勤務条件の法定は公務員の勤務関係に民主的正統性を流し込むために必要なものであり、措置要求は公務員の勤務関係において生ずる苦情を処理するための制度であり、審査請求は処分等の合理性・適法性を争う争訟制度の一環であって、いずれも公務員の労働基本権の保障に対する代償という意味合いは薄い」（甲33・渡辺賢意見書5頁）。

このことからすれば、「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「国際労働基準、代償措置論」99頁）。法律の制改定の経過を見ると、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。

また、「身分保障は、労働基本権の保障の有無とは関係なく、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労働基本権の制約要因として機能するもの」であり、「同様に代償措置制度のひとつとして位置づけられてきた措置要求制度は、苦情处理的性格が強いものであり、常に代償措置と位置づけるわけではない」（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）。

さらに、原判決は、「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いる」（74頁）ことも代償措置に挙げているが、この国公法上の制度は「代償」に分類されるものではなく、そもそも本来認められ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。

このように実質的に「代償」と呼べるのは人事院勧告しかない。全農林警職法事件判決は、「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」と判示しているが、「この判示は、代償措置が憲法28条の労働基本権保障の趣旨自体から出てくるものと解すべきであることを意味している」（甲31・和田肇意見書11頁。同旨甲33・渡辺賢意見書3頁）。

人事院勧告制度が代償措置の中心であることは、全農林警職法事件判決からも読み取ることができるのであり、労働基本権という労働者にとって本来欠く

こ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のである。

ウ 本件における代償措置

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、国公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いもとでの給与引き下げを問題とする本件においては、全農林警職法事件判決のいう、「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」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、情勢適応の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、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の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、労働基本権（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、原判決は、全農林警職法事件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、この判示は、本件の争点に即したものではないばかりか、憲法及び国公法の解釈を誤り、最高裁判例に違背したものである。

(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、国公法は、「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、随時これを変更することができる」と規定し（28条1項前段）、情勢適応の原則及び勤務条件法定主義を定めている。

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、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）262頁）。

② 国公法28条の「勧告は、争議行為の禁止などの労働基本権制限の代償措置として、最も基本的な重要性をもつものである」（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）139頁）。

「勧告は、勤務条件法定主義をとり労使自治原則を排除するという構造下にある職員の勤務条件についてのものであるから、代償措置としての十分な認識のもとに常に適切になされなければならない」（同144頁）。同条のいう「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うてよ」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」（同145頁）。

③ 「（人事院）勧告は国家公務員法第28条に定める情勢適応の原則との関係で、国会が有している役割の基礎を提供し、もって公務員給与の公正を確保するとともに、職員に対する労働基本権の制約に伴う代償的機能を有するところに一義的な意義があり、それは同時に公務員給与についてのほとんど唯一の保障的機能を担ってもいる」（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〉」20頁)。「(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、国公法は、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う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。

また、憲法28条だけでなく、憲法25条の具体化を示すものでもある(前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」137頁)。

生存権保障は特に給与についていえることである。「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)。このように俸給表が勤務条件の核心に当たることからすれば、情勢適応の原則は厳格に適用されなければならない。そのため、国公法64条2項は、給与にかかる情勢適応の原則の具体的内容につき、「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」なければならないと規定している。

ただし、「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」、国公法2

8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『人勧前置主義』」小宮文人ら編「社会法の再構築」（旬報社、2011年）61～62頁）。

とすれば、情勢適応の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えることができる。

イ 勤務条件法定主義と代償措置

さらに、国公法28条が定める勤務条件法定主義も、次に引用するとおり、国家公務員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。

- ① 「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り」、「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」が、「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り」、「このように、勤務条件法定主義は、人事院の給与勧告等の機能とともに、労働基本権制約の代償としての意義をもつものである」（前掲「逐条国家公務員法」263頁）。
- ② 「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とになされなければならぬ」、「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することができる」（前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」145頁）。
- ③ 「人事院の報告、勧告という機能を通じて給与の法定主義を補完し、もって公務員給与の公正を確保するかたわら、職員に対する労働基本権の制約に伴う代償的機能をも果たさせることとしている」（前掲「公務員給与法精義」5頁）。

このように「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る、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することとしているのである」（前掲「逐条国家公務員法」400頁）。勤務条件法定主義は、「公務員の経済的な権利の中心である給与を法律によって保障することである」（同400頁）。

そうであるとすれば、勤務条件法定主義も情勢適応の原則に基づくものでなければならない。そして、国公法28条1項と同法64条2項によって給与決定の基準とされる民間準拠の原則は、「憲法の趣意」としての位置づけを有する原則であり、この原則を超えて給与を減額することは許されないのである。

そして、公務員の給与水準については、専門的人事行政機関である人事院の調査・勧告に委ねられ、それに基づき国会が法定することとされている。

この点で、給与法は一般的な立法とは異なり、その立法裁量は限定されるのである。

（５）人事院勧告尊重義務

これまで述べてきたとおり、情勢適応の原則に基づく民間準拠の給与水準は、内閣から独立した専門的人事行政機関である人事院が調査し、内閣及び国会に勧告するものとされており、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。

ところで、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『握りつぶしてしまおう』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2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ったり、これに基づかずに勤務条件を引き下げたりすることを防止すること、国会は人事

院勧告を尊重し、これに基づかずに勤務条件を引き下げる立法をしないことが、国家公務員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。

このように、「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（前掲「逐条国家公務員法」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」（前掲「公務員給与法精義」24頁）。

以上の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、（国公法）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「公務員労働基本権と人事院勧告」42頁）。

しかも、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（甲32・晴山一穂意見書17頁）。勤務条件法定主義も、この観点からの帰結である。

しかし、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「公務員労働基本権の再構築」142頁）。

「代償措置としての本条の勧告は、それゆえに尊重されなければならぬ基盤をもつものだというべきである」（前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」1

43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「公務員の争議行為と『人勧前置主義』」62頁)。

(6) 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續を保障し、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。「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。「このような二つの観点の総合として、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」。

とすれば、「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「国際労働基準、代償措置論」100頁）ものである。

特に国公法28条2項後段が「給与を決定する諸条件の変化により、俸給表に定める給与を百分の五以上増減する必要が生じたと認められるときは、人事院は、その報告にあわせて、国会及び内閣に適当な勧告をしなければならない」と規定しているのは、「5%以上の『増』については、使用者による恣意的な『大盤振る舞い』をチェックするという機能を人勧は果たすのに対して、5%以上の減額については、人勧を経ることなく5%以上の減額が行われることがないという形で、労働者の利益を確保するという機能を果たすことになる」（甲33・渡辺賢意見書9頁）。

したがって、「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「公務員労働基本権の再構築」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」（前掲渡辺「公務員の争議行為と『人勧前置主義』」60頁）。

人事院勧告制度は「憲法の趣意」（全農林警職法事件判決）に基づくものであるところ、それが本来の機能を発揮し、国家公務員の労働基本権保障との均衡を図るためには、給与法案を内閣が作成・上程して国会が可決するに当たって、人事院勧告が前置していなければならないというべきである。

（7）国会の裁量の制約

国家公務員の俸給表にかかる労働基本権（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のであって、無限定なのではない。

すなわち、国会が給与法の改定により俸給表を決定する際には、国公法の定める情勢適応の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いなければならないのは、「憲法の趣意」（全農林警職法事件判決）である。

「５％以上公務員の給与を減額する際に義務づけられている人勧が行われないうちに給与を減額する国家行為は、労働基本権の制限・禁止を正当化する上で特に必要とされる不可欠の前提が欠けていることを意味する」（甲３３・渡辺賢意見書７頁）。

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」（前掲和田「国家公務員労働関係法システムの大転換とその課題」８頁）のである。

国家公務員の俸給表にかかる労働基本権（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。情勢適応の原則に則った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、情勢適応の原則、勤務条件法定主義の趣旨に照らし、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発揮する場合であり、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く、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。

これに対し、情勢適応の原則に則った人事院勧告がなされず、この代償措置としての本来の機能が発揮されないまま、国会が国家公務員の給与を減額する立法をすることは、国家公務員の労働基本権制約の正当化事由が存在せず、憲法２８条に基づく内在的制約に違反して、国家公務員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、憲法 28 条の保障する労働基本権の侵害となるばかりでなく、憲法 72 条及び 73 条 4 号にも違反し、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

人事院勧告がないから違憲

①憲法上の保護 範囲	②権利の制約 制約の態様・侵害の有無	③制約の正当化事由		④効果	
		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ぬ 人事院勧告制度が予定する態様。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ぬ 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ぬ 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ぬ 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 制約の態様・侵害の有無	③制約の正当化事由		④効果	備考
		人事院勧告	情勢適応	組合の同意	
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ぬ 人事院勧告制度が予定する態様。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ぬ 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ぬ 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ぬ 同上

（８）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

「人事院勧告と給与に関する法律との関係については、同勧告は、少なくとも給与に関する法律の制定・改定の不可欠な前提作業であり、「現行法は、人事院勧告を経ずに給与法や給与関連法を国会に提案することを予定していないのであり、内閣総理大臣はこうした手続を完全に無視して給与法案を国会に提出しない義務を負っており、国会議員はそれを制定しない義務を負っている」（甲 31・和田肇意見書 14 頁）。

したがって、憲法 28 条、72 条及び 73 条 4 号に基づき、給与法案を作成・提出する内閣総理大臣及びこれを可決・成立させる国会を構成する国会議員は、労働基本権制約の代償措置である人事院勧告に基づいて給与法案を成立させることが憲法上義務づけられているというべきである。

(9) 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

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、国家公務員の給与を減額する措置は、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『實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」(甲32・晴山一穂意見書12頁)。

したがって、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、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、憲法28条に違反し、さらに憲法72条及び73条4号にも違反するというべきである。

(10) 原判決の誤り

原判決は、「当然に人事院勧告前置が憲法上の要請であるとまでは解することはできず」(78頁)、「人事院勧告によって国会を当然に法的に拘束できない」(76頁)と判示しているが、人事院勧告もなく、情勢適応の原則に反して、給与の引き下げを実施することは、全農林警職法事件判決も想定していなかった事態であり、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、情勢適応の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、このことは同判決からも導かれることである。この最高裁判決は、「(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、立法府において議論のうえなされるべきもので、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」と述べ、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ものの、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ことを判示したのではない。同判決は、労働基本権保障の意義と国民

全体の共同利益の擁護との調整の観点から、人事院勧告制度を中心とした代償措置の存在を、「生存権擁護のため」、現行法下における国家公務員に対する労働基本権制約の合憲性を支える不可欠の条件として位置づけているものの、人事院勧告の法的拘束力については何ら判示していないのである。

また、原判決は、「(人事院勧告が) 実施が見送られたり、勧告された率から減じられた率による給与改定が実施されたこともある」(76頁) と判示しているが、原判決が看過しているのは、「これまで人事院勧告がなされずに給与法が改正されたことはなく、もちろん特例法といった形で給与減額を行ったこともない、という事実であり」、「それは、政府および国会が、憲法上の要請でもある人事院勧告前置主義を遵守してきたことを意味する」(甲31・和田肇意見書9頁)。人事院勧告に基づく給与増額の見送りないし遅延(「凍結」)の例を挙げているのであって、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、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ない。

さらに、原判決は、「給与減額措置の局面についてのみ、人事院勧告に基づく以外の立法が禁じられていると解すべき根拠もない」と判示しているが、国公法28条2項後段が給与の5%以上の増減について必要的勧告としていることから明らかなとおり、少なくとも5%以上の給与減額をする際には情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づくことが、国家公務員の労働基本権制約の代償として必要不可欠であることは現行法上明らかである。

したがって、人事院勧告に基づかない給与減額立法が一義的に憲法28条に違反しないとした原判決の判示は、法令の解釈適用を誤り、最高裁判例に違背したものである。

よって、その余の判断をするまでもなく、原判決は直ちに取り消されるべきである。

3 情勢適応の原則と立法裁量

(1) 情勢適応の原則による立法裁量の制約

「憲法が、官吏制度の基準を法律をもって定めるべきこととしたのは、公務員が国民全体の奉仕者とされ、従前法律によらず勅令で制度が定められていた天皇の官吏から本質的に性格を転換したことに伴い、国民を代表する国会に国家公務

員に関する基準を定めさせようとする趣旨と、重要な行政制度に関する事項は行政府の専断によらず、国権の最高機関をして定めさせようとする趣旨とによるもの」である（前掲「逐条国家公務員法」25頁）。

そして、「戦後のわが国の公務員は、新憲法の下で国民全体の奉仕者とされ、その給与も『俸給は・・・勤務に対する報酬』とされるようになった（給与法五1）」（前掲「逐条国家公務員法」261頁）。ただし、「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り」、「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り」、「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ない」から、「このような要請を満たす勤務条件決定の基準として情勢適応の原則が定められている」（同262頁）。

国家公務員は全体の奉仕者であって（憲法15条）、時の政治権力に左右されず法律に基づき行政をなすべく、公務の中立性が確保されなければならないところ、この公務の中立性の要請及びその担当する職務の重要性に鑑みて、国家公務員の給与は、継続性があり安定していることが求められているのであり、政権が交代するたびに、あるいは、政権を取るために、人件費削減競争を展開して、給与を増減させることは許されない。

そうだとすれば、国家公務員の給与水準の増減を決定するシステムにおいては、給与水準の増減の基準は客観的なものでなければならない。これまでの歴史的経過から極めて長期にわたり、その基準として情勢適応の原則に基づき「民間労働者の水準」としてきた以上、行政も立法も司法もその水準の範囲内で判断すべきは当然である。

（2）国公法28条1項及び64条2項との関係

情勢適応の原則、勤務条件法定主義及び人事院勧告について規定しているのが、国公法28条1項である。

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」（前掲「逐条国家公務員法」262頁）。「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

抛の原則』である」(同268頁)。

ところで、「戦後の公務員制度における給与は、戦前の官吏のそれとは異なり、職員が提供した勤労の対価であることがその基本的な性格であり」、「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る」(前掲「逐条国家公務員法」394頁)。「給与は、職員の最も重要な勤務条件であり」、「職員にとって最も重要な経済的な権利である」(同395頁)。

給与の決定に関しては、次に引用するとおり、国公法28条1項の「社会一般の情勢に適応する」との文言は、「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」(同法64条2項)なければならないと解するのが相当である。

① 給与を決定するに当たり、「公務員も勤労者であること、その給与は国民の負担によって賄われていることなどを考慮すれば、民間に準拠することが最も納得性のある基準である」(前掲「逐条国家公務員法」268頁)。そこで、国公法64条2項は、「俸給表は、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」なければならないと規定しているところ、「これらの指標のうち、現在最も重視されているのが民間賃金であり、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」おり、「これは、公務員の給与水準と民間の給与水準とを全体として均衡させるとの考えに基づく方式であり、・・・基づいて官民の給与較差を算定し、この較差を埋めることによって官民給与の均衡を図ることとするものである」(同268頁)。

② 国公法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あってよく」、「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」(前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」145頁)。「職員の給与については、いわゆる『民間追随原理』が定着して」おり(同145頁)、「民間における賃金の動向が、『給与を決定する諸条件』【注：国公法28条2項】のうちで主たるものとなるとあってよ

い」(同148頁)。

- ③ 「民間賃金との関係である官民給与の均衡という考え方は、現在公務員の給与を決定するうえでの基本理念である」(前掲「公務員給与法精義」6頁)。

したがって、「情勢適応の原則と官民均衡の原則【注：民間準拠の原則と同義】は、相互に密接な関係にあり、給与の面では後者は前者をより具体化している」(前掲「逐条国家公務員法」396頁)と解される。すなわち、国公法28条2項のいう「『給与を決定する諸条件』(factors entering into wage determination)としては、「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事情」(64条2項)をいうと解する」(前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」147頁)のが相当というべきである。

これに対し、「統治者としての政府の問題である財政事情を考慮することは給与決定要素の範囲外の問題である」(前掲「逐条国家公務員法」437頁)。

「国家公務員の給与を決定する要素は情勢適応原則だけであり、それを越えた政治的な配慮がそこに入り込む余地はな」く、「人事院勧告制度では国の財政事情といった政治的な考慮は、本来的には排除されるべきである」(甲31・和田肇意見書8～9頁)。

以上のことから、国公法28条1項は国会に国家公務員の給与の変更の権限を与えているが、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「民間における賃金」との格差是正の範囲にとどまるのであり、これを超えることは許されないというべきである。

(3) 原判決の誤り

原判決は、「国会による国家公務員の給与決定手続に関して国公法にいう『社会一般の情勢』の意味は、民間労働法制やそれに基づく実際の民間の労働関係における労働条件の状況を重要な要素とするが、それに限定されると解することは相当ではなく、広く社会情勢や経済情勢を含み得る」(76頁)とし、「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『民間準拠原則』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」(77頁)と判示しているが、憲法及び国公法の解釈を誤ったものである。

すなわち、「戦後の我が国における公務員は、新憲法の下、国民全体の奉仕者として位置づけられるとともに、公務員も勤労者とされ、自己の労務を提供する

ことにより生活の資を得る点において、一般の勤労者と異なることはなく、「公務員に支給される給与についても同じで、たとえば『俸給は・・・勤務に対する報酬』であると定められており（一般職の職員の給与に関する法律第5条第1項）、労働基準法が『賃金は・・・労働の対償』として支払われるものとしている（同法第11条）のと、同趣旨の定めがなされている」（前掲「公務員給与法精義」3頁）。そして、「給与は、勤務の対価であると同時に公務員がその生活を維持する原資でもある」（前掲「逐条国家公務員法」394頁）。

「公務員の勤務条件決定に関しては、公務は民間における企業活動等とは異なり、市場原理が直接的には及ばないため、公務部内にこれら勤務条件を決定する基準を見いだすことが困難であり、また、納税者である国民一般の理解を得るとともに、公務員の利益も確保しうるよう措置する必要がある」とり、国公法28条は「公務員の勤務条件の決定について、情勢適応の原則によるべきことを国会に求めているが、その国会の機能を補強するために、中立・専門機関としての人事院の勧告が必要とされているのである」（前掲「逐条国家公務員法」264頁）。そのため、「公務員の勤務条件の基本について、国会または議会の直接の統制に服させることは、反面、公務員に対し一定の勤務条件の確保を担保するためにも必要なことである」（前掲「公務員給与法精義」4頁）。

「近代社会においては、賃金なり給与はいわゆる労使の交渉により決定されるのが建前とされており、我が国の場合も例外ではない」から、「給与の法定主義がとられるにしても、このことが結果として公務員にとって不利益とならないよう必要な配慮が加えられなければならないことは当然で、このための制度上の調和が図られなければならないところである」（前掲「公務員給与法精義」5頁）。

この調和と工夫をするために、「俸給表は、①生計費、②民間における賃金および③その他人事院の決定する適当な事情の三つの要素を考慮して定めなければならないこととされている」のであり、「この三つの要素のうち、現在最も重視されているのは、民間における賃金であり、これとの比較によって給与（俸給）を決定する原則を、官民均衡の原則と呼び」（前掲「逐条国家公務員法」420頁）、「生計費を給与決定の要素の一つとしているのは、給与が職員の生活の糧である以上、職員の生計の実情を考慮した給与にする必要があるからであり、
「その他人事院の決定する適当な事情を考慮の対象に加えている趣旨は、人事行

政の専門機関である人事院に技術的な判断を委ねるためであり、「具体的には、本俸と手当との配分、各俸給表間の水準の差、俸給表間の級別の配分等の考慮がこれに該当することになる」のである（同４２１頁）。

したがって、給与の決定に関しては、民間準拠の原則（＝情勢適応の原則）に則った人事院勧告に基づいて給与法が改定されなければならないのであり、情勢適応の原則に基づく人事院勧告を超えて、国会議員が国家公務員の給与を減額する立法をすることは、その裁量を逸脱するものであり、憲法２８条に違反するものである。

しかるに、原判決は、「人事院勧告が国家公務員の労働基本権制約の代償措置としては中心かつ重要なものであること、民間準拠原則が国家公務員の給与水準の増減決定において客観性を支えるものであること」（７７頁）を判示しながら、憲法２８条違反を否定したが、この判示は法令の解釈適用を誤ったものであるから、速やかに取り消されるべきである。

第3 団体交渉を尽くさないで制定された給与改定・臨時特例法は違憲（団体交渉権の侵害を否定した原判決の誤り）

1 控訴人らの主張と原判決の誤り

控訴人らは、本件給与減額支給措置の根拠である給与改定・臨時特例法の成立に至る過程で、各控訴人らの所属する控訴人国公労連と政府との間の交渉が誠実に行われていないこと、給与改定・臨時特例法案については直接の交渉はなされていないことをもって政府の団体交渉義務違反があると主張した。そして、人事院勧告という国家公務員の労働基本権制約の代償措置に基づかずに給与減額がなされる以上、合意を目指した団体交渉を経るべきとの憲法28条の原則に戻り、少なくとも団体交渉義務が果たされないもとでは、給与改定・臨時特例法による給与減額支給措置は立法裁量を逸脱して違憲であると主張した。

ところが原判決は、国家公務員については、政府の「果たされるべき団体交渉義務の内容としては、勤務条件法定主義の観点から一定の限界があるといわざるを得ない」と判示した（87頁）。

しかし、この判示は法理論的に誤っている上、異例の給与減額支給措置が行われたという本件の特殊性を理解していない。そして、後述する本件の交渉過程からすれば、政府に憲法28条に基づく団体交渉義務違反が認められることは明らかである。

以下に詳論する。

2 政府には憲法28条に基づく誠実交渉義務がある

（1）原判決の判示

原判決は、国家公務員についても、国公法108条の2第3項に団結権の保障が示され、同法108条の5第1項に団体交渉権の保障が示されていることを認め、団体交渉義務の内容として、「私企業における団体交渉」においては、使用者に誠実交渉義務を認めている（86～87頁）。

ところが、原判決は、

- ① 「国家公務員の勤務条件が法律ないし予算により定められることを予定している」という勤務条件法定主義

② 実際問題としても、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、現行法上認められていない

との二つの理由を挙げ、「果たされるべき団体交渉義務の内容としては、勤務条件法定主義の観点から一定の限界があるといわざるを得ない」と判示した（８７頁）。

しかし、この判示は「一定の限界」などという不明確な限定しかできていないものであるうえに、理論的に誤っている。私企業においても、誠実交渉義務は「団体交渉を通じて労働協約を締結することによる決定」を前提とし、そこから導かれるものではないからである。

（２）憲法２８条に基づき政府は誠実交渉義務を負う

ア 団体交渉権保障の趣旨

そもそも、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、「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。

労働組合を結成して団体交渉を求めても、使用者からこれを拒否された場合、団体交渉自体が保障されていなければ、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で、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り団結権をより実効あるものとした。そこから、団体交渉に際して、「使用者は単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」（菅野和夫「労働法」第１０版６５９頁）として誠実交渉義務が導かれる。

ただし、「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うる」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」とされている（菅野和夫「労働法」第10版639～640頁）。

したがって、憲法28条の規定する団体交渉権は、共同決定を前提としてはいないのである。

イ 国家公務員における団体交渉権と誠実交渉義務

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、民間同様の「労使による勤務条件の共同決定を含まない団体交渉権」が憲法上本来保障されていると言うべきである。名古屋中郵事件最高裁判例も、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。

以上のように、国家公務員労働者も憲法28条に基づき民間労働者と同じ団体交渉権を享受している以上、政府が果たすべき団体交渉義務の内容には、民間と同等の誠実交渉義務が含まれていることは明らかであり、勤務条件法定主義はそれを制約する根拠とはならない。

（3）全農林警職法事件判決の判示した「相応の措置」と誠実交渉義務

専修大学晴山一穂教授は、本件に関する意見書（甲32）4頁で、国家公務員の団体交渉権の意義について、以下のとおり述べている。

全農林警職法事件判決は、「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）。（略）

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を挙げる。

『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、これに応ず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え、原則的にはいわゆる交渉権が認められて（略）いる』。

もちろん、団結権も団体交渉権も、争議権が禁止されるか否かに拘わらず憲法上保障される権利であるが、全農林警職法事件判決は、それが国公法上も承認されていることをもって、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。

そのような意味を有する点でも、国家公務員労働者の団体交渉権は、民間と同等の誠実交渉を要求しうるものと解すべきである。

（２）情勢適応の原則に基づく勤務条件法定主義

原判決が８４頁で、団体交渉義務の限界の根拠とする「勤務条件法定主義」は、二つの側面を有する。

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」（前掲「逐条国家公務員法」２６２頁）ことにある。原判決は、この側面しか捉えていない。

いま一つは、国家公務員の労働基本権が制約されていることによる問題である。国公法２８条１項は、職員の勤務条件に関する基礎的事項が、国会により社会一般の情勢に適応するように変更されるという「情勢適応の原則」、「勤務条件法定主義」及び「勤務条件に関する国会の判断のよりどころを人事院の勧告に委ねる

ことを定めている」(前掲「逐条国家公務員法」261頁)。すなわち、勤務条件法定主義は、国公法28条1項で「情勢適応の原則」と一体のものとして定められ、同項後段の人事院勧告制度とあいまって「労働基本権制約の代償措置としての意義を持つ」(同263頁)。これは、人事院勧告を受けて国会が勤務条件を法定することで、政府が恣意的に国家公務員の労働条件を左右することを防止する趣旨である。

よって「勤務条件法定」も「情勢適応の原則」に基づくものでなければならないというのが「憲法の趣意」(全農林警職法事件判決)である。そして、国公法28条1項と同法64条2項によって「民間準拠の原則」が給与決定に際しての「情勢適応の原則」の具体化として位置づけられている。

そのような性格の「勤務条件法定主義」は、本来、政府の団体交渉義務の限界の根拠とはなり得ないのである。

しかも、以下に述べるように、本件では民間準拠を大幅に超えて国家公務員の給与が減額されるという異例の措置がとられたことから「勤務条件法定主義」の内実が失われている。その場合に「勤務条件法定主義」が団体交渉義務の限界の根拠とならないことは尚更明らかである。

3 政府が自認する「異例の措置」と誠実交渉義務

(1) 政府担当者も認めた「異例の措置」

晴山意見書5頁によれば「相応の措置」の第2の柱が「人事院勧告制度を中心とする代償措置」である。しかし、本件ではこの人事院勧告に基づかない賃金減額という異例の措置がなされ、代償措置が機能しなかった。その場合、団体交渉が果たすべき役割が一層重要になるから、それを実効化すべく強度の誠実交渉義務が認められるべきである(晴山意見書13頁)。

この点について、証人平山は、その陳述書(乙33)1頁で「人事院勧告に拠らない臨時・異例の措置を行おうとするものであることから、なるべく多くの職員及び職員を代表する職員団体の理解・協力を得るため、説明に意を尽くす必要があると考えていました」、「職員団体としっかり話し合っに行こうという意思を示すためにも、平成23年1月11日に、これも異例のことながら、片山総務大臣に依頼して、大臣から直々に、国公労連の宮垣委員長らに対し、総務大臣室に

お越し頂き、給与減額を検討している旨を説明しました」、同２頁で「今回の給与の特例減額は前例のない臨時・異例の措置であり、慎重に議論を進める必要があると考え」、同５頁で「職員団体の理解を得るべく、できる限りの努力が必要であると考えておりました」としている。

このように、政府の当時の交渉担当者自身が、人事院勧告によらない給与減額は、前代未聞の「極めて異例の措置」と位置付け、労働組合の理解を得ることが重要であるとの認識を示してきた。

したがって、政府は、本件給与減額支給措置が必要やむを得ないという実質的な根拠と法的な正当性について、使用者として、控訴人らの理解を得るための説明責任を負っていたと言える。政府は、その説明責任を果たすために最大限の努力を尽くすべきであった。それが本件における誠実交渉義務の内容となる。

（３）自律的労使関係制度の先取りと誠実交渉義務

片山総務大臣（当時）は、２０１１年５月１３日の国公労連との交渉の冒頭において、「現在の人事院勧告制度の下で、極めて異例のことであるが、自律的労使関係制度が措置される間においても、それを先取りする形で話し合いをおこなった上で、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」と述べた（甲１）。

同日の閣議における内閣総理大臣発言要旨は以下のとおりである（甲８５）。

「三 国家公務員の給与については、今通常国会に自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図ることとしているが、政府としては、その実現までの間においても人件費削減のための措置を講ずることとし、国家公務員の給与の引き下げを内容とする法案の検討を進めてきたところである。

四 今回、一般職の職員の給与について、現在の人事院勧告制度の下では極めて異例であるが、自律的労使関係制度への移行を先取りする形で、このような事情を十分説明し、職員団体の理解が得られるよう十分話し合った上で、給与の引き下げを行うこととしたい」

本件に於いては、このように自律的労使関係制度先取りとしての交渉と言明した以上、民間同様の誠実交渉義務を伴うことが約束されたものと言える。

なお、この自律的労使関係を先取りする形で「話し合いを行った上で」との総務大臣の言明について、原判決が認定を避けているのは不当である（５６頁）。

4 政府は誠実交渉義務を尽くしていない～交渉過程

（１）原判決の誤り

原判決は、私企業における団体交渉においては、以下の場合には誠実交渉義務違反になるとする（８６～８７頁）。

- ① 拒否回答や一般論のみで議論の内容につき実質的検討に入ろうとしない交渉態度
 - ② 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・説明を行っていない場合
 - ③ 合意達成の意思のないことを当初から明確にした交渉態度を取っていた場合
- 国家公務員労働者についても、これらが誠実交渉義務違反の内容となり、特に異例の措置である本件の場合には、政府が重い説明責任を負うべきことは前述のとおりである。

ところが原判決は、給与臨時特例法案に関する国公労連の政府との交渉について「勤務条件法定主義の観点から一定の限界がある団体交渉義務の範囲内では、政府の対応も止むを得ないものであったと言わざるを得」ないとする。その誤りは既に述べたとおりである。

さらに原判決は、「合計６回の交渉がされ、国公労連の要求・主張に対して政府は一応資料を提示するなどして回答・説明を行っていることを考慮すると、政府の交渉における対応については、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であったとか、合意達成の意思のないことを当初から明確にした交渉態度とはいえない」とする（８９頁）。

この原判決の判示は、前述した異例の措置における政府の説明責任を前提とした誠実交渉義務を踏まえていない上、本件の交渉過程の認定を誤ったものである。以下に詳論する。

（２）一般論のみで具体的に資料提示して実質的な回答・説明を行っていないこと

ア 同じ説明を繰り返した政府の態度

政府は、２０１１年５月１３日の交渉で、国公労連に対して「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」ことを提案した（甲1、乙4の1）。

それに対して、国公労連は、憲法違反の手法に対する抗議に加えて、大幅に賃金を削減する必要性（理由）がないことを重視して臨んだ。5月17日（第2回）の団体交渉においては、政府に対して、以下の4点の基本的な問題を指摘し、納得のいく説明を求めた（甲2）。

- ① 財政事情と総人件費2割削減方針との関係を明確にすること（財政破綻の原因や責任の所在を明らかにし、再建に向けた全体計画を明らかにした上で提案すべき）
- ② 民間労働者への波及は避けられず、地域経済や景気に及ぼす影響も大きく、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であること
- 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今政府としてやるべきであること
- ④ 「自律的労使関係制度の先取り」といいながら、一方的に閣議決定されても対抗手段がない以上、現行制度によらない給与減額提案は決定ルールとして重大な問題であること

これに対して、政府は、5月17日（第2回）、5月20日（第3回）、5月27日（第5回）に総務大臣政務官、5月25日（第4回）に人事・恩給局長、6月2日（第6回）に片山総務大臣が交渉に応じた。

これらの団体交渉において議論になった内容を摘示したのが、後記の一覧表である。

政府(総務省)の国公労連に対する説明内容(一審判決認定事実)

必要性	5月13日	5月17日	5月20日	5月25日	5月27日	6月2日
厳しい財政事情	●	●	●	●	●	●
東日本大震災への対処	●	●	●	●		●
財政状況資料の提示			●			
総人件費2割削減という公約	●	●				
地方公務員への波及なし	●		●			
景気への影響→歳出削減による国民経済の発展		●	●			●
合理性	5月13日	5月17日	5月20日	5月25日	5月27日	6月2日
3年間の臨時的措置	●			●	●	●
減額率		●	●			
地方公共団体の削減を参考			●			
職員の生活への影響→若手層への配慮					●	
士気の低下→財政再建のための職員の協力		●	●	●		●
職員団体との交渉	5月13日	5月17日	5月20日	5月25日	5月27日	6月2日
自律的労使関係制度措置法案の提出				●		
協約締結権なし→異例の措置	●				●	●
団結権のない職員への対応					●	

この間、政府は「厳しい財政事情」、「東日本大震災への対処」などの文言を、具体的な財政状況やそこにおける公務員人件費削減の具体的必要性について説明することなく繰り返すばかりであった。そして、前述の重要な疑問にはまったく応えないまま、交渉を打ち切り、給与臨時特例法案を閣議決定した。

イ 財政事情説明資料の不備

第2回交渉では、総務大臣政務官は「財政事情について納得頂ける資料は、今持ち合わせていない」と答弁した（岡部調書22頁）。

政府は、国公労連に求められてようやく第3回の交渉で簡単な「資料」を提示し、「財政健全化のため巨額の財政赤字を立て直さなければならない。（略）国全体で立て直すために皆さんから薄く広くご協力を頂きたい」などと述べるだけで、なぜ国家公務員の給与を引き下げなければならないのか、という具体的な説明はいっさい行わなかった（乙4の3・3頁）。

この4枚の「資料」は、「我が国の財政事情」（一般会計歳出、一般会計税収、公債発行額、公債依存度、対GDP比が記載されたもの）、「公債残高の累増」（グラフ）、「政府推進指針～日本の再生に向けて～」、「財政運営戦略（平

成 2 2 年 6 月 2 2 日閣議決定）（抄）」である（乙 4 の 3 ・ 5 枚目以下）。これらの「資料」はウェブサイトで容易に入手できる程度のもので、そこに記載されている内容は数字自体は公知の事実であり、とくに目新しいものではない。そして、これらの資料のどこを見ても、なぜこの時期に国家公務員の給与減額支給措置が必要なのかはまったく明らかではない。

国家公務員に大きな不利益をもたらす大幅な賃金減額について、この程度の資料と説明で、多くの単産を組織し、それらから説明を求められる立場にある国公労連に対して納得せよと言うのは到底無理なことであり、政府は団体交渉のイロハをわきまえていないと言える。原判決も、「一応資料を提示」としか認定できていない。本来、政府自身も認める「異例の措置」に当たって、政府は自ら資料を提出すべきであったがそれを行わず説明責任を果たしていないのであり、誠実交渉義務に違反することは明白である。

ウ 政府の示した見解の不十分性

原判決は、政府は「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ついての見解を示すなどした」と判示した（89頁）。しかし、原判決の認定によっても、政府の示した見解とは、以下の程度のものであった。

（ア） 景気への影響について（6月2日の団体交渉：原判決64頁）

「可処分所得の減少により、家計支出へマイナスの影響があることは否めない。ただし、国家公務員給与だけで国の経済が左右されるわけではない。今後、震災復興のための経済対策も行われ、第一次補正予算に続き、第2次、第3次と対策を図れば、マイナスを上回るプラスの効果が生じるものと思われる、それらを含めて判断する必要がある」

マイナスの影響は「否めない」に対して、プラスの効果は「思われる」程度のもので、全く実証的根拠のない「期待」に過ぎない。実際に「震災復興のための経済対策も行われ」たが、景気にプラスの効果は出ていないことは、2014年の経済指標を見れば明らかである。

（イ） 公務員の士気への影響について（6月2日の団体交渉：65頁）

「被災地には国家公務員も地方公務員もいろいろなルートで派遣されており、復興に向けて役割を果たしていることは承知している。その中での提案

は心苦しいが、厳しい財政事情から敢えてやらざるを得ない。理解の上、協力してほしい」

国公労連は、５月１７日の団体交渉において、公務員の士気を低下させないために緊急増員を含む行政体制の拡充を求めた。ところが、政府は、そうした対策など何も検討しておらず、ただ理解を求めるのみであった。

(ウ) 地方公務員の給与への影響について（５月１３日の団体交渉：５７頁）

「今回の提案は、国家公務員の給与に関するものであり、地方公務員についても同列に論じて同じように求めることは考えていない」

しかし、この言明は、後に変更されていくのである。

(エ) 現行制度に基づかない交渉形式について（６月２日の団体交渉：６５頁）

「本来、労働基本権の回復後に給与を論じるのが一番真つ当なやり方であるが、平成２２年１１月閣議決定のとおり、給与減額支給措置は臨時・異例の措置であり、ある程度時間を取って、職員団体の理解を得られるように真摯に交渉を進めてきたつもりである。仮に交渉が決裂した場合には、勤務条件法定主義に基づいて最終的には国会が判断することになるので、担保は取られているものとする」

しかし、情勢適応の原則に基づかずに勤務条件を法定しても、それは国家公務員労働者の勤務条件の保障としては何の担保もないことは、前述のとおりである。

(オ) 小括

上記の各政府見解は、殆どが最終交渉日である６月２日におけるものである。６月２日でもこの程度の一般論に過ぎないものであるから、交渉過程を通じて政府は抽象的説明に終始し内容の発展が殆どなされていないことが分かる。具体的な財政再建策、減額幅や人事院勧告との関係にまで踏み込んだ「実質的検討に入ろうとしない交渉態度」（原判決８９頁）であったことは明らかである。

エ 交渉決裂の原因は国公労連にはない

原判決は、「国公労連は、人事院勧告制度に基づかない給与減額支給措置は憲法違反であるなどとして政府提案にはおよそ賛成できないことを前提として

交渉に臨み、・・・結局のところ、両者間において給与臨時特例法案の実質的内容について協議が行われることはなく、交渉を終了した」、「このような経過を辿った主な原因は、給与臨時特例法案が違憲であるかどうかという点に関して両者の間に基本的な見解の相違があることによると考えられる」として、給与臨時特例法案を違憲だと主張し、およそ賛成できないことを前提とした国労連の方に交渉終了の責任があるかのように判示した（８９頁）。

しかし、前述のとおり、そもそも人事院勧告に基づかない大幅な給与削減という異例の措置を行う以上、国労連が求めた財政再建に向けた資料や方針を示すなど、必要な資料を提出して国労連が納得できるよう交渉を継続すべき責任が政府にあったが、政府はそれを行わなかったのである。

この点に関して、国労連が「給与引き下げが強行された場合、労働組合が対抗手段がないこととの関係」や「団結権のない職員等への対応、交渉が不調となった場合の救済措置の考え方」について説明を求めたことは（原判決８８頁）、原判決のまとめでは趣旨が不鮮明だが、実際は自律的労使関係制度を先取りする交渉であるとの総務大臣の言明を受けて、この現状では自律的労使関係の先取りにはなっていないこと、また、自律的労使関係制度が実現しても、政府が用意した法案では、これらの点に問題があるということを指摘したものである。

こうした自律的労使関係制度を措置する法案の問題点が抜本的に改善され、国労連が求めた財政再建に向けた資料や方針が示され、１０月に出される人事院勧告を踏まえるのであれば、国労連として検討の余地はあった。ところが、政府は、そうした自律的労使関係制度を措置する法案も含めた抜本的改善のための検討を行わず、１ヶ月にも満たない期間で交渉を打ち切ったのである。

この交渉の終了については、６月の臨時国会において法案を提出するとのスケジュールが予め決められていたからであろう。しかし、給与法は、従来、秋の人事院勧告後に提出されてきたのであるから、それからでも国会審議は間に合うのであり、交渉打ち切りには正当な理由がない。政府に合意達成の意思がなかったと言わざるを得ない。

オ まとめ

以上に述べたことからすれば、政府は、交渉において「議論の内容につき実質的検討に入ろう」とせず、「具体的に資料提示するなどして実質的な回答・説明を行っていない」のであり、「合意達成の意思」がなかったものといえる。

よって、政府が誠実交渉義務に違反していることは明らかであり、国公労連の団体交渉権を侵害したものと言うべきである。

(3) 結論先にありき、組合間差別による団体交渉義務違反

ア 政府の中立保持義務違反と原判決の誤り

さらに、給与臨時特例法案に関する交渉においては、政府が国公労連と併存する他の組合との交渉を先行し、その合意を取り付けたのちは国公労連と合意できなくても法案を提出すると決めて交渉に臨むという、「合意達成の意思のない態度」を取っていた。それは同時に使用者の併存組合間の中立保持義務に反しているという点でも団体交渉義務違反である。

しかし、原判決は、詭弁を弄して中立保持義務に反する政府の差別的交渉態度を認めなかった。以下、判決の誤りを指摘する。

イ 組合間の差別的取扱いとは明白な事実

(ア) 原判決は、「公務員連絡会との間では、5月13日の第1回交渉以前に、事前に何らかの折衝が行われた」という「事実を認めるに足りる客観的な証拠は存在しない」とする(91頁)。

しかし、片山総務大臣は、2011年6月21日の参議院内閣委員会において、「いろいろ内々の話合いでありますとか意見の交換でありますとか、そういうことをやりまして正規の交渉というものをやったわけであります」と明確に答弁している(甲21・2枚目右上、乙22)。

さらに、政府が、併存する職員団体である国公連合を傘下とする公務員連絡会とは第1回交渉の「1週間前か、10日前か、直前」に事前の折衝を行った事実は、平山証人も認めている(平山調書47頁)。

他方、国公労連は、5月13日からの交渉に先立って政府との間で給与減額支給措置の内容・条件について「内々の話し合い」や「意見の交換」を行ったことはない。

(イ) 原判決は、「政府が公務員連絡会の意見に基づいて5月17日の第2回

交渉で「一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱（案）」を提示したことや、政府が５月２３日に公務員連絡会との間で給与減額について合意したことについて、「いずれも差別的な取扱いと評価することは相当でない」とする（９２頁）。

しかし、控訴人はそれら２点のみではなく、本件交渉の経過を総合的に評価して差別的取扱いであると主張したのである。

すなわち、政府は、５月１７日の第２回交渉で、当初の「１割削減」から減額に段階を設けた「一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱（案）」を提示した（甲２、乙４の２）。これは、給与減額の必要性等についての説明を求めた国公労連の要求は無視され、給与減額について段階設定の条件を付した公務員連絡会の意見のみが採り上げられたことを意味する。実際、政府側の出席者は、国公労連との第２回交渉の際、その提案について、「組合の皆さんの要望もありましたので」と平然と述べている（岡部調書２１頁、平山調書５０頁）（他方、国公労連の要求に対して前述した４枚の「資料」が提出されたのは、次回の第３回交渉の場においてであった）。

そして、交渉の経過と政府作成文書などを対照させた別紙の表に示すとおり、政府は、

- ① 併存する公務員連絡会と事前折衝を行い、国公労連との交渉が開始された段階で、首相や総務大臣が給与減額を言及しており、既定路線であることを明らかにしている。
- ② 国公労連との交渉が序盤のうちに、公務員連絡会の意見を考慮すると答弁した直後には想定問答を作成し、すでに法案の閣議決定への準備を始めていた。
- ③ 国公労連に財政資料を提出する前日には公務員連絡会にその意見に基づいて段階的減額率を提示しているので、国公労連との交渉はすでにおざなりの状態となっていた。
- ④ ５月２３日の公務員連絡会との合意成立後は、以下に述べるとおり、次々と閣議発言要旨などの決裁文書を作成し、国公労連に対して説明を尽くさずに、早期の交渉打ち切りを前提としてことを進めていた。

こうした本件交渉の経過を総合的に評価すれば、政府に合意達成の意思がなく国公労連に対する差別的取扱いがなされたことは明らかである。

ウ 本件決裁文書が起案済みであったこと

総務省は、6月3日の閣議に向けて、5月25日には、「国家公務員の給与減額支給措置について」（甲88）、5月26日には、法律案の「提案理由説明」（甲87）を起案済みであった。

そのうち、5月25日付「国家公務員の給与減額支給措置について」には、国公労連とは「ギリギリまで交渉を行いました、残念ながら合意にいたることは出来ませんでした」との文章が盛り込まれていた。5月27日、6月2日の2回の交渉の前に、既に総務省がこうした文章を起案済みであったということは、「ギリギリまで交渉を行い」合意を得る気などなかったことを示している。

これに対して原判決は、「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する意思がなかったと言えるものでは」とし（89頁）、その理由として、「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ことは当然予想される」とする。

しかし、この程度の文書を起案して決裁することは、政府においては1日あれば十分できることである。しかも、決裁文書は、国家公務員の給与減額についてもとの提案を一切変えない内容であり、それを予め作っていたこと自体、合意達成のための抜本的な検討をする意思がなかったことを示すものと言える。また、予め交渉期間を限定していたからこそ、「決裁にかかる期間を考慮してその起案を行」なったのである。これは、政府が「当初から合意達成の意思のない」ことの証左である。

しかも、上記の5月25日付文書が作成されたのは、5月23日に公務員連絡会との合意ができた直後である。また、同年5月下旬に作成されたという「国家公務員臨時特例法案について」（乙41）及び「想定問答」（乙42）には、「一部組合と合意」や「一部の職員団体から合意を得た」と記載されているなど、国公労連と合意をしないことは織り込み済みであった。

これらは、公務員連絡会との合意さえ得られれば、国公労連が納得しなくても給与減額を進めるという方針を持っていたからにはほかならないものであり、併存組合間の中立保持義務に違反する政府の態度を明確に示すものである。

(4) 自らの言明に反する政府の態度

政府は、公務員連絡会と合意すると、国公労連を蔑ろにして給与臨時特例法案を国会に提出したが、議員立法たる給与改定・臨時特例法案の国会提出・審議に当たっては、公務員連絡会との合意やそれを前提とした言明にすら反する態度を取った。

このことは、給与臨時特例法案に関する政府の交渉の際の言明が確実な根拠のないものであったという点で誠実交渉義務違反であるとともに、給与改定・臨時特例法に関してはその言明を反故にしたという点で誠実交渉義務に違反すると言えるのである。以下、この点についての原判決の判示に反論する。

ア 「自律的労使関係制度」について

原判決は、控訴人らの主張について、「片山総務大臣の『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、「先取り」という説明には何の保障もなかった」と整理した上で、「片山総務大臣が自律的労使関係制度構築の考えを有していたことを疑うべき事情は」ないとする（90頁）。

しかし、原判決の判示は、控訴人の主張を曲解している。控訴人らは、片山総務大臣の主観的意図を問題にしているのではない。

- ① 2011年5月から6月にかけての国公労連と総務省との交渉が「自律的労使関係制度の先取り」であると説明されたが、交渉の実情は、本来の自律的労使関係制度とは異なり合意に至らなかった場合の仲裁措置もなく勤務条件法定主義が担保ということから虚構である
- ② 2011年から2012年初当時の政府と自民党、公明党との力関係から、自律的労使関係制度を措置する法案の成立は客観的に困難であったことが容易に想定され、成立の言明は客観的には安請け合いと言う他なく、その点で誠実交渉義務に違反する

と主張したのである。

さらに、原判決は、「国公労連との交渉において、・・・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を認めるに足りる証拠はない」とする（９０頁）。

しかし、政府が公務員連絡会に約束したことは、国公労連との交渉においても前提となるというべきである。そうでなければ、使用者の併存組合間の中立保持義務に反することになるからである。

すなわち、同年５月１７日の総務省と公務員連絡会との交渉において、総務省は「給与減額法案と公務員制度改革法案は同時に提出し決着できるよう進めていく旨回答した」ことを原判決も認定している（６６頁、乙５の２）。

そして、２０１１年５月２３日の公務員連絡会との最終交渉において、片山総務大臣は「今回の給与引き下げの経緯やその措置が異例であることからしても、自律的労使関係制度の導入に係る法案は、同時に国会に提出したいと考えている。（略）政府としては、両法案とも提出だけでなく、今国会で同時に成立できるよう努力を尽くしたい」と約束した（甲１５）。

これを受けて公務員連絡会は、「今後、労働基本権が付与され、労使交渉によって公務員労働者の適切な賃金・労働条件を自律的に決定することを強く確信し、今回の給与引き下げ措置を受け入れる」と声明を発している（甲１６）。

そして、２０１１年６月にも総理大臣は同法案の成立を目指す意思を談話で表明していた。また、片山総務大臣は、給与臨時特例法案が閣議決定された当日の記者会見で、「今回の給与の引き下げの法案と、それから、労働基本権回復の関係法案というのは、言わば表裏一体のもの」と述べていた（甲１７）。

以上の事実からすれば、国公労連との交渉に際しても、自律的労使関係制度を措置する法案の成立は、給与減額の前提条件とされていたことは明らかである。

ところが、２０１２年２月１７日、民主・自民・公明３党の政調会長会談において給与改定・臨時特例法案を議員立法として国会に提出することを合意した際には（甲１８）、『『自律的労使関係法案』については、審議入りと合意形成に向けての環境整備を図る』とした。「審議入り」と「環境整備」という点

がミソであり、同法成立を前提としないものに変更されたのである。

イ 地方公務員への波及について

(ア) 原判決は、「５月１３日以降に行われた国公労連との団体交渉は、国家公務員の給与減額支給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となっており、国公労連からの質問に回答する形で対応したに過ぎないものようである」と判示した（９１頁）。しかし、「ようである」という極めて曖昧な認定しかできていない。

(イ) 原判決は、「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法律上予定されておらず、かかる趣旨の説明は、国公労連との団体交渉の中で説明されている」とする（９１頁）。しかし、そのような当然の指摘を超えた政府の言明がなされていたことが、以下の事実からは認められる。

すなわち、２０１１年５月１３日の最初の交渉において片山総務大臣は、国公労連・宮垣委員長や自治労連・野村委員長及び全教・北村委員長らの追及に対して「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。（略）今回も地方公務員について物言うつもりはなく、その点は誤解ないように願いたい」と明確に地方公務員への波及を否定した（甲１）。

最後の交渉（甲６）となった６月２日にも、片山総務大臣は「国に準じてと言うつもりはない。地方財政の財源措置の抑制のようなこともやるべきではない」と、地方公務員への波及をきっぱりと否定していた。

これらの点について、原判決は全く認定しておらず「不都合な真実」から逃げたものといわざるを得ない。

(ウ) さらに、政府は公務員連絡会とは、２０１１年５月２３日の最終交渉において、片山総務大臣が「（略）地方公務員の給与は、それぞれの自治体において現状の給与の水準を睨みながら、労使交渉で誠実に話し合っ、議会で決めるものであるというのが決定原則であり、これは尊重されるべきものである。国がこういう措置をとるから一律にああしろこうしろという筋合いのものではない。（略）また、国が財政措置を一方的に決定し、財政面から地方を追い込むというのはふさわしくないと思っている」と約束した（甲１

5)。

この日の交渉を受けて出された公務員連絡会声明（甲 1 6）には、「本日、改めて大臣交渉を実施し、大臣に、(略) ④地方公務員への影響の遮断と独法等の自主的賃金決定などを要求し、回答を引き出すことができた」と記載されていた。この約束が国公労連との間では前提条件とならないとするのは、中立保持義務の趣旨に反することは前述のとおりである。

(エ) ところが、この前提条件は給与改定・臨時特例法においては反故にされた。

まず、前述の三党合意では「地方公務員の給与については、地方公務員法及び「給与臨時特例法」の趣旨を踏まえ、地方公共団体での対応のあり方について、国会審議を通じて合意を図る」とされた。

さらに、給与改定・臨時特例法附則第 1 2 条は「地方公務員の給与については、地方公務員法及びこの法律の趣旨を踏まえ、地方公共団体において自主的かつ適切に対応されるものとする」と規定している。「この法律の趣旨を踏まえ」ということは、地方公務員も減額を検討せよ、ということである。

そして、「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律の公布について」（甲 2 6）では、「(略) 地方公務員の給与については、地方公務員法及びこの法律の趣旨を踏まえ、地方公共団体において自主的かつ適切に対応されるよう期待いたします」としている。

このことからすれば、議員立法に当たって方針転換があり、給与減額支給措置を地方公務員に波及させるようにしたのである。この経緯からすれば、地方公務員に波及させないとの約束は、客観的には実現の担保のない不誠実なものであった。

(5) 議員立法の問題点

ア 勤務条件に関する法律案の提出権について

控訴人らが、被告が給与減額支給措置を議員立法によって行ったことは国公労連の団体交渉権を実質的に否定することになりかねないと主張したことについて、原判決は「現行法上、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」として、団体交渉権の侵

害とはならないと判示した（９２頁）。

しかし、この判示は、国家公務員の給与決定における内閣と国会の関係からも、国家公務員の団体交渉権の保障という点からも誤りである。

（ア）国会に対する人事院の勧告権の趣旨

この点について、憲法７３条４号は「内閣は、法律の定める基準に従い、官吏に関する事務を掌理する」とする。この規定に加えて、以下の国会に対する勧告権の趣旨（晴山意見書１７頁）を併せ考えれば、「国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権」は、基本的に内閣が独占することが想定されていると解される。

「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」。

（イ）団体交渉権保障の観点

さらに、前述した団体交渉権保障の点から言っても、議員立法による勤務条件の決定は憲法２８条に照らして問題が生じ得る。この点について、晴山意見書１５頁では、以下のとおり記載されている。

「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」

国がこのような批判を免れるためには、議員立法について、使用者としての政府が職員団体と交渉して説明をするなどの措置を執るべきであったが、そうした交渉は後述するように一切行われていない、ということを控訴人らは主張しているのである。

イ 給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法案は前提条件が異なる

原判決は、「給与改定・臨時特例法が給与臨時特例法案の考え方を踏襲しながら、本件人事院勧告に基づく給与の改定を併せて行っていることは明らかであること・・・などからすれば、給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法案が前提条件が異なる異質の法案であると言うことは相当では」とないと判示した(92頁)。

しかし、給与臨時特例法案は、自律的労使関係制度導入、人事院勧告の廃止とセットになっていたからこそ、人事院勧告よりも前に国会提出され、その後も政府は人事院勧告を無視してきたのである。この人事院勧告の廃止、というのは、全農林警職法事件判決が示した争議権制約の枠組みを抜本的に変更する重大な変更であることは言うまでもない。

すなわち、人事院は、2011年9月30日、同年4月に遡って給与水準を平均0.23%引き下げる内容の勧告をおこなったが、その際にも、「国会及び内閣におかれては、人事院勧告の意義と役割に深い理解を示され、勧告どおり実施されるよう要請いたします」との総裁談話を公表した。しかし、政府は、人事院総裁による懸念の表明、勧告遵守の要請に反し、同年10月28日の閣議において、法案審議が進んでいないことを口実に、人事院勧告の実施を見送る方針を確認した(原判決7頁)。そのため、人事院は、同日、「国家公務員給与の改定に当たり人事院勧告を尊重することは、憲法上の責務というべきものです。現行の憲法及び国家公務員法の体系の下で人事院勧告を実施しないこ

とは、極めて遺憾であります」との総裁談話により、再度遺憾の意を表明するに至った。

ところが、２０１２年２月の三党合意においては、
「公務員の給与の削減に関しては、政府提出の「給与臨時特例法案」ではなく、
自民・公明両党が共同提出している「一般職の国家公務員の給与の改定及び
臨時特例等に関する法案（人事院勧告を実施した上で、さらに平均７．８％
まで削減）」を基本とする」
『自律的労使関係法案』については、審議入りと合意形成に向けての環境整備を図る」
という点が合意された。

これは、人事院勧告を形式上は実施する、同時成立どころか自律的労使関係制度の枠組みを前提としない、という点で、法制度の根幹に関わる重大な違いがある。

この点についての原判決の誤りは明らかである。

さらに、原判決は、「政府の約束した条件（自律的労使関係制度を措置する法案を成立させること、給与減額を地方公共団体へは波及させないこと）が反故にされたとの主張は、・・・そのような条件自体が約束されていたと認めるに足る証拠はない」とするが（９２頁）、この原判決の事実認定が誤りであることは、既に述べたとおりである。

また、前述のとおり、給与臨時特例法案についての団体交渉において、政府に求められる団体交渉義務が果たされたものとは評価できない。

ウ 団体交渉がなされたと評価することはできない

加えて、原判決は、「（給与臨時特例）法案の国会提出後も、同法案をめぐるやりとりが交わされ、給与改定・臨時特例法案についての参議院総務委員会における審議においては一定の団体交渉がなされたと評価できる」と判示した（９２頁）。

しかし、給与臨時特例法案の国会提出後は、２０１１年９月３０日から、国公労連は、人事院勧告の扱いをめぐる総務省との交渉の中で給与臨時特例法案の撤回を求めたのであり、法案内容についての交渉とは言えない。

さらに、給与改定・臨時特例法案についての参議院総務委員会における審議では、国公労連の宮垣委員長が参考人として陳述しただけであり、これを到底団体交渉と評価することは出来ないことは明らかである。

この点については、晴山意見書が「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えないことは誰の目にも明らかであろう」と指摘しているとおりである（１４頁）。

5 結論

以上の通り、政府の国公労連との交渉態度はどの点から見ても不誠実なものであり、給与改定・臨時特例法については全く交渉がなされていないのであるから、国公労連の団体交渉権を侵害する違憲・違法な行為があったと認められる。

そのため、人事院勧告に基づかない本件給与減額支給措置はおよそ正当化されず、国会の立法裁量の逸脱として給与改定・臨時特例法が憲法２８条に違反するとの評価を免れない。

第4 給与改定・臨時特例法の憲法違反及び最高裁判例違背（不合理な給与減額の違憲性）

1 原判決の判示

（1）原判決は、

① 「国会は、国家公務員について給与減額支給措置を立法する場合、当該立法について必要性があり、かつ、労働基本権制約の代償措置として中心的かつ重要なものとして設けられた人事院勧告制度が本来の機能を果たすという点に留意すべきであって、当該立法について必要性がなく、又は、人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法がされた場合には、立法府の裁量を超えるものとして当該法律が憲法28条に違反する場合があります」とあり、「この点の判断に当たっては、給与減額支給措置を必要とする理由、減額の期間及び程度等の当該措置の内容等の事情を考慮すべきである」（77～78頁）としつつ、

② 「国家公務員の場合、私企業とは異なり給与の財源が国の財政とも関連して主として税収によって賄われるため、その勤務条件は全て政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならないとされている上、その決定手続も、私企業の場合のように労使間の自由な交渉に基づく合意によるのではなく、国民の代表者により構成される国会での法律・予算の審議・可決に基づくものとされているため、原告らの主張する準則は、そもそも、国家公務員の給与減額支給措置の場合に当てはまるとはいえず、民間労働者に適用される『就業規則による労働条件の不利益変更法理』と同等の要件が満たされなければならないことを前提とする原告らの主張は採用できない」（85～86頁）、

と判示した。

（2）仮に原判決が判示するとおり、「国会が、国家公務員について、人事院勧告や民間準拠原則に基づかず、給与減額支給措置の立法をすることが一義的に許されていないと解することはできない」（77頁）としても、

① 国家公務員にも生存権、勤労権及び労働基本権の保障が及ぶこと、

② この保障を具体化するため、憲法73条4号に基づき、国家公務員の勤務条

件を法定化していること

③ その意味で、民間労働者の労働条件と国家公務員の勤務条件には共通性があること

④ 一方で、国家公務員の労働基本権は制約されているが、その代償措置として、情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づいて給与法が改定されるのであり、立法裁量が内在的に制約されていること

⑤ 人事院勧告に基づく立法により、憲法が想定する労使対等決定の原則の趣旨が国家公務員にも及ぶこと

⑥ 労使対等決定の原則が国家公務員に保障されるためには、憲法により立法裁量が内在的に制約され、人事院勧告に基づかないで給与減額の立法をする場合は、新たな正当化事由として、最高裁判例の採用する「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同等の「合理性」が必要となること

からすれば、司法は、人事院勧告に基づかない給与減額立法について、同法理を適用又は準用して憲法 28 条に違反するか否かを判断すべきである。

しかるに、これとは別の要件を定立して厳格な合憲性審査をしなかった原判決は、理由が不備であるばかりか、憲法 28 条の解釈適用を誤ったものであり、最高裁判例に違背するものである。

2 「勤労の権利」及び「勤労条件に関する基準」の法定の保障

(1) 民間労働者における保障

労働者にとって賃金は、生活をしていく上での唯一の糧であり、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（憲法 25 条）が保障されるものでなければならない。

この生存権を具体的に保障するため、憲法は、「勤労の権利」を保障し（27 条 1 項）、「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める」（27 条 2 項）としている。憲法 27 条 2 項のいう「勤労条件に関する基準」は、労働者が「健康で文化的な最低限度の生活を営む」に足るものでなければならない。民間労働者の場合、労働基準法や最低賃金法などがこれに相当する法律である。

その上で、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」を保障している。つまり、労働者は、労働組合を結成し、争議権

を背景とした団体交渉によって、労働条件の維持・向上を図ることが保障されており、労使が対等の立場で交渉し、合意によって賃金等の労働条件を決定することが原則である。

労働基準法 2 条 1 項は、「労働条件は、労働者と使用者が、対等の立場において決定すべきものである」と、また、労働組合法 1 条は、「この法律は、労働者が使用者との交渉において対等の立場に立つことを促進することにより労働者の地位を向上させること、労働者がその労働条件について交渉するために自ら代表者を選出することその他の団体行動を行うために自主的に労働組合を組織し、団結することを擁護すること並びに使用者と労働者との関係を規制する労働協約を締結するための団体交渉をすること及びその手続を助成することを目的とする」と規定しているが、これらはいずれも憲法 28 条の具体的内容を確認した規定である。

(2) 国家公務員における保障

これらの労働基準法及び労働組合法の規定は、「日本国憲法第 25 条の趣旨が労働条件の原則であることを明らかにしている」（前掲「逐条国家公務員法」894 頁）。

国家公務員も、「勤労の権利」が保障される「国民」に含まれ、労働基本権が保障される「勤労者」に含まれることからすれば、「原則として労働基準法の適用されない非現業の国家公務員についても、日本国憲法に基づき、別途、勤務条件に関する基準の法定が必要とされるというべきであり、一般職の職員の給与等に関する法律、勤務条件に関する人事院規則等がその要請に込んでいるものである」（前掲「逐条国家公務員法」894 頁）。

そして、国家公務員の労働基本権が国公法により制約されてはいるが、人事院勧告は、「公務員の労働基本権を制約したことに対する代償措置としての特質を有して」おり（前掲「逐条国家公務員法」264 頁）、「代償機能の最も重要な一であるという性格をもつ」（前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」140 頁）。

3 民間労働者の「労働条件」と国家公務員の「勤務条件」との共通性

(1) 憲法 27 条 2 項の「勤労条件」にかかる法体系

このように民間労働者において保障されるべき「労働条件」と、国家公務員に

において保障されるべき「勤務条件」との間に、憲法上異なるところはない。いずれも憲法の保障下にある「国民」である以上、異なってはならないのである。特に「勤労者」の唯一の生活の糧である「賃金」は、労働契約か任用かにより別異に解すべきではない。

実際に、国家公務員の勤務条件にかかる法体系も、以下に述べるとおり、国家公務員の給与は「労働の対償」と位置付けられ、職務給の原則が採用され、国公法及び給与法等が就業規則としての性格を併せ有するとともに、民間労働者の団体交渉の対象となる労働条件の範囲と同じであることが前提とされているものである。

（２）国家公務員の勤務条件の意義

『勤務条件とは、労働関係法規において一般の雇用関係についていう「労働条件」に相当するもの、すなわち、同条件に例示されている給与及び勤務時間のような職員が自己の勤務を提供し、又はその提供を継続するかどうかの決心をするにあたり、一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項であるものを指すと解するのが相当である。』（昭33・7・三法制意見）とされている」（前掲「逐条国家公務員法」267頁）。

（３）給与の法的性質

ア 「国家公務員法は、近代的契約関係の立場に基本的には立っている」（前掲「公務員法〔新版〕」119頁）。「官吏の勤務を、近代的な契約労働関係と本質的に区別のないものとみれば、その俸給は、基本的には、勤務に対する反対給付としての性質を帯びざるを得ない」（同118頁）。「国家公務員法62条が、『職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす』といているのは、その趣旨である」（同119頁）。

国公法62条1項は、いわゆる職務給の原則を採用している。同項の「職務」と「責任」、さらには「職務と責任に応じて」の意義が問題となるが、「国家公務員の職階制に関する法律第3条によれば、『職務』とは、『職員に遂行すべきものとして割り当てられる仕事』であり、また、『責任』とは、『職員が職務を遂行し、又は職務の遂行を監督する義務』であると定義されているが、本条においてもこれと同旨と解」され、「『職務と責任に応じて』とは、一般職の職員の給与等に関する法律第4条で、『その職務の複雑、困難及び責任の

度に基き』と規定されているのと同旨である」(前掲「逐条国家公務員法」397頁)。

「そしてこの制度の前提をなすのは、いわゆる職階制であって、これによって公務員の勤務すべきおのおのの官職の内容は、質と量との点から詳細明確に区分されている。給与はまさにこれに対応するわけである。給与の具体的な支給は、法律の形式をとった給与準則に基づいてなされ、これ以外には、いかなる金銭または有価物も支給せられない(法63条)。給与準則には俸給表が定められているが、その他とくに、時間外勤務、夜間勤務および休日勤務に対する給与の規定、特別地域勤務、危険作業その他特殊な勤務に対する手当の規定、常時勤務を要しない官職についての給与の調整に関する規定が定められるべきものとなっているのは(法64条・65条)、給与が、本質的に、勤務の質と量とに応じたものであることを示している」(前掲「公務員法〔新版〕」119頁)。

イ 「しかしながら、給与準則に規定される俸給は、勤務の質と量だけを考慮したものではない。それは同時に、職員とその家族の生活の維持をも念頭においているのである。そのことを示しているのは、俸給表は、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るべきものとしている法64条2項の規定である」(前掲「公務員法〔新版〕」119頁)。「これらの規定の意味しているのは、俸給が、ただ単に勤務に対する報酬であるばかりでなく、それによって、公務員とその家族とが生活を維持し得るのに必要且つ十分なものでなければならない、という観念である」(同119頁)。

したがって、「今日の公務員制度の下における俸給は、これによって公務員とその家族が社会の経済的文化的な諸条件の下で、人間としての生存を保持し得べきものでなければならぬという観念に基づいているものであり、それは公務員にとっての生活の権利なのである」(前掲「公務員法〔新版〕」120頁)。

このように「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、これを基本的性格として、「職務給を原則としながら生活給的な要素が加味されている」(前掲「逐条国家公務員法」396頁)。

(4) 国公法28条1項の「基礎事項」の意義

国公法 28 条 1 項の『基礎事項』も英文では同様 standards ではあるが、それゆえに『最低基準』と解するべきではなく、「憲法 27 条 2 項の例示を参考として考えると、『給与、勤務時間、休暇、災害補償、退職年金などの勤務条件であって、法律で規定されている事項』（106 条などにより人事院規則で規定するものは、当然ながら除かれる。）を指すもの、とみてよ」く、「(この) ように解するとした場合、人事院規則で規定する部分と合わせて、私企業の労働者の団体交渉の対象となる労働条件の範囲と同じ範囲をカバーしていなければならない（前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」144 頁）。

「民間企業にあつては、労働基準法等の規定を最低基準として、個々具体的な勤務条件は就業規則等で定められることとなるが、本法【注：国公法】の下にあつては、法律、人事院規則等が民間企業における就業規則としての性格を有するものであり、法律に定められるべき基礎事項は勤務条件に関する最低基準ではなく、勤務条件そのものである必要があるからである」（前掲「逐条国家公務員法」267～268 頁）。

給与は情勢適応の原則（民間準拠の原則）に則った人事院勧告に基づいて給与法を改定して決せられるが、これは国公法 28 条 1 項のいう「勤務条件に関する基礎事項」の一つである。このことは同項が例示列举する勤務時間も同様である。すなわち、「勤務時間等についても情勢適応の原則に基づき、民間企業における勤務時間等の制度の実態および休日の普及状況等をふまえて勧告を行うこととなる」（前掲「逐条国家公務員法」270 頁）。

4 憲法 28 条と「就業規則による労働条件の不利益変更法理」との関係

(1) 「就業規則による労働条件の不利益変更法理」の憲法上の位置づけ

就業規則による労働条件の不利益変更は、本来、憲法 28 条から導かれる労働基準法 2 条及び労働組合法 1 条の労使対等決定の原則に反する。就業規則の変更の効力を無条件に認めることは、労働協約の一般的拘束力（労働組合法 17 条）すら凌駕する強大な権限を使用者に与えることとなり、労働者の団体交渉権を侵害し、憲法 28 条に違反するものである。

この点について、後述するとおり、最高裁は、使用者にとって多数の労働者の労働条件を統一的かつ画一的に決定する必要性から、合理性を要件として、使用者が作成・変更する就業規則に法的規範力を認める。

ところで、「就業規則はなぜ合理性があつてはじめて法的拘束力を有するといえるのか。この点については、基本的にはやはり私的自治の原則と労働条件対等決定の原則に求められる。もともと、この両原則は、当事者が自由な合意によって契約内容を形成することを認める原則であるが、それは、当事者が対等の立場で交渉し、自由意思に基づいて契約内容を決定できることを前提とする。ところが就業規則の場合は、こうした状況は存在せず、労働者は、就業規則を包括的に許諾するか拒絶するかの自由をもつだけである。そうだとすると、就業規則に関する労使間合意の拘束力をそのまま認めることはできず、裁判所による合理性審査が必要となる。すなわち裁判所は、交渉力の弱い労働者に代わって、就業規則の内容が対等交渉に基づく決定からかけ離れていないかどうか(合理性)を審査する権限を、労働条件対等決定の原則によって付与されているのである」(土田道夫「労働契約法」(有斐閣、2008年)136頁)。

最高裁は、合意に基づかない労働条件の不利益変更によって労働者が被る不利益との調整を図るために、就業規則による労働条件の不利益変更が労働者に対して法的規範力を持つという「就業規則による労働条件の不利益変更法理」を確立してきており、労働契約法9条、10条がこの判例法理を成文化している。

民間労働者の場合、判例法理と立法によって、一定の解決が図られているが、重要なことは、合理性という要件なしに就業規則によって一方的に労働条件の不利益変更ができるとすれば、憲法28条違反の問題が生じるということである。

(2) 労使対等決定の原則を制約する代償措置

これまで述べてきたとおり、民間労働者の労働条件を変更するには、団体交渉とその結果としての労働協約の締結、さらに個別の労使合意の成立が原則とされているが、後述する最高裁判例が、労働協約や個別の労使合意がなくても、就業規則の変更が合理的であれば労働条件を変更することを認めている。

繰り返すが、国家公務員にとって給与は生活の唯一の糧である。この点において、民間労働者と何ら異なる点はない。また、憲法28条にいう「勤労者」には国家公務員も含まれることも同様である。

しかしながら、国公法は、国家公務員の争議権を禁止するとともに、協約締結権を否定している。これは、憲法28条が保障する労働基本権に対する重大な制約であるとともに、労使対等決定の原則という憲法が想定する「勤労の権利」を

保障するための原則にも反するものである。

しかし、最高裁は、人事院勧告制度という代償措置があることを根拠として、これらの制約を合憲と判断してきた。

それは、国公法28条1項の「勤務条件に関する基礎事項はいずれも重要であり、重要であるからこそ第1項で取り上げられているのではあるが、そのなかにおいて労働基本権制約の代償としてこれを担保する必要にもっとも迫られるのが給与の問題であることによるものであって、これにより給与についての厳密な担保が確保されているわけである」（前掲「公務員給与法精義」23頁）。

国家公務員の勤務条件を変更する際には、労使合意に代替するものとして、中央人事行政機関として専門知識を有する人事院の客観的な調査に基づく報告又は勧告に基づくことを原則とするのが、国家公務員にも労働基本権の保障を及ぼしている憲法28条に適う。憲法が生存権、勤労権及び労働基本権を保障した趣旨、労働基本権保障を具体化するための労使対等決定の原則からすれば、人事院勧告制度に基づいて国会が給与法の改定により国家公務員の給与を決定することが、労使対等決定の原則に対する代償措置ということになる。勤務条件法定主義が労働基本権制約の代償措置であることは前述したが、このことと同義である。

（３）立法裁量の内在的制約

国家公務員の給与等の勤務条件は法律によって決定されるが、給与法の改定により決定する給与は国家公務員の「健康で文化的な最低限度の生活を営む」（憲法25条）に足りるものでなければならないとともに、国家公務員の労働基本権制約の代償措置である人事院勧告に基づいて給与を決定しなければならないのであり、その意味で国会議員の立法裁量は憲法によって内在的に制約されている。

このことは実定法上も明らかである。すなわち、国公法64条2項は、「俸給表は、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、かつ、等級ごとに明確な俸給額の幅を定めていなければならない」と定めているが、この規定は、国家公務員の給与が生活を支える唯一の糧として必要な水準であることを求めるとともに、労使対等決定の原則によって決定された民間の賃金水準を根拠とすることによって、労働基本権保障を国家公務員にも及ぼそうとするものである。国会自らが給与決定の立法裁量に制約を課しているのである。

(4) 二重の憲法違反とこれを回避する正当化事由

国会が人事院勧告によらないで、国家公務員の給与を減額する場合には、憲法が想定する労使対等決定の原則の保障が及ばないこととなり、国家公務員の団体交渉権が侵害される。憲法 28 条の労働基本権が侵害されるだけでなく、憲法 25 条の生存権及び憲法 27 条の勤労権が、間接的あるいは結果的にせよ、侵害されることになるのであり、二重の意味で憲法違反となる。

仮に人事院勧告に基づかない給与減額が立法裁量の範囲内といえる場合があるとしても、その正当化事由は労使合意によらないで労働者に不利益を被らせることを是認できるだけの「合理性」が認められる場合に限られるというべきである。そのように解されなければ、結局、国家公務員には憲法 28 条は保障されないというに等しい結果となってしまうのである。

(5) 小括

憲法 25 条及び 27 条の趣旨から、国家公務員の給与は「労働の対償」とされ、職務給の原則が採用され、国公法及び給与法等が就業規則としての性格を併せ有するとともに、民間労働者の団体交渉の対象となる労働条件の範囲と同じであると解される。とすれば、従前の給与が労働者の同意なく一方的に減額されることによって不利益を被るという点では民間労働者も国家公務員もその実態において何ら変わるところはない。

憲法 25 条の生存権及び憲法 27 条の勤労権が具体的に保障されるために憲法 28 条により労働基本権が認められたが、国家公務員においてはこれが制約されているのであるから、情勢適応の原則に則った人事院勧告が重要な代償措置となる。

国会議員が国家公務員の勤務条件を立法により自由に不利益変更ができることになると、明らかに国家公務員の労働基本権（憲法 28 条）を侵害することになるから、立法裁量が内在的に制約されていることは既に述べた。

立法府における多数決により少数者の人権が侵害されることを監視するため、司法が厳格な合憲性審査をすべきである。

とすれば、人事院勧告に基づかないで国家公務員の勤務条件（特に給与）を引き下げる際には、後述する最高裁判例が採用する「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同等の法理を適用又は準用して、司法が厳格な合理性判断をす

るのが相当である。

そして、給与減額という勤務条件の不利益変更に合理性が認められない場合は、情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づかない給与減額は内在的に制約された立法裁量を逸脱することも併せ考慮すると、給与減額の立法は憲法 28 条に違反して無効になるというべきである。

5 最高裁判例

秋北バス事件・最高裁判所大法廷昭和 43 年 12 月 25 日判決（最高裁判所民事判例集 22 卷 13 号 3459 頁。以下「秋北バス事件判決」という。）は、「就業規則による労働条件の不利益変更法理」を採用し、その後の最高裁判例はこの判例法理を発展させてきた。

前述したとおり、国家公務員の労働基本権が制約されたまま、情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づかないで給与を減額する場合は、立法裁量が内在的制約を受けるから、それにもかかわらず給与法を改定して給与減額をするのであれば、労働基本権制約を正当化する事由として、判例法理である「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同等の合理性が必要となる。

そこで、以下では、秋北バス事件判決及び就業規則の変更による賃金減額の効力が争われた裁判例を摘示する。

（1）秋北バス事件判決

秋北バス事件判決は、「新たな就業規則の作成又は変更によつて、既得の権利を奪い、労働者に不利益な労働条件を一方的に課することは、原則として、許されない」と原則を述べた上で、「労働条件の集合的处理、特にその統一的かつ画一的な決定を建前とする就業規則の性質からいつて、当該規則条項が合理的なものであるかぎり、個々の労働者において、これに同意しないことを理由として、その適用を拒否することは許されない」と判示した。

秋北バス事件判決は、従来定年制のなかった主任以上の職にある労働者に対して新たに 55 歳の定年制を定めた就業規則の効力が争われた事案につき、定年制は「人事の刷新・経営の改善等、企業の組織および運営の適正化のために行なわれるものであつて、一般的にいつて、不合理な制度ということはでき」ないこと、「55 歳という停年は、わが国産業界の実情に照らし、かつ、被上告会社の一般職種の労働者の停年が 50 歳と定められているのとの比較権衡からいつても、低

きに失するものとはいえない」こと、「再雇用の特則が設けられ、同条項を一律に適用することによつて生ずる苛酷な結果を緩和する途が開かれている」こと、「中堅幹部をもつて組織する『輪心会』の会員の多くは、本件就業規則条項の制定後、同条項は、後進に道を譲るためのやむを得ないものであるとして、これを認めている」ことなどの「事実を総合考較すれば、本件就業規則条項は、決して不合理なものということとはできず」、「上告人は、本件就業規則条項の適用を拒否することができない」と判示した。

秋北バス事件判決は、①定年制を設定する必要性があること、②55歳定年が産業界の実情や一般職種の定年との比較から不相当ではないこと、③不利益を緩和する措置が講じられていること、④中堅幹部の多くが定年制の導入を許容していることなどから、変更された就業規則規定の合理性を認めた。

（２）御国ハイヤー事件判決

御国ハイヤー事件・最高裁判所第二小法廷昭和58年7月15日判決（最高裁判所裁判集民事139号293頁。以下、「御国ハイヤー事件判決」という。）は、使用者が、就業規則としての性格を有する退職金支給規程を廃止し、同日までの就労期間に対応する退職金は支払うが、翌日以降の就労期間は退職金算定基礎となる勤続年数に算入しないとしたことにつき、「（労働者に）不利益を一方的に課するものであるにもかかわらず、上告人【注：使用者】はその代償となる労働条件を何ら提供しておらず、また、右不利益を是認させるような特別の事情も認められないので、右の変更は合理的なものということができない」とした原審の判断を是認した。

御国ハイヤー事件判決は、「秋北バス事件によって示された法理を補充し、合理性判断にあたっては、変更自体の合理性（＝必要性）をも問題とすることを表明した」（恒藤武二「使用者による退職金支給規定の一方的廃止の効力」民商法雑誌90巻1号116頁）。

そして、①労働者の被る不利益の程度について、退職金支給規程を廃止して就労期間に対応する退職金を支払うとの変更による「退職金の減額を一切否定することはしないで、その不利益軽減・緩和する代償的措置その他の事情の有無に着目し、これらを合わせ考慮して不利益の程度を判断」しており、②変更の必要性について、「退職金の減額が与える不利益の大きさの点からいって、これに相応

する相当程度の必要性の存在が求められると推測される」(柳屋孝安「就業規則の不利益変更と合理性の判断基準」ジュリスト908号83頁)。

(3) タケダシステム事件判決

タケダシステム事件・最高裁判所第二小法廷昭和58年11月25日判決(最高裁判所裁判集民事140号505頁)は、就業規則で定められた生理休暇につき、「旧規定下においては、年間24日以内の生理休暇についてこれを取得しても基本給を減額されなかったが、新規定の下においては、1か月につき2日以内の生理休暇についても当日の基本給を32パーセント減額され、2日を超える分の生理休暇については当日の基本給を100パーセント減額されることになった」「変更が合理的なものであるか否かを判断するに当たっては、変更の内容及び必要性の両面からの考察が要求され、右変更により従業員の被る不利益の程度、右変更との関連の下に行われた賃金の改善状況のほか、・・・旧規定の下において有給生理休暇の取得について濫用があり、社内規律の保持及び従業員の公平な処遇のため右変更が必要であつたか否かを検討し、更には労働組合との交渉の経過、他の従業員の対応、関連会社の取扱い、我が国社会における生理休暇制度の一般的状況等の諸事情を総合勘案する必要がある」と判示した。

同判決は、「合理性の主要な判断基準として、就業規則の作成・変更により労働者の被る不利益の有無・程度とその作成・変更に関する必要性の有無・程度とを考え、付随的な判断基準として、使用者の労働組合その他の労働者集団との誠実な交渉の有無・程度と使用者の作成・変更にかかる就業規則の規定の相当性と考えていることを示した」(木村五郎「退職金規定の不利益変更における合理性」昭和63年度重要判例解説〔ジュリスト臨時増刊935〕200頁)。

(4) 大曲農業協同組合事件判決

大曲農業協同組合事件・最高裁判所第三小法廷昭和63年2月16日判決(最高裁判所民事判例集42巻2号60頁。以下、「大曲農業協同組合事件判決」という。)は、7農協の合併により長期勤続者にとって合併前より不利益な退職金規程が制定された事案につき、「(就業)規則条項が合理的なものであるとは、当該就業規則の作成又は変更が、その必要性及び内容の両面からみて、それによって労働者が被ることになる不利益の程度を考慮しても、なお当該労使関係における当該条項の法的規範性を是認できるだけの合理性を有するものであることを

い」い、「特に、賃金、退職金など労働者にとって重要な権利、労働条件に関し実質的な不利益を及ぼす就業規則の作成又は変更については、当該条項が、そのような不利益を労働者に法的に受忍させることを許容できるだけの高度の必要性に基づいた合理的な内容のものである場合において、その効力を生ずる」と判示した。

その上で、大曲農業協同組合事件判決は、「被上告人ら【注：労働者】の給与額は、本件合併に伴う給与調整等により、合併の際延長された定年退職時までには通常の昇給分を超えて相当程度増額されているのであるから、実際の退職時の基本月俸額に所定の支給倍率を乗じて算定される退職金額としては、支給倍率の低減による見かけほど低下しておらず」、「新規程への変更によつて被上告人らが被つた実質的な不利益は、仮にあるとしても、決して原判決がいうほど大きなものではない」こと、合併により「労働条件の格差是正措置をとることが不可欠の急務となり」、退職金の支給倍率の「格差を是正しないまま放置するならば、合併後の上告組合の人事管理等の面で著しい支障が生ずること」、「休日・休暇、諸手当、旅費等の面において有利な取扱いを受けるようになり、定年は男子が1年間、女子が3年間延長されている」ことなどから、「被上告人らが被つた不利益を考慮しても、なお上告組合の労使関係においてその法的規範性を是認できるだけの合理性を有するものといわなければならない」と判示した。

大曲農業協同組合事件判決は、合理性判断において、①新規程への変更によつて「被上告人らが被つた不利益の程度」、②「変更の必要性の高さ、その内容」、③「関連するその他の労働条件の改善状況」を考慮しており、「判例上、合理性判断に際しては変更された就業規則それ自体の合理性とともに変更の合理性も審査されなければならないという原則が定着した」（大橋範雄「合併にともなう就業規則（退職金規程）の不利益変更」労働法律旬報1199号47頁）。

大曲農業協同組合事件判決が示した、変更の必要性と変更内容の合理性という「二つのファクターは相互補充的關係、すなわち、一方の程度が高度であれば、他方の程度は低くても就業規則変更の『合理性』が肯定されるという關係にあり」、「大曲農協判決が賃金等の重要な労働条件の変更について『高度の必要性に基づく合理的な内容』を要求しているのは、両ファクターの充足度の総和が他の周辺の労働条件変更の場合に比して高度のものであることを指している」（荒木尚

志「タクシー乗務員の歩合給計算方法を不利益に変更する就業規則の効力」ジュリスト1058号123頁)。同判決は、「相当程度緩和された不利益と高度の変更の必要性との間にこれ【注:合理性】を肯定し」、「このとき、不利益を緩和する代償としての実質を認められた他の労働条件改善の事情が、合理性肯定の結論に至るポイントとなった」(柳屋孝安「就業規則の不利益変更と合理性の判断基準」ジュリスト908号86頁)。

そこで、「就業規則の変更の合理性の有無を判断するに当たっては、まず、それによって労働者の被る不利益の有無及びその程度について把握する必要がある」(岩渕正紀「農業協同組合の合併に伴う退職給与規程の不利益変更が有効とされた事例」法曹時報41巻3号242頁)。合理性判断に当たっての「補完的事由のうち最も重要なものは、不利益に対する見返りないし代償の措置である」(同244頁)。御国ハイヤー事件判決及び大曲農業協同組合事件判決のいう「代償措置とは、退職金の不利益変更に際して代償の提供をまったくもたない場合は、合理性判断に当たってマイナス評価される」(前掲大橋「合併にともなう就業規則(退職金規程)の不利益変更」49頁)。

そして、「実務的には、不利益の有無についてはある程度形式的に判断し、関連の労働条件の改善状況等は、不利益の程度、更には・・・その他の補完的事由との関連において考慮するのが簡明」である(前掲岩渕「農業協同組合の合併に伴う退職給与規程の不利益変更が有効とされた事例」242頁)。「不利益の程度が著しいものであれば、その余の事由について検討するまでもなく、合理性が否定されることが多いであろう」(同242頁)。

また、「内容の合理性を判断するにあたっては、必要性との関連からみた合目的性的性のほかに、関連会社の取扱や同業他社あるいはわが国企業一般における取扱、といった観点からの考察も要求され」、「変更後の労働条件が、わが国労使関係あるいは関連企業において一般的なものか否か、といった観点が重視される」(村中孝史「農業協同組合の合併に伴う退職給与規程の不利益変更が有効とされた事例」民商法雑誌102巻4号481～482頁)。

(5) 第一小型ハイヤー事件判決

第一小型ハイヤー事件・最高裁判所第二小法廷平成4年7月13日判決(最高裁判所裁判集民事165号185頁)は、タクシー運賃の値上げに対応して歩合

給の計算方法を変更したことにつき、就業規則の変更の必要性を認めた上で、労働者が被る不利益の程度につき、「新計算方法に基づき支給された乗務員の賃金が全体として従前より減少する結果になっているのであれば、運賃改定を契機に一方的に賃金の切下げが行われたことになるので、本件就業規則の変更の内容の合理性は容易には認め難いが、従前より減少していなければ、それが従業員の利益をも適正に反映しているものである限り、その合理性を肯認することができる」とし、「新計算方法に基づき支給された賃金額とそれまで旧計算方法に基づき支給されていた賃金額とを対応して比較し、その結果前者が後者より全体として減少していないかを確定することが必要であり」、「このほか、新計算方法が従業員の利益をも適正に反映しているものかどうか等との関係で、上告会社が歩合給の計算方法として新計算方法を採用した理由は何か、上告会社と新労との間の団体交渉の経緯等はどうか、さらに、新計算方法は、上告会社と新労との間の団体交渉により決められたものであることから、通常は使用者と労働者の利益が調整された内容のものであるという推測が可能であるが、訴外組合との関係ではこのような推測が成り立たない事情があるかどうか等をも確定する必要がある」と判示して、原審に差し戻した。

同判決は、就業規則の変更の内容の合理性につき、①賃金が全体として従前より減少するか、②賃金の新計算方法が労働者の利益を適正に反映しているものか、③使用者が賃金の新計算方法を採用した理由は何か、④使用者と合意した労働組合との間の団体交渉の経緯等はどうか、⑤賃金の新計算方法は反対した労働組合との関係で労使の利益が調整された内容のものであるという推測が成り立たない事情があるかを判断すべきであるとしている。

（６）第四銀行事件判決

第四銀行事件・最高裁判所第二小法廷平成９年２月２８日判決（最高裁判所民事判例集５１巻２号７０５頁。以下、「第四銀行事件判決」という。）は、５５歳から６０歳への定年延長及びこれに伴う５５歳以降の賃金を引き下げる就業規則の変更の効力が争われた事案につき、秋北バス事件判決及び大曲農業協同組合事件判決等の最高裁判例を踏襲した上で、「合理性の有無は、具体的には、就業規則の変更によって労働者が被る不利益の程度、使用者側の変更の必要性の内容・程度、変更後の就業規則の内容自体の相当性、代償措置その他関連する他の労

働条件の改善状況、労働組合等との交渉の経緯、他の労働組合又は他の従業員の対応、同種事項に関する我が国社会における一般的状況等を総合考慮して判断すべきである」と判示した。

第四銀行事件判決は、まず労働者の被る不利益の有無につき、「55歳以降の年間賃金が54歳時のその63ないし67パーセントとなり、定年後在職制度の下で58歳まで勤務して得られると期待することができた賃金等の額を60歳定年近くまで勤務しなければ得ることができなくなるというのであるから、勤務に耐える健康状態にある男子行員にとっては、実質的にみて労働条件を不利益に変更するに等しい」とし、そうすると、「その実質的な不利益は、賃金という労働者にとって重要な労働条件に関するものであるから、本件就業規則の変更は、これを受忍させることを許容することができるだけの高度の必要性に基づいた合理的な内容のものである場合に、その効力を生ずる」と判示した。

第四銀行事件判決は、次に、「定年延長問題は、被上告人【注：使用者】においても、不可避的な課題として早急に解決することが求められて」おり、一方、「定年延長に伴う人件費の増大、人事の停滞等を抑えることは経営上必要なことと」して、「従前の定年である55歳以降の賃金水準等を見直し、これを変更する必要性も高度なものであった」と認定した。

そして、第四銀行事件判決は、「変更後の就業規則に基づく55歳以降の労働条件の内容は、55歳定年を60歳に延長した多くの地方銀行の例とほぼ同様の態様であって、その賃金水準も、他行の賃金水準や社会一般の賃金水準と比較して、かなり高いものである」こと、「健康上支障のない男子行員にとっても、58歳よりも2年間定年が延長され、健康上多少問題が生じて、60歳まで安定した雇用が確保されるという利益は、決して小さいものではない」こと、「福利厚生制度の適用延長や拡充、特別融資制度の新設等の措置が採られていることは、年間賃金の減額に対する直接的な代償措置とはいえないが、本件定年制導入に関連するものであり、これによる不利益を緩和するものということができる」ことから、労働組合との労働協約締結も加味して、「不利益を法的に受忍させることもやむを得ない程度の高度の必要性に基づいた合理的な内容のものである」と判示したものである。

不利益の有無につき、第四銀行事件判決は、「58歳までの在職を『合理的期

待』と捉え、本件変更は既得の権利を消滅・減少させるものではないとしつつも、右の合理的期待を前提とすれば、『実質的にみて』労働条件の不利益変更等に等しいと述べ、『高度の必要性に基づいた合理的な内容』を要求して」おり、「厳密にいえば既得の権利とはいえない期待利益を法律上の利益と認め、不利益変更の法理を適用した」（土田道夫「定年延長に伴う就業規則による労働条件の不利益変更の効力」月刊法学教室204号139頁）。

そして、第四銀行事件判決は、「賃金水準等変更の必要性があることを前提とした上で、その変更後の労働条件、賃金水準がこうした他行の賃金水準等や社会一般のそれと比較して勝るとも劣らないということは、その変更の合理性を支えるものと評価」しているが、「これに対し、規模・程度を同じくする同業他社の賃金水準に比して著しく見劣りするような低いものであれば、その不利益の程度が大きすぎるものとして合理性が否定されること」がある（川神裕・最高裁判所判例解説一民事篇＜平成9年度＞〔上〕〔1月～3月分〕348～349頁）。

また、第四銀行事件判決は、多数組合との労働協約を締結した上で就業規則の変更が行われたものであるから、「変更後の就業規則の内容は労使間の利益調整がされた結果としての合理的なものであると一応推測することができ」と判示しているが、「労働組合との合意がある場合、定型的に、かつ、これを覆すのが困難な性質のものとしての合理性の推定を常に認めるのは適當ではなく、右合意の存在は、合理性判断の一要素として位置づけるべきである」（前掲川神・最高裁判所判例解説350頁）。

（7）みちのく銀行事件判決

みちのく銀行事件・最高裁判所第一小法廷平成12年9月7日判決（最高裁判所民事判例集54巻7号2075頁。以下、「みちのく銀行事件判決」という。）は、55歳以上の労働者の基本給の凍結、業績給の削減、賞与支給率の削減等により、33～56%の賃金削減となったことから、この減額分の未払賃金が請求された事案につき、「被上告人【注：使用者】は、発足時から60歳定年制であったのであるから、55歳以降にも所定の賃金を得られるということは、単なる期待にとどまるものではなく、該当労働者の労働条件の一部となっていた」とし、「上告人ら【注：労働者】は、本件就業規則等変更の結果、専任職に発令され、基本給の凍結、右発令後の業績給の削減、役職手当及び管理職手当の不支給並び

に賞与の減額（中略）をされたのであるから、本件就業規則等変更が上告人らの重要な労働条件を不利益に変更する部分を含む」と判示した。

みちのく銀行事件判決は、就業規則変更がその不利益を労働者に法的に受忍させることを許容することができるだけの高度の必要性に基づいた合理的な内容のものであるといえるか否かについて検討し、まず、「55歳以上の行員について、役職への配置等に関する組織改革とこれによる賃金の抑制を図る」「高度の経営上の必要性があった」と認定した。

他方、みちのく銀行事件判決は、賃金の「減額幅は考課等による格差に比べ格段に大きなものであ」る一方、「賃金が減額されても、これに相応した労働の減少が認められるのであれば、全体的にみた実質的な不利益は小さいことになる」が、「所定労働時間等の変更があるわけではない上」、「ほぼ同じ職務を担当しており」、「数十パーセントの賃金削減を正当化するに足りるほどの職務の軽減が現実に図られているとはいえない」として、「代償措置を加味して判断しても」、「賃金面における不利益は極めて重大であ」と認定した。

そして、みちのく銀行事件判決は、「年齢、企業規模、賃金体系等を考慮すると、変更後の右賃金水準が格別高いものであるということとはでき」ず、「（経過措置は）救済ないし緩和措置としての効果が十分ではなく」、「このような経過措置の下においては、上告人らとの関係で賃金面における本件就業規則等変更の内容の相当性を肯定することはできない」とし、これに加え、「上告人らの被る前示の不利益性の程度や内容を勘案すると、賃金面における変更の合理性を判断する際に労組の同意を大きな考慮要素と評価することは相当ではない」と述べた上で、「変更に同意しない上告人らに対しこれを法的に受忍させることもやむを得ない程度の高度の必要性に基づいた合理的な内容のものであるということとはできない」と判示した。

まず、不利益の有無につき、「本件における定年以前の業績給、役職手当、管理職手当、選任職手当のような定期的な給付は、給与規程や個別の労働契約等に基づいていったん受給権が生じた場合、その給与規程、労働契約等の変更がされない限り、所定の条件の下、要件を満たす就労があれば、当該受給権が発生すると解するのが一般的であろうから、当該給与規程等の不利益変更は、単なる期待的利益の喪失ではなく、将来の権利を失わせる行為たる性質を有するもの」であ

る（菅野博之・最高裁判所判例解説—民事篇＜平成１２年度＞〔下〕〔５月～１２月分〕７６７頁）。みちのく銀行事件判決が、「６０歳定年制のもとで、５５歳以降に得られる賃金は『単なる期待にとどまるものではなく、該当労働者の労働条件の一部となっていたものである』と判示」したことは、「定年までの得べかりし賃金は、単なる期待ではなく、賃金債権は未発生ではあるものの法的に保護されるべき権利であることを示したものとして重要であり、既得権という言葉は用いていないが、労働契約の内容として既得の権利となっていると理解してよい」（清正寛「大幅な賃金減額と就業規則不利益変更の限界」法律時報７３巻６号１１４頁）。

次に、賃金面の不利益の程度につき、みちのく銀行事件判決では、「仕事の内容がほとんど変わらないにもかかわらず、賃金が大幅に引き下げられたことが特に考慮されており、これが結論として合理性を否定する判断に大きく影響している」（大内伸哉「判例批評」民商法雑誌１３０巻６号１７０頁）。「原判決は、就業規則等の規定上、専任職が輕易なものと位置づけられていることや、管理監督業務から外されていることなどを指摘して、いわば建前論でこの問題进行处理しているが、賃金削減の合理性を導く考慮要素とするためには、実際の各人の職務が当該賃金削減に相応したものであることを認定する必要があるということになる」（前掲菅野・最高裁判所判例解説７７０頁）。

そして、みちのく銀行事件判決からすれば、「労働条件の不利益を生ずる労働者に対する経過措置、緩和措置の程度が大きく評価されることにな」り（山本吉人「労働条件の不利益変更の限界」労働判例７８８号１５頁）、「不利益性緩和のための経過措置の有無および内容が、変更内容の相当性判断を左右する」（唐津博「就業規則による労働条件の不利益変更法理と最高裁三判決の論理」労働法律旬報１５０５号１１頁）。

また、「使用者が反対少数派の同意を得ることを求めて十分な交渉・協議を行ったかどうかを、合理性判断において重視することが必要」である（前掲大内・民商法雑誌１３０巻６号１７６頁）。さらに、「組合との合意がある場合であっても、労働協約の一般的拘束力でさえ及ばないこともあり得る（朝日火災海上事件がそうである。）上、組合が相対的少数者の利益をも常に擁護しているとは限らないであろうから、組合との合意がある場合に、定型的に、かつ、これを覆す

のが困難な性質のものとして、合理性の推認を肯定することは適當ではないであろう」（前掲菅野・最高裁判所判例解説 772 頁）。

（８）判例法理のまとめ

ア 合理性判断基準

「合理性の有無は、変更によって労働者が被る不利益の程度と変更の必要性及び変更内容の合理性との相関関係を基本として、第四銀行事件判決等に摘示された諸般の事情を総合考慮して判断すべきであり、右不利益の程度については、他の労働条件の改善状況等を含めた全体的、実質的な不利益性を慎重に検討して、必要性等とのバランスを吟味することが必要」である（前掲菅野・最高裁判所判例解説 765 頁）。

イ 必要性

「必要性は、労働者の権利の一方的な変更を適法化し、就業規則の法規範性を是認させる合理性を導くための大きな要素の一つと解されることからすると、何らかの経営上の必要性をいうなどといった程度では、就業規則の変更にあたっての『合理性』を裏付けるには足りない」（前掲菅野・最高裁判所判例解説 775～776 頁）。

「変更の必要性は具体的な変更内容と関連づけて考察されねばならず、『労働者の被る不利益』や同業他社の労働条件等を考慮した『変更内容の相当性』などの諸要素を含めた総合的考慮の中で行われることになる」から、「不利益が仮に僅少であっても、新条項に変更する必要があることを理由に変更の効力を否定すべき場合があつてしかるべき」であり、「こうしたケースは、判例法理の判断枠組みにおいては、むしろ、許容される」ものであつて、『変更の必要性』をその程度についても十分に検討したうえで、それと労働者の被る不利益との比較考量が判断の基本とされねばならない」（中島正雄「定年延長に伴う就業規則の変更による賃金減額の効力」法律時報 71 巻 4 号 122～123 頁）。

ウ 高度の必要性に基づく合理性

「重要な労働条件につき全体的にみて実質的な不利益性がある場合は、『高度の必要性』を要し（大曲農協事件、第四銀行事件）、その実質的な不利益性が高く、当該労働者に専ら大きな不利益のみを課するものと評価されるような場

合には、よほど高度の必要性（雇用危機、経営破たん等が考えられよう）が認められない限り、合理性が否定されることになる（前掲菅野・最高裁判所判例解説 766 頁）。みちのく銀行事件判決が判示するとおり、変更の必要性は「当該企業の存続自体が危ぶまれたり、経営危機による雇用調整が予想されるなどといった状況にあるとき」でなければならず、このような場合は、「労働条件の変更による人件費抑制の必要性が極度に高い上、労働者の被る不利益という観点からみても、失職したときのことを思えばなお受忍すべきものと判断せざるを得ないことがあるので、各事情の総合考慮の結果次第では、変更の合理性があると評価することができる場合がある」。

また、「全体的にみても当該労働者に専ら大きな不利益のみを与える変更につき合理性を認めた最高裁判決は存しないこと、逆に、朝日火災海上事件判決は、『高度の必要性』を認めた上で、専ら大きな不利益のみを与えることを主な根拠として合理性を否定したものと考えられることなどからすると、『高度の必要性』さえあれば、どのような変更でもできると解することはできず、実質的な不利益が大きい場合には、更に慎重な総合考慮が必要」である（同 776 頁）。

特に「（人件費）原資削減事案では、整理解雇に準ずる高度な変更の必要性が要求されると解されることから、変更の必要性の評価が決手となるべきである」（青野覚「判例における合理性判断法理の到達点と課題」日本労働法学会誌 92 号 140 頁）。

エ 代償措置、関連労働条件の改善及び経過措置

「代償措置や関連労働条件の改善が困難なケースでは、労働条件の不利益変更を緩和するための経過措置が求められ、それが十分であれば変更の合理性が肯定されるが、不十分なまま変更を強行した場合は合理性を否定される（みちのく銀行事件）。そして、こうした代償措置・経過措置がなく、他に不利益変更を肯定できるような事情がない場合は、合理性が否定される（御国ハイヤー事件）」（前掲「労働契約法」497 頁）。

オ 比較衡量

「判例法の核心は、就業規則変更の必要性和労働者の不利益との比較衡量を基本に、代償措置・経過措置や関連労働条件の改善状況を十分考慮しつつ、さ

らに社会的相当性や労働組合との交渉等の要素も勘案するというものである」(前掲土田「労働契約法」495～496頁)。

合理性判断基準は、「労使がそれぞれ有する利益の比較衡量に求められるが、憲法や法令の趣旨も組み込むべきであり」、「労働者側の利益としては、特定の労働条件下での就労利益、憲法・法令が保障する権利、私生活の自由などが挙げられる」(前掲土田「労働契約法」140頁)。

カ 立証責任

「不利益変更は原則として無効であり、合理的なものである限り有効であるとの判例法理の枠組みを前提にして、例外事項を主張する者が証明責任を負うという証明責任の分配原則にしたがうと、変更の合理性はそれをもたらした使用者が主張立証すべきである」(前掲青野「判例における合理性判断法理の到達点と課題」141頁)。

6 人事院勧告に基づかない給与減額が違憲とならないための要件（国家公務員の勤務条件不利益変更法理）

(1) 合理性判断基準

前述したとおり、憲法25条、27条及び28条の趣旨を具体化した国公法28条、62条及び64条、特に同法28条2項及び64条2項に基づく情勢適応の原則（民間準拠の原則）に則った人事院勧告により、国会において給与法の改定がなされるべきであり、これが国家公務員の労働基本権制約の代償措置となる。この代償措置によらないで給与減額立法をする場合は、憲法により国会の立法裁量が内在的に制約されるから、新たな正当化事由として、国家公務員においても、最高裁判例が採用する「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同等の「合理性」が必要である。

そして、司法における合理性審査においても、以上の判例法理と同等の、次に述べる「国家公務員の勤務条件不利益変更法理」が適用されるべきである。

まず、国家公務員においては、憲法28条の労働基本権保障が及んでいるにもかかわらず、団体交渉権が制約され、争議権が剥奪されており、その代償措置として、情勢適応の原則に則った人事院勧告が「憲法の趣意」により認められていること、また、国公法及び給与法が就業規則としての性格を有し、これらの法律で定める勤務条件が団体交渉の対象となることが前提とされるべきである。

原則として、情勢適応の原則に則った人事院勧告がないにもかかわらず、既得の権利を奪い、国家公務員に不利益な勤務条件を一方的に課することは許されない。

国家公務員の勤務条件を不利益に変更する際には、変更する法律の必要性及び内容の両面からみて、それによって国家公務員が被ることになる不利益の程度を考慮しても、なお当該条項の法的規範性を是認できるだけの合理性を有するか否かを判断基準とすべきである。

特に、賃金、退職金など国家公務員にとって重要な権利、勤務条件に関し実質的な不利益を及ぼす法律の変更については、当該条項が、そのような不利益を国家公務員に法的に受忍させることを許容できるだけの高度の必要性に基づいた合理的な内容のものである場合において、その効力を生ずる。

合理性の有無は、具体的には、①勤務条件の変更によって国家公務員が被る不利益の程度、②勤務条件変更の必要性の内容・程度、③変更後の勤務条件の内容自体の相当性、④代償措置その他関連する他の勤務条件の改善状況、⑤職員団体との交渉の経緯、⑥他の職員団体又は他の職員の対応、⑦同種事項に関する我が国社会における一般的状況等を総合考慮して判断すべきである。

なお、ここでいう合理性とは、国家公務員が被ることになる不利益を是認できるだけの合理性をいい、原判決のいう、人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができると評価される合理性ではない。

(2) 実質的な不利益の有無

勤務条件の変更により国家公務員が被る不利益の有無については、形式的に判断することとし、給与変更の場合は給与が全体として従前より減少していれば不利益性の存在は明らかとなる。

将来発生する給与を減額する場合も、俸給等の定期的な給付は、給与法に基づいていったん受給権が生じた場合、その変更がされない限り、所定の条件の下、要件を満たす就労があれば、当該受給権が発生するから、給与法改定による不利益変更は、情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づくものでない限り、将来の権利を失わせる性質を有するものであり、不利益性の存在が認められる。

(3) 勤務条件の変更の必要性

勤務条件を変更する実質的な理由及び必要性、変更しないことにより生ずる影

響が具体的に示されなければならない。

そして、給与等の重要な勤務条件の変更については、「高度の必要性に基づく合理的な内容」が必要となり、変更の必要性と変更内容の合理性の充足度の総和が他の周縁的勤務条件変更の場合に比して高度のものとなる。この場合は、具体的な財政的なシミュレーションが必要である。

そこで、不利益を国家公務員に法的に受忍させることを許容できるだけの高度の必要性が認められるためには、抽象的に財政事情が厳しいというだけでは、合理性を裏付けるには足りない。財政事情が厳しいのであれば、歳入の確保や他の歳出の削減が先行されたことの有無及びその内容が検討されるべきである。

他の取り組みを先行しないまま国家公務員に専ら不利益のみを課する場合には、国家財政の破綻や職員の雇用危機という高度の必要性が認められるべきであり、仮に大規模災害等が発生したとしても、それにより国家財政が破綻する危険性があり、国家公務員の人員整理をせざるを得ない事態に至らないのであれば、高度の必要性は認められない。

一方、給与減額をする必要性の程度が小さい場合は、仮に国家公務員の被る不利益の程度が僅少であるとしても、合理性は否定されるべきである。

(4) 国家公務員の受ける不利益の程度

給与を減額する高度の必要性が認められる場合は、国家公務員が被る不利益の程度について具体的に検討して、

ア 国家公務員の給与減額が、俸給だけでなく、広く手当にも及び、全体として従前より減少することとなり、

イ 民間企業の賃金水準や地方公務員の給与水準に比して低くなり、

ウ 給与が減額されているのに、所定勤務時間等の変更がなく、同じ職務を担当しており、実際の職員各人の職務が当該給与削減に相応したものではなく、

エ それが、国家公務員の利益を適正に反映していない、

というのであれば、合理性を否定する事情となる。

また、不利益軽減・緩和する措置、見返りないし代償の措置及び経過措置が講じられているか、関連労働条件の改善がなされているかを検討し、これらの措置が全く講じられていない場合は、合理性を否定する事情となる。

(5) 変更後の勤務条件の内容の相当性

情勢適応の原則（民間準拠の原則）に則っているか、則っていないとしたら、上記の不利益緩和措置等があるか、またその内容はいかなるものかを検討することとなる。不利益緩和措置等がないのに、民間企業の賃金水準よりも給与を減額したのであれば、相当性を否定する事情となる。

また、民間準拠の原則によれば単年度での官民水準を比較しなければならないにもかかわらず、複数年にわたって民間企業の賃金水準よりも給与を減額したのであれば、相当性を否定する事情となる。

さらに、他の職員団体の対応を考慮する必要があるが、仮に他の職員団体との合意がある場合であっても、定型的に、かつ、これを覆すのが困難な性質のものとしての合理性の推定を常に認めるのは適當ではなく、この合意の存在は、合理性判断の一要素として位置づけるべきである。さらに、この合意が、勤務条件變更に反対した職員団体との関係で労使の利益が調整された内容のものであるという推測が成り立たないのであれば、相当性を否定する事情となる。

（６）職員団体との交渉の状況

勤務条件を不利益に変更することは原則として許されないのであるから、反対する職員を説得する努力が尽くされていることが必要である。職員団体には、十分納得できるだけの具体的な財政資料や財政シミュレーションを提示し、十分な説明を行い誠実に協議するべきである。

政府が反対する職員団体や国家公務員の同意を得ることを求めて十分な交渉・協議を行ったか否かは、合理性判断において重視されるべきである。

（７）主張立証責任

勤務条件の變更の合理性については、使用者たる国が主張立証責任を負うべきである。

7 原判決の誤り

（１）原判決は、民間労働者に適用される「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同等の法理を適用又は準用しなかった。

しかし、このことと、原判決が指摘する国家公務員の給与の財源が主として税收によって賄われること及び国会での法律・予算の審議・可決に基づくこととは何ら関連性がないばかりか、否定する根拠にはなり得ない。

さらに、実質的に考えても、原判決の摘示する事情が人事院勧告に基づかない

給与減額の立法裁量を逸脱しないために、「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同等の「合理性」を正当化事由とすることを否定する根拠にもならないものである。その理由は次のとおりである。

第1に、憲法上保障された勤労者の基本的人権という観点からすれば、民間労働者と国家公務員を区別する合理的な理由はない。

第2に、国家公務員の給与は「労働の対償」であり、給与法は就業規則としての性格を併せ有する。

第3に、生活の唯一の糧である給与が一方的に減額されることによって不利益を被るという点では、民間労働者も国家公務員もその実態において変わるところはない。

第4に、民間労働者の場合は合意による労働条件の変更が原則であり、国家公務員の場合は人事院勧告に基づく法律による労働条件の変更が原則である。このような労働条件決定の原則に反して不利益に変更された労働条件が法的効力を有するために、厳格な要件が必要であるという点において、民間労働者と国家公務員を区別する理由はない。

(2) また、原判決は、立法裁量を逸脱して憲法28条に違反する要件として、立法の必要性がないこと、又は人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法がされたことを挙げた。

しかし、これ自体法的な根拠がなく、「就業規則による労働条件の不利益変更法理」をごく表面的にしか理解しない、原判決の独自の見解によるものである。

給与減額について労働組合と合意に至らなかった結果、一方的に法律で給与減額を決定した場合に、憲法により国会の立法裁量が内在的に制約されるから、その法律が国家公務員との間で効力を有するためには、民間企業において労使間の合意なく就業規則で一方的に賃金の減額を実施した場合と同等の法理が必要であることは前述した。

原判決の採用する独自の法理は、最高裁判例の採用する「就業規則による労働条件の不利益変更法理」に代わる法理にはなり得ないものである。

(3) したがって、原判決は、憲法28条の解釈適用を誤り、最高裁判例に違背したものである。

第5 本件給与減額支給措置という勤務条件の不利益変更を正当化する事由は存在しない

第4で述べたとおり、本件においては、国家公務員の勤務条件の不利益変更法理に基づく合理性判断基準、すなわち、実質的な不利益の有無、勤務条件の変更の必要性、国家公務員の受ける不利益の程度、変更後の勤務条件の内容の相当性、職員団体との交渉の状況を判断することにより、合理性を判断すべきである。以下、同判断基準に基づき、本件の事実関係のもとでは、給与減額支給措置という勤務条件の不利益変更を正当化する事由は存在しないことを明らかにする。

1 本件給与減額支給措置によって控訴人らが被った重大かつ深刻な不利益

(1) 本件給与減額支給措置による被害の本質

原判決は、本件の大きな「減額幅は、国家公務員に予想外の打撃を与え、個々の国家公務員においては著しい打撃を与える場合もあり得る」(83頁)としながら、結論として、その減額幅の合理性を認めている。

しかしながら、原審でも主張してきたとおり、本件給与減額支給措置により、個々の公務員は著しい打撃を「現実を受けている」のであり、その打撃、すなわち被害の本質を見極めた上で、本法律の合理性は判断されなければならない。

すなわち、本法律によって公務員が被る不利益は、賃金という労働者たる公務員にとって重要な勤務条件である。そして、国家公務員の賃金は、俸給表による給与体系が確立しており、労働者たる公務員がその人生設計を構築していく指針として与えられた既得権である。

よって、本法律は、情勢適応の原則に則った人事院勧告がなされないにもかかわらず、既得の権利を奪い、国家公務員に不利益な勤務条件を一方的に課したものであり、既述のとおり、原則として許されないものである。

そして、国家公務員の勤務条件を不利益に変更する際には、変更する法律の必要性及び内容の両面からみて、それによって国家公務員が被ることになる不利益の程度を考慮しても、なお当該条項の法的規範性を是認できるだけの合理性を有するか否かを判断基準とすべきである。

特に本件のように賃金という国家公務員にとって重要な権利、勤務条件に関し実質的な不利益を及ぼす法律の変更については、当該条項が、そのような不利益を国家公務員に法的に受忍させることを許容できるだけの高度の必要性に基づいた合理的な内容のものである場合において、その効力を生ずる。

(2) 関連基準から見ても高い減額率

国公法 28 条 2 項は、給与の 5 % 以上の増減の必要がある場合に人事院の勧告を必須とすることを情勢適応原則の内容としている。この点からしても、5 % 以上の減額を人事院勧告によらずに行うことは、同法の趣旨に反する。このように、本件給与減額支給措置は関連基準から見ても不当であり、その不利益の程度の大さを示している。

(3) 勤務条件の変更によって国家公務員が被る不利益の程度

ア 俸給だけでなく広く手当等全体として減少しており被害が著しいこと

本件給与減額の対象は、俸給のみではなく、俸給の特別調整額（管理職手当）を一律 10 % 減額、地域手当等の月例の手当は減額後の俸給月額等の月額により算出、期末手当及び勤勉手当は 9.77 % 減額と、広く手当にまで及び、全体として従前より減少することとなっている。

そのため、2 年間で平均 101.2 万円の減額がなされ、その被害は著しい。具体的に、以下で述べる。

① 本件給与減額以前から国家公務員の給与は低い水準に抑えられていた

まず、そもそも民間の給与水準が下がっているにもかかわらず、公務員だけ安定した高額の給与をもらっているのではないか、との国民の誤解が存する。

しかし、近年、人事院勧告によって、国家公務員の給与は減額され続けてきている。具体的には、平成 11 年から特別給（ボーナス）の支給月数が減少され始め、平成 14 年からは月例給自体も減額され始めており、平成 11 年から平成 23 年までの間に行政職（一）の平均年間給与ベースで、合計 71.8 万円の減額となっている（甲 108：給与勧告の仕組みと本年の勧告のポイント、7 頁）。このような現状の中で、本件給与減額前から、国家公務員はギリギリの生活をしていた者も少なくない。

そのような中での本件給与減額支給措置によってさらに年間給与５０．６万円の減額が２年間続き、著しく公務員に被害を与えたことについては、原審でも述べたところである（原審準備書面（５）４３～７２頁）。

② どの年齢層の公務員にも生活設計が存する

原判決は、本件給与減額支給措置の合理性を認める一因として「給与の絶対額の少ない若年層に対して減額率を逡減するなどの配慮を加えている」点を挙げる。しかし、そもそもかかる配慮は当然のことであり、それでも、若年層の生活が本件給与減額支給措置によって著しく被害を被ったことも、原審において主張立証したところである（準備書面（５）第３、原告番号１２峯岸健太郎（甲７０の１２）、原告番号４７宮風耕治（甲７０の４７）、原告番号１０２近藤国彰（甲７０の１０２）、原告番号２６６廣田直人（甲７０の２６６）等）。例えば、原告番号１２峯岸健太郎及び同１０２近藤国彰は、ともに、本件給与減額支給措置により貯蓄を切り崩す生活を余儀なくされた。

また、若年層でない者にも、住宅ローン、教育費、介護費等の負担が生じており、自己の給与水準に従った生活設計が存するのであり、本件給与減額支給措置により、その生活設計が狂わされたことによる被害は大きい。

③ 子供の教育費に関する被害は取り返しのつかない被害

特に、本件給与減額支給措置により、子供の教育費を減額せざるを得ず、子供に進学や習い事等をあきらめさせた公務員が少なくないことも原審で述べたところであるが（準備書面（５）５４～５７頁）、それだけにとどまらず、子供に関しては、以下のような被害も存する。

具体的には、原告番号７９番上原等は妻と３人の子供を養っているが、上の子からスポーツ教室に通いたいと言われたものの、減額の影響で通わせることができなかった（甲７０の７９・２頁）。原告番号１９０番宮内将彰は労働組合員の組合脱退の理由として、賃下げで子供の養育費が足りないとの報告がありますと陳述する（甲７０の１９０・３頁）。また原告番号２３２番玉井理史は受験を控える中学３年生の子供の入塾を秋まで遅らせるなどしている（甲７０の２３２・１頁）。

このような子供の教育費の減額は、子供の将来の可能性を奪うものであり、取り返しのつかない被害である。

イ 地方公務員に比べてもはるかに大きな不利益

原判決は、地方公務員についても給与減額がされていることを本件給与減額支給措置が違憲でない根拠としているが、後述するとおり、地方公務員の給与減額と比べて、本件給与減額支給措置はその率においても、対象となる給与の項目においても、はるかに国家公務員が被る不利益が大きくなっている。

(4) 代償措置その他関連する他の勤務条件の改善状況

本件給与減額を行うにあたって、国家公務員の他の勤務条件、たとえば勤務時間の短縮等の措置がとられているという事実は一切ない。

それどころか、近年の人員削減等の影響で、公務員１人当たりの業務量は増大している一方であったことはすでに原審で述べたとおりであり（準備書面（５）５７～６４頁）、むしろ賃上げが必要な状況であった。

この点、原審で述べた以外にも、大阪労働局に勤務する原告番号４７番宮風耕治は、労災補償給付業務について、近年、石綿に曝露したことによる疾病や精神疾患、脳・心臓疾患等の認定にあたって様々な要因を考慮する必要のある複雑困難事案が増加しているにもかかわらず、政府の定員合理化計画や新規採用抑制方針により質量ともに高まる業務の負担に対する人員配置が十分と言えない、と陳述する（甲７０の４７・１頁）。

原告番号７４番押尾学は、千葉地方法務局に勤務しているが、震災から２年以上が経過していた本件給与減額中も、すべての震災関連の手続が収束したわけではなく、なお、職場で、残務処理や問い合わせへの対応に人員を割いている状況であったと陳述する（甲７０の７４・２頁）。

長野法務局飯山支局で登記官として勤務する原告番号７９番上原等も、職場において毎年職員が削減される中で、ひとりあたりの業務量も大幅に増えていると陳述する（甲７０の７９・２頁）。

福岡法務局行橋支局で供託事務に携わっている原告番号１０２番近藤国彰は、政府の総人件費削減により毎年のように人員が減らされ、逆に国民

の行政に対する関心の高まりから行政需要が増大し、定時で退庁できる日はわずかで、ほぼ毎日のように残業しているのが現状で、体調を壊すなど長期病休者も少なくなく職員の体力は限界に達していると陳述する（甲70の102・2頁）。

飛行場管制業務に従事している原告番号175番岩田啓は、再拡張で新しい管制塔、新しい運用、増便、今後も増える予定の交通量、どれをとっても評価があがり賃金が上がるはずの状況にありながらその反対になっていると陳述する（甲70の175・2頁）。

中部地方整備局中部技術事務所環境共生課で専門職をしている原告番号307番杉山佳幸は、本件給与減額中、政府の掲げる「国土強靱化計画」によって当初予算の2倍ほどの補正予算を消化するために、人員が少ない中、残業をしながら、設計、積算、工事発注の準備を行っている（原告杉山2～3頁）。

原告番号310番武本昌仁も、日々与えられた業務を懸命に行っているが、職場の状況は賃金カットによる脱力感とともに新規採用職員がないことによる人員の不足も相まって閉塞感が漂っていると感じている、と陳述する（甲70の310・2頁）。

このように、給与減額に伴う業務の緩和等の措置が取られるどころか、業務量が増大している中での給与減額であり、原告らの被った不利益の程度は大きい。

（5）震災復興支援に尽力したにもかかわらずの減額

原告ら国家公務員は、震災時、被災地の者はもちろん、全国から被災地支援に派遣されている。そして、被災地支援に回った結果、人員の減った各地域の役所では、その分、残った職員の負担が大きくなっていたのである。すべての公務員が震災復興に多大な尽力をしているのである。

例えば、原告番号62瀧本守は、高知公共職業安定所で勤務しているが、震災の3ヶ月後の6月6日から被災地気仙沼のハローワークに業務支援に入った。気仙沼のハローワークは、震災で建物も被災してしまい、民間のホテルを仮庁舎にして業務にあたっている状況だったが、毎日あふれるような人々が相談に

訪れていた（原告瀧本５、６頁）。

原告番号２７８山下雄生は、震災当時、近畿地方整備局舞鶴港湾事務所に勤務していたが、地方整備局の職場には、大規模自然災害が発生したときに、被害状況の調査、被害の拡大防止、早期復旧に関する地方公共団体等の支援を行う緊急災害対策派遣隊（ＴＥＣ－ＦＯＲＣＥ）が設置されており、同原告もその一員だった。そこで、震災の翌３月１２日の早朝には、同原告を含めて派遣隊の出動が決まり、正午には東北に向けて出発した（２０１２年１０月２９日原審口頭弁論期日における同原告意見陳述）。

また自ら被災しながら公務に従事した者も多くいた。例えば原告番号１３６小野寺かつ江は、宮城県登米市にある国立ハンセン病療養所東北新生園に看護師として勤務しているが、東北の診療所では、家屋の流出、全壊・半壊など多くの職員が被害にあっても支援物資が届かない中で、食糧・軽油・重油の確保に定員・賃金職員関係なく走り回った（２０１２年１０月２９日原審口頭弁論期日における同原告意見陳述）。その他の者の状況については、原審準備書面（５）６４～７２頁において詳述している。

このように震災対応に尽力したにもかかわらず強行された本件給与減額支給措置は、職務との均衡を欠くと言え、その不利益の程度は大きい。

２ 本件給与減額支給措置を行わなければならない高度の必要性は存在しない

（１）原判決の認定

原審は、本件立法の必要性について、「厳しい財政状況」（原審７８頁～）に加え、「東日本大震災」（原審７９頁～）の復旧・復興財源の確保を挙げる。

この点、国家公務員の給与等の重要な勤務条件の変更については、「高度の必要性」、すなわち、抽象的に財政事情が厳しいというだけではなく、歳入の確保や他の歳出の削減が先行されたことの有無及びその内容が検討されること、これらの取り組みを先行しないまま国家公務員に専ら不利益のみを課す場合には、国家財政の破綻や職員の雇用危機という高度の必要性が認められなければならないことは前述したとおりである。以下、本件の事実関係の下では、そのような高度の必要性は認められないことを論ずる。

(2) 「厳しい財政状況」のみで高度な必要性は認められない

ア しかし、被控訴人は、財政状況が厳しいとしながらも、赤字国債の発行を除き、これまで長年に渡って特段の歳入確保措置をとることはなかった。また、平成18年度から国の行政機関の定員の純減を取り組み始めたものの、その他の歳出削減策も特段のものを国家公務員の給与削減に先行して実施してきたという事実もない。

そして、「厳しい財政状況」というその程度も、我が国は負債だけでなく、金融資産をはじめとして活用可能な多種多様な資産を相当程度保有していること（甲34・15頁～）、また、我が国の国債利回りは平成25年10月11日時点で0.65%と、主要国の中では最も低水準にあり、市場が日本国債を信認し続けている状況からすれば（甲34・22頁～）、国家財政の破綻の危機が迫っているとは到底評価されない。

これらの事実からすれば、「厳しい財政状況」を理由とするだけでは、本件立法の高度な必要性は全く認められない。

イ この点は原審82頁～も、「確かに、国家公務員の給与を減額しても年間約2900億円の歳出削減にしかならず、平成24年度末の公債発行残高705兆円に遠く及ばないことは明らかであり、今回の給与減額支給措置が直ちに被告主張の厳しい財政事情の改善をもたらすとは考え難い」と述べているところである。

すなわち、本件立法による国家公務員の給与削減と、厳しい財政事情の改善との直接的な関係性が認められないことは原審自身が認めているのである。財政事情の改善のためとして国家公務員の給与を削減することは、国民向けのシンボリックな意味しか持たないと言わざるを得ない。

したがって、「厳しい財政状況」のみを理由としては、国家公務員の給与削減の（高度な）必要性、すなわち本件立法の（高度な）必要性が認められないことは、すでに原審で明らかになっているところであり、これは上記からすれば当然の結論である。

(3) 「東日本大震災の復興予算確保」でも高度の必要性は認められない

では、「東日本大震災が発生し、短期的にみて復興予算確保の必要性が生じた」「事情を併せ考え」れば、本件立法の高度な必要性、すなわち、国家財政が破綻

する危険性があり、国家公務員の人員整理をせざるを得ない事態に至ったという事情が認められるのか。

ア 財政の原則は「量出制入」である

(ア) この点、原審（８１頁）は、公務員人件費の削減の他にも財源確保措置があるとしても、「それぞれに必要性があるといえるのであって、他の措置の存在をもって、直ちに給与減額支給措置の必要性が否定されるものではない」という。

確かに、東日本大震災の復旧・復興は我が国にとって重要な事業であり、一定規模の予算が必要であることは論を待たない。そのため、一般論として、その財源確保のために不要不急な経費の歳出削減・抑制が必要なことも当然である。

しかし、財政学においては、財政の原則は「量出制入」（必用な支出を見積もって収入を調達）とされており、「量入制出」（収入の見積に基づいて支出を制約する）の市場原理とは明確に区別される（甲３４・２９頁、甲１０１・『財政学』（改訂版）神野直彦・７頁）。

すなわち、いくら財政健全化のためとは言え、国の活動に必要な経費を削減してしまつては、社会、経済、政治を停滞させ、国の統治や国民生活に重大な支障が生じることになる。「国破れて健全財政あり」などと本末転倒な事態に陥ることを避けるために、国の活動に必要な経費については、収入を増やして維持することが求められる。そのために、国は、強制力と高い信用力を背景にして、必要な財源を確保できるよう徴税権を持ち、この徴税権を担保にして公債を発行することができるのである。（甲３４・２９頁～）

「他の（財源確保）措置の存在をもって、直ちに給与減額支給措置の必要性が否定されるものではない」という原審（８１頁）は、この「量出制入」という財政学の原則を全く無視した論述であり、また、国家公務員の給与が我が国にとってどのような意味をもつ経費であるのか、なにゆえに国家公務員の給与を削減するのか、この視点が全く欠けている。

(イ) 国の諸活動を根底から支えるのは、言うまでもなく、日々地道な公務を遂行する国家公務員である。そのため、本件で問題となっているこの国家公務員の給与は、まさに国が様々な活動を行う上で必要不可欠な経費である。し

かも、大震災で被害の大きかった岩手県、宮城県、福島県の東北３県はもちろん、全国各地域の国家公務員が直接・間接に被災地の復興事業に関わってきた。このように復興事業に尽力する国家公務員の給与が削減されることは、彼らの士気を損ない、復興事業推進の阻害要素となりかねない。このような国家公務員の給与の重要性からすれば、これが不要不急な経費などではなく、「量出制入」の原則のもとでは削減されるべきものでないことは明らかである。

したがって、東日本大震災の復旧・復興財源確保は、「量出制入」の原則どおり、国家公務員の給与削減によるのではなく、あくまで税收、公債など国家の歳入増により賄うべきものなのである。

それにもかかわらず、被控訴人は、２０１２年度から導入された復興特別法人税について、当初３年間に税額の１０％を追加徴収する予定であったにもかかわらず、２０１３年１２月に１年前倒しで廃止することを決定した。「量出制入」に真っ向から反するこの被控訴人の態度をみれば、国家公務員の給与を削減しなければ国家財政が破綻するという危険性がないことは明らかであり、本件立法の高度の必要性は到底認められない。

(ウ) そして、この復旧・復興財源の確保のためには、「量出制入」という財政学の原則どおりに対応すべきであったことは、復興・復旧予算の執行率が低く、不用額が多額にのぼっていることから明らかである。

すなわち、東日本大震災からの復興・復旧のために、抽象的には、巨額な財源が必要とされたものの、実際には、平成２４年度復興関連予算の執行率は６４．８％、不用額は１億２２４０億円であり（甲３４・４１頁）、同２５年復興関連予算の執行率も６４．７％、不用額は６９１７億円という具体的な結果が残された（甲７１「平成２５年度東日本大震災復興特別会計の決算概要及び平成２５年度復興関連予算の執行状況について」）。東日本大震災の復旧・復興は早急に進めるべき事業であり、また、その復旧・復興規模からしても、当初予算の策定段階において正確な見通しを立てられない部分があり、また必要とされる金額が大きく見積もられることはやむを得ない面がある。ある程度多めの金額を予め予算で確保しておこうという対応になり、

その結果、予算の執行率が低くなり、不用額が相当程度出現すること自体は十分に想定されることである。

これに対し、このように相当程度水増しされた復興関連予算の財源確保のために、本来必要とされていた国家経費の支出を早計に削減した場合、結果的に復旧・復興のために執行しない予算額が残ったとしても、すでに削減してしまった経費の支出がその後に増額して認められることはなく、その経費でおこなわれるはずであった国家活動は縮小されたままであることを強いられる。

このような不合理な事態を避けるためには、「量出制入」の原則どおり、必要な経費の支出は削減することなく、他方、復旧・復興のために必要とされる財源は、税收や公債などで賄うことが必要だったのである。

(エ) さらに言えば、上記のとおり、抽象的には、復旧・復興のために巨額な財源が必要とされたものの、その財源として、2年間という短期間の、かつ、必要とされた巨額な財源に比すれば少額である国家公務員の給与の削減によって賄おうとすること自体、国家公務員の給与削減が被控訴人のパフォーマンスのための生け贄にされたとしか評価できないのである。

イ 復旧・復興財源は将来世代と共に負担すべきものである

(ア) また、東日本大震災のための復旧・復興財源のためには、より「量出制入」を徹底すべであったことは、財政法上からも裏付けられる。

すなわち、財政法4条1項本文では、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない」と公債不発行主義を謳い、公債や借入によって財源を調達することが原則として禁止されているものの、同条同項但書においては、「但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる」とされている。つまり、公共施設の整備など、将来世代にストックとして残るもののための財源については、将来世代にも相応の負担をさせるため、建設公債の発行が認められているのである（甲34・27頁）。

(イ) この点、東日本大震災の復興事業は、単に「旧に復する」事業ではなく、「日本再生」を目指すものであるから（『復興への提言』復興構想7原則）、

将来世代にも受益をもたらすのである。この点は、復興事業が、例えば償却期間を過ぎたような公共施設が震災で破壊された後に同様の施設を建築する場合などに限られるわけではなく、平成24年度第3次補正予算の488事業について、「被災地向け」6.8兆円（74%）だけでなく、「全国対象」2.1兆円（23%）、「被災地以外」0.3兆円（3%）も存在することからも、当然のことである（甲34・41頁）。

- （ウ）したがって、東日本大震災の復興事業は将来世代にも受益をもたらすものであるから、そのための財源は、将来世代にも相応の負担をさせるものとして、まさに公債の発行によって賄うべき性質のものなのである。

ウ 国家公務員の給与は性質上復興財源のために削減されるべきものではない

- （ア）原審80頁は、「…東日本大震災が発生し、その復旧・復興に当たって、政府として巨額な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…のための措置を講じる必要性が生じていた」という。

上記のとおり、東日本大震災の復興財源は「量出制入」を徹底すべきものであったが、この点を措くとしても、確かに公務員人件費以外にも歳出削減された項目は存するが、他方、歳出増加となった項目や歳出が据え置かれた項目もあるし、歳出削減されたとしても公務員人件費よりも歳出削減率の少ない項目もある。

不要不急な経費の歳出削減・抑制が必要だとしても、国家公務員の給与は、以下に述べるとおり、その性質からして国家の経費として優先順位の高いものである。歳出増加や据え置き、あるいは、公務員人件費よりも歳出削減率の少ない項目が存する中で、復興財源のためと言えども、平均7.8%もの削減がなされるべきものではない。

- （イ）まず、労働基本権を制約された国家公務員の給与の定め方として、「情勢適応の原則」と人事院勧告という手続きが代償措置として定められており、これらを使用者である国が無視して削減することが憲法28条に違反することは、これまで繰り返し述べてきたとおりである。
- （ウ）また、国家公務員の給与は、労働者である国家公務員にとって唯一の生活の糧なのであるから、その給与の削減は、当該国家公務員はもちろん、その扶養家族の生存権にもかかわる重大な事態である。

(エ) さらに、上記のとおり、国の諸活動を根底から支えるのは国家公務員であり、それは東日本大震災の復旧・復興事業において、より国民の目に明らかになった。我が国の存立にとって不可欠な存在である国家公務員の唯一の生活の糧である給与が、安易に削減対象となるような不要不急の経費であるはずがない。

(オ) 加えて、そもそも国は、収益を生み出す主体ではないのであるから、仮に、国家財政に余裕が生まれたとしても、私企業における労働者のように賃金や賞与が大幅に増額することはない反面、財政赤字や緊急の財源確保が必要な事態が生じた場合、これらの事情を考慮して国家公務員の給与を削減しては、国家公務員に優秀な人材を確保できなくなる。優秀な国家公務員が存在しなくなれば、国がその役割を果たすことも困難に陥るのであるから、公務に必要な人材確保のためには、使用者である国が収益を生み出す主体ではないという特性を十分に考慮すべきであり、その給与の削減を人事院勧告なしにおこなうことは、この観点からも許されない。

この点、公務員バッシングにも絡んで、復旧・復興財源が必要である以上、公僕である国家公務員が身を削るのは当然だという論調も見られたが、国家公務員が復旧・復興のために特別な公務を果たすことは別論、その給与を上記財源に回せという議論は、多分に情緒的なものであって、給与削減の高度な必要性の根拠とは全くなり得ない。

エ 小括

以上からして、復旧・復興財源は原則として歳入（税収・公債）により賄うべきであり、国にとって必要不可欠な国家公務員の給与は、その性質からして削減すべきものではない。

また、上記のとおり、給与削減額を上回るような高額な復興予算の不用額が生じている状況からすれば、国家公務員の給与を削減しなければ国家公務員の人員整理をせざるを得ないような国家財政の破綻の危機など、全く存在しない。

したがって、「国の財政状況の厳しさ」に「東日本大震災の復旧・復興財源」を併せ考えたとしても、本件立法の高度な必要性が認められることはない。

3 公務員連絡会や人事院総裁の見解は必要性を裏付けるものではない

(1) 公務員連絡会の見解について

原判決（８３頁）は、公務員連絡会は「東日本大震災からの復旧・復興は大変困難な道のりであり、公務員連絡会としても被災者・被災地とともに歩んでいかなければならないという思いをもって、今回の提案・交渉結果を受け入れることとする」との見解を表明していると記述する。

原判決は、公務員連絡会の平成２３年５月２３日の給与減額支給措置を受け入れる見解の存在をもって立法の必要性・合理性を補強しようとしているようである。

しかし、公務員連絡会は、その前になされた衆議院議員選挙において、組合員に対して民主党一党の支持を強制し、その候補者の当選のために積極的に組織内で選挙運動を行っている職員団体や労働組合等で主として組織されていることは、公知の事実である。

その衆議院議員選挙のマニフェストにおいて国家公務員の総人件費を２０％削減することを掲げた民主党の支持を組合員に強く求めたように、民主党に極めて強い親和性を有する労働団体が、民主党政権の公務員政策の一つである本件給与減額立法の国会提出に賛成するのはむしろ当然である。

同時に、民主党政権下において、公務員連絡会がかねてからの国家公務員の大懸案事項であり、憲法上の権利である労働基本権の回復を実現するべく、その実現以前から自律的労使関係制度の「先取り」などと称する策動に乗せられたに過ぎないのである。現に、自律的労使関係制度を措置するための法案など成立していない。公務員連絡会が乗せられて出した見解によって、必要性や合理性が裏付けられるはずもない。

さらに、公務員連絡会を構成する国公連合の組織率は３０％に満たない。この国公連合が合意した事実をもってしても、その立法の必要性・合理性を裏付けられるはずもない。

以上のように、公務員連絡会の上記見解の存在をもって、補強しようとする原判決は、自らの認定に合理的根拠がないことを自認するものである。

(2) 人事院総裁の見解について

原判決（８３頁）は、人事院総裁は、一定の留保を付けつつも「東日本大震災

という未曾有の国難に対処するに当たっては、平時と異なって、内閣及び国会において、大所高所の立場から、財源措置を検討することはあり得ることと考える」との見解を表明している、と記述している。

原判決は、人事院総裁の平成23年10月28日の見解の存在をもって本件給与減額立法の必要性・合理性を補強しようとしているようである。

しかし、国家公務員の大幅な賃金引き下げ法案を人事院勧告と全く関係なく一方的に閣議決定したことに対して、平成23年6月3日に発せられたこの見解は、まさに原判決（68頁）が引用するように「このような給与減額支給措置は遺憾と言わざるを得ず」、「今回の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にならないかとの懸念があ」とするものである。実質的には、人事院の存在を無視したこと及び人事院の本来の機能が果たせなくなる懸念を表明したのである。

さらに、平成23年10月28日の閣議決定と同日に出された人事院総裁談話も、やはり人事院勧告を無視したやり方や人事院勧告を実施しないことに抗議しているものである。その中で原判決が指摘する談話が存在したとしても、そのことが直ちに本件給与減額支給措置の必要性や合理性を裏付けるものとは到底言えないのである。

4 地方公務員の給与減額は本件給与減額支給措置を正当化する事由とはならない

（1）原判決の判示

原判決は次のとおり、地方自治体の事例と比較して、本件給与減額支給措置が相当である旨の一事情としている。

「証拠（甲44ないし48、94、証人平山）及び弁論の全趣旨によれば、平成19年から平成23年についてみると、全地方公共団体の過半数を超える団体が独自の給与減額支給措置を実施していること、平成23年4月1日現在についてみると、1794団体のうちの981団体（率にして54.7%）において独自に給料や手当の減額支給措置が実施されており、そのうち、都道府県・指定都市における一般職の給料（本給）の減額状況をみると、8パーセントを超える減額率によって実施しているのが9団体、5%ないし8%未満が12団体、3%ないし5%未満が4団体、2%ないし3%未満が3団体、2%未

満が1団体であったことが認められる」(72～73頁)

「国家公務員においては異例の減額率とはいえ、上記減額率と同様若しくはそれを超える減額率で減額された地方公務員の例も存する(前記3、なお、地方公務員の給与減額には、地方公共団体それぞれに個別の事情があることが考えられるが、議会により減額されるという点に限れば国家公務員も地方公務員も同様の立場にある)」(84頁)

しかし、地方自治体との比較は、本件給与減額支給措置の必要性や相当性の根拠とはなり得ないものである。

(2) 国との比較での地方減額から地方との比較という循環論法

地方自治体における給与の減額は、その引き下げの根拠として国の水準にそろえる指数が用いられてきた。これをラスパイレス指数といい、年齢、役職段階、学歴等の各層の加重平均により、国の給与水準を100とし、これを上回る地方自治体について、国の水準にまで引き下げるという根拠で地方自治体の職員の給与が引き下げられてきたものである。

本件給与減額支給措置の直前には、多くの地方自治体で、給与水準は国に近づき、ラスパイレス指数は100に接近してきていた。

もし地方自治体の給与水準の引き下げ率が、本件給与減額支給措置の根拠としてあげられると、国の給与減額支給措置により、地方自治体のラスパイレス指数が上がり、地方自治体についてさらに引き下げられるという循環論法が生じる。これは背理である。

したがって、地方との比較は、そもそも国の給与減額支給措置の相当性の根拠としてはならないものである。

(3) 本件のように基本給も期末・勤勉手当も大幅に引き下げた地方自治体はない

地方自治体における減額措置の内容は、管理職を中心にして、給与月額だけか、給与月額と管理職手当に限定したものがほとんどであり、本件給与減額支給措置のように、基本給や期末・勤勉手当についてまで大幅に引き下げた例はない。

「給与改定・臨時特例法と2011(平成23)年4月時点における地方自治体の給与減額支給措置との比較」(甲109)は、各地方自治体の状況を一覧表にしたものである。

これによると、本件給与減額支給措置は、俸給月額について高率の減額がなさ

れており、それに加えて管理職手当も10%の減額がなされていること、専門スタッフ職調整手当、地域手当、広域異動手当、研究員調整手当、特地勤務手当についても当該職員の減額率が適用されていること、期末手当、勤勉手当についてもそれぞれ9.77%の減額がなされていることなど、あらゆる手当におよぶ例外のない過酷な減額措置である。これに対し各地方自治体は、俸給月額や管理職手当についての減額率がおおむね小さい上、地域手当、期末手当、勤勉手当についてはほとんどが「減額なし」である。

したがって、本件給与減額支給措置は、給与並びに諸手当の全面的な減額である点、一般職員も含む高率の減額がなされている点など、地方自治体における給与減額と比較して明らかに、特別に大幅で過酷なものである。

(4) 各地方自治体における実情

2011（平成23）年4月1日時点の各地方自治体の給与減額措置の内容についてみると、次のとおりである。

ア 8%以上（9団体）

(ア) 北海道（甲110の1）

管理職員 給与月額 －9% 管理職手当 －20%

一般職員 給与月額 －7.5%

管理職手当は大きく下げられているものの対象者はごく一部にとどまり、管理職員の給与月額は9%、一般職員の給与月額は7.5%の引き下げに過ぎず、本件給与減額支給措置と比較すれば小さなものであり、一般職員の生活に対する配慮がされている。

(イ) 群馬県（甲110の2、3）

部長級 給与月額 －3% 課長級 －2%

一般職員 削減なし

管理職の給与月額の引き下げ率は2%あるいは3%に過ぎず、本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さなものに過ぎないし、一般職員の減額はない。

(ウ) 岐阜県（甲110の4）

管理職員 給与月額 －8～12%

一般職員 給与月額 －4～5%

管理職員の引き下げ率は大きいものの、一般職員の引き下げ率は、4～5%と本件給与減額支給措置と比較すれば、小さなものに過ぎない。

(エ) 大阪府（甲 1 1 0 の 5）

管理職員 給与月額 － 1 1 . 5 ～ 1 4 %

一般職員 給与月額 － 3 ～ 9 %

管理職員の引き下げ率は大きいものの、一般職員の引き下げ率は、3～9%に過ぎず、本件給与減額支給措置と比較すれば、きわめて小さく平均減額率は5. 3%に過ぎない。

(オ) 島根県（甲 1 1 0 の 7）

管理職員 給与月額 減額なし 管理職手当 － 1 0 ～ 1 2 . 5 %

一般職員 給与月額 減額なし

管理職手当は引き下げられているものの、管理職員・一般職員とも給与額は引き下げられていない。

(カ) 岡山県（甲 1 1 0 の 8）

課長級以上給与月額 － 1 0 % 補佐以下給与月額 － 7 %

平均 － 5 . 6 %

平均の引下げ率は、本件給与減額支給措置と比較すれば小さく、職員の生活についての配慮がなされている。

(キ) 鹿児島県（甲 1 1 0 の 9）

管理職員 給与月額 － 6 ～ 8 %

一般職員 給与月額 － 2 ～ 4 %

管理職員の引き下げ率はある程度高いものの、それでも本件給与減額支給措置と比較すれば小さいし、一般職員の引き下げ率はきわめて小さなものに過ぎず、職員の生活についての配慮がなされている。

(ク) 千葉市（甲 1 1 0 の 1 0）

管理職員 給与月額 － 7 ～ 9 %

一般職員 給与月額 － 1 ～ 5 %

管理職員の引き下げ率はある程度高いものの、それでも本件給与減額支給措置と比較すれば小さいし、一般職員の引き下げ率はきわめて小さなものに過ぎず、職員の生活についての配慮がなされている。

(ケ) 堺市 (甲 1 1 0 の 1 1)

給与月額・手当 減額なし

イ 5～8% (1 2 団体)

(コ) 青森県 (甲 1 1 0 の 1 2～1 6)

管理職員 給与月額 － 3～5%

一般職員 給与月額 減額なし

管理職員については引き下げられているが、それでも本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さいし、一般職員については引き下げられておらず、職員の生活についての配慮がなされている。

(サ) 福島県 (甲 1 1 0 の 1 7、1 8)

管理職員 給与月額 － 5% 管理職手当 － 1 0～2 0%

一般職員 給与月額 減額なし

管理職手当については大きく引き下げられているが、給与月額の引き下げは本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さいし、一般職員については引き下げられておらず、職員の生活についての配慮がなされている。

(シ) 茨城県 (甲 1 1 0 の 1 9～2 1)

管理職員 給与月額 － 3～5% 管理職手当 － 1 0～2 0%

一般職員 給与月額 減額なし

管理職手当については大きく引き下げられているが、給与月額の引き下げは本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さいし、一般職員については引き下げられておらず、職員の生活についての配慮がなされている。

(ス) 栃木県 (甲 1 1 0 の 2 2)

管理職員 給与月額 － 5%

一般職員 給与月額 － 5%

管理職員・一般職員とも引き下げられているが、その引下げ幅は5%というものであり、本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さく、職員の生活についての配慮がなされている。

(セ) 山梨県 (甲 1 1 0 の 2 3)

管理職員 給与月額 － 4～6%

一般職員 給与月額 － 2%

管理職員・一般職員とも引き下げられているが、その引き下げ幅は4～6%あるいは2%というものであり、本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さく、職員の生活についての配慮がなされている。

(ソ) 滋賀県 (甲 1 1 0 の 2 4)

管理職員 給与月額 － 2. 5 ～ 6 % 管理職手当 － 1 0 %

一般職員 給与月額 － 0. 8 %

管理職手当は10%引き下げられているが、給与月額の引き下げ率は本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さい上、一般職員の給与月額の引き下げ率は0. 8%とごくわずかであり、職員の生活についての配慮がなされている。

(タ) 兵庫県 (甲 1 1 0 の 2 5)

管理職員 給与月額 (含：地域手当－2%) － 6 ～ 9 %

管理職手当 － 2 0 %

期末・勤勉手当の役員加算等－ 0. 6 ～ 8 %

一般職員 給与月額 (含：地域手当－2%) － 4. 5 ～ 5 %

管理職手当は大きく引き下げられているが、給与月額の引き下げ率は本件給与減額支給措置と比較すれば小さい上、一般職員の引き下げ率は4. 5～5%と小さく、職員の生活についての配慮がなされている。

(チ) 山口県 (甲 1 1 0 の 2 6、2 7)

管理職員 給与月額 － 5 ～ 6 %

一般職員 給与月額 減額なし

管理職員の給与月額の引き下げは本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さいし、一般職員については引き下げられておらず、職員の生活についての配慮がなされている。

(ツ) 徳島県 (甲 1 1 0 の 2 8 ～ 3 0)

管理職員 給与月額 － 1 ～ 5 % 管理職手当－ 1 5 %

一般職員 給与月額 － 1 ～ 5 %

管理職手当は大きく引き下げられているが、管理職員・一般職員とも給与月額の引き下げ率は1～5%というものであり、本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さく、職員の生活についての配慮がなされている。

(テ) 熊本県 (甲 1 1 0 の 3 1、3 2)

管理職員 給与月額 － 5 ～ 7 %

一般職員 給与月額 － 3 %

管理職員・一般職員とも引き下げられているが、その引き下げ幅は 5 ～ 7 %あるいは 3 %というものであり、本件給与減額支給措置と比較すれば小さく、職員の生活についての配慮がなされている。

(ト) 京都市 (甲 1 1 0 の 3 3)

管理職員 給与月額 － 5 %

一般職員 給与月額 － 1. 8 %～ 2. 8 %

管理職員・一般職員とも引き下げられているが、その引き下げ幅は 5 %あるいは 2. 8 ～ 1. 8 %というものであり、本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さく、職員の生活についての配慮がなされている。

(ナ) 大阪市 (甲 1 1 0 の 3 4)

管理職員 給与月額 － 5. 7 %

一般職員 給与月額 － 3. 2 %

管理職員・一般職員とも引き下げられているが、その引き下げ幅は 5. 7 %あるいは 3. 2 %というものであり、本件給与減額支給措置と比較すればきわめて小さく、職員の生活についての配慮がなされている。

このように、地方自治体における給与減額の実情をみても、本件給与減額支給措置のように、一般職員について、基本給と期末・勤勉手当等の全面にわたり、平均 7. 8 %もの高率の減額をなされている地方自治体は存在しないのであり、地方自治体における実情は、中身の点でも、本件給与減額支給措置の相当性の根拠とはならないものである。

(5) 職員団体との合意に基づく実施

地方自治体における給与減額の際には、多くは職員団体との合意の上で実施されており、その過程で緩和措置等も設けられているのがほとんどである。本件給与減額支給措置のように、国公労連という有力な労働組合がまったく合意していないのに一方的に強行された例はない。したがって、国公労連との間で誠実な交渉もつくさず、一方的に強行された本件給与減額支給措置は、手続の点でも、地方自治体における実情を相当性の根拠とすることはできないものである。

5 原告らとの労使交渉が尽くされていない

控訴人らは、第3「団体交渉を尽くさないで制定された給与改定・臨時特例法は違憲」において、人事院勧告を無視して国家公務員の賃金を引き下げる場合には憲法28条に保障された団体交渉権を前提とした団体交渉が、しかも誠実になされなければ、憲法28条に違反して違憲となると主張している。

そして、現実には、このような前提で団体交渉がなされなかったこと及びこの交渉は誠実に行われなかったことを述べている。また、原審の控訴人最終準備書面(5)21頁以下でも詳細に説明しているところである。原告らとの労使交渉が尽くされていないことは明らかである。

ここでは、前記「国家公務員の勤務条件不利益変更法理」の(6)「職員団体との交渉の状況」(76頁)に関して、原告らとの交渉が尽くされていないことを述べるものである。

(1)「職員団体との交渉の状況」の意義

前述したとおり、就業規則変更の合理性判断の要素の一つとして、確立した判例法理のなかで「労働組合等との交渉の経緯、他の労働組合又は他の従業員の対応」があげられていた。

そして、労働契約法10条の規定では「労働組合等との交渉の状況」と規定されているが、この規定は判例法理に沿ったルールであり、判例法理に変更を加えるものではないことが国会審議の中で確認されている(2007年11月20日参議院厚生労働委員会)とされている(菅野「労働法」第10・144頁)。

この労働契約法10条の規定の趣旨は、使用者が(就業規則の不利益変更に)反対する少数派の職員に対して(その同意は得られなくとも)、同意が得られるだけの十分な交渉・協議を行ったかどうかを、合理性判断において重視することが必要であるとされている。

この趣旨は、国家公務員の勤務条件不利益変更法理にも、そのまま妥当するものであることは当然である。つまり、「職員団体との交渉の状況」が判断要素の一つである。

したがって、国は国公労連の求めに応じて、賃下げの根拠などを理解するために必要な資料を提供し、また疑問に回答するなどして賃金減額の必要性を納得できるように説明すべきである。また、十分な協議を行うためには、円滑な話し合いを

進めるための相当な回数・時間をかけた交渉が大前提であり見解の相違が解消できるまで議論が尽くされる必要があることも言うまでもない。

本件では、資料の提供や納得のいく必要性の説明もなく、わずかな回数を経ただけで、直ちに交渉を打ち切り、閣議決定して国会に提出してしまったのである。後に述べる経過をみれば、到底「協議を尽くした」などと言える状況でないことは明らかである。

（２）「公務員連絡会」との合意の評価

原判決（８３頁）は、公務員連絡会が、「東日本大震災からの復旧・復興は大変困難な道のりであり、公務員連絡会としても被災者・被災地とともに歩んでいかなければならないという思いをもって、今回の提案・交渉結果を受け入れることとする」との見解を表明していると記述し、当該立法の必要性を肯定する論拠にしようとしている。

この記述は、二重の意味で許されるものではない。

第１に、「他の職員団体（労働組合）の対応」は、合理性の判断の要素として検討されるべきであって、原判決のように必要性の判断に滑り込ませるのは確立した判例に反する判例違反であり、同時に労働契約法１０条の趣旨に反するものであって、とうてい是認できない。

第２に、前述のように菅野前教授も、「組合との合意がある場合であっても、労働協約の一般的拘束力でさえ及ばないこともあり得る上、組合が相対的少数者の利益をも常に擁護しているとは限らないのであるから、組合との合意がある場合に、定型的に、かつ、これを覆すことが困難な性質のものとして、合理性の推認を肯定することは適当でないであろう」と指摘している。すなわち、別組合が合意したからといって合理性が推認されることはないとしているのである。まさに、本件では公務員連絡会を構成する国公連合の組織率は３０％に満たず、その合意をもって合理性を推認することも許されないのである。

なお、他の事例では圧倒的な組織率を有する労働組合が合意した点に関連して、それを十分考慮に入れて合理性判断を行うべきであるとする考え方もありうる。しかし、既に述べたように本件ではそのようなケースとは全く異なる。さらに、みちのく銀行最高裁判決では、圧倒的な組織率を有する別組合の合意があっても、合理性がないとして不利益変更を相対的に無効としているのである。

したがって、本件において、公務員連絡会との合意を、使用者である国の有利な論拠にすることは許されない。

第6 給与減額立法の「必要性」「合理性」に関する原判決の判断の誤り

～原判決が認定した要件によっても本件給与減額支給措置は違憲である～

1 原判決の認定

原判決は、まず、「人事院勧告制度が国家公務員の労働基本権制約の代償措置として中心的かつ重要なものである」こと、「国家公務員の給与水準の増減を決定するシステムにおいては、その増減の基準が客観的なものであることが望ましい」こと、したがって「国会は、国家公務員の給与決定において、人事院勧告を重く受け止めこれを十分に尊重すべきことが求められている」、「人事院勧告が採用してきた民間準拠原則は、国家公務員の給与水準の増減決定においてその客観性を支えるもの」であることを確認する。一方で、国会が具体的にどのような内容の給与決定を行うかについては、「立法府に裁量を与えられている」とし、「国公法にいう『社会一般の情勢』の意味」は、民間準拠原則のみならず「広く社会情勢や経済情勢を含み得る」との解釈の上に、「国会が、国家公務員について、人事院勧告や民間準拠原則に基づかず、給与減額措置の立法をすることが一義的に許されていないと解することはできない」とする。

原判決は、次に、「人事院勧告が国家公務員の労働基本権制約の代償措置として中心的かつ重要なものであること、民間準拠原則が国家公務員の給与水準の増減決定において客観性を支えるものであることからすれば、国会は、国家公務員について給与減額支給措置を立法する場合、当該立法について必要性があり、かつ、労働基本権制約の代償措置として中心的かつ重要なものとして設けられた人事院勧告制度が本来の機能を果たすという点に留意すべき」とし、「当該立法について必要性がなく、又は、人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法がされた場合には、立法府の裁量を超えるものとして」、憲法28条に違反する場合があり得るとする。

その上で、「この点の判断に当たっては、給与減額支給措置を必要とする理由、減額の期間及び程度等の当該措置の内容等の事情を考慮すべき」という（76～78頁）。

2 原判決の判断基準は被控訴人の「後付けの理屈」をなぞったものである

(1) 被控訴人の主張は平山証言後に初めてなされた「後付けの理屈」である

ア 原判決の前記1の判断は、原審における被控訴人の最終準備書面（準備書面（7））の主張をなぞったものである。被控訴人は、上記書面において、「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」などとしながら、国家公務員の給与決定について国会の広い裁量を主張し、「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」などと主張した（同13～14頁）。

しかし、上記被控訴人の主張は、原審の証人尋問に至るまで、一切なされていなかったものである。被控訴人の当初の主張は、「人事院勧告制度は、国家公務員の労働基本権を制約する代償措置の一つとして重要であるものの、代償措置はそれに限られるものではない上、人事院勧告には内閣や国会に対する法的拘束力まではない」とするもので（原審準備書面（1）24頁）、人事院勧告を尊重した上で、人事院勧告に基づかない給与減額が許される場合を検討するという立場に立つものではない。

イ 被控訴人の主張が「変遷」したのは、総務省人事恩給局の元次長平山証人の次の証言以後のことである。

平山証人は、労働基本権制約の代償措置である人事院勧告に基づかずに減額する本件給与減額支給措置が、憲法28条に違反するかどうかの判断基準について、次の5点が「要件」となると述べた。すなわち、①「人事院勧告について基本的にそれを尊重するという立場を堅持」、②「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」、③「措置の中身が合理性があるかどうか」、④「時限性の臨時的なものであるかどうか」、⑤「職員団体、職員の皆様に理解を得る手続をきちんと踏まえる」、の5点である（平山調書5頁）。

しかし、被控訴人は、本件給与減額支給措置に先立って、控訴人国公労連や控訴人である国家公務員労働者に対し、上記５つの「要件」を満たすことが必要であると説明したことは一度もない。もとより被控訴人は、「人事院勧告について基本的にそれを尊重するという立場を堅持」していると表明したこともない。しかも、上記５つの「要件」は、平山証人が出廷前に作成した陳述書（乙３３）にすら記載されていなかったものであり、この事実は、被控訴人が本件給与減額に当たって、上記５つの「要件」を充足する必要性を検討し、本件給与減額支給措置が現にこれを充足するかどうかについて検討したことなどなかったことを示すものに他ならない。

ウ 平山証言に依拠して、最終準備書面という原審の最終段階でされた被控訴人の主張は、その趣旨を踏まえた十分な反論の機会を控訴人らから奪ったという点で、時機に後れた攻撃防御方法の提出であるばかりでなく、給与改定・臨時特例法の合憲性に関する被控訴人の主張が、まさに「後付け」の理屈によるものであることを明確に示している。

原判決は、被控訴人の上記の主張を取り込み、①必要性があり、②人事院勧告制度が本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法でないこと、という二つの要件に整理した上で、②の合理性を判断するに際して、被控訴人の主張する給与減額の必要性や減額の期間、減額率等の内容を考慮するとしたものであるが、このような「後付け」の理屈をそのままなぞった原審の判断基準は、本件の合憲性を判断する判断基準とは到底なり得ない。

（２）本件給与減額に際して本来要求される「合理性」

前記第２で述べたとおり、労働基本権を制約された国家公務員の給与を、代償措置である人事院勧告に基づかずに減額する立法をするに当たっては、最高裁判例が採用する「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同様の「合理性」が必要である。その具体的な判断要素については、既に述べたとおりである。

（３）国は削減ありきで給与減額立法を行った

そもそも民主党政権（当時）は、後述のとおり、政権公約である公務員人件費２割削減や、それを踏まえた国公連合・公務員連絡会との「労働基本権付与」、

「地方公務員に不適用」を大前提とした大幅な給与減額の合意を基本路線とし、給与減額ありきで閣法による給与減額を目指していた。「必要性」や「合理性」、その判断基準といった「要件」を事前に立て、これに種々の事象を当てはめて合憲性を維持できる範囲であるという結論に至ったものではない。議員立法を行った国会審議においても、こうした議論が行われていないことは同様である。

3 原判決の判断基準によっても「必要性」「合理性」は認められない

以上のとおり、原判決が示す合憲性の判断基準は、人事院勧告に基づかない本件給与減額支給措置の合憲性を判断する基準とはなり得ない。

しかし、本件においては、原判決が摘示する、①必要性があり、②人事院勧告制度が本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法でないこと、という二つの要件に照らしても、立法府の裁量権の逸脱ないし濫用は明らかである。以下に詳しく述べる。

4 本件給与減額支給措置の「必要性」は認められない

(1) 原判決の認定

原判決は、給与改定・臨時特例法の「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」（1条）という目的について、次のように認定した。すなわち、「厳しい財政状況」については、被控訴人が主張する国の公債依存度、公債発行残高という一般的な財政状況を挙げて、「極めて厳しい財政事情にあった」とし、政府が予算の構造改革における歳出削減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とか、行政改革に取り組んでいたということだけを挙げるだけで、「国の財政事情は極めて厳しい状況にあった」と簡単に認定した。また、「東日本大震災」についても、5年間の「集中復興期間」に巨額の費用が見込まれるなどとして、その内訳や用途、事後的な事情としての執行状況などを踏まえることなく、「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性が生じていた」とした（78～80頁）。

(2) 2つの目的はいずれも給与減額立法の「必要性」を基礎付けるものではない

しかし、前記第5、2で述べたとおり、給与改定・臨時特例法の目的とされた「厳しい財政事情」及び「東日本大震災からの復興」のいずれについても、その必要性は認められない。

5 本件給与減額立法にあたって人事院勧告制度が尊重された事実はない

(1) 原判決の認定

原判決は、「人事院は設立以来数十年という長い期間にわたって極めて重要な機能を果たしてきており、今後も果たすことが期待されている」とした上で、「政府としても本件給与減額支給措置を極めて異例の措置と位置付け、今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢を示し、また、給与改定・臨時特例法の審議において、同法を提出した国会議員らも同様の認識を示していた」とする（85頁）。

しかし、本件給与減額支給措置は、人事院勧告に基づく0.23%の俸給表の引き下げに加えて、人事院勧告に基づかずに、これを大幅に上回る平均7.8%もの引き下げを行うものであって、この事実のみをもってしても、人事院勧告を尊重する立場に立ったものでないことは明らかである。また、上記の認定は、被控訴人が本件給与減額支給措置を強行するに至る事実の経過を全く無視したものであって、重大な事実誤認をしたものである。以下に詳しく述べる。

(2) 被控訴人が人事院勧告を尊重する姿勢を示した事実はない

ア 民主党の政権公約と閣議決定

民主党は、2009年の政権政策マニフェスト（甲50）において「総人件費の2割削減」を掲げ、「労使交渉を通じた給与改定（公務員制度改革後）など様々な手法により、人件費等を削減」と、人事院勧告によらない公務員の給与決定の在り方を前提とした人件費削減を主張していた。

民主党は、2010年の政権政策マニフェスト（甲102）においても、同様に「総人件費の2割削減」を掲げている。

政府は、2010年11月1日、閣議決定において次のとおり確認している（甲14）。

- ① 一般職の職員の給与については去る8月10日の人事院勧告どおり改定を行う（今年の「深掘り」は実施しない）。
- ② 国家公務員の給与改定については、次期通常国会に、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図る。
なお、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（甲14）。

イ 給与臨時特例法案の策定過程において人勸尊重の意思は示されていない

(ア) この閣議決定後の２０１０年１１月１１日、国家公務員の給与法改正案に関する衆議院・総務委員会において、公明党の稲津久議員が、上記閣議決定に関連し、自律的労使関係制度の検討状況について質問した。

これに対し園田康博総務大臣政務官は、「労働基本権の制約の代償措置として人事院があるという今の現行制度、さまざまな形で、私どもは、これからは自律的な労使関係の交渉の中で公務員制度というものが大きく変わっていく形に持っていこうではないか」と考えている旨述べ、従来、労働基本権が制約されており、その代償措置として人事院勧告制度が構築されてきたが、「これからはそうではなくて、新たな公務員制度を考える際にはしっかりとこの労働基本権を労働者に回復する、付与していくということを考えなければいけない」と考え、自律的労使関係制度を構築していくと答弁している（甲７７、１０枚目）。

上記総務大臣政務官の答弁にも見られるとおり、閣議決定を契機に、総務省は、２０１１年１月頃から、人事院勧告によらない給与減額をおこなうことを具体的に検討するようになった（平山調書１頁、４頁）。

(イ) ２０１１年１月２８日の参議院・本会議で菅内閣総理大臣は、「公務員制度改革については、労働基本権制約の代償措置の根幹として位置付けられている人事院勧告制度を廃止し、自律的労使関係制度を措置するため、具体的な制度設計を精力的に進めている」と、人事院勧告を廃止する方針を明確に述べた。そして、総人件費削減については、「政府としては、労使交渉を通じた国家公務員給与改定を実現するため、今通常国会に、労働基本権が制約され人事院勧告を踏まえて給与が決定される仕組みを見直し、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出する予定」であるとし、「国家公務員総人件費の２割削減という目標」について、「労使交渉を通じた給与改定など、様々な手法を組み合わせることにより、平成２５年度までに目途をつける」と答弁している（甲１０３、７枚目）。

(ウ) このことを如実に示すのが、２０１１年４月１９日付、給与臨時特例法案の「御相談資料」（甲９１）の次の記載である。

すなわち、同資料では、人事院勧告制度の法令上の位置付けや判例上の位置付けを確認した上で、従来「人事院勧告を尊重するとの基本姿勢で対応してきた」のに対し、「人事院勧告に基づかずに、職員の給与を引き下げる内容の法案を国会に提出することは、『極めて異例の対応』になる」とし（甲 9 1・2 枚目）、人事院勧告を尊重する「基本姿勢」を今回は採らないことを明らかにしている。

また、同資料は、人勧凍結スト事件の東京高裁判決にも触れ、「昭和 5 7 年度人事院勧告の不実施について、『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』ことが認められ、これが、このときの人勧凍結を違法不当なものとし、要素の一つとなっていたと考えられるが、今般検討している給与減額支給措置は、本通常国会に、自律的労使関係制度を措置し、人事院勧告制度を廃止する内容の法案を提出することを前提に、同法が施行されるまでの間も、…（中略）…人事院勧告に基づかずに措置するものとして考えている」としている。

政府は、人事院勧告を尊重するどころか、人事院勧告制度自体を廃止する前提で法案を提出したことは明らかである。

（エ）片山総務大臣（当時）は、2011 年 5 月 13 日の控訴人国公労連との交渉の冒頭において、「現在の人事院勧告制度の下で、極めて異例のことであるが、自律的労使関係制度が措置される間においても、それを先取りする形で話し合いをおこなった上で、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」と述べ（甲 1）、人事院勧告によらない給与減額の実施を強行する一貫した態度（平山調書 38 頁）を明確にした。

（オ）給与減額支給措置とこれに基づく給与臨時特例法案の国会提出を決定した 2011 年 6 月 3 日閣議の決裁文書（甲 88）には、同閣議における総務大臣発言要旨、閣議決定後の内閣総理大臣談話（案）が添付されているが、いずれにも「人事院勧告を尊重する立場を堅持」という表現はない。むしろ、談話（案）には、「現在の人事院勧告制度の下では極めて異例の措

置であります。職員団体と真摯に話し合いを行った上で今回の給与減額支給措置を決定しました。また、本日、この減額措置のための所要の法案とともに自律的労使関係制度を措置するための法案を閣議決定したところ」とあり、給与減額支給措置は、自律的労使関係制度ができるまでの“つなぎ”として、同制度を先取りした交渉によるものであることを意識した表現が盛り込まれている。

(カ) また、内閣法制局が準備していた給与臨時特例法案の合憲性を問われた場合の長官手持ち想定問答（公務員給与臨特法）（甲 90 の 1 ～ 4）の作成経過からは、政府が本件給与減額支給措置を人事院勧告制度の本来の機能を維持した中で実施するものとの説明を放棄したことも浮き彫りになっている。

すなわち、「問 1 国家公務員の給与の臨時特例に関する法律は、人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与を引き下げるものであり、違憲ではないか」との問いに対する答えとして、当初は、全農林警職法事件判決の判示に言及し、人事院勧告制度が「存在するだけでなく、本来の機能を営むことが必要と考えられる」との表現を盛り込んでいたが（5 月 31 日付 甲 90 の 1、6 月 24 日付 甲 90 の 2）、検討の終盤になるとこの表現は削除された（6 月 27 日付 甲 90 の 3、6 月 30 日付 甲 90 の 4）。

そして、今回の給与減額支給措置が人事院勧告制度の尊重・堅持とは全く逆の人事院勧告制度に基づかないものであること自体は率直に認めた上で、しかし、「極めて危機的な状況となった国の財政事情に対処するため」の「異例の一時的な措置」であることを強調し、最高裁判決の言及も、人勧凍結スト事件平成 12 年最高裁判決が昭和 57 年当時の国の財政事情が未曾有の危機的状況にあったこと等を理由として人事院勧告凍結を合憲としたことのみにとどめることによって、違憲の批判を何とかかわそうとしたものとなっている。

(キ) これに対し、人事院は、給与臨時特例法案が閣議決定されて国会に提出された 2011 年 6 月 3 日、総裁談話として、「今回の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に

ならないか」との「懸念」を表明した（甲３８の２）。その後、人事院は、同年９月３０日、同年４月に遡って給与水準を平均０．２３％引き下げる内容の勧告をおこなったが、その際にも、人事院が労働基本権制約の代償機関であることを確認した上で、「国会及び内閣におかれては、人事院勧告の意義と役割に深い理解を示され、勧告どおり実施されるよう要請いたします」との総裁談話を公表した（甲３９）。

（ク）しかし、政府は、人事院総裁による懸念の表明、勧告遵守の要請に反し、同年１０月２５日の閣議において、法案審議が進んでいないことを口実に、人事院勧告の実施を見送る方針を確認した（岡部調書７頁）。

そのため、人事院は、同月２８日、「国家公務員給与の改定に当たり人事院勧告を尊重することは、憲法上の責務というべきものです。現行の憲法及び国家公務員法の体系の下で人事院勧告を実施しないことは、極めて遺憾であります」との総裁談話により、再度遺憾の意を表明するに至った。そこでは、「労働基本権制約の代償措置である人事院勧告と、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国家公務員人件費を削減するための給与臨時特例法案は、趣旨・目的が全く異なります」とした上、「給与臨時特例法案は、現行の法律が定める国家公務員給与の改定の仕組みによらないものであり、また、その国会への提出の経緯を見ても、一部の職員団体との合意を重視し、多くの国家公務員の理解を得るための手続は採られておりません」とした（甲４０の２）。

（ケ）以上のとおり、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削減の措置をとる方針を固め、実際にこの方針に基づいて人事院勧告の出される前に政府提出法案を閣議決定して国会に提出した。つまり、２０１１年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だったのである。

ウ 給与改定・臨時特例法の成立に至る過程でも人勧尊重の姿勢はなかった

（ア）秋の２度の臨時国会でも、「給与臨時特例法案」は成立の見込みが立たなかった。逆に、自民・公明の両党が、対案の法案を出していた（岡部調書８頁）。

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年の人事院勧告にもとづく平均0.23%の減額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・成立した。

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はいるものの、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いうものである（甲28）。よって、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で何ら異ならないことになる。

（イ）原判決は、給与改定・臨時特例法の国会審議における川端達夫総務大臣らの答弁に基づき、政府や法案を提出した国会議員らが「本件給与減額支給措置を極めて異例の措置と位置付け、今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢を示し」たとする（85頁）。

しかし、2012年2月23日の衆議院・総務委員会において、法案提出者の平井たくや議員は、三党合意を経た給与改定・臨時特例法の提出に至る経過を述べた上で、「こういうことは今後あり得ると私は思っています」「三党共同の議員立法という形で、人事院勧告実施部分も含んだ法案を提出するという、非常に異例の形ではありますが、今後十分あり得るやり方ではないか」と述べ、川端総務大臣も、同法の期限である2014年4月までに新たな人事院勧告が出されるであろうことに言及しながら、「それ以降の公務員の給与はどうあるべきか」「私たちが出している国家公務員の四法案による自律的労使関係ができていいのか、あるいは、法律が通らずに、引き続き人事院勧告制度のもとなのかを含めて、そのときの政治判断として、これが期限が切れるときの給料のあり方は、政府として真摯に考えなければいけない課題」だとしている（乙11）。

このように、給与改定・臨時特例法の法案提出者は、同法の国会審議において、将来の国家公務員の給与の決定については、人事院勧告によらず

に議員立法の方法によって減額することが「十分あり得る」と考え、またそれは、「そのときの政治判断」で決める「課題」なのだと認識していたのであって、本件給与減額を「極めて異例の措置」であるなどとは捉えていない。もとより、今後も人事院勧告を尊重した給与決定を行うという立場に立つものであるとは、とうてい言えないのである。

(ウ) なお、被控訴人は、国会において、人事院勧告に基づく給与改定を行うことを前提としてさらに給与減額を行うことを、違憲性を否定する根拠として主張していた（原審・被告準備書面（２）１０頁）。

しかし、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ない減額措置を独自に定めることが許されることになれば、人事院勧告の意味は全く失われてしまうことになる。まさに、「立法府である国会が、労働基本権制約の代償である人事院勧告を、これまた無視して、一方的に、公務員の賃金を切り下げる法律案を議員提案し、成立させる、行政府も行政府なら、立法府も立法府、二重三重に憲法を蹂躪するもの」（岡部調書９頁）である。

こうした経過からすれば、人事院勧告制度を尊重するなどという被控訴人の主張の矛盾は明白であり、これを鵜呑みにした原判決の認定が誤りであることもまた、明らかであるといわなければならない。

エ 平山証人の証言の虚偽

以上のとおり、本件給与減額支給措置は、人事院勧告を確信的に無視して実施されたものというべきである。

この点について、平山証人は、過去の最高裁の判例理論等の検討により、「人事院勧告は尊重する立場」を堅持したという（平山調書５頁～）。

しかし、人事院勧告に基づかない給与減額を実施することが、「人事院勧告を尊重する立場」の堅持とどのように両立するのかは、全く不明である。

平山証人は、２０１４年４月から、また人事院勧告制度に戻す前提での証言をした（平山調書５４頁）。しかし、公務員制度関連法案は自律的労使関係が成立した後に人事院勧告を廃止することを前提としており、上記閣議決定もそのことを予定している。片山総務大臣が、給与臨時特例法案が閣議決定

された当日の記者会見で、「今回の給与の引き下げの法案と、それから、労働基本権回復の関係法案というのは、言わば表裏一体のもの」と述べていたとおり（甲１７）、２０１１年の時点では、給与減額支給措置と人事院勧告制度の廃止を内容とする公務員制度関連法案はセットで考えられていたのである（平山調書３７頁）。

したがって、人事院勧告制度に戻すことになるから「人事院勧告を尊重する立場を堅持」していたなどというのは、当時の政府方針からしてもあり得ないことである。結局、平山証人の上記証言は、自律的労使関係制度が成立しなかった現時点だからこそ述べられた後付けの話にすぎず、当時の政府及び法案提出議員の考えには一切なかった発想である。

加えて平山証人は、今回の給与減額について、マスコミや国会議員や有識者の声によって、異例の措置をとる必要性が高いと認識していたと述べた（平山調書２６頁）。しかし、人事院勧告は国家公務員法２８条の情勢適応の原則に基づきなされるものであり、情勢適応の原則とは民間準拠原則を意味する。したがって平山証人の認識としては、今回の給与減額は、民間準拠原則を基本とする人事院勧告を尊重して行うものではなく、直接は関係のない（平山調書２６頁）、マスコミや国会議員、有識者（それがいかなる者であるかは不明であるが）の声に基づき、異例の措置をとったものである。

平山証人のこの証言に照らしても、政府が人事院勧告を尊重する立場で本件給与減額支給措置を実施したことが虚偽であることは明らかである。

（３）人事院勧告凍結との比較に関する原判決の認定は極めて不合理である

ア 原判決の認定

原判決は、１９８２年に人事院が４．５８％の引き上げ勧告をしながら、内閣、国会が財政非常事態のみを理由に凍結し不実施としたことに関して、最高裁平成１２年判決が「国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置が本来の機能を果たしていなかったとはいえない」旨判示していることに言及し、同年を含む１９８２年から８４年にかけて、国会が人事院勧告を４．５８％ないし３．０７％減じて給与改定を行った例があるとする。そして、１９８２年は引き上げ勧告に対する未実施であり、今回は減額の人事院勧告

を実施した上でさらに減額するための立法であるから、「この点に本質的な相違があるとの考え方もあり得る」とした上で、1982年当時はそれまで増額勧告、実施が長く継続していた時期であり、一方で今回は、それまで減額勧告又は据え置きが長く継続していた時期であるところ、「これらの経過の背景となる経済事情の相違も考慮されるべきである」とする。

原判決の上記判示は、その趣旨とするところは必ずしも判然としないものの、強いて解釈を試みれば、1982年当時は経済情勢が好調で、民間給与の上昇に伴い人事院が増額勧告を行い、内閣・国会がこれに応じて完全実施をする状況が続いていたのに対し、今回は、経済事情が悪化し、情勢適応の原則に基づき人事院勧告が減額勧告又は据え置きの勧告を長く継続的に行っていた時期であることを前提として、要するに、いずれも経済情勢の変化に応じた人事院勧告を、それとは異なる「財政非常事態」や、「厳しい財政状況と東日本大震災からの復興」という理由によって実施しない事例であるから、「本質的な相違」はない、とするものであると考えられる。

イ 人勧凍結スト事件と本件との決定的な違い

しかし、以下に述べるとおり、本件と人事院勧告凍結スト事件とは、下記の3点で決定的な違いがある。

第1に、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、本件給与減額支給措置は、2年間にわたって人事院勧告を大幅に上回る給与の削減及び人事院勧告を経ないで減額をおこなうものであるという点である。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日判タ877号195号）も、「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とはできない」とする。

原判決は、この点を完全に看過し、2年間の減額については、むしろ「限定されたもの」であるなどとするが（84頁）、2年間にわたって人事院勧告に基づかない給与減額を行うという事実が、なぜ「人事院勧告を尊重」することになるのか、なんら説明するところがない。

第2に、1982年は平均4.58%の給与引き上げの勧告を実施しないというものであったのに対して、本件給与削減は、人事院が平均0.23%の給与引き下げを勧告したのに加えて、平均7.8%もの給与を削減したという点である。公務員にとっての不利益の度合いは、1982年の場合よりも本件の方がはるかに大きいのである。

原判決は、この点についても経済情勢の変化に対応した勧告であるかどうかというように不当に評価の視点を変えた認定をしているが、問題なのは引き上げ勧告の不実施と、引き下げ勧告の深掘りという二つの事態がもたらす結果の相違である。原判決の事実の評価は極めて不合理なものである。

第3に、1982年の人事院勧告の凍結は、あくまで人事院勧告が出されるのを待ってなされた措置であった。それに対し、本件給与削減支給措置は、上記で述べたとおり、当初から自律的労使関係制度導入を念頭に、人事院勧告を無視する政府の方針に基づいたものであり、2011年の人事院勧告は政府や国会の検討の対象とさえされていなかった。

原判決は、控訴人の上記の批判を無視し、両事件の相違は「引き上げ勧告の不実施」か「引き下げ勧告の深掘り」か、という整理をしているが、恣意的な事実の整理である。

原判決が前記合憲性の判断基準として「人事院勧告が本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法といえるか」を掲げるのであれば、両事件において、政府が人事院勧告との関係でいかなる段階で、どのように勧告内容と異なる立法を試みたかという視点が不可欠のはずであるが、原判決はこうした判断を避けている。

ウ 小括

以上のとおり、人事院勧告に基づかない本件給与減額支給措置は、1982年の人事院勧告凍結スト事件の事実関係とは決定的に事案が異なる。したがって、1982年に人事院勧告を減じた給与改定が行われ、それについて最高裁平成12年判決が「労働基本権の制約に対する代償措置が本来の機能を果たしていなかったといえない」との判断を示しているとしても、そのことは、本件給与減額支給措置の合憲性の根拠とはならない。

(4) 2年間の給与減額は人勸尊重の立場と相容れない

ア 原判決の認定

原判決は、「本件の給与減額支給措置は、2年間に限定されたものであって、長期間でも恒久的なものでもない」とし（84頁）、「東日本大震災を踏まえた2年間という限定された期間の臨時的な措置として、平均7.8%という減額率で実施された本件給与減額支給措置について、人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができなくなる内容であると評価することは相当ではない」とする（85頁）。

イ 2年間に限定する意図などなかった

原判決は、今回の給与減額支給措置が、あたかも2年間に限ったもので、2年経過後は従来どおりの給与決定の仕組みに戻るから、人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができなくなるわけではないかのように判断したが、これは明らかに事実と反する。

2011年5月18日の日付がある「給与交渉に備えての想定問答 問一覧」他（甲92）には、「（平成）25年度末までの措置としている根拠如何」との問いに対する回答として、「今回の措置は極めて異例のものではあるが、一定期間お願いせざるを得ない」とする一方、「25年度以降は、国家公務員制度改革により自律的労使関係制度に本格的に移行し、労使交渉を通じた給与改定が実現する予定であることから、今回の措置については25年度までを一括して対象としている」とある（2枚目）。同様の表現は、同年5月24日付の政府作成資料（甲94）にも記載されている（3枚目）。

その後の給与改定・臨時特例法の制定に当たっても、2年間の経過後は人事院勧告に基づかない給与減額を行わない旨、確認された事実はない。

しかも政府は、「2年間」の期間満了の直前まで、給与減額支給措置の継続を検討していた。2013年10月18日の参議院・本会議で安倍晋三首相は、平均7.8%の給与減額を継続するか、さらなる削減を進めるかと問われたことに対し、「平成26年4月以降の国家公務員給与の在り方については、現在、関係閣僚間で国政全般の観点から総合的に検討を進めており、今後、その結果を踏まえ政府として判断してまいりたいと考えております」と述べており（甲

104、9枚目)、時限立法である給与改定・臨時特例法の期限が到来した後も、給与減額を継続する可能性を否定しなかった。

なお、政府が今回の給与減額支給措置を継続しない旨、正式に決定したのは、2013年11月15日のことである。継続しないこととした理由は、「厳しい財政事情」が改善したとか、「東日本大震災からの復興」に目途がついたということではなく、「安倍晋三首相が民間企業に賃上げを要請していることを踏まえた」ものであるとされる(甲105・新聞記事)。このことから、法が定める2つの目的に理由がないことは明らかである。

以上のとおり、本件の給与減額支給措置が「2年間に限定されたもの」であるなどという原判決の認定は、立法経過に照らしても、法制定後の経過に照らしても、政府の意図とかけ離れたものである。

ウ 2年間の給与減額措置は人事院勧告の存在意義を失わせる

国家公務員の給与は、国会により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、その変更の際には、人事院において勧告を怠ってはならないとされ(国公法28条1項)、人事院は、毎年、少なくとも一回、俸給表が適当であるかどうかについて国会及び内閣に同時に報告しなければならない、俸給表に定める給与を百分の五以上増減する必要性が生じたと認められるときは、人事院は、前記報告に併せて国会及び内閣に適当な勧告をしなければならない(国公法28条2項)。また、人事院は、職員の給与額を研究して、その適当と認める改訂を国会及び内閣に同時に勧告する権限を有している(給与法2条3号)。

この職員の俸給表を決定する要素として、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すべきものとされる(国公法64条2項)。この規定に基づき、人事院は、「家計調査」(総務省)等に基づき、毎年国民の「標準生計費」を費目別、世帯人員別に算定している。また、毎年1回、一定規模の民間企業の一定数の職種について(例えば、2014年度であれば、全産業の企業規模50人以上で、かつ、事業所規模50人以上の全国の民間事業所55、047事業所の、76職種について)、職種別民間給与実態調査を行い、民間賃金との比較を行っている。

以上のとおり、人事院は、生計費や民間賃金の調査を踏まえて、毎年1回以上、勧告を行うものとされる。ところが、給与改定・臨時特例法は、人事院勧告の内容にかかわらず、2年間にわたって平均7.8%の給与減額を継続するものである。減額実施の初年度である2012年度について、人事院勧告に基づかない給与減額を実施するものであるとともに、2013年度については、人事院勧告が出される前から、給与減額が決定済みということであり、両年度とも、人事院勧告は画餅に帰する結果となる。

人事院は、2012年8月8日の人事院総裁談話において、同年2月に成立した給与改定・臨時特例法に基づき給与減額支給措置が実施されているという「異例の状況の下で」、「給与法に定められた給与月額を基礎とした減額前の較差を算出し、併せて職員が実際に受ける給与月額を基礎とした減額後の較差も算出し」、「減額により職員の給与が民間給与水準を下回っていることを認識しつつ、本年の勧告の前提となる官民比較については、給与法に定められた給与月額を基礎として行う」としている（甲106）。

すなわち、2012年度の給与決定に当たって、人事院は、減額された実際の給与水準を前提とした勧告を行うことができず、いわば架空の給与水準である減額前の給与月額を基礎として官民比較を行わざるを得ない状況となり、結果として、「月例給については、公務が民間を僅かに上回っていましたが、その較差は極めて小さく、また、実際の支給額では民間を相当程度下回っている」として、「改定を行わない」との結論に至っている。

また、翌2013年8月8日の人事院総裁談話においても、「本年も昨年に引き続き」、給与改定・臨時特例法に基づき給与減額支給措置が実施されているという「異例の状況の下で」、前年同様に「勧告の前提となる官民比較については、給与法に定められた減額前の給与月額を基礎として行う」としている（甲107）。そして、減額前の給与水準ですら、月例給について、「公務が民間を僅かに下回って」いたとしながら、「改定を行わない」との結論に至っている。しかも、この据え置き勧告にもかかわらず、給与改定・臨時特例法により、両年度とも平均7.8%の給与減額が継続された。人事院勧告がその本来の機能を果たせない事態となったことは、給与改定・臨時特例法施

行後の事態の推移に照らせば明らかである。

エ 1982年の人勧凍結時と比べても人勧を蔑ろにするものであること

原判決は、1982年から84年にかけて国会が人事院勧告を4.58%ないし3.07%減じて給与改定を実施した例を挙げ、このうち1982年の人勧凍結について、最高裁平成12年判決が「国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置が本来の機能を果たしていなかったといえない」旨判示した(84頁)。

しかし、1982年の人勧凍結は、単年度のものであり、翌1983年の人事院勧告(6.47%)は、2.2%抑制されながらも部分的に実施された。さらに、1984年の人事院勧告(6.44%)は、平均3.4%で部分的に実施されている。これらが完全実施でないこと自体の問題は措くとして、少なくとも単年度ごとになされる人事院勧告について、それを全く無視する給与改定が行われたことはない。これに対し、給与改定・臨時特例法は、2年連続の給与減額支給措置を強行するものであり、1982年の人勧凍結時と比べても、人事院勧告を尊重するものではあり得ず、その本来の機能を失わせるものであるというべきである。

6 その他、「合理性」を基礎付ける事実がないこと

原判決は、合理性を基礎付ける事実として、給与減額支給措置を必要とする理由、減額の期間及び程度等の当該措置の内容等の事情を考慮するとする。

このうち、本件給与減額を必要とする理由については、前記第4・2のとおり、そもそも必要性が認められないものである。

また、減額の期間及び程度等に関しては、その被害の大きさは前記第4・1で述べたとおりであり、また地方自治体での実施例との関係でも極めて異例の削減幅であることについては前記第4・4で述べたとおりである。原判決も、本件給与減額支給措置が国家公務員に予想外の打撃を与え、個々の国家公務員においては著しい打撃を与える場合もあり得ることを認めている(83頁)。

したがって、本件給与減額支給措置について、合理性を基礎付ける事実がないことは明らかである。

第7 ILO87号条約、同98号条約違反に関する原判決の誤り

1 原判決の判示内容

原判決は、ILO87号条約について、同条約は「結社の自由と団結権の保護について規定をしているにとどまり、団体交渉について規定はない。また、ILO第87号条約第3条1項は、労働者団体及び使用者団体の権能として、規約等の作成、代表者の選出、管理及び活動の取決め等に並べて、計画を策定する権利を有することを定めているものであるが、その規定の体裁からみても、計画を策定する権利が管理活動等の組合内の自由に係るものであることは明らかである。かかるILO87号条約の解釈に照らして、ILOの条約勧告適用専門家委員会及びILO結社の自由委員会が示しているILO87号条約第3条1項の『計画を策定する権利』に団体交渉権を含むと解することはできない」とし、ILO98号条約の保障内容についても、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あるが、ILO98号条約第6条が、『この条約は、公務員の地位を取り扱うものではなく、また、その権利又は分限に影響を及ぼすものと解してはならない。』と定めており、ILO98号条約は、公務員に関する団体交渉権について保障するものではない(最高裁平成5年判決、東京高裁平成17年判決)」として、「ILO第87号条約及びILO98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く、本件給与減額支給措置が上記各ILO条約に違反するとの控訴人らの主張には理由がないとする(93～94頁)。

しかし、この原判決の判断は、ILO条約勧告適用専門家委員会、結社の自由委員会といった条約監視諸機関によって示された各条約の解釈と真っ向から対立するものとなっている。ILO条約監視諸機関の見解は、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現実担っているものであって、かかる現実に目を閉ざした原判決の判断は当審において見直されなければならない。

2 国内法令の条約適合性に関する司法審査

- (1) わが国においては、憲法98条2項の規定により、批准された条約は国内法秩序においても自動的に効力を有する法規範となる。国内法上の条約の位置づけについては、憲法規範との関係については議論はあるが、少なくとも法律との関係においては、法律に優位する上位法規範と解すべきことは通説となっている。従っ

て、ひとたび条約を批准すれば、わが国は条約締結国として、条約に適合するように国内法を整備（制定、改廃）する義務を負うことになる。そして、わが国の裁判所には、国内法令の条約適合性（立法不作為の違法性を含む）を司法審査する責務がある。

（２）条約締結国としての国に上記のような義務があることを明らかにした裁判例は多数存在する。

その一例として、戦傷病者戦没者遺族等援護法附則の戸籍条項が「市民的及び政治的権利に関する国際規約（昭和５４年８月４日条約第７号。国際人権Ｂ規約）に抵触し、立法不作為の違法性があるかが争われた事案について、大阪高等裁判所は、「憲法９８条２項は、日本国が締結した条約及び確立された国際法規の誠実な遵守をうたっているから、我が国には条約を誠実に遵守する義務があることはいうまでもないところ、条約は法律の上位規範であるから、条約を批准した以上、国会において、国内法の内容が条約の内容に適合するかどうかを見直し、既に制定された法律の規定中に条約の内容に適合しない規定があるような場合には、これらを改廃したり、新たな立法措置を講ずるなどして、条約に違反する状態が生じないように是正すべき一般的な義務があることは明らか」であるとしている（大阪高判平成１１年１０月１５日判決。判例時報１７１８号３０頁以下）。

また、国籍法３条１項が日本国民である父と日本国民でない母との間に出生した後に父から認知された子につき、父母の婚姻により嫡出子たる身分を取得した場合に限って日本国籍の取得を認めていることが憲法１４条１項に違反しないかが争われた事案について、最高裁判所は、国籍法の立法目的と３条１項による区別との間の合理的関連性を審査するにあたり、日本国内の社会通念、社会的状況の変化に加えて、「我が国が批准した市民的及び政治的権利に関する国際規約及び児童の権利に関する条約にも、児童が出生によっていかなる差別も受けないとする趣旨の規定が存する」ことを指摘し、「以上のような我が国を取り巻く国内的、国際的な社会的環境等の変化に照らしてみると、準正を出生後における届出による日本国籍取得の要件としておくことについて、前記の立法目的との間に合理的関連性を見いだすことがもはや難しくなっているというべき」として、国籍法３条１項の規定は、遅くとも平成１７年当時において憲法１４条に違反しているとした（最高裁平成２０年６月４日大法廷判決。最高裁判所裁判集民事２２８

号101頁)。この判決は、法律の合憲性を判断するにあたり、条約が解釈基準となることを改めて確認したものと言える。

3 ILO条約による団結権、団体交渉権の保障

本件においては、裁判所には、給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置のILO条約適合性を審査する責務があるが、ILO87号条約及び同98号条約が、公務員労働者・公務員組合との関係においても、団体交渉権を保障するものであることについては、原審の原告準備書面1（44頁以下）、同準備書面3（29頁以下）、原告最終準備書面（69頁以下）等において詳述しているところである。

(1) ILOの結社の自由委員会、条約勧告適用専門家委員会など条約監視諸機関は、87号条約3条1項（「労働者団体及び使用者団体は、その規約及び規則を作成し、自由にその代表者を選び、その管理及び活動について定め、並びにその計画を策定する権利を有する」：ILO 日本語訳）について、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権の行使をも含むと解釈しており、また、98号条約がその6条で条約適用の対象外とする「公務員」の範囲についても、「国家の名において権限を行使する公務員」を指すのであり、そのほかの国家公務員について団体交渉権が保障されている、との解釈を確立している。

(2) 98号条約については、「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きに十分な発達及び利用を奨励し、かつ、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ねばならない」と規定する第4条の団体交渉権の保障の適用除外を定める第6条の「公務員」(public servants engaged in the administration of the State)をどのように解釈すべきかという問題がある（この解釈如何により、第4条の団体交渉権の保障が及ぶ国家公務員の範囲が左右される）。

日本政府は、第6条の「公務員」を「public servants」（公務員）と和訳することにより、現行国家公務員法が非現業公務員全体に対して協約締結権を含む団体交渉権及びストライキ権を一律に制約していることを正当化している。原判決も、この第6条の適用除外規定を引用し、98号条約による国家公務員の団体交渉権の保障を否定している。

しかし、98号条約第6条のこのような解釈については、ILO条約監視機関

は、かねてより日本国政府の解釈を厳しく批判しているところである。特に、公務員制度改革に関連して日本労働組合総連合会（連合）及び全国労働組合総連合（全労連）が２００２年２月と３月に提訴をした案件（第２１７７号及び第２１８３号事案）において、結社の自由委員会は、「団体交渉権は…これは労働者の基本的権利であること、また、軍隊及び警察、国家の運営に関与する公務員という唯一の例外を除いて民間・公務両部門の労働者にあまねく認められるべきことを想起する」とし、そこから「すべての公務員は、軍隊および警察、国家の運営に関与す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る。したがって委員会は、改革の一部として法制度に適切な改正が為され、これらの原則に則ったものとするよう勧告する」としている（結社の自由委員会３２９次報告〔甲第４１号証〕パラグラフ 644）。

結社の自由委員会のこの勧告は、わが国の非現業国家公務員のうちどの範囲の者が第６条の「公務員」(public servants engaged in the administration of the State)に該当するのか具体的な基準こそ示してはいない。しかし、第２１７７号及び第２１８３号事案との関連では、労働基本権を制約する現行国家公務員法の見直し、公務員制度改革関連法案の作成にあたり、日本国政府に対し、「消防職員および刑事施設職員に団結権と団体交渉権を完全に付与すること」「国家の運営に従事していない公務員に団体交渉権および労働協約締結権を保障すること」を繰り返して勧告していることから（結社の自由委員会３６７次勧告〔甲第４２号証〕パラグラフ 845）、少なくとも非現業国家公務員を一律に団体交渉権の保障の対象外とすることは９８号条約に抵触することは明確になっている。

4 本件給与減額支給措置に関するＩＬＯの対応

- (１) 第２１８３号事案の提訴団体である全労連は、２０１３年１月、民主党政権下で提出された国家公務員制度改革関連４法案（この中には自律的労使関係制度の措置を内容とする国家公務員の労働関係に関する法律案を含む）が廃案とされる一方、本件給与減額支給措置が強行され、国公労連がこの件について東京地方裁判所に提訴したこと等について、ＩＬＯに追加情報を提供した。先に示した結社の自由委員会３６７次勧告（甲４２）は、こうした追加情報を踏まえた同事案に関する８度目の勧告となる。
- (２) 結社の自由委員会は、国家公務員制度改革関連法案が衆議院の解散によって廃

案となったこと、総選挙の結果誕生した新政権が従前の経緯を総括した上で国・地方の公務員制度改革の具体的な内容を検討するとしていることに留意するとしつつも、「最初の提訴以来経過した時間、ならびに日本が批准した 87 号および 98 号条約に具現化された結社の自由の原則の完全な尊重を確保するために政府と社会的パートナーが行った長期かつ徹底した対話を踏まえ、政府がこれ以上遅滞することなく」、「公務員制度改革を完了するため最善を尽くすこと」を勧告している（同 845、850）。

さらに、同委員会は、本件給与減額支給措置についても言及し、東日本大震災への対応の必要性を考慮して 2 年間に限って適用されるものであるとの日本政府の回答（同 840）は留意するが、「公務員の労働基本権という問題がいまだに未解決になっていることを遺憾とする」と断じ、この状況が「緊張と進行中の訴訟の大きな原因となっていると考え、また給与に関してとられた措置が一方的な性質のものであり、組合との協議がなかったことを考慮し、本委員会は政府に対し、本委員会の勧告に沿った公務員制度改革がこれ以上の遅滞なく完了できるようにするための必要な措置を促す」と重ねて勧告している（同 849）。

（3）このように、結社の自由委員会 367 次勧告は、公務員制度改革の進展状況、東日本大震災の発災から本件給与減額支給措置の実施に至る経緯等を踏まえた上で、国家公務員に対する労働基本権の付与という課題が未解決とされている状況への強い懸念を示し、この状況を改善するため、委員会の勧告に沿った公務員制度改革の早期の完了を強く求めるものとなっている。そして、委員会の勧告内容には、既に指摘したとおり、非現業国家公務員を一律に団体交渉権の保障の埒外とする現行制度の改革が含まれている。

結社の自由委員会が公務員制度改革、特に労働基本権問題の進展に注目をしている以上、条約締結国の国内裁判所としては、87 号条約、98 号条約が国家公務員の団体交渉権をどの範囲で保障しているかと考えるのかを明らかにし、仮に ILO 条約監視諸機関と解釈を異にするのであれば、少なくともその論拠が示されるべきである。この点、原判決は 2 つの条約がなぜ国家公務員の団体交渉権を保障するものとは言えないのか理由を何も示していないが、このような姿勢は、条約締結国の国内裁判所としての責務を放棄したものであり、ILO 軽視も甚だしいと言わざるを得ない。

第8 国家賠償請求を棄却した原判決の誤り

1 原判決の認定

原判決は、

- (1) 個人控訴人らの国家賠償請求について、①国会議員の立法行為の違法性に関し、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。）を挙げて、給与改定・臨時特例法が憲法28条に反するものではなく、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もいえない、②国会が政府をして職員団体である控訴人国公労連との団体交渉を行わせなかったことの違法性について、法的に国会が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いえるのか疑問であるなどとし、いずれについても国家賠償法（以下、「国賠法」という。）1条1項に基づく賠償請求を否定し、
- (2) 人事院勧告に基づかない給与減額支給措置についての内閣総理大臣の注意義務違反についても、内閣の法律案の提出行為や執行行為を違法とみることはできず、控訴人個人の団体交渉権を侵害するものではないとし、
- (3) 控訴人国公労連の国家賠償請求については、給与改定・臨時特例法に違憲・違法な点が認められない、控訴人国公労連の団体交渉権が侵害されたといえないとして、これを否定する（94～96頁）。

しかし、以下に述べるとおり、原判決は、最高裁判例に違背し、法令の解釈適用を誤ったものである。

2 人事院勧告に基づかない給与減額立法における国会議員の注意義務違反

- (1) 給与減額立法と一般の立法との本質的な相違を無視した原判決の認定の誤り

ア 給与法と一般の立法との相違

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（「法律の一般性」）。

しかし、給与法は、そ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下で、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、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から、一般的抽象的な法規範とはいえない。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もなく、国会が定めることとされるのは、国家公務員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ないし財政民主主義の要請に基づくものに過ぎない。

他方で、最高裁平成17年判決は、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いえる。

よって、最高裁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。

イ 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

情勢適応の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づけられる人事院は、立法権及び行政権から一定の距離を置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。そして、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代償措置が必要であるところ、給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において他にない。全農林警職法事件判決が人事院制度を代償措置として摘示したのも、かかる趣旨によるものである。

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づけられている。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なければならず、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。

そうである以上、給与減額立法の内容における違憲は、直ちに国会議員の立法行為の違法性を意味するのである。

ウ 国会議員の注意義務の内容と違法性

国家公務員の俸給表が立法の形式を採るのは、そ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。

国家公務員の給与減額を立法するに当たって課される国会議員の職務上の法的義務は、この法的性質を踏まえたものでなければならない。したがって、国会議員は、国家公務員に対し、

- ① 労働基本権制約の代償措置である人事院勧告に基づかずに、国家公務員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等の行為をしてはならない注意義務、
- ② 人事院勧告に基づかないのであれば、政府をして国家公務員の所属する職員団体を介して誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせ、国家公務員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、国家公務員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等の行為をしてはならない注意義務、

を有していると解するのが相当というべきである。

国公法は、国家公務員の労働基本権制約の代償措置として人事院勧告制度を定めており、人事院勧告が国家公務員の勤務条件につき労働基本権制約の代償措置として本来の機能を発揮する場合は、国家公務員の有している憲法上保障されている労働基本権侵害による違憲性は生じないとされている。

しかし、人事院勧告は労働基本権制約の代償措置なのであるから、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」（渡辺賢「公務員の争議行為と『人事院前置主義』」小宮文人ら編「社会法の再構築」（旬報社、2011年）62頁）。そして、国会は、国公法28条が明文で定める情勢適応の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り、国家公務員の給与を定める立法において、国会議員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ない。

人事院勧告に基づかないで国家公務員に保障されている労働条件を切り下げる等、労働基本権制約の代償措置として本来の機能が発揮されない場合に、国会議員がかかる立法を行えば、憲法28条が要求する国会議員の注意義務に違反するのであり、当該立法行為は、国家公務員の労働基本権を侵害する違憲・違法な行為となるというべきである。

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、本件で国会議員は、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。

また、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。

そこで、憲法の労働基本権保障の趣旨に照らして、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ければ、当該立法行為は、国家公務員の労働基本権を侵害する違憲・違法な行為となるというべきである。

しかるに、本件において、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控訴人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はなかった。国会議員は、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、これでは国家公務員に対する労働基本権制約は正当化されないのであって、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。

給与改定・臨時特例法 1 条は「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、一層の歳出の削減が不可欠であること」を給与減額の目的とし、減額の特例期間は 2 年間に限定している（9 条）が、これをもって団体交渉を行わないことの違憲性を阻却するものとはならない。

よって、国会議員が、人事院勧告に基づかず、かつ政府をして国家公務員の所属する職員団体を介して誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせ、国家公務員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、国家公務員の給与減額を立法することは、憲法 28 条、72 条及び 73 条 4 号に違反する。

そして、最高裁平成 17 年判決の挙げる「明白性」の基準に該当するかどうかにかかわらず、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いうべきである。

エ 国賠法上の違法性

以上のとおり、現行法制度の下で、給与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内在的制約を受けるのであり、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イのとおりであり、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。

しかるに、原判決は、給与減額立法と一般の立法との本質的な相違を無視し、最高裁平成 17 年判決に依拠して個人控訴人らに対する国家賠償責任を否定したが、この判断は最高裁判例の射程を超えるものであり、国賠法の解釈適用を誤ったものというべきである。

(2) 最高裁平成17年判決に基づく国賠法上の違法性

ア 最高裁平成17年判決

給与改定・臨時特例法が憲法28条に違反するものであることは前記のとおりであり、同法が違憲でないことを前提とした原判決が誤りであることは明らかである。

そして、仮に、給与改定・臨時特例法の制定が憲法に違反することと、この国会議員の立法行為が国賠法上の違法を構成することとは別であり、本件においても「明白性」の基準に該当するかどうかは問題となるとしても、最高裁平成17年判決が挙げた a)「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、b)「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」(ただし、給与改定・臨時特例法の制定がなされた本件においては、「違憲にならない立法措置を執るべきことが明白である場合」と読み替える)に該当し、国賠法上の違法を構成する。

イ 本件における検討

(ア) 権利侵害の明白性

本件で問題となっているのは、国公法上、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」(全農林警職法事件判決)、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労使の立場を調整し、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、権利を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は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、国家公務員には争議権が認められていない。国家公務員は、争議権を行使し、あるいは争議権を背景とする団体交渉権を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との団体交渉を実施して実質的に国家公務員の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。

(イ) 憲法に反しない立法措置の必要の明白性

① 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、最高裁平成17年判決の「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、これを検討する必要がない。

② 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「国公労法案」とを一体のものとして考えていたことから明らかなとおり、被控訴人自身、人事院勧告によらない給与臨時特例法案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日の控訴人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とは給与減額立法をなしえないことを表明したものだといえる。

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だろうという判断で、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条と国公法の下で、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。

③ 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案とされている。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、自律的労使関係制度創設の名の下、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。

④ 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会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指摘された。その際に参考人として出席した控訴人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、「国公労法案」を成立させることなく、給与改定・臨時特例法のみを立法させ、個人控訴人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核とする「代償措置」によりかろうじて合憲性が担保されている国家公務員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、国家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公法の下では、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「国公労法案」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) 最高裁判例から導かれる違法性判断基準

ア 例示以外の違法行為

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わ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。この最高裁判例は、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採っているが、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、この判例は、立法行為が違法となる場合の一例を事案に応じて示したもので、その判示した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。

ところで、本件は、給与改定・臨時特例法を制定する過程で国家公務員が団体交渉権を行使する機会を保障しないまま、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給与減額を立法したのであり、立法という作為により労働基本権を侵害した事案である。最高裁平成17年判決は、前記a)及びb)を例示した後に「など」の文言を入れており、立法行為の違法の態様を例示列举をしたものであるから、この2つの違法行為に限られるものではなく、

c) 立法行為により国民の憲法上保障されている権利の制約を代償する措置を執らなかったことが明白である場合、

d) 国民に憲法上保障されている権利行使の機会を奪う立法措置を執ったことが明白である場合、

も、国賠法上の違法を構成すると解するのが相当というべきである。

そして、この「明白性」の基準は、国会議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反して当該国民に損害を加えることが予見し得た場合に認められるものというべきである。

イ 立法行為により国家公務員の労働基本権の制約を代償する措置を執らなかったことが明白である場合

国公法28条2項が、内閣と国会のいずれか一方だけでなく、国権の2つの機関に同時に勧告することを規定しているのは、内閣が人事院勧告に従わなかったり、これに基づかずに勤務条件を引き下げたりすることを防止すること、国会は人事院勧告を尊重し、これに基づかずに勤務条件を引き下げる立法をし

ないことが、国家公務員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である。よって、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、国家公務員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。

人事院勧告制度が本来の機能を発揮するには、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ことが、「憲法の趣意」（全農林警職法事件判決）であるから、給与法案を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ない。すなわち、国家公務員の労働基本権を制約することが合憲となるためには、情勢適応の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判決からも導かれることである。その意味で、国会議員の裁量は内在的な制約を受ける。

国会議員が人事院勧告に基づかず、国家公務員の給与を減額する給与改定・臨時特例法を制定した行為は、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」（全農林警職法事件判決）が崩れる結果となり、国家公務員の労働基本権制約の正当化事由が存在しなかったことになる。よって、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・濫用したものとなる。

したがって、国会議員が給与改定・臨時特例法を制定するに当たって、国家公務員の労働基本権制約を憲法上正当化する代償措置を執らないことになることを容易に予見し得たのであり、それにもかかわらず、同法を成立させたことは立法裁量を逸脱・濫用したものである。ゆえに、国会議員は、上記①の法的義務に違反し、上記c)に該当する違法行為を行ったものというべきである。

ウ 国家公務員に保障されている団体交渉権行使の機会を奪う立法措置を執ったことが明白である場合

全農林警職法事件判決は、「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。国家公務員についても、憲法 28 条の団体交渉権は、「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。

人事院勧告に基づかずに国家公務員に保障されている給与を減額する場合、人事院勧告は、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。よって、給与減額立法が憲法 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、新たな正当化事由として、給与減額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。この労働基本権（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。

国会議員が人事院勧告に基づかないで給与改定・臨時特例法を制定する際に、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なかったのであれば、「労働基本権の保障と国民全体の共同利益との間の均衡」（全農林警職法事件判決）が崩れる結果となり、国家公務員の労働基本権制約の正当化事由が存在しなかったことになるから、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・濫用したものとなる。

したがって、国会議員が給与改定・臨時特例法を制定するに当たって、国家公務員の団体交渉権行使の機会を奪うことが容易に予見し得たのであり、それにもかかわらず、同法を成立させたことは立法裁量を逸脱・濫用したものである。ゆえに、国会議員は、上記②の法的義務に違反し、上記 d) に該当する違法行為を行ったものというべきである。

原判決は、前記各 2 点について控訴人らが原審で本件の具体的事実関係に即して主張していたにもかかわらず、なんら触れることなく国家賠償責任を退けたのであり、原判決の認定が法令の解釈適用の誤りがあることは明らかである。

（４）国会議員の過失

本件において、国会議員は、前記各注意義務に違反し、人事院勧告に基づかず、かつ政府をして個人控訴人らの所属する各組合が加盟している控訴人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、国家公務員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・臨時特例法案を成立させ、同法成立前の給与法に従い支払われてきた個人控訴人らの既得の権利を奪い、一方的に不利益を課す行為を行ったものである。

給与改定・臨時特例法案について、国会を構成する国会議員は、人事院勧告に基づかずに同法案を成立させれば、国家公務員の労働基本権が侵害される事態が生じることを当然認識し得たものである。しかも、個人控訴人らが、所属する各労働組合が加盟する控訴人国公労連を介して、人事院勧告に基づかない給与減額は違憲であるから給与減額を行わないよう強く要求していたにもかかわらず、国会議員らは前記違法行為をなしたものであるから、国会議員の違法行為には過失が認められるというべきである。

(5) 個人控訴人らの財産的損害に対する被控訴人の責任

よって、国会議員が給与改定・臨時特例法を制定したことは違法であり、この違法行為を行うことにつき過失が認められる。

個人控訴人らが被った減額された給与総額の財産的損害は、被控訴人の公権力行使する国会議員の過失による違法行為によって生じたものである。

したがって、被控訴人は、個人控訴人らに対し、国賠法1条1項に基づき、同人らが被った損害を賠償すべき義務を負う。

(6) 個人控訴人らの精神的損害に対する被控訴人の責任

本件給与減額支給措置は、国会議員が、労働基本権制約の代償措置の中心的措置とされている人事院勧告を無視し、労働基本権を侵害して強行されたものであり、その違法性はきわめて大きい。

また、個人控訴人らは、この間の公務員人件費の削減方針により人員の抑制等がなされる中で、東日本大震災の対応も含めて、過重な公務を遂行してきた。本件給与減額は、個人控訴人らの労働基本権を侵害することはもちろん、個人控訴人らの日頃の精勤を無視し、労働者たる国家公務員としての人格をも否定するに等しいものである。

さらに、本件給与減額支給措置は、人事院勧告を大きく超える給与減額はないであろうとの個人控訴人らの期待を侵害し、住宅ローンの支払いや子どもの教育、老親の介護などの出費に窮する状況に陥らせ、経済生活への強い不安をも抱かせるものである。

そして、個人控訴人らが、本件給与減額により、それ以前からの公務員バッシングと相俟って、如何に甚大な精神的苦痛を受けたかは、原審より詳述したとおりである。

このような精神的な被害は法的に保護に値する利益に対する侵害である。

以上のとおり、個人控訴人らは、国会議員の違法な過失に基づく立法により労働基本権を侵害され、控訴人国公労連を通じて団体交渉をすることができず、これによる精神的苦痛を被ったものと認められる。既に給与改定・臨時特例法が期間満了まで執行されたことも併せ鑑みれば、財産的損害とは別に、精神的損害についても金銭賠償による救済を行うべきである。

本件給与減額によって、個人控訴人らが被った精神的損害は甚大であり、あえて金銭に換算すれば、各人につきそれぞれ金10万円を下ることはないというべきである。

よって、被控訴人は、国賠法1条1項に基づき、個人控訴人らが被った10万円と金銭評価することが相当な精神的損害を賠償する責任がある。

(7) 原判決の誤り

原判決は、「一般に、国会が立法を経ずに政府に対して指揮命令をし得る立場にないことからすれば、法的に国会が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いえるのか疑問である」、「給与改定・臨時特例法の制定にあたって、個人原告らの団体交渉権が侵害されたとは認めることはできない以上、国会が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かったとも認めがたい」と判示している(95頁)。

しかし、前者については、控訴人らは国会に指揮命令権限があるとは主張しておらず、理由になっていない。控訴人らは、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こと、国家公務員の憲法28条に基づく団体交渉権を保障するため、政府による交渉を尽くす前には国会の立法裁量が憲法上内在的に制約されること、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控訴人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ったことを主張しているものである。控訴人らの主張は国会に

指揮命令権限があるか否かとは関連性がなく、原判決は控訴人らの主張を正解しないものである。

また、後者については論理が逆転しており、これも理由になっていない。

したがって、原判決が、最高裁判例に違背し、国賠法の解釈適用を誤ったことは明らかというべきである。

3 人事院勧告に基づかない給与減額立法に際しての内閣総理大臣の注意義務違反

(1) 内閣総理大臣の法案提出行為にかかる違法性

原判決は、「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」と判示している。

しかし、原判決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。

(2) 内閣総理大臣の注意義務の内容と違法性

ア 内閣総理大臣の注意義務

内閣総理大臣は、憲法28条、72条及び73条4号に基づき、内閣の代表者、国家公務員の使用者たる国家機関の最高の長として、条理上、一般職の職員に対し、

- ① 国公法28条が定める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しなければならない、人事院勧告に基づかずに、個人控訴人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等の行為をしてはならない注意義務、

② 人事院勧告に基づかないのであれば、給与減額について個人控訴人らの所属する各組合が加盟している控訴人国公労連を介して団体交渉を行うことなく、個人控訴人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等の行為をしてはならない注意義務、を有しているというべきである。

この注意義務は、国会が法律案を審議している段階であっても発生するものであり、内閣総理大臣は憲法２８条に基づき団体交渉義務を負うというべきである。

イ 内閣総理大臣の行為の違法性

憲法及び国公法の団体交渉権保障の趣旨に照らして、内閣総理大臣は、労働条件切り下げ等の決定過程において労働組合との間で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、国家公務員の団体交渉権の侵害による違憲性、違法性が生じる。

給与改定・臨時特例法案について、人事院勧告に基づかずに国会議員によって提出された同法案が成立すれば、国家公務員の労働条件につき既得の権利が奪われる事態が生じる。政府内でも人事院勧告に基づかない給与減額は、「場合によっては（憲法違反に）なり得る」と考えられていた（平山調書２９頁）。

とすれば、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、給与改定・臨時特例法案が国会に提出された際に、国家公務員の使用者として控訴人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った。少なくとも内閣総理大臣は、官吏に関する事務を掌理するものとして、漫然と議員提案をなさしめるべきではなかったし、議員提案であっても、法案内容を上程前から成立に至るまでの間に控訴人国公労連を通じて説明すべきであった。

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に給与を減額するものであるにもかかわらず、同法案の上程・成立を看過し、しかも、給与改定・臨時特例法案が「議員提案になった段階でも、（控訴人国公労連）との交渉は一切行われ」なかった（岡部調書１１頁）ばかりか、２０１２年４月の給与支払日に、成立した給与改定・臨時特例法を執行して減額された給与を支給したものである。

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、控訴人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行為は憲法 28 条、72 条及び 73 条 4 号に違反し、また国公法 28 条に違反して、違憲・違法というべきである。

本件において、内閣総理大臣は、前記各注意義務に違反し、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、しかも、成立に際して、個人控訴人らとの交渉を一切することなく、成立した給与改定・臨時特例法を執行して、同法成立前の給与法に従い支払われてきた個人控訴人らの既得の権利を奪い、一方的に不利益を課す行為を行ったものである。

よって、これらの行為は憲法 28 条、72 条及び 73 条 4 号に違反し、また国公法 28 条に違反して、違憲・違法というべきである。

そして、内閣総理大臣の行為は、個人控訴人らの団体交渉権を侵害し、かつ個人控訴人らの争議権を奪ったもとで給与減額を強行するものであり、個人控訴人らに対する不法行為を構成する。

(3) 内閣総理大臣の過失

内閣総理大臣は、人事院勧告に基づかずに、国会議員によって提出された給与改定・臨時特例法案が成立すれば、国家公務員の労働基本権が侵害される事態が生じることを当然認識し得たものである。

しかも、個人控訴人らは、控訴人国公労連を介して、人事院勧告に基づかない給与減額は憲法違反であるから給与減額を行わないよう強く要求していたにもかかわらず、内閣総理大臣は前記違法行為をなしたのである。

よって、内閣総理大臣の違法行為には過失が認められるというべきである。

(4) 個人控訴人らの財産的損害に対する被控訴人の責任

よって、内閣総理大臣の違法行為には過失が認められるから、被控訴人は、国賠法 1 条 1 項に基づき、個人控訴人らが被った減額された給与総額の財産的損害及び 10 万円と金銭評価することが相当な精神的損害を賠償する責任がある。

(5) 原判決の誤り

原判決は、「人事院勧告に基づかずに制定された給与改定・臨時特例法に違憲違法な点はな」い、「給与改定・臨時特例法の制定に際し、原告国公労連の団体交渉権が侵害されたとは認めることはできないから、内閣総理大臣に個人原告ら

が主張するような義務または義務違反は認められない」と判示している（96頁）。

しかし、前者については、給与改定・臨時特例法の特殊性についてなんら顧みることなく、単に同法に違憲・違法な点がなく、控訴人国公労連に団体交渉権の侵害を認めることはできないとするのみで、内閣総理大臣の注意義務違反を否定したが、同法の法的性質を踏まえないものである。また、後者については国会議員における判示と同様に論理が逆転しており、理由になっていない。

原判決は、前記のとおり最高裁昭和62年判決の射程範囲を誤って解釈しており、同最高裁判例に違背したものであり、かつ国賠法の解釈適用を誤ったものというべきである。

4 控訴人国公労連に対する被控訴人の国家賠償責任

（1）給与改定・臨時特例法案が国会に上程された時点の団体交渉義務違反

内閣総理大臣は、中央人事行政機関として、給与改定・臨時特例法案が国会に上程される前および上程された際に、前項の注意義務に反して、控訴人国公労連と誠実に妥結に向けた団体交渉を行わなかったものである。ゆえに、この行為は、憲法28条に違反するものであり、かつ国公法108条の5に違反するというべきである。

労働組合が労働基本権に基づく活動を行う利益は法律上保護されるべき利益に当たるところ、控訴人国公労連は、内閣総理大臣の違憲・違法な行為によって、団体交渉権という労働組合の根幹に関わる権利を侵害されたものである。

控訴人国公労連が団体交渉権を違法に侵害されて被った損害は、被控訴人の公権力を行使する内閣総理大臣の過失による違法行為により被ったものであるから、被控訴人は、控訴人国公労連に対し、国賠法1条1項に基づき、損害を賠償する責任を負う。

（2）給与臨時特例法案を閣議決定する前の誠実交渉義務違反

ア 誠実交渉義務と不法行為

議員提案された給与改定・臨時特例法案と内閣が国会に提出した給与臨時特例法案は別の法律案であり、個別に給与減額に関する団体交渉が必要である。

職員団体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

体である（国公法１０８条の２第１項）から、団体交渉は、使用者たる地位を有する政府が単に職員団体の要求や主張を聞いたり政府の見解を説明したり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。

仮に給与臨時特例法案を閣議決定する前の「交渉」が、給与改定・臨時特例法案の国会上程時点での団体交渉に代替すると評価されるとしても、憲法２８条により保障されている団体交渉は、労使が話し合いを通じて、相互理解を深め、労使間に生じる諸問題を自主的に解決するための手続きであり、使用者は、単に労働者の代表者との団体交渉に応ずれば足りるのではなく、労働者の代表者と誠実に団体交渉に応じる義務がある。

とりわけ本件のように、国家公務員の争議権を奪った「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資料に基づく具体的な説明が求められる。政府自身、自律的労使関係を先取りする交渉であることを認めたことから、もそのように評価しうる。

それにもかかわらず、使用者が、労使間の団体交渉において、労働者の団体交渉権を尊重して誠実に交渉する義務に違反したことが、団体交渉権の侵害に該当する場合には、使用者の労働組合に対する不法行為が成立する（三和機材事件・千葉地裁平成２２年３月１９日判決・労働判例１００８号５０頁、太陽自動車（太陽自動車労働組合）事件・東京地裁平成２１年３月２７日判決・労働判例９８６号６８頁等参照）。

本件においては、次に述べるとおり、実質的には団交拒否と認められるものであり、労使間の団体交渉において職員団体たる控訴人国公労連の団体交渉権を尊重して誠実に交渉する義務に違反したものであるから、内閣総理大臣の行為は、憲法２８条に違反するとともに、国公法１０８条の５に違反し、かつ控訴人国公労連の団体交渉権を侵害した不法行為を構成するというべきである。

イ 交渉経過と誠実交渉義務違反

政府は、控訴人国公労連に対しては、給与減額の「具体案がまとまり次第説

明するという一言だけで、(削減率) 1割も含め、内々にも、公式にも、そういう話は、5月13日まで一切」なかった(岡部調書20頁)。これに対し、公務員連絡会については、総務課長が担当して、「(5月) 13日の直前に予備交渉」をしていた(平山調書47～48頁、岡部調書19頁)。

控訴人国公労連は、政府との「交渉」に際し、「国の歳出全般の見直し、税収の拡大に向けた政策そのものを、全体を見直す中で、国家公務員の賃金がどういう位置にあるべきなのか、その減額率はどうなのかという議論が必要」であるとし、「前提条件を、きちんと根拠をもって説明をされなければ、その具体的な中身の議論には入れない」との見解を表明した(岡部調書42頁)。

しかるに、5月13日以降の6回の「交渉」においては、「4枚ものの資料以外の資料は、一切」なく(岡部調書16頁)、「財政事情と公務員の人件費との関係について説明する際、資料もないし、口頭でも具体的な説明はなく」(岡部調書14頁)、削減率について「地方公務員の削減などを例に、検討したというのみで、なぜかということについては、具体的な根拠は示され」ず(岡部調書15頁)、「結論は変わらないと、とにかく提案を理解してほしい」と述べることの繰り返しであった(岡部調書18頁)。平山証人も「1割の削減をさせていただきたいということをお願いをした」と証言している(平山調書45頁)通り、交渉としての実質を有していなかった。

そのため、「削減率について5、8、10(%)が是か非かというような議論は一切していな」かった(岡部調書49頁)。平山証人も、「具体的な措置の中身(の交渉)について入ることはできなかった」と証言している(平山調書43頁)。

また、総務省内では、「管理職だけを(減額する)とか、手当だけを(減額する)とか、賞与だけを(減額する)とか、いろんな案が出ており」(平山調書56頁)、「いろんな案を検討した中に(一定の役職にある職員の削減率を上げる案が)1つあった」(平山調書28頁)が、控訴人国公労連との「交渉」においては、これらの案を「示すことは考え」なかった(平山調書57頁)。

さらに、当初検討していた減額率の「1割は、その職責によって、あと、8%、5%ということ率を考えた」が、さらに削減率を圧縮することは検討しておらず(平山調書57頁)、当然ながら控訴人国公労連の「交渉」において

も修正案が示されたことはなかった。

控訴人国公労連は、「交渉には最後まで臨んでいますし、むしろ政府側のほうが席を立つときに、交渉は継続すべきだというふうに申し上げ」た（岡部調書４５頁）が、「具体的な内容の交渉協議に入る前提条件としての・・・納得できる説明を尽くさないまま、結局理解と協力をお願いしたいという・・・結論ありきの、そういう交渉態度に終始をした」（岡部調書２８頁）挙げ句、内閣総理大臣は控訴人国公労連との間で誠実に妥結に向けた団体交渉を継続しなかったものである。

このような経過に鑑みれば、政府は、人事院勧告に基づかずに給与減額するにもかかわらず、給与減額支給措置の必要性について具体的な資料を示して回答せず、当初から最終的には国会の結論に従うことを金科玉条としており、控訴人国公労連との団体交渉をしないか、又は給与臨時特例法案提出前に不誠実な団交に終始しただけでなく、一方的に団交を打ち切ったこと、国家公務員において労働組合が併存していることを百も承知の上で、公務員連絡会との合意を優先し、自ら交渉を申し込んでおきながら、国公労連に対して差別的取扱いを行い、不誠実な交渉態度に終始したことは明らかであり、給与臨時特例法案に関する交渉において、控訴人国公労連に対して負うべき誠実交渉義務を果たしたものとはいえない。

したがって、中央人事行政機関たる内閣総理大臣は、控訴人国公労連との実質的な労使交渉を拒んだものであり、憲法２８条及び国公法１０８条の５に違反する。

ウ 不法行為の成立

情勢適応の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、内閣総理大臣が担当の総務大臣をして交渉のテーブルに着かせ、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。すなわち、内閣総理大臣は、労働組合の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したりして、誠実な対応を通じて合意達成の可能性を模索する誠実交渉義務を負っているものである。

しかるに、政府は、一般論のみで議題の内容につき実質的検討に入ろうとせず、控訴人国公労連の要求・主張に対する回答・説明、資料提示などを十分にしなかったものであり、その交渉対応は結論のみを述べたり、結論に付加して若干の形式的な理由を述べたりしたものにはすぎないのであって、控訴人国公労連の要求に応じて、給与減額の理由や根拠を示して、控訴人国公労連の納得を得るような努力を怠っており、団体交渉の実質を有していないものと評価される。しかも、公務員連絡会との間で給与減額の合意がなされたことをもって、あたかも国家公務員との交渉が尽くされたかのような姿勢を示したのであり、結局、控訴人国公労連との「交渉」は結論先行の形式的団交を6回にわたって継続したと認められるのであって、団体交渉権を侵害するものである。

被控訴人の公権力を行使する内閣総理大臣は、過失により労使交渉過程における誠実交渉義務に違反したものであるから、不法行為を構成するというべきである。

その結果、控訴人国公労連は、給与減額という不利益な労働条件について実質的に検討した上で政府と交渉する機会を奪われたものであり、このような機会の喪失は保護に値する法的な利益に対する侵害である。

(3) 国公労連が被った重大な損害

政府は、人事院勧告に基づかずに給与減額するにもかかわらず、控訴人国公労連との団体交渉をしないか、又は給与臨時特例法案提出前に不誠実な団交に終始しただけでなく、一方的に団交を打ち切ったものである。これらの行為により、控訴人国公労連に所属する国家公務員は「現実の生活という点からいくと、極めて大変な状況がありますから、そういう点でも、今のこの間の政府のやり方や施策については非常に不安を感じて」おり、給与改定・臨時特例法が制定される際に団体交渉ができなかった控訴人国公労連の被害は大きくなった（岡部調書36頁）。控訴人国公労連は、労働組合としての団体交渉権を実質的に否定されたことにより組合員の権利を擁護し得なかったため、労働組合としての存在意義に関わる深刻な事態に陥ったものである。

控訴人国公労連は、組合員の権利を擁護するため、本件訴訟を提訴せざるを得なくなったが、全国の組織への情報・宣伝行動、裁判対策などで多大な出費を余儀なくされている。

内閣総理大臣は、団交の不実施及び不誠実な団交と一方的な団交打ち切りにより、控訴人国公労連の労働組合としての社会的評価を毀損し、組合員の生活を困難にさせたことにより、労働組合としての労働者の地位向上という機能を実質的に否定し（岡部調書 36 頁）、信用や権威を失墜させた。

控訴人国公労連は、内閣総理大臣の違憲・違法な行為によって、団体交渉権という労働組合の根幹に関わる権利を侵害されたものであり、労働組合として無形の損害を被った。これを金銭に換算すると金 1 0 0 0 万円を下ることはないというべきである。

（４）内閣総理大臣の過失に基づく被控訴人の責任

控訴人国公労連が団体交渉権を違法に侵害されて被った損害は、被控訴人の公権力を行使する内閣総理大臣の過失による違法行為により被ったものであるから、被控訴人は、国賠法 1 条 1 項に基づき、控訴人国公労連が被った 1 0 0 0 万円と金銭評価することが相当な非財産的損害を賠償する責任がある。

以上

給与臨時特例法案をめぐる政府内検討と組合交渉の経過

【別紙】

年月日	対国公労連	政府内	対公務員連絡会	証拠
2010年		平均約5%の給与減額案検討		
2010年11月1日		閣議決定 【自立的労使関係制度＋人件費削減】		甲14
2011年1月頃		総務省内で人勧によらない給与減額の検討開始		証人平山
2011年1月11日	総務大臣の会見		総務大臣の会見	証人岡部 甲69
2011年2月17日	春闘要求「会見」			甲95
2011年3月		減額幅を広げた案検討		証人平山
2011年3月31日		一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱(案) 【行(一)1・2級5%、3～6級8%削減】		乙4の2
2011年4月19日		「御相談資料」作成		甲91
2011年4月22日	春闘要求「会見」			甲95
2011年5月上旬			事前折衝	甲21 証人平山
2011年5月13日	第1回交渉 【1割減額提案】	首相閣議発言 【自立的労使関係制度＋人件費削減】	交渉 【公務員連絡会より、地方公務員への波及禁止、若年層への配慮を要求を受ける】	甲1 乙4の1 乙5の1 甲58 甲85
2011年5月17日	第2回「交渉」 【減額率提案】	総務大臣の国会答弁 【人件費削減が震災前からの政策課題】	交渉 【減額率についての公務員連絡会の意見を踏まえる】	甲2 乙4の2 乙5の2
2011年5月		15点の資料作成		甲95
2011年5月18日		「想定問答」作成		甲92
2011年5月19日			交渉 【段階的減額率の説	乙5の3
2011年5月20日	第3回「交渉」 【財政資料4点提出】			甲3 乙4の3
2011年5月21日		「必要性・合理性」に関するメモ作成		甲93
2011年5月23日		「想定問答」作成	合意成立	乙5の4
2011年5月24日		「国家公務員臨時特例法案について」作		甲94
2011年5月下旬		「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案 説明資料」作成		乙41
2011年5月下旬		「国家公務員の給与減額支給措置について」作成 【国公労連との「交渉」決裂に言及】		甲86
2011年5月25日	第4回「交渉」			甲4 甲88
2011年5月26日		「提案理由説明」作成		甲87
2011年5月27日	第5回「交渉」			甲5 乙4の5
2011年5月31日		「想定問答」作成		甲90の1
2011年6月2日	第6回「交渉」			甲6
2011年6月3日		閣議決定 【給与臨時特例法案】 「想定問答」作成 【人事院総裁談話の発表を受けて】		甲89 甲96
2011年6月24日		「想定問答」修正 【地方公共団体での引き下げ例を取り上げ比較するものに】		甲90の2
2011年6月27日		「想定問答」修正 【人勧制度が本来の機能を営むことが必要、との部分を削除】		甲90の3
2011年6月30日		「想定問答」修正 【人勧に基づかない給与改定に関する回答を削除】		甲90の4
2011年7月29日		震災復興の基本方針策定		甲51
2011年11月25日		閣議決定 【人勧実施見送り】		証人岡部