

副本

平成27年(行コ)第16号 給与等請求控訴事件

控訴人 南野英一郎外360名

被控訴人 国

答 弁 書 (1)

平成27年7月8日

東京高等裁判所第15民事部C乙係 御中

被控訴人指定代理人

〒102-8225 東京都千代田区九段南一丁目1番15号

九段第2合同庁舎

東京法務局訟務部(送達場所)

(電 話 03-5213-1302)

(FAX 03-3515-7306 今井宛て)

部 付 山 田 一 哉

総括上席訟務官 中 島 伸一郎

法 務 事 務 官 今 井 努

〒100-8968 東京都千代田区永田町一丁目6番1号

中央合同庁舎第8号館

内閣官房内閣人事局

企 画 官 重 里 佳 宏

参事官補佐(給与第一担当) 若 林 大 督

給 与 第 一 係 長 生 形 直 貴

給 与 第 一 係 員 喜 山 雄 介

参事官補佐 (労働・国際担当)

竹 下



労働・国際係長

古 橋 美

文書審査係長

井 村 健

第1	控訴の趣旨に対する答弁	5
第2	はじめに	5
第3	事案の概要等	5
第4	差額給与請求に係る控訴人らの主張に理由がないこと	7
1	給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するものではないこと	7
(1)	はじめに	7
(2)	人事院勧告に基づかない給与減額が違憲であるとする控訴人らの主張に理由がないこと（上記(1)アの主張について）	8
ア	控訴人らの主張の要旨	8
イ	国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置は人事院勧告に限られないこと（上記ア①の主張について）	8
ウ	人事院勧告がそのとおりに実施されない場合であっても、直ちに代償措置がその本来の機能を喪失したものとはいえないこと（上記ア②の主張について）	10
エ	小括	16
(3)	団体交渉を尽くさないで制定された給与改定・臨時特例法は違憲であるとする控訴人らの主張に理由がないこと（上記(1)イの主張について）	16
ア	控訴人らの主張の要旨	16
イ	控訴人らの主張は憲法28条の解釈について論ずるまでもなく前提を欠き主張自体失当であること（上記ア①の主張について）	17
ウ	政府は、今般の給与減額措置の方針を決定するに当たり、職員団体の理解を得られるように努めていたこと（上記ア②の主張について）	19
エ	給与減額措置を議員立法によって行うことが直ちに職員団体の団体交渉権を侵害するものとは解し得ないこと（上記ア③の主張について）	26
(4)	給与改定・臨時特例法の必要性・合理性を基礎づける立法事実が存すること（上記(1)ウの主張について）	26

ア	控訴人らの主張の要旨	26
イ	給与改定・臨時特例法による給与減額支給措置に控訴人らが引用する判例法理は適用されないこと(上記ア①の主張について)	27
ウ	給与改定・臨時特例法の必要性・合理性を基礎づける立法事実が存在すること(上記ア②の主張について)	28
(7)	本件給与減額支給措置は必要かつ合理的なものであったこと	28
(1)	控訴人らの指摘する事情は、給与改定・臨時特例法の必要性ないし合理性を否定する理由にはならないこと	32
(5)	小括	35
2	ILO第87号条約、同第98号条約違反に関する控訴人らの主張に理由がないこと	35
第5	国家賠償請求に係る控訴人らの主張に理由がないこと	36
1	給与改定・臨時特例法を成立させた国会議員の行為に国賠法上の違法は認められないこと	36
(1)	個人控訴人らの主張の要旨	36
(2)	給与改定・臨時特例法に関わる立法行為は、国賠法1条1項の規定の適用上違法であるとの評価を受ける余地はないこと	37
2	給与改定・臨時特例法の成立に際して内閣総理大臣の行為に国賠法上の違法は認められないこと	39
第6	結語	40

第1 控訴の趣旨に対する答弁

被控訴人は、控訴人国公労連ほか359名に係る平成26年11月13日付け控訴状における控訴の趣旨に対し、以下のとおり答弁する。

- 1 本件控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。
- 3 仮執行の宣言は相当ではないが、仮に仮執行宣言を付する場合は、
 - (1) 担保を条件とする仮執行免脱宣言
 - (2) その執行開始時期を判決が被控訴人に送達された後14日経過した時とすることを求める。

第2 はじめに

被控訴人の事実上及び法律上の主張は、原審口頭弁論において主張したとおりであり、控訴人ら（なお、本書面において、「控訴人ら」というときは、控訴人南野英一郎を除いた、控訴人国公労連ほか359名を指すものとする。）の請求をいずれも棄却した原判決の判断は正当である。

控訴人らの主張は、原審における主張を繰り返して原判決を批判するものにすぎず、このような主張に理由がないことは、原審における被控訴人の主張及び原判決の判示からも明らかである。

以下、念のため、本書面において、平成27年3月26日付け控訴理由書（以下「控訴理由書」という。）における控訴人らの主張に対し、必要と認める限度で反論する。

なお、略語等は、本書面で新たに用いるもののほかは、原審被告準備書面の例による。

第3 事案の概要等

本件は、政府が、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であるとして、控訴人国公労連を含む職員団体との交渉を経て国家公務員の給与について減額措置を講ずる方針を決定し、当該措置を実施するため国会に提出した給与臨時特例法案の内容を基礎として、議員立法により、衆参両議院の審議を経て成立した給与改定・臨時特例法について、(1)控訴人国公労連を除く公務員である個人控訴人らが、被控訴人に対し、①公務員の給与減額措置を講じるに当たっては、公務員の労働基本権制約に対する唯一の代償措置である人事院勧告に従って実施するか、そうでなければ団体交渉を行うべき憲法上の義務があり、人事院勧告に基づかず、かつ、職員団体との合意に向けた交渉を尽くさずに制定された給与改定・臨時特例法は、立法事実に合理性・必要性がなく、憲法28条、72条、73条4号、ILO第87号条約及び同第98号条約に違反し無効である旨主張して、従前の法律状態に基づく給与相当額との差額の支払を請求し（差額給与請求）、これと選択的に、国会議員が、人事院勧告に基づかずに、また、政府をして控訴人国公労連と団体交渉を行わせることなく給与改定・臨時特例法を成立させた行為並びに内閣総理大臣が、人事院勧告に基づかず、国会議員により提案された給与改定・臨時特例法の成立を看過し、その成立に際して控訴人国公労連と団体交渉を行わなかった行為及び憲法とILO条約に反する給与改定・臨時特例法に基づき減額された給与を支払った行為が、それぞれ国賠法上違法である旨主張して、同法1条1項に基づき、給与減額相当分の損害の賠償を請求するとともに、②上記の違法行為による慰謝料として個人控訴人ら1人当たり10万円の支払を求め、(2)控訴人国公労連が、被控訴人に対し、内閣総理大臣が控訴人国公労連と団体交渉を行わなかったことが国賠法上違法である旨主張して、同法1条1項に基づき、慰謝料（1000万円）の支払を求める事案である。

第4 差額給与請求に係る控訴人らの主張に理由がないこと

1 給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するものではないこと

(1) はじめに

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

ア 人事院勧告に基づかない給与減額の法案策定及び立法が違憲であること

(訴状第4の1・12及び16ページ、原告ら準備書面(1)第1の2・2ないし8ページ、原告ら準備書面(3)第1の2ないし4・4ないし13ページ、原告らの平成26年(2014年)7月10日付け原告ら準備書面(5)(以下「原告ら準備書面(5)」という。)第1・3ないし20ページ、控訴理由書第2・7ないし28ページ)

イ 団体交渉を尽くさずに、人事院勧告に基づかない給与減額措置を定める立法をしたことが違憲であること(訴状第4の2・16ないし18ページ、原告ら準備書面(1)第1の2(6)及び3ないし5並びに第2・8ないし35ページ、原告ら準備書面(3)第2・13ないし26ページ、原告ら準備書面(5)第2・21ないし42ページ、控訴理由書第3・29ないし51ページ)

ウ 給与減額の合理性・必要性を基礎づける立法事実が存在しないこと(訴状第4の3・18ないし20ページ、原告ら準備書面(1)第3・35ないし43ページ、原告ら準備書面(3)第3・26ないし29ページ、原告ら準備書面(5)第4・73ないし96ページ、控訴理由書第4ないし第6・52ないし118ページ)

をそれぞれ挙げる。

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

(2) 人事院勧告に基づかない給与減額が違憲であるとする控訴人らの主張に理由がないこと（上記(1)アの主張について）

ア 控訴人らの主張の要旨

人事院勧告との関係で給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するとする控訴理由書における控訴人らの主張は、いずれも原審における主張の繰り返しであり、控訴人らの主張は以下の2点に要約される。

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

しかしながら、控訴人らの上記各主張は、以下に述べるとおり、いずれも独自の見解に基づくものであって、失当である。

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

控訴人らの上記ア①の主張は、国公法が国家公務員の勤務条件について周到詳密な規定を設けてその身分を保障していることや、人事院に対するいわゆる行政措置要求制度が存すること等は、国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置と位置づけることはできず、情勢適応原則に則った人事院勧告が事実上唯一の代償措置であるというものである（訴状・15及び16ページ、原告ら準備書面(1)・3ないし5ページ、原告ら準備書

面(3)・4ないし7ページ,原告ら準備書面(5)・3ないし7ページ,控訴理由書・8ないし12ページ)。

しかしながら,国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置が人事院勧告制度に限られるものではないことは,全農林警職法事件大法廷判決を始めとする累次の最高裁判決が判示するところである(被告準備書面(1)第3の1(1)ア(i)・21ないし24ページ,被告準備書面(2)第3の2(2)・7ないし9ページ,平成26年7月17日付け被告準備書面(7)(以下「被告準備書面(7)」という。)第2の2(2)イ・11ないし13ページ)。

すなわち,全農林警職法事件大法廷判決は,「労働基本権を制限するにあつては,これに代わる相応の措置が講じられなければならない。」とした上で,その具体的措置が憲法の要請に添うものかどうかを検討し,「争議行為等が,勤労者をも含めた国民全体の共同利益の保障という見地から制約を受ける公務員に対しても,その生存権保障の趣旨から,法は,これらの制約に見合う代償措置として身分,任免,服務,給与その他に関する勤務条件についての周到詳密な規定を設け,さらに中央人事行政機関として準司法機関的性格をもつ人事院を設けている。ことに公務員は,法律によつて定められる給与準則に基づいて給与を受け,その給与準則には俸給表のほか法定の事項が規定される等,いわゆる法定された勤務条件を享有しているのであつて,人事院は,公務員の給与,勤務時間その他の勤務条件について,いわゆる情勢適応の原則により,国会および内閣に対し勧告または報告を義務づけられている。そして,公務員たる職員は,個別的にまたは職員団体を通じて俸給,給料その他の勤務条件に関し,人事院に対しいわゆる行政措置要求をし,あるいはまた,もし不利益な処分を受けたときは,人事院に対し審査請求をする途も開かれているのである。このように,公務員は,労働基本権に対する制限の代償として,制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けているのである。」と判

示している。

このように、全農林警職法事件大法廷判決は、争議権に限らず、公務員の労働基本権を制約することに見合う代償措置として、人事院勧告制度のほかに、法律により公務員の身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件について周到詳密な規定を設けていること等を具体的に指摘しているのである。

したがって、人事院勧告が唯一の代償措置であるとの控訴人らの上記ア①の主張は、全農林警職法事件大法廷判決に反する独自の見解というほかなく、失当である。

ウ 人事院勧告がそのとおりに実施されない場合であっても、直ちに代償措置がその本来の機能を喪失したものとはいえないこと（上記ア②の主張について）

(7) 控訴人らの上記ア②の主張は、国公法28条で規定される情勢適応の原則及び人事院勧告制度の意義や機能に照らせば、国会及び内閣には、専門的な第三者機関である人事院の勧告を経ずに、又は勧告の内容に反する法案を立案ないし成立させる裁量はなく、人事院勧告に従って法律を制定すべき義務を負っているものであり、人事院勧告がその勧告のとおり実施されない場合には、代償措置がその本来の機能を喪失したものとして憲法28条等に違反するというものである（原告ら準備書面(1)・5ないし7ページ，原告ら準備書面(3)・9ないし12ページ，原告ら準備書面(5)・8ないし11ページ，控訴理由書・13ないし23ページ）。

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

しかしながら、国家公務員の場合は、「その給与の財源は国の財政とも関連して主として税収によつて賄われ、私企業における労働者の利潤の分配要求のごときものとは全く異なり、その勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、しかもその決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議のうえなされるべきもの」（全農林警職法事件大法廷判決）であり、給与等につき、憲法が許容する範囲内で具体的にどのような内容のものを構築するかについては、立法府に裁量が与えられている。また、現行法制における人事院勧告は、文字通り「勧告」として制度設計されているものであり、内閣や国会を拘束するものではない。そして、国公法28条は、給与等の勤務条件について、国会が「社会一般の情勢に適應するように、隨時これを変更することができる」と規定し、高度に政治的政策的判断を伴う国家公務員の給与の改定について、国民の代表たる国会の場で立法により最終的に決定されることを要求している。そして、前記イのとおり、最高裁判所は、かかる内容の人事院勧告制度を代償措置の一つとする現行法上の公務員の労働基本権の保障に関する法状態について、その憲法適合性を肯定しているのである。

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

(2) 第3の1・4ないし6ページ、被告準備書面(7)第2の2(2)ウ・13ないし15ページ)。

そして、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的事情から、一時的に人事院勧告とは異なる給与水準を決定する必要性が生ずる場合も否定できないのであるから、労働基本権の制約を受ける公務員について、法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害しない限度において、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的事情に照らし、人事院勧告に基づかない措置を講ずる必要性があり、その措置が一時的なもので内容的にも合理性が認められる場合には、人事院勧告のとりの給与改定が行われず、人事院勧告に基づかない給与減額措置が講じられたとしても、それが直ちに代償機能の喪失と評価され、違憲となるものではないというべきである(被告準備書面(2)第3の2(3)・9ないし12ページ、被告準備書面(7)第2の2(2)ウ・13ないし15ページ)。

本件についてみるに、後記(4)でも詳述するとおり、給与改定・臨時特例法は、「我が国の厳しい財政事情と東日本大震災という未曾有の国難に対処する必要性に鑑み、一層の歳出削減が不可欠である」との認識の下、「復旧・復興のための財源は、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担を分かち合うことが基本であり、まずは、歳出の削減などで財源を捻出する努力を行う必要がある」

(平成23年10月28日の内閣官房長官談話参照)ことから、政府において、労働基本権が制約されている現行制度においては人事院勧告制度を尊重することが基本であるとの考えの下、3度にわたり給与関係閣僚会議を開催するなど、本件人事院勧告を踏まえた国家公務員の給与の取扱いを真摯に検討した上で(乙第8号証、同第24号証の1及び2)、国会において、本件人事院勧告に基づく給与の改定を行うことに加えて、2年間という限定された期限を設け、減額率についても、地方公共団体

における特例減額の例を参考とし、給与の絶対額の少ない若年層に対して減額率も配慮を加えるなどして、立法されたものであるから、その必要性や内容の合理性は優に認められる。

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

したがって、給与改定・臨時特例法には、その立法の必要性や内容の合理性が認められることはもとより、法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害するものではないというべきであるから、本件における給与減額措置が人事院勧告に基づかないで実施されたとの一事をもって、違憲・無効であるとする控訴人らの主張は失当である。

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

- (イ) この点に関し、控訴人らは、「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」旨主張する（控訴理由書・23ページ）。

確かに、国公法28条2項後段は、人事院に対して「勤務条件の中心である俸給表の適否についての報告および必要な勧告について拘束的な義務を負」わせる規定であり、民間準拠原則のもとで定められる俸給表（国公法64条2項）との乖離が5パーセントを超えた場合、俸給表を改訂すべきであることを報告に併せて必要的に勧告することを義務づけたものと考えられることから（森園幸男ほか・逐条国家公務員法【全訂版】312ページ）、代償措置として相応の意義を有するものということとはできる。しかしながら、そのような性質を考慮したとしても、前記(7)において述べた人事院勧告が飽くまで「勧告」であることには変わりはなく、国公法28条2項後段の上記性質は、国会が、社会一般の情勢に適応するように勤務条件を定めることを拘束するものとはいえない（国公法28条1項）。よって、5パーセント以上の給与減額をするには、国家公務員の労働基本権の制約の代償として、人事院勧告に基づくことが現行法上必要不可欠とはいえないし、これに基づかず給与を減額しただけで、ただちに一義的に憲法28条に反するということにもならない。

(ウ) また、控訴人らは、国公法28条1項、64条1項の定める情勢適応の原則に照らせば、民間の賃金との較差是正の範囲を超えて、国家公務員の給与を減額することは許されないなどと主張する（原告ら準備書面(1)・35ないし38ページ、原告ら準備書面(5)・8ないし11ページ、控訴理由書・23ないし28ページ）。

しかしながら、国家公務員の勤務条件の改定に当たっては、国家公務員の「給与の財源が国の財政とも関連して主として税收によって賄われ、

私企業における労働者の利潤の分配要求のごときものとは全く異なり、その勤務条件はすべて、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、しかもその決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議のうえなされるべきもの」(全農林警職法大法廷判決)である。また、情勢適応の原則とは全体の奉仕者である公務員の在り方を念頭に置きつつ、公務員の勤務条件が、我が国の社会、経済上の一般情勢の変化に応じ適宜機動的に定められるべきものであることを表明したものであって(前掲逐条国家公務員法【全訂版】299ページ)、控訴人らが主張するように民間との較差是正のみを意味するものではない。

そうすると、人事院勧告を尊重するのが基本であるとしても、我が国の厳しい財政事情や東日本大震災という未曾有の国難に対処するため、公務員について、法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害しない限度において、期間を区切って一時的に人事院勧告に基づかない立法等を行うことも、その必要性があり、その内容が合理的なものである限り、許容されると解すべきである。

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

この点について、原判決は、前記控訴人らの主張に対し、「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といえる」としながらも、「国公法28条1項の法文からして直ちに原告ら主張のように解すべきかは疑問であること、情勢適応の原則とは全体の奉仕者である公務員の在り方を念頭に置きつつ、公務員の勤務条件が、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と考えられること、また、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こと、人事院勧告における国家公務員給与の民間準拠原則が確立したのは昭和35年前後とされており(括弧内略)、人事院においても当初からそのような解釈が採用されていたかは明らかではないことなどからして、前記原告らの主張は採用することができない(原判決76及び77ページ)と正当に判断している。

(I) 以上からすれば、人事院勧告が内閣及び国会を法的に拘束することを前提に、内閣及び国会において人事院勧告に基づかず、給与改定・臨時特例法を制定したことをもって、直ちに代償措置がその機能を喪失したとし、憲法28条等に違反するとする控訴人らの上記ア②の主張は、その前提を誤るものであって、失当である。

エ 小括

以上のとおり、人事院勧告に基づかない給与減額が違憲であるとする控訴人らの主張に理由はない。

原判決は、「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」とした上で、「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」(原判決77及び78ページ)と判断しており、もとより正当である。

(3) 団体交渉を尽くさないで制定された給与改定・臨時特例法は違憲であるとする控訴人らの主張に理由がないこと(上記(1)イの主張について)

ア 控訴人らの主張の要旨

控訴人らは、①人事院勧告に基づかずに、国家公務員の給与を減額する場合には、国家公務員の労働基本権制約を正当化することができないから、

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

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

(7) 控訴人らの上記ア①の主張は、国家公務員の労働基本権制約を正当化するためには、情勢適応原則に則った人事院勧告以外の代償措置ではもはや制約を正当化することはできないから、新たな正当化事由として、給与減額の立法をするに当たって、国家公務員が組織する労働組合の同意を得るか、その同意を得るための交渉を尽くすことが必要となるとした上で、給与改定・臨時特例法の可決・成立に当たり、国会議員が政府をして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行わせず、控訴人らの同意を得させなかったこと及び内閣総理大臣がこれを行わなかったことが、控訴人らに保障された団体交渉権を侵害し、憲法 28 条に違反するものであるというものである（原告ら準備書面 (3)・13 ないし 15 ページ、原告ら準備書面 (5)・21 ないし 24 ページ、控訴理由書・30 ないし 35 及び 51 ページ）。

しかしながら、前記 (2) において述べたとおり、人事院勧告がそのとおり実施されずに給与減額措置が講じられた場合においても、直ちに国家公務員の労働基本権制約に見合う代償措置がその本来の機能を喪失す

るとはいえないから、控訴人らの当該主張は前提において誤っており、失当である。

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

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

そうすると、国家公務員で組織する職員団体とその使用者たる国との間で、国家公務員の勤務条件について、国会による民主的統制を全く排除し、団体交渉を通じて労働協約を締結することにより決定していくというようなことは、国家公務員の勤務条件を国会による民主的統制により決定しようとした趣旨に反するものであり、現行法上、許容されていない。現に国公法108条の5第2項は明確に国家公務員の団体協約締結権を否定している。

以上のとおり、国家公務員は、使用者たる国に対し、現行法上、団体

交渉を通じて労働協約を締結するような方法で勤務条件を決定すべきことを求めることは許されておらず、このことは、人事院勧告に基づかずに給与減額を行う場合であっても変わりはないものというべきである。

したがって、人事院勧告によらずに給与減額を実施する場合において、憲法28条に基づき、国が、国家公務員で組織する労働組合との間で勤務条件について誠実に合意に向けた団体交渉を行う（ひいては団体交渉により合意を得る）義務を負っていると解することはできない（全農林警職法事件大法廷判決，最高裁昭和52年5月4日大法廷判決・刑集31巻3号182ページ，最高裁昭和53年3月28日第三小法廷判決・民集32巻2号259ページ参照）。

以上によれば、控訴人らの前記主張に理由がないことは明らかである。

(ウ) 以上のとおり、憲法28条により、内閣総理大臣には、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すべき憲法上の義務があるとか、国会議員には、政府をして前記のような団体交渉をさせる憲法上の義務があるなどとする控訴人らの上記ア①の主張は、憲法28条及びそれを受けた国公法が国家公務員に保障する団体交渉権の内容を正解しない独自の見解に基づくものであり、失当である（以上、被告準備書面(1)第3の1(1)イ・24ないし28ページ，被告準備書面(2)第3の3(2)ア・14ないし17ページ，被告準備書面(7)第2の2(3)イ・18ないし20ページ）。

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

(7) 政府が控訴人国公労連との間で真摯な態度で交渉に臨んだこと

前記イで述べたとおり、団体交渉義務に関する控訴人らの主張に理由はなく、政府は控訴人国公労連との間で妥結に向けた団体交渉をすべき憲法上の義務を負うものではないが、以下、給与改定・臨時特例法のう

ち国家公務員の給与の臨時特例に係る部分の内容的な基礎となった給与減額措置の方針を決定するに当たって、政府が控訴人国公労連との間で真摯な態度で交渉に臨んだことについて述べる(被告準備書面(7)第2の2(3)ウ(ア)・20ないし25ページ)。

a 政府が職員団体との間で十分な交渉に努めたこと

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

まず、被告準備書面(7)第2の1(7ないし10ページ)で述べたとおり、総務大臣は、平成23年1月11日、公務員連絡会及び控訴人国公労連の幹部を総務大臣室に招き、給与減額を検討していること、具体案がまとまった段階でよく説明し、理解が得られるよう話し合いたい旨を伝えた。これに対し、控訴人国公労連は、交渉に応じる準備はできているが、内容は容認し難い旨、交渉には地方公務員によって構成される日本自治体労働組合総連合や全日本教職員組合も参加したいと言っている旨などを述べた(乙第37号証)。

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

その後、総務省内において具体案を検討して取りまとめ、平成23年5月13日以降、5月17日、5月20日、5月25日、5月27日及び6月2日と、総務大臣の2回の出席を含め、延べ6回、合計6時間近くにわたり控訴人国公労連の理解を得るべく、交渉が行われた

ことは、原審において詳細に述べたとおりである（被告準備書面(1)第2の2・12ないし20ページ、被告準備書面(2)第3の3(2)イ・17ないし25ページ、被告準備書面(3)第2の2ないし4・3ないし10ページ。乙第4号証の1ないし6）。当該交渉は、通常の給与法案を立案する場合よりもはるかに手厚い対応であったことは明らかである（平山調書8及び9ページ）。

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

b 控訴人国公労連が交渉に応じる態度を示していなかったこと

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

すなわち、控訴人国公労連側は、現行制度に基づかない給与減額は憲法違反であって「『異例の措置』として検討すること自体が不当なもの」（乙第4号証の1）などとして政府側の提案する給与減額措置におよそ賛成できないことを前提として交渉に臨んでおり、交渉においても賃金減額を撤回せよと主張するものの控訴人国公労連内部において代替案を検討することすらしていなかったものである（岡部調書45, 52及び55ページ）。

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

このように、控訴人国公労連は、政府側の提案に対し、撤回以外に

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

c 政府が控訴人国公労連との間で真摯な態度で交渉に臨んでいたこと

被告準備書面(7)第2の1(2)及び(5)(7ないし9ページ)でも述べたとおり、政府は、本件給与減額措置が異例の措置であることに鑑み、職員団体の理解を得ることが重要であると考え、控訴人らが主張する誠実交渉義務があるかどうかとは別次元の問題としてではあるが、話し合いを丁寧に行い、理解を得る方針であった(平山調書2, 8及び9ページ, 乙第33号証)。前記bで述べたとおり、交渉において控訴人国公労連側が実質的に協議に応じない態度を示していたことから、給与減額支給措置の具体的な内容以外の点に関する議論に終始した状態が続いていたが、政府側としてはでき得る限り控訴人国公労連側の質問に回答し、実質的な協議ができるよう努力をしていたものである。

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

この点に関し、控訴人らは、本件決裁文書が起案済みであったことからすれば、「『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」旨主張する(控訴理由書・43及び44ページ)。

しかしながら、行政組織内の事務処理上、決裁が必要となる文書については、決裁にかかる期間を考慮してその起案を行うのが通例であ

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

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

したがって、本件決裁文書の作成を先行させていたからといって、政府が控訴人国公労連との間での交渉において当初から合意を得るつもりがなかったなどということとはできず、控訴人らの当該主張はおよそ理由がない。

d 小括

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

のである（被告準備書面(7)第2の1(6)・9ページ）。

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

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

(イ) 政府の控訴人国公労連との交渉態度に何ら不誠実な点はないこと

- a 控訴人らは、上記ア②の主張に関連して、誠実交渉義務に違反する政府の交渉態度として、①控訴人国公労連と政府との交渉経緯に照らせば、控訴人国公労連との交渉における総務大臣の「自律的労使関係制度の先取り」という説明は当初から虚構であったといえるほか、自律的労使関係制度を措置する法案の成立は、公務員連絡会との間で給与減額の前提条件とされていたにもかかわらず、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こと（原告ら準備書面(2)・3ないし10ページ，原告ら準備書面(3)・19ページ，原告ら準備書面(5)・36ないし38ページ，控訴理由書・44ないし46ページ），②給与減額措置に係る交渉の経過において、政府が地方公務員給与への波及を否定していたことについて、政府が方針転換し、その後、地方公共団体に対し、給与減額措置の事実上の強制を行っているなどとした上で、「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」こと（原告ら準備書面(2)・10ないし12ページ，原告ら準備書面(3)・19ページ，原告ら準備書面(5)・36ないし38ページ，控訴理由書・46及び47ページ）を主張する。
- b しかしながら、政府が、控訴人国公労連との交渉においてはもとより、公務員連絡会との交渉においても、本件給与減額措置が国家公務

員制度改革関連４法案の成立なくしては違憲であるとの認識を示したことはないし、給与臨時特例法案を国会に提出する条件として、国家公務員制度改革関連４法案を同時に成立させる旨約束したという事実もない。また、控訴人らが指摘する、「自律的労使関係制度を先取りして行われる交渉」との発言も、国家公務員制度改革関連４法案が成立した場合と同様の態様で交渉を実施するとの趣旨でなされたものではない（なお、政府が控訴人国公労連との間で真摯な態度で交渉に臨んでいたことは前記（ア）ｃで述べたとおりである。）。

したがって、政府が、本件給与減額の実施について、国家公務員制度改革関連４法案が成立することや、成立した場合と同様の態様で交渉することをその条件として各職員団体との交渉を行っていたとはいえないから、控訴人らの上記 a ①の主張は前提を欠くものであって理由がない（以上、被告準備書面（3）第２の２・３ないし７ページ、被告準備書面（7）第２の２（3）ウ・２５及び２６ページ）。

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

よって、控訴人らの指摘する点が政府の交渉態度が不誠実なもので

あったことを示すものとはいえず、上記控訴人らの主張 a ②は理由がない（被告準備書面 (7) 第 2 の 2 (3) ウ・26 ページ）。

d 以上より、政府の控訴人国公労連との交渉態度に何ら不誠実な点はない。

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

控訴人らは、上記ア③の主張について、給与減額措置を議員立法によって行うことは、職員団体の団体交渉権を実質的に否定するものであって憲法 28 条及び 73 条 4 号に違反する旨主張する（原告ら準備書面 (3)・21 ページ、控訴理由書・47 ないし 49 ページ）。

しかしながら、給与減額措置を講じるに当たり、団体交渉を通じて労働協約を締結するような方法で勤務条件を決定すべきことを求めることは許されていないことは前記イのとおりであるから、控訴人らの当該主張は前提を欠き失当である。

この点をおくとしても、国公法及びその他の法令を見ても、国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権を内閣に独占させることを認めた規定は見当たらない上、控訴人らの主張するように国会による単独立法を認めないことは、国会が国の唯一の立法機関であることを否定するものにほかならない。したがって、この点からしても、控訴人らの主張は失当である（被告準備書面 (5) 第 2 の 2 (2)・8 ページ、被告準備書面 (7) 第 2 の 2 (3) エ・27 ページ）。

(4) 給与改定・臨時特例法の必要性・合理性を基礎づける立法事実が存すること（上記 (1) ウの主張について）

ア 控訴人らの主張の要旨

控訴人らは、上記 (1) ウの主張について、①人事院勧告に基づかずに国家公務員の勤務条件について不利益変更を行うにあたっては、民間企業に

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ないし準用すべきであるから、給与減額措置は、高度の必要性に基づく合理性が認められない限り憲法28条に違反するものであり、その合理性についての立証責任は被控訴人にある（原告ら準備書面(4)・3ないし6ページ、原告ら準備書面(5)・75ないし77ページ、控訴理由書・52ないし77ページ）、②国家公務員の給与を減額する必要性も合理性もなく、財政事情に照らしても労働基本権制約を正当化する立法事実は存在しないのであって、給与改定・臨時措置法案を可決して成立させた行為について、立法裁量の逸脱は明らかである旨主張する（訴状18ないし20ページ、原告ら準備書面(1)・35ないし43ページ、控訴理由書・78ないし118ページ）。

イ 給与改定・臨時特例法による給与減額支給措置に控訴人らが引用する判例法理は適用されないこと(上記ア①の主張について)

控訴人らは、最高裁判所平成9年2月28日第二小法廷判決（民集51巻2号705ページ）や最高裁判所平成12年9月7日第一小法廷判決（民集54巻7号2075ページ）等を引用し、（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め手となるべきであるなどとして、国家公務員の場合は争議権の行使によって対抗することができない以上、民間労働者以上にその合理性は厳格に判断されなければならない旨を主張する（原告ら準備書面(4)・3ないし6ページ、原告ら準備書面(5)・73ないし96ページ、控訴理由書・52ないし77ページ）。

しかしながら、これら最高裁判決は、私企業において、賃金等の労働条件に実質的な不利益を及ぼす就業規則の変更が有効とされた事例であり、その判断の前提となっている私企業の労使関係と国家公務員の任用関係とはその法的性質に大きな差異が存するのであって、これらの差異を無視し

て上記判例法理が国家公務員についても同様に妥当すると解することはできない。

すなわち、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金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。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。

しかるに、控訴人らの上記主張は、このような国家公務員の勤務条件決定における特殊性を無視し、私企業の労使関係を前提とする判例の判示を引用した上で、当該判例法理が国家公務員についても同様に妥当する旨主張するものであって、およそ相当でないというべきである。

そして、このことは、労働契約法が、これら最高裁判決等に基づく判例法理を立法化したものとされる同法9条及び10条を含めて、国家公務員を適用除外としていることから明らかといえる（同法22条）（菅野和夫「労働法（第10版）」134ページ注書き（12）参照）。

したがって、控訴人らの上記ア①の主張は立証責任の点も含めて失当である。

ウ 給与改定・臨時特例法の必要性・合理性を基礎づける立法事実が存在すること（上記ア②の主張について）

(7) 本件給与減額支給措置は必要かつ合理的なものであったこと

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

的な理由があった。

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

政府としては、平成22年6月に閣議決定した「財政運営戦略」（乙第46号証）において、我が国の財政事情について、「歳出が税収等を大きく上回る状態が恒常的に続き、過去20年間で我が国の国債残高は470兆円増加している」との認識を示すとともに、平成23年度予算に係る具体的な取組として、「平成23年度予算の概算要求組替え基準について」（平成22年7月27日閣議決定）に基づき、「ムダづかいの根絶の徹底や不要不急な事務事業の大胆な見直しにより、新たな政策・効果の高い政策に重点配分する財源を確保することが必要である」（乙第16号証1ページ）として、予算の構造改革に取り組むこととしていたところであった。そして、これを踏まえて、平成23年度予算においては、事業仕分けの適切な反映、独立行政法人の事務・事業見直しといった他の取組に加えて、政府全体としての歳出削減の取組の一環として、国家公務員人件費の削減に取り組むこととしたのである（「平成23年度予算編成の基本方針」・平成22年12月16日閣議決定。乙第17号証）。

さらに、政府としては、前記のような財政状況の厳しさゆえ、行政改革にも極限まで取り組んでいる状況であった（平山調書6及び7ページ、乙第33号証）。このうち、国家公務員の定員については平成

18年度から初めてネットでの削減，すなわち「純減」の目標数値を定めた取組を開始し（平成18年6月30日閣議決定「国の行政機関の定員の純減について」。乙第47号証），平成22年には新規採用抑制の方針を閣議決定し，自衛官などを除いた平成23年度の国家公務員新規採用者数について，前年度比40%減とすることを政府方針として決定し，取り組んだのである（平成22年5月21日閣議決定「平成23年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について」・乙第48号証）。

- b こうした状況下で，平成23年3月11日に東日本大震災が発生し，復興財源確保の観点からも，給与の特例減額の必要性は一層高まった。その復旧・復興に当たっては，「東日本大震災からの復興基本方針」（平成23年7月29日東日本大震災復興対策本部）において，平成27年度末までの「集中復興期間」に実施される施策・事業の事業規模については，国・地方（公費分）合わせて少なくとも19兆円程度が見込まれることとなった。この金額は，平成24年度に見込まれる一般会計における税収42兆円と比較しても，巨額というべきである。

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

- c 以上のような事情に照らせば，給与改定・臨時特例法制定当時の我が国の財政状況が，最高裁平成12年判決が是認した東京高裁平成7年判決が基礎とする，昭和57年当時の「未曾有の危機的な状況」と比べても明らかに厳しい状況にあったというべきであり（被告準備書面(1)第3の(1)ウ(イ)d・31ないし33ページ），各種の歳出削減策を講じて，なお一層の削減策が求められる状況にあったものであ

る。

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

- d 国家公務員の給与は主として国民の税金によって賄われているのであるから、各種の歳出削減措置を講じる一環として、給与減額措置を行うことも、その措置が一時的なもので内容的にも合理性が認められる場合は立法府の裁量判断として一定の限度で許容されるものといわなければならない。そして、実際に、給与減額措置に伴う給与削減相当額が、東日本大震災復興特別会計に繰り入れられ、復興財源に充てられている（乙第30号証の1及び2）。したがって、我が国の厳しい財政事情及び東日本大震災に対処する必要性といった給与改定・臨時特例法の立法事実に合理性・必要性が認められることは明らかである。

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

この点について、「給与改定・臨時特例法が可決・成立した当時、

国の財政事情は極めて厳しい状況にあったことに加え、３月１１日に東日本大震災が発生し、その復旧・復興に当たって、政府として巨額の財源確保が必要となり、公務員人件費を含め様々な歳出削減・歳入確保のための措置を講じる必要性が生じていた」（原判決８０ページ）ことを前提とし、「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ない」（原判決８５ページ）として、給与改定・臨時特例法の制定について必要性及び合理性を認めた原判決の判断は正当である。

なお、控訴人らは、給与改定・臨時措置法の必要性・合理性に関する主張について、「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」であり、「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」などと主張するが（控訴理由書・１０２及び１０３ページ）、被控訴人は、被告準備書面（２）において、人事院勧告に基づかない給与減額の合憲性の要件（必要性・合理性）を示した上で、当該要件に照らしても本件給与減額措置が違憲ではない旨を主張しているものであるから（被告準備書面（２）第３の２（３）・９ないし１１ページ）、およそ失当である。

(イ) 控訴人らの指摘する事情は、給与改定・臨時特例法の必要性ないし合理性を否定する理由にはならないこと

- a 被控訴人らは、公債依存率が高いまま多額の歳出予算を成立させたことや、他に財源があることなどを指摘し、「給与減額支給措置の必要性を肯定する根拠がない」と主張する（原告ら準備書面（３）・２７及び２８ページ、控訴理由書・８３ないし８９ページ）。

しかしながら、前記(ア)のとおり、国の財政状況が悪化していたところに、東日本大震災が発生したことにより、財源の確保が喫緊の課題となっていたことは明らかである。国家公務員の給与は主として国民の税金によって賄われているのであるから、各種の歳出削減措置を講じる一環として、給与減額措置を行うことも、その措置が一時的なもので内容的にも合理性が認められる場合は立法府の裁量判断として一定の限度で許容されるものといわなければならない。

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

したがって、控訴人らの当該主張に理由はない。

- b また、控訴人らは、「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」ものであり、「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」などとして、地方公務員の給与減額が人事院勧告に基づかない給与減額措置を正当化する根拠にはならない旨主張する（控訴理由書・91ないし97ページ）。

しかしながら、原審において証人平山が「今回の臨時特例的な給与の減額措置については、一般的とは全然思ってなくて、臨時、異例」の措置であったため、地方公共団体の減額例の中でも「一番厳しいのを取らざるを得なかった」（平山調書・19ページ）と説明しているとおり、本件給与減額措置における減額率については、極めて厳しい財政事情や東日本大震災への対処の必要性にかんがみ、国家公務員に最大限の協力をお願いするべく、地方公共団体における、給与削減措

置の中でも特に厳しいものを参考として減額率を設定したものである。地方公共団体の中で特に厳しい取組を行っていた一例を挙げれば、島根県では、職員の給与の特例に関する条例（平成15年島根県条例第15号）によって、平成24年3月31日までの間、給料月額の10ないし6パーセントを減額し、給料月額と連動する手当（ボーナスを含む。）を10ないし3パーセント減額する減額措置を行っている（乙第50号証）。

したがって、地方公務員における減額措置を参考とする判断に何ら不合理な点はなく、控訴人らの前記主張は理由がない。

- c さらに、控訴人らは、①政府が人事院勧告制度自体の廃止を伴う自律的労使関係制度を措置するための法案の提出を行う方針であったことなどからすれば、政府において、人事院勧告制度が尊重されていた事実は認められない、②昭和57年度に人事院勧告を不実施とした例と比較しても本件給与減額措置の内容は著しく合理性を欠く、③当初政府は本件給与減額措置を2年間に限定する意図はなかった、などと主張する（控訴理由書・105ないし118ページ）。

しかしながら、政府が、本件給与減額措置を実施するに当たって、労働基本権が制約されている現行制度においては、人事院勧告を基本的に尊重する立場を堅持し、飽くまで極めて例外的な措置として国家公務員の給与削減の実施を検討していたものであることは、原審において主張してきた経緯から明らかであって、このことは、政府内において、人事院勧告制度自体の廃止を伴う自律的労使関係制度を措置するための法案の提出を行うことが検討されていたとしても、何ら左右されるものではない。

したがって、控訴人らの上記①の主張は理由がない。

また、被告準備書面(1)第3の1(1)ウ(i)d(31ないし33ペー

ジ) で述べたとおり、本件の給与改定・臨時特例法の立法当時の財政状況は、東京高裁平成7年判決からうかがわれる昭和57年度当時の財政状況と比べて、はるかに厳しい状況にあった上、東日本大震災からの復旧・復興に当たって、多額の費用を要することが見込まれていたものである。そして、かかる事情などを踏まえた上で、国会において、本件人事院勧告に基づく給与改定を行うことに加えて、平成25年度末までの限定した期間において国家公務員の給与の減額支給措置を行う内容の給与改定・臨時特例法案を制定するという形で歳出を削減することもやむを得ないとしたものであって、その判断の必要性はもとより、合理性も十分肯認できるというべきであることは前記(7)で詳述したところである。

したがって、控訴人らの上記②の主張も理由がない。

さらに、本件給与減額措置が平成26年3月31日までの2年間の措置とされていたことは法文上明らかであって（同法9条等参照）、その上で、政府として、人事院勧告制度を尊重するという基本姿勢の下、同措置について、同法の規定どおりに終了することを閣議決定したものである（被告準備書面(7)第2の2ウ(7)・13ないし15ページ）。

したがって、控訴人らの上記③の主張もおおよそ理由がない。

(5) 小括

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

2 ILO第87号条約、同第98号条約違反に関する控訴人らの主張に理由がないこと

(1) 控訴人らは、ILO第87号条約及び同第98号条約が国家公務員の団体交渉権を保障したものであり、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する義務を負うこと、わが国の裁判所には、国内法令の条約適合性を司法審査する責務がある旨を主張した上、ILO第87号条約及び同第98号条約が公務員に団体交渉権を保障している根拠として、ILOの条約勧告適用専門家委員会の報告や、ILO理事会で採択されたILO結社の自由委員会の勧告を挙げる（控訴理由書・122及び123ページ）。

(2) しかしながら、被告準備書面(1)第3の1(2)ア及びイ（34ないし36ページ）、被告準備書面(2)第3の5（29及び30ページ）並びに被告準備書面(7)第2の3(2)（34ページ）で述べたとおり、ILO第87号条約及び同第98号条約は、いずれも国家公務員の団体交渉権を保障したものではないから、控訴人らの前記各主張は、その前提において失当というべきであり、これと同旨をいう原判決の判断は正当である（原判決93及び94ページ）。

したがって、控訴人らの当該主張に理由はない。

第5 国家賠償請求に係る控訴人らの主張に理由がないこと

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

(1) 個人控訴人らの主張の要旨

個人控訴人らは、国会議員において、①本件人事院勧告に基づかずに給与改定・臨時特例法を可決・成立させた行為は、控訴人らに保障された団体交渉権を侵害し、憲法28条等に違反する旨、②また、政府をして控訴人国公労連を介して控訴人ら国家公務員労働者との間で誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせ、控訴人らの同意を得させること（少なくとも同意を得るための団体交渉を行わせること）なく給与改定・臨時特例法を可決・成立させた行為は、控訴人らに保障された団体交渉権を侵害し、憲法28条等に違反する旨主張する（訴状・26ないし28ページ、原告準備書面(3)・33ないし

35 ページ，原告準備書面 (5) ・ 103 ないし 113 ページ，控訴理由書・
124 ないし 138 ページ)。

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

被告準備書面 (1) 第 3 の 2 (1) (36 ないし 40 ページ) 及び被告準備書面
(7) 第 3 の 1 (2) (35 及び 36 ページ) で詳述したとおり，国会議員の立法行
為が国賠法上違法と評価されるのは極めて限定的な場合である。

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

これを本件についてみると，内閣や国会は，人事院勧告に基づき法案の提
出を行うことや立法を行うことが憲法上義務付けられておらず，また，国家
公務員で組織する労働組合との間で勤務条件について誠実に合意に向けた団
体交渉を行うことが憲法上義務付けられていないものであることは既に述べ
たとおりである。

なお，控訴人らは，給与改定・臨時特例法が違憲である旨を主張するこ
ろ (控訴理由書・124 ないし 138 ページ)，その内容は，要するに差額
給与請求に係る控訴人らの主張と同様であって，かかる主張に理由がないこ

とは既に繰り返し述べているとおりである。

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

また、控訴人らは、国会議員には憲法28条を尊重する義務があるから、国会は政府をして職員団体との団体交渉を行わせなければならないとも主張する（原告ら準備書面(3)・37ページ、原告準備書面(5)・106ないし107ページ、控訴理由書・126及び127ページ）。しかしながら、そもそも国家公務員で組織する労働組合との間で勤務条件について誠実に合意に向けた団体交渉を行うことが憲法上義務付けられていないものであることは前記第4の2(3)のとおりであるばかりか、一般に、国会が立法を経ずに政府に対して指揮命令し得る立場にないことに鑑みれば、控訴人らの当該主張はおよそ前提を欠き失当である。

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

したがって、給与改定・臨時特例法に関わる立法行為は、国賠法1条1項の規定の適用上違法であるとの評価を受ける余地はない（以上について、被告準備書面(1)第3の2(2)・40及び41ページ、被告準備書面(7)第3の2・35及び36ページ）。

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

(1) 個人控訴人らは、内閣総理大臣において、本件人事院勧告に基づかない給与改定・臨時特例法の成立を看過し、その成立に際して、控訴人国公労連又は個人控訴人らとの間で団体交渉を一切することなく、給与改定・臨時特例法を執行し、給与を減額させた内閣総理大臣の行為は、憲法28条等に違反し、国賠法上違法である旨主張する（訴状・28及び29ページ、控訴理由書・138ないし141ページ）。

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

また、本件において、人事院勧告に基づかずに制定された給与改定・臨時特例法になんら違憲・違法な点はないこと、給与改定・臨時特例法の制定に際し、政府に国家公務員で組織する労働組合との間で勤務条件について誠実に合意に向けた団体交渉を行うべき憲法上の義務が認められないことは前記第4の1(2)及び(3)において既に述べたとおりであるから、内閣総理大臣に控訴人らが主張するような義務がないことは明らかであって、控訴人らの当該主張はその前提において失当である。

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

(2) 控訴人国公労連は、内閣総理大臣において、給与改定・臨時特例法の成立に際して、控訴人国公労連と団体交渉を行わず、又は誠実交渉義務に違反した行為は憲法28条及び国公法108条の5第1項に違反し、国賠法上違法である旨主張する（訴状・30及び31ページ、控訴理由書・141ないし146ページ）。

しかしながら、控訴人らの当該主張が失当であることは、上記(1)で述べたとおりである。

第6 結語

以上のとおり、控訴人らの請求をいずれも棄却した原判決の判断は正当であり、控訴人らの主張は理由がないから、本件控訴はいずれも速やかに棄却されるべきである。

以 上