

平成27年（行コ）第16号 給与等請求控訴事件

原告 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会外359名

被告 国

準備書面（1）

2015年10月14日

東京高等裁判所第15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	給与改定・臨時特例法の憲法 28 条違反	1
1	人事院勧告の実質的代償性	1
2	人事院勧告の機能喪失	2
第 2	団体交渉を尽くさないで制定された給与改定・臨時特例法の違憲	6
1	控訴人らの主張の要旨について	6
2	憲法上の団体交渉義務について	6
3	政府は職員団体の理解を得られるように努めていなかった	10
4	議員立法について	17
第 3	人事院勧告に基づかず、かつ給与減額の「高度の必要性に基づく合理性」が認められない給与改定・臨時特例法の違憲・無効（控訴理由の補充）	18
1	控訴人の原審における主張と原判決の判示	18
2	人事院勧告に基づかず、かつ「高度の必要性に基づく合理性」が認められない給与減額立法の違憲・無効	20
第 4	給与減額支給措置の高度の必要性の不存在	22
1	被控訴人の主張	22
2	公債発行残高や公債依存度は財政状況の客観的指標にはならない	22
3	復旧・復興事業は特別な規模ではない（甲 112・9 頁～）	24
4	昭和 57 年との比較（甲 112・12 頁～）	25
5	国家公務員の給与の性質からみても、復興財源の確保は給与減額支給措置によるべきではない	25
6	小括	28
第 5	被控訴人のいう「必要性」「合理性」の要件も満たさない本件給与減額支給措置	28
1	被控訴人の「合憲」の要件	28
2	政府は「人事院勧告を尊重するという基本方針」には立っていない	30
3	＜臨時的＞なく必要性＞などなかった	30
4	本件給与減額支給措置による深刻な不利益	31
5	地方自治体職員の給与減額を合理性の根拠とすることはできない	33

第6	ILO条約に違反する本件給与減額支給措置	35
1	控訴人の主張に対する被控訴人の反論の不存在	35
2	結社の自由委員会の日本政府に対する一連の勧告	35
第7	国家賠償請求権の存在（答弁書（1）第5に対する反論）	36
1	国会議員の行為の違法性	36
2	内閣総理大臣の行為の違法性	38

第 1 給与改定・臨時特例法の憲法 28 条違反

1 人事院勧告の実質的代償性（答弁書（1）第 4 の 1（2）イに対する反論）

被控訴人は、答弁書（1）第 4 の 1（2）イにおいて、「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」から、人事院勧告が唯一の代償措置であるとの控訴人らの主張は、「全農林警職法事件大法廷判決に反する独自の見解」であると主張している。

しかし、そもそも全農林警職法事件判決は、労働基本権全体、特に争議行為の制約に関する代償措置を列挙しているものであり、給与減額における団体交渉権侵害とは場面を異にする。

この点を措くとしても、国家公務員の身分保障は、国家公務員法の制改定の経緯に照らせば、労働基本権制約とは直接の関わりなく、日本国憲法下での公務員制度創設の当初から設けられたものであって、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。

しかも、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むしろ労働基本権の制約要因として機能するものである。また、人事院制度のうち行政措置要求制度は、苦情处理的性格が強く、代償措置と位置づけることはできない。

そして、これまで主張してきたとおり、情勢適応の原則は、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り、また、勤務条件法定主義も、国家公務員労働者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が、他方で、被控訴人は、「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」であるとの全農林警職法事件判決を適示して、情勢適応の原則や勤務条件法定主義をもって、人事院勧告によらない給与の減額を正当化しているのであるから、現実には代償としては機能していないのである。

したがって、全農林警職法事件判決が摘示したもののうち、実質的に「代償」

と呼べるのは人事院勧告しかない。

この点を看過した被控訴人の主張は、憲法及び法令の解釈適用を誤ったものであるから、失当というべきである。

2 人事院勧告の機能喪失（答弁書（１）第４の１（２）ウに対する反論）

（１）被控訴人の主張

被控訴人は、答弁書第４の１（２）ウにおいて、次のとおり主張している。

- ① 「現行法制における人事院勧告は、文字通り『勧告』として制度設計されているものであり、立法府を法的に拘束するものではない」。
- ② 「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」。
- ③ 「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、人事院勧告のどお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」。
- ④ 「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」。

しかし、以下に反論するとおり、被控訴人の主張は、憲法及び法令の解釈適用を誤ったものであるから、失当というべきである。

（２）被控訴人の上記①の主張に対する反論

被控訴人は、全農林警職法事件判決が「その勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、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」とであると判示していることを理由に、人事院勧告の拘束力を否定している。しかし、同判決は、被控訴人摘示の判示部分の後に「同盟罷業等争

議行為の圧力による強制を容認する余地は全く存しないのである」と続けており、争議行為で国会に圧力をかけることは許されないことを判示したのであって、人事院勧告の拘束力について判示したものではない。ましてや国家公務員の勤務条件を国会が何の制約もなく自由に決められるということまでを判示したものではないというべきである。

また、全農林警職法事件判決が「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）」と指摘するのは勤務条件全般をいうのであり、給与減額を特に念頭に置いた判示ではなく、しかも実質的な代償措置である人事院勧告が機能していることが前提である。他方、「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」（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）437頁）ところ、給与に関して情勢適応の原則を具体化した「民間準拠の原則」に基づく人事院勧告を基礎に国家公務員の給与が決定されることを全農林警職法事件判決は肯定しているものであり、国会が人事院勧告がないのに政治状況や財政事情のみを考慮して給与減額立法をすることを許容したものと解することはできない。

したがって、被控訴人は、我田引水的に全農林警職法事件判決を引用しているものであり、失当というべきである。

そして、被控訴人は人事院勧告の拘束力の問題と国会が自ら定めた人事院勧告制度を無視してよいかという問題を混同しているが、これは別の問題である。

すなわち、人事院勧告が内閣及び国会を法的に拘束しないとしても、国会が、「代償措置」としての機能が無意味となるような、人事院勧告に基づかない給与減額の立法をすることは、憲法28条による労働基本権保障を無意味にすることと同じ結果となる。そのため内閣及び国会は人事院勧告を尊重する義務があるのであり、この「代償措置」の尊重義務を手続面から担保するのが、国家公務員法28条の人事院勧告前置であり、人事院が内閣と国会の双方に勧告をなすこと及び内閣による「官吏の掌理」（憲法73条4号）から導かれる閣法による給与改定である。

国会議員は、これらの手続を履践せず、人事院勧告を尊重するどころか人事院勧告による給与減額を超える給与減額立法をしたのであれば、立法裁量を逸

脱したことになる。

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

(3) 被控訴人の上記②の主張に対する反論

国会に立法裁量があるとしても、労働基本権保障を無意味にするような措置を定めることは、憲法規範が許容する立法裁量の範囲を逸脱するものである。すなわち、国会の裁量には、労働基本権の保障という点から導かれる憲法上の内在的制約が存在する。

また、国会がその立法裁量を行使していったん労働基本権制約の代償措置を設定した以上、国会には自らが設定した代償措置を厳格に履践することが求められるのであり、代償措置を履践するかどうかの裁量はない。

しかるに、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ことは、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）が崩れるのであり、代償措置がその本来の機能を果たさないで實際上画餅に等しいとみられる事態を生じさせたことになる。

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内閣及び国会に勧告していないにもかかわらず、政府が控訴人らの所属する労働組合との団体交渉を行うことなく、国会が給与改定・臨時特例法案を可決したものである。

よって、国家公務員と誠実に妥結に向けた団体交渉を行いその同意を得ること（少なくとも同意を得るための団体交渉を行うこと）なく、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、給与減額をする給与改定・臨時特例法案を可決して成立させた行為は、憲法28条に違反しており、さらに内閣がそのための法案を提出しなかった点で憲法72条及び73条4号にも違反するというべきである。

(4) 被控訴人の上記③の主張に対する反論

仮に給与減額に一定の必要性が認められたとしても、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立法をすることは、本質的に「法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害」するものである。

被控訴人は財政事情や東日本大震災を根拠に必要性が認められると主張しているが、これをもって、人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与を減額する立法をして、控訴人ら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ことを合憲とする正当化事由にはならない。

前述したとおり、給与減額において、全農林警職法事件判決が「政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮」と述べるのは、情勢適応の原則に基づく人事院勧告が存在していることが前提なのであり、その意味で人事院勧告は労働基本権制約の代償措置として立法裁量を羈束するものである。

それにもかかわらず、被控訴人の定立する必要性、一時性、内容の合理性といった要件について、「政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な事情」をも考慮して、国会自身がその立法裁量を根拠に判断できると主張しているが、このことにより、「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）を図るものとは認められない。

したがって、給与改定・臨時特例法案を可決して成立させた行為そのものが、控訴人らの憲法28条に基づき保障されている団体交渉権を侵害するものというべきである。

(5) 被控訴人の上記④の主張に対する反論

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、このことは全農林警職法事件判決からも導かれる。そして、国家公務員法28条2項後段が必要的勧告とする「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）。それにもかかわらず、人事院勧告もなく、情勢適応の原則に反し

て、５％を超える俸給の引き下げを実施することは、「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）ものであり、全農林警職法事件判決も想定していなかった事態なのであって、「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」たことになる。

したがって、人事院勧告に基づかない給与減額をする立法が違憲になることはないと強弁する被控訴人の主張は、法令の解釈を誤り、最高裁判例に違背したものである。

第２ 団体交渉を尽くさないで制定された給与改定・臨時特例法の違憲

１ 控訴人らの主張の要旨について

被控訴人は、控訴人らの主張の要旨として、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出来ないから、その場合の新たな正当化根拠として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がある、ということを前提として、
- ② 給与特例法案決定前の政府と控訴人国公労連等との交渉における政府の誠実交渉義務違反がある、
- ③ そもそも、議員立法による給与減額は、控訴人国公労連の団体交渉権を侵害する、と主張しているものとする（１６～１７頁）。

２ 憲法上の団体交渉義務について

（１）「前提の誤り」論の誤り

そのうえで、被控訴人は、控訴人らの上記①の主張について「人事院勧告がその通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。」とする。

しかし、本件のように、人事院勧告に基づかない給与減額措置が、平均０．７７％もの高額で、２年もの長期に涉って行われた場合、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ことは、既に述べた通りである。

それとは別に、控訴人らは、人事院勧告に基づかない給与減額措置が執られた場合には、政府は憲法上の団体交渉義務を尽くさなければならないのであり、同違反があるのに給与減額立法をすれば立法裁量の逸脱が認められると主張してきた。原判決も、人事院勧告という代償措置がその本来の機能を喪失したか否かとは別に、人事院勧告に基づかない給与減額がなされた場合の違憲性の判断要素として、政府が国家公務員労働者と誠実に団体交渉を行ったか否かについて判示している（８６頁）。

よって、控訴人らも人事院勧告が代償措置機能を喪失したことを前提として団交義務を論じてはいないから、「控訴人らの当該主張は前提において誤っている」との被控訴人の主張は、控訴人らの主張の理解を誤っており、失当である。

（２）憲法２８条の規定する団体交渉の理解の誤り

被控訴人は、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、賃金をはじ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置いて規律された」として「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づけられているということはできない」と主張する（１８頁）。

しかし、全農林警職法最高裁判決は、「憲法２８条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶ」として、「勤労者」には公務員も含まれることを認めている。同判決は、そのことを前提としながら「公務員の地位の特殊性と職務の公共性に鑑みるときは、これを根拠として公務員の労働基本権に対し必要止むを得ない限度の制限を加える」として、争議権と労働協約締結権（合意に達した事項について労使を拘束する法的効力を持たせることを目的とするものとして予定されている）を制限しているのであり、団体交渉を制限するものではない（甲３３：渡邊意見書２３頁以下）。

さらに、全農林警職法最高裁判決は「公務員についても憲法によってその労働基本権が保障される以上、この保障と国民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれることを必要とすることは、憲法の趣意であると解されるのであるから、その労働基本権を制限するにあたっては、これに代わる相応の措置が講

じられなければならない」と述べる（傍点は引用者）。そして「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、法律による団結権と団体交渉権の承認を挙げている。

これは、国家公務員の争議権は制約されているが、その代わりに団体交渉権は保障されているという趣旨であり、争議権制約に伴い団体交渉権も制約されている、などというふうには理解できない。

被控訴人は「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、国家公務員の勤務要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」と主張する。またしても、控訴人らの主張を極端な主張に捻じ曲げてそれを批判するのが被控訴人のやり方である。もちろん控訴人らは「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」などということを主張してはいない。控訴人らは、給与水準について政府と職員団体との団体交渉で大枠を合意したうえで、政府が国会へ提案しそれについて国会で法定することを追求すべきとを主張しているのである。実際にこの合意が実現できるか否かはともかく、この合意の実現に向けた誠実な交渉がなされねばならない。

この点について、渡辺賢意見書には以下の通り記載されている（甲 33・23 頁）。

「公務員の勤務条件の決定に関する国会の関与のあり方には多様なものがあり得る。菅野和夫教授によれば、新憲法施行後に制度上現れた国会の関与方式としては、(a) 現行国公法の非現業公務員に関する勤務条件詳細法定主義、(b) 国会に提出すべき法律・予算の原案について団体交渉を行う方式、(c) 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（旧公労法）が採用する、給与総額制を伴った国会の議決権留保の団体交渉方式、(d) 給与総額制なしの議決権留保の方式があるとされる。

ここで確認しておくべきことは、これらいずれの制度も、勤務条件法定主義及び財政民主主義を構成要素とする議会政民主主義の要請の枠内にあり、いず

れの制度も憲法に反するものではない、ということである。」

よって、団体交渉で大枠を合意したうえでの政府の国会への提案とそれについての国会での決定は、国会による民主的統制を排除したことにならない。

そのような、労働協約締結権を前提としない合意を目標とした交渉においては、労使双方が誠実に取り組まなければ、憲法 28 条が団体交渉権を保障して労働者の地位向上を図った趣旨が没却されてしまうから、政府は職員団体に対し誠実に合意に向けた団体交渉を行う憲法上の義務を負うというべきである。

なお、非現業地方公務員の勤務条件についても、財政民主主義と勤務条件条例主義によって制約されているが（地方公務員法 24 条 6 項）、地方自治体では、賃金水準について団体交渉で合意をし、それに基づいて首長が議会に提案することが通例である。そのことについて、財政民主主義と勤務条件条例主義に違反するとの批判は特に見られない。

被控訴人は、最高裁昭和 52 年 5 月 4 日大法廷判決を引用するが、控訴人らは、あくまで人事院勧告に基づかない給与減額がなされた場合の憲法上の団体交渉義務について論じているのであり、上記判決とは適用場面を異にする。争議権制約の代わりとしての相応な措置である、非現業公務員の団体交渉権について、代償措置である人事院勧告に基づかない給与減額がなされた場合には、政府には国家公務員労働者と誠実交渉を内容とする団体交渉義務が保障されていると解することは、憲法 28 条の趣旨から当然である。

（３）被控訴人主張の差別性

以上の検討からすれば、人事院勧告に基づかない給与減額がなされる場合にも、政府は国家公務員労働者との間で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とする被控訴人の主張は、本件の特殊性を理解せず、判例と通説が前提とする国家公務員への団体交渉権の保障に違反し、国家公務員について他の勤労者と差別して憲法上の権利保障を薄めようとする、憲法 14 条に違反する差別的主張であると断ぜざるを得ない。

よって、被控訴人の主張は、控訴人らの主張の理解を誤り、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。

3 政府は職員団体の理解を得られるように努めていなかった（上記1②の主張）

（1）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ないこと

ア 政府が職員団体との間で十分な交渉に努めていない

- a ここで、被控訴人自身「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。」と主張している。これは、人事院勧告に基づかない給与減額がなされる場合には、政府は国家公務員労働者との間で誠実に合意に向けた団体交渉を行うべきと内心自覚しているからに他ならない。

平山証人も、職員団体との協議を、本件給与減額措置の合理性の要件の一つとして証言していたし、「内閣法制局長官手持ち想定問答」回答4⑤（甲90の1）でも、「職員団体に対して複数回にわたって理解と協力を求め」たことが合理性を示す根拠とされていることから、政府には、人事院勧告に基づかない給与減額をなす場合には誠実に合意に向けた交渉をなすべき義務が課せられていることを前提としていたと言える。

この誠実な交渉の内容として、渡邊意見書は「公務員の勤務条件の決定権限が最終的には政府の手に委ねられるとするならば、その決定権限をなぜ、またどのような形で、行使するのかを、その直接の利害関係の相手方である労働組合に対してきちんと説明すべきこと、すなわち説明義務が課せられるべき」（甲33：渡邊意見書27頁）としていることが妥当する。

そして、渡邊意見書は「給与を減額する人勧以上の減額をする場合には、政府側の説明義務のレベルが上がって当然であり、さらに、・・・実体的に不合理ではないかと疑われることに（少なくとも）一定の根拠があり提案を受けた組合側が合意することを困難と考えることに十分な理由があることを踏まえれば、政府側の説明義務はさらに高度化せざるを得ない。ここで説明義務がさらに高度化するとは、具体的には、政府が直面する問題を解決するためには迅速性が求められることは確かであるが、本件の局面においては迅速性を優先して組合に対する納得性を犠牲にすることは許されず、迅速性と納得性の優劣の観点でいえば、迅速性が劣後する関係となる、ということを意味する。」としている。この観点から、以下に被控訴人の主張に反論する。

- b 被控訴人は、2011年1月11日に「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いた」ことを「職員団体への説明」として主張する。

しかし、このときの会合は、少なくとも控訴人国公労連にとっては、新年の挨拶と言うべき単なる顔合わせにすぎなかった。

控訴人らの認識する1月11日の会合の内容は甲69の通りであり、その場で片山総務大臣からは、「今削減の具体的な中身について検討を始めている」との話がされただけであり、「内々の話し合い」や「意見の交換」と言えるものではまったくなかった。この点に関する事実の争いは、片山総務大臣（当時）に対する尋問で明らかにする。

言うまでもなくこの時期は、3月11日の大震災の前であり、震災復興のため、との給与減額の根拠は説明されていない。

- c 被控訴人は「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」と誇るようである。

しかし、1人平均100万円、総額5800億円もの多額の給与減額をおこなうのに、たったの6時間にも満たない交渉しか行われていないというのでは、それだけで誠実交渉義務を果たしていないことが強く推認される。

しかも、交渉というのは単に回数を重ねればよいというものではない。

政府は、第2回の交渉(5月17日)に、3月の時点で予め決めており、5月13日に公務員連絡会から要請されていた減額幅の提案(「一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱(案)」(甲2))をなすという譲歩と言えない「譲歩」をした以外には、何の譲歩もしなかった。

- d 被控訴人は「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」と主張するが、本件給与減額は、人事院勧告を踏まえた通常の給与法案とは異なるので、全く比較にならない。むしろ、前述のように、この場合、より高度の説明義務が課されるので、民間企業の場合と比較すべきである。その場合、例えば説明資料は、第3回交渉(5月20日)に4点(乙4の3・5枚目以下)が交付されたのみであり、その後、控訴人国公労連が、これでは不十分だと追及しても、新たな資料は何ら示されなかった。この点について、被控訴人は全く言及しておらず、反論不能に陥っている。

実際、この法案策定に当たって政府が検討に用いた資料としては、「平成2

2年地方公務員給与実態調査の概要」(甲82)、「平成23年度の給与カット施策(イメージ)」(甲83)、「行政職俸給表(一)級別減額率シミュレーション」(甲84)、内閣法制局への説明資料(甲86)、参考資料(甲95)などがある。しかし、これらの資料は控訴人国公労連に対しては全く示されていない。

甲22を示せば、地方公務員では、本件給与減額ほどの多額の本給の減額の例がないことが明らかになること、甲83、84を示せば、給与減額の幅や対象について、多様な方法があり得ること、甲86の「趣旨」(6頁以下)を示せば、平成23年度は税収増のため公債依存度は平成21年度より下がること、公債依存度はフランスと同程度であること、平成23年度第一次補正予算では、基礎年金国庫負担の年金特別会計への繰り入れの減額等が既に約2兆5,000億円なされていること、政府開発援助等の減額は約500億円でありその全体の規模からすれば更に減額が可能であること、などの議論が生じることとなる。甲93の内容を示せば、例えば、阪神淡路大震災の際は、補正予算3兆3,800億円を捻出しているが、その時は国家公務員の大幅な給与削減はなされていないのであり、財源は何を用いたのか、などの議論が生じる。また、減額措置が有効とされた判例として住友重機械事件東京地裁判決があげられているが、この事例との異同も議論となったはずである。

そうした議論を避けるために資料を隠して、とにかく「理解を求める」ことに終始した政府の態度は、不誠実なものであることは明らかである。

イ 控訴人国公労連の態度を問題にすることこそ問題

- a 被控訴人は「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」である「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」いたと非難する。

しかし、憲法違反と指摘されうること、被控訴人も自覚していた。だからこそ、内閣法制局長官手持ち資料(甲90の1)は真っ先に「問1」として「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」との質問を掲げているのである。

そうである以上、「実体的に不合理ではないかと疑われることに(少なくとも

も) 一定の根拠があり提案を受けた組合側が合意することを困難と考えることに十分な理由がある」から、被控訴人に高度の説明義務があることは、先に引用した渡邊意見書記載の通りである。

- b 違憲ではないと政府が考える根拠を真摯に説明すべきであって、控訴人国公労連の側には、違憲の疑いのある法案に代替案を検討する義務はない。違憲と受け取られないような代替案を政府が検討すべきであるし、「平成23年度の給与カット施策（イメージ）」（甲83）、「行政職俸給表（一）級別減額率シミュレーション」（甲84）などに基づいて、政府はそれをなし得たのである。また、通常国会における法案提出に拘らず、通常の給与改定案のように、10月に行われる人事院勧告後、それを踏まえた形で臨時国会に提案すればよかったのである。仮に給与減額幅については人事院勧告は「尊重」とどまったとしても、給与法提出における人事院勧告前置は、国家公務員法28条が前提とする義務であることは前述の通りである。
- c また、被控訴人は、控訴人国公労連が「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」と主張する。

しかし、この点は、政府が、この時の交渉について、自律的労使関係の先取りであると主張していたため、第3回及び第4回の交渉において、「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」自律的労使関係の先取りとならないと控訴人国公労連が指摘をしたものである（乙4の4、乙4の5）。この点のみを捉えて「交渉に応じる余地がない」旨の発言はしていない。

また、被控訴人が指摘するような「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」などという態度は取っていない。むしろ、第4回交渉の終わりに、控訴人国公労連は、「我々から交渉の席を立つつもりはない」と表明している。

さらに、被控訴人は「給与減額措置の具体的な内容について協議することが出来なかった」などと主張するが、そのような具体的内容を用意していたことを示す資料は、控訴人らのおこなった情報開示の結果、存在していないのであり、被控訴人の主張は虚偽といわざるを得ない。

ウ 政府の態度が真摯でなかったこと

- a 政府は、被控訴人の主張するような「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」していなかったことは、控訴理由書 38, 39 頁記載の通りである。
- b 次に、被控訴人は、職員団体の一部としか合意が得られなかったという内容の本件決裁文書について「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」のであり、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」と主張する。

しかし、これは決裁文書だけではない。2011年5月31日付の内閣法制局長官手持ち想定問答（甲90の1）問2でも「一部の職員団体との合意しかないのに給与引き下げを行うもの」と記載されている。ここにも、「一部の職員団体との合意しかない」ことが既定路線であったことが示されている。

そもそも、本件決裁文書（甲88）で、6月3日に給与臨時特例法案の国会提出を閣議決定することが既に定められていたことが問題である。つまり、控訴人国公労連と交渉中であったにも関わらず、政府はメ切りと結論を決めていたのである。それでは、交渉のなかで法案が修正される余地は全くなかったことになる。

通常の給与法と同様、人事院勧告が出された後、臨時国会で審議すれば良く、それまで交渉を継続して合意を探るべきであったが、政府はそのような考えを全く持っていなかったのである。

そもそも、2011年6月3日に急いで閣議決定をして法案を提出する必要性は、当時政府から説明されていないし、被控訴人から何ら主張・立証されていない。

そこには、使用者としての中立保持義務に違反する政府の組合差別による不誠実な交渉態度があるのである。控訴人らはこの点について、控訴理由書 41 頁から 43 頁で詳細に論じている。ところが、被控訴人はこの点について全く触れておらず、反論不能に陥っているものと言う他ない。

エ 小括

以上のように、政府は、公務員連絡会と妥結した後、控訴人国公労連との交渉に真摯な姿勢で臨んではおらず、交渉はポーズだけで、予定通り交渉を打ち切ったものである。これは、組合間の差別的取り扱いであって、およそ合意に向けた誠実な交渉をなしたものとは言えない。

(2) 自律的労使関係制度と地方公務員への波及の問題

ア 控訴人らの主張

- ① 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こと、自律的労使関係制度を措置する法案の成立は政府と公務員連絡会との間で給与減額の前提とされていたにも関わらず、その前提が崩れたこと、
 - ② 給与減額を地方公務員に波及させないとの方針の転換がなされたこと、そ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、
- という控訴人らの主張の根拠は、控訴理由書で述べた通りである。

イ 自律的労使関係措置との関係

被控訴人は「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」と主張する。

しかし、控訴人も、上記の控訴人らの主張にある通り、政府が、給与臨時特例法案についての交渉において「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」と主張はしていないので、被告の主張は意味不明である。

ただし、交渉の最中である2011年5月24日に総務省人事・恩給局が作成した想定問答（甲94）には、以下の記載がある。

「自律的労使関係制度を措置するための法律が施行されるまでの間は、引き続き、国家公務員の労働基本権は制約されることから、国家公務員の使用者たる内閣が、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、一方的に職員の給与を減額する内容の法案を国会に提出することは、憲法上の問題が生ずる恐れがあるものとする。

そこで、今般の給与減額支給措置を実施するための法案の提出は、内閣としては①『自律的労使関係制度を措置するための法案』を提出することを前提に、②自律的労使関係制度への移行を先取りする形で職員団体の理解が得られるよう真摯に話し合い、できる限り合意を得た上で行いたいと考えている。」

これは、政府は、「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」を有していたことを示すものである。そうである以上、「自律的労使関係制度を先取りして行われる交渉」との発言は、自律的労使関係制度が成立した場合に準じる交渉を行うことを意味していたものと言える。少なくとも、誠実に合意に向けて交渉する義務の存在を政府が認めていたことは明らかである。

この点について、被控訴人がなおも争うならば、片山総務大臣の尋問で明らかにする必要がある。

ウ 給与減額措置を地方公務員に波及させないこと

この点について、被控訴人は、公務員連絡会との交渉に言及していない。それは、公務員連絡会とは、地方公務員に波及させないことが約束されたからである。そのことは、控訴理由書４６～４７頁および甲１５、１６の通りである。

しかも、国公労連に対しても、２０１１年５月１３日の交渉において片山総務大臣は「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ついても同様の措置を求めることは考えていない」と言明したのである（甲１）。被控訴人がそのことを否定するならば、片山総務大臣の尋問で明らかにする必要がある。

被控訴人は「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あり得ない」と主張するが、従来も「助言」という形で総務省が地方公共団体に対して給与の減額を求めてきた。給与改定・臨時特例法の公布に当たっても、政府は文書（甲２６）を発して「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」として給与減額を要請していることは明らかである。

エ まとめ

以上により、政府の控訴人国公労連との交渉態度が不誠実であって、人事院勧告に基づかない給与減額がなされる場合に求められる交渉義務を尽くしていないことは明らかであり、給与改定・臨時特例法は立法裁量を逸脱して違憲無効と言う他ない。

なお、政府の控訴人国公労連との交渉義務違反は、それによって給与改定・臨時特例法が違憲無効となるか否かに関わらず、政府が果たすべき交渉義務を

尽くさなかったことであるから、国家賠償が認められるべきことは、控訴理由書でも述べた通りである。

4 議員立法について

被控訴人は「給与減額措置を講じるにあたり、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通りであるから、控訴人らの当該主張は前提を欠き失当である」と主張する。

しかし、控訴人らは「給与減額措置を講じるにあたり、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」てはおらず、飽くまで合意を目指した誠実な団体交渉をなすことを求めているのみである。よって、被控訴人の主張は的外れであって前提を欠き失当である。

さらに、被控訴人は「国公法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」と主張する。

しかし、全農林警職法事件最高裁判決は「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」としており、憲法上公務員の給与について団交権が保障されている。そうである以上、使用者たる政府との団体交渉を介在させる余地のない、議員立法による一方的な給与削減が許されないことは、規定の有無を問わず明らかなことである。被控訴人の主張は、憲法28条による団交権保障の意義を全く考慮していない暴論である。

団交の余地を失わせる議員立法による給与削減はそもそも憲法上想定されていないから、それを禁止する旨の明文の規定がないのである。その旨の規定がないから議員立法が許されるとするのは全くの形式論にすぎない。

ただし、国家公務員法28条で、人事院が政府に対する勧告をすることとしているのは、官吏を掌理する内閣（憲法73条4号）が給与法を提出することを前提とする規定である。その点からも、被控訴人の主張の誤りは明らかである。

なお「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」ことにはならない。

被控訴人の言う「単独立法」とは、政府提案のない立法のことのようである。

しかし、条約も予算も広義の立法だが、それを政府提出にさせている現憲法は、被控訴人の主張に拠れば、国会の唯一の立法機関性に違反していることになってしまう。この点でも、被控訴人の主張の失当は明らかである。

第3 人事院勧告に基づかず、かつ給与減額の「高度の必要性に基づく合理性」が認められない給与改定・臨時特例法の違憲・無効（控訴理由の補充）

控訴人は、控訴理由書の第4の「給与改定・臨時特例法の憲法違反及び最高裁判例違反（不合理な給与減額の違憲性）」の控訴理由につき、下記のとおり補充する。

1 控訴人の原審における主張と原判決の判示

- (1) 控訴人は、原審において、国会が制定した人事院勧告に基づかない給与改定・臨時特例法が、仮に人事院勧告に基づかないことにより立法裁量権の濫用とはいえず、一義的に憲法28条に違反し無効とはならないと仮定しても、憲法28条の保障する争議行為を全面一律禁止し、団体交渉権につき協約締結権を認めない現行国家公務員制度においては、国会は、人事院勧告に基づかない国家公務員の給与減額立法において、民間労働者に適用される使用者が一方的に制定した「就業規則による労働条件の不利益変更の法理」と同等の「高度の必要性に基づく合理性」が認められない立法を制定して、国家公務員の給与の既得の権利を奪い不利益を一方的に課すことは、国会の立法裁量権を逸脱し、立法裁量権の濫用として、当該給与減額立法は憲法28条に違反し違憲・無効となると解するのが相当というべきである旨主張した。
- (2) そして控訴人は、本件給与改定・臨時特例法は、憲法28条の保障する争議行為を全面一律禁止し、団体交渉権につき協約締結権を認めない現行国家公務員制度においては、国会が人事院勧告に基づかず、かつ民間労働者に適用される使用者が一方的に制定した「就業規則による労働条件の不利益変更の法理」と同等の「高度の必要性に基づく合理性」が認められない給与減額立法というべきであり、国家公務員の給与の既得の権利を奪い不利益を一方的に課す立法というべきであるから、国会の立法裁量権を逸脱し、立法裁量権の濫用として憲法28条に違反し違憲・無効となると解するのが相当というべきである旨主張した。

- (3) しかるに、原判決は、「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、社会的その他の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ものではなく、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の主張は採用できない」と判示した。
- (4) このように、原判決は、人事院勧告に基づかない本件給与改定・臨時特例法が、民間労働者に適用される使用者が一方的に制定した「就業規則による労働条件の不利益変更の法理」と同等の「高度の必要性に基づく合理性」が認められない給与減額立法であるか否かを検討することなく、人事院勧告にもとづかず、かつ「高度の必要性に基づく合理性」が認められないことにより、国家公務員の給与の既得の権利を奪い不利益を一方的に課すものであり、国会の立法裁量権を逸脱した立法裁量権の濫用として本件給与改定・臨時特例法が憲法28条に違反し違憲・無効となるか否かを判断しなかったものである。
- (5) 但し、原判決は、「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その本来の機能を果たすという点に留意すべきであって、当該立法につき必要性がなく、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なされた場合には、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」と判示した。もともと、人事院勧告に基づかない本件給与改定・臨時特例法はその制定当時、立法の必要性があると認められ、また、2年間という限定された期間の臨時的措置であること等を理由に、「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」として憲法28条に違反せず、無効とはいえない旨判示した。

2 人事院勧告に基づかず、かつ「高度の必要性に基づく合理性」が認められない 給与減額立法の違憲・無効

- (1) しかしながら、法は、国家公務員との間の勤務関係においては、民間における労使関係と異なり、憲法 28 条が公務員を含む「勤労者」に保障している労働基本権につき、争議権を全面一律に禁止し(国家公務員法 98 条 2 項、3 項)、労働協約締結権を認めず(同法 108 条の 5 の 2 項)、この労働基本権制約の代償措置として、情勢適応原則による人事院勧告制度により公務員の給与等勤務条件に関する基礎的事項を変更するものとし(同法 28 条)、公務員は職務に専念する義務(同法 101 条 1 項前段)並びに法令及び上司の命令に従うべき義務(同法 98 条 1 項)を負い、国がこれに対応して公務員に対し給与支払義務(同法 62 条)を負うと定めている。そのもとで、国会が人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与減額立法を制定し、同立法が民間労働者に適用される使用者が一方的に制定した「就業規則による労働条件の不利益変更の法理」と同等の「高度の必要性に基づく合理性」が認められず、公務員の給与につき既得の権利を奪い不利益を一方的に課す立法と認められれば、同給与減額立法は国会の立法裁量権の濫用として憲法 28 条に違反し違憲・無効となると解するのが相当というべきである。
- (2) なぜなら、民間企業において、「就業規則による労働条件の不利益変更の法理」による「高度の必要性に基づく合理性」が認められないにもかかわらず、使用者が一方的に制定・変更した就業規則により労働者の既得の権利を奪い不利益を一方的に課すことは許されず、当該就業規則が無効と解するのが相当とされている法的根拠は、そのような就業規則の制定・変更が使用者の有する就業規則制定権の濫用であるからである。
- (3) そして、国と公務員の勤務関係においても、民間企業において判例として確立している「就業規則による労働条件の不利益変更の法理」による「高度の必要性に基づく合理性」が認められないにもかかわらず、国会が一方的に制定した給与減額立法が公務員の既得の権利を奪い不利益を一方的に課すことは、民間において使用者が行うことが許されないのと同様に許されず、当該給与削減立法は、憲法 28 条に違反し違憲・無効と解するのが相当というべきである。国と公務員の勤務関係においても別異に解すべき論拠はなく、労働基本権が制

約された公務員が前記義務を安んじて履行するためには、国会が人事院勧告に基づかず、かつ、「高度の必要性に基づく合理性」が認められない場合には、国会が制定した給与減額立法は憲法 28 条に違反し、違憲・無効とすることが必要と解されるからである。

- (4) 公務員の場合、私企業と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り賄われているのが事実であるとしても、それは、国会が人事院勧告に基づかず、かつ「高度の必要性に基づく合理性」が認められない給与減額立法により公務員の給与につき既得の権利を奪い、不利益を一方的に課すことが許される理由とはならない。

また、私企業における労働条件が労使間の自由な交渉に基づく合意によるものであるのに対し、公務員の勤務条件の決定手続きが、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・可決に基づくものであるが、それは、国会が人事院勧告に基づかず、かつ「高度の必要性に基づく合理性」が認められない給与減額立法により公務員の給与につき既得の権利を奪い、不利益を一方的に課すことが許される理由とはならない。

- (5) 最高裁第三小法廷昭和 50 年 2 月 25 日判決（民集 29 間 2 号 143 頁）は、民法 1 条 2 項の定める信義則が、私法、公法に通ずる一般的法原理に基づく義務であることを認め、ある法律関係に基づいて特別な社会的接触の関係に入つた当事者間において、当該法律関係の付随的義務として当事者の一方又は双方が相手方に対して信義則上負う義務として「安全配慮義務」が一般的に認められるべきであり、「国は、公務員に対し、国が公務遂行のために設置すべき場所、施設もしくは器具等の設置管理に関わって、公務員の生命および健康等を危険から保護するよう配慮すべき義務（安全配慮義務）をおっていると解すべきである」とし、「国と公務員との間においても別異に解すべき論拠はな」と判示しているところである。

- (6) 民法 1 条 3 項の定める権利濫用も、信義則と同様、私法、公法に通ずる一般的法原理に基づく義務であるというべきである。

そして、民間の使用人と労働者の法律関係において、「就業規則による労働条件の不利益変更の法理」による「高度の必要性に基づく合理性」が認められないにもかかわらず、就業規則の制定、変更権を有している使用者が一方的に

制定・変更した就業規則により労働者の既得の権利を奪い不利益を一方的に課すことが権利の濫用として許されず、当該就業規則は無効と解するのが相当と解される。それと同様に、国と公務員との勤務関係においては、公務員の勤務条件は、民間企業と異なり、公務員の使用者である政府ではなく国会の制定する法律によって定められるが、国会が、人事院勧告に基づかず、かつ民間企業において確立している「就業規則による労働条件の不利益変更の法理」による「高度の必要性に基づく合理性」が認められないにもかかわらず、公務員の給与減額立法を制定して公務員給与の既得の権利を奪い不利益を一方的に課すことは、立法裁量を逸脱し、立法裁量権の濫用として許されず、同立法は憲法 28 条に違反し、違憲・無効と解するのが相当である。

第 4 給与減額支給措置の高度の必要性の不存在

1 被控訴人の主張

被控訴人は、控訴人が、「給与減額支給措置の必要性を肯定する根拠がない」（控訴理由書 83 頁～）と主張したことに対し、「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財源によって賄われているものであるから、各種の歳出削減措置を講じる一環として、給与削減措置を行うことも、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」という（被控訴人・答弁書（1）32 頁～）。

しかし、以下に述べるように、国の財政事情が悪化しているとの評価も、東日本大震災の復旧・復興のための財源を特別視する態度も、いずれも不当である。まして、これらの事情を理由として、人事院勧告を経ないで国家公務員の給与を減額する高度の必要性は認められない。

2 公債発行残高や公債依存度は財政状況の客観的指標にはならない（甲 112・6 頁～）

（1）被控訴人も、また原審も、我が国の財政が厳しいということを繰り返し述べるが、何をもって厳しいというのか、厳しい財政状況の定義が明らかにされて

いない。

被控訴人は、国の公債依存度が平成23年度は51.9%、平成24年度当初予算は49.0%であり、また、公債発行残高は平成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）であったという。

しかし、これまで国は、公債依存度が50%前後の時でも、あるいは、一桁台の時でも、同じように、「極めて厳しい状況」だと表明してきた。つまり、国は、財政状況判断に何らかの基準をもって「厳しい状況」だと述べているわけではない。すなわち、財政状況の認識というよりも、単に予算編成上の常套句として使ってきた言葉だといえる。

(2) そもそも、公債残高や公債依存度は、政府の政策的な判断により増減し得るものである。

ア 政府保有財産の取り崩し

まず、政府保有財産を取り崩すことで、これらを減少できることは自明である。政府レベルにおける2012年の金融資産の大きさ（対GDP比）は、日本は87.0%であり、他の先進諸国と比較して圧倒的に比率が大きく、政府保有財産の取り崩しによる公債残高や公債依存度の減少は、現実的な話である。特に、2010年末の時点で約89兆円という巨額を保有している外貨準備を保有し続ける理由がないことは、複数の財政学者等の有識者が主張するところである。

イ 課税の強化

また、政府は、課税を強化することでも、公債残高や公債依存度を減少することもできる。我が国の租税負担率は、他の主要国と比較して低い。すなわち、租税収入の対GDP比（2011年）を見ると、日本は28.6%であり、OECDの平均値34.1%とかなり開きがあるため、政府は課税を強化する余地がある。これを実施することでいつでも公債残高や公債依存度を引き下げることができるのである。

ウ このように、政府保有財産の取り崩しや課税強化により、政府は自らの政策的判断により公債残高や公債依存度を増減することができるのであるから、これらの数字をもって、我が国の財政状況が厳しいか否かを正確に評価

することはできない。

- (3) これに対し、金融市場での取引を通じて形成される国債金利は、集約された「市場（マーケット）の声」である。財政事情が真に厳しければ、市場はどのような国債を信認することはないため、国債は売れなくなり、必然的に国債金利は上昇する。

しかし、我が国の国際金利は、主要先進国の中で最低の部類に入る。例えば、2012年2月の国債流通利回り（10年物）は、日本0.963%に対し、アメリカ1.98%、ドイツ1.931%、イギリス2.127%、フランス2.911%などとなっている。財政破綻が話題になったギリシャは32.916%であった。

このような我が国の国債の金利の低さからすれば、公債残高や公債依存度だけをもって、我が国の財政が厳しい状況にあると判断するのは表面的かつ一面的に過ぎない。むしろ、本件給与減額支給措置の必要性が認められるほどには、財政状況は悪化していないと評価すべきものである。

3 復旧・復興事業は特別な規模ではない（甲112・9頁～）

- (1) 被控訴人や原審は、東日本大震災の復旧・復興事業に関し、平成27年度末までの「集中復興期間」に実施される施策・事業の事業規模が国・地方（公債分）合わせて少なくとも19兆円程度が見込まれるとされたことを指して、巨額な財源確保が必要になったという。

しかし、5年間で19兆円という金額も、年平均3.8兆円という金額も、これまでの経済対策（甲112・付録2・資料12）と比較すれば特別に「巨額」とはいえない。

- (2) とりわけ、リーマンショック後の経済不況下で決定された「経済危機対策」（2009年4月10日）は、56.8兆円程度の事業規模であり、上記19兆円の3倍にも迫るものであった。そして、この対策に基づいて2009年度第1次補正予算が組まれ、差引12.9兆円の増額補正がされた。このような事態であっても、国家公務員の給与が減額されることなく、人事院勧告どおりに支給された。

また、「集中復興期間」における19兆円程度という金額は5年間のものであるため、これとの比較のために、甲112付録2の経済対策についても①～

⑦、⑧～⑬、⑭～⑯を一連のものとしてみると、①～⑦は１９９８年４月～２００２年１２月の４年８か月で事業規模合計９３．７兆円、⑧～⑬は２００８年１０月～２０１０年１０月の２年間で事業規模合計１８３兆円、⑭～⑯は２０１３年１月～２０１４年１２月の１年１１か月で事業規模合計４２．３兆円となる。いずれの事業規模も１９兆円を上回り、しかも５年より短期である。

さらに、「集中復興期間」である２０１３年１月～２０１４年１２月の間にも、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」として約８．０兆円、「好循環実現のための経済対策」として約５．５兆円、「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」として約３．１兆円の合計１６．６兆円もの経済対策が打ち出されている。復旧・復興事業をおこないながらも、同じ期間にこれだけの経済対策を打ち出す余力があるということである。

- (３) このように、国は、これまでに復旧・復興事業１９兆円を超える経済対策を何度もおこなってきたのであり、「集中復興期間」の復旧・復興事業１９兆円程度という規模は、特段「巨額」なものではないのである。

４ 昭和５７年との比較（甲１１２・１２頁～）

被控訴人は、「給与改定・臨時特例法制定当時の我が国の財政状況が…（人事院勧告の実施を見送った）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（答弁書（１）３０頁）。

しかし、本件給与減額支給措置を講じるに際しては、昭和５７年に当時の鈴木善幸内閣総理大臣が国民に発した「財政非常事態宣言」のような、国からの具体的な表明はなされていない。国と国公労連の交渉過程での国側の説明や給与改定・臨時特例法制定後の総務大臣談話においても、国は、一般的に「厳しい財政事情」と「東日本大震災への対処の必要性」を繰り返すにとどまっている。

この国の言動からみても、本件給与減額支給措置を講じる必要性が存するほどの財政危機意識が国に存したことは否定されるのである。

５ 国家公務員の給与の性質からみても、復興財源の確保は給与減額支給措置によるべきではない

国家公務員の給与は、その性質上、復興財源のために削減されるべきものではないということは控訴理由書８８頁～でも述べたが、次の観点からこの点は裏付

けられる。

(1) 所得税・住民税の課税により年2900億円の財源は捻出されない(甲112・15頁～)

被控訴人も、原判決も、本件給与減額支給措置により、年約2900億円、2年間で合計約5800億円の復興財源が捻出されることを前提にしているが、これは正確ではない。

すなわち、これらの給与削減の裏では、所得税・住民税の収入が減り、地方交付税にも影響しているのである。所得税・住民税は、各税率10%と想定すると、それぞれ約290億円の減収となる。これによって、地方交付税の原資が約93億円(所得税収約290億円の32%)、基準財政収入額が218億円(住民税収約290億円の75%)が減少するので、計316億円の補填が必要になる。

その上、国家公務員家計の支出が約2030億円減少するので(約2900億円から所得税・住民税・社会保険料それぞれ10%と想定して控除した残高)、消費税が約81億円(約2030億円の4%)、地方消費税約20億円(約2030億円の1%)減収になる。そのため、地方交付税の原資が約24億円(消費税収約81億円の29.5%)、基準財政収入額が約15億円(地方消費税収約20億円の75%)減少するので、約39億円の補填が必要になる。

合計すると、一般会計レベルでは、所得税約290億円、消費税約81億円が減収になる一方、地方交付税の補てんのために約355億円の歳出増が必要となり、合計約726億円、つまり給与減額支給措置で捻出する約2900億円の25%が減少するのである。

(2) 公務の遂行と復興事業の障害となる可能性(甲112・16頁～)

国家公務員の給与は、「職員がその職務の遂行に当たり、最大の能率を発揮し得るように」定め、「以て国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障する」ことを求めている。人事院は、国家公務員の給与がそのようなものとなるよう、情勢適応の原則に基づき民間給与との較差解消を図るべく、給与勧告をおこなっている。

しかしながら、人事院勧告に基づかない給与減額は、この国家公務員法の趣旨に真っ向から反する。総務大臣政務官が「給与の削減により職員のモチベー

ションが低下することは否めない」と認める通りである（原判決５８頁）。しかも、東日本大震災の復旧・復興事業には、全国の国家公務員が直接・間接に従事しており、東北３県に在勤する国家公務員も１万１４４３人にのぼる。人事院勧告に基づかない給与減額により、これらの「職員がその職務の遂行に当たり、最大の能率を発揮」することを妨げ、「以て国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障する」上での障害となることは、復旧・復興事業そのものを妨げる。

（３）他の政策との整合性の欠如（甲１１２・１６頁～）

東日本大震災発生以降の政権は、いずれも「デフレからの脱却」や景気回復を重要な政策として掲げ、経済界に賃上げを要請し、２０１３年度税制改正において「所得拡大促進税制」を導入してきた。

しかし、本件給与減額は、これらの政策と矛盾する。すなわち、給与の減額により国家公務員の消費支出は縮減し、景気の悪化要因となることは自明である。

（４）公平負担の原則にも反する（甲１１２・１７頁～）

ア 同一世代内での負担の公平原則

東日本大震災からの復旧・復興事業のような国民的事業は、担税力に即しつつ、国民あまねく負担するのが平等であり、公平負担である。減額支給措置によって、国民の中の一部に過ぎない国家公務員にのみ負担を負わせるのは、憲法１４条１項の不平等取扱禁止原則に反し、公平負担原則から逸脱するものである。

イ 世代間負担の公平原則

集中復興期間における復興事業の主な実績としては、①住宅再建・復興まちづくり（１０兆円）、②産業・生業の再生（４．１兆円）、③被災者支援（２．１兆円）、④原子力災害からの復興・再生（１．６兆円）、⑤震災復興特別交付税（４．６兆円）、⑥全国防災対策費等（３．０兆円）などがあるが、これらの事業は、現在世代だけでなく、将来世代にも利益があるものである。

この点、租税など公共サービス負担においては、公平負担原則が確立されており、これは同一世代間だけでなく、将来世代と現在世代の世代間につい

ても当てはまる。すなわち、財政法4条は原則として公債不発行主義（健全財政原則）を掲げながら、但し書で、「公共事業費、出資金及び貸付金の財源」に限定して「公債又は借入金」を認めているのも（建設公債原則）、それらの支出が資産として残り、将来世代にも利益をもたらすからである。

そうだとすれば、上記復興事業のための財源を給与減額支給措置に求めるのは、現在世代の負担となり、公平負担原則に反することになる。

（5）以上の通り、国家公務員の給与は、その性質上からみても、復興財源のために削減されるべきものではないのである。

6 小括

このように、公債金利から判断すれば、給与減額が必要なほどに国の財政事情が悪化しているという評価は誤りであり、また、政府がおこなってきた過去の巨額な経済対策と比較すれば、東日本大震災の復旧・復興財源確保の必要性も、給与減額をすべき事情にはあたらず、本件立法の必要性は認められない。

加えて、国家公務員の給与は、その性質上から、東日本大震災の復興財源の確保のためであっても減額措置されるべきものではないから、仮に「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」としても、本件立法の必要性・合理性が認められることはない。

第5 被控訴人のいう「必要性」「合理性」の要件も満たさない本件給与減額支給措置

1 被控訴人の「合憲」の要件

（1）被控訴人は、答弁書（1）において、「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、人事院勧告に基づかない措置を講じたとしてもそれが直ちに違憲となるものではない」（12頁）と主張する。

(2) 被控訴人は、その上で、「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。」として、乙41、42号証を引用する。

乙41、42号証は、全農林人勧凍結スト事件の最高裁判決（平成12年3月17日）が「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とはできない」と判示した「理由」を、

- ① 政府が人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持しつつも〈基本姿勢〉
 - ② 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ために〈必要性〉
 - ③ やむを得ない極めて異例の措置として同年度に限って〈臨時性〉
- 人事院勧告の不実施を決定したことと要約している（乙41）。

その上で乙41は、給与臨時特例法案について、〈基本姿勢〉、〈必要性〉、〈臨時性〉、〈合理性〉、〈手続き〉の各要件を掲げて、「本法案による措置は、極めて危機的な状況となった国の財政状況に対処するためのやむを得ない臨時の特例措置であり、過去の判例と照らしても、憲法の趣旨に反するということにはならない」と結論づけている。

(3) 本件における被控訴人の主張は、基本的には、以上の論理に基づくものと思われる。

この点に関してまず指摘しておかなければならないのは、交渉の過程で国公労連が本件給与減額措置が憲法違反であると主張したことに対し、政府から、乙41、42で述べられているような説明は一切なされなかったということである。

とりわけ、〈基本姿勢〉として掲げられている「政府が人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持」という要件は、国公労連との交渉においても、原審における被控訴人の当初の主張においても、具体的に展開されなかった。

「人事院勧告を尊重するという基本方針」という要件は、原審の平山証言（平山5頁）の中で、突如、主張されるようになったのである。

このような経緯に照らせば、「人事院勧告を尊重するという基本方針」なる要件は、当時政府がとっていた方針ではなく、本件給与減額支給措置を正当化するために、「後付け」でなされた主張にほかならない。

また、本件の事実関係のもとでは、政府が「人事院勧告を尊重するという基本方針」を採っていなかったことは、以下に述べる事実から明らかである。

2 政府は「人事院勧告を尊重するという基本方針」には立っていなかった

(1) 人事院を廃止した上での給与決定方針策定の方針

政府は、2010年に人事院勧告を超える給与減額（いわゆる「深掘り」）を実施することを断念した後、人事院勧告に代わる「自律的労使関係」に基づく給与減額支給措置を実施することを方針として掲げていた（控訴理由書105～109頁）。

平成23年4月19日作成の「平成23年通常国会に提出する給与法案について」（甲91）では、「昭和57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ないう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。

このように、政府は、人事院勧告を尊重するどころか、それに変わる給与決定システムを展望し、人事院そのものを廃止する法案を提出したのである。

(2) 人事院総裁の警告を無視した方針の決定

政府は、平成23年度の人事院勧告が出されるのを待たないで、人事院勧告を経ないで給与減額を行うことを組合に提案し、法案として国会に提出した。また、その後、人事院勧告が出されたにもかかわらず、これを無視した。このような政府の姿勢は、人事院勧告制度を意識的になきものにしようとするものであって、「人事院勧告を尊重する」方針とは、全く正反対のものであった。

3 <臨時的>なく必要性>などなかった

(1) 政府は当初から2年間に限定するつもりはなかった

被控訴人は、本件給与減額支給措置が、「2年間という限定された期限を設け」たことが<臨時的>措置であると主張する（答弁書12頁）。

しかし、すでに述べたとおり、政府には、当初から２年間で本件給与減額支給措置を打ち切るつもりなどなかった（控訴理由書１１５～１１６頁）。

（２）昭和５７年の人勧凍結との比較

また、「深刻な財政状況」にしろ、「復興財源の確保」にしろ、１年や２年の間の財政支出の削減によって解決できるような性格のものではない。まして、国家公務員給与を２年間減額したところで、その解決にはまったく影響がなかった。このことは、原判決も認めているところである。

この点、昭和５７年の場合は、政府が非常事態宣言を出し、政府の説明によれば、他の必要不可欠な財政支出すら危ぶまれるという状況の中で、政府が人事院勧告に基づく給与増額分の凍結を決定した（甲１１２・梅原意見書１２～１３頁）。

これに対し、本件給与減額支給措置に関しては、政府が主張する「深刻な財政状況」は慢性的なものであつて、２０１１年になって「財政非常事態宣言」を発しななければならないような状況にはなかった。また、前述の通り、東日本大震災の復興に必要とされた５年間で１９兆円（年間３．８兆円）という金額は、これまでの経済対策によって投入された予算に比べれば特別に「巨額」なものとはいえない（甲１１２・梅原意見書９頁）。

さらに、本件給与減額支給措置が実施されている最中の２０１３年１月には、安倍内閣のもとで、総額２０．２兆円を事業規模とする「日本経済再生に向けた緊急経済対策」が閣議決定され、最終的には総額７兆９９４６億円の補正予算が決定された。

したがって、本件給与減額支給措置実施当時、給与を減額しなければならない「臨時の」「必要性」があつたとはとうていいえないのである。

４ 本件給与減額支給措置による深刻な不利益

（１）深刻な被害をきちんと論じなかった原判決

被控訴人は、本件給与減額支給措置の合憲性判断において、国家公務員の勤務条件の不利益変更法理の適用を否定し、同法理において、重要な判断要素である本件給与減額による控訴人らの被った不利益（重大な被害）について、全く触れていない。

しかし、控訴理由書においても述べたとおり、本件給与減額支給措置によっ

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に関するものである。そして、国家公務員の賃金については、俸給表による給与体系が確立しており、国家公務員は、情勢適応の原則に則った人事院勧告によらなければ減額されないという期待の下、労働者たる国家公務員がその生活設計を構築する指針として与えられた既得の権利である。

よって、本件給与減額支給措置は、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向的に課したものであり、原則として許されないものである。

また、たとえ、原判決や被控訴人の主張にしたがって、不利益変更法理の適用を否定したとしても、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既得の権利を侵害する法律の合憲性判断においては、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に合理性があるかを、当該公務員らの具体的な不利益状況を検討した上で判断しなければならないのは当然である。

すわなち、具体的には、減額決定時において、対象となる国家公務員の賃金及び生活水準を調査し、各年代別にモデル世帯を設定するなどして、全世帯の国家公務員が重大な不利益を被らない減額幅・期間について真摯に検証しなければならないのである。

しかし、本件法律制定時には、そのような検証はなされていたという事実はなく、かつ、本訴訟においては、被控訴人は、答弁書において、控訴人らの被害について検討するどころか、触れてすらない。

国家公務員の既得の権利たる勤務条件を根底から無視する態度が明らかであり、本法案制定にあたっては、被控訴人側が、合理性について真摯に検討しなかったことの表れである。

（２）減額幅からみても合理性はない

被控訴人は、「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者層に対して減額率に配慮を加えるなどして、立法されたものであるから」、「内容の合理性は優に認められる」と主張する。

しかし、平均 7.8% という給与減額は、年間では平均 50 万円もの減収をもたらすものであり、原告らの生活に重大な打撃を与えた上、本人と家族の将来にわたる人生設計にも深刻な影響を及ぼした。

この点で、「増額されるべき給与が据え置かれた」昭和57年の人事院勧告凍結と、「想定していなかった大幅な給与減額がなされた」本件とでは、原告ら国家公務員労働者が被る不利益性は、質的に異なる。

ところが、被控訴人は、人勧凍結スト最高裁判決との比較を論じながら、原告らが被る不利益という点での検討をまったく行っていない。この点でも、本件給与減額支給措置の内容には、＜合理性＞は認められないのである。

5 地方自治体職員の給与減額を合理性の根拠とすることはできない

控訴人は控訴理由書で、国の水準は地方自治体の給与水準の引き下げの根拠として利用されてきたこと、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かったこと、を主張し、地方自治体との比較から相当性を肯定することはできない旨を主張した。これに対し被控訴人は、控訴答弁書33頁bで、原審において証人平山が、「臨時、異例」の措置であったため、地方自治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」との説明を引用し、「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、給与減額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」だとし、島根県の例をあげる。

しかし、以下に述べる通り、被控訴人の主張は失当である。

(1) 控訴人の地方自治体の実情の主張立証について反論不能

控訴人は控訴理由書で、①地方自治体は国の給与水準と比較したラスパイレス指数を根拠として引き下げられてきており基準となる国の給与を地方自治体の給与水準を理由に引き下げれば賃金引き下げの連鎖を生じること、②地方自治体における減額措置の内容としても、管理職を中心に手当等に限定したものがほとんどであり、国の本件減額措置のように、基本給や期末勤勉手当についてまで大幅に引き下げ一般職員の生活に何ら配慮をしなかった例はないこと、をあげ、その上で③各地方自治体における実情について資料の得られた限りつぶさに主張立証したものである。

被控訴人の控訴答弁書では、このほとんどの部分について、何ら認否反論を

行っていない。

これは、地方自治体との比較を本件給与減額支給措置の合理性の根拠として主張することが失当であることを、事実上認めたものである。

(2) 地方自治体の「恒久措置」とは国の水準に合わせたもの

島根県は、都道府県の中でも特に財政が困難であり、下げ幅の比較的大きい地方自治体であったが、これほど下げている地方自治体は特殊である。したがって、島根県の給与減額だけを取り上げて、国家公務員の給与減額の必要性・合理性を論じることには合理性がない。また、被控訴人は、本件国の給与減額措置が、臨時異例の措置であることから、地方自治体の減額措置のもっとも厳しいものにした、とも主張するようであるが、これも失当である。

地方自治体の給与の恒常的な引き下げの措置は、国の給与水準に合わせるためのものであったのであり、しかもその措置は、ラスパイレス指数という数値を用いて行ってきた。このように、地方自治体の引き下げの指標とされてきた国の給与を、地方自治体が引き下げていることを根拠のひとつとして引き下げることが許されれば、国に合わせてさらに地方自治体の給与の引き下げが行われることになる。このように、国の水準に近づけるための地方自治体の引き下げを本件給与減額支給措置の合理性の根拠としてあげることは、著しく不合理である。

(3) 被控訴人が控訴答弁書であげた島根県も一般職員の生活に配慮

さらに、被控訴人のあげた島根県職員の減額措置は、以下のとおり、職員の地位に応じて様々な配慮がなされている。

	給与	諸手当	管理職手当
部長・次長	10%	10%	25%
上位以外の管理職	8%	8%	20%
行政職3～5級	6%	6%	—
行政職1～2級	6%	3%	—

このように、被控訴人が控訴答弁書であげた島根県の例でも、管理職と一般職員と減額措置の幅が大きく異なる上、手当についても減額率が異なっている。そして、一般職員の手当の下げ率を小さくして生活への配慮がなされているの

である。

したがって、特殊な島根県の例を引用して、本件給与減額支給措置が相当性のあるものであったとする被控訴人の主張は、失当である。

第6 ILO条約に違反する本件給与減額支給措置

1 控訴人の主張に対する被控訴人の反論の不存在

控訴人は、控訴理由書において、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り、実際、条約の誠実遵守義務（憲法98条）との関係から、国会には国内法の内容が条例の内容に適合するかどうかを見直し、法令の規定中に条約内容に適合しないものがある場合には、法令を改廃し、あるいは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義務があることを明らかにした裁判例（大阪高判平成11年10月15日判決）が存在することを指摘した。そのうえで、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、本件給与減額支給措置は前記ILO諸条約の内容に適合しないことを改めて主張した。さらに、控訴人は、ILOの結社の自由委員会が、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年に提訴をした案件（第2177号及び第2183号事案）において、日本国政府に対し、公務員の労働基本権回復に向けた措置を求めるよう度重なる勧告を行っていること、その勧告内容には非現業国家公務員を一律に団体交渉権保障の埒外としている現行制度の改革も含まれていることを指摘をした（控訴理由書119～123頁）。

これに対し、被控訴人は、ILO87号条約及び同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との従前の主張を繰り返すにとどまり、結社の自由委員会の勧告が意味するところについては何らの反論も行おうとしない（被控訴人答弁書(1)、36頁）。

2 結社の自由委員会の日本政府に対する一連の勧告

政府は、2005年12月24日に閣議決定した「行政改革の重要方針」においては、公務員の労働基本権について検討することを明記しており、それ以降、前記提訴案件に関連してILOの結社の自由委員会に提出している政府見解にお

いても、労働基本権付与に向けた政府としての取り組みを随時報告している。

2014年4月14日付けで提出した政府見解では、第185回通常国会で可決成立した「国家公務員法等の一部を改正する法律案」に自律的労使関係制度の構築に向けた措置が盛り込まれなかった経緯についての釈明がなされている。

結社の自由委員会の367次勧告は、このような日本国政府からの情報提供を踏まえた上で（日本政府の回答はパラグラフ356～365に纏められている。）、「最初の提訴から10年以上が経過しているにもかかわらず、公務員に労働基本権を付与するための具体的措置が講じられていないことを遺憾」とし（パラグラフ370）、日本国政府に対し、重ねて現行国家公務員制度の改革、労働基本権の付与を勧告したものである（甲42）。

これらは、ILO87号条約及び同98号条約が多く为国家公務員について団体交渉権を含む労働基本権を保障したものであることを前提とした勧告である。

裁判所には、一連の結社の自由委員会の勧告を踏まえて、本件給与減額支給措置がILO87号条約及び同98号条約の内容に適合するかどうかについて判断を示すことが求められているというべきである。

第7 国家賠償請求権の存在（答弁書（1）第5に対する反論）

1 国会議員の行為の違法性

（1）国会議員の義務違反

被控訴人は、「（控訴人らが主張する）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、前提を欠くと主張している。

しかし、憲法28条により国家公務員にも労働基本権が保障され、これを制限するに当たっては相応の代償措置が必要である（全農林警職法事件判決）。そして、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をおいて他にない。

また、人事院勧告は労働基本権制限の代償なのであるから、これに国会や内閣が従わないとすれば、人事院勧告は代償措置としての実質を果たさないこと

になる。国会が国家公務員法において国家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『人事院勧告前置主義』」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、財政事情に配慮して俸給表を決定することがあるとしても、国家公務員法28条が明文で定める情勢適応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る。

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

国会には本来、勤務条件法定主義の下で、政府が恣意的に国家公務員の勤務条件を決めようとすることがないよう、情勢適応の原則に則った人事院勧告を前提として、給与決定が適正になされているかをチェックすることが求められている。しかし、本件において、国会は、このような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ものである。

（２）国会の取るべき対応

被控訴人は、「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」と主張している。しかし、そもそも控訴人らは国会に指揮命令権限があるとは主張していないのであるから、反論になっていない。

これを措くとしても、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ことからすれば、人事院勧告を尊重し、給与減額の立法が情勢適応の原則に則っ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、又は同意を得るための交渉を尽くさせることが必要なのである。それは、使用者

としての団体交渉義務ではなく、憲法 28 条の団体交渉権を尊重する義務に基づくものである。

ところが、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ことはなかった。国会は、団体交渉権の制限を正当化する事由のないまま給与減額だけを強行したことになり、国家公務員に対する権利制約は正当化されるものではない。

このような経過の下に制定された給与改定・臨時特例法は、憲法 28 条に反するばかりでなく、国会議員が控訴理由記載の注意義務に違反したことは明らかである。

2 内閣総理大臣の行為の違法性

被控訴人は、国会の立法行為について、国家賠償法上違法の評価を受けない以上、国会に対して法律案の提出権を有するに止まる内閣の法律案の提出行為等についても国賠法上違法とならない、また、給与改定・臨時特例法が法律として成立している以上、その執行行為が国家賠償法上違法となることはあり得ないと主張している。

しかし、控訴人らは、内閣総理大臣が、現行法制度上、人事院勧告に基づいて給与法案を策定して国会に提出する義務を負っていること、及び、人事院勧告に基づかない給与減額を行う場合には、国会が立法を審議している段階であっても、内閣総理大臣に憲法 28 条に基づき団体交渉義務が生じること、この義務を尽くさなかったこと、および国家公務員法上の団体交渉における誠実交渉義務違反を主張しているものである。本来、国家公務員の給与は、使用者である政府が決定すべきものであり、国会における立法の形式をとるのは、政府の恣意を抑制するための勤務条件法定主義の要請によるものである。

被控訴人の主張は、控訴人らの主張に対する反論となっていないのであり、失当である。

以上