

意見書

2016年3月26日

東京高等裁判所第15民事部 御中

専修大学法科大学院教授 晴山一穂



このたび、平成27年（行コ）第16号給与等請求控訴事件について控訴人弁護団より意見を求められましたので、以下に、私の意見を述べさせていただきます。私に求められたのは、本件に関する第一審判決（東京地裁平成26年10月30日判決）をどう考えるべきかということですので、以下では、第一審判決の問題点に関する検討を中心に意見を述べることにします。なお、私はすでに、本件に関して、給与改定・臨時特例法による本件給与減額支給措置が違憲であるとの立場に立って、第一審東京地方裁判所民第19部C2b係宛てに意見書（平成24年（行ウ）第347号・501号・502号給与等請求事件、甲第32号証）を提出していますが、本意見書は、そこで述べた見解を前提とした上で第一審判決の判断について検討を加えるものであることをあらかじめお断りしておきます。

<目次>

- 一 はじめに
- 二 憲法における労働基本権保障の意義
 - 1 基本的人権としての労働基本権
 - 2 世界標準から見た公務員の労働基本権の重要性
 - (1) 欧米4か国の状況
 - (2) 全体をとおして確認できること
 - 3 労働基本権と勤務条件法定主義の関係
 - (1) 全農林判決における勤務条件法定主義の理解
 - (2) 勤務条件法定主義の憲法上の根拠
 - (3) 勤務条件法定主義は労働基本権制限の根拠となり得るか
- 三 給与改定・臨時特例法と人事院勧告（争点(7)）
 - 1 労働基本権制限に代る「相応の措置」
 - 2 代償措置としての人事院勧告制度の意義
 - 3 人事院勧告によらない給与減額は憲法28条に違反するか
 - (1) 第一審判決の論理
 - (2) 検討
- 四 給与改定・臨時特例法の必要性および合理性（争点(4)）
 - 1 立法の必要性
 - 2 立法内容の合理性
 - 3 本件給与減額支給措置の違憲性
- 五 給与改定・臨時特例法と団体交渉（争点(9)）
- 六 議員立法による給与減額支給措置の違憲性

七 おわりに

一 はじめに

第一審判決は、本件の争点を、(1) 差額給与請求、(2) 個人原告らの国家賠償請求、(3) 原告国公労連の国家賠償請求の3つに大きく整理した上で、争点(1)を、さらに、ア 給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するか、イ 給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置がILO第87号条約およびILO98号条約に違反するか、の2つに区分しているが、本意見書では、アに焦点を絞って私見を述べることにしたい。また、第一審判決は、争点アについて、(7) 給与改定・臨時特例法は、人事院勧告に基づいていないことにより憲法28条等に違反するか、(イ) 給与改定・臨時特例法は、立法の必要性がないことまたは立法内容が合理性を欠くことによって憲法28条に違反するか、(ウ) 本件の団体交渉について違憲・違法な点が認められるか、また、それによって給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するか、の3つの争点（以下、単に争点(7)、争点(イ)、争点(ウ)という）に整理した上で、いずれの争点についても給与改定・臨時特例法が憲法28条に違反するものではないとしているので、本意見書においても、この順序に沿って判決の問題点について考察を加えることにしたい。ただ、いずれの争点についても、その根本には憲法による労働基本権保障の意義をどう捉えるかという問題が横たわっているので、最初にこの点について考察した上で（二）、争点(7)、争点(イ)、争点(ウ)の順で検討を加え（三～五）、最後に、判決では争点(ウ)の中で簡単にしか触れられていない議員立法による給与減額の問題について敷衍することとしたい（六）。

なお、私見は国家公務員法（以下「国公法」という）による労働基本権の制限を違憲と考えるものであるが、本意見書においては、現行規定を合憲とする現在の最高裁判例の立場に立ってみても、給与改定・臨時特例法による本件給与減額支給措置は違憲・違法であるとする観点から、第一審判決の問題点を考察しようとするものであることを最初にお断りしておきたい。

二 憲法における労働基本権保障の意義

1 基本的人権としての労働基本権

本件を考察するに当たって基本に据えられなければならない最も重要な視点は、いうまでもなく、憲法による労働基本権保障の意義である。すなわち、憲法28条は、すべての「勤労者」に対して団結権、団体交渉権および団体行動権の労働三権（以下「労働基本権」という）を保障しているが、ここにいう「勤労者」に公務員が含まれることは、これまでの判例・学説が一致して承認するところである。そして、この点に関して、現行国公法による労働基本権の大幅な制限、とりわけ争議行為の全面一律禁止が憲法28条に違反しないか否かが戦後の公務員法制をめぐる最大の憲法問題として今日まで判例・学説上争われてきたこと、また、この点に関する最高裁の判例が、全農林警職法事件判決（最高裁大法廷昭和48年4月28日判決。以下「全農林判決」という）以来、一貫してそれに一切の限定解釈を加えることなしに現行規定を合憲と解する立場に立っていることも周知のとこ

ろである。

ところで、憲法28条に関する全農林判決の見解は、冒頭において以下のように示されている。

「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いる。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る。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。ただ、この労働基本権は、右のように、勤労者の経済的地位の向上のための手段として認められたものであつて、それ自体が目的とされる絶対的なものではないから、おのずから勤労者を含めた国民全体の共同利益の見地からする制約を免れないものであり、このことは、憲法一三条の規定の趣旨に徴しても疑いのないところである。」
(下線は引用者。以下同じ)

ここで、全農林判決が労働基本権を生存権保障の観点から捉えていることに対しては、学説上批判的見解が少なくない。すなわち、そこにおいては、全農林判決が労働基本権を生存権実現のための手段と捉えたことが労働基本権の憲法上の価値を低下させるものであると批判され、それに替わって、労働基本権の自由権的側面を重視する見解や、労働基本権の根拠を労働者としての自己決定権に求める見解などが提唱されている¹。これらの見解は、憲法による労働基本権保障がもつ意義を根源から捉え直そうとする傾聴すべき見解であるが、ここで確認しておきたいことは、仮に労働基本権を生存権実現のための手段と捉える立場に立ったとしても、そのことから直ちに労働基本権の憲法上の価値の相対化が導かれると捉えるべきではないということである。労使の間に存在する根本的矛盾を解消し得ない資本主義社会の現実を前提とする限り、労働基本権は、まさに「人たるに値する生存」を実現するための「勤労者」としての譲ることのできない権利であること、そして、このことは、同じ「勤労者」である公務員についても変わるものでないことは、上記下線部分にも示されるように、全農林判決においても当然の前提とされていると解すべきである。

2 世界標準から見た公務員の労働基本権

(1) 欧米4か国の状況

公務員に対する労働基本権保障の重要性は、これに関する先進諸国の現状からも裏づけることができる。以下では、諸外国における公務員の労働基本権の状況を紹介したいいくつかの文献に依拠しながら、欧米諸国の国家公務員の労働基本権の現状について概観してお

¹ 学説の状況については、倉田原志「憲法27条・28条の性格」『新・労働法の争点』(2014年)、元山健「公務員の労働基本権」『新・憲法の争点』(2008年)、角田邦重「労働基本権の性格」『労働法の争点(3版)』(2004年)、片岡昇「労働基本権の性質」、大沼邦博「争議権保障の意義」『労働法の争点(新版)』(1990年)参照。

きたい²。

ア アメリカ

憲法には民間労働者も含めて労働基本権の規定はなく、憲法上の集会の自由の延長として団結権が認められているが（外交官など一部職員を除く）、それ以外についてはコモン・ローや立法に委ねられてきた。団体交渉権と協約締結権は伝統的に否認されてきたものの、ケネディ政権下で一定の範囲で容認され、カーター政権の下で法定化されることとなった。もっとも、連邦法規で定められる事項は労使交渉と労働協約の対象から除外されており、勤務条件の多くは連邦法規によって定められているので、実際には、協約締結の範囲は限定的である。法規に規定されていない協約締結事項については、多数労働者の支持を得た労働組合が排他的団体交渉権を獲得し、各機関単位での交渉を行っている。争議行為は禁止されており、単純参加を含めて刑事罰の対象とされている。なお、アメリカは、ILO 87号条約、98号条約を批准していない。

イ イギリス

イギリスでは、すべての公務員（軍人、警察官等を除く）に対して民間労働者と同様の労働三権が保障されている。このうち、課長級以上の上級国家公務員については、特別の給与決定の仕組みが設けられているが、一般の国家公務員の給与については、一定の給与歳出枠の範囲内で労使交渉をとおして決定される仕組みになっている。労使合意が成立すればその内容に沿った労働協約が締結されるが、交渉不調の場合は、当局が改定内容を決定実施することになり、この場合にはストライキに発展することもある。上級国家公務員についても一般国家公務員についても、給与は法定されていない。

ウ ドイツ

ドイツの連邦公務員は、公法上の勤務関係の下にあつて主に公権力の行使を担当する「官吏」と、労働契約に基づき私法上の地位にある「公務被用者」の2つの類型に区分される。このうち、官吏については、基本法（憲法）および連邦官吏法を根拠に団結権が保障されているが、協約締結権は通説・判例により否認され、ストライキの禁止も基本法33条5項が定める「伝統的な職業官吏制度の諸原則」の一つをなすものと解されている。勤務条件の基本をなす給与は法定されており、協約締結の対象にならないが、給与法の改定に当たって、連邦官吏法上労働組合の法案作成過程への関与が連邦官吏法によって法定されており、議会への法案提出前に政府から改正案が労働組合に提示され、労働組合には書面での意見提出と政府側との会談の機会が保障されている。労働組合の意見が容れられない場

² 村松岐夫編『公務員制度改革』（学陽書房、2008年）は、米英独仏の4か国の公務員制度の概要を解説するものであるが、それぞれの国について、労働基本権と勤務条件に一つの章を当てて現行制度の紹介を行っており、森園幸男ほか編『逐条国家公務員法（全訂版）』（学陽書房、2015年）857頁～859頁には、上記4か国の労働基本権の状況が簡潔にとりまとめられている。各国別では、イギリスについて出雲明子「イギリス公務員の給与決定と労使交渉」季刊行政管理研究133号（2011年）、フランスについて下井康史「フランス法の視点から——法令規律の仕組みと組合参加の制度」ジュリスト2435号（2011年）が参考になる。また、自治総合センター『諸外国の地方公務員の給与決定に関する調査研究会報告書』（2012年3月）は、地方公務員に関するものではあるが、上記4か国に韓国とスウェーデンを加えた6か国についての最近の状況を詳細な資料とともに解説している。

合には、その旨法案の趣旨説明に記載されることになっている。

他方で、公務被用者に対しては労働三権が保障されており、給与は労使交渉によって統一的に決定され、それに基づいて労働協約が締結される。交渉が不調の場合には、使用者が一方的に決定することはできず、通常は調停手続がとられることになるが、時にはストライキを経て交渉が妥結し、協約が締結されることもある。上記のように官吏には協約締結権はないが、官吏の給与改定の法案は公務被用者の妥結状況を踏まえて立案され、議会で議決されることが通例とされ、この意味で、労働基本権を有する公務被用者による交渉妥結状況が官吏の給与改定にも事実上の影響を与えている。

エ フランス

軍人等を除く一般の公務員に対しては、憲法上およびコンセイユ・デタ（行政裁判所）の判例上、団結権と争議権が保障されているが、法令規律関係（勤務条件に関する法定主義）との関係で協約締結権は伝統的に認められてこなかった。もっとも、2010年の法改正によって協約締結の可能性が明文で認められ、規範的効力はともかくとして、協定に従って作為・不作為義務を生じさせる債務的効力が認められるようになったとされる³。給与は政令等で定められるが、給与改定に当たっては労使交渉が認められる。労使交渉が不調の場合には政府が給与改定の権限をもつことになるが、組合は争議権を行使してこれに対抗することができる。公務員の争議行為は最近では下火になったものの、従来はかなり頻繁に行われてきており、争議権保障が実際の組合活動をとおして実効性を伴って現実化されてきた経緯がある。

（2）全体をとおして確認できること

以上みたように、4か国の労働基本権の状況はかなり多様である。このうち、労働基本権に関して最も制限的な国はアメリカであり、アメリカ憲法には労働基本権に関する明示の規定はなく、集会の自由の延長線上に団結権が保障されるほか、制限された範囲で団体交渉権と協約締結権が認められるものの、争議行為は禁止されている。もっとも、アメリカは、ILO 87号、98号条約を批准しておらず、アメリカを世界標準の一つと見ることができるかについては疑問もあり得よう。アメリカの対極にあつて最も労働基本権保障が厚いのは、民間と同様に労働三権が保障されているイギリスである。それに次いで労働基本権保障が進んでいるのはフランスであり、団結権・団体交渉権とそれに実効性をもたせるための争議権が保障されているほか、伝統的に認められてこなかった協約締結権も最近一定の範囲で認められることとなった。他方、ドイツでは、官吏に対する労働基本権の保障は制限的であるものの、数的には過半を占める公務被用者に対しては労働三権が保障されている。

このように、アメリカを別とすれば、ヨーロッパ3国においては、ドイツでの官吏に対する制限などの制約は認められるものの、基本的に、争議権を含む労働基本権保障にかなり前向きな立場をとっていることを確認することができる。そして、このことは、ILOにも反映し、ILO 87号条約、98号条約に見られる国際的水準を形成することとなっており、国際機関であるILOとヨーロッパ3国における労働基本権に対する法的保障とは、相互に相まって、公務員の労働基本権の世界標準を形成しているといえることができる。

³ 下井前掲2・47頁。

あおり行為等に対する刑事罰を伴う争議行為の一律禁止と労働協約締結権の全面的否認（行政執行法人職員を除く）を内容とするわが国の法制は、こうした労働基本権保障の世界的趨勢から見ると、大きく立ち遅れているといわざるを得ないが、わが法制の下においても、世界標準を踏まえて、憲法による労働基本権保障の意義をできるだけ実効あらしめる方向での現行法の解釈が要請されることはいうまでもない。

3 労働基本権と勤務条件法定主義の関係

（1）全農林判決における勤務条件法定主義の理解

労働基本権のあり方を考える上でもうひとつ重要な論点となるのが、勤務条件法定主義との関係である。この点について、全農林判決は、労働基本権が何らの制約なく保障される私企業と違って、「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ね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」とした上で、以下のように述べている。

「これを法制に即して見るに、公務員については、憲法自体がその七三条四号において『法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること』は内閣の事務であると定め、その給与は法律により定められる給与準則に基づいてなされることを要し、これに基づかずにはいかなる金銭または有価物も支給することはできないとされており（国公法六三条一項参照）、このように公務員の給与をはじめ、その他の勤務条件は、私企業の場合のごとく労使間の自由な交渉に基づく合意によつて定められるものではなく、原則として、国民の代表者により構成される国会の制定した法律、予算によつて定められることとなっているのである。その場合、使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、まさに国会みずからが立法をもつて定めるべき労働政策の問題である。したがつて、これら公務員の勤務条件の決定に関し、政府が国会から適法な委任を受けていない事項について、公務員が政府に対し争議行為を行なうことは、的はずれであつて正常なものとはいいがたく、もしこのような制度上の制約にもかかわらず公務員による争議行為が行なわれるならば、使用者としての政府によつては解決できない立法問題に逢着せざるをえないこととなり、ひいては民主的に行なわれるべき公務員の勤務条件決定の手續過程を歪曲することとなつて、憲法の基本原則である議会制民主主義（憲法四一条、八三条等参照）に背馳し、国会の議決権を侵す虞れすらなしとしないのである。」

以上のように、全農林判決においては、給与を始めとする公務員の勤務条件が国会の制定した法律・予算によつて定められることになっているということ（以下「勤務条件法定主義」という⁴）が、後に触れる代償措置の存在とともに、現行法による争議行為の禁止の

⁴ 全農林判決では「勤務条件法定主義」という言い方は直接は用いられていないが、同判決が、争議行為禁止の合憲性の根拠としてあげる国家公務員の勤務条件が国公法等の法律によつて規律されているという現行法制の仕組みを指して、一般に勤務条件法定主義と呼ばれている。しかし、勤務条件法定主義という言い方は、一方で、その内容が勤務条件の詳細な法定を意味すると解されがちである点においても、他方で、それが憲法上の当然

合憲性を根拠づける最も有力な論拠とされているのである⁵。

(2) 勤務条件法定主義の憲法上の根拠

ア 全農林判決への疑問

たしかに、現行法上国家公務員の勤務条件が法律・予算によって詳細に定められる仕組みになっていることは、全農林判決のいうとおりである。しかし、判決が、憲法73条4号と「憲法の基本原則である議会制民主主義（憲法四一条、八三条等参照）」を根拠にあげて、この現行法の仕組みそのものが憲法上の要請であるとしている点については、以下に述べるような重大な疑問がある。

まず、憲法73条4号についてであるが、同号は、直接的には「法律に定める基準」に従って「官吏に関する事務」を掌理することが内閣の職務に属することを定めたものであって、もともと現行法のごとき国家公務員の勤務条件の詳細な法定まで要求するものではない。すなわち、同号の意義は「官吏に関する事務」が内閣の職務に属することを定めた点にあり、その際に当該事務が「法律の定める基準」に従って行われるべきことを付記したものであって、「官吏に関する事務」の一部を構成するにすぎない官吏の勤務条件について、その「基準」のみならず、その詳細までも逐一「法律で定める」ことを求める趣旨の

の要請であるという趣旨を含んで用いられる傾向がある点でも、二重の意味において誤解を生む表現といわねばならない。本文で述べるように、憲法の要請は勤務条件の基準の法定であることからすると、憲法上の要請を指す場合には「勤務条件基準法定主義」と、現行法のような勤務条件の詳細な法定を指す場合には「勤務条件詳細法定主義」と区別して用いる方が適切と思われる。

⁵ 全農林判決は、現行法による争議行為の禁止を合憲とする論拠として、①公務員の地位の特殊性と職務の公共性、②勤務条件法定主義、③ロックアウトなど使用者の対抗手段と市場の抑制力の欠如、④代償措置の存在、の4つをあげる。しかし、①の地位の特殊性は争議行為禁止の論拠としてはあまりに抽象的であり、また、職務の公共性も、職務の性質・内容や規模に応じて具体的に考察すべきであって、少なくともすべての職員の争議行為の全面一律禁止の合理的根拠たりうるものではない。つぎに、③のうち使用者の対抗手段であるが、民間企業において使用者が争議行為中の賃金支払い義務を免れるために行うロックアウト（作業所閉鎖）は、国民のための公共的業務を担う政府に対してはそもそも認められるものではないと考えるべきである（行政執行法人労働関係法17条2項および地方公営企業における労働関係に関する法律11条2項が行政執行法人および地方公営企業における作業所閉鎖を禁止しているのは、争議行為禁止に対応する措置と見られるが、本来的には、公務員に争議権が保障されると考えた場合でも、公務の特質上ロックアウトは認められないと考えるべきである）。また、③のうち市場の抑制力の欠如であるが、私企業のような利潤の追求を目的としない国や公共団体においては、そもそも市場原理に基づく市場の抑制力が働く余地はないし、働かせるべきでもない。しかし、だからといって公務員の争議行為がなんらの制約もない政府や国会に対する一方的な圧力になるとは考えるべきではなく、職務の公共性、公務に対する国民の信頼・要求や世論との関係で自ずから一定の社会的制約を受けるのは当然である。さらに、①③が公務員の争議行為禁止の正当な理由とならないことは、公務員に対する争議権が保障されている諸外国の例を見ても明らかである。

以上の点からするならば、判決のあげる論拠の中で最も重要なものは②と④であると考えられるが、②も結論的には労働基本権の制限（とりわけ争議行為の禁止）の論拠となり得ないことは本文で述べるとおりであるから、結局のところ、現行法による労働基本権の制限の合憲性を根拠づける理由は④のみということになる。

規定ではないことは、その規定ぶりからも明らかである。他方で、同号は、直接的には国家公務員に関する規定であって、同じく勤務条件法定主義（条例による規律を含む）の要請が及ぶとされる地方公務員については、適用されるものではない。以上の点からするならば、勤務条件法定主義の憲法上の根拠を同号に求めることは、二重の意味で適切ではない。

つぎに、議会制民主主義についてであるが、「憲法の基本原則である議会制民主主義」そのものから直ちに現行法のごとき詳細な勤務条件法定主義が導かれるとすることには、論理の飛躍があるといわなければならない。議会制民主主義がいかに重要な憲法原則であるにしても、ある事項についてどこまで法律で規律すべきかは、それぞれの事項ごとに個別に判断されるべき事柄であって、公務員の勤務条件についてだけ、議会制民主主義の要請から直接その詳細な法定が導かれると解する理由は見出し難い。

イ 私見

それでは、勤務条件法定主義の憲法上の根拠はいったいどこに見出すことができるだろうか。私見も、公務員制度の基本的なあり方を法律で定めるべきことが憲法上の要請であると考えるものであるが、その根拠は、第一義的には、公務員を「全体の奉仕者」と定める憲法15条2項に求められるべきものと考え⁶。すなわち、公務員は、国家公務員であると地方公務員であるとを問わず、すべて「全体の奉仕者」であるがゆえに、公務員制度の基本的なあり方が国民主権の観点からする民主的統制を受けるべきことになり、また、その一環として、その基本的な内容を法律で定めるべきことが要請されるものと考えられるのである（地方公務員制度の場合には、それに加えてさらに住民主権の観点から条例による規律の要請が付け加わる）。もっとも、ここで法律による規律が求められるのは、公務員制度の基本的な内容についてであって、とくに勤務条件に関しては、その過度に詳細な法定が労働基本権との関係で違憲の可能性を生じさせることは（3）で述べるとおりである。

さらに、国家公務員については、以下の点も考慮に入れる必要がある。それは、戦前の官吏は、「天皇の官吏」として官制大権（明治憲法10条）の下に置かれ、官吏制度の内容がもっぱら天皇の勅令によって定められていたのに対して、戦後の国家公務員は、憲法15条2項によって「全体の奉仕者」へと転換され、国家公務員制度の基本的内容もまた国民主権の観点から法律で定められることになった、ということである。憲法73条4号が「官吏に関する事務」の掌理を内閣の職務とするに当たって「法律の定める基準」に従うべきことを求めた趣旨もまさにこの点にあり、その限りにおいて、同号は、国家公務員に関する勤務条件法定主義（正確には勤務条件基準法定主義）の根拠となり得るものと考えられる。

憲法15条2項（国家公務員についてはさらにそれを受けた憲法73条4号）と並ぶ勤務条件法定主義のもう一つの憲法上の根拠として、憲法27条2項をあげることができる。

⁶ 国家公務員の勤務条件が法定されるべきことの根拠としては、一般に憲法73条4号があげられることが多いが、地方公務員も視野に入れて、勤務条件法定主義の基本的な根拠を憲法15条2項の「全体の奉仕者」性に求められるべきであるとする最近の見解として、下井康史「公務員の団体交渉権・協約締結権」季刊労働法221号92頁、とくに注28を参照。

同項は、勤労者の「勤労条件に関する基準」を法律で定めるべきことを規定しているが、公務員もまた勤労者に含まれる以上、勤労者保護の観点に立ったこの規定は公務員にも当然適用されることになり、この点からも、公務員の勤務条件の法定は憲法上の要請ということになる⁷。これは憲法15条2項とは異なる観点からの勤務条件の法定の要請であるが、ここでもまた、法律で定めるべき事項は、あくまで勤務条件の「基準」であって、その細部までを法律で定めるべきことを意味するものでないことに注意する必要がある。

（3）勤務条件基準法定主義は労働基本権制限の根拠となり得るか

勤務条件法定主義のあり方を考える上で、もう一つ重要な観点は労働基本権との関係である。すなわち、全農林判決のいうように、生存権を基本理念とする労働基本権が「自己の労務を提供することにより生活の資を得ている点において一般の勤労者と異なるところはない」公務員に対しても及ぶことを前提とするならば、公務員の勤務条件は、可能な限り一般の労働者と同様に対等な労使交渉によって決定できるようにすべきであるということになる。この観点からするならば、勤務条件の法定は労働基本権の保障と両立する範囲にとどめるべきであり、対等な労使交渉による決定の余地を全く否定してしまうほどの詳細な勤務条件の法定は、労働基本権に対する過剰な制約として違憲の疑いを生じさせることになる。

一般に、ある事項を法律で定めるべきこと（法律主義・法定主義）が憲法上要求されている場合であっても、当該法律の内容が憲法で保障された基本的人権を侵害することが許されないことはいうまでもない。法律主義の要請は、基本的人権の保障と両立する限りで認められるべきであり、憲法上法律事項とされているからといって、国会は、法律で当該事項を自由に定めることができるわけではなく、とくに憲法で保障された基本的人権との関係では、立法は重大な制約を受けることになる（立法裁量の限界）。たとえば、憲法上ある種の権利につき法律で定めることが要請されている場合（憲法17条、24条2項、26条、27条2項、29条2項）において、当該法律の内容が当該人権を不当に制約するものであってはならないことは当然の理である。憲法13条が、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」として、国民の基本的人権が立法権をも拘束することを定めているのも、この趣旨に基づくものにほかならない。そして、このことは、公務員の勤務条件の法定についても同様であって、憲法28条による労働基本権保障の意義を事実上失わせてしまうほどの勤務条件の詳細な法定は、労働基本権への不当な制限として違憲と考えるべきことになる⁸。

⁷ 室井力『公務員の権利と法』（勁草書房、1978年）22-23頁参照。

⁸ なお、仮に勤務条件が法定された場合であっても、そのことが労働基本権と全く両立しないわけではないことも付け加えておく必要がある。たとえば、法律事項や政省令事項であっても労働協約の締結が認められ得ることは、給与臨時特例法案とともに国会に提出された「国家公務員の労働関係に関する法律案」17条にも見られるとおりであり（ただし、ここでの協約の効力は債務的効力にとどまる）、また、法律事項であれば国会に対して、政省令事項であれば政府に対して、勤務条件に関する要求の実現をめざして争議行為を行うことが認められ得ることは、勤務条件が法令で詳細に法定されているフランスにおいて公務員の争議権が認められている例からも明らかである。ただ、労働基本権保障という観点からすると、勤務条件の法定は勤務条件の基準に限定し、それ以外の事項については労

以上の点を踏まえるならば、勤務条件の法定という憲法上の要請も、同じく憲法上の要請である労働基本権の保障と両立する限りで認められるべきことになり、この意味において、公務員の勤務条件をどこまで法律で定めるかについての国会の立法裁量は大きな制約を受けていることを銘記すべきである。勤務条件法定主義に関する全農林判決の論理は、一方で、現行の国公法や一般職の職員の給与に関する法律等による勤務条件の詳細な法定をあたかも憲法上の当然の要請であるかのごとく捉えている点において、他方で、それを根拠にして現行法による労働基本権の制限（とりわけ争議行為の全面一律禁止）を合憲としている点において、二重の意味で問題を残すものといわざるを得ない。

三 給与改定・臨時特例法と人事院勧告（争点(7)）

1 労働基本権制限に代る「相応の措置」

以上に検討したように、現行法による勤務条件の詳細な法定は憲法の要請ではなく、公務員の労働基本権制限の憲法上の根拠となり得ないこと、そして全農林判決があげる「公務員の地位の特殊性と職務の公共性」および「ロックアウトなど使用者の対抗手段の不存在と市場の抑制力の欠如」もまた労働基本権制限の根拠となり得ないこと（この点は、注4に述べたところである）を踏まえるならば、現行法による国家公務員の労働基本権の制限（とりわけ争議行為の禁止）を合憲とするための最大の論拠は、全農林判決のいう代償措置（正確に言えば、以下に述べる団結権・団体交渉権の保障を含む労働基本権制限に代る「相応の措置」。以下、三の1においてはこの意味で用いる）の存在に求められざるを得ないことになる⁹。

この点に関わって、全農林判決における岸・天野両裁判官の追加補足意見は、代償措置（ここでは人事院勧告のこと）が「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」であることを踏まえて、「もし仮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見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」とする。これは、争議行為禁止の代償措置の重要性に鑑み、それが機能不全となった場合には、争議行為によってそれに対抗しても合憲であることを指摘したものであるが、同時に、このような事態に立ち至った場合に

使交渉によって決定できる余地を確保することが求められることはいうまでもない。

⁹ 公務員の労働基本権が憲法28条によって保障された勤労者としての不可譲の権利であり、「立法その他の国政のうえで、最大の尊重を必要とする」ことからすると、職務の公共性に応じた一定の制限は認め得るとしても（このことは民間においても労働関係調整法5章による制限が見られるところである）、少なくとも現行法による協約締結権の全面的否認と争議権の全面一律禁止は違憲ということになる（私見も含め、学説の多くはこの見解に立っている）。この立場からすると、代償措置を理由に現行規定の合憲性を根拠づけるいわゆる代償措置論は本来成り立ち得ないことになるが、本意見書は、冒頭で述べたように、仮に現行規定が合憲であるという前提に立ったとしても給与改定・臨時特例法は違憲であるとの観点に立って叙述されているので、代償措置論の憲法上の問題については立ち入らない。そして、現行法を合憲とする前提に立つならば、代償措置の存在は、現行規定の合憲性を支える最大の根拠として極めて重要な意義を有することになる。

は、代償措置の機能不全それ自体、したがってまた機能不全の代償措置に基づいてとられた措置も当然違憲ということになる。本件に即していえば、仮に本件において代償措置が十分に機能しなかったと判断されることになれば、それに基づいて行われた本件給与減額支給措置は違憲と解されるということになる。

ところで、全農林判決は、争議行為禁止を始めとする労働基本権の制限に当たっては、「これに代わる相応の措置」が必要であるとした上で、その内容として、(1)国公法による団結権と団体交渉権の承認と(2)代償措置の存在の2つをあげている。一般に労働基本権の制限を償うための措置としては(2)があげられることが多いが、全農林判決は、それと並ぶ労働基本権制限に「代わる相応の措置」として(1)を位置づけていることに注意する必要がある。これは、国公法による団結権と団体交渉権の保障の重要性を指摘したものであるが、それは、単に法律でこれらの権利が認められているということだけで足りるものではなく、実質的にもそれが実効性を伴うものとして国によって最大限尊重されるべき趣旨（国の団結権・団体交渉権の最大限尊重義務）を含むものと解さなければならない。労働基本権の核心をなす争議権と協約締結権の否認を補うに足りるだけの団結権と団体交渉権の保障という観点からすれば、このことは当然の憲法上の要請といわなければならない。そして、仮に団体交渉がなされたとしてもそれが不十分なものとどまる場合には、労働基本権制限を合憲化するために不可欠な「相応の措置」が機能しなかったことになるのであるから、当該団体交渉を経てとられた国の措置は立法裁量の逸脱・濫用として違憲と解されることになる。このことは、争点(ウ)との関係で後に重要な意味をもつことになる（後述）。

2 代償措置としての人事院勧告制度がもつ意義

全農林判決は、(2)の代償措置の内容として、(ア)身分・任免・服務・勤務条件の詳細な法定と(イ)人事院制度の存在の2つを提示したうえで、(イ)の具体的内容として、①人事院勧告に示される情勢適応の原則、②行政措置要求、③不利益処分に関する審査請求をあげている。しかし、もともと国公法制定時の国家公務員の労使関係には、民間労働者と同様の労働関係法規が適用され、労働基本権も原則的に保障されていたのであるから（非現業国家公務員の争議行為のみ当時の労働関係調整法により禁止）、制定時から国公法に規定されていた(ア)および(イ)の②③を労働基本権制限の代償措置と位置づけることは、論理的に無理があるといわなければならない。したがって、1948年の国公法改正により労働基本権の制限が持ち込まれた際に設けられた(イ)の①のみが、本来の代償措置ということになる。すなわち、国公法制定時の情勢適応の原則に関する規定は、現行28条1項の前段の規定のみであったが、同年の改正によって、勤務条件変更に関する人事院の勧告を定めた同項後段と給与勧告に関する同条2項の規定が新設されることとなったのであり、この経過からも明らかなように、本来の代償措置は、もともと国公法に存在した情勢適応の原則そのものではなく、情勢適応の原則の一内容として新たに盛り込まれることとなった人事院勧告制度のみということになる¹⁰。この意味において、人事院勧告制度は、労働基本権

¹⁰ もともと労働基本権制限とは関係なく当初から存在していた制度を、労働基本権に制限が加えられた後で改めて代償措置として位置づけ直すという解釈は全く成り立たないわけではないが、それをもって本来の代償措置とみなすことにはやはり無理が伴うと考えるのが素直であろう。

制限の唯一最大の代償措置、あるいは少なくとも代償措置の核心をなすものと考えべきことになる¹¹。

ところで、労働基本権制限における代償措置の重要性は、全農林判決以前の判例である全通東京中郵便事件判決（1976年10月26日最高裁大法廷判決）以来、判例において一貫して強調されてきたところである。全農林判決における岸・天野追加補足意見（注10参照）はこうした見解を代表するものであるが、同追加補足意見は、代償措置の重要性がILOでも一貫して強調されてきた国際的な基準であることを指摘して、次のように述べている。

「一般的に勤労者の争議行為を禁止するについて、その代償措置が設けられることが極めて重要な意義をもつものであることは、いわゆるドライヤー報告やI・L・O結社の自由委員会でもたびたび強調されているところであり、その事例を枚挙するにいとまなしといつても過言ではないのであるが、公務員に関してもその争議行為を禁止するについては、適切な代償措置が必要であることが指摘されているのである（結社の自由委員会第七六次報告第二九四号事件二八四項、第七八次報告第三六四号事件七九項等）。ところが、わが国で、公務員の争議行為の禁止について論議されるとき、代償措置の存在がとかく軽視されがちであると思われるのであるが、この代償措置こそは、争議行為を禁止されている公務員の利益を国家的に保障しようとする現実的な制度であり、公務員の争議行為の禁止が違憲とされないための強力な支柱なのであるから、それが十分にその保障機能を発揮するものでなければならず、また、そのような運用がはからなければならないのである。」

以上のことから、代償措置の存在は、争議権と協約締結権の全面的否認という現行法による労働基本権に対する重大な制限を合憲とするための不可欠の前提条件であること、現行法上本来の代償措置として意味をもつのは人事院勧告制度が唯一のものであること、そして、公務員の労働基本権に対するやむを得ない制限を償い得る代償措置の存在はILOにおける国際的基準でもあることを確認することができる。

3 人事院勧告によらない給与減額は憲法28条に違反するか

（1）第一審判決の論理

第一審判決は、争点(7)「給与改定・臨時特例法は、人事院勧告に基づいていないことにより憲法28条等に違反するか」において、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」とした上で、人事院が独立性をも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いること、および国家公務員の給与水準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をも踏まえると、「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」おり、「人事院勧告が採用してきた民間準拠原則（括弧内略）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といえる」

¹¹ 全農林判決が代償措置としてあげている事項は、任用から身分保障、服務に至るまで極めて多岐にわたっており（現行国公法による規律そのものが代償措置とされているといつても過言ではない）、このようにもともと代償措置としての意味をもたないものまで代償措置と位置づけることは、本来の代償措置としての人事院勧告制度の意義と重要性を相対化させることになりかねない。

と述べて、人事院勧告制度がもつ代償措置としての意義についてそれなりに高い評価を加えている。

ところが、それに続くくだりで、第一審判決は、(1)人事院勧告は国会に対する法的拘束力をもたないので、憲法の許容する範囲内で具体的にどのような内容を定めるかは国会の立法裁量に属すること、(2)情勢適応の原則の中で民間賃金は重要な考慮要素ではあるが、同原則はそれに限定されず広く社会情勢や経済情勢を含み得るものであること、の2点をあげて、「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」と結論づけている。

(2) 検討

第一審判決の前段部分における人事院勧告に対する高い評価と、後段部分における人事院勧告に基づかない給与減額立法の許容との間には、大きな乖離があるといわなければならない。二の3で検討したように、代償措置としての人事院勧告制度は、現行法による労働基本権制限を合憲とするための唯一最大の抛り所といってよく、このことを踏まえるならば、人事院勧告に基づかない給与減額は原則として許されないと考えざるを得ないことになる。第一審判決は、人事院勧告制度の代償措置としての重要性は認めながらも、「勧告」は法的拘束力をもつものではないとする形式論によって国会の立法裁量を広く認める結論を導いている点において、大きな問題を残すものといわざるを得ない。

たしかに、「勧告」がそれ自体として法的義務付けを伴わない行為であることは一般論としてはそのとおりであるが、こと人事院勧告に限っていえば、「勧告」という行為の一般的性質を形式的に強調することは、代償措置としての人事院勧告制度の意義をほとんど無に帰せしめることになりかねず、もしそういう事態が生じることになれば、現行の労働基本権制限の合憲性は維持できなくなることになる。仮に人事院勧告が極めて例外的に国会や政府を義務づけない場合があり得るとする議論に立った場合でも、上記のように人事院勧告が現行法の合憲性の最後の抛り所である以上、そのような事態は現実にはほとんど想定し難いがたいといつてよいであろう。もしそのように解さないならば、現行国公法による労働基本権制限の合憲性を維持することができなくなるからである¹²。

以上のように解するならば、給与改定・臨時特例法による給与減額措置は、人事院勧告を上回る範囲において違憲といわざるをえないことになるが、じつは、第一審判決においてもこのような理解に近いとも見られる見解が示されていることに注意する必要がある。それは、判決が、人事院勧告や民間準拠原則に基づかない給与減額支給措置の立法をする

¹² 第一審判決は、「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」と述べているが、もともと労働基本権は、勤務条件の維持向上を目的とする労働組合活動を保障するために認められるものであり、労働基本権制限に対する代償措置としての人事院勧告もまた、勤務条件の維持向上、すなわち給与に関していえば給与の維持または引上げを目的とするものと考えらるべきであるから、政府と国会が、労働組合との交渉に基づき勧告を上回る給与引上げをすることは、労働基本権保障の観点から見て許されるものと解される。このことは、代償措置が、勤務条件の維持・向上を目的とする労働基本権に対する制限を償うために設けられるものであることからしても、当然のことといえることができる。

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」として、人事院勧告によらない給与減額が許されない場合があり得ることを認めた上で、「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いうべきである」と述べている点である。

この指摘は、第一審判決が、人事院勧告が代償措置としてもつ意義の重要性を踏まえて、人事院勧告によらない給与減額支給措置が違憲となり得ることを認めたものとして、判決の中でも最も注目すべき指摘といえることができる。そして、判決は、「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」として、後続の争点(イ)においてその具体的検討を行った上で、結論的には本件給与減額支給措置は違憲ではないとしている。しかし、判決の結論とは異なっており、判決の上記論理を前提としても、本件給与減額支給措置が判決のいう人事院勧告によらない給与減額支給措置が違憲となるケースに該当することは、次節で考察するとおりである。

四 給与改定・臨時特例法の必要性および合理性(争点(イ))

1 立法の必要性

前節の最後に見たように、第一審判決は、人事院勧告に基づかない給与減額立法が例外的に違憲になり得ることを認めた上で、その判断基準として、当該立法の必要性和立法内容の合理性をあげて、それぞれについて検討を加えた上で、いずれもそれが肯定されると結論づけている。

まず、立法の必要性についてであるが、第一審判決は、最初にわが国の厳しい財政状況と東日本大震災をあげた上で、「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といえる」とする。そして、他に財源確保措置があるとする原告らの主張に対しては、「他に財源確保措置があることはそのとおりではあるが、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」とし、年間2900億円の減額が必要なほどの厳しい財政状況ではないとする原告らの主張に対しては、「政府（国会）としては、厳しい財政事情を改善するために様々な措置をとる必要性があるのであって、その様々な措置の取り方について議論はある（甲34）にしても、その一つとしての給与減額支給措置をとるとする判断が不合理なものとはいえない」として、給与改定・臨時特例法の必要性は否定できないと結論づけている。

しかし、第一審判決があげるこれらの理由は、わが国の財政状況と東日本大震災による財源確保の必要性についての一般論を述べたものに過ぎず、代償措置としての人事院勧告がもつ意義をほとんど考慮に入れていないものといわざるを得ない。三の3で述べたように、人事院勧告が、原則としてそれによらない給与の減額をしてはならないことを国会と内閣に対して義務づける性質をもった行為であること（あるいはそれによらない給与減額が許される場合があり得るとしても、それは極めて例外的な場合に限られるべきであること）を踏まえるならば、判決の上記の議論は、このような性質をもつ人事院勧告に基づく給与改定に伴う財源の問題と、それ以外の一般的な財源問題を同列に置くものであって、あまりに安易で稚拙な議論といわなければならない。そして、この点に関する判決の判断は、先にみた代償措置としての人事院勧告がもつ意義に対する判決の高い評価とも相いれないことは明らかである。

わが国の財政状況が短期間で大きく改善される可能性がないことは明らかであるから、判決の論理に従えば、今後とも人事院勧告を上回る給与減額の必要性を否定する余地はなくなるおそれがあり、このことは、憲法上の要請である人事院勧告制度の意義を否定することにほかならないことを銘記すべきである。

2 立法内容の合理性

次に、立法内容の合理性について、第一審判決は、平均7.8%という大幅な減額である点で国家公務員に対して著しい打撃を与える場合もあり得ることを認めた上で、①若年層に対して減額率を低減するなどの配慮をしていること、②同程度の減額率かそれを超える減額率で減額された地方公務員も存在すること、③昭和57年から59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もあること、④本件給与減額支給措置が2年間に限定されたものであること、⑤人事院は創設後長期間重要な機能を果たし今後も果たすことが期待されており、政府も本件給与減額支給措置を異例の措置と位置づけ今後とも人事院勧告を尊重する姿勢を示していること、等の事情をあげて、「給与減額支給措置が恒久的、あるいは長期間にわたるものや、減額率が著しく高いものであればともかく、今回、前記（1）の必要性（上記1で紹介した立法の必要性のこと——引用者）のもと、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」と結論づけている。

第一審判決があげるこれらの事情が、判決自身も国家公務員に著しい打撃を与えると認める給与改定・臨時特例法による大幅な減額率を正当化する理由になり得ないことは誰の目にも明らかといわなければならない。第1に、問題の核心は全体としての減額率の異例の大きさなのであるから、①の減額を前提とした若年層への配慮が立法内容の合理性の根拠となり得ないことは明白である。第2に、国家公務員の給与の減額が問題とされている本件について、地方公務員に国家公務員と同程度またはそれを超える減額率が存在することをもって立法内容の合理性を根拠づけようとする②の議論は、問題のすり替えにはならない。第3に、本件減額の合理性の根拠として過去の減額の例をあげる③については、もしこの理屈が通用することになれば、過去の減額が合理的とされたことを根拠にしてそ

れを上回る減額が際限なく正当化されることになりかねない(たとえば、仮に今回の7.8%を超える減額が将来財政事情等を理由になされた場合でも、本件減額が合理性をもつとされた前例があることを理由にそれが合理的とされる可能性がある)。また、それ自体異例の減額率であるがゆえにその違憲性が争われた4.58%および3.07%の例が存在することを理由に、それを大きく上回る今回の減額率を合理化する判決の姿勢は、およそ人事院勧告の意義を正当に考慮に入れたものとはいえない¹³。第4に、今回の減額が2年間にとどまったことを合理性の根拠とする④については、それではいったいどのぐらいの期間減額が継続すれば不合理となると判決は想定しているのか。「給与減額支給措置が恒久的、あるいは長期間にわたるもの……であればともかく」とする判決の指摘を併せ読むならば、恒久的あるいは半恒久的に至るまで減額が長期に継続しない限り不合理にはならないことになりかねない。第5に、人事院勧告に関する⑤の理屈が通用するとしたら、政府が今後人事院勧告を尊重する姿勢を示ささえすれば(政府がそれに反する姿勢を示すことは通常は想定できない)、いかなる減額であっても正当化されかねないことになる。

たしかに第一審判決においては、上記①から⑤の事情は、それぞれが単独で給与改定・臨時特例法による減額の合理性の理由とされているのではなく、これらが総合的に考慮されて本件減額の合理性を根拠づけるものとされている。しかし、これら一つ一つのいずれもが本件減額の正当化根拠となり得るものでないことは上記のとおりであり、これらの事情をいくら積み重ねようと本件給与減額支給措置が正当化されうるものでないことは明らかといわなければならない。結局のところ、立法内容が合理的であるとして判決があげるこれらの事情は、本来理由になり得ない事情をさまざまあげることによってともかくも本件給与減額支給措置を正当化しようとする、被告国の主張に過剰に配慮した結論先にありきの判断という印象を免れないであろう。

3 本件給与減額支給措置の違憲性

以上の点からみて、給与改定・臨時特例法は、立法の必要性もなく、立法内容の合理性も欠くもので「給与減額支給措置が恒久的、あるいは長期間にわたるものや、減額率が著しく高いもの」であることは明らかである。したがって、給与改定・臨時特例法に基づく本件給与減額支給措置は、第一審判決がいう「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」に相当し、「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」に該当するということになる。

五 給与改定・臨時特例法と団体交渉(争点(ウ))

¹³ 第一審判決では、過去の4.58%と比較して1.7倍に相当する今回の7.8%でも合理的とされているので、この率を単純に当てはめれば、7.8%の1.7倍に相当する13.26%を上回る減額率でなければ不合理とはならないことになる。単純にそうならないとしても、少なくとも、裁判所としては、どの程度の減額率であれば不合理になるかのおおよその基準は示すべきであって、ただ過去に4.58%の減額があったことをもって7.8%の減額率も合理的とする第一審判決の判断はあまりに安易な印象を免れない。

次節で述べるように、私見は、議員立法によって国家公務員の給与削減を決定すること自体を違憲とするものであるが、本件においては、政府提出法案である給与臨時特例法案をめぐる行われた政府と国公労連との交渉のあり方が、争点(リ)「本件の団体交渉について違憲・違法な点が認められるか」として問題とされているので、以下、この点についての意見を述べることにする。

争点(イ)に関する第一審判決の問題点は、まず国家公務員の団体交渉権の捉え方そのものに表れている。すなわち、第一審判決は、国家公務員の団体交渉権が国公法で認められているとしながらも、給与の改定についての政府の団体交渉義務の内容は、勤務条件法定主義の観点から一定の限界があるとしているが、勤務条件法定主義を理由にして政府の団体交渉義務が民間の場合よりも軽減されると捉えることは根本的な過りといわなければならない。すなわち、勤務条件法定主義の下での団体交渉は、政府の提出する法案の内容をめぐる労働組合が勤務条件の維持向上をめざして政府との間で行うものであり、政府は誠実に団体交渉に応じて合意事項に基づく法案を作成し、それを国会に提出してその成立に向けて最大限の努力を尽くす義務を負っているのである。もちろん、交渉を尽くしても合意に達しないことはあり得るが、その場合であっても、最大限合意をめざして労使が交渉を尽くす義務を負っていることは民間の場合と同様である。

とくに、ここでは、二の1でみたように、全農林判決が、一方で勤務条件法定主義を労働基本権制限の合憲性の有力な根拠と位置づけながら、その下での団体交渉権の保障、代償措置と並ぶ労働基本権制限に「代わる相応の措置」として位置づけていることを、改めて想起する必要がある。ここでの団体交渉権が、実質的に実効性を伴うものとして政府によって最大限尊重されなければならない趣旨であること、そしてそれが尽くされずにとられた政府の措置が違憲になることはすでに述べたとおりである。

本件においては、政府と国公労連の間に6回の交渉が行われたが、「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、協議は終了した」と第一審判決が認定しているように、法案の内容そのものについての協議は行われなかった事実がある。判決は、このことの原因を給与臨時特例法案が違憲かどうかに関して両者間に基本的な見解の相違があったことに求めた上で、政府の見解は不相当とはいえず、政府としても一応の回答・説明をしていることをあげて、勤務条件法定主義の観点から一定の限度がある団体交渉義務の範囲内での政府の対応としてはやむを得ないものであったとしている。しかし、法案に関する両者間の見解の相違が交渉義務を尽くしたかどうかの判断基準になり得るものではなく(そもそも交渉は見解の違いを前提として行われるものである)、仮に判決が政府の見解を正当と判断したとしても、そのことが政府の誠実交渉義務を軽減するものではない。さらに、判決が、法案内容についての実質的協議がなかったことを認定した上で、政府としても一応資料を提供するなどして解答・説明を行っていること、勤務条件法定主義の下では政府の対応をやむを得ないものであったことを指摘しているくだりは、むしろ政府の交渉態度が不十分であったことを認めるものとなっている。

以上を踏まえるならば、第一審判決があげる諸事情が政府が誠実に団体交渉義務を尽くしたとする理由に該当しないことは明らかである。こうして団体交渉における政府の不十分・不誠実な対応は、労働基本権の大幅な制限を補うという意味で団体交渉権の保障に特に重要な意義を認めている全農林判決の観点からみて、違憲と判断せざるを得ないであ

ろう。

六 議員立法による給与減額支給措置の違憲性

国家公務員の給与改定を議員立法で行うことの問題点についてはすでに第一審東京地裁に提出した意見書で私見を述べているので、同じ内容をここで繰り返すことはせず、以下では、同意見書を踏まえた上で、この点に関する第一審判決の問題点について簡潔に触れるにとどめたい。

第一審判決は、議員立法による給与減額支給措置が団体交渉権を実質的に否定するものであって憲法28条に違反するとの原告らの主張に対して、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が存在しないとして、原告らの主張を退けている。しかし、そのような規定が存在しないからといって、そのこと自体から国家公務員の勤務条件の引下げを国会が議員立法によって行うことが許される、ということにならないことは明らかである。そもそも、ある事項についての法律案の提出権を内閣に独占させる旨の規定、つまり国会法56条を根拠とする議員による法律案の発議（議員立法）を禁止するといった規定は想定することができず（管見の限り現行法においてその旨の規定は存在しないと思われる）、このことは、一般に「国会は唯一の立法機関であることから、議員立法にはその対象や内容に制約はない」¹⁴とされているからも当然のことといえる。しかし、このことをもって議員立法はいかなる事項でも無制限に規定できると考えるべきではなく、議員立法が可能かどうかは、それを禁ずる規定の有無によってではなく、立法の規律対象となる事柄の性質によって判断されるべきである。

この観点に立って国家公務員の給与について考えると、憲法28条によって勤務条件に関する団体交渉権が保障されていること、そして、全農林判決によってそれが労働基本権制限に「代わる相応の措置」として特別の重要性を付与されていることを踏まえるならば、使用者たる政府と労働組合との団体交渉を介在させる余地の全くない議員立法によって、国会が一方的に給与削減措置をとることが許されないことは明らかであろう。いかに議員立法が立法機関としての国会の重要な権限であるとしても、それは同じく憲法によって保障された国家公務員の団体交渉権と両立する限りにおいて認められることになるが、もともと議員立法は団体交渉の可能性を全面的に否定するものであることからすると、団体交渉の対象である国家公務員の勤務条件については、議員立法は本来的に許されないと解さざるを得ないことになる。この意味において、第一審判決の上記判断は、国家公務員に対する団体交渉権保障の憲法上の意義を無に帰せしめるものといわざるをえない。

なお、この点について、第一審判決は、給与改定・臨時特例法の制定以前の段階で給与臨時特例法案に関する政府と国公労連との交渉が行われたこと、および、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国公労連の宮垣委員長が参考人として意見を述べていること、の2点をあげて、給与改定・臨時特例法の内容について一定の団体交渉がなされたものと評価できる、としている。しかし、前者については、内

¹⁴ 河野久「議員立法と内閣立法の相違に関する一考察」青山法務研究論集1号（2010年）36頁。

容上の重複はあるものの、両者は別の法案であって、政府提出法案である給与臨時特例法案についての交渉(それ自体が不十分であることは五で検討したとおりである)をもって、議員立法である給与改定・臨時特例法案についての交渉に代えることは、許されないといわなければならない。もしこれが認められるとなると、政府は人事院勧告によらない給与減額を、まずは政府提出法案として国会に提出し、その後それを取り下げて与党議員が主導する議員立法によって同内容の法律を制定することが許されることになり、この場合、政府提出法案についての団体交渉が不十分であっても、議員立法についての団体交渉は想定できないので、その段階で政府の誠実団体交渉義務を問うことは不可能ということになってしまう。

つぎに、給与改定・臨時特例法に関する国会の委員会での参考人としての意見陳述が団体交渉の意味をもつなどという後者の議論は、およそこれまで想定もされなかった荒唐無稽の議論というほかない。もしこの議論が通用したら、国会は委員会審議において労働組合の意見陳述の機会さえ設ければ、議員立法によって自由に給与削減を定めることが可能になるし、逆に、労働組合の意見陳述の機会がなければ議員立法による給与削減はできないことになり、議員立法の可否が委員会審議における労働組合の意見陳述機会の有無によって作用されるという奇妙なことになる。

全体として、第一審判決の見解は、筆者が第一審東京地裁に提出した意見書で批判的考察を加えた被告国の主張とほぼ重なるものであって、政府から独立した裁判所としての独自の判断を加えた形跡はほとんどうかがうことができないものといわざるをえない。

七 おわりに

第一審判決は、国家公務員法による労働基本権の制限を全農林判決に従って合憲としつつも、公務員の労働基本権が憲法28条によって保障された基本的人権であることを踏まえて、現行の制限を合憲とするための代償措置の重要性にそれなりの配慮を払っていることがうかがえる。そして、その観点に立って、人事院勧告がその本来の機能を果たすことができないような仕方で国会が人事院勧告に従わずに国家公務員の給与を減額する立法を行った場合には、立法裁量の限界を超えるものとして憲法28条違反となり得ることを認めている。しかし、肝心の立法の必要性と立法内容の合理性の判断に入るや否や、説得力ある論拠を示すことなしに原告らの主張を簡単に退け、政府の主張にほぼ沿った判断を示した上で、給与改定・臨時特例法による給与減額支給措置が合憲であるとの結論を導いている。

ここに一貫しているのは、国会の立法裁量を過度に尊重しようとする裁判所の姿勢にほかならない。たしかに、憲法の基本原理である国民主権の下で、議会制民主主義に基づく国会による立法的統制の重要性はこれを否定することはできないが、しかし、たとえ国会の立法権であってもおのずからそこには限界があるといわなければならない。とりわけ、国会が憲法で保障された基本的人権に関わる立法を行う場合には、立法の内容は、基本的人権をできるだけ尊重し、それに対する過度な制限に及ばないようにすることが、国会に課せられた憲法上の義務であることもまた明らかであり、この限界を超えて行われた立法は当然に違憲・無効ということになる。この意味において、繰り返しになるが、いかに国

民主権・議会制民主主義が重要であるからといって、議会は万能ではないということを確認する必要がある。

そして、このような観点に立って立法の違憲性判断を行うことは、憲法上裁判所のみに認められた重要な権限であって、憲法に基づく立法裁量の統制は、裁判所に課せられた崇高な使命といわなければならない。本件に即していえば、本意見書で繰り返し強調してきた公務員の労働基本権の憲法上の保障の重要性を踏まえ、裁判所は、給与改定・臨時特例法による本件給与減額支給措置の違憲性判断に当たっては、安易に国会の立法裁量を許容すべきでないことはいうまでもない。まことに、裁判所が本件を審理するに当たっては、著名な憲法学者のいうように、「労働基本権は、労働者の生きる権利として保障されているので、それを規制する立法府の裁量を過度に重視するのは妥当ではなく、ある程度厳格に審査することが必要である¹⁵」ことを、改めて銘記することが求められていると思われる。

¹⁵ 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法』（第6版、岩波書店、2015年）278頁。