

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

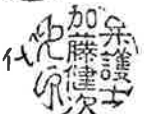
被告 国

準備書面（3）

2016年4月20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	之	
同	尾林	芳	匡	
同	萩尾	健	太	
同	三澤	麻衣子	代	
同	野本	夏	生	
同	佐渡島	啓	代	

目 次

第 1	労働基本権制約の代償措置である人事院勧告制度の正しい位置づけ	3
1	国家公務員の給与において人事院勧告は唯一の代償措置	3
2	最高裁判決の想定していない代償措置なしの給与減額立法の違憲性	5
3	日本政府は人事院勧告制度を代償措置の中核として I L O に説明してきた	6
4	「勤労者」としての国家公務員を無権利状態に置くことは許されない	7
5	労働条件の不利益変更の「同意」の効力に関する直近の最高裁判決	8
第 2	国が主張する「必要性」「合理性」は破綻している	8
1	被控訴人も原判決も、「必要性」の論証を放棄している	9
2	原告らの生活と人生設計への深刻な影響を見て見ぬふりをした原判決	12
3	根拠のない「人事院勧告制度の尊重」	16
4	地方自治体の減額措置を正当化の理由とすることはできない	21
第 3	団体交渉を尽くさないで制定された本件給与減額支給措置は違憲・違法である	23
1	はじめに	23
2	勤務条件法定主義は労働基本権制約の根拠とはならない	23
3	勤務条件法定主義のもとでも合意を目指した交渉が行われなければならな	24
4	政府は給与減額支給措置の方針を決定するに当たり、職員団体と真摯に交渉し ていなかった	25
5	給与改定・臨時特例法案については労使交渉がそもそも不存在であった	28
6	団体交渉義務違反に関する国家賠償請求	29
第 4	国際的な水準に遠く及ばない原判決の判断	30
1	I L O の条約解釈と度重なる勧告	30
2	他の先進諸国の公務員法制との比較	30

第1 労働基本権制約の代償措置である人事院勧告制度の正しい位置づけ

1 国家公務員の給与において人事院勧告は唯一の代償措置

本件において、大前提とされるべきは、全農林警職法事件判決が判示するとおり、「労働基本権の保障は、憲法25条のいわゆる生存権の保障を基本理念とし、憲法27条の勤労の権利および勤労条件に関する基準の法定の保障と相まって勤労者の経済的地位の向上を目的とするものであり、「このような労働基本権の根本精神に即して考えると、公務員は、私企業の労働者とは異なり、使用者との合意によって賃金その他の労働条件が決定される立場にないとはいえ、勤労者として、自己の労務を提供することにより生活の資を得ているものである点において一般の勤労者と異なるところはないから、憲法28条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶ」ということである。

同判決のように「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く、「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、（中略）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」（甲132・晴山意見書3頁）。

ところが、国家公務員の労働基本権（特に争議権、労働協約締結権）は制約されているが、これを「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（中略）の存在に求められざるを得ない」（甲132・晴山意見書10頁）。すなわち、全農林警職法事件判決は、公務員の労働基本権の保障と国民全体の共同利益の擁護との間の均衡を図るため、公務員の労働基本権制約には理由があるとしつつ、その代償措置として、「（1）身分・任免・服務・勤務条件の詳細な法定と（2）人事院制度の存在の2つを提示したうえで、（2）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（１）および（２）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（２）の②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」（甲１３２・晴山意見書１１～１２頁）。

そして、看過してはならないのが、全農林警職法事件判決が適示した代償措置は、事案の性質上、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举したということである。これに対し、俸給表の改定（特に減額）という点では、全農林警職法事件判決のいう、「人事院は、公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件について、いわゆる情勢適応の原則により、国会および内閣に対し勧告または報告を義務づけられている」ことが、「労働基本権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らるべきことになる」（甲１３２・晴山意見書１２頁）。

すなわち、国家公務員の給与については、その労働基本権の保障と国民全体の共同利益の擁護との間の均衡を図るため、国会や内閣の裁量に憲法上の内在的制約が課されるのであり、その制約の具体的な制度が、人事院勧告、つまり民間企業の団体交渉の中では当然反映されることになるであろう同業他社の給与、物価、生計費等の諸事情の変化を、国家公務員については専門機関としての人事院が代わって勧告し、これを立法化することにより公務員にも反映させるという制度である。この国会が定めた人事院勧告制度により、国家公務員の労働基本権制約の代償にしようとするものであり、これは「憲法の趣意」（全農林警職法事件判決）である。

その意味で人事院勧告の客体となる国会や内閣にもこの尊重義務が課されるのであって、国家公務員の生存権を擁護するために情勢適応の原則に則った人事院勧告がなされ、これを前提に内閣が給与法案を策定・上程し、国会がこの法案を成立させることが、労働基本権（特に団体交渉権）制約を憲法上正当化する事由となる。

2 最高裁判決の想定していない代償措置なしの給与減額立法の違憲性

それでは、人事院勧告という唯一の代償措置がなくても、国会は給与減額立法をすることができるのか。

この点につき、原判決は、内閣の公務員に関する事務掌理（憲法 73 条 4 号）や財政民主主義から導かれる勤務条件法定主義を拡大解釈し、人事院勧告は国会を法的に拘束せず、給与決定は憲法上国会の権限であり、人事院勧告前置が憲法上の要請ではなく、また、情勢適応の原則は民間準拠原則の外、社会・経済情勢をも考慮するものであると述べて、給与改定・臨時特例法は憲法 28 条に一義的に違反するものではないと判示した（74～77 頁）。

しかし、そもそも勤務条件法定主義（国家公務員法 28 条）は、立法経過からして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ものである（「逐条国家公務員法」400 頁参照）から、労働基本権制約の正当化事由として強調することは許されない。

また、「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」（甲 132・晴山意見書 13 頁）。

人事院勧告なしに給与減額立法をすることは、「労働基本権の保障と国民全体の共同利益の擁護との間の均衡」が崩れており、全農林警職法事件判決も想定していなかった事態である。この最高裁判決は、「（公務員の）勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、しかもその決定は民主国家のルールに従い、立法府において議論のうえなされるべきもので、同盟罷業等争議行為の圧力による強制を容認する余地は全く存しないのである」と述べ、争議行為で国会に圧力をかけることは許されないことを判示したものの、国家公務員の勤務条件を国会が何の制約もなく自由に決められることを判示したのではない。同判決は、労働基本権保障の意義と国民全体の共同利益の擁護との調整の観点から、人事院勧告制度を中心とした代償措置の存在を、「生存権擁護のため」、現行法下における国家公務員に対する労働基本権制約の合憲性を支

える不可欠の条件として位置づけているものの、人事院勧告の法的拘束力については何ら判示していないのである。

さらに、原判決は、本件が人事院勧告に基づかない給与減額であることを看過している。給与決定に限定すれば、情勢適応の原則は民間準拠の原則そのものを意味し、これに基づく人事院勧告が唯一の代償措置となることは既に述べたとおりであり、原判決は、憲法及び国家公務員法の解釈を誤り、最高裁判例に違背している。

そして、この代償措置が否定されたというのであれば、国会の立法裁量は憲法28条により内在的制約を受けるのであり、つまり、情勢適応の原則に基づく人事院勧告なしに給与減額立法をすることは、立法裁量を逸脱することになる。本件においても、国会議員が、唯一の代償措置たる人事院勧告もなしに給与改定・臨時特例法を成立させた行為は、立法裁量を逸脱し、違憲・違法というべきである。

したがって「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」（甲132・晴山意見書13頁）のである。

3 日本政府は人事院勧告制度を代償措置の中核としてILOに説明してきた

ILOは、わが国の労働基本権制約について、繰り返し法的措置を求めてきた。そして人事院勧告制度についても、労働基本権制約の代償措置としては不十分であると繰り返し指摘してきた。これに対し日本政府は、人事院勧告制度を労働基本権制約の中核と位置づけ、人事院勧告制度が機能していることを繰り返しILOに対して主張し、これをもって労働基本権制約の代償措置として十分に機能していると主張し続けてきた。

たとえば、2003（平成15）年には、日本政府はILOに対し、「公務員も勤労者であり、その生存権保障の見地から、人事院勧告制度等の代償措置が講じられているところである」（甲133・結社の自由委員会日本政府追加情報・2003年3月31日付・23頁）などと説明している。

また、2006年にも、日本政府は「労働基本権が制約されている一般職の国家公務員については、代償措置として、中立第三者機関たる人事院が設けられている。人事院は、給与に関する国会及び内閣への勧告等に当たり、職員団体との会見を通じて、職員団体の意見、要求などを聞き、できるだけ勧告等に反映している」（甲134・「結社の自由委員会日本政府追加情報・2006年1月4日付・2頁）などと説明している。

このように、日本政府は、ILOに対しては、労働基本権制約の代償措置として、人事院の不服審査制度等は一切あげず、もっぱら人事院勧告制度をあげてきた。これは、日本政府自身が、労働基本権制約の代償措置は、人事院勧告制度こそその中核であることを認識し、そのようにILOに対しても報告していることを意味する。

このような日本政府のILOに対する答弁に照らしても、人事院勧告制度に基づかない労働条件の切り下げは、それ自体労働基本権の侵害であることは明白である。

4 「勤労者」としての国家公務員を無権利状態に置くことは許されない

日本国憲法は勤労者に対し団結権をなぜ保障したのか。それは、近代市民法の契約関係は対等な当事者関係が前提であるが、労使関係は対等ではないので、勤労者が団結をして、労働条件決定に当たって労使間の交渉力の格差を是正することにより、対等な労使関係を構築するためである。団結権を保障するためには、団体交渉権も保障されなければならないのであり、特に労働の対償である賃金の減額に団体交渉が保障されなければ、対等な労使関係は成り立たない。

それでは、使用者は一方的に労働者が有する既得の権利を奪うことはできるのか。既得の権利を奪うことは当該権利者の意思の関与がなければできないことは近代市民法の当然の要請であり、労使関係において労働者の既得の権利・労働条件を奪うことは労働者や労働組合の同意が原則として必要となる（労働契約法8条、9条）。

国家公務員法上の団体交渉権は、労働協約締結権が制限されていることから、その実効性が小さい。本件においても、議員立法に先立つ閣法提出前に、政府（総務大臣、総務省人事恩給局長）は、一方的な説明に終始し、控訴人国公労連の意見は「聞き置く」だけであり、給与減額という結論に固執して、具体的な資料を示して説明することはせず、一切の努力を怠った。

国家公務員も憲法28条の「勤労者」として労働基本権（特に団体交渉権）の保障を受けているが、財政民主主義（憲法83条、85条）と対立的憲法原理の制約下にある。しかし、労働基本権制約を正当化する人事院勧告に基づかない給与減額支給措置が講じられた場合も、国家公務員については、その立法が違憲・無効とされて減額された給与が回復されることにより労働基本権の実質的な保障がなされないのか。また、人事院勧告に基づかない給与減額支給措置が講じられた場合、原則に立ち返り、国家公務員には労使間の妥結に向けた団体交渉権が保障されないのか。これが本件の争点であり、国家公務員を労働基本権保障の場面でいつまでも無権利

状態に置くべきではなく、労働基本権の実質的な保障を回復させるのが、多数決原理（民主制）から少数者の人権保障を図る司法機関の役割である。

5 労働条件の不利益変更の「同意」の効力に関する直近の最高裁判決

最高裁判所第二小法廷は、合併により消滅する信用協同組合の職員が、合併前の就業規則に定められた退職金の支給基準を変更することに同意する旨の記載のある書面に署名押印をしたが後に同意の効力を争った事案において、平成28年2月19日、注目すべき判決を言い渡した。

判決は、「就業規則に定められた賃金や退職金に関する労働条件の変更に対する労働者の同意の有無については、当該変更を受け入れる旨の労働者の行為の有無だけでなく、当該変更により労働者にもたらされる不利益の内容及び程度、労働者により当該行為がなされるに至った経緯及びその態様、当該行為に先立つ労働者への情報提供又は説明の内容等に照らして、当該行為が労働者の自由な意思に基づいてなされたものと認めるに足りる合理的な理由が客観的に存在するか否かという観点からも、判断されるべきものと解するのが相当である」として、そのような事情について審理を尽くすべきであるとして、東京高等裁判所に差し戻した。

この判決は、労働者が労働条件の不利益変更に同意する旨の書面を交付した場合でも、その効力については、様々な観点から慎重に判断することを要すると判示したものである。この判旨によれば、本件のように当該労働者の意思とは無関係に法律で労働条件を不利益に変更する場合には、上記最高裁判決が求めるような事情を考慮した上で、その法的効力の有無を判断すべきである。

第2 国が主張する「必要性」「合理性」は破綻している

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、「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、当該立法において必要性がなく、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」と判示する。その上で原判決は、「そ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」と述べる。(77～78頁)

原判決が設定した上記要件は、原審において平山眞証人(元総務省人事・恩給局次長)が証言し、最終的に被控訴人が主張するようになった要件、すなわち、①「人事院勧告について基本的にそれを尊重するという立場を堅持」、②「我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性」、③「措置の中身が合理性があるかどうか」、④「時限性の臨時的なものであるかどうか」、⑤「職員団体、職員の皆様に理解を得る手続をきちんと踏まえる」という5点(原審平山調書5頁)を裁判官なりに要約したものといえる。

その上で原判決は、「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」(84～85頁)と結論づけている。

原判決が設定した要件は、その前提において国家公務員の労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告の憲法上の位置付けを軽視するものである。

その点を措くとしても、原判決は、自らが設定した要件について、証拠と事実に基づいて判断するのではなく、予め決めておいた結論に合わせて要件の認定を行うという誤りを犯している。以下、その点について詳述する。

1 被控訴人も原判決も、「必要性」の論証を放棄している

(1)「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」という呪文

本件国家公務員給与の減額処置の必要性について、被控訴人も原判決も、我が

国の厳しい財政事情と東日本大震災の復興財源確保を述べる。控訴人らは、この「我が国の厳しい財政事情」についても、「東日本大震災の復興財源」についても、財政学の観点や復興財源の現実の使途など様々な観点から反論をし、具体的な必要性は存在しないことを述べてきた。

ところが、被控訴人は、控訴人らの上記反論に対して実質的な再反論をしていない。そして原判決も、控訴人らの上記反論に対して具体的な検討を行うことなく、被控訴人が主張するままに、本件給与減額支給措置の必要性を認めている。

このような国や原判決の態度は、「我が国の厳しい財政事情」や「東日本大震災の復興財源」という呪文に取り憑かれたもので、法律論としての「必要性」の論証を放棄しているに等しい。

(2) 我が国の財政状況

これまで控訴人らが繰り返し述べてきた通り、いくら公債発行残高や国家予算における公債依存度が高くとも、それは財政状況の客観的指標とはならない。これらは、政府保有財産を取り崩すか否か、課税を強化するか否かにより、政府の政策判断により増減可能な数字だからである。

これに対し、「市場（マーケット）の声」が集約された国債金利は政府による操作は困難であり、これこそが国の財政状況の客観的指標として重視されるべきものである。すなわち、国債の金利が低利であれば、その国債（つまりはその国債の発行国の財政状況）が安定しており信用に足り、これが高騰すれば、その国債（つまりはその国債の発行国の財政状況）が悪化しているという評価となる。

この国債金利をみれば、2012年2月の国債流通利回り（10年物）は日本は0.963%と、他の主要先進国が1%弱～3%弱であるのに対し、極めて低利である。我が国の国債の金利の低さからすれば、財政事情が厳しい状況にあるという判断は表面的かつ一面的に過ぎないのである。

(3) 復旧・復興事業の規模は特別視すべきものではない

また、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」（5年間）に実施される施策・事業規模の19兆円も、これまで国がおこなってきた経済対策と比較すれば、被控訴人や原判決がというような特別に「巨額」なものとも言えない。

例えば、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」（2

〇〇九年４月１０日）は、５６．８兆円程度であった。さらに、この対策に基づいて２０〇九年度第一次補正予算では、１２．９兆円の増額補正がされている。このほかにも、１９９８年から２０１４年までの間に、５年以内に１９兆円を上回る経済対策の事業が３つも実施されており、さらに、「集中復興期間」である２０１３年１月～２０１４年１２月の間に合計１６．６兆円もの経済対策も打ち出されている。

これらの「巨額」な経済対策を実施する際には、国家公務員の給与減額がその財源の一つとする議論は全く出ていない。

（４）復旧・復興財源の捻出は量出制入を貫徹すべき

ア このような経済対策を実施する際、国は、「巨額」な財源の確保は財政学の基本原則に則り、税収や公債など国家の歳入増により賄ってきた。なぜ、東日本大震災の復旧・復興財源の確保の場合にだけ、量出制入原則を放棄してまで国家公務員の給与削減をおこなう必要があるのか、全く説明がつかない。

イ 復旧・復興事業は、経済対策にも増して、予算策定の段階では正確な見通しを立てることが困難であり、往々にして予算額が実際に必要となる金額よりも多額になる。汚染土の仮置き場について地元との調整がつかずに約１０００億円が執行されず、生活保護受給者急増のための基金もその大半が使われないままになっている（甲１２７・２２頁）。これらの結果、復興関連予算の執行率は平成２３年度から同２６年度までの累計でも８６．６％、不要額は３兆９４６１億円にもなる（甲１２５）。

このような事態は当初から想定されていたのであるから、国家活動の縮小につながる不要な経費削減をおこなうことなく、量出制入の原則通り、税収や公債によって必要な財源をまかなうべきだったのである。それにもかかわらず、憲法上の疑義が存することが明らかな、人事院勧告に基づかない国家公務員の給与削減をあえておこなった国の態度は、復旧・復興財源確保にかこつけた人事院勧告無視と言わざるを得ない。

ウ さらに、国は、２０１２年度から導入された復興特別法人税について、当初３年間に税額の１０％を追加徴収する予定であったにもかかわらず、２０１３年１２月に１年前倒しで廃止した。量出制入原則に真っ向から反するこ

の被控訴人の態度をみれば、「復旧・復興財源確保にかこつけた人事院勧告無視」という上記評価が的外れでないことも理解されよう。

(5) 復旧・復興財源はどのように使われたのか

ア しかも、量出制入の原則を放棄してまで確保した財源をもってしても、東日本大震災の復旧・復興は順調に進んでいない。例えば、2015年6月11日時点で仮設住宅で暮らす被災者は合計2万6634戸（6万0143人）、その中でも特にプレハブ仮設住宅で暮らす被災者が1万4520戸（3万1513人）も残っている（甲127・60頁）。公共インフラをみても、海岸対策で完了しているのは21%、交通網（道路）の完了も39%にしか過ぎない（いずれも2014年12月末時点）（甲124・6頁）。

イ このように、肝心の被災地での復旧・復興が順調に進んでいないのに対し、他の地域では「災害便乗政策」が進められ、沖縄の道路工事や東京での耐震工事・シーシェパード対策・青年交流事業など35事業168億円分は被災地の関連性が薄いとして凍結されたものまでである（甲127・25頁）。

(6) 小括

結局、厳しい財政状況に対処する措置としても、東日本大震災の復興財源確保措置としても、人事院勧告を無視してまで国家公務員の給与減額支給措置をおこなう必要性は何ら存しない。被控訴人も原判決も、抽象的な思考でこれらの必要性を繰り返しているに過ぎない。

2 原告らの生活と人生設計への深刻な影響を見て見ぬふりをした原判決

(1) 本件給与減額支給措置による被害

原審において、控訴人はほぼ全員が陳述書を提出し、10人の原告本人尋問を行い、給与減額支給措置が生活と人生設計に与えた被害を訴えた。しかし、原判決はそれら個々の被害には触れず、単に、（給与減額による）大きな「減額幅は、国家公務員に予想外の打撃を与え、個々の国家公務員においては著しい打撃を与える場合もあり得る」（83頁）とするのみで、結論として、その減額幅の合理性を認め、控訴人らの生活と人生設計への深刻な影響を見て見ぬふりをした。

減額の必要性は安易に認定していることとの対比からしても、手法としても極めて不合理な判断である。

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

控訴人らは、控訴審においてはその被害を真摯に受け止めて判断が下されるべく、あらためて、その被害について陳述書（甲１２８の１～９）及び控訴人本人尋問において明らかにする。

（２）本件給与減額以前から低い水準に抑えられていた給与をさらに減額された被害は大きい

控訴理由書においても述べたが、近年、人事院勧告によって、国家公務員の給与は減額され続けてきており（甲１０８：給与勧告の仕組みと本年の勧告のポイント、７頁）、このような現状の中で、本件給与減額前から、国家公務員はギリギリの生活をしてきた者も少なくないのである。そのような中での本件給与減額支給措置によってさらに年間給与５０．６万円の減額が２年間続き、著しく公務員に被害を与えたのである。

控訴人仲原悟（原告番号２４１）は、妻と子供３名の家族構成で生活しており、給与減額前から「既に毎月２万～３万円ほど赤字状態で、足りない分は一時金から補填している状況」であったところ、給与減額により、「日々の生活はなんとか生活できるものの、車の買替えや家を購入するための貯蓄、子供達の進学費など将来への貯蓄などができなくなる状態」になった、「職員の中には親の介護をしながら生活している方もおり、介護費や病院の治療費などは切り詰められないため、やむなく子供の学資保険を解約せざるを得ない状況もあった」と陳述する（甲１２８の８）。控訴人足立智也（原告番号１６８）も、妻と子供３人の家族構成だが、給与減額によりそれまで月３回程度していた外食をやめ、食費や携帯電話代なども倹約、交際費も減らしたと陳述する（甲１２８の１）。控訴人栗田育治（原告番号１２９）は、給与減額の結果、京都国公共済会の年金の退職金積み立てを満期前２年で解約するなど、生活設計を狂わされたと陳述する（甲１２８の６）。控訴人佐々木拓（原告番号９４）は、給与減額により４年以上前の水準に基本給が引き下げられ、貯金すらできなくなり、家計簿をつけて、支出やカード支払いの時期を管理してなんとかやりくりして２年間で過ごしたと陳述する（甲１２８の７）。控訴人松尾修（原告番号１２２）は、同じ職場に勤務する妻

と合計年収100万円の減額となり、給与減額を経て現在夫婦の預貯金残高がほぼ0の状態となってしまった状況を訴える（甲128の9）。控訴人福川雅三（原告番号223）は、以前からの度重なる給与減額も含めて本件給与減額により、20年前の給与水準に下がり、生命保険を保険料が低いものに見直したり、一部解約し、築15年の家の補修も先送り、それでも給料日前には毎月10万円前後の赤字になり老後のための貯蓄を切り崩して生活費に充てた、肝臓癌が進行していた妻に必死に生活を切り詰めさせ、贅沢をさせてやることができず、2013年11月に他界させてしまった、と陳述する（甲128の5）。

控訴人深津直哉（原告番号8）は、年収が46万円減額されたことにより、生命保険の見直し、衣料品や食料品への支出を抑えるなど衣食住のうち住宅以外の支出削減に取り組んだにもかかわらず、毎月恒常的な赤字が発生し、生命保険の解約、月1回の家族での外食を控えるなどしたが、定期預金などの貯蓄を切り崩さざるを得なかったと陳述する（甲128の3）。

（3）子供の教育費等に関する深刻な被害

すでに何度も主張しているが、本件給与減額支給措置による子供の教育費等への影響は深刻である。

控訴人足立智也（原告番号168）は、高校生の長女が専門学校進学に必要なお金を自らバイトすると申し出たりしたと陳述する（甲128の1）。控訴人深津直哉（原告番号8）は、娘の大学の進学資金のための貯蓄が約64万円減ったと陳述する（甲128の3）。

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

（4）代償措置その他関連する他の勤務条件の改善状況

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

それどころか、近年の人員削減等の影響で、公務員1人当たりの業務量は増大している一方であり、むしろ賃上げが必要な状況であった。

控訴人足立智也（原告番号168）は、「昨今、人員削減のあおりを受け、ひとりが同時にいくつもの仕事を掛け持ち、それが深夜だろうがなんだろうが関係なく襲ってきます」と、人員削減による過酷な業務の実態を訴えている（甲12

8の1)。控訴人栗田育治（原告番号129）も「定員が削減される中で、増える事務量で事務が滞らないように工夫して事務を処理しています」と陳述する（甲128の6）。

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

（５）震災復興支援に尽力したにもかかわらずの減額

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

控訴人足立智也（原告番号168）は、「震災時は、新千歳空港にも影響があり、通常でない業務、航空機同士の情報のやりとり、その中継業務に忙殺されました」と陳述する（甲128の1）。控訴人小柳忠史（原告番号320）は、国土交通省中国地方整備局に勤務しているが、震災時、同職場からは緊急災害対策派遣隊（TEC—FORCE）が、約3ヶ月の間、延べ1152人が派遣され、かつ、長期的復興のための応援要員の人事異動もあり、そのためただでさえ超過勤務平均30時間の職場の職員たちが多忙を極めた、そのように災害復興のために尽力しているにもかかわらず、平均7.8%もの減給という懲戒処分でも受けたかのような仕打ちに職場の不満が渦巻いていると陳述する（甲128の4）。控訴人松木長男（原告番号1）は、自ら被災し、家族や家を失いながらも、すぐに膨大な業務量となったハローワークでの勤務に従事していた、現地の職員だけでは対応しきれず全国各地の職員が各自の職場も大変忙しい中、被災地へ応援をだしてもらった、ハローワーク以外にも労働基準監督署や国土交通省での震災による業務増大があり全国から応援が来たと陳述する（甲128の2）。労働基準監督署で安全衛生行政に従事する控訴人深津直哉（原告番号8）は、震災後、復旧・復興に関連する労働災害が激増し、安全対策の検討が必要となり、深夜まで残業して対応する日々が震災後2か月ほど続き、その後も安全対策の徹底のための取り組みが2年以上続いたと陳述する（甲128の5）。

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

3 根拠のない「人事院勧告制度の尊重」

(1) 「人事院勧告制度の尊重」は後付けの理由

被控訴人は、控訴審答弁書（１）において、「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、政府が給与臨時特例法案を閣議決定して国会に提出する頃に作成されたとされる文書（乙４１、４２）を引用する。そして、乙４１は、給与臨時特例法案について、人事院勧告を尊重するという＜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事にはならない」と結論づけている。

人事院勧告によらない給与減額支給措置が憲法２８条違反とならない要件として平山証人が証言し、最終的に被告が主張するようになった内容は、上記乙４１、４２に基づくものと思われる。

しかし、給与減額に関する交渉の過程で、控訴人国公労連が人事院勧告によらない給与減額支給措置は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反論や説明は一切なされなかった。さらに、本件訴訟においても、平山証人が証言するまで、上記①ないし⑤の要件が明示的に主張されたことはなかった（控訴理由書１０２～１０３頁）。

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、本件給与減額支給措置を正当化するために、「後付け」で作りに出されたものにほかならない。

(2) 政府・国会が「人事院勧告制度を尊重する」姿勢に立っていたとはいえない

原判決は、「人事院は設立以来数十年という長い期間にわたって極めて重要な機能を果たしてきており、今後も果たすことが期待されているし、政府としても本件給与減額支給措置を極めて異例の措置と位置づけ、今後とも人事院勧告を尊重している姿勢を示し、また、給与改定・臨時特例法の審議において、同法を提出した国会議員らも同様の認識を示していた」として、あたかも政府と国会が人事院勧告制度を尊重する立場に立っていたかのように判示する。

しかし、本件の証拠と事実を虚心坦懐に見る限り、政府と国会が人事院勧告制度を尊重するどころか、軽視あるいは制度そのものをなきものにしようという姿勢で貫かれていたことは明らかである。

第1に、本件給与減額支給措置の提案は、人事院勧告制度そのものを廃止し、これに代わる給与決定方針（「自律的労使関係制度」）を導入することとセットになっていた。

すなわち、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105～107頁）

また、片山総務大臣（当時）は、2011年5月13日の控訴人国公労連との交渉の冒頭において、「現在の人事院勧告制度の下で、極めて異例のことであるが、自律的労使関係制度が措置される間においても、それを先取りする形で話し合いをおこなった上で、給与引き下げ法案と自律的労使関係制度の関連法案を一体で提出したいと考えている」と述べ（甲1）、人事院勧告によらない給与減額の実施を強行する一貫した態度（平山調書38頁）を明確にした。

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しない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

第2に、政府は人事院を無視して、人事院勧告によらない給与減額を内容とする給与臨時特例法案を閣議決定し、国会に提出した。

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、人事院勧告によらない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。

この閣議決定に対し、人事院は、2011年6月3日、総裁談話として、「今回の給与減額支給措置が行われる間、労働基本権制約の代償措置が本来の機能を果たさないことにならないか」との「懸念」を表明した（甲38の2）。

その後、人事院は、同年9月30日、同年4月に遡って給与水準を平均0.23%引き下げる内容の勧告をおこなったが、その際にも、人事院が労働基本権制約の代償機関であることを確認した上で、「国会及び内閣におかれては、人事院勧告の意義と役割に深い理解を示され、勧告どおり実施されるよう要請いたします」との総裁談話を公表した（甲39）。

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

このように、政府は、徹頭徹尾人事院総裁の意向と人事院勧告を無視する態度で一貫していたのである。

（3）口先だけの「人事院勧告制度の尊重」

原判決は、給与改定・臨時特例法の審議における川端総務大臣の答弁を引用して、政府と国会が人事院勧告制度を尊重する姿勢に立っていたかのように判示している（85頁）。

たしかに、給与改定・臨時特例法案の国会審議において、川端達夫総務大臣（当時）は「人事院勧告は基本的に尊重してしっかりやるというのが原則でございます」などと答弁している（2012年2月23日衆議院総務委員会・乙11・5頁）。しかし、ここでは給与改定・臨時特例法案が人事院勧告をはるかに超える大幅な給与減額を行うものであること、また、平成24年度については、人事院勧告がどのような内容のものであろうと、法律によって同様の大幅な給与減額を続けるものであることが看過されている。つまり、いくら口先では「人事院勧告を尊重する」といっても、法案の内容そのものがそうになっていないのである。

他方で、川端総務大臣は、法律による2年の期間経過後の措置について質問されると、「（2014年度以降は）決まっていないという日本語で言えば、白紙でございます」（乙11・14頁）と答弁している。

また、衆議院総務委員会では、自民党の坂本議員が「この削減法案がちょうど

切れるときに、国家公務員の給与削減が切れるときに、時を待たずして、まさに四月一日から消費税の引き上げになるということになりますので、やはり削減期間の延長あるいは恒常化、恒久化、こういったものは必要になってくるんじゃないかなと。きのうですか、前原政調会長もそういうことに言及しておられましたけれども、大臣としてはどうお考えになりますか」と質問した。これに対して、川端大臣は「トータルとして、公務員の給与のあり方を含めて、厳しい財政状況の中、また社会保障・税一体改革の中の御議論、国民感情からいうと、こういうものがどうあるべきかは、これは二十六年四月一日ですから、それまでに新たな人事院勧告も出されるでしょうし、それから、それ以降の公務員給与はどうあるべきかが、一つは、私たちが出している国家公務員の四法案による自律的労使関係ができていいのか、あるいは、法律が通らずに、引き続き人事院勧告制度のものなのかを含めて、そのときの政治判断として、これが、期限が切れるときの給料のあり方は、政府として真摯に考えなければいけない課題だと思っております」と答弁している（乙11・6頁）。

さらに、川端大臣は、参議院の法務委員会でも、2014年4月の時点で「自律的労使関係」など国家公務員の関連四法案が成立している可能性、すなわち人事院勧告制度が廃止された状況も想定した答弁も行っている（乙12・4頁など）。

このように、大臣が「人事院勧告制度を尊重する」と答弁しているからといって、額面通りに受け取ることは到底できないのである。

（４）「臨時的措置」という評価は事実と反する

原判決は「本件の給与減額支給措置は、2年間に限定されたものであって、長期間でも恒久的なものでもない」（84頁）として、本件給与減額支給措置が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ような内容ではないと判示する。しかし、原判決の判示は、前提事実の認定及び評価という二つの面で誤っている（控訴理由書115～118頁）。

第1に、本件の給与減額支給措置が「2年間に限定されたもの」であるなどという原判決の認定は、立法経過に照らしても、法制定後の経過に照らしても、政府の意図とはかけ離れたものである。

政府は、人事院勧告によらない給与減額支給措置を2年間に限定するとは明言

しなかった。そればかりか、2年間の期間経過後は、「自律的労使関係」に基づく労使合意によって給与減額を継続することが想定されていた（甲92、94）。

実際、政府は、「2年間」の期間満了の直前まで、給与減額支給措置の継続を検討していた。2013年10月18日の参議院・本会議で安倍晋三首相は、平均7.8%の給与減額を継続するか、さらなる削減を進めるかと問われたことに対し、「平成26年4月以降の国家公務員給与の在り方については、現在、関係閣僚間で国政全般の観点から総合的に検討を進めており、今後、その結果を踏まえ政府として判断してまいりたいと考えております」と答弁している（甲104・9枚目）。政府が今回の給与減額支給措置を継続しない旨、正式に決定したのは、2013年11月15日のことである。

第2に、給与改定・臨時特例法は、2年間にわたって人事院勧告によらない給与減額措置を行うことを定めるものである。

これは、いわば2年間にわたって人事院勧告制度を「死に体」にすることを宣言するものであって、「人事院勧告制度を機能させなくする」ものというほかないのである。

（5）1982年の人事院勧告凍結との質的な相違

1982年（昭和57年）に人事院が4.58%の引き上げ勧告をしたにもかかわらず、内閣、国会が「財政非常事態」を理由に凍結し不実施としたことに関して、最高裁平成12年判決は「国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置が本来の機能を果たしていなかったとはいえない」旨判示した。

本件では、1982年の人勧凍結と比較して、人事院勧告制度が本来の機能を果たしていなかったと評価できるかどうか問われた。

この点について、原判決は、「もとより、昭和57年は引き上げ勧告に対する不実施であり、今回は、減額の人事院勧告を実施した上でさらに減額することを内容とする立法であるから、この点に本質的な相違があるとの考え方もあり得る」としながら、「この点については、昭和57年当時はそれまで増額勧告、実施が長く継続していた時期であり、一方、今回はそれまで減額勧告又は据え置きが長く継続していた時期であるところ、これらの経過の背景となる経済事情の相違も考慮されるべきである」（84頁）と判示し、「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。

原判決の言わんとするところは必ずしも明確ではないが、本件給与減額支給措置は、1982年の人勧凍結と比べて、人事院勧告制度が本来の機能を果たさないという点で「本質的な相違がある」というべきである。

第1に、1982年は平均4.58%の給与引き上げの勧告を実施しないというものであったのに対し、本件給与削減支給措置は、人事院が平均0.23%の給与引き下げ勧告に加えて、平均7.8%もの削減をするという点で、国家公務員の生活に与える打撃は決定的に深刻である。

第2に、1982年の人勧凍結は1年間にとどまり、翌年は勧告の部分実施が行われているのに対し、本件給与減額支給措置は、2年間にわたって人事院勧告によらない給与減額を実施するというものであった。

第3に、1982年の人勧凍結は、人事院勧告が出されるのを待ってなされた措置であった。これに対し本件給与削減支給措置は、自律的労使関係制度導入を念頭に、人事院勧告を無視するという政府の方針に基づくものであり、2011年の人事院勧告は検討の対象にはされなかった。

すなわち、人事院勧告制度を機能させないという点において、本件給与改定・臨時特例法は、はるかに深刻かつ重大なのである。

したがって、本件給与減額支給措置は、1982年の人事院勧告凍結に際してのストライキに対する処分の効力が争われた最高裁平成12年判決の判旨に即していえば、「国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置が本来の機能を果たしていなかった」と解するしかないのである。

4 地方自治体の減額措置を正当化の理由とすることはできない

被控訴人は、本件給与減額支給措置の相当性について、地方自治体との比較は許されないし、比較しても相当とはいえない点について、「各地方自治体は、地方公務員法の趣旨に基づいて自主的に条例を制定し(地方公務員法1条)、同法の定めるところに従って地方公務員の給与を定めるものである(同法24条6項)。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、本件給与減

額措置当時において、地方公共団体が実施していた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」とし、「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」と主張する（被控訴人準備書面（１）・１４頁）。しかし被控訴人のこの主張は失当である。

（１）地方自治体との比較の連鎖について

控訴人はすでに、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いることから、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、引き下げられた国の水準を基準としてさらに地方自治体の賃金引き下げが生じ、賃金引き下げの連鎖を生じることから、国の給与水準の引き下げの相当性の根拠として地方自治体の引き下げをあげることは許されないことを指摘してきた。

しかしこの点について、被控訴人は一切の反論をせず、反論不能に陥っている。この一点からみても、地方自治体の水準を国の給与水準の引き下げに援用すること自体、許されないものであることは、もはや明白である。

（２）地方自治体の減額措置が管理職中心・手当等に限定されている点について

また控訴人は、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指摘し、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てきた。この点について、被控訴人は一切反論をしない。

この点でも、地方自治体が一般職員の生活への配慮をしていることは明らかであり、地方自治体との比較を本件国の給与減額支給措置の合理性・相当性の根拠として主張することは失当である。

（３）地方自治体で交渉をつくし合意の上実施している点についても反論不能

さらに控訴人は、地方自治体における減額措置は、当局と職員団体とで十二分な交渉をつくし、職員団体の合意の上で実施している点についても、何ら反論しない。この点でも、被控訴人が控訴人国公労連との間で十分な交渉をつくすことなく、労働基本権制約の代償措置とされる人事院勧告によらずに本件給与減額支給措置を強行したことについて、地方自治体の例をもって相当性の根拠とできないことは、明らかである。

第3 団体交渉を尽くさないで制定された本件給与減額支給措置は違憲・違法である

1 はじめに

国家公務員労働者の労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告に基づかない給与減額が裁量権の逸脱・濫用とされず合憲とされるためには、少なくとも、使用者たる内閣が憲法28条に基づいて国家公務員労働者に対して有する団体交渉義務が尽くされなければならない。

しかし、本件給与減額支給措置に際しては、内閣が提出した給与臨時特例法案についての内閣による控訴人国公労連との事前の交渉は、内閣としてはもともと合意を得るつもりがないものであって、およそ、人事院勧告に基づかない給与減額を行う場合に求められる交渉義務を内閣が尽くしたとは言えない。また、本件給与減額支給措置の根拠である議員立法の給与改定・臨時特例法については、事前の団体交渉は全く行われていない。

以下に、こうした控訴人らの主張の要旨について、原判決および被控訴人準備書面(1)に反論しつつ述べる。

2 勤務条件法定主義は労働基本権制約の根拠とはならない

原判決は「国家公務員について団体交渉権が認められ、政府として団体交渉に応じる義務があるとしても、果たされるべき団体交渉義務の内容としては、勤務条件法定主義の観点から一定の限界がある」とする(87頁)。被控訴人に至っては「憲法28条に定める団体交渉とは、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」として、内閣の団体交渉義務を民間よりも軽度なものとしている。しかし、この出発点が、そもそも公務員労働者を憲法の規定から除外する誤りである。

原判決は、その判示の根拠を「勤務条件法定主義」に求め、国家公務員の場合、民間のような労働条件の労使の合意による決定がなし得ないとする。この「勤務条件法定主義」は、公務員の勤務条件について「国民主権の観点からする民主的統制」を及ぼすとともに(甲132・晴山意見書8頁)、国家公務員が全体の奉仕者として公務の円滑な遂行をなすべく身分保障をするためのものである。こうした趣旨は重要であるが、それらによって国家公務員労働者の団体交渉権が制約さ

れるべき内容ではない。

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」（甲 1 3 2・晴山意見書 9 頁）。

そして「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 1 7 条、2 4 条 2 項、2 6 条、2 7 条 2 項、2 9 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 1 3 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」（甲 1 3 2・晴山意見書 9 頁）。

3 勤務条件法定主義のもとでも合意を目指した交渉が行われなければならない

そして、団体交渉による労働条件の合意は「勤務条件法定主義」と両立しうる。現に、同じ公務員である地方公務員の場合、「勤務条件条例主義」（地方公務員法 2 4 条 5 項）のもとで国家公務員同様、労働協約締結権はないが、給与改定については毎年確定闘争が行われ、人事委員会の勧告を具体化する内容を労使で妥結して確認の文書が交わされている。

よって、「勤務条件法定主義」下での団体交渉は、政府の提出する法案の内容をめぐって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」(甲132・晴山意見書17頁)。

この点に関して、全農林判決は、労働基本権制限に「代わる相応の措置」として、「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。「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」(甲132・晴山意見書11頁)。

こうした見地からも、政府の団体交渉義務は民間企業のそれよりも設定される義務の程度が低いかなのようになす被控訴人の主張は失当である。

4 政府は給与減額支給措置の方針を決定するに当たり、職員団体と真摯に交渉していなかった

政府が職員団体への説明に意を尽くしていないことは、従来述べてきた通りである。

(1) 法案の具体的内容以外の点についての議論について

原判決は、政府と控訴人国公労連との「両者間において給与臨時特例法案の実質的内容について協議が行われることはなく、交渉を終了した」と判示した(89頁)。この点について、被控訴人は、控訴人国公労連が「法案の具体的内容以外の点についての議論に終始」していたと主張する。しかし、控訴人国公労連が質問した国の財政状況や公務員の士気への影響などは、まさに法案の必要性や弊害に関する問題であり、必要な議論である。それに対して、具体的な資料をもって答えなかったのは政府の側である。

このうち、公務員の士気に関しては、2006年6月30日の閣議決定に基づ

き、2010年までに公務員の定員が18,900人(5.7%)以上を目標として純減されてきている中で、2011年当時、多くの職員が被災地に派遣されており、2013年12月までの延べ人数は92,600人、一番多い国土交通省からは25,318人にのぼっている(甲135)。2011年当時、職員を被災地に派遣していた部署は人員不足で過重労働となっていた。そのもとでの給与の減額は、公務員の士気に悪影響を及ぼすことは明らかであり、現場の公務員が納得できるように議論を尽くす必要があったことは当然である。

(2) 法案の違憲性についての政府による説明はなされていない

原判決は、法案の内容そのものについての協議が行われなかったことの原因を、「給与臨時特例法案が違憲であるかどうかという点に関して両者間に基本的な見解の相違があったこと」(89頁)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(89頁)。

この点に関して、政府が給与臨時特例法案を閣議決定し、国会に提出する頃に作成されたとされる文書(乙41)は、給与臨時特例法案について、人事院勧告を尊重するという<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事にはならない」と結論づけている。

しかし、給与減額に関する交渉の過程で、控訴人国公労連が人事院勧告によらない給与減額支給措置は憲法違反であると主張したことに対し、政府から、乙41で述べられているような反論や説明は一切なされなかった。

むしろ、政府は、自律的労使関係を創設するという人事院勧告尊重とは逆の説明をしており、自律的労使関係創設以前に人事院勧告に基づかない給与減額をなすことの違憲性についての控訴人国公労連の疑問には全く答えていない。

当時から政府も認めていたとおり、違憲性が疑われる法案である以上、その合憲性については、法案を提出する政府の側が説明を尽くすべきであったにもかか

わらず、政府の検討文書に記載されていた内容の説明を政府が行っていないのであるから、「給与臨時特例法案が違憲であるかどうかという点に関して両者間に基本的な見解の相違があったこと」により合意に至らなかった責任は政府が負うべきであり、政府が団体交渉義務を尽くさなかったと言うべきである。

(3) 政府の交渉態度が不十分であったことを認めた原判決

「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(甲132・晴山意見書17頁)。

上記の政府が「一応」提供した資料とは、僅か4枚の、インターネットで入手可能な公債依存率などの資料(乙4の3・5枚目以下)に過ぎず、およそ政府が交渉義務を尽くしたとは言えない。

(4) 交渉の終了を予め決めていた態度と他労組との差別

さらに重大なのは、政府が併存する他労組と示し合わせて、給与減額支給措置を実施するとの結論を決め、控訴人国公労連とは合意を得るつもりがなく交渉の終了まで予め決定していたことである。

すなわち、控訴理由書別紙の表記載の通り、政府は、

- ① 控訴人国公労連と併存する労組である公務員連絡会と事前折衝を行い、控訴人国公労連との交渉が開始された段階では、首相や総務大臣が給与減額に言及しており、給与減額支給措置が既定路線であることを明らかにしている。
- ② 控訴人国公労連との交渉がまだ序盤のうちに、公務員連絡会の意見を考慮すると答弁した直後には想定問答を作成し(甲92)、すでに法案の閣議決定への準備を始めていた。
- ③ 控訴人国公労連に財政資料を提出する前日(2011年5月19日)には、公務員連絡会に対して、公務員連絡会の意見に基づいて段階的減額率を提示し

ているので、控訴人国公労連との交渉はすでにおざなりの状態となっていた。

- ④ 5月23日の公務員連絡会との合意成立後は、控訴人国公労連とは妥結できなかったことを前提とした閣議発言要旨などの決裁文書（甲88, 87）を作成し、控訴人国公労連に対して説明を尽くさずに、早期の交渉打ち切りを前提としてことを進めていた。

そして、5月13日から1か月足らずの交渉で、人事院勧告に基づかない給与減額という異例の措置についての交渉を打ち切ったのである。これは、公務員連絡会と示し合わせ、結論先にありきの打ち切りであり、交渉義務を尽くしたものと言えないばかりか、併存組合間での使用者の中立保持義務にも違反するものである。

これに対して、原判決は「国会の会期末が迫っていることも考慮して交渉を終了」したと主張するが、これは言い訳にならない。

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

2年の給与減額支給措置であれば、後半の1年については人事院勧告を前置することが不可能であるが、その点を措いたとしても、労使交渉に際しても、人事院勧告がなされたうえで、それとの比較検討をするのでなければ中身についての交渉に入れない。ゆえに、政府は、会期末だからと言って交渉を打ち切るのではなく、人事院勧告が出されるまで交渉を継続し、その後の臨時国会ないし次期通常国会に法案を提出すればよかったのである。

よって、会期末であることは、交渉打ち切りの理由とはならないことは明らかである。

5 給与改定・臨時特例法案については労使交渉がそもそも不存在であった

また、給与改定・臨時特例法案については、労使交渉がそもそも不存在であったことについては、被控訴人は反論不能に陥っている。

この点について、「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」のである（甲 1 3 2・晴山意見書 1 8 頁）。

6 団体交渉義務違反に関する国家賠償請求

被控訴人は、給与改定・臨時特例法が憲法違反でないから、控訴人らの国家賠償請求も認められないと繰り返すのみである。

控訴人らは、本件給与減額支給措置に関する政府と控訴人国公労連との交渉が、国公法上の交渉に求められる誠実交渉義務に違反する結果、国家賠償請求が認められることも主張しているが、被控訴人はこれに対して反論をなし得ていない。

前述の通り、全農林判決は、労働基本権制限に「代わる相応の措置」として「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。「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」（甲 1 3 2 晴山意見書 1 1 頁）。このことから、国公法上の交渉にも誠実交渉義務が認められるべきことは明らかである。

そして、これまで述べてきた通り、本件給与減額支給措置に関する政府と控訴人国公労連との交渉が、国公法上の交渉に求められる誠実交渉義務に違反する以上、控訴人国公労連の国家賠償請求が認められるべきである。

第4 国際的な水準に遠く及ばない原判決の判断

1 ILOの条約解釈と度重なる勧告

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、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上で、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、非現業国家公務員を協約締結権を前提とした団体交渉権保障の埒外としている現行国家公務員法は前記ILO諸条約の内容に適合しないことを改めて主張したところである。

そして、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協約締結権を前提とした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についても既に指摘をしてきたところである（控訴理由書119～123頁）。

2 他の先進諸国の公務員法制との比較

ILOの条約監視諸機関が、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行うよう繰り返し勧告していることの背景には、争議行為の一律禁止、労働協約締結権の全面的否認を内容とするわが国の現行公務員法制が、他の先進諸国の公務員法制との比較において、著しく後退した内容となっているからにほかならない。

イギリス、ドイツ、フランスというヨーロッパ主要国においては、ドイツにおいて公権力の行使を担当する「官吏」の協約締結権、争議権が制約されていることを除けば、基本的に、憲法および判例法により、争議権を含む労働基本権の保障が図

られている。前述のILO諸条約は、このようなヨーロッパ3国における労働基本権に対する法的保障と相俟って、現在の公務員の労働基本権の世界標準を形成しているのである（甲132・晴山意見書5頁）。

本件では、労働基本権に不当な制約を課している現行国家公務員法のILO諸条約との適合性審査が要請されているが、司法には、前述した公務員の労働基本権保障に関する世界標準を踏まえ、憲法28条による労働基本権保障の意義を実効あらしめる方向で現行法の解釈を行うことが要請されているというべきである。

以上