

平成28年12月5日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 竹松浩人

平成27年(行コ)第16号 給与等請求控訴事件(原審・東京地方裁判所平成24年(行ウ)第347号, 第501号, 第502号)

平成28年9月12日口頭弁論終結

判 決

三重県四日市市采女町79-3

控 訴 人 南 野 英 一 郎

(以下「控訴人南野」という。)

東京都港区西新橋一丁目17番14号

控 訴 人 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会

(以下「控訴人国公労連」という。)

同 代 表 者 理 事 岡 部 勘 市

その余の控訴人は別紙控訴人目録記載のとおり(同目録記載の各控訴人の控訴人番号は原判決別紙1中の当事者目録(その2・個人原告)記載の原告番号と同一である。以下, これらの控訴人らを別紙控訴人目録記載の控訴人番号で特定する。また, 以下, これらの控訴人らと控訴人国公労連を併せて「控訴人国公労連ら」という。)

控訴人国公労連ら訴訟代理人弁護士

岡	村	親	宜
佐 久	間	大	輔
小	部	正	治
加	藤	健	次
山	添		拓
尾	林	芳	匡
萩	尾	健	太
三	澤	麻 衣	子

東 京 高 等 裁 判 所

	野	本	夏	生
	佐	渡	島	啓
東京都千代田区霞が関一丁目1番1号				
被 控 訴 人	国			
同代表者法務大臣	金	田	勝	年
同 指 定 代 理 人	伊	藤		渉
	古	関	美	弘
	早	川		治
	千	葉	杏	奈
	香	月	健	郎
	植	田	有	佐
	生	形	直	貴
	飯	田	美	保
	渡	辺	健	夫
	井	上	裕	章
	西	澤		孝

主 文

- 1 本件控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 控訴の趣旨

1 控訴人南野の控訴の趣旨

- (1) 原判決中控訴人南野に関する部分を取り消す。
- (2) 被控訴人は、控訴人南野に対し、113万8379円を支払え。
- (3) 訴訟費用は、第1, 2審とも被控訴人の負担とする。

2 控訴人国公労連らの控訴の趣旨

東 京 高 等 裁 判 所

- (1) 原判決中控訴人国公労連らに関する部分を取り消す。
- (2) 被控訴人は、控訴人番号1ないし50, 52ないし118, 120ないし161, 163ないし176, 178ないし184, 186ないし227, 229ないし251, 253ないし263, 265ないし300, 302ないし310, 312ないし325の控訴人らに対し、原判決別紙2の各控訴人の「平成24年4月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員及びうち各控訴人の「差額」欄記載の各金員に対する平成24年4月19日から、「平成24年5月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員に対する平成26年4月1日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- (3) 被控訴人は、控訴人番号1ないし50, 52ないし118, 120ないし161, 163ないし176, 178ないし184, 186ないし227, 229ないし251, 253ないし263, 265ないし300, 302ないし310, 312ないし325の控訴人らに対し、それぞれ10万円及びこれに対する平成24年4月19日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- (4) 被控訴人は、控訴人番号326ないし330の控訴人らに対し、原判決別紙2の各控訴人の「平成24年4月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員及びうち各控訴人の「差額」欄記載の各金員に対する平成24年6月16日から、「平成24年6月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員に対する平成26年4月1日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- (5) 被控訴人は、控訴人番号326ないし330の控訴人らに対し、それぞれ10万円及びこれに対する平成24年6月16日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- (6) 被控訴人は、控訴人番号332ないし370の控訴人らに対し、原判決別

紙2の各控訴人の「平成24年4月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員及びうち各控訴人の「差額」欄記載の各金員に対する平成24年4月17日から、「平成24年5月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員に対する平成26年4月1日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(7) 被控訴人は、控訴人番号332ないし370の控訴人らに対し、それぞれ10万円及びこれに対する平成24年4月19日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(8) 被控訴人は、控訴人国公労連に対し、1000万円及びこれに対する平成24年4月19日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(9) 訴訟費用は、第1、2審とも被控訴人の負担とする。

第2 事案の概要等（以下の日付のうち年の記載がないものは平成23年のものである。）

1 当事者等及び主要な法律等に関する略称

以下、下表の「名称」欄記載の名称については、下表の当該名称に対応する「略称」欄記載の略称を用いる。

名 称	略 称
(当事者等)	
控訴人国公労連を除く個人控訴人	「個人控訴人」又は「個人控訴人ら」
日本国家公務員労働組合連合会	国公労連
全国労働組合総連合	全労連
国公関連労働組合連合会	国公連合
日本労働組合総連合会	連合
公務員労働組合連絡会	公務員連絡会

(主要な法律等)	
政府提出の「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」	給与臨時特例法案
議員立法により成立した「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」(平成24年法律第2号)	給与改定・臨時特例法
上記法律の法案	給与改定・臨時特例法案
自由民主党及び公明党所属の国会議員ら提出に係る「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案」	自公案
一般職の職員の給与に関する法律	給与法
国家賠償法	国賠法
国家公務員法	国公法

2 事案の要旨

本件は、政府が、厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であるとして、国家公務員(以下「国家公務員」という場合、本件で問題となっている非現業の国家公務員を指す。)の給与について減額支給措置を講ずる方針を決定し、当該措置を実施するため国会に提出した給与臨時特例法案の内容を基礎として、議員立法により給与改定・臨時特例法が平成24年2月29日に成立し翌3月1日に施行されたところ、(1)個人控訴人らが、被控訴人に対し、①国家公務員の給与減額支給措置を講じるものでありながら、人事院勧告に基づかず、かつ、職員団体との合意に向けた交渉を尽くさず制定され、立法事実合理性・必要性もない給与改定・臨時特例法は、憲法28条、72条、73条4号、ILO第87号条約及びILO第98号条約に違反し無効である旨主張して(控訴人南野については、当該主張に加え、給与改定・臨時特例法は憲法14条1項及び25条1項に違反し無効であ

る旨主張して）、従前の法律状態に基づく給与相当額との差額及び遅延損害金の支払を求め（差額給与請求）、これと選択的に、国会議員が、人事院勧告に基づかずに、また、政府をして控訴人国公労連と団体交渉を行わせることなく給与改定・臨時特例法を成立させた行為並びに内閣総理大臣が、人事院勧告に基づかず、国会議員により提案された給与改定・臨時特例法の成立を看過し、その成立に際して控訴人国公労連と団体交渉を行わなかった行為及び憲法とILO条約に違反する給与改定・臨時特例法に基づき減額された給与を支払った行為が、それぞれ国賠法上違法である旨主張して、同法1条1項に基づく損害賠償請求として、給与減額相当分の損害金及び遅延損害金の支払を求める（損害賠償請求）とともに、②上記の違法行為による慰謝料請求として、個人控訴人ら1人当たり10万円及び遅延損害金の支払を求め、(2)控訴人国公労連が、被控訴人に対し、給与改定・臨時特例法が成立する過程において、内閣総理大臣が控訴人国公労連と団体交渉を行わなかったことなどが国賠法上違法である旨主張して、同法1条1項に基づく損害賠償請求として、損害金1000万円及び遅延損害金の支払を求める事案である。

原審においては控訴人らのほかにも個人控訴人らと同様の請求をする個人原告らがあり、原判決が控訴人ら及び上記個人原告らの請求をいずれも棄却したところ、控訴人らが、これを不服として本件各控訴をした。

3 前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、次のとおり訂正するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の第2の3及び4並びに第3（別紙を含む。）に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決4頁11行目及び12行目を次のとおり改める。

「個人控訴人らは、厚生労働省、法務省、財務省、国税庁、経済産業省、国土交通省、総務省、内閣府、特許庁又は裁判所に勤務する国家公務員であり、その合計は360名である。」

(2) 原判決9頁15行目から最終行までを次のとおり改める。

「(1) 差額給与請求

ア 給与改定・臨時特例法が憲法 28 条等に違反するか

(ア) 人事院勧告に基づいていないこと

(イ) 立法の必要性及び立法内容の合理性

(ウ) 団体交渉

イ 給与改定・臨時特例法が憲法 14 条 1 項に違反するか（控訴人南野の関係）

ウ 給与改定・臨時特例法が憲法 25 条 1 項に違反するか（控訴人南野の関係）

エ 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 号条約及び ILO 第 98 号条約に違反するか

(2) 個人控訴人らの国家賠償請求

ア 国会議員の行為

イ 内閣総理大臣の行為

ウ 損害

(3) 控訴人国公労連の国家賠償請求」

(3) 原判決 12 頁 9 行目末尾に「国公法 28 条 2 項後段が給与の 5 % 以上の増減について必要的勧告としていることから、少なくとも 5 % 以上の給与減額をする際には情勢適応の原則にのっとりた人事院勧告に基づくことが国家公務員の労働基本権制約の代償として必要不可欠であることは明らかである。」を加える。

(4) 原判決 19 頁 11 行目から 20 頁 18 行目までを次のとおり改める。

「(3) 高度の必要性が存在しないこと

ア 被控訴人は、我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処するために本件の給与減額支給措置を行う必要性があったと主張する。

しかしながら、厳しい財政状況といっても、公債残高や公債依存度

は政府が自らの政策判断により保有財産の取崩しや課税強化を行うことにより減少させることができるのであるから、公債残高や公債依存度の数字をもって我が国の財政状況が厳しいか否かを評価することはできない。また、本件で問題となっているのは、年間約2900億円の給与減額の問題であり、一般論として「我が国の厳しい財政状況」を論じても意味がない。我が国の財政状況及びその国家公務員の給与との関係を客観的に見れば、国家公務員の給与を2年間で約5800億円削減することが必要となるほどの「厳しい財政状況」にあったとはいえない。したがって、我が国の財政状況が本件の給与減額支給措置の高度の必要性を基礎付けるものではない。

また、被控訴人は、東日本大震災の復旧・復興財源として平成23年度から平成27年度までの5年間で19兆円が必要であったと主張するが、これまでこの19兆円を超える経済対策は何度も行われてきたから、19兆円という規模は特段巨額なものではないし、平成24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、平成25年12月に1年前倒しで廃止することが決定され、また、平成23年度に震災復興のためとして3次にわたり約15兆円の補正予算が組まれたが、その執行においては震災復興とは何ら関係のない流用が多々指摘されている状況である。しかも、財政学において財政の原則は「量出制入」（必要な支出の見積りをもって収入を確保すること）とされており、東日本大震災の復旧・復興財源の確保は、国家公務員の給与削減によるのではなく、あくまで税収、公債など国家の歳入増により賄うべきであった。したがって、東日本大震災の復旧・復興財源の確保の必要性も給与減額支給措置の高度の必要性を基礎付けるものではない。

イ 国家公務員の給与減額支給措置は、東日本大震災と無関係に、民主党マニフェストに基づき検討され、閣議決定もされていたもので、東日本大震災がなくても実施される予定の既定路線であった。東日本大震災の復興に対処するという給与減額支給措置の必要性は、後付けの口実に他ならない。この点について、5月13日に行われた国公労連との第1回交渉において、片山善博総務大臣（以下「片山総務大臣」という。）は、「今回の措置は震災の復興財源確保を前提にするものではない。」と述べているところである。」

(5) 原判決21頁6行目から13行目までを次のとおり改める。

「ウ 被控訴人は、本件の給与減額支給措置が「地方公共団体における給与減額支給措置も参考としつつ、平均7.8%という減額率」であることを合理性の一つの根拠として主張するが、地方公共団体における給与減額支給措置は、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、本件の給与減額支給措置のように基本給や期末・勤勉手当についてまで大幅に引き下げた例はないから、地方公共団体の実情は、本件の給与減額支給措置の相当性の根拠とはならない。」

(6) 原判決30頁23行目から31頁9行目までを次のとおり改める。

「エ 政府は、提案してからわずか3週間で控訴人国公労連との交渉を一方的に打ち切り、給与臨時特例法案を閣議決定して国会に提出した。加えて、国公労連と交渉継続中の5月には、総務省は、「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案 説明資料」（甲86）を内閣法制局に提出し、6月3日の閣議に向けて、5月25日には「国家公務員の給与減額支給措置について」（甲88、乙43）を、同月26日には法律案の「提案理由説明」（甲87、乙44。以下、上記2つの文書を併せて「本件決裁文書」という。）を起案済みであり、同月下旬には「国家公

務員給与臨時特例法案について」（乙第４１号証）及び「想定問答」（乙第４２号証。以下、上記２つの文書を併せて「想定問答等」という。）を作成済みであった。そのうち、同月２５日付け「国家公務員の給与減額支給措置について」には、国公労連とは「ギリギリまで交渉を行いました、残念ながら合意にいたることは出来ませんでした。」との文章が盛り込まれ、同月下旬に作成された想定問答等には、「一部組合と合意」又は「一部の職員団体から合意を得る」との文章が盛り込まれていた。また、本件決裁文書は、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を前提に作成されていた。これらのことは、総務省がギリギリまで国公労連と交渉を行い合意を得る気がなかったことを示している。」

(7) 原判決３２頁１１行目から１３行目までを次のとおり改める。

「オ 政府は、公務員連絡会と５月２３日に給与減額支給措置について合意したが、その直後の同月２５日及び２６日には本件決裁文書を起案し、同月下旬には想定問答等を作成していたのであり、このことは公務員連絡会との合意さえ得られれば、国公労連が納得しなくても給与減額を進めるという方針を持っていたからにはほかならないものであり、実際、公務員連絡会との前記合意後は国公労連と交渉を尽くすという姿勢を見せず、早期の交渉打ち切りを前提として事を進めた。」

(8) 原判決３２頁１６行目から１７行目にかけての「自律的労使関係法案との同時成立をめざすこと」を「国家公務員制度改革関連４法案（以下「自律的労使関係法案」という場合がある。）を同時に成立させること」と改める。

(9) 原判決３４頁４行目から２２行目までを次のとおり改める。

「 憲法７３条４号は、内閣は「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理する」と規定する。この規定に加え、人事院の国会に対する勧告権は、内閣が人事院勧告をおろそかに扱うことのないように、国会がこれ

を嚴重に監視するという趣旨で設けられたものであることを考慮すれば、国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権は基本的に内閣が独占することが想定されていると解される。しかるに、給与改定・臨時特例法は議員立法により成立した。

また、団体交渉権保障の点から言っても、議員立法による勤務条件の決定は憲法28条に照らして問題が生ずる。すなわち、国家公務員の給与に関して立法を行う場合、一般職国家公務員の労働組合の交渉相手は内閣（政府）である（憲法73条4号）。しかし、本件の給与減額支給措置は、そのような交渉を一切経ることなしに、議員立法による給与改定・臨時特例法案の可決という形をとって、国会によって一方的に行われた。全農林警職法事件大法廷判決がいうように、勤務条件法定主義が憲法上の要請であって、それが争議行為禁止の合憲性を根拠付ける有力な根拠であるとしても、全農林警職法事件大法廷判決も団体交渉権の実質的保障を「相応の措置」として憲法上の要請と位置付けている以上、最初から団体交渉の余地を封ずることとなりかねない議員立法により、人事院勧告に基づかない給与減額を行うことは、給与に関する政府と労働組合との団体交渉権を侵害するものであって、憲法28条に違反する。この点、被控訴人は、給与改定・臨時特例法と同様の内容の給与臨時特例法案の国会提出前に、職員団体との団体交渉を経ている旨主張するが、そもそも給与改定・臨時特例法と給与臨時特例法案とは、その理念や提案された前提条件が異なっており、同様のものではないし、上記(1)から(5)のとおり、給与臨時特例法案の国会提出前における政府と国公労連との交渉においても、およそ政府の誠実交渉義務が尽くされたとはいえず、失当である。

したがって、給与改定・臨時特例法は憲法28条、72条及び73条4号に違反する。」

(10) 原判決38頁19行目の「法律案」から20行目の「という。）」までを

「本件決裁文書」と改める。

(11) 原判決 4 1 頁 1 6 行目末尾に改行して次のとおり加える。

「4 争点(1)イ（給与改定・臨時特例法が憲法 1 4 条 1 項に違反するか）

【控訴人南野の主張】

(1) 本来東日本大震災のような国家の危機的状況に際しては、国民全体で復興費用を負担すべきであり、国家公務員だけが復興費用を負担する理由はないから、国家公務員の給与のみを減額する給与改定・臨時特例法は憲法 1 4 条 1 項に違反し無効である。

(2) また、被災地で尽力した国家公務員は自衛官以外にも多数いることから、国会が自衛官に特例を付しながら、被災した国家公務員には何らの特例を付さなかったことは、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事情を考慮したか、合理性を持つ判断として許容される限度を超えたものと評価すべきであり、給与改定・臨時特例法は憲法 1 4 条 1 項に違反し無効である。

【被控訴人の主張】

(1) 憲法 1 4 条 1 項は、国民に対し絶対的な平等を保障したものではなく、差別すべき合理的理由なくして差別することを禁止する趣旨と解すべきであるから、事柄の性質に即応して合理的と認められる差別的取扱いをすることは、何ら同項に違反するところではない（最高裁昭和 3 7 年（オ）第 1 4 7 2 号同 3 9 年 5 月 2 7 大法院判決・民集 1 8 卷 4 号 6 7 6 頁。以下「最高裁昭和 3 9 年判決」という。）。

(2) 控訴人南野は、国家公務員の給与を減額することは他の民間企業に勤務している一般の国民と比較して国家公務員のみを合理的理由なく差別的取扱いをするものであると主張する。

しかしながら、そもそも国家公務員は、その身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件等について、国公法を始めとする法律によ

り詳細かつ厳密に定められているものであって、民間の企業に勤める一般の国民とは法的地位が異なる。

そして、国家公務員の給与等の勤務条件については、国公法28条において、国会が社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる」と規定し、高度に政治的政策的判断を伴う国家公務員の給与の改定について、国民の代表たる国会の場で立法により最終的に決定されることを要求しており、全農林警職法事件大法廷判決も「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って賄われ、私企業における労働者の利潤の分配要求のごときものとは全く異なり、その勤務条件は全て政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、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」として、立法府の裁量を認めている。

給与減額・臨時特例法は、我が国の厳しい財政状況と東日本大震災への対処の必要性に鑑み、2年間という限定された期間の臨時措置として、特例法の形式で立案されたもので、減額率についても、地方公共団体における特例減額の例を参考とし、給与の絶対額の少ない若年層に対して減額率も配慮を加えるなど、内容的にも合理性を有するものである。

したがって、給与減額・臨時特例法に基づいて国家公務員の給与を減額すること（本件の給与減額措置）は、国家公務員の地位の特殊性に鑑みた合理的な措置といえるから、憲法14条1項に違反するものではない。

- (3) また、控訴人南野は、給与改定・臨時特例法が自衛官と被災した国家公務員を合理的理由なく差別的取扱いしていると主張する。

確かに、給与減額・臨時特例法は、附則10条1項において自衛官

並びに自衛隊の部隊及び機関に勤務する事務官等（以下「自衛官等」という。）に対する給与減額措置に関し、6か月を超えない範囲内で適用除外期間を設けているが、このような取扱いは、東日本大震災に際して、最大時で約10万7000人という他省庁職員による活動をはるかに凌駕する規模での災害派遣活動を展開し、対処した自衛官等の労苦に特段の配慮を行うという合理的な理由に基づき、上記のとおり国家公務員の勤務条件を決定する裁量を有する立法府において判断されたものであるから、自衛官等について被災した国家公務員を含む他の国家公務員と別個の取扱いを定めたことが憲法14条1項に違反するとはいえない。

5 争点(1)ウ（給与改定・臨時特例法が憲法25条1項に違反するか）

【控訴人南野の主張】

- (1) 給与法は国家公務員の生存権を保障する唯一のものであり、給与法の制限は国家公務員の生存権を脅かすものであって、その適否を多数決原理に委ねたこと自体が憲法25条1項に抵触するから、給与改定・臨時特例法は同項に違反し無効である。
- (2) また、給与の減額という生存権を脅かす特別立法を行うのであれば、それ相応の必然性、すなわち公共の福祉との比較衡量が求められるはずであり、また、給与の減額率を定めるに当たっては、厳密な試算が行われなければならないのであって、そのような検討を経ていない給与改定・臨時特例法は憲法25条1項に違反し無効である。

【被控訴人の主張】

憲法73条4号は、内閣の事務の1つとして、「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」と定め、これを受けて、国公法28条は、公務員の給与等の勤務条件について、国会が社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができると規定してお

り、国家公務員の給与もこのように法定されるべき勤務条件の1つである。また、憲法83条は「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」として財政民主主義の基本原則を定め、憲法85条は「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。」として、国費の支出等についても上記基本原則が及ぶことを明らかにしている。国家公務員に対する給与の支給についても例外ではなく、国公法63条が「職員の給与は、別に定める法律に基づいてなされ、これに基づかずには、いかなる金銭又は有価物も支給することはできない。」とし、「別に定める法律」である関係給与法令に基づき国家公務員の給与が支給されていることも、財政民主主義の趣旨に沿うものである。

このように、国家公務員の給与の内容を、国民の代表者により構成された国会における多数決原理に委ねることは、国家公務員の地位の特殊性と職務の公共性の見地から、むしろ憲法が定め、要請するものといえるのであって、そのことの適否を多数決原理に委ねたこと自体が憲法25条1項に違反することになるものではない。

また、給与減額・臨時特例法は、我が国の厳しい財政状況と東日本大震災への対処の必要性に鑑み、2年間という限定された期間の臨時措置として、特例法の形式で立案されたもので、減額率についても、地方公共団体における特例減額の例を参考とし、給与の絶対額の少ない若年層に対して減額率も配慮を加えるなど、内容的にも合理性を有するものであるから、控訴人南野の主張は理由がない。」

- (12) 原判決41頁17行目の「4 争点(1)イ」を「6 争点(1)エ」と改める。
- (13) 原判決46頁3行目の「5」を「7」と改める。
- (14) 原判決47頁18行目の「場合、にも」を「場合にも」と改める。
- (15) 原判決49頁3行目から21行目までを次のとおり改める。

「(2) 内閣総理大臣の行為

ア 内閣総理大臣は、憲法 28 条、72 条及び 73 条 4 号に基づき、内閣の代表者、国家公務員の使用者たる国家機関の最高の長として、条理上、一般職の職員に対し、①国公法 28 条が定める情勢適応の原則を遵守し、人事院勧告に基づいて給与法案を策定して国会に提出しなければならない、人事院勧告に基づかずに個人控訴人らの労働条件につき既得の権利を奪い、一方的に不利益を課す等の行為をしてはならない注意義務、②人事院勧告に基づかないのであれば、給与減額について個人控訴人らの所属する労働組合が加盟している控訴人国公労連を介して団体交渉を行うことなく、個人控訴人らの労働条件につき既得の権利を奪い、一方的に不利益を課す等の行為をしてはならない注意義務を負っていた。

イ しかるに、内閣総理大臣は、上記各注意義務に違反し、議員立法による給与改定・臨時特例法が人事院勧告に基づかずに給与を減額するものであるにもかかわらず、給与改定・臨時特例法案の上程・成立を看過し、しかも、給与改定・臨時特例法案の上程・成立に際して控訴人国公労連との交渉を一切行わなかったばかりでなく、給与改定・臨時特例法を執行して個人控訴人らに対し給与減額という不利益を課した。

ウ したがって、これらの行為は憲法 28 条、72 条及び 73 条 4 号に違反し、また国公法 28 条に違反して、違憲・違法というべきである。内閣総理大臣の違法行為には過失が認められるから、被控訴人は、国賠法 1 条 1 項に基づき、個人控訴人らが被った財産的損害及び精神的損害を賠償する責任がある。」

(16) 原判決 52 頁 23 行目の「6」を「8」と改める。

第 3 当裁判所の判断

1 本件の事実経過，人事院及び人事院勧告制度並びに地方公共団体における給与減額支給措置については，次のとおり訂正するほかは，原判決の「事実及び理由」欄の第4の1から3までに記載のとおりであるから，これを引用する。

(1) 原判決55頁9行目の「人事院」から10行目の「上で，」までを削る。

(2) 原判決66頁23行目から24行目にかけての「給与減額法案と公務員制度改革法案」を「給与減額法案（給与臨時特例法案）と公務員制度改革法案（自律的労使関係法案）」と改める。

(3) 原判決70頁7行目から12行目までを次のとおり改める。

「ウ 上記審議において，川端達夫総務大臣（以下「川端総務大臣」という。）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ある，現行制度のもとで給与の減額措置期間を相当程度長期間又は当分の間などとする事は憲法上の問題が生じると考えている旨の答弁をし，給与改定・臨時特例法案の提案者である国会議員も，人事院勧告を尊重するという基本的姿勢に立ち，給与改定・臨時特例法案はやむを得ない臨時的な措置である旨の答弁をした。ただし，政府が国家公務員制度改革関連4法案を国会に提出していることから，川端総務大臣は，平成26年4月1日以降の国家公務員の給与がどうあるべきかについては，国家公務員制度改革関連4法案による自律的労使関係ができていないか，あるいは，上記法案が成立せず引き続き人事院勧告制度の下なのかを含めて，その時の政治判断として真摯に考えなければならないとも答弁した。（乙11，12）。」

(4) 原判決72頁24行目から25行目にかけての「8パーセントを超える」を「8%以上の」と改める。

(5) 原判決73頁1行目末尾に改行して次のとおり加える。

「なお，証拠（甲110，甲111の7）によれば，上記各地方公共団

体のうち5%以上の減額率を示した都道府県及び政令指定都市の21団体では、管理職手当の減額をしたものが12団体、地域手当の減額をしたものが1団体、期末・勤勉手当の減額をしたものが2団体であったが、岡山県では、課長級以上の管理職については俸給及び期末・勤勉手当を10%、管理職手当を10%又は20%それぞれ減額し、課長補佐以下の職員についても俸給及び期末・勤勉手当を7%減額したことが認められる（なお、甲110には岡山県の給与減額の平均が5.6%である旨の記載があるが、上記の具体的な各減額率から考えて全体の減額率の平均が5.6%とは考え難い。）。」

2 争点(1)ア(ア)（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）

(1) 国家公務員給与改定についての国会の権限

ア 国家公務員の給与を始めとする勤務条件は、全て政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮の下に、原則として、国民全体の意思を代表する国会において法律、予算の形式で決定されるべきものであり、憲法も、73条4号において、内閣の事務の一つとして、「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。」と定め、国家公務員の勤務条件法定主義を定めている。特に国家公務員の給与の決定は、国の財政支出を伴うものであるから、憲法83条「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。」、同法85条「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。」の定めからしても、憲法上、国会の権限であることが明らかである。

イ 上記のとおり、国家公務員の給与の決定は憲法上国会の権限に属するところ、国公法は、その給与決定の原則及び手続を定めている。すなわち、同法28条1項は、「この法律及び他の法律に基づいて定められる職員の給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般

の情勢に適応するように随時これを変更することができる。」としていわゆる情勢適応の原則を定め、また、給与等の変更に関しては「その変更に関しては、人事院においてこれを勧告することを怠ってはならない。」として人事院の勧告権限を定めている。

(2) 国家公務員の労働基本権とその制約及び代償措置

ア 国家公務員も、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、国家公務員に対しても及ぶと解されるが、労働基本権は、勤労者の経済的地位向上のための手段として認められたものであって、それ自体が目的とされる絶対的なものではないから、国家公務員については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。もとより、憲法15条だけを根拠として国家公務員の団結権を始めとするその他一切の労働基本権を否定することは許されないが、公共の利益のために勤務するという国家公務員の地位の特殊性と職務の公共性に鑑みると、これを根拠として労働基本権に対し必要やむを得ない限度の制約を加えることは、十分合理的な理由がある。

イ また、勤務条件の決定について、私企業の労働者と国家公務員とでは大きく異なり、利潤追求が原則として自由とされる私企業においては、労働者側の利潤の分配要求の自由も当然に是認され、争議行為等による解決が許されるのに対し、国家公務員の場合は、前記のとおり、給与その他の勤務条件が、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、予算によって定められることになっているから、争議行為の圧力による強制を容認することはできない。このように、国家公務員の労働基本権に対する憲法上の保障と、私企業の労働者の労働基本権に対する憲法上の保障とは、おのずからその内容を異にする。

ウ しかしながら、国家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てい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から、その労働基本権を制約するに当たっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない。

我が国の法制上の公務員の勤務関係における具体的な代償措置をみると、国家公務員は、法定の勤務条件を享受し、かつ法律等による身分保障を受けながらも、特殊な公務員を除いて、職員団体を結成すること、結成された職員団体に加入し、又は加入しないことの自由を保有していることに加え、原則的にはいわゆる交渉権が認められている。また、争議行為等が、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の保障という見地から制約を受ける国家公務員に対しても、その生存権保障の趣旨から、法は、国家公務員に対して、身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件についての周到詳密な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法機関的性格を有する人事院を設けている。ことに国家公務員は、法律によって定められる給与準則に基づいて給与を受け、その給与準則には俸給表のほか法定の事項が規定される等、いわゆる法定された勤務条件を享有しており、人事院は、国家公務員の給与、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、国会及び内閣に対し勧告又は報告を義務付けられている。そして、国家公務員たる職員は、個別的に又は職員団体を通じて給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、人事院に対しいわゆる行政措置要求をし、あるいはまた、もし不利益な処分を受けたときは、人事院に対し審査請求をする途も開かれている。（以上、アないしウについて全農林警職法事件大法廷判決参照）

(3) 検討

ア 上記(2)ウのとおり、国家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は、人事院勧告制度のほかに、法律により国家公務員の身分、

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が設けられているところであるが、人事院勧告制度が、国家公務員の労働基本権制約の代償措置として中心かつ重要なものであるといえる。そして、人事院に関する国公法の定め、人事院の設置経過（本判決が引用する原判決の「事実及び理由」欄の第4の2(1)、(2)。なお、以下においては、本判決が前記1のとおり一部訂正の上で引用する原判決の「事実及び理由」欄の第4の1ないし3を示すときは、単に「原判決の第4の1」などという。）等からすれば、人事院は、公務員制度の運用について、中央人事行政機関として内閣及び国会からの独立性を持つ専門機関として十分にその機能を発揮すべきものとして設置されているといえる。

また、前記(1)アのとおり、国会は、国家公務員の給与決定の権限を有するところ、国家公務員は全体の奉仕者であって（憲法15条）、法律に基づき行政をなすべく、公務の中立性が確保されなければならないから、国家公務員の給与水準の増減を決定するシステムにおいては、その増減の基準は客観的なものであることが望ましい。

これらのことからすれば、国会は、国家公務員の給与決定において、人事院勧告を重く受け止めこれを十分に尊重すべきことが求められているといえる。そして、人事院勧告が採用してきた民間準拠原則（原判決の第4の2(3)）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。

イ 他方、原判決の第4の2(1)及び前記(1)イのとおり、人事院勧告は、文字どおり「勧告」として制度設計されており、人事院勧告によって国会を当然に法的に拘束できないことは明らかであり（このことは内閣についても同様である。）、国会は、人事院勧告どおりの立法をすることが義務付けられているとはいえない。実際上も、人事院勧告が開始されて数十年を経ているが、この間、人事院勧告どおりに給与が改定されたことが多いもの

の、実施が見送られたり、勧告された率から減じられた率による給与改定が実施されたこともあるところである（原判決の第4の2(4)）。また、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。したがって、国家公務員の給与を定めるに当たり、憲法が許容する範囲内で具体的にどのような内容のものを定めるかについては、国会に裁量を与えられているといえる。

ウ また、国会による国家公務員の給与決定手続に関して国公法にいう「社会一般の情勢」の意味は、民間労働法制やそれに基づく実際の民間の労働関係における労働条件の状況を重要な要素とするが、それに限定されると解することは相当ではなく、広く社会情勢や経済情勢を含み得るものと解するのが相当である。

この点について、控訴人らは、情勢適応の原則は、民間準拠原則を意味するのであり、国公法28条1項による国会の給与の変更の権限は、国公法64条2項の「民間における賃金」との較差是正の範囲を超えることは許されない旨主張する。確かに、民間の労働条件、賃金は重要な考慮要素であり、人事院は基本的に民間準拠原則によって人事院勧告を行っているし（原判決の第4の2(3)）、民間準拠原則は公務員の給与水準の客観性を支え公務の中立性を確保するものといえる（前記ア）。しかし、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收によって賄われ、私企業における労働者の利潤の分配要求のごときものとは全く異なり、その勤務条件は全て政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、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上されるべきものであって（全農林警職法事件大法廷判決参照）、情勢適応の原則も全体の奉仕者である公務員の在り方を念頭に置きつつ、公務員の勤務条件が、国の社会、経済上の

一般情勢の変化に応じ適宜機動的に定められるべきものであることを表明したものであると考えられ、また、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的事情から、一時的に民間準拠原則とは異なる給与水準を決定する必要性が生ずる場合も否定できないから、控訴人らの上記主張は採用することができない。

エ 以上からすれば、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（なお、控訴人らは、少なくとも5%以上の給与減額をする際には情勢適応の原則にのっとりた人事院勧告に基づくことが必要であると主張するが、5%以上の給与減額をする場合においても別異に解する理由はない。）。したがって、給与改定・臨時特例法が人事院勧告や民間準拠原則に基づいていないことをもって、直ちに憲法28条に違反するとはいえない。控訴人らは、労働基本権を制約したまま国家公務員の給与を引き下げる立法をするには、情勢適応の原則にのっとりた人事院勧告が前置されていることが憲法上の要請である旨主張するが、国公法28条の解釈として、人事院勧告が前置されなければならないとの考え方は採用できない（前記イ、ウ）し、また、人事院勧告が労働基本権制約の代償措置として重要なものであることを考慮したとしても、そのことから、当然に人事院勧告前置が憲法上の要請であるとまでは解することはできず、控訴人らの上記主張は採用することができない。

もともと、国家公務員も、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り、その生存権及び財産権に配慮する必要があること、人事院勧告が国家公務員の労働基本権制約の代償措置としては中心かつ重要なものであること、民間準拠原則が国家公務員の給与水準の増減決定において客観性を支えるものであることからすれば、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、その内容が上記の観点から不合理なものでないことや、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、その内容において著しく合理性を欠く立法がされた場合には、立法府の裁量権の範囲を超えるものとして違憲となることもあり得るものと解される。その場合に、当該立法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と評価すべきほど不合理というべきときには、当該法律は憲法28条に違反すると評価されることになる。そして、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。給与改定・臨時特例法がその立法の必要性がなく、又は、その内容が著しく合理性を欠くか、人事院勧告制度の本来の機能を果たすことができないと評価すべきほど不合理な立法といえるか否かは、後記3において、具体的に検討することとする（控訴人らの主張に鑑み、憲法28条違反の有無についてまず検討する。）。

- (4) なお、控訴人らは、人事院勧告が国会及び内閣を法的に拘束するものであり、国会議員が人事院勧告に基づかずに給与改定・臨時特例法を制定したことが憲法28条に違反することを前提として、内閣が人事院勧告どおりの法案を提出しなかったことは憲法72条、73条4号に違反する旨主張するが、上記(3)エのとおり、給与改定・臨時特例法が人事院勧告に基づいていないことをもって直ちに憲法28条に違反するとはいえないし、同イのとおり、人事院勧告は内閣を当然に法的に拘束するものではないから、控訴人らの上記主張はその前提を欠き採用することができない。

3 争点(1)ア(イ)（給与改定・臨時特例法が立法の必要性がないこと又は立法内容が合理性を欠くことによって憲法28条等に違反するか）

(1) 立法の必要性

ア 給与改定・臨時特例法の立法趣旨等

給与改定・臨時特例法は、「我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み」定められたものである（同法1条）。

(ア) 厳しい財政状況

給与改定・臨時特例法の成立時点において、国の公債依存度（一般会計総額に占める公債発行額の割合）は、平成23年度で51.9%、平成24年度当初予算で49.0%に達しているほか、公債発行残高も平成23年度末で676兆円（確定値は670兆円）、平成24年度末時点見込みで709兆円（確定値は705兆円）に上り、その金額は一般会計税収の約17年分に相当するという極めて厳しい財政状況にあった（乙1, 13, 45）。

政府は、平成22年6月22日に閣議決定した「財政運営戦略」（乙46）において、国の財政状況について、「歳出が税収等を大きく上回る状態が恒常的に続き、過去20年間で国の国債残高は470兆円増加している。」との認識を示すとともに、平成23年度予算に係る具体的な取組として、「平成23年度予算の概算要求組替え基準について」

（平成22年7月27日閣議決定）に基づき、「ムダづかいの根絶の徹底や不要不急な事務事業の大胆な見直しにより、新たな政策・効果の高い政策に重点配分する財源を確保することが必要である。」（乙16）として、予算の構造改革に取り組むこととしていた。そして、平成23年度予算においては、事業仕分けの適切な反映、独立行政法人の事務・事業見直しといった他の取組に加えて、政府全体としての歳出削減の取組の一環として、国家公務員人件費の削減に取り組むこととした（乙17）。

また、政府としては、かかる財政状況の厳しさゆえ、行政改革に取り組み（乙33, 原審における証人平山眞）、「国の行政機関の定員の純

減について」（平成18年6月30日閣議決定）に基づき国家公務員の定員については平成18年度から「純減」の目標数値を定めた取組を開始し（乙47），「平成23年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について」（平成22年5月21日閣議決定）に基づき新規採用抑制の方針を採用して，自衛官などを除いた平成23年度の国家公務員新規採用者数について，前年度比40%減とすることを政府方針として決定し，取り組んだ（乙48）。

(イ) 東日本大震災の発生

3月11日，東日本大震災が発生した。政府は，東日本大震災からの復旧・復興に当たり，「東日本大震災からの復興基本方針」（平成23年7月29日東日本大震災復興対策本部）において，平成27年度末までの5年間の「集中復興期間」に実施すると見込まれる施策・事業の事業規模が，国・地方（公費分）合わせて，少なくとも19兆円程度の巨額の費用が見込まれるとして，5年間の「集中復興期間」中の復旧・復興事業に充てる財源は，平成23年度第1次補正予算等及び第2次補正予算における財源に加え，歳出の削減，国有財産売却のほか，特別会計，公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により13兆円程度を確保するとした（乙14）。

(ウ) このように，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り，そのような状況において3月11日に東日本大震災という未曾有の災害が発生して巨額の復旧・復興資金が必要となり，その財源確保のために様々な歳出削減・歳入確保の措置を講ずる必要性があったのであって，同法も，その一つの措置として立法されたものである。

イ したがって，給与改定・臨時特例法が必要性が認められないにもかかわらず立法されたということはできない（なお，公務員連絡会は，「東日本

大震災からの復旧・復興は大変困難な道のりであり、公務員連絡会としても被災者・被災地とともに歩んで行かなければならないという思いをもって今回の提案・交渉結果を受け入れることとする。」との見解（原判決の第4の1(2)イ）を、人事院総裁は、一定の留保は付けつつも、「東日本大震災という未曾有の国難に対処するに当たっては、平時とは異なって、内閣及び国会において、大所高所の立場から、財源措置を検討することはあり得ることと考える。」との見解（原判決の第4の1(3)エ）をそれぞれ表明しているところである。）。

ウ 控訴人らの主張について

(ア) 控訴人らは、5月13日に行われた国公労連との第1回交渉において、片山総務大臣が「今回の措置は震災の復興財源確保を前提とするものではない」旨述べたことなどから、東日本大震災への対処という立法趣旨が後付けのものである旨主張する。

しかしながら、控訴人らが指摘する片山総務大臣の発言は、交渉において、国公労連宮垣委員長の「復興財源は、国家公務員の賃金の一部を減額して確保できる金額とは桁違いであり、それに見合った財源論議が必要だ。」という趣旨の発言に対して、平成22年11月閣議決定の段階では、復興財源の確保を前提としていたものではなかった旨を述べたものと理解することができる。また、同日の交渉で、片山総務大臣は「国の厳しい財政事情、特に東日本大震災への対処を考えれば、歳出削減は不可欠である。」旨の発言をしている。

以上からすれば、片山総務大臣も東日本大震災への対処を一つの目的として給与臨時特例法案について交渉を行ってきたことは明らかであり、控訴人らの主張するように東日本大震災の対処という立法趣旨が後付けであるとはいえない。そもそも、立法の必要性は、当該立法が成立した時点を基準として判断されるべきものであり、給与改定・臨時特例法が

立法された遠因として民主党が掲げたマニフェストがあり、それが厳しい財政状況のみを理由としていたとしても、そのことは、前記アで認定した給与改定・臨時特例法の立法の必要性を左右すべき事情とはいえない。

(イ) 控訴人らは、厳しい財政状況といっても、公債残高や公債依存度は政府が自らの政策判断により保有財産の取崩しや課税強化を行うことにより減少させることができるのであるから、公債残高や公債依存度の数字をもって我が国の財政状況が厳しいか否かを評価することはできないと主張するが、給与改定・臨時特例法が成立した当時の公債残高や公債依存度の数字からすれば、我が国の財政事情は極めて厳しい状況にあったというほかはなく、公共用財産や公用財産、「社会保障基金」部門における資産等を含む保有資産の総額と負債総額とを比較し、保有財産の取崩しや課税強化を行うことにより減少させることができることを抽象的に述べたり、売却可能な財産をもって本件の給与減額支給措置で調達される額を賄える旨を述べたりしたところで、上記認定を覆すに足りるものではない。

(ウ) 控訴人らは、本件で問題となっているのは、年間約2900億円の給与減額の問題であり、一般論として「我が国の厳しい財政状況」を論じても意味がない、国の財政状況及びその国家公務員の給与との関係を客観的に見れば、国家公務員の給与を2年間で約5800億円削減することが必要となるほどの「厳しい財政状況」にあったとはいえない旨主張する。

確かに、国家公務員の給与を減額しても年間約2900億円の歳出削減にしかならず、平成24年度末の公債発行残高705兆円に遠く及ばないことは明らかであり、本件の給与減額支給措置が直ちに被控訴人主張の厳しい財政状況の改善をもたらすものとは考え難い。しかし、政府

及び国会としては、厳しい財政状況を改善するために様々な措置を採る必要性があったのであって、その様々な措置の採り方について議論はある（甲34）にしても、その一つとして給与減額支給措置を採るとする判断が不合理なものとはいえない。もとより、厳しい財政状況が直ちに解消するとは考え難い現状において、そのことのみをもって本件のような大幅な給与減額支給措置の必要性が当然に満たされるかについては議論があり得るところではあるが、本件の給与減額支給措置が採られた理由としては、厳しい財政状況に加えて、東日本大震災という未曾有の災害が発生し、短期的にみて復興予算確保の必要性が生じた状況が存在したのであり、この事情を併せ考えれば、本件の給与減額支給措置を実施することのみによって直ちに厳しい財政状況を有意に改善することにならないからといって、他の様々な措置に併せて本件の給与減額支給措置を実施する必要性が否定されるものではない。

(エ) 控訴人らは、被控訴人は東日本大震災の復旧・復興財源として平成23年度から平成27年度までの5年間で19兆円が必要であったと主張するが、①これまでこの19兆円を超える経済対策は何度も行われてきたから、19兆円という規模は特段巨額なものではない、②平成24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、平成25年12月に1年間前倒しで廃止することが決定された、③平成23年度に震災復興のためとして3次にわたり約15兆円の補正予算が組まれたが、その執行においては震災復興とは何ら関係がない流用が多々指摘されている、④財政学において財政の原則は「量出制入」とされており、東日本大震災の復旧・復興財源の確保は、国家公務員の給与削減によるのではなく、あくまで税収、公債など国家の歳入増により賄うべきであるとして、東日本大震災の復旧・復興財源の確保の必要性は本件の給与減額支給措置の

高度の必要性を基礎付けるものではないと主張する。

しかしながら、上記①についていえば、19兆円は平成23年度の当初予算（約92.4兆円）の約20.6%に相当する莫大なものであり、政府が19兆円を超える経済対策を実施してきた事実があるからといって、本件の給与減額支給措置を実施する必要性が否定されるものではない。上記②についていえば、平成24年度に導入された復興特別法人税について、その後の平成25年12月に1年前倒しで廃止することが決定されたからといって、平成24年4月1日から施行された本件の給与減額支給措置を実施する必要性が否定されるわけではない。③についていえば、本件の給与減額支給措置に伴う給与削減相当額は、東日本大震災復興特別会計に繰り入れられ、復興財源に充てられており（乙30の1・2）、また、復興関連予算については、被災地の復旧・復興に直接資するものを基本とし、使途の厳格化を行うこととされているところであって（乙49）、目的外支出が横行しているとすればそれは不適切なものであって是正されるべきものであるといえるが、そのことが本件の給与減額支給措置の必要性を否定することになるものではない。④についていえば、我が国の厳しい財政状況に加えて、東日本大震災が発生し、短期的にみて復興予算確保の必要性が生じたのであるから、その復興財源確保のためには様々な方策を検討せざるを得ず、東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法（平成23年法律第117号）等の制定による歳入増を図ることに加えて、歳出削減の一環として本件の給与減額支給措置を実施する必要性があったことが否定されるものではない。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

- (2) 立法内容の合理性（人事院勧告制度が本来の機能を果たすことができないと評価すべきほど不合理な立法といえるかなど）

ア 本件の給与減額支給措置と本件人事院勧告の内容とを比較するならば、本件の給与減額支給措置の内容が、2年間にわたり、減額率が本件人事院勧告の内容を大きく超える平均7.8%であるという点において、本件人事院勧告の内容とは乖離している。そして、その大きな減額幅は、国家公務員に予想外の打撃を与え、個々の国家公務員においては相当大的な影響を受ける場合もあり得るところである（甲70の1ないし370、原審における控訴人野田和裕、同瀧本守、同濱本一夫、同五味川和順、同山口大吾、同西原実、同白川博子、同正木洋、同木村寿久、同杉山佳幸各本人尋問の結果）。

しかし、この減額率の乖離は、人事院勧告が民間準拠原則を採用しており、一方、給与改定・臨時特例法は前記(1)の立法の必要性を理由とすることによるものであるところ、同法は、上記の必要性の下、東日本大震災という未曾有の災害を踏まえた2年間という限定された期間の臨時的な措置として国家公務員の給与を減額するものであって（この点につき、控訴人らは、本件の給与減額支給措置は2年間に限定されたものではないと主張するが、同法9条は、同法第3章の規定の施行の日から平成26年3月31日までの期間において俸給月額を減額する旨を明記している。）、給与減額支給措置は長期的なものでも恒久的なものでもない。また、給与の減額率は平均7.8%であり、国家公務員にとって異例の減額率であってその生計に相当の影響をもたらすものであることは否定できないが、その当時、全地方公共団体の過半数を超える団体が独自の給与減額支給措置を実施しており、中には課長級以上の管理職については俸給及び期末・勤勉手当を10%、管理職手当を10%又は20%それぞれ減額し、課長補佐以下の職員についても俸給及び期末・勤勉手当を7%減額した岡山県のような例も存すること（原判決の第4の3。地方公務員の給与減額には、地方公共団体それぞれに個別の事情

があることが考えられるが、議会により減額されるという点に限れば国家公務員も地方公務員も同様の立場にある。）、上記のとおり時限的措置であることなども考えると、前記の必要性を踏まえても許容し得ないほど著しい不利益であるとまではいうことができないし、給与の絶対額の少ない若年層に対して減額率を逡減するなどの配慮もされている。また、人事院勧告との関係について言えば、昭和57年から昭和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存する（昭和57年に人事院は4.58%の引上げ勧告をしたが、その勧告は、内閣、国会により、財政非常事態のみを理由に不実施とされたところ、この点について、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いうこととはできない。」旨判示している。もとより、昭和57年は引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更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が、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。）ことを指摘することができる。そして、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、自律的労使関係制度が成立するのであれば格別、そうでなければ今後も極めて重要な機能を果たすことが期待されており（原判決の第4の2、弁論の全趣旨）、政府としても、本件の給与減額支給措置を極めて異例の措置と位置付けるとともに、国家公務員制度改革関連4法案を国会に提出して人事院勧告等を廃止し自律的労使関係制度を成立させることを目指していたものの、それが達成できない場合には今後とも人事

院勧告を尊重していく姿勢を示し、また、給与改定・臨時特例法の審議において、給与改定・臨時特例法案を提出した国会議員も、給与改定・臨時特例法案はやむを得ない臨時的な措置であるとし、今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢を示していた（前提事実(2)エ、原判決の第4の1(2)ア(カ)a及び同(4)ウ）。これらの事情を考慮すれば、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、前記の必要性の下、東日本大震災という未曾有の災害を踏まえた2年間という限定された期間の臨時的措置として立法された上記のような給与改定・臨時特例法が人事院勧告制度の本来の機能を果たすことができないと評価すべきほど不合理な立法であるということとはできない。

イ 控訴人らの主張について

(ア) 控訴人らは、人事院勧告に基づかない給与減額支給措置が合憲となる場合があるとしても、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ず、給与減額について「高度の必要性に基づく合理性」が存在することが必要であり、①労働者が受ける不利益の程度、②労働条件の変更の必要性、③内容の相当性、④労働組合との交渉の状況といった要件を総合的に考慮することになるとして、本件においては、個人控訴人ら「労働者が受ける不利益の程度」を前提として、「高度の必要性」、「内容の相当性」等の要件が検討されなければならない旨主張する。

しかしながら、国家公務員の場合、私企業とは異なり給与の財源が国の財政とも関連して主として税金によって賄われるため、その勤務条件は全て政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならないとされている上、その決定手続も、私企業の場合のように労使間の自由な交渉に基づく合意によるのではなく、国民

の代表者により構成される国会での法律・予算の審議・可決に基づくものとされているため、控訴人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控訴人らの主張は採用することができない。

(イ) なお、控訴人らは、上記(ア)の主張との関係で生存権にも言及しており、給与改定・臨時特例法が憲法25条1項に違反する旨の主張を含んでいると解する余地がないではないので、念のために付言するに、確かに、給与改定・臨時特例法については、憲法28条に違反するか否かの観点のみならず、憲法25条1項に違反するか否かの観点からの検討も必要であると解されるが、給与改定・臨時特例法は、国の財政事情が極めて厳しい状況の下で東日本大震災という未曾有の災害が発生して巨額の復旧・復興資金が必要となり、その財源確保のために様々な歳出削減・歳入確保の措置を講ずる必要があったことから、その一つの措置として立法されたものであり、その内容をみても、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国家公務員の給与を減額するものであり、減額率は平均7.8%であり、国家公務員にとって異例の減額率であってその生計に相当の影響をもたらすものであることは否定できないが、上記の必要性を踏まえても許容し得ないほど著しい不利益であるとまではいうことができず、給与の絶対額が少ない若年層に対して減額率を逡減するなどの配慮もされていることなどを考慮すれば、同法が必要性を欠くとも、内容において著しく合理性を欠くともいうことはできないから、同法が憲法25条1項に違反すると認めることはできない。

4 争点(1)ア(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)

- (1) 控訴人らは、給与改定・臨時特例法が立法される過程において、控訴人国公労連の団体交渉権が侵害される違憲、違法な行為があったから、同法は憲法28条違反として無効である旨主張する。
- (2) 国家公務員について、特殊な公務員を除き、一般に、その勤務条件の維持改善を図ることを目的として職員団体を結成すること、結成された職員団体に加入し、又は加入しないことの自由を保有すること（国公法108条の2第3項）が認められるとともに、「当局は、登録された職員団体から、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社交的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項に関し、適法な交渉の申入れがあった場合においては、その申入れに応ずべき地位に立つものとする。」とされ（国公法108条の5第1項）、私企業におけるような団体協約を締結する権利までは認められないものの、原則的にはいわゆる団体交渉権が認められている。

そして、私企業における団体交渉においては、使用者が、①拒否回答や一般論のみで議題の内容につき実質的検討に入ろうとしない交渉態度をとっている場合、②労働組合の要求・主張に対して具体的に資料提示するなどして実質的な回答・説明を行っていない場合、③合意達成の意思のないことを当初から明確にした交渉態度をとった場合などについては、誠実交渉義務に反するとされるところである。

- (3) しかしながら、勤務条件の決定について、私企業の勤労者と公務員とは異なるものであり、憲法は、国民主権、議会制民主主義の下、国家公務員の勤務条件が法律ないし予算により定められることを予定している（勤務条件法定主義）。実際問題としても、国家公務員で組織する職員団体とその使用者たる国との間で、国家公務員の勤務条件について、国会による民主的統制を全く排除し、団体交渉を通じて労働協約を締結することにより決定していく

というようなことは、現行法上、認められていない。

したがって、給与の改定について、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いわざるを得ない。

- (4)ア 政府が控訴人国公労連の属する国公労連との間で団体交渉を行うに至る経緯は原判決の第4の1(1)のとおりであり、団体交渉の内容は同(2)アのとおりであり、その要旨は以下のとおりである。第1回(5月13日)の交渉において、片山総務大臣から本件の給与減額支給措置に関する方針について説明がされ、これに対して、国公労連からこの措置が認められない旨の見解が出されるとともに給与減額を可能とする合理的な説明を求めた(原判決の第4の1(2)アア)。第2回(5月17日)の交渉においては、内山政務官は「一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱(案)」を提示したところ、これに対して、国公労連からは、財政状況と総人件費2割削減方針との関係など疑問点に関する政府の見解を求め、内山政務官は次回交渉で財政状況が悪化した原因等に関する資料を示すなどして給与減額支給措置の必要性等について改めて回答することとした(原判決の第4の1(2)アイ)。第3回(5月20日)の交渉において、内山政務官は、国の財政状況に関する資料を提示するなどして給与減額支給措置の必要性を説明したところ、国公労連は、自らの主張とかみ合わない回答であるとして強い不満を表明し、給与引下げが強行された場合、労働組合が対抗手段がないこととの関係の説明を求めるとともに、各単位組合代表を交えた交渉の場の設定を求めた(原判決の第4の1(2)アウ)。第4回(5月25日)の交渉において、国公労連の各単位組合代表らが給与減額支給措置の不当性を訴え、これに対し、村木人事・恩給局長は、政府として歳出削減について色々な見直しを行っていることを説明するとともに、今回の措置が臨

時、異例のものであるとして、理解を求めたが、国公労連は更なる回答を求めた（原判決の第4の1(2)ア(エ)）。第5回（5月27日）の交渉において、内山政務官は、団結権のない職員等への対応、交渉が不調となった場合の救済措置の考え方などについて説明したが、国公労連は、納得できる内容ではないとして、次回は片山総務大臣と直接交渉することを求めた（原判決の第4の1(2)ア(オ)）。第6回（6月2日）の交渉において、片山総務大臣は、改めて給与減額の理由と根拠、現行制度下における今回の交渉のルール問題等について説明し、これに対して国公労連はこれまでの主張を繰り返すとともに、国会での審議の段階では各議員にも訴え、政府と国公労連のどちらに大義があるか判断してもらう、国民にも同様に判断してもらう旨述べ、政府も、政府としては法案を国会に提出することになり、国会の判断を仰ぎたいとして交渉を終了した（原判決の第4の1(2)ア(カ)）。

イ 上記6回の交渉経過をみると、国公労連は、人事院勧告制度に基づかない給与減額支給措置は憲法違反であるなどとして政府提案にはおよそ賛成できないことを前提として交渉に臨み、一方、政府は、国公労連の求めに応じて給与減額支給措置の必要性について資料（乙4の3添付のもの）を示し、また、景気への影響、公務員の士気への影響、地方公務員の給与への影響及び現行制度に基づかない交渉形式などについての見解を示すなどしたが、給与減額支給措置の法案提出そのものを撤回しないという態度を譲ることはなく、結局のところ、両者間において給与臨時特例法案の実質的内容について協議が行われることはなく、交渉を終了した。このような経過をたどった主な原因は、給与臨時特例法案が違憲であるかどうかという点に関して両者の間に基本的な見解の相違があることによると考えられるが、この点に関する政府の見解については前記のとおり不相当なものとはいえない。また、合計6回の交渉がされ、国公労連の要求・主張に対して政府は一応資料を提示するなどして回答・説明を行っていることを考慮

すると、政府の上記交渉における対応については、議題の内容につき実質的検討に入ろうとしない交渉態度であったとか、合意達成の意思のないことを当初から明確にした交渉態度をとったとはいえない。そして、前記(3)のとおり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は、政府の対応もやむを得ないものであったといわざるを得ず、政府の対応が控訴人国公労連の団体交渉権を侵害する違憲、違法な行為であったと評価することはできない。

(5) 控訴人らの主張について

ア 控訴人らは、6月3日に給与臨時特例法案を国会に提出することを閣議決定することを前提に本件決裁文書が5月25日及び26日に起案済みであり、また、5月下旬には想定問答等が作成されていたから、総務省がぎりぎりまで国公労連と交渉を行い合意を得る気がなかったことを示している旨主張する。

しかしながら、行政組織内の事務処理上、決裁が必要となる文書については、決裁に掛かる期間を考慮してその起案を行うことは当然といえるところ、本件決裁文書は、副大臣2名や大臣政務官、事務次官等、多数の関係者の決裁を経る必要があり、決裁に一定の時間を要することが想定されるところである。しかも、政府と国公労連との間の交渉が平行線をたどっていたことは前記(4)のとおりであったから、職員団体との交渉と並行して本件決裁文書の起案を行ったことはやむを得ないというべきである。また、本件決裁文書の最終決裁権者は総務大臣であり、最終的には片山総務大臣も出席して行われた6月2日の国公労連との交渉が終了し、国公労連の合意が得られないまま交渉を打ち切ることにした後、片山総務大臣の決裁を得た上で確定したものである（甲87、甲88、乙43、44）。なお、本件決裁文書は、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を前提に作成されていた（甲88、乙43）が、6月22日に通常国

会の会期末を迎える状況の下で、職員団体との交渉の状況も踏まえながら、給与臨時特例法案の国会提出を閣議決定する時期を想定して本件決裁文書を起案したとしてもやむを得ないというべきである。

また、想定問答等は、その性質上、本件決裁文書と同時並行的に準備すべきものである。

したがって、6月3日に給与臨時特例法案を国会に提出することを閣議決定することを想定しながら本件決裁文書及び想定問答等の作成を先行させていたからといって、政府が国公労連との間での交渉において合意を得る努力をする意思がなかったといえるものではなく、本件決裁文書及び想定問答等の存在をもって、政府が国公労連と給与減額支給措置について合意を得る努力をする意思がなかったとまで認めることはできない。

イ 控訴人らは、政府が、国公労連との交渉に際して自律的労使関係法案と同時に成立させることを条件として提示したが、それを反故にしたと主張する。

しかしながら、そもそも立法は国会の専権事項であるから、その性質上、政府が法案の成立を約束することはできないし、実際、政府が、国公労連との交渉において、給与臨時特例法案を国会に提出する条件として、自律的労使関係法案と同時に成立させる旨約束したことを認めるに足る証拠はない（このことは、公務員連絡会との交渉においても同様である。確かに、前記認定のとおり、総務省は、公務員連絡会との交渉において、給与減額法案（給与臨時特例法案）と公務員制度改革法案（自律的労使関係法案）は同時に提出し決着できるよう進めていく旨回答しているが、給与臨時特例法案を国会に提出する条件として、自律的労使関係法案と同時に成立させる旨約束したものではない。）。

なお、控訴人らは、片山総務大臣は国公労連との交渉において自律的労使関係制度を先取りする形で話し合いを行うと説明したが、本来の自律的労

使関係制度とは異なり合意に至らなかった場合の仲裁措置もなく勤務条件法定主義が担保であったのであるから、片山総務大臣の上記説明は虚構であり、また、平成23年から平成24年初当時の政府と自由民主党、公明党との力関係から自律的労使関係法案の成立は客観的に困難であったことが容易に想定され、成立の言明は客観的に安請け合いというほかないから、政府は誠実交渉義務に違反したとも主張する。

確かに、片山総務大臣は国公労連との交渉において自律的労使関係制度を先取りする形で話し合いを行うと述べている（甲1，乙4の1）が、政府が国公労連と交渉した時点ではいまだ自律的労使関係制度は成立していなかったのであるから、合意に至らなかった場合の措置がないのは当然であって、片山総務大臣の上記発言も、自律的労使関係制度が成立する前であっても職員団体と真摯に話し合うことを述べたものと解されるから、片山総務大臣の上記発言が虚構であるということとはできない。また、総務省は自律的労使関係法案を国会に提出すること及び同法案の成立に努力することは述べている（甲1，甲5，乙4の5）が、片山総務大臣が給与臨時特例法案を国会に提出する条件として、自律的労使関係法案と同時に成立させる旨約束したことを認めるに足る証拠がないことは上記のとおりである。したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

ウ 控訴人らは、給与減額支給措置に係る交渉の経過において、政府が地方公務員給与への波及を否定していたことについて、政府が方針転換し、その後、地方公共団体に対し、給与減額支給措置の事実上の強制を行っているなどとした上で、結局、地方公務員に波及させないとの約束は口先だけであり、不誠実な団体交渉の典型であると主張する。

しかしながら、5月13日以降に行われた国公労連との団体交渉は、国家公務員の給与減額支給措置を議題として開始されたもので、地方公務員の給与に関しては議題外となっており、国公労連からの質問に回答する形

で対応したにすぎないもののようであるし、地方公務員の給与は、地方公共団体の議会における審議を経て定められるものであって（地方公務員法 24 条）、政府が地方公共団体に対して給与の減額を強制することは法律上予定されておらず、かかる趣旨の説明は、国公労連との団体交渉の中で説明されているところである（甲 1, 3, 乙 4 の 1, 4 の 3）。

以上からすると、政府と国公労連との間で、給与減額支給措置を地方公務員へ波及させないことが国家公務員の給与減額支給措置に係る交渉の前提となっていたと認めるに足りる証拠はない。

なお、控訴人らは、政府と公務員連絡会との団体交渉においては、給与減額支給措置を地方公務員へ波及させないことが国家公務員の給与減額支給措置に係る交渉の前提となっていたと主張するところ、片山総務大臣は、政府と公務員連絡会との団体交渉において、地方公務員の給与はそれぞれの自治体において現状の給与水準をにらみながら、労使間で誠実に話し合っ、その上で自治体と議会で決定されるべきものであり、その仕組みは当然尊重されるべきものであり、また、国が財政措置を一方的に決定し、事実上、地方を追い込むべきではないとは述べている（乙 5 の 4）が、それをもって、政府と公務員連絡会との間で、給与減額支給措置を地方公務員へ波及させないことが国家公務員の給与減額支給措置に係る交渉の前提となっていたとまで認めることはできない。

エ 控訴人らは、政府が、国公労連と公務員連絡会という二つの労働組合が併存する下で、両者を平等に取り扱うことなく、公務員連絡会との合意を得ることを最優先する交渉を行ったとして、具体的には、公務員連絡会との間では、5 月 13 日の第 1 回交渉以前に、事前に何らかの折衝が行われたと主張する。確かに、証拠（甲 2 1, 原審における証人平山眞）によれば、政府は、公務員連絡会との間で第 1 回交渉以前に事前折衝をしていたことがうかがわれるが、前記認定にかかる同日以降の団体交渉の経過から

すれば、そのことで二つの労働組合間で違法な差別的取扱いがされたと認めることは困難である。

また、控訴人らは、政府が公務員連絡会の意見に基づいて5月17日の第2回交渉で「一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱（案）」を提示したことや政府が5月23日に公務員連絡会との間で給与減額について合意したことを含め、交渉の経過を総合的に評価すれば、国公労連に対する差別的取扱いがされたことは明らかであると主張するが、国公労連と公務員連絡会とは方針及び判断が異なっていたことから、それに伴い政府とそれらの労働組合との間の交渉の経緯に違いが見られるものの、その点を超えて政府が国公労連に対する差別的取扱いをしたことを基礎付ける事実を認めるに足りる証拠はない。

オ 控訴人らは、国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権は基本的に内閣が独占することが想定されており、給与減額支給措置を議員立法によって行うことは、職員団体の団体交渉権を実質的に否定するものであるから、給与改定・臨時特例法は憲法28条、72条及び73条4号に違反する旨主張する。

しかしながら、現行法上、国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権を内閣に独占させることを認めた規定は見当たらない。

また、給与改定・臨時特例法は議員立法で行われたものであるが、政府がその内容的な基礎となっている給与臨時特例法案を国会に提出するに当たって、原判決の第4の1(2)アのとおり、政府と国公労連との間で団体交渉が行われ、同法案の国会提出後も、同法案をめぐるやりとりが交わされ、給与改定・臨時特例法案についての参議院総務委員会における審議においては、国公労連宮垣委員長が参考人として意見を述べている（前提事実(2)サ）ことが認められるのであり、給与改定・臨時特例法の内容については実質的に見て一定の団体交渉がされたと評価することができる。なお、控

訴人らは、給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法とでは、前提条件が異なる異質の法案であると主張するが、控訴人らがその主張の前提とする政府の約束した条件（自律的労使関係法案と同時に成立させること、給与減額を地方公共団体へは波及させないこと）が反故にされたとの主張は、前記イ、ウのとおりそもそもそのような条件自体が約束されていたと認めるに足りる証拠はない。また、給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法の異同は、原判決別紙３のとおりであり、給与改定・臨時特例法が給与臨時特例法案の考え方を踏襲しながら、本件人事院勧告に基づく給与の改定を併せて行っていることは明らかであること、給与改定・臨時特例法案の審議においてそのような考え方が示されていたこと（乙１１）などからすれば、給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法が前提条件が異なる異質の法案であるということは相当ではなく、控訴人らの主張は採用できない。

したがって、控訴人らが主張するように給与減額支給措置を議員立法によって行ったことが、直ちに憲法２８条、７２条及び７３条４号に違反するとは認められない。

(6) まとめ

以上によれば、給与改定・臨時特例法が制定される過程において、被控訴人が控訴人国公労連の団体交渉権を侵害する違法行為を行ったと認めることはできない。控訴人らは、控訴人国公労連の団体交渉権が侵害されたことを、給与改定・臨時特例法が違憲であるとする理由として主張するところ、仮に、そのような事情が憲法判断に当たり考慮すべき事情であるとしても、前記のとおり、控訴人国公労連の団体交渉権を侵害する違法行為があったとは認められないから、給与改定・臨時特例法が違憲とはいえない旨の前記判断が左右されるものではない。

5 争点(1)イ（給与改定・臨時特例法が憲法１４条１項に違反するか）

(1) 憲法１４条１項は、国民に対し絶対的な平等を保障したのではなく、差

別すべき合理的理由なくして差別することを禁止する趣旨と解すべきであるから、事柄の性質に即応して合理的と認められる差別的取扱いをすることは、何ら同項に違反するところではない（最高裁昭和39年判決）。

- (2) 控訴人南野は、本来東日本大震災のような国家の危機的状況に際しては、国民全体で復興費用を負担すべきであり、国家公務員だけが復興費用を負担する理由はないから、国家公務員の給与のみを減額する給与改定・臨時特例法は憲法14条1項に違反し無効であると主張する。

しかしながら、そもそも国家公務員は、その身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件等について、国公法を始めとする法律により詳細かつ厳密に定められているものであって、民間の企業に勤める一般の国民とは法的地位が異なる。そして、国家公務員の給与の財源は国の財政とも関連して主として税金によって賄われ、私企業における労働者の利潤の分配要求のごときものとは全く異なり、その勤務条件は全て政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、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上されるべきものであるところ（全農林警職法事件大法廷判決）、給与改定・臨時特例法は、国の財政事情が極めて厳しい状況の下で東日本大震災という未曾有の災害が発生して巨額の復旧・復興資金が必要となり、その財源確保のために様々な歳出削減・歳入確保の措置を講ずる必要があったことから、その一つの措置として立法されたものであり、その内容をみても、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国家公務員の給与を減額するものであり、減額率は平均7.8%であるものの、上記の必要性を踏まえても許容し得ないほど著しい不利益であるとまではいうことができず、給与の絶対額が少ない若年層に対して減額率を逡減するなどの配慮もされていることなどを考慮すれば、給与減額・臨時特例法に基づいて国家公務員の給与を減額することは、国家公務員について合理的な理由のない差別をしたものとい

うことはできないから、給与改定・臨時特例法は憲法14条1項に違反するものではない。

- (3) また、控訴人南野は、被災地で尽力した国家公務員は自衛官以外にも多数おり、国会が自衛官に特例を付しながら、被災した国家公務員には何らの特例を付さなかったことは、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事情を考慮したか、合理性を持つ判断として許容される限度を超えたものと評価すべきであるから、給与改定・臨時特例法は憲法14条1項に違反し無効であると主張する。

確かに、給与減額・臨時特例法は、附則10条1項において自衛官等に対する給与減額措置に関し、6か月を超えない範囲内で適用除外期間を設けているが、このような取扱いは、東日本大震災に際して、最大時で約10万7000人という他省庁職員による活動をはるかに凌駕する規模での災害派遣活動を展開し、対処した自衛官等の労苦に特段の配慮を行うという合理的な理由に基づき、上記のとおり国家公務員の勤務条件を決定する裁量を有する立法府において判断されたものである（同条2項参照）から、自衛官等について被災した国家公務員を含む他の国家公務員と別個の取扱いを定めたことが憲法14条1項に違反するとはいえない。

- (4) したがって、給与改定・臨時特例法が憲法14条1項に違反する旨の控訴人南野の主張は採用することができない。

6 争点(1)ウ（給与改定・臨時特例法が憲法25条1項に違反するか）

控訴人南野は、給与改定・臨時特例法が憲法25条1項に違反すると主張するが、同法が憲法25条1項に違反するものでないことは前記3(2)イ(イ)で説示したとおりである。

なお、控訴人南野は、国家公務員の給与減額措置の適否を多数決原理に委ねたこと自体が憲法25条1項に抵触すると主張するが、国会公務員の給与を決定することが憲法上国会の権限であることは前記2(1)アで説示したとおりであ

り、そうである以上、国会における多数決で給与に関する法律が制定されることは憲法自体が認めることであるから、控訴人南野の上記主張は採用することができない。

7 争点(1)エ (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号条約及びILO第98号条約に違反するか)

- (1) ILO第87号条約は、結社の自由と団結権の保護について規定しているにとどまり、団体交渉について規定はない。また、ILO第87号条約第3条1項は、労働者団体及び使用者団体の権能として、規約等の作成、代表者の選任、管理及び活動の取決め等に並べて、計画を策定する権利を有することを定めているものであるが、その規定の体裁からみても、計画を策定する権利が管理活動等の組合内の自由に係るものであることは明らかである。かかるILO第87号条約の解釈に照らして、ILOの条約勧告適用専門家委員会及びILO結社の自由委員会が示しているILO第87号条約第3条1項の「計画を策定する権利」に団体交渉権を含むと解することはできない。
- (2) ILO第98号条約は、団結権及び団体交渉権についての原則を定める条約であるが、ILO第98号条約第6条が、「この条約は、公務員の地位を取り扱うものではなく、また、その権利又は分限に影響を及ぼすものと解してはならない。」と定めており、ILO第98号条約は、公務員に関する団体交渉権について保障するものではない（最高裁平成5年判決、東京高裁判平成17年判決）。
- (3) 以上のとおり、ILO第87号条約及びILO第98号条約は、いずれも国家公務員の団体交渉権を保障したものではなく、内閣総理大臣が人事院勧告に基づく給与法案を国会に提出しないことや国会議員が給与改定・臨時特例法案を可決・成立させた行為が、これらの条約に違反するものとはいえず、控訴人らの主張には理由がない。

8 争点(2) (個人控訴人らの国家賠償請求)

(1) 国会議員について

ア 国会議員の立法行為の違法性を判断するについては、まず、当該立法行為の内容又は手続が憲法に違反するか否かを検討し、当該立法行為の内容又は手続が憲法に違反しない場合には、それだけで国賠法上の違法性は否定される。仮に当該立法行為の内容又は手続が憲法に違反する場合でも、それが直ちに国賠法上の違法となるものではなく、国会議員の立法行為は、立法の内容又は手続が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うような場合や、立法の内容が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合など、例外的な場合でない限り、国賠法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けないものというべきである（最高裁昭和53年（才）第1240号同60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512頁，最高裁平成17年判決参照）。

イ 本件についてみると、前記2，3のとおり、給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するものとはいえない。本件の国会議員による給与改定・臨時特例法の可決・成立行為については、憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行ったとはいえず、また、立法の内容が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合であるということもいえない。したがって、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個人控訴人らの主張は、失当である。

ウ また、個人控訴人らは、国会は人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与を減額するのであれば、政府をして職員団体との団体交渉を行わせなければならないとも主張するが、国会議員がそのような注意義務を負うかどうかはともかく、本件においては、政府が給与改定・臨時特例法の内容の基礎となった給与臨時特例法案を国会に提出するに当たり、政府と控訴人

国公労連の属する国公労連との間で団体交渉が行われるなど、給与改定・臨時特例法の内容については実質的に見て一定の団体交渉がされたと評価し得るものであり、控訴人国公労連の団体交渉権が侵害されたとも認められないことは、前記4で説示したとおりである。

エ したがって、国会議員の行為について、個人控訴人らが国賠法1条1項に基づいて賠償を求める点については理由がない。

(2) 内閣総理大臣について

ア 立法について固有の権限を有する国会議員の立法行為について、国賠法1条1項の適用上違法と評価され得ないのであるから、国会に対して法律案の提出権を有するにとどまる内閣の法律案の提出行為や議員提案を阻止しなかった行為等についても、同項の適用上違法性を観念する余地はないというべきである（最高裁昭和62年判決）。

イ 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、その法律に従った執行行為（給与法7条にいう適用行為）が国賠法1条1項の適用上違法と評価される余地はない。

ウ 個人控訴人らは、内閣総理大臣は、人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与を減額するのであれば、給与の減額について個人控訴人らの所属する労働組合が加盟している控訴人国公労連を介して団体交渉を行うことなく、個人控訴人らの労働条件につき既得の権利を奪い、一方的に不利益を課す等の行為をしてはならない注意義務を負っていたにもかかわらず、給与改定・臨時特例法案の上程・成立に際して控訴人国公労連との交渉を一切行わなかったから、内閣総理大臣のこの行為は違憲、違法であると主張する。

しかしながら、前記2、3のとおり、人事院勧告に基づかずに制定された給与改定・臨時特例法に違憲・違法な点はなく、また、人事院勧告によらずに議員立法により国家公務員の給与を減額するに当たり、内閣総理大

臣が控訴人ら主張の注意義務を負うかどうかはともかく、本件においては、政府が給与改定・臨時特例法の内容の基礎となった給与臨時特例法案を国会に提出するに当たり、政府と控訴人国公労連の属する国公労連との間で団体交渉が行われるなど、給与改定・臨時特例法の内容については実質的に見て一定の団体交渉がされたと評価し得るものであり、控訴人国公労連の団体交渉権が侵害されたとも認められないことは、前記4で説示したとおりであるから、個人控訴人ら上記主張は採用することができない。

エ したがって、内閣総理大臣の行為について、個人控訴人らが国賠法1条1項に基づいて賠償を求める点については理由がない。

9 争点(3) (控訴人国公労連の国家賠償請求)

前記2, 3のとおり、給与改定・臨時特例法に違憲・違法な点は認められず、前記4のとおり、給与改定・臨時特例法の制定に関して、控訴人国公労連の団体交渉権が侵害されたと認めることはできないから、控訴人国公労連の主張には理由がない。

10 以上によれば、控訴人らの請求はいずれも理由がないからこれらを棄却すべきところ、これと同旨の原判決は相当である。

よって、本件控訴はいずれも理由がないからこれらを棄却することとし、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第17民事部

裁判長裁判官 川 神 裕

裁判官 伊 藤 繁

東 京 高 等 裁 判 所

裁判官 飯 畑 勝 之

東京高等裁判所