

平成24年（行ウ）第347号、501号、502号 給与等請求事件

原告 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会外370名

被告 国

準備書面（4）

2013年9月6日

東京地方裁判所民事第19部C2b係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士	岡村	親宜
同	佐久間	大輔
同	小部	正治
同	加藤	健次
同	山添	拓
同	尾林	芳匡
同	萩尾	健太
同	三澤	麻衣子
同	野本	夏生
同	佐渡島	啓

第1 給与改定・臨時特例法には「高度の必要性に基づく合理性」はない

1 原告らの主張の整理

原告らは、人事院勧告を経ないで国家公務員の給与を減額する給与改定・臨時特例法は憲法に違反し、無効であると主張するものであるが、その論拠について以下の通り整理する。

(1) 人事院勧告を経ない給与減額立法は違憲無効

本件給与減額措置は、国家公務員の労働基本権制約の代償措置である人事院勧告を経ない立法によってなされたものである。国家公務員の給与を立法によって決定する際、憲法28条を侵害してはならないという点で、立法裁量には憲法上の限界がある。

人事院勧告を経ないで国家公務員の給与を減額することは、国家公務員の労働基本権制約の代償措置である人事院勧告制度をなきものにすることと同視できる。その結果、公務員の労働基本権制約を正当化する理由は存在しないこととなり、憲法28条に違反する状態をもたらさせる。

憲法28条を侵害する状態をもたらす立法を行うことは、立法裁量を逸脱することは明らかである。

(2) 合意に向けた団体交渉を尽くさないままされた給与減額立法は違憲無効

人事院勧告を経ないで国家公務員の給与を減額して憲法28条に違反するものではないというのであれば、少なくとも実質的に憲法28条が保障されているといえる手続を踏むことが必要である。

憲法28条は、労働条件の決定に際して労使が実質的に対等の立場で交渉を尽くすことができるように、労働者に団結権、団体交渉権、争議権を保障している。

そこで、人事院勧告を経ないで給与減額を行う場合、この原則に立ち返って、政府が原告国公労連との間で合意をめざした誠実な交渉を尽くさなければ、憲

法28条で保障された原告らの労働基本権を侵害する結果となる。さらに、国家公務員労働者には、実質的な労使対等を実現する決定的な手段である争議権が禁止されていることを踏まえれば、使用者たる政府に求められる誠実交渉義務の程度はいっそう大きいのである。

政府が誠実交渉義務を尽くさないまま公務員の給与を減額する立法を行うことは、憲法28条によって制約された立法府の裁量を逸脱するものであるから、給与を減額する立法は違憲・無効である。

(3) 給与減額を内容とする立法の合憲性の実体的要件

人事院勧告を経ない給与減額立法が憲法に反しないというためには、仮にそのような場合があり得るとしても、実体的要件として、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。すなわち、給与減額が法的に有効と言えるには「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、「高度の必要性に基づく合理性」が存在しない場合には、給与減額立法は違憲・無効である。

この点について、次項で詳述する。

2 本件給与減額は就業規則による労働条件の不利益変更と同視し得る

(1) 就業規則による労働条件の不利益変更法理

賃金など労使間の合意によって定められた労働条件を労働者の同意なく不利益に変更することは許されない。ただし、一定の要件を満たす場合には、例外的に、就業規則による労働条件の不利益変更が労働者に対して法的効力を有するものとされている（就業規則による労働条件の不利益変更法理）。

この法理は判例により確立された法理であり、後に労働契約法9条、10条として法文化されている。

ア 就業規則の変更による賃金減額の効力が争われた第四銀行事件で、最高裁は次のとおり判示している（最二小平成9年2月23日労働判例710号12頁）。

「新たな就業規則の作成又は変更によって労働者の既得の権利を奪い、労働者に不利益な労働条件を一方的に課することは、原則として許されないが、労働条件の集合的处理、特にその統一かつ画一的な決定を建前とする就業規則の性質からいって、当該規則条項が合理的なものである限り、個々の労働者において、これに同意しないことを理由として、その適用を拒むことは許されない。そして、右にいう当該規則条項が合理的なものであるとは、当該就業規則の作成又は変更が、その必要性及び内容の両面からみて、それによって労働者が被ることになる不利益の程度を考慮しても、なお当該労使関係における当該条項の法的規範性を是認することができるだけの合理性を有するものであることをいい、特に、賃金、退職金など労働者にとって重要な権利、労働条件に関し実質的な不利益を及ぼす就業規則の作成又は変更については、当該条項が、そのような不利益を労働者に法的に受忍させることを許容することができるだけの高度の必要性に基づいた合理的な内容のものである場合において、その効力を生ずるといふべきである。右の合理性の有無は、具体的には、就業規則の変更によって労働者が被る不利益の程度、使用者側の変更の必要性の内容・程度、変更後の就業規則の内容自体の相当性、代償措置その他関連する他の労働条件の改善状況、労働組合等との交渉の経緯、他の労働組合又は他の従業員の対応、同種事項に関する我が国社会における一般的状況等を総合考慮して判断すべきである。以上は、当裁判所の判例の趣旨とするところである。」

すなわち、賃金・退職金など労働者にとって重要な権利、労働条件に関し実質的な不利益を及ぼす就業規則の作成または変更については、「高度の必要性」という判断枠組みにもとづく、合理性判断が求められているのである。

この法理は、その後のみちのく銀行事件最高裁判決（最一小判平成12年9月7日労働判例787号6頁）でも確認されている。

イ 労働契約法第9条は「使用者は、労働者と合意することなく、就業規則を変更することにより、労働者の不利益に労働契約の内容である労働条件を変更す

ることはできない。ただし、次条の場合は、この限りでない。」と規定する。

これを受けて同法第10条は「使用者が就業規則の変更により労働条件を変更する場合において、変更後の就業規則を労働者に周知させ、かつ、就業規則の変更が、労働者の受ける不利益の程度、労働条件の変更の必要性、変更後の就業規則の内容の相当性、労働組合等との交渉の状況その他の就業規則の変更に係る事情に照らして合理的なものであるときは、労働契約の内容である労働条件は、当該変更後の就業規則に定めるところによるものとする。」と定める。

(2) 同法理の適用場面と本件は同視し得る

本件のように人事院勧告を経ない立法による給与減額が原告らとの関係で法的効力を有するには、以下の理由により、就業規則による賃金等の労働条件の不利益変更法理が求める要件と同等の要件を満たすことが必要である。

第1に、従前の給与が労働者の同意なく一方的に減額されることによって不利益を被るという点では、民間労働者も公務員労働者もその実態において何ら変わるところはない。

第2に、民間労働者の場合は合意による労働条件の変更が原則であり、公務員労働者の場合は人事院勧告に基づく法律による労働条件の変更が原則である。

就業規則による労働条件の不利益変更法理は、原則に反して決定された労働条件が法的効力を有するかどうかは、裁判所が厳格な基準に基づいて審査しなければならないとするものである。この点において、民間労働者の場合と国家公務員労働者の場合で区別する理由はない。

第3に、政府は、「自律的労使関係の前倒し」として関係組合に給与減額を提案し、交渉を行った。このことは、今回の給与減額がきわめて異例の措置であり、給与減額を実施するには労使合意が必要であると政府が認識していたことを示している。

だとするならば、給与減額について労働組合と合意に至らなかった結果、一

一方的に法律で定められた給与減額が、原告らとの間で効力を有するというためには、民間企業において労使間の合意なく就業規則で一方的に賃金の減額を実施した場合と同程度の要件が最低限必要とすると解することが合理的である。しかも、国家公務員の場合は争議権の行使によって対抗することが出来ない以上、民間労働者以上にその合理性は厳格に判断されなければならないのである。

3 「現状の変更」に関する判例の趣旨からも厳格な基準に基づき審査が必要

(1) 納税者の地位の変更に関する最高裁平成23年判決

ア 最高裁第一小法廷平成23年7月23日判決、最高裁第二小法廷平成23年7月30日判決（以下総称して「平成23年判決」あるいは単に「判決」という。尚、判決からの引用は第二小法廷判決による。）は、租税法規の改正・適用に関わる事案に関して、注目すべき判断を示した。

平成16年3月26日に成立し同年4月1日から施行された所得税法等の一部を改正する法律（以下「改正法」という）によって、不動産の長期譲渡にかかる損失を他の所得から控除する損益通算を認めないこととされた。そして、改正後の規定は、法律施行前の平成16年1月1日から3月31日までの不動産の長期譲渡にも適用されるものとされた。

両事案は、改正法に基づき、平成16年3月31日までに不動産を売却して代金を受領したが、改正法に基づいて不動産の売却による損失と平成16年の他の所得との損益通算を認められなかった上告人が、改正法施行前の不動産譲渡についても損益通算を認めないこととしたのは、納税者に不利益な遡及立法であって憲法84条に違反するなどとして、課税処分を取り消しを求めた事案である。

イ 平成23年判決は、改正法が施行された平成16年4月1日の時点においては同年分の所得税の納税義務はいまだ成立していないから、納税義務自体が事後的に変更されたとはいえないとして納税者に不利益な遡及立法であるとの主張は否定した。

他方で、判決は、不動産の長期譲渡は既存の租税立法の内容を前提としてなされるのが通常であることなどから、改正法施行前にされた長期譲渡に対して、改正法により変更された規定を適用することは、「所得税の課税関係における納税者の租税法規上の地位が変更され、課税関係における法的安定に影響が及び得るものというべきである」と判示した。

次いで判決は、「法律で一旦定められた財産権の内容が事後の法律により変更されることによって法的安定性に影響が及び得る場合、当該変更の憲法適合性については、当該財産権の性質、その内容を変更する程度及びこれを変更することによって保護される公益の性質などの諸事情を総合的に勘案し、その変更が当該財産権に対する合理的な制約として容認されるべきものであるかどうかによって判断すべきものである」（最高裁昭和53年7月12日大法廷判決・民集32巻5号946頁）という見解を示し、「変更後の租税法規の暦年当初からの適用の合理性は上記の諸事情を総合的に勘案して判断されるべきものであるという点において、財産権の内容を事後の法律により変更する場合と同様というべきである」と判示した。

その上で、判決は、当該事案について「上記の諸事情を総合的に勘案した上で、このような暦年途中の租税法規の変更及びその暦年当初からの適用による課税関係における法的安定への影響が納税者の租税法規上の地位に対する合理的な制約として容認されるべきものであるかどうかという観点から判断するのが相当と解すべきである」と判示した。

ウ 判決は、租税法規の改正の立法目的と暦年当初からの適用の「公益上の要請」を認定した。

他方で、判決は、事後的に変更されるのは「納税者の納税義務それ自体ではなく、特定の譲渡に係る損失により暦年終了時に損益通算をして租税負担の軽減を図ることを納税者が期待し得る地位にとどまる」、納税者の地位は「政策的、技術的な判断を踏まえた政策的判断に基づき設けられた性格を有する」な

どと認定した。

このような認定を踏まえて、判決は、結論として「…課税関係における法的安定に影響を及ぼし得るものではあるが、上記のような納税者の租税法規上の地位に対する合理的な制約として容認されるべきものと解するのが相当である。」として、「本件改正附則が、憲法84条の趣旨に反するものということはない」と判断した。

(2) 平成23年の趣旨と本件との比較

ア 従前の取扱い通り、人事院勧告に基づく給与法の改定が行われていれば、原告らの給与は、2011年4月から人事院勧告に基づいて決定された俸給表に従って支給されることとなり、それ以上の減額がされることはなかった。

ところが、給与改定・臨時特例法によって、原告らは人事院勧告による減額を平均7.8%上回る月例給の減額、一時金も一律9.77%の減額という不利益を被った。

原告らは、少なくとも人事院勧告の内容を超える給与の減額がされることはないを期待する地位にあったにもかかわらず、給与改定・臨時特例法によってその地位を不利益に変更されたのである。

このような原告らの地位の変更が憲法上許されるかどうか問われているという点において、本件と平成23年判決の事案には共通点がある。

したがって、本件の判断において、平成23年判決の趣旨は十分に斟酌されるべきである。

イ まず、重要なことは、判決が、課税法規の改正が憲法に反するかどうかについて、「当該財産権の性質、その内容を変更する程度及びこれを変更することによって保護される公益の性質などの諸事情を総合的に勘案」するべきとし、その上で、「その変更が当該財産権に対する合理的な制約として容認されるべきものであるかどうかによって判断すべきもの」と判示していることである。

本件に即して言えば、変更の対象が給与であることを踏まえて、給与減額の

必要性、合理性などの諸事情が判断されなければならないということである。

ウ さらに、平成23年判決と比較した場合、本件における「必要性」「合理性」判断は、より厳格になされなければならない。

まず、納税者の地位は「政策的、技術的な判断を踏まえた政策的判断に基づき設けられた性格を有する」ものである。これに対し、公務員の給与は公務員にとって唯一の生活の糧であり、その決定には「官民の比較」による「情勢適応の原則」が適用され、政策的判断は極力排除されている。

つぎに、平成23年判決で問題とされた「変更」の内容は、「暦年終了時に損益通算をして租税負担の軽減を図ること」ができなくなるという、その時点では不確定なものである。これに対し、給与改定・臨時特例法による「変更」は、人事院勧告に基づく給与に比べて月例給で平均7.8%、一時金において一律9.77%の減額という、明確な不利益である。

以上述べたことから、給与改定・臨時特定法による給与減額が立法裁量の範囲内にとどまるというには、厳格な「必要性」「合理性」が要求されるというべきである。

4 被告の「必要性」「合理性」の主張について

(1) 被告の主張の内容

被告は、準備書面(2)で、本件給与減額の「必要性」「合理性」について以下のように主張している。

- ① 「人事院規則を尊重するのが基本だとしても、我が国の厳しい財政事情や東日本大震災という未曾有の国難に対処するため、公務員について、法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害しない限度において、期間を区切って一時的に人事院勧告に基づかない立法等を行うことも、その必要性があり、その内容が合理的なものである限り、許容されると介すべきである。」(6頁)
- ② 「人事院勧告に内閣や国会に対する法的拘束力まで認めることはできな

い。」とした上で、「政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的事情から、一時的に人事院勧告とは異なる給与水準を決定する必要性が生ずる場合も否定できないのであるから、労働基本権の制約を受ける公務員について、法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害しない限度において、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的事情に照らし、人事院勧告に基づかない措置を講ずる必要性があり、その措置が一時的なもので内容的にも合理性が認められる場合には、人事院勧告に基づかない措置を講じたとしてもそれが直ちに違憲となるものではないというべきである。」（10頁）

- ③ 「一般論として、人事院勧告に基づかずに給与の減額を行う場合の方が、人事院勧告に基づく給与の改定を見送り、あるいは一部を実施する場合と比べて、より公務員に不利に働くといえるから、そのような措置を講ずる必要性や措置の内容の合理性をより慎重に検討しなければならない関係にあるとはいえようが、それは原告らが主張するような憲法判断の枠組みに変更をもたらすものではない。」（13頁）

（2）本件における「必要性」「合理性」の位置づけと審理のあり方について

原告らは、本件給与減額の「必要性」「合理性」の被告の主張上の位置づけについて釈明を求めたが、被告らは準備書面（4）で釈明を拒否した。

しかし、被告においても、本件給与減額について「必要性」「合理性」が否定された場合には、給与減額立法は、法によって設けられた代償措置による保障機能を侵害するものであって、違憲・無効であると認めるものであると解される。

問題は、「必要性」「合理性」の有無を、誰が、どのような基準に基づいて判断するかということである。

本件給与減額は、労働基本権制約の代償措置として立法裁量を羈束する人事院勧告を経ないでなされたものである。にもかかわらず、本件給与減額が立法による措置であることを理由に、上記の要件を満たすかどうかは立法裁量に属

することだとすると、結局、国会は自由勝手に公務員労働者の労働条件を不利益に変更できることになってしまう。これは、明らかに公務員労働者の生存権（憲法25条）や労働基本権（憲法28条）を侵害するものにほかならない。

したがって、本件においては、就業規則による労働条件の不利益変更法理を適用する場合と同等の厳格さをもって、裁判所が給与減額の「必要性」「合理性」の有無を判断しなければならないのである。

5 本件給与減額は違憲・無効である

上記第四銀行判決等の判例が示した基準に基づいて検討すると、本件給与減額は、「高度の必要性に基づく合理性」は認められないから、違憲・無効である。

(1) 労働者が被る不利益の重大性

本件給与減額は、均7.8%、しかも一時金も一律9.77%カットという大幅な減額である。原告ら各自について、年間で数10万から100万円近い減収であり、生活に直接大きな打撃を与えるものである。

しかも、給与の絶対額に関わりなく一律に減額措置が適用されるため、若年層や非正規労働者は、人間らしい最低限の生活をする事さえ脅かされている。

さらに、給与減額が2年間もの長期にわたって継続するため、労働者が被る被害は甚大である。

(2) 給与減額をする高度の必要性は認められない

すでに詳述したとおり、被告が本件給与減額の理由とする「我が国の財政難」あるいは「東日本大震災の復興費用の確保」と、給与減額の間には客観的な関連性は一切認められない。また、国民全体で対処すべき課題を国家公務員の給与削減という形で達成しようとする事は筋違いであり公平に反する。

さらに、本件給与減額実施後に作成された予算とその執行の実態をみれば、「我が国の財政難」あるいは「東日本大震災の復興費用の確保」が単なる口実であったことは明白である。

(3) 代償措置や保障措置がまったくない

本件では、他の労働条件の改善などの代償措置はまったく執られておらず、原告らは、ただ給与を減額されるという不利益を押しつけられている。

さらに言えば「復興のため」として所得税率が上乘せされているが、原告らは給与を減額された上、上乘せされた税率で所得税を徴収されているのである。

(4) 労働組合等との交渉の経緯

すでに詳述しとおり、本件給与減額に際して、政府は原告国公労連との間で、合意を目指した誠実な交渉を尽くしていない。

(5) 「合意」した労働組合に所属する労働者はごく一部にすぎない

政府は国公連合との間では給与減額に「合意」したが、同組合が組織しているのは対象となる労働者のうちわずか20%にすぎない。

これは、就業規則による労働条件の不利益変更法理が問題とされた事案ではほぼ例外なく労働者の多数を組織する労働組合が合意していたことと比較しても、きわめて異例といわなければならない。

第2 被告準備書面(3)に対する反論

1 「自律的労使関係の先取り」について

被告は、「成立していない法律を『先取り』することができないことは当然であり、(略)『自律的労使関係制度を先取りして行われる交渉』という文言を根拠に、政府の交渉態度が誠実交渉義務に違反する旨の原告らの主張は、理論的にあり得ない前提に立っている」(準備書面(3)6~7頁)と主張する。

しかし、政府が国公労連との交渉当時、「自律的労使関係制度を先取りして行われる交渉」と発言したことは紛れもない事実である。その具体的な事実は、すでに原告ら準備書面(2)の第1、2、(1)に記載したとおりであり、第1回交渉である2011年5月13日にはじめに片山総務大臣がこのフレーズを使用したのに対して、その後の交渉において岡部書記長らの反論がなされたのである。

被告もこの発言をしたことを肯定しているし、また被告準備書面（１）の１４頁（２）④にも、国公労連がこのフレーズに対して反論していることが記載されている。

法律が成立していなくとも、それが成立しているのと同様なスタンスで協議をしようという提案であるから、「先取り」のなのである。自らが率先して使用したフレーズについて、現在にいたって、成立していない法律を先取りできないなどと主張することは、自ら不誠実交渉を裏付けるものである。

また、被告は、片山総務大臣が、平成２３年６月２１日の参議院内閣委員会において、「これはしかし労働協約締結権を前提にした交渉ではありません」とか、「（一部の職員団体と）合意に達したというのは、決して労働協約を締結したというわけではありません。それはもう双方に労働協約の締結権はありませんので。したがって、交渉して事実上納得が得られたというか、理解が進んで納得が得られたということでありまして、その域を出ない」と説明していることを挙げ、否定しようとする。

しかし、問題は、具体的な交渉場面で、「自律的労使関係制度を先取りして行われる交渉」と言うフレーズを使用したかどうかである。同時に、その直後の国会の委員会では「自律的労使関係制度を先取りして行われる交渉」ではなかったと説明すること自体が不誠実交渉であったことを証明している。

２ 公務員連絡会（連合）との合意の条件

被告は、「政府が、公務員連絡会からの質問・要求に回答する形で、両法案の成立に向けた努力を表明したことはあったものの、（略）給与臨時特例法案を国会に提出する条件として、国家公務員制度改革関連４法案を同時に成立させる旨約束したという事実もない」（準備書面（３）５頁）と主張する。

しかし、２０１１年５月２３日に行われた公務員連絡会との交渉において、棚村議長が、「労働基本権、協約締結権を付与する法案との同時決着について、（略）入り口は同時になる見込みとの回答をいただいたが、出口についても絶対にセッ

トでやっていただきたい。会期末に、削減法案を通して基本権法案はいつになるか分からないというようなことは絶対に認められない。立法府の動き次第だが、政府、与党の一体性の中でわれわれと大臣との両法案の取扱いについての約束を絶対に履行してほしい」と質したことに対して、片山総務大臣は、「2つの法案が泣き別れることのないよう中野大臣とともに努力していきたい」と回答している。

また、この回答に対して棚村議長は、「いま、大臣から明確な回答をいただいた。冷静にかつ信頼感をもってやって進めていただきたい。2回の政務官交渉で約束してきたことが反故にされることのないよう求めておきたい」と重ねて、約束が守られるよう発言している。

さらに、同日発表された「声明」においても、「本日、改めて大臣交渉を実施し、大臣に、①基本権付与の法案と特例法案の同時提出、同時成立、②（略）などを要求し、回答を引き出すことができた」、「今回の措置は、（略）労働基本権の付与と自律的労使関係制度の確立を先取りする形であり、（略）今後、労働基本権が付与され、労使交渉によって公務員労働者の適切な賃金・労働条件が自律的に決定することを強く確信し、今回の給与引き下げ措置を受け入れることとしたものである」としている。

このように、公務員連絡会は、給与臨時特例法案と自律的労使関係制度措置法案が同時成立することを政府が約束したことを前提に、給与臨時特例法案を受け入れたことは明らかである。

3 地方公共団体へ波及させないとの約束は破棄された

被告は、地方公共団体には波及させないと約束したことが守られなかったにもかかわらず、それが不誠実な交渉であったことを否定しようとしている（準備書面（3）、7頁、3（1）。）

被告自身が認め、準備書面（1）で主張しているとおり、2011年（平成23年）5月13日の交渉において、国公労連から「地方自治体の交付金にも連動

する部分があり、自治体財政にも影響が及ぶことになる」と指摘したのに対して（イ、②）、片山総務大臣は、「地方公務員についても同列に論じて同じように求めることは考えていない。」（ウ、②）と明確に否定しているのである（被告準備書面（1）13～14頁）。

さらに、2011年（平成23年）5月20日には、総務大臣政務官も「地方公務員の給与については、（略）国と同様の措置を執ることを前提とした財政措置を執るつもりがないことは、すでに総務大臣から回答したとおりである。」と重ねて約束したのである（同17頁）。

しかし、現実には、平成25年に至り、国は地方公務員の給与を国家公務員と同率に下げただけの財源に相当する地方自治体への交付金を削減した。

交渉で具体的に述べたことと現実に国が地方自治体に対して行ったことがこれだけ異なる以上、その交渉や回答が不誠実でなかったなどといえるはずがないのである。

以上