

貴裁判所に係属中である、〔平成 24 年（行ウ）第 347 号、第 501 号、第 502 号、給与等請求事件〕について、原告より鑑定意見を求められたので、私の意見を述べることにしたい。私が論じるのは、人事院の給与勧告の意義とその憲法上の位置づけから見た適切な問題解決策についてである。

はじめに

2012 年 2 月 29 日に「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」（2012 年法律第 2 号）が成立したが、同法は 2 つの部分から成っている。すなわち、前半部分は、人事院勧告に係る給与改定を行うために一般職の給与に関する法律（以下、「給与法」という）を改定するものであり、後半部分は、2012 年 4 月から 2014 年 3 月末までを期間として、人事院勧告なしに給与減額措置を行うものである（以下では、「臨時特例法」という）。

前半部分だけ見れば、これまでも人事院による給与マイナス勧告に従い給与法を改定したことは何回かあったので、何も異例な事態ではない。しかし、後半部分は、人事院勧告制度が出来て以来、歴史上初めての事態であり、憲法論から見て多くの問題点を含んでいると思料される。そこで本意見書では、この問題点について、国家公務員の労働基本権制限の代償措置たる人事院勧告制度の意義との関連を中心に検討を加えることにする。

論述の構成は以下のようになっている。

- 一 臨時特例法の経緯と法的問題点
- 二 臨時特例法の合憲性に関する憲法学者大石教授の疑問
- 三 人事院勧告制度の形成と運用の実態から導けること
- 四 人事院勧告制度の憲法上の位置づけ
- 五 労使自治の観点から見た臨時特例法の問題点
- 六 検討のまとめ

なお、以下で下線部を引いた箇所は、私自身が特に強調したい部分である。

一 臨時特例法の経緯と法的問題点

1 経緯

(1) まず、本件で争点となっている臨時特例法の経緯とその法的問題点を整理しておきたい。

2011 年度における国家公務員の給与決定プロセスは、従来とは大きく異なるものであった。すなわち、同年 3 月 11 日に東日本の大震災（地震と津波による大被害）およ

び福島県にある東京電力第一原子力発電所の爆発事故が発生したが、これを受けて政府は、6月3日に国家公務員の給与を大幅に減給することを閣議決定した。そして、同年度の人事院勧告を待たずに、国家公務員の給与を公布日から2013年度（2014年3月）まで大幅に減給する臨時特例法案を第177回国会に提出した。その理由とするところは、厳しい国の財政状況と東日本大震災に対応するというものである。

その後、例年より1ヵ月遅れて9月30日に人事院は、次のように国家公務員の年間給与を平均0.23%引き下げる勧告を行った。

東日本大震災のため民間給与実態調査は2ヵ月遅れで、岩手県、宮城県及び福島県を除く44都道府県で実施する。

*月例給については、平均で1.5万円（0.23%）減額する。

*期末・勤勉手当（ボーナス）は、被災地について調査していない中で、改定を行うべきとの判断に至らず、改定を見送る。

しかし、10月28日の閣議決定では、この勧告に従った給与法改正案を提出せずに、それまでの提案通り臨時特例法の成立を図ることを決定した。

(2) ところで、この法案提出に先立って政府は、国家公務員で組織される2つの大きな職員組合連合体¹⁾に同様の提案を行い、その一つである連合（日本労働組合総連合）系の公務員連絡会との間で、5月23日に給与削減に合意した。この交渉では、国家公務員に労働基本権を付与する法案（国家公務員の労働関係に関する法律案、以下「国労法案」という）を同時に提出して成立させることも合意されていた。つまり、同連絡会は、国労法案の成立を条件に給与削減法案の成立要求を飲んだことになる。

公務員連絡会はその後も、人事院勧告を無視して、政府提出の臨時特例法案の成立を目指すべきことを政府に求めてきた。これに対して全労連（全国労働組合総連合）系の日本国家公務員労働組合連合会（国公労連）は、政府の提案に反対し、結局こことは合意が成立しなかった。

(3) その後、紆余曲折があったが、2011年12月に入って、自民・公明両党は、国家公務員の給与を平均0.23%引き下げる内容の11年度人事院勧告を実施した上で、平

1) 組合員数では、公務員連絡会が約10万人、国公労連が約8万人であり、また組織職域では、前者が2省（財務省、農林水産省）、後者が7省1府（法務省、厚生労働省、国土交通省、人事院、総理府など）となっている。非現業国家公務員の組織率では、前者の組合は約22%、後者の組合が約17%、未加入者が約32%、管理職員等が約14%、海上保安官等が約15%となっている。したがって、両組合は相拮抗した状況にある。

均 7.8%引き下げを内容とする法案（対案）を議員提出法案という形で衆議院に提出した。そして、民・自・公 3 党は翌 2012 年 2 月 17 日に、自・公の法案通りの合意を得て、給与を平均 7.8%削減するだけでなく、2011 年度人勧も実施するとの内容の「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」を 2012 年 2 月 22 日に共同で国会に提出し、同月 29 日に同法案は可決された。

以上のように、当初計画していた 2 年間に及ぶ給与の減額という結果を、人事院勧告に沿って給与法を改定して俸給月額を引き下げるとともに、その差を臨時特例法の制定という形で実施したことになる。したがって、当初の案のように、全体について人事院勧告に基づかずに臨時特例法を制定するというにはならなかったし、内閣提案という形ではなく、議員立法という形で立法されたが、臨時特例法の部分について依然として人事院勧告に基づかずに給与に関する法律を制定したことには変わりはない。

2 臨時特例法の法的問題点

(1) 今回の臨時特例法の制定に至る一連の政治過程および同法の内容には、いくつかの重要な法律問題が含まれている。

第一に、後述するように（三参照）、人事院勧告制度ができて以来これまで、人事院勧告の全面見送り（凍結）は、第一次オイルショック後の 1972 年にあったが、このときには少なくとも人事院勧告（4.58%引き上げ）は出されていた。それに対して今回は、人事院勧告が出る前から臨時特例法案が提出された。最終的には、確かに人事院勧告を受けて給与法を改正したが、他方では人事院勧告を前提とせずに臨時特例法という形で大幅に給与削減をするという、ウルトラ C の手法を用いている。今回の臨時特例法の制定過程は、これまで何回かあった人事院勧告の不完全実施と比肩できる事態ではない。

こうした事態に直面して人事院は、2011 年 6 月 3 日に総裁談話として、これら一連の措置が国家公務員法（国公法）28 条の正規の手続を踏んでいないこと、臨時特例法が適用されることになる 3 年間について（政府の当初案では）、労働基本権制約の代償措置が全く機能を果たさなくなることに遺憾の意を表した。それに対して政府は、官房長官記者発表で「異例の措置としてやむを得ない」と応答したが、だからといって国公法 28 条所定の手続に違反するという問題が解消するわけではない。同条の手続は、憲法 28 条、同 73 条および同 83 条の要請に基づいたものであるので、したがって国公法 28 条違反は憲法問題を生じさせる。

第二に、今回の政治過程は、多分に改正を予定していた「国家公務員の労働関係に関する法律案」（国労法案）による給与決定手続を先取りした感がある。このことは

国会答弁の中で政府も認めている（片山総務大臣答弁、平成 23. 6. 7 第 177 回国会参議院総務委員会会議録 17 号）。しかし、現行法では、給与法の改正以外に特例法という形で国家公務員の給与を決めることは認められていない。したがって、現行法所定の手続を無視して、未だ成立していない法案に依拠して措置を行ったことは法治主義の観点から考えて疑問がある。因みに人事院は、「国家公務員法に定める給与改定の仕組みによらない給与改定を行おうとする場合には、まず給与改定の仕組みを定める国家公務員法を改正した後に、新たな仕組みによる給与改定に移行すべきものとする」と述べている²⁾。法治主義の観点からは、至極当然の指摘である。

第三に、今回の給与関連法の制定に際して一部の職員組合との合意を経ている。このことは一見憲法 28 条に沿った賃金決定手続のように見えるが、果たしてそう言いきれるのか、問題となる。民間部門で同じ事が起きたらどうなるか、なお検討が必要である。

二 臨時特例法の合憲性に関する憲法学者大石眞教授の疑問

臨時特例法について、憲法学者である大石眞教授は、その合憲性に重大な疑問を提起する³⁾。若干長くなるが、重要な点なので詳しく紹介したい。

まず、法律による行政との関係である。憲法 73 条は、「法律を誠実に執行」することを内閣に課しているが、そこには法律遵守義務が含まれている。したがって、「たとい一時的にはあっても、内閣が法律による拘束を免れたりすることは、憲法上、大きな問題を孕むことになる」とされる。同条 4 号は、内閣の専担業務として「法律の定める基準に従い、官吏に関する事務を掌理すること」をあげており、この法律として国公法が制定されている。このことから大石教授は、内閣による国家公務員の事務の掌理は国公法所定の手続と内容に従う必要があり、これを怠ることは、単に法律違反になるだけでなく、憲法違反にもなるとの批判を加える。

次に、給与法定主義と人事院勧告との関係である。国公法は、勤務条件・給与法定主義を採っており（同法 28 条、63 条）、これは憲法 83 条に定める財政民主主義とも密接に関連している。給与法定主義については、国公法は人事院勧告前置主義を採用している（同法 28 条 2 項後段）。ただし、その意味するところについては、①給与勧告が内閣による給与法改正案の提出要件なのか、それとも②給与勧告は国会の審議の

2) 平成 23・9・30「平成 23 年人事院勧告、別紙第 1・職員の給与に関する報告」<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h23/pdf/23houkokukyuuyo.pdf>

3) 大石眞「公務員制度改革をめぐる憲法論議—公務員給与減額法案を中心に—」人事院月報 748 号（2011 年）3 頁以下。

要件なのか議論があり、人事院自身が後者②の解釈が成り立つことを認めているが、実際には前者①の方式がこれまで採られてきた。

ところが臨時特例法については、政府は後者②のような見解を前提にしているようにも考えられるが、しかし、その場合でも人事院勧告は全くなされていらないのであるから、後者②の考え方を前提にしているわけでもない。国会での政府答弁（片山総務大臣）は、人事院勧告は国会の決定に当たっての必要事項ではなく、必要があれば人事院が必要な勧告をするにすぎないという仕組みであるとされている（平成 23. 6. 7 第 177 回国会参議院総務委員会会議録 17 号）。大石教授によれば、これは明らかに人事院勧告前置主義を理解していない議論である。

さらに、臨時特例法が国労法案の手續きに従って立法化された点について、未だ成立していない法案に依拠した先行措置を、現行法所定の手續を無視するための根拠に転用することは誤りであり、国権の最高機関たる国会を軽視するとの誹りを免れない。

この問題について 大石教授は憲法違反という表現を明示的に使っているわけではないが、これと同じことを言っていると解してもよいであろう。私は、この意見に賛成であり、その驥尾に付したい。そのことを前提に、さらにいくつかの論点を補充しながら私見を述べてみたい。

三 人事院勧告制度の形成と運用の実態から導けること

1 人事院制度の発足

人事院勧告制度の法的意義について検討する場合には、それがどのように形成され、どのような役割を果たしてきたのかを見てみる必要がある。本意見書の冒頭部分で、今回の臨時特例法の制定は、「人事院勧告制度が出来て以来、歴史上初めての事態であ」と述べたが、その意味するところを明らかにしておかなければならないからである。

人事院が設置されたのは、1948 年 12 月に国公法が改正された時である。前年の 1947 年に国公法が制定され、その結果、国家公務員（以下では、国家公務員という場合、一般職の国家公務員を指す）の労働基本権について、そのすべてが禁止される者、団結権と団体交渉権は認められるが争議権が否定される者、すべての労働基本権が保障される者、という 3 分類の法制度が成立した。しかし、1948 年国公法改正により、すべての国家公務員について団体交渉権が制限され、また争議権が禁止され、国家公務員の労使関係には労組法が適用されないことになった（国公法附則 16 条）。この中で、人事委員会に定められていた組織および権限を強化し、厳正公正な人事行政を行わせるために人事院が設置された（国公法 3 条以下）。

人事院の役割には、次の 3 つのものがある。①国家公務員の人事管理の公正性が確

保されるよう、採用試験、任免の基準の設定、研修等を実施する。②労働基本権制限の代償措置として、給与、勤務時間その他の勤務条件の改定等を国会と内閣に勧告する。③人事行政の専門機関として、国内外の人事制度の調査・研究を行い、時代の要請に応える人事施策を展開する。このうち、しばしば憲法論議の対象となるのが、②の代償措置機能についてである。

2 人事院勧告制度の仕組み

国家公務員の給与制度は、概略、次のようになっている。

まず国家公務員の給与は、俸給（民間企業の本給）、手当（扶養手当、住居手当、通勤手当、地域手当、特殊勤務手当、超過勤務手当等）、ボーナス（期末手当と勤勉手当）とから構成される。国公法 64 条 2 項において、俸給表は、(ア)生計費、(イ)民間における賃金、(ウ)その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定めるとされているが、民間給与には生計費その他の様々な要素が溶け込んでいるという前提で、実際には(イ)が主に考慮されてきている。

給与制度の諸原則として、情勢適応原則（国公法 28 条 1 項）、職務給制度、成績主義（昇格・昇給、勤勉手当に反映）がある。情勢適応原則とは、給与、勤務時間等の基礎事項を「社会情勢に適応」させることをいうが、それは民間準拠原則でもある。すなわち、俸給については、春闘の収束を待って、民間の企業規模 50 人以上でかつ事業所規模 50 人以上⁴⁾の、全国で 10,000 強（平成 24 年の場合 11,100）の事業所を対象にして給与を調査し、ボーナスについては、民間の同規模における前年実績の調査をし、これと国家公務員行政職（一）との比較を行って給与水準を決定し、毎年 1 回以上、人事院勧告を内閣と国会に対して行う（国公法 28 条 2 項）。これを「人事院勧告前置主義」という。特に給与については、5%以上増減額する場合には、必ず人事院勧告を行わなければならないとされている（同項後段）。

このプロセスの中で、各府省、職員団体等の要望や意見聴取を行い（これは団体交渉で行われる場合もあるが、その場合でも合意したことについて団体協約を締結することができない。国公法 108 条の 5）、各地域において有識者や中小企業経営者等との意見交換を行い、モニター等を通じて国民各層からの意見聴取が実施される。こうした後に給与改定についての人事院勧告がなされる。

こうした制度設計からいえることは、国家公務員の給与を決定する要素は情勢適用

4) 1965 年から 2005 年までは企業規模 100 人以上かつ事業所規模 50 人以上であったが、2006 年から現行のようになっている（人事院総裁談話「公務員給与改定の勧告に当たって」（平成 18・8・8）、人事院「別紙第 1 職員の給与に関する報告」（平成 18・8・8））。

原則だけであり、それを越えた政治的な配慮がそこに入り込む余地はないという点である。

3 人事院勧告制度の運用実態

人事院勧告は、1948年の制度発足以来、1954年を除いて毎年行われているが、1958年以降について見ると、給与勧告と給与法の改定の関係は、次のようになっている（月例給に限定する）。すなわち、1958年から1969年までは、内容（較差）については勧告通り実施されているが、実施時期がずれていたし、実施時期も含めて勧告通りに実施（完全実施）されたのは1970年からである。この時期には、政府や国会において、人事院勧告制度が国家公務員の労働基本権が制限されることの代償措置であるとの認識が弱く、同制度の混乱期であったと言われている⁵⁾。

国家公務員給与の民間準拠方式が確立したのは、1960年前後で、1959年に官民給与比較でラスパイレス方式が採用され、1960年からは民間給与実態調査の時期を4月とし、その年の春闘相場が反映されるようになり、制度がより緻密なものとなった。

ところが、1982年に初めて実施そのものが見送られ（人勧凍結）、1983年と1984年には減額され、再び1985年から完全実施されてきた。2002年度まではプラス勧告が出され、較差分だけでいうと1983年と1984年を除いて完全実施されてきたが、2003年度からはマイナス勧告か改定なしの勧告が続いている。しかし、重要なことは、これまで人事院勧告がなされずに給与法が改正されたことはなく、もちろん特例法といった形で給与減額を行ったこともない、という事実である。それは、政府および国会が、憲法上の要請でもある人事院勧告前置主義を遵守してきたことを意味する。

4 小括

以上要するに、人事院勧告制度は、1948年の国公法改正により、国家公務員の労働基本権が制限されるようになったことに伴い、その代償措置として導入されたものであり、その意味で同制度は国家公務員制度に当然に内在したものとまではいえない。しかし、精緻な調査に基づく官民比較により、民間の給与水準を正確に反映させるという点では、納税者に対する納得性を担保する機能も果たしてきた。人事院勧告制度では国の財政事情といった政治的な考慮は、本来的には排除されるべきであると考えられてきた。そうでなければ、人事院勧告制度自体の否定につながり、ひいては国家公務員の労働基本権を制限している法制度自体の合憲性にも疑問が出てくると考えら

5) 高梨昌「公務員の財産上の権利」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法体系9 公務・公物』（有斐閣、1984年）128頁を参照。

れるからである⁶⁾。

60年以上続いてきた、人事院勧告制度を不可欠の前提とした国家公務員の給与決定の仕組みの重みを軽視すべきではない。

四 人事院勧告制度の憲法上の位置づけ

1 判例法理

(1) 国家公務員の労働基本権制限の合憲性をめぐっては、周知のように、判例が大きく変遷してきたが、現在の判例は、公務員法制の全面的合憲論である。すなわち、まず公務員は公共のために職務に従事する職責を負っており、争議行為はこの地位の特殊性および職務の公共性（憲法 15 条 2 項）と相容れず、争議行為によって勤務条件の決定過程に影響を与えることは、財政民主主義（同法 83 条）に表されている議会制民主主義の原則と矛盾することを根拠として、また公務員の争議行為には経済的な歯止めがないことや人事院制度が存在していることを理由として、現行公務員法制の合憲性を認めている⁷⁾。

(2) 代償措置の法的位置付けについては、この期の諸判決においても微妙なニュアンスの違いがある。すなわち、全農林（警職法）事件最高裁判決の法廷意見では、「公務員についても憲法によってその労働基本権が保障されている以上、この保障と国民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれることを必要とすることは、憲法の趣旨であると解され」、したがって「その労働基本権を制限するにあたっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない」とし、その代償措置に関しては、「ことに公務員は、法律によつ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いるのであつて、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」と論じている。

6) 高梨・前掲注 5) 論文 132 頁以下。そこでは、国家公務員の総額人件費の抑制という「財政事情」は、新規採用の抑制、事務の整理、行政の合理化・能率化等によって行うべきであり、「給与水準を削減して対処することは、人事院の給与勧告制度を全面的に否定するもので、決して好ましい措置ではな」く、「とるべき手段ではない」と述べられる。

7) 全農林（警職法）事件・最大判昭和 48・4・25 刑集 27 卷 4 号 547 頁（一般職国家公務員の事案）、岩手県教組事件・最大判昭和 51・5・21 刑集 30 卷 5 号 1178 頁（地方公務員の事案）、全通名古屋中郵事件・最大判昭和 52・5・4 刑集 31 卷 3 号 182 頁（公共企業体職員的事案）、全農林（83 秋季年末闘争）事件・最二小判平成 12・3・17 労判 780 号 6 頁。

この判示は、代償措置が憲法 28 条の労働基本権保障の趣旨自体から出てくるものと解すべきであることを意味している。たとえば菅野教授によれば「公務員の勤務条件決定方式について憲法 28 条の団体交渉原理と公務員制度および財政民主主義原理とをどのように調整し、それぞれの要請をどう盛り込むかは、一応は国会の立法政策に委ねられることがらとなる」が、「しかし、憲法 28 条の側からのこの立法政策に対する拘束として、公務員の勤務条件決定方式に関し採用されるシステムが、公務員に対し公正・衡平な勤務条件実現の手続を保障し、かつ使用者としての政府に対する交渉の場を確保するという同条の団体交渉原理の究極の目標に照らして、合理的かつ実効的なものであることを要請していると解され」、「現行公務員法上の情勢適応原則に基づく人事院（人事委員会）勧告制度および職員団体の交渉制度が右の要請を満たすための一つの工夫であることはいうまでもない」と述べられる⁸⁾。つまり、代償措置の直接の根拠は、国家公務員の生存権保障の趣旨にあるとしても、代償措置論は憲法 28 条で保障されている労働基本権が制限されているが故に出てくるものと理解しなくてはならない。

これに対して、その後の全通名古屋中郵最高裁判決では、国家公務員の労働基本権制限が財政民主主義の要請から当然視されることに伴い、人事院勧告等の制度は、労働基本権制限の代償措置としてではなく、「生存権擁護のための配慮」にすぎないと理解されている。しかし、代償措置を憲法 25 条の生存権保障への配慮に過ぎないと解するのは、憲法 28 条の趣旨を正しく理解しているとは言えない⁹⁾。

(3) 代償措置として何を考えるかについても、議論がある。全農林（警職法）事件最高裁判決の法廷意見は、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の周到詳細な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法機関の性格をもつ人事院を設けている」として、国家公務員の身分保障や勤務条件法定主義も含めて広く解している。しかし、勤務条件の法定は、憲法 73 条 4 号から導かれるものであり（国公法 1 条 2 項も参照）、労働基本権制限の代償措置とは関係ない。臨時特例法で問題となっているような給与決定に関して国家公務員の労働基本権（とりわけ団体協約締結権と争議権）が制限されていることの代償措置としては、人事院勧告

8) 菅野和夫「『財政民主主義と団体交渉』覚書」『法学協会雑誌百周年記念論集・第二巻』（有斐閣・1983年）328頁以下。

9) なお、同判決では、国家公務員にはそもそも団体交渉権も争議権も保障されていないというのであるから、これに続けて全農林（警職法）事件最高裁判決を援用して労働基本権制限の代償措置を論じること自体に、論理矛盾がある（武井寛「代償措置としての人事院制度」西谷敏＝晴山一穂編『公務員制度改革』（大月書店、2002年）121頁を参照）。

制度がその中心とならざるをえない。

そして、代償措置については、全農林（警職法）事件最高裁判決の岸・天野裁判官補足意見が次のように述べている部分は、とりわけ重要と思われる。すなわち、「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しう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。したがって、当局側においては、この制度が存在するからといって、安易に公務員の争議行為の禁止という制約に安住すべきでない」、と判示される。

換言すれば、日本では、国家公務員の労働基本権を大幅に制限するという比較法的に見ても稀な法制度を採用しているが、その合憲性は代償措置制度によってかろうじて維持されていると解される。この代償措置である人事院勧告制度を単純に国公法によって創出された制度にすぎないと理解する（被告準備書面(2)5頁）のは、したがって明らかに誤りである。

2 人事院勧告前置主義の意義

(1) 国公法 28 条 1 項および 2 項前段にかかわって、人事院勧告前置主義の意味を再確認する必要がある。そのことを同条の制定・改正過程から明らかにしたい。

1947 年制定当時の国公法 28 条は、「この法律に基づいて定められるべき給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、社会一般の情勢の変化に適応するように、国会の定める手続きに従い、随時変更せられうるものとする」となっていた。また、同法 67 条では、「人事院は、給与準則に関し、常時、必要な調査研究を行い、給与額を引き上げ、又は引き下げる必要を認めるときは、遅滞なく改定案を作成して、これを内閣総理大臣に提出しなければならない」とされていた。同年 10 月に行われた第 1 回の勧告は、これら規定の趣旨に従い内閣総理大臣に対してだけなされたが、政府与党はこれを事実上握りつぶそうとした。

そこでこうした事態を回避するために、1948 年 12 月 3 日国公法改正で 28 条は大幅に修正を受け、1 項の後段と 2 項が追加された。1 項は、「この法律に基いて定められる給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎条件には、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。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つてはならない。」と改正され、2 項として「人事院は、毎年、少くとも一回、俸給表が適当であるかどうかについて国会及び内閣に同

時に報告しなければならない。給与を決定する諸条件の変化により、俸給表に定める給与を百分の五以上増減する必要が生じたと認められるときは、人事院はその報告にあわせて、国会及び内閣に適当な勧告をしなければならない。」との規定が追加された。

この改正では、第一に、人事院の意見「提出」が人事院「勧告」に改められ、第二に、同法 67 条の勧告の提出先が「内閣総理大臣」から「国会及び内閣」に改められた。かくして現行法のように内閣だけでなく国会に対しても同時に勧告を行うようになった¹⁰⁾。

こうした経緯から考えて、給与勧告は人事院の義務であり、人事院がこの義務の履行を懈怠している場合でないにもかかわらず、内閣においてのみならず国会においてもそれを完全に無視してよい理屈は、現行法上は見当たらない。とりわけ同法 28 条 2 項後段によれば、給与を決定する諸条件の変化によって給与を 5%以上増減する場合には、人事院勧告が必ず行われなければならない。臨時特例法案は、俸給表上の給与を平均して 7.8%減じるものであるから、まさにこの条項のケースに該当するが、そうした人事院勧告は行われていない。つまり、国会は自らが制定した法律の手続を完全に無視していることになる。

繰り返しになるが、全農林（警職法）最高裁判決は、人事院勧告制度を労働基本権制限の代償措置と位置づけ、それを受けて給与改定を行うことを憲法上の要請（憲法 28 条と国民の共同利益との間の均衡保持）と考えていた。そしてこのことは、国公法 28 条の改正過程やその解釈からも裏付けられる。国公法の定める手続を無視した臨時特例法は、その意味で憲法 28 条に違反することになる。と同時に、国家公務員の給与に関する法律の制定を根拠づけた国公法 62 条以下が拠って立つ憲法 73 条 4 号にも違反している。憲法 73 条 4 号についていうと、国家公務員の給与は法律によってのみ定められることになっているが、それは単に法律によって定めればよいことを意味しない。同号は、「法律の定める基準に従ひ」と言っているが、国公法は給与決定の準則や手続を綿密に定めているのであり、こうした準則や手続に従うことも憲法 73 条 4 号に合致するために求められている。臨時特例法は、明らかにこうした準則や手続に違反している。

(2) 次に、人事院勧告と内閣あるいは国会の関係についてである。この問題について人事院自身が公式の見解を有しているわけではないが、学説（通説）は、給与法改定や給与に関する法律の制定については人事院勧告前置主義の立場を採っていると理解してよい。

10) 浅井清『新版国家公務員法精義』（学陽書房、1970年）121頁。

すなわち、内閣と国会に対して同時に直接勧告を行う例は他になく、「勤務条件法定主義がとられている中で国権の最高機関にして立法機関である国会と結びついているこの勧告制度は、それだけ重要な意義をもち、労働基本権制約の代償措置としての機能を可能な限り強力なものとしている」と論じられる¹¹⁾。また、「団体交渉権なき職員の給与の改善に関して国は国民に代わってその良き雇主たるべきであるから、この勧告に対し国も国会もともに尊重すべきであることは当然であり、「そこに、人事院による本条の勧告が、他の機関の勧告と比較して、さらに尊重すべき理由がある」といわれる¹²⁾。あるいは「昭和 23 年の国家公務員法改正により、公務員の団体交渉権争議権の制限の代償措置として、人事院の給与勧告権が認められた」が、「それは、国会は、この改正によって、公務員の給与は人事院の科学的、専門的な調査に基づいて国会が定めるものとし、その意味での人事院の権威をみずから承認した」、「すなわち、国会は、その最終的決定権はみずから留保しつつ、人事院の勧告を尊重することをみずから認めたのであり、「内閣についても、同様で」、「人事院勧告の効果・拘束力の問題は、以上のような勧告制度の性質そのものから論ぜられなければならない」と理解されている¹³⁾。

以上のように、人事院勧告制度は、国家公務員の労働基本権が大幅に制限されていることの重要な代償措置であること、また、人事院勧告は国会や内閣の下級機関や補助機関ではなく独立した、そして専門性を有した同級機関が行う性格の行為であることが、絶えず強調されてきた¹⁴⁾。その結果、人事院勧告と給与に関する法律との関係については、同勧告は、少なくとも給与に関する法律の制定・改定の不可欠な前提作業であると解されている。つまり、現行法は、人事院勧告を経ずに給与法や給与関連法を国会に提案することを予定していないのであり、内閣総理大臣はこうした手続を完全に無視して給与法案を国会に提出しない義務を負っており、国会議員はそれを制定しない義務を負っていると解される。国家公務員法の改正過程からも明らかなように、国会は国公法の改正によって、国家公務員の給与決定について自らの裁量権を放棄あるいは制限しているのである。国家公務員の給与は、国会の制定する法律によっ

11) 森園幸男＝大村厚至『公務員給与法精義・第 4 次全訂版』（学陽書房、2007 年）19 頁。

12) 佐藤功＝鶴海良一郎『公務員法』（日本評論新社、1954 年）153 頁。

13) 佐藤功「公務員労働基本権と人事院勧告－人事院勧告制度の憲法問題」法学セミナー 1981/12 号（1981 年）42 頁。

14) 佐藤功「人事院の勧告権について」人事行政昭和 25 年 10 月号 43 頁以下を参照されたい。

て如何ようにも定めることができる性質のものではない。

被告は、人事院勧告制度と国会での給与法制定の関係について、原告の主張を「国家公務員の給与を減額する場合には、人事院勧告に基づき、かつ、その限度でなければならないということが憲法上の義務であるにもかかわらず、給与改定・臨時特例法は、国家公務員の給与を減額する内容の法律であるにもかかわらず、人事院勧告に基づき、かつ、その限度のものとはいえないから、違憲であるという趣旨のものと理解」し、「国会議員が人事院勧告に基づく給与法案を成立させることを憲法上義務づけられているとか、内閣総理大臣が人事院勧告に基づいて給与法案を策定することを憲法上義務づけられているなどとは、到底いえない」と述べている（被告準備書面(1)21頁以下）。しかし、そもそも前半部分のように原告の主張を理解すること自体が誤解であり、したがってそれを前提に後半部分を論じることも論理必然的に誤りである。

国会は人事院勧告に完全に拘束されるということはどこからも導けないが、だからといって人事院勧告が不可欠の要件となっている給与減額を、人事院勧告がないにもかかわらず国会が立法によって行えるという解釈は、現行国公法からは到底導くことができない。

(3) さらに、臨時特例法と人事院勧告との関係についての問題がある。平成 23 年 10 月 28 日の閣議決定では、「今般の人事院勧告による給与水準の引下げ幅と比べ、厳しい給与減額支給措置を講じようとするものであり、また、総体的にみれば、その他の人事院勧告の趣旨も内包しているものと評価できる」としていたが、その意味するところは、「人勧と特例法案は、目的やねらいは当然異にするものでありますが、両者ともに、給与カーブをフラット化させる、あるいは給与水準を大幅に下げるという効果は有しておりまして…総体的に見れば、効果において、特例法案は人勧の趣旨を内包している」、と国会で政府答弁（川端総務大臣）がなされている（平成 23. 11. 9 第 179 回国会衆議院予算委員会議録第 4 号）。つまり、人事院給与勧告も臨時特例法案も同じ給与削減を目指し、給与カーブをフラット化するものであるから、両者は矛盾するものではないと理解していることになる。

しかし、人事院はこれとは別の見解を示している（江利川人事院総裁の見解、平成 23. 10. 27 第 179 回国会衆議院総務委員会議録第 2 号）。つまり、①人事院勧告は労働基本権制限の代償措置という憲法問題であるのに対して、臨時特例法案による給与減額は厳しい財政状況および東日本大震災の復興のための財源確保という問題で、両者は別個に議論されるべきである。②人事院勧告は民間準拠で給与改定をするものに対して、臨時特例法案は役職別に復興財源を確保しようとするもので、両者は趣旨が異なる。③臨時特例法案では平成 23 年度の人事院勧告は反映されていない。最後の③は、給与法が改正されているので、問題ではなくなっているが、その他の問題

は臨時特例法でも解消されていない。

政府は、臨時特例法による給与減額措置が人事院勧告の趣旨も内包していると理解しているようであるが、人事院が理解するように、両者は全く異なる内容であると理解するのがむしろ素直な解釈である。そもそも法案が提出された当初は、人事院勧告すら出されていなかったのものであるから、政府の説明は理屈の後付けで、完全な詭弁である。

なお被告は、臨時特例法の趣旨を「東日本大震災の復旧・復興事業に充てる財源を確保するため」と主張しているが（被告準備書面(1)30頁）、臨時特例法等によって捻出された復興費の多くが、東日本大震災や福島での原発事故からの復興以外の品目に大量に流用されていたことが、相次いでニュース報道されており、その点で臨時特例法の制定目的の基礎が大きく揺らいでいると言わざるをえない。

3 臨時特例法の合憲性

以上述べてきたように、人事院勧告前置主義は、国家公務員の給与決定に関する政府の権限（給与法提出権）や国会の法案審議権・制定権に関する裁量権を大幅に制限しているものと理解できる。現行の国公法における給与決定システムは、「異例の事態」や政治的な環境の下にあっても「やむを得ず」他の決定方式を採用することを全く予定していない。このことを蔑ろにするような解釈は、憲法 28 条の労働基本権保障の趣旨とは相容れない。

以上のように、人事院勧告を経ずに給与に関する法律を制定することは、憲法 28 条や同 73 条に反しており、したがって臨時特例法は憲法のこれら条文に違反していると解するほかない。

五 労使自治の観点から見た臨時特例法の問題点

(1) 次に、臨時特例法の制定が憲法 28 条の手續に則っているかについて検討したい。今回の臨時特例法案の提出は、同時に提出される予定であった（実際には遅れて提案された）国労法案の考えていた自律的労働（労使）関係制度を先取りする形で推移した¹⁵⁾。同法案では、争議行為の許容の点を除いて、国家公務員の給与について団体交

15) なお、かつて公共企業体では賃金は団体交渉で決定し、これを前提に国会で予算措置をする仕組みになっていたが、団体交渉が不調に終わったときにも最終的には公共企業体等労働委員会で調停・仲裁が行われ、賃金が決定されていた。したがって、こうしたプロセスを完全に無視して国会によって公共企業体職員の給与が決定されることはありえなかった。

渉で協議し決定する制度を予定していた。

今回のように当局と職員組合との合意に基づいて法改正・法制定を行うというプロセスを認めることは、一見して憲法 28 条の本来の姿に戻ることであり、何も問題がなさそうである。しかし、その場合にも、労働基本権が制限されていない民間部門で同様のことが許されるかという問いに解答を与えなければならない。結論から言うと、今回の賃金決定プロセスは民間部門でも許容できない側面を有している。

(2) 憲法 28 条は、労働組合の規模・組合員数の多寡、組織形態の違い（企業内組合か企業横断的組合か）、労働組合の戦略（闘争的・対抗的か労使協調的か）等に関係なく全ての組合に労働基本権を平等に保障している、つまり複数組合主義を採用していると解されている（国労法案でも同じ）。その結果、使用者には誠実交渉義務や中立保持義務が課されている¹⁶⁾。

しかし、今回の給与減額の交渉では国公労連との間では合意に達しておらず、こことの交渉は 6 回、合計でも数時間しか実施されていない。事の重大さに比べて、団体交渉において論点について当局が十分に説明し、議論が尽くされたとはいえない。その意味では、国公労連との間では誠実交渉義務が果たされているとは評価できず、したがって同組合の団結権・団体交渉権を違法に侵害していることになる。

(3) また、今回は公務員連絡会との間で合意ができているが、この組合は、国家公務員分野で複数存在する職員組合の一部の、しかも全国家公務員の 1 / 4 弱しか組織していない職員組合であり、この合意事項がなぜすべての国家公務員の勤務条件となるのか、法的説明はできない¹⁷⁾。

(4) 以上要するに、一部の職員組合との合意をもって国家公務員の勤務条件（給与）を決定したプロセスは、他職員組合との関係ではその団結権・団体交渉権侵害の問題を

16) メール・オーダー事件・最三小判昭和 59・5・29 民集 38 卷 7 号 802 頁、日産自動車事件・最三小判昭和 60・4・23 民集 39 卷 3 号 730 頁、高知県観光事件・最二小判平成 7・4・14 労判 679 号 21 頁を参照。

17) ちなみに民間部門では、事業場の労働者の 3/4 以上を組織する労働組合が締結した労働協約に、事業場内での規範的効力の拡張適用が認めており（労組法 17 条）、判例では、非組合員にとって不利益な条件であっても規範的効力が及ぶと解されている（朝日火災海上事件・最一小判平成 9・3・27 労判 713 号 27 頁）。しかし、今回合意に至った公務員連絡会は、給与法が適用される非現業一般職の国家公務員の 1/4 未満しか組織しておらず、労組法 17 条の最も重要な点である「3/4 以上」という要件を満たさない。したがって、公務員連絡会の行った合意は、民間部門の労働条件決定システムにおいても、全職員に規範的効力を及ぼす法的基盤を欠いている。

生じさせるし、憲法 28 条の予定した労働条件決定システムに反しているといわざるをえない。

六 検討のまとめ

国家公務員の給与に関する人事院勧告制度は、かつてはその完全実施を求める争議行為の正当性という形で、活発な憲法論議が交わされてきた。しかし、臨時特例法は、人事院勧告を前提にせず給与関係法を制定・改正できるのかという新たな憲法論議を提起している。

被告は、国家公務員の給与関連法の制定に当たっては「人事院勧告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程度において、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、許容されると解すべきである」と主張する（被告準備書面(2)6頁）。

しかし、本意見書の結論は、これとは異なるものである。すなわち、臨時特例法は、国公法の手続違反という意味で憲法 73 条に反している。また、労働基本権の制限の不可欠の代償措置である給与に関する人事院勧告制度を全く無視しており、その意味で憲法 28 条に違反している。強いて政治的に正当化できるとすれば、それは国の財政難や東日本での大震災の復興費の確保ということであろうが、この必要性の点ですら費用の流用問題で疑問符が付く状態である。減額幅の点から、臨時特例法の内容に合理性は認められない。

人事院勧告制度という代償措置を伴ってようやく合憲性が肯定できる現行の国公法の給与決定システムは、ガラス細工のような繊細な制度であり、これを政治的な配慮で壊してしまうのは、明らかに憲法 28 条および同 73 条に反しており、臨時特例法はこれら条文に反して違憲・無効である。

臨時特例法を違憲で無効と判断することは、確かに政治的に与える影響が大きいことである。しかし、だからといって憲法体系の中に位置づけられる人事院勧告制度を蔑ろにする立法を許すなら、そのことは憲法 28 条論に再び戻ることになり、これまで判例法理が築き上げてきたガラス細工を破壊してしまいかねない。こうした点に留意を払った判断を貴裁判所に望みたい。