

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（5）

2014年7月10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

## 目 次

はじめに	1
第1 人事院勧告に基づかない給与減額を定める給与改定・臨時特例法は違憲無効	3
1 国家公務員の給与決定に関する国会の裁量の限界	3
(1) はじめに	3
(2) 憲法28条の労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告制度	3
(3) 代償措置における人事院勧告の位置づけ	4
(4) 人事院勧告を無視する給与減額立法は憲法28条に違反する	7
2 情勢適応の原則と人事院勧告前置及び勤務条件法定主義	8
(1) 情勢適応の原則による立法裁量の制約	8
(2) 国公法28条1項及び64条2項の規定	8
3 人事院勧告を無視した本件給与減額は違憲無効	11
(1) 民主党政権の違憲性の自覚	11
(2) 人事院勧告を確信犯的に無視した給与改定・臨時特例法	12
(3) 給与改定・臨時特例法の違憲性	17
(4) 国会が定めた国公法28条1項・64条2項違反による立法裁量の逸脱	18
4 人事院勧告凍結と本件給与減額との決定的な違い	19
(1) 人事院勧告凍結スト事件についての被告の検討と主張	19
(2) 人事院勧告凍結スト事件と本件との決定的な違い	19
第2 団体交渉を尽くさないで制定された給与改定・臨時特例法は違憲無効	21
1 政府の団体交渉義務	21
(1) 国家公務員労働者の団体交渉権	21
(2) 人事院勧告を経ない給与減額と政府の団体交渉義務	21
(3) 団体交渉をまったく経ていない給与改定・臨時特例法	22

2	誠実交渉義務を尽くさずに閣議決定された給与臨時特例法	23
	(1) 政府の誠実交渉義務の内容	23
	(2) 政府の誠実交渉義務違反	24
3	給与減額についての具体的説明をいっさい行っていない	24
	(1) 交渉の経緯	24
	(2) 財政事情と給与減額との関係について具体的説明は皆無	25
	(3) 地域経済や景気への波及については根拠のない楽観論に終始	27
	(4) 国家公務員に無理難題を押し付ける回答の繰り返し	27
	(5) 憲法違反の指摘に対する具体的な説明は一切なかった	28
	(6) 自律的労使関係制度先取りと人事院勧告尊重との矛盾	28
	(7) 自律的労使関係制度先取りの問題＝救済措置の不存在と団結権のない職員	29
4	当初から合意達成の意思のない交渉態度	31
	(1) 譲歩の姿勢をまったく欠いた結論押しつけの姿勢	31
	(2) 被告は6回もやったと言うが内容は全く進展なし	32
	(3) 一方的な交渉打ち切り	32
	(4) 原告国公労連とは合意を達成する意思がなかった	32
5	併存する組合との差別的取扱い	33
6	提案に際して自らが提示した条件をことごとく反故にした	36
	(1) 公務員連絡会との合意	36
	(2) 国公労連に対しても自律的労使関係制度の先取りと説明	37
	(3) 国公労連に対しても地方公務員には波及しないと明言した	38
	(4) 自律的労使関係制度の成立と地方へ波及させないことの位置づけ	38
	(5) 民主・自民・公明3党の政調会長会談での合意	39
	(6) 給与改定・臨時特例法の成立と地方公務員への波及	40
	(7) 自律的労使関係法案はまともに審議されずに廃案に	40
7	議員立法についての使用者としての責任を放棄	41

第3	本件給与減額による原告らの被害【原告のプライバシー保護のため省略】	43
1	本件給与減額によって原告らが生活設計・人生設計を狂わせられたこと	43
第4	人事院勧告に基づかない給与減額を合憲とする根拠は存在しない	44
1	被告が主張する合憲論の問題性	44
(1)	被告が主張する合憲論	44
(2)	「必要性」や「合理性」の基準は無いに等しい	44
2	平山証人が証言した合憲性の5つの要件について	45
3	労働条件の不利益変更法理と同等あるいはそれ以上の要件が必要である	46
(1)	合憲性の実体的要件	46
(2)	高度の必要性に基づく合理性の要件	47
4	原告らが被った不利益の重大性	48
5	給与減額をする高度の必要性は存在しない	48
(1)	被告の主張	48
(2)	「厳しい財政事情」と給与減額との客観的な関連はない	48
(3)	「東日本大震災への対処」は後付けの口実にすぎない	52
(4)	1年もたたないうちに二つの目的はうち捨てられた	56
6	本件給与減額措置に合理性・相当性は認められない	57
(1)	給与減額措置を選択したことの合理的理由はない	57
(2)	財政健全化を阻害する	58
(3)	地方公共団体を参考にしたという減額率の不合理性	59
(4)	代償措置や保障措置の不存在	60
(5)	独立行政法人や地方への波及をもたらす給与減額	61
7	「時限的措置」は後付けの弁解	63
(1)	被告の主張	63
(2)	2年間の時限立法は当然の前提ではなかった	63
(3)	政府は2年間で終了すると約束してきたわけではない	64

8	労働組合との交渉は尽くされていない	65
	(1) 政府は労働組合との交渉を「要件」と捉えていた	65
	(2) 労働組合との十分な交渉は行われていない	66
	(3) 合意した国公連合に組織されている人員は少数に過ぎない	66
9	小括	67
第5	本件給与減額はILO87号条約、同98号条約に違反する	67
1	ILO条約による労働基本権の保障	67
	(1) ILO87号条約および同98号条約の規定	67
	(2) ILO諸機関による公務員の団体交渉権保障についての解釈	68
	(3) ILO条約によりわが国の国家機関が負う法的義務	68
2	人事院勧告に基づかない給与減額の法案策定及び立法は条約違反	69
3	被告の反論に対する批判	69
	(1) 87号条約3条1の「計画を策定する権利」の保障内容	69
	(2) 98号条約6条の「公務員」の範囲	70
	(3) ILO諸機関の意見、勧告の法的拘束力	71
	(4) 被告も国家公務員にILO条約が適用されることを前提とした対応を行っていること	71
4	本訴訟の動向にILOも強い関心を示していること	72
第6	本件給与減額は国賠法上の違法行為に当たる	74
1	人事院勧告に基づかない給与減額立法における国会議員の注意義務違反	74
	(1) 給与減額立法と一般の立法との本質的な相違	74
	(2) 最高裁判例に照らしても立法行為は違法	75
	(3) 立法行為により国家公務員の労働基本権の制約を代償する措置を執らなかつたことが明白である場合	76
	(4) 国家公務員に保障されている団体交渉権行使の機会を奪う立法措置を執つたことが明白である場合	77

(5) 原告ら国家公務員労働者の財産的損害に対する被告の責任	78
(6) 原告ら国家公務員労働者の精神的損害に対する被告の責任	78
2 人事院勧告に基づかない給与減額に際しての内閣総理大臣の注意義務違反	79
3 原告国公労連に対する被告の損害賠償責任	80
(1) 給与改定・臨時特例法案が国会に上程された時点の団体交渉義務違反	80
(2) 給与臨時特例法案を閣議決定する前の誠実交渉義務違反	80
(3) 国公労連が被った重大な損害	84
(4) 内閣総理大臣の過失に基づく被告の責任	84
第7 最後に…裁判所の責任ある憲法判断を求める	85

## はじめに

わが国の公務員は、2012年4月、東日本大震災を口実のひとつとして、「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」により、2011年人事院勧告により俸給月額を平均0.23%減額した上、2年間にわたり、月例給与について4.77～9.77%、一時金について一律9.77%が減額された。

人事院勧告は、その勧告の水準以下の減額は許されないという意味で、公務員の権利を保障する制度である。この措置は、不十分ながら、公務員の労働基本権の制約の「代償措置」として、判例上わが国の公務員法制による労働基本権制約の合憲性を維持する生存権保障のための制度上整備された措置と解されてきた。人事院勧告の水準を大きく超える給与削減は、ただちに労働基本権の侵害であり、憲法とILO条約が許容しないものというべきである。

本件は、人事院勧告に基づかず、かつ、労働組合との合意に向けた交渉を尽くさずになされた給与減額を内容とする給与改定・臨時特例法は、憲法とILO条約に違反するものであるから無効であるとの判断を求める、わが国裁判史上、はじめての事件である。

また、憲法とILO条約に反する給与改定・臨時特例法に基づき、2012年4月の給与支払日に減額した給与を支払った行為は、被告の公権力を行使する公務員の過失による違法行為によって行われたものであり、個人原告らは減額分の損害と慰謝料の賠償を求め、原告国公労連は、違法行為による損害の賠償を求めるものである。

本件審理により、原告側交渉担当者、原告ら本人に加えて、政府側の責任者の証人尋問がなされた。これは、異例の措置について責任ある者の法廷での証言を求めた点で、重要である。そして、採用された政府側証人は、何ら説得力のある証言をすることができず、今回の給与減額措置に、何の必要性も合理性も存在しなかったこと、そして、政府は何ら誠意ある交渉を尽くさなかったことが浮き彫

りとなった。

そして、被告が主張する、必要性・合理性があれば人事院勧告に基づかない給与減額が許されるとの主張に拠っても、民間の労働契約関係類似の確立した法理に照らして「高度の必要性に基づく合理性」等について、本件の事実関係に則してみれば、まったく必要性も合理性も認められないというべきである。

2013年11月13日付け朝日新聞は「社保庁解雇 政治のパワハラだった」との社説を掲載した。社説は、「長年にわたり蓄積されていた旧社保庁問題の責任を末端の職員に転嫁したのは『政治のパワハラ』といわざるを得ない。その背後には『世間の怒り』と加熱したメディアの報道ぶりもあった。大量解雇は、複雑な年金業務に精通した職員の不足による事務の停滞やミスが多発を招いたことも否定できない。ツケは国民に及んでいる」と結んでいる。公務員バッシングのもとでなされた「本件給与問題にも通じる指摘ではないだろうか(甲36・7頁)」と岡部陳述書は述べている。

あらためて、憲法と論理にしたがった明快な違憲判断を求めるものである。



## 第 1 人事院勧告に基づかない給与減額を定める給与改定・臨時特例法は違憲無効

### 1 国家公務員の給与決定に関する国会の裁量の限界

#### (1) はじめに

本件は、人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与の減額を行う給与改定・臨時特例法の合憲性が問われている事案である。

原告らの憲法違反の主張の骨子は、以下のとおりである。

「国家公務員の労働基本権制約を正当化するには、憲法 28 条との関係で『代償措置』が必要となる。そして、現行法の下において、給与水準決定に際して、この代償措置と実質的に言いうるのは、情勢適応原則に則った人事院勧告制度である。基本権制約の代償措置である人事院勧告に基づかずに、給与減額を内容とする立法を行うことは、憲法 28 条の労働基本権保障を無意味にするものであり、立法府の裁量を逸脱するものであって、当該立法は違憲・無効となる。」

#### (2) 憲法 28 条の労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告制度

そもそも、憲法 28 条が公務員を含むすべての国民に基本的人権の一つとして労働基本権を保障しているにもかかわらず、国家公務員のスト権や団体交渉権を制約していることは、1 日も早く解決すべき問題である。このような国家公務員の労働基本権の制約は、ILO 条約に違反するものであるとして、ILO は日本政府に対して繰り返し是正を求めてきた。

もともと、全農林警職法事件最高裁大法廷判決（昭和 48 年 4 月 25 日判決）（以下、「全農林警職法事件大法廷判決」という。）は、以下の通り、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代償措置の存在を理由として労働基本権制約を合憲としている。

「このように、その争議行為等が、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公務員に対しても、その生存権保障の趣旨から、法は、これらの制約に見合う代償措置として身分、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もつ人事院を設けている。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。（略）このように、公務員は、労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けているのである」。

その上で、同判決は、以下の通り判示している。

「（略）公務員の従事する職務には公共性がある一方、法律によりその主要な勤務条件が定められ、身分が保障されているほか、適切な代償措置が講じられているのであるから、国公法 98 条 5 項がかかる公務員の争議行為およびそのあおり行為等を禁止するのは、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の見地からするやむをえない制約というべきであつて、憲法 28 条に違反するものではないといわなければならない」。

### （3）代償措置における人事院勧告の位置づけ

ア 被告は、全農林警職法事件大法廷判決について、代償措置の存在のみをもつて争議行為の一律禁止を合憲としているのではなく、公務員の地位の特殊性・職務の公共性、勤務条件法定主義、市場の抑制力の欠如等も合憲性の根拠として挙げていると主張する。そして、同判決の判示に基づいた原告の主張は、岸・天野両裁判官の追加補足意見を恣意的に引用したものであると批判する（被告準備書面（1）5～6頁）。

確かに、全農林警職法事件大法廷判決は、公務員の地位の特殊性・職務の公共性、勤務条件法定主義、市場の抑制力の欠如の3点を争議行為禁止を合憲とする理由として挙げている。しかし同判決は、前述の通り、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“相応の措置”の必要性を説くくだりにおいて、人事院勧告制度を中心とした代償措置の存在を、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、と言えるのであって、被告の批判はあたらない。

岸・天野両裁判官の追加補足意見は、「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」、「もし仮りにその代償措置が迅速公平にその本来の機能をはたさず実際上画餅にひとしいとみられる事態が生じた場合には、公務員がこの制度の正常な運用を要求して相当と認められる範囲を逸脱しない手段態様で争議行為にでたとしても、それは、憲法上保障された争議行為であるというべきである」としている。

上記追加補足意見が、代償措置を「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」と位置づけていることについて、同判決の調査官解説は、「ここにいわれている『支柱』とは、まさに重要な要件であるという意味に使われている言葉と思われるが、公務員の地位の特殊性と職務の公共性がその労働基本権制約の実質的根拠であるとするならば、代償措置の存在はその労働基本権制約の『条件』ということになろう」と説明している。

イ 憲法28条の労働基本権保障との関係において、情勢適応原則に則った人事院勧告制度は代償措置の中心に位置づけられるべきものである。

この点につき、被告は、人事院勧告制度のほかにも、国公法による国家公務員の身分保障、人事院の設置（およびそのもとにおける勤務条件法定、行政措置要求、審査請求）が代償措置として存在すると主張する。

しかし、国家公務員法の制改定の経緯に照らせば、公務員の身分保障制度等は、労働基本権制約とは直接の関わりなく、日本国憲法下での公務員制度

創設の当初から設けられたものであって、労働基本権制約の代償措置として設けられたものではない。

戦後まもなく制定された労働組合法は原則として国家公務員にも適用され、一定の公務員を争議権の行使の禁止の対象から除外していた。こうして国家公務員について労働基本権が保障されている状況下の1947（昭和22）年10月21日に制定された国家公務員法は、公務員の身分保障も勤務条件の法定も人事院の公平審査制度も既に規定していた。これに対し、現行国公法第28条1項後段及び2項の人事院勧告制度に関する規定は、国家公務員の争議行為禁止等の労働基本権の制限と合わせて、1948年12月3日に公布・即日施行された改正国公法において新設されたものである。

このような国公法の制改定の経過から見れば、労働基本権制約の代償措置として特に設けられた制度は、唯一、人事院勧告制度のみである。

ウ　ところが、被告は、国家公務員に対する労働基本権制約の実質的な代償措置と言えるのは人事院勧告制度のみであると指摘をした原告の主張（前記イ）について、「全農林警職法事件大法廷判決に反する独自の見解に基づくものであって、失当」であると批判している（被告準備書面（1）5頁、被告準備書面（2）7～9頁）。

確かに、全農林警職法事件大法廷判決は、代償措置として、人事院勧告制度のほか、勤務条件の法定、行政措置要求、不利益処分に関する審査請求を挙げており、その意味において同判決は、争議行為の禁止を含む労働基本権の制限と合わせて国公法に導入されたのは人事院勧告制度のみであるという国公法制改定の経過を必ずしも正確に捉えていない。しかし、人事院勧告制度を代償措置の中心とした判断であることは、判決文から十分に読み取れるというべきである。

しかも、行政措置要求や不利益処分に関する審査請求は、本件のような給与額の決定の際の代償措置として機能するものではない。勤務条件の法定は、

後述するように情勢適応の原則に則った人事院勧告と一体のものとして理解されるべきである。

#### (4) 人事院勧告を無視する給与減額立法は憲法28条に違反する

被告は、人事院勧告制度は労働基本権制約の代償措置の一つとして重要ではあるけれども、その勧告には内閣や国会に対する法的拘束力は認められていないこと、国家公務員の給与等を含む勤務条件が最終的には国会の立法により決定されるものであること等を理由に挙げ、「人事院勧告制度は、憲法が直接規定しているものではなく、国公法によって創設された制度であり、憲法上、立法府が人事院勧告に従うことを一義的に要請しているとは言えないのであって、国家公務員の給与制度を定めるにあたり、憲法規範が許容する範囲内で具体的にどのような内容のものを構築するのかについては、当然のことながら立法府に裁量を与えられている」とし、人事院勧告に基づかなくても国会の裁量により給与減額ができると反論する（被告準備書面（2）5頁以下）。

しかし、国家公務員の労働基本権制約の「代償措置」の設定について立法府に一定の裁量があるとしても、代償措置が全く機能しない状況を敢えて作り出し、その下で給与減額の立法化を図ることは憲法上許されない。「代償措置」の設定についての立法府の権限も、あるいは、財政民主主義に基づく国家公務員の給与決定に関する立法府の権限も、憲法28条の労働基本権保障から導かれる内在的制約を受けるといふべきである。

俸給表の引き下げに関して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なすには、事前に、情勢適応原則に則った人事院勧告がなされることが憲法上要請されている。この憲法上の内在的制約に反し、国会が代償措置の保障を欠いた状態の下で給与減額の立法を行えば、当該立法は、立法裁量を逸脱したものとして違憲・無効となるというべきである。

以下、情勢適応の原則及び人事院勧告前置と勤務条件法定主義についてさらに敷衍して述べる。

## 2 情勢適応の原則と人事院勧告前置及び勤務条件法定主義

### (1) 情勢適応の原則による立法裁量の制約

国家公務員は全体の奉仕者であって（憲法15条）、時の政治権力に左右されず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。この公務の中立性の要請およびその担当する職務の重要性に鑑みて、国家公務員の給与は、継続性があり安定していることが求められている。逆に、政権が交代するたびに、あるいは、政権を取るために、給与の引き下げ競争のようにして、給与を増減させることは許されない。国家公務員の給与水準は、「公務員たる職員にとっても納得しうるものであり、労働市場において公務に必要な人材を確保しうるに十分なものでなければならない」（「逐条国家公務員法」鹿兒島重治外編・学陽書房・261～262頁）。

そうだとすれば、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、給与水準の増減の基準は客観的なものでなければならない。これまでの歴史的経過から極めて長期にわたり、その基準として「情勢適応の原則」に基づき「民間労働者の水準」としてきた以上、行政も立法も司法もその水準の範囲内で判断すべきは当然である。

### (2) 国公法28条1項及び64条2項の規定

この「情勢適応の原則」と「勤務条件法定主義」および人事院勧告について規定しているのが、国公法28条1項である。

国公法28条1項は、職員の勤務条件に関する基礎的事項が、国会により社会一般の情勢に適応するように変更されることを定めている。すなわち、職員の勤務条件決定は「情勢適応の原則」及び「勤務条件法定主義」によること、及び「勤務条件に関する国会の判断のよりどころを人事院の勧告に委ねることを定めている」（前掲「逐条国家公務員法」261頁）。

#### ア 情勢適応の原則

「情勢適応の原則」とは、「全体の奉仕者たる公務員のあり方を念頭に置

きつつ、これら公務員の勤務条件が、わが国の社会、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り、同時に、労働基本権が制約された職員の勤務条件をそれによって保障する意義を有している」（同 262 頁）。

この「情勢適応の原則」が制定されている背景には、官民の相違がある。すなわち、「民間企業にあつては、企業活動そのものが利潤を追求する活動であり、従業員の勤務条件（勤労条件）も基本的には企業利益の配分として、企業実績に基づいて決定される。労働基準法、最低賃金法等の労働関係法令がそれらに関する行動原理の基準を定めているが、労働者は勤労基本権に基づき労働組合を結成し、争議権を背景とする団体交渉を通じて使用者との間に団体協約を締結して自己の労働条件を決定することができるものである」、「他方、公務については、公務員は法令に基づき国民全体に奉仕する立場にあり、民間企業の従業員の場合の利潤の分配のような勤務条件決定の基準を公務内に見いだすことは困難である」（同 261～262 頁）。

「情勢適応の原則」は、「具体的には民間における給与、勤務時間等の実態を適切に把握し対応することになる」、「例えば俸給表については、『生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情』を考慮して定めなければならないとしていること（国家公務員法 64 条 2 項）も一つのよりどころとなろう」（同 262 頁）。

そして、「情勢適応の原則を具体化するに際しての基本的な考え方は、官民均衡であり、『民間準拠の原則』である」。給与に関しては、この国公法 64 条 2 項の「民間における賃金」を最重要視し、「この民間賃金に準拠しつつ、公務員の給与水準を定める方式として、人事院は公務員を基準とするラスパイレス方式による給与の比較方式を採用している」のである（同 268 頁）。

以上のことから、国公法 28 条 1 項は国会に国家公務員の給与の変更の権

限を与えているが、その権限の範囲は法律により明記されている「情勢適応の原則」、すなわち国公法64条2項の「民間の賃金」との格差是正の範囲を超えることは許されないことは明らかというべきである。

## イ 勤務条件法定主義

勤務条件法定主義は、二つの側面を有する。その一つは、憲法15条の定めにより、国民全体の奉仕者として職務を遂行すべきことが要請される国家公務員に関して、「公務員の処遇を考えるに当たっても、その処遇のあり方を国民の関与ないし監視の下に置くことが必然的に要請される」（前掲「逐条国家公務員法」262頁）ことにある。

いま一つは、国家公務員の労働基本権が制約されていることによる問題である。勤務条件法定主義は、国公法28条1項で「情勢適応の原則」と一体のものとして定められており、同項後段の人事院勧告制度と相俟って、「労働基本権制約の代償措置としての意義を持つものである」（同263頁）。

そうであるとすれば、「勤務条件法定」も「情勢適応の原則」に基づくものでなければならない。そして、国公法28条1項と同法64条2項によってその法定の際の基準とされる「民間準拠の原則」は、給与決定の「憲法の趣意」としての位置づけを有する大原則であり、この大原則を超えて給与を減額することは許されないのである。

そして、公務員の給与水準については、専門的人事行政機関である人事院の調査・勧告に委ねられ、それに基づき国会が法定することとされている。

この点で、給与法は一般的な立法とは異なり、その立法裁量は限定されるのである。

## ウ 人事院勧告制度

前述した、公務の中立性の要請から、「情勢適応の原則」に基づく民間準拠の給与水準は、内閣から独立した専門的人事行政機関である人事院が調査し、内閣および国会に勧告するものとされている。同時に、それは労働基本



権制限を合憲とするための不可欠の代償措置である。

このことをふまえて、「法律の定める基準に従い、官吏に関する事務を掌理する」（憲法73条4号）使用者である内閣は、人事院勧告を最大限尊重すべき義務を憲法上負っている。

国権の最高機関である国会は、勧告が内閣によってないがしろにされることなく最大限尊重されるように厳重に監視する役割を負っている（甲32・晴山意見書）。前述した勤務条件法定主義も、この観点からの帰結である。

このように、人事院勧告制度は「憲法の趣意」（全農林警職法事件大法廷判決）に基づくものである。そして、それが本来の機能を発揮するには、給与法の改定に先立ち勧告が示されていなければならないから、給与法案を国会が可決するには、人事院勧告が前置していなければならないのである。

### **3 人事院勧告を無視した本件給与減額は違憲無効**

#### **(1) 民主党政権の違憲性の自覚**

##### **ア 民主党のマニフェストに基づく給与減額の検討**

民主党は2009年8月の総選挙において、政権交代を旗印に「国家公務員の総人件費を2割削減します」（甲50、4枚目）とマニフェストに掲げ、「地方分権推進に伴う地方移管、国家公務員の手当・退職金などの水準、定員の見直しなどにより、国家公務員の総人件費を2割削減する」（甲50、16枚目）としていた（岡部調書4頁）。

そして、民主党は、政権についた後、人事院勧告による給与減額以上の給与減額、これを「深掘り」と呼んで強行しようとした。しかし、そのための大義名分もないばかりか、人事院勧告を超えた給与減額を強行することは、国家公務員を含む勤労者に労働基本権を保障した憲法28条に違反することを検討して、断念した。

##### **イ 片山総務大臣の国会答弁**

2010年秋にいたっても政府における給与引き下げ問題の担当大臣であ

る片山総務大臣をはじめとする民主党政権は、いわゆる「深掘り」だけを行えば労働基本権を保障した憲法28条に抵触することを十分認識していた。

例えば、2010年10月28日に開催された第176回国会衆議院総務委員会において、橘慶一郎・自民党議員の質問に答えて、片山総務大臣は、「(略)やはり労働基本権の回復の問題は、避けて通れない問題だと思いません。人事院勧告制度というのは労働基本権制約の代償措置として設けられているものですから、それらが密接に絡み合う、これは当然であります。したがって、人事院の勧告というものは基本的に尊重しなければいけないということ、これは原則だろうと思います」と回答していた(甲13)。

## (2) 人事院勧告を確信犯的に無視した給与改定・臨時特例法

このように、人事院勧告に基づかない給与減額立法は憲法28条に違反するものである。にもかかわらず、給与臨時特例法案及び給与改定・臨時特例法案は、いずれも人事院勧告制度を確信的に無視して進められた。以下、この点を整理して述べる。

### ア 給与臨時特例法案について

政府は、2010年11月1日の閣議決定において以下のことを確認している(岡部調書4～5頁、甲14)。

- ① 一般職の職員の給与については去る8月10日の人事院勧告どおり改定を行う(今年の「深掘り」は実施しない)。
- ② 国家公務員の給与改定については、次期通常国会に、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図る。なお、その実現までの間においても、人件費を削減するための措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から、順次、提出する(甲14)。

この閣議決定を契機に、総務省は、2011年1月頃から、人事院勧告によらない給与減額をおこなうことを具体的に検討するようになった(平山調書1頁、4頁)。

そして、片山総務大臣（当時）は、2011年5月13日の原告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。

政府は当時、本件給与減額とともに自律的労使関係制度の創設を前提とした公務員制度改革法案を検討中であり、そこでは人事院勧告によらず、労使協定を前提とした給与改定の仕組みを作ることを目指していた。この制度ができるまでの「つなぎ」として、あくまで給与減額を実施するために準備されたのが、人事院勧告に基づかない給与減額である。

これに対し、人事院は、給与臨時特例法案が閣議決定されて国会に提出された2011年6月3日、総裁談話として、「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。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、「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。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）。そのため、人事院は、同月28日、「国家公務員給与の改定に当たり人事院勧告を尊重することは、憲法上の責務というべきものです。現行の憲法及び国家公務員法の体系の下で人事院勧告を実施しないことは、極めて遺憾であります」との総裁談話により、再度遺憾の意を表明するに至った。

以上の通り、政府は、人事院勧告が出される以前から勧告を実施することなしに給与削減の措置をとる方針を固め、実際にこの方針に基づいて人事院勧告の出される前に政府提出法案を閣議決定して国会に提出したのである。つまり、2011年9月に勧告が出された時点では、それが政府によって考慮され尊重される可能性は皆無だったのである。

## イ 給与改定・臨時特例法について

秋の2度の臨時国会でも、「給与臨時特例法案」は成立の見込みが立たなかった。逆に、自民・公明の両党が、対案の法案を出していた（岡部調書8頁）。

その後、政府提出法案の取扱いをめぐる与野党の間で膠着状態が続くことになるが、2012年2月17日に至り、2011年の人事院勧告を実施したうえでさらに平均7.8%まで給与の減額を行う旨の3党合意が成立し、それに基づく給与改定・臨時特例法案が2月22日に議員提案として国会に提出され、わずか5時間足らずの審議を経た後の同月29日、参議院本会議で可決・成立した。

こうして可決された給与改定・臨時特例法は、形式的には人事院勧告を実施する形をとってはいるものの、更に臨時特例として役職段階に応じて4.77～9.77%給与を引き下げると言うものである（甲28）。よって、実質的には、人事院勧告を無視して給与削減を一方的に決定したと大きく異なることになる。

被告は、国会において、人事院勧告に基づく給与改定を行うことを前提としてさらに給与減額を行うことを、違憲性を否定する根拠として主張する（被告準備書面（2）10頁）。

しかし、もしこのような方法で、形式上は勧告を実施した形をとりながら、それとは別に勧告内容と関わらない減額措置を独自に定めることが許されることになれば、人事院勧告の意味は全く失われてしまうことになることは明

らかである。

まさに、「立法府である国会が、労働基本権制約の代償である人事院勧告を、これまた無視して、一方的に、公務員の賃金を切り下げる法律案を議員提案し、成立させる、行政府も行政府なら、立法府も立法府、二重三重に憲法を蹂躪するもの」（岡部調書9頁）である。

こうした経過からすれば、人事院勧告制度を尊重するなどという被告の主張の矛盾は明白である。

#### ウ 平山証人の証言の虚偽

以上の通り、本件給与減額措置は、人事院勧告を確信的に無視して実施されたものというべきである。

この点について、平山証人は、過去の最高裁の判例理論等の検討により、「人事院勧告は尊重する立場」を堅持したという（平山調書5頁～）。

しかし、人事院勧告によらない給与減額を実施することが、「人事院勧告を尊重する立場」の堅持とどのように両立するのか、全く不明である。

平山証人は、平成26年4月から、また人事院勧告制度に戻す前提の証言をした（平山調書54頁）。しかし、公務員制度関連法案は自律的労使関係が成立した後は人事院勧告は廃止されることが前提であり、上記閣議決定もそのことを予定している。片山総務大臣が給与臨時特例法案が閣議決定された当日の記者会見で、「今回の給与の引き下げの法案と、それから、労働基本権回復の関係法案というのは、言わば表裏一体のもの」と述べていた通り（甲17）、2011年の時点では、給与減額措置と人事院勧告制度の廃止を内容とする公務員制度関連法案はセットで考えられていたのである（平山調書37頁）。よって、人事院勧告制度に戻すことになるから「人事院勧告を尊重する立場を堅持」していたなど、結局自律的労使関係制度が成立しなかった現時点だからこそ述べられる後付けの話であって、当時から被告がそのような考えを持ち合わせていなかったことは明らかである。

## エ 原告らが情報公開請求によって入手した資料からの裏づけ

給与臨時特例法案の閣議決定を行った当時、被告が「人事院勧告を尊重する立場を堅持」するなどという考えを全く有していなかったこと、従って、平山証人が当時の被告内部の検討状況について真実を述べていないことは、今般、原告らが情報公開請求によって入手した資料からも裏づけられる。

給与減額支給措置とこれに基づく給与臨時特例法案の国会提出を決定した2011年6月3日閣議の決裁文書（甲88）には、同閣議における総務大臣発言要旨、閣議決定後の内閣総理大臣談話（案）が添付されているが、いずれにも「人事院勧告を尊重する立場を堅持」という表現はない。むしろ、談話（案）には、「現在の人事院勧告制度の下では極めて異例の措置であります。職員団体と真摯に話し合いを行った上で今回の給与減額支給措置を決定しました。また、本日、この減額措置のための所要の法案とともに自律的労使関係制度を措置するための法案を閣議決定したところ」とあり、給与減額措置が自律的労使関係制度ができるまでの“つなぎ”として、同制度を先取りした交渉によるものであることを意識した表現が盛り込まれている。

また、内閣法制局が準備していた給与臨時特例法案の合憲性を問われた場合の長官手持ち想定問答（公務員給与臨特法）（甲90の1～4）の作成経過からは、政府が本件給与減額措置を人事院勧告制度の本来の機能を維持した中で実施するものとの説明を放棄したことも浮き彫りになっている。すなわち、「問1 国家公務員の給与の臨時特例に関する法律は、人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与を引き下げるものであり、違憲ではないか」との問いに対する答えとして、当初は、全農林警職法事件大法廷判決の判示に言及し、人事院勧告制度が「存在するだけでなく、本来の機能を営むことが必要と考えられる」との表現を盛り込んでいたが（5月31日付 甲90の1、6月24日付 甲90の2）、検討の終盤になるとこの表現は削除された（6月27日付 甲90の3、6月30日付 甲90の4）。そして、今

回の給与減額措置が人事院勧告制度の尊重・堅持とは全く逆の人事院勧告制度に基づかないものであること自体は率直に認めた上で、しかし、「極めて危機的な状況となった国の財政事情に対処するため」の「異例の一時的な措置」であることを強調し、最高裁判決の言及も、人勧凍結スト事件平成12年最高裁判決が昭和57年当時の国の財政事情が未曾有の危機的状況にあったこと等を理由として人事院勧告凍結を合憲としたことのみにとどめることによって、違憲の批判を何とかかわそうとしたものとなっている。

### (3) 給与改定・臨時特例法の違憲性

本件においては、人事院勧告に基づかずに給与減額を内容とする立法が行われた。より正確には、給与改定・臨時特例法及び給与臨時特例法案は、いずれも人事院勧告制度を確信的に無視してその制定作業が進められた。現に人事院勧告の水準を大きく超える給与減額を行っているのであるから、事実としても人事院勧告制度を尊重していない。

すなわち、人事院は、毎年、国家公務員の給与水準と民間企業従業員のそれとを比較し、国会及び内閣に報告し、改定勧告を適宜行ってきた。近年でいえば、特に月例給について、2011年度では、国家公務員の給与水準（減額措置前）が民間企業従業員の給与水準より全国平均で899円高いと報告し、改定を勧告した。2012年度では、民間より273円高いと報告したが、較差が小さいので改定は行わないこととし、改定勧告をしなかった。2013年度では、逆に民間より78円低いと報告したが、較差が小さいので改定は行わないとした。

ところが、給与改定・臨時特例法によって、民間でもほとんど存在しない最高10%近く、平均でも7.8%もの大幅給与減額がなされたのである。国家公務員の給与水準（減額措置後）は民間企業従業員の給与水準より低くなり、2012年度では2万8610円、2013年度では2万9282円と大幅に下回ることが報告されている。そして、こうした事態を受けて人事院総裁は、

「労働基本権制約の代償機関としては、給与減額支給措置が終了する平成26年4月以降の給与については、民間準拠による給与水準が確保される必要がある」との考えを示しているところである。

結局、全農林警職法事件大法廷判決の岸、天野補足意見が言うところの、「代償措置が迅速公平にその本来の機能をはたさず実際上画餅にひとしいとみとめられる事態」に等しい状況、代償措置の保障を完全に欠いた事態が出現したのであり、このような状況下で制定された給与改定・臨時特例法は違憲・無効であるというべきである。

#### (4) 国会が定めた国公法28条1項・64条2項違反による立法裁量の逸脱

給与改定・臨時特例法1条は、「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、一層の歳出削減が不可欠である」ことを、一般職国家公務員の給与について減額支給措置を講ずる趣旨としている。

この趣旨は、本件給与減額が「情勢適応の原則」やその具体化である「民間準拠の原則」とはまったく相反する趣旨に基づいて給与減額を行うことを宣言したものである。すなわち、国会が自ら定めた国家公務員の労働基本権制約の代償措置に違反することを自認したものと見てよい。したがって、本件給与減額は、労働基本権制約の代償措置の機能を害し、給与減額立法の裁量を逸脱しており違憲・無効であるというべきである。

これに対して、被告は、「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、許容されると解すべきである」（被告準備書面（2）6頁13行目以下）と主張する。

しかし、「情勢適応の原則」やその具体化である「民間準拠の原則」と無関係に給与減額ができるとすれば、給与減額が許容される「限度」は、ほぼ無制



限になってしまう。これでは、国会が自ら定めた労働基本権制約の代償措置機能は、無意味化してしまう。

したがって、「情勢適応の原則」に基づき、官民較差の是正を旨として行われる人事院勧告を無視した給与減額措置は、「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」ものにほかならないのである。

#### 4 人事院勧告凍結と本件給与減額との決定的な違い

##### (1) 人事院勧告凍結スト事件についての被告の検討と主張

被告は、人事院勧告によらない本件給与減額措置が違憲とならないための参考として、1982年の人事院勧告凍結スト事件の最高裁判例を検討したという（平山調書5頁）。この人事院勧告凍結スト事件で最高裁は、「代償措置がその本来の機能を果たしていなかったということができないことは、原判示の通りである」との判示をしている。つまり、この最高裁判決は、人事院勧告の完全不実施をもってしてもなお代償措置が機能を果たしていないとはいえないとした。

この点につき、被告は「昭和57年当時の国の財政は、前年度の約2兆5000億円の決算不足の問題、6兆円にもものぼると見られた当年度の歳入不足分の問題等困難な問題を抱える未曾有の危機的な状況にあったため」、「違法不当なものとは言えない」との理由を口実にして、本件「特例法の立法当時は、昭和57年度と比較してはるかに厳しい状況にある」として、大幅給与減額を合理化しようとした。

##### (2) 人事院勧告凍結スト事件と本件との決定的な違い

しかし、以下に述べる通り、本件は人事院勧告凍結スト事件とは下記の4点で決定的な違いがある。

**第1に**、1982年の人勧凍結は1年間にとどまり、翌年は完全実施ではないものの勧告の部分実施が行われているのに対し、本件給与減額は、2年間にわたって人事院勧告を大幅に上回る給与の削減及び人事院勧告を経ないで減額

をおこなうものであるという点である。上記最高裁判決が正当とした原審判決（東京高判平成7年2月28日判タ877号195号）も、「昭和57年度に限って行われた人事院勧告の不実施をもって直ちに、公務員の争議行為等を制約することに見合う代償措置が画餅に等しいと見られる事態が生じたということとはできない」とする。

**第2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て、本件給与削減は、人事院が平均0.23%の給与引き下げを勧告したのに加えて、平均7.8%もの給与を削減したという点である。公務員にとっての不利益の度合いは、1982年の場合よりも本件の方がはるかに大きいのである。

**第3に**、1982年の人事院勧告の凍結は、あくまで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。それに対し、本件給与削減は、上記で述べた通り、当初から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政府の方針に基づいたものであり、2011年の人事院勧告は全く政府や国会の検討の対象とさえされなかった。

**第4に**、昭和57年当時と平成24年とでは、30年もの年月が経ており、それ故に一般会計の規模、公債発行額・比率はもちろん公債発行残高の規模など全く異なるものであり、比べること自体ができないし、妥当でもない。

### (3) 小括

以上の通り、人事院勧告によらない本件給与減額措置は、1982年の人事院勧告凍結スト事件とは決定的に事案を異にしている。したがって、上記最高裁判決をもって、本件給与減額措置の合憲性の根拠とすることは許されないというべきである。

## 第2 団体交渉を尽くさないで制定された給与改定・臨時特例法は違憲無効

### 1 政府の団体交渉義務

#### (1) 国家公務員労働者の団体交渉権

憲法28条は、「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する」として、労働者の団結権、団体交渉権、団体行動権（争議権）を保障している。ここでいう「勤労者」には国家公務員労働者も含まれることについては異論はない。

憲法28条が保障する団体交渉権は、被告が主張するような労働条件の共同決定を前提とするものではない。労働条件の決定方式の如何にかかわらず、「労働者の集団または労働組合が代表者を通じて使用者または使用者団体の代表者と労働者の待遇または労使関係上のルールについて合意を達成することを主たる目的として交渉を行う」権利と解される。

全農林警職法事件大法廷判決も、国家公務員労働者について、「私企業におけるような団体協約を締結する権利は認められないとはいえ、原則的にはいわゆる交渉権が認められて」と判示しているところである。

したがって、国家公務員労働者に対しても、この意味における団体交渉権が憲法28条によって保障されていることは明らかである。

#### (2) 人事院勧告を経ない給与減額と政府の団体交渉義務

国家公務員の給与の決定が人事院勧告に基づく立法を経て行われる場合でも、以上述べた意味での団体交渉権は保障されなければならないことは当然である。

とりわけ国家公務員の場合には、交渉の行き詰まりをストライキという手段で打開する途が閉ざされていることから、使用者たる政府には、「相応の措置」として、団体交渉において合意を得るための努力を尽くすことが求められているというべきである（甲32）。

まして、本件のように人事院勧告に基づかない給与減額を行う場合には、使用者たる政府は、給与減額について労働者・労働組合の合意を得るか、少なくとも合意を得るために交渉を尽くすことがより一層求められる。

なぜなら、労働基本権を制約された国家公務員の場合、民間の賃金水準に依拠するという情勢適応原則による人事院勧告が、給与の内容の決定の正当化根拠であるが、それを経ない場合には、民間同様に労使対等の交渉の下で労働条件について合意を得るかそのための努力を尽くす以外には、給与の内容の決定、とりわけ減額を正当化する理由が認め得ないからである。

このように解することは、財政民主主義及び勤務条件法定主義と相反するものではない。勤務条件を最終的に法律・予算という形で決定する国会の権限を侵さない限り、その前提として労使で給与の内容を合意することは許容されるのである。

さらに、現行法の下では、団結権すら認められていない国家公務員労働者が多数存在している（岡部調書 27～28 頁、甲 37）。すなわち、労働組合と妥結しただけで人事院勧告に基づかない国家公務員労働者の給与減額を正当化することは原理的に困難である。そのことから、政府としては、少なくとも団結権を有する国家公務員で組織した労働組合との間で、団結権を持たない国家公務員労働者の存在を踏まえた普遍性のある提案をなし、いっそう誠実かつ慎重に合意達成のための努力を尽くす必要がある。その上で、団交権を有しない国家公務員に対しても十分な説明をなす必要があるのである。

### **(3) 団体交渉をまったく経ていない給与改定・臨時特例法**

ところが、本件の給与減額措置の根拠である給与改定・臨時特例法は、2012年2月17日の自民・公明・民主3党の合意に基づく議員立法として同月22日に国会に提出され、同月29日には可決成立したのであり、全く事前に国家公務員を組織する労働組合との団体交渉を経ていない。

被告は、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と主張するが、後述するように、両法案は、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。その上、給与臨時特例法案の国会提出前の原告国公労連との交渉においても、およそ被告の誠実交渉義務が尽くされたと言えないことは、以下に詳述する通りである。

## 2 誠実交渉義務を尽くさずに閣議決定された給与臨時特例法案

### (1) 政府の誠実交渉義務の内容

ア 団体交渉に際して、「使用者は単に組合の要求や主張を聞くだけでなく、それら要求や主張に対しその具体性や追及の程度に応じた回答や主張をなし、必要によってはそれらにつき論拠を示したり必要な資料を提示する義務があり、「使用者には、合意を求める組合の努力に対しては、そのような誠実な対応を通じて合意達成の可能性を模索する義務がある」（菅野「労働法」第10版659頁）。そうでなければ、労働者の経済的条件向上のための労使対等の交渉とは言えず、憲法28条が団体交渉権を保障した意義が没却されるからである。

したがって、使用者に以下のような交渉態度のいずれかが見られる場合には、その交渉は、憲法28条の団体交渉権に基づく誠実交渉義務を果たしたものとはいえない。

- 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
- 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・説明をおこなっていない場合
- 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

イ また、複数の労働組合が併存する場合において、使用者はいずれの労働組合をも平等に取り扱う義務を負っている（日産自動車残業拒否事件・最高裁第3小法廷昭和60年4月23日判決・民集39巻3号730頁）。そして、

使用者が一方の労働組合だけを優遇するなど、この義務に反した場合には、他方の労働組合に対して誠実交渉義務を果たしたとはいえないのである。

ウ さらに、使用者が、自ら提案の条件として提示した約束を反故にした場合には、交渉中から真摯に提案理由を説明せず約束を守る気がなかったと推認され、誠実交渉義務を果たしたとは言えないのである。

エ 前述の通り、国家公務員にも憲法28条の団体交渉権が保障されている以上、その使用者である政府（内閣総理大臣）に上記の誠実交渉義務が認められるべきことは明らかである。

## **(2) 政府の誠実交渉義務違反**

2011年6月3日、政府は、原告国公労連との合意のないまま、人事院勧告に基づか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て国会に提出した。

原告国公労連との交渉内容と交渉打ち切りに至る下記の経過を見れば、政府が、誠実交渉義務に違反したことは明白である。

## **3 給与減額についての具体的説明をいっさい行っていない**

### **(1) 交渉の経緯**

政府は、2011年5月13日の交渉で、原告国公労連に対して、具体的な給与減額の提案を初めて行った。すなわち、「平成25年度末まで、俸給、ボーナスの1割カットを基本として引き下げる」ことを提案したのである（甲1、乙4の1）。

そして、政府は、5月17日の2回目の交渉では、「一般職国家公務員の給与減額支給措置要項（案）」を提示した（甲2、乙4の2）。

これに対して、原告国公労連は、憲法違反の手法に対する抗議に加えて、大幅に賃金を削減する必要性（理由）がないことを重視して臨み、政府に対して、以下の4点の基本的な問題を指摘し、納得のいく説明を求めた。

① 財政事情と総人件費2割削減方針との関係（財政破綻の原因や責任の所在

を明らかにし、再建に向けた全体計画を明らかにした上で提案すべき)を明確にすること。

- ② 民間労働者への波及は避けられず、地域経済や景気に及ぼす影響も大きく、大震災で消費マインドが冷え込む中での政策として問題であること。
- ③ 被災地で自らのことを後回しに奮闘している職員への挑戦ともいえるようなやり方ではなく、緊急増員をふくむ行政体制の拡充こそ今政府としてやるべきことであること。
- ④ 「自律的労使関係制度の先取り」といいながら、一方的に閣議決定されても対抗手段がない以上、現行制度によらない給与減額提案は決定ルールとして重大な問題であること。

これに対して、政府は、5月17日(第2回)、5月20日(第3回)、5月27日(第5回)に大臣政務官、5月25日(第4回)に人事・恩給局長、6月2日(第6回)に片山総務大臣が交渉に応じたが、形式的に交渉の回数を重ねただけであった。政府は、前述の重要な疑問にはまったく応えないまま、交渉を打ち切り、給与臨時特例法案を閣議決定した。

## (2) 財政事情と給与減額との関係について具体的説明は皆無

ア 財政事情と給与減額との関係について、第2回交渉では、大臣政務官は「財政事情について納得頂ける資料は、今持ち合わせていない」と答弁した(岡部調書22頁)。

第3回の交渉では、わずか4枚の資料を提示し「財政健全化のため巨額の財政赤字を立て直さなければならない。(略)国全体で立て直すために皆さんから薄く広くご協力を頂きたい」などと述べるだけで、なぜ国家公務員の給与を引き下げなければならないのか、という具体的な説明はいっさい行わなかった(乙4の3・3頁)。

政府が提示した4枚の「資料」は、「我が国の財政事情」(一般会計歳出、一般会計税収、公債発行額、公債依存度、対GDP比が記載されたもの)、

「公債残高の累増」（グラフ）、「政府推進指針～日本の再生に向けて～」、「財政運営戦略（平成22年6月22日閣議決定）（抄）」である（乙4の3・5枚目以下）。これらの「資料」に記載されている内容は数字自体は公知の事実であり、とくに目新しいものではない。そして、これらの資料のどこを見ても、なぜこの時期に国家公務員の給与減額が必要なのかはまったく明らかではない。

この点について、平山証人は、「この4枚の資料から、なぜ国公労連が1割の給与削減を受け入れなければならないか説明してください」という原告ら代理人の質問に対して、

「ですから、財政事情が厳しい状況にある中で、税収で賄っている部分がある給与についても、何かしらの貢献をすべきではないかという観点から、どうしてもお願いをしたいということで、皆様に御説明させていただいたということでございます」と応えるのみであった（平山調書45頁）。

原告らの情報開示請求の結果、総務省人事・恩給局は、2011年5月当時、15もの資料を作成していたことが明らかになったが（甲95）、それらは原告国公労連に交付されなかった。このことから、政府の交渉態度が不誠実なものであったことは明らかである。

イ なぜ1割の給与減額が必要なのかという問題についても、交渉の場では一切説明はされなかった（岡部調書15頁）。地方公務員の削減などを例に検討したとの発言はあったが、地方自治体の給与削減の実績を示す資料や説明はなかった（岡部調書同頁）。

この点について、平山証人は、地方自治体の給与削減の「一番厳しいの」を取ったと述べるだけで、なぜ1割の給与減額が必要かについては一切説明できなかった（平山調書19頁）。

本件訴訟において、原告らの求釈明により被告はようやく総務省の検討資料（甲82）を提出してきたが、地方自治体で8%以上も本給を削減してい



る自治体は、1、797団体中わずか9団体に過ぎなかった。

ウ 他方で、平山証人は、「有権者からやっぱり給与の削減についての有権者の声が出ている」、「複数の国会議員から、有権者からはそう言った声が届いているのだ、という意見を何度か聞いた」ことを減額の必要性としてあげている（乙33陳述書4頁、平山調書7頁）。

これらの事実からすると、政府は、「財政事情の改善」や「復興予算の確保」と国家公務員の給与との関係を真摯に検討することなく、公務員バッシングを最大限悪用して、国家公務員の給与をできるだけ減額するという方針のもとに提案を行ったとしか考えられない。

つまり、給与減額の必要性や財政との関連について、原告国公労連らに対して、説明しようにも説明する材料はもともとなかったのである。

### **(3) 地域経済や景気への波及については根拠のない楽観論に終始**

政府は、第3回交渉において、原告国公労連の指摘に対して、国家公務員の給与引き下げによる地域経済や景気への「マイナスの影響があるということはそのとおり」と認めざるを得なかった（乙4の3・4頁）。

それにもかかわらず、具体的な政府の施策も示さないで、「全体としては、震災復興のために、巨額の投資が行われるために、影響はない」（岡部調書15～16頁）、「政府の復興政策が実施に移されれば、全体として景気に対してプラスの効果が期待される」（甲3・2頁）という、根拠のない楽観論だけを繰り返した。原告らの求釈明に対して被告が提出した資料にも、地域経済や景気への波及についての具体的な検討資料は存在していない。

### **(4) 国家公務員に無理難題を押し付ける回答の繰り返し**

政府側は、今回の提案が「大変厳しい内容」であることを認めながら、「賃金は下がるけれども、仕事はもっとがんばれ」（岡部調書16頁）、「復旧・復興のためにもみんなで少しずつ力を出していただきたい」（乙4の3・4頁）など、国家公務員労働者の神経を逆なでするような態度に終始した。

#### (5) 憲法違反の指摘に対する具体的な説明は一切なかった

第1回交渉において原告国公労連は、労働基本権制約の下で、人事院勧告に基づかない給与減額を行うことは憲法違反ではないかという指摘を行った。これに対して、政府は、「平時ではない異例の状況」、「期限を切った臨時的措置」と述べるのみであった（甲1・3頁）。

この点に関し、平山証人は、人事院勧告に基づかない給与減額は憲法違反になりうるという認識の下に（平山調書29頁7行）、内閣法制局の審査も含めて慎重に検討した旨証言しているが、交渉の間では一切そのような説明はなされていない（岡部調書17頁8行）。

また、平山証人は、合憲性の要件として、「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しなきゃならない」と証言した（平山調書5頁下から6行）。しかし、実際の交渉の間では、「人事院勧告の尊重」などという説明は一切なかった。むしろ、片山総務大臣の「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」という言葉に象徴されるように（甲1・1頁）、人事院勧告制度を廃止して、給与等の労働条件決定方式を根本的に変えることを前提とした説明が繰り返されてきたのである。

#### (6) 自律的労使関係制度先取りと人事院勧告尊重との矛盾

平山証人は、給与減額措置の期間については、「その法案（自律的労使関係法案・引用者註）が出てくると、それが成立すれば、自律的労使関係制度が実施されるという点も加味した上での26年3月ということで定められたと記憶をしております」と証言している（平山調書28頁13行）。この証言は、交渉の時点では平成25年度末までに人事院が廃止されていることを前提にしたものであり、「人事院勧告の尊重」とは相容れないものである。

この矛盾は、求釈明で明らかになった資料にも現れている。すなわち、2011年5月に総務省が内閣法制局に提出したとされる「想定問答」（乙42）は、人事院勧告制度を尊重するという基本姿勢に立つことを一つの根拠に、法

案が憲法の趣旨に反しないとしている。

しかし、2011年5月13日の閣議における内閣総理大臣発言要旨では以下の通り述べている（甲85）。

「三 国家公務員の給与については、今通常国会に自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図ることとしているが、政府としては、その実現までの間においても人件費削減のための措置を講ずることとし、国家公務員の給与の引き下げを内容とする法案の検討を進めてきたところである。

四 今回、一般職の職員の給与について、現在の人事院勧告制度の下では極めて異例であるが、自律的労使関係制度への移行を先取りする形で、このような事情を十分説明し、職員団体の理解が得られるよう十分話し合った上で、給与の引き下げを行うこととしたい」

この内容は、人事院勧告制度を尊重するという基本姿勢とはまったく相反している。

このように、給与臨時特例法案についての交渉時から、自律的労使関係制度の先取りという内閣の認識及び労働組合に対する説明と、内閣法制局向けの法案の合憲性についての説明とは完全に齟齬していたのである。これは、「二枚舌」というほかない態度であり、誠実な交渉態度とは言えないことは言うまでもない。

その後、6月になると、内閣法制局は「人事院勧告制度尊重」という説明を放棄したことは、前述した通りである。

#### **（7）自律的労使関係制度先取りの問題＝救済措置の不存在と団結権のない職員**

2011年5月20日の第3回交渉（甲3）において、国公労連・岡部書記長は、「今回の交渉は自律的労使関係制度の先取りだというのが、現状は人勧制度の下にある以上、交渉の法的根拠を明確にすべきだ。新たな労使関係が確立されるまでの間は、政府によって給与減額が強行されても組合は対抗手段がな

いこととの関係はどう説明できるのか」と問いただし、同調しなかった。

さらに、5月27日の第5回交渉の中で、交渉が不調に終わった際の救済措置や、団結権のない職員への対応という問題が浮き彫りになった（甲5、乙4の5）。

自律的労使関係制度の先取りというなら、交渉で妥結できなければ仲裁等がなされなければならないし、団結権のない職員には自律的労使関係は観念できないからである。

これに対し、政府は、交渉が不調に終わる事態を「想定した整理はしていない」（甲5・2頁）、「最終的には、国会で勤務条件法定主義に基づいて、法律として決定するから問題ない」（岡部調書26頁下から5行）、団結権のない職員の給与引き下げは「立法府である国会で、法律として決めればそれでいい」（岡部調書28頁12行）などという、自律的労使関係制度の先取りという自らの説明とも相反する、無責任きわまりない回答に終始した。

さらに、2011年6月2日の最終交渉（甲6）において片山総務大臣は、「（労働基本権回復なしの給与減額は違憲・違法かについて）本来、労働基本権を整理した上で給与を論ずるのが一番まっとうなやり方だ。しかし、昨年の人勧処理の段階で決定した通り、労働基本権決着前の異例の取扱いで、それを先取りする形で決めたいと表明していたもの」と回答し、合憲であると強弁したのである。

最終的に、国公労連・宮垣委員長は、「人勧制度の下で、政府の判断で法案を出して、国会で承認されればよいという認識は問題だ。そうなれば勤労者としての公務員の権利はどうなるのか。政府は自律的な労使関係制度の先取りというが『いいとこどり』でしかない」と批判したのである。

この政府の態度には、労働組合や国家公務員労働者に対して、矛盾のない説明を尽くして理解を得るという姿勢はみじんも感じられない。

#### 4 当初から合意達成の意思のない交渉態度

##### (1) 譲歩の姿勢をまったく欠いた結論押しつけの姿勢

政府は、第2回交渉で、給与削減の幅について5%、8%、10%という差を設ける提案を提示した後は、いっさいの譲歩案を示さなかった。

この点について、被告が開示した資料によって、政府内部では様々な減額案の検討を行っていたことが判明した。

すなわち、総務省の内部検討資料（甲82）によれば、2010年に既に平均約5%の給与減額案があった。震災後にさらに減額幅を広げた案としては、A1、A2、B1、B2の4案があり、さらに、B1・B2＋定期昇給における昇給号俸数の1/2抑制を2回実施した案があった。

それらに基づき、モデル給与例まで詳細に検討していたにも拘わらず、3月末付の「一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱（案）」（乙4の2・4枚目）では、それらのいずれとも異なる、行（一）1・2級は5%、3～6級は8%削減することとされた。このことから、給与臨時特例法案による給与減額の下げ幅には必然性はなく、仮に給与減額をすとしても、国家公務員にとってより不利益の少ない他の案があり得たのである。

ところが、政府が提案した内容は、事前に検討していたいくつかの給与減額案の中で最も厳しい内容の「原則1割削減」であった。

総務省もいくつかの案を検討していた以上、原告国公労連や連合の公務員連絡会との交渉において、政府にも他の案に譲歩する余地が本来はあり得たのである。それにも拘わらず「原則1割削減」の後、3月末付の「一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱（案）」を示した以外、一切譲歩案を示さなかった。

政府の姿勢は、具体的な資料を提示することもせずに、ただひたすら原告国公労連に「理解」と「協力」を求めるというもので、およそ最初から譲歩の意思をまったく欠いていたものであった。

## (2) 被告は6回もやったと言うが内容は全く進展なし

この政府と原告国公労連との交渉は、人事院勧告に全く基づかず人事院勧告よりも前に給与減額法案を国会に提出するという、憲法上の疑義を政府自身認めていた重大な事項を内容とする交渉である。それにも関わらず、5月13日から6月2日まで6回の話し合い、というのは、回数・期間だけ見ても余りに少ないものである。

しかも、政府の態度は、前述の通り十分な資料による説明も欠き、「同じことの繰り返しで、理解と協力をお願いしたいの一点張り」であり（岡部調書17頁）、内容的にも全く進展がないものであった。

平山証人は「丁寧に説明をさせて頂いた」と証言したが（平山調書9頁）、まったく事実に反する。

## (3) 一方的な交渉打ち切り

政府は、提案してからわずか3週間で原告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。

人事院勧告に基づかない給与減額という前代未聞の提案に対して、わずか3週間で、交渉を尽くした上で労働組合としての方針決定を行うというのは常識的に考えておよそ不可能である（岡部調書23～24頁）。

平山証人は、通常国会の会期末が迫っていることを打ち切りの理由としてあげるが、これはまったく理由にならない。国家公務員の給与は、毎年8月の人事院勧告を受けて、秋の臨時国会に給与法改正案を提出し、成立されるという形で改定されてきたのだから、通常国会の会期末を口実にして交渉を打ち切ることには何らの合理性も存しないのである（岡部調書24～25頁）。

## (4) 原告国公労連とは合意を達成する意思がなかった

加えて、原告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 8 8）、5 月 2 6 日には、法律案の「提案理由説明」（甲 8 7）を起案済みであった。

そのうち、5 月 2 5 日付「国家公務員の給与減額支給措置について」には、原告国公労連とは「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ていた。5 月 2 7 日、6 月 2 日の 2 回の交渉の前に、既に総務省がこうした文章を起案済みであったという事は、ギリギリまで交渉を行い合意を得る気がなかったことを示している。

これは、実質的に「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」であると言える。

## 5 併存する組合との差別的取扱い

一般職の国家公務員で組織する労働組合は、原告である国公労連の外に、連合に所属する職員団体を構成する国公連合がある。国公連合（以下、「公務員連絡会」という。）は、財務省、農林水産省、国土交通省を中心とした国家公務員や独立行政法人などに勤務している職員で組織している産業別組合で、人事院登録上は 5 万 5 千人強である（岡部調書 3 頁）。

国公労連は、内閣府、総務省、法務省、国土交通省、厚生労働省など 1 府 7 省の国家公務員とその関係する独立行政法人及び人事院、裁判所などの職員で構成する産業別組合で 1 6 組合あり、約 7 万 5 千人の組織である。このうち行政職部会（「原告国公労連」）が国家公務員法上の登録団体であり、人事院登録上は 4 万 2 5 2 0 人である（岡部調書 2 頁）。

政府は、二つの労働組合が併存している下で、両者に平等な取り扱いをすることなく、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。

このことは、以下の事実から明らかである。

- (1) まず、片山総務大臣は、2 0 1 1 年 6 月 2 1 日の参議院内閣委員会において、「いろいろ内々の話合いでありますとか意見の交換でありますとか、そういうことをやりまして正規の交渉というものをやったわけであります」と明確に答

弁している（甲21・2枚目右上、乙22）。

政府は、5月13日の第1回交渉で、原告国公労連と公務員連絡会の双方に「1割の給与減額」を初めて提案した（甲85）。

それに対して公務員連絡会は、第1回交渉冒頭で、片山総務大臣に地方公務員には影響させないことを約束させている。また、「職責に応じて負うべき」、「若年層については、給与の絶対額が少ないことから特段の対応を求める」など、一律1割削減との政府提案に対する具体的な要求を行っている（乙5の1、甲58）。

これは事前の「内々の話し合い」や「意見の交換」で政府提案の内容を知っていない限りできないことがらである（岡部調書19～20頁）。

政府は、公務員連絡会とは第1回交渉の「1週間前か、10日前か、直前」に事前の折衝を行っている。この事実は、平山証人も認めている。（平山調書47頁）

他方、原告国公労連は、5月13日からの交渉に先立って政府との間で給与減額措置の内容・条件について「内々の話し合い」や「意見の交換」を行ったことはない。

(2) 被告は、平山証人の尋問の後になって、政府と公務員連絡会が事前に折衝を行ったことを否定し、事前折衝とは1月11日の会見のことだと強弁するが、そのような弁解は成り立たない。

被告のいう新年の会見では、片山総務大臣と原告国公労連ないし公務員連絡会とが新年の挨拶を行った場である。その場で片山総務大臣からは、「今削減の具体的な中身について検討を始めている」との話がされただけであり、「内々の話し合い」や「意見の交換」と言えるものではまったくなかった（甲69、岡部調書38頁）。

平山証人自身、1月11日の会見のことを詳しく証言している（平山調書9頁）。これを事務折衝と間違える訳がない。



総務省が開示した資料（甲 9 5）の参考資料 1 4「給与減額措置に係わる組合交渉等の状況」では、2011年1月11日の組合幹部との会談（新年の挨拶に過ぎない）に加えて、2月17日の組合会見、4月22日の組合会見という、いずれも春闘要求に関する「会見」を「給与減額措置に係る組合交渉等」としているが、いずれも明らかな誤りである。この資料を見ても、1月11日の会見が「事前折衝」であるなどということはありません。

（3）実際の交渉の進め方は、公務員連絡会の意見に従って行われた。

政府は、5月17日の第2回交渉で、当初の「1割削減」から減額に段階を設けた「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（甲 2、乙 4 の 2）。

すなわち、給与減額の必要性等についての説明を求めた原告国公労連の要求は無視され、給与減額について条件を付した公務員連絡会の意見のみが採り上げられたのである（他方、原告国公労連の要求に対して前述した4枚の「資料」が提出されたのは、次回の第3回交渉の場においてであった）。

その上、政府側の出席者は、原告国公労連との第2回交渉の際、その提案について、「組合の皆さんの要望もありましたので」と平然と述べているのである（岡部調書 21 頁、平山調書 50 頁）。

給与減額自体に反対する原告国公労連の意見は無視し、公務員連絡会の意見に基づいて給与減額の幅を調整する提案を行うことは、明らかに不平等な取り扱いである。

（4）政府は、公務員連絡会と5月23日に給与減額について合意したが、その後は原告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ことを進めた。

前述の通り、被告が開示した資料によれば、政府は、公務員連絡会との合意ができるとすぐに原告国公労連との交渉を打ち切る決定を行い、原告国公労連との交渉継続中から、交渉打ち切りを前提とした起案まで行っているのである。

同年5月中に作成されたという「国家公務員臨時特例法案について」（乙41）及び「想定問答」（乙42）には、「一部組合と合意」や「一部の職員団体から合意を得た」と記載されているなど、原告国公労連と合意をしないことは織り込み済みであった。

これらは、公務員連絡会との合意さえできれば、原告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。

## 6 提案に際して自らが提示した条件をことごとく反故にした

政府は、原告国公労連や公務員連絡会との給与臨時特例法案についての交渉に際して、①給与減額措置を地方自治体には波及させない、②自律的労使関係法案との同時成立をめざすことを条件として再三提示した。そして、公務員連絡会は、これらの政府の約束を条件として給与減額に合意した。

### (1) 公務員連絡会との合意

2011年5月23日の公務員連絡会との最終交渉において、片山総務大臣は、

「今回の給与引き下げの経緯やその措置が異例であることからしても、自律的労使関係制度の導入に係る法案は、同時に国会に提出したいと考えている。

（略）政府としては、両法案とも提出だけでなく、今国会で同時に成立できるように努力を尽くしたい」

「（略）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の水準を睨みながら、労使交渉で誠実に話し合っ、議会で決めるものであるというのが決定原則であり、これは尊重されるべきものである。国がこういう措置をとるから一律にああしろこうしろという筋合いのものではない。（略）また、国が財政措置を一方的に決定し、財政面から地方を追い込むというのはふさわしくないと思っている」

と約束した（甲15）。

この日の交渉を受けた公務員連絡会声明（甲16）には、

「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、（略）④地方公務員への影響の遮断と独法等の自主的賃金決定などを要求し、回答を引き出すことができた。今回の措置は、人事院勧告制度の下で、勧告を経ずに給与を引き下げるという極めて異例な措置であるが、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）政府との間で真摯で誠実な交渉を行なったことを踏まえ、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・労働条件を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。

## （２）国公労連に対しても自律的労使関係制度の先取りと説明

政府は、２０１１年５月１３日、国公労連に対して給与減額提案を行なった際に、公務連絡会に対してなしたのと同様に、

「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行なった上で、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」として、今回の交渉が「自律的労使関係制度を先取りして行われる交渉」であること、更に、両法案の同時成立が前提であることを説明した。すなわち、片山総務大臣は、

「かねてより政府としては、現下の社会経済情勢や厳しい財政事情を踏まえ、国家公務員の人件費を削減する措置について検討してきた。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行なった上で、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」と明確に約束している（甲１）。

行政情報の開示請求で開示された総務省の「給与交渉に備えての想定問答」（甲９２）でも「政府としては、両法案とも今国会で成立すべくお願いしていきたい」と明記していた。

### (3) 国公労連に対しても地方公務員には波及しないと明言した

原告国公労連は、政府との協議・交渉においては、憲法違反の手法に対する抗議に加えて、地方公務員などに波及することは許さないことを重視して臨んできた。

地方公務員への波及に関しては、交渉の場に交渉委員として地方自治体の職員で結成している自治労連の委員長及び全国各地方の教育機関で働く教職員で組織する全教の委員長も参加している。

2011年5月13日の最初の交渉（甲1）において片山総務大臣は、国公労連・宮垣委員長や自治労連・野村委員長及び全教・北村委員長らの追及に対して、

「政府として国家公務員についての結論と同時に地方公務員にも同様の措置を求めることは考えていない。（略）今回も地方公務員について物言うつもりはなく、その点は誤解ないように願いたい」と明確に地方公務員への波及を否定したのである。

最後の交渉（甲6）となった6月2日にも、片山総務大臣は、「国に準じてと言うつもりはない。地方財政の財源措置の抑制のようなこともやるべきではない」と、地方公務員への波及をきっぱりと否定していた。

### (4) 自律的労使関係制度の成立と地方へ波及させないことの位置づけ

以上の通り、政府は、公務員連絡会との間で、賃金引き下げに関する「自律的労使関係の先取りの交渉と合意」を実現することにより、2012年度からの「深掘り」を無理やり憲法に適合させようとしたのである。本来は、自律的労使関係制度が成立した後に、その制度に基づき労使交渉を経て合意するのが本筋であるが、その順序を逆にしても、憲法違反にはならないと判断したのである。そのためには、自律的労使関係法案の成立が、「合憲」の絶対条件であった。

公務員連絡会は、民主党政権とは極めて親和性のある組織である。公務員連

絡会傘下の自治労の反対を抑えるために地方公務員に波及させないことを約束すれば、政府は自らが提案する国家公務員の給与の大幅削減に対して、最後まで積極的に反対・阻止することはないと判断していたのである。

このように、政府は、「給与臨時特例法案」と「自律的労使関係法案」を同時に成立させることによって、給与減額措置の合憲性が保たれると認識していたのである。

#### (5) 民主・自民・公明三党の政調会長会談での合意

国会提出された「給与臨時特例法案」と「自律的労使関係法案」は、自民・公明の抵抗にあい、審議にすら入ることができないでいた。

「給与臨時特例法案」と「自律的労使関係法案」の取扱いをめぐっては、2011年末から民主・自民・公明三党による実務者協議等が続けられてきたが、2012年2月17日、3党の政調会長会談で次のように「合意」した（甲18）。

- ① 公務員の給与の削減に関しては、政府提出の「給与臨時特例法案」ではなく、自民・公明両党が共同提出している「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案（人事院勧告を実施した上で、さらに平均7.8%まで削減）」を基本とする。
- ② 地方公務員の給与については、地方公務員法及び「給与臨時特例法」の趣旨を踏まえ、地方公共団体での対応のあり方について、国会審議を通じて合意を図る。
- ③ 「自律的労使関係法案」については、審議入りと合意形成に向けての環境整備を図る。

この三党政調会長会談での合意を受け、公務員連絡会は声明で、約束違反に対して厳しく批判した。また、自律的労使関係法案のとりあつかいに関しては、「当時の菅政権との間において、政府自らが自律的労使関係制度を先取ることを表明した交渉において、民主党及び政府との信頼関係の下、東日本大震災の

復旧・復興の財源に充当するため苦渋の判断と決断を持って対応した国家公務員の給与削減に係る労使合意を踏まえれば、今般の三党政調会長合意は、極めて残念である」としている。

さらに、法律が成立した段階での連合の談話（甲19）では、自律的労使関係法案の早期成立を強く求めた。

#### **（6）給与改定・臨時特例法の成立と地方公務員への波及**

2012年2月29日に成立した給与改定・臨時特例法は、地方公務員への波及については、附則第12条で「地方公務員の給与については、地方公務員法及びこの法律の趣旨を踏まえ、地方公共団体において自主的かつ適切に対応されるものとする」と規定している。「この法律の趣旨を踏まえ」ということは、地方公務員も減額を検討せよ、ということである。

#### **（7）自律的労使関係法案はまともに審議されずに廃案に**

「自律的労使関係法案」については、2012年6月1日に衆議院本会議で趣旨説明、質疑が行われて、同日、内閣委員会に付託された。

しかし、内閣委員会では長い間放置され、同年8月31日に趣旨説明が行われ、9月5日には質疑が行われたが、与党だけの出席で、野党はすべて欠席の中で行われた。実質的には、審議は行われていないといってよい。

「自律的労使関係法案」は、その後、2012年11月16日、衆議院解散によって廃案となった。

これとは対照的に、同日、国家公務員の退職手当を削減する法案が、わずか1日の審議で強行成立させられた。

#### **（8）小括**

以上の通り、政府は、交渉において提示した条件をことごとく反故にした。

① 給与改定・臨時特例法案の三党合意や同法附則では、「地方公務員への不拡大」については後退し、給与減額立法の「趣旨を踏まえる」こととしている。

更に、政府は、2013年1月28日に地方公共団体に対して国同様の給与減額を行うよう要請までしている。

- ② 「自律的労使関係法案」に反対していた自・公との三党合意時には、「自律的労使関係法案」との「同時成立」から後退し、給与改定・臨時特例法自体、「自律的労使関係制度」が成立することを前提としたものではなくなった。結局、「自律的労使関係法案」は廃案となった。

すなわち、閣法についての交渉時に説明された給与減額にあたっての条件は、議員立法である給与改定・臨時特例法案の国会提出時には変化・変質しているのである。

これは、政府が実際にはこれらの条件を実際に実現する確実な保証もないまま提案したのであり、不真面目なものであったことを示している。

その点でも、5月13日から6月2日までの交渉が誠実交渉義務違反であると言える。

この点について、被告は、原告国公労連とこのような条件について合意したことはないなどというあきれた反論をしている。自らが給与減額の条件として提示した事項をいとも簡単に反故にしておきながら、原告国公労連とはそんな約束をしていないなどと弁解すること自体が、不誠実きわまりないものである。

## 7 議員立法についての使用者としての責任を放棄

- (1) 政府は、自・公の抵抗によって、給与臨時特例法案の国会審議が進まなくなると、三党合意に基づく給与改定・臨時特例法案の議員立法が国会に提出されるに任せ、原告国公労連に対して何の説明すら行わず、政府としての責任を放棄した。

この点について被告は、「給与改定・臨時特例法が給与臨時特例法案を踏襲している」と弁解するが、これはまったく不合理な主張である。

前述の通り、給与臨時特例法案についての交渉の際の政府の約束した条件が、三党合意時には変化していたのであるから（岡部調書30頁）、改めてその変

化について政府と労働組合との交渉が必要なはずであった。

また、閣法たる給与臨時特例法案は、人事院勧告が出されていない中、自律的労使関係制度の先取りとして、役職段階に応じて5～10%（平均7.8%）給与を引き下げるというものであった（甲27）。他方で、給与改定・臨時特例法は、人事院勧告に基づき平均0.23%給与を引き下げた上に、更に臨時特例として役職段階に応じて4.77～9.77%給与を引き下げるというものである（甲28）。よって、給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法とは異質の法案であることから、さらなる交渉が必要であった。しかし、そうした交渉はなされていない。

このような態度は、使用者としての責任を放棄したものとわざるを得ない（岡部調書31頁）。

(2) そもそも、国家公務員の給与に関して立法をなす場合、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。そのことは、「内閣は、法律の定める基準に従い、官吏に関する事務を掌理する」とする憲法73条4号の規定からも明らかである。

しかし、本件の給与削減は、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ものである。

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づ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づけている以上、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削減をなすことは、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条及び73条4号に違反することは明らかである。



### 第3 本件給与減額による原告らの被害【原告のプライバシー保護のため省略】

本件給与減額により、原告らは多大な経済的・精神的被害を受けた。その被害の内容について、原告ら本人尋問の結果及び陳述書の中から代表的な例をあげて、以下に詳述する。

#### 1 本件給与減額によって原告らが生活設計・人生設計を狂わさせられたこと

##### (1) 多くの原告らの状況

本件給与減額により、原告らは、2年間で1人平均約90万円、多い者では200万円以上の減額がなされており、原告ら及びその家族の生活に大きく影響している。

特に、住宅ローンを抱えている者や子供の教育費がかかる時期である者が多く、生活を切り詰めることはもちろん、それでは足りず、妻がパートに出るようになったり、貯蓄を取り崩したりしている者、さらには子供に進学や習い事等をあきらめさせた者も少なくない。

##### (2) 本件給与減額以前から国家公務員の給与は低い水準に抑えられていた

公務員バッシングの背景には、民間の給与水準が下がっているにもかかわらず、公務員だけ安定した高額な給与をもらっているのではないかと、との国民の誤解が存する。しかし、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、この10年余りの間で、年収ベースで平均約70万円程度引き下げされている（岡部調書4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。

## 第4 人事院勧告に基づかない給与減額を合憲とする根拠は存在しない

### 1 被告が主張する合憲論の問題性

#### (1) 被告が主張する合憲論

被告は、原告らに対抗して「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、許容されると解すべきである」（被告準備書面（2）6頁13行目以下）と主張する。

しかし、すでに述べた通り、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に基づかない給与減額を行うことは、憲法28条による立法裁量の内在的制約を逸脱するものであって、違憲・無効である。

仮に、人事院勧告に基づかない給与減額が憲法違反とならない場合があるとしても、被告が主張するような「必要性」や「合理性」では、人事院勧告に基づかない給与減額を合憲とすることは到底できない。

#### (2) 「必要性」や「合理性」の基準は無いに等しい

被告が給与減額の「必要性」の内容として主張する、「我が国の厳しい財政事情」は、国家公務員の給与減額の根拠とはなり得ない。なぜなら、財政事情が厳しいことは国家公務員の賃金水準とは直接関係しないからである。

その上、後述するように、本件給与減額が強行された翌2013年には、著しく肥大した予算が組まれている。それだけでなく、「復興予算」として組まれた多額の予算が、復興とは無関係の分野・用途につき込まれたばかりか、多額の予算が活用・利用されることなく余ってしまった。この点は、マスコミで再三報じられたところである。

また、被告は、後述するように本件給与減額の「合理性」も説明できない。

なぜ、平均7.8パーセントなのか、なぜ1年、3年ではなく2年なのか、一度もまともな説明がない。財政再建のためにいくら必要だったかとの本件給与減額との相当因果関係も説明されていない。

もともと、民主党政権は、国公連合・公務員連絡会との「労働基本権付与」、「地方公務員適用せず」を大前提とする「大幅給与減額」の合意を道筋として、赤字財政の解消と大震災の復興財源を大義名分として閣法による実施をめざしていた。それ故に、内閣として、合憲性に関しても「職員団体、職員の皆様に理解を得る手続きをきちんと踏まなきゃならないという、要件を満たした上で内容の検討を行って」いた（平山調書5～6頁）。

しかし、すでに述べたように、実際は、「労働基本権付与」、「地方公務員適用せず」の二つの約束は完全に反古にされ、「財政難」も「復興財源」も現実には全くの口実でしかないことは、もはや明白になってしまったのである。

そもそも、被告は、本件給与減額に当たって、まず「必要性」や「合理性」の基準を立て、それに種々の事象を当てはめて結論を導くという過程をたどったものではない。裁判になってから「後付け」で主張したものに過ぎない。

したがって、被告が主張する「必要性」や「合理性」は、給与改定・臨時特例法の合憲性を判断する基準とは、そもそもなり得ないものである。

## 2 平山証人が証言した合憲性の5つの要件について

人事院勧告に基づかない給与減額が合憲性を維持する場合として、平山証人は以下の5つの要件を挙げた（平山調書5頁）。

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きをきちんと踏まえる」である。

これらの要件如何に関わらず、給与改定・臨時特例法が違憲無効であることは既に述べたが、本件給与減額は、平山証人が示した要件すら充足していない。

また、これらの要件は、原告国公労連との交渉でも、本件訴訟の主張においても、被告から提示されたことは一度もない。被告が、何を根拠にして上記の5つの要件を導き出したかも不明である。

しかし、要件を示した以上、被告は、本件において平山証人が証言した要件が本当に満たされているかどうかを、具体的証拠に基づいて主張・立証すべきである。そして、そのような主張・立証ができないのであれば、本件給与削減は、端的に違憲・無効とすべきである。

### 3 労働条件の不利益変更法理と同等あるいはそれ以上の要件が必要である

#### (1) 合憲性の実体的要件

すでに述べた通り、人事院勧告に基づかない給与減額を定める立法は、憲法28条による立法裁量を逸脱するものであって、違憲・無効である。

仮に、人事院勧告に基づかない給与減額が合憲となる場合があるとしても、そのためには、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る。

**第1に**、労働基本権制約の代償措置である人事院勧告に基づかない給与減額は、憲法28条を侵害するものであるから、それが合憲といえるためには、厳格な正当化事由が存在しなければならない。

**第2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、民間労働者の就業規則による労働条件の不利益変更の場面と質的に何ら変わるところはない。

就業規則による労働条件の不利益変更法理は、原則に反してなされた労働条件の変更の法的効力を裁判所が厳格に審査するというものである。とくに、国家公務員労働者は、対抗手段としての争議権の行使が禁じられているのだから、正当化事由の審査は、より厳格になされなければならない。

**第3に**、政府は、「自律的労使関係の先取り」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。

したがって、給与減額について労働組合と合意に至らなかった以上、一方的に法律で定められた給与減額が憲法に反しないというためには、民間企業において労使合意によらず賃金の減額を実施した場合と同程度あるいはそれ以上の要件を充たすことが必要であるというべきである。

## (2) 高度の必要性に基づく合理性の要件

労働契約法10条は、労働条件の不利益変更の法理として、これまでの秋北バス事件、第四銀行事件、みちのく銀行事件などの最高裁判決をそのまま立法化したというのが定説であり、確立した判例法理が法律化されたものである。

労働者の合意によらない労働条件の不利益変更に関しては、確立した判例によれば以下の要件を総合的に考慮して、その法的効力を判断すべきものとされている。

- ① 「労働者が受ける不利益の程度」（不利益が大きいほど、強い必要性が要求される）
- ② 「労働条件の変更の必要性」（財政的な必要性の存在、特に賃金などの引き下げに関しては高度の必要性を要する、具体的な財政的なシミュレーションが必要とされている）
- ③ 「内容の相当性」（新しく変更された制度が合理的・相当であること、また著しい不利益を受ける人には激変緩和措置や代償措置などが講じられること）
- ④ 「労働組合との交渉の状況」（労働者・労働組合に対して、十分納得できるだけの財政資料を提示し、十分な説明を行い誠実に協議すること）

本件においては、前記第3で述べた「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。

その際、国家公務員は、争議権という対抗手段を剥奪されていることに照らして、それぞれの要件は、より厳格に検討されなければならない。以下に詳しく述べる。

#### **4 原告らが被った不利益の重大性**

原告ら準備書面（４）で述べた通り、本件給与減額は、平均7.8%、一時金も一律9.77%のカットという大幅な減額である。原告らの給与は、年間数10万から100万円もの減額となる。本件給与減額が2014年3月で終了した現段階では、2年間の累積で最大200万円以上の甚大な被害となったことが確定している。

その詳細は、第3で述べた通りである。

#### **5 給与減額をする高度の必要性は存在しない**

##### **（１）被告の主張**

給与改定・臨時特例法1条は、「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」を給与減額の理由に挙げ、本件で被告は同様に主張し（被告準備書面（2）6頁）、平山証人も法廷でその旨述べた（平山調書3頁）。

しかし、本件給与減額は、人事院勧告に基づかない給与減額という憲法違反の措置であり、平山証人も憲法違反となりうることを前提として検討していたと述べている。その「必要性」は、人事院勧告に基づかずに給与減額を行うことを許容しうるだけの高度の必要性でなければならない。

##### **（２）「厳しい財政事情」と給与減額との客観的な関連はない**

被告がいう「厳しい財政事情」とは、「平成23年度当時の国の財政は、一般会計歳出107.5兆円に対し、公債発行額（復興債の発行11.6兆円を含む）は55.8兆円で、公債依存度は51.9%にも達し、平成24年度も

当初予算では、一般会計歳出90.3兆円に対し、公債発行額44.2兆円で、公債依存度が49.0%であった。また、公債発行残高も年々増加の一途をたどっており、平成23年度末の公債残高は676兆円に上り、平成24年度末の公債残高は709兆円に上る見込みであり、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事情」というものである（被告準備書面（1）28頁）。

しかし、公債発行額や公債依存度、公債残高の大きさのみから財政事情をみるのは、一般論に過ぎず、一面的である。

ア まず、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事情」を論じても意味がない。国家公務員の給与を2年間にわたり年間約2900億円減額することによってしか財源を確保できないほど、我が国が「厳しい財政事情」にあるかどうかについて、被告はなんら主張・立証しておらず、一般論に終始している。

国の財政事情を検討する際には、借金だけでなく資産も見なければならぬ。たとえば、2008年12月末の国と地方を合わせたバランスシートをみれば、国債や地方債等の合計で1019兆円の負債が存在するが、資産として金融資産501兆円、固定資産等469兆円の合計970兆円が存在するので、差し引き49兆円のマイナスに過ぎない。この状況は、本件給与減額が強行された2012年4月時点でも、大きな変化はない。しかも、国債や地方債は、特定の時期までに全額返済しなければならない性質のものではない。

したがって、709兆円の公債残高があるからといって、国の財政が資金繰りができず破綻しているわけではない。同時に日本は、世界一の国内余剰資金を有している。2010年末の国内余剰資金は251兆円であって、2位中国の167兆円、3位ドイツの114兆円よりはるかに多額であり、「世

界一の金あまり国」である（原告準備書面（１）３９頁）。

イ 被告は、「固定資産の多くは、道路や堤防といった公共用財産や国の庁舎などであり、これらは売却して現金化することが想定できないものである」という（被告準備書面（１）２６頁）。

しかし、固定資産の“多く”はその“すべて”ではない。固定資産の中には、「売却して現金化」できるものもあり、「部分を全体にすり替えてはならない」（甲３４、１７頁）。国有地の一部は毎年処分され、国の収入となっている。国有財産処分収入は、２０１２年度当初予算で１００５億円が計上され、２０１３年度当初予算でも９４６億円計上されている。また、財務省理財局「国有財産レポート」によれば、未利用国有地のストックは２０１１年度末４８００億円あり、このうち地方公共団体等が公共施設等の用地として利用する予定の財産が１３０７億円、土地区画整理事業区域内に所在する財産、隣接地との境界が確定していない財産など売却等の処理が困難となっている財産が２４９６億円、これらを除く売却可能な財産は９９７億円とされる。これは給与減額年間約２９００億円の３４．４％に相当する（甲３４、１７頁）。

また被告は、「金融資産のうち約２００兆円は、将来の年金給付などに備えた『社会保障基金』部門における資産である…。このような債務返済等のためには使用できない資産が大部分を占める」と主張する（被告準備書面（１）２６頁）。

しかし、「金融資産のうち約２００兆円」が社会保障基金のものであっても、それが金融資産の“すべて”ではない。２０１１年末時点で、中央政府の金融資産残高は２１７．９兆円とされ、これには原則として利用可能な現金・預金や、売却して現金化することができる株式や証券等も含まれる。２１７．９兆円という膨大な資産は、その０．３％程度（国家公務員の給与削



減2年間分5800億円程度)を復興財源とすることができないほど、保有義務や用途が定まっているものではあり得ない(以上、甲34、18頁参照)。

政府保有株式については、その後、2011年12月2日に成立した「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」(以下、「復興財源確保法」という。)により、一部の株式は復興財源とするために処分する旨定められた。それでもなお、政府保有株式の売却可能額8.9兆円のうちの1.7兆円、集中復興期間だけでみると0.7兆円であり、他に売却可能な株式があることからすれば、給与減額措置で調達される約5800億円を賄えないものではない。

さらに、被告は、原告が国内余剰金の根拠とする対外純資産について、「その多く(約209兆円)は民間部門における対外純資産であるから、国の財政事情とは関係のないものである」と主張する(被告準備書面(1)27頁)。

しかし、“その多く”は“そのすべて”ではない。対外純資産には、民間部門のものもあれば、政府のものもある。被告は、ここでも部分を全体にすり替えている。2011年末現在、対外純資産は265.4兆円であり、このうち公的部門に34.0兆円がある。その内訳は、資産124.6兆円、負債90.6兆円であり、膨大な資産の0.5%程度(国家公務員の給与削減2年間分5800億円程度)を復興財源とすることができないほど、保有義務や用途が定まっているものではあり得ない(以上、甲34、20~21頁参照)。

ウ 被告は、公債発行額や公債依存度、公債残高という公債の“数量”だけを見て、公債の“価格”を見ていない。

被告は、「未曾有の危機的な財政事情であると判示された昭和57年度と比較してはるかに逼迫した状況にあった」と述べる(被告準備書面(1)29頁)。

しかし、もし財政が「逼迫した状況」であれば、国債への信認が低下して、国債の売れ行きは悪くなり、国債の利回りは上昇する。ところが、日本の国債利回りを見れば、2013年10月時点で0.65%であり、主要国の中で最も低い水準にある。長期的に見ても、10年物国債の流通利回りは1979年末の9.15%をピークに、2002年末に0.90%まで低下した。以降10年以上もの間、1%前後で推移している。すなわち、日本では国債が順調に売れており、市場が日本国債を信認していることを意味している(以上につき、甲34、22～23頁参照)。

エ 昨今の「財政事情」は、公務員の人件費が原因となっているのではない。国公労連は、「国の財政事情」の原因は公務員の人件費ではないと主張してきた。その根拠に関しては岡部陳述書(甲36)の6頁に詳しく述べた通りである。

岡部書記長(当時)は、国公労連のスタンスに関して、「国の財政事情が厳しいことはもちろん承知していますが、その国の財政事情と、国家公務員の賃金、人件費との間には、関係が無いというふうに考えています。政府が提出している資料でも明らかなように、国家公務員の賃金は先ほど申しあげたように、この間だけでも70万円程度、年収ベースで下がっていますし、定員削減も毎年のように繰り返されていて、純減続きで人数が減っています。ところが一方で、政府の、国の債務は、この間も上昇し続けて、急増しているのは実態でありますから、それから言っても、公務員の人件費が、国の財政事情との関係で、相関関係にないことは明らかだと思います」と事実をもって説明している(岡部調書6頁)。

オ 以上の通り、国の財政事情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5800億円減額することが必要となるほどの「厳しい財政事情」にあったとは言えない。

(3) 「東日本大震災への対処」は後付けの口実にすぎない

## ア 給与減額は震災前の閣議決定事項である

民主党は、東日本大震災が発生する１年半以上も前の２００９年８月、総選挙のマニフェストにおいて、公務員の労働基本権を回復し、労使交渉による給与決定の仕組みを導入することと併せて、国家公務員の総人件費２割削減を掲げていた（甲５０、１６頁）。

しかし、そのマニフェストの実現には大きな障害があった。それは、憲法２８条において労働基本権が保障され、その制約の代償措置として人事院勧告制度が存在していたからである。

しかも、２割削減すべき契機や大義名分もないまま推移した。民主党政権は、人事院勧告とは無関係に大幅な賃金引き下げを強行するための口実を必要とした。

それは、国家公務員に対して労働協約締結権を正式に付与すると同時に、その先取りとして国家公務員で組織する労働組合と協議して合意するというシステムであった。

政府は、２０１０年１１月１日の閣議決定において、「国家公務員の給与改定については、次期通常国会に、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図る。」、「なお、その実現までの間においても、人件費を削減するための措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から、順次、提出する」という方針をとっていた（甲１４）。これを受けて、総務省人事・恩給局は、人事院勧告に基づかない給与減額の検討を開始している（平山調書１２頁）。もとより、いずれも東日本大震災前のことである。

また、片山総務大臣（当時）は、２０１１年５月１７日の衆議院総務委員会で自民党小野寺五典委員の質問に答えて、「私が昨年大臣に任命されたときに総人件費二割削減というのが当時の民主党のマニフェストにありまして、それを実現するということが政府の課題でありましたので、その課題が

私に与えられた」、「震災前からこの給与引き下げというのは政府の政策課題として提示していた」と述べている。

このように、政府による国家公務員の給与減額は東日本震災と無関係に、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本件給与減額の「必要性」は、この事実のみをもってしても、後付けの口実に他ならない。

#### イ 給与減額は復興予算とは無関係に決定された

政府は、2011年5月13日に原告国公労連に対し、俸給及び一時金の1割カットを基本とした給与減額の提案を行い、6月3日には給与臨時特例法案を国会に提出した。

しかし、政府が復興の基本方針を策定したのは、同年7月29日のことである（甲51）。ここに至り、初めて政府としての復興政策が具体化され、集中復興期間を5年間とし、2015年度までの5年間で19兆円の事業規模を見込むものとされた。なおこの際には、給与減額措置による約5800億円が前提とされて、復興財源の検討作業が進められた。

したがって、政府が原告国公労連等に対して1割カットの給与減額を提案した2011年5月13日の時点では、復興事業の規模も、復興事業の期間を「復興期間」と「集中復興期間」に分けることも、それぞれの期間に復興財源をどう確保するのかも決まっていなかった。政府は、震災復興を本件給与減額の理由としながら、震災復興の「基本政策」すらまとまらないうちに、国家公務員の給与減額のみを先行して決定したのである。

この点について平山証人は、国家予算をどの程度捻出する必要がある、そのためにどの程度の給与減額が必要だと考えたのかという問いに対し、「直接的にはそういう考え方ではないですね」と述べている（平山調書14頁）。

震災復興を大義名分として掲げながら、財源確保の具体的な必要性に基づく検討は一切なされなかったのである。

平山証人はまた、「厳しい財政事情と東日本大震災の復興に対処するためという、その2点から、給与面でどれだけのことができるのかということを検討して決めた」とも述べるが（平山調書15頁）、これは順序が逆転している。給与減額という結論先にありきの議論と言わなければならない。

#### ウ 復興予算の多額の流用・繰り越しが露呈した

政府は、2011年度、震災復興のためとして3次にわたり約15兆円の補正予算を組んだ。ところが、その執行においては、震災復興とはなんら関係のない「流用」が多々指摘されることとなった。

2012年8月に週刊誌が報じた内容に拠れば、2011年度予算で余剰となった復興予算のうち、約1兆円が「東日本大震災復興特別会計（復興特別会）」に繰り入れられ、「全国防災対策費」という名目で各省庁に配られることとなった。たとえば、震ヶ関の合同庁舎改修に12億円、荒川税務署など被災地以外の税務署3施設の改修工事に5億円、北海道と沖縄の道路整備事業にそれぞれ78億円、22億円が拠出されたという（甲56）。

また、2011年度の復興予算で2000億円が計上された雇用対策事業費についても、1085億円が被災地以外の38都道府県で、もっぱら被災者以外の雇用対策事業に用いられた（甲53）。

結局、2012年度の復興特別会計は、実に1兆8700億円の剰余金を出し、次年度に繰り越しとなった（甲71）。同年度の復旧・復興関係経費についても、執行率はわずか64.8%であり、1兆2240億円もの「不用額」が生じ、2兆2030億円が翌年度に繰り越しとされている（甲71）。

このように、復興予算の執行は、その初年度から流用が指摘される事態に至っており、現に多額の剰余金が発生する状況であった。これは、政府の復

興の基本方針等における事業規模や財源確保の必要性そのものが、具体的な根拠や見通しに基づくものではなかったことを示している。ましてや基本方針策定前に検討された本件給与減額の震災復興のための「必要性」は、事実に基づかない抽象的な「必要性」でしかない。

#### エ 復興予算確保と矛盾する政府の財政支出

2012年末に成立した安倍内閣は、「アベノミクス」の名の下に、13.1兆円の2012年度補正予算を組み、大型公共事業などに財政支出を行った。

また、2012年度から導入された復興特別法人税は、当初3年間の予定で税額の10%を追加徴収するものであったが、2013年12月に、1年前倒しで廃止することが決定された。

しかし、2012年4月に本件給与減額が開始されてから、1年足らずの間に抜本的に財政状況が変化することはあり得ない。震災復興のために国家公務員の給与減額が必要であったというのは、こうした本件給与減額後の事情に照らしても、根拠のないものである。

#### (4) 1年もたたないうちに二つの目的はうち捨てられた

2013年1月24日に閣議決定（甲22）した地方公務員への国家公務員と同様の給与減額の要請に関しては、「防災・減災事業に積極的に取り組むとともに、長引く景気の低迷を受け、一層の地域経済の活性化を図ることが喫緊の課題となっている。こうした地域の課題に迅速かつ的確に対応するため」であり、「国の財政状況が厳しいから行うものではありません。現下の最大の使命である日本の再生に向けて、国と地方が一丸となってあらゆる努力を結集する必要がある中、当面の対応策として、平成25年度に限って、緊急に願うものであります」、また、「今後、負担増をお願いすることとなる消費税について国民の理解を得ていくためには、まずは公務員が先頭に立って、『隗より始めよ』の精神でさらなる行財政改革に取り組む姿勢を示すことが重要だ」

としている（岡部調書10頁）。

わずか1年足らずのうちに、給与改定・臨時特例法が掲げた二つの目的は、そのいずれもが給与減額の目的から外された。岡部証人が述べる通り、2013年には、消費税増税の前提という政策的目的が主眼となっている。このことは、「厳しい財政事情」や「東日本大震災に対処する必要性」のために給与減額を行わざるを得なかったとする理由は事実と反しており、もともと給与減額の必要は無かったということを明白に裏付けている。

## 6 本件給与減額措置に合理性・相当性は認められない

### (1) 給与減額措置を選択したことの合理的理由はない

国の財政状況を好転させる方法には、歳入を拡大する方法、歳出を削減する方法の双方があり得る。

仮に、「一層の歳出の削減が不可欠」（給与改定・臨時特例法1条）であるとしても、歳出の項目は多数ある。その中で、国家公務員の給与減額措置をとらなければならない理由について、被告はなんら主張しない。「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」は、「歳出の削減」を要求するとしても、「国家公務員の給与減額措置」を必然的に要求するものではない。

被告は、大企業向け補助金や原発関連予算、大規模公共事業費等の削減、法人税減税や高額所得者優遇税制の改革等について、「これらの施策についても、財源を捻出する優先順位の問題にすぎず、国家公務員の給与減額措置の必要性を否定する理由となるものではない」と主張する（被告準備書面（1）27～28頁）。しかし、「優先順位」をどのように設定し、どのような判断のもとに国家公務員の給与減額措置に及んだのかについては、主張するところがない。少なくとも、総務省人事・恩給局内で憲法違反となり得るという前提で検討された人事院勧告に基づかない給与減額措置であり、それが、上記種々の歳出削減策より「優先」されることに、なんら合理的理由はない。

総務大臣政務官は、2011年5月20日、原告国公労連との交渉において、

「給与減額の必要性について」、「我が国の財政状況は極めて厳しい状況にあり、更なる歳出削減が不可欠であり、国家公務員の人件費についても例外ではない」と述べた（被告準備書面（1）16頁）。しかし、すべての歳出項目が例外なく一律に引き下げられているのであればともかく、実際には、歳出項目のなかには増額されたり、据え置かれたり、減らされても平均7.8%よりも少なかったりするものが存在する。「例外ではない」どころか、「例外だらけ」である。したがって、「国家公務員の人件費についても例外ではない」というのは事実を反し、給与減額を選択する理由ともならない（以上につき、甲34、30頁）。

なお、この点について平山証人は、自身の立場では全体の歳出削減について全て見通して政府全体の判断をする立場になかったとしながら、「（2010年）11月の閣議決定以来、あと、3月の震災を経て、給与面でより一層何かしらの対策を練らなきゃならない」、「給与面でも何かしらの削減をしなきゃならないということで削減した」と述べている（平山調書24頁）。つまり、2010年11月の閣議決定が給与の前提となり、給与減額ありきで検討が進められたということしか述べておらず、なぜ給与減額という選択をとったかについては説明できていない。

歳出削減の方法として給与減額を選んだことに、なんら合理的理由はない。

前述の通り、全国の国家公務員が震災復興支援のために被災地に応援に行くなどし、応援に送り出した役所もそのしわ寄せを受け、被災地の国家公務員は自ら被災しながらも復興支援のために働いていたのであるから、国家公務員の給与減額はむしろ採ってはならない措置であったというべきである。

## （2）財政健全化を阻害する

国家公務員の給与減額は、財政健全化も阻害する。まず、給与所得にかかる所得税収を減らす。給与が約2900億円減額された場合の所得税収の減収額



は、約 290 億円と試算される。またこれは、地方交付税にも影響する。所得税の 32% が地方交付税の原資となるからであり、約 290 億円の所得税収の減少は、地方交付税の原資を約 92.8 億円（＝290 億円×32%）減らすことになる。一方、地方交付税は、給与減額による住民税収の減少の影響を受け、むしろ増額する。地方交付税の原資不足分の増加を補うため、315.5 億円、一般会計の歳出を増加させる。結局、2900 億円の給与減額は、所得税収 290 億円の減収、315.5 億円の歳出増加により、合計 605.5 億円の赤字を増大させる。給与減額分の 20.9% である。

またこのほかにも、国家公務員の給与減額措置は、公務員家計の消費支出を減らし、景気悪化要因となり、所得税・法人税・消費税など国税収入を減らし、地方の住民税、事業税、地方消費税も減らす。社会保険料を減らし、社会保障財政の悪化を促進する。

このように、給与減額措置は、復興財源確保策としてそもそも有効性の低い政策なのである（以上につき、甲 34、36 頁）。

### **(3) 地方公共団体を参考にしたという減額率の不合理性**

被告は、本件給与減額が「地方公共団体における減額措置も参考としつつ、平均 7.8 パーセントという減額率」であることを合理性の一つの根拠として主張する（被告準備書面（2）10～11 頁）。

平山証人もまた、給与の減額幅を決めるに当たって、地方公共団体における削減例を参考にしたと述べている（平山調書 17 頁）。

しかし、本件給与減額は、地方公共団体における給与減額よりも減額幅が大きく、地方において一般的といえる減額措置とは異なる。

総務省が 2010 年 12 月にまとめた、同年 4 月 1 日現在の地方公共団体における給与実態調査結果（甲 47）によれば、地方公共団体が独自に行った給与削減措置に関して、10% もの給与削減が一般的であるとは言えない。たと

えば、地方公共団体で一般職の給与削減を実施している団体は全体の34.9%、一般職の本給削減を実施している団体は14.5%にとどまる。そして、本給削減を行っている都道府県・指定都市でいえば、8%を超える削減を行っているのは8道府県1市にとどまる。10%を超える削減が行われているのは、大阪府、島根県、岡山県、徳島県及び鹿児島県の5府県であり、しかも削減率は一律ではなく、いずれも上限が10%を超えているに過ぎない。平均7.8%に上るような削減措置を実施している地方公共団体も確認されていない。

平山証人も、10%の給与カットが地方公共団体において一般的ではなかったことを認める旨証言しているが（平山調書20頁）、同人によれば、総務省内において減額幅を決めるに当たって参考にしたのは、「数県、少なくとも一、二県」程度であったという（平山調書18頁）。

要するに、地方公共団体における減額措置を参考にしたというのは、せいぜい地方公共団体で8～10%程度の削減を行っているところも一部あることを確認したというに過ぎない。

なお、被告が提出した総務省内での検討資料にも、甲47と同じ2010年度の調査結果が含まれているが（甲81）、平山証人はこれを見た記憶がないと述べている（平山調書18頁）。総務省内において、地方公共団体の削減率がどの程度であるかについて本当に検証されたかどうかすら、明らかとは言えない。

#### **（４）代償措置や保障措置の不存在**

本件では、給与減額の実施に当たって他の労働条件の改善など代償措置はまったく執られていない。原告らは、ただ給与減額による不利益だけを被っている。

そもそも原告らは、国家公務員である前に一国民であり、復興特別税の一環である復興特別所得税や住民税増税分を徴収される。特に国家公務員について

は、「震災によって業務量が増大している公務員が少なくないなかで、給与カットが行われ、さらに増税ということになると、公務員だけが二重、三重に重荷を背負うことになる」との指摘もされている（甲52）。岡部証人も「震災からの集中復興期間というのは2015年まで設定されていると思いますが、その必要とされる財源は、23.5兆とも言われていると思います。その大変大きな額との兼ね合いで言っても、公務員の人件費を削ってあてるというのはどうかと思いますし、何よりも、震災によって、東北だけではなくて、全国から応援態勢を含めて、公務員の、正に役割の発揮しどころということで、職員は頑張っているわけで、それらの職員を含めて給与減額を強要するということは、もともと1人の国民としても、復興特別所得税や、住民税の増税もあるし、二重三重の負担だというふうに感じています」、「（復興財源の確保は）、口実と言いますか、震災を経て、復興議論に便乗して提案してきたという風に感じています」（岡部調書7頁）と強調している。

しかし、原告らが被る二重、三重の負担について、その代償措置はなんら執られていない。

#### **（5）独立行政法人や地方への波及をもたらす給与減額**

国家公務員について給与減額を実施した場合には、独立行政法人や地方公務員にも影響が生じる。

2013年1月24日、政府の地方財政対策が決定され、地方公務員の給与についても、給与改定・臨時特例法に基づく「国家公務員の給与減額支給措置を踏まえ、各地方公共団体において速やかに国に準じて必要な措置を講ずるよう要請する」とのとされ（甲22）、地方交付税の4000億円削減が同年7月から実施された。その理由は、本件給与減額措置により平均7.8%削減された国家公務員と比べて、地方公務員の給与水準がラスパイレス指数で106.9%になっていることから、「地方交付税を国民の税金で保障しているという

立場に立つと、地方公務員の給与だけなぜ高いのかということになり、なかなか国民の理解を得られ」ないからとされた（甲 7 5・国と地方の協議の場議事録 5 頁）。

また、独立行政法人や特殊法人についても、「国家公務員の給与水準を十分考慮して国民の理解が得られる適正な給与水準とするよう厳しく見直すことを要請する」ものとされた（甲 2 2）。

確かに、片山総務大臣（当時）は、地方公務員や独立行政法人職員の給与は労使交渉で話し合っただけで決めるものであり国が干渉すべきでない、国が財政措置により地方を追い込むのはふさわしくない、運営費を国庫に依存しているとしても法人の自立的・自主的な労使関係の中で議論してほしい旨、述べていた（甲 1 5）。その意味では、地方への波及をさせない方針であったかもしれない。

しかし、地方公務員の給与は、本件給与減額措置以前にすでにラスパイレス指数で国家公務員と比較して約 1 0 0 % と均衡しており、国家公務員の給与が減額されれば、地方公務員のラスパイレス指数が上昇することは明らかであった。このことは、平山証人も認識していたと述べている（平山調書 2 2 ～ 2 3 頁）。その結果、政府が国家公務員との格差是正のために、地方交付税交付金や義務教育費の国庫負担金の減額を盾に地方公務員の給与減額を要請する、すなわち本件給与減額の効果を地方に波及させることは、十分に予測されたことであった。独立行政法人についても、前記の通り国庫が支える運営費交付金を減額すれば、確実に職員給与の削減につながる。

現に国立大学法人においては、政府・文部科学省が運営費交付金の削減等によって職員の賃金を減額するよう圧力をかけ、その結果、国立大学法人が職員の合意を得ることなく給与の減額を強行している（甲 3 5）。

本件給与減額は、単に国家公務員にのみ影響するものではないのである。労働総研の試算によれば、本件給与減額により、国家公務員以外の地方公務員や

民間の人件費を押し下げ、国内生産を約4兆5608億円、付加価値（GDP）を約2兆3735億円減少させる。従来、国家公務員の給与に人件費を連動させてきた社会福祉施設や私立学校などの職員を含め、約625万8000人に給与減額の影響が及び、年間で約2兆7073億円の家計収入、約2兆231億円の家計消費が減少し、国と地方の税収も約4213億円減少するとされる。

## 7 「時限的措置」は後付けの弁解

### (1) 被告の主張

被告は、「2年間という限定された期限を設け」ていることを本件給与減額の合理性の一つの根拠として主張する（被告準備書面（2）10～11頁）。

また、平山証人は、人事院勧告に基づかない給与減額が憲法違反とならない要件の一つとして、「時限性の臨時的なものであるかどうか」という点を挙げる（平山調書5頁）。

しかし、被告の主張は、後付けの理屈であり合理性を欠くものである。

### (2) 2年間の時限立法は当然の前提ではなかった

すでに述べた通り、本件給与減額は、2009年8月の民主党マニフェストに端を発する。そこでは、国家公務員の総人件費2割削減と併せて、公務員の労働基本権を回復し、労使交渉による給与決定の仕組みを導入することが予定されていた（甲50、16頁）。

また、2010年11月1日の閣議決定でも、自律的労使関係制度を創設し、「交渉を通じた給与改定の実現」が目指され、その実現までにも、「人件費を削減するための措置について検討」するとされていた（甲14）。

すなわち、総務省が国家公務員の給与減額の検討を始めたという2010年11月の時点では、将来的には人事院を廃止し、「自律的労使関係制度」の名の下に、人事院勧告によらずに給与改定ができる仕組みを導入することが検討されており、「2年間の限定」など全く念頭に置かれていなかったというべき

である。

この点について平山証人は、自律的労使関係制度を規定する公務員制度の改革法案が2011年6月には出されるだろうという予測の下に、同法案が成立すれば、「自律的労使関係制度が実施されるという点も加味した上での26年の3月」と決定した旨、述べている（平山調書28頁）。そして、平山証人は、給与減額と自律的労使関係制度の創設とは、法案を同時に提出して成立を図るべきものだとも述べており（平山調書28頁）、両者が揃うことによって初めて「2年間」が意味を持つものであった。このことは、情報公開によって明らかにされた2011年4月19日付の総務省人事・恩給局の「御相談資料」において、検討中の給与減額措置が「本通常国会（引用者注；第177回通常国会のこと）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、極めて厳しい財政事情等を鑑み、労働基本権制約の代償措置である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」（甲91、3枚目）とあることから裏付けられる。

したがって、本件給与減額における「2年間」というのは、人事院の廃止を前提とした自律的労使関係制度創設までの、いわば「つなぎ」に過ぎず、人事院勧告に基づかない給与減額の合憲性を担保するための限定の意味はない。被告の主張は、その後、自律的労使関係制度の創設が見送られ、本件給与減額が議員立法により単独で行われることとなったために、後付けで加えられた理由にはほかならない。

### **（3）政府は2年間で終了すると約束してきたわけではない**

給与改定・臨時特例法は、施行から2013年度いっぱい「特例期間」と定め（9条）、2012年4月1日に施行することで（附則第1条）、本件給与減額の期間を2年間としている。

しかし、このことは、政府にとって所与の前提であったわけではない。

2011年5月18日付の記載がある総務省人事・恩給局作成の想定問答によれば、「25年度末までの措置としている根拠」は、「25年度以降は、国家公務員制度改革により自律的労使関係制度に本格的に移行し、労使交渉を通じた給与改定が実現する予定であることから、今回の措置については25年度までを一括して対象としている」とある（甲92、2枚目）。法制定前から、給与減額の不利益の大きさを踏まえて2年で区切るという考え方はとられていない。

給与改定・臨時特例法の施行後も、国会では、執拗に国家公務員の給与減額の継続を求める質問がされてきた。これに対して政府は、2年間で給与減額を終了するという回答をせず、むしろ給与減額の継続・延長の可能性に言及する対応をとっていた。たとえば、2013年度以降の給与減額措置を打ち切る旨の報道がされた後の2013年11月14日の参議院・総務委員会では、報道の真偽について質問を受けた新藤義孝総務大臣が、「現在、閣僚間において協議をしている最中でありまして、調い次第に、それは方針が決まれば発表をさせていただきますと思いますけれども、現在は協議中ということでございます」と述べている（甲81、16頁）。

政府は、11月15日の閣議決定に至りようやく、本件給与減額措置を法の規定どおり2年間で終了することを決定した。政府は、決して2年間の時限立法であることを理由として合憲性が保たれるという姿勢をとってきたわけではないのである。

## **8 労働組合との交渉は尽くされていない**

### **(1) 政府は労働組合との交渉を「要件」と捉えていた**

平山証人は、人事院勧告に基づかない給与減額の合憲性が維持できる要件の一つとして、「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」

ことを挙げている（平山調書5～6頁）。

平山証人は、給与減額の必要性、合理性、時限性と並んで、この「職員団体の理解を得る手続」を挙げている。労働基本権を制約された国家公務員について、人事院勧告に基づかない給与減額を行うのであれば、人事院勧告に代わる代償措置として、当該労働者団体の同意を得る努力をすること、すなわち、憲法上の団体交渉権を保障することは、当然に要求されるものといえる。そして、平山証言を前提とすれば、総務省内では上記の要件を充たすことも不可欠と捉えていたものと考えられる。

## **(2) 労働組合との十分な交渉は行われていない**

しかし、前述した通り、政府は、原告国公労連との合意のないまま、人事院勧告に基づか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た。そしてその間の原告国公労連との交渉経緯に照らせば、憲法28条に基づき求められる誠実交渉義務を果たすことがなかったことはもちろん、平山証人が述べるところの「職員団体の理解を得る手続」としても、到底十分なものとはいえない。

## **(3) 合意した公務員連絡会に組織されている人員は少数に過ぎない**

原告国公労連行政職部会と連合傘下の公務員連絡会、中立系の組合を足しても、職員団体として登録されている組織人員は9万8729人であり、組織率は51.7%にすぎない（岡部調書3頁、甲37・資料6の2）。

民間の不利益変更法理が問題となるのは、圧倒的多数の労働組合との協議・合意があった事案が多い。それと比較しても、組織率が30%に届かない国公連合との間での合意のみでは、到底、本件給与減額にあたっての協議の要件を満たしたものとは言えない。

その上、公務員連絡会が合意の前提とした、自律的労使関係法案と給与減額立法の同時成立及び地方公務員には波及させないとの約束は反故にされたのであるから、公務員連絡会との合意は、給与減額を容認する根拠とはなり得ない。



なお、平山証人は、民間の給与減額の例は検討していないと証言したが、実際には総務省人事・恩給局において住友重機械事件の例を検討していたのであり（甲 9 4）、平山証人の証言は偽証の疑いがあると言わざるを得ない。

住友重機械事件では、98%超の社員で組織する多数組合との同意が、賃金減額の合理性の理由とされているが、それと比較すると、本件のように、合意した国公連合も組織率は30%に届かず、原告国公労連とは合意する意思が凡そ認められない場合、給与減額を容認する根拠とはならないことはいうまでもない。

## 9 小括

以上の通り、人事院勧告に基づかない給与減額が合憲となる実体的要件に照らしても、本件給与減額は、これらをいずれも充たさないものであるから、違憲・無効である。

## 第5 本件給与減額はILO87号条約、同98号条約に違反する

### 1 ILO条約による労働基本権の保障

#### (1) ILO87号条約および同98号条約の規定

ILO87号条約（「結社の自由及び団結権の保護に関する条約」）は、軍隊及び警察を除く全ての労働者に団結権を保障し、軍隊、警察及び国家の名において権限を行使する公務員を除く全ての労働者（公務員労働者を含む）に団体交渉権を保障し、軍隊、警察、国家の名において権限を行使する公務員及び「不可欠業務」に従事する労働者もしくは急迫した国家的危機下で雇用された労働者を除く全ての労働者（公務員労働者を含む）に争議権を保障している。

また、ILO98号条約（「団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約」）も、軍隊及び警察を除く全ての労働者に団結権を保障し、軍隊、警察及び国家の名において権限を行使する公務員を除く全ての労働者（公務員

労働者を含む)に団体交渉権を保障している。

## (2) ILO諸機関による公務員の団体交渉権保障についての解釈

ILOは、加盟国における条約の実施状況を監視する機構を整備しており(定期的な審査手続きを行う機関として条約勧告適用専門家委員会等、批准された条約の適用について問題が提起されたときに発動される審査手続きを担う機関として結社の自由委員会等を置いている)、条約各条項の規定内容についての解釈は、これらILO諸機関の勧告・意見によっても示される。

ILO諸機関は、87号条約3条1項の規定(「労働者団体及び使用者団体は、その規約及び規則を作成し、自由にその代表者を選び、その管理及び活動について定め、並びにその計画を策定する権利を有する」)については、団体交渉権及びストライキ権を団結権保障のコロラリー(内在的なもの)と把握し、同条項の「計画を策定する権利」には団体交渉権はもとよりスト権の行使をも含むと解釈している。

また、98号条約がその6条で条約適用の対象外とする「公務員」については、「国家の名において権限を行使する公務員」を指し、一般の国家公務員は団体交渉権が保障されている、との解釈を確立している。

さらに、ILO諸機関は、87号条約及び同98号条約に関する各種意見・報告を通じ、労働基本権が禁止又は制約される労働者に対しては、労働者があらゆる段階で参加し、一旦下された裁定が全面的に速やかに実施される適切、公平、かつ迅速な調停仲裁制度による適切な代償措置が保障されなければならないとしている。

## (3) ILO条約によりわが国の国家機関が負う法的義務

憲法98条は条約等の遵守義務を規定し、わが国が批准した条約は、同条第2項により、国内法的にも法的拘束力を有するものとされている。

前述のILO各条約は批准済みであるから(98号条約は1953年10月20日、87号条約は1965年6月14日)、両条約は、わが国を法的に拘

束する法源性を有し、わが国の国家機関は、ILO 87号条約及び同98号条約と抵触する行為をしてはならない法的義務を負っている。

この結果、わが国の国家機関は、(2)において指摘した内容を伴う適切な代償措置の保障なくして、87号条約及び同98号条約と抵触する行為をしてはならない法的義務を負っている。

## 2 人事院勧告に基づかない給与減額の法案策定及び立法は条約違反

わが国の人事院勧告制度は、労働基本権を制約されている国家公務員の参加が認められておらず、また、一旦下された裁定が全面的に速やかに実施される適切、公平な調停仲裁機関ともなっていないなど、労働基本権制約の代償措置として極めて不完全なものである。

このため、仮に人事院勧告に基づき内閣が給与法案を策定し、国家公務員労働者の給与の減額を行っていたとしても、ILO条約との関係においては、これに抵触している疑いが強いが、この点は措くとしても、勧告に沿った措置が講じられないなど人事院勧告制度が正しく機能しない事態が生じるならば、労働基本権を侵害する結果となることはILO条約の保障内容からは明白である。

以上から、国は、人事院勧告に基づき内閣によって給与法案を策定することなく、国家公務員労働者の労働条件の既得の権利を奪い、一方的に不利益を課す行為を行ってはならないという条約上の義務を、前述した憲法上、国公法上の義務と並んで負っていると言えるのであるから、人事院勧告に基づかない本件給与減額は、ILO条約に違反する（ILO条約違反に関する原告の主張の詳細は、準備書面(1)第4において詳述している）。

## 3 被告の反論に対する批判

### (1) 87号条約3条1の「計画を策定する権利」の保障内容

被告は、87号条約は結社の自由と団結権の保護について定めているにとどまる、同条約3条1の「計画を策定する権利」について、その規定の体裁からみて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って、団体

交渉権及びストライキ権を保障するものではないなどと反論する（被告準備書面（１）３５頁）。

８７号条約が団体交渉権及びストライキ権の保障を明示した規定を置いていないことはその通りであるが、同条約が団体交渉権及びストライキ権を保障し、一部の例外を除いてその保障を公務労働者についても及ぼし、さらに、例外的にストライキ権が制限ないし禁止される場合においても、適切な代償措置の保障が与えられるべきことを定めていると解するのがILO条約監視機関の一貫した態度である。

なお、この点については、原告準備書面（１）第４、第２項（４）アaにおいて詳述したところである。

## （２）９８号条約６条の「公務員」の範囲

ア 被告は、９８号条約については、団結権及び団体交渉権についての原則を定めた条約ではあるが、同条約６条の「この条約は、公務員の地位を取り扱うものではなく、また、その権利または分限に影響を及ぼすものと解してはならない」との定めから、同条約が公務員に関する団体交渉権を保障するものでないことは明らかなどと反論する（被告準備書面（１）３６頁）。

イ ９８号条約に関しては、同条約６条の「公務員」の訳語をめぐり、ILO条約監視諸機関と日本政府との間に見解の対立がある。条約の英語原文は「国の行政にたずさわる公務員（public servants engaged in the administration of the state）」であるが、日本政府はこれに「公務員」との訳語をあて、そこから現業公務員以外のすべての国家公務員と地方公務員を９８号条約の適用範囲から除外する立場をとっている。しかし、日本政府の「公務員」という和訳は明らかに条約原文に反している。

ウ ILO条約監視機関も、１９８３（昭和５８）年及び１９９４年（平成６）年の条約勧告適用専門家委員会報告において、日本国政府の解釈を批判している。各報告の内容については、原告準備書面（１）第４、第２項（４）ア

bで詳しく説明をしたところである。

現業公務員を除くすべての公務員に98号条約6条を広く適用させる解釈にはおよそ無理があるのであり、98号条約が国家公務員に団体交渉権を保障していると解すべきことについて異論を差し挟む余地はないというべきである。

### (3) ILO諸機関の意見、勧告の法的拘束力

被告は、ILO諸機関の意見・勧告について、「…条約の適用状況等に関し、ILOとしての統一的な見解を与える権限を有しておらず、加盟国もその見解に拘束されるものではない」（条約勧告適用専門家委員会について。被告準備書面（2）29頁最下行～30頁2行目）、「…同委員会の行った勧告は、条約の解釈を示したものではなく、また、法的拘束力も有しない」（結社の自由委員会について。同準備書面30頁3～9行目）などと述べ、その法的拘束力を否定する。

しかし、こうした被告の主張は、ILO諸機関に付与された条約実施の監視・監督権能（原告準備書面（3）第4、第2項で詳述した。）を余りに軽視する暴論と言わざるを得ない。

### (4) 被告も国家公務員にILO条約が適用されることを前提とした対応を行っていること

本件訴訟においては、ILO87号条約及び同98号条約の労働基本権保障が国家公務員に及ぶことを争っているのであるが、被告は、本件給与減額措置をめぐる実務においては、実際には保障が及ぶことを前提とした対応を行っている。

総務省人事・恩給局が交渉に備えて作成した想定問答（甲92）には、「問25 労働基本権が回復しない下で、人事院勧告に基づかない給与引き下げについては憲法やILO条約に違反するのではないか」という設問があるが、ILO諸原則との関係については、「今般のように、人事院勧告に基づかない措

置であっても、やむを得ない事情の下で、労使の話し合いを重ねた上で、時限的に措置を実施することが、ILOの諸原則の違反になるとは考えていない」という回答が用意され、しかも、そこには結社の自由委員会の勧告が示した「適切な代償措置」の原則も紹介されている（16頁）。

ILO87号条約及び同98号条約の労働基本権保障は国家公務員には及ばないと判断しているのであれば、想定問答においても端的にそうした回答が用意されたはずである。上記の想定問答からは、被告自身、国家公務員にもILO87号条約及び同98号条約の労働基本権保障が及ぶことを前提とした対応を行っていたことが窺えるというべきである。

#### 4 本訴訟の動向にILOも強い関心を示していること

ILOが示す条約・勧告等は、国際労働基準として労働分野におけるグローバルスタンダードとなっているが、日本政府は、その中でも最も基本的な87号条約及び同98号条約について、前述の通り、その労働基本権保障が国家公務員には及ばないとするなどILO諸機関の意見・勧告等に反する見解を取り続けている。この結果、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）においては、結社の自由委員会から、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受けるという事態に至っている。

本年6月13日に行われたILO理事会において承認された最新の結社の自由委員会報告書（第372次報告書）においても、同案件について、日本政府に対し、「批准済みの87、98号条約の結社の自由原則を完全に適用させたい、公務員の労働基本権を保障するために、社会的パートナーとの協議に必要な措置を、これ以上遅らせることなく実施することを要請する」と9度目の勧告が行われた。

今回の勧告では、特に、本件訴訟の結果について委員会に情報提供を行うよう日本政府と両申立人に要請がなされていることが注目される（甲98）。

本件について、国際労働基準を踏まえた司法判断が示されることにILOも強い関心を示していることをここでは強調しておく。

## 第6 本件給与減額は国賠法上の違法行為に当たる

### 1 人事院勧告に基づかない給与減額立法における国会議員の注意義務違反

#### (1) 給与減額立法と一般の立法との本質的な相違

準備書面(1)において主張した通り、給与改定・臨時特例法は、勤務条件法定主義の要請に基づき、使用者としての国が被用者である国家公務員労働者を特定の対象として勤務条件である給与額を具体的に定めるものであるから、一般的抽象的法規範とは性質を異にする。

したがって、国家公務員の給与減額を立法するに当たって課される国会議員の職務上の法的義務は、上記の法的性質を踏まえたものでなければならない。

そうすると、訴状において主張した通り、国会議員は、国家公務員労働者に対し、

- ① 労働基本権制約の代償措置である人事院勧告に基づかずに、国家公務員労働者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、政府をして国家公務員労働者の所属する職員団体を介して誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせ、国家公務員労働者の同意を得させること(少なくとも同意を得るための団体交渉を行わせること)なく、国家公務員労働者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

を有していると解するのが相当というべきである。

国会議員が、人事院勧告に基づかず、かつ政府をして国家公務員労働者の所属する職員団体を介して誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせ、国家公務員労働者の同意を得させること(少なくとも同意を得るための団体交渉を行わせること)なく、国家公務員の給与減額を立法することは、憲法28条、72条及び73条4号に違反する。



そして、最高裁平成17年判決の挙げる「明白性」の基準に該当するかどうかにかかわらず、給与改定・臨時特例法を制定することは、直ちに国家賠償法上の違法を構成するというべきである。

## (2) 最高裁判例に照らしても立法行為は違法

仮に、給与改定・臨時特例法の制定が憲法に違反することと、この国会議員の立法行為が国家賠償法上の違法を構成することとは別であり、本件においても「明白性」の基準に該当するかどうかは問題となるとしても、最高裁平成17年判決が挙げた a) 「立法の内容又は立法不作為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」や、b) 「国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合」（ただし、給与改定・臨時特例法の制定がなされた本件においては、「違憲にならない立法措置を執るべきことが明白である場合」と読み替える）に該当し、国家賠償法上の違法を構成することは準備書面（1）において主張した。

また、本件は、給与改定・臨時特例法を制定する過程で国家公務員労働者が団体交渉権を行使する機会を保障しないまま、労働基本権制約の代償措置である人事院勧告に基づかない給与減額を立法したのであり、立法という作により労働基本権を侵害した事案である。最高裁平成17年判決は、上記 a) 及び b) を例示した後に「など」の文言を入れており、立法行為の違法の態様を例示列挙をしたものであるから、上記2つの違法行為に限られるものではなく、

- c) 立法行為により国民の憲法上保障されている権利の制約を代償する措置を執らなかったことが明白である場合
- d) 国民に憲法上保障されている権利行使の機会を奪う立法措置を執ったことが明白である場合

も、国家賠償法上の違法を構成すると解するのが相当というべきである。

そして、この「明白性」の基準は、国会議員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違反して当該国民に損害を加えることが予見し得た場合に認められるものというべきである。

### (3) 立法行為により国家公務員の労働基本権の制約を代償する措置を執らなかつたことが明白である場合

国家公務員法28条2項が、内閣と国会のいずれか一方だけでなく、国権の2つの機関に同時に勧告することを規定しているのは、内閣が人事院勧告に従わなかったり、これに基づかずに勤務条件を引き下げたりすることを防止すること、国会は人事院勧告を尊重し、これに基づかずに勤務条件を引き下げる立法をしないことが、国家公務員労働者の労働基本権制約を憲法上正当化する代償措置であると国権の最高機関である国会自身が認めたからである。よって、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、その限度にとどめることが、国家公務員労働者の労働基本権を制約するために最も重要な代償措置である人事院勧告制度の本来の機能を発揮させることになる。

人事院勧告制度が本来の機能を発揮するには、給与法の改定に先立ち勧告が示されてなければならないことが、「憲法の趣意」（全農林警職法事件大法廷判決）であるから、給与法案を国会が可決するには、人事院勧告が前置していなければならない。すなわち、国家公務員の労働基本権を制約することが合憲となるためには、情勢適応原則に則った人事院勧告の存在が正当化事由となるのであり、このことは全農林警職法事件大法廷判決からも導かれることである。その意味で、国会の裁量は内在的な制約を受ける。

国会議員が人事院勧告に基づかず、国家公務員の給与を減額する給与改定・臨時特例法を制定した行為は、情勢適応の原則に則った人事院勧告という最も重要な代償措置がないゆえに、「労働基本権の保障と国民全体の共同利益との間の均衡」（全農林警職法事件大法廷判決）が崩れる結果となり、国家公務員の労働基本権制約の正当化事由が存在しなかったことになる。よって、給与減

額の立法をすることは憲法 28 条に基づく内在的制約に違反し、国会議員が立法裁量を逸脱・濫用したものとなる。

したがって、国会議員が給与改定・臨時特例法を制定するに当たって、国家公務員労働者の労働基本権制約を憲法上正当化する代償措置を執らないことになることを容易に予見し得たのであり、それにもかかわらず、同法を成立させたことは立法裁量を逸脱・濫用したものである。ゆえに、国会議員は、上記①の法的義務に違反し、上記 c) に該当する違法行為を行ったものというべきである。

#### (4) 国家公務員に保障されている団体交渉権行使の機会を奪う立法措置を執ったことが明白である場合

全農林警職法事件大法廷判決は、「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」とし、国家公務員の交渉権を認めている。国家公務員労働者についても、憲法 28 条の団体交渉権は、「合意を達成することを主たる目的として交渉を行う」権利として保障されなければならない。

人事院勧告に基づかずに国家公務員労働者に保障されている給与を減額する場合、人事院勧告は、争議行為及び労働協約締結禁止の代償としてその本来の機能を発揮しない。よって、給与減額立法が憲法 28 条に違反せず、国家公務員の労働基本権制約を正当化するためには、新たな正当化事由として、給与減額立法をするに当たって、国家公務員が組織する労働組合の同意を得るか、その同意を得るための交渉を尽くすことが必要となる。この労働基本権（団体交渉権）制約の正当化事由は、議会制民主主義・財政民主主義に基づく国会議員の立法裁量を内在的に制約することになる。

国会議員が人事院勧告に基づかないで給与改定・臨時特例法を制定する際に、国家公務員が組織する労働組合との間で政府をして同意を得るための団体交渉を行わせなかったのであれば、「労働基本権の保障と国民全体の共同利益との間の均衡」（全農林警職法事件大法廷判決）が崩れる結果となり、国家公務員の労働基本権制約の正当化事由が存在しなかったことになるから、給与減額の立法をすることは憲法28条に基づく内在的制約に違反し、国会議員が立法裁量を逸脱・濫用したものとなる。

したがって、国会議員が給与改定・臨時特例法を制定するに当たって、国家公務員労働者の団体交渉権行使の機会を奪うことが容易に予見し得たのであり、それにもかかわらず、同法を成立させたことは立法裁量を逸脱・濫用したものである。ゆえに、国会議員は、上記②の法的義務に違反し、上記d)に該当する違法行為を行ったものというべきである。

#### **(5) 原告ら国家公務員労働者の財産的損害に対する被告の責任**

よって、国会議員が給与改定・臨時特例法を制定したことは違法であり、この違法行為を行うことにつき過失が認められる。従って、被告は、国家賠償法1条1項に基づき、原告ら国家公務員労働者が被った減額された給与総額の財産的損害を賠償する責任がある。

#### **(6) 原告ら国家公務員労働者の精神的損害に対する被告の責任**

原告らが、本件給与減額により、それ以前からの公務員バッシングと相俟って、如何に甚大な精神的苦痛を受けたかは、本書面第3で詳述した通りである。

このような精神的な被害は法的に保護に値する利益に対する侵害である。

以上の通り、原告ら国家公務員労働者は、国会議員の違法な過失に基づく立法により労働基本権を侵害され、原告国公労連を通じて団体交渉をすることができず、これによる精神的苦痛を被ったものと認められる。既に給与改定・臨時特例法が期間満了まで執行されたことも併せ鑑みれば、財産的損害とは別に、精神的損害についても金銭賠償による救済を行うべきである。

よって被告は、国家賠償法1条1項に基づき、原告ら国家公務員労働者が被った10万円と金銭評価することが相当な精神的損害を賠償する責任がある。

## 2 人事院勧告に基づかない給与減額に際しての内閣総理大臣の注意義務違反

内閣総理大臣は、国家公務員労働者に対し、給与減額が人事院勧告に基づかないのであれば、原告ら国家公務員労働者の所属する各労働組合が加盟している原告国公労連を介して団体交渉を行うことなく、原告ら国家公務員労働者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有しているというべきである。

本件において、政府内でも人事院勧告に基づかない給与減額は、「場合によっては（憲法違反に）なり得る」と考えられていた（平山調書29頁）。にもかかわらず、給与改定・臨時特例法案が「議員提案になった段階でも、（原告国公労連）との交渉は一切行われ」なかったものである（岡部調書11頁）。

内閣総理大臣は、官吏に関する事務を掌理するものとして、漫然と議員提案をなさしめるべきではなかったし、議員提案であっても、法案内容を上程前から成立に至るまでの間に原告国公労連を通じて説明すべきであった。

内閣総理大臣は、人事院勧告に基づかない給与改定・臨時特例法の上程・成立を看過し、しかも、上程・成立に際して、原告ら国家公務員労働者との交渉を一切することなく、成立した給与改定・臨時特例法を執行して、同法成立前の給与法に従い支払われてきた原告らの既得の権利を奪い、一方的に不利益を課す行為を行ったものである。

よって、これらの行為は憲法28条、72条及び73条4号に違反し、また国家公務員法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、被告は、国家賠償法1条1項に基づき、原告ら国家公務員労働者が被った減額された給与総額の財産的損害及び10万円と金銭評価することが相当な精神的損害を賠償する責任がある。

### 3 原告国公労連に対する被告の損害賠償責任

#### (1) 給与改定・臨時特例法案が国会に上程された時点の団体交渉義務違反

内閣総理大臣は、中央人事行政機関として、給与改定・臨時特例法案が国会に上程される前および上程された際に、前項の注意義務に反して、原告国公労連と誠実に妥結に向けた団体交渉を行わなかったものである。ゆえに、この行為は、憲法28条に違反するものであり、かつ国家公務員法108条の5に違反するというべきである。

労働組合が労働基本権に基づく活動を行う利益は法律上保護されるべき利益に当たるところ、原告国公労連は、内閣総理大臣の違憲・違法な行為によって、団体交渉権という労働組合の根幹に関わる権利を侵害されたものである。

原告国公労連が団体交渉権を違法に侵害されて被った損害は、被告の公権力を行使する内閣総理大臣の過失による違法行為により被ったものであるから、被告は、原告国公労連に対し、国家賠償法1条1項に基づき、損害を賠償する責任を負う。

#### (2) 給与臨時特例法案を閣議決定する前の誠実交渉義務違反

##### ア 誠実交渉義務と不法行為

議員提案された給与改定・臨時特例法案と内閣が国会に提出した給与臨時特例法案は別の法律案であり、個別に給与減額に関する団体交渉が必要である。

しかし、仮に給与臨時特例法案を閣議決定する前の「交渉」が、給与改定・臨時特例法案の国会上程時点での団体交渉に代替すると評価されるとしても、憲法28条により保障されている団体交渉は、労使が話し合いを通じて、相互理解を深め、労使間に生じる諸問題を自主的に解決するための手続きであり、使用者は、単に労働者の代表者との団体交渉に応ずれば足りるのではなく、労働者の代表者と誠実に団体交渉に応じる義務があるから、使用者が、労使間の団体交渉において、労働者の団体交渉権を尊重して誠実に交渉する

義務に違反したことが、団体交渉権の侵害に該当する場合には、使用者の労働組合に対する不法行為が成立する（三和機材事件・千葉地裁平成22年3月19日判決・労働判例1008号50頁、太陽自動車（太陽自動車労働組合）事件・東京地裁平成21年3月27日判決・労働判例986号68頁等参照）。

本件においては、次に述べる通り、実質的には団交拒否と認められるものであり、内閣総理大臣の行為は、憲法28条に違反し、かつ国家公務員法108条の5に違反するとともに、原告国公労連の団体交渉権を侵害した不法行為を構成するというべきである。

#### イ 交渉経過と誠実交渉義務違反

政府は、原告国公労連に対しては、給与減額の「具体案がまとまり次第説明するという一言だけで、（削減率）1割も含め、内々にも、公式にも、そういう話は、5月13日まで一切」なかった（岡部調書20頁）。これに対し、公務員連絡会については、総務課長が担当して、「（5月）13日の直前に予備交渉」をしていた（平山調書47～48頁、岡部調書19頁）。

原告国公労連は、政府との「交渉」に際し、「国の歳出全般の見直し、税収の拡大に向けた政策そのものを、全体を見直す中で、国家公務員の賃金がどういう位置にあるべきなのか、その減額率はどうなのかという議論が必要」であるとし、「前提条件を、きちんと根拠をもって説明をされなければ、その具体的な中身の議論には入れない」との見解を表明した（岡部調書42頁）。

しかるに、5月13日以降の6回の「交渉」においては、「4枚ものの程度の資料以外の資料は、一切」なく（岡部調書16頁）、「財政事情と公務員の人件費との関係について説明する際、資料もないし、口頭でも具体的な説明はなく」（岡部調書14頁）、削減率について「地方公務員の削減などを例に、検討したというのみで、なぜかということについては、具体的な根拠は示され」ず（岡部調書15頁）、「結論は変わらないと、とにかく提案

を理解してほしい」と述べることの繰り返しであった（岡部調書18頁）。平山証人も「1割の削減をさせていただきたいということでお願いをした」と証言している（平山調書45頁）通り、交渉としての実質を有していなかった。

そのため、「削減率について5、8、10（%）が是か非かというような議論は一切していな」かった（岡部調書49頁）。平山証人も、「具体的な措置の中身（の交渉）について入ることはできなかった」と証言している（平山調書43頁）。

また、総務省内では、「管理職だけを（減額する）とか、手当だけを（減額する）とか、賞与だけを（減額する）とか、いろいろな案が出ており」（平山調書56頁）、「いろいろな案を検討した中に（一定の役職にある職員の削減率を上げる案が）1つあった」（平山調書28頁）が、原告国公労連との「交渉」においては、これらの案を「示すことは考え」なかった（平山調書57頁）。

さらに、当初検討していた減額率の「1割は、その職責によって、あと、8%、5%ということで率を考えた」が、さらに削減率を圧縮することは検討しておらず（平山調書57頁）、当然ながら原告国公労連の「交渉」においても修正案が示されたことはなかった。

原告国公労連は、「交渉には最後まで臨んでいますし、むしろ政府側のほうが席を立つときに、交渉は継続すべきだというふうに申し上げ」た（岡部調書45頁）が、「具体的な内容の交渉協議に入る前提条件としての・・・納得できる説明を尽くさないまま、結局理解と協力をお願いしたいという・・・結論ありきの、そういう交渉態度に終始をした」（岡部調書28頁）挙げ句、内閣総理大臣は原告国公労連との間で誠実に妥結に向けた団体交渉を継続しなかったものである。

このような経過に鑑みれば、中央人事行政機関たる内閣総理大臣は、原告



国公労連との実質的な労使交渉を拒んだものであり、憲法28条及び国家公務員法108条の5に違反する。

#### ウ 不法行為の成立

情勢適応原則に則った人事院勧告がないのに給与減額の立法をすることは全農林警職法事件大法廷判決の想定しない事態であることからすれば、労働基本権制約の正当化事由として、内閣総理大臣が担当の総務大臣をして交渉のテーブルに着かせ、誠実に交渉する義務を負うことは憲法28条から導かれることである。すなわち、内閣総理大臣は、労働組合の要求や主張に対しその具体性や追及の程度に応じた回答や主張をなし、必要によってはそれらにつき、論拠を示したり必要な資料を提示したりして、誠実な対応を通じて合意達成の可能性を模索する誠実交渉義務を負っているものである。

しかるに、政府は、一般論のみで議題の内容につき実質的検討に入ろうとせず、原告国公労連の要求・主張に対する回答・説明、資料提示などを十分にしなかったものであり、その交渉対応は結論のみを述べたり、結論に付加して若干の形式的な理由を述べたりしたものにはすぎないのであって、原告国公労連の要求に応じて、給与減額の理由や根拠を示して、原告国公労連の納得を得るような努力を怠っており、団体交渉の実質を有していないものと評価される。しかも、公務員連絡会との間で給与減額の合意がなされたことをもって、あたかも国家公務員労働者との交渉が尽くされたかのような姿勢を示したのであり、結局、原告国公労連との「交渉」は結論先行の形式的団交を6回にわたって継続したと認められるのであって、団体交渉権を侵害するものである。

被告の公権力を行使する内閣総理大臣は、過失により労使交渉過程における誠実交渉義務に違反したものであるから、不法行為を構成するというべきである。

その結果、原告国公労連は、給与減額という不利益な労働条件について実

質的に検討した上で政府と交渉する機会を奪われたものであり、このような機会の喪失は保護に値する法的な利益に対する侵害である。

### **(3) 国公労連が被った重大な損害**

政府は、人事院勧告に基づかずに給与減額するにもかかわらず、原告国公労連との団体交渉をしないか、又は給与臨時特例法案提出前に不誠実な団交に開始しただけでなく、一方的に団交を打ち切ったものである。これらの行為により、原告国公労連に所属する国家公務員労働者は「現実の生活という点からいくと、極めて大変な状況がありますから、そういう点でも、今のこの間の政府のやり方や施策については非常に不安を感じて」おり、給与改定・臨時特例法が制定される際に団体交渉ができなかった原告国公労連の被害は大きくなった（岡部調書36頁）。原告国公労連は、労働組合としての団体交渉権を実質的に否定されたことにより組合員の権利を擁護し得なかったため、労働組合としての存在意義に関わる深刻な事態に陥ったものである。

原告国公労連は、組合員の権利を擁護するため、本件訴訟を提訴せざるを得なくなったが、全国の組織への情報・宣伝行動、裁判対策などで多大な出費を余儀なくされている。

内閣総理大臣は、団交の不実施及び不誠実な団交と一方的な団交打ち切りにより、原告国公労連の労働組合としての社会的評価を毀損し、組合員の生活を困難にさせたことにより、労働組合としての労働者の地位向上という機能を実質的に否定し（岡部調書36頁）、信用や権威を失墜させた。これにより、原告国公労連は無形の損害を被ったものである。

### **(4) 内閣総理大臣の過失に基づく被告の責任**

よって、被告は、国家賠償法1条1項に基づき、原告国公労連が被った1000万円と金銭評価することが相当な非財産的損害を賠償する責任がある。

## 第7 最後に…裁判所の責任ある憲法判断を求める

1948年に改正された国公法は、国家公務員の争議権を全面的に禁止し、労働協約締結権を否定するなど、憲法28条が保障する国家公務員の労働基本権を大幅に制約した。このような公務員法制は、日本国憲法に違反するだけでなく、ILO条約にも反するものとして、国内外で厳しい批判を受けてきた。

これに対して、最高裁判所は、全農林警職法事件大法廷判決以来、人事院勧告が代償機能を果たしていること等を理由として、国家公務員の労働基本権の制約を合憲と判断し続けてきた。国家公務員の労働基本権の制約を合憲としてきたわが国の裁判所は、本件のように、人事院勧告に基づかない給与減額がなされるなどということは、およそ想定していなかったといつてよい。

一連の判決が想定していなかったことが現実には強行されたいま、裁判所がいかなる判断をするかが問われている。

裁判所がなすべきことは、政府と国会の判断を取り繕うための合憲論を探し求めることではなく、これまでの判例が示してきた論理的帰結に従って、人事院勧告に基づかない給与減額は違憲・無効であると、端的に判断することである。

政府は、昨年11月15日に、給与減額措置を本年3月末をもって終了することを決定した。しかし、その一方で、政府の方針として国家公務員の「給与体系の抜本的改革」と称して、民間賃金の低い地方の水準に合わせて給与を引き下げる方針を打ち出すなど、人事院制度の趣旨を無視した過ちを繰り返そうとしている。いま、裁判所が正しい判断を行わなければ、政府によって人事院制度の存在意義は没却され、国家公務員の労働基本権は無いに等しい事態がもたらされかねない。

裁判所が、憲法28条を尊重する立場に立ち、毅然として正しい憲法判断を行うことを重ねて求めるものである。

以上