

平成26年10月30日午後3時判決言渡 103号法廷  
平成24年(行ウ)第347号, 第501号, 第502号 給与等請求事件  
東京地裁民事第19部 裁判長裁判官 古久保正人  
裁判官 伊藤由紀子  
裁判官 内藤寿彦

### 判 決 要 旨

原告 個人原告ら合計370名(官庁又は裁判所に勤務する国家公務員であり, 同人らは, 各職場の各労働組合の組合員である。その各労働組合は国公労連に加盟している。)

原告 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会

被告 国

### 主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

### 事 実 及 び 理 由

#### 第1 請求

- 1 被告は, 原告番号1ないし325の原告らに対し, 別紙2の各原告の「平成24年4月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員及びうち各原告の「差額」欄記載の各金員に対する平成24年4月19日以降支払済みまで, 「平成24年5月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員に対する平成26年4月1日以降支払済みまで, 年5分の割合による金員を支払え。
- 2 被告は, 原告番号1ないし325の原告らに対し, それぞれ10万円及びこれに対する平成24年4月19日以降支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 3 被告は, 原告番号326ないし330の原告らに対し, 別紙2の各原告の「平成24年4月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員及びうち各原告の「差額」欄記載の各金員に対する平成24年6月16日以降支払済みまで, 「平成24年6月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員に対する平成26年4月1日以降支払済みまで, 年5分の割合による金員を支払え。
- 4 被告は, 原告番号326ないし330の原告らに対し, それぞれ10万円及びこれに対する平成24年6月16日以降支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 5 被告は, 原告番号331ないし370の原告らに対し, 別紙2の各原告の「平成24年4月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員及びうち各原告の「差額」欄記載の各金員に対する平成24年4月17日以降支払済みまで, 「平成24年5月分～平成26年3月分までの合計」欄記載の各金員に対する平成26年4月1日以降支払済みまで, 年5分の割合による金員を支払え。
- 6 被告は, 原告番号331ないし370の原告らに対し, それぞれ10万円及

びこれに対する平成24年4月19日以降支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

7 被告は、原告日本国家公務員労働組合連合会行政職部会に対し、1000万円及びこれに対する平成24年4月19日以降支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

(上記請求の内容を要約、なお、別紙2は省略)

個人原告らは、一人当たり給与の差額として、最も多い原告で212万4715円、少ない原告で12万2096円(その平均は89万2789円であり、その総額は3億3033万2296円)を請求し、さらに一人当たり10万円の慰謝料(合計3700万円)を請求している。

原告国公労連は、損害として1000万円を請求している。

第2 事案の概要等(以下、年月日については、特に断りのない限り平成23年のことを指す。)

1 当事者等及び主要な法律等に関する略称

(1) 当事者等

日本国家公務員労働組合連合会は「国公労連」

原告日本国家公務員労働組合連合会行政職部会は「原告国公労連」

原告国公労連を除く個人原告は、「個人原告」または「個人原告ら」

全国労働組合総連合は「全労連」

国公関連労働組合連合会は「国公連合」

日本労働組合総連合会は「連合」

公務員労働組合連絡会は「公務員連絡会」

(2) 主要な法律等

議員立法により成立した「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」(平成24年法律第2号)は「給与改定・臨時特例法」

政府提出の「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」は「給与臨時特例法案」

「一般職の職員の給与に関する法律」は「給与法」

自由民主党及び公明党所属の国会議員ら提出に係る「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案」は「自公案」

「国家賠償法」は「国賠法」

「国家公務員法」は「国公法」

2 事案の要旨

本件は、政府が、厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であるとして、国家公務員(以下「国家公務員」という場合、本件で問題となっている非現業の国家公務員をさす。)の給与について減額支給措置を講ずる方針を決定し、当該措置を実施するため国会に提出した給与臨時特例法案の内容を基礎として、議員立法により成立した給与改定・臨時特例法について、(1)個人原告らが、被告に対し、①国家公務員の給与減額支給措置を講じるに当たり、人事院勧告に基づかず、かつ、職員団体との合

意に向けた交渉を尽くさず制定され、立法事実合理性・必要性もない給与改定・臨時特例法は、憲法28条、72条、73条4号、ILO第87号条約及びILO第98号条約に違反し無効である旨主張して、従前の法律状態に基づく給与相当額との差額の支払を請求し（差額給与請求）、これと選択的に、国会議員が、人事院勧告に基づかずに、また、政府をして原告国公労連と団体交渉を行わせることなく給与改定・臨時特例法を成立させた行為並びに内閣総理大臣が、人事院勧告に基づかず、国会議員により提案された給与改定・臨時特例法の成立を看過し、その成立に際して原告国公労連と団体交渉を行わなかった行為及び憲法とILO条約に反する給与改定・臨時特例法に基づき減額された給与を支払った行為が、それぞれ国賠法上違法である旨主張して、同法1条1項に基づき、給与減額相当分の損害の賠償を請求（損害賠償請求）するとともに、②上記の違法行為による慰謝料として、個人原告ら1人あたり10万円の支払を求め、(2)原告国公労連が、被告に対し、給与改定・臨時特例法が成立する過程において、内閣総理大臣が原告国公労連と団体交渉を行わなかったことなどが国賠法上違法である旨主張して、同法1条1項に基づき、1000万円の支払を求める事案である。

### 3 給与改定・臨時特例法制定に至る経過

- (1) 政府は、平成22年11月1日、「公務員の給与改定に関する取扱いについて」と題する閣議決定を行った（平成22年11月閣議決定）。同決定では、「国家公務員の給与改定について、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り、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。」とされていた。
- (2) 3月11日、東日本大震災が発生した。
- (3) 政府は、平成22年11月閣議決定及び東日本大震災の復旧・復興のための財源確保の必要性等を踏まえ、自律的労使関係制度が措置されるまでの間においても、国家公務員の人件費削減のため、平成25年度まで給与を減額するための臨時的措置を講ずることについて、職員団体と話し合う必要があると考え、5月13日以降、6月2日まで職員団体と交渉を行った。
- (4) 政府は、6月3日、「国家公務員の給与減額支給措置について」と題する閣議決定（平成23年6月閣議決定）を行った。同決定の要旨は、「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、一層の歳出の削減が不可欠であることから、国家公務員の給与について減額支給措置を講じ、必要な法律案を今国会に提出する。」というものであり、同日、その内容を具体化した給与臨時特例法案を衆参両議院に提出した。
- (5) 人事院は、9月30日、国家公務員給与が民間給与を0.23%上回ったとして、衆参両議院議長及び内閣総理大臣に対し、その逆較差を解消するため、俸給表の引下げなどを内容とする勧告をした（本件人事院勧告）。
- (6) 給与臨時特例法案は、第177回国会に提出されていたところ、同国会及び第178回国会ではいわゆる継続審議扱いとなり、第179回国会が始ま

った。

- (7) 上記状況の中、自由民主党及び公明党所属の国会議員から、給与法の特例を定める自公案が衆議院に提出された。自公案及び給与臨時特例法案は継続審議扱いとなり、平成24年1月24日、第180回国会が始まった。
- (8) 自公案及び給与臨時特例法案が並立する中で、法案の取扱いにつき民主党・自由民主党・公明党の3党で協議が行われ、平成24年2月17日、民主党・自由民主党・公明党の3党政調会長間で「国家公務員給与等の取扱いについて」と題する合意（3党合意）がされた。3党合意では、「平成23年度人事院勧告を実施し、さらに7.8%まで国家公務員の給与削減を深掘りするため」自公案を基本にして修正を行うというものであり、民主党・自由民主党・公明党の3党共同提案という形で給与改定・臨時特例法案が議員立法として国会に提出された。
- (9) 給与改定・臨時特例法案の概要は、以下のとおりである。
- ア 人事院勧告に基づく給与の改定  
本件人事院勧告に基づき、施行日から国家公務員の俸給月額を平均0.23%減額し、平成23年4月から法施行前までの較差相当分は平成24年6月期の期末手当で調整する。
- イ 人事院勧告によらない給与の減額  
平成24年4月から平成25年度末（平成26年3月31日）までの間、以下の給与の引下げを行う。
- (ア) 月例給部分
- a 俸給月額
- |                 |         |
|-----------------|---------|
| ① 本省課室長相当職以上    | 9.77%減額 |
| ② 本省課長補佐・係長相当職員 | 7.77%減額 |
| ③ 係員            | 4.77%減額 |
- その他の俸給表適用職員については行(一)俸給表に準じた支給減額率
- b 俸給の特別調整額（管理職手当） 一律10%の減額
- c 地域手当等の俸給月額に連動する手当の月額は、減額後の俸給月額等の月額により算出
- (イ) 期末手当及び勤勉手当 一律9.77%減額
- (10) 給与改定・臨時特例法案は、衆議院では、平成24年2月23日に衆議院総務委員会において審議・可決され、同日、衆議院本会議において可決され、参議院では、同月28日に参議院総務委員会において審議・可決され、翌29日、参議院本会議において可決され、給与改定・臨時特例法が成立した（同日公布、同年3月1日施行。ただし、国家公務員の給与の臨時特例に係る部分は同年4月1日施行）。
- (11) 政府は、平成25年11月15日、「公務員の給与改定に関する取扱いについて」と題する閣議決定（平成25年11月閣議決定）において、給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置は、平成26年3月31日をもって終了するとした。

#### 4 争点

##### (1) 差額給与請求

ア 給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するか

(ア) 人事院勧告に基づいていないこと

(イ) 立法の必要性及び立法内容の合理性

(ウ) 団体交渉

イ 給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置がILO第87号条約及びILO第98号条約に違反するか

##### (2) 個人原告らの国家賠償請求

ア 国会議員の行為

イ 内閣総理大臣の行為

ウ 損害

##### (3) 原告国公労連の国家賠償請求

#### 第3 当裁判所の判断

1 争点(1)ア(ア) (給与改定・臨時特例法は、人事院勧告に基づいていないことにより憲法28条等に違反するか)

##### (1) 国家公務員給与改定についての国会の権限

憲法73条4号、83条、85条の定めからすれば、国家公務員の給与決定は、憲法上、国会の権限である。そして、国公法は、その給与決定手続、原則を定めている。すなわち、同法28条1項は、いわゆる情勢適応の原則を定め、また、給与等の変更に関しては人事院の勧告権限を定めている。

##### (2) 国家公務員の労働基本権とその制約及び代償措置

憲法28条の労働基本権の保障は、国家公務員に対しても及ぶと解されるが、労働基本権は、勤労者の経済的地位向上のための手段として認められたものであって、それ自体が目的とされる絶対的なものではないから、国家公務員についてはおのずから勤労者を含めた国民全体の共同利益の見地からする制約を免れない。国家公務員についても憲法によってその労働基本権が保障される以上、この保障と国民全体の共同利益の擁護との間に均衡が保たれていることを必要とするから、その労働基本権を制約するに当たっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない。(全農林警職法事件大法廷判決参照)

##### (3) 検討

ア 国家公務員の労働基本権を制約することに見合う代償措置としては、人事院勧告制度のほかに、法律により国家公務員の身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件について周到詳密な規定が設けられているが、人事院勧告制度が、国家公務員の労働基本権制約の代償措置として中心的かつ重要なものであるといえる。そして、人事院に関する国公法の定め、人事院の設置経過等からすれば、人事院は、公務員制度の運用について、中央人事行政機関として内閣及び国会からの独立性を持つ専門機関として十分にその機能を発揮すべきものとして設置されているといえる。

また、国会は、国家公務員の給与決定の権限を有するところ、国家公務員は全体の奉仕者であって、公務の中立性が確保されなければならないから、国家公務員の給与水準の増減を決定するシステムにおいては、その増減の基準は客観的なものであることが望ましい。

これらのことからすれば、国会は、国家公務員の給与決定において、人事院勧告を重く受け止めこれを十分に尊重すべきことが求められているといえる。そして、人事院勧告が採用してきた民間準拠原則は、国家公務員の給与水準の増減決定においてその客観性を支えるものといえる。

イ 他方、人事院勧告は、文字どおり「勧告」として制度設計されており、人事院勧告によって国会を当然に法的に拘束できないことは明らかであり、国会は、人事院勧告どおりの立法をすることが義務付けられているとはいえない。したがって、国家公務員の給与を定めるに当たり、憲法が許容する範囲内で具体的にどのような内容のものを定めるかについては、立法府に裁量が与えられている。

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

エ 以上からすれば、国会が、国家公務員について、人事院勧告や民間準拠原則に基づかず、給与減額支給措置の立法をすることが一義的に許されていないと解することはできない。ただし、人事院勧告が国家公務員の労働基本権制約の代償措置としては中心かつ重要なものであること、民間準拠原則が国家公務員の給与水準の増減決定において客観性を支えるものであることからすれば、当該立法について必要性がなく、又は、人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法がされた場合には、立法府の裁量を超えるものとして当該法律が憲法28条に違反する場合があります。そして、この点の判断に当たっては、給与減額支給措置を必要とする理由、減額の期間及び程度等の当該措置の内容等の事情を考慮すべきである。

したがって、給与改定・臨時特例法が人事院勧告に基づいていないことをもって、直ちに憲法28条に反するとはいえない。そして、当該立法が必要性がなく、又は、人事院勧告制度の本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法といえるか否かは、後記2において検討することとする。

なお、労働基本権を制約したまま給与を引き下げの場合において、国公法28条の解釈として人事院勧告が前置されなければならないとの考え方は採用できないし、人事院勧告の前置が憲法上の要請であると解することもできない。

## 2 争点(1)ア(イ) (給与改定・臨時特例法が立法の必要性がないこと又は立法内容

が合理性を欠くことによって憲法28条等に違反するか)

(1) 立法の必要性(給与改定・臨時特例法の立法趣旨等)

給与改定・臨時特例法は、「我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み」定められたものである(同法1条)。給与改定・臨時特例法が可決・成立した当時、国の財政事情は極めて厳しい状況にあったことに加え、3月11日に東日本大震災が発生し、その復旧・復興に当たって、政府として巨額の財源確保が必要となり、公務員人件費を含め様々な歳出削減・歳入確保のための措置を講じる必要性が生じていたといえる。他の財源確保措置の存在をもって、直ちに給与減額支給措置の必要性が否定されるものではないし、本件給与減額支給措置を実施することが、そのことのみによって直ちに厳しい財政事情を有意に改善することにならないからといって、その必要性が否定されるものではない。

厳しい財政事情に加えて東日本大震災への対処の必要性が存在することにおいて、給与改定・臨時特例法の必要性は否定できず、この点に関する国会の判断を不合理なものとはいえない。したがって、給与改定・臨時特例法が必要性が認められないにもかかわらず立法されたものということとはできない。

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

給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置と本件人事院勧告の内容とを比較するならば、上記支給措置の内容が、2年間にわたり、減額率が本件人事院勧告の内容を大きく超える平均7.8%であるという点において、本件人事院勧告の内容とは乖離している。そして、その大きな減額幅は、国家公務員に予想外の打撃を与え、個々の国家公務員においては著しい打撃を与える場合もあり得る。

しかし、この減額率の乖離は、人事院勧告が民間準拠原則を採用しており、一方、給与改定・臨時特例法は前記(1)の立法の必要性を理由とすることによるものと考えられるところ、上記のとおり同法の立法の必要性は否定されない。また、本件の給与減額支給措置においては、給与の絶対額の少ない若年層に対して減額率を逡減するなどの配慮を加えている。国家公務員においては異例の減額率とはいえ、上記減額率と同様若しくはそれを超える減額率で減額された地方公務員の例も存する。また、昭和57年から同59年にかけて、国会が人事院勧告を4.58%ないし3.07%減じて給与改定を実施した例も存する。そして、本件の給与減額支給措置は、2年間に限定されたものであって、長期間でも恒久的なものでもない。また、人事院は設立以来数十年という長い期間にわたって極めて重要な機能を果たしてきており、今後も果たすことが期待されているし、政府としても本件給与減額支給措置を極めて異例の措置と位置付け、今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢を示し、また、給与改定・臨時特例法の審議において、同法を提出した国会議員らも同様の認識を示していた。これらの事情からすれば、給与減額支給措置が恒久的、あるいは長期間にわたるものや、減額率が著しく高いものであれ

ばともかく、今回、前記(1)の必要性のもと、東日本大震災を踏まえた2年間という限定された期間の臨時的な措置として、平均7.8%という減額率で実施された本件給与減額支給措置について、人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができなくなる内容であると評価することは相当ではない。

- 3 争点(1)ア(ウ) (本件の団体交渉が違憲・違法か、また、それによって給与改定・臨時特例法が憲法28条等に違反するか)
  - (1) 国家公務員について、特殊な公務員を除き、一般に、その勤務条件の維持改善を図ることを目的として職員団体を結成すること、結成された職員団体に加入し、または加入しないことの自由を保有すること(国公法108条の2第3項)が認められるとともに、私企業におけるような団体協約を締結する権利までは認められないものの、原則的にはいわゆる団体交渉権が認められている。
  - (2) しかしながら、勤務条件の決定について、私企業の勤労者と公務員とは異なるものであり、憲法は、国民主権、議会制民主主義の下、国家公務員の勤務条件が法律ないし予算により定められることを予定している(勤務条件法定主義)。したがって、給与の改定について、国家公務員について団体交渉権が認められ、政府として団体交渉に応じる義務があるとしても、果たされるべき団体交渉義務の内容としては、勤務条件法定主義の観点から一定の限界があるといわざるを得ない。
  - (3) 政府と国公労連との交渉経過をみると、結局のところ、両者間において給与臨時特例法案の実質的内容について協議が行われることはなく、交渉を終了した。このような経過を辿った主な原因は、給与臨時特例法案が違憲であるかどうかという点に関して両者の間に基本的な見解の相違があることによると考えられるが、この点に関する政府の見解については前記のとおり不相当なものとはいえない。また、合計6回の交渉がされ、国公労連の要求・主張に対して政府は一応資料を提示するなどして回答・説明を行っていることを考慮すると、政府の上記交渉における対応については、議題の内容につき実質的検討に入ろうとしない交渉態度であったとか、合意達成の意思のないことを当初から明確にした交渉態度をとったとはいえない。そして、勤務条件法定主義の観点から一定の限度がある団体交渉義務の範囲内では、政府の対応も止むを得ないものであったといわざるを得ず、原告国公労連の団体交渉権を侵害する違憲、違法な行為があったと評価することは相当ではない。
  - (4) 以上によれば、給与改定・臨時特例法が制定される過程において、被告が原告国公労連の団体交渉権を侵害する違法行為を行ったと認めることはできない。
- 4 争点(1)イ (給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置がILO第87号条約及びILO第98号条約に違反するか)

ILO第87号条約及びILO第98号条約は、いずれも国家公務員の団体交渉権を保障したのではなく、内閣総理大臣が人事院勧告に基づく給与法案を国会に提出しないことや国会議員が給与改定・臨時特例法案を可決・成立さ

せた行為が、これらの条約に反するものとはいえない。

5 争点(2) (個人原告らの国家賠償請求)

(1) 国会議員について

ア 本件については、給与改定・臨時特例法が憲法28条に反するものとはいえない。本件の国会議員による給与改定・臨時特例法の可決・成立行為については、憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行ったとはいえず、また、立法の内容が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合であるということもいえない。したがって、国会議員が給与改定・臨時特例法を可決・成立させた行為が、国賠法1条1項の適用上違法であるという個人原告らの主張は、失当である。

イ 一般に、国会が立法を経ずに政府に対して指揮命令し得る立場にないことからすれば、法的に国会が政府をして職員団体との団体交渉を行わせなければならないといえるのか疑問であるし、その点をおくとしても、給与改定・臨時特例法の制定にあたって、団体交渉権が侵害されたとは認めることはできない以上、国会が政府をして職員団体との団体交渉を行わせなければならないかつとも認めがたい。

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

(2) 内閣総理大臣について

ア 立法について固有の権限を有する国会議員の立法行為について、国賠法1条1項の適用上違法と評価され得ないのであるから、国会に対して法律案の提出権を有するに止まる内閣の法律案の提出行為等についても、同項の適用上違法性を観念する余地はないというべきである。

イ また、給与改定・臨時特例法は法律として成立している以上、その法律に従った執行行為(給与法7条にいう適用行為)が国賠法1条1項の適用上違法と評価される余地はない。

ウ 人事院勧告に基づかずに制定された給与改定・臨時特例法に違憲・違法な点はなく、給与改定・臨時特例法の制定に際し、原告国公労連の団体交渉権の侵害を認めることはできないから、内閣総理大臣に個人原告らが主張するような義務または義務違反は認められない。

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

6 争点(3) (原告国公労連の国家賠償請求)

前記1, 2のとおり、給与改定・臨時特例法に違憲・違法な点は認められず、前記3のとおり、給与改定・臨時特例法の制定に関して、原告国公労連の団体交渉権が侵害されたと認めることはできないから、原告国公労連の主張には理由がない。