

2015年9月28日

陳 述 書

港区西新橋1-17-14
西新橋エクセルアネックス・3階
日本国家公務員労働組合連合会内

盛 永 雅 則 

はじめに

私は、国家公務員法を所管する人事行政専門機関に長年勤務し、人事院勧告制度の実際の運用に携わってきた者の一人として、一審判決がいかにも人事院勧告制度を深く理解しない下で書かれた判決であり、かつ、事実誤認に基づく判決であるかについて述べます。

1 職歴・労働組合役員歴について

(1) 職歴

私は、1972年4月に人事院本院に採用され、その後、人事院関東事務局、本院給与局、公平局、人材局、職員福祉局等、人事院の全ての部局で勤務し、2011年8月末日に退職しました。

(2) 組合役員歴

私は人事院在職中、人事院職員組合（以下、「人職」という。）に加入し、採用の翌年である1973年から人職執行委員となり、退職するまで役員（最終役職：人職執行委員長）を継続して務めました。

その間、1983年から在籍専従として日本国家公務員労働組合連合会（以下、「国公労連」という。）中央執行委員を3期、2004年から国公労連中央執行副委員長を4期勤め、人事院退職後の2011年から再び国公労連中央執行副委員長を2期務めた後、2013年8月に定年により退任しました。

現在、国公労連顧問として「公務員賃下げ違憲訴訟」を担当しています。

2 膨大な調査と精密な比較に基づいて作成される人事院勧告

(1) 人事院勧告は「社会一般の情勢」を勧告

国家公務員の勤務条件の決定に関して、国家公務員法 28 条は、「この法律に基づ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事項は、国会により社会一般の情勢に適應するように、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ってはならない」と定めています。このことから、国家公務員法は、人事院に対し、社会一般の情勢を勧告することを要求していると言えます。

(2) 膨大な調査と精密な給与比較に基づく人事院勧告

そこで人事院は、国家公務員の給与水準を民間従業員の給与水準と均衡させる「民間準拠」を基本にして勧告を行うこととしています。

具体的には、毎年、4 月時点における全ての国家公務員（一般職国家公務員のうちの給与法適用職員 27.5 万人）の給与を個別に調査するとともに、民間の約 12,500 事業所に勤務している従業員のうち、公務と同種の職務に従事している約 50 万人の従業員の賃金を実地に調査（以下、「職種別民間給与実態調査」という。）した上で、それらの給与等について、精密な比較をします。これは、ラスパイレス比較と言われており、役職段階、学歴、年齢、勤務地を同じくする者同士の給与等を比較し、国家公務員が民間賃金を受給した場合に、現在の給与をいくら増減する必要があるかを算出するというものです。人事院はこれによって較差を算出し、国会と内閣に勧告を行なっています。

(3) 職員の並々ならぬ努力の結晶としての人事院勧告

この職種別民間給与実態調査は、政府指定統計には指定されていません。そのため、調査を受けた民間企業には、申告の義務があるわけではありません。そういう中でも、「社会一般の情勢」を勧告するためには、より多くの民間賃金データを調査する必要があり、そのために人事院の職員の努力は、並々ならないものがあります。

職種別民間給与実態調査を行うに当たって、職員は、調査対象事業所に調査依頼の連絡を入れます。この中で、国家公務員は労働基本権が制約されており、労働基本権制約の代償措置として人事院勧告により給与等の勤務条件が決定される仕組みになっていること、そのための基礎調査の一つとして職種別民間給与実態調査が必要であること等を伝えます。こうして事業所の了解を得た上で、調査に入ることになります。

この段階で事業所の了解が得られれば特に問題はありますが、指定統計ではないことから、調査を断る事業所も少なくありません。そのような事業所には、あらためて出向いて行って調査の依頼をし、何とか調査に結びつけているのが実態です。こういう努力の結果、調査完了率は約9割を確保しています。

このような職員の並々ならぬ努力の結果に基づいて提出された人事院勧告が無視されたことについては、すべての人事院職員は強い憤りを覚えています。

(4) 利害関係者を含め、広く国民の意見等も聞いて作成される人事院勧告

勧告に際して人事院は、人事院勧告が労働基本権制約の代償措置であることを踏まえ、各府省から意見を聴取するとともに、労働組合とは交渉を行って組合の要求を聞き、配分等について反映するようにしています。

また、全国52都市において有識者等から意見を聞く「公務員問題懇話会」や、中小企業経営者との意見交換会を開催し、広く国民の意見も勧告に反映するようにしています。

【甲第114号証：給与勧告の仕組みと本年の勧告のポイント】

3 歴代政府は人事院勧告を尊重

このように、膨大な調査と精密な比較、そして多くの関係者からの意見等を聴取して提出される人事院勧告であることから、歴代政府と国会は、実施時期を遅らせることはありましたが、勧告内容についてはこれを尊重し、基本的に完全実施してきたというのがこれまでの歴史的事実です。

人事院勧告制度の長い歴史の中で唯一、勧告された内容が「凍結」あるいは「値切り」が行なわれたのは、当初予算約36兆円に対して6兆円にもものぼる税収不足が見込まれたために財政非常事態宣言を行なって人事院勧告を「凍結」

した 1982 年と、同様の理由から、人事院勧告の「値切り」が行われた 1983 年・1984 年だけです。

今回のように、人事院勧告を無視した上、しかも、平均 7.8% という、具体的な根拠がまったくない数字で、国家公務員の給与を大幅に減額したことは、過去に一度たりともありません。

なお、1982 年の人事院勧告「凍結」に反対して、全農林がストを行ったことに対する処分を不服として争われた裁判の最高裁判決（以下、「全農林 1982 年人勧凍結スト処分判決」という。）は、第一に、政府が、人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えがなかったこと、第二に、36 兆円の税収見込に対し、6 兆円の税収不足が見込まれたことを理由に、単年度に限って「凍結」したことから、そのことをもって人事院勧告制度が画餅に等しいと見られる事態が生じたということまではいえないと判示しました。

つまり、全農林 1982 年人勧凍結スト処分判決は、①政府が、人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えがなかったことを大前提にして、②想定外の突発的事態が発生したことへの対処として、③単年度に限って人事院勧告を「凍結」することはやむを得ないと判示しているのであって、今回のような「厳しい財政事情」などという「恒常的な理由」で人事院勧告をどうこうできるとまでは判示してはいません。

【甲第 115 号証：国家公務員給与のしおり】

4 人事院勧告制度は労働基本権制約の唯一の代償措置

一審判決は、労働基本権制約の代償措置について、「人事院勧告制度のほか、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」（判決文 P 75）として、人事院勧告制度は労働基本権制約の代償措置の一つと解釈しています。しかし、国家公務員法の制・改定の経過からみて、労働基本権制約の代償措置は、唯一、人事院勧告制度だけです。

国家公務員法は 1947（昭和 22）年 10 月 21 日に制定されましたが、制定時、国家公務員には労働三法（労働組合法、労働関係調整法、労働基準法）が適用

され、基本的に労働基本権が保障されていました。それでも当時の国家公務員法は、既に、身分保障に関する規定や任免、服務、給与などに関する周到詳密な規定も設けられていたのです。

翌 1948（昭和 23）年 12 月 3 日、国家公務員法が一部改正され、その際に、争議権が一律全面禁止となり、また、協約締結権も否定される等、労働基本権が制約されたことに伴い、その代償措置として設けられたのが人事院勧告制度です。

したがって、労働基本権制約の代償措置は、唯一、人事院勧告制度だけであることは、この国家公務員法制・改定の経過からみて明白です。

【甲第 116 号証：制定時及び一次改正国家公務員法】

更に、公務員の身分保障は、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く、成績主義（メリット・システム）の原則の下で情実人事を排し、公務員人事の公正性を確保するために設けられたものです。このことは、2010（平成 22）年に人事院が国会と内閣に対して行った「公務員人事管理に関する報告」の中でも明確に記述していることです。

先ず、この点が、一審判決における事実誤認であることを指摘しなければなりません。

【甲第 117 号証：2010 年「公務員人事管理に関する報告」】

5 国会は、人事院勧告制度創設を決めたことにより、人事院勧告に基づき自ら決定することを確認（人事院勧告の効力・拘束力）

一審判決は、「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づけられているとはいえない」

（判決文 P 76）、また、「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」（判決文 P 77）と判示しました。しかし人事院勧告制度は、基本的人権として国家公務員にも保障された労働基本権を、地位の特殊性や職務の公共性を理由に制約したことの代償措置であることから、基

本的人権を制約することに見合う程度の代償措置でなければならず、一審判決がいうほど軽い程度のものではありません。

法律学体系コンメンタール篇 15「公務員法（佐藤功、鶴海良一郎）」は、人事院勧告の効力・拘束力について、次のように記述しています。

「第三国会における国家公務員法の改正によって、従来、給与が組合と政府との団体交渉によって定められていたことに弊害があるという立場に立って、これを人事院の科学的な十分な調査研究によって定められるべきものとされたのであった。すなわち人事院に対して、この法律は、このような権威を与えたわけである。国会もそれを認めたわけである。したがって国会は、その最後の決定はもとより自らに留保しつつ、この人事院の勧告に対して尊重すべきであるということを、この法律改正の際に自ら認めていたわけである。内閣についても同様である。内閣は組合と自らとの団体交渉による給与の決定という従来の方式を捨てて、その権限を人事院に認めたのである。人事院の勧告を内閣も尊重すべきであることは当然であるといわなければならない。」

つまり、国会は、従来、政府と組合が団体交渉によって決着した給与を、国会の審議を経て決定していた仕組みを放棄して、人事院勧告に委ねる国家公務員法改正を自ら決めたのであり、人事院勧告に基づいて（を尊重して）自ら決定することとしたのです。これが人事院勧告の拘束力の意味です。

【甲第 118 号証：法律学体系コンメンタール篇 15「公務員法」1954. 7】

6 政府は給与減額支給措置の際に人事院勧告を尊重する姿勢はなかった

一審判決は、国家公務員の給与決定に関して国会の裁量権を広く認める一方で、「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」というべきである」（判決文 P 77）としました。

（1）判決引用部分は、川端総務大臣の発言趣旨を曲解

その上で、今回の給与減額支給措置が、「人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができないと評価すべき不合理な立法」であったかどうかに関して、「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づけ、）

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（前記 1 (4) ウ）¹⁾」（判決文 P 85）と判示しましたが、「前記 1 (4) ウ」は、自由民主党の坂本哲志委員が給与減額支給措置の恒久化を求めたことに対して、川端総務大臣が、現行制度の下で給与減額措置を恒久化することは憲法上の問題が生じる旨の発言をしたに過ぎず、「今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢を示し」たものではありません。事実誤認も甚だしい判示であり、誤りです。

【甲第 119 号証：第 180 回国会衆議院総務委員会議事録】

（2）内閣法制局への伺い文書でも人事院勧告制度廃止が前提

しかも政府は、給与臨時特例法案を国会に提出するに当たって内閣法制局に伺いを立てていますが（甲第 91 号証）、そこでは、全農林 1982 年人勧凍結スト処分判決が、人事院勧告が凍結されても合憲と判示した重要な要素として、「政府は、人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものであることが認められ、これが、このときの人勧凍結を違法不当なものとしないう要素の一つとなっていたと考えられるが、今般検討している給与減額支給措置は、（略）自立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、（略）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」と、人事院勧告制度を廃止することが前提であるとしています。このことは、「今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢」ではなかったことを、示しています。

また、政府は、給与改定・臨時特例法が成立した後の 2012 年 6 月の衆議院総務委員会で、民主党単独ではありましたが、人事院勧告制度を廃止する自立的労使関係法案を審議しました。このことから、「今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢を示し」たとは到底いえるものではありません。

1 「上記審議において、川端達夫総務大臣は、人事院勧告は基本的に尊重してしっかりやるというのが原則である、現行制度の下で給与の減額措置期間を相当程度長期間又は当分の間などとするのは憲法上の問題が生じると考えている旨の答弁をし、・・・」

7 地方自治体の減額措置との比較も失当

一審判決は、立法内容の合理性の一つに、地方公共団体における給与減額状況をあげています。

具体的には、2011（平成 23）年 4 月 1 日時点における給与減額状況を（判決文 P 72）示した上で、「（国の）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」（判決文 P 84）とし、また、平山証人も、「地方公共団体の中で一番厳しい減額率を適用した」と証言していますが、極めて一面的、表面的なとらえ方に過ぎず、事実とも異なります。

私は一審判決の後、地方自治体の実情についての調査をしましたが、その結果、次の点が判明しました。

（1）人件費に占める地方公共団体の給与減額割合は国の平均 7.8%以下

国の場合も地方公共団体の場合も、「厳しい財政事情への対処」ということであれば、総人件費に占める割合が問題となるのであって、個々の役職段階の減額率は何の意味もありません。

地方公共団体における総人件費に占める減額率（甲第 110 号証）をみれば、地方公共団体で最も高いのが島根県の 6.1%、次いで岡山県の 5.6%、大阪市の 5.3%であり、国の 7.8%まで減額している地方公共団体は一つもありません。

したがって、一審判決がいう「（国の）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」という判示は、事実誤認です。

（2）国との比較での地方減額から地方との比較という循環論法

地方自治体における給与の減額は、その引き下げの根拠として国の水準にそろえる指数が用いられてきました。これがラスパイレス指数で、各層の加重平均により、国の給与水準を 100 とし、これを上回る地方自治体について、国の水準にまで引き下げるという根拠で地方自治体の職員の給与が引き下げられてきたものです。

本件減額措置の直前には、多くの地方自治体で、給与水準は国に近づき、ラスパイレス指数は 100 に接近してきていました。

もし地方自治体の給与水準の引き下げ率が、国の減額措置の根拠としてあげられると、国の減額措置により、地方自治体のラスパイレス指数が上がり、地方自治体についてさらに引き下げられるという循環論法が生じます。これでは果てしない賃金引き下げの連鎖になってしまいます。

したがって、地方との比較は、そもそも国の給与減額措置の相当性の根拠としてはならないものです。

(3) 本件のように基本給も期末勤勉手当も大幅に引き下げたところはない

地方自治体における減額措置の内容としても、管理職を中心に手当等に限定したものがほとんどであり、国の本件減額措置のように、基本給や期末勤勉手当についてまで大幅に引き下げた例はありません。

「給与改定・臨時特例法と2011（平成23）年4月時点における地方自治体の給与減額支給措置との比較」（甲110）は、各地方自治体の状況を一覧表にしたものです。

これによると、本件国の給与減額措置は、俸給月額について高率の減額がなされており、それに加えて管理職手当も10%の減額がなされていること、専門スタッフ職調整手当、地域手当、広域移動手当、研究員調整手当、特地勤務についても当該職員の減額率が減額されていること、期末手当、勤勉手当についてもそれぞれ10%の減額がなされていることなど、あらゆる手当におよぶ例外のない過酷な減額措置です。これに対し各地方自治体は、俸給月額や管理職手当についての減額率がおおむね小さい上、地域手当、期末手当、勤勉手当についてはほとんどが「減額なし」で、一般職員の生活に対する一定の配慮がされています。

したがって、本件国の給与減額措置は、給与手当の全面的な減額である点、一般職員も含む高率の減額がなされている点などで、地方自治体における給与減額と比較して明らかに、特別に大幅で過酷なものです。

さいごに

以上のとおり、一審判決は、人事院勧告制度を深く理解しない下で書かれた判決であり、かつ、事実誤認に基づく判決です。

しかも、基本的人権である労働基本権、その労働基本権を国家公務員から奪った上に、その代償措置が、一審判決がいうように、「勧告」に過ぎず、国家公務員の勤務条件を「勧告」に基づかずに国会の裁量で決められるとするならば、国家公務員は、基本的人権である労働基本権が奪われた上に、その代償措置も事実上無いに等しいこととなり、無権利状態に置かれていることとなります。このようなことは、到底認められるものではありません。

国家公務員は、「全体の奉仕者」として、職務の公共性や地位の特殊性を有してはいますが、労働者であることに変わりはありません。

基本的人権である労働基本権を制約するのであれば、それに見合う代償措置が確保され、機能していることが前提になければならないことは、判例が明らかにしているところです。

東京高等裁判所には、慎重な審理をした上で、公正な判決を下されるよう強く要請するものです。

以 上