

東京高等裁判所第15民事部 御中

名古屋大学大学院法学研究科教授 和田 肇



## はじめに

貴裁判所に係属中である、〔平成27年（行コ）第16号、給与等請求控訴事件〕について、控訴人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。

本件で問題となっているのは、2012年2月29日に成立した「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」（2012年法律第2号）の合憲性についてである。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。なお、両者を併せて原判決は「給与改定・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、憲法および国家公務員法（以下、「国公法」という）に照らして見ると多くの問題点を含んでいると思料される。

本意見書では、本件原判決である地裁判決（東京地裁平成26年10月30日判決）を踏まえて、人事院の給与勧告の意義とその憲法上の位置づけの観点から本法の合憲性・適法性を論じたい。

## 一 原判決の判示と問題点

### 1 原判決の論理

原判決は、争点(1)として、「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」という問いを設定し、以下のような論理を展開した後に、この問いについて違反しないとの結論を導く。

#### (1) 一般論の展開

(ア) 憲法73条4号、同法83条、同法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。」

(イ) 国家公務員の勤務条件の決定について、憲法28条において勤労者に保障されている労働基本権が大幅に制限されているが、「その労働基本権を制限するに当たっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない。」「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ところであるが、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。」

「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。」

(ウ) 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。」「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、立法府に裁量を与えられているといえる。」

(エ) 「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。」「確かに、民間の労働条件、賃金は重要な考慮要素であるといえるし、人事院は、基本的に『民間準拠原則』によって人事院勧告を行っているし・・・、民間準拠原則は公務員の給与水準の客観性を支え公務の中立性を確保するものといえる・・・。しかし、・・・情勢適応の原則とは全体の奉仕者である公務員の在り方を念頭に置きつつ、公務員の勤務条件が、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ると考えられること、また、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的事情から、一時的に『民間準拠原則』とは異なる給与水準を決定する必要性が生ずる場合も否定できないこと、人事院勧告における国家公務員給与の民間準拠原則が確立したのは昭和35年前後とされており・・・、人事院においても当初からそのような解釈が採用されていたかは明らかではないことなどからして」、「情勢適応の原則は、民間準拠原則を意味するのであり、国公法28条1項による国会の給与の変更の権限は、国公法64条2項の『民間における賃金』との較差は正の範囲を超えることは許されない」とする「原告らの主張は採用することができない。」

(オ) 「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、国会は、国家公務員について給与減額支給措置を立法する場合、当該立法について必要性があり、かつ、労働基本権制約の代償措置として中心かつ重要なものとして設けられた人事院勧告制度が本来の機能を果たすという点に留意すべきであって、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。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。」

「なお、・・・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、また、人事院勧告が労働基本権制約の代償措置として重要なものであることを考慮したとしても、そのことから、当然に人事院勧告前置が憲法上の要請であるとまでは解することはでき・・・ない。」

## (2) 具体的な検討

(ア) 立法の必要性について、「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。」

(イ) 立法内容の合理性、つまり「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」について、「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・・・ところである。」しかし、「上記のとおり同法の立法の必要性は否定されない」こと、「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」こと、「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」こと、「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（昭和57年に人事院は4.58%の引上げ勧告をしたが、その勧告は、内閣、国会により、財政非常事態のみを理由に不実施とされたところ、この点について、最高裁平成12年判決は、『国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置が本来の機能を果たしていなかったといえない。』旨判示している」こと、「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こと、「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」こと、「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・・・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。」

## 2 原判決の論理の問題点

以上の原判決の判示や論理には、いくつか矛盾する点や納得できない点がある。

第1に、本件臨時特例法は、果たして人事院勧告を踏まえながら、それと大きく異なる内容の法律として制定されたのか、それともこれを踏まえずに制定されたのか、という問題である。この点はその後の法理展開に決定的な影響を及ぼす問題である。

第2に、国家公務員の給与を決定するに際し、人事院勧告が前置されなくてもよいのか、つまり人事院勧告制度を全く無視しても良いのか、という問題である。もしこれを肯定するならば、労働基本権制限のもっとも重要な代償措置である人事院勧告制度は、全く無視されることになる。国家公務員の労働基本権制限と憲法28条との関係で、そのことは許されるのであろうか。

第3に、国会は、国家公務員の給与について、人事院勧告や民間準拠原則にどの程度拘束されるのか、拘束されない条件とは何か、という問題である。これは人事院勧告制度や「社会一般の情勢」に関する法令の解釈問題である。

以上の問題点は、本件の結論に影響を与えるものである。本件で特に合憲性・適法性が問題となっているのが臨時特例法の部分であるので、争点を明確にするためにもその点に絞り検討することにしたい。

## 二 臨時特例法の経緯と評価

まず、本件で争点となっている「臨時特例法」の経緯を整理しておきたい。

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と思料される。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%の引き上げ）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。この法律が制定されると、2011年度の人事院勧告は無視され、また2012年度については人事院勧告が全く意味をなさないことになってしまう。したがって、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（政府の当初案、その後2年となる）について、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、国公法28条違反は憲法問題を生じさせる。

ところが、原判決は、本件で「給与改定・臨時特例法」とまとめて扱い、それらがあたかも人事院勧告を踏まえながら行われた法律であるかのように処理している。しかし、最も問題となるべき論点は、人事院勧告を待たずに、あるいはそれを前提とせずになされた給与関連法の適法性であるが、原判決は、この論点を意識的に避けている。この点がまず、原判決の大きな欠点である。

## 三 人事院勧告制度の形成と運用の実態の法的評価

### 1 人事院制度の発足

人事院勧告制度の法的意義を明らかにするに当たって、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改めて振り返っておきたい。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る」と述べたが、それが何を意味するか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。また、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しめるために人事院が設置された（国公法3条以下）。

こうした制定過程においては、人事院制度、とりわけ人事院勧告制度が国家公務員の労働基本権制限の最も重要な「代償措置」とされた。憲法28条が予定するのは、民主国家での労働条件決定は労使関係当事者間の団体交渉を通じて行われるという法的枠組みであるから、これを制限したり否定するためには、それに代わりうる装置・システムが不可欠となるからである。かくして人事院勧告制度は、まさに憲法28条の要請に基づいて設計されたものと言える（この点については後に四で詳論する）。

原判決は、「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として設けられた人事院勧告制度」として位置づけながら、人事院勧告を無視した給与法の制定・改正について立法府の裁量を余りにも広範に容認することにより、結果としてこの制度の意義を相対化してしまっている。その結果、人事院勧告制度によってかろうじて維持されている、国家公務員の労働基本権を制限する国公法制度の合憲性(とりわけ憲法28条との関係で)に大きな疑問が出てきてしまう。

## 2 人事院勧告制度の仕組み

国家公務員の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<sup>1)</sup>の、全国で10,000強（平成24年の場

1) 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」

合11,000)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。

ところで、原判決は、「民間準拠原則は公務員の給与水準の客観性を支え公務の中立性を確保するものといえる」としながら、突如として全体の奉仕者論を持ち出し、「情勢適応の原則とは全体の奉仕者である公務員の在り方を念頭に置きつつ、公務員の勤務条件が、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ると考えられること、また、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的事情から、一時的に『民間準拠原則』とは異なる給与水準を決定する必要性が生ずる場合も否定できない」と論じている。

しかし、人事院勧告の制度設計から、国家公務員の給与を決定する要素は現行法上は情勢適用原則だけであり、それを越えた政治的な配慮がそこに入り込む余地は本来的にはない、あるいは入り込ませるべきではないと解される。「客観性を支え公務の中立性を確保する」ための原則である情勢適用原則を放棄してまで、なぜ生活の重要な糧である給与減額を国家公務員は甘んじなければならないのか、原判決では説明されていない。原判決は、全体の奉仕者論を持ち出しながら、国家公務員は御上の言うことに従うしかないと考えているのであろうか。原判決は、国家公務員の給与決定の要の制度である人事院勧告制度の仕組みや制度導入の経緯を無視して、国公法28条1項の「社会一般の情勢」を根拠もなく拡大解釈してしまっている。

### 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

---

(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)。

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<sup>2)</sup>。

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。

原判決は、「人事院勧告における国家公務員給与の民間準拠原則が確立したのは昭和35年前後とされており・・・、人事院においても当初からそのような解釈が採用されていたかは明らかではないことなどからして」、「情勢適応の原則は、民間準拠原則を意味するのであり、国公法28条1項による国会の給与の変更の権限は、国公法64条2項の『民間における賃金』との較差是正の範囲を超えることは許されない」とする「原告らの主張は採用することができない。」と論じる。

しかし、重要なことは、人事院勧告制度の混乱期ではなく、1960年前後の確立以降の50年以上にわたる運用実態である。重要なのは、人事院勧告通りに給与改定が行われたことは希ではないとしても、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法原則として粛々と遵守してきたことを意味する。原判決は、人事院勧告制度がこのように運営され、歴史的な役割を果たしてきたこと、そしてそのことが持つ法的意義を無視してしまっている。給与特例法が提案されたときに人事院が直ちに異議申立を行ったのも、宜なるかなである。国家公務員の給与決定システムの要諦である人事院勧告制度の存在意義が蔑ろにされたからである。

#### 4 国会の立法裁量論

2) 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。



原判決は、国家公務員の給与に関する法制定における国会の立法裁量論を展開しているが、この判示は2つの問題を誤解している。一つは、上述したように、人事院勧告が全くなされずに給与法を制定することは、そもそも現行法が予定していないという点である。

もう一つは、今回の臨時特例法では、国家公務員の給与である月例給が、平均で7.8%減額されている点である。国公法28条2項では、「人事院は、・・・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、国会及び内閣に適当な勧告をしなければならない」とされている。臨時特例法による減額幅は、この5%をはるかに超えている。これは、原判決が引用する最高裁平成12年判決（最二小平成12年3月17日判決）の際の人事院勧告である増額幅4.58%とは比肩できない数値である。国家公務員の給与改訂において、こうした事態は発生してこなかった。

国公法28条2項は、客観的に公正な勤務条件・給与を設定するために設けられた規定と解される<sup>3)</sup>。ここで掲げる5%という数値は、国会の立法裁量をも拘束するものと考えらるべきである。いかなる政治的な配慮があろうと、科学的な分析に基づいて決定されるべき、国家公務員の生活の糧である給与額を、いたずらに切り下げて良いわけではない。原判決の国会の立法裁量論は、現状は追従するための論理であるが、法制度の解釈や趣旨の探求という法的推論・思考から出てきたものとはほど遠い。

## 5 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れるからである。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

3) 渡辺賢「公務員の争議行為と『人勧前置主義』」小宮文人・島田陽一・加藤智章・菊池馨実編『社会法の再構築』（旬報社、2011年）62頁以下。

して好ましい措置ではなく、「とるべき手段ではない」<sup>4)</sup>。労働者の給与は、それほど重要なものであることを、正しく認識すべきである。

法律の究極的な解釈機関として、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法理を展開すべきではない。

#### 四 人事院勧告の法的意義

(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同条の制定・改正過程から明らかにしたい。繰り返しの点もあるが、原判決の法解釈の誤りを指摘する上で重要な問題である。

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日の国公法改正で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

4) 高梨・前掲注2)論文132頁以下の指摘は、重要である。

なった<sup>5)</sup>。

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、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%も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はずであるが、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。

全農林（警職法）最高裁判決（最高裁大法廷昭和48年4月25日判決）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。

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<sup>6)</sup>。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

5) 浅井清『新版国家公務員法精義』（学陽書房、1970年）121頁。

6) 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。

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<sup>7)</sup>。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に留保しつつ、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<sup>8)</sup>。

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不可欠なものといえるほど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、制度の発足当時から絶えず強調されてきた<sup>9)</sup>。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自己規制しているのである。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。

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) 原判決は、給与法の改正について、「当該立法について必要性がなく、又は、人

---

7) 佐藤功=鶴海良一郎『公務員法』（日本評論新社、1954年）153頁。

8) 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。

9) 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。

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り、「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」と判示する。

そこでこの点について検討するに、まず、給与減額措置を必要とする理由についてであるが、2011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。その意味するところについて、「人勧と特例法案は、目的やねらいは当然異な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す…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であるのに対して、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。

以上のことは、政府は、厳しい財政状況や東日本大震災の復興に言及しているが、給与減額措置の必要な理由を十分に説明し切れていないことを意味している。 厳しい財政状況は何も今更起こったことではない。東日本大震災の復興については、大幅な給与減額以外の措置を検討すべきである。

また、平均して7.8%となり、2年弱に及ぶ給与減額幅は、生活の維持・確保という賃金の機能からして、決して許容できる範囲に収まるものではない。それが通常の生活感覚である。民間部門の労働者については、懲戒処分としての減給を行う際にも、「一回の額が平均賃金の日分の半額を超え、総額が一賃金支払期における賃金の総額の十分の一を超えてはならない」と厳しく制限されているのである。こうしたことから、何ら制裁事由もないケースで、額と期間の両面でこうした限界をはるかに超えて減給することは、法的問題を抱えているといわざるを得ない。

(4) 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。原判決のように、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。

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。

## 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に給与関係法を制定・改正できるのかという新たな憲法論議を提起している。

被控訴人は、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」と主張してきた。

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

ら費用の流用問題等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。

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。