

平成28年（行サ）第216号 給与等請求上告事件

上告人 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会外311名

被上告人 国

## 上 告 理 由 書

2017年4月5日

最高裁判所 御中

上告人ら訴訟代理人

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

第1 給与改定・臨時特例法の憲法28条違反（情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づかない給与減額の違憲性）	1
1 原判決の判示	1
2 労働基本権制約の代償措置と立法裁量	3
第2 給与改定・臨時特例法による勤務条件不利益変更に関する憲法違反	19
1 原判決の判示	19
2 「勤労の権利」及び「勤労条件に関する基準」の法定の保障	20
3 民間労働者の「労働条件」と国家公務員の「勤務条件」との共通性	21
4 憲法28条と「就業規則による労働条件の不利益変更法理」との関係	24
5 原判決の誤り	28
6 原判決破棄の必要性	29
第3 本件では合憲正当化要件としての国家公務員の勤務条件の不利益変更法理の要件は満たされていない	30
1 給与減額の高度の必要性の不存在（要件②）	30
2 上告人らが被る不利益性の重大性（要件①）	32
3 減額に伴う代償措置や関連する他の勤務条件の改善は皆無（要件④）	35
4 変更後の勤務条件の内容自体の相当性（要件③）	36
5 職員団体との交渉の経緯からしても合理性を欠く（要件⑤、⑥）	36
6 同種事項に関する我が国社会における一般的状況等（要件⑦）	37
7 本件給与減額支給措置には高度の必要性に基づく合理性は認められない	38
第4 憲法28条の解釈の誤り	
～原判決が定立した合憲性判断の要件である必要性・合理性の判断の誤り～	40
1 原判決が定立した合憲性判断の基準と判断手法の誤り	40
2 森林法違憲判決及び薬事法違憲判決における最高裁の判断手法	40
3 原判決が判示する「立法の必要性」の誤り（原判決24頁～）	44

4	原判決が判示する「立法内容の合理性」(原判決30頁～)の誤り	46
第5	団体交渉権の侵害による給与改定・臨時特例法の違憲無効	51
1	人事院勧告に基づかない給与減額立法の正当化事由としての団体交渉権を侵害したことによる給与改定・臨時特例法の違憲無効	51
2	政府の団体交渉義務についての憲法28条, 国公法108条の5の解釈	52
3	議員立法による団体交渉権侵害についての憲法28条の解釈の誤り	55
第6	給与臨時特例法案に関する団体交渉に関する憲法28条の解釈の誤り	60
1	国家公務員労働者の誠実交渉義務	60
2	原判決による憲法28条に基づく誠実交渉義務の解釈の誤り	60
3	他労組との差別による団体交渉権侵害についての解釈の誤り	62
第7	憲法73条4号違反	64
1	人事院勧告前置主義についての憲法73条4号の解釈の誤りと理由不備	64
2	議員立法による団体交渉権侵害についての憲法73条4号の解釈の誤り	68

## 第1 給与改定・臨時特例法の憲法28条違反（情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づかない給与減額の違憲性）

### 1 原判決の判示

原判決は、

- ① 人事院勧告と立法裁量の関係について、「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」「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」とする。しかしながら、「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（このことは内閣についても同様である）、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」「実際上も、人事院勧告が開始されて数十年を経ているが、この間、人事院勧告どおりに給与が改定されたことが多いものの、実施が見送られたり、勧告された率から減じられた率による給与改定が実施されたこともあ」る、「憲法上、国会による国家公務員の給与増額措置と給与減額措置を切り離し、給与減額措置の局面についてのみ、人事院勧告に基づく以外の立法が禁じられていると解すべき根拠もない」として、「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、国会に裁量が与えられている」（20～22頁）とする。
- ② 情勢適応の原則につき、「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（憲法15条）、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」く、「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」が(21頁)、「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」であるとする(22頁)。そして、「公務員の場合は、その給与の財源は国の財政とも関連して主として税金によって賄われ、私企業における労働者の利潤の分配要求のごときものとは全く異なり、その勤務条件は全て政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない」、「情勢適応の原則も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」、「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」(22～23頁)と述べる。そして、以上のような理由から、「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(なお、控訴人らは、少なくとも5%以上の給与減額をする際には情勢適応の原則にのっとり人事院勧告に基づくことが必要であると主張するが、5%以上の給与減額をする場合においても別異に解する理由はない)」(23頁)とし、「給与改定・臨時特例法が人事院勧告や民間準拠原則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」(78頁)とする。

- ③ 人事院勧告の前置について、「控訴人らは、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するには、情勢適応の原則にのっとり人事院勧告が前置されていることが憲法上の要請である旨主張するが、…(中略)…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はまでは解することはでき」ない(23頁)と判示した。

しかし、以下に述べるとおり、原判決は、憲法28条の解釈適用を誤ったものであって、破棄を免れない。

## 2 労働基本権制約の代償措置と立法裁量

### (1) 労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告制度

#### －従前の最高裁判断における人事院勧告制度の位置づけ－

ア 日本国憲法28条は、公務員を含む勤労者（労働者）に対し、団結権、団体交渉権及び争議権の労働基本権を保障している。ところが、国家公務員法は、国家公務員の争議行為を一律・全面的に禁止し（98条2項）、争議行為の共謀、そそのかし、あおりを処罰の対象とし（110条1項17号）、さらに、本件で問題となる団体交渉権についても制約を課している（108条の5）。

これら国家公務員の労働基本権を制約する国公法の一連の規定について、最高裁は、1973（昭和48）年の全農林警職法事件最高裁判決（以下、「全農林最高裁判決」）以降、合憲の判断を繰り返している。

しかし、最高裁はこれらの規定を無条件で合憲と判断してきたのではない。労働基本権制約の代償措置の存在、とりわけ、人事院勧告制度と当該制度が十分に機能していることを合憲判断の根拠として示してきた。

すなわち、全農林最高裁判決は、公務員の争議行為は、公務員の地位の特殊性と勤労者を含めた国民全体の共同利益の保障という見地から、一般私企業におけるのと異なる制約に服するが、「公務員についても憲法によつ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ることを必要とすることは、憲法の趣意であると解されるのであるから、その労働基本権を制限するにあたっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない」とした。そして、この具体的な措置として、①国公法による公務員の身分保障の規定、②人事院の設置、そのもとにおける a) 勤務条件法定主義、b) 情勢適応の原則による勧告、c) 人事院に対する行政措置要求、d) 人事院に対する審査請求を挙げ、わが国の法制度上、「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」ことを根拠に、国公法の公務員の争議行為およびそのあおり行為等の禁止規定を合憲とした（最高裁昭和48年4月25日大法廷判決）。

全農林最高裁判決が挙げた代償措置は、労働基本権全体、特に争議権の制約に関するものを列挙したものであるが、給与減額に当たっての団体交渉権侵害

が争点となっている本件においても、1審判決、原判決ともに、最高裁と同様の適示をしている（1審判決74～75頁、原判決20頁）。

イ しかし、ここで留意すべきは、全農林最高裁判決が列挙している代償措置のうち、労働基本権制約、特に団体交渉権制約の実質的に「代償」と呼べるものは、人事院勧告制度しかないという点である。

国家公務員法は、1947（昭和22）年10月21日に制定されているが、この制定の時点では、国家公務員の労使関係にも労働組合法をはじめとする民間労働者と同様の労働関係法規が適用され、労働基本権も原則的には保障されていた（非現業国家公務員の争議行為のみ、当時の労働関係調整法により禁止されていた）。ところが、労働基本権が原則として保障された中であっても、国公法には「公務員の身分、任免、給与その他に関する勤務条件について周到詳密な規定」や「人事院に対する行政措置要求制度、不服審査制度等」に関する規定は別途置かれていた。このような国公法の制定過程に照らすと、勤務条件法定も、人事院の公平審査制度も、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ことは明らかである。

そもそも国家公務員の「身分保障は、労働基本権の保障の有無とは関係なく、メリットシステムからして必要とされるものである上、身分保障・メリットシステムは労働基本権の制約要因として機能するもの」なのであり、また、「同様に代償措置制度のひとつとして位置づけられてきた措置要求制度は、苦情処理的性格が強いものであり、常に代償措置と位置づけるわけではない」（渡辺賢「公務員労働基本権の再構築」（北海道大学出版会、2006年）140頁）。勤務条件法定主義や身分保障制度は、「公務員の争議権が論じられるよりもはるかに前から、公務員制度の中に組み込まれて」おり、「歴史的事実は、この制度が争議行為の禁止とはかかわりなしに、公務員制度の一環として形成されたものであることを示している」のであって（中山和久「国際労働基準、代償措置論」法律時報臨時増刊61巻11号98頁）、「勤務条件の法定は公務員の勤務関係に民主的正統性を流し込むために必要なものであり、措置要求は公務員の勤務関係において生ずる苦情を処理するための制度であり、審査請求は処分等の合理性・適法性を争う争訟制度の一環であって、いずれも公務員の労働基本権の保障に対する代償という意味合いは薄い」というべきものなのであ

る（甲 3 3・渡辺賢意見書 5 頁）。

これに対し、現行国公法 2 8 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、1 9 4 8（昭和 2 3）年 1 2 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。「国公法制定時の情勢適応の原則に関する規定は、現行 2 8 条 1 項の前段の規定のみであったが、同年の改正によって、勤務条件変更に関する人事院の勧告を定めた同項後段と給与勧告に関する同条 2 項の規定が新設されることとなったのであり、この経過からも明らかなように、本来の代償措置は、もともと国公法に存在した情勢適応の原則そのものではなく、情勢適応の原則の一内容として新たに盛り込まれることとなった人事院勧告制度のみ」ということになるのである（甲 1 3 2・晴山意見書 1 1～1 2 頁）。

ウ 情勢適応原則に則った人事院勧告制度について、全農林最高裁判決は、「ことに公務員は、法律によつて定められる給与準則に基づいて給与を受け、その給与準則には俸給表のほか法定の事項が規定される等、いわゆる法定された勤務条件を享有しているのであつて、人事院は、公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件について、いわゆる情勢適応の原則により、国会および内閣に対し勧告または報告を義務づけられている」と判示しているが、「この判示は、代償措置が憲法 2 8 条の労働基本権保障の趣旨自体から出てくるものと解すべきであることを意味している」というべきである（甲 3 1・和田肇意見書 1 1 頁。同旨甲 3 3・渡辺賢意見書 3 頁）。

また、同判決において、岸・天野両裁判官は、補足意見で、「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」とし、「もし仮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」と述べて、人事院勧告制度が実際に代償措置としての機能をはたさない場合には、労働基本権制約（全農林警職法事件の場合には争議権）の正当化事由が失われることを指摘している。



さらに、1982（昭和57）年の人事院勧告の凍結に抗議するストライキに加わった国家公務員労働者に対する懲戒処分の効力が争われた全農林人勧凍結スト事件において、最高裁は、「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」という原審の事実認定を前提として、「本件ストライキの当時、国家公務員の労働基本権の制約に対する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」として、スト参加を理由とする懲戒処分自体は有効とした。しかし、河合・福田両裁判官は、「ILO結社の自由委員会報告書による指摘を待つまでもなく、適切な代償措置の存在は公務員の労働基本権の制約が違法とされないための重要な条件なのであり、国家公務員についての人事院勧告制度は、そのような代償措置の中でも最も重要なものというべき」として、人事院勧告制度の重要性を特に強調している（平成12年3月17日最高裁第2小法廷判決）。

情勢適応の原則に則った人事院勧告制度が、国家公務員の労働基本権という憲法上の権利の制約を正当化するための中心的な代償措置として位置づけられるべきことは、以上のような一連の最高裁判決の判旨からも十分に読み取ることができる。

## （2）国家公務員の給与決定過程における人事院勧告制度の位置づけ

ところで、本件は、人事院勧告を経ないで国家公務員の給与を減額する法律が憲法28条に違反するかどうか正面から問われている事案である。全農林警職法事件のように国公法の争議行為禁止規定違反を理由とする刑事処分の効力が争われた事案とも、全農林人勧凍結スト事件のように争議行為に参加した国家公務員労働者に対する懲戒処分の効力が争われた事案とも、内容を異にしている。

そして、国家公務員の給与決定過程、俸給表の（特に減額の方角での）改定場面においては、全農林最高裁判決が国家公務員の労働基本権制約の代償措置として列挙したもののうち、“代償”たり得るものは、情勢適応原則に則った人事院勧告制度、すなわち、「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」ことに限定される。そのことから、本件事案においては、この制度を「労働基本権制限の唯一最大の代償措置、あるいは

少なくとも代償措置の核心をなすものと考えべき」である（甲32・晴山意見書32頁）。

そして、ここから、国家公務員の給与については、その労働基本権の保障と国民全体の共同利益の擁護との間の均衡を図るため、国会や内閣の裁量には憲法上の内在的制約が課されるのであり、その制約が具体的に制度化されたものが、人事院勧告、つまり民間企業の団体交渉の中では当然反映されることになるであろう同業他社の給与、物価、生計費等の諸事情の変化を、国家公務員については専門機関としての人事院が代わって勧告し、これを立法化することにより公務員に反映させるという仕組みである。国家公務員の給与決定過程、俸給表の改定（特に減額の）場面においては、国会が定めたこの人事院勧告制度を、国家公務員の労働基本権（特に団体交渉権）制約の代償としたのであり、これは全農林最高裁判決のいうところの「憲法の趣意」にあたるものである。

全農林最高裁判決の多数意見は、前述のとおり、「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」としているが、そうであるとすれば、国家公務員の労働基本権、特に俸給表の減額改定にかかる団体交渉権について労働協約締結権を認めずに制約するには、労働基本権保障と財政民主主義の均衡を保つため、情勢適応の原則に則った人事院勧告こそが代償措置として必要不可欠なものとして位置づけられるのである。

そして、国家公務員の生存権を擁護するために極めて重要な情勢適応の原則に則った人事院勧告がなされ、これを前提に内閣が給与法案を策定し、国会がこの法案を成立させることが、労働基本権（団体交渉権）制約を憲法上正当化するために必要となると考えるべきである。

### **（3）憲法上の内在的制約としての人事院勧告尊重義務**

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、これを内閣及び国会に勧告するものとして制度設計されている。

この人事院勧告制度の制改定の経過については、「昭和22年10月国公法が制定され、臨時人事委員会が発足して第1回の給与引き上げ勧告（当時の法文上は「提出」とあり、勧告権は規定上認められていなかった）が内閣に対し

てなされたが、政府は事実上『握りつぶしてしまおう』としたため、『国会というガラス張りの場で、国民注視の中で、この勧告を処理しなければならない』という趣旨から、昭和23年公務員の団交権・争議権の制約に伴う国公法改正の際、右のように『国会及び内閣に同時に』勧告する制度に改められた」と解説されている（片岡昇「団結権の課題と展望」（有信堂高文社）151～152頁）。

国公法28条2項は、「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」として、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ものとして勧告制度を規定している。その趣旨は、内閣が人事院勧告に従わなかったり、勧告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と同時に、国権の最高機関である国会としても、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、国家公務員の労働基本権制約を憲法上正当化する代償措置であることを確認したからに他ならない。

このように、「公務員の勤務条件の決定に際しては、専門的機関である人事院勧告に基づくこととされて」おり（鹿児島重治人事院事務総長、森園幸男人事院任用局長、北村勇人事院任用局審議官「逐条国家公務員法」〔学陽書房〕265頁）、国会にも勧告することによって、「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」（尾崎朝夷元人事院事務総長、清水英雄元人事院給与局次長、森園幸男元人事院事務総長「公務員給与法精義〈第3次全訂補訂版〉」24頁）。

以上の趣旨を有する人事院勧告は、「給与は法律で定められるものであるから、勧告を採用するかどうかは国会の決定すべきところである以上、（人事院が給与勧告を）直接に国会にも提出して、その採否の論議を公開たらしめようとしたのであり、「このことは、国すなわち、内閣および国会が勧告を特別に尊重すべきであることを示すものである」（佐藤功「公務員労働基本権と人事院勧告」法学セミナー1981年12月号42頁）。

そして、「国会は、(国公法)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承認したのであり、「すなわち、国会は、その最終的決定権は自らに留保しつつ、人事院の勧告を尊重することをみずから認めたのである」(前掲佐藤「公務員労働基本権と人事院勧告」42頁)。

しかも、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も負っている(甲32・晴山一穂意見書17頁)。勤務条件法定主義も、この観点からの帰結である。

しかし、いかに情勢適応の原則に則った人事院勧告が国会及び内閣に発せられたとしても、これに国会や内閣が従わなければ、結局人事院勧告は制度として存置されているにすぎず、代償措置としての実質を果たさないことになる。そればかりか、「公務員労働者側は、この第三者機関(人事院)により形成された労使関係を覆す機会はない」から、「同じ労働関係の他方当事者である使用者側にのみ拒否権があるのは公平原理に反することになる」(前掲渡辺「公務員労働基本権の再構築」142頁)。

「代償措置としての本条の勧告は、それゆえに尊重されなければならぬ基盤をもつものだというべき」なのであり(前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」143頁)、したがって、ここから「この尊重義務は、労働基本権の代償措置という点では、憲法上の要請である」と言えるのである(前掲渡辺「公務員の争議行為と『人勧前置主義』」62頁)。

原判決は、前述のとおり、「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(このことは内閣についても同様である。)、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とするが、かかる判示は、憲法上の内在的制約としての人事院勧告尊重義務を否定するものであって、憲法28条の解釈を誤っている。

#### (4) 情勢適応原則及び勤務条件法定主義による立法裁量の制約

##### ア 情勢適応原則による立法裁量の制約

原判決は、前述のとおり、「情勢適応の原則も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、「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」（22～23頁）と述べる。そして、以上のような理由から、「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」とし、本件給与減額立法が憲法28条に反するものではないとしている。

しかし、情勢適応の原則の根本的な存在意義は、次に引用するとおり、人事院、内閣及び国会を拘束して、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機能することを担保するということにある。

「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」（前掲「逐条国家公務員法」（学陽書房）262頁）。

国公法28条の「勧告は、争議行為の禁止などの労働基本権制限の代償措置として、最も基本的な重要性をもつものである」（中村博元人事院公平局長・職員局長「特別法コンメンタール国家公務員法」（第一法規）139頁）。「勧告は、勤務条件法定主義をとり労使自治原則を排除するという構造下にある職員の勤務条件についてのものであるから、代償措置としての十分な認識のもとに常に適切になされなければならない」（同144頁）。同条のいう「社会一般の情勢は、民間における給与改訂状況その他の給与の情勢と比べてよく、労働基本権を制限されている職員に対する代償措置としては、このような目標ないし基準によって、その給与が改訂されることが必要だと考えられたものであろう」（同145頁）。

「（人事院）勧告は国家公務員法第28条に定める情勢適応の原則との関係で、国会が有している役割の基礎を提供し、もって公務員給与の公正を確保するとともに、職員に対する労働基本権の制約に伴う代償的機能を有するところに一義的な意義があり、それは同時に公務員給与についてのほとんど唯一の保

障的機能を担ってもいる」(前掲「公務員給与法精義〈第3次全訂補訂版〉」20頁)。「(労働基本権制約の)代償性を確保するための基本的な考え方としては、団体交渉等であればその中で当然反映されることになるであろう社会一般の情勢の変化、すなわち、給与についていえば民間給与、物価、生計費等の諸事情の変化を専門機関としての人事院が代わってとらえ、それを公務員にも均てんさせるという趣旨にほかなら」ず、「そしてここにいう社会一般の情勢の変化自体、このような意味で考えられる必要があり、人事院の勧告が労働基本権制約の代償とされるそもそものゆえんも、まさにここに存しているわけである」(前掲「公務員給与法精義」22頁)。

そして、国公法は、勤務条件の「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」と規定している(28条1項後段)。まさに、民間労働者が争議行為を背景にした団体交渉によって獲得しうる労働条件の改善を人事院勧告により争議行為という手段を制約された国家公務員に対しても及ぼそうというのが、情勢適応の原則なのである。

ただし、「国会自らが主体となって情勢に適応すべく勤務条件の改定を行なおうとする場合、給与等勤務条件の問題はきわめて専門的、かつ、技術的分野に属して」おり、「国会は全能ではあるがこのような専門分野の内容についてまで知悉しているわけではない」から、「その点についての専門的な第三者機関である人事院に勧告を義務付けることによって技術的側面の支えを得、国会、人事院、両者相まって名実共に代償機能を全うしようというのが」、国公法28条1項後段の趣旨である(角野幸三郎「公務員給与決定のメカニズム」季刊労働法126号96頁)。

「勤務条件はいずれも重要であるが、労働基本権制限の代償として、その情勢変化への適応がもっとも重要なものが給与であることから、勤務条件の中から特に給与のみを抜き出して厳密な担保を設けたもの」である(渡辺賢「公務員の争議行為と『人勧前置主義』」小宮文人ら編「社会法の再構築」(旬報社、2011年)61～62頁)。

以上からすれば、情勢適応の原則に則った人事院勧告は、国家公務員の労働基本権の代償措置として憲法28条の要請によるものということができ、情勢適応原則に基づかずに制定された本件給与減額立法は、憲法28条に反する立

法行為として違憲・無効というべきなのであって、原判決は憲法28条の解釈・適用を誤ったものというべきである。

#### イ 勤務条件法定主義による立法制約

また、国公法28条が定める勤務条件法定主義も、次に引用するとおり、人事院勧告とともに国家公務員の労働基本権制約の代償としての意義を有する。

① 「マッカーサー書簡およびこれに基づく政令201号により、公務員の争議行為が全面的に禁止されるに至り、「さらに、昭和23年12月に右政令201号に基づく本法の改正が行われ、国家公務員の争議行為禁止の法制が確立された」が、「この労働基本権の制約に伴い、勤務条件法定主義が制定されることになったのであり、「このように、勤務条件法定主義は、人事院の給与勧告等の機能とともに、労働基本権制約の代償としての意義をもつものである」(前掲「逐条国家公務員法」263頁)。

② 「勤務条件法定主義をとる以上、労使の団体交渉によってその労働条件が決定される私企業の労働者の場合と同様に、国家による変更は、憲法28条にいう勤労者である職員の勤務条件について常に考慮を払い、私企業の労働者についての動向を積極的に取り入れるという認識のもとになされなければならない」が、「この意味において、この文言は、国会に対して一種の義務を課したものとすることもできる」(前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」145頁)。

③ 「人事院の報告、勧告という機能を通じて給与の法定主義を補完し、もって公務員給与の公正を確保するかたわら、職員に対する労働基本権の制約に伴う代償的機能をも果たさせることとしている」(前掲「公務員給与法精義」5頁)。

このように「公務員も勤労者である以上、その経済的な権利を保障する必要があり、労働基本権制約の代償措置として、法律によってその権利を保障することとしているのである」(前掲「逐条国家公務員法」400頁)。勤務条件法定主義は、「公務員の経済的な権利の中心である給与を法律によって保障することである」(同400頁)。

そうであるとすれば、勤務条件法定主義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項によって給与決

定の基準とされる民間準拠の原則は、「憲法の趣意」としての位置づけを有する原則であり、この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。

#### (5) 人事院勧告の前置は憲法上の要請

原判決は、前述のとおり、「控訴人らは、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するには、情勢適応の原則にのっとり人事院勧告が前置されていることが憲法上の要請である旨主張するが、…(中略)…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」ないと判示している(23頁)。

しかし、以下に引用するように、(4)で指摘をした憲法28条に基づく国会及び内閣の人事院勧告尊重義務の内容から、内閣が給与法案を作成・上程し、国会が給与法案を可決するより前に、人事院が給与勧告をしなければならないいわゆる人事院勧告の前置が憲法上要請されると解すべきであり、原判決は、この意味においても憲法28条の解釈を誤ったものといえる。

菅野和夫『『財政民主主義と団体交渉権』覚書』(法学協会百周年記念論文集第2巻, 1983年)328頁によれば、「公務員の勤務条件決定方式について憲法28条の団体交渉原理と公務員制度および財政民主主義原理とをどのように調整し、それぞれの要請をどう盛り込むかは、一応は国会の立法政策に委ねられることがらとなる」。しかし、「憲法28条の側からのこの立法政策に対する拘束として、公務員の勤務条件決定方式に関し採用されるシステムが、公務員に対し公正・公平な勤務条件実現の手續を保障し、かつ使用者としての政府に対する交渉の場を確保するという同条の団体交渉原理の究極の目標に照らして、合理的かつ実効的なものであることを要請して」いる。「現行公務員法上の情勢適応原則に基づく人事院(人事委員会)勧告制度および職員団体の交渉制度が右の要請を満たすための一つの工夫であることはいうまでもない」。

また、鵜飼信成「公務員法〔新版〕」(有斐閣, 1980年)124頁によ



れば、「労働協約の成立は、二つの対立した独立の意思の存在するところに必然的に生まれて来る」ものであり、「現代の雇用関係は、使用者と労働者という相対立する意思の存在をつねに前提にしているから、そこには当然に労働協約によってこれらの意思の合致点が発見されなければならない」。「公務員の場合にも、この基本方式だけは、これを全然無視してしまうわけにはいかない」が、「公務員関係の場合には、本来の使用人は外ならぬ国民全体であり、したがって政府は国民全体の利益を念頭に置いて行動するものと想定されているのであるから、これに対立する被用者すなわち公務員の側でも、全く自己の利益だけを主張するというわけにはいか」ない。「このような二つの観点の総合として、現行の国家公務員法は」、「給与準則は、法律の形式をとるものとする」ほか、「制度上、公務員の利益を代表するものとされているのが人事院であって、人事院は多かれ少なかれ政府から独立した地位をもち、公務員の給与に関しては、人事院が、必要な調査研究を行い、職階制に適合した給与準則を立案して、これを国会および内閣に提出するほか、人事院は常時、給与準則に関して必要な調査研究を行い、給与額を引上げ（または引下げ）る必要を認めるときは、遅滞なく改訂案を作成して、これを国会および内閣に提出しなければならないことになって」いる。「このようにして、給与に関するかぎり団体協約を締結する権利に代わるべき、ある種の保障がないわけではない」。

そうであるとすれば、「給与の減額についても勧告することは」、「恣意的に減額されることはない（中略）という意味では、一つの保障的性格をもつ」（前掲中山「国際労働基準、代償措置論」100頁）ものと言える。

特に国公法28条2項後段が「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」と規定しているのは、「5%以上の『増』については、使用者による恣意的な『大盤振る舞い』をチェックするという機能を人勧は果たすのに対して、5%以上の減額については、人勧を経ることなく5%以上の減額が行われることがないという形で、労働者の利益を確保するという機能を果たすことになる」（甲33・渡辺賢意見書9頁）。

こうして「人事院の勧告権限は当事者による労使関係の形成を代償している」

(前掲渡辺「公務員労働基本権の再構築」141頁) ことになるが、そもそも「公務員の勤務条件の設定がなされる前に、この代償手続が行われないと、代償としての意味をなさない」(前掲渡辺「公務員の争議行為と『人勸前置主義』」60頁)。

人事院勧告制度は「憲法の趣意」(全農林最高裁判決)に基づくものであるところ、それが本来の機能を発揮し、国家公務員の労働基本権保障との均衡を図るためには、給与法案を内閣が作成・上程して国会が可決するに当たって、人事院勧告が前置していなければならないというべきであり、このことは、国会及び内閣の人事院勧告尊重義務の内容から論理必然的に導かれる憲法上の要請なのである。

## (6) 国会の裁量の制約

国家公務員の俸給表にかかる労働基本権(団体交渉権)制約の正当化事由は、前述のとおり、人事院勧告と情勢適応の原則であり、財政民主主義(憲法83条、85条)に基づく国会議員の立法裁量は、そのことにより内在的制約を受けているのであって、無限定なのではない。

すなわち、国会が給与法の改定により俸給表を決定する際には、国公法の定める情勢適応の原則を考慮しなければならない。この考慮をするためには、専門的な第三者機関である人事院勧告は不可欠である。

さらに、国会が人事院勧告を尊重して判断するためには、その判断に先立ちこれが示されていないことは(5)で述べた。給与法の改定に先立ち勧告が示されていないのは、「憲法の趣意」(全農林最高裁判決)である。

「5%以上公務員の給与を減額する際に義務づけられている人勸が行われないうままに給与を減額する国家行為は、労働基本権の制限・禁止を正当化する上で特に必要とされる不可欠の前提が欠けていることを意味する」(甲33・渡辺賢意見書7頁)。

仮に給与改定・臨時特例法が「異例の措置としてやむを得ないもの」であるとしても、「だからといって憲法上の要請に反する手続が許されるわけではない」(前掲和田「国家公務員労働関係法システムの大転換とその課題」8頁)なのである。

国家公務員の俸給表にかかる労働基本権（団体交渉権）制約の正当化事由は、人事院勧告と情勢適応の原則であり、財政民主主義（憲法 83 条， 85 条）に基づく国会議員の立法裁量は、そのことにより内在的制約を受けている。

情勢適応の原則に則った人事院勧告が国会及び内閣に対してなされ、これに基づき内閣が給与法案を提出し、国会がこれを可決・成立させるのであれば、情勢適応の原則、勤務条件法定主義の趣旨に照らし、現実には人事院勧告制度が国家公務員の勤務条件に関する正当な利益を擁護・保障するという団体交渉権制約・争議権禁止の代償措置としての本来の機能を発揮する場合であり、正当化事由が満たされ、内在的制約に違反しない。よって、たとえ給与減額の法律案であったとしても立法裁量の逸脱はなく、労働基本権の侵害による違憲・違法は生じないことになる。

これに対し、情勢適応の原則に則った人事院勧告がなされず、この代償措置としての本来の機能が発揮されないまま、国会が国家公務員の給与を減額する立法をすることは、国家公務員の労働基本権制約の正当化事由が存在せず、憲法 28 条に基づく内在的制約に違反して、国家公務員の労働条件につき既得の利益を奪い、一方的に不利益を課すものとなる。よって、憲法 28 条が保障する労働基本権を侵害し、国会議員が立法裁量を逸脱・濫用して給与減額の立法をしたものとして、その法律は無効となると言うべきである。（後記表参照）

団体交渉権と財政民主主義との調整－給与減額の場合

人事院勧告がないから違憲

①憲法上の保護 範囲	②権利の制約		③制約の正当化事由		④効果	
	制約の態様	侵害の有無	人事院勧告	情勢適応	合憲性	立法事実 内在的制約
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額あり	あり	あり	合憲	高度の必要性がなければならぬ 人事院勧告制度が予定する態様。情勢適応の原則に適った人事院勧告があれば高度の必要性があったと認められる。
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額あり	あり	なし	違憲	高度の必要性がなければならぬ 全農林警職法事件最高裁判決が想定しない事態。憲法28条に違反する給与減額の立法をすることは、憲法41条・59条・85条の内在的制約を受け、国会に裁量がない。
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額あり	なし	あり	違憲	高度の必要性がなければならぬ 同上
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額あり	なし	なし	違憲	高度の必要性がなければならぬ 同上

組合の同意がないから違憲

①憲法上の保護 範囲	②権利の制約		③制約の正当化事由			
	制約の態様	侵害の有無	人事院勧告	情勢適応	組合の同意	立法事実 備考
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額あり	あり	あり	不要	高度の必要性がなければならぬ 人事院勧告制度が予定する態様。情勢適応の原則に適った人事院勧告があれば高度の必要性があったと認められる。
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額あり	あり	なし	必要	高度の必要性がなければならぬ 全農林警職法事件最高裁判決が想定しない事態。給与減額の立法をするに当たって、労働組合の同意を得るか、同意を得るための交渉を尽くすことが、団体交渉権制約を正当化する事由となる(憲法41条・59条・85条の内在的制約)。
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額あり	なし	あり	必要	高度の必要性がなければならぬ 同上
公務員にも保障	労働協約締結権なし	給与減額あり	なし	なし	必要	高度の必要性がなければならぬ 同上

## (7) 原判決の誤り

原判決は、「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ず」(23頁)、「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」(21頁)と判示している。しかし、人事院勧告もなく、情勢適応の原則に反して、給与の引き下げを実施することは、全農林最高裁判決も想定していなかった事態なのであって、国家公務員の労働基本権(特に団体交渉権のうち俸給表の引き下げにかかる労働協約締結権)を制約することを合憲とするためには、情勢適応の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、このことは同判決からも導かれることである。この最高裁判決は、「(公務員の)勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、しかもその決定は民主国家のルールに従い、立法府において議論のうえなされるべきもので、同盟罷業等争議行為の圧力による強制を容認する余地は全く存しないのである」と述べ、争議行為で国会に圧力をかけることは許されないことを判示したものの、国家公務員の勤務条件を国会が何の制約もなく自由に決められることを判示したのではない。同判決は、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、人事院勧告制度を中心とした代償措置の存在を、「生存権擁護のため」、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、人事院勧告を尊重すべきことを前提として判事しているのである。

また、原判決は、「(人事院勧告の)実施が見送られたり、勧告された率から減じられた率による給与改定が実施されたこともある」(22頁)と判示しているが、原判決が看過しているのは、「これまで人事院勧告がなされずに給与法が改正されたことはなく、もちろん特例法といった形で給与減額を行ったこともない、という事実であり、「それは、政府および国会が、憲法上の要請でもある人事院勧告前置主義を遵守してきたことを意味する」はずである(甲31・和田肇意見書9頁)。過去の事例においては、労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告が前置されず、その機能を喪失したとまで司法が評価できる状況が存在しなかったに過ぎない。

本件給与減額措置において人事院勧告が機能を喪失したと評価できるかという点について、原判決は、「給与減額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、…（中略）…東日本大震災という未曾有の災害を踏まえた２年間という限定された期間の臨時的措置として立法された上記のような給与改定・臨時特例法が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ほど不合理な立法であるということとはできない」と判示する（３３頁）。

しかし、前述のとおり、給与改定場面において、情勢適応原則に則った人事院勧告が労働基本権制約の代償措置として法定されており、しかも、かかる制度は「憲法の趣意」に基づくものである以上、人事院勧告が尊重されず、立法にあたっての前置もなく、国公法２８条の規定を空文化するような給与減額立法は、そのことをもって人事院勧告制度の本来の機能を喪失されるものと評価されなければならない。

本件給与減額立法は、２年という期限を設定している点において、また、７．８％という減額率を設定している点において、「毎年、すくなくとも一回」の勧告、「俸給表に定める給与の１００分の５以上増減する必要性が生じたと認められるとき」の必要的勧告を規定している国公法第２８条第２項の規定を事実上空文にしているのであり、かような事態を生じさせていることが、人事院勧告の代償措置としての機能を喪失させた否かに関しては、厳格に合憲性が判断されなければならない。

したがって、人事院勧告に基づかない給与減額立法が一義的に憲法２８条に違反しないとした原判決の判示は、同条の解釈適用を誤り、また、最高裁判例に違背したものというべきである。

## 第2 給与改定・臨時特例法による勤務条件不利益変更に関する憲法違反

### 1 原判決の判示

(1) 原判決は、「国家公務員の場合、私企業とは異なり給与の財源が国の財政とも関連して主として税収によって賄われるため、その勤務条件は全て政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならないとされている上、その決定手続も、私企業の場合のように労使間の自由な交渉に基づく合意によるのではなく、国民の代表者により構成される国会での法律・予算の審議・可決に基づくものとされているため、控訴人らの主張する準則は、そもそも、国家公務員の給与減額支給措置の場合に当てはまるとはいえず、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ことを前提とする控訴人らの主張は採用できない」と判示し、給与改定・臨時特例法が憲法28条及び25条に違反することを否定した(33～34頁)。

(2) しかし、①国家公務員にも生存権、勤労権及び労働基本権の保障が及ぶこと、②この保障を具体化するため、憲法73条4号に基づき、国家公務員の勤務条件を法定化していること、③その意味で、民間労働者の労働条件と国家公務員の勤務条件には共通性があること、④一方で、国家公務員の労働基本権は制約されているが、その代償措置として、情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づいて給与法が改定されるのであり、立法裁量が内在的に制約されていること、⑤人事院勧告に基づく立法により、憲法が想定する労使対等決定の原則の趣旨が国家公務員にも及ぶこと、⑥労使対等決定の原則が国家公務員に保障されるためには、憲法により立法裁量が内在的に制約され、人事院勧告に基づかないで給与減額の立法をする場合は、新たな正当化事由として、最高裁判例の採用する「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同等の「合理性」が必要となることからすれば、裁判所は、人事院勧告に基づかない給与減額立法について、同法理を適用又は準用して憲法28条に違反するか否かを判断すべきである。

しかるに、原判決は、憲法25条、27条及び28条の解釈を誤り、憲法28条の適用を誤ったものである。

## 2 「勤労の権利」及び「勤労条件に関する基準」の法定の保障

### (1) 民間労働者における保障

労働者にとって賃金は、生活をしていく上での唯一の糧であり、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（憲法25条）が保障されるものでなければならない。

この生存権を具体的に保障するため、憲法は、勤労の権利を保障し（27条1項）、「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める」（27条2項）としている。憲法27条2項のいう「勤労条件に関する基準」は、労働者が「健康で文化的な最低限度の生活を営む」に足るものでなければならない。民間労働者の場合、労働基準法や最低賃金法などがこれに相当する法律である。

その上で、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」を保障している。つまり、労働者は、憲法28条により労働組合を結成し、争議権を背景とした団体交渉をすることによって、生存権及び勤労権を守るため労働条件の維持・向上を図ることが保障されており、労使が対等の立場で交渉し、合意によって賃金等の労働条件を決定することが原則である。

労働基準法2条1項は、「労働条件は、労働者と使用者が、対等の立場において決定すべきものである」と規定し、また、労働組合法1条は、「この法律は、労働者が使用者との交渉において対等の立場に立つことを促進することにより労働者の地位を向上させること、労働者がその労働条件について交渉するために自ら代表者を選出することその他の団体行動を行うために自主的に労働組合を組織し、団結することを擁護すること並びに使用者と労働者との関係を規制する労働協約を締結するための団体交渉をすること及びその手続を助成することを目的とする」と規定しているが、これらはいずれも憲法28条の具体的内容を確認した規定である。

### (2) 国家公務員における保障

これらの労働基準法及び労働組合法の規定は、「日本国憲法第25条の趣旨が労働条件の原則であることを明らかにしている」（鹿児島重治人事院事務総長、森園幸男人事院任用局長、北村勇人事院任用局審議官「逐条国家公務員法」

(学陽書房) 894頁)。

国家公務員も、勤労の権利が保障される「国民」に含まれ、労働基本権が保障される「勤労者」に含まれることからすれば、「原則として労働基準法の適用されない非現業の国家公務員についても、日本国憲法に基づき、別途、勤務条件に関する基準の法定が必要とされるというべきであり、一般職の職員の給与等に関する法律、勤務条件に関する人事院規則等がその要請に込えているものである」(前掲「逐条国家公務員法」894頁)。

そして、国家公務員の労働基本権が国公法により制約されてはいるが、人事院勧告は、「公務員の労働基本権を制約したことに対する代償措置としての特質を有して」おり(前掲「逐条国家公務員法」264頁)、「代償機能の最も重要な一であるという性格をもつ」(中村博元人事院公平局長・職員局長「特別法コンメンタール国家公務員法」(第一法規)140頁)。

### 3 民間労働者の「労働条件」と国家公務員の「勤務条件」との共通性

#### (1) 憲法27条2項の「勤労条件」にかかる法体系

このように民間労働者において保障されるべき「労働条件」と、国家公務員において保障されるべき「勤務条件」との間に、憲法上異なるところはない。いずれも憲法の保障下にある「国民」である以上、異なってはならないのである。特に「勤労者」の唯一の生活の糧である「賃金」は、労働契約か任用かにより別異に解すべきではない。

実際に、国家公務員の勤務条件にかかる法体系も、以下に述べるとおり、国家公務員の給与は「労働の対償」と位置付けられ、職務給の原則が採用され、国公法及び給与法等が就業規則としての性格を併せ有するとともに、民間労働者の団体交渉の対象となる労働条件の範囲と同じであることを前提としているものである。

#### (2) 国家公務員の勤務条件の意義

「『勤務条件とは、労働関係法規において一般の雇用関係についていう「労働条件」に相当するもの、すなわち、同条件に例示されている給与及び勤務時間のような職員が自己の勤務を提供し、又はその提供を継続するかどうかの決心をするにあたり、一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項であるも



のを指すと解するのが相当である。』(昭33・7・三法制意見)とされている」(前掲「逐条国家公務員法」267頁)。

### (3) 給与の法的性質

ア 「国家公務員法は、近代的契約関係の立場に基本的には立っている」(鵜飼信成「公務員法〔新版〕」(有斐閣)119頁)。「官吏の勤務を、近代的な契約労働関係と本質的に区別のないものとみれば、その俸給は、基本的には、勤務に対する反対給付としての性質を帯びざるを得ない」(同118頁)。「国家公務員法62条が、『職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす』といているのは、その趣旨である」(同119頁)。

国公法62条1項は、いわゆる職務給の原則を採用している。同項の「職務」と「責任」、さらには「職務と責任に応じて」の意義が問題となるが、「国家公務員の職階制に関する法律第3条によれば、『職務』とは、『職員に遂行すべきものとして割り当てられる仕事』であり、また、『責任』とは、『職員が職務を遂行し、又は職務の遂行を監督する義務』であると定義されているが、本条においてもこれと同旨と解」され、「『職務と責任に応じて』とは、一般職の職員の給与等に関する法律第4条で、『その職務の複雑、困難及び責任の度に基き』と規定されているのと同旨である」(前掲「逐条国家公務員法」397頁)。

「そしてこの制度の前提をなすのは、いわゆる職階制であって、これによって公務員の勤務すべきおのおのの官職の内容は、質と量との点から詳細明確に区分されている。給与はまさにこれに対応するわけである。給与の具体的な支給は、法律の形式をとった給与準則に基づいてなされ、これ以外には、いかなる金銭または有価物も支給せられない(法63条)。給与準則には俸給表が定められているが、その他とくに、時間外勤務、夜間勤務および休日勤務に対する給与の規定、特別地域勤務、危険作業その他特殊な勤務に対する手当の規定、常時勤務を要しない官職についての給与の調整に関する規定が定められるべきものとなっているのは(法64条・65条)、給与が、本質的に、勤務の質と量とに応じたものであることを示している」(前掲「公務員法〔新版〕」119頁)。

イ 「しかしながら、給与準則に規定される俸給は、勤務の質と量だけを考慮し

たものではない。それは同時に、職員とその家族の生活の維持をも念頭においているのである。そのことを示しているのは、俸給表は、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られるべきものとしている法64条2項の規定である」（前掲「公務員法〔新版〕」119頁）。「これらの規定の意味しているのは、俸給が、ただ単に勤務に対する報酬であるばかりでなく、それによって、公務員とその家族とが生活を維持し得るのに必要且つ十分なものでなければならない、という観念である」（同119頁）。

したがって、「今日の公務員制度の下における俸給は、これによって公務員とその家族が社会の経済的文化的な諸条件の下で、人間としての生存を保持し得べきものでなければならぬという観念に基づいているものであり、それは公務員にとっての生活の権利なのである」（前掲「公務員法〔新版〕」120頁）。

このように「給与の本質は、労働基準法における賃金が労働者の『労働の対償』であるのと同様、公務員の勤務に対する報酬としての給付であり、これを基本的性格として、「職務給を原則としながら生活給的な要素が加味されている」（前掲「逐条国家公務員法」396頁）。

#### （4）国公法28条1項の「基礎事項」の意義

国公法28条1項の『基礎事項』も英文では同様 standards ではあるが、それゆえに『最低基準』と解すべきではなく、「憲法27条2項の例示を参考として考えると、『給与、勤務時間、休暇、災害補償、退職年金などの勤務条件であって、法律で規定されている事項』（106条などにより人事院規則で規定するものは、当然ながら除かれる。）を指すもの、とみてよ」く、「（この）ように解ずるとした場合、人事院規則で規定する部分と合わせて、私企業の労働者の団体交渉の対象となる労働条件の範囲と同じ範囲をカバーしていなければならない（前掲「特別法コンメンタール国家公務員法」144頁）。

「民間企業にあつては、労働基準法等の規定を最低基準として、個々具体的な勤務条件は就業規則等で定められることとなるが、本法【注：国公法】の下にあつては、法律、人事院規則等が民間企業における就業規則としての性格を有するものであり、法律に定められるべき基礎事項は勤務条件に関する最低基準ではなく、勤務条件そのものである必要があるからである」（前掲「逐条国家公務員法」267～268頁）。

給与は情勢適応の原則（民間準拠の原則）に則った人事院勧告に基づいて給与法を改定して決せられるが、これは国公法 28 条 1 項のいう「勤務条件に関する基礎事項」の一つである。

#### 4 憲法 28 条と「就業規則による労働条件の不利益変更法理」との関係

##### (1) 「就業規則による労働条件の不利益変更法理」の憲法上の位置づけ

就業規則による労働条件の不利益変更は、本来、憲法 28 条から導かれる労働基準法 2 条及び労働組合法 1 条の労使対等決定の原則に反する。就業規則の変更の効力を無条件に認めることは、労働協約の一般的拘束力（労働組合法 17 条）すら凌駕する強大な権限を使用者に与えることとなり、労働者の団体交渉権を侵害し、憲法 28 条に違反するものである。

この点につき、秋北バス事件・最高裁判所大法廷昭和 43 年 12 月 25 日判決（最高裁判所民事判例集 22 卷 13 号 3459 頁）は、合理性を要件として使用者が作成・変更する就業規則に法的規範力を認める。

「就業規則はなぜ合理性があってはじめて法的拘束力を有するといえるのか。この点については、基本的にはやはり私的自治の原則と労働条件対等決定の原則に求められる。もともと、この両原則は、当事者が自由な合意によって契約内容を形成することを認める原則であるが、それは、当事者が対等の立場で交渉し、自由意思に基づいて契約内容を決定できることを前提とする。ところが就業規則の場合は、こうした状況は存在せず、労働者は、就業規則を包括的に許諾するか拒絶するかの自由をもつだけである。そうだとすると、就業規則に関する労使間合意の拘束力をそのまま認めることはできず、裁判所による合理性審査が必要となる。すなわち裁判所は、交渉力の弱い労働者に代わって、就業規則の内容が対等交渉に基づく決定からかけ離れていないかどうか(合理性)を審査する権限を、労働条件対等決定の原則によって付与されているのである」(土田道夫「労働契約法」(有斐閣) 136 頁)。

最高裁判所は、使用者にとって多数の労働者の労働条件を統一かつ画一的に決定する必要性を勘案しつつ、必ずしも交渉力において使用者と対等でない労働者が労働条件の変更によって被る不利益との調整を図るために、就業規則による労働条件の不利益変更が合理性を有する場合に労働者に対して法的規範

力を持つという「就業規則による労働条件の不利益変更法理」を確立してきたのであり、これにより憲法28条との調整を図った。労働契約法9条、10条がこの判例法理を成文化しており、民間労働者においては、判例法理と立法によって、就業規則制度という労使対等決定の原則への制約に対する一定の解決が図られた。

とすれば、労使の交渉や合意がないのに合理性という要件を充足せずに就業規則の変更によって使用者が一方的に労働条件の不利益変更をすることは、労働者の生存権及び勤労権を侵害するがゆえに、労働者に労働基本権を保障することによって労使対等決定の原則を実現しようとした憲法28条に違反することになるのである。

## (2) 労使対等決定の原則を制約する代償措置

前述したとおり、民間労働者の労働条件を変更するには、団体交渉とその結果としての労働協約の締結、さらに個別の労使合意の成立が原則とされているが、最高裁判例は、労働協約や個別の労使合意がなくても、就業規則の変更が合理的であれば労働条件を変更することを認めている。

国家公務員にとって給与は生活の唯一の糧であり、この点において、民間労働者と何ら異なる点はない。また、憲法28条にいう「勤労者」には国家公務員も含まれることも同様である。

しかしながら、国公法は、国家公務員の争議権を禁止するとともに、協約締結権を否定している。これは、労使対等決定の原則という憲法が想定する生存権及び勤労権を保障するための法理に反し、これを実現するために憲法28条が勤労者に保障した労働基本権に対する重大な制約である。

しかし、最高裁判例は、人事院勧告制度という代償措置があることを根拠として、これらの制約を合憲と判断してきた。それは、国公法28条1項の「勤務条件に関する基礎事項はいずれも重要であり、重要であるからこそ第1項で取り上げられているのではあるが、そのなかにおいて労働基本権制約の代償としてこれを担保する必要にもっとも迫られるのが給与の問題であることによるものであって、これにより給与についての厳密な担保が確保されている」からである（尾崎朝夷元人事院事務総長、清水英雄元人事院給与局次長、森園幸男元人事院事務総長「公務員給与法精義〈第3次全訂補訂版〉」23頁）。

国家公務員の勤務条件を変更する際には、労使合意に代替するものとして、中央人事行政機関として専門知識を有する人事院の客観的な調査に基づく報告又は勧告に基づくことを原則とするのが、憲法が生存権及び勤労権を保障した趣旨、労使対等決定の原則を実現するため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条に適う。すなわち、人事院勧告制度に基づいて国会が給与法の改定により国家公務員の給与を決定することが、労使対等決定の原則及び労働基本権への制約に対する唯一の代償措置となる。

### (3) 立法裁量の内在的制約

国家公務員の給与等の勤務条件は法律によって決定されるが、給与法の改定により決定する給与は国家公務員の「健康で文化的な最低限度の生活を営む」（憲法25条）に足りるものでなければならないとともに、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いて給与を決定しなければならないのであり、その意味で国会議員の立法裁量は憲法によって内在的に制約されている。

このことは実定法上も明らかである。すなわち、国公法64条2項は、「俸給表は、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られ、かつ、等級ごとに明確な俸給額の幅を定めていなければならない」と定めているが、この規定は、国家公務員の給与が生活を支える唯一の糧として必要な水準であることを求めるとともに、労使対等決定の原則によって決定された民間の賃金水準を根拠とすることによって、労働基本権保障を国家公務員にも及ぼそうとするものである。国会自らが給与決定の立法裁量に制約を課しているのである。

### (4) 労働基本権侵害とこれを回避する正当化事由

国会が人事院勧告によらないで国家公務員の給与を減額する場合は、憲法が想定する労使対等決定の原則の保障が及ばないこととなり、生存権及び勤労権を保障した憲法25条及び27条の趣旨に反し、憲法28条の労働基本権、本件においては国家公務員の団体交渉権が侵害されることとなる。

仮に人事院勧告に基づかない給与減額が立法裁量の範囲内といえる場合があるとしても、その正当化事由は労使合意によらないで労働者に不利益を被らせることを是認できるだけの「合理性」が認められる場合に限られるというべき

である。そのように解しなければ、国家公務員には憲法28条が保障されないというに等しい結果となるのである。

#### (5) 「就業規則による労働条件の不利益変更法理」による合憲性判断

憲法25条及び27条の趣旨から、国家公務員の給与は「労働の対償」とされ、職務給の原則が採用され、国公法及び給与法等が就業規則としての性格を併せ有するとともに、民間労働者の団体交渉の対象となる労働条件の範囲と同じであると解される。とすれば、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も国家公務員もその実態において何ら変わるところはない。

憲法25条の生存権及び憲法27条の勤労権が具体的に保障されるために憲法28条により労働基本権が認められたが、国家公務員においてはこれが制約されているのであるから、情勢適応の原則（民間準拠の原則）に則った人事院勧告が重要な代償措置となる。

国会議員が国家公務員の勤務条件を立法により自由に不利益変更ができることになると、明らかに国家公務員の労働基本権を侵害することになるから、第一次に情勢適応の原則（民間準拠の原則）に則った人事院勧告、第二次に労使合意によらないで労働者に不利益を被らせることを是認できるだけの立法内容の「合理性」という代償措置が必要なのであり、この点において立法裁量が内在的に制約されている。

そうであれば、立法府における多数決により少数者の人権が侵害されることを監視するため、司法府が厳格な合憲性審査をすべきである。

したがって、人事院勧告に基づかないで国家公務員の勤務条件を引き下げる際には、最高裁判例が採用する「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同等の法理を適用又は準用して、裁判所が厳格な合理性判断をするのが相当である。

すなわち、①前掲秋北バス事件・最高裁判所大法廷判決が判示するとおり、「新たな就業規則の作成又は変更によつて、既得の権利を奪い、労働者に不利益な労働条件を一方的に課することは、原則として、許されない」が、「当該規則条項が合理的なものであるかぎり」就業規則の変更の効力を肯定することとし、②大曲農業協同組合事件・最高裁判所第三小法廷昭和63年2月16日

判決（最高裁判所民事判例集42巻2号60頁）が判示するとおり、「（就業）規則条項が合理的なものであるとは、当該就業規則の作成又は変更が、その必要性及び内容の両面からみて、それによつて労働者が被ることになる不利益の程度を考慮しても、なお当該労使関係における当該条項の法的規範性を是認できるだけの合理性を有するものであることをい」い、「特に、賃金、退職金など労働者にとって重要な権利、労働条件に関し実質的な不利益を及ぼす就業規則の作成又は変更については、当該条項が、そのような不利益を労働者に法的に受忍させることを許容できるだけの高度の必要性に基づいた合理的な内容のものである場合において、その効力を生ずる」ものとし、③第四銀行事件・最高裁判所第二小法廷平成9年2月28日判決（最高裁判所民事判例集51巻2号705頁）が判示するとおり、「合理性の有無は、具体的には、就業規則の変更によつて労働者が被る不利益の程度、使用者側の変更の必要性の内容・程度、変更後の就業規則の内容自体の相当性、代償措置その他関連する他の労働条件の改善状況、労働組合等との交渉の経緯、他の労働組合又は他の従業員の対応、同種事項に関する我が国社会における一般的状況等を総合考慮して判断すべきである」。

以上の最高裁判決に照らせば、合理性の有無は、具体的には、①勤務条件の変更によつて国家公務員が被る不利益の程度、②勤務条件変更の必要性の内容・程度、③変更後の勤務条件の内容自体の相当性、④代償措置その他関連する他の勤務条件の改善状況、⑤職員団体との交渉の経緯、⑥他の職員団体又は他の職員の対応、⑦同種事項に関する我が国社会における一般的状況等を総合考慮して判断すべきである。

そして、給与減額という勤務条件の不利益変更の合理性が認められない場合は、情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づかない給与減額は内在的に制約された立法裁量を逸脱（又は濫用）するのであるから、給与減額の立法は憲法28条に違反して無効になるというべきである。

## 5 原判決の誤り

原判決は、「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同等の法理を適用

又は準用しなかったが、この判示は、憲法 25 条、27 条及び 28 条の解釈を誤り、憲法 28 条の適用を誤ったものであり、この違法が判決の結論に影響を及ぼすことは明らかである。

これに対し、原判決は、立法裁量を逸脱して憲法 28 条に違反する要件として、立法の必要性がないこと、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ほど著しく合理性を欠く立法がされたことを挙げた（24 頁）が、これ自体法的な根拠がなく、「就業規則による労働条件の不利益変更法理」を誤解した原判決の独自の見解によるものである。原判決の採用する法理は、最高裁判例の採用する「就業規則による労働条件の不利益変更法理」に代わる法理にはなり得ないものであり、憲法 28 条の解釈適用を誤ったものである。

## 6 原判決破棄の必要性

労働契約法が制定される前の「就業規則による労働条件の不利益変更法理」は、労働基準法に作成・変更の手続きが定められていなかった中で、裁判所が合理性の判断をすることにより使用者が一方的に作成することができる就業規則を事後的に規制し、労使対等決定の原則及び団体交渉権の保障を担保しようとしたところに主眼がある。この理は、就業規則としての性格を有する給与法を国会が制定することにも妥当するものである。

国家公務員の団体交渉権が画餅とならないために、裁判所が「就業規則による労働条件の不利益変更法理」と同等の法理を適用又は準用し、積極的に給与改定・臨時特例法の合理性判断をするべきである。

したがって、憲法 28 条の解釈適用を誤った原判決は速やかに破棄されるべきである。



### 第3 本件では合憲正当化要件としての国家公務員の勤務条件の不利益変更法理の要件は満たされていない

第2の4において、示した、人事院勧告に基づかない給与減額が違憲とならないための合理性判断基準に従って検討すれば、以下に述べるとおり、本件給与減額措置が合理性判断基準を満たさず、違憲無効であることは明らかである。

#### 1 給与減額の高度の必要性の不存在（要件②）

##### （1）高度の必要性の有無を検討すべきである

原判決は、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和合理性がなければ、立法府の裁量権の範囲を超えるものとして違憲となることもあるというが（原判決23頁～）、この必要性については、上記の通り、不利益を国家公務員に法的に受忍させることを許容できるだけの高度の必要性が必要であり、そのためには、抽象的に財政事情が厳しいというだけでは足りず、財政事情が厳しいのであれば、歳入の確保や他の歳出の削減が先行されたことの有無及びその内容が検討されるべきである。

そして、他の取り組みを先行しないまま国家公務員に専ら不利益のみを課する場合には、国家財政の破綻や職員の雇用危機という高度の必要性が認められるべきであり、仮に大規模災害等が発生したとしても、それにより国家財政が破綻する危険性があり、国家公務員の人員整理をせざるを得ない事態に至らないのであれば、高度の必要性は認められない。

以下、この要素にしたがって、本件措置に高度の必要性が認められるかを検討する。

##### （2）財政事情は抽象的にも厳しいとはいえない

ア 原判決は、国の公債依存度が平成23年度で51.9%、平成24年度当初予算で49.0%に達しているほか、公債発行残高が平成23年度末で676兆円（確定値は670兆円）、平成24年度末時点見込みで709兆円（確定値は705兆円）であり、この金額は一般会計税収の約17年分に相当することを理由に、我が国の財政事情が極めて厳しい状況にあったという（原判決25頁）。

しかし、公債発行残高や国家予算における公債依存度が高いとしても、これ

らは財政状況の客観的指標として相応しいものではない。なぜなら、政府は、政府保有財産の取り崩しや課税強化などにより、公債発行残高や国家予算における公債依存度の多寡を政策的な判断によって増減させることができるからである。

イ そのため、一国の財政事情の状況を正しく判断するには、国債金利を重視すべきである。「市場（マーケット）の声」が集約された国債金利は、政府による操作は困難であり、一国の財政事情を判断する客観的指標として適切である。

この点、わが国の国債金利は、例えば平成24年2月の国債流通利回り（10年物）は0.963%であり、低い水準で安定している。他の主要先進国の国債金利は1%弱～3%弱であり、これと比較しても、わが国の国債金利が高いということは決してない。仮に、「市場（マーケット）の声」が、わが国の財政事情が厳しいという見方をしていれば国債金利がこのような低い水準で安定するはずはなく、むしろ高騰していきかねるべきであるが、そのような事実は一切にない。

ウ 以上からして、そもそもわが国の財政事情が厳しいという評価は抽象的にも誤りである。

### **(3) 先行した歳入の確保・歳出の削減措置について**

ア 仮に、東日本大震災の復旧・復興財源の確保が必要だという事情も加味して、わが国の財政事情が厳しいという評価があり得るとしても、給与減額措置に先行した政府の歳入の確保措置・歳出の削減措置はほとんど見当たらない。

イ 例えば、政府は、「東日本大震災からの復興基本方針」において、5年間の「集中復興期間」中の復旧・復興財源のために、平成23年度第1次補正予算等及び第2次補正予算における財源に加え、歳出削減、国有財産売却等をおこなうことにしたが、公務員人件費等の見直しも同時におこなうこととされており（乙14）、本件給与減額措置に先行されたものではない。

あるいは、政府は、平成23年度予算において、事業仕分けの適切な反映、独立行政法人の事務・事業見直しといった取組をおこなうこととしたが、この歳出削減の取組の一環として、国家公務員人件費の削減に取り組むともされており（乙17）、やはり先行されていたものではない。

ウ 平成18年6月30日、あるいは、平成22年5月21日の閣議決定に基づ

いた国家公務員の新規採用抑制（乙47, 48）は、時期だけをみれば国家公務員の給与減額措置に先行されたものとも言い得るが、これらは国家公務員の退職とあわせて一定の期間をかけた方策であり、本件給与減額措置に明確に先行したとは言い難いし、そもそも、これによって削減される人件費の金額も公債発行残高などからみれば極小額にとどまる。

したがって、実質的には、給与減額措置に先行した歳入の確保・歳出の削減措置は存在しない。

#### **（４）国家財政の破綻や職員の雇用危機という高度の必要性について**

さらに、東日本大震災によって、国家財政の破綻の危険性や国家公務員の人員整理という事態に至るといふ高度の必要性は全く存しない。

すなわち、政府は、東日本大震災の復旧・復興財源として平成23年度から平成27年度までの5年間で19兆円が必要であったというが、しかし、同期間の復興予算のうち合計不要額は4兆5000億円にものぼっている（甲137）。また、平成24年4月1日から3年間、法人税に上乗せして課される予定であった復興特別法人税は、1年前倒しで廃止された（この復興法人税の前倒し廃止による減税規模は8000億円である・甲73）。さらに、政府は、平成25年1月～同26年12月までに42.3兆円という経済対策をおこなない（甲112・10頁）、平成28年8月には、事業規模28.1兆円の経済対策が閣議決定されている（甲138）。これらの事情はいずれも東日本大震災発生後の事情ではあるが、しかし、同震災発生後わずか数年後の出来事であり、本件措置の時点で十分に予測可能性が存したものばかりである。

したがって、東日本大震災の復旧・復興財源が必要となったとしても、本件給与減額措置がなければ、国家財政の破綻や国家公務員の雇用危機が生じるといふ高度の必要性は全く存在しなかったことは明白である。

#### **（５）小括**

以上から、不利益を国家公務員に法的に受忍させることを許容できるだけの高度の必要性は全く認める余地がない。

## **2 上告人らが被る不利益性の重大性（要件①）**

### **（１）上告人らが受けた著しい不利益**

## ア 不利益の存在

本件給与減額は、俸給に基づき定期的になされるべき国家公務員の給与給付が、所定の条件の下、要件を満たす就労があつたにもかかわらず、給与法改定により減額されるという不利益変更であるから、情勢適応の原則に則った人事院勧告に基づくものでない限り、不利益性の存在が認められる。

イ すでに一審から述べてきたとおり、そもそも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。それに加えて、本件給与減額措置によって、子供の教育等に負担を強いる等、家族の生活に深刻な打撃を受けており、その被った不利益の程度は著しく大きい（第一審準備書面（５）第３・１、控訴理由書第５・１（３）ア、第二審準備書面（３）第２・２等）。

ウ 本件給与減額においては、まず、（ａ）本件給与減額の対象は、俸給のみではなく、俸給の特別調整額（管理職手当）を一律１０％減額、地域手当等の月例の手当は減額後の俸給月額等の月額により算出、期末手当及び勤勉手当は９．７７％減額と、広く手当にまで及び、全体として従前より減少することとなっている。そのため、２年間で平均１０１．２万円の減額がなされ、その被害は著しく、当然（ｂ）民間企業の賃金水準（人事院勧告）に比して著しく低い水準となるものである。

さらに（ｃ）給与が減額されているのに、所定勤務時間等の変更はなく、同じ職務を担当している。それどころか、給与減額前から人員削減による多忙状態が継続していた状況に加え、３・１１震災復興支援により全国的に国家公務員が支援体制に入り、一層の過度の多忙状態にあつた（第一審準備書面（５）第３・２、３、第二審準備書面（３）第２・１（５））ことに鑑みれば、実際の職員各人の職務が当該給与削減に相応したものは到底言えない。むしろ、震災対応による増額こそ相応と言え、震災を理由に減額する根拠にはなり得ない。

当然、（ｄ）本件給与減額が、国家公務員の利益を適正に反映しているなどということはない。

よって、本件給与減額において国家公務員が被った具体的被害状況を検討すればするほど、合理性を否定する事情しか存在しない。

## （２）原判決の誤り

原判決は、31頁以降において、

「本件の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、本件の給与減額支給措置の内容が、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。」と（b）民間企業の賃金水準に比して著しく低い水準となることを認めている。

しかし、「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相当大きな影響を受ける場合もあり得るところである（甲70の1ないし370，原審における控訴人野田和裕，同瀧本守，同濱本一夫，同五味川和順，同山口大吾，同西原実，同白川博子，同正木洋，同木村寿久，同杉山佳幸各本人尋問の結果）。」とするのみで、第一審判決と同様、結論として、その減額幅の合理性を認め、上告人らの生活と人生設計への深刻な影響を見て見ぬふりをしたのである。

すなわち、上告人らは、第一審判決に対して同様の指摘を行い、原審に対して、「本件給与減額支給措置により、個々の公務員は著しい打撃を『現実を受けている』」であり、その打撃、すなわち被害の本質を見極めた上で、本法律の合理性は判断されなければならない」として、原審において、「その被害を真摯に受け止めて判断が下されるべく、あらためて、その被害について陳述書（甲128の1～9）及び控訴人本人尋問において明らかにする」ことを求めた。にもかかわらず、原判決は、控訴人本人尋問の請求を却下し、あらたに提出した陳述書（甲128の1～9）についても何ら検討することなく、第一審の判断をなぞっただけである。

さらに原判決は「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・臨時特例法は前期（1）の立法の必要性を理由とすることによるものであるところ、同法は、上記の必要性の下、東日本大震災という未曾有の災害を踏まえた2年間という限定された期間の臨時的な措置として国家公務員の給与を減額するものであって……、給与減額支給措置は長期的なものでも恒久的なものでもない。」ことを理由の一つとして、合理性を認める。

しかし、東日本大震災を理由とした立法の必要性が認められないことは、第3・1で述べたところであり、かつ、その直前の文章において「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」と、「2年間」という期間が決して短くないと評価しているのに、直後に同じ「2年間」を「限定された期間」と矛盾した評価をしており、明らかに経験則に反する。また、前述のとおり、東日本大震災支援のために全国の国家公務員が尽力し一層の過重労働が強いられた点に鑑みれば、震災支援業務手当が支給されるべきが相当であり、震災を理由に国家公務員の給与が減額される根拠となるなど本末転倒である（控訴理由書第5・1（5）等）。

### 3 減額に伴う代償措置や関連する他の勤務条件の改善は皆無（要件④）

本件給与減額支給措置に際して、その不利益を軽減・緩和する措置は一切取られていない。

この点、原判決は「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もされている。」ことを合理性を肯定する事情であると判示する。この点も、第一審判決をなぞるだけで、原審における批判と重複するが、そもそもかかる配慮は当然のことであり、それでも、若年層の生活が本件給与減額支給措置によって著しく被害を被ったことも、第一審から継続して主張立証したところである（第一審準備書面（5）第3，原告番号12峯岸健太郎（甲70の12），原告番号47宮風耕治（甲70の47），原告番号102近藤国彰（甲70の102），原告番号266廣田直人（甲70の266）等）。例えば、原告番号12峯岸健太郎及び同102近藤国彰は、ともに、本件給与減額支給措置により貯蓄を切り崩す生活を余儀なくされた。また、若年層でない者にも、住宅ローン、教育費、介護費等の負担が生じており、自己の給与水準に従った生活設計が存するのであり、本件給与減額支給措置により、その生活設計が狂わされたことによる被害は大きい。

さらに、見返りないし代償の措置及び経過措置もない（控訴理由書第5・1（4）等）。また、関連労働条件の改善措置も全く講じられていない。

したがって、これらの点においても、本件給与減額支給措置には、合理性を肯定する事情は存在しない。

#### **4 変更後の勤務条件の内容自体の相当性（要件③）**

以上の事情に鑑みれば、本件給与減額支給措置は、情勢適応の原則（民間準拠の原則）に則っているとはい

えず、かつ、上記のとおり、不利益緩和措置等も内容を検討するどころか、そもそも存在しない。よって、不利益緩和措置等がないのに、民間企業の賃金水準（＝人事院勧告）よりも給与を減額したものあり、相当性を欠く。

また、原判決は、本件給与減額支給措置が2年間の「時限立法」であることを合理性を肯定する根拠として指摘する。しかし、先に述べたとおり、2年間に及ぶ給与減額支給措置によって、減額された金額は多額にのぼる。さらに、民間準拠の原則によれば単年度での官民水準を比較しなければならないにもかかわらず、本件給与減額は2年にわたって民間企業の賃金水準よりも給与を減額したものであり、この点でも、相当性を欠いている。

#### **5 職員団体との交渉の経緯からしても合理性を欠く（要件⑤、⑥）**

##### **（1）上告人国公労連との不誠実な交渉**

政府は、給与減額に反対する上告人国公労連に対して、十分納得できるだけの具体的な財政資料や財政シミュレーションを提示し、十分な説明を行い誠実に協議したとはいえない（詳細は第5参照）。

この点も、本件給与減額支給措置の合理性を否定する事情となる。

##### **（2）他の職員団体との比較**

本件給与減額に先立って、連合加盟の公務員連絡会と政府は、給与減額支給について合意した。しかし、この合意は、勤務条件変更反対した上告人国公労連との関係では、労使の利益が調整された内容であると推測される事情はまったく存在しない。

かつ、この合意は、公務員連絡会と政府が、あくまで自律的労使関係制度の制定を条件に合意されたものであり、その後、自律的労使関係制度の制定が見送られたことや、公務員連絡会が多数組合といえないことに鑑みれば、そもそ

も、同合意を本件給与減額の相当性に斟酌することすら失当である。

## 6 同種事項に関する我が国社会における一般的状況等（要件⑦）

### （1）原判決の判示

原判決は「また、給与の減額率は平均7.8%であり、国家公務員にとって異例の減額率であってもその生計に相当の影響をもたらすものであることは否定できないが、その当時、全地方公共団体の過半数を超える団体が独自の給与減額支給措置を実施しており、中には課長級以上の管理職については俸給及び期末・勤勉手当を10%、管理職手当を10%又は20%それぞれ減額し、課長補佐以下の職員についても俸給及び期末・勤勉手当を7%減額した岡山県のような例も存すること（原判決の第4の3。地方公務員の給与減額には、地方公共団体それぞれに個別の事情があることが考えられるが、議会により減額されるという点に限れば国家公務員も地方公務員も同様の立場にある。）、上記のとおり時限的措置であることなども考えると、前記の必要性を踏まえても許容し得ないほど著しい不利益であるとまではいうことができない」として、合理性肯定の根拠とする。

### （2）地方公務員の給与減額を合理性の根拠とすることはできない

しかし、控訴理由書第5・1（2）で述べたとおり、地方公務員の給与減額をもって、本件給与減額支給措置の合理性の根拠とすることはできない。

ア すなわち、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た。これをラスパイレス指数といい、年齢、役職段階、学歴等の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ある。

そして、本件給与減額支給措置の直前には、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に接近してきていた。

もし地方自治体の給与水準の引き下げ率が、本件給与減額支給措置の根拠としてあげられると、国の給与減額支給措置により、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る。これは背理である。



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

イ また、控訴理由書第5・1（3）で述べたとおり、地方自治体における減額措置の内容は、管理職を中心にして、給与月額だけか、給与月額と管理職手当に限定したものがほとんどであり、本件給与減額支給措置のように、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ない。

「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109）は、各地方自治体の状況を一覧表にしたものである。

これによると、本件給与減額支給措置は、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、広域異動手当、研究員調整手当、特地勤務手当についても当該職員の減額率が適用されていること、期末手当、勤勉手当についてもそれぞれ9.77%の減額がなされていることなど、あらゆる手当に及ぶ例外のない過酷な減額措置である。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」である。

したがって、本件給与減額支給措置は、給与並びに諸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、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ある。

さらに、控訴理由書第5・1（4）で述べたとおり、地方自治体における給与減額の実情をみても、本件給与減額支給措置のように、一般職員について、基本給と期末・勤勉手当等の全面にわたり、平均7.8%もの高率の減額をなされている地方自治体は存在しないのであり、地方自治体における実情は、中身の点でも、本件給与減額支給措置の相当性の根拠とはならないものがある。

原判決は、控訴審でのこれらの指摘に対して何ら検討することなく第一審判決をなぞっているだけである。

## **7 本件給与減額支給措置には高度の必要性に基づく合理性は認められない**

勤務条件の変更の合理性については、そもそも使用者たる国が主張立証責任を

負うべきところ、本件においては、被上告人国は、上記のとおり、全く合理的な事情を主張立証できていない。それだけでも、すでに合理性は破たんしている。

そして、上記の事実から、⑥他の職員団体又は他の職員の対応に鑑みても、③変更後の勤務条件の内容自体の相当性は認められず、②勤務条件変更の必要性の内容・程度との関係からは、そもそも合理性判断の必要すら疑問が存するほどであるに加え、④代償措置その他関連する他の勤務条件の改善状況もなく、⑤職員団体との交渉もなされなかった経緯、⑦原判決の指摘する地方公務員との比較状況等からも合理性を否定する事情しかうかがえず、また、①国家公務員が被った不利益が著しい以上、本件給与減額において、国家公務員が被ることになる不利益を是認できるだけの合理性が存在しないことは明らかである。

よって、本件給与減額は、憲法28条に違反し無効である。

この点について、原判決は、上記のとおり、憲法違反の判断をした結果、結論において重大な誤りを犯しているので取り消されるべきである。

## 第4 憲法28条の解釈の誤り

### ～原判決が定立した合憲性判断の要件である必要性・合理性の判断の誤り

#### 1 原判決が定立した合憲性判断の基準と判断手法の誤り

原判決は、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なく、又は、その内容において著しく合理性を欠くときには、立法府の裁量権の範囲を超えるものとして違憲となることもあるとする（原判決23頁～）。

このような判断基準自体が本件に妥当しないことはすでに述べた通りであるが、仮にこの判断基準によったとしても、原判決がおこなった上記必要性、合理性の有無の判断手法は、以下で述べる通り、先例となるべき最高裁判決に違背するものである。

なお、本件給与減額措置に類似する先例となるべき最高裁判決は見当たらない。この点、本件給与減額措置は、労働基本権に関わるものであるが、労働基本権は、まず第一に、国家が労働者の行動に対し立法や行政による抑圧を行ってはならないという自由権的效果を有するものとされており（菅野「労働法」10版25頁）、国家公務員におけるその制約も、この自由権的效果に関するものである。その合憲性判定基準については「労働基本権は精神的自由と経済的自由との中間に位置するものと考えられるので、LRAの基準によって合憲性を考えるのが妥当であろう」とされている（芦部「憲法」第三版252頁）。さらに、本件給与減額措置は、労働基本権や生存権だけでなく、国家公務員の財産権という経済的自由にもかかわるものであるから、同じく財産権に関する森林法最高裁判決、営業の自由にかかわる薬事法最高裁判決（消極目的規制として、LRAの基準と同様の厳格な合理性の基準を採用した）を先例となるべきものとして検討する。

#### 2 森林法違憲判決及び薬事法違憲判決における最高裁の判断手法

いわゆる森林法違憲判決や薬事法違憲判決において最高裁は、それぞれの規制立法（措置）の必要性・合理性の有無を判断するに際し、より具体的、实际的、直接的かという観点から検討をしている。

（1）森林法違憲判決（最高裁昭和62年4月22日民集41巻3号408頁）

ア 共有森林につき持分価格2分の1以下の共有者に分割請求権（民法256条1項）を否定した森林法186条本文が憲法29条2項に違反するとした最高裁判決では、「財産権に対して加えられる規制が憲法29条2項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるべきものであるかどうかは、規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して決すべき」であり、「規制目的が…社会的理由ないし目的に出たとはいえないもの」、「又は規制目的が公共の福祉に合致するものであっても規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らか」な場合には、「当該規制立法が憲法29条2項に違背する」とした。

イ その上で、まず、森林法186条の立法目的については、「森林の細分化を防止することによって森林経営の安定を図り、ひいては森林の保続培養と森林の生産力の増進を図り、もって国民経済の発展に資することにある、これは公共の福祉に合致しないことが明らかであるとはいえない」とした。

ウ しかし、次のような考慮のうえで、「共有森林の共有者間の権利義務についての規制は、…森林法186条の立法目的と関連性が全くないとまではいえなくても、合理的関連性があるとはいえない」とした。

- ・「森林が共有となることによって、当然に、その共有者間に森林経営のための目的的団体が形成される」わけではなく、また、共有者が当該森林の経営につき相互に協力すべき権利義務を負う」ものではないから、「森林が共有であることと森林の共同経営とは直接関連するものとはいえない」。

- ・「持分の価格が相等しい2名の共有者間において、共有物の管理又は変更等をめぐって意見の対立、紛争が生ずるに至ったときは、各共有者は、共有森林につき、…保存行為をなしうるにとどまり、…ひいては当該森林の荒廃という事態を招来する」。

エ また、規制の手段としても、次の理由から、森林法186条の立法目的の点からは必要な限度を超えた不必要な規制だとした。

- ・「持分価格2分の1以下の共有者からの…分割請求の場合に限って、他の場合に比し、当該森林の細分化を防止することによって森林経営の安定を図らなければならない社会的必要性が強く存すると認めるべき根拠は…ないに

もかかわらず，森林法186条が分割を許さないとする森林の範囲及び期間のいずれについても限定を設けていないため，同条所定の分割の禁止は，必要な限度を超える極めて厳格なもの」

・「森林の安定経営のために必要な最小限度の森林面積は，…これを定めることが可能というべきである」にもかかわらず，「当該共有森林を分割した場合に，分割後の各森林面積が必要最小限度の面積を下回るか否かを問うことなく，一律に現物分割を認めない」。

・「当該森林の伐採期あるいは計画植林の完了時期等を何ら考慮」していい。

## (2) 薬事法違憲判決（最高裁昭和50年4月30日民集29巻4号572頁）

ア 薬局の適正配置規制が憲法22条1項に反するとした最高裁判決では，同規制に重要な公共の利益といえる目的があるか，これが認められるとすれば，配置規制が同目的のために必要かつ合理的であり，薬局等の業務執行に対する規制だけでは同目的を達することができないとすれば，同規制は憲法22条1項に反するものとはいえないとした。

イ 適正配置規制の目的は，薬局の「一部地域における…乱設による過当競争のため」「不良医薬品の供給の危険が生じるのを防止すること」（主たる目的）及び「偏在の阻止によって無薬局地域又は過少薬局地域への薬局の開設等を間接に促進すること」（副次的，補充的目的）にあるとして，これ自体には重要な公共の利益があるとする。

ウ しかし，次のような理由から，上記主たる目的に対する規制の必要性・合理性を否定した。

・「現に無薬局地域や過少薬局地域が少なからず存在」し，「大都市の一部地域において医薬品販売競争が激化し，その乱売等の過当競争減少があらわれた事例があることは，国会における審議その他の資料からもうかがいうる。」

・しかし，「医薬品の供給上の著しい弊害が，薬局の開設等の許可につき地域的規制を施すことによって防止しなければならない必要性和合理性を肯定させるほどに，生じているものと合理的に認められるかどうかについては，更に検討を必要とする。」

・薬局を「自己の職業として選択し，これを開業するにあたっては，経営上

の採算のほか、諸般の生活上の条件を考慮し、自己の希望する開業場所を選択するのが通常であり、特定場所における開業の不能は開業そのものの断念にもつながりうる」。

・「現行法上国民の保健上有害な医薬品の供給を防止するために、薬事法は、医薬品の製造、貯蔵、販売の全過程を通じてその品質の保障及び保全上の種々の厳重な規制を設けているし、薬剤師法もまた、調剤について厳しい遵守規定を定めている。そしてこれらの規制違反に対しては、罰則及び許可又は免許の取消等の制裁が設けられているほか、不良医薬品の廃棄命令、施設の構造設備の改善命令、薬剤師の増員命令、管理者変更命令等の行政上の是正措置が定められ、更に行政機関の立入検査権による強制調査も認められ」ている。

・「確かに、観念上は」、薬局などの「経営の不安定は、ひいては当該薬局などの設備、機具等の欠陥、医薬品の貯蔵その他の管理上の不備をもたらす」「可能性を否定することはできない。しかし、果たして、實際上どの程度にこのような危険があるかは、必ずしも明らかにされてはいない。」

・「大都市の一部地域における医薬品の乱売のごときは、主としていわゆる現金問屋又はスーパーマーケットによる低価格販売を契機として生じたものと認められる」。

・「一般に、医薬品の乱売については、むしろその製造段階における一部の過剰生産とこれに伴う激しい販売合戦、流通過程における営業政策上の行態等が有力な要因として競合していることが十分に想定される」。

・「競争の激化—経営の不安定—法規違反という因果関係に立つ不良医薬品の供給の危険が、薬局等の段階において、相当程度の規模で発生する可能性があるとするのは、確実な根拠に基づく合理的な判断とは認めがたい」。

エ また、副次的目的についても、次の通り述べ、規制の合理性を否定した。

・「薬局等の偏在防止のために対する設置場所の制限が間接的に（無薬局地域又は過小薬局地域への進出が促進される）…機能を何程かは果たしうることを否定することはできないが、しかし、そのような効果をどこまで期待できるかは大いに疑問」である。

・「むしろその実効性に乏しく、無薬局地域又は過小薬局地域における医薬

品供給の確保のためには他にもその方策があると考えられるから、無薬局地域等の解消を促進する目的のために設置場所の地域的制限のような強力な職業の自由の制限措置をとることは、目的と手段の均衡を著しく失するものであって、とうていその合理性を認めることができない。」

### (3) 最高裁判決における必要性・合理性の判断手法

以上のように、経済的自由（財産権及び営業の自由）に関する最高裁判決においては、規制立法の必要性・合理性の判断においては、抽象的、観念的、間接的なものがあれば足りるとはしていない。他の手段で同じ目的が達成できるかどうかの検討も含めて、より具体的、実際の、直接的な必要性・合理性の有無を詳細に検討している。

## 3 原判決が判示する「立法の必要性」の誤り（原判決24頁～）

### (1) 原判決の「必要性」判断の手法の誤り

これに対し、原判決は、立法府の裁量権の範囲を広く解して、抽象的・観念的・間接的な検討によって、安易に本件給与減額支給措置の「必要性」（上記判例でいう合理性の判断も含む）を認めている。

ア 原判決は、本件給与減額支給措置が必要である理由として、まず、我が国の厳しい財政状況を挙げ、その根拠として、国の公債依存度と公債発行残高を示している。

しかし、これは国の財政状況についての抽象的、間接的な見方に過ぎない。国の公債依存度や公債発行残高は、国が課税強化をおこなうか否か、国の保有財産をどのように利用するかなどの政策判断により、大きく左右されるものである。原判決は、この申立人らの主張を「抽象的」というが（原判決28頁）、全く不当である。課税の状況や保有財産を考慮に入れずに国の財政状況を検討ことこそ、現実の実態から乖離した抽象論でしかない。

国の財政状況については、市場からの評価である国債金利を中心に検討してこそ、より具体的な判断が可能であるにもかかわらず、原判決は国債金利と国の財政状況の関係について全く検討をしていない。

イ また、年間約2900億円の給与減額がおこなわれたことで、平成24年度末の公債発行残高705兆円という財政状況の改善にどの程度寄与するのか、

この点についても原判決は、「様々な措置を採る必要性があったのであって」「その一つとして給与減額支給措置を採るとする判断が不合理なものとはいえない」として（原判決29頁）、必要性の判断を全く抽象的なものにとどめている。

公債発行残高705兆円であることで財政状況が悪化しているというのであれば、年間2900億円の給与減額がいかにかこの状況改善に寄与するのか、具体的に検討しなければ、本件立法の「必要性」は明らかにはならない。

ウ さらに原判決は、「本件のような大幅な給与減額措置の必要性が当然に満たされるかについては議論があり得るところではあるが」、東日本大震災のための復興予算確保の必要性と併せ考えれば、「他の様々な措置に併せて本件の給与減額支給措置を実施する必要性が否定されるものではない」という（原判決29頁）。

しかし、これも完全に抽象的、観念的な「必要性」を述べているに過ぎない。課税強化、公債発行、保有資産の処分、不要不急な支出の停止など、ありとあらゆる方策をとることができる国が、あえて、人事院勧告を無視してまで本件給与減額支給措置をとらなければならない具体的な「必要性」は全く明らかにされていない。

## **(2) 具体的、实际的、直接的に検討すれば「必要性」がないことは明らか**

ア まず、国が主張する我が国の財政事情が厳しいという一つ目の必要性については、具体的、实际的、直接的に検討するとすれば、すでに述べた通り、国の政策判断により増減が可能な国債残高の多寡や国債依存度ではなく、国債金利の状況によって評価すべきである。

そして、我が国の国債金利は、従前から低金利状態が継続し、市場からの信頼が得られていることからすれば、我が国の財政事情が厳しいという必要性自体が自体認められない。

イ 仮に、国債残高の多寡を重視して財政事情を評価するとしても、具体的に考察するならば、やはり本件措置の必要性は認められない。

すなわち、本件措置が開始される平成24年4月の直前である同23年度末の国債残高は約670兆円であった。これほどの国債残高を抱えながら、年間約2900億円、しかも2年間に限定された本件給与減額支給措置が国債残高



の減少に貢献するとは、その金額と期間を見るだけでも到底想定できないことは自明である。

ウ　そして、その不要額の発生時期とその多さを具体的に検証すれば、本件給与減額支給措置は、東日本大震災の復興財源としても必要性が存しなかったことは、明らかである。

すなわち、復興財源の予算に対する執行率は、平成23年度～同27年度にかけて60%～65%であり、執行されなかった残額は翌年へ繰り越されるもののほかは不要額とされるが、この不要額が、本件措置が開始される前の平成23年度ですでに1兆1034億円にもものぼっていたのである。その後、同24年度・1兆2240億円、同25年度・6917億円、同26年度・9268億円、同27年度・5118億円（甲125，甲137）と、これまで合計4兆5000億円弱と巨額になっていった。これに対し、本件措置の対象となった金額は、年間約2900億円、2年間でも約5800億円である。

結局、この国家公務員の給与を減額して捻出された財源約5800億円が必要ないことは、本件措置が開始される前の平成23年度にすでに不要額が1兆円を超過していたことから明らかであったし、結果的にも、合計約4兆5000億円弱もの不要額が生じたことで、その必要性が存在しなかったことは裏付けられている。

#### 4 原判決が判示する「立法内容の合理性」（原判決30頁～）の誤り

##### (1) 上告人らの不利益に関する判断

原判決は、「本件の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、本件の給与減額支給措置の内容が、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。」と民間企業の賃金水準（人事院勧告）に比して著しく低い水準となることを認めている（31頁）。

しかし、「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相当大きな影響を受ける場合もあり得るところである（甲70の1ないし370，原審における控訴人野田和裕，同瀧本守，同濱本一夫，同五味川和順，同山口大吾，同西原実，同白川博子，同正木洋，同木村

寿久，同杉山佳幸各本人尋問の結果)。」とし「あり得る」などと抽象的な可能性のみ判示するのみで，何ら实际的，直接的かつ具体的な判断をしていない。その結果，上告人らの生活と人生設計への深刻な影響についての検討がなされていない。

すなわち，本件給与減額支給措置により，個々の公務員は著しい打撃を『現実を受けている』のであり，その被害の本質を实际的，直接的かつ具体的に判断されなければならないにもかかわらず，原判決は，控訴人本人尋問の請求を却下し，あらたに提出した陳述書（甲 1 2 8 の 1 ～ 9）についても何ら検討することなく，第一審の判断をなぞっただけであることは，第 3 ・ 2 で述べたとおりである。

## (2) 「期間限定」，東日本大震災についての判断

さらに原判決は「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・臨時特例法は前期（1）の立法の必要性を理由とすることによるものであるところ，同法は，上記の必要性の下，東日本大震災という未曾有の災害を踏まえた 2 年間という限定された期間の臨時的な措置として国家公務員の給与を減額するものであって……，給与減額支給措置は長期的なものでも恒久的なものでもない。」ことを理由の一つとして，合理性を認める（31 頁）。

しかし，東日本大震災を理由とした立法の必要性が認められないことは，第 3 ・ 1 で述べたところであり，かつ，その直前の文章において「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」と，「2 年間」という期間が決して短くないと評価しているのに，直後に同じ「2 年間」を「限定された期間」と矛盾した評価をしており，明らかに経験則に反する。

また，前述のとおり，東日本大震災支援のために全国の国家公務員が尽力し一層の過重労働が強いられていることから震災支援業務手当が支給されるべきが相当であり，震災を理由に国家公務員の給与が減額される根拠となるなど本末転倒である点についても，实际的，直接的かつ具体的どころか，原判決は，かかる上告人らの主張を無視し，何ら判断することなく合理性を肯定する要素

としている点で誤りがある。

### (3) 地方公務員の給与減額に関する判断

また原判決は「給与の減額率は平均7.8%であり、国家公務員にとって異例の減額率であってもその生計に相当の影響をもたらすものであることは否定できないが、その当時、全地方公共団体の過半数を超える団体が独自の給与減額支給措置を実施しており、中には課長級以上の管理職については俸給及び期末・勤勉手当を10%、管理職手当を10%又は20%それぞれ減額し、課長補佐以下の職員についても俸給及び期末・勤勉手当を7%減額した岡山県のような例も存すること（原判決の第4の3。地方公務員の給与減額には、地方公共団体それぞれに個別の事情があることが考えられるが、議会により減額されるという点に限れば国家公務員も地方公務員も同様の立場にある。）、上記のとおり時限的措置であることなども考えると、前記の必要性を踏まえても許容し得ないほど著しい不利益であるとまではいうことができない」として、合理性肯定の根拠とする。しかし、この点についても、上告人らが控訴理由書等で主張した地方公務員の給与減額に対する実際的、直接的かつ具体的な事実分析を一切無視していることは、第3・6で述べたとおりである。

### (4) 若年層に対する配慮に関する判断

さらに、原判決は「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もされている。」ことを合理性を肯定する事情であると判示する。しかし、かかる配慮についても原判決は一切、実際的、直接的かつ具体的な判断はしていない。この点、実際的、直接的かつ具体的な判断をすれば、合理性を否定する要素となることは、第3・3で述べたとおりである。

### (5) 昭和57年人事院勧告についての判断

また「人事院勧告との関係について言えば、昭和57年から昭和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うことではでき

ない。」旨判示している。もとより、昭和57年は引き上げ勧告に対する不実施であり、今回は減額の人事院勧告を実施した上で更に減額することを内容とする立法であるから、この点に本質的な相違があるとの考え方もあり得るが、この点については、昭和57年当時はそれまで増額勧告、実施が長く継続していた時期であり、一方、今回はそれまで減額勧告又は据え置きが長く継続していた時期であるところ、これらの経過の背景となる経済事情の相違も考慮されるべきである。) ことを指摘することができる。」と判示する(32頁)。

しかし、原判決は、「本質的な相違があるとの考え方」に対する反論として、何ら実際的、直接的かつ具体的な指摘をしていない。原判決の理由付けは、昭和57年当時は「増額勧告、実施が長く継続していた時期」、今回は「減額勧告又は据え置きが長く継続していた時期」と単に分けて、だから事情が異なる、と言っているだけで、事情が異なるとする具体的な理由は一切示されていない。

原判決のいう上記2つの時期の違いに着目すれば、むしろ、後者は「減額勧告又は据え置きが長く継続し」、国家公務員の不利益が継続しているところに、さらに不利益を課すものであり、増額が継続していて国家公務員に利益な状況が継続していたところに利益分を削減するより、国家公務員に与える不利益・打撃は大きくなる。したがって、本件給与減額支給措置のほうが、一段と厳しく判断されなければならないはずである。にもかかわらず、原判決は、全く逆の結論を根拠も示さずに導いているのである。

#### (7) 人事院勧告尊重に関する判断

「そして、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、自律的労使関係制度が成立するのであれば格別、そうでなければ今後も極めて重要な機能を果たすことが期待されており(原判決の第4の2、弁論の全趣旨)、政府としても、本件の給与減額支給措置を極めて異例の措置と位置付けるとともに、国家公務員制度改革関連4法案を国会に提出して人事院勧告等を廃止し自律的労使関係制度を成立させることを目指していたものの、それが達成できない場合には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、給与改定・臨時特例法案を提出した国会議員も、給与改定・臨時特例法案はやむを得ない臨時的な措置であるとし、今後とも人事院勧告を尊重していく姿勢を示していた」

とも判示する。

しかし、この点も、原審準備書面（４）第２・２において述べたとおり、実際の、直接的かつ具体的な事実を検討すれば、到底人事院勧告尊重の姿勢など認定できないにもかかわらず、原判決は、上告人らの主張を一切無視しているのである。

## 5 結論

以上の通り、上記最高裁における判例法理からすれば、本件給与減額支給措置の必要性・合理性の有無についての判断は、より具体的、实际的、直接的かという観点からおこなわなければならない。上記最高裁判決が判断した規制立法がいずれも経済的自由に関するものであるのに対し、本件給与減額措置が労働基本権や生存権にかかわるものであることからすれば、この点はより厳格に判断すべきであるともいえる。

そうであるにもかかわらず、原判決は、本件給与減額措置の必要性・合理性について、上記の通り、抽象的、観念的、間接的なものがあれば足りるとしている。これは、判例法理に違背する判断を行い、その結果、憲法 28 条の解釈を誤ったものである。したがって、原判決は破棄を免れない。

## 第5 団体交渉権の侵害による給与改定・臨時特例法の違憲無効

### 1 人事院勧告に基づかない給与減額立法の正当化事由としての団体交渉権を侵害したことによる給与改定・臨時特例法の違憲無効

全農林警職法事件判決は、「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、国家公務員の団体交渉権を認めている。ここでいう団体交渉権は、労働協約による合意を目指した団体交渉をなす権利である。しかし、国家公務員については、既に述べた理由から、それが制約されているため、給与支給に関しては、代償措置として人事院勧告がある。

この点に関し、鶴飼信成「公務員法〔新版〕」（有斐閣，1980年）124頁によれば、「労働協約の成立は、二つの対立した独立の意思の存在するところに必然的に生まれて来る」ものであり、「現代の雇用関係は、使用者と労働者という相対立する意思の存在をつねに前提にしているから、そこには当然に労働協約によってこれらの意思の合致点が発見されなければならない」。公務員の場合にも、この基本方式だけは、これを全然無視してしまうわけにはいかないが、「公務員関係の場合には、本来の使用者は外ならぬ国民全体であり、したがって政府は国民全体の利益を念頭に置いて行動するものと想定されているのであるから、これに対立する被用者すなわち公務員の側でも、全く自己の利益だけを主張するというわけにはいか」ない。「このような二つの観点の総合として、現行の国家公務員法は」、「給与準則は、法律の形式をとるものとする」ほか、「制度上、公務員の利益を代表するものとされているのが人事院であって、人事院は多かれ少なかれ政府から独立した地位をもち、公務員の給与に関しては、人事院が、必要な調査研究を行い、職階制に適合した給与準則を立案して、これを国会および内閣に提出するほか、人事院は常時、給与準則に関して必要な調査研究を行い、給与額を引上げ（または引下げ）る必要を認めたときは、遅滞なく改訂案を作成して、これを国会および内閣に提出しなければならないことになって」いる。「このようにして、給与に関するかぎり団体協約を締結する権利に代わるべき、ある

種の保障がないわけではない」。

ところが、人事院勧告に基づかない給与減額の立法がなされた本件の場合、労働協約締結権を内容とする労働基本権制約を正当化することは困難である。

そこで、人事院勧告に基づかない給与減額の立法に際しては、本来の状態に立ち返って、少なくとも、国が、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。この労働基本権制約の下における人事院勧告に基づかない給与減額立法の正当化事由は、議会制民主主義・財政民主主義に基づく国会の立法裁量を内在的に制約することになる。

この点につき、全農林警職法事件大法廷判決は、「公務員に対しても、法は、国民全体の共同利益の維持増進することとの均衡を考慮しつつ、その労働基本権を尊重し、これに対する制約、とくに罰則を設けることを、最小限度にとどめようとしている態度をとっている」と判示している。このことからしても、労働基本権と国民全体の共同利益の擁護（議会制民主主義・財政民主主義）との均衡を図るため、団体交渉権の制約を最小限度にすることとし、労働組合の同意を得るか、その同意を得るための交渉をすることが、労働基本権制約の下での給与減額立法の正当化事由となるというべきである。

よって、国会が人事院勧告に基づかないで給与改定・臨時特例法案を可決して成立させる際に、政府をして国家公務員が組織する労働組合との間で誠実に同意を得るための団体交渉を行わせなかった場合、その法律は憲法28条に違反して無効になるというべきである。

ところが、給与改定・臨時特例法については、政府によるそうした交渉は一切なされていないから、同法は、労働基本権制約の下での正当化事由が認められず、立法裁量を逸脱しており、国家公務員労働者の団体交渉権（憲法28条）を侵害するものとして、違憲無効である。

以下に、原判決の憲法解釈の誤りを指摘しつつ詳論する。

## 2 政府の団体交渉義務についての憲法28条、国公法108条の5の解釈

原判決は、国公法108条の5第1項を根拠として、国家公務員について「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。」と判示した（35頁）。

しかし、国家公務員の団体交渉権は、国公法108条の5第1項によって付与されたものではない。本来、国家公務員も、私企業の労働者同様に、勤労者として憲法28条に基づいて団体交渉権を原則として保障されている。国公法108条の5第1項は、それを確認したものである。原判決は、そうした憲法28条に基づく国家公務員の団体交渉権についての理解を欠いているため、団体交渉権を軽視するという誤りを犯しているのである。

前述の通り、労働者は、憲法28条により労働組合を結成し、争議権を背景とした団体交渉をすることによって、生存権及び勤労権を守るため労働条件の維持・向上を図ることが保障されており、労使が対等の立場で交渉し、合意によって賃金等の労働条件を決定することが原則である。そのため、団体交渉権の内容として労働協約締結権も本来憲法28条によって保障されている。

但し、国家公務員の場合、「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決められることを予定している（勤務条件法定主義）」と原判決は判示する（35頁）。

そのため、国家公務員の労働協約締結権は制約されている（国公法108条の5第2項）。しかし、公務員の場合に、勤務条件に関して労使間で一切の合意が認められないわけではない。

そもそも、勤務条件法定主義は、憲法に明文があるわけではなく、財政民主主義（憲法83条、85条）と公務員の全体の奉仕者性（憲法15条）、そして議会制民主主義から導かれる原則である。そうした民主主義の原則をもって人権を侵害することはできない、というのが立憲主義の内容であることことから、勤務条件法定主義をもって労使対等決定を目指した団体交渉権を無意味化することは許されないというべきである。

原判決は「国家公務員の勤務条件について、国会による民主的統制を全く排除し、団体交渉を通じて労働協約を締結することにより決定していくというようなことは、現行法上、認められていない」と判示した（35、36頁）。しかし、これは極端であって、かつて、公営企業体等労働関係法のものとは、現業国家公務員は労働協約締結権を有しており、その労使合意を踏まえて国会が労働条件を定める、ということが行われてきた。また、勤務条件条例主義がとられている地方公務員の場合も、労使で賃金水準の確認がなされるなどし、それを踏まえて



議会に条例が提出されている。さらに言えば、給与臨時特例法案と同時に国会に提出された自律的労使関係法案でも、職員団体との労働協約締結が盛り込まれており、労働協約の債務的効力として、政府がそれを踏まえて国会に給与法を提出し、国会で労働条件が法定されることが予定されていた。

要するに、労働協約締結権は、国家公務員には現行法上は認められていないが、本来、憲法28条において保障されているものであって、それが勤務条件法定主義の観点から制約されているのである。そのことから、二つのことが言える。

- ①労働協約締結権を制約するために、代償措置が必要であり、それが、民間における労使対等決定に基づく賃金水準を調査してなされる人事院勧告であった。
- ②労働協約締結権は本来憲法28条により保障されているのだから、国家公務員についても、勤務条件法定主義と抵触しない限り、労使合意も許容されている。

## (2) 代償措置のない場合の合意を目指す交渉と誠実交渉義務

そうである以上、本件のように、人事院勧告に基づかない給与減額措置について団体交渉を行う場合には、人事院勧告という代償措置がないのだから、本来、政府と国家公務員との団体交渉における合意により勤務条件が決定されるべきである。ただし、その労使合意が勤務条件法定主義に抵触しないように、労使合意を尊重して国会が法定するようにすべきと言える。ちょうど、労使合意が人事院勧告の代わりになるのである。

とすれば、人事院勧告に基づかない賃金減額措置に関して団体交渉を行う場合、私企業の場合と同様に合意を目指した交渉がなされるべきである。

## (3) 原判決の団体交渉義務に関する憲法28条の解釈の誤りと理由不備

ところが、原判決は、上記の通り、国公法上労働協約締結権が許可されていないことをもって、憲法上の保障及びその制約に対する代償措置、そして本件が代償措置を欠くという異例の場合であることについて検討することなく、「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」と判示したのである。

これは、憲法の保障と国公法の許可というレベルの異なる問題について混同し、控訴人等が一審以来提起してきた、代償措置を欠く場合の団体交渉義務、という論点を論じず、「勤務条件法定主義の観点から一定の限界」というのみで、その限界の内容・基準について全く明らかにしないものである。よって、

憲法 28 条の解釈を誤り、理由不備の誤りを犯したものと言う他ない。

### 3 議員立法による団体交渉権侵害についての憲法 28 条の解釈の誤り

#### (1) 議員立法による団体交渉権侵害による給与改定・臨時特例法の違憲と原判決の憲法 28 条の解釈の誤り

上告人らは「国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権は基本的には内閣が独占することが想定されており、給与減額支給措置を議員立法によって行うことは、職員団体の団体交渉権を実質的に否定するものである」（42 頁）と主張した。

それに対して、原判決は「現行法上、国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権を内閣に独占させることを認めた規定は見当たらない。」と判示した（42 頁）。

しかし、「現行法上、国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権を内閣に独占させ」てはならないとした規定も見当たらない。

統治機構も人権の侵害をなすことは許されないというのが憲法の根本原理たる立憲主義であるから、職員団体の団体交渉権が実質的に否定されることになるのであれば、国家公務員の勤務条件に関する法律案を国会議員が提出することは許されないというべきである。

そして、国家公務員労働者の使用者は政府であるから（国公法 98 条 2 項）、国家公務員の勤務条件に関する法律案について、職員団体と交渉をなす主体は政府である。その交渉主体ではない議員が国家公務員の勤務条件に関する法律案を国会に提出する場合、職員団体は交渉がなしえないことになる。

ゆえに、「国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権を内閣に独占させ」というのが憲法 28 条の帰結である。これを否定した原判決は、憲法 28 条の解釈を誤ったものである。

この点について、晴山意見書（甲 32）15 頁は以下のとおり述べている。

「団体交渉権の実質的保障が争議行為禁止に代わる「相応の措置」として憲法上の要請と位置づけられるものである以上、最初から団体交渉の余地を封ずることとなる議員立法による勤務条件の決定が、団交権を保障した憲法 28 条に違反することは、全農林判決の論理から見ても明らかといわなければ

ならない」

国がこのような批判を免れるためには、議員立法について、使用者としての政府が職員団体と交渉して説明をするなどの措置を執るべきであったが、そうした交渉は後述するように一切行われていない。

以上のとおり、議員立法とされたことにより、給与改定・臨時特例法は、人事院勧告を経ない給与減額措置であるにも関わらず、団体交渉を経ずに立法されたのである。これは、労働基本権制約の正当化事由を全く欠いているため立法裁量を逸脱しており、国家公務員労働者の団体交渉権を侵害したものとして違憲無効と言うべきである。

## (2) 給与改定・臨時特例法についての団体交渉義務に関する解釈の誤り

ア 原判決は「給与改定・臨時特例法は議員立法で行われたものであるがその内容的な基礎となっている給与臨時特例法案を国会に提出するにあたって(中略)政府と国公労連との間で交渉が行われ、同法案の国会提出後も、同法案をめぐるやりとりが交わされ、給与改定・臨時特例法案についての参議院総務委員会における審議においては、国公労連宮垣委員長が参考人として意見を述べていることが認められるのであり、給与改定・臨時特例法の内容については、実質的に見て一定の団体交渉がされたと評価することができる。」と判示した(42頁)。

しかし、給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法とでは、①前者は自律的労使関係法案と一体のものとされていたが、後者ではそのように扱われていないこと、②前者では給与減額は地方公務員には波及させないものとされていたが、後者に際してはその方針は転換されたという点で、大きく異なるのである。

すなわち、原判決も「総務省は、公務員連絡会との交渉において、給与減額法案(給与臨時特例法案)と公務員制度改革法案(自律的労使関係法案)は同時に提出し決着できるよう進めていく旨回答している」と認定した(39頁)。

たしかに、「政府が、国公労連との交渉において、給与臨時特例法案を国会に提出する条件として、自律的労使関係法案と同時に成立させる旨約束した」とまで言うのは困難だが、同時に成立させるように進めるとの意向は表明し

たと言える。

また、原判決は「片山総務大臣は、政府と公務員連絡会との団体交渉において、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水準をにらみながら、労使間で誠実に話し合っ、その上で自治体と議会で決定されるべきものであり、その仕組みは当然尊重されるべきものであり、また、国が財政措置を一方的に決定し、事実上、地方を追い込むべきではないとは述べている」と認定している（41頁）。

ところが、給与改定・臨時特例法の前提となった三党合意では、これらの言明は覆された。

イ すなわち「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。

ウ 2012年2月29日に成立した給与改定・臨時特例法は、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。

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（甲22）。

そして、実際に地方公共団体においても、政府の要請に基づいて給与減額措

置がとられたことは公知の事実である。

エ 「自律的労使関係法案」に反対していた自・公と民との三党合意では、「自律的労使関係法案」と「同時に決着するよう進める」ことから後退し、「審議入りに向けての環境整備」程度になった。結局、「自律的労使関係法案」は2012年11月16日、衆議院解散によって廃案となった。

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。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。

よって、給与臨時特例法案に関して、少なくともそのような意向をもっていているとして政府が約束していたことが、給与改定・臨時特例法においては、変更されているのだから、前者の交渉で後者を代替することはできない。給与改定・臨時特例法については、政府がこれを閣法として引き取った上であらためて交渉をなすべきであった。

オ なお、前述の通り、原判決は、国公労連宮垣委員長（当時）が参考人として意見を述べていることをも、実質的に見て一定の団体交渉がなされたと評価できることの根拠としている。

これは、前述の通り、原判決が憲法28条に基づく国家公務員の団体交渉権についての理解を欠いていることに基づく判示だと考えられる。私企業の場合と同様の憲法28条に基づく団体交渉であれば、使用者との交渉ではない場で意見を表明しても、それが団体交渉と見なされることがないことは当然である。

カ 以上のとおり、給与臨時特例法案についての交渉や、国会における参考人としての意見陳述をもって給与改定・臨時特例法についての団体交渉と見なすという原判決は、国家公務員の団体交渉権および団体交渉義務を憲法28条に基づくものとの理解を欠いていることに根ざす誤りを犯したものであって、憲法28条の解釈を誤ったものと言うべきである。

よって、やはり人事院勧告に基づかない給与改定・臨時特例法は、労働基本

権制約の下での正当化事由を全く欠き立法裁量を逸脱するものとして違憲無効  
と言うべきである。

## 第6 給与臨時特例法案に関する団体交渉に関する憲法28条の解釈の誤り

原判決が、給与改定・臨時特例法の内容的な基礎となっているとする給与臨時特例法案に関する政府と国公労連との交渉も、団体交渉義務を尽くしたものとは言えない。したがって、この点でもやはり、給与改定・臨時特例法は立法裁量を逸脱しており、憲法28条に違反して違憲無効と言うべきである。以下に詳論する。

### 1 国家公務員労働者の誠実交渉義務

前述の通り、人事院勧告に基づかない賃金減額措置に関して団体交渉を行う場合、私企業の場合と同様に合意を目指した交渉がなされるべきであるから、私企業の場合と同様の誠実交渉義務が使用者に課されると言うべきである。原判決が35頁で判示した通り、「使用者が、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をとっている場合、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・説明を行っていない場合、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をとった場合などについて」は、国家公務員の職員団体との交渉においても、誠実交渉義務に反するのである。

### 2 原判決による憲法28条に基づく誠実交渉義務の解釈の誤り

#### (1) 合憲性の説明義務を含む誠実交渉義務

原判決は、「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。このような経過をたどった主な原因は、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ものと考えられるが、この点に関する政府の見解については前記の通り不相当なものとはいえない。」と判示した(37頁)。

しかし、本件給与減額措置について違憲の疑いがかけられることは、内閣法制局への説明資料によれば、当時から総務省自体が認めていたのだから、違憲と疑われる点について、憲法を遵守すべき政府の側に重い説明責任がある。その点では、私企業における労働条件に関する交渉の場合を上回る重い誠実交渉義務が、本件給与削減措置に関する交渉では、政府に課されていると言うべき

である。

## (2) 野党との間では譲歩・変更をした政府の公平を欠く態度

また、「両者の間に基本的な見解の相違」があるとしても、政府に譲歩の余地がないとは言えない。実際、政府は、翌2012年の通常国会で、給与臨時特例法案について、野党であった自民党・公明党の抵抗にあつて、議員立法として、人事院勧告による給与減額をした形はとってさらに深掘りする給与改定・臨時特例法案を審議し成立させるという一定の譲歩による変更を行ったのである。給与減額をされる当事者である国公労連に対しては、そのような譲歩・変更はなし得ないのに、自民党・公明党との間では譲歩・変更がなし得るとするのは、極めて公平を欠く。

## (3) 人事院勧告と同等の交渉をなすべき義務

また、原判決は「合計6回の交渉がされ、国公労連の要求・主張に対しては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。」と判示した(37, 38頁)。

しかし、「合計6回の交渉がされ」と言っても、政府は具体的な説明はせず、国公労連に理解を求めるばかりであり、期間は1ヶ月程度であり、提示された「資料」もまさに「一応」のものにすぎなかった。これは、民間では「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」「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」と評価されるものである。原判決がそのように評価しなかったのは「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」という、前述したとおりの誤った観点到に原判決が立っているからに他ならない。

前述の通り、人事院勧告に代わる交渉なのだから、人事院勧告の場合と同様のペースで労使交渉が積み重ねられるべきである。この点では、人事院勧告は、通常は、民間の春闘による給与水準を実態に基づき調査して8月に出される。ただし、2011年においては東日本大震災の影響もあり、9月30日になされた。この人事院勧告を受けて、給与改定法は秋の臨時国会に提出されるのが通例である。



よって、本件の団体交渉も、実態に基づく十分な調査を行いながら、9月いっぱいまで継続され、その間、政府が説明義務を尽くさなければ公平を欠くのであり、人事院勧告に代わるものとして団体交渉義務を果たしたとは認められない。

#### (4) 原判決の誤りと給与改定・臨時特例法の違憲・無効

ところが、原判決は、法案の違憲性についての説明義務を含む誠実交渉義務について判断せず、法案について政府には譲歩の余地がないことを前提に、1ヶ月程度の僅か6回の交渉での終了を認めた。よって、憲法28条に基づく誠実交渉義務の解釈を誤ったものである。

結局、給与改定・臨時特例法にはこの点でも正当化事由が認められないから、立法裁量を逸脱しており、憲法28条に違反して違憲無効と言うべきである。

### 3 他労組との差別による団体交渉権侵害についての解釈の誤り

上告人らは、原審において「6月3日に給与臨時特例法案を国会に提出することを閣議決定することを前提に本件決裁文書が5月25日及び26日に起案済みであり、また、5月下旬には想定問答等が作成されていたから、総務省がぎりぎりまで国公労連と交渉を行い合意を得る気がなかった」旨主張した。

それに対して、原判決は「本件決裁文書は、6月3日に給与臨時特例法案の国会提出を閣議決定することを前提に作成されていたが、6月22日に通常国会の会期末を迎える状況の下で、職員団体との交渉の状況も踏まえながら、給与臨時特例法案の国会提出を閣議決定する時期を想定して本件決裁文書を起案したとしてもやむを得ない」と判示した(38頁)。

しかし、前述の通り、人事院勧告の代わりに団体交渉を行っているのだから、6月22日に会期末を迎える通常国会に法案を提出することを想定するべきではなく、通常、人事院勧告に基づき給与法が提出される秋の臨時国会での提出を想定すれば足りたのである。

なぜ、そうせずに6月提出を想定して短期間で交渉を打ち切ったのか、が問題である。それは、上告人国公労連と併存する職員団体である連合傘下の公務員連絡会の意向を優先したためである。

すなわち、連合は当時政権与党であった民主党の最有力支持組織であった。自

律的労使関係制度の創設はその連合傘下の公務員連絡会の強い要請であった。他方で、民主党は、公務員人件費 2 割削減を政権公約としていた。そのため、両者はリンクされ、公務員人件費 2 割削減の具体化としての本件給与減額措置と自律的労使関係制度法案の同時提出を、政府は公務員連絡会に約束したのである。そのことは、原判決でも認定されている（39頁）。

その結果、給与臨時特例法案は、6月に提出されることになり、政府と上告人国公労連との交渉も短期間で打ち切られることになったのである。

他方で、上告人国公労連は、政府との間で、給与臨時特例法案と自律的労使関係制度法案の同時提出を約束してはいない。

これは、併存する労働組合間で一方の組合との合意を優先して他方の組合との交渉を打ち切ったものであるから、典型的な中立保持義務違反と言うべきである。それは、不誠実な団体交渉の典型である。

この点に関して、原判決は、「確かに証拠によれば、政府は、公務員連絡会との間で第1回交渉以前に事前折衝をしていたことがうかがわれる」（41頁）として、公務員連絡会と政府との間の先行折衝の事実を認めた。もっとも「そのことで二つの労働組合間で違法な差別的取扱いがされたと認めることは困難である」（42頁）とする。

しかし、前述の通り、政府は公務員連絡会と約束した自律的労使関係法との同時提出のために、給与臨時特例法案を6月に国会へ提出したのであり、そのために上告人国公労連とは十分な交渉がなされなかったのである。そのことと、政府が公務員連絡会の意見に基づいて5月17日の第2回交渉で「一般職国家公務員の給与減額支給措置要綱（案）」（甲2，乙4の2）を提出したことや政府が5月23日に公務員連絡会との間で給与減額について合意したことを含め、交渉の経過を総合的に評価すれば「違法な差別的取扱い」と言うべきである。

原判決は、この点についての判断を誤っており、他労組との差別的扱いについての団体交渉権の侵害についての解釈を誤るという憲法28条違反の誤りを犯したものである。

この点でも、給与改定・臨時特例法には正当化事由が認められないから、立法裁量を逸脱しており、憲法28条に違反して違憲無効と言うべきである。

## 第7 憲法73条4号違反

### 1 人事院勧告前置主義についての憲法73条4号の解釈の誤りと理由不備

#### (1) 原判決の誤った判示

原判決は「控訴人らは、人事院勧告が国会及び内閣を法的に拘束するものであり、国会議員が人事院勧告に基づかずに給与改定・臨時特例法を制定したことが憲法28条に違反することを前提として、内閣が人事院勧告通りの法案を提出しなかったことは、憲法72条、73条4号に違反する旨主張するが、(中略)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条に違反するとはいえないし、(中略)人事院勧告は内閣を当然に法的に拘束するものではないから、控訴人らの主張はその前提を欠き採用することができない。」と判示した。

しかし、この判示は誤りである。上告人らは、人事院勧告を尊重すべきであって人事院勧告が法律に前置されるべきと主張したのであって「人事院勧告が国会及び内閣を法的に拘束する」と主張してはいないし、憲法28条違反を前提にせず憲法72条、73条4号違反を主張しているのである。

その主張を理解せずに判示した原判決は、憲法73条4号の解釈を誤ったとともに、理由不備の誤りを犯したものである。

#### (2) 総論

上告人らが問題としているのは、まず、法律による行政との関係である。憲法73条1号は、「法律を誠実に執行」することを内閣に課しているが、そこには法律遵守義務が含まれている。したがって、「たとい一時的にはあっても、内閣が法律による拘束を免れたりすることは、憲法上、大きな問題を孕むことになる」とされる。同条4号は、内閣の専担業務として「法律の定める基準に従い、官吏に関する事務を掌理すること」をあげており、この法律として国公法が制定されている。このことから、内閣による国家公務員の事務の掌理は国公法所定の手続と内容に従う必要があり、これを怠ることは、単に法律違反になるだけでなく、憲法違反にもなる。

次に、給与法定主義と人事院勧告との関係である。国公法は、勤務条件・

給与法定主義を採っており（同法28条，63条），これは憲法83条に定める財政民主主義とも密接に関連している。給与法定主義については，国公法は人事院勧告前置主義を採用している（同法28条2項後段）。それに基づき，給与勧告が内閣による給与法改正案の提出要件であるとの方式がこれまで採られてきた。

ところが給与改定臨時特例法については，人事院勧告は前置されていない。そのことから，憲法73条4号違反と言えるのである。以下に詳論する。

### （3）人事院勧告前置主義の意義

#### ア 国公法28条1項および2項前段の制定・改正過程

まず，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する。

国公法28条1項に基づき，1947年10月に行われた第1回の人事院の国家公務員の給与についての意見は，内閣総理大臣に対してだけなされたが，政府与党はこれを事実上握りつぶそうとした。

そこでこうした事態を回避するために，1948年12月3日，国公法改正で28条は大幅に修正を受け，1項の後段と2項が追加された。

この改正では，第一に，人事院の意見「提出」が人事院「勧告」に改められ，第二に，同法67条の勧告の提出先が「内閣総理大臣」から「国会及び内閣」に改められた。かくして現行法のように内閣だけでなく国会に対しても同時に勧告を行うようになった（浅井清『新版国家公務員法精義』学陽書房1970年121頁）。

こうした経緯から考えて，給与勧告は人事院の義務であり，人事院がこの義務の履行を懈怠している場合でないにもかかわらず，内閣においてのみならず国会においてもそれを完全に無視してよい理屈は，現行法上は見当たらない。

#### イ 人事院勧告と内閣あるいは国会の関係について

憲法73条4号では，国家公務員の給与は「法律の定める基準に従ひ」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。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。

この手続について、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。

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、労働基本権制限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（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）。また、「団体交渉権なき職員の給与の改善に関して国は国民に代わってその良き雇主たるべきであるから、この勧告に対し国も国会もともに尊重すべきであることは当然であり、「そこに、人事院による本条の勧告が、他の機関の勧告と比較して、さらに尊重されるべき理由がある」といわれる（佐藤功＝鶴海良一郎『公務員法』（日本評論新社1954年153頁）。あるいは「昭和23年の国家公務員法改正により、公務員の団体交渉権争議権の制限の代償措置として、人事院の給与勧告権が認められた」が、「それは、国会は、この改正によって、公務員の給与は人事院の科学的、専門的な調査に基づいて国会が定めるものとし、その意味での人事院の権威をみずから承認した」、「すなわち、国会は、その最終的決定権はみずから留保しつつ、人事院の勧告を尊重することをみずから認めたのであり、「内閣についても、同様で」、「人事院勧告の効果・拘束力の問題は、以上のような勧告制度の性質そのものから論ぜられなければならない」と理解されている（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）。

全農林（警職法）最高裁判決は、人事院勧告制度を労働基本権制限の代償措置と位置づけ、それを受けて給与改定を行うことを憲法上の要請（憲法28条と国民の共同利益との間の均衡保持）と考えていた。そしてこのことは、国公法28条の改正過程やその解釈からも裏付けられる。

以上のように、人事院勧告制度は、国家公務員の労働基本権が大幅に制限

されていることの重要な代償措置であること、また、人事院勧告は国会や内閣の下級機関や補助機関ではなく独立した、そして専門性を有した同級機関が行う性格の行為であることが、絶えず強調されてきた（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）。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のように、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制限しているのである。

よって、立法裁量は、国公法の定めた手続と基準に基づくという内在的制約に服するのであって、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。

#### **(4) 給与改定・臨時特例法の憲法73条4号違反**

とりわけ国公法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。

給与改定・臨時特例法は、俸給表上の給与を平均して7.8%減じるものであるから、まさにこの条項のケースに該当するが、そうした人事院勧告は行われていない。とりわけ、2年間の給与減額措置であるが、2年目については人事院勧告以前に法律が成立したことは明らかである。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。

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、人事院勧告前置主義についての国公法28条および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号にも違反する。

これに反する原判決の判示は、この点で憲法73条4号の解釈を誤り、理由不備の誤りを犯したものである。

## 2 議員立法による団体交渉権侵害についての憲法73条4号の解釈の誤り

### (1) 憲法違反の議員立法

上告人らは「国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権は基本的には内閣が独占することが想定されており、給与減額支給措置を議員立法によって行うことは、職員団体の団体交渉権を実質的に否定するものである」（42頁）と主張した。

それに対して、原判決は「現行法上、国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権を内閣に独占させることを認めた規定は見当たらない。」と判示した（42頁）。

しかし、この判示は、憲法73条4号の規定する国家公務員の給与決定における内閣と国会の関係からも誤りである。

### (2) 内閣の勤務条件に関する法案提出権の独占

この点について、憲法73条4号は「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。この規定に加えて、以下の国会に対する勧告権の趣旨（甲32・晴山意見書17頁）を併せ考えれば、「国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出権」は、基本的に内閣が独占することが想定されていると解される。

「人事院の国会に対する勧告権は、内閣が人事院勧告をおろそかに扱うことのないように、国会がこれを厳重に監視するという趣旨で設けられたものであることが分かる。このことを、人事院、内閣、国会の3者の関係として言い換えるならば、①人事院勧告は、内閣から独立した専門的人事行政機関である人事院が提出するものであり、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と、②このことをふまえて、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こと、③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こと、の3点からなる関係としてとらえることができる。

このような人事院勧告をめぐる人事院・内閣・国会の関係をふまえるならば、国会が、自らに対して人事院から勧告が提出されているにもかかわらず、それを無視して独自の判断で勧告を大幅に上回る給与削減措置を議員立法とい

う形で定めるなどということは、内閣による勧告尊重義務を監視すべき国会の役割に正面から反する行いということになり、およそ現行法の想定するところではないといわざるをえないことになる」。

すなわち、国会は内閣が人事院勧告を尊重して「国家公務員の勤務条件に関する法律案の提出」をしているかを監視する立場であり、憲法73条4号はそうした内閣と国会の役割分担を規定したものとと言える。よって、憲法73条4号は、勧告を大幅に下回る給与削減措置を議員立法でなすことは想定しておらず、それは憲法73条4号に違反するのである。

### (3) 結論

よって、議員立法で給与削減措置をなした給与改定・臨時特例法は、憲法73条4号に違反しているという点でも立法裁量を逸脱しており違憲無効とすべきである。

以 上