

平成28年（行ノ）第220号 給与等請求上告受理申立事件

申立人 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会外311名

相手方 国

## 上告受理申立理由書

2017年4月5日

最高裁判所 御中

申立人ら訴訟代理人

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	全農林警職法事件最高裁大法廷判決に違背する原判決の憲法解釈	1
1	全農林最高裁判決における人事院勧告制度の憲法上の位置付け	1
2	原判決は全農林最高裁判決とは「似て非なるもの」	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法令解釈の誤り及び最高裁判例違背	8
1	原判決の判示	8
2	合憲性正当化事由としての「就業規則による労働条件の不利益変更法理」	9
3	最高裁判例	11
4	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要件（国家公務員の勤務条件不利益変更法理）	18
5	原判決の誤り	22
6	原判決破棄の必要性	23
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	24
1	給与減額の高度の必要性の不存在（要件②）	24
2	申立人らが被る不利益性の重大性（要件①）	26
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）	29
4	変更後の勤務条件の内容自体の相当性（要件③）	30
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）	30
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）	31
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	33
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～	34
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	34
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	34

3	原判決が判示する「立法の必要性」の誤り（原判決24頁～）	38
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	40
5	結論	44
第5	団体交渉権の侵害に関する法律解釈の誤り及び判例違背	45
1	前代未聞の本件給与減額支給措置	45
2	国家公務員の団体交渉権に関する重要な法令解釈の誤り	46
3	誠実団交義務を尽くしたか否かに関する法令解釈の誤り及び高等裁判所の判例に相反する判断	47
4	議員立法を容認した原判決の全農林警職法事件判決との相反および団体交渉義務の解釈の誤り	57
第6	ILO87号条約，同98号条約違反に関する原判決の誤り	61
1	原判決の判示内容	61
2	ILO条約による団結権，団体交渉権の保障	61
3	本件給与減額支給措置に関するILOの対応	63
第7	申立人らの国家賠償請求を否定した原判決の法令解釈の重大な誤り	65
1	原判決の判示	65
2	人事院勧告に基づかない給与減額立法と国会議員の責任に関する国賠法1条の解釈の誤り及び全農林最高裁判決，最高裁平成17年判決との相反	65
3	人事院勧告に基づかない給与減額立法と内閣総理大臣の責任	73
4	申立人国公労連に対する国の国家賠償責任についての国公法108条の5及び国賠法1条の解釈の誤り	75

## 第1 全農林警職法事件最高裁大法廷判決に違背する原判決の憲法解釈

原判決は、国家公務員の労働基本権制約の合憲性に関し、全農林警職法事件最高裁昭和48年4月25日大法廷判決（以下、「全農林最高裁判決」という）を引用した上で、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ついて「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ができ」ないと判示した。

原判決はこのような人事院勧告制度の憲法上の位置付けを前提として、国家公務員の給与決定について国会の広い裁量を認め、人事院勧告を経ない給与減額を内容とする立法について、合憲性の推定が働くかのような判断をした。

しかし、原判決の判断は、以下述べるとおり、人事院勧告制度の憲法上の位置付けについて、全農林最高裁判決とは異なる論理に基づくものであって、全農林最高裁判決に違背する。そして、原判決の法令解釈の誤りは、結論に直結する重大な誤りである。

### 1 全農林最高裁判決における人事院勧告制度の憲法上の位置付け

#### (1) 全農林最高裁判決の判旨

全農林最高裁判決は、国家公務員にも勤労者として憲法28条の保障が及ぶとしながら、労働基本権は、勤労者の経済的地位の向上のための手段であり、絶対的なものではないとした上で、「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とは異なる制約に服すべき」と判示する。

他方で、全農林最高裁判決は、「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ことを必要とすることは、憲法の趣旨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」と判示する。

その上で、全農林最高裁判決は、人事院勧告制度などの諸制度をあげ、「公務員は、労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けているのである」とする。

以上の立論の後に、全農林最高裁判決は、「公務員の従事する職務には公共性がある一方、法律によりその主要な勤務条件が定められ、身分が保障されているほか、適切な代償措置が講じられているのであるから、国公法98条5項に係る公務員の争議行為およびそのあおり行為を禁止するのは、勤労者をも含めた国民全体の共同利益の見地からするやむをえない制約というべきであって、憲法28条に違反するものではないといわなければならない」と結論づけているのである。

## **(2) 人事院勧告制度は憲法上の要請に基づく制度である**

以上の判旨からすれば、人事院勧告制度という代償措置の存在は、国家公務員の労働基本権の制約が合憲とされるための必要であり欠くことのできない制度というべきである。

この点について、向井哲次郎調査官は、「公務員の地位の特殊性と職務の公共性はその労働基本権制約の実質的根拠であるとするならば、代償措置の存在はその労働基本権制約の『条件』ということになろう」と解説しているところである（昭和48年度最高裁判例解説335頁）。

さらに、全農林最高裁判決の岸盛一、天野武一両裁判官は、補足意見において、「この代償措置こそは、争議行為を禁止されて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から、それが十分にその保障機能を発揮しなければならず、また、そのような運用がはからなければならないのである」と述べているが、同様の趣旨である。

ところで、全農林最高裁判決は、労働基本権制約の代償措置として、人事院勧告制度のほか、身分保障規定や不服申立制度をあげている。しかし、国家公務員の生存権を保障するに足る給与の決定という点からみれば、争議権の行使などによる給与水準の維持向上に代わる制度は人事院勧告のほかにはない。

したがって、人事院勧告制度は、国家公務員の労働基本権制約が合憲とされるための必要不可欠な制度であり、憲法の要請に基づく制度であるというべきである。

この点については、全農林人勧凍結スト事件の最高裁平成12年3月17日第二小法廷判決において、河合伸一、福田博両裁判官が、「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憲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である」と述べているところである。

### **(3) 全農林最高裁判決の論旨に従えば人事院勧告制度に基づかない給与減額立法は違憲無効**

以上述べた全農林最高裁判決の論旨に従えば、本件のように人事院勧告に基づかないで国家公務員の給与を減額する立法を行うことは、国会が国家公務員の労働基本権制約を合憲とする条件を満たさない立法を行うことになる。

したがって、当該給与減額立法は、国会の裁量を逸脱するものであり、憲法28条に違反して無効というべきである。

## **2 原判決は全農林最高裁判決とは「似て非なるもの」**

### **(1) 原判決の判旨**

ア 原判決は、国家公務員の労働基本権制約の代償措置について、「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。…このことからすれば、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る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」と判示する（20～21頁）。

イ ここまでは、原判決は、全農林最高裁判決の判旨に忠実に論じているように見える。ところが、原判決は、ここで「人事院勧告の法的拘束力」という論点を唐突に持ち出して、以下のように論じる。

「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、人事院勧告制度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、国会は人事院勧告制度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。…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、国会に裁量が与えられているといえる」(22頁)。

「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。…したがって、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条に違反するとはいえない」(23頁)。

ウ その上で、原判決は、人事院勧告に基づかない給与減額を内容とする立法の違憲性について、以下のように判示する。

「もともと、国家公務員も、勤労者として自己の労務を提供することにより生活の質を得ているものであり、その生存権及び財産権に配慮する必要があること、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的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措置を立法する場合、当該立法について必要性があり、その内容が上記の観点から不合理でないことや、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、その内容において著しく合理性を欠く立法がされた場合には、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り得るものと解される。その場合に、当該立法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ほど不合理と云うべきときには、当該法律は憲法28条に違反すると評価されることになる」(23～24頁)。

## (2) 人事院勧告制度の憲法上の位置付けに関する原判決の誤り

原判決は、人事院勧告によらない給与減額立法に関する国会の裁量を論ずるに際して、「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する(23頁)。

しかし、前述したとおり、全農林最高裁判決は、人事院勧告制度を労働基本権制約が違憲とならないための代償措置と位置づけている。

補足意見によれば、「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」であり、調査官解説によれば、「労働基本権制約の条件」ということになる。この論旨を素直に理解する限り、人事院勧告制度は、労働基本権制約の代償措置として憲法28条が直接要請する制度というべきである。

そして、人事院勧告制度が代償措置であるというのは、単に人事院勧告制度が存在するだけではならず、それが代償措置としての機能を十分果たしていることが大前提となっている。このことは、前記補足意見や全農林人勧凍結スト事件最高裁第二小法廷判決（平成12年3月17日）の判旨から明らかである。

このように、人事院勧告制度を憲法上の要請と解する限り、人事院勧告に基づかない給与減額を内容とする立法は、国会の裁量を逸脱するものであり、憲法28条に違反し無効であるというべきである。

しかるに、原判決は、全農林最高裁判決の論旨に反して「人事院勧告前置が憲法上の要請ではない」と判示し、その結果、「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」（23頁）という誤った結論を導き出しているのである。

### **（3）原判決の論理のすりかえ**

原判決は、国家公務員の労働基本権制約の根拠や代償措置としての人事院勧告制度について、全農林最高裁判決に忠実に論じているように見える。

ところが、原判決は、続けて人事院勧告の法的効力を論じ、人事院勧告に法的効力がないことを理由として、国会の広い裁量を認めている。

しかし、ここで問題となっているのは、人事院勧告が法的に国会を拘束するか（国会が人事院勧告に従う法的義務があるか）ということではない。国家公務員の労働基本権制約が合憲とされるには、国会が人事院勧告に対してどのような態度を取る必要があるのか、ということである。

この点、全農林最高裁判決は、国家公務員の給与決定に関して、以下のように判示している。

「ことに、公務員は、法律によっ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受しているのであって、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



閣に対し勧告を義務づけられている」。

この論旨を素直に解する限り、全農林最高裁判決は、国家公務員の給与決定が、人事院が情勢適応の原則に基づいた勧告を行った上でなされること、そして国会が人事院勧告を尊重する立場に立つことを当然の前提としていると解される。まして、人事院勧告に基づかないで国会が給与減額立法を行うことはおよそ想定されていないというべきである。

しかるに、原判決は、国家公務員の給与決定を行う際に、立法府が人事院勧告に対してどのような態度で臨むべきか（尊重すべき義務がある）、という問題を、人事院勧告の法的拘束力の問題にすり替えた。

その結果、原判決は、人事院勧告に法的拘束力がないから、人事院勧告に基づかない給与減額立法が一義的に許されないとはいえない(上記原判決 23頁)という誤った結論を導き出したのである。

#### (4) 原判決の論理の倒錯

原判決は、十分な論証もなく、国会の広い裁量を認めた上で、「その生存権及び財産権に配慮する必要があること、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的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」を理由に、人事院勧告によらない給与減額が「例外的に」憲法28条違反となる場合があるとして、その場合の要件を論じている(23～24頁)。

しかし、ここには論理の倒錯がある。

ここで理由として挙げられている、国家公務員の生存権、財産権、人事院勧告の重要性等の事項は、憲法が保障する基本的人権に関わるものであり、国会の裁量を限定する方向で働く要因である。したがって、国会の裁量を認めるかどうかを判断する段階でこそ考慮されるべきものである。

全農林最高裁判決は、このような論理に基づき、国家公務員の労働基本権保障と国民全体の共同利益の擁護との間の均衡を図るべきことを論じ、人事院勧告制度が両者の均衡を図る代償措置であることを論じているのである。そして、この論旨によれば、人事院勧告に基づかない給与減額立法を行うことについて、国会に広汎な裁量を認める余地はないというべきである。

原判決は、全農林最高裁判決の論旨に反して、国家公務員の給与減額立法に

ついて広汎な裁量を認めた結果、人事院勧告に基づかない給与減額立法を合憲とするという誤りを犯しているのである。

#### (5) 国家公務員の給与決定の客観性を否定する原判決の論理

原判決は、国会は、「政治的、財政的、社会的その他諸般の事情から、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が生ずる場合も否定できない」と判示する(23頁)。しかし、民間準拠原則とは異なる「政治的、財政的、社会的その他諸般の事情」に基づく裁量を国会に認めてしまえば、国家公務員の給与決定を規律する客観的な基準はないに等しい。

民間準拠原則は、その客観性ととも、労働基本権が保障されている民間労働者の到達点を基準とすることで、国家公務員の労働基本権制約を補おうと解することができる。つまり、きわめて間接的かつ不十分ではあるが、この限りで労働基本権が保障された状態にできるだけ近い状態を実現しようとするものといつてよい。全農林最高裁判決が、「生存権擁護のための関連措置による保障」というのは、この趣旨をいわんとしたものと解される。

これに対し、原判決の論旨によれば、国家公務員の給与決定と労働基本権との結びつきは完全に断ち切られてしまう。

原判決は、結局のところ、「代償措置のない」、「裸の」労働基本権制約を正当化するものであり、全農林最高裁判決とは「似て非なるもの」というほかないのである。

原判決は、国家公務員の給与減額立法の合憲性について、全農林最高裁判決の論旨に反する法律解釈論を展開した。この法律解釈論は、全農林最高裁判決に違背し、給与減額立法の合憲性の有無という結論に影響を及ぼす重大な誤りである。

したがって、原判決は破棄されなければならない。

## 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法令解釈の誤り及び最高裁判例違背

### 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、国家公務員法(以下、「国公法」という)の解釈を誤

り、後述する「就業規則による労働条件の不利益変更法理」を採用した最高裁判例に違背するものである。

## 2 合憲性正当化事由としての「就業規則による労働条件の不利益変更法理」

### (1) 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

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、憲法25条の生存権及び憲法27条の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。

これに対し、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巻13号3459頁。以下、「秋北バス事件判決」という）は、「就業規則による労働条件の不利益変更法理」を採用し、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たのであり、その後の最高裁判例はこの判例法理を発展させてきた。

それでは、なぜ就業規則の内容に合理性が認められる場合に法的規範力を有するといえるのか。

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的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) 人事院勧告に基づかない給与減額と労働基本権侵害

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、国家公務員法は、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。

これに対し、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勧告に基づくことにより、給与決定に関する担保が確保されているからである。

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く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、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条に適うのであり、国家公務員の給与に関しては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。

それにもかかわらず、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（特に団体交渉権）が侵害されることとなる。

人事院勧告に基づかない給与減額立法が合憲と認められるためには、その正当化事由として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」が要求される。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。

### (3) 「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

国会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、国家公務員の労働基本権を侵害することになるから、第一次に人事院勧告、第二次に立法内容の「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。

そこで、以下では、判例法理を適示して、人事院勧告に基づかずに国家公務員の給与が減額される立法が制定された本件においては、判例法理と同等の「国家公務員の勤務条件不利益変更法理」が適用されることが最高裁判例に適うことを述べることにする。

## 3 最高裁判例

### (1) 最高裁判例の内容

#### ア 秋北バス事件判決

秋北バス事件判決は、「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」と原則を述べた上で、「労働条件の集会的処理、特にその統一かつ画一的な決定を建前とする就業規則の性質からいつて、当該規則条項が合理的なものであるかぎり、個々の労働者において、これに同意しないことを理由として、その適用を拒否することは許されない」と判示した。

#### イ 大曲農業協同組合事件判決

大法廷の秋北バス事件判決に沿い、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。以下、「大曲農業協同組合事件判決」という)は、「(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」と判示し、7農協の合併に伴う長期勤続者の合併前より不利益な退職金規程制定の合理性を肯定した。

大曲農業協同組合事件判決が示した、変更の必要性と変更内容の合理性という「二つのファクターは相互補完的關係、すなわち、一方の程度が高度であれば、他方の程度は低くても就業規則変更の『合理性』が肯定されるという関係にあ」り、「大曲農協判決が賃金等の重要な労働条件の変更について『高度の必要性に基づく合理的内容』を要求しているのは、両ファクターの充足度の総和が他の周辺の労働条件変更の場合に比して高度のものであることを指している」(荒木尚志「タクシー乗務員の歩合給計算方法を不利益に変更する就業規則の効力」ジュリスト1058号123頁)。同判決は、「相当程度緩和された不利益と高度の変更の必要性との間にこれ【注:合理性】を肯定し」、「このとき、不利益を緩和する代償としての実質を認められた他の労働条件改善の事情が、合理性肯定の結論に至るポイントとなった」(柳屋孝安「就業規則の不利益変更と合理性の判断基準」ジュリスト908号86頁)。

そこで、「就業規則の変更の合理性の有無を判断するに当たっては、まず、それによつて労働者の被る不利益の有無及びその程度について把握する必要がある」(岩渕正紀「農業協同組合の合併に伴う退職給与規程の不利益変更が有効とされた事例」法曹時報41巻3号242頁)。合理性判断に当たつての「補完的事由のうち最も重要なものは、不利益に対する見返りないし代償の措置である」(同244頁)。大曲農業協同組合事件判決のいう「代償

措置とは、退職金の不利益変更に際して代償の提供をまったくともなわない場合は、合理性判断に当たってマイナス評価される」（大橋範雄「合併にともなう就業規則（退職金規程）の不利益変更」労働法律旬報1199号49頁）。

そして、「実務的には、不利益の有無についてはある程度形式的に判断し、関連の労働条件の改善状況等は、不利益の程度、更には・・・その他の補完的事由との関連において考慮するのが簡明」である（前掲岩淵「農業協同組合の合併に伴う退職給与規程の不利益変更が有効とされた事例」242頁）。

「不利益の程度が著しいものであれば、その余の事由について検討するまでもなく、合理性が否定されることが多いであろう」（同242頁）。

また、「内容の合理性を判断するにあたっては、必要性との関連からみた合目的性のほかに、関連会社の取扱や同業他社あるいはわが国企業一般における取扱、といった観点からの考察も要求され」、「変更後の労働条件が、わが国労使関係あるいは関連企業において一般的なものか否か、といった観点が重視される」（村中孝史「農業協同組合の合併に伴う退職給与規程の不利益変更が有効とされた事例」民商法雑誌102巻4号481～482頁）。

#### ウ 第四銀行事件判決

その後、別の小法廷で言い渡された第四銀行事件・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。以下、「第四銀行事件判決」という）は、秋北バス事件判決及び大曲農業協同組合事件判決等の最高裁判例を踏襲した上で、「合理性の有無は、具体的には、就業規則の変更によっ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への対応、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」と判示し、55歳から60歳への定年延長及びこれに伴う55歳以降の賃金を引き下げる就業規則の変更の効力を認めた。

第四銀行事件判決は、「賃金水準等変更の必要性があることを前提とした上で、その変更後の労働条件、賃金水準がこうした他行の賃金水準等や社会



一般のそれと比較して勝るとも劣らないということは、その変更の合理性を支えるものと評価」しているが、「これに対し、規模・程度を同じくする同業他社の賃金水準に比して著しく見劣りするような低いものであれば、その不利益の程度が大きすぎるものとして合理性が否定されること」がある（川神裕・最高裁判所判例解説—民事篇〈平成9年度〉〔上〕〔1月～3月分〕348～349頁）。

また、第四銀行事件判決は、多数組合との労働協約を締結した上で就業規則の変更が行われたものであるから、「変更後の就業規則の内容は労使間の利益調整がされた結果としての合理的なものであると一応推測することができ」と判示しているが、「労働組合との合意がある場合、定型的に、かつ、これを覆すのが困難な性質のものとしての合理性の推定を常に認めるのは適当ではなく、右合意の存在は、合理性判断の一要素として位置づけるべきである」（前掲川神・最高裁判所判例解説350頁）。

#### エ みちのく銀行事件判決

就業規則変更の効力を認めた第三小法廷の大曲農業協同組合事件判決及び第二小法廷の第四銀行事件判決に対し、第一小法廷の判決であるみちのく銀行事件・最高裁判所第一小法廷平成12年9月7日判決（最高裁判所民事判例集54巻7号2075頁。以下、「みちのく銀行事件判決」という）は、55歳以上の労働者の基本給の凍結、業績給の削減、賞与支給率の削減等により、33～56%の賃金削減となったことから、この減額分の未払賃金が請求された事案につき、賃金の「減額幅は考課等による格差に比べ格段に大きなものである」一方、「賃金が減額されても、これに相応した労働の減少が認められるのであれば、全体的にみた実質的な不利益は小さいことになる」が、「所定労働時間等の変更があるわけではない上」、「ほぼ同じ職務を担当しており」、「数十パーセントの賃金削減を正当化するに足りるほどの職務の軽減が現実に図られているとはいえない」として、「代償措置を加味して判断しても」、「賃金面における不利益は極めて重大である」と認定し、「年齢、企業規模、賃金体系等を考慮すると、変更後の右賃金水準が格別高いものであるということとはでき」ず、「（経過措置は）救済ないし緩和措置としての効果が十分ではなく」、「このような経過措置の下においては、控訴人

申立人らとの関係で賃金面における本件就業規則等変更の内容の相当性を肯定することはできない」とし、これに加え、「控訴人らの被る前示の不利益性の程度や内容を勘案すると、賃金面における変更の合理性を判断する際に労組の同意を大きな考慮要素と評価することは相当ではない」と述べた上で、「変更に同意しない上告人らに対しこれを法的に受忍させることもやむを得ない程度の高度の必要性に基づいた合理的な内容のものであるということとはできない」と判示した。

まず、不利益の有無につき、「本件における定年以前の業績給、役職手当、管理職手当、選任職手当のような定期的な給付は、給与規程や個別の労働契約等に基づいていったん受給権が生じた場合、その給与規程、労働契約等の変更がされない限り、所定の条件の下、要件を満たす就労があれば、当該受給権が発生すると解するのが一般的であろうから、当該給与規程等の不利益変更は、単なる期待的利益の喪失ではなく、将来の権利を失わせる行為たる性質を有するもの」である（菅野博之・最高裁判所判例解説—民事篇—平成12年度〔下〕〔5月～12月分〕767頁）。みちのく銀行事件判決が、「60歳定年制のもとで、55歳以降に得られる賃金は『単なる期待にとどまるものではなく、該当労働者の労働条件の一部となっていたものである』と判示」したことは、「定年までの得べかりし賃金は、単なる期待ではなく、賃金債権は未発生ではあるものの法的に保護されるべき権利であることを示したものとして重要であり、既得権という言葉は用いていないが、労働契約の内容として既得の権利となっていると理解してよい」（清正寛「大幅な賃金減額と就業規則不利益変更の限界」法律時報73巻6号114頁）。

次に、賃金面の不利益の程度につき、みちのく銀行事件判決では、「仕事の内容がほとんど変わらないにもかかわらず、賃金が大幅に引き下げられたことが特に考慮されており、これが結論として合理性を否定する判断に大きく影響している」（大内伸哉「判例批評」民商法雑誌130巻6号170頁）。「原判決は、就業規則等の規定上、専任職が軽易なものと位置づけられていることや、管理監督業務から外されていることなどを指摘して、いわば建前論でこの問題を処理しているが、賃金削減の合理性を導く考慮要素とするためには、実際の各人の職務が当該賃金削減に相応したものであることを認定

する必要があるということになる」(前掲菅野・最高裁判所判例解説770頁)。

そして、みちのく銀行事件判決からすれば、「労働条件の不利益を生ずる労働者に対する経過措置、緩和措置の程度が大きく評価されることになり」(山本吉人「労働条件の不利益変更の限界」労働判例788号15頁)、「不利益性緩和のための経過措置の有無および内容が、変更内容の相当性判断を左右する」(唐津博「就業規則による労働条件の不利益変更法理と最高裁三判決の論理」労働法律旬報1505号11頁)。

また、「使用者が反対少数派の同意を得ることを求めて十分な交渉・協議を行ったかどうかを、合理性判断において重視することが必要」である(前掲大内・民商法雑誌130巻6号176頁)。さらに、「組合との合意がある場合であっても、労働協約の一般的拘束力でさえ及ばないこともあり得る(朝日火災海上事件がそうである)上、組合が相対的少数者の利益をも常に擁護しているとは限らないであろうから、組合との合意がある場合に、定型的に、かつ、これを覆すのが困難な性質のものとして、合理性の推認を肯定することは適当ではないであろう」(前掲菅野・最高裁判所判例解説772頁)。

## (2) 判例法理のまとめ

### ア 合理性判断基準

「合理性の有無は、変更によって労働者が被る不利益の程度と変更の必要性及び変更内容の合理性との相関関係を基本として、第四銀行事件判決等に摘示された諸般の事情を総合考慮して判断すべきであり、右不利益の程度については、他の労働条件の改善状況等を含めた全体的、実質的な不利益性を慎重に検討して、必要性等とのバランスを吟味することが必要」である(前掲菅野・最高裁判所判例解説765頁)。

### イ 必要性

「必要性は、労働者の権利の一方的な変更を適法化し、就業規則の法規範性を是認させる合理性を導くための大きな要素の一つと解されることからすると、何らかの経営上の必要性をいうなどといった程度では、就業規則の変更にあたっての『合理性』を裏付けるには足りない」(前掲菅野・最高裁判

所判例解説 775～776 頁)。

「変更の必要性は具体的な変更内容と関連づけて考察されねばなら」ず、『労働者の被る不利益』や同業他社の労働条件等を考慮した『変更内容の相当性』などの諸要素を含めた総合的考慮の中で行われることになる」から、「不利益が仮に僅少であっても、新条項に変更する必要がないことを理由に変更の効力を否定すべき場合があつてしかるべき」であり、「こうしたケースは、判例法理の判断枠組みにおいては、むしろ、許容される」ものであつて、『変更の必要性』をその程度についても十分に検討したうえで、それと労働者の被る不利益との比較考量が判断の基本とされねばならない」(中島正雄「定年延長に伴う就業規則の変更による賃金減額の効力」法律時報 71 卷 4 号 122～123 頁)。

#### ウ 高度の必要性に基づく合理性

「重要な労働条件につき全体的にみて実質的な不利益性がある場合は、『高度の必要性』を要し(大曲農協事件, 第四銀行事件), その実質的不利益性が高く, 当該労働者に専ら大きな不利益のみを課するものと評価されるような場合には, よほど高度の必要性(雇用危機, 経営破たん等が考えられよう)が認められない限り, 合理性が否定されることにな」る(前掲菅野・最高裁判所判例解説 766 頁)。みちのく銀行事件判決が判示するとおり, 変更の必要性は, 「当該企業の存続自体が危ぶまれたり, 経営危機による雇用調整が予想されるなどといった状況にあるとき」でなければならず, このような場合は, 「労働条件の変更による人件費抑制の必要性が極度に高い上, 労働者の被る不利益という観点からみても, 失職したときのことを思えばなお受忍すべきものと判断せざるを得ないことがあるので, 各事情の総合考慮の結果次第では, 変更の合理性があると評価することができる場合がある」。

また, 「全体的にみても当該労働者に専ら大きな不利益のみを与える変更につき合理性を認めた最高裁判決は存しないこと, 逆に, 朝日火災海上事件判決は, 『高度の必要性』を認めた上で, 専ら大きな不利益のみを与えることを主な根拠として合理性を否定したものと考えられることなどからすると, 『高度の必要性』さえあれば, どのような変更でもできると解することはできず, 実質的な不利益が大きい場合には, 更に慎重な総合考慮が必要」

である（同 776 頁）。

特に「(人件費)原資削減事案では、整理解雇に準ずる高度な変更の必要性が要求されると解されることから、変更の必要性の評価が決手となるべきである」(青野覚「判例における合理性判断法理の到達点と課題」日本労働法学会誌 92 号 140 頁)。

#### エ 代償措置、関連労働条件の改善及び経過措置

「代償措置や関連労働条件の改善が困難なケースでは、労働条件の不利益変更を緩和するための経過措置が求められ、それが十分であれば変更の合理性が肯定されるが、不十分なまま変更を強行した場合は合理性を否定される(みちのく銀行事件)。そして、こうした代償措置・経過措置がなく、他に不利益変更を肯定できるような事情がない場合は、合理性が否定される(御国ハイヤー事件)」(土田道夫「労働契約法」(有斐閣) 497 頁)。

#### オ 比較衡量

「判例法の核心は、就業規則変更の必要性和労働者の不利益との比較衡量を基本に、代償措置・経過措置や関連労働条件の改善状況を十分考慮しつつ、さらに社会的相当性や労働組合との交渉等の要素も勘案するというものである」(前掲土田「労働契約法」 495～496 頁)。

合理性判断基準は、「労使がそれぞれ有する利益の比較衡量に求められるが、憲法や法令の趣旨も組み込むべきであり、「労働者側の利益としては、特定の労働条件下での就労利益、憲法・法令が保障する権利、私生活の自由などが挙げられる」(前掲土田「労働契約法」 140 頁)。

#### カ 立証責任

「不利益変更は原則として無効であり、合理的なものである限り有効であるとの判例法理の枠組みを前提にして、例外事項を主張する者が証明責任を負うという証明責任の分配原則にしたがうと、変更の合理性はそれをもたらした使用者が主張立証すべきである」(前掲青野「判例における合理性判断法理の到達点と課題」 141 頁)。

### 4 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要件（国家公務員の勤務条件不利益変更法理）

## (1) 合理性判断基準

憲法25条、27条及び28条の趣旨を具体化した国公法28条、62条及び64条、特に同法28条2項及び64条2項に基づく情勢適応の原則（民間準拠の原則）に則った人事院勧告により、国会において給与法の改定がなされるべきであり、これが国家公務員の労働基本権制約の代償措置となる。この代償措置によらないで給与減額立法をする場合は、憲法により国会の立法裁量が内在的に制約されるから、新たな正当化事由として、国家公務員においても、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「合理性」が必要である。

そして、司法における合理性審査においても、以上の判例法理と同等の、次に述べる「国家公務員の勤務条件不利益変更法理」が適用されるべきである。

まず、国家公務員においては、憲法28条の労働基本権保障が及んでいるにもかかわらず、団体交渉権が制約され、争議権が剥奪されており、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が「憲法の趣意」（全農林警職法事件・最高裁判所大法廷昭和48年4月25日判決・最高裁判所刑事判例集27巻4号547頁）により認められていること、また、国公法及び給与法が就業規則としての性格を有し、これらの法律で定める勤務条件が団体交渉の対象となることが前提とされるべきである。

原則として、情勢適応の原則に則った人事院勧告がないにもかかわらず、既得の権利を奪い、国家公務員に不利益な勤務条件を一方向的に課することは許されない。

国家公務員の勤務条件を不利益に変更する際には、変更する法律の必要性及び内容の両面からみて、それによって国家公務員が被ることになる不利益の程度を考慮しても、なお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か否かを判断基準とすべきである。

特に、賃金、退職金など国家公務員にとって重要な権利、勤務条件に関し実質的な不利益を及ぼす法律の変更については、当該条項が、そのような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。

合理性の有無は、具体的には、①勤務条件の変更によっ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。

なお，ここでいう合理性とは，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をいい，原判決のいう，人事院勧告制度がその本来の機能を果たすことができると評価される合理性ではない。

## (2) 国家公務員の受ける不利益の有無

勤務条件の変更により国家公務員が被る不利益の有無については，形式的に判断することとし，給与変更の場合は給与が全体として従前より減少していれば不利益性の存在は明らかとなる。

将来発生する給与を減額する場合も，俸給等の定期的な給付は，給与法に基づいていったん受給権が生じた場合，その変更がされない限り，所定の条件の下，要件を満たす就労があれば，当該受給権が発生するから，給与法改定による不利益変更は，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，将来の権利を失わせる性質を有するものであり，不利益性の存在が認められる。

## (3) 勤務条件の変更の必要性

勤務条件を変更する実質的な理由及び必要性，変更しないことにより生ずる影響が具体的に示されなければならない。

そして，給与等の重要な勤務条件の変更については，「高度の必要性に基づく合理的内容」が必要となり，変更の必要性と変更内容の合理性の充足度の総和が他の周辺の勤務条件変更の場合に比して高度のものとなる。この場合は，具体的な財政的なシミュレーションが必要である。

そこで，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認められるためには，抽象的に財政事情が厳しいというだけでは，合理性を裏付けるには足りない。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。

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。

一方、給与減額をする必要性の程度が小さい場合は、仮に国家公務員の被る不利益の程度が僅少であるとしても、合理性は否定されるべきである。

#### (4) 国家公務員の受ける不利益の程度

給与を減額する高度の必要性が認められる場合は、国家公務員が被る不利益の程度について具体的に検討して、(a)国家公務員の給与減額が、俸給だけでなく、広く手当にも及び、全体として従前より減少することとなり、(b)民間企業の賃金水準や地方公務員の給与水準に比して低くなり、(c)給与が減額されているのに、所定勤務時間等の変更がなく、同じ職務を担当しており、実際の職員各人の職務が当該給与削減に相応したものではなく、(d)それが、国家公務員の利益を適正に反映していないというのであれば、合理性を否定する事情となる。

また、不利益軽減・緩和する措置、見返りないし代償の措置及び経過措置が講じられているか、関連労働条件の改善がなされているかを検討し、これらの措置が全く講じられていない場合は、合理性を否定する事情となる。

#### (5) 変更後の勤務条件の内容の相当性

情勢適応の原則（民間準拠の原則）に則っているか、則っていないとしたら、上記の不利益緩和措置等があるか、またその内容はいかなるものかを検討することとなる。不利益緩和措置等がないのに、民間企業の賃金水準よりも給与を減額したのであれば、相当性を否定する事情となる。

また、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、複数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のであれば、相当性を否定する事情となる。

さらに、他の職員団体の対応を考慮する必要があるが、仮に他の職員団体との合意がある場合であっても、定型的に、かつ、これを覆すのが困難な性質のものとしての合理性の推定を常に認めるのは適當ではない。この合意の存在は、合理性（相当性）判断の一要素として考慮されるにすぎない。他方、この合意が、勤務条件変更に対抗した職員団体との関係で労使の利益が調整された内容



のものであるという推測が成り立たないのであれば、相当性を否定する事情となる。

#### (6) 職員団体との交渉の状況

勤務条件を不利益に変更することは原則として許されないのであるから、反対する職員を説得する努力が尽くされていることが必要である。ある職員団体との合意がある場合であっても、他の職員団体には、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すべきである。

政府が、反対する職員団体や国家公務員の同意を得ることを求めて十分な交渉・協議を行ったか否かは、合理性判断において重視されるべきである。

#### (7) 主張立証責任

勤務条件の変更の合理性については、使用者たる国が主張立証責任を負うべきである。

### 5 原判決の誤り

(1) 原判決は、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」と同等の法理を適用又は準用しなかった。

しかし、このことと、原判決が指摘する国家公務員の給与の財源が主として税収によって賄われること及び国会での法律・予算の審議・可決に基づくこととは何ら関連性がないばかりか、否定する根拠にはなり得ない。

さらに、実質的に考えても、原判決の摘示する事情が人事院勧告に基づかない給与減額の立法裁量を逸脱（又は濫用）しないために、「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」を正当化事由とすることを否定する根拠にもならないものである。その理由は次のとおりである。

**第1に**、憲法上保障された勤労者の基本的人権という観点からすれば、民間労働者と国家公務員を区別する合理的な理由はない。

**第2に**、国家公務員の給与は「労働の対償」であり、給与法は就業規則としての性格を併せ有する。

**第3に**、生活の唯一の糧である給与が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変わると

ころはない。

**第4に**、民間労働者の場合は合意による労働条件の変更が原則であり、国家公務員の場合は人事院勧告に基づく法律による労働条件の変更が原則である。このような労働条件決定の原則に反して不利益に変更された労働条件が法的効力を有するためには、厳格な要件が必要であるという点において、民間労働者と国家公務員を区別する理由はない。

- (2) したがって、給与減額支給措置という勤務条件の不利益変更を正当化する事由は存在するかしらないかは、実質的な不利益の有無、勤務条件の変更の必要性、国家公務員の受ける不利益の程度、変更後の勤務条件の内容の相当性、職員団体との交渉の状況を総合考慮することにより変更の合理性の適否を評価して、合憲性を厳格に判断すべきである。

原判決は、国公法の解釈を誤り、「就業規則による労働条件の不利益変更法理」を採用した最高裁判例に違背したものであり、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。

## 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「合理性」を正当化事由とし、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、最高裁判例に違背し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（原判決23頁～）。しかし、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、わ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（この復興特別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 申立人らが被る不利益性の重大性（要件①）**

### **（１）申立人らが受けた著しい不利益**

ア 不利益の存在

第2・4（2）で述べたとおり、勤務条件の変更により国家公務員が被る不利益の有無については、給与変更の場合は給与が全体として従前より減少していれば不利益性の存在は明らかとなる。

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 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とは到底言えない。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、申立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、申立人らは、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』」のであり、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）に則っているとは言えず、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であり、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昇る。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）申立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申立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言えない（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申立人国公

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言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、あらゆる手当におよ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である。

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、相手方国は、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、不利益変更法理の判例法理に相反する判断をした結果、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」していない。

## (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，これじたい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と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、危惧等の欠陥、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－経営の不安点－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事は、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することこそ、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、実際の、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、実際の、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。その後も、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年度ですでに不要額が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) 申立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，申立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，申立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，

かかる申立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%減と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、申立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の、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、実際の、直接的かつ具体的な判断はしていない。この点、実際の、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とはできない。」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、何ら实际的、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、申立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。

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、最高裁の判例法理に違背する判断を行い、かつ憲法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関する法律解釈の誤り及び判例違背

### 1 前代未聞の本件給与減額支給措置

本件は、国家公務員の勤務条件のなかでも最も重要な月例給与・賞与の大幅な削減が、人事院勧告に基づくことなく強行された初めての事例である。しかも、国会において制定された法律は、内閣提出の閣法ではなく、議員立法によるものであることも、初めてのことである。

このような事例は、戦後70年にして初めて現出された前代未聞の事態であって、このような異例の場合において、憲法28条で国家公務員にも民間企業で働く労働者と同様に保障されている団体交渉権が実質的に保障されたかどうか、正面から司法に問われていることも言うまでもなく初めてである。

国家公務員の団体交渉権に関して、最も中核的な位置を占める政府の説明義務・誠実交渉義務に関する初めての本格的な司法判断が、原判決（東京高裁）にて示されたのである。

そして、国家公務員の勤務条件のなかでも最も重要な月例給与・賞与に関する不利益変更においては、その削減の程度・大きさ、その削減の必要性及びその削減の合理的根拠などに関する使用者の説明義務や、それを前提とする誠実交渉義務が果たされなければならないことは当然のことである。

そのため、このような説明義務及び誠実交渉義務が尽くされないまま一方的に大幅な不利益変更が実施されたのであれば、それは団体交渉権を侵害し、憲法に違反するものとして無効となり、到底維持することは許されない。

原判決は、国家公務員に関して人事院勧告に基づかない重要な勤務条件の一方的な不利益変更に関する初めての高等裁判所における判断であるが、原判決の誤った法令解釈を確定させることが適当でないことは言うまでもない。

すなわち、原判決は、国家公務員法108条の5第1項の規定を前提として、申立人らの団体交渉権を認めながら、勤務条件法定主義を根拠とし労働協約締結権が認められないとして、「給与の改定について、・・・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、・・・一定の制限があるといわざるを得ない。」として、私企業における団体交渉における誠実交渉義務がそのまま認められないと認定している（原判決35頁8行目から36頁5



行目まで)。

しかし、原判決の認定は、国家公務員法108条の5第1項の法律の解釈に関する重要な事項を含むものであり、同時に、誠実交渉義務に関する判例法理（控訴裁判所である高等裁判所の判例）に反する判例違反の判断がある。

その結果、原判決は申立人らに保障されている団体交渉権を侵害して制定された給与改定・臨時特例法が憲法28条に違反することを看過するものであり、到底許されるものではない。

## 2 国家公務員の団体交渉権に関する重要な法令解釈の誤り

労働協約締結権の有無と誠実交渉義務とは直接関係するものではなく、原判決のこの点に関する判断には、重要な事項に関する法令解釈に関する誤りがあり、到底破棄は免れない。

### (1) 憲法28条に基づき政府は誠実交渉義務を負う

そもそも、日本国憲法が28条において団結権とは別に団体交渉権を明文で保障したのは、「労使当事者間の合意を目標とした話し合いのプロセス」そのものを基本的人権として保障することに意義があるからに他ならない。

労働組合を結成して団体交渉を求めても、使用者からこれを拒否された場合、団体交渉自体が保障されていないければ、労働組合の存在意義自体が問われることになりかねない。そこで憲法は、争議権と並んで団体交渉権を憲法上の権利として保障することで、労使の交渉力の格差を埋めて対等な労使関係の実現を図り団結権をより実効あるものとした。そこから、団体交渉に際して、「使用者は単に組合の要求や主張を聞くだけでなく、それら要求や主張に対しその具体性や追及の程度に応じた回答や主張をなし、必要によってはそれらにつき論拠を示したり必要な資料を提示する義務があり、「使用者には、合意を求める組合の努力に対しては、そのような誠実な対応を通じて合意達成の可能性を模索する義務がある」(菅野和夫「労働法」第10版659頁)として誠実交渉義務が導かれる。

ただし、「団体交渉は取引ないし合意によるルール形成の行為であるので、譲歩は双方の自由であり、合意が達成されないこともありうる」から、「使用者は、団体交渉義務によって合意達成を目標とした誠実交渉を強制されるだけであって、譲歩や合意そのものを強制されることはな」とされている(菅野和夫「労

働法」第10版639～640頁)。

したがって、憲法28条の規定する団体交渉権は、労働協約締結権に収斂するものではなく、誠実交渉義務もそれとは別個に保障されるのである。

## (2) 国(政府)の誠実交渉義務に民間と差異はない

国家公務員の場合は、団体交渉により合意を得ても、後述する議会制民主主義や財政民主主義、勤務条件法定主義の要請により、その調整が必要ではあるが、国家公務員も憲法28条に基づき民間労働者と同じ団体交渉権を享受している以上、政府が果たすべき団体交渉義務の内容には、民間と同等の誠実交渉義務が含まれていることは明らかであり、勤務条件法定主義はそれを制約する根拠とはならない。

この点について、「職員団体が行う『交渉』の性格は、労働組合法による労働組合の行う『交渉』とは性格が異なる。労働組合の場合は、『契約』たる労働協約を締結するための交渉であるが、職員団体の場合は、『協議』『意見の交換』という性格のものと解される。したがってまた、交渉の結果合意した約束は、拘束力を持たず、紳士協定としての道義的責任が生ずるに過ぎない。」とする見解も、「交渉当事者たる職員団体と当局は、誠心誠意これを実現する義務を負うことはいうまでもない」としている(精義「国家公務員法」鹿児島重治他76頁)。

加えて、本件の交渉は、政府が自ら法律を国会に提案するために、職員団体に対して団体交渉を申し入れてその同意や納得を得ようとする交渉であるから、誠実交渉義務が私企業の労使が行う団体交渉に比して軽減されるはずがない。

したがって、これに反する原判決の解釈は、国公法108条の5第1項に違反するものであり、到底維持することは許されない。

## 3 誠実団交義務を尽くしたか否かに関する法令解釈の誤り及び高等裁判所の判例に相反する判断

### (1) 誠実交渉義務に関する高等裁判所の判例

誠実交渉義務に関して正面から論じた最高裁の判例は寡聞にして聴かないところであるが、高等裁判所ではいくつかの裁判例が存在する。

誠実交渉義務は、団体交渉義務に当然に付随するものとして、判例法理として確立したものである。同時に、この法理に関しては、国や地方公共団体の職員団

体にも全く同様に解されるべきことは前述の通りである。

特に、NTT西日本事件の東京高裁事件の平22年9月28日判決（労働判例2011.3.15（NO, 1017）, 37頁）は、労働組合が併存する下で、団体交渉において差異ある取り扱いをしたことが、労組法7条2号の不当労働行為に当たるとされた事例である。同時に、資料提出や交渉態度などから十分な説明を尽くさなかったとして誠実交渉義務違反とした労働委員会命令を肯定した事例である。

この事件では、誠実交渉義務の内容として、いくつか認定している。

- ①「団体交渉における使用者の誠実交渉義務の履行の有無について、当該団体交渉で労働条件を論議するに足る資料が提示されたか否かで判断すべきは当然である」（同43頁）として、資料提供義務を課している。
- ②会社の組合に対する「第14回団体交渉における激変緩和措置率の説明内容は、前示した使用者として負担する誠実交渉義務に違反するものというべきである」（同45頁）として、説明義務を課している。
- ③「第17回団体交渉において、参加人からの要望（OS会社の労働条件や業務内容を団交で示してから面談すべき）に応えなかったことは、前示した使用者として負担する誠実交渉義務に違反するものというべきである」（同46頁）として、労働条件等の明示義務を課している。
- ④「第14回団交まで2か月間団体交渉が行われなかったことにつき、会社は前示した使用者として負担する誠実交渉義務に違反するものというべきである」（47頁）として、組合の要求に沿って速やかに団体交渉を行うことを課している。
- ⑤ぎりぎりまで協議して合意を取る気持ちがなく、「大組合との合意に基づき少数組合との交渉を考慮することなくスケジュールどおりにすすめることは誠実義務違反である」（同49頁）

また、東北測量事件の仙台高裁事件の平成4年12月28日判決（労働判例637号43頁）は、使用者が組合の賃上げ、一時金要求に関する団体交渉に対し具体的な資料等を示すことなく拒否し続けたこと、及びその間に希望退職者の募集、指名解雇もあり得ると発言したことを不当労働行為として認めた労働委員会の救済命令を肯定した事例である。

本件の原判決は、国家公務員の団体交渉権について「一定の制約」があるとい

いながら、不誠実団交にあたるか否かについて、次のとおり一般的な基準を判示した。

「私企業における団体交渉においては、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取っている場合、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、誠実交渉義務に反するとされるところである。」(原判決35頁下から12行～7行)。

その上で、原判決は、結論として不誠実団交にはあたらないと結論づけているが、これは、以下に詳論するとおり、団体交渉を尽くしたか否かが問題となった事案(誠実交渉義務)に関する先例となるべき上記の高等裁判所の判決に違背するものであり、判決の重要な事項に関する法令の解釈を誤ったものとして破棄を免れないものである。

## (2) 政府は説明義務・資料提供義務をはたしていない

団体交渉における使用者の誠実交渉義務において、最も重視すべき義務は、前述の判例法理に掲げた中でも、1の資料提供義務及び2の説明義務である。これなしには、実質的な団体交渉が実現できないことは言うまでもない。

ところが、原判決は「国公労連の求めに応じて給与減額支給措置の必要性についての資料を示し」、「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とはいえない」(37～38頁)として、政府を免罪してしまった。

明らかに、誠実交渉義務の中核ともいえる資料提供義務・説明義務を軽視した判例違反のために、結論を誤ったのである。

### ア 乙4号証の3添付の資料に関して

この4枚の「資料」は、「我が国の財政事情」(一般会計歳出、一般会計税收、公債発行額、公債依存度、対GDP比が記載されたもの)、「公債残高の累増」(グラフ)、「政府推進指針～日本の再生に向けて～」、「財政運営戦略(平成22年6月22日閣議決定)(抄)」である(乙4の3・5枚目以下)。これらの「資料」

はウェブサイトで容易に入手できる程度のもので、そこに記載されている内容は数字自体は公知の事実であり、とくに目新しいものではない。そして、これらの資料のどこを見ても、なぜこの時期に国家公務員の給与減額支給措置が必要なのかはまったく明らかではない。

国家公務員に大きな不利益をもたらす大幅な賃金減額について、この程度の資料と説明で、多くの単産を組織し、それらから説明を求められる立場にある国公労連に対して納得せよと言うのは到底無理なことであり、政府は団体交渉のイロハをわきまえていないと言える。原判決も、「一応資料を提示」としか認定できていない。本来、政府自身も認める「異例の措置」に当たって、政府は自ら資料を提出すべきであったがそれを行わず説明責任を果たしていないのであり、誠実交渉義務に違反することは明白である。

#### イ 賃下げの必要性に関して説明していない

使用者からなされた賃金の引き下げ提案に関して、不利益の程度(大きさ・幅)の次に重視すべきは賃下げの必要性に関する理由の説明である。就業規則の不利益変更の判例法理やそれを立法化した労働契約法10条の解釈では、「高度の必要性」が必要とされている所以である。

申立人国公労連は、政府からの賃下げ提案に対して、大幅に賃金を削減する必要性(理由)がないことを重視し、5月17日(第2回)の団体交渉においては、政府に対して、以下の4点の基本的な問題を指摘し、納得のいく説明を求めた(甲2)。

- ① 財政事情と総人件費2割削減方針との関係を明確にすること(財政破綻の原因や責任の所在を明らかにし、再建に向けた全体計画を明らかにした上で提案すべき)
- ② 民間労働者への波及は避けられず、地域経済や景気に及ぼす影響も大きく、大震災で消費マインドが冷え込む中での政策として問題であること
- ③ 被災地で自らのことを後回しに奮闘している職員への挑戦ともいえるようなやり方ではなく、緊急増員をふくむ行政体制の拡充こそ今政府としてやるべきであること
- ④ 「自律的労使関係制度の先取り」といいながら、一方的に閣議決定されても対抗手段がない以上、現行制度によらない給与減額提案は決定ルールとして重大

な問題であること

この回も含めて5回の団体交渉において、政府は「厳しい財政事情」、「東日本大震災への対処」などの文言を繰り返すばかりで、具体的な財政状況やそこにおける公務員人件費削減の具体的な必要性について説明することなく、交渉を打ち切った。

労働組合がきわめて重要視している賃下げの必要性に関して、まともな説明、納得できる説明が全くなされなかった。誠実交渉義務が尽くされていないことは明白である。

#### ウ スケジュール優先の交渉

誠実交渉義務の中でも特に許されないことは、使用者の都合によって交渉期間を一方的に定めスケジュール通りに交渉を終了させようとするものである（前記判例の5番目に示した課題である）。この使用者の態度では、労働組合の内部での検討協議の機会を失わせ団体交渉の実質が伴わないばかりか、最初から結論ありきの形式的な交渉になる危険性が高いからである。

前記判例も「大組合との合意に基づき少数組合との交渉を考慮することなくスケジュールどおりにすすめることは誠実義務違反である」と判断しているところである。

本件でも、政府は国会の6月22日の会期末を前提として国会に法案を提出する時期（6月3日）を一方的に定め、それまでに公務員連絡会とは合意を、申立人国交労連とは数回の交渉を経ることを前提として、交渉スケジュールを設定していた。そのために、申立人国交労連に対しては前述のとおり、政府は、資料提供義務も説明義務も果たさず、交渉は終了してしまっただけである。そのようなスケジュール優先の姿勢を如実に物語っているのが、本件決裁文書が起案済みであったことである。

総務省は、6月3日の閣議に向けて、5月25日には、「国家公務員の給与減額支給措置について」（甲88）、5月26日には、法律案の「提案理由説明」（甲87）を起案済みであった。

そのうち、5月25日付「国家公務員の給与減額支給措置について」には、国交労連とは「ギリギリまで交渉を行いました、残念ながら合意にいたることは出来ませんでした」との文章が盛り込まれていた。5月27日、6月2日の2回

の交渉の前に、既に総務省がこうした文章を起案済みであったということは、「ギリギリまで交渉を行い」合意を得る気などなかったことを示している。

これに対して原判決は、「本件決裁文書及び想定問答集の作成を先行させていたからといって、政府が国公労連との間での交渉において合意を得る努力をする意思がなかったと言えるものではない（39頁）として、政府の誠実義務違反を看過してしまった。

しかし、この程度の文書を起案して決裁することは、政府においては1日あれば十分できることである。しかも、決裁文書は、国家公務員の給与減額についてもとの提案を一切変えない内容であり、それを予め作っていたこと自体、合意達成のための抜本的な検討をする意思がなかったことを示すものと言える。また、予め交渉期間を限定していたからこそ、「決裁にかかる期間を考慮してその起案を行」なったのである。これは、政府が「当初から合意達成の意思のない」ことの証左である。

## エ 欺瞞的な交渉態度

誠実交渉義務の関係で、使用者の姿勢として許しがたいことの 하나가、欺瞞的な交渉態度である。使用者として実現するつもりがないことや将来もあり得ない事柄を前提として提案し、労働組合に錯誤に陥らせ使用者の提案をうのみにさせようという姿勢である。この問題では、原判決の事実認定の前提となる経験則違反も併せて存在することを指摘しておく。

### a 自律的労使関係に関して

原判決は、「国公労連との交渉において、・・・国家公務員制度改革関連4法案を同時に成立させる旨約束したという事実を認めるに足りる証拠はない」（39頁）として政府を免罪する。

しかし、政府が公務員連絡会に約束したことは、申立人国公労連との交渉においても前提となるというべきである。そうでなければ、使用者の併存組合間の中立保持義務に反することになるからである。

すなわち、同年5月17日の総務省と公務員連絡会との交渉において、総務省は「給与減額法案と公務員制度改革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た」ことを原判決も認定している（39頁、乙5の2）。

そして、2011年5月23日の公務員連絡会との最終交渉において、片山総

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

(略) 政府としては、両法案とも提出だけでなく、今国会で同時に成立できるよう努力を尽くしたい」と約束した(甲15)。

これを受けて公務員連絡会は、「今後、労働基本権が付与され、労使交渉によって公務員労働者の適切な賃金・労働条件を自律的に決定することを強く確信し、今回の給与引き下げ措置を受け入れる」と声明を発している(甲16)。

そして、2011年6月にも総理大臣は同法案の成立を目指す意思を談話で表明していた。また、片山総務大臣は、給与臨時特例法案が閣議決定された当日の記者会見で、「今回の給与の引き下げの法案と、それから、労働基本権回復の関係法案というのは、言わば表裏一体のもの」と述べていた(甲17)。

以上の事実からすれば、国公労連との交渉に際しても、自律的労使関係制度を措置する法案問題が給与減額の前提条件とされていたことは明らかである。

#### **b 地方公務員への波及に関して**

原判決は、「政府と国公労連との間で、給与減額支給措置を地方公務員へ波及させないことが国家公務員の給与減額支給措置に係る交渉の前提となっていたと認めるに足りる証拠はない」(41頁)として、申立人国公労連が極めて重視していた前提を完全に無視している。

すなわち、国家公務員に連動する地方公務員の一律的な減額措置は、政府の方針として決定し総務省を通じて実施できる事項であり、その前提は地方公務員組合と様々な課題で共闘している申立人国公労連としては自らの課題でもあった。

ちなみに、国立病院機構を除きほとんどの独立行政法人や各国立大学機構に対しては、一律に給与減額措置を強制し各省庁を通じて実施したことは公知の事実である(国立大学でも10大学以上で訴訟が係属した)。

2011年5月13日の最初の交渉において片山総務大臣は、国公労連・宮垣委員長や自治労連・野村委員長及び全教・北村委員長らの追及に対して「政府として国家公務員についての結論と同時に地方公務員にも同様の措置を求めることは考えていない。(略)今回も地方公務員について物言うつもりはなく、その点は誤解ないように願いたい」と明確に地方公務員への波及を否定した(甲1)。

最後の交渉(甲6)となった6月2日にも、片山総務大臣は「国に準じてと言



うつもりはない。地方財政の財源措置の抑制のようなこともやるべきではない」と、地方公務員への波及をきっぱりと否定していた。

さらに、政府は公務員連絡会とは、2011年5月23日の最終交渉において、片山総務大臣が「(略) 地方公務員の給与は、それぞれの自治体において現状の給与の水準を睨みながら、労使交渉で誠実に話し合っ、議会で決めるものであるというのが決定原則であり、これは尊重されるべきものである。国がこういう措置をとるから一律にああしろこうしろという筋合いのものではない。(略) また、国が財政措置を一方的に決定し、財政面から地方を追い込むというのはふさわしくないと思っている」と約束した(甲15)。

この日の交渉を受けて出された公務員連絡会声明(甲16)には、「本日、改めて大臣交渉を実施し、大臣に、(略) ④地方公務員への影響の遮断と独法等の自主的賃金決定などを要求し、回答を引き出すことができた」と記載されていたのである。

#### オ 交渉決裂の原因を国公労連に転嫁した原判決

原判決は、「国公労連は、人事院勧告制度に基づかない給与減額支給措置は憲法違反であるなどとして政府提案にはおよそ賛成できないことを前提として交渉に臨み、・・・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と考えられる」として、給与臨時特例法案を違憲だと主張し、およそ賛成できないことを前提とした国公労連の方に交渉終了の責任があるかのように判示した(37頁)。

しかし、そもそも人事院勧告に基づかない大幅な給与削減という異例の措置を行う以上、国公労連が求めた財政再建に向けた資料や方針を示すなど、必要な資料を提出して国公労連が納得できるよう説明すべき責任が政府にあったが、政府はそれを怠ったのである。

また、自律的労使関係制度を措置する法案の問題点が抜本的に改善され、国公労連が求めた財政再建に向けた資料や方針が示され、9月に出される人事院勧告を踏まえた減額幅となるのであれば、国公労連として検討の余地はあった。ところが、政府は、そうした自律的労使関係制度を措置する法案も含めた抜本的改善

のための検討を行わず、1ヶ月にも満たない期間で交渉を打ち切ったのである。

この交渉の終了については、6月3日に臨時国会において法案を提出するとのスケジュールを優先させたのである。しかし、給与法は、従来、秋の人事院勧告後に提出されてきたのであるから、それからでも国会審議は間に合うのであり、交渉打ち切りには正当な理由がない。政府には当初から合意達成の意思がなかったと言わざるを得ない。

### (3) 組合間差別・中立義務違反の交渉態度についての最高裁判決違反

さらに、給与臨時特例法案に関する交渉においては、政府が国公労連と併存する他の組合との交渉を先行し、その合意を取り付けたのちは国公労連と合意できなくても法案を提出すると決めて交渉に臨むという、「合意達成の意思のない態度」を取っていた。それは誠実交渉義務違反であるばかりか、使用者の併存組合間の中立保持義務に反しているという点でも団体交渉義務違反である。

この点に関しては、最判昭和60年4月23日最高裁判所民事判例集39巻3号730頁（日産自動車事件）の以下の判示に照らして検討する必要がある。

「団体交渉の場面においてみるならば、合理的、合目的な取引活動とみられべき使用者の態度であつても、当該交渉事項については既に当該組合に対する団結権の否認ないし同組合に対する嫌悪の意図が決定的動機となつて行われた行為があり、当該団体交渉がそのような既成事実を維持するために形式的に行われているものと認められる特段の事情がある場合には、右団体交渉の結果としてとられている使用者の行為についても労組法七条三号の不当労働行為が成立するものと解するのが相当である。そして、右のような不当労働行為の成否を判断するにあたっては、単に、団体交渉において提示された妥結条件の内容やその条件と交渉事項との関連性、ないしその条件に固執することの合理性についてのみ検討するのではなく、当該団体交渉事項がどのようないきさつで発生したものかその原因及び背景事情、ないしこれが当該労使関係において持つ意味、右交渉事項に係る問題が発生したのちにこれをめぐって双方がとつてきた態度等の一切の事情を総合勘案して、当該団体交渉における使用者の態度につき不当労働行為意思の有無を判定しなければならない。」

これを本件についてみると、政府は、公務員連絡会とは合意形成を目指し、国

公労連とは回数だけやればよいという差別的意図が具体的な行動に反映している。

その一つが「公務員連絡会との間では、5月13日の第1回交渉以前に、事前に何らかの折衝が行われた」事実であるが、原判決は「前記認定にかかる同日以降の団体交渉の経過からすれば、そのことで二つの労働組合間で違法な差別的取り扱いがなされたことは困難である」（42頁）として、合理的な根拠もなく否定する。

しかし、片山総務大臣は、2011年6月21日の参議院内閣委員会において、「いろいろ内々の話し合いでありますとか意見の交換でありますとか、そういうことをやりまして正規の交渉というものをやったわけであります」と明確に答弁している（甲21・2枚目右上，乙22）。

さらに、政府が、併存する職員団体である国公連合を傘下とする公務員連絡会とは第1回交渉の「1週間前か、10日前か、直前」に事前の折衝を行った事実は、平山証人も認めている（平山調書47頁）。

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

また、原判決は、「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）」を提示したことや、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」ことについて、結論として「その点を超えて政府が国公労連に対する差別的な取扱いをしたことを基礎づける事実を認めるに足りる証拠はない」（42頁）として、差別的意図を否定する。

しかし、控訴人はそれら2点のみではなく、本件交渉の経過を総合的に評価して差別的取扱いであると主張したのである。すなわち、政府は、

- ① 併存する公務員連絡会と事前折衝を行い、国公労連との交渉が開始された段階で、首相や総務大臣が給与減額を言及しており、既定路線であることを明らかにしている。
- ② 国公労連との交渉が序盤のうちに、公務員連絡会の意見を考慮すると答弁した直後には想定問答を作成し、すでに法案の閣議決定への準備を始めていた。

③ 国公労連に財政資料を提出する前日には公務員連絡会にその意見に基づいて段階的減額率を提示しているのに、国公労連との交渉はすでにおぼろげな状態となっていた。

④ 5月23日の公務員連絡会との合意成立後は、次々と閣議発言などの決裁文書を作成し、国公労連に対して説明を尽くさずに、早期の交渉打ち切りを前提としてことを進めていた。

こうした交渉の経過を総合的に評価すれば、政府に誠実交渉の意思・合意達成の意思がなく国公労連に対する差別的取扱いがなされたことは明らかである。

この点でも、労使関係とりわけ団体交渉における事実認定に関して、原判決は「一切の事情を総合勘案」して不当労働行為意思を認定するとの日産自動車事件最高裁判決に違反しており、経験則違反も否定できないものである。

#### (4) まとめ

以上に述べたことからすれば、原判決には判例違反及び経験則違反が明白に存在するものである。同時に、政府が誠実交渉義務に違反していることはあらゆる点から明らかであり、原判決は誠実交渉義務に関する法令解釈に関する重要な事項を含んでおり、結論に影響を及ぼすことが明かな法令の違反があると言ふべきである。

### 4 議員立法を容認した原判決の全農林警職法事件判決との相反および団体交渉義務の解釈の誤り

#### (1) 議員立法の全農林警職法事件判決違反

申立人らが、国が給与減額支給措置を議員立法によって行ったことは国公労連の団体交渉権を実質的に否定することになりかねないと主張したことについて、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」として、団体交渉権の侵害とはならないと判示した（42頁）。

しかし、この判示は、全農林警職法事件判決と相反しており、法令の解釈に関する重要な事項を含むと言ふべきである。

全農林警職法事件判決は、国公法による争議行為の禁止の合憲性を論拠づけたが、「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」と述べた（傍点は引用者。以下同じ）。そして「わが法制上の公務員の勤務関係における具体的措置が果して憲法の要請に添うものかどうかについて検討を加えてみる」と続けて「相応の措置」の内容の第1の柱として、法律による団結権と団体交渉権の承認を挙げる。

「公務員たる職員は、……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し、さらに、当局は、登録された職員団体から職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、およびこれに付帯して一定の事項に関し、交渉の申入れを受けた場合には、これに応ずべき地位に立つものとされているのであるから、私企業におけるような団体協約を締結する権利は認められないとはいえず、原則的にはいわゆる交渉権が認められて（略）いる」。

もちろん、団結権も団体交渉権も、争議権が禁止されるか否かに拘わらず憲法上保障される権利であるが、全農林警職法事件判決は、それが国公法上も承認されていることをもって、争議行為の禁止に代わる「相応の措置」の第1の柱として重要な位置づけを与えられている。

そして「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」（甲32・晴山意見書）。

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。

## （2）給与臨時特例法案と給与改定・臨時特例法は前提条件が異なる

この点に関し、原判決は、「給与改定・臨時特例法が給与臨時特例法案の考え方を踏襲しながら、本件人事院勧告に基づく給与の改定を併せて行っていることは明らかであること・・などからすれば、給与臨時特例法案と給与改定・臨時特

例法案が前提条件が異なる異質の法案であると言うことは相当では」と判示した（４３頁）。

しかし、給与臨時特例法案は、自律的労使関係制度導入、人事院勧告の廃止とセットになっていたからこそ、人事院勧告よりも前に国会提出され、その後も政府は人事院勧告を無視してきたのである。この人事院勧告の廃止、というのは、全農林警職法事件判決が示した争議権制約の枠組みを抜本的に変更する重大な変更であることは言うまでもない。

すなわち、人事院は、２０１１年９月３０日、同年４月に遡って給与水準を平均０．２３％引き下げる内容の勧告をおこなったが、その際にも、「国会及び内閣におかれては、人事院勧告の意義と役割に深い理解を示され、勧告どおり実施されるよう要請いたします」との総裁談話を公表した。しかし、政府は、人事院総裁による懸念の表明、勧告遵守の要請に反し、同年１０月２８日の閣議において、法案審議が進んでいないことを口実に、人事院勧告の実施を見送る方針を確認した。そのため、人事院は、同日、「国家公務員給与の改定に当たり人事院勧告を尊重することは、憲法上の責務というべきものです。現行の憲法及び国家公務員法の体系の下で人事院勧告を実施しないことは、極めて遺憾であります」との総裁談話により、再度遺憾の意を表明するに至った。

ところが、２０１２年２月の三党合意においては、

「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」

『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」

という点が合意された。

これは、人事院勧告を形式上は実施する、同時成立どころか自律的労使関係制度の枠組みを前提としない、という点で、法制度の根幹に関わる重大な違いがある。

### （３）結論

この二つの法案の違いを無視し、給与改定・臨時特例法案についての団体交渉を、国公労連委員長の参考人としての意見陳述で足りるとした原判決は、全農林

警職法事件判決に相反するとともに、団体交渉義務を軽視し、その解釈を誤ったものであるから、法令解釈に関する重要な事項を含んでおり、判決に影響を及ぼすことが明かな法令の違反があると言ふべきである。

## 第6 ILO87号条約, 同98号条約違反に関する原判決の誤り

### 1 原判決の判示内容

原判決は、ILO87号条約について、同条約は「結社の自由と団結権の保護について規定をしているにとどまり、団体交渉について規定はない。また、ILO第87号条約第3条1項は、労働者団体及び使用者団体の権能として、規約等の作成、代表者の選出、管理及び活動の取決め等に並べて、計画を策定する権利を有することを定めているものであるが、その規定の体裁からみても、計画を策定する権利が管理活動等の組合内の自由に係るものであることは明らかである。かかるILO87号条約の解釈に照らして、ILOの条約勧告適用専門家委員会及びILO結社の自由委員会が示しているILO87号条約第3条1項の『計画を策定する権利』に団体交渉権を含むと解することはできない」とする。さらに、ILO98号条約の保障内容についても、同条約は「団結権及び団体交渉権についての原則を定める条約であるが、ILO98号条約第6条が、『この条約は、公務員の地位を取り扱うものではなく、また、その権利又は分限に影響を及ぼすものと解してはならない。』と定めており、ILO98号条約は、公務員に関する団体交渉権について保障するものではない（最高裁平成5年判決、東京高裁平成17年判決）」とする。そして、「ILO第87号条約及びILO98号条約は、いずれも国家公務員の団体交渉権を保障したものではな」く、本件給与減額支給措置が上記各ILO条約に違反するとの控訴人らの主張には理由がないとする（46頁）。

しかし、この原判決の判断は、国際社会において条約解釈の指針としての役割と機能を現実に担っているILO条約勧告適用専門家委員会、結社の自由委員会といった条約監視諸機関によって示された各条約の解釈と真っ向から対立するものであり、各条約の解釈を誤ったものとして破棄を免れない。

### 2 ILO条約による団結権, 団体交渉権の保障

ILO87号条約及び同98号条約は、以下に指摘するように、公務員労働者・公務員組合との関係においても、団体交渉権を保障するものである。

(1) ILO結社の自由委員会、条約勧告適用専門家委員会など条約監視諸機関は、



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

(2) 98 号条約については、「労働協約により雇用条件を規制する目的をもって行う使用者又は使用者団体と労働者団体との間の自主的交渉のための手続きに十分な発達及び利用を奨励し、かつ、促進するため、必要がある場合には、国内事情に適する措置を執らねばならない」と規定する第 4 条の団体交渉権の保障の適用除外を定める第 6 条の「公務員」(public servants engaged in the administration of the State)をどのように解釈すべきかという問題がある。

ア 日本政府は、第 6 条の「公務員」を「public servants」(公務員)と和訳することにより、現行国家公務員法が非現業公務員全体に対して協約締結権を含む団体交渉権及びストライキ権を一律に制約していることを正当化しようとし、原判決も、この第 6 条の適用除外規定を引用し、98 号条約による国家公務員の団体交渉権の保障を否定している。

イ しかし、98 号条約第 6 条のこのような解釈については、ILO 条約監視機関は、かねてより日本国政府の解釈を厳しく批判している。

公務員制度改革に関連して日本労働組合総連合会(連合)及び全国労働組合総連合(全労連)が 2002 年 2 月と 3 月に提訴をした案件(第 2177 号及び第 2183 号事案)において、結社の自由委員会は、「団体交渉権は…これは労働者の基本的権利であること、また、軍隊及び警察、国家の運営に関与する公務員という唯一の例外を除いて民間・公務両部門の労働者にあまねく認められるべきことを想起する」とし、そこから「すべての公務員は、軍隊および警察、国家の運営に関与する公務員を唯一の例外として、団体交渉権を享受すべきである。したがって委員会は、改革の一部として法制度に適切な改正が為され、これらの原則に則ったものとするよう勧告する」としている(結社の自由委員会 329 次報告[甲第 41 号証]パラグラフ 644)。

ウ イに示した結社の自由委員会の勧告は、わが国の非現業国家公務員のうちの範囲の者が第6条の「公務員」(public servants engaged in the administration of the State)に該当するの具体的な基準こそ示してはいない。

しかし、第2177号及び第2183号事案との関連では、労働基本権を制約する現行国家公務員法の見直し、公務員制度改革関連法案の作成にあたり、日本国政府に対し、「消防職員および刑事施設職員に団結権と団体交渉権を完全に付与すること」「国家の運営に従事していない公務員に団体交渉権および労働協約締結権を保障すること」を繰り返し勧告していることから(結社の自由委員会367次勧告[甲第42号証] パラグラフ845)、少なくとも非現業国家公務員を一律に団体交渉権の保障の対象外とすることは98号条約に抵触することは明確になっている。

### 3 本件給与減額支給措置に関するILOの対応

- (1) 第2183号事案の提訴団体である全労連は、2013年1月、民主党政権下で提出された国家公務員制度改革関連4法案(この中には自律的労使関係制度の措置を内容とする国家公務員の労働関係に関する法律案を含む)が廃案とされる一方、本件給与減額支給措置が強行され、国公労連がこの件について東京地方裁判所に提訴したこと等について、ILOに追加情報を提供した。第2項(2)ウに示した結社の自由委員会367次勧告(甲42)は、こうした追加情報を踏まえた同事案に関する8度目の勧告である。
- (2) 結社の自由委員会は、国家公務員制度改革関連法案が衆議院の解散によって廃案となったこと、総選挙の結果誕生した新政権が従前の経緯を総括した上で国・地方の公務員制度改革の具体的な内容を検討していることに留意するとしつつも、「最初の提訴以来経過した時間、ならびに日本が批准した87号および98号条約に具現化された結社の自由の原則の完全な尊重を確保するために政府と社会的パートナーが行った長期かつ徹底した対話を踏まえ、政府がこれ以上遅滞することなく」、「公務員制度改革を完了するため最善を尽くすこと」を勧告している(同845, 850)。

さらに、同委員会は、本件給与減額支給措置についても言及し、東日本大震災への対応の必要性を考慮して2年間に限って適用されるものであるとの日本

政府の回答（同 840）は留意するが、「公務員の労働基本権という問題がいまだに未解決になっていることを遺憾とする」と断じ、この状況が「緊張と進行中の訴訟の大きな原因となっていると考え、また給与に関してとられた措置が一方的な性質のものであり、組合との協議がなかったことを考慮し、本委員会は政府に対し、本委員会の勧告に沿った公務員制度改革がこれ以上の遅滞なく完了できるようにするための必要な措置を促す」と重ねて勧告している（同 849）。

このように、結社の自由委員会 367 次勧告は、公務員制度改革の進展状況、東日本大震災の発災から本件給与減額支給措置の実施に至る経緯等を踏まえた上で、国家公務員に対する労働基本権の付与という課題が未解決とされている状況への強い懸念を示し、この状況を改善するため、委員会の勧告に沿った公務員制度改革の早期の完了を強く求めるものとなっている。そこには既に指摘したとおり、非現業国家公務員を一律に団体交渉権の保障の埒外とする現行制度の改革が含まれている。

(3) (2) にみたように、ILO 結社の自由委員会は、我が国の公務員制度改革、特に労働基本権問題の進展を注視している。第 2183 号事案については、367 次勧告（甲 42）以降、さらに 2014 年 6 月、2016 年 6 月と 2 度にわたり勧告を発している。特に 2016 年 6 月の 10 度目の勧告では、提訴団体が本件訴訟の一審判決を国家公務員の労働基本権の侵害するに等しいものと批判したことに関連して、「代償措置である人事院勧告制度の機能に関する情報の提供」を日本政府に要請するに至っている。

このように、ILO 条約監視諸機関が日本の条約解釈のあり方について注目をしている以上、条約締結国の国内裁判所としては、87 号条約、98 号条約が国家公務員の団体交渉権をどの範囲で保障しているかと考えるのかを明らかにし、仮に ILO 条約監視諸機関と解釈を異にするのであれば、少なくともその論拠が示されるべきである。この点、原判決は、一審判決と同様、条約監視諸機関による解釈に触れるところがないが、このような姿勢は、条約締結国の国内裁判所としての責務を放棄したものであり、ILO 軽視も甚だしいと言わざるを得ない。

## 第7 申立人らの国家賠償請求を否定した原判決の法令解釈の重大な誤り

### 1 原判決の判示

原判決は次の通り判示した。

#### (1) 個人申立人らの国家賠償請求に関して

ア 国会議員について「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」とし（47頁）、国賠法1条1項の違法性を否定した。

イ 内閣総理大臣について「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とどまる内閣の法律案の提出行為や議員提案を阻止しなかった行為等についても、同項の適用上違法性を観念する余地はない」「給与改定・臨時特例法が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」とし、さらに国公労連との団体交渉を経ていない点について「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し得るものであり、控訴人国公労連の団体交渉権が侵害されたとも認められない」と判示する（48頁）。

(2) 国公労連の国家賠償請求についても原判決は、「給与改定・臨時特例法に違憲・違法な点は認められ」ない、給与改定・臨時特例法の制定に関して、「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」とした（49頁）。

しかし、以下に述べるとおり、原判決は、最高裁判例に違背し、法令の解釈適用を誤ったものである。

### 2 人事院勧告に基づかない給与減額立法と国会議員の責任に関する国賠法1条の解釈の誤り及び全農林最高裁判決、最高裁平成17年判決との相反

#### (1) 給与減額立法と一般の立法との本質的な相違

ア 給与法と一般の立法との相違

そもそも、国会の制定する法律は、一般的抽象的な法規範であって、法の下での平等（憲法14条）の原理に基づき、不特定多数の個人・事件に対する平等な法の適用がなされるものであることが原則である（「法律の一般性」）。

しかし、給与法は、そうした本来の立法の性質を有していない。国家公務員という極めて限定された対象に対し、既に任用関係が生じている下で、統治機構としてではなく、使用者としての国が具体的な賃金額を定めるものであって、法律によって直ちに俸給表が定まり、行政庁の適用行為を経ることなく個別の公務員に具体的な法的効果が生じるものであるから、一般的抽象的な法規範とはいえない。そもそも国家公務員の給与を、国会が定めることとされるのは、国家公務員の労働基本権が制約されたもとで、政府の恣意を許さないための代償措置としての勤務条件法定主義ないし財政民主主義の要請に基づくものである。

他方で、最高裁平成17年9月14日大法廷判決（民集59巻7号2087頁、以下「最高裁平成17年判決」という）は、在外邦人の投票といった条件によって国民誰もがその対象となり得る権利行使についての立法の問題であって、一般性を有する本来の立法についてのものである。

よって、給与法について、最高裁平成17年判決と同様の基準で国賠法上の違法性を検討すべきではなく、①国家公務員という極めて限定された対象にすること、②任用関係が生じている下で、使用者としての国が労働者の賃金額を具体的に定めるものであること、③法律によって直ちに俸給表が定まり行政庁の適用行為を経ることなく個別の公務員に具体的な法的効果が生じるものであること、④国家公務員の労働基本権が制約されたもとで、使用者である国の恣意を許してはならないこと、⑤国家公務員の労働基本権の制約の代償措置として人事院勧告があること、⑥勤務条件法定主義ないし財政民主主義の要請があることをふまえ、国家公務員の労働基本権保障とこれらの要請を調和する基準が定立されるべきである。

#### イ 人事院勧告を尊重しない給与減額立法は現行法制度上許されない

情勢適応の原則の下で国家公務員の勤務条件について国会及び内閣への勧告や報告を義務づけられる人事院は、立法権及び行政権から一定の距離を置いた独立の機関として機能するものとされている。なぜなら、立法権及び行政権は、

いずれも国の機関であり、国家公務員との関係で使用者ないし使用者たる国民を代表する立場にあるが、労働者である国家公務員の争議権及び争議権を背景とした団体交渉権、労働協約締結権が否定された下で使用者の恣意的な勤務条件決定をなすことは、労働基本権を定めた憲法28条に反し、許されないからである。そして、憲法28条により国家公務員にも労働基本権が保障され、これを制限するに当たっては代償措置が必要であるが、給与減額立法がなされる際に、労働基本権という労働者にとって本来欠くことのできない重要な権利の制約が違憲とされないための代償措置は、情勢適応の原則に則った人事院勧告において他にない。全農林警職法事件判決が人事院制度を代償措置として摘示したのも、かかる趣旨によるものである。

よって、憲法28条を前提とする現行法制度においては、国会及び政府は、人事院勧告を尊重して国家公務員の給与を定めることが義務づけられている。とりわけ、国家公務員の勤務条件を不利益に変更する給与減額立法を行うことについては、使用者の恣意を許さないとの趣旨からは、人事院勧告を尊重しなければならず、立法府の裁量はこの労働基本権制約の代償措置によって内在的制約に服している。

そうである以上、給与減額立法の内容における違憲は、直ちに国会議員の立法行為の違法性を意味するのである。

## ウ 国会議員の注意義務の内容と違法性

国家公務員の俸給表が立法の形式を採るのは、その労働基本権が制約されたもとで、政府の恣意を許さないための代償措置としての勤務条件法定主義の要請に他ならない。国家公務員の給与減額を立法するに当たって課される国会議員の職務上の法的義務は、この法的性質を踏まえたものでなければならない。

したがって、国会議員は、国家公務員に対し、

- ① 労働基本権制約の代償措置である人事院勧告を尊重せずに、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等の行為をしてはならない注意義務
- ② 人事院勧告に基づかないのであれば、政府をして国家公務員の所属する職員団体を介して誠実に妥結に向けた団体交渉を行わせ、国家公務員の同意を得させること（少なくとも同意を得るための団体交渉を行わせること）なく、

国家公務員の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等の行為をしてはならない注意義務を有していると解すべきである。

人事院勧告に基づかないで国家公務員に保障されている労働条件を切り下げる等、労働基本権制約の代償措置として本来の機能が発揮されない場合に、国会議員がかかる立法を行えば、憲法28条が要求する国会議員の注意義務に違反するのであり、当該立法行為は、国家公務員の労働基本権を侵害する違憲・違法な行為となるというべきである。

## エ 本件における違法性

(ア) 国会には本来、勤務条件法定主義の下で、政府が恣意的に国家公務員の勤務条件を決めることがないように、情勢適応の原則に則った人事院勧告を尊重して、給与決定が適正になされているかをチェックすることが求められているが、本件で国会議員は、こうした自らの役割を放棄しただけでなく、むしろ積極的に国家公務員の労働基本権を侵害する立法を行ったことになるのである。

給与改定・臨時特例法1条は「我が国の厳しい財政状況及び東日本大震災に対処する必要性に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であること」を給与減額の目的とし、減額の特例期間は2年間に限定している(9条)が、これをもって人事院勧告を尊重しないことの違憲性を阻却するものとはならない。

(イ) また、国会が、団体交渉権を制限した下で国家公務員の給与を決定する法律を制定できるのは、情勢適応の原則に則った人事院勧告という代償措置、すなわち正当化事由があるからである。したがって、人事院勧告を尊重し給与減額立法が情勢適応原則に即しているかを監視すべき国会が、人事院勧告に基づかない給与減額立法を行う場合には、人事院勧告に代わる正当化事由として、政府をして国家公務員が組織する労働組合の同意を得させるか、または同意を得るための交渉を尽くさせることが必要である。そうしなければ、当該立法行為は、国家公務員の労働基本権を侵害する違憲・違法な行為となる。

しかるに、本件において、国会は、給与改定・臨時特例法の制定に際して、政府をして給与減額について申立人国公労連の同意を得るための交渉を尽くさせたことはなかった。国会議員は、団体交渉権の制限を正当化する事由のないまま給与減額だけを強行したことになる。これでは国家公務員に対する労働基

本権制約は正当化されないのであって、こうした経過の下に制定された給与改定・臨時特例法は、憲法28条、72条及び73条4号に違反する。

## オ 国賠法上の違法性

以上のとおり、現行法制度の下で、給与法は通常の立法と異なる。とりわけ、給与減額立法は国会の立法裁量が内在的制約を受けるのであり、裁判所の司法審査が正面から求められる。そして、人事院勧告を尊重しない給与減額立法が憲法28条に違反することは前記イのとおりであり、このように内容における違憲の立法は、直ちに国会議員の立法行為の違法性を意味するから、最高裁平成17年判決の挙げる「明白性」の基準に該当するかどうかにかかわらず、給与改定・臨時特例法の立法内容が違憲であることをもって直ちに国賠法上の違法性も基礎づけられる。

しかるに、原判決は、給与減額立法と一般の立法との本質的な相違を無視し、最高裁平成17年判決に依拠して個人申立人らに対する国家賠償責任を否定した。この判断は平成17年最高裁判例の射程を逸脱して従来の労働基本権制約に関する最高裁判例に違反し、憲法28条に反する上、国賠法1条の解釈適用を誤ったものというべきである。

## (2) 最高裁平成17年判決に基づく国賠法上の違法性

### ア 最高裁平成17年判決

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

この「明白性」の基準は、国会議員が個別の国民に対して負担する職務上の



法的義務に違反して当該国民に損害を加えることが予見し得た場合に認められるものというべきである。

## イ 本件における検討

### (ア) 権利侵害の明白性

前述の通り、人事院勧告に基づかない給与減額は、争議権ないし争議権を背景とした団体交渉権、労働協約締結権に代わるものとしての人事院勧告を無視したもので、国家公務員の労働基本権行使を、二重に否定するものである。しかも、本件で国会議員は、人事院勧告に基づかない代わりに国家公務員との団体交渉を実施して実質的に国家公務員の権利行使の機会を与えたということもなかった。したがって、本件では、国家公務員に憲法上保障された労働基本権が侵害されたものであるから、最高裁平成17年判決がいう「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」といえる。

### (イ) 憲法に反しない立法措置の必要の明白性

#### ① 立法行為の場合の基準

本件は、立法不作為の場面ではなく、国会が議員立法により積極的に立法提案し、可決・成立させたものである。よって、最高裁平成17年判決の「国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それが明白である」との要件は「違憲にならない立法措置を執るべきことが明白である」との意味に解すべきである。また、最高裁平成17年判決の「国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合」という要件は、立法不作為の場合の加重要件であるから、積極的立法行為である本件の場合、これを検討する必要がない。

#### ② 国会議員は憲法違反を十分認識していた

本件では、当初政府は、「自律的労使関係の創設」を内容とする「国家公務員の労働関係に関する法律案」（以下、「国公労法案」という）と一体のものとして給与減額を提案していた。国公労法案は、団体交渉と団体協約による労働条件決定が形式的に規定されているものの、それを実質的に機能させるための争議権が保障されておらず、それだけで十分な「代償」となったかどうかには疑義が残る。しかし、政府が給与減額と国公労法案とを一体のものとして考

えていたことから、被申立人自身、人事院勧告によらない給与臨時特例法案だけでは合憲性を担保できないことを十分承知していたといえる。片山総務大臣（当時）が、2011年6月2日の申立人国公労連との交渉において、「本来、労働基本権を整理した上で給与を論ずるのが一番まっとうなやり方だ。しかし、昨年の人勧処理の段階で決定したとおり、労働基本権決着前の異例の取扱いでそれを先取りする形で決めたい」と述べたのも、労働基本権を制約したもとは給与減額立法をなしえないことを表明したものだといえる。

また、川端国務大臣（当時）は、2012年3月23日の衆議院総務委員会での給与改定・臨時特例法についての質問に対して、「人事院勧告制度のもとでありますので、基本的には、人事院勧告に従った給与を改定する以外に原則的には給与はいじらないという制度であります」、「今の段階で恒常的な制度として給料を下げるということは、・・・憲法上の問題も含めてこれは難しかろうという判断で、臨時特例的なものとしてぎりぎり許されるというふうに判断をいたしました」と述べ、人事院勧告を尊重しない給与減額が本来は許されないことを自認している。

争議権を全面一律的に禁止する現行の国公法の下では、その代償措置を尊重した立法措置が必要不可欠であり、そのことは政府にとっても明白であった。政府は、だからこそ、長年人事院勧告を尊重し、労働基本権の回復としては不十分な内容であるとはいえ、国公労法案による労使関係立法を検討し、給与改定・臨時特例法についての憲法上の疑義を自ら口にしていたのである。

ところが、国会は、国公労法案を成立させることなく、給与改定・臨時特例法のみを立法させ、個人申立人らの給与を減額することとした。このような給与減額立法が憲法28条に違反し、国賠法上も違法であることは明らかである。

### ③ 当初から人勧無視の姿勢が明白

人事院勧告制度が本来の機能を発揮するには、給与法の改定に先立ち人事院勧告が示されていなければならないから、給与法案を国会に提出するには、人事院勧告が前置していなければならない。その意味で、国会議員の裁量は内在的な制約を受ける。

給与改定・臨時特例法は、民主・自民・公明の3党による合意により議員立法として提案されたが、その素案は政府案である給与臨時特例法案とされてい

る。しかし、同法案が国会に提出されたのは、2011年6月3日のことであり、人事院勧告がなされた同年9月30日からさかのぼること約4か月も前であった。そして、自律的労使関係制度創設の名の下、むしろ人事院勧告を前置せず尊重しないことを内容とするものであった。すなわち、給与臨時特例法案は人事院勧告を無視した法案である。これを踏まえた給与改定・臨時特例法も、給与減額措置については実質的に人事院勧告を無視した下で上程されている。

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

#### ④ 団交不実施についても認識していた

国会審議において、2012年2月28日の参議院総務委員会の山下芳生参議院議員の質問において、労働基本権の回復がなされず、また、代償措置である人事院勧告を大幅に上回る給与減額について、労使交渉と関係しない国会議員が一方的に議員立法で決定することについて、国家公務員の基本的な人権を侵害し、憲法に抵触するおそれがあることが指摘された。その際に参考人として出席した申立人国公労連の宮垣忠委員長（当時）も、給与改定・臨時特例法が労働組合の意見を全く聴かずに人事院勧告を超える給与減額を行うことについて国家公務員の基本的な人権を蹂躪するものであることを指摘している。違憲とならない立法措置をすべきことは明白であったといえる。

したがって、国会議員が給与改定・臨時特例法を制定するに当たって、国家公務員の団体交渉権行使の機会を奪うことが容易に予見し得たのである。ゆえに、国会議員は、上記b)に該当する違法行為を行ったものというべきである。

#### (ウ) 小括

原判決は、前記各点について申立人らが原審で本件の具体的事実関係に即して主張していたにもかかわらず、なんら触れることなく国家賠償責任を退けた。そのことから、原判決の判示が、平成17年最高裁判決に相反し、国賠法の解釈適用の誤りがあることは明らかである。

#### (6) 個人申立人らの精神的損害に対する国の責任

本件給与減額支給措置は、国会議員が、労働基本権制約の代償措置の中心的

措置とされている人事院勧告を無視し、労働基本権を侵害して強行されたものである。個人申立人らは、従来通り、人事院勧告を尊重して給与法が立法されるものと期待しており、その期待は憲法28条に裏付けられたものであって長年の例によるから法的保護に値するものと言える。その期待が侵害されたことによる精神的苦痛は甚大である。

すなわち、個人申立人らは、この間の公務員人件費の削減方針により人員の抑制等がなされる中で、東日本大震災の対応も含めて、過重な公務を遂行してきた。本件給与減額は、個人申立人らの労働基本権およびその制約の代償措置尊重への期待権を侵害することはもちろん、個人申立人らの日頃の精勤を無視し、労働者たる国家公務員としての人格をも否定するに等しいものである。

さらに、本件給与減額支給措置は、人事院勧告を大きく超える給与減額はないであろうとの個人申立人らの期待を侵害し、住宅ローンの支払いや子どもの教育、老親の介護などの出費に窮する状況に陥らせ、経済生活への強い不安をも抱かせるものである。

そして、個人申立人らが、本件給与減額により、それ以前からの公務員バッシングと相俟って、如何に甚大な精神的苦痛を受けたかは、原審において詳述したとおりである。

既に給与改定・臨時特例法が期間満了まで執行されたことも併せ鑑みれば、財産的損害とは別に、精神的損害についても金銭賠償による救済を行うべきである。

これを退けた原判決は、国賠法1条の解釈を誤ったものであるから、破棄されるべきである。

### **3 人事院勧告に基づかない給与減額立法と内閣総理大臣の責任**

#### **(1) 内閣総理大臣の法案提出行為にかかる違憲違法性**

原判決が引用する最高裁昭和62年6月26日第二小法廷判決（裁判集民事151号147頁）は、本件とは事案が異なる。同判決は、戦没者等遺族援護法が旧軍人等のみを対象にしたことの違憲性が争われた事件に関するものであり、立法そのものの合憲性が問われたものである。

これに対して、本件で内閣総理大臣は、国会に対する法案提出権者であり法

の執行を担当する行政庁であると同時に、国家公務員の使用者たる地位を併せ持つ。内閣総理大臣は、使用者として情勢適応の原則を遵守し、人事院勧告に基づいて給与法案を策定して国会に提出すべきであって、それは本来の立法のための法案提出とは異なり、使用者として遵守すべき憲法上法律上の義務に羈束された権限である。以下に詳論する。

## (2) 内閣総理大臣の注意義務の内容と違憲違法性

### ア 内閣総理大臣の国家公務員給与法についての注意義務

内閣総理大臣は、憲法28条、72条及び73条4号に基づき、内閣の代表者、国家公務員の使用者たる国家機関の最高の長として、一般職の国家公務員に対し、

① 国公法28条が定める情勢適応の原則を遵守し、人事院勧告を尊重して給与法案を策定して国会に提出しなければならないが、人事院勧告を尊重せずに、個人申立人ら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等の行為をしてはならない注意義務、

② 人事院勧告に基づかないのであれば、給与減額について個人申立人らの所属する各組合が加盟している申立人国公労連を介して団体交渉を行うことなく、個人申立人ら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等の行為をしてはならない注意義務、

を負っている。この注意義務は、国会が法律案を審議している段階であっても発生するものであり、内閣総理大臣は憲法28条ないし国公法108条の5に基づき団体交渉義務を負う。

### イ 内閣総理大臣の行為の違法性

給与改定・臨時特例法案について、人事院勧告に基づかずに国会議員によって提出された同法案が成立すれば、国家公務員の労働条件につき既得の利益が奪われる事態が生じる。政府内でも人事院勧告に基づかない給与減額は、「場合によっては（憲法違反に）なり得る」と考えられていた（平山調書29頁）。

とすれば、人事院勧告に基づかない給与減額をなすに先立って、内閣総理大臣は、給与改定・臨時特例法案が国会に提出された際に、国家公務員の使用者として申立人国公労連と団体交渉を行い、給与減額という不利益を課すことについて合意を形成する努力をしなければならなかった。少なくとも内閣総理大

臣は、官吏に関する事務を掌理するものとして、漫然と議員提案をなさしめるべきではなかったし、議員提案であっても、法案内容を上程前から成立に至るまでの間に申立人国公労連を通じて個人申立人らに説明すべきであった。

しかし、内閣総理大臣は、議員立法による給与改定・臨時特例法が人事院勧告に基づかずに給与を減額するものであるにもかかわらず、同法案が「議員提案になった段階でも、（国公労連）との交渉は一切行わ」なかった（岡部調書 11頁）。

内閣総理大臣が使用者としての地位を有するにもかかわらず、給与改定・臨時特例法の立法に際して、前記各注意義務に違反し、申立人国公労連と一切交渉することなく、給与減額という不利益を課した行為は、憲法 28 条、72 条及び 73 条 4 号に違反し、また国公法 108 条の 5 に違反して、違憲・違法というべきである。

そして、内閣総理大臣の行為は、個人申立人らの団体交渉権を侵害し、かつ個人申立人らの争議権を奪ったもとで給与減額を強行するものであり、個人申立人らに対する不法行為を構成する。

これに反する原判決は、最高裁昭和 62 年判決の射程範囲を誤って解釈しており、同最高裁判例に相反したものであり、国公法 108 条の 5 および国賠法 1 条の解釈適用を誤ったものというべきである。

#### **4 申立人国公労連に対する国の国家賠償責任についての国公法 108 条の 5 及び国賠法 1 条の 1 の解釈の誤り**

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

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

申立人国公労連は、内閣総理大臣の違憲・違法な行為によって、団体交渉権という労働組合の根幹に関わる権利を侵害されたものである。

申立人国公労連が団体交渉権を違法に侵害されて被った損害は、国の公権力

を行使する内閣総理大臣の過失による違法行為により被ったものであるから、国は、申立人国公労連に対し、国賠法1条1項に基づき、損害を賠償する責任を負う。

## (2) 給与臨時特例法案を閣議決定する前の誠実交渉義務違反

### ア 誠実交渉義務と不法行為

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

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

とりわけ本件の給与減額は、最高裁判例でも国家公務員の労働基本権制限の「代償措置」であるとされ、給与引き下げ立法については労働基本権制限の唯一の代償措置であることが性質上一見極めて明白な、人事院勧告に、まったく基づかないものであった。このような異例の措置をとる場合には、政府が単に職員団体の要求や主張を聞いたり政府の見解を説明したりするだけでは足りず、なぜ人事院勧告に基づかずに給与減額を実施する必要があるのか、また、その減額期間や減額幅の算出根拠について、具体的資料に基づく具体的な説明が、よりいっそう求められる。政府自身、自律的労使関係を先取りする交渉であることを認めたことから、そのように評価できる。

そして使用者が、労使間の団体交渉において、労働者の団体交渉権を尊重して誠実に交渉する義務に違反したことが団体交渉権の侵害に該当する場合には、使用者の労働組合に対する不法行為が成立する（三和機材事件・千葉地裁平成22年3月19日判決・労働判例1008号50頁、太陽自動車（太陽自動車労働組合）事件・東京地裁平成21年3月27日判決・労働判例986号68頁等参照）。

本件においては、次に述べるとおり、実質的には団交拒否と認められるものであり、労使間の団体交渉において職員団体たる国公労連の団体交渉権を尊重

して誠実に交渉する義務に違反したものであるから、内閣総理大臣の行為は、憲法28条に違反するとともに、国公法108条の5に違反し、かつ申立人国公労連の団体交渉権を侵害した不法行為を構成する。

## イ 交渉経過と誠実交渉義務違反

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

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

しかるに、5月13日以降の6回の「交渉」においては、「4枚ものの資料以外の資料は、一切」なく(岡部調書16頁)、「財政事情と公務員の人件費との関係について説明する際、資料もないし、口頭でも具体的な説明はなく」

(岡部調書14頁)、削減率について「地方公務員の削減などを例に、検討したというのみで、なぜかということについては、具体的な根拠は示され」ず(岡部調書15頁)、「結論は変わらないと、とにかく提案を理解してほしい」と述べることの繰り返しであった(岡部調書18頁)。平山証人も「1割の削減をさせていただきたいということをお願いをした」と証言している(平山調書45頁)通り、交渉としての実質を有していなかった。

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

また、総務省内では、「管理職だけを(減額する)とか、手当だけを(減額する)とか、賞与だけを(減額する)とか、いろんな案が出ており」(平山調書56頁)、「いろんな案を検討した中に(一定の役職にある職員の削減率を



上げる案が) 1つあった」(平山調書28頁)が、申立人国公労連との「交渉」においては、これらの案を「示すことは考え」なかった(平山調書57頁)。

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

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

## ウ 違法性

このような経過に鑑みれば、政府は、人事院勧告を尊重せずに給与減額するにもかかわらず、一般論のみで議題の内容につき実質的検討に入ろうとせず、給与減額支給措置の必要性について具体的な資料を示して回答・説明せず、当初から最終的には国会の結論に従うことを金科玉条としており、結論に付加して若干の形式的な理由を述べたりしたものにはすぎないのであって、国公労連の要求に応じて、給与減額の理由や根拠を示して、国公労連の納得を得るような努力を怠っており、団体交渉の実質を有していないものと評価される。それだけでなく、国家公務員において労働組合が併存していることを百も承知の上で、公務員連絡会との合意を優先し、自ら交渉を申し込んでおきながら、申立人国公労連に対して差別的取扱いを行い、不誠実な交渉態度に終始したことは明らかである。よって、給与臨時特例法案に関する交渉において、申立人国公労連に対して負うべき誠実交渉義務を果たしたものとはいえない。

したがって、中央人事行政機関たる内閣総理大臣は、申立人国公労連との労使交渉を拒んだものであり、憲法28条または国公法108条の5に違反する。

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

### (3) 申立人国公労連が被った重大な損害

政府は、人事院勧告に基づかずに給与減額するにもかかわらず、申立人国公労連との団体交渉をしないか、または給与臨時特例法案提出前に不誠実な団交に終始しただけでなく、一方的に団交を打ち切った。これらの行為により、申立人国公労連に所属する国家公務員は「現実の生活という点からいくと、極めて大変な状況がありますから、そういう点でも、今のこの間の政府のやり方や施策については非常に不安を感じて」おり、給与改定・臨時特例法が制定される際に団体交渉ができなかった申立人国公労連の被害は大きくなった（岡部調書36頁）。

その結果、申立人国公労連は、給与減額という不利益な労働条件について実質的に検討した上で政府と交渉する機会を奪われた。申立人国公労連は、労働組合としての団体交渉権を実質的に否定されたことにより組合員の権利を擁護し得なかったため、労働組合としての存在意義に関わる深刻な事態に陥ったものである。

このように、内閣総理大臣は、団交の不実施及び不誠実な団交と一方的な団交打ち切りにより、申立人国公労連の労働組合としての社会的評価を毀損し、組合員の生活を困難にさせたことにより、労働組合としての労働者の地位向上という機能を実質的に否定し（岡部調書36頁）、信用や権威を失墜させた。

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

以上のとおり、国公労連は、内閣総理大臣の違憲・違法な行為によって、団体交渉権という労働組合の根幹に関わる権利を侵害されたものであり、労働組合として無形の損害を被った。

### (4) 結論

にもかかわらず、申立人国公労連の損害賠償請求を認めなかった原判決は、国公法108条の5の規定する交渉義務及び国賠法の解釈を誤った。これは結論に影響を及ぼす重大な誤りであるから、原判決は破棄をされなければならない。

以上