

## 人事院勧告なしに制定された給与関係法の合憲性

和田 肇

## 一 はじめに

二〇一二年二月二十九日に成立した「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」（二〇一二年法律第 二号）は、二つの部分から成っている。すなわち、前半部分は、人事院勧告に係る給与改定を行うために一般職の給与に関する法律を改定（以下、給与法改定という）するものであり、後半部分は、期間を二〇一二年四月から二〇一四年三月末までとして、給与減額措置を行うものである（以下、後半部分を「二〇一二臨時特例法」という）。

前半部分だけ見れば、これまでも人事院による給与マイナス勧告に従い給与法を改定したことは間々あったので、何も異例な事態ではない。しかし、後半部分は、人事院勧告なしに国家公務員の給与を削減したもので、人事院勧告制度が出来て以来初めての事態である。その意味で二〇一二臨時特例法の制定は、政治的に異例というだけでなく、憲法論から見ても多くの問題点を含んでいる。<sup>①</sup> 本稿は、この問題点について、改めて国家公務員の労働基本権を制限する代償措置たる人事院勧告制度の意義確認する中で検討を加えようとするものである。<sup>②</sup>

以下では、まず、国家公務員の給与を含めた勤務条件の決定システム・労使関係システムについて（二）、そ

して人事院勧告制度の歴史、仕組み、運用について紹介する(三)。続いて国家公務員について労働基本権を制限している現行法システムの合憲性をめぐる法例法理について検討し(四)、これらを前提にして二〇一二年臨時特例法の法律問題について論じる(五、六)。最後に簡単なまとめを行う(七)。

## 二 国家公務員給与決定システムの概要

### 1 国家公務員の種類と給与決定システム

二〇一二臨時特例法で問題となっているのは、国家公務員の勤務関係等について規制する国家公務員法(以下、「国公法」という)が適用される非現業部門における一般職国家公務員の給与についてである。一般職国家公務員とは、特別職(政治任命される内閣総理大臣、国務大臣、大臣政務官、大臣秘書官等、選挙によって選出される国会議員とその秘書、大使や公使等、裁判官と裁判所職員、防衛省職員、日本学士院会員、日本学術会議会員等、全一七号に該当する者)以外の国家公務員を言う(国公法二条二項、三項、四項、五項)。

非現業一般職国家公務員の給与は、「別に定める法律に基づいて」支給されるが(給与法定主義)、ここでも法律として給与法が定められている。同法はほぼ毎年改定されてきたが、その前提として給与に関する人事院勧告がなされることになっている(同法二八条)。

次に、一般職国家公務員のうち、独立行政法人通則法二条二項に規定する特定独立行政法人および現業部門で

ある国有林事業については、特定独立行政法人等の労働関係に関する法律が適用され、職員の給与については労働関係当事者の団体交渉によって決定される。争議行為が禁止されていること（同法一七条以下）を除くと、民間部門の給与決定方式に類似している。

さらに、特別職の給与については、特別職の給与に関する法律が定められているが、その給与の決定については人事院勧告に準じた措置が講じられる。

国家公務員の給与決定システムは、以上のように三つに大別される。<sup>(5)</sup>

## 2 非現業一般職国家公務員の労働基本権規制

非現業一般職国家公務員の給与決定システムは、民間部門や現業部門の一般職国家公務員のそれと大きく異なるが、それは労使関係システムと関係している。非現業一般職国家公務員も憲法二八条の「勤労者」に当たるとされているが、民間部門と異なり、同条の保障する労働基本権が大幅に制限されている。<sup>(5)</sup>

つまり、国家公務員も原則として団結権が保障されており、職員組合を結成することは認められているが（国公法一〇八条の二）、一部の者（警察職員、海上保安庁職員、刑事施設職員等）については団結権自体が禁止されている（同条五項）。職員組合が団体交渉権を認められるためには、人事院への登録が必要とされ（同法一〇八条の五）、登録団体となるためには、その構成員が原則として職員に限定されている（同法一〇八条の三・第四項）。なお、民間部門と異なり、組織強制の協定を締結することは認められない（同法一〇八条の二第三項）。<sup>(7)</sup>

団体交渉権については、対象事項が大幅に制限され、法定されている勤務条件や管理運営事項には及ばない（同法一〇八条の五・第三項、第四項）。団体交渉権の重要な要素である団体協約締結権は否定されており（同条二項）、当局と職員組合との間で合意されたことは、いわゆる紳士協定となるにすぎない。

団体行動権の保障する行為のうち争議行為は一律に禁止され（同法九八条二項）、それに違反した場合には懲戒処分の対象とされるにとどまらず（同法八二条一項）、争議行為を「共謀し、そそのかし、若しくはあおり」、または「企てた者」は刑罰の対象とされている（同法一一〇条一七号）。争議行為には当たらない組合活動については、禁止規定がない。

職員は、「職員団体の構成員であること、これを結成しようとしたこと、若しくはこれに加入しようとしたこと、又はその職員団体における正当な行為をしたこと」を理由とした不利益取扱いを受けない（同法一〇八条の七）。こうした労働基本権の制限を補完するものとして、人事院制度があり、給与についてはこの制度の下で勧告制度がある（同法二八条）。給与は、それに基づいて改定される給与法によって定められる（同法六三条）。また、職員は同院に対して行政措置要求ができる（同法八六条以下、人事院規則一三・二・勤務条件に関する行政措置の要求）。

以上のことと関係して、一般職の国家公務員については労働組合法（以下、「労組法」という）は適用されない（国公法附則一六条）。

### 三 人事院勧告制度の歴史、仕組み、運用

#### 1 人事院勧告制度の発足

第二次大戦後以降の公務部門における集団的労使関係システムは、複雑な歴史をたどってきたが、非現業一般職国家公務員の法規制の変遷はそれほど複雑ではない。

戦後一時期<sup>(10)</sup>、警察官吏、消防職員あるいは監獄職員といった者を除いて、一般職の国家公務員にも一九四五年に制定された旧労組法が適用され<sup>(11)</sup>、労使関係について公務部門と民間部門が同じ制度下に置かれていた。しかし、四六年九月に制定された労働関係調整法（以下、「労調法」という）において、団結権が禁止されている警察・消防・監獄職員以外にも、「国又は公共団体の現業以外の行政又は司法の事務に従事する官吏その他の者」について争議行為が禁止され（同法三八条）、違反に対しては罰金が科されるようになった（同法三九条）。翌四七年に国家公務員法が制定されたが、労使関係システムに変更はなかった。

この結果、労働基本権がすべて禁止される者、団結権と団体交渉権は認められるが争議権が否定される者、労働基本権のすべてが保障される者という三分類の法制度が成立した。

こうした中で、一九四七年二・一ゼネストの企画（直前にマッカーサー指令により中止）や一九四八年三月闘争が公務員組合を中心に展開され、争議行為が禁止されている一般職の公務員もこれに参加する事態が生じ、アメリカ軍を中心とした連合国最高司令官総司令部（GHQ）の逆鱗に触れることになる。そこで一九四八年に「一九四八年七月二二日付内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡（いわゆるマッカーサー書簡）が出され、それ

を受けて臨時措置に関する政令（政令二〇一号）が發布された。これにより国家公務員の団体交渉権は禁止され、同年一二月に国公法が改正され、一般職の国家公務員の労使関係には労組法が適用されないことになった（同法附則一六条）。

この改正により、(イ)特別職の範囲を縮小し、政治的任命を特に必要とする職以外は一般職とすること、(ロ)人事委員会に改められていた組織および権限を強化して「人事院」に改組し、厳正公正な人事行政を行わしめること、(ハ)国民全体の奉仕者たる国家公務員を私企業の労働者と区別するため、争議権の禁止、団体交渉権の制限、政治的行為の制限強化、その違反に対する制裁措置（刑事罰や懲戒処分）等が講じられた。また、同改正により労調法における争議行為禁止は意味がなくなったので、一九四九年の改正によってそれらの規定が削除された。

このとき同時に、日本国有鉄道法と日本専売公社法が制定され、国鉄と専売事業を公共企業体とし、その職員を国家公務員法の適用から除外するとともに、公共企業体の職員の争議行為を禁止し、強制仲裁制度を設けるための公共企業体労働関係法が成立した。その後、公共企業体の労使関係制度は大きな変貌を遂げるが、ここでは割愛する。

人事院制度は、以上によってできあがった（国公法三条以下）。人事院の役割には、次の三つのものがある。一つに、国家公務員の人事管理の公正性が確保されるよう採用試験、任免の基準の設定、研修等を実施する。二つに、労働基本権制限の代償措置として、給与、勤務時間その他の勤務条件の改定等を国会と内閣に勧告する。三つに、人事行政の専門機関として、国内外の人事制度の調査・研究を行い、時代の要請にこたえる人事施策を展開する。このうち、しばしば憲法論議の対象となるのが、第二の代償措置機能についてである。

## 2 人事院勧告制度の仕組み

国家公務員の給与制度は、概略、次のようになっている。<sup>(12)</sup>

まず国家公務員の給与は、俸給（民間企業の本給）、手当（扶養手当、住居手当、通勤手当、地域手当、特殊勤務手当、超過勤務手当等）、ボーナス（期末手当と勤勉手当）とから成っている。国公法六四条二項において、俸給表は、①生計費、②民間における賃金、③その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定めるとされているが、民間給与には生計費その他の様々な要素が溶け込んでいるという前提で、実際には②が主に考慮されている。<sup>(13)</sup>

給与制度の諸原則として、情勢適応原則（国公法二八条一項）、職務給制度、成績主義（昇格・昇給、勤勉手当に反映）がある。情勢適応原則とは、給与、勤務時間等の基礎事項を「社会情勢に適応」させることをいうが、それは民間準拠原則でもある。すなわち、俸給については、春闘の収束を待って、民間の企業規模五〇人以上でかつ事業所規模五〇人以上の<sup>(14)</sup>、全国で約一一、二〇〇の事業所を対象にして給与を調査し、ボーナスについては、民間の同規模における前年実績の調査をし、これと国家公務員行政職との比較を行って給与水準を決定し、毎年一回以上、人事院勧告を内閣と国会に対して行う（国公法二八条二項）。これを「人事院勧告前置主義」という。特に給与については、五%以上増減額する場合には、必ず人事院勧告を行わなければならない（同項後段）。

このプロセスの中で、各府省、職員団体等の要望や意見聴取を行い、各地域において有識者や中小企業経営者等の意見交換を行い、モニター等を通じて国民各層からの意見聴取が実施される。こうして給与改定についての人事院勧告がなされる。

## 3 人事院勧告制度の運用実態

人事院勧告は、一九四八年の制度発足以来、一九五四年を除いて毎年行われている。一九五八年以降の給与勧告と給与法の改定の関係は、表のようになって<sup>(15)</sup>いる。

この表から、月例給に関してだけであるが、一九五八年から六九年までは、内容（格差）については勧告通り実施されているが、実施時期がずれていたこと、実施時期も含めて勧告通りに実施（完全実施）されたのは七〇年からであることが分かる。この時期には、政府や国会において、人事院勧告制度が国家公務員の労働基本権制限の代償措置であるとの認識が弱く、同制度の混乱期であった。<sup>(16)</sup>

国家公務員給与の民間準拠方式が確立したのは、一九六〇年前後で、五九年に官民給与比較でラスバイレス方式が採用され、六〇年からは民間賃金実態調査の時期を四月とし、春闘相場が反映されるようになり、制度がより緻密なものとなった。<sup>(17)</sup>

ところが、一九八二年に初めて実施そのものが見送られ（人勧凍結）、八三年と八四年には減額され、再び八五年から完全実施されてきた。二〇〇二年度まではプラス勧告が出され、格差分だけでいうと一九八三年と八四年を除いて完全実施されてきたが、二〇〇三年度からはマイナス勧告か改定なしが続いている。しかし、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はない。なお、勧告を減額して実施した、いわゆる不完全実施の際に問題となったのが、後述するように、完全実施を求める争議行為の適法性である（事例は全すべて地方公務員に関するものである）。<sup>(18)</sup>



人事院勧告なしに制定された給与関係法の合憲性（和田）

表 給与と勧告の実施状況等

年	勧告			国会決定	
	勧告 月日	内 容 (較 差) %	実施時期 (月例給)	内 容	実施時期 (月例給)
1960	8.8	12.4	5.1	勧告どおり	10.1
1961	8.8	7.3	〃	〃	〃
1962	8.10	9.3	〃	〃	〃
1963	8.10	7.5	〃	〃	〃
1964	8.12	8.5	〃	〃	9.1
1965	8.13	7.2	〃	〃	〃
1966	8.12	6.9	〃	〃	〃
1967	8.15	7.9	〃	〃	8.1
1968	8.16	8.0	〃	〃	7.1
1969	8.15	10.2	〃	〃	6.1
1970	8.14	12.67	〃	〃	勧告どおり
1971	8.13	11.74	〃	〃	〃
1972	8.15	10.68	4.1	〃	〃
1973	8.9	15.39	〃	〃	〃
1974	7.26	29.64	〃	〃	〃
1975	8.13	10.85	〃	〃	〃
1976	8.10	6.94	〃	〃	〃
1977	8.9	6.92	〃	〃	〃
1978	8.11	3.84	〃	〃	〃
1979	8.10	3.70	〃	〃	〃 (ただし、指定職は 10.1 実施)
1980	8.8	4.61	〃	〃	〃 ( 〃 )
1981	8.7	5.23	〃	(注 8)	〃
1982	8.6	4.58	〃	実施見送り	〃
1983	8.5	6.47	〃	2.03%	—
1984	8.10	6.44	〃	3.37%	勧告どおり
1985	8.7	5.74	〃	勧告どおり	7.1
1986	8.12	2.31	〃	〃	勧告どおり
1987	8.6	1.47	〃	〃	〃
1988	8.4	2.35	〃	〃	〃
1989	8.4	3.11	〃	〃	〃
1990	8.7	3.67	〃	〃	〃
1991	8.7	3.71	〃	〃	〃
1992	8.7	2.87	〃	〃	〃
1993	8.3	1.92	〃	〃	〃
1994	8.2	1.18	〃	〃	〃

1995	8.1	0.90	〃	〃	〃
1996	8.1	0.95	〃	〃	〃
1997	8.4	1.02	〃	〃	〃（ただし、指定職は1998.4.1実施）
1998	8.12	0.76	〃	〃	〃
1999	8.11	0.28	〃	〃	〃
2000	8.15	0.12 (子等に係る扶養手当引上げ)	〃	〃	〃
2001	8.8	0.08（特例一時金）	〃	〃	〃
2002	8.8	△ 2.03	(注1)	〃	〃（12.1）
2003	8.8	△ 1.07	(注1)	〃	〃（11.1）
2004	8.6	水準改定の勧告なし（注2）	-	-	-
2005	8.15	△ 0.36	(注1)	勧告どおり	勧告どおり（12.1）
2006	8.8	水準改定の勧告なし（注3）	-	-	-
2007	8.8	0.35	4.1	勧告どおり (ただし、指定職 は実施見送り)	勧告どおり
2008	8.11	水準改定の勧告なし（注4）	-	-	-
2009	8.11	△ 0.22	(注1)	勧告どおり	勧告どおり（12.1）
2010	8.10	△ 0.19	(注1)	勧告どおり	勧告どおり（12.1）
2011	9.30	△ 0.23	(注1)	俸給による水準 改定は勧告通り	勧告どおり (2012.3.1)（注5、6）
2012	8.8	水準改定の勧告なし（注7）	-		

- (注) 1 勧告を実施するための法律の公布日の属する月の翌月の初日（公布日が月の初日であるときは、その日）  
 （4月から実施日の前日までの期間に係る較差相当分を解消するため、12月期の期末手当で減額調整）  
 2 2004年の較差は、0.01%。水準改定以外の勧告（寒冷地手当の引下げ改定等）あり。  
 3 2006年の較差は、0.00%。水準改定以外の勧告（給与構造改革に関する改定）あり。  
 4 2008年較差は、0.04%。水準改定以外の勧告（給与構造改革に関する改定等）あり。  
 5 2011年4月から実施日の前日までの期間に係る較差相当分を解消するための調整は、2012年6月期の期末手当で実施。  
 6 2011年は、内閣が人事院勧告を実施するための法案は提出しないとの決定をしたが、職員立法（給与改定・臨時特例法）により勧告を実施。  
 （年間調整の時期のほか、水準改定以外の勧告の実施方法については、一部勧告内容を修正）  
 また、同法では、勧告とは別に東日本大震災への対処等のため、2012～2013年度について臨時特例の給与減額支給措置を実施。  
 7 2012年の較差は、給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置による減額前で△0.07%。水準改定以外の勧告（昇給制度の改正）あり。  
 8 管理職員等・調整手当改定 年度内繰り延べ期末・勤続手当旧ベース算定改定  
 (出典) 人事院資料 ([http://www.jinji.go.jp/kankoku/jisshijoukyou.pdf#search =](http://www.jinji.go.jp/kankoku/jisshijoukyou.pdf#search=) '人事院 + 給与勧告の実施状況')  
 に基づいて作成

人事院勧告制度は、一九四八年の国公法改正により、国家公務員の労働基本権が制限されるようになったことに伴い、その代償措置として導入されたものであり、その意味で国家公務員制度に内在したものであるとはいえない。しかし、精緻な調査に基づく官民比較により、民間の給与水準を正確に反映させるといふ点では、納税者に対する説得性を担保する機能も果たしてきた。したがって、ここでは国の財政事情といった政治的な配慮は、本来的には排除されるべきであると考えられている。<sup>(19)</sup> そうでなければ、人事院勧告制度自体の否定につながり、ひいては国家公務員の労働基本権を制限している現行の法制度について、その合憲性自体にも疑問が出てくる。

#### 四 労働基本権制限をめぐる判例の変遷

##### 1 最高裁判例の変遷

国家公務員の労働基本権制限の合憲性をめぐっては、周知のように、判例が大きく変遷してきた。<sup>(20)</sup>

すなわち、第一段階は、比較的初期で（一九六〇年代まで）、政令二〇一号に反対して行われた無届けの職場離脱に対して懲役刑に処された事案で、最高裁判決は、憲法二八条の労働基本権も公共の福祉の制限を受けること、殊に国家公務員は全体の奉仕者として（憲法一五条二項）公共の利益のために勤務する職務専念義務があることから、争議行為を禁止する公務員法制を合憲と判断した。<sup>(21)</sup>

しかし、国家公務員等の争議行為を一律に禁止することは、公共の福祉論等だけでは正当化できないとの批判

が学説上も強く出され、最高裁は、新たな法理を模索する。それが第二段階である。

この段階の判例法理は、国家公務員も憲法二八条の勤労者に該当し、憲法一五条を理由に一律に労働基本権を制限することは許されないが、他方で国民全体の利益という観点から内在的な制限を受けるのであり、制限が合憲とされるためには、必要最小限のものであること、職務内容から見て国民生活に与える影響上やむを得ないのであること、制裁もまた必要最小限にとどめるべきであり、単なる労務不提供という不作為に対する刑罰は慎重であるべきこと、代償措置が講じられていること、という四条件を満たす必要があるとする。<sup>(24)</sup>この理論はさらに、合憲的限定解釈論と呼ばれる理論に発展する。つまり、(イ)公共性の高い職務に従事する、(ロ)国民生活に重大な支障を及ぼす争議行為のみが禁止され、また(ハ)違法性の強い争議行為をあおる等の行為のみが刑罰の対象となる、という三重の絞りが求められる。<sup>(25)</sup>

この法理は、その直後に再び変更を受けることになる。そこで出てきたのが、財政民主主義論、議会制民主主義論を根拠とした、公務員法制の全面的合憲論である。すなわち、まず公務員は公共のために職務に従事する職責を負っており、争議行為はこの地位の特殊性および職務の公共性（憲法一五条二項）と相容れず、争議行為によって勤務条件の決定過程に影響を与えることは、財政民主主義（同法八三条）に表されている議会制民主主義の原則と矛盾することを根拠として、また公務員の争議行為には経済的な歯止めがないことや人事院制度の存在を理由にして、公務員法制の合憲性を認めた。<sup>(26)</sup>

なお、この時期における一判決である全通名古屋中郵最高裁判決では、国家公務員の労働基本権制限が財政民主主義の要請から当然視されることに伴い、人事院勧告等の制度は、労働基本権制限の代償措置としてではなく、「生存権擁護のための配慮」にすぎないと理解されるようになっていく。<sup>(25)</sup>

## 2 最高裁判例法理への批判

最高裁が到達したこの法理は、しかしながら財政民主主義の優位をあまりにも安易に肯定し、憲法二八条を軽視するものであるとして、強い批判を受けてきた。<sup>(26)</sup> その中でも、「非現業の国家公務員の場合、その勤務条件は、憲法上、国民全体の意思を代表する国会において法律、予算の形で決定すべきものとされており、労使間の自由な団体交渉に基づく合意によって決定すべきものとはされていないので、私企業の労働者のような労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権の保障はなく、右の共同決定のための団体交渉過程の一環として予定されている争議権もまた、憲法上、当然に保障されているものとはいえない」との全通名古屋中郵事件最高裁判決の判示には、強い批判がある。

すなわち、ここで理解されている団体交渉権は、共同決定権を前提とするものと理解されており、憲法二八条が想定している「団体交渉権」とは異なっており、したがって、それを前提とした財政民主主義論の優位論にも大きな誤謬が含まれている。<sup>(28)</sup> また、同判決のように、団体交渉権をどのように付与するかは、財政民主主義の原則の下での立法裁量の問題であると理解することは、憲法二八条と同法八三条以下の関係の理解としても疑問がある。勤労者である国家公務員の団体交渉権の付与は、憲法二八条の要請であり、それが財政民主主義原則によって制限を受けると解するのが、憲法の素直な読み方といえるからである。<sup>(29)</sup> このように解しないと、先の（二〇一二年）第一七七回国会に提案された（結局は十分な審議をされずに廃案になった）、国家公務員の勤務条件について団体交渉による決定システムを導入しようとする国家公務員の労働関係に関する法律案（以下、「国労法案」という）の内容・趣旨を正しく理解できないし、場合によっては同法案について憲法違反の疑いすら出かねなく

なる。<sup>(31)</sup>

代償措置についても、とりわけ全通名古屋中郵便事件最高裁判決には問題が多い。全農林（警職法）事件最高裁判決<sup>(32)</sup>の法廷意見では、「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ている以上、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、憲法の趣旨であると解され」、したがって「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、その代償措置に関しては、「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」と論じられている。この判示は、代償措置が憲法二八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。<sup>(33)</sup>これに対して名古屋中郵便最高裁判決は、前述したように、代償措置を憲法二五条の生存権保障から導いているが、それは憲法二八条の趣旨を正しく理解しているとは言えない。なお、同判決では、国家公務員にはそもそも団体交渉権も争議権も保障されていないというのであるから、これに続けて全農林（警職法）事件最高裁判決を援用して労働基本権制限の代償措置を論じること自体に、論理矛盾がある。<sup>(34)</sup>

代償措置について、全農林（警職法）事件最高裁判決は、国家公務員の身分保障や勤務条件法定主義を含めて広く解しているようにも読めるが、後述する同判決の岸・天野裁判官補足意見なども参考にすると、人事院とその勧告制度、および行政措置要求等のみを指していると解すべきであろう。

### 3 代償措置が機能しない場合の争議行為の正当性

最高裁判決は、代償措置の存在を、労働基本権制限が合憲性を有するための条件であると考えている。代償措置は、国家公務員については、人事院制度、とりわけその給与勧告制度と行政措置要求制度（国公法八六条）である。

裁判で問題となったのは、こうした代償措置が十分に機能しない場合の争議行為の正当性如何である。全農林（警職法）事件最高裁判決における岸・天野裁判官の補足意見は、「代償措置こそは、…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發揮しうるものでなければならず」、「もし仮り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實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」と述べた。<sup>(35)</sup>そして、これを受けて下級審裁判例では、人事院勧告の完全実施を求める時限ストを適法とし、それを理由とした懲戒処分を無効としたり、<sup>(36)</sup>あるいは代償措置が機能しない事情を懲戒権濫用の判断要素として懲戒処分を無効と判断するものがあつた。<sup>(37)</sup>

しかし、最高裁判決は、多くの事案で、代償措置は十分とは言えないが「相応の機能を果たしていた」と判断し、人事院勧告不実施の場合の争議行為も違法と解している。<sup>(38)</sup>そうした判断の根底には、全通名古屋中郵事件最高裁判決が言うように、人事院勧告等の代償措置が、労働基本権保障の不可欠の代償ではなく、国家公務員の生存権に配慮するための制度にすぎないとの理解があるといえよう。<sup>(39)</sup>これでは、代償措置は制度として存在すれば

よいことになってしまい、果たして労働基本権制限の合憲性の前提条件として十分と言えるのか、疑問が残る。この点では、代償措置が機能していないことを正面から認めたいいくつかの下級審裁判例の方が説得的である。

憲法二八条の労働基本権保障には、西谷がいうように、生存権の保障というだけでなく、労働者が労働条件決定に積極的に関与するという自己決定権の保障という趣旨も含まれている。ここで描かれている労使関係像は、労使の利害対立を前提に、それぞれが主張を出し合い、しかし相手の立場も尊重しながら、理性的な判断で健全な労使関係を構築、維持していかうとするものである。<sup>(40)</sup> 前述したように、こうした基本権を制限することの条件とされる代償措置は、単なる生存権への配慮ではなく、基本権制限の合理性を確保するための不可欠の要素と解すべきものである。

## 五 二〇一二臨時特例法の経緯と問題点

### 1 経緯

(1) 二〇一一年度の非現業一般職国家公務員の給与決定プロセスは、従来とは大きく異なるものであった。<sup>(41)</sup> 同年三月一日に東日本大震災（地震と津波による大被害）および福島県にある東京電力第一原子力発電所の爆発事故が発生したが、これを受けて政府は、六月三日に国家公務員の給与を大幅に減給することを閣議決定した。<sup>(42)</sup> そして、同年度の人事院勧告を待たずに、国家公務員の給与を公布日から二〇一三年度（二〇一四年三月）



まで大幅に減給する法案（国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案）<sup>(43)</sup>を第一七七回国会に提出した。その理由とするところは、厳しい国の財政状況と東日本大震災・福島原発事故後の復興に対応するというものである。一般職給与法適用者の給与減額支給措置としては、次のような案が提案された。

1 俸給月額		
① 本省課室長相当職員以上（指定職、行（一）10～7級）	▲	10%
② 本省課長補佐・係長相当職員（行（一）6～3級）	▲	8%
③ 係員（行（一）2、1級）	▲	5%
その他の俸給表適用職員については、行（一）に準じた支給減額率		
2 俸給の特別調整額（管理職手当）	一律▲	10%
3 期末手当及び勤勉手当	一律	10%
4 委員、顧問、参与等の日当	上限額を▲	10%
5 地域手当等の俸給月額に連動する手当（期末・勤勉手当を除く。）の月額は、減額後の俸給月額等の月額に より算出		

その後、例年より一ヵ月遅れて二〇一一年九月三〇日に人事院は、次のように、国家公務員の年間給与を平均〇・二三%引き下げる勧告を行った。<sup>(44)</sup>

東日本大震災のため民間給与実態調査は2ヵ月遅れで、岩手県、宮城県及び福島県を除く44都道府県で実施

\*月例給については、平均で△15万円（△0.23%）

\*期末・勤勉手当（ボーナス）は、被災地について調査していない中で、改定を行うべきとの判断に至らず、改定を見送り

しかし、一〇月二八日の閣議決定では、この勧告に従った給与法改正案を提出せずに、提案通り特例法の成立を図ることを決定した。<sup>(45)</sup>

(2) この法案提出に先立って政府は、国家公務員で組織される二つの大きな職員組合連合体に同様の提案を行い、その一つである連合（日本労働組合総連合）系の公務員労働組合連絡会（公務労組連絡会）との間で、二〇一一年五月二三日に給与削減に合意した。この交渉では、国家公務員に労働基本権を付与する法案（国家公務員の労働関係に関する法律案Ⅱ国労法案）を同時に提出して成立させることも合意されていた。<sup>(47)</sup> つまり、同連絡会は、国労法案の成立を条件に給与削減法案の成立要求を飲んだことになる。

連合はその後も、人事院勧告を無視して、政府提出の臨時特例法案の成立を目指すべきことを政府に求めてきた。<sup>(48)</sup> かつて国家公務員の職員組合は、人事院勧告等の完全実施を求めてしばしばストライキという手段にまで及んだのであるから、この変化には驚くべきものがある。

これに対して全労連系の日本国家公務員労働組合連合会は、政府の提案に反対し、こことは合意が成立していない。

その後政府は、一一月下旬に特例法案を国労法案等と切り離して先行して審議することを決定し、そのように

国会審議を進めていく。

(3) しかし、給与法案と国労法案の同時審議を求める与党・民主党側と、国家公務員の労働基本権拡大に反対の立場をとる自民党との間の膠着状態<sup>(50)</sup>が続き、参議院では与党が過半数を占めていない中で、両法案は審議もされないという状況だった。事態が動き出したのは、二〇一一年二月に入ってからで、自民・公明両党は、国家公務員の給与を平均〇・二三％引き下げる内容の二一年度人事院勧告を実施した上で、平均七・八％引き下げることを内容とする法案（対案）を衆議院に提出した。

民・自・公三党は翌二〇一二年二月一七日に、自・公の法案通りの合意を得、給与を平均七・八％削減するだけでなく、二〇一一年度人勧も実施するとの内容の「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」を、同年二月二二日に共同で国会に提出し、同法案が同月二九日に成立した。

同法の内容は、次のようなものである（内容は一般職給与法適用者に限定している）。

1	人事院勧告にかかる給与改定	
	俸給月額引き下げ	平均 ▲0.23%
2	給与減額支給（措置期間：2012年4月～2014年3月末）	
(1)	俸給月額	
	① 本省課室長相当職員以上（指定職、行（一）10～7級）	▲9.77%
	② 本省課長補佐・係長相当職員（行（一）6～3級）	▲7.77%
	③ 係員（行（一）2、1級）	▲4.77%

	その他の俸給表適用職員については、行（一）に準じた支給減額率
(2)	俸給の特別調整額（管理職手当） 一律 ▲ 10%
(3)	期末手当及び勤勉手当 一律 ▲ 9.77%
(4)	委員、顧問、参与等の日当 上限額を ▲ 9.77%
(5)	地域手当等の俸給月額に連動する手当（期末・勤勉手当を除く。）の月額は減額 後の俸給月額等の月額により算出

以上のように、当初計画していた二年間に及ぶ給与の減額という結果を、人事院勧告に沿って給与法を改定して俸給月額を引き下げるとともに、その差を臨時特例法の制定という形で実施したことになる。したがって、当初の案のように、全体について人事院勧告に基づかず特例法を制定することにはならなかったが、臨時特例法の部分については、依然として人事院勧告に基づかずに給与に関する法律を制定したことに変わりはない。

## 2 二〇一二臨時特例法の問題点

(1)<sup>(51)</sup> 今回の臨時特例法制定に至る一連の政治過程および同法の内容には、いくつかの重要な法律問題が潜んでいる。

第一に、これまでの歴史の中で人事院勧告の全面見送り（凍結）は、オイルショック後の一九七二年にあったが、このときには少なくとも人事院勧告（四・五八%引き上げ）は出されていた。それに対して今回は、人事院勧告が出る前から特例法案が提出された。最終的には、確かに人事院勧告を受けて給与法を改正したが、他方で

は人事院勧告を前提にせず、臨時特例法という形で給与削減をするという、ウルトラCの手法を用いている。

これに対して人事院は、二〇一一年六月三日に総裁談話として、これら一連の措置が国公法二八条の正規の手續を踏んでいないこと、特例法が適用されることになる三年間（政府の当初案では）、労働基本権制約の代償措置が全く機能を果たさなくなることに遺憾の意を表した。<sup>(52)</sup> 政府は「異例の措置としてやむを得ないもの」と応答したが、<sup>(53)</sup> だからといって憲法上の要請に反する手續が許されるわけではない。

第二に、今回の二〇一二臨時特例法に反対して人事院勧告の実現を求めて国家公務員がストライキをしたら、それは果たして違法と言いつけるのであろうか。つまり、労働基本権制約の代償措置が「全く機能していない」のであるから、全農林警職法最高裁判決の岸・天野裁判官補足意見等からいうと、その行為者に懲戒処分や刑事罰を科したら、憲法二八条違反となりそうである。現実にはストライキは行われていないが、理論的にはこうした問題点が指摘できる。

第三に、今回の政治過程は、多分に改正を予定している国労法案の手續の先取りの性格がある。このことは国会答弁の中で政府も認めている（片山総務大臣答弁、平成二二・三・六・七第一七七回国会参議院総務委員会会議録一七号）。<sup>(54)</sup> 国労法案によれば、賃金については団体交渉を行い、団体協約を締結して、その内容を反映した法律案を政府は国会に提出することになる。この交渉が不調に終わった場合には、中央労働委員会があつせん、調停、仲裁を行う。

同法案では、複数の職員組合が存在する場合には、各組合が平等な団体交渉権があるという、いわゆる複数組合主義が採用されている。また当局は、労組法七条と同様の不当労働行為が禁止されるために、この団体交渉の過程では当局には中立保持義務が課されることになる。<sup>(55)</sup> すなわち、複数組合併存下においては、当局はいずれの

組合との関係でも誠実団交義務が課され、中立的態度、団体交渉権の平等尊重が求められる。当局は、組合の組織力や交渉力に応じた合理的な対応をすることはできるが、ある組合との合意のみを優先し、それを持って他組合にも同様な条件の受諾を迫ることは許されない。このように考えると、今回の各組合との交渉の過程がこの法理に合致していたかは、大いに疑問である。<sup>(56)</sup>

政府の対応は、多分に国民の感情に訴える人気取りにすぎず、法的ルールに則って公務員制度や労使関係のあり方を真剣に検討したものは考えられない。そもそも未だ成立していない法案に依拠した措置を、現行法所定の<sup>(57)</sup>の<sup>(57)</sup>手続を無視する論拠にすること自体に、憲法学者である大石が指摘するように、法治主義の点から疑問がある。

(2) 以上の疑問に対して解答を与えるためには、次のような論点を解明する必要がある。すなわち、まず、人事院勧告は、給与法改定あるいは国家公務員の給与決定の必要条件なのか、という問題である。次に、現行法上、人事院勧告が無くても、職員組合との間で合意ができていれば、人事院勧告という機能は省略できるか、という問題である。後者の中には、複数組合が存在する場合に、一方組合のみとの合意で足りるのか、という問題が含まれる。

## 六 二〇一二臨時特例法の合憲性あるいは適法性

### 1 人事院勧告は必要条件か

(1) この問題について大石は、以下のように論じている。若干長くなるが、重要な点なので詳しく紹介したい。憲法七三条は、「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つても、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」。

憲法七三条四号は、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。したがって、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るが、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。国公法は、勤務条件・給与法定主義を採っており（同法二八条、同法六三条）、これは憲法二八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、人事院勧告前提主義を採用している（同法二八条二項後段）。ただし、その意味するところについては、①給与勧告が内閣による給与法改正案の提出要件なのか、それとも②給与勧告は国会の審議の要件なのか議論があり、人事院自身が後者②の解釈が成り立つことを認めているが、実際には前者①の方式がこれまで採られてきた。

ところが二〇一二臨時特例法については、政府は後者②のような見解を前提にしているようにも考えられるが、しかし、その場合でも人事院勧告は全くなされていないのであるから、後者②の考え方を前提にしているわ

けでもない。国会での政府答弁（片山総務大臣）は、人事院勧告は国会の決定に当たつての必要事項ではなく、必要があれば人事院が必要な勧告をするにすぎないという仕組みであるとされている（平成二三・六・七第一七七回国会参議院総務委員会会議録一七号）<sup>(59)</sup>。これは明らかに人事院勧告前置主義を理解していない議論である。

大石は、憲法違反という表現を明示的に使っているわけではないが、これと同じことをいつていると解しても良いであろう。

(2) 私は、基本的にこの主張の驥尾に付すが、若干のコメントを付加しておきたい。

第一に、国公法二八条一項および二項前段にかかわつて、人事院勧告前置主義の意味を再確認する必要がある。まず同条の制定・改正史であるが、一九四七年制定当時の国公法二八条は、「この法律に基づいて定められるべき給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、社会一般の情勢の変化に適應するように、国会の定める手続きに従い、随時変更せられうるものとする」となっていた。また、同法六七条では、「人事院は、給与準則に関し、常時、必要な調査研究を行い、給与額を引き上げ、又は引き下げる必要を認めるときは、遅滞なく改定案を作成して、これを国会及び内閣に提出しなければならない」とされていた。一九四七年に行われた第一回勧告は、これら規定の趣旨に従い内閣総理大臣に対してだけなされたが、政府与党はこれを事実上握りつぶそうとした。そこでこうした事態を回避するために、一九四八年二月改正で現行法のように国会に対しても同時に提出するようになった。現行法にはこうした背景がある。<sup>(60)</sup>

一九四八年改正による国公法二八条の主要な改正点は、一項の後段と二項が追加されたことである。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、国公法六七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。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、それを完全に無視してよい理屈は、現行法上は見つからない。

とりわけ同法二八条二項後段部分についてである。これによれば、給与を決定する諸条件の変化によって給与を五%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とされている。二〇一二臨時特例法案は、俸給表上の給与を平均して七・八%減じるものであったのであるから、この条項に該当する。しかし、そうした人事院勧告は行われておらず、国会は自ら制定した法律の手続を全く無視している。

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（憲法二八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、国公法二八条の改正やその解釈からも裏付けられていると解される。

(3) 第二に、人事院勧告と内閣あるいは国会の関係についてである。この問題について人事院自身が公式の見解を有しているわけではないようであるが、学説は遍く、給与法改定や給与に関する法律の制定については人事院勧告前置主義の立場を採っていると理解してよい。

すなわち、内閣と国会に対して同時に直接勧告を行う例は他になく、「勤務条件法定主義がとられている中で国権の最高機関にして立法機関である国会と結びついているこの勧告制度は、それだけ重要な意義をもち、労働基本権制約の代償措置としての機能を可能な限り強力なものとしている」とか、「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、さらに尊重さるべき理由がある」といわれる。<sup>(61)</sup>あるいは「昭和二三年の国家公務員法改正により、公務員の団体交渉権争議

権の制限の代償措置として、人事院の給与勧告権が認められた」が、「それは、国会は、この改正によって、公務員の給与は人事院の科学的、専門的な調査に基づいて国会が定めるものとし、その意味での人事院の権威をみずから承認した」、「すなわち、国会は、その最終的決定権はみずからに留保しつつ、人事院の勧告を尊重することをみずから認めたのであり」、「内閣についても、同様で」、「人事院勧告の効果・拘束力の問題は、以上のような勧告制度の性質そのものから論ぜられなければならない」と理解されている。<sup>(64)</sup>

給与勧告が内閣による給与法改正案の提出要件なのか、それとも給与勧告は国会の審議の要件なのかについて、人事院自身が明確な見解を示したことはないようである。しかし、

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。<sup>(65)</sup>

その結果、人事院勧告と給与法との関係については、同勧告は内閣の法案提出や国会の審議を法的に拘束するものではないが、少なくとも給与法改定の不可欠な前提作業であると解されている、と理解してよい。そうであるならば、同勧告を経ずに給与法を改定することは、大石が言うように、憲法との関係でも大いに問題があることになる。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放棄あるいは制限しているのである。国家公務員の給与は、国会の制定する法律によって如何ようにも定めることができる性質のものではない。

(4) 第三に、二〇一二年一〇月二八日の閣議決定では、「今般の人事院勧告による給与水準の引下げ幅と比べ、厳しい給与減額支給措置を講じようとするもので

あり、また、総体的にみれば、その他の人事院勧告の趣旨も内包しているものと評価できる」としていたが、その意味するところは、「人勧と特例法案は、目的やねらいは当然異にするものでありますが、両者ともに、給与カーブをフラット化させる、あるいは給与水準を大幅に下げるといふ効果は有しております：総体的に見れば、効果において、特例法案は人勧の趣旨を内包している」と国会で政府答弁（川端総務大臣）がされている（平成二三・一一・九第一七九回国会衆議院予算委員会議録第四号<sup>(66)</sup>）。つまり、人事院給与勧告も臨時特例法案も同じ給与削減を目指し、給与カーブをフラット化するものであるから、両者は矛盾するものではないと理解している。

しかし、人事院はこれとは別の見解を示している（江利川人事院総裁の見解、平成二三・一一・二七第一七九回国会衆議院総務委員会議録第二号<sup>(67)</sup>）。つまり、①人事院勧告は労働基本権制限の代償措置という憲法問題であるのに対して、厳しい財政状況および東日本大震災の復興のための財源確保という問題で、両者は別個に議論されるべきである。②人事院勧告は民間準拠で給与改定をするものであるのに対して、臨時特例法案は役職別に復興財源を確保しようとするもので、両者は趣旨が異なる。③臨時特例法案では平成二三年度の人事院勧告は反映されていない。最後の点は、給与法が改定されているので、問題ではなくなっているが、その他の問題は二〇一二臨時特例法でも解消していない。

法理論としては、政府見解はかなり無理筋である。いずれにしても、二〇一二臨時特例法は、明確に国公法の規定する手続に違反し、労働基本権制限の代償措置を無視しており、その意味で憲法二八条および七三条違反の法律ということになる。

## 2 職員組合との間に合意ができていれば十分か

今回の臨時特例法案の提案は、前述したように、同時に提案される予定であった（実際には遅れて提案された）国労法案の考えていた自律的労働（労使）関係制度を先取りする形で推移した。その意味で今回の二〇一二臨時特例法の制定は、法治主義に反している。

視点を変えて見ると、今回のように当局と職員組合との合意に基づいて法改正・法制定を行うというプロセスを認めることは、一見憲法二八条の本来の姿に戻ることであり、何も問題がなさそうである。<sup>(65)</sup>しかし、その場合にも、労働基本権が制限されていない民間部門で同様のことが許されるかという問いに解答を与えなければならぬ。結論から言うと、現行労組法の下でもそれは許されない。

まず、労組法一七条は、事業場の労働者の四分の三以上を組織する労働組合が締結した労働協約に、事業場内での規範的効力の拡張適用を認めており、判例では、非組合員にとって不利益な条件であっても規範的効力が及ぶと解されている。<sup>(66)</sup>二〇一二臨時特例法の場合では、事業場ではなく非現業の一般職国家公務員全体が単位となること、公務労組連絡会との間には合意がなされたにすぎず、労働協約が締結されたわけではない、といった事情の違いがあるが、とりあえずそれは無視しよう。しかし、公務労組連絡会は、給与法が適用される非現業一般職の国家公務員の四分の一未満しか組織しておらず、労組法一七条の最も重要な点である「四分の三以上」という要件を満たさない。したがって、公務労組連絡会の行った合意は、民間部門の労働条件決定システムにおいても、全職員に規範的効力を及ぼす法的基盤を欠いている。

次に、民間企業では、同様の賃金削減が就業規則の変更という形で行われる。その場合の就業規則の契約内容

規律効の有無は、労契法一〇条によって判断されるが、その重要な判断要素として労働組合との交渉の状況・経緯があげられている。その際に、多数組合との間で合意が成立していることが、就業規則の不利益変更の合理性を肯定する要素として重視されることがありうるが、本件の公務員労組連絡会はこうした多数組合ではない。しかも、相拮抗する他組合である国公労連は削減に反対しており、これとの間では合意が成立していない。

また、民間部門では、すべての労働組合が団結権、団体交渉権を平等に有しているという複数組合主義が採られており、その結果、前述したように、使用者には誠実交渉義務や中立保持義務が課されている。しかし、今回の交渉では国公労連との間では合意に達しておらず、この交渉は計八回、合計でも一〇時間前後しか実施されていらない。事の重大さに比べて、団体交渉で論点について当局が十分に説明し、議論が尽くされたとはいえない。

このように、とても圧倒的多数組合といえない一部の職員組合とだけ合意したことが、なぜすべての国家公務員の勤務条件となるのか、法的な根拠もなければ、法的な説明もできない。与党とそれを支持している職員組合との間の合意でこうした重要問題を処理することは、政治的な意味しか持ち得ないが、臨時特例法案と引き替えに成立を目論んだ国労法案が廃案になってしまったことから、政治的にも大きな失敗であった。

以上の点から、二〇一二臨時特例法は、法的に許容できない重大な法違反によって制定されたものであるといわざるをえない。

二〇〇九年の総選挙で提案された民主党のマニフェストでは、「公務員制度の抜本改革の実施」の一つとして、「公務員の労働基本権を回復し、民間と同様、労使交渉によって給与を決定する仕組みを作る」こと、それと同時に「国家公務員の総人件費を二割削減する」ことが掲げられている。マニフェスト自体では、前者が後者の手

段として用いられるとはされていないが、東日本大震災と福島原発事故の復興策のための財源確保という口実を使いながら、見事に両者がリンクさせられている。かつて民主党の広報でも、人事院勧告とは別に公務員給与を引き下げるために自律的労使関係制度の導入が不可欠であると述べられていた。しかし、そのような不適切な政治的配慮で労働基本権の付与という憲法問題を扱ってよいわけではない。

## 七 おわりに

国家公務員に関する人事院による給与勧告制度は、かつてはその完全実施を求める争議行為の正当性という形で、活発な憲法論議が闘わされた。しかし、二〇一二臨時特例法は、人事院勧告を前提に給与関係法を制定・改正できるのかという新たな憲法論議を提起した。本稿の検討の結論は、同法は、国公法の手続違反という意味で法治主義に反し（憲法七三条参照）、そして何よりも労働基本権の制限の不可欠の代償措置である人事院による給与勧告制度を全く無視しているという意味で憲法に違反した（憲法二八条参照）法律である。強いて政治的に正当化できるとすれば、それは国の財政難や東日本大震災の復興費の確保ということであろうが、それすらも費用の流用問題で疑問符が付く状態である。このことに労働組合が積極的に荷担した点も看過すべきではないであろう。法律を曲げてまで、労働基本権問題を政治的に歪曲してしまっただからである。

二〇一二臨時特例法の誤りは、経済的・科学的な裏付けによって決定すべき国家公務員の給与問題、その意味では本来政治的なテーマにすべきではない問題を、政治的に扱ってしまった点にある。この点を訂正しないと、今後に大きな禍根を残すことになるであろう。なお、国家公務員の労働基本権の問題自体は、以上のこととは分

けて、熟議を重ね、緻密な法律論を展開することによって、正攻法で検討していかなければならない課題である。

## 注

- (1) たとえば、大石眞「公務員制度改革をめぐる憲法論議―公務員給与減額法案を中心に―」人事院月報七四八号（二〇一二年）二頁以下参照。なお、拙稿「国家公務員労働関係システムの大転換とその課題」法律時報八四卷二号（二〇一二年）七頁以下も参照。
- (2) 本稿は元々、昨年三月に定年退職された杉浦一孝先生への感謝の意を込めて書かれたものであるが、諸事情から本号で公表することになった。
- (3) 国家公務員全体で約六四万人のうち、給与法適用の非現業の一般職国家公務員が二七万人強、団体交渉（仲裁裁定）によって決定される特定独立行政法人等の職員が六万人強、検察官が三千人弱、特別職の職員が約三〇万人（その約九割が防衛省職員）いる（人事院「平成二四年度国家公務員プロフィール」）。
- (4) 国鉄弘前機関区事件・最大判昭和二八・四・八刑集七卷四号七七五頁（事件当時は一般職国家公務員の事案）、全農林（警職法）事件・最大法判昭和四八・四・二五刑集二七卷四号五四七頁等。
- (5) 制度の概要については、根本到「公務における集団的労使関係法」西谷敏Ⅱ道幸哲也Ⅱ中窪裕也編『新基本法コメンタール・労働組合法』（日本評論社、二〇一一年）三四三頁以下が詳しい。
- (6) 同項の但書は、昭和四〇年法律六九号（国家公務員法の一部を改正する法律）によって挿入された。公共企業体等労働関係法四条三項にも、改正前の国公法と同様に、「公共企業体の職員でなければ、その公共企業体の職員の組合の組合員又はその役員となることができない」という、いわゆる逆締め付け条項が存在しており、一九四八年に採択された三〇の「結社の自由及び団結権の保護に関する条約」（八七号条約）との抵触が問題となった。一九五七年に、ストライキを禁止されていた当時の公社である国

鉄の労働組合と全通信労働組合のストライキで役員が解雇されたが、両組合は被解雇者を役員のまま留めたことで公労法四条三項違反の状態となったとして、当局は団体交渉を拒否した。両組合からの提訴を受け二〇は、これら一連の措置が団結権侵害であるとされた。これを受けて公労法の上記条項も廃止されている。こうして一九六五年によりやく八七号条約の批准に至った(濱口桂一郎「公務労働の法政策」季刊労働法二二〇号(二〇〇八年)一六〇頁以下参照)。

(7) いわゆるオープン・ショップ制である。これに対して民間部門で組織強制であるユニオンショップ協定が憲法二八条から認められることにつき、三井倉庫港運事件・最一小判昭和五八・二一・一四民集四三卷二二〇五頁。

(8) 違法な争議行為等、公務員の職務上の義務違反に対して懲戒処分をする場合に、民間部門と異なり(ここでは懲戒事由が存在している)、労働者の非違行為の性質、態様、結果、あるいは労働者側の情状等と照らし合わせて、相当な処分が選択されなければならず、比例制の原則が働く。そして、処分が重すぎると、社会通念上相当性を欠き、権利の濫用として、当該懲戒処分は無効となる。ダイハツ工業事件・最一小判昭和五八・九・二六労働四一五号一六頁、ネスレ日本事件・最一小判平成一八・二〇・六労働九一二五号二頁)、懲戒権者には裁量権があり、社会通念上著しく妥当を欠いて裁量権を逸脱したと認められる場合でなければ、懲戒処分は無効とはならないと解されている(神戸税関事件・最一小判昭和五二・一二・二〇民集三二卷七号二一〇一頁)。

(9) この経緯については、菅野和夫「公共部門労働法(一)」法曹時報三五卷一〇号(一九八三年)九頁以下、濱口・前掲注(6)一三九頁以下が詳しい。改正史を複雑にしたのは、公社が設立され、現業部門も含めて特別な法規制ができ、その後これらの多くが民営化され、さらに独立行政法人ができるといった経緯をたどったからである。

(10) なお、明治憲法下では、国家事務を担務していた者には、官吏のほかに雇員や傭人がおり、官吏は公法上の関係にあるのに対して、雇員や傭人は私法上の契約で使用されていた。この分類は、ドイツの Beamte, Angestellte, Arbeiter に対応するものである(詳細は、根本到「ドイツ公務員法性の現状と動向」季労二〇二号(二〇〇三年)八三頁以下を参照)。現憲法においても官吏という



- 用語が残っているが（同法七条、七三条）、身分上の分類はなくなり、これら全ての者が「国家公務員」となっている。
- (11) 同法四条一項では警察職員等の団結権を禁止し、同二項では、その他の公務員について団結権を認め、その他の労働基本権の扱いを命令に委ねていたが、結局この命令は制定されなかった。
- (12) 詳しくは、人事行政研究会地方公務員行政研究会編『現代行政全集四公務員』（ぎょうせい、一九八五年）一六七頁以下も参照。
- (13) 西村美香『日本の公務員給与政策』（東京大学出版会、一九九九年）二頁。同書は、人事院制度発足以来、一九九〇年代までの同制度を中心とした公務員給与の決定過程を詳細に分析した著書である。国家公務員の給与決定をめぐる官公労の取り組み、政府の対応等が理解できる。
- (14) 一九六五年から二〇〇五年までは企業規模一〇〇人以上かつ事業所規模五〇人以上であったが、二〇〇六年から現行のようになっている（人事院総裁談話「公務員給与改定の勧告に当たって」（平成一八・八・八）、人事院「別紙第一 職員の給与に関する報告」（平成一八・八・八）以上の事情については、白井康隆「日米における官民給与差をめぐる議論」レファレンス平成二四年三月号七〇頁以下も参照）。企業規模が小さくなることによって、民間給与水準は下方修正される。
- (15) 一九四八年以降の古い段階での運用については、高梨昌「公務員の財産上の権利」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系九公務・公物』（有斐閣、一九八四年）二二六頁以下も参照。
- (16) 高梨・前掲注(15)一一八頁。
- (17) 西村・前掲注(13)四三頁以下、高梨・前掲注(15)一一八頁以下。
- (18) たとえば北海道教委（北教組）事件・札幌地判昭和五四・五・一〇労判三三三三三号六一頁は、一九六六年、六七年、六八年に実施時期が人事院勧告の実施時期より数ヶ月遅れたことに対して、その完全実施を求めて行われた争議行為の正当性（懲戒処分の有効性）が争われている。

- (19) 高梨・前掲注(15)一三一頁以下。
- (20) 菅野・前掲注(9)一八七四頁以下を参照。
- (21) 前掲注(4)国鉄弘前機関区事件。争議行為を禁止している公労法一七条の合憲性について、国鉄三鷹事件・最大判昭和三〇・六・二二刑集九卷八号一一八九頁(事件当時は公共企業体職員の記事)。
- (22) 東京中郵事件・最大判昭和四一・一〇・二六刑集二〇卷八号九〇一頁(現業部門の記事)。
- (23) 全司法仙台台事件・最大判昭和四四・四・二刑集二三卷五号六八五頁(一般職国家公務員の記事)。都教組事件・最大判昭和四四・四・二刑集二三卷五号三〇五頁(地方公務員の記事)。
- (24) 前掲注(4)全農林(警職法)事件、岩手県教組事件・最大判昭和五一・五・二二刑集三〇卷五号一一七八頁(地方公務員の記事)、全通名古屋中郵事件・最大判昭和五二・五・四刑集三二卷三号一八二頁(公共企業体職員の記事)、全農林(八三秋季年末闘争)事件・最二小判平成一一・三・一七労判七八〇号六頁。
- (25) 前掲注(24)全通名古屋中郵事件。
- (26) たとえば菅野和夫「公共部門労働法(三・完)」法曹時報三五卷二二号(一九八三年)三四四五頁以下を参照。
- (27) 前掲注(24)全通名古屋中郵事件。
- (28) 菅野和夫「財政民主主義と団体交渉」覚書『法学協会雑誌百周年記念論集・第二卷』(有斐閣・一九八三年)三一六頁以下。
- (29) 森英樹「議会制民主主義・財政民主主義・労働基本権」季労一〇六号(一九七七年)六四頁以下、菅野・前掲注(28)三一八頁以下。
- (30) 同法条 (<http://www.gyokaku.go.jp/koumin/dai7/gijsidai.html>) の内容と問題点については、法律時報八四卷二号(二〇一二年)の特集「国家公務員労働関係法システムの大幅換」(和田肇、渡辺賢、武井寛、道幸哲也、晴山一穂、清水敏、田村達久の各論考)を参照。

- (31) こうしたことを考慮してか、下級審の判決ではあるが、一九八二年の人物凍結に対してその完全実施を求めて行った争議行為（二時間）参加者への懲戒処分の有効性が争われた事件で、全通名古屋中郵事件判決の判示が強く批判されたり（大分県教委（大分県教組）事件・大分地判平成五・二・一九判時一四五七号三六頁）、あるいは国立病院における看護婦等の夜間勤務規則に関して人事院判定が未だ達成されていないとして、この実施を求める職場集会（争議行為）を企画した者に対する懲戒処分の有効性が争われた事件で、同判示に依拠しないことが明言されたりしている（全日本国立医療労組事件・東京地判平成一・四・一五判七六一号二六頁）。渡辺賢『公務員労働基本権の再構築』（北海道大学出版会・二〇〇六年）三三二頁以下も参照。
- (32) 前掲注(4)。
- (33) 菅野・前掲注(28)二〇二頁以下。
- (34) 武井寛「代償措置としての人事院制度」西谷敏Ⅱ晴山一穂編『公務員制度改革』（大月書店、二〇〇二年）一一二頁。
- (35) 同様の意見は、岩手県教組事件・最大判昭和五一・五・二刑集三〇巻五号二一七八頁での岸・天野補足意見、同団藤補足意見、名古屋中郵事件・最大判昭和五二・五・四刑集三二巻三号一八二頁の高辻補足意見、団藤反対意見でも述べられる。
- (36) 前掲注(31)大分県教（県教組）委事件。
- (37) 前掲注(18)北海道教委事件。
- (38) 北海道教委事件・最一小判平成四・九・二四判六六一五号六頁、前掲注(24)全農林（八三秋季年末闘争）事件、人事院（全日本国立医療労組）事件・最一小判平成一四・一一・二六判八四〇号一八頁等。
- (39) 大久保史郎「人事院勧告の実現を求める争議行為と憲法二八条」ジュリ臨増二二〇二号（二〇〇〇年）一九頁。
- (40) 西谷敏『労働組合法・第三版』（有斐閣、二〇一二年）三八頁以下。
- (41) この間の経緯については、臼井康隆「公務員人件費をめぐる議論」レファレンス平成二四年七月号五二頁以下も参照。

- (42) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000116926.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000116926.pdf) を参照。
- (43) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000116908.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000116908.pdf) を参照。
- (44) [http://www.jinji.go.jp/kankoku/h23/pdf/23kossht\\_kyuyyo.pdf](http://www.jinji.go.jp/kankoku/h23/pdf/23kossht_kyuyyo.pdf) を参照。
- (45) [http://www.kantei.go.jp/jp/kakugy/keitei/2011/\\_icsFiles/afiledhn/2012/03/12/1028kyuyo.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/kakugy/keitei/2011/_icsFiles/afiledhn/2012/03/12/1028kyuyo.pdf) を参照。
- (46) 組合員数では、公務労組連絡会が約一〇万人、国公労連が約八万人であり、また組織職域では、前者が二省（財務省、農林水産省）、後者が七省一府（法務省、厚生労働省、国土交通省、人事院、内閣府など）となっている。非現業国家公務員の九組織率では、前者の組合は約二二％、後者の組合が約一七％、未加入者が約三三％、管理職員等が約一四％、海上保安官等が約一五％となっている。したがって、両組合はいずれも過半数には達せず、そして相拮抗した状況にある。
- (47) この間の交渉の経緯の詳細については、公務員労働組合連絡会「二〇一一度公務労協情報 No.37」([http://www.komu-tokyo.jp/info/rokyo/2011/2011rokyo\\_infoNo37.html](http://www.komu-tokyo.jp/info/rokyo/2011/2011rokyo_infoNo37.html)) を参照。
- (48) <http://sankei.jp.msn.com/politics/news/111023/plc11102323440012-n1.htm> 等を参照。
- (49) <http://sankei.jp.msn.com/politics/news/111023/plc11102323440012-n1.htm> を参照。
- (50) 国家公務員制度改革は一九九〇年代後半から検討が本格化したのが、今回の法案提出の直接の契機となったのは、自民党・公明党の連立政権の下で成立した二〇〇七年の国家公務員法等改正法、および二〇〇八年の国家公務員制度改革基本法である。後者の一二条は「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」と定めた。今回の法案はこれを受けて提案されたものであり、こうした法律の成立自体に反対する自民党の姿勢は、自家撞着に陥っている。
- (51) 同法等によって捻出された復興費の多くが、東日本の復興以外の品目に流用されていた（週刊ポスト二〇一二年八月一〇日号の

- スクープ、同年九月九日のNHKの報道等）という政治問題もある。
- (52) <http://www.jinji.go.jp/kisyu/1106/danwa2306.pdf> を参照。
- (53) 官房長官記者発表（[http://www.kantei.go.jp/jp/kyoukanpress/201106/3\\_a.html](http://www.kantei.go.jp/jp/kyoukanpress/201106/3_a.html)）を参照。
- (54) <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangin/177/0003/17706160003017c.html> を参照。
- (55) 民間部門の判例であるが、メール・オーター事件・最三小判昭和五九・五二九民集三八卷七号八〇二頁、日産自動車事件・最三小判昭和六〇・四・二三民集三九卷三三七七三〇頁、高知県観光事件・最二小判平成七・四・一四労判六七九号二一頁を参照。
- (56) 複数組合主義と統一的労働条件決定との矛盾・相克については、根本・前掲注(5)一四頁以下も参照。
- (57) 大石・前掲注(1)五頁。人事院の見解として、「国家公務員法に定める給与改定の仕組みによらない給与改定を行うおとす場合には、まず給与改定の仕組みを定める国家公務員法を改正した後に、新たな仕組みによる給与改定に移行すべきものと考え」と述べられている（平成二三・九・三〇「平成二三年人事院勧告、別紙第一・職員の給与に関する報告」（<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h23/pdf/23houkokukyuyyo.pdf>）を参照）。
- (58) 大石・前掲注(1)三頁以下。
- (59) <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangin/177/0003/17706160003017c.html> を参照。
- (60) 浅井清『新版国家公務員法精義』（学陽書房、一九七〇年）一一二頁。
- (61) 人事院の見解については、同院給与局次長の福田紀夫氏に色々教えて頂いた。記して感謝の意を表したい。なお、本稿での記述についての責任は、いまでもないが全て筆者にある。
- (62) 森園幸男・大村厚至『公務員給与法精義・第四次全訂版』（学陽書房、二〇〇七年）一九頁。
- (63) 佐藤功・鶴海良一郎『公務員法』（日本評論新社、一九五四年）一五三頁。

- (64) 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―」法学セミナー一九八一年一二号四二頁。
- (65) 佐藤功「人事院の勧告権について」人事行政昭和二五年一〇月号四三頁以下参照。
- (66) [http://www.shugjin.go.jp/rdp\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001817920111109004.htm](http://www.shugjin.go.jp/rdp_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001817920111109004.htm) を参照。
- (67) <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/179/0094/17910270094002a.html> を参照。
- (68) 現実に、多くの地方自治体で財政難を理由に事実上、職員組合の同意を得て、給与削減条例が制定されているが、そのことが法令違反を合法化するものではない。また、ここにおいても、人事委員会の給与勧告を経ずに給与条例が制定されたことはない。
- (69) 朝日火災海上事件・最一小判平成九・三・二七労判七一三号二七頁。
- (70) 第四銀行事件・最一小判平成九・二・二八民集五一卷二七〇五頁参照。