

平成16年(ネ)第5697号 損害賠償請求控訴事件
控訴人 河野正典 外100名
被控訴人 国

控訴人準備書面(1)

2005年4月14日

東京高等裁判所第4民事部 御中

上記当事者間の頭書事件につき、控訴人らは、下記のとおり弁論を準備する。

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 岡村親宣

同 大森浩一

同 加藤健次

同 野本夏生

同 佐久間大輔

記

控訴人らは、原審で主張した本件の請求原因事実を訂正し、下記のとおり整理して主張するものである。

第1 本事件の概要

本事件の概要は、下記のとおりである。

- 1 本事件は、控訴人らが、2002年12月に支給された期末手当につき、同年度の人事院勧告(以下「本件人事院勧告」という)に基づき、給与の減額を定めた一般職の職員の給与に関する法律(以下「給与法」という)の改正法(2002年11月22日法律第106号。以下「改定給与法」という)を同年4月から11月まで適用した場合に算定される月例給与相当額と、改定前の給与法により同年4月から11月までの間に支給された月例給与との差額相当額を差し引いて減額して支給するとした改

定給与法の附則5項（以下「本件特例措置規定」という）による措置（以下「本件期末手当減額特例措置」という）により、控訴人ら一般職国家公務員は減額相当額の損害を被ったと主張し、国家賠償法（以下「国賠法」という）1条1項に基づき、原判決別表の減額相当額の損害賠償金及びこれらに対する遅延損害金の支払いを求めた事案である。

2 控訴人らは、

人事院総裁が、国会及び内閣に対し、本件特例措置規定を制定して本件期末手当減額特例措置を講ずる内容の人事院勧告を行ったこと、

内閣の代表者である内閣総理大臣が、本件特例措置規定の法律を制定して本件期末手当減額特例措置を行うことが適当である旨の閣議決定を行い、本件特例措置規定案を国会に提出して、また、改定給与法により本件特例措置規定を執行をして本件期末手当減額特例措置を行ったこと、

中央人事行政機関としての内閣総理大臣、総務大臣及び総務省人事・恩給局長が、本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置法案を作成したこと、

国会議員が、本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置規定案を可決成立させたこと、

が、国の公権力の行使にあたる各公務員の注意義務懈怠による各公務員の各過失によって違法に控訴人ら一般職国家公務員に本件期末手当減額特例措置により減額相当額の損害を与えたものであると主張するものである。

3 そして控訴人らは、前記2の ないし の公権力を行使する各公務員の各行為が、各公務員の注意義務懈怠による各公務員の各過失による違法な行為である根拠につき、第一次的に、本件期末手当減額特例措置が、不利益不遡及原則の脱法行為であり、権利の濫用として違法行為であると主張するものである。

4 次に控訴人らは、前記2の ないし の公権力を行使する各公務員の各行為が、各公務員の注意義務懈怠による各公務員の各過失による違法な行為である根拠につき、仮に本件期末手当減額特例措置が、不利益不遡及原則の脱法行為であり、権利の濫用として違法行為でないと仮定しても、第二次的に、憲法28条の保障する控訴人らの団体交渉権を侵害する違憲・違法な行為であると主張するものである。

5 そして更に、前記2の ないし の公権力を行使する各公務員の各行為が、各公務員の注意義務懈怠による各公務員の各過失による違法な行為である根拠につき、仮に本件期末手当減額特例措置が、不利益不遡及原則の脱法行為であり、権利の濫用として違法行為でなく、また憲法28条の保障する控訴人らの団体交渉権を侵害する違憲・違法な行為でないと仮定しても、第三次的に、ILO87号、同98号の保障する控訴人らの団体交渉権を侵害する条約違反の違法行為であると主張するものである。

第2 本件期末手当減額特例措置による期末手当の減額が不利益不遡及原則を脱法する違法行為である理由について(第一次的主張)

控訴人らは、本件特例措置規定による本件期末手当減額特例措置による期末手当の減額は、不利益不遡及原則を脱法する違法行為であり、前記第1の各公権力を行使する各公務員の各行為が、各公務員の注意義務懈怠による各公務員の各過失による違法な行為である理由につき、下記のとおり主張するものである。

- 1 事後に締結された労働協約又は事後に定められた就業規則を遡及的に適用することにより、既に発生した具体的権利としての賃金等の請求権を処分、変更することは許されないとの「不利益不遡及原則」の法理は、最一小平成元年9月7日香港上海銀行事件判決及び最三小平成8年3月26日朝日火災海上保険事件判決等の判例により確立した法理である。
- 2 そして、その法的根拠は、事後に締結された労働協約又は事後に定められた就業規則を遡及的に適用することにより、既に発生した具体的権利としての賃金等請求権を処分、変更することは、支払われた賃金により生存している労働者の生活を侵害するものであるから、就業規則の制定・変更権又は労働協約締結権の濫用であり、既に発生した具体的権利としての賃金等請求権を処分、変更する事後に締結された労働協約又は事後に定められた就業規則は、権利の濫用として違法・無効というべきであり、法的拘束力を有しないことにあると考えられる。
- 3 ところで国家公務員労働者の給与等の勤務条件は、民間労働者と異なり、就業規則又は労働協約ではなく、法律及び人事院規則により定められることとなっているところであるが、この国家公務員の勤務条件を定める法律及び人事院規則は、「民間企業における就業規則としての性格を有するものであり、法律に定められる基礎事項は勤務条件に関する最低基準ではなく、勤務条件そのものである」(鹿児島重治他編著『逐条国家公務員法』学陽書房、1988年発行、268頁参照)とされているところである。
- 4 そして、権利濫用の法理は、信義誠実の原則の法理とともに、私法、公法に通ずる一般法原理に基づく法理であり、私法関係のみならず、公法関係においても、権利濫用の法律行為は違法であるというべきである。

信義誠実原則の法理については、同法理に基づく使用者の労働者に対する「安全配慮義務」は、最三小昭和50年2月25日八戸駐屯地車輛災害死事件判決(民集29巻2号143頁)により、「公法、私法に通ずる一般法原理に基づく義務」であると解され、国は、国家公務員に対し、「安全配慮義務」を負っているとされているが、権利濫用の法理に基づく不利益不遡及原則の法理も、この「安全配慮義務」の法理と同様、公法、私法に通ずる一般法原理に基づく法理として公法関係である国と国家公

務員の勤務関係にも適用されると解するのが相当というべきである。

- 5 したがって、国家機関が、事後に制定した法律、人事院規則等を遡及的に適用することにより、法律に基づき既に発生した国家公務員の具体的権利としての給与等請求権を処分、変更することは、私企業における使用者が、事後に定めた就業規則又は事後に締結された労働協約を遡及的に適用することにより既に発生した具体的権利としての賃金等請求権を処分、変更することが許されないのと同様に、違法行為であり許されないと解するのが相当というべきである。

そして、関係国家機関において公権力を行使する国会議員を含む公務員は、控訴人ら一般職国家公務員に対し、不利益遡及により法律に基づき既に発生した国家公務員の具体的権利としての給与等の請求権を処分、変更してはならない法的義務を有しているというべきである。

- 6 そして、不利益不遡及原則の法理により、国家機関は、事後に制定した法律、人事院規則を遡及的に適用することにより、法律等に基づき既に発生した国家公務員の具体的権利としての給与等の請求権を処分、変更することは違法行為であり許されないというべきであるが、事後に制定した法律及び人事院規則を遡及的に適用することを回避する手段を弄して同じ結果を招来させ、事後に制定した法律及び人事院規則を遡及的に適用することを免れる脱法行為も、違法行為であり許されないというべきである。

そして、関係国家機関において公権力を行使する国会議員を含む公務員は、控訴人ら一般職国家公務員に対し、前記不利益不遡及原則の脱法行為をしてはならない法的義務を有しているというべきである。

- 7 ところで、本件特例措置規定による本件期末手当減額特例措置は、本件改定給与法施行後の2002年12月に具体的権利として発生する2002年度の期末手当につき一定の減額措置を講ずるものであり、控訴人らに不利益な内容を含む法律を遡及的に適用して既に発生した控訴人らの月例給与の具体的権利を一方的に処分、変更させるものではないが、同年12月に支給される期末手当につき、給与の減額を定めた改定給与法を同年4月から11月まで適用した場合に算定される月例給与相当額と、改定前給与法により同年4月から11月までの間に支給された月例給与との差額相当額を差し引いて減額して支給する措置を取るものであり、事後に制定した改定給与法を遡及的に適用することを回避して同年12月支給の期末手当より減額するという手段を弄して、改定給与法を同年4月から適用したと同じ結果を招来させ、事後に制定した改定給与法を遡及的に適用することを免れたものであるから、正に不利益不遡及原則の脱法行為であり、違法行為であって許されないというべきである。

- 8 国家公務員労働者の勤務条件は、法律及び人事院規則により定めるとされている関係上、国会議員を含む当該国家機関において公権力を行使する公務員は、控訴人ら一

般職国家公務員労働者に対する関係では、不利益不遡及原則の法理により、事後に制定した法律及び人事院規則を遡及的に適用することにより、法律及び人事院規則に基づき既に発生した国家公務員の具体的権利としての給与等請求権を処分、変更するという違法行為を行ってはならず、かつこれを脱法する行為も行ってはならない法的義務を負っており、これらの違法行為を行い得る裁量権を有していないというべきであるから、国会議員を含む公権力を行使する公務員が、国民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務を負わない場合ではない。

9 そして、本件は、不利益不遡及原則の法理により、事後に制定した法律及び人事院規則を遡及的に適用することにより、法律に基づき既に発生した控訴人ら国家公務員労働者の具体的権利としての給与等請求権を処分、変更するという違法行為を行ってはならず、かつこれを脱法する違法行為も行ってはならない法的義務（以下「本件法的義務」という）負っていた公権力を行使する公務員である人事院総裁、内閣総理大臣、総務大臣、総務省人事・恩給局長及び国会議員が、不利益不遡及原則を脱法する本件特例措置規定を制定することにより同規定により本件期末手当減額特例措置を行ったものであるから、これらの各公務員が職務上の法的義務に違反したかどうかの問題であり、国賠法1条1項の適用上、違法の評価を受けると解するのが相当というべきである。

10 しかも、全ての国家機関は、当該国家機関としての権限に基づき裁量権を有しているが、当該国家機関が、その権限を定めた権限の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、その行使及び不行使が、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、国賠法1条1項の適用上違法の評価を受けると解するのが相当というべきである（最三小平成16年4月27日筑豊じん肺訴訟判決〔判時1860号34頁〕、最二小平成16年10月15日水俣病関西訴訟判決〔判時1876号3頁〕参照）。

これを本件についてみるに、国家公務員の労働基本権制約の代償として設置された人事院は、毎年4月1日における官民給与の結果を調査し、その結果に基づき国会及び内閣に対して勧告を行うにつき時間的ずれがあり、この間の月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつき裁量権を有しているが、その調整につき、事後に制定した法律を遡及的に適用することにより、法律に基づき既に生じた国家公務員労働者の具体的権利としての給与請求権を処分、変更する不利益不遡及原則に違反する勧告をすること及びその脱法行為である本件特例措置規定を制定させることにより本件期末手当減額特例措置を行うことを勧告することは、国家公務員の適正な勤務条件を確保するために認められている人事院勧告の趣旨、目的及び性質に照らし、その行使が、許容される限度を逸脱して著しく合理性を

欠くと認められるときに該当するというべきである。

そして、内閣総理大臣、総務大臣並びに総務省人事・恩給局長は、国家公務員労働者の使用者として、人事院勧告を踏まえて月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつきいかなる法案を作成して国会に提出するかの裁量権を有しているが、その調整につき、事後に制定した法律を遡及的に適用することにより、法律に基づき既に生じた国家公務員労働者の具体的権利としての給与請求権を処分、変更する不利益不遡及原則に違反する法案を作成して国会に提出すること及びその脱法行為である本件特例措置規定の法案を作成して国会に提出することにより本件期末手当減額特例措置を行うことは、使用者として国家公務員の適正な勤務条件を確保するために認められている法案作成権限の趣旨、目的及び性質に照らし、その行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときに該当するというべきである。

さらに、国会は、政府の提出した法案につき、人事院勧告を踏まえて月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつきいかなる法律を制定するか立法裁量権を有しているが、その調整につき、事後に制定した法律を遡及的に適用することにより、法律に基づき既に生じた国家公務員労働者の具体的権利としての給与請求権を処分、変更する不利益不遡及原則に違反する法律を可決成立すること及びその脱法行為である本件特例措置規定の法律を可決成立することにより本件期末手当減額特例措置を行うことは、国家公務員の適正な勤務条件を確保するために認められている立法権限の趣旨、目的及び性質に照らし、その行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときに該当するというべきである。

- 11 よって、国家公務員の労働基本権制約の代償機関として設置された人事院の長である人事院総裁は、本件特例措置規定を制定して本件期末手当減額特例措置を講ずる内容の人事院勧告を行ってはならない注意義務を有していたにもかかわらずこれを怠り、本件特例措置規定を制定して本件期末手当減額特例措置を講ずる内容の人事院勧告を行い、その結果、控訴人らは2002年12がつの期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法1条1項に基づき、控訴人らに対し減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

また、内閣の代表者である内閣総理大臣は、本件特例措置規定を制定して本件期末手当減額特例措置を行うことが適当である旨の閣議決定を行ってはならない注意義務を有していたにもかかわらずこれを怠り、本件特例措置規定を制定して本件期末手当減額特例措置を講ずる内容の本件特例措置規定案を国会に提出して、また、本件特例措置規定の執行をし、その結果、控訴人らは期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法1条1項に基づき、控訴人らに対し、

減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

さらに中央人事行政機関としての内閣総理大臣、総務大臣及び総務省人事・恩給局長は、本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置法案を作成し、その執行をしてはならない注意義務を有していたにもかかわらずこれを怠り、本件特例措置規定案を作成し、その結果、控訴人らは期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法1条1項に基づき、控訴人らに対し減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

そして国会の構成員である国会議員は、本件期末手当減額を行うための本件特例措置規定を可決成立させてはならない注意義務を有していたにもかかわらずこれを怠り、本件特例措置規定を可決成立させ、その結果、控訴人らは期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法1条1項に基づき、控訴人らに対し、減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

第3 本件期末手当減額特例措置による期末手当の減額が憲法28条の保障する控訴人らの団体交渉権を侵害する違憲・違法行為である理由について(第二次的主張)

控訴人らは、仮に本件特例措置規定による本件期末手当減額特例措置による期末手当の減額が、不利益不遡及原則を脱法する違法行為であるとの第一次的主張が認められないとしても、第二次的に、控訴人らの憲法28条により保障されている団体交渉権を侵害する違憲・違法行為であり、第1の各公権力を行使する各公務員の各行為は、各公務員の注意義務懈怠による各公務員の各過失による違法な行為である理由につき、下記のとおり主張するものである。

- 1 憲法第28条は、全ての「勤労者」に対し、団結権、団体交渉権及び争議権の労働基本権を保障しているところであるが、国家公務員労働者も、この憲法28条が労働基本権を保障している「勤労者」であり、基本的人権として団体交渉権を享有しており、国及び公権力を行使する公務員といえどもこの国家公務員労働者の享有している団体交渉権を侵害することは許されず、その侵害は違憲・違法であり、加害者は損害賠償の責任を負うというべきである。
- 2 ところで、現時点においては、最大昭和48年4月25日全農林警職法事件判決(以下「最高裁警職法事件判例」という)により、国家公務員労働者の労働基本権は、公務員の地位の特殊性と職務の公共性を理由にその労働基本権を制約され、その代償措置として設置された人事院がその本来の機能を発揮している限り、争議行為の全面一律禁止は合憲であるとされており、労働協約締結権を認めない団体交渉権の制約も合憲とされているところである。

したがって労働基本権制約の代償措置として設置された人事院が、公務員労働者が

争議行為を背景に団体交渉によりその経済的及び社会的地位向上のために労働基本権を行使する場合と同等のその本来の機能を発揮している限り、国家公務員労働者の団体交渉権侵害の問題は発生しないといえることができる。

- 3 しかし、労働基本権制約の代償措置として設置された人事院が、公務員労働者が争議行為を背景に団体交渉によりその経済的及び社会的地位向上のために労働基本権を行使する場合と同等のその本来の機能を発揮していない場合には、最高裁警職法判例多数意見が指摘しているとおり、「その代償機能が迅速公平にその本来の機能をはたさず、實際上画餅に等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から、そのような争議行為をしたことだけの理由からは、いかなる不利益をうける筋合いのものではな」とされているところである。
- 4 また、労働基本権制約の代償措置として設置された人事院が、国会及び内閣に対し、事後に制定した法律を遡及的に適用することにより、法律に基づき既に発生した国家公務員の具体的権利としての給与等請求権を処分、変更する不利益遡及を行うこと及び事後に制定した法律を遡及的に適用することを回避する手段を弄して同じ結果を招来させ、事後に制定した法律を遡及的に適用したと同一の結果を招来させて不利益不遡及原則を免れる脱法行為を行うことを勧告することは、人事院がその責務に違反し、その本来の機能を発揮しない場合に該当し、国家機関がその法律を成立させ、当該国家公務員の同意を得ること（少なくとも当該国家公務員の所属する労働組合と団体交渉してその同意を得る努力をすること）なく不利益遡及行為を行うこと、もしくは不利益不遡及原則を免れる脱法行為を行うことは、憲法 28 条により当該国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する違憲・違法行為であるというべきである。
- 5 ところで、本件特例措置規定による本件期末手当減額特例措置は、事後に制定された本件特例措置規定により、事後に制定した改定給与法を遡及的に適用することを回避して、控訴人ら一般職国家公務員の同意を得ること（少なくとも控訴人らが所属する組合が構成員となっている国公労連と団体交渉をしてその同意を得る努力をすること）なく、2002年12月支給の期末手当より減額するという手段を弄して、改定給与法を同年4月から適用したと同じ結果を招来させ、事後に制定した改定給与法を遡及的に適用することを免れたものであるから、憲法 28 条により控訴人ら国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する違憲・違法行為であるというべきである。
- 6 したがって、国家公務員の労働基本権制約の代償措置として設置され、国家公務員の適正な勤務条件を確保する権限を有している人事院は、毎年4月1日における官民

給与の結果を調査し、その結果に基づき国会及び内閣に対し勧告を行うにつき時間的ずれがあり、この間の月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつき裁量権を有しているが、その調整につき、憲法28条により控訴人ら国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する違憲・違法行為である本件特例措置規定による本件期末手当減額特例措置を行うよう国会及び内閣に勧告を行ってはならない義務を有しているというべきである。

しかるに人事院総裁は、この注意義務を怠り、本件特例措置規定を制定して本件期末手当減額特例措置を行うよう国会及び内閣に勧告を行い、その結果、本件特例措置規定が制定され、控訴人らは2002年12月の期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法1条1項に基づき、控訴人らに対し、減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

7. そして、内閣は、人事院勧告を踏まえて月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつき裁量権を有しているが、その調整につき、憲法28条により控訴人ら国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する違憲・違法行為である本件特例措置規定により本件期末手当減額特例措置を行う法案を閣議決定して国会に提出し、この法案を国会に可決成立させ、また、本件特例措置規定を執行して本件期末手当減額特例措置を行ってはならない義務を有していたというべきである。

また、中央人事行政機関である内閣、総務庁及び総務省人事・恩給局長は、人事院勧告を踏まえて月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつきいかなる法案を作成するかについての裁量権を有しているが、その調整につき、憲法28条により控訴人ら国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する違憲・違法行為である本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置規定案を作成して内閣により国会に提出させ、この法案を国会に可決成立させて本件期末手当減額特例措置を行ってはならない義務を有していたというべきである。

しかるに、内閣を代表する内閣総理大臣は、前記注意義務を怠り、本件特例措置規定により本件期末手当減額特例措置を行う法案を閣議決定して国会に提出し、この法案を国会に可決成立させ、また、本件特例措置規定を執行し、その結果、控訴人らは2002年12月の期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法1条1項に基づき、控訴人らに対し、減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

そして、中央人事行政機関の長である内閣総理大臣、総務大臣および総務省人事・恩給局長は、前記注意義務を怠り本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置規定の法案を作成して内閣により国会に提出させ、この法案を国会に可決成立させ

て、その結果、控訴人らは期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法 1 条 1 項に基づき、控訴人らに対し、減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

- 8 また、国家公務員の適正な勤務条件を確保するための立法権限を有している国会は、政府の提出した法案につき、人事院勧告を踏まえて月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつきいかなる法案を作成するかについての裁量権を有しているが、その調整につき、憲法 28 条により控訴人ら国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する違憲・違法行為である本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置規定案を可決成立させてはならない義務を有していたというべきである。

しかるに国会議員は、前記注意義務を怠り、本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置規定の法案を可決成立させ、その結果、控訴人らは期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法 1 条 1 項に基づき、控訴人らに対し、減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

第4 本件期末手当減額特例措置による期末手当の減額がILO87号条約、同98号条約の保障する団体交渉権を侵害する条約違反の違法行為である理由について(第三次的主張)

控訴人らは、仮に本件特例措置規定による本件期末手当減額特例措置による期末手当の減額が、不利益不遡及原則を脱法する違法行為であるとの第一次的主張が認められないとしても、そして仮に控訴人らの憲法 28 条により保障されている団体交渉権を侵害する違憲・違法行為であるとの第二次的主張が認められないとしても、第三次的に、控訴人らのILO87号条約及び同98号条約により保障されている団体交渉権を侵害する条約違反の違憲・違法行為であり、第1の各公権力を行使する各公務員の各行為は、各公務員の注意義務懈怠による各公務員の各過失による違法な行為である理由につき、下記のとおり主張するものである。

- 1 ILO87号条約は、軍隊及び警察を除く全ての労働者に団結権を保障し、軍隊、警察及び国家の名において権限を行使する公務員を除く全ての労働者(公務員労働者を含む)に団体交渉権を保障し、軍隊、警察、国家の名において権限を行使する公務員及び「不可欠業務」に従事する労働者もしくは急迫した国家的危機下で雇用された労働者を除く全ての労働者(公務員労働者を含む)にストライキ権を保障している。

また、ILO98号条約も、軍隊、及び警察を除く全ての労働者に団結権を保障し、軍隊、警察及び国家の名において権限を行使する公務員を除く全ての労働者(公務員労働者を含む)に団体交渉権を保障している。

そして、ILOの諸機関は、労働基本権が制約される場合には、常に自らの職業的利益を守る基本的手段をはく奪された労働者の利益を全面的に守るために、その労働基本権の制約を受ける労働者が、あらゆる段階で参加し、一旦下された裁定が全面的に速やかに実施される適切、公平、かつ迅速な調停・仲裁制度による代償措置が保障されなければならないとしているところである。

- 2 ところで、憲法98条2項は、わが国が締結した条約及び確立した国際法規は、誠実に遵守しなければならない旨定めており、わが国が批准した条約は、憲法98条2項により、国内法的にも法的拘束力を有し、わが国の国家機関は、批准した条約に違反してはならず、何人も批准した条約によって保障されている国民の権利を侵害することは許されず、条約によって保障されている権利を侵害した加害者は、損害賠償の責任を負うというべきである。

わが国は、1953年にILO98号条約を、1965年にILO87号条約を各批准しているものである。

したがって、わが国の国家機関は、ILO87号条約及び同98号条約違反の違法行為をしてはならない法的義務を負っているというべきである。

- 3 そして、ILO理事会は、2002年11月と2003年6月の二度にもわたり、国家公務員の労働基本権制約を維持したわが国の公務員制度改革の遂行に関し、日本政府に対し、「国家の名において権限を行使しない労働者に対し、結社の自由原則に従い団体交渉権とストライキ権を付与すること」を勧告しているところである。

その理由につき、ILO理事会は、「団体交渉権は、労働者の基本的権利であり、軍隊、警察及び国家の施政に直接従事している公務員を唯一可能な例外として民間、公共を問わず認められるべき権利である」とし、また「ストライキ権は、労働者及び労働組合の基本的権利であり、軍隊、警察及び国家の施政に直接従事している公務員、言葉の厳密な意味における不可欠業務もしくは急迫した国家的危機下で雇用された労働者を例外として全ての労働者の享受すべき権利である」としているところである。

- 4 ところで、前記ILO理事会の勧告にもかかわらず、今日、控訴人らわが国の国家公務員労働者は、ストライキ権が保障されていないばかりか、団体交渉権も協約締結権もはく奪されており、その保障がなされていない実情にあり、かつ、労働基本権制約の代償機関として設置された人事院制度は、ILOが労働基本権制約の代償機関として要求している代償措置ではない。

すなわち、ILOは、労働基本権の制約は、それが許されるとしても、常に自らの職業的利益を守る基本的手段をはく奪された労働者の利益を全面的に守るために、当事者があらゆる段階で参加することができ、一旦下された裁定は全面的に速やかに実施される適切、公平かつ迅速な調停仲裁手続の代償措置が採用されなければならないとしているが、わが国の人事院制度は、労働基本権を制約されている国家公務員の参

加が認められておらず、一旦下された裁定が全面的に速やかに実施される適切、公平な調停仲裁機関ではないからである。

5 したがって、わが国の国家公務員労働者は、自らの職業的利益を守る基本的手段をばく奪され、かつ自らからの職業的利益を守るための適切な代償機関も保障されていない下で、控訴人らの同意を得ることはもとより、控訴人らの所属する労働組合の加盟する国公労連との団体交渉によりその同意を得る努力もされることなく、労働基本権制約の代償機関として設置された人事院が、本件特例措置規定を制定し、月例給与を減額する改定給与法を2002年4月から11月まで適用した場合に算定される月例給与相当額と、改定前の給与法により同年4月から11月までの間に支給された月例給与との差額相当額を同年12月に支給される期末手当から差し引いて減額して支給するとした本件特例措置規定を制定して本件期末手当減額特例措置を行うよう勧告し、内閣が人事院勧告どおりの本件特例措置規定を制定して本件期末手当減額特例措置を行う旨閣議決定し、中央人事行政機関である内閣、総務省及び総務省人事・恩給局が同規定の法案を作成して同法案を国会に提出し、国会が同法案を可決成立させ、控訴人ら国家公務員労働者は、本件期末手当減額特例措置による期末手当の減額をされるに至ったものである。

6 しかし労働基本権を制約の代償措置として設置された人事院が、国会及び内閣に対し、事後に制定した法律を遡及的に適用することにより、法律に基づき既に発生した国家公務員の具体的権利としての給与等請求権を処分、変更すること及び事後に制定した法律を遡及的に適用することを回避する手段を弄して同じ結果を招来させ、事後に制定した法律を遡及的に適用したことと同一の結果を招来させる行為を行うことを勧告することは、代償機関としての人事院の責務に反し、国家機関がその法律を成立させ、国家公務員の同意を得ること（少なくとも国家公務員の所属する労働組合と団体交渉してその同意を得る努力をすること）なく不利益遡及行為を行うこと、もしくは不利益遡及を免れる行為を行うことは、ILO87号条約及び同98号条約により国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する条約違反の違法行為であるというべきである。

7 本件特例措置規定による本件期末手当減額特例措置は、事後に制定された本件特例措置規定により、事後に制定した改定給与法を遡及的に適用することを回避して、控訴人ら一般職国家公務員の同意を得ること（少なくとも控訴人らが所属する組合が構成員となっている国公労連と団体交渉してその同意を得る努力をすること）なく、2002年12月支給の期末手当より減額するという手段を弄して、改定給与法を同年4月から適用したと同じ結果を招来させ、事後に制定した改定給与法を遡及的に適用することを免れた行為であるから、ILO87号条約及び同98号条約により控訴人ら国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する条約違反の違法行為であ

るといふべきである。

- 8 したがって、国家公務員の労働基本権制約の代償措置として設置され、国家公務員の適正な勤務条件を確保する権限を有している人事院は、毎年4月1日における官民給与の結果を調査し、その結果に基づき国会及び内閣に対し勧告を行うにつき時間的ずれがあり、この間の月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつき裁量権を有しているが、その調整につき、ILO87号条約及び同98号条約により控訴人ら一般職国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する条約違反の違法行為である本件特例措置規定の制定による本件期末手当減額特例措置を行うよう国会及び内閣に勧告を行ってはならない義務を有していたといふべきである。

しかるに人事院総裁は、この注意義務を怠り、本件特例措置規定を制定して本件期末手当減額特例措置を行うよう国会及び内閣に勧告を行い、その結果、本件特例措置規定が制定され、控訴人らは2002年12月の期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法1条1項に基づき、控訴人らに対し、減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

- 9 そして、内閣は、人事院勧告を踏まえて月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつき裁量権を有しているが、その調整につき、ILO87号条約及び同98号条約により控訴人ら一般職国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する条約違反の違法行為である本件特例措置規定により本件期末手当減額特例措置を行う法案を閣議決定して国会に提出し、この法案を国会に可決成立させ、また、本件特例措置規定を執行して本件期末手当減額特例措置を行ってはならない義務を有していたといふべきである。

また、中央人事行政機関である内閣、総務省及び総務省人事・恩給局長は、人事院勧告を踏まえて月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつきいかなる法案を作成するかについての裁量権を有しているが、その調整につき、ILO87号条約及び同98号条約により控訴人ら一般職国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する条約違反の違法行為である本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置規定案を作成して内閣により国会に提出させ、この法案を国会に可決成立させて本件期末手当減額特例措置を行ってはならない義務を有していたといふべきである。

しかるに、内閣を代表する内閣総理大臣は、前記注意義務を怠り、本件特例措置規定により本件期末手当減額特例措置を行う法案を閣議決定して国会に提出し、この法案を国会に可決成立させ、また、本件特例措置規定を執行し、その結果、控訴人らは期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法1条1項に基づき、控訴人らに対し、減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

そして、中央人事行政機関の長である内閣総理大臣、総務大臣および総務省人事・恩給局長は、前記注意義務を怠り本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置規定の法案を作成して内閣により国会に提出させ、この法案を国会に可決成立させて、その結果、控訴人らは期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法1条1項に基づき、控訴人らに対し、減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

- 8 また、国家公務員の適正な勤務条件を確保するための立法権限を有している国会は、政府の提出した法案につき、人事院勧告を踏まえて月例給について生ずる差額を調整するか否か、調整するとしてどのような方法によるかにつきいかなる法案を作成するかについての裁量権を有しているが、その調整につき、ILO87号条約及び同98号条約により控訴人ら一般職国家公務員労働者に保障されている団体交渉権を侵害する条約違反の違法行為である本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置規定案を可決成立させてはならない義務を有していたというべきである。

しかるに国会議員は、前記注意義務を怠り、本件期末手当減額特例措置を行うための本件特例措置規定の法案を可決成立させ、その結果、控訴人らは期末手当を減額され、減額相当額の損害を被ったものであるから、被控訴人国は、国賠法1条1項に基づき、控訴人らに対し、減額相当額の損害を賠償すべき責任がある。

以上