

国立大学給与減額事件3判決の検討

藤 内 和 公

平成24（2012）年から2年間、震災復興財源確保のために国家公務員（以下、「国公」ともいう。）に平均7.8%の給与が削減された。並行して独立行政法人（以下、「独法」ともいう。）に対しても交付金が削減され、国立大学法人および高専機構に対しては、国家公務員と同率の平均7.8%の人件費に相当する運営費交付金が削減された。それにともないすべての国立大学で就業規則改定または特別規程作成により給与が減額された。この減給を不服とする裁判が全国で起こされ、国立大学・高専関係ですでに3事件（高専機構、福岡教育大学、京都大学）につき判決が出されている。以下、この3判決につき検討する。

I 3事件共通：事実の概要

(1) 平成24年度運営費交付金削減に関する文部科学省等の動向

平成23（2011）年6月3日、国家公務員の給与減額支給措置についての閣議決定が行われ、これにより、国家公務員給与臨時特例法に係る法案が国会に提出されることとなった。同時に、独立行政法人の役職員の給与について、法人の業務や運営のあり方等その性格に鑑み、法人の自律的・自主的な労使関係の中で、国公の給与見直しの動向を見つつ、必要な措置を講ずるよう要請がされることとなった。

平成23年12月、Y1（高専機構）が文科省から24年度予算内示を受けた際、文部科学省から「給与特例法の状況によっては、東日本大震災に対処するための経費として給与改定の影響相当額の運営費交付金削減を求められる

場合があるため、その対応について留意する必要がある」との指摘を受けていた。

平成24年2月29日、国家公務員給与臨時特例法が成立し、これにより国公の給与は、同年4月から平成26年3月までの間、平均7.8%、最大で9.77%、管理職手当は一律10%減額された。

同年3月8日、文科省官房長が、文科省傘下の独立行政法人の長等に対し、法人の自律的・自主的な労使関係の中で、「国家公務員の給与見直しの動向を見つつ、貴法人の役職員の給与について必要な措置を講ずるよう要請いたします。」との事務連絡文書を発出した。

同年5月11日、政府の閣僚懇談会において、当時のC副総理が、「独立行政法人等にあっても、閣議決定に基づき、給与特例法に準じた適切な対応を求める」と発言し、当時のD財務大臣も「運営費交付金等により人件費が賄われている独立行政法人等について、給与特例法による国家公務員の給与削減と同等の給与削減相当額を算定し、運営費交付金から減額する」との発言があり要請された。

同年5月29日付けの文科省高等教育局長からの連絡文書により、国立大学法人および高専機構に対し役職員の給与についても必要な措置を講ずるよう、という要請があった。

文部科学省高等教育局国立大学法人支援課研究振興局学術機関課は、各国立大学法人（後述の被告Y2・Y3らを含む）の財務担当部課長宛てに、平成24年8月22日付けで、「給与改定臨時特例法に基づく国家公務員の給与削減と同等の給与削減相当額について」と題する事務連絡文書を発し、平成25年度予算に関し、運営費交付金により人件費が賄われている国立大学法人に対する運営費交付金等の人件費相当額については、国家公務員給与臨時特例法に基づく国家公務員の給与削減と同等の給与削減相当額を控除した上で算出する旨を通知した。

運営費交付金の支給は、平成24年度については、年度内の各月に分割して行われることになった。かつ、支給額は月により異なっており、年度の後半

になって1年間分の給与減額支給措置に相当する額を削減されてしまうことも想定された。

以上の事情は国立大学および高専において同じである。ただし、8月22日付けの事務連絡文書は高専に対して出したとの事実認定はされていない。

国からの要請等を契機として、全独立行政法人の52.4%が平成24年度の途中から役職員の給与減額措置を開始し、その余の独立行政法人も、平成25年度の当初から給与減額措置を開始した。

文科省高等教育局国立大学法人支援課は、Y 1らの財務担当部課長宛てに、平成25年1月15日付けで、「給与改定臨時特例法に基づく国家公務員の給与削減と同等の給与削減相当額について」と題する書面を發し、平成24年度補正予算に関し、24年8月22日付けの事務連絡の考え方に基づく具体的な一般運営費交付金削減額を通知した。

(2) 大学における動き

国立大学は、24年4月から5大学、5月から4大学、6月から19大学、7月から46大学（福岡教育大学を含む）、8月から7大学（京都大学を含む）、9月から3大学が、平成26年3月までの臨時的給与減額を実施した。高専機構は7月から実施した。

給与減額の内訳は、国家公務員給与臨時特例法における減額率よりも低い減額率を採用した国立大学法人、地域手当の増額等の代償措置を採用した国立大学法人、給与減額措置をとらない月を設ける国立大学法人等も散見された。

「X 1らが調査した69の国立大学法人のうち、減額実施期間における引下げ率の圧縮を行ったのは34法人（うち10法人は平成25年度の措置のみ）、手当面における増額等の措置を行ったのは10法人である」。他方で「全86の国立大学法人のうち、9法人以外は、国家公務員に準じた減額率を適用した」という数字もある（京大判決）。

運営費交付金は24年度は毎月、月別に当初予定通りに支給されていて、減額実施の時点では減らされていなかった。

(3) 予算運用の仕組み

独立行政法人通則法第44条は、つぎのように定める。

(利益及び損失の処理)

第44条(1) 独立行政法人は、毎事業年度、損益計算において利益を生じたときは、前事業年度から繰り越した損失をうめ、なお残余があるときは、その残余の額は、積立金として整理しなければならない。ただし、第3項の規定により同項の用途に充てる場合は、この限りでない。

(2) 独立行政法人は、毎事業年度、損益計算において損失を生じたときは、前項の規定による積立金を減額して整理し、なお不足があるときは、その不足額は、繰越欠損金として整理しなければならない。

したがって、単年度で赤字決算になることがあることを想定した定めである。平成25年度は86国立大学のうち21大学（岡山大学を含む）が単年度赤字決算であった。

以下の事件は減給の措置（たいていは就業規則変更の手続きによる）が不合理であるとして減給された給与分の支払いを請求したものである。なかには団体交渉拒否の違法性をあらそう事案も含むが、以下では減給に関する就業規則改定問題を主に取り上げる。

II 全大教高専機構事件・東京地裁平成27年1月21日判決（労働法律旬報1848号（2015年）66頁以下）

【事実の概要】

政府・文科省レベルの24年3月および5月の要請および動きを受けて、被告Y1は各高専に対し24年度予算のうち、予備費のうち9億円余りを運営費交付金の削減に備えて確保した。

(1) Y1では、原告組合との間で、24年5月28日、6月13日、6月22日の3

回、団体交渉がもたれていた。Y 2は、原告組合が要求する決算ベースの資料は提供が難しいこと、積立金は1億円余りあるが、23年度において1億円余りの赤字が発生する見込みであること等を説明した。

交付金削減の可能性がある旨のY 1の主張に対し、原告の組合は、運営費交付金の削減が見込みにすぎないと反論した。

「平成24年6月22日の団体交渉では、Y 1は、給与減額支給措置の対象について、平成24年6月の期末勤勉手当からではなく、7月分の給与からとするよう見直した旨説明した。この団体交渉で合意を得たいが、合意に至らない場合、最終的には経営判断により給与の減額支給措置を同年7月1日から実施することとすると告げた。」

原告「組合は、平成24年6月30日にもう一度団体交渉を実施するよう求めた。これに対し、Y 1は、同年7月1日に給与の減額支給措置を実施することを前提とするのであれば団体交渉に応じる、同日に同措置を実施するための手続を進める、と回答した。」

(2) 6月25日付けでY 1の給与規則を改定し、24年7月から平成26年3月31日までの間、国家公務員に準じて各職務の級または号俸に応じて給与の引下げを行った。

(3) 25年1月15日の閣議によりY 1への交付金が41億円余削減された。2月26日付けの文科省発出の「給与改定臨時特例法に基づく国家公務員の給与削減と同等の給与削減相当額について」という事務連絡文書でY 2に通知された。うち給与減額措置分は39億円余である。

(4) Y 1の財政状況として、平成24年度の当初予算におけるY 1の収入額は約765億円であり、うち運営費交付金は82%を占めている。また、Y 1の予算における運営費交付金対象事業費のうち、人件費の占める割合は約72.5%から74.5%で推移している。Y 1では交付金が物件費で年3%、人件費で年1%の効率化係数が掛けられ、それぞれ毎年削減されている。

本件給与規則変更前のY 1の給与水準は、対国家公務員ラスパイレス指数で84.6と低かった。

本件で、原告は関係する組合と組合員個人である。

【判旨】 請求棄却

本件給与規則変更の有効性について

(1) 本件給与規則変更によりX 1個人らの受ける不利益の程度について

「本件給与規則変更によって、Y 1の教職員の本給及び各種手当（略）は、本給について削減幅の小さい者でも4.77%、もっとも削減幅の大きい者は9.77%であるところ、これは、国家公務員に対する人事院勧告に準拠して平成24年5月1日から実施されることになった本給の引下げの引下げ幅平均0.23%を大きく上回るものである。特に、削減幅の大きい者にとっては、就業規則で労働者に対して減給の制裁を定める場合において、その減給総額が一賃金支払期における賃金の総額の十分の一を超えてはならないとする労働基準法91条の定める限度に匹敵するほどの減額割合となる」。

「本件給与規則変更によってX 1らの被る不利益は相当に大きい」。

(2) 変更の必要性について

24年「5月11日の段階では、政府の方針として、運営費交付金の削減を行う意向であることが、C副総理の発言及びD財務大臣の発言により具体的に明らかになり、同日、Y 1の主務大臣であるF文部科学大臣も、所管する独立行政法人及び国立大学法人について、労使交渉による自主的な解決を望むが、独立行政法人といえども税金を使って運営をしているのであるから、国家公務員の経費削減に準じて給与の削減をお願いしている旨を述べた上で、仮に給与削減ができない場合には、運営費交付金の削減もやむない旨を暗に述べていること等を踏まえると、平成24年6月末の段階では、いまだ運営費交付金が削減されるか否か、されるとしてどの程度削減されるのか、確定していなかったとはいえ、国家公務員の給与特例法に準拠した規模での運営費交付金の削減がなされる蓋然性は非常に高かった」。

組合側は政府の措置につき「各法人の自律的・自主的な労使関係のなかで対応することを要請するものに過ぎないと主張するが、「運営費交付金は、平成24年度についてみれば、年度初めにまとめて交付されるのではなく、月

毎に必要額が交付される方式がとられていたところ、同年度の終わり頃に1年分の減額がまとめてなされる可能性もあり、その場合、大半の予算が執行済みで、Y1に手元資金が残っていないことが想定されるため、Y1において人件費・物件費の支払に窮したり、最終的には赤字決算をせざるを得なくなったりすることは容易に予測される場所である。仮に、赤字決算に陥った場合、Y1においては、翌年度の概算要求において増額要求を行うなどして赤字の補填に努めることになるが、上記のとおり、当局において独立行政法人の運営費交付金を、給与特例法に基づく給与削減幅に準じて削減することを企図している状況下においては、物件費の削減を人件費の削減に優先して行ったような場合に、その後の増額要求に対応した手当が行政当局によりなされるかについては、相当に疑問があると考えざるを得ない状況にあった」。

以上から、「平成24年度の運営費交付金の額が内示額よりも減額されることがほぼ確実であるといえる以上、Y1において教職員の賃金の引下げを行わなければならない高度の必要性があった」。

(3) 本件給与規則変更の内容の相当性について

変更の「高度の必要性があるとしても、その故をもって、直ちには、Y1において給与特例法による減額幅を単純にY1の教職員に当てはめて給与の減額を行うことの合理性を肯定することとなるものではない。このことは、文科省において、運営費交付金削減の可能性を述べつつも、飽くまで労使交渉により解決することを要請するのみであったことに照らしても明らかである。……本件給与規則変更によってY1の教職員に生じる不利益が相当に大きいことにも照らせば、本件給与規則変更の内容が、同不利益を回避するために必要やむを得ない相当なものであったといえるかという観点、及び、労働組合等に十分な説明や妥結の試みを行ったかという観点から、慎重に検討する必要がある」

本件では「かかる費用を人件費に回した結果、中期計画等、Y1に期待される事業を達成することができない場合には、高専機構法に定める目的を達

521 国立大学給与減額事件3判決の検討

成するために設立された独立行政法人たるY1の存在意義が、評価委員会の評価等を通じて問われかねないともいうことができるのであり、Y1において、機構戦略経費を人件費に用いることもまた期待しえない状況であった」。

「赤字決算に陥る危険性も想定されることに照らすと、これらの想定される事態への対応能力を残すべく、予備費に例年以上の余裕を持たせて本件給与規則変更の実施に踏み切ったY1の判断が相当性を欠くとまではいえない。」

(4) 団体交渉時の状況について

「Y1は、団体交渉及び予備協議において、原告組合の求める資料について、すべてではないにせよ、平成24年度の予算配分に関する資料や、機構戦略経費に実施予定事項一覧表等、ある程度の資料は提示した上で、資料を提出できないものについては、職員に説明させるなどの対応をとっており、本件給与規則変更について、原告組合の理解を得るべく一定の試みを行っていた」。

「以上検討したところによれば、本件給与規則の変更については、内容等の相当性が認められ、団体交渉の過程に照らしても、Y1の対応が特段不誠実であったとまではいうことができない」。

(5) その他の本件給与規則変更に係る事情について

「Y1及び原告組合の間の団体交渉の経緯に照らすと、本件給与減額支給措置に係る代償措置を協議する状況にはなかったと考えるのが素直であり、

「Y1において、同種ないし類似の代償措置を工夫して執らなかつたことをもって不合理な対応とまでいうことはできない」。

三 Ⅲ 福岡教育大学事件・福岡地裁平成27年1月28日判決（労働法
一 律旬報1848号80頁以下）

【事実の概要】

(1) 本件被告Y2は、国家公務員給与臨時特例法に準じてY2職員の給与を減額するために、職員給与規程の特例を定めることを目的として、臨時特例

規程を定めた。それと連動して就業規則（職員給与規程）も改定された。

臨時特例規程の内容は、その施行により、特例期間におけるY2職員の俸給は、当該職員に適用される俸給表、当該職員の職務の級又は号俸に応じて、4.77%、7.77%、又は9.77%減額されるというものである。

本件原告X2らの給与は、職員給与規程の改定により、平成24年4月1日から、0.23%減額されていたところ、本件就業規則変更により、同年7月1日から平成26年3月31日までの間、更に9.77%減額されることとなった。ただし、特例期間のうち、平成25年2月及び同年3月については、本件就業規則変更による減額前の金額の給与が支払われた。X2らの給与削減額は、合計約120万円から約160万円に上る。代償措置は講じられていない。

(2) その間、給与減額につき、職員の過半数代表者への説明や、X2らが加入する組合と、24年1月11日から7月9日まで23年度に5回、24年11月2日に労使交渉が行われた。

25年1月15日付けの文科省の文書により交付金2億円余りが削減されることが通知された。

なお、Y2で経常収益に占める運営費交付金収益の割合は、平均約60.5%に上る。

【判旨】 請求棄却

本件就業規則変更の合理性の有無について

(1) 本件就業規則変更の必要性

(ア) X2らは、財務分析によれば、Y2が本件就業規則変更による給与の減額を回避し、又は低く抑えることは可能であったから、本件就業規則変更について、高度の必要性は認められないと主張する。また、国からの国立大学法人に対する要請は、あくまで「要請」にすぎないのであって、Y2は国からの要請に拘束されるものではなく、給与減額措置をとるか否かは、各国立大学法人の自主的かつ自律的な判断に委ねられていると主張する。

(イ) 「運営費交付金には、人件費と物件費の区別がないから、運営費交付金が減額された場合に、人件費ではなく、物件費の支出を抑制するという方

策も、制度上採り得ないものではないが、運営費交付金の額は、前年度の算定額や毎年度の所要額をベースに定められるものであり、いったん物件費を抑制して低い金額を算出すれば、その事実が次年度以降の運営費交付金の額を抑える方向に作用し、特例期間終了後の財務状態の長期的悪化を招くことが想定されるから、物件費の削減を回避するという経営判断は、十分に合理的であるといえる。」

「したがって、人件費の支払に充てられるべき運営費交付金が一時的に大幅に減額される可能性があったという当時の状況を前提とすれば、財務上の健全性を保つため、人件費を一時的に減額することについての高度の必要性があったというべきである。」

「Y2が、国の要請に従わず、役職員給与の減額をしないという選択肢を採用すれば、国や一般国民からの非難を受け、今後のY2の事業活動に悪影響を及ぼす可能性があったことも否定できない。」

「したがって、本件就業規則変更ときにY2が置かれていた状況に鑑みても、本件就業規則変更による人件費の減額について、相応の必要性があったというべきである。」

(ウ) また、「そもそも、会計処理上可能なあらゆる手段を駆使しても給与の支払に充てることのできる費用が捻出できないというような場合でなければ職員の給与を減額することが一切許されないというものでもない。」

また、X2らは、平成23年度予算における人件費の執行残分を物件費に組み替えたY2の会計処理を問題とし、X2の主張する処理方法は会計処理上可能である旨主張する。

「しかし、Y2が上記のような会計処理を行った理由は、学生に対するサービスの向上、教育研究・修学環境の改善充実等のためであり、大学には、……教育及び研究活動を行うに適した環境を提供する責務があるから、教育研究環境の改善を進めるために必要な事業に投入可能な資金を投入するという判断には、十分な合理性がある」。

(2) 給与減額による不利益の程度

「原告ら4名の給与は、本件就業規則変更により、9.77パーセント減額された。この減額幅は、賃金の総額の10パーセントという労働基準法91条に定められた減給の上限にも匹敵するものであって、決して小さいと評価することはできない。」

本件臨時特例規程の特例期間は、平成24年7月1日から平成26年3月31日までの1年9か月間のみであった。また、「特例期間中の平成25年2月及び同年3月については、X2ら教職員の不利益を緩和するため、本件就業規則変更による減額前の金額の給与が支払われたから、X2らが本件就業規則変更による給与減額の影響を受けたのは、実質的には、1年7か月分のみ」である。

そうすると、本件就業規則変更の主たる影響は、あくまで一時的なものであって、決して過大視することはできない。

(3) 本件臨時特例規程の内容の相当性

本件臨時特例規程は、Y2の直面していた給与減額の必要性に適合したものであり、Y2の職員らに過度の負担を強いることのないよう配慮のなされた相当性を有する規程である。

(4) 組合等との交渉状況等

X2らは、Y2の財務状況の分析結果について、十分な説明を行うべきであったところ、Y2は、「数字を示すと、数字が一人歩きする。」などと述べて、本件組合に対して資料を提供することを拒否し続けた、と主張する。

しかし、「上記の団体交渉の期間中において、運営費交付金がどの程度減額されるのかは分からない状況であったといえる。そうすると、確実な根拠を示して交渉を行うことは、そもそも困難であった」。

(5) 以上から、「不利益の程度は必ずしも重大なものであったとはいえ、制定された本件臨時特例規程は給与減額の必要性に見合った相当な内容の規定であり、Y2の本件組合との交渉態度にも重大な問題点はなかったということが出来るから、結論として、本件就業規則変更の合理性を認めることがで

きる。」

Ⅳ 京都大学事件・京都地裁平成27年5月7日判決（労働法律旬報1848号41頁以下）

【事実の概要】

前述の全体的な動きのなかで、本件被告Y3でも給与減額が議論された。

24年5月29日開催の教育研究評議会の「席上では、「給与削減シミュレーション（平均△7.8%）」と題する資料が提示されたが、同資料においては、給与減額を実施した場合に想定されるリスクとして「訴訟の提起、教職員のモチベーション低下、優秀な教職員の流出、優秀な人材の応募減少、組合・過半数代表の強い反発」との記載が、これを実施しなかった場合に想定されるリスクとして「国からの圧力、マスコミからの圧力」との記載がある」。

Y3の組合との間で、3月21日、6月5日、7月11日、7月18日および7月23日に団体交渉がもたれた。6月5日の交渉ではY3から、国立大学協会の委員会等に文科省幹部が来て直接に給与減額を要請していること、文科省に全大学が呼ばれ要請されていること、国立大学協会近畿地区の会議では復興財源にお金を出すことに反対とは言い出せない雰囲気であることが説明された。7月18日の交渉では、Y3は、政府が自律的労使関係に介入しているとは思っていないこと、教職員が他の国民に対して痛みを分担していることを示すことも必要であるなどと述べた。7月23日の交渉ではY3は、Y3自らの考えで給与減額を措置するものであること、その代償措置につき提案はないことを説明した。

Y3は、平成24年8月1日から平成25年3月31日まで、教職員の給与減額を実施することとし、平成24年7月27日、「国立大学法人Y3教職員の給与の臨時特例に関する規程」(以下、「本件特例規程」とする。)を制定した。Y3はそれをHPに掲示し、全学メールで教職員に伝えた。25年度も給与減額を継続して実施することとし、平成25年3月27日、本件特例規程をその旨改定

した。給与減額の改定に関して学内説明会は行われていない。

「本件特例規程における各教職員の給与の減額率は、その級等に応じて、4.35%、2.5%、1.0%であり、その結果、平成24年8月支給分から平成26年3月支給分までの減額は、X3ら1人あたり平均33万0710円である。」

(2) 組合との間で交渉が前述のように数回もたれ、Y3の職員組合は本件改定に対し異議を表明した。Y3の事業場（5カ所）の過半数代表者は同様にいずれも異議を表明した。

25年1月、Y3に対する24年度の交付金のうち28億円余りが減額されることが決定された。

なお、Y3全体の収入の構成比は、平成23年度で、運営費交付金がY3全体の約37.7%（約568億円）、授業料等収入が同約6.2%、医学部附属病院収入が約15.9%、外部資金が約22.6%、その他が約23.6%であった。

【判旨】 請求棄却

本件臨時特例規程の制定およびその内容は、メールおよびHPを通じて周知されている。

本件規程の合理性の有無を判断する。

(1) 本件規程の制定および改定の必要性

必要性につき、Y3は文科省による給与減額の「要請は、文言上は要請に止まるものであったが、国立大学法人とはいえ、公的地位にあり、公金による国からの支援も受けて運営されているY3が、国からの要請に応じないということは、その公的地位にあることによる社会的責任から、到底許されるものではなかった。」「Y3は、公金による国からの支援を受けて運営している以上、国からの要請はもはや国からの指示とも同視できるものであって、それに従わないということは、国からの支援を受けながら、国の方針に反するということであり、国立大学法人としてそのような対応をとれるはずがない。」と主張する。

「国から支援を受けている組織として国の施策に協力すべきであること、社会に対してそのような姿勢を示す必要があることから給与減額支給措置を実

施したいこと、ただし、国家公務員と同様の減額では教職員に大変な負担をかけることになることや、優秀な教職員を集める上でも不利になることからY3独自の減額率を算定していくこと」にした。

「証人Cは、国による要請が事実上の強制であったと述べるところ、その趣旨は、Y3が国からの運営費交付金を受ける公的機関であること、そのような立場にあるY3が国からの要請に応じないことは公的機関としての社会的責任を放棄するものであること」を意味する。そのことは、「国による要請自体は給与減額支給措置を強制するものではないとしても矛盾を生ずるものではない。」「Y3が本件特例規程を制定した平成24年7月当時、教職員の給与減額を実施しなければ、国からの更なる要請や社会一般からの批判を受けると想定していたことは十分是認できる」。

「運営費交付金……（が）いわゆる「渡し切り」の性質のものであること、目的積立金の用途を定める中期計画は、これを変更することも可能であること、平成24年度の運営費交付金の約28億円の削減に対しては、実際には、約6億円が本件給与減額支給措置による人件費からの削減、約10億円が部局負担、約12億円がY3全体の経費からの削減によって対応された」こと等に照らし、「給与減額を実施せずとも、又は本件給与減額支給措置よりも低い減額率での給与減額によっても、これに対処し得た可能性があることは否定できない」。

「財政状況の点に関しては、Y3は……Y3が何十億円か出せばよいという性質のものではなく、教職員が他の国民に対して痛みを分担していることを示すことも必要であるなどと述べた。」

検討するに、「Y3の教職員の給与を「社会一般の情勢に適合したものとなるように」すべきという国立大学法人法の規定や「国家公務員の例に準拠する」ものとすべきという給与規程の規定が存在している以上、国家公務員給与臨時特例法に基づいて国家公務員の給与減額が実施されたことのみによっても、これに沿うような対応を採るべき一定の必要性が生じる。」

「本件においては、これに加えて、……国から、国立大学法人の公的部門と

しての性格に鑑み、国家公務員の給与減額と同等の人件費の削減を実施すべきことが明確に要請されており、また、これらの状況に鑑みて、平成24年4月から給与減額を実施する国立大学法人も現れ始めていたことからすれば、社会一般情勢に照らして、Y3は、平成24年5月頃には、国家公務員の給与減額に沿う対応がより強く求められる状況に置かれていた」。

そして、本件において、教職員の給与を社会一般の情勢に適合させるべきでない、又は国家公務員の例に準拠させるべきではないという特段の事情を見出すことはできないことを踏まえれば、Y3においては、遅くとも平成24年6月頃以降には、教職員の給与が、社会一般の情勢に適合したものとなるように、又は国家公務員の例に準拠するものとなるように、一定の減額を実施すべき高度の必要性が存した」。

「そうすると、上記のとおり、Y3が、人件費の削減以外の方法によって運営費交付金の削減に対処できる財政状況であったとしても、そのことをもって、上記で認定した給与減額を実施する必要性が否定ないし減殺されるということにはならない」。

(2) 改定による不利益の程度

本件原告「X3らの中で最も多額の減額がなされた者の減額分は、上記1年8カ月の期間の俸給月額並びに期末手当及び勤勉手当の合計で75万0536円に上り(原告)、これ自体が絶対額として軽微なものであると評価することは相当ではない。」しかし、本件の「特殊事情を十分に斟酌しなければならない。」

「国家公務員の減額率が9.77%、7.77%、4.77%であるのに対し、本件給与減額支給措置の減額率は4.35%、2.50%、1.00%となる」。

「Y3が定めた独自の減額率は、国家公務員の減額率よりもはるかに低く、他の国立大学法人ではY3よりも高い減額率を定めたところのほうが圧倒的に多い。具体的には、全86の国立大学法人のうち、9法人以外は、国家公務員に準じた減額率を適用した。国家公務員とは異なる(国家公務員よりも少ない)減額率を導入した9法人の中でも、Y3が定めた減額率は他の国立大

学法人の減額率よりも特に低いものとなっている。」

したがって、減額率は低い水準であり、教職員への配慮がされている。

不利益緩和につき、Y3が「代償措置であると主張する各制度（夏季一斉休業，リフレッシュ休暇，昇給号俸の回復措置，職責調整手当）は，その内容及び導入の理由等に照らしても，……直接的な代償措置……とは認められない」。もっとも，夏季一斉休業は代償措置とまではいえないとしても労働条件の改善の一事情にあたる。

(3) 組合との交渉の状況

Y3は本件給与減額の必要性を十分に説明したものと評価できる。

以上から，給与減額にかかわる本件規程の制定及び改定には合理性がある。

V 国立大学法人における労使自治について

検討に先立ち，国立大学等において労使自治の原則の内在的制約があるか否かを確認する。

(1) 労働組合法の適用

非公務員型独法職員には，公務員型の場合と異なり，労働組合法および労働基準法などが適用される。それにより労働条件決定手続きは民間企業労働者の場合と同様に団体交渉，労働協約締結による。そのために争議権も付与されている。その点では労使自治の原則による。

また，これに対応して，大学の財政面で法人にやや裁量が認められている。まず，最大の収入源である国からの交付金は，いわゆる渡しきりといわれ，用途を限定されない。どの費目にどれだけ支出するかは法人の判断に任されている。また，ついで大きい財源である授業料収入につき，文部科学省で標準額が定められているが，10%を限度に法人が自由に金額を定めることができる⁽¹⁾。一部の国立大学は現に標準額を下回る授業料を徴収している。さら

(1) 国立大学財務・経営センター研究報告10号「国立大学法人化後の財務・経営に関する研究」（2007年）25頁〔山本清執筆〕。

に、新規の収入源として、大学ブランドを活用した商品の販売等が可能になっている⁽²⁾。他方、支出面では、大学独自の取扱いで学生に対する授業料免除も大学ごとの違いがある。

非公務員型になったことにより、国家公務員法体系にとられない給与体系、労働時間制度にすることが可能になった。基本給ではないが、手当のなかで入試手当、大学院手当、教育研究調整手当、管理職手当は大学により異なっている。とくに管理職手当の取扱い（いずれの役職に、いくら支給するか）は大学ごとの違いが大きい。また、教員につき裁量労働制が適用されている例がある。

(2) 通則法63条の3

ただし、独立行政法人通則法は、これに大きな条件を付している。非公務員型独法の職員の給与等につき、本件給与減額が行われた平成24（2012）年当時の独立行政法人通則法63条3項は職員の給与等につき、つぎのように定めている⁽³⁾。

「第63条(3) 前項の給与及び退職手当の支給の基準は、当該独立行政法人の業務の実績を考慮し、かつ、社会一般の情勢に適合したものとなるように定められなければならない。」

63条3項は、給与の基準につき、法人の業務の実績の考慮と社会情勢適合原則を求める。

まず、前者の法人業務の実績を考慮することにつき、独立行政法人が担う業務は一般に非営利的なものであり、その業務の実績を給与で考慮することの是非は評価が分かれるところであり、またその業績の評価のあり方も議論のあるところである。一応そのような議論を措いて、この定めを国立大学法

(2) 前掲・注131頁〔山本清執筆〕。

(3) この点についてはその後法律が改正され、給与の基準につき平成27（2015）年4月以後は、「第50条の十 3 前項の給与等の支給の基準は、一般職の職員の給与に関する法律（略）の適用を受ける国家公務員の給与等、民間企業の従業員の給与等、当該中期目標管理法人の業務の実績並びに職員の職務の特性及び雇用形態その他の事情を考慮して定められなければならない。」と定められている。

人の場合で考えると、運営費交付金の使途は制約されない（いわゆる「使いきり」）という取扱のもとで、外部資金獲得の一部の大学予算への組み込み（間接経費）、新規事業による収入、予算支出（例、研究費）の節約等により捻出した予算の余裕を給与等に充てることは可能である。

つぎに、後者の適合原則は、国家公務員法28条（情勢適応の原則）に対応する定めである。すなわち、同法28条1項は、「この法律に基いて定められる給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる。その変更に関しては、人事院においてこれを勧告することを怠ってはならない。」と定める。これは毎年の民間企業における賃金等の変動を公務員の給与等に反映させるという民間準拠原則である。人事院勧告でもこれが根拠条文として示されている。ただし、これは従来、賃金、退職金、労働時間などの変動につき、民間準拠原則として解されてきた。今回のように、震災復興財源確保の必要から、民間企業労働者に対してと異なって国家公務員に対してのみ臨時に給与を削減するという特別な措置が講じられる場合に、そのような取扱いについても国立大学法人職員につき民間労働者の賃金等の事情にかかわらず、国家公務員に対する取扱いにのみ準拠すべきであるとの結論はこの規定から直ちには導かれない。

(3) 結 論

このように、国立大学法人職員の給与の決定は、一方で、労働組合法の適用を受け労使自治原則によりながらも、他方で、通則法63条3項による内在的な制約を受けている。その点では非公務員型独法における労使自治原則は明確な制約を受けている。ここで制約要素は、民間企業労働者の賃金変動などに適合すること、および、各大学法人のおかれた業務の実績等であり、大学法人により処遇に違いが生じることは当然に予定されていることである。

VI 判決の分析

(1) 事案の違い

3事件では、給与減額の程度、減給実施の開始時および期間、当該大学・高専における財政事情、代償措置の有無および内容・程度、団体交渉の状況、さらに、国立大学と高専では文科省からの交付金減額に関する8月22日付け文書が通知されたか否か等が異なる。

(2) 3つの判決の異同

3判決は、給与減額決定時とともに運営費交付金削減の高い蓋然性があったとして、不利益変更の必要性を認めた。ただし、その主たる理由は、被告のおかれた事情の違いを反映してやや異なっている。まず、高専機構事件判決（以下、「高専判決」という。）では赤字決算を避けるためであること、物件費を優先的に削減するとその後の予算請求で当該費目につき採択が不利になること、高専の目的達成のために必要であることが強調されている。つぎに、福岡教育大学事件判決（以下、「福教大判決」という。）では、減額しない場合に国や国民から非難されY2の事業活動に悪影響を及ぼす可能性があったこと、物件費を削減すれば、国によってY2の財政に余裕があるものと判断され、同削減額は不要なものとして、運営費交付金を恒久的に減額されるおそれがあったことが強調されている。そして、京都大学事件判決（以下、「京大判決」という。）では、国立大学法人法の規定および「国家公務員の例に準拠する」というY3の給与規程の存在、減額しない場合に国からの更なる要請や社会一般からの批判を受けると想定されたことが強調されている。

VII 判決の検討

1. 給与削減の必要性について

イ) 3判決はいずれもこの点で変更することの高度の必要性（高専および京大判決）ないし、「相当の必要性」（福教大判決）を認めた。この点で京大判

決が明確に述べているように、給与減額を実施しないことも可能であった。にもかかわらず、それを実施したのは大学の自主的な判断による。国の機関と異なり、国立大学法人は独立行政法人であることによって自律的労使関係が法的に枠づけられ、使用者側は労働条件の決定にあたり、裁量が与えられ、それにもとづく決定は同時に責任がともなう。

ロ) 本件では国立大学に対する文科省等からの給与減額の要請は、現在の制度のもとではあくまで法人の決定にあたって考慮することの要請にとどまる。「国による要請が事実上の強制であった」(京大判決における証人Cの証言)としても、現行制度上は強い「要請」であることにとどまる。たしかに現在の文科省と各大学の関係は、法人の目標達成度が考慮されて次年度の運営費交付金が定められるという制度の下で、法人の目標の原案を定めるのは各大学(高専を含む。以下同じ)であるとしても、最終的に目標を決定する権限は文科省にあり、かつ、文科省が各大学の目標達成度を評価する仕組みになっているもとで、文科省は交付金配分で大きな権限を有している。その点では、このような文科省の強い権限が大学の自主的な運営を大きく制約しているのは事実である。また最近の例でいえば、国立大学のグローバル化を促進するために文部科学省は平成26年度から「スーパーグローバル大学構想」を提示し、大型予算を投入しているが、このような大型改革プロジェクトに応募する大学にとって、日頃から文科省の好印象を得ておきたいという気持ちは強く働くであろう。そのような権限をもつ文科省のいう「要請」は各大学にとって「強制」にも思える大きな重みを持つであろう。しかし、現行の自律的な労使関係制度の上では、あくまでも「要請」にとどまる。見ようによっては「半ば自発的な、半ば強制的な」給与減額決定は、制度上は自律的な労使関係のなかにおける自主的な決定と評価される。そして、大学がそのような決定の裁量をもっている以上、その決定にともなう責任は生じる。文科省の要請を大学の自主的決定の隠れ蓑にすることはできない。福教大判決は「国は役職員の給与を減額するよう要請していたのであるから、人件費を削減するのでなければ、国からの要請に応えたことにはならない。」という

が、こうした議論は法人の自律的な労使関係制度という法的枠組みを正しく理解していないものである。

また、24年4月以後、交付金は減額されることなく支給されていたので、各大学が実施した4—8月の時点では財政的には不都合はなかった。

以上から、給与減額は大学の自主的判断であり決定であるといえる。この点は、京都大学当局が団体交渉（7月18日、7月23日）のなかで明確に述べているところである。

ハ) つぎに、高専判決は、必要性の理由として、赤字決算を避けるために必要であること、物件費を優先的に削減するとその後の予算請求で当該費目につき採択が不利になることを挙げる。この点を検討するに、「予算運用の仕組み」で前述したように、平成25年度は86国立大学のうち21大学が単年度赤字決算であった。高専機構も23年度において1億円余りの赤字を発生させる見込みであった。それは避けることが望ましいことではあるが、しかし財政状況によっては生じざるをえない。23年度および24年度に給与減額の程度を抑えた大学では、不足分を他の予算費目から調達している。したがって、このことは給与減額の理由にはならないと考えられる。

2. 減額の程度

(1) はじめに

24年8月22日以後は運営費交付金の減額が確定的となり、それへの対応につき大学として検討が必要となった。給与減額のために給与規程を改定する高度の必要性が生じた。

各大学の減額の程度をみると、調査された69法人中34法人は減額の程度を圧縮している。本件でY1およびY2では、学内で減額幅を調整することなく国公にならって平均7.8%を減額したのに対し、Y3は大幅に縮小した。そのさいに、法人の業務の実績、法人の支出に占める人件費の比率など、財政的な調整の余地の程度は大学により異なる。一方でY1では交付金事業のうち人件費が72から74%であった。他方でY3では調整の余地がかなりあ

た。

以下、場合を分けて検討する。

(2) 国家公務員に準拠した減額の場合

減額による不利益の程度では、国公準拠の平均7.8%の減額がされた（実施月数では国公よりも短いことがある）場合がとくに大きい（Y1, Y2）。2年足らずという限定された期間とはいえ、程度は大きい。この減給の程度は、「特に、削減幅の大きい者にとっては、就業規則で労働者に対して減給の制裁を定める場合において、その減給総額が一賃金支払期における賃金の総額の十分の一を超えてはならないとする労働基準法91条の定める限度に匹敵するほどの減額割合となる」（高専判決）というほどに大きなものである。Y1およびY2では、人件費相当分の交付金が減らされた、すなわち原資が減ったからということで、そのまま機械的に給与を減額した。しかし、前述のように、他の予算費目を充てる、または、赤字決算になることを覚悟すれば、大学により可能な程度は異なるが、減給幅を小さくすることは十分に可能であった。しかし、Y1は赤字決算にならないようにするために、Y2は「物件費を削減すれば、国によってY2の財政に余裕があるものと判断され、同削減額は不要なものとして、運営費交付金を恒久的に減額されるおそれがあったこと」から、他には手をつけることなく減額した。

だが、現に全国69法人中34法人は何らかの工面によって減給幅を縮小している。その場合、学長裁量経費や部局長裁量経費の縮小がされ、また、予備費も充てられている。交付金減額という事態は異例なことである。そのように考えると、Y1およびY2が国公準拠で平均7.8%減額したことは、不利益を小さくしようという努力の跡が感じられず安易な対応である。不利益変更の必要性があったとしても、それは外部事情から生じた収入源を直ちにまるまる減給という特定部門の支出削減に充てることを正当化するものではない。交付金の渡しきりという運用のもとで、大学が自主的に決定できるにもかかわらず、不利益変更の程度が大きいなかで、その不利益を受忍させるためには大学がもつ裁量の範囲内で不利益の程度を小さくする努力をしなかつ

たことにともなう責任がある。

(3) 減給幅が調整された場合

国公準拠の減給ではなく調整して減給幅を縮小した大学が多い。Y3では28億円の減額に対して、約6億円は減給で、約10億円は部局負担で、約12億円はY3全体の経費から削減によって対応された。減給幅を縮小した各大学でも調整方法はほぼ同様である。財源捻出のために、学長裁量経費（戦略経費）および部局長裁量経費等部局予算を減額し、それにより学内研究プロジェクト、教育改善プロジェクト、外国大学との学術交流活動、学生交換事業への補助および附属図書館予算の規模縮小、施設・設備の修繕・更新の先送り・規模縮小、教員研究費の削減などの対応が取られている。

各大学で財政調整の余地、余裕の程度をみると、法人の業務の実績として外部資金獲得の一部を間接経費として大学予算に組み込む（間接経費）程度が大きく異なる。

このように各大学がとることができる余地・条件は大学により異なる。Y1では収入に占める交付金の比率、交付金に占める人件費の比率が高く、その余地は小さい。こうした大学全体で交付金が減額されるという外的条件の制約のなかで、それに対応する選択肢の一つに教職員の減給が含まれる。大学側が「法人職員の人件費を減らすべしという政府の方針にもとづいて交付金が減らされているのに、職員の人件費にまったく手をつけずに、職員が痛みを被ることなく他の予算削減で対応することは社会一般の理解を得がたい」と考えて、減給措置をとることがある。交付金減額を機械的に減給に集中させることは不利益変更の程度の大きさから不合理であるが、しかし、それが学内で調整されたうえでの痛み分けであれば評価は異なる。とくに収入減のしわ寄せが学生にも及ぶという場合には、教職員の負担なく学生にそれを負担させるべきではないであろう。

震災復興財源確保のために、国民全体で負担するのではなく、国家公務員、独立行政法人職員および地方公務員にだけ負担を強いることは、要するに「手近で取りやすいところから取る」と解され、不公平な調達方法であ

る⁽⁴⁾。ただ、法人収入の半分余りを運営費交付金に依存している制度のもとで、交付金削減措置により法人収入が予定より減った場合、法人は可能な予算の範囲内で対応せざるをえない。かつて2008年のリーマン・ショックでは、株式投資の方法で資金運用していた私立大学がほぼすべてで株式運用による損失を被った。そのとき、「株運用による損失を学生に負担させることはできない」ということで、関係大学は職員のボーナスを不支給または半減する措置をとった。このような予定外の大規模な収入減への対応策としていくつもの選択肢があるが、その選択肢に職員の給与削減を含めることは許されないとは言い難い。ただし、その場合にも、他の措置との組み合わせが必要であろう。

通則法63条3項に即していえば、一方で法人の実績として間接経費等の財政的調整の余地が考慮される。他方で社会情勢適合原則では、震災復興財源確保のために国家公務員は減給されつつも民間労働者はそうではない。後者の点で判断は微妙な問題を含み、単に国家公務員準拠原則が導き出されるわけではない。

3. 代償措置について

これは就業規則変更の合理性判断にあたり、「変更後の就業規則の内容の相当性」の判断で考慮される事項である。減給措置を行った各大学が減額幅を縮小する努力とともに、教職員に生じる不利益を緩和するためにいくつもの代償措置を講じている。たとえば、当該年度に臨時に夏季休暇日数を増やしている例がある。

本件3例ではそれは実施されていない。Y2ではX2らは提案したがY2側から検討されなかった。Y3は夏季休暇等を代償措置であると主張したが

(4) 震災復興財源の調達方法につき、筆者は、国民全体が負担し、かつ、負担能力の高い人により負担してもらうという、所得税中心の臨時増税によるべきであると考え。ドイツでは1990年の東西再統一後に東地域のインフラ整備に多額の費用を要したが、それは「連帯税」という所得税の臨時増税によって対応された。期限付きの措置であったが、費用が見積もりを大幅に超え、10年間徴収された。

判決では代償措置とは認められていない。ただし、労働条件改善の一事情であるとされた。したがって、本件ではこれはさしたる争点にはならなかった。

この点につき、程度の差はあれ減給という不利益変更が行われたのであるから、仮に減給自体はやむを得ないものであったとしても、それに対する代償措置を取るべきであったと考える。

そこで代償措置としてまず考えられるのは、減給期間中の夏季休暇増加または夏季の労働時間短縮である。大学・高専という産業分野は年間の繁閑の波が大きい。そういうなかで夏季休暇増加の方法は学生・利用者等への不便・しわ寄せが比較的小さい。それでもそれは研究室や図書館の利用者には不便を強いることにはなる。そこで大学側は、その事情をHPおよび学内掲示の方法により社会および利用者に説明し事情を伝えるべきである。説明されないと外部の人々は理解が乏しい。大学側だけがそれを負担する必要はなく、負担を分かち合うべきである。高専判決は、そうすると「高専機構法に定める目的を達成」できなくなるという。しかし、今回のような異例な事態のもとでは当初目標を完全に達成することは困難な状況である。

4. 団体交渉等について

減額実施に先立ち、いずれの大学・高専でも団体交渉が複数回もたれている。しかし、その態様をみると、誠実交渉義務が尽くされているとは言い難い事案がある。福教大事件では、減額が必要なことの説明で組合側が具体的な数値を示して説明することを求めたのに対し、X2らの主張によれば、「数字を示すと、数字が一人歩きする。」などと述べて、本件組合に対して資料を提供することを拒否し続けた。この点の評価につき、福教大判決は、交渉当時、運営費交付金がどの程度減額されるのかは分からない状況であったので、「確実な根拠を示して交渉を行うことは、そもそも困難であった」とする。たしかに確実な数字を示すことは困難であったかもしれない。しかし、ここで問われているのは、合意形成へ向けた使用者側の誠意ある交渉態度であったか否かである。使用者は相手側の要求に譲歩する義務はない。しかし、相

手側の主張に対して言うべきことを言い、相手側の要求に応じることができない場合には、その理由を説明し説得することが合意形成への道である（誠実交渉義務）⁽⁵⁾。その過程で必要であれば、限られた情報の範囲内でも具体的な数字を示すことも必要である。企業の賃金交渉では企業の経営状況が示されている。この点で、Y2の交渉態度は不誠実だと評価されよう。ただし、ここでは不当労働行為の成否が労働委員会で争われているのではなく、誠実交渉義務違反の民事上の違法性が争われているのであり、また、就業規則不利益変更の合理性いかんが争われ、その一要素としての労働組合との交渉の状況が問題とされているのであるから、23年度に5回、24年度にも交渉がもたれていること自体は評価されよう。

VIII まとめ —— 3判決の評価 ——

以上の検討から、減給幅につき、学内で緩和措置を講じることなく交付金削減幅にもとづいて国家公務員準拠で減らした取り扱いが、可能な減給幅縮小の努力に欠ける安易な措置であり、7.8%の減給の必要性は高くないこと、がいえる。

3事件に即してみると、高専事件および福教大事件では、実施時期および減給幅ともに高度の必要性を欠く不利益変更であり、変更は無効と解される。

京大事件は事案が特殊である。「平成24年度の運営費交付金の約28億円の削減に対しては、実際には、約6億円が本件給与減額支給措置による人件費からの削減、約10億円が部局負担、約12億円がY3全体の経費からの削減によって対応された」。平成24年度に運営費交付金が約565億円で、それがY3全体収入の37.7%であったとすると、外部資金22.6%に相当する金額は約338億円である。このように、本件給与削減の必要性は、他大学と異なり、資金不

(5) 道幸哲也『労使関係における誠実と公正』（旬報社、2006年）145頁、西谷敏『労働組合法・第3版』（有斐閣、2012年）307頁参照。

足という財政的理由ではない。当大学関係者としては、「自分たちが獲得した科研費の間接経費によって減給なしで対応できるのに、なぜそうしないのか」という素朴な疑問をもつのはもっともなことである。本件では、削減は国からの要請や他大学の状況等を考慮した大学の自主的な判断であり、法人における自律的な労使関係の性格に照らして、判決がいうような給与削減の必要性はなかったと解される。本件では、法人における自律的な労使関係の性格に照らして、判決がいうような給与削減の必要性はなかったと解される。その他、変更後の内容の相当性につき、代償措置は講じられていない。組合と団体交渉は一定の回数を重ねられている。組合も過半数代表も減給に反対の意見表明である。以上から、不利益変更の必要性はさほどないなかで、なお給与減額することは合理性がないといえよう。

(とうない かずひろ)

[付記] 本稿提出後、高エネルギー加速器研究機構事件・水戸地裁土浦支部判決平27.7.17(労働法律旬報1848号88頁以下)が出された。また、労働法律旬報1848号(2015年)では本テーマにつき特集が組まれた。