

京都大学 「未払賃金請求訴訟控訴審」 意見書

大阪市立大学名誉教授
西谷 敏



専門は、労働法。1971年、大阪市立大学法学部助教授。同教授を経て、2007年、定年退職し名誉教授。その後、2010年まで近畿大学法科大学院教授を務める。

国立大学法人等が、国家公務員給与臨時特例法の平均7.8%給与引き下げ(2012年4月から2年間)に準じ、一方的に就業規則を不利益変更し賃金を引き下げたことに対して、全大教の支援のもと11の教職員組合が原告を立てて未払い賃金請求訴訟を闘っています。

京都大学事件の京都地裁判決は、被告が給与削減を行わなくても運営費交付金削減に対処できたことを認め、財政面での必要性がないとしながら、給与を「社会一般情勢に適合」させるという独立行政法人通則法と、「国家公務員の例に準拠する」という京都大給与規程から賃金引き下げには高度の必要性があるとしました。これは労働契約法による不利益変更の合理性の判断枠組みから逸脱した極めて不当な判決です。

このたび西谷敏 大阪市立大学名誉教授にご承諾頂き、京都大学職員組合と原告団の依頼による鑑定意見書を全大教時報に掲載することとしました。(編集部)

意見書

大阪高等裁判所 第14民事部 御中

2016年1月21日

大阪市立大学名誉教授 法学博士

氏 名 西谷 敏

はじめに

貴裁判所に係属中の国立大学法人京都大学給与減額訴訟(平成27(ネ)第1943号、未払賃金請求控訴事件)に関して、労働法研究者としての見解を求められたので、ここに私見を披瀝し、参考に供したい。

本件においては、国立大学法人京都大学教職員給与規程(平成16年4月1日達示第80号。以下、「給与規程」という)によって決められていた教職員の賃金が、国立大学法人京都大学教職員の給与の臨時特例に関する規程(平成24年達示第50号。以下、「特例規程」という)によって、2012年8月1日から2014年3月31日まで、一定率を減額されて支給されたことが問題となっている。

いうまでもなく、国立大学法人は非公務員型の独立行政法人であり、その労働関係には一般の労働法規や判例法理が全面的に適用される。したがって、そこで勤務する教職員の賃金その他の労働条件は、民間企業における同じく、法律の枠内で、労働協約、就業規則、労働契約、労働慣行などによって決定される。本件の「給与規程」および「特例規程」はいずれも就業規則の性格をもつから、本件は、新たな時限的就業規則によって基本的な就業規則

にもとづく賃金を減額したという事案である。それは、厳密に言えば、就業規則の「変更」による労働条件の引き下げとは多少性格を異にするが、その実質は異なるところはない。したがって、本件のような時限的な賃金引き下げが有効か否かは、労働契約法（以下、「労契法」）9条、10条の要件に即して判断されることとなる。

本件については、すでに名古屋大学・和田肇教授と龍谷大学・矢野昌浩教授による意見書が提出されているので、私は、とくに重要と考える論点に限定して私見を述べることにしたい。

一 就業規則による労働条件の不利益変更の考え方

使用者がいかなる場合に、就業規則の変更によって労働条件を労働者の不利益に変更しうるかは、現在では労契法9条、10条の解釈による。しかし、これらの規定は、この問題に関する判例法理を過不足なく表現したというのが立法者意思である^{*1}から、労契法9条、10条の適切な解釈のためには、労契法の制定段階における判例法理に遡る必要がある。

周知のとおり、判例法理の基礎を築いた秋北バス事件・大法廷判決^{*2}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、許されないと解すべきであるが、労働条件の集成的処理、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解すべきである」とした。

^{*1} 「労働契約法の施行について」（平成24年8月10日基発0810第2号）は、「法第9条及び第10条は、イの確立した最高裁判所の判例法理に沿って規定したものであり、判例法理に変更を加えるものではないこと」と述べる（第3-4(1)ウ）。また、荒木尚志・菅野和夫・山川隆一『詳説労働契約法[第2版]』（2014年、弘文堂）27頁以下参照。

^{*2} 最大判昭43.12.25民集22巻13号3459頁。

この命題を率直に読むと、労働条件の一方的不利益変更が許されないのが「原則」であり、「合理性」が認められて変更が許されるのは「例外」ということになる。そうした理解は、労働条件の労使対等決定原則（労基法2条1項）によっても根拠づけられる。すなわち、労働条件の不利益な変更が必要となった場合でも、本来その変更は、労使の集团的協定もしくは個別的合意によってなされるべきとするのが現行法の大原則であるから、「合理性」があれば使用者による一方的不利益変更も認めるというのであれば、それは原則に対する特別の「例外」でなければならない。

一時期の東京高裁は、こうした理解にもとづいて、「例外」としての「合理性」を狭く解し、労働者に長期的に実質的賃金の低下をもたらすような就業規則の不利益変更は「合理性」がないとする立場をとった^{*3}。

しかし、最高裁は、「合理性」のこうした狭い理解を否定し^{*4}、不利益変更の「合理性」は諸事情の総合判断によって決せられるべきものとした。ところが、「合理性」をそのように広く理解すると、「合理性」判断の基準が不明確となって法的安定性を害するとともに、秋北バス事件・大法廷判決が述べた、不利益変更は「原則として、許されない・・・」という文言が単なる枕詞になってしまう。

そのことを考慮したのか、その後、最高裁は、「原則—例外」論をある程度考慮する立場を明確にした^{*5}。すなわち、最高裁は、一般の労働条件の不利益変更と賃金・退職金などの重要な権利・労働条件に関し実質的な不利益を及ぼす就業規則の変更を区別し、後者については、「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することが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」である場合に限り、労働条件を不利益に変更する効力がある、とする枠組みを示したのである。

^{*3} 日本貨物検数協会事件・東京高判昭50.10.28高民集28巻4号320頁、タケダシステム事件・東京高判昭54.12.20労民集30巻6号1248頁。

^{*4} タケダシステム事件・最二小判昭58.11.25判判418号21頁。

^{*5} 大曲市農協事件・最三小判昭63.2.16民集42巻2号60頁、第四銀行事件・最二小判平9.2.28民集51巻2号705頁、みちのく銀行事件・最一小判平12.9.7民集54巻7号2075頁など。

そのうえで、判例は、その合理性判断は、①就業規則の変更によって労働者が被る不利益の程度、②使用者側の変更の必要性の内容・程度、③変更後の就業規則の内容自体の相当性、④代償措置その他関連する他の労働条件の改善状況、⑤労働組合等との交渉の経緯、⑥他の労働組合又は他の従業員の対応、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とし、総合判断の立場を示している。しかし、賃金・退職金の実質的な不利益変更については、あくまで、「高度の必要性に基づいた合理的な内容」が要求されることを前提としているのであり、7つの判断要素は、その意味での合理性を判断する際の指標として位置づけられていることに注意を要する。

これは、秋北バス事件判決における「原則－例外」論を一時期の東京高裁よりはマイルドな形で理解したうえで維持したものと解することができる。すなわち、賃金・退職金などの重要な権利・労働条件については、その実質的な引き下げは原則として許されないが、そのような不利益を労働者に法的に受忍させる「高度の必要性」が認められれば、例外的にそれが許されるというのである。

労契法10条が、判例法理を法文化するにあたって、「高度の必要性」を明記しなかったのは、立法論上大きな問題と思われるが、判例法理を過不足なく表現したものであるという前述の立法者意思からして、労契法10条にそうした趣旨を読み込んで解釈するのは当然である^{*6}。また、労契法9、10条の構造からしても、「合理性」の主張立証責任は使用者にあるから、「高度の必要性」の主張立証責任も使用者にあることとなる。

本件の就業規則変更が賃金等の重要な労働条件に関して労働者に実質的な不利益を及ぼすことは明らかであるから、問題の焦点は、本件の不利益変更が「高度の必要性」に基づいた合理的な内容のものといえるかどうかにあることとなる。

^{*6} 荒木ほか・前掲注1)141頁、西谷敏『労働法 [第2版]』(2013年、日本評論社)173頁など参照。

二 本件の特徴と原判決の論理構造

上述のような労契法9条、10条の理解からすれば、就業規則の変更の合理性判断にあたっては、就業規則の変更が労働者に及ぼす不利益の程度を明確にしたうえで、そうした不利益を労働者に法的に受忍させるほどの「高度の必要性」が存在したかどうか、最も中心的な判断の基準になるべきである。つまり、「高度の必要性」の存否は、労働者が被る不利益の程度との相関関係で判断されるべきこととなる。

ところが、原判決の論理構造は、それとは大きく異なっている。判決は、変更の合理性判断にあたって、まず最初に「高度の必要性」の存否を問題にする。そして、国立大学法人の給与について「社会一般の情勢」への適合を定める法律規定、国家公務員準拠を定める給与規程附則2項、そして、それに加えて、国の「要請」があったことと、他の国立大学法人でも給与減額を実施するところも現れ始めていたという事情をあげ、賃金減額の「高度の必要」があったことを肯定する。

このような判断を前提とするから、その他の事情に対する判断にはいずれも付随的な意味しか与えられない。たとえば、判決は、国からの運営費交付金が削減されることになったとしても、財政的に対応可能であったことを認めながら、「教職員の給与減額を実施すべきか否かということと他に財源確保の方法があるか否かということは次元の異なる問題である」と切り捨てる。また、判決は、教職員が受ける不利益の程度（最も多額の減額がなされた者の減額分は合計75万0536円）について、それ自体が「絶対額として軽微なもの」とはいえないとしながら、本件は、全国の国立大学法人が、国家公務員の給与減額を契機として、ほぼ一斉に教職員の給与減額を実施したという「極めて特殊な事情を有する事案」であるとして、被控訴人における給与減額を国家公務員および他の国立大学法人における減額と比較して、減額は小さいものにとどまっていたと論じる。

このように、判決は、給与減額の「高度の必要性」があったという結論か

ら出発するので、「合理性」判断に消極的に作用しうるさまざまな事情が存在したにもかかわらず、それらを十分考慮することなく、直線的に「合理性」を肯定する結論に至るのである。

そこで、本件について最も本質的な問題は、給与減額について、果たして、判決のいうような「高度の必要性」が存在したのか否かであり、その検討をふまえて、減額の「合理性」が審査されるべきである。

三 「高度の必要性」の存否

1 財政事情とそれ以外の事情

従来、多くの裁判例で問題となってきたのは、一私企業が経営上の必要性から全部もしくは一部の労働者の給与を減額したという事案である。ここでは、当該企業の財政事情いかに「高度の必要性」に関する中心的な判断要素となる。

とはいえ、一般的にあって、労契法10条の「合理性」判断における「高度の必要性」は、当該企業もしくは経営体の財政事情に限定されるわけではない。裁判例では、農協の統一に際して労働条件の統一の必要があるとして、退職金基準引き下げの合理性が認められた例^{*7}がある。しかしながら、「軽微なもの」とはいえない給与減額がなされる場合、しかも、それが財政的な事情にもとづくものとはいえない場合には、そうした減額を労働者に受忍させるほどの「高度の必要性」が存在するのは、きわめて例外的な場合と解すべきである。そうした例外的な事情が存在するかどうかは、よほど慎重に判断されなければならない。

^{*7} 大曲市農協事件・前掲注5)。

2 国立大学法人における給与決定

原判決は、国立大学法人法の規定や給与規程附則2項の規定は、公的性格を有する被控訴人が国民に対して負う責任を、教職員の給与という面で具現化したものであるとし、国家公務員給与臨時特例法にもと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とるべき一定の必要性が生じるとする。

すなわち、原判決は、本件給与減額が必要であった理由として、まず、給与および退職手当の支給基準は、当該国立大学法人の「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」とする法律規定（平成26年改正前の国立大学法人法35条が準用する改正前の独立行政法人通則法63条3項）をあげる。

しかし、ここでは重要なことを見過ごされている。それは、そもそも国立大学の法人化がなされたのは、国立大学の「自主性・自律性」を高めるため^{*8}であり、それが非公務員型とされたのは、その「自主性・自律性」を確保するために、大学教職員の労働条件は、国家公務員のように勤務条件法定主義によって厳格に拘束するのではなく、民間企業におけると同じく、労使によって自主的に決定すべきものと考えられたということである。そして、いうまでもなく、現行法上、労使の自主的交渉とは、団体交渉権と団体行動権（争議権）の承認が前提となっている。国立大学法人がその財政の相当部分を国からの運営費交付金に依存しているという事実も、そのことを変えるものではない。

こうした国立大学法人の「自主性・自律性」は、国立大学法人等の役職員の給与について、国家公務員の給与見直しの動向を見つつ、必要な措置を講ずるよう「要望」した2011年6月3日の閣議決定や、それをふまえた文部科学省通知においても確認されている。閣議決定等は、「法人の自律的・自主的な労使関係の中で」必要な措置をとるよう要望していたのである。

当時、国立大学法人にかかわる法律規定に存在した「社会一般の情勢に適

^{*8} 国立大学法人法制研究会『国立大学法人法コンメンタール』（2012年、ジアース教育新社）60頁参照。

合したものとなるように」との文言は、こうした国立大学法人の「自主性・自律性」を前提としたうえで一般的な要請と解釈すべきであり、国家公務員の給与が特例措置によって給与が引き下げられた場合に、国立大学法人が当然それにならうべきとするような趣旨ではまったくないというべきである。そうした解釈は、国立大学法人化の根本精神を見誤るものである。

同じことは、本件給与規定附則2項についてもいえる。同項が、「当分の間」、本規程に定める俸給表の月額及び手当の額は国家公務員の例に準拠するものと定めるのは、国立大学から国立大学法人への移行段階において、「とりあえず」俸給表の月額と手当の額について国家公務員にならうことを規定したものであり、永続的に給与を国家公務員に準拠して決定する趣旨であったとは解されない。

一般論としていえば、民間労使関係においても、給与をすべて国家公務員の給与に準拠して決定することがありえないわけではない。しかし、その場合には、給与をめぐる団体交渉は不要となるので、当該企業等に労働組合が存在する場合には、当然、労働組合がそうした認識をもっているはずである。ところが、被控訴人大学においては、現実には、給与減額をめぐる団体交渉が行われ、しかも当局側は一度も、給与減額の根拠として附則2項をあげなかったというのであるから、被控訴人の労使関係においては、給与規程附則2項は、もはや教職員の給与決定に際して実質的意味をもっていなかったというべきである。それを裁判所が、給与減額の必要性の要素としてあげるのは、著しく不相当というべきである。

さらに、国立大学法人法の規定や給与規程附則2項から、国家公務員の給与減額にあわせて減額措置をとるべきであったとする原判決は、被控訴人大学における一般教職員の給与が、ラスパイレス指数において国家公務員より10ポイント低かったという、原判決も認める事実を無視している。すでに国家公務員より10ポイント低い賃金を、何故に国家公務員の給与減額措置に合わせて減額しなければならないのか、この点に関して、原判決はまったく考慮していないのである。

3 国からの「要請」

原判決は、上記のように、国立大学法人法の規定や給与規程附則2項の規定自体から、国家公務員給与臨時特例法にもと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とるべき一定の必要性が生じるとしつつ、さらに、これに加えて、国家公務員の給与減額と同等の人員費の削減を実施すべきことが国から明確に要請され、給与減額を実施する国立大学法人が開始したことを指摘して、被控訴人においては、一定の減額を実施すべき「高度の必要性」が存在したとする。

しかし、国から「要請」があったことは、教職員の給与を「軽微とはいえない」ほど減額すべき「高度の必要性」といえるのであろうか。

まず確認すべきは、国からの「要請」は、閣議決定であれ、それをふまえた文部科学省による通知であれ、なんらの法律上の根拠にもとづくものではなく、法的な強制力がないのはもとより、事実上の強制力もあってはならないということである。その「要請」が、「法人の自律的・自主的な労使関係の中で」必要な措置をとるように、としている点は、文字どおりに受け取るべきである。

仮に、国立大学法人における教職員の給与が労働協約によって決定されているとすれば、国からのいかに強い要請があっても、労働組合の同意にもとづく労働協約の改訂なしには、国家公務員に準じた給与の減額はできないはずである。また、給与が就業規則によって決定されている場合であっても、賢明な大学当局であれば、その不利益変更の際には、労働組合もしくは過半数代表者の意見を十分に聴いて、できるだけ教職員の納得を得たうえで、変更を実施するであろう。現行の国立大学法人制度は、このように労働条件が労働協約で定められる場合もありうることや、就業規則による場合でも、できるだけ教職員の納得を得て、その作成・変更を行うということを含めて、法人の「自律的・自主的な労使関係」を基本としているのである。

したがって、国の要請を受けて、教職員の給与を減額するか否かは、それぞれの国立大学法人が、運営費交付金が減額された場合の予算上の問題を考

慮し、労働組合や過半数代表等の意見も聴取しながら、「自律的・自主的に」決定すべき事柄である。それが、現行の国立大学法人法の基本原則である。こうしたタテマエをとりながら、事実上、国が国立大学法人に有形・無形の圧力を加えることがあったとすれば、そのこと自体が国立大学法人法の趣旨に反する行為であり、各国立大学法人における「政治的」対応はともかく、「法的」判断においては、決して当然の前提とされるべきではない。原判決は、こうした「政治的」次元の問題を、無媒介的に、給与減額の「高度の必要性」という法的判断に直結させているのではないかと思われる。

仮に、国が各国立大学法人に給与の減額を「要請」した場合に、それが給与減額の「高度の必要性」とされ、就業規則の変更による給与の減額が当然に正当化されるとすれば、国は、格段の法律的措置をとることなく、国立大学法人への「要請」と運営費交付金削減を通じて、歳出を抑えて国家財政の改善を図りうることとなるが、そうなると、国立大学法人における「自律的・自主的な労使関係」は有名無実と化すであろう。その場合には、2004年の国立大学の法人化は一体何のためになされたのか、という根本的な疑問が生じざるをえない。

原判決は、国からの「要請」とあわせて、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を、「高度の必要性」の一要素として取り上げるが、こうした横並びの発想も、各国立大学法人の自主的な努力を求める国立大学法人法の精神に反するものではないだろうか。

四 結論

原判決は、就業規則変更による給与減額の「合理性」判断につき、まず減額の「高度の必要性」を認めることから出発しているが、本件の特殊な事情を考慮に入れたとしても、それは労契法10条の解釈としてはきわめて不適切である。本件についても、就業規則変更の「合理性」は、まず教職員の被った不利益の程度を明確にし、それだけの不利益を教職員に法的に受忍させるだけの「高度の必要性」が存在したかどうかを検討すべきであった。そして、「高度の必要性」の判断にあたっては、すでに教職員の給与水準がラスパイレース指数で、国家公務員のそれよりも10ポイントも低かったという事実、さらに、国家公務員の給与減額と同率の給与減額に相当する運営費交付金が削減されたとしても、大学財政の状況からして対応可能であったという事実が重視されるべきであった。

もちろん、本件の給与減額をめぐる国の「要請」や、他の国立大学法人の動向も、付随的要素としては考慮に入れざるをえないであろう。しかし、従来の判例に即して、給与減額という不利益と大学の財政状況を基軸に据えて判断する限り、その他の諸事情を考慮に入れたとしても、本件の給与減額においては「高度の必要性」にもとづく「合理性」を肯定するのは困難と思われる。

以上