

〔資 料〕

国家公務員給与引き下げ問題の検討（Ⅱ）

梅 原 英 治*

（目次）

- 1 意見陳述範囲の限定
- 2 本件の概要と本稿で取り上げる論点
- 3 国家公務員の人件費の削減と給与費の減額（論点5について）（以上前号）
- 4 我が国の財政事情（論点1について）
 - 4-1 被告側『準備書面（1）』による説明
 - 4-2 財政事情の一般論的把握と一面的把握
 - 4-3 1982年度当時の財政状況との比較について
 - 4-4 政府保有資産の理解について
 - 4-4-1 政府保有資産の活用をめぐって（以上本号）
 - 4-4-2 非金融資産（土地）の理解について
 - 4-4-3 金融資産（政府保有株式）の理解について
 - 4-4-4 対外純資産の理解について
 - 4-4-5 小括
 - 4-5 公債市場の状況
- 5 東日本大震災と給与減額（論点2について）
- 6 復興財源のあり方と歳出の削減（論点3について）
- 7 歳出の削減と給与減額措置との関係（論点4について）
- 8 経済政策、財政健全化政策、復興政策との整合性（論点6について）
- 9 給与減額と復興財源との関係（論点7について）
- 10 まとめと結論

4 我が国の財政事情（論点1について）

4-1 被告側『準備書面（1）』による説明

給与改定臨時特例法第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」を給与減額の理由としている。その具体的内容について、被告側『準備書面（1）』は、第3-1-(1)-ウ-（イ）において、次のa～dの4点を挙げて説明している。やや長くなるが、以下での検討とかかわるので全文引用する。

* 本学経済学部教授

a 「平成23年度当時の国の財政は、一般会計歳出107.5兆円に対し、公債発行額（復興債の発行11.6兆円を含む）は55.8兆円で、公債依存度は51.9%にも達し、平成24年度も当初予算では、一般会計歳出90.3兆円に対し、公債発行額44.2兆円で、公債依存度が49.0%であった。また、公債発行残高も年々増加の一途をたどっており、平成23年度末の公債残高は676兆円に上り、平成24年度末の公債残高は709兆円に上る見込みであり、その金額は一般会計税収の約17年分に相当するという極めて厳しい財政事情にあった（乙第1号証及び同第13号証）。

こうした事態に対し、政府としては、様々な歳出削減のための努力を積み重ねてきた。「平成23年度予算の概算要求組替え基準について」（平成22年7月27日閣議決定）において、「各大臣は、「要求大臣」である前に、まずは「査定大臣」として、概算要求にあたり、…ムダづかい根絶と総予算の組替えにあらためて全力で取り組むこととする」とし、具体的には、事業仕分け、行政事業レビューシートによる全事務事業の検証、行政事業レビューシート等の結果の適切な反映、独立行政法人、公益法人への交付金等の削減等に取り組むこととした（乙第16号証）。

また、政府は、「平成23年度予算編成の基本方針」（平成22年12月16日閣議決定）において、「徹底した予算の組替えと^{（原文ママ）}無駄の削減」のため、国家公務員人件費等の抑制・削減のほか、（1）府省庁の枠を超えて予算を大胆に組み替え、元気な日本を復活させるための施策に重点配分を行う仕組みとして、「元気な日本復活特別枠」を設定すること、（2）事業仕分けの適切な反映、（3）独立行政法人の事務・事業の見直し等に取り組むこととした（乙第17号証）。」（28～29ページ）

b 「このような財政状況に加え、平成23年3月11日に東日本大震災が発生し、その復旧・復興に当たっては、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日東日本大震災復興対策本部）において、平成27年度末までの「集中復興期間」に実施すると見込まれる施策・事業の事業規模については、国・地方（公費分）合わせて少なくとも19兆円程度が見込まれることとなった。また、10年間の復旧・復興対策の規模（国・地方の公費分）については、少なくとも23兆円程度と見込まれ（乙第14号証）、これらの金額は、平成24年度に見込まれる一般会計税収42兆円と比較しても、極めて巨額なものである。

このような事態に対し、政府としては、東日本大震災の復旧・復興事業に充てる財源を確保するため、公務員人件費の見直しのほか、歳出の削減、国有財産の売却、特別会計等の見直し、更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置等を行うこととしている（乙第14号証）。」（29～30ページ）

c 「以上のように、政府は、各種の歳出削減措置を講じる一方で、給与臨時特例法案の提出に至るまで、一層の歳出削減が不可欠であることから、現在の人事院勧告制度の下では異例のことではあるが、やむを得ず国家公務員給与の削減を実施することにつき、前記第2の2のとおり、国公労連を含む職員団体との交渉を重ね、職員団体の理解を求めてき

たものである。

また、国会においても、前記第2の1(9)のとおり、国公労連の宮垣忠委員長の意見を聴取し、国公労連の談話や全国労働組合総連合の意見等の資料及び給与臨時特例法案に関する議論を基に審議を行った上で、やむなく給与減額の特例措置を定めた給与改定・臨時特例法を可決・成立させるに至ったのである。

このように、給与改定・臨時特例法が可決されて成立した当時、我が国の財政事情は極めて厳しい状況にあったところに加え、東日本大震災が発生し、各種歳出削減策を講じて、なお一層の削減策が求められる状況にあった。そのような状況のなか、国会は、国家財政の大局に立って、諸般の事情を踏まえた上で他の競合する公共的要請と調和を図りつつ、やむなく給与減額の特例措置を定めた給与改定・臨時特例法を可決・成立させるに至ったのである。」(30～31ページ)

d「また、人事院勧告と給与改定との関係にしてみると、昭和58年度に不実施とした例があるところ、その不実施の事態について、東京高裁平成7年2月26日判決（判例タイムズ877号195ページ。以下「東京高裁平成7年判決」という。その上告審である最高裁平成12年3月17日第二小法廷判決・裁判集民事197号465ページは、その判断を是認している。）は、「政府は、人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものであるが、昭和五七年当時の国の財政は、前年度の約二兆五〇〇〇億円の決算不足分の問題、六兆円にものぼると見られた当年度の歳入不足の問題等困難な問題を抱える未曾有の危機的な状況にあったため、やむを得ない極めて異例の措置として同年度に限って人事院勧告の不実施を決定したものであって、これをもって違法不当なものとすることはでき」ないと判示している。

本件の給与改定・臨時特例法の立法当時の財政状況は、以下のとおり、東京高裁平成7年判決からうかがわれる昭和57年当時の財政状況と比べ、はるかに厳しい状況にあることは明らかである。すなわち、①公債依存度（一般会計歳出額に対する公債発行額の割合）を比較すると、東京高裁平成7年判決で「未曾有の危機的な状況」と表された昭和57年度は、一般会計歳出47.2兆円に対する公債発行額が14.0兆円で、公債依存度が29.7%であったのに対し、平成23年度は、前述のとおり、一般会計歳出107.5兆円に対する公債発行額（復興債の発行11.6兆円を含む。）が55.8兆円で、公債依存度が51.9%であり、平成24年度（当初予算）は、一般会計歳出90.3兆円に対する公債発行額が44.2兆円で、公債依存度が49.0%であったこと、また、②公債発行残高を比較しても、昭和57年度末の時点では、96兆円で、一般会計税収（30.5兆円）の約3年分に相当するものであったのに対し、平成24年度末の時点では、前述のとおり、709兆円に上り、一般会計税収の約17年分に相当するに至っていたのである。このように、公債依存度や公債発行残高との比較からすれば、給与改定・臨時特例法の立法当時の我が国の財政事情は、未曾有の危機的な財政事情であると判示された昭和57年度と比較して、はるかに逼迫した状況にあったことが分かる。加えて、本件では、前記aのとおり、東日本大震災からの復旧・復興に当たって、多額の費用

を要することが見込まれていたのである。

このような財政事情にあることを含む諸状況の下で、政府は、前記第2の1(6)で述べた通り、人事院勧告を踏まえた国家公務員の給与の取扱いを真摯に検討し、その結果、我が国の厳しい財政状況と東日本大震災という未曾有の国難に対処するため、給与臨時特例法案が、本件人事院勧告に比べ、厳しい給与減額支給措置を講じようとするものであり、総体的にみれば、人事院勧告の趣旨も内包していると評価できることなどを勘案し、本件人事院勧告を行うための給与法改正法案は提出しないこととしたものである。その後、前記第2の1(7)及び(8)の経過を経て、本件人事院勧告に基づく給与の改正を行うとともに、国家公務員の給与について、平成25年度末(平成26年3月31日)までの間、減額して支給する措置を講ずる給与改定・臨時特例法案が議員立法として国会に提出され、審議の後、給与改定・臨時特例法が可決・成立したのである。

このような事情からすれば、給与改定・臨時特例法が成立した背景には、国家公務員の給与を臨時・特例的に減額せざるを得ない厳しい財政状況にあったことは明らかである。そして、そのような事情を踏まえた上で、国会において、本件人事院勧告に基づく給与改定を行うことに加えて、平成25年度末までの限定した期間において国家公務員の給与の減額支給措置を行う内容の給与改定・臨時特例法案を制定するという形で歳出を削減することもやむを得ないとしたものであり、その判断の必要性はもとより、合理性も十分肯認できるものであって、これが違法不当なものということはできず、給与改定・臨時特例法の可決・成立は、国民の総意を反映するものとして尊重されなければならないというべきである。」(31～33ページ)

なお、引用文dの最後の段落(33ページ)に、「給与改定・臨時特例法の可決・成立は、国民の総意を反映するもの」(下線は引用者)という文章があるが、同法は衆議院でも、参議院でも、全会一致で可決されていない。

1-1で記したように、衆議院では、共産党と社民党が反対し、参議院では、自民党1票、共産党6票、社民党・護憲連合4票の反対があった。それゆえ、「国民の総意」というのは正しくない³¹⁾。

4-2 財政事情の一般論的把握と一面的把握

さて、被告側は上記引用文aにおいて、国の一般会計の2011年度予算と2012年度当初予算における公債発行額、公債依存度、公債残高の数字を列举して、「極めて厳しい財政事情」(29ページ)と述べている。また、引用文dでは、1982年度当時の財政状況と比較する際も、同じ数字を繰り返した上で、「未曾有の危機的な財政事情であると判示された昭和57年度と比較して、はるかに逼迫した状況にあった」(32ページ)と記している。なお、

31) それを自覚してのことかは不明であるが、被告側『準備書面(2)』において、「給与改定・臨時特例法は大多数の民意を反映するものとして尊重されるべきものである」(28ページ、下線は引用者)と修正している。

ここで用いられている2011年度の数字は第4次補正後のものと思われる。

日本の財政状態が良くないことは明らかである。とりわけ2008年9月のリーマンショック、2011年3月の東日本大震災を経て、財政状態は一層悪化した。財政健全化に向けた取り組みが必要なことはいうまでもない。

とはいえ、公債発行額や公債依存度、公債残高の大きさのみを見て、財政事情を述べるのは、一般論に過ぎ、かつ一面的である。

まず、一般論に過ぎるとするのは、本件で問題となっているのは、年間約2900億円の給与減額の問題であるから、一般論として「我が国の厳しい財政事情」を論じていても意味がないということである。

争点は給与減額の合理的理由なのであるから、被告側に求められているのは、国家公務員の給与を2年間にわたり年約2900億円減額することによってしか復興財源を確保できないほど、我が国が「厳しい財政事情」にあることを表す証拠の提示である。それには歳入、歳出それぞれについての詳細な精査が必要とされるはずだが、この点を被告側は一般論で済ませており、立証することができていない。

また、一面的というのは、2つの点でいえる。すなわち、1つは公債発行額など負債の面ばかりを見て、資産の側面を見ていないことであり、もう1つは、公債の“数量”だけを見て、公債の“価格”（または金利あるいは利回り）を見ていないことである。前者については4－4、後者については4－5で検討する。

4－3 1982年度当時の財政状況との比較について

なお、その前に被告側が、引用文dの第2段落において、「公債依存度や公債発行残高との比較からすれば、給与改定・臨時特例法の立法当時の我が国の財政事情は、未曾有の危機的な財政事情であると判示された昭和57年度と比較して、はるかに逼迫した状況にあった」と述べていることについて、検討しておきたい。

東京高裁平成7年判決が「未曾有の危機的な財政事情」と記しているのは、引用文dの第1段落にあるように、「平成五七年当時の国の財政は、前年度の約二兆五〇〇〇億円の決算不足分の問題、六兆円にものぼると見られた当年度の歳入不足の問題等困難な問題」を指してのことであり、公債依存度や公債残高の高さを言っているのではない。公債依存度だけをみれば、1982年度よりも1979年度の方が高く、1982年度では当初予算で21.9%、決算で29.7%であるのに対し、1979年度では当初予算で39.6%、決算で34.7%もあった（資料1）。なお、1979年度では、人事院勧告はその通り実施されている。

1982年度当時の財政問題は、世界経済の停滞、とりわけアメリカの景気後退の影響もあって、1981年度に2兆8795億円、1982年度には6兆1460億円の税収不足を生じたことである³²⁾。もっとも、だからといって、人事院勧告の不実施を正当化できるとは考えないが、

32) 日高壮平「昭和58年度予算の背景と特色」『財政金融統計月報』第372号、1983年4月（財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g372/372_a.pdf）。

資料1 一般会計公債発行額、公債依存度、公債残高、公債残高、国債費の推移

年 度	公 債 発 行 額 (公債依存度：%)				公 債 残 高				国 債 費 (当初) A		うち利払費 (当初) B		A 一般 会計		B 一般 会計	
	当 初	補正後	実 績	うち特別公債発行額	当 初	補正後	実 績	うち特別公債残高	%	億円	億円	%	%	%	%	%
42	(8,000)	(7,310)	(7,094)	—	—	—	—	(15,950)	3.4	1,153	886	2.3	1.8			
43	(6,400)	(4,777)	(4,621)	—	—	—	—	(20,544)	3.7	2,013	1,275	3.5	2.2			
44	(4,900)	(4,500)	(4,126)	—	—	—	—	(24,634)	3.8	2,788	1,532	4.1	2.3			
45	(4,300)	(3,800)	(3,472)	—	—	—	—	(28,112)	3.7	2,909	1,798	3.7	2.3			
46	(4,300)	(12,200)	(11,871)	—	—	—	—	(39,521)	4.8	3,193	2,030	3.4	2.2			
47	(19,500)	(23,100)	(19,500)	—	—	—	—	(58,186)	6.0	4,554	3,139	4.0	2.7			
48	(23,400)	(18,100)	(17,662)	—	—	—	—	(75,504)	6.5	7,045	4,481	4.9	3.1			
49	(21,600)	(21,600)	(21,600)	—	—	—	—	(96,584)	7.0	8,022	5,747	5.0	3.4			
50	(20,000)	(54,800)	(52,805)	—	22,900	—	20,905	(149,731)	9.8	10,394	7,335	4.9	3.4			
51	(72,750)	(73,750)	(71,982)	37,500	36,500	—	34,732	(220,767)	12.9	16,647	13,289	6.9	5.5			
52	(84,800)	(99,850)	(95,612)	40,500	49,570	—	45,333	(319,024)	16.8	23,487	19,316	8.2	6.8			
53	(109,850)	(112,850)	(106,740)	49,350	49,550	—	43,440	(426,158)	20.4	32,227	26,280	9.4	7.7			
54	(152,700)	(140,500)	(134,720)	80,550	69,170	—	63,390	(562,513)	25.0	40,784	33,398	10.6	8.7			
55	(142,700)	(142,700)	(141,702)	74,850	73,150	—	72,152	(705,098)	28.4	53,104	44,173	12.5	10.4			
56	(122,700)	(129,000)	(128,999)	54,850	58,600	—	58,600	(822,734)	31.1	66,542	55,653	14.2	11.9			
57	(104,400)	(143,450)	(140,447)	39,240	73,090	—	70,087	(964,822)	34.9	78,299	64,650	15.8	13.0			
58	(133,450)	(137,900)	(134,863)	69,800	69,800	—	66,765	(1,096,947)	38.0	81,925	79,050	16.3	15.7			
59	(126,800)	(128,650)	(127,813)	64,550	64,550	—	63,714	(1,216,936)	39.5	91,551	88,657	18.1	17.5			
60	(116,800)	(124,380)	(123,080)	57,300	61,350	—	60,050	(1,344,314)	40.7	102,242	98,785	19.5	18.8			
61	(109,460)	(114,950)	(112,549)	52,460	52,460	—	50,060	(1,451,267)	42.4	113,195	106,048	20.9	19.6			
62	(105,010)	(105,390)	(94,181)	49,810	36,590	—	25,382	(1,518,093)	41.9	113,335	109,428	20.9	20.2			
63	(88,410)	(79,670)	(71,525)	31,510	17,710	—	9,565	(1,567,803)	40.4	115,120	110,827	20.3	19.5			
元	(71,110)	(71,110)	(66,385)	13,310	6,810	—	2,085	(1,609,100)	38.7	116,649	111,321	19.3	18.4			
2	(55,932)	(63,432)	(63,432)	—	—	—	—	(1,663,379)	36.8	142,886	110,694	21.6	16.7			
3	(53,430)	(67,300)	(67,300)	—	—	—	—	(1,716,473)	36.2	160,360	119,301	22.8	17.0			
4	(72,800)	(95,360)	(95,360)	—	—	—	—	(1,783,681)	36.9	164,473	121,257	22.8	16.8			
5	(81,300)	(161,740)	(161,740)	—	—	—	—	(1,925,393)	39.9	154,423	116,614	21.3	16.1			

6	(105,092)	(131,563)	(131,563)	(31,338)	(8,106)	(8,106)	(2,066,046)	(41.7)	(143,602)	(115,875)	(19.6)	(15.9)
7	(97,469)	(191,809)	(183,959)	(28,511)	(26,808)	(26,808)	(642,272)	(44.6)	(132,213)	(116,505)	(18.6)	(16.4)
8	(19,494)	(24.6)	(24.2)	(28,511)	(26,808)	(26,808)	(674,927)	(47.4)	(163,752)	(117,031)	(21.8)	(15.6)
9	(167,070)	(25.5)	(25.2)	(18,796)	(18,796)	(18,796)	(768,770)	(49.5)	(168,023)	(116,821)	(21.7)	(15.1)
10	(155,570)	(23.5)	(23.5)	(340,000)	(340,000)	(340,000)	(830,795)	(57.8)	(172,628)	(115,892)	(22.2)	(14.9)
11	(310,500)	(386,160)	(375,136)	(217,100)	(254,500)	(254,500)	(1,078,427)	(65.5)	(198,319)	(113,682)	(24.2)	(13.9)
12	(326,100)	(345,980)	(330,040)	(234,600)	(234,600)	(234,600)	(1,344,794)	(72.0)	(219,653)	(107,432)	(25.8)	(12.6)
13	(283,180)	(300,000)	(300,000)	(195,580)	(209,240)	(209,240)	(1,584,401)	(78.2)	(171,705)	(104,023)	(20.8)	(12.6)
14	(300,000)	(349,680)	(349,680)	(232,100)	(258,200)	(258,200)	(1,761,227)	(84.6)	(166,712)	(95,944)	(20.5)	(11.8)
15	(364,450)	(44.5)	(42.9)	(300,250)	(297,520)	(286,520)	(1,990,749)	(91.1)	(167,981)	(90,602)	(20.5)	(11.1)
16	(365,900)	(354,900)	(354,900)	(300,900)	(278,860)	(267,860)	(2,306,157)	(99.3)	(175,086)	(87,342)	(21.4)	(10.6)
17	(343,900)	(334,690)	(312,690)	(282,100)	(257,070)	(235,070)	(2,576,019)	(104.3)	(184,422)	(88,641)	(22.4)	(10.8)
18	(299,730)	(274,700)	(274,700)	(244,890)	(210,550)	(210,550)	(2,798,883)	(104.4)	(187,616)	(86,481)	(23.5)	(10.9)
19	(254,320)	(30.3)	(31.0)	(202,010)	(193,380)	(193,380)	(2,884,744)	(105.5)	(209,988)	(95,143)	(25.3)	(11.5)
20	(253,480)	(37.3)	(39.2)	(201,360)	(261,930)	(261,930)	(3,045,244)	(111.5)	(201,632)	(93,406)	(24.3)	(11.2)
21	(332,940)	(534,550)	(519,550)	(257,150)	(384,440)	(369,440)	(3,210,233)	(125.3)	(202,437)	(94,202)	(22.9)	(10.6)
22	(443,030)	(423,030)	(423,030)	(379,500)	(367,000)	(347,000)	(3,556,263)	(132.5)	(206,491)	(97,567)	(22.4)	(10.6)
23	(442,980)	(558,480)	(427,980)	(382,080)	(359,300)	(344,300)	(3,900,053)	(141.5)	(215,491)	(99,238)	(23.3)	(10.7)
24	(442,440)	(494,650)	(474,650)	(383,350)	(360,360)	(360,360)	(4,215,609)	(148.5)	(219,442)	(98,403)	(24.3)	(10.9)
25	(428,510)	(47.6)	(48.9)	(370,760)	(25,842)	(25,842)	(4,551,086)	(153.8)	(222,415)	(99,027)	(24.0)	(10.7)

- (注) 1. 公債発行額は、平成2年度は湾岸地域における平和回復活動を支援するための臨時特別公債〔〕で外書、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行なった減税による租税収入の減少を補うための減税特別公債〔〕で外書、平成23年度は東日本大震災からの復興のための復興の財源を調達するための復興債〔〕で外書、平成24、25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特別公債〔〕で外書を除いている。
2. 公債依存度は、公債発行額÷一般会計歳出額である。(平成24年度当初は、基礎年金国庫負担2分の1ベースの一般会計歳出総額で算出。)
3. 公債残高は各年度の3月末現在額。ただし、25年度は予算の見込み。
4. 公債残高には、東日本大震災からの復興のために実施するための復興債〔〕が含まれる(平成23年度末で10.7兆円、平成24年度末で12.2兆円)。
5. 平成24年度までの公債残高は翌年度借款のための前倒債発行額を含んだ額であり、25年度の公債残高は前倒債の限度額を含んだ額。なお、前倒債限度額を除いた額は25年度末 729兆5,846億円。
6. 特別公債残高には、減税特別公債残高、国鉄清算事業団承継債務借換公債残高、国有林野事業承継債務借換公債残高、交付税及び譲与税配布(ママ)金承継債務借換公債残高及び年金特別公債残高が含まれる。
7. GDPは、24年度までは実績値、25年度は政府見通しによる。

(出所)「財政関係基礎データ」2013年3月より(財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201303/sy2503f.pdf)

資料2 2011年度一般会計決算と剰余金の状況

		(単位 千円)
区	分	金 額
1	歳入決算総額(収納済歳入額)	100,534,562,749
2	歳出決算総額(支出済歳出額)	95,312,341,707
3	財政法第41条の剰余金(1-2)	5,222,221,042
4	平成21年度までに発生した剰余金の使用残額	0
5	平成22年度新規発生剰余金(3-4)	5,222,221,042
6	平成23年度への繰越歳出予算財源として純剰余金の計算上控除する額	3,211,583,329
7	繰越歳出予算財源控除後の平成22年度新規発生剰余金(5-6)	2,010,637,713
8	地方交付税交付金等財源としての純剰余金の計算上控除する額	545,468,835
	(1) 地方交付税交付金財源 (地方交付税精算額分)	545,468,835
	(2) 空港整備事業費等財源 (航空機燃料税精算額分)	—
9	財政法第6条の純剰余金(7-8)	1,465,168,877

(参考) 地方交付税交付金等財源として純剰余金の計算上控除する額の内訳

1 地方交付税交付金財源(地方交付税精算額分)

						(単位 千円)
区	分	収入見込額	収入実績額	収入見込額を 基礎として計 算した額	収入実績額を 基礎として計 算した額	差 引 額
		(A)	(B)	(C)	(D)	(D)-(C)
所	得 税	12,808,000,000	12,984,351,480	$(A \times 0.32)$ 4,098,560,000	$(B \times 0.32)$ 4,154,992,473	56,432,473
酒	税	1,383,000,000	1,389,290,161	$(A \times 0.32)$ 442,560,000	$(B \times 0.32)$ 444,572,851	2,012,851
法	人 税	7,489,000,000	8,967,688,106	$(A \times 0.34)$ 2,546,260,000	$(B \times 0.34)$ 3,049,013,956	502,753,956
消	費 税	10,155,000,000	10,033,311,039	$(A \times 0.295)$ 2,995,725,000	$(B \times 0.295)$ 2,959,826,756	△ 35,898,243
た	ば こ 税	827,000,000	907,671,187	$(A \times 0.25)$ 206,750,000	$(B \times 0.25)$ 226,917,796	20,167,796
計		32,662,000,000	34,282,311,975	10,289,855,000	10,835,323,835	545,468,835

2 空港整備事業費等財源（航空機燃料税精算額分）

区 分	(単位 千円)		
	収入見込額 (A)	収入実績額 (B)	差 引 額 (B)－(A)
航空機燃料税の11/13相当額	77,000,000	74,931,451	△2,068,548

(注) 平成22年度における航空機燃料税の収入額の13分の11に相当する金額が、同年度における航空機燃料税の収入見込額の13分の11に相当する額として一般会計の歳入予算に計上された金額を2,068,548千円下回ったので、上記の繰越歳出予算財源控除後の平成22年度新規発生剰余金から控除する額はない。

(出所) 財務省『平成22年度決算の説明』2011年、付表、718ページ（財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2010/kessan_h22_43.pdf）。

ここでは立ち入らない。

それに対し、本件給与改定臨時特例法の制定時には逆のことが起こっており、税収不足ではなく、剰余金を生じていた。すなわち、前年度の2010年度決算では、収納済歳入額100兆5345億円に対し、支出済歳出額は95兆3123億円であり、差引5兆2222億円の決算上の剰余金（収納済歳入額と支出済歳出額との差）を生じていた（資料2）。また、2011年度決算では、収納済歳入額109兆9795億円に対し、支出済歳出額は100兆7154億円であり、差引9兆2641億円の決算上の剰余金を出している（資料3）。もっとも、2011年度については、復興予算の未消化によるところが大きいことを付け加えておく。

このようにみると、被告側が「公債依存度や公債発行残高との比較」によって、「給与改定・臨時特例法の立法当時の我が国の財政事情は、未曾有の危機的な財政事情であると判示された昭和57年度と比較して、はるかに逼迫した状況にあった」と述べているのは、的外れといわざるを得ない。

4-4 政府保有資産の理解について

4-4-1 政府保有資産の活用をめぐる

被告側は、公債発行額や公債依存度、公債残高の数字を列举して、我が国財政事情の厳しさを強調する。しかし、国は公債などの負債を抱えるだけでなく、資産も保有する。そして我が国財政の特徴の1つは、主要国と比べて金融資産の保有高が大きいことである。

財務省の資料に基づき、主要国における一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金の合計）レベルでの債務残高の対GDP（国内総生産）比から純債務残高の対GDPを引いた金融資産残高の対GDPを算出すると、アメリカ22.9%、イギリス32.4%、ドイツ36.5%、フランス39.4%、イタリア29.0%、カナダ48.7%に対し、日本は80.0%と突出して大きく、他の国の1.6～3.5倍も金融資産を保有していることが分かる（資料4）。したがって、負債の数字だけしか見ないのは、財政事情の把握としては一面的といわざるを得ない。

この政府保有資産を活用すれば、給与削減相当額の復興財源を確保できるので、国家公務員の給与を減額しなければならないような「我が国の厳しい財政事情」は立法事実として存在しないというのが、原告側の主張のようである。原告側『準備書面（1）』は次の

資料3 2011年度一般会計決算と剰余金の状況

(単位 千円)

	区 分	金 額
1	歳入決算総額(収納済歳入額)	109,979,527,619
2	歳出決算総額(支出済歳出額)	100,715,409,134
3	財 政 法 第 41 条 の 剰 余 金 (1-2)	9,264,118,484
4	平成22年度までに発生した剰余金の使用 残額	0
5	平 成 23 年 度 新 規 発 生 剰 余 金 (3-4)	9,264,118,484
6	平成24年度への繰越歳出予算財源として 純剰余金の計算上控除する額	7,056,866,009
7	繰越歳出予算財源控除後の平成23年度新 規発生剰余金 (5-6)	2,207,252,474
8	地方交付税交付金等財源として純剰余金 の計算上控除する額	228,205,012
	(1) 地 方 交 付 税 交 付 金 財 源 (地 方 交 付 税 精 算 額 分)	224,395,658
	(2) 空 港 整 備 事 業 費 等 財 源 (航 空 機 燃 料 税 精 算 額 分)	246,589
	(3) 復興費用及び復興債償還費用財源 (復興分(補正予算(第3号)に係 る剰余金))	3,562,764
9	財 政 法 第 6 条 の 純 剰 余 金 (7-8)	1,979,047,462

(参考) 地方交付税交付金等財源として純剰余金の計算上控除する額の内訳

1 地方交付税交付金財源(地方交付税精算額分)

(単位 千円)

区 分	収入見込額 (A)	収入実績額 (B)	収入見込額を基 礎として計算し た額 (C)	収入実績額を基 礎として計算し た額 (D)	差 引 額 (D)-(C)
所 得 税	13,400,000,000	13,476,191,682	$(A \times 0.32)$ 4,288,000,000	$(B \times 0.32)$ 4,312,381,338	24,381,338
酒 税	1,348,000,000	1,369,317,693	$(A \times 0.32)$ 431,360,000	$(B \times 0.32)$ 438,181,662	6,821,662
法 人 税	8,807,000,000	9,351,426,320	$(A \times 0.34)$ 2,994,380,000	$(B \times 0.34)$ 3,179,484,949	185,104,949
消 費 税	10,199,000,000	10,194,596,627	$(A \times 0.295)$ 3,008,705,000	$(B \times 0.295)$ 3,007,406,004	△ 1,298,995
た ば こ 税	994,000,000	1,031,546,813	$(A \times 0.25)$ 248,500,000	$(B \times 0.25)$ 257,886,703	9,386,703
計	34,748,000,000	35,423,079,138	10,970,945,000	11,195,340,658	224,395,658

2 空港整備事業費等財源（航空機燃料税精算額分）

（単位 千円）

区 分	収入見込額 (A)	収入実績額 (B)	差 引 額 (B)－(A)
航空機燃料税の 7/9 相当額	46,000,000	46,246,589	246,589

3 復興費用及び復興債償還費用財源（復興分（補正予算（第3号））に係る剰余金）

（単位 千円）

復 興 費 用	予算決算及び会計令附則第9条 の3第1号に定める額(A) (歳出予算額)	同条第4号に定める額(B) (支出済歳出額) (翌年度繰越額)		差 額(A－B) (不用額)
	11,733,505,884	7,785,405,336	3,633,798,666	314,301,881
復 興 税 外 収 入	同条第5号に定める額(A) (歳入決算額)	同条第2号に定める額(B) (歳入予算額)		増△減額(A－B)
	7,929,929	18,669,001		△ 10,739,071
復興債発行収入金	同条第6号に定める額(A) (歳入決算額)	同条第3号に定める額(B) (歳入予算額)		増△減額(A－B)
	11,249,999,954	11,550,000,000		△ 300,000,045
合 計	22,991,435,768	22,987,873,003		3,562,764

（出所）財務省『平成23年度決算の説明』2012年，付表，688ページ（財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2011/kessan_23_42.pdf）。

ように指摘している。

「被告は，公債依存率や公債残高ばかりを強調して「極めて厳しい財政事情にある。」と表現する。しかし，国の財政事情を検討する際には，借金だけでなく資産を見なければならぬ。[「資産も」であろう——引用者]

例えば，2008年12月末の国と地方を合わせたバランスシートをみれば，国債や地方債等の合計で1019兆円の負債が存在するが，資産として金融資産501兆円，固定資産等469兆円の合計970兆円が存在するので，差し引き49兆円のマイナスに過ぎないのである。この状況は，本件給与減額が強行された2012年4月時点でも，大きな変更はない。しかも，この国債や地方債は，特定の時期までに全額返済しなければならぬものではない。

したがって，709兆円の公債残高があるからといって，国の財政が資金繰りができず破綻しているわけでもない。同時に，日本は世界一の国内余剰資金を有していることを忘れてはならない。2010年末の国内余剰資金は251兆円であって，2位中国の167兆円，3位ドイツの114兆円よりも遙かに多額であり，「世界一の金あまり国」である。」（39ページ）

これに対し，被告側『準備書面（2）』は次のように反論している。

「しかしながら，原告らの上記主張は，金融資産501兆円や固定資産等469兆円の合計

資料4 主要国における一般政府金融資産の大きさ（対GDP比，2013暦年）

（単位：％）

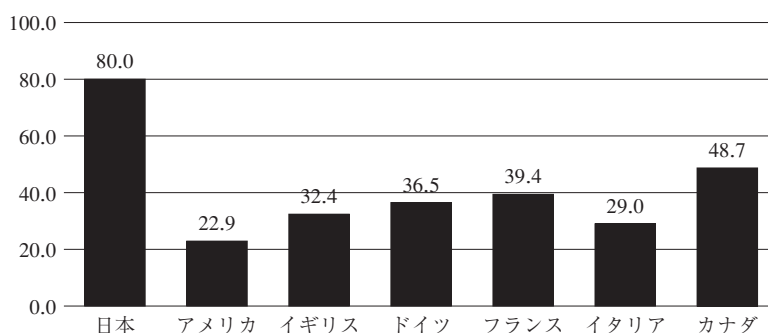
項目	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	イタリア	カナダ
①債務残高	224.3	113.0	110.4	86.2	108.2	129.6	85.5
②純債務残高	144.3	90.1	78.0	49.7	68.8	100.6	36.8
③金融資産（＝①－②）	80.0	22.9	32.4	36.5	39.4	29.0	48.7

（出所）財務省『日本の財政関係資料——平成25年度予算案補足資料——』2013年4月，17～18ページより作成
（財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/sy014_25_04.pdf）。

（注）1．出典は，OECD, Economic Outlook, No. 92, Dec. 2012.。日本の2013年度予算の内容を反映するものではない。

2．一般政府（中央政府，地方政府，社会保障基金を合わせたもの）ベース。

主要国における一般政府金融資産の大きさ
（2013暦年，対GDP比，％）



970兆円と負債額とを単純に比較して行っている主張にすぎない（なお，その主張の根拠は，内閣府「2009年度国民経済計算（2000年基準・93SNA）」であると思われる（乙第20号証参照）。）。更に言うと，例えば，固定資産の多くは，道路や堤防といった公共用財産や国の庁舎などであり，これらは売却して現金化することが想定できないものである。また，金融資産のうち約200兆円は，将来の年金給付などに備えた「社会保障基金」部門における資産である（乙第20号証）。このような債務返済等のためには使用できない資産が大部分を占める上記の資産総額と負債額との単純な比較に基づいて評価した上で，財政状況が極めて厳しいとはいえないなどとするのが適切でないことは明らかである。

また，原告らは，平成22年度末の我が国の国内余剰資金が251兆円であることをもって，「世界一の金あまり国である」とまで主張している（なお，同主張は，「平成22年末 本邦対外資産負債残高」にいう「対外純資産」255兆円（遡及訂正後の数値。遡及訂正前は251兆円）を根拠として，「国内余剰資金」が251兆円あると主張しているものと思われる（乙第21号証参照）。）。

しかし，その主張する「国内余剰資金」の額は，我が国が海外に対して有する対外資産と対外負債を単純に差し引きした数字にすぎない上，その多く（約209兆円）は民間部門における対外純資産であるから，国の財政事情とは関係のないものである（乙第21号証）。

したがって，我が国の財政状況に関する原告らの上記主張は失当である。」（26～27ペー

資料 5 一般政府の部門別資産・負債残高（2010年末及び2011年末）

（単位：10億円）

項目	部門	2010年末				2011年末			
		中央政府	地方政府	社会保障基金	合計	中央政府	地方政府	社会保障基金	合計
1. 非金融資産		-	-	-	576,189.2	-	-	-	580,961.1
(1) 生産資産		-	-	-	452,198.0	-	-	-	460,518.1
a. 在庫		-	-	-	1,701.5	-	-	-	2,048.1
b. 固定資産		-	-	-	450,496.5	-	-	-	458,470.0
(2) 土地		25,042.0	98,243.3	706.0	123,991.2	24,456.7	95,298.6	687.6	120,443.0
2. 金融資産		210,163.2	78,102.1	207,763.6	496,028.9	217,901.3	79,757.4	198,473.1	496,131.8
(1) 現金・預金		26,621.0	24,278.2	28,652.8	79,552.0	25,185.0	25,629.9	28,565.5	79,380.4
(2) 貸出		17,922.5	8,541.3	5,734.3	32,198.1	17,746.1	8,596.1	5,433.8	31,776.0
(3) 株式以外の証券		17,700.7	1,823.6	108,020.2	127,544.5	20,044.4	1,879.9	101,988.2	123,912.5
(4) 株式・出資金		50,535.7	42,786.3	22,215.2	115,537.2	48,660.0	42,947.9	18,763.8	110,371.7
うち株式		23,435.4	2,958.4	19,065.4	45,459.2	21,464.0	2,428.6	16,214.6	40,107.2
(5) 金融派生商品		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(6) その他の金融資産		97,383.3	672.7	43,141.1	141,197.1	106,265.8	703.6	43,721.8	150,691.2
3. 期末資産（1 + 2）		-	-	-	1,072,218.1	-	-	-	1,077,092.9
4. 負債		842,971.0	187,297.4	11,450.7	1,041,719.1	893,374.6	188,628.3	13,763.9	1,095,766.8
(1) 借入		55,200.0	108,165.3	3,733.5	167,098.8	53,623.7	106,780.2	3,805.9	164,209.8
(2) 株式以外の証券		753,367.6	67,540.1	0.0	820,907.7	807,319.6	69,552.2	0.0	876,871.8
(3) 株式・出資金		13,277.4	10,487.4	110.3	23,875.1	12,972.6	10,864.1	110.3	23,947.0
うち株式		19.4	0.0	0.0	19.4	15.9	0.0	0.0	15.9
(4) 金融派生商品		47.2	0.0	0.0	47.2	50.9	0.0	0.0	50.9
(5) その他の負債		21,078.8	1,104.6	7,606.9	29,790.3	19,407.8	1,431.8	9,847.7	30,687.3
5. 正味資産（3 - 4）		-	-	-	30,499.0	-	-	-	-18,673.9

（出所）内閣府経済社会総合研究所『2011年度国民経済計算（2005年基準・93SNA）』より作成

（内閣府のホームページ http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h23/tables/23ss4_jp.xls）。

（注）「在庫」と「固定資産」は合計のみを推計されており、合計値のみ表章されている。

ジ)

確かに、原告側の主張には「単純」な理解や誤解も含まれるが、「失当」とはいえず、全体の趣旨は理解できるものである。他方、被告側の反論には、部分を全体にすり替える無理と乱暴さがあり、国の保有する資産や対外純資産を「国の財政事情とは関係のないもの」(27ページ)と述べているのは事実認識として正しくない。その点を、非金融資産(とくに土地)、金融資産、対外純資産のそれぞれについて明らかにしてみよう。

なお、原告・被告双方が用いている『国民経済計算』の「一般政府資産・負債残高」について注意しておけば、これは中央政府・地方政府・社会保障基金を合わせた一般政府ベースの数値であり、全額が国の保有分ではない(資料5)。地方政府分というまでもないが、中央政府分の中にも独立行政法人等のものが含まれるし、社会保障基金分にも地方の国民健康保険事業会計や共済組合のものを含んでいる。

(続く)