

〔資 料〕

国家公務員給与引き下げ問題の財政学的検討（Ⅳ）

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、第64巻第5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る（以上、第64巻第6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（以上、第65巻第1号）
 - 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
 - 4-5-1 財政事情の主観的評価から客観的評価へ
 - 4-5-2 公債市場は「逼迫した状況」にはない
 - 4-5-3 小括
- 5 東日本大震災と給与減額（論点2について）
 - 5-1 「東日本大震災に対処する必要性」という背景理由
 - 5-2 「東日本大震災に対処する必要性」と給与減額との関係
 - 5-3 大震災後の公債市場
 - 5-4 小括（以上、本号）
- 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

* 本学経済学部教授

4-4 政府保有資産の理解について（続き）

4-4-4 対外純資産の理解について

被告側の事実認識の誤りの第3点は、対外純資産について、「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」と書いていることである。

“その多く”は“そのすべて”ではない。対外純資産には、民間部門のものもあれば、政府のものもある。3度目になるが、部分を全体にすり替えてはならない。

給与改定臨時特例法制定当時の2011年末現在、対外純資産は265.4兆円あり、このうち民間部門は231.4兆円、87.2%と大部分を占める。とはいえ、公的部門にも34.0兆円の対外純資産がある（資料12）。これは決して小さくない金額である。内訳は、資産が124.6兆円、負債が90.6兆円である。

このうち、資産のどこまでが取り崩し可能なのかについては明らかでない。しかし、124.6兆円という膨大な資産が、その0.5%程度（国家公務員の給与削減2年間分5800億円程度）を復興財源とすることができないほど、保有義務や用途が定まっているとは思えない。

公的部門の資産の中で大きいのは外貨準備であり、100.5兆円もある。この外貨準備については、財務省は「通貨当局の管理下にある、直ちに利用可能な対外資産」と説明している⁴⁴⁾。「通貨当局」には日本銀行も含まれるが、大部分を占めるのは財務省所管の外国為替資金特別会計（以下、「外為特会」と略す。）である。

外為特会の貸借対照表によれば、有価証券（すべて外貨証券）の2011年度末残高は86.4兆円であり（資料13）、ほかにも外貨建て資産があるので、外貨準備の9割以上は政府の保有と見なすことができる。

外為特会保有の「外貨証券」の具体的内容は明らかにされていないが、ほとんどがアメリカ国債やアメリカ政府機関債といわれている⁴⁵⁾。

外貨準備を取り崩して復興財源とすることはできないであろうか。外貨準備は、外貨を購入するための資金を国庫短期証券（旧・外国為替資金証券）で調達するので、外貨準備の裏側には負債として国庫短期証券があり、正味の資産と見ることはできない。それゆえ、外貨準備を取り崩して復興財源とするには、一定の仕組みが必要になる。

その仕組みとは、復興財源とする長期国債（例えば復興債）に国庫短期証券を置き換えることである。具体的には、保有する資産（例えばアメリカ国債）を売却し、その売却代金を円に替えて国庫短期証券を償還し、その償還相当額の復興財源となる長期国債を発行するのである⁴⁶⁾。

44) 財務省のホームページ掲載「本邦対外資産負債残高」における「用語の解説」より（http://www.mof.go.jp/international_policy/reference/iip/index.htm）。

45) 渡瀬義男「外国為替資金特別会計の現状と課題——日米比較の視点から——」『レファレンス』2006年12月、41ページ（国立国会図書館のホームページ http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200612_671/067103.pdf）。

資料12 本邦対外資産負債残高（2010年末～2012年末）

2010年末

（単位：10億円）

資 産					負 債				
区分	公的部門	銀行部門	その他部門	合計	区分	公的部門	銀行部門	その他部門	合計
1. 直接投資			67,691	67,691	1. 直接投資			17,502	17,502
2. 証券投資	524	71,165	197,518	269,207	2. 証券投資	63,683	9,196	79,173	152,051
株式	10	1,365	53,888	55,262	株式		6,423	74,114	80,537
債券	514	69,800	143,630	213,944	債券	63,683	2,773	5,059	71,514
中長期債	513	68,909	141,978	211,400	中長期債	35,058	2,773	5,046	42,877
短期債	1	891	1,652	2,544	短期債	28,625		13	28,638
3. 金融派生商品		2,005	2,282	4,287	3. 金融派生商品		2,679	2,588	5,267
4. その他投資	24,473	75,080	30,147	129,700	4. その他投資	3,886	93,153	32,448	129,488
貸付	17,726	35,588	17,956	71,270	借入	1,962	54,249	27,648	83,860
貿易信用	695		4,354	5,049	貿易信用			2,378	2,378
現・預金	0	7,981	6,378	14,359	現・預金	10	10,720		10,730
雑投資	6,052	31,511	1,459	39,023	雑投資	1,914	28,184	2,422	32,520
5. 外貨準備	89,330			89,330					
資産合計	114,327	148,250	297,638	560,215	負債合計	67,569	105,028	131,711	304,308
					純資産（資産－負債）	46,758	43,222	165,927	255,907

2011年末

資 産					負 債				
区分	公的部門	銀行部門	その他部門	合計	区分	公的部門	銀行部門	その他部門	合計
1. 直接投資			74,289	74,289	1. 直接投資			17,548	17,548
2. 証券投資	447	72,147	189,729	262,324	2. 証券投資	85,220	7,635	64,625	157,481
株式	8	1,320	50,422	51,750	株式		5,060	60,782	65,841
債券	439	70,827	139,307	210,574	債券	85,220	2,575	3,843	91,639
中長期債	439	70,295	137,841	208,575	中長期債	39,313	2,573	3,843	45,730
短期債		532	1,466	1,999	短期債	45,907	2	0	45,909
3. 金融派生商品		1,634	2,554	4,188	3. 金融派生商品		2,200	3,441	5,641
4. その他投資	23,668	82,644	33,880	140,192	4. その他投資	5,421	92,107	37,887	135,413
貸付	16,891	43,280	22,113	82,284	借入	2,144	50,693	32,676	85,513
貿易信用	578		3,933	4,511	貿易信用			2,411	2,411
現・預金	0	8,281	6,381	14,661	現・預金	1,371	9,805		11,176
雑投資	6,199	31,083	1,453	38,735	雑投資	1,906	31,609	2,800	36,314
5. 外貨準備	100,517			100,517					
資産合計	124,632	156,425	300,452	581,509	負債合計	90,641	101,942	123,501	316,083
					純資産（資産－負債）	33,990	54,484	176,951	265,426

2012年末

資 産					負 債				
区分	公的部門	銀行部門	その他部門	合計	区分	公的部門	銀行部門	その他部門	合計
1. 直接投資			89,813	89,813	1. 直接投資			17,808	17,808
2. 証券投資	506	86,884	217,722	305,112	2. 証券投資	89,426	10,870	80,208	180,504
株式	8	1,499	57,967	59,475	株式		7,425	76,131	83,556
債券	498	85,385	159,755	245,637	債券	89,426	3,445	4,077	96,948
中長期債	498	84,640	158,198	243,335	中長期債	42,374	3,053	4,077	49,504
短期債	0	745	1,557	2,302	短期債	47,052	392	0	47,444
3. 金融派生商品		1,140	3,483	4,623	3. 金融派生商品		1,615	3,711	5,326
4. その他投資	24,928	94,006	33,956	152,891	4. その他投資	4,113	116,486	41,350	161,950
貸付	18,107	48,833	20,374	87,314	借入	1,641	65,238	35,065	101,944
貿易信用	380		4,413	4,793	貿易信用			2,517	2,517
現・預金	1	7,862	7,438	15,301	現・預金	407	11,726		12,133
雑投資	6,440	37,311	1,731	45,483	雑投資	2,065	39,522	3,768	45,356
5. 外貨準備	109,464			109,464					
資産合計	134,898	182,030	344,974	661,902	負債合計	93,539	128,971	143,077	365,588
					純資産（資産－負債）	41,357	53,059	201,897	296,315

（出所）財務省「平成22年末現在本邦対外資産負債残高」（2011年5月24日），
http://www.mof.go.jp/international_policy/reference/iip/22_g5.htm
 同「平成23年末現在本邦対外資産負債残高」（2012年5月22日），
http://www.mof.go.jp/international_policy/reference/iip/2012.htm
 同「平成24年末現在本邦対外資産負債残高」（2013年5月28日），より作成。
http://www.mof.go.jp/international_policy/reference/iip/2012.htm

（注）「証券投資」及び「その他投資」は、証券貸借取引残高を除く計数。

- 46) このアイデアについては、野口悠紀雄『消費税増税では財政再建できない——「国債破綻」回避へのシナリオ——』ダイヤモンド社、2012年、109ページ以下を参照した。著者の野口氏は、1964年大蔵省入省のキャリア組で、1973年には大蔵省主計局調査課長補佐を務められている。

資料13 外国為替資金特別会計2011年度貸借対照表

(単位:百万円)

	前会計年度 (平成23年 3月31日)	本会計年度 (平成24年 3月31日)		前会計年度 (平成23年 3月31日)	本会計年度 (平成24年 3月31日)
< 資産の部 >			< 負債の部 >		
現金・預金	24,547,850	20,326,670	未払金	0	0
円貨預け金	23,567,328	19,071,648	仮受金	10	9
外貨預け金	980,522	1,255,022	円貨預り金	—	202,420
金地金	125,841	142,528	賞与引当金	20	19
有価証券	79,422,993	86,416,816	政府短期証券	112,094,981	117,465,867
特別引出権	1,737,268	1,651,554	国庫余裕金繰替金	3,400,000	5,700,000
未収収益	633,845	606,291	国際通貨基金通貨代用証券	1,340,611	1,598,777
貸付金	2,410,566	2,402,882	特別引出権純累積配分額	1,592,561	1,577,040
円貨貸付金	916,566	956,882	退職給付引当金	266	289
外貨貸付金	1,494,000	1,445,999	特別決済勘定借	0	0
仮払金	159,105	83,663			
その他の債権等	2,108	209,114	負債合計	118,428,452	126,544,423
有形固定資産	3	3	< 資産・負債差額の部 >		
物品	3	3	資産・負債差額	△ 7,677,927	△ 12,735,500
無形固定資産	5	3	(うち為替換算差損益)	(△34,766,105)	(△41,255,654)
出資金	1,710,936	1,969,393			
資産合計	110,750,525	113,808,922	負債及び資産・負債差額合計	110,750,525	113,808,922

(出所)『平成23年度外国為替資金特別会計財務書類』より(財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/about_mof/mof_budget/special_account/gaitame_zaimu23.pdf)

なお、国庫短期証券は円建てであるのに対し、保有する外貨準備は外貨建てであるため、円高・ドル安が進めば、円換算での資産が減少し、いわゆる評価損を生じる。実際、外為特会の貸借対照表では、41.3兆円の為替評価損が計上されている(前掲資料13)。それゆえ、保有する資産を売却しようとするれば、売却損を生じることになる。外貨準備を100兆円も抱える必要がないのに、それを取り崩さず、積み増してきた理由はそこにある。だからといって、100兆円を超える資産を塩漬け状態にしておくのは問題である。

外貨準備を取り崩すには為替政策との連動が必要であるが、2012年秋からの円安の進展は、その意味で売却できる環境を作ってきた。

外貨証券の売却は円高に振れる可能性を有するが、外国為替市場の取引高(1日平均500兆円以上)からすれば、年間約2900億円の2年分約5800億円分を売却しても、為替相場に与える影響はごく小さなものと思われる。また、約5800億円は外貨準備のわずか0.55%程度にすぎず、日本経済の国際的信用が損なわれることもないと考える。

政府の税制調査会において、2011年8～9月に「復興・B型肝炎対策財源作業チーム」や「財源検証小委員会」が設置された際、外為特会の積立金を復興財源に用いることが検

討されたこと（否の結論）があるが⁴⁷⁾、外貨準備そのものについては検討されておらず、議論が十分尽くされたようには思えない。

いずれにせよ、対外資産を財源として用いることができないわけではなく、被告側『準備書面（２）』が、対外純資産について、「国の財政事情とは関係のないもの」とするのは正当でない。外貨準備以外の海外資産についても精査が必要であろう。

4－4－5 小括

以上のように、被告側『準備書面（２）』が、固定資産について、「売却して現金化することが想定できないもの」と書き、また金融資産について、「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ことが適切でないことは明らかである。」（27ページ）と述べ、そして対外純資産について、「国の財政事情とは関係のないものである」（同上）と記しているのは、いずれも事実と反している。

4－4－3－2－1で記したように、復興財源の検証作業は給与臨時特例法案以後に行われ、給与削減支給措置だけが先行して決定された。もし政府が「給与減額はじめにありき」の姿勢をとらず、人事院勧告制度を遵守し、年間約2900億円（2年間約5800億円）の復興財源を捻出する努力をすれば、政府保有の様々な資産の売却によって財源確保は可能であり、給与減額措置を講じなくても、復興財源は確保できたのである。

公債発行額など負債面からのみで「我が国の厳しい財政状況」を論ずるのは一面的であり、我が国財政が有する様々な可能性を封じ込める危険な議論である。

4－5 公債市場の状況

4－5－1 財政事情の主観的評価から客観的評価へ

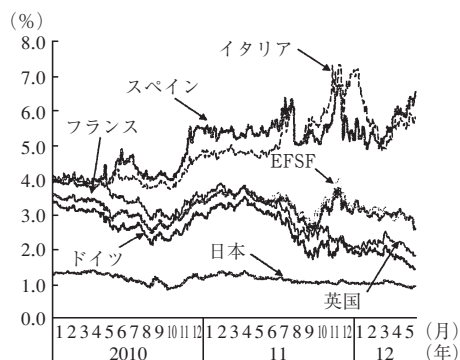
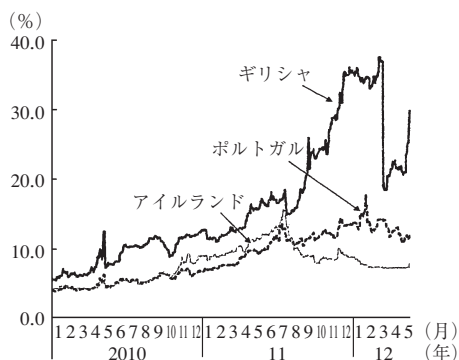
被告側の財政事情の把握が一面的である2つめは、公債発行額や公債依存度、公債残高という公債の“数量”だけを見て、公債の“価格”の側面を見ていないことである。

市場経済は商品の“数量”と“価格”の世界であるから、“数量”だけで把握するのは一面的である。とくに価格は、売買される商品に対する市場の評価を表すので、財政事情

47) 「財源検証小委員会・財源チーム総会での財源提言事項」2011年度第9回税制調査会資料、2011年9月16日（内閣府のホームページ http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/09/16/23zen9kai9.pdf）。「財源検証小委員会・財源チーム総会での財源提言事項」の主要な項目に関する概要」同上（http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/09/16/23zen9kai8.pdf）。財源検証小委員会委員長／財源チーム座長城島光力「これまでの議論の整理について」同上（http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/09/16/23zen9kai10_1.pdf）。

なお、「復興・B型肝炎対策財源作業チーム」は2011年8月4日の税制調査会で決定された（「復興・B型肝炎対策財源作業チームについて（案）」2011年度第7回税制調査会（8月4日）資料、内閣府のホームページ http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/08/04/23zen7kai6.pdf）。

資料14 ギリシャなど欧州諸国と日本の国債利回りの動向



(備考) 1. ブルームバーグより作成。

2. アイルランドは、国債（9年物）利回りの値。

(出所) 内閣府『世界経済の潮流（2012年1）』2012年6月，第1－1－22図

(内閣府のホームページ http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sh12-01/pdf/s1-12-1-1.pdf）。

(注) アイルランドは9年物国債の利回り，それ以外は10年物国債の利回り。

(備考) ブルームバーグより作成。

を客観的に評価するなら、国債の価格（または価格と逆方向に動く国債の金利あるいは利回り⁴⁸⁾）を見るべきである。ところが、被告側『準備書面』では、公債発行額などの“数量”だけで財政事情を論じるため、財政事情の評価が主観的になっている。

例えば、給与改定臨時特例法第1条は「我が国の厳しい財政状況」と書いているが、被告側『準備書面（1）』では「極めて厳しい財政事情」（29ページ）や「極めて厳しい状況」（30ページ）と述べ、さらには「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」（32ページ）とまで記して、表現がどんどんエスカレートしている。このことは、財政事情の評価に主観がたぶんに入り交じっていることを示している⁴⁹⁾。

もし財政が「逼迫した状況」にあるなら、国債への信認が低下して、国債の売れ行きは

48) 国債金利（表面利率，クーポンレート）は1年分の利子の大きさを表し，例えば額面金額100万円につき1年間に2万円（半年毎に1万円ずつ）の利子が支払われる場合，金利は2%となる。これに対し，利回りは1年当たりの運用益を表すもので，1年分の利子収入と，償還額面（または売却価格）と購入価格の差額（1年当たりに換算）で構成される。国債は額面より低い価格（アンダーパー）や高い価格（オーバーパー）で発行される場合がある。利回りの計算式は以下の通りで，発行時の利回り（応募者利回り）ではA（額面），B（発行価格），C（償還年数），最終利回りではA（売却価格），B（購入価格），C（償還までの残存年数）となる。

$$\text{利回り (\%)} = \frac{\text{表面利率} + \frac{(A - B) / C}{B}}{B} \times 100$$

49) こうした主観的评价の象徴が，大蔵大臣（現・財務大臣）の諮問機関であった財政制度審議会（現・財政制度等審議会）の「財政の基本問題に関する報告」（1995年12月12日）であろう。この報告書では，我が国財政を評価して，「現状は，例えて言うならば，近い将来において破裂することが予想される大きな時限爆弾を抱えた状態であり，かつ，その時限爆弾を毎年大きくしていると言わなければならない。」（石弘光監修『財政構造改革白書』東洋経済新報社，1996年所収，437ページ）とまで書いていたのである。しかし，「時限爆弾」は現在に至るまで17年以上も破裂していない。

悪くなり、国債の利回りは上昇する。だから、財政が「逼迫した状況」にあるかどうかは、国債の利回りを見ればよい。

実際、2009年末以来、ギリシャの財政危機が顕在化して世界経済の火種となってきたが、ギリシャ国債の利回りは2011年末から2012年初頭にかけて40%近くにまで上昇した（資料14）。ギリシャの財政危機に対し、国際的な対応がとられることで、ギリシャ国債の利回りは低下するが、ギリシャのみならず、欧州サブリン危機に見舞われた国々では、国債利回りがいずれも高騰した。国債利回りは財政危機のバロメータ（体温計）である。

4-5-2 公債市場は「逼迫した状況」にはない

日本の国債利回りをみれば、本意見書執筆時点（2013年10月11日）では0.65%であり、主要国の中で最も低い水準にある（資料15）。

これは故意にそういう時を選んだわけではない。長期的にみても、10年物国債の流通利回りは1979年末9.15%をピークにして、2002年末0.90%まで低下した。以降10年以上もの間、1%前後で推移しているのである（資料16）。

このことは、日本では国債が順調に売れていること、市場が日本国債を信認していることを表している。

このように、国債利回りという客観的指標でみれば、我が国財政が「逼迫した状況」にないことは明らかである。もし我が国財政が「はるかに逼迫した状況」にあるのであれば、国債利回りは0.65%という超低水準には留まっていられない。

4-5-3 小括

以上のように、国債利回りという客観的指標で見れば、我が国財政は被告側『準備書面（1）』がいうような「逼迫した状況」にはないことは明らかである。給与改定臨時特例法第1条の「我が国の厳しい財政状況」という評価は、資産を見ずに負債だけを見るという一面性だけでなく、負債についても“数量”だけを見て“価格”（または金利あるいは利回り）を見ないという点でも一面的であり、正当性を欠くといわねばならない。

5 東日本大震災と給与減額（論点2について）

5-1 「東日本大震災に対処する必要性」という背景理由

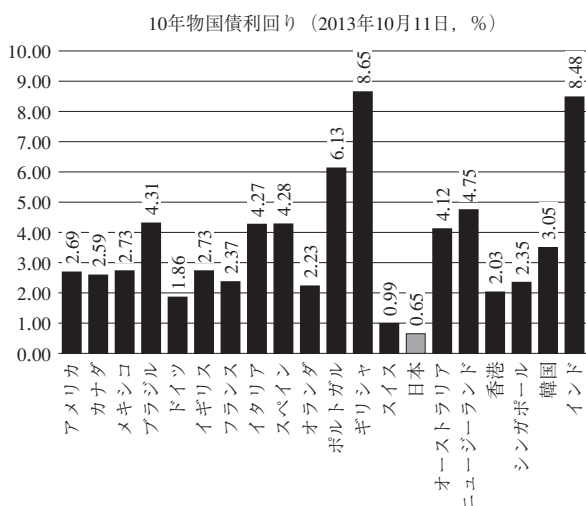
給与改定臨時特例法第1条は、給与減額の背景理由として、「我が国の厳しい財政状況」と並べて「東日本大震災に対処する必要性」を挙げている。

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、地震、津波、福島原子力発電所事故、さらには風評被害などによって莫大な人的・物的被害をもたらした。内閣府の推計では、被害額（原子力事故による被害は含まない。）は約16兆9000億円とされ、阪神・淡路大震災の被害額（国土庁推計約9兆6000億円、兵庫県推計約9兆9268億円）の1.7～1.8倍の大きさである⁵⁰⁾。また、復旧・復興のための国費は14.1～20.0兆円と推計され、阪神・淡路大震災のときの5.02兆円（1994～99年度）、6.1兆円（1994～2004年度）の3倍前後も要すると

資料15 10年物国債利回りの各国比較 (2013年10月11日現在)

(単位: %)

国名	利回り
アメリカ	2.69
カナダ	2.59
メキシコ	2.73
ブラジル	4.31
ドイツ	1.86
イギリス	2.73
フランス	2.37
イタリア	4.27
スペイン	4.28
オランダ	2.23
ポルトガル	6.13
ギリシャ	8.65
スイス	0.99
日本	0.65
オーストラリア	4.12
ニュージーランド	4.75
香港	2.03
シンガポール	2.35
韓国	3.50
インド	8.48



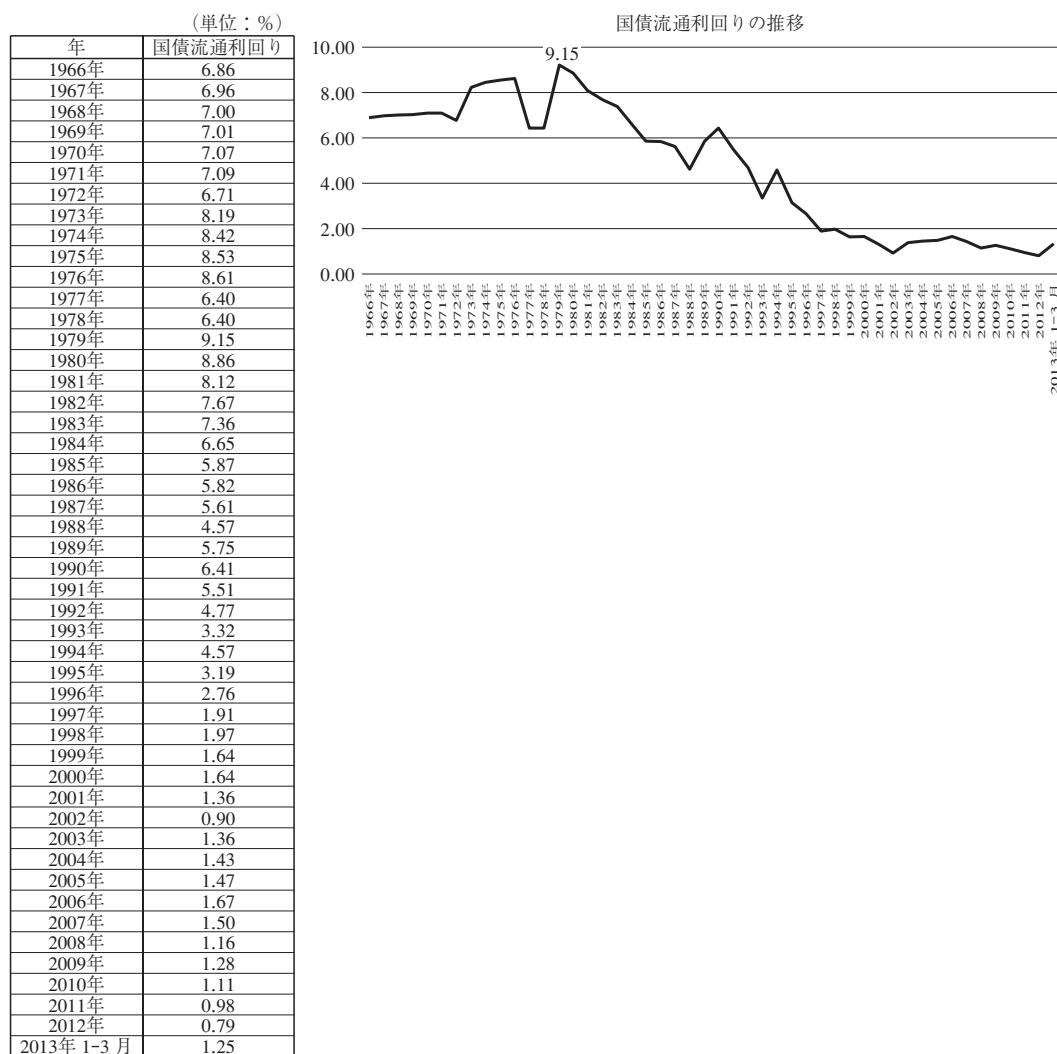
(出所) Bloomberg 社のホームページより作成 (アクセス2013年10月13日21:40)。

<http://www.bloomberg.com/markets/rates-bonds/>

10-Year Government Bond Yields						
AMERICAS		Yield	1 Day	1 Month	1 Year	Time
United States	More US Treasuries	2.69%	+1	−20	+103	10/11/2013
Canada		2.59%	0	−17	+80	10/11/2013
Mexico (USD)		3.73%	−30	−13	+130	10/11/2013
Brazil (USD)		4.31%	0	−33	+182	10/11/2013
Change shown in basis points						
EUROPE		Yield	1 Day	1 Month	1 Year	Time
Germany	More UK Gilts	1.86%	−1	−11	+42	10/11/2013
Britain		2.73%	−1	−18	+102	10/11/2013
France		2.37%	−1	−16	+23	10/11/2013
Italy		4.27%	−6	−30	−70	10/11/2013
Spain		4.28%	−5	−20	−133	10/11/2013
Netherlands		2.23%	0	−11	+55	10/11/2013
Portugal		6.13%	−15	−115	−176	10/11/2013
Greece		8.65%	−17	−149	−919	10/11/2013
Switzerland		0.99%	0	−12	+53	10/11/2013
Change shown in basis points						
ASIA		Yield	1 Day	1 Month	1 Year	Time
Japan	More Japanese Bonds	0.65%	0	−7	−11	10/11/2013
Australia	More Australian Bonds	4.12%	−3	+4	+110	10/11/2013
New Zealand		4.75%	+2	0	+129	10/11/2013
Hong Kong		2.03%	−1	−27	+137	10/11/2013
Singapore		2.35%	−1	−20	+103	10/11/2013
South Korea		3.50%	0	−6	+56	10/11/2013
India		8.48%	+5	−1	+31	10/11/2013
Change shown in basis points						

Unless indicated otherwise: intraday data is at least 15 minutes delayed; mutual fund NAVs are updated at the close of every market day; all prices are in the local currency; Time is ET.

資料16 国債流通利回りの推移（1966～2013年1－3月）



(出所) 内閣府『経済財政白書（平成25年度）』2013年7月，長期経済統計より

内閣府のホームページ <http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je13/pdf/p08011.pdf>

(注) 1997年以前は東証上場国債10年物長期利回りの末値，98年以降は新発10年国債流通利回りの末値。小数点3位以下は切り捨て。

- 50) 内訳は，建築物等約10兆4千億円，ライフライン施設約1兆3千億円，社会基盤施設約2兆2千億円，農林水産関係約1兆9千億円，その他約1兆1千億円である。この推計は，「各県及び関係府省からのストック（建築物，ライフライン施設，社会基盤施設等）の被害額に関する情報提供に基づき，取りまとめたもの。今後，被害の詳細が判明するに伴い，変動があり得る。」とされている。また，「原子力事故による被害は含んでいない。」（東日本大震災復興構想会議『復興への提言～悲惨のなかの希望～』2011年6月25日，61ページ，内閣官房のホームページ <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>）

推計されている⁵¹⁾。「東日本大震災に対処する必要性」そのものを否定する者は誰もいないであろう。

ここでの問題は、「東日本大震災に対処する必要性」と給与減額との関係、すなわち、国家公務員の給与削減が復興財源確保の必要性に裏付けられて提起されたかという点、及び東日本大震災によって、国家公務員の給与を減額しなければならないほど「厳しい財政状況」に陥ったかという点にある。

5-2 「東日本大震災に対処する必要性」と給与減額との関係

被告側は、4-1の引用文bにおいて、「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。」（29～30ページ）と述べている。

19兆円程度、23兆円程度という金額の当否については立ち入らない。ここで問題なのは、国家公務員の給与減額措置との関係である。

第1に、19兆円程度、23兆円程度という復興事業の規模と、年約2900億円、2年間で約5800億円という国家公務員の給与削減規模との関係については、何も説明されていない。

第2に、給与減額は基本方針の決定以前に労働組合側に提案されている。政府が国公労連などに提案した2011年5月13日の時点では、復興事業の規模も、復興事業の期間を「復興期間」と「集中復興期間」に分けることも、それぞれの期間で復興財源をどう確保するのも、何も決まっていない。この時期は、東日本大震災復興構想会議（議長・五百旗頭真防衛大学校長）が同年4月14日に設置され、審議過程にある段階であり、復興政策の内容がまだ不明な状態である。すなわち、復興財源の確保のために、国家公務員の給与削減が必要かどうか分からないのに、大震災の復興とからめて給与減額が提案されているのである。

給与を引き下げるには、根拠が必要である。給与の10%引き下げなら、10%の引き下げを必要とする根拠が説明されなければならない。「東日本大震災に対処する必要性」というのであれば、復興事業の規模とその財源内訳がある程度決まり、給与の10%減額が必要となるという計算根拠があつて、労働組合側に提案するのが筋である。

ところが、2-1で経緯をまとめたように、本件ではそのような具体的根拠なしに、労働組合に対し給与削減が10%という具体的な数字付きで提案され、給与臨時特例法案が国

51) 同上。なお、これは検討部会・河野専門委員の推計（2011年6月13日公表）である。ここでは、被害額は16.0～22.3兆円と推計されている。

会に提出されている。このことは、国家公務員の給与減額措置が「東日本大震災に対処する必要性」とは関係なく提案されたことを物語る。

4-4-3-2-2で記したように、復興財源のフレームが検討されるのはもっと後のことであり、そのときには給与減額措置分約5800億円が前提とされて、復興財源の検討作業が進められている。給与減額の進め方が転倒しており、「東日本大震災に対処する必要性」という理由は「後付け」または“こじつけ”というしかない。

なお、上記引用文の記述の仕方について指摘しておく、19兆円程度は「復興集中期間」5年間、23兆円程度は「復興期間」10年間の金額であり、それを単年度の税収額と比較して「極めて巨額なもの」と記すのは、比較手法として正当な行為ではない。

19兆円程度を単年度平均すれば3.8兆円程度であり、2012年度一般会計税収の9.0%程度である。また、23兆円程度を単年度平均すれば2.3兆円程度であり、一般会計税収の5.5%程度である。2.3兆円も3.8兆円もそれなりの金額ではあるが、一般会計税収と比べて「極めて巨額なもの」とは言いがたいであろう。

5-3 大震災後の公債市場

給与改定臨時特例法は「東日本大震災に対処する必要性」を「我が国の厳しい財政状況」と並べて挙げている。

東日本大震災のため、公債発行額が増大し、財政状態が悪化したことについては、被告側が4-1の引用文aやdにおいて2011年度補正後予算と2012年度当初予算の数字を挙げているので繰り返さない。

国債の利回りをみれば、第1次補正予算案（2011年4月22日）が提出された4月頃に上昇するなど、一時的に利回りの変動率（ボラティリティ）が高まる局面もあったが、5月以降は安定し、低下し続けた（資料17）。

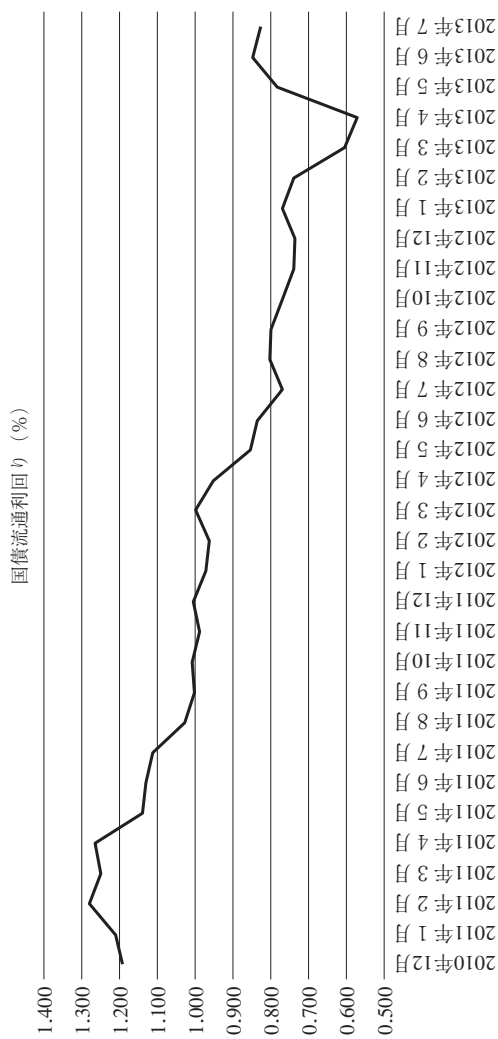
東日本大震災のような未曾有の事件に遭遇すれば、先行きの見通しが分からず、市場が一時的に動揺することはありうることである。財務省や日本銀行なども市場の鎮静化に努力したことであろう。そのような一時の状態を除けば、大震災後も、利回りは安定的に低下しており、国債は順調に消化されてきた。

すなわち、国債利回りという客観的指標でみれば、東日本大震災後においても、我が国財政は、国家公務員の給与削減に頼らなければ歳入を確保できないほど「逼迫した状況」には陥っていない。

なお、2013年4月以降の上昇は、日本銀行が新体制（2013年3月20日付けで黒田東彦氏が第31代総裁に就任）の下で採った「異次元緩和」⁵²⁾の影響であり、財政状況とは切りはなすべきものである。

52) 日本銀行「『量的・質的金融緩和』の導入について」2013年4月4日（日本銀行のホームページ http://www.boj.or.jp/announcements/release_2013/k130404a.pdf）。

資料17 国債流通利回りの推移 (2010年12月～2013年7月)



(出所) 内閣府『月例経済報告主要経済指標』「金融」、各月より作成。

(注) 新発10年物。各月平均値。

5－4 小括

以上のように、給与改定臨時特例法第1条は「東日本大震災に対処する必要性」を給与減額支給措置の背景理由として挙げているが、復興政策がなんら決まっていない、すなわち給与減額の「必要性」が定まっていないときに、すでに給与減額は提案され、法案が国会に提出されている。給与減額支給措置の経過を見れば、「東日本大震災に対処する必要性」と給与減額を関係づけることは困難である。また、大震災後の公債市場からみれば、国家公務員の給与を減額しなければ復興財源を確保できないほど「厳しい財政状況」に陥ったわけではない。給与改定臨時特例法第1条の「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」という条文は正当性を欠くものである。

（続く）