

〔資料〕

国家公務員給与引き下げ問題の検討・第2部（I）

梅原英治*

（目次）

はしがき

- （1）「市民を雇わない国家」と「税を払いたがらない国民」
- （2）国家公務員の種類
- （3）国民主権下における国家公務員給与
- （4）情勢適応の原則と人事院勧告制度について（以上、本号）
- （5）国家公務員給与削減による復興財源の確保と公平負担の原則
- （6）国家公務員賃下げ裁判について
- （7）本資料について

1 はじめに

1-1 対象の限定

1-2 筆者の考え方

1-2-1 国家公務員給与の位置づけと財政

1-2-2 公平負担の原則と復興事業負担の在り方

2 我が国財政の状況認識と給与減額支給措置の必要性について

2-1 原判決とその問題点

2-2 原判決の問題点（1）財政状況判断の指標と基準が示されていない

2-3 原判決の問題点（2）公債依存度や公債残高では全体状況判断ができない

2-3-1 国は負債だけでなく、資産も保有する

2-3-2 公債依存度や公債残高は国の政策によって作り出し得る

2-3-3 国債金利こそ財政赤字のバロメーター（体温計）

2-3-4 同程度の公債依存度と公債残高は給与減額支給措置以前にもあった

2-4 原判決の問題点（3）復興事業が特別な規模でないことを認識していない

2-5 原判決の問題点（4）復興事業の不確実性を認識していない

2-5-1 復興事業規模は大雑把な見込額

2-5-2 繰越額・不用額の多さ——捻出された財源は使用されていない

2-6 原判決の問題点（5）1982年との違いを見ていない

2-7 原判決の問題点（6）情況証拠ばかりで、直接証拠を示していない

2-8 小括

3 復興財源確保策としての給与減額支給措置の合理性について

3-1 原判決とその問題点

* 本学経済学部教授（財政学）

- 3-2 原判決の問題点（1）正味では復興財源を捻出されないことを見ていない
- 3-3 原判決の問題点（2）公務の遂行と復興事業の障害となることを見ていない
- 3-4 原判決の問題点（3）他の政策との整合性を欠くことを見ていない
- 3-5 原判決の問題点（4）憲法の公平負担の原則に違反することを見ていない
- 3-6 小括
- 4 他の財源確保措置について
 - 4-1 原判決とその問題点
 - 4-2 他の財源確保措置を否定する根拠は明示されていない
 - 外貨準備の取り崩しは自然で合理的な財源確保措置
 - 4-3 小括——原判決は資産調査せずに生活保護の受給を認めるようなもの
- 5 おわりに

付録1 1970年代後半以降の「予算編成方針」「予算編成の基本方針」における財政状況認識
 付録2 1998年以降における主な経済対策と補正予算の規模

は し が き

ここに掲載する資料は、日本国家公務員労働組合連合会行政職部会ほか359名を控訴人とし、国を被控訴人として係争中の「平成27年（行コ）第16号 紹与等請求控訴事件」、いわゆる「国家公務員賃下げ裁判」の控訴審において、筆者が2015年9月4日付けで東京高等裁判所第15民事部宛てに提出した意見書である。

資料に入る前に、我が国の国家公務員制度、とくに給与に関する制度について整理するとともに、この裁判の経緯について述べておく。

（1）「市民を雇わない国家」と「税を払いたがらない国民」

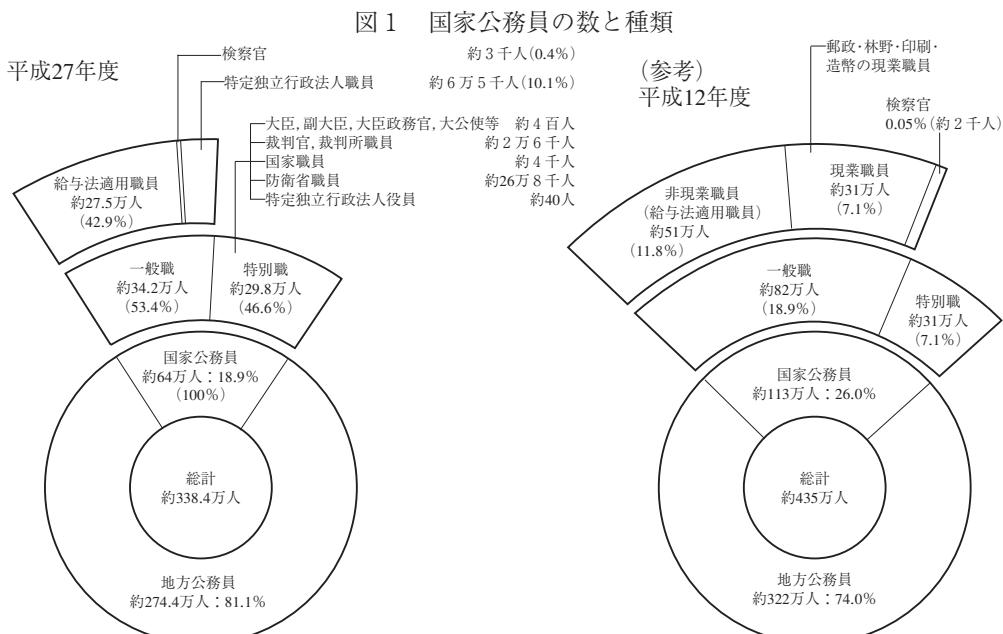
日本には、2013年度末現在、約64万人の国家公務員がいる。公務員全体では約338.4万人がいて、その8割以上の約274.4万人は地方公務員であり、国家公務員は2割弱にとどまる（図1）。これは、中央政府が決定し地方政府が執行するという「集権的分散システム」¹⁾と呼ばれる日本の統治機構、政府間関係の特徴を表すものである。

日本の公務員の数は主要国と比べると少ない（図2）。人口1000人当たりの公務員数（特殊法人の職員数を含む）では、フランス88.7人、イギリス74.8人、アメリカ65.5人、ドイツ59.1人に対し、日本は36.4人に対する、ドイツの6割程度である。中央政府職員数では日本（2.7人）はドイツ（2.6人）に次いで少なく、政府企業職員数では日本（5.1人）はアメリカ（2.1人）に次いで少なく、地方政府職員数（26.5人）と軍人・国防職員数（2.1人）は最も少ない。このように公務員の少ない日本の国家を、前田健太郎氏は「市民を雇わない国家」と表現している²⁾。

それを反映して、国の2015年度予算に占める人件費は、一般会計で4.3兆円（歳出合計

1) 神野直彦『財政学（改訂版）』有斐閣、2007年、296ページ。

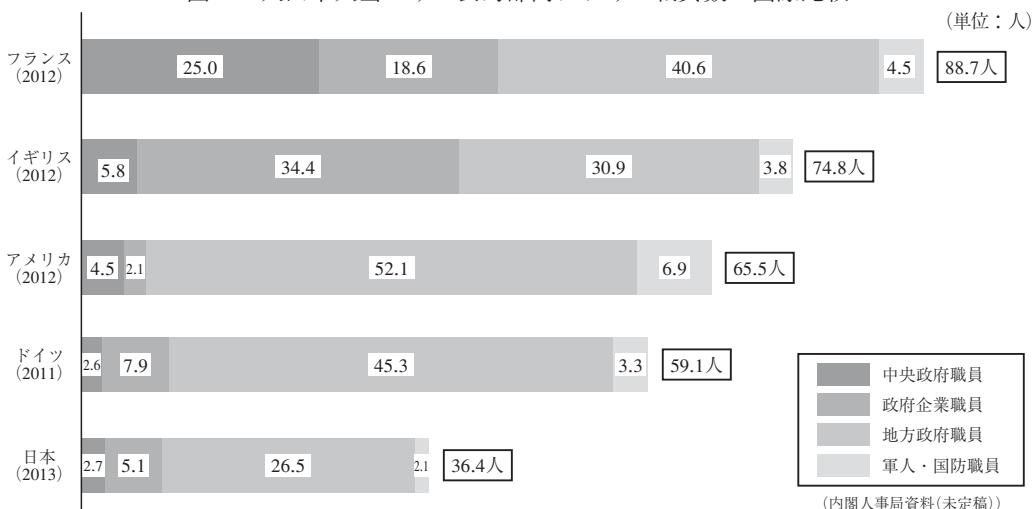
2) 前田健太郎『市民を雇わない国家——日本が公務員の少ない国へと至った道——』東京大学出版会、2014年。



(出所) 人事院『平成27年度人事院の進める人事行政について～国家公務員プロフィール～』3ページより
(人事院のホームページ <http://www.jinji.go.jp/pamfu/profeel.pdf>)。

(注) 1. 国家公務員の数は、以下を除き、2015年度予算定員である。
 2. 特定独立行政法人の役員数は、2013年10月1日現在の常勤役員数の合計、職員数は、2016年1月1日現在の常勤職員数の合計である。
 3. 地方公務員の数は「2014年地方公共団体定員管理調査」による一般職に属する地方公務員数である(総務省資料)。
 4. 数値は端数処理の関係で合致しない場合がある。

図2 人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較



(出所) 図1と同じ。

(注) 1. 国名下の()は、データ年度を示す。
 2. 合計は、四捨五入の関係で一致しない場合がある。
 3. 日本の「政府企業職員」には、独立行政法人(特定及び非特定)、国立学校法人、大学共同利用機関法人、特殊法人の職員を計上。
 4. 日本の数値において、国立大学法人、大学共同利用機関法人、特殊法人及び軍人・国防職員以外は、非常勤職員を含む。

の4.5%），特別会計で1949億円（同0.0%），政府関係機関で979億円（同4.1%）にとどまる（表1）。地方公共団体の入件費については、2015年度地方財政計画（通常収支分と東日本大震災分の合計）で給与関係経費は20.3兆円、歳出全体の23.3%である³⁾。一般政府（中央政府・地方政府・社会保障基金の合計）ベースで見ると、一般政府雇用者給与の対GDP比はフランス13.1%，イギリス11.1%，アメリカ10.7%，ドイツ7.7%に対し、日本は6.3%と最も少ない（図3）。

他方、日本は租税負担の少ない国でもある。租税負担（社会保障負担を除く全税収）の対国民総生産（GDP）比を1965年からで見ると（図4），1960年代後半は13%台で次第に上昇し、1989年21.1%がピークであった。そこから2003年15.5%にまで低下し、その後上昇したもののリーマンショックで再び低下、2009年15.9%をボトムに2012年17.2%に戻している。1965～2012年の平均は17.1%である。これを経済協力開発機構（OECD）加盟34か国で比較すると（図5），日本は17.2%で下から3番目、スロヴァキア（15.7%），メキシコ（16.7%）に次いで低く、イタリア（29.8%），フランス（27.5%），イギリス（26.7%），カナダ（25.9%），ドイツ（22.5%）はもとより、アメリカ（18.9%）よりも低い。これを佐藤滋・古市将人両氏は「租税抵抗の強い国」⁴⁾と呼んだ。前田氏の言い方を真似れば、日本の国民は「税を払わない国民」である。もっとも、「脱税の多い国民」と誤解されかねないので、「税を払いたがらない国民」と呼んでおこう。

「市民を雇わない国家」と「税を払いたがらない国民」には通じるものがある。日本では、公共部門の雇用にも、租税負担にも、つねに大きな抵抗が付きまとっているのである。

そのため、公務員への攻撃、いわゆる「公務員バッシング」には激しいものがある⁵⁾。ときには『ドロボー公務員——日本を食い物にする優雅な特権階級——』⁶⁾と痛罵する者まで登場する。大阪市長（前大阪府知事）の橋下徹氏を典型として、公務員（とりわけ自治体職員組合や教職員組合）への攻撃を煽動し、人気取りの手段に使う政治家も多い。公務員バッシングを受容する社会的土壌が存在するところに、現代日本の問題点がある。

3) 人件費を都道府県と市町村に分けると、2013年度普通会計性質別歳出決算で、都道府県13.4兆円（歳出合計の26.7%），市町村8.8兆円（同16.1%），純計22.2兆円（同22.8%）である（総務省『地方財政白書（平成27年版）』第73表（総務省のホームページ

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/27data/2015data/27czs01-05.html#s073 より）。

4) 佐藤滋・古市将人『租税抵抗の財政学——信頼と合意に基づく社会へ——』岩波書店、2014年、はじめに、viページ。

5) 中野雅至『公務員バッシングの研究——Sacrifice<生け贋>としての官——』明石書店、2013年。

6) 若林亜紀『ドロボー公務員——日本を食い物にする優雅な特権階級』ベストセラーズ、2011年。この著者は他にも、『ホージンノスメ——特殊法人職員の優雅で怠惰な生活日誌——』（朝日新聞社、2003年），『独身手当——給与明細でわかるトンデモ「公務員」の実態——』（東洋経済新報社、2007年、その後文庫版、新潮社、2010年），『公務員の異常な世界——給料・手当・官舎・休暇——』（幻冬舎、2008年），『国破れて霞が闊あり——ニッポン崩壊・悪夢のシナリオ——』（文藝春秋社、2009年），『あきれた公務員の貴族生活』（ベストセラーズ、2014年）などを出している。

表1 国の予算、地方財政計画における人件費の規模（2015年度）

項目	国の予算（2015年度当初予算）							
	一般会計		特別会計		政府関係機関		単純合計	
	金額（億円）	構成比（%）	金額（億円）	構成比（%）	金額（億円）	構成比（%）	金額（億円）	構成比（%）
人件費								
職員給与	36,346	3.8	1,629	0.04	732	3.3	38,707	0.8
その他の給与	6,859	0.7	321	0.01	88	0.4	7,267	0.1
小計	43,205	4.5	1,949	0.05	820	3.7	45,974	0.9
旅費	1,016	0.1	82	0.00	51	0.2	1,149	0.0
物件費	31,267	3.2	15,408	0.38	678	3.1	47,353	0.9
施設費	33,475	3.5	7,132	0.18			40,607	0.8
補助費・委託費	305,457	31.7	361,650	8.96	755	3.4	667,861	13.3
他会計へ繰入	534,452	55.5	1,055,383	26.15			1,589,835	31.7
その他	14,548	1.5	2,593,925	64.28	19,856	89.6	2,628,330	52.3
合計	963,420	100.0	4,035,529	100.00	22,160	100.0	5,021,109	100.0
地方財政計画（2015年度）								
項目	通常収支分		東日本大震災分				単純合計	
			復旧・復興事業	全国防災事業				
	金額（億円）	構成比（%）	金額（億円）	構成比（%）	金額（億円）	構成比（%）	金額（億円）	構成比（%）
給与関係経費	203,351	23.8	110	0.5			203,461	23.2
一般行政経費	350,589	41.1	5723	28.5			356,312	40.6
地域経済基盤強化・雇用等対策費	8,450	1.0					8,450	1.0
公債費	129,512	15.2	90	0.4	983	20.0	130,585	14.9
維持補修費	11,601	1.4					11,601	1.3
投資の経費	110,010	12.9	13874	69.2	3922	80.0	127,806	14.6
公営企業操出金	25,397	3.0	263	1.3			25,660	2.9
不交付団体水準超経費	13,800	1.6					13,800	1.6
合計	852,710	100.0	20,060	100.0	4,905	100.0	877,675	100.0

（出所）1. 国の予算については、財務省『財政統計』（財務省のホームページ掲載）より作成。

一般会計（第29表 <http://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/29.xls>）

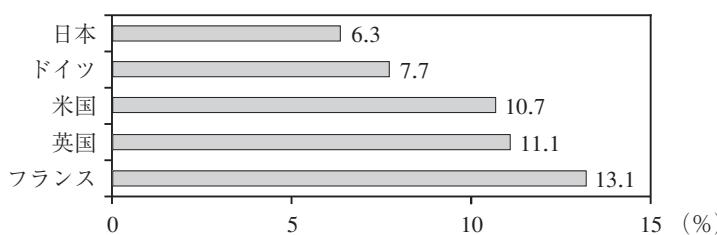
特別会計（第32表 <http://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/32.xls>）

政府関係機関（第34表 <http://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/34.xls>）

2. 地方財政計画については、総務省自治財政局『平成27年度地方財政計画関係資料』より作成。

（総務省のホームページ http://www.soumu.go.jp/main_content/000347512.pdf）

図3 一般政府雇用者給与の対GDP比の国際比較

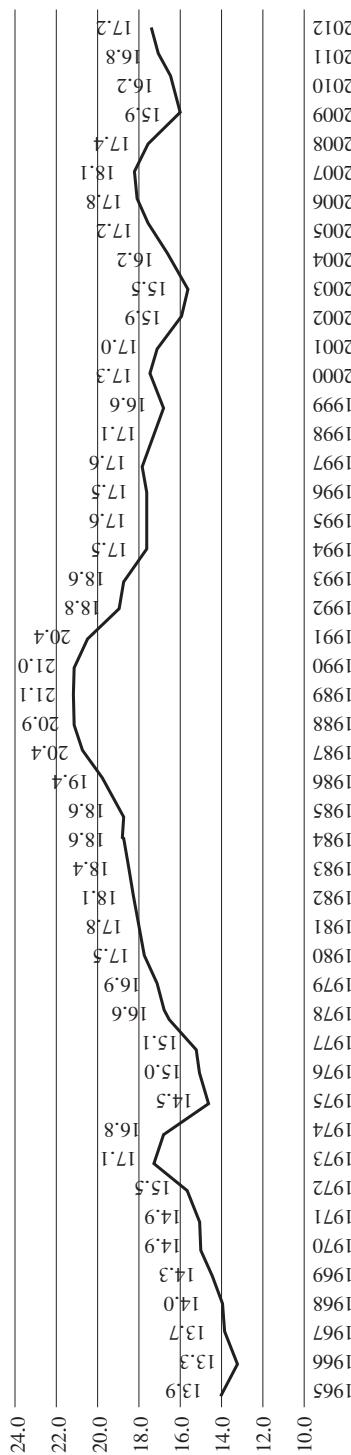


（注）OECD “Government at a Glance 2013” より作成。

（出所）財務省『日本の財政関係資料』2015年3月、各論10「公務員人件費」1ページより。

（財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201503/201503_kakuron10.pdf）。

図4 日本の租税負担率の推移（対GDP比、%）



(出所) OECD, Tax Statistics (OECDのホームページ http://stats.oecd.org/BranedView.aspx?occd_by_id=tax-data-en&doi=data-00262-en) より作成。
(注) 社会保障負担を含まない全税収の名目GDP比。

図5 OECD諸国の租税負担率（対GDP比、%，2012年）



(出所・注) 図4と同じ。

（2）国家公務員の種類

約64万人の国家公務員は、国家公務員法（1947年10月21日法律第120号）第2条によって、大きく「一般職」と「特別職」に区分される。一般職とは「特別職に属する職以外の国家公務員の一切の職を包含」（同条第2項）し、特別職とは同条第3項に列挙された以下の職を言う。

すなわち、2015年6月現在、(1)内閣総理大臣、(2)国務大臣、(3)人事官及び検査官、(4)内閣法制局長官、(5)内閣官房副長官、(6)内閣危機管理監及び内閣情報通信政策監、(7)国家安全保障局長、(8)内閣官房副長官補、内閣広報官及び内閣情報官、(9)内閣総理大臣補佐官、(10)副大臣、(11)大臣政務官、(12)大臣補佐官、(13)内閣総理大臣秘書官及び国務大臣秘書官並びに特別職たる機関の長の秘書官のうち人事院規則で指定するもの、(14)就任について選挙によることを必要とし、あるいは国会の両院又は一院の議決又は同意によることを必要とする職員、(15)宮内庁長官、侍従長、東宮大夫、式部官長及び侍従次長並びに法律又は人事院規則で指定する宮内庁のその他の職員、(16)特命全権大使、特命全権公使、特派大使、政府代表、全権委員、政府代表又は全権委員の代理並びに特派大使、政府代表又は全権委員の顧問及び隨員、(17)日本ユネスコ国内委員会の委員、(18)日本学士院会員、(19)日本学術會議会員、(20)裁判官及びその他の裁判所職員、(21)国会職員、(22)国會議員の秘書、(23)防衛省の職員（防衛省に置かれる合議制の機関で防衛省設置法（1954年法律第164号）第39条の政令で定めるものの委員及び同法第4条第24号又は第25号に掲げる事務に従事する職員で同法第39条の政令で定めるもののうち、人事院規則で指定するものを除く。）、(24)独立行政法人通則法（1999年法律第103号）第2条第4項に規定する行政執行法人の役員。

人数で言えば、一般職約34.2万人（53.4%）と特別職約29.8万人（46.6%）に分かれ、特別職のほぼ9割は防衛省職員（約26.8万人）であり、9%弱が裁判官と裁判所職員（約2.6万人）、残り1%強が大臣・副大臣・政務官、大公使等（約400人）、国会職員（約4000人）、特定独立行政法人役員（約40人）である（前掲図1）。

一般職の国家公務員は、適用される給与法等によって、①「一般職の職員の給与に関する法律」（1950年4月3日法律第95号）が適用される職員（「給与法適用職員」と呼び、人事院勧告の対象となる）約27.5万人、②「検察官の俸給等に関する法律」（1948年7月1日法律第76号）が適用される検察官約3000人、③「独立行政法人通則法」（1999年7月16日法律第103号）が適用される特定独立行政法人職員約6.5万人、に分かれる。

本件が対象とする「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」（2012年2月29日法律第2号、以下「給与改定・臨時特例法」と略す。）による給与減額支給措置は、特別職の(1)～(19)、一般職の①を対象として行われたが（後掲表4）、特別職の(20)～(23)、一般職の②についても、別途法律等の改正により、給与が減額されている。また、残りの特別職の(24)と一般職の③の特定独立行政法人役職員の給与等についても、運営費交付金等の減額を通して減額された。さらに、地方公務員についても、地方交付税や義務教育費国庫負担金の減額を通じて、半ば強制的に給与の減額が促された⁷⁾。

(3) 国民主権下における国家公務員給与

このような公務員の使命と人事行政のあり方について、内閣制度100周年を記念して出版された『現代行政全集』全27巻（ぎょうせい、1983年）の第4巻「公務員」（人事行政研究会・地方公務員行政研究会編）は次のように述べている。

「およそ、すべての行政に要請される安定性と継続性、すべての行政に必要とされる彈力性と即応性、そしてすべての行政に期待される先見性は、なによりもまずその行政を担う公務員によってはじめて現実のものとなる。

すべての行政の担い手である公務員は、それぞれが担務している分野の行政目的を達成する任務があるが、そのためには、このように行政自らが内包している機能を、その担い手である公務員自らが発現せしめなければ、その行政の目的は真に達成されたものとはならない。ここに公務員の存在理由があり、公務員は、国家に行政作用がある限り、いかなる時代においても、このような重要な使命を有するものとして位置づけられるべきものであり、また、かかるものとして公務員を育成し、その人事を管理する在り方は、当然、係る使命を実現する人間の管理の在り方として存在しなければならないものである。そして、このような公務員の使命を実現するための人事管理が則るべき規範、制度、機構は、当然この使命を全うするために真に適合したものとして存在すべきであり、それを適合させるための真摯なたゆまざる努力は、またいつの時代においても、行政作用のある限り、当然払わなければならないものである。」⁸⁾

もちろん、その国、その時の公務員制度は社会と時代の産物であるから、その態様も社会的条件と歴史的条件によって変化する。敗戦後の日本において、日本国憲法（1946年11月3日公布、1947年5月3日施行）は、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」（第15条第1項）、「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」（同第2項）と定め、国民主権の立場から公務員の存在の基礎とその使命を示し、大日本帝国憲法下の「天皇の官吏」からの転換を図った。

これを具現化するため、国家公務員法が制定され、その第1条は、「この法律は、国家公務員たる職員について適用すべき各般の根本基準（職員の福祉及び利益を保護するための適切な措置を含む。）を確立し、職員がその職務の遂行に当り、最大の能率を發揮し得るように、民主的な方法で、選択され、且つ、指導さるべきことを定め、以て国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的とする。」と謳っている。

したがって、公務員の給与は、公務員が「その職務の遂行に当り、最大の能率を發揮し

7) 地方公共団体における実施状況は、2013年10月1日現在、「現時点で国と同等の給与水準抑制済」「国の要請等を踏まえた給与減額を施行済」「実施予定・協議中」を合わせると、都道府県47団体中44（93.6%）、指定都市20団体中17（85.0%）、市区町村1722団体中1250（72.6%）、計1789団体中1311（73.3%）が実施している（総務省「地方公共団体における給与減額措置の実施状況」2013年10月22日公表より、総務省のホームページ http://www.soumu.go.jp/main_content/000255802.pdf）。

8) 人事行政研究会・地方公務員行政研究会編『公務員』（高辻正己・辻清明編集顧問『現代行政全集』第4巻）、ぎょうせい、1983年、17ページ。

得る」ようにすることによって、主権者たる国民に対し「公務の民主的且つ能率的な運営を保障する」ものでなければならない。

これは公務員の人事管理の側面から見たものであるが、経済学的にみれば、公務員の労働は生産要素市場（労働市場）から人件費によって購入する要素サービスである⁹⁾。公務員は、労働市場で自らの労働力を販売することにより、「勤務に対する報酬」（一般職の職員の給与に関する法律（1950年4月3日法律第95号）第5条）として俸給を受け取り、それによって生計を営む。そのことは民間労働者が「労働の対償」（労働基準法（1947年4月7日法律第49号）第11条）である賃金を受け取り、生存を維持することと何ら変わらない。ただし、公務員人件費の財源は、国民から徴収された税金であるので、公務員給与の内容と水準は、納税者である国民が納得するものでなければならない。

すなわち、公務員の給与は、「公務員の選定罷免権をもつ国民の納得が得られる社会的妥当性をもった水準のものでなければならない。と同時に、それはまた、勤労者としての公務員の生存を維持し全体の奉仕者として公務を民主的かつ能率的に遂行する使命をもつ者にとって必要にして十分である水準をもって定められ配分されたものでなければならない」のである¹⁰⁾。

（4）情勢適応の原則と人事院勧告制度について

そこで、国家公務員法は第28条第1項で、「この法律及び他の法律に基づいて定められる職員の給与、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、隨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つてはならない。」と規定して、いわゆる「情勢適応の原則」を掲げる。そしてそれを実施するため、同第2項で「人事院は、毎年、少くとも一回、俸給表が適当であるかどうかについて国会及び内閣に同時に報告しなければならない。給与を決定する諸条件の変化により、俸給表に定める給与を百分の五以上増減する必要が生じたと認められるときは、人事院は、その報告にあわせて、国会及び内閣に適当な勧告をしなければならない。」と定め、人事院勧告制度を設けているのである。

もっとも、情勢適応の原則と人事院による給与勧告制度には、たんに「公務員の選定罷免権をもつ国民の納得が得られる社会的妥当性をもった水準」に定めるための制度という以上に、歴史的要素が加わっている。

一般に、賃金は労使の自主交渉によって決定される。現実には労使間に力の差があり、労働者は使用者に対し不利な立場に立たざるを得ない。そこで、憲法は第28条で「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。」と定め、労働基本権（団結権、団体交渉権、争議権）を保障することによって、低位にある勤労者を使用者と対等の立場に立たせようとするのである。

9) 神野直彦『財政学』前掲、245ページ。

10) 人事行政研究会・地方公務員行政研究会編『公務員』前掲、168ページ。

国家公務員も労働者であるから、その俸給は本来、労使の自主交渉によって決められるべきものである。ところが、公務員労働組合を中心に1947年2月1日に計画されたゼネストを直前に禁止した上、1948年7月22日付けの連合国軍最高司令官から芦田内閣総理大臣宛の書簡（いわゆるマッカーサー書簡）とそれに基づく「昭和23年7月22日附内閣総理大臣宛連合国軍最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令」（1948年7月31日政令第201号）により、公務員の団体交渉権及び争議権は否認されたため、公務員の給与は政府と公務員の間の自主交渉によって決定できなくされた。この過程で制定された国家公務員法（1947年10月21日法律第120号）で定められたのが「情勢適応の原則」であり、政令201号に基づき、同法を大幅に改正（1948年12月3日公布・施行）する際に盛り込まれたのが人事院勧告制度である¹¹⁾。

そのため、情勢適応の原則は、「憲法25条を淵源とする同法27条、28条の労働基本権を実体法として具体化した労働3法を国家公務員に適用したこととする代わりに——その代償として——その勤務条件はどのようにして定めるべきかを定めたもの」であり、人事院勧告制度は、「国家公務員の勤務条件は、社会一般の情勢に適応するよう国会は隨時変更しなさい、人事院はそのことについて勧告することを怠ってはなりません」というのがこの方式であり、勤務条件の中でも最も重要な給与については、憲法の保障する争議権を背景とする団体交渉権によって決める代わりに、それを禁止、制約した代償措置として」設けられたものと理解されてきた¹²⁾。すなわち、「憲法の保障する争議権を背景とする団体交渉権」を剥奪したことの「代償措置」が情勢適応の原則と人事院勧告制度であると説明されることが普通である。もっとも、これには異論もある¹³⁾。

国家公務員の給与の改定は、内閣が国会に提案し、国会で決定される。それについては、「この国民を代表する国会の判断は、議院内閣制をとる我が国においては政党内閣に行政権を帰属せしめており、管理に関する事務はそこで掌握することとされているので、公務員の給与についてもその内容を国会が判断するための素材としての法案は内閣が作成し国会に提案され、そこで審議されて最終的に判断される形をとっている。」¹⁴⁾と説明されている。その際、「国会がこの最終判断をするための補助機構、素材」¹⁵⁾が人事院と給与勧告で

11) 西村美香『日本の公務員給与政策』東京大学出版会、1999年、14～22ページ、参照。

12) 人事行政研究会・地方公務員行政研究会編『公務員』前掲、51ページ。

13) 「代償措置」論については、それを否定する見解もある（行方久生「人勧体制の成立とその機能の歴史的展開過程（上・中・下）」『賃金と社会保障』第1115～1117号、1993年10月上旬号～11月上旬号、同「労働基本権回復運動の歴史と理論——人勧制度との関連を中心にして——」西谷敏・晴山一穂・行方久生編『公務の民間化と公務労働』大月書店、2004年所収）。

行方氏は、人事院勧告制度の成立過程を詳しく検証し、政府側が「代償」「代償措置」という位置づけを与えていないことを示された上で、人事院勧告制度を「代償措置」と理解・説明する議論が公務員の民主的人事行政と労働基本権回復を求める運動を歪め、理論的深化を怠らせてきたと批判されている。

14) 同上、168ページ。

15) 同上。

表2 人事院給与勧告と実施状況の概要（現行のラスパイレス方式による勧告の確立後）

年	勧告				国会決定	
	勧告月日	内容（較差）	実施時期（月例給）	期末・勤勉手当受給月数	内容	実施時期（月例給）
		%	月	月		
1960	8月8日	月 12.4	5月1日	3.0	勧告どおり	10月1日
1961	8月8日	火 7.3	ク	3.4	ク	ク
1962	8月10日	金 9.3	ク	3.7	ク	ク
1963	8月10日	土 7.5	ク	3.9	ク	ク
1964	8月12日	水 8.5	ク	4.2	ク	9月1日
1965	8月13日	金 7.2	ク	4.3	ク	ク
1966	8月12日	金 6.9	ク	(4.3)	ク	ク
1967	8月15日	火 7.9	ク	4.4	ク	8月1日
1968	8月16日	金 8.0	ク	(4.4)	ク	7月1日
1969	8月15日	金 10.2	ク	4.5	ク	6月1日
1970	8月14日	金 12.67	ク	4.7	ク	勧告どおり
1971	8月13日	金 11.74	ク	4.8	ク	ク
1972	8月15日	火 10.68	4月1日	(4.8)	ク	ク
1973	8月9日	木 15.39	ク	(4.8)	ク	ク
1974	7月26日	金 29.64	ク	5.2	ク	ク
1975	8月13日	水 10.85	ク	(5.2)	ク	ク
1976	8月10日	火 6.94	ク	5.0	ク	ク
1977	8月9日	火 6.92	ク	(5.0)	ク	ク
1978	8月11日	金 3.84	ク	4.9	ク	ク
1979	8月10日	金 3.70	ク	(4.9)	ク	ク (ただし指定職は10月1日実施)
1980	8月8日	金 4.61	ク	(4.9)	ク	ク (ク)
1981	8月7日	金 5.23	ク	(4.9)	管理職員等・調整手当改定年度内繰り延べ期末・勤勉手当旧ベース算定	ク
1982	8月6日	金 4.58	ク	(4.9)	実施見送り	一
1983	8月5日	金 6.47	ク	(4.9)	2.03%	勧告どおり
1984	8月10日	金 6.44	ク	(4.9)	3.37%	ク
1985	8月7日	水 5.74	ク	(4.9)	勧告どおり	7月1日
1986	8月12日	火 2.31	ク	(4.9)	ク	勧告どおり
1987	8月6日	木 1.47	ク	(4.9)	ク	ク
1988	8月4日	木 2.35	ク	(4.9)	ク	ク
1989	8月4日	金 3.11	ク	5.1	ク	ク
1990	8月7日	火 3.67	ク	5.35	ク	ク
1991	8月7日	水 3.71	ク	5.45	ク	ク
1992	8月7日	金 2.87	ク	(5.45)	ク	ク
1993	8月3日	火 1.92	ク	5.30	ク	ク
1994	8月2日	火 1.18	ク	5.20	ク	ク
1995	8月1日	火 0.90	ク	(5.20)	ク	ク
1996	8月1日	木 0.95	ク	(5.20)	ク	ク
1997	8月4日	月 1.02	ク	5.25	ク	ク (ただし指定職は10月4日実施)
1998	8月12日	水 0.76	ク	(5.25)	ク	ク
1999	8月11日	水 0.28	ク	4.95	ク	ク
2000	8月15日	火 0.12	ク	4.75	ク	ク
2001	8月8日	水 (子等に係る扶養手当引上げ) 0.08	ク	4.70	ク	ク
2002	8月8日	木 (特例一時金) △ 2.03	(注2)	4.65	ク	ク (12月1日)
2003	8月8日	金 △ 1.07	(注2)	4.40	ク	ク (11月1日)
2004	8月6日	金 水準改定の勧告なし(注3)	一	(4.40)	一	一
2005	8月15日	月 △ 0.36	(注2)	4.45	勧告どおり	勧告どおり (12月1日)
2006	8月8日	火 水準改定の勧告なし(注4)	一	(4.45)	一	一
2007	8月8日	水 0.35	4月1日	4.50	勧告どおり (ただし、指定職は実施見送り)	勧告どおり
2008	8月11日	月 水準改定の勧告なし(注5)	一	(4.50)	一	一
2009	8月11日	火 △ 0.22	(注2)	4.15	勧告どおり	勧告どおり (12月1日)
2010	8月10日	火 △ 0.19	(注2)	3.95	ク	ク (12月1日)
2011	9月30日	金 △ 0.23	(注2)	(3.95)	俸給による水準改定は勧告どおり	ク (2012年3月1日) (注6, 7)
2012	8月8日	水 水準改定の勧告なし(注8)	一	(3.95)	一	一
2013	8月8日	木 水準改定の勧告なし(注9)	一	(3.95)	一	一
2014	8月8日	木 0.27	4月1日	4.10	勧告どおり	勧告どおり

(出所) 人事院『公務員白書（平成26年版）』245ページ（人事院のホームページ http://www.jinji.go.jp/hakusho/pdf/26_choukitoukei.pdf）より。

(注) 1. 期末・勤勉手当支給月数の「()」は、勧告を行っていない（前年度同月数）。

2. 勧告を実施するための法律の公布日の属する月の翌月の初日（公布日が月の初日であるときは、その日）（4月から実施日の前日までの期間に係る較差相当分を解消するため、12月期の期末手当で減額調整）。

3. 2004年の較差は、0.01%。水準改定以外の勧告（寒冷地手当の引き下げ改定等）あり。

4. 2006年の較差は、0.00%。水準改定以外の勧告（給与構造改革に関する改定）あり。

5. 2008年の較差は、0.04%。水準改定以外の勧告（給与構造改革に関する改定等）あり。

6. 2011年4月から実施日の前日までの期間に係る較差相当分を解消するための調整は、2012年6月期の期末手当で実施。

7. 2011は、内閣が人事院勧告を実施するための法案は提案しないと決定をしたが、議員立法（給与改定・臨時特例法）により勧告を実施（年間調整の時期のほか、水準改定以外の勧告の実施方法について、一部勧告内容を修正）。また、同法では、勧告とは別に東日本大震災への対処等のため、2012～13年度について臨時特例の給与減額支給措置を実施。

8. 2012年の較差は、給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置による減額前で△0.07%。水準改定以外の勧告（昇給制度の改正）あり。

9. 2013年の較差は、給与改定・臨時特例法に基づく給与減額支給措置による減額前で△0.02%。

あり、人事院勧告を国会と内閣は尊重すべき立場にあるとされる。

すなわち、「人事院が特に職員の給与について国会及び内閣に対して勧告権を認められた経緯は、第3回国会における国家公務員法の改正によって従来給与が組合と政府の団体交渉によって定められていたことに弊害があるという立場に立って、それを人事院の科学的な十分な研究調査によって定められるべきものであることが、国権の最高機関である国会で認められたものであり、国会はその最終の決定はもとより自らに留保しつつ、この人事院の勧告を尊重すべきであり、また、内閣は組合を自らの団体交渉による給与の決定という従来の方式を改めてその権限を人事院に委ねたものであるので、この制度が変わらぬ以上、内閣もその勧告を尊重すべき立場にあることは論をまたない。」¹⁶⁾

人事院勧告の実施状況を見ると、人事院の給与勧告は1948年以来1954年を除いて毎年行われ（1949年は実施見送り、1954年は勧告留保）、1970～1978年には内容、実施時期とも完全実施され（表2）、「完熟した制度として世界的にも範とされてきた」¹⁷⁾といわれる。しかし、1979年から1985年の間、人事院勧告は指定職職員への実施時期の遅延や繰り延べや実施見送り、あるいは全職員について改定率の引き下げ、そして実施見送り（1982年）などが繰り返された。1986年から2001年の間、1997年を除いてふたたび完全実施されたが、2002年以降はほとんど給与改定勧告がないか、減額勧告となった。そして給与改定・臨時特例法により、減額勧告を実施した上で、2012年度と2013年度の2年間、給与減額支給措置が講じられたのである。このように、1970年末以降、「代償措置」としての情勢適応の原則と人事院勧告制度は著しく軽視されている。

本稿が対象とする給与改定・臨時特例法は議員立法として提出されたが、それは人事院勧告・内閣提案・国会承認という国家公務員の給与改定システムが予定しないものである。内閣とは別のルートで国家公務員の給与が改定するのは、労使交渉もなく、労使の「労」の権限を一方的に取り上げた上での賃金決定であって、賃金決定方式としては甚だしく不当であり、国会といえども採るべき道ではない。それはまた、行方久生氏が指摘するように、情勢適応の原則と人事院勧告制度が「憲法の保障する争議権を背景とする団体交渉権」を剥奪したことの「代償措置」となり得ないことを露呈するものであり、公務員の労働基本権回復を前提にした、新たな公務員制度の構築が必要なことを物語っている。

（続く）

16) 同上、169～170ページ。

17) 同上、170ページ。