

〔資料〕

国家公務員給与引き下げ問題の検討・第2部（Ⅱ）

梅原英治*

（目次）

はしがき

- （1）「市民を雇わない国家」と「税を払わない国民」
- （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、前号）
- （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

（以上、本号）

は し が き

（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

本件では、以上のような人事院勧告によらない国家公務員の給与改定のあり方が大きな争点をなしているが、国家公務員の給与を削減して東日本大震災の復旧・復興事業の財源にしようという、復旧・復興事業の費用負担のあり方がもう一方の争点をなしている。

そもそも、公共サービスの負担のあり方は、日本国憲法第25条「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」という規定から導出される担税力の応じた負担の原則、いわゆる「応能原則」と、第14条第1項「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」という規定から導かれる平等取扱原則ないし不平等取扱禁止

* 本学経済学部教授（財政学）

原則、すなわち「公平負担の原則」ないし「租税公平主義」を基本とすべきである¹⁸⁾。

歴史的な大災害である東日本大震災の復旧・復興事業にかかる費用についても、国民的事業として、担税力に即しつつ、国民平等に負担するのが公平である。その点からいえば、国民の一部にすぎない国家公務員にのみ多くを負担させるのは、憲法の不平等取扱禁止原則ないし公平負担の原則に反することである。

しかも、復旧・復興事業は将来世代にも利益をもたらすものであり、その費用は将来世代にも負担を担ってもらうのが公平な取り扱いとなる。それには復興債の発行や国有財産の売却が適している。現在世代のみの負担となる国家公務員の給与削減措置は、世代間負担の公平原則にも反するものである。

このように、復旧・復興事業の財源確保のために国家公務員の給与を削減することは、世代内負担の公平原則から見ても、世代間負担の公平原則から見ても、憲法に違反し、復興財源確保策としては筋違いの愚策である。

(6) 国家公務員賃下げ裁判について

民主党は、2009年8月の衆議院議員総選挙で勝利し政権交代を果たしたが、その際の『民主党の政権政策 Manifesto2009』では「(税金の……引用者) ムダづかいをなくすための政策」の一環として「国家公務員の総人件費を2割削減します」を掲げていた¹⁹⁾。菅直人内閣に代わった後の『民主党の政権政策 Manifesto2010』でもそれを引き継いだ²⁰⁾。

民主党の政策は、国家公務員に労働協約締結権を認める代わりに、人件費削減を行おうとするものであった。しかし、自民党が協約締結権の付与に反対したこともあって、公約の実現は進まなかった。そのような状況下で、2011年3月11日、東日本大震災が発生した。

民主党政権はこの歴史的な大災害に乗じて政権公約を果たそうと、同年5月13日、日本国家公務員労働組合連合会(以下「国公労連」と呼ぶ。)および国公関連労働組合連合会(以下「国公連合」と呼ぶ。)などに対し、東日本大震災の復興財源を含めた厳しい財政事情を理由として、2013年度末までの間、俸給等の支給額の1割削減を基本とする国家公務員の給与の引き下げなどを提案した。

東日本大震災復興構想会議が4月14日に発足し、5月10日に「復興構想7原則」が決定されたばかりで、復興財源の規模も内容も何一つ決まっていなかったのに、早々と国家公務員の給与を削減し復興財源の一部とすることを掲げたのである(表3)。大惨事を契機に市場主義的政策を押し通す政治手法を、ナオミ・クラインは「ショック・ドクトリン」「惨事便乗型資本主義」と呼んだ²¹⁾。クラインは、ハリケーン「カトリーナ」(2005年9月)

18) 金子宏『租税法(第20版)』弘文堂、2015年、83～91ページ。

19) 民主党『民主党の政権政策 Manifesto2009』2009年7月27日、6～7、17ページ(民主党のホームページ <https://www.dpj.or.jp/download/325.pdf>)。

20) 民主党『民主党の政権政策 Manifesto2010』2010年6月17日、7ページ(民主党のホームページ <https://www.dpj.or.jp/download/334.pdf>)。

21) Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Picador USA, 2008. 邦訳『ショッ

表3 復興政策と給与減額支給措置をめぐる動き

年	月日	復興政策	予算の動き
2010年 2011年	12月24日		2011年度予算政府案閣議決定
	1月24日		2011年度予算政府案国会提出
	3月11日	東日本大震災	
	3月29日		2011年度予算, 政府案とおり成立
	4月14日	第1回東日本大震災復興構想会議	
	4月22日		2011年度第1次補正予算案閣議決定
	4月28日		2011年度第1次補正予算案国会提出
	5月2日		2011年度第1次補正予算, 政府案とおり成立
	5月10日	第4回東日本大震災復興構想会議, 「復興構想7原則」	
	5月13日	政府, 国労連に対し給与減額などを提案	
	6月2日	政府, 国労連との交渉打ち切り	
	6月3日	給与臨時特例法案閣議決定, 国会提出	
	6月25日	第6回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～」	
	6月28日	第1回東日本大震災復興対策本部	
	7月5日		2011年度第2次補正予算案閣議決定
	7月15日		2011年度第2次補正予算案国会提出
	7月25日		2011年度第2次補正予算, 政府案とおり成立
7月29日	第4回東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」		
9月2日	野田佳彦内閣成立		
9月30日	人事院勧告		
10月7日		2011年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針閣議決定	
10月21日		2011年度第3次補正予算案閣議決定	
10月28日	人事院勧告見送り, 給与臨時特例法案早期成立を閣議決定		
11月21日		2011年度第3次補正予算案国会提出	
12月7日	自民・公明, 給与改定・臨時特例法案国会提出		
12月20日		2011年度第3次補正予算, 政府案とおり成立	
12月24日		2011年度第4次補正予算案閣議決定	
2012年	12月24日		2012年度予算政府案閣議決定
	1月24日		2012年度第4次補正予算案国会提出
	2月8日		2011年度第4次補正予算, 政府案とおり成立
	2月17日	民主・自民・公明3党, 給与改定・臨時特例法案の一部修正で合意	
	2月22日	給与改定・臨時特例法案国会提出	
2月25日	給与改定・臨時特例法, 一部修正の上で成立		
4月5日		2012年度予算, 政府案とおり成立	

に襲われたアメリカ・ルイジアナ州ニューオーリンズ市の教育改革（公立学校廃止・教育民営化と4700人の組合員教職員の全員解雇）をはじめ、1970年代以降、世界各国で起こった数多くのケースを取り上げているが、東日本大震災後の日本もそれに加わえられるべきものである。

政府と労働組合との交渉は、国公連合との間では5月23日に合意したものの、国公労連との間では合意に至らず、同年6月2日をもって交渉は打ち切られた。それを受けて、翌6月3日、政府は、(1) 上記給与減額を内容とする「国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案」（第177回国会閣法第78号。以下「給与臨時特例法案」と呼ぶ。）、(2) それに関連して裁判官の報酬を減額する「裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案」

表4 国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律の概要（2012年法律第2号）

I. 人事院勧告に係る給与改定		
1. 俸給月額の下引げ		平均▲0.23%
※2011年4月から法施行までの較差相当分は、2012年6月期の期末手当で調整		
2. 経過措置		
(2012年4月、2013年4月は自然減少分を原資に昇給回復措置)		
3. 特別職給与法及び防衛省職員給与法の適用者についても、一般職に準じて改定		
II. 給与減額支給措置（措置期間：2012年4月～2014年3月末）		
1. 一般職給与法適用者		
(1) 俸給月額		
①本省課室長相当職員以上（指定職、行（一）10～7級）		▲9.77%
②本省課長補佐・係長相当職員（行（一）6～3級）		▲7.77%
③係員（行（一）2, 1級）		▲4.77%
その他の俸給表適用職員については、行（一）に準じた支給減額率		
(2) 俸給の特別調整額（管理職手当）		一律▲10%
(3) 期末手当及び勤勉手当		一律▲9.77%
(4) 委員、顧問、参与等の日当		上限額を▲9.77%
(5) 地域手当等の俸給月額に連動する手当（期末・勤勉手当を除く。）の月額は、減額後の俸給月額等の月額により算出		
2. 特別職給与法適用者		
(1) 俸給月額等		
①内閣総理大臣		▲30%
②国務大臣クラス・副大臣クラス		▲20%
③大臣政務官クラス・常勤の委員長等・大使等（②以外の者）		▲10%
(2) 期末手当		
①内閣総理大臣、国務大臣・副大臣クラス	俸給月額の支給減額率と同じ	
②①以外の者		一律▲9.77%
(3) 非常勤の委員等の日当		上限額を▲9.77%
(4) 秘書官	一般職給与法適用対象者に準じて措置	
3. 防衛省職員給与法の適用者		
(1) 俸給月額等	一般職の国家公務員と同様の減額措置を実施	
(2) 給与減額支給措置の特例について		
自衛官（将・将補（一）を除く。）並びに自衛隊の部隊及び機関に勤務する事務官等については、2012年4月1日から6月を超えない範囲内で政令で定める期間における給与減額支給措置の適用について、政令で特別の定めをすることができる。		
4. その他		
地方公務員の給与については、地方公務員法及びこの法律の趣旨を踏まえ、地方公共団体において自主的かつ適切に対応		

（出所）総務省のホームページ（http://www.soumu.go.jp/main_content/000149048.pdf）より。

(同第79号)、(3) 検察官の俸給を減額する「検察官の俸給等に関する法律の一部を改正する法律案」(同第80号)、(4) そして協約締結権の付与による自律的労使関係の創設などを内容とする国家公務員制度改革関連4法案を閣議決定し、国会に提出した。

しかし、自民党が協約締結権の付与に慎重な姿勢をとったため、法案は審議入りできない状況が続いた。9月30日、人事院は、国家公務員の給与を同年4月にさかのぼって平均0.23%引き下げることなどを内容とする勧告を行ったが、政府は10月28日、人事院勧告の実施を見送り、法案の早期成立を期すことを閣議決定した。

一方、自民党と公明党は共同で、12月17日、人事院勧告を実施した上で、さらに平均7.8%まで給与を減額する「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」(平井たくや議員ほか4名提出、第179回国会衆法第1号)を衆議院に提出した。

この自公案をベースにして、翌2012年2月17日、民主党・自民党・公明党の3党は合意した。その際、民主党が掲げていた国家公務員への協約締結権の付与は取り下げられ、自公両党が掲げた自衛官への半年分短縮などが盛り込まれることになった。これに基づき、2月29日、議員立法として提出された「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」(第180回国会衆法第1号)が可決・成立した(給与臨時特例法案は廃案)。

成立した「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」の概要は別表の通りである(表4)。給与減額支給措置は2012年度と2013年度に実施された。

以上を受けて、2012年5月25日、国公労連は国家公務員の給与減額を違憲として東京地方裁判所に提訴した²²⁾。東京地方裁判所は2014年10月30日、原告の訴えを退ける判決を言い渡した。これに対し、国公労連は2015年3月26日、東京高等裁判所に控訴した。

(7) 資料の掲載に当たって

意見書は、本文36ページ、資料目次12ページ、資料100(268ページ)、計316ページからなる。本誌掲載にあたり、資料については大部になるので、一部を除いてほとんど割愛し(資料の所在の目印にした★印も削除)、脚注に出所を明記するに留めた(各ホームページ掲載資料へのアクセスは2015年8月24日～9月4日に行った)。また、本誌の仕様に合わせるため、数字を全角から半角にするなど変更した。意見書に存在する誤記についてはカギ括弧([])で併記した。

東京高等裁判所への意見書

1 はじめに

1-1 対象の限定

本稿は、平成27年(行コ)第16号給与等請求控訴事件について意見を述べるものである。本裁判では、「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

22) 提訴までの経緯については、拙稿「国家公務員給与引き下げ問題の検討(Ⅰ)」(『大阪経大論集』第64巻第5号、2014年1月、138～140ページ)を参照されたい。

律第2号、以下「給与改定・臨時特例法」と略す。)に基づき、国家公務員の給与を2012年度と2013年度の2年間にわたり年約2900億円、2年間で計約5800億円を減額支給する措置をめぐる争われている(なお、給与減額の規模については前意見書8~10ページを参照されたい)。筆者は財政学を専攻する者であるので、本稿ではもっぱら財政に関わる諸問題を扱う。

すなわち、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に鑑み、一層の歳出の削減が不可欠であることから、国家公務員の人件費を削減するため、一般職の職員の給与に関する法律(昭和25年法律第95号)等の特例を定める」と記しているが、そのような給与減額支給措置の必要性と合理性を根拠づける財政的事実が存在するか否かについて検討し意見を述べるのが本稿の課題である。

意見陳述に当たっては、第一審の東京地方裁判所の判決(2014年10月30日、以下「原判決」と呼ぶ。)を主な対象とする。

以下、第2節では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、第3節では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、第4節では他の財源確保措置について、それぞれ述べていく。

なお、筆者はすでに第一審において「意見書」(2013年10月15日、以下「前意見書」と呼ぶ。)を提出している。本稿は前意見書を補充するものであるが、前稿での意見を繰り返す部分があることをお断り申し上げる。

1-2 筆者の考え方

あらかじめ、国家公務員の給与の位置づけとその減額を正当化し得る財政状況、および公平負担の原則と復興事業負担の在り方について、筆者の考え方を申し上げる。

1-2-1 国家公務員給与の位置づけと財政

日本国憲法第15条は、「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1項)、「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」(第2項)と定め、公務員の存在の基礎とその使命を示している。

かかる公務員の使命を具現化するため、国家公務員法(1947年10月21日法律第120号)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、最大の能率を発揮し得るように、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。」と規定している。

これを国家公務員の給与に当てはめれば、国家公務員の給与は「職員がその職務の遂行に当り、最大の能率を発揮し得るように」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」ことを基本としていると解せられる。換言すれば、勤務条件の中で最も重要な位置を占める給与の在り方は、国家公務員の職務遂行の能率に影響し、もっ

て公務の民主的かつ能率的な運営に影響する重大性を有するといえる。

もちろん、給与の内容は、税を負担し公務員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ず、そのために国家公務員法は第28条で「情勢適応の原則」を定め、人事院勧告制度を設けている。

情勢適応の原則と人事院勧告制度は、国家公務員法の1948年改正によって国家公務員から団体交渉権及び争議権を剥奪された下で、給与決定の代償措置とされたものでもあり、それによって「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）の正当な内容を保障し、勤労者としての国家公務員の生存を保障するものである（以上の記述に当たっては、人事行政研究会・地方公務員行政研究会編『公務員（現代行政全集・第4巻）』ぎょうせい、1985年、参照）。

したがって、人事院勧告に基づかない給与の減額は、公務の運営に支障を及ぼし、公務員の生存権を確保できなくするものとなる。確かに、国家公務員給与の在り方についての最終判断は、国民を代表する国会に授けられているとはいえ、国家公務員には憲法で保障された争議権を背景とする団体交渉権によって給与など勤務条件を決める機会を与えられていない以上、国会といえども、人事院勧告に基づかない給与の変更は原則として行うべきではない。さもなくば、立法と行政の権力バランスが破壊されることになる。

それゆえ、国家公務員の給与は、民間給与と較差のない状態であれば、国家公務員が全体の奉仕者として職務を能率よく遂行し、もって国民に対し公務の民主的かつ能率的な運営を保障するためにも、また、勤労者として職務に対する正当な報酬を受け、もって生存を維持するためにも、国家経費の中では高い優先順位を与えられているといえる。つまり、財政運営上の大原則である「量出制入（出ざるを量って入るを制する）の原則」に基づき、その経費を賄うために収入を確保すべきものである。

したがって、かかる国家公務員の給与が減額されるような財政状況とは、極度に窮迫した状況でなければならず、財政状況が少々悪いからといって、給与を減額するようなことは行うべきではない。

ここで、「極度に窮迫した財政状況」とは、財政に対する市場の信認が失われ、国債金利が急激かつ相当程度の水準にまで上昇するような状態のことである。かかる状況下では、国家公務員の給与を賄うための公債発行そのものが困難となるため、給与を臨時的に短期間減額することはあり得るであろう。ただし、その際は大臣や国会議員から率先して行うべきものである。また、財政の窮迫状況の測定については、国債金利（長期金利）を指標とすべきである。それは国債金利こそが財政赤字のバロメーター（体温計）であり、集約された「市場（マーケット）の声」だからである。

後述の通り、給与改定・臨時特例法制定時の国債金利の動きを見れば、かかる事態にあったとは認められず、給与減額支給措置の必要性はなかったものと見なし得る。

1-2-2 公平負担の原則と復興事業負担の在り方

次に、復旧・復興事業の負担の在り方についてであるが、日本国憲法は第14条第1項で

「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」と定めている。この平等取扱原則ないし不平等取扱禁止原則は、公共サービスの負担においては「公平負担の原則」ないし「租税公平主義」として確立されている（金子宏『租税法（第20版）』弘文堂，2015年，83～91ページ，参照）。

東日本大震災復旧・復興事業のような国民的事業は、担税力に即しつつ、国民あまねく負担するのが公平である。給与減額支給措置によって国家公務員にのみ多くを負担させるのは、憲法の不平等取扱禁止原則ないし公平負担の原則に反している。ましてや、復旧・復興事業は将来世代にも利益をもたらすものであるから、将来世代にも負担させることが公平な取り扱いとなる。それには、復興債の発行や国有財産の売却などが適している。現在世代のみの負担となる給与減額支給措置は世代間負担の公平原則から逸脱している。公共サービスの負担の在り方として見れば、給与減額支給措置は憲法に違反し、合理性を欠いた愚策である。

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

原判決は、給与改定・臨時特例法が「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に鑑み」定められたものであることを指摘したうえで、「厳しい財政状況」と「東日本大震災への対処の必要性」のそれぞれについて、次のように述べている。

〔ア〕 厳しい財政状況

給与改定・臨時特例法の成立時点において、国の公債依存度（一般会計総額に占める公債発行額の割合）は、平成23年度で51.9%、平成24年度当初予算で49.0%に達しているほか、公債発行残高も平成23年度末で676億円〔兆円……梅原の誤記〕（確定値は670億円〔兆円……梅原の誤記〕）、平成24年度末時点見込みで709億円〔兆円……梅原の誤記〕（確定値は705兆円）に上り、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1，13，45）。

政府は、平成22年6月22日に閣議決定した「財政運営戦略」（乙46）において、国の財政事情について、「歳出が税収等を大きく上回る状況が恒常的に続き、過去20年間で国の国債残高は470兆円増加している。」との認識を示すとともに、平成23年度予算に係る具体的な取組として、「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）に基づき、「ムダづかいの根絶の徹底や不要不急な事務事業の大胆な見直しにより、新たな政策・効果の高い政策に重点配分する財源を確保することが必要である。」

（乙16）として、予算の構造改革に取り組むこととしていた。そして、平成23年度予算においては、事業仕分けの適切な反映、独立行政法人の事務・事業の見直しといった他の取組に加えて、政府全体としての歳出削減の取組の一環として、国家公務員人件費の削減に取り組むこととした（乙17）。

また、政府としては、かかる財政状況の厳しさゆえ、行政改革に取り組み(乙33, 証人平山)、「国の行政機関の定員の純減について」(平成18年6月30日閣議決定)に基づき国家公務員の定員については平成18年度からの「純減」の目標数値を定めた取組を開始し(乙47)、「平成23年度の国家公務員の新規採用抑制の方針について」(平成22年5月21日閣議決定)に基づき新規採用抑制の方針を採用して、自衛官などを除いた平成23年度の国家公務員新規採用者数について、前年度比40%減とすることを政府方針として決定し、取り組んだ(乙48)。

(イ) 東日本大震災

3月11日、東日本大震災が発生した。政府は、東日本大震災からの復旧・復興に当たり、「東日本大震災からの復興基本方針」(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5年間の「集中復興期間」に実施すると見込まれる施策・事業の事業規模が、国・地方(公費分)合わせて、少なくとも19兆円程度の巨額の費用が見込まれるとして、5年間の「集中復興期間」中の復旧・復興事業に充てる財源は、平成23年度第1次補正予算等及び第2次補正予算における財源に加え、歳出の削減、国有財産売却のほか、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置により13兆円程度を確保するとした(乙14)。

(ウ) このように、給与改定・臨時特例法が可決・成立した当時、国の財政事情は極めて厳しい状況にあったことに加え、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、政府として巨額の財源確保が必要となり、公務員人件費を含め様々な歳出削減・歳入確保のための措置を講じる必要性が生じていたといえる。」(78～80ページ)

原判決はこのように「厳しい財政状況」と「東日本大震災への対処の必要性」について述べて、給与減額支給措置の必要性を認めている。しかし、その財政状況判断には問題が多い。

第1に、財政状況を判断するための指標と“厳しさ”の基準が示されていない。

第2に、財政状況を公債依存度と公債残高によって判定している。

第3に、復旧・復興事業の規模を特別に「巨額」なものとしている。

第4に、復旧・復興事業の不確定性を見ていない。

第5に、1982年の人事院勧告実施見送り時との違いを看過している。

第6に、状況証拠を挙げるのみで、直接証拠を提示していない。

以下、それぞれについて説明する。

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

原判決の第1の問題点は、財政状況を判断するための指標と“厳しさ”の基準を明示していないことである。

我が国が「厳しい財政状況」にあることを判定しようとするなら、その前提として、「厳しい財政状況」とはどのような状態を指すかが定義されなければならない。そのために

は、どういう指標の、どういう水準が「厳しい財政事情」と言っているのかを具体的に示す必要がある。それは本件にとって重要なポイントである。

ところが、原判決は、財政状況を測定する指標も、「厳しい」あるいは「極めて厳しい」と判定する基準も示さず、「国の財政事情は極めて厳しい状況にあった」と述べている。客観的指標も基準もない判定は、主観的で、漠然としたものと言わざるを得ない。今回のような歴史的事件を扱う判決としては、極めて不十分である。

もともと、被控訴人側の説明がそのようなものであるから、仕方ないとも言えるが、裁判所が自らの判断のための指標や基準を持たず、原告側の主張を唯々諾々と受け入れるのは、三権分立の精神からいって、司法の使命を果たしていないものとの非難を免れがたいであろう。

裁判所が財政状況を判断する上で指標と基準を持つべきだというのは、国が1970年代後半以降のほとんどの時期について、我が国財政を「異常」、「深刻」、「極めて厳しい」、「危機的」などと言ってきたからである。参考までに、閣議決定文書である毎年度の「予算編成方針」、中央省庁再編後の2002年度以降は「予算編成の基本方針」における財政状況認識を取り上げてみよう。詳しくは「付録1」を参照されたい。

例えば、給与改定・臨時特例法制定時の2012年度当初予算の公債依存度は49.0%であり（資料1）[掲載省略……梅原]²³⁾、「平成24年度予算編成の基本方針」（2011年12月26日閣議決定）は「極めて厳しい財政状況」と述べている（資料2 [掲載省略……梅原]²⁴⁾、太字・下線は引用者、以下同様）。

しかし、「極めて厳しい財政状況」という言葉は、「平成2年度予算編成方針」（1989年12月22日閣議決定、1990年2月28日改定）にも登場し、「我が国財政は、平成元年度末の公債残高が160兆円を上回る見込みであり、国債費が歳出予算の約2割を占めるなど極めて厳しい状況が続いており」と記している（資料3）[掲載省略……梅原]²⁵⁾。この1990年度予算（当初）というのは、1975年度補正予算以来で初めて特例公債（いわゆる「赤字公債」）の発行がゼロとなり、公債依存度も8.4%と一桁台となって、国が掲げてきた「特例公債依存体質からの脱却」という財政再建目標を達成した予算なのである（閣議決定『1980年代経済社会の展望と指針』（1983年8月12日）は、1983～90年度の対象期間中に「特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努め、財政の対応力の回復を図ること」を掲げた、経済企画庁編『1980年代経済社会の展望と指針』大蔵省印刷局、1983年、巻頭「1980年代経済社会の展望と指針」について、および19～20ページ）。

23) 資料1 「一般会計公債発行額の推移」（財務省『財政関係基礎データ』2015年2月所収（財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201502/sy2702f.pdf）。

24) 資料2 「2012年度予算編成の基本方針」（財務省財務総合政策研究所編『財政金融統計月報』第721号、2012年5月所収（財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g721/721_c.pdf）。

25) 資料3 「1990年度予算編成方針」（大蔵省編『財政金融統計月報』第457号、1990年5月所収（国立国会図書館のホームページ http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8379094/www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g457/457_c.pdf）。

翌1991年度予算(当初)は、公債発行額が1976年度以来で最も少ない5兆3430億円となり、公債依存度も前年度よりさらに低下して7.6%となった予算である。このときの「平成3年度予算編成方針」(1990年12月22日閣議決定)では、「我が国財政は、平成2年度予算において特例公債を発行しないですむことができたものの、平成2年度末の公債残高は165兆円にも達する見込みであり、国債費が歳出予算の2割を超えるなど、依然として極めて厳しい状況が続いており」と書いている(資料4)[掲載省略……梅原]²⁶⁾。

このように、国は、公債依存度が50%前後の時でも、1桁台の時でも、「極めて厳しい状況」と言ってきたのである。これは国の財政状況判断に基準がなく、主観的なものだけということを示している。「極めて厳しい状況」という言葉は、財政状況の認識というよりも、予算編成上の常套句と言った方がよい。

東京高等裁判所におかれては、財政状況を判定するための指標とその度合いを表す基準を明確にした上で、給与減額支給措置を必要とする「厳しい財政状況」とは何かを具体的に示されたい。

(続く)

正誤表(前号408ページ,注14)

(誤)同上,168ページ

(正)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。

26) 資料4「1991年度予算編成方針」(大蔵省編『財政金融統計月報』第468号,1991年4月所収(国立国会図書館のホームページ http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8379094/www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g468/468_c.pdf)。