

〔資料〕

国家公務員給与引き下げ問題の検討・第2部（Ⅲ）

梅原英治*

（目次）

はしがき

1 はじめに

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、第66巻第4号～第5号）

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（以上、本号）

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（承前）

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

原判決の第2の問題点は、公債依存度の高さや公債残高の大きさによって、財政状況を捉えていることである。これでは財政の全体状況を把握した上での判断となり得ない。

原判決が「極めて厳しい財政状況」という場合にしばしば挙げているのが公債依存度の高さや公債残高の大きさ（金額と税収比）である。例えば、公債依存度が「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」こと、また、公債残高が「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

* 本学経済学部教授（財政学）

資料5 OECD諸国における一般政府金融資産の大きさ（対GDP比，2012年）
（単位：％）

国名		総債務残高 ①	純債務残高 ②	金融資産 ①-②
英文	邦文			
Australia	オーストラリア	32.1	10.8	21.3
Austria	オーストリア	86	49.4	36.6
Belgium	ベルギー	106.4	82.4	24.0
Canada	カナダ	96.1	43.6	52.5
Czech Republic	チェコ	55.7	11.6	44.1
Denmark	デンマーク	59.3	7.5	51.8
Estonia	エストニア	13.3	-32.9	46.2
Finland	フィンランド	64	-55.4	119.4
France	フランス	109.3	70.3	39.0
Germany	ドイツ	88.5	50.5	38.0
Greece	ギリシャ	167.5	103.3	64.2
Hungary	ハンガリー	90	61.1	28.9
Iceland	アイスランド	103.7	30.0	73.7
Ireland	アイルランド	127.8	83.4	44.4
Italy	イタリア	142.2	113.2	29.0
Japan	日本	216.5	129.5	87.0
Korea	韓国	34.8	-35.9	70.7
Luxembourg	ルクセンブルグ	30.2	-50.0	80.2
Netherlands	オランダ	82.7	42.2	40.5
New Zealand	ニュージーランド	42.4	6.8	35.6
Norway	ノルウェー	34.7	-167.7	202.4
Poland	ポーランド	62.3	33.6	28.7
Portugal	ポルトガル	134.6	84.4	50.2
Slovak Republic	スロバキア	56.9	25.5	31.4
Slovenia	スロベニア	61.6	8.1	53.5
Spain	スペイン	92.6	59.2	33.4
Sweden	スウェーデン	46.7	-21.3	68.0
Switzerland	スイス	46.5	8.2	38.3
United Kingdom	イギリス	101.6	66.1	35.5
United States	アメリカ	102.1	80.0	22.1
Euro area	ユーロ地域	104.4	65.9	38.5
Total OECD	OECD全体	107.1	67.4	39.7

（出所） OECD, Economic Outlook, Volume 2014 より作成。

OECDのホームページに掲載。

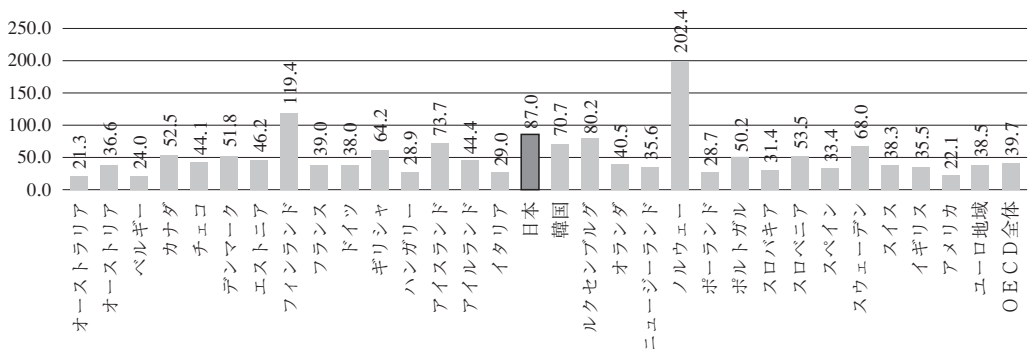
総債務残高 http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-debt_gov-debt-table-en

純債務残高 C:\Users\umehara\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary

Internet Files\Content.IE5\66T3OU8M\122014011P1T117.xls

（注） 数値は一般政府（中央政府，地方政府，社会保障基金を合わせたもの）。

図 OECD諸国における一般政府の金融資産の大きさ（対GDP比，％，2012年）



金額は一般会計税収の約17年分に相当する」ことを指摘して、「極めて厳しい財政事情にあった」と述べている(原判決, 78~79ページ)。

しかし, このような財政状況の把握は, ①資産の存在を無視し, ②財政が政策手段であることを看過し, ③国債金利を見ていないなど, 全体的な財政状況の判断とはいえないものである。以下, 説明する。

2-3-1 国は負債だけでなく, 資産も保有する

1つは, 公債依存度や公債残高という負債の量的側面だけで財政状況を判定するのは一面的だということである。国は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つは他の主要諸国と比べて巨額の資産を保有していることである。

一般政府レベルで見ると, 2012年の金融資産の大きさ(対国内総生産(GDP)比)は, アメリカ22.1%, イタリア29.0%, イギリス35.5%, ドイツ38.0%, フランス39.0%, カナダ52.5%に対し, 日本は87.0%と大きい(資料5)。

このような政府保有資産を取り崩せば, 公債依存度や公債残高は少なくし得る。そして東日本大震災の復旧・復興事業も, それによって確保し得たし, それが自然で合理的な方法であった。この点については, 第4節で詳述する。

多額の資産を保つ者がローンを抱えているからといって, 「厳しい, 苦しい」といっても通用しない。資産を売却すれば, 財政状況は改善する。

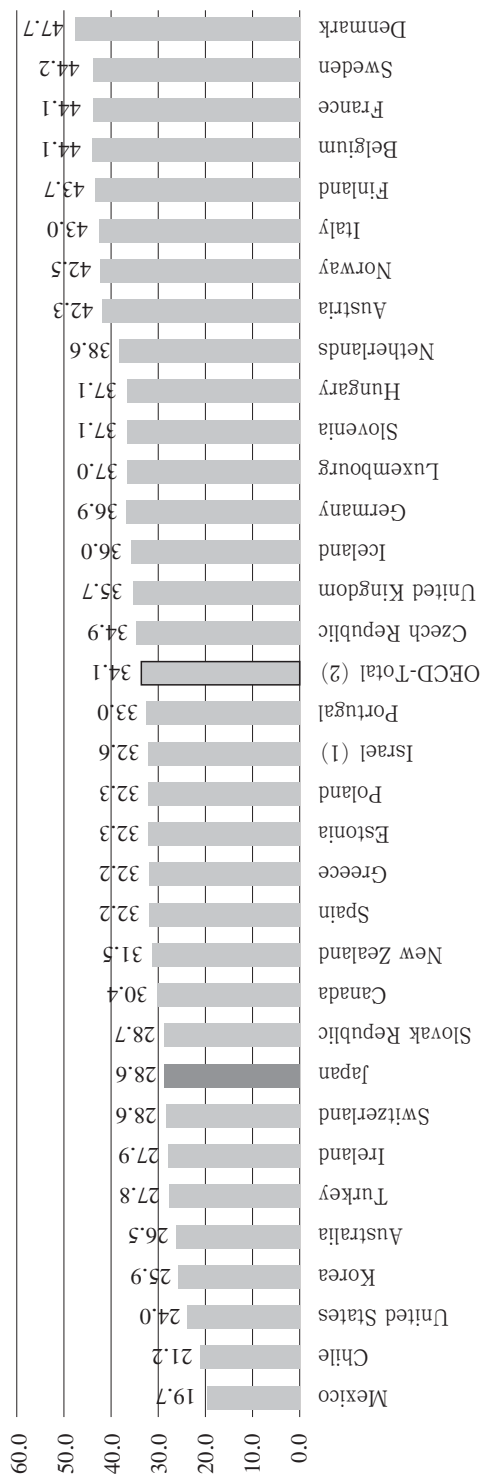
2-3-2 公債依存度や公債残高は国の政策によって作り出し得る

2つは, 公債依存度や公債残高の水準は政策的に創り出しうることを看過していることである。

財政は社会経済情勢を反映する側面もあるが, 国の政策手段であるから, 公債依存度や公債残高の水準は政策的な結果である。国・政権与党が, 課税しようとするればできるのに, 選挙での集票目的のために課税を回避して, 公債発行を増やせば, 公債依存度は高くなり, 公債残高は累増する。このような場合, 公債依存度が高いから, 公債残高が大きいからといって, 直ちに「財政状況が厳しい」ということにはならないであろう。課税すれば, 財政事情は好転するのである。

正常な心身と労働能力がある者が, 働かずに借金に依存して「苦しい, 厳しい」といっても通用しない。そして我が国財政のもう1つの特徴は, 他の主要諸国と比べて租税負担率が低いことである。租税収入の対GDP比(2011年)を見ると, 日本は28.6%であり, OECDの平均値34.1%とかなりの差がある。アメリカ24.0%よりは低い[高い……梅原の誤記]が, カナダ30.4%, イギリス35.7%, ドイツ36.9%, イタリア43.0%, フランス44.1%と比べると, 差は広がる(資料6)。言い換えれば, 日本は課税できる余地が広く, 国・政権与党がやる気になれば, いつでも公債依存度を引き下げることができる。

資料6 租税負担率(対GDP比, 2011年度, %)



(出所) OECDのホームページ (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/191500021e1t005.pdf?expires=1441330963&id=id&accname=freeContent&checksum=493FA42A7922557C97530327B4EECC3>) により作成。

2-3-3 国債金利こそ財政赤字のバロメーター(体温計)

3つは、財政状況の客観的指標である国債金利を見ていないことである。金融市場での取引を通じて形成される国債金利は、集約された「市場(マーケット)の声」である。

財政事情が真に厳しければ、市場はそのような国債を信認しないので、国債の売れ行きは悪くなり、国債金利は上昇する。逆に、市場が国債を信認していれば、国債は好調に売れて、国債金利は低下する。したがって、国債金利は財政赤字の価格の側面を表し、財政赤字のバロメーター(体温計)として機能する。

そして日本国債の金利は主要先進国の中で最低の部類に入る。例えば、給与改定・臨時特例法制定時の2012年2月の国債流通利回り(10年物)は、日本0.963%に対し(資料7)[掲載省略……梅原]²⁷⁾、アメリカ1.98%(資料8)[掲載省略……梅原]²⁸⁾、ドイツ1.931%、イギリス2.127%、フランス2.911%、スペイン5.262%、イタリア5.803%、アイルランド6.929%、ポルトガル11.915%、ギリシャ32.916%であった(資料9)[掲載省略……梅原]²⁹⁾。

このような国債金利の低さは、日本国債に対する市場の信認があることを表すが、その背景には国が多額の資産を保有していることや租税負担率が低くて課税できる余地が広いことも関係する。財政状況が真に厳しければ、資料8の南欧諸国のように、国債金利は高まるのである。

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

4つは、原判決が挙げるような公債依存度の高さ、公債残高の大きさは、給与改定・臨時特例法制定以前にもあったことである。

公債依存度が50%を超えたのは2011年度予算(補正後)のときだけではない。すでに2009年度予算(補正後)では2011年度を上回る52.1%であった。しかも、2011年度の場合は決算レベルで42.5%にまで下がったのに対し、2009年度では決算レベルでも51.5%であった(前掲資料1)。また、公債残高の税収比は2010年度予算(当初)でも17年分あった(公債残高637兆円÷一般会計税収37.4兆円=17倍、資料10)。だからといって、2009年度も、2010年度も、人事院勧告以上に国家公務員の給与は減額されず、勧告どおり実施されている(資料11)[掲載省略……梅原]³⁰⁾。

27) 資料7「我が国の国債流通利回り(2012年2月)」(内閣府『月例経済報告』「主要経済指標」(2012年3月21日)「1 我が国経済」の「11. 金融」, 内閣府のホームページ <http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei/2012/03shihyou/shihyou1-11.pdf>)。

28) 資料8「アメリカの国債流通利回り(長期金利・10年物国債, 2012年2月)」(内閣府『月例経済報告』「主要経済指標」(2012年2月16日)「2 海外経済」の「5. 各国・地域の指標」, 内閣府のホームページ <http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei/2012/02shihyou/shihyou2-5.pdf>)。

29) 資料9「ヨーロッパ諸国の国債流通利回り(国債10年物利回り, 2012年2月)」(同上「2 海外経済」「3. ヨーロッパ」, 内閣府のホームページ <http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei/2012/02shihyou/shihyou2-3.pdf>)。

30) 資料11「人事院給与勧告と実施状況の概要」(人事院『平成26年度公務員白書(年次報告書)』「長

資料10 国債残高の税収比（当初予算及び決算・実績）の推移

（単位：億円，倍）

年度・年度末	当初予算			決算・実績		
	国債残高 ①	一般会計 税収額 ②	国債残高 の税収比 ①/②	国債残高 ①	一般会計 税収額 ②	国債残高 の税収比 ①/②
2001	3,886,596	507,270	7.7	3,924,341	479,481	8.2
2002	4,139,632	468,160	8.8	4,210,991	438,332	9.6
2003	4,504,989	417,860	10.8	4,569,736	432,824	10.6
2004	4,826,336	417,470	11.6	4,990,137	455,890	10.9
2005	5,383,849	440,070	12.2	5,269,279	490,654	10.7
2006	5,417,988	458,780	11.8	5,317,075	490,691	10.8
2007	5,470,722	534,670	10.2	5,414,584	510,182	10.6
2008	5,533,118	535,540	10.3	5,459,356	442,673	12.3
2009	5,810,591	461,030	12.6	5,939,717	387,331	15.3
2010	6,369,840	373,960	17.0	6,363,117	414,868	15.3
2011	6,676,278	409,270	16.3	6,698,674	428,326	15.6
2012	7,088,547	423,460	16.7	7,050,072	439,314	16.0
2013	7,495,846	430,960	17.4	7,438,676	469,529	15.8
2014	7,804,477	500,010	15.6	—	—	—
2015	8,070,911	545,250	14.8	—	—	—

（出所）財務省『財政関係諸資料』（2001年3月～2009年4月），および『財政関係基礎データ』（2010年3月～2015年2月）により作成。いずれも財務省のホームページ掲載。

1. 国債残高（当初予算）……各年度「一般会計公債発行額の推移」

2001年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/200103/sy1301f.htm2002年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/200203/sy1403f.htm2003年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/200301/sy1501f.htm2004年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/200401/sy1601f.pdf2005年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/200503/sy1703f.pdf2006年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/200603/sy1803f.pdf2007年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/200703/sy1903f.pdf2008年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/200803/sy2003f.pdf2009年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/200904/sy2104f.pdf2010年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201003/sy2203f.pdf2011年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201104/sy2304f.pdf2012年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201204/sy2404f.pdf2013年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201303/sy2503f.pdf2014年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201402/sy2602f.pdf2015年度 http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201502/sy2702f.pdf

2. 国債残高（決算）……2015年2月版「一般会計公債発行額の推移」

http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201502/sy2702f.pdf

3. 税収額（当初予算，決算）……2015年2月版「一般会計税収の予算額と決算額の推移」

http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201502/sy2702c.htm

（注）1. 国債残高には，復興債，年金特例公債を含む。

2. 税収額は年度，国債残高は各年度末。

したがって，公債依存度が50%前後の高さにあることや，公債残高が税収比で17倍であることが，直ちに給与減額支給措置の必要性の理由になるわけではない。

2-3-5 小括

以上のように、財政状況を判断するには、財政を全体として把握する必要がある。公債依存度や公債残高という負債の量的側面だけでなく、資産の側面や負債の質的側面(国債金利)も見なければ、表面的かつ一面的な把握となる。とりわけ公債依存度や公債残高という一種の「国の声」ではなく、国債金利という「市場の声」を聞くべきである。

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

原判決の第3の問題点は、「東日本大震災への対処の必要性」、すなわち東日本大震災の復旧・復興事業にかかる費用の規模についての判断も主観的なことである。

原判決は、「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」、「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」と記して、復旧・復興事業規模の「巨額」さを強調しつつ、給与減額支給措置の必要性を述べている(80ページ、太字・下線は引用者)。

しかし、我が国財政運営の歴史を振り返れば、集中復興期間の5年間で19兆円という金額も、その年平均3.8兆円という金額も、これまでの経済対策と比較すれば特別に「巨額」なものではないことが分かる。詳しくは「付録2」を参照されたいが、それを整理したのが資料12である。この表によれば、1998年以降の主な経済対策と補正予算の規模は以下の通りである。

(A) 補正予算の規模が3.8兆円を上回るものには(番号は表1のもの)、①総合経済対策(1998年4月)4.6兆円、②緊急経済対策(1998年11月)5.7兆円、③経済新生対策(1999年11月)6.8兆円、④日本新生のための新発展政策(2000年10月)4.8兆円、⑨「生活対策」(2008年10月)及び⑩「生活防衛のための緊急対策」(2008年12月)4.8兆円、⑪「経済危機対策」(2009年4月)12.9兆円、⑬「円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策」(2010年10月)4.4兆円、⑭「日本経済再生に向けた緊急経済対策」(2013年1月)8.0兆円、⑮「好循環実現のための経済対策」(2013年12月)5.5兆円、がある。

とりわけ過去最大の経済対策は、リーマンショック後の経済不況下で決定された「経済危機対策」(2009年4月10日)である。その事業規模は56.8兆円程度と、集中復興期間中の復旧・復興事業費19兆円程度の3倍近くもあった。そしてこの対策に基づき2009年度第1次補正予算が生まれ、一般会計予算については歳出の追加14.8兆円、減額0.9兆円、差引12.9兆円の増額補正がなされた(2009年5月29日成立)。だからといって、国家公務員の給与を特別に減額することはなく、国は人事院勧告どおり実施している(前掲資料9)。

(B)「集中復興期間」における19兆円程度は5年間のものであるため、それとの比較のために経済対策についても①～⑦、⑧～⑬、⑭～⑯を一連のものを見ると、①～⑦は1998年4月～2002年12月の4年8カ月で事業規模合計93.7兆円、一般会計増額補正合計28.1兆円、⑧～⑬は2008年10月～2010年10月の2年間で事業規模合計183.9兆円、一般会計増額補正合計23.3兆円、⑭～⑯は2013年1月～2014年12月の1年11カ月で事業規模合計

資料12 1998年度以降における主な経済対策と一般会計補正予算の規模

番号	経済対策名	決定年月日	事業規模 (兆円)	一般会計補正予算			
				補正年度	追加額 (億円)	減額 (億円)	差引(増額補正) (億円)
①	総合経済対策	1998年4月24日	16.0	1998年度補正	51,168	4,714	46,455
②	緊急経済対策	1998年11月16日	24.0	1998年度第3次補正	85,371	28,602	56,769
③	経済新生対策	1999年11月11日	18.0	1999年度第2次補正	81,395	13,505	67,890
④	日本新生のための新発展政策	2000年10月19日	11.0	2000年度補正	58,165	10,334	47,832
⑤	改革先行プログラム	2001年10月26日	5.8	2001年度補正	29,955	19,346	10,610
⑥	緊急対応プログラム	2001年12月14日	4.1	2001年度第2次補正	26,392		26,392
⑦	改革加速プログラム	2002年12月12日	14.8	2002年度補正	45,249	20,659	24,590
	小計		93.7		377,695	97,160	280,538
⑧	安心実現のための緊急総合対策	2008年8月29日	11.7	2008年度補正	21,240	10,699	10,641
⑨	生活対策	2008年10月30日	26.9	2008年度第2次補正	78,157	30,300	47,858
⑩	生活防衛のための緊急対策	2008年12月19日	43.0				
⑪	経済危機対策	2009年4月10日	56.8	2009年度補正	147,756	8,500	129,256
⑫	明日の安心と成長のための緊急経済対策	2009年12月8日	24.4	2009年度第2次補正	74,287	73,441	846
⑬	円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策	2010年10月8日	21.1	2010年度補正	58,605	14,313	44,292
	小計		183.9		380,045	137,253	232,893
⑭	日本経済再生に向けた緊急経済対策	2013年1月11日	20.2	2012年度補正	82,343	2,397	79,946
⑮	好循環実現のための経済対策	2013年12月5日	18.6	2013年度補正	69,988	15,334	54,654
⑯	地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策	2014年12月27日	3.5	2014年度補正	49,060	17,880	31,180
	小計		42.3		201,391	35,611	165,780

(出所) 付録2に基づき筆者作成。

42.3兆円、一般会計増額補正合計16.6兆円、となる。

いずれの事業規模も19兆円を上回り、しかも5年より短期間である。また、一般会計の増額補正の合計額を見ても、①～⑦は4年8か月で28.1兆円、⑧～⑬はわずか2年で23.3兆円であり、⑭～⑯も2年に満たないで16.6兆円にもなっている。

とりわけ注目すべきは、⑭～⑯は「集中復興期間」に打ち出されていることである。すなわち、復旧・復興事業を行いながらも、これだけの経済対策を打ち出す余力があるということである。

このように、「集中復興期間」の復旧・復興事業19兆円程度という規模は特段「巨額」なものではなく、国はそれまでも復旧・復興事業19兆円を超える経済対策を何度も行われてきたのである。復旧・復興事業19兆円程度が直ちに給与減額支給措置の必要性を裏付けるわけではない。

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

原判決の第4の問題点は、復旧・復興事業の不確実性を認識していないことである。

2-5-1 復興事業規模は大雑把な概算見込額

まず、復旧・復興事業の規模の算定が不確定なものである。原判決は、「東日本大震災への対処の必要性」の証拠として引用する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」（2011年7月29日）を挙げているが、そこでは、「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（平成23年度第1次補正予算等及び第2次補正予算を含む）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19兆円程度と見込まれる。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る。」（5ページ）と述べているように、復旧・復興事業の規模は「程度」の付いた大雑把な見込額にすぎないものであった。

また、その財源については、「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。」「税制措置は、基幹税などを多角的に検討する。また、与野党間の協議において、平成23年度税制改正事項について合意が図られる際には、改正事項による増収分を復旧・復興財源に充てることも検討する。」（同上）という項目を羅列しただけのものであった。

大雑把な見込額と、費目を羅列しただけで内訳金額すらない財源方針を示した資料からでは、年約2900億円、2年間で約5800億円という確定された金額の給与減額支給措置の必要性は証明し得ないと考える。

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

とりわけ復旧・復興事業の進捗については、東日本大震災被害の大規模性、被災地域の

広域性、地震・津波・原発事故が重なる複合性など、これまでにない災害であったことから、復旧・復興事業の困難さと進捗の遅れは当初から想定されていた。

例えば、東日本大震災復興構想会議の五百旗頭議長は、同会議の最終会合（2011年11月10日）において、政府の取り組みが「率直に言って遅すぎる」と苦言を呈し（資料13の3ページ）[掲載省略……梅原]³¹⁾、「被災地の復興の取り組み」が「何と言っても遅い」と述べ、「人材の問題、被災地において専門家・技術者が足りないという問題」を指摘していた（資料13の34ページ）。

そのため、復興予算は多額の繰越金・不用額を生じている。復興庁『集中復興期間の総括及び平成28年度以降の復旧・復興事業のあり方について』（2015年5月12日）の添付資料によれば、復興関連予算（2011～2013年度の累計）は歳出予算現額25兆1009億円で、支出済歳出額は20兆1211億円、差し引き4兆9798億円が未執行で、執行率は80.2%と低い。未執行額の内訳は、翌年度繰越額が1兆9604億円、不用額が3兆192億円で、繰越率は7.8%、不用率は12.0%と高いものである（資料14）[掲載省略……梅原]³²⁾。

これを年度別に見ると、2011年度では、歳出予算現額14兆8243億円、支出済歳出額8兆9513億円で、差し引き5兆8730億円が未執行で、執行率はわずか60.4%にすぎない。未執行額の内訳は、翌年度繰越額が4兆7695億円で、繰越率32.2%、不用額が1兆1034億円で、不用率7.4%である（資料15の1枚目）[掲載省略……梅原]³³⁾。

給与減額支給措置の実施1年目の2012年度では、歳出予算現額9兆7402億円、支出済歳出額6兆3131億円で、差引3兆4271億円が未執行で、執行率は64.8%にとどまる。未執行額の内訳は、翌年度繰越額が2兆2030億円で、繰越率22.6%、不用額が1兆2240億円で、不用率12.6%である（資料15の2枚目）。すなわち、給与減額支給措置（約2900億円）の7.6倍の2兆2030億円が翌年度に繰り越され、4.2倍の1兆2240億円が不用とされた。すなわち、給与減額支給措置で捻出された約2900億円は使用されなかったことになる。

給与減額支給措置の実施2年目の2013年度では、歳出予算現額7兆5089億円、支出済歳出額4兆8566億円で、差引2兆6523億円が未執行で、執行率は64.7%。未執行額の内訳は、翌年度繰越額が1兆9604億円で、繰越率26.1%、不用額が6917億円で、不用率9.2%である（資料15の3枚目）。すなわち、給与減額支給措置（約2900億円）の6.8倍の1兆9604億円が翌年度に繰り越され、2.4倍の6917億円が不用とされた。すなわち、2013年度に給与減額支給措置で捻出された約2900億円は使用されなかったわけである。また、2012年度で

31) 資料13『東日本大震災復興構想会議（第13回）議事録』2011年11月10日、内閣官房のホームページ <http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/gijiroku/kousou13.pdf>。

32) 資料14「2011～2013年度復興関連予算の執行状況（累計）」（復興庁『集中復興期間の総括及び平成28年度以降の復旧・復興事業のあり方について』（2015年5月12日）別添付2-1「平成23年度～平成25年度（累計）復興関連予算の執行状況」、復興庁のホームページ http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20150512_4_sikkouzyoukyou.pdf）。

33) 資料15「復興関係予算の執行状況（2011～13各年度）」（復興庁「これまでの復興関係予算の執行状況について」2014年8月13日、1ページ「復興関係予算の執行状況（23年度末現在）」、復興庁のホームページ http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20140813_kesan.pdf）。

使われなかった約2900億円と合わせた約5800億円で見ても、その3.4倍が繰り越され、1.2倍が不用とされている。

要するに、給与を減額して捻出された財源はこれまでのところまったく使用されていないのである。復旧・復興事業の進捗の不確実性の高さを鑑みれば、給与改定・臨時特例法を制定する必要性、緊急性はなかったといえる。

2-6 原判決の問題点（5）1982年との違いを見ていない

原判決の第5の問題点は、1982年の人事院勧告の実施見送り時との違いが認識されていないことである。

国家公務員の給与減額支給措置は関東大震災の時にも、阪神淡路大震災の時にも行われていない。そもそも、1948年国家公務員法改正による人事院勧告制度以降において、政府が人事院勧告の実施を一部ないし全部見送ることが異例であり、全部見送ったのは1949年勧告と1982年勧告の2回だけである（稲継裕昭『公務員給与序説——給与体系の歴史の変遷——』有斐閣、2005年、参照）。

このうち、1982年勧告の実施見送りについては、本控訴審にあたって被控訴人が提出した『答弁書（1）』において、「給与改定・臨時特例法制定当時の我が国の財政状況が、最高裁平成12年判決が是認した東京高裁平成7年判決が基礎とする、昭和57年当時の「未曾有の危機的な状況」と比べても明らかに厳しい状況にあった」（30ページ）と述べているところである。

しかし、1982年人事院勧告の実施見送りと本件とで異なるのは、1982年の時は当時の鈴木善幸内閣総理大臣が「財政非常事態宣言」を発した上で（資料16）[掲載省略……梅原]³⁴、人事院勧告の実施見送りを閣議決定したことである（資料17）[掲載省略……梅原]³⁵。

日高壮平氏（大蔵省主計局調査課長、当時）は「昭和58年度予算の背景と特色」の中で、当時の経緯を次のように記している。

「（1982年……引用者）8月31日、渡辺大蔵大臣は自由民主党総務会・政調審議会合同会議において「財政の現状と今後の検討の方向について」説明し、本格的な予算編成を控え、財政運営についての異例の厳しさを訴えるとともに、一層の努力を傾注して財政再建路線を推進する必要があることを表明した。

この中で、渡辺大臣は、57年度税収につき、なお機械的な計算ながら5兆円から6兆円程度の減収が見込まれると、この事態に対処するため、いずれ補正予算編成の必要があること、特例公債の追加発行は避けられないが、その規模は市中消化の可能な範囲とせざるを得ず、その目処としては1兆円台に止めるべく努力する必要があること等を明らかにし

34) 資料16「鈴木首相の「財政非常事態宣言」」（『日本経済新聞』1982年9月17日付け（日経テレコンより検索）。

35) 資料17「1982年の公務員ペア凍結」（『日本経済新聞』1982年9月21日付け（日経テレコンより検索）。

た。

さらに、58年度予算については、マイナス5%シーリングを超えて一層の歳出削減努力を行うこと、当面予想される財政事情からみると、補助貨幣回収準備資金の取崩し、特別会計・特殊法人方の一般会計への納付などの税外収入の増収策、国債費定率繰入れの停止などの特別対策などが必要であることを説明された。

続いて9月16日には、財政の非常事態をテーマとする鈴木総理の記者会見が行われ、その際総理から財政の実情にどう対処するかについて厳しい決意が表明された。総理は、この中で、「更に一層徹底した歳出の見直し・削減」の必要性に触れ、「教育・福祉など平常の時であれば維持したい経費についてさえ、その水準を取りあえずは見直さざるを得ない場合も出てまいる」と述べられたほか、さらに「当面している緊急の事態には更なる歳出の抑制のみでは十分対処でき」ず、「非常の事態には、更にいくつかの異例の措置を緊急にとらなければならない」として、国債費定率繰入れの一時停止措置の検討や、人事院勧告に基づき公務員の給与改定について、まず公務員が率先して自らの給与の凍結を甘受し、財政再建への途を拓くという考え方まで言及された。」

「一般職の職員の給与に関する法律の適用を受ける国家公務員の給与については、8月6日に4.58%の引上げを内容とする人事院勧告が行われた。この人事院勧告の取扱いについては、その後給与関係閣僚会議において種々の観点から議論されたが、前述の鈴木総理の財政再建にかける決意表明を受けて9月24日、公務員の給与改定を見送ることが閣議決定された。すなわち、「未曾有の危機的な財政事情の下において、国民的課題である行財政改革を担う公務員が率先してこれに協力する姿勢を示す必要があることにかんがみ、また、官民給与の較差が100分の5未満であること等を総合的に勘案して、その改定を見送る」こととされたのである。」（資料18の2ページ、下線は引用者）[掲載省略……梅原]³⁶⁾

このように、1982年では、国は内閣総理大臣が「財政非常事態宣言」を国民に表明した上で、人事院勧告の実施見送りを行ったのである。国が「財政非常事態宣言」を表明することは極めて珍しいことで（その後は1995年11月14日、武村正義大蔵大臣の閣議後の発言が「財政危機宣言」と報じられたことがある、資料19）[掲載省略……梅原]³⁷⁾、それだけ国の財政危機意識が高かったといえる（もっとも、私自身は人事院勧告を実施できないような事態ではないと考えるが）。国が我が国財政の「未曾有の危機的状況」を真に憂慮するならば、このように具体的な形で表されることになる。

もし被控訴人のいうように、「昭和57年当時の「未曾有の危機的な状況」と比べても明らかに厳しい状況にあった」のであれば、国は1982年と同様、あるいはそれ以上の逼迫感

36) 資料18「日高壮平「昭和58年度予算の背景と特色」」（大蔵省編『財政金融統計月報』第372号、1983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/g372/372_a.pdf）。

37) 資料19「武村蔵相による事実上の「財政危機宣言」」『日本経済新聞』1995年11月14日付け（日経テレコンより検索）。

を持って「財政非常事態宣言」を発していなければおかしい。

ところが、本件給与減額支給措置を講じるに際し、国は特段「財政非常事態宣言」を表明したことはない。国と国公労連の交渉過程での国側の説明（原判決55～66ページ）や給与改定・臨時特例法制定後の総務大臣談話（資料20）[掲載省略……梅原]³⁸⁾を見ても、一般的に「厳しい財政事情」を言い、「東日本大震災への対処の必要性」を繰り返すにとどまっている。このことは、給与改定・臨時特例法制定時、国は1982年当時ほどの財政危機意識を持っていなかったことを表している。

したがって、給与改定・臨時特例法でいう「厳しい財政状況及び東日本大震災への対処の必要性」は、人事院勧告の実施見送りを行うほどの財政危機認識のものではなく、ましてや給与減額支給措置を必要とするほどのものではなかったのである。給与減額支給措置の必要性は国の言動によって否定されているといえよう。

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

以上をまとめていえば、原判決の第6の問題点は、情況証拠を挙げるだけで、「厳しい財政事情」や「東日本大震災への対処の必要性」を給与減額支給措置と結びつけ、給与減額支給措置の必要性を証明する直接証拠をひとつも提示していないことである。

本件はあくまでも給与減額支給措置をめぐる争いである。すなわち、年間約2900億円、2年間で約5800億円を捻出するために給与減額支給措置を講じるという、限定された問題である。我が国の財政状況一般、あるいは東日本大震災復興財源一般の話ではまったくない。したがって、原判決のように、「我が国の厳しい財政状況」や「東日本大震災に対処する必要性」を一般的に述べてみたところで、それによって直ちに給与減額支給措置の必要性が示されることにはならない。求められるのは、給与減額支給措置を講じなければ東日本大震災の復旧・復興事業の財源約2900億円、2年間で約5800億円を確保できないことを示す具体的な直接証拠なのである。

筆者は前意見書において、給与減額支給措置に依らずとも財源確保は可能であったことを立証した。例えば、国は巨額の資産を保有しているが、①被告側が「売却して現金化することが想定できない」と述べた政府保有の固定資産の中にも「売却して現金化すること」ができるものが存在すること（前意見書、18～20ページ）、②被告側が「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」と述べた政府保有の金融資産の中にも売却可能なものが存在すること（同上、20～22ページ）、③被告側が「その多く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」と述べた対外純資産の中にも国の保有資産があり、売却可能性があること（同上、23～24ページ）、を明らかにした。これらはいずれも復興財源には組み込まれていないものである。第一審では、それらについて、原告側から具体的な証拠を挙げて否定する弁明はなされていない。なお、これ

38) 資料20「給与改定・臨時特例法制定時の「総務大臣談話」2012年2月29日（総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/main_content/000148984.pdf）。

らのうち③については、第4節で詳述する。

2-8 小括

以上のように、原判決は、①財政状況を判定するための指標とその基準を示さず、②公債依存度と公債残高だけで判定し、③復旧・復興事業を特別に「巨額」なものとし、④復旧・復興事業の不確定性を認識せず、⑤1982年人事院勧告実施見送り時との違いを看過し、⑥給与減額支給措置を必要とする直接証拠を示していないころ〔と……梅原の誤記〕から、給与減額支給措置を必要とする「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」は立証するには至っておらず、不十分なものである。

(続く)