

〔資料〕

国家公務員給与引き下げ問題の検討・第2部（Ⅳ）

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
（以上、第66巻第4号～第6号）

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

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（以上、本号）

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

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

原判決は、給与減額支給措置の採用が「不合理なものとはいえない」として、次のように述べている。

「確かに、国家公務員の給与を減額しても年間約2900億円の歳出削減にしかならず、平成24年度末の公債発行残高705兆円に遠く及ばないことは明らかであり、今回の給与減額

* 本学経済学部教授（財政学）

支給措置が直ちに被告主張の厳しい財政事情の改善をもたらすものとは考え難い。しかし、政府（国会）としては、厳しい財政事情を改善するために様々な措置をとる必要性があるのであって、その様々な措置の取り方について議論はある（甲34）にしても、その一つとしての給与減額支給措置をとるとする判断が不合理なものとはいえない。もとより、厳しい財政事情が直ちに解消するとは考え難い現状において、そのことのみをもって今回のような大幅な給与減額支給措置の必要性が当然に満たされるかについては議論があり得るところではあるが、今回給与減額支給措置がとられた理由としては、厳しい財政事情に加えて、東日本大震災が発生し、短期的にみて復興予算確保の必要性が生じた状況が存在するのであり、この事情を考え併せれば、本件給与減額支給措置を実施することが、そのことのみによって直ちに厳しい財政事情を有意に改善することにならないからといって、その必要性が否定されるものではない。」（82～83ページ、下線は引用者）。

ここで書かれている「甲34」は筆者の前意見書であるので、この文章は前意見書に対する回答といえる。このように取り上げていただいたことにまずは感謝を述べたい。

とはいえ、その取り上げ方は、例えば、「確かに、国家公務員の給与を減額しても年間約2900億円の歳出削減にしかならず、平成24年度末の公債発行残高705兆円に遠く及ばないことは明らかであり、今回の給与減額支給措置が直ちに被告主張の厳しい財政事情の改善をもたらすものとは考え難い。」とか、「もとより、厳しい財政事情が直ちに解消するとは考え難い現状において、そのことのみをもって今回のような大幅な給与減額支給措置の必要性が当然に満たされるかについては議論があり得るところではある」という文章から窺えるように、もっぱら規模の問題に終始されているのは残念である。

筆者が前意見書で展開したのは、復興財源確保策としての給与減額支給措置の必要性とともに、合理性の問題である。原判決は、「給与減額支給措置をとるとする判断が不合理なものとはいえない」と述べているが、給与減額支給措置は他の財源確保措置、すなわち復興債の発行、復興増税、不要不急な経費の削減、国有財産の売却などとは異なる特徴をもつため、原判決の認識には問題が多い。

第1に、正味では復興財源を捻出できないことを見ていない。

第2に、公務の遂行と復興事業の障害になることを見ていない。

第3に、他の政策との整合性を欠くことを見ていない。

第4に、憲法の公平負担の原則に違反することを見ていない。

以下、それぞれについて説明する。

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

合理性認識についての原判決の第1の問題点は、正味では復興財源を捻出できないことを見ていないことである。簡単に言えば、国家公務員の給与には所得税や住民税（都道府県民税と市町村民税）が課税されていることを忘れている。

原判決は「国家公務員の給与を減額しても年間約2900億円の歳出削減にしかならず」と

述べて、給与減額支給措置によって年約2900億円、2年間で約5800億円の復興財源が捻出できるかのように理解しているが、それは正確ではない。給与を減額して年約2900億円捻出する裏側では、所得税・住民税の収入が減り、地方交付税にも影響しているので、正味では2900億円の財源が捻出できていないのである。

まず、所得税と住民税がそれぞれ約290億円減収になる（各税率10%と想定、その根拠については前意見書40ページを参照されたい）。

次に、それによって地方交付税の原資が約93億円（所得税収約290億円の32%）、基準財政収入額が約213億円（住民税収約290億円の75%）減少するので、給与減額支給措置のない場合と同額の地方交付税を地方公共団体に保障しようとすれば、計316億円の補てんが必要となる。

その上、国家公務員家計の消費支出が約2030億円（約2900億円から所得税・住民税・社会保険料それぞれ10%と想定して控除した残高）減少するので（給与減額支給措置のない場合の貯蓄額・貯蓄残高を維持すると想定）、消費税が約81億円（約2030億円の4%）、地方消費税が約20億円（約2030億円の1%）減収になる。そのため、地方交付税の原資が約24億円（消費税収約81億円の29.5%）、基準財政収入額が約15億円（住民税収の75%）減少するので、約39億円の補てんが必要になる。

合計すると、一般会計レベルでは、所得税約290億円、消費税約81億円が減収になる一方、地方交付税の補てんのために約355億円の歳出増が必要となり、合計約726億円、つまり給与減額支給措置で捻出する約2900億円の25%が減少する（前意見書では、給与減額支給措置の地方公務員給与への波及の影響についても試算しているので参照されたい）。

これが他の財源措置、例えば、復興債の発行や復興特別税、国有財産の売却であれば、正味で財源となる。給与減額支給措置は復興財源確保策としては非常に不効率な方法であり、合理的とは言い難い。

3-3 原判決の問題点（2）公務の遂行と復興事業の障害になることを見ていない

合理性認識についての原判決の第2の問題点は、公務の遂行と復興事業の障害になることを見ていないことである。

1-2で述べたように、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」ことを求めている。人事院は、国家公務員の給与がそのようなものとなるよう、情勢適応の原則に基づき民間給与との較差解消を図るべく、給与勧告を行っている。

したがって、人事院勧告に基づかない給与の減額は、国家公務員法の趣旨に反し、「職員がその職務の遂行に当り、最大の能率を発揮」することを妨げ、「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」上での障害となる。このことは、国公労連との交渉過程の中でも、総務大臣政務官自身、「給与の減額により職員のモチベーションが低下することは否めない」（原判決、58ページ）と認めてきたことである。

しかも、東日本大震災の復旧・復興事業には、全国の国家公務員が直接・間接に従事し

ている。とくに被害の大きかった東北3県には、岩手県2014人、宮城県6795人、福島県2634人、計1万1443人の国家公務員が在勤している（資料21）〔掲載省略……梅原〕³⁹⁾、県や市町村への支援に派遣された国家公務員もいる。その職員たちが職務遂行に当たり「最大の能率を発揮」することを損ね、被災地の「国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障する」ことを害するのは、復旧・復興事業そのものを妨げるものであり、あってはならないことである。

国家公務員は「全体の奉仕者」として高い志と使命感をもっているとはいえ、それを挫くことはすべきでない。これが他の財源措置、すなわち復興債の発行や復興特別法人税、国有財産の売却などであれば、このようなことは起こらない。給与減額支給措置は復興財源確保策として合理的なものではまったくない。

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

合理性認識についての原判決の第3の問題点は、他の政策との整合性を欠くことを見ていないことである。

給与を減額すれば、国家公務員家計の消費支出を縮減し、景気の悪化要因となり、ひいては被災地の経済復興の障害となる。給与減額支給措置を提案した菅直人内閣も、給与改定・臨時特例法を成立させた野田佳彦内閣も、減額した給与を復興予算に繰り入れた安倍内閣も、「デフレからの脱却」や景気回復を掲げてきたが、給与減額支給措置はそれらの政策と整合しない。そのことは、安倍内閣がデフレからの脱却のために経済界に賃上げを要請し、2013年度税制改正において「所得拡大促進税制」を導入したことで明らかである（詳しくは前意見書36～39ページを参照されたい）。

これが他の財源措置、すなわち復興債の発行や復興特別法人税、国有財産の売却などであれば、このようなことは起こらない（復興特別所得税は景気抑制要因となる）。給与減額支給措置は復興財源確保策として不合理的なものである。

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

合理性認識についての原判決の第4の問題点は、憲法の公平負担の原則に違反することを見ていないことである。

日本国憲法第14条第1項は、「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、国民が平等に取り扱われなければならないとしている。これは租税など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ものである。この観点からいえば、本件給与減額支給措置は2つの点で公平負担の原則に反するものである。

39) 資料21「国家公務員の都道府県別在勤人員」（人事院『平成24年人事院勧告』2012年8月8日、参考資料「1 国家公務員給与関係」7ページ、第13表、人事院のホームページ <http://www.jinji.go.jp/kankoku/h24/pdf/24sankoukoumu.pdf>）。

1つには、同一世代内での負担の公平原則に反することである。憲法の平等原則は、同一の事情と条件の下では、国民を均等に取り扱うことを要請する（平等取扱原則）。すなわち、特定の者を不利益に取り扱うことを禁じている（不平等取扱禁止原則）。これを東日本大震災の復旧・復興事業に当てはめれば、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平等であり、公平負担ということになる。

したがって、給与減額支給措置によって、国民の中のほんの一部にすぎない国家公務員にのみ多くの負担を負わせるのは、憲法第14条第1項の「不平等取扱禁止原則」に反し、公平負担の原則から逸脱するものである。

2つには、世代間負担の公平原則に反することである。公平負担の原則は、同一世代間だけでなく、将来世代と現在世代の世代間についても当てはまる。将来世代に利益をもたらす公共サービスの負担は、現在世代だけでなく、将来世代も負うのが公平である。財政法（1947年3月31日法律第34号）が第4条において、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」と定め、原則として公債不発行主義（健全財政原則）を掲げながら、但し書きで「公共事業費、出資金及び貸付金の財源」に限定して「公債又は借入金」を認めているのも（建設公債原則）、それらの支出が資産として残り、将来世代にも利益をもたらすからにほかならない。

復興庁『集中復興期間の総括と28年度以降の復興事業のあり方』（2015年5月）によれば、「集中復興期間における復興事業の主な実績」として、①住宅再建・復興まちづくり（10兆円）、②産業・^{なりわい}生業の再生（4.1兆円）、③被災者の健康・生活支援（2.1兆円）、④原子力災害からの復興・再生（1.6兆円）、⑤震災復興特別交付税等（4.6兆円）、⑥全国防災対策費等（3.0兆円）などを挙げている（資料22）[掲載省略……梅原]⁴⁰⁾。これらの事業の利益は将来世代も受け取る。そうであれば、受益と負担の関係から、将来世代にも負担を担ってもらうのが正当である。

いうまでもなく、国家公務員の給与は現在生きる国家公務員の生活の糧である。それを復興財源として用いようという本件給与減額支給措置は、復旧・復興事業にかかる世代間負担の公平原則を破壊することとなる。

このように、給与減額支給措置は、同一世代内での負担の公平性からみても、世代間での負担の公平性からみても、いずれも公平負担の原則に反している。これが他の財源措置、すなわち復興債の発行や国有財産の売却などであれば、このようなことは起こらない。給与減額支給措置は憲法に違反し、復興財源確保策として誠に不合理的なものである。

40) 資料22「集中復興期間における復興事業の主な実績」（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、資料2（別添1）「集中復興期間における復興事業の主な実績」復興庁のホームページ http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20150512_3_zisseki.pdf）。

3-6 小括

以上のように、原判決は、①正味では復興財源を捻出できないこと、②公務の遂行と復興事業の障害になること、③他の政策との整合性を欠くこと、④公平負担の原則に反することを認識しておらず、「給与減額支給措置をとるとする判断が不合理なものとはいえない」という結論を引き出している点で誤っている。

4 他の財源確保措置について

4-1 原判決とその問題点

原判決は、給与減額支給措置以外の他の財源確保措置の存在について、次のように述べている。

「(イ)原告らは、国が公債依存率が高いまま多額の歳出予算を成立させたことや、他に財源があることなどを指摘し、給与減額支給措置の必要性を肯定する根拠がない旨主張する。

しかしながら、国家公務員の勤務条件の改定に当たっては、国家公務員の給与の財源が国の財政とも関連して主として税収によって賄われ、私企業における労働者の利潤の分配要求とは異なり、その勤務条件はすべて、政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならないところ（全農林警職法事件大法廷判決）、前記アのとおり、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が生じたことは明らかである。他に財源確保措置があることはそのとおりであるが、それぞれに必要性があるといえるのであって、他の措置の存在をもって、直ちに給与減額支給措置の必要性が否定されるものではない。」（81ページ、下線は引用者）

このように原判決は、給与減額支給措置以外に「他の財源確保措置がある」ことを認めた上で、「それぞれに必要性がある」と述べて、給与減額支給措置の必要性を否定せず、肯定する。

もっとも、この文章には意味不明なところがある。すなわち、「それぞれに必要性がある」という文章について、通常、「それぞれ」という場合はその前にある言葉、ここでは「他の財源確保措置」を指すわけであるが、そうすると「他の財源確保措置に必要性がある」となって、原判決の趣旨とは逆の内容になってしまうからである。

察するに、「他の財源確保措置」とは政府保有資産の取り崩しのことであり、「それぞれ」とは政府保有資産のこと、そしてその「必要性」とは政府保有資産を取り崩さず、保有し続ける必要性のことであろう。しかし、政府資産を保有し続ける「必要性」とは何かについて、原判決は何も述べていない。

例えば、前意見書では、政府保有の対外資産の活用を述べた（前意見書23～24ページ）。外国為替資金特別会計には巨額の外貨建資産がある。外国為替資金特別会計は、財務省が「外国為替相場の安定」（外国為替及び外国貿易法（1949年12月1日法律第228号）第7条第3項）のため、「外国為替等の売買等を円滑にするために外国為替資金を置き、その運営に関する経理を明確にすることを目的」（特別会計に関する法律（2007年3月31日法律第23号）第71条第3項）として設置されている。そのため、外国為替資金特別会計には、円売り・外貨買い介入に伴って取得した外貨が資産として蓄積されることになる（その際、円を調達するために発行した政府短期証券が負債となる）。外貨建資産は2011年度末で91.9兆円ある（資料23）[掲載省略……梅原]⁴¹⁾。日本銀行の保有する外貨建資産と合わせて、「外貨準備」と言われる。その一部、すなわち給与減額支給措置2年分約5800億円は約0.6%にすぎず、その程度の金額を取り崩すことは可能なことである。

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

そのような意見を有するのは私だけではない。例えば、野口悠紀雄氏（一橋大学名誉教授、2011年4月より早稲田大学大学ファイナンス総合研究所顧問）は、日本を代表する経済学・財政学者の一人であり、1964年から1974年まで大蔵省（現・財務省）に在籍され、主計局調査課長補佐などを歴任された方である。野口氏は東日本大震災の復興財源のあり方について、その著書の中で次のように述べられている（『消費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1月26日、資料24）[掲載省略……梅原]⁴²⁾。

「日本は巨額の対外資産を保有している。したがって、これを取り崩して復興資金に充てるという方法は、ごく自然で合理的なものだ。」

日本の対外資産は、2010年末で564兆円ある。そのうち、直接投資が68兆円で証券投資が273兆円だ。うち債券が大部分だ（内訳の詳細はわからないが、アメリカ国債が多いと考えられる）。つまり、流動性が高い形態だ。だから大部分はすぐにでも処分できる金融資産である。なお、外貨準備は89兆円ある。他方で、日本が海外に対して持つ負債は312兆円ある。したがって、差し引き純資産は、251兆円ということになる。

他方で、11年6月24日の内閣府推計によると、震災による資産の損失は16.9兆円程度だ。したがって、仮にこの復旧のすべてを対外資産でまかなったとしても、純資産が1割程度減少することにしかない。」（97～98ページ）

「復興財源としてなぜ対外資産取り崩しが最適なのか。つぎのたとえ話をすれば、それ

41) 資料23「外国為替資金特別会計の外貨建資産（平成23年度末）」（財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/international_policy/reference/gaitametokkai/gaitametokkai_241107.pdf）。

42) 資料24 野口悠紀雄『消費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）、第3章「対外資産を売却して復興財源をまかなうべきだった」より。

が理解しやすいだろう。巨額の金融資産を持つ退職後の老夫婦を想像していただきたい。資産は、家を何軒も建てられるほどのものだ。しかも銀行預金なので、必要があればいつでも使えるとしよう。

ある日地震があり、住んでいた家がつぶれてしまった。債権のための資金をどう調達したらよいか？ もちろん、銀行預金の一部を解約して使うべきだ。あわててハローワークに飛び込んで、慣れない低賃金の職を求め、その賃金で家を建てないそうなどは、けっして考えるべきではない。

災害で実物資産が滅失したといに金融資産が蓄積してあれば、それを取り崩して使うのがごく普通の方法だ。それは、家計でも企業でも政府でも、おなじことである。

日本は、まさにこのような状態にある。大震災によって、住宅と生産設備と社会資本が失われた。他方において、日本は巨額の金融資産を保有している。だから、復興のための資金は、まず金融資産を取り崩すことによって確保すべきである。

復興資金のために消費税や所得税などの基幹税の臨時増税を行うと、さまざまな不都合が生じる。復興財源は臨時的なものなので、資産の取り崩しが最も合理的な方法なのだ。

ただし、日本国内の金融資産は、すでに何らかの用途に運用されている。たとえば、家計が保有する金融資産の多くは銀行預金となり、銀行から企業に貸し出されて生産設備などになっている。したがって、個々の預金者が預金を復興資金の充てることはできても、日本全体としては財源にはならない。預金者が預金を下ろせば、銀行は企業への貸付を引き上げざるを得なくなるからだ。

しかし、対外資産は、日本が全体として保有している資産である。だから、取り崩して復興資金の充てることができる。しかも、日本の対外資産の多くは、直接投資（海外の工場など）ではなく、証券投資（主としてアメリカ国債の購入）である。したがって、すぐにでも売却して日本の持ち込み、復興資金として使うことができる。政府が社会資本復興などのために必要とする復興資金も、このようなかたちで調達することができる。増税に頼る必要は、必ずしもないのである。」（104～105ページ、下線は引用者）

このように、野口氏は、東日本大震災の復興財源を対外資産の取り崩しで賄うことが「ごく自然で合理的なもの」、「最適」、「最も合理的な方法」と述べられている。そして外貨準備を保有し続ける必要性について、次のように記されている。

「2010年末の外貨準備は約89兆円ある。これほど巨額の外貨準備を保有し続けることが、果たして必要なのだろうか？」

実は、必要ないのだ。外貨準備は、固定為替レート時代に、レートを維持するために必要とされたものである。しかし、それは、もう40年も前の話だ。変動為替相場制の下では、外貨準備がゼロであっても、何ら問題はない。為替レートが変動することによって、国際収支を調整するからである。現在の世界で巨額の外貨準備を保有しているのは、日本と中国だけだ。

外貨準備が必要になる場合をあえて考えれば、当期などが原因で急激な円安が生じたときに、保有しているドル資産を売却して、それを食い止めるときだ。しかし、そうした必要性に近い将来に現実に生じるとは思えない。仮になったとしても、そのために89兆円もの資金が必要とは、とても思えない。

日本がこれだけ巨額の外貨準備を保有しているのは、円安誘導のために購入したドル資産を、その後も保有し続けているからである。とりわけ、03年から04年にかけて35兆円にも上る大規模な為替介入をしたことの影響が大きい。つまり、積極的な目的があって保有しているのではなく、円安介入の後遺症として「やむを得ず」保有しているにすぎない。(109～110ページ、下線は引用者)

このように、巨額の外貨準備は「円安介入の後遺症として「やむを得ず」保有」されているものであり、保有し続けることに積極的理由はない。

復興財源に外貨準備を活用するという提案は、震災直後に、通商産業省（現・経済産業省）出身の根津利三郎氏（富士通総研経済研究所エグゼクティブ・フェロー）がいち早く提起されていた（資料25）[掲載省略……梅原]⁴³⁾。また、東日本大震災以前から外貨準備の売却を提起されてきた内閣府出身の谷内満氏（早稲田大学商学学術院教授）は、震災直後にもその主張を繰り返されている（資料26）[掲載省略……梅原]⁴⁴⁾。したがって、特に目新しいものではない。野口氏の著書には外貨準備の取り崩し方、財務省が拒む理由（推定のもの）とそれへの反論も記されている。

これらの提案では大規模な活用を言っているが、本意見書では給与減額支給措置2年相当額約5800億円、外貨準備の0.6%に限定している。日米関係にも、外国為替市場にも影響を及ぼすような額ではなく、取り崩せない理由は考えられない。少なくとも、外貨準備として約5800億円余計に保有し続ける必要性は、給与減額支給措置を講じる必要性よりは小さいはずである。

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

原判決は、他の財源確保措置の存在を認めながら、なんの説明せずに「それぞれに必要性がある」と一蹴し、給与減額支給措置の必要性を認定する。これを例えると、資産調査をしないまま、生活保護の受給を認めるようなものである。ケースワーカーなら、職務怠慢と批判されるであろう。

東京高等裁判所におかれては、被控訴人に対し、政府資産のうち約2900億円、2年間で約5800億円を取り崩せない理由の提示を求められたい。

43) 資料25 根津利三郎「復興財源には外貨準備を使え」2011年4月26日（富士通総研のホームページ <http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/column/opinion/201104/2011-4-7.html>）。

44) 資料26 谷内満「政府は外貨準備の8割を売却せよ」（毎日新聞社『週刊エコノミスト』2011年6月14日号、26～27ページ）。

5 おわりに

給与減額支給措置よりも「ごく自然で合理的な」財源確保措置があるにもかかわらず、それを切り捨てたのは、国の姿勢が「はじめに国家公務員の給与削減ありき」であったからである。

給与減額支給措置を最初に国労連など労働組合に提案したのは、民主党の菅直人内閣であった。民主党が2009年8月の衆議院総選挙で勝利するときの『マニフェスト（政権公約）』では、国家公務員人件費を「(税金の……引用者)ムダづかい」と書き、総人件費の2割削減を提案していた(資料27)[掲載省略……梅原]⁴⁵⁾。2010年参議院選挙のときの『マニフェスト』でも同様である(資料28)[掲載省略……梅原]⁴⁶⁾。しかし、政権公約は思うように進まなかった。

そのような下で、2011年3月11日、東日本大震災が発生した。復興事業の規模も、財源内訳も何も決まっていなかったにもかかわらず、菅内閣は早々と国家公務員の給与削減を国労連などに提案した。それが野田内閣に引き継がれ、さらに3党合意を経て、給与改定・臨時特例法として制定するに至る。

その経緯を『日本経済新聞』編集委員の西田睦美氏が同紙2011年12月4日付けで次のように書いている(資料29)[掲載省略……梅原]⁴⁷⁾。

「菅前政権が決めて、野田政権が受け継いだ国家公務員給与の平均7.8%削減方針は、この人勧凍結(1982年の鈴木善幸内閣による人事院勧告の実施見送りのこと……引用者)に匹敵する公務員給与の抑制策だ。人勧が出る前に政府が給与削減幅を決めたのは異例であり、人勧(平均0.23%引き下げ)が出た後も政府はこれを実施しない方針を示してきた。

給与抑制に至る背景には2つの流れがある。1つは民主党が2009年の衆院選マニフェスト(政権公約)に盛り込んだ国家公務員の人件費2割削減(1.1兆円)という公約だ。具体的な裏付けがない空約束だったため、政権交代から2年過ぎても目標に遠く及ばないのが現状だ。

もう1つは、昨年9月の代表戦で菅直人首相が支持を広げるため、人勧以上の給与削減を求める若手の主張を丸のみしたことだ。菅氏は代表再選を果たしたが、準備不足で人勧通りの給与改定をせざるを得なくなり、「人勧深掘り」は今年の宿題となった。

そこに東日本大震災が起き、復興財源の一部に充てるため公務員給与削減に踏み切ったという経緯がある。民主党を支持する連合系の労働組合は、協約締結権を認める国家公務員制度改革関連法案とセットで成立させることを条件に、給与削減をのんだ。

将来、協約締結権が認められれば、労使交渉で給与水準を決められるようになるが、こ

45) 資料27『民主党の政権政策 Manifesto2009』(抜粋)(民主党のホームページ <https://www.dpj.or.jp/manifesto/manifesto2009>)。

46) 資料28『民主党の政権政策 Manifesto2010』(抜粋)(民主党のホームページ <https://www.dpj.or.jp/manifesto/manifesto2010>)。

47) 資料29「西田睦美「公務員給与を決める責任」(『日本経済新聞』2011年12月4日付け)。

れを先取りして「実績」をつくった形だ。

人勸を無視したことを理由に、自民党などが反対しているため、給与削減法案は国会に提出されてから半年間たなごらしになっている。自民党などは人勸を実施したうえで、平均7.8%まで給与を減らす対案を準備し、地方公務員にも波及させるよう求めている。

公務員給与に関与しない主要国の議会も多い中で、日本では給与を含む公務員制度は法律で決めるよう定められており、国会は重い責任を負っている。

かつて人勸を凍結し、昨年は深掘りしなかったとして人勸通りの給与改正に反対した自民党が、今年になって「人勸無視は憲法違反」と、ことさらに言い立てることに違和感を覚える。一部組合の顔色だけをうかがうような政府・民主党の姿勢も、この問題をこじらせた一因である。

9日の会期末が迫り、ようやく修正協議が動き出した。給与削減分を復興財源にあてることでは、民自公3党に違いはない。与野党対立で法案が成立しなければ、2年間で6千億円を見込む復興財源に穴があき、公務員給与は人勸分すら下がらないという笑えぬ結末となる。

国会は自らの責任を果たすときである。」

この記事の後、民自公3党は自民党案をベースとして合意する。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(Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Picador USA, 2008. 邦訳『ショック・ドクトリン——惨事便乗型資本主義の正体を暴く——(上・下)』岩波書店, 2011年)。俗に言う「火事場泥棒」である。

しかし、当初は「ムダづかい」をなくす目的であった国家公務員の人件費削減を、復興財源の確保という別の目的に置き換えてしまったため、大変おかしく不合理なものとなった。すなわち、給与を減額すれば所得税収なども減るので、正味で捻出できる財源は少なく、被災地で頑張る国家公務員のモチベーションを引き下げて職務遂行の「能率」を害し、景気を抑制して被災地の経済復興の障害となり、憲法14条の不平等取扱禁止原則・公平負担の原則に反することとなったからである。しかも、かつてない災害のため復旧・復興事業の進捗には不確実な要素が多く、毎年、多額の繰越額・不用額を発生するため、2012年度と2013年度に給与を減らして捻出された計約5800億円の財源はまったく使用されないでいる。「ごく自然で合理的な」財源確保措置に真剣に目を向けておけば、このような結果を招くことはなかったのである。

我が国の国家公務員は、主要諸国と比較して、人数も少なく、人件費の割合も高くはない。人口1000人当たりの中央政府(国防を除く)職員の数日本2.7人、ドイツ2.6人、アメリカ4.5人、イギリス5.8人、フランス25人であり、ドイツとともに少ない。また、一般政府雇用者給与の対GDP比は、日本6.3%、ドイツ7.7%、アメリカ10.7%、イギリス11.1%、フランス13.1%と最も小さい(資料30)[掲載省略……梅原]⁴⁸⁾。にもかかわらず、日本では「公費天国」論をはじめ国家公務員制度への誤解が根強く存在し、根拠のない「公

務員バッシング」が後を絶たない。国は本来、国家公務員制度に対する誤解を解くことに努力を傾注すべきであるのに、政権与党ですら「公務員バッシング」の風潮に乗り、大衆に迎合して支持率を高めようとする。その典型が本件給与減額支給措置であった。国家のあり方として誠に不正常である。

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、かかる事態は改められなければならない。さもなくば、給与減額支給措置は今後も繰り返し行われる可能性は否定できない。

筆者が勤務する大学をはじめ、全国の大学には、国家公務員を目指す多くの学生がいる。筆者が知る限り、学生の中でも比較的優秀で、志の高い者たちである。そういう彼・彼女らの夢と希望を挫いては、この国自体が行き詰まる。

東京高等裁判所におかれては、本控訴審を通じて、我が国国家が正常な軌道に定置されるべく、英断を下されることを願う次第である。

(続く)

48) 資料30「公務員人件費の国際比較」(財務省『日本の財政関係資料』2015年3月、各論、31ページ、財務省のホームページ http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201503/201503_kakuron10.pdf)。