

平成24年（行ウ）第347号、501号、502号 紹与等請求事件
原告 日本国公務員労働組合連合会行政職部会外370名
被告 国

意 見 書

2013年10月15日

東京地方裁判所民事第19部C2b係御中

大阪経済大学経済学部教授
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
 - 2-1 本件の経緯
 - 2-2 紹与減額の内容とその波及
 - 2-2-1 紹与改定臨時特例法の概要
 - 2-2-2 一般職等紹与法適用外国家公務員の紹与削減
 - 2-2-3 その他公務員等の紹与への波及
 - 2-2-3-1 独立行政法人等の役職員の紹与減額
 - 2-2-3-2 特殊法人等の役職員の紹与減額
 - 2-2-3-3 地方公務員の紹与減額
 - 2-3 紹与減額の規模
 - 2-3-1 2012年度分
 - 2-3-2 2013年度分
 - 2-3-3 小括
 - 2-4 7つの論点
- 3 国家公務員の人事費の削減と紹与費の減額（論点5について）
- 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って
 - 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

- 4-4-3-1 売却可能な金融資産は存在する
- 4-4-3-2 復興財源と政府保有株式
- 4-4-3-2-1 復興財源確保法と政府保有株式
- 4-4-3-2-2 復興財源のフレームと政府保有株式
- 4-4-3-2-3 復興財源のフレームの見直しと政府保有株式
- 4-4-3-2-4 台帳価格と売却価格
- 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
- 6 復興財源のあり方と歳出の削減（論点3について）
 - 6-1 復興財源は「今を生きる世代で負担すべし」という考え方
 - 6-2 「次の世代に負担を先送りすることなく」とする根拠の検討
 - 6-2-1 『復興への提言』に示された2つの根拠
 - 6-2-2 「負担のみが残された」という第1の根拠について
 - 6-2-3 財政状況の悪化、海外格付会社の懸念という第2の根拠について
 - 6-2-4 小括
 - 6-3 必要な経費は収入増で確保すべき——「量出制入」が財政の原則
- 7 歳出の削減と給与減額措置との関係（論点4について）
 - 7-1 国家公務員給与を減らす理由の欠落
 - 7-2 国家公務員給与は「優先順位」の高い経費
 - 7-3 民間水準を大幅に下回る国家公務員の給与
 - 7-4 小括
- 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）
 - 8-1 景気回復、デフレ脱却政策の阻害
 - 8-1-1 景気に対するマイナスの影響
 - 8-1-2 経済界への「報酬の引き上げ」要請との矛盾
 - 8-1-2-1 所得拡大促進税制の創設との矛盾
 - 8-1-2-2 経済界への賃上げ要請との矛盾
 - 8-2 財政健全化政策の阻害
 - 8-2-1 国家公務員の給与削減措置による財政健全化政策の阻害
 - 8-2-2 地方公務員の給与削減を加えた場合
 - 8-2-3 小括
 - 8-3 復興政策の阻害

8-4 小括

9 給与減額と復興財源との関係（論点7について）

9-1 減額された給与は復興財源となるのか

9-2 小括

10まとめと結論

10-1 多額の不用額を発生させた復興予算

10-2 まとめと結論

10-3 “生け贋”としての国家公務員の給与減額

注

資料

1 意見陳述範囲の限定

本件は、「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日法律第2号）に基づき、国家公務員の給与を、人事院勧告によらず、2012年度と2013年度の2年間、臨時措置として年約2900億円★注(1)を減額することの適法性をめぐる裁判である。

原告（日本国家公務員労働組合連合会行政職部会外370名）及び被告（国）それぞれの提出書類を読むと★注(2)、争いは大きく分けて2つの側面で行われているようである。

第1は、給与減額措置の手続き的・制度的側面である。ここでは、①団体交渉の誠実交渉義務履行の存否、②人事院勧告に基づかない給与減額の違憲性、③議員立法による給与減額の適法性、④ ILO第87号条約、第98号条約に照らした適法性、⑤地方公務員給与への波及、⑥国家賠償法上の違法性の成否などが争点となっている。

第2は、給与減額措置の財政的・経済的側面である。ここでは、①給与減額の背景理由としての我が国財政事情の評価、②給与減額と復興財源との関係、③給与減額の景気や税収入への影響などが争点となっている。

第1の側面については、私の専門とするところでないので、以下では扱わない。他方、第2の側面については、私の専攻領域（財政学）のことであるので、私見を表明させていただくこととする。

以下、もっぱら国家公務員の給与減額支給措置をめぐる財政的・経済的側面に限定して、本件について意見を陳述するものである。

2 本件の概要と本意見書で取り上げる論点

2-1 本件の経緯

本件の経緯をまとめると、以下のようである。

2011年5月13日、政府は日本国家公務員労働組合連合会（以下、「国公労連」と略す。）及び国公連労働組合連合会（以下、「国公連合」と略す。）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。この提案は人事院勧告にもとづかないものであった。

その後、政府と労働組合との間で交渉が行われたが、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。なお、国公連合との間では、5月23日に合意された。

6月3日、政府は、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」と略す。）、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」（同第79号）、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）、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★注(3)を閣議決定し、国会に提出した。この閣議決定に対し、同日、人事院の江利川毅総裁は遺憾の意を表す談話を発表した★注(4)。

しかし、これらの法案は国会に出されたものの、自由民主党（以下、「自民党」と略す。）が協約締結権の付与に反対であったことなどにより、審議入りできず、成立の見通しが立

たない状況が続いた。

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%引き下げるなどを内容とする勧告を行った★注(5)。

10月28日、政府は、給与臨時特例法案が「今般の人事院勧告による給与水準の引き下げ幅と比べ、厳しい給与減額支給措置を講じようとするものであり、また、総体的にみれば、その他の人事院勧告の趣旨も内包しているものと評価できる」★(6)として、人事院勧告の実施を見送り、法案の早期成立を期すことなどを閣議決定した。それに対し、同日、人事院総裁は、「人事院勧告と給与臨時特例法案は、趣旨・目的を全く異なるもの」であり、「国家公務員の労働基本権制約の代償措置である人事院勧告は完全実施するとともに、給与臨時特例法案については別の問題として検討されるべき」とする談話を発表した★注(7)。

12月7日、自民党と公明党は共同して、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。

翌2012年2月17日、民主党・自民党・公明党の3党政調会長は、自公提出の法案を基本に、人事院勧告で2006年度から実施されてきた中高年齢者の給与引き下げを柱とする給与構造改革の経過措置(緩和措置)の廃止を原則として本特例措置終了後まで延期することや、大震災への対応として10万人を超える体制で出動した自衛官等の労苦に配慮して、政府案に定められている自衛官等に対する適用除外期間(6カ月を超えない範囲で政令で定める)に関する規定と同様の規定を修正案に盛り込むことなどで合意した★注(8)。

この3党合意にもとづき、2月22日、「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」(稻見哲男ほか4名提出、第180回国会衆法第1号)が議員立法として国会に提出され、翌23日、衆議院において修正(坂本哲志ほか1名修正案提出)の上可決され、同29日、参議院において可決、成立した(給与臨時特例法案は廃案)。なお、衆議院では、「民主、自民、公明、きづな、みんな、国民、大地、日本」が賛成、「共産、社民」が反対した★注(9)。また、参議院での投票結果は、投票総数235票、賛成224票、反対11票であり、反対は自民党1票、日本共産党(以下、「共産党」と略す。)6票、社会民主党(以下、「社民党」と略す。)・護憲連合4票であった★注(10)。

同年5月25日、国公労連は国を相手取り、国家公務員の給与減額は違憲である等と主張して東京地裁に提訴した。

なお、給与減額相当額の復興予算への繰入は、2012年度分については2012年度補正予算(2013年1月15日閣議決定、1月31日国会提出、2月26日成立)において、2013年度分については2013年度予算(2013年1月19日閣議決定、2月28日国会提出、5月15日成立)において、それぞれ行われた。

2-2 給与減額の内容とその波及

2-2-1 給与改定臨時特例法の概要

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」(以下、「給与改定・臨時特例法」と略す。)の概要は以下の通りである★注(11)。

(1) 人事院勧告に基づき、2011年4月にさかのぼって、一般職国家公務員の俸給月

額を平均0.23%減額する。特別職、防衛省職員についても一般職に準じて改定する。

(2) 人事院勧告によらず、2012年4月から2014年3月末までの間、給与減額支給措置を講じる。

A. 一般職については、

(ア) 奉給月額等を、①本省課室長相当職員以上（指定職、行政職俸給表（一）（以下「行（一）」と略す。）10～7級）9.77%減額、②本省課長補佐・係長担当職員（行（一）6～3級）7.77%減額、③係員（行（一）2～1級）4.77%減額、④その他の俸給表適用職員は、行（一）に準じた支給減額率。

(イ) 奉給の特別調整額（管理職手当）を一律10%減額。
(ウ) 期末手当及び勤勉手当を一律9.77%減額。
(エ) 委員、顧問、参与等の日当の上限額を9.77%減額。
(オ) 地域手当等の俸給月額に連動する手当の月額を、減額後の俸給月額等の月額より算出。

B. 特別職については、

(ア) 奉給月額等を、①内閣総理大臣30%減額、②国務大臣・副大臣クラス20%減額、③大臣政務官クラス、常勤の委員長等・大公使等（②以外）10%減額。
(イ) 期末手当を、①内閣総理大臣、国務大臣・副大臣クラスは俸給月額と同じ支給減額率、②①以外の者は一律9.77%減額。
(ウ) 非常勤委員等の日当の上限額を9.77%減額。
(エ) 秘書官は一般職に準じて措置。

C. 防衛省職員については、

(ア) 奉給月額等は、一般職と同様の減額。
(イ) 自衛官（自衛官俸給表陸・海・空将、陸・海・空将補（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、政令で特別の定め（給与減額の不適用）を行うことができる。

(3) 地方公務員については、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。

なお、(2)－C－(イ)で書いた自衛官等に対する特例措置については、「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律の施行に伴う防衛省の職員の給与の特例等に関する政令」(2012年3月28日政令第77号)により、2012年9月30日までの間、給与減額支給措置は適用しないこととされた。

2-2-2 一般職等給与法適用外国家公務員の給与削減

「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)、「特別職の職員の給与に関する法律」(1949年12月12日法律第252号)、「防衛省の職員の給与等に関する法律」(1952年7月31日法律第266号)が適用される以外の国家公務員に関しては、裁判官については「裁判官の報酬等に関する法律等の一部を改正する法律」(2012年2月29日法律第4号)、検察官については「検察官の俸給等に関する法律等の一部を改正する法律」(2012年2月29日法律第5号)、国会職員については「国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程」(2012年2月29日衆参両院議長決定)、国会議員については「国会議員の歳費及び期末手当の臨時特例に関する法

律」(2012年4月27日法律第29号)が定められ、一般職・特別職に準じて給与が減額された。

2-2-3 その他公務員等の給与への波及

2-2-3-1 独立行政法人等の役職員の給与減額

政府は2013年1月24日、「公務員の給与改定に関する取扱いについて」を閣議決定し、独立行政法人(国立大学法人、大学共同利用機関法人及び日本司法支援センターを含む。)の役職員の給与★注(12)に関して、「国家公務員の給与水準を十分考慮して国民の理解が得られる適正な給与水準とするよう厳しく見直すことを要請する。」★注(13)ことを決めた★注(14)。

もっとも、これはたんなる「要請」ではなく、2013年度予算において、該当する金額を運営費交付金などから削減して、当該法人に給与減額を強く促すものとなっている。

2-2-3-2 特殊法人等の役職員の給与減額

政府はまた、上記閣議決定において、特殊法人等の役職員の給与に関しても、「国家公務員の給与水準を十分考慮して国民の理解が得られる適正な給与水準となるよう厳しく対処するとともに、必要な指導を行うなど適切に対応する。」★注(15)ことを決めた。

2-2-3-3 地方公務員の給与減額

政府はさらに、上記閣議決定において、地方公務員の給与に関しても、「各地方公共団体においては、これまでも自主的な給与削減措置や定員削減などの行財政改革の取組が進められてきたところであるが、一方で、東日本大震災を契機として防災・減災事業に積極的に取り組むとともに、長引く景気の低迷を受け、一層の地域経済の活性化を図ることが喫緊の課題となっている。」、「こうした地域の課題に迅速かつ的確に対応するため、平成25年度における地方公務員の給与については、国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律(平成24年法律第2号)に基づく国家公務員の給与減額支給措置を踏まえ、各地方公共団体において速やかに国に準じて必要な措置を講ずるよう要請する。」★注(16)ことを決めた★注(17)。

これもたんなる「要請」ではなく、2013年度予算で地方交付税交付金の給与関係経費や、義務教育費国庫負担金を削減して、地方公共団体に給与減額を強く促すものである★注(18)。

これに対し、地方六団体(全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会)は2013年1月27日、「極めて遺憾」とする共同声明を発表した★注(19)。

地方公共団体における実施状況をみると、2013年7月1日現在、「国の要請等を踏まえた給与減額を施行済」の団体は都道府県39、指定都市12、市区町村775、計826、「実施予定・協議中」の団体は都道府県2、指定都市3、市区町村128、計133であり、「現時点で国と同等の給与水準抑制済」とする団体(都道府県2、市区町村210、計212)とあわせると、実施は都道府県で43(91.5%)、指定都市で15(75.0%)、市区町村で1113(64.6%)、計1171(65.5%)となっている★注(20)。

2-3 給与減額の規模

本件給与減額の規模については、『訴状』18ページ、原告側『準備書面（1）』41ページ、被告側『準備書面（1）』7ページなどでは、「年間約2900億円」とされている。なお、ここには独立行政法人に係るものは含まれない。

もっとも、2012年度については自衛官等への特例措置があるので、2012年度分と2013年度分とでは金額が違うはずである。いったい、給与減額の規模はいくらなのか。

2-3-1 2012年度分

2012年度分については、財務省の予算資料では、「政府は、23年6月3日、国家公務員の給与を平均7.8%減額する法案を提出。これが成立すれば、国家公務員の人物費ベースで2,900億円程度（平年度）の削減」★注(21)と記されているので、『訴状』などの金額は正しいように見える。

しかし、その後、給与改定・臨時特例法が成立し、2012年度補正予算で給与減額相当額が復興予算に繰り入れられる際の国会への説明資料では、「東日本大震災復興特別会計へ繰入1,449,252百万円を追加する一方で、その財源の一部に充てるため、給与改定・臨時特例法等に基づく給与削減相当額332,801百万円の修正減少を行うこととしている。」★注(22)と記されている。そして3328億01百万円の内訳については、「「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」（平成24法2）等に基づき、国が負担する人物費264,652百万円及び独立行政法人運営費交付金等68,149百万円」★注(23)と書かれている。したがって、一般会計から東日本大震災復興特別会計（以下、「復興特会」と略す。）に繰り入れられる給与減額相当額は2646億52百万円ということになる。

同時に、復興特会でも、国家公務員の給与が計上されているので、これも給与改定・臨時特例法によって減額されることになる。補正予算の説明資料では、既定経費の不用額1119億58百万円のうち、「「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」（平24法2）等に基づく給与削減に係るものは801百万円である。」★注(24)と記されている。

したがって、2012年度における国家公務員の給与減額規模は、2646億52百万円と8億01百万円を合計した2654億53百万円になる。

2-3-2 2013年度分

2013年度分については、財務省の予算資料では、「給与改定・臨時特例法による減▲3,031億円」★注(25)と書かれており、『訴状』などより約131億円多い金額となっている。

また、2013年度予算の国会への説明資料では、一般会計から復興特会への繰入1兆2461億93百万円のうち、「「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」（平24法2）等に基づく給与削減相当額432,880百万円」★注(26)と記されている。

この4328億80百万円には、2012年度補正予算と同様、独立行政法人の役職員に係る給与分が含まれていると思われるが、内訳の説明文が見つからない。そこで、仮計

算であるが、上述の2012年度補正予算における3328億01百万円に対する2646億52百万円の割合（79.5226%）を用いて、4328億80百万円を給与減額分と独立行政法人運営費交付金等減額分とに按分すると、国家公務員の給与減額相当額は3442億37百万円と計算される。

復興特会側の給与減額分については、説明資料には記されていない。そこで、これも仮計算になるが、上述の2012年度補正予算における2646億52百万円に対する8億01百万円の割合（0.3027%）を3442億37百万円に乗じて計算すると、10億42百万円と試算される。

したがって、2013年度における国家公務員の給与減額規模は、3442億37百万円と10億42百万円を合計した3452億79百万円と推計される。

2-3-3 小括

以上のように、給与改定・臨時特例法による国家公務員の給与削減は、2012年度分2654億53百万円、2013年度分3452億79百万円（推計）であり、2年間の合計は6107億32百万円（推計）と計算される。これは『訴状』などに記されている「年間約2900億円」と異なるものである。

このように見ると、正確な数字に基づいた修正が必要に思われるが、本件では給与減額規模についての正確な金額が争点になっているわけではない。したがって、以下では、とりあえず『訴状』などで使われている「年間約2900億円」を用いて検討を進めることとする。

2-4 7つの論点

さて、冒頭で述べた給与減額の財政的・経済的側面についての争いとは、給与改定・臨時特例法第1条「この法律は、人事院の国会及び内閣に対する平成二十三年九月三十日付けの職員の給与の改定に関する勧告に鑑み、一般職の職員、内閣総理大臣等の特別職の職員及び防衛省の職員の給与の改定について定めるとともに、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、国家公務員の人員費を削減するため、一般職の職員の給与に関する法律（昭和二十五年法律第九十五号）等の特例を定めるものとする。」のうち、人事院勧告に基づく給与改定について述べた個所（「人事院の」から「定めるとともに」まで）を除いた部分の正当性をめぐる争いである。すなわち、「我が国が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、国家公務員の人員費を削減するため、一般職の職員の給与に関する法律（中略）等の特例を定めるものとする。」という同記述に立法事実があるか、合理的な理由があるかという争いであり、原告（国公労連）側はそのような立法事実はなく、合理的な理由がないと主張し、被告（国）側は立法事実があり、合理的な理由があると反論している。

ところで、この条文を細かく分割すると、本件では必ずしも争点となっていないものも含め、次の7つの論点を引き出すことができる。

第1の論点は、「我が国が厳しい財政状況」とは何か、である。ここでは、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という「我が国が厳しい財政状況」の具体的な姿が問題となる。

第2の論点は、「東日本大震災に対処する必要性」とは何か、である。「東日本大震災に対処する必要性」そのものを否定するものはいないであろう。したがって、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、はたして給与減額措置が復興財源の必要性に裏付けられて提起されてきたかという点、及び東日本大震災によって、給与を減額しなければならないほど「厳しい財政状況」になったかという点にある。

第3の論点は、上記2点を「鑑み」と、なにゆえ「一層の歳出の削減が不可欠」となるか、である。ここでの意味合いは、復興財源を確保するにあたって、歳出削減という形で現在世代の負担とすべきか、また、負担すべしとした場合、どの程度を現在世代の負担とすべきかという点にある。

第4の論点は、仮に「一層の歳出の削減が不可欠」としても、それがなにゆえ「国家公務員の入件費を削減する」理由となるか、である。歳出を削減するにしても、数ある歳出項目の中で国家公務員の入件費を削減するにはそれなりの理由がなければならない。その理由は何かがここでの問題である。

第5の論点は、仮に「国家公務員の入件費を削減する」としても、それがなにゆえ「一般職の職員の給与に関する法律等の特例を定め」なければならない理由となるか、である。入件費と給与費は異なる概念であるから、入件費を削減するために、給与を引き下げることが必ずしも必要となるわけではない。したがって、入件費削減のために、給与水準を引き下げる理由とは何かが問題となる。

さらには、国家公務員の給与減額支給措置は国の政策の一部であるから、それが経済財政運営や復興政策という全体方針と整合的であるかという問題も登場する。これが第6の論点となる。

最後に、以上では減額された国家公務員の給与が復興財源となることを前提にしているが、果たして減額された給与は復興財源となるのかという問題もある。これが第7の論点となる。

以下では、これら7つの論点について検討し、私見を述べることにしたい。

3 国家公務員の入件費の削減と給与の減額（論点5について）

まず、上記論点5は、本件では争点となっていないので、先に意見を述べておく。

給与改定・臨時特例法第1条は、「国家公務員の入件費を削減するため、一般職の職員の給与に関する法律（中略）等の特例を定めるものとする。」と記している。「入件費」と「給与」を区別して使っているように、入件費の削減はただちに給与の減額につながるわけではない。それは2つの理由からいえる。

第1の理由は、入件費と給与費が概念的に異なることである。通常、国家公務員の給与費とは、「国家公務員に対して定期的に支給される給与費目（職員基本給、職員諸手当、超過勤務手当）を集計したもの」であり、国家公務員の入件費とは、この給与費に「退職手当や国家公務員共済組合負担金等をえたもの」を指す★注(27)。したがって、入件費の削減は給与費を減らさずとも、退職手当や国家公務員共済組合負担金等の引き下げによっても可能である。

第2の理由は、入件費や給与費が「1人当たり入件費×職員数」または「1人当たり給

与費×職員数」で表されることである。したがって、人件費または給与費の削減は、1人当たり人件費や1人当たり給与費、とりわけ給与水準を引き下げずとも、職員数の削減によっても行うことができる。

前者のうち、退職手当については、2012年11月に「国家公務員の退職給付の給付水準の見直し等のための国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律」(2012年1月16日法律第98号)が制定され、2013年度予算では386億円減額されている★注(28)。また、共済組合負担金等については、2012年度予算で855億円削減されている★注(29)。

後者の職員数については、2012年度予算では、国家公務員の定員(自衛官は実員数)が1388人削減されている★注(30)。

それゆえ、給与改定・臨時特例法第1条の「国家公務員の人事費を削減するため、一般職の職員の給与に関する法律(中略)等の特例を定めるものとする。」という条文の意味合いは、国家公務員の人事費を削減するためには、退職手当や国家公務員共済組合負担金等の引き下げ、あるいは職員数の削減に加えて、給与水準の引き下げが必要ということになるのであろう。

この点については検討の余地もあるが、本件では、退職手当や国家公務員共済組合負担金等の引き下げ、あるいは職員数の削減については争われていないので、これ以上触ることはしない。

以下においては、人件費の削減は基本的に給与の減額を意味するものと理解し、両者の区別が必要な場合にはその都度特記することにして、先に進むことにしよう。

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

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」を給与減額の理由としている。その具体的な内容について、被告側『準備書面(1)』は、第3-1-(1)-ウー(イ)において、次のa～dの4点を挙げて説明している。やや長くなるが、以下の検討とかかわるので全文引用する。

a 「平成23年度当時の国の財政は、一般会計歳出107.5兆円に対し、公債発行額(復興債の発行11.6兆円を含む)は55.8兆円で、公債依存度は51.9%にも達し、平成24年度も当初予算では、一般会計歳出90.3兆円に対し、公債発行額44.2兆円で、公債依存度が49.0%であった。

また、公債発行残高も年々増加の一途をたどっており、平成23年度末の公債残高は676兆円に上り、平成24年度末の公債残高は709兆円に上る見込みであり、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(乙第1号証及び同第13号証)。

こうした事態に対し、政府としては、様々な歳出削減のための努力を積み重ねてきた。「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)において、「各大臣は、「要求大臣」である前に、まずは「査定大臣」として、概算要求にあたり、…ムダづかい根絶と総予算の組替えにあらためて全力で取り組むこととする」とし、具体的には、事業仕分け、行政事業レビューシートによる全事務事業の検証、行政

事業レビューシート等の結果の適切な反映、独立行政法人、公益法人への交付金等の削減等に取り組むこととした（乙第16号証）。

また、政府は、「平成23年度予算編成の基本方針」（平成22年12月16日閣議決定）において、「徹底した予算の組替えと無駄の削減」のた（原文ママ）め、国家公務員人件費等の抑制・削減のほか、（1）府省庁の枠を超えて予算を大胆に組み替え、元気な日本を復活させるための施策に重点配分を行う仕組みとして、「元気な日本復活特別枠」を設定すること、（2）事業仕分けの適切な反映、（3）独立行政法人の事務・事業の見直し等に取り組むこととした（乙第17号証）。」（28～29ページ）

b 「このような財政状況に加え、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。

このような事態に対し、政府としては、東日本大震災の復旧・復興事業に充てる財源を確保するため、公務員人件費の見直しのほか、歳出の削減、国有財産の売却、特別会計等の見直し、更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置等を行うこととしている（乙第14号証）。」（29～30ページ）

c 「以上のように、政府は、各種の歳出削減措置を講じる一方で、給与臨時特例法案の提出に至るまで、一層の歳出削減が不可欠であることから、現在の人事院勧告制度の下では異例のことではあるが、やむを得ず国家公務員給与の削減を実施することにつき、前記第2の2のとおり、国公労連を含む職員団体との交渉を重ね、職員団体の理解を求めてきたものである。

また、国会においても、前記第2の1(9)のとおり、国公労連の宮垣忠委員長の意見を聴取し、国公労連の談話や全国労働組合総連合の意見等の資料及び給与臨時特例法案に関する議論を基に審議を行った上で、やむなく給与減額の特例措置を定めた給与改定・臨時特例法を可決・成立させるに至ったのである。

このように、給与改定・臨時特例法が可決されて成立した当時、我が国の財政事情は極めて厳しい状況にあったところに加え、東日本大震災が発生し、各種歳出削減策を講じても、なお一層の削減策が求められる状況にあった。そのような状況のなか、国会は、国家財政の大局に立って、諸般の事情を踏まえた上で他の競合する公共的要請と調和を図りつつ、やむなく給与減額の特例措置を定めた給与改定・臨時特例法を可決・成立させるに至ったのである。」（30～31ページ）

d 「また、人事院勧告と給与改定との関係に関してみると、昭和58年度に不実施とした例があるところ、その不実施の事態について、東京高裁平成7年2月26日判決（判例タイムズ877号195ページ。以下「東京高裁平成7年判決」という。その上告審である最高裁平成12年3月17日第二小法廷判決・裁判集民事197号465ページは、その判断を是認している。）は、「政府は、人事院勧告を尊重するという基本方針を堅持し、将来もこの方針を変更する考えはなかったものであるが、昭和五七年当時の国の財政は、

前年度の約二兆五〇〇〇億円の決算不足分の問題、六兆円にものぼると見られた当年度の歳入不足の問題等困難な問題を抱える未曾有の危機的な状況にあったため、やむを得ない極めて異例の措置として同年度に限って人事院勧告の不実施を決定したものであって、これをもって違法不当なものとすることはでき」ないと判示している。

本件の給与改定・臨時特例法の立法当時の財政状況は、以下のとおり、東京高裁平成7年判決からうかがわれる昭和57年当時の財政状況と比べ、はるかに厳しい状況にあることは明らかである。すなわち、①公債依存度（一般会計歳出額に対する公債発行額の割合）を比較すると、東京高裁平成7年判決で「未曾有の危機的な状況」と表された昭和57年は、一般会計歳出47.2兆円に対する公債発行額が14.0兆円で、公債依存度が29.7%であったのに対し、平成23年度は、前述のとおり、一般会計歳出107.5兆円に対する公債発行額（復興債の発行11.6兆円を含む。）が55.8兆円で、公債依存度が51.9%であり、平成24年度（当初予算）は、一般会計歳出90.3兆円に対する公債発行額が44.2兆円で、公債依存度が49.0%であったこと、また、②公債発行残高を比較しても、昭和57年度末の時点では、96兆円で、一般会計税収（30.5兆円）の約3年分に相当するものであったのに対し、平成24年度末の時点では、前述のとおり、709兆円に上り、一般会計税収の約17年分に相当するに至っていたのである。このように、公債依存度や公債発行残高との比較からすれば、給与改定・臨時特例法の立法当時の我が国の財政事情は、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ことが分かる。加えて、本件では、前記aのとおり、東日本大震災からの復旧・復興に当たって、多額の費用を要することが見込まれていたのである。

このような財政事情にあることを含む諸状況の下で、政府は、前記第2の1(6)で述べた通り、人事院勧告を踏まえた国家公務員の給与の取扱いを真摯に検討し、その結果、我が国の厳しい財政状況と東日本大震災という未曾有の国難に対処するため、給与臨時特例法案が、本件人事院勧告に比べ、厳しい給与減額支給措置を講じようとするものであり、総体的にみれば、人事院勧告の趣旨も内包していると評価できることなどを勘案し、本件人事院勧告を行うための給与法改正法案は提出しないこととしたものである。その後、前記第2の1(7)及び(8)の経過を経て、本件人事院勧告に基づく給与の改正を行うとともに、国家公務員の給与について、平成25年度末（平成26年3月31日）までの間、減額して支給する措置を講ずる給与改定・臨時特例法案が議員立法として国会に提出され、審議の後、給与改定・臨時特例法が可決・成立したのである。

このような事情からすれば、給与改定・臨時特例法が成立した背景には、国家公務員の給与を臨時・特例的に減額せざるを得ない厳しい財政状況にあったことは明らかである。そして、そのような事情を踏まえた上で、国会において、本件人事院勧告に基づく給与改定を行うことに加えて、平成25年度末までの限定した期間において国家公務員の給与の減額支給措置を行う内容の給与改定・臨時特例法案を制定するという形で歳出を削減することもやむを得ないとしたものであり、その判断の必要性はもとより、合理性も十分肯認できるものであって、これが違法不当なものということはできず、給与改定・臨時特例法の可決・成立は、国民の総意を反映するものとして尊重されなければならないというべきである。」（31～33ページ）

なお、引用文dの最後の段落（33ページ）に、「給与改定・臨時特例法の可決・成立

は、国民の総意を反映するもの」（下線は引用者）という文章があるが、同法は衆議院でも、参議院でも、全会一致で可決されていない。

1-1で記したように、衆議院では、共産党と社民党が反対し、参議院では、自民党1票、共産党6票、社民党・護憲連合4票の反対があった。それゆえ、「国民の総意」というのは正しくない★注(31)。

4-2 財政事情の一般論的把握と一面的把握

さて、被告側は上記引用文aにおいて、国の一般会計の2011年度予算と2012年度当初予算における公債発行額、公債依存度、公債残高の数字を列挙して、「極めて厳しい財政事情」（29ページ）と主張している。また、引用文dでは、1982年度当時の財政状況と比較する際も、同じ数字を繰り返した上で、「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）と主張している。なお、ここで用いられている2011年度の数字は第4次補正後のものと思われる。

日本の財政状態が良くないことは明らかである。とりわけ2008年9月のリーマンショック、2011年3月の東日本大震災を経て、財政状態は一層悪化した。財政健全化に向けた取り組みが必要なことはいうまでもない。

とはいって、公債発行額や公債依存度、公債残高の大きさのみを見て、財政事情を述べるのは、一般論に過ぎ、かつ一面的である。

まず、一般論に過ぎるというのは、本件で問題となっているのは、年間約2900億円の給与減額の問題であるから、一般論として「我が国の厳しい財政事情」を論じても意味がないということである。

争点は給与減額の合理的理由なのであるから、被告側に求められているのは、国家公務員の給与を2年間にわたり年約2900億円減額することによってしか復興財源を確保できないほど、我が国が「厳しい財政事情」にあることを表す証拠の提示である。それには歳入、歳出それぞれについての詳細な精査が必要とされるはずだが、この点を被告側は一般論で済ませており、立証することができていない。

また、一面的というのは、2つの点でいえる。すなわち、1つは公債発行額など負債の面ばかりを見て、資産の側面を見ていないことであり、もう1つは、公債の“数量”だけを見て、公債の“価格”（または金利あるいは利回り）を見ていないことである。前者については4-4、後者については4-5で検討する。

4-3 1982年度当時の財政状況との比較について

なお、その前に被告側が、引用文dの第2段落において、「公債依存度や公債発行残高との比較からすれば、給与改定・臨時特例法の立法当時の我が国の財政事情は、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」と主張していることについて、検討しておきたい。

東京高裁平成7年判決が「未曾有の危機的な財政事情」と判示したのは、引用文dの第1段落にあるように、「平成五七年当時の国の財政は、前年度の約二兆五〇〇〇億円の決算不足分の問題、六兆円にものぼると見られた当年度の歳入不足の問題等困難な問題」を指してのことであり、公債依存度や公債残高の高さを言っているのではない。公債依存度

だけをみれば、1982年度よりも1979年度の方が高く、1982年度では当初予算で21.9%、決算で29.7%であるのに対し、1979年度では当初予算で39.6%、決算で34.7%もあった（★資料1）。なお、1979年度では、人事院勧告はその通り実施されている。

1982年度当時の財政問題は、世界経済の停滞、とりわけアメリカの景気後退の影響もあって、1981年度に2兆8795億円、1982年度には6兆1460億円の税収不足を生じたことである★注(32)。もっとも、だからといって、人事院勧告の不実施を正当化できるとは考えないが、ここでは立ち入らない。

それに対し、本件給与改定・臨時特例法の制定時には逆のことが起こっており、税収不足ではなく、剰余金を生じていた。すなわち、前年度の2010年度決算では、収納済歳入額100兆5345億円に対し、支出済歳出額は95兆3123億円であり、差引5兆2222億円の決算上の剰余金（収納済歳入額と支出済歳出額との差）が生じていた（★資料2）。また、2011年度決算では、収納済歳入額109兆9795億円に対し、支出済歳出額は100兆7154億円であり、差引9兆2641億円の決算上の剰余金を出している（★資料3）。もっとも、2011年度については、復興予算の未消化によるところが大きいことを付け加えておく。

このようにみると、被告側が「公債依存度や公債発行残高との比較」によって、「給与改定・臨時特例法の立法当時の我が国の財政事情は、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」と述べているのは、的外れといわざるを得ない。

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って

被告側は、公債発行額や公債依存度、公債残高の数字を列举して、我が国財政事情の厳しさを強調する。しかし、国は公債などの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、主要国と比べて金融資産の保有高が大きいことである。

財務省の資料に基づき、主要国における一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金の合計）レベルでの債務残高の対GDP（国内総生産）比から純債務残高の対GDPを引いた金融資産残高の対GDPを算出すると、アメリカ22.9%、イギリス32.4%、ドイツ36.5%、フランス39.4%、イタリア29.0%、カナダ48.7%に対し、日本は80.0%と突出して大きく、他の国の1.6～3.5倍も金融資産を保有していることが分かる（★資料4）。したがって、負債の数字だけしか見ないのは、財政事情の把握としては一面的といわざるをえない。

この政府保有資産を活用すれば、給与削減相当額の復興財源を確保できるので、国家公務員の給与を減額しなければならないような「我が国の厳しい財政事情」は立法事実として存在しないというのが、原告側の主張のようである。

原告側『準備書面（1）』は次のように指摘している。

「被告は、公債依存率や公債残高ばかりを強調して「極めて厳しい財政事情にある。」と表現する。しかし、国の財政事情を検討する際には、借金だけでなく資産を見なければならない。〔「資産も」であろう——引用者〕（原文ママ）

例えば、2008年12月末の国と地方を合わせたバランスシートをみれば、国債や地

方債等の合計で1019兆円の負債が存在するが、資産として金融資産501兆円、固定資産等469兆円の合計970兆円が存在するので、差し引き49兆円のマイナスに過ぎないのである。この状況は、本件給与減額が強行された2012年4月時点でも、大きな変更はない。しかも、この国債や地方債は、特定の時期までに全額返済しなければならなものではない。

したがって、709兆円の公債残高があるからといって、国の財政が資金繰りができず破綻しているわけでもない。同時に、日本は世界一の国内余剰資金を有していることを忘れてはならない。2010年末の国内余剰資金は251兆円であって、2位中国の167兆円、3位ドイツの114兆円よりも遙かに多額であり、「世界一の金あまり国」である。」

(39ページ)

これに対し、被告側『準備書面(2)』は次のように反論している。

「しかしながら、原告らの上記主張は、金融資産501兆円や固定資産等469兆円の合計970兆円と負債額とを単純に比較して行っている主張にすぎない（なお、その主張の根拠は、内閣府「2009年度国民経済計算（2000年基準・93SNA）」であると思われる（乙第20号証参照）。更に言うと、例えば、固定資産の多くは、道路や堤防といった公用財産や国の庁舎などであり、これらは売却して現金化することが想定できないものである。また、金融資産のうち約200兆円は、将来の年金給付などに備えた「社会保障基金」部門における資産である（乙第20号証）。このような債務返済等のために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。」

また、原告らは、平成22年度末の我が国の国内余剰資金が251兆円であることをもって、「世界一の金あまり国である」とまで主張している（なお、同主張は、「平成22年末本邦対外資産負債残高」にいう「対外純資産」255兆円（遡及訂正後の数値。遡及訂正前は251兆円）を根拠として、「国内余剰資金」が251兆円あると主張しているものと思われる（乙第21号証参照）。）。

しかし、その主張する「国内余剰資金」の額は、我が国が海外に対して有する対外資産と対外負債を単純に差し引きした数字にすぎない上、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（乙第21号証）。

したがって、我が国の財政状況に関する原告らの上記主張は失当である。」（26～27ページ）確かに、原告側の主張には「単純」な理解や誤解も含まれるが、「失当」とはいえず、全体の趣旨は理解できるものである。他方、被告側の反論には、部分を全体にすり替える無理と乱暴さがあり、国の保有する資産や対外純資産を「国の財政事情とは関係のないもの」（27ページ）と述べているのは事実認識として正しくない。その点を、非金融資産（とくに土地）、金融資産、対外純資産のそれぞれについて明らかにしてみよう。

なお、原告・被告双方が用いている『国民経済計算』の「一般政府資産・負債残高」について注意しておけば、これは中央政府・地方政府・社会保障基金を合わせた一般政府ベースの数値であり、全額が国の保有分ではない（★資料5）。地方政府分はいうまでもないが、中央政府分の中にも独立行政法人等のものが含まれるし、社会保障基金分にも地方の国民健康保険事業会計や共済組合のものを含んでいる。

4-4-2 非金融資産（土地）の理解について

被告側の事実認識の誤りの第1点は、「例えば、固定資産の多くは、道路や堤防といった公用財産や国の庁舎などであり、これらは売却して現金化することが想定できないものである。」（26ページ）と主張していることである。

固定資産の“多く”はその“すべて”ではない。固定資産の中には「売却して現金化することが想定できない」ものもあれば、「売却して現金化」できるものもある。部分を全体にすり替えてはならない。

中央政府が保有する非金融資産のうち、土地は2011年末で24.5兆円である。ただし、ここには独立行政法人等のものも含むので、以下では財務省の国有財産統計を使うこととする。

2011年度末現在、国有財産の現在高は合計102.8兆円で、うち土地は17.2兆円である。これは、行政財産12.3兆円、普通財産5.0兆円からなる。行政財産とは「国の行政の用に供するため所有される財産」であり、普通財産とは「行政財産以外の一切の国有財産」である。もっとも、後者の中には「行政財産に近い性格を有する財産」もあり、自由に処分することができないものもある★注(33)。

確かに、国有地の多くは「売却して現金化」することが困難であろうが、「売却して現金化」できるものもある。実際、国有地の一部は毎年処分され、国の収入となっている。

国的一般会計予算では、毎年度、歳入科目の1つとして「政府資産整理収入」が計上されており、それは「国有財産処分収入」と「回収金等収入」からなる。

「国有財産処分収入」は、2000年代前半には3000億円程度あったが、リーマンショック後は減少している（★資料6）。この国有財産処分収入のほとんどは国有地の売却収入である。

国有財産処分収入は、2012年度当初予算では、1005億円が計上され、その内訳は「国有財産売払収入」990億16百万円、「特定国有財産売払収入」16百万円、「東日本大震災復興国有財産売払収入」15億円からなり★注(34)、また、2013年度当初予算では、946億円計上され、「国有財産売払収入」711億27百万円、「東日本大震災復興国有財産売払収入」234億30百万円からなる★注(35)。このうち「東日本大震災復興国有財産売払収入」は、「衆議院及び参議院が所管する行政財産のうち用途が廃止された土地並びに「国家公務員宿舎の削減計画」（平成23年12月1日、国家公務員宿舎の削減のあり方についての検討会）に基づき用途が廃止された宿舎の跡地の売払収入を見込んだもの」★注(36)である。

国家公務員宿舎は庁舎と同じく行政財産（公用財産）に区分される。行政財産（公用財産）だから「売却して現金化」できないと見るのは正しくない。

国家公務員宿舎のほかにも「売却して現金化」できるものがある。例えば、財務省理財局『国有財産レポート』によれば、未利用国有地のストックは2011年度末4800億円あり、「このうち、地方公共団体等が公共施設等の用地として利用する予定の財産が1,307億円、土地区画整理事業区域内に所在する財産、隣接地との境界が確定していない財産など売却等の処理が困難となっている財産が2,496億円、これらを除く売却可能な財産は997億円となっています。」★注(37)と記されている（★資料7）。このように、997億円の未利用国有地が売却可能となっている。これは給与減額年約2900億

円の34.4%に相当する（土地の価格は台帳価格であり、実際に売却すればそれ以上の収入が期待されよう）。また、いまは売却困難な国有地であっても、法的処理を進めなければ売却可能になるものもある。

このように、被告側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」と述べているのは、事実認識として間違っている。なお、「売却して現金化することが想定できない」土地や建物であっても、有効活用することによって、歳出の抑制に役立てられるものもある★注(38)。

4-4-3 金融資産（政府保有株式）の理解について

4-4-3-1 売却可能な金融資産は存在する

被告側の事実認識の誤りの第2点は、「金融資産のうち約200兆円は、将来の年金給付などに備えた「社会保障基金」部門における資産である（中略）。

このような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（26ページ）と主張していることである。

「金融資産のうち約200兆円」は社会保障基金のものであっても、それが金融資産の“すべて”ではない。2011年末現在、中央政府の金融資産残高は217.9兆円もある。内訳は、①「現金・預金」25.2兆円、②「貸出」17.7兆円、③「株式以外の証券」20.0兆円、④「株式・出資金」48.7兆円、うち株式は21.5兆円、⑤「その他の金融資産」106.3兆円となっている（前掲資料7）。

①の「現金・預金」は利用可能なものである。また、②～⑤については、土地などと同様、「売却して現金化することが想定できない」ものもあれば、「売却して現金化」できるものもある。繰り返すが、部分を全体に替えてはならない。

この217.9兆円という膨大な資産は、その0.3%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はできないほど、保有義務や使途が定まっているのであろうか（この点を証明するのが被告側の義務のはずであるので、ぜひ立証してほしい。）決してそのようには考えられない。

例えば、政府保有株式はこれまで売却されて、国の収入とされてきた。財務省（旧・大蔵省）が売出人となったものだけでも、約17兆円ある（★資料8）。

財務省理財局によれば、「2011年度末台帳価格で、政府保有株式（特殊会社に係る株式）の総額は25.1兆円、そのうち政府保有義務分等を除くと8兆9,114億円となっています。」★注(39)と説明されている（★資料9）。

すなわち、売却可能な政府保有株式が8兆9114億円存在しているということだ。これは国家公務員の給与減額措置年約2900億円の30.7倍に相当する。

このように、国が保有する金融資産にも「売却して現金化」できるものがあるのであり、被告側の主張は事実認識として間違っている。

4-4-3-2 復興財源と政府保有株式

4-4-3-2-1 復興財源確保法と政府保有株式

政府が国公労連に国家公務員の給与削減を提起し、交渉を打ち切って給与臨時特例法案を国会に提出したとき（2011年5～6月）、「復興財源のフレーム」は作られておらず、政府保有株式を復興財源に組み入れることはまだ提案されていなかった。それゆえ、

国家公務員の給与削減措置を行わなくても、政府保有株式の売却によって5800億円程度の復興財源を確保することは可能であった。給与臨時特例法案が不当であることは明らかであった。

その後、政府は「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」(2011年12月2日法律第117号。以下、「復興財源確保法」と略す。)を制定し、復興財源を確保するため、日本たばこ産業株式会社の株式(以下、「JT株」と略す。)と東京地下鉄株式会社の株式(以下、「東京メトロ株」と略す。)の国債整理基金特別会計への所属替を行い(第4条及び第5条)、2011年度から2012年度までの間で2兆円を確保するため、JT株とエネルギー対策特別会計所属の株式を処分可能にし、できる限り早期に処分すること(附則第13条第1項、第2項)、日本郵政株式会社の株式(以下、「JP株」と略す。)についても復興財源とするため、できる限り早期に処分すること(附則第14条)を定めた。

このように、給与改定・臨時特例法の制定時には、政府保有株式の使途がある程度定められることになった。しかし、それでもなお、復興財源のフレームに計上されていない政府保有株式は国家公務員の給与減額(約5800億円)くらいは存在しており、国家公務員の給与を減額しなくとも、政府保有株式の売却によって復興財源は調達することができた。その点を明らかにしてみよう。

4-4-3-2-2 復興財源のフレームと政府保有株式

ところで、国家公務員の給与を減らして復興財源とするというが、その前提となる「復興財源のフレーム」の内訳については十分整理されて示されていないのが実情である。★資料10は政府関係文書★注(40)を整理して作成したものである。

「復興期間」は10年(2011~20年度)で、当初の5年間(2011~15年度)は「集中復興期間」と位置付けられた。事業規模は、復興期間全体で23兆円程度、集中復興期間では19兆円程度と見込まれた。この19兆円程度については、2011年度第1次補正予算で4兆円(4兆153億円)、第2次補正予算で2兆円(1兆9988億円)が計上されているので、残り13兆円程度を調達することになる。この13兆円程度については、5兆円程度を歳出削減・税外収入で、残り(8兆円程度)を税制措置で賄うこととされた。

ただし、第1次補正予算で減額された基礎年金国庫負担の年金特別会計への繰入については税制措置等で確保することとされたので、税制措置による財源確保は合わせて10.5兆円程度ということになった。

歳出削減・税外収入で調達するとされた5兆円程度については、子ども手当の見直し等や東京メトロ株の売却等で3兆円程度を確保し、残り2兆円程度をエネルギー特会(エネルギー対策特別会計)の見直し(0.1兆円)、財投特会(財政投融資特別会計)の剩余金(0.8兆円+ α)、JT株の売却(0.5兆円)、公務員人件費の見直し(0.6兆円)等で調達するものとされた。

なお、今後の10年間を想定して、JT株(1.0兆円)、エネルギー特会の保有株式(0.7兆円弱)、その他様々な税外収入等による努力で2兆円程度をフレームに織り込むこととされた。

以上が復興財源のフレームであるが、ここに計上されている政府保有株式(エネルギー

特会保有株を除く。) は、JT株(1.5兆円)と東京メトロ株(金額は明示されていないが0.2兆円)の合計1.7兆円だけで、集中復興期間中だけでは0.7兆円にすぎない。政府保有株式の売却可能額8.9兆円との差は歴然としている。

JP株(2015年秋に上場予定)はこのフレームには計上されておらず、復興期間の残りの2兆円の全額をJP株で賄っても余りある(JP株の売却可能性については議論もあるが、次の4-4-3-2-3で見るよう、安倍首相を議長とする復興推進会議ではJP株4兆円の売却を予定して復興財源フレームを改定しており、売却は可能と判断されている)。このように、給与減額措置で調達される約5800億円は政府保有株式の売却によって十分確保できたといえる。

4-4-3-2-3 復興財源のフレームの見直しと政府保有株式

復興財源のフレームは、2013年1月29日、復興推進会議(議長・安倍首相)において見直しが決定された★注(41)。集中復興期間における事業規模は19兆円程度から23.5兆円程度へ膨らまされる一方、財源は19兆円程度から25兆円程度へ嵩上げされた。追加的財源として、決算剰余金2兆円程度とともに、JP株の売却収入が4兆円程度予定されている(★資料11)。

いまや事業費を上回る財源が予定されたわけである。今後必要となる追加事業費が出てくるかもしれないが、この時点では23.5兆円程度以外には決まっていない。財源の超過額は1.5兆円程度もあり、国家公務員の給与減額措置が必要でなかったことは明らかである。

4-4-3-2-4 台帳価格と売却価格

政府保有株式について注意すべきは、国有財産台帳に記載されている政府保有株式の金額が台帳価格であり、売却価格とは差を生じることである。

例えば、JT株は2013年2月と3月に合計9775億円で売却されたが、台帳価格ベースでは7766億円であった。売却価格は台帳価格の1.26倍にもなっている★注(42)。このように、台帳価格より多くを収入できる可能性もある。

売却価格は、売却時の株式市況やJT、JP、東京メトロの経営状況、売却する株式の量などが影響するので、できる限り有利な条件で売却を行うことが求められる★注(43)。この点で、国家公務員の給与減額措置によって景気マイナス要因を作り出すことは、政府保有株式の売却環境を損なうことにもなることを追記しておきたい(景気への影響については、8-1を参照されたい)。

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」と主張していることである。

“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。

とはいって、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、保有義務や使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★注(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」の具体的な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★注(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★注(46)。

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★注(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」と主張し、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）と主張し、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）と主張しているのは、いずれも事実に反している。

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”的世界であるから、“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）★注(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」と定めているが、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）と主張し、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）とまで主張して、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★注(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、欧州ソ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」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」は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）』が主張するような「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★注(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倍前後も要すると推計されている★注(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)と主張している。

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かも、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・五百旗頭眞防衛大学校長)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も分からぬのに、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な根拠なしに、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と、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、市場が一時的に動搖することはあるうことである。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、国債は順調に消化してきた。

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」★注（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。

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」という定めは正当な立法事実ではない。

6 復興財源のあり方と歳出の削減（論点3について）

6-1 復興財源は「今を生きる世代で負担すべし」という考え方

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」と記している。

財源確保には、歳出削減以外に、増税や公債発行や資産の売却など様々な手段があり、「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」がただちに「一層の歳出の削減」を「不可欠」とすることにはならず、両者を媒介するには何らかの理由がなければならない。

この点について、人事院勧告の不実施を決めたときの内閣官房長官談話（2011年10月28日）が次のように説明している。

「二 東日本大震災からの復旧・復興は、この内閣が取り組むべき最大、かつ最優先の

課題です。そして、復旧・復興のための財源は、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担を分かち合うことが基本であり、まずは、歳出の削減などで財源を捻出する努力を行う必要があります。

三 このような観点から六月三日に国会に提出している国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案は、我が国の厳しい財政状況と東日本大震災という未曾有の国難に対処する必要性に鑑み、一層の歳出削減が不可欠であることから、国家公務員の人事費を削減するため、臨時の特例措置として国家公務員の給与減額支給措置を講じようとするものであります。内閣としては、既に提出しているこの法案の早期成立を期し、最大限努力していきたいと思います。」★注(53)

ここから、「歳出の削減などで財源を捻出する努力」が、「復旧・復興のための財源は、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担を分かち合うことが基本」とする考え方を理由としていることが分かる。

内閣官房長官談話は、東日本大震災復興対策本部（本部長・菅直人首相）が決定した『東日本大震災からの復興の基本方針』（2011年7月29日。以下、「基本方針」と略す。）における「復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し負担の分かち合うことを基本とする。」★注(54)という文章を繰り返したものである。

このように、給与改定・臨時特例法第1条における「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」と「一層の歳出の削減が不可欠である」とを媒介するのは、復興財源については「今を生きる世代で負担すべし」という考え方である。しかし、官房長官談話でも、基本方針でも、なぜ「復旧・復興のための財源は、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担を分かち合うことが基本」とするのか、なかんづく、なぜ「次の世代に負担を先送りすることなく」なのかについては、その根拠が何も示されていない。

6-2 「次の世代に負担を先送りすることなく」とする根拠とその検討

6-2-1 『復興への提言』に示された2つの根拠

基本方針のもとになったのは、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。以下、「提言」と略す。）である。提言をみると、次のように述べられている。

「財源の議論なくして復興は語れないし、復興の姿なくして財源の議論も語れない。未曾有の被害をもたらした今回の震災からの復興を考える時、この考えが基本となる。」

今回の大震災では、津波により多くの公共施設が破壊され、負債のみが残された。甚大な被害を被った地方公共団体も多数に上る。こうしたなか、地域においてはそれらの再建が切望され、復興のための多くの資金が必要とされている。一刻も早い復興のため、国民への説明責任と透明性を確保しながら、復興に真に役立つ必要な施策を、被災地の要望に基づき丁寧に積み上げ、すみやかに実施しなければならない。同時に、施策を示すだけでなく、そのための財源についても明確な考えを示すのが責任ある態度である。

わが国の財政を巡る状況は、阪神・淡路大震災当時よりも著しく悪化し、社会保障支出の増加等による巨額の債務も、これから世代に負の遺産として残されている。さらに、

わが国の生産年齢人口は今後10年で1割も減少するなど大幅な減少が見込まれており、次の世代の一人あたりの負担には著しい増加が見込まれている。海外の格付会社も、復興のあり方とわが国の財政健全化の取組に懸念を示している。

こうした状況に鑑みれば、復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担の分かち合いにより確保しなければならない。政府は、復興支援策の具体化にあわせて、既存歳出の見直しなどとともに、国・地方の復興需要が高まる間の臨時増税措置として、基幹税を中心に多角的な検討をすみやかに行い、具体的な措置を講ずるべきである。この点は、先行する需要を賄う一時的なつなぎとして「復興債」を発行する場合には、日本国債に対する市場の信認を維持する観点から、特に重要である。」★注(55)

この最後の段落にある、「復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担の分かち合いにより確保しなければならない。」という文章が、上記基本方針のもとになったことはいうまでもない。ただし、提言の「……確保しなければならない」という義務づける文章が、基本方針では「……基本とする」という幅を持たせた文章に書き換えられている。

さて、提言の文章を読むと、復興財源を「次の世代に負担を先送りすることなく」とする根拠が2つ示されていることが分かる。

1つは、「今回の大震災では、津波により多くの公共施設が破壊され、負債のみが残された。」ということであり、もう1つは、「わが国の財政を巡る状況は、阪神・淡路大震災当時よりも著しく悪化」していること、あるいは「海外の格付会社も、復興のあり方とわが国の財政健全化の取組に懸念を示している。」ということである。

ほかにも、「社会保障支出の増加等による巨額の債務も、これから世代に負の遺産として残されている。」ことも挙げられているが、これは社会保障財源の問題であり、復興財源の問題とは言い難い。また、「わが国の生産年齢人口は今後10年で1割も減少するなど大幅な減少が見込まれており、次の世代の一人あたりの負担には著しい増加が見込まれている。」ことも挙げられているが、これは人口1人当たりの負担力、すなわち経済力（つまり経済成長）の問題であり、復興財源の問題ではない。したがって、以下では上記の2つの根拠を検討する。

6-2-2 「負債のみが残された」という第1の根拠について

1番目の根拠は、「今回の大震災では、津波により多くの公共施設が破壊され、負債のみが残された。」という言葉である。これがどうして「次の世代に負担を先送りすることなく」とする根拠になるのであろうか。

通常、財政学では、将来世代にも受益のある公共施設の整備のための財源については、将来世代にも負担させるため、公債を充てることを認めている。公債不発行主義を謳った財政法（1947年3月31日法律第34号）第4条でも、「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。」と定めて、但し書きで「公共事業費、出資金及び貸付金」、すなわち将来世代にストックとして残るものについては、公債の発行を認めているところである。

ところが、提言では、大震災によって「負債のみが残された」という認識を示している。これは、復興財源によって公共施設を復旧しても、負債を帳消しにするだけで、将来世代に資産を残さず、受益を与えないという考え方になり、そのため「復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担の分かち合いにより確保しなければならない。」という理由につながるものである。

この種の考え方は復興財源の議論の中でも登場していたので★注(56)、それが取り入れられたのかもしれない。しかし、これは非現実的な前提の上でのみ成立する見解である。非現実的な前提とは、破壊された公共施設の建設時期がすべて同じで、すべて建設して間もないもので、償却前のものとしていることである。

確かに、建設して間もない公共施設が破壊されたら、「負債のみ」が残るであろう。しかし、震災によって破壊された公共施設の建設時期は様々であり、償却の状態も様々である。その中にはすでに償却期間を終えたものや近い時期に償却を終えるものもあるであろう。そのような公共施設については、大震災が来なくとも、遅かれ早かれ更新される必要がある。そのようなものまで「今を生きる世代で負担すべし」とするのは、逆に世代間負担に不公平を持ち込むことになる。

加えて、今回の復興事業に関しては、提言の「復興構想7原則」の中の「原則5」において、「被災地域の復興なくして日本経済の再生はない。日本経済の再生なくして被災地域の真の復興はない。この認識に立ち、大震災からの復興と日本再生の同時進行を目指す。」★注(57)ことが掲げられており、復興事業といつてもたんに「旧に復する」事業ではなく、「日本再生」をも目指したものである。それゆえ、復興事業は、たんに負債を相殺するだけでなく、「日本再生」を目指すものとして、将来世代にも受益をもたらすことになろう。とくに復興事業の名を借りて被災地以外で行われる事業にも、復興財源が使われている。10-1で見るように、被災地向けの事業は全体の4分の3で、残りの4分の1は全国または被災地以外が対象となっている。そこでは、決して「マイナスからのスタート」ではない。

このように、提言が、「今回の大震災では、津波により多くの公共施設が破壊され、負債のみが残された」ということを根拠にして、「復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担の分かち合いにより確保しなければならない。」というのは、乱暴で無理な議論であり、世代間の負担のバランスを損なうものである。復興事業の負担については、「今を生きる世代」と「次の世代」の間で応分に負担を分かち合うのが正しい姿である。

6-2-3 財政状況の悪化、海外格付け会社の懸念という第2の根拠について

2番目の根拠は、「わが国の財政を巡る状況は、阪神・淡路大震災当時よりも著しく悪化」していること、そして「海外の格付け会社も、復興のあり方とわが国の財政健全化の取組に懸念を示している」ことである。

前者の財政状況の認識については、4-3、4-4で述べたところである。

財政状況は一面的に把握されるべきでなく、また、公債市場は大震災後、一時的に国債利回りを上昇させたとしても、その後は安定し、日本銀行が「異次元緩和」政策を採用する2013年4月まで下落してきたことが、それらの反証となっている。

後者の海外格付け会社の「懸念」の件になると、そのような類のものをこのような重要

文書に採用し記述したことに驚きと不信を覚える。

というのは、政府は従来、外国格付け会社による日本国債の格付けに対し疑問を呈してきたからである。2002年4月には、財務省から外国格付け会社3社（Moody's、S&P、Fitch）宛に、「貴社による日本国債の格付けについては、当方としては日本経済の強固なファンダメンタルズを考えると既に低過ぎ、更なる格下げは根拠を欠くと考えている。貴社の格付け判定は、従来より定性的な説明が大宗である一方、客観的な基準を欠き、これは、格付けの信頼性にも関わる大きな問題と考えている。」★注(58)旨の意見書を提出したくらいである（★資料18-1、18-2）。そこで出された疑問は今日に至るまで解決されていない★注(59)。

したがって、外国格付け会社による日本国債や日本財政に対する評価はそもそも信頼が乏しく、それを受け入れることは従来の政府の考えとも相容れない。

提言が海外格付け会社の「懸念」を持ち出して復興財源のあり方を述べるのは、胡散臭く、かえって提言の信頼性を低めるものである。

6-2-4 小括

以上のように、提言や基本指針の論理には無理と乱暴さがあり、「復旧・復興のための財源は、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し、負担を分かち合うことが基本」とする考え方は、かえって世代間の負担を不公平にする。現在世代と将来世代は応分に負担し合うのが正当であり、それゆえ、基本方針のように「まずは、歳出の削減などで財源を捻出する努力を行う必要があります。」とか、給与改定・臨時特例法第1条のように「一層の歳出の削減が不可欠」とするのは、必ずしも正しいものではない（「必ずしも」の意味については、次の6-3を参照されたい。）。

実際、復興特別所得税の課税期間は、当初は2013～22年の10年間とされていたが★注(60)、最終的には2013～37年の25年間と長期化されて★注(61)、負担の一部が将来世代にも及んでおり、基本方針の論理は破綻してしまっている。

なお、基本方針のように、復興財源を現在世代の負担とし、歳出削減や増税を行うことは、景気を後退させ、かえって税収入を減らして財政の健全化を損ない、被災地経済を悪化させ、復興事業を妨げることになることも指摘しておこう（8-1～8-3を参照されたい。）。

6-3 必要な経費は収入増で確保すべき——「量出制入」が財政の原則

さて、6-2-4で、給与改定・臨時特例法が歳出削減を不可欠としていることについて、「必ずしも正しいものではない」と述べた。「必ずしも」という言葉を入れたのは、一般論として、歳出削減の必要性を否定するものではないからである。

財政運営にあたって、不要・不急な経費を削減・抑制することは当然であり、とりわけ東日本大震災のような「未曾有の国難」時には、一層徹底して経費を見直し、無駄を除く努力をすべきである。

とはいって、国の活動に必要な経費まで削減してよいということには決してならない。そのようなことをすれば、社会や経済や政治を危機に陥れ、国の統治や国民の統合を損なってしまう。“国破れて健全財政あり”では本末転倒であろう。

国の活動に必要な経費については、収入を増やしても維持することが求められる。そ

のため、国は強制力と高い信用力を背景にして、必要な財源を確保できるよう徵税権を持つのであり、徵税権を担保にして公債を発行することができる所以である。

財政学では、財政の原則は「量出制入（出づるを量って入るを制する）」、すなわち必要な支出を見積もって収入を調達することにあり、「量入制出（入るを量って出づるを制する）」、すなわち収入の見積もりに基づいて支出を節約することを原則とする市場経済とは区別されると説明してきたところである★注(62)。

国家公務員の給与は、国が様々な活動を行う上で不可欠の経費である。そのような経費を削減することは、国家の統治活動を損なうものであるから、よほどの理由がなければならない。そこで、問題となるのは、数多い歳出項目の中で、なにゆえ国家公務員の給与を減額するのか、その理由である（論点4）。

次節に移って、この点を検討することにしよう。

7 歳出の削減と給与減額措置との関係（論点4について）

7-1 国家公務員給与を減らす理由の欠落

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、国家公務員の人事費を削減する」と定めている。

仮に「一層の歳出の削減が不可欠」としても、歳出の項目は多数ある。その中で、「国家公務員の人事費を削減」し、「臨時の特例措置として国家公務員の給与減額支給措置を講じ」るとすれば、何らかの理由がなければならない。

ところが、本件給与減額措置に関連する国の文書や被告側『準備書面』を読んでも、「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」を言うのみで、「歳出の削減」と「国家公務員の給与減額支給措置」の間を媒介する論理、すなわち給与減額を必要とする理由が見当たらない。

例えば、被告側『準備書面（2）』では、原告側からの復興財源の提案——大企業向け補助金や原発関連予算、大規模建設事業費等の削減、法人税減税や高額所得者優遇税制の改革——に対し、「これらの施策についても、財源を捻出する優先順位の問題にすぎず、国家公務員の給与減額支給措置の必要性を否定する理由となるものではない。」（27～28ページ）と反論するのであるが、「優先順位」そのものについては説明されない。

唯一あるとすれば、2011年5月20日に総務大臣政務官が国公労連との交渉のなかで「給与減額の必要性について」として述べた、「我が国の財政状況は極めて厳しい状況にあり、更なる歳出削減が不可欠であり、国家公務員の人事費についても例外ではない。」（被告側『準備書面（1）』16ページ）という言葉であろう。

もしすべての歳出項目が“例外”なく一律に引き下げられているなら、これは理由となるかもしれない。しかし、実際には、歳出項目の中には、増やされたり、据え置かれたり、減らされても平均7.8%より少なかつたり、と様々であり、“例外”だらけといつてよい。したがって、「国家公務員の人事費についても例外ではない。」というのは事実に反しており、給与減額の理由とはなっていない。

7-2 国家公務員給与は「優先順位」の高い経費

ところで、国家公務員の給与のあり方や改定の方法については、国家公務員法（1947年10月21日法律第120号）によって定められている。

国家公務員法では、第28条で、「この法律に基いて定められる給与、勤務時間その他の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。」と定め、給与など勤務条件について、いわゆる「情勢適応の原則」を謳っている。

また、同条第2項では、「人事院は、毎年、少くとも一回、俸給表が適當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、国会及び内閣に適當な勧告をしなければならない。」と定め、俸給表の「適當」さについて、人事院による報告・勧告制度を規定している。内閣のみならず、国会に対しても報告や勧告を義務付けているところに、人事院制度の特殊性・重要性が表れている。

人事院の報告・勧告制度については、憲法に規定された労働基本権が国家公務員については制約されているため、その「労働基本権制約の代償措置」として設けられているときされている★注(63)。

したがって、国家公務員の給与は、このような法的・制度的背景をもつ点で「優先順位」の極めて高い経費である。

7-3 民間水準を大幅に下回る国家公務員の給与

国会は、国家公務員の給与を隨時変更することができるが、それは「社会一般の情勢に適応するように」行うものと定められている。「社会一般の情勢」とは基本的には民間企業従業員の勤務条件を指す。もし国家公務員の給与が民間企業従業員の給与より高く、「社会一般の情勢に適応」していなければ、国家公務員の給与の減額は法的に正当であろう。逆に、民間企業従業員の給与より低ければ、国家公務員の給与を引き上げねば、「社会一般の情勢」に適合しない。

この点に関しては、人事院が毎年、国家公務員の給与水準と民間企業従業員のそれとを比較して、国会及び内閣に報告し、改善勧告を適宜行ってきたところである。

この3年間をみれば、とくに月例給について、2011年度では、国家公務員の給与水準（減額措置前）が民間企業従業員の給与水準より全国平均で899円高いと報告し、改定を勧告した★注(64)。2012年度では、民間より273円高いと報告したが、較差が小さいので改定は行わないとした★注(65)。

2013年度では、逆に民間より78円低いと報告したが、較差が小さいので改定は行わないとした★注(66)。

ところが、給与改定・臨時特例法によって、国家公務員の給与水準（減額措置後）は民間企業従業員の給与水準より低くなり、2012年度では2万8610円（★資料19）、2013年度では2万9282円と大幅に下回ることが報告されている（★資料20）。

人事院総裁は、「労働基本権制約の代償機関としては、給与減額支給措置が終了する平成26年4月以降の給与については、民間準拠による給与水準が確保される必要がある」★(67)との考えを示している。

以上のように、給与改定・臨時特例法の制定当時、国家公務員の給与水準は民間企業従業員のそれと比べて大きく乖離しておらず、人事院勧告以上に国家公務員の給与を引き下げる必要性はまったくなかった。給与改定・臨時特例法は、かえって国家公務員の給与を「社会一般の情勢」から著しく乖離させてしまったのである。

7-4 小括

以上のように、給与改定・臨時特例法第1条は「一層の歳出の削減が不可欠であることから、国家公務員の人事費を削減するため、一般職の職員の給与に関する法律（中略）等の特例を定めるものとする。」と定めているのであるが、歳出の削減と国家公務員人事費の削減、給与の減額とを媒介する理由、すなわち、国家公務員の給与を減額しなければならない理由は何ら明らかにしていない。

そればかりか、給与改定・臨時特例法による給与減額措置は、国家公務員の給与水準を民間従業員のそれより大幅に下落させてしまい、国家公務員法第28条が謳う「情勢適応の原則」から乖離する状況を作り出してしまった。

それらは同法第1条が正当性を欠くことを示すものである。

8 経済政策、財政健全化政策、復興政策との整合性（論点5について）

国家公務員の給与減額措置は国の政策の一部であり、国のその他の政策、とりわけ経済政策、財政健全化政策、大震災復興政策と整合的でなければ、給与改定・臨時特例法の趣旨と反することになる。以下、給与減額措置と経済政策、財政健全化政策、復興政策との関係について検討する。

8-1 景気回復、デフレ脱却政策の阻害

8-1-1 景気に対するマイナスの影響

国家公務員の給与減額を国公労連など労働組合に提案し、給与臨時特例法案を国会に提出したのは菅直人内閣（2010年6月8日～2011年9月2日）であり、給与改定・臨時特例法を成立させたのは野田佳彦内閣（2011年9月2日～2012年12月26日）であり、減額した給与を2012年度補正予算と2013年度予算で復興予算に繰り入れたのは安倍晋三内閣（2012年12月26日発足）である。それぞれの内閣の経済政策の手法は異なる——とくに菅・野田内閣と安倍内閣とでは大きく異なる——が、いずれもデフレ脱却や景気回復を目標として掲げていた。

例えば、菅内閣は、「急速な円高の進行等の厳しい経済情勢にスピード感を持って対応し、デフレ脱却と景気の自律的回復に向けた道筋を確かなものとしていく」ことを経済政策に掲げていた★注(68)。また、野田内閣は、「急速な円高の進行による景気下振れリスクや産業空洞化リスクに先手を打って対処」し、「リスクに強靭な経済を構築し、産業空洞化の阻止に全力を尽く」して、「デフレ脱却への歩みを着実に進める」ことを掲げていた★注(69)。さらに、安倍内閣は、「日本経済再生に向けて、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」で、長引く円高・デフレ不況から脱却し、雇用や所得の拡大を目指す」★注(70)として、「3本の矢」からなる“アベノミクス”に取り組んで現在に至っている。

しかし、給与改定・臨時特例法による給与減額措置は、景気マイナス要因となり、デフレからの脱却を阻害する。この点については、原告側も指摘し、被告側も認めているところである。

すなわち、原告側『訴状』は、「本件給与減額により、国家公務員以外の地方公務員や民間の人工費も押し下げ、国内生産を約4兆5608億円、付加価値（GDP）を約2兆3735億円減少させる。国家公務員の人工費が平均7.8%引き下げられると、従来国家公務員の給与に人工費を連動させてきた社会福祉施設や私立学校などの職員を含め、約625万8000人に給与減額の影響が及び、年間で約2兆7073億円の家計収入、約2兆231億円の家計消費が減少し、国と地方の税収も約4213億円減少する。」（19ページ）と指摘している。

ここでは国家公務員以外の公務員なども含まれて計算されており、国家公務員の給与削減分（約2900億円）だけであれば、この10.7%程度（=2900億円÷2兆7073億円）になる。それでも、景気にマイナスに作用することに変わりはない。

被告側も、『準備書面（1）』で整理された国公労連との交渉過程における総務大臣政務官の発言の中で、①「給与の減額がデフレ状況に対しマイナスの影響を与えることは否定できない」（15ページ）、②「一般論として、所得の低下は、個人消費の減少要因の一つであると考えている」（16ページ）、③「国家公務員の可処分所得の減少により、家計支出へマイナスの影響があることは否めない。」（19ページ）、などと述べて、景気やデフレ脱却へのマイナスの影響を認めている。

なお、①の引用文に続けて、「一方で徹底的に歳出を見直して財政の健全化を図ることは国民経済の発展に資するものである。」（15ページ）と述べているが、財政健全化が「国民経済の発展に資する」というは長期の話であり、給与減額措置が短期に及ぼす景気へのマイナスの影響を否定することにはならない。また、②の引用文に続けて、「一方で、東日本大震災の被災者の生活支援対策や復旧・復興対策については、政府として全力で取り組んでいるところ、国家公務員の給与減額分は、これらの財源となり、政府の復興政策が実施に移されれば、全体として景気に対してプラスの効果が期待される」と考えている。（16ページ）と主張しているが、給与減額措置の景気に対するマイナス効果を否定するものではなく、国家公務員の給与減額分が東日本大震災の被災者の生活支援対策や復旧・復興対策の財源となると述べているのは正しくない（9を参照）。そして、③の引用文に続けて、「ただし、公務員給与だけで我が国の経済が左右される訳ではない。今後、震災復興のための経済対策も行われ、第1次補正予算に続き、第2次、第3次と対策を図れば、マイナスを上回るプラスの効果が生じるものと思われ、それらを含めて判断する必要がある。」（19ページ）と主張している。公務員給与の減額によって「我が国の経済が左右される」ことを認めるものであり、それがなければ「震災復興のための経済対策」によつて一層プラス効果が発揮できたであろう。

8-1-2 経済界への「報酬の引き上げ」要請との矛盾

国家公務員の給与減額措置が、現下経済政策上の最大の課題であるデフレ脱却を阻害することは、逆に政府が2013年度税制改正で「所得拡大促進税制」を創設したり、経済団体に賃上げを要請していることでも明らかである。

8-1-2-1 所得拡大促進税制の創設との矛盾

2013年度税制改正では、法人税に「所得拡大促進税制」が創設された。

これは、「個人所得の拡大を図る観点から、企業の労働分配（給与等支給）を促す」もので、具体的には、基準年度（2013年4月1日以後最初に開始する事業年度の直前の事業年度）と比較して5%以上、給与等支給額を増加させた場合、当該支給増額の10%を税額控除（法人税額の10%、中小企業等は20%を限度）することができ、2013年4月1日から2016年3月31日までの間に開始する事業年度に適用される。

適用要件は、①基準年度と比較して5%以上給与等支給額が増加すること、②給与等支給額が前事業年度を下回らないこと、③平均給与等支給額が前事業年度を下回らないこと、という3つの要件をすべて充たすことが必要とされる。なお、「雇用促進税制」★注(71)と選択適用となっている★注(72)。

個人所得を拡大してデフレから脱却するために、民間企業従業員に対しては「所得拡大促進税制」を創設しながら、国家公務員や地方公務員などの給与の引き下げを図るのは矛盾したことである。

8-1-2-2 経済界への賃上げ要請との矛盾

2013年2月12日、安倍首相は「デフレ脱却に向けた経済界との意見交換会」の席上、経済界（経団連、経済同友会、日本商工会議所）に対し、賃上げを要請した。安倍首相はあいさつの中で次のように述べている。

「安倍政権の目標は「頑張った人が報われる社会」。デフレから脱却し、円高を是正し、日本の経済を成長させていく。そのために、大胆な金融政策、そして機動的な財政政策と、民間投資を喚起する成長戦略、この三本の矢を同時に進めていくということですが、おかげ様でやっと明るい兆しが見えてきたところでございます。

その中で、頑張って働く人の所得の増大に、この動きをつなげていくことが出来るかどうか。そのことによって、本格的なデフレ脱却に向かっていくわけでございまして、それが実現できるかどうかに、安倍政権の経済政策の成否がかかっているといつてもいいと思います。

このため、政府・経済界・労働界が、これまでの発想の次元を超えて、大局的観点から一致協力して、課題解決に動き出していくことが必要であると考えております。

本日の会議は、長年の懸案を実行に移すための第一歩であるというふうに考えております。本日承りました、労働市場の改革等、様々な規制改革、成長のために必要な政府が打つべき政策についても、我々も真摯に取り組んでいきたいと考えております。

あわせて、経済界におかれましても、業績が改善している企業においては、報酬の引き上げを行うなどの取組みを是非ご検討いただきたいと、お願い申し上げる次第でございます。

こうした官民の動きが相まって、本格的にデフレ脱却に向かって力強く進み出していくことが出来るのではないかと、このように思う次第でございます。」（下線は引用者）★注(73)

このように、安倍首相は、「頑張って働く人の所得の増大」を“アベノミクス”的「3本の矢」（大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略）につなげることができれば、「本格的なデフレ脱却に向かっていく」ことができるとして、経済界

に対し、「業績が改善している企業においては、報酬の引き上げを行うなどの取組みを是非ご検討いただきたい」と要請したのである。我が国の首相が経済界に対して賃上げを要請するのは異例なことである★注(74)。

国家公務員の給与も「頑張って働く人の所得」である。したがって、その減額は「本格的なデフレ脱却に向かっていく」ことを妨げる。民間企業に対し「報酬の引き上げを行うなどの取組み」を要請しながら、自らは国家公務員や地方公務員などの給与を減額するのは矛盾している。逆にいえば、デフレ脱却のために経済界に対して賃上げを要請することは、国家公務員の給与減額措置の誤りを自ら認めたに等しいことである。

このように、給与改定・臨時特例法は国の経済政策と整合的でなく、景気回復やデフレ脱却政策を阻害するものである。

8-2 財政健全化政策の阻害

菅内閣も、野田内閣も、「財政運営戦略」(2010年6月22日閣議決定)にもとづき財政健全化に取り組んできた。安倍内閣も、「財政運営戦略」で定められた財政健全化目標を継承している★(75)。

給与改定・臨時特例法にもとづく国家公務員の給与減額は、一見するとそれだけ歳出を減らし、特例公債の発行額を減らすので、財政健全化に寄与するように見える。しかし、他方では、直接・間接に租税収入を減らし、歳出の増加を招いて、財政健全化政策を阻害する。

8-2-1 国家公務員の給与削減措置による財政健全化政策の阻害

国家公務員の給与削減措置はどの程度財政健全化政策を阻害するであろうか。はじめに、国家公務員の給与だけ減額された場合を考えてみる。

第1に、給与減額措置は給与所得にかかる所得税収を減らす。給与が約2900億円減らされると、所得税はいくら減収になるであろうか。

所得税は「課税所得×所得税率」で計算されるので、給与減額による所得税収の減少額は、課税所得の減少額に所得税率を乗じて算出することになる。

まず、課税所得の減少額については、給与減額の規模(約2900億円)がそのまま当てはまる。

次に、適用される所得税率であるが、税率は課税所得の大きさによって異なるし、適用されるのは給与減額前のものである。そして課税所得は、年間給与収入から給与所得控除や各種所得控除を差し引いて計算する。

まず、国家公務員の平均年間給与であるが、2012年度の独立行政法人の事務・技術職員の平均給与が646.0万円で、国家公務員(一般職・行政職(行一))のそれ(給与減額後)より6.5%高いと報告されているので★注(76)、これを用いて逆算すると、国家公務員の平均年間給与は606.6万円($= 646 \text{ 万円} \div [1 + 0.065]$)となる。給与減額前の平均給与は、これより「 $7.8\% - 人事院勧告 0.23\% = 7.67\%$ 」高いので、657.0万円($= 606.6 \text{ 万円} \div [1 - 0.0767]$)となる。

次に、国家公務員の平均扶養親族数であるが、2.2人と報告されているので★注(77)、仮に配偶者1人、子ども1.2人としよう。

以上の材料を使うと、給与所得控除は185.4万円($= 657.0 \text{ 万円} \times 20\% + 5$

4万円)、社会保険料控除は給与収入の1割と仮定すると65.7万円、基礎控除は38万円(定額)、配偶者控除は38万円(定額)である。

扶養控除または特定扶養控除については、子どもの平均年齢が不明なので、幅を生じざるをえない。中学生ならゼロ、高校生なら45.6万円(38万円×1.2人)、大学生なら75.6万円(63万円×1.2人)である★注(78)。

以上から、課税所得は、扶養家族が中学生なら329.9万円(=657.0万円-185.4万円-65.7万円-38万円-38万円)、高校生なら284.3万円(=657.0万円-185.4万円-65.7万円-38万円-38万円-45.6万円)、大学生なら254.3万円(=657.0万円-185.4万円-65.7万円-38万円-38万円-75.6万円)となる。いずれも所得税率が10%の部分(課税所得195万円超330万円以下)なので、適用税率は10%になる。

したがって、所得税の減収額は、「課税所得の減少額約2900億円×所得税率10% =約290億円」となる。

第2に、給与減額支給措置は地方交付税にも影響する。所得税の32%は地方交付税の原資となる。約290億円の所得税収の減少は地方交付税の原資を約92.8億円(=290億円×32%)減らす。交付税の原資は不足しているので、不足額がさらに増加するわけである。

他方、地方公共団体に交付される地方交付税は「基準財政需要額-基準財政収入額」で計算され、これがゼロ以上なら、その差額が交付される。基準財政需要額は変わらないとする。他方、基準財政収入額は「標準的な地方税収×75%」で計算されるので、給与減額に伴う住民税収の減少の影響を受ける。個人住民税率は10%であるから、住民税は「約2900億円×10% =約290億円」の減収になり、基準財政収入額は「約290億円×75% =217.5億円」減少する。その分だけ基準財政需要額との差が拡がるので、交付すべき地方交付税が増えることになる。

こうして、地方交付税の原資不足分の増加を一般会計から「交付税及び譲与税配付金特別会計」へ繰り入れるなどの措置が必要となり、一般会計歳出は「98億円+217.5億円 =315.5億円」増えることになる。

以上から、国家公務員の給与削減(約2900億円)によって、一方では所得税収が290億円減少し、他方で歳出が315.5億円増加するので、合計605.5億円の赤字が増大することになる。これは国家公務員の給与減額分の20.9%に相当する。

第3に、国家公務員の給与減額措置は公務員家計の消費支出を減らして、景気悪化要因となり、所得税・法人税・消費税などの国税収入を減らし、地方の住民税、事業税、地方消費税も減らす。その分が上記金額に加算される。

第4に、国家公務員の給与減額措置は社会保険料を減らして、社会保障財政の悪化を促進する。仮に社会保険料率を10%とすると、事業主分と合わせて580億円の保険料収入の減少になる。それだけ国家公務員共済組合の経営が圧迫されるこのように、国家公務員の給与減額措置は、歳出を削減して、財政健全化に貢献するよう見えるが、他方では所得税収の減少、社会保険料の減少、歳出の増加によって、財政健全化政策を阻害するのである。換言すれば、給与改定・臨時特例法による給与減額措置は、復興財源確保策として有効性の低い政策だということになる。

8-2-2 地方公務員の給与削減額を加えた場合

しかし、国家公務員の給与削減は国家公務員だけにとどまらない。その影響は独立行政法人等の役職員や地方公務員などにも波及せざるをえず、それだけ財政健全化が阻害される。

とりわけ地方公務員については、地方交付税の減額（地方歳出ベースで0.85兆円の削減）や義務教育費国庫負担金の削減などを通じて、給与減額が強力に進められている。なお、地方交付税における給与削減については、給与削減額に見合った額が防災・減災事業、地域の活性化等の緊急課題への対応事業費として計上されているため（全国防災事業費地方負担分0.10兆円、緊急防災・減災事業費0.46兆円、地域の元気づくり事業費0.30兆円）、国にとっての財政健全化効果はゼロである。したがって、財政健全化を阻害する側面だけが拡大して表れる。そこで、地方公務員の給与減額を含めて、国の財政への影響を考えてみよう。

第1に、給与所得にかかる所得税の減収がさらに拡大する。2013年度予算資料では、「給与改定臨時特例法等による額▲1.3兆円（国▲0.3兆円／地方▲0.85兆円等）」と記しているので★注(79)、ひとまずこの数字を使っておこう。

給与が1.3兆円減らされると、上記の計算をそのまま適用すると、所得税は「課税所得の減少額1.3兆円×所得税率10% = 1300億円」減少する。これは国家公務員の給与減額分の約44.8%に相当する。

第2に、地方交付税での影響額も拡大する。1300億円の所得税収の減少は地方交付税の原資を「1300億円×32% = 416億円」減らす。他方、個人住民税が「課税所得の減少額1.3兆円×個人住民税率10% = 1300億円」減収になるので、基準財政収入額が「1300億円×75% = 975億円」減少する。その結果、一般会計から交付税特会への繰入を「416億円 + 975億円 = 1391億円」増やす必要に迫られる。

以上のように、一方では所得税収が1300億円減少し、他方で歳出が1391億円増加するので、合計2691億円の赤字が増大する。これは国家公務員の給与減額分の92.8%に相当する。すなわち、国家公務員の給与削減のほとんどが相殺されるということである。

第3に、地方公務員の給与削減が加わり、公務員家計の消費支出の減少が拡大し、所得税・法人税・消費税などの国税収入の減少幅、地方の住民税、事業税、地方消費税の減少幅も拡大し、その分が上記に加算される。

第4に、地方公務員の給与削減は社会保険料の減少を拡大し、社会保障財政の悪化をさらに促進する。仮に社会保険料率を10%とすると、事業主分と合わせて2600億円の保険料収入の減少になる。それだけ国家公務員共済組合や地方公務員共済組合の経営が圧迫される。

このように、国家公務員と地方公務員の給与削減に伴う租税収入の減少と歳出の増加の合計額は、当初の国家公務員の給与削減分をほとんど相殺してしまい、財政健全化の効果はないに等しい結果を招く。国家公務員の給与減額措置がなければ、地方公務員の給与が連動して減らされることはなく、以上のようなことは起こらなかつたことである。

8-2-3 小括

以上では、独立行政法人や特殊法人の役職員、その他影響を受ける人々の給与減額分を

含んでいない。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」るとして、国家公務員の給与を削減するのであるが、それは財政健全化にはほとんど役立たない。第1条には、それを裏付けるだけの合理的理由がないといわざるをえない。

8-3 復興政策の阻害

菅首相は東日本大震災の翌日（2011年3月12日）、国民へのメッセージの中で、「この本当に未曾有の国難とも言うべき今回の地震、これを国民皆さん一人ひとりの力で、そしてそれに支えられた政府や関係機関の全力を挙げる努力によって、しっかりと乗り越えて、そして未来の日本の本当に、あのときの苦難を乗り越えて、こうした日本が生まれたんだと言えるような、そういう取組みを、それぞれの立場で頑張っていただきたい。私も全身全霊、まさに命がけでこの仕事に取り組むことをお約束をして、私からの国民の皆様へのお願いとさせていただきます。」と述べた★注(80)。また、野田首相は、就任後最初の国会での所信表明演説の中で、「東日本大震災からの復旧・復興は、この内閣が取り組むべき最大、かつ最優先の課題です。」と弁じた★注(81)。そして安倍内閣も、「東日本大震災からの復興を目に見える形で大きく前進させる。」★注(82)、「東日本大震災からの復興のため、これまでの体制や取組について強化し、現場の目線に立って復興を加速する。」★注(83)ことを掲げている。

給与改定・臨時特例法による給与減額措置は、8-1で述べたように、景気やデフレ脱却に対するマイナス要因となる。それらは直接・間接に被災地の経済や被災者の雇用に悪影響を及ぼす。

また、復興事業には多くの国家公務員が直接・間接に携わっている。とくに大震災で被害の大きかった東北3県には、岩手県に2014人、宮城県に6796人、福島県に2634人の国家公務員（行政職）が働いている★注(84)。

苦労しているのは自衛隊員だけではない。しかし、給与減額措置はそういう国家公務員の士気を損なうものである。この点は、原告側も指摘し、被告側も認めていることである。

例えば、原告側『訴状』は、給与改定・臨時特例法が第10条第2項で「東日本大震災への対応として、十万人を超える体制で対処した自衛官等の労苦に特段の配慮をする」としていることに対し、「この理由は自衛官等に限るものではない。すなわち、大震災への対応のため、被災地では不眠不休で勤務している国家公務員も多い。また、被災地に公務員を派遣した職場では、残された職員がこれまで以上の業務を負担している。しかも、増大した業務量、労働時間に対応した時間外賃金等の支払いはなされていないのが実情である。このような中で、国家公務員の賃金を減額することは、労働の対価という賃金の本質上、許されないし、実質的には、賃金の不払いを正当化することにもつながってしまう。さらに、業務負担が増大している下での給与の減額は、現場の国家公務員の士気を低下させ、かえって復興の妨げになりかねない。」（20ページ）と主張している。

被告側も、『準備書面（1）』で整理された国公労連との交渉過程における総務大臣政務官の発言の中で、「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」（15ページ）と主張している。

このように、東日本大震災からの復旧・復興について、歴代内閣が「全身全霊、まさに命がけでこの仕事に取り組む」と約束し、「内閣が取り組むべき最大、かつ最優先の課題」

と持ち上げ、さらにその「加速」を謳いながら、他方で復興事業を阻害は明らかに矛盾する。復興事業の前進を真剣に求めるならば、国家公務員の給与減額は行うべきではなかった。

8-4 小括

以上のように、給与改定・臨時特例法による国家公務員の給与減額措置は、デフレ脱却政策、財政健全化政策、復興政策を阻害するものである。給与改定・臨時特例法第1条が、一方で「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」ながら、他方で「国家公務員の人事費を削減するため、一般職の職員の給与に関する法律（中略）等の特例を定める」というのは矛盾しており、整合性を欠いているといわざるをえない。

9 給与減額と復興財源との関係（論点7について）

9-1 減額された給与は復興財源となるのか

さて、以上までは、給与改定・臨時特例法による国家公務員の減額された給与が復興財源となることを前提に述べてきた。最後の論点は、果たして減額された給与は復興財源になりうるかという根本問題である。

国民の中には、国家公務員の給与減額分は一般会計から復興特会に繰り入れられて、復興予算になるかのように思っている人がいるであろう。とくに国家公務員の中には、自分たちの給与が復興事業に役立つなら、減額措置も仕方ないと思っている人も多いであろう。寄附をする感覚である。

しかし、これは錯覚であり、幻想である。予算制度上、ある経費を減らして、それを他の経費に充てることはありえない（流用・移用や予備費の使用などを除く。）。それは予算のシステムを考えれば、すぐに分かることである。

国家公務員の給与は歳出項目（予算科目では「職員基本給」等々）であり、その減額は歳出を減らすだけで、歳入を増やすことはない。逆に、歳入項目である特例公債金を減らすか、剰余金となって国債の償還財源に回るであろう。したがって、減額された給与が復興財源となることはない。

一般会計から復興特会への繰入は、復興特会で財源が必要とされるから繰り入れられる。復興特会の歳出規模は復興事業の必要によって決まる。必要となる復興事業の規模は、国家公務員の給与とは関係ないことである（復興事業の中に含まれる国家公務員給与の減額分だけ復興事業の規模は小さくなることはある。）。給与減額がなくても、復興事業は必要とされるのである。

実際、「東日本大震災からの復興の基本方針」（2011年8月11日閣議決定）では、事業費を復興期間23兆円程度、集中復興期間19兆円程度というように先に決めて、それから財源をどうするかの検討に入っている。一般会計から復興特会への繰入と国家公務員の給与削減とは別の事柄なのである。

それが予算の仕組みである。予算担当者は百も分かっているから、予算の説明文書にはうまく書いている。例えば、2012年度補正予算における「東日本大震災復興特別会計へ繰入」についての説明文は以下の通りである。

「上記の追加額は、日本経済再生に向けた緊急経済対策の一環として復興費用及び償還

費用の財源に充てるため、「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」（平24法2）等に基づく給与削減相当額332,801百万円及び23年度一般会計の決算上の剰余金1,116,452百万円の合計1,449,252百万円を、一般会計から東日本大震災復興特別会計へ繰り入れるために必要な経費である。」（下線は引用者）★注(85)。

削減された給与を繰り入れるとは書いていない。「給与削減相当額」を繰り入れると書いている。歳出項目は歳入項目になりえない以上、当然である。一般会計から復興特会への繰入は、一般会計の歳入項目に計上された財源によって賄われる。それは租税収入の一部であったり、公債金の一部であったり、その他の財源の一部であったりするが、国家公務員の給与ではない。

一般会計から復興特会への繰入額は、復興特会の必要によって決まる。だから、繰入額は総額として決まる。しかし、その一部を「給与削減相当額3328億01百万円」などと記すれば、あたかも国家公務員の給与が復興財源として使われているかのように見える。予算書でも、金額を合わせるような体裁を施せば、ますますそのように見えるが、国家公務員の給与はあくまで歳出項目であり、歳入項目ではない。

財政運営戦略による予算制約下では、国債発行額の上限が決められる。国家公務員の給与を減らせば、それだけ国債発行額を減らせる。その空いた分を復興特会への繰入として使うと考えれば、分かりやすいかもしれない。いずれにせよ、給与改定・臨時特例法による給与減額措置は国債発行額を減らすだけであり、そのものが復興財源になるわけではないのである。

復興特会でも、国家公務員の給与が計上されているから、給与改定・臨時特例法によって減額されることになる。2012年度の『東日本大震災復興特別会計歳入歳出予算補正予定額(特第1号)各目明細書』では、積算内訳の欄で「(うち復興財源に充てるための削減額)」いくらと記載されている(★資料21)(2013年度予算の同じ文書にはそのような記載はない。)。それらを集計すると、8億0069万9千円になる(★資料22)。これは補正予算の説明資料の8億01百万円と等しい(2-3-1参照)。しかし、明細書では、それがどのように「復興財源に充て」られたかについては書かれておらず、不明である。

9-2 小括

以上のように、給与改定・臨時特例法による国家公務員の給与減額は、復興財源となるものではなく、特例公債金を減らすためのものである。それゆえ、同法第1条が「東日本大震災に対処する必要性に鑑み」と定めているのは正当でない。

また、被告側『準備書面(1)』で整理された、国公労連との交渉過程において、総務大臣政務官が、「一方で、東日本大震災の被災者の生活支援対策や復旧・復興対策については、政府として全力で取り組んでいるところ、国家公務員の給与減額分は、これらの財源となり、政府の復興政策が実施に移されれば、全体として景気に対してプラスの効果が期待されると考えている。」(16ページ)と発言し、給与減額分があたかも復興財源となるかのように組合側に述べているのも間違いであり、交渉における誠実性を欠くものである。

10まとめと結論

10-1 多額の不用額を発生させた復興予算

2013年7月、財務省から2012年度決算概要が発表された。「復興予算にかかる決算概要」★注(86)をみると、一般会計では、2011年度第1次～第3次補正分、2012年度予算分の全体で、収入済歳入額4兆8564億円、支出済歳出額3兆1609億円で、差引1兆6955億円の剩余金が発生している(★資料23)。このうち、歳出の繰越は5702億円で、不用額は1兆383億円、その他868億円となっている。また、復興特会では、収入済歳入額5兆222億円、支出済歳出額3兆1522億円で、差引1兆8700億円の剩余金が発生している。このうち、歳出の繰越は1兆6327億円、不用額1857億円、その他515億円となっている。不用額とその他は、2014年度までに復興特会に繰り入れる予定のことである。

一般会計、復興特会の不用額は1兆2240億円で、給与減額年間約2900億円の4.2倍程度、給与減額2年間分の2.1倍程度に相当する。

ここには、給与減額相当額を復興予算に繰り入れた2012年度補正予算は含まれていないが、結果的に、国家公務員の給与減額を臨時措置として急いで講じる必要がなかったことを証明している。

加えて、原告側が指摘する復興予算の流用問題もある。大きな反響のあった『NHKスペシャル「追跡復興予算19兆円」』(2012年9月9日放映)では、復興予算が、①沖縄県国頭村の国道工事に5億円(工事は8年前から)、②北海道や埼玉の刑務所における受刑者の職業訓練(2800万円)、③反捕鯨団体シーシェパードへの対策を含む捕鯨関係費用23億円、④海外の青少年1万人を招く交流事業(72億円)、⑤東京の国立競技場の修復等(3.3億円)など、被災地・被災者とは直接関わらないところに用いられていることが報じられた★注(87)。NHKスペシャル制作チームと共同作業をされた塩崎賢明氏によれば、2012年度第3次補正予算の488事業について、「被災地向け」6.8兆円(74%)、「全国対象」2.1兆円(23%)、「被災地以外」0.3兆円(3%)になるという★注(88)。

これらはムダであるとか、無意味であるというものでないのかもしれないが、先のNHKスペシャルでは、被災地の商店主が仲間と計画を練ってグループ補助金を申請したが、予算枠に限りがあるため不採択になったことも報じられていた。被災地では予算がなく、被災地以外で復興予算が使われているという現実に、多くの国民、とりわけ削減された給与が被災地や被災者に回されていると思っている国家公務員には釈然としないものであつたろう。

10-2 まとめと結論

民主党が国家公務員の人事費削減を政策として掲げたのは、東日本大震災以前からである。

政権を担当する直前の『民主党の政権政策Manifesto 2009』(2009年7月27日)では、「1. ムダづかい」の中で「国家公務員の総人件費を2割削減します。」★注(89)を掲げていた。同文書の「マニフェスト政策各論」でも、「1. ムダづかい」の中で、「4. 公務員制度の抜本改革の実施」の具体策の1つとして「地方分権推進に伴う地方移管、国

家公務員の手当・退職金などの水準、定員の見直しなどにより、国家公務員の総人件費を2割削減する。」★注(90)と書いていた。また、政権についていた後の『政権政策Manifesto 2010』(2010年6月17日)では、「1. ムダづかい／行政刷新」の中で、「政治家、幹部職員などが率先し、国家公務員の総人件費を2割削減します。」★注(91)と謳っていた。そして、2010年11月1日の閣議では、当年度は人事院勧告を実施するが、「政府としては、我が国の財政事情が深刻化している状況にかんがみ、行財政改革を引き続き積極的に推進し、総人件費を削減する必要がある」、「次期通常国会に、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図ります。なお、その実現までの間においても、人件費を削減するための措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から、順次、提出する」ことを決定した★注(92)。

このように、国家公務員の給与減額政策は東日本大震災以前からのものであり、復興財源とは関係なく出されていた。給与臨時特例法案や給与改定・臨時特例法は、東日本大震災を口実に、それを実現しようとしたものといつても過言ではない。実際、復興財源の検証作業は給与臨時特例法案提出後に行われているのである。

ジャーナリストのナオミ・ク萊恩 (Naomi Klein) は、大きな災害などを契機に自由市場政策を実行しようとする手法を「ショック・ドクトリン (Shock Doctrine)」、「惨事便乗型資本主義 (Disaster Capitalism)」と呼んだが★注(93)、本件国家公務員の給与減額措置はまさに東日本大震災という未曾有の惨事に便乗した「ショック・ドクトリン」にほかならない。

しかし、以上で明らかにしたように、復興財源は国家公務員の給与を減らさずとも確保することが可能であったし、公債市場は「逼迫した状況」になく、国家公務員の給与を減額しなければならない必要性はなかった。その上、国家公務員の給与の減額は、地方公務員などの給与減額を必然的に招かざるをえず、所得税などの減収や歳出（交付税特会への繰入）の増加、社会保険料の減少を伴うので、正味の財源確保効果がほとんどないばかりか、日本経済にマイナスの影響を与えて、デフレからの脱却を阻害する。そして被災地の経済や被災者の雇用にもマイナスに作用し、復興に携わる国家公務員の士気を損なうことで、復興事業の障害ともなる。そして本件給与減額措置によって、国家公務員の給与水準は民間従業員の給与水準を大幅に下回り、国家公務員法第28条で定められた「情勢適応の原則」から逸脱する結果を招いている。

本意見書は、以上の検討を踏まえ、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、国家公務員の人事費を削減するため、一般職の職員の給与に関する法律（中略）等の特例を定めるものとする。」という条文には合理的理由を見いだしがたいと結論するものである。

10-3 “生け贋”としての国家公務員の給与減額

それでは、復興財源にもならず、財政健全化にも役立たないような給与改定・臨時特例法がなぜ制定されたのであろうか。これが8番目の論点として残るのだが、証明することができないので、本稿では論点を7つに絞って取り上げることにした次第である。

最後に、この問題についてあえて述べれば、それは、凋落する内閣支持率を回復するため、そしてまた、復興増税や、震災前から取り組まれていた「税・社会保障一体改革」の

一環としての消費税増税を国民に受け容れさせるための“生け贋”として行われたものである、というのが筆者の意見である。

例えば、総務大臣が2013年1月28日付けで、都道府県知事、都道府県議会議長、市区町村長、市区町村議会議長宛てに出した文書（★図表24）をみれば、公務員給与引き下げの趣旨の1つとして、「今後、負担増をお願いすることとなる消費税について国民の理解を得ていくためには、まずは公務員が先頭に立って、「隕より始めよ」の精神できらなる行財政改革に取り組む姿勢を示すこと」注(94)を掲げているのは、その見本である。

消費税増税を国民に説得し、決断するのは政治家の役割であるにもかかわらず、公務員に「先頭に立て」というのは、戦場で指揮官が兵士を盾に自らを守ろうとするに等しいことである。まさに、公務員の給与が消費税増税の“生け贋”として扱われているのである。

この手紙の論理を敷衍すれば、消費税率が引き上げられるたびに、公務員は給与を引き下げるにことになろう。公務員は消費税の負担者でもあるので、給与削減と消費税増税の二重の負担を被り、その生活はお先真っ暗である。民間企業従業員の給与水準を大きく下回る状態が続ければ、公務員には有為な人材が集まらなくなり、国や地方公共団体の運営にも支障を生じるであろう。

政権担当政党が、国の活動を担う国家公務員の給与を「税金のムダづかい」と捉え、その削減を選挙公約に掲げ、歴史的災難を口実にしてそれを実行しようとする国は不幸というしかない。現在の政権与党も、給与改定・臨時特例法の元の法案を国会に上程し、給与改定・臨時特例法を3党で成立させたのであるから、この点では前政権と変わらない。

国家の健全なる運営を考えたとき、我が国は誠に由々しき状況下にある。本裁判を通じて、我が国国家の運営が正常な軌道に修正されるよう、司法が英断を下されんことを願うものである。

以上

★注

- (1) 給与減額の規模については、2-3を参照されたい。
- (2) 本意見書を執筆するに際し、原告側については、①原告ら訴訟代理人・岡村親宜ほか『訴状』2012年5月25日、②同『準備書面(1)』2012年12月27日、③同『準備書面(2)』2013年4月5日、④同『準備書面(3)』2013年6月17日、被告側については、①被告指定代理人・川村政史ほか『準備書面(1)』平成24年10月29日、②同『準備書面(2)』平成25年3月22日、③同『準備書面(3)』平成25年6月17日、を参照した。ただし、証拠類は見ていない。なお、これらからの引用に際しては、煩雑を避けるため、日付などは省略し、ページ数は本文中に掲げることとする。
- (3) 「国家公務員法等の一部を改正する法律案」第177回国会閣法第74号、「国家公務員の労働関係に関する法律案」同第75号、「公務員庁設置法案」同第76号、「国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」同第77号。
- (4) 江利川毅「人事院総裁談話」2011年6月3日（人事院ホームページ）<http://www.jinji.jp>

go. jp/kisya/danwa23/danwa230603. pdf)。

(5) 「平成23年人事院勧告」 2011年9月30日（人事院ホームページhttp://www. jinji. go. jp/kankoku/h23/h23_top. htm）。

(6) 閣議決定「公務員の給与改定に関する取扱いについて」 2011年10月28日（首相官邸のホームページhttp://www. kantei. go. jp/jp/kakugikettei/2011/1028kyuyo. pdf）。

(7) 江利川毅「人事院総裁談話」 2011年10月28日（人事院ホームページhttp://www. jinji. go. jp/kisya/danwa23/danwa231028. pdf）。

(8) 民主党政策調査会長・自由民主党政務調査会長・公明党政務調査会長「国家公務員給与等の取扱いについて」 2012年2月17日（民主党ホームページhttp://www. dpj. or. jp/download/6088. pdf）。3党政調会長会談では、このほか、①「地方公務員の給与については、地方公務員法や本特例法案の趣旨を踏まえて、各地方公共団体での対応のあり方を法案審議時の附帯決議に盛り込むこと」、②「給与臨時特例法案での協議決着を踏まえ、幹部職員登用のあり方の改革、非現業国家公務員への協約締結権付与、人事院勧告制度の廃止と公務員庁の設置などを盛り込んだ国家公務員制度改革関連4法案についても審議入りと合意形成に向けての環境整備を図るため、近く国会対策委員長会談を行うよう求めること」についても合意した（国家公務員給与臨時特例法案で3党政調会長が合意」 2012年2月17日、民主党ホームページhttp://www. dpj. or. jp/article/100765/）。

(9) 法律案等審査経過概要（衆議院ホームページhttp://www. shugiin. go. jp/index. nsf/html/index_gianrireki. htm）。

(10) 本会議投票結果（参議院ホームページhttp://www. sangiin. go. jp/japanese/joho1/kousei/vote/180/180-0229-v009. htm）。なお、自民党の反対票は西田昌司議員。

(11) 「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（平成24年法律第2号）」参照（総務省ホームページhttp://www. soumu. go. jp/main_content/000149048. pdf）。

(12) 独立行政法人のうち、特定独立行政法人の役職員については、独立行政法人通則法（1999年7月16日法律第103号）第51条により、その身分は国家公務員とされている。しかし、予算・定員管理上、特定独立行政法人は狭義の國の外にあると觀念され、一般職等国家公務員とは別に扱われている。

(13) 閣議決定「公務員の給与改定に関する取扱いについて」 2013年1月24日（首相官邸ホームページhttp://www. kantei. go. jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/01/24/20130124kyuyo. pdf）。

(14) なお、独立行政法人の役職員の給与に関して、独立行政法人通則法では、①特定独

立行政法人の役員報酬の支給基準については、国家公務員の給与、民間企業の役員の報酬等、当該特定独立行政法人の業務の実績及び中期計画の人事費の見積りその他の事情を考慮して定められなければならない（第52条第3項）、②同職員給与の支給基準については、一般職給与法適用国家公務員の給与、民間企業の従業員の給与、当該特定独立行政法人の業務の実績及び中期計画の人事費の見積りその他の事情を考慮して定められなければならない（第57条第3項）、③特定独立行政法人以外の独立行政法人の職員の給与等の支給基準については、当該独立行政法人の業務の実績を考慮し、かつ、社会一般の情勢に適合したものとなるように定められなければならない（第63条第3項）、とされている。

（15）閣議決定「公務員の給与改定に関する取扱いについて」前掲。

（16）閣議決定「公務員の給与改定に関する取扱いについて」2013年1月24日、前掲。

（17）なお、給与改定・臨時特例法第12条は、「地方公務員の給与については、地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）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されるものとする。」と定めている。また、地方公務員の給与については、特例法案の提案段階の2011年5月23日に、片山善博総務大臣は労働組合との交渉の中で、「地方公務員の給与は、それぞれの自治体において現状の給与水準を睨みながら、労使間で誠実に話しあって、その上で自治体と議会で決定されるべきもの。その仕組みは当然尊重されるべきものである。また、国が財政措置を一方的に決定し、事実上、地方を追い込むべきではない。」と答えていた（総務省人事・恩給局「総務大臣と公務員労働組合連絡会との交渉(概要)」2011年5月23日、1～2ページ、総務省ホームページhttp://www.soumu.go.jp/main_content/000146808.pdf）。

（18）地方交付税は、地方歳出ベースで0.85兆円減額された（青木主計官「平成25年度総務省予算のポイント」2013年1月、4ページ、財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2013/seifuan25/06-3.pdf）。義務教育費国庫負担金は、630.7億円減額された（諏訪園主計官「平成25年度文教・科学技術予算のポイント」2013年1月、30枚目、財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2013/seifuan25/06-4.pdf）。

（19）地方六団体「平成25年度地方財政対策・地方公務員給与についての共同声明」2013年1月27日（全国知事会のホームページ<http://www.nga.gr.jp/opinion/H25.1.1.27%20tizai6danntaikyoudouseime1.pdf>）。

共同声明は、「そもそも地方公務員の給与は、公平・中立な知見を踏まえつつ、議会や住民の意思に基づき地方が自主的に決定すべきものであり、国が地方公務員の給与削減を強制することは、地方自治の根幹に関わる問題である。ましてや、地方交付税を国の政策目的を達成するための手段として用いることは、地方の固有財源という性格を否定するものであり、断じて行うべきではない。」「我々地方六団体は、国と地方の信頼関係を重視する立場から、地方との十分な協議を経ないまま、地方公務員給与費に係る地方交付税を一方的に削減する今回のような措置を二度と行わないよう、強く求める。本来、給与は地

方公務員法により、個々の自治体の条例に基づき、自主的に決定されるものであり、その自主性を侵すことのないよう強く求める。」と述べている。

(20) 「地方公共団体における給与減額措置の実施状況」2013年8月2日公表（総務省ホームページhttp://www.soumu.go.jp/main_content/000245084.pdf）。

(21) 財務省主計局「平成24年度公務員人件費（政府案）」2011年12月、2ページ（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2012/seifuan24/yosan007.pdf）。

(22) 財務省主計局『平成24年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明（第183回国会）（未定稿）』2013年1月、1ページ（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2012/sy250204/sy250204h.pdf）。

(23) 同上、17ページ。

(24) 同上、48ページ。

(25) 財務省主計局「平成25年度公務員人件費（政府案）」2013年1月、2枚目（同上http://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2013/seifuan25/05jinkenhi.pdf）。

(26) 財務省主計局・理財局『平成25年度予算及び財政投融資計画の説明（第183回国会）（未定稿）』2013年2月、50ページ（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2013/h25y_c.pdf）。

(27) 神田眞人「平成22年度公務員人件費について」『ファイナンス』2010年3月、62ページ。なお、国家公務員の人件費に「議員歳費、議員秘書手当や、地方公務員である高率小中学校の教員の給与に充てられる義務教育費国庫負担金などを加えたもの」を、国庫で直接負担している人件費という意味で「国が負担する人件費（国の総人件費）」と呼んでいる（同上）。

(28) 財務省主計局「平成25年度公務員人件費（政府案）」前掲、2枚目。

(29) 財務省主計局「平成24年度公務員人件費（政府案）」前掲、2ページ。

(30) 同上。

(31) それを自覚したことかは不明であるが、被告側『準備書面（2）』において、「給与改定・臨時特例法は大多数の民意を反映するものとして尊重されるべきものである」（28ページ、下線は引用者）と修正している。

(32) 日高壮平「昭和58年度予算の背景と特色」『財政金融統計月報』第372号、1983年4月（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g372/372_a.pdf）。

(33) 以上、「国有財産の概要」財務省編『財政金融統計月報』第730号、2013年2月、1～3ページ、参照（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g730/730_a.pdf）。

(34) 財務省主計局・理財局『平成24年度予算及び財政投融資の説明（第180回国会）（未定稿）』2012年1月、59ページ（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2012/h24y_d.pdf）。

(35) 財務省主計局・理財局『平成25年度予算及び財政投融資の説明（第183回国会）（未定稿）』前掲、52ページ。

(36) 同上。

(37) 財務省理財局『国有財産レポート』2013年7月、10ページ（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/national_property/publication/report/full-download.pdf）。

(38) 『国有財産レポート』には、国有財産有効活用の事例が紹介されている（同上、37～47ページ）。

(39) 財務省理財局『国有財産レポート』前掲、23ページ。

(40) ①東日本震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」2011年7月29日（復興庁ホームページ<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>）、②閣議決定「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本方針」2011年10月7日（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2011/k231007.pdf）、③「集中復興期間（5年間）における復旧・復興対策規模と財源」財政制度等審議会財政制度分科会配付資料、2011年10月28日（同上http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia231028/05_3.pdf）、④「歳出削減・税外収入」財政制度等審議会財政制度分科会配付資料、2011年10月28日（同上http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia231028/05_4.pdf）。

(41) 「今後の復旧・復興事業の規模と財源について」2013年1月29日復興推進会議決定（復興庁ホームページhttp://www.reconstruction.go.jp/topics/20130207_shiryou01.pdf）。

(42) 財務省理財局『国有財産レポート』前掲、25ページ。

(43) 「政府保有株式の売却に際しては、各特殊会社に係る政策判断を踏まえるとともに、株式市況や会社の経営・財務状況等を勘案し、その時々の状況に応じて判断する必要があります。」財務省理財局『国有財産レポート』前掲、23ページ。

(44) 財務省ホームページ掲載「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——」『レンジファレンス』2006年12月、41ページ（国立国会図書館ホームページhttp://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200612_671/067103.pdf）。

(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。

(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/afielddfile/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/afielddfile/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/afielddfile/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、内閣府ホームページhttp://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afielddfile/2011/08/04/23zen7kai6.pdf）。

(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。

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

(49) こうした主観的評価の象徴が、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。

(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、内閣官房ホームページ<http://www.cas.go.jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>）

(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。

(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（日本銀行ホームページhttp://www.boj.or.jp/announcements/release_2013/k130404a.pdf）。

(53) 「内閣官房長官談話」2011年10月28日（首相官邸ホームページhttp://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/noda/__icsFiles/afielddfile/2012/03/13/2011028danwa.pdf）。

(54) 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』前掲、5ページ。

(55) 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～』前掲、26～27ページ。

(56) 例えば、森信茂樹氏は、「今回の震災は、ストックの毀損をもたらした。毀損されたストックを復旧することは、過去の損害・損失を元に戻すのだから、何ら国富として新たなものを生み出すわけではなく、後世代のメリットが増加するわけではない。」と述べられている（森信茂樹「復興財源は、所得税を中心に」『NIRA 政策レビュー』No.52、2011年5月（総合研究開発機構ホームページhttp://www.nira.or.jp/president/review/entry/n110531_536.html#02）。

(57) 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』前掲。

(58) 財務省「外国格付け会社宛意見書要旨について」2002年4月30日（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/about_mof/other/other/rating/p140430cov.htm）。

(59) 「ムーディーズ宛返信大要」2002年5月22日付（同上http://www.mof.go.jp/about_mof/other/other/rating/p140523m.htm）、「フィッチ宛返信大要」2002年5月22日（同上http://www.mof.go.jp/about_mof/other/other/rating/p140523f.htm）、「S&P 宛返信大要」2002年5月30日付（同上http://www.mof.go.jp/about_mof/other/other/rating/p140530s.htm）、「ムーディーズ宛返信大要」2002年7月23日付（同上http://www.mof.go.jp/about_mof/other/other/rating/p140724m.htm）。

(60) 「東日本大震災からの復興のための事業及びB型肝炎対策の財源等に係る税制改正大綱」2011年度第11回税制調査会、2011年10月11日資料（内閣府ホームページhttp://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/10/11/23zen11kai8.pdf）。

(61) 「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法案に対する修正案」（2011年11月24日衆議院修正）、「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（2011年12月2日法律第117号）。

(62) 例えば、神野直彦『財政学（改訂版）』有斐閣、2007年、7～8ページ。神野直彦氏は東京大学名誉教授。

(63) 人事院「別紙第一職員の給与等に関する報告」2013年8月8日、1ページ（人事院ホームページhttp://www.jinji.go.jp/kankoku/h25/pdf/25houkokukyuujo.pdf）。

(64) 人事院「給与勧告の仕組みと本年のポイント」2011年9月、4ページ（人事院ホームページhttp://www.jinji.go.jp/kankoku/h23/pdf/23point.pdf）。

(65) 人事院「給与勧告の仕組みと本年のポイント」2012年8月、4ページ（人事院ホームページhttp://www.jinji.go.jp/kankoku/h24/pdf/24point.pdf）。

(66) 人事院「給与勧告の仕組みと本年のポイント」2013年8月、4ページ（人事院ホームページhttp://www.jinji.go.jp/kankoku/h25/pdf/25point.pdf）。

(67) 「人事院総裁談話」2013年8月8日（人事院ホームページhttp://www.jinji.go.jp/kankokuh25/pdf/25danwa.pdf）。

(68) 『円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策～新成長戦略実現に向けたステップ2～』2010年10月8日、1ページ（内閣府ホームページhttp://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2010/1008_taisaku.pdf）。

(69) 『円高への総合的対応策～リスクに強靭な経済の構築を目指して～』 2011年10月21日閣議決定、2～3ページ（同上http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2011/1021_endaka_saishu.pdf）。

(70) 『日本経済再生に向けた緊急経済対策』 2013年1月11日閣議決定、1ページ（同上http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2013/0111_01taisaku.pdf）。

(71) 雇用促進税制は、「雇用の一層の確保を図る観点」から設けられたものであり、具体的には、当期中に増加した雇用者（雇用保険の一般保険者）1人当たり40万円の税額控除（法人税額の10%、中小企業等にあっては20%）を限度）でき、2013年4月1日から2014年3月31日までの間に開始する事業年度に適用される。適用要件は、①雇用者数が前事業年度末に比して10%以上及び5人以上（中小企業等は2人以上）増加していること、③前事業年度及び当該事業年度中に、事業主都合による離職者がいないこと、③当該事業年度における「支払給与額」が「前事業年度の給与額×雇用者の増加率×30%」以上であること、という3つの要件をすべて充たすことが必要とされる。なお、所得拡大促進税制とは選択適用となっている（財務省『平成25年度税制改正』2013年5月、15ページ、財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/tax_policy/publication/brochure/zeisei13_pdf/13zeisei.pdf）。

(72) 同上。

(73) 「総理の一日」 2013年2月12日（首相官邸ホームページhttp://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201302/12antideflation.html）。

(74) 消費税率の5%から8%への引き上げを決断し、5兆円の経済対策をまとめた2013年10月1日の記者会見においても、安倍首相は、「今般とりまとめた経済政策パッケージは、目先の経済を押し上げるだけの一過性の対策ではありません。社会保障の充実や安定などのためにお願いする負担を緩和しながら、同時に将来にわたって投資を促進し、賃金を上昇させ、雇用を拡大する。まさに未来への投資です。企業収益の増加が賃金上昇、雇用拡大につながり、消費を押し上げることを通じて、さらなる企業収益につながっていく、経済の好循環をつくるための投資を進めます。」、「政労使の連携も深めながら、成長の成果を若者や女性を含めて、雇用拡大、そして賃金上昇につなげていきます。」と述べて、賃金上昇の重要性・必要性を強調し、賃上げに向けた「政労使の連携」を訴えている（首相官邸ホームページhttp://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/1001kaiken.html）。

(75) 「2015年度までに国・地方のプライマリーバランスの赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、2020年度までに国・地方のプライマリーバランスを黒字化するとの財政健全化目標を実現する必要がある。」（「平成25年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」2013年2月28日閣議決定、2ページ、内閣府ホームページ<http://www5.cao.go.jp/ke>

izai1/mitoshi/2013/0228mitoshi.pdf)。

(76) 総務省「独立行政法人の役職員の給与等の水準（平成24年度）」2013年9月6日（総務省ホームページhttp://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyokan03_02000018.html）。

(77) 『平成24年人事院勧告』2012年8月8日、参考資料1「国家公務員関係」表5脚注、4ページ（人事院ホームページ<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h24/pdf/24sankoukoumu.pdf>）。

(78) 給与所得控除の控除率、所得控除、所得税率については、「給与所得者の所得税額計算のフローチャート」参照（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/025.htm）。

(79) 「25年度予算のポイント」13ページ（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2013/seifuan25/01point.pdf）。

(80) 「東北地方太平洋沖地震に関する菅内閣総理大臣メッセージ」2011年3月12日（首相官邸ホームページ<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201103/12message.html>）。

(81) 「第178回国会における野田内閣総理大臣所信表明演説」2011年9月13日、4ページ（首相官邸ホームページhttp://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement2/_icsFiles/afield_file/2012/03/12/13syosin.pdf）。

(82) 閣議決定「日本経済再生に向けた緊急経済対策」前掲、1ページ。

(83) 同上、2ページ。

(84) 『平成24年人事院勧告』前掲、参考資料1「国家公務員関係」表13、7ページ。

(85) 財務省主計局『平成24年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明（第183回国会）（未定稿）』前掲、17ページ。

(86) 財務省「平成24年度決算概要」2013年7月31日（財務省ホームページhttp://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/account/fy2012/ke25_07_31.htm）。

(87) 塩崎賢明「復興予算は被災地のために」『世界』2012年12月、42ページ。

(88) 同上、43ページ。

(89) 『民主党の政権政策Manifesto 2009』2009年7月27日、6～7ページ（民主党ホームページ

ージ`http://www.dpj.or.jp/policies/manifesto2009`)。

(90) 同上、16ページ。

(91) 民主党『政権政策Manifesto 2010』2010年6月17日、7ページ（民主党ホームページ`http://www.dpj.or.jp/policies/manifesto2010`）。

(92) 「内閣官房長官談話」2010年11月1日（首相官邸ホームページ`http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/kan/2010/1101danwa.html`）。

(93) 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。

(94) 総務省全国総務部（局）長）会議、2013年2月13日、資料1、下線は引用者（総務省ホームページ`http://www.soumu.go.jp/main_content/000224404.pdf`）。