

平成27年(行コ)第16号 給与等請求控訴事件

原告 日本国家公務員労働組合連合会行政職部会外359名

被告 国

## 準備書面(2)

2015年12月21日

東京高等裁判所第15民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 岡 村 親 宜



同 佐 久 間 大 輔



同 小 部 正 治



同 加 藤 健 次



同 山 添 拓



同 尾 林 芳 匡



同 萩 尾 健 太



同 三 澤 麻 衣 子



同 野 本 夏 生



同 佐 渡 島 啓



## 第1 復旧・復興財源を国家公務員の賃下げに求める必要性・合理性はない

### 1 復旧・復興財源の捻出は量出制入を貫徹すべき

(1) 原判決(81頁)は、東日本大震災の復旧・復興に当たって、公務員人件費の削減の他にも財源確保措置があるとしても、「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」と判示した。これに対し、控訴人らは、控訴理由書(86頁～)において、これが財政学の「量出制入」(必用な支出を見積もって収入を調達)原則(甲34・29頁、甲101・7頁)を全く無視するものであること、東日本大震災の復旧・復興財源確保は、「量出制入」の原則どおり、国家公務員の給与削減によるのではなく、あくまで税收や公債など国家の歳入増により賄うべきものであることを主張した。

すなわち、確かに東日本大震災の復旧・復興事業は規模が大きく、早急に進めるべきという要請もあることから、「災害復旧の予算はきちんと査定する時間がないので、多めに計上される傾向があり」(甲127・23頁)、当初予算の策定段階において正確な見通しを立てることは困難である。そのため、実際に必要とされる金額よりも予算額が多額に見積もられる。その結果として、予算の執行率が低くなり、不用額が相当程度出現すること自体は、当初の段階から十分に想定された。「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011年7月29日)によって示された「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・事業規模」が「少なくとも19兆円程度」と「程度」のついた「大雑把な見込額」(甲112・10頁)にとどまったのも、同様の理由による。

現実に、「汚染土の仮置き場をめぐり、地元と調整がつか」ずに約1000億円が執行されなかったり、生活保護受給者急増を見越して被災3県で約10億円を基金に積み立てるも、宮城県では約7億2000万円が全く使われなかったといった事態が多々発生している(甲127・22頁)。

(2) 予算の執行率や不用額をみても、平成24年度復興関連予算の執行率は64.8%、不用額は1兆2240億円であり(甲34・41頁)、同25年復興関連予算の執行率も64.7%、不用額は6917億円(甲71)、平成23年度から同26年度までの累計でも、執行見込率は86.6%、不用額は3兆9

461円にもものぼる（甲125）

さらに、会計検査院の調べでは、平成23年度～同25年度の復興予算総額25兆円のうち合計9兆円が使われなかったという報道もある（甲127）。

「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」（甲112・11頁～）。

(3) このように、見通しの困難さから、相当程度水増しされた復興関連予算の財源確保のために、本来必要とされていた国家経費の支出を早計に削減した結果、復旧・復興のために執行しない予算額が巨額に残った。しかし、削減してしまった経費の支出が、その後に増額して認められることは通常はない。結局、その経費でおこなわれるはずであった国家活動は縮小されたままであることを強いられる。

このような不合理な事態を避けるためには、「量出制入」の原則どおりに、復旧・復興財源を国家の歳入増により捻出すべきだったのである。

## 2 復旧・復興財源の使途の不合理さ

(1) 加えて、東日本大震災の復旧・復興は順調に進められているわけでもない。

具体的に挙げると、例えば仮設住宅で暮らす被災者について、東日本大震災発生1年後の2012年4月時点で合計4万7861戸（12万3630人）であったのに対し、2015年6月11日時点でも合計2万6634戸（6万0143人）と、ようやく半減した程度にとどまっている。その中でも特に、プレハブ仮設住宅で暮らす被災者については、2012年4月時点で2万1610戸（5万3269人）であったのに対し、2015年6月11日時点では1万4520戸（3万1513人）も残っている状況である（甲127・60頁）。

また、公共インフラの復旧・復興面をみても、海岸対策で完了しているのは21%に過ぎず（平成26年12月末時点）、交通網（道路）も39%しか完了していない（2014年12月末時点）。農地は70%しか復旧工事が完了しておらず（2014年12月末時点）、港湾に至っては56%しか完了していない（2014年10月末時点）。（甲124・9頁）。災害廃棄物（がれき）・津波堆積物についても、福島県では、避難区域を除いても、まだ95%の処理しか完了していない（甲124・6頁）。

(2) このように、被災地では必要な復旧・復興事業が順調に進んでいるとはいいがたいのに反し、全国では、「国を挙げて『災害便乗型政策』が進められた。」

(甲127・25頁)。平成23年度第三次補正予算9.2兆円のうち、全国対象・被災地外支出として、沖縄の道路工事や東京での耐震工事・シーシェパード対策・青年交流事業などが続出し、35事業168億円分は被災地の関連性が薄いとして凍結されたとも報じられている(甲127・25頁)。

(3) 以上のように、復旧・復興のために実際に使用するかどうか、必要とされるかどうか不確定な「財源」の帳尻合わせのために、憲法上の重大な問題を孕む手法での財源確保を行うことなど、全く必要とされないし、負担の公平の観点からも適当でもない。すなわち、人事院勧告によらない国家公務員の給与減額をおこなうことには全く必要性が存在せず、合理性もない。財政学における量入制出の原則通り、東日本大震災の復旧・復興財源は税収や公債などにより賄うべきものであったのである。

### 3 被災自治体への負担の転嫁

さらに、政府は、復興事業の中でも「地域振興策や将来の災害への備えといった全国共通の課題への対応との性質を併せ持つものについては、被災自治体においても一定の負担を行うものとする」として(甲126)、被災3県に合計約300億円の負担を求めている(甲127・33頁)。

被災地の復旧・復興のためとして、人事院勧告によらない国家公務員の給与減額をおこなってまで財源を確保しておきながら、また、巨額な復興予算の流用や(甲127・26頁)、使途不適切金(甲127・27頁)を発生させながら、東日本大震災の被災地にも復旧・復興のために重い経済的負担を求めることは、東日本大震災の復旧・復興をさらに遅滞させるものにほかならず、政府の場当たり的で無責任な態度を象徴的に現わしている。

## 第2 梅原英治、片山善博両証人の採用の必要性

### 1 原判決の判示に照らした証人採用の必要性

原判決は「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るところではあるが、今回給与減額支給措置

が執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、短期的に見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、この事情を併せ考えれば、本件給与減額支給措置を実施することが、その事のみによって直ちに厳しい財政事情を優位に改善することにならないからとあって、その必要性が否定されるものではない。」と判示した。

このように、原判決は「厳しい財政事情」よりも「震災復興」を本件給与減額支給措置の必要性の主たる根拠としている。しかし、この判示は何重にも誤っているものであり、そのことを示す最適な証人が梅原英治、片山善博両証人なのである。

## 2 本件給与減額支給措置の必要性に関する梅原英治証人の採用の必要性

ここまで述べてきたように、東日本大震災の復旧・復興財源を公務員人件費の削減によって確保することは、財政学上の「量出制入」原則を全く無視するものであって、復旧・復興財源の確保は、あくまで税金や公債など国家の歳入増により賄うべきである。また、歳出削減の面をみても、控訴人らが原審において指摘したように、本件給与減額措置以外に採りうる歳出削減措置が実際に多数存在していたのであり、復興財源の確保を、本件給与減額措置でおこなう必要性・合理性は全く欠けていた。

以上の控訴人らの主張は、主に梅原証人の2つの意見書（甲第34号証、甲第112号証）に依拠したものであるが、同証人を直接尋問して、これら意見書の内容を敷衍した証言を得ることは、被控訴人が主張する本件給与減額措置にかかる立法趣旨の欺瞞性を明らかにするために必要不可欠である。控訴人らとしては、当審における同証人の証拠採用を、再度、強く要請するものである。

## 3 本件給与減額支給措置の必要性に関する片山義博証人の採用の必要性

### (1) 震災復旧・復興財源との理由の後付と本来の趣旨

人事院勧告を“深掘り”する形で給与減額を行うとの政府方針及びその基本的な内容は、東日本大震災の発災前に決定していたのであって、東日本大震災の復旧・復興財源の確保を本件給与減額措置の立法趣旨であるとする被控訴人の説明は、後付けであって本来の趣旨とは考えられない。その点からも、本件給与減額支給措置の必要性は認められない。

このことは、当時総務大臣の地位にあった片山善博証人が、平成22年10

月28日に開かれた衆議院総務委員会において、自由民主党の橘慶一郎委員から、人事院の給与勧告からの“深掘り”に関する見解を問われ、鳥取県知事時代に自らが行った賃下げの例に触れた上、「現下の厳しい財政事情などを見ますと、緊急避難的に特例的なものがあるのもいいのではないかという考え方もあります」「それらをどういうふうに調和させるか、バランスさせるかということ、今、最終的な詰めを行っているところであります、いずれ、本当に近いうちに政府の方針を提示したいと考えております」(甲第13号証2枚目)と答弁し、実際、その3日後に「公務員の給与改定に関する取扱いについて」が閣議決定されていること(甲第14号証)、また、東日本大震災発災後の平成23年5月13日に行われた国公労連との第1回交渉の席上、「今回の措置は震災の復興財源確保を前提にするものではない。公務員給与については昨年11月の人勧処理の中ですでに引き下げを表明している。当時も財政事情や国民感情などを念頭に検討し、通常国会に引き下げ法案を提出することにしていったが、そうこうするうちに大震災が発生し、巨額の財源が必要となった。結果的に公務員給与の削減分がそれに使われることはあるが、復興財源のために「まず隗(公務員)より始めよ」というようなことではない」(甲第1号証。3頁)と述べていること等から明らかである。ところが、被控訴人は、同証人が他の場面で東日本大震災に言及した発言を引用しながら、あくまで東日本大震災への対処も立法の必要性を判断する基準とすべきと主張しており、原判決もそれに沿った判示をした。

このように片山証人の大臣としての答弁、発言の解釈について、控訴人、被控訴人間で対立があり、原判決も控訴人の理解に反する判示をしている以上、当時の政府が、本件給与減額措置の必要性、立法の必要性を復興財源確保との兼ね合いでどのように位置づけていたかに関しては、法案提出担当大臣の立場にあった片山証人に確認するほかない。

## (2) 自律的労使関係制度とセットの賃金減額措置について

片山証人は、平成22年10月28日に開かれた衆議院総務委員会での質問に対して「やはり労働基本権の回復の問題は、避けて通れない問題だと思います。」とも応えている。その後、自律的労使関係法案とセットで給与臨時特例法案が国会提出されていることから、これまで詳しく述べてきた通り、政府

としては、国家公務員について自律的労使関係とすることと引き替えに、長期的に人事院勧告に基づかない給与減額を続けることが本来の趣旨であったと考えられる。

そして、片山証人は、そうした方向性に賛同する連合傘下の国家公務員連絡会とは先行して「内々の話し合い」や「意見交換」を行っていたのである。しかし、原判決はそれと異なる判示をした。

ゆえに、片山証人については、イ) 給与減額措置と憲法28条、特に労働基本権制約の代償としての人事院勧告制度との関係について、政府が当初どのような方針を取っていたのか、ロ) 組合併存下において、政府が国公労連とは別の労働組合（連合傘下の公務員連絡会）との間においてのみ、先行して「内々の話し合い」や「意見交換」を行っていた事実があるのか、あるとしていかなる意図を持って行ったのか等についても証言を得る必要がある。

それらは、本件給与減額措置の違憲性に関わるとともに、本件給与減額措置に関する政府と原告国公労連との交渉の不誠実性による違憲性と国公法上の違法性に関わる問題である。

これらの点について、原審で取り調べた平山証人では十分な回答が得られなかったことについても、これまで述べてきた通りである。

よって、梅原証人とともに、片山証人についても当審における尋問が必要不可欠であり、同証人の証拠採用を、再度、強く求めるものである。

以上