

地域に勤務する公務員の給与に関する研究会
基本報告

平成15年7月

地域に勤務する公務員の給与に関する研究会

研究会委員名簿

(座長、座長代理以外は五十音順)

座長	神代 和欣	横浜国立大学名誉教授 放送大学教授
座長代理	笹島 芳雄	明治学院大学教授
	安藤 俊裕	日本経済新聞社論説副主幹
	稲継 裕昭	大阪市立大学教授
	今野 浩一郎	学習院大学教授
	佐藤 博樹	東京大学教授
	嶋津 昭	全国知事会事務総長
	西村 美香	成蹊大学助教授
	眞仁田 勉	全国人事委員会連合会会長 東京都人事委員会委員長
	山路 憲夫	前毎日新聞社論説委員 白梅学園短期大学教授

研究会	専門調査員	赤木 正幸	早稲田大学大学院
		大矢 奈美	旭川大学助教授
		岡田 真理子	立教大学助手

- 目 次 -

はじめに	1
検討に当たって	1
1 研究会の問題意識 ～ 給与制度の抜本的改革の必要性	1
2 検討の射程	2
3 公務・公務員給与の特性を踏まえた検討	3
公務員人事・給与の制度と実情	4
1 公務員の在職実態等	4
(1) 多様な職種と全国展開	4
(2) 各府省の人事管理と転勤の実態	5
2 公務員給与の制度と実情	6
(1) 制度概要	6
ア 民間準拠による水準決定と給与配分	6
イ 職務給たる俸給	7
ウ 地域関連手当	9
調整手当	9
特地勤務手当・寒冷地手当	10
(2) 官民の地域における給与の実情 ～ 批判の背景分析	11
ア 公務員給与	11
地域差の現状	11
給与構造	12
職種や業績等の反映	12
イ 民間における地域差	13
3 諸外国における地域の公務員の給与	14
(1) アメリカ合衆国	14
(2) 連合王国（イギリス）	15
(3) ドイツ連邦共和国	16
(4) フランス共和国	16
論点ごとの検討	17
1 民間準拠方式の考え方とその改善の方向	17
(1) 民間準拠とは	17
(2) 現行の調査・比較の仕組み	18
(3) 現行方式の評価と改善の方向	19
2 今後の公務員給与の決定原則	20
(1) 公務における人事管理の基準	20
(2) 民間企業における動向	21

(3) 職務給原則の徹底と実績・業績の適切な反映	22
3 地域の給与差の反映の在り方	22
(1) 地域差反映の必要性	22
(2) 留意点	23
(3) 地域差反映の程度	23
(4) 適切な職務評価を通じた給与差の確保	24
具体的な措置（給与制度の改革）の方向	25
1 俸給による対応	25
(1) 措置の選択肢	25
(2) 提言	26
2 手当による対応	27
(1) 新たな地域手当	27
ア 問題意識	27
イ 提言	27
支給地域の単位	28
支給割合	28
異動保障の廃止	28
(2) 転勤手当（仮称）	29
ア 転勤手当の必要性	29
イ 転勤手当の内容	31
(3) 住居手当	32
(4) 特勤手当・寒冷地手当	33
3 給与構造の見直し	33
(1) 給与構造全般の見直しの必要性	33
(2) 措置の基本的方向	34
(3) 具体的な措置の在り方	35
ア 年齢や生活に対応する部分の俸給からの分離	35
イ 職責手当の導入	35
ウ ボーナスにおける成績査定分の拡大	36
その他の提言	37
1 転勤の必要性とその在り方の見直し	37
(1) 現状	37
(2) 見直しの必要性	37
(3) 転勤の必要性とその見直し	37
2 恒常的な超過勤務対策	38
結び	39
検討の経緯	40

はじめに

「地域に勤務する公務員の給与に関する研究会」は、人事院事務総長から、地域に勤務する国家公務員にふさわしい給与の在り方について検討を行うよう依頼を受け、昨年9月以来、16回に及ぶ会合を開いて議論を重ねてきた。

この間、国家公務員給与の制度、実情等を把握し、民間企業、各府省人事当局、職員団体、地方公共団体からヒアリングを行い、「委員の意見の中間整理」を取りまとめ、3月3日に对外公表を行うとともに、具体的な措置の方向について様々な角度から慎重に検討を重ね、以下の基本報告を取りまとめた。

検討に当たって

1 研究会の問題意識 ～ 給与制度の抜本的改革の必要性

冷戦終結後、世界経済は市場による競争原理を背景としたグローバリズムの強い影響の下にあり、我が国もキャッチアップ型経済を脱し、規制緩和等によりグローバル・スタンダードを充足しながら、国際競争力を高めるよう構造改革に取り組むことが求められている。このような構造改革の時期がバブル崩壊後の不況期と重なったため、我が国経済は長期にわたる停滞の中にあるが、経済・社会の各分野においてその構造を改革し、活力ある社会を創るため様々な試みがなされている。

民間企業においては、このような厳しい経営環境の下で、コストの削減に努める一方、生産性を向上させ、高付加価値のモノ・サービスの提供を行うことができるよう、事業の再構築や組織の見直しを行うとともに、年功的人事体系を成果・実績重視の人事体系へと改革する動きが見られる。こうした人事・給与制度の見直しは、コスト削減のためだけではなく、個性豊かな社員を元気付け、創造的な活動を促すところにねらいがあると言われている。

諸外国の国家公務員制度においても、それぞれの国内の民間における人事制度の変化等を踏まえて、公務部内での公平（internal equity）の重視から、外部との公平

(external equity) や成績に応じた個人の公平 (individual equity) をより重視した見直しが進められている。

我が国の国家公務員給与は、これまで民間準拠の方式による外部との均衡、職務給原則の下での部内均衡を中心として制度設計を行ってきたが、総原資の外部均衡を維持さえすれば地域別の給与の在り方は部内配分の問題として考慮すれば足りるものとされてきた。しかしながら、近年においてはそうした部内配分の在り方についても国民の関心が強まっており、加えて、給与の在り方が、本来の制度の趣旨から離れて、その運用が年功的になるなどの状況が生じており、これらが国家公務員給与に対する批判、とりわけ今回問題とされている、地域に勤務する国家公務員の給与がその地域の民間給与に比べて高いのではないかとの批判の背景になっている。

今後、公務内外における諸情勢の変化に対応していくためには、公務の特性を踏まえつつ、これまで必ずしも重視されてこなかった個人の公平 (成績に応じた処遇) にも配慮し、上述の3つの公平性がそれぞれ確保されるよう、国家公務員給与全体について抜本改革を進める必要がある。これにより、地域における国家公務員給与の在り方に対する批判に応えることとなり、国家公務員給与について広く国民の理解が進むものと考えられる。

2 検討の射程

地域に勤務する国家公務員の給与水準の問題は、地域関連手当のほか、官職の格付や昇格・昇給の運用、採用・転勤等の人事政策と深くかかわっている。

したがって、単なる地域関連手当の見直しだけではこの問題に適切に対処することは困難であり、官民給与の調査・比較の在り方、俸給と手当の配分の見直しを含めた給与制度全体の在り方、さらには人事配置や転勤の在り方、職務遂行の在り方の見直しを視野に入れながら踏み込んだ検討を行うことが不可欠である。

また、この問題は、地方公務員給与の問題と密接に関連するが、本研究会の与えら

れた課題は、国家公務員給与についてであり、検討対象を国家公務員に限ることとした。（以下、本報告において「公務員」とは「国家公務員」をいうものとする。）

具体的な検討に当たっては、公務員の人事・給与の制度と実情、特に、官民双方の地域における給与水準と地域間の給与のちらばりについて検証することとし、その上で、調査・比較の在り方、地域の給与差の反映の在り方、給与制度の改革など、具体的な措置について、検討を行うこととした。

なお、現在、公務員の労働基本権の在り方について国会等において議論がなされているところであるが、本研究会においては、現行の労働基本権の制約の下、勤務条件法定主義、人事院制度などの代償機能に基づき、公務員の給与等の勤務条件が決定されることを前提に、公務員給与制度の在り方について検討することとした。

3 公務・公務員給与の特性を踏まえた検討

公務員給与の問題は、各方面に様々な影響を与えるものであり、公務・公務員給与に係る次のような特性等を十分に踏まえながら、慎重に検討を行うこととした。

まず、公務員は、その地位の特殊性と職務の公共性等にかんがみ、国民全体の共同利益を確保するため、憲法で保障された労働基本権が制約され、勤務条件決定への関与が制限されているが、公務員も勤労者である以上、代償措置を通じて適正な処遇を確保していく必要がある。

また、公務員は、「全体の奉仕者」（憲法第15条第2項）として国民に良質な行政サービスを提供していく責務を負っている。公務に多様で有為な人材を誘致するとともに、これら公務員が職務に専念できる処遇を確保していくことは、「国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障する」（国家公務員法第1条第1項）上で不可欠の前提であると言える。

一方、公務には民間と異なり利潤の概念がないため、利益に貢献した者がその程度に応じて分配を受けるという方策は採れない。しかし、公務においても各職員の業務

遂行上の努力や業務遂行の結果について評価することは可能であり、これまでは統一的な評価制度が機能していない中で、各府省においては成績に基づいた昇進・配置等を行うよう努めてきているが、今後は各職員の処遇においてその成績を一層反映していくことが求められる。

いずれにせよ、公務員給与は、労使双方からの納得性が高い、適正な処遇である必要があるとともに、その財源は税金で賄われるものであり、納税者としての国民、地域住民から広く理解が得られるものであることが必要である。

また、各府省が所管行政を効率的に運営できるよう、多様で有為な人材を確保するとともに、機動的な人事管理を行うことに資する仕組みであることが求められる。

公務員人事・給与の制度と実情

1 公務員の在職実態等

(1) 多様な職種と全国展開

一般職非現業国家公務員（職員）（約48万人）は、広く国民に多様な行政サービスを提供するため、一般行政事務のほか、専門行政（航空交通管制、特許審査、検疫・防疫等）、税務、公安（刑務所、警察、海上保安等）、教育、研究、医療などの多様な業務に従事している。また、地域別に見ると、東京特別区に約7.7万人（うち約3.7万人が本府省勤務）、調整手当（2(1)ウ 参照）が支給される都市部（東京特別区を除く。）に約17万人、それ以外が約22万人（平成14年人事院「国家公務員給与等実態調査」）で、職員は離島・山間へき地を含む全国各地の官署で勤務を行っており、国の組織は一つの組織体としては我が国で最大の規模である。

【参考】

主な職種等と職員数

行政職俸給表（一）適用職員21.2万人（一般の行政事務に従事する職員が中心）

内訳 本府省勤務職員3.1万人、大学・研究所職員3.8万人、公共事業関係職員3.2万人、労働基準監督署・職業安定所職員2.3万人、社会保険関係職員1.7万人、登記関係職員1.1万人 など

税務職俸給表適用職員5.4万人

公安職俸給表（一）適用職員（刑務官、警察官）2.0万人 など

（参考資料1参照）

行政職俸給表(一)適用職員のブロック別在職分布

北海道1.5万人(6.9%)、東北地方1.7万人(8.1%)、関東甲信越地方(除く東京都)3.5万人(16.3%)、東京都4.9万人(23.3%)、中部地方2.3万人(10.8%)、近畿地方2.5万人(11.6%)、中国地方1.4万人(6.7%)、四国地方0.9万人(4.0%)、九州地方2.3万人(10.7%)、沖縄0.3万人(1.5%)

()内は行政職俸給表(一)適用職員全体(21.2万人)に対する割合

(参考資料2参照)

(2) 各府省の人事管理と転勤の実態

人事管理は各府省ごとに行われ、職員の人事権は各大臣(任命権者)にある。しかしながら、現実には、多くの場合、本府省内部部局の人事担当部署(大臣官房)が一元的に個別人事管理を行っている訳ではなく、それぞれの府省内に、職種・職域、採用試験の区分、本府省採用・地方機関採用等の別により人事グループがあり、程度の違いはあるが、それぞれの人事グループの中で昇進や人事配置等の人事管理が実施されている。長期継続雇用を前提とする我が国の公務員制度では、原則的に部内昇進により幹部を確保するシステムが採られていることから、係員として採用された者が、部内ポストはもちろん地方官署や他府省のポストへの異動を繰り返しながら経験を積み、昇進していくのが一般的である。(参考資料3、4参照)

(1)のとおり国の組織は単一の組織体としては民間にない規模で全国展開を行っており、全国均一の行政サービスの提供、官民癒着の防止、昇進管理等の人事管理上の必要性などの観点から、全国又はブロックなどを単位とした広域の人事異動が行われ、住居を異にする転勤が多く行われている。転勤の頻度は、職種・職域などによって差があり、業務の公正性を強く求められる職種やへき地を含む地方官署勤務が多い職種で高いが、総じて民間企業に比べて頻度が高い(1参照)。

なお、国家公務員採用試験は、全国試験である 種試験を除き、 種試験、 種試験(一部区分試験を除く。)はブロック別の地域試験となっており、職員の採用は、原則として地域ごとになっているが、採用後の人事異動に制約は設けられておらず、制度上は、全職員が全国各地への転勤命令に服する義務を有している。また、現実にも、府省によって異なるが、係長や課長等の一定の役職段階に昇進する前に、

転勤して他の官署の勤務経験を積むことを求めたり、地方官署の課長ポスト以上の就任者については広域（全国又は管区内）の転勤をさせるところも多い。

【参考】

年間転勤割合

行政職俸給表(一)適用職員（約12%）を始め、専門行政職俸給表適用職員（航空管制官など。約18%）、公安職俸給表(二)適用職員（海上保安官など。約19%）、税務職俸給表適用職員（約10%）に住居を異にする転勤が多い。

一方、医療職俸給表適用職員（約2%）、教育職俸給表適用職員（約2%）は少ない。
（平成8年人事院「転勤者数等実態調査」（参考資料5参照））

民間企業における転勤割合2.4%（企業規模1,000人以上。うち金融保険業では4.2%）

（平成7年厚生労働省「雇用動向調査」（参考資料6参照））

2 公務員給与の制度と実情

(1) 制度概要

ア 民間準拠による水準決定と給与配分

公務員は労働基本権が制約されており、その給与については、国会が社会一般の情勢に適応するよう（情勢適応の原則）、随時これを変更し、人事院はその変更の勧告を怠ってはならないとされている（国家公務員法第28条第1項）。公務員給与を社会一般の情勢に適応させるための基本的な方法として、人事院では、官民給与の調査・比較を通じ、公務員給与を民間の給与水準に均衡させることとしており（民間準拠）、長年の給与改定の中で、労使双方及び国民の理解を得て定着している。
（参考資料27参照）

具体的には、1のとおり、人事院は、毎年、地方公共団体の人事委員会と共同で、企業規模100人以上、かつ、事業所規模50人以上の全国約7,900事業所（母数約34,000事業所）（平成14年の場合）を対象に4月に実際に支給された従業員の給与を実地に調査し（職種別民間給与実態調査）、公務員（行政職）と仕事の種類、役職段階、学歴、年齢、勤務地域（注）など主な給与決定要素を同じくするもの同士をラスパイレス方式により対比させ、全体較差を算出している（給与水準の確定）。

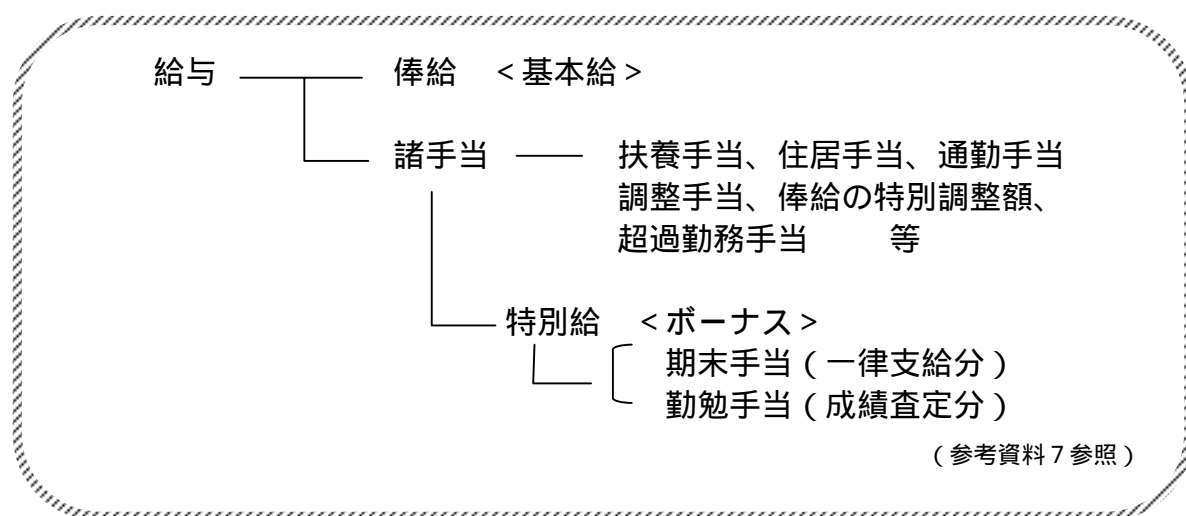
（参考資料28～30参照）

人事院は、このようにして確定した全体較差を原資として、民間の給与制度の動向を踏まえるとともに、職種・職務間、世代間、地域間などの給与配分を検証しつつ、各府省の人事当局や職員団体を始めとする各方面からの意見聴取を重ねながら、俸給表（級・号俸構成、昇給制度などを含む。）及び諸手当について改定案を策定し、国会及び内閣に勧告している。なお、俸給及び諸手当についての細則的な勤務条件は、労使交渉に代わるものとして一般職職員給与法の委任を受けて人事院規則で定めている。

（注）具体的には、調整手当（ウ 参照）の支給割合を同じくする地域ごとに対比させている。

イ 職務給たる俸給

職員の給与は、俸給と諸手当から成っている。俸給は、給与のうちでも基本となるべきものであり、その職務と責任に応じて支給するもの（職務給原則）とされている（国家公務員法第62条）。俸給だけでは個々の職務の特殊性や個々の職員的生活条件の差異などを給与上、十分に評価・反映することができないので、俸給を補完するものとして各種の手当が設けられている。現在、月例給のうち、俸給と諸手当の割合は、概ね85：15となっており、民間の傾向にほぼ則したものとなっている。なお、年間給における月例給と特別給（ボーナス）の割合は、概ね7：3となっている。



俸給は、職務給原則の下、職種等に応じて10種18俸給表が設けられており、各俸給表は、職務・職責に応じた複数の職務の級から構成されている。

職務の級ごとに昇給停止年齢等を考慮して一定数の号俸が設けられており、各号俸ごとに俸給月額が定められている（注）。俸給表は、勤務地にかかわらず全国共通となっている。

官職は、その複雑、困難及び責任の度に基づき職務の級に分類され、人事院ではその結果を予算の範囲内で級別に定数として設定している。職員の職務の級は、その定数の範囲内で、任命権者が、職員の就いた官職に応じ、勤務成績、在級年数等を考慮して決定することとされている。個別の昇格の運用は弾力的であり、同一の役職段階であれば、同一の官職に就いたままで昇格が可能であり（例えば、行政職俸給表(一)の場合、本省係長級であれば4～6級の範囲内での昇格）、民間の職能給に類似した運用がなされている。

【参考】行政職俸給表(一)は11級構成

（本府省の場合の代表的官職の格付）

係員1～3級、係長級4～6級、課長補佐級7・8級、室長9級、課長10・11級

（地方出先機関の場合）

係員1・2級、主任3級、係長級4級、課長級5・6級、機関の長7・8級 など

（参考資料8参照）

（注）本府省局長等に適用される指定職俸給表には、職務の級や昇給の概念はなく、各官職に応じて号俸（俸給月額）が決定される。

一方、良好な勤務成績の職員は、毎年1号俸ずつ昇給する（普通昇給）。普通昇給は、「良好な成績で勤務したとき」の昇給（査定による昇給）と位置付けられているが、勤務成績不良とされるのが懲戒処分を受けた場合等に限られるため、事実上、自動昇給に近い運用となっている。また、昇給率は行政職俸給表(一)・(二)適用職員の平均で1.66%（平成14年）となっている。さらに、勤務成績が特に優秀な職員に対する成績反映の仕組みとして、1号俸以上昇給する特別昇給の制度がある。

（参考資料10参照）

なお、俸給表は、職務給原則の下にありながら、制度創設以来の経緯や今までの

民間賃金の状況、さらに、国家公務員法上、生計費を考慮したものであることが求められていること（第64条第2項）などから、各級の金額の上下幅が大きく、級間の金額の重なりも大きい構造となっている。（参考資料9参照）

ウ 地域関連手当

地域に関連する手当として、現在、調整手当、特地勤務手当、寒冷地手当の制度がある。

調整手当

調整手当は、民間における賃金、物価及び生計費が特に高い地域に在勤する職員に支給される手当である。支給額は俸給等の一定割合の額とされており、市町村単位で支給地ごとに支給割合が定められている。

具体的には、東京特別区のほか83市が指定されており、加えて、当分の間の措置として、24市町が指定されている。

【主な支給地域と支給割合】

甲地12%	東京特別区
甲地10%	横浜市、三鷹市、名古屋市、大阪市、京都市 等
甲地6%	さいたま市、千葉市、福岡市 等
乙地3%	仙台市、つくば市、松戸市、藤沢市、広島市 等

地域に関連する手当の支給地・支給割合については、戦後の勤務地手当、暫定手当の時代から各方面より様々な議論があり、昭和42年の現行の調整手当制度導入に当たっても、国会附帯決議により、「調整手当の支給地域の変更を差し当たり行わないよう配慮すべき」とされた。こうした経緯もあって調整手当制度については、長く基本的な見直しが行われてこなかったが、平成元年より、10年ごとに見直しを行うこととし、実際、支給割合の引下げや、支給地の指定の解除を含めて見直しを行っている。

なお、職員が調整手当の支給割合が高い地域から低い地域に転勤した場合には、3年間、いわゆる異動保障として転勤前の支給割合の手当が支給される。

調整手当の受給者は約28.6万人（うち異動保障者約6.0万人）で、受給者1人当たりの平均支給月額が33,638円となっている（平成14年人事院「国家公務員給与等実態調査」）。

（参考資料11、12参照）

【参考】調整手当は、一般職職員給与法制定（昭和25年）前の臨時手当（戦後混乱期における地域の物価・生計費の高騰に対応するための手当）がその始まりである。その後、物価事情の安定等に伴って昭和23年の勤務地手当、昭和32年の暫定手当等が制度化されたが、昭和42年より、それまでの物価・生計費の地域差対応を中心とするものから、都市部の民間賃金への対応を中心とする現行制度になっている。その支給地・支給割合については、国会の場を含め様々な議論がなされてきた。なお、異動保障は、昭和36年に支給期間を6か月間として導入された後、昭和42年に支給期間が2年間となり、昭和45年から現行の3年間の保障となっている。

特地勤務手当・寒冷地手当

）特地勤務手当は、離島その他の生活の著しく不便な地に所在する官署に勤務する職員に、人事管理の円滑化を図るため、支給される手当である。

小笠原諸島、奄美諸島など離島を中心に298官署に勤務する職員に支給され、官署の生活不便度に応じて俸給等の一定率で支給割合（4～25%）が定められている。受給者は、約3,000人である。

（参考資料13参照）

）寒冷地手当は、寒冷地における暖房用燃料費等生計費の増高分を補填するための手当であり、昭和24年、議員立法により設けられた。

具体的には、寒冷地における一般的な生計費増高分に対処するための基準額と、気象条件の特に厳しい地域における暖房用燃料費を念頭に置いた加算額から成り、手当額算出の基礎となる基準日（10月末）に在勤する者に支給される。支給額は、地域、扶養親族数等によって異なるが、例えば、扶養親族が3人以上の世帯主の場合、札幌では、年間215,300円、加算額の支給されない山梨県、鳥取県などでは、年間39,600円となっている。受給者は、約11.4万人である（平成14年人事院「国家公務員給与等実態調査」）。

寒冷地手当についても、社会環境の変化に応じた見直しを逐次行っており、平成9年4月には、基準額の支給水準を約2割引き下げたほか、基準日を8月末から10月末に改めた。(参考資料14参照)

【参考】寒冷地手当は、昭和21年に北海道在勤職員に対して支給された石炭手当に始まり、昭和24年に制定された「国家公務員に対する寒冷地手当及び石炭手当の支給に関する法律」で寒冷地在勤職員に寒冷地手当(俸給等の一定率)、北海道在勤職員に石炭手当が支給されることとなった。昭和31年には議員立法で本州在勤職員(青森県等)に薪炭手当が支給されることとなり、昭和39年より寒冷地手当(定率額(従前の寒冷地手当)、加算額(従前の石炭手当、薪炭手当))に一本化された。なお、定率額は、俸給等の上昇に伴う水準上昇を抑制するため、昭和43年より一部定額化を図り、名称も基準額に改めるとともに、平成9年には家族構成等に応じた全額定額制に移行した。

(2) 官民の地域における給与の実情 ~ 批判の背景分析

地域に勤務する公務員の給与が地域の民間給与より高いのではないかと国民、地域住民等からの意見・批判があり、その背景についてデータを含めて分析を行った。(参考資料15参照)

ア 公務員給与

地域差の現状

(1)アのとおり、公務員の給与は、ラスパイレス方式によって算出した官民給与の較差を基に、全国で見て民間の給与水準に均衡するように設定されている。後述のイのように、民間給与を見ると、東京など都市部では民間の給与水準が高いことから、公務員給与についても、全国共通の給与体系を維持しつつ、調整手当を支給することによって地域間の給与配分のバランスが図られている。

俸給の職務の級への格付が、本府省、地方機関等の組織段階ごとにそれぞれの職務・職責に応じたものとなっていることなどから、本府省や管区機関のある都市部における職務の級の格付が高くなり、それによって給与水準が上がる傾向がある一方、都市部には比較的若い職員が多いなど年齢構成の違いも給与水準に影響する。このような異なる要素が作用するため、平成14年の国家公務員給与等実態調査によれば、ブロック別の職員の平均給与の差は必ずしも小さくなく、行政

職俸給表(一)適用職員の場合、全国を100とすると、北海道95、東北97、東京特別区107、関東甲信越(東京特別区を除く。)98、中部99、近畿102、中国96、四国96、九州・沖縄97となっている。なお、組織区分別では、全体を100とすると、本府省111、管区機関106、府県単位機関101、地方出先機関95となっている。

(参考資料20参照)

給与構造

現行の俸給表は、それぞれ職務と責任に応じて各級の水準を設定しているが、過去の経緯等から、各級の金額の上下幅が大きく、級間の水準の重なりが大きい
ため、年功に伴う昇給効果によって給与水準が増加することとなる。

(参考資料9参照)

また、年次・年功的な昇進・昇格管理の中、民間のような役職定年制などがなく、役職や担当職務の異動によって給与水準が下がることはほとんどない(下方硬直性が高い。)ため、年齢別に見ると給与水準のピークが遅くなっている。このため、全体の給与水準は民間と均衡させているとはいえ、高齢者層の公務員給与の水準が問題視される場合も生じている。例えば、50歳代半ばの地方機関の管理職クラスでは、年収800万円台から900万円台(行政職俸給表(一)7級、8級)となっている。

職種や業績等の反映

これまでは、右肩上がり経済の下、官民を通じ、人事配置では差を設けるものの、給与処遇では大きな差を付けないことが、組織としての全体の力を発揮する上で適当との考え方があり、公務では、職務評価や人事・業績評価のシステムが十分には確立されてこなかった。給与制度としては、特別昇給や勤勉手当(ボーナスの成績査定分)、あるいは昇格など成績反映を求める仕組みはあるものの、人事評価システムについて職員団体の理解が得られなかったこともあって、持ち

回りや年次順による運用に陥っているところも多い。

社会経済情勢の大きな変化の中で、民間では個人の実績・成果をその都度決済する方向で給与制度の見直しが行われており、公務においても、本来の趣旨に立ち返った制度・運用の確立が求められる。（参考資料10参照）

なお、恒常的に長時間の超過勤務が行われている本府省を中心に、職員の中には、超過勤務を前提とする仕事のやり方に対する不満や、超過勤務手当の在り方に対する不満もあり、人材確保の点からも本府省問題として真剣な取組が必要と考える。（参考資料16参照）

イ 民間における地域差

民間における平均賃金の地域差は、都道府県別では全国を100として79～116（企業規模100人以上、全産業。平成13年厚生労働省「賃金構造基本統計調査」）と格差は大きいですが、これをブロック別に大括りすると、全国を100として87～116と、格差は若干縮小する（同調査）。また、賃金の地域差を役職別（平成14年人事院・人事委員会「職種別民間給与実態調査」）で見ると、係員の場合、都道府県別で79～108、ブロック別で87～108、また、課長の場合、都道府県別で77～106、ブロック別で92～106であり、同じくブロック別の方が格差が縮小し、公務内での差の状況に近いものとはなるが、民間における差の方が公務内での差より大きいと認められる。

（参考資料17～19参照）

一方、全国展開を行っている民間企業で見ると、地域に着目して基本給を異にしている企業は少ない。また、地域・勤務地手当を支給している企業は1,000人以上規模で38.1%となっているが、平均支給額は14,438円（平成11年厚生労働省「賃金労働時間制度等総合調査」）であり、同一企業内での給与の地域差は必ずしも大きくはない。民間賃金の地域差を前提に考えると、東京、大阪等の民間賃金の高い地域に本店を置いて全国展開を行っている民間企業の支店の給与と、地元企業の給与との間

に相当な「民民」格差があると考えられる。地域に支店を有する企業の中には、昨今の厳しい経営環境の下で、事業の再構築の中での人件費のスリム化を進めることに加え、地元志向の強まり等の従業員意識の多様化への対応のため、地域ごとに事業組織を分離させる地域分社化や、勤務地域に着目して従業員をタイプ別に分ける勤務地限定社員制度の導入などの取組を行っているところがあり、地域における賃金水準をより反映させる傾向が生じてきている。 (参考資料24、25参照)

【参考】勤務地限定社員制度導入企業割合 11.6%

(うち5,000人以上企業35.7%、金融保険業22.3%)
(平成14年厚生労働省「雇用管理調査」)

賃金表が別建ての企業割合 総合職と総合職以外 14.1%

勤務地・転勤の有無別 3.4%
(うち1,000人以上企業はそれぞれ29.7%、7.7%)
(平成10年厚生労働省「賃金労働時間制度等総合調査」)

3 諸外国における地域の公務員の給与

我が国の制度を検討する上での参考として、諸外国における公務員の地域関連給与について調査を行った。概要は次のとおりである。なお、これらの国々においても、公務の質の向上を目指した給与水準の見直しや成績反映の強化など、様々な給与制度の見直しが進められている。 (参考資料26参照)

(1) アメリカ合衆国

本省課長級以下である一般俸給表 (General Schedule) 適用者については、俸給表は全国共通である(注)。

1990年の法改正で、地域ごとの官民給与較差の解消を図るため、地域均衡給 (Locality-based Comparability Payment) の制度が導入された。地域均衡給は、連邦公務員以外との給与較差が5%以上ある地域について支給されるものであるが、俸給水準が抑制されているため、結果として、全地域で支給されている。

具体的には、支給額は俸給の一定率とされ、全国を32地域に分け、その区分に応

じて、支給率は9.62～21.08%となっている。なお、分かりやすさ等の観点から、俸給と地域均衡給が合算された給料表が地域ごとに定められている。

一方、幹部職員のうち、大統領、各省長官・次官、大規模局長など高級管理職俸給表（Executive Schedule）適用者には地域均衡給の支給はないが、局長、課長など上級管理職俸給表（Senior Executive Schedule）適用者には一般俸給表適用者に準じて地域給（Locality Pay）が支給されている。

（注）ブルーカラー職員（約20万人）については、別途、地域ごとに定められる賃金職員俸給表の適用を受ける。同俸給表は適用者が最も多い国防省が委託を受けて、調査や俸給表の作成を行っている。

(2) 連合王国（イギリス）

本省課長以上の高級職員（Senior Civil Service）を除く、一般の職員については、省庁別の労使交渉によって独自の給与制度が決定されている。

地域関連では、ロンドン在勤者に対して高い給与水準を設定している省庁が多く、具体的には、ロンドン手当（London Allowances）、ロンドン加給（London Weighting）、ロンドン地域俸給表などが設けられている（注）。ロンドンからロンドン以外の地域に省庁側の都合により職員を転勤させた場合には、現給を維持するが、ロンドン以外の地域に適用される給与水準が職員の従前の給与水準に達するまで昇給がないとの取扱いがある。

（注）ロンドン手当等の水準は、省庁によって異なる。俸給で差を設けている内国歳入庁の場合、ロンドンとロンドン以外との間の水準差は下位の給与バンドで大きく、約12～27%となっている。なお、2002年のシンクタンク（Incomes Data Services Ltd）調査によれば、各省のロンドン手当、ロンドン加給は、概ね年額2,000～4,654ポンドの範囲内となっており、中央値が2,823ポンドとなっている。

一方、高級職員には、省庁共通の俸給表が適用になり、ロンドン在勤者の最低額に一定額の加算（ロンドン・ターゲット・レート。年額3,500ポンド）が行われる。これに加えて、事務次官を除きロンドン手当（4,000ポンド）を併給することも認められている（注）。なお、一般の職員と同様に、ロンドン在勤者が省庁側の都合によりロンドン以外に転勤する場合、給与水準が職員の従前の給与水準に達するまで、

従前の給与水準が維持される。

(注) 加算は、4つの給与バンドのうち下位2つの給与バンドにのみ適用され、俸給に対する割合は約4~7%となっている。ロンドン手当の俸給に対する割合は約3~8%であり、下位の給与バンドの方がウェイトが高い。下位の給与バンドで加算とロンドン手当が併給される場合、俸給の約14%相当となる。

(3) ドイツ連邦共和国

官吏 (Beamter/-in) の俸給表は全国共通である。

本省課長級以下である俸給表A適用者のうち本省勤務者には、職務手当として本省手当が等級に応じて支給される(最高月額292.66ユーロ)こと以外、地域的な給与と差は設けられていない(注)。なお、旧東ドイツ地域に採用等された官吏の給与については、同地域の公務部門の職員、労働者の給与に準じて減額される(現在は10%の減額)。

(注) 本省手当は、本来俸給額の12.5%の割合で定めるものとされているが、長期間改正を経ていないため、俸給額の約4~9%となっている。

官吏以外の職員 (Angestellter/-e, Arbeiter/-in) についても、統一的な労働協約の下、ほぼ同様な仕組みとなっている(勤務地手当 (Ortszuschlag) という名称の家族加給があるが、実際には地域差はなくなっている。)。

(4) フランス共和国

俸給表は職員群 (le corps) ごとに多数設けられているが、全国共通である。

居住地手当 (l'indemnité de résidence) が、パリなど一部地域に支給される。具体的には、全国を3つの地域に分け、パリなどの第1地域は俸給の3%、ストラスブールなどの第2地域は俸給の1%が支給され、その他地域の第3地域には支給されない。

論点ごとの検討

中間整理で示した主な論点について、本研究会が行った検討及びその結果適当と考える今後目指すべき方向は、次のとおりである。

1 民間準拠方式の考え方とその改善の方向

(1) 民間準拠とは

民間準拠方式とは、公務員給与の水準決定方式として、民間企業従業員の給与に均衡させることによってこれを決定しようとするものである。

具体的な方法として、昭和35年以来、公務員ウェイトによるラスパイレス比較によって官民較差を算出し、較差（逆較差）を埋めることを基本に給与改定を行っている。

労働基本権が制約されている公務員の給与について、国は民間企業と異なり、市場原理による給与水準の決定が困難であること、公務員も勤労者として社会一般の情勢に適応した適正な給与の確保が必要であること、民間給与は雇用情勢や生計費・物価などを反映して決定されるものであることから、労使交渉に代わる方策として、民間賃金に準拠してこれを決定することは、労使双方及び納税者である国民の理解を広く得られる方法となっている。また、能率的な公務運営の確保という観点から見ても、民間と採用面において競争関係に立つ有為な人材を公務に確保することが、国民によりよい行政サービスを提供する前提となるものであり、民間賃金に準拠した処遇は、公務の能率性・効率性の発揮にとって重要な要素となっている。

【参考】ラスパイレス比較に至る経緯

戦後の混乱期である国家公務員法制定当初は、「食えるか、食えないか」の時代であり、公務員給与は生計費を重視し、独身男性18歳の標準生計費の額と民間企業の取締役の平均給与額を指数曲線で結ぶことにより俸給表が作成された（昭和23～25年）。このため、昭和23年には約400事業所を対象に民間給与の調査が行われた。

その後、民間給与の調査をより広範囲に行うことが可能となり、民間給与をより考慮していく過程において、俸給表（15級構成）の各職務の級について代表号俸を選定し（原則中位）、当該級に格付けられた代表職種について民間給与を調査し、その結果を

結んで俸給表が作成された（昭和26～33年）。昭和28年には、既に約4,700事業所を実調査対象として、76職種について調査を行っている。

昭和34年よりラスパイレス方式による官民の給与比較を開始するとともに、翌昭和35年より、毎年4月時点での官民給与を比較し、その較差を埋めるという現行の勧告方式が導入され、この時点で、公務員給与を専ら民間賃金との均衡で定めるという民間準拠方式が確立した。これは、我が国経済が復興し、春闘方式により民間賃金が決定されていく中で、それに遅れを取らない公務員給与が求められたことが背景にあった。民間給与の調査についても、昭和35年には、約36,000事業所を母数とし、約6,200事業所を抽出して行うという、ほぼ現行の調査形態が形作られた。

昭和39年には、同年4月の公共企業体等の賃金に関する池田総理・太田総評議長（当時）会談の結果を踏まえ、比較対象を企業規模100人以上、かつ、事業所規模50人以上の事業所とし、約7,000事業所を対象として、91職種について調査を行うこととなった。

(2) 現行の調査・比較の仕組み

ラスパイレス比較による官民給与較差算出の前提として、民間給与を把握するため、職種別民間給与実態調査が行われている。現在、企業規模100人以上で事業所規模50人以上の民間事業所がその調査対象となっている。企業規模100人以上の民間事業所の従業員は、会社形態の常雇従業員の約6割に相当する。

平成14年調査の場合、調査対象事業所の母数は約34,000事業所であり、これを都道府県等別に組織、規模、産業により層化し、これらの層から約7,900事業所を無作為に抽出し、4月に実際に支給された民間の所定内給与を調査している。

平成14年の調査からは、地域の実情をよりの確に反映できるよう、産業構造の変化等を踏まえて層の統合・整理を行ったほか、企業規模や産業に偏りなく同じ割合で調査対象従業員が抽出されるように抽出率を設計するなど、層化・抽出方法を見直した。これにより、規模の小さな事業所の実調査客体が増加し、より精確に民間給与の実態を把握できるようになったところである。

現行のラスパイレス比較は、2(1)アのとおり公務員（行政職）と主な給与決定要素である仕事の種類、役職段階、学歴、年齢などが相応する者の給与（超過勤務手当などの実績給を除く全ての月例給与。調整手当などの地域関連手当や調整手当の異動保障なども含まれる。）を勤務地域ごと（具体的には調整手当の支給割合を同じくする地域ごと）に対比させ（注）、公務員の人員分布を基礎に総合して官民較差を算出しており、全体水準決定に当たって地域の要素が反映されている。（参考資料28～30参照）

【参考】ラスパイレス比較における比較対象職種

ラスパイレス方式による官民給与比較は、当初、官民双方に共通する比較可能な全職種について比較する方法が採られた。しかしながら、義務教育諸学校教員人材確保法の制定など教員及び看護師の給与について民間を上回る特別の改善が必要とされたこともあり、昭和49年から官民双方で人的にもそれぞれの大半を占める職種である公務の行政職と、民間の事務・技術及び技能・労務職種とを比較する方法に変更された。

(注)職務給原則の下、米国の官民給与比較は民間の比較可能職 (comparable jobs) について行うものだが、我が国の場合には、職種 (job あるいは occupation) の概念が民間においても不明確であったために、役職段階、学歴等の代理変数を用いた比較方法を採用せざるを得なかった。なお、近時、米国においても、外部との公平 (external equity) をどのように考慮すべきかという観点から、比較の在り方についても議論がなされている。

(3) 現行方式の評価と改善の方向

現行の民間準拠方式による全体の給与水準決定は、客観的な指標として納得性が高く、長年の経緯を経て定着しているほか、従前のプラス方向の改定の場合に限らず、昨今のマイナス方向での改定にあっても適切に機能しており、その考え方や基本的な比較方法は今後とも維持するのが妥当と考えられる。

調査の具体的な在り方に関して、本研究会では、) 地域の中小規模企業を対象とするなどの調査対象企業規模の在り方の見直し、) 地域別のラスパイレス比較の導入の是非などについても検討を行った。調査対象企業規模については、公務と人材確保の上で競合している企業の規模を考慮する必要があること、(2)のとおり企業規模100人以上の事業所の従業員は会社形態の常雇従業員の過半数を占めていること等から、現在の方式を改めることは適当ではないと判断した。また、全国共通の俸給表を維持するならば、地域別のラスパイレス比較の実施も必要性は乏しいと考える(注)。

(注) 現行のラスパイレス比較においては、(2)のとおり、勤務地域ごとに対比が行われており、地域の要素が反映されているが、これは公務員給与の全体水準を決定するためのものである。

公務員については、国には倒産がなく失業リスクがないので、公務員の給与水準を民間よりも低く設定するべきであるとの国民の批判もある。しかしながら、民間における雇用情勢等は毎年の賃金改定を通じて民間賃金に反映されており、

失業の増加による民間の給与水準の低下などは、毎年の官民給与比較を通じて公務員給与の改定に反映される仕組みになっている。また、(1)のとおり国民に良質な行政サービスを提供するためには、民間企業等と人材確保を競う関係にある中で多様で有為な人材を確保する必要があることも考慮すべきである(注)。

(注) 昭和43年以降の定員削減により公務員の総定員は9.1万人の純減となっており(平成14年度末定員80.7万人(現業職員を含む。))、職務の複雑化・高度化が進む中で、効率的な業務運営に努めている。

近年の民間企業における人事・組織形態は、合理化、スリム化の方向で急速に変化してきており、そうした変化等に応じた調査・比較方法の見直しは必要である。すなわち、民間企業における組織・役職段階のフラット化、民間賃金制度における年齢・勤続や学歴など年功的なものの重視から、目標管理や年俸制の導入など成果・業績の重視への変革の動きを踏まえると、民間給与実態調査の在り方について、民間の状況に合わせて、役職者の定義の見直しやスタッフ職を調査の対象とすることなどについて検討する必要がある。民間でも、広域に事業所を有する企業では、その基幹となる支店従業員も本店で一括して採用されている場合が多く、労働市場の観点からは、これらの支店従業員については支店所在地よりも本店所在地の労働市場に属するものとしてとらえるべきではないかとの考え方もあり、民間給与実態調査におけるこれら支店従業員の扱いについても見直しを検討していく必要がある。さらに、企業規模のスリム化により対象従業員数の減少が進む場合には、カヴァレッジの視点等から対象企業の在り方について改めて検討する必要がある。

2 今後の公務員給与の決定原則

(1) 公務における人事管理の基準

公務員の人事管理については、官職(仕事)を基準とする考え方と人や身分を基準とする考え方がある。官職を基準とする考え方は、アメリカの職階制に代表され

るように、公務の基本を個々の官職に置き、それぞれの官職にふさわしい「人」をオープンな形で選抜し、官職にふさわしい処遇を行うというものである。これに対し、人や身分を基準とする考え方とは、ドイツやフランスの官吏制度におけるように、まず公務員としての地位・資格を与え、これにふさわしいポストに就けながら仕事を与えていくものであり、その処遇は基本的に地位・資格に応じたものとされる。

我が国の公務員制度は、戦前の身分的な人事管理を排し、公務の民主化、能率化を促進するため、それまでの身分を中心とした制度に代えて、官職（仕事）を中心とした民主的・科学的な人事管理制度を導入しようとしたものであり、長期継続雇用を前提に成績主義（メリット・システム）に基づく職業公務員制を採りつつ、その給与は、 2 (1)イのとおり職務と責任に応じたいわゆる職務給の原則を基本としている。

(2) 民間企業における動向

我が国の民間企業において、基本的な給与ないし賃金を何に基づいて決定しているのかについては、生計費に基づくもの（生活給、年齢給）、職務遂行能力に着目するもの（職能給）、職務に着目するもの（職務給、役割給）、業績に着目するもの（業績給）などがあり、実際にはこれらの要素の組合せで基本的な給与が決められているのが通例である。

このうち、職務給については、賃金を決める基準が明確であり、公平、客観的な賃金配分が可能である一方、仕事の内容が人によって可変的な企画部門などではポスト評価が容易でない、仕事内容が変わるたびに評価替えや賃金の変更が必要になる、能力が上がっても上位のポストに就かない限り賃金が上がらず、職員の士気を阻害するおそれがある等の問題点が指摘されている。これに対し、職能給については、職務・ポストにかかわらず能力が増進すれば高い処遇を与えることができ、人

事異動等により能力に見合わない職務に従事する場合にも保有能力に基づいた処遇が可能である反面、能力の定義が抽象的・一般的とならざるを得ないことから、能力評価が容易ではなく、また、全人格的な評価となるなどのため、年功的に運用されやすく、中高齢者の賃金が相対的に高くなる等の問題がある。（参考資料31参照）

民間企業においては、従来、生活給・年齢給や職能給が普及していたが、厳しい経営環境の下、賃金制度改革の中で、生活給や年齢給は縮小・廃止される方向にある。また、年功的な運用に流れる場合が多かった職能給を見直し、仕事や役割を基礎とするとともに、実際に達成した成果・実績を反映させる方向で人事・賃金制度改革が進められている状況にある。（参考資料23参照）

(3) 職務給原則の徹底と実績・業績の適切な反映

公務の場合には、基本的には法令によって仕事の内容が定められており、これを適切に執行することが任務となっていること、官職（仕事）にふさわしい人材を任用することができるよう、仕事に応じた給与とすることが適当であること、できる限り客観的で明確な基準に従って給与を決定できることなどを考慮すると、公務員給与の基本は、その職務と責任に応じたものとする（職務給の原則）が最も明確で公務内外の納得性も高いと考えられる。特に今後は、俸給構造の見直しや職務評価の一層の反映を通じて、その徹底を図る必要がある。その上で、職員の実績や業績を適切に評価し、これらを反映できる制度・運用に改めていく必要がある。

3 地域の給与差の反映の在り方

(1) 地域差反映の必要性

本研究会においては、公務部内でどの程度、地域の民間給与などの実情を反映させていくべきなのか、すなわち全国一律の給与体系の要請と地域ごとの均衡の要請をどう衡量するのかについて、検討を行った。

この点については、公務員として、国という単一の組織体に雇用されるものであることを踏まえると、民間給与に対し、公務員の給与水準が全体として適正に保持されているのであれば、必ずしも地域に勤務する公務員の給与を地域の民間給与等にそろえるという考えを採る必要はなく、この点、地方公務員の場合とは異なるとの意見もあった。

しかしながら、委員の大多数は、現行の公務員給与の全体水準は適正であるとした上で、 2 (2)の地域における官民の給与の状況を見ると、現在の公務員給与の地域差は不十分であり、広く国民、地域住民の理解を得るためにも、今まで以上に地域の民間給与等を反映させていくことが必要との意見であった。

(2) 留意点

ただ、公務員給与に今まで以上に地域の民間給与等を反映させていく場合にあっては、転勤者の処遇について適切な配慮を加えること、労働市場を同じくする民間企業や地方公共団体と人材確保を競う関係にあることを十分に考慮する必要がある。

また、地域の民間給与等の公務員給与への反映は、明確かつ客観的な指標・基準に基づくべきである。

(3) 地域差反映の程度

地域の実情を表す主な指標としては、各地域の民間賃金、物価及び生計費がある。このうち何を公務員給与に反映させるべきかという問題がある。これは公務員給与における地域差の反映を地域の労働市場に重点を置いて考えるのか、地域における生活に重点を置いて考えるのかにかかわる問題であるが、各地域の物価及び生計費は、その地域の民間賃金に反映されており、基本的には地域における民間賃金を反映させることとするのが適当であると考えられる。

(参考資料21、22参照)

これに関連して、地域差を反映させる場合、職員の勤務地に着目すること（勤務地主義）が適当か、居住地に着目すること（居住地主義）が適当かという問題がある。現行の調整手当は、勤務地に着目して支給されているが、都市部等において、職員の勤務地と居住地の市町村が異なる場合、職員の勤務地が調整手当の支給地域でなければ、都市部に居住していながら調整手当が支給されなかったり、同じ公務員宿舎に居住しながら職員の勤務地によって支給割合が異なるといったケースが生じる。こうしたことから、居住地主義とすることが適当ではないかとの意見もあったが、委員の多数は、地域差の反映を地域における民間賃金を基本に考える以上、引き続き勤務地主義によることが妥当であり、地域を広域的にとらえることにより、このような問題も緩和できるのではないかとの意見であった。

公務員給与に民間賃金の地域差を反映させる程度については、公務員として同じ仕事に当たる者が全国に勤務し、転勤もあるとされる以上、地域ごとに厳密に民間水準と均衡させる必要はなく、また、府省によって管区機関の区分が異なるなどの状況を踏まえると、技術的にも地域ごとの民間賃金を厳密に反映させることは困難であるとの認識で一致した。

なお、民間賃金の地域差については、地域を広い範囲でとらえる場合には、地域「間」のほか、地域内での「都市間」等の差についても、留意する必要がある。

(4) 適切な職務評価を通じた給与差の確保

現在の公務員給与については、2のとおり調整手当と本府省、地方機関等の職務段階に応じた俸給表の職務の級への格付という2つの要素によって地域差が生じている。

したがって、地域の民間給与を反映させることに加えて、本府省と地方機関等のそれぞれのポストについて、機械的に組織段階に基づくのではなく、適切な職務評価を行うことを通じて給与差を確保することも重要である。（参考資料16参照）

職務評価は、今後、職務に応じた処遇を一層進めていくためにもこれをより適切なものにしていくことが必要である。その際、各府省及び職員双方に対する納得性・公平性の確保、行政をめぐる状況変化に対応できる機動性の確保、評価のインフレによる上位格付の膨張の抑制という要請がある。これらは相反する面もあるが、それぞれがバランスよく確保される必要がある。また、行政組織や官職の所掌事務・権限が法令等によって規定されている等の公務組織の特徴等も考慮する必要がある。今後、民間における手法も踏まえつつ、公務における新たな職務評価を実施していくことが課題である。

具体的な措置（給与制度の改革）の方向

以上を踏まえつつ、本研究会は、地域の実情等を給与制度上、反映させる方法として、どのようなものがあるのか、選択肢を挙げつつ、全国一律の給与体系の要請と地域ごとの均衡の要請を衡量しながら、その可能性について様々な角度から検討を加えた。

（参考資料 32 参照）

1 俸給による対応

(1) 措置の選択肢

地域の実情等を職員の基本給である俸給に反映させる制度上の措置としては、まず、全国共通俸給表を維持しつつ、職務の級の格付において本府省や各地方機関の職務差を適切に反映させるとする案と、地域等に応じた複数の俸給表を設ける案とがある。

いずれの場合についても年功的な俸給表構造の見直しを併せて行う必要がある。

前者の場合には、そうした俸給表構造の見直しとともに、地域関連手当の抜本的な見直しを行う必要がある。

後者は、

ブロック毎の官民給与比較を前提にブロック別に俸給表を設定する方法

本省勤務俸給表と地方勤務俸給表を設定する方法

民間企業において導入が進んでいる地域限定勤務制の導入と併せて、地域限定勤務俸給表を設定する方法

俸給表から「基礎的な給与（生計費等を考慮した給与）」を分離し、これに地域差を設ける方法（残った俸給表（職務給）は全国共通）

が、考えられる。

このような地域別等で異なる俸給表を設ける対応は、国民や地域の住民に対して、分かりやすい対応であるが、各府省人事当局、職員団体の双方から、職務給原則の下では同じ職務には同じ給与が支給されるべきであるとともに、職員意識の面でも同じ任用上の資格・能力を有し、同じ仕事を担当しているのにもかかわらず、基本給たる俸給が異なることについて職員間の納得が得られず、組織としての一体性が保てなくなり、人材確保面でも支障が生じるおそれがあるとの意見が出されている。

（参考資料 16 参照）

また、地域別等の俸給表は、労働市場がその地域において閉じている場合に成立するものであり、全国異動を含め広範な転勤がおしなべて頻繁に行われている公務の実情にはそぐわないものと考えられる。

さらに、民間企業においても、勤務地限定社員制度の導入が徐々に進んでいるとはいえ、同一企業で基本給を別建てにしている企業は 3.4%（ 2 (2)イ参照）と未だ多くはない状況にある。

(2) 提言

これらの状況を踏まえると、各府省の異動政策が当面は変わらないことを前提とすると、年功的な俸給表構造の見直しと、地域関連手当の抜本的な見直しを併せて行いながら、基本給たる俸給表については、全国共通型を維持することが適当である。

なお、多様な公務の職種・職域の中には、実態として転勤が少なく、幹部職を除き、都道府県内あるいはブロック組織（管区）内の転勤に限られる人事グループも認められるところであり、これらについては、今後、他の職員等との公平性に留意しつつ、人事管理上の仕組みとしての限定地域勤務コースの導入と併せて、地域限定勤務俸給表を設定することができないか、更に検討すべきとの意見もあった（注）。

（注）公務においては、定型的な管理や調査など、従来職員が従事してきた業務を外部に委託する場合も増えてきている。この場合、外部委託方式を採ることによってその部分の人件費については地域の民間給与等が反映されているものと考えられる。

2 手当による対応

(1) 新たな地域手当

ア 問題意識

現在の調整手当は、2(1)ウのとおり制度創設の経緯等から必ずしも民間賃金の状況を反映していないケースもあるほか、調整幅も最大12%に限定されているなど、地域に応じた給与水準の調整措置としては、いまだ不十分である。また、多くの転勤が県や管区の範囲で行われているにもかかわらず、支給地域が市町村単位であることから、転勤によって調整手当の支給率が変動するケースが多く、円滑な異動に支障を生じるという問題も指摘されている。

今後とも公務員給与を広く国民の理解の得られるものとしていくためには、早急かつ抜本的な見直しが必要であると認められる。

イ 提言

以上を踏まえると、現行の調整手当を、主として都市部の民間賃金に着目し、支給地域、支給割合等を基本的に見直した、次のような新たな地域手当に再構築していくべきである。その際、都市部における人材確保手当と位置付けることも考えられるとの意見もあった。

支給地域の単位

新たな地域手当の支給の地域の単位は、転勤の実態等を踏まえ、現行の市町村単位から、より広域化を図ることが望ましい。

しかしながら、広域化すると地域内の民間賃金の低い市町村でも他の市町村と同一割合を支給することとなるという問題があるほか、そもそも広域化のために現行調整手当の支給率を下回る地域も多くなり、特に地方の管区機関所在地、政令指定都市などでは支給対象外となる可能性もある。

具体的な支給地域の区分の在り方については、専門的かつ多面的に検討を行うべきである。

支給割合

新たな地域手当の支給額は、現行の調整手当と同様に、支給地域ごとに俸給等の一定割合で設定するのが適当である。

その際、地域間の調整幅を拡大し、特にマイナス方向の調整を図っていくためには、全体の給与原資の中で、俸給と手当の配分の見直しを行う、すなわち俸給を始め全国一律の給与費目の水準を引き下げることをも念頭に置いた上で、地域差をできるだけ反映できるよう措置を行うべきである。

具体的には、東京地区の支給割合をどの程度に設定するのが適当かが大きな課題であり、地域の民間給与等を適切に把握し、明確な指標ないし基準に基づいて決定するべきである。

なお、地域手当のウェイトが高くなると円滑な人事異動に支障を生じる等の問題もあり、現行を大きく上回る地域差を付けない方がいいのではないかとの意見もあった。

異動保障の廃止

現行の調整手当制度では、 2 (1)ウのとおり職員が調整手当の支給割合の高い地域から低い地域に転勤した場合、 3 年間、転勤前の調整手当の支給割合と同率の手当の支給を保障するいわゆる異動保障が法律上定められている。この措置は、突然の転勤に伴って調整手当が急減することは、職員の生活設計の観点から問題があるとして導入されたものである（ 2 (1)ウ の参考参照）。しかしながら、地域給として調整手当を設けながら、転勤する者については異動保障として転勤前の調整手当をそのまま支給することは、地域給の本旨や異動保障の適用を受けない者との均衡を考慮すると、適当ではない。

このため、新たな地域手当については、転勤に伴って従前の地域手当の支給割合を維持するような異動保障は設けないこととするのが適当である。

(2) 転勤手当（仮称）

(1)で述べたとおり、地域に勤務する公務員の給与には民間賃金等の地域差をできるだけ反映させることとなると、地域手当のウェイトを高くし、地域間の公務員給与の調整幅も拡大することとなる。このような条件の下で、人事管理において重要な役割を持つ転勤を円滑に行うためには、転勤者に対する何らかの処遇上の措置が必要であり、新たな地域手当の構築と併せて、次のような手当（転勤手当）を検討することが考えられる。

ア 転勤手当の必要性

欧米諸国では、転勤は、一部の上級職を除いて、原則として本人の希望を優先する空席公募方式を採っている。これに対して、我が国の公務における転勤については、職員の事情に一定の配慮が加えられることはあり得るにせよ、基本的には公務運営上の必要性に基づき命じられて行われるものであり、競争試験に基づく採用と内部昇進を原則とする中で、転勤も大半の場合、職員は、キャリア形成の一部として、転勤することをやむを得ないものと受容している実情にある。

転勤は、生活環境の変化による精神的負担や子供の転校に伴う諸問題、さらには管理職層を中心とした単身赴任の問題等、種々の経済的負担及び心身の負担を伴うものである。その際に、超過勤務手当やボーナスの算定基礎にもなり得る基本的な給与である地域手当の水準が大幅に下がることとなれば、転勤した上に月収が大幅に低下することとなって、職員を円滑に異動させることができなくなり、人事管理上重大な支障が生じることとなる。

このため、転勤については、後述 1 のとおりその在り方を見直し、総数として縮減していく努力が求められるが、他方において、必要な転勤に対しては給与処遇の面からの措置が必要である。

異動の円滑化の観点からは、本来、転勤可能性によって職員をあらかじめ区分し、例えば全国異動職員については、転勤によって基本的な給与が低下しないように、地域手当は支給せず、どこで勤務しても同じ給与とすることが考えられる。しかしながら、現行の官職を中心とする任用制度においては、官職に基づいて区分するのではなく、全国異動か否かという職員の属性に基づいて職員をグループ化することには制度上の問題が多い。

以上の状況を踏まえると、円滑な異動を確保するため、次善の措置として、職員の転勤に伴い地域手当の支給率が下がり、又は地域手当が支給されなくなる場合には、一定期間、転勤前の地域手当額からの減額分を補うことを内容とする次のような新たな手当（転勤手当）を導入することが考えられる。

なお、転勤手当の必要性は以上のとおりであるが、現行調整手当の異動保障については、その在り方に対し種々の批判が加えられているところであり、新たに導入する転勤手当は、そうした批判を十分踏まえて国民の理解を得られるものとしていく必要がある。そのためには、まず、転勤の在り方をもう一度見直し、真に必要な転勤に限ることが強く求められる。また、そのような転勤であることを前提とした上で、転勤手当の措置内容についても、転勤による人材配置の必要性

と職員の負担増への配慮として必要な範囲内の合理的なものとしていく必要がある。

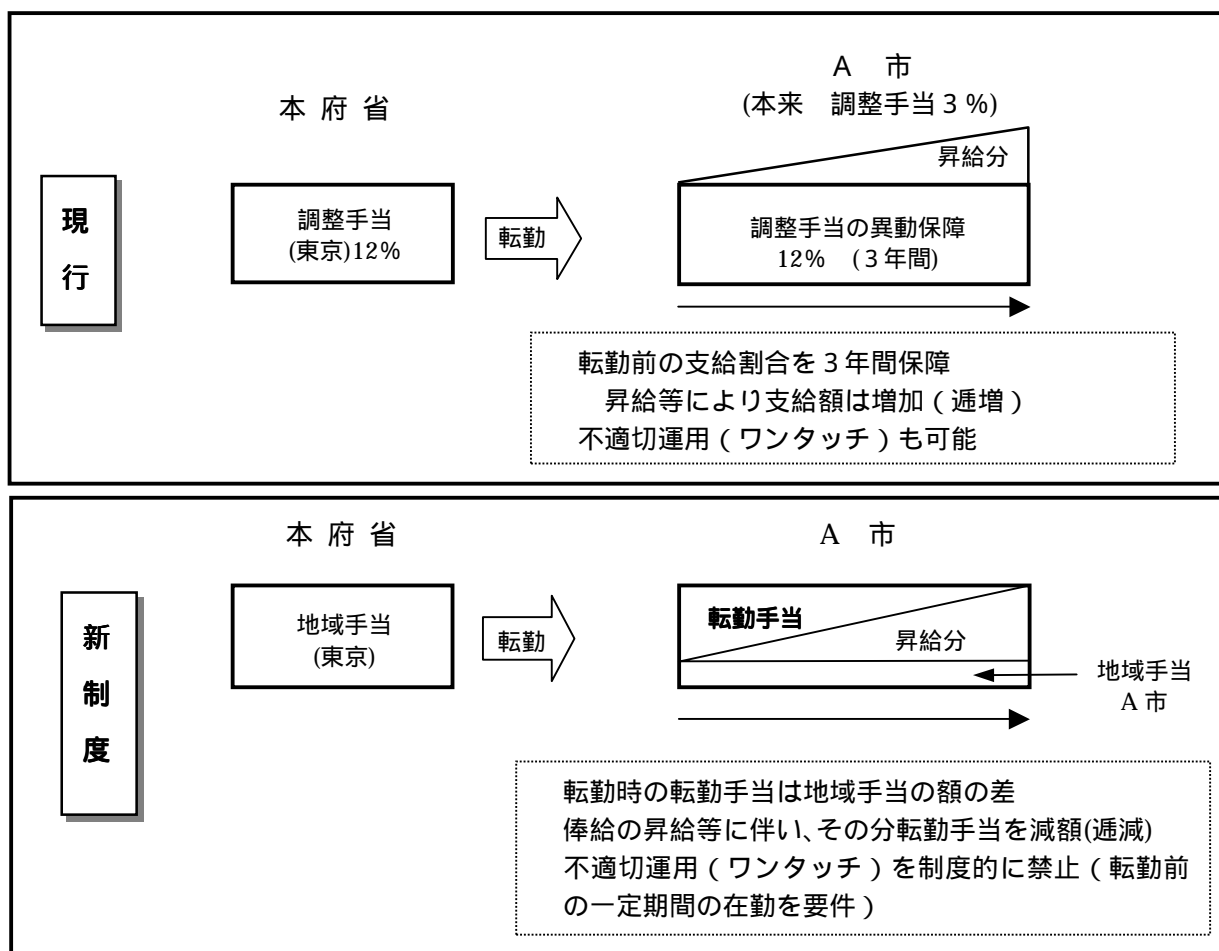
イ 転勤手当の内容

(1)イ のとおり、現行の調整手当の異動保障は、転勤により調整手当の支給割合が下がる場合に転勤前の支給割合（俸給等の一定割合）を保障するものであるため、転勤後に昇給等があれば当然に手当額は増加する。これに対し、新たな転勤手当は、転勤によって給与水準が低下しないようにするとの観点から、転勤により地域手当の支給率が下がり、又は地域手当が支給されなくなる場合に、従前の俸給及び地域手当の合計額と新たな俸給及び地域手当の合計額との差額を支給するものとし、転勤後の昇給等により俸給及び地域手当の額が増加する場合には、その分、転勤手当の支給額を逡減させていくことが適当である。

また、調整手当については、実態は調整手当の非支給地間あるいは支給割合の低い地域間の転勤であるにもかかわらず、調整手当の支給割合の高い地域の官署への一時的な転勤命令を挟むことにより、異動保障を受給させるという、不適切な運用（いわゆるワンタッチ）がごく一部であるが、行われていたという問題もある。このため、転勤手当については、転勤前の在勤地での勤務期間に要件を付すことにより、こうした不適切な運用を防止するための制度的措置を行うべきである。

なお、現行の異動保障は、再度の転勤が想定されているか否かを問わず一律に支給されるが、転勤要員として転勤を命じる場合と本人の都合等による転勤の場合とで取扱いを異にすることは十分理由があり、後者については、転勤手当を支給しないか、支給するとしても激変緩和措置としてごく短期間の措置とすることが適当と考えられる。

（注）転勤手当は、転勤者すべてを対象とするものではなく、地域手当の支給率が下がる又は地域手当が支給されなくなる転勤をする者にのみ支給される。また、転勤手当は、官民給与比較の対象に含まれ、原資の範囲内において配分されるため、全体の給与費の増とはならないものである。



以上の考え方に対しては、俸給表は全国共通となっているため、転勤によっても俸給水準は維持される、俸給のほか諸手当まで含めて現給を保障する必要性はなく、地域手当を導入する以上、転勤により給与水準が低下する可能性があることはやむを得ない、転勤手当を上述のような仕組みとする場合、同手当を受給する間は職務能力の向上等があるにもかかわらず実質的に昇給しないなどの問題があるとの意見があった。こうした視点から、転勤した職員の給与は、職務給の原則や地域手当の趣旨からすると、転勤前の給与水準の維持よりも転勤後の職務・職責に応じた給与水準の確保に重点を置くことが適当であり、転勤に伴う給与水準の低下が円滑な異動に支障を来さないよう必要・最小限度の措置を講ずる必要があるとしても、その措置は、短期間のもので、かつ段階的に支給額を逡減していくようなものにするべきであるとの考え方が示された。

(3) 住居手当

借家・借間の賃貸料については、東京とそれ以外の地域の違いなど、地域差が相当程度あると認められることから、東京に居住している者に対する住居手当の支給額については、民間の同種手当の支給状況等を適切に把握するとともに、地域手当の内容にも留意しつつ、必要に応じ地域差を設けることも検討すべきである。

(4) 特地勤務手当・寒冷地手当

本研究会では、特地勤務手当、寒冷地手当については、具体的な検討は行わなかった。このうち、生活不便地に勤務する職員に支給される特地勤務手当については、そのような地域への円滑な人事異動の確保の観点から、地域手当や転勤手当の仕組みの検討と併せて見直しを行っていく必要がある。また、寒冷地における生計費増嵩等に対処するために支給される寒冷地手当についても、近年の生活環境の変化の中で、民間の支給状況等に適合するよう、見直しを行う必要がある。

3 給与構造の見直し

(1) 給与構造全般の見直しの必要性

前述のとおり、現在の給与構造には民間賃金における世代別配分の見直しや成果重視への変化に追いついていないところがあるのに加え、年次一律的な昇格・昇給等の運用上の問題もあいまって、地域の公務員給与が年功的に高まる傾向にあり、このことが地域の公務員給与問題の背景ともなっている。

民間における年功的給与体系の見直しに合わせて、公務においても年功的な運用となりがちな給与システムについて、職務給の徹底を図りつつ、職務や実績に応じた処遇を行う給与システムへ転換を図っていくことが、地域における公務員給与の在り方を含めた給与配分の適正化を行う上で不可欠である。このことが、職員の士気を高め、公務に必要な多様で有為な人材を誘引・確保していく上で、また、国民の納得性を高める上で、重要と考える。

(2) 措置の基本的方向

年功的給与上昇を抑制する観点からは、

昇給制度を含めた給与カーブの見直し（フラット化）

等級間の重なりの縮小

など、俸給表の構造自体を改めることが必要である。

特に、管理職層については、民間の動向等を踏まえれば、例えば、「定昇」の廃止などを通じ、年収管理的な給与とすることも必要である。

また、公務員の早期退職慣行を是正し、在職期間の長期化を図ることが求められる中、職責反映を徹底するとともに職員の士気を確保する観点から、

等級構成の再編

適切な職務評価に基づく等級格付の適正化

同一等級内での時々の職務の付加に対応できるよう、職責手当の新設

本府省組織等を中心に複線型人事制度の導入に併せ、スタッフ職を対象とした俸給表の新設

ボーナスにおける成績査定分の拡大

などについても検討すべきである。

さらに、こうした職務や実績に応じた処遇を進めていく前提として、人事・職務評価等について、適切な評価手法を確立するとともに、制度の趣旨に沿った運用が図られるよう、より適切な手続を設けることが必要である。

< 職員層に応じた給与配分の基本的方向性のイメージ >

係員層（20歳代をイメージ）

職務能力の向上に応じた昇給を重視する。

実績を上げた者には、月例給、ボーナスとも、適切に報いる仕組みを整備する。

（現行の特別昇給、勤勉手当に相当するもの）

係長、課長補佐等クラス

職務能力の向上等に応じた昇給はあるが、ウェイトは徐々に低下させる。

月例給に職責・役割を適切に反映させる。

ボーナスにおける実績主義を強化する。

管理職層

適切な職務評価や業績評価に基づき職務・職責や勤務実績を重視する。

本省課長等は年収管理給与とすることも検討する。

(3) 具体的な措置の在り方

ア 年齢や生活に対応する部分の俸給からの分離

俸給を職務給としてより徹底させるため、俸給における年功要素の縮小、給与カーブのフラット化を進める必要があるが、こうした措置は、給与構造全体にかかわるため、その抜本的な見直しと併せて行う必要がある。

俸給表の見直しの一例として、年齢や生活に対応する部分を俸給から分離し、第2基本給的な新たな給与費目とすることが考えられる。

しかしながら、これに対しては、俸給（職務給）の抜本的な見直しを行うための手段として考えられるが、民間において生活給・年齢給廃止の動向が強まる中で、各方面から納得の得られる水準設定が容易ではないとの意見も多く、意見の一致は得られなかった。

イ 職責手当の導入

俸給表では、職務・職責に応じて職務の級が設定されているが、職務の級は、一

般的・恒常的な職務・職責に対する評価基準によって区分されており、同一の職務の級においても実際の職務・職責の重さには当然幅がある。職務・職責をより給与に反映するためには、等級構成を細分化することも考えられるが、抜てきをしやすいなど、現場における弾力的な処遇を可能にすること等を考慮すると、等級はある程度大きくくりとすることが適当と考えられる。そこで、例えば、同じ課長レベルの職務であっても、俸給表では十分には反映できないより細かな時々の具体的な職務・職責の違いを給与上、適切に反映できるよう、職務・職責を反映した手当（職責手当）を設けることが考えられる。

こうした考え方については、俸給（職務給）との役割分担が必ずしも明確ではない、あるいは運用が容易ではなく、制度設計によっては、年功的な運用に陥る可能性があり、むしろ実績に着目して昇給額やボーナスへの成績反映の強化を図っていくべきとの意見もあった。

また、恒常的な超過勤務等を行っている本府省等の職域について、この手当を充実し、活用していくべきとの意見もあった。

今後、理論的な整理と併せて、ベースとなる職務評価の在り方について十分な検討を行いつつ、対象職員や仕組みについても、職務の実態等を踏まえながら、必要な検討を行うべきである。

ウ ボーナスにおける成績査定分の拡大

民間企業におけるボーナスに相当するものとして、公務員には期末手当（ボーナスにおける一律支給分に相当）と勤勉手当（ボーナスにおける成績査定分に相当）が支給されている。しかしながら、勤勉手当については、標準的な成績とされる者が75%を超えるなど、成績反映が必ずしも適切になされていない面がある。

（参考資料10参照）

この背景として、職員の勤務成績を適切に評価する手法が確立されていないと

いう問題があるほか、勤勉手当の原資の中で成績優秀者に配分し得る部分が事実上限定されているという事情もある。このため、勤務成績がよりの確に反映できるように、適切な評価手法の導入や全体の給与費の中で成績優秀者に対して適切に給与差を反映できる仕組みとしていくことが必要である。

その他の提言

1 転勤の必要性とその在り方の見直し

(1) 現状

のとおり公務における転勤の態様は各府省、人事グループごとに様々だが、おしなべて転勤が多く、2、3年に1回程度の割合で頻繁に転勤が行われている場合がある。地理的にも広範囲に及ぶ転勤が行われているほか、規模的にも玉突き人事により一度に多数の職員が転勤する場合が多い。

(2) 見直しの必要性

こうした転勤については、従来、キャリアアップが期待できること、仕事上多様な経験ができること等から肯定的にとらえられてきたが、職員意識の多様化の中で、転居費用や転居に伴う諸経費の負担、生活環境の変化による精神的負担、子供の教育や家族の介護等の事情を重視する方向での生活スタイルの多様化等を背景として、職員の転勤忌避傾向も強まっており、円滑な人事管理の阻害や職員の士気の低下といった問題も発生している。

一方、公務組織にとっても、転勤には赴任旅費、調整手当の異動保障、単身赴任手当等の支給等の金銭的成本や、人材確保上のロス等の非金銭的成本が生じているほか、早期退職慣行の是正に伴う在職期間の長期化の取組の中で、転勤を含めた人事異動のサイクル自体も見直しが求められている。

(3) 転勤の必要性とその見直し

転勤は、全国一律の行政サービスの提供、多様なキャリアを積み重ねることによる人材育成、昇進管理や職場の活性化といった人事管理上の要請、行政の相手方との癒着等の不正の防止、へき地勤務の公平性の確保等の観点から必要とされているが、それぞれの観点に照らした場合に、現在のような転勤の在り方が真に必要なのかどうか、再点検すべきである。

例えば、人事管理上の要請については、転勤の有無に着目しなくても客観的な人事評価が可能となるようなシステムを確立し、不正の防止については、転勤を伴わない担当替えや、職員に長期休暇を取得させてその間他の職員に業務を代行させるなどの代替手段を講じることなどによって、今後、転勤のサイクルを見直し、全体として転勤の頻度を縮小していくことが必要である。

その一方で、それでもなお公務上の要請により実際に転勤しなければならない者に対しては、転勤に伴う種々のコストに対して適切な補償を行うほか、給与上のインセンティブ付与を行っていくことは重要である。

2 恒常的な超過勤務対策

地域に勤務する公務員の問題に関連して、本府省等を中心とした恒常的な超過勤務の問題がある。

特に、本府省においては、府省間の法令等協議、国会関係業務、予算関係業務を主な原因として長時間の超過勤務が慢性化しており、職員の健康管理上大きな問題となっているほか、人材確保上も悪影響が生じている。

このため、従来より、超過勤務縮減の取組がなされているが、超過勤務の縮減のためには、管理職のコスト意識の徹底を図りつつ、仕事の進め方を見直し、業務遂行を効率化・合理化することが不可欠である。その上で、必要な業務については明確な超過勤務命令を出して適切に超過勤務手当を支給することとすべきであり、そうすることによって、本府省や地方機関等の職務の実態に応じて適切な給与差が確保されるこ

ともつながる。

結び

本研究会では、地域に勤務する公務員の給与の在り方についての検討から出発し、俸給表は全国共通型を維持しつつ、地域の民間給与をより反映させるため、俸給等の水準を引き下げることにも念頭に置いて、支給地域、支給割合等を基本的に見直した地域手当を導入すること、円滑な異動を担保するため、転勤により地域手当の支給率が下がる場合には、一定期間逡減型の転勤手当を支給する制度を導入すること等を内容とする対応策を示した。同時に、この問題に基本的に対応するためには、給与構造全体の見直しが必要との認識の下、給与カーブのフラット化や昇給制度の在り方を見直しなど、年功給的な俸給表構造自体の見直し、職務の級の格付や職責手当を通じた職務に応じた処遇の徹底、ボーナスにおける成績査定分の拡大等、給与構造全体の在り方の方向性について、提言を行った。

この報告の冒頭において3つの公平性について言及したが、民間給与実態調査の見直し・充実と適正な官民給与比較の確保（外部との公平性）、地域別配分の見直し、職務給原則に立った給与制度改革の実施（部内の公平性）、職員の業績・成果を重視する処遇の推進（個人の公平性）などを通じて3つの公平性がバランスよく確保されることが期待される。

人事院においては、この報告を受けて、現行制度の内容や合理性について、国民に十分に理解されるよう、説明責任を果たすとともに、改革すべき事項については、各府省、職員団体等と意見交換を行いつつ、具体化措置に向けて早急に検討されることを期待する。

なお、本研究会は、国家公務員を対象に検討を行ったが、地域の公務員給与問題としては、地方公務員給与の在り方についても議論があり、地方公共団体関係者においては、この問題に適切に対処されることを期待する。

検 討 の 経 緯

第1回 平成14年9月30日(月)

- ・ 公務員の給与水準決定の現状に関する説明(事務局)
- ・ 意見交換

第2回 平成14年11月5日(火)

- ・ 公務員の給与制度の概要、人事管理の実態等に関する説明(事務局)
- ・ 意見交換

第3回 平成14年11月14日(木)

- ・ 民間企業ヒアリング
- ・ 民間企業における取組事例に関する説明(事務局)
- ・ 意見交換

第4回 平成14年11月21日(木)

- ・ 各府省ヒアリング(厚生労働省、農林水産省、国土交通省)
- ・ 意見交換

第5回 平成14年12月3日(火)

- ・ 各府省ヒアリング(法務省、財務省)
- ・ 意見交換

第6回 平成14年12月12日(木)

- ・ 各府省ヒアリング(海上保安庁)
- ・ 職員団体ヒアリング(公務員労働組合連絡会、日本国家公務員労働組合連合会)
- ・ 意見交換

第7回 平成14年12月26日(木)

- ・ 地方公共団体ヒアリング(東京都)
- ・ 意見交換

第8回 平成15年1月21日(火)

- ・ 地方公共団体ヒアリング(鳥取県)
- ・ 中間整理に向けた意見交換

第9回 平成15年2月4日(火)

- ・ 中間整理に向けた意見交換
- ・ 地域関連手当制度に関する説明(事務局)

第10回 平成15年2月20日(木)

- ・ 中間整理など

第11回 平成15年3月11日(火)

- ・ 中間整理を踏まえた個別論点についての意見交換

第12回 平成15年3月24日(月)

- ・ 中間整理を踏まえた個別論点についての意見交換

第13回 平成15年4月10日(木)

- ・ 諸外国における公務員給与制度調査の概要報告
- ・ 基本報告に向けた意見交換

第14回 平成15年5月21日(水)

- ・ 基本報告に向けた意見交換

第15回 平成15年5月30日(金)

- ・ 基本報告についての検討

第16回 平成15年6月13日(金)

- ・ 基本報告についての検討