

「地域に勤務する公務員の給与に関する研究会」

委員の意見の中間整理

平成 15 年 2 月

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	毎日新聞社論説委員

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

1 . はじめに	・ ・ ・ ・	1
2 . 現状	・ ・ ・ ・	1
3 . 国民からの指摘とその背景	・ ・ ・ ・	2
4 . 公務・公務員給与の特性を踏まえた検討の必要性	・ ・ ・ ・	3
5 . 検討の論点	・ ・ ・ ・	4
【参考1】検討の経緯	・ ・ ・ ・	11
【参考2】ヒアリングで示された当局、職員団体の主な意見	・ ・ ・ ・	12
【参考3】県別民間平均賃金月額（企業規模100人以上）	・ ・ ・ ・	13

1 . はじめに

本研究会は、人事院事務総長から、地域に勤務する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、公務員給与の実情等を把握するとともに、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、これらをもとに意見交換を行うなど、10回にわたり議論を重ねてきた。

この「中間整理」は、現状とあわせて、これまで表明された各委員の意見を項目ごとに大括りして要約したものである。

この問題は、広く公務員給与の在り方にかかわるとともに、人事運用にもかかわることから、各府省や職員団体などの意見を十分に踏まえる必要があり、各方面からの御意見をいただきながら、今後、この中間整理で示した論点を中心に具体的な検討を進め、5月頃を目途に基本的な報告を行いたいと考えている。

2 . 現状

一般職非現業国家公務員（職員）（約48万人）は、広く国民に対して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、税務、公安（刑務官、海上保安官等）、教育（大学教員、義務教育学校等教員）、医療（医師、看護師等）などの業務を、全国各地にある官署で行っている。これを地域別に見ると、東京特別区に約7.7万人（うち約3.7万人が本府省）、調整手当（注）が支給される都市部（東京特別区を除く。）に約17万人、その他約22万人が離島、へき地を含め全国各地で勤務している。また、官民癒着の防止や人事管理上の必要性の観点から、転勤が多く行われており、例えば、一般行政事務職員（約22万人）では年間約12%の職員が住居を異にする異動（転勤）をしている（平成8年人事院調査など）。

（参考）民間企業における転勤割合は2.4%（平成7年労働省「雇用動向調査」）

職員の基本的な給与である俸給は、勤務地にかかわらず全国共通であり、職種に応じて、18俸給表が適用されている。俸給表は、職務給原則の下、職務・職責に応じて職務の級が設定されており、本府省や地方出先機関など組織区分の違いを重要な基準として官職の級別の格付けが行われている。

地域に関連する手当として、民間における賃金、物価等が特に高い地域に勤務する職員に対する調整手当、離島その他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対する特地勤務手当が支給されている。

(注)調整手当は、俸給等の一定割合の額とされており、その割合は東京特別区12%、横浜、大阪等10%、さいたま市等6%、仙台市、広島市等3%などとなっている。なお、職員が支給割合の高い地域から低い地域に異動した場合には、3年間、異動保障として異動前の支給割合の手当が支給される。

公務員給与の全体水準は、国家公務員法に定める情勢適応の原則の下、官民給与の調査・比較を通じ、民間の給与水準に均衡させること(民間準拠)を基本に定められている。具体的には、人事院が、毎年、企業規模100人以上事業所規模50人以上の全国約7,900事業所(母数約34,000事業所)を対象に4月に実際に支給された民間の所定内給与を調査し、公務員給与(調整手当など地域に関連する手当を含む。)と役職、学歴、年齢、勤務地域など主な給与決定要素を同じくするもの同士を対比させ、公務員の職員構成により総合して全体の官民給与の較差を算出している(給与水準の確定)。

給与改定のための人事院勧告においては、官民均衡の枠内で、民間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、職員団体をはじめとする各方面の意見を聴取しながら、俸給、諸手当の改定案(給与の配分)を策定している。

3. 国民からの指摘とその背景

各地域に勤務する公務員の給与がその地域に勤務する民間企業の従業員の給与に比べて高いのではないかとの声が国民、地域住民から大きくなっている。このような声は、国会や人事院が中小企業経営者等と行っている意見交換の場などにおいても反映されている。

この問題をめぐる指摘の背景として次のようなことが考えられる。

- * 厳しい経済情勢の下、民間では大企業を含めた企業倒産やリストラなどにより雇用情勢が悪化している中で、公務員には「倒産」のリスクがなく、雇用が安

定していると思われるからではないか。

- * 民間企業の県別平均賃金は、地域差が大きく（全国平均100に対して最高115.9、最低78.6（平成13年厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（参考3）））、地域差は拡大傾向にあるが、公務員給与の地域差は十分ではないのではないか。
- * 現行の俸給表の構造は、昭和20年代の通し号俸的な給与体系の影響から各級の水準の重なりが大きくなっている上に、職務給の原則に基づき成績主義の下で運用されるべき給与制度について、年次的な昇格や特別昇給の持回りの運用など、必ずしも制度の趣旨に則した運用がなされていないため、地方も含め全国的に年次・年功的に給与水準が高まる傾向にあるからではないか。
- * 調整手当の異動保障のように、各府省の人事当局にとっては必要なものであっても、地域住民の目から見ると、その合理性の問題を指摘されるものもあるからではないか。
- * 特別給（ボーナス）について、年間実績で民間と比較するため「1年遅れ」となって、国民の感覚と一致しないことがあるほか、その支給水準について、月例給と同様地域差があるにもかかわらず、支給月数は全国一律であり、地域の実情が十分に反映されていないからではないか。
- * 官民給与比較や調整手当を含めた地域給制度について、その内容やその合理性が必ずしも国民によく理解されていないのではないか。

4. 公務・公務員給与の特性を踏まえた検討の必要性

地域に勤務する公務員の給与について考えるに当たっては、公務や公務員給与の特性を踏まえつつ、検討を進める必要がある。

公務労働の意義と特性

- * 公務は、国民生活の維持・向上、生命・財産の安全確保などの国民生活に密着した役割を負うものであり、その担い手である公務員が国民全体の奉仕者として職務に専念できる処遇としていく必要がある。
- * 公務員は公務労働の特性等により、労働基本権が制約され、その代償として人事院制度が設けられている。このように公務員は、民間労働者と異なり、自らの勤

務条件決定への関与が制約されていることに留意する必要がある。

- * (国家)公務は、国民に対して全国統一的な行政サービスを提供するため、本府省のほか、離島・へき地を含め全国津々浦々に官署が所在し、全国規模の転勤も多いことに留意する必要がある。

公務員給与に対する各方面の理解

- * 公務員給与は、国民の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必要がある。
- * 公務員にとって、給与は唯一の生活の糧であり、勤労者として納得性の高い適正な処遇である必要がある。
- * 当局(任命権者)にとっても、所管行政を責任をもって効率的に運営できるよう、多様で有為な人材を誘致でき、かつ機動的な人事管理に資する、簡便性にも配慮した制度としていく必要がある。

時代の変化、公務をめぐる環境の変化への適応

- * 社会経済情勢の大きな変化の下、公務が適切にその機能を果たしていくためには、公務員人事管理における能力・実績主義の推進、年功的傾向の抑制、民間企業における地域の賃金を含めた人事・賃金制度の改革への対応、職員意識の多様化への対応や男女共同参画の推進などへの留意が重要である。
- * 地方分権の進展が、国全体としての適切な人事配置等にどのような意味を有するかについても視野に入れる必要がある。
- * 外国政府における地域に勤務する公務員に関連する給与制度の仕組みも参考にすることが適当である。

5. 検討の論点

(1) 民間準拠の考え方

議論の出発点として、民間準拠の考え方を整理しておく必要があるのではないかと

民間準拠とはいかなるものであるべきなのか

- * 公務員給与は、国民全体の奉仕者としての職務にふさわしいものとする必要があるが、労働基本権制約という条件の下においては、人事院が情勢適応の原則に基づき公務員の給与水準を民間の給与水準に合わせることでとされている。国民の広い理解を得つつ、適正な公務員給与としていくには、民間準拠の考え方をどのように具体化し、整理していくことが適当か。
- * 公務員は雇用が安定し、失業リスクが少ないこととの関係をどう考えるのか。

地域ごとの官民均衡をどの程度考慮するのが適当なのか（地域に勤務する国家公務員の給与には、地域ごとの民間準拠が求められるのか）

- * 生活費や民間賃金が安い地域では、その地域の民間給与に準拠させるとの考え方もできるのではないか。民間準拠が公務員賃金の基本である以上、その格差を地域ごとに埋める努力をしないと、地域住民の理解は得られにくいのではないか。
- * 限られた地域でしか勤務していないにもかかわらず全国異動職員と同じ給与を支給されるというのは、合理性が乏しいのではないか。その一方、国家公務員の多くは観念的には全国異動対象者であり、地域限定者の特定が難しく、給与体系を地域ごとに変えるのは難しいのではないか。
- * 地域によっては、公務が最大の雇用主となることもある。その場合には、他地域の民間や公務と人材確保を競うこととなる。どこと競争してどのような人材を確保するのかという視点から賃金を見ることも重要ではないか。
- * 民間企業では、最近、分社化や勤務地限定制などを導入して地域により賃金に差を設けているところも増えつつある（勤務地限定制導入企業11.6%（うち5千人以上企業での導入割合35.7%）（平成14年厚生労働省「雇用管理調査」））。しかしながら、全国規模で展開している民間企業の場合、基本給については全国一律のところが多いことにも留意が必要ではないか（基本給が別立ての企業割合：勤務地 転勤の有無別3.4%（平成10年労働省「賃金労働時間制度等総合調査」））。

地域の実情等をよりの確に把握・反映させるために、民間給与の実態調査・官民比較方法について改善すべき点はないか

- * 本来、職務・職責のみで厳格な官民比較ができればよいが、学歴、年齢等の客観的な指標をあわせて使っている。民間企業の組織のフラット化や賃金制度の見直しの動きを考慮した対応も必要ではないか。
- * 地域によっては、就業者数に占める調査・比較対象層の重みがかなり違うことに留意する必要があるのではないか。
- * 国家公務員は転勤が多く、比較的転勤の多い大きな企業と比較しないと意味がないのではないか。

(2) 公務員給与の決定原則の考え方

- * 地域における公務員給与を考える前提として、職務給の原則や成績主義など、公務員給与の基本はどのようなもので、実際にいかに機能しているのかを踏まえておく必要があるのではないか。
- * 職務要素以外の能力要素や生計費要素など各要素は、給与制度上、どのように概念付け、考慮していくべきか。

(3) 公務部内での給与差の在り方の考え方

公務部内で、どの程度、かつ、どのように地域に応じた給与差を設けていくのか。
 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のように衡量していくのか。
公務員給与の各決定要素にどのように重点を置いていくのか

- * 同一労働同一賃金は説明の仕方、納得性の問題なのではないか。現行職務給は同じ級でも水準に幅のあるレンジ給であり、職務給だから地域で差を付けられないというわけではない。例えば、給与を職務に対応する部分と生活に対応する部分に分けて、生活に対応する部分については地域ごとに異なるということもあり得るのではないか。

地域による給与差を考える場合、地理的な「地域」に重点を置くのか、「現実の異動範囲」に重点を置くのか

- * 人事管理という側面から考えた場合、雇用区分や実際の異動の上限などを考慮し

て処遇制度を設計するのが通常であって、単に行政区画上の地域を単位として組み立てることはあまりないのではないか。

- * 給与の地域配分上、調整手当が一定の役割を果たしているが、現行の調整手当の支給地域区分は市町村を単位としているので、市街地が連続している市町村であっても支給率が異なるなど、実態にそぐわない面があるのではないか。

本省と地方機関等との職務評価が適切となるよう、職務評価の手法をどのように考えていくのか

- * 職務給を徹底し、仕事の大きさに応じて給与を決定するようになれば、地域ごとの民間企業の賃金水準にかかわらず、重要な仕事を担っている職員には相応の高い給与が支給されて然るべきではないか。
- * 職務の級の格付けについて、適正・公正な差が付けられるよう基準を改めて、明確にすべきではないか。

世代間の配分是正、職務・実績主義処遇の推進との関係をどのように考えていくのか

- * 職責の低い職員が職責の高い職員よりも高い給与を受けている実態があると、国民の納得が得られない。級内のレンジ幅を縮小し、職責の差が適切に反映される仕組みとするべきではないか。
- * 給与制度の構造とともに、年次的な昇格や特別昇給の持回りの運用の問題などが、国民の批判の背景となっているのではないか。地域における給与について広く国民の理解を得る上で、職務に応じた給与という原則に則ったものとするのが重要ではないか。

地域における給与の問題と併せて、本府省等における恒常的な超過勤務への対応についても考えていく必要があるのではないか

(4) 人事配置（転勤）との関連等

人事異動・転勤実態の在り方をどのように考えていくのか。それとの関係でどのような処遇が必要となるのか

- * 各府省、人事グループごとに異動の頻度や範囲など態様が多様な現状に留意する必要があるのではないか。

転勤のエリア、転勤の蓋然性（頻度）、本人の希望の考慮 等

- * 採用段階で地域限定として採用し、全国異動を前提とした職員と何らかの賃金格差をつけるべき、という考えもあろうが、全国均一のサービスを提供する国家公務員の場合、俸給表を別々にするのは難しいのではないか。
- * 生活スタイルの多様化や少子化によって、職員意識の多様化が進む中で、広範囲かつ頻繁な異動を前提とした現行の人事政策は長期的には維持できないので、見直していく必要があるのではないか。異動期間が2～3年というのは、短すぎる。これまでの惰性で人事サイクルを運用している印象が強い。民間との対比から見ると、少なくとも5～6年にするべきではないか。その際、希望者が少ない生活困難地に長く勤務できるような仕組みや、異動によらず不正の発見やキャリアアップができる仕組みなどについても、考えていくべきではないか。

転勤に伴うコストにどう配慮していくのか

- * 民間企業では異動のリスクに対して給与を支払うという視点がある。公務においても、昇進で差をつけるというのではなく、人材の有効活用の趣旨からも、異動のリスクや異動に伴うコストは、給与その他の処遇で適切に手当てしていくべきではないか。
- * 転勤に対しては、給与の面だけでなく単身赴任による二重生活の費用や引越し費用など、転勤に伴うコストの補償やサポートが必要であるが、現状では必ずしも十分ではないのではないか。

地域関連手当の在り方

- * 調整手当をはじめとする現行の地域関連手当について、相互の関係も含めそれぞ

れいかなる意義・役割を有しているのか、再整理が必要ではないか。

- * 転勤に伴うコストの補償は適切に行う必要がある一方で、現行の調整手当が都市手当的な性格であることからすると、調整手当の低い地域に異動した場合の3年の異動保障は見直していくべきではないか。一挙に廃止するのは難しいとすれば、漸減させる考えはどうか。

(5) 検討の射程

必要な対処をするためには、どこまで検討の射程を広げるべきか

- * 地域における公務員給与に対する批判という問題は、主として調整手当の支給されていない地域における官民給与の不均衡という問題が出発点となっていることから、新たに調整手当を支給するというような単なる地域給の見直しでは不十分であり、俸給と手当の配分見直し又は人事異動・転勤の在り方の見直しも視野に入れた給与処遇の見直しにまで踏み込んだ検討が必要となるのではないか。

地方公務員給与との関係をどのように考えるのか

- * 地方公務員については、国家公務員準拠よりも、地域ごとの民間準拠のルールを確立する必要があるのではないか。
- * 地方公務員は、仕事の内容や進め方などについて国家公務員との類似性が高く、地域の状況等を踏まえつつも、今後とも国家公務員の給与に準拠することは重要ではないか。
- * 本研究会の検討対象は国家公務員についてであり、地方公務員の給与の在り方については、今後の国家公務員の給与の見直しを踏まえ、各地方公共団体においてそれぞれで判断されるという流れになるのではないか。

(6) 諸外国の制度の考慮

- * 労働基本権の取扱い等、各国の事情の違いに留意しつつ、諸外国の仕組みについても参考となるべきものはないか。

(参考)

米国：全国共通の基本給与に加えて地域ごとの地域均衡給を支給（地域ごとに基本給与に地域均衡給を加えた額が俸給表として表示されている）。

なお、基本給与の在り方について見直しが議論されている。

英国：課長補佐以下については、省庁別に労使交渉によって給与決定。課長級以上の高級公務員については、ロンドン・ターゲット・レートと称する加算あり。なお、最近、省庁の重要官署がロンドン外に移転するケースが多いことに注意する必要もある。

独国：給与上地域差はないが、本省勤務者には本省手当を支給。

仏国：パリ等一部地域に居住地手当を支給（1～3％）。

以 上

【参考1】

検 討 の 経 緯

第1回 平成14年9月30日(月)

- ・ 国家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

【参考2】

ヒアリングで示された当局、職員団体の主な意見

- * 全国均一の行政サービスを行う国家公務員は地域にかかわらず職務内容が同じであり、職員の志気を保持するためにも、全国共通の俸給表を維持する必要がある。（当局、職員団体）
- * 現行制度においては、本府省と地方機関では給与上の職務評価に差が付けられているほか、調整手当もある。地方機関においても職務内容が高度化、困難化しているところもあり、むしろ、職務・職責を給与に適切に反映させる観点から、現在の組織段階別の一律的な給与上の職務評価の見直しも必要ではないか。（当局、職員団体）
- * 地方機関に勤務している 種・種等採用職員を本府省に抜擢しようとしても希望者が減っているが、その原因の一つには、処遇面の問題もあるのではないか。（当局）
- * 本府省に勤務する若手職員には、恒常的な長時間勤務が行われているにもかかわらず、それに見合う処遇が十分に行われていないとの不満がある。（当局）
- * 全国規模での均質な行政サービスの提供、不正の防止、人材育成・キャリアアップ、職員間の負担の公平性などの観点から、2～3年ごとに広い地域にわたり職員を異動させており、人事管理に支障を来さないような仕組みとする必要がある。（当局）
- * 地方採用で主として地方で勤務する職員の場合も、管理職（係長、課長）になると、管区内又は全国異動となることから、多くの職員が転勤を前提として勤務している。（当局）
- * 地域給の区分の基準については、現在、勤務地主義が採られているが生活の基盤という観点も重要であり、勤務地のほかに生活地に着目することも必要ではないか。（当局、職員団体）

【参考3】

県別民間平均賃金月額（企業規模 100 人以上）

（平成 13 年厚労省賃金構造基本統計調査より推計）（全産業：常用労働者）

