

平成16年 8 月 6 日

衆議院議長 河野洋平 殿

参議院議長 扇 千景 殿

内閣総理大臣 小泉純一郎 殿

人事院総裁 佐藤 壮 郎

人事院は、国家公務員法、一般職の職員の給与に関する法律、国家公務員の寒冷地手当に関する法律等の規定に基づき、一般職の職員の給与について別紙第1のとおり報告し、併せて給与の改定について別紙第2のとおり勧告するとともに、公務員人事管理について別紙第3のとおり報告する。

この勧告に対し、国会及び内閣が、その実現のため、速やかに所要の措置をとられるよう切望する。

# 目 次

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 別紙第1 職員の給与に関する報告 .....          | 1  |
| 1 給与勧告の基本的考え方 .....             | 3  |
| 2 官民の給与の比較 .....                | 4  |
| 3 公務員給与を取り巻く諸情勢 .....           | 9  |
| 4 本年の給与の改定 .....                | 11 |
| 5 給与構造の基本的見直し .....             | 17 |
| 6 給与勧告実施の要請 .....               | 27 |
| <br>                            |    |
| 別紙第2 勧告 .....                   | 33 |
| <br>                            |    |
| 別紙第3 新たな公務員人事管理の実現に向けて .....    | 1  |
| 1 能力・実績に基づく人事管理の推進 .....        | 2  |
| 2 再就職ルールの適正化 .....              | 3  |
| 3 検討すべき課題～残された課題及び今日的な課題～ ..... | 3  |

## 職員の給与に関する報告

我が国の経済は、バブル崩壊後、長期の低迷を続けてきたが、世界経済の回復に伴って、国内民間需要が着実に増加し、景気は堅調に回復している。この間、民間企業においては、経済のグローバル化、IT化、少子・高齢化等の企業を取り巻く環境の変化を踏まえて、企業戦略の見直しが積極的に行われている。経営戦略にとって重要な要素となる賃金システムについては、右肩上がりの成長を前提とすることなく、成果・実績をより重視することにより従業員の満足度を高めていけるよう、抜本的な見直しを進める動きが急速に拡大している。

国家公務員については、労働基本権が制約されていることの代償措置として、人事院の給与勧告制度が設けられている。この勧告は、国家公務員法に定める情勢適応の原則に基づき、毎年、公務員の給与水準を民間企業従業員の給与水準と均衡させること（民間準拠）を基本に行ってきた。近年における民間企業の給与水準をみると、厳しい経営環境を反映して、平成11年以来5年連続で特別給（ボーナス）の年間支給月数が対前年比でマイナスになったことから、これに応じて公務員についても特別給（期末手当・勤勉手当）が連年引き下げられてきた。一昨年からは、民間企業における給与抑制措置が一段と進み、公務員の月例給が民間の月例給を上回ったことから、2年連続で月例給の引下げも行われている。

昨年後半以降、景気は回復傾向にあり、民間企業の企業収益は大幅に改善し

てきているが、地域別にみると、地域の経済の中心となる産業の種類に応じバラツキが生じている。このような民間企業の状況を踏まえて、本年の春季賃金改定後の民間企業の給与実態について、本院において例年同様の調査を行ったところ、ベースアップを実施している事業所は昨年より少なくなっていたが、定期昇給の停止、賃金カットのような厳しい給与抑制措置が講じられている事業所は減少しており、7割以上の事業所で定期に行われる昇給が実施されていた。また、特別給については、春季に夏季賞与の支給が決定している事業所（全体の約6割）のうち、約4割の事業所で増額となっていたが、減額となっている事業所も約2割あった。

本年4月分に支払われた月例給について、官民の比較を行った結果、公務員の月例給が民間をわずかに上回るが、本年度、寒冷地手当の見直しを行うと、ほぼ均衡することが明らかとなった。したがって、月例給についての改定を行わないことが適当であると判断した。

一方、特別給については、民間の支給状況をより迅速に反映させるため、本年から民間の特別給の前年冬と当年夏の1年間の支給実績を調査することとしたところであるが、本年は民間の年間支給割合が公務員の年間支給月数とおおむね均衡していたことから改定を行わないこととした。

また、地域に勤務する公務員の給与については、昨年、本院として、給与構造の基本的見直しと一体で見直しを検討することを表明し、検討を進めてきたところである。本年は、寒冷地手当の支給地域及び支給額の在り方等について、民間準拠を基本に、関係者の意見を聴取しつつ検討を行った結果、支給地域については民間事業所における支給状況を考慮し北海道を中心として支給するよう整理するとともに、支給額についても民間準拠により約4割の引下げを図る等制度の抜本的な見直しを勧告することとしたところである。さらに、月例給

についても、本年は、地域別の官民の給与較差を示し、地域における公務員給与がそれぞれの地域の民間賃金を反映するよう見直しの具体的な方向を提起し、制度の抜本的な見直しに着手した。

民間企業においては、右肩上がりの給与改定が行われなくなる中で年功的な賃金体系の見直しが進められており、公務においても、職務・職責を重視し、実績を的確に反映する給与制度への見直しを行うことによって、職員に対する適切な処遇や士気の確保を図り、公務能率を増進していくことが求められている。このため、本院としては、民間企業における改革の実態を踏まえ、地域における公務員給与の見直しを含めた給与構造の基本的見直しの具体化を進めていくとともに、公務員制度全般の抜本的改革に向けた検討を進めることとする。これらの検討に当たっては、給与制度の透明性の確保に配慮するとともに、職員団体、各府省の人事当局などの関係者とも十分な意見交換を行っていくこととしたい。

## 1 給与勧告の基本的考え方

### （給与勧告の意義と役割）

給与勧告は、労働基本権制約の代償措置として、職員に対し、社会一般の情勢に適応した適正な給与を確保する機能を有するものである。公務員給与については、納税者である国民の理解と納得を得る必要があることから、本院が労使当事者以外の第三者の立場に立ち、官民給与の精確な比較を基に給与勧告を行うことにより、適正な公務員給与が確保されている。勧告が実施され、適正な処遇を確保することは、労使関係の安定を図り、能率的な行政運営を維持する上での基盤となっている。

## （民間準拠の考え方）

本院は、国家公務員の給与水準を民間企業従業員の給与水準と均衡させること（民間準拠）を基本に勧告を行っている。比較対象となる民間企業の規模については、会社組織で働く民間従業員の約6割をカバーしている企業規模100人以上とするとともに、比較方法についても、単純な官民給与の平均値によるのではなく、主な給与決定要素である職種、役職段階、年齢、勤務地域などを同じくする者同士を対比させ、精密に比較（ラスパイレス方式）を行った上で、仮に公務員に労働基本権があればどのような結果となるのか等を念頭に置きつつ、社会経済情勢全般の動向等を踏まえながら勧告を行ってきた。

民間準拠を基本に勧告を行う理由は、国は民間企業と異なり、市場原理による給与決定が困難であること、職員も勤労者であり、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、職員の給与は国民の負担で賄われていることなどから、労使交渉等によってその時々を経済・雇用情勢等を反映して決定される民間企業従業員の給与に公務員給与を合わせていくことが最も合理的であり、職員をはじめ広く国民の理解と納得を得られる方法であると考えられることによる。

## 2 官民の給与の比較

### (1) 職員の給与の状況

本院は、「平成16年国家公務員給与等実態調査」を実施し、給与法適用の常勤職員の給与の支給状況等について全数調査を行った。その結果、本年の民間給与との比較対象である行政職俸給表(一)適用者（170,652人、平均年齢40.2歳）の本年4月における平均給与月額が381,113円となってお

り、医師、刑務官等を含めた職員全体（290,609人、平均年齢40.9歳）では400,402円となっている。

また、行政職俸給表(一)適用者の平均給与月額を組織区別にみると、本府省417,822円（平均年齢39.1歳）、管区機関398,455円（同41.1歳）、府県単位機関384,822円（同42.2歳）、その他の地方支分部局358,605円（同39.6歳）、施設等機関等355,706円（同38.2歳）となっている。

（参考資料 1 公務員給与関係 参照）

## (2) 民間給与の調査

### ア 職種別民間給与実態調査

本院は、企業規模100人以上で、かつ、事業所規模50人以上の全国の民間事業所約37,000（母集団事業所）のうちから、層化無作為抽出法によって抽出した8,143の事業所を対象に、「平成16年職種別民間給与実態調査」を実施した。調査では、公務の行政職俸給表(一)と類似すると認められる事務・技術関係23職種の約30万人並びに研究員、医師等54職種の約6万人について、本年4月分として個々の従業員に実際に支払われた給与月額等を実地に詳細に調査した。また、給与の抑制措置の状況や、各企業における雇用調整の実施状況等について、本年も引き続き調査を実施した。

なお、この職種別民間給与実態調査の対象となる事業所については、給与改定の状況等にかかわらず無作為に抽出しており、ベースアップの中止・ベースダウン、定期昇給の停止、賃金カットなどの給与抑制措置を行った事業所の給与の実態も的確に把握するよう設計されている。

職種別民間給与実態調査の調査完了率は、調査の重要性に対する民間

事業所の理解を得て、本年も92.7%と極めて高く、調査結果は広く民間事業所の給与の状況を反映したものとなっている。

## イ 調査の実施結果等

本年の職種別民間給与実態調査の主な調査結果は次のとおりである。

### (ア) 本年の給与改定の状況

#### (初任給の状況)

新規学卒者の採用を行った事業所は、大学卒で59.3%（昨年47.8%）、高校卒で26.3%（同20.0%）と昨年に比べて増加しているが、そのうち大学卒で84.1%（同84.4%）、高校卒で86.1%（同84.8%）の事業所で、初任給は据置きとなっている。

#### (給与改定の状況)

別表第1に示すとおり、民間事業所においては、一般の従業員について、ベースアップを実施した事業所の割合は25.3%（昨年31.0%）、ベースアップを中止した事業所の割合は34.6%（同50.6%）と、昨年をいずれも下回っているのに対し、ベア慣行のない事業所の割合が37.7%（同15.4%）と大幅に増加している。

また、別表第2に示すとおり、一般の従業員について、定期に行われる昇給を実施した事業所の割合は71.0%（昨年73.1%）となっており、昨年に比べてやや減少している。

#### (賃金カットの状況)

別表第3に示すとおり、賃金カットを実施した事業所は、一般の従



業員では1.3%（昨年4.1%）、課長級では2.2%（同6.3%）となっており、昨年に比べて減少している。

また、賃金カットを実施した事業所における平均カット率は、一般の従業員では4.3%（昨年6.8%）、課長級では6.4%（同7.8%）となっており、昨年に比べて低くなっている。

#### （年俸制の導入状況）

別表第4に示すとおり、年俸制を導入している事業所は、課長級では16.2%、部長級では23.5%となっている。

#### （イ）雇用調整の実施状況

別表第5に示すとおり、民間事業所における雇用調整の実施状況を見ると、平成16年1月以降に雇用調整を実施した事業所の割合は35.3%となっており、昨年（51.7%）より大幅に低下している。雇用調整の措置内容としては、採用の停止・抑制（16.9%）、業務の外部委託・一部職種の派遣社員等への転換（13.6%）、部門の整理・部門間の配転（10.6%）、残業の規制（7.3%）、転籍出向（5.7%）の割合が比較的高く、希望退職者の募集（3.1%）、正社員の解雇（1.2%）、一時帰休・休業（0.4%）などの厳しい措置も引き続き実施されているが、措置内容すべてにおいて昨年より割合が低下している。

このように、民間企業においては、賃金カット等の賃金抑制措置、雇用調整に関するすべての項目において、昨年より緩和されていることが明らかとなった。

(3) 官民給与の比較

ア 月例給

本院は、国家公務員給与等実態調査及び職種別民間給与実態調査の結果に基づき、公務においては行政職俸給表(一)、民間においては公務の行政職俸給表(一)と類似すると認められる職種の者について、給与決定要素を同じくすると認められる者同士の4月分の給与額を対比させ、精密に比較(ラスパイレス方式)を行った。その結果、別表第6に示すとおり、公務員給与が民間給与をわずかに上回るが、本年度、寒冷地手当の見直しを行うと、39円(0.01%)とほぼ均衡する。

なお、昨年まで比較の対象職種としていた行政職俸給表(二)の適用となる職種については、本年4月の国立大学の法人化、国立病院・療養所の独立行政法人化によって対象職員が半減し、代表的な職種として扱うことは適当ではないと考えられたことから、本年より、官民比較は行政職俸給表(一)の職種により行うこととした。

民間における家族手当及び住宅手当の支給状況を調査した結果をみると、それらの手当は職員の扶養手当及び住居手当の現行支給状況とほぼ見合うものとなっている。

イ 特別給

本院は、職種別民間給与実態調査により民間の特別給(ボーナス)の過去1年間の支給実績を精確に把握し、これに職員の特別給(期末手

当・勤勉手当)の年間支給月数を合わせることを基本に勧告を行っている。従来は、民間の特別給の前年5月から当年4月までの1年間の支給状況に合わせて改定を行ってきたが、民間の支給状況をより迅速に公務員給与に反映させるため、本年より民間の特別給の前年8月から当年7月までの1年間の支給実績を調査し、その結果に基づいて官民比較を行うこととした。

本年の職種別民間給与実態調査の結果、昨年8月から本年7月までの1年間において、民間事業所で支払われた特別給は、別表第7に示すとおり、所定内給与月額 $4.39$ 月分に相当しており、職員の期末手当・勤勉手当の年間の平均支給月数 $(4.40)$ 月とおおむね均衡している。

### 3 公務員給与を取り巻く諸情勢

#### (1) 最近の賃金・雇用情勢等

##### ア 民間賃金指標の動向

「毎月勤労統計調査」(厚生労働省、事業所規模30人以上)によると、本年4月の所定内給与は、昨年4月に比べ $0.2\%$ 増加している。また、所定外給与は $3.7\%$ 増加しており、これらを合わせた「きまって支給する給与」は $0.5\%$ の増加となっている。なお、パートタイム労働者を除く一般労働者では、所定内給与は $0.4\%$ の増加、きまって支給する給与は $0.7\%$ の増加となっている。

##### イ 物価・生計費

本年4月の消費者物価指数(総務省、全国)は、昨年4月に比べ $0.4\%$ 下落しており、勤労者世帯の消費支出(同省「家計調査」、全国)

は、昨年4月に比べ名目6.6%の増となっている。

本院が家計調査を基礎に算定した本年4月における全国の2人世帯、3人世帯及び4人世帯の標準生計費は、それぞれ187,000円、219,440円及び251,890円となっている。また、「全国消費実態調査」(同省)を基礎に算定した同月における1人世帯の標準生計費は、129,900円となっている。

(参考資料 3 生計費関係 参照)

## ウ 雇用情勢

本年4月の完全失業率(総務省「労働力調査」)は、昨年4月の水準を0.7ポイント下回り、4.7%(季節調整値)となっている。

また、本年4月の有効求人倍率及び新規求人倍率(厚生労働省「一般職業紹介状況」)は、昨年4月に比べると、それぞれ0.17ポイント、0.22ポイント上昇して0.77倍(季節調整値)、1.24倍(同)となっている。

## エ 国営企業等の賃金改定

一般職の国家公務員約66万人の4割強を占める国営企業(国有林野事業)、日本郵政公社、独立行政法人造幣局及び独立行政法人国立印刷局の職員の賃金改定は、昨年までは統一的な歩調で労使交渉が行われ、最終的には仲裁裁定に持ち込まれたが、本年は、日本郵政公社、独立行政法人造幣局及び独立行政法人国立印刷局については、初めてそれぞれの労使交渉に基づいて自主決着が図られた。妥結内容は、いずれも「平成16年4月1日付けで昇給を実施し、ベースアップは行わない。」とする

ものとなっている。

## (2) 各方面の意見等

本院は、公務員給与の改定を検討するに当たって、東京のほか全国40都市において有識者との懇話会、中小企業経営者等との意見交換を行う等により、広く国民の意見の聴取に努めた。

各界との意見交換において、給与制度については、国民が納得できないような制度は見直すべきとの意見や勤務成績をよりの確に反映できるような制度とすべきとの意見が出されたほか、評価については、透明性と納得性の問題が重要であるとの意見があった。また、業績給や成果給の検討に際しては、事前に労使間で十分な話し合いをすべきとの意見も出された。さらに、地方に勤務する公務員の給与については、地方の国家公務員の給与が地場の賃金に比べて高いのは、転勤等もありコストがかかるのでやむを得ないところもあるとの意見がある一方で、地域の民間賃金が公務員給与に反映されていないとの意見があった。

また、本院が委嘱している「国家公務員に関するモニター」(500人)においては、公務員の給与を決定するに当たって重視すべき要素として、「個々の職員の仕事の実績や成果」(57.5%)、「就いている仕事の種類や内容」(28.1%)とする意見が高い割合となっている。

## 4 本年の給与の改定

### (1) 改定の基本方針

前記のとおり、本年4月時点で、公務員の月例給与が民間給与を39円(0.01%)下回っていることが判明した。

本院としては、以下の事情を総合的に勘案した結果、本年は、月例給の改定を見送ることが適切であると判断した。

ア 官民較差が極めて小さく、俸給表改定が困難であること

本年の官民の給与較差が現行俸給表の最低単位である100円よりも小さく、職員全体について一律的に俸給表を改定することは困難である。加えて、来年度以降に俸給表の抜本見直しを予定しており、特定の級・号俸の特別改善を行うことも適当でない。

イ 諸手当についても官民均衡が図られており、小さな官民較差によって改定を必要とする手当がないこと

諸手当については、民間の各手当の支給状況とおおむね均衡していることから、小さな官民の給与較差によって改定する必要性がない。

ウ 特例一時金方式による場合にも、実施に当たっての事務負担が大きいこと

平成13年のように、特例一時金で改定を行うこととしても、改定額が極めて小さいことに比べて、算定事務、支給事務等の負担が大きい。

以上のように、本年は月例給の水準改定は行わないが、本年4月に、国立大学が法人化し、国立病院・療養所が独立行政法人化したことに伴って、適用する職務がなくなった俸給表の廃止等の所要の法律の整備を行うこととした。

## (2) 改定すべき事項

### ア 国立大学法人化等に伴う改定

#### (ア) 俸給表

##### a 教育職俸給表(一)

教育職俸給表(一)については、行政機関に置かれる大学校の教授等の職員に対し、引き続き同表を適用することとし、適用する職務がない1級は削除して、従来の5級構成の俸給表を4級構成の俸給表とする。

##### b 教育職俸給表(二)及び教育職俸給表(三)

教育職俸給表(二)及び教育職俸給表(三)については、適用する職務がないことから廃止する。

##### c 教育職俸給表(四)

教育職俸給表(四)については、新たにその名称を教育職俸給表(二)とし、医療施設等に置かれる看護師等の養成所の教官等に適用することとし、適用する職務がない4級及び5級を削除して、3級構成の俸給表とする。

##### d 指定職俸給表

指定職俸給表12号俸については、適用する官職がないことから削除する。

なお、指定職俸給表12号俸の削除により給与法適用職員の最高額が指定職俸給表11号俸となることから、任期付研究員俸給表(招へ

い型)及び特定任期付職員俸給表について、枠外の俸給月額の上限を指定職俸給表12号俸に相当する額から指定職俸給表11号俸に相当する額に変更することとする。これに伴い、現在、指定職俸給表11号俸に相当する額を超える俸給月額を受けている職員について、所要の経過措置を講ずるものとする。

(イ) 研究員調整手当

国立学校の法人化によって、教育関係の職員が研究員調整手当の支給対象となることがなくなったことから、同職員を研究員調整手当の支給対象から除外する。

(ウ) ハワイ観測所勤務手当

国立学校の法人化によって、国家公務員がハワイ観測所に勤務することがなくなったことから、ハワイ観測所勤務手当は廃止する。

(エ) 義務教育等教員特別手当

国立学校の法人化によって、国家公務員が義務教育諸学校に勤務することがなくなったことから、義務教育等教員特別手当は廃止する。

イ 寒冷地手当

寒冷地手当については、支給地域及び支給額について、民間における同種手当の支給状況を把握するため全国的な調査を実施し、その調査結果を踏まえて、民間準拠を基本に、関係者の意見を聴取しつつ検討を行った結果、以下のような制度全般にわたる見直しを行うこととした。



支給地域については、民間事業所における支給状況を考慮し北海道を支給地域とし、併せて、気温及び積雪量が北海道とほぼ同程度である本州の一部地域も支給地域とするよう整理することとする。これにより、支給地域に在勤する職員数は、見直し前のおおむね半数程度となる。

支給地域以外に所在する官署であっても、気温及び積雪量が北海道とほぼ同程度であると認められる場合においては、在勤する職員のうち支給地域又は当該官署に近接した区域に居住しているものに対して、寒冷地手当を支給することとする。

支給額については、各地域の民間事業所における同種手当の支給額に準拠した額とすることとする。また、民間事業所における支給の実情等を考慮し、基準額と加算額との区分を廃止することとする。なお、世帯主である職員に対する手当額について、単身赴任者の扶養親族が寒冷地以外に居住している場合には、調整を図ることとする。これらの結果、支給額は、約4割の引下げとなる。

支給方法については、基準日における一括支給から、11月から翌年3月までの冬期間中における月額制に改め、これに伴い、追給・返納制度は廃止することとする。

豪雪手当は、対象となる地域のほとんどが支給地域から除外されること等を考慮して、廃止することとする。

これらの改定は、本年度に支給する寒冷地手当から実施することとする。また、これらの改定に伴い、寒冷地手当を受けている職員については、所要の経過措置を講ずることとする。

### (3) その他の課題

#### ア 特殊勤務手当の見直し

昨年から取り組んでいる特殊勤務手当の見直しについては、引き続き手当ごとの実態等を精査して所要の見直しを図るための検討を進めることとする。

#### イ 官民比較方法の見直し

月例給の官民比較は、官民の月例給から、官民比較になじまない一部の給与種目を除いた額により比較を行っているが、来年の官民比較から、この比較給与種目を見直す方向で検討を行う。具体的には、通勤手当について、本年4月から6箇月定期券等の価額による一括支給に変更したこと等により、実費弁償としての性格が強まったことを踏まえて比較給与種目から外すこと、俸給の特別調整額について、民間企業における年俸制の拡大、役付手当の基本給への繰入れ等の実態を踏まえて比較給与種目に加えること等について、検討を行うこととする。

また、地域における民間企業の給与実態の適切な把握のほか、スタッフ職の従業員の増加等の民間企業における人事・組織形態の変化に対応できるように、官民比較方法の見直しを検討することとする。

#### ウ 独立行政法人等の給与水準の把握

昨年9月に総務大臣から発出された「独立行政法人の役員の報酬等及び職員の給与の水準の公表方法等について（ガイドライン）」に沿って、各主務大臣が実施した独立行政法人の役職員の給与実態調査の結果に基づき、本院は、各独立行政法人職員の給与水準の国家公務員との比較指

標等の作成に協力し、先般、総務省において、その結果が取りまとめられて公表されたところである。

本院としては、専門機関として、独立行政法人等における給与水準の在り方等の検討において、今後とも必要な協力を行うこととする。

## 5 給与構造の基本的見直し

### (1) 検討の必要性と基本的考え方

#### ア 改革の基本的な考え方

戦後の公務員給与は、成績に応じた処遇を目指しつつも、経済成長に伴うベースアップの下、年功的な処遇の確保が優先されてきた。

しかしながら、右肩上がりの経済の終焉<sup>えん</sup>に伴って民間企業では経営の合理化・効率化が求められ、給与についてもベースアップを行う企業が減少し、限られた人件費を従業員の仕事の内容や成果に応じて適切に配分する賃金制度が確立されつつある。

公務においてもこのような民間における厳しい経済情勢を反映して一昨年より2年連続して月例給の水準が引き下げられた。さらに、民間企業と同様、給与水準の年功的上昇をできるだけ抑制することが求められている。限られた財源の下で職員が生き生きと働けるよう、職務・職責や実績に応じた適切な処遇の確保や効率的な給与システムの構築が不可欠となっている。

公務員給与は職員の最も重要な勤務条件であり、その制度の基本は、公務部内の問題点を十分に調査研究した上で、各府省人事当局、職員団体等の意見を聴取しつつ、民間準拠、官民均衡の原則に則って整備されなければならない。加えて、公務員給与には納税者であり行政サービス

の受け手である国民の理解と支持が必要であることから、制度の検討に当たっては、国民の目から見て合理性・納得性がある仕組みとなっているかという点も重要である。

今回の改革に当たっても、公務員給与水準については、精確な官民比較を行って民間賃金に準拠させるとともに、俸給や諸手当といった制度については、公務の特殊性を踏まえつつ、労働市場や賃金コストを反映する労使交渉の結果である民間企業の賃金制度の動向に十分配慮し、設定することとする。

#### イ 民間企業の賃金制度の動向

近年、多くの民間企業では、グローバル化に対応し競争力を強化するため人件費のスリム化に取り組むとともに、年功的な職能資格制度の見直し、人事評価制度の整備、職務や成果を重視した給与システムへの転換が急速に進んできている。例えば、基本給では、職能給制度に替えて、職務給制度に変更する企業や、役員や管理職を中心に年俸制を採用する企業も増加している。また、目標の達成度合いを評価し、これを昇給やボーナスへ反映させるなど、従業員の具体的な成果を賃金に一層反映させる動きが進んできている。

#### ウ 給与構造見直しの必要性

アで述べたような考え方に基づき、イで述べたような民間企業の賃金制度改革の動向を踏まえれば、公務部内の事情を的確に分析しつつ、俸給制度、手当制度全般にわたり次のような見直しを行っていく必要がある。

(ア) 職務・職責を重視し、実績を的確に反映する給与制度への転換

( 現行制度の課題と改革の必要性 )

国家公務員法の定める職務給原則の徹底を図るため、俸給制度については、昭和32年の8等級制への移行、昭和60年の11級制への移行、平成4年の昇格制度の見直し、平成7年以来の早期立ち上がり型への給与カーブの見直しなど、より職務の違いに応じて俸給が決定される方向で制度改正を進めてきている。しかし、上位の職務の級に昇格しないとしても俸給が一定水準まで到達し得るよう配慮された号俸設定が行われているため、上下の級の間隔をみると極めて水準の重なりのある大きな俸給表構造が維持されており、採用年次を重視した昇格運用とあいまって職員の給与水準の上昇が年功的に行われているとの指摘がある。

また、特別昇給制度や勤勉手当制度（ボーナス）では、勤務実績を反映することとされており、支給割合の基準に関する通達を発出するなど、実績主義を徹底する努力を行ってきたが、成果が数字に現われにくいという公務の特性や、集团的執務体制の維持が重視される職場風土の下で管理職の意識や評価のスキルも十分でなかったこと、勤務評定制度が必ずしも職員に受け入れられず給与への実績反映の手段として機能してこなかったことなどから、いわゆる持ち回り運用が行われるなど、勤務実績の給与への反映は必ずしも十分とはいえない状況にとどまっている。

行政ニーズが増大し、複雑化する中で、個々の職員が高い士気をもって働くことにより公務能率の向上を図っていくためには、職員の

働きぶりの違いを給与により適切に反映する必要がある。俸給表構造の見直しや手当の新設・改廃を進めることによって、より職務・職責に応じた給与決定が行われるような給与制度への転換を進めるとともに、今後の新たな評価システムの整備も踏まえて、昇格、昇給、勤勉手当等実績をよりの確に反映し得るよう、見直していく必要がある。

(イ) 在職期間の長期化に向けての環境整備

( 現行制度の課題と改革の必要性 )

国家公務員の人事管理においては、ライン中心のピラミッド型の組織構造を背景に、単線的なラインでの昇進を中心とした昇進選抜と年功的な給与システムによる管理がなされてきた。この人事システムを維持するため、幹部職員では早期退職慣行と民間企業等への再就職、いわゆる「天下り」が行われている。こうした「天下り」に対する国民からの厳しい批判にこたえ、また、高齢化社会を踏まえた職場作りという視点から、現在、政府全体として早期退職慣行の是正、在職期間の長期化への取組を進めている。

高いモラルを維持しつつ、在職期間の長期化に対応するためには、キャリアシステムの見直しや能力等級制度の導入などにより能力に応じた昇進管理を進めるとともに、公務部内でスタッフとして能力を活用する途を拡大するため、複線型人事管理を進めていく必要がある。在職期間の長期化を進めるに当たっては、給与制度の面からも民間の高齢者給与との均衡を図るための給与カーブの見直しや、複線型人事管理に資するよう公務部内に高い専門性を持つ人材を確保するための



処遇の枠組みを整備していくことについても検討を進める必要がある。

(ウ) 適正な給与の地域間配分の実現

( 現行制度の課題と改革の必要性 )

公務員給与の水準設定に当たっては、調整手当の支給地域区分ごとの官民の給与較差を総合して全国平均での官民の給与較差を算出している。この全国平均による較差を埋め、官民均衡を図るよう俸給や諸手当の水準が設定されている。現行制度の下では、全国共通の俸給表に基づいて俸給が支給されるのに加えて、東京都特別区等の民間賃金等の高い地域に対しては、官民の給与水準の差を補うため俸給等の12%を上限に調整手当が、更に北海道等寒冷度の高い地域には寒冷地手当が支給されている。民間賃金の水準には地域別に相当の格差があるが、これまで調整手当の支給率については最も高い東京都特別区について、8%から12%に順次引き上げるとともに、支給地域についても数次にわたり適正化を図ってきた。

このように、現在の公務員の俸給表の水準は東京都特別区のような高い民間賃金を含んだ全国平均の官民の給与較差に基づいて設定していることから、民間賃金の低い地域でも全国平均に基づく俸給表の水準が保障されることになり、そうした地域では公務員給与が高いのではないかという批判を生じる一方で、都市部では公務員給与の水準が民間賃金を下回るといった問題が生じている。

このような公務員給与と地域における民間賃金の在り方について本院では平成13年の報告で問題提起を行うとともに、平成14年には「地

域に勤務する公務員の給与に関する研究会」を設置するなどして、検討を進めてきた。また、本年6月、政府から「地域における給与の官民格差を踏まえて、地域における国家公務員給与の在り方についての検討を行い早急に具体的措置を取りまとめるよう」、本院に対し要請が行われている。

本院としては、これまでの検討の結果を踏まえ、地域別配分見直しの一環として、本年は寒冷地手当の支給額及び支給地域等の抜本的な見直しを勧告することとしたところである。さらに、国家公務員の給与については地域ごとの民間賃金の水準を的確に反映したものとなるよう俸給水準の引下げを行う一方、民間賃金の水準が高い地域には新たに地域手当を支給することなどにより、適切な地域間配分の実現を図っていく必要があると考える。

## (2) 具体的な検討項目

以上のような考え方にに基づき、俸給制度・諸手当制度全般にわたって見直しを進めることとする。現時点では次の検討項目を考えている。

### ア 俸給表の全体水準の引下げと地域に応じた適切な給与調整の実現

#### (ア) 給与の官民比較と地域格差

地域の民間賃金を公務員給与に反映させる場合、まず、地域格差の状況について明らかにする必要がある。

民間賃金の地域差をみると、賃金構造基本統計調査では全国100に対して最高116.5（東京）、最低87.7（北海道・東北）と28.8ポイントの開きがあるのに対し、本院が行ったラスパイレス方式による官民比較の地域別の較差では、最高3.72%（東京）、最低4.77%（北海道・



東北（別表第8）と8.49%の開きにとどまっている。これは、賃金構造基本統計調査では、生産労働者を含む全職種を対象とし、常用労働者全体（家族労働者等も含む。）の平均賃金を集計しているのに対し、官民給与比較では公務員給与に一定の地域差がある上に、比較の基礎となる本院の民間給与調査では調査の対象を公務と類似の民間企業の管理・事務・技術労働者とし、これを課長、係長等の役職別に集計しているため、その賃金水準は職種としての一定のまとまりがあり、すべての職種を単純平均する賃金構造基本統計調査に比べ地域別のバラツキが小さくなっているものと考えられる。賃金構造基本統計調査でも、同一職種の労働者が多いとみられる金融・保険業の地域別の格差をみると、全国100に対して最高113.8（東京）、最低90.3（北海道・東北）となり、地域間の民間賃金のバラツキが小さくなる傾向を示している。

官民給与の比較方法としては、ラスパイレス方式が妥当であるとされ本院としてもこの方式をこれまで採用してきたところである。したがって、地域における民間賃金を反映するよう公務員給与水準を調整する場合にも、職種、役職段階等を考慮した地域別のラスパイレス方式による官民比較を基礎に行う必要がある。

#### (イ) 地域の民間賃金の公務員給与への反映

具体的には、民間賃金の低い地域における官民の給与較差を考慮して公務員給与のベースとなる全国共通俸給表を引き下げることが検討する（地域別にみて最も大きな官民の給与較差は、平成15年 6.48%、平成16年 4.77%）。

あわせて、民間賃金の相対的に高い地域に勤務する職員に対しては、全国共通俸給表の引下げと現行の調整手当の支給率の上限（12％）を考慮して、俸給等の約20％程度を上限として地域手当（仮称）あるいは地域調整額（仮称）の支給を検討することとしたい。また、地域格差の調整方法としては、地域別に俸給表を設けることなども考えられ、併せてこれらの調整方法についても検討する。

## イ 俸給関連の課題

### (ア) 専門スタッフ職俸給表（仮称）の新設

行政の多様化、複雑・高度化に対応するため、高度の専門能力を持つスペシャリストがスタッフとして活躍できる処遇の枠組みを準備するとともに、在職期間の長期化への対応として、職員が専門的な能力・経験を活かしつつ多様な働き方ができるよう、複線型の人事制度の導入に向けての給与制度上の環境整備として、3級構成程度の簡素な級構成の専門スタッフ職俸給表の新設を検討する。

### (イ) 俸給表構造の見直し

現行の俸給表は、長期勤続へのインセンティブ付与やライフ・ステージに応じた生計費増への配慮から、同一の級でも相当期間にわたって昇給が可能な数の号俸設定がなされているため、上位級との水準の重なりが8割程度となるなど、職務・職責の違いが反映されにくい構造となっている。より職務・職責を反映し得る俸給表構造となるよう、次の課題について検討する。

級構成の再編（職務・職責の違いをより明確化する方向で級の新

設・統合を検討)

昇給カーブのフラット化(年齢別民間賃金との均衡が図られるよう、高位号俸の水準の引下げ、前半号俸の水準の引上げを検討)

(ウ) 昇格基準の見直し等

導入が検討されている能力等級制度や新たな評価システムとの関連も踏まえ、下位の級での勤務実績に関する具体的要件を設定するなど昇格(降格)の基準の明確化を図る。

また、俸給表構造の見直しに伴い、昇格に伴う適切な給与額の上昇が確保できるよう、昇格に際し一定額を加える方式など、昇格時の給与決定方式を見直す。

(エ) 実績評価に基づいた昇給(査定昇給)の導入等

現行昇給制度では、勤務実績が良好な場合が要件とされているが、評価制度が十分でなく、客観的な基準も明らかでないことから、ほとんどの職員が昇給するなど定期昇給的な運用がなされているとの指摘がある。

新たな評価システムの整備も踏まえ、普通昇給と特別昇給を廃止し、毎年の職員の勤務実績の評価に基づいて昇給額を決定する昇給制度を導入し、毎年の勤務実績を適切に反映し得るよう、昇給幅、昇給効果の在り方についても検討する。

また、俸給表構造の見直しと併せ、職務給の徹底を図るため、いわゆる枠外昇給の廃止について検討する。

## ウ 手当制度関連の課題

### (ア) 勤勉手当等への実績反映の拡大

勤務実績を支給額により反映できるよう、新たな評価システムの整備を踏まえ、標準者に係る支給月数を引き下げるなどによってプラス査定を行うための財源を確保する一方、成績率とその分布の基準を設定する。

関連して指定職俸給表適用職員に対する期末特別手当への実績反映について検討する。

### (イ) 本府省手当（仮称）の新設

本府省における勤務の特殊性、困難性、人材確保の必要性に配慮し、非管理職に対し支給する定額の手当の新設及び本府省課長補佐等に対する俸給の特別調整額の廃止について検討する。

### (ウ) 地域手当（仮称）（あるいは地域調整額（仮称））の新設

俸給水準を補完し地域の民間賃金との均衡を図るため、民間賃金の相対的に高い都市圏に勤務する職員に対し、調整手当に替えて俸給等の20%程度を上限に手当を支給する地域手当を新設することについて検討する。

### (エ) 転勤手当（仮称）の新設

職員の給与水準を勤務地域における民間賃金と均衡させることに伴い、円滑な転勤運用を確保するため、転勤者の精神的・経済的負担に対し一定期間、手当を支給する転勤手当の新設及び調整手当の異動保

障の廃止について検討する。

(オ) 俸給の特別調整額の定額化

民間企業における役付手当の定額化、本俸化等の動向も踏まえ、俸給の特別調整額について、管理職員の管理・監督業務の困難性の程度を端的に評価したものとなるよう定額化を図る。

(3) 今後の進め方

給与構造の基本的見直しの検討項目は、現時点での議論のたたき台を提示したものである。

給与制度は重大な勤務条件であり、その見直しに当たっては関係者の十分な理解を得ることが極めて重要である。今後、内閣官房において進められている公務員制度改革とも連携を図りつつ、各府省人事当局、職員団体等関係者との十分な協議を行い、その具体化を図っていきたいと考えている。

## 6 給与勧告実施の要請

人事院の給与勧告制度は、労働基本権を制約されている公務員の適正な処遇を確保するため、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ものとして、国民の理解と支持を得ながら公務員給与の決定方式として定着している。

公務員は、本府省をはじめ離島やへき地を含め全国津々浦々で、国民生活の維持・向上、生命・財産の安全確保等の職務に精励している。特に、近年は行政ニーズが増大するとともに複雑化の中で、個々の職員が高い士気を

もって困難な仕事に立ち向かうことが求められており、公務員給与は、そのような職員の努力や成果に的確に報いていく必要がある。

本年は、月例給と特別給の双方について改定を行わないこととしたが、寒冷地手当については、民間の支給状況等を考慮し、抜本的な見直しを行うこととした。民間準拠により公務員給与を決定する仕組みは、長期的視点から見ると公務員に対し国民から支持される納得性の高い給与水準を保障し、前述のような職員の努力や成果に報いるとともに、人材の確保や労使関係の安定などを通じて、行政運営の安定に寄与するものである。

国会及び内閣におかれては、このような人事院勧告制度の意義や役割に深い理解を示され、別紙第2の勧告どおり実施されるよう要請する。

別表第1 民間における給与改定の状況

(単位：%)

| 役職<br>段階 | 項目  | ベースアップ実施 | ベースアップ中止 | ベースダウン | ベア慣行なし |
|----------|-----|----------|----------|--------|--------|
| 係        | 員   | 25.3     | 34.6     | 2.4    | 37.7   |
| 課        | 長 級 | 22.5     | 31.5     | 2.5    | 43.5   |

別表第2 民間における定期昇給の実施状況

(単位：%)

| 役職<br>段階 | 項目  | 定期昇給<br>制度あり | 定期昇給実施 |      |      | 定期昇給<br>停止 | 定期昇給<br>制度なし |      |
|----------|-----|--------------|--------|------|------|------------|--------------|------|
|          |     |              | 増 額    | 減 額  | 変化なし |            |              |      |
| 係        | 員   | 77.9         | 71.0   | 29.0 | 9.4  | 32.6       | 6.9          | 22.1 |
| 課        | 長 級 | 69.7         | 62.3   | 24.2 | 9.0  | 29.1       | 7.4          | 30.3 |

(注) ベースアップと定期昇給を分離することができない事業所を除いて集計した。

別表第3 民間における賃金カットの実施状況

(単位：%)

| 役職<br>段階 | 項目  | 賃金カットを実施した事業所 | 賃金カットを実施した事業所<br>における平均カット率 |
|----------|-----|---------------|-----------------------------|
| 係        | 員   | 1.3           | 4.3                         |
| 課        | 長 級 | 2.2           | 6.4                         |

(注) 「所定内給与又は基本給」に対する賃金カットの実施状況である。

別表第4 民間における年俸制の導入状況

(単位：%)

| 役職<br>段階 | 項目  | 年俸制を実施している事業所 | 年俸制を実施していない事業所 |
|----------|-----|---------------|----------------|
| 課        | 長 級 | 16.2          | 83.8           |
| 部        | 長 級 | 23.5          | 76.5           |

別表第5 民間における雇用調整の実施状況

(単位：%)

| 項 目                    | 実施事業所割合 |
|------------------------|---------|
| 採用の停止・抑制               | 16.9    |
| 部門の整理・部門間の配転           | 10.6    |
| 業務の外部委託・一部職種の派遣社員等への転換 | 13.6    |
| 転籍出向                   | 5.7     |
| 一時帰休・休業                | 0.4     |
| 残業の規制                  | 7.3     |
| 希望退職者の募集               | 3.1     |
| 正社員の解雇                 | 1.2     |
| 計                      | 35.3    |

(注) 平成16年1月以降の実施状況である。

別表第6 官民給与の較差

| 民間給与     | 公務員給与    | 官民給与の較差<br>-<br>$\left( \frac{-}{-} \times 100 \right)$ |
|----------|----------|---|
| 381,152円 | 381,113円 | 39円<br>(0.01%)  |

(注) 1 本年度の寒冷地手当の見直しを含まない場合、207円(0.05%)となる。

2 官民ともに、本年度の新規学卒の採用者は含まれていない。



別表第7 民間における特別給の支給状況

| 項 目       | 区 分  | 事務・技術等従業員                           | 技能・労務等従業員                                      |
|-----------|--|-------------------------------------|--|
|           |  | 平均所定内給与月額                           | 下半期 (A <sub>1</sub> )<br>上半期 (A <sub>2</sub> ) |
| 特別給の支給額   | 下半期 (B <sub>1</sub> )<br>上半期 (B <sub>2</sub> )         | 円<br>7 7 8 , 2 6 3<br>7 8 7 , 7 3 5 | 円<br>4 7 2 , 4 0 6<br>4 9 3 , 7 1 8            |
| 特別給の支給割合  | 下半期 ( $\frac{B_1}{A_1}$ )<br>上半期 ( $\frac{B_2}{A_2}$ ) | 月分<br>2 . 2 0<br>2 . 2 1            | 月分<br>1 . 7 0<br>1 . 7 6                       |
| 年 間 の 平 均 |  | 4 . 3 9 月分                          |  |

- (注) 1 下半期とは平成15年8月から平成16年1月まで、上半期とは同年2月から7月までの期間をいう。  
 2 年間の平均は、特別給の支給割合を公務員の人員構成に合わせて求めたものである。  
 備考 公務員の場合、現行の年間支給月数は、平均で4.40月である。

別表第8 地域別官民給与の較差

| 地 域         | 官 民 給 与 の 較 差 |
|-------------|---------------|
| 全 国         | 0 . 0 1 %     |
| 北 海 道 ・ 東 北 | 4 . 7 7 %     |
| 関 東 甲 信 越   | 2 . 0 0 %     |
| 東 京 都       | 3 . 7 2 %     |
| 中 部         | 1 . 8 6 %     |
| 近 畿         | 0 . 1 7 %     |
| 中 国 ・ 四 国   | 2 . 3 4 %     |
| 九 州 ・ 沖 縄   | 2 . 6 0 %     |

(注) 各地域に含まれる都道府県は、次のとおりである。

- 「北海道・東北」…北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県  
「関東甲信越」……茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、山梨県、長野県  
「中部」……富山県、石川県、福井県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県  
「近畿」……滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県  
「中国・四国」……鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県  
「九州・沖縄」……福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県