



平成17年人事院勧告と 今後の市町村の対応について

大阪府総務部市町村課 小田 哲史

平成17年人事院勧告について

衆議院が解散された直後の平成17年8月15日、平成17年の人事院勧告が国会及び内閣に提出されました。今回の人事院勧告では、例年と同様の給与改定に加えて、給与制度全般にわたる構造的見直しが勧告されましたが、この給与構造見直しは、昭和32年に現在の給与制度が確立して以来約50年ぶりの抜本的な大改革とされ、平成18年度から平成22年度の5年間をかけて完成させるスケジュールとなっています。

この勧告を受けて、政府は、一般職の国家公務員の給与改定について人事院勧告どおり実施することを9月28日に閣議決定し、10月4日に一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案等を国会に提出し、10月28日に可決されました。

国家公務員の給与制度の変更は、地方公務員の給与制度に影響を与えるものであり、人事委員会を設置していない多くの市町村では、国における給与改定の取扱い等を勧告して具体的な改定作業が行われることとなります。

そこで、今後多くの市町村に影響を与える給与構造見直しについて、実際に影響を受ける市町村職員の理解の一助となるよう、その背景や内容等について紹介します。なお、本文中の意見にわたる部分については筆者の個人的見解であることをお断りします。

給与構造の抜本的な改革の必要性

国家公務員の給与については、国家公務員法等によって職務給の原則や成績主義に則して決定される

のが建前であるものの、実際には定年までの継続的雇用を前提に年功的な処遇がなされてきました。このような年功的な給与形態はかつては民間でも広く行われていたと思われませんが、昨今は能力主義、成果主義等による賃金制度が広く浸透し、その影響を受けて、国家公務員についても職務・職責や実績を反映した給与制度への転換が求められるようになってきました。特に、高齢層の年功賃金上昇を抑制する動きが広がる中で、国家公務員の年功的給与制度に対する批判が強く、国家公務員の高齢層職員の給与水準が民間から乖離していると言われてい

ます。さらに、国家公務員の給与は全国共通の俸給表に基づいて支給され、民間の給与水準が高い東京などの大都市を含む全地域との比較で給与水準が設定されていることから、多くの地域では国家公務員の給与が地場の民間賃金と比較して高いのではないかと批判されています。

公務員の給与は国民の税金で賄われているため、その内容について特に注目されますが、年功的給与制度や民間賃金からの乖離などの制度的な問題点は、国民から見て理解・納得できるシステムに改める必要があります。今回の給与構造見直しに至ったものと思われ

給与構造見直しの概要

このような国家公務員の給与に対する批判を受けて、今回の人事院勧告において給与構造見直しが解決策として示されたものと考えられます。給与構造見直しの内容は、大きく分けて①俸給表及び俸給制度の見直し②地域手当及び広域異動手当の新設③勤

務実績の給与への反映④スタッフ職活用のための環境整備⑤俸給の特別調整額の定額化⑥本府省手当の新設に区分されますが、市町村職員への影響が大きいと思われる前半3つの項目について概要を紹介します。

1. 俸給表及び俸給制度の見直し

(1) 俸給水準の引下げ

これまででは民間の給与水準が高い大都市を含む全地域との比較で国家公務員の給与水準が設定され、民間賃金の低い地域では国家公務員の給与水準が民間賃金を上回る状況が生じていることから、地域ごとの民間賃金水準の格差を踏まえ、全体として俸給水準の引下げが勧告されています。

引下げ幅については、地域ブロック別のラスパイレス方式（役職段階、学歴、年齢などの給与決定要素を合わせて官民の給与を比較）による官民給与較差の3ヶ年平均値（較差が最も大きい北海道・東北地域）を参考に、全体として平均マイナス4.8%とされています。ただし、年功的な給与上昇を抑制し給与カーブのフラット化を図るとともに、中高年齢層では公務員給与が民間給与を約7%上回っている実態も踏まえ、さらに2%程度引き下げる一方で、若年層は引下げを行わないとされています。

(2) 級構成の再編

国家公務員については、職員の職務は、その複雑、困難及び責任の度合いに基づいて俸給表に定める職務の級に分類され、人事院がその分類の基準となる標準的な職務の内容を定めるものとされ（一般職の職員の給与に関する法律第6条第3項）、この級別職務分類表が職務給の原則（国家公務員法第62条）を実現する役割を果たしています。今回の勧告では、職務給の原則を徹底するため、各級の職務・職責の違いを明確にする観点から、職務の級と役職段階の関係を整理し、給与評価の区分として重複が認められる級の統合などを行うとされています。

具体的には、職務・職責上の同質化が進み、人事管理上も別々の職務の級として存続させる必要性が少なくなった行政職俸給表（一）の1級と2級（ともに係員級⇒新1級）、4級と5級（ともに係長級

⇒新3級）を統合する一方で、従来の本府省課長の職務を上回る職務が生じていることから、この職務を適正に評価するために級の 신설（新10級）を行うとされています。

(3) 枠外昇給制度の廃止等

俸給は、生活給の側面があるものの、基本的には職務・職責に応じて支給されるべきものであり、職務・職責に応じた給与を推進する観点から、上下の職務の級間における給与水準の重なりを減少させるため、在職実態が極めて少ない初号等の号俸のカットが勧告されています。

さらに、各職務の級における職務・職責の違いを明確化し、年功的な給与制度を見直すため、年功的な給与上昇を許容している枠外昇給制度（最高号俸に達した職員が良好な勤務成績をあげれば上位の職務の級に昇格せずに最高号俸を超える俸給月額に決定しうる仕組み）を廃止するとともに、枠外在職者の実態を踏まえつつ最高で3号俸（分割後では12号俸）の増設が勧告されています。

職務・職責に応じた給与処遇の充実を目的とする今回の給与構造見直しにおいては、理論上限りなく昇給が可能となる枠外昇給制度は職務給の原則から不相当と判断されたものであり、一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律においても「職員の昇給は、その属する職務の級における最高の号俸を超えて行うことができない。」と明確に規定されています。

その他、きめ細かい勤務実績の反映に向けて、弾力的な昇給幅を確保するために、現行の号俸を4分割するとされています。

2. 地域手当及び広域異動手当の新設

(1) 地域手当とは

俸給表の水準を全体として平均4.8%引き下げることに併せて、民間賃金の地域間較差が適切に反映されるように、現行の調整手当に替えて、主に民間賃金の高い地域に勤務する職員に対して支給する地域手当を新設することが勧告されています。民間賃金水準の地域間較差に応じて、18%、15%、12%、10%、6%及び3%の6段階に支給割合が区分さ

れています。

現行の調整手当は、賃金、物価及び生計費の地域差に着目して給与水準の調整のために支給されるのに対して、今回新設される地域手当は、民間賃金の地域間較差を適切に反映する地域給制度として、物価等も踏まえつつ、主に民間賃金の高い地域に勤務する職員に支給されます。

なお、今回の地域手当の導入に伴い、手当支給に関する地方自治法の規定（第204条第2項）等から調整手当が削除されますので、各市町村の条例等の改正が必要となります。

（2）地域手当の支給対象地域等

地域手当の支給対象地域の指定に関しては、民間事業所が集積し経済活動が安定的、継続的に行われている地域として人口5万以上の市を単位とし、俸給表の水準が全体として平均4.8%引き下げられることから、賃金構造基本統計調査による10ヶ年平均の賃金指数（全国平均100）が95.0以上をベースに支給地域と支給割合が決定されています。

加えて、支給地域となる中核的な都市と一体性が認められる市町村についても支給対象地域とされています。具体的には、住民の相当割合が地域の中核的な大都市に通勤等を行うことにより、一定の雇用圏、生活圏が形成されていることから、支給地域の一体性を考慮した補正を行うため、中心市の支給区分に応じて一定の通勤者率（*1）を満たす地域が6級地（3%）の支給対象地域とされています。

このように、今回の地域手当の支給地域及び支給割合は、地域手当の設置の趣旨に沿って、各種統計指標を用いた判断基準が示された上で、各市町村ごとに細かく決定されたものとなっています。

（*1）

通勤者率 = $\frac{\text{中心市へ通勤している当該市町村に常住する15歳以上の就業者数}}{\text{当該市町村に常住している15歳以上の就業者人口}}$

（3）広域異動手当とは

同じく新設される広域異動手当は、転勤のある民間企業の従業員の賃金水準が地域の平均的な民間賃金水準より高いことを考慮して、広域異動を行った

職員に対して支給される手当ですが、異動前後の官署間等の距離が60km以上となる職員が対象となり、市町村における適用事例は少ないので説明は省略します。

3. 勤務実績の給与への反映

（1）普通昇給と特別昇給を査定昇給に一本化

現行の普通昇給は定期的・一律的に運用され、特別昇給は持ち回りの運用されていると批判を受けていることから、普通昇給と特別昇給を勤務実績の評価に基づく昇給に統合するとともに、号俸を4分割して弾力的な昇給幅を確保した上で、昇給区分をAからEの5段階とし勤務実績が昇給に適切に反映できるよう整備することが勧告されました。また、事務手続等を考慮して昇給時期は1月1日に統一され、昇給のための勤務成績判定期間を前年の1月1日から12月31日までとされています。

昇給の基準については、職員を初任層・中間層・管理職層に区分し、「特に良好」のB区分以上について適用される職員割合を設定するとともに、管理職層はC区分（良好〔標準〕）の昇給号俸数が下げられています（4号俸→3号俸）。

（2）55歳昇給停止措置から昇給抑制措置へ

国家公務員の中高齢層の給与が民間よりも高く、また、民間では年齢による昇給停止が広く行われていることから、これまで国家公務員においては55歳昇給停止措置が実施されてきました。しかし、今回の給与構造見直しの実施によって、勤務実績を厳しく反映する昇給制度に改められ、中高齢層の給与水準を平均引下げ率より更に2%程度引下げ、加えて枠外昇給制度の廃止により給与カーブのフラット化が進められ、中高齢層の給与上昇が抑制されることとなります。他方、勤務実績を反映した昇給制度が導入されることから、中高齢層についても勤務実績をより適切に給与に反映させるため、年齢により一律に昇給を停止する制度は廃止することが適当とされました。

しかしながら、民間では依然として年齢による昇給停止措置を設けている事業所が多いこと等から、55歳以上の職員の昇給については昇給幅を半分程

度に抑制することとされています（55歳昇給停止措置を昇給抑制措置に変更）。

（3）勤勉手当への実績反映の拡大

本来、勤勉手当は勤務成績に応じて職員に支給されるものであり、これまでも実績主義の徹底が図られてきましたが必ずしも十分に運用されていないと言われています。そこで、勤務実績の勤勉手当への反映を図るため、本年度分の給与改定により勤勉手当に配分された+0.05月分を利用し、18年度以降は6月期・12月期に均等に+0.025月分を配分しつつ、良好（標準）の成績率を0.71月（+0.01月）とし、残る+0.015月分を「優秀」又は「特に優秀」に加配し、それぞれの人員分布率を設定し「優秀」以上の成績区分の人員分布を拡大するとされています。

（4）昇格基準の見直し

本格的な昇格基準の見直しについて、今回の人事院勧告では、現在検討されている新たな人事評価制度の導入を踏まえて検討する必要があるとしながらも、それまでの間の暫定的な措置として、現行制度の枠内で昇格運用の改善措置（昇給及び勤勉手当に係る勤務成績の判定結果の活用など）を進めるとされています。

（5）給与決定のための勤務成績の判定についての改善

昇給、勤勉手当における成績判定は、これまでも各府省で行われていましたが、全般的に見て職員及び管理者の双方において評価制度に対する信頼が十分でないため、現在、新たな人事評価制度の構築に向けて政府全体での検討が行われています。

本来、勤務実績を給与に反映するためには、新たな人事評価制度を早急に構築する必要がありますが、それまでの間は、当面、現行の給与決定のための勤務成績の判定による運用をより適確に行うことを前提に、新たな人事評価制度の活用も視野に入れながら、昇給や勤勉手当に成績判定結果を適確に反映し得る給与制度を整備しておく必要があるとされています。

つまり、実績反映をより進めるために昇給制度、勤勉手当制度の見直しを実施するものの、これらの

運用に資するよう、新たな人事評価制度が導入されるまでの措置として、現行の判定手続をベースに、その明確化を図ることにより運用の実効を上げていくことが必要とされています。

このような措置は、公務員給与が年功的に上昇することに対する国民の批判に応えることが猶予の許されない課題であり、給与への勤務実績の適切な反映を図るため、新たな評価制度が実施されるまでの間の措置として、現行の給与判定の枠内で成績主義を少しでも前進させようとするものと考えられます。

市町村の取り組むべき方向性

1. 給与構造見直しのポイント

これまで給与構造見直しの概要を紹介してきましたが、中心となるポイントは①年功的給与制度から職務・職責や実績に応じた給与制度への転換、②地域の民間給与水準との均衡、の2点と思われます。この2点は、現在の国家公務員の給与制度に係る構造的な課題であり、国家公務員の給与制度に準じて改正等が行われてきた地方公務員の給与制度についても同様の課題が存在すると思われます。

各市町村においては、今回の人事院勧告の背景や問題意識と同様の課題が少なからず存在することを踏まえ、例えば、給料表の級数が少ないため、職務・職責に対応した級を明示することが困難な場合などは、職務給の原則を徹底するために、今回の給与構造見直しに併せて級別職務分類表等の改正を含めた給料表全体の再構築について検討する必要があります。また、給料表の改正と併せて、級別職務分類表に適合しない級への格付け（いわゆる「わたり」）等の是正や、高齢層職員の昇給制度の見直しなど給与制度やその運用面での適正化に向けた取組も必要です。

2. 勤務実績の反映について

地方公務員法では、任命権者は職員の勤務成績の評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならないとされ（第40条）、既に勤務評定の

結果を勤勉手当や特別昇給に明確に反映させている市町村もありますが、多くの市町村では給与等への反映が十分ではなく、今回の給与構造見直しの焦点である勤務実績の給与等への反映を機能させるため、勤務実績の評価方法の構築が必要になるので、できる限り早期の取組が求められます。

実効性のある評価方法を構築するためには、公務員給与が職員の最も重要な勤務条件であり、職員の理解や評価への信頼を確保する必要があるほか、実際の導入に当たっては試行段階を経て職員や評価者の意見を取り入れながら、各市町村の組織体制や規模等に応じた評価制度を構築し本格的な実施に移行するといった取組が必要になると思われます。

さらに、評価結果が給与等に結びつくことを踏まえ、その制度的効果として職員の士気の確保につなげていくとともに、職員一人ひとりの能力を客観的に把握し、その能力を伸ばし活用するために、評価の結果を職員に伝達し納得を得るほか、今後取り組むべき課題等を示すことなどによって能力向上や人材育成などにも寄与する制度とすることも考えられます。その意味では、評価制度を各市町村の人材育成基本方針とリンクさせるなど、目標管理を通じた人材育成のツールとして制度構築を検討することも有効です。

このように、給与面に反映させる評価については、能率的な人事管理の手段としてだけでなく、職員の理解や評価への信頼を得て実施されるべきであるとともに、職員の士気の確保や人材育成のためにも有益なツールとして活用すべきものと考えられます。人事評価制度を人材育成等の様々な目的に寄与するものとして構築するため、未構築の市町村においては、早期にその取組を始める必要があります。

3. 今後の人事行政運営について

昨今の公務員給与に対する様々な批判があることに加え、少子高齢化や国・地方の膨大な負債の存在等を考え合わせると、住民の行政ニーズの多様化・複雑化に的確に対応しつつ人件費を含めた歳出を抑制し行政機構のスリム化を図るという二律背反的な要請を同時に満たすような「行政経営」が今後の市

町村に求められます。

また、複雑化・多様化する住民の行政ニーズに的確に対応していくためには、従来型の行政が全てのサービスを供給する形態を維持する方向ではなく、住民やNPO、民間事業者等との協働を図りながら多種多様な主体がサービスを提供するシステムへの移行が必要となり、行政はそのような活動を支援する環境整備やマネジメントする役割のウエイトが高くなると思われます。

他方、昨今の厳しい財政状況が大きく好転することが見込めない状況の中で、各市町村はいわゆる団塊の世代の職員の大量退職期を迎えつつあり、近い将来に急激に職員数が減少することが想定されています。

各市町村においては、「行政経営」の観点から、今後の行政運営のあり方の方向性を見据えて、新規採用や昇任管理も含めたトータルの人事管理を行う必要があるとともに、限られた職員で専門的かつ高度な行政ニーズへの対応と新たな役割を担う能力が求められます。つまり、政策形成能力や企画立案能力など職員個人のマンパワーを最大限に引き出し、その能力を向上させ、役所全体の行政経営力や組織力等の向上に結び付けていくことが大変重要であり、これを実現できるかどうか都市間競争の時代と言われるこれからの各市町村の浮沈の鍵を握るといっても過言ではないと考えます。

そのためには、個々の職員が自ら能力の伸長に努めることは当然必要ですが、職員の能力を最大限に引き出しうる人材育成システムと職員のやる気や能力を引き出す「やれば、努力すれば報われる」人事管理制度の構築が必要であり、そのためには給与制度も例外ではなく、能力や勤務実績の評価結果を給与に反映させることが必要と考えます。

最近では、民間の能力給・成果主義等について批判的な意見があることも事実ですが、地方公務員法に職務給の原則や勤務成績の評定を行うことが義務付けられていることなどを考え合わせると、適正な勤務評定を行い、その結果を給与に反映させることが必要ではないかと考えます。また、今回の給与構造見直しにおいては、勤勉手当や昇給など本来勤務

成績に応じて判断されるべき部分に限って評価結果を反映させようとするものであることを考えると、各市町村においては、これまでの取組や実情に合った評価制度を構築することが肝要と考えられます。

今後の動向

地方公務員の給与に関しては、特殊勤務手当や福利厚生事業、徒歩通勤者への通勤手当、技能労務職員の給与など多くの課題が、マスコミ、国会や経済財政諮問会議等でも指摘され、国民からの厳しい批判にさらされています。さらに、公務員の給与制度の根幹をなす人事院勧告制度や人事委員会制度についても、民間の給与水準が適切に反映されておらず、十分機能していないなどと指摘されています。

このような状況の下で本年の人事院勧告が出ましたが、今回の人事院勧告のポイントとなっている地域の民間給与水準の反映という観点から、各地方公共団体の人事委員会の機能強化が求められます。他方で、比較すべき対象が各地方公共団体ごとに異なるため全国一律を前提とする人事院勧告を地方公務員に反映させる根拠が乏しくなり、ひいては従来の「国公準拠の原則」の拠るべき基準としての機能が相対的に低下する可能性があります。その意味では、国家公務員を基準として地方公務員の給与水準を示すラスパイレス指数は、地方公務員の給与の適正化を示す指標としての有用性が低下し、今後新たな基準を模索する必要もありますが、一方で、国家公務員とは全く関連しない地方公務員独自の基準を設定することも現実的とは考えられません。

「今後の行政改革の方針」(H16.12.24閣議決定)では、「地方分権の進展、住民の行政に対するニーズの高度化・複雑化等に対応して、公務の能率的かつ適正な運営を確保するため、より客観的な評価制度の導入を通じた能力・実績重視の人事制度の確立」が掲げられ、「骨太の方針2005」(H17.6.21閣議決定)では、給与情報の公表システムの構築や総人件費改革のための基本指針の策定などが規定されています。さらに、地域の民間給与水準をより適確に反映する趣旨から、地域の民間賃金との比較等を

示した定員・給与の公表や、定員・給与の適正化を最重要課題とする集中改革プラン(H17.3.29総務事務次官通知)への取組など、各市町村に対応が求められる課題がまさに山積しています。

基礎的自治体である市町村が、自己決定・自己責任の原則の下で行政運営を行っていくためには、市町村行政全般に対する住民の理解と納得を得ることが必要不可欠であり、地方公務員の給与に対する批判が根強く残っていることは、地方分権の進展にとっても大きなマイナス要素となります。このような批判を解消し、給与制度について住民の理解と納得を得るためには、地域の民間賃金の水準を反映した給与水準に改めることが必要であり、各市町村においては、給与構造の見直しとともに、不適正な給与制度の是正が求められます。

各市町村は、これら住民の批判に自ら応える責務があり、今年度中の集中改革プランの公表や、定員・給与等のホームページでの公表など、住民に分かりやすい公表(積極的な情報提供)に向けて、住民に納得される説明(説明責任)が果たされるよう、今後とも適正化に向けた努力が求められていると考えます。