

京都府における地域手当制度の在り方について

意見とりまとめ

平成21年9月

京都府職員の地域給のあり方等に関する研究会

目 次

	頁
1 はじめに	1
2 国家公務員に係る地域手当制度	1
3 地方公務員に係る地域手当制度	4
4 京都府における地域手当制度	5
5 他の都道府県における地域手当制度	7
6 任命権者及び職員団体の意見	
(1) 任命権者の意見	8
(2) 職員団体の意見	9
ア 京都府職員労働組合及び京都教職員組合の意見	
イ 自治労京都府職員労働組合及び京都府教職員組合の意見	
7 具体的な措置の方向性	
(1) 支給地域及び支給水準（割合）	10
ア 支給地域の単位	10
イ 地域差を計る指標	12
ウ 地域差反映の程度	
(ア) 京都府内全体としての支給水準	13
(イ) 京都府内における地域差	14
(2) その他の課題	17
8 むすび	18

1 はじめに

- * 京都府職員の地域給のあり方等に関する研究会（本研究会）は、京都府人事委員会事務局長から依頼を受け、京都府職員にとってふさわしい給与（地域給）の在り方について検討を進め、平成17年9月に、同年の人事院勧告の内容を尊重しつつ、京都府における実情を反映させる必要があるとの基本的な考え方の下で、支給地域の単位、地域差を計る指標、地域差反映の程度について、「委員意見とりまとめ」を行ったところである。
- * 京都府人事委員会は、平成17年10月14日に、職員の給与等に関する報告及び勧告を行い、その中で、上記の委員意見とりまとめや人事院勧告の内容等を踏まえ、地域手当の導入を含む給与構造改革の段階的な実施を勧告するとともに、地域手当に関しては平成21年度を目途に、更に、点検・検証を行うと報告し、これに基づき職員の給与等に関する条例等が改正されたところである。
- * こうした経過の下で、本研究会は、地域給の在り方について引き続き検討するよう依頼を受け、給与構造改革の趣旨や国・他の都道府県における進捗状況、各種統計データの収集と独自調査の実施及びその分析、国等における公務員給与の在り方に関する議論などを踏まえつつ検討を進め、昨年9月には「中間意見とりまとめ」を行うとともに、任命権者及び職員団体の代表からも意見聴取を行うなど、9回にわたり意見交換・検討を行ってきたところである。
- * この「意見とりまとめ（平成21年9月）」は、京都府人事委員会が予定している平成21年度の点検・検証に資するよう、地域手当を支給する地域（当該地域に在勤する職員に支給）及び支給の水準（給料に対する支給割合）を検討するに当たっての3つの課題（支給地域の単位、地域差を計る指標、地域差反映の程度）等について、研究会としての考え方をとりまとめたものである。

2 国家公務員に係る地域手当制度

（手当の創設経過・趣旨）

- * 地域手当は、平成18年4月1日から実施された給与構造改革の一環として、従来の調整手当に替えて創設された手当である。地域手当と同種の手当（勤務地の区分によって支給される手当）は、昭和21年の臨時手当に始まり、昭和23年の勤務地手当、昭和32年の暫定手当、昭和42年の調整手当を経て、現在の地域手当に至っている。

- * 給与の地域差を考えるに当たって考慮すべき諸条件としては、一般的には民間における賃金、物価及び生計費があるものの、その考慮の仕方には相違があつて、戦後に物価・生計費等の顕著な地域差が見られることとなつたことから始まつたが、調整手当においては、当時の一般職の職員の給与に関する法律(昭和25年法律第95号)において、「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で人事院規則で定めるものに在勤する職員に支給する」と規定されており、平成2年には、賃金・物価・生計費の市町村別統計数値を基礎としてすべての地域の見直しが行われた。
- * しかしながら、給与構造改革前における「俸給」の水準は、民間賃金が著しく高い地域を含んだ全国平均の官民較差に基づいて全国共通の俸給表が定められており、かつ、当時の調整手当が地域差を補正する手段としては、その機能が限定的であつたことから、民間における賃金水準が全国平均より低い地域においては国家公務員給与がその地域の相場賃金をかなり上回ることもあり、国家公務員給与が民間賃金に比べて高過ぎる、地域の民間賃金の実態が国家公務員給与に反映していないというような批判等が見受けられる状況にあつた。
- * このような状況を踏まえ、できるだけ各地域における官民給与較差をなくすよう方策を講じるため、全国共通の俸給表制度は維持しつつ、官民の給与較差のマイナス幅が最も大きい地域の官民較差を考慮して、俸給表水準を平均4.8%引き下げ、民間賃金の高い地域に勤務する職員に対しては、俸給表水準の引下げによって生じた原資により、民間賃金水準の地域間格差に応じて、地域手当を支給することとされたところである。
- * 地域の民間賃金水準を適切に反映するという地域手当の導入趣旨に鑑み、一般職の職員の給与に関する法律において、「地域手当は、当該地域における民間の賃金水準を基礎とし、当該地域における物価等を考慮して人事院規則で定める地域に在勤する職員に支給する」と、地域における民間賃金を基本として定めるよう規定されている。

(支給地域・支給割合の決定基準)

- * 現に地域手当を支給する地域として人事院規則で定められている地域(支給地域)は、民間賃金指数を第一義の基準として定められており、物価等は現時点では直接の判断指標として用いられてはいないが、今後、物価が著しく高い場合などについて、物価等の賃金以外の指標を考慮して支給地域を決定する余地を残すために、前記のような規定となつたものである。

...市町村単位での指定...

- * 支給地域の指定は、市町村を単位として行われている。「地域」の在り方については、都道府県を単位とすることも考えられるが、一の都道府県内での地域による賃金格差を反映することができないという問題があり、また、経済圏・生活圏等を単位とする方法は、経済圏等の地域の線引きに関して、客観性・合理性のある既成基準が存在しない等の問題があるため、採用されることはなかった。
- * 実際に支給される地域（市町村）は、原則として人口5万人以上の市であることが前提となっている。これは、地域手当が当該地域の民間賃金水準を当該地域の公務員給与に反映させるために俸給水準を補完する趣旨の給与であることから、民間事業所が一定程度に集積し、経済活動が比較的安定的・継続的に行われているなど、地域の民間賃金水準が安定的・継続的に測定できる地域であることを前提とする必要があるためである。（一般に民間企業の集積状況が十分とは言えない人口5万人未満の市及び町村については、賃金指数を算出したとしても、地場の賃金水準を的確に反映させることは困難と考えられている。）

...具体的な指定基準...

- * 支給地域は、客観的・合理的な支給地域の実現のために、全国一律の基準により決定されている。

まず、厚生労働省の賃金構造基本統計調査の調査データを人事院が独自に集計して算出した地域ごとの民間賃金指数（全国平均＝100）を基本として、民間賃金指数の全国平均＝100から俸給水準の引下率に見合う5ポイントを引いた、民間賃金指数95.0以上の地域を支給地域とし、次のとおりの級地別の基準となっている。

級地	支給割合	民間賃金指数の基準等	
1級地	18%	東京都特別区	
2級地	15%	111.0以上	
3級地	12%	106.0以上	111.0未満
4級地	10%	103.0以上	106.0未満
5級地	6%	99.5以上	103.0未満
6級地	3%	95.0以上	99.5未満

平成6年～15年の平均を使用

また、大都市部や地域の中核都市においては、一の市の地域を越えて雇用圏、生活圏等の広がりが見られることから、地域の一体性を考慮した補正を行う趣旨で、上記の基

準に基づき支給地域とされる中心市（県庁所在地又は人口30万人以上の市）の周辺市町村に対する補正として、国勢調査データに基づき算出される当該市町村に居住する就業者の中心市への通勤（パーソントリップ）率に応じて、次のとおり6級地としての指定が行われている（上記の民間賃金指数に基づく指定と併せて、以下「国基準」という。）

中心市の級地	当該市町村から中心市への通勤者	指定級地区分
1級地	10%以上	6級地 (3%支給)
2級地		
3級地		
4級地		
5級地		
6級地		

* 支給地域及び支給割合の見直しのサイクルは、直近10年間の民間賃金指数の平均を使用していることから、人事院規則において、「10年ごとに見直すのを例とする」と規定されている。

* 地域手当の支給は、調整手当と同様に、いわゆる在勤地主義がとられている。実際の生活面からみれば、居住地を基礎に支給することも考えられるが、民間賃金水準は民間企業の所在地ごとに算出されており、賃金水準の違いによる人材確保等への影響を踏まえ、職員の勤務先に従って支給することが適当と考えられるし、仮に、居住地により支給する場合には、同一勤務官署内で差異が生じるといった問題がある。

（参考文献：公務員給与法精義 第4次全訂版（学陽書房））

3 地方公務員に係る地域手当制度

* 地方公務員に支給することができる手当は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第204条において、地域手当も含めて列記されており、列記されている諸手当は、国家公務員に対して支給される同種の諸手当と内容的に相応じるものと解されている。

* 地方公務員の給与については、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第14条において情勢適応の原則が定められているほか、第24条において、「生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定めなければならない」という均衡の原則が定められている。給与全体として、この均衡の原則に基づく適当な考慮を払わなければならないことはもちろん、個々の手当についても、考慮を払うことが求められている。

- * 地域手当の在り方については、毎年、地方公務員の給与改定に関する取扱いに関する総務事務次官名の通知において言及されており、平成20年の通知は次のとおりである。

地域手当については、給料水準の見直しを前提に、原則として国における地域手当の指定基準に基づいて支給地域及び支給割合を定めることとし、次の事項に留意すること。

国における地域手当の指定基準に基づく支給割合を超えて地域手当を支給している団体及び支給地域に該当していない地域において地域手当を支給している団体にあつては、直ちに是正すること。

人口5万人未満の市町村で、国における地域手当の指定基準により判断できない市町村にあつては、支給対象としないこと。

給料水準の引下げと併せても国の指定基準に基づく支給割合によれば著しく給与水準が上昇する場合については、地域手当の支給割合について住民の理解と納得が得られるものとなることを基本として適切に対応すること。

都道府県にあつては、人事管理上一定の考慮が必要となる場合等であっても、地域手当の趣旨が没却されるような措置は厳に行わないこと。

4 京都府における地域手当制度

- * 京都府職員に支給される地域手当については、平成17年10月14日に京都府人事委員会が行った職員の給与等に関する報告及び勧告に基づき、職員の給与等に関する条例(昭和31年京都府条例第28号)等において、次のとおり規定されている。

支給地域	支給割合(%)					
	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度
東京都特別区	12	13	14.5	16	17	18
京都市	10					
旧京北町	6	7	8	9	10	
宇治市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市、京田辺市、大山崎町、久御山町	8	8	7	6		
亀岡市						
旧木津町、旧加茂町、精華町	6	6	5	4	3	
上記以外の京都府内の地域	6	6	5	4	3	0

* 上記の報告及び勧告は、平成17年8月の人事院勧告の内容を基本としつつ、人事院の見直しの考え方、本研究会が同年9月に行った「委員意見とりまとめ」の考え方等を踏まえて検討され、支給地域及び支給割合については、人事院勧告を基本としつつ、地域の連続性・一体性を考慮するとともに、物価・生計費等も踏まえて定められたものである。

また、公務員給与を取り巻く諸情勢の動向や給与構造の改革の実施状況を踏まえ、平成21年度を目途に点検・検証を行うこととされている。

* 国基準に基づく京都府内の支給地域及び支給割合は、次のとおりであり、京都府内で12%の地域差が生じるほか、とりわけ乙訓・山城中部地域において、隣接市町間で支給割合の大きな差が生じている。

支給割合	市 町 村	指定根拠
12%	長岡京市	賃金指数
10%	京都市	
6%	宇治市、京田辺市、亀岡市	
3%	城陽市、八幡市	通 勤 率
	向日市、大山崎町、 木津川市（旧木津町・加茂町）、精華町	

5 他の都道府県における地域手当制度

* 他の都道府県における地域手当の措置状況は、次のとおりである。

区 分		団 体 数	各都道府県内の支給割合の差			平均支給割合
			国基準 を適用	各都道府県の基準を適用		
地域 手当 支給 あり	団体独自の支給 地域・支給割合 により支給	21	6% 以上	7% 1団体(京都府)	非支給地 なし	国基準を 超える割合 2団体(京都府)
				5% 1団体		
	3% 2団体					
		2%	1団体			
				1.25% 1団体		
				一律 12団体		
		3		一律 3団体		国基準以下の割合 27団体
	国基準どおりに 支給	8	3%	3% 8団体	非支給地 と3%地	
地域 手当 支給 なし	国基準では支給 できるが非支給	1				
	国基準どおり非 支給	17	-			

(備考)・国における制度完成時(平成22年度)の措置内容(未定の場合は平成21年度の措置内容)により整理している。

・平均支給割合が国基準を超える団体のうち1団体は、国の給与構造改革に相当する改革を国と異なる方法により実施している。

* 京都府を除く全ての団体(上記備考後段の1団体を除く。)において、平成22年度には、当該団体の平均支給割合が国基準を当該団体の職員に適用した場合の平均支給割合(国基準に基づく平均支給割合)を上回らないように措置されている。

* 国基準に基づけば非支給となる団体(17団体)は、すべての団体で非支給としている。また、国基準に基づけば団体内の支給割合の差が3%以下となる団体(12団体)は、国基準どおりに支給しているもの(8団体)、3%未満の支給割合により一律支給としているもの(3団体)、非支給としているもの(1団体)に分かれている。

一方、国基準に基づけば団体内の支給割合の差が6%以上となる団体(18団体)は、すべての団体で非支給地を設けない独自の支給割合としており、また、ほとんどの団体(16団体)で団体内の支給割合の差を3%以内としている。

6 任命権者及び職員団体の意見

(1) 任命権者の意見

知事部局、教育委員会及び警察本部から示された意見の概要は、次のとおりである。

- * 昨年9月の「中間意見とりまとめ」において示されている、支給地域の単位は、市町村域を越えたより広域的な指定が適当、地域差を計る指標は、人事院が用いた指標に加えて、物価・生計費などの要素を勘案することが妥当、府内に10%もの差が生じることが適当ではないとの方向性については、適材適所の人材配置を行う上での広域的な人事異動等の人事管理、地域の一体性等を考慮したものと考えており、引き続きこの方向での検討が必要である。
- * 京都府では職員が府内の全ての市町村に配置されており、国の配置実態と大きく異なっており、また、事業所の立地状況により大きく影響を受ける民間賃金水準のみでは、各地域の事情を計ることは難しく、その他の要素も考慮する必要があると考えている。例えば、府の行政単位や住民感情の面からも連続性・一体性が認められる地域や、生計費が京都市と比較して決して低いものではない地域があること等、地域の実情に合った制度の検討が必要である。
- * 京都府の場合、支給割合の段階的引下げが終了する平成22年度においても、国基準に基づく財源を上回る財源が必要な状況にあり、総務省等から再三にわたり指摘を受けている。特別地方交付税の減額という実質的な措置にまで至っている県があり、厳しい財政状況の中で、国基準を上回る措置を継続することは、府民の理解を得られにくいのではないかと考えている。
- * 新制度の検討に当たっては、職員全体として国との均衡（財源）が図られた制度とすることが肝要であり、その場合、現時点（平成21年度）の支給割合に増減が生じるが、現時点での地域差についても職員にある程度受け入れられているのではないかと考えており、今回の見直しにより引き下げる地域がある一方引き上げる地域があるという状況になれば職員の納得を得られないのではないかと考えている。

そこで、均等に引き下げるという方法があるかと思うが、この場合には、府内の市町村職員に対する地域手当の支給割合を下回る地域が生じることになり、優秀な人材確保（特に京都市との関係で）面での影響等があるのではないかと考えている。
- * 教員の場合には、地域を問わず同質な教育を均等に提供する必要があるとあり、都市部とそ

れ以外の地域に著しい差を設けることは障害となりかねない。京都府内に5つある教育局の管内での異動がほとんどであり、そのうち同一管内市町村間での異動が4分の1程度を占めており、市町村間で支給割合に大きな差が生じることは人事管理上問題が生じる。また、大量退職に合わせた優秀な人材の確保が全国的な課題となとなる中で、採用・任用上の工夫を行ってはいるが、北部に配置する教員の確保に苦慮しており、隣接する兵庫県北部地域の支給割合が3%であることへの配慮の必要性を感じている。(教育委員会)

- * 警察職員の場合には、京都市地域の支給割合の引下げによる京都市職員や京都市内に勤務する国家公務員との均衡の問題、京都市と北部地域との治安情勢の比較では、犯罪認知件数で大きな差があり、警察職員の負担は、人員配置数を調整することによりある程度緩和しているが、その差を埋めきれない現状、警察職員の74%が京都市内勤務であり、北部地域に異動したとしても、異動保障期間又は同期間終了後1年以内には京都市に異動している実態から、基本的には、京都市地域の支給割合は10%を維持し、そのためには南丹市以北が0%でもやむを得ないと考えている。(警察本部)

(2) 職員団体の意見

ア 京都府職員労働組合及び京都教職員組合の意見

京都府職員労働組合及び京都教職員組合から示された意見の概要は、次のとおりである。

- * 支給地域の単位については、地域手当は生活給の一部であるが、手当の支給要件となる勤務地と居住地が必ずしも一致しておらず、また、地域機関の所管地域の広域化、市町村合併の進行、広域異動による通勤圏の拡大、教員の市町村域を越えた頻繁な異動等の実態を踏まえると、賃金構造基本統計調査に基づく市単位ではなく、広域的にすべきである。
- * 地域差を図る指標については、自動車等関係経費、教育関係(仕送り等)経費、暖房経費など地域特有の生計費が必要であり、民間賃金の地域差のみならず物価・生計費等の要素も勘案すべきである。
- * 地域差反映の程度については、同じ行政サービスを提供しており、職員・教員の意欲を高めるため、支給地域及び支給割合を今以上に細分化するのではなく、一律支給が最も良く、せめて3%を維持する方向、更に地域差を縮小し支給割合を引き上げる方向での検討が必要である。

イ 自治労京都府職員労働組合及び京都府教職員組合の意見

自治労京都府職員労働組合及び京都府教職員組合から示された意見の概要は、次のとおりである。

- * 支給地域の単位については、人事院が行っている市町村単位での設定は、職員・教員の人事異動の実態等に合わず、市町村域を越えたより広域的な指定が必要である。
- * 地域差を図る指標については、人事院が用いた賃金構造基本統計調査の結果は人口5万人以上の市に限定されており、また、地域によっては、大企業がなく民間賃金水準は低いが生計費は高いというデータもあり生活実態は厳しく、人事院が用いた指標に加えて、物価、生計費等の要素も勘案すべきである。
- * 地域差反映の程度については、同じサービスを等しく提供するに当たって、人事異動により給料が変わるのではモチベーションの問題が生じ、同一労働同一賃金の考え方からも、大きな地域差があってはならず、非常に厳しい情勢の中で府民の理解を得なければならないが、生活実態を踏まえるとせめて現時点の最低3%は維持されるべきである。

7 具体的な措置の方向性

本委員会は、以上の状況のほか、各種統計データの収集と独自調査の実施及びその分析の結果等を踏まえ、今後の京都府における地域手当の在り方について検討を行ったところであり、その概要は次のとおりである。

(1) 支給地域及び支給水準(割合)

ア 支給地域の単位

(現状)

- * 京都府の公署(教育・警察関係を含む。)の配置・所管地域の状況や職員の採用・人事異動の実態、企業の立地状況等については、平成17年に本研究会が委員意見とりまとめを行って以降大きな変化は見られない。
- * 京都府の公署は、国とは異なり府内全市町村に配置されており、また、京都市以外の地域においては、知事部局では4つの広域振興局が配置され、教育委員会では各広域振興局の所管地域と同じ地域を所管する5の教育局(山城広域振興局管内では2つの教育局)

が配置され、また、警察署は基本的には各市に1つの署が配置されており、広域振興局の所管地域を行政サービスを提供する上で基本的な行政圏として捉えることができる。

* 職員の採用・人事異動は、基本的には府内全域を勤務対象地域とし、本庁と地域機関の人事交流、在勤公署の管内を越えた広域異動が積極的に行われており、教員の場合には、各教育局の管内での異動が多く、管内市町村間での異動も頻繁に行われている。

* 賃金構造基本統計調査（特別集計）（注）の調査データによる地域別賃金指数については、直近のデータ（平成10年～平成19年の10年間の調査結果を集計）に更新して検証を行ったが、近隣市間で指数に大きな差が生じている状況は前回調査（平成6年～平成15年の10年間の調査結果を集計）と同様であったが、調査期間の4年間のズレにより賃金指数が大きく変動し国基準に基づく支給割合に変更が生じる市が複数存在している。

（注）京都府人事委員会事務局において、賃金構造基本統計調査の調査票（調査結果）の使用について総務大臣の承認を得たものである。

（措置の方向性）

* 国における手当支給の基準は、経済圏・生活圏・行政圏等の客観的な既成基準がない中で、地域の民間賃金水準が安定的・継続的に測定できることを前提として、賃金構造基本統計調査の調査データに基づき、「人口5万人以上の市で、民間企業の賃金指数が一定の水準以上であること」としているが、人口5万人以上の市に限定し市単位で集計したことにより、京都府においては、一つの行政圏として捉えられてきた地域内の市町村間で比較的大きな差を生み出すことになっている。また、人事院が用いたデータを経年的に捉えると必ずしも安定したものはなっていない。このようなことから、この基準を直接適用することについては必ずしも合理的根拠を見出しがたいところである。

* 市町村域を越えた広域的な地域設定については、全国に勤務する国家公務員を対象とした全国一律の客観的基準を設定することは困難であるとしても、京都府職員を対象とする場合には、広域振興局の所管地域を基本としつつ、公署の配置・所管地域の状況や人事異動の実態のほか、後述する民間事業所の集積や賃金水準差の状況、通勤（居住）の実態等の諸事情を総合的に勘案すると、市町村域を越えた広域的な地域設定をする方がより合理的であると認められることから、京都市地域（京都市）、乙訓・山城中部地域（向日市、長岡京市、大山崎町、宇治市、城陽市、久御山町、八幡市、京田辺市）、亀岡市地域（亀岡市）、南丹・京丹波地域（南丹市、京丹波町）、綴喜・相楽地域（井手町、宇治田原町、木津川市、笠置町、和束町、精華町、南山城村）、中丹地域

(綾部市、福知山市、舞鶴市)、丹後地域(宮津市、伊根町、与謝野町、京丹後市)に区分した上で支給割合について検討することが適当である。

イ 地域差を計る指標

(現状)

- * 地域の民間賃金水準を適切に反映するという地域手当の趣旨にかんがみ、一般職の職員の給与に関する法律において、地域手当の支給は、地域における民間賃金水準を基礎とするものの、当該地域における物価等を考慮することも認められている。

具体的に、国は、地域手当の支給地域及び支給割合の決定基準として、賃金構造基本統計調査の調査データに基づく地域別賃金指数の他に、地域の一体性を考慮した補正を行う趣旨で、国勢調査結果に基づく通勤(パーソントリップ)率を使用している。

(措置の方向性)

- * 国においては、全国に勤務する国家公務員を対象とした客観的な基準を設定する必要があり、国基準は全国規模で行われている既存調査の調査データに基づき設定されたものであり、全国規模での新規調査の実現可能性を考えると、国家公務員を対象とした基準としては異議をはさむものではない。
- * 地域別賃金指数については、国が用いた賃金構造基本統計調査に基づく賃金指数の他に、公務員の給与水準決定の基礎とされている企業規模50人以上かつ事業所規模50人以上の事業所における賃金指数も参考とすべきであるが、京都府内全体としての水準ではなく一定の地域に細分化して地域間の水準差を比較する場合には、京都府人事委員会が毎年行っている職種別民間給与実態調査の補充調査を行うことにより調査データの活用が可能となる。
- * 通勤状況を考慮することは、雇用圏等を踏まえた地域の一体性を考慮するために有用な手法である。ただ、国は、中心市(県庁所在地又は人口30万人以上の市)への通勤のみを考慮するなどの基準としているが、府内には、人口30万人未満の市でも、長岡京市のように、事業所が集積し賃金指数が高く、周辺市町から相当数の通勤者が認められる地域が存在しており、国の基準を基本としつつ、府の状況を踏まえたものとする必要性が認められる。
- * 地域手当は、個々の職員の家族構成や居住実態に応じて加算して支給される扶養手当・住居手当・通勤手当等とは異なり、基本給である給料の水準を勤務地域に応じて調整

する機能を有し、給与の基本的な部分を占める手当であり、また、京都府における公署の配置状況や人事異動の実態等を踏まえると、京都府においては、国が用いた指標に加え、物価、生計費等の実際に生計を維持するために要する経費・負担の状況についても考慮すべきである。後述するように、例えば、地域別賃金指数が京都市より低い北部地域における生計費が京都市よりも高いというデータもある。更には、文化・教育・医療施設等への移動に伴う付加的経費や時間的ロスなどの一般的な不便さなど、統計に現れにくい地域の諸事情にも配慮する必要がある。

ウ 地域差反映の程度

(ア) 京都府内全体としての支給水準

(現状)

- * 京都府の平成21年度の平均支給割合（7.38%）は、国基準を京都府職員に適用した場合の平均支給割合（6.62%）を上回っている。
- * 他の都道府県においては、当該団体の平均支給割合が国基準に基づく平均支給割合を上回らないように措置されている。これは、地方公務員の給与決定の原則の一つである国公準拠の原則を踏まえた対応であると考えられる。
- * 総務省は、地方公務員の給与改定に関する取扱いに関する総務事務次官名の通知において、原則として国基準に基づいて支給地域及び支給割合を定めることとし、都道府県にあっては、人事管理上一定の考慮が必要となる場合等であっても、地域手当の趣旨が没却されるような措置は厳に行わないことなどに留意するよう助言がされている。

(措置の方向性)

- * 国基準は、京都府全体として職員給与と地域の民間賃金との均衡を図るという点では意味のあるものであり、実際に、他の都道府県においては、国基準に基づく平均支給割合を超えない範囲で措置されている。
- * 京都府においても、後述するように、各市町村単位で国基準に基づく支給割合とするまでは必要ないが、国公準拠の原則、他の都道他府県との均衡の観点から、国基準に基づく平均支給割合を上回らないように速やかに措置する必要がある。

これを上回る超過支給については、国は財源に余裕があるとみなして特別地方交付税を減額しているとの報道がなされており、厳しい財政状況が続く中でもあり、到底府民の理解を得られるものではない。

(1) 京都府内における地域差

(現状)

...賃金水準...

- * 賃金構造基本統計調査（特別集計）に基づく地域別賃金指数は、近隣市間で大きな差が生じていること、前回の調査結果と比較すると大きく変動している市が存在していることは前述のとおりであり、また、前述のとおり京都府内を7つの地域に区分して比較すると、いずれの地域も京都市地域の指数を下回っており、とりわけ中丹地域及び丹後地域においてはより大きく下回っている。
- * 職種別民間給与実態調査（特別調査）(注)に基づく地域別賃金指数は、京都市地域を100として、乙訓・山城中部地域及び亀岡市地域では3～4ポイント程度下回り、その他の地域では6～15ポイント程度下回る水準となっており、企業規模及び事業所規模が比較的大きい事業所が集積する地域で賃金指数が高くなる傾向がうかがわれる。

(注) 京都府人事委員会事務局において、京都府人事委員会等が給与改定勧告に当たって公民較差算定の基礎とするため企業規模50人以上かつ事業所規模50人以上の事業所を対象として毎年実施している職種別民間給与実態調査を補充し、地域ごとの賃金水準を把握するために、総務大臣に届出を行い実施した調査である。

...通勤状況...

- * 通勤状況については、国勢調査データに基づく国の基準を基本としつつ、前述の府の状況を踏まえたものとなるよう、具体的には、民間賃金指数に係る国の基準に基づく支給割合が10%以上となる市への通勤状況をみると、各市町村からの通勤率は、乙訓・山城中部地域の各市町で概ね30%を超えており、地域内での類似性・一体性が認められる。また、これ以外の地域では、亀岡市で約30%、木津川市・精華町で約40%となっているだけである。

...物価...

- * 平成19年物価統計調査に基づく地域差指数は、京都市地域を100として、乙訓・山城中部地域、綴喜・相楽地域、亀岡市地域及び南丹・京丹波地域で8～9ポイント程度下回り、中丹地域及び丹後地域で6～7ポイント程度下回っており、府南部の地域よりも北部の地域の方が高くなっている。また、費目別には、京都市以外の地域においては、とりわけ住居関係の物価が安く、これが全体を引き下げていることがうかがわれる。

...生計費...

- * 平成16年全国消費実態調査に基づく地域差指数は、京都市地域を100として、乙訓・山城中部地域、綴喜・相楽地域、亀岡市地域及び南丹・京丹波地域では10ポイント程度上回り、中丹地域及び丹後地域で2ポイント程度上回っており、京都市以外の全ての地域において、京都市地域を上回る水準となっている。

また、費目別には、京都市以外の地域においては、自動車等関係費（購入費、ガソリン代等）、教育のための仕送り金の負担が大きく、住居・被服・交通費（交通機関代等）の負担が軽くなっている。

なお、この調査は、9月から11月にかけて行われており、他の季節に消費される品目は捉えられておらず、北部地域では、別途、寒冷地対策としての経費が南部地域以上に大きな負担となることが十分考えられる。

...その他の諸情勢...

- * 大学等の教育施設、文化・教養・娯楽施設、病院等の医療施設の設置状況は、京都市以外の地域では京都市地域に比べて相対的に少なく、これらの施設の利用に当たっての移動に要する経費負担や時間的ロスといった生活の不便度が大きく、例えば、1世帯当たりの自動車保有台数は京都市地域の0.9台に対して南丹・京丹波地域以北の地域では2台程度となっており、とりわけ北部地域においては大きな経済的負担となることがうかがわれる。

更には、新しい医師臨床研修制度の導入の影響などにより、とりわけ北部地域等においては、地域医療の確保に必要な医師が少ない状況が生じてきており、当該地域に勤務（居住）する職員の精神的負担となり得ることも推測できる。

...都道府県における団体内地域差...

- * 他の都道府県における地域手当の支給状況は前述のとおりであり、地域手当を支給する都道府県のうち2団体（京都府及び兵庫県）を除く全ての団体において、団体内の地域差は3%以内とされている。これは、国と都道府県では公署及び職員の配置状況や人事異動の実態が大きく異なることなどによる人事管理上の要請に基づき措置されているものと考えられる。

なお、総務事務次官名の通知においても、都道府県にあっては、人事管理上一定の考慮が必要な場合には、地域手当の趣旨が没却されない限り、一定の措置は許容されている。

(措置の方向性)

- * 京都府における現在の公署及び職員の配置状況、職員の採用形態や人事異動等の人事管理を前提として、地域別賃金指数、通勤状況、物価・生計費、その他の生活関連諸状況を総合的に踏まえると、前回の委員意見とりまとめにおいても述べたとおり、現行の職員の給与等に関する条例による平成22年度以降の姿である府内10%の支給割合の地域差については、適当ではなく、縮小する方向で検討する必要がある。
- * 他の都道府県においては、国基準に基づく支給割合の地域差を縮小する方向で措置され、団体内の地域差を3%以内に止める団体がほとんどである。しかし、京都府は、地理的に南北に細長く、地域の事情も様々で、他の多くの都道府県以上に民間賃金水準の地域差が大きいという事情も考慮する必要がある。ただこの場合において、相対的に民間賃金水準が低い地域や生活の不便度・精神的負担の高い地域においても、職員が高いモチベーションの下で同質の行政サービスを提供していることを念頭に置く必要がある。
- * 国基準は全国の国家公務員に適用することを前提としたものであるもので、京都府において、これを基本にしつつ、公署及び職員の配置状況が国と大きく異なることなどに起因する国と異なる人事管理上の要請等に応えつつ、地域の諸事情をよりの確に反映した制度となるよう、地域差を国よりも縮小して措置したとしても、国公準拠の原則に反するとまでは言えず、また、地域手当の趣旨を没却するものでもない。
- * 京都府内の支給地域及び支給割合の変遷等については、京都市地域は、平成18年度以降支給割合に変更はなく、国基準に基づく支給割合と同じ10%である。また、現時点における支給割合が6%の地域は、平成18年度以降2%の引下げとなっており、国基準に基づく同地域の平均支給割合を若干上回る水準となっており、現時点における支給割合が3%の地域は、平成18年度以降3%の引下げとなっているものの、国基準に基づけば、旧木津町、旧加茂町及び精華町が3%の支給地域となるだけであり、国を相当上回る水準となっている。
- * 他の都道府県の多くでは、国基準に基づく地域手当の支給水準が見直し前の調整手当の支給水準よりも高くなったことから、当該団体の平均支給割合が国基準に基づく平均支給割合を上回らない水準としながらも、当該団体内の各地域の支給割合が見直し前の調整手当の支給割合を下回らないように措置することができたところである。

しかし、京都府において地域差を縮小する方向で抜本的な見直しを行う場合には、支給割合の大幅な引下げとなる職員が生じることにもなるが、一方で、職員給与を取り巻

く情勢は、厳しい給与改定と給与構造改革の実施により、厳しい状況がしばらくの間続いており、給与の安定性という側面から一定の配慮が望まれるところである。

- * 以上のような状況を総合的に考慮すると、地域差の縮小は将来的な課題としつつ、今年度における見直しとしては、少なくとも現時点における7%の地域差は拡大すべきではなく、現時点における支給地域及び支給割合を基礎として、府内全域について支給割合を引き下げる方向で整理することが適当である。

この場合に、府内全域（東京都特別区を含む。）1%引き下げると仮定した場合、その平均支給割合（6.38%）は、国基準に基づく平均支給割合（6.62%）を下回り、若干の隙間（引上げ余地）が生じることになるので、国基準に基づく平均支給割合を上回らない範囲で支給割合の地域差を少しでも縮小する観点及び平成18年度以降の引下げ幅の大きさへの配慮等から、現時点における支給割合が3%の地域の支給割合の引下げ幅を抑制すべきである。

- * 京都府内に勤務する国家公務員や市町村職員に対する支給割合と異なることによる優秀な人材確保（特に京都市職員との関係で）面での影響等については、京都府と国や各市町村とでは提供するサービスや職員の職務内容、勤務地域等異なる部分が多く、人材確保に当たっては、こうした違いを十分に説明し、理解させた上で、真に京都府で頑張りたいという志と意欲を持った人材を採用するように一層工夫すべきであり、この程度の給与の差が決定的な要因になるとは考えられない。

また、京都府職員と国家公務員又は各市町村職員とでは採用形態、職員の配置、人事異動等の人事管理の実態等が異なっており、京都府においてストレートに国基準を適用することは適当ではなく、市町村単位で見れば国基準に基づく支給割合と異なるとしても、京都府全体として適正な水準で措置するものであることを、任命権者又は人事委員会においてきっちりと説明し、府民や市町村の理解を得ていく必要がある。

(2) その他の課題

(地方分権時代の給与(地域給)制度)

- * 給与制度は、採用・任用等の人事管理制度と整合性を図りつつ、職務・職責や能力・実績に応じて措置されるべきものである。また、民間企業においては、転居を伴う異動がある事業所のうち、給与制度として地域差を設けている企業が3割程度あるが、東京都特別区等を対象としたものと考えられ、京都府内で地域差を設けている企業はほとんどない。

京都府においては、現在、広域的に人事異動が行われているといっても、例えば、長

期的に北部地域や南部地域に居住して当該地域に勤務する職員が存在する実態があり、また、新たな人事評価制度に基づく処遇の推進について検討されており、(他の都道府県と同様の業務に従事し、給与決定に関しても国・他の都道府県との均衡の原則が定められており、困難な課題もあると考えるが、) 地方分権の時代にあって、将来的には、採用形態(地域別採用等)、職種、採用後のキャリア制度、人事評価制度等の点検・整備を行い、それらの違いに基づく給与制度の構築について検討すべきである。

なお、業務の繁忙・負担の程度の差は、地域手当で措置すべきものではなく、職務給の原則の徹底、勤務実績の給与への反映の推進により措置されるべきものである。

8 むすび

- * 平成18年度から段階的に実施されている給与構造改革及び今回の地域手当の見直しが職員に与える影響は非常に大きいものであり、京都府人事委員会及び同事務局においては、本研究会の意見を踏まえ、慎重に検討され、新たな制度が職員の理解を得て円滑に導入されることを切望するところである。

- * 公務員を取り巻く社会経済情勢の変化は非常に早く、また、人事院は本年の給与等に関する報告及び勧告において、地域における民間給与の状況等を踏まえた地域間給与配分の見直しについて、平成23年度以降に最終的な検証を行う必要があると言及しているところであり、今後とも、京都府としても適宜点検・検証を行っていく必要がある。