

# 京都府職員の地域給のあり方に関する研究会

## 委員意見とりまとめ

平成17年9月

## 目 次

はじめに	.....	1
地域給に対する現状認識		
1 京都府職員を取り巻く状況について	.....	1
2 給与制度の基本的枠組みについて	.....	3
3 調整手当について	.....	3
論点整理		
1 国公準拠について	.....	5
2 民間準拠について	.....	5
3 地域給について	.....	7
4 人事院勧告における地域手当について	.....	8
具体的な措置の方向		
1 基本的な考え方	.....	9
2 支給地域の単位	.....	9
3 地域差を図る指標	.....	10
4 地域差反映の程度	.....	10
むすび	.....	11
検討の経緯		

## はじめに

国においては、ここ数年来、地域ごとに民間賃金の状況を公務員給与に反映させるべきであるとの動きが本格化し、本年の人事院勧告において国家公務員の給与構造の見直しの一環として、俸給表水準の引下げや地域手当の創設等が勧告・報告されたところである。

このような中であって、「京都府職員の地域給のあり方に関する研究会」（以下「本研究会」という。）は、京都府人事委員会事務局長から、京都府内の各地域に勤務する職員にとって、ふさわしい給与（＝地域給）のあり方とはどのようなものか、検討を行うよう依頼を受けたものであり、昨年12月以来、地方公務員の給与制度や実情等を把握するとともに、各任命権者人事当局及び職員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、9回にわたり会議を持ち、議論を重ねてきたところである。

この「委員意見とりまとめ」は、これまでの会議で交換された意見を集約するとともに、本研究会としての具体的な措置の方向を取りまとめたものであり、本年の人事委員会勧告を控え、人事委員会事務局長に提出するものである。

## 地域給に対する現状認識

### 1 京都府職員を取り巻く状況について

京都府では、「京都府財政健全化指針（平成11年策定）」などにに基づき、地方財政基盤の強化、徹底した内部改革、施策の見直しなどの行財政改革に取り組んで来られたところであり、現在は、平成17年3月に策定された「京都府経営改革プラン（新・財政健全化指針）」に基づき、経営的な観点に立った効率的な行財政運営の取組が行われているところであるが、府税収入の引き続く大幅減少などにより、京都府政を支える財政状況は依然として極めて厳しい状況にあることが見て取れる。

この間の取組状況を職員に関連する部分について概観すると、職員数については、平成16年4月1日現在で31,102人と平成6年に比べ2,169人(6.5%)減少しており、これは、全国の地方公務員数の減少幅(6.1%)を上回っている。

また、職員の給与の状況をみると、平成11年度から平成15年度まで5年連続してマイナスの人事委員会勧告となるという厳しい状況の中、平成15年度から平成17年

度までの特例措置として、管理職員で3.5%、一般職員で2.5%の給与カット措置が続けられているほか、管理職手当のカット（平成11年度～）や昇給延伸（平成12年度～平成14年度）などの給与抑制措置が採られてきており、職員定数の削減分を含め、平成11年度から平成16年度の累計で約900億円の人件費削減が実施されてきているところである。

職員構成を学歴別でみると、大学卒が19,933人（64.1%）と最も多く、ついで高校卒6,176人（19.9%）、短大卒4,575人（14.7%）、中学卒418人（1.3%）となっている。この割合を10年前と比べると、大学卒が約4ポイント増加しているのに対して、他はいずれも1～2.5ポイント減少しており、国家公務員（大学卒が42.0%）と比べても、職員の高学歴化がうかがえる。

一方、平均年齢をみると43.3歳と国家公務員の平均年齢（40.9歳）を2.4歳上回っており、10年前と比べると4.6歳高年齢化している。

次に、職種別職員数をみると、小中学校教員が11,377人（36.6%）と最も多く、府立学校教員等（4,168人、13.4%）を加えると、全職員の半数が教員となっている。また、行政職（6,368人、20.5%）と公安職（6,080人、19.5%）がほぼ2割づつを占め、残る1割が看護師や医療技術職員などの医療関係職員、大学教員や研究職などの職員となっている。これを任命権者別にみると、教育委員会（学校及び教育庁）が全体の55.2%（17,181人）を占め、ついで知事部局22.2%（6,902人）、警察本部22.0%（6,855人）、企業局及び各種委員会が0.5%（144人）である。なお、引き続き定数削減の努力がされているが、職員定数が法令で定められている教員及び警察官が全体の7割を占めており、弾力的な人員管理が難しい状況も認められる。

勤務地別の職員数（臨時的任用の講師等を含む。）は、京都市内勤務者が17,074人（54.4%）と過半数を占めており、ついで山城広域振興局管内が6,487人（20.7%）、中丹広域振興局管内が2,930人（9.3%）、丹後広域振興局管内が2,517人（8.0%）、南丹広域振興局管内が2,360人（7.5%）となっている。また、学校や駐在所など、府内の全市町村に公署があり、国と異なる事情が認められる。

また、人事異動の状況としては、知事部局及び警察職員が、府内全域を対象に、広範な異動を行っているのに対して、教員の多くは教育局管内で異動しているという特徴が認められる。

## 2 給与制度の基本的枠組みについて

地方公務員の給与については、社会一般の情勢に適應するように、随時、適当な措置を講じなければならない（地方公務員法（以下「地公法」という。）第14条「情勢適應の原則」）とされており、また、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られなければならない（地公法第24条第3項「均衡の原則」）とされている。

一方、地方公務員は、争議行為の禁止など労働基本権が制約されており、その代償措置として、毎年、人事委員会が地方公共団体の議会及び長に給与に関する勧告及び報告を行うこととされている。

具体的には、毎年、人事院及び京都市人事委員会と共同して企業規模100人以上かつ事業所規模50人以上の事業所を対象とした民間給与実態調査が行われ、同時に実施される京都府職員給与実態調査の結果と比較することにより算出された公民較差を解消（公民均衡）することにより、職員給与水準が確定されている。企業規模100人以上かつ事業所規模50人以上の事業所で働く従業員の数は、法人組織で働く従業員の過半数をカバーしており、京都府だけではなく国、各都道府県及び政令市の職員給与の決定方法として定着している。

なお、この民間給与実態調査による方法は、京都府職員全体としては均衡の原則及び情勢適應の原則に則した給与水準の実現が図れるものであるが、府内のより小さな地域ごとの賃金水準を計ることを目的とされたものではなく、調査対象事業所の抽出自体は人事院により行われているが、京都府内では調査対象事業所がない町村が11町村（平成16年調査時）認められるほか、抽出に当たっては企業規模や業種等のバランスや京都市内と京都市以外とのバランスは考慮されるものの、それ以上の地域的なバランスは考慮されていないため、年により事業所が抽出される地域に偏りが見られるところである。

## 3 調整手当について

「職員の給与は、職務と責任に應ずるものでなければならない。」（地公法第24条第1項「職務給の原則」）とされているが、本給（給料）だけでは、個々の職務の特殊性や個々の職員の生活条件の差異などを十分反映することができないため、各種手当が設けられている。

これら諸手当の中で、地域に関連する手当としては、調整手当、特地勤務手当及びへき地手当がある（寒冷地手当は平成16年をもって廃止）が、特地勤務手当及びへき地手当については、受給者が限られているため、調整手当が、本研究会の主たる検討課題と認識するものである。

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り、その地域における実質的な給与の不均衡を是正し、調整することを目的としている。支給額は給料等の一定割合とされ、市町村単位で支給割合（率）が定められている。なお、前述のとおり、公務員給与は、毎年、職員及び民間企業の従業員の給与実態を調査し、公民両者の給与水準が均衡するように決定されるが、その場合の公務員給与には、給料のほかに調整手当等の諸手当（時間外勤務手当等の実績給を除く。）を含めた月例給の総額で比較されている。

調整手当は、国において、昭和42年に制度化されたものであるが、地方公務員における取扱いについては、昭和47年の自治省（当時）事務次官通達により、

地域の実情を考慮し、国家公務員について定められた支給地域を若干変更することもやむを得ないものであること

支給地域を変更する場合は、当該地方公共団体の地域的事情を反映する指標、例えば民間における賃金、物価及び生計費等による基準を設け、支給地域を定める根拠及び決定基準を明確にすること

この場合の支給率は、現行の国の支給基準に準拠して定めるものとする事との考え方が示されている。

京都府における調整手当は、昭和55年に現在の枠組みが作られたものであり、以後、一部支給率の変更がなされたとはいうものの、四半世紀にわたり大きな見直しを加えられることなく現在に至っており、この間の社会経済情勢の変化を踏まえた点検・見直しが喫緊の課題となっている。

なお、人事院においては、本年の勧告に先駆け、平成14年9月に有識者による「地域に勤務する公務員の給与に関する研究会」を設置し、平成15年6月に基本報告を受けていたところであり、これら人事院での検討状況や本年の人事院勧告、更には総務省が事務局となり有識者で構成されている「地方公務員の給与のあり方に関する研究会」における議論の状況等も参考にしつつ、調整手当の見直しを中心とした地域給の在り方について、議論を行ったところである。

## 論点整理

### 1 国公準拠について

地公法第24条第3項では、地方公務員の給与の決定に際しては、国の職員の給与を考慮すること（いわゆる「国公準拠」）が定められている。

地域給を議論するに当たって、国の場合、「東京と地方」という関係で分かりやすいが、地方の場合、府県内に国と同じような構図を持ち込むことには、難しさがあると考えられる。首都圏と地方とを全国的な視点で見る国の基準と、同一府県内で各地域を見る基準が違ってくるのは当然であり、国に準拠するとしても、府として考慮すべき要素が色々あると思われる。

採用区分により地域限定的な異動を行う職員が実態として相当数いる国家公務員とは異なり、府の一般行政職員の場合、採用形態に関係なく係員は概ね10年で3回異動し、またその後も府内を広範に異動するなど、国と京都府では人事異動の方針や実態が異なると考えられる。特に、広域振興局を設置し、本庁の権限を委譲するとともに人事交流も進めている中で、国の考え方をそのままあてはめるのでは、支障が生じるものと考えられる。また、警察官については、より広範な異動が行われており、教員については一般行政職員や警察官ほどではないが、教育局（乙訓教育局と山城教育局に別れている南部地域を除き、広域振興局の範囲と同範囲）管内を市町村を越えて異動している。

そういった観点から、地域給を検討するに当たっては、府職員は地域限定的な採用でない中で、府内を広域的に異動することを前提に置く必要があり、異動先で大きく給与が下がるということでは、円滑な組織運営が図れないのではないかと考えられる。国公準拠を基本とするとしても、人事異動の規模、サイクル、異動範囲等は、地域給を検討する上での一つの重要な要素になってくると考えられる。

### 2 民間準拠について

地公法第24条第3項では、いわゆる国公準拠とともに、民間事業の従事者の給与を考慮すること（いわゆる「民間準拠」）が定められている。

現在の仕組みでは、民間企業を調査し、いわゆる「世間相場」により公務員給与が決定されているが、果たしてそれでよいのか、ということも考えなければならな

い時代になってきている。民間企業では、以前は同一業種内で賃金水準を横並びさせていたが、バブル崩壊以後は差が拡大してきている。また、以前は企業規模の差が給与の差にそれほどは現れていなかったと思われるが、今は、企業間で差が広がっており、大手上場企業からみると公務員給与は案外低いという感覚もある。

民間企業においては、昭和62年頃から職を全国転勤型の総合職とその他の一般職とに分け、給与上も異なる取扱いをするところが出てきた。また、大手企業では最近、特定地域内の勤務に限定した地域総合職を設けるところもある。一方、企画立案から細かな事務的作業まで様々な業務や勤務地での経験を通じて多様な経験を積ませることで能力向上を図るという人材育成上の考えから、そういったものを設けない企業もある。このような民間企業の状況から見れば、地域給は京都府での人材育成の方針と関連する問題ではないかとも考えられる。

一方、同じ企業の中で、同じ職区分であれば、勤務地による賃金の差を設けているところは少ない。賃金は労働の対価であり、現実に民間賃金に地域差が生じているのは、職務内容や評価による差が現れている場合もある。地域給により給与差を付けるとしても、本来的には民間のように職務内容や成果をきっちり反映させていく必要があり、その結果賃金差が生じるというものではないのか。その方が府民も納得しやすいとも考えられる。

なお、グループで成果を上げる仕事が多い企業で目標を露骨に出すと、「自分だけが良ければ良い」という考えの人が出てくるので、最近「成果主義」という言葉は使わない傾向にある。この場合、能力を評価して賃金にメリハリを付けていくことになる。公務員の世界でも、このことは重要であり、適正に評価するシステム作りが課題となっている。公務員と比べて民間の方が過酷な業務を行っているとの意見もある中で、職員が懸命に頑張り、府民の満足度が向上すれば、多少給与が高くなっても府民の納得を得られることになると考えられる。

また、フラットな組織形態を採用する企業が増えているが、社員の仕事に対する意欲などを考えると役職や職名はある程度必要である。公務員の年功序列型の給与には批判もあるが、民間企業においても年齢的要素を考慮しているケースも少なくない。

公務員給与を決定するに当たっては、「民間と比較」することは十分参考になるが、前述のように、民間企業においては、能力評価制度や年俸制が導入されてきて

おり、また、組織形態もフラット化してきている状況にあって、今後、現在の方法のままでは公務と比較できる給与のデータが少なくなってくるものと思われる。現在の仕組みは、公務員共通のものとして確立されたものではあるが、このような視点からも公務員の給与制度を考える必要がある。

### 3 地域給について

「公務員給与は地場企業に比べ高いのではないか」という疑問、批判にこたえていく必要はある。ただ、それは年功的な給与システムが根底にあることから生じる批判でもあり、地域による給与差を付けさえすればよいというものではない。

前述のように、民間企業では、職務内容や評価による差が地域差として現れている場合もあるが、公務では仕事に差がないとすれば、職務給たる給料（本給）に差を設けることができないため、地域における民間賃金の状況を公務員給与に反映させるものとして、調整手当等の地域給が必要ということになる。その場合、公民較差の範囲内で、市町村単位でよいのか、どの程度の地域差が妥当なのかなど、総合的に考えないといけない。

また、優秀な人材確保の観点からは、例えば京都市役所や大阪府庁、滋賀県庁などと競合関係にあると思われ、近隣自治体の動向にも留意する必要がある。特に京都市域の支給割合は重要であり、国より引き下げるとは適当ではない。ただ、総人件費が増えることになれば、府民の理解は得られない。

一方、職員が同じ職務内容のまま、辞令により府内を広域的に異動しなければならぬことを考えると、多くの民間企業がそうであるように地域による給与差を設ける必要がないとの考え方も生じ得る。現状で近畿で3段階以上の支給割合に分けて調整手当があるのは兵庫県と京都府だけで、これは南北格差が存在する労働事情を反映したものと考えられるが、以前は、両府県では最低賃金も南北で区別されていたが、今は統一されている。直ちには実現困難であるとしても、「地域限定社員」のように、一定の地域のみで勤務する職員がいてもよいのではないかと考え方もある。地域間異動をしない地域限定勤務制度を導入すれば、地域による給与差を設けることとの整合性は図られることになる。その場合は、転勤が前提の職員と地域限定勤務の職員の給与に一定の差が生じることも有り得ることである。

#### 4 人事院勧告における地域手当について

今回の人事院勧告では、民間賃金の地域間格差が適切に反映されるような地域給与制度を導入する必要があることから、これまでの調整手当に替えて、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対して地域手当を支給することとされたところである。支給地域の指定については、人口5万人以上の市を単位とし、中核的な都市が支給地域となる場合は、当該都市と地域の一体性が認められる市町村についても支給地域に指定されることとされている。指定基準は、俸給水準が4.8%引き下げられることを考慮して、厚生労働省の賃金構造基本統計調査による賃金指数（全国平均100、10か年平均）が95.0以上であることを基本とし、地域の一体性の判断については、国勢調査における通勤者率が用いられている。

この基準を府の地理的条件に当てはめると、例えば電車で20分ほどで通える範囲内で10%もの差が付くことになり、京都市に在住する職員が地域手当の支給されない周辺地域へ通勤する場合には、不公平感が生じかねない。

また、仮に、俸給表の引下げ、地域手当ともに人事院勧告に準じると、実態として給与水準が大幅に引き下がる地域が生じ、人事異動や採用に影響がでるのではないかと危惧される。

地域ごとに民間賃金の水準を公務員給与に反映すべきであるという世論に応えるために今回の人事院勧告が出されたことを考えると、全く地域差を設けず府内一律ということでは、府民の理解を得ることはできないと思われるが、行政間の連携や市町村合併が進展する中であって、一つ一つの市町村単位ではなく、地域の連続性や一体性を考慮したより広い地域でとらえるべきものと考えられる。

さらに、人事院は、賃金を基本に考えているが、北部地域は生計費が高いというデータもあり、また、とくに人事異動により生活環境の変化を余儀なくされる公務員にとっては、定住者に比べ有形無形のコストがかかるといった要素を取り入れることも必要である。

なお、今回の地域手当については、10年で点検するとのことであるが、社会の動きが極めて急速であることを考えると、より早い段階での点検が必要と考える。

## 具体的な措置の方向

### 1 基本的な考え方

今回の人事院における給与構造の改革については、公務員の給与水準は、地域の民間賃金と比較して高いのではないかと、また、公務員は勤務実績に関係なく年功的に昇給していくなど民間企業の実態と乖離しているのではないかと等の国民の批判に応えるべく、公務員給与に地場賃金を反映させるための地域間配分の見直し、年功的な給与上昇の抑制と職務・職責に応じた俸給構造への転換及び勤務実績の給与への反映を柱として行われたものであり、基本的には人事院勧告の内容を尊重すべきものとする。

しかしながら、今回の人事院勧告における俸給水準の引下げと地域手当の指定は、国家公務員全体としての給与水準を維持した上で、国における組織機構や職員配置の状況、人事管理の実情等を踏まえた上で、賃金構造基本統計調査による賃金指数を基本として地域間配分の適正化を図ろうとされたものであり、府県ごとの民間給与実態調査に基づく公民給与水準の均衡状況や府県における組織・人員の配置実態などを考慮に入れたものではない。

国には国の事情があり、府には府の事情がある。色々な面を併せて考えると、国と異なる制度となることもある。むしろ重要なのは、府民の理解と職員の納得性をどのように確保するかである。同じ仕事をしていながら、地域によって給与差が生じることについて、どの程度まで許容されるのかを見極める必要がある。

京都府において考える場合には、以下のとおり、公民較差を踏まえつつ、京都府としての実情を反映させる必要があると考える。

### 2 支給地域の単位

人事院勧告では、市町村単位となっているが、

小規模な市町村にたまたま大きな企業等が立地している、あるいは人口は多いがベッドタウンであるなどの事情が極端な形で現れてしまうこと

合併が進む中、市町村の規模に大きな差があり、また、地域の連続性、一体性が認められる市町村もあること

学校や駐在所など、全市町村に公署が有る一方で、同一公署でありながら

その内部組織が市町村を異にした分散配置となっている公署も認められること

市町村を異にする異動が頻繁に行われる状況にあつて、近隣市町村間において支給割合が様々に異なることは、人事管理上支障が生じること

人事院勧告で根拠とされた賃金構造基本統計調査は、本来、都道府県単位でしか公表されていないところ、特に人口5万人以上の市単位で特別集計した結果に基づき指定されたものであり、人口5万人未満の市町村について判断できるものがないこと

などから、より広域的な指定が適当と考える。

### 3 地域差を計る指標

人事院は、地域ごとに民間賃金の状況を公務員給与に反映させるという考え方に基づき、賃金構造基本統計調査を基本として支給割合を決定しているが、

前述のとおり、人口5万人未満の市町村については、判断できるものがないこと

物価や生計費は、京都市内に比べて、他の地域が著しく低いとは言えないこと

特に北部地域においては、生計費が高いというデータもあることから、人事院が用いた指標に加え、物価、生計費の要素などを勘案し、判断すべきであると考え。

なお、指数化した適当な指標はないが、京都府北部などは、京都市近郊に比べ、文化施設へのアクセスの悪さや移動に係る費用・時間のロス、高等教育を受ける際に生じる付加的経費あるいは一般的な不便さなど、統計に現れにくい要素も考慮すべきであるとの意見があった。

### 4 地域差反映の程度

情勢適応の原則や国公準拠の考え方に基づき、人事院の基準、措置状況を踏まえつつ、

職員の採用は勤務地を限定したのではなく、また、実際も府内を広域的に異動すること

府内の勤務地により給与に差を設けている府内企業はほとんどないこと  
物価・生計費で京都市内と10%以上の差がある地域はないこと  
などから、府内で10%もの支給割合の差が生じることは適当ではないと考える。

なお、将来的に採用形態や評価制度等について一定の要件が整えば、独自性を発揮して、それらの要件の違いに基づく給与差や地域差を設ける一方、同じ要件の中では一律支給を行うといったことが否定されるものではないという意見があった。

## むすび

今回、京都府の地域給の在り方としては、25年ぶりに抜本的な見直しが行われることになり、併せて国において給与構造の改革が行われるという、給与制度大変革の節目の時となった。

前述のように、本研究会は、給与構造の改革の中で、京都府における調整手当あるいは地域手当はどのようなものであるべきかを様々な角度から検討してきたものであるが、人事院勧告における地域手当の考え方は、必ずしもそのまま京都府に当てはまるものではなく、本研究会としては京都府の事情を反映させた制度とすることが望ましいと考えるところである。

また、今回の一連の改革が職員に与える影響は非常に大きいだけに、京都府人事委員会事務局として、本研究会の意見を参考に、慎重に検討され、新たな制度が円滑に導入されることを切望するとともに、前述したとおり、公務員を取り巻く社会経済情勢の動きは極めて早いことから、国の点検時期に関わらず、より短期間での点検が必要であると考えます。