

社会の変革に対応した地方公務員制度のあり方に関する検討会

(1) 検討会

第1回 2023年10月17日

第2回 2024年2月1日

第3回 2024年5月20日

(2) 給与分科会

第1回 2023年11月7日

第2回 2023年12月11日

第3回 2024年1月31日

第4回 2024年4月12日 中間論点整理（案）の議論

4月24日 中間論点整理（案）の公表

第5回 2024年5月27日

第6回 2024年6月24日

第7回 2024年7月31日

第8回 2024年8月21日 基本的方向性（案）の議論

給与分科会の取りまとめに向けた基本的方向性（案）

令和6年8月 給与分科会

1 はじめに

社会情勢等の変化に対応した地方公務員の給与のあり方を検討するため、「社会の変革に対応した地方公務員制度のあり方に関する検討会給与分科会」（以下「分科会」という。）を令和5年11月から開催し、これまで計7回の議論を重ねてきた。この間、令和6年4月には、とりわけ地域手当を中心として、地方公務員の給与に関し、今後さらに検討を深めていく主な論点について中間的な整理を行い、『中間論点整理』として公表したところである。

中間的な論点の整理後も検討を重ね、また、この度の令和6年人事院勧告・報告（令和6年8月8日）において国家公務員の給与制度のアップデート（社会と公務の変化に応じた給与制度の整備）の内容が明らかになったことも踏まえ、ここで、今後の分科会の取りまとめに向けて、基本的方向性を整理することとした。

2 地方公務員を取り巻く環境

まず、地方公務員を取り巻く環境を改めて整理する。

我が国の生産年齢人口は、平成7（1995）年の8,716万人をピークに減少しており、令和32（2050）年には5,540万人（令和5（2023）年から約25%減）、令和52（2070）年には4,535万人（令和5（2023）年から約39%減）に減少すると見込まれている中、近年、官民を問わず人材確保が困難となっている。そして、今後は、より一層、民間企業等との間での人材獲得競争が激化することが見込まれる。

こうした社会情勢の中で、地方公務員採用試験の受験者数・競争率は減少傾向にあり、一方、若年層職員の離職者数は増加傾向にある。

分科会においてヒアリングを行った地方公共団体からも、「受験者数は減少し、採用倍率は低下している。有為な人材の確保という観点からみると、既に、状況としては非常に苦しくなっている。」「民間企業の採用意欲は高止まりをしている。多くの企業が初任給を引き上げる予定であり、人材獲得競争は激しさを増している。」「60歳未満の早期退職者のうち半数が、20歳台、30歳台の職員となっている。」といった認識が示されたところである。

このような状況の中で、地方公共団体は人材確保のために様々な取組を進めており、例えば、採用面では、中途採用試験に取り組み、給与面では、人事委員会勧告等に基づき、初任給近辺に重点を置いたベースアップを実施してきたところである。

同様の問題意識から、国も国家公務員の給与制度のアップデートに取り組んでおり¹、今後の地方公務員の給与を考えるに当たっては、こうした地方公務員を取り巻く環境を十分踏まえる必要がある。

3 令和6年人事院勧告・報告の内容

次に、この度の令和6年人事院勧告・報告の内容について確認する。

(1) 給与改定（月例給・特別給）

本年4月分の国家公務員給与と民間給与との較差は、国家公務員給与が民間給与を1人当たり平均11,183円(2.76%)下回っていた。

民間給与との較差を解消するため、月例給の引上げ改定を行う必要があるとし、人材確保の観点等を踏まえ、若年層に特に重点を置きつつ、おおむね30歳台後半までの職員に重点を置いて、全ての職員を対象に俸給表の引上げ改定が行われた²。これは、約30年ぶりとなる高水準のベースアップとされる。

また、特別給（ボーナス）については、国家公務員の期末手当及び勤勉手当の平均支給月数(4.50月)が、民間の特別給の支給割合を0.10月分下回っていたことから、期末手当及び勤勉手当の平均支給月数を0.05月分ずつ引き上げ、計4.60月分にするとされている。

(2) 給与制度のアップデート

人事院は、国家公務員の人材確保の現状は、依然として危機的な状況にあるとし、その要因として、勤務環境や給与面での魅力の低下、働き方やキャリア形成に対する若年層の意識の変化などを挙げている。そうした中、「多様

¹ 例えば、人事院の『公務員人事管理に関する報告』（令和5年8月）では、「国家的課題とも言える公務人材の確保は、今、危機的な状況に直面している。国家公務員採用試験の申込者数が減少傾向にある一方で、若年層職員の離職者数は増加傾向にある。(略)公務組織の人材確保の極めて厳しい状況(略)は、組織パフォーマンスの発揮に影響を与えており、早急に対応しなければ、公務組織の持続可能性に対する懸念が増大するおそれがある。」(p.1-2)と、国家公務員の給与制度のアップデートに取り組む背景が説明されている。

² 平均改定率(行政職俸給表(一))は、1級11.1%、2級7.6%、3級3.1%、4級1.3%、5級から7級まで1.2%、8級から10級まで1.1%、全体3.0%となっている。

で有為な人材の確保」、「職員の成長支援と組織パフォーマンスの向上」、「Well-beingの実現に向けた環境整備」という現下の公務員人事管理をめぐる重点課題に対応するため、給与制度のアップデートとして、時代の要請に即した給与制度への抜本的な転換を図るとし、給与面では、次のような対応が求められているとの認識が示されている。

- 人材確保を処遇面から支えるため、採用時の水準やその後の水準の上昇を含めた給与の在り方を、潜在的志望者層となる多様で有為な人材にも訴求し得るものとし、採用市場における競争力を高める。
- 組織パフォーマンスの向上のため、職務上の役割や能力・実績等をより反映した給与処遇を実現するとともに、全国各地で行政サービスを提供する体制を維持するための人事配置の円滑化に資するものとする。
- ワークスタイルやライフスタイルの多様化に対応するため、職員の選択を後押しし、様々な形での活躍を支援する。

こうした認識の下、6つの観点（若年層の採用等におけるより競争力のある給与水準の設定、職務や職責をより重視した俸給体系等の整備、能力・実績をより適切に反映した昇給・ボーナスの決定、地域における民間給与水準の反映、採用や異動をめぐる様々なニーズへの適応、その他環境の変化への対応）で給与制度を整備することとされており、その具体的な措置内容は、別紙のとおりである。

4 地方公務員給与における対応の方向性

前述の地方公務員を取り巻く環境やこの度の令和6年人事院勧告・報告の内容を踏まえ、地方公務員の給与における対応の方向性を検討する。

まず、地方公務員の給与に関する基本的な考え方を改めて確認した上で、対応の具体的な方向性について整理することとする。

(1) 基本的な考え方

地方公務員の給与については、地方公務員法上、「情勢適応の原則」（地方公務員法第14条第1項）、「職務給の原則」（同法第24条第1項）、「均衡の原則」（同法第24条第2項）、「条例主義」（同法第24条第5項ほか）の各種原則に基づき決定される必要がある。

このうち、「均衡の原則」は、条文上、「職員の給与は、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。」とされており、『中間論点整理』でも確認し

たように、この条文の解釈については、平成18年度以降、次のとおり考えられている。

- ・ 「給与制度」(給料表の構造や手当の種類・内容等)については、公務としての近似性・類似性を重視して国家公務員の給与制度を基本とする³。
- ・ 「給与水準」(ラスパイレス指数等による統計的な給与水準)については、地域の民間給与をより重視して「均衡の原則」を適用する。

そもそも、この「均衡の原則」の考え方の背景には、①公務員の採用も国全体の労働市場の中で行われており、民間や他の公務員に匹敵する給与を支給しなければ労働力の確保が困難になることと②公務員の給与について国民、住民の納得を得なければならないことがあり、この2つの相反する要請を調和させるものが本原則とされている(橋本勇『新版 逐条地方公務員法<第6次改訂版>』p. 392-393)。近年、地方公務員を取り巻く環境、とりわけ人材確保に係る状況は、前述の②国民、住民の納得を前提としつつも、①労働力確保のための給与処遇上の要請が大きくなっていると考えられる。

(2) 各論

以上の基本的な考え方の下、令和6年人事院勧告・報告の内容を踏まえ、対応の具体的な方向性について次のとおり整理する。

① 給料

国家公務員の給与制度のアップデートにおいては、新卒初任給・若年層の俸給月額的大幅な引上げや係長級～本府省課長補佐級の俸給月額の最低水準の引上げなどの措置内容が示された。

民間企業や国家公務員における採用状況、給与面での取組状況を踏まえると、地方公務員においても、人材確保の観点から、採用市場における給与面での競争力を向上させるため、新卒初任給や若年層の給与水準を引き上げることや、若手・中堅職員の早期に昇格した場合のメリットを拡大すること及び民間人材等を採用する際の給与水準を引き上げることは適当であると考える。

³ その上で、『地方公務員の給与のあり方に関する研究会報告書』(平成18年3月)では、「国と地方公共団体の違いに基づく差異とともに、情勢適応の原則や職務給の原則にのっとった合理的な範囲内で、個々の地方公共団体の規模、組織等も考慮されるべきものであり、画一的に国家公務員の給与制度と合致することを求めるものではない」(p. 14)とされている。

また、国家公務員の給与制度のアップデートにおいては、管理職員に適用される8～10級の俸給表について、隣接する級間での俸給月額を重ねることを解消し、役割の上昇に見合った給与上昇を確保する措置内容が示されたが、同様の取組を既に行っている地方公共団体も存在しているところである。

管理職員について、職務や職責に基づき、適正な給与上の処遇を行っていくことは、働く上でのモチベーションを高めることにつながるとともに、管理職以外の職員が管理職を志す上でのインセンティブを与えることにもなると考えられる。

各地方公共団体の給料表の構造に留意が必要であるが、管理職員に係る給料表のあり方については、国家公務員の給与制度のアップデートの措置内容を踏まえ、各地方公共団体において、隣接する級間での給料月額を重ねることを解消するなど、職務や職責を重視した給料体系に見直すことは、人材確保や組織パフォーマンス向上の観点から適当であると考えられる。

② 諸手当

諸手当の種類や内容等については、「均衡の原則」の解釈から、まず、公務としての近似性・類似性を重視して国家公務員の給与制度を基本とすることになると考えられる。

その上で、各手当の項目について、地方公務員の状況を個別に検討する。

ア 地域手当

国家公務員の給与制度のアップデートにおいては、最新の民間賃金の反映（現行：平成15年～平成24年、令和6年人事院勧告・報告：平成25年～令和4年）と併せて、地域をまたぐ異動を円滑に行う観点も踏まえ、級地区分を7級地（3%～20%）から5級地（4%～20%）に再編するとともに、支給地域の単位を広域化し、都道府県単位を基本としつつ、都道府県庁所在市及び人口20万人以上の市については当該地域における民間賃金の実態を踏まえて個別に設定する措置内容が示された。また、その結果、支給割合が現行より引下げとなる市町村は、給与水準が低下することを考慮し、激変緩和のための措置として、支給割合の低下幅が4ポイントを超えない級地区分とすることや、こうした見直しを段階的に実施する措置内容も示された。

このうち、まず、級地区分については、公務としての近似性・類似性を重視して、国家公務員の級地区分を基本とすることが適当であると考えられる。

次に、支給地域についてであるが、都道府県においては市町村域を超えた人事異動も行われるものの、市町村では基本的に市町村域内で人事異動が行われるものである。

一方、近年、人材獲得競争が厳しくなる中、分科会では「近隣市町村との人材確保の公平性の観点から問題がある」などの指摘があり、また、「連携協約や一部事務組合等、地方公共団体相互間の連携・協力の取組が促進されている現状において、近隣市町村間で支給割合に差があることによってそうした取組を阻害する要因となる可能性がある」との懸念も示されたところである。

このように、市町村においても支給地域の広域化の必要性が高まっていることから、この点を重視する必要があるのではないかと考えられる。

支給地域を広域化する場合、『中間論点整理』にあるように、「都道府県内の圏域単位」も考えられるところであるが、地域手当の趣旨に沿う客観的・合理的な基準を設定することは困難であり、市町村を越える客観的な圏域である都道府県の区域を単位とすることが適当である。

その上で、規模の大きな都市については、当該団体の民間賃金の状況も踏まえた個別の補正も必要と考えられる。

また、この結果、支給割合が現行より変動する市町村については、激変緩和のための措置や経過措置を講ずることも必要と考えられる。

以上を踏まえると、支給地域についても、今回の人事院勧告・報告で示された国家公務員の支給地域を、地方公務員においても基本とするとの見直しを行うことが適当であると考えられる。

なお、都道府県単位での支給割合（都道府県庁所在市及び人口 20 万人以上の市については当該地域における民間賃金の実態を踏まえて個別に設定した割合）を基本としつつ、地域の実態を踏まえ、地方公共団体が独自に支給割合を設定することも考えられるが、この場合、各地方公共団体において、地域の民間給与の適切な反映を目的とする地域手当の趣旨にのっとった支給割合とすること、及び特に基本となる支給割合を上回る支給割合とする場合には、住民に対する情報公開及び説明責任を徹底することが必要と考える。

また、基本となる支給割合によれば、現行の支給割合に比して著しく上昇する場合は、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よう適切に対応する必要がある。

このほか、分科会では、現在、人事院規則において「十年ごとに見直すのを例とする」（人事院規則 9—49 第 16 条）とされている地域手当の支給地域等の見直し期間や級地区分・支給割合（現行：7 級地・3%～20%、令和 6 年人事院勧告・報告：5 級地・4%～20%）について、それぞれ、「数年程度に見直し期間を短縮してほしい」や「全体の格差が縮小されるような方向での支給区分の見直し」というようなことについても、配慮が必要ではないかと考えられる。これらの点に関し、令和 6 年人事院勧告・

報告では「民間賃金の状況を国家公務員給与に適切に反映させるためには10年という見直し期間は長過ぎるのではないかとの意見があることや、広域化により民間賃金データの安定性が増すことを踏まえ、見直し期間に関する規定を廃止し、今後はより短期間で見直しを行っていく。なお、地域手当に対しては、最大20%という支給割合の差が過大ではないかなどの指摘があり、支給割合の差の在り方について今後とも検討していく。」(『職員の給与に関する報告』p. 50) とされたところであり、国家公務員の地域手当についての今後の検討内容を注視していく必要がある。

イ 扶養手当

国家公務員の給与制度のアップデートにおいては、配偶者に係る扶養手当を廃止し、子に係る扶養手当を増額する措置内容が示された。

令和6年人事院勧告・報告では、「民間企業や公務の配偶者に係る手当の状況を見ると、減少傾向が継続している。」(『職員の給与に関する報告』p. 51) とされている。

近年、共働き世帯は増加傾向にあり、また、社会の実情が大きく変化している中で、政府全体として、配偶者の働き方に中立的な制度とする取組が進められていること、そして、少子化対策が進められていることを踏まえれば、地方公務員においても、配偶者に係る扶養手当を廃止し、子に係る扶養手当を増額することが適当であると考ええる。

ウ その他の諸手当

その他の諸手当について、国家公務員の給与制度のアップデートにおいては、次の措置内容が示された。

- ・ 勤勉手当の成績率の上限引上げ等〔勤勉手当関係〕
- ・ 特定任期付職員のボーナス拡充〔特定任期付職員業績手当、勤勉手当関係〕
- ・ 通勤手当の引上げ・支給要件拡大等〔通勤手当等関係〕
- ・ 管理職員特別勤務手当の支給対象拡大〔管理職員特別勤務手当関係〕
- ・ 再任用された職員への手当支給の拡大〔住居手当等関係〕

これらの措置内容は、地方公務員においても、関係する職員の給与処遇が向上するとともに、仕事に対するモチベーションの向上や、働き方、ライフスタイルの変化への対応に資するものであり、ひいては、人材確保につながるものと考えられる。このため、地方公務員のこれらの諸手当においても、国家公務員と同様に取り組むことが適当であると考ええる。

社会の変革に対応した地方公務員制度のあり方に関する検討会
給与分科会 第8回議事概要
(自治労作成・未定稿)

日時 2024年8月21日(水)
15時00分～17時00分

事務局から「基本的方向性(案)」の説明があったのち、意見交換が行われた。

○議論の前提となる質問

・県庁所在地以外の市町村の支給割合を考える場合、市町村単位の数字を示す必要があると思うが、明らかにしていただけるのか。(知事会・杉本)

→市町村単位の数字について、機械的にリストを出すことはできると思う。どういった形で示すかについては検討したい。(総務省・給与能率推進室長)

・国家公務員が在勤していない市町村の支給割合についてはどこが示すのか。(慶応大・大屋)

→総務省が提示する。(総務省・給与能率推進室長)

・特別交付税の減額措置についてはどうなるのか説明を。(町村会・井上)

→「基本的方向性」は、給与制度としてのあるべき姿の基本的方向性を整理するものであり、そのあるべき姿を実現するための政策ツールについては、基本的方向性を固めたのちに、総務省としての対応を整理してはどうかということで、ここには記載をしていない。検討会で議論はあったので、今後総務省としても検討していく考えである。(総務省・給与能率推進室長)

・「現行の支給割合に比して著しく上昇する場合」に「住民の理解と納得」が必要と書かれているが、(国の基準によるもので自治体が決めたわけではないものの、)どこに主体があって誰が説明することになるのか。なぜここでわざわざ言及されたのか。(自治労・林)

→都道府県単位とすることによって0%から12%、16%に一気に上がる自治体を想定しており、国の制度を機械的に当てはめるのではなく、自治体職員としての適切な支給割合を検討の上、対応してほしいという趣旨である。制度改正の際にはこれに近い表現を副大臣通知で出しており、それに倣ったものである。(総務省・給与能率推進室長)

・人事院報告の中では下がる場合は1ポイントずつ、上がる場合は段階的にと書かれている。国の経過措置の動向をよく見て自治体に周知する必要があるのではないか。(地方自治研究機構理事長・三輪)

→下がる場所は4%以内という激変緩和措置があり、上がる場所は4年か

けて完成するように上げていくこととされている。上げ幅についてはさまざまなパターンがあるため丁寧に説明していきたい。(総務省・給与能率推進室長)

○「基本的方向性(案)」全体について

・基本的方向性の地域手当の部分についてはこれまでの議論経過を踏まえたものだとして受け止め。ただ、中間論点整理に記載されていた地方の実態や自主性に関する言及がかなり省略されている。最終報告には記述をお願いしたい。(自治労・林)

・この間のヒアリングにより、人材確保のために自治体が処遇上のさまざまな創意工夫を行っていることが明らかとなった。報告においても、現行ルール内で工夫されていることが確認できた、という程度でも触れておくべきではないか。現下の人材確保競争が続くことが明らかなか中、これまで通り総務省の護送船団の中にいるかのような状況ではいられない。自治体の経営責任者へのメッセージとして、人材確保のための工夫・努力が求められるという状況認識を前面に出すべきではないか。それぞれの自治体が現場で何らかの対応ができるよう、もう少し補記していただきたい。(自治労・林)

・前回の検討会で「均衡の原則」について、時代の要請によって考え方を整理すべきという趣旨の発言をしたが、4ページの中ほどに「労働力確保のための給与処遇上の要請が大きくなっている」と明記され、地方公務員法の法的な位置づけを整理していただいた点は大変良かった。(地方自治研究機構理事長・三輪)

・地域手当については地方の実態、独自性を意識した記述があるが、給与全体について独自の措置をとる場合の考え方についても整理して示すべき。(地方自治研究機構理事長・三輪)

・人事院勧告をベースにこれまでの議論と重なる形でまとめられているという印象。そのうえで、自治体における給与上の取り組みで参考になりそうなものがあれば、示していけるといいのではないか。諸手当についても国の方向性をベースにしつつ、地方公務員の独自性を加味する形をいかに示していくかが今後の課題である。(亜細亜大・権丈)

○地域手当について

・地域手当を都道府県単位に一元化し、県庁所在地等は別扱いということになっているが、小さな市でも給与水準が高いところが現実にある中で、地方自治の観点からそれが許されるのか。また都道府県単位とした結果、支給割合を下げられた自治体が非常に多くなっており、結果として大都市圏と地方における給与格差を広げることになるのではないか。(知事会・杉本)

・支給割合が4%単位に見直されると、地方にとっては個別の状況を反映しにく

くなる。人事委員会勧告で公民較差を反映する形で支給割合を設定することについて柔軟に認めるべきではないか。また、地域手当が高い自治体に囲まれている場合は、近隣との給与格差を考えて支給割合を設定することを認めるべきではないか。以上2点については、特別交付税のペナルティを外すとともに、財源についての配慮も検討いただきたい。介護士・保育士について、都市圏との給与格差による人材流出が起こっており、公定価格に地域手当を反映するのはやめるべき。(知事会・杉本)

・地域手当の都道府県単位化は、課題を一定解消するものではあるが、格差が県境に移動し、新たな課題を生じさせることについては、記載した方がいいのではないか。(自治労・林)

・引き下げとなる市町村においては激変緩和措置や経過措置等の配慮が必要。また引き下げについて職員が納得できるよう総務省から十分な説明材料を示していただきたい。(市長会・笠井)

・これまでの地域間の差がだいぶなくなり、地方からすれば評価できる。(町村会・井上)

・級地が5区分に見直された上で最大値の20%は固定されたままであり、1段階ごとの格差はむしろ大きくなっている。地域は大きくくり化するとしても、級地区分は小刻みに設定することについて、自治体の工夫として認められるべきではないか。(地方自治研究機構理事長・三輪)

・人材確保面を強調するのは当然だが、地域間の格差は残るため、公平性の議論を含めてもいいのではないか。5段階になることによって格差が大きくなり、支給割合の高いところに移動するインセンティブがより働いてしまう地域もあるのではないか。(慶応大・太田)

・太田先生からあった懸念について、例えば岐阜では愛知県と接している地域がもともと支給地だったが、県単位になって岐阜市以外は不支給となった。一方愛知は全県8%になったため人材流出の懸念が出されている。(自治労・林)

・自治体ごとの賃金指数が示されるわけではなく、下がる場合は4%以内にとどめているため、実際のところが見えなくなっている。将来見通しを立てるうえで、総務省から資料提供が必要ではないか。(自治労・林)

○地域手当の財政措置について

・均衡の原則と照らして標準をどう定めるかと、標準を外れる場合にどう対応するのかの2つの課題がある。標準については人事院が示した内容でいいと思うが、県境あるいは県庁所在地・中核的な都市と近隣自治体とでの格差がある中で、地域の実情を考えると標準から外れた対応が必要な自治体が出てくる。その場合に交付税上、どこまで措置するのかというのが残された課題である。財政措置

が課題であるということが書いておいていただかないと、自治体からするとゼロ回答だということになりかねないのではないか。(慶応大・大屋)

・国基準を超える支給について、財政的に余裕があるわけではなく、財政難の中でもしっかり人材を確保するために取り組んでいることなので、特別交付税の減額措置の検討にあたっては十分に汲んでいただきたい。(町村会・井上)

○その他アップデート事項

・通勤手当を上限 15 万まで上げると遠くから通えることになり、関東圏では東京に人材をとられることになるのではないか。(知事会・杉本)

・通勤手当について、国家公務員の場合は広域異動がある中での課題だが、地方公務員にはそうした課題はなく、むしろ災害対応などを考えるとできり限り近隣に居住していることが望ましい。自治体ごとの実情を踏まえて検討されるべきと書く方が適当ではないか。(慶応大・大屋)

・災害・まちづくりを考えると自治体内に住んだ方がいいのは確かであり、自治体のあるべき姿や職員の役割に着目した制度も検討されるべきではないか。
(自治労・林)

・本府省課室長級の俸給体系の見直しについて、給料表の設定の仕方は自治体の人事政策にも大きな影響を与えるものであり、自治体によってバリエーションがありうるのではないか。(地方自治研究機構理事長・三輪)

○比較企業規模について

・比較企業規模の見直しが必要。福井県では県内企業との人材獲得競争ではなく、東京・大阪に出て行った若者をどう地元に戻すかという問題となっている。
(知事会・杉本)

・比較企業規模について、人事院報告でも触れられていること、また検討会の中でも議論があったことから、地方公務員の賃金水準の課題として触れていただきたい。(自治労・林)

・比較企業規模は大きな問題。依然として 50 人でさえ大きすぎるといった国会議員・一部民間からの意見はあるが、人材獲得が強く打ち出される状況の中では、強く問題提起をしていく必要がある。(地方自治研究機構理事長・三輪)

○今後の取り扱い

・議論内容を反映した修正を行い、座長一任で確認ののち、総務省ホームページに掲載する。次回は「基本的方向性」をもとに、給与分科会としての取りまとめを議論する。(座長・稲継)

中間論点整理

令和6年4月

社会の変革に対応した地方公務員制度のあり方に関する検討会

給与分科会

目次

はじめに	1
1. 地方公務員の給与制度及び国の給与制度のアップデートの概要	1
(1) 地方公務員の給与制度の概要	1
(2) 国の「社会と公務の変化に応じた給与制度の整備」（給与制度のアップデート）の概要	3
2. 地域手当	4
(1) 地域手当の概要	4
(2) 現行の地域手当の指定基準	5
(3) 地域手当に関する地方公共団体からの意見・要望	5
(4) 国における「地域手当の大きくくり化」	6
3. 地方の実態・自主性を考慮した地方公務員の給与のあり方	6
(1) 給与制度	6
(2) 給与水準	6
(3) 地方における地域手当の支給地域のあり方に関する論点整理	7
4. 国の給与制度のアップデートの取組事項	8
5. 情報公開の徹底	9
6. 中長期的に検討すべき課題	9
おわりに	9
給与分科会委員名簿	10
審議経過	11
参考資料	12

はじめに

地方公務員の給与については、国における給与構造改革（平成 18 年）及び給与制度の総合的見直し（平成 27 年）を踏まえ、地域民間給与の反映、年功的な給与上昇の抑制等の取組が行われてきており、地方公務員の給与水準全体としては、国家公務員の給与水準と概ね均衡している¹。

一方、少子高齢化による生産年齢人口の減少²の影響等から、近年、官民を問わず人材確保が困難となっているところであり、民間においては、大企業を中心に初任給を中心とした大幅なベースアップがなされ、令和 5 年の人事院及び各人事委員会の給与勧告においても、こうした民間の賃上げの動向を受け、初任給近辺に重点を置いた大幅なベースアップが勧告されているところである³。民間における賃上げは今後も続くことが見込まれ、引き続き、公務においても給与面で適切な処遇を確保することは、有為な人材を確保するためにも重要な課題であると考えらる。

このような社会情勢等の変化に対応した地方公務員の給与のあり方を検討するため、総務省では、「社会の変革に対応した地方公務員制度のあり方に関する検討会」の下に、「給与分科会」（以下「分科会」という。）を開催し、これまで計 4 回の議論を重ねてきた。

本報告は、昨年 11 月の第 1 回以降の議論を通して、地方公務員の給与のあり方に関して、今後さらに検討を深めていく主な論点について、中間的な整理を行うものである。

1. 地方公務員の給与制度及び国の給与制度のアップデートの概要

（1）地方公務員の給与制度の概要

論点整理を行うに当たって、まず、地方公務員の給与制度の現状を整理する。

地方公務員の給与については、社会一般の情勢に適応するように、地方公共団体は、随時、適当な措置を講じなければならないとされている（「情勢適応の原則」地方公務員法第 14 条第 1 項）。その上で、地方公務員の給与決定には、以下の 3 つの原則が定められている。

¹ 参考資料 1 ラスパイレス指数の推移

² 参考資料 2 内閣府（2022）「令和 4 年版高齢社会白書」資料

³ 参考資料 3 第 1 回給与分科会資料「地方公務員の給与について」

① 職務給の原則（地方公務員法第 24 条第 1 項）

「職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない」とされ、これは、給料表における級の区分や、職務関連手当である勤勉手当、管理職手当等で体现されている。

② 均衡の原則（地方公務員法第 24 条第 2 項）

「職員の給与は、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」とされている。この原則は、地方公共団体における具体の給与改定や給与水準の決定に際し重要なものであるが、その解釈に当たっては、平成 18 年 3 月の「地方公務員の給与のあり方に関する研究会報告書」（以下「平成 18 年報告書」という。）において、「給与制度」及び「給与水準」の両面において国家公務員の給与制度及び給与水準に準拠するという、いわゆる「国公準拠」の考え方の刷新が提言されている⁴。

具体的には、給与制度（給料表の構造や手当の種類・内容等）については、「公務としての近似性・類似性を重視して均衡の原則が適用されるべきである。この場合、公務にふさわしい給与制度としては、現状での取組みとしては、地方公務員と同様に情勢適応の原則や職務給の原則の下にあり、人事院等の専門的な体制によって制度設計されている国家公務員の給与制度を基本とすべきである」とされた。

一方、給与水準（ラスパイレス指数等による統計的な給与水準）については、「地方分権の進展を踏まえ、地域の労働市場における人材確保の観点や、住民等の納得を得られる給与水準にするという要請がより重視されると考えられることから、地域の民間給与をより重視して均衡の原則を適用すべきである」とされた。ただし、この場合であって、「仮に民間給与が著しく高い地域であったとしても、公務としての近似性及び財源負担の面から、それぞれの地域における国家公務員の給与水準をその地域の地方公務員の給与の水準決定の目安と考えるべきである」とされた。

平成 27 年の国における給与制度の総合的見直しが行われた際の総務省における検討においても、この考え方に基づいた具体の検討がなされるべきとされたところであり⁵、例年、総務省から各地方公共団体に対し発出されている「地方公務員の給与改定等に関する取扱いについて」（総

⁴ 参考資料 4 総務省（2006）「地方公務員の給与のあり方に関する研究会報告書」

⁵ 平成 26 年 12 月「地方公務員の給与制度の総合的見直しに関する検討会報告書」より一部引用

務副大臣通知) では、前述の平成 18 年報告書の提言を踏まえた技術的助言がなされている。

- ③ 条例主義(地方公務員法第 24 条第 5 項、地方自治法第 204 条第 3 項 等)
職員の給与は、条例で定めなければならない、法律又はこれに基づく条例に基づかない限り支給することができないとされている。
また、地方自治法においても、給料、手当の額及びその支給方法は条例で定めなければならないと規定されている。

(2) 国の「社会と公務の変化に応じた給与制度の整備」(給与制度のアップデート)の概要⁶

人事院においては、令和 4 年 8 月の人事院勧告・報告において、社会や公務の変化に適応した人事管理が求められる中で、給与制度についてもアップデートを図っていく必要があるとし、令和 5 年 8 月の人事院勧告・報告において、その具体的な取組事項が以下のとおり示された。

① 人材の確保への対応

「潜在的志望者層の公務員給与の従来イメージを変えるため、採用時給与水準の改善や、役割・活躍に応じた給与上昇の拡大」に取り組むとして、以下のような施策を講ずるとしている。

- ・ 新卒初任給の引上げ
- ・ 係長級～本府省課長補佐級の俸給の最低水準を引上げ
- ・ 最優秀者のボーナスの上限引上げ
- ・ 特定任期付職員のボーナス拡充
- ・ 採用時からの新幹線通勤・単身赴任に対する手当支給

② 組織パフォーマンスの向上

「役割や能力・実績等をより反映し貢献にふさわしい処遇とする一方、全国各地での行政サービス維持のため人事配置を円滑化」することに取り組むとして、以下のような施策を講ずるとしている。

- ・ 係長級～本府省課長補佐級の俸給の最低水準を引上げ(再掲)
- ・ 本府省課室長級の俸給体系をより職責重視に見直し
- ・ 管理職員の超過勤務に対する手当支給拡大
- ・ 最優秀者のボーナスの上限引上げ(再掲)
- ・ 地域手当の大きくくり化

⁶ 参考資料 5 人事院(2023)「給与制度のアップデート概要」

- ・ 新幹線通勤に係る手当額見直し
- ・ 定年前再任用短時間勤務職員等に支給する手当の拡大

③ 働き方やライフスタイルの多様化への対応

「働き方のニーズやライフスタイルが多様化する中で、職員の選択を後押し」することに取り組むとして、以下のような施策を講ずるとしている。

- ・ 扶養手当の見直し
- ・ テレワーク関連手当の新設⁷
- ・ 採用時からの新幹線通勤・単身赴任に対する手当支給（再掲）
- ・ 新幹線通勤に係る手当額見直し（再掲）

（１）及び（２）を踏まえ、分科会では、地方公共団体から様々な意見・要望が出されている地域手当の見直しに関する議論を中心に、地方公務員の給与のあり方についての論点を整理した。

２．地域手当

（１）地域手当の概要

地域手当は、公務員の給与に地域民間給与を適切に反映させるため、民間の賃金水準を基礎とし、物価等を考慮して定める地域（市町村単位）に在勤する職員に支給される手当であり、国において平成 18 年 4 月に導入されるとともに、地方においても地方自治法が改正され支給可能となった。

国においては、地域手当の支給地域及び支給割合について、10 年に 1 度見直すことを例とするとされており、次回の見直しは令和 7 年 4 月に予定されている。

地方においては、国における地域手当の指定基準を原則とするよう、例年、総務省から技術的助言がなされており⁸、国の指定基準を超えた支給割合を設定している地方公共団体については、特別交付税の減額措置がなされている。

⁷ 先行して、令和 5 年人事院勧告（令和 5 年 8 月）において、「在宅勤務等手当の新設」として勧告がなされ、地方においても同年 11 月に地方自治法が改正されたことにより、令和 6 年 4 月より当該手当の支給が可能となっている。

⁸ 都道府県については、「人事管理上一定の考慮が必要となる場合にあっては、国の基準にのっとった場合の支給総額を超えない範囲で、支給割合の差の幅の調整を行うことは差し支えないが、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」との技術的助言がなされている。

(2) 現行の地域手当の指定基準

- ① 人口5万人以上の市のうち、10か年平均賃金指数93.0以上⁹の市を支給地域として指定し、賃金指数が特に高い東京都特別区は1級地(20%)とする。

級地区分	支給割合	10か年平均賃金指数
1級地	20%	(東京都特別区のみ)
2級地	16%	109.5以上
3級地	15%	106.5以上～109.5未満
4級地	12%	104.0以上～106.5未満
5級地	10%	101.0以上～104.0未満
6級地	6%	97.5以上～101.0未満
7級地	3%	93.0以上～97.5未満

- ② 地域の一体性を考慮した支給地域の補正を行うため、①の基準を満たす中核的な市(都道府県庁所在地又は人口30万人以上の市)への通勤者率¹⁰が高い地域については、6級地(6%)又は7級地(3%)とする(人口5万人未満の市や町村も対象)。

中核的な市の級地(支給割合)	当該地域から中核的な市への通勤者率	
	6級地に格付け	7級地に格付け
1級地(20%)及び2級地(16%)	10%以上	
3級地(15%)	20%以上	10%以上
4級地(12%)	30%以上	20%以上
5級地(10%)	40%以上	30%以上
6級地(6%)	50%以上	40%以上
7級地(3%)	—	50%以上

(3) 地域手当に関する地方公共団体からの意見・要望

地域手当に関しては、平成27年の給与制度の総合的見直し時に現行の指定基準へと見直されて以降も、近隣市町村と比較して支給割合の低い市町村を中心に様々な意見・要望が出されている¹¹。そのうちの多くは、人材確保の観点からの「支給地域の広域化」の要望となっている。

⁹ 平成15年から平成24年までの賃金構造基本統計調査(厚生労働省)の特別集計結果による所定内給与額の地域差指数(全国平均=100)。

¹⁰ 「国勢調査」(総務省)の結果を用いて算出。

¹¹ 参考資料6 第2回給与分科会資料「地域手当に対する地方公共団体からの主な要望」

(4) 国における「地域手当の大きくくり化」

昨年8月の人事院勧告時に公表された「公務員人事管理に関する報告」において、地域手当について、「市町村単位で細かく水準差が生じていることに対して不均衡であるといった意見を始め、様々な指摘がある。このため、最新の民間賃金の反映と併せ、級地区分の設定を広域化するなど大きくくりな調整方法に見直すことにより、地域をまたぐ人事異動時の影響の緩和や給与事務負担の軽減を図る」とされている。

支給地域や支給割合等に関する具体的な大きくくりの方法については、人事院において現在検討中である。

3. 地方の実態・自主性を考慮した地方公務員の給与のあり方

分科会では、主に地域手当の大きくくり化の議論を通じて、地方公務員を取り巻く環境の変化を踏まえ、地方公務員の給与のあり方に関して、平成18年報告書における均衡の原則についての国公準拠の解釈に着目し、以下のとおり中間的な整理をし、引き続き検討する。

(1) 給与制度

地方公務員の給与制度については、公務としての近似性・類似性を重視し、国家公務員の給与制度を基本とすることとされている。これに関しては、国家公務員も地方公務員と同様、情勢適応の原則及び職務給の原則の下にあることから、現在においてもこの解釈は合理的であると考えられる。

また、この解釈については、平成18年報告書においても、「国と地方公共団体の違いに基づく差異とともに、情勢適応の原則や職務給の原則にのっとった合理的な範囲内で、個々の地方公共団体の規模、組織等も考慮されるべきものであり、画一的に国家公務員の給与制度と合致することを求めるものではない」とされている。このため、国の制度趣旨から逸脱しない範囲で、国と地方の違いから、制度の取扱いが異なることは十分考えられる¹²。

(2) 給与水準

地方公共団体が考慮しなければならない地域の民間給与水準について

¹² 例えば、令和6年1月19日「災害応急作業等手当の運用について」（総行給第8号・総行派第3号通知）においても、国では想定しにくい地方独自の業務（「避難所運営等の業務」や「罹災証明にかかる家屋調査」等）も、支給対象作業に該当しうるとの技術的助言がなされている。

は、平成 18 年報告書において、「地方公共団体は当該地域にその存立基盤を有すること、給与の財源を負担する国民・住民の納得を得られるようにするという観点からは、考慮すべき対象となる民間事業の従業者については、原則として当該地方公共団体の区域内の民間事業の従業者の給与と考えるべき」とされている。また、「原則として当該地方公共団体の区域内の民間給与を考慮するとしても、実際には、当該地方公共団体の職員の確保について民間事業者及び他の地方公共団体との競合を勘案して、当該団体の区域を越えた一定の範囲に拡大することがやむを得ない場合もあると考える」ともされている。

生産年齢人口の減少等により、従前に比べ人材確保が困難となっている現状を踏まえると、地方公共団体の区域外の民間事業の従業者の給与水準を考慮する必要性が増しているとも考えられる。

(3) 地方における地域手当の支給地域のあり方に関する論点整理

国の地域手当の広域化の目的である「人事異動時の影響の緩和や給与事務負担の軽減」について、都道府県においては市町村域を超えた人事異動も行われ、人事管理上の観点から支給割合の平準化を図る取組も見られるが、市町村においては、市町村域を超えた人事異動は少数事例であり、広域異動に伴う給与事務負担も基本的に想定しにくいものである。

また、今回の国の地域手当の見直しは、国家公務員総体としての総原資的な給与水準を維持した上での俸給と手当の配分を前提として、検討がなされるものと考えられる一方で、地方における地域手当の見直しは、国のような前提を置くことなく、基本的に各地方公共団体における職員の給与水準に直結するという性格の違いがある。

地方における支給地域のあり方については、前述したような国と地方の違いを前提とした上で、地方の実態に即した検討が必要であると考えられる。

特に、市町村における地域手当については、これまで市町村単位で支給地域及び支給割合が定まっていることにより、「近隣の市町村との人材確保の公平性の観点から問題がある」、「地域手当の支給割合が高い地域に人材が流出してしまう」、「近隣市町村との一体的な圏域を考慮すべきではないか」、「各地方公共団体において支給地域を調整する等、自主性を考慮した取組が必要ではないか」、「連携協約や一部事務組合等、地方公共団体相互間の連携・協力の取組が促進されている現状¹³において、近隣市町村間で支給割合に差があることによってそうした取組を阻害する要因となる

¹³ 参考資料 7 令和 5 年 12 月 地方制度調査会長「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」

可能性がある」との意見があることを踏まえると、地域民間給与の適切な反映を目的とする地域手当の趣旨の下で、通勤圏や経済圏等、地域の一体性を反映することは必要な取組であるとも考えられる。

こうした状況を踏まえ、以下の課題について、地方の実態に即した地域手当の制度を実現するための支給地域の設定・補正のあり方や地方公共団体における独自の支給割合の設定のあり方も含め、引き続き検討する必要がある。

(市町村の地域手当に関して検討すべき課題)

- 地域の一体性を反映する場合、国の取組も踏まえ、市町村を越える客観的な圏域として、「都道府県単位」が考えられるが、一の都道府県内の民間の賃金水準をきめ細かく反映できない（例えば、支給割合が高い都市部の地域と支給割合の低い郊外の地域が同一の水準となる）という課題がある。
- 「都道府県単位」以外の支給地域の設定の単位として、分科会では地方における生活圏域等の様々な圏域の事例を挙げ、「都道府県内の圏域単位」について検討を行った¹⁴。例示された圏域については、圏域毎の設定根拠や目的が異なることから、地域手当の趣旨に沿う客観的・合理的な基準を設定できるかという課題がある。
- 「市町村単位」の場合、当該地方公共団体の区域内の民間事業の従業員の給与を考慮すべきとする原則に則しているが、「地域手当の支給割合が高い地域に人材が流出してしまう」、「近隣市町村との一体的な圏域を考慮すべきではないか」といった問題に対応する方法があるかという課題がある。

4. 国の給与制度のアップデートの取組事項

国において示された給与制度のアップデートの取組事項については、例えば、人材確保の観点から、初任給水準及び若手・中堅層の給与水準を引き上げる措置や、能力・実績及び職責に基づく給与を推進する観点から、最優秀者のボーナスの上限を引き上げる、管理職層の俸給体系をより職責重視に見直すといった措置等、地方でもいくつか参考とすべきものがあると考えられる。

分科会においては引き続き国の給与制度のアップデートの取組事項について、地方での実態を踏まえつつ、対応を検討していく。

¹⁴ 参考資料8 「地方における圏域の事例」

5. 情報公開の徹底

地方公務員の給与は、制度にのっとった適正な運用とともに、住民等の理解と納得を得られるようにすることが重要である。このため、各地方公共団体においては、給与決定の内容や考え方、状況等について、住民等に対し情報公開等を行うことが大切である。各地方公共団体において給与条例を改正する際、それぞれの議会によるチェックがなされているほか、「地方公共団体給与情報等公表システム」により、給料や手当の支給状況等の公表が行われているところであるが、こうした取組については、住民等の理解と納得を得られた給与制度を実現するために、引き続き必要な取組であると考える。

6. 中長期的に検討すべき課題

本報告では、早急に議論を要する論点として、地域手当を中心とした地方公務員の給与のあり方について整理したが、分科会ではこのほかにも、地方公務員の給与に関し、中長期的に検討すべき課題について議論がなされた。

具体的には、「技術職や専門職などの専門人材の確保は喫緊の課題であり、現在でも、給料の調整額等によって、各地方公共団体で処遇改善に取り組んでいる事例があるが、給料表自体で適切な処遇を確保する必要もあるのではないか」といったものや、「人材確保で競合関係にある企業や地方公共団体の組織規模等を考慮し、比較対象とする企業規模についても再考する必要があるのではないか」といった課題が挙げられている。

おわりに

この度の中間論点整理を踏まえ、今後、地方公共団体等からヒアリングを行うとともに、国の給与制度のアップデートの取組事項についても、今後具体化されていくことから、令和6年の人事院勧告に向けた国の動向等も注視しつつ、引き続き分科会において地方の実態を踏まえ検討を深めていく。

給与分科会委員名簿

(50 音順・敬称略)

(分科会長)	稻継	裕昭	早稲田大学政治経済学術院教授
	井上	健次	全国町村会 (毛呂山町長)
	太田	聰一	慶應義塾大学経済学部教授
	大屋	雄裕	慶應義塾大学法学部教授
	笠井	喜久雄	全国市長会 (白井市長)
	権丈	英子	亜細亜大学経済学部教授
	杉本	達治	全国知事会 (福井県知事)
	林	鉄兵	全日本自治団体労働組合総合労働局長
	三輪	和夫	一般財団法人地方自治研究機構理事長