

報告書

(素案)

平成21年1月

技能労務職員の給与に係る基本的考え方に関する研究会

目 次

はじめに	．．．	1
I 現状と課題	．．．	3
1 技能労務職員の法的位置付けと現状	．．．	3
2 研究会における論点	．．．	5
II 各論点についての検討	．．．	7
1 給料表作成に当たっての基本的考え方	．．．	7
2 民間給与水準の調査・比較手法	．．．	12
3 交渉手続	．．．	21
4 説明責任	．．．	24
おわりに	．．．	28
委員名簿		
検討経緯		
資料編		

はじめに

地方公共団体の技能労務職員（清掃職員、用務員、学校給食員等）については、その職務内容が民間の同種の事業の従事者に類似していることから、現行法上、例えばその給与については、民間事業の従事者の給与等を考慮しなければならないものの、人事委員会の勧告対象とならず、労使交渉を経て労働協約を締結することができるなど、法の適用関係が他の一般行政職員（国の行政職俸給表(一)適用職員に相当する職員をいう。以下同じ。）等の地方公務員と異なっている。

そうした中で、技能労務職員の給与については、「経済財政改革の基本方針2007」¹等において、民間事業者と比べて水準が高いのではないかとの指摘がなされ²、地域の民間給与をより反映させることが課題となっている³。

これに対応して、各地方公共団体においても、「技能労務職員の給与等の見直しに向けた取組方針」が策定・公表され、その見直しに向けた取組が進められている⁴。

具体的な取組としては、

- ・給与構造改革に加え、技能労務職員について独自に給料水準を引き下げ、
- ・地域民間給与の一層の反映のため、独自調査等を実施、
- ・事業を民間委託又は廃止し、任用試験を経て技能労務職員等を任用替え、
- ・給与等の公表に当たり、総務省が例示した項目の他に独自の情報を追加、といったものが見られる。

もとより、技能労務職員の給与は、個々の地方公共団体において、法律で定められた給与決定原則に則って決定されるものであり、労使交渉を経て労働協約を締結することもできるものである。個々の地方公共団体における技能労務職員の給与の適正な構造や水準は、国において一律に示すべきものではないが、各地方公共団体における給与の見直しに向けた取組を円滑化するための情報提供や助言は、重要なものである。

そこで、「技能労務職員の給与に係る基本的考え方に関する研究会」（以

1 資料1「経済財政改革の基本方針2007」（平成19年6月19日閣議決定）参照。

2 資料2「技能労務職員と民間類似職種との給与水準の比較」参照。

3 資料3「技能労務職員の給与等に関する閣議決定等」参照。

4 資料4「技能労務職員の給与等の見直しに向けた取組方針の策定状況」参照。

下「研究会」という。)は、各地方公共団体における給与の見直しに向けた取組に資するため、昨年4月以来、10回に及ぶ会議を開催し、技能労務職員の給与決定の基本的考え方を整理するとともに、その具体的な反映手法等について研究を行ってきた。

研究会では、会議を開催するとともに、委員による地方公共団体现地調査や事務局による民間企業ヒアリング等を行ってきた。

昨年8月には、それまでの議論を踏まえて論点を整理し、「中間とりまとめ」を行い、総務省ホームページ上で意見募集を行った⁵。

その後、会議の場で、この「中間とりまとめ」に対する地方公共団体(人事当局)や労働組合関係者の意見を聴く機会を設け、更に議論を深めてきた。その上で、この度、研究会としての検討結果を報告書としてとりまとめることとしたものである。

⁵ 資料5 「「中間とりまとめ」に対する意見募集の結果」参照。

I 現状と課題

1 技能労務職員の法的位置付けと現状

(1) 技能労務職員の現状

技能労務職員の数は、平成19年4月1日現在、約17万6千人である。これは、地方公務員全体の6.0%を占めるものであり、団体区分別では、市区町村（指定都市を除き、一部事務組合等を含む。）が63.9%、指定都市が20.8%、都道府県が15.3%となっている。職種の小区分別では、清掃職員が22.9%、用務員が20.7%、学校給食員が18.7%等となっている⁶。

また、近年は、民間委託の推進⁷等の事業の執行体制の見直しに伴う退職不補充等により、技能労務職員の数は減少傾向にあり、この5年間で25%の減、20年間では50%の減となっている⁸。

(2) 技能労務職員の法的位置付け

技能労務職員は、地方公務員法（以下「地公法」という。）等において、公営企業職員と同様、職務内容が民間の同種の事業の従事者に類似していることから、できる限り民間の労働者に近い取扱いをすることとし、労働基本権に関し、他の地方公務員とは異なる取扱いがされている。具体的には、争議権は否定されているが、労働組合を結成する権利や団体交渉を経て労働協約を締結することも認められているほか、原則として、労働組合法（以下「労組法」という。）及び労働関係調整法が適用される⁹。

なお、この研究会でも「技能労務職員」という語を用いているが、法令上は「単純な労務に雇用される者」（地公法第57条）という語が用いられている。この用語は法制定時からの沿革によるものであ

⁶ 資料6「団体区分別・職種別技能労務職員数」参照。

⁷ 資料7「地方公共団体における民間委託の実施状況」参照。

⁸ 資料8「技能労務職員数の推移」参照。

⁹ 資料9「公務員の労働基本権について」参照。

るが¹⁰、その後の時代の変遷を経て、現在の技能労務職員の業務の実態は、「単純な労務」との語から一般に受ける語感とは合致しない部分もあることには留意が必要である。

(3) 技能労務職員の給与の現状と課題

① 給与決定の方式と原則

技能労務職員の給与は、人事委員会勧告の対象とはならず、団体交渉を経て労働協約を締結することができるなど、給与決定の方式についても法の適用関係が他の一般行政職員等とは異なっている。

一方で、技能労務職員の給与は、法律上、その職務に必要とされる技能、職務遂行の困難度等職務の内容と責任に応ずるものでなければならないとされている（職務給の原則）。また、同一又は類似の職種为国及び地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与等を考慮する必要がある（均衡の原則）¹¹。これらの点は、他の一般行政職員等と同様である。

② 給与の構造と水準の現状と課題

技能労務職員の給与水準は、国の類似職種である行政職俸給表(二)適用職員や同一又は類似の民間事業の従事者の給与水準に比べて高いのではないかとの指摘がある。

国の行政職俸給表(二)適用職員との比較については、

- ・ 国の行政職俸給表(二)は、行政職俸給表(一)よりも全体の水準が低く、同一級内の賃金上昇カーブがフラットである¹²。
- ・ 地方公共団体においては、技能労務職員の給料表として、国の行政

¹⁰ 昭和25年の地公法制定の際、政府提出法案には技能労務職員について特段の規定が設けられていなかったが、国会審議の過程で議員修正により、職務と責任の特殊性に基づいて特例を定める職員の例示として「単純な労務に雇用される者」が加えられた。

¹¹ 資料10「参照条文」参照。

¹² 資料11「国の行政職俸給表(一)と行政職俸給表(二)の俸給月額比較」参照。

職俸給表(二)に準じたものを用いている例が多いが、一般行政職員と同様、国の行政職俸給表(一)に準じたものを用いている例も多い。後者の場合、国の行政職俸給表(一)に準じた給料表の一部を適用する例が多い¹³。

- ・ 国の行政職俸給表(二)は一本のものであるが、自動車運転手や電話交換手などの職種の小区別に適用される級が異なっており、上位級を用いない職種の小区分がある¹⁴。地方公共団体では、初任給の違い等はあるものの、職種の小区別に適用される級に差異を設けている例はあまり見られない。

といったことの結果として、技能労務職員の給与水準が高いものとなっているおそれがある。

ただし、技能労務職員と国の行政職俸給表(二)適用職員の職務を比較した場合、職務内容は類似するものの、技能労務職員には、清掃職員や学校給食員等、国には無い職種の小区分があったり、職種の小区別の構成比も異なることには留意が必要である。

一方、民間労働者との比較において給与水準が高いとの指摘があることについては、民間労働者の給与の比較に当たって、

- ・ 民間賃金の水準に係る基幹的な統計である「賃金構造基本統計調査」(以下「賃金センサス」という。)公表数値には、技能労務職員と雇用形態・勤務形態の異なる労働者のデータが含まれる。
- ・ 各地方公共団体においては、「職種別民間給与実態調査」(以下「民調」という。)において、技能労務職員と類似する職種のデータも収集されているが、そのサンプル数が限られていることもあり、十分に活用されていない。

といった課題がある。

2 研究会における論点

以上のように、技能労務職員の給与は、法律上、給与決定原則に則って決定することとされ、団体交渉を経て労働協約を締結するこ

¹³ 資料1-2 「地方公共団体における技能労務職員の給料表の形態」参照。

¹⁴ 資料1-3 「行政職俸給表(二)級別資格基準」参照。

とができることとされているものの、一般行政職員の給与決定における人事委員会の公民比較調査結果とこれに基づく勧告のような明確な基準が、労使双方にとってない現状にある。

そこで、研究会では、各地方公共団体における給与の見直しに向けた取組に資するため、以下の論点についての議論を通じ、技能労務職員の給与の構造と水準を決定する際の基本的考え方を整理するとともに、その具体的な反映手法や住民等への説明責任等について研究することとした。

論点 1 給料表作成に当たっての基本的考え方

論点 2 民間給与水準の調査・比較手法

論点 3 交渉手続

論点 4 説明責任

なお、前述のとおり、従来、技能労務職員が従事してきた業務について、外部委託等事業の執行体制の見直しが進められている。また、業務の見直しにあわせ、個々の職員の担う業務が変化することから、試験等の適正な手続を経て技能労務職から一般行政職への任用替えを進めている地方公共団体もある。これらの取組の結果、技能労務職員の職員数は減少傾向にあるが、引き続き地方公務員である技能労務職員が直接業務を担う場合も残っている。

このような状況を踏まえつつ、研究会としては、技能労務職員の給与決定に関する基本的考え方について、現行制度を前提として、研究を行ったものである。

Ⅱ 各論点についての検討

1 給料表作成に当たっての基本的考え方

(1) 検討の前提

技能労務職員の給与についても、他の職種の給与と同様、「給料」とその他の「手当」により構成される。給与の大宗を占める「給料」の支給額は、職務の複雑、困難及び責任の度に応じて区分される「級」と、同一級をさらに細分化し、職務経験年数による職務の習熟を給与に反映させる「号給」とを組み合わせた給料表の形式で決定されることが一般的である。したがって、技能労務職員の給与のあり方を考える際には、給料表をどのような構造のものとするか、また、給料表をどのように運用するか、すなわち、個々の職員に給料表をどのように適用するかが重要である。

技能労務職員の給与についても、法律上、職務給の原則が適用される。したがって、給料表の級や号給は、職務内容やキャリアパスの違いに応じて設定され、適用されるべきものと考えられる。

技能労務職員の職務内容やキャリアパスは、地方公共団体によって様々となっている実態がある。級の数の設定は、職務と責任に応じたものとすべきであるが、職務給の原則からすれば、各級ごとの職務内容は、他の級の職務内容と明確に区別されるべきものと考えられる。

また、法律上、生計費も給与決定の考慮要素とされている。実際、同一級内の号給の設定については、経験年数に応じた能力の向上度合いのほか、生計費も考慮されていると考えられる。

(2) 給料表について

① 給料表の数について

職務給の原則を徹底する観点からは、職種の小区分ごとに職務内容等が異なれば、個々に給料表を作成することも考えられるが、実態として、そのような地方公共団体の例は見当たらない。職種の小区分別に個々に給料表を作成するコストを考えれば、実務上も技能労務職員に係る給料表は一本化することが現実的と考えられる。

② 給料表の適用について

給料表の運用についても、職務給の原則の観点からは、職種の小区分ごとの職務内容とキャリアパスに応じたものとするのが適当と考えられ、国の行政職俸給表(二)適用職員も、同じ給料表の中で職種の小区分ごとに適用される級が異なっている。

職種の小区分ごとに適用される級を異なるものとするについては、職種全体として採用や人事異動を行っている任用のあり方や各地方公共団体の内部均衡の観点から課題があるとの意見がある。しかし、職種の小区分で適用級を区別しないということは、給与決定上、同一級に属する職員の職務内容等が同等視できることが前提となること、また、国の行政職俸給表(二)を用いながら全ての小区分について上限の5級まで適用させることは、国と同様の運用を行った場合に比べ、給料水準を高くすることに留意する必要がある。

③ 国の行政職俸給表(二)について

技能労務職員と国の行政職俸給表(二)適用職員の職務内容は全てが一致するものではないが、いずれも採用の段階で高度な技術や資格を要しないことや、自動車運転手や守衛等重複する小区分も多くあることからすれば、類似職種と言えるものである。また、国の行政職俸給表(二)適用職員と同様のキャリアパスを予定している場合は、構造については国の行政職俸給表(二)を援用することが考えられる。

その場合も、一般行政職員と同様、組織の規模等を踏まえ、級と号給の数をそのまま用いてよいのかどうかの検証が必要であり、水準についても、地域の民間給与水準を反映すべきものである。

なお、国の行政職俸給表(二)を援用しない場合には、独自構造の給料表を作成する必要があるが、従来、一般行政職員等について、水準面も含めた「国公準拠」の考え方が採られていたこともあり、多くの地方公共団体においては、独自構造の給料表を作成するためのノウハウが蓄積されていない。一般行政職員等も含め、独自構造の給料表作成は今後の重要な課題である。

また、行政職俸給表(二)を用いていない場合であっても、技能労務職員の給料水準が国の行政職俸給表(二)適用職員の俸給水準と乖離している実態があれば、各地方公共団体における説明責任が求められるよう。

(3) 級について

地方公共団体における技能労務職員の給料表は様々であり、級の数も様々であるが、国の行政職俸給表(二)適用職員と同様のキャリアパスが予定され、組織の規模等の検証を経て同一の給料表を用いる場合には、5級制となる。

級の構成は、職責等の区分に応じたものとするべきであるが、一般的に職責を区分すれば、

- ①指導されながら仕事をする。
- ②指導されずに仕事をする。
- ③他者の指導をしながら仕事をする。
- ④他者の監督をする。

という4つの区分となる。独自に給料表を作成する場合には、この4区分の構成を前提としながら、仕事の能力に質的差違がある場合や組織の大きさにより、級の数を増減することとするべきであろう。

また、給料表の構造を職責の区分に応じたものとするだけでなく、運用上も、職責が上位のものとなった場合に限り、級を上位のものとする（昇格させる）ことにより、職務給の原則が実現されるもの

であり、単に経験年数や年齢のみに応じて昇格させるようなことは
適当ではない。

(4) 号給について

① 上限について

平成18年度からの国の給与構造改革では、各俸給表について、職務の級間の水準の重複を減少させるための見直しが行われ、ほぼ全ての地方公共団体においても、これに準じた給料表の見直しが行われている。号給の設定に当たっては、上位級との重なりも考慮して上限を設けることが適当である。

なお、適用についても、国の給与構造改革により、55歳（行政職俸給表(二)適用職員については57歳。以下同じ。）を超える職員に係る標準的な昇給の幅を原則として2号俸（55歳以下の職員については4号俸）とするとともに、各級の最高号俸を超える昇給はできないこととされた。多くの地方公共団体においても、技能労務職員を含め、これに準じた取扱いがなされている。

② カーブの形状（号給間の差額）について

行政職俸給表(二)は、行政職俸給表(一)と比較し、同一級内の賃金上昇カーブがフラットな構造となっているが、これは、経験年数に応じた能力の向上度合いが相対的に小さいことを反映しているものと考えられる。

技能労務職員の給料表についても、行政職俸給表(二)適用職員との類似性に鑑みれば、生計費と職務の習熟の反映を基本としつつ、行政職俸給表(二)における職務能力向上の度合いについての考え方を踏まえて、カーブの形状を設定すべきものと考えられる。

③ 民間の賃金構造との比較による検証

研究会では、「同種・同等比較の原則」¹⁵に則り、3ヶ年（平成17年、平成18年、平成19年）分の賃金センサデータの使用承認手続を経て、i）職種が調理士、守衛、自家用乗用車運転者、用務員である者又は廃棄物処理業の従業員（以下、「類似5区分」という。）、ii）事業規模50人以上の事業所の従業員、iii）正社員、正職員でかつ、雇用期間に定めのない者を抽出した比較を行った。（以下、この手法を「抽出比較手法」という。）平成19年分の全サンプル数は約161万人分（3ヶ年分は約486万人分）、そのうち類似5区分（i）に該当のサンプル数は10,585人分（3ヶ年分は28,019人分）であり、ii）、iii）の条件により抽出したサンプル数は、7,269人分（3ヶ年分は19,142人分）であった。

この抽出比較手法により、平成19年分のデータについて年齢や経験年数・勤続年数と給与水準との相関関係の比較分析を行った結果は、以下のとおりである¹⁶。

- 1 年齢と平均給与月額との関係については、
 - ・地方公務員は、定年退職（60歳）まで平均給与月額の上昇が続く。
 - ・一方、民間労働者は、40歳代でほぼ平均給与月額の上昇が止まり、その後は横ばいとなる。といった傾向が見られた。
- 2 経験年数（民間労働者については、勤続年数）と平均給与月額との関係については、
 - ・地方公務員は、いずれの職種の小区分についても、経験年数に応じて平均給与月額が上昇を続ける。
 - ・一方、民間労働者は、清掃職員及び学校給食員については、勤続年数に応じて平均給与月額が上昇を続けるが、守衛、用務員及び自動車運転手については、一定の勤続年数に達すると、平均給与月額の上昇が止まり、その後は横ばい又は下降となる。

¹⁵ 資料1-4 「給与に関する「同種・同等比較の原則」について」参照。

¹⁶ 資料1-5 「抽出比較手法による年齢・経験年数区分別の給与水準比較」参照。

・全体として見ても、経験年数（勤続年数）が長期になるにつれ、地方公務員の平均給与月額が民間労働者の平均給与月額を上回る。

といった傾向が見られた。

- 3 平均給与月額の一年分に期末勤勉手当（民間労働者については、賞与）を加えて推計した平均年収についても比較分析を行ったところ、上記の傾向は同様又はより顕著に見られた。

この検証結果から見ても、技能労務職員について独自の給料表を用いる場合にも、徒に年功的な給与とするのではなく、上記①や②の考え方に則った給料表の構造や運用とすることが必要である。

（５）手当について

研究会においては、技能労務職員の給与の大宗を給料（民間企業の基本給に相当）が占めることから、給料についての検討を中心とした。ただし、その前提として、職務関連手当のうち給料や他の手当と重複するものについては、廃止や統合を行うなど、適正化が図られるべきものである。

また、給料についての検討を中心としつつ、民間給与水準との比較や給与情報の公表等については、適宜、手当も対象とすべきとの観点から、上記（４）では、平均給与月額と平均年収を用いた比較分析結果を示している。

2 民間給与水準の調査・比較手法

（１）検討の前提

① 民間給与水準の調査・比較の意義

一般行政職員の給与と同様、技能労務職員の給与についても、水

準を適正なものとするためには、正確な民間給与水準の把握は不可欠である。技能労務職員の給与に対する批判が、主として同種又は類似の職種の民間労働者の給与との比較を念頭にされていることからしても、民間給与水準との比較を行い、十分な説明責任を果たす必要がある。

ただし、他の職種については、人事委員会が精確な公民比較を行い、これを反映した給与勧告が尊重され、給与改定が行われることを前提としているのに対し、技能労務職員の給与は、人事委員会の勧告の対象とならず、労使交渉を経て労働協約を締結できるとされている。技能労務職員に係る民間給与水準の調査・比較を行うに当たっては、以上のように、技能労務職員と他の職種とでは、給与決定の仕組みが異なり、民間給与水準の調査結果の用いられ方も異なることに留意する必要がある。

なお、前述のとおり、技能労務職員についても、一般行政職員等と同様、独自構造の給料表の作成は今後の重要な課題であるが、給料表の構造について国の行政職俸給表(二)を援用する場合であっても、各地域における民間給与水準の反映は必要であり、調査結果を適切に反映した給料表とする必要がある。

一般行政職員等の給与に関しては、毎年、人事院と各人事委員会が協力して、民調を実施している。調査対象企業・事業所（50人以上）には、技能労務職員に類似する職種の労働者がおり、これらの労働者の給与についても調査が行われているが、民調は、主に一般行政職員（国については行政職俸給表(一)適用職員）と民間労働者との給与水準の比較を行うためのものであり、得られるサンプル数に制約がある。

各地方公共団体において、技能労務職員についても一般行政職員と同様の民間給与の実態調査を行う手法が望ましいと考えられるが、その場合、十分なサンプル数が得られるかどうか、コストに見合うかどうかは課題となる。

次に、賃金センサス等の既存統計を活用して水準を算出する手法が考えられる。このような手法も、各種の統計調査の結果が公的統計として信用力を持ち、コストをかけずに入手できるものであるこ

とからすれば、一定の合理性があるものと認められる。いずれにしても、どのような調査手法を採用し、これをどのように用いるかは各地方公共団体の判断によるが、データに付随する条件等を踏まえ、住民に説明責任を果たしうるような手法を採るべきである。

研究会では、そのような観点から、手法を一つに限定するのではなく、いくつかの手法を示すとともに、基本的な考え方を整理したところである。

② 「同種・同等比較の原則」

わが国における民間賃金の構造や水準を詳細に把握するための大規模な指定統計としては、賃金センサスと「毎月勤労統計調査」（以下「毎勤統計」という。）がある。毎勤統計は、賃金水準の動向を把握するのに適している一方、勤続年数、年齢や職種に応じた給与の変化等、賃金構造を把握するには、賃金センサスが適している。

異なる集団間での給与の比較を行う場合には、それぞれの集団における給与の単純比較を行うことは適当でないことから、一般的と考えられる給与決定要素の条件を揃えて、同種・同等の者同士の給与を比較するという「同種・同等比較の原則」に基づくことが適当である。

したがって、賃金センサスの公表データを公務員データと比較する際には、勤務形態や雇用形態が異なることに留意する必要がある。

この点に関し、公務の側にも、臨時的任用職員や非常勤職員等、任期の定めのない常勤職員以外の技能労務職員を含めるべきではないかとの指摘もある。しかし、これらの臨時・非常勤等の職員は、地方公共団体ごとに勤務形態や任用形態が様々であり、比較の条件を揃えることが困難である。

そこで、研究会では、「同種・同等比較の原則」に則り、賃金センサスデータの使用承認手続を経て、抽出比較手法を用いることとした。但し、各地方公共団体において、対象となる民間データにも留意した上で、人件費総額に着目する等の観点から、臨時・非常勤

等の職員のデータを含めることは可能である。

③ 職務内容の分析

給与の比較に際しては、職務内容についての十分な分析が必要である。この点について、労働組合関係者からのヒアリングにおいては、技能労務職員の職務には公務としての特殊性や業務の多様性があり、その給与を民間労働者と単純に比較すべきではないとの主張がなされた。また、「中間とりまとめ」に対しても、同趣旨の意見が多く寄せられた。

しかし、本来、技能労務職員については、その職務の内容が性質上、民間労働者の職務内容に近いことから、一般の公務員に課される規制等を外し、原則として民間労働者と同様の労働法制の下に置かれることとされたものである。法律の明文上も「同一又は類似の職種の」「民間事業の従事者の給与」を考慮すべきことが定められているところであり、このような制度の沿革を踏まえても、民間労働者の給与水準との比較は重要である。

また、技能労務職員の行う個別の業務については、そもそも、その業務に係る公共サービスが、人件費等を含めた最終的なコストを負担する住民の求めるものであることが前提となる。更に、その業務を給与決定において評価するためには、職務給の原則の観点から、その内容が職務遂行の困難度や責任の度合いを増すものかどうかといった点を精査する必要がある。

(2) 調査範囲

同一の労働市場に属する民間企業を比較対象とする観点やサンプル数を確保する観点からは、調査対象範囲は都道府県域を基本とするべきものと考えられる。

実際、一部の都道府県においては、民調の際に、人事当局から人事委員会への要請に応じ、技能労務職員の類似職種のデータを確保しようとする取組も見られており、コスト面を考えたとしても、こ

の手法は現実的なものである。

ただし、47都道府県のうちでも、得られるサンプル数は大きく異なるものである。例えば、平成19年の賃金センサスのデータのうち、類似5区分のデータを抽出した場合に、都道府県別のサンプル数（労働者抽出率の逆数と事業所抽出率の逆数による復元前）は、最多が542、最小が31であった。都道府県別のデータを用いる場合でも、必要に応じ、サンプル数を補完するため、消費者物価指数等により補正した過去のデータを用いるといった手法を検討すべきである。

一方、大規模の市区はともかく、一般の市町村においては、幅広い調査を行うだけの体制が整っていないという現実がある。市町村においては、コスト面からは、都道府県に行った調査結果を活用することが合理的であるが、その場合、市町村では清掃職員や学校給食員の人数が多いが、都道府県では用務員や自動車運転手が多く、職種の小区分別の構成比が異なることにも留意が必要である。

（3）調査・比較手法

（1）①で述べたとおり、どのような調査・比較手法を採用し、これをどのように用いるかは各地方公共団体の判断によるものである。以下では、いくつかの手法について、具体的な手法とあわせて、研究会で実際に行った検証結果と留意事項を示す。

① 独自調査を実施する手法

ア 具体的手法

人事委員会が民調を行う際に、技能労務職員と類似の民間労働者の給与を調査し、収集したデータと、技能労務職員のデータを比較する。経験年数に応じたラスパイレス比較を行う手法のほか、全体の平均給与月額を経験年数や年齢に応じて補正（標準的な昇給カーブから推計）して比較する手法等がある。

一般行政職員についての民調と同様、「同種・同等の原則」に則り、できる限り精確に調査を行うという考え方に沿ったものであり、既に一部の都道府県で行われている。

イ 留意事項

人事委員会が民間データを収集することが前提であるが、民調そのものについても、必ずしも円滑に民間事業所の協力を得られていない現状にあるとの指摘もあり、必要に応じ、協力を得るための工夫が必要である。例えば、事業所ごとの平均給与月額や平均年齢のみを調査する等、調査内容を簡略化した手法も考えられる。

また、各人事委員会が収集できるサンプル数には限界があるが、得られたサンプル数に応じ、消費者物価指数等により過去のデータを補正して用いたり、簡略化した手法による比較を行うといった工夫が必要である。

② 賃金センサスを活用する手法

i) 「同種・同等」の者を抽出する手法

ア 具体的手法

「同種・同等比較の原則」に則り、各地方公共団体において、賃金センサスデータの使用承認手続を経て、民間データを収集し、抽出比較手法による比較を行う手法が考えられる。①と同様、経験年数に応じたラスパイレス比較を行う方法のほか、全体の平均給与月額を経験年数や年齢に応じて補正して比較する手法等がある。

イ 検証結果

研究会において全国データを分析した結果を見ると、技能労務職員は民間労働者に比較して年功的な傾向があり、その傾向は平均給

与月額よりも平均年収において顕著であることが確認された（前記Ⅱ 1（4）のとおり。）。

ウ 留意事項

各地方公共団体においてこの手法を採用する場合には、自ら調査を行う必要はないが、統計法上の使用承認手続を経るために一定の期間が必要となることに留意する必要がある¹⁷。更に、年齢や勤続年数に応じた賃金水準の変化を分析する場合には、処理すべきデータの数に応じ、専用の処理ソフトや処理作業のためのコストを要することになる。

また、特に都道府県別の単年度のデータとした場合には、サンプル数に制約のあることに留意する必要がある。この場合、サンプル数が少なく、年度ごとの大きなバラつきが確認されるのであれば、前述のとおり、消費者物価指数等により補正した過去のデータを用いるといった手法を検討する必要がある。

一方、全国のデータを用いる場合には、各地域における民間給与水準を反映させる必要がある。この場合、賃金センサスのデータから当該地域の水準を反映するための指数を設定し、全国のデータにこれに乗じるといった手法を検討する必要がある。

更に、賃金センサスは、毎年6月1日現在の調査結果が、翌年6月頃に報告書として刊行され、同年8月に厚生労働省のホームページに掲載される。技能労務職員のデータとは調査時点が異なることから、消費者物価指数等により、補正するといった方法も考えられる。

ii) 職種ごとの相対水準を算出する手法

ア 具体的手法

¹⁷ 改正統計法の施行（平成21年4月1日）に伴い、従前の使用承認手続が「調査票情報の提供」（新統計法第33条）の手続に改められ、総務大臣による承認や使用目的の公示の手続が不要となる。

一般行政職員について精確な公民比較を行うこととされていることを前提に、一般行政職員と技能労務職員それぞれの民間における類似職種の労働者の給与水準比に着目する手法が考えられる。

a) 各地方公共団体において、賃金センサスデータの使用承認手続を経て、抽出比較手法による比較を行う手法と、b) 賃金センサスの公表データを用いて比較を行う手法がある。

イ 検証結果¹⁸

その結果、a) の抽出比較手法によった場合、民間における技能労務職類似職種の所定内給与月額、一般行政職類似職種の所定内給与月額を1とした場合、0.58（電話交換手を除けば0.69）から0.85の範囲内であった。また、b) の公表データを用いた場合、0.69から0.91の範囲内であった。

一方、国においては、行政職俸給表(一)適用職員の平均給与月額を1とした場合の行政職俸給表(二)適用職員の平均給与月額は、0.84であり、地方公共団体においては、一般行政職員の平均給与月額を1とした場合の技能労務職員の平均給与月額は、0.86から1.02の範囲内であった。

以上の比較分析に用いたデータは、いずれも、年齢等の要素を捨象したものであるが、技能労務職員の給与の一般行政職員の給与に対する相対水準が、民間や国と比較して高くなっているとの結果が見られた。更に、a) による結果とb) による結果の間に大きな差異は認められなかったことから、賃金センサスデータの使用承認手続を経ずに公表データのみを用いたとしても、合理的な手法として採用できるものと考えられる。

ウ 留意事項

¹⁸ 資料16「一般行政職相当職種と技能労務職相当職種の給与水準比較」参照。

この手法は、一般行政職員と技能労務職員の給与水準比を算出するためのものであり、この手法を用いて技能労務職員の給与水準を算出する際には、基礎となる一般行政職員の給与水準が、各地域の民間給与水準を反映したものとなっている等、適正なものとなっていることが前提である。

なお、個々の地方公共団体において、当該団体の平均給与月額等のデータを用い、民間のデータと比較する場合、必要に応じ、年齢に応じた補正を行うことも可能である。また、この手法は、a) による場合には、i) と同様、賃金センサスデータの使用承認手続を必要とすることとなるが、b) による場合には、公表データから数値を転記し、一般的な表計算ソフトで対応でき、コストもかからないものである。

また、使用承認手続に一定の日数を要すること、技能労務職員のデータとは調査時点が異なることについては、i) と同様である。

③ ①、②を基に年次更新する手法

ア 具体的手法

上記①、②により得られた結果を基礎に、翌年度以降は、一定の伸び率を乗じて水準を算出する手法が考えられる。

イ 留意事項

この手法は、コストはかからないが、あくまで便宜的なものであり、基礎となる給与水準は、民間との精確な比較に基づくものであるべきこと、数年に一度は、再度の精査を行うべきことに留意する必要がある。

また、前年比の伸び率は、部内均衡を重視する立場からは、一般行政職員の給与改定率と同じ率を用いることとなろうが、民間における職種別の賃金の伸び率の傾向を見ると、技能労務職員の類似職

種の傾向が一般行政職員とは異なる傾向も認められる¹⁹。このことを踏まえ、賃金センサスや毎勤統計、消費者物価指数等のデータを用いることも考えられる。

技能労務職員に係る民間給与水準の調査結果は、労使交渉の一つの材料となるものであり、一般行政職員に係る人事委員会の調査とは、求められる精確性も異なるものと考えられる。

また、上記のいずれの手法も、限定的に捉えられるべきものではなく、職員構成等に応じて独自の工夫を加えることも可能なものである。各地方公共団体においては、住民の理解と納得を得られる給与水準とするため、上記の手法を参考にしつつ、まずは、具体的な調査・比較を行うことが期待される。

3 交渉手続

(1) 検討の前提

技能労務職員は、法律上、労組法に基づく労働組合を組織し、労働協約締結権を含む団体交渉をすることも認められている。一方、地公法の規定に基づき、職員団体を結成することもできるが、職員団体は労働協約を締結することはできない。

このように、制度上は、一般行政職員等他の地方公務員とは異なる位置付けとされているが、実態としては、交渉を一般行政職員の職員団体と一体となっていたり、一般行政職員の職員団体の交渉と同時並行的に行っていたりするような場合も多い²⁰。また、このことが、技能労務職員の給与に影響を与えているとの指摘もある。

このような交渉の形態については、違法なものではなく、労使双方にとって交渉コストの面から合理的なものであるとの意見や、給与水準に影響を与えているものの、その影響は決定的なものではな

¹⁹ 資料17「職種別の賃金水準の経年変化」参照。

²⁰ 資料18「技能労務職員の給与等に関する交渉状況の例」参照。

いとの見解があった。

技能労務職員の給与については、過度に内部均衡を重視するのではなく、法律で定められた給与決定原則に則り、外部（民間）との均衡に配慮すべきものであるが、いずれの交渉形態を採用するにせよ、決定された給与について十分な説明責任を果たすべきものである。

一方、交渉手続が適法に行われなければならないのはもちろんのこと、事後的に無用のトラブルを生じさせないためにも、法の定める手続について確認しておくことは重要である。以下では、そのような観点から、労使双方が留意すべき事項について示すこととする。

（２）交渉の主体

団体交渉においては、団体交渉を自らの名において遂行し、その成果として労働協約の締結主体となる「当事者」と、「当事者」の委任を受け、団体交渉を現実に担当する「担当者」とがいる。

「当事者」に関しては、技能労務職員は、労働組合と職員団体のいずれにも加入できることとされているが、職員団体は労働協約を締結することができず、労働協約を締結するのであれば、その主体は労働組合であることに留意する必要がある。

また、「担当者」に関しては、委任を受ける者に関して労組法上は特段の制限はないが、委任権限を明確にしておくことが適当である。

（３）労働協約の効力

労働協約を締結する場合には、これを書面に作成し、両当事者が署名又は記名押印することによってその効力が発生する（労組法第14条）。これにより、労働協約の適用対象となる協約締結組合の組合員の勤務条件は、当該協約に基づいて決定されることになる（労組法第16条）が、以下の観点について、その効力が問題となる場合があり、留意する必要がある。

① 一般的拘束力

労働協約の効力が及びうる範囲は当該協約を締結した労働組合の組合員に限られるのが原則であるが、複数の労働組合が組織されている場合には、多数者の労働組合が締結した労働協約の効力が、少数者にも及ぶかどうかという「一般的拘束力」の問題が生じる場合がある。

これに関し、技能労務職員については、法律上、地域的一般拘束力に関する規定（労組法第18条）の適用は除外されている（地方公営企業等の労働関係に関する法律（以下、「地公企労法」という。）第4条）が、事業場単位の一般的拘束力に関する規定（労組法第17条）の適用は除外されていない。すなわち、同一事業場内で常時使用される同種の労働者の4分の3以上の数の労働者が一つの労働協約の適用を受けるに至ったときは、他の労働者に関しても、その労働協約が適用されることとなる²¹。

② 条例・規則等との関係

締結された労働協約が、条例、規則その他の規程に抵触する場合があります。

労働協約²²が条例に抵触する場合には、地方公共団体の長やその他の機関は、議会の議決を求めるため、所要の措置を講じなければならず、条例が改廃されなければ、その労働協約は、条例に抵触する限度において、効力を生じない（地公企労法第8条）。また、労働協約が規則その他の規程に抵触する場合には、地方公共団体の長やその他の機関は、自ら規則等の改廃の措置を講じなければならな

²¹ 同一事業場内の4分の1以下の数の労働者が労働組合を結成している場合にも、多数者の労働組合との間に締結された労働協約が適用されることとなるかどうかの問題となる。これについては、学説も裁判例も、肯定・否定両説に分かれている（前掲「労働法」P.567）。

²² 法文上は「協定」の語が用いられているが、これには労働協約が含まれるものとされている（「逐条地方公営企業労働関係法解説」（大橋茂二郎編・第一法規）P.78）。

い（地公企労法第9条）。

また、労働協約に有効期間を定める場合には、3年を超えるものとすることはできず、3年を超えるものとした場合、その有効期間は3年と見なされる。一方、有効期間を定めない場合には、当事者の一方が、90日以上前に文書により予告することにより、解約をすることができる（労組法第15条）。

この場合、労働協約の有効期間が終了したり、労働協約が解約されたとしても、技能労務職員の給与について、条例や長の規則等で定めている事項については、これらの関係規定が時限のものでなければ、改廃されない限り、引き続き効力を有することに留意する必要がある。

③ 予算との関係

予算との関係においても、不可能な資金の支出を内容とする協定が締結された場合には、地方公共団体の長は、所要の予算措置を議会に求めることとされており、議会の承認があるまでは、そのような協定に基づく支出を行うことはできないものである（地公企労法第10条）。

4 説明責任

（1）検討の前提

技能労務職員に限らず、地方公務員の給与については、ここ数年来、特に高い関心が寄せられており、十分な説明責任を果たすことが求められている。その際、住民の十分な理解を得るためには、給与決定の結果としての給与構造や給与水準だけでなく、その決定に至る考え方や過程についても、わかりやすく説明する必要がある。

技能労務職員の給与については、一般行政職員とは決定方式が異なるが、住民に対する説明責任を果たすべきことに変わりはない。

また、基本的には民間労働者と同様の労働法制が適用されるにもかかわらず、類似の職種の民間労働者と比較して給与水準が高いとの批判があることを踏まえれば、より積極的に説明責任を果たしていくべきものと考えられる。

地方公務員の給与については、現行制度上、公表の仕組みが設けられており、また、平成18年には総務省から統一的公表様式が示されている。各地方公共団体においては、制度上、また、国の要請に応じ、公表の取組を進めている。

しかしながら、住民等の十分な理解が得られているとは言えないとの指摘もあり、説明責任をより一層果たすための手法やその内容を検討する必要がある。

(2) 説明責任を果たす手法

現在、技能労務職員の給与について、公表される仕組みとしては、以下のようなものがある²³。

① 給与費明細書（地方自治法第211条第2項）

予算に関する説明書の一つとして、地方公共団体の長から議会に提出される書類。給料及び手当の増減額の明細、職員一人当たり平均給与月額、初任給、級別職員数等が、予算ベースで示される。

② 人事行政の運営等の状況の公表（地公法第58条の2）

任免や休暇、勤務時間等の勤務条件、懲戒等の状況を含む人事行政全般の運営等の状況について、毎年、条例で定めるところにより、公報、日刊紙やインターネットを通じて公表される。様式は任意であるが、次の③の様式を用いる地方公共団体もある。

③ 地方公共団体給与情報等公表システム（地公法第59条及び地方自治法第245条の4に基づく総務省からの技術的助言）

²³ 資料19「地方公務員給与の公表の現状」参照。

全国の地方公共団体間の比較を可能とするため、総務省の示す共通様式により、初任給、職種の小区分ごとの職員一人当たり平均給与月額、級別職員数等が各年度の4月1日現在の実績数値で各地方公共団体のホームページ上に公表され、全地方公共団体の公表内容が総務省ホームページとリンクされている。

④ 技能労務職員の給与等の見直しに向けた取組方針（地公法第59条及び地方自治法第245条の4に基づく総務省からの技術的助言）

平成19年7月の通知に応じ、各地方公共団体において、技能労務職員の給与等の見直しに向けて取組方針を策定・公表しており、その一環として給与の現状を公表しているもの。様式は任意であるが、職種の小区分ごとの人数、平均給与月額、対応する民間労働者のデータが公表されている。

特に、③の給与情報等公表システムの様式については、逐次、改正が行われ、現在の様式では、技能労務職員について、

- i) 職種の小区分ごとの「平均年齢」、「職員数」、「平均給料月額」、「平均給与月額」と、それぞれについての国、都道府県平均（市町村については、当該都道府県と類似団体平均）及び民間（賃金センサス公表データ）との比較
- ii) 年収（推計値）と民間（賃金センサス公表データからの推計値）との比較
- iii) 学歴（高校卒、中学卒）別の「初任給の状況」と国（市町村については、国と当該都道府県）との比較
- iv) 経験年数（10年、15年、20年の3区分）別、学歴別の平均給料月額

のほか、他の職種とあわせて、各種手当の支給率や国との異同等が公表されている。

一般に、異なる団体間の給与を比較する場合には、平均給与による手法やモデル給与による手法があるが、前者はi)とii)で、後者はiii)とiv)で各地方公共団体のデータが示される。iii)とiv)については、民間の比較データがないという課題がある。

このように、既に仕組みは整備されており、各地方公共団体においては、引き続き、公表を徹底する必要がある。一部には、給与情報等公表システムに基づく公表をしていなかったり、公表をしていても、共通様式を用いていない地方公共団体がある²⁴が、全地方公共団体での比較を可能とするシステムの趣旨や、前述のとおり網羅的な項目設定となっていることからすれば、速やかに共通様式に沿った公表を行うべきものである。

更に、単にホームページを更新するだけでなく、更新時に報道発表をするなど、住民の関心に応えるよう積極的な対応を図るべきである。

なお、上記 i) ～ iv) は、給与決定の結果についての公表であるが、住民からの十分な理解を得るためには、給与決定の仕組みについて説明することも有効である。

また、近年、団体交渉の状況をホームページに公表するといった例が見られる。このような取組は、自由な意見の表明の機会が確保されるなど個々の地方公共団体における労使間の信頼関係の下に行われるべきものであるが、給与決定に当たって、労使双方がどのような考え方に立ち、どのような議論を経たかについて説明することは重要である。

²⁴ 資料 20 「給与情報等公表システムによる公表の実施状況」参照。

おわりに

地方公務員の給与については、一般行政職員の給料水準が平成16年から4年連続で国の水準を下回る中、不適正な手当等の是正が進められているとともに、住民への説明責任を果たすべく、各地方公共団体においては、公表の取組が進められている。

また、国民の理解と信頼の下に地方分権を一層推進していくためには、各地方公共団体が簡素で効率的な行政運営を実現できる体制を整備する必要がある。

さらに、昨年秋以来の国際的な経済・金融情勢の混乱を背景として、民間企業においては、賃金は言うまでもなく、雇用さえ先行き不透明なものとなっている。

このような厳しい経済社会情勢を踏まえれば、地方公務員の給与に関する国民、住民の関心は、これまで以上に高まるものと考えられる。

地方公共団体の人事当局、職員の双方とも、このことを深く認識し、給与のあり方等について、住民に対する説明責任を十分に果たすよう努めなければならない。

もとより、この報告書は、個々の地方公共団体における技能労務職員の適正な給与構造や給与水準を一律に示そうとするものではない。

適正な給与構造や給与水準は、給与決定原則に則り、職務内容を十分に分析した上で、個々の地方公共団体において労使が十分に議論をし、決定されるべきものであり、その内容が適正であるか否かは、最終的には住民が判断するものである。

また、給与が住民の理解と納得を得たものであることは、働く側の職員にとっても重要なことである。職員が職務に精励するためにも、その給与は、住民の理解と納得を得られるものでなければならない。

この報告書は、労使が議論をする際に資するため、基本的考え方の整理や参考となる統計データの分析を行ったものである。

この報告書を活用して、各地方公共団体における技能労務職員の給与が、労使双方の十分な議論を経て、住民の理解と納得を得たものとなるよう、そして、より一層、質の高い効率的な行政サービスが提供されることを期待するものである。

委員名簿

敬称略・委員は五十音順

- 座長 佐藤博樹
(東京大学社会科学研究所
日本社会研究情報センター教授)
- 委員 浅羽隆史
(白鷗大学法学部准教授)
- 〃 阿部正浩
(獨協大学経済学部教授)
- 〃 岡田真理子
(和歌山大学経済学部准教授)
- 〃 川田琢之
(筑波大学ビジネス科学研究科准教授)
- 〃 齊藤正憲
(三菱電機株式会社専務執行役取締役)

検 討 経 緯

- 平成 20 年 4 月 14 日 第 1 回研究会
研究会の運営
技能労務職員の給与等について
- 5 月 16 日 第 2 回研究会
論点に関する議論
- 6 月 24 日 第 3 回研究会
論点に関する議論
- 7 月 15 日～16 日 地方公共団体調査（岡田委員、事務局）
- 7 月 28 日 第 4 回研究会
論点に関する議論
（民間企業の賃金体系、地方公共団体調査結果報告）
- 8 月 6 日 第 5 回研究会
「中間とりまとめ（案）」に関する議論
- 8 月 22 日 「中間とりまとめ」公表
- 9 月 16 日 第 6 回研究会
地方公共団体からの意見聴取
- 10 月 27 日 第 7 回研究会
公務労協からの意見聴取
- 12 月 1 日 第 8 回研究会
ヒアリングを踏まえた議論
- 平成 21 年 1 月 23 日 第 9 回研究会
「報告書」（素案）について
- 3 月 6 日 第 10 回研究会（予定）
「報告書」（案）について