



# 島根県報

平成16年3月5日(金)  
号外第16号  
(毎週火・金曜日発行)  
<http://www.pref.shimane.jp/>

## 目次

監査公表

包括外部監査の結果の公表

## 監査委員公表

### 島根県監査委員公表第3号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の37第5項の規定に基づき、平成16年2月19日に包括外部監査人三島明から監査の結果に関する報告の提出があったので、同法第252条の38第3項の規定により次のとおり公表する。

平成16年3月5日

島根県監査委員	島田三郎
同	中村芳信
同	品川卯一
同	生田洋一

# 包括外部監査結果報告書

島根県職員の給与制度等について

平成16年2月19日

島根県包括外部監査人

三 島 明

## 目 次

第1 包括外部監査の概要 .....	5
1. 監査の種類 .....	5
2. 監査の対象 .....	5
(1) 特定事件 .....	5
(2) 監査対象期間 .....	5
(3) 選定の理由 .....	5
3. 監査の実施体制 .....	5
4. 監査の実施期間 .....	5
5. 監査の方法 .....	5
(1) 監査の対象機関、項目 .....	5
(2) 監査の手続き .....	6
6. 利害関係 .....	6
第2 包括外部監査結果の総括 .....	7
1. 給与決定制度 .....	7
(1) 昇任・昇格 .....	7
横並び昇格 .....	7
昇任・昇格における能力実証 .....	7
退職時昇格 .....	7
(2) 昇給 .....	7
普通昇給 .....	7
特別昇給 .....	8
(3) その他 .....	9
級別定数 .....	9
勤勉手当 .....	9
2. 人事評価制度 .....	9
(1) 島根県の人事評価制度 .....	9
(2) 新しい人事評価制度 .....	10
必要性 .....	10
方向性 .....	10
3. 人事管理 .....	10
(1) 分限・懲戒の成績不良者への適用 .....	10
4. その他 .....	11
(1) 出勤簿 .....	11
(2) 時間外勤務命令 .....	11
第3 包括外部監査結果の内容 .....	12
給与制度 .....	12
1. 法的根拠 .....	12
(1) 地方自治法 .....	12
(2) 地方公務員法 .....	12
2. 島根県職員の給料表 .....	13
人事委員会制度 .....	15

- 1. 平成14年度の給与決定の状況 ..... 15
  - (1) 県職員の給与実態調査 ..... 15
  - (2) 民間給与実態調査 ..... 15
  - (3) 職員給与と民間給与との比較 ..... 17
  - (4) 問題点（級別定数について） ..... 17
- 2. 期末手当・勤勉手当 ..... 18
  - (1) 公民比較調査と勧告内容 ..... 18
  - (2) 問題点（勤勉手当の一律支給） ..... 18
- 昇任・昇格等の制度 ..... 20
  - 1. 昇任 ..... 20
  - 2. 昇格 ..... 20
    - (1) 昇格基準 ..... 20
    - (2) 問題点 ..... 20
      - 横並び昇格 ..... 20
      - 昇任・昇格における能力実証 ..... 20
      - 退職時昇格 ..... 21
- 3. 昇給 ..... 21
  - (1) 普通昇給 ..... 21
    - 普通昇給制度の概要 ..... 21
    - 問題点 ..... 22
  - (2) 特別昇給 ..... 22
    - 特別昇給制度の概要 ..... 22
    - 問題点 ..... 23
- 人事評価制度 ..... 25
  - 1. 島根県の人事評価制度 ..... 25
    - (1) 勤務実績評定 ..... 25
    - (2) 問題点 ..... 26
    - (3) 新しい人事評価制度 ..... 26
      - 必要性 ..... 26
      - 方向性 ..... 26
- 人事管理他 ..... 28
  - 1. 分限・懲戒 ..... 28
    - (1) 分限・懲戒に関する規定 ..... 28
    - (2) 問題点（分限・懲戒の成績不良者への適用） ..... 28
  - 2. 実地監査における指摘事項 ..... 29
    - (1) 出勤管理について ..... 29
    - (2) 時間外勤務命令 ..... 29
- 資料 ..... 30

## 第 1 包括外部監査の概要

### 1. 監査の種類

地方自治法第252条の37第 1 項及び第 2 項に基づく包括外部監査

### 2. 監査の対象

#### (1) 特定事件

島根県職員の給与制度等について

#### (2) 監査対象期間

原則として平成14年度（自平成14年 4 月 1 日 至平成15年 3 月31日）及び以降最近日までを対象とし、必要に応じて過年度に遡及した。

#### (3) 選定の理由

平成14年度の人件費は1,473億円で、県の歳出総額の22.6%を占めており、支出項目の中で主要項目となっている。一方、県の財政は県税や地方交付税の歳入の伸びが期待できないことに加え、公債費の累増等が県財政を圧迫しており、職員の給与カットや定数削減、公共事業費の削減など財政健全化指針による取り組みを行っている。

しかしながら、こうした取り組みを行っても、集中改革期間（H15～H17）後において構造的に150億円程度の収支不足が継続し、平成19年度には基金が涸渇するという極めて厳しい状況にある。加えて、昨年末に国において示された平成16年度の地方財政計画をもとに算出した地方交付税は対前年比で6.5%の削減、臨時財政対策費は28.6%減額される見通しになっており、この率を本県に当てはめると対前年比で260億円の減額となると言われており、更に厳しい対応を迫られている。

県ではこうした厳しい財政状況であるが、民間においても厳しい経済状況の中、企業の倒産やリストラの影響を受けて雇用情勢はこれまでに悪化している。こうした中で、多くの民間企業においては現下の厳しい状況を取り切るため、給与抑制措置を含めた様々な経営努力が行われている。県も県職員の給与が平成14年度の人事委員会勧告に基づき2.2%引き下げられたことに加え、平成15年 4 月からは職員の基本給の 3 ～ 5 %削減措置が取られたところである。しかしながら、マスコミ報道等ではまだ民間給与に比べて高過ぎるとの批判もある。

また、民間企業では厳しい経済競争の中、人事評価制度は戦後の年功主義を経て能力主義から、現在では成果主義が潮流となっている。

従って今回の包括外部監査においては、支出項目の中の主要項目である人件費に関し県職員の給与水準が民間に比べてどうか、人事評価制度は年功的に行われてはいないか、その他人事管理は厳格に行われているか等について検証することとした。

### 3. 監査の実施体制

監査委員との協議を経て、補助者として、公認会計士今岡正一、公認会計士福田龍太を選任した。

### 4. 監査の実施期間

平成15年 4 月 1 日から平成16年 2 月19日まで

### 5. 監査の方法

#### (1) 監査の対象機関、項目

人事委員会

- ・給与の官民比較調査の状況はどうか。
- ・期末・勤勉手当の官民比較調査の状況はどうか。
- ・諸手当、物価及び生計費調査の状況はどうか。

人事課

- ・給与、退職手当の決定は、地方公務員法に基づき適正に行われているか。
- ・昇給・昇格は、規程に基づき厳正に行われているか。
- ・人事評価制度は、勤務成績により適正に行われているか。
- ・分限・懲戒を初めとした人事管理は、厳格に行われているか。

職員課

- ・福利厚生制度は、法令を遵守して適正に行われているか。
- ・共済組合、互助会は、適正に運営されているか。

財政課

- ・厳しい財政状況の中で、人件費に係る予算の状況はどうか。

その他の機関

- ・臨時・嘱託職員の人件費は、適正に執行されているか。
- ・時間外勤務命令、旅費は、適正に執行されているか。
- ・服務等職場規律は、厳正に管理されているか。

(2) 監査の手続き

関係部課とヒアリングを行った。

必要な資料を閲覧入手し、比較分析を行った。

実地監査により関係帳簿を検査した。

なお、本監査結果報告書を取りまとめるにあたっては、学陽書房発行の「逐条地方公務員法（橋本勇著）」を参考とした。

6. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

## 第 2 包括外部監査結果の総括

監査の結果、包括外部監査人として下記のとおり、執行部に対する指摘事項、意見等を取りまとめた。

なお、詳細は「第 3 包括外部監査結果の内容」のとおりである。

### 1. 給与決定制度

#### (1) 昇任・昇格

##### 横並び昇格

行政職職員の昇格にあたっては採用時の累積経験年数と在級年数を基準としている。この基準は上限を示すものであり、実際の運用に当たっては大卒で、早くても経験年数21年で7級に昇格となっており、この基準よりかなり遅い速度となっている。しかしながら7級までは、速度の差はあれ、結果的にほぼ横並びの昇格となっている。職員の志気の向上と公務能率の向上のためにも是正する必要がある。

##### 昇任・昇格における能力実証

給料表の各級は、職務の内容と責任の度合いによって規定されており、上位の級への昇任・昇格は職員の勤務成績、その他能力の実証に基づいて行われるべきであるが、前述のように、一定の級までは、経験年数等により年功的に昇格する傾向が見られる。

標準職務（係長、課長補佐等）への昇任は、勤務評定等を参考にして決定されているが、相当職（主任主事、主幹等）への昇任や同一職務での昇格は累積経験年数と在級年数で行っている傾向が見受けられる。

こうした年功序列による昇任、昇格は、経験年数が職務遂行能力に影響する職務内容や、個別の成績の評価が難しい業務体制下では、それなりに納得性があつたことは認めるが、今日のように、新たに生じる困難な行政課題が山積する状況下では、それに対処するための適材適所の人事配置を、阻害するおそれが大きいと思われる。

民間においても、厳しい経済競争の中、企業も生き残るために、人事評価は能力主義から成績主義の流れにある。

島根県としても、複雑化する行政課題に対応し、事務事業を的確に実施するためには、昇任試験や更には的確な勤務成績の評定（地方公務員法第40条）などの能力の実証に基づいて、よりすぐれた人材の登用を行う必要がある。そのためには、新しい人事評価制度の導入が必要である。

##### 退職時昇格

定年及び死亡退職時に、特定の職務の級以下であった場合、内規である「昇任等の取扱い」に基づき、昇格が実施されている。例えば行政職であれば、7級以下について（死亡の場合は8級以下）各上位級へ昇格することになる。

当該昇格の根拠規則は、「職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」第18条（昇格）とのことである。しかし、この第18条は、一般的な昇格を規定するものであり、昇格後の勤務が予定されている。よって、退職者について、条件を満たせば全員が昇格することは、問題だと考える。退職者に対し、勤務実績の無い級の退職金を、安易に支給することになる。

#### (2) 昇給

##### 普通昇給

職員が昇給期間を良好な成績で勤務したときは、1号給上位の号給に昇給（普通昇給）させることができることとなっている。

普通昇給の発令にあたっては、昇給させようとする者の勤務成績についての証明を得て行わなければならないので、現に受けている号給を受けるに至った時から昇給期間を経過するまでの間の勤務成績が良好である旨の証明が得られた職員について、昇給発令が行われることになる。

したがって、勤務成績判定期間の勤務成績が良好である旨の証明が得られなかった職員の昇給発令は行われなことになるが、このほか休暇、休職により勤務日の6分の1以上に相当する日数を勤務しなかった職員や勤務判定期間において停職、減給等を受けた職員についても、その証明が得られないものとして同様に扱われる。

実際には、上記休暇・休職、停職・減給等に該当する者を除いて、全員が良好な成績で勤務したことの証明がなされ、普通昇給する。しかしながら、上記の除外理由には該当しない、勤務成績不良者についても、新しい人事評価制度では、昇給発令を見合わせる処置が、必要であると思われる。

普通昇給は、職員の権利として主張しうるものであるかどうかであるが、最高裁判所は、その法的性質は、職員に対して昇給請求権を与えたものではないと判示している（最高裁昭55・7・10判決）。

#### 特別昇給

特別昇給は、「職員の給与に関する条例」の定めるところにより、職員の勤務成績が特に良好であった場合及び人事委員会が特に必要であると認める場合に、普通昇給に要する期間を短縮し、または現に受けている号給より2号給以上上位の号給に昇給させ、あるいはそのいずれをもあわせて行うことをいう。

この特別昇給の対象は、勤務成績の判定の結果が優秀である場合、勤務成績に基づき表彰を受けた場合、業務成績の向上や発明考案等により表彰を受けた場合、長期間勤務した後に退職する場合などである。

勤務成績優秀者や被表彰者に係る特別昇給は「職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」第30条に基づく特別昇給定数（職員定数の15%）の範囲内で行われており、平成15年度の知事部局においては職員定数の14.4%について特別昇給が行われた。

実際の運用に当たっては、下記アの成績特昇からエの最賃特昇を対象とし、昇給させようとする者について、所属長から、昇給内申書により、勤務成績が特に優秀である旨の証明が得られた職員を、特別昇給させているが、結果的に、ほぼ全員が一律に昇給している。

「職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」第28条にも、「昇給させることができる」となっており、一律適用を意味していない。

これは現時点で、適正な人事評価制度が確立されていないことから生じているものと考えられるが、本来、特別昇給は、職員の士気の確保に有効な制度であることから、早急に新しい人事評価制度を確立し、この制度を実効あるものにする必要がある。

15%という数字は、評価対象者に対する特別昇給者の割合の目安、上限と考えられるが、以下のように評価対象者のほぼ全員が特別昇給するのであれば、本来の理念からは外れた運用ではないか。また、所属長の内申に対して、人事課は内部牽制機能を果たすべきと考える。

#### ア 成績特昇

採用後、一定の期間勤務した職員は、その職務上の能力が経験年数に応じ向上しているものとして、特別昇給させているが、採用後の経過年数（3年、11年、18年等）によって一律に適用しており、勤務成績に基づくものとはいえない。昇給制度の本質に反するものである。成績特昇は人事評価が前提のはずのものである。

#### イ 中高年層前期特昇

給与水準が全国で最下位であることや中高年層の給与対策としてその改善と勤務意欲の向上を図るために行政職7級以上（年齢51歳以上）の職員を対象として実施したが、給与の改善に主眼が置かれている。特別昇給は、個人々々の勤務成績により行われなければならない。

また、特に行政職9級以上の職員は年齢に関わり無く対象になっているが、9級以上は管理職の中でも上位に位置する職員であり、現状の評価制度でも評価が十分可能な職級であるにもかかわらず、同じく一律で特別昇給させている。

この制度は、平成15年3月末で既に廃止されている。

#### ウ 中高年層後期特昇

58歳以上昇給停止時の措置として、直前に、一律に、人事評価によらず特別昇給させるものである。これは58歳以上昇給停止の効果を減殺するものである。その結果枠外給の職員については、制度導入前より、かえって昇給時期が9ヶ月早まる場合もあった。

この制度についても平成15年3月末で既に廃止されている。

#### エ 最賃特昇



最賃特昇は、内規で定めた「年齢別基準級号給表」を基に年齢に対応する基準級号給と現在の級号給に差があった者を昇給させるものであり、要件に該当すれば何度でも適用されるものである。行き過ぎた年功制度の平等性といえるが、級号給に差の生じている中途採用者や退職者にとっては数少ない挽回の機会であるといえる。但し、人事評価によらず一律に実施されることについては、上記成績特昇と同様の問題がある。

但し、該当者は少ない。

#### オ 10年以上勤務して退職する場合の特別昇給

この制度は、10年以上勤務して退職する場合に、2号給昇給させる制度であるが、退職手当は、勤続年数が長くなるのに伴い支給割合も増加する。特昇により給与が2号給増加するとすると、二重褒賞となる。

なお、国は20年以上、他県も過半数が20年以上で1号給昇給となっており、H16. 1. 1の改正で本県も、「勤務成績の良好な職員が20年以上勤務して退職する場合」に1号給昇給させることと改正された。しかし、実質的な人事評価によらず、依然として一律適用するのであれば、地方公務員法で規定する特別昇給の本来の趣旨からは外れている。

### (3) その他

#### 級別定数

職員の職務は、その複雑さ、困難さ及び責任の度合いに基づき、級別標準職務表等を基準として、給料表に定める職務の級に分類している。現状の級別職員数を見ると、管理職である行政職8級職員はポストの関係もあり、ここ数年は微増に止まっている。しかしながら、課長補佐級である行政職7級職員については、職員の年齢構成に起因して、大幅に増加している。

職は必要があるから置くので、単に職員の年齢構成のみによって、無制限に増えるのはおかしい。職の定数があってしかるべきである。しかし、級別定数は規則には規定されているが、実質的に決められていない。したがって、級別定数を設定する必要がある。

地方公務員法の規定では、次のように解釈されている。「級別定数は、級別職務分類表と組み合わせて運用されることにより、地方公共団体における職制の立て方、一定の級に属する職の数、すなわち当該級に任用される者の数、あるいは予算上の給与費などと総合的な調整が行われることになる。級別定数は、このように人事管理、組織管理および予算管理の上で極めて重要な意義を有するものである。よりすぐれた行政管理を行うためには、級別定数の設定を早急に行う必要がある。」

国は標準職務表を人事院規則で定め、級別定数と相まって個々の職の格付けが厳格に行われている。

現実的には、現に勤務する職員の能力・職責・業績に対して定める職務の級との関係、現在の級別職員数の分布状況、年代間で較差のある年齢構成実態、職員の士気の確保等検討すべき課題は多い。

また現在のところ、他県でも級別定数を設定している県はないが、よりすぐれた行政管理を行うために、また、適正な給与管理、人件費管理を行うためにも、級別定数の設定を行うべきであると考えられる。

#### 勤勉手当

一般職においては、懲戒処分被処分者を除き、勤勉手当が一律に支給されている。

本来、能率給の性格を持つ勤勉手当を一律支給するということは、給与制度の能力主義的運用を阻害するものであり、又、均衡の原則（地方公務員法第24条第3項、民間との比較）に反するものである。

なお、H14年度、警察は懲戒処分被処分者を除き、±10%の差を設けている。

行政サービスの向上のためには、公務にある職員の志気と資質を高めていくことが重要である。そのためにも新しい人事評価制度を早期に確立し、職員の処遇に正しく反映させていくことが必要である。

## 2. 人事評価制度

### (1) 島根県の人事評価制度

現在の島根県の勤務評定制度は、任用を伴う異動の際等には利用されているが、給与、昇格などには連動していない。

しかしながら、給与、昇格、昇任は、一体となって運用されるべきものであり、従って、法第40条第1項に規定されているその評定の結果に応じた措置が、完全に講じられているとはいえず、第2項の勧告も行われていない。人事課も下記の点を認めている。

現在の勤務評価制度は、以下のような問題点があることから、厳しい経済情勢や本格的な地方分権時代の要請に十分応えられなくなっている。

評価基準が個別的・具体的な職務行動に基づいていないため、実際の職務行動に則した育成・指導が不十分であること。

評価基準が公表されていないため、評価結果を職員へフィードバックし、職員の能力開発を促すことが不十分であること。

## (2) 新しい人事評価制度

### 必要性

上記のように現行の勤務評定制では、行政ニーズが複雑高度化、多様化してきている中で、県民の期待に応え、県民本意の良質で効率的な行政サービスを提供するための職員の任用、給与制度を構築することはできない。

今後早急に新しい人事評価制度を導入し、優秀な人材の登用、確保、職員の志気の向上、給与制度の透明性の向上を図らねばならない。

島根県においては、現在、500人の人員削減を目指している。これは少数精鋭主義によって、公務能率の増進を図るためであり、優秀な人材を確保し、それを優れた職員として育成していく必要があるからである。

そのためには、現行の勤務評定制に替えて、新しい人事評価制度を導入し、職員を能力主義により登用することによって、質の高い行財政運営を行っていく必要がある。

### 方向性

これまで述べてきたように、現在島根県では、普通昇給・特別昇給や昇格・昇任、勤勉手当の支給割合を一律に実施することにより、職員の志気と公務能率の向上を著しく妨げている。また、勤務成績不良者への対応が不十分であると思われる。

このため、新しい人事評価制度では、勤務成績の判断基準を明確にできるものとし、県民の要請に応え、職務遂行能力に応じた給与制度を実現するものとする必要がある。

公務員は、一般的に、平等主義になり易いことや、競争の少ない社会で集団の秩序を優先させながら仕事をしていることや、あるいは評価が減点主義的なものになり易いといったことがある。

これは組織で仕事をしており、収益等による明確な成績判断ができないため評価が困難であるといったこともあろうが、公務員であってもサービスの生産性はあり、評価はできるはずである。

こういった点を踏まえながら、新しい人事評価制度では、正しい実績評価のための説得力のある評価方法の確立が必要となる。

従って新しい人事評価制度では、これまでいわれていた減点主義的なものでなく、県民の負託に応えるべく、より困難な仕事や新分野への取り組みを評価する、加点主義的な評価を行う仕組みや能力や意欲を適正に評価し、給与、登用に活かしていく仕組みづくりが必要であろう。さらには、評価を適正に行うために、管理職の考課能力の向上も必要となってくるとと思われる。

## 3. 人事管理

### (1) 分限・懲戒の成績不良者への適用

分限制度は、公務の能率の維持およびその適正な運営の確保の目的から、一定の事由がある場合に、職員の意に反する不利益な身分上の変動をもたらす処分をする権限を、任命権者に認めるとともに、他方で職員の身分保障の見地から、その処分権限を発動しうる場合を限定したものである（最高裁昭48・9・14判決）。その一定の事由というのは、職員がその職責を十分に果たすことができないことであるが、このような場合には、公務能率を維持することを目的として不利益処分を行うことが認められている。

従って、勤務成績不良者や公務員としての不適格者についても、職員の意に反する降任、免職及び休職を厳正に執行する姿勢を持つべきである。

#### 4. その他

##### (1) 出勤簿

出勤簿への押印が、後日、事後的になされているケースが見受けられた。

出勤簿が出勤管理に役立たないのであれば、パソコン入力による電子化等の方法による、出勤状況確認の明確化が必要ではないか。

##### (2) 時間外勤務命令

公務のため臨時又は緊急の必要性に関する理由の記載がない。命令簿においては業務内容のほか、その業務が臨時である理由を明記して命令すべきではないか。

現状では、命令者（直属の上等）が時間外勤務の必要性を認識していても、第三者が事後的に確認することはできない。情報公開制度が推進されるなかで、公務の執行に関する透明性、説明責任の確保も重要であると思われる。

### 第3 包括外部監査結果の内容

#### 給 与 制 度

##### 1. 法的根拠

県職員の給与に関しては、下記のとおり、地方自治法、地方公務員法で規定されている。

##### (1) 地方自治法

###### 第204条 (給料、手当、及び旅費)

普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに再任用短時間勤務職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。

略

給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

上記のとおり、県職員の給与に関しては条例でこれを定めることとなっている。

##### (2) 地方公務員法

###### 第24条 (給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準)

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。

前項の規定の趣旨は、できるだけすみやかに達成されなければならない。

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。

- 略 -

職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当っては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない。

職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。

上記第24条の第1項から第3項までで職務給の原則と均衡の原則を説明しており、第3項の民間企業の賃金や他の公務員との比較によって給与を定めるやり方が「均衡の原則」と呼ばれている。

###### 第25条 (給与に関する条例及び給料額の決定)

職員の給与は、前条第6項の規定による給与に関する条例に基いて支給されなければならない。又、これに基かずに、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない。職員の給与は、法律又は条例により特に認められた場合を除き、通貨で、直接職員に、その全額を支払わなければならない。

給与に関する条例には、左の事項を規定するものとする。

一 給料表

二 昇給の基準に関する事項

三 時間外勤務、夜間勤務及び休日勤務に対する給与に関する事項

四 特別地域勤務、危険作業その他特殊な勤務に対する手当及び扶養親族を有する職員に対する手当を支給する場合においては、これらに関する事項

五 非常勤職員の職及び生活に必要な施設の全部又は一部を公給する職員の職その勤務条件の特別な職があるときは、これらについて行う給与の調整に関する事項

六 職階制を採用する地方公共団体においては、その職に職階制が始めて適用される場合の給与に関する事項

七 前各号に規定するものを除く外、給与の支給方法及び支給条件に関する事項

## 2. 島根県職員の給料表

以上の法律に基づき、島根県では、「職員の給与に関する条例」により県職員の給与を決定しており、その給料表は別添資料 1 のとおりである。

なお、今回は県職員の給与の中でも行政職の給与について主に監査をした。

島根県では他に「公安職給料表」、「海事職給料表」、「研究職給料表」、「医療職（一）給料表」、「医療職（二）給料表」、「医療職（三）給料表」、「大学教育職給料表」、「高等学校等教育職給料表」、「中学校及び小学校教育職給料表」がある。

行政職給料表では 1 級から 11 級までであるが、各級は地方公務員法第 24 条第 1 項に規定する「職務給」の原則に従い、職務の内容と責任の度合いに応じ、以下のとおり定められている。

行政職給料表級別職務分類基準表

表1

職務の級	職務の分類基準
1級	定型的な業務を行う主事又は技師の職務
2級	相当高度の知識若しくは経験を必要とする業務を行う主事又は技師の職務
3級	特に高度の知識若しくは経験を必要とする業務を行う主事又は技師の職務
4級	1 係長の職務 2 主任主事又は主任技師の職務
5級	1 困難な業務を所掌する係長の職務 2 困難な業務を所掌する主任主事又は主任技師の職務
6級	1 本庁の課長補佐の職務 2 出先機関の課長の職務 3 主幹の職務 4 専門員の職務
7級	1 困難な業務を所掌する本庁の課長補佐の職務 2 困難な業務を所掌する出先機関の課長の職務 3 困難な業務を所掌する主幹の職務 4 困難な業務を所掌する専門員の職務
8級	1 本庁の課長の職務 2 出先機関の長の職務 3 主査の職務
9級	1 困難な業務を所掌する本庁の課長の職務 2 相当困難な業務を所掌する出先機関の長の職務
10級	1 本庁の次長の職務 2 困難な業務を所掌する出先機関の長の職務 3 参事の職務
11級	1 本庁の理事の職務 2 本庁の部長の職務 3 特に困難な業務を所掌する出先機関の長の職務 4 技監の職務

## 人事委員会制度

県職員の給与は下記のとおり地方公務員法第26条の規程に基づく、人事委員会の勧告を受けて決定されている。

## 地方公務員法第26条（給料表に関する報告及び勧告）

人事委員会は、毎年少くとも一回、給料表が適当であるかどうかについて、地方公共団体の議会及び長に同時に報告するものとする。給与を決定する諸条件の変化により、給料表に定める給料額を増減することが適当であると認めるときは、あわせて適当な勧告をすることができる。

人事委員会では、平成14年度は島根県職員15,634人のうち調査対象とならない技能労務職員及び企業職員あわせて604人を除く職員に係る給与並びに県内100の民間事業所の従業者4,251人の給与の実態を把握するとともに、職員についての給与等を決定する諸条件について調査検討が行われた。

## 1. 平成14年度の給与決定の状況

## (1) 県職員の給与実態調査

県職員の平成14年 4 月現在における給与実態調査が行われたが、その結果、行政職における級別年齢別職員数は、資料 2 のとおりである。

この表からも分かるとおり、行政職の場合殆どの職員が 7 級以上で定年退職を迎えることとなる。

また、給料は資料 3 のとおりであり、行政職の平均給料は358,454円となっている。

## (2) 民間給与実態調査

企業規模100人以上で、かつ、事業所規模50人以上の県内の民間事業所のうち、187事業所から統計上の理論に従って、産業、規模等により 8 層に層化（均等）し、経費、労力等を考慮して定めた抽出率（1/2）を用いて、これらの層から100事業所を無作為に抽出し実地調査した。

100事業所のうち、20事業所を人事院が調査、80事業所を島根県人事委員会が調査を実施した。

産業別・規模別調査事業所数

表 2

産 業	50人～99人	100人～499人	500人以上	合 計
漁業、鉱業、建設業	5	6	0	11
製造業	15	34	3	52
電気・ガス・熱供給・水道業、 運輸・通信業	5	3	0	8
卸売・小売業	9	2	0	11
金融・保険業、不動産業	2	1	0	3
サービス業	1	10	0	11
合 計	37	56	3	96

行政職の職員の給与と民間の従事者との給与を比較する際、各役職段階において下記のように対応させ比較検討している。

民間の従業者と行政職の職員との対応格付

表 3

民 間 の 従 業 者		職員の職務の級
企業規模500人以上	企業規模500人未満	
支店長・工場長		11級
事務部長・技術部長		
事務部次長・技術部次長		

事務課長・技術課長	支店長・工場長 事務部長・技術部長 事務部次長・技術部次長	9・10級
事務課長代理・技術課長代理	事務課長・技術課長	7・8級
事務係長・技術係長	事務課長代理・技術課長代理	6級
	事務係長・技術係長	5級
事務主任・技術主任	事務主任・技術主任	4級
	事務主任・技術主任	3級
事務係員・技術係員	事務係員・技術係員	1・2級

民間と県行政職の職種別調査対象者は、以下のとおりとなっている。

民間・行政職職種別調査対象者

表4

民間			県行政職		
職種名	調査実人員	構成比	級	人員計	構成比
	人	%		人	%
支店長	6	3.4	9・10・11級	148	3.3
工場長	12				
事務部長	15				
技術部長	34				
事務部次長	6		7・8級	1,585	35.5
技術部次長	30				
事務課長	70	5.8	6級	749	16.8
技術課長	103				
事務課長代理	15	1.7	4・5級	981	22.0
技術課長代理	36				
事務係長	107	8.1	1・2・3級	998	22.4
技術係長	136				
事務主任	160	12.8			
技術主任	226		合計	4,461	100
事務係員	1,204	68.2			
技術係員	845				
合計	3,005	100			

上記表の定義は以下のとおり。

- 支店長・工場長 構成員50人以上の支店（社）・工場の長（取締役兼任者を除く。以下同じ。）
- 事務部長・技術部長 3課以上又は構成員30人以上の部の長
- 事務部次長・技術部次長 上記部長に事故等あるときの職務代行者
- 事務課長・技術課長 2係以上又は構成員10人以上の課の長
- 事務課長代理・技術課長代理 上記課長に事故等あるときの職務代行者又は課長に直属し部下4人以上を有する者
- 事務係長・技術係長 課長又は課長代理等に直属する組織（構成員4人以上）の長

また、民間給与の調査結果は資料4のとおりである。



## (3) 職員給与と民間給与との比較

職員給与と実態調査及び職種別給与実態調査の結果に基づいて、行政職職員と民間事業所におけるそれと職務が類似した従事者について責任の度合い、学歴、年齢が対応すると認められる者同士の平成14年4月分の諸手当（扶養手当、調整手当、住居手当、通勤手当、初任給調整手当、特勤手当等）を含む給与額を精密に比較を行った結果は、以下のとおりであった。

行政職の職員給与と県内の民間給与との較差

表 5

行政職の職員給与 (A)	民間給与 (B)	B - A (C)	遡及改定の影響 (D)	較差 (C + D)
391,504円	382,877円	8,627円 ( 2.20%)	- 円 ( - %)	8,627円 ( 2.20%)

上記のとおり、行政職の職員の給与が、民間給与を1人当たり平均8,627円上回っていることが明らかとなった。

この結果、全給料表の全給料月額が引き下げられ、改訂後給与月額は384,070円となった。

比較の際のデータの詳細は守秘義務の関係で監査ができなかったが、開示された資料から分析した結果、資料5のとおりであり、年齢の単純比較では概ね給与の額は妥当であると認めた。

## (4) 問題点（級別定数について）

年齢別の給与を比較すると、資料5のとおり差違は認められないが、これを更に年度別の人事委員会勧告資料から、7、8級の職員数を比較してみると、資料6のとおりとなった。

職員の職務は、その複雑さ、困難さ及び責任の度合いに基づき、級別標準職務表等を基準として、給料表に定める職務の級に分類している。別表6のとおり現状の級別職員数を見ると、管理職である行政職8級職員はポストの関係もあり、ここ数年は微増に止まっている。しかしながら、課長補佐級である行政職7級職員については、職員の年齢構成に起因して、大幅に増加している。

職は必要があるから置くので、単に職員の年齢構成のみによって、無制限に増えるのはおかしい。職の定数があるてしかるべきである。

県の規則を見ると、「職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」には、下記のように規定されている。

第三条の二 職員の職務の級の決定は、級別定数の範囲内で行わなければならない。ただし、上位の職務の級の定数に欠員がある場合には、その欠員数の範囲内でその定数を下位の職務の級の定数に流用することを妨げない。

このように規則には級別定数が規定されているが、実質的には級別定数は定められていない。したがって、級別定数を設定する必要がある。

地方公務員法の規定では、次のように解釈されている。「級別定数は、級別職務分類表と組み合わせで運用することにより、地方公共団体における職制の立て方、一定の級に属する職の数、すなわち当該級に任用される者の数、あるいは予算上の給与費などと総合的な調整が行われることになる。級別定数は、このように人事管理、組織管理および予算管理の上で極めて重要な意義を有するものである。よりすぐれた行政管理を行うためには、級別定数の設定を早急に行う必要がある。」

国は標準職務表を人事院規則で定め、級別定数と相まって個々の職の格付けが厳格に行われている。

現実的には、現に勤務する職員の能力・職責・業績に対して定める職務の級との関係、現在の級別職員数の分布状況、年代間で較差のある年齢構成実態、職員の士気の確保等検討すべき課題は多い。

また現在のところ、他県でも級別定数を設定している県はないが、よりすぐれた行政管理を行うために、また、適正な給与管理、人件費管理を行うためにも、級別定数の設定を行うべきであると考えます。

2. 期末手当・勤勉手当

(1) 公民比較調査と勧告内容

平成13年5月から10月までの民間における特別給の支給状況は下記のとおりであった。

民間における特別給の支給状況 表6

項 目		事務・技術等従事者	技能・労務等従事者
平均所定内給与月額	上半期 (a)	314,888円	243,118円
	下半期 (b)	314,369円	242,248円
特別給の支給額	上半期 (A)	681,204円	418,594円
	下半期 (B)	700,635円	394,281円
特別給の支給割合	上半期 (A / a)	2.16月分	1.72月分
	下半期 (B / b)	2.23月分	1.63月分
年 間 計		4.39月分	3.35月分

また、同じ期間の賞与の配分状況は以下のとおりであった。但し、これは制度として配分割合が定まっている事業所及び支給総額の配分割合が判明した事業所における賞与の配分割合の平均である。

民間における賞与の配分状況 表7

区 分	夏 季	冬 季	冬 季	
	一定率 (額) 分	考課査定分	一定率 (額) 分	考課査定分
課 長 級	68.5%	31.5%	67.8%	32.2%
係 員 級	71.2%	28.8%	71.3%	28.7%

上記のとおり、特別給（期末手当・勤勉手当）については、民間事業所の事務・技術関係職種では所定内給与月額の4.39月分相当が支給されていた。これは平成13年度の調査（4.29月分）より0.10月分増加しているものの、県職員の期末・勤勉手当の現行の年間支給月数（4.70月分）を下回っているため、平成14年度の勧告では次表のとおりマイナス勧告された。

期末・勤勉手当 表8

区 分	現 行		勧 告	
	期 末 手 当	勤 勉 手 当	期 末 手 当	勤 勉 手 当
6 月 期	1.45	0.60	1.45	0.60
12 月 期	1.55	0.55	1.55	0.55
3 月 期	0.55		0.50	
年 間 計	3.55	1.15	3.50	1.15

(2) 問題点（勤勉手当の一律支給）

勤勉手当は民間においては考課査定分に類するものであり、支給割合には上記の表のとおり問題はないが、ヒアリング調査の結果、勤勉手当は、懲戒処分被処分者については別途規定により減額されているものの、殆どの職員には一律支給されているとのことであった。

地方公務員法の規程では、次のように解釈されている。「期末手当は、わが国の生活習慣上、盛夏と年末に生活費が一時的に増高することを考慮して支給される生活給であり、他方、勤勉手当は、精勤に対する報償として年に1回又はそれ以上支給される能率給としての性格を有する。この期末手当と勤勉手当の両者をあわせてボーナスと俗称している。民間企業においても、ボーナスが一般化しているが、その内容は、生活給的要素と精勤報償としての要素の両者を含んでいる。能率給とすべき勤勉手当を一律支給するということは、給与制度の能力主義的運用を阻害するものであり、又、均衡の原則（地方公務員法第24条第3項、民間との比較）に反するものである。」従っ

て、県でも勤務成績に応じた割合に基づき、支給されるべきであるとする。

現行の人事評価制度では、勤務成績による差を付けにくいとの事情もあるが、県警本部を調査した結果、平成14年度は、懲戒処分被処分者を除き、±10%の差を設けているとのことであった。警察業務の場合は、実績による評価が比較的しやすい部門もあると思われるが、一般職（事務）も同様の扱いをしているとのことであるので、知事部局においても、地方公務員法の趣旨にそった対応をすべきであるとする。

また、行政サービスの向上のためには、公務における職員の士気と資質を高めていくことが必要であり、そのためにも新しい人事評価制度を早期に確立し、職員の処遇に正しく反映させていくことが必要であるとする。

昇任・昇格等の制度

1. 昇任

昇格は、「職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」第2条(用語の定義)第3号において、「職員の職務の級を同一給料表の上位の職務の等級に変更することをいう。」と定義づけられている。

一方、昇任は、「職員の任用に関する規則」の第4条(用語の定義)第2号により、「職員をその職の級より上位の級に属する職に任命すること。」と定義づけられている。

従って昇任は、給与制度の項の表1「行政職給料表級別職務分類基準表」における現在の職より上位の職へ任命されることを言う。

このように、給料表の上位の級への位置づけは、「昇任」、「昇格」の2つの制度で行われている。

昇任のための選考に当たっては、職務遂行能力と勤務成績等が判断基準となり、標準職務である係長、課長補佐等へは、現在の島根県の人事評価制度である勤務評定等により厳正に選考される一方で、主任主事、主幹等の相当職へは、昇格基準として定める経験年数等を判断基準として、昇任させている実態が見受けられる。

2. 昇格

(1) 昇格基準

「昇格」とは、1. 昇任で述べたように、「職員の職務の級を同一給料表の上位の職務の級に変更することをいう。」と定められている。

昇格の基準は、行政職においては、7級までは次表の「行政職給料表級別資格基準表」の、在級年数と採用時の累積経験年数等基準により判断されるが、実際の運用はこれより遅い速度となっている。

行政職給料表級別資格基準表

表9

その他		正 規 の 試 験						試 験
		高校卒業程度		短大卒業程度		大学卒業程度		
中 学 卒		高 校 卒		短 大 卒		大 学 卒		学歴免許
3								一級
9	6	5	5	2.5	2.5			二級
12	3	8	3	6	3	3	3	三級
16	4	12	4	10	4	7	4	四級
18	2	14	2	12	2	9	2	五級
20	2	16	2	14	2	11	2	六級
22	2	18	2	16	2	13	2	七級

各級の右欄は各級の在級年数、左欄は採用時よりの累積経験年数を表す。

(2) 問題点

横並び昇格

上記の表は基準であり、実際の運用はかなり遅い速度ではあるが(大卒7級で、早くて経験年数21年)、7級までは、速度の差はあれ、ほぼ横並び的昇格となっている。

このことは、資料2の「級別・年齢別職員数」等の表でも明らかである。

また、平成13年12月25日に閣議決定された「公務員制度改革大綱」の中の改革の基本的考え方でも、「これまでのように個々の職務を詳細に格付け、在級年数等を基準とした昇任や昇格を行うのではなく」としている。

早急に新しい人事評価制度を確立し、是正する必要がある。

昇任・昇格における能力実証

給料表の級は、職務の内容と責任の度合いによって規定されており、上位の級への昇格は、職員の勤務成績、その他能力の実証に基づいて行われるべきであるが、一定の級までは、経験年数等により年功的に昇格する傾向

が見られる。

前述のように、係長、課長補佐等の標準職務への昇任は、勤務評定等を参考にして決定されているが、相当職への昇任や同一職務内での昇格は、昇格基準により年功的に行われている傾向がある。

地方公務員法の規程でも、次のように解釈されている。「年功序列による昇任、昇給は、長幼の序を重んじてきた社会的慣習や個別の成績の評価を難しくする集団的な事務処理体制の下では、それなりに納得性があり、組織の秩序維持にも有用であったことは事実であるが、新たに生じる困難な行政課題に対処するための適材適所の人事配置を阻害するおそれが大きい。」

現在、民間においても、厳しい経済競争の中、企業も生き残るために能力主義から成績主義の流れにある。

島根県としても、複雑化する行政課題に対応し、その事務事業を的確に実施するためには、昇任試験や更に的確な勤務成績の評定（地方公務員法第40条）などの能力の実証に基づいて、よりすぐれた人材の登用を行う必要がある。そのためにも、新しい人事評価制度の導入が必要である。

前述の公務員制度改革大綱にも、「現行の人事制度においては、職員の能力や成果を適切に評価し、その結果を任用や給与に活用する仕組みが不十分である。」としている。

#### 退職時昇格

定年及び死亡退職時に、特定の職務の級以下であった場合、内規である「昇任等の取扱い」に基づき、昇格が実施されている。例えば、行政職であれば、7級以下について（死亡の場合は8級以下）、各上位級へ昇格することになる。

当該昇格の根拠規則は、「職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」第18条とのことである。しかし、第18条（昇格）は一般的な昇格を規定するものであり、昇格後の勤務が予定されている。よって、退職者について、条件を満たせば全員が昇格することは、問題だと考える。退職者に対し、勤務実績の無い級の退職金を、安易に支給することになる。

### 3. 昇給

#### (1) 普通昇給

##### 普通昇給制度の概要

職員が、現に受けている号給を受けるに至った時から、次に掲げる昇給期間を下らない期間を、良好な成績で勤務したときは、1号給上位の号給に昇給（普通昇給）させることができることとなっている。

「昇給期間」とは、次の通り。

下記以外の職員	12月
最高号給を受けている職員	18月
わく外号給を受けている職員	24月
58歳（平成15年4月1日の改正により55歳昇給停止になっている。）以上の職員で	
これらの年齢に達した日の翌日以後の最初の4月1日以後に在職する職員	昇給しない

普通昇給の発令にあたっては、昇給させようとする者の勤務成績についての証明を得て行わなければならないので、現に受けている号給を受けるに至った時から昇給期間を経過するまでの間（以下「勤務成績判定期間」という。）の、勤務成績が良好である旨の証明が得られた職員について、昇給発令が行われることになる。

したがって、勤務成績判定期間の勤務成績が良好である旨の証明が得られなかった職員の昇給発令は行われないことになるが、このほか次のア又はイに該当する職員についても、その証明が得られないものとして同様に取り扱いされる。

ア 勤務成績判定期間において、次に掲げる事由以外の事由によって、勤務日の6分の1以上に相当する日数を勤務しなかった職員

- ・国民の祝日に関する法律に規定する休日
  - ・12月29日から翌年の1月3日までの年末年始の休日
  - ・年次有給休暇、公務傷病（通勤災害による傷病を含む。以下同じ。）による休暇、夏季休暇、生理休暇、産前産後の休暇、慶弔休暇及び特別休暇
  - ・研修を受けた場合、厚生に関する計画の実施に参加した場合及び人事委員会の定めるところにより職務に専念する義務を免除された場合
  - ・派遣職員の派遣
  - ・学校、研究所その他公共的施設において、その職員の職務に関連があると認められる学術に関する事項の調査、研究又は指導に従事する場合
  - ・公務傷病による休職
- イ 勤務成績判定期間において、停職、減給又は戒告処分を受けた職員。ただし、勤務成績判定期間より前において当該処分の直接の原因となった事実に基づき昇給を延伸されている職員については、この限りではない。

#### 問題点

実際には、上記ア、イに該当する者を除いて、全員が良好な成績で勤務したことの証明がなされ、普通昇給する。しかしながら、ア、イには該当しない勤務成績不良者についても、新しい人事評価制度では、昇給発令を見合わせる処置が必要であると思われる。

普通昇給は、職員の権利として主張しうるものであるかどうかであるが、最高裁判所は、その法的性質は、職員に対して昇給請求権を与えたものではないと判示している（最高裁昭55・7・10判決）。

国家公務員の給与法あるいは島根県の給与条例では、昇給させることが「できる。」と規定しており、しかも予算の範囲内という条件も付されている。さらに、昇給は勤務成績が良好であったときに行われるもので、現に多くの職員に対し、毎年普通昇給が行われている事実があるとしても、それは任命権者の裁量で行われていると考えるべきである。（自治省行政実例昭38・11・2自治丁給発第97号）。

#### (2) 特別昇給

##### 特別昇給制度の概要

特別昇給については、「職員の給与に関する条例」により、次のように規定されている。

第4条第7項 職員の勤務成績が特に良好である場合及び人事委員会が特に必要があると認める場合においては、前項の規定にかかわらず、人事委員会の承認を得て、同項に規定する期間を短縮し、若しくはその現に受けている号給より二号給以上上位の号給へ昇給させ、又はそのいずれをもあわせ行うことができる。

更に、「職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」に、次のように定められている。

第28条 職員が次の各号のいずれかに該当する場合には、条例第4条第6項若しくは第9項本文又は第35条の規定にかかわらず、あらかじめ人事委員会の承認を得て、上位の号給（同条の規定の例により得られる職務の級の最高の号給を超える給料月額を含む。）に昇給させることができる。

- 一 勤務成績が特に優秀であるという理由によって表彰を受けた場合
- 二 勤務成績を判定するに足ると認められる事実に基づいて執務に関連して見られた職員の性格、能力及び適性が優秀である場合

- 三 あらかじめ人事委員会の承認を得た職員研修に参加し、その成績が特に良好な場合
- 四 業務成績の向上、能率増進、発明考案等により職務上特に功績があり、人事委員会の承認した表彰を受けた場合
- 五 削除
- 六 十年以上勤続して退職する場合（第七号に該当する場合を除く。）
- 七 その者の非違によることなく勤しゅうを受けて退職する場合
- 八 勤務公署（これに準ずるものを含む。）の移転により退職する場合
- 九 公務（外国機関等派遣職員及び公益法人等派遣職員の派遣先の業務を含む。）又は通勤（地方公務員災害補償法（昭和四十二年法律第百二十一号）二条第二項に規定する通勤をいう。以下同じ。）のため死亡し、又は重度障害を有することとなった場合
- 十 死亡（前号に掲げる場合を除く。）し、又は別に定める程度の傷病により休職する場合

この規定の各号に該当する場合に、普通昇給に要する期間を短縮し、または現に受けている号給より2号給以上上位の号給に昇給させ、あるいはそのいずれをもあわせて行うこととしている。

この規定にあるように、特別昇給は、勤務成績の判定の結果が優秀である場合、勤務成績に基づき表彰を受けた場合、業務成績の向上や発明考案等により表彰を受けた場合、長期間勤務した後に退職する場合などが該当することとなる。

#### 問題点

勤務成績優秀者や被表彰者に係る特別昇給は、「職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」第30条に基づく特別昇給定数（職員定数の15%）の範囲内で行われおり、平成15年度の知事部局においては、職員定数の14.4%について、特別昇給が行われた。

実際の運用に当たっては、資料7の職員を対象とし、昇給させようとする者について、所属長から、昇給内申書により、勤務成績が特に優秀である旨の証明が得られた職員を、特別昇給させているが、結果的に、ほぼ全員が一律に昇給している。

「職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」第28条にも、「昇給させることができる」となっており、一律適用を意味していない。

これは現時点で、適正な人事評価制度が確立されていないことから生じているものと考えられるが、本来、特別昇給は、職員の士気の確保に有効な制度であることから、早急に新しい人事評価制度を確立し、この制度を実効あるものにする必要がある。

15%という数字は、評価対象者に対する特別昇給者の割合の目安、上限と考えられるが、以下のように評価対象者のほぼ全員が特別昇給するのであれば、本来の理念からは外れた運用ではないか。また、所属長の内申に対して、人事課は内部牽制機能を果たすべきと考える。

詳細は、以下のとおりである。

#### ア 成績特昇

採用後、一定の期間勤務した職員は、その職務上の能力が経験年数に応じ向上しているものとして、特別昇給させているが、採用後の経過年数（3年、11年、18年等）によって一律に適用しており、勤務成績に基づくものとはいえない。昇給制度の本質に反するものである。成績特昇は人事評価が前提のはずのものである。

#### イ 中高年層前期特昇（H15.3.31廃止）

給与水準が全国で最下位であることや中高年層の給与対策としてその改善と勤務意欲の向上を図るために行政職7級以上（年齢51歳以上）の職員を対象として実施したが、給与の改善に主眼が置かれている。特別昇給は、個人々々の勤務成績により行われなければならない。

また、特に行政職9級以上の職員は年齢に関わり無く対象になっているが、9級以上は管理職の中でも上位

に位置する職員であり、現状の評価制度でも評価が十分可能な職級であるにもかかわらず、同じく一律で特別昇給させている。

この制度は平成15年3月末で廃止された。

ウ 中高年層後期特昇 (H15. 3.31廃止)

58歳以上昇給停止時の措置として、直前に、一律に、人事評価によらず特別昇給させるものである。これは58歳以上昇給停止の効果を減殺するものである。導入の結果、枠外給の職員については、制度導入前より、かえって昇給時期が9ヶ月早まる場合もあった。

この制度も平成15年3月末で廃止された。

エ 最賃特昇

最賃特昇は、内規で定めた「年齢別基準級号給表」を基に年齢に対応する基準級号給と現在の級号給に差があった者を昇給させるものであり、要件に該当すれば何度でも適用されるものである。行き過ぎた年功制度の平等性といえるが、級号給に差の生じている中途採用者や退職者にとっては数少ない挽回の機会であるといえる。但し、人事評価によらず一律に実施されることについては、上記成績特昇と同様の問題がある。

但し、該当者は少ない。

オ 10年以上勤務して退職する場合の特別昇給 (H16. 1. 1改正)

この制度は、10年以上勤務して退職する場合に、2号級昇給させる制度であるが、退職手当は、勤続年数が長くなるのに伴い支給割合も増加する。特昇により給与が2号給増加するとなると、二重褒賞となる。

なお、国は20年以上、他県も過半数が20年以上で1号給昇給となっており、H16. 1. 1の改正で本県も、「勤務成績の良好な職員が20年以上勤務して退職する場合」1号給昇給させることと改正された。しかし、実質的な人事評価によらず、依然として一律適用するのであれば、地方公務員法で規定する特別昇給の本来の趣旨からは外れている。



## 人事評価制度

## 1 島根県の人事評価制度

## (1) 勤務実績評定

地方公務員の人事評価制度に関しては地方公務員法で次のように定められている。

## 地方公務員法第40条（勤務成績の評定）

任命権者は、職員の執務について定期的に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。

人事委員会は、勤務成績の評定に関する計画の立案その他勤務成績の評定に関し必要な事項について任命権者に勧告することができる。

上記の法律に従い、知事部局においては、毎年 1 回、11 月 1 日に勤務実績評定を行っている。「島根県職員勤務実績評定要領」は次の通りである。

## 島根県職員勤務実績評定要領

## (目的)

第 1 条 この要領は、職員の執務について、勤務実績の評定を定期的、かつ、統一的行って、その記録を作成し、これを公正な人事管理の基礎資料とし、もって職員の能率の発揮及び増進を図ることを目的とする。

## (定義)

第 2 条 「勤務実績評定」とは、職員の割り当てられた職務と責任を遂行した実績（以下「勤務実績」という。）を、この要領の定める手続により評定することをいう。

## (適用範囲)

第 3 条 勤務実績評定は、島根県職員定数条例（昭和28年島根県条例第 4 号）第 2 条第 1 号に定める職員及び県立学校の職員定数条例（昭和31年島根県条例第35号）第 2 条に定める県立大学の事務職員、技術職員その他職員のうち、次の各号に掲げる者以外の職員（以下「被評定者」という。）について実施する。

- (1) 企業局に勤務する職員
- (2) 管理職手当の支給を受ける職員
- (3) 病院に勤務する医師及び歯科医師である職員
- (4) 自治研修所及び農業大学の教授である職員
- (5) 休暇、休職、新規採用等のため、第 5 条に規定する評価期間中の勤務期間が 3 か月に満たない職員

## (実施)

第 4 条 勤務実績評定は、毎年 1 回、11 月 1 日に実施する。

## (評定期間)

第 5 条 勤務実績評定は、前回の勤務実績評定の日から当該勤務実績評定の日の前日までの間（以下「評定期間」という。）における被評定者の勤務実績について実施する。

## (評定の方法)

第 6 条 勤務実績評定は、被評定者ごとに実績評定票を用いて行う。

- 1 主管部（局）長は、部（局）内の評定結果について、職群ごとに調整を行うことができる。

## (評定者)

第 7 条 評定者は、第 1 次評定者、第 2 次評定者及び第 3 次評定者とし、その区分は別表に掲げるとおりと

する。

ただし、職務の指揮命令系統が必ずしも別表の区分によりがたい場合は、所属長は人事課長と協議の上別に評価区分を定めることができる。

2 評価者の職務は次のとおりとする。

(1) 被評価者の職務を常に観察、指導し、適切な措置を怠らないこと。

(2) 勤務実績について、公正で責任ある評価を行いその記録を作成すること。

3 第2次評価者又は第3次評価者は、それぞれ下位の評価者の評価について、不均衡があると認めるときは、下位の評価者の評価にかかわらず、調整した評価を行うことができる。

(実績評価票の取扱い等)

第8条 実績評価票は、公開しない。

2 実績評価票は、作成後3年間人事課において保管するものとする。

第9条 この要領の定めるもののほか、勤務実績評価の実施に関し必要な事項は、別に定める。

評価区分表 (一部抜粋)

表10

番号	所属	被評価者	職群	第1次評価者	第2次評価者	第3次評価者
1	本庁	課長補佐 副工事検査監 副団体検査監 副出納監査監	1	課長・室長	-	部(局)長
		課長補佐相当職・ 係長	2	課長補佐	-	課長・室長
				室長・統括専技	-	課長
		係長相当職・課員	3	係長	課長補佐	課長・室長
		係外係長相当職・ 係外職員	3	課長補佐・室長補佐	-	課長・室長
				室長	-	課長
技能労務職員	4	係長	課長補佐・室長	課長		
2	東京事務所	課長	1	次長		所長
		主幹・係長	2	次長		所長
		係長相当職・所員	3	課長	次長	所長
				係長	課長	所長

(2) 問題点

この制度は、任用を伴う異動の際には利用されているが、給与、昇格などには連動していない。

公務員制度改革大綱でも、「現行の人事制度においては、職員の能力や成果を適切に評価し、その結果を任用や給与に有効に活用する仕組みが不十分である」としている。

また、人事課も下記の点を認めている。

職員の職務について、勤務実績の評価を定期的、かつ統一的に行って、その記録を作成し、これを公正な人事管理の基礎資料とし、職員の能率の発揮及び増進を図ることを目的として実施されているが、以下のような問題点があることから、厳しい経済情勢や本格的な地方分権時代の要請に十分応えられなくなっている。

評価基準が個別的・具体的な職務行動に基づいていないため、実際の職務行動に則した育成・指導が不十分であること。

評価基準が公表されていないため、評価結果を職員へフィードバックし、職員の能力開発を促すことが不十分であること。

### (3) 新しい人事評価制度

#### 必要性

上記のように現行の勤務評定制では、行政ニーズが複雑高度化、多様化してきている中で、県民の期待にこたえ、県民本意の良質で効率的な行政サービスを提供するための職員の任用、給与制度を構築することはできない。

今後早急に新しい人事評価制度を導入し、優秀な人材の登用、確保、職員の志気の向上、給与制度の透明性の向上を図らねばならない。

島根県においては、現在、500人の人員削減を目指している。

これは地方公共団体の行財政の運営が効率的に行われるために、最も重要なものの一つは、少数精鋭主義によって、公務能率の増進をはかることであり、そのためには、優秀な人材を確保し、それを優れた職員として育成していく必要があるからである。

優秀な人材を育成する具体的な方法の一つは、現行の勤務評定制に替えて、新しい人事評価制度を導入し、職員を能力主義により登用することによって、適材適所の人員配置を実現し、そして行財政運営の責任と権限を与えることが必要である。

このことにより、行政能率の向上、住民福祉の増進が図られることになるので、それを可能とする新しい人事評価制度の導入が不可欠である。

#### 方向性

これまで述べてきたように、現在島根県では、普通昇給・特別昇給や昇格・昇任、勤勉手当の支給割合を一律に実施することにより、職員の志気と公務能率の向上を著しく妨げている。また、勤務実績不良者に対する分限・懲戒も行われていないようである。

このため、新しい人事評価制度では、勤務成績の判断基準を明確にできるものとし、県民の要請に応え、職務遂行能力に応じた給与制度を実現するものとする必要がある。

民間企業においても、従来の日本の経営の柱であった年功序列型の賃金、終身雇用といった人事管理の基本要素は、激しい競争の出現、経済の成熟化と経済成長の停滞などにより変化し、「能力・実績重視」となってきた。

公務員に関して一般的にいわれていることは、努力する者とそうでない者とをかく平等に扱いがちであることや競争の少ない社会で、集団の秩序を優先させながら仕事をしていることやあるいは評価が減点主義的なものになりやすく、より困難なものへの取り組みに対する評価が不十分等といったことがある。

これは組織で仕事をしており、収益等による明確な成績判断ができないため評価が困難であるといったこともあろうが、公務員であってもサービスの生産性はあり、評価はできるはずである。

こういった点を踏まえながら新しい人事評価制度では正しい実績評価のための説得力のある評価方法の確立が必要となる。

また、評価と給与は人事評価制度の根幹であることを認識し、能力や意欲を評価し給与、登用に活かしていく仕組みづくりが必要である。

こうした評価制度では、これまでいわれていた減点主義的なものでなく、県民の負託に応えるべく、より困難な仕事や新分野への取り組みを評価する加点主義的な評価を行う仕組みも必要であろう。加えて民間では、上司、同僚、部下さらには顧客による評価も行われている例があると聞く。公務員も県民を含めた多面的な評価も必要ではないか。さらには、評価を適正に行うために管理職の考課能力の向上も必要となってくるとされる。

## 人事管理他

## 1. 分限・懲戒

## (1) 分限・懲戒に関する規定

分限及び懲戒については、地方公務員法第27条、第28条に、次の通り規定されている。

## 地方公務員法第27条（分限及び懲戒の基準）

すべて職員の分限及び懲戒については、公正でなければならない。

職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、若しくは免職されず、この法律又は条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して、休職されず、又、条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して降給されることがない。

職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、懲戒処分を受けることがない。

## 地方公務員法第28条（降任、免職、休職等）

職員が、左の各号の一に該当する場合には、その意に反して、これを降任し、又は免職することができる。

- 一 勤務実績が良くない場合
- 二 心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれに堪えない場合
- 三 前二号に規定する場合の外、その職に必要な適格性を欠く場合
- 四 職制若しくは定数の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合

職員が、左の各号の一に該当する場合には、その意に反してこれを休職することができる。

- 一 心身の故障のため、長期の休養を要する場合
- 二 刑事事件に関し起訴された場合

職員の意に反する降任、免職、休職及び降給の手續及び効果は、法律に特別の定がある場合を除く外、条例で定めなければならない。

職員は、第16条各号（第3号を除く。）の一に該当するに至ったときは、条例に特別の定がある場合を除く外、その職を失う。

「職員の分限に関する手續及び効果等に関する条例」は、地方公務員法第28条第3項及び第4項の規定に基づき、職員の意に反する降任、免職及び休職の手續及び効果並びに失職の特例に関して規定されている。

分限制度は、公務能率の維持およびその適正な運営の確保の目的から、一定の事由がある場合に、職員の意に反する不利益な身分上の変動をもたらす処分をする権限を、任命権者に認めるとともに、他方で職員の身分保障の見地から、その処分権限を発動しうる場合を限定したものである（最高裁昭48・9・14判決）。その一定の事由というのは、職員がその職責を十分に果たすことができないことであるが、このような場合には、公務能率を維持することを目的として不利益処分を行うことが認められる。

## (2) 問題点（分限・懲戒の成績不良者への適用）

現在、島根県では、法第28条第1項1号に該当するものとして、正規の手續きによらず引き続き欠勤した者等の処分例はあるようであるが、勤務成績不良者や公務員としての不適格者についても、職員の意に反する降任、免職及び休職を、厳正に執行する姿勢を持つべきである。

公務員制度改革大綱でも、勤務実績不良者等の不適格者に対し、能力本意の任用及び公務員の中立性・公正性を確保する観点から、免職及び降格等の厳正な処分をもって対処できるよう、評価制度の整備も踏まえ、明確な基準及び手續きを定めるとしている。

## 2. 実地監査における指摘事項

### (1) 出勤管理について

実地監査の結果、出勤簿への押印が、後日に事後的になされているケースがあった。

島根県職員服務規程には、次のように定められている。

#### (出勤)

第五条 職員は、勤務時間開始と同時に執務を開始できるように出勤しなければならない。

2 職員は、出勤したときは、直ちに出勤簿(様式第一号)に自ら押印しなければならない。

押印が後日になるには事務上の理由もあるようであるが、現状では、当日の職員の出勤状況が管理部門で把握されていないことになる。

また、過去の県政モニター(H10)として、次のものがある。

「どこの会社にもあると思うが、県庁にも是非タイムレコーダーを設置して、出・退庁に関して県民からの批判を受けないようにして欲しい。県のある出先機関で実際に見たことがあるが、出勤時間をかなり過ぎてから出て来たり、全くいい加減なものには驚いた。

遅刻は賃金カットの対象であり、許されないと考える。県職員の職務遂行には、厳正を旨として実行して欲しい。」

現在の出勤簿制度は実態に合わない面もあり、改善が必要であると思われるが、タイムレコーダーの導入か、現在島根県で行われているパソコンによるチームウェア(ほぼ全職員が保有しメール、スケジュール、設備予約等に使われている)等の活用も検討する必要がある。

### (2) 時間外勤務命令

時間外勤務については、休日勤務の原則振り替えや、「ノー残業ディ」の設定、平成15年度からの午後10時以降勤務の原則禁止等、縮減に向けた取り組みがなされ、その効果も徐々に現れているようであるが、現場の時間外勤務の命令の仕方について、下記の点が不備であると思われる。

公務のため臨時又は緊急の必要性に関する理由の記載がない。

時間外命令簿においては業務内容のほか、その業務が臨時である理由を明記して命令すべきではないか。現状では、命令者(直属の上司等)が認識していても、第三者が事後に確認することはできない。情報公開制度が推進されるなかで、透明性、説明責任の確保も重要である。

その他

ア. 命令する業務内容の記載が不十分である。

命令簿の業務内容の欄に記載すべき業務内容が、非常に簡略化して記載してある。全庁的に記入方法の指導が実施されておらず、「庶務事務他」等日常の業務内容がそのまま記入してあったり、「同上」と言ったような記載もある。

イ. 開始時間の遅れ

自己都合により時間外勤務開始時間が遅れた結果、深夜勤務となった事例が見受けられる。自己都合により時間外勤務の開始時間が遅れる場合にも、命令時に理由を明らかにする等の措置が必要であると思われる。

ウ. 時間外勤務中の休憩時間

午後10時まで、休憩時間を取った結果、深夜の時間外手当(割増時間帯)を支給することとなった。現状では休憩時間の理由に関する記載が無いために、第三者には判断できない。



## 資料 2 級別・年齢別職員数

平成14年 4 月 1 日

年齢(歳)/級	行 政 職 給 料 表											計
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
18	7											7
19	6											6
20	10											10
21	13											13
22	22	19										41
23	1	40	1									42
24		60										60
25		75	1									76
26	1	45	39									85
27		16	81									97
28		2	143					1				146
29		3	142									145
30		2	135									137
31			93	27								120
32		2	25	107				1				135
33			6	108					1			115
34		1	5	103					1			110
35				87	30			1				118
36				14	84							98
37				3	90							93
38				2	111							113
39				1	111	25						137
40				6	62	86		1				155
41					12	131		1		1		145
42					11	139		1			1	152
43					2	108	18				1	129
44			1		1	68	53					123
45						48	101	1				150
46						36	111					147
47						35	101	3				139
48				1		26	87	5				119
49					3	23	78	12			1	117
50			1	1		16	149	19	7			193
51						3	128	30	3	1		165
52						1	120	46	2	3		172
53						2	102	69	9	5	2	189
54				1	1	2	76	40	9	11		140
55							31	29	2	9	1	72
56				1			13	34	7	9	4	68
57					1		14	31	9	8	3	66
58							13	38	17	11	6	85
59							11	16	2	2		31
人員計(人)	60	265	673	462	519	749	1,206	379	69	60	19	4,461
構成比(%)	1.3	5.9	15.1	10.4	11.6	16.8	27.0	8.5	1.5	1.3	0.4	100.0
平均年齢(歳)	21.2	25.2	29.5	34.1	38.5	43.6	50.1	54.1	54.8	55.7	55.1	41.5

平成14年4月1日現在

資料3 給料表別、級別平均給料額

給料表 職務の級	行政職	公安職	海事職	研究職	医療職 (一)	医療職 (二)	医療職 (三)	大学教育職	高等学校等 教育職	中学校及び 小学校教育職
1 級	158,718	201,006	208,243		313,411	192,650			309,315	
2 級	192,544	249,397	270,250	284,541	415,441	227,522	218,463	321,457	395,276	382,599
3 級	231,189	338,778	384,613	414,531	510,290	301,321	273,309	375,876	520,755	458,966
4 級	288,208	408,651	456,609	479,631	620,644	347,253	373,322	443,568	557,722	511,469
5 級	338,779	432,928	512,400	544,936		429,630	419,554	575,239		
6 級	397,269	461,725				471,230	481,125			
7 級	435,399	478,347					527,600			
8 級	461,916	502,255								
9 級	490,737	521,157								
10 級	523,293	539,200								
11 級	577,768									
全 級	358,454	392,915	358,800	369,587	510,065	381,242	346,743	467,338	397,654	399,529



## 資料 4 職種別給与額等の状況

職 種 名	調査実人員	平均年齢	平成14年 4 月分平均支給額		
			きまって支給 する給与 A	うち時間外手当 B	A - B
支店長	6	54.7	688,531	0	688,531
工場長	12	52.9	607,079	0	607,079
事務部長	15	51.4	578,908	0	578,908
技術部長	34	52.1	613,604	0	613,604
事務部次長	6	52.9	604,469	0	604,469
技術部次長	30	50.8	625,432	0	625,432
事務課長	70	47.3	505,425	3,139	502,286
技術課長	103	46.5	531,706	1,537	530,169
事務課長代理	15	47.5	505,034	4,434	500,600
技術課長代理	36	46.6	585,944	15,448	570,496
事務係長	107	43.6	419,591	35,278	384,313
技術係長	136	44	496,930	48,105	448,825
事務主任	160	42.2	332,401	29,870	302,531
技術主任	226	37.3	353,310	42,503	310,807
事務係員	1,204	35.5	264,906	23,533	241,373
技術係員	845	32.3	293,225	30,778	262,447

資料5 年齢・役職別給与に係る民間企業・県職員調査

平成14年4月現在

職 種 名	調 査 実人員	平均 年齢	構成比	きまって支 給する給与 (注1)	県の級	人員計	平均 年齢	構成比	県各級	平均給料 月 額 (注2)
支店長	6	51.9	3.4%	634,230	9,10,11級	148人	55.2	3.3%	11級	577,768
工場長	12								10級	523,293
事務部長	15								9級	490,737
技術部長	34									
事務部次長	6									
技術部次長	30	46.8	5.8	621,938	7,8級	1,585	51.1	35.5	8級	461,916
事務課長	70	46.9	1.7	518,887	6級	749	43.6	16.8	7級	435,399
技術課長	103								6級	397,269
事務課長代理	15	43.8	8.1	549,938	4,5級	981	36.4	22.0	5級	338,779
技術課長代理	36								4級	288,208
事務係長	107	39.3	12.8	420,418	1,2,3級	998	27.9	22.4	3級	231,189
技術係長	136								2級	192,544
事務主任	160	34.2	68.2	307,377					1級	158,718
技術主任	226									
事務係員	1,204			250,064						
技術係員	845									
合 計	3,005					4,461				

(注1) 民間企業のきまって支給する給与には、諸手当を含む。ただし、時間外手当は含まない。

(注2) 県職員の平均給料月額、給料表の金額であり、諸手当は含まない。

ちなみに、管理職手当(8級以上)は次のとおり。

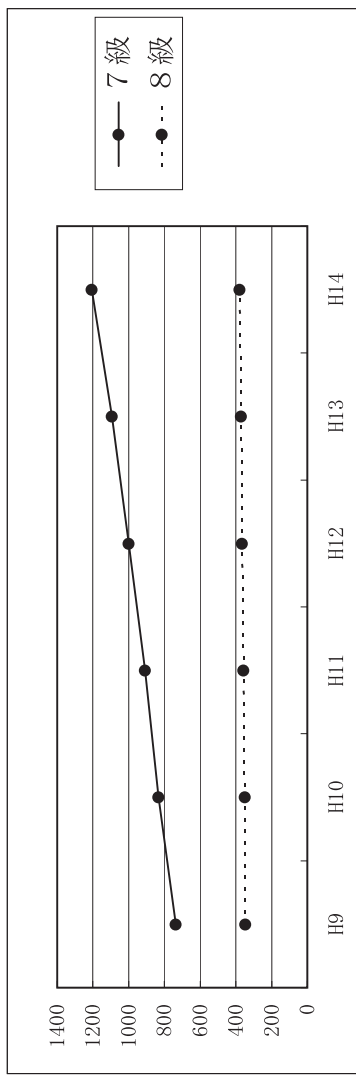
部長クラス 給料月額\*25/100

次長クラス 給料月額\*20/100

課長クラス 給料月額\*16/100 (10/100)

資料6 年度別7, 8級構成比比較

級	平成9年度			平成10年度			平成11年度			平成12年度			平成13年度			平成14年度		
	人員	構成比 %	平均年齢	人員	構成比 %	平均年齢	人員	構成比 %	平均年齢	人員	構成比 %	平均年齢	人員	構成比 %	平均年齢	人員	構成比 %	平均年齢
7	735	16.3	49.5	833	18.4	49.4	907	20.1	49.7	1,000	22.2	50.1	1,095	24.4	50.2	1,206	27.0	50.1
8	346	7.7	53.5	350	7.7	53.1	358	7.9	53.1	365	8.1	53.6	371	8.3	53.8	379	8.5	54.1
合計	1,081	24.0		1,183	26.1		1,265	28.0		1,365	30.3		1,466	32.7		1,585	35.5	



資料7

特 昇	対 象 者		実 施 日	特昇号数	
	具 体 的 事 項	勤務成績			
成 績 特 昇	採用後の経過年数がそれぞれ3年、11年、18年となる職員 (管理職手当を支給する職員を除く。)		優 秀	4月1日	1号給
	上記18年目の特昇を受けられず定年退職する職員		優 秀	(退職時)	
中高年層	前 期	次の から までのいずれかの要件を満たす職員 14. 4. 1に行政職給料表7級相当以上の職務の級に在職する職員で14. 3.31現在の年齢が51歳以上に達しているもの 14. 4. 1に行政職給料表9級以上の職務に在職する職員 14. 4. 1に海事職給料表3級の職務の級に在職する職員で、14. 3.31現在の年齢が55歳以上に達しているもの 14. 4. 1に技能労働職給料表2級の職務の級に在職する職員で、14. 3.31現在の年齢が55歳以上に達しているもの	優 秀	4月1日	1号給
		上記の特昇を受けられず定年退職する職員		優 秀	
	後 期	次の要件を満たす職員 14. 3.31に行政職、海事職、研究職、医療職(一)、医療職(二)、医療職(三)又は大学教育職給料表の適用を受ける職員で、人事課長が定める年齢(*1)であるもの	優 秀	人事課長が定める日	1号給
最 賃	4月1日の年齢に対応する基準号給と7月1日の現号給との差号月数が3月以上の者		優 秀	10月1日	1号給

(平成14年4月現在の人事課の内規である「勤務成績優秀による特別昇給実施要領」「特別昇給実施要領」(高齢者層)「特別昇給実施要領」(最賃)を基に作成された給与事務参考資料より抜粋)

\* 1 : 行政職において満57歳