

第一章 公務員給与と給与法

第一節 公務員給与の基本と原則

我が国の公務員は、日本国憲法の下、国民全体の奉仕者として位置づけられ、戦前と異なり勤労者とされ、自己の労務を提供することにより生活の資を得る点において一般の勤労者と異なるところはなないと理解されている。これを受けて、国家公務員法は「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務」すべきことを定める（同法第九十六条第一項）と同時に、「職員は、職員としては、法律、命令、規則又は指令による職務を担当する以外の義務を負わない。」と定めている（同法第百五条）。公務員に支給される給与についても「俸給は……勤務に対する報酬」である（一般職の職員の給与に関する法律第五条第一項）と、労働基準法が「賃金とは……労働の対償」として支払われるものとしている（同法第十一条）のと同趣旨の定めがなされている。

しかしながら一面、公務員は公務員なるが故に、その地位の特殊性から一般の勤労者と異なる取扱いを受けざるを得ない面を有していることもまた事実である。公務員が全体の奉仕者であり、公共の利益のために勤務するものであつてみれば当然で、その故の要請として、政治的行為の制限や信用失墜行為の禁止、私企業への関与制限などがなされているし、公共の福祉のために公務の停滞は許されないとして、いわゆる労働基本権についての制約も免れない

とされていることは、周知のとおりである。そしてなかでもっとも大きな特殊性は、公務員の使用者が最終的には国民ないし住民ということであり、このために少なくとも公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件の基本については、これを国民ないし住民の監視の下におく必要がある、その代表者としての国会または議会の直接の統制に服させることを原則とせざるを得ないということであろう。また、このように公務員の勤務条件の基本について、国会または議会の直接の統制に服させることは、反面、公務員に対し一定の勤務条件の確保を担保するために必要なことで、そのための工夫がなされなければならないこととなる。さらに、公務はもともと民間における企業活動とは異なっており、市場機構を通じての抑止力の外にあり、したがって公務員の給与、勤務時間その他の勤務条件の決定については、民間における決定原理とは異なった配慮もおのずから必要とされざるを得ないという事情も存している。

かくして公務員の給与については、本質においては民間従業員のそれと異なるところが無いといいつつも、制度的にはおのずから異なる取扱いを受けることになり、独自のしくみと手続きとによって、その決定および運用がなされることとなつていく。すなわち、国家公務員法を例にとれば、「職員の給与は、法律により定められる給与準則に基いてなされ、これに基づきには、いかなる金銭又は有価物も支給せられることはできない。」と定め（同法第六十三条第一項）、さらに「給与準則には、俸給表が規定されなければならない。」等のことが、あわせて定められている（同法第六十四条第一項、第六十五条）。地方公務員法の場合も同じで、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める。」ことが原則とされている（同法第二十四条第六項）。いずれも一般に給与の法定主義と称せられる原則であり、これらの法律の直接適用のない他の公務員の場合にも、一部の例外を除いて、現に法律または条例でその給与が定められているのは、同様の趣旨によるものである。なお、諸外国では、給与法定主義がとられているアメリカ、ドイツ（官吏）、フランスに対し、労働協約で給与を定めているイギリス（一般職員）、ドイツ（非官吏）がある。

（注） 国家公務員法等の一部を改正する法律（平成十九年法律第百八号）の関係規定が施行されれば、国家公務員法が予定している「給与準則」なるものは同法から姿を消し、職員の給与については単に別に定める法律によるものとされ、現行の一般職の職員の給与に関する法律が直接、国家公務員法の予定する法律となる。

一方、近代社会においては、賃金なり給与はいわゆる労使の交渉により決定されるのが建前とされており、我が国の場合も例外ではない。このため右のように給与の法定主義がとられるにしても、このことが結果として公務員にとつて不利益とならないよう必要な配慮が加えられなければならないことは当然で、このための制度上の調和が図られなければならないところである。そこで国家公務員法においては同じく給与の法定主義をとりながらも、特別に「情勢適応の原則」なるものを定めてこの点を担保するかたわら、それに関する手続きとして、労働基本権の制約に伴う代償的機関である人事院の勧告という特別の手続きを定めている。同法第二十八条が「この法律に基いて定められる給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる。その変更に関しては、人事院においてこれを勧告することを怠つてはならない。」と規定し、さらに給与の基本である俸給表について、「人事院は、毎年、少くとも一回、俸給表が適当であるかどうかについて国会及び内閣に同時に報告しなければならない。給与を決定する諸条件の変化により、俸給表に定める給与を百分の五以上増減する必要があると認められるときは、人事院は、その報告にあわせて、国会及び内閣に適当な勧告をしなければならない。」（同法第一項、第二項）と規定しているのがそれである。つまり人事院の報告、勧告という機能を通じて給与の法定主義を補完し、もって公務員給与の公正を確保するかたわら、職員に対する労働基本権の制約に伴う代償的機能をも果たさせることとしているわけで、地方公務員法の場合も同趣旨の手続きが定められている。また、このようにして定められる給与に係る制度の実施および監理についても、人事院または人事委員会という特別の機関に独自の役割と責務とを課して、これらの手続きおよび制度を一体として、公務員給与の適正な実施を確保する仕組みとしているわけである。

次に、公務員給与のあり方の基本についていえば、前述のように公務員の給与が税金によって負担されるのが通例である以上、国民ないし住民の納得の得られるような社会的妥当性をもった給与であることが、当然に要求される。しかし、これは一面では職員の利益、不利益にも連なることであり、公務員側の納得もまた得られるものであることが必要とされるであろう。そしてこのことは具体的にはその決定の基礎となる前記の人事院または人事委員会の報告、勧告のあり方ともそのまま関係することとなるが、国家公務員法は公務員給与を決定する要素として、生計費、民間賃金および人事院の決定する適当な事情の三つを掲げており（同法第六十四条第二項）、実際にもこれを基本としての運用が図られている。なかでもこのうちの民間賃金との関係である官民給与の均衡という考え方は、現在、公務員の給与を決定するうえでの基本理念であり、地方公務員法の場合にもとより、例外的に団体交渉による給与の決定が認められている現業職員の場合にも、重要な要素の一つとされている。

公務員の給与の水準が全体として民間賃金と均衡するよう措置される中で、公務部内での個々の職員の給与のあり方は、給与制度およびその運用の問題となる。その基本については国家公務員法なり地方公務員法なりにおいてそれぞれ定めている。たとえば国家公務員法は、給与の根本基準として「職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす。」と定め（同法第六十二条第一項）、いわゆる職務に応ずる給与の原則を定めている。給与がもともと勤務（労働）に対する報酬であつてみれば、ある意味で当然のことで、現行の公務員の給与制度はまさにこのような考え方を基礎に組み立てられている。ただし、同法は同時に「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ぬ。」（同条第二項）として、社会的条件等との関係における幅も認めており、現実の給与制度は、これらの調和のうえに定められている。その詳細な内容および考え方は、それぞれ第二編以下において詳述するが、公務員給与のあり方の基本の一つがここにあるということも、また留意されなければならないことである。

もとより給与問題は、すぐれて現実的な問題であり、そのときどきの社会・経済情勢と無縁ではあり得ない。したがって公務員給与についての考え方も時代とともに変わり得る余地はあるが、その基本的な性格および考え方の基本としての以上の事柄が、公務員給与を理解するうえでの基礎であり、出発点であることに変わりはないであろう。

第二節 公務員の種類と給与法制

公務員に関する一般的、基本的な法律として、国の公務員については国家公務員法（昭和二十二年法律第二百二十号）があり、地方公共団体の公務員については地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）が存している。そしてともに全体の奉仕者としての公務員の地位の特殊性に基づき、また公務の民主的かつ能率的な運営を保障する見地から、それぞれ必要とされる各般の基準を定め、職員の任用、給与、服務その他の取扱いについては、それぞれその定めるところによることとされている。

しかしながら、ひとくちに公務員といってもいろいろの種類の職員が存するために、これらすべての公務員をひとしく取り扱うことにはおのずから困難があり、職員の種類のいかんによって、異なる取扱いをされているものもある。

第一は、一般職の職員と特別職の職員との別である。前述の国家公務員法および地方公務員法においては、公務員の職を一般職と特別職とに区分し、特別職に属する職を占める職員には原則として当該法律の規定を適用しないこととされている（この特別職に属する職員として、たとえば国家公務員の場合には内閣総理大臣等の政務職、人事官、検査官、裁判官等の特別の職員のほか、秘書官、国会職員、裁判所職員、防衛省職員などが存している。）。

第二は、同じ一般職の職員のなかにおける現業、非現業の別である。国家公務員の場合でいえば、いわゆる郵政、林野、造幣、印刷の四現業に勤務する職員については、平成十一年改正前の国营企業労働関係法（昭和二十三年法律第二百五十七号）によりその労働関係についての特例が認められ、給与、勤務時間その他の勤務条件につき当局と団

体交渉を行い、労働協約を締結することができることになっていった。しかし独立行政法人制度の発足に伴い、平成十五年四月から「造幣、印刷」は独立行政法人に移行し、「郵政」も郵政公社を経て、平成十九年十月には分割民営化されており、従来の意味での現業は「林野」のみとなっている。反面、独立行政法人制度の発足に伴い各府省の試験・研究機関等の多くが独立行政法人となり、そのなかの「特定独立行政法人」と称されるものの職員は、特別に国家公務員としての身分を有している。つまり従来の現業に見合うものとして特定独立行政法人等が存することとなっている。なお、この点は地方公務員の場合も同様であるといえ、従来より、地方公営企業労働関係法（昭和二十七年法律第二百八十九号）にいう公営企業としての鉄道事業、自動車運送事業、電気事業、ガス事業、水道事業、工業用水事業等に勤務する職員については、同様の特例が認められているが、平成十六年四月一日の地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）の施行に伴い、地方公営企業労働関係法の名称が「地方公営企業等の労働関係に関する法律」と改められるなど、国と同じようなかたちとなったといえる。

第三は、職務と責任の特殊性に基づく部分的特例法の適用職員である。たとえば検察官、外務公務員などについては、それぞれ検察庁法（昭和二十二年法律第六十一号）、外務公務員法（昭和二十七年法律第四十一号）などによって、国家公務員法の特例が必要な限度で定められている。

つまり現行の公務員制度は、一般職の職員を中心としつつも、職員の地位や職務等の特殊性から別の扱いを必要とするものについては、その必要の程度に応じて特例を定めるというかたちで組み立てられているわけで、このために、職員の給与に関する取扱いもそのすべてが必ずしも同じということではなく、法律上の取扱いも、いくつかに分かれている。いまだ該職員の給与について定める法令上のしくみがどうなっているかということによりこれを区分してみると、概略次のとおりである。

<p>一 (職 員)</p> <p>○ 国家公務員</p> <p>○ 国会議員</p> <p>○ 特別職の職員</p> <p>内閣総理大臣等</p> <p>防衛省職員（自衛官を含む。）</p> <p>裁判官</p> <p>裁判所職員</p> <p>国会職員</p> <p>国会議員の秘書</p> <p>○ 一般職の職員</p> <p>一般職員</p> <p>現業職員 （林野庁の現業職員）</p> <p>特定独立行政法人の職員</p> <p>検察官</p> <p>在外公館に勤務する外務公務員</p> <p>二 地方公務員</p> <p>○ 特別職の職員</p> <p>地方公共団体の長、議会の職員その他</p> <p>○ 一般職の職員</p> <p>一般職</p>	<p>(根 拠 法)</p> <p>国会法</p> <p>国会法</p> <p>裁判所法</p> <p>裁判所法</p> <p>国会法</p> <p>特別職の職員の給与に関する法律</p> <p>国家公務員法</p> <p>国家公務員法</p> <p>国有林野事業を行う国の経営する企業に勤務する職員の給与等に関する特例法</p> <p>独立行政法人通則法</p> <p>検察庁法</p> <p>外務公務員法</p> <p>地方自治法</p> <p>地方公務員法</p>	<p>(給与の定め)</p> <p>国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律</p> <p>特別職の職員の給与に関する法律</p> <p>防衛省の職員の給与等に関する法律</p> <p>裁判官の報酬等に関する法律</p> <p>裁判所職員臨時措置法</p> <p>国会職員の給与等に関する規程</p> <p>国会議員の秘書の給与等に関する法律</p> <p>一般職の職員の給与に関する法律</p> <p>給与準則（労働協約）</p> <p>給与規程（労働協約）</p> <p>検察官の俸給等に関する法律</p> <p>在外公館の名称及び位置並びに在外公館に勤務する外務公務員の給与に関する法律</p> <p>条例</p> <p>条例</p> <p>条例</p>
---	---	---

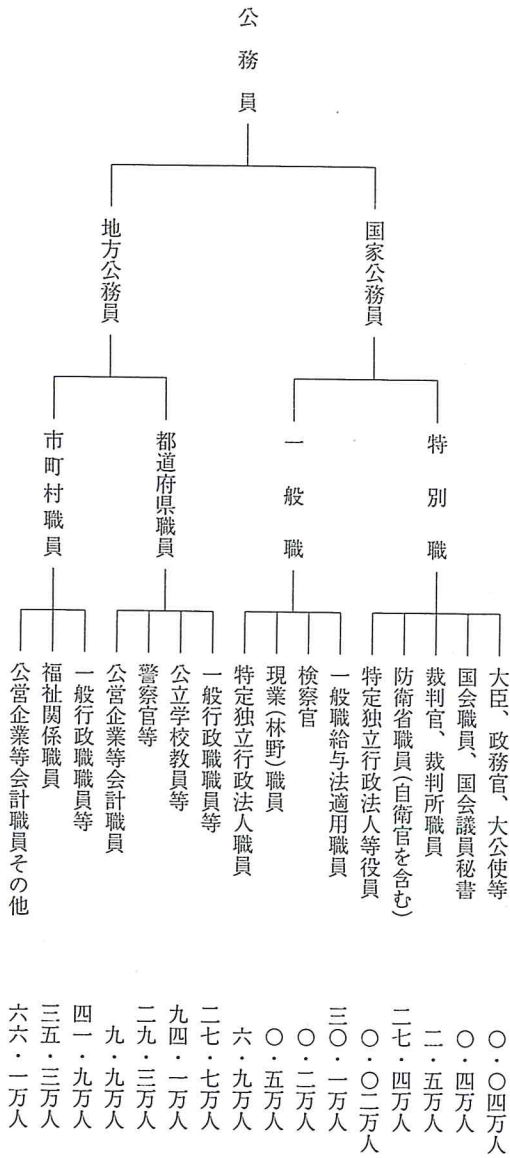
企業職員
 地方独立行政法人の職員
 地方独立行政法人法
 個別の法律により給与の部分的な特例等を定めているものは省略してある。
 条例（労働協約）
 給与規程（労働協約）

したがって、同じ公務員の給与制度といっても必ずしも同一ではない。しかしそのなかで基本となり、かなめとなっているのは、一般職の非現業の職員（一般職員）のそれであり、なかでも国家公務員のそれである。このことは法令の上で明らかにされている例も少なくない。たとえば特別職の職員の給与に関する法律をはじめとする多くの法令に「……の支給については一般職の職員の例による」式の定めをしているものがあり、一般職の職員の給与に関する法律を準用する旨の規定を置いているものもある。この点は、法体系の違いから各地方公共団体の条例で定めるところとされている地方公務員の場合も同じであって、たとえば地方公務員法には職員の給与を定めるに当たっては国の職員の給与を基準の一つとしなければならない旨が定められているし、特に警察職員たる地方公務員の場合は、「一般職の職員の給与に関する法律」の適用を受ける国家公務員たる職員の制度への準拠が、直接法律により定められている（地方公務員たる教育職員についても平成十六年三月までは、警察職員と同趣旨の扱いが教育公務員特例法に定められていたが、同年四月一日以降国立大学の法人化等に伴い国の代表的な教育職員が国家公務員でなくなったこととの関係で、現在ではそのような法律上の扱いはなくなった）。

これらのことから、給与に関する法制が形式的に別建てであるということと、その制度の実際がどうかということとは、別であるということが理解できよう。たしかに職員の種別のいかんによっては、必要とされる給与の種類とかそのあり方を異にしなければならないものがないわけではなく、そのため特例的な定めをしている例も若干は存している（たとえば、在外公館に勤務する外務公務員の場合には、その勤務の特殊性から在勤手当というような独自の給与が定められている）。しかしそのような例外を除いては、給与についての考え方やそのあり方を含めて、一般

職の国家公務員の給与制度こそが基本とされ、それを基準とし、あるいはその例によっているのが大部分であるといつてさしつかえない。ここに一般職の国家公務員の給与制度が現在の公務員の給与制度全体のかなに占める位置と役割とが存し、公務員の給与制度を理解するには、一般職の国家公務員のそれを知ることが不可避とされることとなる。

なお、参考までに公務員の区分別職員数の概略をみてみると、次のとおりである。



(注) いずれも常勤職員の概数であり、原則として国家公務員は平成十八年度末予算定員、地方公務員は総務省調査による平成十七年四月一日現在の定員（一般職）を参考とした。

第三節 一般職給与法の意義と性格

すでに述べたように一般職の国家公務員に適用される各般の基準は、国家公務員法により定められ、給与についても同法にいくつかの基準が定められている。なかでも、職員の給与については法律により定められる給与準則に基づいてなされ、これに基づかずにはいかなる金銭または有価物も支給せられることはできないと定めていることは、さきにも述べたとおりである。しかしここにいう給与準則は定められることなく、「一般職の職員の給与に関する法律」(昭和二十五年法律第九十五号。以下「給与法」と略称する。)がこれに代わる機能を果たしてきた。これには、次のような事情があった。

国家公務員法は「職員の給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす。」(第六十二条第一項)と定め、それを實現する手段として職階制による官職の分類によることを企図した。すなわち、職階制を基礎とした給与制度の確立を予定して、「人事院は必要な調査研究を行い、職階制に適合した給与準則を立案し、これを国会及び内閣に提出しなければならない。」と定めた(同法第六十三条第二項)。そして職階制については、人事院において必要な調査、研究が行われ、国家公務員の職階制に関する法律(昭和二十五年法律第八十号)も、はやくに制定された。また、この職階制を基礎とした給与準則についての人事院の立案ならびに国会および内閣に対するその案の提出も、昭和二十八年に一度なされた。

しかしながら、いわゆる集団執務体制によって業務遂行がなされ、個人ごとの分担業務も配置される職員およびその周辺の職員の能力等により柔軟に伸縮することを常態としがちなのが国には、職階法に定めるような精緻な官職分類はなじまないのではないかという疑問や、変化の激しい行政ニーズに対応するためには職階制の維持管理に多大な

コストを要すると見込まれることなどの事情から、職階制に基礎を置く人事管理制度の是非には当初から多くの議論があり、給与準則の案も立法化されることはなかった。そして後述のとおり、昭和三十二年四月以降役職段階に着目した職務分類を基本として職務給の考え方に基づいた新しい給与制度が導入された。すなわち、給与法においては、俸給表に定める職務の級の区分をもつて職階制による官職の分類に代わるものとして、国家公務員法の意図する方向の實現を図るとともに、俸給表の構成、同一級内における昇給の基準、諸手当に関する事項その他給与準則において定められることを予定している事項につき、それぞれその趣旨に則った整備等が図られていた。

これにより、給与法は国家公務員法との関係では、形式的には同法が本来予定しているものではなかったが、実質的には、同法という職階制を基礎としていない点を除いて、国家公務員法の定める給与についての基準を十分に體現するものとなっており、給与準則に代わる暫定的な制度として機能していると認められてきた。

平成十九年に至り、政府は、公務員制度改革を推進するため、能力・実績主義の人事管理の徹底と再就職に関する規制の導入等による退職管理の適正化を図るため国家公務員法等の一部を改正する法律案を国会に提出し、同年七月これが可決され、平成十九年法律第八号として公布された。

(注) 同法は国家公務員法の職階制を廃し、したがってこれに適合すべく法律により定めることが予定されている給与準則に関する部分も改正する内容を包含しており、国家公務員法上は、給与に関する具体的事項は別の法律で定めることを規定するにとどめている。これらの改正規定は公布の日(平成十九年七月六日)から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされている。したがってこの改正規定が施行されれば、給与法は形式的にも実質的にも、暫定法たる性格を脱却し、国家公務員制度の基本法たる国家公務員法が予定している法律としての地位を得ることになる。

なお、給与法が制定されたのは昭和二十五年四月であるが、その前身となったのは「政府職員の新給与実施に関する法律」(昭和二十三年法律第四十六号)である。この法律は戦後国家公務員法の施行下にあつて新しい給与制度を

初めて確立した法律であり、その意味で重要な歴史的意義を有している。給与法にもこの法律を受け継いだ部分が多くなくないことを特に指摘しておきたい。

次に、給与法が実質的に一般職の非現業国家公務員の給与制度を定める基本法たる地歩を占めているといっても、逆に給与制度を定めた法律は給与法単一ではなく、職員の給与に関する事項がすべて給与法のみを基礎として実施されているということではない。国家公務員法にも給与に関する具体的な規定はあり、これらについては同法の規定が適用されている。たとえば、同法第六十八条以下に定める給与簿に関する規定がその一つの例で、現在これに基づく給与簿制度は、給与制度の一環として完全に定着し、実施されている。また、給与に関して別に法律で定めるものとして、「国家公務員の寒冷地手当に関する法律」（昭和二十四年法律第二百号）に基づく寒冷地手当、「一般職の任期付研究員の採用、給与及び勤務時間の特例に関する法律」（平成九年法律第六十五号）および「一般職の任期付職員」の採用及び給与の特例に関する法律」（平成十二年法律第二百二十五号）に基づく給与など、特別のものがいくつかあり、これらについてはそれぞれの関係法律を基礎として、その実施が図られているのが実情である。

最後に、給与法定主義と人事院規則への委任との関係についてひとこと触れておきたい。給与法は、その第一条において「この法律は、別に法律で定めるものを除き、国家公務員法（昭和二十二年法律第二十号）第二条に規定する一般職に属する職員（以下「職員」という。）の給与に関する事項を定めることを目的とする。」と定め、給与の基本である俸給表をはじめ、各職員の受けるべき俸給の決定のための基準、諸手当の種類と各手当ごとの支給要件および支給額、給与支給の原則とそのあり方、休職者および非常勤職員等の給与の基準その他必要な事項について、所要の規定を置いている。しかしながら、給与はその性格上きわめて技術的な事項をも含んでおり、そのすべてを同法でくまなく定めるといふかたちにはなっていない。人事院をして同法の「完全な実施を確保し、その責めに任ずる」（給与法第二条第七号）ものと位置づけ、人事院に対して必要な人事院規則を制定する等の幅広い権限を与えている。

給与法の具体的な委任に基づき、あるいは同法を実施するため、人事院規則等が数多く制定されているのはこのためであり、給与法の内容の詳細を理解するには関係の人事院規則等を知ることが、欠かせないことの一つとなっている。