

論点整理及び当面の対応策

平成18年3月

官民給与の比較方法の在り方に関する研究会

「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会」は、人事院給与局長から、公務員の給与決定の基礎となる現行のラスパイレス方式による官民給与の比較の在り方について検討を行うよう依頼を受けた。研究会では民間企業における人事・組織形態の変化への対応方法について、昨年 11 月よりこれまで 5 回にわたって議論を行ってきた。

研究会における検討は、本年の夏の人事院勧告に向けて引き続き進めていく。一方で本年の人事院勧告の基礎となる民間給与実態調査については、比較方法の検討に先行して、本年度中に調査方法、調査内容等を確定する必要がある。

このため、研究会として、今後検討すべき論点の整理を行ったうえで、民間給与実態調査に関する事項を中心に、当面の対応策について意見を取りまとめた。

官民給与の比較方法の在り方に関する研究会

座 長 神 代 和 欣

委 員 名 簿

(座長以外は五十音順、敬称略)

座 長	神代 和欣	横浜国立大学名誉教授
	阿部 正浩	獨協大学経済学部助教授
	石田 光男	同志社大学社会学部教授
	大竹 文雄	大阪大学社会経済研究所教授
	岡田真理子	和歌山大学経済学部講師
	神林 龍	一橋大学経済研究所助教授
	前浦 穂高	独立行政法人労働政策研究・研修機構
		アシスタント・フェロー

今回、公務員の給与決定における以下の基本的な枠組みを踏まえて、官民給与の比較方法の在り方の検討を行った。

1 人事院勧告による給与決定

労働基本権が保障されている民間企業では、労使交渉により給与決定される。一方、労働基本権が制約されている国家公務員の給与は、代償機能である人事院勧告に基づき決定される。

人事院勧告では、情勢適応の原則（国公法 28 条 1 項）に基づいて、国家公務員の給与水準を民間企業従業員の給与水準と均衡させること（民間準拠）を基本として、国家公務員の給与水準を設定している。

○ 国家公務員法第 28 条第 1 項

この法律に基づ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ってはならない。

○ 国家公務員法第 64 条第 2 項

俸給表は、生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定められ、且つ、等級又は職級ごとに明確な俸給額の幅を定めていなければならない。

2 官民給与の比較方法（別紙参照）

官民給与の比較においては、公務と民間の同種、同等の者同士を比較するというラスパイレス方式がとられている。この方式では、個々の国家公務員に民間の給与額を支給したとすれば、これに要する支給総額が、現に国家公務員に支払っている支給総額に比べてどの程度の差があるかを算出している。

具体的には、役職段階、勤務地域、学歴、年齢階層別の公務員の平均給与と民間（企業規模 100 人以上、事業所規模 50 人以上）の平均給与のそれぞれに公務員数を乗じた総額を算出し、両者の水準を比較している。

3 国家公務員給与の水準決定と配分

国家公務員給与の水準は、ラスパイレス比較により民間給与の水準と厳密に合わせている。一方、その配分（給与制度の改定）は、労使双方の意見を踏まえつつ、民間との均衡を参考とするほか、公務部内における均衡（行政職俸給表（一）の内部均衡、他の俸給表との均衡）等を考慮して決定している。

これまでの検討を踏まえ、次のとおり論点及び当面の対応策を整理した。

論点 1 官民比較の対象となる企業規模

1-1 現行の「企業規模 100 人以上、かつ、事業所規模 50 人以上」の基準は妥当か。

（問題意識）

- ① 企業規模 100 人以上の民間企業の従業員は、民間の全従業員の約 55 %しかカバーしていない。特に地方では、カバー率が低くなっており、広く民間企業の従業員の給与実態を反映できていないのではないか。
- ② 民間企業では、非正規社員化などにより、正規社員ベースでの人員を縮小している企業が増えていると考えられる。民間従業員の実態を反映するためには小規模企業を含めるべきか。
- ③ 公務員の給与は税金で支払われていることから、小規模企業も含めた民間従業員の実態を反映すべきとの指摘をどう考えるか。

（各職員団体の意見）

- ① 比較企業の規模については、歴史的・制度的に確立されている現行の基準を変更しないこと。
- ② 比較企業の規模について、国家公務員の新規採用者の高学歴化にも目を向けた労働市場の競争関係からして、「企業規模 1,000 人以上（当面 500 人以上）」とすること。

(検討の視点)

- ① 官民の同種、同等の者同士を比較するという現行のラスパイレス方式を維持する以上、現行の比較企業の規模に必ずしもこだわる必要はない。
- ② 小規模企業の事業所も調査対象とすれば、民間の従業員の産業別の割合等の変化（製造業からサービス業への移行等）が反映できると考えられる。
- ③ 部、課、係という、公務と同様の組織階層を有している民間企業について役職段階別の調査を行うには、それなりの規模である必要がある。
- ④ 小規模企業の事業所を対象とした場合、現行の精度を維持するためには調査事業所を増やす必要があるが、増やした事業所を実地調査でカバーできるか。

郵送調査も導入した場合、調査対象従業員の選定、個人別給与の記入等において、精確な回答が得られなくなる、回収率が非常に低くなるなどの問題点がある。

これらの結果、調査結果に対する各方面の信頼に支障が生じないか。

- ⑤ 現在、民間給与実態調査は、人事院と人事委員会との共同で行っている。各人事委員会は実地調査の事業所の増加に対応できるか。
- ⑥ カバー率（民間の全従業員に占める対象となる従業員の割合）についても考慮すべき。（50人以上約65%、30人以上約72%）
- ⑦ 労働市場における公務（国）と民間企業との人材競合が大企業中心となっていることにも配慮すべき。また、給与を下げると、公務に求められる職員を確保することが困難とならないか。

当面の対応策

公務員給与については、公務と同種、同等の業務を行う民間従業員の給与との均衡を図るというラスパイレス比較の原則は維持すべきである。

企業規模 100 人以上の企業の従業員を比較対象者（カバー率約 55 %、母集団事業所約 4 万所）としている現行の比較対象企業規模は、近年の産業構造や人事・組織形態の変化を反映していないとの意見もあり、その在り方を検討する必要がある。

本年の勧告における官民給与の比較において、どのような規模の企業と比較するかは、引き続き検討する。

ただし、給与比較の基礎となる民間給与実態調査は、この比較方法の検討結果を待たず実施する必要がある。本年の調査は、以下の理由により、企業規模 50 人以上の事業所に拡大することが適当である。

（企業規模 50 人以上、事業所規模 50 人以上とする理由）

- ① 現行の官民給与の比較は役職段階別に行っている。公務は、部、課、係という組織階層を有しているため、これに対応する組織階層を有する規模の民間企業と比較する必要がある。

（参考）各役職段階の従業員の有無（平成 17 年人事院調査）

企業規模	部 長	部次長	課 長	課長代理	係 長	主 任
100人以上	66.6 %	37.6 %	86.0 %	32.0 %	56.5 %	46.8 %
50人～99人	70.6 %	—	71.8 %	—	51.2 %	47.5 %
30人～49人	52.8 %	—	54.8 %	—	36.9 %	37.5 %

（注）部下数の要件等に該当するか否かにかかわらず各役職段階に相当する者は全て含む。

- ② 現行の民間給与実態調査は、約 8,300 の事業所を対象として実地による調査を行っている。企業規模 50 人以上、事業所規模 50 人以上に対象を引き下げた場合、現行の精度を維持するためには、新たに約 1,800 の事業所に対して調査を実施する必要がある。これに対しては各人事委員会の協力が得られれば、引き続き実地調査を行うことができると考えられる。

しかし、企業規模 30 人以上等に対象を引き下げた場合には、一部の事業所は郵送調査とせざるをえない。その場合、調査対象従業員の選定、個人別給与の記入等の精緻な給与額調査において、精確な回答が得られないおそれが強いほか、回収率が非常に低くなる可能性も高い。

- ③ 企業規模 50 人以上に引き下げた場合には、カバー率は約 65 %となり、民間従業員の約 3 分の 2 が比較の対象となる。また、都道府県別でみて最も低い県でもカバー率が約 5 割（49.2 %）を確保できる。

- ④ 現在、Ⅰ、Ⅱ種試験の合格者の大部分は 1,000 人以上と競合している。比較対象企業の規模をあまり小さくした場合には、これらの人材が民間企業に流れるおそれがあるなど、公務における人材の確保にも配慮する必要がある。

（参考）平成 17 年国家公務員試験の内定者が内定を得た民間企業の規模別割合（平成17年人事院調査）

内定企業の規模	Ⅰ種試験合格者	Ⅱ種試験合格者 （関東甲信越）
企業規模 1,000 人以上	77.9 %	62.7 %
企業規模 100 人～999 人	17.2 %	30.5 %
企業規模 100 人未満	0.8 %	1.7 %

（注）1人で複数社の内定を得ている場合には、全ての企業を計上している。

論点 2 現行のラスパイレス方式の検証

- 2-1 事務・技術関係職員（デスクワーク）を比較対象とする方式は適当か。
- 2-2 比較要素（役職段階、年齢、学歴、勤務地域）は適当か。
- 2-3 役職段階別の対応関係は適当か。

（問題意識）

- ① 公務員給与は、厚生労働省調査や国税庁調査などの民間給与の単純平均額と比較すればよいとの指摘をどう考えるか。
- ② 導入以降抜本的な見直しが行われていない現行のラスパイレス方式について、技術的な検証を行う必要がないか。

（検討の視点）

- ① 役職段階、年齢、学歴等の属性が異なる者の平均値を比較することは適正な比較といえるか。それぞれの属性をつき合わせた比較が必要である。
- ② ラスパイレス方式による結果の妥当性や合理性について、丁寧に説明する必要がある。

例：賃金構造基本統計調査の結果には、事務・技術関係職種以外の様々な職種や非正規社員が含まれること。

民間は、公務と比較して男女別の賃金格差が大きいという問題があり、その影響で平均給与が低くなっていること。

（参考）平均年収の比較（平成 15 年）

国家公務員	男女計	621.0 万円 (100.0)
（行政職俸給表（一）	男性	641.9 万円 (103.4)
（事務・技術職員）	女性	515.6 万円 (83.0)
賃金構造基本統計調査	男女計	595.2 万円 (100.0)
（製造業の管理・事務・技術、	男性	648.0 万円 (108.9)
企業規模 100 人以上）	女性	371.2 万円 (62.4)

（注）カッコ内は、それぞれ男女計を 100 とした場合の指数

- ③ 「勤続年数」を比較要素に含めるか否かに関して、「勤続年数」も重要な比較要素とする考えもある一方で、公務員は、民間従業員と比較して失業する可能性が少ないことを前提とすると、「勤続年数」を比較要素に含めた場合には、公務が優遇されるという批判が出てくることも考えられる。
- ④ 役職段階別の対応関係をどう設定するか（職責、役職段階の数、部下数等）。また、本府省については、東京・23区 1,000人以上の企業と対応させることも考えられる。

当面の対応策

- ・ 事務・技術関係職員との比較（2-1）

論点1で述べたとおり、ラスパイレス比較によって、公務と同種、同等の業務を行う民間従業員との均衡を図るという原則を維持すべきである。比較対象は、引き続き、現行の事務・技術関係職員（デスクワーク）とするべきである。
- ・ 官民比較における比較要素の検討（2-2）

現行の「役職段階」、「年齢」、「学歴」、「勤務地域」は、引き続き、比較要素とすることが適当である。

また、「勤続年数」を官民比較における比較要素に加えるかどうかについて、給与決定において「勤続年数」が持つ意味の検証等を更に進める。

なお、昭和63年までは「性別」を係員の官民比較における比較要素としていたが、男女雇用機会均等法の制定を踏まえて、性別による給与水準の差を前提とした比較を取りやめた。よって「性別」は比較要素に加えるべきではない。
- ・ 役職段階別の対応関係（2-3）

役職段階別の対応関係は、少なくとも、平成18年4月からの俸給表改定（級の新設、統合）に伴い、対応関係を見直す必要がある。

なお、比較企業規模の引下げを検討する場合には、各役職段階別の対応関係も検討する必要がある。

論点 3 比較対象従業員の範囲

3-1 ライン職の比較対象従業員の範囲をどう考えるか。

(各役職段階の要件の緩和、同等のライン職への拡大などを検討すべきではないか。)

3-2 スタッフ職を比較対象とすることは考えられないか。

(問題意識)

- ① 現行の比較対象従業員の範囲では、民間企業の人事・組織形態に関する変化（組織のフラット化の進展等）を十分に反映できないのではないか。
- ② 民間企業ではスタッフ職の従業員が増えている。また、公務のライン以外の職員は官民比較の対象となっていることから、民間企業のスタッフ職従業員を比較対象とすべきではないか。

(検討の視点)

- ① 賃金構造基本統計調査における各職階の要件と民間給与実態調査の各役職段階の要件^(注)との相違点をどう考えるか。

・部長	民調：構成員 30 人以上又は課長の要件を満たす 3 課以上 賃構：構成員 20 人以上又は 2 課以上	}
・課長	民調：構成員 10 人以上又は構成員 4 人以上の 2 係以上 賃構：構成員 10 人以上又は 2 係以上	
・係長	民調：直属の部下を有する者 賃構：(要件なし)	

(注) 民間給与実態調査は、組織の長である部長及び課長は組織の構成員数を、課長代理及び係長は部下数を要件としている。

- ② 賃金構造基本統計調査は、各職階に相当する従業員も対象としており、官民比較における相当する従業員の取扱いをどう考えるか。

当面の対応策

・ ライン職の比較対象従業員の範囲（3-1）

1 ライン職の要件の見直し

公務の平均部下数、民間企業における各役職段階の組織上の位置付け、賃金構造基本統計調査における取扱い等を考慮して、部長、課長の要件の変更を検討する。

（参考）ライン職の部長、課長の要件（例）

部長	構成員 20 人以上又は 2 課以上
課長	構成員 10 人以上又は 2 係以上

小規模企業の事業所の調査では、企業規模 100 人以上の各役職者と同じ要件とした場合には、該当者が非常に少なくなることが予測される。そのため、小規模企業の役職者の要件を企業規模 100 人以上における職責等との相対関係をみながら別に設定することが適当である。

（参考）小規模企業の役職者の要件（例）

部長	構成員 10 人以上の部長
課長	構成員 5 人以上の課長
課長代理	部下を有する課長代理

2 現行の比較対象従業員に相当するライン職の従業員への範囲拡大

民間企業における給与上の格付け、スタッフ職の取扱い、賃金構造基本統計調査における取扱いを考慮して、「各役職段階の要件を満たしているライン職の従業員」（比較対象従業員）と職能資格等が同等のライン職の従業員は、要件を満たしていない場合でも、これに相当するものとして比較の対象に加えることを検討する。

- ・ 現行の比較対象従業員に相当するスタッフ職の従業員への範囲拡大
(3-2)

民間企業におけるスタッフ職の増加等の人事・組織形態に関する変化や公務におけるスタッフ職の増加の傾向等を踏まえ、各役職段階の要件を満たしているライン職の従業員と職能資格等が同等のスタッフ職の従業員は、比較の対象に加えることを検討する。

論点 4 比較職種

- 4-1 官民双方の職種について、職務内容を基準に細分化したうえで官民比較を行い、処遇に反映させるべきではないか。
- 4-2 行政職(一)以外の職種を比較対象とする必要はないか。

(問題意識)

- ① 官民双方の職種や民間企業との人材競争等を考慮したうえで、現行の官民比較の対象となる職種を細分化してきめ細やかな官民比較を行い、生じた較差に基づきグループごとの処遇を行うべきか（例えば、定型業務と企画立案業務に区分）。
- ② 行政職(二)等の比較対象となっていない職種も、職種ごとに民間の実態に合わせることは必要か。

(検討の視点)

- ① 現在は、本府省、地方機関を一体とした人事管理が行われている。職種を細分化する場合、グループごとの給与水準の設定が可能なのか、まずは、人事管理の観点から使用者が十分に検討する必要がある。
- ② 民間企業は、基本的に職種別ではなく役職段階による賃金体系となっているため、職種ごとの賃金把握は困難である。
- ③ 行政職(一)以外の職種の比較を行うとしても、官民双方のデータ数が不足しているため、ラスパイレス方式による精確な比較ができない。
(行政職に占める行政職(一)のウエイト 96.6 %)

当面の対応策

- ・ 官民比較の比較職種の細分化 (4-1)
官民比較の比較職種を細分化し、生じた較差に基づきグループごと

の処遇を行う場合、人事管理に大きな影響を与える。そのため、労使を始めとして幅広く各方面の意見を聴取しながら、細分化の可否等を検討する。

その上で、民間企業において、公務と同様の職種別の賃金把握を行うことが可能かについて検討する必要がある。

・ 比較職種の拡大（4-2）

行政職（一）以外の職種の公務員数が非常に少なくなっている（注）中で、一昨年から行政職比較を行政職（一）のみの比較に改めている経緯や、現在の行政職における行政職（一）のウエイトを踏まえると、比較職種を拡大することは困難である。

なお、現行でも、民間給与実態調査で行政職（一）以外の職種の給与を把握したうえで、俸給表改定の参考としている。

（参考）比較職種の改定経緯

昭和 34 年 ラスパイレス方式の導入
官民比較が可能な「10 職種」による比較
昭和 49 年 比較職種を「10 職種」から「行政職」に変更
平成 16 年 比較職種を「行政職」から「行政職（一）」に変更

（注）平成 16 年 4 月には、国立大学の法人化、国立病院等の独立行政法人化により、人事院勧告の対象となる非現業の国家公務員が約 17 万 7 千人減少し、その際、行政職（二）職員も大幅に減少した。なお、これらの職員は、それぞれ労使交渉により給与決定を行うこととなっている。

論点 5 ボーナスの官民比較の方法

5-1 ボーナスの官民比較の方法について、見直す必要はないか。

5-2 年間給与での比較という考え方を取る必要はないか。

（問題意識）

- ・ 民間企業では、業績を個人のボーナスに反映させる企業が増えてきている。ボーナスについて、月例給と同様、個人別給与を把握する必要があるか。

（検討の視点）

- ① 月例給は、個人別の4月分の給与額を把握しているのに対し、ボーナスは事業所単位で前年冬と当年夏の支給総額を把握していることをどう考えるか。
- ② 個人別のボーナスの把握を行う場合、または個人別の年間給与の把握を行う場合に予測される調査事業所の負担の増大をどう考えるか。

当面の対応策

- ・ ボーナスの官民比較の方法（5-1）

これまで民間企業のボーナスは、事業所ごとの支払い総額を従業員数で除して1人当たりのボーナス支給額を算出してきた。ボーナスの官民比較を行う場合、選択肢としては月例給と同様に個人別のボーナス支給額を把握したうえで、ラスパイレス方式により月数の算定を行う方法が考えられる。

しかしながら、個人別のボーナスを把握する場合には、次のような

問題点が考えられる。

- ① 個人別の4月分の月例給に加えて、ボーナスの支給額（年2回分）も個人別に調べる必要が生じるため、事業所における調査担当者の負担が過度に増大する。
- ② 民間給与実態調査で把握可能なのは過去（前年夏、冬分）の実績のみであり、一昨年から変更した当年夏のボーナスを把握する方式と矛盾する。

以上により、当面は、現行の方式が適当である。

なお、小規模企業の事業所の調査も行うが、どのような企業規模の企業と比較するかも含め、比較の方法は、引き続き検討する。

・ 年間給与での比較（5-2）

個人別の年間給与での比較は、捕捉期間を前年1年間あるいは前年5月から当年4月までとしても、当年の春闘結果を織り込んだ月例給の年額を反映できないほか、当年夏のボーナスの実態も反映できないため、適当でない。

現行の官民給与比較方法(ラスパイレス比較)

