

官民給与の比較方法の在り方に関する研究会
報 告 書

平成 1 8 年 7 月

官民給与の比較方法の在り方に関する研究会

目 次

I	はじめに	1
II	検討に当たって	1
III	現行の官民給与比較方法	
1	官民比較方法の概要	2
2	民間給与実態調査の概要	2
3	国家公務員給与実態調査の概要	2
4	同種・同等比較によるラスパイレス方式の導入	3
5	これまでの官民給与の比較方法の見直し等	
(1)	比較職種の変遷	4
(2)	対応関係の見直し	4
(3)	比較給与種目の見直し	5
IV	官民給与比較方法の見直しに当たっての基本的な考え方 —同種・同等比較の原則と民間賃金実態のより精確な反映—	
1	民間準拠の考え方	5
2	同種・同等比較の原則	6
3	民間賃金のより精確な把握と公務員給与への適正な反映	7
V	論点ごとの検討と改善策	
1	官民較差に反映させる民間企業の規模	
(1)	比較対象企業規模を100人以上とした経緯	8
(2)	企業規模についての社会的コンセンサス	8
(3)	官民較差に反映させる企業の範囲	9
2	比較対象従業員	
(1)	比較対象従業員の範囲	10
(2)	ライン職の要件	11
(3)	要件を満たさないライン職及びスタッフ職の取扱い	11
3	比較要素	
(1)	現行の比較要素（役職段階、勤務地域、学歴、年齢）	11
(2)	「勤続年数」の取扱い	12
(3)	「性別」の取扱い	13
4	役職段階別の対応関係	
(1)	官民比較の対応関係の基本的考え方	13

(2) 対応関係の見直し	15
5 特別給（ボーナス）の官民比較の方法	
(1) 現行の官民比較の方法とこれまでの見直し	16
(2) 特別給の比較方法の在り方	17
6 その他	
(1) 比較職種の細分化の可否	18
(2) 比較職種の拡大の可否	18
VI 結び	19
補論 1 アメリカ及びイギリスにおける公務員給与決定方法の実態調査	21
補論 2 官民給与差に関する計量経済学の手法を用いた分析	
-0axaca(ワハカ)分解による官民給与差の要因分析-	35
研究会委員名簿	48
研究会の開催状況	49
参考資料	

I はじめに

「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、国家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方法の在り方について検討の依頼を受け、昨年 11 月よりこれまで 9 回にわたって議論を重ねてきた。

本研究会は、労働経済学の分野に詳しい研究者が参集し、技術的な点も含め、官民給与の比較方法の在り方について検証と検討を行ってきた。他方で本年 1 月に設置された「給与懇話会」においても、公務及び公務員の役割はどうあるべきか、公務員にどのような人材が必要か、公務員の給与はどうあるべきかなどについて、より幅広い視野に立った意見交換が行われている。

この間、3 月 20 日に公表した研究会の中間とりまとめ「論点整理及び当面の対応策」の中で、本年の人事院勧告の基礎となる民間給与実態調査の調査対象企業、調査対象従業員等に関して提言を行った。

その後、本研究会としては、「給与懇話会」での意見も参考にしつつ検討を重ね、以下の報告をとりまとめた。

II 検討に当たって

我が国の国家公務員給与は、これまで民間準拠方式により全体の給与水準について民間企業との均衡を図る一方で、職員ごとの給与は、職務給の原則を基本としつつ、部内均衡や、民間の給与、諸手当の動向を参考にして、法律及び人事院規則により給与制度（俸給及び諸手当制度）を定め、これに基づき支給されてきた。全体の給与水準については、毎年、ラスパイレス比較により官民較差を算出し、他方、職員ごとの給与を決める給与制度については、官民較差に基づく給与原資を総枠として、俸給及び諸手当の改定を行うこととし、これらのために必要な一般職給与法の改正について、国会及び内閣に対して人事院による勧告が行われている。

このうち給与制度については、地方に勤務する国家公務員の給与が地域の賃金に比べて高いこと、公務員給与が年功的に上昇していくことなど、制度及びその運用に対して批判があった。このため、昨年 8 月の人事院勧告に基づいて、地域ごとの民間賃金水準をより公務員給与に反映させるとともに、年功的な給与上昇を抑制するため、俸給水準の平均 4.8% の引下げと新たな地域手当の導入、給与カーブのフラット化（中高年齢層職員の給与の抑制）、新たな昇給制度への転換などを内容とする給与構造の改革が平成 18 年 4 月から実施されており、今後更に改革を進めることとなっている。

一方、現行の民間準拠方式による公務員給与水準の決定方法については、昭和 34 年の現行のラスパイレス方式による官民給与の比較の導入、昭和 39

年の現行調査対象企業規模への変更以来、調査方法や比較方法全般の基本的な見直しは行われてこなかった。

本報告書は、官民給与比較方法の在り方について改めて検証を行い、問題点とともに改善策等についてとりまとめたものである。

Ⅲ 現行の官民給与比較方法

1 官民比較方法の概要

人事院は、毎年、「職種別民間給与実態調査」及び「国家公務員給与等実態調査」を実施し、個々の国家公務員及び民間企業の従業員の4月分の月例給を精確に把握している。そのうえで、公務の一般的な事務・技術職である行政職(一)適用職員と、民間においてこれと類似すると認められる事務・技術関係職員について、給与決定に重要な影響を与える要素（役職段階、勤務地域、学歴、年齢）を同じくする者同士の給与額の比較を行い、その結果を公務員の人員構成で加重平均する、いわゆるラスパイレス方式により官民較差を算定している。（なお、特別給（ボーナス）の官民比較方法については、後述V 5 (1) 参照）

（参考資料 I 1～6 参照）

2 民間給与実態調査の概要

民間給与実態調査は、本年の場合、全国の民間事業所のうち、企業規模50人以上で、かつ、事業所規模50人以上の約53,000事業所（母集団）のうちから、層化無作為抽出法によって抽出した約10,200の事業所を対象として、約43万人の給与が調査された。昨年場合は、企業規模100人以上で、かつ、事業所規模50人以上の約40,000事業所（母集団）から約8,300の事業所を対象として、約35万人の民間従業員を調査したが、昨年と比べて、調査対象事業所は約1,900増加した。調査対象人員は、スタッフ職等への対象の拡大もあり、約8万人増加した。

調査は、人事院と、47都道府県、15政令指定都市、特別区、熊本市及び和歌山市の65人事委員会が分担し、職員が直接事業所を訪問して行う実地調査の方法で行われている。

（参考資料 I 7～9 参照）

3 国家公務員給与実態調査の概要

国家公務員給与実態調査は、官民比較の基礎となる国家公務員の給与実態を把握するために実施されている。同調査において、官民比較の対象となる行政職(一)の全ての職員（約17万人）について、4月分の給与支給額

とともに、比較に必要な職務の級、勤務地域、年齢、学歴等のデータが把握されている。

(参考資料 I 10 参照)

4 同種・同等比較によるラスパイレス方式の導入

公務員給与の水準設定については、戦後、現在の国家公務員制度が発足して以来、独身男性 18 歳の標準生計費の額と企業の取締役の平均給与額に基づき給与を決める「六三ベース方式」¹（昭和 23 年～25 年）、民間の幾つかの代表職種の給与額に基づき給与を決める「格付号俸方式」²（昭和 26 年～33 年）を経て、昭和 34 年に、現行のように国家公務員・民間従業員 1 人 1 人の給与額の調査に基づいて同種・同等比較を行う「ラスパイレス方式」が導入された。

昭和 34 年のラスパイレス方式への移行は、民間給与実態調査における個人別のデータ数が徐々に充実し、公務員数に匹敵するようになったことを背景として行われたものであり、主な給与決定要素である職種、役職段階、勤務地域、学歴、年齢等の属性をそろえて官民比較を行うことにより、より精密な民間との均衡が図られることとなった。

また、当初は、事業所規模 50 人以上との比較を行っていたが、昭和 39 年に、池田総理・太田総評議長会談³を受けた公労委の仲裁裁定⁴において、現業の国家公務員の比較対象が企業規模 100 人以上とされたことから、人事院は、これを踏まえて、人事院勧告における比較企業の規模も同様の取扱いとした⁵。

¹ 戦後の混乱期である国家公務員法制定当初は、「食えるか、食えないか」の時代であり、公務員給与は、生計費を重視し、独身男性 18 歳の標準生計費の額（高卒初任給）と民間企業の取締役の平均給与額（局長給与）を指数曲線で結ぶことにより俸給表を作成した。なお、「六三ベース」とは、人事院による初めての勧告が 6,307 円であったことに由来する呼称である。

² 民間給与の調査をより広範囲に行うことが可能となったことを踏まえ、公務員の平均生活水準を国民の生活水準により細かく合わせていくよう、俸給表（15 級構成）の各職務の級について代表号俸を選定（原則中位）し、当該級に格付けられた代表職種について民間の給与を調査し、その結果を指数曲線で結ぶことにより俸給表を作成した。

³ 「①公共企業体と民間企業との賃金格差は公労委が賃金問題を処理するに当たって、当然考慮すべき法律上の義務である。従って公労委における調停等の場を通じて、労使共にこの是正に努力するものとする。②公労委の決定についてはこれを尊重する。」（昭和 39 年 4 月 16 日の池田・太田会談における確認事項）

⁴ 「民間賃金との関係については、労働省賃金実態総合調査（昭和 36 年 4 月調査）をもととして検討した結果、全産業（規模 100 人以上）と公共企業体等の一般的賃金水準との間には特に問題とするほどの差異は認められなかった。」（昭和 39 年 5 月 19 日公労委仲裁裁定）

⁵ 「官民給与の比較は、従来、民間の事業所規模 50 人以上の事業所における給与との対比で行ってきた。ところが、本年 5 月、公共企業体等労働委員会が国鉄等の 3 公社及び郵政

5 これまでの官民給与の比較方法の見直し等

公務員給与をめぐる情勢変化に応じ、(1)比較職種、(2)対応関係、(3)比較給与種目について以下のような見直し等が行われている。

(1) 比較職種の変遷

ア 全職種（10 職種）による比較（昭和 34 年～48 年）

昭和 34 年のラスパイレス方式の導入時は、公安職（警察等）等の民間に同様の職種が存在しない職種を除いた全ての職種（10 職種）⁶による比較が行われていた。

イ 行政職による比較（昭和 49 年～平成 15 年）

昭和 49 年に教員、看護婦の給与の特別改善が実施され、それまでの 10 職種による比較が困難となったことから、官民ともに基幹職種であった行政職（行政職（一）及び行政職（二））による比較に変更された。

ウ 行政職（一）による比較（平成 16 年～）

官民ともに行政職（二）関係の職種の人数が減少⁷してきている中で、平成 16 年 4 月には国立大学の法人化や、国立病院・療養所の独法化により、行政職（二）が一層減少したため、行政職（一）による比較に変更された。

(2) 対応関係の見直し

公務と民間の各役職段階別の対応関係については、公務の俸給構造の見直しや民間の動向等を踏まえて、何度か見直されており、最近におい

等の 5 現業に対して行った仲裁裁定において、新たに企業規模 100 人以上の民間給与との比較検討を行うという建前が採用され、これが政府によって実施されるに至った。特に右の 5 現業職員と同様にひとしく政府に雇用される一般職国家公務員の給与を所掌する責務を有する本院として、このことは、看過し得ない事柄である。なお、この点に関しては、過去 10 数年の間において、民間企業の事業所規模別構成に相当な変化が生起している事実にも注目する必要がある。よって、本院は、前記の職種別民間給与実態調査に基づき、事業所規模 50 人以上で企業規模 100 人以上の事業所における民間の従業員と一般職国家公務員とを、職務の種類別に、責任の度合、学歴、年齢等が同等と認められるものについて、その給与を比較した（後略）」（昭和 39 年 8 月 12 日人事院勧告の際の報告）

⁶ 行政職（一）（一般行政）、行政職（二）（技能・労務）、海事職（一）、（二）、研究職、医療職（一）（医者）、医療職（二）（薬剤師等）、医療職（三）（看護婦等）、教育職（一）（大学教官）、教育職（二）（高校教諭）。なお、比較外は、税務職、公安職（一）、（二）、教育職（三）（小・中学校教諭）の 4 職種。

⁷ 公務の行政職（二）職員数 昭和 49 年 54,526 人 → 平成 17 年 5,882 人
民間給与実態調査の対象となった技能・労務従業員数（調査実人員）
昭和 49 年 67,679 人 → 平成 15 年 10,105 人

ては以下のような見直しが行われている。

ア 昭和 60 年の俸給構造の見直しにより、行政職（一）が 8 等級制から 11 級制に移行したため、新たな職務の級に対応する比較対象従業員について、順次見直しが実施された。（平成 4 年～10 年）

イ 本省職員について、業務執行面の類似性、立地条件の共通性から、東京 23 区に所在する企業規模 500 人以上の本店の従業員との比較に変更された。なお、その結果、本省職員が多く在職している俸給表上の号俸について特別改善が実施されている。（平成 3 年）

ウ 民間における組織のスリム化、フラット化の進展及び公務の実態の変化等を考慮して、課長代理、係長の部下数要件を緩和するなど、比較職種の見直しが実施された。（平成 5 年、6 年、15 年）

(3) 比較給与種目の見直し

これまで超過勤務手当と類似するため比較対象外給与としていた俸給の特別調整額（管理職手当）について、民間における年俸制の拡大、役付手当の基本給繰入れ等の動きを受けて、比較対象給与に含めるとともに、比較対象給与としていた通勤手当について、長期定期券の価額による支給などにより実費弁償的性格が明確になったことから、比較対象から外す変更が行われた。（平成 17 年）

（参考資料 I 11 参照）

IV 官民給与比較方法の見直しに当たっての基本的な考え方

—同種・同等比較の原則と民間賃金実態のより精確な反映—

1 民間準拠の考え方

我が国では、国家公務員の労働基本権が制約され、人事院勧告制度がその代償措置とされている⁸。人事院は同勧告において、国家公務員法に定める情勢適応の原則に基づき、民間企業従業員の給与水準と均衡させること（民間準拠）を基本に、国家公務員の給与水準を設定している。

公務員の給与水準について民間準拠が基本とされている理由は、民間準拠を基に給与勧告を行うことにより、職員に対して社会一般の情勢に適応した適正な給与を確保するとともに、民間賃金の水準と均衡を図ることが、

⁸ 終戦直後には公務においても団体交渉制度が採られたが、昭和 23 年 7 月のマッカーサー書簡に基づく政令 201 号によって、労働基本権が制約された。

納税者である国民の理解を得るうえで最も客観的な指標であり、これ以外に適切な指標が見いだせないことによる。現行の労働基本権制約の下での人事院勧告制度及び給与水準の決定基準としての民間準拠の原則は、その歴史を重ねる中で、広く一般に認められ受け入れられてきたと言える。

なお、近年、勤務条件決定の在り方として、現行の公務員の労働基本権制約を見直すべきではないか、との意見も聞かれる。先般、政労協議により、事務・事業の内容・性質に応じた労働基本権の在り方などについて検討する場として「専門調査会」が設けられることとなったが、この問題については、国民生活に影響を与える基本的な公務員制度の在り方として、多角的な視点から広く国民的な議論を行っていくことが重要である⁹。

2 同種・同等比較の原則

現行の官民給与の比較は、民間の賃金水準を適正に反映していないのではないかという意見があり、具体的には、他の民間賃金の調査（賃金構造基本統計調査等）の結果と比較して公務員給与が高すぎるのではないかという指摘が行われている。

通常一般に公表されている民間平均給与は、賃金構造基本統計調査（賃金センサス）¹⁰や国税庁の民間給与実態統計調査¹¹などによる単純な民間賃金の平均値であり、調査対象の従業員の範囲が異なることや、主な給与決定要素である職種、役職段階、年齢、学歴等を考慮していないことから、賃金水準が低く算定されている。

例えば、平成 16 年の賃金センサスで、全産業・企業規模計（10 人以上）の平均の年収額は、452.4 万円であるが、職種を公務に近い製造業の管理・事務・技術の従業員に限定すると、596.8 万円（企業規模 100 人以上）となる。（なお、平成 16 年の国家公務員の行政職（一）の平均の年収額は 629.5 万円。）これを更に、役職、勤務地域、学歴、年齢の要素を公務と合わせれば、現行の官民給与比較の際に用いる民間給与とかなり近い額になると考えられる。

⁹ アメリカ及びイギリスにおける公務員給与決定方法の実態調査の結果については、補論 1 を参照。アメリカ及びイギリスにおいては、それぞれの国における公務員の給与水準の決定方法をめぐる歴史的経緯や制度が異なっており、現在は、日本の場合のように、精密な民間準拠のための比較は行われていない。

¹⁰ 賃金センサスには、1 か月以上雇用される非正規社員や、公務の類似の職種ではない生産労働者、販売員等の様々な職種の従業員が含まれている。

¹¹ 国税庁の調査には、勤務時間の少ないパートタイム労働者や、公務の類似の職種ではない生産労働者、販売員等の様々な職種の従業員が含まれている。なお、同調査による平成 16 年の平均年収額は、438.8 万円（事業所規模 1 人以上）となっている。

公務と民間企業では、それぞれ職種、役職段階の人的構成、年齢構成、学歴構成等が異なる。このように、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平均を比較することは適当ではなく、一般的と考えられる給与決定要素の条件を合わせて、同種・同等の者同士の給与を比較すべきである。現行のラスパイレス比較の方法は、この同種・同等比較の原則に則った比較方法であると考えられる。

(参考 1) 同種・同等比較における「役職段階」要素について

Ⅲ 4 で述べたように、現行の同種・同等比較を行うための要素は、職種（一般的な事務・技術職に限定して比較）、役職段階、勤務地域、学歴、年齢の 5 つであるが、このうち、役職段階を除く 4 要素については民間と公務で内容が共通している。一方、「役職段階」については、民間においても役職段階が給与決定の重要な要素であることは共通しているが、役職段階の内容は、民間事業所の業務内容や規模、会社としての組織づくりの考え方などによって様々であり、形式的な同一の職名をもって単純に比較することはできないことから、民間準拠により給与水準を決定するためには、何らかの指標により、民間従業員と国家公務員のいわば「組織における責任の大きさ」をそろえて、「同等」の者同士の官民給与の比較を行う必要がある。

このため、民間企業については組織階層とそれぞれの階層の構成員数を指標として、公務については権限や意思決定の基本となる「課」等の行政組織を基準として定めている給与法上の「職務の級」を指標として、組織における責任の大きさを把握し、この 2 つの指標を対応させることにより、「役職段階」要素による比較を行っている。

(参考 2) 民間の非正規労働者の取扱いについて

ラスパイレス比較を用いた官民比較の方法により給与水準が定められる公務員は、公務員試験（競争試験）による能力の実証を経て正規の公務員として採用され、基本的に長期間にわたって公務サービスに従事する職員である。その勤務に対する対価としての給与水準は、民間の従業員のうち同様の勤務形態により企業を支えている正規従業員を対象とすべきであり、民間の非正規労働者、パートタイマーなどを含めることは適当ではない。

3 民間賃金のより精確な把握と公務員給与への適正な反映

現行の官民給与の比較が民間の賃金水準を適正に反映していないのでは

ないかという意見の中には、前述の平均賃金を比較した場合に公務員給与が高すぎるのではないか、という指摘だけではなく、現在の比較の基礎となる人事院の行っている民間給与実態調査は十分に民間賃金の実態を反映していないのではないか、という意見も含まれている。

民間準拠を基本に給与水準を決定している理由は先に述べたように、職員の理解と納得を得つつ、納税者である国民の理解を得るための最も客観的な指標であるということにある。とすれば、民間準拠の方式は一定の社会的コンセンサスに裏打ちされている必要があり、同種・同等比較を行う上で必要とされる民間給与をできるだけ広く把握して、公務員給与水準にできるだけ広い民間給与の実態を反映させることが重要である。

また、官民給与の比較に当たっては、現行の実地調査の手法により得られている民間給与実態調査の精確性・信頼性を確保することも重要である。

本研究会では、同種・同等比較の原則の下、民間賃金の精確な把握と公務員給与への適正な反映を行うという観点から、現行の調査・比較方法について検証を行いつつ、関係各方面から出されている意見等も参考にして、次のⅤの各論点に沿って検討を行った。

Ⅴ 論点ごとの検討と改善策

1 官民較差に反映させる民間企業の規模

(1) 比較対象企業規模を 100 人以上とした経緯

人事院勧告における現行の比較企業の規模（企業規模 100 人以上）は、前述のとおり、現業の国家公務員の比較対象が企業規模 100 人以上とされたことを踏まえて、非現業についても、同様の取扱いとされたものである。

比較対象を企業規模 100 人以上としていることについては、職員団体等から、人材競合企業との関係等を考慮して、企業規模を引き上げるべきとの意見もある一方で、より小規模の企業も対象とすべきとの意見もあったが、民間企業の従業員（正社員）の過半数（55.0%）をカバーしていることなどから、社会的に一定の理解が得られているものと考えられてきた。

(2) 企業規模についての社会的コンセンサス

近年、比較対象企業の規模（100 人以上）が大きすぎるのではないか、十分に民間の実態が反映されていないのではないか、という指摘がある。

特に昨年秋以降、給与の官民比較等に関する国会における議論、閣議

決定による人事院に対しての検討の要請、新聞報道等の論調などをみると、現行の「企業規模 100 人以上」という比較対象企業規模の基準について、社会的なコンセンサスが得られているとは言い難い状況が生じてきている。

(参考資料Ⅱ 2～7 参照)

(3) 官民較差に反映させる企業の範囲

官民比較は、公務と民間で同種・同等の者同士の給与を比較することが原則である。これまで、そのための比較の対象となる企業の範囲を「企業規模 100 人以上」としてきたが、今後も国民の理解を得つつ、公務員の適正な給与水準を確保していくためには、同種・同等比較の原則を維持しながら、官民比較の対象となる企業の範囲について、現行の比較対象企業規模（100 人以上）にとどまらず、同種・同等の業務を行う民間従業員の給与をより広く把握し反映させることが求められており、そのための比較対象規模の在り方を検討する。

いわゆるホワイトカラーについて職種別賃金が一般的に存在していない我が国の状況において、一般行政に従事する職員について細かい職種区分を基礎とする官民の同種・同等比較は困難である。そこで、公務における組織構成の基本的な単位が課等にあること¹²を前提として、一定の部下数等を基準として推定される役職の責任の大きさを基本に職務についての公務と民間の同種・同等性の判断が行われている。したがって、企業規模 100 人未満の企業を比較対象に加えるとしても、同種・同等比較を行う上で、公務と同様の役職段階を有する規模の民間企業と比較する必要がある。

平成 17 年の人事院の調査により、公務と同種・同等であると評価し得る対象をできる限り広く把握するため、部長・課長・係長などの職名で勤務する従業員（グループリーダー等の職名であってもこれらに相当する組織階層にある者を含む。）がいる企業の割合を企業規模別に調査したところ、企業規模 100 人以上と企業規模 50 人～99 人では大きな差が見られないが、企業規模 50 人～99 人と企業規模 30 人～49 人では差があることが判明している。

¹² 各府省は、権限や意思決定の基本として、官房（人事、予算など府省の統轄）・局、課の順で組織階層を有している。実施業務の中核は、通常、課にあるとされている。

(参考) 各役職段階を有している企業の割合 (平成 17 年人事院調査)

企業規模	部長	課長	係長	主任
100人以上	66.6%	86.0%	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 1) 企業規模「100 人以上」は平成 17 年職種別民間給与実態調査、「50 人～99 人」、「30 人～49 人」は平成 17 年小規模企業調査。

(注 2) 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がいる企業の割合。

企業規模 50 人未満では、公務と同種・同等と評価しうる役職段階の従業員数が少なく、その調査結果が官民較差に影響を与えるとしてもそれは極めて小さい。加えて、仮に企業規模 30 人以上等に対象を引き下げた場合には、調査対象事業所が大幅に増加するため、一部の事業所は郵送調査とせざるを得ない。その場合、回収率が低くなる可能性が高いほか、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。

一方、本年の企業規模 50 人以上 100 人未満の民間給与実態調査の状況をみると、84%を超える事業所において調査が実施されており、また、各役職段階別の調査実人員についても十分な人数が確保されていることから、企業規模 50 人以上の従業員の給与を含めても精確な官民比較を行うことは可能である。

したがって、同種・同等比較の原則の下で、調査の精確性を確保しながらできるだけ広く民間給与の実態を把握し反映させるためには、官民比較の対象を企業規模 50 人以上とすることが適当である。

この場合、官民較差に反映される企業のカバー率は、現行の 55.0%から 64.8%に拡大し、都道府県のうち最も低い県でもカバー率が約 5 割となることが見込まれる。

2 比較対象従業員

(1) 比較対象従業員の範囲

IV 2 で述べたとおり、給与の官民比較ではラスパイレス比較によって公務と民間の同種・同等の者同士の比較を行い、両者の均衡を図るという原則を維持するべきであり、比較対象とする従業員は、引き続き、両者に共通の事務・技術関係職員（デスクワーク）とすることが適当であ

る。

なお、非正規社員及び派遣労働者については、昨年の人事院勧告の際の報告において指摘されているように、「短期雇用を前提に、時給制が多く、諸手当の支給割合が低いなど、雇用形態、賃金形態が常勤職員とは明確に異なっていることから、官民比較の対象とすることは困難」であり、同種・同等比較の原則から、比較対象従業員に加えないことが適当である。

(2) ライン職の要件

これまでの民間給与実態調査の各役職段階は、公務における役職者の平均部下数を考慮して、例えば、部長であれば構成員 30 人以上の部の長又は 3 課以上等の要件を定めている。

これらライン職の要件については、公務における平均部下数の現状や民間企業における組織上の位置づけなどを考慮し、変更することを検討すべきである。

例えば、民間企業の「支店長、工場長、部長、部次長」は、行政職（一）の 9 級、10 級（旧 11 級）の本府省課長と比較していることから、民間の部長の構成員数は、公務の本府省課長の構成員数を基準とすることが適当であるところ、公務における本府省課長（9 級、10 級）は、構成員 30 人以上の課長が 39.9%、構成員 20 人以上の課長が 68.4%となっている（平成 17 年人事院調べ）ことから、比較対象とする民間の部長は、公務の本府省課長の約 3 分の 2 が対象となる構成員「20 人以上」とすることが適当であると考えられる。

(3) 要件を満たさないライン職及びスタッフ職の取扱い

民間企業ではスタッフ職の従業員が増えており、現行のライン職を中心とした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）を十分に反映できていない。公務においては、部下数に関わらず役職者を比較の対象としていることを考慮すれば、要件を満たしているライン職の役職者と職能資格等が同等と認められるスタッフ職や要件を満たしていないライン職も比較の対象に加えることが適当である。

3 比較要素

(1) 現行の比較要素（役職段階、勤務地域、学歴、年齢）

役職段階、勤務地域、学歴、年齢の 4 要素は、給与決定に重要な影響

を与える要素として、昭和 34 年のラスパイレス方式の導入時以降、比較要素とされている¹³。具体的には、役職段階については 8 区分、勤務地域については 5 区分（平成 18 年 4 月から、調整手当が地域手当に改められたことから、本年は 7 区分）、学歴については 4 区分、年齢については 2 歳ごとの 27 区分を設け、これらを組み合わせた集団を対応させることにより官民給与の比較が行われている。

一般に、上記 4 要素が給与決定に影響を与えていることは経験則的に認められているが、各要素がどの程度の影響を与えているのか等について、本研究会において計量経済学的手法を用いて改めて検証を行った。

（検証の結果については、補論 2 を参照。）

検証の結果、現行の「役職段階」、「勤務地域」、「学歴」、「年齢」は、引き続き、比較要素とすることが適当であると認められる。ただし、この 4 要素以外に、「勤続年数」及び「性別」の要素が民間の給与決定に相当の影響を与えている結果も得られた。

(2) 「勤続年数」の取扱い

「勤続年数」の取扱いに関しては、これまで、

- ① 「年齢」を比較要素とすることにより、ある程度「勤続年数」をカバーしていると考えられること、
- ② 民間給与実態調査の基礎となる民間企業の賃金台帳には、「勤続年数」の記入は義務づけられていない。そのため、個人別の給与額の調査における「勤続年数」の把握について、民間企業の協力を得ることは極めて困難であり、調査技術的に問題が大きいこと、
- ③ 現行の比較要素に更に「勤続年数」要素を加えると、比較の対応関係の組み合わせが膨大な数となり、ラスパイレス比較の精度に影響を与えること

など、主に実務上の判断から、比較要素とされてこなかった。

補論 2 で示すように、勤続年数と給与との関係を検証したところ、勤続年数は給与に影響を与える要素であることが認められた。しかし、現行の比較要素に勤続年数を加えると、比較の対応関係が膨大な数となり、ラスパイレス比較の精度に影響を与える等の問題があることから、年齢と勤続年数について、いずれか一方を比較要素に含めるとした際に、どちらの要素のほうにより所定内給与の変動に関わっているかについて賃金関数モデルによって検証したところ、年齢を入れたほうが関わりが強いとの結果を得た。

¹³ 昭和 63 年までは、係員については 4 要素に加えて性別を比較要素としていた。

また、現行のラスパイレス比較の4要素に勤続年数を加えた賃金関数モデルで推定を行うと、所定内給与の変動にどの程度関わっているかを示す値はわずかに増えるだけであった。

勤続年数を比較要素とすることについては、上記のような調査技術上の問題等が存在しており、さらに、必ずしも勤続年数を給与比較の際の比較要素に入れる必要はないとする検証結果が出ている。このことを踏まえると、これまでと同様に勤続年数は比較要素としないことが適当であると考えられる。

(3) 「性別」の取扱い

IV 2 で述べたように、平成 16 年の賃金センサスによる平均年収額（製造業、管理・事務・技術、企業規模 100 人以上）は、596.8 万円（40.6 才）であるが、これを男女別にみると、男性が 649.7 万円（41.9 才）、女性が 369.0 万円（35.3 才）となっている。これに対して、平成 16 年の国家公務員の平均年収額 629.5 万円（40.2 才）の男女別内訳は、男性が 649.4 万円（40.9 才）、女性が 519.3 万円（36.2 才）となっており、民間と公務では女性の平均年収額に大きな差が生じている。また、補論 2 で示すように、年齢など性別以外の要素の影響を取り除いてみても、「性別」の要素は、民間企業における賃金水準に相当大きな影響を与えている。

民間企業では、公務と比較して「性別」も大きな給与決定要素となっている実態がある限り、同種・同等比較という観点からは、比較要素に含めることが適当であるとの考えもありうるが、民間企業の給与に「性別」要素で格差が生じている実態があるとしても、本来は、「性別」要素によって給与に差を生じさせるべきものではない。このような男女格差を解消することを目指して、男女雇用機会均等法の制定等、様々な取組が行われている。以上のような背景を踏まえれば、今後、新たに「性別」を官民給与の比較要素に加えることは適当でない。

なお、昭和 63 年までは係員の官民比較における比較要素として「性別」を含めていたが、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は取りやめている。

4 役職段階別の対応関係

(1) 官民比較の対応関係の基本的考え方

ア 現行のラスパイレス方式は、昭和 34 年に導入したものであるが、導入時における公務と民間の各役職段階の対応関係については、公務における俸給表の各職務の級ごとに格付けているライン職の役職段階を基準として、民間の各役職段階について、企業規模の大小（500 人以上、500 人未満）に応じて、公務の各職務の級との対応関係が設定された。

イ その後、基本的にこの考え方に沿って、①昭和 39 年の指定職俸給表¹⁴の新設、②昭和 60 年の 11 級制への移行に伴う見直し、③平成 3 年の本省職員の比較対象従業員の見直し等を経て、現行（平成 18 年の級構成の再編前）の官民比較の対応関係は、以下の表のとおりとなっている。

級	公務のライン職の 役職段階（例）	本府省職員	本府省以外の職員	
		民	間 企 業	
		東京23区本店 企業規模 500人以上	左 を 除 く	
			企業規模 500人以上	企業規模 500人未満
1 1	本府省課長 管区機関の長	支 店 長 工 場 長 部 長 部 次 長	支 店 長 工 場 長 部 長 部 次 長	
1 0	本府省課長 管区機関部長	課 長	課 長	支 店 長 工 場 長 部 長 部 次 長
9	本府省室長 管区機関課長			
8	本府省課長補佐 管区機関課長	課長代理	課長代理	課 長
7	本府省課長補佐 管区機関課長補佐			
6	本府省係長 管区機関課長補佐	係 長	係 長	課長代理
5	本府省係長 管区機関係長			係 長
4	本府省係長 管区機関係長			
3	主任・係員	主 任	主 任	主 任 員 係 員
2	係員			
1	係員			

（注） 主任のうち、係制を採っていない事業所において、課長代理以上に直属し、直属の部下を有する主任は、係長に含めている。

¹⁴ 本府省の事務次官、局長、審議官、管区機関の長の一部等については、当初、行政職俸給表(一)が適用されており、昭和 39 年に指定職俸給表が新設された後、同俸給表が適用されている。これらの職員は、従前から、現行の行政職俸給表(一)とは別の取扱いとなっており、官民の給与較差算定の対象とされていない。このため、指定職俸給表については、民間の役員報酬を参考としつつ、他の俸給表と同様、行政職俸給表(一)との均衡等を考慮して改定を行っている。

(2) 対応関係の見直し

官民比較の対応関係については、本年４月から実施している給与構造の改革における俸給表の級の新設・統合に伴う整理の必要があるほか、100人未満の小規模企業を比較対象企業に加える場合には、その対応関係を設定する必要がある。

平成18年から級構成の再編が行われたことに伴い、整理をする必要がある事項は以下のとおりである。

- ① 新３級（旧４級と旧５級と統合）について、旧４級に含まれ旧５級に含まれていない企業規模500人以上の主任の取扱いをどうするか。
- ② 新２級、１級について、旧３級（新２級）に含まれている500人未満の区分の係員、旧１、２級（新１級）に含まれている500人未満の区分の主任の取扱いをどうするか。

これらの対応関係の設定に当たっては、これまでの経緯を十分踏まえたうえで、公務における在職実態と民間企業における人事・組織形態の変化も考慮して設定する必要がある。

対応関係の整理案（例）

新級	本府省職員	本府省以外の職員	
	民 間 企 業		
	東京23区本店 企業規模 500人以上	左 を 除 く	
		企業規模 500人以上	企業規模 500人未満
4	係 長	係 長	課長代理
3			係 長
2	主 任	主 任	主 任
1	係 員	係 員	係 員

また、企業規模100人未満の企業のライン職要件及び対応関係については、企業規模100人以上の企業における500以上の場合と500人未満の場合との関係や、企業規模100人未満の企業の調査実員数の状況、組織段階数等を考慮して設定すべきであり、少なくとも、部長等や課長については、100人以上企業との一定の段階差を設けることが適当である。

さらに、本府省職員の職務の特殊性・困難性を考慮すると、これらの

者の比較対象となっている「東京 23 区本店・企業規模 500 人以上」を例えば 1,000 人以上に引き上げることも更に検討していく必要がある。

5 特別給（ボーナス）の官民比較の方法

(1) 現行の官民比較の方法とこれまでの見直し

月例給は、個人別の 4 月分の給与額を調査して官民比較を行っているのに対し、特別給（ボーナス）は、事業所単位で前年冬と当年夏の支給総額を調査して官民比較が行われている。具体的には、事業所ごとに、民間の過去 1 年間（前年冬及び当年夏）の支給実績を調査し、従業員 1 人当たりの特別給の平均支給額を、1 人当たりの平均所定内給与月額で除して、支給割合（月数）を算出（加重平均）し、公務の支給月数と比較している。このように、現行の特別給の比較は、民間企業における同種・同等の者以外も含めて月数を算出している。

昭和 27 年の期末手当の新設以降、特別給は、民間の全従業員の平均支給月数を考慮して公務の支給月数の改定が行われていた。

この方法は、民間の事務・技術職（以下「職員」という。）と技能・労務職（以下「工員」という。）の支給月数に差があるにもかかわらず、民間の人員構成を基礎とした支給月数を人員構成が異なる公務にそのまま適用した方法であった。そのため、全従業員による単純な支給月数の算定は不相当との指摘を受け、昭和 38 年以降、民間の支給月数の算定に当たっては、民間の職員と工員¹⁵の支給月数に、公務のウエイト¹⁶を掛けて算定されている。

また、従来は、民間の特別給の前年 5 月から当年 4 月までの 1 年間の支給状況に合わせて改定を行ってきたが、この方式では民間の支給状況が公務に反映されるまでに 1 年の遅れを伴うものであった。そこで、民間の支給状況をより迅速に反映させるため、平成 16 年から、民間の特別給の前年 8 月から当年 7 月までの 1 年間の支給実績を調査し、その結果に基づいて官民比較を行う方法に改められた。

（参考資料 I 12 参照）

¹⁵ 事務・技術職（職員）及び技能・労務職（工員）の民間給与実態調査上の定義は以下のとおり。

職員＝国家公務員の行政職俸給表（一）、専門行政職、研究、教育、医療及び福祉職の各俸給表の適用者に相当する者。

工員＝国家公務員の行政職俸給表（二）の適用者に相当する者及び上記に該当しない工員、販売員等。

¹⁶ 公務のウエイトは、職員と工員に相当する職種として、「行政職（二）、海事職（二）以外の職員」、「行政職（二）、海事職（二）の職員」の人員数で算定している。

(2) 特別給の比較方法の在り方

ア 月例給の比較対象企業規模に 50 人以上 100 人未満を加える場合、これに対応して、特別給についても企業規模 50 人以上 100 人未満を加えることが考えられるが、上記(1)で述べたように、特別給は、月例給と異なり、同種・同等の者以外も含めて月数を算出していることを考慮する必要がある。

イ 同種・同等に限定する手法としては、月例給と同様に個人別特別給を把握することが考えられ、同種・同等比較の原則を維持する観点からはこの方式を目指すべきとも考えられる。

ウ しかしながら、個人別の 4 月分の月例給に加えて、個人別に特別給の支給額（年 2 回分）を調査することは、調査が煩雑となり、事業所の協力を得ることが困難となることが予測されるほか、一昨年から行っている当年夏季の特別給の実態把握が夏の勧告に間に合わないという問題が生じる。

エ 他方で、民間企業におけるボーナスは、今日でもなお生活補給金としての性格を有しているものの、企業全体の利益を反映し、企業利益が個々人の実績により配分されており、公務との厳密な同種・同等比較を行って原資を決めるという方式になじまないという側面も有している。この点からは、事業所単位でボーナスの原資を把握する現行の官民比較方式を直ちに改めることは適当でないと考えられる。

オ 以上を踏まえると、当面、特別給の官民比較について、現行の調査の基本的な枠組みは維持することが適当である。また、月例給において企業規模 100 人未満を加えることとの整合性を考慮すれば、特別給の比較に企業規模 100 人未満を加えることが適当である。

なお、企業規模 100 人未満の特別給を比較に加える場合には、今後の課題として、月例給の比較の場合との整合性を考慮しながら、本府省職員の比較対象を例えば「東京 23 区・企業規模 500 人（又は 1,000 人）以上」とすることについても更に検討していく必要がある。

また、中長期的課題として、個人別支給額の把握を含む特別給の調査方法や、官民比較の在り方について、引き続き検討を行っていくことも必要である。

6 その他

(1) 比較職種の細分化の可否

現行の官民比較においては、公務では行政職俸給表（一）が適用されている職員を一つの固まりとして、民間の事務・技術関係職員（デスクワーク）の従業員と比較を行っている。

行政職俸給表（一）適用職員は約 18.2 万人おり、各府省及びそれぞれの省の地方機関で、様々な行政に従事している。同俸給表が適用される職種すなわち現行の官民比較の対象となる職種のうち、官民双方の職種や民間企業との人材競争等を考慮した上で、例えば法令に定められた行政サービスの実施など定型的業務を行う職務、政策の企画立案を行う職務などに細分化して官民比較を行い、処遇に反映させてはどうかとの指摘がある。

国家公務員の人事管理は、本府省、地方機関を一体として育成・配置等を行い、多様な職務経験を経ながら職務遂行に必要な専門能力等を育成することを基本とした長期雇用を原則とするものになっている。上記の指摘は、国家公務員の仕事の在り方や、現行の各府省の人事管理の変更にまで踏み込んだ意見であり、そのような検討を行うときには、各府省はもちろん、職員団体も含めて幅広く議論されるべきである。

(2) 比較職種の拡大の可否

現在、行政職（一）以外の職種については、官民比較を行っていない。公安職等の職種はそもそも民間には類似職種が存在しない。医師、教師、自動車運転手等の民間に類似職種が存在する職種については、平成 16 年に国立大学の法人化、国立病院等の独立行政法人化により、公務員数が非常に少なくなってきた¹⁷。仮に、官民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は難しい。（なお、比較職種の見直しの経緯について、Ⅲ 5 (1) 参照）

したがって、民間給与実態調査で調査した相当職種の給与を参考にしつつ、基本的には行政職（一）との職務の違いに基づいて、行政職俸給表（一）の給与水準との均衡を考慮して、俸給表水準を定めることが適当である。

¹⁷ 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。

VI 結び

本研究会においては、現行の官民比較方法について検証及び検討を行ったが、人事院が、この報告を受けて、官民比較方法の内容や合理性について、国民に十分理解されるよう、説明責任を果たすとともに、改善すべき事項については、職員団体等関係者と意見交換を行いつつ結論を得て、必要なものについては、本年の官民較差から反映されることを期待したい。

以 上