

人事院「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会」

「論点整理及び当面の対応策」の問題点

2006年4月

公務員労働組合連絡会

目 次

1. はじめに	1
2. 官民比較方法の見直しとは何か	2
(1) 人事院の官民比較方法の変遷と現行の比較方法	2
(2) 公務員給与の社会的合意の揺らぎと政府の総人件費削減政策	7
(3) 人事院の検討姿勢	8
3. 研究会中間とりまとめの問題点	9
(1) 官民比較の対象となる企業規模	10
(2) 現行のラスパイレス方式の検証	12
(3) 比較対象従業員の範囲	13
(4) 比較職種	18
(5) ボーナスの官民比較の方法	19
4. おわりに	20

<資料>

人事院「官民給与比較方法の在り方に関する研究会」中間とりまとめ		
論点整理及び当面の対応策	概要	21
	本文	22
	別紙	40

官民給与の比較方法の在り方に関する研究会 「論点整理及び当面の対応策」の問題点

1. はじめに

人事院に設置されている「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会」（座長：神代和欣横浜国立大学名誉教授。以下、「研究会」という。）は、3月20日、「論点整理及び当面の対応策」と題する中間とりまとめを公表した。

研究会は、昨年11月に設置され、官民給与の比較方法の在り方を検討してきたが、本年の勧告に向けた民間給与実態調査において、調査対象事業所の企業規模について「企業規模50人以上に拡大することが適当」とし、5月連休明けから始まる民間給与実態調査に間に合わせるために中間とりまとめを行ったものである。

人事院勧告における比較企業規模は、1964年以来、「企業規模100人以上、事業所規模50人以上」とされ、公務員労働者の賃金水準の社会的な位置が定まってきたものである。しかしながら、90年代以降、民間企業ではリストラが断行され連年の賃下げとなる一方、公務員の不祥事が頻発する中であって、公務員給与バッシングが国会、マスコミを席卷した。こうした背景の下、経済財政諮問会議において「総人件費削減」が重要課題とされ、人事院に対し官民比較方法の見直しが要請され、それに人事院が応じたものである。

すなわち、人事院における見直し作業の背景には政府の公務員給与の引下げの意図が強く働いているものであり、仮に引下げにつながらなければ、新たな公務員給与バッシングに発展していくことが危惧される場所である。

また、人事院が使用者である政府の要請に応じて公務員の給与水準決定の根幹に関わる比較方法の見直し作業に着手したことは、自ら労働基本権制約の代償機能を放棄するものである。直ちに公務員の労働基本権問題を惹起することも確認しておきたい。1964年に、時の池田総理大臣と太田総評議長のトップ会談で社会的枠組みが作られた民間準拠の原則が、社会経済情勢の変化によって見直す必要が出てきたというのであれば、新たな公務員給与の社会的合意を構築するための仕組みを作らなければならないものである。

また、公務員賃金が民間準拠の原則に基づいて決定される反面、公務員の賃金が公務関係部門をはじめとする多くの民間労働者の賃金決定に当たって、社会的な参照基準となっていることに留意することも重要である。80年代前半の財政危機により、人事院勧告が無視され「不実施」とされたことが、多くの民間労働者の賃金抑制の梃子となった歴史を忘れてはならない。

以下、公務員の賃金決定の原則を踏まえつつ、戦後の官民比較方法の変遷や1964年の太田・池田会談の意義、今回の人事院の対応の不相当性を指摘した上で、研究会中

間とりまとめの問題点を分析することにする。

2. 官民比較方法の見直しとは何か

(1) 人事院の官民比較方法の変遷と現行の比較方法

○ 公務員給与決定の基本原則と民間賃金準拠の争点

勤労者の賃金については、憲法で保障された労働基本権を背景に労使対等の交渉で決定されることになるが、非現業国家公務員の給与については、労働基本権（労働協約締結権、争議権）が制約されていることから、国家公務員法（以下、「国公法」という。）の定めに基づき、その代償機関としての人事院が政府・国会に勧告を行い、一般職の職員の給与に関する法律の改正を通して決定されることになる。

人事院が給与改定を勧告する場合において、考慮しなければならないのは国公法第28条の情勢適応の原則であり、また俸給表を定めるに当たっては同法第64条第2項で「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」しなければならないものとされている。公務員給与水準の決定要素として「生計費」が入っているのは、国公法が制定された終戦直後においては、民間経済も混乱の中にあり、参照すべき民間賃金も生計費水準以下であったり不安定であったことから、まず生活を維持するとの観点から定められたものである。これについては、日本経済の成長と発展の中で、民間賃金水準が引き上げられるにつれ生計費は民間賃金の決定過程に織り込まれているものとされるに至って、公務員給与の決定要素としては「民間賃金」が決定的な意義を持つようになり、「民間賃金準拠の原則」が確立されることになったことを確認しておきたい。

そこで問題は、公務員給与をどういった民間賃金に合わせていくかということになる。同時にこのことは、行政に携わる公務員に求められる人材、その能力が、全体として、どのような民間労働者に相当させるべきなのかということでもある。戦後における官民比較方法の変遷は、日本の労働経済において、公務員の社会経済的位置に関する国民的な合意を確立していく過程でもあったのである。

ところで公務員給与が準拠すべき民間賃金の水準には、実態として企業規模による格差があることから、いかなる企業規模の民間賃金に準拠すべきかが争点となり続けてきた。

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應するように、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。

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。

○ 官民比較方法の変遷

官民比較方法は、①63ベース方式（1948～50）、②格付号俸方式（51～58）、③ラスパイレス方式（59～）、という三つの方式が使われてきた（民間給与実態調査及び比較方法の概要は表1及び表2参照）。

63ベース方式というのは、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通称であり、独身男子の標準生計費の額と民間企業の平均給与額とを基準とし、これを指数曲線で結んで俸給額の設定を行うものであった。なお、この間の民間給与の調査は、1948年は調査事業所規模は大企業ということで鉱業・交通業で500人以上、その他100人以上の東京都及びその周辺都市の391事業所の427人を調査した。1949年は産業別に30、50、100、500人以上と異なる事業所規模で、全国13都市に拡大し、1,776事業所の3,781人を調査し、1950年によりやく抽出調査となり、事業所規模100人以上の全国の全事業所から784事業所を抽出し、14,399人を調査した。

格付号俸方式というのは、俸給表の職務の級について代表号俸を選定し、これに格付られた代表職種について民間の給与を調査して、その結果を指数曲線式によって調整し俸給表を設定するものであった。この方式以降の民間給与調査は、事業所規模50人以上の3月期の給与を調査する方式が確立され、調査事業所数及び調査人員は、1951年の771事業所、7,432人から、1958年の6,128事業所、128,260人まで拡大していった。

ラスパイレス方式は、民間と公務の同種、同等の職務の給与を比較し、それを積み上げた結果を平均較差として算定する方式である。1959年3月期の調査では、調査人員が346,512人に増加し、最も多いときには65万人強の調査となった。また、1960年からは3月期ではなく春闘結果が反映された4月期の調査となったことも確認しておこう。このラスパイレス方式には、いくつかのバリエーションがあり、1959年から1973年までは10職種比較（行政(一)(二)、海事(一)(二)、研究、医療(一)(二)(三)、教育(一)(二))で総合較差を出していたが、1974年以降は人材確保法によって教員と看護婦（当時）の給与の特別改善を行うことになったことから、教員・看護婦を含んだ10職種比較が困難となり、行政職比較に改められた。さらに、2004年には国立病院の独立行政法人化と国立大学の大学法人化により、行政職(二)職員が大幅に減少したことから、行政職(一)比較に改められた。

ここで、官民給与の比較方式としてのラスパイレス比較の方法を紹介しておきたい。この方式の基本を再確認しておく、民間と公務の同種、同等の職務の給与を比較し、

それを積み上げた結果を平均較差として算定することである。

最新の時点では行政職(一)比較であるから、これに相当する民間の職種を事務・技術とした上で、官民の給与を役職段階(係員、係長、課長補佐など)、地域(調整手当支給地域)、学歴(大卒、短大卒、高卒、中卒)、年齢階層にあてはめ、それぞれ属性が同じセル(固まり)ごとの官民の平均給与額を算出し、さらにセルごとの該当公務員数を乗じて得た官民給与の総額を積み上げ、総公務員数で割った平均給与額を比較するという仕組みである(研究会資料別紙参照)。官民のセルごとの平均給与額に公務員数を乗じていることから、公務員ベースのラスパイレス比較といわれており、仮に公務員が同種、同等の民間従業員として働けばいくらもらえるかを算出し、現に公務員としてもらっている給与の方が低ければその分を引き上げる方式ということになる。

このラスパイレス比較方式の基礎にある考え方は、同一価値労働同一賃金の原則を背景としつつ、同種、同等の職種に対しては官民を共通に同じ賃金が支払われなければならないというものであることを確認しておこう。

表1 民間給与実態調査と官民比較方法の概要

調査時点	調査事業所の規模	職種数	事業所数	調査実人員	備考
48.7	大企業	25	391	427	} 63ベース <15級制> (職階制のための調査)
49.4	産業別に30、50、100、500人以上	45	1,776	3,781	
50.5	100人以上	66	784	14,399	
50.9	5人以上	100	1,592	82,483	
51.3	50人以上	42	771	7,432	
52.3	〃	60	1,116	38,049	
53.3	〃	76	4,741	96,528	
54.3	〃	72	4,647	160,429	
55.3	〃	68	4,374	132,260	
56.3	〃	63	4,477	123,236	
57.3	〃	57	4,688	123,574	} 号俸格付方式 <8等級制>
58.3	〃	116	6,128	128,260	
59.3	〃	93	6,321	346,512	} ラスパイレス方式 (10職種)
60.4	〃	83	6,202	273,269	
61.4	〃	88	6,248	324,653	〃
62.4	〃	87	6,524	367,319	〃
63.4	〃	88	6,751	369,786	〃
64.4	〃	91	7,036	419,346	〃
			(5,369)	(399,452)	※太田・池田会談
65.4	事業所規模50人以上企業規模100人以上	91	6,325	457,018	〃
66.4	〃	91	6,555	445,093	〃
67.4	〃	91	6,682	446,005	〃
68.4	〃	91	6,846	473,989	〃
69.4	〃	91	6,987	505,101	〃
70.4	〃	91	7,157	534,276	〃
71.4	〃	91	7,204	547,897	〃
72.4	〃	91	7,252	542,488	〃
73.4	〃	91	7,433	541,489	〃
74.4	〃	91	7,367	558,486	〃 (行政職比較)
75.4	〃	91	7,328	521,903	〃
76.4	〃	91	7,443	487,197	〃
77.4	〃	91	7,499	505,075	〃
78.4	〃	91	7,564	500,655	〃
79.4	〃	91	7,594	495,805	〃
80.4	〃	91	7,624	513,887	〃
81.4	〃	91	7,599	535,881	〃
82.4	〃	91	7,624	535,679	〃
83.4	〃	91	7,624	521,939	〃
84.4	〃	91	7,634	516,768	〃
85.4	〃	91	7,654	522,635	〃 <11級制>
86.4	〃	91	7,664	539,988	〃
87.4	〃	91	7,684	531,229	〃
88.4	〃	91	7,684	532,246	〃
89.4	〃	91	7,647	566,193	〃
90.4	〃	91	7,662	609,648	〃
91.4	〃	91	7,652	650,770	〃
92.4	〃	91	7,672	653,046	〃
93.4	〃	91	7,677	613,625	〃
94.4	〃	91	7,672	507,657	〃
95.4	〃	90	7,527	459,989	〃
96.4	〃	90	7,677	496,115	〃
97.4	〃	94	7,652	495,608	〃
98.4	〃	94	7,592	500,549	〃
99.4	〃	94	7,566	473,871	〃
2000.4	〃	94	7,556	461,844	〃
2001.4	〃	94	7,546	441,971	〃
2002.4	〃	94	7,886	395,310	〃
2003.4	〃	94	8,054	361,484	〃
2004.4	〃	77	8,143	359,348	〃 (行政(一)比較)
2005.4	〃	76	8,280	354,256	〃
2006.4					<10級制>

※ 資料出所：人事院「人事行政五十年の歩み」ほか。
注：64年の（ ）内は企業規模100人以上の集計。

表2 官民比較方法の改定経緯

1 比較方法、比較職種、比較企業規模、比較給与種目

年	改定内容
昭和23年 ～ 昭和33年	「63ベース方式」(S23～S25) ・独身男子の標準生計費の額と民間企業の取締役の平均給与額を基準とし、これを指数曲線で結んで俸給表を検討 「格付号俸方式」(S26～S33) ・俸給表の職務の級について代表号俸を選定し、これに格付けられた代表職種について民間の給与を調査して、この結果値を指数曲線式によって調整して俸給表を検討
昭和34年	比較方法を「ラスパイレス比較方式」(比較職種は「10職種比較(総合較差)」)に変更 *「10職種」 行政(一)、(二)、海事(一)、(二)、研究、医療(一)、(二)、(三)、教育(一)、(二)
昭和39年	比較企業を「事業所規模50人以上」から「企業規模100人以上、かつ、事業所規模50人以上」に引上げ
昭和49年	比較職種を「10職種比較」から「行政職比較」に変更 *「人材確保法」により教員、看護師の給与の特別改善を行うこととなり、教員、看護師を含んだ比較が困難となったため。
平成16年	比較職種を「行政職比較」から「行政職(一)比較」に変更
平成17年	比較給与種目について、通勤手当を比較対象外に、俸給の特別調整額を比較対象に変更

2 官民比較における対応関係

年	改定内容
昭和40年	行政職(一)新3等級の新設(S39.9)に伴う比較対象の整理(民間の課長代理を新たに比較対象とした)
昭和61年 (平成4年～ 平成10年)	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級に移行したことに伴い、新たな職務の級(5級及び7級)を中心に対応する比較対象従業員について、平成4年以降順次見直しを実施。
平成3年 (～平成7年)	本省庁の4級以上の職員について、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することにより、本省職員の特別改善を実施。 (平成7年)本省庁の1級から3級までの職員について、4級以上の職員と同様、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
平成5年 (～平成15年)	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、比較職種の定義の見直しを実施。 (平成5年)係員の最上級者について、民間における主任制の普及状況等を考慮して、「主任」から「係員」に変更 (平成6年)係長制の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3人以上有する主任について、「係長」に変更 (平成15年)「課長代理」の要件である「部下4人以上を有する者」に「直属の部下に係長等の役職者を有する者」を追加し、「係長」の要件を「構成員4人以上の組織の長」から「直属の部下を有する者」に変更

○ 太田・池田会談に基づき歴史的に社会的合意が成立

60年代に入って所得倍増計画の下で高度経済成長が達成される中、民間賃金が改善されていったにもかかわらず相対的に低賃金に留め置かれたことから、三公社（国鉄、電信電話公社、専売公社）五現業（郵政、林野、印刷、造幣、アルコール専売）を含む公務員労働者は、公労委体制や人勧体制に対する取り組みを強めた。そうした情勢の下で、池田首相と総評の太田議長の間で、1964年4月16日に政労トップ会談が行われ、三公社五現業の賃金改定に当たっては、「企業規模100人以上、事業所規模50人以上の民間企業従業員」の賃金水準に準拠して格差を是正すべきことが合意され、同年5月に公共企業体等労働委員会はこうした基準による仲裁裁定を行った。

こうした三公社五現業の賃金決定を踏まえ、人事院もその夏から企業規模100人以上の民間企業従業員との比較に基づく給与改定勧告を行うようになった。官公労働者はそれを踏まえ、運動の焦点を実施時期の問題に移した。その結果、新賃金の実施時期は10月から徐々に早められ、4月実施となったのは1972年のことであった。

官公労働者の労働基本権制約は維持され続けたものの、その賃金水準については、「企業規模100人以上、事業所規模50人以上の民間企業従業員」の賃金水準に準拠することが政府とナショナルセンターの合意として確認され、以降、定着を見ることになったのである。すなわち、比較対象となる民間企業従業員の企業規模を100人以上とすることが政治的に決められ、それが定着していく中で社会的合意となり、4月実施が実現することで代償措置として機能していくことになったのである。そしてそのことは同時に公務員賃金が民間賃金決定にあたっての一つの社会的参照基準となっていく過程でもあったのである。

したがって、企業規模の問題は、人事行政の専門機関としての人事院が、情勢適応の原則に基づいて技術的な検討を行って必要に応じ変更しうるものではなく、代償措置としての人事院勧告制度の前提となるものである。仮に見直しが必要とすれば、国民の合意を踏まえた判断に基づくものでなければならず、人事院の権限に矮小化されてはならないものである。

(2) 公務員給与の社会的合意の揺らぎと政府の総人件費削減政策

○ 社会経済情勢の変化による公務員給与の社会的合意の揺らぎ

1980年代後半のバブル経済が崩壊した後の1990年代は「失われた10年」といわれ、とりわけ97年秋の北海道拓殖銀行や山一証券の破綻以降、民間経済にはリストラの嵐が吹き荒れ、失業者の高止まりはいうまでもなく、地域経済の疲弊や正規従業員の非正規化も進行し、民間労働者の平均賃金水準が連年にわたって低下し、2000年代に入っても改善の兆しはいっこうに見えなかった。このような民間経済の低迷に対する誤った処方箋として、地域と弱者を切り捨てる「小泉構造改革」が進められたため、国民は「痛み」を強いられ、年金制度への信頼が失われる中で将来不安も高まるばかり

であった。

こうした状況の中で、民間賃金に準拠する公務員賃金も一時金の切下げに始まり、2002～2003年には俸給表水準の引下げとなったが、民間からは「高水準」と見られ、特に地方に勤務する公務員の賃金は民間地場労働者と比べて高いのではないかとのキャンペーンが張られることになった。民間ではリストラが断行され、小泉構造改革で国民は苦しい生活を余儀なくされているにも関わらず、公務員はまだまだ優遇されているのではないかという不信感が募り、公務員の処遇に対する国民の社会的合意が大きく揺らぐことになった。

○ 政府の総人件費削減政策

他方、小泉構造改革の下、財政を再建するためには増税が避けられず、その前提として徹底した歳出削減政策が進められることとなった。2005年の骨太方針では、秋までに公務員の総人件費改革の基本指針を策定するものとされ、秋に策定された基本指針で「官民比較方法の見直し」として、①職務分類によるきめ細かな官民比較、②比較対象範囲を拡大する方向での比較対象事業所規模の見直し、③比較対象とする民間役職員の部下数（正社員）要件の見直し、が人事院に対し要請されることになったものである。

なお、この官民比較方法の見直しは、その後、年末に閣議決定された「行政改革の重要方針」にも盛り込まれ、3月に国会に提出された「行政改革推進法案」においても人事院が検討し政府が実施するものとして明記されることになった。

(3) 人事院の検討姿勢

○ 2005年勧告時までの対応

2005年早々から、経済財政諮問会議において総人件費削減策の検討が始まったことから、公務員連絡会は2005春季生活闘争の最大の重点を、地域給与・給与制度見直しに据えて取り組みを進めてきた。そして、官民比較方法については、人事院総裁から「人事院としては、現行の官民比較基準によって、公務員の給与水準が適切に確保されていると認識しており、これを変更することは考えていない」との回答を引き出した。

2005年勧告期の闘いの焦点は地域給与・給与制度の見直しであり、公務員連絡会は、現行比較方式に基づく公務員給与水準の維持が約束されないのであれば応じることはできないとの方針で対応してきた。

これに対し人事院総裁は、6月に人勧期要求を提出した際に「現行の比較企業規模は、民間会社の従業員の過半数をカバーしており、このような状況に大きな変化がなければ適当なものと考えている」と回答した。これは、現行比較方式を堅持することで国家公務員全体の賃金水準を維持することを約束したものであり、公務員連絡会はこれを踏まえて、地域給与・給与制度見直しに対応してきたものである。

2005年勧告に基づく給与構造改革がこの4月から実施されることが確定している以上、人事院には、その前提たる公務員給与水準の維持、すなわち現行官民比較方法を堅持する義務があるはずである。

○ 2005年秋以降の人事院の対応

しかしながら、人事院は2005年報告で「官民比較の方法については、(中略)学識経験者の研究会を設けて、検討を行っていく」ことを表明し、秋に政府が決めた「公務員人件費改革の基本指針」による要請を踏まえ、11月に研究会を発足させ、今回の報告となったものである。なお、人事院は研究会とは別に給与懇話会を2006年1月に発足させ、「国家公務員の給与水準はどうあるべきか」についての議論を開始している。

人事院は、研究会が3月にも中間とりまとめを行うことを踏まえて、2月1日に公務員連絡会に対し、本年の民調で企業規模100人未満の小規模企業調査を実施するための準備作業に入ることを提起してきた。

人事院は、これらの検討作業の背景として、①昨年秋の閣議決定による要請、②国会での与野党を問わない議論、③マスコミの厳しい論調などをあげ、「企業規模を含め現行の比較方法については、必ずしも社会的な合意が得られているとは言い難い」という認識を示していた。

ところで、先に紹介したように昨年6月の総裁の見解は、過半数をカバーしていれば現行の比較企業規模が適当であるというものであり、この点について秋以降変化があったわけではない。となれば、人事院が公務員連絡会に約束していた基本姿勢を転換したものであり、信義に反するものと言わなければならない。また、仮に転換するのであれば、われわれが理解し納得できる理由を示す義務がある。人事院が指摘した見直しの背景のうち、公務員バッシングは相変わらずのものであるから、秋以降明確に変わったのは「閣議決定による要請」だけである。つまり、人事院は第三者機関でありながら、一方の当事者である労働組合との約束を反故にして、使用者である政府の要請だけに応じたということである。これは明らかに、労働基本権制約の代償機関としての使命を放棄するものであり、人事院自らが人事院勧告制度を否定するものである。

3. 研究会中間とりまとめの問題点

中間とりまとめは、5つの論点についてとりまとめを行っているが、この時期に中間的にとりまとめを行ったのは、5月連休明けに始まる民間給与実態調査に間に合わせるためであり、6月に最終的なとりまとめが行われることになる。そういう意味ではまだ確定したものではないが、本年の勧告を左右することになることから問題点を整理し、今後の意見反映に役立てていくこととするものである。

以下、中間とりまとめに沿って検討していくこととしたい。

(1) 官民比較の対象となる企業規模

ここでは、比較企業規模について、社会的合意の形成に向けた検討素材として報告内容が妥当かどうかについて検証することとする。

中間とりまとめは、現行の民間給与調査と官民給与の比較が「企業規模100人以上、事業所規模50人以上」を対象としていることに対して、「民間給与実態調査は、企業規模50人以上の事業所に拡大することが適当」と指摘している。その理由として、①公務に対応する組織階層の有無、②実地調査による精確性の維持、③民間従業員の3分の2をカバー、④公務採用者の民間企業との競合状況、の4点をあげている。

しかし、これらは企業規模50人未満の事業所を調査対象にしない理由であって、企業規模50人以上100人未満の事業所を調査対象にする理由ではない。では、中間とりまとめはこのことに関して何と言っているのだろうか。「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」ということだけである。繰返しになるが、ここには1で見てきたような人事院の民間給与実態調査が労働基本権制約の代償機能の根幹をなすものであるという認識、比較方法の見直しには労使合意をはじめとする社会的合意が必要であるという認識のかけらも見られないという根本的な難点があることを、まず、指摘しておきたい。

それでは改めて、中間とりまとめが企業規模50人以上、事業所規模50人以上とする理由としているものを、個々に見てみよう。

① 公務に対応する組織階層の有無

中間とりまとめは、現行の役職段階別のラスパイレス比較の原則を維持することを前提に、公務の部、課、係という組織階層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をあげ、それを2005年人事院調査による各役職段階の従業員の有無割合で企業規模別に検証している。

表3 各役職段階の従業員の有無（2005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ものは全て含む。

確かに企業規模50人を境に、部、課、係という組織階層を有する企業は少なくなり始める。しかしそれでも企業規模50人未満であっても部、課は過半数の企業

で設置されている。量的に少ないとは言えても、質的に比較できないというデータたり得ていない。

② 実地調査による精確性の維持

現行の企業規模100人以上、事業所規模50人以上の調査では、約8,300の事業所を対象に実地調査を行っている。企業規模50人以上、事業所規模50人以上を対象を拡大した場合、現行の精度を維持するためには、新たに約1,800の事業所調査を実施する必要があるという。これについて中間とりまとめは、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している。他方、さらに企業規模30人以上等に対象を拡大した場合には、一部の事業所は郵送調査となり、精確な回答が得られず、回収率も非常に低くなるとして選択肢から除外している。

ところで、企業規模50人以上ならば各人事委員会の協力が得られるとする根拠は示されていない。現に、一部の県人事委員会は、人事院の協力要請に対して、実地調査が困難として調査期間の延長などを要請しているのである。

また、中間とりまとめを見る限り、研究会が、企業規模50人以上、企業規模30人以上、その他のケースで調査費用と調査期間を試算、比較した形跡は見られず、企業規模50人以上の調査でなければならぬ根拠は示されていないのである。

③ 民間従業員の3分の2をカバー

中間とりまとめは、調査対象を企業規模50人以上に拡大すると、民間従業員の約3分の2（約65%）が比較の対象となるとしている。2005年3月、6月の人事院総裁回答ではカバー率が過半数であることが現行方式の適切性の根拠とされていた。今回はなぜカバー率を3分の2に引き上げなければならないかの根拠は示されていない。

さらに中間とりまとめは、企業規模50人以上に調査対象を拡大すれば、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%）を確保できるとしている。国家公務員全体の給与水準について民間給与全体とと比較しようというときに、なぜ都道府県別の民間給与のカバー率が問題とされなければならないのか、その理由はまったく理解できない。

④ 公務員採用者の民間企業との競合状況

中間とりまとめは、表4に示すようなⅠ、Ⅱ種試験合格者の民間企業との競合関係を示して、比較対象企業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として、公務における人材の確保にも配慮する必要があるとしている。

さて、この表を見て素直に言えることは、企業規模100人未満の民間企業は、

人材確保の競合関係を見逃すことができるということである。他方、企業規模1,000人以上では大きく競合していることが示されている。したがって、調査対象規模としては、現行の企業規模100人以上を引き上げることに合理性はあっても、引き下げることに何の合理性もないということになる。

表4 2005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（2005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人で複数の内定を得ている場合には、全ての企業を計上している。

以上みてきたことから、中間とりまとめが、科学的客観的見地から調査対象を企業規模50人以上に拡大したと考えることはできない。

今回の中間とりまとめでは、表向きはあくまで調査対象企業の拡大であり、実際の比較をどうするかは別途検討することとされているが、調査データが得られて、それを比較に使わないという選択の余地はほとんどないと言わなければならない。

(2) 現行のラスパイレス方式の検証

中間とりまとめは、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比較要素（役職段階、年齢、学歴、勤務地域）は適当か、③役職段階別の対応関係は適当か、という3つの論点を立てている。それぞれの論点をみてみよう。

① 事務・技術関係職員との比較

中間とりまとめは、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、としている。われわれも、行政職(一)に属する公務員の職務の実態からみて、このことに異論はない。

② 官民比較における比較要素の検討

中間とりまとめは、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としながら、同時に、「勤続年数」を比較要素に加えるかどうかについては、給与決定において「勤続年数」が持つ意味の検証が必要としている。「勤続年数」を比較要素に加えると、民間従業員のうち同年齢であっても勤続年数の短い者が例えば段落ちになるなど、比較的中途採用者の少ない公務員に有利にはたらし、それが今回の見直し作業の方向とは逆になりかねないことから、これに否定的な意見もある。しかしながら、比較要素をど

うするかは、ラスパイレス比較方式によって同種、同等の職務の給与を比較する場合において、どういった給与決定要素を採用することが適切かを検討することであって、どういう結果を意図するかとは別の話でなければならない。結果によって方法を除外するのは、本末転倒であり、結果が決まっている検討作業はまやかしかでしかない。

なお、「性別」を比較要素に加えることは、男女雇用機会均等法の趣旨に反するものであり、適当でないとする研究会の判断は妥当なものである。

③ 役職段階別の対応関係

中間とりまとめは、2006年4月からの職務の級の新設、統合に伴い、役職段階別の対応関係を見直す必要があり、また、比較企業規模を引き下げ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としている。前者については、われわれも異論はない。後者については具体的にどのような対応関係にするかが問題となるし、現時点では具体案が示されていないので、恣意的な変更とならないよう注視していく必要がある。

表5 官民対応職種一覧

行政職俸給表（一）

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	
	支店長 工場長 部長 部次長	企業規模 500人以上 支店長 工場長 部長 部次長	企業規模 500人未満
11			
10	課長	課長	支店長 工場長 部長 部次長
9			部次長
8	課長代理	課長代理	課長
7			
6	係長	係長	課長代理
5	※	※	係長
4		主任	※
3	主任		主任
2	係員	係員	係員
1			

注 ※ 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。

(3) 比較対象従業員の範囲

比較対象従業員の範囲については、①ライン職の比較対象従業員の範囲についてどう考えるか（部下数要件等の緩和、同等のライン職への拡大などを検討すべきではないか）、②スタッフ職を比較対象とすることは考えられないか、という2つの論点が検討されている。

何が問題とされているのかについて、一読しただけでは解りにくいため、ここで若干の整理をしておこう。

研究会が維持すべきと結論づけているラスパイレス比較方式は、同種、同等の者同士の賃金を比較することが原則であり、同種・同等性は役職段階を同じくすることに加えて、部下数や直属の組織（以下、「部下数要件等」という。）で判断されている。したがって、仮に役職段階が同じであっても部下数要件等が基準を満たさなければ、比較対象から除外されることになる。このような仕組みでは、除外される者が多くなるので、除外される者をできるだけ少なくしようというのが検討の趣旨である。

したがって問題は、同種・同等性を確保しつつ、比較対象従業員を拡大することが可能かどうかということになる。

以上の点を念頭に置いて、以下、具体的に見ていこう。

① ライン職の比較対象従業員の範囲

これらの課題については、2004年・2005年の人事院勧告時における報告の中の「官民比較方法の見直し」において、組織のフラット化の進展等を背景にした、民間企業における人事・組織形態の変化に対応できるよう、人事院として、官民比較対象の要件について検討していくスタンスを示していた。中間とりまとめでは、(ア)ライン職の要件の緩和、(イ)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拡大、について言及している。

(ア) ライン職の部下数要件等の緩和

中間とりまとめでは、この課題を検討するうえで、人事院が勧告に向けて実施する「職種別民間給与実態調査」（以下、「民調」という。）と厚生労働省が実施する「賃金構造基本統計調査」（以下、「賃構」という。）における部下数要件を比較している。そして、「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づけ、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、課長の部下数要件を賃金構造基本統計調査と同じ要件にする」としている（表6参照）。

ところで、民調におけるライン官職の要件は、企業規模100人以上、事業所規模50人以上従業員を調査するに際して、公務員基準の同種、同等の役職のラスパイレス比較を行うため、公務の組織実態を踏まえつつ部長、課長、係長の定義を行っているということを確認しておきたい。他方、賃構における役職の定義は、企業規模100人以上の企業について、役職段階別に賃金を把握するための要件であり、公務の組織実態とは何の関わりもないということである。

したがって、民調における役職要件を見直すとすれば、それが公務の組織実態

に相応しいかどうかという観点からの見直しとすべきであり、賃構に合わせればよいというものではない。見直しを行うのであれば、公務の組織実態を明らかにした上で検討すべきであるし、同種・同等性の確保には十分留意しなければならないものである。

表6 職種別民間給与実態調査と賃金構造基本統計調査における役職の定義

ライン職	職種別民間給与実態調査	賃金構造基本統計調査
部長	構成員30人以上又は課長の要件を満たす3課以上	構成員20人以上又は2課以上
課長	構成10人以上又は構成員4人以上の係2係以上	構成員10人以上又は2係以上
係長	直属の部下を有する者	(部下数要件なし)

(中間とりまとめより抜粋)

(参考)

民調における役職の定義

1 支店長、工場長

構成員50人以上の支店、支社の長又は工場の長のうち、相当程度本社から独立し、経理上、人事上の権限を有し、かつ、これらの管理的業務を遂行するための事務担当の部又は課を有する支店、工場の長に限る。

2 部長

構成員30人以上又は規定に該当する課3課以上で構成される部(局)の長に限る。技術部長には、技術・製造部門の各部の長を含める。

3 部次長

構成員30人以上又は規定に該当する課3課以上で構成される部(局)の次長・副部長のうち、直接上記部長を補佐し、上記部長に事故等ある場合に、その職務を代行する者に限る(部に1人とする。)

4 課長

構成員10人以上又は規定に該当する係で構成員4人以上の係2係以上で構成される課の長に限る。

5 課長代理

課長代理、課長補佐又は副課長等(以下「課長代理等」という。)の職名を有する者で、次のいずれかに該当する者をいう。

ア 直接上記課長を補佐し、上記課長に事故等ある場合に、その職務を代行する者(部に1人とする。)

イ 課長に直属して業務を分掌し、直属の部下に係長等の役職者を有する者

ウ 課長に直属して業務を分掌し、直属の部下4人以上を有する者

6 係長

係長又は掛長等の職名を有する者のうち、課長又は課長代理等（課がない場合は課長以上の者）に直属し、直属の部下を有する者。

7 主任

主任の職名を有する者で、係長又は掛長等の職名を有する者の下に置かれた者及び係制を採っていない事業所の主任のうち、課長代理以上に直属し、直属の部下を有する者とする。

8 係員

上司の指導、監督の下で定型的な業務を行う、いわゆる一般の事務員、技術者を分類する（定義に該当しない課、係に所属する者も該当するので注意する。）。

（イ） 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

中間とりまとめでは、「部下数要件等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については、部下数要件等を満たしていない者も、これに相当する者として比較の対象にするとしている。

この指摘は、部下数要件等を満たすことによって同種・同等性を保障するラスパイレース比較方式を換骨奪胎するものに他ならない。これは同一事業所内において部下数要件等を満たした従業員と同一の役職段階を占め、かつ職能資格も同等であるものの部下数要件等だけを満たしていない従業員がいた場合に、相当する従業員として比較対象従業員とするものである。この場合において、同一役職段階の部下数要件等を満たす比較対象従業員であってもその年齢や給与種目ごとの給与額が異なるのと同様に、比較対象従業員と相当するライン職従業員の間でもこれらは異なることになる。これらが異なるにもかかわらず、同等であることを保障するのは個別事業所における給与制度ということにならざるを得ない。したがって、ラスパイレース比較方式の根幹である同種・同等性が本当に担保されているのかどうかは保障の限りではないことになってしまいうし、民間給与実態調査への疑問を生じることになりかねないものである。

また、官民間における役職段階の比較にあたって、公務職場で採用されていない職能資格を、職務の同等性を保障する新たな判断基準として導入しようとする事自体問題であるといわざるを得ない。なお、「職能資格等」の「等」は職能資格制度以外の、給与制度上で職責を決める基準とされている。

さらに、中間とりまとめでは、「小規模企業の事業所の調査においては、企業規模100人以上の各役職者と同じ定義とした場合には、該当者が非常に少なくなることから、役職者の定義を企業規模100人以上の職責等の相対関係をみながら別に設定することが適当である」としている。

具体的には、以下の通り、小規模企業の役職者の定義の（例）が示されているが、問題は公務のどういった職務と対応させるかであり、引き続き注視していくこととしたい。

(参考) 小規模企業の役職者の定義 (例)

- 部長 構成員10人以上の部長
- 課長 部下4人以上の課長
- 課長代理 部下を有する課長代理

② ライン職の比較対象従業員に相当するスタッフ職の従業員への拡大

中間とりまとめでは、「民間企業におけるスタッフ職の増加等の人事・組織形態の変化や公務におけるスタッフ職を含めた役職者の増加の傾向等を踏まえ、部下数要件等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については、比較の対象とする」としている。

表7 役職段階別ライン職、スタッフ職の従業員数等 (平成17年度)

役職段階	一事業所当たりの従業員数、割合	計	ライン職		スタッフ職
			個人票該当従業員	その他	
部長級	一事業所当たりの従業員数 (人)	4.5	1.0	2.6	0.9
	割合 (%)	100.0	23.1	57.0	19.9
部次長級	一事業所当たりの従業員数 (人)	2.1	0.4	1.3	0.4
	割合 (%)	100.0	17.5	60.9	21.7
課長級	一事業所当たりの従業員数 (人)	12.2	2.9	5.9	3.4
	割合 (%)	100.0	23.7	48.5	27.8
課長代理級	一事業所当たりの従業員数 (人)	3.5	1.0	1.5	1.0
	割合 (%)	100.0	28.6	42.7	28.7
係長級	一事業所当たりの従業員数 (人)	8.1	4.7	1.7	1.7
	割合 (%)	100.0	57.4	21.5	21.1
主任	一事業所当たりの従業員数 (人)	9.4	4.7	4.7	
	割合 (%)	100.0	50.1	49.9	
係員	一事業所当たりの従業員数 (人)	40.3	40.3		
その他分類できない役職者・スタッフ職	一事業所当たりの従業員数 (人)	12.7	12.7		

(注) 全事業所の平均従業員数。ただし、集計不能事業所は除外して算出。

同種・同等性を保障するために部下数要件等を設ける必要性があり、日本の労働市場を前提とした場合に、ライン職を基礎とする官民比較とならざるを得ない事情はあるとしても、ライン職の格付けのみで給与を決定するのは、職務に応じた処遇を行う観点から言っても十分ではなく、民間企業の実態や公務職場におけるニーズ

を踏まえれば、いわゆる スタッフ職への適切な対応が必要なのは官民共通の認識であろう。

したがって、同種・同等性を保障するために、「ライン職の比較対象従業員に相当するスタッフ職」をどういう基準で判断するかが重要となる。すでに指摘したことであるが、中間とりまとめが、その困難性を自覚しながら、単に「職能資格等が同等」ということでごまかそうとしているのは遺憾なことである。引き続きの慎重な検討を求めておきたい。

(4) 比較職種

比較職種については、①官民双方の職種について、職務内容から細分化し、細かな比較を行い、処遇に反映させるべきではないか、②行政職(一)以外の職種を比較対象とする必要はないか、という2つの論点が検討されている。

① 官民双方の職種における職務内容の細分化及びその比較結果についての処遇の反映

中間とりまとめでは、「官民比較の比較職種を細分化し、生じた較差に基づき処遇を行うこととすれば、公務の人事管理に大きな影響を与えることから、労使を始め、幅広く各方面の意見を聴取しながら、どのような細分化を行うことが可能かについての検討を行う必要がある。その上で、民間において、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も検討を行う必要がある」としている。

まず、これらの内容については、政府が国会に提出した行革推進法案に示された内容そのものであり、中立・第三者機関たる人事院が、何らの前提もなく論点とすること自体が厳しく問われて然るべきであることを指摘しておきたい。

現行の比較方法をおさらいしておく、行政職(一)について同種、同等の原則に基づいてラスパイレス比較を行い、国家公務員給与の水準を比較対象の民間企業従業員全体の給与水準に準拠させている。その上で、行政職(一)表内の職務の級別号俸別の俸給月額が決定され、さらにこの行政職(一)俸給表に準ずる形で他の俸給表が決定されている。すなわち、行政職(一)の11級は民間の支店長、工場長、部長の給与との比較が行われているわけであるが、給与決定に当たっては支店長等水準に基づいて11級の水準が決定されているわけではないのである。

中間とりまとめは、こうした仕組みに対して、比較職種を細分化して、例えば定型業務と企画立案業務などの分類に応じて給与を決めることについての検討を求めているわけである。公務員給与の決定にあたっては、「民間準拠の原則」、「同種、同等の原則」、その背後にある同一価値労働同一賃金の原則を踏まえるべきことを指摘してきたが、こうした原則を満たした上で、より細分化した形での官民給与の比較を行うためには、官民を問わない開かれた労働市場において、職種別に社会的賃率が定まっていることが前提でなければならない。人事院が行う官

民比較方法をどうするかという範疇を超えた課題であり、しかも、条件が整っているとは言えないものである。検討すること自体を否定するものではないが、慎重な検討が必要であることを指摘しておきたい。

② 比較職種の拡大

中間とりまとめでは、「行政職(一)以外の職種における公務員数が非常に少なくなっている中で、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」としている。

公務員連絡会としても、行政職(一)適用職員が一般職員の概ね半分を占める基幹職種であり、他の俸給表が適用されている公務員の賃金が行政職(一)との均衡を考慮して設定されていることから、行政職(一)を比較対象職種とするよう要求してきた結果、一昨年からこのような取扱いとなったものである。したがって、中間とりまとめが指摘しているように、変更する必要はない。

(5) ボーナスの官民比較の方法

中間とりまとめは、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、②年間給与での比較という考え方を取る必要はないか、という2つの論点を立てている。それぞれの論点をみてみよう。

① ボーナスの官民比較の方法

研究会は、これまでに指摘されている事項として、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ことから、ボーナスについても個人別に把握する必要があるのではないかと、いうことをあげている。その上で中間とりまとめは、(ア)事業所における担当者の負担が過度に増大する、(イ)前年夏、冬の実績を把握することしかできない、という二つの理由から、当面は現行の方式によるとしている。その上で、引き続き検討を行うとしている。

しかしながら、調査が困難というだけで、ボーナスについて事業所単位で支給総額を把握するだけで正確な調査をしない、ということは理屈にあわない。われわれが長年主張してきた一時金のラスパイレス比較方式の採用を含め、正確な比較の在り方を引き続き検討すべきである。

② 年間給与での比較

中間とりまとめは、個人別の年間給与について、把握する期間を前年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することができないなどから、適当でないとしている。

春闘結果が1年以上遅れて公務員給与に反映されることは情勢適応の原則から

問題であること、新たな公務員給与批判の要因にもなりかねないこと、などから、民間において毎年春季賃金交渉が行われる限りは、引き続き総合的観点からの慎重な検討が必要である。

4. おわりに

以上見てきたように、今回の「研究会」の中間とりまとめは、到底、官民比較方法の在り方を客観的・科学的に検証し、検討の方向性を打ち出したものとはいえない。にもかかわらず人事院は、3月20日に提出された同報告を踏まえ、23日の2006春季要求に対する総裁交渉では、①官民比較方法の在り方については引き続き検討する②本年の民調で小規模企業調査を50人以上まで拡大する、との回答を提示した。

まさに、本年の勧告で、企業規模の引下げなど官民比較方法の見直しを行うことを前提にしたシナリオ通りに事を運ぼうとしているのである。

公務員連絡会は、総裁交渉の場で、ただちに官民比較方法に関わる回答を拒否し、人事院の誠意のない姿勢に強く抗議した。そして、24日には、人事院に抗議し今後の人勧期の闘いの意志を固めあう全国統一行動を実施し、2006春季生活闘争の取組に一応の区切りをつけた。

これは、2006春闘段階で官民比較方法を巡る闘いの決着がつかず、人勧期の取組みにそのまま持ち越されることを意味している。

公務員連絡会は、これまで述べてきたとおり、①春闘回答は、昨年6.23総裁見解を一方向的に反故にするものであり、相互信頼関係を損ねるものであること②官民比較方法の在り方の検討を行わなければならない理由が納得いく形で説明されていないこと③そもそも企業規模については人事院が法律上の権限だけを振りかざして見直せる事柄ではないこと、などから、本年の勧告で歴史的・制度的に確立されてきた官民比較方法の基本的な枠組みを拙速な形で見直すことには断固反対である。

本年の人勧期の取組み方針においてもその基本的な考え方を堅持し、構成組織の全力を挙げて中央地方でのあらゆる取組みを進めていかなければならない。

この官民比較方法の取組みは、単に本年の官民較差がどうなるかという問題ではない。政府の国民や公務員を犠牲にした歳出削減・総人件費削減政策に対する反撃であり、人事院勧告制度が労働基本権制約の代償機能たり得るか否かの闘いであり、揺らぎつつある公務員給与の社会的合意を再構築する闘いでなければならない。そのことを十分認識しつつ、深みと広がりをもった人勧期の取組みを構築していく必要がある。

「論点整理及び当面の対応策」(中間とりまとめ)の概要 官民給与の比較方法の在り方に関する研究会(平成18年3月)

論点1 調査対象企業の規模について

- ・ 民間給与実態調査は、企業規模50人以上の事業所に拡大することが適当。
(調査対象企業規模を50人以上とする理由)
〔① 公務に対応する組織階層の有無、② 実地調査による精確性の維持、
③ 民間従業員の3分の2をカバー、④ 公務採用者の民間企業との競合状況〕
- ・ 本年の人事院勧告に反映する比較対象企業の規模は、引き続き検討。

論点2 現行の官民給与の比較方式について

- ・ 同種・同等の者同士の比較という現行方式は維持すべき。
- ・ 「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。「勤続年数」を加えるかどうかは、更に検証。
- ・ 役職段階別の対応関係は、平成18年4月の俸給表改定に伴う見直しが必要。

論点3 比較対象従業員の範囲について

- ・ 賃金構造基本統計調査における取扱い等を考慮して、比較対象となる役職の要件の変更を検討。あわせて、スタッフ職も比較の対象に加えることを検討。
(例) 部長：構成員30人以上 → 構成員20人以上

論点4 比較職種について

- ・ 比較職種の細分化は、人事管理に大きな影響を与えるため、労使を始めとして幅広く各方面の意見を聴取した上で、比較職種の細分化の可否等を検討。

論点5 ボーナスの官民比較の方法について

- ・ 個人別のボーナス支給額の調査は、調査事業所の負担が増大し、当年夏のボーナスの実態が把握できなくなるため、当面は、現行の方式が適当。
- ・ ボーナスの比較方法は、引き続き検討。

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		
・係長	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	
	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。

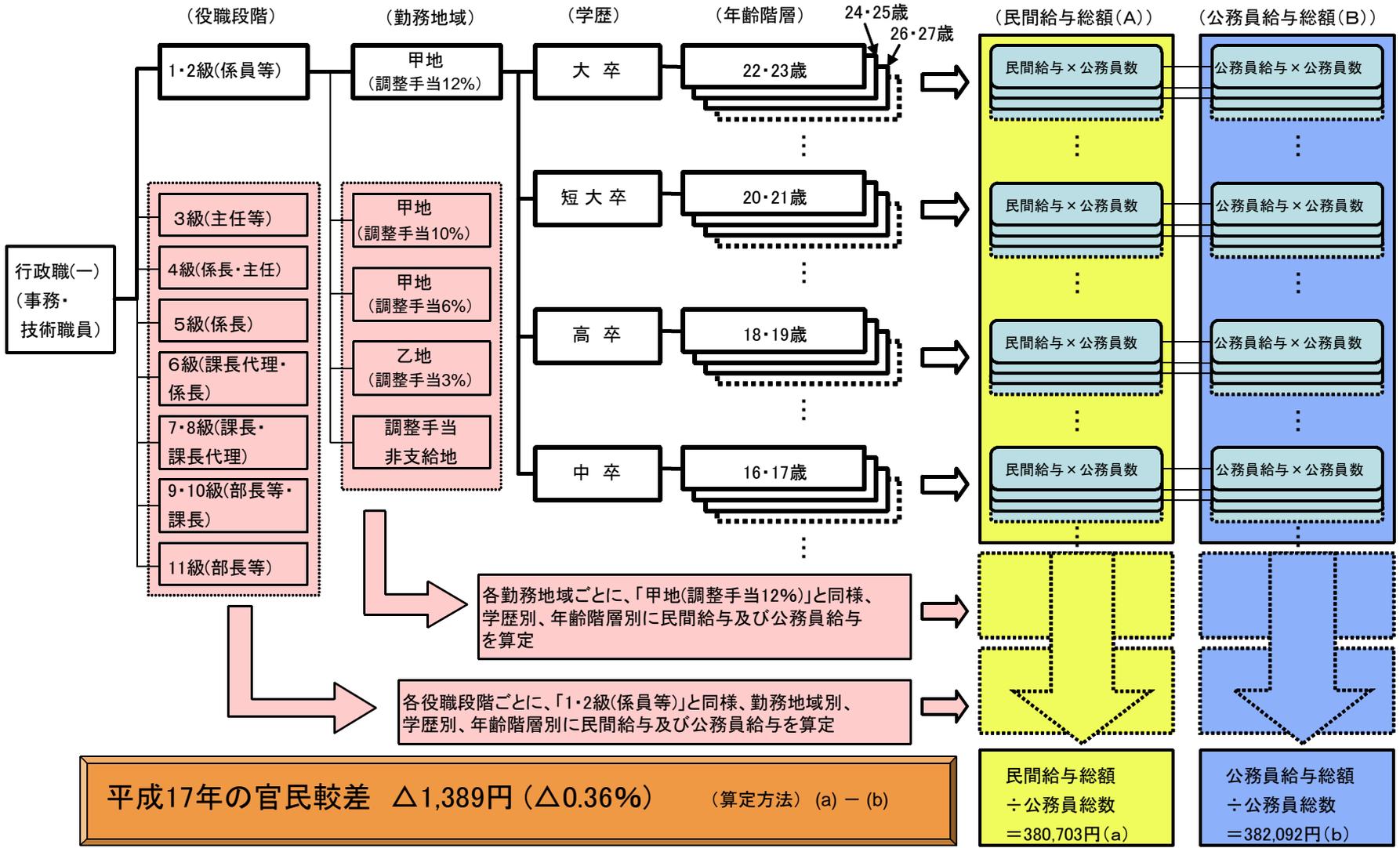
以上により、当面は、現行の方式が適当である。

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)



平成17年の官民較差 $\Delta 1,389$ 円 ($\Delta 0.36\%$) (算定方法) (a) - (b)

別紙