

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	年齢別人員構成等を踏まえた公務組織への人材の誘致 －民間人材の活用と給与水準を中心に－
著者 / 所属	石川 怜 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	461号
刊行日	2023-11-1
頁	110-122
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20231101.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

年齢別人員構成等を踏まえた公務組織への人材の誘致

— 民間人材の活用と給与水準を中心に —

石川 怜

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 年齢別人員構成と人材確保に係る現状
 - (1) 年齢階層別人員構成
 - (2) 離職の動向
 - (3) 国家公務員採用試験の申込者数
3. 民間人材の活用に係る採用制度
 - (1) 経験者採用試験
 - (2) 官民人事交流
 - (3) 任期付職員
4. 給与水準の在り方
 - (1) 競争関係にある産業の給与水準
 - (2) 民間準拠における国家公務員の給与の比較対象
5. おわりに

1. はじめに¹

公務の民主的かつ能率的な運営、行政サービスの安定的提供のためには、これらを担う人員体制が整備されていることが不可欠であるが、現在、公務組織の年齢別人員構成は偏りが生じている。公務組織の年齢別人員構成の変化は、人事院『平成27年度年次報告書』において問題提起がなされ²、2023年8月の「公務員人事管理に関する報告」（以下「人事

¹ 本稿のURLの最終アクセス日は2023年10月13日である。

² 年齢別人員構成に偏りが生じた主な要因については、当時30歳台以下の在職者が大幅に減少していた背景として、在職期間の長期化に伴い早期退職者数が減少したため新規採用の枠が減少する中で、一部の府省で組織の大幅な縮小再編が行われたこと等が挙げられている。また、2006年度から2010年度にかけて実施された定員純減計画や2011年度から2013年度にかけて実施された新規採用抑制の結果、当時20歳台半ばから後半の大卒、20歳台前半の高卒の在職者が非常に少なくなったと分析されている。

管理報告」という³。)では、実務の中核を担うことが期待される30歳台から40歳台半ばまでの職員の数が10年前と比較して大きく減少しているとされた上で、「早急に対応しなければ、公務組織の持続可能性に対する懸念が増大するおそれがある」とされた⁴。

しかし、近年、国家公務員採用試験の申込者数が減少傾向にある一方で、若年層職員の離職者数は増加傾向にあるなど、国家公務員の人材確保は極めて厳しい状況にある。そのため、人事管理報告では、「公務組織を支える多様で有為な人材を確保するためには、採用試験を通じた新規学卒者等の確保・育成だけでは組織を維持することは難しく、民間企業等における多様な経験や高度な専門性を有する人材をより一層公務に誘致することが不可欠である」とされ⁵、①民間と公務の知の融合の推進（民間人材の積極的誘致等）、②採用試験の実施方法の見直し、③今後の公務に求められる人材の戦略的確保に向けた取組（人材確保を支える処遇の実現等）を一体的に推進していく旨が示された⁶。

本稿では、まず、2. で公務組織の年齢別人員構成の現状を確認する。また、離職の動向、国家公務員採用試験の申込者数等の人材確保に係る現状について、民間の状況等と併せてその大要を見る。その上で、年齢別人員構成の偏りと国家公務員採用試験の申込者数の減少が特に厳しい状況にあることを踏まえ、公務組織への人材の誘致に取り組む上で考えられ得る論点として、3. では民間人材の活用、4. では給与水準に係る国家公務員の人材確保策を展望する。

2. 年齢別人員構成と人材確保に係る現状

(1) 年齢階層別人員構成

人事院「一般職の国家公務員の任用状況調査」によると、国家公務員⁷の在職者数は2021年度において277,048人であり、このうち、給与法職員は274,954人である。同年度において、総務省「労働力調査」による我が国における全産業の正規の職員・従業員の年齢階層別人員構成と、給与法職員の年齢階層別人員構成を比較したものが図表1である。全産業を見ると、30歳から44歳までの者の数が他の年齢層よりも少ない状況にあるが、給与法職員について見ると、全産業と比較しても30歳から44歳までの職員の数が相対的に少ない状況が更に顕著である。なお、給与法職員全体における30歳から44歳までの職員の割合は、2021年度に約31.0%であったが、全産業における正規の職員・従業員の数のうち、30歳から44歳までの者の数は約35.2%を占めている。

³ 人事院は例年夏頃に「公務員人事管理に関する報告」を給与勧告と共に国会及び内閣に対して行っているが、本稿における「人事管理報告」は、2023年8月のものを指す。

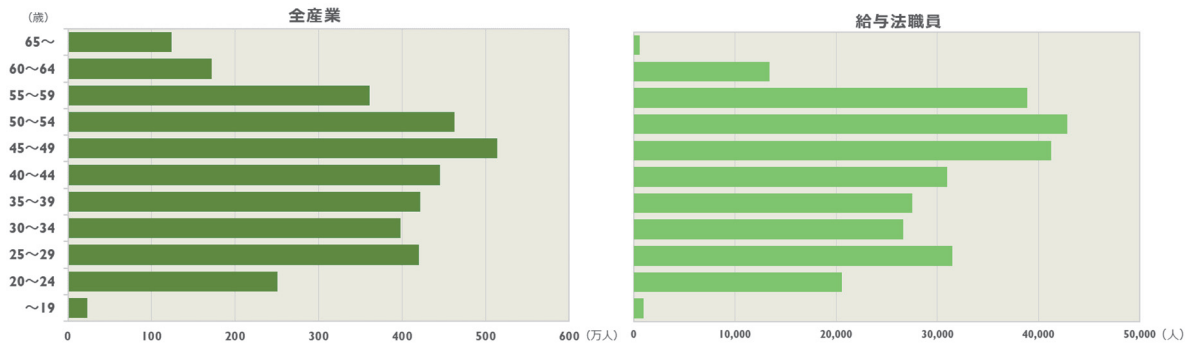
⁴ 人事管理報告2頁

⁵ 人事管理報告4頁

⁶ 人事管理報告6～12頁参照。

⁷ 本稿において、別に断りのない限り、「国家公務員」とは、検察官及び行政執行法人職員を除く、「国家公務員法」(昭和22年法律第120号)第2条第2項に規定される一般職の国家公務員(臨時的任用の職員、常勤労務者及び非常勤職員を除く。)をいう。また、「給与法職員」とは、「一般職の職員の給与に関する法律」(昭和25年法律第95号)(給与法)の適用を受ける職員(国家公務員)をいうが、「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12年法律第125号)第3条の規定により採用された職員は除く。

図表1 年齢別人員構成の比較

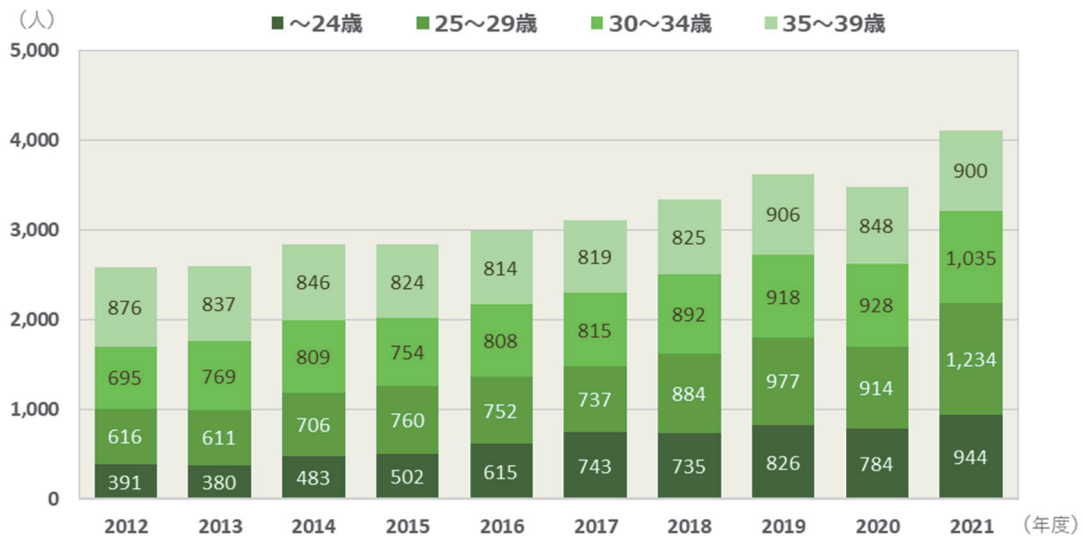


(出所) 総務省「労働力調査」及び人事院「一般職の国家公務員の任用状況調査」を基に筆者作成

(2) 離職の動向

給与法職員の離職者数は、2021年度において20,127人である。このうち、39歳以下の職員の辞職者数⁸は4,113人であり、その推移は図表2のとおりである。このグラフから、特に34歳以下の辞職者数が増加傾向にあることが分かる⁹。

図表2 給与法職員の辞職者数(39歳以下)の推移



(出所) 人事院「一般職の国家公務員の任用状況調査」を基に筆者作成

(注) 特・地・公等へ引き続き就いた場合を含む。

一方、2023年3月に人事院が実施した「働く人の意識に関するアンケート～企業と公務

⁸ その者の意により退職した職員の数。

⁹ 図表2における辞職者には、退職手当の支給を受けず辞職後特別職に属する職、地方公務員の職、行政執行法人以外の独立行政法人に属する職、国立大学法人又は大学共同利用機関法人に属する職及び公庫、公団又は事業団等の国との人事交流の対象となっている法人に属する職(以下「特・地・公等」という。)へ引き続き就いた場合を含んでいる。特・地・公等へ引き続き就いた場合を除いた39歳以下の給与法職員の辞職者数は、2017年度に1,545人、2018年度に1,816人、2019年度に2,077人、2020年度に1,889人、2021年度に2,401人となっており、これも増加傾向にあると考えられる。

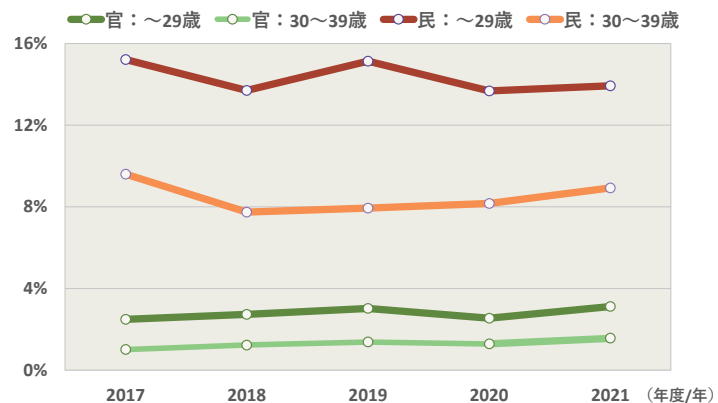
の比較～」の結果における、転職意向を有する国家公務員と民間企業従業員の割合¹⁰は**図表3**のとおりである。また、39歳以下の給与法職員の離職率¹¹の推移と、39歳以下の一般労働者の離職率¹²の推移を比較したものが**図表4**である¹³。さらに、民間の調査では、2022年度の民間の転職仲介事業者における26歳以下の転職が、5年前（2017年度）の約2倍と右肩上がりで増加していることが示され、若年層にとって転職は一般的なものになっていると分析されている¹⁴。これらを踏まえると、国家公務員の辞職者数は特に若年層において増加傾向にあるが、公務に限らず若年層の転職が増加している我が国の状況下で、転職意向・離職率について公務は民間より低水準で推移していることが見てとれる¹⁵。2023年4月に国家公務員採用総合職試験等から採用された職員に対するアンケートでは、早期の転職・転身を視野に入れている者は約12.9%であり、約20.6%であった2022年から減少した¹⁶。

図表3 転職意向を有する者の割合

	国家公務員	民間企業従業員
～24歳	38.9%	67.5%
25～29歳	39.0%	45.3%
30～34歳	41.6%	47.4%
35～39歳	30.5%	56.2%

（出所）人事院『令和4年度年次報告書』を基に筆者作成

図表4 離職率の官民比較



（出所）人事院「一般職の国家公務員の任用状況調査」、厚生労働省「雇用動向調査」を基に筆者作成

（3）国家公務員採用試験の申込者数

¹⁰ 「あなた自身は、今後、転職することを考えていますか。」という質問に対し、それぞれ「現在、転職活動中である」、「数年以内に転職することを考えている」及び「将来的には転職することを考えている」と回答した者の割合の合計。

¹¹ 給与法職員の各年度における年齢階層別辞職者数（特・地・公等を除く）を前年度の在職者数で除して算出したもの。

¹² 各年における個人的理由により離職した年齢階級別一般労働者数（常用労働者でありパートタイム労働者以外の労働者の数）を前年の一般労働者数で除して算出したもの。

¹³ 人事行政諮問会議の資料においては、同様の比較を行った上で、「国家公務員の離職率は一般労働者に比べると低い、微増ながら年々増加する傾向。とりわけ、若年層の離職率にその傾向が強い」と分析されている（第1回人事行政諮問会議（2023.9.25）参考資料14頁〈<https://www.jinji.go.jp/civilservicehrmadvisoryboard/20230925shiryo.pdf>〉）。

¹⁴ 株式会社リクルート「Z世代（26歳以下）の就業意識や転職動向」（2023.8.30）〈https://www.recruit.co.jp/newsroom/pressrelease/2023/0830_12590.html〉

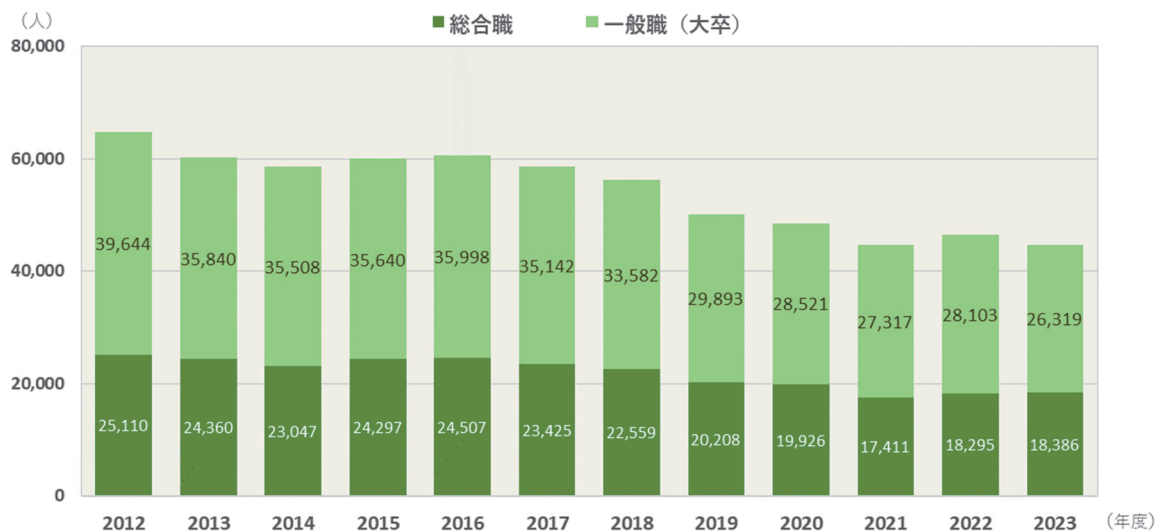
¹⁵ **図表3**のアンケート結果については、調査対象が国家公務員500人及び民間企業従業員500人と少ないため、各設問に対する回答は必ずしも公務・民間の実態を現しているとは言い難いが、それぞれの回答結果の比較により、総合的に見て、民間企業従業員は国家公務員よりも転職を考えている者の割合が高いことが言えよう。

¹⁶ 「国家公務員としていつまで働きたいか」という問いに対し、「若いうちに転職・転身を考えたい」及び「条件が合えばいつでも転職・転身を考えたい」と回答した者の割合の合計（人事院「総合職試験等からの新規採用職員に対するアンケート」（2023.10.6）〈<https://www.jinji.go.jp/kisya/2310/anketo2023.pdf>〉）。

国家公務員採用総合職試験及び一般職試験（大卒程度）の申込者数の推移は図表5のとおりである。2021年度試験において、申込者数は総合職試験、一般職試験（大卒）共に2012年度以降最低となったが、2022年度試験ではそれぞれ僅かに増加した。

2023年度試験においては、国家公務員を志望しなかった者も対象に含む「本年度就職活動を終えた学生を対象とする意識調査」の調査結果¹⁷等を踏まえ、総合職春試験の実施時期の前倒し、教養区分の受験可能年齢の引下げ及び試験地の拡充、合格有効期間の延長等を措置した。申込者数は、総合職試験について、春に実施した試験の申込者数が14,372人（前年度15,330人）に減少したが、秋実施の「教養区分」の申込者数が4,014人（前年度2,952人）と過去最高となり、合計人数は2022年度から増加している。一般職試験（大卒）については再び減少し、2021年度試験の申込者数をも下回っている¹⁸。

図表5 採用試験申込者数の推移



（出所）人事院『令和4年度年次報告書』及び人事院公表資料を基に筆者作成

採用試験の実施については、総合職試験及び一般職試験（大卒程度）の受験可能年齢の引下げ等も検討を進め、2023年度内を目途に方針を決定することとされているほか、オンライン方式を活用した採用試験について、実施に向けた課題等を整理しつつ検討を行うこととされている。

国家公務員採用試験の申込者数は今後、若年人口の減少の影響を受ける可能性が考えられるが、文部科学省「学校基本調査」による我が国における大学・大学院の卒業者のうち

¹⁷ 2021年9～12月人事院実施。調査の結果、国家公務員を志望しなかった理由として、「採用試験の勉強や準備が大変」と回答する者が最多であることや、多くの者が国家公務員採用試験の最終合格者発表前に公務以外の第一志望先から内々定を獲得していること等が明らかとなった。

¹⁸ 人事院「2023年度国家公務員採用総合職試験（大卒程度試験）教養区分の申込状況等について」（2023.9.21）〈<https://www.jinji.go.jp/kisya/2309/2023kyouyoumouushikomi.html>〉、同「2023年度国家公務員採用一般職試験（大卒程度試験）及び専門職試験（大卒程度試験）の合格者発表」（2023.8.15）〈<https://www.jinji.go.jp/kisya/2308/daisotsutougoukaku.html>〉

就職した者の数は、2012年3月において429,371人¹⁹であったものが2022年3月においては510,835人²⁰と増加しているため、現状、この影響を受けた結果として申込者数が減少しているとは言い難い。

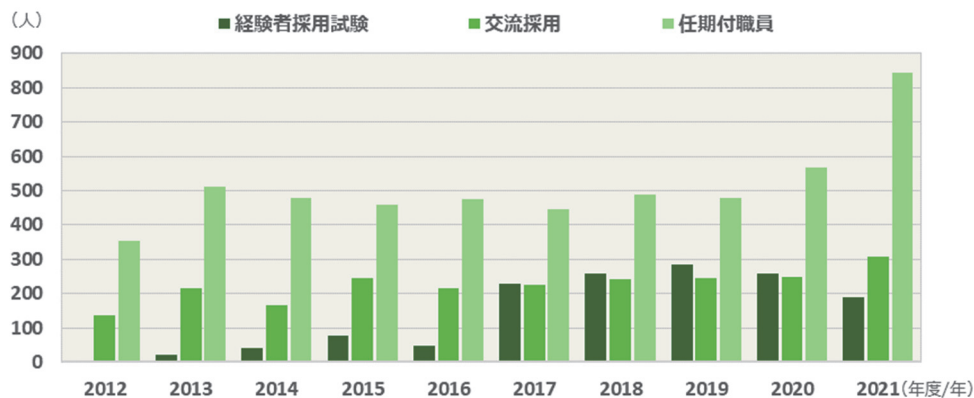
(1) から (3) を踏まえると、給与法職員の年齢別人員構成は30歳台から40歳台半ばの職員が少なく、人材確保については採用試験申込者数の減少が特に厳しい状況にあると考えられる。これらに対応するため、国家公務員の人材確保策を講ずる上では、公務に従事していない人材を誘致することが重要な取組となろう。そこで3. 及び4. では、公務組織への人材の誘致に向けた民間人材の活用及び給与水準について取り上げる。

3. 民間人材の活用に係る採用制度

30歳台から40歳台半ばの給与法職員の数が少ない現状を踏まえた人員体制の整備を行うには、民間企業等における経験を有する人材を公務に引き込み、活用することが重要となろう。人事管理報告では、経験者採用試験の間口の拡大や官民人事交流の促進等に取り組むとされている。

民間人材の活用に関しては、主に、経験者採用試験、官民人事交流、任期付職員等の採用制度の活用が挙げられる²¹。これらの制度に基づく採用状況の推移は図表6のとおりであり、以下、各制度の概要や活用状況等について概観する。

図表6 民間人材等の採用状況



(出所) 人事院「一般職の国家公務員の任用状況調査」、同「年次報告書」及び同「官民人事交流に関する年次報告」を基に筆者作成

(注) 交流採用者数のみ年次集計

(1) 経験者採用試験

経験者採用試験は、民間企業等における実務経験のある者を国の機関の係長級以上の官

¹⁹ うち大学(学部)卒業生357,088人、修士課程修了者57,659人、博士課程修了者10,937人、専門職学位課程修了者3,687人。

²⁰ うち大学(学部)卒業生439,683人、修士課程修了者54,687人、博士課程修了者10,977人、専門職学位課程修了者5,488人。

²¹ このほか、人事院規則1-24(公務の活性化のために民間の人材を採用する場合の特例)等による選考採用や国家公務員中途採用者選考試験(就職氷河期世代)等の採用制度の活用も考えられる。

職に採用するための試験として、2012年度から実施されている。経験者採用試験の申込者数の合計は、2018年度の2,921人をピークに減少しており²²（2023年度は1,699人²³）、同試験による採用者数は、2019年度に283人に上ったが、2020年度は257人、2021年度は190人と減少している。経験者採用試験による採用は、例年、国税庁経験者採用試験（国税調査官級）の採用者数が他の採用試験に比べて特に多い。2021年度試験からの採用状況を見ても分かるように（図表7）²⁴、現状、各府省において実務の中核を担う職員を幅広く補充できる程度の規模には至っていないと言えよう。

現行の経験者採用試験による採用者の給与は、採用者の経験年数と同程度の経験年数を有する国家公務員採用総合職試験等により採用された職員が受ける給与との均衡を考慮して決定されるが、人事管理報告では、「各府省のニーズを把握しつつ、幅広い府省において、民間人材等を政策・事業の実施等を担う係長級の職員として採用する試験を新たに創設する」とされ²⁵、一般職試験等により採用された職員と同程度の給与水準での採用を想定した新たな経験者採用試験の創設が見込まれる。

図表7 2021年度経験者採用試験
採用候補者名簿からの採用状況

試験の種類及び採用府省庁		採用者数
省庁合同 (係長級(事務))	内閣府	2
	デジタル庁	3
	外務省	2
	国土交通省	1
	環境省	2
総務省(係長級(技術))		2
外務省(書記官級)		10
国税庁(国税調査官級)		79
農林水産省(係長級(技術))		3
国土交通省(係長級(技術))		7
観光庁(係長級(事務))		3
気象庁(係長級(技術))		12

(出所) 人事院公表資料を基に筆者作成

(2) 官民人事交流

官民人事交流制度は、「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」（平成11年法律第224号）に基づき、民間企業と国の機関との人事交流を通じて、双方の組織活性化・人材育成を図るもので、国から民間企業への「交流派遣」と、民間企業から国への「交流採用」がある。2022年12月には、連続交流回数制限の組織単位や交流制限期間の見直しのほか、審査事務の合理化が行われ、官民人事交流の促進が図られている。

新規交流派遣者数は、2013年に70人、2022年に37人であるが、新規交流採用者数は、2012年に137人であったものが、2022年には378人と増加しており²⁶、交流派遣は低水準の状況が続く傍ら、交流採用は活発化している状況にある。交流審査会²⁷では、交流採用者数が増加している背景として、新規学卒者の採用において十分な人材確保ができていないことや、

²² 各年度の人事院「年次報告書」

²³ 人事院「2023年度経験者採用試験の申込状況について」（2023.9.15）〈https://www.jinji.go.jp/kisya/2309/2023keikensya_moushikomi.html〉

²⁴ 省庁合同（係長級（事務））については2022年11月18日名簿満了時、その他の試験については2022年12月22日名簿満了時。なお、国土交通省経験者採用試験（係長級（技術））については、本省区分3人、地方整備局・北海道開発局区分4人に分けられる。〈<https://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo/sonota/saiyoujoukyo-keikensya2021.pdf>〉

²⁵ 人事管理報告7頁

²⁶ 各年の人事院「官民人事交流に関する年次報告」。2022年の新規交流採用者数の年齢別状況は、20歳台が88人、30歳台が183人、40歳台が78人、50歳以上が29人であった。

²⁷ 人事院の諮問に応じて、交流基準の制定及び変更等に関する事項について調査審議し、人事院に意見を述べるもので、行政運営に係る有識者8人から成る。

国家公務員の年齢階層別の在職状況の偏りから、こうした年齢層の人員の不足を、交流採用を含む様々な手法で補っていることが考えられるとされており²⁸、交流採用は、公務における中堅層職員の補充の一助となっていると考えられる。

この点、同審査会においては、交流採用に関して、人員の補充といったニーズに主眼が置かれるようになると、組織活性化・人材育成といった官民人事交流制度の目的や意義が損なわれないかという懸念が示されているが²⁹、一方で、各府省において多様な専門性が求められている中で、当面、そのような知識・スキルを持った民間人材を即戦力として借りつつ、公務においても育成を図ることにより成果を上げるしかないのではないかという旨の意見も見られた³⁰。

人事管理報告においては、人事院が各府省に対し交流派遣の重要性を発信するなどの働きかけを行って行くほか、官民人事交流を経た者等からの意見聴取・アンケート調査を行った上で、官民人事交流を通じて得られる効果や魅力等を具体的に把握し、積極的に官民双方に向けた情報発信を強化していくことにより、民間企業等との人事交流の更なる促進に取り組んでいくとしている³¹。

（３）任期付職員

任期付職員制度は、「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12年法律第125号）（任期付職員法）に基づき、一般職の職員について、公務に有用な専門的な知識経験等を有する者を一定の任期を定めて採用することを可能にするとともに、任期付職員のうち、高度の専門的な知識経験等が特に必要とされる業務に従事する職員（特定任期付職員³²）に対する給与の特例を措置している。職員の任期は5年以内で、弁護士や公認会計士、大学の教員等が任期付職員として採用されている³³。

任期付職員の採用者数は2012年度に352人であったものが、2022年度には846人にまで増加している³⁴。府省別の採用状況を見ても、2022年度の採用者数は、環境省が196人、外務省が114人、特許庁が93人、金融庁が88人などであり、幅広い府省において着実な活用が図られているとされている。

任期付職員の採用においては従来、原則として人事院の事前承認が必要であったが、一定の要件の下、各府省限りで採用することができる範囲が順次拡大されている。具体的には、2021年11月には本府省の課長補佐級以下の官職への一般任期付職員の採用に、2022年7月には高度デジタル人材に係る特定任期付職員及び本府省の課長級・室長級への一般任

²⁸ 第30回交流審査会（2022. 2. 24）

²⁹ 第30回交流審査会（2022. 2. 24）

³⁰ 第32回交流審査会（2023. 2. 17）

³¹ 人事管理報告 8 頁

³² 任期付職員法第3条第1項に基づき採用された職員。また、特定任期付職員以外の任期付職員を「一般任期付職員」という。

³³ 任期付職員の公募情報について、その他の選考採用と併せて、内閣官房内閣人事局や人事院のウェブサイトに掲載されている。〈<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/recruit/howto/koubo.html>〉、〈https://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo/sonota/koubo_joho.html〉

³⁴ 各年度の人事院「年次報告書」

期付職員の採用にも拡大された。

以上のように、民間人材の活用に係る各制度はそれぞれ、間口の拡大や事務手続の簡素化等によって促進が図られている。今後、公務組織における在職状況の偏りにも対応できるよう、制度の拡充や好事例の展開等を通じ、民間人材の更なる活用を図る必要がある。

4. 給与水準の在り方

国家公務員の給与は、国会により社会一般の情勢に適応するように随時変更することができるが³⁵（情勢適応の原則）、これに基づく人事院の給与勧告は、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）を基本としている。情勢適応の原則は、民間企業の賃金決定における利潤の分配といった枠組みに該当しない公務において、国民一般の理解を得ながら、職員にとっても納得し得る給与とする趣旨で定められている。有為な人材を公務に誘致するためには、制度・手続面のほか、同原則の下、給与面の取組も重要となろう。例えば、3. で概観した採用制度についても、経験者採用試験等による採用者の級号俸の決定、特定任期付職員の号俸の決定、業績手当の支給等に係る運用の柔軟化や制度改正等に係る措置が講じられてきている。

人事院は例年、給与を始めとした国家公務員の人事行政をめぐる諸問題等について経済界、学界、労働界等の各界の有識者から意見を聴取している。また、2023年2月から6月にかけて、今後の公務員給与の在り方に関する有識者意見交換（以下「有識者意見交換」という。）を実施し、公務における人材の確保に向けた給与の在り方等について学識経験者や民間企業の人事担当役員から意見を得た。これらを踏まえ、人事管理報告においては、潜在的志望者層が公務員給与に対して抱く従来のイメージを変えるため、給与面での競争力を高めるとされ、社会と公務の変化に応じた給与制度の整備についても、2024年に講ずる必要な措置（給与制度のアップデート）として検討する事項の骨格案が示されている。

（1）競争関係にある産業の給与水準

有識者意見交換においては、公務員の給与水準は全産業の給与水準等に影響される傾向にあるが、全国規模かつ国家公務員との間で人材獲得競争相手となり得るような産業市場における給与水準と比較すると、初任給、生涯所得においても国家公務員の方が低い状況にある旨や、新規学卒者の採用をめぐる人材獲得競争においてはリファレンスすべき競争相手を考える必要があり、全国市場で、国家公務員の総合職になってもらいたいと思う人と競合するような民間市場として、電力・ガス・水道業、あるいは金融業といったところで働くホワイトカラーの賃金水準は相当高く、こうした産業の国家公務員と同規模程度の企業の賃金水準と比較することが合理的である旨の指摘がなされている³⁶。

ここで指摘された「国家公務員との間で人材獲得競争相手となり得る産業」について、

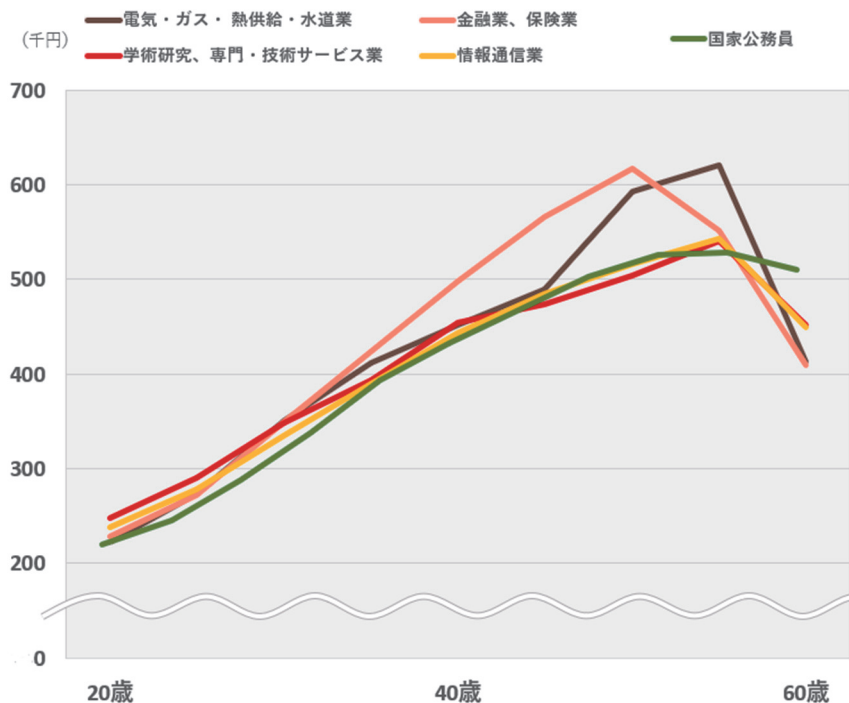
³⁵ 国家公務員法第28条第1項

³⁶ 一方で、国家公務員の志望者は、国の制度・政策作りに関わりたい、社会のために働きたいという志を持った人が目指す傾向にあり、賃金が高くなければ良い人材は集まらないかという、そういうものでもない旨の意見も出されている（「今後の公務員給与の在り方に関する有識者意見交換（第1回）議事要旨」（2023.2.17）〈https://www.jinji.go.jp/kyuuyo/update_hearing/update_hearing_pdf/01_gijiroku.pdf〉1～3頁）。

例えば、2022年度の国家公務員採用総合職試験の出身大学別合格者数が最も多かった東京大学と、次いで多かった京都大学において、学部卒業者の産業別就職先としては、①情報通信業、②金融業、保険業、③学術研究、専門・技術サービス業等が多かった³⁷。

これら三つの産業及び有識者意見交換において例に挙げられた電力・ガス・熱供給・水道業³⁸を、「人材獲得競争において国家公務員と競争関係にある産業」と仮定し、給与法行政職俸給表(一)が適用される大卒職員の賃金カーブ³⁹とこれら四つの産業の大卒の一般労働者の賃金カーブ⁴⁰について、人事院「国家公務員給与等実態調査」及び厚生労働省「賃金構造基本統計調査」を基に比較したものが**図表8**である⁴¹。これを見ると、電気・ガス・熱供給・水道業及び金融業、保険業の給与はほぼ全ての年齢において高水準であり、情報通信業及び学術研究、専門・技術サービス業の給与も40歳頃まで高い水準にある。

図表8 産業別賃金カーブ



(出所) 人事院「国家公務員給与等実態調査」及び厚生労働省「賃金構造基本統計調査」を基に筆者作成

³⁷ 『東京大学の概要-資料編-2022』11頁<<https://www.u-tokyo.ac.jp/content/400197552.pdf#page=13>>、『京都大学概要2021』30頁<<https://www.kyoto-u.ac.jp/sites/default/files/inline-files/kuov2021-15-99f7ce916299c4fc04d41ca9fbe49ead.pdf>>。なお、京都大学においては、「サービス業」の区分に、学術研究、専門・技術サービス業のほか、教育・学習支援業等に分類されるものも含まれると考えられる。

³⁸ 電気・ガス・熱供給・水道業については、東京大学及び京都大学の卒業者の就職先として多くはないが、他の産業に比べて企業数が少ないことも影響していることが考えられる。

³⁹ 行政職俸給表(一)の適用を受ける大卒職員の年齢階層別平均給与月額を折れ線グラフに表したものである。

⁴⁰ 大卒の一般労働者(正社員・正職員の雇用期間の定めなし)の年齢階層別所定内給与額を産業別に折れ線グラフに表したものである。なお、人事院「職種別民間給与実態調査」は公務と民間の給与を比較する目的で行われる調査であるが、**図表8**においては、産業、年齢階層及び学歴の三つの事項で分類された給与の額を示すため、便宜、賃金構造基本統計調査の調査結果を用いている。

⁴¹ 国家公務員給与等実態調査の年齢階層は4歳ごとに区分されているが、賃金構造基本統計調査の年齢階層は5歳ごとに区分されており、それぞれの賃金カーブを重ねて表示している。また、所定内給与額には通勤手当等が含まれるなど、両調査の時期、対象等が正確に一致しているものではない点にも留意されたい。

（２）民間準拠における国家公務員の給与の比較対象

民間準拠について、国家公務員の給与と民間の給与を比較検討するために実施される職種別民間給与実態調査は、企業規模50人以上、かつ、事業所規模50人以上の事業所を調査対象として実施されている。また、調査対象産業は、2013年に「農業、林業」、「宿泊業、飲食サービス業」等が加えられ、現在は全産業について実施されている。

調査対象の企業規模については、人事院が例年実施している中小企業経営者、マスコミ等との意見交換において、比較対象の企業規模を50人以上より更に小さくしてよい旨の意見や、適正かどうかは別にして、50人以上の規模の事業所は地方にはなかなかないのではないかという旨の意見のほか、反対に、50人以上では中小企業に寄り過ぎているようにも感じる旨の意見も見られるなど⁴²、様々な立場・意見がある。この点、人事院は、「企業規模50人以上の多くの民間企業は公務と同様、部長、課長、係長等の役職段階を有しており、公務と同種・同等の者同士による給与比較が可能であることに加え、現行の調査対象となる事業所数であれば、精緻な調査が可能であり、調査の精確性を維持することができること等から、現行の調査対象としている」としている⁴³。

人材確保の観点からは、総合職試験等から2023年4月に採用された職員が内定を得た民間企業の企業規模は、「1,000人以上」が約8割となっている（**図表9**⁴⁴）。他方、（1）において「人材獲得競争において国家公務員と競争関係にある産業」と仮定した産業の企業規模別の常用雇用者数の構成比は**図表10**のとおりである。これを見ると、電気・ガス・熱供給・水道業及び金融業、保険業では企業規模「1,000人以上」の企業で働く者の割合が高いが、情報通信業や学術研究、専門・技術サービス業では、企業規模「100～999人」及び「99人以下」の企業で働く者も少なくないことが分かる。**図表8**も踏まえると、人材確保における国家公務員との競争相手は必ずしも大企業に限られないが、競争関係にある産業においては、中小企業であっても若年層の給与水準が高くなっていることが考えられる。

情勢適応の原則の趣旨から、国家公務員の給与の比較対象となる民間企業の範囲は、民間給与の実態の反映や調査の精確性の確保等、人材確保以外の観点も踏まえて決定される必要がある。有識者意見交換においても、民間準拠の在り方について比較方法⁴⁵や比較対象について様々な意見が交わされており⁴⁶、今後も引き続き論点となろう。もともと、民間給与との較差に応じた給与改定の配分は政策的な観点も加味して行われてきており、近年の月例給改定では、人材確保の観点を踏まえ、若年層が在職する号俸に重きを置いた改定が行われている。2023年の給与勧告では、総合職試験（大卒程度）に係る初任給を5.8%（11,000円）引き上げる等の給与改定を行うことが勧告された。また、人事管理報告で骨格案が示

⁴² 人事院「中小企業経営者、マスコミ等との意見交換における主な意見（給与関係）」〈https://www.jinji.go.jp/kankoku/r5/pdf/r5_ikengaiyou.pdf〉

⁴³ 人事院「職員の給与に関する報告」（2023.8.7）40頁

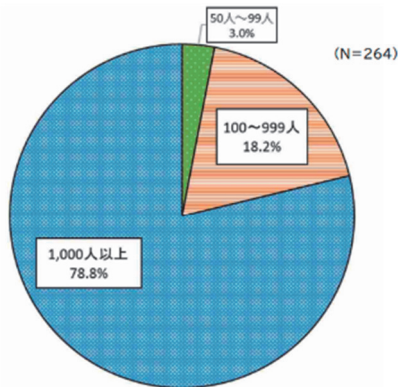
⁴⁴ 人事院「総合職試験等からの新規採用職員に対するアンケート」（2023.10.6）〈<https://www.jinji.go.jp/kisya/2310/anketo2023.pdf>〉

⁴⁵ 月例給の民間給与との比較においては、役職段階、勤務地域、学歴、年齢階層別の国家公務員の平均給与と、これと条件を同じくする民間の平均給与のそれぞれに国家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（ラスパイレス比較）。

⁴⁶ 「今後の公務員給与の在り方に関する有識者意見交換（第1回）議事要旨」2、3頁参照。

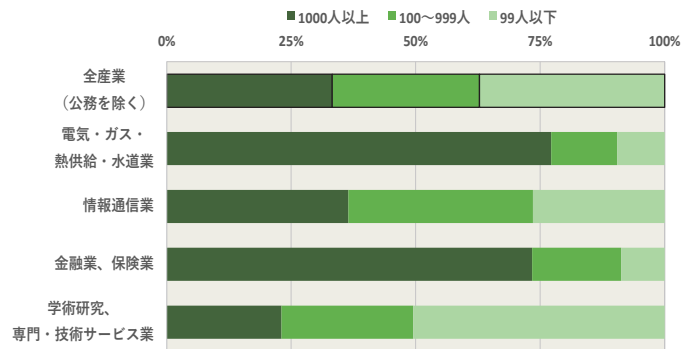
された給与制度のアップデートにおいても、初任給や若手・中堅の優秀者層の給与の水準の引上げ等が示されており、民間の実態や人材確保の観点を踏まえた国家公務員の給与水準の在り方について、今後の議論にも期待したい。

図表 9 総合職試験等からの
新規採用職員が内定を得た
民間企業の規模



(出所) 人事院公表資料より抜粋

図表 10 産業別・企業規模別常用雇用者数構成比



(出所) 総務省「令和3年経済センサス-活動調査」を基に筆者作成

5. おわりに

本稿では、公務の現状を民間の状況等と比較しながら確認した上で、年齢別人員構成の偏りや採用試験の申込者数の減少が特に厳しい状況にあるとし、公務組織へ有為な人材を誘致するための民間人材の活用や給与水準に関して近年の動きや議論を紹介した。民間人材の活用については、経験者採用試験等の採用制度に更なる改善の余地があるほか、給与水準については、人材獲得競争の相手となり得る民間企業が高い水準にあると考えられる。今後も雇用市場における社会一般の情勢がどう変化し、公務組織の持続可能性を高めるためにどのような対応がとられるのか、引き続き注視したい。

また、人材確保に係る取組を進めていく上では、民間人材の活用や給与水準のほかにも、若年層の離職防止の取組に係る若手職員のキャリア形成・主体的な学びの支援や⁴⁷、長時間労働を始めとする職場環境の是正などの論点も挙げられるように、人材確保をめぐる厳しい現状の背景には、公務内外の様々な要因が複層的に入り混じっていることが考えられる。そのため、課題分析や対策を行う上では、それぞれの課題に焦点を当てた的確なアプローチのほか、多角的な視点を持った一体的な人事行政の実現が求められよう。

⁴⁷ 「働く人の意識に関するアンケート～企業と公務の比較～」において、積極的な転職意向がある若年層が働く上で重要視しているものは、「自分の知識・スキルの専門性を高め、活用できること」と回答する者の割合が高かった。また、内閣人事局が実施した「令和4年度働き方改革職員アンケート」においては、30歳未満及び30代の離職意向の要因として、「もっと自己成長できる魅力的な仕事につきたいから」、「収入が少ないから」、「今後キャリアアップできる展望がないから」などの割合が高かった（内閣人事局「令和4年度働き方改革職員アンケート結果について」〈https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/pdf/r4_shokuins.pdf〉）。

2023年9月、公務人材マネジメントの抜本的なアップグレードを実現し、多様で有為の人材を確保・育成するために、人事行政・人事管理の在り方に関し審議・提言する「人事行政諮問会議」（座長：森田朗東京大学名誉教授）が人事院の下に設置され、公務員人事管理の在り方について聖域を設けることのない、骨太かつ課題横断的な議論を進めるとしている。同会議は2024年秋に最終提言を取りまとめることが見込まれ、今後も公務員人事管理に関する幅広い議論が期待される。

【参考文献】

吉田耕三、尾西雅博『逐条国家公務員法＜第2次全訂版＞』（学陽書房、2023年）
各年の人事院「年次報告書」

(いしかわ れい)