

# 分権改革下の教員給与法制改編に伴う自治体 教員給与・人事政策の課題と国際比較研究

## International and Domestic Comparative Studies on Local Governments' Teacher Salary and Personal Affairs Policy with the Changing of the Legislation of Teacher Salary under Decentralization

- 1 教員給与改革の動向と検討課題  
—中教審・教員給与ワーキング・グループの審議に則して— 小川正人
- 2 教員と民間労働者の給与の比較分析 山中秀幸
- 3 政令指定都市における教員人事政策 田中祥子
- 4 広島県・広島市ヒアリング調査の概要 島田桂吾
- 5 宮崎県ヒアリング調査の概要 押田貴久
- 6 宮崎市ヒアリング調査の概要 押田貴久
- 7 市区町村の教職員人事等に関する実態調査報告  
小川正人・山中秀幸・川上泰彦・押田貴久
- 8 アメリカ合衆国における教員給与俸給システムの州間比較  
押上玲奈・荒井英治郎
- 9 韓国における教員給与の法制及び人事政策の変化(Ⅱ) 高鏞
- 10 現代中国の教員給与・人事評価に関する調査結果 劉占富



# 教員給与改革の動向と検討課題

—中教審・教員給与ワーキング・グループの審議に則して—

東京大学 小川 正人

## The Trend and Agenda of Teacher Salary Reform According to Deliberations of Teacher Salary Working Group in Central Education Council Masahito OGAWA

### はじめに—本稿の目的と限定—

文部科学省は、平成18年7月、中教審・初等中等教育分科会に「教員給与の在り方に関するワーキング・グループ」(以下、教員給与WG)を発足させて教員給与の在り方に関する検討を開始し、平成19年2月にその審議報告をまとめた。その審議過程では、約40年ぶりとされる文部科学省による全国教員勤務実態調査も実施し、1970年代の教員給与制度の見直し以来の本格的な制度改革に取り組もうとしている。こうした教員給与制度の大幅な見直しの背景には、政府による財政再建とその重要な一環と位置づけられる公務員制度改革の要請がある。

政府は、平成17年度末に、平成19年度以降の5年間を「経済・財政改革集中期間」と位置づけ、基礎的財政収支の黒字化を図ることを決定した。その歳出削減の標的の一つが、公務員全体の人件費削減(2.6兆円)である。全公務員の人件費削減の中で教職員人件費については、①児童生徒数減に応じた教職員定数削減(今後5年間で1万人純減)、②地方における民間給与水準への準拠の徹底化、③人材確保法に基づく優遇措置等を縮減するとともにメリハリをつけた教員給与体系を検討することなどを指示した(骨太方針2006)。

この「骨太方針2006」を具体化した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(行革推進法 平成18年6月2日公布・施行)の公布・施行により、教員給与改革が政府の重要な教育政策課題のひとつとして具体的に動き出すこととなった。行革推進法には、「人材確保に関する特別措置法の廃止を含めた見直しその他公立学校の教職員の給与の在り方に関する検討を行い、平成18年度中に結論を得て、平成20年4月を目途に必要な措置を講ずるものとする」

(第56条第3項)と規定されていたように、その検討は従来の国の教員給与と政策の根幹をなしてきた人材確保法の廃止を含めた大幅な見直しを要請するものであった。前述の中教審・初等中等教育分科会の教員給与WGは、その要請により文部科学省の教員給与制度改革のデザインを描く目的で設置されたものである。今日の教員給与制度改革の課題を整理するうえで、この教員給与WGの審議内容を概観しておくことは重要であると考えられる。

本稿は、主に中教審・教員給与WGの審議内容を概観することを通して、現在進行中の政府部内における教員給与制度改革の動向と政策課題を整理することを目的とするものである。

### 1. 教員給与制度見直しの背景とその論理

政府内で、教員給与制度の見直しが浮上していた背景には、(1)公務員制度改革の一環としての地方公務員給与構造の見直しと、(2)義務教育予算の大幅縮減という二つの流れがあったと捉えることができる。

#### (1) 地方公務員給与構造の見直し

旧来までは、教員を含め地方公務員給与の制度や水準は、事実上、国家公務員のそれに準拠するしくみをとってきた。しかし、そうしたしくみが、民間給与に対する公務員給与水準の高止まり傾向を生み—特に地方でその傾向が顕著とされた—、官民格差に対する国民的批判の一因となってきたとされる。昨年度の人事院勧告では、そうした指摘に対応して、第一に、画一的な国準拠の考え方を刷新し、地方公務員給与の水準は当該地域毎の地場民間給与との均衡を図るように見

直した。具体的には、民間給与の地域差を地方公務員給与水準に反映させるために、まず、地方公務員給与水準は地場企業に比べて高いとされる平均比率4.8%程度を全体として引き下げたうえで、民間給与が著しく高い地域については地域調整手当を従来の3%、6%、10%の三段階から、3%、6%、10%、12%、15%、18%の六段階支給に変更した。第二は、公務員給与水準を決定する際の準拠する民間企業の規模を従来の100人以上から100人未満(50人以上)の企業も含め少なくとも地域民間事業従事者の半数程度をカバーするように見直すとした。そして、第三は、民間・中高年層の給与水準との均衡に考慮し、地方公務員・中高年齢層の給与水準を更に2%程度(この年齢層は合計7%)引き下げて給与カーブのフラット化をはかりつつ、それ以後の給与カーブの上昇は職務・職責を重視した職務級間の給与水準の重なるの少ない体系とすること、第四に、勤務実績の給与への反映(旧俸給表号俸の4分割によるメリハリある実績の支給額への反映、勤勉手当の優秀層への重点的傾斜配分の拡大、等)、第五には、専門的知識をもったスタッフ職の処遇や在職期間の長期化に対応した複線型人事管理の導入に向けた専門スタッフ職俸給表の新設を提言した。

以上のような人事院勧告にみられたような地方公務員の給与水準と給与体系の見直しの方針は、教員給与制度の見直し論議でも基本的に踏襲されることになっている。

## (2) 義務教育予算の縮減

財務省等が主張する義務教育予算縮減の流れからくる教員給与制度見直しの論理は以下のようなものである。

まず、少子化の影響を受けて小中学校の児童生徒数が大幅に減少しているにも拘わらず(平成元年1488万人から平成15年1059万人の-29%)、公的な小中学校費は8.6兆円から9.3兆円と8%も増大している。こうした公的義務教育費の増大の一因は、児童生徒数の減少に見合った教職員定数の削減が伴っていないことと人材確保法等による教員給与優遇措置にあるとして、児童生徒数減少に伴う教職員定数削減を実施するとともに、教員給与の優遇部分の見直しを図ることを求めた。その結果、以下の2-(2)で取り上げる財務省と文部科学省による合意文書「教員給与の優遇分の取り扱いについて」(平成18年6月)に基づき、平

成18年度末までにメリハリのある教員給与体系の構築について検討し結論を出すことを確認している。

## 2. 浮かび上がる教員給与改革の争点

### (1) 中教審・教員給与WGに提案された論点整理

地場民間給与に準拠した地方公務員給与水準の設定は時代の流れのようであるが、他方で、国の教員免許制を前提とし教育水準の平等保障が強く求められる教員の質的確保策から見て、教員給与水準の地場民間給与準拠は妥当かどうか慎重な検討が必要である。その検討課題を含め、(1)教員給与の適正水準、(2)人材確保法の是非、(3)教職調整額と時間外手当の在り方、(4)メリハリを求められる教員給与体系の在り方、(5)教員給与に関する都道府県の決定権限と国の関与の在り方、等が、教員給与WGの主要な論点として浮かび上がってくる。教員給与WGの第一回会議(平成18年7月31日)では、以下のような「検討すべき事項(案)」が事務局から提案されている。

#### ●人材確保法の在り方

- 人材確保法の必要性について
- 人材確保法による優遇措置について、など

#### ●教職員給与の在り方

- メリハリある給与体系について
- 教職調整額について
- 教員特有の手当について、など

#### ●その他

- 教員評価について
- 学校の管理運営について、など

### (2) 財務省の主張と文部科学省の反証

義務教育予算縮減の立場から教員給与の大幅見直しを強く主張している財務省の考え方は、政府の教員給与改革を主導する考えの一つでもあることから無視し得ない。実は、教員給与WGの第2回から5回まで関係団体からのヒヤリングがあり、その中で、財務省がさまざまなデータを引き合いにして教員給与水準の削減を強く主張した。しかし、その際に財務省が使用したデータには恣意的で不正確な内容も多く会議の席上では各委員から多くの疑問が出された。また、第6回会議では文部科学省から財務省の主張に対する反証

データが提出された。その内容は教員給与の現状認識や今後の改革方向を考えるうえでも重要と思われるのでここでそのポイントの幾つかを紹介しておきたい。

第一に、財務省は、少子化の影響を受けて小中学校の児童生徒数が大幅に減少しているにも拘わらず(平成元年1488万人から平成16年1048万人の-30%)、児童生徒一人当たりの義務教育費国庫負担金は13.5万円から24万円と78%増となっており、児童生徒数の減少に見合った教職員定数や教職員給与の効率的運用がなされていないと批判した。それに対して、文部科学省からは、この間の児童生徒一人当たりの義務教育費国庫負担金増加の原因は、教職員の平均年齢の上昇による給与アップ(平成元年の平均年齢・給与月額39歳・28.1万円から平成16年の43歳・39.9万円と42%アップ)と、国民からの要請が強かった少人数教育等の政策的要請による教員数の増員等(33%アップ)であり合理的理由が存在していることが示された。

第二に、財務省は、地方一般行政職と義務教育学校教員との給与比較を通じて、教員本給が一般行政職より11%高く(平成15年度平均給料月額：一般行政職358,852円、教員399,842円)、この傾向は全ての年齢層でも言えると強調した。それに対し文部科学省からは、(1)財務省統計では、行政職給与には時間外手当を含めていないのに教員給与には時間外手当見合いの教職調整額を含めており公正な比較でないこと、(2)財務省統計では比較対象者の平均年齢・学歴の違いが考慮されていないこと(一般行政職の平均年齢42.4歳で大卒・短大卒63%、高卒37%であるのに対し、教員の平均年齢43歳で大卒・短大卒100%)等の統計処理上の問題があり、それらを勘案・調整すると行政職に対する教員給与の優位性は僅か2%にすぎず、しかも、40歳以降は一般行政職給与の方が高くなっていることが示された。また、財務省は、教員の年金や退職手当でも一般行政職より教員の方がそれぞれ8.3%、11.4%高いと指摘するが、文部科学省からは財務省の統計データには比較対象行政職員に恣意的な操作があること(行(二)職員や市町村職員を含めて県費負担教員と比較)、学歴構成上の違いを調整していない等の問題があり、それらを適切に調整すると退職金手当の優位性は僅か4%程度に過ぎないことが示された(年金支給額については比較データが無いため比較は不可)。

第三は、前述の1-(2)でも触れた人材確保法による優遇分の縮減をめぐる問題である(その問題と改

革課題をめぐる内容は、上記1-(2)を参照)。この点については、文部科学省も人材確保法に基づく優遇措置の一つである「義務教育等教員特別手当」を廃止することについては同意しつつ、他の教員給与の優遇部分に関する取り扱いをどのようにするのかについては、今後、中教審等で検討するということを財務省との間で以下のように合意している。

#### 「 教員給与の優遇部分の取り扱いについて

1. 一般行政職に対する人材確保法に基づく教員給与の優遇部分は、給与費目を個別に見れば、本給の一般行政職の水準を超えた部分と義務教育等教員特別手当が該当する。
2. 他方、教員には一般行政職に支払われる時間外勤務手当が支給されない代わりに教職調整額が支給されるという特殊事情があることにかんがみ、教員の給与体系の改革にあたっては、教員の勤務実態調査を行い、実態を明らかにすることが必要。
3. 教員給与の優遇部分を縮減するにあたり、当面、以下の措置を実施する。
  - ・一般行政職は、本給、時間外勤務手当を含む能率給的手当、管理職手当を含む職務給の手当の合計額(決算ベース)
  - ・教員は、本給、教職調整額及び義務教育等教員特別手当、宿日直手当を含む能率給的手当、管理職手当、特殊勤務手当(職務給的手当)の合計額(決算ベース)
 を比較し、教員が一般行政職を上回る部分について縮減する。
4. 今後、更に教員の勤務実態調査の結果等を踏まえ、平成18年度末までに、教職調整額と時間外勤務手当との関係や、教職調整額の本給扱いの是非を含め、教員給与の在り方について全般的に検討し、結論を出す。
 

その際、上記1.の教員給与の優遇部分のうち、上記3.の措置の後にも残る優遇部分の取り扱いについても結論を得る。

この場合、教員の職務の専門性から必要とされる要素(職務給)という観点からも配慮する必要がある。
5. あわせて平成18年度末までにメリハリのある給与体系の構築について検討し、結論を出す。」

そして、最後に、財務省は、勤続15年教員の給与国庫負担比較=授業一時間当たりの給与比較データを示し日

本の教員給与は国際的にも非常に高い水準にあると強調した - OECD平均42ドル(年間授業時間数795)、米国39ドル(同1139)、仏35ドル(同900)、独59ドル(同782)に対して、日本が70ドル(648) -。これに対しては、文部科学省からは、(1)欧米における教員の勤務形態は授業中心であるが、日本の教員は授業以外の他の多くの職務を担っているため、授業単位での比較は適正な比較ではない、(2)法定勤務時間一時間当たりの給与比較でみた場合には、OECD平均20ドル(法定勤務時間数1675)、米国33ドル(同1353)、独27ドル(1708)に対し日本23ドル(1960)となっており日本の教員給与水準は諸外国と比べても決して高いとは言えないこと等が示された。

財務省の主張は、日本の教員給与は一般行政職と比べて高いだけでなく国際的水準からみてもトップクラスであることを強調するものであったが、文部科学省が提示した統計データを見るとそうした主張は不正確なものであることが分かる。

以上のように、財務省と文部科学省との間における教員給与改革の対立的論点を見ただけでも、教員給与改革の論議を進めようとした場合には一例えば、教員給与の水準や優遇措置の在り方、教職調整額と時間外勤務手当の関係等、教員給与の在り方を基本的に規定している日本の教員の勤務の形態や実態に関する特徴とその問題が実証的に検証されることが重要であることが確認できる。その意味でも、教員給与WGの審議過程で実施された全国教員勤務実態調査データの詳細な分析結果が待たれる。

### (3) 団体ヒヤリングの特徴—主に、教職調整額の在り方をめぐる団体間の相違—

中教審・教員給与WGにおける団体ヒヤリング(第2回会議～第5回会議)では、財務省を除く殆どの団体が人材確保法の必要を訴えたが、教職調整額と時間外手当支給のテーマでは団体間で力点が違っているのが印象的である。教育長関係団体や校長会等からは、(1)教員の勤務形態の特殊性を考えると教職調整額の存続が望ましいが、現行4%という額が現在の教員の勤務実態に相応しいものかどうかは勤務実態調査を踏まえ改善してほしい、(2)一律支給を見直し、不適格教員、病気休業中教員への未支給、長期研修中教員への支給減額等の見直しが必要等といった意見が共通して出さ

れた。これに対して、教職員団体では、日教組が教職調整額の継続の必要性と勤務実態調査の結果に見合う教職調整額の増額措置を主張したのに対して、全教は測定可能な時間外勤務については時間外手当を支給すべきこと、それに加えて測定不可能な時間外勤務には教職調整額で措置するという二段構えで対応することを求めた。また、全日教連は、教職調整額を存続させたいうえで支給割合を0%～10%程度の幅を持たせ勤務実態に応じた支給をすることを検討してはどうかと提案を行った。このように、従来、一律支給を行ってきた教職調整額においても、教員給与見直しを求める声が高まっている社会背景の下、勤務実態に即して一律支給を見直すという気運が教育界内からも生じていることは確認できる。ただ、教職調整額をどのような性格と捉えるかによっても、その一律支給の見直し案は異なってくる。その検討に際しても、実際の教員勤務実態調査のデータが重要な意味をもつと考えられ、調査データに基づいて中教審・教員給与WGがどのような検討を行うかその動向を見守りたい。

給与体系の見直しでは、教育長関係団体や校長会等からは共通して校長・教頭の責任に相応しい大幅な処遇改善とともに、管理職をサポートする中間管理職(主幹制、総括教諭制)や優秀教員・指導教諭の給与表上の位置づけを明確にしていくことを求める声がかかれた。それに対し、教職員団体からは、そうした給与表の等級増設が教員の階層化と管理体制強化に連動しないように、一定の年齢・経験年数など客観的基準によって上位級に格付けできるような制度運用を図って教員へのインセンティブを促す給与体系改善を望むという主張がなされた。

人材確保法の存続、教職調整額の継続と勤務実態に見合った額の支給、管理職の責任に見合った処遇改善、中間管理職や優秀教員の新たな役割に相応しい給与表上での処遇改善等々、それら全ては検討の必要な措置である。しかし、教員給与全体の原資そのものが縮小となる現状では、それらのいずれかの施策への重点的傾斜配分は避けられない。教員給与財源の縮小のなかで漸行しなくてはならない今次教員給与改革の難しさを痛感せざるをえない。

### 3. 人材確保法の存廃をめぐる審議

行革推進法に人材確保法の廃止を含めた見直しが規定されていたこともあって、中教審・教員給与WGの審議では人材確保法そのものの存廃論議も行われた。最終報告では、人材確保法によって導入された教員に対する一律支給の義務教育等教員特別手当を廃止し、その財源をメリハリある給料や諸手当の充実に活用するという基本方向を確認している。委員の中からは人材確保法により措置された義務教育等教員特別手当を廃止するのであれば人材確保法そのものも廃止すべきではないかとする意見も出された。しかし、WG全体としては、人材確保法を保持していくべきとする確認がなされたと考える。この点について、筆者は、以下のような人材確保法の内容を再確認しておくことが必要であるとする（清水秀雄1975）。

- (1) 人材確保法は、教員の優遇措置について具体的な改善の方策までを定めているものではないこと、
- (2) 人材確保法の本来の趣旨は小・中学校教員の給与改善が主眼とされていたものであったこと
- (3) 人材確保法に基づく第一次改善の方策として教員給与表の見直しによる給与の底上げが図られたが、そうした方策では、小・中学校教員と他校種教員との給与表上の“均衡”配慮から他校種教員の給与表の見直しにも連動し、人材確保法の本来の趣旨であった小・中学校教員の給与改善という目的が薄らぐという事態が生じたこと、
- (4) そのため、第二次改善では、その本来の目的である小・中学校教員の給与改善を直接の対象とする義務教育等教員特別手当が新設されたという経緯があったこと、

以上のように、今回廃止の対象とされている義務教育等教員特別手当は、人材確保法の目的を実現するためのあくまで一方策にすぎないものである。そのため、その手当を廃止するのに連動させて人材確保法それ自体も廃止すべきとする主張は、人材確保法成立の経緯を正しく理解するものではない。筆者は、むしろ今日こそ人材確保法の趣旨が生かされなくてはならない時代であるとする。人材確保法により教員を他の一般公務員と差異化する必要性などあるのかという疑問・批判はあるが、教員の養成・採用・研修等の一連のシ

ステムをみると一般公務員のそれとは大きく異なっていることが分かる。例えば、①大学卒業単位に加えて教職免許という特別の資格を取得することを求められている、②試補制度ともいえる一年間の条件付き採用（国家公務員は半年の条件付き採用）とその運用厳格化の要請、③採用日から一年間の初任者研修の義務付け、④10年経験者研修等の体系的な研修義務付け、⑤教員免許更新制の導入計画等、一般公務員と比べてその専門性向上や職能開発に向けた公的要請とその義務づけが強い。さらに、今後、10年程の間に、団塊世代教員の大量退職が進み、それに伴う大量の新規教員の確保が求められており、この期間で全教員の約半分が入れ替わる事態となる。しかし、首都圏・都市圏を中心に経済の活況もあって民間雇用も良好となっているため、これらの圏域における新規の優秀な教員確保は困難を極めている。今後10年間で新規の優秀な教員を確保できるかどうか、将来数十年先までの日本の教育を大きく左右する鍵となる。こうした時代において優秀な教員を確保する政策は、重要な国家戦略であるといつてよく人材確保法を有効に活用していくべきである。その意味では、今回の義務教育等教員特別手当の廃止は、そうした人材確保法の効果を削ぐものであり、それを代替する効果的な方策の提案もなく異議がある。WGの最終報告を受けてその具体的な方策を考えることこそが政府が取り組むべき課題であるとする。

また、人材確保法を廃止すべきであるという主張は、本来、教職志願者には給与等の金銭的な動機の弱い者が大勢を占めるため人材確保法のような財政的誘導策はあまり効果が期待できないとか、優秀な人材を教職に誘導するうえで人材確保法が実際的な効果があったかどうかの検証的裏付けに乏しい等とする論を引き合いすることが多い。しかし、例えば、筆者が平成9（1997）年7月に実施した「教員の給与問題に関するアンケート調査」（小川1998）では、問い「あなたが、教職を職業として選んだ時、教員の給与水準や給与体系は教職選択の理由となりましたか」に対して、「大きな理由となった」2.4%、「理由の一つとはなった」19.8%、「参考程度に」24.3%、「どちらとも言えない」8.7%、「全く理由とはならなかった」44.2%、「分からない」0.6%、となっていた。回答者の半数近くが「全く理由とはならなかった」と回答はしているが、他方で、「大きな理由となった」+「理由の一つとはなった」が計22.2%、「参考程度に」という回答者を含めると半

数近くが給与の水準や在り方に関心を持っていることが了解される。そのことは、人材確保法の効果に関する調査研究でもいえることである。人材確保法の教育効果に関する実証的調査研究は極めて少ないが、その少ない先行研究の幾つかでは限定的ではあるが教員養成大学・学部以外の一般大学・学部男子学生の教職選択行動に影響を及ぼしていたことが指摘されている(矢野1982、石垣2004)。ただ、これらの研究は、定期的に1965年から人材確保法成立後の数年までの限定された期間であったり、また、教員養成大学・学部以外の他一般大学・学部からの教員採用割合の比率変化の推移を見ただけという限定的な分析に留まるものである。今後、人材確保法の優遇措置の見直しや多様な給与法制上の変更が試みられていくことになると思われるが、それらが教員養成大学・学部と他一般大学・学部の入試動向や教職需給にどのような変動を生み出しのか、また、教員の意欲、成果等にどのような効果を生み出すかなどその実証的検証がこれまで以上に求められることになろう。

#### 4. 勤務実態調査を受けての審議と検討課題 一 残業時間と教職調整額の在り方を中心に

教員給与WGの審議過程の途中に、教員勤務実態調査の暫定中間集計結果報告が公表された。その調査内容については、別途報告書がまとめられているのでここでは省略するが、本稿では、教員の勤務実態調査を踏まえた教職調整額の在り方をめぐる論議と今後の検討課題を整理しておきたい。

教員勤務実態調査の暫定中間集計結果報告を受けて、教員給与WGでは長時間の残業時間が恒常的となっている教員の勤務形態や教職調整額の在り方等をめぐって意見が交わされた。その前提には、当然のこととして、現在の長時間残業をそのまま容認するのではなく、残業時間を減らして教員が授業を中心に児童生徒と直接関わる時間や職能開発に費やす時間を確保できるような体制づくりを講じていくことが重要課題であると確認された。その上で、審議過程では、以下のような論点整理「教職調整額の見直しについて(案)」(第15回会議 平成19年2月13日)が事務局から提案された。

「まず、期末・勤勉手当や退職手当等の算定基礎から外すため、調整額という形式をやめて、手当とすることが必要ではないか。

その上で、一律支給を見直し、メリハリを付けて支給を行うため、以下のような方向で見直しを検討する。

【案の1】支給率にメリハリを付けて支給  
勤務時間の内外を通じてそれぞれの教員にかかる職務負荷を評価して支給する

新たな手当(教職特別手当(仮称))を創設する。

→ 給料の〇%支給を標準とし、職務負荷に応じて支給率を増減。

\* 引き続き、教員への時間外勤務命令は超勤4項目に限定。

課題 ・客観的な評価基準をどう定めるか。

・勤務実態調査の結果を踏まえた支給率の見直しが必要。

【案の2】時間外勤務手当を支給

一般の公務員と同様に、時間外勤務の時間数に応じて時間外勤務手当を支給する。

\* 超勤4項目を廃止。一般の公務員と同様に、公務のために臨時の必要がある場合に時間外勤務を命じることができるようにする。(ただし、超勤4項目を改正し、教員に対して時間外勤務を命じることができる事項を拡大する方法も考えられる。)

課題 ・教員の自発性・創造性を尊重するこれまでの考え方との整合性。

・教員の職務が時間外勤務命令に基づく勤務になじむか。

・勤務実態調査の結果を踏まえた予算の確保が必要。」

この争点をめぐっては、給与支払いの透明性が問題とされているという点を踏まえて、教職調整額を廃止し時間外手当として組み替えるべきであること、そのため超過勤務の実態に即して時間外手当を支給すべきであること意見が出された一方、教員の勤務の特殊性や形態を考えた場合、一般公務員と同様に時間外勤務手当を支給することは馴染まないため、従来通りに教員の勤務態様の特殊性を踏まえ勤務時間の内外を問わず包括的に評価した処遇として教職調整額(手当)のような形で支給することが望ましいとする意見も強く主張された。ただ、その際、勤務実態調査からも明ら

かなように、超過勤務の長短の個人差は歴然としておりそうした勤務負荷に応じた支給率のメリハリは社会的にも求められざるを得ないと考えられるため、必要な措置として、勤務負荷が無い休職者や勤務負荷の小さい長期研修者、また逆に勤務負荷の大きい者に対する何らかの支給基準の傾斜を設けることは検討されてよい課題であると提案されている。また、教職調整額は給料相当とされていたため期末・勤勉手当や退職手当等に反映されてきたが、時間外手当の代替措置的性格も一面では持つ教職調整額をそれらに反映させることへの疑問も指摘された。以上のような様々な観点からの論点を孕んだ教職調整額の見直し方策は、今後、更に教員勤務実態調査の最終まとめを踏まえながら政府の関係部署で検討をすることになっている。

以上のような教員給与WGの最終まとめにおける教職調整額見直し案に対しては、様々な意見が出されている。全教や日教組からは、教職調整額を廃止し時間外手立てとして組み替えるべきであるという意見が提出されている。また、全国連合小学校長会からは、まず、教職調整額(手当)の段階支給に関して、教員の勤務実態調査の結果から考えると、「4%という(現行の一引用者)調整額はあまりにも低いと言わざるを得ない。……調整額全体を引き上げた上での段階支給であれば、メリハリのある給与体系の一部として十分理解できる」こと、時間外勤務手当制度への移行については、制度としては大変分かりやすいが課題も多いとして、管理職の勤務・時間管理の困難さ、教員の意識改革の必要、財源確保の問題を指摘している(「教員給与とりわけ教職調整額についての考え」平成19年2月9日)。全国中学校長会からは、「教職調整額を見直すに当たっては、それを超過勤務手当とするべきか、教職調整額制度を維持しつつ段階支給とするべきかについては、後者をやむをえないとする意見が多いとはいえ、両者とも……多くの課題があり、本会としては今後、勤務実態調査の結果を精査し慎重に検討していきたいと考えます」(「教職調整額の見直しに関する意見」平成19年2月13日)としている。

教員勤務実態調査の暫定中間集計結果からも明らかかなように、教員の膨大な超過勤務が常態化している。現在の教職調整額のしくみは、ある意味、そうした状態を下支えしている一面もあることは否定できない。学校現場の勤務時間管理を厳密に行った上で、教員の本務業務への専念と健康・生活を守っていくために可

能な限り超過勤務を削減し、やむを得ない超過勤務にはその勤務実態に見合った時間外勤務手当を支給していくことが基本的方向であろう。ただ、現行の教職調整額を廃止し時間外勤務手当に切り替える場合に必要とされる莫大な財源確保が実現しない場合には、学校現場の勤務時間管理上の問題が深刻になるであろうことや未払いの時間外勤務手当をめぐる問題などが顕在化せざるを得なくなるであろう。

## おわりに

政府が主導する公務員制度改革は、平成20年度を目的に取り組みが進められている。その下で、中教審・教員給与WGの最終報告にあるような教員給与制度改革も着実に実現されていくことになる。ただ、その際には、それらの新たな教員給与制度のしくみが、教職の需給関係や教職志願者の教職選択の意識・行動、教員の勤務意欲や勤務の有り様、教育の成果・効果等などどのような影響を及ぼすことになるかを可能な限り実証的に検証していくことが求められる。今後の研究調査に期したい。

## 【引用文献】

- 石垣さや子(2004)「教員供給に対する給与水準の影響に関する研究」(東京大学大学院教育学研究科・修士論文)
- 小川正人(1998)「教員給与制度と教員意識に関する研究」(東京大学大学院教育学研究科・教育行政学研究室『教育行政学研究室紀要』第17号)
- 清水秀雄(1975)「教員給与改善の方向」(『季刊 教育法』 秋季号)
- 矢野真和(1982)「教員需給の経済学」(市川昭午・菊池城司・矢野真和著『教育の経済学』第一法規 所収)