

【日本班：都道府県の教員給与】

教職員と行政職職員の給与格差分析

法政大学非常勤講師 山中 秀幸

A Comparison Study on Salary Difference of Teacher and Administrative Staff

Hideyuki YAMANAKA

I. 問題関心

2005年11月21日、財政制度等審議会による「平成18年度予算編成等に関する建議」において、教職員給与に関して下記のように取り上げられている。

II. 各論

6. 文教・科学技術

(1) 文教予算

ア. 義務教育費国庫負担金の改革

近年、児童生徒数が大幅に減少しているにもかかわらず、教職員数については定数改善計画が実施され、教員給与についてもいわゆる人確法に基づく優遇措置が採られてきた結果、児童・生徒一人当たりの国庫支出額はここ15年で8割増加している。にもかかわらず学力低下等の問題は解決しておらず、もはや教職員数を増やせば学力向上につながるのと考えは改めるべきと考える。

国・地方を通じて公的部門全体の総人件費の大幅な削減に取り組む中、義務教育教職員の給与についても、給与構造改革を実施する必要があり、優遇措置の根拠となっている人確法は廃止に向けた取り組みが必要である。義務教育教職員の人員に関しても、純減を行うべきであり、新たな定数改善計画は策定すべきではない。また、教職員定数の問題を考えるに当たっては、効率的な学校運営・教育上の効果等の観点から学校の統廃合を進め、適正なクラス数を確保する必要があることを念頭に置くべきである。

さらに、諸外国の教員給与体系はその職責の性格から専門職的な色彩が強いものとなっている一方、日本の教員の給与体系は行政職的な色彩を帯び年功序列による累進性が強いものとなっている。将来的にはより専門職的な給与カーブに改めしていくことも検討課題である。

なお、義務教育に係る経費負担のあり方について

は、制度の根幹を定める国、広域自治体である都道府県、学校設置者である市町村の役割分担を踏まえて、改革を進めるべきである。

これを受けて、2005年12月24日に閣議決定された「行政改革の基本方針」では「公務員の総人件費について、定員の大幅な純減と給与制度改革の強力な推進により、大胆に削減する」ことを方針の一つとし、その流れの中で、教職員給与について以下のように述べている。

4 総人件費改革の実行計画等

イ 給与制度改革等

② 地方公務員給与

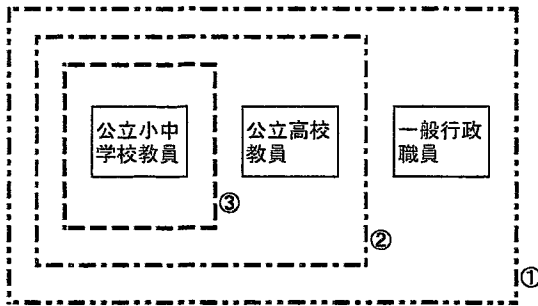
(エ) 教職員の給与

義務教育教職員の人材確保の観点から給与の優位性を定めた学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法（人材確保法）について、教職員を巡る雇用情勢の変化等を踏まえ、廃止を含めた見直しを行う。具体的には、教職員給与関係の法令を含め、教職員給与の在り方について検討を行い、平成18年度中に結論を得て、平成20年春に所要の制度改正を行う。

上記に見られるように、近年、義務教育を中心として、教職員の給与のあり方が問われている。そこで本稿では、1975年から2000年までの小学校・中学校・高等学校の教職員の給与について、一般行政職職員との比較において、県間格差に着目して分析を行い、教職員給与システムを特徴づける制度がどのような機能を果たしてきたのかを考察するものとする。

II. 教員の給与システム

図1 公務員給与システムの枠組み



分析を行うに当たり、分析対象となる1975年度から2000年度までの教員給与に関する法制度を概観する。図1はそれぞれの公務員の給与システムの位置づけを示すものである。

最も外枠の点線①で示されているのは、一般行政職員にも教員にも共通して掛かる仕組み、地方公務員としての教員に働く給与システムである。

「教育公務員特例法」

第三条 国立学校の学長、校長、教員及び部局長は国家公務員、公立学校の学長、校長、教員及び部局長並びに教育長及び専門的教育職員は地方公務員としての身分を有する。

「地方公務員法」

第二十四条 職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない。

3 職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない。

上の地方公務員法第24条で示されているのは、「職務給の原則」「均衡の原則」と呼ばれるものである。

点線②で示されるのは教員と一般行政職員との差異である。

「教育公務員特例法」

第二十五条の五 公立学校の教育公務員の給与の種類及びその額は、当分の間、国立学校の教育公務員の給与の種類及びその額を基準として定めるものとする。

「国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」

第二条 この法律において、「義務教育諸学校等」とは、学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に規定する小学校、中学校、高等学校又は盲学校、聾学校若しくは養護学校の小学部、中学部若しくは高等部をいう。

2 この法律において、「教育職員」とは、校長、教諭、養護教諭、助教諭、養護助教諭、講師（常時勤務の者に限る。）、実習助手及び寮母をいう。

第三条 国立の義務教育諸学校等の教育職員（一般職の職員の給与に関する法律（昭和二十五年法律第九十五号。以下「給与法」という。）別表第五の教育職俸給表（二）又は教育職俸給表（三）の適用を受ける者に限る。第三項及び第七条において同じ。）のうちその属する職務の等級がこれらの俸給表の二等級又は三等級である者には、その者の俸給月額百分の四に相当する額の教職調整額を支給する。

教育公務員特例法第25条の5は、一般に準拠規定と呼ばれるものである。地方公務員である公立学校の教員については、それぞれの公立学校の所在する都道府県の条例で定めることになっている。しかしながら、教育公務員の職務は国公立学校を問わず同質性が強く、学歴及び資格取得の状況についてもほぼ同様となっていること、及び、学校教育及びそれに従事する教育公務員の特殊性にかんがみ、教育公務員については原則として全国的に同一の給与制度を確保することが望ましいと考えられた。また、「均衡の原則」からも、国の国家公務員給与制度に準じて、地方自治体が地方公務員の給与と制度を定めることが求められていた。

そのため、地方公務員である公立学校の教員の給与については、この準拠規定によって、同様の給与制度・運用の結果として、給与水準も、原則として、国立学校の教員の給与と同一に保たれるべきものとされたのである。

最も内枠の点線③で示されるのは小中学校教員と高校教員との差異である。

「義務教育費国庫負担法」

第二条 国は、毎年度、各都道府県ごとに、公立の小学校、中学校並びに盲学校及びろう学校の小学部及び中学部（以下「義務教育諸学校」という。）の義務教育に要する経費のうち、市（特別区を含

む。) 町村立の義務教育諸学校に係る市町村立学校職員給与負担法(昭和二十三年法律第三十五号)第一条に掲げる職員の給料その他の給与(以下「教職員給与費」という。)並びに都道府県立の盲学校及びろう学校に係る教職員給与費について、その実支出額の二分の一を負担する。但し、特別の事情があるときは、各都道府県ごとの国庫負担額の最高限度を政令で定めることができる。

「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」

第一条 この法律は、学校教育が次代をになう青少年の人間形成の基本をなすものであることにかんがみ、義務教育諸学校の教育職員の給与について特別の措置を定めることにより、すぐれた人材を確保し、もって学校教育の水準の維持向上に資することを目的とする。

第三条 義務教育諸学校の教育職員の給与については、一般の公務員の給与水準に比較して必要な優遇措置が講じられなければならない。

III. 分析

前章で概観したように、地方公務員としての身分を有する公立学校の教員の給与に関しては「均衡の原則」および準拠規定によって、その県間格差が少ないことが法的に求められている。

1975年度から5年おきに、小学校及び中学校教員、高校教員、一般行政職員の平均基本給月額について、平均値と標準偏差を求め、そこから変動係数を算出した。時系列による変動係数の推移を示したものが図2である。

図2から明らかなように、実際には県間格差が存在していることが指摘される。また、前章図1で概観したように、もっとも県間格差を抑える法制度が整備されている小中学校教員の基本給の格差が、1980年度以降は高校教員、行政職職員の基本給の格差を大きく上回っていることがこのグラフからは指摘される。しかしながらこれをもって、例えば小中学校教育職では「均衡の原則」が守られていない、あるいは国庫負担金制度等による国のコントロール機能が機能していないことの証左とするのは早計に過ぎる。なぜなら、地方

図2 平均基本給月額についての変動係数

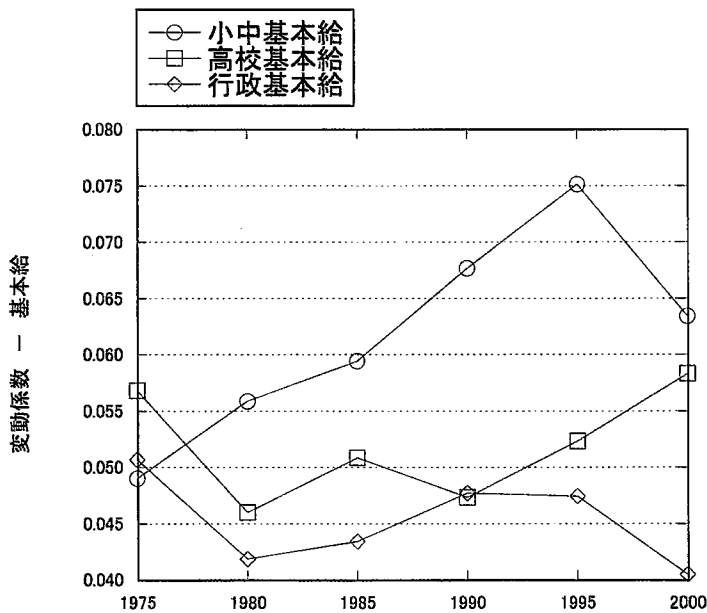
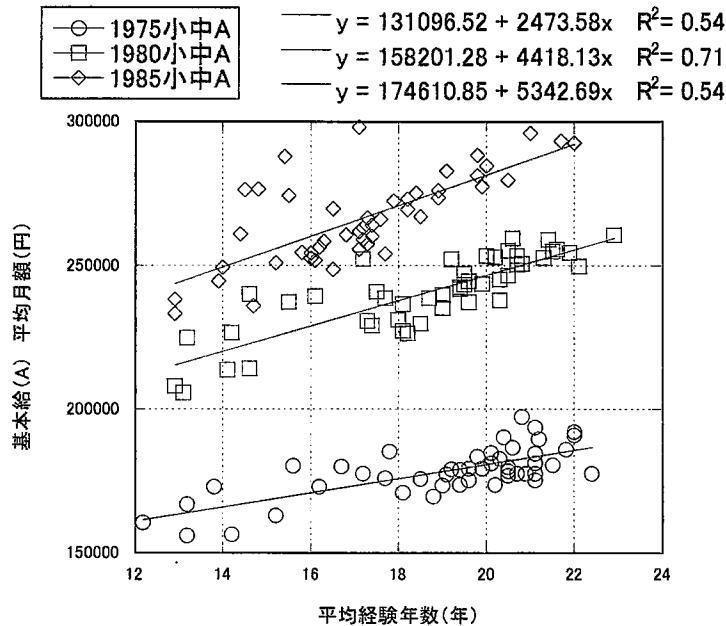


図3 小中学校教員の平均基本給月額と平均経験年数の関連



公務員の給与は、職階制と年功序列型を基盤とする、地方自治体の条例によって定められる給料表の運用によって支給されているからである。

したがって、このグラフに現れている県間格差が、各地方自治体の公務員の年齢構成の比率の差によって生み出されたものなのか、それとも給料表の数値自体やその運用によって生み出されたものであるのかを明らかにしなければならないのである。

1975年、1980年、1985年の三ヶ年において、各都道府県について、小中学校教員の平均基本給月額をY軸、平均経験年数をX軸に定めて作成した散布図が図3である。

図3から明らかなように、決定係数(R^2)の値は0.5~0.7程度であるが、平均基本給月額と平均経験年数との間には関連が見られることが指摘される。

また、公務員の給与は、以下のような構成となっている。

$$\text{基本給} = \text{給料} + \text{手当(調整手当・扶養手当)}$$

そこで、1975年度から5年おきに2000年度までの各都

道府県の小中学校教員の給料、調整手当・扶養手当に関して、各年度のランク付けを行ったのが図4である。

基本給についてみると、同じ都道府県であっても、年度によってその全国ランキングの値が大きく変動しているということが把握される。

さらに、基本給を細分化したものである給料と手当についてそれぞれのランキングの傾向を概観すると、給料については基本給と同様の傾向があること、さらに指摘するならばその経年による変動に順序性(A→B→DやE→C→Aなど)が確認されるといえる。他方調整手当・扶養手当については、同一の自治体であれば、経年によってもそのランキングの値があまり変動していない、ということが確認される。

以上のことから、以下のような推測が成り立つ。

推測1: 「給料」は経年によって変化しやすい要因に影響されている。

推測2: 「調整手当・扶養手当」は経年によっても、他自治体との比較における相対的順位が変動しにくい要因に影響されている。

図4 小中学校教員の給料・手当のランキング

小中学校教員基本給(A)

都道府県	75年	80年	85年	90年	95年	00年
北海道	E	C				C
青森	D				H	E
岩手	D	A		B	D	E
宮城	D	B	C	D	C	C
秋田	H			B	E	E
山形	B	B	C	E	E	D
福島	C			B	D	D
茨城	H	C	D	C	C	C
栃木	D	C	C	C	D	C
群馬	C	C	C	D	C	B
埼玉	E	E	E			
千葉	E	E	E	D	H	
東京	H	H				
神奈川	E	E	H			
新潟	H		H	H	C	D
富山	H	C	C	D	H	B
石川	D	D	E	D	H	B
福井	H	C	C	D	C	C
山梨	C	D	D	E	E	D
長野	H	H	B	B	D	D
岐阜	E	D	D	C	D	C
静岡	D	C	H	H	H	B
愛知	D	C				
三重	D	D	D	D	C	C
滋賀	C	E	E	E	C	B
京都		C	C			
大阪	E	E	H			
兵庫	H	D	H			
奈良	E	E	E	C		
和歌山	D	D	D	B		
鳥取		B	C	E	D	D
島根				B	C	C
岡山	C	D	D	D	C	B
広島	C	D	D	C	H	B
山口		B	C	C	C	C
徳島			B	C	H	B
香川	C	E	E	E	E	H
愛媛	C	D	D	E	E	E
高知	C	D	D	D	E	C
福岡		C	E	D	H	B
佐賀		B	D	E	E	E
長崎	H	H	H	H	D	D
熊本			H	C	D	E
大分			C	C	B	C
宮崎			H	C	D	D
鹿児島	C			B	D	E
沖縄	D	D			H	D

A:上位1位~10位
 B:上位11位~20位
 C:上位21位~30位
 D:上位31位~40位
 E:上位41位~47位

給料(B)

都道府県	75年	80年	85年	90年	95年	00年
北海道	D	C				C
青森	D				H	D
岩手	C	H		B	C	E
宮城	C	B	C	D	D	D
秋田	B				E	E
山形	B	B	C	E	E	D
福島	C			B	D	D
茨城	B	C	C	C	B	C
栃木	D	C	B	C	D	C
群馬	B	C	B	C	C	B
埼玉	E	E	E	H		
千葉	E	E	E	E	H	H
東京	E	D	B			H
神奈川	E	E	D			
新潟	H				C	D
富山		H	C	C	B	
石川	C	D	D	D	H	
福井	B	H	C	C	C	C
山梨	C	C	D	E	E	D
長野	B	H	B	H	D	D
岐阜	D	D	C	D	D	C
静岡	D	C	C	C	B	H
愛知	E	E	C			
三重	D	D	D	D	C	B
滋賀	D	E	E	E	D	B
京都	C	D	E	D		
大阪	E	E	D			
兵庫	D	D	C			
奈良	E	E	E	D		
和歌山	D	D	D	H		
鳥取			B	D	D	D
島根			B	C	C	C
岡山	B	C	D	D	C	C
広島	C	B	D	C	H	H
山口		B	B	C	C	C
徳島			B	B	B	B
香川	B	D	E	E	E	H
愛媛	C	C	D	E	E	E
高知	B	B	D	D	D	C
福岡		B	E	D	C	C
佐賀		B	C	E	E	E
長崎	C	C	B	H	E	E
熊本			B	C	D	E
大分			B	B	B	B
宮崎			H	B	C	D
鹿児島	C			B	D	E
沖縄	D	D			B	D

A:上位1位~10位
 B:上位11位~20位
 C:上位21位~30位
 D:上位31位~40位
 E:上位41位~47位

調整手当・扶養手当(C)

都道府県	75年	80年	85年	90年	95年	00年
北海道	H			B	B	B
青森	C	C	C	C	D	E
岩手	C	C	C	D	E	E
宮城	D	D	D	C	H	H
秋田	D	C	C	D	E	E
山形	E	E	E	E	E	D
福島	C	D	D	D	D	D
茨城	D	D	D	D	D	D
栃木	D	D	E	E	E	E
群馬	D	D	D	D	D	D
埼玉		H	H			
千葉	B	B	B			
東京						
神奈川						
新潟	D	D	D	D	D	D
富山	E	E	E	E	E	E
石川	E	E	E	E	E	E
福井	E	E	E	E	E	E
山梨	D	D	D	D	D	D
長野	H	B	B	H	C	B
岐阜	C	C	C	B	C	H
静岡	B					
愛知	D	E	D	C	C	C
三重		H	B	B	H	B
滋賀						
京都						
大阪						
兵庫						
奈良		H	H	H	H	H
和歌山	H	H	B	B	B	B
鳥取	C	C	C	D	C	C
島根	C	C	C	C	C	C
岡山	C	C	B	C	H	B
広島	H	H	B	B	B	B
山口	H	H	B	B	H	C
徳島	D	D	D	E	D	D
香川	E	E	E	E	D	C
愛媛	C	C	C	C	C	D
高知	E	E	E	D	D	C
福岡						
佐賀	D	D	D	D	D	D
長崎	H	H	B	B	B	H
熊本	C	C	C	C	C	C
大分	H	C	C	C	C	C
宮崎	C	B	C	C	C	C
鹿児島	H		B	H	H	C
沖縄	E	D	D	C	C	D

A:上位1位~10位
 B:上位11位~20位
 C:上位21位~30位
 D:上位31位~40位
 E:上位41位~47位

図5-1 小中学校教員の平均給料月額と平均経験年数との関連 (1)

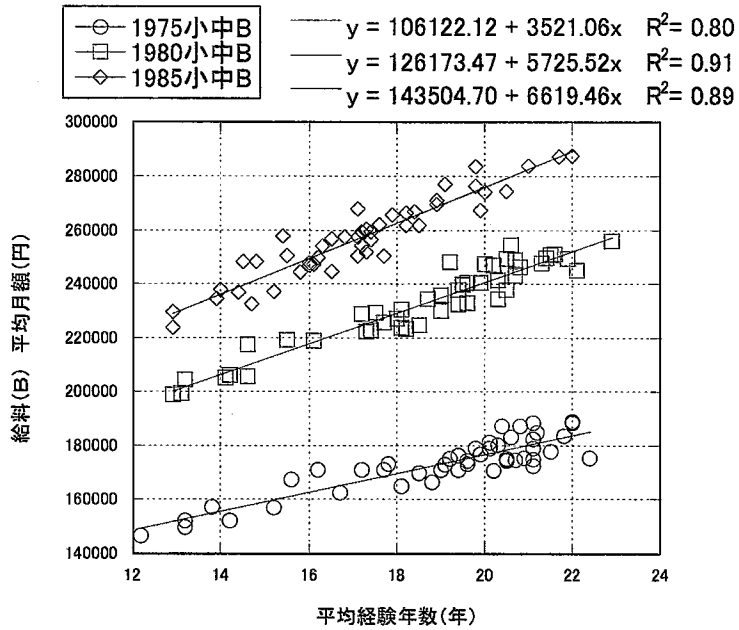


図5-2 小中学校教員の平均給料月額と平均経験年数との関連 (2)

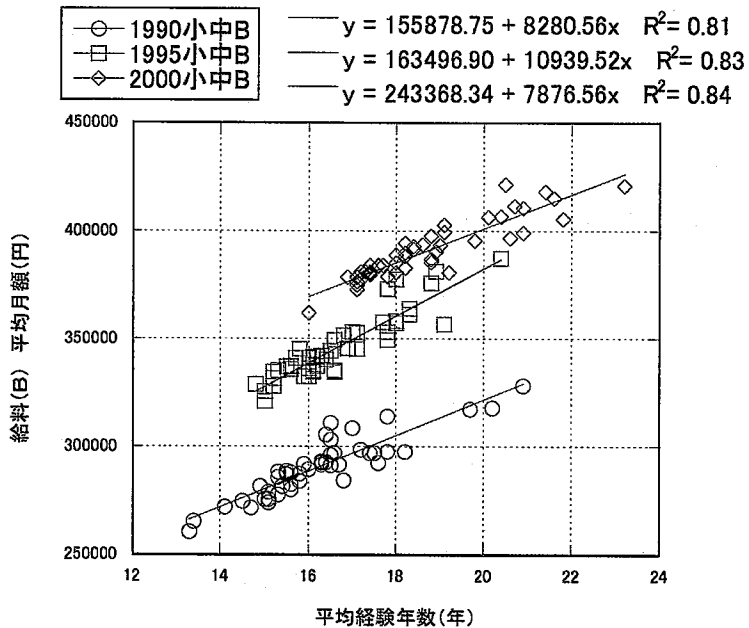


図5-3 高校教員の平均給料月額と平均経験年数との関連 (1)

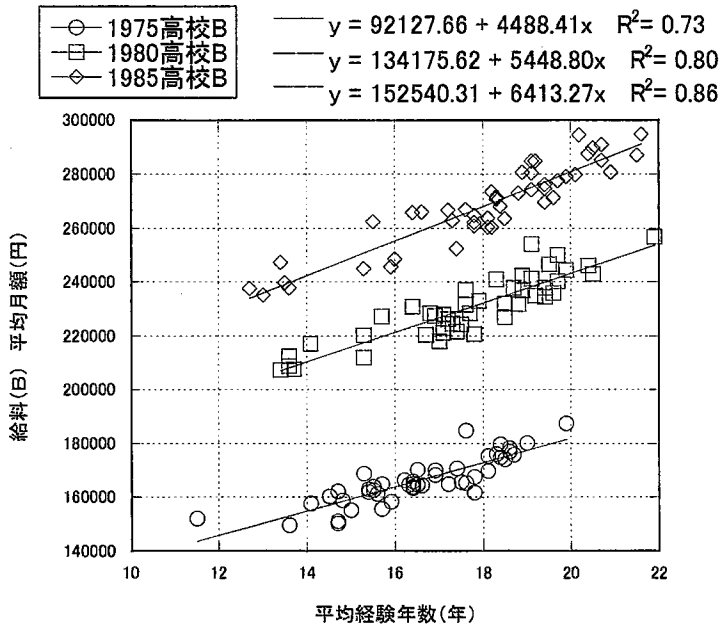


図5-4 高校教員の平均給料月額と平均経験年数との関連 (2)

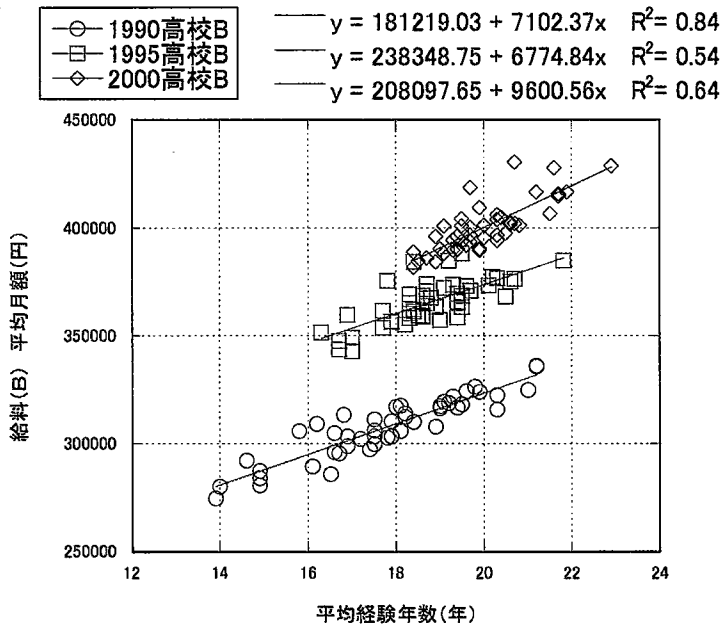


図5-5 行政職職員の平均給料月額と平均経験年数との関連 (1)

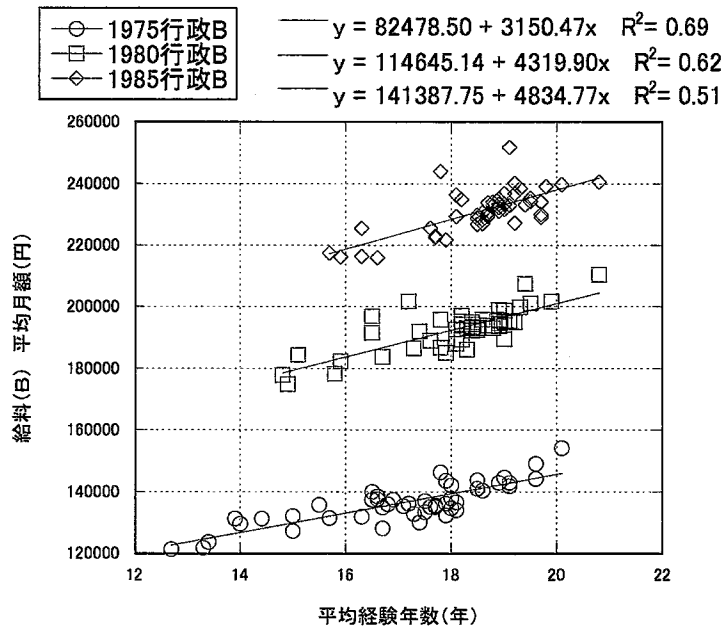


図5-6 行政職職員の平均給料月額と平均経験年数との関連 (2)

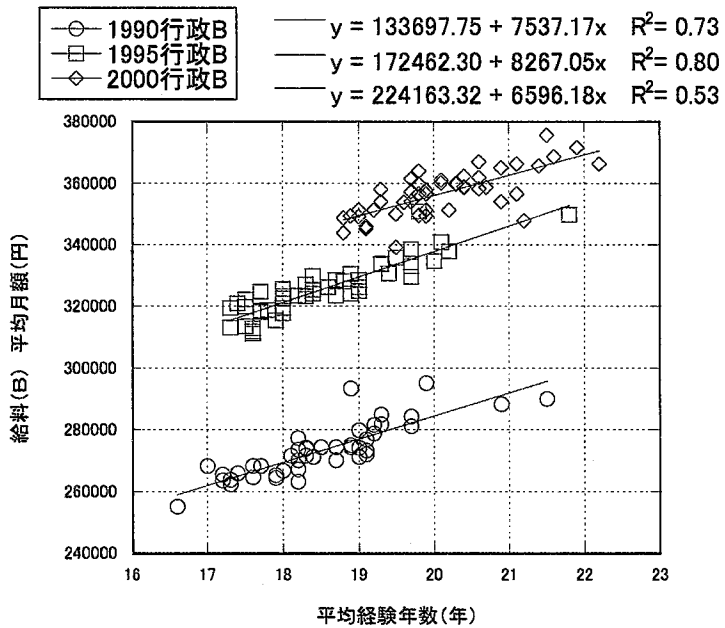
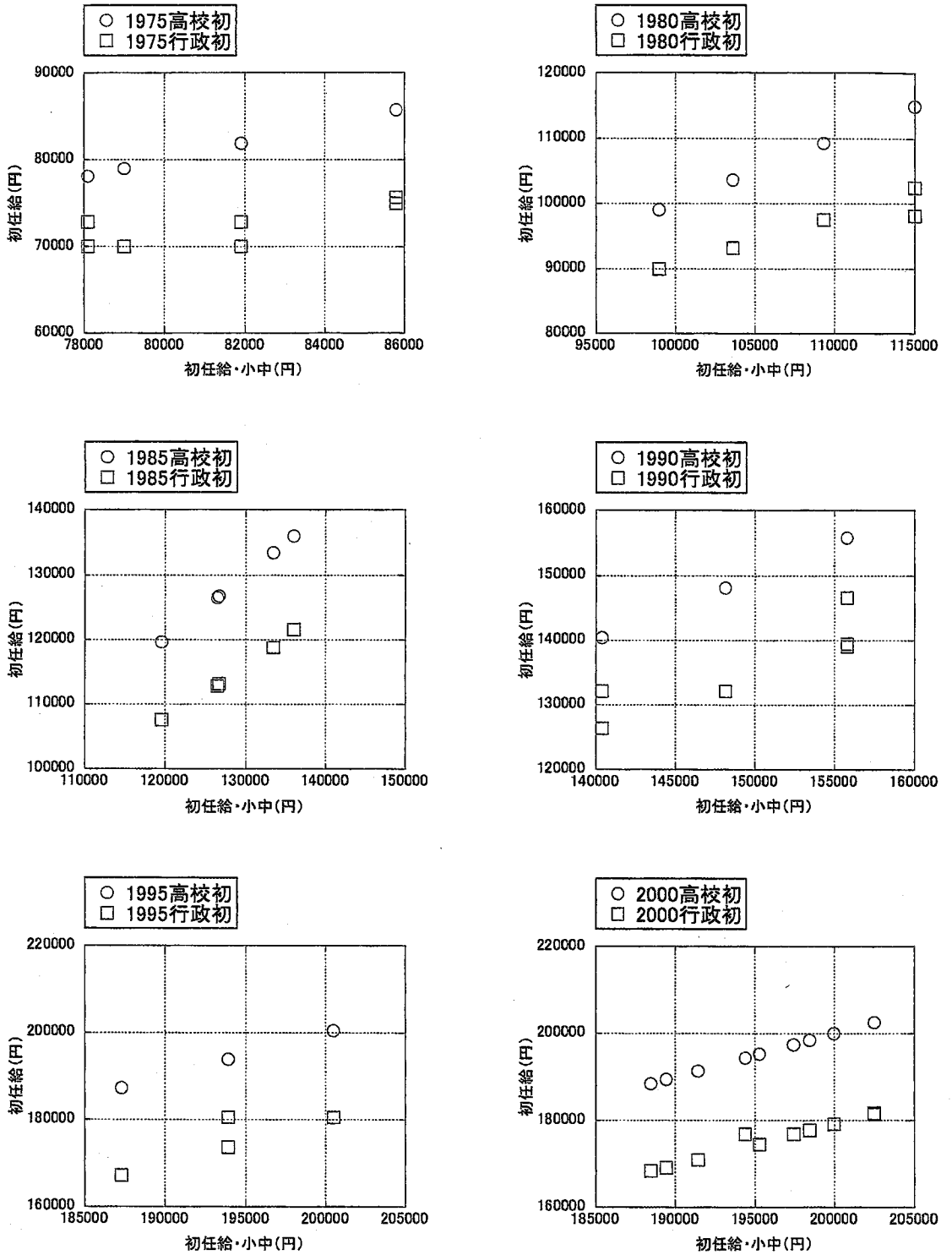


図6 小中学校教員の初任給額に対応した高校教員、行政職員の初任給額



本稿では、上記の推測1に焦点をおいて、分析を進めることとする。

小中学校教員、高校教員、行政職職員それぞれの給料の平均月額に関して、平均経験年数との関係において散布図を作成した。それが図5-1～図5-6である。

また、給料月額に関して、都道府県間の格差を明らかにする変数として、初任給の額を用いることが考えられる。図6は、1975年度から5年おきに2000年度までの各年度において、各都道府県の小中学校教員の初任給額をX軸にとり、高校教員及び一般行政職職員の初任給をY軸にとった散布図である。

図5-1～5-6までの散布図から、小中学校教員、高校教員、一般行政職職員のいずれにおいても、平均給料月額の格差が平均経験年数と関わりがあることが指摘される。

また、図6に示した初任給に関わる散布図から、以下の点が指摘される。

1. 小中学校教員と高校教員の初任給額はほぼ比例関係にある。
2. 小中学校教員と一般行政職職員の初任給額もおよそ比例関係にあるが、高校教員の場合と異なり、表1に示すように例外となる都道府県が存在する。
3. 上記2の場合において、特に東京都が特徴的である。

1975年度、1980年度においては、その他の都道府県が描く相関の直線より下側に位置する、すなわち、一般行政職職員の初任給額に比較して、小中学校教員の初任給額が高い、という状況であったが、1985年度では他の都道府県が描く直線に重なっており、1990年度以降では、他都道府県より上側に位置している、すなわち、一般行政職職員の初任給額に比較して、小中学校教員の初任給額が低くなっている、という現象が見られる。

すなわち、1985年度を境に、小中学校教員と一般行政職職員の初任給額の関係が逆転していることが指摘される。

4. 小中学校教員と高校教員の初任給額のパターンについて、1995年度以前は、各都道府県が採用するパターンは3～5種類程度であったが、2000年度では、10種類にまで細分化している。

表1 小中学校教員と一般行政職の初任給額の比較において、他県と異なるパターンを形成している都道府県

1975年度

	小中教員初任給	行政職員初任給
東京	85,800	75,000
岐阜	78,100	72,800
愛媛	81,900	70,000

1980年度

	小中教員初任給	行政職員初任給
東京	115,000	98,100

1990年度

	小中教員初任給	行政職員初任給
北海道	140,400	132,100
東京	155,800	146,600

1995年度

	小中教員初任給	行政職員初任給
東京	193,900	180,500

2000年度

	小中教員初任給	行政職員初任給
東京	194,400	176,832

最後に、平均給料月額から初任給額を引いた額をY軸にとり、平均経験年数をX軸として散布図を作成した。それが図7-1から図7-6である。

図7-1 小中学校教員の「平均給料月額－初任給額」と平均経験年数との関連 (1)

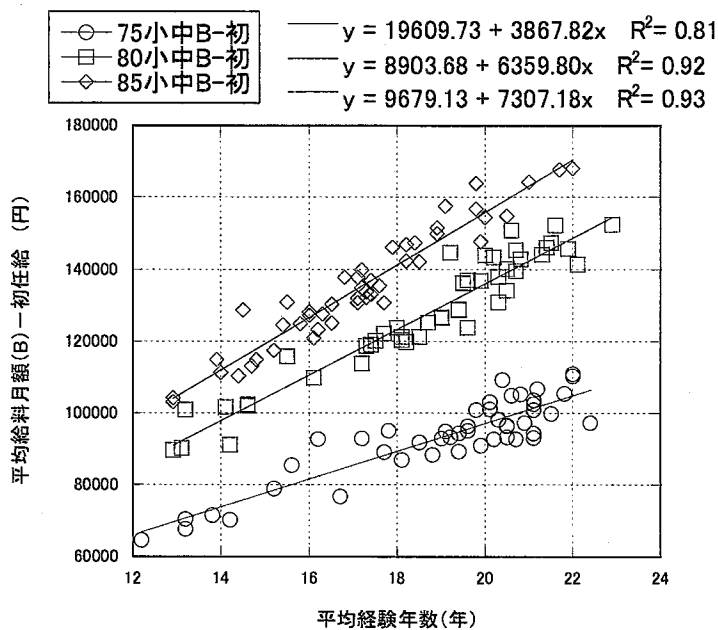


図7-2 小中学校教員の「平均給料月額－初任給額」と平均経験年数との関連 (2)

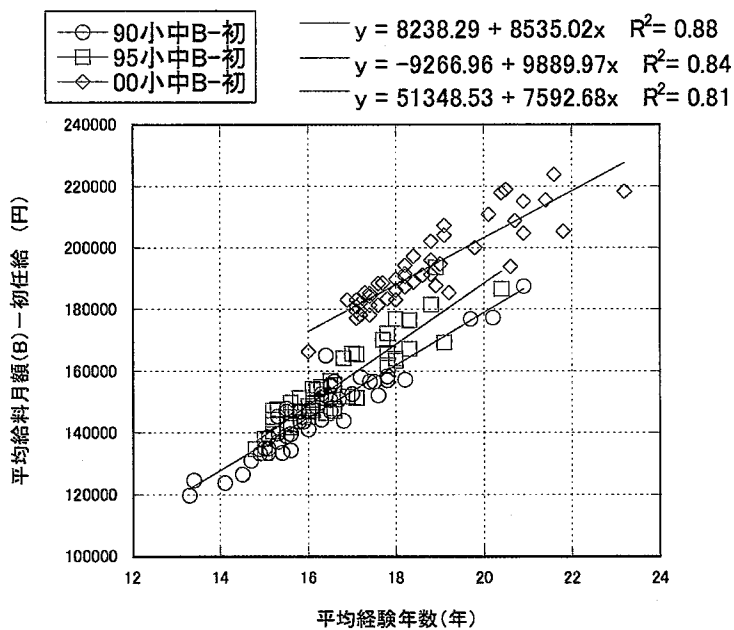


図7-3 高校教員の「平均給料月額-初任給額」と平均経験年数との関連 (1)

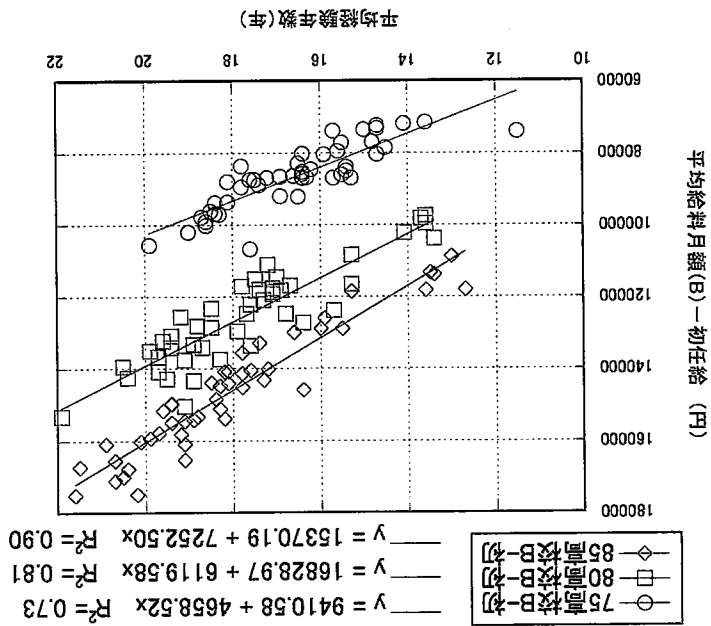


図7-4 高校教員の「平均給料月額-初任給額」と平均経験年数との関連 (2)

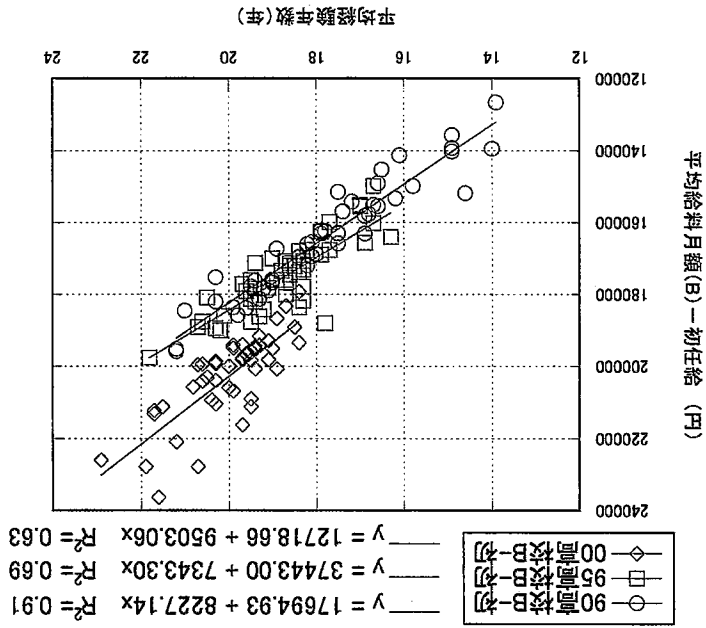


図7-5 行政職職員の「平均給料月額-初任給額」と平均経験年数との関連 (1)

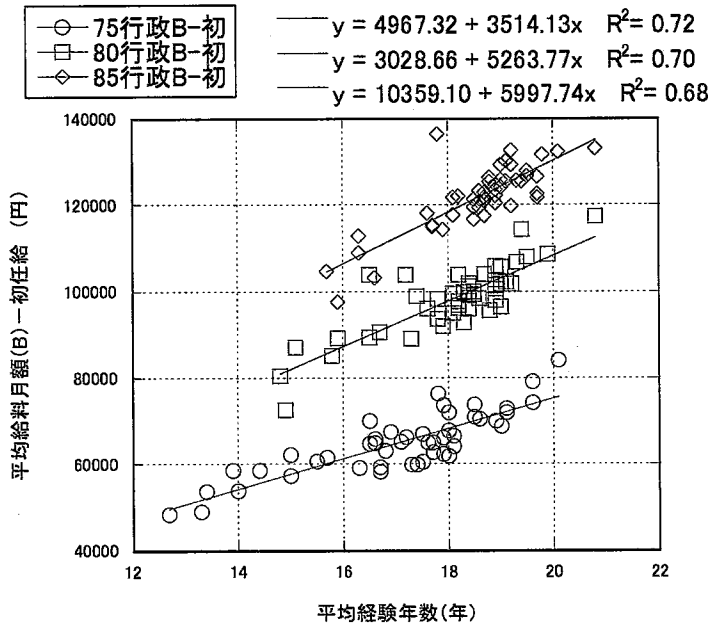


図7-6 行政職職員の「平均給料月額-初任給額」と平均経験年数との関連 (2)

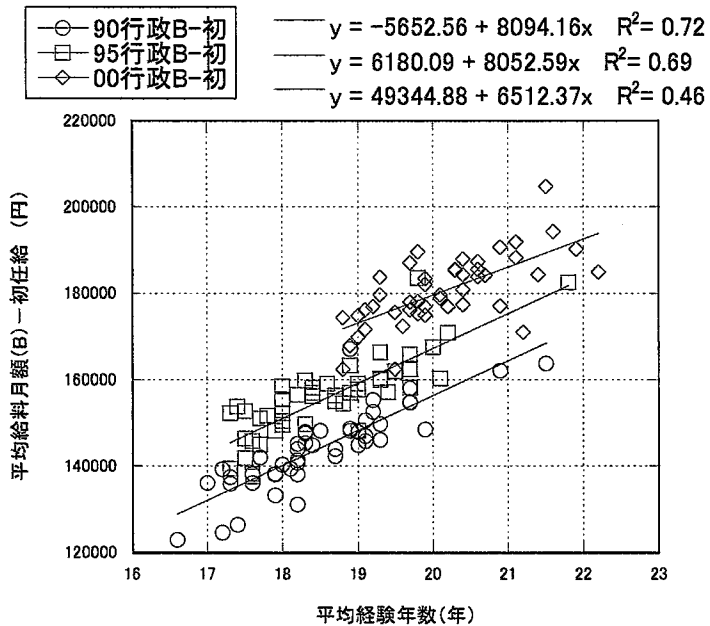


表2 「平均給料月額－初任給額」と平均経験年数との相関の決定係数 (R^2)

	小中学校教員	高校教員	行政職職員
1975年度	0.81	0.73	0.72
1980年度	0.92	0.81	0.70
1985年度	0.93	0.90	0.68
1990年度	0.88	0.91	0.72
1995年度	0.84	0.69	0.69
2000年度	0.81	0.63	0.46

これらの散布図から、次のように指摘される。すなわち、「平均給料月額－初任給額」と平均経験年数との相関に関しては、決定係数 (R^2) の値は表2の様になっている。

ここから、次のように指摘される。ほとんどの年度において決定係数が、

小中学校教員 > 高校教員 > 一般行政職職員

となっており、さらに小中学校教員に関しては、その決定係数が0.8を超える高い水準を維持している。

すなわち、平均給料月額から初任給額を引いた額の都道府県間格差は、小中学校教員については平均経験年数の差によってほぼ説明されうるが、一般行政職職員については他の要因が影響を及ぼしている度合いが他の職種に比べると強いということである。

IV. 今後の課題

以上の分析は、次のようにまとめられる。

「基本給」は「給料」と「調整手当・扶養手当」に二分される。この「給料」の都道府県間格差を分析するに当たって、平均給料月額から初任給額を差し引いた、いわば「平均昇給額」と平均経験年数との相関を見たところ、小中学校教員については、平均昇給額の格差はほぼ平均経験年数の差によって説明されうること、対して一般行政職職員については、平均経験年数以外の要因が影響を及ぼしている度合いが強いこと、高校教員については、両者の中間に位置すること、が明らかとなった。

これは、第Ⅱ章で概観した法制度により期待される「均衡」の度合いと一致する。すなわち、それらの法制度は実際に都道府県間の均衡を維持するものとして実際に機能していた、例えば、小中学校教員は他の職種

より多くの法制度によって、平均昇給額の均衡がより強く維持されている、ということが指摘されるのである。

今後、給与の都道府県間格差の分析を進めるにあたり、以下の課題が挙げられる。

1. 平均昇給額について、特に行政職職員に関して指摘される「平均経験年数以外の要因」とはどのようなものであるのか。
2. 初任給について、各都道府県の小中学校教員の初任給額と高校教員及び一般行政職職員の初任給額の関係については一定の相関があることが明らかとなったが、初任給額そのものを規定する要因はどのようなものであるのか。言い換えるならば、各都道府県が初任給額のパターンを選択する要因はどのようなものであるのか。
3. 上記2に関連して、2000年度に初任給額のパターンが増えた、すなわち多様化した背景及び原因はどのようなものであるのか。また、東京都に観察される特殊なパターンの背景及び原因はどのようなものであるのか。
4. 扶養手当・調整手当の格差を規定している要因とは何か。

分析を通してこれらの課題を明らかにしていくことが、今後の作業として指摘される。