

# 教員給与の自治体間格差の要因分析

- 昭和50年台の給与の決定要因に関する一考察 -

山 中 秀 幸

An Analytical Study with the focus on Differentials of Teachers' Pay  
between Municipality;  
Concideration about Factor of Pay of a decade from 1975.

Hideyuki YAMANAKA

It have been assumed that work about education was work of a district, and so-called establishment-burden principles were stated clearly. But nevertheless, expenditure of the National Treasury of educational expenses have been with an actually considerable amount.

In a tide of financial reformation united with decentralization reform, the National Treasury system had been grasped that it does control of a local government by a country and obstruct autonomy of a local government, and rearranging rationalization is demanded.

This study analyzed a difference between prefectures of the amount of teacher salary in order autonomy of a local government was obstructed by the the teacher salary system which core of is the National Treasury system.

Be what is confirmed first, but be still for the average experience the number of years to give influence most. On the other hand, it was confirmed that it functioned as financial power and a decision factor of pay of each districts. This shows autonomy of districts. Be more remarkable the tendency in administrative occupation more general than post of education. Can think that the limit is caused by a characteristic of a teachers' pay system.

Furthermore, the quantitative increase and decrease of service demand gives a salary influence. It was confirmed that the directionality was different from post of education in general administrative occupation. May think that a difference with administrative occupation shows a difference of positioning of the Board of Education secretariat and a chief bureau around compilation of the budget.

## 目 次

. 問題関心

. 小・中学校の教員給与システム

A. 現行の教員給与システムを支える法律

B. 義務教育費国庫負担金制度

. 教員給与の県間格差分析

A. 教員給与の県間格差

B. 変数の設定

C. 各年度における分析

D. 一般行政職との比較分析

. 考察

## ・問題関心

地方公務員である公立小中学校教員は、公務員制度の中でも特殊なシステムに置かれている。それを支えているのが義務教育費国庫負担制度と、教育公務員特例法・人材確保法等の教員給与の特例である。そのシステムの評価をめぐっては、教員を統制管理するための手段であるという批判的見方と、重要な教育条件である教員の安定的確保と格差是正を目的とするという肯定的な評価が並存している。

しかし、今日、

- 1) 分権改革と財政構造改革で、負担金制度の廃止や交付税化、一般財源化の論議
- 2) 公務員制度改革に連動して、一般公務員の改革に則して能力給等の導入や人材確保法廃止など教員給与や身分の見直しの論議
- 3) 学校改革の論議に連動して、教員人事をめぐる都道府県と市町村との権限見直し、問題教員の他部局への配置換え等の教員の人事管理・身分の見直し論議

という教育行政の外在的・内在的な法制改革や政策見直しが取り組まれている中で、これまでの教員の給与・人事管理政策を支えてきた法制度の根幹が大きな見直しに直面している。

そこで、旧来のそれら教員給与・人事を支えていた法制度が実際にどのように機能し、いかなる問題を生みだしてきたのか、また、これら法制度が現在進行している方向で廃止ないし見直しが行われた場合には、自治体における教員給与・人事管理政策にいかなる影響が生じてくると考えられるかなどの検証が不可欠で重要な課題となっている。

本研究は、以下の二つの観点から、教員給与システムの統制機能を再検討するものである。

ひとつには、財政保障制度に関するものである。

現行の地方自治制度においては、地方自治法第2条3項によって教育に関する事務は地方の仕事であるとされ、地方財政法第9条には、その経費は一部例外を除いて地方が全額を負担する旨が記されている。学校教育法には、上記の規定を受けて、「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定めのある場合をのぞいては、その学校の経費を負担する」という、いわゆる設置者負担主義が明示されている(第5条)が、それにも関わらず、国から地方に交付される

教育費の国庫負担金・補助金は実際にはかなりの金額となっている。

特に近年、地方分権改革と財政構造改革の潮流が一体となって、国庫負担金・補助金制度については、地方自治体の自律性を阻害するものとして、その特徴が把握され、整理合理化が叫ばれている。

もうひとつは、公務員給与制度に関するものである。

本研究によって行われる「給与の県間格差」に関する分析とは、「地方自治体における給与の決定要因」の分析とほぼ同義である。

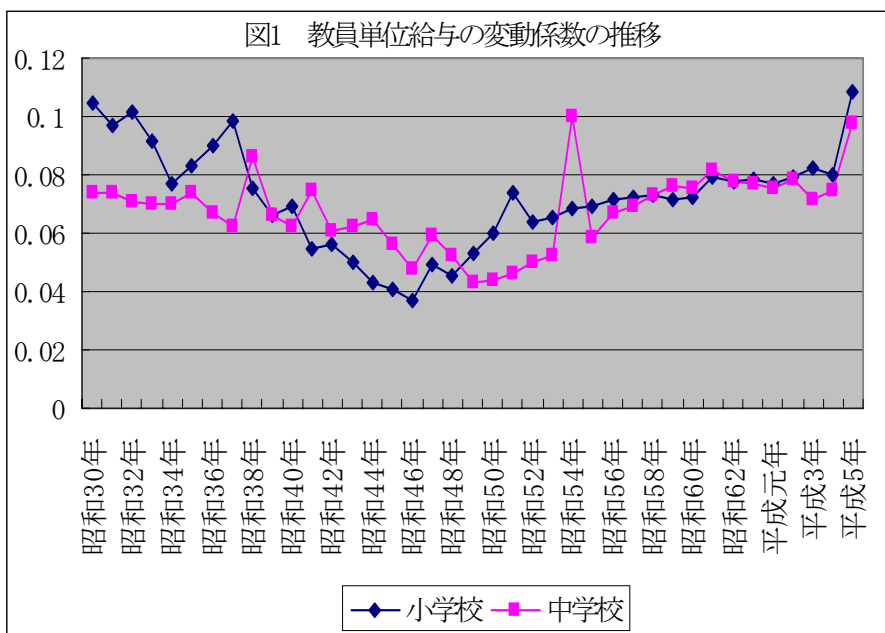
既存の研究では、教員を含む日本の公務員全般に関して、その給与の決定要因を分析した研究は見られなかった。これには日本の公務員給与制度が持つ特徴が大きく関わっている。

イギリスのように公務員と官庁組織の団体交渉方式によって公務員の給与が決定されるのとは異なり、日本では、人事院という政権から独立した機関による給与調査に基づいた給与水準決定メカニズムが国家公務員レベルで採用され、地方公務員はそれに準ずる形で各地方自治体の人事委員会を中心として給与が決定されている。したがって、団体交渉方式を採用している国家における公務員給与研究に対して、日本の公務員給与の研究は、その水準が平準化されていることを前提としていたために、決定の要因分析を行わなかったと指摘される。

上記ふたつの視座より、公立小・中学校の教員給与は国の統制によって平準化されていることが推測されるが、実際には県間格差が存在することが確認される。『地方教育費調査報告書』の「学校教育費(千円)・小支出・都道府県・都道府県：小支出項目」データの小学校・中学校の都道府県別本務教員給与費総額と、「学級数・本務教員数・教育行政職員数・全学校・都道府県：学校種類\*教職員数」データの小学校・中学校の都道府県別本務教員数の数値より算出した、教員単位給与額の変動係数を示すのが図1である。

図1より、小学校・中学校ともに、確かに県間格差が存在していること、さらに、戦後、縮小し続けてきたその格差が、昭和50年台に拡大傾向に転じたことが明らかとなっている。

本研究は上記の視座より、公立小・中学校教職員給与システムに焦点を合わせて、国の統制機能、地方の自律性を分析することを目的とする。第 4章では教員



の給与システムを特徴付けている制度を概観する。その上で、第 3 章において昭和50年代の教員給与の県間格差を引き起こしている要因を分析し、第 4 章において考察を行うものである。

### 3. 小・中学校の教員給与システム

#### A. 現行の教員給与システムを支える法律

教育公務員特例法第3条によって、国立学校の教員は国家公務員の身分を有し、公立学校の教員は地方公務員の身分を有する旨定められている。

地方公務員法には、給与に関する基準として「職務給の原則」<sup>1)</sup>が定められ、これを受けて、給料表<sup>2)</sup>において級制が採られ、職務に対応した級決定がなされる仕組みとなっている。また、「均衡の原則」<sup>3)</sup>によって、地方自治体が国に準じて給与制度を定めることが求められている。

さらに、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。

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、教育公務員特例法第25条の5によって「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」と定められている<sup>4)</sup>。

#### B. 義務教育費国庫負担金制度

公立の小・中学校教職員の給与に対する国庫負担金制度は、国による地方への財政保障の一形態としてその特質が議論・把握されてきた。

三輪は、「学習権保障の最重要期にあたる義務教育の教育条件整備のあり方として、徹底した無償制の確立こそ憲法の理念にそつもの」との考えから、国庫補助金制度を「無償制の進展を支える側面をもっている」とは評価していた<sup>5)</sup>。しかしながら国の算定基準の不適正による地方政府の超過負担や補助金統制の問題があることを指摘し、また地方交付税制度に対しても、交付税総額の不足や基準財政需要額の不合理性、教育費分その他経費への流用の問題があるとして現行制度は改善されなくてはならないと主張した。その改革の方向性は、地方交付税の改善充実、国庫補助金の整理改廃、教育委員会公選制期の教育財政の自主権の回復によって特徴づけられる<sup>6)</sup>。

その後の教育財政論者の現行財政保障制度に対する

表1 教員単位給与額の県間格差の実態

(単位：千円)

教員単位 給与額	最大 最小		昭和50年度		昭和58年度	
			徳島県	3918.3	青森県	5339.0
			千葉県	2967.2	滋賀県	3893.0
順位変動	1位	東京都	3466.7	5149.7	↑34	(38位→4位)
	2位	愛知県	3328.3	4793.2	↑31	(43位→12位)
	3位	沖縄県	3510.3	4911.0	↑26	(36位→10位)
	4位	神奈川県	3217.1	4678.1	↑25	(44位→19位)
	5位	大阪府	3172.1	4572.7	↑20	(45位→25位)
	42位	富山県	3735.8	4453.7	↓17	(15位→32位)
		島根県	3846.6	4663.4	↓17	(5位→22位)
		香川県	3617.8	4046.9	↓17	(29位→46位)
	45位	愛媛県	3699.5	4333.9	↓18	(20位→38位)
	46位	徳島県	3918.3	4630.3	↓22	(1位→23位)
47位	佐賀県	3877.5	4555.0	↓24	(3位→27位)	

評価は三輪のそれに迎合する者が多い。白石は現行制度に対して三輪と同様の評価を下し<sup>7)</sup>、近年の地方分権の流れに沿って、中央政府がもつ財政権限の地方への移譲をもって改革の道標としている。

さらに白石は、神野が提唱した概念である「集権的分散システム」が教育経費配分システムにも当てはまる、ということを上記の認識より結論づけている<sup>8)</sup>。「集権的分散システム」とは、一般的に公共サービスの供給と負担に関する決定権は中央政府が掌握し、行政執行権は地方政府に属するというもの<sup>9)</sup>であり、「特定の教育サービスの供給を可能とするように一定の補助率をもって交付される国庫補助金制度と地域間の格差を調整するために財源を保障する地方交付税制度」<sup>10)</sup>の2つの財政保障制度が中央政府の決定権限を担保している、というのが白石の論理である。

#### ・教員給与の県間格差分析

##### A. 教員給与の県間格差

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、地方公務員法第24条第3項に定められた「均衡の原則」、および教育公務員特例法第25条の5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。

また、国庫負担金制度の持つコントロール機能によって、県間格差の調整が財政保障制度上からも担保されていると従来指摘されてきた。

しかしながら実際には、第 章の図1で示したよう

に、県間格差が存在していること、特に昭和50年台に格差が拡大したことが明らかとなっている。さらに、県間格差の実態を詳しく見てみると、表1から分かるように、昭和50年代の前期と後期で、教員単位給与額における都道府県の順位が激しく変動していることが明らかとなっている。

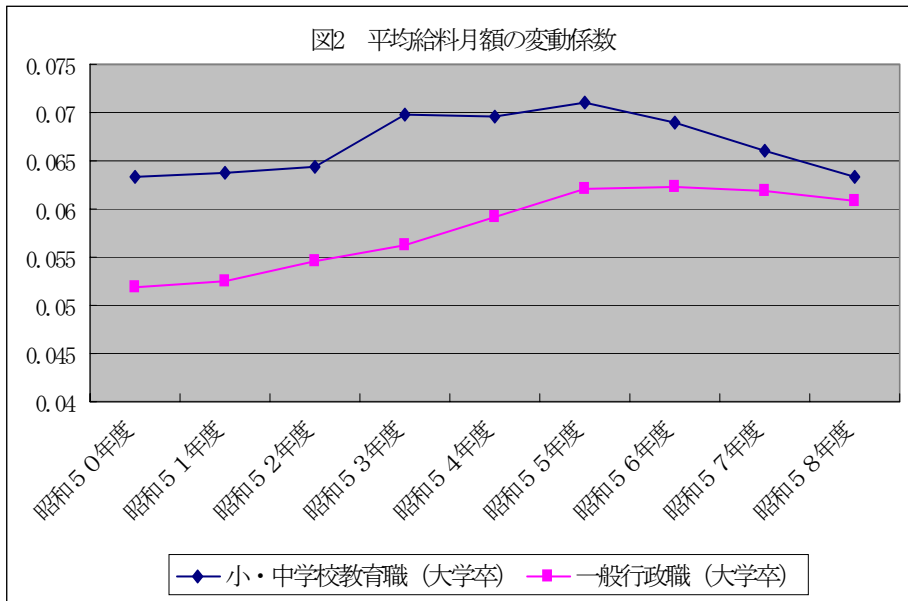
それでは、昭和50年代において観察されるこの教員給与の格差は一般公務員のそれと比較して、どの程度のものであるだろうか。

自治省の行政局公務員部給与課が公表している『地方公務員給与実態調査結果』における、小・中学校教育職(大学卒)と一般行政職(大学卒)の都道府県別平均給料月額の値を用いて、昭和50年度から昭和58年度までを対象に、年度ごとに平均値と標準偏差を求め、そこから変動係数を出した。

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から分かることは、地方公務員の給与には、確かに県間格差が存在するという、さらに指摘されることに、一般行政職と比較して、小・中学校教育職はその県間格差が大きい、ということである。

これは一見、意外なことのように思われる。なぜなら、小・中学校教育職においては国庫負担金制度が存在すること、および一般行政職の給与は小・中学校教育職のそれに比して級が多く設定されていること<sup>11)</sup>をもって、一般行政職の方が小・中学校教育職よりも県間格差が大きいと一般に考えられているからである。



しかしながら図2をもって、小・中学校教育職では「均衡の原則」が守られていない、あるいは財政保障制度の持つ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、図1および図2において観察される県間格差が、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。

## B. 変数の設定

### 1) 被説明変数

前述したように、この分析における被説明変数は、各年度における、各都道府県の地方公務員一人当たりの平均給料月額である。

本研究における分析の目的は、図1および図2で示した県間格差を生み出した要因を探ることにその主眼が置かれるものである。

### 2) 説明変数

説明変数として、本研究では以下の3つの変数を用いた。

#### (1) 平均経験年数

前述したように、教職員を含む公務員の給与は、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。したがって、県間格差を生み出す要因のひとつとして、各都道府県の公務員の平均勤務年数を挙げることができるであろう。

また、この変数は、『均衡の原則』がどの程度遵守されているかを示す変数であるともいえる。なぜなら、格差が平均経験年数のみによって生み出されている場合、それは各都道府県が中央政府の定めた俸給表に沿って、地方公務員の給料表を設定・運用しているということになり、国のコントロールが機能していることを示すからである。

なお、本分析において、各都道府県の公務員の平均経験年数は、『地方公務員給与の実態』によって公表されている値を用いた。

#### (2) 財政力指数

各都道府県が自律性を発揮して給料表を運用すると仮定する場合、その要因として考えられるのが財政力であろう。すなわち、財政力が強い都道府県ほど給与を高額に支給し、財政力が弱い都道府県は最低水準の給与を支給するという仮説が考えられるのである。

本分析では、各都道府県の財政力を示す最も妥当な変数として、財政力指数を用いることとした。これは、基準財政収入額を基準財政需要額で除して算出されたもので、地方自治体の財政力の強さを表す指数であ



る。指数算出に当たっては、各年の特殊事情による影響を小さくするため、前々年度、前年度及び当該年度の3か年度に係る数値の単純平均値を用いるのが一般的であり、本分析でも過去3か年度の平均値によって

(3) 職員数前年度比

過去、国レベルで、日本の社会経済構造の変化を受けて、人事管理制度の再構築及び人材確保という労働条件の視点から教員給与に関する議論が盛んにおこなわれたことがあった。それが、1974年に成立した『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』をめぐる議論である。これはすなわち、第2次ベビーブームによっ

て、教育需要が質量ともに増大するという社会的状況に対応するために、優秀な人材を教職にリクルートする目的で、教員給与の底上げを図ったものである。

国レベルにおいて行われたこの政策が、地方自治体レベルにおいても行われた可能性は指摘できるであろう。特に昭和50年代は、図3からも明らかなように、第2次ベビーブームを受けて小・中学校の在学者数が増加傾向にあった時期である。

そこで、各都道府県の教育職・行政職の前年度比の値を持って、教育・行政サービスの需要の量的増大という社会的環境を示す変数とする。なお、計算に当たっては、『地方公務員給与の実態』の「職員数」の値を用いた。

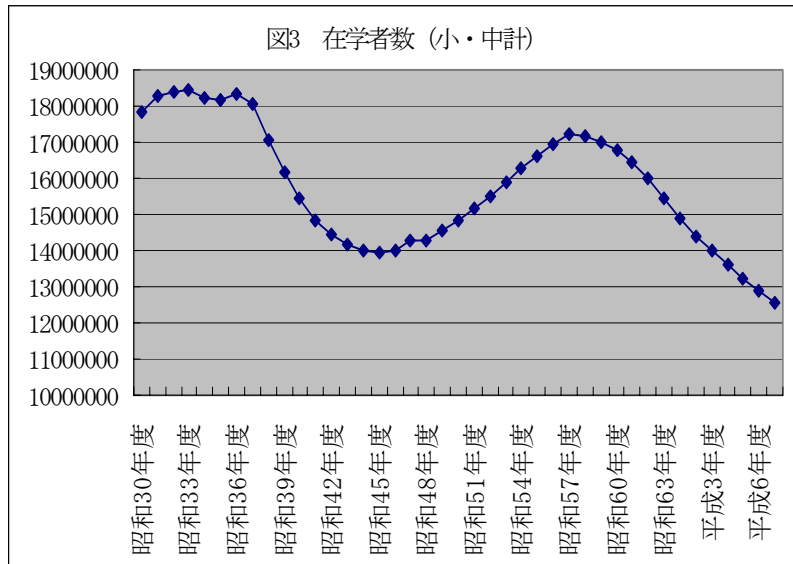


表2 小・中学校教育職 (大学卒) の平均給料月額に関する重回帰分析

標準回帰係数	昭和51年度	昭和52年度	昭和53年度	昭和54年度
定数項	93055 **	136602 **	150240 **	224482 **
平均経験年数	0.9897 **	0.9584 **	0.9457 **	0.8842 **
財政力指数	0.1420	0.1355 *	0.1082	0.0526
職員数前年度比	0.0219	-0.1088	-0.1006	-0.1696 *
自由度調整寄与率	0.8273	0.8918	0.8953	0.9233

標準回帰係数	昭和55年度	昭和56年度	昭和57年度	昭和58年度
定数項	187328 **	166765 **	151237 **	46925
平均経験年数	0.9395 **	0.9546 **	0.9967 **	1.0325 **
財政力指数	0.1123 *	0.0962	0.1579 *	0.2708 **
職員数前年度比	-0.1285 **	-0.1030	-0.0435	0.0783
自由度調整寄与率	0.9223	0.9218	0.9220	0.8982

\* 0.01 ≤ p < 0.05

\*\* p < 0.01

C. 各年度における分析

本研究では、昭和51年度から昭和58年度年までを分析の対象とした。説明変数、被説明変数を前節に示したように設定し、重回帰分析を行った。その結果が表2である。

昭和50年台全体を通して、教員給与の県間格差を生み出しているのはやはり平均経験年数であることが確認された。また、財政力と教育サービスの需要も、少ないながらも、県間格差を生み出す要因となっていることが指摘されるであろう。

D. 一般行政職との比較分析

前節で各年度ごとに小・中学校教育職の給与の要因分析を行ったが、さらに、一般行政職との比較による分析を行う。

比較を行うに当たって、各年度ごとではなく、複数年を通じて分析を行うこととした。その際に最も問題となるのは、貨幣価値の問題である。昭和51年度と昭和58年度では、給与額が同額でも、その価値が異なってしまう。

そこで、この問題をクリアするために、各年度の教員単位給与額を、対応する年度の消費者物価指数をもって調整することとした。

「消費者物価指数」とは、全国の消費者世帯(農林漁家及び単身世帯を除く)が購入する各種商品とサービスの価格を総合した物価の変動を時系列的に測定したものである。

この調整によって行われた複数年にわたる重回帰分析の結果は表3のようになっている。

これからわかることは、やはり、地方公務員の給与に最も影響を及ぼしているのは、平均経験年数であるということである。また、財政力があるほど給与は高いことが確認されたが、その影響力は教育職よりも一般行政職において、より高いものであることが確認さ

れた。サービスの量的需要に対しては、教育職では需要が増大するほど給与が低くなり、一方で行政職では、需要の増大に伴って給与が高くなる傾向が確認された。

. 考察

以上の分析から、どのようなことが明らかになったといえるであろうか。

最初に指摘されるのは、教員の給与の決定において、各都道府県の財政力が決定要因として機能しているということである。前述したように、これは地方自治体の自律性を示すものである。すなわち、平準化を狙いとする国の統制を超えて、地方が自らの財政力を背景に給与を決定していることが窺えるのである。

それでは、第 章B節で示したような、教員給与システムに対する従来の評価が誤りであったかということ、必ずしもそうではない。前章の分析によって明らかになったように、平均経験年数が最も影響を与えていることは重視すべきである。国家公務員の俸給表は年功序列的に作成されており、この俸給表に準じた給料表にしたがって給与が決定される以上、この結果は当然といえるが、さらにいうならば、平均勤務年数によって生み出される限り、教員給与の県間格差は、国のコントロールによって必然的に生じるものであり、地方の自律性を示すものではない。特に、複数年にわたる分析によって、昭和50年台の格差拡大傾向は教員の平均勤務年数によって生み出されたもの、いわば「見かけの格差拡大」であったことが明らかとなったことは重要であろう。

また、財政力に関しても、前章D節で見たように、教育職に比して一般行政職において、よりその傾向が顕著である。すなわち、教育職においては一般行政職よりも地方の自律性の発揮が制限されており、第 章で

表3 小・中学校教育職と一般行政職との給与決定要因の比較分析

標準回帰係数	小・中学校教育職 (大学卒)	一般行政職 (大学卒)
定数項	1679.8875 **	1151.6172 **
平均経験年数	0.9504 **	0.7642 **
財政力指数	0.1379 **	0.3334 **
職員数前年度比	-0.0409	0.0046
自由度調整寄与率	0.8190	0.8775

\*\* p < 0.01

\* 0.01 =< p < 0.05

概観した教員給与システムの特徴によってその制限が引き起こされていると考えることができるのである。

さらに、それほど影響力のある要因ではないが、サービス需要の量的増減が給与に影響を与えており、その方向性が教育職と一般行政職とで異なることが確認された。これに関しては、教育職においては、義務教育費国庫負担金制度によって、いわば最低賃金が定められているので、地方の自律性はそれにどれだけ上増しするかによって現れるのであるが、教育費に割り振ることができる財政支出には上限があるので、教員が増えるほど、ひとり当たりに割り振られる給与の上増し分は逆に少なくなることが考えられる。一方で行政職がサービス需要に比例して給与が高くなっていることを考えると、予算編成をめぐる教育委員会事務局と首長部局の位置づけの違い、あるいは力関係が現れていると考えることも可能であろう。

以上より、教員給与に関しては、必ずしも完全に国のコントロール下にあるわけではなく、財政力等を背景に地方が自律性を発揮しているが、一般行政職と比較すると、その影響は小さく、教員給与に特徴的なシステム、すなわち教育公務員特例法第25条の5や国庫負担金制度によって、その地方の自律性は確かに制限されているということが言えるのである。

## 註

- 1) 「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」(地方公務員法第24条第1項)
- 2) 俸給と給料 - 俸給は、かつては諸手当を含めた公務員の報酬、つまり現在の「給与」の意味で用いられてきたが、現在では諸手当を除いた基本的な給与の意味に用いられている。この俸給を、地方公務員の場合には給料と呼ぶ(地方自治法第304条、地方公務員法第25条、第26条)。したがって、国家公務員の俸給表は、地方公務員の給料表に当たる。
- 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」(地方公務員法第24条第3項)
- 4) 近年の地方分権改革の流れを受けて、平成11年の法改正によって、本項目は削除された。したがって、本研究の分析対象からは外れているが、それ以降はさらに給与の県間格差が拡大していることが推測されるであろう。

- 5) 三輪定宣「教育条件の実態と現行法制上の問題点」『日本教育法学会年報』第5号、1976
- 6) 三輪定宣「教育財政と教育条件整備」『日本教育法学会年報』第9号、1980
- 7) 白石裕『分権・生涯学習時代の教育財政』京都大学学術出版会、2000、pp140-146
- 8) op.cit., p.132
- 9) op.cit., p.132
- 10) op.cit., p.134
- 11) 一般に、教育職が4級までであるのに対して、行政職は11級まで設定されている。