

教員給与の地方自治体間の格差の要因分析

山中 秀幸

An Analytical Study with the Focus on
Teachers' Pay Differentials among Municipality

Hideyuki YAMANAKA

It has 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. It is necessary to be demonstrated that autonomy of a local government is obstructed by those systems so that those things are insisted on.

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, and confirmed the teacher salary was controlled by financial power of a local government and education demand of quantity.

・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、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。

しかしながら、それらのことが主張されるには、改革案において示されている国庫負担金・補助金の代替制度が期待されるとおりに有効に機能するか否かは言うに及ばず、本当にその改革そのものが必要とされているのか、すなわち、国庫負担金制度に代表される従来の給与システムによって地方自治体の自律性が阻害されているということが実証される必要がある。

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。特に義務教育費国庫負担法に基づく公立の小・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。

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、国による地方自治体のコントロールを担保し、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。

しかしながら、これらの議論では、国庫負担金制度が、地方自治体を統制する機能を持つということを所与のものとして扱ってきており、その実証はこれまで行なわれてこなかった。

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の研究に対して、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。

しかしながら、実際には、地方公務員の給与には県間格差が存在することが確認されている。また、人事院についての歴史研究では、政権から独立した給与決定機関は、その独立性故に政治的正統性を確保できず、かえって政治的・社会的環境から影響を受けやすいことが指摘されている¹⁾。

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 2 章では教職員給与の法的システムを概観する。第 3 章では国庫負担金制度が財政保障の観点から従来どのように議論されてきたかを把握する。その上で、第 4 章において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 5 章において考察を行うものである。

．現在の教職員給与システムの概観

A．地方公務員の給与決定の根本基準

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」、「均衡の原則」及び「条例主義の原則」が定められており、これが給与決定の根本基準といわれている。

1) 職務給(職階給)の原則

職務給の原則とは、「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)ことをいう。現行の給与体系は給料表²⁾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。

では、この職務給の原則は現行の給料表の体系においてどのように具体化されているのであろうか。それは特に、地方公務員法第25条第5項からうかがい知ることができる。

職務給の第一原則は、基本的に異なる職種には異なる給料表を適用させることである。国の場合、職種に応じて、適当な種類の俸給表が設けられている。給料表の簡素化の要請もあるため、地方公共団体については、職員の数や構成に応じ国の俸給表を用いない場合もあるが、少なくとも一般行政職と技能労働職については、給料表を分離しなければならないとされている。

職務給の第二原則は、同一の給料表が適用される職種について職務の複雑、困難及び責任の度に基づき異なる級を適用させることである。各級区分に応じ、当該職制区分、職名を具体的に列記したものが職務分類表³⁾であるが、これは従来の等級区分ごとに分類の基準となる標準的な職務内容を定めた標準職務表⁴⁾をより具体化、明確化したものであり、級とこの職務分類とは表裏一体のものである。各級における給料の幅は、職務の級ごとに明確に定められているが、この幅は当然上位級ほど高く、下位級ほど低くなっている。

その他、一般職の職員の給与に関する法律によって、同一の給料表が適用される場合であっても、その給料表でカバーしきれない職務の特殊性が認められる場合に給料の調整額が適用されること、また、危険、不快等特殊な勤務について特殊勤務手当を支給すること等も職務給の原則の一つの表れと考えられる。

2) 均衡の原則

均衡の原則とは、「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)ことをいう。

国においては、人事院が給与制度の研究を行い、毎年生計費及び官民給与比較の上に立って、国家公務員給与についての報告または勧告を行い、国はこれに基づいてその給与を定めている。したがって、こ

の仕組みが正常に機能しているならば、国家公務員と同種の職務に従事する地方公務員の給与については、国の制度に準じて定めることが結果において地方公務員法第24条第3項にいう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を最もよく考慮していることになるといえる。国が、地方自治体が国に準じて給与制度を定めることがこの規定の趣旨に最も適合するものといえる、とするのはこのためである。

3) 条例主義の原則

条例主義の原則とは、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める」(地方公務員法第24条第6項)ことをいう。公務員が全体の奉仕者であるというその地位の特殊性、及び、その給与が国民、住民の負担する税によって賄われるということから、公務員の給与は、民間企業における賃金決定のように労働協約などの労使交渉によってではなく、住民の代表である議会において、条例によって定めらるべきとされている。また、いかなる給与も法律又はこれに基づく条例に基づかずに支給することはできない(地方自治法第204条の2)とされる。

B. 現行の教員給与システムを支える法律

教員の給与は、国家公務員である国立学校の教員にあつては、一般職の職員の給与に関する法律によっているが、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られている。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、前述したように、地方公務員法第24条第3項を根拠とする均衡の原則からも、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、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」と定められた⁵⁾。したがって、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。また、県費負担教職員の給与については、その勤務する学校の設置者である市町村の条例ではなく、その給与を負担する都道府県の条例で定めることになっている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第42条）。

・ 財政保障制度をめぐる議論

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。

ここでは、国庫負担金制度の考察への第一歩として、現在の制度に至るまでに繰り広げられた財政保障制度に関する議論を概観することで、その争点となる部分を明らかにしたいと思う。

A．戦前における議論

義務教育費国庫負担制度の成立は、第二次世界大戦以前にまでさかのぼる。日露戦争から第一次世界大戦中、戦後に至る時期は、戦争に伴う景気と都市化の進展、戦後の不況と農村疲弊のもとでの地主の農業経営危機といった都市と農村の対立が見られ出す時期であった。都市においては、都市計画事業の拡大に伴う経費の急増、都市人口の膨張に伴う就学児童・生徒数の増加を反映しての教育費の膨張が見られた。一方、農村財政においては、農業不況に伴う町村歳入の減少に加えて、国政委任事務費としての教育費の増加は著しかった。とりわけ、郡部町村財政における教育費の支出は、義務教育年限の延長（1907年）、教育普及率の拡大などに伴う小学校の増設・小学校教員の増大とも相まって著しく膨張した。この状況下において1917年第39帝国議会に「市町村立教育費国庫補助に関する建議案」が提出され、翌1918年第40帝国議会において「市町村義務教育費国庫負担法」が成立した。藤田はこの教育費国庫負担金制度の成立を、「国庫と市町村との共同負担という新しい観念を導入」⁶⁾した点で、小学校教育費の財源問題に一時期を画し、またその後異常な発展を示した負担金への端緒を開くものとなったと指摘してい

る⁷⁾。

この国庫負担金の性格については、「教育特定補助金」と「地方財政の救済・負担軽減を目指す地方財政調整金」としての二重の性格を有していたと把握されているが⁸⁾、その後者、「地方財政調整」機能をめぐって、成立当初より議論の対象とされていた。

そもそもの発端は、多分に政党戦略的であったことは否めないが、憲政会によって地方の税收軽減の補填として用いられていった国庫負担金に対して、立憲政友会が主張したものが「両税委譲論」、すなわち、当時国税であった地租と営業収益税を地方の独立税として委譲するというものであった。両税委譲論は、大正デモクラシーの一環として、地方の財源強化による地方分権の確立、国民負担の公正化と軽減、社会政策的な税制確立の三点を目的に掲げ、国庫負担金制度を、「国家の教育行政を通ずる地方行政への統制」⁹⁾強化の手段であるとして糾弾したのである。この議論は1920年代を通じて続いたが、両税委譲を補填する国庫財源捻出の困難性や、委譲税源配分の地域的不均衡から都市・農村間の格差拡大を招く、等の反対意見によって最終的には頓挫することとなった¹⁰⁾。

この「市町村義務教育費国庫負担法」と「両税委譲論」は、地方教育費に関する日本最初の財政保障制度議論として捉えられる¹¹⁾。

B．シャウブ勧告・地方平衡交付金制度期の議論

第二次世界大戦後、シャウブ税制使節団の勧告書において、「現在のところ地方自治はきわめて未熟な段階にあり、地方団体の財政力を強化し、これとともに富裕地方と貧困地方間の財政力を更に均等化することなくしては地方自治の完成を望むことはきわめて困難である」¹²⁾と述べられ、責任の所在が不明確な国庫の補助金負担金は極力これを廃止し、代わって国庫の一般資金から支出する平衡交付金制度を設けることが財政改革の骨子とされた。

戦前において上記のような機能が見いだされた「市町村義務教育費国庫負担法」に基づく国庫負担金制度は、戦後の占領軍による（教育）財政制度改革が展開される中で変容する。占領期の財政制度改革の基盤を形成したシャウブ勧告は、地方の独立財源を強化する方向での地方税制改正を促す一方で、中央による地方公共団体統制のパイプであるとされた補

助金の大幅な改廃を要求した。シャープ勧告に基づいた1950年の「地方財政平衡交付金法」に基づく平衡交付金制度においては、中央政府は地方団体の財源の保障はするが、個別補助金のように用途を限定することは排除されており、義務教育費国庫負担金も例外ではなかった。

義務教育費国庫負担制度が地方財政平衡交付金制度に解消されることについては、教育界から強い反発があった。「地方財政平衡交付金法」制定以前の段階では、文部省は平衡交付金制度の影響として、「教育費削減による教育水準の低下・教育の機会均等の保障の問題」「財政的保障がない状況で法律による学校基準が保障されるか」「寄附金への依存」「文部省の地方教育費に対する発言権の低下」「教育委員会の無力化」の5つをあげて義務教育費国庫負担金の廃止に反対の意を示した¹³⁾。また、日教組も国庫負担金廃止の弊害として「教育基準の低下」「教育費の削減」「各地の教育事情に凹凸を生ずる」「寄附金の増大」「過去の失敗の再現」「教育委員会の無力化」を指摘している¹⁴⁾。

果たして、地方平衡交付金制度に移行した後、教育界の懸念通り、教育費が他の費目に流用され、都道府県間の教員給与の不均衡が著しくなるという事態が発生した。この時期の教育行政論者として鈴木と伊藤の名が挙げられるが、この2人は教育費が流出する自体を重く受け止めつつも、その対策は正反対とも言えるものであった。

地方財政平衡交付金法制定後、文部省は教育関係費の平衡交付金制度からの切り離しを目的として、義務教育の経常費については法律に明示する客観的な基準に基づいて標準的経費を算出し、これを地方財政平衡交付金算出の基礎である基準財政需要額に算入するとともに地方政府にその支出義務を課することを主な内容とする「標準義務教育費の確保に関する法律案」の検討を進めていたのであるが、伊藤が「教育費が他の行政費用を圧迫する懸念はない」としてこの法案に基本的に賛同の意を示していた¹⁵⁾のに対し、鈴木は当時の制度を「地方負担という本来の姿に立ち返った訳」であり、「独力で義務教育を完遂するほど十分な財源が無く」、地方政府間の「財政力の調整が行われていないところに問題が」あり、そのような状況下で「教育費のみ法制的に標準経費を確保しようとすることは財政的に無理が」あり、む

しろ「地方財政力の確立をこそ」必要であると主張していた¹⁶⁾。

実際のところ、新学制の影響で教員数が増加したために、教員給与費が負担となり、地方政府から国庫負担金制度の復活を望む声が上がるとなり、1951年には全国知事会議が義務教育費国庫負担法復活を決議している。一方で当時公選制だった教育委員会も首長部局との予算折衝が難航し、国庫補助金制度の復活を望むようになっていた。これらの背景によって文部省の構想が最終的に1952年の「義務教育費国庫負担法」として実現し¹⁷⁾、その後、他の国庫補助金も順次成立を見たのである。

C. 現行制度下における議論

これまで見てきた流れによって、現在の国庫補助金制度と地方交付税制度の二重の財政保障制度による地方教育費確保のメカニズムが出来上がったわけであるが、現在のかたちになってからは財政保障制度に関してどのような議論があったのか。

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¹⁸⁾。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¹⁹⁾。

教育財政の自主権の回復という主張については引き取る者は見受けられないが、その後の教育財政論者の現行財政保障制度に対する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²⁰⁾、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²¹⁾。「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²²⁾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²³⁾」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

第 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と言える。

また、第 章で指摘したように、国庫負担金制度の持つコントロール機能によって、教員の給与水準は中央政府によって決定され、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指摘されてきた。

それでは、実際の教員給与の県間格差はどの程度のものなのであろうか。

まずは、各都道府県に於ける教員一人あたりの給与、すなわち教員単位給与額を計算する。計算にあたっては『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総額と、同じく『地方教育費調査報告書』の「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ている。対象年度は、1955 年度より 1993 年度までである。

小学校・中学校それぞれにおいて、都道府県ごとに算出された教員単位給与額を、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。

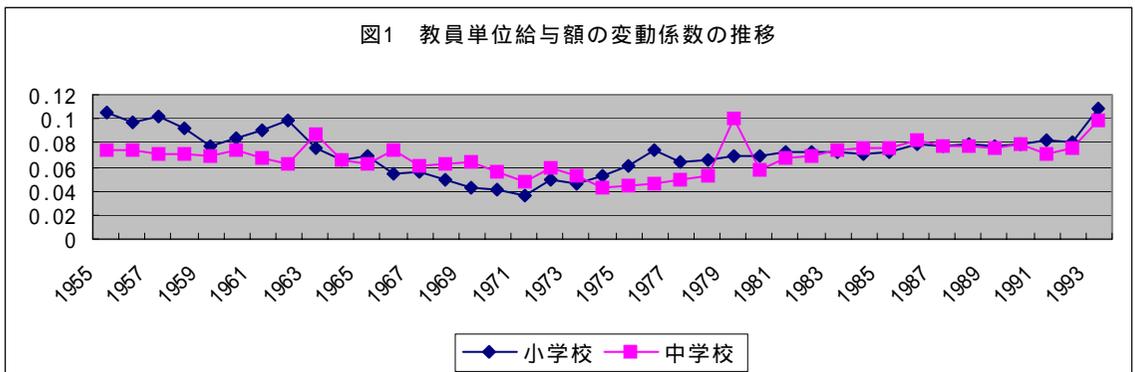
時系列による変動係数の推移を示したものが図 1 である。

図 1 から分かることは、1955 年度以降、15 年間はいくらか波があるものの、全体としては県間格差が減少傾向にあるということ、小学校については 1971 年度、中学校については 1973 年度に県間格差はもっとも小さくなり、その後は格差が増大し、1993 年度において、県間格差は 1955 年度と変わらないレベルにまで拡大している、ということである。

しかしながらこのことをもって、1970 年代以降、「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弱まっていることの証左とするのは早計に過ぎる。なぜなら、教職員の給与は、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 において観察される県間格差が、各地方自治体の本務教職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。その上で、県間格差が後者によるものであるとされれば、それは国のコントロール機能が弱まっている、それはすなわち、地方自治体の自律性が強まっているとする事

図1 教員単位給与額の変動係数の推移



が出来るであろう。逆に、前者によるものであるとされた場合、給料表の決定という意味での国のコントロールは機能している、地方自治体の自律性は働いていない、強いて言うならば教職員採用計画に自律性が表れている、とみなすことが出来るのである。

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、各都道府県の教員一人あたりの給与、すなわち教員単位給与額となる。

しかしながら、ここで留意しなければならないことがある。第 4 章で見たように、地方公務員である公立学校の教員の給与については、「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」と法定されていたが、その国立学校の教員の俸給システムでは、小学校教員の俸給表と中学校教員の俸給表が同一である。

したがって、各都道府県においても、小学校教員の給与と中学校教員の給与は同一システムによって支給されていると考えるべきであり、これらをあわせて分析しなくてはならない。

小学校・中学校をあわせて都道府県ごとに算出された教員単位給与額を、年度ごとに平均値と標準偏差を求め、そこから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 からわかることは、義務教育における教員給与の県間格差は、1971 年度以降拡大傾向に転じ、1986 年度以降横ばい状態であるということである。

したがって、本研究における分析の目的は、これらの傾向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 4 つの変数を用いた。

(1) 平均勤務年数

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、各都道府県の教員の平均勤務年数を挙げる事が出来るであろう。

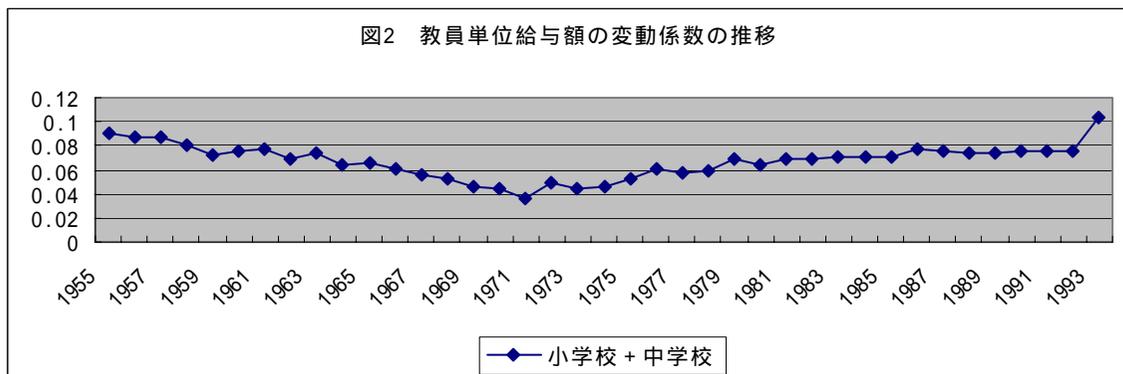
また、この変数は、『均衡の原則』がどの程度遵守されているかを示す変数であるともいえる。なぜなら、格差が平均勤務年数のみによって生み出されている場合、それは各都道府県が中央政府の定めた国立学校教員の俸給表に沿って、教員の給料表を運用しているということになり、国のコントロールが機能しているということを示すからである。

なお、本分析において、各都道府県の教員の平均勤務年数は、『学校教員統計調査報告書』の「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」の値を用いた。

(2) 財政力指数

各都道府県が自律性を発揮して教員の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

図2 教員単位給与額の変動係数の推移



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ヶ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ヶ年度の平均値によっている。

なお、基準財政収入額と基準財政需要額は、次のようにして算定された額である。

基準財政収入額は、各地方公共団体の財政収入額を合理的に測定するため算定されるもので、都道府県にあっては、法定普通税及び目的税の一部等の標準税率による収入見込額の80%、市町村にあっては、同75%に相当する額に地方譲与税及び交通安全対策特別交付金等の収入見込額を加えた額である。

基準財政需要額は、各地方公共団体が合理的かつ妥当な水準の行政を行い、又は標準的な施設を維持するために必要な財政需要であり、各行政項目ごとに所定算式によって算定したものの合算額である。

(3) 生徒数前年度比

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』(通称“人材確保法”)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。そこで、各都道府県の小学校および中学校の在学生の前年度比の値を持って、教育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、『地方教育費調査報告書』の「在学

者数・全学校・都道府県：学校種類」の値を用いた。

(4) 教員組合加入率

前述したように、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おり、本来、そこに『政治性』が関与する可能性は低いと考えられる。

しかしながら、実際には、稲継が行った人事院についての歴史研究では、政権から独立した給与決定機関は、その独立性故に政治的正統性を確保できず、かえって政治的・社会的環境から影響を受けやすいことが指摘されている²⁴⁾。

したがって、各都道府県における給与決定機関である人事委員会においても、政治的環境から影響を受けることが考えられる。

本分析では、教員組合加入率を持って、その政治的変数とする。数値は、『教職員の組織する職員団体の実態調査』の「都道府県別加入率」の値を用いる。

C. 各年度における分析

本研究では、1977年度から、3年おきに1992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。その結果が下記である。

1977年度においては、まず、組合加入率が変数として不適切であると判断されている。平均勤務年数と財政力指数が同程度の影響力を持つ。また、最も教員単位給与に影響を及ぼしているのは生徒数前年度比であり、生徒が多いほど教員単位給与が低額となっていることがわかる。

1980年度においては、やはり組合加入率が教員単位給与額に影響を与えていないことが明らかとなっている。最も影響力を持つのが平均勤務年数である。平均勤務年数と財政力指数の値が高いほど教員単位給与も高額となり、生徒が多いほど教員単位給与が低額となっていることがわかる。

1983年度においては、平均勤務年数によってやは

1977年 重回帰分析

データ数	47
重相関係数 R	0.947
決定係数 R ²	0.896
自由度修正済み決定係数	0.886

分散分析表

要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	F(0.95)
回帰	2239551.045	4	559887.761 **	90.342	2.594
残差	260292.056	42	6197.430		
計	2499843.100	46			

回帰係数の有意性の検定

	回帰係数	標準誤差	標準回帰係数	t 値	t(0.975)
定数項	11518.856	1174.522	11518.856 **	9.807	2.018
平均勤務年数	42.746	8.883	0.477 **	4.812	2.018
生徒数前年度比	-8279.827	1035.951	-0.733 **	-7.992	2.018
財政力指数	336.249	79.787	0.320 **	4.214	2.018
組合率	-0.456	0.873	-0.026	-0.522	2.018

* 0.01 ≤ p < 0.05 ** p < 0.01

1980年 重回帰分析

データ数	47
重相関係数 R	0.924
決定係数 R ²	0.854
自由度修正済み決定係数	0.840

分散分析表

要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	F(0.95)
回帰	3274843.187	4	818710.797 **	61.355	2.594
残差	560442.456	42	13343.868		
計	3835285.643	46			

回帰係数の有意性の検定

	回帰係数	標準誤差	標準回帰係数	t 値	t(0.975)
定数項	13549.050	2420.276	13549.050 **	5.598	2.018
平均勤務年数	72.552	13.977	0.651 **	5.191	2.018
生徒数前年度比	-10284.243	2156.491	-0.468 **	-4.769	2.018
財政力指数	356.595	124.010	0.250 **	2.876	2.018
組合率	-0.734	1.295	-0.034	-0.567	2.018

* 0.01 ≤ p < 0.05 ** p < 0.01

1983年 重回帰分析

データ数	47
重相関係数 R	0.929
決定係数 R ²	0.863
自由度修正済み決定係数	0.850

分散分析表

要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	F(0.95)
回帰	4423886.542	4	1105971.635 **	66.121	2.594
残差	702508.619	42	16726.396		
計	5126395.160	46			

回帰係数の有意性の検定

	回帰係数	標準誤差	標準回帰係数	t 値	t(0.975)
定数項	10445.996	3511.505	10445.996 **	2.975	2.018
平均勤務年数	141.697	12.204	1.020 **	11.610	2.018
生徒数前年度比	-8560.256	3359.663	-0.181 *	-2.548	2.018
財政力指数	616.364	130.525	0.410 **	4.722	2.018
組合率	0.003	1.319	0.000	0.002	2.018

* 0.01 ≤ p < 0.05 ** p < 0.01

1986年 重回帰分析

データ数 47
 重相関係数 R 0.915
 決定係数 R² 0.837
 自由度修正済み決定係数 0.821

分散分析表

要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	F(0.95)
回帰	5770946.568	4	1442736.642 **	53.819	2.594
残差	1125896.230	42	26807.053		
計	6896842.798	46			

回帰係数の有意性の検定

	回帰係数	標準誤差	標準回帰係数	t 値	t(0.975)
定数項	-1506.052	3480.032	-1506.052	-0.433	2.018
平均勤務年数	196.866	13.634	1.039 **	14.440	2.018
生徒数前年度比	2834.095	3495.291	0.068	0.811	2.018
財政力指数	1030.112	146.777	0.625 **	7.018	2.018
組合率	-0.536	1.626	-0.021	-0.329	2.018

* 0.01 =< p < 0.05 ** p < 0.01

1989年 重回帰分析

データ数 47
 重相関係数 R 0.915
 決定係数 R² 0.837
 自由度修正済み決定係数 0.821

分散分析表

要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	F(0.95)
回帰	6105535.949	4	1526383.987 **	53.748	2.594
残差	1192743.181	42	28398.647		
計	7298279.130	46			

回帰係数の有意性の検定

	回帰係数	標準誤差	標準回帰係数	t 値	t(0.975)
定数項	-2468.399	3698.338	-2468.399	-0.667	2.018
平均勤務年数	215.785	16.702	0.840 **	12.920	2.018
生徒数前年度比	4087.124	3720.169	0.096	1.099	2.018
財政力指数	964.724	133.247	0.646 **	7.240	2.018
組合率	0.284	1.585	0.011	0.180	2.018

* 0.01 =< p < 0.05 ** p < 0.01

1992年 重回帰分析

データ数 47
 重相関係数 R 0.935
 決定係数 R² 0.875
 自由度修正済み決定係数 0.863

分散分析表

要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	F(0.95)
回帰	8960680.237	4	2240170.059 **	73.564	2.594
残差	1278979.095	42	30451.883		
計	10239659.332	46			

回帰係数の有意性の検定

	回帰係数	標準誤差	標準回帰係数	t 値	t(0.975)
定数項	862.702	4517.000	862.702	0.191	2.018
平均勤務年数	256.128	21.966	0.670 **	11.660	2.018
生徒数前年度比	986.203	4518.741	0.014	0.218	2.018
財政力指数	898.848	101.224	0.561 **	8.880	2.018
組合率	-0.312	1.501	-0.012	-0.208	2.018

* 0.01 =< p < 0.05 ** p < 0.01

り教員単位給与額が決定している。平均勤務年数と財政力指数の値が高いほど教員単位給与も高額となり、また、わずかではあるが、生徒が多いほど教員単位給与が低額となっていることがわかる。やはり教員組合加入率は教員給与に影響を及ぼしていない。

1986年度においては、教員組合加入率に加えて、生徒数前年度比も教員給与に影響を及ぼしていないと判断される。平均勤務年数と財政力によって、教員給与の県間格差が生み出されていることがわかる。

1989年度においては、1986年度とほぼ同様の傾向にあることがわかる。

1992年度においては、教員給与の県間格差を生み出しているのは、やはり平均勤務年数と財政力である。ただし、財政力指数の影響力が平均勤務年数とほぼ同等となっており、それ以前と比較して、地方の自律性が増大していることが指摘される。

D. 複数年にわたる分析

前節で各年度ごとの分析を行ったが、さらに、年度を通じての分析を行う。

通年分析を行うに当たって、最も問題となるのは、貨幣価値の問題である。1977年度と1992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するものである。つまり、家計の消費構造を一

定のものに固定し、これに要する費用が物価の変動によってどう変化するかを指数値で示したものである。

1995年基準の消費者物価指数は、1995年の1年間を基準時としたラスパイレス型の算式により、指数計算を行っている。この指数計算に採用する品目は、消費者が購入する多数の商品及びサービス全体の物価変動を代表できるように、“家計支出上重要度が高い”、“価格変動の面で代表性がある”、“継続調査が可能である”ことなどの観点から、580品目を選定している。また、この品目の価格は、小売物価統計調査によって調査された小売価格によっている。

1995年 = 100に換算した消費者物価指数は、図3のようになっている。

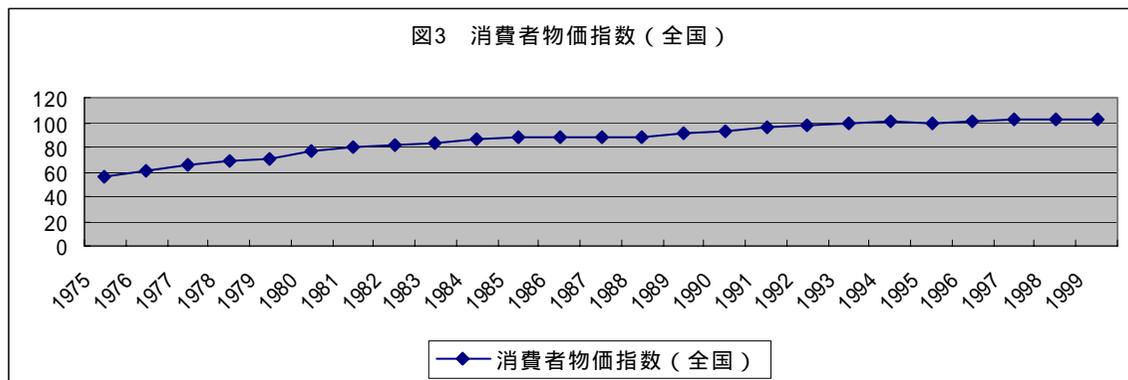
この調整によって行われた複数年にわたる重回帰分析の結果は以下のようにになっている。

1977年度から1983年度までの、県間格差拡大期においては、教員組合加入率および生徒数前年度比は教員単位給与額に影響を及ぼしていないことが明らかとなった。最も影響を及ぼしているのは平均勤務年数であり、また、財政力も、指数が高いほど教員の給与が高くなっていることが確認できた。

1986年度から1992年度までの、県間格差横ばい期においては、教員給与に最も影響を及ぼしているのは平均勤務年数であった。財政力が強いほど教員の給与も高くなっており、また、生徒数が前年度に比して増加するほど、教員の給与が低くなることが確認できた。また、教員組合加入率は影響を及ぼしていないことが確認できた。

さらに、県間格差の拡大期および横ばい期を通して、1977年から1992年までの複数年にわたる格差の

図3 消費者物価指数（全国）



77年～83年

重回帰分析

データ数	141
重相関係数 R	0.892
決定係数 R ²	0.796
自由度修正済み決定係数	0.790

分散分析表

要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	F(0.95)
回帰	2403.024	4	600.756 **	132.721	2.438
残差	615.597	136	4.526		
計	3018.620	140			

回帰係数の有意性の検定

	回帰係数	標準誤差	標準回帰係数	t 値	t(0.975)
定数項	4.140	12.273	4.140	0.337	1.978
平均勤務年数	1.911	0.091	1.109 **	21.009	1.978
生徒数前年度比	15.141	11.574	0.056	1.308	1.978
財政力指数	8.465	1.103	0.391 **	7.677	1.978
組合率	0.005	0.013	0.016	0.417	1.978

* 0.01 =< p < 0.05

** p < 0.01

86年～92年

重回帰分析

データ数	141
重相関係数 R	0.709
決定係数 R ²	0.503
自由度修正済み決定係数	0.488

分散分析表

要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	F(0.95)
回帰	1854.501	4	463.625 **	34.363	2.438
残差	1834.922	136	13.492		
計	3689.422	140			

回帰係数の有意性の検定

	回帰係数	標準誤差	標準回帰係数	t 値	t(0.975)
定数項	147.991	31.939	147.991 **	4.634	1.978
平均勤務年数	1.767	0.188	0.588 **	9.378	1.978
生徒数前年度比	-120.162	32.818	-0.255 **	-3.661	1.978
財政力指数	7.192	1.343	0.371 **	5.356	1.978
組合率	-0.038	0.019	-0.120	-1.960	1.978

* 0.01 =< p < 0.05

** p < 0.01

77年～92年

重回帰分析

データ数	282
重相関係数 R	0.742
決定係数 R ²	0.550
自由度修正済み決定係数	0.544

分散分析表

要因	偏差平方和	自由度	不偏分散	F 値	F(0.95)
回帰	3721.335	4	930.334 **	84.689	2.404
残差	3042.914	277	10.985		
計	6764.249	281			

回帰係数の有意性の検定

	回帰係数	標準誤差	標準回帰係数	t 値	t(0.975)
定数項	120.200	9.098	120.200 **	13.211	1.969
平均勤務年数	1.488	0.086	0.786 **	17.281	1.969
生徒数前年度比	-88.615	9.463	-0.395 **	-9.364	1.969
財政力指数	7.758	0.902	0.381 **	8.605	1.969
組合率	-0.030	0.013	-0.095 *	-2.292	1.969

* 0.01 =< p < 0.05

** p < 0.01

要因分析を行った。その重回帰分析の結果は下記の通りである。

この分析からわかることは、やはり、教員の給与に最も影響を及ぼしているのは、教員の平均勤務年数であるということである。また、財政力指数と生徒数前年度比はほぼ同程度の影響を及ぼしており、財政力があるほど給与は高く、また、生徒が増えるほど給与が減るということが確認された、また、教員組合加入率も、わずかながら影響が確認されたが、そのベクトルは負の方向であった。

・ 考察

以上、教員給与の県間格差の要因を分析して、どのようなことが明らかになったといえるであろうか。

まず最初に、全年度を通して指摘されることであるが、やはり、教員の平均勤務年数が一番影響を与えているということである。前述したとおり、国立学校の教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。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、中央政府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。

その一方で、各都道府県の財政力もまた、教員の給与の決定要因として機能していることが確認された。ここで確認されたのは、財政力が強いほど教員の給与も高くなっているということである。これが、給料表自体が他の都道府県よりも高く設定されているのか、あるいは、その運用によって、たとえば、特別昇給や運用昇給、「わたり」といった行為によって生み出されているのかまでは今回の分析では明らかにすることはできないが、各都道府県が、自らの財政力を背景に、教員の給与を高く支給するという現象が確認された。

問題となるのは、生徒数前年度比、および、教員組合加入率である。

生徒数前年度比に関しては、人材確保の観点より、生徒数が増えるほど教員給与が高くなるのではないかと仮説を立てていた。しかしながら、実際には、生徒数が増えるほど、教員給与は低くなるということが明らかとなった。これはなぜであろうか。

ひとつに考えられるのは、教員給与は地方財政の一部であり、それに支出し得る最大値には限界があるということである。したがって、生徒が増える、すなわち教員が増えるほど、ひとりあたりに割り振られる給与は逆に少なくなることが考えられるであろう。

教員組合加入率に関しては、教員給与にはほとんど影響を及ぼしていないということが確認された。これについては、以下のふたつの可能性が指摘される。

ひとつには、観察された通り、組合加入率は教員給与に影響を及ぼしていないというものである。すなわち、各都道府県において給料表が条例によって制定され、それが運用される過程において、政治的環境が影響を及ぼす余地は無いというものであり、これは従来前提とされてきたことを追認するものである。

もうひとつには、やはり、給料表の制定、およびその運用において、政治的環境は影響を及ぼすというものである。この視点に立つならば、教員組合加入率が変数としてはじかれたことについては以下のように説明されるであろう。すなわち、団体交渉は行われていないが、教員組合は教員給与システムに対して何らかの方法で接触はしている。それが数字に表れないのは、教員組合の多くが、日本教職員組合という全国組織を背景に持っており、したがって、その組合が存在さえしていれば、全国組織の後ろ盾によって交渉を行えるのであり、各都道府県ごとの組合加入率にはあまり意味が無い、ということである。

したがって、上記ふたつの仮説のうち、どちらが実情に即しているかは、もはや数字の上からではわからないのであり、教員給与の決定システムに対して、詳細なケーススタディを行うということが、今後の課題として指摘されるであろう。

註

- 1) 稲継裕昭「公務員給与体系の日英比較～部内均衡の程度を決めるのは何か」<水口・北原・真淵編『変化をどう説明するか：行政編（村松先生還暦記念論文集）』木鐸社>
- 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) 職務分類表は、本文にもあるとおり、標準職務表をさらに具体化、明確化したものであり、地方自治体によっては職務区分表というところもある。教育職においては、職務が行政職等の他の職種ほど細分化されていないこともあり、標準職務表のみ定め、職務分類表は作成していない地方自治体も数多い。
- 4) 標準職務表は、給与支給の際の級の分類の基準であるため、各地方自治体の給与条例ではなく、その人事委員会規則において定められている。
- 5) 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。
- 6) 藤田健夫 『日本地方財政発展史』河出書房、1949、p.243
- 7) *op.cit.*、p.260
- 8) 鶴川多加志 “市町村義務教育費国庫負担金の二重性について(1)(2)” 『立教経済学研究』第38巻第4号、1985、第39巻第3号、1986
高倉翔 “大正後期に於ける義務教育費国庫負担政策の展開 - 税制整理的役割強化の過程と背景を中心に - ” 『東京教育大学教育学部紀要』第6巻、1960
- 9) 坂本忠次 『日本における地方行財政の展開』御茶の水書房、1989、p.426
- 10) *op.cit.*、p.439
- 11) 当時の地方行財政とりわけ市町村財政に占める教育費の比重は極めて大きく、したがってこのように述べて差し支えないと思われる。
- 12) 鈴木喜治 『教育と財政』港出版、1951、p.68
- 13) 内藤誉三郎 『教育財政論』時事通信社、1949
- 14) 伊藤和衛 『現代教育財政』明治図書、1950、pp.337-338
- 15) *op.cit.*、p.367
- 16) 鈴木 *ibid.*、p.79-80
- 17) 佐藤三樹太郎 “国庫負担法” <木田宏監修 『戦後の文教政策』第一法規、1987 >
- 18) 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
- 19) 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
- 20) 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
- 21) *op.cit.*、p.132
- 22) *op.cit.*、p.132
- 23) *op.cit.*、p.134
- 24) 稲継 *ibid.*