

戦後日本における教員給与の県間格差分析

— 国庫負担金制度のコントロール機能再考 —

山中 秀 幸

An Analytical Study focusing on Teachers' Pay Differentials among Prefectures
- Reconsidering the Control Function of the Grant System -

Hideyuki YAMANAKA

I. 問題関心

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が、それにも関わらず、国から地方自治体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教職員給与への国庫負担金はその金額の大きさから、その性格や機能についてはこれまでも議論の対象となってきた。

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、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・補助金制度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。

本論文は、公立小・中学校教職員給与に対して支出される国庫負担金に焦点を合わせて、国のコントロール機能、地方の自律性を分析することを目的とする。

II. 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議論されてきた。

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」¹⁾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²⁾。

この時期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現在では把握されているが⁹⁾、成立当初は、国のコントロール機能をめぐって議論の対象とされていた。

憲政会によって地方の税収軽減の補填として用いられてい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」⁴⁾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⁵⁾。

この「市町村義務教育費国庫負担法」と「両税委譲論」をめぐる議論は、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⁶⁾。

B. シャウプ勧告・地方平衡交付金制度期の議論

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プ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」⁷⁾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。

シャウプ勧告に基づいた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、国は地方自治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⁸⁾。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⁹⁾。

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事態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自治体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¹⁰⁾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」、地方自治体間の「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¹¹⁾。

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、地方自治体から国庫負担金制度の復活を望む声上がるようになり、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¹²⁾、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うもの」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¹³⁾。しかしながら国の算定基準の不適正による地方自治体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¹⁴⁾。

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共鳴する主張が多い。白石は現行制度に対して三輪と同様の評価を下し¹⁵⁾、近年の地方分権の流れに沿って、国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。

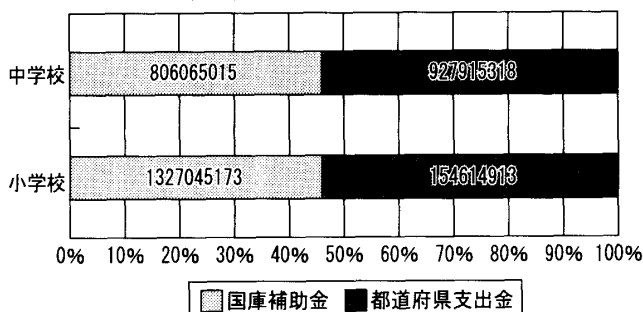
さらに白石は、神野が提唱した概念である「集権的分散システム」が教育経費配分システムにも当てはまる、ということを上記の認識より結論づけている¹⁶⁾。

「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の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¹⁷⁾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」¹⁸⁾の2つの財政保障制度が国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。

D. 財政保障制度に対する考察

以上、地方教育費に対する財政保障制度をめぐる議論を概観してきた。では、果たしてそれらの議論でなされてきた財政保障制度に対する評価は、事実を的確に捉えたものとして評価できるものであるのだろうか。

グラフ1 1993年度本務教員給与に対する国庫負担金の割合



グラフ1は、本務教員に対して給与として支払われた実支出額に対する国庫負担金の割合を示したグラフである。このグラフからどのようなことが言えるか。

このグラフをもって、三輪の指摘した地方自治体の超過負担の証左であると言うことは出来るかもしれない。現行の義務教育費国庫負担法は本務教員については給与の定率50%を負担することを定めている。しかしながら実態は約46%しか負担していないのであるから、これは国の算定基準が不適正なために本来支払われなければならない残り4%が支払われずに地方自治体が負担しなくてはならなくなった、と見る事が出来る。

しかしながら一方で、このグラフは国庫負担金のもつコントロール機能を否定していると解釈することも出来る。

そもそも国庫補助金のもつコントロール機能とはなんであるのか。第A節で見たように、これに類する批判は戦前から見受けられる。しかしながら、戦前と戦後ではその内実が大きく異なる。

戦前の国庫負担金における「国家の教育行政を通ずる地方行政への統制」とはどういうことであったのか。松田が指摘した国家統制の内容は次のようなものである。すなわち、小学校教員の俸給費を国庫で負担するという事は言い換えれば小学校教員を国家の官吏とすること、従って官吏である以上服務規律で拘束することが出来るということ、結果教育を国家の望むかたちで画一主義に陥らせることになるということがその懸念の内実である¹⁹⁾。

これが現行の制度に対する批判として成り立つとは考えがたい。現在の国庫補助金制度に対して指摘されるコントロール機能とは以下の2つに収斂出来よう。

- (一) 特定補助金であるため、用途が限定されること
- (二) 補助金の支給によってその対象となるイシューに関する政策決定に影響を与えることが出来ること

このうち、(一)を指摘することは無意味である。例えば補助対象となる支出Aに対して、国からA/2の補助金が支給されたとする。仮にこれを他の用途に流用した

としても、この地方自治体はAを支出しなければならないのであるから、その分は一般財源等から支出するしかない。すなわち、単なる組み替えでしかない。

従って、ここで重要なのは(二)、すなわち支出総額A自体の値を、補助金を支出した上位政府(国)が定めてしまうということである。

グラフ1を改めて見てみると、もしそのようなコントロール機能が働いた場合、本務教員給与費総額はこのグラフでの90%のところまでとどまるはずである。ところが実際にはそれより10%多く支出されているのであるから、これは国のコントロール機能を超えて、地方自治体が自律的に支出を増やしている、という解釈も成り立つ。

グラフ1が果たしてどちらの現象を示したものであるのか、ということについて明確に解を示した実証研究は今のところ見受けられない。

もしも国庫補助金制度が上記のようなコントロール機能として働いていないとするならば、現行の財政保障制度を「集権的分散システム」と認識することが疑問視されるのである。

Ⅲ. 教員給与の県間格差分析

A. 分析枠組み

国庫負担金の総額を観察するのみでは、第Ⅱ章で指摘した問題を解決することは出来ない。この問題を明らかにするためには、国によるコントロール機能と対をなす現象、すなわち、地方自治体の自律性が問われなければならない。したがって、ここにおいて分析の対象となるのは、各地方自治体が自律的に行動した結果必然的に引き起こされる現象、教員給与の県間格差である。

重要となるのは、「教員給与の県間格差」なるものの定義、あるいはそのアプローチである。ここでは、以下の3つの視点を設定した。

1. 教員の労働条件としての教員給与

公立学校の教員は地方公務員としての身分を有する。地方公務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「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業者の給与その他の事情を考慮して定めなければならない」という、いわゆる「均衡の原則」が法的に定められており、教員もその例外ではない。したがって、教員の労働条件としての教員給与には、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。

ここでは、教員一人あたりの年間給与をもって、「教員の労働条件としての教員給与」と考えることにする。

2. 教育の条件整備としての教員給与

戦後日本においては、日本国憲法第26条第1項及び教育基本法第3条において「教育の機会均等」が定められている。ここで求められるのは、国民の教育教授の権利の均等化であり、さらにはそのための経済・財政的保証の均等化である。

教職員の配置は、各地方自治体における教育サービスの提供の一形態であり、その配置のために支出される教員給与費は、教育の機会均等の物質的基礎の保障として、その教育サービスの受益者である児童、生徒単位で均質であることが望まれると言える。

ここでは、生徒一人あたりの教員人件費をもって、「教育の条件整備としての教員給与」と考えることにする。

3. 地方自治体の財政支出における人件費としての教員給与

戦前より存在していた義務教育費国庫負担制度は、戦後、シャープ勧告に基づいた1950年の「地方財政平衡交付金法」に基づく地方財政平衡交付金制度に一旦は解消されることになった。平衡交付金制度においては、国は地方自治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いたために、第Ⅱ章で述べたように教育費が他の費目に流用されるという事態が発生した。その問題を解消する目的で、1952年の「義務教育費国庫負担法」が成立している。

したがって、「行政費総額に対する教育費総額」、「教育費総額に対する教員給与費」の推移、またその県間格差も問われなければならない。これを「地方自治体の財政支出における人件費としての教員給与」と考えることにする。

以上、3つの視点より、戦後日本の教員給与の県間格差の実態を明らかにし、それを分析することによって、国庫負担金制度を通じた国のコントロール機能についての実証を試みることにする。

統計データは

『学校教員統計調査報告書』文部省大臣官房調査統計企画課

『地方教育費調査報告書』文部省を用いた。

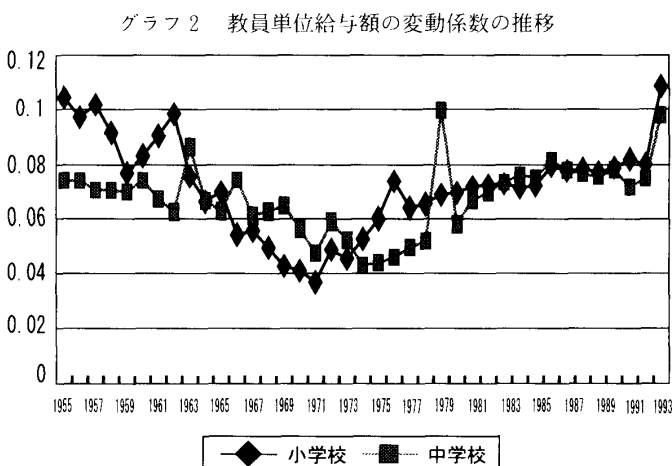
B. 教員の労働条件としての教員給与

「教員の労働条件としての教員給与」の県間格差として、前述の通り、教員単位給与額の県間格差をもってすることとする。

まずは、各都道府県に於ける教員一人あたりの給与を計算する。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費総額と、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グラフ2である。



グラフ2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1974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、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、第II章で指摘したように、財政保障制度における国のコントロール機能とは、その対象となるイシューに関する支出総額の決定への影響力を指すのであり、教職員給与に対する国庫負担金制度においてそれは、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数値への影響力

を意味するからである。

したがって、グラフ2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、地方自治体の自律性が強まっているとする事が出来るであろう。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。

まずは、1977年と1995年の2年度を用いて、小学校本務教員一人あたりの給与額を、各年度の平均値²⁰⁾を100として相対値化した。それが表1である。1977年と1995年を比較した場合、レンジが拡大傾向にある、すなわち、県間格差が拡大していることが分かる。さらに興味深いことには、そのみならず、この変化において、1977年と1995年では上位と下位にランクしている県名が異なっている、むしろ逆転していることが分かる。1977年当時は都市部が相対的に給与費が低かったのに対し、1995年では逆に都市部の教員給与の方が相対的に高くなっている。この18年間での相対値の変動をみると、その傾向がはっきり見て取れる。

表1 教員給与の相対値による県間比較

	1977年	1995年	相対値変動
1位	秋田県 109.9224	大阪府 119.0114	大阪府 30.07399
2位	長崎県 108.1025	神奈川県 118.441	神奈川県 29.00359
3位	宮崎県 107.2404	愛知県 116.8511	埼玉県 23.86384
4位	青森県 107.2324	東京都 116.5888	愛知県 20.15695
5位	岩手県 107.2233	兵庫県 115.1782	兵庫県 20.09262
43位	奈良県 89.33565	秋田県 93.69326	山形県 -12.7237
44位	大阪府 88.93738	山梨県 93.56048	熊本県 -13.053
45位	滋賀県 88.19995	山形県 93.18672	長崎県 -14.3664
46位	千葉県 85.50952	愛媛県 90.71004	秋田県 -16.2291
47位	埼玉県 83.95627	佐賀県 87.50113	佐賀県 -17.3607
レンジ	25.96609	31.51023	

それでは、この逆転現象は果たして教職員の年齢構成の変化によるものなのであろうか、それとも給料表の数値自体の変化によるものであろうか。表2は前述の『学校教員統計調査報告書』「小学校・本務教員構成(千分率)一年齢・県：年齢/平均年齢*性・公立」データをもとに作成した、相対値変動の上位下位各5位についての年齢構成の表である。斜体で表示してあるのが各都道府県のモード(最頻値)である。

表2 公立小学校年齢構成比

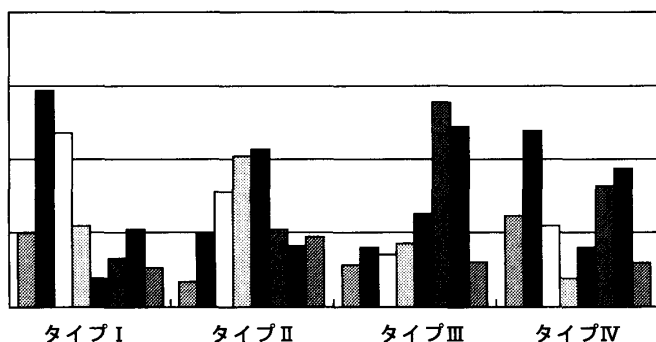
	~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65~	平均年齢
1977年度											
大阪府	15.8	29.6	15	6.1	8.5	10.6	10	3.8	0.5	0.1	35.3
神奈川県	14.3	29.9	17.1	7.3	8.5	11.9	8	2.8	0.2	0	34.9
埼玉県	17.4	30.6	11.8	4.3	7	16.1	8.8	3.4	0.4	0.1	35.3
愛知県	15.7	25.1	11.4	6.5	11	15.6	10.5	3.9	0.3	0	36.6
兵庫県	13.3	24.5	11.7	5.8	10.8	15.9	12.9	4.6	0.4	0	37.6
山形県	5.7	8	7	8.3	12.5	27.8	24.6	6.1	0	0	43.8
熊本県	4.9	8.1	9	10.3	15.5	21.5	21.1	9.6	0.1	0	43.5
長崎県	5.6	6	7.7	11.2	17.6	24.8	18.6	8	0.5	0	43.5
秋田県	2.2	4.5	5.7	7.5	17.9	33.4	23.8	4.8	0	0	45.2
佐賀県	5	5.5	6.7	9.7	14.9	25.3	23.6	9.1	0.2	0	44.5
1995年度											
大阪府	1.7	4	4	16.4	31.1	26.3	10.6	5.5	0.4	0	43.6
神奈川県	1.4	6.8	9.2	17.6	24.7	23	10.8	5.9	0.5	0	42.6
埼玉県	1.7	6.6	8.8	22	28.8	20.8	6.8	4.1	0.5	0	41.6
愛知県	3.9	10.4	10.6	17.6	22.8	16.8	9.4	7.8	0.8	0	41.3
兵庫県	2.1	8.6	11	20.2	25.6	18.3	7.7	5.9	0.5	0	41.3
山形県	3	15.3	21	24.6	13.7	7.6	6.8	7.3	0.7	0	38.6
熊本県	3.8	17	22.5	19.7	11.4	7.2	7.9	9.3	1.1	0	38.7
長崎県	4.6	20.6	22	19.5	9.4	5.5	7.8	9.6	1.1	0	38
秋田県	2.8	18.8	22.6	19.9	8.6	6.3	7.8	11.8	1.3	0	39
佐賀県	3.7	16.4	23.7	25.2	10.6	5.4	6.9	7.3	0.7	0	37.9

表2から分かるように、1977年から1995年の間の教員一人あたり給与額の県間格差そのものは、都道府県間の教員年齢構成の格差から生み出されているものと推察される。教員の給与は年功序列方の給与表によって決定されるため、県の教員年齢構成が高齢化していると必然的に教員一人あたり給与額が高くなるのである。

しかしながらこの表からは、なぜこの18年間で給与額の県間格差が拡大したのかについては明らかにならない。表2のモードおよび平均年齢からも分かるように、年齢構成の県間格差はむしろ縮小している。従って、教員一人あたり給与額の県間格差の拡大傾向は年齢構成からは説明し難い。

教職員給与の県間格差が、教職員の年齢構成によるものかどうかを綿密に検証するために、次のような作業を行った。まずは、『学校教員統計調査報告書』「小学校・本務教員構成(千分率) - 年齢・県: 年齢/平均年齢 * 性・計」データをもとに各都道府県の年齢構成を以下の4タイプに分類した。

グラフ3 年齢構成タイプ



タイプIは35歳未満で第1モードと第2モードが現れているパターン。

タイプIIは35歳以上45歳未満を中心に正規分布を描くパターン。

タイプIIIは45歳以上で第1モードと第2モードが現れているパターン。

タイプIVは第1モードと第2モードが35歳未満と45歳以上に分かれているパターンである。

以上の作業を対象年度を1977年度から3年おきに1992年度までおこなった。

さらに、同じ対応年度ごとに、教員単位給与額を昇順に第1分位から第4分位までに分類した(値の小さい方から、1位から11位までを第1分位、12位から23位までを第2分位、24位から35位までを第3分位、36位から47位までを第4分位)。

年度ごとの両者の関連を示したクロス表が表3である。

表3 年齢構成と教員単位給与額の関係

年齢構成	教員単位 給与額 1977年度					教員単位 給与額 1980年度				
	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
タイプI	6				6	6	2			8
タイプII		1	2	1	4			1		1
タイプIII	2	9	9	11	31		1	4	10	15
タイプIV	3	2	1		6	5	9	7	2	23
総計	11	12	12	12	47	11	12	12	12	47

年齢構成	教員単位 給与額 1983年度					教員単位 給与額 1986年度				
	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
タイプI	7	3	2	1	13	10	11	7	2	30
タイプII				2	2	1	1	2	4	8
タイプIII				5	5				2	2
タイプIV	4	9	10	4	27			3	4	7
総計	11	12	12	12	47	11	12	12	12	47

年齢構成	教員単位 給与額 1989年度					教員単位 給与額 1992年度				
	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
タイプI	9	9	7	2	27	3	3	6	1	13
タイプII	2	3	5	6	16	8	9	6	10	33
タイプIII				1	1				1	1
タイプIV				3	3					
総計	11	12	12	12	47	11	12	12	12	47

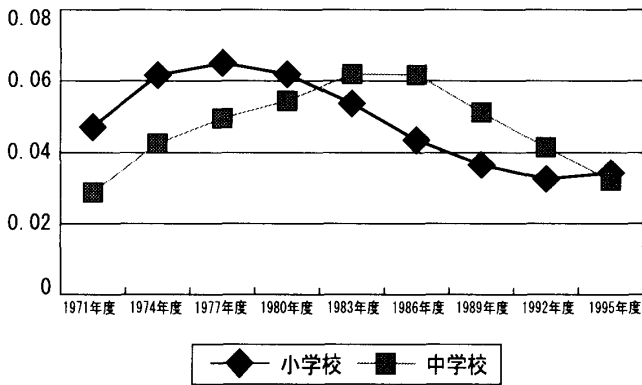
教員の給与は、各都道府県の条例によって定められる、国の俸給表に準じた教育職給料表によって定められ、年功序列型であるから、タイプIIとタイプIVは教員単位給与額を考えるにあたっては、ほぼ同じものと見なせるであろう。そうして考えると、表1に関しては、少なくとも1989年度までは、ある程度の関連が読みとれる。すなわち、教員の年齢構成が若年型であるほど、教員単位給与額が小さくなる、ということである。

では、果たしてそれが県間格差の拡大を導いているということは言えるであろうか。同じく、『学校教員統計調査報告書』「小学校・本務教員構成(千分率) - 年齢・

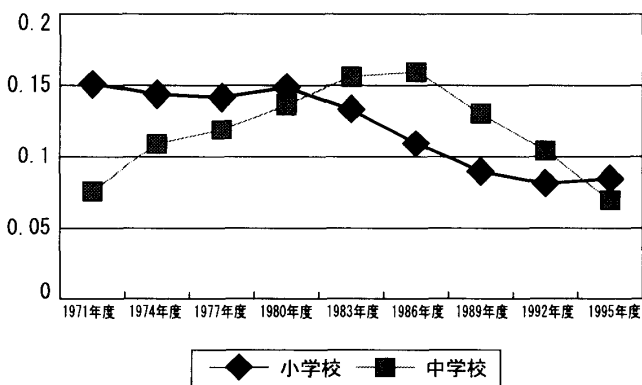
県：年齢／平均年齢＊性・計」データより1977年度から3年おきに1995年度までの平均年齢、同「小学校・本務教員（平均）－年齢勤務年数給料授業時・県：年齢／勤務年数／給料／週担任授業時数＊性」データより1971年度から3年おきに1995年度までの平均勤務年数及び1971年度と1973年度の平均年齢の数値を用いて、平均年齢と平均勤務年数についての県間格差を算出した。その変動係数はそれぞれグラフ4、グラフ5となる。

この2つのグラフを見る限り、やはり1971年度から1983年度までは、グラフ2で観察される教員単位給与額の変動係数の推移とほぼ傾向が一致するので、教員単位給与額の県間格差は、平均年齢及び平均勤務年数が影響していたと考えることが出来よう。

グラフ4 平均年齢の変動係数の推移



グラフ5 平均勤務年数の変動係数の推移



問題となるのは、1986年度以降である。この時期、グラフ2にある通り、教員単位給与額の県間格差はほぼ横這いとなっている。それに対して、平均年齢及び平均勤務年数の県間格差は減少しているのである。また、表3で見たように、1989年度までは教員単位給与額と年齢構成の関係が見られるが、それ以降はやはり関係がない。

したがって、以下のような結論が導かれる。おおよそ、

1970年代から1980年代までは教員の年齢構成、勤務年数等が教員単位給与額の県間格差を引き起こしていたが、1990年代からはそれ以外の要因、すなわち給料表の数値自体の県間格差が働いている。したがって、この時期は、国のコントロール機能が弱まり、各地方自治体が自律的に行動しているのである。

C. 教育の条件整備としての教員給与

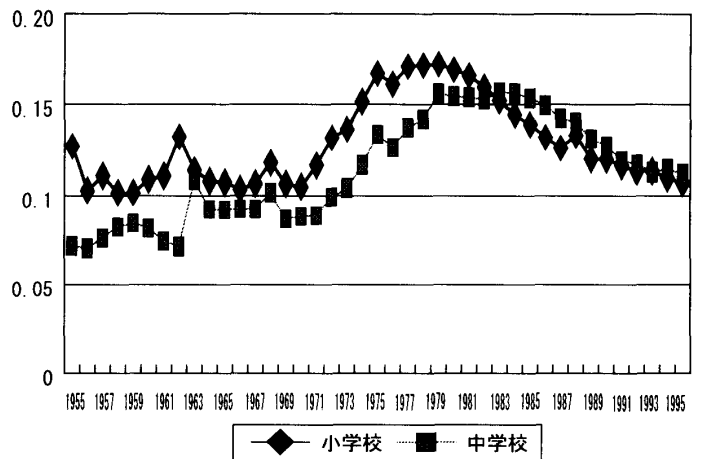
第A節で述べた通り、生徒単位人件費をもって、「教育の条件整備としての教員給与」と考えることとする。

まずは、各都道府県に於ける生徒一人あたりの給与を計算する。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費総額と、同じく『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」データの小学校・中学校の都道府県別在学者数の数値より算出している。対象年度は、1955年度より1995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生徒単位人件費を、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算出した。

時系列による変動係数の推移を示したものがグラフ6である。

グラフ6 生徒単位人件費の変動係数の推移



グラフ6から分かることは、生徒単位人件費の県間格差は、1955年度以降1970年度までは小学校・中学校ともにほぼ横這い状態であること、1971年度から1979年度の間に県間格差が増大しているということ、その後15年かけて、1995年度の県間格差は1970年以前のそれとほとんど変わらないレベルにまで減少したということである。

では、生徒単位人件費の県間格差は何によって引き起

こされているか。まず考えられるのは、一学級あたりの生徒数である。小学校を例に採るならば、一学級につき担任の教員が一人配置されるのであるから、学級規模が大きくなるほど、生徒単位給与費は小さくなるはずである。そこでまず、学級単位生徒数を求める必要がある。算出にあたっては、『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」データの小学校の都道府県別学級数と、同じく『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」データの小学校の都道府県別在学者数の数値を用いた。対象年度は1955年度から1993年度までである。

まずは、格差の増減以前に、生徒単位給与費と学級規模が確かに関連があるかどうかを確認する必要がある。ここでは、1955年度、1971年度、1978年度、1995年度について、それを確認することとする。各年度において、生徒単位給与費と学級規模をそれぞれ昇順に第1分位から第4分位までに分類し、そのクロス表を作成した。それが表4である。

表4 生徒単位人件費と学級規模との関係（小学校）

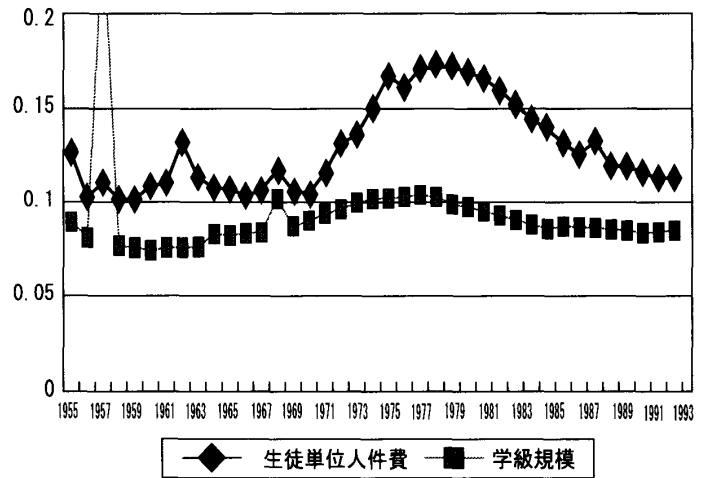
	生徒単位 人件費 1955年度					生徒単位 人件費 1971年度				
	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
学級規模 第1分位			5	6	11	1	1	9	11	
第2分位		5	5	2	12	2	8	2	12	
第3分位	5	5	1	1	12	1	8	3	12	
第4分位	6	2	1	2	11	10	1		11	
総計	11	12	12	11	46	11	12	12	11	46

	生徒単位 人件費 1978年度					生徒単位 人件費 1993年度				
	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
学級規模 第1分位			1	10	11		3	8	11	
第2分位		1	9	2	12	1	4	5	2	12
第3分位	2	8	2		12	3	7	2		12
第4分位	9	3			12	7	1	2	2	12
総計	11	12	12	12	47	11	12	12	12	47

表4から、どの年度においても、生徒単位人件費と学級規模とに強い関係がある、すなわち、学級規模が大きいほど生徒単位人件費が小さく、学級規模が小さいほど生徒単位人件費が大きいことが分かる。

では、生徒単位人件費の県間格差の傾向は、学級規模の県間格差の傾向によって導かれたものであろうか。1955年度から1993年度までの小学校の学級規模の変動係数を算出すると、グラフ7のようになる。

グラフ7 学級規模の変動係数の推移



グラフ7から明らかのように、生徒単位人件費と学級規模において、県間格差の傾向はほぼ同じであると言える。すなわち、生徒単位人件費の県間格差は、学級規模の県間格差によって導かれていると言えることが出来る。

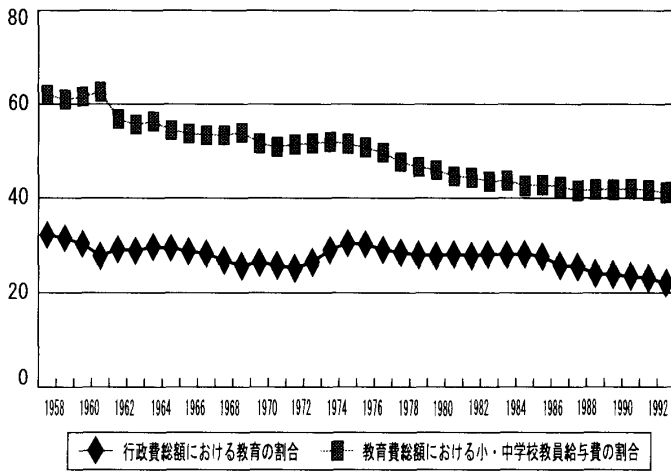
D. 地方自治体の財政支出における人件費としての教員給与

前述したように、戦後、国庫負担金制度から地方平衡交付金制度に移行した際、教育費が他の費目に流用されるという事態が発生した。従って、その反省の上に現行の国庫負担金制度があるならば、教育費の流出を防ぎ、教育費の県間格差もそれに応じて解消されることが求められる。

計算にあたっては『地方教育費調査報告書』の「行政費比較(千円)・行政費・教育費・都道府県：設置者*行政費/教育費」データから都道府県の行政費総額と教育費総額の数値、同じく「学校教育費(千円)・小支出・都道府県・都道府県：小支出項目」データの都道府県別本務教員給与費総額の小学校と中学校の合計値を用いた。対象年度は1958年度から1993年度までである。

都道府県総計の行政費にしめる教育費の割合、及び教育費にしめる小・中学校本務教員給与費の割合を算出している。それがグラフ8である。

グラフ 8 都道府県総計の支出割合の推移



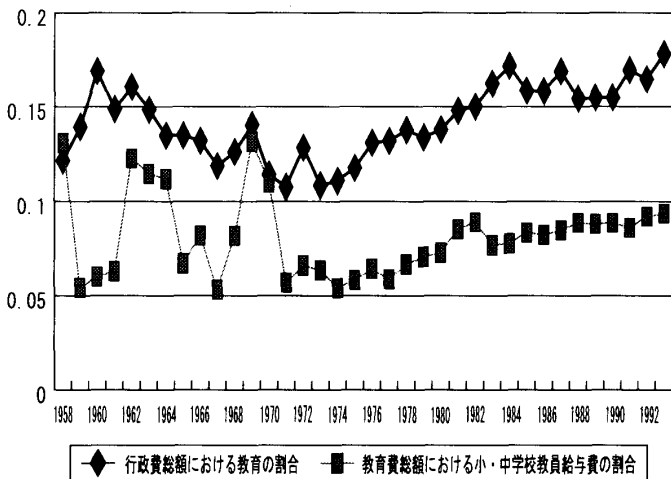
グラフ 8 からわかることは、行政費にしめる教育費の割合はほぼ横這いであること、対して、小・中学校本務教員給与費の割合は明らかに減少しているということである。

この結果をどう評価するか。消費的支出の代表的費目である教員給与費の割合が低下していることから、都道府県が教育財政が硬直化するのを回避した努力の結果と見ることもできる。また、その一方で、教員給与について、ナショナル・ミニマムが達成されていない、あるいは低下したと評価することも可能であろう。

では、これらについての県間格差はどのように推移したであろうか。同じデータを用いて、都道府県ごとにそれらの割合を算出し、そこから年度ごとの変動係数を算出した。

上記 2 つの割合についての変動係数の推移を示したのが次頁のグラフ 9 である。

グラフ 9 支出割合の変動係数の推移



グラフ 9 からは、1970年度以前は両支出割合について県間格差の変動が極めて激しかったこと、そして1971年度以降は県間格差が増加する傾向にあるということを読みとることができる。

それでは、この両支出割合の県間格差はどのような性質を持つものであろうか。1958年度、1971年度、1978年度、1992年度において、各都道府県についての行政費総額、教育費総額、行政費にしめる教育費の割合、及び教育費にしめる小・中学校本務教員給与費の割合を昇順に第 1 分位から第 4 分位までに分類し、そのクロス表を求めた。

表 5 は、教育費総額と教育費にしめる小・中学校本務教員給与費の割合の関係を示すものである。

表 5 教育費総額と教育費にしめる小・中学校本務教員給与費の割合の関係

		教育費総額における小・中学校教員給与費の割合								
		1958年度				1971年度				
教育費総額	第 1 分位	3	3	4	1	11	8	2	1	11
	第 2 分位	2	5	3	2	12	2	3	4	3
	第 3 分位	3		4	5	12	6	3	3	12
	第 4 分位	3	4	1	3	11	1	1	5	4
	総計		11	12	12	11	46	11	12	12

		教育費総額における小・中学校教員給与費の割合								
		1977年度				1992年度				
教育費総額	第 1 分位	8	2	1	1	11	6	3	2	11
	第 2 分位	2	5	4	1	12	4	4	2	2
	第 3 分位	1	2	5	4	12	1	3	6	2
	第 4 分位		3	2	7	12	2	2	2	8
	総計		11	12	12	12	47	11	12	12

表 5 からは、教育費総額が高いほど、教育費にしめる小・中学校本務教員給与費の割合も高くなることが読みとれる。すなわち、教育費総額の増減は、小・中学校本務教員給与費によってもたらされていることが明らかとなった。

さらに、行政費総額と行政費にしめる教育費の割合の関係を明らかにする。表 6 はそのクロスである。

表6 行政費総額と行政費にしめる教育費の割合の関係

		行政費総額における教育費の割合									
		1958年度					1971年度				
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
行政費	第1分位	5	3	1	2	11	6	3	2	2	11
総額	第2分位	2	2	5	3	12	2	1	4	5	12
	第3分位	1	4	4	3	12	3	5	4	12	
	第4分位	3	3	2	3	11	3	5	1	2	11
	総計	11	12	12	11	46	11	12	12	11	46

		行政費総額における教育費の割合									
		1977年度					1992年度				
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
行政費	第1分位	5	3	2	1	11	6	2	3	2	11
総額	第2分位	4	4	3	1	12	4	3	3	2	12
	第3分位	5	4	3	3	12	5	5	2	12	
	第4分位	2	3	7	7	12	1	2	1	8	12
	総計	11	12	12	12	47	11	12	12	12	47

表6から、1950年代後半から1970年代前半までは行政費総額と行政費にしめる教育費の割合との間にはあまり関係がないこと、1970年代後半からは行政費総額が大きいほど、行政費にしめる教育費の割合も大きくなっているということが推察される。

IV. 考察

前章第D節によって明らかにされたことから、1970年代後半以降、行政費総額が大きいほど、支出される本務教員給与費も大きいということが推測される。

ここで問題としなければならないのは、それでは、その本務教員給与費の大きさは、例えば、給料表を他の地方自治体よりも高く設定したり、昇給短縮等の給与表の運営等によって、地方自治体が自律的に導き出したものであるのか、それとも、それらに対する国のコントロールが機能している状態の下、本務教員の年齢構成や、学級数に応じた本務教員数などの、他律的な要因によって導かれたものであるのか明らかにされなくてはならないということである。

そこで、「教員の労働条件としての教員給与」である教員単位給与額（小学校）と「教育の条件整備としての教員給与」である生徒単位人件費（小学校）それぞれについて、行政費総額との関係を見ることとする。

1977年度、1986年度そして1992年度において、都道府県ごとの行政費総額、教員単位給与額、生徒単位給与費を昇順に第1分位から第4分位に分類し、そのクロス表を作成した。

表7は行政費総額と教員単位給与額との関係を示したクロス表、表8は行政費総額と生徒単位人件費との関係を示したクロス表である。

表7 行政費総額と教員単位給与額との関係

		教員単位 給与額 1977年度					教員単位 給与額 1986年度				
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
		行政費	第1分位	2	3	4	2	11	7	2	1
総額	第2分位	1	6	2	3	12	2	6	3	1	12
	第3分位	1	2	3	6	12	2	6	4	12	
	第4分位	7	1	3	1	12	2	2	2	6	12
	総計	11	12	12	12	47	11	12	12	12	47

		教員単位 給与額 1992年度				
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
		行政費	第1分位	5	1	3
総額	第2分位	5	5	1	1	12
	第3分位	1	5	5	1	12
	第4分位	1	3	8	12	
	総計	11	12	12	12	47

表8 行政費総額と生徒単位人件費との関係

		生徒単位 人件費 1977年度					生徒単位 人件費 1986年度				
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
		行政費	第1分位	1	3	4	3	11	3	2	5
総額	第2分位	1	4	4	3	12	1	4	2	5	12
	第3分位	1	3	3	5	12	1	3	4	4	12
	第4分位	8	2	1	1	12	6	3	1	2	12
	総計	11	12	12	12	47	11	12	12	12	47

		生徒単位 人件費 1992年度				
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	総計
		行政費	第1分位	3	2	3
総額	第2分位	2	4	2	4	12
	第3分位	2	5	3	2	12
	第4分位	4	1	4	3	12
	総計	11	12	12	12	47

表7より、1977年度については行政費総額と教員単位給与額とは関係がないものの、1986年度及び1992年度については行政費が高いほど教員単位給与も高いことが分かる。

また、表8から、1986年度及び1992年度については行政費総額と生徒単位給与費はあまり関係がないものの、1977年度については、行政費総額が高いところほど生徒単位人件費は低くなるということが分かる。

これらのことが何を意味するか。1977年度については、教員単位給与額よりも生徒単位人件費の方が関係が強い。しかも、負の相関である。おそらく、行政費総額が大きい地方自治体ほど、人口及び生徒数が多く、そのために学級規模も比較的大きい可能性が高かったためではないかと思われる。さらに、生徒数が多いということは学級数、ひいては教員数が多いことを示唆する。そのために、「地方自治体の財政支出における人件費としての教員給与」支出が大きくなるのである。言うならば、この時期は、国のコントロールによって決定された給料表の下、他律的に地方自治体の教員給与費支出が定めら

れた時期である。

対して、1986年度及び1992年度については、生徒単位給与費よりも教員単位給与額の方が関係が強い。しかもこの時期は、前章第B節で見たように、教員の年齢構成が教員単位給与額に対して影響力を失っていく時機である。ここではむしろ、高い行政費支出を支えるだけの財政力を持った地方自治体が、意図的に教員単位給与額を他の地方自治体よりも高く設定していると考えられる。すなわち、この時機は各地方自治体が自律的に教員給与費支出を定めていると考えることが出来るのである。

ここで、最初の命題に立ち戻るに、以下のようなことが指摘できる。すなわち、1980年代前半までは国庫負担金制度を通じて、国は地方自治体の教職員給与の決定に対してコントロール機能を有していた。しかしながら、1980年代後半以降現在に至るまで、そのコントロールは機能しなくなり、各地方自治体は、自律的に自らの教職員給与を決定するようになっている、ということである。

したがって、1980年代半ばに、地方自治体の教職員給与に対する国のコントロール機能を失わせしめた要因が何であるかを明らかにすることを、今後の検討の課題として考えている。

註

- 1) 藤田健夫『日本地方財政発展史』河出書房、1949、p.243
- 2) op.cit.、p.260
- 3) 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
- 4) 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
- 5) op.cit.、p.439
- 6) 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。
- 7) 鈴木喜治『教育と財政』港出版、1951、p.68
- 8) 内藤誉三郎『教育財政論』時事通信社、1949
- 9) 伊藤和衛『現代教育財政』明治図書、1950、pp.337-338
- 10) op.cit.、p.367
- 11) 鈴木 Ibid.、p.79-80
- 12) 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>
- 13) 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
- 14) 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
- 15) 白石『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
- 16) op.cit.、p.132
- 17) op.cit.、p.132
- 18) op.cit.、p.134
- 19) 松田雪堂『地租以上と教育費国庫負担研究』人文会、1928、pp52-53
- 20) 平均値の算出は、各都道府県の一人あたり給与額の合計を47で割って求めた。