

# 教員給与制度の基本問題と課題

—本研究の目的と問題設定—

小川正人

Study on the basic problems of the teacher-compensation system in Japan

: the purpose and the problem of this corporate study

Masahito OGAWA

This paper tries to clarify a purpose and problems of the corporate study. In recent years, the policy of the teacher compensation is drawing attention as one of the means of carrying forward teacher abilities improvement and the school improvement in America, England and Japan. In this paper, first, it surveys the background where the problem of the teacher compensation surfaces as the policy problem in Japan. Second, it examines the problem of the JINNJIIN-system which has a big influence to fix a teacher compensation. Then, third, it puts the problems of the teacher compensation sysytem on the interview-survey of the teacher-relation groups.

## はじめにーなぜ、今、教員給与問題かー

この小特集テーマ「教員給与の政策と制度改革に関する比較研究ー日本、アメリカ、イギリスー」は、平成8.9年度文部省科研費にもとづく共同研究の中間報告である<sup>(1)</sup>。

ここでは、このテーマを設定し取り組む問題意識と本年度の基礎的研究作業として取り組んだ関係諸団体へのヒヤリング調査をベースに現行教員給与制度の基本問題と検討課題を整理して、小特集の序としたい<sup>(2)</sup>（今回、基礎的研究作業としてヒヤリング調査を実施した関係諸団体は、人事院、日本教職員組合、全日本教職員組合、全日本教職員連盟、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、等である）。

近年、教員の資質向上と学校改善を促す政策的手段として教員給与のあり方とその改革をめぐる論議や政策が欧米主要国、そして、日本で展開している。これらの国々で、教員の資質向上と学校改善を促す教育改革のなかで、教員給与改革が特に強い関心を集めている理由は、おおよそ以下のように考えられる。

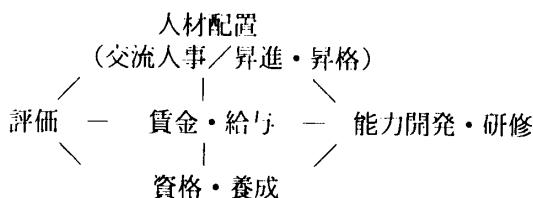
① 各国とも教育予算の最大経費が教員給与であり、厳しい財政事情にある国や地方公共団体の資金の有効な

活用が強く求められていること

② 各国において人的・経済社会的な構造の変動が進むなかで、民間部門における人事・雇用システムが大きく変化し、職務給・能力給や能力評価人事が従来にも増して強力に展開されてきている。こうした環境変化の下で、民間の人事管理・雇用の試みが公務員-教員の人事管理政策にも強い影響を及ぼしてきており、給与・評価を含めた教員の人事管理政策も見直しが図られてきていること

③ 近年、各国とも教員の社会経済的地位が低下する傾向にあり、子どもの数の減少や学校現場の困難な事態とも相俟って、優れた人材の教職へのリクルートに多くの困難が生じてきている。優秀な人材を教職に確保し、入職後、教員のキャリア形成を有効にすすめていくための教員給与の水準やあり方などが検討される必要に迫られていること

教員の資質向上や職能成長の問題は、これまでも教員の人事管理政策のうえでも重要な課題の一つとして常に論議の対象となってきたものである。人事管理は、図1のように資格・養成、人材配置（交流人事、昇進・昇格）、能力開発・研修、評価、賃金・給与によって構成されており、そのどの一つを欠いても有効に機能しないことが指摘される。しかし、日本においては、人事管理を構成



するこれら諸要素の間の密接な連関が十分に成立してきたとはいえない。いわゆる日本の経営といわれる年功的人事・賃金システムが、それらの密接な連関を妨げてきたとされる。なかでも、教員の人事管理においては、それははなはだ不十分であるとされてきた。本来、教員を含む公務員の人事管理は、職務職階制が建前とされ、職務給と成績評価による人事・昇給が原理とされる。しかし、周知のように、これまで年功的賃金をベースとしてきた民間準拠によって従来の公務員の人事・給与システムでは、そうした原理が十全に機能してこなかった。中でも、教員の場合には、一層、外部的評価や給与への職務給・職能給への否定的対応もあって、学校・教員の仕事の特性から年功的人事・給与はむしろ集団的・平等的なシステムとして肯定的に捉えられ、職務給・職能給の強化や導入は学校や教員の仕事にとって弊害をもたらすと主張してきた。又、いわゆる「教育権」論争は、評価・給与を含め教員の専門的自治にたいする外的コントロールを意味した人事管理の論議を排除ないしは消極的な意義付けしか与えてこなかった。それでも、民間の人事管理政策の動向や教員をめぐる環境の変容で次第に教員の人事管理問題が政策的課題として取り上げられ、その都度、そのあり方が論議されてきた。こうした政策展開や論議については、ここでは省略するが<sup>(3)</sup>、特に、1990年代の日本の経済・就労就業構造の変化や民間の人事政策の変容は、年功制度の基盤を変容ないし崩壊させ年功制度の手直しを急速にすすめた（・高賃金化、高齢化－中高年の賃金抑制と若手・中堅賃金の見直し＝より働きと能力・業績に応じた賃金体系へのくみかえ、・労働力の流動化＝能力の明示化、・時間管理的給与の見直し→成果・業績に応じた給与体系、等々）。

こうした民間の動向は、民間準拠を基本としてきた公務員の人事・給与制度にも大きな影響を与えるにはおかしい。1996年度「人事院の報告と勧告」の中での「各界の意見」では、民間準拠で公務員給与を決定する方式は定着していると述べつつ、しかし、「民間企業の賃金改正は、厳しい合理化、経営努力の成果であり、公務

もこうした努力を行うとともに、公務員の給与の年功的な部分を見直し、適切な勤務評定を行い、職務内容や能力、勤務実績を給与等により一層反映させる必要があるとの意見が多くみられた」と指摘している。そして、続けて、人事院は「中・長期的な給与制度の検討」を進めると謹い、「公務においても、厳しい環境の中での民間企業におけるこれらの取り組みをも踏まえ、複雑、専門化する職務内容及び多様化する在職パターンに対応し、世代間、職種間、地域間で、また個人の能力と実績に応じ、それぞれ適正な配分を図るために給与制度全般にわたって見直しを進めていく必要がある。本院としては、当面、早期立ち上がり型への昇給カーブの修正を進めることに加え、より一層成績主義を反映した給与システム、社会環境の変化に対応した職種別の給与及び地域・生活関連手当の在り方、高齢社会への対応を踏まえた昇給制度などについて検討を進めることとしている」としている。更に、「公務運営の改善－新たな時代に対応した人事管理」の課題でも多様で柔軟な勤務形態や昇進システムの設定、能力や実績をより重視した給与システムの構築を目指すこともその一つと明記している。

こうした公務員の人事管理政策の動向は、人事院での検討課題として浮上してきているが、地方自治体レベルでもすでに波及している。それに関する詳細なデータ等はまだ入手していないが、例えば、『日本経済新聞』(1996年2月4日付)は、「自治体職員に査定の波」と題して、全国各地で自治体職員に給与の傾斜支給に連動した査定・評価制度が導入される動きが広がっている状況を報道している。そこでは、「先進自治体で職員への査定制度の導入が広がっているとはいえ、年功序列、横並びできたこれまでの賃金体系の微調整にとどまっている。民間企業が採用している能力主義の給与制度にならっていても、根本では大きく異なる」とされながらも、「税収減による財政悪化の中で、抜本的な賃金体系の見直しや、自治体リストラが迫られることは必至だ」と見通しを述べている。こうした自治体における公務員人事管理政策の見直し動向のなかで最も注目されて、且つ、代表的な事例が東京都の業績評定制度と勤勉手当への成績率の導入である<sup>(4)</sup>（東京都総務局『東京都における能力と業績に応じた人事管理と人材育成－時代の変化に適応した新たな展開－』(平成8年8月)など、参照）。

こうした民間、そして、公務員制度をめぐる環境の変化は、地方公務員である教員の人事管理のあり方にも大きな影響を及ぼし始めている。教員の人事管理は、これまで交流人事、昇進・昇格、研修等を中心にはすめられてきたが、それは勤務評定をめぐる評価の対立に象徴さ

れるように評価や給与との連動を欠くものでもあった。しかし、上記のような民間や公務員制度の近年の動向は、従来において手をつけられてこなかった教員の評価や給与の問題を忌避し続けていくことをもはや容認するような状況ではなくなり、評価・給与と連動した人事管理の一層の体系化を不可避としてきていた。その点、例えば、佐藤全氏は、「形骸化しているといわれる現行の勤務評定とは別の業績評価制度を開発して、その評価の結果を給与に反映させる新しい教員評価制度が、財政の極度に悪化しつつある自治体にかぎらず、将来的には、すべての都道府県市の公立学校にも導入されることになるであろうと予測する向きもあります」<sup>(5)</sup>と指摘する。こうした民間や公務員制度の見直し動向に加えて、現行の給与制度の問題、教員の世代構成の変化－管理職登用の変化や社会人の登用・中途採用の方策等による人事管理の見直し、学校・教員のアカウンタビリティ要求の要請等が、教員の人事管理政策のなかで給与や評価を従来にも増して喫緊の課題として認識させるに至っている。

そこで本共同研究では、今後、教員の人事管理と給与・評価の課題を検討していくために、その基礎的研究作業として、1. 給与という社会経済的指標を使って、教員の社会的評価を数量的データーで整理・吟味すること、戦後の教員政策・人事管理政策を教員給与に関する数量的データーによって評価してみること、2. 教員給与制度の実態を明らかにするとともに、教員（団体）がその制度や教員給与の実情をどう認識し、問題をどのように捉えているのかを調査し（アンケート、面接、聞き取り、等）、これから政策課題を考える上で基礎的データーをまとめること、3. 以上の基礎的研究作業のうえに、アメリカ、イギリスにおける近年の給与－評価制度の改革動向とその理論を検討し、日本における教員給与や評価の問題を考えていく上での基本的課題、論点を整理すること、の柱を設定して取り組むこととした。今回のこの中間報告は、こうした基礎的研究作業の一端である。

## 1. 先行研究の教員給与論

教員給与に関する研究は、質量ともにきわめて少ないといってよく、基礎的データーも整えられていない。また、それら研究には、教員給与の水準やあり方を論じる際、民間や一般公務員に対して教員の「特殊性」を強調する論が共通してみられる。例えば、『新教育学大事典』（第一法規 平成2年／執筆者：沢井昭男）の「教員給与」の項目をみると次のような叙述となっている。

「教職員の給与の場合、教職の特殊性に見合ったものであることが本質的要件になる。すなわち、教職は、単なる知識・技能の伝達だけでなく、被教育者との人格的交渉を通じて、身体的・知的・情緒的・道徳的・精神的な訓練を行い、その成長・発達を促すことを本来的任務とする。このため、例えば、教職は、職務内容の定量化や勤務時間の一定化ができない特殊性、全教諭が職歴の長短の別なく同等の責任をもつ特殊性、校長は教諭の自主性・専門性・創造性を十分尊重せねばならず、両者は単純な指揮・監督よりも助言・指導の関係にあるという特殊性、等々をもつことになる。そこで、このような職責の遂行に対する報酬としての給与にも、教職の特殊性の反映が本質的要件になってくるのである。」「教職員の給与は、近年の措置で教職の特殊性が尊重される方向にあるが、十分ではない。教育基本法（第6条第2項）の定める教職員の『待遇の適正』化とは、その職責の遂行に適切で正当な待遇すなわち教職の特殊性に見合った待遇を意味する。したがって、抜本的には教職員独自の給与法をもつことが課題となるが、当面は現行の職域（学校）別給与制度のもとで、各職域の特殊性を俸給表に反映させるため、それぞれの教職としての特殊性を明確にすることが課題になってくる」

（2巻481～482頁）

こうした教員給与論の組み立てたは、一般的に教育関係者に共通する認識といってよいだろう。こうした視点からのより体系的な教員給与論として三輪定宣氏の論をここでおさえておく<sup>(6)</sup>。

三輪論文では、まず、教員給与のあるべき水準を、①全ての労働者と同じ人間に値する生活を維持する経費（一般的側面）+②教育労働の特殊性から必要とされる経費（特殊的側面、教員養成に要する修学費、研修費）+③国民の学習・教育権保障（専門的人権保障の公務労働）から決定されるべきと捉え、専門職を除く民間労働よりも責任・複雑・重要性で大きいと評価し、「民間賃金より高いのが当然」と述べている。しかし、それにもかかわらず実態としては、民間より低い状況におかれていることを問題視し、その原因として、(1)教育労働の特殊性が十分に配慮されていないという評価（人権法の精神が生きていない、諸手当の不備、等）、(2)人事院体制の問題（・労働基本権制限を前提に組合参加のない人事院体制が、公務員全体の給与抑制をもたらしていること、・不合理な官民比較：比較は、企業規模100人、事業所規模50人以上とされ、教員集団の学歴構成、勤続年数等からして低い比較基準と指摘。）を指摘している。こう

した問題の把握にたって、教員給与のあるべき水準と給与体系について次のような内容を主張している。

1. 給与決定機構については、現行の人勧体制を止め、賃金決定は労働基本権保障にもとづく団体交渉による。それによって給与水準は、自ずと決定するが、平均的には現行水準のほぼ2倍程度
2. 校種にかかわりなく号俸一本の通し号俸、管理職用の等級も設けない=職務職階給の否定。最低と最高との差は、2.5倍以内、初任給から15年ほどで最高給(30~40歳前後の給与を重点的に引き上げ)，それ以降は微増(生活加算的)とし、特別昇給は遅れている者の引き上げのために運用すること(成績特昇等の否定)、学歴年数を経験年数に組み入れ学歴による賃金格差をつくりないこと、手当の整理、等

以上の教員給与論は、1. 教育労働の「特殊性」→民間賃金より高くあるべき、2. しかし、実際は低い→理由：(1)教育労働の「特殊性」が評価されていないこと、(2)人事院体制の問題、3. 産別賃金=教育労働という同一労働=同一賃金論と生活給の原則、という考え方にもとづいている。そして、こうした基本的論は、日教組・全教等の教職員組合の賃金要求運動を反映するものとなっており、原則論としては今日でも生きているように推察される<sup>(7)</sup>。

以上、みてきた教員給与論を吟味し検討していく基礎的データーや理論を現在の私達は十分に持ち合わせてはいない。私達のこれから課題は、これまでの教員給与政策とこうした教員給与論を基礎的データーと関係諸団体の主張や考えを吟味していく中で検討し、現行の教員給与制度の基本的問題と改革課題を整理していくことである。

## 2. 教員の給与決定－人事院体制について

### (1) 給与水準決定の法的論拠－規定

国家公務員及び地方公務員の給与水準決定の法的論拠は、それぞれ国家公務員法、地方公務員法に規定されている。国家公務員の場合、国家公務員法に「官職の職務と責任に応じて」(62条)、「俸給表は、生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定められ」(64条②)ると規定されている。又、地方公務員の場合には、「地方公務員の給与決定の3原則」として、①職務給の原則(各職種ごとに異なる俸給表、級区分と職務を結びつける「級別職務分類表」)、②均衡

の原則(地方公務員法24条3項=「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なければならない」)、③給与条例主義の原則、が定められている。それは、職務階給を建前とし官民比較による決定システムを主要な特徴としている。

官民比較の方式は、これまで、第1期(1948~58年)=格付号俸比較方式、第2期(1959~73年)=10職種総合比較方式を経て、現在、第3期(1974年~)の行政職比較方式にと変化してきている<sup>(8)</sup>。現行の行政職比較方式での国家公務員及び国家公務員身分の教員の給与決定手順は以下のようなプロセスを経る。

- 手順1：国家公務員の給与法=「一般職の職員の給与に関する法律」の適用職員は約50万人でその約半数が行政職職員(行政職俸給表一、二)である。そのため、民間給与と比較する職員をこれら行政職員として設定する。これら行政職員の平均年齢は、平成8年度で、39.6歳、男女別構成は男子82.6%、女子17.4%)、学歴別構成が大卒31.3%，短大卒11.2%，高卒53.1%，中卒4.4%となっている。
- 手順2：民間(=企業規模100人以上、事業所規模50人以上)の全国約38,000のなかから層化無作為抽出法で抽出した約7,700について調査するが、公務の行政職と類似すると認められる事務・技術及び技能・労務関係44種類の約43万人について平成8年度4月時点の給与月額等を調査する。
- 手順3：行政職(一)(二)とそれに類する民間の比較によって算出される数字を、更に教育職に関わっては私立学校教員のそれと比較して格差を調整(但し、義務教育は私立が少数であるため考慮しない。高校と大学は、考慮する。人事院は私立の義務教育学校教員の給与データーは収集していないとしている)。

### (2) 人事院の官民比較方式に関する論議

国家公務員及びその身分の教員の給与決定の根幹をなしている上記のような人事院の官民比較方式に対しては、その不合理性を指摘する見解も多い。それら指摘を概略すれば、おおよそ、(1)比較対象事業所の規模の問題、(2)賃金調査項目の問題(最大の重点は勤務年数におくべきと主張)、(3)官民比較における職務の対応関係の問題(単純・機械的な職名比較を即刻中止し、組織区分によ

る正確な職務対応関係を確立すべき), (4)標準生計費の算出上の問題(実際の生計費より低く算定, 等)等に整理できる。例えば、松井朗氏は、公務員の学歴構成や勤務形態の特徴を、「給与法職員の労務構成は、民間企業とはかなり異なり(民間企業といつても一律ではなく企業間での差は大きいが、ここでは平均的にみてのことだが), 年齢が高く、勤続が長く、学歴も高く、男子割合も多いという実情にある。これらの要因は、すべて賃金水準決定に強い影響を及ぼし、平均水準をおしあげるものとなっている。したがって・・・『官高民低』論をいうのは早計であり、素朴にすぎる判断と言わざるをえない」と指摘している<sup>(1)</sup>。

こうした問題指摘に対して人事院は、①民間企業100人以上、事業所50人以上という比較基準は、全勤労者の約54%以上をカバーするものとなっているため、国民が納得できる客観的基準ではないかと考えていること、②組合が言うように比較基準における民間の規模をもっとあげろという主張に対して、もっと零細企業の状況を考えて下げよという主張もあり、そうした双方の主張・考え方があるなかでは全勤労者の過半数をカバーしている現行の比較基準は妥当である、③勤続年数を重視しろという主張も年功賃金制度見直しがすすんでいる現状では妥当性を欠く、④標準生計費の算出が低すぎるというが、現在は、それが賃金決定の重要な要素とはなっておらず(戦後当初にはそれなりの意味があったが)、国家公務員法に規定されており、最低生活の保障ということが言われているため標準生計費を算出しているにすぎない、等と答えている<sup>(10)</sup>。

### (3) 検討課題

以上のように、人事院の官民比較方式の内容やあり方については論議が大きく分かれているが、双方の主張で言られている上記のような問題が果たして妥当かどうか可能な限りデーターで検証してみる必要がある(教育公務員の場合も含めて)。今回の中間まとめでは、こうしたデーターにもとづく検証は時間的理由もあってできなかったが、今後、以下のような研究作業をすすめることで試みたい。

- (1) 年齢、勤続年数、男女構成比率、学歴構成等—民間、行政職(国、地方)、教育職(国、地方)の比較→教育公務員の労働・年齢・勤続年数構成等の特徴がどのようにでてくるのか、そして、現行の教育俸給表がこうした特徴に対応できているのかどうか
- (2) 初任給、各年齢ポイント、退職等の民間、行政職、

### 教育公務員の給与体系と格差

- (3) 教育公務員(国、地方)と私立学校教員給与との比較
- (4) 戦後の教員給与政策をめぐる論点を数量データーで整理する: 例えば、人権法前・実施効果・その後の「目減り」、職務職階給の浸透(各級の給与格差がどのように変容してきているのか、等)、昇級率がどうなってきたか、等
- (5) 組合側が要求している民間比較基準の改正要求(現行の100人規模→500人、ないし1,000人へ)の検証: 500人以上で試算した場合、教育職俸給表がどのように変わるか(行政職の変化→現行の行政職と教育職俸給表の比率を前提に→教育職に当てはめてみる)、等の政策的試算をしてみる

### 3. 教員給与の体系、運用をめぐって

教員の給与制度の説明はここで目的ではないので省くが<sup>(11)</sup>、各関係団体が現行の教育職俸給表を中心とした教員の給与体系や運用に対してどのように評価し、いかに問題を捉えているのかを概観し、今後、検討していくべき課題を整理しておく。紙幅の関係もあって、各関係団体の詳細な見解をここで紹介はしないが、各関係団体に共通する見解・要求と相違点を整理してみると次の通りである。

#### ☆各関係団体の共通にみられる改善要求

- ① 行政職との間で広がってきた格差の是正—特に、平成4年度からスタートした行政職における「新昇格制度」の実施により格差が顕在化、拡大してきたことを問題とし、行政職の「新昇格制度」に対応した教員給与制度の改善を要求していること
- ② 人材確保法の目減りを回復=定額パーセントから6%の定率に改善を要求
- ③ 中堅教員の待遇改善—中堅教員の昇給率の縮小や管理職にならない教員の待遇改善、なかでも現行制度を前提とした運用の一つとして「3級ワタリ」の実施を要求
- ④ 管理職の調整手当のアップ(3種→2種へ)と、その本俸への組み入れを要求
- ⑤ 義務教育教員と高校教員の俸給表の二本立てを止めて一本化を要求(高校教員俸給表に義務教育教員俸給表を一本化)

他方、各関係団体間の違いも以下にみるように大きく

存在している。

第一は、人権法に対する基本的評価の違いである。小中の校長会や全日教連は、人材確保法を優秀な人材確保を促進する意味と教育専門職としての教育に対する使命感や責任を促す意味でも高く評価する。こうした人材確保法の趣旨にたって人材確保法の特別改善の回復と教育専門職にふさわしい給与制度の改善を求めている。これに対して、日教組などは、人材確保法が現存していることを前提に、その法制定が本来確保しようとした俸給月額6%相当の教員特別手当がその後目減りしている現状を問題視し、それを6%に回復することを主張している。しかし、学校教職員のなかで教員のみを「教育専門職」と措定して給与改善を図る人材確保法自体に対しては、組織内部でも評価が分かれており、「新設以来、その性格が必ずしも明らかではない」「職務の特殊性にもとづく優遇措置で・・・職務的な性格の強いこの種の手当の改定をこれ以上もとめることはしないことにします」と述べている。人材確保法の評価を含め、教員の「特殊性」論にもとづく教員給与論の是非、検討が求められる。

第二は、人材確保法の評価の前提となる教員の勤務形態の「特殊性」や教職の「特殊性」に対する認識の違いである。日教組や全教といった組合は、教員特別手当等の論拠として教職の「特殊性」論を強調しないとともに、いわゆる超過勤務に関する教職調整手当でも教員の勤務形態の「特殊性」を強調してその拡大を図る立場をとっていない。超過勤務の拡大を防止するために時間外勤務の命令を限定している「教育職員に対し時間外勤務を命ずる場合に関する規程」(1971年)を遵守することを求め、明確に測定できる場合の超過勤務については超過勤務手当を支給させていくという立場をとる。それに対して全日教連の場合は、人材確保法(教員特別手当)の肯定的評価と同様に、教職調整手当についても、その「特殊性」論を更に進め、職務内容の複雑化や勤務形態の特殊化に伴い現行の一率4%支給を改めて、経験年数11年まで4%，経験12年以上6%，経験年数18年以上8%という改善要求をしている。教員の勤務形態を含めた教職の「特殊性」論の吟味が求められている。

第三は、中堅教員の待遇改善にかかわり、その方法や職務階級に関する評価の相違である。例えば、「3級ワタリ」の実施については、文部省や人事院は、優秀な教員を成績評価や職務化する等で特定化すること前提に認めて良いとする立場をとってきた。そのこともあるて、「3級ワタリ」は各関係団体が共通して強く実現を求めてきた要求である。しかし、その実施の具体的方法となると職務階級に対する評価の違いも絡んで大きく

異なってくる。日教組・全教という組合は、経験年数や年齢等といった「客観的基準」(事例として、全教は経験年数23年、年齢45歳という基準を要求)を設定しそれを満たす者全員に「3級ワタリ」を可能にすることを主張するのに対し、校長会や全日教連はそうした「客観的基準」による全員の「3級ワタリ」には批判的である。校長会は、退職時に優秀な教員のみを「3級ワタリ」とし退職金等にその優遇措置を反映させることを要求し、全日教連は経験年数18年以上に加えて主任経験や勤務状況、研修修了等の職務・職能成長に関する基準を設定することを主張している。

第四は、前記の職務階級の強化に関する教育俸給表の見直しの問題である。教育職の行政職に対する昇給面での不利の一つは、ポストの数とも絡む級の少なさと昇格制度にあるとも指摘されている。そのため、現行の4級制を基本とする教育職俸給表を抜本的に見直し5級制とするという改善要求が根強く存在している。事実、これまで国の方針としても5段階俸給表が構想されたこともあるし(1971年中教審答申)、全日教連は、現在、5級制教育職俸給表の実現を要求として掲げている。それに対して、日教組・全教は、職務階級の強化につながるとして反対している。因みに、人事院は5級制教育職俸給表の構想は、あくまで職階、職務の段階を明確化しそれに基づいて給与水準を設定するということを基本とするものでなければ認められないとしている。

第五は、人事院体制への評価であり、第六は、これまでの項目に潜在している教員に対する評価の問題である。今日の時点では、それは職務階級に対するスタンスや「3級ワタリ」の構想に対する違いの中に潜在的にみられるだけであり、いまだ各関係団体とも自覚的ではないように思われる問題である。しかし、民間の動向と人事院による公務員制度への能力主義や評価制度導入の検討等の状況下で、教員評価とそれとリンクした給与制度の問題は、早晚、各関係団体が対応を迫られてくる課題となるだろう。

以上のような各関係団体の教員給与制度に対する評価の違い、考え方の違いは、そのまま現行の教員給与制度やその体系・運用に関する検討課題でもある。これらの検討課題を踏まえて、今後、以下のような調査研究作業をすすめて本テーマに迫っていきたい。

## 【調査の計画】

### ★調査1：前述と重複

- (1) 教員の給与水準（初任給、各ポイント毎、退職金）
  - ・小中、高校、国公立、私立、教諭、教頭、校長の実態
  - ・他の行政職、民間各領域・職種・規模等の比較
- (2) 給与体系（職務給の強化、民間の給与政策の影響、等）
  - ・人権法に関わって－人権法前、人権法実施、人権法後の格差の変化
  - ・給与政策、俸給表の変化を具体的な数字・データーで明らかにする
  - 中高年層の給与抑制、若手の底上げ、中堅層の抑制と管理職層の改善
  - 初任給－若手－中堅－中高年層－管理職層の給与格差－変化の推移
- (3) 人事院（体制）とその論議にかかるデーターの吟味

### ★調査2：現行の教員給与水準、教員給与制度、関係団体間の論争点等に関する現場教員に対する意識調査（アンケート調査）

### ★調査3：地方自治体における教員給与決定の要因

- ・基本的には、国と地方の教育行政関係の実態やあり方をめぐる問題／義務教育費国庫負担制度は、戦前から国と地方のあり方を律してきた制度であり、「安定」した制度として評価されてきた。しかし、近年の地方分権化をめぐる動向と論議、国・地方の財政赤字と行革論議のなかで、義務教育費国庫負担制度の見直し論議が浮上してきている。教員給与制度のあり方をめぐっての論議が、今後、どのようなものとして展開していくかは不明な点が多いが、現行の実態や問題等を整理しておくことは意味がある。
- ・地方公務員の給与水準＋給与体系、一定の法的規制があるが各地方自治体は、それぞれに独自性←それゆえ、自治省の指導
- ・一般公務員（行政職）に比して、教育公務員の場合は、一層その規制が強い（法的論拠とその理由）：全国的な機会均等保障、教育水準の維持向上等のため地方の財政力に左右されることのないように、義務教育費国庫負

担制度による維持、教育公務員特例法第25条5（国立学校のそれを基準として）による規制。しかし、その実態はどうか。

：各県の初任給基準には大差なし、しかし、昇給制度や各種手当額などの違いで経験年数を追って差がでている。特別昇給については、一定財源を計上したうえで特昇定数（10%～30%など県毎にまちまち）に従い、3ヶ月、6ヶ月などの昇給短縮。その基準も県ごとに違ひ、在職13年で3短、20年6短、2年から3年で全員3短を繰り返すといった輪番形式の自治体から、職員定数の15%、1号効果の範囲内で一定年数の候補者から「特に勤務成績良好な者」に実施するといった成績特昇的なものまで幅がある。但し、特別昇給の運用実態については詳細のところは分からぬ（各県内の裁量的運用－外部に知らせていない）。

そうした違いを明らかにし、その違いが生じている理由、要因を明らかにしたい。要因として、

- ① 財政的要因（財政力格差、県民所得）、
- ② 政治的要因（公務員団体（自治労、日教組、全教）の組織力＋政治力、政治地図＋勢力分布、県知事・県議会の政党分布：）、
- ③ 地理的要因（離島、僻地、学校数＝全教員数に比して管理職数が多い、等）
- ④ 都市中枢的要因（産業・就業構造、等）
- ⑤ 教員特性的要因（学歴構成、男女比率、年齢構成、私学の数や私学教員の給与、等）、等を設定し、それらを回帰分析等で分析し教員給与の地域的格差の検討などを試みる。

## 【注】

- (1) この共同研究への参加者は、小川正人（東大大学院教育学研究科教授：総括・日本担当）、坂田仰（日本女子大学講師：日本担当）、勝野正章（北星学園大学：イギリス担当）、沖満豪（国立教育研究所：イギリス担当）、中田康彦（一橋大学大学院博士課程：アメリカ担当）、藤原文雄（東大大学院博士課程：日本担当）、紀伊美香子（お茶の水女子大学大学院博士課程：アメリカ担当）、中谷（岡田）愛（東大大学院博士課程：アメリカ担当）である。

最終的な内容は次のように計画している。

「1部：日本

1. 現行の教員給与制度と戦後教員給与政策（沿革）
  - (1) 公務員給与決定、俸給表、国－地方
  - (2) 政策と論議
  - (3) 近年の動向と政策課題／検討課題の浮上

## (4) 教育関係団体の主張／要求の整理・検討

- (日教組・全教、全日教連、義務教育学校校長会、高校校長会、高教組関係、人事院等)
2. 調査／統計（教員給与水準と他職種との比較、戦後教員政策を教員給与の推移・変化等で検証を試みる）
  3. 「調査1」：教員の意識調査の結果とその分析（現行教員給与制度・政策に対する現場教員の意識を調査し、問題の整理を試みる）
  4. 「調査2」：教員給与一国と地方の制度

## 【補論1】教員「特殊性」論の吟味

「人確法、給特法の成立と論議」・歴史的考察

## 【補論2】私立学校の教員給与

- ・仕組みと実態
- ・裁判事例
- ・業績評価の事例

## 5. まとめ

## 2部 アメリカ

## 3部 イギリス

- (2) 給与と賃金という用語の使用であるが、給与とは公務員の場合に使用し、賃金とは民間労働者に主に使用されると指摘されている（地方公務員給与制度研究会（自治省給与課）編『地方公務員給与のチェックポイント』ぎょうせい 1995年）。本稿でもその使い方に従う。
- (3) 教員の給与制度や政策、論議の概要については、小川正人編著『教育財政の政策と法制度－教育財政入門－』（エイデル研究所 1996年）の「第5章 教員給与の政策と制度」など参照のこと
- (4) 東京都の事例についても、同上、および、東京都総務局『東京都における能力と業績に応じた人事管理と人材育成－時代の変化に適応した新たな展開－』（平成8年8月）など、参照
- (5) 佐藤全・坂本孝徳編著『教員に求められる力量と評価－日本と諸外国－』（東洋館出版社 1996年）1頁
- (6) 三輪・伊ヶ崎『教育費と教育財政』（1980年）、三輪「教育労働の本質と教師の賃金」（兼子、永井、平原・編著『教育行政と教育法の理論』 東大出版 1974年），等
- (7) 例えば、川上祐司・日教組賃金部長「教職労働の特性に依拠した賃金決定へ」でも、「公務員の賃金は民間準拠です。このことに最大の問題があります。…・公務員にはそれ自身の特徴、性格があります。したがって独自で要求し、民間との比較ということだけでなく、公務員内部の検討を重視するなどして、賃金の決定方式を変えていく必要があります」と述べ、又、民間準拠の比較企業規模もとりあえず500人以上と要望している（『労働経済旬報』1994年3月下旬号 No.1508 労働経済社）。又、日教組・賃金制度検討委員会報告『21世紀を展望した賃金の改善にむけて』も同様の内容。
- (8) 佐藤英善／早川征一郎／内山好昂編『公務員の制度と賃金』 大月書店 1984)
- (9) 同『公務員の制度と賃金』（大月書店 1984年）181頁
- (10) 人事院でのヒヤリング調査（1996年9月2日）等。
- (11) 教員の給与制度や政策の概要については、小川正人編著・前掲書など参照のこと

## 【付属資料】

## 人事院ヒヤリング調査内容の概要

1. ヒヤリング調査日時：1996年9月2日（月）

場所：人事院会議室

2. 人事院側：人事院事務総局給与局 給与第一課（俸給班）

## 【質問項目】

1. 公務員の給与は、生計費、国及び他の地方公共団体の職員並びに民間の給与、その他の事情を考慮して定められなくてはならない、とされていますが、教育職の給与水準・体系はどのような手順、比較等で決められるのでしょうか。（標準生計費の設定、官民の比較の方法・手順、教育職の比較・対応関係、等）。また、そうした決め方に対する職員団体等の疑問・意見に対しては、どのようにお考えでしょうか。
2. 教育職俸給表は、他の俸給表（行政職）と比較して特徴的なことは何でしょうか。教育職俸給表で一番腐心されていることはどのようなことでしょうか。
3. 近年の民間企業における人事・給与政策の見直し動向は、公務員そして教員のそれにどのような影響や検討すべき課題をもたらしてきているでしょうか。人事院がお考えになっていることはどのようなことでしょうか。

cf：民間＝生活給的・年功的賃金体系の見直し→中高年賃金の抑制、若年層賃金のアップ、成績・能力給の比重アップ、等

↓

## 公務員／教員

- ・中高年層の給与抑制（号俸カット、昇給延伸の早期化、昇給率の縮小、等）
- ・管理職の登用改善（若手登用、評価・試験、等）と給与・管理職手当等の改善
- ・若手－中堅層への能力・評価の導入とそれに伴う給与改善、等
- ・資格・免許状と給与の連動の可能性、等

4. 教職員団体、管理職団体、等のさまざまな給与改善要求にたいしてどのようなご意見をおもちでしょうか。

例えば：

- ・教育職の「特性」論議の是非と給与水準・体系のあり方をめぐって
- ・「中堅教員」の待遇改善にかかわって  
号俸のばし／3級ワタリ／5等級俸給表の構

想、等

- ・校長・教頭等の管理職、主任の給与・諸手当の改善要求について
- ・小中学校俸給表と高校俸給表の2本立て俸給表にかかわって
- ・業績評価と給与への反映のあり方にかかわって

#### 【聞き取り内容】

1. 一般的な官民比較の手順について説明。それを踏まえて、

- ・行政職俸給表（一）の改正状況と同様なことを教育職俸給表で行う。
- ・（私立学校の水準、動向等は官民比較の基準とされるのか、という補足質問に対して）

義務教育学校（小中）の場合、私学の占める割合が小さいので参考とはしていない。それに対して、高校、大学の場合には、私学の割合が大きいので民間比較の一つの勢力になりうる、一つの基準になる。私立にめざましい変化があった等の大きな動向があった場合、それを加味する。例えば、平成元年～2年にかけて、私立大学と国立との間で給与格差が大きくなつた→俸給表の改正に加えて、助教授・教授の特別改善を大幅にやった。その際、必ずしも俸給表の手直しだけではなく、問題の内容如何によって個別的な手直しで対応することもある→個別的な箇所を改善する（例えば、大学院調整手当の改訂、等：俸給表の改正は全体の改正であるのに対し、そうした個別的改正は部分的であるため柔軟に対応しやすい）。

\*（日教組=初任給の水準を現行の2～3号俸アップ／私学の水準がそう、という主張を論拠に→）／義務教育の給与水準は調査していない、それほど差はないと考えているが。その点は、調査をしてみて欲しい。

- ・（組合側からよく指摘される問題：官民比較の「不合理性」→企業規模100人以上、事業所規模50人以上、という比較の基準は、官の学歴、勤務形態等を考慮した場合、低いため、500人以上ないし1,000人以上に改正すべし、という要求。更に、教員の場合は、学歴構成や勤続年数が長い、等、比較基準を変えるべしの要求が強いが・・・、という補足質問に対して）

これについては、人事院の意見をと言われるのは少しつらいので、私の個人的意見を言わせてもらえ

ば、立場立場によって違う。

民間企業100人以上、事業所50人以上という比較の基準は納得できる客観的基準ではないかと思う→この規模で、全勤労者の54%以上をカバーできている一過半数をきっちり押さえている。もっと上げろという意見がある一方、他方には、もっと零細企業の状況も考えて下げろという両方の考え方があるなかで、勤労者の過半数をカバーして比較しているということは一つの説得的基準となっていると思う。それに対して、1,000人以上となるとそのカバー率が著しく落ちる。国民の納得ということからすると妥当な比較基準と思う。又、勤続年数の重視ということについては、年功賃金制度の見直し動向のなかではなりえないのでは？尚、国家公務員の賃金決定の要素には、生計費が掲げられているが、現在では賃金水準決定の重要な要素にはなりえない→現在のように高い賃金レベルになっているため。戦後当初のころには、それなりの意味があったが。ただ、国家公務員法に書かれているし、最低限の生活保障ということも言われているため、生計費は算出している。その算定は、総務庁「家計調査」等に基づき算定している（cf：人事院勧告にその数字は掲載されている）。

- ・（官民比較にもどるが／公務員の中でも教員は、その学歴構成などをみても高い／今の官民比較だと、こうした教員の特徴をカバーしていないため教員給与を水準を低めている→加味すべきだという考え方について）

そういう議論は噛み合うのか。確かに行政職（一）は、学歴構成みると高卒が6割強、（最近、二種にも大卒が多く入っているが）。公務員に大卒が3割しかいなければ賃金改善でも3割しか反映してこない（？どういうことか？？）。その3割しか反映してこない行政職（一）をベースに、教育職も改正するのか、ということだと思うが。しかし、もとが違うのである→俸給表の水準設定が違う。元々の俸給表の水準設定のところで、例えば、大学教官をめぐる状況を考えた賃金水準設定をしている。そしてつくられている俸給表を基礎に、毎年のペアーアップの際、学歴構成等を加味していない等と指摘するのは議論が噛み合っていないのではないか。元の議論（俸給表の原理）をしているわけではない。

- 2. 今はかなり安定的になっているので、とくに腐心しているところというのは無い。

かなり感覚的な話になるが。教育の場合、行政職と

比べた場合、級構成、職制が全然違う。行政職＝職務段階が無ければ級を構成できない。そういう意味からいえば、教育職は・・・職務段階が不明確。例えば、助手とは何ですか・・・多様な解釈がある。等級／職務段階の形成は、戦前からの歴史的積み重ね、産物。(行政職と教育職との等級の対応関係は、こうした歴史的な経緯を引きずっている。論理的にどうのこうのという発想が適応しにくい／歴史的な経緯で現実的に決められている、ということか？－感想)。

教育職（一）教授が行政職（一）のどの級と対応するのか／今の俸給表は、こうした設定をしていないが（原則的な説明として）、しかし、現実的には歴史的な経緯を引っ張ってきている。大学教官の場合には、教育の特性という意味をも含めて、戦前から決まっているのではないか。教育職俸給表の成立（昭和29年）、その時点から義務教育と高校の2本立てなのかという意見がでていたが、戦前からの経緯でそうなった。

特殊性といえば、教員の場合、勤務時間の管理という発想がない＝「特殊性」／超過勤務手当がない＝教員給与アップの理由としていた（2号俸先に行かせていた）。そのころ「特殊性」について客観的な論議をしていた→昭和47年 調整手当へ。

（教員には職務給はなじまないという主張にたいして：教員団体も少しずつ変わってきてる。職務職階級で対応しつつも、これからは、教員も含め公務員の人事制度で、「専門職性」ということに給与をどう対応させていくのかということが考えられなくてはならないと思う。これまで、職務職階が基本・原則だから、どこに当てはめていくかということだったが、専門職の賃金体系をどう考えていくかが課題。）

教員の場合には、むしろ職階制が明確＝教頭、校長。行政職の方がかえって不明確？ 免許状、評価などとリンクすべしということか？／免許・資格というのが、どこまでシビアに判定できるのか？ リンクも難しい。3. ここに書かれていることはその通り。年功賃金の基盤が失いつつある、修正の必要。

働いた時に働いた分だけの賃金を受け取るという考え方→中高齢者賃金の抑制、若年層・中堅層賃金のアップへ。こうした方向は、日本の状況を考えると適切だと思う（基幹的部分を除いて）。昇給制度の見直し（今の30号俸など必要か等）昇給率の縮小は始まっている。

（民間）役職定年など無い場合、いかに民間といえども中高年層の賃金は下げるのでは？ 定年の延長の際に、労使の話し合いで確認。

公務員でも延伸はもっと早まる方向になるのではないか。初任給はそう高くできないが、早期立ち上がりの方向で賃金体系の改善が進む、毎年の改善のそした方向でやっている（勧告の趣旨もそう）。「新昇格制度」の例：5級だとそれだけで最高号俸に到達するのが3歳若返る（57歳まで準備しているといつても、実際は54歳で到達）。行政職（一）の場合、4級から「新昇格制度」の対象になる。11級で8年若返る（4→11級）。11級は現在15号俸であるが、それを全部使わなくなる=前の方の1～8号俸は使わなくなる、黙っていると実質的に7号俸でしかなくなる。「新昇格制度」の実施だけで、こうした結果がでてきている。又、逆に、号俸カットといっているが、場合によっては、号俸を増やす必要がでてくるかもしれない（上にいくほど号俸が少なくなっている）。

教員の場合にも「新昇格制度」に対応した改善をしている（中堅層の号俸カット＝号俸飛ばし）。

#### 4. • 「特性」の論議は、ただ主張するだけですよね。

例えば、海事職の特性（生命の危険）で25%調整＝正直言って分からない。論議がしづらい。比べるものの中の対象がはっきりしている場合には、議論がしやすい。ただ、教育は人格の完成で聖職で・・・云々という議論をされると分からぬ。管理職調整は国立大学の学部長16%であるが、国立大学付属の校長が20%でいいのかなど。

- 5等級俸給表の構想：今の段階で考えると、職階に基づいて一職務段階が明確でそれに基づいて給与水準と設定すると言うことがないとダメ。そういうことになると、例えば、主任が職務職階化するはっきりする（あくまで事例で、人事院の給与課がこんなことをいっているというと大変なことになるが。。）。号俸のばしは単純に考えられない。3級わたりはとんでもない。

- 主任手当の増額等：主任手当のままの改善なのか、主任職の見直しに伴う改善なのか。

教務主任は、実質的に教頭一步手前の人人がやっている：主任職の職務の見直し、明確化等に伴う手当の改善なのか。

- 3級ワタリ問題：文部省、人事院の立場は、優秀な教員を成績、職務化、等で特定することを前提に認めるという立場をとってきた。それに対して、組合等が、「客観的基準」により全員が3級に移行できるようにとういう主張→ペンドング状態。

- 債給表の2本立て問題：当事者の間で噛み合わない。正直なところ、義務教育教員と高校教員、どちらが

給与が高い方がいいのか、かいもく分からぬ。教育実践の中身が違う=どういう職務評価をしていいのか分からぬ。そのため、どうしても議論が技術的にならざるをえないだろう。当時の、昭和20年代の免許制度等の経緯が影響、出発点になっていた、しかし、今日は、その違いがなくなってきた、というのが義務教育教員側からの主張。そのため、なにをやったのかというと、号俸のある時点まで、双方同じにしていく：これまで初任給から2級の14号俸までは、義務教育と高校と同じにした（今年は、勧告の変更で違うが・・・？）。その後、なぜ同じにしないのか、それは「当選率」が違う等を配慮。全く同じにしてしまうと、義務教育教員の方が有利になるという考え方。この辺の議論は最近していないが。又、俸給表が違っているという理由は、一つの集団、グループ毎に人事管理が完結しているため。義務教育と高校の教員の人事交流=いま、それが議論されているようだがーなどが、一般的になれば、（一本化という）現実があつていいのかなとも思う。そうなれば「当選率」なども関係なくなってくるかもしれないですね。

- ・東京都の事例・・といつても、これまで東京都は何もやっていなかった、勤評も特別昇給も。それが、今回、やった、正常に機能してきたということ。人事院の勧告の趣旨は、評価をやっていく。現在ある勤評や特別昇給を発展させていくという流れ。

郵便局の場合：1年で4号俸／。これは、現在でも、昇給月が年4回あるが（4月、7月、10月、1月）、この変則的パターンに過ぎないもの。現行制度でも、こうしたことを工夫してやれば、評価と給与をより関連させていく。しかし、今後のことを考えれば、こうした細かいことをやっていくのがいいのか、もっと大きな手直しが必要ではないのか。もっと、ダイナミックな改革が必要ではないか。

- ・（若手・中堅の賃金アップ、中高年賃金の抑制、という改革方向で、中高年の勤労意欲をどう支え持続させていくのか、という補足質問に対して）

それは、価値観、考え方の問題。意識の話。

民間の場合には、勤労意欲がなくなった場合→リストラできるが、しかし、公務員の場合、それができない、どうするか：職務段階によって、異なる昇給のパターンを幾つが準備しておくことなど必要かな？。ちまちま行く組、大きくいく組、等。

（こうした発想を教育職に適用した場合にはどうなるにか？）

色々な論議の可能性がある。免許等、より上位の職務にいく評価の方法、

- ・（今後、人事院勧告で示されている人事・給与の改革は、どの程度のスパンでどのような見通しで・・・）明快に何年でということは無い。民間の動きの背後にある社会的变化がそうしたことを要請しているという認識。民間の動きにならえというだけの意識ではないが。

いま、まだ動いている段階で、現時点で明快なスケジュールをもっているわけではない。ただ、俸給カーブ=それは給与体系を見直していく際の一つに過ぎないが、公務の賃金の86%は俸給表で使っているがー、それは10年ぐらいをみると描くカーブには行かないだろう。中高年齢層一つとっても、マイナスペアーやれる訳ではないので（彼らが退職する時期など考慮すれば）10年ぐらいは必要であろう。

（文責：小川 正人）