

教員給与決定・運用のメカニズムの研究 (一)

—教員給与決定・運用の法制度とその構造—

藤 原 文 雄

日本女子大学講師 坂 田 仰

A study of the process, the legal structures and their correlation
in making decisions of Teachers' salary in Japan.

Fumio FUJIWARA

Takashi SAKATA

This paper is a part of the investigations aiming to grasp the process, the legal structures and their correlation in making decisions of Teachers' salary in Japan.

Nowadays, Teachers' salary, especially that of elementary and secondary schools is one of the central interests in Japan in several points: its level, its distributions, and the way of sharing its cost between State and local governments in the financial crisis.

In Japan, the legal framework for making decisions of Teachers' salary is by far more complicated than that of other local public service employees. For instance, Teachers' salary in public elementary and junior high schools is paid by both State and local governments for the purpose of securing the national standard of the educational conditions.

Therefore, this paper attempts to grasp exactly the legal structures of making decisions of Teachers' salary in Japan.

目 次

一. 教員給与の見直し論の台頭

—ベース・配分・経費負担区分—

- (1) ベースの見直し論—一般行政職の給与改善の中で—
- (2) 配分の見直し論—成績主義を反映した給与システムへの移行—
- (3) 経費負担区分の見直し論—財政改革の流れにおいて—
- (4) 本研究のねらい—教員給与決定の動態的分析へ—

二. 教員給与の決定・運用に関する法制度の骨子

- (1) 教員給与の決定・運用に関する法制度の「二次元性」「重層性」
- (2) 教員給与の経費負担制度—市町村から都道府県へ—
- (3) 任命権者の権限の脆弱性—都道府県の給与決定・運用の法制度への組み入れ—
- (4) 国庫公務員との均衡・国庫負担—政治・行政過程の中央化—
- (5) 地方公務員の給与の決定・運用に関する法制度の

特徴—労使間自治の尊重—

(6) 小括

(以上, 本稿)

三. 教員給与の決定・運用に関するアクターとその活動

(以下, 次稿)

- (1) 中央レベルでの活動
- (2) 中央—地方関係における活動
- (3) 都道府県レベルでの給与決定・運用メカニズム—A県の事例を中心として—
- (4) アクター間のネットワーク

四. 教員給与決定・運用の動態的分析へ—法構造とプロセス—

一. 教員給与の見直し論の台頭—ベース・配分・経費負担区分—

ここ数年、教員給与の見直し論が、再び台頭してきている。「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」(以下:『人材確保法』と略称する)の成立や主任手当(教育業務連絡指導手当)の新設などで教育界が大きく揺れた1970年代以来の高い関心が教員給与に集まっている。ところで、今日、議論の俎上にのぼっている教員給与の見直し論は非常に多岐に及んでいるところに特徴を持っているが、それらの見直し論の論点はおおむね次の3点に集約できる。

(1) ベース(水準)の見直し論—一般行政職の給与改善の中で—

まず第1に教員給与の水準を上げるべきだというベース(水準)の見直し論である。この見直し論はここ10年ほど前より、校長会や教員組合等の教育関係団体により提起され続けてきたことであるが、こうした見直し論は「人材確保法」の成立により順次実現をみた教員給与改善の実施プロセス・手法から半ば必然的に生み出されたものであった。

周知の通り、1974年に当時の田中角栄首相の強力なリーダーシップのもとに成立をみた「人材確保法」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」(第1条)として「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」(第3条)と定めた。⁽¹⁾そして法律の成立に伴い、同年から三次に及ぶ教員給与の改善が実施された。第一次改善では、純粋に初任給および最高到達給与の引き上げ、行政職等との相対関係の改善等を中心に俸給表(国家公務員の場合には「俸給表」、地方公務員の場合には「給料表」という)自体の改善がなされ、平均して9%程度の改善が実現することとなった。⁽²⁾

ところが、これに続く1975年の3月に実施された第二次改善では、第一次改善により、教員給与は「かなり改善されている状況にあ」り、「俸給表によりさらにこれを大幅に改善することは他の教員その他の職員の給与に強い影響を及ぼすこととなる」という、いわゆる給与の

「公務部内均衡」を理由として、俸給表自体の改善を小幅にとどめ、「義務教育等教員特別手当」の支給による改善という手法が採用されることとなった。⁽³⁾こうした改善の手法は俸給表自体の改善のみで給与改善を実現しようとしていた政府の反対を押し切って「各種の公務員の給与を前提として管理する立場」の人事院によって強引に導入されたものであった。⁽⁴⁾もっとも、後に詳述するがこの人事院の判断は当時の情勢から一定の根拠と支持を受けていた。教育公務員のみを優遇するという政策判断は、当然のことながら他の公務員の反発を呼ぶこととなり、公務員共闘会議の中にも、教員(日教組)に対してデリケートな対応が出てきていた。⁽⁵⁾

さて、そうした手法により導入された「義務教育等教員特別手当」は本俸の数%を目安とする一定の範囲の定額の手当てであり、当初よりその目減りが予想されていた。⁽⁶⁾1978年に当時の給与の6%相当定額に設定されたままであるため、今日では文部省もその目減りを認め、毎年のように人事院にその改善を要求している。⁽⁷⁾また、「人材確保法」の成立に大きな役割を果たした自民党にあっても、その後の政局の流動化やバブルの崩壊に伴う財政収入の悪化等により立ち消えになったとは言えるものの、1993年当時には教育予算の増額や「人材確保法」などの研究もねらいとする「教育改革プロジェクト」が設置された。

こうした教員給与自体に含まれる目減りと共に、1985年からの一般行政職公務員の給与表の改正(8等級→11等級へ)や昇格昇給制度の改善がなされた。そこで、基本的に教諭として、一生涯にわたって同一の俸給表を使うことにより、昇格昇給制度の改正のメリットが少ない教員給与の相対的低下がこしばらく議論されてきた。ことに本年度(1996年度)は「1号上位昇格制度」(行政(一)四級以上の上位職に昇格する際に従来より一号アップする措置)が本格実施されることもあり、その「見合い措置」(バランスを取るための代替措置のこと)が労使交渉の一つの大きな焦点となり、教育職については3号俸の「間引き」(=号俸カット、この措置によりこれまでより早く上位の号給に達することができる)措置により、研究職・医療職・海事職と並んで調整された。

(2) 配分の見直し論—成績主義を反映した給与システムへの移行—

以上のベース(水準)の改善の議論とともに、ここ数年、配分の課題も改革の俎上に上っている。まず一つの配分の課題として、世代間の配分の問題が挙げられる。

今日のようにベースアップの額が少ない時代にあっては、かつてのように、目先の問題としては、原資配分の選択の余地は大きくないが、今年（1996年）の人事院勧告の報告部分でも触れられたように、現在、人事院は「早期立ち上がり型への昇給カーブの修正」（「中長期的な給与制度の検討」欄）を企図している。先に述べた号俸の「間引き」においても、比較的若年層に集中している（この号俸を通過してしまった中高年層にはメリットが生じない）ことから、人事院が目指す方向は明らかだろう。号俸カットの時期が早いことについて、人事院は、「労使交渉」の場で「“これからの人が儲かる仕組み” “先食いした形” にしたのであり、行政職の昇格実態にとらわれない」とも回答している。⁽⁸⁾

もう一つの配分の課題とは、今年的人事院勧告でも述べられたように、「より一層成績主義を反映した給与システム」への移行の問題であり、これを引き取って都道府県の人事委員会勧告でも「年功部分の縮小及び職能・成績部分の拡大、業績評価システムの改善」（千葉県人事委員会勧告）の必要性が強調されている。そうした新しい給与システムの中でも、ここ数年、教育界で注目されているのが「査定と報酬とのリンク」の課題であり、東京都の事例が全国の自治体のパイロットプランとして関心を呼んでいる。

東京都では1993年に、それまで「客観的基準」により「輪番制」（評価・業績に関わりなく数か年で全員が平等に昇給すること）で運用されていたとされる「特別昇給」⁽⁹⁾の運用の改善に手を付けた。ところで、それまでの東京都における「特別昇給」の運用の実態は決して珍しいものではない。自治労の調査においても、「国家公務員の同制度を見ても、各省庁とも特定教員のみ反復適用することはできないので、勤務年数に応じた輪番制が事実上確立され、すでに給与台帳に特昇の年月を予定しているような運用をし、定期昇給のほか、1号俸の特別昇給が実施されているのである。都道府県の場合も同様の措置を行ったり、号給に昇給短縮運用を取り入れたりして運用を行っている場合が多くある」⁽¹⁰⁾と指摘されている。

ところが、86年に東京都ではそうした持ち回り式に運用している「特別昇給」の枠を縮小し、別に「業績評価制度」を導入した。さらに、93年にはこの「業績評価」を「特別昇給」にも適用させることを決め、個別評定による成績評価と昇給とを連動させるようになり、教員の「特別昇給」の運用にも手が加えられた。⁽¹¹⁾

さらに、1994年の12月の賞与から、勤勉手当（「一定期間における職員の勤務成績を加味した能率給的な意味

合いをもつもの」⁽¹²⁾）であり、6月1日、12月1日を「基準日」として支給される）に業績や勤務態度をもとにランク付けされた成績率を反映させるシステムを課長以上の管理職（学校では校長・教頭）に導入した。これは、勤勉手当分について、全体の10%をAランク、20%をBランク、65%をCランク、残りの5%をD、Eランクとする5段階評価を行い、Aに二万円程度、Bに千円程度増額し、逆にD、Eについては約一万円減額するというものである。⁽¹³⁾ また、東京都ではそれを一般職員・一般教員にも拡大しようと考えており、現在まで労使間で交渉が続けられている。これはより直接的・短期的に「査定と報酬とをリンク」させるシステムであり、収入やランクに差をつけることによるインセンティブ機能が期待されていると考えられるが、どのようにその評価基準の「公平さ」「適正さ」を確保するかという点でまだまだ多くの論点を残していると言えよう。

(3) 経費負担区分の見直し論—財政改革の流れにおいて—

以上のような改革に加えて、ここ数年間、行財政改革の文脈で改革の一つの論点になっているのが義務教育費国庫負担制度とそれとリンクされた「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（以下「義務教育標準法」と略称する）などを軸とする教職員給与の国—地方間の経費負担の課題である。現時点においては、目先の改革の焦点となっているのは事務職員・栄養職員の負担金制度からの適用除外の課題であり、1994年から6か年計画でスタートした教職員定数改善計画の実施または凍結をめぐる議論と共に、本年度も予算編成のプロセスにおいて大蔵省vs.文部省の攻防があったことが報じられた。⁽¹⁴⁾

さらに未だ改革案にとどまっているとは言えるものの、昨年（1996年）の末には「教職員給与の根本見直し」を提言した「財政制度審議会」（蔵相の諮問機関）最終答申も出された。また、ここしばらく公共部門におけるリストラクチャリングとも言える定員の削減に取り組んでいる自治省の第11次地方公共団体定数管理研究会でも「国による職員の必置規制、配置基準の見直し」に触れ、「これらの必置規制、配置基準（教育・消防・福祉関係等：筆者注）の中には、それが設けられた当時は必要かつ妥当なものであったとしても、その後の社会経済情勢の変化により、既に実情に即さなくなっていると考えられるものもあり、地方公共団体における定数管理の適正化に際しての障害になっているものもある」⁽¹⁵⁾と述

べている。

確かに以上のような予算編成プロセスにおける大蔵省・自治省・文部省の間の攻防はここ数年に限ったことではない。負担金制度の成立期にもそうした対立は克明に見られる。また、それと連動した「義務教育標準法」は、文部省からは教職員定数確保の意味を込められて、他方で大蔵省・自治庁からは定員抑制と財政合理化の効果を期待されて成立したものであった。⁽¹⁶⁾ いわば毎年のように繰り返される予算編成プロセスにおける攻防は負担金制度の成立という歴史的事実に既に刻印されていたと言えよう。こうした歴史のプロセスを踏まえれば、長年、教員組合で教職員給与の研究に携わってきたある識者が「毎年のことですよ」と冷めたまなざしを向けることも理解できる。

しかし、今日検討されている教職員給与の経費負担区分の改革議論は、これまでに比して、切実な財政危機や高齢化社会の到来といった戦後日本の政治経済システムの行き詰まりという現実的基盤を前提としている。そうしたことから、今日の改革議論が、二一世紀のシステムに向かってドラスチックな、より大きなスケールの改革プランの中で、すなわちわが国が実現すべき価値の選択にもコミットしつつ議論されていることにも目を向けなければならない。先にあげた事務職員と栄養職員の負担制度からの適用除外の動きに対応した中央行動の一環として行われた要請行動の中で、大蔵省は「財政再建元年として、国と地方との財政負担の見直し等、あらゆるものの見直しを進めている。二分の一国庫負担についても同様であり、文部省と相談して決める」⁽¹⁷⁾ と返答している。これは、教育も含めて改革を「一体的に断行する」(1997年1月20日の施政方針演説『朝日新聞』同日号)という姿勢を示す橋本首相の方針に沿ったものだろう。

ここでいうわが国が実現すべき価値の代表格として、あらゆる立場からさまざまな意味合いを込めて期待されて、1980年代の後半から登場したのが「地方分権」であった。1980年代の行政改革の流れを振りかえってみれば、例の「めざしの朝食」(質素であるということ)で有名な土光俊夫が会長を務めていた第二次臨時行政調査会と第一次行政改革推進審議会の時代には未だどちらかと言えば国の力で自治体の歳出を抑制する改革がメインであった。もちろん、この当時から「地方分権」は論点に上っていたとは言うものの、今日のような大きな流れを作り出す契機となったのが『国と地方との関係等に関する答申』(第二次行革審)であった。そして90年代に入り、細川護熙をはじめとする地方分権論者が委員や専門委員として参画した第三次行革審の発足により、さらにその

傾向に拍車がかかることとなり、1993年の細川氏を首班とする連立政権の成立により、地方分権の路線が確立されることとなった。⁽¹⁸⁾

ところで、歴史を振り返ってみれば、国の持っている権限や財源を地方に移管すべきという分権の主張は、これまでは革新自治体や市民運動団体、あるいは「革新的」立場の研究者たちの旗印であったと言ってよい。少し時代は古いが保守陣営の地方選挙での旗印は「中央への直結」であった。つまり、いわゆる「五五年体制」の担い手であった政・官・財のリーダーから発せられるということにはなかったと言ってよい。ところが、以上のように、今日では「地方分権」の旗印は「革新」のものだけではなくなった。このように立場を越えて注目されるようになった「地方分権」という価値にさまざまな意味合いが込められて議論されていることが、百家争鳴とも評価される今日の「地方分権論」の読み解き方を難しくしていると言えるだろう。日本教育新聞社が昨年度末に教育関係者を対象に実施した「教育改革アンケート」(『日本教育新聞社』1997年1月11日号に結果を掲載)でも、義務教育国庫負担制度の見直しについて53.8%が「反対」としているのに対して、26.7%が「賛成」と答えるなど意見がわかれていることから、今日の改革に対する国民の揺れが理解できるだろう。

以上のように、今日の教職員給与の経費負担区分の問題は、「地方分権」という価値を中軸に21世紀の政治経済システムの確立・改革といった大きな文脈で議論されているところにその特徴を持っている。こうしたことから、ここ数年、教職員組合運動の側にあっても、義務教育費国庫負担金制度の評価をめぐる論争が「これまで見られない状況」⁽¹⁹⁾と言われるほど活発化している。これは直接的には前述した大蔵省の事務職員・栄養職員の国庫負担からの適用除外の動きに対する日教組(事務職員部)の反発を契機とするものであるが、日教組の「参加・提言・改革」を骨子とする方針転換もあり、これまでになく踏み込んだ内容となっている。しかも、上に述べたように改革の行方が不透明なこともあり、国庫負担金制度の維持を至上のものとして、改廃も含めて「タブーなしに語ろう」⁽²⁰⁾ というスタンスを採っているところが目新しい。こうした議論を呼ぶ一つのきっかけにもなった1993年の日教組『教育地方自治確立をめざして—教育行財政システムの改革—』の執筆者でもある清原清義が次のように述べているのが印象深い。

「(これまで負担金制度が)「定数標準法と関連して定数改善に大きな効果を発揮したことは認めるとしても、地方分権的な理念からすれば、このような集権的

な負担構造は再考の余地がある。」

「現在でも国庫負担を維持する理由として挙げられるのは、『教育の機会均等』であり、全国的な『一定水準の維持』ということである。しかし、今日の時代に、国が教職員の給与を直接負担しないからといって、『教育の機会均等』が大きく損なわれるという主張が、はたして国民の納得をえられるだろうか。またこれだけ高度化し、全国的に都市化が進んだ社会において、教職員給与費の国庫負担がなければ、地域格差によって『一定水準の維持』が不可能なほどになるという事態がはたして生じるのだろうか。地方交付税によって国庫負担分が保障されることを考慮すると、上記のような理由にどれほど根拠があるかは、かなり疑わしいのである。』⁽²¹⁾

清原のロジックは今日、各論においては意見の対立が見られるものの、総じて政・官・財から打ち出されている「地方分権論」にオーバーラップするものとしてとらえることができる。また、歴史的な背景は異なるとは言えるものの、地方において給与決定が自主的になされることを望ましいと考える点においては、教育の地方自治を重視する教育行政学研究者の系譜に連なるものと言ってよい。⁽²²⁾

(4) 本研究のねらい—教員給与決定の動態的分析へ—

行財政改革の二つの軸

以上のように今日、教職員給与に関わって検討（あるいは実施）の対象とされている範囲は極めて広い。しかし、これらの改革（案）はそれぞれ全く別のものとして進行しているわけではない。ベースや配分の見直し論は人事院勧告にも強調されているように、民間企業における人事・給与管理システムの変容を前提として、公共部門が民間部門との関わりの中で—もう一つの改革の価値である「規制緩和」とも連動しつつ—どのような関係を構築すべきかという軸を中心に議論されているものと位置付けることができる。これに対して、経費負担の問題は、言うまでもなく、どのように中央と地方との関係を構築するのかという軸に関わった改革（案）である。この①公共部門と民間部門の関係の改革と、②中央と地方の関係をめぐる改革という二つの軸を中心にそれらが相互に関連性を持って検討されており、今日の教職員給与の改革（案）もその一環として議論されているものと評価できよう。⁽²³⁾

こうしてドラスチックに進行し始めている改革（案）に対してどのような評価を与えればよいのであろうか。確かに戦後50年に及んで続いてきた旧システムが機能不全に陥っており、未だ明確には描ききれていないとしてもシステムが変容しつつあるというトレンドを見つめようとするのは、「はじめに改革ありき」論と同じように、リアルな認識態度とは言えない。しかし、そうした大きな流れの中で、これまでの具体的な法制度がどのような機能を果たしてきたのかということを実証的に評価する作業も地道ではあるが必要な作業ではないだろうか。ことに、負担金制度をめぐり評価においては、それがわが国の教育行財政システムの中核を占めるものであるがゆえに、より緻密な研究が必要とされているのではないだろうか。

本研究のねらい

ところが、これまでの教職員給与に関する研究はともすれば教員給与政策の「価値」や「イデオロギー」⁽²⁴⁾の解説や批判に力点が置かれてきた。これはわが国の教員給与政策が管理職手当や主任手当の支給といった多分に個別の学校における職制の確立と関わって展開されてきたという歴史的経緯の照り返しとして理解できる。さらに、これまで義務教育費国庫負担金制度やそれとリンクされた標準法、そして国家公務員の給与に準じる（「均衡」の原則）という規定を定めた教育公務員特例法などの法制度の持つ規定力を過大に評価するあまり、地方独自の教員給与や教職員定数の決定・運用のダイナミズムやプロセスに十分な関心が払われてこなかった。

しかし、自治省のデータによれば、次第に差が縮小してきたとは言えるものの、今日においても同一学歴・同一経験年数（大学卒・経験年数20年から25年未満）の範囲で各県の教員給与（小・中学校教育職、給与の調整額、教職調整額込み）の平均給与（月額）をとってみれば、43万8,500円～39万7,200円まで最大で4万1,300円の差がある。⁽²⁵⁾この統計には含まれていないその他の手当や旅費までも含めればさらに各県における格差は広がるだろう。また、詳細な公的調査結果はないが、各県において単独で措置することなどにより教職員定数基準にも差異があることも知られていることだろう。最大で4万1,300円という格差をどのように理解するのかという評価は別として、この統計からも少なくとも各県において教員給与や教職員定数の決定・運用に関わって、「各県事情」に応じたダイナミズムやプロセスが存在することは明らかである。

本研究は、これまで述べてきたような関心に基づき、地方公務員である教員の給与が各県でどのような関係の中でどのようなプロセスで決定され、そして、そこにおいて負担金制度を中軸とする国—地方の経費負担関係を規定する法制度という「枠」がどのような機能や役割を果たしているのかということを実証的に明らかにすることを最終目的としたい。

ところで、このように政策形成におけるプロセス（過程論）と法制度という「枠」（構造論）とを区分した上でそれらを統一的に動的に研究していくという「新しい制度論」を教育行財政研究において最初に紹介したのは小川正人であり、その枠組みはここでの負担金制度の評価をめぐる議論にも導入されている。⁽²⁶⁾ 先にあげた清原は負担金制度自体に全国的教育水準の維持・向上に貢献してきたという積極的側面と共に国による地方の教育に対する統制の契機を認める立場に立っている。これに対して、小川は「現行の負担金・補助金制度が地方における教育行財政施策に対して抑制的に機能している現実や政治的意味合いを含んでいることを否定するつもりはない」とした上で次のように主張している。

「しかし、これらの問題は負担金制度の存在そのものが直接的な原因となっているわけではなく、より根本的には地方の自主財源の確保や保障のあり方、そして他の国—地方の権限関係のあり方や自治体の行政能力等が作りだしていると言うべきものである。」⁽²⁷⁾

さらに「法制度とその構造が有する相対的に自律的な機能・技術性を認めながらも、それを政治社会的文脈の中でとらえ意味付けて評価していくことが要請される」として次のような興味深い指摘をしている。

「例えば、今日の義務教育費国庫負担制度の改廃議論によく見受けられる傾向であるが、用途を特定した負担金・補助金が国の統制を色濃く伴う国庫支出金と促える一方、その交付金化・包括補助金化は国の統制を弱め、その分、地方自治的で民主的な国庫支出金になるような直線的な評価がなされる。（・・・以上のことにより：筆者注）確かに、国の政策的意図・価値からはその分自由になるが、逆に政策社会のあらゆる価値に開放されることを意味し、市民社会と政治において支配的な価値・政策により強く結びつきやすい状況をつくりだす国庫支出金の形態となり、地方自治的で民主的な国庫支出の形態であるという以上の意味を付与されるであろう」⁽²⁸⁾

ここで小川が指摘するように、その評価は別にしても、国庫負担金制度の廃止＝交付金化・包括補助金化が教員給与の決定をこれまで以上に政治社会のあらゆる価値やそれを伴ったアクターたちの活動に依存するように変化させることは疑いがない。思うに教育という営みは価値的であり、これを支える教育条件や教育財政も価値と無縁ではられない。他の政策以上に教育政策はあらゆる価値を体現したイデオログたちの抗争の場となってきたことは歴史が示している。ところが、これまでそうしたアクターたちが相互に「調整」「交渉」しあって形づけられる各県における教員給与決定のプロセスは、教員組合の情報として伝えられることはあったにせよ、十分な検討対象に据えられてこなかった。

本研究は小川の提示した「過程論」と「構造論」の統一的把握という枠組みを継承しつつ前記の課題に取り組みたい。さて、その最終目的に先立って本論文では各県における教員給与の決定・運用のプロセスに一定の自律性を有しつつ「枠」をはめる法制度とその構造について解明することを目的とする。その上で次稿ではそうした法制度の「枠」に影響づけられながらどのようなアクターが活動しているのか、そしてそれらの間でどのような関係が形成されているのかということ、さまざまな資料を分析し、都道府県レベルにおける内部の意思決定のプロセス等について当事者に対して行ったインタビューを織り混ぜて、解明する作業に取り組むこととする。

二. 教員給与決定・運用に関わる法制度の骨子

(1) 教員給与の決定・運用に関わる法制度の「二次元性」「重層性」

さて、本章では前述した関心に基づき、地方公務員である教員の給与決定及び運用⁽²⁹⁾に制度的な「枠」をはめる法制度やその構造について説明していくこととする。しかし、その作業に入る前に、ここでその給与を検討の対象とする「教員」について明確にしておかなければならない。負担金制度によりその二分の一が措置される義務制の小中学校と基本的に交付金でその財源が措置されている高校教員の給与決定・運用のあり方には違いがあることが予想される。そこで、本稿で、教員という場合、特にことわりのない限り、「市町村立学校職員給与負担法」の対象となっている義務制の常勤の小中学校教員を前提として議論を進めることをあらかじめことわっておく。

ところで、教員給与の決定・運用に関わる法制度といっ

ても、その範囲は最高規範としての憲法から始まり、極めて多岐に及んでおり、それらが相互に入り組んで相当に複雑な構造を採っている。また、教員の場合には教員にのみ適用される諸法やそれに伴う読み替え規定によりさらに複雑さを増している。

しかし、教員給与の決定・運用に関する法制度を整理する上でわれわれはまず次のようなポイントを踏まえなければならない。それは各県における教員給与の決定・運用に関する法制度の持つ「二次元的」「重層的」である。⁽³⁰⁾

すなわち、教員給与の決定・運用に関わる法制度は、一面において、「教育公務員特例法」や「市町村立学校職員給与負担法」「義務教育費国庫負担法」「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」「義務教育標準法」「人材確保法」などの諸法により教員給与に固有で、かつ相当の自律性を持った領域を有している。しかし、同時に他の一般行政職のそれを含めた都道府県職員総体の給与決定・運用の枠組みに組み込まれ、大きく依存しているという側面も併せ持っているのである。このことをここでは教員給与の決定・運用に関わる法制度の「二次元的」と呼ぶこととする。また、その給与や労働条件が国—県—市町村といった多層的レベルでの決定が相互に関わって複合的に決定されるということのことを「重層的」と呼ぶこととする。

前者の「二次元的」という教員給与の法構造の特徴は、地方における当局との給与改善についての交渉プロセスが、一般行政職等で構成されている「県職員労働組合」（県職労）等と共に教員組合が各県レベルで結成している「地方公務員共闘会議」（地公労）とによる「共同交渉」と、それぞれが個別に任命権者を行う「個別交渉」という二つの軸に区分されているという現象としてあらわれている。この「二次元的」と関わって、ある県の人事委員会の管理職は次のように語っている。

「人事委員会というのはですね、基本的に地公法（地方公務員法）の世界なんです。確かに教員などには特例法などにより規定される領域もありますが、それはあくまでも特例、例外なんです。私たちが所管するのは教員も含めたさまざまな職種の職員の総体なんです」

（括弧内は引用者による補足。以下のインタビューの引用においても同じ）

この指摘はともすれば教育行政の特殊性や固有性に目をとられがちなわれわれにそうした枠組みでみれば実態を見失ってしまうということへの警鐘として受け止めることができるだろう。後に詳述するが、各県において

違いはあるものの、実態のレベルでみれば、固有で相当の自律性を持つとされる教員給与の決定・運用は、知事部局主導の公務員全体の給与構造に組み入れられている側面を強く持っている。

また、後者の「重層的」についても、教員給与に関わる運動が春闘に代表される中央レベルでの運動と県レベルでの「確定交渉」とに大きく区分され、また市町村レベルにおいても交渉がなされていることや、さまざまな賃金・労働条件に関わる請願書がほぼ同じ内容で国—都道府県—市町村にそれぞれ提出されていることなどの現象として観察できるだろう。

そこで以下ではそうした教員給与に固有で相当の自律性を持った領域と都道府県の公務員に共通する枠組みに区分しつつ議論する。まず最初に教員給与に固有な法制度とその構造の骨子について、「教員給与の県費負担制度」「任命権者の権限の脆弱性」「教員給与の国庫負担・国家公務員との均衡」という3つの軸を中心に説明する。これら三者は相互に関連して教育水準の全国的維持・確保や教育行政の一般行政からの独立といった原理を基礎としたわが国の教育行財政システムの中核をなしているが、前二者が教員給与を都道府県における給与決定・運用の法制度や構造に組み入れるベクトルを持つものであるのに対して、後者は逆に教員給与を都道府県における給与決定・運用の法制度や構造から切り離そうというベクトルを持っている。つまり、論理的には正反対の相対立するベクトルが相互に重なりあっている点に教員給与の決定・運用の法制度の構造の特徴を見いだすことができるのである。

(2) 教員給与の県費負担制度—市町村から都道府県へ—

さて、ここで議論の対象としている市町村立の小中学校の教員は、身分は市町村に属しながらも、任命権は都道府県の教育委員会に属するもの（地教行法37条）とされており、それらの教員給与は「市町村立学校職員給与負担法」（1条）により都道府県の負担となり、条例で定める（地教行法42条、市町村立学校職員給与負担法第3条）こととなっている。⁽³¹⁾ これらの仕組みは「教職員の適正配置と人事の交流を図るとともに、任命権者と給与負担団体を統一する」⁽³²⁾ という二つの目的のもとに相互に関連してつくられたシステムであると説明されてきた。こうしたシステムは地方自治の本旨に基づく「設置者負担主義」（地方財政法9条、学校教育法5条等）や「設置者管理主義」（学校教育法5条等）の例外であり、一面においては、ことに「設置者管理主義」との関わり

で、具体的には内申抜き処分の違法性をめぐって、その身分が属する市町村教育委員会の内申権（地教育行法38条、39条）と県教育委員会の任命権の行使との関わりが裁判でも争われてきた。さらに、このシステムにより、教員の帰属・所属意識があいまいになり、稀薄化してしまうという指摘もなされてきた。⁽³³⁾

しかし、ここでは教員給与の決定・運用に関わってこれらのシステムが持つ2つの機能、敢えて言えば教員にとっての利点について指摘しておきたい。①まず、第一にこのシステムにより、財政状況や規模に大きな格差のある市町村の負担から、それに比較すれば財政的に格差も少なく安定した都道府県に負担を移行させることにより、給与負担の高位平準化、安定化が実現されることである。市町村の規模は、例えば、職員数でみても5万3,260人の大阪市から19人の愛知県富山村（1995年4月1日現在）までまさに多様である。この多様性ゆえに地方公共団体は「あじさいの花」とも形容されてきた。一般行政職の給与についても、ラスパイレス指数（国家公務員の給与を100とした場合の地方公務員の給与水準）でみても、都道府県が5県が105～110、残りの42県が100～105の水準に集中しているのに対して、町村では90未満から105～110までばらつきが大きい。⁽³⁴⁾

このシステムのここでいう教員にとっての利点は、学校教育法一条ならびに教育公務員特例第2条1項等で同じ学校体系や教育公務員体系に組み入れられながら、「市町村立学校職員給与負担法」でいう教職員からは適用が除外されている幼稚園の教員の給与と比較すれば一目瞭然だろう。⁽³⁵⁾

幼稚園教育も学校体系の中に組み入れられており、国立幼稚園教員の場合には教育職俸給表（二）が適用され、さらに1978年4月1日からは幼稚園の教員にも、小学校の教員に支給される義務教育等教員特別手当の二分の一に相当する額が支給されるようになった。しかし、毎年のように全国国立幼稚園長会が「予算に対する要望書」⁽³⁶⁾の中で重点的に要望しているように公立の幼稚園には教育職俸給表（三）が適用されず、市町村独自の低い給料表もしくは行政職給料表を準用している自治体も多い。また、市町村立幼稚園教員には義務教育等教員特別手当も支給されていない。さらに幼稚園教員の給与は確かに地方交付税交付金の算定基礎に組み入れられているとは言えるものの「幼稚園費」として経費項目が独立化されていないことから他の市町村経費に振り向けられやすい。現実にも文部省の『地方教育費調査報告書（平成5会計年度）』に記載されている「市町村の教育費の基準財政需要額に対する実支出額の比率（建築費分を除く）」

は全国レベルでみれば1.24（実支出額／基準財政需要額）と基準財政需要額を上回って支出されているものの、各県レベルに目を向けてみれば、0.25から1.98までばらついている。また、幼稚園の教員がおしなべて女性により占められていることによる社会的差別も関係してか、一般的に幼稚園教員の給与は極めて低い。

さて、論点に戻るが、②教員の給与を都道府県が負担するシステムは当然のことながら、教員給与決定・運用のプロセスを市町村レベルの政治・行政過程から都道府県レベルのそれらに移行させる機能を持つ。一般的に、市町村レベルの政治・行政プロセスは都道府県のそれと比較して、規模が小さいことなどから相対的により流動的であり、首長のパーソナリティーや行政能力によっては通常では考えられないような組織・任用形態が採られたり、ことに小さな自治体では「選挙人事」が横行する場合すらある。⁽³⁷⁾ さらに「政治の相」との緊張関係を保ち、人事行政の科学性・中立性を確保することが期待されている小規模の市町村に設置される公平委員会の権限は都道府県に設置される人事委員会に比較してその権限が弱い。⁽³⁸⁾ このため、かつて教育委員会が市町村レベルにおいても設置される際に「市町村教委に給与権が下りたら」と想定して「町や村のボスににらまれたら昇給もできなくなる」⁽³⁹⁾と心配されたものであった。任命権が県にある今日ですら、教員採用について政治家の介入のうわさがたえない教育界において、以上の心配はあながち杞憂とは言えないのではないだろうか。⁽⁴⁰⁾

(3) 任命権者の権限の脆弱性—都道府県の給与決定・運用の法制度への組み入れ—

以上のような法制度により、身分は市町村に属しながらも教員給与の決定・運用のプロセスや枠組みは都道府県レベルに移行する。しかし、それは単に任命権が市町村から都道府県の教育委員会に移行しただけであり、一般行政職を含めた県職員全体の給与決定・運用の法的な枠組みと教員のそれとの関係を説明しない。そこでここでは、教員の任命権者である教育委員会の権限について知事との関わりに力点をおいて記述する。

地方公務員法第六条一項では人事機関として第一に任命権者を上げ、次のように規定している。「地方公共団体の長、議会の議長、選挙管理委員会、代表監査委員（監査委員の定数が一人の場合にあっては、監査委員）、教育委員会、人事委員会及び公平委員会並びに警視総監、道府県警察本部長、市町村の消防長（特別区が連合して維持する消防の消防長を含む。）その他法令または条例

に基づく任命権者は、法律に特別の定がある場合を除く外、この法律並びにこれに基づく条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、それぞれ職員の任命、休職、免職及び懲戒等を行う権限を有するものとする。」(強調：筆者)

これを国の場合と比較すると、国家公務員法はまず「中央人事行政機関」として人事院について規定し、補完的に内閣総理大臣をあげるのみで、その他の任命権者については特に人事行政機関としての取り扱いがなされていない。これは反面的に人事院に比較して地方自治体に設置される人事委員会並びに公平委員会の権限が弱いことの反映である。地方公務員法八条にみるように、公平委員会に比べてより広い権限を持つ人事委員会ですら、権限はごく限定されており、任命権者の人事権の発動について広範な規則制定権を有する人事院と同じイメージで語ることはできない。すなわち、都道府県における任命権者の人事権は国の場合に比較して相対的に広く当事者性が高い。⁽⁴¹⁾

さらに、国と対比すれば、国における人事院規則の対象事項を条例に委ね(地方公務員法24・28・29・36条)、任命権者の人事権の行使を広く地方議会の統制のもとに置く方法を採用している。ところが、わが国の自治体では予算の調製(編成と同義)・提案権(地方自治法149条・211条)は上にあげた任命権者の筆頭に上げられている地方公共団体の長にのみ属している。もちろん、最終的には年度末までに一般予算案は議決されなければ知事は執行できず、一定期間に限り「暫定予算」を編成しなければならないなど議会によるコントロールの制約を受ける。また、この予算案の調製・提案権やその作業と給与条例や定数条例の提出権は、総合的予算・歳出コントロールのもとで相互にリンクされているとは言うものの一応は別のものであり、議員が給与条例や定数条例を自ら提案し、審議することは議会本来の権限として可能である。しかし、一般に予算案の修正については長の提案権との関連で制約があり、また、給与費は議会により削除または減額の議決があった場合でも再議に付した上で、その経費およびこれに伴う収入を予算に計上してその経費を支出することができる、いわゆる「原案執行権」を持つ「義務費」に属する。しかし、ベースアップ等により給与改定に要する経費は給与改定にかかる条例が制定され施行されるまでは「義務費」でなく、給与条例が改正されることにより削減される経費は「義務費」ではない。ところが、これまでのところ、給与費については漠然と「義務費」であるとして議会においては十分に審議されず、原案がそのまま認められることが多かったと

いう。⁽⁴²⁾ むろん、こうした傾向は給与費のみに当てはまる傾向ではなく、それゆえに地方議会は長提出議案の「自動承認機関」と酷評されてきた。更に、ここでの議論に関連して、地方自治法180条4項により特に長については、地方公共団体の任命権者間の「総合調整権限」が認められている。こうしてみれば、任命権者の中でも長は、人事機関として特に重要な位置に置かれ、権限上でも、実質的にも大きな力を持っていることが理解できる。

こうした地方公共団体の長の持つ法律上の権限に比較して、教員の任命権者である教育委員会の持つ権限や当事者能力の脆弱性是否定できない。先に触れたように、その人事権の行使に際してはその身分の所属する市町村教育委員会の権限との調整を図りつつ行わなければならないという制約を持っている。また、何よりも教育委員会は予算案の提出権を有しておらず「地方公共団体の長は、歳入歳出予算のうち教育に関する事務に係る部分その他特に教育に関する事務について定める議会の議決を経るべき事件の議案を作成する場合には、教育委員会の意見をきかなければならない」(地教行法29条)と定められているにすぎない。この規定は旧教育委員会法において規定されていたいわゆる予算案・条例案の二本建てを廃止したものであり、この旧教育委員会が持っていた権限の廃止=移行は教育行政ないし教育の独立の基礎を危うくするとして批判されてきたところである。⁽⁴³⁾

もっとも、二本建ての制度が実施されていた時期においても「地方団体の各年度の教育予算は、一見教育委員会の設置によってことさらに予想されるように、教育委員会の独自の主張によって影響されるというものではなく、むしろ予算送付制度の存在が疑われるほどに地方団体理事者と教委との実際の処理のうちにつくられてきた」のであり、教員給与の決定の枠組みもその例外ではなかったであろう。むしろ、旧教育委員会設置期間においても、知事部局(財政当局)との力関係や教育委員会事務職員の給与に関する専門的技術の欠如等の理由により「教育委員会の無力」⁽⁴⁴⁾を批判する声も教員組合から上がっていた。こうしてみれば、市川昭午が指摘するように「教育予算が必ずしも教委の独立を持ってのみ確保するというわけではない」⁽⁴⁵⁾ということもうなづける。しかし、上記の規定が知事部局と教育委員会との力関係を知事部局優位の形で固定化する機能を果たしていることもまた事実であるように思われる。

さて、以上のような法制度の枠組み、すなわち教育委員会の財政自主権の欠如と任命権者の中で地方公共団体の長に権限が集中していることにより、教員給与の決定・

運用は否応なしに、一般行政職やその他の県職員の給与決定・運用の枠組みに包みこまれることとなる。しかし、この県職員全体の給与決定・運用の枠組みへの組み入れは教員からみて必ずしも平等な立場での組み入れではない面もあることを指摘しておかなければならない。先に述べたように一般行政職の任命権者である知事の権限は大きく、したがって、当事者能力も高い。さらに一般にこうした「独任で公選の長は、代表と責任を一身に体現し、職員による補佐機構を掌握することにより、もともと自治行政に強い求心力をつくり出すことができる」⁽⁴⁶⁾ため、一般行政職職員は「知事がどう考え、どう望んでいるか」が行動の際の第一の規範になる場合が多いという。⁽⁴⁷⁾ こうした知事と一般行政職との関係は教員のそれに比較してかなり親密で良好な関係にあることが一般的に推測されよう。ことに近年のように野党の与党化ないしは準与党化が進む中においては、県職労はますます知事に対して友好的になってきているとも言う。また、実際の交渉の窓口になる総務部局もまた、県職の一員であり、利害の一致点がある。こうした構造においては高級官僚と公務員組合との共通の利益擁護のために「アベック闘争」(辻清明)が生まれやすい。さらに、通常は一生涯、県職からみれば出先機関とも言える学校に勤務するストリートレベルの官僚である教職員に比較すれば、一般行政職の方が給与にかかわって必要な情報に接しやすい立場にあることも否めない。

これに対して、基本的に教員の場合には、知事部局との力関係からしても、その専門性についても相対的に弱い、すなわち、当事者能力の低い教育委員会と基本的に交渉をしなければならない。このため、以下のような「交渉」が現実に行われることすらある。

教職員団体「人事委員会勧告の勧善実施を図りたい」
教育委員会「それは知事と議会が決めることである。」

このために「教育委員会との交渉は本当は確定交渉ではない」と経験的にも言われてきた。さらに、前述したように教員の場合は特例法により県職の給与決定・運用の枠組みに組み入れられることも重なって少なからず疎外意識を持ってきた。ある県の教員組合幹部は次のように言う。

「だいたい、一般的には、いろんなことをみて、義務教育特別手当とか、人確法とかをみてもそうでしょ。知事部局よりも教育職の給料が高くなるってことがないんです。(次第に目減りしてきたということ) 自分たち(一般行政職のこと)が上だと思っている…。

随所に感じますよ」

教員組合史にみられる「継子扱い」⁽⁴⁸⁾や「県職差別」⁽⁴⁹⁾といった一般行政職を批判することは、以上のような法構造を反映したものであろう。もちろん、現実には知事、教育委員会、一般行政職、教員との関係は多様であり、県職労との長年の信頼関係や闘争の組み立て方によって以上のような構造が表面化しない県もあることは言うまでもない。

(4) 国家公務員との均衡・国庫負担—政治・行政過程の中央化—

これまで、身分が市町村に属している教員の給与決定・運用を都道府県の給与決定・運用のフレームワークへ、そして一般行政職等も含めたフレームワークへと移行させる法制度とその構造ならびにそれが有する機能について記述してきた。それは端的に言えば、教員給与を他の公務員の給与決定・運用の枠組みに共通化させるベクトルを持つものであった。ここでは、そのベクトルと正反対の方向を持ち、教員の給与決定・運用の枠組みに「重層性」をもたらしている「国家公務員との均衡」「国庫負担」という法制度について記述する。これらの法制度は戦後いく度かの改革を経て、1958年の「義務教育標準法」の成立によってその骨子が固まったものである。

教育公務員特例法25条の5は「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(強調筆者)」と定めている。この法律は1949年の教育刷新委員会の「教員の身分、待遇及び職能団体に関すること」と題された建議に基づいて1949年に制定されたものであり、上の条項は勤務内容の同一性ならびに全国的水準の確保といった目的により設けられた。⁽⁵⁰⁾ ところで他の地方公務員にも共通して、一般に地方公務員給与の根本原則の一つとして「給与は、生計費並びに国及び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、均衡を失しないように定めなければならない」(地方公務員法24条3項)といういわゆる「均衡の原則」が定められている。こうした規定が1975年頃よりラスパイレス指数等を用いて自治省が自治体の給与指導に乗り出す際の一つの根拠とされた。これにより、次頁の図の通り国家公務員給与と地方公務員給与は密接に結びいている。これが組合側から「人勤体制」と呼ばれてきたものである。これに対して組合側は、一方において「人勤体制打破＝労使直接交渉の実現」を掲げ、他方においては春闘に参加するなどして人事院勧告の基礎となる賃金相場の

【給与改定の仕組】

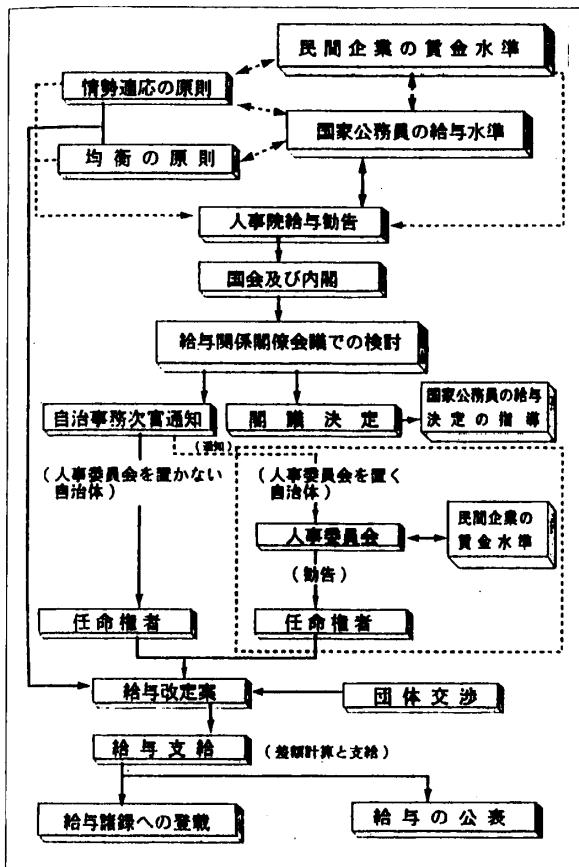


図 地方公務員人事実務研究会編著『給与・旅費・退職』（学陽書房、1994年）96頁より転載。

引上げの運動を行ってきた。⁽⁵¹⁾ 以上のような公務員賃金の国－地方との均衡システムに加えて、教員給与の場合には、先に掲げた教育公務員特例法に示された「基準」ということばをより厳格に適用することが求められてきた。例えば『地方公務員の給与とその適正化』（平成七版）では「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、国立の教育公務員の給与（制度値）と同一に保たれるべきもの」⁽⁵²⁾ と極めて厳格に国家公務員との平準化が指導されている。

この規定によって現在、足のばし（国の棒給表の最高到達号棒の上に号級を付け足すこと）などを除けば、都道府県において国とは違った独自の給料表を使用している県はない。これに対して相対的に適用の基準があまい一般行政職等の場合には地方自治体によって国と異なった給料表を使用したり、あるいは国の俸給表の改定に際してしばらく改定を遅らせるなど一定限の裁量が認められており、これにより地方の実情に対応することができる。

以上のように教員の場合には一般行政職と異なり給料

表自体により地方の実情に対応できないことから、教員の場合には一般行政職給与との「均衡」といった観点から①運用昇短②一斉昇短③初任者の格付けなど給料表の「枠内」での調整、教員組合からみれば「枠内闘争」により力点が置かれてきた。⁽⁵³⁾ むろん、これまでの歴史を振りかえれば教員組合の賃金闘争は「枠内闘争」へ傾斜したり、そうした対応による限界の認識を経て中央交渉を充実したりというように大きく揺れながら動いてきたことも確かであるが、教員組合も認めるように「人勧依存＝人まかせ」「枠内闘争」への傾斜が強かったことは否めない。⁽⁵⁴⁾ そしてその「枠内闘争」により、ピーク時（人材確保法前）には多いところで百数十か月に及ぶ運用昇短を実現していた。これは生涯賃金にすれば数百万円から一千万円近くに及ぶ効果を持つものである。

しかし、こうした「枠内闘争」が教員組合の力や努力のみで実現したと考えるならばそれはあやまっている。多くの場合、こうした運用短縮などの「枠内闘争」は県職労など教員以外の組織の協力や下支えがあって実現したケースが多い。こうした支援がなされたのも教員の給与や労働条件が他の職種と比較して劣悪であるというコンセンサスが公務部内にあったからに他ならない。

ところが、「人材確保法」の成立により教員給与のみの改善がなされると、今度は教員が獲得してきた既得権を剥奪する方向とまでは言わないまでも、一般公務員から十分な支持が得られなくなっていく、当時の地方財政危機とも相俟って少しずつ既得権が減少していくという過程が1975年頃に各地でみられたのである。⁽⁵⁵⁾

こうしたプロセスは本研究の法構造とプロセスとを総合的に理解する上で非常に興味深い手がかりを与えてくれる。つまり、勤務内容の同一性ならびに全国的水準の確保といった目的により厳密に「均衡原則」を適用するという立法者意思や教員給与の優遇といった政策判断が見事に都道府県レベルで「空洞化」されていくメカニズムやダイナミズムをそこに見いだすことができる。それは逆に言えば、公務部内の均衡を軸とする都道府県レベルにおける給与決定・運用のプロセスにとって教員給与関係諸法が持つ「異物性」「他者性」を指し示している。⁽⁵⁶⁾

ところで、以上の教育公務員特例法の規定は、先にみたように同じくその対象となっている幼稚園教員の給与の現実をみると、やはりその理念中心的な性格は否定できない。そこで以下では教育公務員特例法の理念と連動しつつ実際に国－都道府県の経費負担の仕組みを保障している教育財政法について検討する。

1952年に新しく成立した「義務教育費国庫負担法」は「教育の機会均等とその水準の維持向上とをを図ることを

目的」(第1条)として、公立の小学校及び中学校並びに盲学校及び聾学校の小学部・中学部教員の給与の実支出額の二分の一を負担する(第2条)ことを定めている。これが義務教育費の国庫負担制度と言われているものである。ところで、ここでは詳しく議論しないが、この法律が制定されるまでには全国の教育水準の維持向上と財政の合理化(国民負担の歯止め)をどのように両立させるのかということを通じてさまざまな議論がなされてきた。⁽⁵⁷⁾ というのも、上にみたようにこの国庫負担金制度は地方団体の実支出額の二分の一を保障することを建前としているため、地方団体の給与費、配置定数を地方団体に完全に委ねることは国民の負担(国庫負担)に歯止めがなくなってしまう危険性を持っていた。また、逆に地方団体の財政力、教育的努力などの違いによって各地方団体の間に教育・労働条件が偏在してしまうという危険性もあったことから、一九五八年に成立したのが「義務教育標準法」であり、これにより負担金制度は「実員実額主義」から「定員実額主義」へと変化した。つまり「義務教育標準法」の規定に基づいて算出した教職員定数を限度として、その限度内における教員の給与について実支出額の二分の一を交付するという仕組みになったのである。

さらに実支出額負担主義を採用する以上、東京や大阪といった富裕団体に対しても他の交付団体と同じく二分の一が国から支出されることになり、余分な財源が配分されるという批判がなされ、負担法二条但書に基づき政令106号「義務教育費国庫負担法第2条に基き教職員給与の国庫負担額の最高限度を定める政令」が1953年に設けられている。これにより富裕団体には、いわゆる「定員定額制」が採用されるようになった。また、1975年には先の政令が改正され、地方交付税の交付団体についてその給与額が国立学校の教員給与の水準を5%以上上まわっている場合には、その上まわっている部分については国庫負担の対象としないこととなった。すなわち、この改正により各県における給与額と教職員定員とがより密接にリンクされたのである。⁽⁵⁸⁾

さて、本稿はこの負担金制度という法制度が各県における給与決定・運用の枠組みにどのような影響を及ぼしているのかということの解明することを一つの最終目的としているが、今の時点ではこの制度について未だ明確に評価を下すことはできない。しかし、今の時点で明らかになっていることを今後の課題を含めて記述すれば以下の三点になる。

①まず第一に「義務教育標準法」で使用されている「標準」というタームは先に教育公務員特例法で明記さ

れた「基準」に比較すればよりゆるやかなものであり、都道府県の「定数配置基準」設定の際の一つの目安であると説明されてきた。⁽⁵⁹⁾ ところが、この「標準」はそのことばの意味を超えて、都道府県レベルにおいては厳格な基準として通用している面が確かにある。しかし、このことと矛盾するようではあるが、他方では各都道府県の「定数配置基準」は教員給与と同様に、それ以上にかなり異なっているという実情もあるのである。⁽⁶⁰⁾ この「基準」が各都道府県でどのように受け止められ、またそれぞれの「定数配置基準」がどのようなプロセスでどのような視点で、どのような部局間の交渉により実現しているのかは未だ解明されていない。さらに、一般に財政合理化の観点からすれば、定員と給与水準はトレードオフの関係にあるが、各県において教員定数と給与水準がどのようにリンクされているのかということの自治体内部の政策形成過程に立ち入って解明する必要があるだろう。

②第二に、第一の点とも関連するが、ここ数年、地方公務員給与が次第に平準化してきたこともあり、自治省は定員管理にその力点をシフトしている感が強い。自治省は、民間と公共部門とのコスト比較を一つの軸として「定員管理モデル」を参考とした自主的定員管理計画を策定するよう求めている。⁽⁶¹⁾ こうした流れで学校職員についても市町村が給与を負担している学校給食調理員や用務員(主事)の民営化あるいはパートタイム労働化が各自治体で急速に進められている。また、自治省は1994年に「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について」という通知を出して、自治体に行政改革大綱の策定を要請した。例えば大阪府でも1996年1月に『分権時代の新たな行政システムをめざして—大阪府行政改革大綱』を発表し、8月には『大阪府行政改革推進計画素案』が公表された。やはり定員管理、及び給与体系への成績主義の導入を基調とするものであるが、ここでの議論に関連して言えば、一般行政部門の定員管理が極めて厳しい内容になっているのに対して教育部門は警察部門と並んで別扱いとして次のように指摘されているにすぎない。

「教員の定数については、今後の児童・生徒数の動向を踏まえ、国の標準法並びに定数改善計画に基づく配置をはじめ、教育諸問題に対応するための本府独自の措置についても適切に行うなど、一層適切な定数管理に努める。」(『大阪府行政改革推進計画素案』八頁)

これをもて理解できるように今日の都道府県におけ

る厳しい行財政改革の中で少なくとも「義務教育標準法」は定員管理・削減の施策のにとって一つのクッションとして機能している。⁽⁶²⁾

③第三に、これは従来から指摘されてきたことではあるが、以上の法制度は教員給与・定数の決定に関わる政治・行政過程を中央にシフトさせることにより、都道府県レベルにおける財源配分の政治・行政過程をある程度安定化させるスタビライザー的機能を果たしている。この負担制度が廃止された場合には都道府県レベルの政治・行政過程に決定のすべてが委ねられることとなる。歴史的に振りかえればわが国においても教員給与や定数の決定・運用が都道府県の政治・行政過程に完全に委ねられた時期があった。すなわち、1950年に米日したシャップがまとめた『シャップ勧告』により中央政府による義務教育費の半額負担制度が廃止され「地方財政平衡交付金制度」の中に溶解させられた時期のことである。この時期の各県の教育費用支出を分析した市川・林が明らかにしているように、現実にはすべての都道府県が基準財政需要額以上の支出を行っていたようであるが、これまで全国的に保障されていたナショナル・ミニマムがはずされ、地方公共団体における財源配分をめぐる政治的な力関係が最後の決め手になりかねない事態は教育関係者に大きな不安をもたらすこととなった。⁽⁶³⁾ 毎年のように大蔵省—自治省—文部省の間で繰り広げられる官僚制(bureaucracies)間の攻防⁽⁶⁴⁾は負担金制度がなければ生じないはずのものであり、「設置者負担主義」の原則からすれば、いわば都道府県レベルの財源配分の「代理戦争」と言ってもよいだろう。

(5) 地方公務員の給与決定・運用の法構造の特徴—労使間自治の尊重—

これまで教員給与決定・運用の法制度の「枠」について他の職種の地方公務員のそれとの関わりを意識しながら検討してきた。ここでは冒頭に述べたように地方公務員に共通する法制度の「枠」について検討する。とは言ってもこれまで述べてきたことと重複する点も多いのでその概略にとどめることとする。

一般に地方公務員には給与決定の三原則というものがある。①「職務給の原則」(地方公務員法24条1項「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」)、②「均衡の原則」、③「給与条例主義の原則」である。これらは地方公務員法の標準的なテキストにすべて掲載されている。⁽⁶⁵⁾ これらについては既に述べたと

ころと重複するのでここでは繰り返さない。この他に例えば稲継裕昭は国と地方自治体の人事給与システムの違いとして①公選・独任の首長の存在、②職員の任用制度、③対立法府関係、④職員組合の影響力を挙げている。⁽⁶⁶⁾

①の公選・独任の首長の存在は既に述べた通り、公選の首長が地方自治体には存在し、その影響力が昇給や給与に及ぶ割合が国に比べて大きいことを意味している。②の職員の任用制度では任用制度の違いによる帰属意識の相違を指摘している。国家公務員の場合、試験は人事院が一括して行うものの、採用は各省庁ごとに行われることから、その帰属意識が採用された官庁に向かうのに対して、地方公務員の場合には当該自治体の職員として一括して採用されるのであり、帰属意識は当該自治体に向けられている。これに対して同じ地方公務員でも教員の場合には帰属意識が拡散していることは既に指摘した。③対立法府関係とは議員内閣制を採用している国の場合と比較して、自らも選挙で選出され、固有の正当性と代表性を有する首長の立法府に対しての強さのことを指している。④職員組合の影響力が強いことを地方自治体の人事給与システムの特徴として指摘している。これまでも、一般に国家公務員の職員団体に比較して自治体の職員団体の影響力は圧倒的に強いことが指摘されてきた。⁽⁶⁷⁾ しかし、他の政策に比較しても地方公共団体の給与政策の決定における職員団体の影響力は非常に強い。というのも、地方公務員法55条1項は「地方公共団体の当局は、登録を受けた職員団体から、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに付帯して、社会的又は厚生的活動を含む適法な活動に係わる事項に関し、適法な交渉の申し入れがあった場合においては、その申し入れに必ずべき地位に立つものとする」と定め、また第九項では「職員団体は、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程にてい触しない限りにおいて、当該地方公共団体の当局と書面による協定を結ぶことができる」としていわゆる「書面協定締結権」が法定されている。これに対して、国家公務員の場合にはこの「書面協定締結権」すら有していない。

むろん、賃金決定が基本的に労使交渉に委ねられている民間部門に比較すれば、労働協約権やストライキ権が否認されていること、また上に述べた議会制民主主義のもとでの議会のコントロールが労使間の自治による賃金決定と対立の契機を有することは確かであり、これまでも多くの裁判で争われてきた。⁽⁶⁸⁾

しかし、国家公務員に比較すれば、これまで指摘してきたように、①人事委員会規則の対象事項を条例に委ね、人事権の行使をより広く地方議会の統制のもとに置く方

法を採用していること、②任命権者の人事権が国に比較して相対的に広く、したがってその限りにおいて任命権者の当事者性が高いこと、並びに協定締結権が認められていることなどから、国家公務員と比較すれば相対的に地方公務員の給与決定・運用の法制度は地方議会のコントロールのもとでの労使間自治に比重を置いたダイナミズムに満ちたものとしてその全体構造を理解することができる。⁽⁶⁹⁾

(6) 小括—今後の課題—

これまで教員給与の決定・運用に関する法制度とその構造について解説してきた。そして、それらが国—都道府県—市町村といった段階における決定が相互に関連した「重層性」を特徴としていること、並びに都道府県レベルでみれば一般行政職などの他の職種と「共通性」と「異質性」をあわせ持った「二次元性」を法構造として有していること、また地方公務員の給与決定のプロセスが国家公務員に比較して「労使間自治」に、より比重を置いたダイナミズムにみちたものであることを抽出してきた。しかし、これまでの作業は本研究の最終目的からすれば未だそのスタート地点に立ったに過ぎない。次稿ではこうした法制度や構造といった「枠」の影響を受けながら活動するアクターを法構造の一つの特徴である「重層性」に注目して(1)中央レベルでの活動、(2)中央—地方関係における活動、(3)都道府県レベルでの活動、(4)アクター間の水平的ネットワークの四段階に区分し分析する作業に取り組むこととする。その上でそうしたアクターたちが相互に作り出すプロセスが法制度と連関してどのように各県における給与格差に影響を与えているのかということの解明する最終作業に取り掛かることとなる。

以上

注

- (1) 「人材確保法」の成立過程についての記述は多い。近年でも、1992年4月11日号から1994年2月12日まで『日本教育新聞』で「人材確保法」についての連載がなされた。
- (2) 第一次改善から第二次改善までの中身については佐藤三樹太郎『教職員の給与(新版)』学陽書房、1975年。42～61頁に詳しい。
- (3) 1975年3月17日『人事院勧告』、佐藤前掲書。53頁。
- (4) 既に第二次改善に関わる『人事院勧告』が出される前に第二次改善財源として1974年度予算に160億円(三か月)、75年度予算案に780億円(平年度化分)を計上済みであったが、ベアの4%分が期末手当等にはねかえらない教員特別手当てにより措置されることとなったため、財源が余ってしまった。そこで、

第二次改善に関わる『人事院勧告』が出た後に開かれた第七五国会の「文教委員会」で人事院は国会の立法権・予算編成権と人事院の権限をめぐって、各会派の代議士より厳しい批判を受けることとなった。その一幕を以下に引用しておく。

塩崎潤委員「総裁は、内閣委員会でも、逆転防止という観点からこうなったのだという趣旨の説明ばかりでした。確かにそういった点はないわけでもない。しかし私は、政策判断なのだから、逆転防止などを恐れておったのでは政策はとれないじゃありませんか。一つも文教行政は進まないと思うのです。しかも総裁は非常にまじめな、私も役人時代から御尊敬申し上げて、いろいろ教えを承ったのだが、それがやはり逆転防止という技術面にこだわって、結局は人確法の軽視というかこうにはなっていると思うのです。そしてまた予算まで軽視してきた。こういったかつてない議会始まって以来初めて起こった予算軽視と言う事態まで起こしているわけです。私は、これはしっぽが犬を振るような間違いだと思うのです。犬がしっぽを振るべきであって、しっぽが犬を振ってはいかぬと思う。」

同「…手当で考えられるなら、非常にスケールの小さい、80億足らずの教務主任手当とかいう手当を文部省が考えた程度で、あとは全部俸給表が改定されるべきである、こういうふうな考え方であったわけでございます。私どももそんな考え方で、本当にもう不眠不休と申しますか、大臣御存じのように、あのような大騒ぎをして予算を取ってきたわけでございます。」(『衆議院文教委員会議録第九号』1975年5月7日。17～18頁)

こうした人事院に対して、文部省は「予期しなかった深刻な問題」(永井文相)として受け止め、「補充勧告」を期待する働きかけを行った。(『内外教育』1975年3月25日号)

ところで、この「人材確保法」の時に問題になった人事院の独立性の問題はとくに憲法第65条の「行政権は内閣に属する」、ならびに第72条の「内閣総理大臣は、内閣を代表して、議案を国会に提出し、一般國務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する」という規定に人事院の有しているいくつかの独立権限が触れるという点について違憲論も交えて議論されてきた。また、独立後も吉田内閣の末期から鳩山内閣、岸内閣に至るまで、執拗に人事院の廃止が企てられた。(辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会、1991年、第5章「戦後日本の公務員制」を参照)その後、80年代の行革の際にも、例えば82年に鈴木内閣が行った人勧見送り(凍結)の閣議決定など、「政治の相」(内閣)と「技術の相」(人事院)との対立は続いたまま、今日まで人事院は延命してきた。(西尾隆「人事行政機関—歴史の相からみた人事院—」人事院編『公務員行政の課題と展望』1988年。ぎょうせい)

(5) 『内外教育』1974年11月1日号。

(6) この「定額制」の問題も先の「衆議院文教委員会」で議論になっている。

塩崎潤委員「人事院総裁、いまの九千円の問題はどうですか。私はもう総裁の誠実な御性格からすれば、九千円じゃなくて、四%の範囲内において人事院規則に定めるところ、少なくとも四%ですから、四%の義務教育特別手当を支給する、こう書くべきだと思うのですが、どうしてそう書けなかったか。今後九千円に対して、そのもとのベースアップの際にはどのように対処をされるか、これをいま伺っておかなければ、人確法の精神はだんだん薄れていくわけです。あなたの方の手によって骨抜きにされる。これをひとつお伺いします。」

藤井(卓)政府委員「われわれ事務的に検討をいたしました際には、率でいくという方式と定額方式と二つあるということもむろん承知いたしておりまして、検討の対象にいたしました。いたしましたが、これまたおしかりを受けるかもしれませんが、前から繰り返しております均衡の問題その他のことを配慮致しまして定額ということにいたしましたのでございます。しかし、この定額というものは今後一切そのまま据え置いて手をつけたい

というふうには考えておりません」(『文教委員会議録第九号』1975年5月7日。23頁)

- (7) 例えば96年8月30日に教員組合が文部省に対して行った交渉の席で文部省は次のように答えている。
「教員特別手当は人材確保法の趣旨によって措置され、昭和五三年当時は六%相当額でスタートしたが、現在では四%相当に目減りしている。人事院への重点要望の一つとしているが、人事院は『六%相当と決めたのではなく、定額で決めた』との回答に終始し、文部省としては今後も努力したい」
- (8) 公務労組連絡会『96年人事院勧告の分析と批判』1996年8月。29～33頁。
- (9) この「特別昇給」とは給与法第8条7項の規定により行われるものであり、これは普通昇給の規定に関わりなく、職員の勤務成績がとくに良好である場合に限り、昇給期間の短縮、または2号俸以上上位の号俸への昇給、あるいは両者を併用して行われる。この特別昇給には定数を定めて行われる定数内特別昇給と定数に関わりなく行われる定数外特別昇給の二種類がある。このような特別昇給制度は、昭和28年から実施されたもので、当初は認められる職員の割合は一年につき定員の五%であったが、その後、昭和三五年に特昇枠が10%に、昭和三七年に効果が半号俸から一号俸へ、そして昭和四三年には特昇枠が15%に拡大された。しかし、国家公務員においても「ややもすると持ち回りの運用に陥りやすかった」(野村人事院給与第二課長『人事管理通信』1985年5月27日号)として、昭和五七年には勤務評定に基づく特別昇給の定数枠を各省庁の定員の十二%の範囲内に縮小し、公務員事由による特別昇給枠を新たに三%設けた。その後、昭和六一年にはこれを五%に拡大し、勤務評定によるものを十%に縮小した。しかし、国家公務員においても、今日でも「持ち回り特昇」が続いているとされる。(稲継裕昭『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社。1996年。53頁)
- (10) 自治労調査局編『自治体労働者の賃金—一九九一年版—その仕組みと問題点』1992年。71頁。
- (11) 東京都における教員給与と改革の動きについては小川正人「教員給与の政策と制度」同編著『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年に詳しい。
- (12) 地方公務員人事実務研究会編著『給与・旅費・退職』学陽書房。1994年。91頁。この勤勉手当は支給額＝「給与月額＋調整手当月額」×「加算割合」×「支給率」×「勤務期間率」で算出される。ちなみにこの計算式の加算基準も各県により異なる。
- (13) 前掲、稲継裕昭『日本の官僚人事システム』128～129頁。
- (14) 『日本教育新聞』1996年12月21・28日合併号。
- (15) 自治省・第11次地方公共団体定員管理研究会『第五次定員モデルについて—都道府県・指定都市・市分—』1995年3月。
- (16) 小川正人『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版会。1991年。258頁。
- (17) 『埼玉教育新聞』1996年12月11日号。
- (18) 遠藤宏一・加茂利男著『地方分権の検証』自治体研究社。1995年。36～50頁を参照。
- (19) 小川正人「教育費国庫負担制度をめぐる国—地方関係(上)」『学校事務』1994年4月号。
- (20) 宮内繁弘(全国公立小中学校事務職員研究会会長)「義務制学校事務の問題をタブーなしに語ろう」同上『学校事務』所収。
- (21) 清原正義「国庫負担問題と学校事務改革」『学校事務職員の給与等の国庫負担問題の十年』学事出版。1993年。16～18頁。
- (22) 例えば三輪定宜は1974年の論文の中で「国庫負担制度は不可避免的、必然的に、国家の立場からの『待遇改善』、つまり教員支配・管理を根拠づけるであろう。それは多くの場合、教員(団体)や住民・自治体の待遇改善の要求や方針に反している」と述べ、自らは「教員給与の国庫負担を否認し、都道府県または市町村の自主財源を前提とした給与負担を是認する」立場に

立つと説明している。(三輪定宜『教員の給与法制史の変遷—義務教育諸学校教員の給与負担法制を中心に』『教育法学の課題—有倉憲吉教授還暦記念論文集』総合労働研究所。1974年)この三輪の論文が書かれた一九七〇年代には各地で革新自治体が成立した時期であり、教員組合や県職労働組合などもその成立に大きな役割を果たした。逆に首長の側にあっても県職労などの協力をその一つの大きな支持基盤としていた。ところが、こうした革新自治体つづきを企図してか、この当時、革新自治体の人件費攻撃を行った。三輪の論文はそうした背景を前提としたものであり、現実的基盤を持っていたと評価できる。しかし、後に革新自治体においても経験したように、公務員の給与水準については住民の間にも多様な考え方があり得るのであり「地方公務員の給与を下げよう」といった運動も正当な住民運動である。こうした地方の住民の考え方の多様性を前提とすれば、少なくとも今日においては、中央統制が外れば給与改善が実現するという考え方はあまりにも楽観的にすぎるだろう。

- (23) こうした社会改革の分析軸については、遠藤宏一・加茂利男前掲書。『地方分権の検証』29～30頁が大変示唆的であった。
- (24) もちろんのこと、筆者はそうした「価値」や「イデオロギー」を検討する研究が無意味だという立場には立たない。ましてや、自らの立場と異なる意見を「イデオロギー的」だと批判するような非科学的態度を支持するものではない。単にそうした研究に偏ってきたため、法制度の機能やそれらに制約を受けつつ活動するアクターたちが織り成すダイナミズムが十分に抽出されていないことを指摘しているにすぎない。
- (25) 『平成七年地方公務員給与の実態』地方公務員給与制度研究会編。地方財務協会。
- (26) 小川正人「負担金制度研究から中央地方関係論の検討へ—『新しい制度論』から考える」『季刊 教育法』(99号)
- (27) 小川正人「教育費国庫負担金制度をめぐる国—地方関係(下)」『学校事務』1994年5月号。
- (28) 前掲、小川「負担金制度研究から中央地方関係論の検討へ—『新しい制度論』から考える」75頁。
- (29) ここで教員給与の決定に加えて「運用」ということばを敢えて付け加えたことには理由がある。このこと自体が既に地方公務員の給与決定についての法制度やその構造に大きく影響されているのだが、地方公務員の給与は法律・条例あるいは規則のみによって定められているのではなく、その具体的「運用」は、さらに細則、内規、文書協定などにより行われている。このために、条例により大枠が決定されることは言うまでもないが、そのみをもって給与が完全に決定したとまでは言えず、こうした「運用」のあり方は各県により、大きな差異を持っている。例えば千葉県人事委員会では1995年度中に一年間を通じて、17件の「人事委員会規則」、24件の「人事委員会通知」の制定・改正を行っており、28件の「人事委員会指令」を出している。(千葉県人事委員会『平成七年度 人事委員会年報』74～80頁) こうしたことを踏まえて本稿では教員給与の決定・運用ということばを使用することとした。
- (30) これまで賃金・労働時間の決定に関わる法構造の「重層性」については市川昭午・林健久著『教育財政(戦後日本の教育改革 4)』東京大学出版会。1972年。364頁、木岡一明「教育経営における教職員団体」永岡順『現代教育経営学—公教育システムの探求』教育開発研究所。1992年などでの的確に指摘されてきた。
- (31) この「市町村立学校職員負担法」により、小学校・中学校に関して県費負担の対象となっているのは校長、教頭、教諭、養護教諭、助教諭、養護助教諭、寮母、講師、学校栄養職員、事務職員である。
- (32) 木田弘『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律』1956年。第一法規。221頁。

- (33) 堀内孜『学校経営の機能と構造』明治図書。1985年。178頁。
- (34) 地方公務員給与統計研究会編『地方公務員の給与とその適正化(平成七年版)』地方財務協会。2～3頁。
- (35) 少しデータは古いが幼稚園教員の給与実態については永田伝『教師の賃金』労働旬報社。1967年。136～144頁。ここで指摘されている幼稚園教員の給与の実態は今日においてもそれほど改善されていないと考えてよい。
- (36) 全国国公立幼稚園長会の平成九年度『重要要望事項』は以下の通り。
- ①「地域に開かれた幼稚園づくり」を推進するための予算化を図られたい。
 - ② 第三次幼稚園教育振興計画に基づき三年保育を推進されたい。
 - ③ 幼稚園教育を専門としている指導主事の配置を推進されたい。
 - ④ 幼稚園教員の資質の向上及び専門性の確立を目指すため、公立幼稚園教員に対して教育職俸給表(三)を適用するよう推進されたい。
- (37) 前掲。稲継裕昭『日本の官僚人事システム』114～117頁。
- (38) 一般に人事委員会・公平委員会の権限は「準立法的権限」「準司法的権限」「行政的権限」に区分されるが、それらの中で公平委員会は、「準司法的権限」についてのみ人事委員会と同様の範囲とされている一方で、その他の権限は制限されたものとなっている。(人事行政研究会・地方公務員行政研究会編著『公務員(現代行政全集④)』ぎょうせい、1985年。378～380頁。
- (39) 村松茂男『賃金の今昔物語-身分給・職階制・生活給-』『教育評論』第8号。15頁。
- (40) 教職採用の政治家の介入については『高知新聞』(1996年6月25日)に詳しい。教職への就職難も反映して、近年全国的に教員選考審査の基準や審査問題の公開を求めたり、選考結果の受験者への開示を求める運動が広がっている。この記事はそうした運動を取材したもの。
- (41) 浜川博「人事機関」青木宗也・室井力編『基本法コンメンタル新版地方公務員法』日本評論社。1991年を参照。
- (42) 前掲。地方公務員給与統計研究会編『地方公務員の給与とその適正化(平成七年版)』139～141頁。西尾勝・岩崎忠夫『地方政治と議会』ぎょうせい。1993年。238～242頁。
- (43) 例えば神田修「教育行政」平原春好・牧証名編著『教育法』学陽書房1994年。133頁。
- (44) 例えば『熊教組20年史』(熊本県教職員組合。1968年)では、「二六年四月執行部発足と同時に強力な交渉に入ったが、財政当局は政府が切替に伴う財政措置をしないことを理由に実施を拒否し、教育委員会は無力で何らの役割も果たさなかった」(28頁)と記録している。さらに戦後しばらくの間、相次ぐインフレに対応して次々と給与改定がなされたが、教育委員会の中にはそうしたピッチに追いつくことすらできないところもあった。例えば長野県では副知事に「教育委員会のやる仕事はなんだかさっぱりわからぬ。昭和二四年度には一億数千万円の金を決算のさいに残している。だから今度も財源がないと考えられぬ。教育委員会が自分の責任において当然やればよいのであって、これについては自分は関与しない」と言わしめている。(『長野県教組十年史』1960年)164頁)
- (45) 前掲。市川昭午・林健久著『教育財政(戦後日本の教育改革4)』364頁。
- (46) 大森彌『自治行政と住民の「元氣」-統一統・自治体学入門』良書普及会。1990年。
- (47) 前掲。稲継裕昭『日本の官僚人事システム』112頁。
- (48) これは1951年に教員組合が夏期手当(二千元)を苦勞して獲得した二日後に県職組が正式交渉を行うこともなく、闘争宣言も発せず「県理事者と県職幹部との馴れ合い闘争交渉で」突如五千円の夏期手当での支給を決めた事件の際に教員組合が批判するときに次のように使用したことばである。教育長もこのことについて知らなかったらしく県理事者に抗議している。
- 「県庁職員の人件費は、当初予算編成の際、相当数の水増しをしておくのが旧来の慣行であった。そして、人件費の余剰は、部課長、係長等の幽霊出張費におとされたり、忘年会等の宴会諸経費に当てられたことも屢々あつたといわれている。こうした水増財源の豊富な県庁職員に、従来も夏期手当に相当する別名義の手当・旅費等が上層部に多く支給されていたことも事実である。(・・・)一方教職員の人件費は、半額国庫支弁であること、一万八千人という膨大な人件費であるため、水増し等思いもよらぬことであると同時に、教育委員会に財政権がないため何時も継子扱ひされてきた」『新潟県教職員組合史第二巻』新潟県教職員組合。1958年。137頁。
- (49) これは1961年に教員組合が2年かかってようやく「三短」(昇給期間を一斉に三か月短縮すること)を実現したにもかかわらず、県職が最高で「十五短」措置されていることが発覚した事件である。これは「県職もなかなか口を割らず秘密にしていたのがふとしたはずみで白日のもとにさらされた」ため、教員組合の大きな反発を招くことになった。(『兵教組二十年史』兵庫県教職員組合。1969年。366頁)「賃金に強い兵教組」ですらこうした事件があるということは、他の県でも多くこうした事件は存在してきたのではないだろうか。ちなみに「県職労」の幹部の話によれば、一般に教員組合は自らの労働条件をオープンにしやすいのに対して「県職労」ではより秘密にする傾向があるという。
- (50) 渡辺孝三『学校経営管理法』学陽書房。1978年。338頁。
- (51) 地方公務員のこれまでの給与闘争については河野邦雄「自治体労働者の賃金決定機構」氏原正治郎他編『産業別賃金の実態(講座=現代の賃金2 ①金属・化学・公務員)』社会思想社。1977年などを参照。
- (52) 前掲『地方公務員給与統計研究会編『地方公務員の給与とその適正化(平成七年版)』44頁。
- (53) 「枠内」での調整の中でもっとも教員給与に影響を与えるのが①「運用昇短」と呼ばれるものであり、一定の号給(特定号給)に達した者に対して一律に次期昇給期間を短縮して昇給させるものであり、次に述べる「一斉昇短」に比較して「通過方式」とも呼ばれてきた。また各県によって「黒ポツ」「ウロヌキ」などとして呼称されてきた。
- この運用短縮は昭和三〇年代から次第に広がっていったものであり、直接的には昭和三二年の「等級別給与制度」の導入を契機とするものであり一般行政職との均衡を目的として次第に実現していったものであった。こうした運用が公務部内で認められ、多くの県で県職労の協力を得ながら実現していったのも当時の教員給与が他の公務員に比較して低いという共通認識があったからに他ならない。文部省もこの教員の「運用短縮」については容認する姿勢を示してきたとも伝えられている。(『内外教育』1975年5月13日号)そして「人材確保法」の成立以前には最高では百数十か月の運用昇短を獲得していた県もあった。ところが「人材確保法」の成立に伴い、既に教員給与は改善されたとして自治省は「教員給与の改善に関する取り扱いについて」などの通知を相次いで出し教員給与の是正に乗り出し強力な指導を行った。さらに教員給与のみの改善は他の職種の地方公務員の反発を生み、これまで運用短縮の支えであった県職労の支持を十分に受けることができなくなった県も多い。こうしたことから現在では教員の運用短縮はかなり減少してきている。次の②「一斉昇短」とは、「特昇財源」や県独自の財源を使って一斉に機械的に昇給期間を短縮するものであり、数年に及んで一巡する「輪番方式」とっている場合もある。③この初任給の格付けには最初から規則により格付けをよくする場合と任用後直ちにあるいは数か月以内に昇給短縮を行い実質的により上位の格付けをする場合とがある。これを「決定初任給」と

- いう。
- (54) 教員組合の賃金闘争については金子敬「教職員賃金の実態と課題－日教組」前掲氏原正治郎他編『産業別賃金の実態（講座＝現代の賃金2（1）金属・化学・公務員）』三輪定宣「賃金」中内俊夫、川合章編『職場のしくみ（日本の教師3）』明治図書、1970年などを参照。
- (55) こうしたケースが顕著に現れたのが東京都であり「都労連」内部で激しい対立が引き起こされた。その経緯については「秋季年末闘争の経緯について（総括）案」、『新聞都教組』1974年12月10日号などを参照のこと。
- (56) 特定号給の廃止に際して千葉県教育委員会幹部職員は次のように語っている。「特定号給は地方財政悪化だけに出てきているとは思えない。公務員給与制度の中で教員の給与はどうあるべきかにかかわっている」この当時、千葉県教員委員会では人材確保法の趣旨に沿って、教員の方が一般行政職より有利であるべきだとして特定号給の確保に努力していたが、知事部局との関係で苦しい立場に置かれていた。（『房総教育』1975年6月3日号）
- (57) 前掲、市川昭午・林健久著『教育財政（戦後日本の教育改革4）』小川正人『戦後日本教育財政制度の研究』に義務教育国庫負担法並びに義務標準法の成立経緯について詳しく分析されている。
- (58) 伊ヶ崎暎生「地方財政危機と教育費問題の現状と史的教訓」『国民教育』二六号『労働旬報社』1955年、20頁。その後の幾度かの改正により今日では四月分の給料総額が国立学校教職員に適用される基準を用いて算定した額に百分の百二・五を乗じて得た額を超える都道府県は百分の百二・五を乗じて得た額を限度とする（限度政令3条の2）とされており、ますます都道府県の裁量幅が小さくなっている。この限度政令については須田八郎『教育財政と教育費』協和出版一九八二年に詳しい。尚、この負担金制度と地方財政計画、地方交付金の算定基礎との関連については次稿で論じる。
- (59) 前掲、小川正人『戦後日本教育財政制度の研究』259頁にこの「標準」と「基準」との相違点が明確に説明されている。
- (60) こうしたデータは教員組合や校長会が独自に調査を行いデータを持っているがもすれば財政局による条件の引き下げに使用されかねないため一般的には公開していない。公開してものの中では宗谷教職員組合『定数調査報告』1996年が詳しい。
- (61) 「自治体における定員管理の実態については自治体問題研究所編『統一自治体リストラ』自治体研究社、1995年に詳しい。
- (62) 現在、大阪では「ノック行政」による教職員三千人削減計画が進められており、これに対抗して直接請願などの手法により教員組合や地域の住民団体が反対運動が行われている。こうした教職員削減計画と一般行政職の定員管理が知事部局においてどのようにリンクしているのかを探求する必要があるが、この課題は別稿に譲る。
- (63) 市川昭午・林健久著『教育財政（戦後日本の教育改革4）』328頁。
- (64) 次稿でも論じるが、官僚制（bureaucracy）も教員給与の決定・運用プロセスの主要なアクターである。しかし、村松が指摘するように、官僚制の実態は一枚岩的なbureaucracyというよりも、bureaucraciesといった複数で表記した方がより実態に近い。（村松岐夫『日本の行政』中公新書、1994年、7頁）
- (65) 例えば地方公務員給与制度研究会編『地方公務員給与のチェックポイント』ぎょうせい、1995年、5～8頁。
- (66) 前掲、稲継裕昭『日本の官僚人事システム』109～114頁。
- (67) 宮本勝美「自治体政治の構造と実態」西尾・大森編『自治行政要論』第一法規、1986年、131～132頁。
- (68) 新井章「全農林判決の論拠とその問題性－いわゆる「政治過程歪曲論」批判」星野安三郎先生古希記念論文集刊行委員会編『平和と民主主義の憲法論』勁草書房、1992年を参照。
- (69) 板東慧「公務員賃金の実態とその決定過程」『日本の公務員（総合特集シリーズ・法学セミナー増刊）』日本評論社、1979年。