

地方分権改革期における義務教育諸学校
の教職員給与動向の変動分析
—自治体間の差と労働条件に着目して—

令和3(2021)年度

眞弓 (田中) 眞秀

目的

本論の目的は、地方分権改革期における義務教育諸学校の教職員給与の変動を分析することにより、地方分権改革が義務教育諸学校の教職員給与に与えた影響を明らかにすることである。特に、「2000年代」（2000年から2021年）という時代において、社会情勢に伴う雇用形態の変化や制度改革に基づいて、教職員給与政策の実態を明らかにする。例えば、画一性のある教員の給与水準が地方分権改革によってどのように変化していったのか否かの検討を行う。

なお、本論で取り扱う地方分権改革期とは、地方分権改革と規制緩和が同時に行われたことを指す。教職員給与施策においても、これまでよりも地方自治体に権限が移譲されたことや民間的手法ともいえる評価を取り入れた施策が可能となった時代としている。

本論の課題は、第一に、地方分権改革の中で国から地方に権限移譲がなされる中で、地方間格差といった実態が教職員給与政策においても生じたのか否か。

第二に、地方分権改革が進展し自治体の権限が強化されることにより、自治体における教員と事務職員の給与体系に変化が生じたのか否か。

第三に、教員における新たな「職」の導入や教職員組織に新たな職種が導入されることにより、これまでの基幹職員であった教職員の勤務条件がどのように変動したのかを検討することである。

具体的には、第一の課題では2006年に義務教育費国庫負担金の国の負担割合が2分の1から3分の1に変更された点に着目する。実際に制度が変更された後の2007年度の47都道府県の教員給与の実態に焦点を当てて検討を行う。特に、教員給与の都道府県間格差が生じたのか否かを明らかにするため、教員の初任給と一般行政職員の初任給に着目する。

第二の課題では、2017年度に政令指定都市の県費負担教職員の給与権限が都道府県から政令指定都市に権限移譲される点に着目する。政令指定都市の教員と事務職員の給与が、都道府県時と比較して政令指定都市時における変化の有無を実態から検討する。事務職員を対象とした理由は、県費負担教職員として教員と事務職員が対象となっていることと2017年3月に学校教育法第37条が「事務職員は事務をつかさどる」に改正され、職が明確化されたことによる。

第三の課題では、新たな「職」や新たな「職種」の導入に着目する。特に、今後展開される新たな教職員組織として捉えるために、①「働き方改革」の議論の中での教職員の職務実態の整理、②「チーム学校」の議論から、これまで想定されてきた基幹職員としての教員、

事務職員以外の新たな職種の労働条件について着目する。

対象と方法

対象は、2000年から2021年における教員と一般行政職員の初任給、給料表、『地方公務員給与の実態』における資料、各自治体のHPで示されている教職員の給与である。加えて、事務職員やスクールカウンセラー（SC）、スクールソーシャルワーカー（SSW）等の新たな職種の労働条件についても取り上げる。本論で取り上げる義務教育諸学校とは、公立義務教育諸学校のうち、公立の小・中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課程を対象とする。県費負担教職員とは、都道府県教育委員会に採用され、給与負担の3分の2を都道府県が、3分の1を国が担っている教員と事務職員のことを指す（政令指定都市は、政令指定都市独自で任用できる）。また、本論が対象とする時期は、「2000年代」を想定している。具体的には、2000年から2009年までを対象とする2000年代と2010年から2021年までを対象とする2010年代である。なお、本論で「2000年代」と記載している場合は、2000年から2021年までのことを示した。

方法としては、①先行研究、文部科学省や中央教育審議会、各自治体の教育委員会等が示す資料を元にした文献研究、②資料をもとにした一般行政職員と教員の初任給、経験に合わせた給与（10年目・15年目・20年目）の比較研究、③自治体ごとの資料の比較研究、④自治体に対するアンケート調査を総合して検討する。

結果

2000年代における教職員給与政策の実態について、2006年に義務教育費国庫負担法の改正に着目して、教員給与の都道府県格差が拡大するという当時の文部科学省らの主張は実態に即していたのかを検討した。分析の結果、①教員給与は、一般行政職員の給与に連動して決定されていることと、②経年的に見た時に、この連動関係は教員給与の国準拠がなくなった2004年度、国における負担割合が2分の1から3分の1になった2006年度においても変化がないということが示された。これは、教員と一般行政職員の初任給を経年的に47都道府県において比較を行うことで明らかにした。

また、経験年数（10年目・15年目・20年目）による給料や平均給与において検討した結果、同一自治体の教員と一般行政職員では、昇給具合が異なることがわかった。

2010年代においては、人事評価に連動した教員給与システムが自治体によっては行われ

ていることを示した。昇格、給与、期末勤勉手当のいずれかに反映するの点から3つのパターンに分類できた。

2017年度に都道府県から政令指定都市に教職員給与に関する権限が移譲される際に、政令指定都市で新たな給料表が作成された時に都道府県が給与負担していた時と同程度の給料表や給与水準になったのか否かについて検討した結果、以下のことが明らかとなった。

教員の給与に関しては、都道府県時の水準が維持されているという結果であった。しかし、この水準について詳細に分析すると、①都道府県時と額面が同等の水準を維持している場合、②給料表を都道府県時と同じ給料表を用いて地域手当を含めた結果、教員に支払われる給与は政令指定都市の方が高くなる（場合によっては低くなる）場合があった。また、都道府県時と政令指定都市において、給料表も地域手当も変わらない自治体もあった。福利厚生面については、教職員に限り都道府県時の規定を運用する場合や政令指定都市の職員として、新たに政令指定都市に合わせた水準となる場合もあった。

特に、事務職員の場合、都道府県時の給料表を用いる場合もあったが、政令指定都市の一般行政職員の給料表に合わせて給料表を作成する場合もあった。この場合、給与を支払う際に、都道府県時の給料表水準へ合わせる調整をはかる自治体もあった。

給料表が作成される際、教職員組合は、政令指定都市に教職員給与に関する権限が移譲されたことによって勤務条件が悪化しない、または現状維持できるように教育委員会に交渉を重ねている実態があった。

SCやSSWの任用実態は、自治体によって異なりがあった。給与に関しても時給、日給、月給と差があり、1時間あたりの給与も自治体によって基準が異なっていた。また、任用する際の資格条件や勤務時間も自治体によって異なっていた。

考察

「2000年代」において、義務教育費国庫負担制度の国の負担割合が減少し、義務標準法が弾力化されたものの、教員給与に関しては、制度としての根幹は揺らいでいないことから、荻谷の示す「面の平等」は保たれていると言えるのではないだろうか。

特に、本論を通して、教員の初任給における実額には大きな変化がなかったことから、義務教育費国庫負担制度は「面の平等」を担保する役割を果たし、地方間格差を是正しているといえるのではないだろうか。教育財政面で捉えると、一定の範囲においてできる限り教育条件を同じにしようとする「面の平等」によって、「教育の機会均等」を図ってきたとい

う荊谷の論拠に依拠すると以下のことが言えるのではないだろうか。

つまり、本論の結果より、一般行政職員と比較した教員の初任給は水準が保たれており「面の平等」が担保されている状況といえるのではないだろうか。一方で、教員の場合、新たな職の導入の有無、新たな職に伴う級の拡大、また、昇給カーブについては、自治体間の選択の差が生じており、その意味での違いが生じてきている。

本論では、教員は「面の平等」を担保しながらも、正規の教職員以外の「学校における教職員」に拡大して捉えた場合、地方の独自性が見られるようになり、「面の平等」が変容した状態と示せるのではないだろうか。

結論

「総額裁量制」の導入に伴い、制度上は「定数くずし」が可能となった。実際に教員にも非正規雇用が拡大した。また、自治体への権限が進むことにより、特区制度を活用して、事務職員定数を用いて SSW を雇用するといった自治体も存在している。こういったことは、自治体における教職員配置や任用への柔軟な対応が可能となったといえる。

「2000年代」を通して、教員の給与水準を鑑みた際に、基準となる初任給を検証した結果、教員の初任給がこれまでの水準と異なる自治体はなく、その意味では「格差」は生じていないと捉えた。一方で、都道府県内の実態に着目すると、新たな「職」による給料表の「級」の拡大や、人事評価の給与システムへ反映等、これまでの年功序列ではない「能力給」が一部導入されたといえる。また、政令指定都市に新たな給料表が作成される過程においては、都道府県時の給料表と政令指定都市の一般行政職員の給料表が勘案されていた。地域手当の扱い方については、政令指定都市によって判断が異なっていた。