

教員給与の政策的環境に関する考察

—1974～85年における「職務」と給与の連関とその変動を中心に—

有 働 真太郎

千葉大学教育学部

The Investigation of the Teacher's Salary Policy

—Focusing to the Connection of Job and Salary, and its fluctuation in 1974–85—

Shintaro UDOH

Faculty of Education, Chiba University

本研究の目的は、教員の職務給制度を公務員給与の抑制政策という環境変動に対処するシステムとしてとらえ、その職務と給与の関係の推移から、教員の職制と国の関与を再検討することである。

本研究では、給与の制度的環境とその変動に対処するシステムとして教員の職務と給与の関係に焦点化する。そこで1974–85年における公務員の「職務」の格付けの変動に着目し、教員の職務と給与の関係の推移について行政職員との比較分析を行った。考察対象とした給料表は、大阪府、埼玉県、茨城県、東京都、神奈川県、そして国である。

This study is regarding the teacher's wage based on job as a system coping with environmental change which was given by the policy of a government official's salary control, and whose purpose is reexamining a teacher's job-structure and interference by the central government from transition of the relation between Job and Salary.

In this study, focusing is carried out to the relation of a teacher's job and salary as a system coping with given institutional environment and its given change. Then, paying attention to the change of the ranking "jobs" of the government official's in 1974 to 85 years, a comparative analysis with an administrative officer is made about transition of a teacher's job and the relation of a salary.

キーワード：教員給与 (Teachers' Salary), 公務員給与 (Government Official's Salary), 職務給 (Wages based on Job), 職制 (Organization of an Office), 行財政改革 (Administrative and Fiscal Reform)

1. はじめに

2004年度施行の国立学校の法人化にともなう公立学校教員の給与準則(教特法25条の5)の削除や「総額裁量制」の後も、中央—地方を通じた教員給与に係る財政措置と各地方における給与決定方式の変更が予想される¹。そして、2006年に予定されている新給与制度の施行後は、公立学校教員の給与の決定が地方ごとに多様化していくことは確実である。

他方、公務員給与の抑制基調の下で、個々の教員の顕在能力²に対する評価(業績評価)を介し、給与配分を最適化する傾向は総じて強まると予想される³。とはいえ論理的には、「能力」や「業績」の評価は何らかの「職務」を前提としている。今後の制度改革の方向も、「公務員給与の基本は、今後とも職務に置くことが最も明確で公務内外の納得性も高い。その上で、職員の実績や業績を適切に評価し、これらを反映できる制度・運用に改めていく」というものとなろう。この点、教員評価で先行する自治体では職位に応じて評価項目を設定している。職位—職務階層は「職務」として最も一般化されたものであり、現在まで給与決定の前提として機能してきたといえよう。

ただし、教員の職務給制度は行政職員に比して職務階層は少なく、したがって昇格の有無・早さによる給与の

個別性も低いままである。人確法による教員の大幅な給与改善以降に到来した公務員給与抑制期においても、教員の給与配分を最適化しようとする圧力が高まったはずだが、これに対処すべく教員の職務と給与の連関はどのように決定されたのだろうか。

この時期に言及した研究は、「部内均衡」における行政職員に比した教員の不利性を述べる。教員給与の「固有性」は、給特法による教職調整額や人確法による大幅改善といった「特例」に象徴される。だが、本来優遇を約束する「特例」も、行政職・教育職を含む地方公務員全体の給与決定に組み込まれた制度的環境では「異物性」へとネガティブに転化させられるという⁵。

教員の給与水準の有利／不利の判断には困難な点がある。そもそも「均衡」という概念自体が給与決定の技術である以上に、国への準拠、旧文部省と旧自治省の関与、人事院と人事委員会の関係、中央・地方での労使交渉、そして政府の決定といった給与決定の手続き的ルール⁶の下で政治的に決定される。それに加えて職制が異なる行政職と教育職との比較について純粋に技術的な判断は難しい。他方、給与決定における知事部局と教委の影響力の格差や労組間の立場の違いは、教員給与の政策的環境の他律的な側面を強調させ、教員の不利性の一つの論拠とされるのである。

本稿では、教員の「職務」と給与の連関をシステムの

にとらえ、人確法以降の教員給与の政策的環境とその変動への対処の態様を分析する。これにより、行政職員に比した教員の不利性を制度的環境に帰すだけでなく、教員給与における「職務」と給与の連関、中央—地方を通じた財政措置と国の関与との連関を含む教員給与の政策的環境の問題として考察する。

2. 教員給与における職務の格付けの変遷

以下では1974—85年における公務員の「職務」の等級付けの変動に着目し、教員の「職務」と給与の連関の推移を行政職員との比較において分析する。

(1)旧文部省の給与準則指導

旧文部省は、1957年の給与準則指導⁷のほか、国立—公立間の異動時の給与決定に関する指導⁸を介し、「職務給の原則」に基づく教員給与のあり方に言及してきた。

人事院規則や各都道府県の給与規則の等級別標準職務表が示すのは、各等級に格付けられるべき「職務」の「標準」ではあるが、教頭職法定前の旧文部省による解説書は教諭ないし教頭職の1等級（校長級）への格付けを基本的に認めていない。職務と等級の非対応が許容される例として挙げられているのは、学部教授が校長職を兼任する国立大学附属小中学校で「教頭に当たる教諭が主事と呼ばれ、事実上校長の職と同様の職務を行っている」ので、この教頭を1等級に格付けしている⁹場合、新校舎完成前の年度途中で名目上統合される公立小中学校で校長職を失う者が異動期まで「分校舎主任」等として特1等級にとどまる場合、教頭を充て指導主事に任命する場合である。さらに、これらの場合でも「等級別定数を定め、その運用について妙味を発揮すること」を求めている¹⁰。

教頭職法定後は、給与法改正（1975. 3. 1法9）の教諭の1等級への格付についての付帯決議や教員組合の要望についても、「その者の職務がなんらかの形において教頭に相当する職務か、あるいはそれに準ずる程度の職務であることが要請される」としている。旧文部省は、職務階層に応じた格付けを遵守する意味で「職務給の原則」に忠実な態度をとってきたといえよう¹¹。

(2)教員給与改善

人確法（1974. 2. 25法2）に基づく三次にわたる教員固有の給与改善が自民党の文教部会・文教制度調査会の強力な関与で実現したことや、給与改善原資の獲得とその配分（五段階給与／主任手当）をめぐって教員組合のジレンマが生じたのは周知の通りである¹²。

職務の格付けに関わって、第二次改善では教頭職の法定（1974. 6. 1法70）にともない特1等級が新設され、昇任—昇格の有無・早さによる給与格差が拡大した。ただし、直後の経過措置で「相当困難な」教頭職を校長職（大規模校以外）と1等級に混在させ、それ以外を教諭職と同級としたため¹³、教頭職から校長職への昇任、教諭職から教頭職への昇任が給料上は部分的に無効化されていた。この点は、第三次改善で校長職を学校規模の別なく特1等級へ、教頭職を1等級へと分離したことで解

決され¹⁴、職務階層と給料の対応が再構築された。

第三次改善については、当初「主任」が中間管理職として構想されていた¹⁵。これは「人材確保法による教師の優遇策の一律カサ上げには、他の職種とのバランス上限度がある。このため、主任という新職種を設けてアクセントをつけ、さらに改善を図ろうというものであった」¹⁶。つまり、旧文部省が「主任」を新たに職務階層として強調した背景には、学校の管理運営における命令系統（ライン）の強化を要求する自民党文教族に配慮しながら、経済・財政が厳しい状況下で給与改善の必然性を根拠づけ、人事院が勧告しやすい条件を整えようという戦略的側面も指摘できよう¹⁷。だが結局、主任の省令化（1975. 4. 28令21）では、「主任職」と等級の増設による「五段階給与」は実現せず、定額制の主任手当が設けられたため、職務と給与の連関の緊密化や給与の個別化も小規模にとどまることになった。

3. 1974～85年における教員給与の環境とシステム

(1)旧自治省の給与適正化指導

旧自治省は地方公務員の給与決定について、地公法24条3項による国家公務員への準拠を指導してきた。これは給与法改正の際などに頻繁に通知されてきたが、人確法以降は教員給与を特定した指導も行われた¹⁸。この「給与適正化」が「個別指導」の形で強化されたのは、第二次教員給与改善が実施され、人事院が第三次給与改善を勧告した時期と前後する。

高度経済成長期には、民間給与水準や近隣自治体との「均衡」を維持するためとして、1960年代後半頃から都道府県レベルでも「運用昇短」や「わたり」が措置されたが、その多くは「特別昇給」として行われた。こうした給料表枠内での調整は、旧文部省・旧自治省が指導してきた「職務給の原則」や「給与条例主義」に反するが、とくに教員給与は国立学校への準拠制によって都道府県による独自給料表の作成に制約が大きく、「地方の実情」に対応する上で依存度が高かったともいわれる¹⁹。

たとえば茨城県では、「関東近県職員との給与水準差の是正及び給与体系検討の機運を契機とし、給与水準が関東近県のそれと均衡のとれるまでの暫定的な措置」が「特例条例」として制度化されるに至ったほどである²⁰。この「給料表が2本建てという異常な状態」は1973年給与条例改正（10. 16条例51）で解消されるまで続いた²¹。また、教職調整額の導入に伴い廃止されたが、教頭職法定以前から教諭の「1等級わたり」も行われていた²²。その廃止の際に2等級への降格で現給保障が重視された結果、昇給期間を複数化することになり（6、9、12ヶ月）²³、5ヶ年計画で昇給曲線を下方修正したものの、昇給期間の複数化自体は給与規則等一部改正（1994. 3. 31人委規1）まで続いた。

旧自治省の個別指導は「自治省や府県が非公式に行ってきた」が、1976年に富山県と大阪府で行われて以降に本格化し、その後露見した「ヤミ給与」がこれに拍車をかけた²⁴。大阪府では、府議会1979年9月定例会で「ヤミ給与」が指摘され、「教員の特別昇給に関する事項について」の監査請求がなされた。翌年2月の監査結果報

告書は「条例の運用において、その適法性に問題があり、可及的速やかに是正する必要がある」とし、同年3月に特別昇給は廃止されることとなった²⁵。

以上のように、高度経済成長期の民間給与水準の急上昇に対応すべく、各地方で急遽とられた数々の運用や特例による昇給措置は廃止・縮減され、結果的に給料表の順守度一國への準拠度が上がった反面、そこでは自治体当局の裁量や労使交渉のウェイトは縮小された。つまり、地方公務員の給与決定の手続き的ルールはやや中央集権化されたといえよう。この点で、国・地方双方に多大な影響を与えたのは第二臨調であった。その第一次答申（1981. 7. 10）では、①自治体職員の給与実態の公表、②個別指導の強化、③国家公務員の水準を著しく上回る自治体には国が財政上の制裁措置（特別地方交付税の減額・不交付団体には起債制限）を講じて直接介入する、という提言がなされた。ここには「公務員の給与は、人事院勧告等を受けた政府及び国会が、国政全般との関連において、財政事情を考慮し、責任をもって決定すべきものである。」（第三次答申1982. 7. 20）という、公務員給与の決定における中央政府の責任の強調があり²⁶、1982年には人事院・人事委員会勧告の凍結・実施見送りに至った²⁷。これらを可能にしたのは、地方交付税の減額・起債制限という強力なサンクションに加え、「高すぎる」給与水準への批判者としてマスコミをも動員した政府・臨調の戦略が一応の成功を取めたものといえる。

(2)1976年以降の給料表にみる「職務」と給与の連関

①データの概要

地方の給与制度は国への準拠度と運用における順守度を回復させていったが、その給料表においては「職務」と給与の連関はどのように推移したのだろうか。そこで、大阪府、埼玉県、茨城県、東京都、神奈川県の前記5都府県に規定された行政職員と小中学校教員の給料表、および国の俸給表を分析した。これら5都府県は、旧自治省による第一次個別指導の対象153団体を多く擁する都道府

県の上位5つである。対象時期は、第一次・第二次の給料表による改善後—旧自治省の個別指導が本格化した時期から行政職給料表の等級増設まで—給料表の適用時期にして1976年4月1日～1986年3月31日とした。

②昇給率と改善率

以下では5都府県の小中学校教員の給料表について、1976年4月～1977年3月適用時から1984年4月～1985年6月適用時までを行政職員の給料表と対比する。なお、行政職給料表では1985年7月適用以降に増設された等級が複数あり、それ以前との比較は難しい。

表中の「昇給スピード」とは、全等級・全号給（号俸）の給料月額（号給ベース）に、各等級の号給月額間差の平均値が占めるパーセンテージである。「号給数」とは各等級の号給数の増減であり²⁸、右隣の〔 〕内には増減後の1984年4月～1985年6月適用時の号給数を示した。「平均改善率」は、対象期間における各等級別・号給別の給料月額の改善率である。この値の算出には延長・削減された号給は含まれない。なお茨城県の教育職給料表（二）は、先述の特例条例・同規則によって号給によって昇給期間が異なる（6、9、12ヶ月）。このため、他の都府県と同じく昇給期間12ヶ月として号給数を換算し、表中にはイタリック体で示した（少数第1位を四捨五入）。最下行は、1985年7月～1986年3月適用の給料表の前後における新旧対照であり、改正後の（等）級を旧等級と同列に通常の丸数字で示した。白抜き丸数字は新增設された（等）級であり、旧等級が位置する列の中間に記した。なお東京都を除き、「職務の等級」を「職務の級」へ改称し、級の新增設で「等級が下がる」職員を出さないため、上位ほど級の数字が大きくなるよう逆転されている。

教育職の昇給スピード・改善率の変動についてみると、東京都の改善率が高いことを除き、4府県の給料表改訂は国のそれに準拠しており、給与準則の順守度が高いことが確認される。各号給（号俸）ごとの改善率をみると、中堅層教員の多くが属する2等級の中位号給（9-27号給付近）が高くなっている。これに対し上位等級では、1

表1 大阪府

行政職俸給表(一)									教職給料表(三)			
	1G	2G	3G	4G	5G	6G	7G	8G	特1G	1G	2G	3G
昇給スピード	-0.44%	-0.34%	-0.38%	-0.39%	-0.20%	-0.09%	0.01%	-0.02%	-0.57%	-0.38%	-0.12%	0.03%
平均改善率	31.25%	32.13%	32.99%	33.17%	32.99%	32.94%	32.35%	30.31%	30.68%	31.60%	31.90%	32.05%
号給数の増減[増減後]	0[15]	0[18]	+2[20]	+3[23]	+1[28]	-1[23]	-2[19]	0[19]	+3[18]	+3[32]	0[44]	-3[30]
33%超改善号給	1号	1-7号	2-11号	2-13号	2-16号	1-13号	4-10号	なし	なし	2-12号	9-27号	11-21号
11級制(76.4~85.6)	⑪	⑩	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	④	③	②	①

*職務の級（①—⑪）は、給与条例一部改正（1985. 12. 23条例46）附則別表第1・第2による切り替えて、従前の号給を多く含む職務等級（G）と同列に記した。

表2 埼玉県

行政職俸給表						教職給料表(二)				
	1G	2G	3G	4G	5G	6G	特1G	1G	2G	3G
昇給スピード	-0.40%	-0.39%	-0.39%	-0.37%	-0.06%	-0.02%	-0.37%	-0.19%	-0.06%	0.00%
平均改善率	32.08%	32.66%	33.50%	33.64%	33.56%	31.94%	30.38%	31.02%	31.83%	32.05%
号給数の増減[増減後]	0[23]	+1[27]	+4[30]	+5[33]	0[27]	0[27]	+1[18]	0[34]	0[45]	0[30]
33%超改善号給	1-8号	2-15号	2-17号	1-21号	4-23号	15-21号	なし	2-12号	9-27号	11-21号
9級制(76.4~85.6)	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	④	③	②	①

*職務の級（①—⑨）は、給与条例一部改正（1986. 3. 26条例35）附則別表第1・第2による切り替えて、従前の号給を多く含む職務等級（G）と同列に記した。

表3 茨城県

行政職給料表								教職給料表(三)			
	1G	特2G	2G	3G	4G	5G	6G	特1G	1G	2G	3G
昇給スピード	-0.47%	-0.31%	-0.27%	-0.23%	-0.16%	-0.09%	-0.01%	-0.32%	-0.34%	-0.04%	-0.08%
平均改善率	32.23%	32.59%	33.21%	33.30%	33.56%	32.89%	30.56%	30.55%	31.56%	31.99%	31.79%
号給数の増減[増減後]	+1[20]	0[20]	+1[24]	+1[26]	+1[28]	+1[27]	0[16]	0[16]	+2[29]	-1[41]	+1[28]
33%超改善号給	1-7号	1-10号	2-15号	2-17号	1-19号	4-17号	なし	なし	2-12号	9-25号	11-20号
11級制(76.4~85.6)	⑪	⑩	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①

*職務の級(①—⑪)は、給与条例一部改正(1985. 12. 23条例43)附則別表第1・第2による切り替えて、従前の号給を多く含む職務等級(G)と同列に記した。

表4 東京都

行政職給料表(一)							小中学校等教職員給料表			
	1G	2G	3G	4G	5G	6G	特1G	1G	2G	3G
昇給スピード	-0.62%	-0.50%	-0.34%	-0.28%	-0.18%	-0.01%	-0.34%	-0.20%	-0.05%	0.01%
平均改善率	43.31%	43.79%	45.05%	44.96%	44.07%	42.33%	41.16%	42.31%	42.91%	43.13%
号給数の増減[増減後]	0[15]	0[18]	0[23]	0[27]	0[29]	0[28]	0[17]	0[29]	0[43]	0[30]
44%超改善号給	1-5号	4-12号	3-20号	3-21号	5-20号	13-22号	なし	1-11号	9-27号	11-22号
9等級制(76.4~85.6)	①	②	③	④	⑤	⑥	特①	①	②	③

表5 神奈川県

行政職給料表(一)								小学校、中学校等教育職給料表			
	1G	2GA	2GB	3G	4G	5G	6G	1GA	1GB	2G	3G
昇給スピード	-0.39%	-0.37%	-0.30%	-0.28%	-0.25%	-0.05%	0.04%	-0.32%	-0.17%	-0.04%	-0.01%
平均改善率	31.68%	32.79%	32.92%	33.30%	33.10%	32.74%	31.51%	30.82%	31.68%	31.97%	31.90%
号給数の増減[増減後]	0[19]	+1[23]	+1[23]	+2[27]	+3[33]	0[26]	0[21]	0[16]	0[31]	0[43]	0[33]
33%超改善号給	1-4号	1-12号	1-12号	1-16号	1-18号	5-17号	12-18号	なし	2-13号	10-28号	12-22号
10級制(76.4~85.6)	⑩	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	①

*職務の級(①—⑩)は、給与条例一部改正(1985. 12. 23条例49)附則別表第1・第2による切り替えて、従前の号給を多く含む職務等級(G)と同列に記した。

*例:「2GA」= 2等級A, 「1GB」= 1等級B

表6 国

行政職俸給表(一)									教育職俸給表(三)			
	1G	2G	3G	4G	5G	6G	7G	8G	特1G	1G	2G	3G
昇給スピード	-0.45%	-0.32%	-0.31%	-0.34%	-0.30%	-0.21%	-0.05%	-0.01%	-0.33%	-0.08%	-0.04%	0.06%
平均改善率	31.25%	32.47%	32.99%	33.17%	33.62%	33.07%	32.35%	30.58%	30.68%	31.72%	32.26%	32.05%
号給数の増減[増減後]	0[15]	0[16]	+1[19]	+2[22]	+3[25]	+2[24]	0[19]	0[16]	0[15]	0[29]	0[39]	0[31]
33%超改善号給	1号	1-7号	2-11号	2-13号	2-16号	1-13号	4-10号	なし	なし	2-12号	9-27号	11-21号
11級制(76.4~85.6)	⑪	⑩	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	①

*職務の級(①—⑪)は、給与法一部改正(1985. 12. 21法97)附則別表第1・第3による切り替えて、従前の号俸を多く含む職務等級(G)と同列に記した。

等級の下位号給の一部を除き、昇給率・改善率ともに総じて抑制されている。昇給スピード・改善率ともに、最も抑制されているのは、特1等級・1等級である。これらのことから、教育職では教諭職を占める中堅層教員の処遇に重点化されたといえる。

行政職では、5都府県で等級構成に違いがあり、教育職より昇給率の推移に多様性が認められるものの、やはり国の俸給表への準拠度は高い。

昇給スピードと改善率をみると、ともに中位等級から上位になるにつれて抑制されていく。ただし、最高号給付近の号給月額間差が小さいため、号給の延長が大きい中位等級の昇給スピードの低下に影響を与えている。たとえば大阪府では、2号給延長の3等級、3号給延長の4等級、1号給延長の5等級で昇給スピードの低下が大きいものの、これら三つの等級では改善率も高くなっている。また埼玉県では、4号給延長の3等級と5号給延

長の4等級の昇給スピードの低下が大きい、これらの等級では改善率も高い。つまり、昇給スピードと改善率ともに、上位等級を抑制しながら中位等級の改善に重点化しており、昇給曲線は全体的に鈍化したといえる。

さらに号給別にみると、中位等級の初号付近から号給幅の1/2~2/3程度が高い改善率でカバーされている。これに対し、上位号給では号給延長が措置されているものの、昇給スピードは抑制されているといえる。ここでは、昇格の有無による上位等級との給与格差はさほど拡大しないが、昇格せず同一等級に長くとどまる場合の昇給率は抑制されるため、昇格へのインセンティブが消極的な形で組み込まれていたといえる。

③1985年給与法における行政職の等級増設

以上のような経緯で、1985年の給与法・条例の改正では行政職の(等)級が増設された。国では、1985年給与法改正で行政職俸給表(一)が8等級制から11級制へ改

訂される際、人事院は「等級増設による職務と責任に見合った給与制度の確立」を強調し、官職混在部分の整理²⁹によって昇格機会が拡大され、行政職の職務階層と給料の関係が緊密化された。この11級制については、その意図が「①60歳定年制の実施を前提として、賃金原資をできるだけ増やさずに、なだらかな賃金上昇カーブを描くこと、②同時に、級別のハードルを多く設定し、選別的な管理を強化しようとしたことにある」³⁰との評価もあり、「『中央省庁のキャリアに有利なもの』との不満が残った」³¹といわれる。つまり、1970年代後半以降、運用や特例による昇給措置の廃止・縮減によって、給料表の役割と昇給一般に占める昇格のウェイトが増すことになった。だが、給料表の昇給曲線は鈍化していったため、等級ごとの給料月額や昇給率の格差のほかに、昇格メリットを蓄積する機会数がより重要になったといえる³²。

この俸給表改訂も地方の給料表に反映され、等級増設を通じて行政職員の給与の個別化と昇格へのインセンティブに貢献することとなった。これに対し教育職では、もとより行政職のような複数にわたる中位等級への重点化はなく、したがって1985年の等級増設もなかった。また、多くの教員が属する2等級の号給の構成に、それを代替するほどのピークは設けられていない。

4. おわりに—地方への関与と「職務」の階層化—

第1に、教員給与自体については、1970年代後半以降に運用や特例による昇給措置が廃止・縮減されたことで、公務員給与の抑制という財政政策上の課題に加え、中堅層職員のインセンティブの維持という労働政策的な課題についても給料表自体の役割が重くなったといえる。そして給料表における職務階層と給与の連関は、上位等級の昇給率および各等級の上位号給の昇給率が抑制され、比較的早期に立ち上がるが全体的には低勾配の昇給曲線へと推移した。ここで昇格メリットを蓄積する機会数が重要となり、昇格機会（等級—職務階層）自体が少ない教員のインセンティブ面での不利性が認められる。

第2に、上記の給与の条件として旧自治省による地方公務員の「給与適正化」があり、それは地方公務員給与の手続き的ルールを集権化をとまっていた。旧自治省の個別指導で用いられた地方交付税の減額や起債制限という地方に対するサンクシオンは、旧自治省にとっても「地方自治の本旨」という自らの存在意義を脅かしかねないものであった。旧自治省の決断は、地方公務員の給与水準の高さが「地方財政余裕論」に結びつけられ、地方交付税予算自体が削減の危険に晒されたためである³³。このことは、「部内均衡」を介して教員給与にも影響を与えるものであった。義務教育教員の給与費は、義務標準法と国庫負担制度によって中央・地方の予算編成での堅固な位置づけを与えられてきたといわれるが³⁴、それも「職務給の原則」「給与条例主義」に基づく「適正な」給与の決定—配分を前提としてのことである。

これらに忠実な運用が給与水準やインセンティブの面で教員の不利を生じさせるとすれば、それは制度的環境だけでなく、教員の「職務」と給与のシステムに内在的な問題としても浮上してこよう。教員の職制は、昇任—

昇格にともなう選抜機会³⁵や「能力」に応じた給与配分も少なく³⁶、給与改善（の予算化）を強力に根拠づけるための装置を欠いてきたといえ、「教育公務員の職務とその責任の特殊性」（教公法1条）はきわめてナイーブなものとなっている。教員の「職務」と給与の連関の推移や、1980年代後半以降、現在まで国庫負担の対象が縮減されてきたことも考慮すると、当初の「主任職」構想における「職務」の階層化—等級増設には、昇格の有無・早さによる給与の個別化と「予算の堅さ」を助長・代替する機能を見出せるかもしれない。いいかえると、これは厳しい財政状況における国レベルでの予算（給与原資）の維持・確保が執行（給与配分）への最適化圧力を吸引・圧縮し、教員の職制について国の関与が地方にもたらされる構造である。

現在、教員の一律の処遇が現実的でない中で、彼らのインセンティブを維持する方策が求められているが、そのための「職務」と給与の連関は各地方において再構築される必要がある。折しも、非管理職の級格付けの複数化が検討されているが、東京都の「主幹職」のような職務の階層化も選択肢の一つとなろう。ただ周知の通り、当初の「主任職」構想においては、「五段階給与」による昇格機会の拡大とともに管理職とそれ以外の給与格差の拡大が強調されたものの³⁷、教員組合からストをとまなう激しい抵抗を招き、職と等級の新增設が見送られた経緯がある。教員の場合、昇格のほぼ全てが管理職への昇任に付随したものであり、この「管理職/非管理職」という図式が教員の「職務」と給与の連関を固定化させてきたと考えられる。主任制の施行後も続いた「主任手当抛出闘争」などの抵抗は、それが管理職への到達と強く結びつけられてきたことの証左である。教員の職務階層の新增設については、各地方・各学校に一律の職制を適用することの妥当性³⁸のほか、必ずしも管理職への到達とリンクしない形での級格付けの複数化が考慮されてよいと思われる。

最後に、給与の個別化と教員のインセンティブの関わりに付言すれば、2002年制定・改正の各学校設置基準の施行後、全国で進められている学校評価システムの構築にまつところが大きであろう。教員評価においては、その対象が「能力」であれ「成果」であれ、勤務校での「職務」に対するパースペクティブが個々の教員に確立されることを起点とせざるを得ないためである。

〈注〉

- 1 脱稿時点で、全国知事会が中学校教員分の国庫負担を先行して廃止する案を提出している。
- 2 能力評価は顕在—潜在と個人—集団の軸で捉えられる。「およそ賃金は、何らかの意味で仕事遂行にかかわる広義の能力にもとづいて支払われている」。熊沢誠『能力主義社会と企業社会』岩波新書、1997年、8—12頁。
- 3 文科省は「教員の評価に関する調査研究事業」（2003—5年度）を全国都道府県教育委員会へ委嘱し、現在各地で教員評価の制度設計がなされている。すでに東京都が2000年度より全教員で実施、埼玉県が2002年度より管理職で実施、香川県が2001年度後期より一部実

- 施, 2003年より全教員で実施, 大阪府・広島県・神奈川県が2003年度より全教員で実施, とした状況である。
- 4 地域に勤務する公務員の給与に関する研究会『基本報告』2003年, 20頁。
 - 5 坂田仰・藤原文雄「教員給与決定・運用のメカニズムの研究(一)―各県における給与決定・運用の実態に注目して―」『東京大学大学院教育学研究科教育行財政学研究室紀要』第16巻, 1997年。
 - 6 教員給与決定プロセスと制度的環境については, 坂田・藤原前掲論文の他, 中村圭介・岡田真理子『教育行政と労使関係』エイデル研究所, 2000年, 金井前掲論文(I~IV), 地方自治総合研究所編『自治総研』29-32号, 2003年8-11月。
 - 7 「教育職員等の給与改定について」(1957. 7. 26文初地発402)。「教育職員等の給与改定について」(1957. 8. 16文初地発403)。
 - 8 「教育職俸給表の適用を受ける職員の職務の等級および俸給月額決定について」(1964. 12. 28給実乙74)。
 - 9 佐藤三樹太郎『校長と教師の給与問題』学陽書房, 1963年, 55-56頁。
 - 10 佐藤前掲書, 51-80頁, 同『教職員の給与』学陽書房, 1966年, 73-96頁。
 - 11 佐藤三樹太郎『教職員の給与』(新版)学陽書房, 1975年, 109頁。
 - 12 村山松雄「教育職員免許法」木田宏監修『証言 戦後日本の教育政策』第一法規, 1987年, 309-311頁。岩間英太郎「人確法」同前, 342-361頁。日本教職員組合編『日教組三十年史』労働教育センター, 1977年, 582-600頁。
 - 13 当時の格付は下表の通り。なお, 校長の約1/2が特1等級, 教頭の約3/4が1等級に格付された。文部省初等中等教育局財務課「教員給与の改善」『教育委員会月報』No. 343, 第一法規, 1979年3月, 40頁。教頭職法定(学校法一部改正1974. 6. 1法70)・1975年給与法改正(3. 31法9) 人規9-8(1975. 3. 31改正)別表第1 教育職俸給表(三)等級別標準職務表
- | 職務等級 | 標準的な職務 |
|------|-------------------------------------|
| 特1等級 | 規模の大きい中学校又は小学校の校長の職務 |
| 1等級 | 1 中学校小学校又は幼稚園の校長又は相当困難な業務を処理する教頭の職務 |
| | 2 幼稚園の園長の職務 |
| 2等級 | 中学校、小学校又は幼稚園の教諭又は養護助教諭の職務 |
| 3等級 | 中学校、小学校又は幼稚園の講師、助教諭又は養護助教諭の職務 |
- 14 吉村澄一「第三次教員給与改善について」文部省地方課編『教育委員会月報』, No. 331, 第一法規, 1978年3月, 130頁。
 - 15 「教頭に準ずるものに管理職手当を支給できるように支給範囲を拡大すること。教頭に準ずるものとは相当規模の学校の教務主任, 学年主任, 生徒指導主任, 進路指導主任及び学科の長をいう」(1970. 7. 3文部大臣から人事院総裁への要望書)。「任務を遂行する上で必要最小限度の職務命令を主任の名前で出せる」(1975. 12. 12衆議院文教委員会諸沢初中局長答弁)。
 - 16 山田 寛『人材確保法と主任制度』教育社, 1979年, 88頁。
 - 17 山田前掲書, 88-90頁。
 - 18 給与適正化指導の歴史は古いが, 1975年以降の指導には昇給措置の違法性や適正化の要を説くものが多い。教員給与については, 例えば「教員給与の改善に関する取扱いについて」(1976. 3. 17自治給16)で「…公立学校教員の給与水準が国立学校教員のそれを上回っている地方公共団体にあっては, …引き続き教員給与の適正化に留意して所用の措置を講ずること」を求めている。
 - 19 坂田・藤原前掲論文, 22-23頁。なお大阪府など都市が多い都道府県では, 官品格差より公民較差が高くなることもある。だが, 大阪府では独自給料表(行政職)がなく, 「何らかの形で埋めなければいけないという必要性があった」という。このため大阪府は1960-74年で11回の「特別昇給」を実施した。大阪府人事委員会『人ありて35年』1986年, 18頁。茨城県ではやや事情が異なるが「必要性」では同様の認識が示されている。茨城県人事委員会『県職員給与制度史』第3部, 1982年, 3頁。
 - 20 茨城県人事委員会勧告(1961. 12. 4)。職員給与に関する条例に定める給料表の給料月額等の特例に関する条例(1962. 10. 6条例77)について「地方公務員法第5条第2項の規定に基づく意見」(1964. 9. 27県議会議長あて人事委員長意見)は, 「職務の等級についての概念が不明確になる」が「やむを得ない措置」としている。
 - 21 茨城県人事委員会『県職員給与制度史』第5部, 1984年, 4頁。
 - 22 茨城県人事委員会『県職員給与制度史』第4部, 1983年, 19頁。
 - 23 職員給与に関する条例に定める給料表の給料月額等の特例に関する条例に基づく規則一部改正(1971. 12. 22人委規17)。
 - 24 西村美香『日本の公務員給与政策』東京大学出版会, 1999年, 180-182頁。個別指導通知は「地方公務員の給与に関する個別の助言指導について」(1981. 11. 28自治給54)など。
 - 25 北川謙次(自民党)議員発言。『大阪府議会本会議会議録』(昭和54年5月定例会5. 28-6. 4)49-53頁。
 - 26 早川征一郎「1980年代以降の人事院勧告をめぐる動向」『大原社会問題研究所雑誌』No. 474, 1998年5月, 27頁。
 - 27 1982年度の給与改定を実施したのは長崎県香焼町だけである。『朝日新聞縮刷版』746巻, 606頁(1983. 8. 19朝刊2頁)。
 - 28 各等級の号給数は, 昇格せずに約束される給与とともに, 勤続保障の限界も意味する。佐藤三樹太郎『教職員の給与』(全訂版)学陽書房, 1966年, 74-75頁。
 - 29 複数の官職が混在していたのは2等級, 4等級, 5等級である。
 - 30 早川征一郎「1980年代以降の人事院勧告をめぐる動向」『大原社会問題研究所雑誌』No. 474, 1998年5月, 30頁。
 - 31 西村前掲書, 155頁。

- 32 さらに1992年度以降、昇格時に従前より1号俸上位にする「新昇格制度」が実施された。
- 33 『朝日新聞縮刷版』727巻, 937頁 (1982. 1. 27朝刊3頁)。西村前掲書, 180-181頁。
- 34 「標準法ブランド」について, 金井前掲論文Ⅲ, 88-90頁。例えば東京都は9, 255の定数削減を実施した(1980-83年度)。旧自治省も「標準定員モデル」を公表する際, 旧自治省は教員や警察官の増員を抑制する必要性を主張した。『朝日新聞縮刷版』730巻, 2頁 (1982. 4. 1朝刊2頁)。
- 35 行政職員の昇任については, 野見山宏「自治体人事行政に関する一考察」『同志社政策科学研究』3巻, 2001年, 165-169頁。教職員の選抜性については, 有働真太郎「公立小学校・中学校教員の昇任システムの考察—校長職への到達率の維持にみる資源配分と選抜度を中心に—」大塚学校経営研究会『学校経営研究』第29巻, 2004年。一部の教員組合は教諭の「三級ワタリ」を主張するが(小川前掲書, 134-139頁), 自動的な昇格は給与の個別化に貢献しない。非自動的な級格付の必然性について稲継裕昭の指摘がある(『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社, 1996年, 126頁)。
- 36 特別昇給や勤勉手当が年次順や持ち回りで運用されてきたのは行政職も同様である(稲継前掲書75頁, 126-127頁)。これらを「本来の趣旨」通りに運用し, ウェイトを増せば, 短期的に給与の個別化が可能であるだが, 能力評価の個別化にコストを伴うほか, 予算化の前提・根拠としては弱い(やわらかい)ため, 減額のリスクを伴う。また, 1991年以降の教員の昇格メリットを補うベア設定, 能力等級制度における級別定数も「柔らかい」要素を含むといえる。
- 37 小川正人編著『教育財政の政策と法制度』エイデル研究所, 1996年, 128-129頁。
- 38 1970-80年代には, 各学校に一律の職制を当てはめ, 職務階層の増設を許容するだけの学校規模が維持されていたかもしれない。