

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 6 年 6 月 26 日現在

機関番号：14403

研究種目：若手研究

研究期間：2019～2023

課題番号：19K14139

研究課題名（和文）地方裁量拡大時の義務教育諸学校における教員給与政策への展望研究

研究課題名（英文）A Study on Prospects for Teacher Salary Policies in Compulsory Education Schools at the Time of Expansion of Local Discretion

研究代表者

田中 真秀（TANAKA, Maho）

大阪教育大学・連合教職実践研究科・准教授

研究者番号：50781530

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,400,000円

研究成果の概要（和文）：本科研では、日本の教職員給与システムを地域間格差、人件費総額、労働問題研究等の視点から多角的に検証し、教員給与施策の構造と課題を明らかにした。研究方法としては、国内文献研究レビュー、基幹職員である教員ならびに事務職員の給与実態を明らかにするために各自治体の資料収集と47都道府県ならびに20政令指定都市を対象としたアンケート調査から検討を行った。結果、都道府県から政令指定都市に教職員給与権限が移譲された際に、教員よりも事務職員の方が給料表作成の際に自治体独自の決定を行っている実態を明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本科研では、教員給与と労働条件と地方分権改革の2点を軸に検討を行った。労働条件においては、学校に関わる多職種（事務職員を中心）と比較した教員の位置づけ、教員の労働条件等を踏まえて検討を行った。この点における学術的意義は、教職員の労働環境の整備に言及した内容となったこと、社会的意義については、現在、議論がなされている教員の働き方改革に対して教職員給与の観点から示唆を行ったことである。地方分権に関しては、自治体ごとの公務員としての教員の位置づけを検討することができ、学術的意義としては公務員施策の中で教員給与施策の在り方、社会的意義としては、地方分権に関わる自治体決定に示唆を与えた点である。

研究成果の概要（英文）：This research examined Japan's teacher salary system from various perspectives such as regional disparities, total personnel costs, and labor problem research, and clarified the structure and issues of teacher salary policies. As a research method, we examined the results from a review of domestic literature, a collection of data from each local government to clarify the actual salaries of teachers and administrative staff, who are key employees, and a questionnaire survey of 47 prefectures and 20 ordinance-designated cities. As a result, when the authority for teacher salaries was transferred from the prefectural government to the ordinance-designated cities, the local government decided on the salary scale for school administrative staff rather than teachers.

研究分野：教育行財政

キーワード：教員給与 地域格差 意思決定 政令指定都市 義務教育費国庫負担 中央集権 地方分権 国と地方自治体

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

2000年代に入り、日本では地方分権化が推進される中で、教育財政面においても自治体ごとに特色ある教育予算制度が導入されている。しかし、教育学界では教育費の実証研究を行う文化が少なく、教育の費用については「語らない美学」や「教育財政聖域論」を軸に、教育への「思い」が語られるにとどまってきた。そうした中でも、理論的な教育財政研究を市川(2006)や小川(1997)、学校財務研究を末富(2016)、清原(2001)、教員給与政策研究を小川(2007)が中心となって進めてきた。

これまで教員給与に関する研究としては、「人材確保法」や「給特法」における自民党と日教組の対立に焦点を当てた教員給与に関する法律の成立過程研究(荒井・田中・丸山(2016)他)、義務教育費国庫負担制度に着目した研究(田中(2010))、教員給料表作成時の組合と教育委員会の交渉過程研究(田中(2017))を行ってきた。特に、義務教育費国庫負担制度については、国の負担割合が2分の1から3分の1に減少した際に教員給与の「都道府県格差」が生じるという文部科学省の主張に対して、2007年度から2009年度段階を比較した結果、「地域格差」が拡大しない点を明らかにした。一方で、その時の検討から10年が経過し、2017年度には都道府県から政令指定都市に教職員給与権限が移譲される等、教員給与施策の地方裁量がこれまで以上に拡大する中で、「地域格差」が拡大するの否かの再検討を行う必要がある。この点は、教員給与に関して「前年度踏襲主義」が成立しなくなるといった新たな理論構築が必要となる時代の到来と捉えることもできよう。

これまでの研究は、日本の義務教育における教員給与に対して、法制度の成立過程において様々なアクターが関わることの有効性を示した点や教員給与の自治体独自の視点を以て議論した点については意義が大きい。しかし、地方裁量の拡大が行われる中、これまでのテーゼで語りつくせない点に対して、ある種のパラダイム転換を生じさせ、子どもたちに豊かな学びを保障するための教員給与政策と、加えて労働者としての教師に着目した人材確保の観点から教員給与と理論を構築する必要がある。

以上のことから、以下のように整理できる。公立義務教育諸学校に関わる教員給与が地方分権化により自治体間格差が生じたの否かの視点からの検討は行っており、都道府県の格差分析には一定程度の知見がある。教職員給与に関しては、(1)義務教育費国庫負担制度の是非論の根拠としての「地方格差の有無」について初任給を用いた実証研究、(2)給料表の成立過程において組合との交渉過程の実証研究、(3)教員給与法制度の成立過程研究、(4)学校に関わる教職員としての多職種と非正規雇用を含めた勤務条件や勤務実態に関する研究を行ってきた。

本科研では、これまでの研究を組合等の「労働権利」問題とそれに伴う教員の聖職者・専門職者議論、多職種等と比較した個人の「働き方」や「給料」の問題、法律としての教員給与政策の整合性を図るために総合的な検討を行うことを目的とする。

<参考文献> 市川昭午(2006)『教育の私事化と公教育の解体』教育開発研究所

小川正人(1997)「教員給与と制度の基本問題と課題 - 本研究の目的と問題提起 - 」東京大学大学院教育学研究科教育行財政学研究室紀要16巻、pp2-12。

末富芳編著(2016)『予算・財務で学校マネジメントが変わる』学事出版

清原正義(2001)『地方分権・共同実施と学校財務』学事出版

小川正人(2007)『分権改革下の教育給与法制度の成立過程に伴う自治体教員給与・人事政策の課題と国際比較研究』東京大学大学院教育学研究科

荒井英治郎・丸山和昭・田中真秀(2016)「日教組と人材確保法の成立過程」『教育研究』9号、pp87-121。

田中真秀(2010)「公立義務教育諸学校における教員給与の都道府県間の差異 - 近年の47都道府県における教員の初任給を分析して - 」日本教育行政学会年報第36号、pp141-157。

眞弓(田中)真秀(2017)「地方分権改革後の教職員給与政策の実態 教員評価システムとの連動と教職員組合の交渉 - 」日本教育行政学会年報第43号、pp81-97。

2. 研究の目的

本研究の目的は、日本の教員給与システムを「国 - 都道府県 - 市町村の関係(「地方間格差」や「地方分権」に着目する研究)と、自治体ごとの人件費総額(各自自治体の「給料表」に関する研究と教員の「労働者性」に着目した研究)に加え、個人としての教員給与(多職種と比較した「教員給与の水準」研究と個人における「労働問題」の研究)の多方面から着目することによって、教員給与施策の構造と課題を明らかにすることである。そこで2点の課題を挙げる。

<課題1> 地方分権改革によって都道府県の教員給与費の水準は保持できるのか。

<課題2> 複数の職と比較して、教員給与の水準は適切なのか。

特に、課題1に対しては、政令指定都市に権限移譲された際の水準の検討、課題2としては、事務職員と教員の給与比較を行うことで明らかにしている。

今後引き続き検討する課題としては、1)義務教育において地域格差が生じることを容認するのか否か、また、地域格差が生じているのか否か。2)限りある財源の中で「教育」に費用をかけることの意味は何か。3)分権改革が都道府県と国の経費負担関係に変化を生じさせたのか。また、他省庁・分権改革に左右されて教育給与制度が変容したのかという点を意識した。

3. 研究の方法

本科研を遂行するために、当初の予定通り、以下の研究方法を実施した。なお、資料収集については自治体への訪問調査も予定していたが、新型コロナウイルス感染等により訪問調査が行えず、理論研究や関わる関係機関へのメールでの調査等に変更し、研究遂行につとめた。(このことにより、一部、返金を行っている。)

(1) 理論検討(国内文献レビュー)

これまでの研究の蓄積において主要文献の収集や整理は一定程度行ってきた。教員給与施策について、地方分権改革(自治体の決定)、労働問題の視点で整理を行った。

(2) 47都道府県と20政令指定都市の教員給与の資料収集と分析(分析フレームの設定)

資料の収集とそれに伴う分析フレームの設定を行った。以下は、資料収集の方法について記載している。

教員給与費の資料収集

地方財務協会による『地方公務員給与の実態』を用いて、都道府県ごとの教員給与費の資料収集を行った。

議会・委員会会議録の収集

地方自治体の教員給与施策の選定方法について、規模の異なる都道府県や政令指定都市を対象に、教育委員会や教育関係機関の議事録を収集した。

47都道府県と20政令指定都市に対するアンケート

2017年度に都道府県から政令指定都市に義務教育諸学校の教職員給与費に関わる権限が移譲された。権限移譲された際に、各自治体は教職員給与に関わる選定をどのように行ったのか、また、都道府県においては変更点があったのか等の調査を行った。

4. 研究成果

研究成果については、学会発表、論文等で公表している。その一部について以下に示す。

(1) 各都道府県・政令指定都市におけるアンケート結果(抜粋)

本調査の目的は、各都道府県・政令指定都市における教員給与の現状と課題並びに今後の方向性を捉えるとともに、学校事務職員の給与の現状と課題並びに今後の方向性について明らかにすることである。別途記載がない限りは、教職員とは義務教育諸学校(小学校・中学校)の教職員(定数内・県費負担・正規教職員)のことを想定している。

具体的には、2017年度に政令指定都市に県費負担教職員の給与権限が移譲されたことに焦点を当て、義務教育費国庫負担の対象である教員給与と学校事務職員の給与の実態を明らかにするためアンケート調査を行った。

調査対象：47都道府県と20政令指定都市

調査期間：2020年3月から2020年5月8日

回収数：都道府県(47都道府県のうち20自治体)：回収率42.6%

政令指定都市(20自治体のうち9自治体)：回収率45%

当初は、2019年度中にアンケート実施(2020年2月アンケート送付、2020年3月末アンケート回収)予定であったが、新型コロナウイルス(COVID-19)によりアンケート送付が2020年3月となり、調査対象期日を2020年5月8日までに延長した。また、アンケートについて、回答予定の連絡があった自治体の中には、COVID-19の対応によりアンケート返送が難しいとの連絡がその後あり、当初の予定から回収率が減少している。

アンケート結果の内容については以下の通りである(一部、抜粋)。

人事評価と給与の連動について尋ねた結果、都道府県・政令指定都市ともに半数以上の自治体で人事評価と給与の連動がなされていた。一方で、連動を行っていない自治体や今後の検討課題としている自治体も存在した。なお、連動の方法は自治体によって異なり、昇給や期末勤勉手当への反映の仕組みも自治体によって異なっていた。

2019年度における教員の給料表の作成方法について尋ねた。多くの自治体が、「前年度(2018年度)給料表に人事委員会勧告等の結果を加味した新たな給料表を作成している」と回答してい

た。また、都道府県教育委員会では「モデル給料表」と同じ給料表を用いているとした自治体もあった。

政令指定都市に権限が移譲された際に、2016年度時点の給料表と比較して、水準が低下したのか、あがったのか、変化が無かったのかを尋ねた。この点については、多くの自治体では、政令指定都市に移管された際に、都道府県時の給料表水準と変化がないと回答していた。

県費負担教職員の給与と権限が都道府県から政令指定都市に移管された際、教員の場合は、都道府県時の給料表を援用している自治体が多く、学校事務職員の場合は、政令指定都市の一般行政職員の給料表を援用している自治体が多い結果となった。この点は、教員と学校事務職員の職務内容の観点から鑑みると、学校事務職員は行政職員であるという認識をしている自治体が多いと言えるのではないだろうか。

各自治体の級・号給の扱い方について尋ねた。多くの自治体が「モデル給料表と連動した級・号給」または「その他」と回答していた。また、「一般行政職員の級・号給と同じ水準（給料カーブが連動）」していると回答した自治体は都道府県のみであった。

その他と回答した中には、モデル給料表と一部同じであるが、モデル給料表とは最高号俸が異なるといった自治体やモデル給料表に準拠しているが、概ね20歳台の号給について初任給を中心に改善していると回答した自治体もあった。

2004年に国立大学が法人化されたことにより、国準拠という仕組みではなくなったが、代わりに「モデル給料表」の提示がなされ、「モデル給料表」を意識した給料表の作成が伺える。

(2) 新たな「職」と「職種」の現状と課題（学会発表資料の一部、援用）

1) 新たな「職」の現状と課題

学校における新たな「職」に関しては、指揮系統を明確にさせることで学校運営を効率化することが目的として、学校教育法の改正により2008（平成20）年度から「副校長」「主幹教諭」「指導教諭」といった職が設けられた。「指導教諭」や「主幹教諭」に関しては、導入していない自治体や「主幹」ではない名称を用いている場合もある。また、導入している自治体においてもすべての学校に配置されているわけではない。職務は「副校長」は校長をサポートし、「主幹教諭」は校長・副校長・教頭といった管理職を補佐し校務を担う教員である。指導教諭に関しては、教育活動面で教諭を指導する立場にある。2019年度では、全国で約2万人が配置されている。

実際に、これらの「職」を導入することで、迅速な事務処理や校内研修の充実等のメリットがある一方、役割が不明確でありかえって連携がうまくいかないケースや配置が一部に限られていること、昇任を希望する人材が不足していること、教員の異動が硬直化するなどの課題がある。中には、降任を希望する教諭の存在もあり、新たな「職」の設置から10年以上経過した現在においても課題は残されている。

一方で、長時間労働等の教員の負担軽減といった「働き方改革」の一環で、文部科学省は2019（平成31）年度に学校マネジメント機能強化のために「主幹教諭」を100人増員する概算要求を行っている。しかし、いまだ全ての自治体で主幹教諭を配置しているだけでなく、未配置の自治体では、「主幹教諭は財政負担が増す」といった見解も持っている。加えて、教員の給与政策において着目した場合、降任した際に級が変更するといった教員給与問題がある。

2) 新たな「職種」の現状と課題

次に、新たな「職種」の設置に当たっては、スクールカウンセラー等の活用や学修支援のための教職員加配、被災地の児童生徒等の心のケアや教育支援の実施に関して、2019（平成31）年度の文部科学省の概算要求では、緊急スクールカウンセラー等活用事業に24億円、被災児童生徒に対する学習支援等のための教職員加配を18億円計上している。他の職についても増加傾向にある。このように、「チーム学校」の議論を背景に様々な「職種」が学校に存在しつつある。また、教職員の給与に関しては、再任用職員（フルタイム）の給与水準を考える必要がある。これは、教職員の定数と給与問題につながる課題である。このように、少しずつではあるが給与政策は変化している。

(3) 政令指定都市に権限が移譲されたことにより「格差」は拡大したのか

義務教育諸学校の教員に着目して、都道府県から政令指定都市に教員給与にかかわる費用負担やその他の権限が移譲される際、独自の給料表の作成により「自治体間格差」が生じたのという点について検討を行った。

政令指定都市に給与負担の権限を移譲する上で重要になったことは、安定的な財源が確保できるかどうかということである。この点については、住民税の負担割合が変更になった。

これまで、政令指定都市では教職員の任命権は政令指定都市が有していたが、教職員定数・配置に関わる権限や給与負担は都道府県が行っている「ねじれ」状態であった。政令指定都市に給与負担等の権限が移譲されることによって、市の教育課題に応じた教育行政が可能（例えば、人

事評価制度と給与制度が一元化できる）学校に勤務する教職員の勤務条件が同一化できる、給与事務の効率化、政令指定都市職員としての意識改善につながった。

平成 29(2017)年度 4 月に義務教育の教員給与の負担権限が政令指定都市に移譲される際に、都道府県時の給与水準をどこまで意識して給料表などの教員給与システムを新たに作成したのかについて下記の検討をおこなった。

なお、調査手法としては、政令指定都市の給料表とそれに関わる条例等、また政令指定都市が所属する都道府県の給料表とそれに関わる条例などを参考にした。また、政令指定都市には、可能な限り、電話調査（2019 年 10 月実施）として以下の点について確認を行った。

調査内容としては、政令指定都市に教員給与権限を移譲した際に給与水準はどうなったのかという点である。具体的には 政令指定都市で給料表を作成する際に都道府県時の給料表をどこまで意識して作成したのか、地域手当をどのように扱ったのか、昇給カーブや級・号給の位置づけをどのように設定したのか、給与移管に伴い、その他生じた事象はあるのかという点である。結果の一部を以下に示す。（なお、このデータをもとに上記のアンケートを構築した。）

1) 給料表の作成について

給料表の作成については、都道府県時の給料表をそのまま移行した自治体、2)にもあるが地域手当と勘案しながら給料表を作成した自治体、政令指定都市の教員（例：高校教員）や一般行政職員の給料表と都道府県時の教員の給料表を勘案して作成した自治体に分けることができる。特に、都道府県時の給料表に準拠した自治体は、教員に限り都道府県時と同じ給料表を使用している場合と学校栄養職員や学校事務職員も都道府県時の給料表をそのまま使用している場合もあった。同じ給料表を使用している理由としては、給料水準の維持の観点からが多く、中には政令指定都市としては政令指定都市の一般行政職員の水準に合わせることを考えていたが、組合等との交渉の結果、都道府県時の給料表を採用している自治体もあった。また、都道府県時から「モデル給料表」を用いている自治体では、「モデル給料表」に合わせた結果、都道府県時の水準を維持している場合もあった。また、都道府県で高校と義務教育の教員の給料表を同じものにしており、政令指定都市でも同じ給料表を用いている場合もあった。加えて、参考にした給料表の時期についても政令指定都市によって差があった。平成 29(2017)年 4 月時点や 1 月の人事委員会勧告で給料表の水準が下がった都道府県もあるが、下がる前の給料表を参考にしており政令指定都市もあった。

次に、の地域手当と勘案しながら給料表を作成した自治体では、地域手当支給分が政令指定都市になることで高くなり教員 1 人当たりの支給額が増えることを抑制するために、給料表の値を低く設定する、つまり全体的に給料表の値を「引き下げ」を行っている場合があった。

政令指定都市の教員や一般行政職員の給与と都道府県時の教員の給料表を勘案して作成した自治体では給料表の取扱いに様々な方針があった。例えば、幼稚園と一般行政職員（教育委員会の職員）の給料表を用いた場合、都道府県時と比較して号俸が足りない場合は「のぼし」を行っている。また、政令指定都市の教員や一般行政職員の給与と都道府県時の教員の給与を勘案して作成した自治体の中には、「モデル給料表」を参考にして給料表を作成している場合もある。

2) 地域手当の扱い方

地域手当とは、民間における賃金、物価及び生計費等の事情を考慮して支給される手当のことである。地域手当が都道府県時と比較して水準が変わらない自治体・地域手当が存在しない自治体がある。地域手当が都道府県時と変化した場合、地域手当を都道府県時のままの水準にしている自治体、経過措置を設けている場合、政令指定都市の地域手当に合わせる場合があった。

例えば、の地域手当を都道府県時のままにしている自治体は、小中の教員、学校事務職員、学校栄養職員の地域手当に限り、政令指定都市の地域手当とは異なり、都道府県の水準を維持している。の経過措置を設けている自治体では、政令指定都市の地域手当に徐々に合わせる形で給与水準を変えている場合がある。この経過措置は、1 年間以上の時期をかけて政令指定都市の水準に合わせている。また、の政令指定都市の地域手当支給率に合わせる場合、1)に示した通り、)給料表の水準も都道府県時のままで政令指定都市分の地域手当を加算する場合と、)地域手当加算分を計算して給料表の水準を全体的に下げて、教員 1 人当たり支給する額面に変化を与えなかった場合があった。中には、都道府県と比較して地域手当が低い政令指定都市もあったが、その場合は教員特別手当の額を考慮して、給与全体の水準が下がることのないような調整を行う、1 年間の経過措置のうち、政令指定都市の地域手当に合わせている場合があった。

上記の結果も含め詳細な検証は、助成期間を通じて収集した資料も用いて書籍化等の公表を想定している。なお、今後の研究の展開としては、「義務教育諸学校と高等学校における教職員給与システムと労働条件に関する展望研究」で継続的な検討を行う。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 田中真秀	4. 巻 20
2. 論文標題 公立義務教育諸学校における事務職員給与システムの展望 政令指定都市に教職員給与権限が移譲された後の事務職員給与の実態－	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 教育学研究論集	6. 最初と最後の頁 41頁から46頁
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 眞弓（田中）真秀
2. 発表標題 地方分権改革後の教員給与政策の動向と課題 政令指定都市への権限移譲と新たな職の設置に着目して
3. 学会等名 日本教育行政学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 眞弓（田中）真秀
2. 発表標題 今後の学校事務職員の在り方の展望と課題 職務内容と労働問題の視点から
3. 学会等名 関西教育行政学会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

研究活動報告書「地方裁量拡大時の義務教育諸学校における教員給与政策への展望研究」若手研究課題番号：19K14139 眞弓（田中）真秀、2024年3月29日発刊

田中真秀・広田照幸「教職員の定数問題の現状と課題 費用の視点からの提言」中嶋哲彦・広田照幸編著『教員の長時間勤務問題をどうする？研究者からの提案』2024年、pp85-104。

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------