

教員給与は適正に優遇されているのか ～教員の働き方改革の論じ方～

上 林 陽 治

はじめに～本稿の問題意識

公立の義務教育諸学校等における働き方改革を推進することを趣旨として、「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（以下、「給特法」という）の一部改正法が、第200回臨時国会において成立し、2019年12月11日、法律72号として公布された。

同法の改正内容は、教員の長時間労働を縮減するための措置として、2点の方策を講じようとするものである。

第1が、学期中の業務の縮減に加え、公立学校の教師については、夏休みに集中して休日を確保することが可能となるよう、地方公共団体の判断により、1年単位の変形労働時間制の適用を可能とする（第5条関係、施行日は2021年4月1日）。

第2が、公立学校の教師が所定の勤務時間外に行う業務の多くが、超過勤務命令によらないものであることを踏まえ、文部科学大臣が、教育職員の業務量の適切な管理等に関する指針を定めるものとする（第7条関係、施行日は2020年4月1日）。

改正給特法における上記の措置に関しては、批判が多い。とりわけ、教員の働き方改革を論じる場合、時間外手当を不支給とし、結果的に不払い労働を助長することになってきた教職調整額を維持したままとしたことに批判が集中している⁽¹⁾。

確かに公立小中学校の教員の労働時間は過労死レベルである。文部科学省の調査⁽²⁾によると、2016年度の中学校教諭の平均週勤務時間は63時間18分で、一般行政職の通常の週

(1) たとえば、藤川信治「労働組合の立場から見た教員の働き方改革」『季刊労働法』（266）2019年秋季、70頁以下

(2) 「教員勤務実態調査（平成28年度）の集計（速報値）について」（文部科学省「学校における働き方改革特別部会」（平成29年7月11日）資料2-2）

勤務時間である38時間45分を基準として計算すると週平均残業時間は24.8時間で、「過労死ライン」に達する週20時間以上の残業をした教諭が6割近くを占めていた。また小学校教諭でも1週間当たりの勤務時間は57時間25分で、同様に週平均残業時間は18.97時間、過労死ラインに達する20時間以上の残業をした教員は全体の33.5%に及んでいた。

上記の残業時間に時間外手当が支払われているとすると、小中学校の教員の平均時間単価2,517円⁽³⁾×1.25（勤務日の割増率）×残業時間数なので、月に中学校教諭に支払われるべき時間外手当は78,027円、小学校教諭で59,684円となる⁽⁴⁾。

これに対し、時間外手当不支給の代替措置といわれる教職調整額は、給料の月額4%なので、2016年の小中学校教諭の平均の給料の月額である362,806円×0.04＝14,512円に過ぎない。したがって、中学校教諭で月63,515円、年間で762,180円、小学校教諭で月45,172円、年間542,064円が不払い労働となっている。

このようなことから教職調整額は、教員をして「定額働かせ放題」⁽⁵⁾にしてきたと揶揄されている。

だが教員の過労死レベルの長時間労働が放置されているのは、教職調整額が直接影響しているわけではなく、労働基準法等に規定される労働時間規制を適用除外にしているからである。教職調整額については、時間外手当や休日手当不払いの代替措置という意味合いよりも、「時間外勤務手当及び休日勤務手当は支給しないとする仕組みも含めた給特法の基本的な枠組み」、すなわち教員の働き方を「勤務時間の内外を問わず包括的に評価して」⁽⁶⁾支給されるものであって、「一般の公務員の給与水準に比較して必要な優遇措置」⁽⁷⁾、いわば水準調整としての性格が強調されている。実際、教職調整額は、期末勤勉手当や退職手当の算出の基礎給与となり、時間外手当や休日手当の代替というよりも、給料

(3) 総務省「平成28年地方公務員給与実態調査結果」第5表の職種別職員の平均給与額の小・中学校（幼稚園）教育から筆者算出

(4) 超過勤務時間には、週休日である土・日や祝日における出勤時間も含まれ、当該日の勤務時間当たりの休日手当の割増率は135%であることから、支払うべき超過勤務手当額はより多く算出されるはずであるが、議論を簡易にするため、勤務日の割増率を適用して計算した

(5) 「給特法＝定額働かせ放題？ 内田良名古屋大学准教授×斉藤ひでみ公立高教諭インタビュー」『教育新聞』2018年7月18日における内田良氏の発言

(6) 中央教育審議会「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）」（2019年1月25日）には、繰り返しこのことが述べられている

https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2019/03/08/1412993_1_1.pdf

(7) 前掲注(6) 中央教育審議会答申46－47頁

の一部として作用する「俸給の調整額」「給料の調整額」の性格に近い⁽⁸⁾。教職調整額はこの観点からも、一般行政職員の給与との水準調整・優遇措置の一環として支給されているという性格を加味して論じられるべきである。

そうすると今次改正給特法、とりわけ教職調整額を批評する観点としては、時間外労働・休日労働の不払いや労働時間規制の在り方の問題もあるが⁽⁹⁾、教職調整額をはじめとする給与水準調整の仕組みが、教員の働き方から見て、一般行政職員の給与との水準調整・優遇措置という機能を本当に果たしているのかということもあわせて検証しなければならない。

本稿の問題意識はここにある。

1. 教職調整額をはじめとする給与上の教員優遇措置の経緯

教員給与の水準調整・優遇措置の仕組みは次の2つで、一つは給特法上の教職調整額であり、もう一つは、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における措置である。これらの教員給与上の優遇措置は、どのような経緯を経て制度化されてきたのだろうか。まずはこの点から触れていくこととする。

(1) 戦後の教員給与と超勤問題

戦後の公務員の給与制度改革（1948年）により、教員の勤務時間は測定困難であることを理由として、教員に対しては時間外勤務手当を支給しないこととする一方、教員給与は一般の公務員より1割程度有利に切り替えられていた⁽¹⁰⁾。

(8) 「俸給の調整額」とは、国では、一般職の職員の給与に関する法律10条に定められ、現行給与制度上、他の一般職員との給与水準調整として、俸給の一部に位置づけられている。したがって、期末勤勉手当や退職手当の基礎となる。地方公務員の場合は、俸給ではなく給料の調整額と表現される

(9) 労働時間規制の観点から改正給特法等を批判的に論じたものとして、さしあたり、高橋哲「教職員の『多忙化』をめぐる法的問題」『法学セミナー』（773）2019・6、18頁以下、萬井隆令「中教審『答申』をどう読むか」『法学セミナー』（773）2019・6、53頁以下、早津裕貴「公立学校教員の労働時間規制に関する検討」『季刊労働法』（266）2019年秋季54頁以下を参照

(10) 市町村立小学校及び中学校並びに青年学校職員の俸給その他の給与の負担に関する政令（昭和23年政令28号）

しかしながら、毎年の給与改定の結果、教員給与の優位性が失われた上に、当時の文部省からの超過勤務を命じないとの指示にもかかわらず、超過勤務が行われている実態が多くなり、1960年代後半には多くの都道府県で時間外勤務手当の支給を求める訴訟が提起され、いわゆる「超勤問題」として社会・政治問題となった⁽¹¹⁾。

このような状況を踏まえ、文部省は教育界の混乱を收拾するとともに、教員の勤務状況を把握するため、1966年度に1年間をかけて全国的な「勤務状況調査」を実施した。

同状況調査結果では、超過勤務時間（1週間平均）は小学校で1時間20分、中学校で2時間30分、平均1時間48分と算出し、1週間平均の超過勤務時間が年間44週（年間52週から、夏休み4週、年末年始2週、学年末始2週の計8週を除外）にわたって行われた場合の超過勤務手当に要する金額が、超過勤務手当算定の基礎となる給与に対し約4%相当であるとした。

（2） 給特法の成立過程

教員の勤務状況調査の結果を踏まえ、1968年4月、義務教育諸学校の教員に対して、その勤務の態様の特殊性に鑑み、当分の間、俸給の月額額の4%に相当する教職特別手当を支給することなどを内容とする「教育公務員特例法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、国会に提出されたが、結局廃案となった。

1971年2月、人事院は「義務教育諸学校等の教員に対する教職調整額の支給等に関する法律の制定についての意見の申し出」を行い、義務教育諸学校等の教員について、その職務と勤務態様の特殊性に基づき、新たに教職調整額を支給する制度を設け、超過勤務手当を支給しないこととすることを提言した。人事院の申し出を踏まえ、政府は、「給特法」案を国会に提出し、同法は同年5月に可決・制定し、1972年1月より施行した。

給特法は、教員が修学旅行や遠足などの学校外の教育活動、家庭訪問や学校外の自己研修など教員個人での活動、夏休み等の長期の学校休業期間などのような、教員固

(11) 時間外勤務手当請求上告事件・最三小判昭47・12・26『判例時報』（691）1973・3・1、3頁は、被上告人ら公立学校の教職員に対しても労働基準法37条は適用されるとし、静岡市立学校長の適法な権限に基づかない命令により時間外勤務をした教職員も時間外勤務手当請求権を有するとした。同事件一審判決（静岡地判昭41・1・29）、二審判決（東京高判昭45・11・27）とも、時間外勤務手当請求権を認容している

有の勤務態様により、一般行政職と同じような勤務時間管理はなじまないとしたうえで、このような教員の勤務態様の特殊性を踏まえ、教員については、勤務時間の内外を問わず包括的に評価した処遇として給料月額額の4%に相当する教職調整額を支給するとした。また教職調整額の性格を本給と見なして、本給を基礎とする諸手当（期末・勤勉手当、地域手当、特勤手当、退職手当等）および公務災害補償の算定の基礎となるとした。

そのうえで、教員については原則として時間外勤務を命じないこととし、命ずる場合も、(1)生徒の実習に関する業務、(2)学校行事に関する業務、(3)教職員会議に関する業務、(4)非常災害等のやむを得ない場合の業務の4項目に限定（いわゆる超勤4項目）した。

(3) 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の成立過程

高度成長期を通じて、給与水準の官民格差が拡大し、とりわけ教員に関しては志望者が減少するという事態が生じた。

1971年6月11日の中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」（答申）では、「初等・中等教育の教員の初任給は、大学卒業者の職業選択の動向に関する現状分析の結果によれば、教職への人材誘致の見地から、一般公務員に対して30～40%程度高いものとする必要がある」と提言した⁽¹²⁾。

1972年7月には、自民党文教制度調査会、文教部会が「教員の養成・再教育ならびに身分・待遇について抜本的改革を断行し、今後行われるあらゆる教育改革の出発点としたい」と提言、その後、給与改善原資をめぐり自民党文教族、文部省、大蔵省、自治省、労働省、総理府、人事院ならびに日教組を巻き込んでの議論が展開され、一時はデッドロック状態になったものの、1973年2月に「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、「人確法」という）」が国会に提出され、参議院による修正を経て、1974年2月22日に衆議院において可決・成立した。

(12) 中央教育審議会「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）」（昭和46年6月11日）

http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_chukyo_index/toushin/1309492.htm 2020年1月22日閲覧

人確法は第1条に、「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とすると定め、第3条で「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」とした。また、附則第2項で、「国は、第三条に定める教育職員の給与の優遇措置について、財政上、計画的にその実現に努めるものとする」とし、3次にわたる計画的改善（1973～1978年度）が実施され、教員の給与が基本給で12%、諸手当を含めれば一気に約25%引き上げられた⁽¹³⁾。

給与制度上においては、人確法の趣旨を実現するため、1974年3月18日、人事院がいわゆる第1次改善勧告を行い、次いで1975年3月17日の第2次改善勧告において、義務教育等教員特別手当の新設を勧告、一般職の職員の給与に関する法律において、同手当を新設した。また各都道府県の給与条例でも義務教育等教員特別手当の支給を定めた。

義務教育等教員特別手当の性格については、人事院の解説書は次のように記している。「俸給表の改善により（人材を確保する — 引用者）措置するには他との均衡上おのずからの限度があり、その限度を超える部分についてはこの特別手当により措置することとするのが適当」「その意味からすれば、この特別手当は、人材確保法の趣旨に沿って義務教育諸学校の教育職員の給与水準を調整することを一義的なねらいとする手当として設けられたものである」「実際上の問題としてみれば（中略）各種の校務の分担その他教育に付随する業務に従事しているという実態をも勘案し、一面では、それに対する給与上の配慮としての意味合いを含んでのこと⁽¹⁴⁾」ということである。

ただし、義務教育等教員特別手当は教職調整額と異なり、期末・勤勉手当等の基礎の本給とはみなされない定額の手当である。金額は、制度創設時は俸給月額⁽¹⁵⁾の4%水準相当額として定められ、1976年の教員給与の第3次改善勧告時には俸給月額⁽¹⁶⁾の6%相当額に改められた。

(13) 人確法の成立過程については、丸山和昭「「人材確保法」の成立過程 — 政治主導による専門職化の視点から —」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』56(1)、2007年、123頁以下が詳しい。また尾崎朝夷・清水秀雄・森園幸男『公務員給与法精義（第三次改訂版）』学陽書房、1998年にも、人事院の視点から経緯について触れられている

(14) 尾崎朝夷・清水秀雄・森園幸男『公務員給与法精義（第三次改訂版）』学陽書房、1998年、617-618頁

2. 目減りする一般行政職との給与水準差の経過

先にも記したように、1972年には、本給を基礎とする手当等（期末・勤勉手当、地域手当、へき地手当、退職手当等）に反映される教職調整額が制度化され、さらに1974年の人確法制定によって、教員の給与が基本給で12%、諸手当を含めれば一気に約25%引き上げられ、一般行政職と比較して、給与水準は優遇されるものとなった。

だが、いまでもこの水準調整・優遇措置は、維持されているのだろうか。

先に結論を述べれば、答えは「ノン」だ。

水準調整・優遇措置が解消してしまったなかで、時間外労働・休日労働が不払いになっていることが、問題なのである。

以下、この経過を、地方公務員給与実態調査から作成した表1の「都道府県の一般行政職・小中学校教員における月例給・年収額の推移（学歴計・男女計）」に沿って、検証していく。

（1）月例給与水準・年収水準

1973年から1978年度の間、人確法に基づき教員給与の計画的改善が実施された。

人事院から教員給与の第3次改善勧告が行われた1976年には顕著な改善効果がみられ、都道府県の一般行政職の月例給与（A）が179,846円であるのに対し、都道府県費負担の小中学校教育職の月例給与（B）は212,241円で、一般行政職の月例給（A）を100とすると、都道府県費負担の義務教育教諭の月例給（B）／（A）＝（C）は118となる。

この水準差は、教職調整額制度が始まった1972年は、（C）＝108だったので、5年間で1割の教員月例給与の優遇調整が行われたことになる。

教職調整額は期末勤勉手当にも反映するので、その点の影響を確認するために年収の水準差（F）＝都道府県費負担の義務教育教諭の年収（E）／都道府県の一般行政職の年収（D）を求めると、1972年が（F）＝110だったのに対し1976年が（F）＝119で、やはり年収水準差は9ポイント拡大し、1976年時点で、小中学校教員は一般行政職員よりも約2割程度の年収の優遇措置が取られていたことになる。

この水準差は、3次にわたる計画的改善（1973～1978年度）が終了する1978年段階では、月例給、年収とも115に落ち着く。

表1 都道府県の一般行政職・小中学校教員における月例給・年収額の推移（学歴計・男女計）

	1971年	1972年	1976年	1977年	1978年	1979年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2016年	2017年	2018年
一般行政職 (A)	79,449 (66,750)	90,912 (76,111)	179,846 (158,039)	195,443 (171,848)	212,176 (175,569)	223,879 (184,338)	223,879 (184,338)	234,674 (192,750)	284,857 (232,051)	339,679 (274,730)	405,382 (327,468)	441,954 (339,073)	424,026 (339,899)	419,365 (333,626)	418,502 (330,646)	413,906 (328,756)	413,669 (327,164)
給料月額																	
時間外手当等	8%	7%	6%	6%	6%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	8%	9%	10%	10%	9%	10%
時間外手当/給料月額																	
寒冷地手当	(44,796)	(47,654)	(75,939)	(80,049)	(83,039)	(86,809)	(89,333)	(106,602)	(107,383)	(117,426)	(97,384)	(88,506)	(78,463)	(78,626)	(77,572)	(76,091)	(75,913)
期末勤劬手当	(30,987)	(387,596)	(810,446)	(883,777)	(936,990)	(975,783)	(1,004,731)	(1,217,217)	(1,356,096)	(1,939,666)	(2,031,306)	(1,824,908)	(1,658,677)	(1,576,070)	(1,603,774)	(1,624,891)	(1,686,701)
年収 (D)	1,329,171	1,526,194	3,044,537	3,309,142	3,566,141	3,749,140	3,910,152	4,742,103	5,688,827	6,921,676	7,446,604	7,216,862	6,825,452	6,687,076	6,703,370	6,667,854	6,688,642
1978年を100とする指数	36.5	36.5	37.4	37.8	37.9	38.1	38.3	39.1	39.4	39.8	41.5	43.0	43.7	43.3	43.2	43.1	43.1
年齢																	
義務教育教諭 (B)	84,314 (77,313)	98,604 (90,755)	212,241 (194,849)	226,065 (198,524)	243,502 (212,167)	255,836 (220,013)	255,836 (226,849)	263,745 (226,849)	299,231 (256,252)	344,779 (295,303)	410,755 (353,412)	456,889 (394,760)	430,570 (373,655)	422,193 (366,907)	421,596 (364,549)	420,442 (363,803)	419,034 (361,178)
給料月額																	
推定教職調整額	(2,974)	(3,491)	(7,494)	(7,636)	(8,160)	(8,462)	(8,725)	(9,856)	(11,358)	(13,593)	(15,183)	(15,296)	(14,371)	(14,112)	(14,021)	(13,992)	(13,891)
義務教育等教員特別手当	(6,988)	(6,988)	(7,068)	(7,068)	(8,984)	(11,634)	(11,590)	(12,304)	(12,318)	(12,895)	(14,004)	(14,686)	(8,522)	(5,619)	(5,582)	(5,550)	(5,522)
寒冷地手当	(49,937)	(52,714)	(92,630)	(97,722)	(102,164)	(105,592)	(108,656)	(120,658)	(114,021)	(120,455)	(88,895)	(79,038)	(69,610)	(71,582)	(71,076)	(69,817)	(69,954)
期末勤劬手当	(376,942)	(437,444)	(998,063)	(1,070,654)	(1,122,695)	(1,157,710)	(1,170,658)	(1,319,662)	(1,592,485)	(2,045,012)	(2,182,589)	(1,981,951)	(1,772,958)	(1,698,709)	(1,726,562)	(1,754,722)	(1,779,892)
年収 (E)	1,438,647	1,673,406	3,637,585	3,881,156	4,106,000	4,333,334	4,444,254	5,031,092	5,843,854	7,094,527	7,754,152	7,578,673	7,009,408	6,836,607	6,856,790	6,869,843	6,878,254
1978年を100とする指数	38.8	38.9	39.5	39.6	39.5	39.4	39.3	38.8	38.8	39.6	41.8	43.5	44.0	43.3	43.2	43.3	43.0
年齢																	
給与月額の水準差 (B) / (A) = (C)	106	108	118	116	115	114	112	105	102	101	103	104	102	101	101	102	101
(-一般行政職100)																	
年収の水準差 (E) / (D) = (F)	108	110	119	117	115	116	114	106	103	102	104	105	103	102	102	103	103
(-一般行政職100)																	

出典) 地方公務員給与実態調査より筆者作成

しかしながら、都道府県の一般行政職と義務教育教員の給与の水準差は、その後、一貫して縮小する。1990年には、給与月額の水準差（C）が102、年収の水準差（F）が103となり、月例給、年収ともに教職調整額の4%水準を下回る。

2005年までは小中学校教員の平均年齢が急ピッチで上昇してきた影響を受け、2005年には、給与月額の水準差は（C）＝104、年収の水準差が（F）＝105に拡大するものの、その後は一転して縮小し、2018年には、平均年齢がほぼ一致しているにもかかわらず、月例給の水準差（C）が101、年収の水準差（F）が103と、教職調整額による4%優遇さえも下回ってしまった。

なぜ、このように水準差は縮小してきたのか。

2000年代に入ってから、教員給与の引き下げ圧力が強まる。

簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（行革推進法）（2006年5月成立）では、「政府は、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（昭和四十九年法律第二号）の廃止を含めた見直しその他公立学校の教職員の給与の在り方に関する検討を行い、平成18年度中に結論を得て、平成20年4月を目途に必要な措置を講ずるものとする」（56条3項）とし、同年7月7日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」でも、「人材確保法に基づく優遇措置を縮減するとともに、メリハリを付けた教員給与体系を検討する。その結果を退職手当等にも反映させる」とした。これに先立ち、文部科学省・財務省は、2006年（平成18年）6月、自民党歳出改革PTに対して、義務教育費国庫負担金のうち、人確法優遇分約430億円を減額する旨の資料を提出した（当時、教員給与が一般行政職を上回る割合を2.76%と計算していた）。

教員給与の見直しは、2008年度から開始し、2013年度までに月例給については調整が終了（義務教育費国庫負担金は約210億円縮減）した。この中で教員の給料月額そのものも抑制されたほか、義務教育等教員特別手当も支給水準が引き下げられてきたのである。

このような引き下げ策により、教員給与の優遇性は解消していく。

以下で、主要な給与項目ごとに推移を確認していきたい。

（2）給料月額のススパイレス比較 — 給料表構造の問題 —

まず、給料月額における小中学校教員と一般行政職員の水準差の推移について確認する。

地方公務員の給与実態は、総務省が、毎年4月1日現在における給与実態調査を実施している。同調査は5年に一度を統計法に基づく指定統計調査とし、より詳細な調査を実施している。表2は、同指定統計年にあたって、かつ、計画的改善が終了する1978年と、直近の指定統計年である2018年における地方公務員給与実態調査⁽¹⁵⁾から作成したものである。

分析対象とした表は、1978年・2018年とも、「第2表の1 団体区分別、職種別、学歴別、男女別、経験年数別職員数及び平均給料月額」における「都道府県 一般行政職（男女計）」と「都道府県 小・中学校教育職（男女計）」である。

一般行政職と小中学校教育職の給料月額の水準差の分析にあたっては、ラスパイレズ比較の手法を援用した。すなわち職員構成を経験年数別に区分し、都道府県の小中学校教員の職員構成が、都道府県の一般行政職の職員構成と同一と仮定して算出するもので、都道府県の小中学校教員の仮定給料総額（都道府県の小中学校教員の経験年数別の平均給料月額に都道府県一般行政職員の職員数を乗じて得た総和）を都道府県一般行政職員の実給料月額給総額で除して得る加重平均として算出した。

都道府県職員のデータを用いるのは、小中学校教員の多くが都道府県費負担の職員であるためである。

上記の手法により求められる小中学校教員と一般行政職員の給料月額の水準差は、計画的改善が終了する1978年時点において、都道府県一般行政職員の給料月額（学歴計・男女計）を100とすると、都道府県小中学校教員の給料月額（学歴計・男女計）は120.1で、給料月額だけで、この時点で約20ポイントの水準差が設けられたことがわかる。

ところが2018年になると、指数は、113.5となり、1948年当時の水準差に縮小してしまう。

水準差が縮小した背景には、1990年以降の給与制度改革の影響が作用している。

たとえば、1991年には、昇格制度の改善がなされ、昇格時の給料の引き上げ額が高まった結果、昇格機会の多い行政職給料表適用者には有利に、少ない級しか持たない教育職給料表適用者には不利なものと作用することとなった。2018年給与実態調査で、

(15) 自治省行政局公務員部給与課編「昭和53年地方公務員給与の実態 — 昭和53年4月1日地方公務員給与実態調査結果 — 」ならびに総務省自治行政局公務員部給与能率推進室「平成30年地方公務員給与の実態 — 昭和53年4月1日地方公務員給与実態調査結果 — 」。いずれも一般財団法人地方財務協会発行

表2 都道府県一般行政職と小中学校教員の給料月額比較（1978年・2018年）

区 分	1978年給与実態調査 経験年数別平均給料月額					2018年給与実態調査 経験年数別平均給料月額					縮小幅		
	都道府県・一般行政職・学歴計 (男女計)		都道府県・小中学校教育職 ・学歴計 (男女計)		ラスバ イレス 指 数 E/C	都道府県・一般行政職・学歴計 (再任用者除く)		都道府県・小中学校教育職 ・学歴計 (再任用者除く)		ラスバ イレス 指 数 L/I			
	職員数A	平均給料 月額B	C=A×B	平均給料 月額D		E=A×D	職員数G	平均給料 月額H	I=G×H			平均給料 月額J	L=G×J
1年未満	7,855	85,312	670,125,760	107,130	841,506,150	125.6	5,564	178,727	994,434,655	215,074	119,667,274,817	120.3	5.2
1年以上2年未満	7,829	89,209	698,417,261	111,951	876,464,379	125.5	6,243	184,118	1,149,451,686	222,236	138,742,021,363	120.7	4.8
2年以上3年未満	6,978	93,671	653,636,238	116,946	816,049,188	124.8	6,866	191,650	1,315,869,992	231,074	158,655,663,521	120.6	4.3
3年以上5年未満	22,538	100,464	2,264,257,632	124,718	2,810,894,284	124.1	12,867	203,802	2,622,319,833	246,214	316,803,604,598	120.8	3.3
小 計	45,200	94,833	4,286,436,891	117,535	5,312,595,156	123.9	31,540	192,837	6,082,075,166	234,258	738,849,451,539	121.5	2.5
5年以上7年未満	24,935	111,341	2,776,287,835	137,100	3,418,588,500	123.1	13,673	220,383	3,013,290,540	267,591	365,876,580,951	121.4	1.7
7年以上10年未満	33,340	123,099	4,104,120,660	151,707	5,057,911,380	123.2	17,487	240,819	4,211,198,742	291,491	509,730,010,931	121.0	2.2
小 計	58,275	118,068	6,880,408,495	145,033	8,451,807,231	122.8	31,160	231,851	7,224,489,282	281,970	878,618,255,627	121.6	1.2
10年以上15年未満	43,182	144,229	6,228,096,678	180,671	7,801,735,122	125.3	22,842	276,626	6,318,683,642	331,626	757,500,474,520	119.9	5.4
15年以上20年未満	39,311	175,163	6,885,832,693	220,016	8,649,048,976	125.6	23,818	323,268	7,699,601,803	374,116	891,068,514,930	115.7	9.9
20年以上25年未満	30,180	205,875	6,213,307,500	249,396	7,526,771,280	121.1	34,935	361,289	12,621,614,320	402,331	1,405,543,791,200	111.4	9.8
25年以上30年未満	45,458	234,261	10,649,036,538	272,475	12,386,168,550	116.3	47,376	381,227	18,061,032,674	419,385	1,986,879,013,498	110.0	6.3
30年以上35年未満	44,821	256,769	11,508,643,349	287,931	12,905,355,351	112.1	37,990	400,370	15,210,066,697	428,296	1,627,095,191,154	107.0	5.2
35年以上	12,944	264,208	3,419,908,352	301,040	3,896,661,760	113.9	28,839	405,070	11,681,805,187	433,235	1,249,407,443,159	107.0	7.0
計			67,238,515,882		80,751,557,307	120.1			98,205,933,219		11,144,437,291,807	113.5	6.6

出典) 該当年の地方公務員給与実態調査より筆者作成

経験年数15年以上25年未満で最も縮小幅が大きいのはこのためである。

(3) 教職調整額

教職調整額制度が施行したのは1971年である。

当時の教職調整額は2,974円と推定（給料月額×0.04%で計算）される。これに対し、一般行政職の時間外手当額は5,079円で、教職調整額は一般行政職の時間外手当の58.5%の水準にしか過ぎず、この時点ですでに見劣りしている（表3参照）。

1976年には85.5%水準まで接近するものの、その後一貫して今日まで、教職調整額と一般行政職の時間外手当額との差は拡大し、直近の調査（2018年）では、43.9%の水準まで落ち込んでいる。

総務省の「地方公務員の時間外勤務に関する実態調査結果」⁽¹⁶⁾によると、2015年の都道府県、政令指定都市、県庁所在市（政令指定都市を除く。東京都にあつては新宿区）の知事部局・市区長部局の一般職に属する常勤正規職員の月平均の時間外勤務時間数は、全体で13.2時間（都道府県12.5時間、政令指定都市14.5時間、県庁所在市13.3時間）で、教員における過労死レベルの時間外労働に比べれば、圧倒的に少ない。

また、不払い労働の有無を措くとして、一般行政職への時間外手当の支給額は給料月額の最低でも6%、最高で10%の金額に該当する（表1参照）。

すなわち、教職調整額の算出を4%で固定してきたことが、一般行政職との間で、むしろ「低遇」という結果となってきたといえるのである。

表3 推定教職調整額／時間外手当

1971年	1972年	1976年	1977年	1978年	1979年	1980年	1985年	
58.5	62.4	85.5	77.3	72.8	70.0	69.6	64.2	
1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2016年	2017年	2018年
58.2	55.7	50.8	54.0	47.6	42.9	42.0	45.3	43.9

出典) 表1の当該箇所から再計算

(16) 総務省「地方公務員の時間外勤務に関する実態調査結果」（2017年3月29日公表）

https://www.soumu.go.jp/main_content/000475661.pdf 2020年2月7日閲覧

(4) 義務教育等教員特別手当の経過

1975年3月17日の第2次改善勧告において新設された義務教育等教員特別手当も、今日に至る経過の中で、支給水準が下落している。

1976年の教員給与の第3次改善勧告で、同手当は俸給月額の6%相当額とされ、しばらくそのまま推移してきたが、先に見た通り、2008年度から始まった教員給与の見直しにより、義務教育等教員特別手当も支給水準が引き下げられてきた。表1で示しているように、2005年に平均で14,686円支給されていた義務教育等教員特別手当は、2010年には8,522円となり、2015年には5,619円へと3分の1まで縮小している。

おわりに

義務教育教員の給与水準は、1970年代中葉までは、人確法が制定されるなどにより、それなりに処遇は改善されていたが、1990年代の昇格制度改善のメリットは給料表の構造からうけられず、また2008年以降の教員給与の見直し策により、一般行政職員の給与との比較において、月例給・年収とも、その優遇性は解消している。

したがって、「教員給与は一般行政職員よりも優遇されている」との主張に根拠はない。

教員の働き方改革で問題にすべきは、長時間労働の規制だけでなく、ましてや時間外手当等を不払いにしている給特法の見直しばかりでなく、より全般的な教員の働き方に応じた処遇の在り方そのものである。

いまや教員は成り手不足の状況に陥っている。

たとえば公立小学校教員の2019年度採用試験の倍率は全国で2.8倍（前年度比0.4ポイント減）で、1991年度と並んで過去最低だった⁽¹⁷⁾。組織で人材の質を維持するのに必要とされる倍率は3倍とされ「危険水域」を割った。

都道府県・政令指定都市別でみると、最低は新潟県の1.2倍だった。

教員採用試験の倍率は中学校が5.7倍（前年度比1.1ポイント減）、高等学校は6.9倍（同0.8ポイント減）だった。

競争率の低下の背景には、団塊の世代の大量退職に伴う採用者増に受験者数が追いつい

(17) 文部科学省総合教育政策局教育人材政策課「令和元年度教師の採用等の改善に係る取組事例」（令和元年11月）

ていないことが全国的な課題として指摘されているが、さらに苛酷な教員の働き方についての認識が広まったことや、上述の通り、処遇面でもその優位性が弱まったことにも原因がある。

そうだとすれば、1970年代中葉の精神に立ち返り、時間外労働のうわべ上の縮減だけでなく、給与水準の引き上げを伴う優遇措置を講ずる必要があるのではないだろうか。

(かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：教職調整額／給特法／
定額働かせ放題／人材確保法

※ 本稿脱稿後、内田良・広田照幸・高橋哲・嶋崎量・斉藤ひでみ著『迷走する教育の働き方改革～変形労働時間制を考える』（岩波ブックレット、2020年3月）が発刊された。当書では勤務時間管理の観点から給特法の問題点が指摘され、一年単位の変形労働時間制がもたらす危険性について触れられている。あわせて御参照されたい。