

*Adaptations in Global Economies*, SAGE Publications, 1996が必読文献である。

- (2) 国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障情報』, No.123, 1998年6月, 所収のBook Reviewを参照のこと。
- (3) たとえば, 次の主張の場合が後者に相当する。「社会保険制度を保険として再構築することは, 再分配制度の再構築のためにも役立つ。現在の日本では真の弱者に対する保護システムがあまりにも弱い。……社会保険制度を保険の原点に戻して, 財政的な余裕を生み出すことは, 真に保護を必要とする弱者のみに十分な再分配を行うシステムを構築するのに役立つのである。」(八田達夫・八代尚宏編『社会保険改革 年金, 介護, 医療, 雇用保険の再設計』, 日本経済新聞社, 1998年, 10頁)
- (大山博・炭谷茂・武川正吾・平岡公一編著『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房, 1999年12月刊, xiii + 305頁, 定価3,600円 + 税)
- (うずはし・たかふみ 大阪産業大学教授)

早川征一郎著

## 『国家公務員の 昇進・キャリア形成』

評者：猪木 武徳

本書をひと口で表現するとすれば, 「日本の国家公務員の人事システムについてのエンサイクロペディア」ということになる。制度の把握と実態への迫り方, 用いられた資料と文献の遺漏のなさ, 問題点の抽出の仕方, 何れの点でも, 本書ほど包括的かつ詳細な論述を一巻にまとめ

あげた公務員研究はこれまでなかったのではないか。大部の著書であるため, 部分的な批判を重ねつつ書評するのは, 紙幅からも評者の力量からも難しい。したがって, まず各章の簡単な紹介とコメントを加えた後, 全体としての感想を述べて, 評者としての責めを塞ぎたい。

### 1

本書が「包括的だ」と評される第一の理由として, 高級公務員(いわゆるキャリア)と一般公務員(いわゆるノン・キャリア)に分けたシステムチックな説明がなされている点あげられる。

第2章では, 一般公務員の昇進システムとその実態が詳らかに解説されている。一般公務員のいわゆる外部労働市場との関係はもちろん, 「内部労働市場」の経済学的研究は, 評者の知る限り日本では皆無に近かった。それだけに, この第2章を中心として, 経済学者がこれから解明すべき問題の材料が本書に多く散在しているのは有難い限りである。任用・昇任・昇格・昇進などの用語法, 昇任の方法, その法制度的問題点を解説した後, 級別標準職務表(職務の級とその標準的な職務内容を記したもの), 級別資格基準表の読み方の説明をすることによって, 一般公務員の場合の任用上および給与上の昇進システムの概要が要約されている。

ここでのポイントのひとつは, 級別資格基準の前提として「級別定数」があり, その決定権限(あるいは調整権限)は人事院給与局にあるということだ。もちろん大蔵省から人事院への出向者(定番ポスト)がつねにいることが示しているように, 人事院の単独権限というわけではない。さらにこの「基準表」から, 各試験種類別の昇格・昇級の最短モデルを本章から知ることが出来る。

著者の論述のすぐれた点は, (一種試験採用者の場合を除き) 実際の慣行とこの資格基準表

の最短モデルとの間の著しい乖離に注目していることである。人事院内部資料『能力評価研究会報告』、『公務員白書』（各年版）、国公労連調査部『国公労働者賃金実態調査』などの資料を利用しながら、「明文の根拠のない」昇任基準の実態を探っている。

昇進の実態を人事院資料等で包括的に探るなかで、「査定がほとんど機能しない」公務員の場合、なぜ昇進のばらつきが生じるのかと著者は問い続ける。その答えとして、省庁による地方出先機関の多寡（多い省庁ほど昇任・昇格の評価やランク付けは低くなる）、各省庁の職員の性別構成、級別定数配分の不均衡などがあげられている。そして勤務評定、心証、上司の推薦の有無などのパーソナルな要素は、（一部の職場を除けば）あまり重要ではないとしている。

次いで、東京国公調査部の内部資料を用いて、個別的昇進事例を概観した後、農水省、大蔵省、労働省の三人のケースについて、昇任とキャリアの実態を分析している。ただ「小括」として、著者は「一般公務員の昇進実態は、昇格ないし給与の面から見ても、けっして良いものではない」（115頁）と述べているが、この良い悪いの判断がいかなる基準によるかは定かではない。「民間大企業に比べて」、「一般公務員は、すでに「入口」（公務員試験種類）においてもきわめて優秀な人たちであるが」といった表現が見られるが、その比較や判定の内実を、（もちろん一定の仮定を置いてではあるが）はっきりさせてほしい気がする。

## 2

第3章以降は、いわゆる「高級公務員」（いわゆるキャリア組）の昇進システムの実態分析に充てられている。「入口」=スタートラインの問題、昇進のスピードの早さの問題がまず取り上げられる。種試験採用者が人事院規則の

特例規定との関係で別格だとされるのは、原則として種（上級甲）試験採用者は、「勤務成績が特に良好である職員」であるとして、「必要経験年数又は必要在級年数」を、8割計算で昇格させている点をさす。勤務評定が形式化していると判断するなら、たしかに何を根拠に勤務成績の善し悪しを判断しているのかは問題となる。しかし民間企業において、職能資格等級別に最低滞留年数が異なり、その資格等級への新規学卒入職者のハリツケが（例えば）職種や学歴によって決まるというケースを想起すれば、この慣行が特に不可解だとは言えない。むしろ問題は、昇格のハシゴが完全に入口ごとに分断されてしまって、制度的にひとつのハシゴから別のハシゴへと乗り移れないところにあるのではないか。

第3章の残りの節は、指定職俸給表の問題点、上級官職への任用の審査と承認問題が論じられている。とくに指定職俸給表制度に対しては、著者はきわめて批判的である。高級公務員への「入口」や「早い昇進」については、明文規定が不十分にしろ存在する。しかし、本省庁の課長等の官職およびそれ以上の官職については明文規定はない。そこで第4章以下は、「生ける」慣行としての高級公務員の昇進実態に焦点が当てられる。

## 3

高級公務員の昇進実態を明らかにするために第4章で用いられているのは、米盛幹雄編『

省名鑑』各年版（時評社）、『人事興信録』、『政界・官庁人事録』などの名簿資料である。退官者のその後についても追跡される。

主要な省の大臣官房課長の一覧表（表4-2、163-164頁）、主要本省内局局長一覧（表4-3、168頁）、各省庁事務次官一覧（表4-4、176頁）、さらに大蔵、通産、建設の歴代事務次官一覧（表4-7、184頁）、そして大蔵省官僚

閏閣リスト（OB編）など、いずれも研究資料として大変貴重なデータとなっている。これらをまとめ上げた著者の労力を大いに評価すべきであろう。

これらの表を見ると、本省内局長、事務次官などへの昇進の遅延と高齢化は明らかである。大蔵省について見れば、戦後就任した事務次官の就任年齢は、1960年あたりまでは40歳代半ばないし後半というところが相場であったが（山際正道氏は39歳）、1980年代に入ると50歳代後半が常態となった。これは通産省についても、（傾向はやや弱い）建設省についても同様に観察される事実である。ほぼ一世代の間で、事務次官の就任年齢が10歳以上高くなったのである。

こうした現象は、日本人の平均寿命が延びたことと、第二の就職口である「天下り」問題と関連して起こったことは言うまでもない。定年年齢60歳は、1981年の国公法改定によって導入され、85年3月31日から（つまり84年度から）実施された。その後も、60歳以前で辞職するものが多く、そうした早期退職者の再就職先も十分確保できる時代が続いた。

しかし、90年代に入り一転して日本経済が長期不況に陥ると、（世襲ポストを別にすれば）以前ほど良好な「天下り先」を確保しにくくなったこと、さらに「官民の癒着」打破のための退職公務員の関連業界への「天下り」の規制を強化する動きが強まったことは周知の通りである。

「天下り」規制の強化を実あるものとするためには、定年年齢を60歳から（たとえば）65歳に引き上げる、さらに職員が所属する役所の人事当局が就職斡旋をしないというルールを確立するなどの改革が必要だという議論もある。こうした点に関する議論が、第4章第2節2以降で「天下り」と関連付けてなされなかったこと

は残念な気がする（第5章第5節で一部なされているが）。「昇進の遅延化と高齢化」の問題をここで展開させれば、続く第5章以降の「天下り」問題およびその改革策と関連し合っているため、第4章から第5章への問題関心のシフトはもう少しスムーズになったと感じられるからである。

## 4

第5章と第6章は高級公務員の「天下り」問題と政界進出を論じており、分量的に全体の三分の一、約120頁を占める。内容と構成を簡単に紹介すると次のようになる。

第5章では「天下り」規制の根本となる国公法第103条（いわゆる「私企業からの隔離」）の長い条文の全文がまず引用・検討された後、人事院規則14-4（営利企業への就職）、人事職員局職員課の論文「営利企業への就職の制限について」を取り上げている。そこから著者が引き出す法制度上の問題は、次の5点である。（239頁）（1）営利を目的とした私企業のみ制限されていること、（2）離職後2年以上であれば何らの制約を受けないこと、（3）在職した省庁と「密接な関係」になれば制約の対象にならないこと、（4）事務次官、局長といった上位の官職については「よりきびしいチェックを受ける」こと、（5）人事院の審査は、離職前5年間に遡り、さらに将来を考えて行われること、の五つである。

第5章第3節では、現実の「天下り」を6つの類型に分け、その各々について実際の事例を示しながらその共通点を抽出している。「迂回組」（まず公庫、公団など特殊法人や公益法人に天下り、ついで民間企業に天下るグループ）、「一ヵ所滞在型」（公庫、公団など特殊法人や外部団体に天下り、それで終わるケース）、「渡り鳥」「たらいまわし」（民間企業と特殊法人、外部団体の間を渡り歩くケース）などが、実名お

よび退職後のキャリアとともに例示されている。こうした類型化から、それぞれの「天下り」のパターンの背後にある論理をもっと論じてほしかったという思いもある。歴史的経緯、経済合理性、各省庁の許認可権や権益との関係などについて、時折、著者の推論が読み取れる。しかしここまで徹底して事例とデータを収集したわけであるから、この素材を用いて料理の腕を顕示してもらいたかった。特に公益法人への「天下り」問題、「天下り」斡旋の窓口と「総合調整」部署の存在を論じた節は、なかなか迫力があるだけに惜まれる。

貴重な素材を十分料理しなかったひとつの理由は、著者の「天下り」に対する否定的見解があまりに強かったことにあるのではなかろうか。規範的な視点からは、「否定されるべきもの」への分析的関心は生まれにくいからである。

この点については、「高級公務員の政界進出」を扱った第6章についても同じ感想を持つ。政治学・行政学での研究は多いとはいえ、丹念なデータ収集、政党別官僚出身議員の分類、地方自治体への中央官僚の進出とその特徴についての議論など、実態の検証には全く不足はない。しかしその検証が最終的に何を論証するためのものであったかを読者に知らしめるという点では、問題点が少し拡散してしまったという感は拭えない。

## 5

すでに冒頭に記したように、本書は「日本の国家公務員の人事システムについての包括的な研究書」とも呼ぶべき労作であることは間違いない。しかし包括的であるということは、余りに盛沢山に多様な問題が論じられすぎたという意味にもなる。著者の最終的メッセージをより強くするために、触れない問題があってもよかった。

余計な先入主なしに、兎に角、「データをし

てまず語らしめよ」という姿勢は見事というよりほかはない。安易な官僚(制)批判に墮することなく、実態がどうなっているのかを正確にデータを積み上げながら研究を進めてこられた著者の品位ある姿勢には頭が下がる。その点を認めた上で、最後にメソドロジーに関係したコメントを述べておきたい。

経済学ではデータを集め、それらを分析する場合、統計的手法を用いて推定したり(裏から見ると)検定したりするケースが多い。この手法自体がすでに「仮説をテストする」というスタイルになっているため、論文としての体裁が整いやすい。しかしこうした手法以外で仮説をテスト(検定)するには大きな困難が伴う。これは、実証研究に従事する者が避けて通ることのできないメソドロジー上の困難である。早川氏のこの労作を通読した後にも、同様の苦しみを共感した。制度の問題と実態の把握は別であるという立場は明確に出ているが、実態の抽出を「どのようなコンセプトを用いて」、「何を仮説として」行うのかが不明確になってはいないだろうか。

この点は、本書の中で厚生省の薬害エイズ事件と特養老人ホームをめぐる事例研究(201 - 204頁)、あるいは宮城県の「官官接待」問題(347 - 350頁)などの位置付けがはっきりしないことともかかわっている。個別具体的ケースと一般論の関係が、本書の中で「縫い目のない形」でうまく接合していないのは残念である。また逆に、行政の権限と行政の責任を論じた部分(第4章第4節、最終章)も、その論が、一般論としては本書の中で十分に展開されなかったぐらいがある。

しかしこうしたコメントも、恐らく望蜀の感を免れまい。戦後日本の国家公務員の人事をめぐる制度と昇進の実態について、これほど詳しく論究した仕事はこれまでなかったわけである

から、その貴重な労力に対して、まずもって高い評価を与えなければならないのは当然である。日本の公務員研究を目指す者が必ず読まねばならない基本文献として、まずこの早川氏の研究に指を屈さねばならないことを改めて強調しておきたい。

(早川征一郎著『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社、1997年3月、ix + 386頁、定価4841円)

(いのき・たけのり 大阪大学大学院経済学研究科教授)

Michael H. Gibbs

## *Struggle and Purpose in Postwar Japanese Unionism*

評者：鈴木 玲

### 1 本書の概要・特徴

本書は、八幡製鉄を中心とした鉄鋼産業の労使関係史を、組合リーダー・活動家や経営者・管理職の「目的意識」(a person's sense of purpose)と、アクター間の労働運動や企業経営の目的をめぐる争いに焦点を当てて分析する。対象は1943年から1984年で、特に最初の20年が分析の中心である。著者は、目的意識のうち、国民全体への貢献などの「高い次元の目的」(high purpose)を特に重視する。本書の特徴は、労働運動や労務管理の発展を客観的に記述するだけでなく、労使関係に関与した個人の主観から発展過程に解釈を加えていることである。また、八幡製鉄のケースに限定せず、富士製鉄、日本鋼管、川崎製鉄、その他中小製鉄所の分析を行い、鉄鋼産業で見られる労使関係

の共通のトレンドを示していることも特徴である。そのため、著者は膨大な量の組合史、経営史、組合活動家や経営者の伝記・自伝などを読みこなしている。

なお、数カ所で指摘されているように、著者が使用した一次資料の多くは大原社会問題研究所所蔵である(Gibbs氏は、一時同研究所の客員研究員であった)。このように、海外の学者により研究所の資料が活用され、その結果が英文文献として発表されたことは、歓迎すべきことである。

### 2 本書の構成と要約

本書は、序章と、6つの歴史分析の章、終章で構成されている。序章は、本書の歴史分析の概要と分析枠組を示している。この章は、歴史分析の背景として、1943年から63年までの大きな政治・社会・経済的变化をあげている。特に重要なのは、労働者や労働組合活動家の地位(status)が上昇し、それまで官僚、政治家、経営者などのエリートによって独占されていた国民や国家の方向性を定義する役割(「高い次元の目的」)を、労働者や労働組合活動家も主張できるようになったことである。また序章は、個人の目的意識が歴史分析で重要な理由を2つあげている。1つに、個人の目的やコミットメントは、大きく客観的な歴史的な流れの主観的な原動力としての役割を果たすことである。2つに、目的意識へのコミットメントは、歴史解釈をめぐる争いとしての意味も持つことである。すなわち、鉄鋼労働運動の左派活動家のように、政治闘争に敗れ目的が達成されなくても、彼らは敗北に至る闘争の歴史を記録に残すことで、「高い次元の目的」を主張することができるのである。以下の1~6章の要約は、八幡製鉄(50年までは日本製鉄八幡製鉄所、50~70年は八幡製鉄、70年からは新日本製鉄八幡製鉄所)