

川手 撰著

『戦後日本の公務員制度史』

—《キャリア》システムの成立と展開—

評者：早川 征一郎

1 本書の意義

公務員制度改革の重要な課題として、「キャリア」システムの改革と「天下り」慣行の改革があることは言うまでもない。だが、戦後、「キャリア」システムがどのように成立したか、それを職階制の導入と挫折、戦後の給与制度の変遷、公務員試験制度といった多面的な関係を押さえ、歴史実証的に解明しようとした研究はきわめて少ない。

本書は、行政学の分野において、「キャリア」システムの歴史的成立過程を実証的に明らかにしたもので、その研究の意義は大きい。「キャリア」システムの成立過程について、本書とは別に、かつて高級公務員の昇進・「キャリア」形成を考察した際に、関連して述べた評者として、ここに書評に取り上げる所以は、そうした本書の意義にある。

2 本書の目次構成と第1章の位置づけ
本書の目次構成は、以下のとおりである。

- 第1章 「キャリア」システム
- 第2章 職階制の「栄光」と挫折
- 第3章 給与法体制の成立
- 第4章 給与等級型試験
- 第5章 「キャリア」のスピード昇進

第6章 総括と展望

第1章は本書の序章であり、本書の考察課題がなぜに提示されるかを明らかにした導入部的な重要な章である。「キャリア」を優遇する法的根拠がないにもかかわらず、全くインフォーマルな制度に支えられつつ、なぜ、「キャリア」優遇制度が形成されたか（5頁）を問題意識とし、歴史的接近を試み、そのなかから第2章以下の考察課題、すなわち戦後における職階制の導入と挫折、給与法体制の成立、給与等級型試験、「キャリア」のスピード昇進といった考察課題を提示した理由を説得的に展開している章である。第1章の最後に、著者の仮説ともいえる問題提起がある。

「以上を総称すると、戦後の日本においては、人事制度、とりわけ任用の局面に、給与制度が常に顔を出してくることが分かる。いや、それどころか、給与制度がその本分をはるかに越えて、任用制度全体をさながら『支配』しているというのが現実なのである。その現実こそが給与法体制であり、それを生み出してしまったのが職階制の失敗であった。そして、この給与法体制を各省庁が利用して、戦前のフォーマルな人事慣行（『高文システム』）を維持せんとする結果が、インフォーマルな『キャリア』システムの形成とつながったのではないだろうか」（35頁）。

この仮説は、きわめて説得性を持っていると思われる。以下、この仮説を念頭に置きつつ、公務員制度に疎い読者の存在も考え、やや長い内容紹介を行うことにする。

3 職階制の「栄光」と挫折

職階制は、公務員の科学的人事管理を担保するものとして、アメリカ占領軍によって、鳴り物入りで導入が試みられた。第2章は、この職階制導入をめぐる戦後の歴史的展開について、

第1期：研究期（昭和20～23年）、大蔵省と行政調査部（後者のバックにGHQ）という二つの流れの併存時代、第2期：構築期（昭和23～25年）、GHQ指導を受けた人事院が唯一の流れとなり、職階制の実現に向けて「猛進」した時期、第3期：反動期（昭和25～28年）、GHQは去り、職階制を実際に形に実現しつつあった人事院に対する各省の抵抗により、職階制を基礎にした新任用制度（人事院規則8-12 職員の任免）は出来たが、経過規定により、「従前の例」にならう制度が生き残り、職階制は結局、形骸化していく時代、第4期：衰退期（昭和28年～）という各時期に区分され、歴史実証的に事態の推移が解明される。興味深い章である。

4 給与法体制の成立

第3章は、先に著者の仮説として紹介した説が歴史実証的に展開され、本書で最も重要な位置づけを持つ章である。「給与法体制とは、――給与制度が職階制に代わって官職を分類し、任用制度を掌握するかのごとき機能を果たすようになった状態をさす概念」（81頁）として用い、以下、そうした給与法体制成立の歴史が解明される。

第1期は制度前の時代（昭和20～21年）で、戦前の給与制度の微調整を行いつつ、事態をしのごうとした時期である。第2期は官吏俸給令時代（昭和21～23年）で、昭和21年4月、官吏俸給令（勅192）による高等官・判任官などの区分の廃止に始まり、職階給制度が模索され始めた時期である。昭和21年9月の官吏俸給令改正をつうじ、30号制の給与体系が打ち立てられたが、学歴資格・勤続年数・号俸をセットとする典型的な年功賃金体系であった。しかし、身分制の撤廃、民主化要求を反映し、上下格差は大幅に縮小した。これ以後、ベース賃金が続く、生活給賃金思想が支配的であったが、他方で、

組合側の強い反対はあったが、職階給導入を模索する動きも台頭し始める。

昭和23年は、「生活給」論と「職階給」導入論のせめぎ合いの年でもあった。したがって、昭和23年は第3期として、職階給である15級制の準備期でもある。主導したのは大蔵省給与局であった。

第4期は給与法体制の萌芽期、言いかえれば15級制の時期である（昭和23～32年）。大蔵省給与局主導の15級制を人事院が追認し、次々に給与制度として固められた時期でもあった。職員の職務を15の級に分け、各級6～10号の幅を持った級別俸給額表が作成され、それに基づいて運用されたが、やがて俸給法の種類が少なすぎるなどから大量の「頭打ち」が生じ、このままでは給与表として維持出来なくなった。

そこで現在の給与体系につながる改革が行われた。第5期の8等級制時代すなわち給与法体制の確立である（昭和32～60年）。ここに至り、俸給表種類の増加による職員の包摂、等級別標準職務表の新設による給与上の昇格が任用上の昇任を「飲み込んでしまった」（126頁）ことによる給与法体制の確立、昭和39年の指定職俸給表に新設による「キャリア」組の給与上の優遇制度の強化など、先の仮説が如実に現実化したことが解明される。

最後に、第6期の11級制時代（昭和60年～）であるが、ここではとくに、平成4年の昇格制度の変更―昇格後の俸給額は、昇格前のそれと同額か直近上位の俸給額を定めた号俸の一つ上位の号俸にする―が、昇格の機会の多い「キャリア」組を優遇する制度であることが指摘される。

5 給与等級型試験

「キャリア」システムを生み出す制度的要素として、給与法体制とともに、給与制度が定め

る俸給表上の等級に採用するというしくみの「給与等級型試験制度」が見逃せない。第4章は、その考察を行っている。

第1期は高文存続期（昭和20～23年）で、第2期は15級制期（昭和23～32年）である。（昭和25年に、いわゆるS-1試験が実施されたことが、第3節で詳しく述べられているが、その紹介は省略する）。この第2期に、戦後の新しい国家公務員採用試験制度が導入され、実施される。「キャリア」組の採用試験となるのは6級職試験である。この「6級職試験の高文の後継試験としての性格、直截に言えば幹部候補採用試験としての性格は、20年代末にすでに決定的なものになりつつあったと言える」（149頁）。

第2期は8等級制期（昭和32～60年）で、6級職試験は上級試験と改められ、のち昭和35年に上級甲試験となる。その際、人事院の反対を押し切り、各省の強い圧力のもとで、上級甲試験制度が導入されたことが明らかにされ、極めて興味深い（162頁以下）。

第3期はそれから以降（昭和60年～）である。昭和60年以降、上級甲試験は、I種試験に改められ、現在に至っている。

6 「キャリア」のスピード昇進

第5章は、「キャリア」のスピード昇進の実態解明に当てられている。「キャリア」のスピード昇進は、級別資格基準表を元にし、昇格必要年限を成績優秀だとして8割の年限で昇進する慣行である。それに関わって6級補佐への到達スピードの早さが問題となる。「8割昇格」は、かつて評者（早川）が状況証拠的であるが、その存在を実証した。著者は評者の指摘よりもっと古い昭和20年代から始まっていること、もっと多くの省庁や技官についても実証しており、その実態がもっと明らかにされている。6級補佐への到達スピードは、8割昇格よりさら

に短い年限での昇進実態があることで、著者が今回明らかにしたものである。

7 総括と展望

第6章は、本書のまとめであり、第1節「キャリア」システムの形成過程のまとめ、第2節「キャリア」優遇体制の現在とこれから、という2節からなっている。

第1節は、戦前、高文システムがあったこと、戦後、職階制の導入が挫折する過程で、職階給与制度と給与等級型試験とが相まって、「キャリア」システムが形成されていったこと、その「キャリア」の昇進の一過程として、「8割昇格」と「6級補佐」が存在し、「キャリア」優遇体制を補強していることが要約的にまとめられている。

第2節は、「キャリア」優遇体制の現状が明らかにされ、Ⅱ種・Ⅲ種試験合格者からの「キャリア」幹部への登用といってもきわめて僅かであることが指摘される。

最後に著者は、インフォーマルに形成された「キャリア」システムに根本的疑問を投げかけ、「フォーマルで透明性の高い幹部候補選抜・育成システムへの転換」（209頁）を提言する。別に言い換えれば、「新しいしくみは、フォーマル制度として明定され、かつ高度の透明性を確保されていなければならない。基本線で現状を追認し、部分部分を少しだけ補修していくような変更は、『キャリア』システムの改革には許されるものではない」（210頁）として本書を結んでいる。

8 本書の意義と若干の注文

最初に述べたように、本書は戦後における「キャリア」システムの歴史的形成過程を実証的体系的に明らかにした書として、決定版とも言える大きな意義を持っている。そうした著者

の課題への接近方法、各章の歴史過程的組み立て、各章における実証を基礎にした著者の指摘、総括における著者の結論的提言について、評者は概ね賛成である。それ故、本書に内在した注文というよりは、むしろ今後の課題となりうる若干の注文を述べるに留めよう。

第一に、本書は、いわば副題が主題であって、主題自体が研究課題ではない。ただ欲をいえば、戦後日本の公務員制度の史的展開のなかで、「キャリア」システムの形成がどういう意味を持つか、公務員制度形成史のなかにおける位置づけを明らかにするという意味で、ごく簡潔にでも公務員制度形成史についての言及がほしかったことである。例えば、しばしば提起されてきた公務員制度改革論議のなかで、「キャリア」システムは、どう改革論議の遡上にのぼったのか、あるいはのぼらなかったのかといったことである。

第二に、「キャリア」組にも省庁間や事務系・技術系といった「格差」が慣行的に形成され、存在していることへの言及がほしかったことである。この点、「8割昇格」などで若干は出てくるが、「キャリア」システム成立史論と

もいえる本書である故か、むしろ今後の課題とされたのかもしれない。

第三に、これは全くのないものねだりになるが、「キャリア」システムの形成を論ずる場合、「天下り」慣行の形成をその延長線上で一言、言及してほしかったことである（補論でもよかったと思う）。それが本書のテーマでないことは重々、承知しているが、昨今、事実が明らかになりつつあるように、「天下り」にも「キャリア」システムにおいて形成された人事序列が反映し、その意味での「天下り」システムが形成されているからである。

そうした注文は概して、本書の本来の課題からすれば、その延長線上のものでもあることは評者として承知している。それだけに、本書を礎石として、今後、一層、著者の研究が進展することを願ってやまない。

（川手撰著『戦後日本の公務員制度史—《キャリア》システムの成立と展開』岩波書店、2005年11月、235頁、定価5,000円＋税）

（はやかわ・せいいちろう 法政大学

大原社会問題研究所教授）

法律文化社 〒603-8053 京都市北区上賀茂岩ヶ垣内町71＊価格 は定価(税込)
☎075(791)7131 FAX075(721)8400 <http://www.hou-bun.co.jp/>

イギリス社会保障の史的研究 V

樫原 朗著

A5判／724頁／13650円

●20世紀末から21世紀へ ブレア政権下の社会保障制度の実際とその背景・思想を丹念に解明。「福祉から就労へ」という新労働党の福祉政策のもとに進められる国民保健サービス、コミュニティ・ケア、年金改革、家族・就労政策を展開。社会的排除にも論及する。

既刊本

I	救貧法の成立から国民保険の実施まで	15750円
II	両大戦間期の保険・救貧法の運営から戦後の社会保障の形成へ	11550円
III	〔増補版〕戦後の社会保障のはじまりから1986年社会保障法へ	12600円
IV	国民保健サービスの展開	11550円