

国家公務員の職階制

——制度導入・制定・形骸化過程の分析から見える人事制度の特徴——

岡田 真理子

1. 課題と意義

本稿は、戦後初期の日本の国家公務員における職階制の制度導入・制定・実施過程を分析し、制度の形骸化過程を明らかにすることを課題とする¹⁾。

戦後の国家公務員の人事制度は、戦後改革の一環として官吏制度改革という形で制度導入・制定準備が行なわれた。官吏制度改革として人事制度をめぐる議論が行われたことにより、国家公務員の人事制度導入・制定準備過程においては、戦前の官吏制度に関して改革すべきであると考えられた側面をやや極端なまでに排除しようとする傾向が見られることとなった。改革すべき側面としてもっとも重点がおかれたのは、「身分制」的な側面であった。戦前の官吏制度は勅任官、奏任官、判任官、雇、傭という「身分制」によって構成されており、身分に対応した処遇が行われていた。このような「身分制」的制度を改革するために、G. H. Q. は官吏制度改革の方針として「民主的且つ能率的」な制度の制定を要請した。この方針は、のちに国家公務員法第1条²⁾として、国家公務員の人事制度導入・制定に関する議論の大枠を規定するものとなった。

以上のように国家公務員の人事制度の制度導入・制定が官吏制度改革として行われていくなかで、職階制は「身分制」を改革し、「職務の内容と責任」を基準として新しい人事制度を成立させるための最も重要な制度であった。このことは、職階制が国家公務員法において国家公務員の人事制度の基礎となることが法的に位置づけられている³⁾ことから理解できる。また、職階制は同時期の民間企業の人事制度に関する議論にも影響を及ぼした制度であった。それは、

1) 制度として規則上明文化されているが、事実上、現実において制度が持つべき効果は何ら生じていないような状態を形骸化と定義する。制度が形骸化した場合、その機能は現実において全く無くなるのではなく、形を変えて明示的には現れない形で機能するようになると思われる。

2) 「この法律は、...(中略)...公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的とする」(1947年10月制定)。

3) 国家公務員法第32条(職階制によらない官職の分類の禁止)。

戦後初期の民間企業における職務給などの制度が職階職務給あるいは職階制と呼ばれて議論がなされていること⁴⁾や、公務員の職階制に関する議論に民間企業の職務給などの制度の関係者が出席していることから察せられる⁵⁾。つまり、本稿が分析の対象とする国家公務員の職階制導入・制定過程は、戦後もっとも初期の「職」を基準とする人事制度に関する議論が行われた過程であり、その後の戦後日本の人事制度に関する議論の中で浮上する問題の多くが、具体的あるいは抽象的に議論された過程であるといえる。その意味において本稿の分析は、戦後日本の人事制度の分析に関する重要な論点を示唆しうるものとする。

管見の限り研究史において国家公務員の職階制を分析した研究は、職階制導入時に業務に関わった関係者⁶⁾および公務員制度改革に関わった法学者等⁷⁾によるものがほとんどである。これらの研究は、職階制を紹介、解説することを目的とした研究、あるいは法律的解釈を開示した研究であるといえる。また、その後の数多く存在する民間企業の職務給あるいは職務分析に関する議論・研究において、国家公務員の職階制は戦後の早い段階で失敗した制度と扱われることが多い。本稿では、職階制の形骸化要因の分析を行うことにより、既存の研究ではなされてこなかった人事制度分析としての職階制分析を試みたい。形骸化要因の分析は一見、無意味なように見えるが、形骸化過程を分析し、形骸化に至るまでの議論の中で取り上げられる問題点や矛盾を浮彫りにすることによって、制度の持つ問題点および特徴を明らかにすることができるものとする。それは、職階制の形骸化過程において、人事制度の基準として「職務」を選択することについての議論が膨大なエネルギーをもって行われていることからいえることである。さらに、既述のように国家公務員の職階制が戦後日本の「職」を基準とする人事制度に与えた影響を考えると、国家公務員の職階制の形骸化過程における議論は、戦後の人事制度に関する議論の原点といえることができる。その意味においても、本稿における戦後初期の国家公務員の職階制導入・制定過程の分析から見えてくる人事制度の特徴は、戦後日本の人事制度を分析する際の重要な論点を示唆しうる。

本論に入る前に、国家公務員の職階制をめぐる議論の概略と年代の限定の意味、および資料に関して述べておく。職階制は、1946年の給与体系確立に関連して導入が検討され、国家公務

4) 例えば、帝人においては帝人労連が1947年3月に出した「身分制度撤廃に関する要求」の中で「(5)職分並職能の明確化 イ. 職階制の確立 ロ. 職階給与制度の制定等...」という要求を出したことに對し、「職階制専門委員会」を設けて研究したい、と回答している。帝人労働組合『帝人労働組合史 1』1976, pp.128-133参照。また、東京急行では、職階制賃金の導入を計画し、1947年7月に実施している。日経連『職務給の研究』1960, pp.38-39参照。

5) 「座談会 職階制を語る」『公務員』1949.7など。

6) 1948年5月から1949年5月まで初代職階課長を勤めた三宅太郎、第2代職階課長を1954年5月まで勤めた尾之内由紀夫など。三宅太郎には『職階制の解説』大阪新聞社、1949など、尾之内由紀夫には『職階制の実務』学陽書房、1950などの著作がある。

7) 辻清明『日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969、足立忠夫『近代官僚制と職階制』学陽書房、1952などがあげられる。

員制度改革の柱と目された制度であり、給与制度、任用制度や勤務評定制度をはじめとする戦後日本の国家公務員の人事諸制度は職階制を基礎として運用が予定されていた。職階制関連業務は、日本側の要請で招聘されたフーバー顧問団の指導を受けながら、人事院を中心に進められた。しかし、1950年の職階法成立の前後に議論された「職級 (class)」区分の基準の処理をめぐって、各省庁の職階制に対する批判が表面化し、占領政策の転換による行政整理の流れもあって、1951年8月の政令改正諮問委員会答申において大幅な簡素化が要請された。1952年には等級設定および官職格付作業が打切られ、制度の形骸化が明らかとなった。よって、本稿では1945年から1952年までの戦後初期を分析対象とする。また、資料は人事院の職階制関連業務の内部資料を中心に、『公務員』あるいは『人事行政』などに掲載された各省庁を含む関係者の論文、座談会等を主にとりあげる。このような資料の選択は、戦後初期の人事院をはじめとする国内の職階制業務関係者が、G. H. Q. によって紹介された制度をどのように受け止め、戦後日本において制度設計をしようとしたのかという点が重要であると考えられるためである。

2. 職階制の紹介と基本方針の明確化

2.1 職階制の導入

戦後日本の公務員制度改革は、1945年11月のG. H. Q. 民政局の公務員制度調査研究開始、及び日本側の「官吏制度改正二関スル件」閣議決定をもって開始された。公務員制度改革は、閣議決定の件名からも察せられるように、官吏制度改革、つまり戦前の官吏制度の特徴であった勅任官、奏任官、判任官、雇、傭などの「身分制」を改革することに大きな目的がおかれていた。官吏制度改革としての公務員制度改革の基本的な方向性は、1946年1月にG. H. Q. 民政局のM. エスマン陸軍中尉がホイットニー民政局長宛に出した覚書に見ることができる⁸⁾。その方向性とは、「民主的」かつ「能率的」な公務員制度の成立であり、のちに国家公務員法に明文化され、職階制を規定する「理念」となった。

国家公務員の職階制は、以上のような方向性を持った公務員制度改革の一つとして導入が試みられた。前述の「官吏制度改正二関スル件」には「四 俸給制度ノ統一 (備考) 職務俸ノ制度ノ拡充ヲ考慮スルノ要アルベシ⁹⁾」とあり、職階制へとつながるような動きを見ることができる。そして、職階制導入に向けての具体的な動きは、戦後の新しい給与制度設計に関して開始された。戦前の官吏の給与制度は、1885年の内閣制度発足後、1886年に高等官官等俸給令、判任官官等俸給令が出されて以降、幾度かの改正を重ねながら、「等」や「級」による管理や

8) 覚書には、「近代の民主的政府は、民主的且つ能率的な公務員制度を必要とする」、「公務員制度の徹底的な民主化及び近代化がなされることがなければ、この占領の目的が十分に達成される方途を見出すことは困難である」と記されている (人事院『国家公務員法沿革史 資料編』1969, p.3)。

9) 人事院『国家公務員法沿革史 資料編』1969, p.1。

「身分制」を特徴として昭和にいたった。その結果、戦後改革の観点から、「身分制」の改革の必要があると認識されていた。また、戦後直後は各省庁ごとに給与改正を重ねている状態であった¹⁰⁾ ために、新しい給与制度の確立が急がれた。

そこで、1946年4月、大蔵大臣渋沢敬三は、「政府職員の給与制度改革に関する援助方要請について」¹¹⁾ と題する書簡をマーケット経済科学局長代理へ送った。この書簡の中で渋沢は、給与制度整備のため、「職務の科学的な分析」の必要性を認識していること記し、そのための専門家招聘を要請した。閣議決定「官吏制度改正二関スル件」や渋沢書簡における「職務」を基準とする給与制度への言及は、戦前から日本の行政組織内において「職務」を基準とする制度の研究が行われていた可能性を示唆する。しかし、研究がどの程度まで行われていたのかは明らかでない¹²⁾。つまり、1946年時点における「職務」の概念に対する日本側の考え方は具体的なものではなかった。しかしながら、「職務」を基準とする人事制度の必要性は専門家招聘を要請するほど強く認識されていた。つまり、「職務」は「民主的」かつ「能率的」制度の象徴のように捉えられており、「身分制」に対峙するものとして位置付けられていたといえる。言い換えると、「理念」としての職階制は「身分的」ではないものとして考えられていた¹³⁾。「理念」としての職階制に対するこのような曖昧な考え方は、後に「職務」概念を具体化させないまま職階制制定業務を進ませる要因となった。

渋沢書簡の要請により、1946年11月にアメリカ・カナダ人事行政協議会会長であったブレイン・フーパーを団長とする対日合衆国人事行政顧問団（フーパー顧問団）が来日した。フーパー顧問団は、12月に早速、行政調査部¹⁴⁾と会談をもった。顧問団・行政調査部会談により、職階制に関しては、「職階並びに給与に関する委員会（第二委員会）」が設置され、担当はR. S. ヘア¹⁵⁾となった。また、顧問団団長のフーパーが職階制導入に対してかなり意欲を示しており¹⁶⁾、職階制導入は顧問団の主導で開始された。一方、日本側も「身分制」改革のため、職階

10) 阪田泰二（大蔵省給与局第一課長）は「あのころの状態では、官庁側の態勢にしても考え方があまりしっかりしていなかったわけです。物価が上がって来ると職員なり組合がやかましく言う、その都度いい加減な給与の改正を、しかも各省ばらばらにやっていた。」と述べている（『人事行政』41「座談会 国家公務員法制定秘録」1953.1, p.47）。

11) 人事院『国家公務員法沿革史 資料編』1969, p.8。

12) 臨時産業合理局生産管理委員会『賃金制度』日本工業協会、1932にも「職務給確立の必要」及び「職務給設定方法」の項目がある。これによると「技倆、経験、知識、体力、責任の軽重、並びに健康上に及ぼす影響等」が職務を分類する基準とされている。しかし、職務の定義や具体例はなく、「技倆」や「経験」等も具体的に何を示すのかは不明である。

13) 同時期の民間企業においても「身分制」撤廃を職務給導入の動機とする企業が多く存在した。日経連『職務給の研究』1955, p.204参照。

14) 1946年10月に内閣に設置された。

15) R. S. ヘアはアメリカ合衆国人事委員会現場職階部長であった。

16) 竹前栄治『戦後労働改革』東京大学出版会、1982, p.138。

制導入の必要性を認識しており、制度導入の態勢は整っていたと言える。

2. 2 職階制の紹介された特徴

まず、1946年12月よりヘアによる職階制に関する講義が、行政調査部々員に対して6カ月の期間で行われた¹⁷⁾。講義は5回にわたり、職階制の概念、目的、構造、手続などが紹介された。ヘアによる講義は、日本の国家公務員における最初の具体的な職階制に関する紹介であり、また、日本側の職階制の「理念」が具体的ではなかったために、紹介された制度がほぼそのまま受け入れられることになった。そこで、ヘアの紹介による職階制の構造をまとめてみると、表1、表2のようになる。

ヘアの紹介した職階制の重要な特徴は、職階制の手法として分類法をとったという点であった。分類法は職階制の手法の一つで、非量的評価方法と呼ばれる。分類法に対して、量的評価方法のひとつである点数法は、1946年7月に米国労働諮問委員会が出した「連合国最高司令官総司令部労働諮問委員会最終報告書 日本における労働政策とプログラム」の「第4章 長期的な賃金給料勧告 七 職務評価制度」において導入が勧奨された。この報告書は労働省を通じて戦後の民間企業に紹介され、戦後直後の民間企業における職務給などの職務を基準とする制度は、分類法と点数法が混在している状態であった¹⁸⁾。ところが、ヘアの紹介には分類法のみが取り上げられ、点数法に関する言及がなかったため、国家公務員の職階制は分類法が取られることとなった¹⁹⁾。

分類法は、代表的職務を選択して職務分析を行い、同じ職種 (Series) の中で二つの代表的職務を比較する。その上で、区分基準を設定していくつかの級 (Class) を設定し、各職務を区分基準によって級 (Class) に分類する方法である。表に沿ってみれば、まず、表1の Series, Group, Service を Class 分類の前提として整理する。そして、Series の中で一つ以上の共通点をもつ Position²⁰⁾ を、Position の「内容と責任」を基準としてまとめて Class に分類する。この場合、最も重要となるのが Class を分類する際の基準である。なぜならば、理論的には Position の属する Class が組織の中での人事処遇を決定することになり、どの Position がど

17) 講義の内容は『職階制の概説』行政調査部訳、新警察社、1947としてまとめられ、その後の職階制関連業務のテキストとなった。

18) 日経連『職務給の研究』1955, p. 233.

19) ヘアの職階制の紹介は、Position Classification In The Public Service (『公務員の職階制』人事院訳) が基本となっていると思われる。同書は、1948年に米国公務員制度諮問委員会から人事院に贈呈されている。つまり、国家公務員の職階制には米国公務員制度諮問委員会の影響が大きく、このため、民間企業に影響を与えた労働諮問委員会とは別のルートから職階制が紹介されることとなったと考えられる。

20) 「専管の機関によって配分された義務と責任とを内容とする特殊なる執務地位、又は雇用地位」と定義される。『職階制の概説』新警察社、1947, p. 10参照。

表1 ヘアによる職階制の構造 (Service, Group, Series)

Service (職目)	Professional and Scientific Service (専門科学職)	Subprofessional Service (補助専門職)	Clerical, Administrative and Fiscal Service (書記, 行政, 会計職)	Crafts, Protective Custodial Service (技能, 防護, 及び 監視職)	Clerical, Mechanical Service (書記, 機械職)
Group (職群)	技師 (800)	...			
Series (職)	土木技師 (30)	...			

(R. S. ヘア 『職階制の概説』 行政調査部訳, 新警察社, 1947. より作成)

表2 ヘアによる職階制の構造 (土木技師の Class, Position)

Class (等級)			
...			
8		...	Position (職位)
...			
2			
1			

(R. S. ヘア 『職階制の概説』 行政調査部訳, 新警察社, 1947. より作成)

よって, P 830 8 は, 専門科学職 (P) の技師 Group (800台) の土木技師 (30番) の職階 8 級を表すことになる。

この Class に含まれるのかを決定するのは Class の分類基準だからである。点数法の場合には、職務分析で出された点数により Position が分類される Class が決まるため、分類基準が比較的明確となる。しかし、分類法の場合、Class の分類基準は Position の「内容と責任」を比較して決定されることになるため、基準が曖昧になりやすいという問題点をもつ。ヘアの職階制講義では、詳細な職務分析に関する説明が行われず分類することの重要性が強調されたため、Position の「内容と責任」の具体的な捉えかたは曖昧なままであった。これには、「理念」としての職階制が曖昧であったことも関係していると考えられる。つまり、Position の「内容と責任」という「身分的」ではない基準が導入されることが重要であるという認識が日本側にあったために、Position の「内容と責任」の具体的な概念を明確にする必要がなかったのである。さらに、国家公務員の職階制においては、「身分制」の改革という観点から行政関係官職とよばれるホワイトカラー²¹⁾に関する制度の在り方についての議論が多くなされた。ホワイトカラーは Class の区分基準を設定することが相対的に困難なために、戦後初期の職階制をめぐる議論の中では、分類基準に関する問題点がよりクリアになることとなった。

ヘアによる職階制に関する講義を受けた後、1947年3月にフーバー顧問団の指示により、行

21) 戦前の「身分制」でいえば、勅任官、奏任官、判任官がこれにあたる。

政調査部において職階制に関する試験的調査が実施された。これは、職務分類パイロット調査と呼ばれ、行政調査部公務部の三宅太郎²²⁾が主任となって行われた。調査対象は大蔵、内務、農林、逓信、運輸の各省約3,400名であり、その目的は、(1)職務と給与の関係についての情報収集、(2)職務分類調査方法の確立、(3)日本側専門職員の要請であるとされた。しかし、ヘアの職階制講義を通して Position の「内容と責任」に関して具体的概念が議論されなかったことからわかるように、この頃の行政調査部では職階制の具体的内容を議論しておらず²³⁾、パイロット調査は職階制における「職務」の概念や分類基準が曖昧なまま行われた。調査票もアメリカ合衆国人事委員会の職務調査票（自由記述方式）がほぼそのまま流用された。

しかも、パイロット調査においては、「郵政省の調査は、役付職員に対して行われ、学歴調査を行ったただけだと記憶しています」²⁴⁾、「調査票は初期の人事院で使っていたような形のもので、ただ後の職務記述書と違うのは、現在の級や学歴などまでも調べるようになっていたことです」²⁵⁾という関係者の言葉から察せられるように、職務分析に基く分類が試みられたのではなく、分類する際の基準として「現在の級」や「学歴」が用いられていることに留意する必要がある。このことは、ヘアの職階制講義において職務分析の重要性が強調されなかったことも影響していると思われるが、それ以上に、現場においては職階制の分類基準として「現在の級」や「学歴」が重要であると考えられていたことを示している。そして、「現在の級」や「学歴」といった基準こそ、職階制において改革すべきものと考えられていたものであった。つまり、パイロット調査の結果、現場には職階制とは相容れないような分類基準が存在することが明らかとなった。しかし、このような状況を正確に把握することなく、行政調査部は「実施の見通しについて確認を得」²⁶⁾たとして、さらに調査研究が進められることとなった。

2. 3 職階制に関する基本方針の明確化

職階制導入業務がこのように始まった一方で、G. H. Q. ではフーバーを中心として国家公務員法成立の準備がなされていた。そこで、国家公務員法制定準備のなかで職階制がどのように扱われているかを見ておくこととする。1947年6月11日にフーバー・片山会談²⁷⁾が行われ、会

22) 三宅太郎はその後、人事院において初代職階課長を勤める。

23) 同時期に佐藤功（行政調査部機構部）が機構部長に提出した「中央人事院の組織、権限に関する試案」（人事院『国家公務員法沿革史 資料編補遺』1975, p. 1）には、中央人事院に「職階」の局課を置くことが明記され、任用は職階制と試験制度を基礎とすること、職階制制度確立に関する事務は中央人事院が統轄実施することが書かれているが、制度の具体的内容については記述がない。

24) 土生滋久郵政省人事部給与課長の証言（「マッカーサー報告公務員制度はいかに改革されたか」『人事行政』1952.10）。

25) 林正和農林省官房人事課職階班長の証言（「マッカーサー報告公務員制度はいかに改革されたか」『人事行政』1952.10）。

26) 人事院『人事行政二十年の歩み』1968, p. 71。

27) G. H. Q. 側はフーバーの他にヘア、マーカムが、日本側は片山内閣総理大臣の他に斎藤行政調査部長官、西尾内閣官房長官、木村内務大臣、鈴木司法大臣が出席した。

談におけるフーバーの主張²⁸⁾をまとめた形で会談後に「国家公務員法案」²⁹⁾が日本側に交付された。その特徴は、まず、中央人事行政機関の必要性を明らかにしたことであり、これにより、各省庁の人事制度を共通の枠組で整理する要請がなされた。職階制に関しては、80万に及ぶ官職を共通枠組の中で整理することが求められたのである。次に、「国家公務員法案」第4章「官職の基準」の「基準第二」において職階制と給与に関する規定が設けられた。それによると「職員はその地位の職責を基礎として給与せられるべきものとする」とされ、職責によって給与を決定する職務給原則が明らかになっている。また、「人事院は当該職責の同一性を基礎として在職者のすべての地位に対する職務分類計画を作成し、...(中略)...実質的に同一の雇用条件である同一クラスのすべての地位には同一の資格が要求せられ且同一の基本給表が適用せられるのである。当該職責以外に基く地位又は人の職務分類は之によって無効と宣言せられる。」と記され、職階制による職務分類が給与・任用という人事制度の基本をなす制度の基盤となること、および、職務分類計画の必要性が述べられた。特に、職階制が人事制度の基本をなす制度とするという点については、「実質的に同一の雇用条件である同一クラスのすべての地位には同一の資格が要求せられ且同一の基本給表が適用せられる」という部分からも分かるように、奏任官、判任官といったいわゆる「身分制」を改革するという役割が職階制に期待されていた。その後、日本側と G. H. Q. との間で「国家公務員法案」に関する議論が重ねられ、フーバーと日本側の意見の相違をみた点もあったが、職階制に関してはそのようなことはなかった³⁰⁾。つまり、1947年6月11日のフーバー・片山会談をまとめた「国家公務員法案」において、職階制に関する基本方針が明確にされた。その基本方針をあらためてまとめると、(1)職階制を人事制度の基盤とすること、(2)職務給原則、(3)職務分類計画の必要性の3点であった。これらの3点は、のちの職階制関連業務においても一貫して維持され、職階制の大枠の基本方針ともいえる基本方針が明確になった。しかしながら、基本方針はあくまでも制度の大枠を規定するものであり、国家公務員法成立に関する議論の過程においても職階制の具体的な概念は明らかとはならなかった。

国家公務員法は1947年9月19日に法案が国会に提出され、10月16日成立、公布された。職階

28) 「内閣総理大臣とフーバー氏の会談に関する件」(人事院『国家公務員法沿革史 資料編』1969, pp.74-77)。なお、フーバーは片山内閣総理大臣との会談の前に日本側へ伝える内容を1947年4月に G. H. Q. 最高司令官へ報告しており、会談後に日本側へ交付された「国家公務員法案」はこの報告(「report of the United States Personnel Advisory Mission to Japan」人事院『国家公務員法沿革史 資料編』1969, p.25)とほぼ同内容となっている。

29) 原文は「The National Public Servants Law」(人事院『国家公務員法沿革史 資料編』1969, pp.78-113)。訳文は行政調査部訳「国家公務員法案(仮訳)」(人事院『国家公務員法沿革史 資料編』1969, pp.114-130)。

30) 当時行政調査部総務部員であった磯田好祐は「第二班の担当した官職の基準の方で原案と変わった点は、公務員の罷業禁止権の削除、これ以外はそうかわらなかつたでしょう」と述べている(「座談会 国家公務員法制定秘録」『人事行政』1952.1, p.57)。

制に関しては、29条で職階制確立のための手続と官職分類整理に関する基準が記され、30条は職階制実施、31条は格付及び格付改訂の権限、32条は職階制によらない官職分類の禁止が定められた。以上のように、国家公務員法成立の時点における職階制は、制度の基本線は決まったものの、制度の具体的内容に関しては国家公務員法第29条後半程度の規定しか存在していなかった。国家公務員法では、職階制はその詳細を法律により定めることとされたので、次に職階法制定準備が開始された。

以上のように職階制導入の必要性及び法制上の基本方針については日本側と G. H. Q. の意見の相違はなく、職階制導入に関する業務が開始された。また、国家公務員法成立過程においては、改革すべき「身分制」の内容がある程度具体的に明らかとなった。それは、「実質的に同一の雇用条件である同一クラスのすべての地位には同一の資格が要求せられ且同一の基本給表が適用せられる」という「国家公務員法案」における規定からもわかるように、学歴や高等試験合格の資格など人の属性による任用および給与等における人事上の優遇あるいは断絶を意味していたと考えられる。しかし、職階制の具体的内容に関しては行政調査部においても不確かな内容把握の状態であった³¹⁾。このような状況は、「理念」としての職階制が「身分的」ではないものと曖昧に定義されていたこと、さらに G. H. Q. によって紹介された職階制が分類法をとっていたこと、以上二つのことによって生み出されたと考えられる。また、各省庁においては「現在の級」や「学歴」が職務調査の分類基準として用いられた。「現在の級」や「学歴」という分類基準は職階制において改革するべきとされた「身分制」につながる基準であり、職階制とは異なる基準が各省庁に存在することを示唆している。

3. 職種・職級・官職格付

3. 1 職階制制定の要請 新給与実施法制定と国家公務員法改正

職階法制定準備のための態勢は、日本側では1947年11月1日に臨時人事委員会が発足したこと、G. H. Q. 側では7月に離日していたフーバーが11月に再来日して G. H. Q. 民政局公務員課々長に就任し、公務員課の職員が拡充されたことにより整えられた。また、職階制は新しい

31) このことは、以下のようなことから明らかである。1947年7月に日本側が作成した国家公務員法案は、「第3章 官職の基準 第1節 総則 第31条 (職級の定義) この法律において職級とは、この官職又は二以上の官職の集団であって、官職を職種別に、且つ、職務の複雑と責任の度に応じて定めた等級別に、分類整理する職階制の単位となるもの」として「職級」が前面に出たものであったが、同年10月公布の国家公務員法では「第3章 官職の基準 第2節 職階制 第29条 (職階制の確立) 人事委員会は、職階制を立案し、官職を職務の種類に応じて定めた職種別に、且つ、職務の複雑と責任の度に応じて定めた等級別に分類整理しなければならない。」として、「職級」に関する規定を削除した。しかしながら、このことは本文にも述べたように大きな変更とは捉えられておらず、また、「職級」と「等級」の区別も依然としてされていない。

給与制度の関係からも、早期の実現が要請されていた。国家公務員の給与制度は、1946年以降いくらかの改正が加えられたが³²⁾、いまだ戦後の公務員制度改革にそった給与制度は確立されないままであった。そこで、1948年1月に新給与実施本部が設置され、新しい給与制度に関する業務はここで集中して行われた。その結果、同年5月31日に政府職員の新給与実施に関する法律（新給与実施法）が制定され、同年1月1日にさかのぼって適用されることとなった。新給与実施法第13条には職務給原則が、第14条には15級制をとることが記された。これにより5種類の俸給額表が作成され、「職務」により俸給額表の適用範囲が、役職段階により「職務」の級が、学歴、経験年数等により号俸が決定されることになった。この場合の「職務」は、一般、税務、警察、刑務、鉄道現業、船員の5区分とされていた。つまり、その後に職種と呼ばれるものが「職務」とされていたのであり、いまだ職階制、特に「職務」の概念についての整理はなされていない状況であった。また、15級に分ける際の基準は役職段階であり、決して職務調査に基づいた職務を基準として級が区分されたのではなかった。つまり、新給与実施法による給与制度は、実質的には職務給原則にかなっていないものであった。そのため、職階制を早急に実施し、給与制度を「職務」に基づいて「正しく」分類された制度に改めることが求められた³³⁾。このように、役職段階とは異なった「職務」に基づく分類基準を持つ「正しい」職階制が、給与制度という具体的な人事制度の面から要請された。しかしその一方で、「職務」の概念は未整理のままであり、「正しい」職階制についても詳細な議論はされなかった。さらに、級の区分に際して、役職段階が暫定的とはいえ基準として使われたことには留意しておく必要がある。

新給与実施法制定の翌月、1948年6月にG. H. Q. より国家公務員法改正案が提示された。国家公務員法改正に関する議論、および改正国家公務員法（1948年12月3日公布）において、職階制関係で見ておくべき点は次の3つ³⁴⁾である。第一に、中央人事行政を担う機関として人事委員会（Commission）ではなく人事院（Authority）が定められた点である。これに伴い、12月の改正国家公務員法公布後、人事院が発足し、臨時人事委員会において行われていた人事行政は人事院が担うこととなった。人事院が置かれることで国家公務員の人事行政に関する中央人事機関の権限が強められた。このことは、各省庁の80万にも及ぶ官職を共通の枠組で分類

32) 1946年4月に官吏俸給令が出され、これにより高等官（勅任官・奏任官）と判任官の給与制度が一本化された。さらに、同年7月には官吏俸給令が改正され、各種手当を本俸に統合することにより、給与体系の整理が試みられた。また、同時に雇傭人等給与支給準則が決められ、それまで各省毎の給与制度が存在していた雇傭人について、統一的な給与制度が制定された。

33) 1948年9月2日に、臨時人事委員会の組織が改正され、職階制関連業務は給与部職階課において行なわれることとなった。この組織改正からも、この時点における職階制は給与制度との関連において重要視されていたことがわかる。なお、組織改正により臨時人事委員会は、秘書室、任用部、給与部、能率部、公平部、調査部、広報部、法制部、管理部という体制となった。

34) この他には、特別職の範囲が縮小したことに伴い、職階制適用除外範囲が縮小した。

整理することが強く要請されていたことを示している。つまり、改正国家公務員法により、職階制は法的にさらに強く制定を要請されたのである。

第二に、1947年10月成立の国家公務員法では、官職を職種と等級によって分類するよう要請されていたが、改正国家公務員法成立過程において、等級ではなく職級を官職分類の際の基本的構造とした点である³⁵⁾。「官職を職務の種類及び複雑と責任の度に応じて分類整理」し、「同一の内容の雇用条件を有する同一の職級に属する官職」について「同一の資格要件」と「同一の幅の俸給」が設定されるべきこととされた。このことは、職階制導入過程においては等級と職級の概念の区別がついていなかったのが、制度制定準備が開始される時点では、職級のある程度明確となり、等級との区別がつくようになったことを表している。第一の点とあわせて考えると、「職務」の概念についての整理は未だされていないものの、ヘアの職階制講義で紹介された制度の構造等についての理解は進んでいたと考えることができる。

第三に、1948年の新給与実施法における職務分類が国家公務員法が要請する職階制に条件付きで適合するとみなされた。その条件とは、「その改正が人事院によって勧告され、国会によって制定されるまで効力をもつものとする」というものであった。これによって、職階制の制定とそれに基く給与制度の確立が早期に求められた。以上のように、国家公務員法改正に関しても、職階制の成立が要請されていた。

3. 2 職階制制定準備

新給与実施法制定および国家公務員法改正の過程から実施要請が強まった職階制は、制度制定準備のための機構拡充が図られた。フーバー再来日翌年の1948年1月、臨時人事委員会において第1回職員採用公開競争試験が行われ、約200名が採用された。同年2月上旬から5月中旬までの3カ月あまりかけて、G. H. Q. 公務員課指導による第1回人事行政研修が行われ、研修後、新職員約100名が臨時人事委員会職階課に配属された³⁶⁾。新規採用のうち約半分が職階課に配属されたことは、職階制関連業務が重視されていたことを示唆している。第1回職員採用公開競争試験によって職階課に配属された約100名は職階制関連業務の一期生であった。職階課は10の係に分けられており、第1係は庶務、第2係から第10係までは省庁別に職階制立案業務を担当した。一期生の配属と同時期の1948年6月に第2回公開競争試験が行われ、約230名が採用された。約230名の採用者に関しても、第1回と同様に8月から10月までの2カ月あまりをかけて第2回人事行政研修が行われた。研修後、新職員約60名が職階課に配属され、臨時人事委員会職階課の拡充が着実に図られた。

35) 国家公務員法第29条の改正。

36) 1948年5月24日に臨時人事委員会事務局分課規程が定められ、臨時人事委員会内に、企画・人事・会計・庶務・広報・職階・任用・研修の8課が設置された。初代職階課長は三宅太郎。

中央の職階制関連業務に対する体制が整う一方で、地方においても同じように体制の確立が図られた。1948年7月に地方事務所³⁷⁾が設置され、各都道府県の人事委員会を通じて、地方自治体や国の出先機関に職階制を浸透させていく役割が与えられた。また、同じく7月中旬には、各省庁の職階制事務担当官氏名報告依頼が出され、職階制業務に関する臨時人事委員会と各省庁との連絡体制が整えられた。このように中央内部、中央-地方間の業務連絡体制が整えられた。

また、1948年9月から職階制立案予備調査が実施された。この調査では各省庁職階制担当官の協力のもと、各省庁の代表的職種について職務調査が行われた。しかし、調査において使用された調査票は1947年3月のパイロット調査時に使用されたものと同じものであった。このことから、「職務」の概念についてはパイロット調査時と同様に明確にされていない状態であったことがわかる。職階制立案予備調査は、パイロット調査よりも調査範囲を拡大し、職階制制定準備を進めるにあたって各省庁にどのような職種あるいは「職務」が存在するかを把握する目的で行われたと考えられる。

以上のように、職階制にとって最も重要な「職務」の概念を明確にしないまま³⁸⁾、職階制制定準備は進行していた。しかし、準備の進行に伴って職階制の構造や「職務」等の職階制にとって重要な概念を明確にする必要があることは明白であった。そこで、1948年11月にはA. C. ランキンがG. H. Q. 民政局公務員課職階制専門係官として着任し、ランキンとポーシックを講師として、11月15日から26日までの日程で職階制高級研修が実施された。研修では官職、職級、職種、職群等、職階制構造の基本となる概念およびそれら相互の関係を明確にするために、職階制の基礎概念、内容及び構造、職務記述書の記入、職級明細書の作成等に関する講義が行われ、専門的な職務分類官の養成が目指された。職階制高級研修において説明された職階制に関する概念について述べると、官職 (position) とは一人の職員に割り当てられる「職務」 (duty) と「責任」 (responsibility) のことで『職階制の概説』の職位にあたるものであり、職級 (class) とは「職務」と「責任」が充分類似しているものとして決定された官職の群のことで『職階制の概説』における等級にあたる。職種 (occupation) とは「職務」の種類が類似してその複雑と「責任」の度が異なる職級の群のことで『職階制の概説』における職群にあたり、職群とは、共通する性質を持つ職種の群のことで『職階制の概説』における職に

37) 札幌、仙台、名古屋、大阪、広島、高松、福岡の計7カ所に設置された。

38) 「職務」の概念が明確にされなかったということは、「職務」に関しての議論がなされなかった状況であったことを指すものではない。議論そのものは、戦前からの「職務」を基準とする制度の研究あるいは戦後のG. H. Q. の紹介を受けて盛んになされていた。例えば、尾之内由紀夫の回想にも「見渡すと大部屋のあちこちに数人のグループがたむろして文字どおりけんけんがくがく、職務がなんであるか責任がなんであるかを論じている」とある (人事院『人事行政二十年の歩み』1968, p.93)。しかし、そこから明確な概念は抽出されなかった。

相当した。

このように、ランキンによる職階制高級研修で説明された職階制構造の基本となる概念は、R. S. ヘアによる職階制に関する講義のなかで紹介されたものが整理されまとめられたものであった。つまり、職階制高級研修を通じて、「職務」の概念は明確にされないままであった。

3. 3 職種設定 「専門性」という基準と曖昧な「職務」概念

職階制高級研修後、1948年12月に発足した人事院において、職階制関連業務は給与部職階課が引き継いで進めた。職階課は、各省庁へ機能図あるいは機能表や各省設置法、附属法令、分掌規定の提出を求め、各省庁係別所掌事務実態調査や職務調査票による職務内容・責任の調査を行った。さらに、1949年初頭に各省庁職員数調査が行われた。これらの作業は、パイロット調査および職階制立案予備調査に引き続き各省庁の官職を把握する目的で行われた。

以上のような各省庁の官職把握のための作業を経て、職務記述書作成のための準備がなされた。職務記述書は、1948年の職階制立案予備調査で用いられた職務調査票を G. H. Q. 公務員課の指導・助言のもと検討を加え、1949年3月には監督者用、職員用の2種類の職務記述書が作成された。この職務記述書は、職員が自己の遂行する「職務」と課された「責任」を自ら説明的に記述する自由記述式のものであった。自由記述式の職務記述書は、アメリカ合衆国人事委員会で使用されている「free answer」の職務調査票 (Position Description Questionnaire) として R. S. ヘア『職階制の概説』に紹介されている。作成された職務記述書には「現在の級」や「学歴」の記入欄はなくなり、結果的にアメリカ合衆国人事委員会の職務調査票とほとんど変わらないものとなった。「現在の級」および「学歴」といった職階制制定によって改革すべきと考えられていた基準が排除されたことは、パイロット調査あるいは職階制率立案予備調査時に比較すれば職階制に対する関係者の理解が整理されてきたことを意味している。

しかし、職階制にとって最も重要である「職務」の概念の整理はこの段階においてもまだついでいかなかった。それは、職務記述書作成に先立って行われた機能図や機能表、分掌規定の収集からもみることができる。機能図、機能表、分掌規定などを資料として収集すること自体は『職階制の概説』のなかで紹介されたことであった。しかし、ここで留意すべきことは、戦後初期における各省庁の機能図や機能表は、その時点における省庁内の級や課長等の職位をそのまま写したものであり、「職務」の内容と「責任」によって描かれたものではなかった。つまり、「現在の級」や「学歴」という基準を排除したにも関わらず、それと類似する基準で官職あるいは「職務」が把握されていたのである。

「職務」の概念についての問題は残ったものの、1949年6月に職務記述書の正式様式が決定された。そして、1949年2月から全省庁を対象として職種調査が開始されていた。職種調査は、全省庁職種調査に先立ち、1月12日から17日の期間で大雑把な調査(第1次職種調査)が行われた。第1次職種調査はアメリカ政府職種一覧表を参考にしてグループ(仮職群)をまとめ、

グループ別に含まれる官職の概数を調査した。この第1次職種調査を土台として、2月7日から12日の日程で全省庁職種調査が第2次職種調査³⁹⁾として行われた。第2次職種調査は、次期国会への職階法提出という時間的制約があったため、職務調査を行わずに各省庁からの情報に基づいて調査を行うことになった。各省庁からの情報とは、行政組織図等の資料提出と各省庁への職種調査依頼を指していた。つまり、職種調査開始時には職務記述書作成時と同様に、「職務」の概念は曖昧なままであった。

「職務」の概念が具体的ではなかったことによる問題は、次のような形で表れてきた。各省庁における職種調査の過程において、職種を分類する際の基準が曖昧であると問題になったのである。そこで、人事院内に設けられた職種専門委員会によって職種の基準が次のように定められた。仕事の種類が専門化された分野となっていること、任用その他の人事管理上の別個の取扱を必要とすること、通常の昇進経路にあること、の3つの基準であった。ここではじめて、職階制における具体的分類基準として「専門性」、人事管理上の別個の扱い、通常の昇進経路上が明確となった。これら3つの基準に沿って、第2次職種調査の結果を踏まえた係長会議⁴⁰⁾における検討の結果、2月24日に日本政府職種表試案⁴¹⁾が出された。日本政府職種表試案をみると、いわゆる戦前の高文官僚を含んだ「行政職」の分類に特徴を見出すことができる。戦前の奏任官、判任官を思わせるような「官」と呼ばれる職種は検察官などの3つの職種のみとなっており、「行政」とよばれる職種が人事行政、財務行政、経済行政、商工行政など69職種にものぼっている。つまり、「専門性」という基準によってこれまでひとつの集団と見なされていた「行政職」を解体する試みがなされたのである⁴²⁾。

日本政府職種表試案は、G. H. Q. 公務員課に提出された。そして、公務員課の指導により、職種を大別して試験的に35の職群を作成し、約1カ月をかけてG. H. Q. との共同検討会において検討が加えられた。その結果、1949年4月8日に519職種からなる第2次試案が完成した。第2次試案において職種数が増加したのは、G. H. Q. から職種を「専門性」の基準によって細分化するよう指導がだされており、また、各省庁が自省庁の業務の特殊性を主張して異なる職種名を要求したためであった。人事関係の職種だけをとりても、人事行政とまとめられていた職種が第2次試案では人事職群のもとに8つの職種が設定されている(表3参照)。「専門性」

39) 第2次職種調査は全省庁を対象に省庁毎に職種調査が行なわれたので、それにあわせて職階課の全面改組が行なわれた。これによって、庶務事項・業務全般の計画を行なう庶務・企画係と省庁別職階制立案業務を担当する第1～7係という体制となった。各係には係長と2、3名の係長補佐がおかれた。

40) 職種専門委員会および職階課各係の係長を構成員とする。

41) 全374職種。詳細は、人事院給与局職階課「職階制制定業務の経過 第1部資料編」1953、別表第2を参照。

42) この作業は、戦後もっとも初期に行われたホワイトカラーの人事制度の設計の過程ということができよう。

表3 職種設定の変遷（人事関係職種）

行政調査部 調査 1947.3.26	日本政府職種 表試案 374職種 1949.2.24	日本政府職種試案 (第2次試案) 33職群519職種 1949.4.8	職種表 31職群 1950.6.14	職群別職名職種記号一 覧 表 30職群443職種 1951.9	職種改正 1952.2.25	職種改正 1952.5.15
人事	人事行政	人事職群 人事専門官 人事(職務分類) 人事(試験) 人事(給与) 人事(任用) 人事(能率) 人事(調査) 人事(審査)	人事職群 人事(一般) 人事(恩給) 人事(職務分類) 人事(給与) 人事(健康管理) 人事(研修) 人事(試験) 人事(審理) 人事(調査) 人事(福利厚生)	行政 人事 恩給 給与 研修 職務分類 人事一般 人事試験 船舶職員試験(機関) 船舶職員試験(航海) 福利厚生	人事	一般行政

(人事院給与局職階課「職階制制定業務の経過 第1部資料編」1953、人事院『人事行政二十年の歩み』1968より作成)

による細分化が特に強く求められたのが行政関係の職種であった。第2次試案では、「行政」という職種は専門性が弱いというG. H. Q.からの指導により減少し、かわりに「専門官」、「専門家」という職種が作成された。1949年2月の職種表試案作成と同様に職種の分類は、「身分制」の改革という視点から「専門性」という新しい基準で議論された。しかし、「専門性」という基準は抽象的であったために結果的に議論の中身は「行政」ではなく「専門官」、「専門家」にすればよいという名称の問題となった。また各省庁は、「専門性」と「人事管理上別個の取扱い」という基準よりも具体的で分かりやすい「通常の昇進経路」を基準として官職をまとめて名称を決定し、職種として報告する傾向が多く見られるようになった。

第2次試案の完成後、職種の定義や職種間の限界を明確にするために、1949年4月より職種明細書の作成が開始された。職種明細書作成は、職種の名称、一般的記述、具体的職務と責任の記述などが必要要件とされた。職種明細書の作成がある程度すすんだところで次に着手されたのは職級であった。職級決定調査は、職種が決定したものから逐次行われることとなった。

3.4 職級決定、官職格付と職階法制定 職級決定基準の曖昧さから生ずる問題

職級決定は、決定された職種の中に含まれる官職のうち代表的官職をとりあげ、職務記述書に基いて各官職の「職務」の内容と「責任」を比較秤量し、序列付けをするという方法が取られた。ただし、比較の際の詳細な基準項目などは決められなかった。まず、第1次試験的職級決定調査が1949年4月25日から自動車運転手、昇降機手の2職種を対象として行われ、2週間の期間で終了した⁴³⁾。第1次試験的職級決定調査の結果をふまえて、同年5月下旬から16職種

43) この結果、自動車運転手については5つ、昇降機手については2つの職級が設定された。

表4 第3次～9次までの職種決定調査計画と実施状況

	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次	第7次	第8次	第9次
S 24. 8. 27	2(2)	16(16)	24(34)	5(71)	0(72)	0(74)	0(70)	0(101)	0(89)
S 24. 11. 5			24	32	19	3	2	0	0
S 24. 12. 10			25	35	22	6	4	1	1
S 25. 2. 7			27	39	23	11	9	29	3

(カッコ内は各計画の対象職種数。人事院給与局職階課『職階制業務史』1954より作成)

を対象に第2次試験的職級決定調査が6月まで行われた。この間、同年4月26日には第1回職階担当官会議が、また5月28日には人事主任官会議が開かれ、今後の業務に関する話し合いがもたれた。その結果、各省庁ごとに代表的官職⁴⁴⁾を選び、本格的に職級決定調査を行うことが決められた。これを受けて表4のように第3次から第9次までの調査計画が立てられた。

職級決定方法の記述でも明らかなように、職級決定の基準は、官職に関する「職務」の内容と「責任」を比較秤量するというきわめて曖昧なものであった。のちにまとめられた『職階制業務史』⁴⁵⁾においても、職級決定の基準は「常識的にかく区分されるであろうという程度の見地から分けるのであり、できるだけ細かく分ける」と記述されており、基準の曖昧さが分かる。このように職級決定基準が具体的とならなかった理由は、国家公務員の職階制に関する最初の「理念」が具体的ではなかったこと、職級決定基準が曖昧になりやすい分類法をとっていたことに求めることができると考えられる。

また、職級決定後の官職格付作業において職級の変更が見込まれるとされており、職級決定は暫定的な状態であった。そのため結局、職級決定基準を明確にして各省庁の納得を得ることは資格要件に関する問題とされ、官職格付作業へ問題が先送りされることとなった。ただし、「職員の有する資格」は職級決定基準としてはならないことは明確な基準として規定されていた。この基準から、戦前の高等文官試験合格などの資格による「身分的」な制度の排除という職階制制定の目的をみることができる。しかし、これはあくまで「身分的」でないという制度のもつべき特徴であり、「職務」の概念に基いた職級決定基準を明らかにする基準ではありえなかった。

さらに、職級の分類が各省庁の主要な行政関係官職に及ぶに従い、各省庁の職級決定に対する批判は激しくなっていた。そこで、調査計画に基づいて人事院が職級を「仮決定」して職級明細書案にまとめ、各省庁において検討、改正されることになった。このことは、職級の基準が曖昧であったこととともに、行政関係官職であるホワイトカラーの職級を決定することは困

44) あらゆる型の職務をカバーするように、全体の約10%程度を選定した。

45) 人事院給与局職階課，1954。

難な作業であり、各省庁の現場へ問題を委任する結果になってしまったことを表している⁴⁶⁾。以上のように職級決定基準が曖昧であることから問題が生じ、職級決定作業は次第に進行が遅くなっていった(表4参照)。

職種および職級決定作業に続いて、官職の試験的格付が開始された。官職格付は職階制適用範囲のすべての官職について、その「職務」と「責任」を格付基準に照らして分析、評価し、官職を職級にあてはめる作業である。職種が職階制の縦枠を、職級が横枠を構成しているとすれば、格付は縦枠と横枠によってつくられた柵目に中身をはめ込む作業であった。官職の格付は、1949年8月より「歯科技工」および「写真」の2職種を対象に官職試験的格付として開始された。まず、8月25日から28日を準備期間として、官職数の調査等を行い、29日から職務記述書の配布・記述・収集を行った。11月半ばに収集した職務記述書の分析を1週間で行い、続いて12月初頭までに面談・実地調査を行って分析を補い、12月5日から10日までの期間で格付が決定された。試験的格付によって格付に関する業務手順が一通り整い、同年12月末より第2次格付作業として技工職種(全89職種)を対象に格付作業が開始された。第2次官職格付は、12月26日に開かれた第10回職階担当官会議において計画説明がなされ、職務記述書が配布された。さらに、1950年3月からは医学等5職群(55職種)を対象に第3次官職格付が行われた。

その後も労務職群、家政職群と官職格付は続けられたが、これら2職群、そして試験的格付の対象となった歯科技工および写真、第2次官職格付の対象である技工職種、第3次官職格付の医学等5職群はいずれも比較的定型業務の占める割合の多い現業的な職群であった。つまり、官職格付作業は職級決定基準を比較的設定しやすい職群から開始された。このことは、職級決定作業で先送りされていた職級決定基準に関する問題が、基準を明確にすることが困難な行政関係職種を後回しにすることで官職格付においてもさらに問題先送りにされていることを示している。また、官職格付作業は官職数調査を行い、各官職の職務記述書を作成し、それらの分析の後に面談、実地調査を行い、格付を決定するという手続を取ることになっており、業務が非常に煩雑であった。このことから、各省庁の官職格付作業に対する批判が次第に表面化していった。

以上のように次第に制度の持つ問題が明らかとなりつつも職階制制定業務が進むに伴って、各省庁の職階制への理解と協力体制が重要性を増してきた。そこで、1949年から職階制研修や職階制説明会が行われた。また、人事院職員に対しても、1950年1月にランキンによる職務記

46) 行政関係職種の職級決定が困難であることは、以下の尾之内由紀夫の言葉からも分かる。「(職級決定に関しては) 高い官職の多い職種に相当するものが残っております。これは日本の従来の行政のやり方というものが、必ずしも専門家による専門行政という形で整備されていなかったのに対して、職階制においてそれを分類し、いろいろそこに限界をつける、ハッキリ他のものと違うという点をわれわれが確認するということが非常にむずかしい、そのためにそれが残ってしまっているわけです。」(「座談会 職階制の実施をめぐる」『公務員』1950.5)。

述書記入要領説明会が行われ、同年2月からは格付業務研修が実施された。新採職員には人事行政研修が行われ、地方事務所職員を対象にして職階制高級研修が行われるなど、職階制業務を進めるための様々な方策がとられた。

ところで、上記に述べた職階制関連業務において、特に各省庁の協力を伴う職種調査、職級決定調査、職務記述書収集等に関しては、職階制関係法令未施行のため、国家公務員法第17条に基く人事院の一般的な人事に関する調査権に基いて実施されていた。そこで、国家公務員法において制定を要請されていたことに加えて、職階制関連業務も具体的立案過程へと進んだこともあり、職階法の早期成立が求められていた。職階法案は臨時人事委員会の段階から法案作成が着手され、1949年10月に法律案は完成し、第6（臨時）国会に提出手続が取られた。同年11月14日には衆参両議院へ上程され、公聴会を開催して審議が重ねられた結果、1950年3月25日に参議院を、同年4月29日に衆議院を通過⁴⁷⁾、同年5月15日に職階法は公布、施行された。

職階法は4章15条及び附則からなり、第1章では法律の目的・効力、職階制の意義・目的、用語の定義、人事院の権限・責務について規定し、第2章では職階制の根本基準、職級明細書、職級の名称、職種について規定し、第3章では官職格付、職種・職級の改正、公示文書等が規定され、第4章では罰則が規定された。国会において修正が加えられたのは、職種の定義及び職級明細書の作成について、人事院にすべての権限と責務が附与されていたものを、国会の職種に関する事後審査の必要を加えた点であった。これによって職種に関しては、名称と定義を国会に提出する必要が生じた。

3.5 目指された職階制

職階法の制定により、職階制立案過程はひとつの帰結を見た。そこで、職種、職級決定と官職格付作業から見ることで目指された職階制についてまとめておきたい。それは、職階制導入時における「理念」の具体的方向性の表われであり、また、目指された職階制のなかに職階制のもつ問題も明確になりつつあった。

まず、目指された職階制は「身分制」の排除が大きな特徴であった。「身分制」の排除は、人事制度の基準から学歴あるいは個人の有する資格などの人の属性を排除することを意味していた。その結果、職務記述書から「現在の級」や「学歴」の欄が排除されることになった。しかし、「身分制」の排除はあくまでも職階制が「身分的」ではない制度であることを求めるにとどまり、職階制にとって最も重要である「職務」の概念の明確化にはつながっていなかった。次に、目指された職階制は「専門性」という基準をもつとされた。「専門性」という基準は、特に行政関係職種について強調された。「専門性」の基準によって職種を設定することにより、「これまでのように、ある種の人たちが、甲の職種から全然関係のない乙の職種に自由

47) 第6臨時国会は1949年12月3日に閉会となっており、職階法が通過したのは第7通常国会であった。

に飛んで歩けるというようなことは、困難になるでしょう。」⁴⁸⁾とされた。つまり、「専門性」という基準は特権的人事の廃止という「身分制」の排除にも関わっていた。しかし、「専門性」は「職務」の概念の明確化につながりうる基準であったが、職種設定に関する議論の過程で、「専門性」の意味するところが議論されないまま、細分化への批判あるいは名称の問題へと論点が移ってしまった。

さらに、目指された職階制では、職階制導入時に制度を規定する要因として取り上げられた「民主性」と「能率性」を具体化された形で見ることができる。職階制における「民主性」とは「職級が、人事管理上、同等に扱うべき官職によって構成せられており、給与任用その他の面においてそれらの官職が同等に扱われる」⁴⁹⁾という意味とされた。また、「能率性」は「科学性」という形で具体化された。「従来の人事行政において兎角身分的な職員を考え勝ちであったのに対して、この職階制においては、職員とは異なる官職、言い換えれば客観化された個々の仕事によって特徴づけられた官職の分類を対象とするのである。この意味において職階制は科学的な分類制度であるということが出来る」⁵⁰⁾という言葉からわかるように、人と分離された形で官職を捉えることが「科学的」とであるとされた。これらは、目指された職階制の「理念」を詳しく表している。しかし、「客観化された個々の仕事」が具体的に何を示すのか明らかになっていなかった。つまり、「理念」からさらに具体的な「職務」の概念は明らかにされないままであった。

以上のように、人事院によって目指された職階制が「身分制」の排除、「専門性」という基準、「民主的」かつ「科学的」制度という方向性をもつことが明らかになったものの、「職務」の概念は明確にはならなかった。一方で、職階制に対する各省庁の批判は表面化しつつあった。それは、「専門性」という基準による職種設定が詳細すぎて実情にあわない、あるいは行政関係職種に関する職級決定基準に対する批判、官職格付作業の煩雑さに対する批判という形で明らかになった。このような状況に対して人事院は対応を模索した。それは、職種設定基準として「通常の昇進経路」を設ける、人事院の職級仮決定後に各省庁で検討するなどの措置であった。このような措置をとった結果、職階制関連業務を通して各省庁における人事制度の「実情」が明らかになることとなった。その過程を次節で見ていくこととする。

4. 職階制の形骸化過程から見える人事制度の特徴

4.1 各省庁からの批判

職階法成立後の職階制関連業務は、職級明細書公示と官職格付を中心に進められた。職級明

48) 粕谷孝夫人事院広報局長の発言（「座談会 職階制の実施をめぐる」『公務員』1950.5）。

49) 尾之内由紀夫「職階法成立の意義」『公務員』1950.5。

50) 尾之内由紀夫「職階法成立の意義」『公務員』1950.5。

細書作成および格付のための調査等は、職階制担当官を中心とする各省庁の職階制業務担当者が行っていた。そのため、各省庁の協力が職階制実施にとって重要なものとなっていた。そこで人事院は各省庁の動向をチェックし、職階課の業務報告書である職階週報に毎週の職級明細書作成状況および格付作業の進行状況、次週の予定を掲載し、さらに人事主任官会議や職階制担当官会議、職階制説明会、職階制実務研修などを頻繁に行って、各省庁の職階制に対する認識を広げ、協力体制を作り上げる努力をした。しかし人事院の努力とはうらはらに、職階制に対する各省庁の批判が次第に明らかとなった。それは、ランキンが1950年3月に行われた演説の中で「人事院が行なわんとしていることを果たして各省庁が理解しているかどうかを疑問に思うことがあります。」⁵¹⁾と述べていること、また、人事主任官会議あるいは職階制担当官会議で明らかとなった各省庁の職階制に対する消極的な態度から伺うことができる。各省庁の職階制に対する批判は、次の3つに主に集約することができる。

ひとつは、職種設定基準に対する批判であった。3.3で見たように職種設定基準には「専門性」という基準が重視された。中央人事行政機関としての人事院がすべての官職に職階制を適用することによって、官職は「専門性」という基準で詳細に分類されることになったのである。これに対して各省庁からは「一つの職種の中に登録されたものが他の職種に移動する場合、簡単にゆけるかどうかというような心配」⁵²⁾があるという意見や、従来の人事は各省庁の長官に権限が大幅に委任されていたが職階制によって「各省庁の意見がどの程度反映しうるか」⁵³⁾心配であるという意見が出された。これらの各省庁の意見から、職階制の実施によりこれまで自由に行われてきた「専門性」によらない任用が原則として困難になるという認識を見ることができる。また、「専門性」という基準で職種設定を行うことは、各省庁の人事権の制約であると考えられている。職種設定基準をめぐる批判からはさらに、「人事行政は、もちろん科学的であることは必要であるが、...(中略)...実情に即応した政策をとられるよう希望する」⁵⁴⁾という意見が見られた。つまり、職階制において試みられた「専門性」を基準とする詳細な分類は、各省庁の「実情」にあわないことが明らかとなった。そして、「このような考え方」⁵⁵⁾に対して、私は、厚生課長も教学課長も一般行政職ともいべき共通の職種に包含すべきであると

51) 広島における幹部職員職階制説明会（職階週報第4号、1950.4.22）。

52) 榎本内蔵壽運輸省職階班長の発言（「座談会 職階制の実施をめぐって」『公務員』1950.5）。

53) 中西哲郎厚生省人事課長補佐の発言（「座談会 職階制の実施をめぐって」『公務員』1950.5）。

54) 有吉正前国税庁総務部人事課長「職階制実施上の諸問題」『人事行政』1951.8。

55) この意見の前段として述べられている職階制による職種区分の考え方を指している。前段には厚生課長と教学課長を例として、「厚生課長や教学課長は、それぞれ民生管理職とか教育管理職とかいったような専門職種とすべきで、共通の職種とすべきでないとする考え方である。この考え方は、行政が進歩するに従い、職の専門化技術化が行なわれるべきであるとの前提に立つ。そして、厚生課長と教学課長を兼務することはもちろん、厚生課長と教学課長との間で相互に転任することも原則としてありうべからざることであるとする。」と述べられている（佐久間彊地方自治庁公務員課長「ある職務記述書 随筆風な職階制への一提言」『人事行政』1952.8）。

考える。...(中略)...一般行政職は一般行政能力とも言うべきものを主体とするものであ⁵⁶⁾ るという意見に見られるように、各省庁の「実情」においては「一般行政能力」のような漠然とした基準で緩やかに範囲をくくることにより人事が行われていることがわかった。職種設定基準に関する各省庁の批判は、人事権の制約を伴っていたために次第に激しくなり、「専門性」によって詳細に区分されていた職種は統一される傾向にあった。それは、表3の人事関係職種をみてもわかる。1951年に9つあった職種が1952年の職種改正では人事というひとつの職種にまとめられ、さらに一般行政として他の職種と統合された。

ふたつめの批判は、職級決定基準に対する批判としてあらわれた。職級決定基準が曖昧であるという職級決定基準に関する問題は、職級決定作業では官職格付作業で資格要件を明確にするという形で問題が先送りにされた。さらに、官職格付作業でも行政関係職種を後回しにすることでさらに問題が先送りにされていた。しかし官職格付作業が進むにつれ、資格要件を定める過程で職級設定変更が多く生じるようになった。職級設定変更に伴う職級明細書改訂作業の際に、職級決定基準に対する各省庁の批判が明らかになることとなった。その批判からは、各省庁において職級決定基準として用いるべきと考えられている要素を見ることができる。例えば、「異なった要素の比較判定の困難さのため、いきおいこの条項にもとる結果が生じてくるか、または極めて常識的な判断を下さざるを得ないこととなり、職級判定の合理性と妥当性は失われ勝ちとならざるを得ない⁵⁷⁾」という意見からは、職階制が定める基準とは異なる「極めて常識的な判断」が各省庁に存在することが分かる。また、「在職者の資格や能力が一切考慮されてはならないのは当然である。しかし職務と密接に結びついた職員の資格や能力までも無視しなければならないということには疑問がある⁵⁸⁾」という意見より、各省庁の「極めて常識的な判断」には「職務と密接に結びついた職員の資格や能力」が含まれていることが分かる。つまり、各省庁の批判から、個人の有する「資格や能力」といった「人の属性」ともいうべきものを人事制度の基準とするべきであるという考え方を見ることができるのである。職階制は「人の属性」を人事制度の基準から排除する制度であり、各省庁の人事の「実情」が目指された職階制とは異なるものであることが明らかとなった。さらに、各省庁からは「職務評価の考え方を従来の行政制度及び人事の実態に即して調整することがしきりに望まれた⁵⁹⁾」のであった。

最後の批判は、手続の煩雑さに対する批判であった。官職格付作業の煩雑さに対する批判は

56) 佐久間彊地方自治庁公務員課長「ある職務記述書 随筆風な職階制への一提言」『人事行政』1952.8。

57) 佐藤達也電気通信省大臣官房人事部給与課付の意見（「電気通信省における職階制実施の経過と問題」『人事行政』1950.12）。

58) 中林恭夫大蔵省官房秘書課の発言（「職階制をめぐる問題点」『人事行政』1951.3）。

59) 人事院給与局職階課『職階制業務史』1954。

3.4 で見た通りである。この他にも、自由記述式の職務記述書のために文章記入量が多く、職務記述書作成に時間がかかるなどの批判があがっていた。これら3つの各省庁の批判から見えてくる国家公務員の人事の「実情」をまとめてみると次のようになるであろう。特に行政関係職種については、「専門性」により詳細に分類するのではなく、職種全体を緩やかにひとつの範囲とし、職階制において排除するべきと考えられていた個人の有する「資格や能力」といった「人の属性」ともいうべき基準を用いた制度運用がなされていた。このように目指された職階制が予定していた状況とは全く異なる各省庁の「実情」に対して、人事院は次項で見るような対応をとった。しかし、その過程から各省庁に存在する国家公務員の人事制度の特徴がさらに具体的に明確になることとなった。

4. 2 人事院の対応と明らかとなった人事制度の特徴

まず人事院のとった対応は、職階制に関する権限を各省庁に委譲するというものであった。人事院は1950年8月に「職階制に伴う人事政策方針」および「職階制実施要綱」を出し、各省庁に職級明細書案作成権限を大幅に委譲した。各省庁が職級明細書案をそれぞれ作成することにより、職級決定基準に関する各省庁の批判を封じることがねらいであった。1950年11月の職級明細書公示では、各省庁の作成した151職種の職級明細書が公示された。公示された151職種は職級区分基準の比較的確な現業官職が中心であり、職級決定基準の曖昧さの問題は各省庁に委譲され、解決されないままとなった。

また、1951年2月に人事院指令6-1（格付および格付変更の権限の委任）が出され、人事院の格付権限の一部が各省庁に委任された⁶⁰⁾。さらに、職種設定基準として「専門性」にこだわらない方針をとった。このため、「通常の昇進経路」という分かりやすい基準をもって職種を設定する傾向が多く見られた。このため、「職務」の概念を具体化させなくとも、現実の「通常の昇進経路」上にある職名をもって職種を設定すれば良くなった。このように、職階制に関する権限を各省庁に委譲することで各省庁の批判は免れることができたが、同時に職階制に関して解決すべき問題も未解決のまま残されることとなった。

次に人事院が取った対応は、等級の設定であった。等級とは、異なる職種間の職級を調整して設けられた級のことである。国家公務員の職階制では当初は「専門性」という基準が重視されており、「専門性」の異なる職種間において任用あるいは給与の関わりは出ない前提であったので等級設定は不要であると考えられていた。しかし、人事院は各省庁の職階制に対する批判を職階制に対する不信と捉え、人事制度上の活用に資する制度とすることで職階制に国家公

60) ただし、9級職以上（課長職以上）の職員に関する権限は人事院に残された。これは、中央人事行政機関としての地位を保つため、また、管理職人事に関する政治的圧力を排除するためであると考えられる。

表5 等級表の種類および等級数 (人事院案)

等級表の種類	等級数	適用職種
行政・書記・専門関係等級表	10	215
研究関係等級表	5	30
医療関係等級表	5	16
技能・労務・監視関係等級表	6	107
公安関係等級表	9	2
海事関係等級表	7	15
電気通信現業関係等級表	7	45
郵政現業関係等級表	6	11
検察関係等級表	6	1

(人事院 『人事行政二十年の歩み』 1968, p. 79 より作成)

務員の人事制度の基礎としての信頼を付与しようとした。つまり、基準に基づいてまとめられたいくつかの職種について等級を設定することで給与制度の複雑化が避けられ、異なる職種間の任用も分かりやすく容易にすることが可能となるため、等級設定は職階制の活用を実現させるとされたのである⁶¹⁾。

等級設定にあたって、職級決定作業と同様に等級設定の基準が問題となった。等級設定基準として、「職級の切り方」や「人事交流の有無と可能性」、「仕事の基本的態様」、「任用条件」、「仕事の遂行方法」⁶²⁾などが考えられていた。これらの基準によって人事院側が作成した等級表の種類と等級の数は表5のとおりである。

表5の等級表は人事主任官会議に提出され、各省庁の意見をもとに再検討された。再検討の過程で等級設定基準は次の3点にまとめられた。「行政組織上の責任および権限の配分形態あるいは地位」、「最低資格要件のうち必要な教育、研修程度」、「人事交流の行なわれる場合、あるいは比較可能な場合のキー(鍵)官職を選んで、これを媒介とする」⁶³⁾ことの3点であった。このうち、「必要な教育、研修程度」は「測定は困難であり、又主観的なものになりがちである」⁶⁴⁾とされ、「キー(鍵)官職を選んで、これを媒介とする」場合には「官職の職務評価に帰着する」⁶⁵⁾ために「職務」の概念が曖昧な状況では職級決定基準設定と同じ問題を持っていた。

61) 1952年3月に給与準則が国会に提出され、同年5月に人事院規則8-12(職員の任免)が制定されるなど職階制の活用を予定された人事制度に関する法的整備がなされていたことも等級設定の動きに関係している。

62) 人事院 『人事行政二十年の歩み』 1968, p.79。

63) 有吉正前国税庁総務人事課長 「職階制実施上の諸問題」 『人事行政』 1951.8。

64) 有吉正前国税庁総務人事課長 「職階制実施上の諸問題」 『人事行政』 1951.8。

65) 有吉正前国税庁総務人事課長 「職階制実施上の諸問題」 『人事行政』 1951.8。

そこで結果的に「行政組織上の責任および権限の配分形態あるいは地位」が等級設定基準として用いられるようになった。それは「すなわち原則として、次官、局長、部長（各省の官房課長を含める）、課長、課長補佐、係長、係員というように組織上の地位と序列に応じて職級が区分され、等級が賦与されようとしている」⁶⁶⁾ 状況を意味していた。つまり、等級設定基準をめぐる各省庁の意見から、「組織上の地位と序列」すなわち役職段階という人事制度の基準が明らかとなったといえる。職階制をめぐる議論の中から役職段階という基準が国家公務員の人事制度に存在するという特徴が明らかとなったものの、役職段階のような基準は、目指された職階制では「身分的」であるとして排除することが求められていた基準であった。つまり、人事制度の基準として役職段階という基準が各省庁に存在する以上、目指された職階制の実施実現は困難であった。

以上のように制度の本質に関わる部分で制度の実施を困難にする問題を抱えていた職階制は、制度実施のための作業からも制度の形骸化を見ることができている状況にあった。まず、等級設定業務および任用に関する各省庁の意見から職種の統合が求められていた。そこで、1951年5月の第65回人事主任会議記録手続き委員会において決定された「人事行政事務簡素化について」のなかで職種の統合整理が決められた。この決定に従って、1952年より職種統合整理作業が開始された。職種統合整理に伴い、職級の変更および官職格付のし直しが必要となり、職級決定と官職格付は一向に進まない状況であった。また、各省庁に権限を委譲した官職の格付や職級決定についても、各省庁の職階制に対する批判が高まる中で作業は進まなかった。さらに、1952年には等級設定作業および官職格付作業が打ち切られた。このように職階制関連業務が滞りを見せる一方、給与制度、任用制度等の職階制を活用することが予定されていた人事制度は、人事院規則等の規定で暫定措置を受け、職階制の実施を待たずに運用が可能になった。つまり、職階制の活用を予定していた人事制度による職階制実施の要請が事実上なくなったといえる。

そして、1951年8月に出された政令諮問委員会答申において職階制の形骸化は決定付けられた。答申は職階制について、「人事制度は科学的人事行政の名の下に現在極めて複雑となっており、却って能率の発揮を妨げているのみならず、内閣から独立した人事院の具体的な人事への介入によって、人事行政の責任の帰趨を不明瞭ならしめている。よってこの際、人事制度の根本的改革を行なうため、左の通り措置すること。...(中略)...(4)職階 職階制は簡素で弾力性のあるものとし、おおむね5等級ないし6等級（例えば雇員、係員、係長、課長補佐、課長及び局長）程度に区分すること」と述べた。これによって目指された職階制は形骸化が決定付けられ、職階制をめぐる議論の中で各省庁の意見から見ることの出来た人事制度の特徴が戦後の国家公務員の人事制度の特徴として明らかとなった。その特徴とは、いわば「一般行政能力」というべきもので緩やかにくられた範囲を役職段階という基準で区分するというものであ

66) 有吉正前国税庁総務人事課長「職階制実施上の諸問題」『人事行政』1951.8。

た。

5. 国家公務員の人事制度に求められた基準と今後の課題

戦後初期における国家公務員の職階制導入、制度制定過程において最も重要視されていたのは、「身分的」ではない人事制度を設計するという視点であった。このため、「職務」の概念を明確にするような議論が充分になされないままに制度導入が急がれた。また、紹介された職階制が職務決定基準が曖昧になりがちな分類法をとっていたために、「職務」の概念の明確化はさらに困難となっていた。「職務」の概念を曖昧にしたままに職階制制定を進めたため、職種設定基準あるいは職級決定基準、官職格付に関する基準が曖昧であるという問題が生じた。この問題は、「専門性」という基準によって極めて詳細に職種を区分することが要請されたこともあいまって、各省庁の職階制に対する批判を生み出すこととなった。そして、各省庁の批判及び職階制に関する議論の中から、各省庁では、いわば「一般行政能力」というべきもので緩やかにくられた範囲を役職段階という基準で区分するという人事の「実情」が存在することが明らかとなった。このような人事制度の特徴は、「身分的」ではない制度を目指した職階制とは相容れないものであった。

本稿の分析から明らかとなった国家公務員の人事制度の特徴から、次のような戦後初期における国家公務員の人事制度が持つ問題あるいは実態についての展望ができると思う。それは、戦後初期における国家公務員の人事制度では、緻密な職務分析に基く「職務」の内容と「責任」に表現されるような説明可能で明確な基準に基づいて職員の詳細な序列の差異まで明らかにできることが求められていたのではなく、係長、課長などの役職段階に対応するような大括りで上位と下位のおおまかな位置付けがわかればよいという基準が、各省庁においては求められていたということである。このことは、一見常識的なことのように見えるが、戦後の公務員制度改革のなかで、人事院及び各省庁の業務関係者が時間とエネルギーを費やして議論していった結果に浮かび上がってきたことが左記のような基準であったということが重要であると思う。

以上のように本稿では、戦後初期の国家公務員の人事制度には役職段階という基準が存在するという特徴を明らかにした。しかし、なぜ役職段階という基準が選択されたのか、あるいは役職段階とは人事制度の中で何を意味する基準なのかという点については十分に明らかにならなかった。これらの点については、職階制を制度運用の基礎とすることを予定しながら職階制実施を待たずに制度が制定され、実際に現在も運用されている給与制度あるいは任用制度を見ることで明らかにすることができると思われる。なぜならば、給与制度および任用制度が実際に制度として運用される際には、役職段階が基準として機能しているからである。よって、国家公務員の給与制度および任用制度を役職段階という基準を軸として分析することを今後の課題としたい。