

自治体職階制の誕生と消滅

—弘前市を中心に—

川手 摂 東京市政調査会研究員
(かわて しょう)

戦後日本の国家公務員制度の体内に投入された、アメリカ産の激烈な「異物」、職階制。職務を体系的に整理・分類することによって、任用・給与その他の公務員制度を合理化しようとするこの制度は、戦前の官吏制度を戦後なお生き長らえさせようとする旧高文官僚たちにとって、端的な「敵」であり、最高の脅威だった。果たして、官吏制度の強力な免疫システムが作動し、旧高文官僚たちは、あたかも体内に侵入したウィルスに殺到するマクロファージのように、その「異物」を食い尽くしたのである。

国家公務員制度において職階制が作動しなかったのであれば、それへの「準拠」に気を配り続けてきた地方公務員制度においても、職階制が作動しなかったことは想像に難くない。だが、それは必ずしも、自治体において職階制の導入がまったく検討されなかったということを意味するものではない。とりわけ都道府県や大都市レベルでは、職階制の検討が少なくとも形式的には進められており、その他の自治体でも実施を目指した動きがいくつか存在していた。さらに、職階制を実施するための条例を実際に制定した自治体が、管見の限り3つ存在する。青森県弘前市（1952年）、岐阜県羽島市（1954年）、北海道旭川市（1957年、名称は「職階制」ではなく「職務分類制」）である¹⁾。

本稿は、条例制定にとどまらず、実際に職階制を相当程度実施し、給与・任用制度も独自の姿を見せていた弘前市の事例を中心に、日本における職階制の歴史を地方の視点から補強するものである。

1 自治体職階制の概観

弘前市の職階制について検討する前に、地方公務員制度における職階制の位置づけと、自治体職階制の全国的な動向を概観しておきたい。

国家公務員法に3年遅れて1950年12月に制定された地方公務員法（以下、地公法）の第23条は、「人事委員会を置く地方公共団体は、職階制を採用するものとする」とし、同条2項の「職階制に関する計画は、条例で定める」という規定から、以降9項まで、国家公務員法の職階制規定をほぼ踏襲した規定を並べる。しかし、実際の自治体における職階制の立案・実施作業は、ほとんど進展しなかった。それは、9項が「職階制に関する計画を定め、及び実施するに当たっては、国及び他の地方公共団体の職階制に照応するように適当な考慮が払われなければならない」と定めていたことからして、ある意味で必然と言えた。すなわち、自治体には「照応」すべき何物も見当たらなかったのである。

ただ、少なくとも人事委員会設置自治体には法律によって職階制の導入が義務づけられていた以上、当時の地方自治庁（以下、自治庁）は、これを実施させるための指導業務を展開せざるを得なかった。そこで1951年10月、自治庁は、人事委員会事務局長を集めた研修において、職階制に関するレクチャーを行う²⁾。さらに翌52年の2月と6月には、茨城県と共同で、2次にわたる職階制の試案（モデル）を作成し、公表した³⁾。第2次案は、職種が22と

いう相当簡素な構造のもので、職制段階（部長、課長、課長補佐・係長、上級係員、中級係員、下級係員）に対応した6の等級が設定されていた。さらに、6等級から3等級までの職への採用・昇任は競争試験によるものとし、2等級以上については選考によるものとされた。

自治庁がこのような取り組みを進めていたのは、地公法の職階制規定の施行日が、都道府県・五大市においては1952年6月13日に、一般市については12月13日となっていたためであった。すなわち、制定時の地公法附則1項によって、職階制の実施を要求する第23条の施行日が、それぞれ公布から1年6カ月後、2年後とされていたのである。しかし、上述の試案が出されたのが6月であったことから明らかなように、都道府県・五大市では、職階制立案作業は進められていた⁴⁾ものの、その実施の見通しは立っていなかった。そこで、1952年4月1日には、職階制規定の施行日を半年延長する地公法改正案が国会に上程され、6月10日に公布・施行となった。

延長されたデッドラインまであと2週間に迫った11月29日、自治庁は、自乙発第346号「地方公務員法の施行に伴う都道府県（五大市）の職階制、任用制度及び給与制度について」（地方自治庁次長発都道府県知事・五大市長・都道府県人事委員会委員長・五大市人事委員会委員長宛）を発出し、地方公務員の職階制は、「国における職階制並びにこれに基づく任用制度及び給与制度の全面的な実施情况等をも考慮して、なるべく速やかに準備を進め」るものとするが、12月13日以降の「さしあたり」の措置として、選考任用と競争試験について簡素に定めた任用制度と、現状維持の給与制度によることが「適当と認められる」旨を通達している。ここからうかがえるように、この段階になっても、地公法上の職階制が実施される見通しは立たなかったのである。結局、国が導入しないような制度をわざわざ率先して実施する必要性を、自治体も、ひいては自治庁も認めなかったということであろう。そして、地公法の職階制規定は、都道府県・五大市については1952年12月13日に、一般市については1953年6月13日に施行された。ここに地方公務員の職階制は、「施行されども実施されず」という、国家公務

員の職階制と同じ姿を晒すことになったのである。

2 弘前市の職階制⁵⁾

以上見てきたように、地公法上は職階制の実施を義務づけられていた人事委員会設置自治体のいずれも、結果的には職階制の導入に至らなかった。一方で、人事委員会を置かない、したがって職階制実施を義務づけられていない北東北の一自治体が、上述のいわば自治庁主導の流れとはまったく別の文脈において、職階制を企画し、実施に移していた。その自治体とは、すでに述べたように、青森県弘前市である。

（1）実施まで

弘前市は、財政難に喘いでいた。1950年度に突如として財政赤字が発生し、翌年度には7,600万円にまで累積した（1951年度の市の歳出額はおよそ2億7,000万円）。その原因は、歳入サイドでは、シャープ勧告を受けた税制改革で、市の税収の大きな部分を占めていた入場税が県税となり、一気に歳入源を失ってしまったにもかかわらず、地方財政平衡交付金の交付額が想定をはるかに下回ったこと、そして歳出サイドでは、国立医科大学の誘致にともなう莫大な出費など、起債を当てにした放漫な支出が横行していたことに加えて、市内の2つの小学校の校舎が焼失し、その再建のための支出を余儀なくされたことなどにあった⁶⁾。

問題は財政面だけではなかった。「庁内人事は情実に支配されて紊乱の極みに達し、公務の遂行は厳正を維持することが困難な有様⁷⁾で、これに付随して、職員の給与も「種々の属人的な要素（縁故関係や組合関係等）によって著しくゆがめられていた」⁸⁾。そのため、人件費が、ただでさえ大赤字だった市の財政を圧迫しており、官紀の粛正のためにも、赤字財政の克服のためにも、給与制度の合理化による人件費の圧縮が大きな課題として浮上していたのである。

市では、1948年6月に、理事者・職員・有識者計9名からなる委員会を作り、全職員の給与等級の決定を行ったのだが、この格付が国や県、他市の標

準的な水準を上回っているという指摘が市議会の一部から提起されており、1951 年末の職員定数条例の改正と合わせて、給与格付を一齐に見直そうという気運も生まれていた。だが、この試みは結局頓挫してしまう。こうして市は、1951 年 11 月の職員給与の支給日を直前にして、金庫の中に 60 万円しか入っておらず、地元銀行への緊急融資の依頼もすげなく断られるという、困窮しきった状況に立たされていた⁹⁾。そして年末には、地方財政委員会から、全国初の財政再建の勧告を受けるに至ったのである。

1951 年 12 月 7 日、「所内の沈滞した空気を一新すべく」、「所内の事務系統整備、法規および条例等の整理に当たらせる」ため、京城帝国大学出身の法学士・竹中菊三が秘書課主事に発令された¹⁰⁾。竹中は弘前の出身ではなく、地元のしがらみから自由な立場にあった。また、庁内では課長級ですら準専二卒（師範学校、高等女学校等卒業程度）という学歴が平均的であった¹¹⁾時代に、大卒の「学士様」という経歴は異質かつ輝かしいものであっただろう。彼は就任後短期間の内に（少なくとも 1952 年 4 月の段階では）秘書課長となり、職階制の導入をはじめとする市政改革の旗振り役となった。また、彼とともに改革の実働部隊となった秘書課の職員は、いずれも 20 代の若手で、役所に渦巻く数多のしがらみをまだあまり意識し（でき）ない、ある面で「恐いもの知らず」の存在であった。このような彼らのバックグラウンドが、大胆な改革を可能にした 1 つの要因であったことは間違いないだろう。

しかし、職階制という耳慣れぬ、新奇の制度の導入に対して、庁内のムードが歓迎一色でなかったことは想像に難くない。竹中によれば、「国家でもまた府県でも、未だなかなか実施の見透しさえも立ち得ていない時期に、わが市が率先して、このような制度をとり入れることについて、危惧の念をもつ者もないわけではなかった」¹²⁾。だが、切羽詰まった改革のムードが高まる中で、導入に向けた流れが止まることはなかった。国家公務員のそれを参考にしながらも、その他の資料・文献を参照して、独自の設計による職務記述書が作成され、年末には完成、翌年早々に市役所の全職員に配布された。当時の市役所の職員数は 540 名で、記入・回収作業にはそれ

ほど手間取らなかったため、1 月半ばにはすべての記述書の回収が完了した。竹中の着任からここまで 1 カ月あまりという、目を見張るようなスピードであった。

2 月初頭、竹中を含む市の若手職員が東京へ向かった。彼らは旅館の一室に 10 日近くカンヅメになり、人事院職階部の彌富格付課長や事務官 3 名の「大いに力コブを入れ」¹³⁾た全面的協力のもと、職階制・任用・給与の各条例案の作成や、職種の決定と職級明細書の作成、さらにはすべての職位の格付から、全職員の新しい給与級号の決定までを一気に行ったのである。そして、まさに「完成品」を手に弘前に帰ってきたのであった。

この上京の理由を竹中は、「いざ 540 人にもあまる吏員の職務記述書を机の上に積んでみて……これを分類し分析するには、我々の能力と技術があまりにも低い」ことに気付き、「権威ある専門家ならびに人事院の指導と援助とを仰ぐこと」を思いついた、と説明している¹⁴⁾。一方の人事院の側にしても、弘前が「日本で初めての職階制の実施で……各都道府県や各市町村が右ならえとなることになる一つの模範的な職階制となる」ことを想定し、大事をとって内容を細かくチェックしたいという思いがあったようである¹⁵⁾。

この時期の人事院は、1951 年 8 月の政令諮問委員会答申に廃止論を盛り込まれるなど、政治的にかなり追い込まれていた。国家公務員の職階制の制度的骨格はほぼ完成を見、給与準則や新任用制度を策定する段階に入ってはいたが、各省の抵抗は日ごと強くなるばかりであった。竹中らを迎える直前の 1952 年 1 月には、職種の統合整理に着手しており、彼らが東京を発った直後の 2 月 19 日には、職階制の根本的な変更を求める各省人事課長会議の「爆弾動議」が提出されている。このように孤立無援の状況に立たされていた人事院の職階制担当職員にとって、自らの意思で職階制を取り入れたいと申し出る自治体の存在は、さぞかし心強く映ったことであろう。彼らが「力コブ」を入れてこれに協力したのも、当然のことであったと言える。

ともあれ、弘前に持ち帰られた職階制・給与・任用の各条例案は、さっそく市議会に上程され、特別

表 1 弘前市職階制の職種・職級構成と等級対応

職種名		一般事務	人事	会計	統計	戸籍	勧業	財務	税務	司書	社会福祉	建設	鑑識	警察	消防	看護	養護	自動車運転	電話交換	営繕	労務
等級	1等級(課長)	1		1			1	1	1	1	1	1		1	1						
	2等級(係長)	2	1	2	1	1	2	2	2	2	2	2		2	2						
	3等級(係員)	3	2	3	2	2	3	3	3	3	3	3	1	3	3	1	1			1	
	4等級(係員)	4	3	4	3	3	4	4	4	4	4	4	2	4	4	2	2	1	1	2	1
	5等級(係員)	5													5					3	2

※表中の算用数字はそれぞれの職種の職級を表す

委員会における若干の議論はあったものの、大枠は維持されたまま、3月29日に可決、成立し、4月1日から施行となった。その2週間後の15日には、職級明細書が公示される。かくして、弘前市の職階制は起動したのである。

最後に、当時の弘前における職階制の位置づけについて触れておきたい。先述した通り、当時の弘前市は、極度の財政悪化に見舞われていた。この事態を打開するため、数多くの改革が1951年からの4年あまりという極めて短期間のうちに相次いで行われていたのである¹⁶⁾。具体的に列挙すると、歳出削減という観点においては、総計で60名を超える人員整理をはじめとして、補助金・交付金の削減、食料費・旅費の節減、物品の集中調達方式の導入、市域外の業者を積極的に参加させることによる競争入札制の強化などの施策が、また、事務能率の向上という観点においては、自動印刷機や電子計算機の導入、事務改善委員会の設置、研修や福利厚生制度の導入、勤務評定制度の導入などの施策が展開された。弘前は、まさに「改革の時代」を迎えていたのである。職階制は、その中にあって、給与・組織・執務体制などの総合的な合理化を目指して導入された、改革の1つの、しかし大きなツールと位置づけられていた。

(2) 職階制の内容

前節で職階制導入の背景や過程について説明したので、本節では、制度の内容に立ち入って紹介することにしたい。

弘前市の職階制は、国家公務員のそれとおおむね同じように、「職位を、職務の種類及び複雑と責任

の度に応じ……分類整理する計画」(弘前市一般職の職階制に関する条例〔以下、職階制条例〕第2条1項)とされ、すべての職位(国の職階法という「官職」)は、職務と責任が十分に類似している職位の群である職級に格付された。職階制の適用範囲は、教員を除く市の一般職の職員すべてとなっていた。

表1のとおり、職種は20で、職級の総数は64となっている。1952年4月末時点の国家公務員の職階制における職種数は、2次にわたる大規模な職種の統合整理が行われた後も、依然271を数えていたのであるから、弘前の職種構成は相当に簡素なものであった。これは、それほど規模が大きくない一市役所の職務分類であることからして、ある意味当然の結果であったとは言える。先述した自治庁試案も、都道府県レベルのものであるにもかかわらず、職種数は22であった。ただ、この職種構成は、人事院の係官が「市町村の場合は二十一種から二十五種までが適当となっている」として作ったものようである¹⁷⁾。職種が400を超える職階制を策定し、各省の統合整理の要求に対してこれを極力守ろうと必死になっていた人事院が、市町村レベルでは20程度の職種構成を標準としていたという落差には驚かざるをえない。

なお、後述する1970年の大改定に至るまでに、職種・職級構成は、2回の変更を受けている。最初の変更は1954年2月に行われ、職種数には変更がなかったが、「一般事務」「社会福祉」「警察」「消防」では職級が1つ増設され、「会計」「財務」では1つ削減されたことで、総職級数は66となった。さらに、そのおよそ1年後の1955年3月の改定では、警察事務の都道府県移管に伴って「鑑識」「警察」の職

種が廃止され、一方で「医学」「薬剤」「栄養指導」「放射線技術」という医療関係職種が追加されたことで、職種数は22、職級数は70となった。

職級明細書については、回収した職務記述書から導き出されるあるがままの職務を手がかりに作成するという、一般的な職階制の手引きに則った方法は採らず、この職種・職級の職務はかくあるべきだという内容が記された。これは、庁内に蔓延していた、「下級職員がやれるような仕事を課長や係長が平気でやっていたり、まことに統一のない銘々勝手な事務処理の方法」¹⁸⁾を改め、執務体制を合理化することが、職階制の目的として強く意識されていたことを示している。

次に、等級について言及しておこう。職階制条例には規定されていないが、弘前では、全職種共通の5段階の等級が設定された（等級と職級の対応関係は、表1を参照）。この等級は、直接的には任用条例によって設定されたものであったが、職級明細書とともに「等級の定義」も公示された。たとえば、2等級のそれは以下の通りである。

この等級には、通常一群の部下を監督しながら、業務処理の方針は指示されるが、業務基準・先例・慣例等に従いうる限りは自ら実質的な責任をもち、業務の目的と内容を高度に理解し、関係法規・手続等に十分習熟することを必要とする複雑な仕事を行うことを職務とする職級、およびその複雑と責任の度において前段と同等の仕事を行うことを職務とする職級が含まれる。

しかし、運用上はこのような定義とは違うメルクマールが存在していた点に注意したい。第1に、1・2等級については、表1にあるような具体的な職制との対応が想定されていた。これはすなわち、各職種の職級も職制と分かちがたく連動させられ、職級明細書の「職務の内容」の記載を空洞化させていたということを意味している。ただし竹中は、これはあくまでも標準を示したものであり、実際に「係長の名称で呼ばれていても3等級（係員）に格付されたものも少くなくあったと弁明している¹⁹⁾。しかし、「目安」としてであれ、職制を掲げざるを

得なかった（そして運用は基本的にそれに引きずられた）ことは、職制の規定力の大きさを物語っていると言えよう。

第2に、3～5等級のいわゆるヒラ職員について、これを区別する基準として学歴が挙げられていたことも見逃せない。すなわち、竹中の弁によれば、「[3・4・5等級]は職員の能力（資格要件）の段階区分と一致するもので、3[等]級はそこに格付される職務の遂行のためには、大学卒業程度……、4[等]級は新制高校卒業、5[等]級は新制中学卒業……の能力を必要とする」²⁰⁾。その帰結として、「新制中学卒業者は……一般事務職種の5等級に編入され……数年後（3ないし5年）後には……各々専門の他の職種（4等級を最下位とする職種）に昇格任用される。……新制高校から新規に競争試験を経て採用される職員は……4等級の適当な職種の業務を担当する……。新制大学卒業者の初任の場合には、通常第3等級の……仕事を担当する」²¹⁾というように、初任者の採用等級とその後の処遇が、学歴によって決められるという方針が立てられた。学歴を能力と短絡し、任用の資格要件とみなすという発想が、いわば所与の前提として職階制に接合されたのである。

これら2点はそれぞれ、職制の重視、「学歴＝能力」観という、日本の公務員制度に見られる性向を反映しているものと考えられる。弘前の職階制は、それらを打破するというよりは、それらと親和する形で構築されたのである。

なお、等級数は先述の1954年の職級構成の改定に際して、6に改められた。これは、従前の1等級の上にそれよりも責任の度が高い新1等級を設定し、かつての等級を1つずつ下にスライドさせるもので、具体的には、部長の職制を新設したことに伴って、それに対応する等級を設けるための改定であった。

任用条例には、職級別の資格基準を定めた別表が付されている（表2）。表の見方であるが、たとえば1級一般事務職に任用される資格を得るには、過去12年間のうちに（期間）、建設・鑑識・看護・自動車運転・電話交換・営繕・労務以外の職種での6年の勤務経験（経歴イ）と2等級における4年の勤務経験（経歴ハ）が要求される、ということの意味

表2 任用の最低資格基準表（抄）

職種	職級	経歴							
		期間	(イ)		(ロ)		(ハ)		
			経験職種	年数	経験職種	年数	等級	年数	
一般事務	1級一般事務職	12	建設・鑑識・看護・養護・自動車運転・電話交換・営繕・労務を除く全ての職種	6			2等級	4	
	2級一般事務職	12	同上	6			3等級	4	
	3級一般事務職	10	同上	5			4等級	4	
	4級一般事務職	6	同上	5			5等級	4	
	5級一般事務職	6	全ての職種	3					
	6級一般事務職								
社会福祉	1級社会福祉職	12	社会福祉・一般事務	6	社会福祉	2	3等級	4	
	2級社会福祉職	10	同上	5	社会福祉	1	4等級	4	
	3級社会福祉職	10	同上	5			5等級	4	
	4級社会福祉職	6	社会福祉・一般事務・養護	3					
建設	1級建設職	12	建設又はこれと極めて密接な関連のある職務	6			3等級	4	
	2級建設職	10	同上	5			4等級	4	
	3級建設職	10	同上	5			5等級	4	
	4級建設職	6	同上	3					

※ 1954 年時点における「弘前市一般職の職員の任用等に関する条例」をもとに筆者作成

している。1 級社会福祉職の場合は、(ロ) の項にも要求が示されているため、社会福祉・一般事務における 6 年の勤務経験のうち、少なくとも 2 年は社会福祉職として勤務していることが必要となる。

この表は、端的に言って、経験年数を任用の資格要件とするしくみである。後述する公開競争試験以降、昇任試験が定着しなかったことも重なって、任用資格は結局のところ経験年数に還元させられたのである。したがって、職級明細書に職務の内容や要求される創意の内容などが記載されていても、それらが任用資格要件を導き出すものとして、実質的な意味をなしているわけではなかったと言えることができる。またこの表からは、職種間の移動が、とりわけ事務関係の職種においては相当自由であり、したがって専門分化の度合いが極めて小さいものとされていた点も読み取れる。加えて、建設職のように、経験職種欄の「密接な関連」という表現において職種間移動の道を広くとるケースもいくつか見られる。このような制度上の規定は、当然、人事運用の実態にも影響を及ぼした。これは、後述する職種再編論へとつながっていく。

最後に、職階制と給与制度の関係について触れておこう。弘前では、「俸給表は基本的には単に等級表を価格づけたものであるとの考え方によって」²²⁾、各等級にそれぞれ 17 から 26 の号俸をつけてそのま

ま俸給表としていた。したがって、警察、消防、税務などに適用される特別俸給表は存在せず、また、「給与等級」というものも存在しなかった。とりわけ給与等級の不在は、職階制と給与制度を同時に整備した弘前ならではの特徴であった。

(3) 実施後の展開

ここからは、職階制が実施されて以後の展開を見ておくことにしたい。まず、職階制の実施と並行して、人事の刷新が行われたことを挙げておく必要があるだろう。これは、「課長級は……紋付袴にステッキ時代から勤務していた年長者が相当いるし、係長と上級職員のクラスは学歴平均が低いことに加えて……知識経験共に乏しい」という認識²³⁾のもとに行われた。課長級においては、高齢者を次々に「勇退」させ、係長級については、1952 年 3 月 31 日をもって一斉に職を解き、庁外からも受験者を募集しての公開競争試験を実施することとなった。これはまさに、「自治体版 S-1 試験」²⁴⁾であった。

4 月 13 日に実施された、係長級である 2 等級試験の対象とされたのは、2 級一般事務、1 級人事管理、2 級建設などの 10 職級 23 職位であった。「これという職もなく思案顔だったインテリ浪人はどっと市秘書課に受験申込書を貰いにおしかけ」、対照的に「所内の受験者はやはり馴れた役所内のこととて案

外落ち着いたもの」であったという²⁵⁾。ふたを開けてみれば、受験者 35 名中、庁外からの受験は 7 名にとどまったが、この試験の結果、庁外から 2 名が合格し、それぞれ水道課業務係長と収入役室主任のポストに座った。1 人は、大連生まれで満州法政学院卒、大連で工場を営んでいたが、戦後に弘前に引き揚げて、「おかんのつけ方も知らない」まま居酒屋稼業を営んでいた人、もう 1 人は、北海道生まれで、法政大学専門部で法律を学び、青森市の工場や弘前市の農協、そして市の税務課や勤業課で前年から臨時雇として勤務していた人であった²⁶⁾。一方で、現職係長のうち 7 名が不合格となり、3 等級に降格となっている²⁷⁾。なお、類似の公開競争試験は 3 等級についても同月に実施され、ここでも現職が及第点を取れずに 4 等級に降格になるケースが見られたようである。

1953 年 3 月には、職階制導入後初めての採用試験も行われた。この試験は、職階制の実施に伴って「当然職種、職級別とな」り、「大半のものについては、職級ごとに累計数千におよぶ試験問題を人事院から援助してもら」い実施されたのである²⁸⁾。ここにも人事院の支援の手は伸びてきていた。試験は 2 等級から 5 等級までに対応する（3 等級は新制大学卒、4 等級は新制高校卒程度の試験とされ、2 等級については 7 年の職務経験が要求されていた）職級への採用試験として行われ、34 名の定員に対し、419 名もの応募があったという²⁹⁾。しかしこれ以後、試験制度は職階制に対応したものとはならなかった。すなわち、採用試験は職級・職種別に行われず、昇任試験も実施されなかったのである。

さて、職階制の導入それ自体は、市にどのような効果をもたらしたのだろうか。竹中は実施 1 年後の段階で、「職階制を道具として、近代的で科学的なそして民主制を基礎とした、市民のための役所として、よりよきサービスの向上に進みつつある」³⁰⁾と総括している。また彼によれば、「一時は……〔職階制に対する〕窮屈感もみられたが、やがてこれは逆に意外に強いメリットシステム支持の感情として反映されるようになり、「もはや当市には、情実とヒモツキ人事の旧慣は、全くみられない。乱脈から秩序への道程は、ここに殆ど確立し、勉強と努

力が若い職員の心を支配するようになって、明朗で能率的な職場雰囲気がかもし出されつつある」³¹⁾という。これに関しては、当時を知る人も、とりわけ若手には、それまでの役所の人事や給与のあり方に一石を投じるものとして、職階制が比較的歓迎されていたと証言している。

一方、竹中が宣伝した「成果」とはうらはらに、職階制はいくらかの問題を引き起こし、それによって各方面からの批判が噴出した。実施からわずか 1 カ月後の地元新聞は、事務系統の警務・会計・鑑識の巡査部長が、それぞれ 2 級人事管理員・3 級会計員・1 級鑑識員に格付けられて 3 等級となったのに対し、第一線の捜査、警邏、警備、行政の巡査部長は 4 級警察員に格付けられて 4 等級となったために、「現場」から不満の声が漏れていると伝えている³²⁾。それに加えて、今までは年功給の恩恵を受けていた古参の巡査部長が、職階制実施に伴う給与の再計算の結果、2,000 円もの給与減となったケースも生まれ、警察には早くも職階制に対する恨み節が渦巻き始めていた。

さらにその 2 週間後、今度は福祉事務をめぐる問題が報じられている³³⁾。ことの概要は以下の通りであった。市の福祉事務所は従来 7 名の職員（いずれも社会福祉事業法上の社会福祉主事）を抱え、うち 1 名が指導監督員として、その他 6 名がケースワーカーとして業務を行っていた。しかし、2 等級任用試験の結果、指導監督員の職務を担当する 2 級社会福祉員が欠員となり（つまり従来の指導監督員がこの試験に不合格となった）、7 名のうち 2 名が 3 級社会福祉員に、5 名が 4 級社会福祉員に格付けられたのである。そして、現場の主張によれば、それぞれの職級明細書に記載された業務内容に照らすと、従来 6 名でやっていた業務を、3 級の 2 名で行わざるを得ず、業務が遅延しているということであった。

3 級社会福祉員の職級明細書には、「社会福祉主事として」、「一般的統制の下に要保護者の発見、保護の相談、実態調査、保護の内定、決定後の種々の措置、不服の聴取等の社会福祉事務を行うことを職務とする」と記載されている。これが、従前の社会福祉主事が行ってきた業務と対応していることは間違いのない。一方、4 級社会福祉員の明細書には、社

会福祉主事と連絡しながら、「細部的統制の下に、要保護者の発見、生活の実情および環境の調査、生活の安定の指導等社会福祉に関する比較的簡単な業務を行うことを職務とする」と記されており、4級社会福祉員は社会福祉主事として職務を行うのではなく、社会福祉主事たる上級の社会福祉員の「細部的統制」を受けながら職務を遂行するということになる。しかし、素直に4級社会福祉員の職務の内容を読めば、保護・措置の決定は行えないものの、「要保護者の発見」に努めたり、保護の申請に対して申請者の「生活の実情・環境等を調査し」たり、「生活困窮者……に対して、生活改善・社会更正の方途を指導する」などの、3級と類似した職務を行うことは十分可能である。したがって、決裁や（形式的）監督の業務は2人の3級職員が行うが、従前の業務は4級の5人も含めて全員で担当する、といったような職務執行体制を形成することは不可能ではなかったであろう。この限りでは、現場からの苦情に正当性があるかどうかは疑わしい。

しかし、この苦情に対して「四級福祉員であってもみな社会福祉主事に变りはない……従って四級福祉員も主事の仕事をすべきである」³⁴⁾と回答した竹中の側にも問題があった。職階制の原則に忠実であるならば、4級社会福祉員に格付けられた以上、社会福祉主事であろうとなかろうと、職員はその職級明細書に記載された職務を行うべきなのであり、竹中のこの言は、自ら作った職級明細書の意義を失わせることにつながりかねないものであった。ここで彼はむしろ、4級の職級明細書も、従前のような職務の（少なくともかくかくしかじかの部分についての）遂行を認めているように読める、と論じなければならぬはずであった。

しかも、仮に竹中が上記のような「模範解答」をしたとしても、それが現場の感覚に受け入れられるかどうかはまた別問題であった。福祉事務所長が、「以前福祉主事をしてきた職員の職務の資格がないとして降格し、さらに俸給も下げておきながら社会福祉主事の資格がまだあるから以前の職務をおこなえというのは矛盾も甚だしい」と指摘した³⁵⁾ように、給与を下げつつ、以前と同様の仕事を行わせるということに対して不満が出るのはごく自然なことであ

った。また、従前に社会福祉主事として勤務し、現在も主事の資格を持っている人を、別の主事の統制の下で働く「主事としてではない」職員として扱うというのは、理屈の上では通っても、感情的には到底納得されなかったであろう。

また、さらにそもそも論にさかのぼれば、職級明細書に記載された職務を行っている職員を当該職級に格付ける、というのが職階制の本来の手続なのであり、仮に現場が言うように、（指導監督員を除く）6名が分担して全く同じ職務を行っていたのであれば、格付が3級と4級に分かれてしまったこと自体の妥当性が問われるべきだった。

このように、社会福祉職をめぐる問題は、弘前の職階制がはらんでいた問題点を凝縮した形で露呈させた。さらにいえば、国法による必置規制（すなわち社会福祉主事という職の必置）の存在が、この問題を複雑化させていたと見ることもできるだろう。

かくしてこの年の末には、地元新聞に「職階制によって職員はその職階に応じた仕事以外は全然行わず且積極性を欠き事務能率の低下していることは我々市民の目からすれば、今日程顕著な例はない」という批判の投書³⁶⁾が掲載されるまでに至る。職級明細書の存在＝職階制の「科学性」が、「硬直性」という逆機能を生んだのである。これはある面では、職階制に反感を持つ人びとたちには、「職級明細書に書いていないことはできない」というサボタージュの口実を与えることにもなった。

さらに、1955年3月の周辺11村を編入した大合併が、職階制に対する逆風となる。というのも、合併された町村には、この「都会の制度」に対する違和感が強かったからである。すなわち、曲がりなりにも500名以上の職員を抱え、一定の専門分化が見られた市とは違って、小規模の町村の職員は1人で何役もこなす必要に迫られる、いわば「ジェネラリスト」であり、そのような執務体制に慣れてきた職員たちにとっては、職務の専門性を前提にする職階制というしくみはまったく馴染まないものだったのである。さらに、合併に合わせて行われた市長選では、1951年4月の当選以来、「改革の時代」と共にあった桜田清芽市長が落選し、桜田の前に市長を務めていた岩淵勉が市長に返り咲いた。当時を知る人

表 3 任用等級・給与等級の級数の変遷

	1952年4月	1954年2月	1961年3月	1964年12月	1968年12月	1985年12月
任用等級	5	6	7	7	7	7
給与等級	-	-	6	8	7	10

の中には、この交代が職階制にとって決定的な負の影響力を持ったと振り返る人もいる。

そして、市政改革の旗振り役として奮闘した竹中秘書課長は、1955 年をもって市役所を去った。これは憶測の域を出ないが、「痛みを伴う大改革」を断行した彼に対する風当たりは、おそらく強烈なものがあつたのだろう。組織は、外地出の法学士という「異質の才能」を使いこなせなかったのである。

弘前市の「改革の時代」は、こうして1つの区切りを迎えた。そしてそれは、職階制にとっての曲がり角でもあった。

(4) 形骸化の歴史

改革の時代を過ぎた弘前市の職階制は、形骸化し、忘れ去られていく。本項ではその制度的過程を見ていきたい。

まず、弘前市職員組合が、1957 年 6 月の雑誌『都市問題』に寄稿した小論³⁷⁾に注目しよう。ここでは、「当初分類したその職種を無視して人事交流が行われてきた」現状を考慮して、「一般事務」「人事」「会計」「統計」「戸籍」「財務」「税務」「勧業」「社会福祉」の各職種を「一般行政」に統合し、一方、免許を要する建築士を区別するために、現行の「建設」を「土木」と「建築」に分割して、現行の 22 の職種を、15 にまで削減することが提言されている。先に暗示しておいたが、制定後わずか 5 年にして、すでに職種は人事運用上形骸化していたのである。

この職種再編案は、あくまで提言にすぎないものであったが、1960 年代以降、実際の制度上の改変によって、職階制は形骸化の道を突き進んでいく。第 1 の転機となったのは、1961 年の給与条例の全部改正であった。この改正により、任用等級とは別に給与等級が設定され、両者が分離されたのである。そして、「対応表」なる別表によって、職級が任用等級を介さずダイレクトに給与等級と結びつくようになった。これにより、任用等級の存在感は一気に

低下した。

この時設定された給与等級は 6 級構成のものであったが、その後の任用等級と給与等級の級数の変遷は表 3 のとおりである。

任用等級と給与等級の分離、前者の形骸化について、市の担当者は、技術的な理由を挙げた。すなわち、等級・職級と職制が対応づけられるような制度運用の下では、組織改正にしたがって職制が細分化されればされるほど、職級明細書や等級の定義において、責任の度合いの微妙な違いを文章で表現することが困難になる。そのため、職制の増加に対応した等級構造の改定が困難になるのである。その代わりに、新設された給与等級をフレキシブルに改定していくことで、職制の増加に伴う処遇の差異化に対応していく方策が採られたのである、と。しかし、この説明は、給与等級数が任用等級数を明らかに凌駕した 1985 年末以降についてのものとしては機能するが、17 年間（1968～85 年）も続いた任用等級数＝給与等級数の時期や、任用等級数＞給与等級数であった給与等級創設期についての説得的な説明にはなり得ない。61 年当時の制度制定者の意図は不明であり、推測に頼るしかないが、給与等級数を絞ることは、給与の上下幅を縮め、給与格差を縮めることにつながる。そのような要求があつたとすれば、出所として最も自然に考えられるのは、職員組合ではないだろうか。しかし、これ以上の推測を重ねるのはやめしよう。

ともあれ、1961 年の時点で、任用等級とは分離した給与等級が給与制度によって構築されたこと、そしてそれによって任用等級の存在感が薄れたことは間違いない。しかし、職階制はまだ、少なくとも制度的には、完全に意味を失ったわけではなかった。弘前では、職階制がまず作られ、それに沿った給与制度が組み立てられたために、日本の公務員制度の特質たる「給与法体制」³⁸⁾は、少なくとも制度の外形上は形成されなかったのである。すなわち第

1に、給与等級が作られた後も、各級と職制を直接に結びつけるための級別標準職務表は設けられなかった。建前上は、職務の内容を詳述した職級明細書があり、運用上の認識では任用等級・職級が職制と結びついていたためである。また第2に、給与等級の上昇（昇格）の要件を経験／在級年数で示した級別資格基準表も存在していなかった。これは、職級の上昇（昇任）の要件を示す資格基準表が、任用条例によって定められていたためである。これら2点からの帰結として、給与法体制の機能的特徴の1つである「昇格という概念が昇任という概念を呑み込む」という現象が起こらず、弘前では両者が別個のものとして存在し続けた³⁹⁾。ただし、前節ですでに述べたように、任用制度上の資格要件もまた経験年数で示されており、これ以外に客観的な能力の実証による昇任を担保するような制度（端的に言えば昇任試験）が実施されなかった⁴⁰⁾ため、職階制実施下の弘前でも、「資格要件が経験／在級年数に還元される」という給与法体制のもう1つの機能的特徴は存在することになった。これは、年功制や閉鎖型任用制の根強い意識を背景にしていると見てよいだろう。ここにも、職階制の「妥協」のあとを見ることができる。

以上のように給与制度は変更されたものの、職級明細書をはじめとする職階制の構造自体は手つかずのまま残されていた。しかし、1969年4月に開催された、庁内の事務改善委員会会議⁴¹⁾で、ついにと言ふべきか、職階制不要論が持ち上がる。すなわち、「職級明細書は……実際上は、実益がない状況であり（建設部長）、「それが必要であるかどうか疑問がある」（管理部長）という主張がなされたのである。これに対して助役は、「現状においては、職級明細書を廃止することも考えられるが、給与とは別として、すう勢は職階制を指向しているので、内容を検討して残しておく方がよ」く、また、「弘前市の職級明細書は、当時有名であったし、その点から歴史的なものであるから、そういった意味で残しておくのも必要な気がする。記念すべきものとして」と述べ、消極的に職階制を擁護した。ここで言う「すう勢は職階制を指向している」とは、人事関係の諸制度が職階制を前提に組み立てられていたことを意味して

いると思われる。一方で、61年の給与制度改革以後、給与は完全に職階制とは別構造を築いていたことがうかがわれよう。

結局、人事課長が「詳細に内容を検討して改正するのも労多くして実益がないので、大ざっぱに表現するという方向で改正したらよいのではないか」と提案し、「人事課において2、3試案を作成し、改善委員会にはかる」という結論となった。そして、1970年9月の職級明細書の大改定による、大幅な職種構造の再編へとつながったのである。これが、弘前市職階制の第2の転機であった。

この改定は、起案書⁴²⁾の説明によれば、「ほとんど死文化している」職級明細書を「現状に適合したものとするため改正しようとするもので、ねらいは「職種は細分せず、大きく分類して、職種間の交流による人事管理上の煩瑣さを除く」ところにあった。以前まで「一般事務」「人事」「会計」「統計」「戸籍」「財務」「勧業」とされていたものが、すべて「一般行政」に一括されたのをはじめとして、「医学」「薬剤」「栄養指導」「放射線技術」「看護」という医療関係の職種は「医療」に、「自動車運転」と「電話交換」は「技能」にまとめられ、22あった職種はちょうど半分の11にまで大幅に削減されたのである。

なお、この改定時には、職級明細書と共に告示されていた等級の定義が消滅した。任用条例上、等級は引き続き存在することとなったが、形式的な定義すら失った等級は、もはや職種間比較の目安を提供する程度の、ただの「枠」にすぎなくなった。

（5）そして現在

弘前市の職階制の歴史は、ほとんど空白のまま、一気に2006年2月27日にまで飛躍する。弘前市が岩木町、相馬村と合併し、新しい弘前市としてスタートしたこの日、1952年の制定以来、50余年にわたって「歴史的」に「記念すべきもの」として生き続けてきた「弘前市一般職の職階制に関する条例」をはじめとする職階制関連例規は、ついに廃止となった。これは、廃止というよりは、消滅というにふさわしい。すなわち、新設合併にともなって、市長職務執行者の専決処分による「更新」の手続き

まで変革できるなどとは到底考えられないのである。

がとられなかったために、自動的に効力を失ったのである。

この時まで、実質的にほとんど機能しなくなって久しかった職階制を廃止させるに至らなかった理由は、第1に、1969年の会議における助役や人事課長の言にすでに示されていたように、数多くの人事関係の制度が職階制（の用語・概念）を前提に組み立てられていたために、職階制の廃止は、それら関連制度にかかる例規すべてにわたる見直しを意味する「労多くして実益がない」ものとして、歴代の関係者誰もが着手にためらってきたこと、そして第2に、条例を廃止するには当然議会の議決が必要だったが、「実際には機能していない」ということを廃止理由に掲げて議会に案件を提出することは難しい、という現場の感覚があったことという2点であった。新設合併は、職階制廃止のための最高の機会を提供したのである。

かくして、弘前市職階制の歴史はその幕を閉じた。

3 総括

弘前市は、職階制を導入したというだけでなく、給与法体制の諸装置が据え付けられる以前に職階制を導入したという点で、二重の意味における希少なケースであった。そのためわれわれは、この事例に、職階制が次第に形骸化し、ただの（しかも減多に意識されることすらない）「枠」に成り果てて行く過程を示すモデルを見出し、さらに給与制度に先行して制定された職階制が給与制度にのみこまれていく様子をも見る事ができた。

最後に、弘前で職階制導入に伴って整備された任用制度が、職制の重視・「学歴＝能力」観・経験年数の重視といった、公務員制度上にもともと根付いていた諸性向の影響を受け、現状追認的になっていたという事実注目しておきたい。職階制という制度は、とかく現状打破的な性格を漠然と期待されがちであった。しかし、弘前市の事例はそれが過大な幻想でしかないことを教えてくれている。職階制が提供するの、あくまで職務分類という枠組にすぎない。それを採用しただけで、公務員制度全般や、そのあり方を水面下で支えている意識のようなもの

注

- 1) 羽島市では、2006年7月現在、職階制条例が残存しているが、同市の担当者によれば、実質的には全く機能していないということであった。また、旭川市の職務分類制条例は、1969年7月をもって廃止されている。
- 2) 武田熙「職階制々定の現段階」『人事行政』3巻6号、1952年、82頁。
- 3) 佐久間強「地方公務員の職階制について」『人事行政』3巻6号、1952年、75頁。
- 4) そのいくつかの事例（岡山県、秋田県、石川県、埼玉県など）の紹介が、『人事行政』3巻5号および6号に収録されている。
- 5) 本節の執筆にあたっては、弘前市人事課の赤石仁さん、今敏行さん、番場邦夫さん、元市長公室長の阿部敬次郎さん、長津仗さんに貴重なお話をうかがった。特に、今敏行さんに様々な支援をいただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。
- 6) 全国市長会調査部「財政再建の一方策—弘前市財政はどう立ち直ったか—」『市政』4巻11号、1955年、65頁。「市財政の建直しは如何にすべきか」『陸奥新報』1951年11月22日、2面。
- 7) 竹中菊三「職階制を実施するまで」『公務員』8巻4号、1952年a、57頁。
- 8) 同上。
- 9) 「底をついた市財政」『陸奥新報』1951年11月20日、2面。
- 10) 「課長級大異動は必至 機構改革一月断行か」『陸奥新報』1951年12月9日、1面。
- 11) 全国市長会調査部、前掲論文、69頁。
- 12) 竹中菊三「弘前市における実施六ヶ月間の職階制白書」『公務員』9巻1号、1953年a、85頁。
- 13) 「わが国初の職階制実施」『陸奥新報』1952年2月19日、1面。
- 14) 彌富賢之・竹中菊三「弘前市の職階制」『自治研究』30巻1号、1954年、192頁。
- 15) 『陸奥新報』、前掲記事、1952年2月19日。
- 16) 以下の諸改革について、具体的には全国市長会調査部、前掲論文、73-74頁を参照。
- 17) 「合理化される給与体系 弘前市をモデル都市に」『陸奥新報』1952年2月3日、1面。
- 18) 全国市長会調査部、前掲論文、70頁。
- 19) 竹中菊三「弘前市の職階制について」『都市連盟』5巻3号、1952年b、9頁。
- 20) 彌富・竹中、前掲論文、195頁。
- 21) 竹中、前掲論文（1952a）、57頁。
- 22) 竹中、前掲論文（1953a）、87頁。
- 23) 全国市長会調査部、前掲論文、69頁。
- 24) 「S-1試験」とは、1950年1月に行われた、国家公務員法附則第9条による上級官職の任用試験の俗称である。この試験は、本省庁の課長相当以上の官職と、これに相当する地方支分部局の部長相当以上の2,621の官職を対象として、現職を臨時的任用されたものとみなし、省庁内外を問わず受験者を受け付ける公開競争試験であった。
- 25) 「部外から志願者殺到」『陸奥新報』1952年4月9日、1面。

- 26)「庁外から三段跳び」『陸奥新報』1952年6月5日、2面。
- 27) 彌富・竹中、前掲論文、198頁。ただし、竹中菊三「弘前市の職階制白書」『公務員』9巻11号、1953年b、85頁では「11名」、竹中、前掲論文（1953a）、88頁では「6名」とされている。
- 28) 彌富・竹中、前掲論文、198頁。
- 29)「何しろ廿二倍という……」『陸奥新報』1953年3月9日、1面。
- 30) 竹中、前掲論文（1953b）、86頁。
- 31) 彌富・竹中、前掲論文、199頁。
- 32)「職階制は実情無視だと弘前市署市に近く改善申入れ」『陸奥新報』1952年5月17日、2面。
- 33)「市の職階制この悩み」『陸奥新報』1952年5月31日、1面。
- 34)『陸奥新報』前掲記事、1952年5月31日。
- 35)「またも『職階制』の悩み」『陸奥新報』1952年6月4日、1面。
- 36)「職階制は果して貢献したか」『陸奥新報』1952年12月22日、2面。
- 37) 須藤勉「職員組合は市役所の組織と運営の改善の問題をどう考えているか〜弘前市の場合」『都市問題』48巻6号、1957年、31-38頁。
- 38)「給与法体制」とは、職階制との対比において筆者が創出した概念で、給与制度が、公務員給与の決定と支給という本来の役割を逸脱して、様々な人事制度の運営上の基礎となっている状態を示している。給与法体制の下では、①職階制が科学的で厳格な官職分類を行うのに対して、俸給表の種類と職務の（等）級による大まかな職

- 務分類が行われ、②職階制が官職を分類した後にそれに見合う給与の支払いを考えるのに対して、給与上の等級が先にあって、そこからその等級に相当するポストが決められており、③職階制が競争試験による昇任（ある職員がより責任の度が大きい官職に任用されること）を基本とするのに対して、勤続年数と普段の心証を重視した選考による昇格（俸給表上で上位の級に移動すること）が行われる。川手撰『戦後日本の公務員制度史』岩波書店、2005年、33-34頁を参照。
- 39) したがって弘前では、昇格と昇任が同時に発令されないケースが多々見られることになった。
- 40) ただし、1952年7月に創設された勤務評定制度は、職階制による職務分類と密接に結びついたしくみとなっている。すなわち、等級・職種ごとにそれぞれ独自の「評定要素群」を設定することで、要求される資質やその重みに差異を設けているのである。これが、実施されなかった昇任試験に代わる、任用の客観的な判断基準としての機能を十分に果たしたかどうかはわからないが、ともあれ、職階制の「具体的利用法」の一例として、制度論的に興味深い。
- 41) 以下の記述は、弘前市人事課内部文書「職級明細書に関する綴 昭和45年9月〜昭和45年12月」に収録されている、「昭和44.4.8開催の事務改善委員会会議より抜すい（職級明細書について）」による。
- 42)「職級明細書の改正について（伺い）」昭和45年3月6日起案（弘前市人事課内部文書「職級明細書に関する綴 昭和45年9月〜昭和45年12月」に収録）。