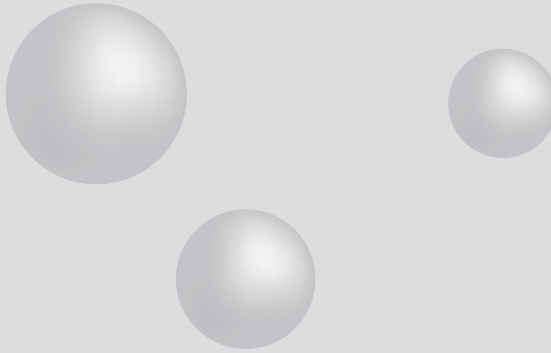


戦後日本の公務員制度史

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

川手 撰



岩波書店

目 次

凡 例

第1章 「キャリア」システム	1
第1節 「キャリア」システムの構造	3
第2節 戦前期高文システムの構造	10
第3節 〈キャリア〉の歴史—言葉史・概念的アプローチ	16
第4節 主題への接近方法	31
第2章 職階制の「栄光」と挫折	37
第1節 二つの流れ：研究期(昭和20年～23年)	38
第2節 机上の「栄光」：構築期(昭和23年～25年)	42
第3節 黄信号点灯：反動期(昭和25年～28年)	57
第4節 落日：衰退期(昭和28年～)	75
第3章 給与法体制の成立	81
第1節 荒野と混乱：制度前の時代(昭和20年～21年)	82
第2節 燃えさかる労働運動：官吏俸給令時代 (昭和21年～23年)	84
第3節 新制度へ向かって：15級制準備期(昭和23年)	97
第4節 給与法体制の萌芽：15級制時代 (昭和23年～32年)	108
第5節 給与法体制の確立：8等級制時代 (昭和32年～60年)	121
第6節 給与法体制，それから：11級制時代(昭和60年～)	130

第4章	給与等級型試験	135
第1節	高文存続期(昭和20年～23年)	138
第2節	15級制期(昭和23年～32年)	143
第3節	S-1試験の失敗	154
第4節	8等級制期(昭和32年～60年)	160
第5節	給与等級型試験, それから(昭和60年～)	167
第5章	「キャリア」のスピード昇進	171
第1節	「8割規定」の歴史	173
第2節	「8割昇格」の歴史	177
第3節	「6級補佐」の実態	192
第6章	総括と展望	199
第1節	「キャリア」システムの形成過程(結論)	199
第2節	「キャリア」優遇体制の現在とこれから	203
	参考文献	211
	年表	218
	あとがき	231

凡 例

1. 引用文中に筆者が注釈を記載した場合、あるいは、引用上の便宜のために書き足しを行った場合は〔 〕に入れて示している。また、引用文中で省略した箇所は……で示している。
2. 引用文中の漢字の旧字体、旧仮名遣いに関しては、筆者の判断で最も一般的と思われる表記法に改めた。ただし、本則でない送りがなについては訂正していない。
3. 研究対象の性質上、本文中の年の表記は西暦ではなく元号で統一した。ただし引用文中と参考文献リストにおけるそれらに関しては、その限りではない。前後の関係から見て明らかな場合は、元号を省略している。
4. 本文・脚注中の引用は、以下の5、6の場合を除き、(著者/編者[出版年(=訳書出版年):頁数])で示している。たとえば(人事院給与局職階課[1953b:18])のごとくである。無記名の雑誌記事等については、「(記事名):頁数」で示した。引用された文献は本書末の参考文献リストに一括して掲載されている。なお、〔 〕内に数字のみが記入されている場合は、特に断りのない限り、直前の文献の頁数を示している。
5. 連合国軍最高司令官総司令部(GHQ/SCAP、以後本文中ではGHQ)の文書については、末尾に「数字-アルファベット-数字」(たとえば[3-A-974])といった符号があるのは、『The Occupation of Japan』(丸善)収録の、「セクション略号(アルファベット)数字」(たとえば[GS(B)01169])といった符号がついているものは、国立国会図書館憲政資料室所蔵のマイクロフィルムの資料番号を示している。
6. 国会会議録からの参照・引用に対する脚注は、「国会回次-衆/参議院-委員会名-会議録号数(年月日)」の形式で記述した。たとえば「6回-参-人事委員会-5号(昭和24年11月22日)」のごとくである。

既存の法が利益によって支えられているこれらすべての場合に、
新たな法が登場するためには闘争に勝利を収めなければならない。

ルドルフ・フォン・イェーリンク (Jhering[1894(=1982) : 36])

未来が過去に勝つのは、未来が過去を呑み込むからである。過去のうちの何かを呑み込みえないままで残すとすれば、それは未来の敗北である。

ホセ・オルテガ = イ = ガセット (Ortega y Gasset[1930(=1995) : 132])

第1章 「キャリア」システム

警察を舞台にしたテレビドラマ「踊る大捜査線」は、新米刑事の青島俊作（警視庁採用の「ノンキャリア」）が、初めての事件の現場で、捜査を警視庁の「キャリア」（警察庁採用）に独占され、所轄署の刑事たちが何も手出しできないのを目の当たりにし、戸惑い、憤るというエピソードから始まる。このような、所轄の「ノンキャリア」と、警察庁採用・警視庁勤務の「キャリア」の対立構造は、全編を通したドラマの一つの中心テーマとなっている。東京大学法学部卒のエリート「キャリア」たちは徹底的な悪役として描かれ、所轄の「ノンキャリア」たちを蔑む言動を繰り返す。一方の所轄の「ノンキャリア」たちは、尊大に振る舞う「キャリア」たちの所属する警視庁のことを「本店」と揶揄し、面従腹背（時には「面背腹背」）の態度を貫く。そして、この両者の中間に、警察の「キャリア」制度に疑問を感じ、所轄の刑事たちと心を通わせる東北大学法学部卒の「キャリア」、室井慎次がいる。このドラマでは、「キャリア」と「ノンキャリア」は徹底して対立的に描かれており、両者を分け隔てるしくみは撤廃されるべき癌と見られている。

話は何もドラマだけにとどまらない。中央官庁でなんらかの不祥事が発覚するたびに、「キャリア」と「ノンキャリア」を分かつ役所の人事慣行は必ず話題に上り、批判の対象となる。最近批判の矢面に立たされた社会保険庁と外務省を見れば、それは一目瞭然であろう。すなわち、社会保険庁においては、厚生労働省から出向し幹部ポストを独占する「キャリア」と、国家公務員採用Ⅱ種試験に合格して同庁で採用された「ノンキャリア」職員、さらに、Ⅱ・Ⅲ種試験に合格して同庁の地方支分部局（いわゆる出先機関）である地方社会保険事務局（都道府県単位に設置）で採用された地方職員という、いわゆる「三層構造」が存在することが問題であるという指摘が見られた。外務省についても、外務公務員採用Ⅰ種試験（平成13年度からは国家公務員採用Ⅰ種試験）に合格した「キャリア」と、「ノンキャリア」たる外務専門職・Ⅲ種採用職員の差別

構造が取り沙汰され、「変える会」最終報告書や、それに基づく「行動計画」では、「ノンキャリア」の大使ポストへの登用の必要性が謳われていた。このように、国家公務員が「キャリア」と「ノンキャリア」と呼ばれるグループに分断されていて(その状態が漠然と〈キャリアシステム〉と呼ばれることもある)、とにかくそれが問題である、という漠とした認識は広く共有されるようになっていると言えよう。

その一方、「キャリア」と「ノンキャリア」が一種の相互依存関係にあると見る言説もある¹⁾。「キャリア」は主に政策立案に従事するために政治家との接触が多くなり、「ノンキャリア」は主に政策実施、特に許認可権の行使に従事するために業界との接触が多くなる。裏を返せば「キャリア」は業界に卑屈になる必要はなく、逆に「ノンキャリア」は、政治家の圧力に屈することはない。そこで「キャリア」は「ノンキャリア」が承服しないことを口実に政治家の圧力をかわし、「ノンキャリア」は「キャリア」の承認が得られないことを盾にして業者からの誘惑を拒み、互いが互いを補完しあった結果として官僚制の自律性が保たれているとするのである。これは「キャリア」と「ノンキャリア」を分かち現在のシステムがそれなりに有効な機能を果たしていると言える。

以上二つの見方のどちらも、真実の一端をとらえており、そのどちらか一方だけが正しく、もう一方は間違っているという性質のものではないだろう。とにかく、確実に言えるのは、霞ヶ関には「キャリア」と呼ばれる公務員の一大団と、「ノンキャリア」と呼ばれる公務員の一大団がいるという事実、そして、どうやら両者が多くの部分で異なっているという事実である。

そもそも、「キャリア」とはどのような公務員のことを指すのであろうか。通常それは、国家公務員採用I種試験(およびそれに準ずる旧外務公務員採用I種試験)に合格した、いわゆる幹部候補生のことである。より細かく言うと、「キャリア」と見なされるためにはI種試験を合格するだけでなく、霞ヶ関の本省で採用される必要がある。一方、「キャリア」以外の公務員、すなわち

1) 西尾[2001:240]における、日本の官僚研究会編[1971]の要旨説明。しかし筆者が読んだ限りでは、以下の言説そのものが書かれている箇所は見あたらなかったため、これは西尾なりの解釈と再構成が加えられた引用と思われる。

II・III種試験およびその他の試験を合格して採用された公務員や、I種試験を合格していても外局で採用された公務員は、「ノンキャリア」(あるいは省略されて「ノンキャリ」と総称されているのである²⁾。

本書は、副題に端的に示されているとおり、戦後日本の官僚制組織において「キャリア」システム(詳しくは後述するが、「キャリア」官僚を優遇する制度の総体のこと)がどのように形成されてきたのかを明らかにすることを主な課題としている。その課題にどのようにアプローチするかは、4節で詳述することにして、まず本章では、「キャリア」および「キャリア」システムに関する概略的な解説を試みることにしよう。

第1節 「キャリア」システムの構造

すでに述べたように、「キャリア」とは、I種試験に合格し、本省で採用された国家公務員のことである。しかし、これだけでは「キャリア」について十分に説明したことにはならないだろう。そのような国家公務員とそれ以外の国家公務員の間、何らかの決定的な区(差)別が存在するからこそ、ことさらに名前を付ける必要があると考えられるからである。それでは、「キャリア」は何が特別なのか。どのような点において他の公務員と区別されているのだろうか。そしてその区別は、一体どのような根拠のもとに生み出されているのだろうか。

まず、「こぼれ話」的なところから拾ってみよう。財務省の内部には、正面右手の奥まったところに「テゾリーナ」、左手に「サボテン」という二つの喫茶店があり、表向きそのような看板はないものの、前者は「キャリア」専用、後者は「ノンキャリア」・部外者用となっていたというのは、比較的有名な話である(たとえば、神[1986:152])。かつての高等官食堂の名残であるテゾリーナは、別名「将校クラブ」とも呼ばれ、「ノンキャリア」は近づかなかったのだという。同内容の記述は水谷三公の著作にも見られるが、水谷によれば現

2) ただし、これには省庁によって若干の例外がある。たとえば法務省では、検察庁から出向してくる検察官(「充て検」)が「キャリア」と見なされ、I種試験採用者は「ノンキャリア」としての扱いを受けているという。野村[1988:85-88]、魚住[1997:170]を参照。

にはそのような事実上の区別もなくなっているとされている(水谷[1999: 293]). 筆者は平成14年の夏に財務省の食堂を利用したが、その時入ったのはテゾリーナであった。木目を基調とした落ち着いた雰囲気の内にはシャンデリアがつるされているなど、確かに元高等官食堂としての風格を漂わせてはいるものの、全くの部外者である筆者が利用できたのだから、「キャリア」/「ノンキャリア」・部外者の区別はもはや薄れているというのが事実であろう。

もう一つ面白いところでは、元大蔵省「ノンキャリア」の平野拓也の指摘がある(平野[1998: 79]). 平野は、大蔵省関税局が発行している『関税局報』(1203号)に掲載された税関長会議開催の記事において「小川次官、涌井官房長の御臨席の下〔圈点引用者〕」という表現があることに注目し、言葉遣い一つでも「キャリア」と「ノンキャリア」の身分差別が厳然と存在していると結論づけているのである。

人事処遇に関する点に目を移すと、「キャリア」の「キャリア」たるゆえんとして最もよく知られているのは、その昇進スピードの速さであろう。あくまでモデルケースであるが、一般的に「キャリア」は入省後おおむね2年のサイクルで異動し、およそ4年で係長、8年で課長補佐、18年で課長ポストに到達すると言われている。その後10年ほど各局をまたいで課長職を転々とし、50歳頃に審議官、局次長ポストに、続いて局長ポストに就き、57歳で事務次官に到達する³⁾。それに比べて「ノンキャリア」はといえば、10年以上同じポストを務めることもまれではなく、退職まで勤め上げたとしても大多数の職員は課長補佐で終わるのが一般的で、優秀な一握りが50代も後半になってようやく準課長職や課長職に就くことができるのである。

次に、この昇進スピードとも関係しているが、「キャリア」と「ノンキャリア」では到達可能なポストが大きく異なっている。事務次官、局長、審議官、局次長といった高級ポストは、すべて「キャリア」しか到達することができない。昭和56年6月、大蔵省印刷局長に「ノンキャリア」の石井直一(当時55歳)が就任したことがあり、当時はマスコミでも「大抜擢人事」として騒がれ

3) よく知られているように、このコースで事務次官までの昇進を遂げることを許されるのは、各年次に原則1人だけである。その他の「キャリア」は、ポストが減り始める課長級より上から、徐々に「肩を叩かれ」て、天下りしていく。

た。しかし、省内の他の「ノンキャリア」は、家族を犠牲にして文字通り死ぬほど働き、誰からも尊敬されていた石井が「やっとお飾り程度の局長になる」に過ぎないのか、と冷めた目でこの大抜擢を眺めていたという(神[1986: 156])。局長級への「ノンキャリア」の就任は、これが後にも先にもたった一度きりである。課長クラスまで下がってくると「ノンキャリア」でもなんとか到達可能であるが、「ノンキャリア」が到達可能な課長ポストは極めて限定されていることが多い。官房三課長はもちろんのこと、主要な課の長はやはり「キャリア」のみが到達できるポストになっていて、「ノンキャリア」にあてがわれるのは、数ある課の中でも二つか三つ、庶務的な内部業務を行う課の課長ポストであることが多いのである。

もう一つ、人事管理上の大きな違いとしては、「キャリア」の人事異動が入省当初から大臣官房の人事(秘書)課によって所管されていることが挙げられる。これに対して、「ノンキャリア」の人事異動は、課長補佐になるまでは各局総務担当課(名称は局によって異なっているが、多くの場合〈総務課〉)の人事担当が所掌しているのである。

以上のように、「キャリア」は明らかに「ノンキャリア」と区別され、特に人事上の特別扱いを受けていると言える。それでは、これらの人事処遇の根拠はどこにあるのだろうか。それを定めた法律があるのだろうか。それとも人事院規則であろうか。あるいは各省庁の内部規則であろうか。——答えはそのどれでもない。実のところ、「キャリア」を特別扱いすることに根拠を与える法令・規則など、全く存在しておらず、各省庁が人事管理上全くインフォーマルに「キャリア」を特別待遇しているというだけなのである。すなわち、現在の「キャリア」を優遇する体制は、まったくインフォーマルな制度に支えられたものにすぎない⁴⁾。なぜ、このようなインフォーマルな形によって「キャリア」を優遇するシステムが作り上げられたのか。本書の出発点には、この素朴な疑問がある。

4) 後述するように、「キャリア」のスピード昇進に関しては、人事院規則9-8というフォーマル制度を利用して行っている場合もあるが、それにしても、そのフォーマル制度をインフォーマルに運用することで成り立っているという意味で、やはり根底ではインフォーマルなものに支えられているのである。

本書では、「キャリア」がかくのごとく「ノンキャリア」と区別され特別待遇されているという現実(=「キャリア」優遇体制)に寄与するあらゆる制度の総体を、「キャリア」システムと捉えることにしたい。この用語法に従えば、国家公務員試験制度は「キャリア」を選別するために使われているという意味で「キャリア」システムの一部と考えられるし、ある課長は「キャリア」のポストで、別の課長は「ノンキャリア」のポストであるという暗黙のルールや、「キャリア」が幹部候補生として、およそ2年ごとにポストを変えながらスピード昇進していくという、法令規則のどこにも規定されていない人事慣行も「キャリア」システムを形作る要素ということになる。さらには、「キャリア」たち自身のエリート意識や、それに対する「ノンキャリア」の劣等感、卑屈な態度など、「キャリア」と「ノンキャリア」を分かち心理的・内的要素までもが「キャリア」システムと考えられよう。このように、「キャリア」システムを非常に幅広く、遠心的な概念として捉えているために、その検討にあたっては焦点を絞る必要がある。そのことについては4節で「主題への接近方法」として触れたい。

さてここで、本論ではあまり正面から論じることのできない二つの問題について触れておくことにしよう。第一に、「事務官」と「技官」⁵⁾の区(差)別問題である⁶⁾。平成13年に変更された現行の国家公務員採用I種試験は13の区分に、またII種試験は11の区分に分かたれている。そのうち、I種の法律・行政・経済という3区分とII種の行政区分の試験に合格して採用された職員は「事務官」と呼ばれる。それに対してI種の理工I(一般工学系)・農学II(農業工学系)、II種の物理・土木・建築などといった技術系試験区分から採用された職員が「技官」である⁷⁾。つまり、「キャリア」組の中にも、「キャリア」事務官と「キャリア」技官という二つのグループが存在していることになる。こ

5) 新藤宗幸は、ただ「技官」と言った場合には官庁の車両の運転手なども含むことになるため、政策や事業の作成と実施に関わる官僚は、とくに「技術官僚」と呼んで区別する方が適切であるとしている(新藤[2002: iv])。

6) 日本官僚制における技官の研究は、近年ようやく注目を集めつつある。上記の新藤[2002]の他、大淀[1997]、西川[2002]、藤田[2002a][2002b][2002c][2003]など。

7) ただし、通常は技官を採用しない大蔵省、通産省などがまれにそれら技術系試験区分から職員を採用する場合があります。その時は入省後は事務官としての扱いを受けているようである。

のように事務官・技官が区別されていることによって、公共事業を技術面で握る技官が、局あるいは課単位で「独立王国」を作ってタコツボ化し、既得権限や予算を死守する行動に走るという問題点なども指摘されているが、以下では本書に関係する人事処遇上の問題に限って見ていくことにしたい。

まず、一般的に言って、「キャリア」事務官は省内の各局をまたいで人事異動が行われるのに対して、「キャリア」技官は入省した段階でコース(いわゆる「〇〇畑」)が決定され、ほとんど一つの局内でキャリアを形成することになる。到達可能ポストに関しては、第151国会の参議院予算委員会において技官の処遇に関する質問に立った入澤肇議員が示した数字によれば、事務官の比率は審議官級では81%、局長級に上がると87%にまでなり、さらに次官級に至っては97%が事務官、したがって技官は3%に過ぎないという⁸⁾。同じ「キャリア」でも、技官の到達可能ポストは非常に限定されているのである。具体的に言うと、技官が事務次官に到達できる省庁は、「キャリア」のほとんどが技官という旧科学技術庁と、戦後に内務省から切り離された際に、政治的な運動によって技官が初代事務次官のイスを得た旧建設省のみであった。なお建設省においては建設技監という準事務次官級⁹⁾のポストを技官が握っており、道路局・河川局の局長はいずれも技官ポストであった。省庁再編後の国土交通省でも技監ポストおよび道路・河川両局はそのまま残されたため、この点で建設省技官の影響力は相変わらずと言えるだろう。もっとも、旧建設省は技官にとって「恵まれた省」であり、他に技官を多く採用している旧運輸省や農林水産省では、大臣官房の技術総括審議官というのが最高到達点、いわゆる「上がり」ポストとなっている。

このように、上に行けば行くほど技官の到達できるポストは減っていくのであるから、当然、技官の昇進スピードは、上級段階に行くほどに遅くなっていく。実際、旧建設、運輸の両省などでは、技官は、課長補佐段階までは事務官とほとんど変わりがない速度で昇進していくが、本省課長級に到達する頃には、およそ3年ほど遅れをとってしまうといわれている(川北[1999:90])。

8) 151回-参-予算委員会-15号(平成13年5月22日)。

9) 事務次官が指定職俸給表の11号俸を受けているのに対して、技監は9号俸であることを考えると、「準」次官級と考えるのが妥当であろう。

「キャリア」組の人事処遇上の特徴として、それが入省当初から大臣官房の人事担当課に所管されていることを挙げたが、「キャリア」技官の場合、様子が少し異なる。確かに、形式上の人事発令は官房人事課によるものとなっているのだが、技官の人事を実質的に取りしきる部局が他に存在しているようである。たとえば、旧建設省の場合なら、建設技監と大臣官房技術総括審議官が「キャリア」技官の人事に対する決定権を持っており、一般に「キャリア」の人事を所掌しているとされる官房長と人事課長は、技官が作成してきた人事リストを追認しているに過ぎないといわれている。さらに言えば、技監と総括審議官も、事業局(河川や道路など)の総務課の技官中の筆頭課長補佐が局長の同意を得て作った人事リストを追認しているだけのようである(新藤[2002:88])。ここから、少なくとも人事所掌部局については、「キャリア」事務官と「キャリア」技官で大分様相が異なっていると言えそうである。

続いて、本論であまり触れることのできない第二の問題として、階級制度が絡まった特殊な「キャリア」優遇体制が敷かれている警察組織について述べておこう。警察官にも「キャリア」と「ノンキャリア」がいることは冒頭ですでに述べたが、このうち「キャリア」とはI種試験を合格して、警察庁で採用された国家公務員である。それに対して「ノンキャリア」とは、各道府県警察本部および警視庁が行う警察官試験によって採用された地方公務員なのである。これに加えて、II種試験を合格して警察庁で採用された、「セミキャリア」なるグループも存在している。

「キャリア」警察官の昇進スピードの速さは歴然である。彼らは入庁とともに警部補となり、警察大学校において3カ月間の初任幹部課程研修を受け、その後の9カ月間を警察署の第一線で「見習い」として過ごす。ここで再び警察大学校での補修課程が1カ月半あり、それを終えると警部に昇進する。入庁からわずか1年あまりである。その後2年間警察庁で勤務し、また1カ月を大学校で過ごす。これで入庁から都合3年半の見習い期間が終わり、「キャリア」は警視に昇進するのである。表1-1は警察法上の階級と組織上のポストを対照させたものであるが、これを見ると、「キャリア」が3年半で到達する警視は、驚くべきことに、小規模警察署の署長を務めることのできる階級なのである。その後「キャリア」は、警察庁と地方の間で異動を繰り返しながら、11年半

表 1-1 階級・役職対照表（神[2000：182]より引用）

	本庁(警察庁)	警視庁	県警本部(大)	県警本部(小)	署(大)	署(小)
警視監	局長・審議官	部長	本部長	—	—	—
警視長	課長	部長	部長	本部長	—	—
警視正	室長・理事官	参事官・課長	部長	部長	署長	—
警視	課長補佐	課長・管理官	課長	課長	副署長	署長
警部	係長	係長	課長補佐	課長補佐	課長	課長
警部補	主任	主任	係長	係長	係長	係長
巡査部長	係	係	主任	主任	主任	主任
巡査	—	係	係	係	係長	係長

で警視正，18～19年で警視長，26～27年で警視監となる。そして「出世レース」の勝者は，さらにここより上，警視総監，警察庁次長，警察庁長官へと昇進していく。

一方の「ノンキャリア」たちは，最下級である「巡査」として採用され，まず各道府県警本部・警視庁の警察学校に入って高卒は10カ月，大卒は6カ月の初任科教養を受ける。一旦卒業した後，彼らは職場実習という名目で各警察署の現場に配置され，7～8カ月後に再び警察学校に戻って初任総合科教養を受ける（高卒3カ月，大卒2カ月）。これで研修は終了である。しかしこの先，「キャリア」が経験年数を重ねるごとに自動的に昇進していったのに対して，「ノンキャリア」が昇進するためには，警部まで，その都度昇任試験に合格しなければならないのである。さらに，この試験には経験年数による受験資格が定められており，各都道府県で若干異なるが，巡査部長試験の受験のためには高卒で4年半，大卒で2年，次の警部補試験には高卒で3年，大卒で1年半の経験が必要とされている。さらに警部試験は学歴に関係なく，警部補としての4年の経験が求められている。これをふまえると，「ノンキャリア」でも最短コースで行けば，大卒・勤務7年半で警部に昇進することが可能であるが，実際にこんなことはあり得ないようで，元警視庁の警察官によれば，「巡査部長試験は競争率が20倍以上で，仕事をなまけて昇進試験の勉強をしていた者か，すばらしく優秀な者でしか合格できない。だいたい，巡査部長になるのが30歳前後で，警部になれるのは40歳前後」というのが一般的なのだという（神[2000：189]）。警部以上への昇進は上司の判断による選考か，内部試験によるが，40代後半で警視である警察署長や県警本部の課長になれば「出世頭」

と見なされる。その先、限られた一部が警視正や警視長に昇進するが、多くの場合、「ノンキャリア」の昇進は警視止まりというのが現実のようである。こうして「ノンキャリア」が25年から30年近くかかって到達する警視に、すでに述べたように、「キャリア」は入庁後3年半で到達するのである。警察組織においては、一般省庁に見られないような、徹底した「キャリア」優遇体制が敷かれていると言えよう。なお、警察「キャリア」のスピード昇進については、後の第5章でもう少し詳しく述べることにしたい。

第2節 戦前期高文システムの構造

「めでたく……試験に合格すると、各人は明確に定められたキャリアコースを歩き始める。各人はきわめて定期的な間隔で階級的に組織化された職場を異動した。この異動は、年功を基盤とする公式・非公式のルールに忠実に行われた。このキャリア構造のもとでは誰もが課長あるいはそれと同等の地位にまで出世できるという最低ラインが保証された」(Silberman[1993(=1999) : 198])。これは、シルバーマンによる、日本の戦前期の文官高等試験(高文)合格者のキャリアパスに関する記述である。しかしこれは、そのまま戦後の「キャリア」組の処遇について述べた文章としても通用しそうである。すなわち、いみじくも人事院の平成14年度勧告時報告が「戦前の文官高等試験の下でのシステムが運用として残ったものである」と指摘しているように、「キャリア」システムの原型は、高文合格者を優遇するための制度の総体としての高文システムに求められるのである。しかし、戦後の「キャリア」システムと、戦前期の高文システムには大きな相違点があった。それは、前者が1節で見たとおりインフォーマルな制度から成り立っているのに対して、後者は、多くの部分をフォーマル制度に負っているということである。そこで以下、高文システムの構造を見ていくことにしよう。

戦前の高等官(≡高文組)とそれ以外の厳然たる差別の実態に関する「こぼれ話」的なエピソードを拾い挙げれば、きりが無い。そもそも戦後の「キャリア」と「ノンキャリア」が、法令規則などによって分類されたフォーマルな区別ではないのに対して、戦前の高等官／判任官／非官吏というのは、天皇を中

心とした同心円に組み込まれ、勅令という絶対性を帯びたフォーマル制度によって厳格に線引きされたグループであったがために、それらの間の差別構造は極めて露骨であった。食堂やトイレ¹⁰⁾、果てはくずかごまでに「高等官専用」があり、高等官の机には緑色の生地が敷かれていたという。さらに、大蔵省主計局の雇員(非官吏)が、高等官の不在中にその椅子に腰掛けたかどで、「小半日説教を賜った」というエピソードも残されている(平井[1951: 43])。

人事処遇に関してはどうだったのか¹¹⁾。まずは、高文組の昇進スピードについて見ていくことにしよう。高文組の昇進スピードは、現在の「キャリア」組のそれと比較しても極めて速かった。高文を合格すると判任官たる属として任用され(実際には、帝大生を高文合格前に属として任用する慣行も横行していた)、やがて奏任官たる事務官に任官し、入省後10年で本省課長、20年足らずで局長に就任。次官も42~43歳というのが平均的な数字だった(日本の官僚研究会編[1971: 30])。これを官等で見ると、通常判任官として2年、その後高等官7等から各等に2年ずつ在職して、高等官2等以上の勅任文官となるのが一般的であったという(人事院編[1998: 51])。一般的に高等官4等が古参事務官、3等が課長の官等であったとされている(秦[1983: 75])ことを踏まえれば、判任官として任官後ちょうど10年で課長級である3等に到達することになり、ぴったり計算が合う。

では、これらの昇進速度にフォーマル制度上の根拠はあったのだろうか。戦前において、官吏の昇進速度に初めて制限をかけたのは、明治19年3月17日の高等官官等奉給令(勅6)であった。同令は高等官を親任官、勅任官1~2等、奏任官1~6等に分け、第14条で「官等ハ五年ヲ踰ユルニアラサレハ陞〔昇〕叙スルコトヲ得ス」と規定して、上位の官等に叙されるためには、最低でも5年の在職が必要であることを定めたのである(ただし、局長の欠員を局次長で埋める場合と、大臣秘書官についてはこの規定の適用外)。23年3月には高等官官等奉給令が改正(勅36)され、奏任官4~6等の者は、3年で昇叙できるように改められた。

10) トイレは、入口は一つで、その先から高等官専用とそれ以外用の二つに別れていたため、「ズボン」と俗称されていたという。

11) 秦[1981]には、全高文合格者のリストや、主要高文官僚の経歴などが掲載されている。

ところが、24年7月に高等官官等俸給令は廃止される。これに代わって高等官任命及俸給令(勅82)が新しく設けられたことにより、高等官の官等が廃止された。そのため、昇叙年限の制限がなくなり、局長についてのみ奏任官在職5年以上という資格要件が設けられた。しかし、この制度はわずか1年あまりで再び変更される。25年11月には高等官官等俸給令(勅96)が復活し、第8条に「奏任官ノ官等ハ別ニ進級ノ例ヲ定メタルモノヲ除ク外在職満三年ヲ踰ユルニアラサレハ陞叙スルコトヲ得ス」として、昇叙年数の制限条項が、かつてよりも年限を縮めて復活している。なお、この勅令により、高等官は親任官と高等官1~9等に分かたれ、親任官・高等官1~2等が勅任、高等官3~9等が奏任とされた。この官等の体系は、終戦まで続くこととなる。

その後明治27年勅令123号による同令の改正によって、その期間はさらに2年間に短縮された(ただし、高等官7等はこの規定から除外)。上に述べた、2年ずつの在職で昇叙を繰り返す高文組のキャリアパスは、これ以来のものと考えられる。俸給令が定めたのはあくまで最低年限であったが、この年限での昇叙が一般化しており、事実上フォーマル制度が昇進スピードを規定していたと見ることができよう。なお、このような高文組の昇進・昇叙パターンと、戦後の「キャリア」組がおおむね2年周期でポストを変わっていくという昇進パターンが重なっていることは興味深い。

第二に、「到達可能ポスト」に関する問題である。戦後の国家行政組織法にあたる、各省共通の内部部局や職制について総括的に規定した各省官制通則(明治26年10月30日、勅122)の第14条は「各省ニ左ノ職員ヲ置ク」として、次官・局長・参事官・秘書官・書記官・属を挙げ、その一般的な職務について規定し、さらに、次官を勅任官(第15条)、局長・課長を勅任あるいは奏任官(第17条・第24条)、参事官・秘書官・書記官を奏任官(第19条・第21条・第22条)、属を判任官(第25条)と決めている。この通則を補完する形で、たとえば、「主計局長及主税局長ハ勅任トシ国債局長ハ奏任トス」(大蔵省官制・明26勅135、第5条)といったように、各省ごとの官制が、具体的にポストと官をフォーマルに結びつけ、また「大蔵省ニ主計官三人主税官三人技師一人ヲ置ク奏任トス」(同上、第9条)といったように、通則が規定していない各省独自の官などを置き、その定員を定めていたのである。また、各省官制通則には

規定するところがなかったが、一般に事務系統の奏任官に与えられる事務官という官名もあった。これらをふまえて、実態としては、局長には勅任官、課長には原則として奏任官である書記官¹²⁾、そして戦後でいう課長補佐的な業務に事務官が充てられていた¹³⁾。これら局長、課長および事務官は、省内の各局課を転々と配置転換されたが、一般的な昇進順序としては、事務官の古参が書記官に任官して課長に、課長の古参が官房各課や各局筆頭課の課長になり、そこで局長となる機会を待つというコースになっていたようである¹⁴⁾。これは現在の「キャリア」組の人事管理とも重なるものであろう。

なお、奏任官の中には、理事官という官名も存在していた。これは、判任官が長年の行政経験を買われ、奏任文官特別任用令(大9勅160)の適用によって奏任官となったときに受けるものであり、彼らは、それまで勤務していた局課を離れることはほとんどなかったという。現代風に言えば、出世した「ノンキャリア」といった趣であろうか。制度的には、高等官官等俸給令の高等官官等表と奏任文官年俸表によって、奏任官は大別して3グループに分けられており、高文組が任官するのは高等官3~7等に位置づけられ、年俸表の第1号表が適用される官であるのに対し、奏任文官特別任用令による銓衡任用の対象となり、したがって「ノンキャリア」が任官できる理事官などは、高等官4~8等に位置づけられ、年俸表の第2号表が適用される官であった(和田[1955:30]、[1956:39])。同じ奏任官でも、あくまで「出自」をフォーマル制度によって明示して身分差を設けるあたりが、いかにも戦前のである。

先の各省官制通則と日時を同じくして制定された文官任用令(明26勅183)は、奏任官の採用を文官高等試験、判任官の採用を文官普通試験の合格者からに限定した。さらに32年、官僚機構に対する政治勢力の影響力の強化を警戒する山県有朋によって改正された同令により、勅任官への政治的任用が排除さ

12) 重要課長ポストについては、格上であることを指示するために奏任官ではなく勅任官を充てることがあったが、通常課長職に任じられる書記官は、各省官制通則上、奏任官でなければならなかった。そこで、勅任官を課長職に充てる場合の官名は、一般に書記官よりも下位にあるとみなされていた「事務官」であった。これを当時は、勅任事務官と呼び慣わしていたようである。

13) 戦前の官吏の人事管理については、三宅[1974:78-79]に詳しい。

14) より具体的な高文組の昇進については、「高文合格者も全員がトップになれるというのではなく、そこにはやはり選抜が存在する」という観点から、大正期大蔵省の高文組の幹部選抜がどの段階で行われるかを明らかにした高橋[1979a][1979b]の研究がある。

れ、勅任官は奏任官の中から独占的に任用されることになった。かくして、官制によってポストと官が結合し、さらに文官任用令によって官と採用試験(高文)が結合され、したがって高文に合格しなければ、次官や局長はもちろんのこと、課長になることさえも基本的には不可能であることが、フォーマル制度によって決定づけられていたのである。

第三に、人事所掌部局について、代表例として内務省を取り上げて検討しておきたい。元内務官僚で東京都知事となった鈴木俊一は回想談話の中で、内務省秘書課長の挟間茂から、直々に手紙をもらうなどのアプローチを受けていたこと、大蔵省も合格していた彼を採用するために、挟間が大蔵省の大野龍太秘書課長と掛け合い、内務省で採用することになっていた人間を大蔵省に廻すなどの工作を行っていたことを述べている(内政史研究会編[1977d: 21-23])。また、柴山博は、大臣官房の赤木朝治秘書官から任官の辞令を受け取ったようである(柴山[2002: 86])。これらから、高文合格者の人事については、入口からして大臣官房が取り扱っていたことは明らかだろう。昭和11年11月7日改正の内務省分課規定によれば、大臣官房人事課は「官吏の進退身分及賞罰に関する事項」を所掌するとされている。高等官と判任官は、その処遇の差にもかかわらず、「官吏」という点においては同列に扱われており、同じように官房人事課によってその人事が所掌されていた。しかし、官房人事課は実際には「幹部人事課」であり、「有資格者でないものはもっぱら各局まかせ、適当に処置せよ、人事課としては承認の記と手続は行う」というのが実情だったようである(「職階制を阻むもの」: 35)。またフォーマル制度においても、内務省文書処分事項(昭和11年7月3日内務省訓第654号)を見ると、「高等官ノ進退、身分及賞罰ノ件」に関しては大臣決裁事項となっており、「判任官ノ進退、身分及賞罰(減俸以上ノ懲戒ヲ除ク)ノ件」は次官決裁とされ、高等官と判任官で厳然たる区別が行われていたことが分かる。

以上述べてきた中では、戦前期の政府職員の大部分¹⁵⁾を構成していた非官吏職員たる雇・傭人・嘱託に関する議論が完全に抜け落ちている。採用によって公法上の特別権力関係の下に入る官吏とは違って、私法上の契約関係によって

15) 内閣統計局編『第54回 日本帝国統計年鑑』によれば、昭和10年における官吏の人数は13万5692人、それに対して雇はその3倍弱にあたる35万8880人を数えた。

任用されていた非官吏職員の任用・処遇等の詳細は、包括的なフォーマル制度の不在による非統一性が大きな要因となり、これまで十分に論じられていない。ここで論じうる限りにおいて補足をしておきたい(以下の記述は特に断りのない限り、[人事院]給与局職階課[1955]に依っている)。

雇と傭人の違いは、大まかに言って、前者が官吏の補佐として事務を担当していたのに対し、後者は主に肉体労働に従事していたという点にあった。嘱託は主に、官吏の定員不足を補う場合や、任用・給与上適切に採用しがたい場合、さらに本人の希望によって官吏として採用しないことにした人を官吏的に勤務させる場合などに採用された(飯野編[1972:19])。しかし、彼/彼女らが官庁においていかなる職務に従事するかについて、官制上には何らの規定もなく、それは各官庁の慣例に任されるか、せいぜい訓令によって規定されているに過ぎなかった。なお、雇と傭人の間では、身分的な上下関係がかなり意識されていたようである。

任用については、大量採用を行う現業官庁などでは部内限りの採用試験を行うケースもあったようだが、基本的には銓衡採用であった。そして採用後、雇については、文官普通試験に合格しなくても、実務経験を経れば銓衡によって判任官に任官する道が開けていた。また、通信省・鉄道省などの現業官庁では、傭人についても判任官待遇を受ける可能性が設定されていたという。

特に雇については、判任官の前段階と見なされ、類似あるいは同一の職務を行っており、職務内容によって両者を弁別することは事実上不可能であった。官吏については官制によって定員が明定されていたのに対し、非官吏についてはその定めが一切なかったため、雇は、業務量の増大に即応する機能を果たしたのである。しかしこのことは、官吏と同じ職務を担う雇が定員の都合によってのみ非官吏の地位に留め置かれるということを意味しており、両者の間に横たわる身分的な格差がなおさら強く意識されることとなった。

給与についても統一基準はなく、予算の許す範囲において各省庁が内規を設け、独自に支給していた。しかし、その体系は原則的にどの省庁も同一で、職種ごとに、学歴・性別によって初任給が決まり、以後は勤続年数によって昇給するという簡素なものであった。なお、勤勉手当についてのみは、勤勉手当給与令(大9勅545)によって判任官と雇に共通の統一基準が設定されていたこと

は特記に値しよう。

非官吏職員の人事がどのレベルで所掌されていたかは明らかではないが、戦前の官吏制度が、天皇を中心として、そこからの距離の体系として整然と組み立てられていたことを考えれば、官吏ですらない雇や傭人は、天皇を中心とした同心円上の外の方に位置していたと思われる。高等官と判任官すらフォーマルに区別され、前者の人事案件が大臣の、後者のそれが次官の決裁事項となっていた以上、雇・傭人の人事はそれより下、すなわち各局単位、あるいはさらに下の各課単位で行われていたという可能性が高いのではなかろうか。

第3節 〈キャリア〉の歴史——言葉史・概念史的アプローチ

今日でこそ常識的な用語として世間に流通するようになった「キャリア」「ノンキャリア」という概念であるが、それは一体いつ頃から使われはじめたのだろうか。管見の限りでは、そのことを解明した、あるいはしようとした研究は存在しない。この概念はある日突然現れ、さもはるか昔から存在したかのような顔をして社会に定着してしまったようにさえ思われるのである。しかし言語というのは人間が使うものであり、自然発生してくるものではないことは改めて言うまでもないだろう。そこで、本論に入る前に、様々な文献の中に〈キャリア〉という言葉を探し、それが使用されているコンテキストを紹介するという「言葉史・概念史的アプローチ」によって、その起源を仮説的に明らかにしておきたい。なお、ここでは、日常的にはしばしば同一視され、混同されている〈言葉〉と〈概念〉を区別し、言葉史なる耳慣れない用語を使っているが、それは筆者が、「言葉」という「いれもの」に、意味という「内容物」が注ぎ込まれたとき、それが「概念」になると捉えているためである。

手始めに、辞典類に見られる〈キャリア〉という言葉を検討していくことにしよう。まずは、言わずと知れた『広辞苑』である。現時点での最新版である第五版の〈キャリア〉の項目には、「①(職業・生涯の)経歴。②専門的技能を要する職業についていること。③国家公務員試験Ⅰ種(上級甲)合格者で、本庁に採用されている者の俗称」とある。さらに過去の版を繙いてみると、③の語義、

すなわち「キャリア」概念は、昭和58年の第三版から登場しており、そこでは「(公務員が)国家公務員任用試験上級甲の資格を持ち、本庁に採用されていること」という語義が紹介されている。しかし、その前の第二版の出版は44年にまで遡ってしまうため、この十数年の間「キャリア」概念に何が起っていたのかは、『広辞苑』を眺めるだけでは見えてこない。

そこで次に、少しずつその内容を変えながら毎年出版されている、自由国民社刊『現代用語の基礎知識』を見てみよう。「キャリア」概念が『基礎知識』に初めて登場したのは55年のことで、〈キャリア組〉という項目において、「旧文官高等試験(高文)―事務系、選考―技術系、あるいは国家公務員試験のうちの上級甲に合格し、中央本省に採用された者を指す。彼らは幹部あるいは幹部候補者として計画的に採用、昇進の道が策定され、それ以外の者(ノン・キャリア組)と区別されている」という説明がなされている。さらに59年、〈キャリア組〉は「最新重要語コラム」に取り上げられている。これはおそらく、「キャリア」と「ノンキャリア」の格差の問題が第二臨調で取り上げられ、世間一般に広く報道されるようになったことに起因すると思われる。そのことは、コラムが55年以来の説明文に、「現在でもノン・キャリア組が幹部とくに本省の課長以上へ登用される道が閉ざされてはいないが極めて例外的である。そこで一方で真に実力あるノン・キャリア組を幹部に登用する道を拡大し、その士気を高揚し、他方でキャリア組の安易な昇進を是正することを検討する必要があるとされている。第二次臨時行政調査会の答申においてもこの点に触れている」という文章を追加していることからうかがわれる。

ところで、〈キャリア組〉が初登場した8年前の47年、『基礎知識』に、すでに〈キャリア・システム〉という項目が設けられていたことに注目したい。そこには、「行政機能が拡大し、その内容が複雑化するに依り、専門的職業的公務員が生涯の職として恒久的に公務に従事すること。……終身雇用、年功序列の伝統が強いわが国と異なり、アメリカのような国では、この問題が人事行政の一つの課題となっている」とある。文章の後半部からも分かるように、この説明において〈キャリア・システム〉は完全に「他人事」として捉えられており、アメリカ流の、もともとの意味での「career」概念の説明となっているのである。この意味でのキャリア・システムの説明は、59年版では姿を消し

ている(裏返して言えば, 55年版から58年版には, 「キャリア」概念と, アメリカ式のキャリア・システムの項が混在していたことになる)。現在の日本で, このアメリカ的意味における「career」概念は死語化してしまったと言って差し支えなからう。なお, この「キャリア」と「career」の概念の分裂は, 『英語と比較ができる和製カタカナ語事典』(平成7年刊)が明確にしているので紹介しておく。すなわち〈キャリア〉とは, 「①国家公務員上級試験の合格者。a career official ... 英語のcareerは専門職, 一生の職業や職歴を指す。career path, career ladder. 日本語のキャリアは, キャリア組, いわゆる高級官僚を指す」。

それでは, 『基礎知識』に則って, 「キャリア」概念が日本に浸透し始めたのは昭和55年頃であると考えていいのだろうか。今しばらく, 他の辞典類を参照してみよう。『外来語の語源』(昭和54年刊)では, 「①経歴, 経験。②(日本の官庁で)国家公務員上級試験に合格している者。高級官僚への出世が約束されている。キャリア組」と〈キャリア〉を定義している。時代をさらに遡ってみると, 52年の『角川外来語辞典(第二版)』において, 〈キャリア〉は「履歴, 経歴。(特にスポーツで)試合歴, 競技経験」と定義づけられており, ここには「キャリア」概念は見られない。しかし, 48年刊行の『日本国語大辞典』を繙いてみると, そこには「国家公務員で上級試験に合格している者をいう」という定義が見られる。ここに「キャリア」概念は, 昭和40年代後半にはすでに存在していたことが明らかになった。辞典への新語や新しい語義の掲載が, その言葉・語義の社会への定着度と密接に関係していることは言うまでもないだろう。したがって, 「キャリア」概念が世間で一般的になったのは, 早くとも40年代後半になってからと考えることができる。

それでは, 日本の官僚制組織の研究をその使命の一つとしている行政学の世界で「キャリア」概念はいつ頃から取り上げられるようになったのだろうか。行政学の代表的な教科書である西尾勝『行政学(新版)』は, 「キャリア」概念に関して, 「国家公務員試験のかつての上級職甲種試験, 現在の採用I種試験に合格し, 本省庁によって採用された者は, その他の各局または各地方出先機関などによる採用者と区別され, その人事異動は当初から官房の人事部局によって所管されている……。この人々のことを俗に有資格者・幹部候補生・キャ

リア、あるいは非難ないしは羨望の意味を込めて特権官僚などと呼び、その他の人々のことを俗にノンキャリアと呼ぶ」(西尾[2001:143])という説明を加えている。西尾は、「キャリア」の持つ大きな特徴の一つに、人事異動が「ノンキャリア」とは別の部局に所掌されていることを指摘しているのである。新藤宗幸も、同じ年に出版された『講義 現代日本の行政』において、「キャリア」についてほぼ同様の説明を行っている(新藤[2001:48])。

村松岐夫『行政学教科書』にも、「法律職などのI種合格者を中心に、いわゆるキャリア組が構成されエリートとしての扱いを受けている」(村松[1999:172])という、「キャリア」の説明が見られる。また村松は、「行政学が『組織には二つの機能[立案と実施]がある』、というときには、実務がこれらをどう処理しているかを知ることが課題となる……今、漠然と分かっていることは、公務員制度が行政官をキャリアとノンキャリアに分けていることが、……関係しているのではないか」、つまり「日本では、有資格者には政策の実施に加えて、政策立案の任務を付け加えてきた」のであるとして、「キャリア」とそれ以外を分ける大きな特徴は、それが政策立案までを担っていることにあるという見解を示している[149]。

今村都南雄らによる『ホーンブック行政学』は、「天皇制における厳格な身分的区別は取り除かれたが、依然としてこのキャリアとノンキャリアの区別は身分的区別の1類型であるといわざるを得ない」(今村・武藤・真山・武智[1996:112])として、「キャリア」システムの存在に戦前戦後連続論の観点から批判的な目を向けている。また、森田朗『現代の行政』は、日本において省庁組織が強固な自律性を持つ要因として、「人事、とくにキャリアと呼ばれる幹部職員の人事が省庁組織単位で行われていること」(森田[1996:139])を挙げている。

時代はさらに遡る。52年刊の村松岐夫編『行政学講義』には「[上級職甲種]法律職試験の合格者を中心にいわゆるキャリア組が構成されエリートとしての扱いをうけている」(村松編[1977:95-96])という記述を発見できる。これは、先の村松による『行政学教科書』とほとんど内容を同じくしている。さらに、49年刊の『現代行政と官僚制(下)』に所収された論文「高級公務員の意識」において渡辺保男は、「上級甲種試験をパスして、各省庁本省に採用され

た者が幹部候補者である。彼らは有資格者あるいはキャリア等と称せられる」(渡辺[1974:449])として、「キャリア」概念を紹介している。また彼は、「キャリア」と「ノンキャリア」の間の関係を分析して、「実務は多年にわたる勤務を通じてそれに精通したベテランの、いわゆるノン・キャリアによって運営される場合が少なくない。キャリアは、実務ではノン・キャリアの上に乗っていけばよい」[457]のだと記述している。

しかし、同じ著者による51年の論文「公務員のキャリア」の冒頭では、「公務員のキャリア(経歴)について、ここでは主にわが国の国家公務員、とくに幹部候補者あるいは高級公務員を中心とし、その採用・昇進・退職について記述することにする」(渡辺[1976:169])という記述が見られ、ここでは〈キャリア〉が経歴という意味において捉えられていることが分かる。これ以後もこの論文の中で「キャリア」概念は使用されておらず、「幹部候補者」、あるいは「高級公務員」というのがそれに代替する概念となっている。この論文が先の論文の2年後に書かれていることを考えると、昭和50年代初頭には「キャリア」概念は学界に広く定着してはおらず、まだ「幹部候補」「有資格者」などが一般的に流通している概念だったのではないかと推測される。

さらに時代を遡っていくと、たとえば辻清明の『行政学概論(上)』には、カバーしている範囲の関係もあるが、「キャリア」概念は見られない。行政学の文献を見るかぎり、「キャリア」概念は昭和49年までしか遡及することができなかった。

次に、より時代の流れに敏感だと思われるルポルタージュやノンフィクションといったジャンルの本に見られる〈キャリア〉、および「キャリア」概念に注目してみよう。毎日新聞社会部が55年に刊行した『官僚 その腐蝕の構造』では、「税務署のノンキャリア組には、三十前後の若さでスピード出世してくる『特権階級』に反発はある」(毎日新聞社会部編[1980:30])という記述の中で、不思議な事に、先に〈ノンキャリア組〉という言葉が紹介されており、それに対応しているのは「特権階級」という言葉である。また、この「特権階級」にくわえ、「エリート官僚」、「高級官僚」(「高級官僚は二、三年でポストが変わるのに、ノンキャリアは同じイスに長くどまるケースが多い」[71])、あるいは「新幹線組」(「“新幹線組”と呼ばれる一部エリート官僚だけが、次官ポ

ストを目ざす出世レースに参加できる仕組みは、どの官庁も同じである」[65])という表現が見られる。しかし、「大蔵官僚(キャリア組)の半数近くは本人か妻の実家が資産家である」[46]、あるいは「防衛庁生え抜きのキャリア組の親睦機関『見習い会』」[71]というように〈キャリア〉という言葉が全く見られないわけではなく、さらに前後関係から意味内容を考えれば、それが「キャリア」概念であることが容易に分かる。

『お役人操縦法』(昭和46年刊)は、初級採用者を地方ローカル線の鈍行、中級採用者をローカル線の快速、上級合格で地方局や外局に採用された者を在来線の急行にたとえた上で、上級合格で本省に採用されたいわゆる特権官僚は、それらとは走るレールからして異なっているところの「新幹線」であると述べている。特権官僚=新幹線というたとえば、この時すでに存在していたのである。この「新幹線」たる「特権官僚は、その採用年次によって採用者がいっせいに昇進し、やがては部長、局長に達することになる。相当にボヤボヤしている、途中退職さえしなければ、本省課長から審議官程度の要職にはありつける」(日本の官僚研究会編[1971:18])。さらに、「役所の中(ママ)には、このような特権官僚を、キャリア(経歴者)と呼び、特権官僚以外のすべての役人をノンキャリア、またはノンキャリア(非経歴者)と呼んでいる」[19]ということが紹介されており、「キャリア」概念がこの時期の霞ヶ関に確実に存在していたことがうかがえる。

ところで、ここでの「キャリア(経歴者)」という記述は、「キャリア」と、その元になった英語 career の語義である「経歴」とが密接な連関を持っていたことを示している。しかし、普通〈経歴〉という言葉は、相当の時間の幅を含意していると思われる。なぜ官庁に入ったばかりの「若造」が「経歴のある者」と捉えられるのかは、この記述からでは読みとることができない。

続いて、少し特殊であるが、城山三郎『官僚たちの夏』(昭和50年刊)を見ておきたい。この小説は、通産省の伝説的な事務次官、佐橋滋をモデルに、高度成長期の日本における彼とその周辺の奮闘を描き出した傑作である。本書の前半部で、主人公の風越信吾(すなわち佐橋)は、省庁訪問にやってきた東大の学生に対して、「たとえばの話、入省年次順に昇進するなどというトコロテン人事は、ぶっこわす。昇級試験を設けて、ノン・キャリア組も、どんどん抜擢する。

それに、きみらの期には、キャリアにも女性を採用するつもりだ(城山[1975: 33])と持論を吐きだしている。佐橋が大臣官房秘書課長のポストにいたのは29年7月から32年6月までで、この場面は、佐橋の秘書課長二期目のはじめ、初夏であることを考えると、おそらく31年の6月～7月頃と考えられよう。つまり、この時期には通産省にすでに「キャリア」概念が存在し、それが通用していた可能性が見えてくるのである。しかし、この本はあくまでもフィクションであり、上記のセリフが風越のものであって佐橋のものではない以上、当時の通産省ですでに「キャリア」概念が使われていたのか、あるいは50年の段階で小説の作者である城山が知っていた「キャリア」概念を当てはめて用いただけなのか、結論づけられない。そこで、佐橋本人が著した自伝『異色官僚』を参照すると、「われわれ[佐橋が委員長を務めていた商工局(戦前の商工省の後継組織)の労働組合]は官吏登用試験を提案した。キャリアーの事務官はどんどん飛び越し昇格をしていくのに、一般職員はほとんどかえりみられないでいつまでも下積みにあまんじていなければならなかった」(佐橋[1967→1994: 89])、あるいは、「人事課長ともなるとキャリアーの連中が多い。キャリアーの連中は昇進昇格も早い、出世の楽しみもある、恵まれた少数のエリートにすぎない」[97]といった記述が見つけられる。ここでもやはり、佐橋が当時からこの言葉を使っていたのか、それとも自身の回想に、執筆時に知っていた「キャリア」概念を当てはめただけなのか判然としないが、少なくとも42年の段階では、佐橋は「キャリア」概念(言葉は〈キャリアー〉であったが)を知っていたし、説明なしで普通に使用しているということだけは確かである。

ところが、昭和30年代に入ると、「キャリア」概念は影を潜めてしまう。松本清張『現代官僚論』には、〈キャリア〉という言葉が見られるものの、それは「キャリア」概念とは若干ニュアンスを異にしているように思われる。松本は以下のように記述する。「課長補佐は省内切っただけのベテランであり、高級官僚のごとく東大も高文もというようなキャリアはない。どのように才能があっても、事務練達でも課長補佐が終着駅である〔圈点引用者〕」(松本[1963: 94])。ここで示されているのは、いわば「キャリア=資格」という捉え方であると言えよう。すなわち、高文を合格した者が「キャリア」になるのではなく、高文を合格したことでキャリアを持つのである。同様の〈キャリア〉の捉え方は、