

# 教育公務員における職務分類と成績主義

—国公法第29条と職階法の成立過程における考察を通じて—

筑波大学大学院 西 山 亨

## 1. 本研究の意図と課題

戦後の人事管理の近代化は、戦前の身分制度的官吏制度と情実主義の排除を主眼とし、より近代的な教育公務員制度と成績主義（メリット・システム）の導入を推進していく。それは、人間の価値観の多様性の認識と自由主義的立場の人間形成論に後押しされ、教職員がその専門職的教育意思が最大限に尊重され、且つ組織的教育目標達成に協働する新しい組織の展開過程で生まれる意欲的教育活動を期したものである。戦前の身分制度や情実主義は教職倫理として上への忠誠倫理こそ期待されるが、下への責任倫理への期待は皆無である。成績主義は、その克服を前近代的人間関係と結びついた組織関係を否定することにより職務のみを取り出し、人間的条件を一応捨象し、その職務に最も適切な人材を充当するという合理的な人事管理を目指すものであった。

しかし、成績主義は戦後の歴史的経緯の中で非民主的な管理の強化として受け止められる。勤務評定、管理職採用試験、教頭・主任職の法的整備等は昭和30年前後からの一貫した学校管理政策のさなかで管理強化の中核と謳われる。この状況は成績主義の本質とは離れた背景に拠る。即ち、教職員個々の能力や適格性の実証が未だ合理的科学的に成し得ない現実があり、加えて受皿としての組織自体の前近代性がある。例えば、戦前の身分制度と対照的な成績主義も、それを受け入れる組織が身分制度の体系として存在するなら、むしろそれを助長する結果を生み出す。ここに組織改革の必要性が敢然と横たわる。

身分的に上下の階層関係をなす官吏制度と対照をなすものが職階制であり、これは職務そのものに必要な能力や資格要件に基づいてのみ採用・昇進を行う合理的な人事制度である。そこでは、職務そのものが明確にされ複雑な職務の種類と責任が分類整理される。その職務分類の基準は、仕事の段階、職務と責任の範囲、或いは要求される資格要件などとなる。こうして分類された具体的職務に即して、或いはその職務の経済的評価を明確にした上で、その職務に最も適格なものを採用昇進させることとなり、成績主義に基づく人事管理に不可欠なものとなる。そもそも学校は少なくとも異質の職務の担当者からなる一体的な組織的活動が期待されるものであり、「職務の異質制を基礎として、より具体的なかたちで責任と権限を定め、組織化していくことは経営者の任務」<sup>(1)</sup>と語られる。

我が国でも戦後、人事管理の合理化を図るために職階制の導入が模索された。国公法29条、30

条及び「国家公務員の職階制に関する法律」（以下、職階法と略。）、地公法23条、教特法21条の2、地教行法44条等により実施されることとなった。しかしその建前にもかかわらず、終身雇用・年功序列の伝統が強く労働市場も解放的でない我が国では、職階制が育ちにくい。また職階制における職務分類がむしろ「社会的身分や地位を表現するものと解され」<sup>(2)</sup> 戦前の身分制度の復活とすらとらえられる。こと教職では、教師の個性的独創的活動が重要であること等を論拠に職務分類の導入に極度の批判が寄せられる。

しかし本来、教師の専門的自律性の主張とその条件整備としての職階制の導入による人事管理の合理化は、人力の最高能率と組織目標の最大の実現を期す点で目的を同じくし、職階制を完全否定することは、職務の明確化に基づく自由で自信ある行動・自己の正当な評価を受け得るといふ専門的自律の基盤をも否定することに繋がるのではなからうか。

そこで本稿では、成績主義に基づく合理的・民主的人事管理の実現を期して採用することが企図された職務分類方法である職階制が、如何なる誤謬をもって迎えられたかを考察することを課題とする。そのためにまず、我が国における職階制の成立過程を国公法第29条と職階法から整理し考察する。我が国の職階制は、戦後の占領下で、人事の能率化という利益の受け売りとして法制化された感がある。また今日、人事管理方策の研究対象としての意義すら廃れ問題状況の風化が認められる。そこでその所以を、我が国における職階制制定の経緯を辿ることにより制度成立過程における技術的問題点を探ることとする。

次に、我が国における職階制導入の功罪に関して言及する。職階制は、アメリカ合衆国社会における雇用の理念と実際によく適合した制度であると言われる。多種多様な民族を抱える国情の背景を除いても、そこには、スポイルズ・システムの打破を目指した米国職階制の科学性、職務分類の技術性が伝統的に根付いている。しかし、我が国の職階制はアメリカ占領政策の所産でありながら、我が国独自の行政文化と相容れず、その功罪に関する議論の解決が置き去りにされている。また昨今、アメリカ合衆国でも、人間的条件を捨象し、非人格的な職位を設定することによる組織の非人間化への反省がある<sup>(3)</sup>。

そして、以上の考察を踏まえたうえで、教育公務員における職務分類の今日的示唆と成績主義の本来的あり方について言及するという手順を経ることとする。

ただし、本稿においては職階法成立過程の整理を主眼とし、その歴史の精緻な叙述を本旨としない。その考察においては職階制未実施の原因を、職務分類の日本的誤謬、職務分類への批判に求め、整理を試みるのみである。また教育公務員における職務分類の妥当性においても、職務規定の不明確性、学校組織における職務の分化に問題を集約、限定して考察しており、その点で限界を有するものである。しかしながら、筆者の狙いは、本稿の存在が職務分類を巡る論議の風化の打破を目指すところにある。

## 2. 我が国における職階制の成立過程とその展開

### (1) 国家公務員法第29条と職階制

我が国における職階制の最初の躰きは、国公法第29条の制定に始まる。この説明には、まず昭和22年第一回国会へ提出された国公法案中の職階制に関する規定を紐解く必要がある。政府原案において、職階制の基本規定である同法案第29条は下記の如くであった。

第29条 人事院は、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、職務の複雑さ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。

2 職階制においては、職種及び等級を同じくする官職については、職種及び等級を同じくする官職については、同一の資格要件を必要とするとともに、且つ、当該官職に就いている者に対しては、同一の幅の俸給が支給されるように、官職の分類整理がなされなければならない。

この原案で着目すべきは、職階制分類の最小単位で、且つ基本的概念である「職級」(class)の語がフーバー原案にはありながら、この条文で欠落していることである。

この「職級」の欠落の背景には次の事情がある<sup>(4)</sup>。アメリカ政府部内の職階制の権威者のヘーヤー氏が法案成立後に再来日した際、この欠落を発見しフーバー氏に連絡したところフーバー氏は次のように語っている。「『職種』及び『等級』という語があって『等級』という語がないのは、国家公務員制定の事務を担当したマーカム氏が我流の職級の定義を主張してやまず、日本政府側との話し合いの決裂の結果、日本政府側が『職級』の語を条文から外してしまった」。

そして、上記の背景のもと、この第29条は国会で審議された時に修正を加えられ、成立時には次の如く変化することとなった。下線部が修正箇所である。(傍線筆者)

第29条 職階制は、法律でこれを定める。

2 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、職務の複雑さ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。

3 職階制においては、職種及び等級を同じくする官職については、同一の資格要件を必要とするとともに、且つ、当該官職に就いている者に対しては、同一の幅の俸給が支給されるように、官職の分類整理がされなければならない。

4 前三項に関する計画は、この法律の実施前に国会に提出して、その承認を得なければならない。

この修正において、「人事院」を「人事委員会」に変更したことこそ職階制に直接の関連を有していないものの、その他の2点即ち、①「職階制」は法律で定めるということ、及び②職階制の「計画」を、国家公務員法施行前に国会に提出して、承認を得なければならないこと、が付加さ

れたことは、職階制の概念が当時理解されていなかったためである。

それは以下に述べる根拠からである。第一に、「職階制」の全てを法律で定めることは不可能である（逆に、現存の職階法は多くを人事院規制に委任しすぎる）。職階制の基本構造は、法律で定められるが、その細部の構造は、人事院規則に委任しなければ、官職の変動に対応するのが難しい。国会がどの程度職階制を法律の枠内で規定することを企図していたか疑問であると共に、国会の修正の狙いが、職階制という将来的展望にたつ制度を官僚の手に委ねず、自ら法律で統制することを企図したところにあると考えられる。

第二に、職階制そのものを法律で定める他に、なおその「計画」を事前に、しかも国公法の施行前に国会提出することは不可能である。そもそも、「職階制」と、職階制の「計画」とでは、どの程度異なるかが不明である。それと共に、国公法は昭和22年10月に制定され、全面的施行は昭和23年7月1日である（旧同法付則1条1項）。この短期間に、職階制の「計画」であるにせよ国会提出することは全く不可能であったと考えられる。

以上のような原因により、しかも職階制の「計画」を国会に提出すべき期限である昭和23年7月1日が迫ることにより、早速昭和23年の全面的改正において第29条は次の如く改正されることとなった。下線部が改正箇所である。（傍線筆者）

第29条 職階制は、法律でこれを定める。

- 2 人事院は、職階制を立案し、官職を職務の種類及び複雑と責任の度に依じて分類整理しなければならない。
- 3 職階制においては、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は、同一の資格要件を必要とするとともに、且つ、当該官職に就いている者に対しては、同一の俸給が支給されるように、官職の分類整理がなされなければならない。
- 4 前三項に関する計画は、国会に提出して、その承認を得なければならない。
- 5 政府職員の新給与実施に関する法律（昭和22年法律第46号）第14条の規定による職務の分類は、これを本条その他の条項に規定された計画であって、且つこの法律の要請するところに適合するものとみなし、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。

この改正から窺えることは、第一に、フーバー氏が国会の権威を重んじている故に、国会での修正を条文に残しながら内実、その実効を骨抜きにするか苦心していることである。即ち、①職階制を法律で定めること、②職階制の計画を予め国会に提出すること、の2点における国会修正の可能性を謳いながら、その当時尚、効力を有していた「政府職員の新給与実施に関する法律」第14条に基づく、15級の職務の等級的分類、つまりは新給与実施本部長が定めた「職務による級別区分の基準」（昭和23年4月30日、新給与実施本部長通牒給本発4号）の存在を利用し、これ第29条の「計画」と「みなし」たのである。そこには、人事院の「計画」を国会提出する義務を回避しようとの意図が汲み取れる。

しかし、本条第4項の「前三項に関する計画は、国会に提出して、その承認を得なければならない。」の項については、「この法律の実施前に」の一句を削除したのみであるが故に、前述した意図と相反し依然として職階制の「計画」の提出義務が残存することとなる。この第4項は国会修正で加えられた条文であったが故に削除できず、以上のような矛盾を生み出したものと考えられる。

さらに、その後「政府職員の給与と実施に関する法律」が廃止され、昭和25年法律第95号「一般職の職員の給与に関する法律」（以下、「給与法」と略。）がこれに代わって、人事院の「計画」は、同法「第6条の規定による職務の分類」と改正される。つまりは、前述の矛盾の産物として、現行の俸給表と、各俸給表の等級が職階制の「計画」を意味するところとなり、給与法の性格の下に職階制が規定される事態が引き起こされた。

第二に、この改正において「職級」という語が現れ、「職種」及び「等級」という語が消滅していることである。

職階法第3条第4号に規定された定義によると、職級とは「人事院によって職務と責任が十分類似しているものとして決定された官職の群であって、同一の職級に属する官職については、その資格要件に適合する職員の選択に当り同一の試験を行い、同一の内容の雇用条件においては、同一の俸給表をひとしく適用し、及びその他人事行政において同様に扱うことを適当とするもの」とあり、さらに同法第7条第4項に「職級は、官職を分類する最小の単位である。」とされている。故に、「職級」の語を国公法第29条に用いることにより、「職種」及び「等級」の語については職階法の制定に委ねたこととなる。

以上のように、国公法第29条の改正過程をみることにより、改正意図とその条文における矛盾という観点から同法の欠陥を指摘してきた。ここで、この改正が、職階制のその後の躓きに如何なる影響を与えたかについて2点において言及する。

第一に、職階制の計画が遅々として作成されず、しかも国会提出への期限が迫るが故に給与制度上の分類を借用したことにより、給与法の性格の下に職階制が規定される事態が引き起こされたことが挙げられる。このことは、具体的には任用制度も給与制度に引きずられるとの結果を招き、職階制独自の任用制度が運用できない等の弊害を生み出した。

第二に、職階制が「法律」で定められることと、その「計画」が、依然として国会に提出する義務を有するという条項が、改正第29条に残存したが故に、職階法が「職階制」そのものなのか、又はその「計画」であるのか、という混乱のままに国会提出されたことが挙げられる。このことは、次に述べることとする。

## (2) 職階法における職階制

上記のように、職階制の基本条項である国公法第29条は、成立の際の国会修正と昭和23年の改正で矛盾を含む条文となった。しかしこの条文を基礎として、昭和25年法律第180号「国家公務員

の職階制に関する法律」(以下、「職階法」と略。)が制定された。

さて、昭和24年に第六回国会に提出された職階法案は、条文わずかに15箇条、付則4項から成る法案であり、職階制の基本理念や職階制作成の手続きを内容としたものであった。しかし、昭和22年の国会修正で、国公法第29条に付加された「職階制は、法律でこれを定める。」とあるその「職階制」とは掛け離れたものであった。

この職階法案の第2条は、「職階制の意義」と表示し、その第1項に「職階制は、官職を、職務の種類及び複雑と責任の度に応じ、この法律に定める原則及び方法に従って分類整理する計画である。」と規定している。即ち、この職階法案では「職階制」は「計画」であることとなる。ここで次の如き矛盾が存在する。国公法第29条では「職階制」とその「計画」とは別個のものとされていたのに対して、職階法では「職階制」とは「計画」そのものということになっている。この状況のもと、昭和24年11月17日の衆議院人事委員会において当時の人事院総裁の浅井清氏が「ここに国家公務員の職階制に関する法律案を提出し、併せてその計画に関し国会の御承認を求める次第であります。」(昭和24年11月17日、第6回国会衆議院人事委員会議録2号)と発言しているが、その発言そのものにも当時の混乱が窺える。それは後年、浅井氏自身が当時を回顧し著述するところの「この発言は、国家公務員法第29条第2項により、立案した法律案であり、同時に同条第4項により、承認を求める計画であるとしているのであって、まことに無理な解釈であり、冷汗を流したのである。」<sup>(6)</sup>の叙述により明らかである。

以上のように、矛盾を抱えた職階法案は国会側から「このようなものは職階制ではない」<sup>(6)</sup>との非難を巻き起こし、審議が次の国会に持ち越された。しかし、連合軍司令部の説得により、政府が法案の国会通過に尽力したため、矛盾を抱えたまま昭和25年5月15日に法律第180号として公布されるに到った。この立法に関しては今日においても、職階法と国公法との関係の不可解さとして現存している。これを端的に言えば次のようになる。①国公法第29条第1項及び第4項によれば、「職階制」と、その「計画」とは、別個のものであるが、職階法第2条第1項によれば、両者は同一物である。②国公法第29条第5項によれば、職階制の「計画」とは、給与法第6条の職務の分類を「みなし」ていうのであるが、職階法第2条第1項によれば職階法そのものを指すことになる。

そして、職階法第1条第2項は「この法律は国家公務員法のいかなる条項をも廃止し、若しくは修正し、又はこれに代わるものではない。」と規定しているので、「後法は、前法を破る」の原則により、職階法の規定をもって国公法との矛盾を解決することとはなっていない。このように、基礎の法律が曖昧なため、職階制が未実施のまま放置された一因となったといえる。次では、職階制の法的規定に基づいての準備作業である官職の分類という観点から、我が国における職階制の不備に関して触れておきたい。

### (3) 職階制における官職の分類

国公法第29条第2項には、「職務の種類に応じて定めた職種別」及び「職務の複雑と責任の度に応じて定めた等級別」との文言があるように、官職の分類整理のための「職種」と「等級」という二つの基準を設けている。前者は「職務の種類に応じて定めた」ものであり、後者は「職務の複雑と責任の度に応じて定めた」ものである。仮にこれを基盤の目に例えるなら、職種は「タテ割り」、等級は「ヨコ割り」の分類の線といえる。すると、この両者の交差による「目」の中に昭和23年の改正法でできた「職種」の幾つかが入れられ、さらに、この「職種」の中に全ての官職を分類整理して入れている。これを「格付」と言い、最も素朴で基礎的な構造をとることが予定されていた。

ここで、アメリカ合衆国の職階制の略述をしておきたい<sup>(7)</sup>。アメリカの職階制では、当初、三つの「たて割り」の区分が存在する。それが、「大分け」、「中分け」、「小分け」である。「大分け」の区分は「schedule」（一般的には「職」と訳す）と称され、「中分け」の区分は「occupational group」（一般的には「職群」と訳す）と称され、「小分け」区分は「series」（一般的には「職列」又は「職群」と訳す）と称されている。ただし「職」は当初五つあったが、1954年の改正で「general schedule, G. S」（「一般職」と訳す）のみが残っている。試みに1954年を例にとると、当時「職」は2、「職群」は27、職列（職種）は569あったことが知られている<sup>(8)</sup>。また、「ヨコ割り」の区分は「grade」（「等級」と訳す）と称し、「class」（「等級」と訳す）は、1952年に約10000種あったことが知られている。

このアメリカ合衆国の職階制に照らせば、我が国の国公法及び職階法での「職種」は、上述の「職列」(series)の「小分け」の区分を指す。しかし、我が国の「職種の名称及び定義」は、これを国会に提出せねばならず（職階法4条2項）、この職種は当初の立案では500近くあったが、昭和27年の国会提出の際に271に減り、最終的に126（職級は562）に減じている。その原因として考えられるのは、職種が多すぎるとは任用制度の運用が困難とのことである。そのために、人事院は、各省庁の要求によって暫時職階制の正確さを犠牲にして乗り切ることを企図した。上述1952年現在、アメリカ合衆国における職種が569であったことを想起するに到っても、職階制がその官職の分類という準備段階において職階制の名称に値しないものとなったことが知らされる。

#### (4) 職階制成立過程における矛盾構造

人事院は、その前身の臨時人事委員会が、昭和22年11月1日に発足して以来、直ちに職階制の研究及びその実施準備に着手している。既に昭和27年5月、第十三回国会へ「職種の名称及び定義」を提出し、次いで昭和28年7月、国会及び内閣へ「給与準則」の制定を勧告した。また昭和27年6月、人事院規則8-12「職員の任免」を制定し、職階制に基づく任用制度の運用の準備を完了している。しかし職階制は、今日に到るまで実施されていない。その理由として、職階法の成立過程に技術的問題点を有するが故に次の3点に指摘されるような職階法自体に内在する欠陥を生み出したのではなかろうか。

第一に、職階法が職階制のための法律として、殆ど具体的内容を有していないことが挙げられる。本文15箇条、附則4項の法律は、職階制の目的と意義を規定した他には、職階制に関する人事院の権限や用語の定義を規定しているのみに止まる。その意味で具体的内容を有しない所謂「わくの法律」と揶揄される<sup>(9)</sup>。具体的な規定は、すべて人事院規則に委任している。しかし、いかに人事院規則が強力であれ法律の力に到底及ばない。即ち職階法が、法律で具体的内容を定めた「給与法」の力に圧倒されている所以である。従って職階法は、国公法第29条第1項が「職階制は、法律でこれを定める。」と規定した、その「法律」に該当するものとしては非常に心許ない。さらに、職階法第4条第4項の「職階制は、(中略)計画である」との規定に到っては、職階制と計画を全く区別している国公法第29条の規定と正面から衝突しており、その混乱の状況を呈している。

第二に、職階法に「等級」(grade)の語が見当たらないことが挙げられる。「職種」の観念があって「等級」の観念がないことは、「タテ割り」の線のみで、「ヨコ割り」の線がないことを意味する。これは「職級」をただ「群」とみた故に相違ない。このことは、我が国における職階法制定に多大な影響をもたらしたヘヤー氏とランキン氏との見解の相違とも考えられる<sup>(10)</sup>。故に職級を積み上げて何らかの基準でヨコに区分しようとする、人事院規則によるほかはなくなる。すると、給与法が法律の力で各俸給表にヨコに引いた「給与等級」が、人事院規則で引くであろう職階制の「等級」を圧倒してしまうことになる。その意味で、給与法が職階法と妥協しない限り、職階制は給与法に盲従することを余儀なくされる。給与法は、その俸給法を適用すべき職員の職務の種類に応じて、8種16表に区別している。この8種を、アメリカの職階制でいう「職」(schedule)、16表を「職群」(occupational group)とみるならば、各表いずれも俸給表をヨコに貫いた線で最高8つの「等級」(grade)に分けられているので、自ずと素朴な官職の分類ができることになる。しかもこれは法律の力でその効力を発揮するので、職階法が人事院規則で如何に官職を区分しても給与法の分類には力及ばない。このことが大きな既成事実となり、職階制の自律的な構成を妨げているのではなからうか。職階法がその法律としての効力を発揮するには、あまりに多くを人事院規則に委任しすぎた故に、人事院規則のみでできた職階制の職種や等級や職級は、給与法からの「職務と責任に応じて」(国公法第62条第1項)の俸給表の種類と職の等級に対抗し得ないのではなからうか。

第三に、職階法に上述の欠陥があるために実施されず、国公法が予定した新しい任用制度も依然として機能しないということが挙げられる。職階法第2条第2項は「試験及び任免」における人事行政の運営にも資することが明記されている。そこで任用制度を統一的に定めた人事院規則8-12「職員の任免」は、任用制度上重要な法規であるが、これは職階制実施の期日(所謂「指定日」)から全面的に適用されるものとし、それまでは「経過規定」で現状に合わせて運用している(同規則81条以下)。

しかし、その指定日がこないために昭和22年法律121号「国家公務員法の規定が適用されるま

での官吏の任命等に関する法律」も国公法施行後44年を経過して、まだそのままに効力を失っていない。そこでその一例として、任用制度運用上の一つの形態としての「昇任」という観念を取上げる。「昇任」の最も主な場合は、国公法が企図した「第29条第2項及び職階法の規定により分類される官職に任用されている職員をその官職の属する職級と職種を同じくし、且つ、それより上位の階級に属する分類官職に任命すること」である（人事院規則8-12の5条1号）。ところが、職階制の未実施のために、それまでは「従前の例によるものとする」とされている（同規則81条）。そしてこの「従前の例」は昭和43年6月1日の人事院事務総長通達344（人事院規則8-12（職員の任免）の運用について（通知））により定められている。即ち「昇任」の最も主な場合は、「職員を昇格させる場合」ということになる。ここで「昇格」という表現はすぐれて給与制度上の用語であるので、「職員の職務の等級を同一俸給表の上位の職務の等級に変更すること」（人事院規則9-8第2条4号）となる。ここで指摘するのは、職階制が未実施のために任用制度上の観念が、給与制度の観念にすり替えられていることである。この一例の指摘からも、現状では職階制も任用制度も給与制度の効力のもとにおかれていることが理解される。

#### (5) 職務分類における職務と責任

職階制の対象として分類整理されるのは「官職」であって「職員」でない。ここでの「官職」とは、一般職に属する全ての国家公務員の職をいう（国公法第2条9項）。職階法第3条第1項によれば、「官職」とは「一人の職員に割り当てられる職務と責任」であり、「職務」とは「職員に遂行すべきものとして割り当てられる仕事」であり（同条2号）、「責任」とは「職員が職務を遂行し、又は職務の遂行を監督する義務」である（同条3号）。そもそもこの「職務と責任」（duty and responsibility）の語は、元来アメリカ合衆国の職階制から伝承されたものであり、従来我が国で主流をなしていたドイツ流の行政法学からいえば、職務も責任も官職を占める法人格者たる職員について言及し得ることであって、法人格のない官職自体については言及し得ないと考えられる。しかし、アメリカ流の行政学では、常に一個の職が一人の職員と結びついているため、職員に存することになる。それはドイツ流の「職務」や「責任」の概念を、官職自体に移して考えることを旨としたからである<sup>11)</sup>。また、突き詰めれば「職務」と「責任」とは、ドイツ及びアメリカ流の行政学との混同から実は明確に区別することは困難であり、結局「職務と責任」という一語をなして官職の機能の内容を表示する原因となったと考えられる。

さて、以上の様に我が国における職務分類の基礎は、官職の「職務と責任」であり、換言すれば「職務内容」になる。故に職階法第6条は「官職の分類の基礎は職務と責任であって、職員の有する資格、成績又は能力であってはならない。」と規定している。さらに詳細に言えば、国公法第29条第2項や職階法第4条第1項第3号に記されている如く、「職務の種類及び複雑と責任の度」が分類の基礎となる。即ち第一には、職務の種類により、第二には職務の複雑と責任の度により生じる官職の類似性と相違性に基づいて、分類がなされる。いうなれば、職階制の分類には、

碁盤の目のようにタテの線とヨコの線とがあり、職務の種類によって生ずる区別は、タテの線であり、職務の複雑と責任の度によって生ずる区別は、ヨコの線と比喻されることとなる。前者は「職種」(series)の観念で、後者は「等級」(grade)の観念である。この様な考え方で、国公法制定当時から出発した我が国職階制の骨組みは、後に職階法を制定する際に変貌し、ヨコに通ずる「等級」の線を消滅させてしまった。このことは、職階制を給与制度と結びつけるという職階法の矛盾構造により、職階制の「等級」を給与制度の「等級」(pay grade)に譲ったことによる。かくして、職階制をヨコに貫く等級の共通線を消滅させ、単に「職級」(class)の群を上下に積み重ねるだけのものと化してしまっただけなのである。これが今日職階制における任用、給与に通じての最大の欠点として存在するのである。

既に一言したように、アメリカ合衆国では職種の分類が従来三つあり、最大の区分を「職」(service schedule)と言い、これを「職群」(occupational group)に分け、さらに「職列」、「職種」(series)に分けており、1954年以来、「職」は「一般職」(general schedule)のみである<sup>(12)</sup>。我が国では、昭和27年の国会提出の際には「職種」は271であり、現存の分類では126にお減じている<sup>(13)</sup>。これはアメリカの「職列」(我が国では職種に相当)に対応する分類であり、この意味の「職種」は、我が国職階制の職務の種類による最小の区分である。しかし職種は、ただ職務の種類によるタテ割りの区分であり、一つの職種内に職務の複雑と責任の度の異なる多くの官職が含まれる。そこで、ここに職務の複雑と責任に度によるヨコ割りの区分を加えて分類すると、幾つかの官職が幾つかの群をなす。これが「職級」(class)の概念である。故に職階法第3条第4号は、職級をもって「職務と責任が十分類似しているものと決定された官職の群」と定義し、また同条第6号は、職種をもって「職務の種類が類似していて、その複雑と責任の度が異なる職級の群」と定義している。しかし、職階制におけるヨコ割りの線は、各職種の各職級ごとに引かれ、職階制を通じてヨコに貫く等級の制度は、職階法から欠落している。従って職級は、ただ「群」として上下に積み重なっているに過ぎない。このように複雑な「群」を基礎として、任用、給与の制度を運用することはかなり困難である。何故ならば、職員は決して一つの職種内を上位のみに昇進するとは限らないからである。

### 3. 職階制に対する批判とその功罪

#### (1) 職階制に対する反対論

職階制未実施の原因として、職階法に内在する欠陥を2.において指摘したが、ここでは、職階制自体に対する強固な反対論が職階制の実施を妨げていたことを論じたい。

①第一の反対論は、職階制の採用が人事院行政を複雑にし、その簡素化を妨げるとの主張である<sup>(14)</sup>。即ち、職階制は「職級」をその構成及び操作の単位とする。職階法第7条第4項に「職級は、官職を分類する最小の単位である」との規定がある如く、「最小の単位」である以上、これ

を大きくするには自ずと限界がある。この職級を単位として任用制度も給与制度も動かされる。職級の決定や職級明細書の作成、格付及びそれらを常時、現状に合わせて適正に変更していくには、相当量の事務や人員が必要となる。この労力の上に人事行政は正確となり精密となり得るが、そのために事務が複雑となり、より多くの時間・要員・経費が必要となり問題が存する。これが、最も一般的な反対論である。

②第二の反対論は、細分化した職級が任用制度で機能すると、給与の円滑な上昇を妨げるとの主張である<sup>(15)</sup>。この反対論は主に官庁の職員団体等から強く掲げられた。その意味から、職階制の制定が公務員の意思や希望を顧慮せず、共通理解の形成を経ずに強引に進められ<sup>(16)</sup>、正確な職務調査・予備調査の不備が反対論を助長させたといえる<sup>(17)</sup>。

職階制により任用制度を運用すると、職級が任用の基礎となる。国家行政組織法第22条が「組織上の名称」と称する「局長」、「課長」等の官職と、給与法第6条の俸給表の等級とが序列をなす現行制度に比して、職級での序列はかなり細分化される。この細分化された職級ごとに昇任・転任・配置換え・降任等の観念が生まれる。下位の職級から上位の職級に昇ることは「昇任」であるから、国公法第37条の「昇任の方法」が適用され、「試験」又は「選考」によることとなれば、順当な昇進が困難との職員からの不平と官界を挙げての試験狂奔の恐れが、職階制に対する反対論として顕在化してくるのである。

次に職階制は、「給与準則」の基礎となることを予定していたが（国公法第63条以下）、この給与準則も未だ制定されていない<sup>(18)</sup>。給与法の職務の分類と職階制の分類とは、同じく職務の種類及び複雑と責任の度による分類ではあるが、決して合致してはいない。また、任用制度と給与制度が円滑に合致しないと人事行政の運用に支障が来される。「任用」に「給与」が追随しないとその実「任用」も無意義となる。従って給与制度が、職階制でない独自の分類で法規定されている限り、職階制に基づく任用制度は成立しない。また、職員団体側から見れば、現存の最高8つの給与等級でさえ給与上昇の妨げになるとの反対があり、さらに細分化した職階制の職級を給与に結び付けることはその反対を助長しかねない。もっとも国公法第65条第1項第1号に「同一の等級又は職級内における俸給の基準」の語があり、職級とは別に給与の等級を設定し得ることを予想してはいるが、ある等級の上位の号俸に進出するにはその等級内に含まれた職級のうち、上位の職級へ「昇任」することがまず必要である意味において、上記の危惧は免れない。当然、俸給がある等級又は職級で「頭打ち」でも、「わく外の昇給」の途が開かれているが、職員にとって昇給曲線が非常に不利になるとの理由から広範な支持を得るとは考えにくい。

③第三の反対論は、職階制の採用が職員の昇進コースを窮屈にし、人材の登用が円滑に図られないとの主張である<sup>(19)</sup>。職階制においては全ての官職は何れかの職級に格付される。即ち、職務の種類と複雑及び責任の度において区別されている。そして職員は、下位の職級から上位の職級に昇っていくので所謂「昇進線」は垂線に向かうようになる。

換言すれば、職務の複雑と責任の度は上位の地位へ行くに従い変化するが、職務の種類は変化

しないのである。当然異なる職種に横滑りし昇進する場合もあるが、職階制の運用上、一つの職種に長期在職し、下位の職級から上位の職級へ昇進する傾向が強い。このことは、職階制が適用される成績主義制度の公務員の性格から見て、専門の職務に熟練した職員を得る点で有効であるが、多種多様な職種の仕事を広く身に付けて将来の幹部職員を養成するとの点では不都合となる。ここに、事務系統と技術系統の職員にとっての職階制の意義が異なる原因がある。そのことは具体的には、技官はその分野に永年在職し、又専門職種に専門外の者を入れないとの見地から職階制の価値を認めるが、事務官は一部の専門職を除いて一般行政の各方面に分布する事務を司るので、厳格な職階制に反対する傾向を生み出す。その実人事院は、この現実的等級に押されて職階制構想の後退を余儀無くされた。その第一は、職種を徐々に少なくした。当初500程の職種は、昭和27年の国会提出では既に271に減じ、現存では126である。第二は、「一般行政」という極めて広範な内容の職種を設けた<sup>(20)</sup>。これら措置は、人事異動が幅広く円滑に行われ、職員が幅広い公務の分野を転々し得るよう、殊に事務官が「一般行政」という広範な職種の中で自由自在に往来する可能性を企図したものであるが、職階制の本来的科学性という見地から問題が喚起された。アメリカと違い我が国では一般職の範囲が広範である。アメリカでは所謂政策決定にあたる次官・局長等の職務は猟官打破の結果自由任期である<sup>(21)</sup>。しかし、我が国ではこれら官職が一般職に入っているため、その職務内容を一定の技術標準に従い職種化する必要が生ずる。現に作成された職種一覧表では「一般行政職群」との苦しい範疇を設けている。そもそも職階制は、行政組織の個々の労働を一定の専門的基準に従って極めて単純な技術的要素に分解することを前提としている。しかし、一般行政職種の定義表で「この職種は一般的な行政事務、すなわち専門的及び技術的な部面を除いた行政的な責任を有する業務の監督又は指導、実施及び各種事務の総合調整を行うことを職務とするすべての官職を包含する」(傍線筆者)とされており、この定義そのものが既に専門的且つ技術的緻密さをその生命とする職階制の本質に矛盾している。

④第四に、職階制が予定した正確な官職観が、未だ我が国に十分根を下ろしていないとの主張である<sup>(22)</sup>。行政組織の内部に、職階制の合理化に適應する官職観が支配していないならば、職階制が本来有している価値と機能が十全に発揮されることはない。

⑤第五に、職階制の実施に伴う給与体系の具体的科学性への疑問がある<sup>(23)</sup>。職階制は給与体系と不可分であるが、別概念の官職の体系である。しかし同時にアメリカの場合の如く、職階制の発達が給与と密接な関連を有していることは先に2の職階法制定過程の分析で既述した。我が国では、職階法の付則、給与準則に関する国公法第63・64条が両者の親密な内的関係を認めている。又職階制の原理から言えば職能給の実現が理想である。しかし、生計費の変動が激しい社会においては、その厳格な実施は公務員の労働力を不当に消耗させるとの主張がある<sup>(24)</sup>。従って、職階制に給与準則を適用するに当たっては、公務員が生活の不安感に脅かされない最適の保障を考慮すべきである。従って、真に合理的な基準に依拠した給与額の決定には、人事院の一方的調査に基づく書類上の計数だけでなく、現実の執務者の希望と要求を汲み取った科学的計数の策定

が必要となる。でなければ、固定化した職階制の存在により、公務員の正当な労働力の評価を誤り、公務員側から科学性に欠く給与体系として「役得」や「汚職」という形で還流されかねないとも限らない。

⑥第六に、職階制が技術的性格であるのに対し、その規定に基づく職位が「社会的身分・地位を表現するものと解され」<sup>(25)</sup> るとの主張である。職階制が十全な効果を発揮するためには、職務担当者が他の職務担当者と連携し、その自主的創意の結合から調整のとれたチームワークが図られることが肝要である。しかし、職階制が身分的秩序と同一視され、下級官職の公務員がその上級者に対して職務上固有の権利主張が憚られることがあれば、「職階制の全構造はその内面から崩壊する」<sup>(26)</sup> との意見も妥当となる。

以上、6点で反対論を整理してきた。最後に論には覚束ないが「どうも職階制はいやだ」との感情論がある。そこには、職階制を立案した人事院が、職員の人間性を見落とすとの問題が介していたと考える。また、如何に職階制が官職の分類であり、職員の分類でないとはいえ、職員の永年に亘って保持する官職はその職員個人に反映するものである。人事院の無配慮な制度運用構想が、公務員の全体の奉仕者としての矜持を失わせ、職階制への悪感情を培養した経緯があったことも予想に難くない。

## (2) 職階制の効用

(1)での批判を認めつつも、職階制は、戦後公務員制度の改革で標榜された身分的官吏制度からの脱却、人事の合理化・民主化の実現のための成績主義の導入を制度的に実現しようと期された産物であることは事実である。それでは、職階制が仮に我が国に適用されるとすれば、如何なる利点が考えられるかをここでは述べたい。

まず第一は、人事における任用と昇進の公平が実現される。従来制度では、高等試験を通過した者はそれだけで当初から「判任貴族」としてその官界における栄達が約束され、試験の落伍者は如何にその職務に熟達しても下積みが無儀無くされた。又、任用・昇進の条件が出身学校や上司の恣意により左右される、所謂学閥人事・情実人事が往来していた。このような恣意的慣習の排除を、職階制の採用が果たすと期待される。

第二は、人事における待遇の公平化である。従来、同様の行政事務に従事しつつも、所属する官庁の伝統に支配され、相互の給与に差異が存在した。又、職務内容そのものの質の判断基準がないために、官職間での比較が困難で、そこに待遇上の不公平感が醸成された。職階制の採用は、職務内容を規格化し、その欠陥をも補うことが期待される。

第三は、官庁における部局課の責任の明確化である。許認可の受付では、未だに数省の窓口を駆け回るといふ莫大な時間の空費が容認されている。同時にそれが情実や収賄を生み出す源泉となる。しかし、職階制の採用により、職務内容と責任の明確な体系化がなされ、煩雑な手続が省略されることが期待される。

第四は、予算の要求と査定 of 明確化である。従来、出張旅費や機密費等が人件費や接待費の代用をなしており、官庁の惰性的習慣が改革されることが期待されうる。

4点において、職階制の採用により、我が国官僚制の民主化と能率化に寄与される効果を指摘した。しかしこれらは、職階制の制度理念から抽出された利点であり、前述の職階法自体に横たわる諸問題や反対論をクリアーして初めて効果が期待されうる。

以上、先の2と3においては職階制の分析対象を国家公務員・地方公務員と広範にし、論及した。しかし、本論文の課題対象は教育公務員にあり、教育公務員もまた職階制の適用が「予定」されていたことは既述した。ここまでの論及が、職務の専門性・特殊性が唯々される教育公務員を対象とした場合、如何なる問題点が喚起されるかは以下に述べる。

#### 4. 教育公務員における職務分類と成績主義

##### (1) 教育公務員における職務規定の不明確性

特別権力関係の肯定、否定の姿勢を問うまでもなく、我が国の教育法規はその万能主義的性格を付与され、「上命下服」的色彩の特別権力関係の存在を全面に押し出す様相を呈する。その結果、下位の職務ほど職務内容が下服方式でそのつど職務内容が変更され職務規定に曖昧さ、不明確性が顕在する。学教法を例にとると、近代立法ながら職務規定の観点では不十分な法律と言える。例えば、同法第28条は教育職種の内容を万遍なく規定している。しかし、教諭の職は「児童の教育を掌る」とあり、この規定が中・高等学校の教諭に準用される。事務職は「事務に従事する」に止まり、助教諭は「教諭の職務を助ける」とあるのみである。この点で典型的なのは大学助教諭の職務規定で、同法第58条に「助教諭は教授の職務を助ける」とあるのみである。如何に法規定と現実の職務とが掛け離れているかが知らされる。一般に助教諭や助教諭の職務は「助ける」程度に留まらず、完全に近く独立した職務を負担している。むしろ、助教諭・助教諭の地位故に教諭・教授より時間的、肉体的に重き職務を負担している場合も稀でない。ならば、教諭や教授の職務が明確かといえばそうでない。教諭は「教育を掌る」以外にも日宿直、集金等の雑事に到るまで、その殆どは特別権力関係に基づく職務命令で下された職務に従事している。さらにその職務は予め明分化されず、職務内容がそのつど下命方式で校長や教頭から言い渡される。職務命令が法的に訓令で監督の一態様であるならば、適法妥当の職務執行基準は予め職員に与えられず、適法妥当の判断は上司の恣意による様相を呈するのが殆どといえる。穿った見方では、下位の職務が明確では、特別権力関係の維持に都合が悪いといえる。即ち、職務が明確なだけ支配されない。教職員に限らず、我が国の公務員関係には、上命下服の体制維持には下位の職務の不明確性を支持する土壌、職場環境が存在している。

従って、前述のような体制の打破のためにも教職員の職務を明確化し如何に職務を確立するかが重要な問題となる。ポジジョンやポジジョン・クラシフィケーションは支配体系を意味し

ないが、我が国行政文化の内では、それが職位、職階となり身分制度的支配—非支配的な観念にすり替えられる<sup>(27)</sup>現状がある。

従来、我が国の職務制度は人を中心として成立し、人を中心とした身分制的職務制度を採用してきた。しかし、この身分制的職務制度は戦後における人間の本質的平等観と相容れず、いわば属人主義的人事管理観は管理者と被管理者の関係を矛盾なく説明できなくなった。そして、経営目標を効率的に達成し、且つ民主主義の理念をも満足させる職務制度の必要が叫ばれる。この必要に基づき職位中心主義ともいう考え方が登場した。この考え方による職務制度とは、人間が経営組織内に位置づきそこで仕事をすることである。人間は学校経営という組織の中で、適当な職位に充てられ、その職位が負っている職能を自己の職能として遂行する。職位に配当された人を職員と称し、その職員の担当する仕事が職務となる。従って、職位という観念は経営組織における職務の位置とも考え得る。職務が属人主義の原則の場合は、職務の位置より人の位置が重要であり、逆に人の位置さえ明確であれば職務の明確化は重要視されない。即ち、身分上の支配関係の明確化により仕事が処理できる。しかし、職務が属人主義から職位中心主義に移行するとその様相は変化する。校長の職位のみ法令上明確でも、教頭以下の職位が不明確では経営がたちゆかない。職位中心主義的職務観では、学校経営はひとり校長の仕事でなく、学校という経営組織の仕事である。従って、組織にかかわる全職員の職務を明確化する必要が存してくる。経営組織に重要なものは、各職位の職能・責任・権限・諸関係を明らかにすることである。

## (2) 学校組織と職務分類

身分的に上下の階層関係をなす官吏制度では、任用は上級の地位に如何なる方法で採用昇進させるかが重要で、その職務に具体的に適当な人物であるかは、重要視されない。これと対照なのが職階制である。そこでは職務そのものが明確化され、そのために複雑な職務を一つの視点で分類する。従って一般に職階制は、「官職を職務の種類および複雑と責任の度に応じて分類整理する」ものとされ、職務分類の基準は、仕事の段階、職務と責任の範囲、或いは要求される資格要件となる。分類された具体的職務に即して、或いはその職務の経済的評価を明確化した上で、その職務に最も適格な者を採用・昇進させることが可能になり、これは、成績主義に基づく人事管理のために不可欠な第一歩となる。

こと教職員に関しては、教特法第22条の2、地教行法第44条等で職階制の実施が予定されているが、その職務分類がむしろ「社会的身分や地位を表現するものと解され」<sup>(28)</sup>、さらに教師の個性的独創的活動が重要であることや、或いは全人教育の必要などを論拠として、職務分類の導入に極度に批判的な見解が生起している。しかし、教育行政の人事管理に関しても、前近代的な身分制度と情実主義が克服されるべきは明白であり、特に成績主義の採用には、評価対象としての職務内容が明瞭でなければ、勤務成績の評価もできず、その職務に適性を有した人物を選択できない。従って、教職における各職務内容についても、客観的基準で分類体系化することが必要

である。ただ教職の特殊性故に、如何なる職務分類の方法を採用することが最善か十分検討する必要がある。特に、学校組織体に見られる現実の職務の分化を基盤として、その分類方法が検討されるべきである。

学教法での職務規定の曖昧さについては本節(1)において既述し、職務分類の規定とは言えない。しかし、学校は少なくとも異質の職務の担当者からなる一体的な組織的活動が期待される。と同時に「この職務の異質性を基礎として、より具体的なかたちで責任と権限を定め、組織化していくことは経営者の任務」<sup>(29)</sup>といえる。教頭・主任の法制化に関して、それが管理の強化に繋がるとして常に問題となったが、実際にはこの縦の関係においてだけでなく、横の関係においても組織の分化が現実に行進しており、学校組織の合理化を目指してその側面からの考察も必要となる。

例えば、ある学年の教育は他の学年と異なった専門的立場で、その教育が総合的に計画・実施されることが必要であり、そのための学年経営組織が屢々必要となる。また、教育活動のある側面、例えば生活指導、進路指導、保健指導等が学年の枠を超えて総合的に計画・実施されることが必要となり、組織の分化が見られる。その他学校の全ての職務を、教育活動とそれを支える事務活動（教務事務と教務外事務）に分け、その職務分担の関係を明確にして、経営能率の増大を図ろうとの傾向も見られる。

このような学校組織は、教育方法技術の高度化或いは経営技術の発展と関連し、縦横の専門分化が進められている。学校組織のこの現実的要求・動向を鑑みるならば、それを本質的科学的に分析検討し、それに基づく教師の職制構造のあるべき姿が構想されるべきである。即ち、それぞれの職務内容が明確化され、職務の種類と責任に応じて分類整理がなされ、学校全体として体系化される必要がある。そこで初めて、職階制の職務分類や成績主義に基づいた人事の在り方の理念が導き出されてくると考える。現実的要求に対する検討を欠いたまま、力関係で立法化した従前の職階制は、職場の徒らな混乱を予想させ、人事の合理化を促す存在とはなり得なかった。この反省の上に立ち、専門職的教師を中心に成り立つ学校組織の特質を考慮に入れ、且つ合理的根拠に基づく組織構想の中でそれぞれの職務が分類整理されれば、それが勤務成績の評価に代表される成績主義にも合理的な根拠を与えることとなり、人事管理の合理化に寄与するところも大きいといえる。

尚、組織の分化が進み、各人が細分化された職務を担当するとしても、教育の仕事はそれをもって終了できるものではない。各人の仕事は子どもの全人的な発達との関係において、関連づけられ統合されていくことが特に必要である。教育の仕事は部分的な仕事の単なる寄せ集めでは完結できない。分化と統合を適切に行い得るような、職務分類や成績主義を模索し、その管理なし組織の在り方が十分に検討されるべきであると考えられる。

〔註〕

- (1) 吉本二郎編著『学校組織論』（教育学研究全書7）第一法規 1976年 p.31
- (2) 岡部史郎『行政管理』有斐閣 1971年 p.356
- (3) W. R. Lane, R. G. Corwin and W. G. Monahan, *Foundations of Educational Administration; A Behavioral Analysis*: Macmillan Co., 1967. p.14 参照。
- (4) 浅井清『新版国家公務員法精義』学陽書房 1970年 p.147
- (5) 同上書 p.153
- (6) 同上書 p.153
- (7) アメリカ合衆国の職階制に関しては、教職員管理論・教育財政論から給与制度改革の視点を提示した文献等から概要を捉えた。洋書については、以下の通りである。
  - ・ Clarence A. Weber, *Problems of School Administration*, McGrawHill Book Company, 1954
  - ・ B. J. Chandler and Paul V. Petty, *Personnel Management in School Administration*, World Book Company, 1955
  - ・ Jay E. Greene, *School Personnel Administration*, Chilton Book Company, 1971
  - ・ Roe L. Jones and Edger L. Morphet, *The Economics and Financing of Education, A Systems Approach*, Prentice-Hall, 1960
  - ・ Charles S. Benson, *The Economics of Public Education*, Houghton Mifflin Company, 1961 等参照。和書については、以下の通りである。
  - ・ 鶴飼信成・辻清明・長濱政壽編著『比較政治叢書1 公務員制度』勁草書房 1956年
  - ・ 蠟山政道・柳瀬良幹・長濱政壽・須貝修一・辻清明編著『各国官吏制度の研究』1948年等参照。
- (8) 鶴飼信成・辻清明・長濱政壽編著『比較政治叢書1 公務員制度』勁草書房 1956年 p.63
- (9) 浅井清、前掲書 p.157
- (10) 同上書 p.158
- (11) 持田栄一『教育管理』国土社 1961年 p.239参照。
- (12) 鶴飼信成・辻清明・長濱政壽、前掲書 p.64
- (13) 浅井清、前掲書 p.161
- (14) 浅井清、前掲書 p.177
- (15) 同上書 p.180
- (16) 辻清明『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会 1969年 pp.299-300
- (17) 同上書 p.303
- (18) 浅井清、前掲書 p.179
- (19) 辻清明、前掲書 p.297、浅井清、前掲書 p.179
- (20) 浅井清、前掲書 p.180、辻清明、前掲書 p.305、岡部史郎『行政管理』有斐閣 1967年 p.353-

358参照。

- (21) 辻清明、前掲書 p.305参照
- (22) 辻清明『日本官僚制の研究』弘文堂 1952年 pp.261-267参照
- (23) 同上書、p.267-269、辻清明、前掲『新版日本官僚制の研究』p.306-307
- (24) 辻清明、前掲『新版日本官僚制の研究』p.307
- (25) 岡部史郎、前掲書 p.356
- (26) 岡部史郎、前掲書 p.356
- (27) 辻清明、前掲書 pp.298-299
- (28) 岡部史郎『行政管理』有斐閣 1971年 p.356
- (29) 吉本二郎『学校組織論』（教育学研究全書7）第一法規 1976年 p.31