

國學院大學學術情報リポジトリ

戦後地方公務員任用制度の形成： 「選考」規定の成立と任用の実態

| | |
|-------|---|
| メタデータ | 言語: Japanese 出版者: 国学院大学法学会 公開日: 2024-10-31 キーワード (Ja): 地方公務員 キーワード (En): 作成者: 稲垣, 浩 メールアドレス: 所属: |
| URL | https://doi.org/10.57529/0002000975 |

戦後地方公務員任用制度の形成

——「選考」規定の成立と任用の実態——

稲垣 浩

はじめに

第一章 戦前における府県・市町村職員とその任用

第一節 府県の場合

第二節 市町村の場合

小 括 戦前における府県・市町村人事制度とそ

の課題

第二章 戦後改革と任用制度の形成

第一節 地方制度調査会における任用制度の議論

第二節 地方公務員法制定過程における任用制度

の議論

小 括 地方公務員法の制定と「メリット・シス

テム」

第三章 戦後初期における任用の実態

第一節 地方公務員法制定以前

第二節 地方公務員法制定以降

小 括 戦後初期における自治体人事

おわりに 自治体人事の政治性と戦後地方公務員制

度

はじめに

近年「地域に飛び出す公務員」などの言説に見られるように、自治体職員に求められる基本的な能力として、地

域社会との交流や結合が強調されるようになってきている(椎川二〇一二)。また、地域おこし協力隊のように、地域との交流を専門とする職員の採用制度も取り入れられるようになってきた。

一方、歴史的にも地域社会と自治体職員とは、全く無縁であり続けてきたわけではなく、それについて様々な考察がなされてきた。明治政府が中央政府から官僚を地方に派遣することを通じて地方統治を進めようとしたことは、地方の反発を買い、自由民権勢力と地方の名望家がむすびつくきかけとなった。そのため、集権的な体制においても一定の自治を認める「官治のなかの自治」のしくみを地方制度に導入するようになった(高木一九七六)。また、戦後の地方制度改革によって、それまで内務省が握っていた職員の人事権が知事に与えられることになったことは、戦後「自治体」として府県が存在するうえで極めて重要であった(稲継二〇〇〇)。

高度成長期においても、「金の卵」として都市部の民間企業に就職する若者の増加に対して、自治体はそうした若者を地域に引き留める数少ない職場であった。さらに後述するように、高度成長期以降、国レベルの地域政策における情報の収集や地方自治体による補助金の獲得競争などにおいては、中央と地方との「パイプ役」として地元選出代議士の役割が強調されてきたが、こうした代議士をはじめとしたさまざまな人脈をもち、実務を通じて中央政府が必要とする地方の情報を持つという点で、代議士と並んで中央と地方、あるいは首長と関係団体との「パイプ役」となりうる職員は重要であり、実際にもそうした職員は多くの府県に存在していた。

こうした戦後地方公務員制度の下での自治体職員と地域社会とのかわりについては、必ずしもこれまで十分な検討がなされてこなかったように思われる。とりわけ人事においては、任命権者である知事や市長といった首長は政治家であり、職員の任用や採用の判断に政治家としての意向が反映する可能性があることは容易に想像されよう。実際にも、自治体においてこうした人事が発生してきたことについてはしばしば指摘されてきたが、必ずしも

十分な研究が行われてきたわけではない。

しかし、近年では、任期付き採用の増加などに見られるように、定期採用や終身雇用といった閉鎖型官僚制の枠組から外れ、首長の補佐職などへの外部からの任用、あるいは自由任用に近い人事制度も散見されるようになってきている（大谷二〇一七c）。一方、これまでの地方公務員制度に関する研究においては、各自治体における閉鎖型官僚制に基づいたキャリアパスの実態や給与制度の研究が進む一方で、職員採用の制度や、開放型官僚制に基づく任用、特に政治任用や自由任用などについて、必ずしも十分な研究がなされてこなかったように思われる³⁾。

職員録や人事に関する辞典、オーラルヒストリーなど、データや資料がそろっている中央政府の官僚人事の研究と比べ、地方自治体の人事はデータや資料が少なく、その実態を把握することは難しい。そこで本稿では、戦前の自治体における職員の任用、地方公務員法の制定過程、及びその同時期における自治体の幹部職員を中心とした任用の実態に関するいくつかの府県での事例や資料を検討することを通じて、歴史的な視点から今後における本格的な分析のための予備的な考察を行っていくことにしたい⁴⁾。

第一章 戦前における府県・市町村職員とその任用

第一節 府県の場合

戦前の府県は国の地方機関であったことから、知事を始めとする幹部職員の人事権は内務省（内務大臣）にあった。内務省は、府県行政一般に対する指揮監督権と人事権を通じて全国の情報を収集し、これをもとに内政を総合

的に調整してきた(水谷 一九九九・一六二、黒澤 一九九九)。府県の人事は、大きく高等官(勅任官・奏任官)人事と判任官人事とに分けられる。高等官のうち、知事(勅任官)の人事については内務次官が中心となって内務大臣・地方局長・警保局長・人事課長の間で決定されていた。一方、知事の部下となる部長や課長⁽⁵⁾の進退も内務省内で決定され、「上司」となる知事が直接決めることができたわけではない。地方官官制第八条では、「長官(注…知事)ハ所部ノ官吏ヲ指揮監督シ二級官吏ノ功過ハ内務大臣ニ具上シ」とされ、内務省人事課長が関係する局長と相談したうえで決定していたという(自治大学校 一九六一・一六九)。

一方、判任官の人事については内務官僚である知事の権限とされていたが、個別補助金の増加や行政の多元化・専門家に伴う技官人事の活発化などに伴う中央各省の影響力も大きかった(市川 一九九一)。特に、当時の人事は事業予算の範囲で府県の関係課が職員を個別に採用していたこともあり、各部署の事業予算に対して補助を行う関係省庁が人事に影響力をもっていた。例えば佐賀県では「肥料奨励官は農業試験場に三〜五年勤務の経験が必要で、採用権は農林省が握っていた。職員の給料の三分の二は国が負担していたからである」(酒井 一九九一)とされる。

このように府県庁を統括する知事に幹部の人事権がなく、実質的な人件費の負担を背景に関係省庁が人事に影響を及ぼすようになったこともあって、府県内部におけるセクシヨナリズムは深刻化するようになった(稲垣 二〇一五)。また、府県幹部は人事権を持つ内務本省や出身省庁の意向を重視するようになったばかりでなく、幹部職員間での対立が激化する場合も見られるようになった(内務省地方局編 一九四七・九〇、一五三―一五四)。加えて、戦前における府県幹部の人事は、内務省にせよ関係省庁にせよ、国によって決定されていたことから、公選知事によって人事が行われる戦後に比べて地域の事情が反映されにくかったと考えることができよう。

こうした、官吏としての身分が与えられる吏員に対して、民法上の雇用契約によって県に雇用される雇員については、地方官官制によって知事が各事業において人件費等の予算がつけられている場合に適宜採用されていた。例えば、高知県において須崎土木事務所工務課長を務めた岡村歌富は、一八歳で「大正十一年一月二十六日摂政の宮さまが、本県においてなられたが、その際一〇年から一一年にかけ斗賀野峠を中心とする道路改良工事に、ポール持ちとして堅田茂樹技手に使ってもらったのが県のメシを食った始めである」とし、二四歳となった一九二八（昭和三）年二月二日に高知県土木工手・内務部土木課勤務となり、「恩給の対象となる県吏員」となったという（岡村一九八九）という。

また、一九三〇（昭和五）年に耕地整理助手として鹿児島県庁に入庁した小池秀雄は、一九三八（昭和一三）年ごろに、判任官選考試験⁶に合格し判任官（鹿児島県属）となり地方課に勤務した。その後満州国の招きにより満州国に渡ったのち、一九四六（昭和二一）年に帰国。同年に県庁に復職し、農地課、林政課などを経て県立大学事務局会計課長を最後に退職した。小池によれば、満州から帰国後に復職できたのも、「判任官試験」の「受験の賜物」であったという（小池一九八二）。

戦前の府県においては、官吏の外にこうした雇員や庸人、嘱託といった非官吏の職員を抱え、必要に合わせて何らかの手續きを経て県吏員（判任官・判任官待遇）へと昇格させることで人員を調整していた（川手二〇〇五・一五）。逆に言えば、雇員や庸人は不安定な立場に置かれていたのである。ただし、こうした雇員や庸人といった臨時職員⁷は、雇用する予算などを通じて中央各省からの影響を受けるものの、中央から派遣されるわけではなく地元で採用されるため、地元住民が府県庁で働く手段のひとつでもあった。

また、前述の小池の場合のように府県庁に入れば、満州国政府など旧植民地へ移籍する機会もあった。例えば、

一九三九(昭和一四)年には、内務大臣官房人事課長より、各府県知事に対して、満州国委任官(判任官に相当)および委任官試補(官吏)に三〇〇名日本政府から採用するため、府県職員を推薦するよう依頼が出されている⁽⁸⁾。これに対して大分県では各部局に対して希望者を募ったところ、三名の希望者が満州国に採用されている。なお、採用者は、内務部地方課勤務の大分県属、財務出張所勤務(身分不明)、經濟部更生課所属の農林技手で、それぞれ「牡丹省(ママ)公署」、「熱河省公署」、「民生部(ママ)に配属となった。このうち、地方課勤務であった大分県属については、採用に当たったの考課表に「永く満州国官吏トシテ在職希望」と記載されていた。幹部クラスを内務省からの高等官に抑えられていた当時の府県で働き続けるよりも、こうした「新天地」(武藤 一九八八・一七)において安定した仕事につけることは、当時の職員にとって一定の魅力があったものと考えられよう。

第二節 市町村の場合

一方、市町村においては、職員採用に対して地域の事情が大きく影響していた。例えば、一八八九(明治二二)年の市制制定当初においては、市吏員の任用は、市会が選挙し府県知事の認可を受けた名誉職参事会員によって構成される市参事会が行っていた(市制第五九条)。一九一一(明治四四)年の改正市制では、有給吏員の任免は市長が行うことになったが、市長を市会が選挙する仕組みは変わらず、市会議員による人事への影響力は強く残っていた。

例えば、戦前の東京市では、一九三二(昭和七)年に、当時の永田秀次郎市長によって銚衡採用制度が職員の新規採用に適用されるまで縁故採用が制度として存在しており、情実人事が大きな問題となっていたという(前田 一九三六・七〇)。大島美津子が元東京市吏員(元市民局長)であった前田賢次から聞いたところによれば、「明治

からの伝統として、東京市役所では市吏の採用関係書類に保薦人として推薦者の市会議員の名前が書きこまれ、退職までその保薦人の名前がついてまわった」という(大島 一九八一)⁹⁾。こうした保薦人が存在する結果、「直接吏員に取って大切な人は市長助役その他の上司ではなくして、自分を推薦してくれた名誉職だとすると、上司の職務命令も上の空で聞いて居るだけで、実際の上官はその名誉職である」「助役の言ひ付けなどは余り聞かないが、市参事会の有力者などが怒鳴ると、いっぺんに縮み上がって居たのが多くの市職員の状態であつた」という(前田 一九三六)¹⁰⁾。

ただし、このように競争試験に依らない職員の任用そのものは、戦前において全く否定されていたわけではない。縁故採用の問題が指摘されつつも、政治任用によつて首長の補佐機関を充実すべきという議論もなされている。例えば弓家七郎(当時東京市政調査会研究員、後に明治大学・國學院大學教授)は、一九三二(昭和七)年の論文において「吏員の任用に公平無私なる試験銓衡方法を用ふることは最も望ましいことではあるが、試験はあらゆる場合における万全の方法にあらざるが故に、すべての吏員を一樣に嚴重なる試験を経て採用せんことは、決して必要ではない」としつつ「その他、市長をして充分にその力量を發揮せしめんと欲するならば、その幕僚を形成すべき重要局長等にも、彼の欲するが如き人物を選任することの自由、即ち必らずしも通常の銓衡手續によることなくして自由に任用することを得しむるやうな、除外例を設くることの必要があるかも知れない」とし、「自治体の吏員においても、官庁における政務官と事務官との如き区別を設け、前者に対しては通常の任用方法に依らずして任用することを得しめ」る必要があると指摘している(弓家 一九三三)。

また、札幌市では「昭和初頭の札幌市には、助役以下北海道庁官吏の退職者が多く、当時の市の幹部をみて「退職官吏の養老院」などと揶揄するものもあつたという(清水 一九八八)。また、「当時(札幌)市役所には五百

名位の職員がおつたろうが、かなり老齡化しており、學歷も殆ど当時の中学校又は高等小学校以下または道庁に設けられた自治講習所出身者で、新しく出された法令の執行に適應する敏捷性に欠けている感じだった。」(原田一九七五)とされる。また、当時の北海道においては、札幌市役所が主体的に人事を行うことができず、上級官庁である北海道庁などを中心とした官公庁の職員人事の影響が札幌市役所にも及んでいたという。

町村⁽¹⁾においても、町村制によって書記その他の附屬員は町村長の推薦により町村会が選任し、使丁は町村長が任用することになっていた(町村制第六三条)。町村吏員及び使丁について、別段の規定があるほかは随時解職することができる⁽²⁾とされた(町村制第六七条)。加えて、大正デモクラシー期においては、国レベルの政党政治の余波を受け、容易に町の執行部から職員に至るまで休職あるいは解職される場合もあった。例えば、大分県臼杵町では、一九一四(大正三)年に、当時の宇野町長が不在であった書記について、地元の小学校教諭であった小成長次郎氏に直接出向き招聘している。しかし、一九二六(大正一五)年に宇野町長の後継であった堺田町長から、対立する憲政党派の東保高町長に代わると、「東(保高)町長ヨリ休養シ貫ヒ度考へ置キ呉レトノ話アリ 豫テ、期シタルコトナレハ直ニ辞表ヲ提出シタリ 這ハ曩ニ町會議員改選ノ結果、憲政派議員多数トナリタル結果、堺田町長ノ辞職トナリ続テ伊藤助役、高野、岡村書記ノ退職トナリ、非憲政系ノモノハ、片ツ端ヨリ排斥スル勢ニテ、茲ニ御鉢ガ廻ハツテキタ」(小城二〇一三)という。

また、昭和の大合併以前の町村は職員規模も小さく、職場としてもあまり魅力的でなかったという。戦前・戦後を通じて事務が拡充するにもかかわらず、その吏員の能力も問題視されていた(大島一九九四・二二八)ほか、人材の確保が容易でないという状況もあった。このため、一九四〇(昭和一五)年五月の地方長官會議では、指示事項の一つとして「町村吏員充実助成並ビニ町村吏員互助施設助成ニ関スル件」がだされ、「国庫助成ニ依リ吏員

ヲ全町村ニ設置シ得ルコト」になり、「又町村吏員ノ勤務ノ状況並ビニ其ノ職責ノ重要性ニ鑑ミ町村吏員ノ待遇ヲ改善シテ其ノ地位ノ安定ヲ図ル」ために互助共済施設に対して国庫助成を行うことにしている（池田編二〇〇一・一七）。しかし、こうした待遇改善の努力にもかかわらず、地方自治庁の公務員課長であった藤井貞夫によれば、当時「地方公共団体の大小もいろいろあつて、多いところは六十人以上の都市もあつて、僅々五人位しか持たない僻地の地にある山村、漁村もあ」つたとされ、特に、町村役場は地域においてそれ程重要な仕事としてみなされておらず、特に町村の職員は「安月給の代名詞」と呼ばれ採用希望者も少なく、人材を確保することが難しかったという（坂本 一九八三・二〇七）。

小括 戦前における府県・市町村人事制度とその課題

このように、戦前における府県・市町村の職員人事には様々な問題や特徴的な制度が存在した。まず国の機関であった府県においては、知事に幹部職員の人事権がないこと、それに伴つて発生するセクシヨナリズムの問題が存在した。また、一般職員レベルでは、不安定な身分ながら雇員としての地元採用と、その雇員から吏員へ昇格する仕組みが存在した。市においては、東京市や札幌市で見られたような、情実任用や天下りの問題があつた。町村においても市と同様に政党や政治家による職員人事への影響の問題があり、加えて人材確保難という問題も存在した。このように団体によって多様な問題が存在していたこともさることながら、地方官官制や市制・町村制など、職員に関する制度も複数に分かれていた。

後述するように、戦後における地方制度や地方公務員制度の改革は、こうした多様な制度や問題を一つの法律へと統合する営みであつたということができよう。特に、東京市などで問題になつた縁故採用の問題は、直ちに廃止

すべき問題であったわけではない。弓家が指摘するように、政治任用の必要性から自由な任用制度を充実させるべきとの考え方もあった。また町村のように人材確保が難しい場合は競争試験によらない縁故による採用も、一つの手段であったと考えられよう。実際にも後述するように、戦後の町村においては縁故による採用が散見されてきた。しかし、戦後の地方公務員制度は、基本的に府県・市区町村におけるすべての地方公務員を包括し、メリット・システムを軸とした制度が形成されていくことになる。

以下では、章を変えて、戦後における新制度の形成過程において、こうした戦前の様々な問題や制度的な特徴を踏まえて、どのような議論が行われ、その結果どのような制度が形成されたのか、見ていくことにしたい。

第二章 戦後改革と任用制度の形成

第一節 地方制度調査会における任用制度の議論

戦後における制度形成の過程を見ていくにあたって、まず地方自治法の内容を検討した一九四六(昭和二一)年に設置された地方制度調査会での議論を見ていくことにしたい。⁽¹²⁾ 地方制度調査会では、職員の補佐機構と任用制度について議論された。諮問第四「府県知事等の身分の変更に伴って、地方団体の吏僚制度をいかにするか。その要綱を示されたい」では、関係調査項目として、主としてこの改革によって自治体となる府県の問題を念頭において「第一 首長の高級補佐機構をどうするか」、「第三 一般職員の任用、給与、分限、服務、懲戒等をどうするか」が示された。

まず補佐機構について、審議を行った第三部会の第一回の会議において小林與三次幹事（内務省地方局職員課長）は、都道府県制度の根本的な改革と知事の身分切替によって、公選知事の「事務的な補佐機関並びに政務的な補佐機関というものが考えられる」と述べた。さらに、「例えば、今の各府県の部長というものを、具体的にいえばどうするか。或いは部長というものは事務吏僚として事務官を以て充て、その他に例えば副知事というような、政務官的なものが考えられるかどうか。或いはその他に何か政務補佐官というものが考えられはしないか……この問題としては、寧ろそういう意味の最高の部長以上の組織をどうするか、その選任方法をどうするかという問題」であるとし、現在の副知事・副市区町村長に近い制度の考えを示した。これに対して、府県の規模による副知事の設置の有無などの議論が出たが、副知事を原則的に置くということであったん議論の一致を見た。

しかし、第三回の会議に出席していた中島守利地方制度調査会長（衆議院議員、元新宿町長・東京府会議員）は、知事のみならず、副知事と部長の選出方法についての意見を述べた。中島は、副知事や部長は「事務的には代表者、また政治的には補助者としての重要な職務を持つ」とし、これを知事の任命のみに任せるのは「かえって力が弱いのではないか」と指摘した。そのうえで中島は、「知事、市町村長がこれ（副知事・部長）を推薦して、そうして議会が選任する」という形になれば、「民衆と接近しやすくなる」「知事からただ選任されたよりは、議会から選任された形になる方が民主的になってよらしい」とした。こうした中島の議論の背景には、府県が自治体化され、知事が公選されるようになると官選知事の時代に比べて「これからは議会が行政権の中心」となると考えていたということがある。そのため、「議会の同意を得ておいた方が、一般の公務員を統制するうえにおいてよく、それから総てが私は非常にうまく行くのではないかと思う」と指摘した。中島は、東京市における助役の選任の問題を念頭に置きながら、これまでのように議会によって選任された市町村長は議会に対して弱く、そうした場合に

は、自分の意思に反する人を推薦せざる場合はあるかもしれないしながらも、知事と議会が別々に選出されるようになれば「公正な立場で、知事が適当なりというものを推薦して、議会が選任する形がとれるのではないか」とした。こうした中島委員の意見は、最終的に副知事を最高補佐機関の「政務官」とし、「知事が推挙して府県会がこれに承認を与える」という形で決着することになった。

一方、任用の問題については、「科学的テストを行う。情実採用を排する」「吏員の採用資格、それには私はやはりこの場合規定を設けて、相当学識あり、経験もありというものを採用して行く。唯知事の裁量ということになると、そこに情実というものが発生する。やはり任用の試験制度を定めることが、この場合適当かと考えます」(駒井藤平委員・当時衆議院議員(共同民主党))といった情実人事の抑制と、メリット・システムを強調する意見があった。また、官公吏あるいは自治体間の交流を行うために「任用資格とか、任用ということに一定の基準がないと、一寸交流ということの目的を達するのに具合が悪いのじゃないか」(澤田竹治郎委員・当時行政裁判所長官)といった人事交流の点からも任用資格の明確化する意見があった。⁽¹⁴⁾

これに対して小野真次委員(当時衆議院議員(自由党))は、地方分権が進めば官吏との交流は起こらないこと、また「県公吏の職員組合が厳然として存在する限り」、知事が「何人が見ても不公平と思うような任免はできない」とする一方で、資格任用であれば「官吏の弊害」が発生し、自由な任用ができなくなるとして、試験制度や採用資格を設けることに反対し「知事が人才を採用するのに障壁になる程強い制約を設けられたのでは困る」とした。小野委員と同じく、高石幸三郎(当時川口市長)委員も任用資格をつけることに反対し「責任者というものは、或る程度民間人の苦勞した者の方が働きますね…ある程度知事の自由な手腕を発揮させるには、余り限られた資格のない方がよいのじゃないか」と述べた。⁽¹⁵⁾

小林幹事も自由任用の意見に対して、アメリカにおけるスポイルズ・システムの弊害の問題を引きつつ、第一次地方制度改正による知事の身分切替や自治権の拡充と「知事が誰でも勝手に任用していいか」という問題と、これは又別問題であります」「単に知事以下の身分を公吏にして、知事が任命するのだということならば、公務員法というものは意味がない」と強く否定し、「公共団体の仕事というものは、大体の枠というものが決まっております、そうしてその仕事をするのに、適当か不適當かという一応の判断も、これは常識的に決まって居るのじゃないかと思えます。そこで常識的に決った一応の判断の枠に入って居るものでないと困る、それ以外の者を採用してはいかんという風な意味の制限は、どうしたって考えられるのじゃないか：苟も一般的な能力が分かれれば広く入れる。そういう風に考えるのが、当然任用制度の根本の気持にならなければいけない」とした。一方で、GHQが国家公務員法について職階制に基づく専門家の公務員への採用を「日本にも進めようという気があるのではないかと指摘したうえで、こうした考え方を「非常に窮屈なものになってしまう」として、日本のように部局間・自治体間での転任を行う場合には「疑問」であると指摘した⁽¹⁶⁾。

これに対して高石委員は、専門的な仕事をするのであれば民間から専門的な能力を「引張り上げる」必要が出てくること、そうした場合一般的な試験があるために小林の指摘した「窮屈」なことが起こりうるとし、「恐らく知事が全責任を負って仕事をするのに、そう無茶苦茶な適当ならざる人材を引張り上げるということは県民も恐らく承知しまいと思う」と指摘しつつ、「自由な範囲から、専門的な人間を選んだ方がよい」とした。小野委員も、同じく「無茶な考え」での人事はないとしながら、「試験制度に依る弊害の方が、遙かに大きい：唯形だけの広い意味の資格を拵えることは必要かもしれないが、私はそれも極く幅の広いもので拵えて置いた方がよいと思う」とした。

このように、会議は紛糾し意見が分かれたものの、澤田委員から「政務的な事務と、本当の所謂行政事務というものに区別がし得れば：その政務官的の事務を扱う公吏については、全然私は任用は自由、資格条件というものも認めない、随いて又地位の保障なんというものは、これは分限に関係しますが、ないということにしなければならぬ、そういう区別が出来ればそうしたい」とのべて、政務官と事務官の違いによる任用の違いについて指摘した。これに対して、高石委員は「徒に資格条件を従来の所謂国家試験のようにはばかり考えておるから、そうすると公選された知事が、自分の行政手腕を発揮するに於て、事毎に齟齬は来しはせんかという心配」から自由任用を主張したと述べつつ、委員の意見や資料などから「首長たるべき者がそういった自由を認められるものもあって、それから行政事務を扱うについて、腰を落ち着けて専門的にやらせるといふことについての何等かの差別ができるならば、それで結構」であるとした。

また、浅井清委員（当時行政調査部公務員部長⁽¹⁷⁾）も、「公吏の任用が公正に行われまして、情実がそこに入る余地がないようにすることが、民主化の最も重大な点だと心得ております。これに対しては何等かの規格を設けて、登用の資格を公正にするということが必要と認めます」とし、「公選せられました知事が、自分の良き協力者としてその進退を共にし、共に仕事が出来るといふ者がある程度に知事の自由任用において置くということも亦必要かと思いますが、その大部分の公吏につきましては、是非適切なる資格の要件を必要とすることにお決めを願いたい⁽¹⁸⁾」と指摘した。この結果、第三部会としては「任用は全く自由とするということは反対でありまして、出来れば行政と政務との区別がつけば、政務の方は知事の協力者として自由任用にしたい、行政の方は或る何等かの資格要件を定めて、試験によってこれを任用する⁽¹⁹⁾」というところで決着を見た。

また、地方制度調査会では、任用制度と同時に試験機関の設置についても議論が行われた。任用制度について審

議した第三部会では、第五回の審議において「第三部会調査項目第三の細目」が配られ、同細目の3として「試験、銓衡、任用等に関する民主的な機関が考えられないか」が提示された。これに対して駒井委員から、こうした機関について「試験、銓衡、任用等に関する民主的な機関というのは所謂知事の指名しない委員を民間から直接選挙に依って設ける」と考えていることが述べられた。また、浅井委員からもアメリカの「シヴィル・サービス・コミンティ」の例を参考にすれば「非常に良いものができる」との意見が出た。⁽²⁰⁾さらに、懲戒や分限と任用を統合した機関を設置する意見が出され、最終的に答申では「アメリカに於いて採用されている民主的な公務員委員会（仮称）のごとき機関を中央及び地方に設置して試験、銓衡、任用等に関する事務を掌らせるものとする⁽²¹⁾」とされ、その委員は「民主的方法によって選任する⁽²²⁾」ということに決定した。

このように、地方制度調査会では、幹部職員における自由任用の議論はあつたものの、地方公務員は原則として競争試験による任用、それに「試験、銓衡、任用」については首長ではなく、公務員委員会が行うこととされた。こうした制度の骨格は、基本的にその後の地方公務員制度の議論に受け継がれたが、少しずつその内容は変化していった。

第二節 地方公務員法制定過程における任用制度の議論

・ 地方自治官庁によるメリット・システムの強調

地方制度調査会での答申をもとに地方自治法案が作成されたものの、「都道府県及び市町村の吏員の任用、資格、分限、給与等」については、地方公務員法として「別に単行の法律を制定⁽²³⁾」することになった。内務省地方局では、当初国府県間の人事交流の問題もあり、官公吏で一本化された公務員制度を作ること⁽²⁴⁾を想定していたが、

一九四八（昭和二三）年一月にGHQが恒久的な地方公務員法を制定するよう指示したこと、地方自治法第一次改正において同法第一七二条に、地方公務員に関する法律を別途制定することが規定されたこと⁽²⁵⁾から、国家公務員法とは別に地方公務員法が制定されることになった。地方公務員法は、地方自治法と同時に制定されることが企図されていたが、法律の制定は国家公務員法と並行して立法化を進めることや公務員の団体交渉権などの問題をめぐる問題などで、一九五〇（昭和二五）年になってようやく制定された（中村 一九七七）。

この間、都道府県の職員については官吏任用叙級令が準用され、都道府県、市町村において個別に規定された「職員服務規律」などが適用されていた。ただし、当時地方公務員として法制化することについて、必ずしも強い社会的な要請があったわけではない。もともと、「地方公務員」という概念が明確でなかったことや、こうした様々な規定が存在していたことから、地方自治法に比べて自治体関係者の中で地方公務員法の必要性はあまり大きく感じられていなかった⁽²⁶⁾という。また、後述のように府県などでは、個別に採用制度が実施されていた。

衆議院地方行政委員会での岡野清豪地方自治庁長官の法案説明では、「職員の任用は情実を排しまして、もっぱら、受験成績、勤務成績、その他の能力の実証に基づいて行われなければならないという、いわゆるメリット・システムの原則」に基づく任用の規定を定めた⁽²⁷⁾と述べられている。これは、予定されていた職階制と組み合わせることとで、「行政の専門家」を採用すべきとする考えが背景にあった。また、当時の地方自治官庁は、地方公務員法を制定する必要性を強く主張していた。地方公務員法案の審議で政府委員として答弁に立った鈴木俊一（当時地方自治庁次長）は、「新しい国会の法律による、法的基礎の確立」が必要であるとし、身分保障と懲戒処分における人事委員会や公平委員会の必要性、恩給制度の確立などを挙げながら「ひとしく地方公務員である以上は、全体を通じて一貫した新しい民主的な、科学的な人事行政の理念に基づく制度」の必要性を訴え、これにより「地方自治の

民主的な基盤の一つが確立される」とした。⁽²⁸⁾

地方自治官庁は、このように競争試験を原則とした「科学的な人事行政」を強調した理由として、地方公務員の政治的行為の問題を挙げている。地方公務員法の国会審議で質問に立った門司亮委員（社会党）は「（地方公務員による）政治的行為あるいは争議の行為によって、どれだけ一体不都合があつたかということの具体的事実を示してもらいたい」と述べた。これに対して鈴木は、「これはたとえば長の選挙が行われるというような場合を考えてみますと、これはどうしても自然の勢いといたしまして、その職員の中で、その長を非常に支持いたします者と、あるいはこれを支持しない者と出て来る。あるいは必ずしも長に限りません。それ以下の副知事でありますとか、助役でありますとか、あるいは中の適当な地位の人が立候補するとかいうような場合になつて参りますと、どうしても県庁の中の職員あるいは市役所の職員というものは、勢いあるいはこれを支持し、あるいは支持しない、あるいは中立的、傍観的な立場に立つというような傾向になつて参る」とし、こうした事態に対する価値評価は避けつつ「選挙後におきまして、今度はそれに伴いまして、どうしても人事の上での扱いというものが、この影響を受けて参る」と指摘した。さらに「やはり公務員というものは、全体の奉仕者であるという性格を明確に打出しまして、従つて政治的にはあくまでも中立であり、これはまったく行政の技術的なる処理者である、こういう性格を明確に出すことが、この地方住民から申しまして、常に公正に行政が行われておるといふ信頼感を持つ点からいって、どうしても必要」とした。⁽²⁹⁾鈴木は、こうした政治的中立の問題を強調する理由として、当時「選挙人事」が行われていることを例に挙げた。

また、地方制度調査会と同様、政治的に任命できる職の範囲を広げるべきであるという議論は、参議院での地方公務員法の審議過程においてもみられる。⁽³⁰⁾中田吉雄議員（元鳥取県会議員、参議院議員）は、当時の「高等文官の

試験を合格しない或る官立大学、帝国大学ですが、それを出た人が開拓課長から立候補した」鳥取県知事(公選)⁽³¹⁾に対して、「東京帝大」を卒業した「在学中高文をとった俊秀」の部長たちが従おうとしなかった例を挙げ、「都におきましては局長級、府県におきましては部長級程度」まで特別職の範囲にすべきとした。同様に幹部職員を政治的に任用できるようにすべきとする意見は、相馬助治⁽³²⁾、吉川末次郎⁽³³⁾、小笠原二三男⁽³⁴⁾の各議員からもあった。

しかし、中田議員の質問に対する答弁に立った鈴木は「いろいろ利害の研究」をしたとし、行政の安定性の維持や「国の場合の制度との均衡」を考えた場合、上級であっても一般行政職に従事する者は一般職であるべきと述べている。また、後年鈴木は地方公務員法制定当時の基本理念には以下の四つがあったと述べている(鈴木一九七五)。第一に、公務の公開平等の原則。第二に、成績主義の原則。第三に、政治的中立性の確保の原則。第四に人事行政の専門的機関の設置の原則である。職員の任用の問題は、これらのいずれにも関係していた。これらの原則について鈴木は、まず、公開平等の原則を制度化したものととして競争試験の平等公開を挙げている。また、成績主義の原則に関しては、メリット・システムの導入を「近代的公務員制度における科学的管理法の基本をなすもの」として強調しており、「職員の任用の根本基準として「受験成績その他の能力の実証」に基づくべき」とした。

さらに政治的中立性の確保の原則については「猟官制廃絶の歴史的背景に基づく原則」とし、「龐大な社会的職能を持つ近代的自治行政においては、首長、議会の議員その他のいわゆる政策決定に直接責任を持つ政策決定担当者と既に決定された政策を公正に執行することを任務とする専門的技術的職員との間に、明確な一線を画し、前者の交代に伴って、後者の更迭が行われるが如きことの絶無を期せんとするものである」と述べ、政治的中立性の問題が首長の政治任用の問題にあることを明確にしている。加えて専門的人事行政機関の設置についても、「個々の

任命権者の恣意を排除」することを目的の一つとして指摘している。このように、地方自治官庁は「個々の任命権者の恣意を排除」することを目的として、競争試験を採用し、人事委員会(35)を設置しようとしたのである。

・「選考」規定と自治体の対応

一方で、地方公務員法は、職員の採用手段を競争試験のみと規定したわけではない。「職員の採用または昇任は、人事委員会を置く地方公共団体においては、原則として競争試験により、その他の地方公共団体においては、競争試験または選考による」とした（傍線筆者）。競争試験と並んで「選考」を職員採用の手段として取り入れた理由として地方自治官庁は、「競争試験の制度は理想としては好ましいかもしれないが、多くの手数と費用とを要することも考えられる」(37)ことから、小規模な町村では試験が難しいことを指摘していた。また、第一八条において「試験経済と人事交流の円滑をはかる」ことを目的として、「人事委員会又は任命権者は、一定の場合に国または他の地方公共団体の競争試験又は選考に合格した者を、当該地方公共団体の選考に合格したものとみなすことができる」（下線部筆者）とした。すなわち、国や他の地方公共団体からの人事交流を受け入れる際の採用手続きを競争試験ではなく「選考」としたのである。また、人事委員会を置く自治体においても、人事委員会の承認があった場合は選考とすることもできるようにした。(38)

このように、地方公務員法は、小規模な自治体にまで画一的に法律を適用する必要や、国の機関である地方自治官庁自身にとっても重要な「人事交流」のルートを確保する必要から「選考」(39)制度を設けたのである。特に後者の人事交流に関して言えば、制度的には「任命権者」が採用に同意すれば、「選考」によって自治体に採用させることができることになった。

しかし、答弁資料を見る限りにおいては、競争試験に関して一定の試験方法や、その後の採用候補者名簿の設置まで地方自治官庁が想定していたのに対して、「選考」の本身についての具体的な内容は地方公務員法の審議過程において明確にされることはなく、法律にも規定されることはなかった。

このため具体的な「選考」のルールについては、各自治体において定められることになった。例えば、大分県においては、「職員の選考に関する規則」(昭和二十七年十二月十二日人事委員会規則第九号⁽⁴⁰⁾)において以下のように定めていた。

第二条 左の各号に掲げる職員の職(以下「職」という。)への採用は、それぞれ選考によるものとする。この場合においては、地方公務員法第十七条第三項但書に規定する人事委員会の承認があつたものとみなす。

一、職員の給与に関する条例(昭和二十六年大分県条例第十五号)第五条に規定する職務の級(以下「職務の級」という。)七級以上の職

二、吏員の級二級以上の職

三、正式に与えられた組織上の地位が係長以上の職

四、人事委員会を置く他の地方公共団体又は国の競争試験又は選考に合格した者をもって補充しようとする職で、当該競争試験又は選考に係る職と同等以下と人事委員会が認めるもの

五、かつて職員であつた者を以て補充しようとする職で、その者がかつて任用されていた職と同等以下と人事委員会が認めるもの

六、競争試験を行つても十分な競争者が得られないと人事委員会が認める職又は職務と責任の特殊性により職務の遂行

能力について職員の前位の判定が困難であると人事委員が認める職

七、前六号に規定するものの外、人事委員会が競争試験によることが不適当であると認める職

加えて第五条において、「人事委員会は、定型的な選考その他人事委員会が適当と認める選考については、その実施を任命権者に委任することができる」と規定されていた。すなわち、第二条一―三の規定に適合し、「定型的な選考」というように認められれば、知事（任命権者）の裁量によって、職員を人事委員会の実施する競争試験に依らず、外部から採用することができたのである。

また、高知県では、職員の任用に関する規則において選考による採用について以下のように定めていた（高知県人事委員会 一九七二・二二八）。

- (ア) 四等級（係長及び同相当職）以上の職に採用する場合
- (イ) 国若しくは他の都道府県の職員を割愛採用する場合及び国又は他の都道府県の行った採用試験の合格者を採用する場合
- (ウ) 試験を行っても十分な競争者が得られない職又は職務と責任の特殊性により職務の遂行能力についての順位の前位の判定が困難であると人事委員会が認める職に採用する場合
- (エ) 単純な労務に従事する職員に採用する場合
- (オ) その他人事委員会が試験によることが不適当であると認める場合

このうち、(ア)を選考によることとした理由として「その職に要請される資格要件として行政的な手腕、力量、指

導力、部下の統率力など通常の試験によっては判定困難な要素が大きなウェイトを占めるからである」とされた。すなわち、幹部職員として採用する場合、「通常の試験」に依らずとも、任命権者が選んだものを職員として採用することができると規定になっていたということができよう。

こうした高知県、大分県の例をみれば、地方公務員法が規定されても、府県において知事（任命権者）が実質的に自由任用することが制度的に可能であったことが分かる。また、大分・高知共に、選考採用の条件を国からの人事交流の場合に限定せずに規定していた。このように、地方公務員法において選考採用が規定され、府県の側での具体的な制度を作ることによって、制度的には政治任用を続けることができる余地は存在したと考えられる。

小括 地方公務員法の制定と「メリット・システム」

前述の鈴木の議論に見られるように、当時の地方自治官庁の基本的な考え方は、メリット・システム、それに閉鎖型官僚制に基づいた制度作り（4）であったが、地方自治関係者の間でそれらに対する一致した見解があったわけではない。弓家七郎の指摘や地方制度調査会、地方公務員法の制定過程における議論から見ても、一定のオープンキャリア・システム、特に競争試験に依らず、首長が自由に任用することは必ずしも不自然な議論ではなかったとも思われる。また、地方自治官庁が指摘するように、GHQも必ずしもメリット・システムの適用について全面的に強制していたわけではない。

こうしたことから透けてみえるのは、当時の地方自治官庁が、首長、特に知事が人事権を握ることについて、強く警戒していたのではないかということである。

その理由の一つとして、中央省庁による府県不信問題と、それに対する地方自治官庁の対応の問題を指摘するこ

とができよう（天川二〇一七、稲垣二〇一五）。当時、内務省やその後継となった地方自治官庁の戦後の府県行政に対する基本的な考え方は、戦後においても国の事務を府県に残すことよって府県を通じた内政のシステムを維持することであった。特に、内務省は「内務省―府県システム」を通じた内政を強く望んできた（天川二〇一七）。しかし、地方出先機関の設置問題などに見られたように、戦後の中央各省は新制度によつて府県が国から独立した自治体となると、公選知事に対して不信任感を抱き、府県を通さない事務の執行体制を模索するようになる。そこで内務省や地方自治官庁は、地方自治法において機関委任事務を規定することで、公選知事が事務の執行に当たつて所管大臣の指揮命令に服する仕組みを維持し、府県から出先機関へと事務が移管されることを抑制しようとした⁽⁴²⁾。また、こうした府県を通じた国の事務の執行は、戦前以来、中央省庁から府県に派遣された官僚を通じて行われてきた。戦後においてもこうした仕組みは、技官を中心とした専門官僚の府県への導入という点からも継続していたものの、府県職員の任免権は知事にあることから不安定なものとなっていた（稲垣二〇〇四）。

とりわけ、競争試験に依らず、役所の外部から職員を自由に任用することを可能にすれば、知事が必ずしも関係省庁に限らず、幅広くかつ政治的に職員を採用する可能性もあり、後述するように戦後初期においては実際にそうした人事が行われていた。職員の採用を、首长から独立した人事委員会によつて行われる競争試験を通じて行うことを原則とし、部分的に「国または他の地方公共団体の競争試験又は選考に合格した者を、当該地方公共団体の選考に合格したもの」とする地方公務員法の規定は、こうした問題の発生を抑制するために取られたものといえよう。また、選考による採用を規定することは、地方自治官庁自身が内務省以来の伝統から地方自治体（特に府県に對して）職員を派遣するためにも重要であった。また、地方自治官庁は、こうした中央各省から府県への職員の派遣を地方自治官庁自身が「あつせん」という形で仲介することで、内務省時代の地方官に似た人事を行うことを企

図していた(稲垣二〇〇四・五五九)。

それでは、こうした中央政府における府県に対する様々な思惑が考えられる中で、実際に府県や市町村ではどのように人事が行われてきたのであろうか。次の章では、戦後におけるその実態について見ていくことにしよう。

第三章 戦後初期における任用の実態

第一節 地方公務員法制定以前

終戦直後における日本においては、国・地方ともに復興という共通の目標を持っていたが、それへの政治・行政の対応は統合されていたわけではない。例えば、各省庁は占領軍との間で戦後制度を作り出すことに注力する一方、政策の実施には多くの混乱が見られた。例えば、記録映像などでしばしば目にする闇市は、食料や流通における統制行政が混乱していたことを表すものといえよう。とりわけ、喫緊の課題である復興開発については、国は早い内から幾度となく全国的な開発政策を提案してきたが、戦前・戦中と同様、経済安定化本部と内務省国土局(あるいはその後の建設省)・運輸省といった関係官庁間のセクシヨナリズムによって、統合的な政策を打つことが出来なかった(御厨一九九六)。東京や大阪といった戦前からの大都市は、徐々に都市機能が再建されていったものの、場当たりのな対応がのちにスプロール現象を引き起こし、その非効率的に配置された都市機能が現在にも影響を与えている(佐藤三一九六九)。また、こうした復興の問題はやがて首都圏庁や地方制といった広域的な行政体制の問題へと結びつくが、いずれも大きな制度変化はもたらさなかった(大杉一九九一)。

このように、戦前からのセクシヨナリズムによって総合的な復興行政体制の形成に遅れをとる国に代わって、地方は積極的に復興を進めようとした（稲垣二〇一五）。とりわけ、戦後改革によって自治体となった府県では、公選・公吏となった知事によって積極的な開発がすすめられた。幹部職員も国からの派遣から、府県による採用へと変化し、その身分も官吏から公吏へと変わった（稲継二〇〇〇）。官選知事のような異動のない公選知事は、基本的に四年間の任期のなかで安定して行政を進めることができた。また、任期中の実績は、自身の再選可能性につながることから、公選知事は、懸案であった県土の戦災からの復旧と共に、電力や水資源、農業の復興をはじめとする資源開発を中心とした開発行政を積極的に進めた。前述のように、国側においては、経済安定本部や内務省国土局など、復興の中心となる官庁間のセクシヨナリズムが発生しており、また政党の離合集散や政党間の競合が活発化など不安定な統治状況が続いていた（河野二〇〇二）。

そのため、国からの開発政策に対する指導や統制が十分に行われず、結果的に府県による自由な開発が可能な状態となり、多くの公選知事が開発行政を推し進め、そのための体制づくりに着手した。こうした府県における開発行政体制において中心的な役割を担ったのが、「企画室」「知事室」といった、知事のトップダウンによる開発行政を所管する企画担当部局である。公選知事は企画担当部局を作ること旧官吏が多く存在した府県の内部組織を束ね、府県行政を掌握しようとした（稲垣二〇〇六）。

また、知事の右腕となって開発行政を推進する幹部職員の人事も、公選知事にとって大きな課題であった。終戦直後の府県においては、地方官官制や官吏任用叙級令に基づいて人事が行われており、日本国憲法や地方自治法の制定後も、地方公務員法の施行が遅くなったこともあり、しばらくはこれらの規定を準用する形で人事が行われていた。ただし、職員の採用に関しては、戦前のような官吏の着任がなくなったこともあり、各府県において様々な

形で職員採用が行われていた。⁽⁴³⁾ 例えば大分県では、一九四六(昭和二一)年には独自の採用内規に基づき「職員採用考査」が実施されており、人事課による職員採用考査を経たのちに合格者が適格者名簿に登録され、各課が予算の範囲で名簿登載者から採用者を決定するという手続きが採られていた。⁽⁴⁴⁾

一方、官選知事時代との大きな違いとして、公選知事は幹部職員を自身の判断で決めることができるということが指摘できる。当時、引き続き官吏が身分切替によって部長や課長として在職する府県もあったが、前述した中田議員が発言した鳥取県での事例のように、公選知事との間で軋轢が発生する場合もあった(横浜市長務局市史編集室編一九九三)。このため、旧内務省の人脈などを通じて他の府県や国の関係機関へ移ろうとするものも見られた。知事の側も、自らを補佐する「有能な」人材を様々な人脈を通じて集めようとした(稲垣二〇一五)。

とりわけ、公選知事の司令塔となる企画担当部局の人事を巡っては、様々なルートから開発行政の専門家を府県に迎え入れることで、知事自身の政治生命をかけた復興と開発を進めようとした。周知のように、当時の日本においては、旧満州や台湾など外地から引き揚げ者が多くみられた。その中には満州国政府や南満州鉄道、拓務省など、旧植民地等で実際に開発政策や計画行政などに従事した者や、前述のように内務省などを通じて県庁職員から移籍していたものもいた。彼らは終戦・引き揚げとともに職を失ったが、様々な人脈を使って府県に就職、再就職した。また、旧植民地での実務経験等を活かし、農地開発や復興・開発計画の策定や鉾山開発、水力発電など、多くの事業において中心的な存在となった。例えば熊本県では、当時の櫻井三郎知事が主導して独自の職員採用試験が行われていた。当時採用活動に当たった澤田一精によれば、「まだ現在のようないった確たる制度はなく、県では三人の課長が新規採用の選定に当たっていた。私(澤田)もその責任者の一員だった。引き揚げや疎開、復員など極めて優秀な人材が県庁を目指した。私はこれとは思われる人たちを私の組織の中に集めた：その

後の県政を背負う俊秀が集まった」（沢田二〇〇六）という。こうした戦後復興開発を通じて、計画行政が府県に定着し、戦後における新たな「府県職員」が開発行政の開始とともに生まれることになったのである（稲垣二〇一五）。

また、市町村においても、一定の規模を持つ自治体では人的基盤の形成が急がれていた。例えば前述の札幌市では、終戦後においても依然として多くの市職員が「かなり老令化しており、学歴も殆ど当時の中学校又は高等小学校以下または県庁に設けられた自治講習所出身者で」あったことから、「市政振興長期計画の一環として相当の学歴ある若い職員を公開によって採用する育成の方針を」とったという（原田一九七五・八〇）。札幌市も府県と同様に、「相当の学歴ある若い職員」を様々な人脈を通じて獲得しようとした。後に札幌市長となる板垣武四は、自身の札幌市入庁の経緯について「丁度その頃、ある筋を通して上原六郎札幌市長が若い血気の職員を求め、原田与作助役がその任に当たっているとの情報：原田さんは個人的な関係をたぐって、まずは小塩進作（のちに札幌市助役）君の市役所入りを約束させ、次いで私と北大農経出身の草島喜三弥君の採用を決めました」（⁴⁵）（板垣一九九二）と述べている。

一方で、戦後初期における町村は職員規模が非常に小さかったこともあり、前述のように職員の新規採用が困難であった。千葉県町村会長で津田沼町長（現習志野市）であった白鳥義三郎は「市町村役場で働く人は地方では隠居仕事のように考えていますから、待遇のこと等はあまり気にかけていない、従ってあまりいいものじゃありません。ですから若い人がなかなか入って来ないんです：おかしなことには町村では吏員と小学校の先生とお巡りさん⁽⁴⁶⁾は、薄給の代表者⁽⁴⁶⁾ということになっていますが（笑声）」と当時の状況を述べている。⁽⁴⁷⁾

第二節 地方公務員法制定以後

しかし、自治体においては、職員⁽⁴⁸⁾の任用における首長の影響力が強くなると、ひとたび首長が落選すれば庁内の人事が大きく混乱することになる。前述の櫻井三郎知事が落選した一九五九(昭和三四)年の熊本県知事選挙後には「県庁からおびただしい数の選挙違反がでていた：総務部長、民生部長、衛生部長、秘書課長など多数の幹部が辞表を出した」(寺本一九七六)という。また当時の新聞によれば「桜井支持県職員を左遷 県は六日、降格四十一人を含む課長、課長補佐、係長など百四十六人の第三次異動を発令。知事選で桜井前知事のため活発に動いた県事務所総務課長は全部入れ替わって、大部分は出先の係長に降格した」(熊本日日新聞一九五九(昭和三四)年四月七日)という。また千葉県においても、当時厚生省から副知事に就任した友納武人(のちに千葉県知事)によれば「その前年(一九五〇年)の暮に知事選挙があり：県庁の中には、部課長に「あれは石橋(信)派だ」とか、「あれは柴田(等)派だ」というレッテルが貼られていた。柴田知事にしてみれば、この混乱から一日も早く脱却すべく、自治庁に無色の総務部長の派遣を要請したものと思われる」(友納一九八一)とされ、選挙後の党派的な人事が問題となっていた。

一方、戦後復興が一段落し、高度成長によって全国的な開発政治が展開されるようになると、こうした戦後初期の状況にもまた変化がみられるようになる。

まず、府県行政に関して言えば、府県が独自に進めていた開発行政が、国や近隣府県との間で統合されるようになる。開発行政をめぐる国との関係は、すでに戦後当初における開発政策の地域指定などに見られていたが、それらは国の側の財政難などもあり本格化・実質化しなかった。また、各府県で知事主導によって個別的に開発が進め

られてきたものの、府県だけでは狭隘であったことや、天然資源の発掘など過大な見通しに基づいていたことなどもあり、十分な成果に結びつかなかった。このように、終戦直後の復興開発は、国レベルにおける統合力の欠如と府県レベルでの開発能力の低さから失敗に終わったのである (稲垣二〇〇六)。

そこで、全総に基づく全国的な開発政策が本格化し、保守合同による強力な保守政権が成立した一九五〇年代後半から、徐々に開発行政の統合が進められるようになる。府県は財政面の問題を中心として、国との関係を重視するようになった。さらに、「史上最大の陳情合戦」と呼ばれた新産業都市建設促進法と同法による指定都市の選定過程は、仲介者としての地元選出代議士の影響力を大きくすることになった (佐藤一九六五)。それまで「格上」であった知事の地位が、特に保守系 (自民党系) 地元選出代議士と逆転するようになった (西尾一九七七)。加えて、開発の果実を得ようとする地元産業界もそこに結びつき、府県における政官財の関係構造が「統合」されたのである。

こうした高度成長期の地域開発においては、中央省庁や政界、財界などとの個人的なつながりが重要であり、それが可能でかつ知事に近い政治的立場の幹部職員存在は依然として重要であった。例えば、「四天王」(読売新聞大分支局編一九七六・三) のひとりとして、革新知事と呼ばれた高度成長期の木下郁大分県政を支えた佐藤太一は、旧大分中学を卒業後南滿州鉄道に入り、終戦後大分県内で労働運動や農民運動に携わっていたが、一九五〇(昭和二五)年に「先輩の推薦」により、四一歳で大分県地方労働委員会の事務局長として県庁に入る。その後、大分中学時代の英語の恩師で、革新系の活動を通じて付き合っていた木下郁知事の就任後、木下から直接知事室次長に就任を要請され、商工労働部長、東京事務所長、農水産部長、企画室長など県幹部ポストを歴任した。佐藤は、革新系であった木下県政において、在京の県出身者や大分中学出身者、満鉄関係者などの個人的な人脈をフル

に使用して中央省庁や関係団体とのパイプ役となり、新産業都市の開発や農業開発に中心的な役割を果たすことになる。しかし、木下県政が終盤に入り、高度成長も下り坂を迎え議会の多数派を占めていた自民党との関係が「ギクシヤク」し始めると、出納長を最後に県庁を退職し、九州乳業社長へと転じている(佐藤 一九八八)。

また、佐藤の外に「四天王」とされた木下県政の幹部について見ると、いずれも様々な出自から木下につながる人脈を通じて幹部となっていることが分かる。当時、他に「四天王」として木下県政を支えた幹部職員と経歴は以下の通りである。⁽⁵²⁾

田尻一雄(一九一三生) 大分師範学校卒業後、教員となる。社会党に入党し、一九五二(昭和二七)年に大分県教組委員長、大分県議(一九五五(昭和三〇)年から二期)を経て、一九六二(昭和三七)年に参院選大分県選挙区に社会党から立候補し落選。翌年に県庁入りし、総務部長、出納長を歴任。一九七二(昭和四七)年に土地開発公社をめぐる不祥事の責任を取り辞職。

伊勢久信(一九一五生) 木下知事の選挙運動で活躍し、当選後に県庁に入り秘書課長、農政部長を歴任。一九七一(昭和四六)年に立木勝知事に代わると、翌年辞任した。

平田 準(ひとし)(生年不明) 東京高等師範学校卒 文部省を経て一九四六(昭和二一)年に大分県庁入り、後に大分県教育委員会勤務。大分県体育協会役員であった木下郁の弟、哲と親しくなり、郁に紹介される。のち、大分国体事務局長(一九六三(昭和三八)～一九七一(昭和四六))、教育長(一九六九(昭和四四)年辞任)。その後出身地である鹿屋市長に当選。

このように、地方公務員法が制定された後においても様々な幹部職員が、様々な経歴を経て、「個々の任命権者

の恣意」に近い形で、知事との個人的なつながりから府県庁に着任していた。

こうして入庁した職員は様々な人脈を使って行政を進める一方で、県庁の「生え抜き」職員を部下に持ち、彼らを育てていくことになる。例えば前述の佐藤太一は、知事室次長当時、耕地課にいた安藤木六⁽⁵³⁾という職員を知事室企画係長に抜擢しようとした。当時安藤の上には「六十六人」がいたとされ、県庁内人事の序列を大幅に破ることになるため、人事課長や総務部長も強く反対したという。佐藤によれば、結局安藤は企画係長に就任したとされ、佐藤の下で新産業都市開発を担当し、佐藤が農政部長に就任すると、畜産課課長補佐として飯田高原の畜産振興などに活躍することになる。特に安藤は、自身の自治省への出向、佐藤が持つ中央省庁とのつながりの継承⁽⁵⁴⁾、佐藤と同様に東京の在京県人等を定期的に訪問することなどによって個人的なネットワークを作り上げ、国や民間企業との連携事業の推進に大きく貢献した（追悼録刊行事務局編 一九九六）。

また、府県において地元からの職員採用のルートであった、雇員や庸人といった嘱託職員の制度も戦後改革で変更されたが、採用ルートとしては実質的に維持された。一九四八（昭和二三）年三月に、「嘱託制度の廃止に関する政令」（昭和三年政令第五六号）によって国レベルにおける嘱託制度は廃止される。しかし、嘱託職員は臨時職員として受け継がれ、臨時職員⇨正職員というルートは戦後においても継続され、地元採用の職員が戦後の府県行政の中核に入っていく足掛かりとなっていた。例えば、後に和歌山県知事を務めた西口勇は、「西牟婁地方教育局におられた山本長平氏から「ちようど青少年担当など、社会教育課で一人必要だから」とお誘いがあり、自分としても教育問題には意欲があったので、適した仕事だと思い、喜んで務めさせていただくことにした」とされ、一九五一（昭和二六）年四月に和歌山県教育委員会西牟婁地方教育局に、臨時職員（事務嘱託）として一年間勤務したのち、一九五二（昭和二七）年六月に「職員昇進試験に合格して県の正職員となった」（西口二〇〇二）とい

う。

一方、開発行政や政権交代を通じて活発な人事が行われた府県に対して、市町村は基礎自治体として、教育制度を始めとした戦後の新制度への対応に追われていた。特に、前述のように戦前から戦後初期における町村の事務量や職員の規模はそれほど大きかったわけではない。しかし、戦後改革によって義務教育制度をはじめとした新たな事務を所管することになり、それに見合った人的・財政的な負担を強いられるようになった。周知のように、「昭和の大合併」は、こうした新制度に対する組織的な行政基盤を構築しようとする大きな目的であった（市川二〇一五）。

しかし、地方公務員法が目指すようなメリット・システムが戦後の町村で徹底されるまでには時間がかかった。とりわけ町村部においてはかなりの時間を要していたようである。例えば元自治官僚で、当時千葉県庁に出身していた加藤富子は、一九五四（昭和二九）年ごろの千葉県における町村役場職員の特徴として、その地域に住む身内からの職員を採用する縁故採用が存在していたことを挙げている（加藤 一九八一⁵⁶）。また、秋田県合川町（現・北秋田市）では、町長を一九五五（昭和三〇）年から一九九五（平成七）年まで一〇期務めた畠山義郎町長の下で、縁故者を当時私立であった高校の職員から「教育現場との交流」を名目として町職員に採用させたほか、臨時職員として無試験で採用したのちに正職員にするといった手法で縁故採用を行っていたという。こうした縁故採用の問題は、地方公務員法の制定過程でも問題となっていた。当時地方自治庁連絡行政部長であった鈴木俊一は、地方公務員法を制定する「真の狙い」として「従来古くからいわゆる情実、因習というものがあるので、これらを防止するということがそもそもの出発点⁵⁶」であったと述べている。

しかし、前述の白鳥義三郎の話のように、町村役場に対する人気がなく、人材確保が難しい状況であったことが

らすれば、こうした縁故採用は、不人気の職場における一種の人材確保策でもあったとも考えられよう。特に、高度成長期を迎え、国家公務員や民間企業の給与水準が高くなり地域外へ人口が流出するようになると、縁故採用は地元の子弟を残すために必要な「安定した就職先」となった。このように自治体内の雇用市場における価値が上ったこともあり、「絶滅」することが難しかった側面があったように思われる。とりわけ、縁故採用については、鈴木への指摘するような「情実・因習」といった側面、より具体的には政治的な利権としての側面が強調されるようになる。なかでも、町村など小規模自治体における縁故採用はしばしば地域における旧来的な権力構造や、縁故に伴うしがらみの発生、などともあいまって問題とされてきた（秋元一九九二・二二二）。例えば、岡山県勝央町では、一九七〇年代に通算四期務めた光嶋虎夫町長の下では、終始選挙運動に協力した住民の子弟が無試験で採用され、こうした「光嶋派」の職員が幹部に据えられたという（中国新聞社編一九七六）。

小括 戦後初期における自治体人事

戦後地方自治が新たにスタートを切る中で、自治体における任用は多様な側面を見せていた。府県レベルにおいては、開発行政を中心とした知事の「右腕」を如何に府県入りさせるかが大きな問題となり、市レベルにおいても新たな行政課題に対応するために「相当の学歴ある若い職員」を様々な手段を使って集めようとした。町村レベルにおいては、元々不人気な職場であり職員になってくれる人を、縁故を使ってでも、何とか確保すること自体が課題であった。また、戦後初期の府県や市における任用では、大分県や札幌市などの事例にみられるように、首長が様々な人脈を駆使して自由に幹部職員を集めるということも重要であった。

一方、地方公務員法の制定過程においては、地方自治官庁によって政治的・情実的な人事による混乱への危機

と、競争試験による資格任用が強調された。しかし、限られた範囲とはいえ、実際の状況を見てみるとこうした政治的な任用や情実による採用は実質的に継続された。府県においては、知事あるいはその関係人脈が人事を大きく左右した。また、元々人材が集まりにくい町村であったが、縁故採用が徐々に地下化したせいも、政治的な利権としての「コネ採用」へと変質していったようにも見える。

おわりに 自治体における人事の政治性と戦後地方公務員制度

本論文では、戦前・戦後における地方公務員の任用について、法制度の形成過程と実態とを相互に観察してきた。本論文は限られた史資料の中で、こうした過程の特徴を探ろうとするものである。そのため、取り上げた地方の事象は、必ずしも全国的に一般性のあるものとは限らないかもしれないが、地方公務員に関する法制度と自治体におけるその運用との間隔を考えるうえで、一定の特徴が見いだせたのではないかと考えられる。

例えば戦前においては、雇員や庸人といった民法上の契約関係による雇用の仕組みが存在したが、実際には地元採用職員が官吏である属や技手などとなる前の一段階となっており、実質的に府県庁職員の一部を占めていた。戦後改革は、こうした区分の違いを統合したものの、臨時職員から吏員への登用するルートは戦後初期においては維持されていた。また、こうした臨時職員の仕組みは縁故採用のルートとしても用いられた。

また、戦後の地方公務員制度を生み出した地方自治官庁は、前述のようにメリット・システムそれに閉鎖型官僚制に基づく制度作りをすすめた。すなわち、鈴木俊一が述べたような、公務の公開平等、成績主義、政治的中立性の確保、人事行政の専門的機関の設置という四つの原則に強くこだわったが、「国家公務員」である地方自治官庁

の職員との交流の問題から、競争試験に依らない「選考」規定を制度に入れ込む必要が発生し、制度には一定の矛盾が生じることになった。

自治体側もこれら四つの原則のいわば「抜け穴」となる、自由任用・政治任用が事実上可能となる規則を制定し、実際の人事においても首長や幹部との個人的なつながりによる人事が行われた。また、地方自治官庁が問題視し、メリット・システムに基づく任用制の制度をつくる根拠にしていた、政権交代における「混乱」も実際に発生することになる。

「選考」制度は人事交流を可能とする一方で、地方における自由任用・政治任用・縁故採用を行う余地を残したという点からすれば、地方自治官庁にとって「諸刃の剣」であったということもできよう。町村における縁故採用の問題についても同様に、地方自治官庁は、制度形成によって自治体の職員採用における政治的中立性を完全に確保することは事実上できなかった。逆に言えば、地方における人事の政治性を統制することはできなかったのである。

一方で、「予備的」な考察である本論文には当然多くの課題が残る。

第一に、戦後自治体における任用制度の分類である。本論文では、大きく競争試験による採用と選考採用とに分けて考えたが、地方公務員法の制定過程では、部長の特別職化など試験採用・資格採用以外の採用方法や身分について様々な制度が指摘された。また、試験採用以外の政治任用・自由任用といった用語についても、それらをより実態をふまえて整理していく必要がある。

第二に、当時における任用手続きについてのより精緻な分析である。本論文では、おもに公文書や手記を中心として、当時の任用状況について分析を進めてきた。しかし、例えば大分県の佐藤太一の任用が、制度的に可能とい

うことは明らかにしたが、具体的にどのような手続きを経て行われたのか必ずしも明確になっていない。あるいは、戦前の採用制度から地方公務員制度施行まで・同制度施行後の自治体における採用制度とその実態の変化、採用を行う人事委員会と首長部局との関係など、戦前から戦後における任用手続き全般についての詳細な研究が必要となる。

第三に、こうした戦後の地方公務員法の下での実質的な政治任用・自由任用はどの時点まで行われたのかということである。例えば、行政学者の大森彌は、一九八一(昭和五六)年の座談会の中で、すでに職員の縁故採用について議論することは、自治体が特定されれば大問題になるなど、困難な面があることを指摘している(大森彌・小口進一・塩原恒文・田村明・平出宣一一九八一…一二二)。こうした点からすれば、自治体における自由な任用は、競争試験による能力実証に対する規範的な優位性が高まれば高まるほど、タブー視されてきたとも考えられる。しかし、縁故採用が「不正」「違法」なものであるかどうかは、金品の授受など具体的な証拠がなければ判断しにくい。このため、グレーゾーンとして公務員研究の範囲外に置かれてきたようにも思われる。

また、稲継裕昭が指摘するように、戦後の地方公務員の試験採用制度が定着し、採用された職員が幹部クラスの年齢になれば、幹部への登用は内部から行われるようになり、外部からの登用は少なくなったのかもしれない(稲継二〇〇〇…一一〇)⁽⁵⁷⁾。また、外部からの登用は、政権交代による行政の断絶につながりやすいため、自治体において徐々に選ばれなくなったのかもしれない。例えば、木下県政における佐藤太一のように、知事に代わって県外で様々な交渉を行う人材が必要であっても、安藤木六のように地元採用組がそうした能力を身につけるようになれば、試験採用組から選ばれることが優先されるかもしれない。⁽⁵⁸⁾ただし、自治体において部長や課長といった幹部職員を選ぶことは、首長の意向が大きく影響するなど政治マターでもある。⁽⁵⁹⁾ そうであれば、競争試験を通過した資格

者内での政治任用へと変化したという見方もできる⁽⁸⁰⁾。あるいは、上述のように競争試験や国からの出向ではない縁故による人材の獲得は、「コネ採用」「グレーゾーン」とされ、これまで注目されてこなかっただけかもしれない。いずれにせよ、戦後の日本、あるいは日本の地方公務員研究では、競争試験による採用を前提として研究がすすめられ、それ以外の公務員に対する考察とその蓄積が十分ではないように思われる。様々な地方公務員の任用形態が模索されている今日、本論文での観察をもとに、改めてそうした戦後の地方公務員の任用とその政治性、あるいは戦後の動向について深く検討していく必要があるだろう。

《参考文献》

- 秋元律郎 (一九九二) 「地方政治の権力構造」『月刊自治研』第三四卷九号
- 天川 晃 (二〇一七) 『天川晃最終講義 戦後自治制度の形成』左右社
- 石井 滋 (二〇一五) 「行政機関における雇員制度の成立」『ソシオサイエンス』Vol.21
- 池田順編 (二〇〇一) 『昭和戦前期内務行政史料 第25卷 地方長官警察部長会議書類 昭和十五年(一)』ゆまに書房
- 出雲明子 (二〇一四) 『公務員制度改革と政治主導…戦後日本の政治任用制』東海大学出版部
- 出雲明子 (二〇一六) 「なぜ公務員の公選職への立候補、兼職は制限されたのか―公選職への人材供給源から労働・政治運動の抑制へ」『行政管理研究』第一五五号
- 板垣武四 (一九九二) 『思い出すまま』『思い出しますま』刊行会
- 市川喜崇 (一九九二) 「昭和前期の府県行政と府県制度(一)」『早稲田政治公法研究』第三七号

- 市川喜崇 (二〇一五) 「昭和の大合併」再訪『自治総研』四三七号
- 伊藤公平 (一九五二) 『お役人』河出書房
- 稲継裕昭 (二〇〇〇) 『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
- 稲垣 浩 (二〇〇四) 「国・府県間人事交流の制度形成」『東京都立大学法学会雑誌』第四四卷一号
- 稲垣 浩 (二〇〇六) 「戦後府県企画担当部局の形成と展開」『年報行政研究』第四一号
- 稲垣 浩 (二〇一五) 『戦後地方自治と組織編成』吉田書店
- 大島美津子 (一九八一) 「明治憲法下における『地方公務員』」『ジュリスト増刊総合特集 地方の新時代と公務員』有斐閣
- 大島美津子 (一九九四) 『明治国家と地域社会』岩波書店
- 大杉 覚 (一九九二) 『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成…地方制度調査会における審議過程をめぐって』東京大学都市行政研究会研究叢書四
- 大谷基道 (二〇一七 a) 「都道府県東京事務所の水平的な連携」『獨協法学』一〇二号
- 大谷基道 (二〇一七 b) 「省庁県人会を通じた国と道府県のネットワーク」『獨協法学』第一〇三号
- 大谷基道 (二〇一七 c) 「都道府県における新たな政策に係る人材の確保」『公共政策研究』第一七号
- 大森 彌・小口進一・塩原恒文・田村 明・平出宣一 (一九八一) 「〔座談会〕地方公務員の思想と行動―行政と住民との回路をもとめて」『ジュリスト増刊総合特集 No.22 地方の新時代と公務員』有斐閣
- 岡田 彰 (一九九四) 『現代日本官僚制の成立』東京大学出版会
- 岡村歌富 (一九八九) 「宮仕え三十年」高知県友会昭和県行政体験誌編集委員会編『昭和県行政体験誌』高知県友

会

加藤富子(一九八一) 「変貌する地方公務員像」『ジュリスト増刊総合特集No.22 地方の新時代と公務員』有斐閣

金井利之(二〇〇二) 「会計検査院と政策評価—会計検査活動と基本方針・各省庁等政策評価・有効性検査との離

隔距離」『年報行政研究』第二七号

川手 撰(二〇〇五) 『戦後日本の公務員制度史…「キャリア」システムの成立と展開』岩波書店

上林陽治(二〇一五) 『非正規公務員の現在 深化する格差』日本評論社

北山俊哉(二〇一一) 『福祉国家の制度発展と地方政府—国民健康保険の政治学』有斐閣

黒澤 良(一九九九) 「政党内閣期における内務省—内政の総合性」をめぐる〈政党化〉の文脈」『東京都立大学

法学会雑誌』第三九卷二号

小池秀雄(一九八一) 「若き県庁時代の思い出」幸福敬次編『鹿児島県県庁OB会会員の思いで 思いふたたび』

朝日印刷

高知県人事委員会(一九七二) 『20年のあゆみ』高知県人事委員会

河野康子(二〇〇二) 『戦後と高度成長の終焉』講談社

小塩進作(一九八五) 『茨戸河畔』中西印刷

小塩進作(一九九五) 『続・茨戸河畔』中西印刷

小城長次郎(二〇一三) 『六不之生涯…小城長次郎日記』村上ヒサ子

佐藤 竺(一九六五) 『日本の地域開発』未来社

佐藤太一(一九八八) 『木下県政余話』佐伯印刷

酒井民雄(一九九二) 『まじめ一筋県庁人生―香月熊雄』 佐賀新聞社

坂本充郎(一九八三) 『地方公務員』 現代評論社

沢田一精(二〇〇六) 『風の吹くまゝ』 熊本日日新聞社

自治大学校(一九六二) 『戦後自治史II(昭和二十一年の地方制度)』 自治大学校

柴田岳夫(一九九五) 『戦後県政の総決算―検証・静岡県戦後県政史』 県政史刊行委員会

清水昭典(一九八八) 『札幌市の政治・行政史とその特色』 日本都市学会編 『都市と情報』 Vol.21、ぎょうせい

白石太良(二〇一〇) 『地域づくり型ミニ独立国のいま―四つの事例から―』 『流通科学大学論集―人文・社会・

自然編』 第二二卷第二号

椎川 忍(二〇一二) 『地域に飛び出す公務員ハンドブック』 今井書店

鈴木俊一(一九七五) 『これからの地方公務員―地方行政と公務との関連について』 『地方公務員月報』 昭和五〇

(一九七五) 年一〇月号

高木鉦作(一九七六) 『日本の地方自治』 辻清明編集代表 『行政学講座』 2 『行政の歴史』 東京大学出版会

竹下 登(一九八六) 『財政出動ではなく民活導入を(中曽根 針の穴 解散(特集))』 『ポスト中曽根』 への決

意』 『中央公論』 一〇一卷七号

田村 秀(二〇〇六) 『自治体ナンバー2の役割―日米英の比較から』 第一法規

中国新聞社編(一九七六) 『ルポ地方公務員』 日本評論社

追悼録刊行事務局編(一九九六) 『追悼 安藤木六』

友納武人(一九八一) 『疾風怒涛・県政二十年のあゆみ』 社会保険新報社

- 寺本広作 (一九七六) 『ある官僚の生涯』制作センター
- 内貴 滋 (二〇一六) 「地域政策の系譜…「一村一品運動」「ふるさと創生」そして「地方創生」へ…政策の共通性と相違点」『帝京経済学研究』五〇巻一号
- 内務省地方局編 (一九四七) 『改正地方制度資料』第一部、内務省
- 中道 實・小谷良子 (二〇一三) 『地域再生の担い手たち―地域住民・自治体職員・地方議会議員の実証分析』ナカニシヤ出版
- 中村瑞夫 (一九七七) 「地方公務員制度の三十年とその問題点」自治省編『地方自治三十年記念 自治論文集』ぎょうせい
- 西口 勇 (二〇〇二) 『真を燃やして半世紀』ぎょうせい
- 西尾 勝 (一九七七) 「過疎と過密の政治行政」『年報政治学』一九七七 岩波書店
- 西村美香 (一九九二) 『国家公務員給与と地方公務員給与の「均衡」制度の形成…労働政策・人事管理政策・財政政策の複合政策としての給与政策の分析…一九四五～一九五九』東京大学都市行政研究会研究叢書五
- 西村美香 (一九九九) 『日本の公務員給与政策』東京大学出版会
- 根岸義夫 (一九五九) 「地域構造の現状分析」国際基督教大学社会科学研究所編『農村の権力構造』国際基督教大学社会科学研究所
- 原田與作 (一九七五) 『人生記録』(私家本)
- 林 嶺那 (二〇一四) 「人事異動における構造とその論理…東京都における管理職人事 (一九九三～二〇〇四年) を題材に」『年報行政研究』四九号

- 林 嶺那(二〇一五) 「東京都における人事管理の研究…稲継モデルを手掛かりとして」『国家学会雑誌』第一二八卷一・二号
- 前田賢次(一九三六) 『市政に生きる』市政人社
- 前田貴洋(二〇一六) 「自治体における人事異動の実証分析…岡山県幹部職員を事例として」『法学会雑誌』第五六卷二号
- 松井 望(二〇〇七a b) 「東京都における管理職試験制度の成立(一)(二・完)」『法学会雑誌』第四七卷二号、第四八卷二号
- 松原庸一(一九六六) 『無名の墓標』吉田印刷
- 御厨 貴(一九九六) 『政策の総合と権力』東京大学出版会
- 水谷三公(一九九九) 『官僚の風貌』中央公論社
- 三好重夫(二〇〇一) 『現代史を語る② 三好重夫』現代史料出版
- 武藤富男(一九八八) 『私と満州国』文芸春秋
- 山崎 昇(一九八九) 『地方公務員その制度と生活① 山崎昇氏ヒアリング 戦中から戦後にかけての仕事と暮らし』地方自治総合研究所
- 横浜市総務局市史編集室編(一九九三) 『横浜市史 資料編3 占領期の地方行政』横浜市
- 弓家七郎(一九三二) 「地方自治体の吏員組織」『都市問題』第一四卷第三号
- 読売新聞大分支部編(一九七六) 『おおいた人国記』双林社

※本論文は、科学研究費助成事業 若手研究B（課題番号16K17053）および基盤研究C（課題番号17K03547）による研究成果の一部である。

※本論文は、二〇一七年一〇月に釧路公立大学で行われた「地域・産業研究会」で報告した内容を一部含んでいる。同研究会での報告の機会を与えて頂いた同大学の千田航先生、およびコメントを頂いた当日参加された先生方に深く感謝いたします。

- (1) 例えば、西村（一九九二）（一九九九）など。
- (2) 例えば、国家公務員における政治任用制度の本格的な研究として、出雲（二〇一四）、自治体における政治任用職である特別職に関する研究として田村（二〇〇六）がある。
- (3) こうした職員採用の問題として、特に重要な研究としては、大阪市における職員採用を中心に、その実態と職員採用制度の変容を明らかにした稲継（二〇〇〇）の研究が挙げられる。また、自治体職員の任用の実態について研究したものは、中道・小谷（二〇一三）、林（二〇一四、二〇一五）、前田（二〇一六）、松井（二〇〇七a b）などが挙げられる。また、大谷（二〇一七c）は、近年の都道府県において新たな政策を採用する際に専門知識を持つ民間人を任期付き等で採用する動きが見られることを明らかにした。
- (4) 日本の地方公務員の任用制度の大きな特徴として、戦後初期における制度形成過程以降、近年まで大きな制度の変更がなされていないということが挙げられよう。そうした点からすれば、任用制度の法制度や制度運用は一定程度歴史的に規定されているのではないかと考えることができる。すなわち本論文では、いわゆる歴史的制度論の立場を踏まえているが、あくまでも予備的考察であり、同理論が全く当てはまるというわけではない。戦後における地方制度の形成とその後の府県による制度運用の構造を分析したものとして、稲垣（二〇一五）、歴史的制度論に基づく日本の地方政府の研究として、北山（二〇一一）を挙げておきたい。
- (5) ただし、明治末から大正初めにかけては判任官（属）の課長も存在したが、後に高文試験に合格した奏任官に取って代わられるようになったという（稲継二〇〇〇）。
- (6) ただし、この判任官試験について小池は「当時（農村不況により、始まった匡救事業、干害対策事業によって）私より後に採

用された同僚が任官してゆくのに、なぜ試験を受けねばならぬのか、と不満に感じたこともあった」(小池一九八一・二六)と述べていることから、部局や事業費によって判任官への昇進試験の有無に違いがあったようである。

(7) 戦前の雇員や庸人については、国レベルの制度史について検討した石井(二〇一五)、地方公務員における非正規雇員の歴史的な起源として戦前の雇員・庸人・囑託について検討した上林(二〇一五)などがあるが、本格的な研究や事例研究は未だ少ない。

(8) 大分県公文書館所蔵『令規 昭和十五年』二〇一〇三二一四八。また、当時県庁から満州国政府に移籍した職員の記事として、松原(一九六六)などがある。こうした旧植民地へ渡った戦前の府県・自治体職員については別稿を期したい。

(9) こうした採用における情実人事の問題については弓家七郎も指摘している。弓家は、当時の東京市における採用制度として、学校の成績や応募者の経歴、推薦者、競争試験、面接など多様な方法がとられていたが、「実際に当たっては、情実、因縁、請託等によって左右せらるるの余地を余りに多く存在せしめて居る。故に吏員たらんことを希望する者は、あらゆる情実に訴へ、些細なる縁故をも辿ることを忘れず、或いは議員を通じ、外部有力者を仰ぎ、又は内部当局者の好意にすがる等、あらゆる運動をなすの余儀なきに至」っていたという(弓家一九三三)。

(10) また、前田賢次は自著において以下のように述べている。「東京市では先頃まで、職員の採用は縁故採用主義に據り、又その昇進には上長推薦主義を採ってきた。これらの主義に據るときは、推薦者の純真にして敦厚なる情誼によって、信用ある人物が得られ、又本人と使途の間に一種温かい心の絆が生ずる特長があるのであるが、一面又情実に流れ易い弱みがある。市の組織が小さく、複雑でなく、そして社会の状態が落ち着いていて、人情の厚い時代には、縁故や推薦主義のような情味のある方法は、よくその妙味が發揮されるのである。が、その後の市の絶えざる発展や、社会情勢の変化は、漸くこうした情味の方法では、寧ろ利よりも害を大きくするような傾向が強くなってきた」(前田一九三六・六九)。

(11) 元内務官僚で皇典講究所所長であった一木喜徳郎によれば「小さい山間の町村などでありますと予算云ふものがあるが予算とは一体どういふものであるか、どういふ風にこれを作っていくのであるかと云ふことすらよくわからない」(一木喜徳郎(一九三八)「市町村制施行当時の状況」『自治座談―回顧編―』ここでは、大島(一九九四)二二六頁から引用)有様であったとされ、これへの対処として各府県庁は、帳簿類など制度の画一化や事務報告の義務化、吏員の研修などを行ったという。大島美津子は、こうした府県庁による「行政の能率化と合理化」の結果、「官僚的統治」が強められると同時に、町村吏員の自主性を奪う、

煩雑な形式主義が町村役場に持ち込まれ、「町村吏員にも必然的に上級官庁のみを従属する下級行政吏としての姿勢を生じさせ」「自主性の欠如を一層決定的にした」と指摘する（大島 一九八一）。

(12) 占領期の改革において、地方制度調査会以前においては、任用制度よりも官吏か公吏かといった、身分問題が中心的な問題であった。これらについては、天川（二〇一七）を参照のこと。

(13) 『改正地方制度資料』 第三部、四二二頁。

(14) 『改正地方制度資料』 第三部、四二六頁。

(15) 『改正地方制度資料』 第三部、四二八頁。

(16) 『改正地方制度資料』 第三部、四三二―四三三頁。

(17) 元慶應義塾大学教授（憲法・行政法）。のちに人事院総裁。

(18) 『改正地方制度資料』 第三部、四六三頁。

(19) 『改正地方制度資料』 第三部、四六三頁。

(20) 『改正地方制度資料』 第三部、四六四―四六五頁。

(21) 『改正地方制度資料』 第三部、一一二頁。

(22) 『改正地方制度資料』 第三部、四四頁。

(23) 『改正地方制度資料』 第一部、六九頁。

(24) 例えば、小林幹事は、審議のなかで「行く行くは公務員法というものが考えられるならば考えて、官公吏一本にして…公務員というものに一本にして行けるならばして行きたいという気持ちであります」（『改正地方制度資料』 第三部、四一五頁）。こうした官公吏一本化をめぐる過程については、稲垣（二〇〇四）、および岡田（一九九四）を参照のこと。

(25) 地方公務員法の制定過程については、稲継（二〇〇〇）を参照のこと。

(26) 例えば、東京都税務局調査課主査であった大内正二は、地方公務員法の制定に関する雑誌（『公務員』）の座談会において「地方公務員というものは漸く終戦後になってやかましくいわれ出して来たもので、こういう制度的なものは昔はなかった、従って差当たって不便というものは感じておりません。根本的に如何にあるべきかとか身分というものは別として、差当たったことについては大した支障はないと思います」と述べている。また、北海道庁では、戦時期において一時的に採用試験が中止されたという

(山崎一九八九)。

(27) 以下、本論文では、地方自治庁、自治庁、自治省など、内務省解体後に地方行財政制度を所管した官庁をまとめて「地方自治官庁」と表記する。ただし、肩書など具体的な名称を示した方がよい場合は、適宜示すことにする。

(28) 『改正地方制度資料』第七部、六三二―六四頁。

(29) 『改正地方制度資料』第七部、六九頁。また、衆議院地方行政委員会において、委員であった大泉寛三衆議院議員(当時元川口市長)は、地方公務員の政治的行為の制限に関する審議の中で、当時の自治体の状況として「たとえば、副知事とか、その以下の課長級くらいのものが、自己の公職選挙に対する運動を、いわゆる組織体の中の町村長その他の者を動かして、政治活動の素地を作って行くこうというようなことも、相当あり得ることだと思います。私どもは現に出くわしておるのであります」と述べている。『改正地方制度資料』第七部、九八頁。

(30) GHQにおいても、部長を議会同意職にすべきとする意見はあったが、内務省側が部長は「事務職員」であると反論したという。座談会「地方公務員法制定の経緯」地方自治研究資料センター編(一九八〇)『地方自治年鑑・一九八〇』第一法規、二―三頁。

(31) 『改正地方制度資料』第七部、八五七―八五八頁。議事録には明示されていないが、西尾愛治知事と思われる。九州帝国大学卒、鳥取県経済部開拓第一課長を経て第一回鳥取県知事で当選。

(32) 『改正地方制度資料』第七部、八四七―八四八頁、八五六―八五七頁。

(33) 『改正地方制度資料』第七部、八六一―八六二頁。吉川議員は、事例として、元北海道庁係長から知事に立候補し北海道知事となった田中敏文に対して、同庁の局長が言うことを聞かなかつた例を挙げている。当時の田中と幹部職員との関係については、

天川(二〇一七・一七九―一八〇)を参照のこと。

(34) 『改正地方制度資料』第七部、八六三―八六四頁。主に、官僚の民主化という点から主張した。

(35) 後述するように、府県における選考採用の規定は、実質的に人事委員会による首長から独立した、中立的な採用を回避するものであった。こうした戦後における人事委員会と首長との「離隔距離」(金井二〇〇二)については、さらなる研究が必要であると考えられる。

(36) 一方、任命権者が専決することができる臨時的任用については、「政治的理由や縁故情実の入る危険が多い」として、「臨時的

任用からそのままずると本任用になることを禁止している」としている。『改正地方制度資料』第七部、一一八〇—一一八一頁。

(37) 『改正地方制度資料』第七部、一一七六—一一七七頁。

(38) 地方公務員法案審議に対する答弁資料。『改正地方制度資料』第七部、一一七六頁。

(39) こうした地方自治官庁による人事交流制度の形成に向けた動きについては、稲垣（二〇〇四）を参照のこと。

(40) 「人事委規則」『大分県報』号外昭和廿七年十二月十二日。なお、現在は同規則は廃止されている。

(41) 例えば、地方公務員法案が国会に提案された際の説明において岡野清豪国務大臣（自治庁長官）は、「地方公務員の任用は受験成績勤務成績その他の能力の実証に基づいて行われなければならないものとして、成績本位の原則を確立するとともに、その具体的な方法として、職員の採用及び昇任は原則として、競争試験によることを建前とし、ことに採用試験はすべての国民に対し、平等に公開せられるべきことを定め、任用の公正明朗を期することにいたしました」と述べている。『改正地方制度資料』第七部、二七頁。

(42) とりわけ、地方制度調査会に見られたように、戦後改革における地方公務員制度は、自治体となる府県の「吏僚制度」をどうするかというところから議論が始まったことからしても、地方自治官庁は、こうした公務員制度を通じた府県における総合行政、他省庁の事務の府県への維持を重視していたと考えられる。

(43) こうした制度移行期における府県の職員採用制度については、様々な事例が見られることから、別稿を期したい。ここでは、例として大分県の事例を一部挙げておくことにする。

(44) 「内務部長発各課係長宛て 職員新規採用について」大分県公文書館所蔵文書一九九六一〇〇七五九。

(45) 小塩進作によれば、小塩の叔父であった有末三郎（当時網走町長）が原田與作札幌市助役（当時）と親友であり、原田助役から小塩に対して上原六郎札幌市長に面会するよう要請があり、小塩は旧制札幌一中（現札幌南高校）以来の親友であった板垣武四と一緒に入庁することを条件に札幌市入りを受諾したという（小塩一九九五・二〇〇一・二〇三）。小塩は札幌一中から北大農学部に進み、農林省に勤務しており、一九四六（昭和二一）年四月一九日付で板垣と共に札幌市に入庁している。また、板垣武四は札幌一中から東大法学部政治学科に進み、卒業後は三菱電機に勤務した。終戦後札幌に戻り、いわゆる「やみ屋」や除雪アルバイトなどをしていたという（小塩一九八五・二二一六）。

- (46) 例えば、当時における町村職員の状況と待遇については、三好(二〇〇一・三二二―三二六)を参照のこと。
- (47) 座談会「地方公務員法をめぐって」『公務員』一九四九年八月号。また白鳥は「先生とお巡りさんは立派な養成機関があるのに、同じ地方公共団体たる吏員のみが養成機関がないんです」と指摘している。
- (48) 他に、当時の静岡県における知事選挙と職員の関係について述べたものとして、柴田(一九九五・八〇―八一)。
- (49) こうした東京における当時の府県幹部の行動を分析するうえで、府県東京事務所の活動と性格、あるいは省庁と府県職員の人脈に注目することは極めて重要であるが、その研究は乏しい。貴重な研究として大谷(二〇一七a)(二〇一七b)がある。
- (50) 例えば、佐藤太一は一九五九(昭和二九)年に東京事務所に所長として異動すると、大分臨海工業地帯への工場誘致について、同じ大分中学の先輩で、三和銀行の初代頭取も務めた県出身の中根貞彦に、大分県工場誘致協議会の会長を依頼している。この依頼には同じく大分県出身(大分市鶴崎)で、当時東京商工会議所専務であった岡松成太郎の紹介があった。
- (51) 木下郁は一九五五(昭和三〇)年に知事就任、以後一九七一(昭和四六)年まで四期一六年大分県知事を務めた。
- (52) 読売新聞大分支局編(一九七六)ほかをもとに作成。また、木下県政の間は、労働組合(自治労、県教組)出身者が幹部の要職を占めたという。
- (53) 安藤木六は、一九二三(大正一二)年大分市生まれ。国民学校卒業後一九四二(昭和一七)年一二月に給仕として大分県入り(經濟部耕地課)、一九四四(昭和一九)年、松岡青年学校研究科卒業。その後県初級試験に合格し一九四七(昭和二二)年三月三十一日に地方事務官(三級)に任ぜられる。新産業都市開発局長、企画総室長、県出納長として、立木勝・平松県政を支えた(追悼録刊行事務局編一九九六・三七三―三七五)。
- (54) 例えば、佐藤太一は、前述の工場誘致協議会とは別に、工場立地研究会をつくり、当時通産省にいた平松守彦(のちに知事)と事務局を担当した。そこに経済企画庁にいた下河辺淳に参加してもらい、本庁の商工労働部工鉦課工場誘致課長になっていた安藤木六を研究会の「世話役」とし、研究会の庶務や大分での接待などを担当させた。その後、下河辺と安藤の交際はつづき、飯田高原での大規模畜産基地の建設をめぐるでも交流があったという(追悼録刊行事務局編一九九六・一七一一―一七五、佐藤一九八八・七五―七八)。
- (55) 加藤は、このほか当時の千葉県における町村職員の特徴として、以下の五点を挙げている。第一に、県の指示通りに前例や慣行に従って仕事を処理する慣行主義。第二に、金銭の出納管理における大福帳式ルーズさ。第三に、わからないことはすぐに県に

間い合わせ責任を県に転嫁しようとするアマチュア主義。第四に、自分たちは国や県の支持を受ける側だとする役割分担意識。第五に、「身内の者同士」である顔見知りの住民と気軽に話し込む役場におけるサロンの雰囲気。

(56) 座談会「地方公務員法をめぐって」『公務員』一九四九年八月号。

(57) 稲継裕昭は、国からの出向組と地元採用組の二つに府県職員を分類し、府県における職員採用制度の定着と年齢層の上昇と共に、前者が後者に置き換わった、或いは戦略的に選んできた「したたかに行動する自治体」となったことを指摘する。しかし、前述の大分県をはじめとした人事の例を見るように、地元採用組であっても知事の政治任用組が幹部として迎えられることもあれば、国からの出向組も知事との関係によって幹部として定着するかが変わってくると考えられる。あるいは、東京都などのように早い内から職員採用を行っている自治体ではまた変わってくるだろう。

このように、戦後の早い段階から府県は国からの出向組と（縁故も含め）地元採用組の中から選択しているのであり、出向組から地元人材への「置き換え」という説明は不十分であるように思われる。

(58) あるいは、幹部職員に求められる能力の変化も、任用に大きく影響することが考えられよう。法制度だけではなく、実際の任用状況についてのより深い調査が求められる。

(59) 京都府内某自治体における元幹部職員へのインタビューより。

(60) 当然のことながら、資格任用者の間でも「コネ」任用は発生しうる。二〇〇八（平成二〇）年に大分県で発生した教員の採用や異動の不正問題はそのことを実証している。