

# 職務記述書なく働くわれら日本人： 小熊英二『日本社会のしくみ』を 読んで

北 山 俊 哉

本書評論文の筆者である北山は、歴史的に発展した制度や政策が、政治や社会経済に与える影響に着目する立場（歴史的制度論，時間の中の政治学）から、日本の行政や中央地方関係を分析したり，資本主義には諸類型があるとする政治経済学的な分析（varieties of capitalism）に関心を寄せてきた政治学者である。

本稿においては，小熊英二（2019）『日本社会のしくみ 雇用・教育・福祉の歴史社会学』（講談社現代新書，以下『しくみ』）を取り上げて，書評を試みる。『しくみ』は，題名にあるように，歴史社会学の労作である。600ページを超える本書は，一冊の中に魅力的な主張が数多く組み込まれており，一度読んだだけでは，消化不良感を抱かざるを得なかった。本稿は，冒頭に述べたような経歴を持つ評者からみて重要な指摘を抽出し，コメントを加えることで，彼の主張を正確に理解すると同時に，政治経済学・公共政策学・行政学への貢献について検討したい。そして，本書の上に，何が築かれるべきかを論じたい。

## 序 章

序章ではまず，「独特な学歴重視」と「勤続年数の重視」が，「日本社会  
法と政治 74巻4号（2024年3月）319(1149)

のしくみ」を構成する原理の重要な要素であるとの主張がある。前者は、学歴が重視されるのであるが、何を学んだかよりは、どの大学で学んだかの方が重要である、というものである。後者も、一つの組織での勤続年数が重視されるという独特なものである。このような「社会のしくみ」がどのような経緯でできあがり、定着してきたのか、なかなか変わらないのはなぜか、というのが本書の研究・クエスチョンである。

この問題解明のための章立て構成は以下のごとくである。第1章は、日本人の生き方の類型として、以下の3つを提起している。それが大企業型、地元型、残余型の3類型である。日本人といっても、一つではないのである。狭い家に住み、満員電車に乗って通勤するのは日本人の一部でしかない。地元型の住む地方では、暮らしはずいぶん異なる。

第2章は、欧米など他国の働き方を、日本の働き方と対比している。日本のやり方が、どこでも行われているわけではないことを明らかにしている。ついで、第3章で、他国の働き方が、どのような歴史的経緯で出来上がってきたかを概観している。ここでは、働き方だけではなく、教育のあり方や、社会保障のあり方も含まれる。ここでは、先行研究によりながら、先進欧米諸国の雇用や教育、社会保障の起源とその進化が議論されている。

そして以下の章で、いよいよ日本の慣行についての議論が行われる。第4章がその起源であり、第5章がその定着の様子である。明治時代に遡り、独特な学歴と勤続年数の重視がどういう起源から発生したのが解明される。ここで、日本型雇用の特徴である、定年制や定期人事異動、新卒一括採用の起源も明らかとなる。

これらはいくまでも起源にすぎず、その後政治・軍事・社会・経済の変化の中で変遷を遂げることになる。第6章は、敗戦から高度成長前まで、第7章は高度成長期までである。一言で言って、この時期の特徴は、戦

前には限定された範囲でしか存在しなかった日本型雇用が、大きく広まっていったことである。代わって第8章は、1970年代から現在が論じられる。この時期には日本型雇用の問題点が露呈してきた時代である。しかしながら、問題点の指摘にもかかわらず、問題は先送りされている。終章では、以上の検証を学問的に分析したうえで、改革の方向性について考えている。

本書の主題：慣習の束としての「しくみ」とそれへのアプローチの方法

『しくみ』は、日本型雇用に記述の重点が置かれているが、雇用、教育、社会保障、政治、アイデンティティ、ライフスタイルまでを規定している「社会のしくみ」を検証するものであり、暗黙のルールである「慣習の束」こそが、本書の主題であるという。慣習とは行動を規定すると同時に多くの人々の行動によって形成されるものであり、変えるのは難しいが、積み重ねによって変化をすることも可能なものである。

こうした研究対象は、永遠不変の法則を探求する自然科学の対象ではない。しかし、社会学の始祖たちが研究対象にしていたのは、このような、一つの社会が共有している暗黙のルールだった。これらをマックス・ウェーバーはエートスと呼び、ブルデューはハビトゥス、エスピノーアンデルセンはレジームと呼んだが、本書ではこれを「しくみ」と呼んでいる。

『しくみ』は、ウェーバーやユルゲン・コッカと同じく、比較社会史と歴史社会学の研究として位置づけられ、方法としては、当時の官庁秩序や経営秩序を示す資料、社会全体の統計的動向、労働運動や経営者たちの言説などを集め、それらから「しくみ」を抽出する方法が取られている。

『しくみ』における新たな指摘

さらに序章では、本書が初めて体系的に指摘した点を取り上げられてい

る。その第一が、「官庁の慣行の民間企業への影響（第4章）」であり、第二が「学歴の機能（第7章）」である。

日本の雇用関係については、製造業のブルーカラー労働者を対象とした研究が多く、ホワイトカラー労働者や、官庁・軍隊は経営史の対象外とされてきた。他方、これを対象とする行政学や行政史は、官庁の慣行が民間にどう影響したかに関心が薄かった、という。まさに慧眼である。『しくみ』は、労働史、経営史、行政学、行政史のはざま、盲点となっていた分野に光を当てるのである。

第二の学歴については、教育学や経済学での分析の歴史があるが、『しくみ』は、「学歴を重視したからこそ、職員と現場労働者の平準化がなされた」という逆説を打ち出していることに新しい見方があるという。

そして序章の最後に、日本文化論について述べられている。日本の雇用慣行を日本文化のゆえ、と根拠づける議論が多いが、実はそれは、明治に起源をもち、高度成長期になってから一般化した慣行に過ぎない。日本社会をタテ社会と特徴づける中根千枝の議論も、それが古代から存在したかの議論となっており、慣行が歴史的に形成されるという視点が欠落していると評するのである。

評者ノート ①評者の属している政治学・行政学では、1980年代以降に「国家論」「新しい制度論」が議論をされてきた。これがどれだけ新しいものなのか、日本政治学にとっての意味は何なのかについての議論は現代でも重要である。その中の論点の一つに、制度の範囲をどこまでと考えるべきか、より具体的には、公式の制度だけを見るべきか、非公式のものも含んで考えるべきか、というものがある（秋吉、伊藤、北山、2020）。多くの政治学者・行政学者は公式なものに限定することがより生産的であるという議論を行っているが、本書は、明らかに非公式の制度にまで視野を広

げようとするものである。序章前半には慣習という言葉が、後半には慣行という言葉が頻出するが、どちらも非公式のものであるし、また非公式の制度という言葉を使ってもかまわないと思われる。そうであれば、本書は、非公式の制度を含む新しい制度論に位置付けることも可能となる。

②また、評者がなじんできた政治経済学（合理的選択の政治学、政治の経済学ではない）からは、本書がボラニーや、グラノヴェッターなどが論じてきた経済社会学にも位置付けられるといえるだろう（経済社会学が政治経済学において占める重要性を知るためには、Barma, Vogel, 2022 を参照）。『しくみ』では、ウェーバーとコッカがフィーチャーされているが、経済社会学においても、市場が社会や政治に「埋め込まれている」ことを強調してきており、歴史と社会的文脈の重要性を強調する。また、公式の法や規制だけではなく、非公式の慣行や規範をも分析対象にする点も同様である。『しくみ』もまた、市場というものが自然なものとして存在するのではなく、慣習・慣行、公式の制度の中で存在することを強く意識させるものとなっている。

③本書でいう「社会のしくみ」は、雇用、教育、社会保障、政治、アイデンティティ、ライフスタイルまでを規定しているものである。他方、ホール&ソスキスなどを中心とする「資本主義の多様性」論も同様である（Hall and Soskice）。また、彼らの書物の副題である「比較優位の制度的諸基礎」という言葉に現れているように、市場を諸制度によって支えられているものとして論じている。彼らが注目するのは、労使関係・雇用システム以外にも、コーポレート・ガバナンス、金融制度、教育・訓練システム、企業間関係や政府とビジネスとの関係など多方面に及んでおり、諸制度間の補完性も重要な要素である。また、資本主義の多様性と、エスピノーアンデルセンの「福祉国家の3世界」論との関係も議論されているように、『しくみ』もまた、雇用関係と社会保障との関係に議論をしてい

る。これらの制度間の補完関係はさらなる考察が求められているところである。

## 第1章 日本社会の「三つの生き方」

ここでは、日本の雇用慣行、そしてその起源や発展を論じる前に、それが日本のすべてを表現したものではないことが述べられている。まず現代日本人の生き方を、大企業型、地元型、残余型の3類型に分けて提示している。この類型自体が大きな学問的な貢献である。日本人といっても、一つではないのである。狭い家に住み、満員電車に乗って通勤するのは日本人の一部でしかない。

大企業型とは、大学を卒業して大企業や官庁に入り、正社員・終身雇用の人生をすごす人（およびその家族）のことである。かれらの雇用慣行こそが本書の主題である。しかし、すべての日本人がこのような慣行の中にいるわけではない。

第二の分類である地元型は、地元の中学や高校を卒業し、そのまま地元で職に就く人（およびその家族）のことであり、農業から自営業、地場産業、地方公務員まで様々な形態がある。地方公務員は、終身雇用制である点では、大企業型に似ているが、転勤の少なさの点で上から外しているであろう。収入は大企業より少なくなりがちだが、実家を引き継げたり、地域のつながりもあったりなど、利点も多い。遠距離通勤や保育園不足に悩まされることはあまりない。それに苦しむのは大企業型だけなのである。

さらに第三の分類があり、これが「残余」型である。この分類の人は、長期雇用もされていないし、地域に足場もない。典型的なのは、都市部の非正規労働者である。加えて、地元を離れて働く中小企業の社員や自営業者も、転職などで終身雇用でなければそこに含まれる。所得は低く、地域につながりもなく、高齢になっても持ち家がなく、年金は少ない。いわば、

『大企業型』と『地元型』のマイナス面を集めたような類型である。

本書では、2017年のデータで、有業者総数のうち大企業型が26%、地元型が36%、残り（38%）が残余型と計算されている。

またこの章では、戦後の学歴の変遷も小熊氏は検討している。これによると、1960年代後半には中卒就職者が急減して高校進学率と大学進学率が伸びており、1990年代には高卒就職者が急減し、大卒就職者が増加している。しかし大学院進学は伸びていない。その最大の理由は、日本ではどの大学の入試に通過したかは重視されても、大学で、さらには大学院で何を学んだかは評価されにくいことである。なぜ日本では、専門的な学位が評価されないかは、日本の大企業の雇用慣行と深くかかわっている。

そして、この大企業での雇用慣行が、企業（カイシャ）と地域（ムラ）という類型を作り上げたとして小熊氏は考える。では、諸外国ではどのような慣行が形成されているのか。

## 第2章 日本の働き方、世界の働き方

本章では、欧米など他国の働き方を、日本の働き方と対比している。欧米では、大企業か中小企業か、どの会社で働いているかという区分けではなく、ホワイトカラー、さらにその中で上級職員か下級職員か、ブルーカラー（現場労働者）か、という三層構造となっている。上級職員になるには大学院レベルの学位を求められることも多い。給与の在り方も、年俸、月給、週給、時給などの違いがある。

欧米、特にアメリカでは、雇用主は、職務の内容を職務記述書に明らかにして、労働者を募集する。その職務に即した専門的な学位が求められることも多い。職務が同じであれば、企業が違っても賃金は同程度となる。ポストが空いたら、公募をするやり方であり、新卒一括採用という慣習はないし、定期人事異動もない。職務記述書に書かれていることを行う雇用

契約であるからである。それを各自が自分たちの個室においてこなす。日本のような大部屋で、机を組み合わせて働くのではない。

日本では、どんな職務に配置しても適応できる能力が重視され、それを偏差値の高い大学の入試を突破したことで測定して採用した後、職場で仕事を覚えさせる。職務内容は不明確で、権限や責任の範囲も不明確になりがちである。行政学者の大森彌のいう「初めに職員ありき」の世界は、定期人事異動、新卒一括採用、大部屋のオフィスと一体となっている。

ここにおいては、職務が何かで賃金が決まるのではなく、その職員の価値で決まる。そしてその職員の価値は、学歴や勤続年数、「社内でのがんばり」で判定される。そのがんばりの中には、単身赴任を含む転勤を厭わないことや長時間労働、成果などが含まれている。学歴が重要なのは、日本の会社で必要な、適応性や協調性、学習能力が偏差値の高い大学入試を突破したことで測定されるからである。その代わりに簡単には解雇されない。雇用の保障があるのである。

このように欧米と日本とを比べてどちらが働きやすいかは簡単にはいえない。それぞれの社会が全体的な「しくみ」を持っているのである。

評者ノート

「資本主義の諸類型」論では、労働者の持つ技能がポイントとなっている。大陸ヨーロッパの調整市場経済（coordinated market economies）では、産業に固有の（specific）技能を労働者が持っており、日韓などの調整市場経済では、企業に固有の技能をOJTで獲得する。英米などのリベラル市場経済（liberal market economies）では、一般的な技能を労働者が有しているのである。一般的ということの意味は基本的にはどんな産業や企業であっても通用するような、という意味である。この議論と小熊の論考は補完し合う関係となっている。

産業に固有な技術の場合、労働者は学校や訓練施設などの off the job training で獲得する。こうして何をするか、何ができるかで人を採用する。このような社会では、大学院での修士号、博士号が意味を持つ。

これに対して、日本の特色は、企業内の OJT (on the job training) で技能を獲得するところにある。この結果、第一に、企業に固有な技能を有している労働者は、その技能が他社では役に立たないので、解雇されることを望まない。また、労働者が移動することがあまりないので、企業としても安心して、労働者に対する訓練に投資することができる。労働者は、職務記述書に基づいて働らくのではなく、多様な仕事を経験することになる。これによって労働者は熟練工ともなる。

第二に、大学院レベルの修士号や博士号があまり意味を持たないことになる。そこで手に入れるのは一般的な、あるいは産業に固有の知識・技能であるからである。欧米では就職に有利になる経営学修士 (MBA) も、その有用性は日本では劣ることになる。企業ごとの技能が重要となっているからである。

小熊の議論にせよ、「資本主義の諸類型」論にせよ、日本では、企業が重要な位置を占めていることが分かる。企業に入ってから OJT が始まるのであり、それゆえに、専門的な学位よりも、大学名が重要となり、そこでの勤続年数が重要となる。

### 第3章 歴史のはたらき

ここでは、先進欧米諸国の雇用や教育、社会保障の歴史的起源とその進化が議論されている。ヨーロッパでは、職種 (trade) 別組合が発達していた。これは、近代以前のギルド (職人組合) の延長ではなく、労働運動の結果として、すなわち団結して共同行動をおこすという歴史過程によって、職種の類型やアイデンティティが作られてくることも少なくなかった

という。その労働運動のあり方は、それぞれの社会の歴史的経緯によって異なっているので、細かい類型は異なるが、職種別であることで共通している。つまり企業を横断しているのである。

このような類型は、社会保障のレジームと重なり合って、強化されることになる。ドイツやフランスでは年金や医療保険を、職種を単位として社会保険として提供する仕組みが作られていった。ビスマルクは政府が国費で経営する医療保険制度を構想していたが、すでに存在していた職種別・業種別の疾病金庫方式に変化を与えることができなかつた。さらには、上級職員でも現場労働者でもないという職業類型のために、下級職員という類型が作られ、彼らのために1911年に職員保険法がドイツにおいて成立した。

封建制のなかつたアメリカでは、職務 (job) という独自の展開があった。職長による不公正な気まぐれで仕事がなされていた時代に、それへの対抗として、同一労働同一賃金というアイディアが提唱された。それには、フレデリック・テイラーによる科学的管理法の影響もあった。移民の未熟練労働者の多かつたアメリカでは、こうして大量生産による産業が盛んになっていった。それが飛躍的に進んだのは、2回にわたる世界大戦と戦間期の大恐慌の影響もある。生産増強の必要と、労働力不足の中で、職務の標準化が進んだ。その中で職務を記述し、賃金体系や昇進制度が求められるようになった。職務の平等 (同一労働同一賃金) は、労働運動が要求したこともあって実現された。人種差別に反対する公民権運動もこれを盛り上げ、定着に至る。同一労働であるのに、人種によって賃金に違いがあることは許されないからである。

この職種も職務も、企業横断的なものであることが、日本とは異なる点である。労働運動などは、職務や職種での平等を目指さしていった。ところが、次章以降でみるように、日本では「社員の平等」が目指された。こ

れもまた労働運動や、当時の経済政治行政事情が関係している。

現在の日本では、濱口圭一郎が打ち出した、ジョブ型（欧米）とメンバーシップ型（日本）という類型化が著名である。これに対して、小熊は職種別のメンバーシップ（欧米）と企業のメンバーシップ（日本）という類型を提唱している。そして、日本と他国の最大の相違は、企業を超えた基準やルールの有無にある、と主張する。すなわち、企業を超えた職務の市場価値、企業を超えて通用する資格や学位、企業を超えた職業組織や産業別組合といったものがないのである。

さらにこの章では、日本で長期雇用が定着した経緯も述べられている。日本でも20世紀初めまでは、親方による請負で現場労働者が集められており、熟練工は職場を移動することも多かった。このような熟練工を囲い込むために、年功型賃金を導入し、長期雇用が謳われた。それは第一次正解大戦期に萌芽的に始まり、総力戦体制期に広まりをみせ、そして高度成長期に基本的に定着した。

このような長期雇用や社内昇進は日本だけの特徴ではなく、安定的な経済成長の条件があれば、起こりやすい現象である。世界経済の好況期には、世界各地で長期雇用や社内昇進が広まったという。

もっとも経済成長だけで、このような現象が広まるわけでもない。アメリカでも、労働運動の影響、政府の政策、戦時景気などの条件が複合的に作用し、広まった。「社会のしくみ」は、どれか単独の要因だけで、成立するわけではないのである。

それでは、日本の雇用慣行は、どうやって成立したのか。職務の平等ではなく、社員の平等を特徴とするような慣行が、どのようにできあがってきたのか。これらのリサーチ・クエスチョンが第3章の最後に提出されている。

評者ノート 序章では、何を学んだかが重要でない学歴重視、一つの組織での勤続年数の重視の2つが「日本社会のしくみ」の構成原理の重要な要素とされた。これは大企業の雇用慣行が終身雇用で年功賃金制度になっているからである。それは、企業のメンバーシップが重要となっているからである。欧米ではそのようなことはなく、職種や職務に対してメンバーシップがある構造となっている。その出発点の下で、職種や職務の平等が、欧米の労働運動を通じて、追及された。日本では、企業のメンバーシップの中で、社員の平等というものが労働運動を通じて、追及されるといふ発展をたどった。これを以下ではみることになる。

政治学においても、アクターの利益の問題を一貫して考察してきた研究者にスザン・バーガーがいる。バーガーが編者となっている書物に『西欧における利益の組織化：多元主義、コーポラティズム、政治の転換』がある。市民社会における集団、集団の利益は、どこにおいても基本的には同様であるというのが同書物の出版までの基本的な了解であったが、実は集団のあり方も、その利益のあり方も、国家や代表制の在り方など広い意味での政治によって、異なってくるものが主張されているのである。利益は組織化される時に、どのような形態をとるかはその時の文脈によっていえるであろう。ちなみに、同書には、小熊が依拠するユルゲン・コッカのドイツのホワイトカラー労働者の利益についての章が含まれている。

また、ベネディクト・アンダーソンの「創造の共同体」を想起することも容易であろう。職種も会社も規模としては大きく、共同体としての感覚が得られるためには、何らかの想像を必要とする。

#### 第4章 「日本型雇用」の起源

起源にさかのぼると、高度成長期以前の日本企業にも三層構造があった。

この点では欧米と同じことになる。このしくみの起源を、小熊は明治期の官庁の官制に発見する。それは高等官（親任官、勅任官、奏任官）、判任官、等外（雇、傭人、嘱託など）という三層の構造であった。この官制が、学校、警察、町村役場、鉄道、官営工場、そして軍隊にも適用されていた。

しかしこれは職務ではなく、組織内の等級で俸給が決まる制度であった。これは「任官補職」という原則でも表現される。まず官に任ぜられ、そのあと職務が与えられる。同じ官であっても、職務はさまざまであった。現在の公務員であれば、官等は号棒と呼ばれ、職務は級となる。軍隊ならば、号棒は少将などの階級、級は艦長などの任務にあたる。

日本の特徴は、こうした制度が、民間企業にまで普及していったことにある。まずは、海軍の造船所や国鉄等の官営工場でこのような制度が導入されたが、次に三菱などの民間の企業にも広まった。民間企業では、社員、準社員、職工という三層構造ができていった。職工は日給であり、身分差ははなはだしかった。

ロナルド・ドーアも、軍隊や官庁にのみ向いていると考えられている組織の型が産業にも適用されていることに日本の特徴を見出している。なぜ日本企業は、官庁型の制度を導入したのかであるが、民間の企業といっても、官営工場の払い下げでできたところも多かった。また官尊民卑の考え方が強い中で、企業は、官庁と人材獲得競争をするなかで、身分給の原理を採用していったと考えられるのである。

こうして、民間企業の給与もまた、職務などで決まるのではなく、学歴と勤続年数で定まる官吏や軍人のやり方に真似ることとなった。一方では、学歴で決まる社員、準社員、職工の三層構造と、他方では、職務と無関係に俸給で序列を決める、2種類があったのである。

前者の三層構造は、欧米の企業の三層構造と変わらない。異なるのは、社内等級が職務と分離しており、技能資格が重視されるのではなく、学歴

が重視されていたことであった。日英の企業を比較したドーアによれば、1969年のイギリスでは、技能資格が重要であった。それは夜学の職業専門学校や、職種別協会が出したものであった。そして当時のイギリスで昇進の条件としてもうひとつ重要だったのは階級であった。

しかし日本の場合、土地を持たず、俸禄を受け取っていたにすぎない士族は、秩禄処分後に没落し、身分に代わって、学歴が身分的指標に転化したと考えられるのである。しかし、長期雇用や年功賃金は、職工には適用されていなかった。それは職員層に限られており、この段階では「社員の平等」は存在しなかった。

## 第5章 慣行の形成

官庁の官制が民間企業に広がったことが分かったが、ドイツやフランスの官僚制にもない、新卒一括採用、定期人事異動、定年制、大部屋型オフィスなどが、なぜ官庁や軍隊に広がったのか。日本の官吏の試験任用制度はプロイセンの制度を参考に制定したというのに、なぜこのような差が生まれたのか。

それは、同時期のプロイセンとは異なり、日本においては高等教育を受けた人材の数が少なかったことが原因となっている。プロイセンでは大学卒業者が供給過剰であった。さらにドイツの国家形成においては、プロイセンが周辺諸州を併合する形で行われ、これらの州の官吏をプロイセンが引き受けたため、官吏もまた過剰であったという。この結果、ポストに欠員ができたときに採用することになった。

しかし、日本では、帝国大学卒業生が少なかった。このため、卒業と同時に、採用するという状況であった。これが新卒一括採用の始まりとなった。

また、1886年の高等官官等俸給令では、一つの官等に5年以上勤務し  
332(1162) 法と政治 74巻4号 (2024年3月)

なければ、より上位の官等に昇進できないという定めがあった。これに対して、帝大生の試験ボイコット事件などで、昇進制限期間が2年に緩和された。これが、想定外の効果として、入省後に2年ごとに部署を異動しながら昇進するという慣例が促されたという。これが実質的に年功昇進と年功昇給の定着となった。

ドイツとアメリカではこのような展開が存在しなかった。アメリカでは獵官制が成立しており、コネ採用も横行していたため、これに対する世論の批判が高まった。そこで職務分析が導入された1933年の職務分類法にしたがって、空きポストに対して、公開競争試験や勤務成績をもとに採用が行われたという。プロイセンの場合は、君主の座を占めるホーエンツォレルン家と官僚の地位を有する貴族たちとの間に対抗関係があった。ここから行政活動を文書によって管理することなどが進んでいき、官僚の専門化、職務および権限の明確化・文書化が促進された。

さらに大部屋型オフィスであるが、明治日本が行政組織を急ごしらえて作ったこと、その際に、課より下の職務分担を明確することが要求されなかったという事情が関係している。各省の設置通達もきわめて漠然としたものであったが、その背景には、プロイセンの君主やアメリカの世論といった官庁を監視する対抗権力がなかったことがあるというのである。

こうして個々人の職務が明確でなく、大部屋で働く職員たちは、何を基準で昇進が決まるのかと言えば、戦前の官庁の場合、勤続年数と高等文官試験の成績であった。

これらの慣行が民間にも伝播する。大学卒業生が少なかったために、新規一括採用が民間でも行われる。民間では初期には大学の成績が重視されたが、1920年代になると人物が重視されるようになる。

プロイセン・ドイツでも官僚制が産業界へ影響したが、それは専門的訓練と分業・明確な権限・文書主義を特徴としており、さらに後には職務の

細分化と明確化が進んでいった。ジーマンスの職員たちは、工業や商業の専門教育資格を基準に採用され、工場生産も文書化され、標準化されたプロセスで行われたのである。

この結果、課が一国一城の単位となっている日本における官僚制の影響は、新卒一括採用、定期人事異動、定年制、大部屋型オフィスであった。これに対して欧米では、企業を超えた労働運動や職員運動、公民権運動が日本とは異なった展開を作り出した。

日本でも俸給生活者組合（SMU）が1919年に結成され、27年には社会大衆党との連携で俸給生活者保護法の制定が試みられたが、成功には至らなかった。しかし、職員独自の運動が高揚しなかったことは、戦後に職員と行員が同じ企業内組合に所属することの前提となったという。そして官吏と職員という限られた領域で形成されていた慣行が、現場労働者を含むすべての社員に広がっていく展開の準備ともなった。

## 第6章 民主化と「社員の平等」

以上の起源の後に、政治社会経済の変化があった。日本は戦時期の総力戦体制を経験した。そこでは、労働者不足と待遇改善、インフレがもたらした平準化があり、ナショナリズムの高まりからおきた運命共同体意識があった。

さらに日本の場合は、敗戦による占領改革があり、占領軍は労働組合の結成を奨励した。しかし、ほとんどが事務所別ないし企業別の組合で、8割が工員・職員の混合組合であった。職種別組合の伝統が日本にはなかったし、戦時中の差別撤廃、ナショナリズムの影響、さらに戦後の生活苦、それを背景とした一体感もあった。企業別組合は、日本の文化的伝統ではなく、戦争と敗戦による職員の没落を背景として生まれた、と小熊氏は指摘する。こうして工員と職員は「社員」となり、年齢と扶養家族数で決ま

る「生活給」が目指された。

もっともその後、経営側は経営権の回復をうたい、攻勢に出たために、大争議を経る企業も多かった。ここで労働組合と妥協する道を選んだ企業では、長期雇用と年功賃金という戦前には職員に限られていた慣行を現場労働者にも拡大していったのである。そしてこの中で労使間の妥協として定着していったのが、勤続年数重視の年功賃金であった。

社会保障制度（医療保険制度）がここで登場する。それはまず、大企業の労働者をカバーする制度から始まる。官吏の恩給に続いて、大企業などの共済組合から始まり、1922年には健康保険法が公布された。大企業の現場労働者、工員のために企業を単位とした健康保険組合が作られたのであるが、中小企業労働者のためには政府管掌の健康保険が作られた。ドイツの疾病金庫が職種別であったのとは対照的である。健康保険組合であれば、また疾病金庫とも類似性があるが、政府が保険者となる中小企業の労働者というところは完全にドイツ型と離別している。そしてさらに1938年に国民健康保険法が作られ、地元型と残余型、すなわち、農民や自営業者のための健康保険が市町村の指導監督の下に市町村を単位として創生された（北山、2011年）。ドイツにも市町村による医療保険が作られていたが、1911年に廃止されている。

ここにおける企業（カイシャ）、市町村（ムラ）は、伝統的に存在した実体というよりは、近代的な政策、すなわち社会保障制度で作られた類型であると小熊氏が述べていることが重要である。公共政策学でも、政策が利益のカテゴリーを作り、それがまた次の世代の政治を形成していくという、「政策フィードバック」が重視されているが、まさにこの事例であろう。年金についても、1944年に雇用労働者を対象とした厚生年金法が創設されたが、地元型、残余型に対しても、1959年に国民年金ができた点で、同様であったと小熊氏はいう。

興味深いのは、小宮本には指摘されていない点であるが、現場労働者向けの健康保険法が1922年に成立した後、1933年になって職員に対する健康保険が別建てで職員健康保険法として成立したものの、1942年には廃止され、健康保険法に統合されていることである。ドイツのように職種に基づいて別建てに立法化されるのではなく、戦時下における公共政策によっても、行員と職員の区別はなくされ、「社員」が構成されていったのである。年金についても、1944年の前に1941年の労働者年金保険法に、事務職員等を加えて、厚生年金保険法と改称した経緯がある。すなわち、健康保険の領域においては、職員のための職員健康保険法が、工員のための健康保険法に統合され、年金の領域では、労働者年金保険法に、事務職員も統合されて厚生年金保険法と改称されるという動きが戦間期に起こっており、この政策展開は戦後にまで続く慣行を生み出す大きな要因となっているのである。

この後、公共政策によって、さらに労働運動によって「社員の平等」が目指されていき、高度経済成長および高学歴化によって、学歴に基づく三層構造は崩壊していくのが以下の章で描かれるのであるが、評者が在米中に入院せざるを得ない状況になったため、省略させていただく。資本主義の歴史的発展、国家・行政や中央地方関係の歴史的発展を研究の対象としてきた筆者においては、さらなる課題としたい。

このように日本社会のしくみは複合的な原因で歴史的にかたちづけられた。明治以降の急ごしらえの近代化のもとで、「任官補職」という原則が成立し、民間にも広がっていく。この点からは、国家主導の近代化、後発発展国（late development）の議論と重なりあう。しかし、同じく後発国であるドイツとの違いも明らかになった。ドイツでは大学卒業生は多く、ホーエンツォレルン家と貴族層の対抗関係もあったからである。これに対

して、日本の近代化には、徳川の没落、サムライ層の没落、新たな学歴エリートが登場があった。この過程は、清水唯一郎の研究（清水 2013）に詳しい。彼らが一国一城の立場を、官庁内の部局で占めていき、またそれは大部屋主義の起源ともなった。このことは民間にも伝播していった。

しかし、このことが直線的に続いているわけではない。総力戦体制の経験、占領改革のなか、他国と同じように労働運動の影響、政府の政策、戦時景気、高度成長などの条件が複合的に作用し、工員と職員の差をなくしていき、企業別の労働組合が広まった。政府が国民皆保険、国民皆年金の公共政策によって、地元型、残余型の人たちにも社会保障の手を差し伸べていったことも忘れてはならないだろう。

筆者は滞在先のカリフォルニア大学バークレー校で行われた、カリフォルニア州の公務の募集説明会のイベントを観察する機会があった。カリフォルニア州政府の採用ホームページのリンクである、<https://www.calcareers.ca.gov/>によると、すべての募集はポストごとになっており、専門性において一つ一つ採用を決めていくというものであった。

頭脳優秀であろうバークレー校の新卒者たちを、職務記述書なく雇い、そこから OJT で配置し、訓練するのはまったく違う世界がここにあった。「慣習の束」を変えるのは、一朝一夕にはできないのである。

#### 参考文献

- 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉（2020）『公共政策学の基礎（第3版）』有斐閣
- 小熊英二（2019）『日本社会のしくみ』講談社現代新書
- 北山俊哉（2011）『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
- 清水唯一郎（2013）『近代日本の官僚』中公新書
- Barma N, Vogel SK eds., (2022) The Political Economy Reader: Contending Perspectives and Contemporary Debates, 2nd Edition. Routledge

Berger Suzanne, (1983) *Organizing Interests in Western Europe : Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge University Press.

Hall PA, Soskice D. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.