

日本における官僚制の史的展開（三）

——公務員制度改革はなぜ挫折するのか——

南 島 和 久

四 明治憲法期

これまで見てきたように、憲法制定をめぐる時期にはすでに日本政府の統治構造コンスタテューションの基本骨格はできあがっていた。換言すれば明治憲法は、憲法以前の憲法および官僚制秩序というコンテキストの上に制定された、テキストとしての成文法であった。

「憲法の制定」と「議会の開設」は、日本における近代化の、あるいは日本近代史上の重要な画期である。とりわけ憲法というルールに基づく政治、すなわち「立憲政治」の開始については歴史的意義が高い。しかし、その後、立憲政治が日本政治のなかに十分に定着することはなかった。立憲政治は明治国家の基本骨格たる八明治官僚制に付加された対外的な近代化の装いの域をどこまで超えることができたのか。こうした視点からいえば、「明治官僚制の形成」という統治構造論と、「憲法の制定」「議会の開設」という立憲政治論は、いったん分けて

整理すべきものといえるのかもしれない。⁽¹⁾

統治構造論を中心に据えるならば、△明治官僚制▽をめぐる議論として重要だったのは憲法編纂事業よりも、むしろ高等教育システムの整備の方である。エリートを選抜し、それを政府組織へと吸収する試験採用制の成立は、それ自体、△明治官僚制▽のあり方に重要な変化をもたらすものであった。本章では、まずこの△明治官僚制▽の成立について、官吏登用制度と高等教育システムの接合関係という視角から概観する。

本章はまた、立憲政治論にも触れる。立憲政治の展開は政党政治を生み出し、これが明治の元勳らが掲げた超然主義との間で軋みをあげつつづけた。それは、山縣有朋内閣のもとでの文官任用令の改正をめぐる政治闘争の火種となり、その後の高級官僚の自由任用をめぐる展開する政治ドラマへと展開していった。この立憲政治の側面は、明治官僚制を含む憲法体制全体の議論としておかなければならない問題が含まれている。

大学をめぐる環境

日本官僚制成立の条件について升味準之輔は以下の二点を指摘している。⁽²⁾ 第一に、東京遊学熱が地方に浸透したことである。升味はこの点について、「明治政府の社会的権威が高まり安定したこと」をあげている。第二に升味は、この時期に「官僚養成機関が整備され、地方青年を選別し、専門教育をほどこし、恒常的に専門官僚を産出するようになったこと、つまり、立身の階梯が成立したこと」をあげている。これらは大学整備の状況と関係が深い。

大学の整備は日本官僚制の成立条件の一つである。それまでは旧藩を梃子とした登用が中心であった。その中心が大学南校（東京大学の前身となる洋学教育機関）にあつめられた「貢進生」であつたことが知られている。⁽³⁾

その後、近代的な大学組織の発達によって明治政府は、旧藩に頼らず、専門能力を持つ人材を育成・登用する独自のシステムを持つようになる。⁽⁴⁾ 彼らが官吏登用制度と直接に結びつくのは先に見た文官試験試験補及見習規則以降のことである。

資格任用制については英米のものが著名である。イギリスでは一八五三年のノースコートトレヴェリアン報告があり、アメリカでは一八八三年のペンドルトン法がその画期とされる。それぞれ「情実任用」「狷官制」の弊害に対するものとして講じられたものであって、その後の官僚制の発達の礎となったものとして著名である。

これに対し日本では一八八五（明治一八）年に官紀五章が登場し、その中に資格任用の議論が登場した。アメリカのペンドルトン法から遅れることおよそ二年である。欧米からの情報の摂取に熱心であった明治政府は早くから資格任用を重視していた。尤も、注視しなければならぬのは資格任用の制度導入そのものではなく、当時急ピッチで進められていた大学の整備状況の方である。

政府は一八六八（明治二）年に昌平坂学問所を改組し、まずは律令下の大学寮の復活を目指した。その後、一八六九（明治三）年には、「教科」「法科」「理科」「医科」「文科」の五領域からなる近代的な大学建設構想が打ち出されるが、たとえばこのうち大学南校⁽⁵⁾では、各藩に対して石高に応じた数の貢進生の選抜・推挙を求めた⁽⁶⁾。この時点では人材登用システムは各藩に依存していた。

一八七二（明治五）年には大木喬任文部卿の下で最初の文教政策となる「学制」が定められた⁽⁷⁾。天野郁夫によればこの「学制」は、「全国を八つの大学区に分け、それをさらに中学区・小学区に細分し、各学区にそれぞれ一校ずつの大学・中学・小学を設置するという壮大な構想を描いている」⁽⁸⁾ものであったという。しかしこれは構想に終わり、それとは別に一八七二（明治六）年に「専門学校」の設立構想が打ち出された（学制二編追加）。

最初の「東京大学」は、この専門学校としての開成学校と東京医学校とを統合し、一八七九（明治一二）年に設置されたものである。

その後、一八七九（明治一二）年にはこの「学制」も廃され、新たに「教育令」が公布された。この教育令はアメリカの教育制度にモデルを求めたもので、「自由教育令」とも呼ばれた。自由教育令への転換に際しては高等教育のモデルをめぐる論争が展開していた。天野は、「どのような大学を理想とするのか。ドイツ的な『国家の大学』か、アメリカ型の『市民の大学』かの選択をめぐる、その後長く続くことになる議論と意見の対立が、この時点ですでに始まっていたことがわかる。」と述べている。それが、自由教育令に付随して展開した争点のひとつであった。その後、法学分野では一八七五（明治九）年の代言人制度の改革を契機とし、法学系私学が勃興期を迎えた。明治一〇年代を通じて法学分野においては、イギリス、フランス、ドイツの法学教育が本格的に展開するようになった。¹⁰⁾

自由教育令の推進者のひとりには文部大輔・田中不二麻呂である。田中は自由主義的・私学中心のアメリカモデルとして日本の高等教育のあり方を構想していた。しかし、一八八〇（明治一三）年の改正教育令においてアメリカモデルは放棄されることとなる。それは、私学中心モデルに対して国家主導の教育体制整備が重視されたためであった。さらに明治一四年政変以降はフランスの法学教育やイギリスの政治体制をベースにした自由民権運動が勃興し、その反動として官吏養成の面での国家管理への傾斜も高まっていた。

この中で明治一四年政変後の顛末として重要なのは、大隈重信を中心とし、小野梓、高田早苗、天野為之らを中心として設立された東京専門学校（早稲田大学）の成立である。天野は早稲田のことを反体制的な「大隈の政治学校」¹¹⁾とも表現している。これは東京大学の出身者らが早稲田のような「反謀学校」の教員となることを憂え

ていたことによる。その反動はのちの帝国大学の成立へと直結することとなる。

一八八二（明治一五）年前後の話だが、水谷三公が『官僚の風貌』において紹介している逸話も興味深い¹²⁾。それによれば、伊藤はフランスに滞在中の西園寺公望を訪ね、「薩長ばかりでなく全国から万遍なく有能な人間を官吏に採用したい。」と相談したという。西園寺がそこで紹介したのはビスマルクが建設した「帝国大学」であった。ドイツの帝国大学は、「いやしくも試験を通過した者なら、各国から万遍なく入れる官吏養成所」であったという。帰国後、伊藤は森有礼とともに薩長藩閥にとられない人材登用機関・官吏養成機関としての帝国大学の設置へと向かうこととなる。その際、自由民権運動が理論的根拠としたフランスとイギリスのアンチテーゼとしても、「ドイツ・モデル」は意味があったのである。

文官試験試補及見習規則

内閣制度が発足してまもなく、一八八六（明治一九年）三月一日には、「国家ノ須要ニ応スル」ことを目的に掲げた「帝国大学令」¹³⁾が出された。これは、伊藤の構想を具現化したものであったとされる。水谷は、「優秀な成績を収めた学士を必要に応じて試補に採用し、高等官待遇での見習期間を経て官員に仕立て上げる寸法である。」¹⁴⁾とこの帝国大学令の主旨を説明している。そこから数年の間に帝国大学法科の卒業生は四〇名を数える。帝国大学は「大学院」と「分科大学」を擁し、分科大学には「法科」「医科」「工科」「文科」「理科」が置かれた。官吏養成のために重視されたのはこのうちいうまでもなく「法科大学」であり、法科大学長は大学総長をかねることとされていた点からも、その国家的な重視ぶりがうかがわれる。¹⁵⁾

そして、帝国大学の発足から一年後の一八八七（明治二〇）年七月二五日には「文官試験試補及見習規則」

「文官試験委員官制」の公布である。この試験の対象者は先に官紀五章で触れたように、奏任官対象の「高等試験」と判任官対象の「普通試験」の受験者だった。合格者はそれぞれ「試補」または「見習」として務めた後に、正式に官庁において任官するものとされた。今日でいうところのいわゆる「キャリア制」である。なお、昇進のスピードの設定は帝国大学令の直後に公布された高等官官等俸給令（一八八六（明治一九）年三月一七日）によつた。¹⁶

官吏の序列は大臣クラスの「親任官」、次官・局長などの指定職に相当する「勅任官」、幹部候補生である「奏任官」、そしてその下の「判任官」に別れていた。文官試験試補及見習規則とは、このうち奏任官と判任官の候補者（「試補」および「見習」）を選抜する試験制度であった。帝国大学卒業者はこのうち「奏任官」（「高等試験」対象）を指していた。同規則においては、帝国大学の法科と文科の両大学に無試験で試補となれることとなっていた。これがいわゆる帝国大学卒業者の「無試験特権」である。天野は「それはドイツにも見られぬ特権」¹⁷であったと評している。

高等官候補者を選抜する試補試験は一八八八（明治二二）年にはじまり、三年間続いた。特権をもつ帝国大学以外の合格者は初年度に九名（すべて司法）、一八八九（明治二二）年に一七名（行政四、司法二三）、一八九〇（明治三三）年に四七名（行政五、司法四二）であった。¹⁸行政官に限れば三年通算で九名であったと水谷は記す。¹⁹帝国大学以外の受験者は私学系法律専門学校の卒業者などであった。しかし、これら私学の卒業生が受験資格を得るためには政府の特別認可を受けなければならなかった。

この特別認可については、升味に詳しい。²⁰高等試験はそもそも、高等官候補者のうち特権以外の者を選抜するための制度として要されていた。その受験資格は、「外国の大学、または同等学校の三年以上の就学生または卒

業生、文部大臣の認可を得た私立学校（特別認可学校）・高等中学校・東京商業学校の卒業生、五年以上奏任官を勤めたもの²¹⁾であった。これらのうち「特別認可学校」を法律系の各私立学校は目指したのである。（あわせて判任官を目指す「見習」のための「普通試験」についても、無試験特権が用意された。これに該当するのは、「官立・府県立中学校」「帝国大学の監督を受ける私立法律学校（特別監督学校）」などであった。）

升味は、「各私立学校は、特別監督学校や特別認可学校にならなければ、学校の維持拡張をはかることが困難であった。それほど判任官見習の無試験任用の特権と高等試験受験資格の獲得が学生にとって大きな魅力となったのである²²⁾」と述べている。特別監督学校となったのは、専修学校（現在の専修大学。以下同じ）、明治法律学校（明治大学）、東京専門学校（早稲田大学）、東京法学校（法政大学）、英吉利法律学校（中央大学）の「五大法律学校」である。また、特別認可学校であったのはこれら五大法律学校に加え、独逸学協会学校（獨協大学）や東京仏学校（一八八九（明治二二）年に和仏法律学校。現・法政大学）の7校であった²³⁾。なお、特別認可は、学科・課程を対象としたものであり、法学、政治学、理財学（経済学）などの学科が対象であった²⁴⁾。こうした官吏登用制度と高等教育システム（大学教育）とのドッキングは、行政史的なひとつの事件であった。しかしながら、国会開設を機に、こうした取り組みはいったん休止することとなる。

議会開設

帝国議会の開設に先立って進められていたのは地方制度の整備であった。一八八八（明治二二）年四月二五日に公布された「市制及町村制」がそれである。その後の明治地方制度の基本骨格をなしたこの市制及町村制は、山縣有朋の国家観「自治元來是国基」²⁵⁾に基づくものであったという。山縣は一八八三（明治一六）年に内務卿

に就任するが、そこに助言を与えていたのは「地方自治の父」「憲法の父」とも呼ばれた内務省法律顧問、アルベルト・モッセであった。当時内務大臣だった山縣は、一八八八（明治二一）年一月に地方制度編纂委員会を設置し、二月に地方制度編纂綱領を作成し、三月に地方長官会議にこれを諮問し、修正のうえ地方制度諸法案の起草に着手した。²⁶⁾ 日程的にはかなりの駆け足で地方制度の整備に取り組んだことがうかがわれる。

「自治及分権ノ原則ヲ実施」すると謳われた市制及町村制は、上級監督庁の統制下におかれ、若干の固有事務のほか国・府県の委任事務の執行を中心とする団体として創設された。²⁷⁾ この際、国の事務については機関委任事務として執行させるという仕組みも導入された。また、あわせて大規模な町村合併も行われ、七万余あった町村数は、わずか一年で五分の一にまで統合された。こうした地方制度の整備は来たる憲法発布、国会開設の下準備という位置づけもあわせてもっていた。

そこから遅れて、一八九〇（明治二三）年五月一七日には府県制と郡制も公布された。時は山縣内閣に代わっていた。この時代にあつて府県はきわめて重要な国策機関であつた。府県には府県知事のほか府県会と名誉職的な府県参事会が置かれた。府県知事はもちろん官選であり、以降、地方制度は安定し、その基本骨格は戦後にまで継承されることとなる。

一八八八年（明治二一）年四月三〇日、政権は黒田清隆内閣へと移行し、同日、政府には「最高の輔翼」機関として「枢密院」が設置された。また、「元老」もおかれることとなった。枢密院は「藩閥官僚の牙城」とされ、憲法草案の審議を行った機関である。また、「元老は「最高の輔弼機関」であるとされ、そこには伊藤らの「元勳」が就任した。

明治憲法については、伊藤の指揮のもと井上毅ら数名が中心となり、原案が作成されていた。ここでは、法律

顧問、ロエスエルや先のモッセによる助言も行われていた。一八八七（明治二〇）年八月には夏島での秘密合宿の成果としていわゆる「夏島草案」が登場する。さらにそこから井上らの修正を加え「十月草案」へ、伊藤らの修正を加えた一八八八（明治二一）年の「二月草案」へ、そして同年四月に成案が天皇に捧呈された。この成案は枢密院で審議され、確定案となる。

こうした明治憲法の制定過程で議論となったのは、「君権の制限」、すなわち「立憲主義」をめぐる問題であった。第一章でも触れたが、明治憲法には絶対主義的要素と立憲主義的要素という二つの相矛盾する考え方が書き込まれていた。絶対主義的要素とは、第一条の「大日本帝國ハ萬世一系ノ天皇之ヲ統治ス」のことである。すなわち天皇主権である。これに対し立憲主義的要素とは、第四条の「天皇ハ國ノ元首ニシテ統治權ヲ總攬シ此ノ憲法ノ條規ニ依リ之ヲ行フ」に典型的に見いだされる考え方である。君権には立憲君主政体にあつては制限が設けられようとしていた。この二つの要素は、明治憲法のなかに併存し、その後の政争の火種となつていった。それは憲法制定直後に展開した「超然主義」の議論に典型的にあらわれた。もちろんそれは憲法を審議した枢密院の論点にも含まれていた。

兼近輝男の整理によれば、²⁸ 枢密院では以下の三点が議論されたという。第一に第四条の「天皇ハ國ノ元首ニシテ統治權ヲ總攬シ此ノ憲法ノ條規ニ依リ之ヲ行フ」に關してである。山田法相は「此ノ憲法ノ條規ニ依リ之ヲ行フ」の削除を要請したが、伊藤は君権制限の規定を欠くならば、「無限專制ノ政体」になると反論した。それは絶対主義と立憲主義の対立であつた。第二に第五条の「天皇ハ帝國議會ノ承認ヲ經テ立法權ヲ施行ス」についてである。問題となつたのは「承認」という表現であり、これは「協賛」へと修正された。そこで問題となつた点は、君主主義ならば帝國議會よりも天皇の方が「上」であるはずであるというものであつたという。第三に第二

章の「臣民権利義務」についてである。森文相は「臣民の分際」にするよう求めた。伊藤はこれを批判で応じた。丸山の説明でこれを補えば、森の主張は「臣民というのは『サブジェクト』であり、したがって臣民は天皇に対しては『分限』と『責任』を有するのみで、『権利』ではない、ゆえにこれを悉く『臣民ノ分際』と改むべし」ということであつたという。⁽²⁹⁾

こうした議論の末に、一八八九（明治二二）年二月一日、「大日本帝国憲法」が發布された。それにあわせて「内閣官制」も改定された。内閣職権とともにあつた内閣発足以来の「大宰相主義」は改められ、内閣総理大臣の地位は「同輩中の首席」へと格下げられ、これにより國務大臣の地位は相対的に向上することとなった。また、憲法には内閣の規定は置かれず、他方で第五五条には「國務各大臣ハ天皇ヲ補弼シ其ノ責任ニ任ス」とされ、「國務大臣単独輔弼責任制」が規定された。これらは「責任内閣」ではなく、「超然内閣」へと連絡するものであつた。

第一回の帝国議會議員選挙Ⅱ総選挙は、一八九〇（明治二三）年七月一日に実施された。貴族院議員は皇族・貴族・勅任議員などの特権階級のみで構成されていたので、選挙で選ばれたのは衆議院議員のみである。人口のわずか一・一％しか選挙権をもたない制限選挙のなか、衆議院議員選挙が行われ、三〇〇人の当選者のなか、民党が一七〇、吏党ないし無所属が一三〇という議席配分となった。⁽³⁰⁾その後、いわゆる初期議會ではこの民党優位の状況が続くこととなり、それがまた、藩閥側の超然主義に拍車を掛けた。

超然主義

明治憲法体制における「天皇」と「内閣」との関係については伊藤のアイデアに基づいて組み立てられたもの

である。すなわち、「政治運営の主体はあくまで内閣であることを表現しようとしていた」⁽³¹⁾のである。この場合の政治的敵対者はやはり、「宮中」であった。伊藤は政治的実権について、内閣や国務大臣による、すなわち藩閥政治家による「輔弼」を重視しており、このために「天皇」の権威化を図ると同時に、「内閣」と「天皇」との直結を政治的に表現しようとした。同様に、国会開設に伴う議会政治においては、伊藤や黒田や山縣による「超然主義」が、政府の政治的実権担保のための理論的武装となった。

超然主義とは、直接には、憲法発布後の二月二二日、黒田首相が鹿鳴館に地方長官を招いて演説した内容とされている。すなわち、黒田の「政府は常に一定の方向を取り、超然として政党の外に立ち至公至正の道に居らざる可らず。」⁽³²⁾という言葉である。御厨貴は超然主義を次のように要約する。

『超然主義』とは何か。まず第一に、政党の存在そのものは認める。これを社会や議会において禁止することはできない。必要悪とまでは言わぬものの、しぶしぶ認めるといった消極的容認であったことはたしかである。『党派は民間にありては止むを得ざる結果なり』との表現に、それは見てとれよう。次いで第二に、政府は党派ないし政党の外に立って、政府の施策を至公至正のかたちで行う。政府は党派や政党の上に超然と立って統治に勤しむというのである。⁽³³⁾

重要なのは第二点目であって、それは「政党」と「政府」の分断論であるという点である。その上で政府は、党派から超然と統治が可能となる、という論理が組み立てられた。憲法制定過程においてこの論理を実際に推進したのはイギリス型の政党政治を積極的に排斥しようとしてきた井上毅であった。⁽³⁴⁾

「宮中」「政党」との間の政治的緊張から切り離された「府中」¹¹「政府」がここで問題となる。超然主義の論理世界において政府は、「宮中」「政党」「議会」からの政治的緊張から解放される。そして、そこに「機軸」としての「天皇」が据えられた。「政府」は「天皇」への「輔弼」により連結せしめられ、そのことよって政治的実権は政府に集中する。それが伊藤の構想した明治国家のデザインであり、超然主義であった。ここに、「大宰相主義」から「同輩中の首席」へと首相権限の縮小という制度事実が重なる。そのあとに登場したのが国務大臣単独輔弼責任制に裏打ちされた「官庁セクシヨナリズム」(今村都南雄)であった。

御厨はいう。「この『憲法』から導き出される『明治憲法体制』は、天皇大権のもとに行政・編制・統帥・外交など統治に必要な専門別の大権が分立していた。このような統治の大権を、内閣・軍部などがまた分かれて担当し、天皇にのみ責任を負う仕組みである。ただし、制度的に分かれていても、内閣が一体として、さらには内閣・枢密院包摂体制として機能するならば、統帥権を除く統治の大権は、ここに集中することとなった⁽³⁵⁾」。注視すべきはこの論理の内部に「宮中」と「政党」が存在していない点であるだろう。いわば、それらの政治勢力を排除する論理の構築こそが超然主義にはかならなかつた。そして、そのことによって「生まれながらの行政国家」(井出嘉憲)は現出したのである。

文官任用令以降

明治官僚制の形成についての描写はここまででよいだろう。△明治官僚制▽をめぐる議論として残された課題は、以下の三点である。第一に一八九三(明治二六)年の文官任用令についてである。第二に一八九九(明治三二)年の文官任用令の全面改正及び文官分限令、文官懲戒令についてである。第三に一九一三(大正二)年以降

の文官任用令の改正についてである。

第一の一八九三（明治二六）年の「文官任用令」の制定は、帝国大学の無試験特権の剥奪による「資格任用の実質化」である。これは文官試験試験補及見習規則の全面改定＝文官任用令（勅令一八三）の制定として実現された。なお、文官任用令とともに定められたのが文官試験規則（勅令一九七）である。

文官任用令と文官試験規則の内容は、それまでの無試験合格の特権を剥奪するものであった。条文中にもあるように、帝国法科大学、旧東京大学法学部・文学部、旧司法省学校の試験免除特権は予備試験に限られるものとなり、本試験は必ず受けなければならぬものとされた。もちろんその際、法学系私学の特権も解除された。それは特別認可学校制度の廃止を意味し、法学系私学に「より大きな打撃を与える」⁽³⁶⁾ものでもあった。

他方、天野はこの試験制度改革について、「実力競争試験」⁽³⁷⁾であるとしている。文官試験試験補及見習規則下では、帝国大学に特権があることよって認可学校卒業生が官吏に登用される可能性が狭まっていたという現実があった。こうした現実に対する世論の批判もあり、さらに「帝国大学卒業生についても、学力試験によるふるい分けをする目的で、導入されたもの」⁽³⁸⁾が文官任用令であったと説明している。

後日談として、天野の説明には続きがある。帝国大学卒業生は新試験に反対して第一回試験をボイコットした。これに対して私学を中心に高等文官のみならず他の国家試験についても諸校連合して東大との「同格化運動」が巻き起こった。こうした動きについて天野は「それまで官公立学校に対して一段低く位置づけられ、従属的な地位に置かれてきた私立諸学校が力をつけ、学術・研究はともかく、教育と人材養成の世界で官学と競合し肩を並べるところまで成長し、運動の展開という形ではっきりと自己主張をはじめた。」⁽³⁹⁾と評している。いずれにしても、それほどまでにこの時期の高等教育システムは発展してきていたということだろう。

図表四一一 文官任用令

| | |
|--|---|
| <p>文官任用令(明治二十六年十月三十一日勅令第百八十三号)</p> <p>第一条 奏任文官ハ別ニ任用ノ規定ヲ設クルモノ、外左ノ資格ニ一ヲ有スル者ノ中ヨリ之ヲ任用ス</p> <p>一 文官高等試験ヲ経テ其ノ合格證書ヲ有スル者</p> <p>二 満三年以上高等文官ノ職ニ在リタル者但特別任用ノ規定ニヨリ在職シタル者並ニ教官技術官ノ在職年数ヲ除ク</p> <p>三 満三年以上ノ判事検事ノ職ニ在ル者及在リタル者</p> <p>第二条 判任文官ハ別ニ任用ノ規定ヲ設クルモノ、外左ノ資格ノ一ヲ有スル者ノ中ヨリ之ヲ任用ス</p> <p>一 文官普通試験ヲ経テ其ノ合格證書ヲ有スル者</p> <p>二 文官高等試験ヲ経テ其ノ合格證書ヲ有スル者</p> <p>三 官立公立尋常中学校又ハ文部大臣ニオイテ之ノ同等以上ト認メタル官立公立学校ノ卒業證書ヲ有スル者</p> <p>四 高等商業学校旧附属主計学校及旧主計専修科ノ卒業證書ヲ有スル者並ニ文部大臣ノ許可ヲ経タル學則ニ依リ法律學政治學又ハ經濟學ヲ教授スル私立学校ニ於テ本令施行前ニ卒業證書ヲ得タル者</p> <p>五 満三年以上文官ノ職ニ在リタル者但特別任用ノ規定ニ依リ在職シタル者並ニ教官技術官ノ在職年数ヲ除ク</p> <p>第三条 教官技術官ハ別ニ任用ノ規定ヲ設クルモノ、外奏任官ニ在リテハ文官高等試験委員 判任官ニ在リテハ文官普通試験委員ノ銜ヲ經テ之ヲ任用ス</p> <p>第四条 特別ノ學術技藝ヲ要スル行政官ハ別ニ試験ヲ用キス奏任官ニ在リテハ文官高等試験委員、判任官ニ在リテハ文官普通試験委員ノ銜ヲ經テ教官技術官ノ中若クハ試験委員ニ於テ教官技術官タルノ資格アリト認ムル者ノ中ヨリ之ヲ任用スルコトヲ得</p> <p>第五条 満五年以上ノ雇員トシテ同一ノ官庁ニ勤続シタル者ハ文官普通試験委員ノ銜ヲ經テ直ニ其ノ官庁ノ判任文官ニ任用スルコトヲ得</p> <p>第六条 本令第三条、第四条及第五条其ノ他特別ノ規定ニ依リ任用セラレタル者ハ文官試験ヲ經スニテラサレハ其ノ各条又ハ其ノ規定ニ指定シタル以外ノ文官ニ任用スルコトヲ得ス</p> <p>第七条 文官任用及銜衡ニ関スル細則ハ閣令ヲ以テ之ヲ定ム</p> <p>附則</p> <p>第八条 本令ハ明治二十六年十一月十日ヨリ施行ス</p> <p>(以下廢止勅令閣令略)</p> | <p>第二条に、一八九九(明治三二)年の文官任用令の全面改正および文官分限令、文官懲戒令の制定についてである。</p> <p>日本版資格任用制は文官任用令によって実質化することとなったが、問題となったのはその後の立身出世の経路となる勅任官の「自由任用」についてである。憲政史上初の政党内閣として発足した大隈内閣では、多くの黨員が各省局長や地方長官等に任命された。これを発端として、一八九九(明治三二)年の第二次山縣内閣においては、文官任用令が改正され、勅任官についても資格任用が要件とされた。あわせて文官分限令、文官懲戒令も定められ、官吏の人事に政治的影響が及ばないような措置が講じられた。⁴⁰⁾ いわゆる「反動」が起きたのである。ところで、文官分限令の「分限」とは、「身分保障の限界」の意であり、文官分限令は「官」の「身分」を失う場合の条件や手続きなどを規定するものであった。この「分限」のなかには「懲戒」も含まれるが、懲戒の条件や種類、懲戒委員会などの手続きについては別途、文官懲戒令が定められた。この「分限」と「懲戒」の二つの勅令は、さらに形を変えて戦後の公務員</p> |
|--|---|

日本における官僚制の史的展開 (三)

図表四—二 文官試験規則

| 文官試験規則 (明治二十六年十月三十一日勅令第一九七号) | 附則 |
|---|--------------------------|
| 第一章 總則 | 第二十一条 本令ハ明治二十七年一月一日ヨリ施行ス |
| 第一条 文官試験ハ別則ニ規定ヲ設クルモノノ外本令ニ依リ之ヲ行フ | |
| 第二条 文官試験ヲ分チテ文官高等試験及文官普通試験ノ二種トス | |
| 第三条 文官試験ヲ行フヘキハ期日及場所ハ予メ官報ヲ以テ之ヲ公告シ、東京以外ノ地ニ於テ行フ試験ニ在リテハ仍其ノ地方ノ新聞紙一種以上ニ公告スヘシ | |
| 第四条 文官試験ノ年令満二十年以上ノ男子ニシテ左ノ事項ノ一ニ該当セザル者ハ文官試験ヲ受クルコトヲ得 | |
| 第五条 重罪ヲ犯シタル者但国事犯ニシテ復権シタル者ハ此ノ限ニアラズ | |
| 第六条 定役ニ服スヘキ輕罪ヲ犯シタル者 | |
| 第七条 破産若クハ家賃分散ノ宣告ヲ受ケ復権セザル者又ハ身代限ノ処分ヲ受ケ債務ノ弁償ヲ終エサル者 | |
| 第八条 文官試験ハ受ケテ合格シタル者ニハ合格證書ヲ付与ス | |
| 第九条 不正ノ方法ニ因リ試験ヲ受ケタル者及試験ニ関スル規定ニ違背シタル者ハ其ノ期ノ試験ヲ受クルコトヲ得ス試験合格證書ヲ受領シタル後は等ノ事実發覚シタルトキハ其ノ合格證書ヲ無効トス | |
| 第十条 第七章 文官高等試験 | |
| 第一条 文官高等試験ハ毎年一回東京ニ於テ文官高等試験委員之ヲ行フ | |
| 第二条 文官高等試験ハ分テ予備試験及本試験トシテ合格シタル者ニアラサレハ本試験ヲ受クルコトヲ得ス | |
| 第三条 予備試験ハ受驗ノ常中学校以上ノ官立公立学校ヲ卒業シ又ハ之ト同等以上ノ学力ヲ有スル者ニシテ本試験ヲ受クルニ相当ナル学科ヲ修メタル者ト認ムヘキヤ否ヲ考テスルヲ以テ目的トス | |
| 第四条 予備試験ハ論文試験並ニ口述試験及迅速作文試験ノ二次トシテ口述試験及迅速作文試験ハ論文試験ニ合格シタル者ニ就キ之ヲ行フ | |
| 第五条 帝國法科大学、旧東京大学、文学部及旧司法省略スルコトヲ得 | |
| 第六条 本試験ハ受驗ノ理學上ノ原則及現行法令ニ通曉シ並ニ其ノ習得シタル學術ヲ実務ニ応用スルノ能力アルヤ否ヲ考テスルヲ以テ目的トス | |
| 第七条 本試験ハ左ノ科目ヲ用キテ之ヲ行フ | |
| 第一項 憲法 | |
| 第二項 民法 | |
| 第三項 刑法 | |
| 第四項 行政法 | |
| 第五項 政治學 | |
| 第六項 經濟學 | |
| 第七項 國語 | |
| 第八項 算術 | |
| 第九項 物理學 | |
| 第十項 化學 | |
| 第十一项 生物學 | |
| 第十二項 地質學 | |
| 第十三項 天體學 | |
| 第十四項 外國語 | |
| 第十五項 以上ノ科目ハ試験ノ際選擇取捨スルコトヲ得ス | |
| 第十六項 以上ノ科目ハ分チテ其ノ中ニ就キ予メ一科目ヲ選擇セシメ之ヲ試験ス | |
| 第十七項 筆記試験ニ合格シタル者ニアラサレハ口述試験ヲ受クルコトヲ得ス | |
| 第十八項 予備試験及本試験ノ合格者ヲ定ムル方法及ハ試験委員ノ議定スル所ニ依ル | |
| 第十九項 文官高等試験ニ関スル細則ハ閣令ヲ以テ之ヲ定ム | |
| 第二十章 文官普通試験 | |
| 第一条 文官普通試験ハ各官庁ノ須要ニ応シ其ノ序ノ文官普通試験委員之ヲ行フ | |
| 第二条 文官普通試験ノ科目ハ尋常中學校ノ標準トシ各官庁所掌ノ事務ヲ斟酌シテ文官普通試験委員之ヲ定メ文官高等試験委員ノ承認ヲ經ヘシ | |
| 第三条 文官普通試験ニ関スル細則ハ文官普通試験委員之ヲ定メ文官高等試験委員ニ報告スヘシ | |
| 第四条 附則 | |

法制のなかにも受け継がれていくものとなる。

『内閣制度百年史』によれば、この山縣の文官任用令の改正の本質は以下の三点であった。^④第一に、奏任官の資格のない者を直ちに勅任官に任用するのは官紀荒廢の原因のおそれがあったという。第二に、法令・制度がすでに詳細緻密となっていたため、行政の担任者には、専門的知識・能力のある者を任用する必要があったという。第三に、このような厳格な任用を行っても、免官等について身分保障を与えなければ、忠実公正な勤務を期待できないこと等に対応することにあつたという。また、それは「正に今日の成績主義の原則に類似するものがあつた」と『内閣制度百年史』は述べている。

この山縣による諸種の改革に対してどのような評価を下しておくべきだろうか。かつて明治十四年政変で下野した大隈率いる内閣に対抗し、ふたたび登場した山縣超然内閣のもつ政治的意味は小さくない。

明治十四年政変で政府を去っていた大隈は伊藤内閣の際に一八八八（明治二二）年に外務大臣として政府に戻っていたが、その後紆余曲折のうえ、一八九八（明治三一）年に板垣退助とともに憲政党を結成し（自由党と進歩党の合同）、初めての政党人からの内閣総理地大臣となった（「隈板内閣」）。憲政党は藩閥内閣に反対の姿勢であったが、政党との連立をやむなしとする藩閥側の事情のなかで挙国一致内閣としての隈板内閣が誕生した、という構図であつた。ところがこの内閣はわずか四ヶ月しかもたなかつた。その後を山縣の超然内閣が継ぎ、そして反動が起きたのである。

対立の構図は、天皇をいただく元勳ら薩長藩閥の超然主義と、板垣・大隈らの責任内閣を唱える議會主義との間のものであつた。大隈らは政党内閣として、政党人の官吏への登用、すなわち「狎官」に対して積極的な態度を取つた。もちろん、これについて藩閥側に反感が募つた。御厨によれば、山縣らは天皇への上奏書類に、「い

たずらに政党人に介入されないように防御策をほどこすことを申し出⁽⁴²⁾ていたという。その延長線上に、文官任用令の改正問題の歴史的な位置はあった。

山縣は、「自由任用を認めないということをはっきりさせた⁽⁴³⁾。それは「入口選別方式⁽⁴⁴⁾」ともよばれるものであった。要するに高級官僚へのルートは高文試験への合格者に限られ、その受験の際の試験種によって昇進の速度は決定されることとなったのである。

山縣の改革は自由任用の制限にとどまらなかった。山縣はさらに「政党内閣を見こして⁽⁴⁵⁾」手を打った。陸海軍大臣の「軍部大臣現役武官制」の導入がこれである。これは「政党によって左右されないことをここに明確にし⁽⁴⁶⁾」たものであり、両大臣への補任資格を現役の大將・中將に限るというものであった。それはまた、大臣の任命人事が内閣から切り離され、憲法上の天皇の統帥権と直結されることを意味していた。このような改革が必要だった理由は、政党内閣が現実のものとなったためにほかならない。やがて昭和の時代となり、それは統帥権独立問題へと発展することとなる。

第三に一九一三（大正二）年以降の文官任用令の改正についてである。大正期なかばには「憲政の常道」と呼ばれた本格的な政党政治の時代を迎える。そこに向かうプロセスのなかで、官僚人事の自由任用に対する対応がふたたびゆらぐこととなる。その時代はまた、学士官僚が本格的な出世の時期を迎える時期でもあった。藩閥・元勳政治から政党政治や軍閥政治の時代に向かうなかで問われていたのは、そうした時代状況にそくした新たな人事秩序のあり方であった。

軍部大臣現役武官制や明治以降の自由任用のゆらぎについては、明治官僚制の形成の議論から離れて議論すべき種類のものだろう。これらはいずれも政治と行政のインターフェイスをどのように構築するのか、あるいは構

築しうるのかという課題と向かい合っているからである。

この政治と行政のインターフェイスの課題は、従来、政治・行政研究において高級官僚の人事問題という視角から扱われることが多かった。他方で、権力分立を軸に据えた議論からいえば、軍および警察機構を含む国家権力の政治システム上の位置についても触れなければならない。その問題は、立憲主義の実質化あるいは政権交代可能な政治システム、さらには日本型権力分立のあり方と密接不可分の関係にある。もちろんそれは、超然主義あるいは統帥権との関係で緊張関係に置かれてきた伝統も踏まえつつ議論していくべきものである。

(1) 立憲政治は憲法学では「立憲主義」として紹介されているのが通例である。この用語法について注目すべきは、「Constitutionalism」の直訳という一面とともに戦前の「立憲政治」との断絶についてである。今日の日本国憲法の下では「立憲政治」という表現は用いられない。明治憲法期に「立憲政治」と呼ばれていた内容は、今日では「議会主義」と「立憲主義」に分けて議論されている(参照、坂野潤治『日本憲政史』、東京大学出版会、二〇〇八年、一―六頁)。なお、「立憲政治」という用語法において強調されていたのは、「憲法の下での政治」である。この場合の「政治」は「議会政治」のことであるから、立憲政治の含意は、「憲法の下で議会政治が主要な役割を果たすこと」であっただろう。この「立憲政治」および「立憲主義」と対峙していたのが「超然主義」である。超然主義は明治官僚制とともにあった政治的ドクトリンである。なお、明治初期には「Constitution」は「政体」と訳され、「政体書」がアメリカ合衆国憲法を念頭において記述されたものであったことも付記しておく。あわせていえば、日本では「Constitution」は、狭義の憲法典という理解に限定されてきたものではなく、「政体」「立憲主義」「立憲政治」などの広がりの中で理解されてきたものであった点に注意を促しておきたい。

(2) 升味準之輔『日本政党史論 第二巻』(東京大学出版会、一九六六年) 三〇頁。

- (3) 明治初期の人材登用については天野郁夫『試験の社会史』（東京大学出版会、一九八三年、五五―七二頁）および清水唯一朗の『近代日本の官僚』（中央公論新社、二〇一三年）第二章（五一―九六頁）を参照。
- (4) 慶應義塾が設立されたのは一八六八（明治元）年のことである。また、最初の東京大学（帝国大学以前の東京大学）が成立したのは一八七七（明治一〇）年（法・医・文・理の四学部）である（東京開成学校・東京医学校を統合）。その後、法学関係では、一九七九（明治二二）年の東京法学舎（法政大学の前身）、一八八〇（明治一三）年の専修大学（専修大学の前身）、一八八一（明治一四）年の明治法律学校（明治大学の前身）、一八八二（明治一五）年の東京専門学校（早稲田大学の前身）、一八八五（明治一八）年の英吉利法律学校（中央大学の前身）とつづく。
- (5) 大学南校に関する布告は一八七二（明治三）年に発布されており、その設置は二九七三（明治四）年である。主な貢進生については清水（前掲書、六七―六八頁）に詳しい。なお、貢進生の留学派遣先は欧米の著名大学（ハーバード大学、イエール大学、コロンビア大学、ジョンズ・ホプキンズ大学、ベルリン大学、フライブルグ大学、パリ大学、ライプヒヒ大学、ロンドン大学など）であった。
- (6) 天野郁夫『大学の誕生（上）』（中央公論新社、二〇〇九年）二二頁。
- (7) 天野、前掲『試験の社会史』七二―八〇頁。
- (8) 天野、前掲『大学の誕生（上）』一三三頁。
- (9) 同上、四四頁。
- (10) 天野は次のように説明している。「もともと私立法律学校は法律の学習、より具体的には代言人の養成を主目的に設立されたものである。しかし、法律学校に集まったのは、代言人をめざして法律を学ぼうという、『法律青年』だけではなかった。『明治一四年政変』に象徴される国家体制の選択をめぐる政府部内の対立・抗争ともかかわって、自由民権運動が高揚期を迎えるなか、権利や自由の重要性を説くこれらフランス法系の学校は、多数の『政治青年』をひきつけることになり、法学教育が同時に政治教育を担うことになったからである。」（同上、七七頁）。

- (11) 天野、前掲『試験の社会史』一四四頁。政府は東京専門学校に対して、現職の司法官や大学教授が同校の講師となることを禁止していたという。
- (12) 水谷三公『官僚の風貌』（中央公論新社、一九九九年）九一―九六頁。
- (13) 天野は帝国大学の特徴について、以下の五点を指摘している。第一に「教育だけでなく研究機能を持つ唯一の高等教育機関、名実ともに『最高学府』であった」ということである。第二に「帝国大学は唯一の総合専門教育機関であり、それ以外はすべて、単科ないし単機能の高等教育機関であった」ということである。第三に「帝国大学は、他の教育機関に対する教員、教育人材の独占的な供給源であった」ということである。第四に「帝国大学は、国家試験や国家資格を必要とする各職職業にかかわる諸特権の、独占体であった」ということである。第五に「帝国大学は、上昇志向を持った若者たちを全国から引き寄せる、強大な磁石のような存在」であったということである。第六に「帝国大学は高学歴人材の総合的な供給源であった」ということである（天野、前掲『大学の誕生（上）』、二二五―二二八頁）。
- (14) 水谷、前掲書、一〇三頁。
- (15) 天野、前掲書、一〇二―一〇三頁。
- (16) 川手撰『戦後日本の公務員制度史』（岩波書店、二〇〇五年）一一頁。
- (17) 天野、前掲書、一〇四頁。
- (18) 同上、三一―一頁。
- (19) 水谷、前掲書、一〇五頁。
- (20) 升味、前掲書、四九―五〇頁。
- (21) 同上、四九頁。
- (22) 同上、五〇頁。

- (23) 天野、前掲書、二九七頁。
- (24) 同上。
- (25) 松元崇『山縣有朋の挫折』日本経済新聞出版社、二〇一一年、九四頁。
- (26) 許世楷「第一次伊藤内閣」(林茂・辻清明編『日本内閣史録一』第一法規出版、一九八一年) 八八頁。
- (27) とくに市会・町村会の議員選挙は、選挙権を二五歳以上の男子で地租もしくは直接国税二円以上を納付する者に限っていたり、等級選挙制(市会は三等級、町村は二等級)を敷いていたりしていた。また、市長は、市会で推薦される三名の候補者の中から内務大臣が裁可するものとされ、町村長は、町村会が選挙するものの府県知事の認可を受けるものとされていた。さらに、この制及町村制は一八八九(明治三二)年四月に施行されるが、東京・京都・大阪についてはその直前に特例(二八八九(明治三二)年三月の「市制中東京市京都市大阪市二特例ヲ設クルノ件」、いわゆる「三市特例」)が設けられ、市制の一部が施行されなかった。この特例により約一〇年(二八九八(明治三一)年迄)にわたって東京・京都・大阪は府知事の直轄下に置かれていた。
- (28) 兼近輝男「黒田内閣」(林茂・辻清明編『日本内閣史録一』第一法規出版、一九八一年) 一一四―一一五頁。
- (29) 丸山眞男『日本の思想』(岩波書店、一九六一年) 三九―四〇頁。
- (30) 御厨貴『明治国家の完成』(中央公論新社、二〇〇一年) 一八八頁。
- (31) 坂本一登『伊藤博文と明治国家形成』(吉川弘文館、一九九一年) 二三三―三三四頁。
- (32) 兼近、前掲、一一七頁。
- (33) 御厨、前掲書、一七八頁。
- (34) 坂本、前掲書、二八二―二四二頁。
- (35) 御厨、前掲書、一三九―一四〇頁。
- (36) 天野、前掲書、三一〇頁。

- (37) 同上、三二三頁。
- (38) 同上、三一二頁。
- (39) 同上、三一六頁。
- (40) 内閣制度百年史編纂委員会編、『内閣制度百年史』（大蔵省印刷局発行、一九八五年）七三〇～七三二頁。
- (41) 同上、七三一頁。
- (42) 御厨、前掲書、三五〇頁。
- (43) 同上、三五八頁。
- (44) 渡辺保男「日本の公務員制度」(辻清明編集代表『講座行政学二 行政の歴史』東京大学出版会、一九七六年)。
- (45) 御厨、前掲書、三五九頁。
- (46) 同上、三六〇頁。