

日本における官僚制の史的展開（四）

——公務員制度改革はなぜ挫折するのか——

南 島 和 久

五 中立性論議

官僚制が政治システムのなかに定礎され、永続性を獲得した後の課題となるのは政治的な中立性（political neutrality）である。⁽¹⁾官僚制の政治的中立性については、政治・政策と密接な関わりをもつ高級官僚と、それ以外の一般官僚の問題領域とに分けられる。本稿では、前者を狭義、後者まで含めるものを広義の中立性概念としておきたい。

狭義の高級官僚の政治的中立性については、為政者の意思に服従しうるか、あるいは、為政者の意図する政策目的に対して官僚制が従順であり得るかという問題に集約される。ここでは、高級官僚の政治的中立性を調達するための基本的な手段は人事行政であることから、政権の意向や政策目的に忠実な高級官僚をいかに任用しうるか、あるいはそれを阻害しない高級官僚をいかに配置しうるかということが焦点となる。これこそが辻清明が基

盤行政と呼んだ、官僚制論の核心論点である。本章ではこれを集約的に取り上げる。⁽²⁾

他方、広義の中立性問題については、一般官僚についての議論が含まれる。ここでは、統治権力に対する市民の自由の行使の属性をどこまで認めうるのかという点が焦点に加わる。ここでいう市民的自由とは、行政官の労働基本権を含めた市民的自由・政治的自由のことである。これは後の章での検討課題としておきたい。

中立性理論

政治的中立性の問題について著名なのは、田中守の『行政の中立性理論』⁽³⁾である。同書は、政治的中立性に関して、一方の極において公務員の政治的自由を認めないという方向性と、他方の極において公務員の政治的自由を一般市民と同様に認めうる方向性とがあることを描き出していた。具体的に田中が論じていたのは、前者の例としてアメリカの公務員制度（猟官制、一八八三年のペンドルトン法、一九三九年および一九四〇年の第一次・第二次ハッチ政治活動法（公務員政治活動規制法））、後者の例としてヴァイマル憲法（一九一九年）下のドイツの公務員制度であった。また、その中間形態として、高級公務員に対して厳格な制限、下級公務員に対して広範な自由を保障するというイギリス型の公務員制度があったことを、田中は紹介していた。⁽⁴⁾

歴史的にこの問題は、もっぱら為政者の意思に対する行政官の忠誠服従の問題として語られてきたものである。絶対主義の時代にあつては、為政者の意思に対する行政官のへ反逆∨は規律の対象であつて、個々の行政官には、体制順応型の規範・倫理を内面化することが求められていたということが出来る。このため、中立性問題はしばしば行政官の倫理問題との連関のなかで語られがちでもあつた。論功行賞人事などの封建的な人事慣行はこれを裏打ちするものであつたといつてよいだろう。

これに対し近代立憲主義の時代となると、為政者そのものの交代可能性が前提とされるようになる。アメリカ独立宣言（一七七六年）、フランス人権宣言（一七八九年）などを契機とし、それまで神のごときであった為政者は、その交代可能性とともに世俗の権力とされるようになり、その絶対・無謬性を失い、立憲主義の制限下に置かれるようになっていった。

近代立憲主義の成立とともに市民の内面精神の問題は、国家そのものから切り離され、国家が自在に干渉しえないものとされるようになった。そこには宗教的権威と政治権力との分離の問題（政教分離の原則）が絡んでいる。絶対君主は宗教的権威と政治権力とをあわせもつ存在であったが、立憲主義の下では宗教的権威と世俗の政治権力との関係は、為政者の交代可能性を前に分離されなければならなかった。この問題は中世ヨーロッパでは教皇と王権との間で問題となり、次第に統治権力と信教の自由として争われるようになり、アメリカ合衆国憲法などにみられるように教会権力が象徴化されるに至る。政治的統合のため、これらは分離されなければならなかったのである。

ここで考えておかなければならないのは行政官の個々人の内面精神の拘束可能性の問題である。原理的にいえば、近代立憲主義の下では、市民的自由は個々の行政官にも適用されなければならないといえるだろう。しかし、職務遂行上、これはそのまま是認されるわけでもないし、また、昨日まで絶対主義的統制の下にあったものが、一朝一夕にこの原理を徹底させてよい状態へと転換するわけでもない。そこには一定の時間の経過が必要となる。近代化の証明として制定された大日本帝国憲法は、これら諸外国の立憲主義的思潮の影響下にあった。そしてこの思潮は、明治後期から大正期にかけて、不完全かつきわめて限られた時間でありながら、その一部の発現をみた。さらにそれは政党内閣の成立、立憲政治と呼ばれた議会政治の生成と展開として顕在化し、同時に、行政

官の政治的な活動もみられるようになる。行政官の政治活動は、従来の政治システムとの間において、様々な軋みを生じるようになっていったのである。

周知の通り、その後の昭和前期において、立憲政治・政党政治が機能不全に陥る。と同時に為政者側からの思想統制・言論弾圧が横行し、「超国家主義」（丸山眞男）と呼ばれるような破滅的イデオロギーが席卷するに至った。このような状況下において右に述べたような意味での中立性問題は不問に付されるようになっていったのである。

田中は、「わが国の公務員制度に政治的中立性の原則が導入されたのは、全く第二次世界大戦以後のことである。従って、日本における行政中立の制度的沿革をたずねるとしても、精々ここ数十年を遡れば足りることだろう⁽⁵⁾」と述べているが、この田中説は、戦前・戦中の政治的不自由の問題を等閑視しているといわなければならぬ。たとえば明治十四年政変のきっかけとなった大隈重信の密奏文書においては、「中立永久官」の文言もあつた。また、この大隈のアイデアは隈板内閣において表面化し、その後、高級官僚人事をめぐって展開することとなった。これをどう理解すべきか。本稿は、この領域が従来、行政学の直接の検討範疇から除外されてきたことにひとつの原因があると考ええる。この領域の議論と行政学の知見とを照らし合わせなければ、中立性問題の知恵の輪を解くことはできないだろう。

右の田中の指摘を踏まえつつ、本章は初期の中立性論議の萌芽を確認する。それは、本稿にとってこの問題の本質が、統治権力の本体たる官僚制の、政治あるいは国家との間での分離を経験したものであること、ついで、固有かつ独自の「官の世界」を形成が、この問題と表裏の関係にあると考えるからである。

隈板内閣

前章で述べたように、第二次伊藤内閣時の一八九三（明治二六）年の文官任用令・文官試験規則は日本における試験採用制を定礎するものであった。しかし、第一次大隈内閣（隈板内閣）の勅任官への獵官人事問題を背景とし、第二次山縣有朋内閣において自由任用の制限、軍部大臣現役武官制の導入など党派性に左右されぬ官僚制のあり方が目指された。ここまでの経緯をもう少し詳細に見ていこう。

明治の第五回総選挙（一八九八（明治三一）年三月一五日）では自由党と立憲改進黨・立憲革新党などから発展した進歩党らの民党が圧勝した。さらにこれを踏まえて第六回総選挙（八月一〇日）での勝利を目指し、六月二二日、これら二大民党は合併し、「憲政党」を設立するに至る（「民党合同」）。自由党は「民力休養」「政党内閣」を標榜し、進歩党は「国権拡張」「責任内閣」「行政整理」を掲げていたが、これらを踏まえ新党・憲政党は「政党内閣の樹立」「地方自治の發達」「財政基盤の確立」「皇室及び憲法の擁護」などととも「文官任用令廃止」を掲げていた。この設立間もない憲政党の大隈と板垣に組閣の大命が下る（隈板内閣）。組閣は六月三〇日、憲政党成立からわずか一週間ほどのことであった。

日本初の政党内閣と呼ばれた隈板内閣誕生の主因は伊藤にあった。伊藤は第五回総選挙の結果、自由党と進歩党の協力が得られないまま第三次伊藤内閣（超然内閣）を発足させていた。そこに地租増徴案が提出され、民党合同の動きとなった。こうした民党側の動きに対して伊藤は自ら与党を組織することを表明し、山縣との間で激しい論戦を戦わせる。山縣の政党内閣断固反対論に対して、伊藤は官職・勲爵の一切を返上すると応じ、立憲政治への道を歩まんとした。⁶⁾その背景にあったのは政権運営に際して議會側の協力・操縦の必要性であった。結局、巨大民党を前に元勳側において伊藤の後継となる者はなく、隈板内閣実現のはこびとなった。⁷⁾

図表五一一 隈板内閣
(明治31年6月30日-11月8日)

内閣総理大臣	大隈重信	憲政党 (旧進歩)、伯爵
外務大臣	大隈重信 (兼任)	同上
内務大臣	板垣退助	憲政党 (旧自由)、伯爵
大蔵大臣	松田正久	憲政党 (旧自由)
陸軍大臣	桂太郎	陸軍大将、子爵
海軍大臣	西郷從道	国民協会、海軍大将、陸軍中将、伯爵
司法大臣	大東義徹	衆議院
文部大臣	尾崎行雄	衆議院
農商務大臣	大養毅	衆議院
通信大臣	大石正巳	憲政党 (旧自由)
内閣書記官長	林有造	衆議院
法制局長官	梅謙次郎	貴族院
	神鞭知常	衆議院
		薩摩藩 (六月三〇日-七月七日)
		憲政党 (旧進歩) (七月七日-十一月八日)
		法学部教授 (六月三〇日-七月二七日)
		憲政党 (旧進歩) (七月二七日-十一月八日)

あらたに政権を得た隈板内閣は、今度は大規模な猟官で注目される。それ以前の内閣では超然主義のもと閣僚に政党員はみられなかったが、隈板内閣ではこれが大きく転換し、閣僚に政党員がずらりとならんだ(図表五一一)。このうち陸軍大臣と海軍大臣については第三次伊藤内閣からの留任である。内閣書記官長と法制局長官を除くポストは八つであった。旧進歩党と旧自由党は、これらのポストを分け合った。

清水唯一郎は「彼らは、まずこの内閣が政党内閣であることを外形で明示すべく、党籍を有したまま大臣となった。これまでは官吏服務規律が不偏不党であることを定めていることに従い、官職に就く者は党籍を脱していた。隈板内閣はこの考え方を退け、憲政党からの入閣者、就官者は全員が党籍を保持したまま就くこととして、政党

員が内閣を組織することを強調した。」と述べている。⁽⁸⁾ 隈板内閣は「日本初の政党内閣」と称されるが、それはこのような意味での画期性が注目されているためである。

さらに隈板内閣では、猟官の範囲が次官・局長級の任用にも広がっていた点が特徴的であった。その原因は、しばしば文官任用令のあり方から説明される。

このときの文官任用令（第四章参照）は、第一条に奏任官、第二条に判任官の規定を置いていた。また、第三条に教官と技術官の取り扱いが定められていた。奏任官の任用についてはこのうち第一条と第三条が関係していた。第一条では奏任官について以下の三つの条文が設けられていた。第一に、「文官高等試験を経てその合格証書を有するもの」であり、第二に「満三年以上高等文官の職にありたる者（特別任用の規定により在職したる者ならびに教官・技術官の在職年数を除く）」であり、第三に「満三年以上の判事・検事の職にある者およびありたる者」である。また、第三条では、「教官・技術官は別に任用の規定を設くるものほか奏任官に在りては文官高等試験委員（中略）の銓衡を経て之を任用す」とされていた。在職者に関する例外措置を除けば、奏任官の任用は文官高等試験の合格者からの採用が原則とされていた。

ところで、隈板内閣でクローズアップされたのはさらにヨリ上級の次官・局長級、すなわち「勅任官」の任用についてであった。勅任官の任用について、試験採用制の導入と入口選別方式に焦点を置いた文官任用令は、一切の規定を置いていなかった。このため、次官・局長級の任用に際しては、奏任官から任用されることが前提と考えられていた。しかし、隈板内閣では三四の勅任官ポストが猟官の対象となった。⁽⁹⁾ また、この際の猟官には警視總監や知事等も含まれ、その総数を数えれば、六〇を超える規模となった。隈板内閣では民権派による政權交代を実質化することを目的としつつ、大規模な猟官を起こしたのである。⁽¹⁰⁾

隈板内閣が歴史にその名を残すのは、日本初の政党内閣の成立、自由民権派の勝利とともに、このような形での任用が「官僚たちに大きな衝撃を与えた」⁽¹¹⁾からでもある。それはひとつの時代の画期でもあった。清水は、大きな衝撃を受けた藩閥官僚について、次のように述べている。⁽¹²⁾

「政党内閣に仕えることを潔しとせず官を辞した者も多い。高官ほどその傾向が強く、辞職は各省の次官から府県知事まで広汎に及んだ。もつとも彼らはこの内閣が長続きするとは見ておらず、時期がくれば藩閥政治が復活し、返り咲くことができるという目算を持っていた。」

清水によればこの構造は局長級以上の「藩閥官僚」と奏任官以下の「学士官僚」との対立構図として説明されている。⁽¹³⁾なるほど、このような見立てならば、隈板内閣における勅任官の自由任用問題は、この藩閥官僚の占める地位をめぐって展開した「政争」として理解することも可能であるだろう。

大隈はもともと、明治十四年政変（第三章）の引き金となったかつての密奏建議のなかで、「政党内閣と永久官とを分別する事」を主張していた。ここでいう「政党内閣」は政務官、「永久官」は非政党内閣（中立永久官）、すなわち事務官のことである。明治十四年の建議においては、前者は「官吏中に於て其職指命を司て細務を親執せざる者」、後者は「指命に服事して細務を親執する者」とされていた。また、この政党内閣は、「与党と与に進退」することが念頭に置かれていた⁽¹⁴⁾（図表五—二）。

このうち、政党内閣としていたものは、「参議、各省卿輔、及諸局長、侍講、侍従長等」であり、英国をモデルとし、「政党内閣は大概議員として上下院に列席するを得る者とす」るものとされていた。また、永久官につい

図表五-二 明治十四年の大隈重信の奏上文（抜粋）

第三 政党官と永久官を分別する事

前述するか如く政党の盛衰より顯官の更送を生ずるの時に方り、其更送は全部に及ふべきや將た幾分に止るべきやは、則ち重要な疑問なり。凡そ諸般の事務は最も習熟を要す。加るに官衙の事の如き其細瑣の条件は多く旧法古例を参照するか故に、最少の費額を以て淹滞なく最多の事務を弁せんと欲するには、屬僚下吏の永続勤務を以て最も緊要なりとす。然るに是等の官吏をして常に政党と更送を与にせしめは、其不利不便、蓋し言ふ可らざる者あらん。且つ幾方の官吏其進退を政党の盛衰に繋げは、各派軋轢の勢軋た暴激を極むるに至らん。故に官吏中に於て其職指命を司て細務を親執せざる者と、指命に服事して細務を親執する者と區別し、甲を政党官として政党と与に進退し、乙を永久官（則ち非政党官）として終身勤続の者たらしむへし。又上等官人の中に於て、其地位重職に在りと雖とも一國の治安公平を保持するが為めに政党に關与せしむへからざる者有り。是等をは中立永久官と爲し、一種の終身官とすべし（英國の例に依る）。

政党官の種類を略記すれば、參議、各省卿輔、及諸局長、侍講、侍從長等は是れなり。以上の政党官は大概ね議員として上下院に列席するを得る者とす（大抵英國の例に依る。政党官及び非政党官の別は憲法制定の時に於て猶ほ詳議を要するか故に、今唯大要を掲ぐ。以下亦同じ）。

永久官の種類は、各官庁の長次官局長を除て、以下の奏任及び屬官等是なり。是等の官人は議員たるを得ざる者とす（同例）。

中立永久官は、三大臣（政党に關与せず、聖主を輔佐し奉り、内閣組立の爲め最盛政党に内勅を下さるる時等に於て顧問に備り公平に國益を慮られんか爲め、其非政党官たらん事を望む。且つ大臣三位は与に無人則欠の官と定められて可なるへし）、及び軍官、警視官是れなり。以上三種の職は皆国内の治安を保持するに在るか故に、其最も不偏中正の令徳を備へん事を欲すへし。若し是等の官人にして熱心政党に關与せば、他党を庄するが爲めに、或は兵力或は裁判権を用ひ国内の治安を妨げ、或は其公平を失し社会の騷亂を醸生するに至る。是其中立不偏を以て令徳と見做すの所以なり。以上の官人も亦議員たるを許さざる者とす（同例）。

又永久官則ち非政党官にして政党に干与するの迹あれば、其主長たる者之を退職せしめて可なり。何となれば政党官たる主長との關係に於て公事に不利ある事多ければなり（同例）。

（出典） 国立国会図書館

ては、「三大臣及び軍官、警視官是れなり」とし、「其最も不偏中正の令徳を備へん事を欲すへし」とされていた。

もとより、明治十四年の建議とそこから十二年の時間を経過した隈板内閣の獵官とを同一視することはできない。

ただし、その発想が英国モデルの議院内閣制にあった点は、隈板内閣の獵官と密接な関係がある。建議の総論部分に、「立憲の政は政党の政なり、政党の争は主義の争なり」と述べられている点とも絡めながら、この点は理解されなければならぬだろう。

警視庁と猟官

この前後の時期の猟官にまつわる『警視庁史』の記述は興味深い。ここで二点ほどエピソードを拾っておきたい。

まず、当時の中央機関は、そのほとんどがいわゆる藩閥によって占められていた。これに対して「自由民権の確立などを叫んで、藩閥政治打倒にまい進する政党派のごときは、国賊か不逞の徒ぐらい」と考えられており、「その徒輩が内閣を組織して閣僚になって、自分達を指揮命令する」のは、衝撃的であったと述べられている。⁽¹⁵⁾

具体的には、警視庁はこのとき、その三分の二を薩摩藩士が占めていた。したがって、「この時代の警部以上は、ほとんど同藩出身者で占められていて、他藩出身者は、抜群の偉勲者か傑材でないかぎりせいぜい警部補が関の山という有様であつた」⁽¹⁶⁾という。

エピソードの第一は森田茂吉の語りである。この時期の警視庁における薩摩藩の威勢や学士官僚の肩身の狭さを伺うことができる。

私は、明治二十六年三月帝大を卒業して、内務省採用で警視庁参事官として警視庁に回された。大学を卒業して、学士の肩書きをつけて警視庁に着任したのは私が最初だった。その後間もなく松井茂君が着任した。

その頃、警視庁は、薩摩藩出身者で固まっていた。私の大学時代の友人の親戚に当たる人に、大岡育造という弁護士がいた。この人は、「大川端の箱屋殺し」で芝居などにもなった、花井お梅の弁護に当り、正当防衛だとして無罪を主張し、後に衆議院議長をなん回も勤めた有名な人であるが、この人が着任早々

の私に、「おい森田、お前が今度行つた警視庁という処は、薩摩色が強いところだから、お前も保護色を使つて、薩摩色にせんといかん」といわれたが、私は、帝大法学士という肩書きを過信していたので、「何、私は薩摩色など付けませんよ、森田色で成長しますよ」なんて、処世論をブツタまではよかつたが、なかなか若造の処世観など通用する訳がなく、八方からこづき回された上、とうとう二年とちよつとで追ひ出されてしまった。⁽¹⁷⁾

さて、ここに政党内閣が登場することとなるのだが、それに対する反発がエピソードの第二である。発言は当時の警視総監、園田安賢である。舞台は、七月一三日の夜、所長会議の席においてのものとされている。

今の内閣は政党内閣というも、果たして陛下の御信任を得て組織したるものなるや、国民の信望を得たる内閣なるかを疑はざるを得ない。余は、かくの如き内閣には飽くまで反対するものである。彼らは、いわゆる政治屋にして、品行修まらぬ無頼の徒に過ぎない。彼らを内閣大臣たらしめ、政党内閣を組織したりなど言はしむるに至つては、遺憾というも愚なり。諸君は高等の警察官なり。よろしくその本領を主持して、自己の去就を決すべきである。⁽¹⁸⁾

この発言により、園田総監は懲戒免職となり、またこれとともに五名の幹部が免官となった。代わつて警視総監となったのは憲政党の西山志澄であった。補足しておくとして、西山は土佐藩出身でかねてより自由民権運動にも携わつており、会津戦争の際には板垣退助率いる土佐迅衝隊に加わり、板垣の直屬部下として活躍した人物であつ

た¹⁹。

超然内閣の反動

ところで、隈板内閣はこうした獵官そのものによって崩壊することとなる。自由党と進歩党は大臣ポストをめぐって緊張関係にあったが、ここに尾崎行雄文部大臣のいわゆる共和演説事件が重なった。共和演説事件とは、八月二二日、神田の帝国教育会館で行った学者・教育者ら約五〇〇名を集めた講演会で、尾崎の「仮に日本が共和国であったとしても」との発言に端を発し、宮内省、枢密院、貴族院など（すなわち反憲政党内閣派）から批判の声が上がったというものである。尾崎は天皇に謝罪したが、天皇からの不信任により、一〇月二四日に辞職に至ったという。中村尚美によれば、この次第は「憲政党内閣と官僚反対派の対立抗争として展開されたとみていいだろう²⁰」と指摘されている。背後では桂太郎陸軍大臣が動き、それを旧自由党系の星亨が支えていたという構図での顛末である。

隈板内閣では大隈が外務大臣を兼任していたが、ここにはもともと星の就任が予定されていた。だが、元老からの横やりによってこれが実現しなかった。その星の不满の上に共和演説事件が起こるが、結果として後任は進歩党系の犬養毅となった。星はこれに激怒し、新党・憲政党を警視庁に届け、ついで憲政党本部をも占拠する。この事件によって後に進歩党系は憲政本党を組織せざるを得なくなるが、内閣はこれによって十月三一日に総辞職に追い込まれることとなった。²¹

隈板内閣を継いだのは、第二次山縣内閣であった。その中心的な立役者となったのは山縣系の桂太郎陸軍大臣であった。大島美津子によれば、この山縣内閣の組閣劇は、「伊藤および政党勢力に対する超然主義者の総攻撃」

でもあった。⁽²²⁾ また大島は、桂が「陸海軍大臣の去就は天皇の直接の特命によって定まるとの原則を主張し承認を得ていた」⁽²³⁾と指摘しており、桂はこの地位を活用して閣内から組閣の地ならしを行い、非政黨員による超然内閣の実現に向かい、新内閣においても陸軍大臣を統投することとなった。

山縣は、第三次伊藤内閣末期の伊藤との論戦でも明らかとなったように、頑固な超然主義者であった。その性格が表面化したのが第二次山縣内閣における重要なトピック、すなわち、文官任用令の改正と軍部大臣現役武官制の導入であった。

文官任用令の改正の狙いは、「憲政党からの獵官要求の拒否、官僚機構への政党勢力侵入の防止」であったと大島は指摘している。⁽²⁴⁾ それは制度的には、文官任用令の全面改正による勅任文官無試験任用の廃止、勅任官へのルートの奏任官からの限定を意味するものであった。なお、同時に審議・公布された文官分限令、文官懲戒令とともにこの論理構造は理解されなければならない。この点は後述しよう。それらの提案理由は、専門性が必要な時代になったというものであった。⁽²⁵⁾

文官任用令改正の背後にあったのは、山縣内閣と憲政党との協力関係であった。山縣は議会における星および憲政党の協力を必要としていたが、他方で、星・憲政党側の獵官要求に対しては、応えようとしなければかりか、その方途を文官任用令等の改正によって封じようと考えた。むしろ、これを受けて政権と憲政党との連携は解消されることとなる。

文官任用令全面改正

第二次山縣内閣における文官任用令の全面改正は、文官分限令、文官懲戒令（のちの官吏懲戒令）とともに行

われた。これら三本の勅令は先にも触れたように、内的な論理構造として連動関係にある。制定日はいずれも同日の一八九九（明治三十二）年三月二十七日である。それぞれについて触れておこう。

第一に、改正文官任用令である。改正文官任用令においては、その第一条に勅任官の資格要件が挿入された。すなわち、「奏任文官の職に在る者及在りたる者にして高等官三等の文官の職に在る者及在りたる者」「滿一年以上勅任文官の職に在りたる者」「勅任文官の職に在りたる者にして本令第二条第一項の資格を有する者」「滿二年以上勅任検事の職に在る者及在りたる者」である。このうち「本令第二条第一項の資格」とは高文試験のことである。また、第七条においては、自由任用は原則としてその職限りとされた。旧勅令になかったこの勅任官規定の挿入によって、勅任官の自由任用は大きく制限されることとなった。さらに、制定手続きの問題として、文官任用令の改正は枢密院の諮詢を経ることとされ、政党内閣が登場したとしても、藩閥の了承がなければ容易にこれを改正できないように変更された。

第二に、文官分限令である。文官分限令の趣旨は、第二条において「官吏は刑法の宣告、懲戒の処分又は本令に依るに非されは其の官を免せられることなし」として示されている。ここでいう「本令に依る」とは、具体的には病氣傷病、官制・定員の改正である。すなわち、「刑法の宣告」「懲戒処分」「病氣傷病」「官制定員改正」を除外して免官される場合として想定されるのは、政権交代等にもなう為政者との政策的な対立などの政治的な理由であり、同令はこれを禁止したのである。さらに、同令は官吏の意に反した降格人事も禁じた（第六条）。

第三に、文官懲戒令である。文官懲戒令の趣旨は、懲戒の手段とその範囲、および手続きを明確化した点にある。懲戒の種類は、「免官」「減俸」「譴責」の三種類とされた。また、懲戒の範囲は、職務怠慢と信用失墜行為

に限定された。なお、懲戒の手続きについては、高等官と一般官吏それぞれに、「文官高等懲戒委員会」「文官普通懲戒委員会」を整備し、その会議手続きをルール化した。

これら三勅令は、一方で自由任用に対する対抗措置の意味を持っていた。また他方で現代の公務員制度への一里塚ともなっていたという側面もある。その両方の評価は確認しておくべきだろう。ここでは、前者は制定の政治過程をめぐる問題であり、後者は官僚制の近代化の属性を帯びる問題であることを添えておきたい。

図表五-三 文官任用令

<p>文官任用令(明治三十三年三月二十七日勅令第六十一号)</p> <p>第一条 勤任文官ハ左ノ資格ノ一ヲ有スル者ノ中ヨリ之ヲ任用ス但シ親任式ヲ以テ叙任スル官及別ニ任用ノ規定ヲ設クルモノハ此ノ限ニ在ラス</p> <p>一 奏任文官(特別ノ規定ニ依リ任用セラレタル者及教官、技術官ヲ除ク)ノ職ニ在ル者及在リタル者ニシテ高等官三等ノ文官ノ職ニ在ル者及在リタル者</p> <p>二 滿一年以上勤任文官ノ職ニ在リタル者但シ特別任用ノ規定ニ依リ在職シタル者並ニ教官、技術官ノ在籍年数ヲ除ク</p> <p>三 滿二年以上勤任検事ノ職ニ在ル者及在リタル者</p> <p>四 滿二年以上勤任判事ノ職ニ在ル者及在リタル者ハ司法省ノ勤任文官ニ任用スルコトヲ得</p> <p>滿二年以上帝國大学及文部省直轄諸学校ノ勤任文官ノ職ニ在ル者及在リタル者ハ文部省内ノ勤任文官ニ任用スルコトヲ得</p> <p>陸海軍将官ハ別ニ任用ノ規定アルモノノ外各其ノ部内ノ勤任文官ニ任用スルコトヲ得</p> <p>第二条 奏任文官ハ別ニ任用ノ規定ヲ設クルモノ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 文官高等試験ヲ經テ其ノ合格證書ヲ有スル者</p> <p>二 滿一年以上高等文官ノ職ニ在リタル者但シ特別任用ノ規定ニ依リ在職シタル者並ニ教官、技術官ノ在籍年数ヲ除ク</p> <p>三 滿一年以上検事ノ職ニ在ル者及在リタル者</p> <p>第三条 判任文官ハ別ニ任用ノ規定ヲ設クルモノ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 文官普通試験ヲ經テ其ノ合格證書ヲ有スル者</p> <p>二 文官高等試験ヲ經テ其ノ合格證書ヲ有スル者</p> <p>三 官立公立中学校又ハ文部大臣ニ於テ之ト同等以上ト認めタル官立公立学校ノ卒業證書ヲ有スル者</p> <p>四 高等商業学校旧付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認可ヲ經タル学則ニ依リ法律学、政治学又ハ経済学ヲ教授スル私立学校ニ於テ明治二十六年十一月十日以前ニ卒業證書ヲ得タル者</p> <p>五 滿一年以上文官ノ職ニ在リタル者但シ特別任用ノ規定ニ依リ在職シタル者並ニ教官、技術官ノ在籍年数ヲ除ク</p> <p>第四条 教官及技術官ハ別ニ任用ノ規定ヲ設クルモノノ外高等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銓衡ヲ經テ之ヲ任用ス</p> <p>第五条 特別ノ學術技芸ヲ要スル行政官ハ高等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銓衡ヲ經テ教官、技術官ノ中若ハ試験委員ニ於テ教官、技術官タルノ資格アリト認めル者ノ中ヨリ之ヲ任用スルコトヲ得</p> <p>第六条 滿五年以上ノ雇員トシテ同一官庁ニ勤続シタル者ハ文官普通試験委員ノ銓衡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>第七条 本令第一条第二項第三項第四項、第二条第二項、第四条、第五条及第六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ルニ非サレハ其ノ各条項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>第八条 文官任用及銓衡ニ関スル細則ハ閣令ヲ以テ之ヲ定ム</p> <p>附則</p> <p>第九条 本令ハ明治三十三年四月十日ヨリ施行ス</p>	<p>(出典) JACAR(アジア歴史資料センター) Ref:A03020386000 御署名原本・明治三十二年・勅令第六十一号・文官任用令改正(国立公文書館)</p>
--	--

図表五一四 文官分限令

<p>文官分限令(明治三十三年三月二十七日勅令第六十二号)</p> <p>第一条 本令ハ親任式ヲ以テ叙任スル官、公使、秘書官及法令ニ別段ノ規定アルモノヲ除クノ外一般ノ文官ニ適用ス</p> <p>第二条 官吏ハ刑法ノ宣告、懲戒ノ処分又ハ本令ニ依リニ非サルハ其ノ官ヲ免セラレラルコトナシ</p> <p>第三条 官吏左ノ各号ノ一ニ該当スルトキハ其ノ官ヲ免スルコトヲ得</p> <p>一 不具廢疾ニ因リ又ハ身体若ハ精神ノ衰弱ニ因リ職務ヲ執ルニ堪ヘサルトキ</p> <p>二 傷疾ヲ受ケ若ハ疾病ニ罹リ其ノ職ニ堪ヘサルニ因リ又ハ自己ノ便宜ニ因リ免官ヲ願出タルトキ</p> <p>三 官制又ハ定員ノ改正ニ因リ過員ヲ生シタルトキ</p> <p>前項ノ官ニ依リ其ノ官ヲ免スルトキハ高等官ニ在テハ文官高等懲戒委員会判任官ニ在テハ文官普通懲戒委員会ノ審査ニ付ス</p> <p>第四条 官吏ハ廢官若ハ廢庁ノ場合ニ於テハ当然退官者トス</p> <p>第五条 官吏ハ其ノ第一項第三号第四号ニ依リ休職ヲ命セラレ滿期ニ至リタルトキハ当然退官者トス</p> <p>第六条 官吏ハ其ノ意ニ反シテ同官以下ニ転官セラルルコトナシ</p> <p>第七条 文官高等懲戒委員会ニ顧問督ニ名ヲ置ク</p> <p>第八条 審査上ノ必要ノ場合ニ於テハ臨時顧問督ヲ加フルコトヲ得</p> <p>第九条 文官普通懲戒委員会ニ臨時顧問督ヲ置ク</p> <p>第十条 懲戒委員会ハ本令ニ依リ審査ヲ為ス前予メ顧問督ノ意見ヲ徵スヘシ</p> <p>第十一条 第三号第二項ニ依リ懲戒委員会ノ審査ニ関シテハ文官懲戒令第十二条第十三条第二十四条第二十五条第二十九条及第三十四条ノ規定ヲ準用ス</p> <p>第十二条 官吏左ノ各号ノ一ニ該当スルトキハ休職ヲ命スルコトヲ得</p> <p>一 懲戒令ノ規定ニ依リ懲戒委員会ノ審査ニ付セラレタルトキ</p> <p>二 刑事事件ニ関シ告訴若ハ告発セラレタルトキ</p> <p>三 官制又ハ定員ノ改正ニ依リ過員ヲ生シタルトキ</p> <p>四 官庁事務ノ都合ニ依リ必要ナルトキ</p> <p>前項ノ休職ノ期間ハ第一号及第二号ノ場合ニ在テハ其ノ事件ノ懲戒委員会又ハ裁判所ニ繫属中トシ第三号及第四号ノ場合ニ在テハ滿三年トス</p> <p>第十二条 休職者ハ其ノ本官ヲ奉シテ職務ニ従事セス其ノ他總テ在職官吏ト異ナルコトナシ</p> <p>第十三条 第一項第三号及第四号ニ依リ休職を命セラレタル者ニハ本部長官ハ事務ノ都合ニ依リ何時ニテモ復職ヲ命スルコトヲ得</p> <p>第十四条 第二号ニ依リ休職ヲ命セラレタル者ニハ其ノ休職中俸給ノ三分ノ一ヲ給ス</p> <p>第十五条 免官ハ勅任官ニ在テハ内閣總理大臣奏任官ニ在テハ内閣總理大臣ヲ經テ本部長官奏請シ裁可ニ依リ之ヲ行フ</p> <p>休職ハ勅任官ニ在テハ内閣總理大臣奏請シ裁可ニ依リ之ヲ行ヒ奏任官ニ在テハ内閣總理大臣ノ認可ヲ經テ本部長官之ヲ命ス其ノ復職ヲ命スルトキ亦同シ</p> <p>附 則</p> <p>第十五条 本令ハ明治三十二年四月十日ヨリ施行ス</p> <p>官吏非職条例、明治二十三年勅令第二百八十六号其ノ他従前ノ命令ニシテ本令ノ規定ニ抵触スルモノハ本令施行ノ日ヨリ廢止ス</p> <p>第十六条 本令施行前官吏非職条例又ハ明治二十三年勅令第二百八十六号ニ依リ非職又ハ休職ヲ命セラレ未タ滿期ニ至ラサル者ハ本令第一項第四号ノ休職者ニ關スル規定ヲ適用ス但シ本令第十三条ハ此ノ限ニ在ラス</p> <p>第十七条 本令中休職トアルハ他ノ法令ニ於テ規定スル非職ト見做ス</p>	<p>(出典) JACAR(アジア歴史資料センター) Ref.A103020386700、御署名原本・明治三十三年・勅令第六十二号・文官分限令制定官吏非職条例及明治三十三年勅令第二百八十六号(技術官ノ休職ニ関スル件)廢止(国立公文書館)</p>
---	--

図表五-五 文官懲戒令 (つづく)

<p>文官懲戒令 (明治三十二年三月二十七日勅令第六十三号)</p> <p>第一章 総則</p> <p>第一条 親任式ヲ以テ叙任スル官及法令ニ別段ノ規定アルモノヲ除クノ外官吏ハ本令ニ依ルニ非サレハ懲戒ヲ受クルコトナシ</p> <p>第二条 官吏ノ懲戒ヲ受クルハキ場合左ノ如シ</p> <p>一 職務上ノ義務ニ違背シ又ハ職務ヲ怠リタルトキ</p> <p>二 職務ノ内外ヲ問ハス官職上ノ威厳又ハ信用ヲ失フヘキ所為タリタルトキ</p> <p>第三条 懲戒ハ左ノ如シ</p> <p>一 免官</p> <p>二 減俸</p> <p>三 譴責</p> <p>第四条 免官ノ処分ヲ受ケタル者ハ其ノ官職ヲ失ヒタル日ヨリ二年間官職ニ就クコトヲ得ス</p> <p>免官ノ処分ヲ受ケ其ノ情重キ者ハ位記ヲ返上セシム</p> <p>第五条 減俸ハ一月以上一年以下年俸月割額若ハ月俸ノ三分ノ一以下ヲ減ス</p> <p>第六條 勅任官ノ免官及減俸ハ懲戒委員会ノ議決ヲ具シ内閣総理大臣之ヲ奏請シ奏任官ノ免官ハ懲戒委員会ノ議決ヲ具シ内閣総理大臣ヲ經テ本属長官之ヲ奏請シ裁可ニ依リテ之ヲ行フ</p> <p>第七條 懲戒ニ付セラレヘキ事件刑事裁判所ニ繫属スル間ハ同一事件ニ対シ懲戒委員会ヲ開クコトヲ得ス</p> <p>懲戒委員会ノ議決前懲戒ニ付スヘキ者ニ対シ刑事訴訟ノ始マリタルトキハ事件ノ判決ヲ終ハルマテ懲戒委員会ノ開會ヲ停止ス</p> <p>第二章 懲戒委員会</p> <p>第一款 総則</p> <p>第八條 懲戒委員会ヲ分テ文官高等懲戒委員会及文官普通懲戒委員会トス</p> <p>第九條 文官高等超過委員会ハ高等官ノ懲戒ヲ議決シ文官普通懲戒委員会ハ判任官ノ懲戒ヲ議決ス</p> <p>第十條 文官高等懲戒委員会</p> <p>第十一條 文官高等懲戒委員会ハ委員長一人委員六人ヲ以テ組織ス</p> <p>第十二條 委員長ハ枢密顧問官ノ中ヨリ委員ハ行政裁判所長官、勅任行政裁判所評定官、勅任判事及其ノ他ノ勅任文官ノ中ヨリ内閣総理大臣ノ奏請ニ依リテ之ヲ命ス</p> <p>第十三條 委員長ハ委員長及委員ヲ併セ五人以上出席スルニ非サレハ會議ヲ開クコトヲ得ス</p> <p>第十四條 委員中事故アルトキハハ上席ノ委員之ヲ代理ス</p> <p>第十五條 委員中事故アルトキ又ハ欠員アルトキハ委員長ハ予備委員ノ中ヨリ代理ヲ命ス</p> <p>第十六條 委員及予備委員ノ任期ハ三年トス</p> <p>第十七條 委員及予備委員中欠員アリテ補充ノ為任命セラレタル者ハ前任者ノ残任期間在任ス</p> <p>第十八條 委員長及委員ハ事項ニ該当スルトキハ之ヲ免ス</p> <p>一 其ノ官職ヲ失ヒタルトキ</p> <p>二 委員会所在地以外ニ住所ヲ転シタルトキ</p> <p>第十九條 委員会ニ幹事一人ヲ置ク</p> <p>第二十條 幹事ハ高等官ノ中ヨリ内閣総理大臣ノ奏請ニ依リテ之ヲ命ス</p>	<p>文官懲戒令</p> <p>第一章 総則</p> <p>第一条 親任式ヲ以テ叙任スル官及法令ニ別段ノ規定アルモノヲ除クノ外官吏ハ本令ニ依ルニ非サレハ懲戒ヲ受クルコトナシ</p> <p>第二条 官吏ノ懲戒ヲ受クルハキ場合左ノ如シ</p> <p>一 職務上ノ義務ニ違背シ又ハ職務ヲ怠リタルトキ</p> <p>二 職務ノ内外ヲ問ハス官職上ノ威厳又ハ信用ヲ失フヘキ所為タリタルトキ</p> <p>第三条 懲戒ハ左ノ如シ</p> <p>一 免官</p> <p>二 減俸</p> <p>三 譴責</p> <p>第四条 免官ノ処分ヲ受ケタル者ハ其ノ官職ヲ失ヒタル日ヨリ二年間官職ニ就クコトヲ得ス</p> <p>免官ノ処分ヲ受ケ其ノ情重キ者ハ位記ヲ返上セシム</p> <p>第五条 減俸ハ一月以上一年以下年俸月割額若ハ月俸ノ三分ノ一以下ヲ減ス</p> <p>第六條 勅任官ノ免官及減俸ハ懲戒委員会ノ議決ヲ具シ内閣総理大臣之ヲ奏請シ奏任官ノ免官ハ懲戒委員会ノ議決ヲ具シ内閣総理大臣ヲ經テ本属長官之ヲ奏請シ裁可ニ依リテ之ヲ行フ</p> <p>第七條 懲戒ニ付セラレヘキ事件刑事裁判所ニ繫属スル間ハ同一事件ニ対シ懲戒委員会ヲ開クコトヲ得ス</p> <p>懲戒委員会ノ議決前懲戒ニ付スヘキ者ニ対シ刑事訴訟ノ始マリタルトキハ事件ノ判決ヲ終ハルマテ懲戒委員会ノ開會ヲ停止ス</p> <p>第二章 懲戒委員会</p> <p>第一款 総則</p> <p>第八條 懲戒委員会ヲ分テ文官高等懲戒委員会及文官普通懲戒委員会トス</p> <p>第九條 文官高等超過委員会ハ高等官ノ懲戒ヲ議決シ文官普通懲戒委員会ハ判任官ノ懲戒ヲ議決ス</p> <p>第十條 文官高等懲戒委員会</p> <p>第十一條 文官高等懲戒委員会ハ委員長一人委員六人ヲ以テ組織ス</p> <p>第十二條 委員長ハ枢密顧問官ノ中ヨリ委員ハ行政裁判所長官、勅任行政裁判所評定官、勅任判事及其ノ他ノ勅任文官ノ中ヨリ内閣総理大臣ノ奏請ニ依リテ之ヲ命ス</p> <p>第十三條 委員長ハ委員長及委員ヲ併セ五人以上出席スルニ非サレハ會議ヲ開クコトヲ得ス</p> <p>第十四條 委員中事故アルトキハハ上席ノ委員之ヲ代理ス</p> <p>第十五條 委員中事故アルトキ又ハ欠員アルトキハ委員長ハ予備委員ノ中ヨリ代理ヲ命ス</p> <p>第十六條 委員及予備委員ノ任期ハ三年トス</p> <p>第十七條 委員及予備委員中欠員アリテ補充ノ為任命セラレタル者ハ前任者ノ残任期間在任ス</p> <p>第十八條 委員長及委員ハ事項ニ該当スルトキハ之ヲ免ス</p> <p>一 其ノ官職ヲ失ヒタルトキ</p> <p>二 委員会所在地以外ニ住所ヲ転シタルトキ</p> <p>第十九條 委員会ニ幹事一人ヲ置ク</p> <p>第二十條 幹事ハ高等官ノ中ヨリ内閣総理大臣ノ奏請ニ依リテ之ヲ命ス</p>
---	---

図表五-五 文官懲戒令 (つづき)

第十八条	幹事ハ委員長ノ命ヲ承ケ委員会ノ議事ヲ準備シ庶務ヲ統理ス
第十九条	委員会ニ書記三人ヲ置ク
第二十条	書記ハ判任官ノ中ヨリ委員長之ヲ命ス
第二十一条	書記ハ幹事ノ命ヲ承ケ庶務ニ従事ス
第二十二条	文官懲戒委員会ハ左ノ各官庁ニ之ヲ置ク
内閣	
枢密院	
各省	
台湾総督府	
会計検査院	
行政裁判所	
警視庁	
北海道	
府県	
台湾ノ県及庁	
貴族院事務局	
衆議院事務局	
前項ノ外各省大臣ニ於テ必要アリト認ムルトキハ其ノ所管官庁ニ文官普通懲戒委員会ヲ置クコトヲ得	
第二十三条	委員長ハ各官庁ノ長官ヲ以テ之ニ充ツ但シ内閣ニ在テハ法制局長官、枢密院ニ在テハ書記官長、各省ニ在テハ次官ヲ以テ之ニ充ツ
委員ハ二人乃至六人トシ当該官庁高等官ノ中ヨリ本属長官之ヲ命ス但シ内閣ニ在テハ賞勲局、法制局及内閣所屬高等官ノ中ヨリ之ヲ命ス	
第二十四条	委員会ハ委員長及委員二人以上出席スルニ非サレハ會議ヲ開クコトヲ得ス
第二十五条	委員長事故アルトキハ上席ノ委員之ヲ代理ス
第二十六条	委員会ニ書記二人ヲ置ク
第二十七条	書記ハ委員長所屬官庁ノ判任官ノ中ヨリ委員長之ヲ命ス
第二十八条	書記ハ委員長ノ命ヲ承ケ庶務ニ従事ス
第三章 懲戒手続	
第二十九条	本属長官ハ所部ノ官吏ニシテ懲戒ニ当ルヘキ所為アリト思料スルトキハ証憑ヲ具ヘ書面ヲ以テ懲戒委員会ノ審査ヲ要求スヘシ
第三十条	前条ノ要求アリタルトキハ委員長ハ期日ヲ定メテ委員会ヲ召集スヘシ
委員会ハ必要ト認ムル場合ニ於テハ本人ノ出願ヲ命スルコトヲ得	
前項ノ場合ニ於テハ本人所屬官庁ヨリ内閣旅費規則ニ依リ本官相当ノ旅費ヲ給スヘシ	
第三十一条	委員会ニ於テ議決ヲ為シタルトキハ其ノ理由ヲ具シ本属長官ニ覆申スヘシ
第三十二条	委員長及委員ハ自己又ハ其ノ親族ニ関スル事件ノ會議ニ参与スルコトヲ得ス
第三十三条	委員会ノ審査手続ハ委員会之ヲ定ム
附 則	
第三十四条	高等官試補ハ高等官ニ準シ判任官見習ハ判任官ニ準シ本令ヲ適用ス
第三十五条	本令ハ明治三十二年四月十日ヨリ施行ス
官吏懲戒例ハ本令ノ施行ノ日ヨリ廢止ス	

(出典) JACAR (アジア歴史資料センター) Ref.A103020386800、御署名原本・明治三十二年・勅令第六十三号・文官懲戒令制定官吏懲戒令廢止
立公文書館)

- (1) 政治的中立性の中核をなす政治任用の問題について集中的に議論したものととして以下を参照。田中守『行政の中立性理論』勁草書房、一九六三年。出雲明子『公務員制度改革と政治主導』東海大学出版部、二〇一四年、第一章。なお、出雲は「政治任用(制)」と「資格任用(制)」とを対概念として捉えている(三頁)。また、「政治任用」「情実任用」「猟官制」などの行政学で従来用いられてきた概念がその目的によって識別されるものであること、議員などが就任する政務官などの「議員登用型の政治任用」と議員の兼任が認められないものの政治任用とすることが認められている「ポリテイカル・アポインTEE」(Ⅱ「公務員・民間人登用型」)などを識別すべきことなどを指摘している。
- (2) 辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会、一九九一年、二頁。
- (3) 田中、前掲書。
- (4) 田中は、F.M.マークスを引きながらアメリカ、ドイツ、イギリスの三つの行政の政治的中立性のあり方を整理している。これを引用しておきたい。「第一はアメリカであるが、ここでは政治が、猟官制によってメリットとしての行政を破滅させる邪悪な力とみなされ、中立性の原則は、政治から行政をまもるために、公務員に「一種の政治的断種」(a kind of political sterilization)を施したものである。政党の恣意的跳梁を放任すれば、やがて政府機関を党の隷属下に置き、その結果は、当然、行政腐敗を惹起する。「政党は、益々、無事安全に略奪をほしのままに、行政組織は、能率と廉潔を賭して、しかも猟官的人物に屈服することであろう。」とマークスはいう。簡潔に要約すれば、政党の不当な行政干渉、行政侵犯に対して、行政の公正とパーマネンシーを擁護する方策として、検討され、樹立されてきたのがアメリカの制度である、ということができよう。第二は、大陸系を代表するドイツである。ドイツにあつては、由来、公務員は公共目的に供せられる一の公共的手段(public instrumentality)である、という前提から出発する。従つて、公務員が身を墮して、政治集団の抗争裡に介入し、党派的な役割を果たすことになれば、本来の高い使命から離脱することになる。この故に、公務員に対しては、政治的中立性の原則によって厳しく指導すべき

である、というのである。但し、この考えは、ドイツでも帝国時代のそれであるとマークスはことわっている。現在、西ドイツでは、ワイマール憲法下の法制にほとんど復帰しているが、ワイマール時代の経験に顧みて、公務員に節制を期待する中和的指導理念によって、導かれているとみてよいであろう。最後の第三は、イギリスである。ここでは、公務員も原則として他のすべての市民に共通の政治的権利を行使すべきである、という考えに根拠を置いている。但し、この場合でも、官僚制に固有の普遍不党性を傷つけないとき政治関与は排除する。」(同上、九三―九四頁)。

(5) 田中、前掲書、一四三頁。

(6) 警視庁史編さん委員会『警視庁史(明治編)』、一九五九年、三二―三八頁。同書の記述は次のようである。「一方、伊藤は、議会に一兵も持たない政府が、転々として政党との妥協工作に追われていることにあきたらず、自ら政党を組織して自、進歩党に対抗する計画を立てたが、藩閥内部に強い反対が起つてこれを妨害した。ことに元老山県有朋は、六月二〇日の元老会議において『その身、元老にして内閣総理大臣の地位にありながら、その同志を糾合し一党を組織せんとするが如きは、徒に官民の抗争を激発する。政党内閣は我が国体の破壊である』と極言して激しく攻撃したとさえ伝えられる。伊藤は、『元老、内閣総理大臣の現職で政党組織がいけないといわれるなら、すべてを拝辞する』と怒号したといわれ、この日の両者の論争は、明治六年の西郷と大久保の征韓についての論議にも比すべきものであったと伝えられ、その翌日伊藤は辞表を提出し、政党運動は中止のやむなきに至った。」

(7) 参照、許世楷「第三次伊藤内閣」(林茂・辻清明編集『日本内閣史録一』一九八一年、二八四―二八六頁)。なお、『警視庁史』(前掲書、三二―三三―三九頁)においては、伊藤が六月二四日の元老会議において、「自ら大政党を組織することができないならば、むしろ政権を憲政党に渡すべし」「若し憲政党に政権を渡すことができないならば元老悉くいでて大臣となれ、然らずんば山県侯自ら総理となつて、その任を果たされよ」と述べたとされる。大隈・板垣の両人の後任奏請は二五日の元老会議において、欠席の伊藤に代わって井上馨が提案したものであるという。組閣の命が下ったのは六月二七日、実際の組閣が三〇日という順序である。

- (8) 清水唯一郎『近代日本の官僚』中央公論新社、二〇一三年、二二四―二二五頁。
- (9) 清水唯一郎『政党と官僚の近代』藤原書店、二〇〇七年、七八―八〇頁。
- (10) 若月剛史『戦前日本の党内閣と官僚制』(東京大学出版会、二〇一四年、二二頁)では、当初の文官任用令の勅任官人事について以下のような補足がある。「ただし、この段階では、次官・局長級の勅任文官については自由任用であったため、高文合格者以外にも門戸が開かれていた。例えば、土木系技術官僚の草分け的存在である古市公威は、明治二〇年代から三〇年代初頭にかけて内務省の土木局長や逓信次官といった部局長のポストを歩んでいる。また、内務省衛生局では、その創設以来、長与専斎、後藤新平、長谷川泰ら医系の技術官僚が局長の椅子に座っていた」。
- (11) 清水、前掲『近代日本の官僚』、二二〇頁。
- (12) 同上。
- (13) 同上、二二三頁。清水は次のように説明している。「行政と立法の協働を夢想する学士官僚たちにとって、眼前の敵は行政の専門化を妨げている旧体制、すなわち藩閥勢力であった。試補制度の導入から一〇年を経て、すでに局長以下は学士官僚が占めるようになっていた。しかし、次官など最上層はまだ藩閥官僚によって占められ、彼らの中には学士官僚の専門性を嫌う者もあった。」
- (14) 参照、片岡寛光『国民リーダー大隈重信』富山房インターナショナル、二〇〇九年、三一―九頁。片岡は次のように解説している。「第三で三大臣と軍官、警視官、法官を非政党官である永久官とし、参議・各省卿・大少輔・諸局長までを政党官としたまではよかったが、侍講、侍従長をも政党官としたことは、反対が宮中にまで拡がる種を宿し、伊藤が自分の敵としてきた人々を中立化させ、自分の味方として引き寄せるのによい口実を与えた。それにしても、これをあまりにも過激なものとし、その行為を密奏として騒ぐのは、パーセプション・ギャップがあったが、それを巧妙に利用しようとする意思が働いたかしか考えられない。」
- (15) 前掲『警視庁史』、三三二―三三三頁。

- (16) 同上、三二二頁。
- (17) 同上。
- (18) 同上、三二二頁。
- (19) 同上。
- (20) 中村尚美「第一次大隈内閣」（林茂・辻清明、前掲書、三〇六頁）。なお、尾崎行雄の共和演説事件については、小股憲明「尾崎行雄文相の共和演説事件―明治期不敬罪事件の一事例として―」（『人文學報』七三卷、一九九四年、二〇一―二四一頁）を参照。尾崎が共和政治に賛意を示したかどうかについては確証がないとするのが通説である。
- (21) 中村、前掲、三〇六―三〇九頁。
- (22) 大島美津子「第二次山縣内閣」（林茂・辻清明、前掲書、三二六頁）。
- (23) 同上、三一五頁。
- (24) 同上、三三〇頁。
- (25) 同上。