

日本における官僚制の史的展開（五）

——公務員制度改革はなぜ挫折するのか——

南 島 和 久

六 政党内閣期

国軍の成立

山縣内閣のもうひとつのトピックは軍部大臣現役武官制であった。これについても議論を広げておこう。

大日本帝国憲法には、軍関係の規定が掲げられていた（図表六―一）。明治軍制の核心をなしていたのは天皇に帰属する統帥権（大日本帝国憲法第十一条）および編成及び兵額の決定権（同第十二条）であった。⁽¹⁾これらは「軍令」と「軍政」にそれぞれ対応しており、いずれもロエスエルのアイデアに端を発していた。⁽²⁾ロエスエルは平時の兵員の増加について、国会の承認を必要としない大権事項であるべきことを主張していたが、それは国会の議決を要すれば、天皇に危殆のおそれがあることや、議会議が国家にとって煩累となることなどを危惧していたためであったという。⁽³⁾

表六一一 大日本帝国憲法（抄）

<p>第十條 天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス但シ此ノ憲法又ハ他ノ法律ニ特例ヲ掲ケタルモノハ各々其ノ条項ニ依ル</p> <p>第十一條 天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス</p> <p>第十二條 天皇ハ陸海軍ノ編制及常備兵額ヲ定ム</p> <p>第十三條 天皇ハ戰ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ条約ヲ締結ス</p> <p>第十四條 天皇ハ戒嚴ヲ宣告ス</p> <p>2 戒嚴ノ要件及効力ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム</p>
--

当初の明治政府の軍は天皇直属の御親兵であった。この御親兵は政府直属軍ではなく、各藩の連合軍であった。こうしたなかでの政府の課題は、早急に各藩に依存しない中央政府軍を作ることであった。そのためには人材供給を各藩から切り離し、全国的な徴兵制を敷くことが課題となっていた。

一九六八（明治元）年当時、戊辰戦争で官軍として長州藩士を率いた大村益次郎は、政府直属軍の建設を主張し、薩摩・長州・土佐を中心とした中央軍隊の建設を目指す大久保利通らと対立していた（兵制論争⁴）。一九六九（明治二）年には兵部省が設置され、この実権をいったんは大村が握るが、ほどなく元長州藩士からの襲撃を受け、表舞台から姿を消す。その後兵制整備の実権は、欧米視察より帰国し、兵部少補となった山縣有朋へと移り、一八七〇（明治三）年には山縣の構想に基づき徴兵規定が定められた。この段階ではまだ各藩依存からの脱却は成就せず、「二万石につき五人⁵」を各藩から徴するに留まっていた。一八七一（明治四）年には、この軍

隊が各鎮台に配置された。

徴兵制の基礎条件は戸籍制度であった。壬申戸籍を基礎とした徴兵制が実現したのは、一八七二（明治五）年から一八七三（明治六）年にかけてであった。⁽⁶⁾これに前後し、一八七二（明治五）年二月には兵部省が廃止され、陸軍省および海軍省が設置された。徴兵制の背景について北岡伸一は、「武士という軍事を職業とする身分の経済的特権と名誉を奪い、他方で、これまで軍事に従事する必要のなかった平民に、ごく一部とは言え、軍事に従事する義務を負わせた」⁽⁷⁾とその社会的な衝撃の深さを指摘している。先の大村襲撃事件の原因もそこにあったし、これら封建制の残滓との緊張はその後の内乱の火種でもあった。明治六年政変に端を発した一連の不平等土族の乱および西南戦争はこの発露であった。西南戦争は鎮台時代の最大の内乱とされるが、これに勝利した政府軍は政策転換へと向かう。

大日本帝国憲法制定と同時期の一八八九（明治二十二）年、徴兵制について、大規模な改革が断行された。藤原彰によればその主な改正点は、「種々の免役規定、代人制度の全廃、官立中等学校以上の在学生の徴集延期、中等学校以上卒業者の一年志願兵制、師範学校卒業者の六ヶ月短期現役生など」であった⁽⁸⁾。同じく藤原によれば、これは国民皆兵の原則の徹底、戦時兵力増加、軍部のイデオロギーの国民への浸透という特徴を指摘することができるものであるという。藤原は「この改正によって、日本ではじめて徴兵制度が採用されたといっても過言ではない」⁽¹²⁾とも評している。

一八八八（明治二十一）年、鎮台制は廃止され、師団制へと移行した。これは固定的な治安維持型から外征軍備型の路線への転換点となるものであった。⁽⁸⁾陸軍参謀本部はこの機動性の高い師団を統率するため、陸軍参謀本部を軍令機関として独立させようとした。軍令と軍政とが分離されたのは、一八七八（明治十一）年に参謀局が

参謀本部として独立した際のことであった。陸軍参謀本部の設置の際には海軍にも海軍参謀本部が設けられるが、陸・海軍の軍令機関が同格の機関とされるには、海軍軍令部が一八九三（明治二六）年に軍令機関として独立するまで待たなければならぬ。

これら軍令機関の独立について付言すれば、これは、「軍人の政治的関与」と深い関係がある。⁽⁹⁾藤田は、「まず第一に国会開設運動及び政党の樹立に対して、当時強大ではなかった軍隊という絶対主制的勢力を防衛するとともに、第二には、明治初年以來政治的指導者であった藩閥の人々が次々にひき起し、明治一〇年の西南の乱で頂点に達した政治的闘争から、軍隊を隔離するため、軍隊を非政治化及び中立化したものと解すべきだろう」と述べている。この軍令と軍政の分離は、後年、立憲構造からの軍の除外、さらには軍の暴走という結果を生み出すこととなる。⁽¹⁰⁾

日清戦争は一八九四（明治二七）年からとなるが、その際、重要性を認識されつつあったのが海軍力であった。海軍力については、一八八三（明治十六）年になってようやくはじめての艦船建造計画が登場する。⁽¹¹⁾西南戦争を経て財政面でこれが可能となるには一定の時間が必要であったのである。ただし、それでもなお海軍力は不足し、これが初期議會での藩閥政府と民党との間での大きな争点ともなった。日清戦争についていえば、日本は最終的に勝利をおさめたが、これを梃子として本格的な近代軍隊へと飛躍することとなる。同時に、海軍力についてもそれまでの陸軍付属であるかのような認識から脱皮していくこととなる。

軍部大臣現役武官制

こうした文脈の上に登場したのが「軍部大臣現役武官制」であった。隈板内閣の瓦解後の山縣超然内閣の登場

の際に、最初に着手されたのがこの武官制の確立であった。その狙いは端的にいえば、政党内閣の猟官からの軍官僚制の隔離・保護であった。この点はすでに触れたとおりであるが、そこまでの過程はさほど単純なものではない。

前出の藤田によれば、「君主に直隷する同格の軍令機関は、プロイセン・ドイツでは主に議会主義に対する防御のため、わが国では太政官、後には内閣及び議会に対する防御のため設置された」と説明されている。¹⁴これらの軍令機関は帷幄上奏権を持ち、内閣を介さず直接天皇に提議を行うこととされていた。また、その提議に際しては、陸海大臣は、内閣の一員であり、統帥権独立の観点からこの帷幄上奏を阻止することができないこととされていた。これが、軍令・軍政の分離から導かれた編成原理である。

ところが、帷幄上奏権を持つ軍令機関は、先の二つの参謀本部のほか、陸軍の教育総監部、海軍の軍令部も該当していた。すなわち、このことは実態として、内閣の一員たる陸海軍大臣も慣例として統帥権に一定の関係があったことを意味していた。¹⁵軍令と軍政の分離はプロイセン・モデルの継承であったが、実際にはその原理は徹底されておらず、陸海軍大臣から軍令事項が完全に除去されていなかったのである。その理由については藤田は、「議会が天皇大権に対して微力であったことを示すものであろう」と評している。¹⁶「陸海軍大臣は当該省の官制に基づくことなく慣行によって統帥事項に干与し、しかも大臣責任を負担しないとされた」¹⁷のである。

ここで論点となるのは大臣補弼と帷幄上奏との関係である。補弼は国務大臣の機能であり、憲法構造上、あるいは理念上、帷幄上奏権とは分離されていたはずのものであった。ところが、陸海軍大臣については、この補弼と慣行的な帷幄上奏権が混在していた。「陸海軍大臣は本来軍政機関であったが、帷幄機関たる軍事参議官であり、統帥事項に干与し帷幄上奏し軍令に副署した」¹⁸という状態にあったのである。軍令事項を残したあるいは混

在させた陸海軍大臣については、その論理的帰結として、任用に際し文官も可という状態でありつつも、「武官と同一視され武官同様の待遇（陸軍礼式、海軍礼砲令、海軍旗章令等）を受け」⁽¹⁹⁾ることとなっていた。これが、陸海軍大臣を現役の将官に限定しなければならなかった理由である。

さらに内実をみれば、その理由はより鮮明である。そもそも軍部大臣現役武官制については、以前からの揺らぎがみられた（図表六一二）。その理由については、一九八一（明治二四）年の官制改革に際しての枢密院議長伊藤博文の説明が参考となる。すなわち、任用条件は欧州諸国においても法律上の規定がないこと、大権を下移しようとするれば国家の兵権を議会・政党の議論に晒すことになること、兵権を下移しなければ君主の直轄とすることができること、兵権を君主直轄にしようとするならば政党の影響を受けやすい他の大臣と異なり素養ある軍人とすべきものであること、容易に軍制の組織を変易させないようにすべきものであること、欧州諸国をみればその時々に応じて大臣を武官あるいは文官としておりその定説はないこと、我が国の立憲制にあつては無論武官をもって軍政を管理させ政治状況が軍事上の影響を受けないようにすべきであることは最大緊要であること、一八九一（明治二四）年の官制において将官をもって大臣を任ずるという規定を廃止したのはこうした考え方に基づくものであったこと、ただし海軍においては万やむなきの余地を残したものであることなどを伊藤は天皇に対し説明していた。⁽²⁰⁾

すなわち、歴代の超然内閣においては軍部大臣について、慣例的に将官以上の武官の任用が前提となっており、原理的に、これを法的に明確化する必要性はないものと認識されていたのであり、憲法構造上は統帥権独立という形をとってこれが担保されていたのである。しかし、ここに隈板内閣の成立という、超然主義からみれば「不正常」な状態が生じた。ここにおいて第二次山縣内閣においては、大臣への現役将官の任用条件を明確化しな

図六―二 卿・大臣の武官制にかかる任用条件

年	根拠	事項
一八六九（明治二）年	兵部省職員令	卿について任用制限なし
一八七一（明治四）年	第五七兵部省職員令並相当表	卿は本官少将以上
一八七三（明治六）年	陸軍省職制	卿は一等元帥に相当
一八七五（明治八）年	陸軍省職制及事務章程（第四条）	卿は将官より任用
一八七九（明治一二）年	陸軍省職制及事務章程（第五条）	陸軍卿は陸軍将官より任用
一八八六（明治一九）年	陸軍省官制	規定なし
一八八八（明治二一）年	陸達第一二二号陸軍省職員	大臣の規定あり 任用条件なし
一八九〇（明治二三）年	勅令第五一号陸軍省官制	同上
一八九一（明治二四）年	勅令第七〇号陸軍省官制	同上
一九〇〇（明治三三）年	勅令第一九三号陸軍省官制 勅令第一九四号海軍省官制	大臣の規定あり 備考にて陸海軍大臣・総務長官について現役将官との条件を 明記
一九一三（大正二）年	勅令第一六五号陸軍省官制 勅令第一六八号海軍省官制	陸軍大臣の任用条件を削除
一九三六（昭和一一）年	勅令第六三三号陸軍省官制 勅令第六四号海軍省官制	備考にて陸軍大臣・次官について現役将官の条件

（出典）藤田（前掲書、一三三―一四一頁）より筆者作成。

ければならないと認識されるに至った。

軍部大臣現役武官制は、第二次山縣超然内閣において登場したが、陸軍についてはその根拠規定は、勅令第一九三号陸軍省官制附表陸軍省職員表備考において示された。海軍についてはその扱いが異なっており、海軍省設置から一九〇〇（明治三三）年に至るまで、海軍卿と海軍大臣については何ら任用規定が設けられていなかったが、その後の扱いは陸軍と歩調を合わせていくこととなる。

この議論の最後に、藤田の見解を引用しておきたい。それは、「陸海軍大臣の任用資格の制限は、政党内閣の出現を防止し、ある場合には組閣を不可能にして内閣の総辞職を招いた。この制度により軍部大臣は内閣において強大な地位を保有し、軍部、軍隊は君主主義的・超政党的な存在となった。そして明治絶対制を長く維持することができた²¹⁾」というものである。この「超政党的な存在」こそが、本稿が扱う政治的中立性の問題に深く連関していることはいままでもない。

桂園時代

日露戦争（一九〇四（明治三七）年二月八日―一九〇五（明治三八）年九月五日）を経て、時代は新たな局面を迎えた。内閣総理大臣として日露戦争を指揮したのは桂太郎であったが、戦後処理を終えた桂は、一九〇五（明治三八）年二月に総辞職し、西園寺公望に大命が降下する。これ以降、およそ十年にわたって桂と西園寺が交代で内閣を担う時代が続く。いわゆる「桂園時代」（一九〇一（明治三四）年から一九一三（大正二）年）である。桂は山縣の引き立てを受ける超然主義の立場であり、西園寺は伊藤が創設した立憲政友会の総裁であった。桂園時代における官吏制度改革については、一九〇三（明治三六）年の文官分限令および各省官制通則の改

正、高等官官等俸給令の改正などが、いずれも桂政権下で行われている。

桂園時代の末期、明治天皇の崩御により、明治から大正へと元号があらためられた（明治天皇の崩御は一九一二年（明治四五）年七月末）。同時期、軍部大臣現役武官制にまつわる事件が起きていた。時の陸相、上原勇作はこの年の十一月、二個師団増設要求を内閣に提出したが、西園寺首相はこれを拒否する。すると上原は辞表を提出した。そこで後任大臣が課題となったのだが、山縣・桂がこれを推さず、西園寺内閣は総辞職に追い込まれることとなったのである。軍部大臣現役武官制により大臣職が将官に限られていたことがこの顛末の主因であった。他方、これによって成立した第三次桂内閣は、「閥族打破、憲政擁護」を掲げる憲政擁護運動第一次護憲運動によって批判にさらされる。批判の急先鋒には政友会の尾崎行雄、立憲国民党の犬養毅などが立った。事態は国会前に群衆が押し寄せたり、政府系の新聞社が焼き討ちにあうほどの規模にまで発展した。桂首相はこうしたうねりに抗するも、わずか五十日で退陣に追い込まれたのである。こうして、桂園時代は終焉を迎えるのである。（大正政変）。

桂園時代について坂野潤治は、「官民調和体制」であったとしている。坂野の説明によれば、官民調和体制とは、「一方で軍部や官僚や貴族院を一つの保守勢力が掌握し、他方で衆議院の恒常的多数を一つの政党が握り、両者が各々の内部の利害を調整しながら、安定的に国政を運営していく体制」⁽²²⁾であり、「軍部・官僚閥を束ねる桂太郎と恒常的な過半数政党となった政友会との間」⁽²³⁾で成立したものであったという。桂園時代の終焉とともにこの官民調和体制も崩壊したのである。なお大正期には坂野がいうところの明治期のもうひとつの旧自由党系の政治原理、すなわち「二大政党制論」が頭をもたげてくることとなる。

社会状況に関していえばこの桂園時代に重なる時期に、日本社会にはいくつかの構造変容を経験していた。さ

しあたり以下の三点に触れよう。

第一に資本主義・工業化の本格的な展開である。戦時経済は近代化の強力な推進装置となった。とくに注目しておくべきなのは鉄鋼業と鉄道である。鉄鋼業については、福岡県八幡に農商務省所管製鉄所が建設され（一九〇一（明治三四）年操業開始）、日露戦争とともに、「鉄は国家なり」（ビスマルク）といわれるほどの勢いで成長した。鉄道については、日露戦争では物資輸送に際しての効果が確認されたことおよび日露戦争の戦費の担保とすることなどを背景とし、一九〇六（明治三九）年に鉄道国有法が制定された。南満州鉄道株式会社の設立は同年、内閣鉄道院の設置は一九〇八年（明治四一年）、それぞれの初代総裁はいずれも後藤新平である。また、のちに首相となる原敬は、一九〇〇（明治三三）年の第四次伊藤内閣における通信大臣（鉄道所管）を皮切りに、第一次西園寺内閣における内務大臣（鉄道国有法制定、後藤新平鉄道院総裁）、第二次西園寺内閣の内務大臣や鉄道院総裁、第一次山本内閣での内務大臣などを歴任し、地方行政や鉄道行政に深い関わりをもつ。原が内閣総理大臣となると一九二〇（大正九）年には鉄道院は鉄道省へと昇格する。

第二に、軍事面についてである。軍事面では手法、装備ともに体系化・近代化されるとともに、軍事教育における精神主義（忠君愛国）が鼓舞された。とくに日露戦争での勝利は日本に大國意識をもたらした。日露戦争は一方で東郷平八郎（連合艦隊司令長官、元帥海軍大将）、大山巖（元帥陸軍大将、満州軍総司令官）、乃木希典（第三軍司令官、陸軍大将）といった英雄を生み出した。他方、兵器の近代化に伴う損害の甚大化は、兵士の負担の増加となった。日露戦争の戦死者は八万四千人、徴兵によって編成された国軍は、「損害続出のさいの突撃発起、幹部の統制が欠けたときの戦線の維持、いったん動揺した戦線の収拾が、いかに困難であったのかの実例は枚挙にいとまがない」²⁴状況であったという。この点の克服こそが、その後の軍部内、ついで社会的な精神主義・

言論統制の下地ともなる。

第三に、思想状況の変化である。村井知至、片山潜、安部磯雄、幸徳秋水らが社会主義研究会を組織したのは一八九八（明治三一）年であった。同会は一九〇〇（明治三二）年に社会主義協会へと改組し、一九〇一（明治三三）年には日本最初の社会主義政党・社会民主党の成立へと繋がる。ただし、結成の数日後に同党は山縣内閣で制定された治安警察法により行政処分を受ける。さらに、この時代の社会主義に対する政府側の姿勢は、一九一〇（明治四三）年の大逆事件においていっそう明瞭に示された。大逆事件は明治天皇暗殺計画について、その首謀者と目された幸徳秋水をはじめ、関係する社会主義者が大逆罪（旧刑法第七十三条）に問われた事件である。秋水はもともと議会主義に基づく社会民主主義を主張していたが、のちに労働運動を基盤とする直接行動論（アナルコサンディカリズム）へと傾斜し、それが検挙の背景となった。この事件は、社会主義運動に「冬の時代」をもたらし、のちの国体論、思想・言論弾圧への転換点ともなっていた。⁽²⁵⁾

藩閥対政友会

桂園時代の直後に登場した山本権兵衛は、「日本海軍は勝海舟がつくり、山本権兵衛が育てた⁽²⁶⁾」といわれるほどの人物であり、海軍大臣を歴任し、西園寺の後ろ盾を得ていた。一九一三（大正二）年二月二〇日、山本に大命が降下し、内閣総理大臣となる。「陸の山縣に対して海の山本⁽²⁷⁾」といわれるように、山本は山縣を向こうに回して、「海軍の地位を陸軍と同等に引き上げた政治的手腕、とりわけ剛腹さと突進力⁽²⁸⁾」を持ち合わせていた。この山本内閣を支えたのが山縣と対立関係にあった立憲政友会であった。

山本内閣は政友会、もっといえば実力者・反藩閥主義者の原内相の影響が強く、政策面では軍部大臣、次官の

任用資格の緩和や文官任用令の改正といった反藩閥型の政策を次々と手がけていた。軍部大臣の任用要件緩和については、陸海軍省官制の任用条件を削除することで予備役・退役の将官経験者も陸海軍大臣の地位に就けるようにした。また、第一次山縣内閣・桂内閣において厳格化されていた勅任官人事についても、文官任用令を改正し、特別任用の範囲を広げることとした。²⁹⁾ その範囲は、①陸海軍を除く各省次官、②内閣書記官長、③法制局長官、④警視総監、⑤貴衆両院書記官長、⑥内務省警保局長、⑦各省勅任参事官である（最終的な文官任用令の改正は八月一日）。就任直後の三月十一日、帝国議会本会議で山本首相は初期の内閣の方針を以下のように述べている。

諸君、去る二十七日林毅陸君より御提出になりました質問の各事項に対して御返答致したいと存じます。

第一問は政党内閣に関し現内閣の所見を御質問に相成りましたのでございます。内閣の組織は一に大権の発動に依ること、もとより論をまたぬのでございます（拍手起る）。而して施政の局に当たります者は、重きを政党に置き、国民の世論を尊重致しますことは憲政運用上最も必要なりと信ずるのでございます。

第二問は陸海軍大臣は現役大中將を以てこれに充つるの現行制度は、憲政の運用上支障なきものと認むるやとの御質問でございます。如何にも現行制度は憲政の運用上支障なきを保し難いのでございます（拍手起る）。就きましては政府は之に対し慎重審議をつくして相当の改正を施すことを期しております（拍手起る）。

第三は現行文官任用令の改正に関する現内閣の所見および改正の範囲につきましての御質問でございます。今改正の範囲をここに明言することはできたいことでございますけれども、時勢の進軍にともない、相当の改正を施するの必要のあることを認めております（拍手起る）。

第四問は陸軍二個師団を増設を実行するの意なりや否やとの御質問でございます。これは財政その他四圍の事情に

鑑みまして決定すべきものと信ずるのでござります。

第五は減税の意味における税制整理のことに關する御質問であります。右につきましては税制整理案中所得税法の改正案は、すでにこれを本院に提出致しました。また營業税法案も本会期中にこれを提出いたします。（以下略〔現代的表記に変更〕）

この山本首相の答弁は制度改正の背景についてまでは触れていない。制度改正の背景については山本四郎の説明がわかりやすい。山本四郎は右記のうち第二問の軍部大臣現役武官制について、時の海軍大臣はともかく、木越陸相が難色を示したとしつつ、最終的には、①大正の第一議会の無事通過、②陸軍の妨害で倒閣となれば国民の悪感を増し増師の妨げとなる（上記第四問目と關係する）ことの二点を以て、陸相個人の判断として同意したことを明らかにしている。⁽³⁰⁾なお、陸軍の上層部、中堅層は徹底して反対し、ついには編成と動員の二つの機能を、陸軍省から參謀本部に移し、これによって帷幄上奏事項をすべて參謀本部に集約させることとしたのだ⁽³¹⁾という。ともかく、陸軍省内部は大混乱であった。

また、上記第三問の文官任用令の改正問題については、山本四郎は、「藩閥官勢力がつよく、それは容易のことではなかつた⁽³²⁾」と述べている。この文官任用令改正問題を強硬に主張したのは原内相であった。それに立ちだかつたのが山縣系官僚の牙城たる枢密院であった。ここで、山縣と原の対立について踏み込もう。

山縣対原

一九一四（大正三）年、山本内閣はシーメンス事件ほか汚職事件によって退陣に追い込まれる。シーメンス事件はドイツのシーメンス社と日本海軍との間における汚職事件であったが、「長州閥の薩摩閥攻撃の手段に利用

された」とか、「陸軍の二個師団増設に反対した海軍に対する陸軍の報復的謀略だ」ともいわれていたという。⁽³³⁾ いずれにしろ、これにより海軍拡張費、駆逐艦・潜水艦建造費などの予算案は紛糾、山本内閣は三月二四日に退陣となる。

その後に登場したのが第二次大隈内閣であった。ただし、この第二次大隈内閣は山縣系官僚・藩閥政治の復活、桂内閣復権の色彩が濃厚という性格のものであった。同時期には欧州で第一次世界大戦が勃発しており、日本も同盟国・イギリスからの支援要請を受け、同年八月一五日にドイツに対して宣戦布告を行う。このような背景のなか予算編成において軍事関係予算の増加（二個師団増設および軍艦製造費）が課題となっていたことも藩閥・軍閥色に拍車をかける要素となっていた。

この時期の政党について補足しよう。まず、同志会は桂の後ろ盾たる山縣が「政党嫌い」であったことで新党設立への動きが後れていた。桂の病死により加藤高明が初代総裁となり、シーメンス事件で山本内閣を批判し、その後、第二次大隈内閣の与党となる。つぎに、国民党は憲政党・憲政本党の流れを汲むが、同志会の設立の際に構成員の約半数を失っていた。第二次大隈内閣以降は犬養毅を党首とし、もっぱら民党の立場であった。犬養はのちに革新倶楽部を立ち上げ、護憲三派に合流する。最後の中正会は、尾崎行雄ら政友会からの脱退組を中心としていた。

この時期の政党間関係は「政友会系」と「非政友会系」の対立構図であった。政友会系は、西園寺公望、原敬、高橋是清をはじめ、伊藤系あるいは非山縣系の官僚が中心であった。対する非政友会系は、桂のほか、清浦奎吾、犬養毅、尾崎行雄らである。軍部大臣現役武官制や勅任官人事についていえば、政友会系は自由任用の領域を拡張しようとし、非政友会系は自由任用の領域を狭めようとするというのがその基本姿勢であった。

川田稔はこの時期の政治状況を次のように描写している。

大隈は、自由民権期の立憲改進黨以来、藩閥勢力に対抗して明治政府批判の先頭にたち、引退後も新聞・雑誌などでの発言によってジャーナリズムでの人気を博していたが、一方では、ながらく競合してきた政友会にもはげしい敵意をもっていた。山県らは、民衆的な人気は保ちながらも、すでに政党的基盤を失っている大隈に、桂が創設した立憲同志会を協力させ、それらをコントロールすることによって、政界において藩閥官勢力の主要な対向者となってきた政友会の勢力打破をはかろうと考えていたのである。³⁴⁾

右の川田の説明によく示されているように、非政友会系の第二次大隈内閣は、政友会系の第一次山本内閣で拡張された自由任用について対立的な立場であった。同内閣で行われた官制改革は、參政官の設置（各省官制通則）を実現し、その代わりに山本内閣での取り組みを覆し、各省次官、警視總監、内務省警保局長、貴衆両院書記官長、各省勅任官を再び自由任用から外そうとするものであった（文官任用令改正³⁵⁾）。その目的について出雲は、「原敬内相をつうじて地方行政にまで浸透した政友会の影響を排除する必要があり、そのための有効な手段が自由任用の縮小であった³⁶⁾」と説明している。この官制改革は、官僚側からは歓迎され、党人側からは不満が募るものとなっていた。

第二次大隈内閣のあり方に対して、政友会・原敬総裁のスタンスは対立的であった。原は、西園寺の後継として政友会第三代総裁となり、衆議院で過半数を制するも、第二次大隈内閣に対しては野党として対峙していた。原は藩閥政治、とくに山縣系官僚の政治手法に対抗し、政党内閣を実現しようとしていたのである。原の政策面での特徴について三点ほど補足しておこう。

第一に、一般に平民であったことが喧伝される原だが、父は盛岡藩士の原直治であり、成人までは上級武士の家庭で育った。平民籍に入るのは成人してからのことである。「爵位のない宰相」として原は「平民宰相」と呼ばれた。なお、盛岡藩は明治維新时期に奥羽越列藩同盟に参加した「賊軍」であり、その後の版籍奉還・廃藩置県においても薩長藩閥からは冷遇されてきた土地柄であった。

第二に、内務省は行政警察と殖産興業の推進とを担っており、選挙や社会主義の取り締まりなどを行う政治警察機能も所管していた。原は、先に触れたように、首相になるまでに内相等を歴任していたが、とくに第一次山本内閣においては、政権の中心人物として政友会の政策を実現させていった。内相を歴任した原の手腕は、「内務省支配」(川田稔)ともいわれたほどであった。内務省は藩閥の牙城であるともいわれていたが、原はその切り崩しを行っていたのである。

第三に、原の藩閥の切り崩しは、原自身の政治戦略でもあった。すなわち、のちに原が政権を担った際には、「日本初の本格的な政党内閣」と呼ばれ、教育の振興、高級官僚の自由任用の拡充、郡制廃止、植民地の武官総督制の廃止などを実現していくこととなる。これらの政策的方向性はいずれも反藩閥、あるいは政党政治確立を志向するものであった。また、原は「我田引鉄」ともいわれるように、利益誘導型政治も展開させた。これは政友会の政治基盤を安定化させた。

政友会对憲政党

第二次大隈内閣は失政が続き、一九一六(大正五)年に寺内正毅超然内閣に道を譲る。同内閣成立に前後し、同志会、中正会、公友倶楽部(大隈支持の無所属)が合流し、非政友会系の合同が成立、加藤高明を総裁とする

「憲政会」が誕生する。ただし憲政会は寺内内閣に対して野党の立場となり、そのまま「苦節十年」といわれる第二党の地位で推移する。一九二四（大正一三）年六月に加藤内閣が成立するまではこのような状況であった。寺内内閣の致命的な失策となったのはシベリア出兵であった。第一次政界大戦やシベリア出兵は国内の米価の高騰をもたらし、全国で米騒動が起こった。こうした状況のなかで一九一八（大正七）年には寺内は辞職し、その後の政権を政友会総裁の原敬が担う。これは新たな政党内閣時代の画期となった。

原政友会内閣は九月二九日に成立した。政党内閣という観点からみれば、隈板内閣から数えて二十年以上の時が経過していたが、原政友会内閣は隈板内閣とは大きく異なり、より安定的かつ本格的な政党内閣となった。官制改革については、参政官、副参政官のポストを廃止し、再度の自由任用拡大方針を打ち出し、次官および次官の下の勅任参事官を復活させ、文官任用令を再改正し、第一次山本内閣時まで自由任用を戻す改革を行った。

原の暗殺後、大命は政友会の新総裁・高橋是清に降下する。高橋内閣ではのちの治安維持法につながる過激社会主義取締法案が検討されるが、その背景には都市部、農村部においてそれぞれ、社会運動、小作争議などが頻発した。さらに政権は前海軍大臣の加藤友三郎を経て、一九二三（大正一二）年、第二次山本内閣へと移行する。その組閣作業中に関東大震災が発生し、同年一二月、山本内閣は選挙を経ることなく退陣し、清浦奎吾の超然内閣がその後任となる。原の没後、政権はめまぐるしく変転した。

この間、政友会は分裂に瀕していた。床次竹次郎らは高橋是清らと袂を分かち、一九二四（大正一三）年一月に政友本党を作り、清浦内閣を支えた。ところが、政友本党の党勢が弱体化すると今度は加藤高明内閣の与党となったのちに憲政党と合同して立憲民政党に合流する。残された政友会とこの民政党はのちの二大政党制時代の担い手である。

護憲三派内閣

一九二四（大正一三）年一月に成立した清浦内閣は貴族院議員を中心としていたため「特権内閣」と呼ばれ、批判にさらされた。政友会の高橋是清、憲政会の加藤高明、革新倶楽部の犬養毅らは政党政治の実現で一致し、護憲三派を形成し、この清浦超然内閣を否認する。これに清浦は解散で応じるも、五月に行われた総選挙で護憲三派に敗れ、憲政党・加藤高明を中心とする護憲三派連立政権が樹立される（第二次護憲運動）。

清浦内閣から加藤内閣への政権交代はいくつかの意味で転換点であった。第一に、清浦内閣は超然内閣と呼ばれた最後の内閣となった。少なくともそれが通説だろう。これは、山縣をはじめとする薩長藩閥の影響力が政治の舞台から見えなくなることの意味していた。山縣自身も没し、時代は変わるのである。第二に、原敬や清浦奎吾は学士課程を通過していなかった。これに対して加藤高明は東大卒の法学士であった。学士課程の経験の有無は政治家よりも官僚において顕著であった。清水唯一朗は原や清浦のことを「学士以前の専門官僚」と呼ぶ。これ以降の時代は、「藩閥」の時代から「学閥」「軍閥」の時代へと変わっていくのである。第三に、加藤内閣においては普通選挙法および治安維持法が成立する。前者は大正デモクラシーの顕著な成果として注目され、その後政友会・民政党の二大政党制時代を準備する。後者は戦時統制体制への入り口として記憶される。そうした時代の転換点にこの加藤内閣への政権交代は位置していた。

加藤連立内閣では、綱紀肅正、普通選挙の無条件即行、行財政整理が三大政策として掲げられた。同内閣における官制改革は、政務次官、参与官を新設し、これを自由任用とし、次官および勅任参事官を試験任用とするというものであった。この頃の加藤の自由任用に関する見解は、「自由任用の政務次官の下に試験任用の次官を置き、その下の局長クラスを銓衡任用にしようと考えていた。これはイギリスの政務次官制度をベースとしながら、

イギリス以上に政党員の就官可能なポストを拡大するものであり、運用の実態を考えるならば、かつて原が構想した政官関係にかなり近いものだったと考えられる」と評されるようなものであった。⁽³⁸⁾

加藤について精密な研究を展開しているのが奈良岡聡智の『加藤高明と政党政治』である。奈良岡の研究からポイント拾おう。時間をやや巻き戻すことになるが、加藤の政策的指向性、とくに官制改革のアイデアの背景について知る必要がある。ポイントは以下の六点である。

第一に、加藤は東京大学法学部を首席で卒業したのち実業界入りした。行先は三菱である。三菱時代にはイギリスに留学し、その際に外相陸奥宗光の通訳にも従事した。帰国後加藤は岩崎弥太郎の長女・春治を娶り、これによって大隈とのゆかりと経済的背景を手にする。⁽³⁹⁾

第二に、加藤の官界入りと人脈である。官界に入るのは陸奥の勧めによるが、大隈と接点をもったのが外務省、その後、松方正義蔵相の引き立てによって大蔵省に行き若槻礼次郎とも接点を持つ。さらに、日清戦争の際に再び陸奥に請われて外務省に戻り、原敬とも接触する。陸奥はイギリス流の二大政党制の確立を夢見たが、一八九七（明治三〇）年に没し、その理想の後継者となったのが原と加藤であったことを、奈良岡は指摘している。⁽⁴⁰⁾

第三に、加藤の政界入りと初期の活動である。第四次伊藤内閣では加藤が入閣し、遅れて原が入閣する。加藤は外相、原は逓相であった。加藤の外相就任は「学士官僚」からは初の入閣となった。第一次桂内閣になるといったん野に下るが、第一次西園寺内閣での外相就任時に再び政界へ復帰する。その鉄道国有化に反対して内閣を去り、その後駐英大使となって英国労働党の成立過程に直面する。奈良岡は、大逆事件との関係で加藤が帰国ののちに「イギリス政府が社会主義勢力を無理に弾圧しないことを評価する論文を発表している」点にも触れている。⁽⁴¹⁾これはのちに加藤内閣で成立する治安維持法との関係でも興味深い。

第四に加藤の政界での中期の活動である。第三次桂内閣では桂側からの招請に応じ、外相に就任するが、第一次護憲運動で倒閣の浮き目にあう。このプロセスで登場した立憲同志会を舞台に加藤は政治活動を展開することとなる。同志会の政策のうち官制改革にかかわる部分について奈良岡は、「文官任用令の改正によって、イギリスにならって政務次官を設置する」方針であったとしている。それは、「山本内閣の下では既に、軍部大臣現役武官制の改正や文官任用令の改正による官吏の自由任用の拡大が行われていたが、加藤はそれに対する対案を提示した⁽⁴²⁾」ためであった。

第五に加藤の官制改革のアイデアについてである。奈良岡は第二次大隈内閣、とくに加藤の官制改革構想について、それがイギリスモデルであったこと、また第一次山本内閣における官制改革がアメリカモデルであり、加藤のアイデアはそれへの対抗であったことなどを指摘している。ここでいうアメリカモデルとは、官吏のポストの猟官型任用⇨自由任用の拡大のことを意味する。他方イギリスモデルとは、官吏ポストの政務と事務の区別をした上で、このうちの政務については、「政黨員に國務大臣としての経験と訓練を積ませる⁽⁴³⁾」ことをその狙いとし、事務については、政務にかしづくものであるものの、「次官を頂点とする官僚機構に政党の影響が及ぶのを阻止⁽⁴⁴⁾」することを狙いとするものである。ここにおいて、官吏制度に関するアイデアについて、「藩閥⇨ドイツモデル」「政友会⇨アメリカモデル」「憲政会⇨イギリスモデル」という図式が鮮明となる。藩閥の時代が終わろうとしているなか、オルタナティブとして二大政党制の確立を志向し、それを求めた原と加藤が英・米それぞれに範を取っている点は実に興味深い。加藤のイギリスモデルへの志向性は、大隈にとっては受け入れやすく、官僚の身分を政党政治から区分しようとしていた点において、枢密院でも受け入れられやすかった。また、同内閣で官吏と議員の兼職を原則として禁止する閣議決定（一九一五（大正四）年二月一三日）が行われていることに

ついで奈良岡は特筆しているが、政と官の分離を構想する加藤のアイデアからすれば、これは同様の文脈にあるものと理解できよう。⁽⁴⁵⁾ 加藤連立内閣では政友会と憲政党がともに与党となったが、この時点で政友会と憲政会のアイデアを組み合わせた自由任用のあり方が検討されるようになった。それが加藤内閣において展開した官制改革の背景であった。

ところで、加藤内閣で実現されたものについて、もうひとつ触れておかなければならないことがある。それは普通選挙法と治安維持法である。普選については憲政会が「普通選挙の無条件即行」を政策として掲げていたことはすでに触れた通りである。他方で、通説的には、普選の実現の代償が治安維持法であったとされている。奈良岡も「治安維持法は、普選通過のために内閣が支払った代償の最たるものだった」⁽⁴⁶⁾と指摘している。

ただし、中澤俊輔は、「治安維持法を普通選挙法の交換条件として見るだけでは、宣伝の取り締まりを目的とした過激社会運動取締法以来、法案が変遷した経緯を軽んじることになる」⁽⁴⁷⁾とも指摘している。その要因・背景は何か。そこにはロシア革命、ついで日ソ国交正常化問題、司法省・内務省のセクシヨナリズム、政友会と憲政党のスタンスとそのコンセンサスなどの問題が複雑に絡み合っていた。⁽⁴⁸⁾ その中心にあったのは新たな思潮としての社会主義の日本社会での広がりや市民的自由として許容するのか、それとも弾圧対象とするのかという問題であった。さまざまな要因が絡み合うなか、加藤内閣において治安維持法は成立し、その後は、特別高等警察が中心となり、社会主義思想を危険思想として取締の対象にしていくこととなる。

治安維持法は、直接には、本稿のいう官僚制の中立性問題とは関わらない。しかし、戦前戦後を通じて政府が市民的自由に対してどのように向き合ってきたかという問題と大きく関わっている。この市民的自由が公務員の中立性問題と連結するのは政治活動が自由化され、社会主義思想が再解禁される戦後の労働運動においてである。

それは高級官僚人事問題とは別の次元の問題である。

藩閥・学閥・軍閥

これまで繰り返し触れてきた政友会だが、その特徴は次の通りである。まず、議会開設の結果として伊藤博文が超然主義の限界を感じつつ創設したものであり、資本家層や地主層を主な支持基盤としていた。そもそも、政友会は「政党」であることを嫌い「会」を名乗ったという経緯もあった。だが、大正期には第二次護憲運動にも参加し、その後の政党政治の担い手ともなる。総裁は伊藤博文、西園寺公望、原敬、高橋是清、田中義一、犬養毅、鈴木喜三郎の順であるが、最後の鈴木が内閣を組織することはない。政友会はいわゆる保守政党であったが、山縣系超然内閣と対峙することも少なくなかった。

大正期から昭和前期にかけて、こうした政友会に対して非政友会系政党の主軸を担っていたのは憲政会および民政党であった。憲政会は立憲同志会および中正会の合同によって一九一六（大正五）年に結成されたものであって、桂の新党構想に端を発し、第二次護憲運動の際にはその運動の中心的存在となった。政策面での特徴は、元老の否認、二大政党制の確立、労働組合運動の擁護などであり、総裁となったのは加藤高明、若槻禮次郎の二名である。その後、憲政会は政友会から分離しつつ、中道を掲げる政友本党と合流し、一九二七（昭和二）年に立憲民政党となる。民政党の総裁となったのは濱口雄幸、若槻禮次郎、松田忠治の三名であり、このうち松田は内閣を組織しなかった。民政党の特徴をいえば、民党系の自由主義、議会中心主義、貧富の差の解消などであり、官僚出身者が多い点も特徴的であった。これらの政党が都市型の政策を掲げていた背景としてその支持基盤を都市部に求めていたことも指摘できるだろう。

大正期の政治は、政党政治として見れば、すでに述べた「政友会对非政友会」の構図である。だが、政策面から見ればより立体的である。本稿の主題である軍部大臣現役武官制と高級官僚人事を念頭に置かなら、これを推進する政党側と、これを阻む要素となる「藩閥」「学閥」「軍閥」の関係構造に注視しなければならない。

「藩閥」は、超然主義そのものであり、この時期に限れば山縣の政治勢力そのものである。その牙城は枢密院・貴族院であり、とくに官制改革において権限をもつ枢密院がしばしばボトルネックとして登場する。また、超然内閣であった桂内閣、寺内内閣、清浦内閣は、この山縣との関係において理解できる。桂・寺内は陸軍系であり、いわば山縣の息のかかった内閣である。清浦については、司法省、内務省という治安畑を歩んできた人物であるが、政界進出の契機となったのは内務省警保局長であって、その抜擢には山縣の引き立てがあった。さらに藩閥政治は、しばしば海軍や政党政治の主張と対立関係にあった。

「学閥」は、藩閥に代わる形で台頭してきたが、これがかつかりとした形で表面化したのは加藤高明内閣以降であった。加藤のほか、若槻、濱口も帝国大学の出身である。いうまでもなく学閥は官界において顕著であった。もともと藩閥には吏党が、学閥には民党が、それぞれ結びついていた。明治二〇年代に文官任用令によって高等教育と官界が接続されたが、例えば清水唯一朗は、明治期の学士官僚について、「彼らは専門知識に乏しく先例に固執する藩閥官僚を見下し、藩閥官僚は学士官僚の主張は学理に偏っていて実務にはそぐわないと退けていた」と指摘している。「藩閥官僚」対「学士官僚」の確執をそこに読み取ることができるだろう。大正期になると、学士課程を経た官僚が官僚制の幹部層や政界に到達する。そこで新たな問題が発生する。清水の説明は次の通りである。

問題は政務と事務が混交されていることであった。次官や局長の地位を望む以上、彼らはいずれかの政権と密接にかかわり、その政治的意向に応じて行政をすすめていくことになる。政権交代が起これば、それは党派色を持つことにつながる。専門官僚である彼らが党派化の波に呑みこまれていったのは、時代の潮流であると同時に、近代化した官僚制のシステムの所産であった。⁽⁵⁰⁾

幹部層まで到達した学士官僚は、今度は、「党派化」という課題に直面し、そこで今度は、高級官僚人事をめぐるシステム上の攻防が繰り広げられるのである。それは、確かに表層においては「政友会対非政友会」であったのかもしれない。しかし、その水面下では別の構造変容もまた静かに進行していた。

「軍閥」については陸海軍ともに大臣の武官制を梃子とした政権へのルートがあった。そもそも、武官制そのものが政党内閣を否認するものとして出発していたこと、また、軍部大臣現役武官制によって時として組閣が不可能となっていたこと、さらにその反省として大臣の任用資格の緩和がしばしば議論されていたことなどを確認しておきたい。その上で触れておきたいのは、この問題が大臣の任用問題に留まらず、政治システムのその後の変容にまでたどり着いたことである。

軍令と軍政の分離が実際には難しかったことはすでに触れた通りだが、浜口・若槻の民政党内閣ではこれが統帥権干犯問題にまで発展した。海軍は、民政党内閣がロンドン海軍軍縮条約を締結したことについて不満を募らせ、政党内閣を排し、軍閥内閣を樹立しようとする動きにつながる。このことは、その後の五一五事件、二二六事件へと連絡するのである。結果としてこの軍閥の抱えるフラストレーションは、軍の権力掌握へのマイルストーンともなったのである。

中立性の問題は、この時期の議論についていえば、「政党」「藩閥」「学閥」「軍閥」の複雑な構図のなかで見なければならぬだろう。また、それぞれのアクターの位置は時代とともにダイナミックに変化している点にも注意が必要である。

自由任用の変遷

高級官僚人事について、ここまでの議論について小括を付しておこう。

第一次大隈内閣において、運用面で拡大された自由任用は、その後、山縣内閣において文官任用令が改正されることで制限されることとなった。その後、第一次山本内閣では勅任官への任用資格が緩和された。山本内閣時には各省次官（陸海軍次官を除く）、警視総監、法制局長官、貴族院書記官長、衆議院書記官長、内務省警保局長、勅任各省参事官にまで自由任用が広げられた。⁽⁵¹⁾これが、第二次大隈内閣では自由任用の範囲が狭められた。その代わりに参政官という自由任用ポストが新設された。その後、原内閣ではふたたび自由任用の拡大が目指されるとともに、参政官のポストが廃止された。そして、加藤内閣時にはまた揺り戻しとなる。加藤内閣はイギリスの制度をもとに各省次官と勅任参事官とを自由任用からはずし、代わりに各省に政務次官と参与官を置いてこれらを議員から任用した。⁽⁵²⁾政党内閣はその後、普選の成果を加味しつつ、政友会と民政党の二大政党制の時代を経て、一九三二（昭和四）年一月一五日の五・一五事件により、犬養毅首相（政友会）らが帝国海軍の青年将校らによって殺害されることで幕を閉じ、その後は軍部台頭の時代となる。

政党内閣期の後の齋藤實内閣（政友会と民政党を合わせた挙国一致内閣）のもとでは、内務省警保局長、警視総監、貴衆両院書記官長が自由任用からはずされた。あわせて内閣書記官長、法制局長官、各省政務次官、各省

図表六―三 政党内閣における主な自由任用の変遷

首相 (内閣)	改革年 (元号)	自由任用の官					
		内閣書記官長	法制局長官	次官	勅任参事官	局長	警視總監・ 内務省 警保局長
大隈重信	一九一三 (明治三二)年	○	○	○		○	○
山縣有朋 (第二次)	一九〇〇 (明治三三)年	○					
山本権兵衛	一九一三 (大正二)年	○	○	○	○	○	
大隈重信 (第二次)	一九一四 (大正三)年	○	○				各省参政官 各省副参政官
原敬	一九二〇 (大正九)年	○	○	○	○	○	
加藤高明	一九二四 (大正一三)年	○	○			○	各省政務次官 各省参与官

※ ○は自由任用に該当するもの
 (出典)人事院『公務員白書』(平成二〇年)を一部改変。

参与官、秘書官が自由任用として残された。⁵³ 憲政の常道の時代は終わり、時代は急速にファッショ色を強める。

一九三六（昭和一一）年の二・二六事件以降は軍部の台頭は決定的となる。一九四一（昭和一六）年の第二次近衛文麿内閣時には、民間人を活用したいとの意向により文官任用令の改正（「勅任文官ハ前二条ノ規定ニ依ル資格ヲ有セサルモ各其ノ職務ニ必要ナル学識、技能及経験ヲ有スル者ヨリ勅任文官銓衡委員会ノ銓衡ヲ経テ之ヲ任用スルコトヲ得」）が行われた。⁵⁴ ただし、このときは官吏制度単体の改革ではなく、「基本国策要綱」に基づく「官界新体制確立に関する件」による改革であった。それは戦時下における試験制度、任用制度、分限制度に渡る包括的な改革であった。⁵⁵

ここまで見てきたように、高級官僚の任用問題は政権交代可能性の高まりとともに論じられてきた政治的な問題であった。これを「基盤行政」（辻清明）としていくためには、安定的な秩序やルールが形成されていく必要がある。それは戦後の公務員制度に持ち越される。

ここでは、本稿が掲げた高級官僚の任用にかかる政治的中立性の問題が、ア・ポステリオリな政治課題であることを確認できればよい。さらに、戦後期においてこの中立性問題は、高級官僚人事という「単焦点」ではなく、一般官僚も含めた民主主義との輻輳関係の中に置かれることとなる。

- (1) 藤田嗣雄『明治軍制』（信山社、一九九二年）、一三五頁。
- (2) 同上、一三八頁。
- (3) 同上、一三九頁。
- (4) 北岡伸一『官僚制としての日本陸軍』（筑摩書房、二〇二二年）、五頁。
- (5) 同上。

- (6) 同上、六頁。
- (7) 同上。
- (8) 参照、藤原彰『軍事史』（東洋経済新報社、一九六一年）、四三頁。同書には以下のように説明されている。「八二年、歩兵二八連隊、砲兵七連隊、騎兵、工兵、輜重兵各七大隊という一躍二倍への兵力増強を八五年以降に整備するという拡張計画をたて、八五年には鎮台条例を改訂し、歩兵二連隊ずつの旅団を編成し、さらに八八年軍制改革の主要項目として鎮台を廃止して師団を編成し、七師団、歩兵一四旅団、砲兵七連隊、騎兵二大隊、工兵六大隊半、輜重兵六大隊への拡張と整備を実現したのは、もっぱら大陸作戦への準備であった。」
- (9) 藤田、前掲書、八三頁。
- (10) 池田清『海軍と日本』（中央公論新社、一九八一年）、一五六頁。とくに「薩の海軍」といわれるように、海軍では薩摩藩の影響が強かった。
- (11) 藤原、前掲書、五三頁。
- (12) 同上、五九頁。
- (13) 同上、七三頁。このときの計画内容は、「大艦六隻（うち五隻新造）、中艦二二隻（うち八隻新造）、小艦一二隻（うち七隻新造）、水雷砲艦一二隻、計四二隻（うち新造三三隻）を八カ年で整備しようとするもの」であったという。
- (14) 藤田、前掲書、二〇九頁。
- (15) 同上、二一四頁。
- (16) 同上。
- (17) 同上、二二六頁。
- (18) 同上、二二八頁。
- (19) 同上。

- (20) 同上、二三五―二三六頁。
- (21) 同上、二四五頁。
- (22) 坂野潤治『明治デモクラシー』(岩波書店(岩波新書)、二〇〇五年)、一六二頁。
- (23) 同上、一七六頁。
- (24) 藤原、前掲書、一一〇頁。
- (25) 幸徳秋水の思想の同時代的位相については三谷太一郎「大正社会主義者の『政治』観―『政治の否定』から『政治的対抗』へ―」(『大正デモクラシー論―吉野作造の時代―(第三版)』東京大学出版会、二〇一三年)を参照。
- (26) 池田、前掲書、一五七頁。
- (27) 山本四郎「第一次山本内閣」(辻清明・林茂編集『日本内閣史録2』第一法規出版、一九八一年、一六五頁)。
- (28) 同上。
- (29) 自由任用と特別任用の違いについては出雲明子(『公務員制度改革と政治主導』東海大学出版会、二〇一四年、六二―六四頁)に詳しい。自由任用とは「規定がまったくない」という意味での勅任官人事であり、特別任用とは「特別の規定(勅令)に基づく任用」である。ただし、特別任用は「事実上の自由任用として機能した」と出雲は指摘している。その内容は大きく以下の二つである。第一に、「党派的に重要な官職について特別の勅令を制定した場合」である。ここには秘書官、府県警察部長、内務省警保局長などが含まれる。第二に、「特別任用の一つとして設けられた奏任官と判任官の銓衡任用」である。これはもともと専門職の議論であるが、出雲は、「大正期に入り政党勢力が試験任用の徹底を批判し、銓衡任用を専門職に限定せず一般行政職や勅任官にも拡大するよう要求し続けたのである。実際、原敬内閣は勅任官に銓衡任用を認め、近衛文麿内閣はこれを本格的に運用した。」と指摘している。
- (30) 山本、前掲、一七八頁。
- (31) 同上、一七九頁。

- (32) 同上、一八〇頁。
- (33) 池田、前掲書、一五九頁。
- (34) 川田稔『原敬と山県有朋』（中央公論新社、一九九八年）、五頁。
- (35) 出雲、前掲書、九二頁。
- (36) 同上。
- (37) 清水、前掲書。
- (38) 奈良岡聡智『加藤高明と政党政治』（山川出版社、二〇〇六年）、二八四頁。
- (39) 同上、二六一―三二頁。
- (40) 同上、三七頁。
- (41) 同上、九二頁。
- (42) 同上、一二九―一三〇頁。
- (43) 同上、一三九頁。
- (44) 同上。
- (45) 同上、一四三頁。なお、同閣議決定では『國務大臣、鉄道院総裁、朝鮮総督府政務総監、内閣書記官長、法制局長官、各参政官同副参政官の任用に至る迄の間各省次官、秘書官、秘書』はその例外とされていた（同上）。これは「ほぼ自由任用の官と重なっている」ことを奈良岡は指摘している。
- (46) 同上、三二三頁。
- (47) 中澤俊輔『治安維持法』（中央公論新社、二〇一二年）三三頁。
- (48) 参照、同上、一六一―二三頁。一〇二〇（大正九）年には森戸辰夫がクロボトキンの政治思想を紹介した論文について、司法当局が起訴するという事件が起こる。これは原内閣の時代であった。この事件を契機として取締法が検討

されはじめ、一九二二（大正一一）年、高橋内閣において過激社会運動取締法案が閣議決定される。もちろん同法案は廃案となる。

- (49) 清水唯一朗『近代日本の官僚』（中央公論新社、二〇一三年）、一八五頁。
- (50) 同上、二四二頁。
- (51) 加藤一明、加藤芳太郎、佐藤竺、渡辺保男『行政学入門』有斐閣、一九六六年、一四一頁。
- (52) 同上。
- (53) 同上。
- (54) 鵜養幸雄「昭和一〇年代の公務員制度改革論」、『政策科学』（一七）二、二〇一〇年。
- (55) 同上。