

高文官僚優遇の制度的基盤

——その歴史的変遷と改革構想

川手 撰 [かわてしょう]

後藤・安田記念東京都市研究所研究員

戦後日本における、「キャリア」——国家公務員採用I種試験（現在は総合職試験に改称）に合格し本省に採用された職員——を幹部候補生としてそれ以外の「ノンキャリア」職員と明確に区別し、一定ポストまでの（「ノンキャリア」と比較して）早い昇進を保障するとともに、上級幹部のポストをそれら職員に独占させるという人事慣行は、戦前期の高文官僚——高文試験¹⁾に合格して各省に採用された官吏——に対するそれに起源をもつとされる。

確かに戦前期には、高文合格者をそれ以外の者と人事処遇上明確に峻別し、「それ以外の者」とは比較にならない速度で昇進させ、幹部ポストを独占させるという人事行政上の運用が存在していた（本稿で言う「高文官僚優遇」とは、さしあたりこのような運用が存在していたことを指すものとする）。

およそ人事行政というのは、公務員／官吏制度と実際の人事運用によって成り立つ。高文官僚の優遇は、上に記したように「運用」であり、完全に実定制度化されたものではない。しかし、戦後の「キャリア」システムと比べれば、はるかに明確で強い制度的な裏付けを持っていた。そこで、高文官僚優遇を支えた制度とその構造について明らかにすることを、本稿の第一の課題とする。

ところでその制度群に対しては、少なくない頻度でこれを変更しようとする改革が構想されてきた。その系譜を明治から大正末期までたどることが、本稿の第二の課題である。改革の構想が練られる過程で、誰が、どのような理由のもと、何を変えよう／守ろうとしたのかを知ることは、「高文官僚優遇」に関する制度の核心を捉えることにつながると考え

るためである。

以下、1節が第一の課題に、2節と3節が第二の課題に対応する。3節では大正末に設置された行政調査会における議論を取り上げ、それ以前の改革構想を2節で扱う。4節は結論と展望である。

1 制度の歴史的変遷

(1) 制度構造の要素分解

高文官僚優遇には、「試験・試補制度」「任用制度」「官等・俸給制度」「官制」の四つの制度が関わっており、これらの制度が、①資格付与、②〈官の分類枠〉の設定、③分類枠と資格の関係、あるいは分類枠と分類枠の関係の明示、という三つの機能を分有していたと整理することができる。以下、それぞれの機能と各制度の様態を説明する。

第一の資格付与機能を持っていたのは、試験・試補制度である。この制度は、官吏の任用試験の実施を根拠づけ、「試験合格」という資格を個人に付与する機能を有した。戦前の官界の文脈において「有資格者」「資格任用」などと言う場合、その「資格」とは基本的に高文合格を意味していたと考えてよい。

第二の〈官の分類枠〉の設定機能を有したのは、官等・俸給制度と官制である。まず、官等・俸給制度は、官を大別して勅任官・奏任官・判任官とする（勅・奏任官を総称して「高等官」と呼ぶ）。この分類枠を本稿では「(官の)身分」と呼ぶ。さらに各身分は——たとえば明治19年の制度では、勅任官1・2等、奏任官1~6等などというように——複数

の等級に分かたれた。この分類枠が「官等」である²⁾。なお、勅任官の中には、官等の設定外となる、「親任式ヲ以テ叙任スル官」(以下、親任官)が存在した。

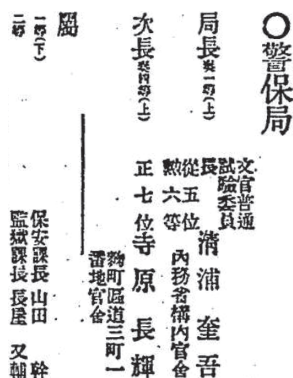
官制によって設定される官の分類枠は、「官名」である。たとえば明治19年の各省官制(勅2)の通則部分では、各省に次官、秘書官、書記官、局長、参事官、局次長、試補、属を置くとされた。これらが「官名」である。官名は、この通則の他、各省の官制、さらには外局の官制や、臨時に職員を置く勅令などによって設けられ、その全体像は著しく複雑なものになっていた。

ところで各省官制は、局内の各課に課長を置くと定める。ここで課長は、上述の官名のうちに含まれる局長や局次長とは異なる、「職名」として理解する。職員録を見ると、職員がまず「属」や「書記官」などと表記され、名前の上に細字で「〇〇課長」などと表記されており、官名を持たない課長は存在しないことがわかる(図1)。書記官という官に任じられた職員が、課長という職に充てられているのである(これを「任官補職」と呼ぶ)。一方、局長や次長については、秘書官・書記官などと同じ扱いで記載されており、これらが官名と見なされていることがわかる(同じライン上の職制である「局長」と「課長」が別の分類枠に投げ込まれることに違和感があれば、局長は「官名=職名」の官であると考えてもよい)。

明治後期以降の官等・俸給制度では、官名が、どの官等まで上昇(制度用語では陞叙という)できるかの違いによっても分類されていた。たとえば各省書記官は高等官3等まで陞叙することが可能であったが、視学官は同4等までしか陞叙できない、といった風なのである。これらの差異は制度上、俸給表中の第〇号表を適用される、という形で明示されていた(たとえば3等まで陞叙できる官は俸給表の第1号表を適用され、4等までの官は第2号表を適用される)。このように、陞叙しうる最高官等によって官名を分類する枠を、本稿では「官格」と呼ぶ。

第三の関係明示機能は、四つの制度が分有していた。まず、試験・試補制度は、最初の制度である文官試験試補及見習規則についてのみ、〈高等試験合格(→試補として任用)→奏任官への任官)という形で、資格=高等試験合格と、身分=奏任官任官の

図1 職員録における課長の表記
(明治20年、内務省警保局の抄)



関係を明示していた(明治26年以降の試験制度は、もっぱら試験についてのみ定めるものとなる)。

任用制度は、身分あるいは官名と資格の関係を明示していた。たとえば明治26年の文官任用令は、高等試験合格を奏任官任用の主要な資格と定めた。また、大正9年の奏任文官特別任用令では、司税官、典獄、通信事務官など、限定列举された奏任文官の官名について、一定の基準を満たした高文非合格の判任官を任用しようと定めていた。本則たる文官任用令が示す身分と資格の関係を適用しない、特別の関係を設定していたのである。なお、奏任文官特別任用令において特別任用を認められた官名には、高等官3等まで昇ることのできる「官格」に属するものはほとんど皆無であった(後述)。

残り二つの制度のうち、官制は、たとえば局長は勅任、書記官は奏任といったように、官名と身分の関係を端的に明示していた。また官等・俸給制度は、官名および官等と俸給額の間を明示するものである。

(2) 制度構造の形成と変容

以上の諸概念を踏まえた上で、次に制度の歴史的変遷を概観し、高文官僚優遇を支える制度構造がどのように形成され、変容していったのかを明らかにしていくことにしたい³⁾。

i) 初期体制——明治19~24年

明治19年2月27日に制定された各省官制(勅2)の通則第25条は「各省職員ヲ置ク左ノ如シ」として、次官、秘書官、書記官、局長、参事官、局次

長、試補、属という官名を定めた。ここでは、次官は勅任、秘書官・書記官・参事官は奏任、試補は「奏任ニ准ス」、属は判任と、官名と身分の関係も示されている。また、前項で述べたごとく「職名」であるところの課長は判任で、「特ニ奏任官ヲ以テ……兼ネシムル」ことができることとされた。この頃、課長という職がさほど重要な地位と見なされていなかったことがうかがわれる。

通則が定めるもの以外に、各省や外局の官制においてその官庁に固有の官名が置かれ、身分との関係が示された。たとえば、各省官制（明19勅2）の外務省部分では翻訳官を置き奏任とすることが（第3条）、税関官制（明19勅7）では税関長、税関副長、監吏などを置き、前二者を奏任、後者を判任とすることが（第1～3、5条）、それぞれ定められている。

各省官制の制定から20日あまりの3月17日には、高等官官等俸給令が制定された（勅6）。この勅令において、高等官は勅任官と奏任官に分けられ、勅任官は親任官および1・2等、奏任官は1～6等に分かれた（身分と官等の設定）。官等は、各等に勅任官については「上」「下」、奏任官については「上」「中」「下」の段階を付し、そのまま俸給表としても使用された。

官等の陞叙には、必要年数が定められた。すなわち、「官等ハ五年ヲ踰ユルニアラサレハ陞叙スルコトヲ得ス」（第14条）。あわせて「毎等人員〔当時の制度では、複数の官等にまたがる官名については、各省ごとに官等別の定数が定められていた〕ヲ定ムルノ官ハ五年ヲ踰ユルモ闕員アルニアラサレハ陞叙スルコトヲ得ス」（第15条）、「局長ノ闕員ニ依リ局長ヲ以テ其闕ヲ補フコトヲ要スルトキハ第十四條ノ例ニ依ラス」（第16条）、「各大臣秘書官ノ進退ハ第十四條第十五條ノ例外トス」（第17条）という例外規定が置かれていた。

この陞叙年数制限について、ある新聞論説は、「元來奏任官は……事務上の経験あるにあらざれば其職を奉ずる能はざるものなれば其等級を多くして漸次之を陞叙し以て事務に練達せしむるは其当を得たるものの如し」、したがって「陞叙は……総て五年を踰るにあらざれば昇等することを得ずとし〔たことは〕……是れ従前の事情より頗に昇等し又は絶て昇等する能はざるの弊を矯正する所あるべし」⁴⁾

と、積極的に評価している。陞叙年限はその後、明治23年3月24日の高等官官等俸給令中改正追加ノ件（勅36）によって、奏任官4～6等では3年に短縮された（奏任官2・3等では5年に据え置き）。この際の説明は、従前の制度では「試補ヨリ出身スルモノハ四等以下ニ叙スルノ制〔後述〕ナルニ由リ学識経験ヲ具フルモ十年以上ヲ経過セサレハ三等以上ニ陞叙スルコトヲ得ヘカラス」と、陞叙・昇進に時間を要しすぎることを問題視している⁵⁾。なお、上述の局長昇任時特例と秘書官例外規定⁶⁾はこの明治23年改正時に廃された。

ところで明治19年官等俸給令の第8条は、「内閣及各省中ノ局長ハ奏任官一等又ハ二等トシ局長ハ現任局長ノ次等以下トス」と定め、局長という官名と官等の具体的関係を示していた（前述のとおり、各省官制が官名と身分の関係を示していたことを捉えれば、本令による関係明示は、それをさらに詳細にしたものと言える）。

局長の官等は、明治23年3月27日の各省官制通則の全部改正（勅50）で「勅任二等又ハ奏任三等以上トシ其官等ハ各省官制ノ部ニ就テ之ヲ定ム」（第25条）ものと改められた（局長と官等の関係を示していた高等官官等俸給令第8条は、上述の明治23年勅令36号による改正で削除）。これを受け、たとえば内務省官制（明23勅108）は、県治局長・警保局長・土木局長を「勅任二等又ハ奏任二等以上」、その他の局長を「奏任一等以下三等以上」と定めている（第6条）。また明治23年通則では、書記官が「課長ヲ兼ヌルコトヲ得」とされ（33条）、課長は改正前と同じく判任官を以て充てることとされるものの、「各省中特ニ奏任官ヲ以テ課長ヲ兼ネシムルモノハ各省官制ノ部ニ就テ之ヲ定ム」（36条）とされた。後者の規定に基づいて、たとえば大蔵省官制（明23勅106）は、主計官と主税官が「課長ヲ兼ヌルコトヲ得」としている（15条）。

各省官制や高等官官等俸給令の整備から1年数ヶ月を経た明治20年7月23日、試験制度の嚆矢となる、文官試験試補及見習規則が制定された（勅37）。これにより、奏任文官に任官するには、①「法学博士文学博士ノ学位ヲ受ケ」る、②「〔帝国大学〕法科大学文科大学及旧東京大学法学部文学部ヲ卒業」する、③「高等試験ヲ経當選」する、のいずれかを経て試補となり、「少ナクモ一箇年半ハ地方

官庁一箇年半ハ中央官庁」における合計3年の「実務練習ヲ終」えなければならなくなった⁷⁾。ここに高文合格という「資格」が設けられ、これ(と、試補としての実務練習)が奏任官という官の身分への任用要件となったのである。ただしこの制度では、帝国大学法科・文科大学の卒業生は無試験で試補になれたため、高等試験合格という「資格」の特権性は低いものであった。そして実際、この時期の高等試験合格者は数的に限られ、むしろ帝国大学卒業生が幹部候補の主流をなしていたのである。また、この規則では、奏任官と同じく高等官であるところの勅任官について規定するところはなかった(第1条に「本令ニ於テ文官ト称スルハ奏任判任ノ文官ヲ総称」するとある)。よって、この時期の勅任官は、なんらの資格を問われることなく任用され得たのである。

なお、明治20年11月7日の試補及見習ノ待遇並ニ任用ノ件(勅57)により、試補が実務練習を終えて任官する際の官等は、奏任官4等以下とされた。これを踏まえて陞叙・昇進の最短経路を想定すると、試補3年で奏任官4等になり、そこで5年在職すれば、合計8年で奏任官3等に陞叙でき、ここで最低官等が奏任官3等の局長に就任できたことになる。

ところで、奏任の特定の官名について、文官試験試補及見習規則の規定によらず、判任官からの特別任用が認められる場合があった。たとえば府県参事官典獄特別任用令(明23勅227)は、府県参事官と典獄に、「五箇年以上官務ニ従事シ判任官三等以上ノ現職ニ在ル者ニ限り当分ノ内試験ヲ要セス高等試験委員ノ銓衡ヲ経テ任用スルコトヲ得」と定める(第1条)。一方で、続く第2条では、「前条ニ依リ……任用シタル府県参事官並典獄ハ高等試験ヲ経ルニ非レハ各他ノ高等官ニ転任スルコトヲ得ス」と定められていた。この規定によって、有資格者と判任官叩き上げ、現代的用語に置き換えれば、「キャリア」と「ノンキャリア」を、同じ奏任官の身分であったとしても、明確に峻別していたのである。

かくして明治19年から20年のうちに、高文合格という資格と奏任官の身分が、そして、奏任官の身分と局長という官名が、それぞれ結び付けられる体制が整えられた。しかしこの時期は、高文合格よりも有力な帝大法・文科卒業という資格が存在したこ

とや、勅任官に資格要件が定められていなかったこと、加えてその勅任官が局長に任じられ得たことから、高文官僚優遇の制度基盤は未確立であったといえることができる。また、そもそも、高文合格者あるいは帝大卒業生が局長となりえる奏任官3等に到達するには、制度上最短でも8年を要したわけで、制度開始から3、4年のこの段階は、まだ「高文官僚優遇」を云々する時期には入っていなかったのである。

ii) 官等の一時的廃止と復活

官等制度には、制定後わずか5年で大鉦が振り下ろされた。明治24年8月16日に施行された高等官任命及俸給令(勅82)により高等官官等俸給令は廃され、新勅令では官等が廃止されたのである。これによって、高等官には勅任官・奏任官の身分のみが残されることになった。俸給は、次官以上については一対一対応で定められ、局長についても、各省のポストごとに一対一対応で年俸額を示す「一号表」が適用された。それ以外の官名については、10の級を持つ「二号表」および、8あるいは4の級を持つ「三号表」が適用されたが、各級への格付の基準は存在しなかった。

この改定は、「職ノ繁簡ニ応シテ其俸給ヲ増減シ必シモ官等ノ高下ニ依テ俸給ヲ増減セサルノ精神ニ依」(圈点筆者)⁸⁾ るものであったとされる。現代的用語でいえば職務給の発想へのシフトが、この改正の眼目だったということになる⁹⁾。しかるに俸給額が一対一対応で示されない官名が存在したことについては、「若し其俸給を〔高い方に合わせて〕均一にせんとするときは大に俸給額の増加を来し且つ一朝其俸給の等差を廃し高きを削りて之を低きに加へ平等均一の俸額と為さんとするは是官吏の秩序を重んじ風紀を正す所以の道に非ざるを以て其俸給を分ちて数個となせり¹⁰⁾」と説明された。

官等そのものが消滅したため、陞叙年限規定も当然廃されたが、局長についてのみは「奏任官ニ在ルコト五年以上ニアラサレハ之ニ任スルコトヲ得ス」(第8条)という制限が設けられた。これについて「当局者」は、「進級年限を除きて少壮有為の士を奨励し官其人を得るの門戸を開きたり然れども官守の重きもの其責任あり一局部の長たるもの元より行政の経験なかるべからず単に俊壯の士を以て之に充つ

べからずとて局長は奏任官に在ること五年以上にあらざれば之に任ずることを得ずとせり¹¹⁾と説明している。

別の新聞記事はこの制度改定に関して、「^(ママ)職給の事は松方大蔵大臣、渡邊同次官其他少数の人々の主唱する所にて内閣各大臣も多きは之に反対」していたと伝えている¹²⁾。和田善一は、第一議会における予算委員会の予算査定説明書の文言を引きながら、この官等廃止の背景に、予算の削減を強く求める帝国議会の圧力があったと指摘している¹³⁾が、上述のような制度変更を大蔵大臣と次官が主唱していたのが事実ならば、経費節減の意図が存したという指摘の間接的な裏付けと見ることもできそうである。

しかし、官等(類似の等級制度)はわずか3ヶ月で復活する。11月14日に定められた文武高等官官職等級表(勅215)がそれである。「官吏の席順を定むるに標準を失ひ……種々考案を廻らせしが一時位階に準拠することと為さんとせしも官の高昇と其身の位階とは亦自ら異にして實際不都合あるにより結局官等は亦之を置かざる可らざるの必要あり」と認められたためであった¹⁴⁾。注目すべきは、新聞報道が「階級表は明後三日の天長節には取敢ず必要のことなるを以て殊の外之が発表を急がるる¹⁵⁾」と報じているように、この復活劇が11月3日の天長節を多分に意識したものであったことである。ここで官等制度とは何より、宮中席次の秩序を保つために必要とされていたのである。

この「等級表」は、高等官を10等に分け、1~3等を勅任官、4~10等を奏任官とした。そして同表により、官等と官名の対応関係が復活した。たとえば内務省では、次官は高等官2等(勅任)、局長は3等(勅任)~4等(奏任)、参事官は4~8等(奏任)などとされた。そして、複数の官等にまたがり、俸給令上も複数の級にまたがっていた官名では、官等と俸給の級の対応関係も等級表に書き込まれた(たとえば内務省参事官では、高等官4等が1級、5等が2~3級、6等が4~5級、7等が6~7級、8等が8~10級)。

明治25年11月14日、高等官任命及俸給令と文武高等官官職等級表が廃され、高等官官等俸給令が制定される(勅96)。高等官は9等に分かれた、1・2等が勅任官、3~9等が奏任官とされた。本令は、前年8月の俸給令を復活させ、官職等級表を取

り込んだと言える体裁になっており、俸給の決定方法に大きな変更はない。目立った違いは、前制度では官等と俸給の級の対応関係が官職等級表に書き込まれていたのに対し、新しい俸給令では、「高等文官官等相当俸給表」と称する別表によってその対応関係が示されるようになったことくらいである。

官等の初叙陞叙の基準は、「初メテ奏任文官ニ任セラルル者ノ官等ハ六等以下トス」(第7条)、「奏任官ノ官等ハ……在職満三年ヲ踰ユルニアラサレハ陞叙スルコトヲ得ス」(第8条)と定められた。すぐ後で触れる明治28年改正の検討時に作成されたと思われる内閣関係文書¹⁶⁾は、この陞叙年限の(再)設定について「奏任官進級ノ秩序ヲ保統シ規律ヲ整肅ニスルノ精神」に基づくものとみなしている。

陞叙年限は、明治28年9月21日の改正(勅123)で「七等以下ノ者ヲ除ク外在職満二年ヲ踰ユルニアラサレハ陞叙スルコトヲ得ス」と短縮され、7~9等については必要年数自体が消滅した。この改正について、原案を作成したと思われる法制局の決裁文書¹⁷⁾には、「現行奏任文官任用ノ例時勢変遷ノ今日ニ至テハ頗ル牽制ニ過キ任用上不便少カラスト認ムル」との理由書きが見られる。

官等俸給令の復活は、「現行職給制甚だ不完全にして例へば一の官職にして俸給幾種にか分るるもの其俸給増加する時は自然等級も亦進む理屈なれど知らず識らずの間に於て等級の進むは不穏当の事なればとて第一是等を改正せんとする¹⁸⁾」意図に発したものであった。すなわち、明治24年11月以降、官等制度は復活したものの、官等の陞叙基準の規定が失われたままであったために、俸給が官等を引きずり上げる事態が想定され(上述の内務省参事官の例で言えば、高等官5等で俸給2級だった者が俸給1級に昇給すると、制度必然的に高等官4等に陞叙することになる)、それが望ましくないことと認識されたわけである。

かくて官等俸給制度の一時的な流動化が終息した後の明治26年10月31日、文官任用令(勅183)と文官試験規則(勅197)が制定される。これによって、文官試験試験補及見習規則が持っていた資格付与機能は後者に、身分と資格の関係を明示する機能は前者に分け与えられ、同規則は廃止された。

文官試験規則は、試験を文官高等試験と文官普通

試験に分け（第2条）、合格者に合格証書を付与する（第5条）旨を定めた。この合格証書が、次に見るように奏任文官の身分への第一の資格となる。高等試験は筆記試験（一次）と口述試験（二次）からなり、科目は、必須科目が憲法・刑法・民法・行政法・経済・国際法、選択科目が財政学・商法・刑事訴訟法・民事訴訟法のうちから一つとなっていた（第14条）。

次に文官任用令の内容を見ていこう。その第1条は「奏任文官ハ別ニ任用ノ規程ヲ設ケ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」として、

- 一 文官高等試験ヲ経テ其ノ合格証書ヲ有スル者
- 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程ニ依リ在職シタル者並ニ教官技術官ノ在職年数ヲ除ク
- 三 満三年以上判事検事ノ職ニ在ル者及在リタル者

の三つを掲げた。第1号は、これ以上なく端的に、高文合格を奏任官任用の資格要件とするものである。文官試験試補及見習規則にあった帝大法・文科卒業という資格は消滅し、高文合格という資格の影響力は増大した。第2号は第一に、高文を合格せずすでに奏任官の地位に在った者（たとえば、文官試験試補及見習規則の規定により帝大卒業の資格をもって任官した者や、それ以前のそもそも資格が設けられていない時代に任官した者など）を、引き続き他の奏任の官名の官に任用するための規定であり、第二に、判任官から特別任用された奏任官が他の官に任用されることを封じる機能を持っていた（先述のとおり、特別任用勅令にもこの趣旨の規定がすでに盛り込まれていた）。

さてこの間、各省官制通則は随時改定され、官名の新設・廃止や、身分との対応関係の変更が行われている。明治24年7月27日には、局長が勅任又は奏任、課長が奏任又は判任となる（勅81）。書記官が課長を兼ねることができ、また、各省で特に課長を兼ねさせることができる官名は各省官制で定めるとした従前の規定は削除された。明治26年10月31日には局次長が廃止されている（勅122）。

明治30年4月12日には参事官の一人を勅任とする改定が行われた（勅84）が、翌31年10月22日

には勅任参事官は廃され、代わって勅任の参与官が新設された（勅257）。この時併せて、局長は勅任に改められ、奏任官を充てることはできなくなった。明治33年4月27日には、次官が総務長官、参与官が官房長に改められ、さらに勅任参事官が復活する（勅161）。3年後の明治36年12月5日には総務長官が再び次官となり、官房長は廃止された（勅208）。これらのめまぐるしい改定は、政務官と行政官の範囲をめぐる攻防の結果であった。

以上、この時期をまとめると、官等の一時的廃止とその復活が何と言っても特筆すべき出来事であった。その復活の背後にあった〈天皇からの距離の秩序の維持〉という主題は、本稿の以後の議論の展開において、繰り返し現れるであろう。それ以外には、文官任用令の制定による高文合格という資格の強力化や、局長・課長の対応身分の上向スライドにも注目しておきたい。高文官僚優遇の御膳立ては、少しずつ整えられつつあった。

そのことを踏まえて、上述の明治31年10月の各省官制通則改正時に大隈重信首相から各省大臣に発せられた「官治ノ標準」なる文書¹⁹⁾を見ると、「事務官ノ進退ヲ重ニスル事」という題目の下に、「従来大臣ノ更迭アル毎ニ漫ニ所部官吏ヲ易置シ動モスレハ事務ニ練達セル僚属ヲ罷免スルカ如キノ弊アリ……今後宜シク事務官ノ進退ヲ重ニシ吏僚ヲシテ長ク其地位ニ安ンシ一意其職務ニ黽勉セシムヘシ」との記述に目が留まる。文官試験試補及見習規則の制定から10年余りにして、「事務官」の人事の安定化の必要性が主張される時代を迎えていたのである。

iii) 「資格」任用の完成——明治32年

明治32年3月28日の文官任用令の全部改正（勅61）は、重要な画期をなした。これによって、これまで資格の定めなかった勅任官にも、高文合格という資格が設けられることとなったためである。その第1条によれば、勅任文官に任ぜられ得るのは、

- 一 奏任文官（特別ノ規程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
- 二 満一年以上勅任文官ノ職ニ在リタル者但シ特別任用ノ規程ニ依リ在職シタル者並ニ教官、技術

表 1 奏任文官年俸表（明治 43 年） 単位：円

	第1号	第2号	第3号	第4号	第5号
1級	3000	2500	2000	1500	3000
2級	2700	2200	1700	1300	2700
3級	2500	2000	1500	1200	2500
4級	2200	1700	1200	1100	2200
5級	2000	1500	1100	1000	2000
6級	1700	1200	1000	850	1700
7級	1500	1100	850	750	1500
8級	1200	1000	750	600	1200
9級	1100	850		550	1100
10級	1000	750		500	1000
11級					850
12級					750

官ノ在職年数ヲ除ク

三 勅任文官ノ職ニ在リタル者ニシテ本令第二条第一項ノ資格〔文官高等試験の合格証書〕ヲ有スル者

である。この改定の背景に、第1次大隈内閣における獵官の横行に対し、政党人を官界から駆逐し、以後その道を閉塞せんとする山縣有朋の意向があったことはよく知られているので、ここではこれ以上のことは付け加えない。ただ一つ、この改正案に関する説明書²⁰⁾中の「抑モ行政官ハ熟練経歴ヲ要スルヲ以テ年功ニ依リ下級ヨリ順次上級ニ累進スルコト猶武官任用ノ制ノ如クナルヲ当然トス可キニ更ニ等次累進ノ制ニ依ラス奏任官タル資格ナキモノヲ以テ勅任官ニ薦ムルハ独リ現行任用令ノ精神ニ反スルノミナラス遂ニ行政ノ秩序ヲ紊乱シ官紀ヲ荒廢スルニ至ラントス」（圈点筆者）という記述に注目しておこう。年功による順次昇進という人事の「秩序」のモデルは、武官の昇進の制に求められていたのである。

任用令の改定に付随して、4月10日に高等官官等俸給令が改正された（勅127）。これは、奏任官のみに適用されていた初叙官等（6等）と陞叙年限（2年）の制限を、「高等官」全体、すなわち勅任官も含むように拡張するものであった。本令改正案の理由書（法制局議第281号、明治32年4月6日）²¹⁾には「文官任用令改正ノ結果一般文官ノ官等モ亦秩序的ニ昇進セシムルノ必要アリト思考スルニ付左案ノ通高等官官等俸給令中改正ノ件公布相成然ルヘク乎」と記されている。

表 2 奏任文官俸給相当表

	第1号	第2号	第3号	第4号
3等	1級			
4等	2～3級	1級		
5等	4～5級	2～3級	1級	
6等	6～7級	4～5級	2～3級	1～2級
7等	8～10級	6～8級	4～6級	3～4級
8等		9～10級	7～8級	5～7級
9等				8～10級

iv) 「官格」の誕生

明治43年3月28日、高等官官等俸給令は全部改正される（勅134）。身分や官等の構造は変わらず、官等の陞叙年限も、「高等文官ノ官等ハ別ニ進級ノ例ヲ定メタルモノ及七等以下ノモノヲ除キ在職二年ヲ超ユルニアラサレハ陞叙スルコトヲ得ス」（第5条）と、明治28年改正をそのまま引き継いでいる。

大きく変化したのは、俸給表の構造である。高等官のうち、親任官はポストと俸給額が一对一対応で示され、勅任官も多くの官名で一对一対応、その他、複数の級を設定されるものも見られた（たとえば帝国大学総長・北海道庁長官は、1級5500円、2級5000円）。ここまでは前制度とさして変わらないが、差異が際立つのは奏任官の俸給制度である²²⁾。まず、第二表の奏任文官年俸表によって、5つの号ごとに最大12の級が設定された（表1）。

どの官名がどの号を適用されるかは、第14～22条に規定される。年俸表の級への格付の基準は、第三表の奏任文官俸給相当表によって示された（表2）²³⁾。これは前制度でも高等文官官等相当俸給表という名で存在していたもので、官等と年俸表の級の対応関係が、各号ごとに表示されている。ただし、1～4号を適用される官名のうちには、「其俸給〔が〕官等ニ相当セサル」官名が存しており、それらの官名については、俸給相当表が示す基準に依ることなく俸給の級が決定された。

適用される号の違いは、その官名において累進できる官等の上限と対応していた。すなわち、「第一号ニ依ル官ノ官等ハ高等官三等乃至七等、同第二号ニ依ルモノハ高等官四等乃至八等、同第三号ニ依ルモノハ高等官五等乃至八等、同第四号ニ依ルモノハ高等官六等以下、同第五号ニ依ルモノハ高等官三等以下トス」（第13条）と定められていたのである。それまでも、官名ごとに累進可能な官等の上限には

差異があり、官等表にも明示されていた。だが、この明治43年改正は、それを適用される俸給表の号という形で分類し、いわば顕在化させたのである。その意味では、ここが「官格」の誕生の瞬間であったと言ってよい。

なお、官格ごとの累進上限は絶対的なものではなく、「一級俸ヲ受ケ在職五年以上ニ至リ功績アル者〔で〕……第二号ニ依ル職員ニ在リテハ高等官三等ニ陞叙スルコトヲ得」（第23条）との特例措置があった。これにより、2号適用の官名の職員でも、高等官3等に陞叙することが可能ではあった。

ところで、明治20年に設けられた試補制度は、明治26年の文官任用令によって奏任官に任用されるための必須資格でなくなると直ちに形骸化し、明治40年代においては、「有資格者ハ多く先ツ判任官ニ採用シ事務ニ当ラシメ経験ヲ得セシムルヲ例ト為スヲ以テ試補ノ制ハ其ノ名ヲ存シテ其ノ実ヲ失フモノト謂フヘキ」状態になっていた²⁴⁾。そこに明治43年4月、内務省から「行政官試補規則」なる勅令案と文官任用令の改正案が提議される²⁵⁾。これは、前者の第1条で「文官高等試験ニ合格シタル者ハ試補トシ各官庁ニ属セシメ其ノ庁又ハ他ノ官庁ニ於テ事務ヲ練習セシムルコトヲ得」とし、後者における奏任文官の任用資格のうち、「文官高等試験ヲ経テ其ノ合格証書ヲ有スル者」を「試補トシテ所定ノ期間ヲ経過」することに書き換えることで、試補をふたたび奏任官に任じられるための必須の資格とすることを企図するものであった。内務省はこの案について、「高等行政官ノ養成ハ先ツ之ヲ地方ニ試ミ行政各般ノ事務ヲ練習セシムルニ非サレハ其智識一方ニ偏シ国家全般ノ事務ニ通曉セサル憾アルヲ以テ先ツ之ヲ試補ニ採用スルヲ可トス」と説明している²⁶⁾。

しかし法制局は、「高等行政官タル者先ツ判任官トシテ其ノ事務ヲ練熟スルハ将来判任官ヲ指揮スルニ付必要」であり、「官庁ニ於テハ一年半余ヲ以テ常ニ直ニ高等官ニ任スルコトヲ得サルヘキ場合多カルヘク時ニ或ハ三年四年ニ至ルノ例アルヘシ此ノ如キ場合ニ於テ此ノ如キ長キ期間恩給ノ権ヲ得サラシムルハ頗ル不穩当ナリト謂ハサルヲ得ス」との理由を挙げて内務省案を退け、明治26年勅令186号「文官試補及見習規程」によって定められていた無給の試補制度に代えて、有給の試補制度を新設する「文官試補及見習ニ関スル件」を制定したのであっ

た（6月20日、勅275）。

大正2年8月1日、文官任用令が全部改正される（勅261）²⁷⁾。これによって、勅任官への任用資格が若干緩和された。具体的には、第2条の規定により、高文合格者ならば、一度自由任用²⁸⁾により勅任参事官などに任官して1年以上在職するか、同じく自由任用によって秘書官などに任官して高等官3等に2年以上在職すれば、通常の官等歴階を経ずに転官制限のない勅任官に任用されうる。また、第3条により、高文に合格していなくても、勅任官に任官して2年以上在職するか、銓衡任用によって奏任官となり高等官3等に2年以上在職すれば、文官高等試験委員の銓衡を経て転官制限のない勅任官に任用されうる。ただし、第3条は自由任用の官名における在職期間を除外した。したがって基本的に、高文に合格していない官界外の者は、転官制限のない勅任官とはなりえなかった。

政府が作成した当初案では、第3条において自由任用の官における在職年数も勅任文官への銓衡任用の資格として認められ、また、自由任用の奏任官として2年在職すれば銓衡によって奏任官に任用されうるとする第6条が存在していた。これら銓衡任用範囲の拡充に加え、第5条の奏任官の資格規定には、第1号に「帝国大学法科大学又ハ文部大臣ニ於テ之ト同等以上ト認定シタル学校ヲ卒業シタル者」とあった。すなわち、明治20年の文官試験試補及見習規則のごとく、高文合格という資格の特権性を奪わんとする試みがなされていたのである。しかしこれらは、明治30年代末ごろから浸透・定着を見つつあった〈有資格者の官等歴階による幹部ポスト占有〉という秩序の紊乱を嫌う²⁹⁾ 枢密院によって、審議過程でことごとく修正されたのだった。

各省官制通則による官名と官格の異動であるが、大正3年10月6日の改正（勅207）によって参政官・副参政官が新設され（いずれも勅任）、代わりに勅任参事官が廃された。

試験制度については、大正7年1月18日に大規模な改定があった。それまで文官試験規則により一括規定されていた高等試験と普通試験が、それぞれ高等試験令（勅7）、普通試験令（勅8）に分割され、高等試験は、これまでの文官高等試験・外交官及領事官試験・判事検事登用試験の三種を「行政科」「外交科」「司法科」として統合するものとなっ

た。行政科の試験科目に変更はない。

v) 大正9年体制

全部改正の体裁はとらなかったものの、大正9年8月18日の高等官官等俸給令の改正(勅257)は大掛かりであった。まず、奏任文官年俸表の号が5から3に減らされ、1号に依る官の官等は3~7等、2号に依る官は4~8等、3号に依る官は5等以下とされた。また、奏任文官俸給相当表が削られ、官等と年俸表の級の制度上の対応関係は消滅した。前制度に沿っていえば、年俸表を適用される³⁰⁾すべての官が「其俸給〔が〕官等ニ相当セサル」官となったのである。年俸表の級の昇級基準は俸給令では示されておらず、「奏任文官ノ俸給支給ニ関スル取扱内規」(大正9年8月17日閣議決定)³¹⁾により、

一、奏任文官俸給ノ初給ハ別表第二表第一号ニ依ルモノハ年俸二千四百円、同第二号ニ依ルモノハ年俸千八百円、同第三号ニ依ルモノハ年俸千四百円以下トス

一、前項初給俸以上ノモノノ昇級ハ級ヲ進ミ一年ヲ超ユルニ非サレハ一級ヲ進ムルコトヲ得ス

とされた。さらに実務的には各省の内規に委ねられ、在級1年半から2年で昇級させることが多かったという³²⁾。高等官官等俸給令の基本的枠組はここで確定し、以後、戦後公務員制度の導入時まで持続する。

各省官制通則は、大正9年5月15日の改正(勅143)によって大正3年改正以前の状態に復した。すなわち、参政官と副参政官が廃止され、勅任参事官が復活する。この改正では、それまで「奏任官又ハ判任官」とされていた課長には、高等官(すなわち奏任官か勅任官)を充てることと改められた。その後、大正13年8月12日の改正(勅176)で政務次官と参与官(いずれも勅任)が置かれ、勅任参事官は再び廃止。さらに同年12月20日の改正(勅311)により、参事官そのものが廃止された。通則が定める官名と身分はここにおいて安定し、次の改定はおよそ20年後、勅任の総局長官、勅任又は奏任の部長を追加した、戦時体制下の昭和18年11月1日のことである(勅802)。

大正9年には、5月10日の通信部内臨時職員設

置制(勅127)を皮切りに、それまではその都度ばらばらの勅令によって設置されていた臨時職員の規定を各省ごとに統合する「臨時職員設置制」の制定が相次いだ。通信部内臨時職員設置制の閣議稟請文書には「法規整理統一の方針ニ基キ」³³⁾との文字が見え、この一連の措置が、後述する法規整理委員会における検討の結果を受けてのものだったことがうかがわれる。各設置制においては、官名の新設を伴う場合、当該官名と身分の関係が(官制通則と同様に)示された。

大正9年にはもう一つ、官吏制度にかかわる重要な勅令が制定されている。奏任文官特別任用令である(5月15日、勅160)。本令は、「左ニ掲クル奏任文官ハ五年以上判任以上ノ官ニ在職シテ行政事務ニ従事シ判任官五級俸以上ノ俸給ヲ受ケタル者ヨリ高等試験委員ノ銓衡ヲ経テ之ヲ任用スルコトヲ得」として、一定の勤続年数・俸給の条件の下、列挙された官名の奏任官に判任官を(高等試験委員の銓衡を経て)任用することを認めるものであった。

ここで特別任用を許す官名についてその官格を調べてみると、制定当初の特別任用令に掲げられた73の官名のうち、高等官3等まで累進可能な官格に属するのは、実に台湾総督府庁長ただ一つである。その他、4等までの官格が30、5等までが24、6等までが18となっており、3等まで累進できる官名を特別任用の対象外にしようとする志向が明確に読み取れる。これより随分先のこととなるが、奏任文官特別任用令は昭和16年1月6日に全部改正され(勅5)、基本的に、最高官等4等以下の官名には一律で特別任用が可能となる。ここでも最高官等3等の官名は特別任用を封じられたのである。

ちなみに奏任文官特別任用令の政府当初案は、最終案とは逆さまに、列挙した官名以外の奏任文官に、一般的に判任官からの特別任用を認めるものであった。列挙された、すなわち特別任用を認めないとされたのは、各省参事官を除く参事官、書記官、内務監察官、税関長、府県各部長などであった。しかし、この案を審議した枢密院は、「本令ニ列挙スル十数官ノミ例外トシテ普通任用ニ限ルノ体制ハ正ニ冠履転倒ノ譏ヲ免レサル所ナルノミナラス其ノ結果将来設置セラルル官ハ特ニ之ヲ本令ニ追記セサル限り当然銓衡任用ノ列ニ加ヘラルルカ如キ到底充当ノ立案ト為スヘカラス」³⁴⁾として、これを転覆させ

たのである。

同じ大正9年の文官任用令改正も、やはり枢密院が壁となった³⁵⁾。実現した改正内容は、勅任官の任用資格を定める第3条の但し書を削除し、自由任用の勅任官としての在職年数も銓衡任用の資格要件として認めたことと、第3条の2を追加して、限定列挙する勅任の官名（製鉄所長官、専売局長官、印刷局長など）への、高文合格資格や勅任官／高等官3等における一定期間の在職経験の有無を問わない一般的な銓衡任用を認めたことである。このうち後者につき、政府の当初案は、限定列挙する官名（内務監察官、税関長、府県知事など）以外については一般的に銓衡任用を認める規定となっていた。枢密院は、「原則例外ヲ転換スルモノニシテ文官任用試験ノ趣旨ヲ没却シ其ノ制度ヲ破壊スルモノ」³⁶⁾として、これも転覆させたのだった。

2 行政調査会以前における改革構想の系譜

前節では、高文官僚優遇に関わる制度の構造とその変遷について明らかにした。続いて本節以降では、その制度に変更を加えようとする改革の構想について、経時的に紹介していくこととしたい。

(1) 明治時代——政務調査委員

第1次桂太郎内閣の明治35年3月17日、政務調査委員官制が制定される（勅44）。「内閣総理大臣ノ指揮監督ヲ承ケ諸般ノ政務ニ関スル事項ヲ調査スル」（第1条）とされた政務調査委員は、一般行政事項、財政事項、官吏制度の三つについて、主査と主査掛を任命して検討を進めた³⁷⁾。

官吏制度については、内閣書記官長の柴田家門を主査として、管見の限り14の議案が作成された³⁸⁾。そのうちの一つに、官等俸給令案がある³⁹⁾。これは、高等官と判任官をひとくくりにして、その官等と俸給を定めようとするものであるが、高等官関係の箇所について、明治25年に全部改正されておよそ10年を経過していた当時の高等官官等俸給令との主要な相違点を挙げると、第一に、官等と俸給を密着させる方針がとられたことである。案によれば、（親任官を含む）勅任官は基本的に一ポスト一俸給とされ、奏任官の多数には、官等に上・（中・）下の別を設けて俸給額を設定した附表第一「奏任文

官普通俸給」を適用するとされた。これは、明治19年の高等官官等俸給令の方式への回帰である。この変更は、①「官等俸給ノ相当セル官職ハ其ノ相当セサルモノニ比シ官等陸叙ノ点ニ於テ不利益アリ前者ノ官等陸叙ハ俸給予算ノ多少ニ依リテ左右セラルト雖モ後者ニ在リテハ俸給ニ拘ラス定期ニ官等ヲ陸スルコトヲ得ル」こと、②「官等俸給ノ相当セサル官職ニ在リテハ官等徒ニ高クシテ俸給少キモノヲ生シ又下官ニシテ上官ヨリ高キ俸給ヲ受クルコトアリ之カ為自ラ官等ノ真価ヲ墮シ又職務上ノ秩序ヲ紊ルノ嫌ア」ること、③「官等ハ官吏ノ地位ノ高下ヲ定ムルモノナリ俸給ハ地位相当ノ生活ノ資ニ供セシムルモノナルカ故ニ是亦地位ニ伴フヘキモノナリ……然ラハ官等ト俸給ト相当セサルヘカラサルハ論ヲ俟タ」ないことなどから正当化された。

要点をとらえるに、①は、予算の裏付けの有無という現実を介して官等陸叙の可否が左右されることを、また②は、官等による上下の秩序が、それと無関係に定められる俸給の高低によって紊乱されることを、それぞれ問題視している。そして③は、俸給は官等に從属して決定されるべきものであることを宣言している（官等の示す「地位ノ高下」に從った俸給が与えられるべき、というこの思想は、「身分給」原則とでも呼ぶことができる）。ここから、本案の背景には、前節（2）のii）で見た明治25年官等俸給令の制度制定者が示したのと同様の、官等が俸給に引きずられることを忌避する志向があると言えるだろう。

第二の相違点は、初叙官等を6等以下とする現行制度に対し、これを8等としていることである（ただし、最下官等が7等の官名に任ぜられる場合や、高文合格などの資格を持つ者は7等）。これについては、「初叙ヲ六等以下ト為スハ事務官ノ秩序的官等陸叙ノ原則ニ反クコト甚キヲ以テ本令ニ於テハ原則ハ最下官等ヨリ順次ニ陸等スルコトト為シタル」と説明されている。なお、「最下官等」が9等ではなく8等になっているのは、本案が9等を廃することとしているためである。

第三に、官等の陸叙に必要な年数を、現行制度の2年から、4等以上で3年とし、さらに年限の定めなかった7等以下についても2年の年限を設けている。「現行ノ制ハ陸等早キニ失スルヲ以テ其ノ年限ヲ延長スルヲ要ス」と考えられたためである。

以上を総合すると、この俸給令案からは、官等の秩序形成機能を重視し、俸給を官等に従属させようとする意志が読み取れる。

本案に対し大蔵省が意見を呈した、桂太郎首相宛文書が存在する⁴⁰。この意見書は、「行政組織ノ改正案未タ定マラサルニ及テ官等俸給令ヲ議スルハ其順序ヲ得タルモノニアラス」として全般的な意見の展開を控えながらも、官等と俸給を強固に結びつけることや、陞叙年限を引き上げることについて、「事務官ノ任用ニ一定ノ資格ヲ要スルハ論ナシト雖モ一旦任用セラレタル者ニ対シテハ又擢奨ノ途ヲ開クハ最モ必要ノ事ナリ……本案ハ……〔任用の基準を〕現行法ニ比シ一層窮屈ナラシメタリ若シ本案ノ如クスルトキハ有為ノ人材ヲ適当ノ位地ニ配スルヲ得ス」と批判している。実際の人事を行う立場からは、制度にはできるかぎりの柔軟性を確保しておきたいという考えが生じることがうかがえる。

官等俸給令以外の諸案のうち、本稿に特に関係しそうな文官任用令改正案、文官試験令案、文官試験補及見習令案、特別高等文官試験令については、管見の限り、いずれも原案本体が見つからない。案に対して各省から出された意見から、文官任用令改正案が「勅任文官任用ノ範圍ヲ広クシ高等文官三等ノ地位ニ在ル者ハ凡テ勅任文官ニ任用セラルル」⁴¹としていたこと、文官試験令案が「高等文官試験中ニ外交部ナルモノヲ置キ外交官及領事官試験ヲ廃止スル」⁴²としていたことがわかる。また、特別高等文官試験令は、判任官の奏任官への特別任用に際しても試験を行おうとするものだったようだが、これに対して大蔵省は「元来特別任用ヲ要スル官職ニ任スヘキ者ハ法令ニ精通スルノ外尚其人物如何ヲ問フヲ必要トスルヲ以必ス試験ヲ行フノ制ニ改ムルコトハ實際ニ適切ナラス」と反対している⁴³。

(2) 大正時代——行政調査会以前

i) 臨時制度整理局

第2次西園寺公望内閣の明治44年12月9日、「諸般ノ制度及財政ノ整理ニ関スル事項ヲ調査セシムル為」、勅令283号によって内閣に臨時制度整理局が設置された。首相を総裁、内閣書記官長・法制局長官・勅任の法制局参事官・各省次官を委員、内閣書記官・法制局参事官・各省高等官を補助委員とするこの組織が示した官制整理案⁴⁴には、官名の

整理に関する若干の事項が含まれる。

すなわち第一に、「從來各庁ニ於ケル当然ノ常務ト認ムヘキ事項ニ対シハ特殊事務ハ臨時事務等種々ノ名目ノ下ニ特殊ノ官ヲ設ケタルノ弊アリ依テ是等ノ諸官中真ニ臨時的性質ヲ有スルモノハ臨時職員トシテ之ヲ認メ其ノ他ハ事務ノ性質及繁緩^{〔ママ〕}ヲ考慮シ相当ノ經常職員ヲ配備スルヲ至当ナリト認ム」として、「臨時」の名目で新しい官名を濫設する傾向を戒める。また第二に、「各省ニ参事官書記官及事務官ノ別アリ官制上其ノ職掌ヲ同フセスト雖實際ニ於テハ其ノ従事スル職務何等異ナル処ナシ依テ此等官名ヲ統一シ総テ事務官ト」するという、官名の簡素化を提案している。

なお第一の点については、さかのぼること十数年前の「官治ノ標準」(既述)においても、「参事官及書記官ハ定員ニ制限アルヲ以テ監督官事務官等ノ如キ特別ノ官名ヲ設ケ實際ハ参事官書記官ノ掌理スヘキ普通ノ行政事務ニ服セシムルモノアリ……其多クハ冗官ニ属シ官制通則ノ趣旨ニ反戻スルノ嫌ナキニ非ス」⁴⁵と指摘されていたところであった。

ii) 法規整理委員会

原敬内閣の大正8年5月には、首相を委員長、法制局長官を副委員長、次官級を委員とし、各省(内閣、法制局を含む)の参事官・書記官が幹事を務める、法規整理委員会が設置された。委員会は「官吏ニ関スル諸般ノ制度(任用、分限、俸給諸給、恩給退官賜金等ノ制度)ハ從來部分的ニ改正ヲ試ミタルコトナキニ非スト雖根本的ニ調査審究ヲ重ネタルコトナキカ為時勢ノ要求ニ応セサルモノ多シ」⁴⁶という問題意識の下に設置されただけあり、当初から、官等・俸給制度の大掛かりな変更を期して案を作成していた⁴⁷。

官等制度について、6月30日付の「官等俸給改正要項」では、高等官の官等を廃し、親任官・勅任官・奏任官一等・奏任官二等に再編するという案が示されている。初叙官等は奏任官二等とし、陞叙年限は、奏任官二等から一等が3年、奏任官一等から勅任官が5年とされていた。また、高等官を、奏任官一等に限る官、奏任官二等に限る官、奏任官一等・二等の官、勅任官・奏任官一等の官、勅任官・奏任官一等・奏任官二等の官と、五つの官格に分類するとしている。

7月に決定された「官等俸給改正意見」では、親任官は一官名一俸給、勅任官は6級、奏任官は13級、判任官は15級の俸給額を定め、官名ごとに一定の幅の級に対応させることが想定された。7月24日付の「勅任官俸給改正案」は、勅任官の俸給は7級とし、官名を九つに分類して、それぞれ一定の幅で級に対応させている（たとえば次官を含む第1分類は1～2級、各省局長を含む第6分類は4～6級など）。

委員会設置の直後、高橋是清蔵相は「行政整理は必ずしも人〔員削減〕の問題のみならず執務方法の改正、官等に対する差別撤廃等根本的に各方面の改正を執行するの要あるべし……高等官判任官等の区別を撤廃し特に頭脳を使用するもの普通事務を掌るもの等に依りて大体を区別し執務能力の如何に依りて俸給其他を決定するが如く先ず現行官等制度に根本的改善を加うべき事即ち是れなり」（圈点筆者）と談じている⁴⁸。この談を額面どおりに受け取ると、その志向する給与の原則は能力給であって、これは、既述の政務調査委員改正案の基底にあった身分給原則や、明治24年の官等撤廃の基底にあった「職ノ繁簡ニ応シテ其俸給ヲ増減」するという職務給原則との対比をなしている。ただ、上述したとおり、構想されていた制度案は、官名と俸給の級を一定の幅で照応させるゆるやか（で、注9に記したのと同様の意味で仮構的）な職務給制であった。もっとも、官名ごとの幅の内での昇級を能力評価によるものとすれば、職務給と能力給は両立されうとも考えられなくはない（そもそもこの蔵相発言が、そこまで細かい制度論を考慮した上でのものだったかどうかは分からない）。

これら「要項」および「意見」に対応するものと思われる、7月28日付で下條康磨幹事（内閣書記官）から馬場鑓一幹事長（法制局第二部長）に送られた修正案⁴⁹も残されている。高等官と判任官を統合して一つの「文官俸給令」を作るとする本案は、「要項」では残されていた奏任官の一等・二等の区別をも廃する。しかしその際、「武官ノ官階ニ対照シ宮中席次叙位及叙勲ノ基準点トシテ準官等ヲ定ムルコトヲ要」するという。この「準官等」とは何なのか。それは「俸給ニ依リ……定ムル」とされており、勅任官については1～4級俸が1等、5～7級俸が2等、奏任官については、1級俸が1等、

2・3級俸が2等、4・5級俸が3等、6・7級俸が4等、8～10級俸が5等、11～13級俸が6等となっている。この準官等の等数（勅任官2+奏任官6）は、当時ほとんど使われていなかった高等官9等を切り捨てている以外、現行の官等と同じである。また、任用の基準にも「初メテ奏任文官ニ任セラルル者ハ七級以下トシ七級以上ハ毎級在職一年以上ニ至ラサレハ昇級スルコトヲ得サル」、「満八年以上奏任文官ノ職ニ在リテ現ニ一年以上奏任一級俸ヲ受クル者ハ勅任官ト為ルコトヲ得」と、俸給の級が使われている。すなわち本案は、俸給に従属する官等（類似の等級）を設定し、俸給の級を任用の基準に利用するなど、俸給制度を中心に据えた制度設計になっているのである。

本案は、管見の限り、官等の体系を大胆に改変しようとする企図の先駆であった。しかしこれとて、明治24年に一旦廃止された官等がわずか3ヶ月で復活した際と同じ「宮中席次叙位及叙勲ノ基準点」の確保という理由によって、「準官等」なる現行の官等制度に類似の（ただし、その基盤が俸給にあるという点で、官等とは制度原理を異にする）しくみを維持せざるを得なかった。これはある意味で、「天皇の官吏」制度の必然であったと見ることができるとは。したがって以後も、官等制度に手を加えようとした時、この論点は浮上し続けるであろう。

以上の案は、いずれも幹事レベルでの検討で作られた原案であったと思われる。新聞報道によれば、11月25日の委員（既述のとおり、首相が委員長、法制局長官が副委員長、次官級が委員）による会議で官等制度改定案が議題になったが、「此の案に対しては原首相先づ反対の口吻を洩らし……鈴木司法次官法制局案反対の火蓋を切り其他の各省次官之れと呼応して反対し」、「多数の意見としては……勅任官階級をば従来通り一、二等に区別し更に奏任官階級をば……四階級範囲とし判任官階級も亦二等位に区別するを妥当なりとする」ものであったため、「馬場幹事長の手許に於て……改正案の起草」を行うこととなった⁵⁰。原首相や各省次官たちが、いかなる理由を掲げて改定案に反対したのかは明らかでない。

ともあれ本案は、「既に明年度における一般官吏の増給額は予算閣議において決定したるため……時代の大勢に順応すべき俸給令の改正を為すが為めに

は断然明年度まで延期すべしと力説する」声や、「〔予算成立前に俸給令案をまとめられないという〕本末を顛倒したるは法制局の大失態なり」とする「非難の声」⁵¹⁾の前に沙汰止みとなり、従前の官等俸給制度の骨格を維持した高等官官等俸給令の改正が大正9年に成るのである。

iii) 行政整理準備委員

高橋は清内閣の大正11年5月には、行政整理実行のため、首相の管理の下に内閣書記官長・法制局長官・大蔵次官・大蔵省主計局長が行政整理準備委員に命じられ、内閣書記官・法制局参事官・大蔵省高等官が委員を補助することとされた。6月2日付で委員決定された行政整理要項には「文官任用二伴フ試験ノ制度ヲ改正ス」との項目が見られるが、具体的記述を欠く。それ以外に、未決定ながら官名整理に関する改正案が二つ作成された跡が確認できる⁵²⁾。第一の「官名整理ニ関スル事項」は全省共通のもので、奏任官の官名を書記官・事務官・技師・秘書官・医官の五つに整理する内容を含む。このうち書記官と事務官は、「普通任用ノモノ」か「特別任用ヲ許スモノ」かによって区別されている。すなわち、高文組と非高文組を官名によって判別可能にしているのである。

もう一つの「官名整理ニ関スル件」は、内務省関係を中心とした官名整理案で、3案が示されている。まず、第一案は以下のとおりである。

- 一 支庁長、島司、郡長等ヲ職名トシ内務事務官ヲ以テ之ニ充ツルコトス
- 一 現在ノ庁府県理事官ハ内務事務官トス
- 一 内務本省ノ普通任用ニ依リ奏任行政官ヲ凡テ内務書記官トシ特別任用ノ途ヲ開クモノヲ内務事務官トシ官等ハ高等官三等迄上リ得ルコトス（現在ニ於テモ優遇ニ依リ三等迄ハ上リ得ルナリ）従テ内務事務官トシテハ本省及地方共通トス
- 一 内務部長、警察部長モ職名トシ内務書記官ヲ以テ之ニ充ツルコトス此ノ点ニ於テ内務書記官ハ本省及地方共通トス
- 一 警視ニ付テモ郡長等ト同様ニ内務事務官トシ警察署長、道府県警察部課長等ヲ職名トスヘキカニ付テモ考慮スルコトス

内閣、他ノ各省及植民地ニ付テモ右ニ準シ官名整理ヲ行フモノトス

本案の主眼とするところは、まず、本省と地方庁の官名を共通にすることである。さらに、普通任用と特別任用を官名で区別する点においては上述の「事項」と変わらないが、内務事務官の最高官等を内務書記官と同じ三等とする、すなわち同じ官格に置く。

これに対し第二案は、第一案を踏まえた上で「特別任用ノ有無ハ之ヲ補スヘキ職ニ付制限スルニ止メ内務行政官ハ凡テ内務事務官ヲ以テ統一スルコトス」るものである。官名は単一となるが、補する職を制限するという別の形によって、あくまで普通任用と特別任用の区別を維持しようとしているのである。

そして第三案は「島司、郡長、支庁長ヲ総テ職名トシ内務地方書記官（普通任用）又ハ内務地方事務官（特別任用）ヲ以テ之ニ充テ庁府県理事官ヲ任用資格ノ如何ニ依リ内務地方書記官又ハ内務地方事務官ニ改ム内務地方事務官ノ官等ハ四等止リ（優遇三等迄）トス」る。つまり、本省／地方庁の官名の区別および普通任用／特別任用の区別を維持し、さらに地方事務官の官格を低位に置くという、最も保守的な案であった。

iv) 行政整理調査委員

大正13年、清浦奎吾内閣においては、高橋内閣下の準備委員と似たしくみの行政整理調査委員が任命され、5月に「行政整理要目」が首相に呈された⁵³⁾。このうち、「行政整理ニ関スル一般事項」においては、「文官任用制度ヲ改善ス」の項が第一に掲げられている。その内容は、まず試験制度について、①「現在ノ外交科試験ヲ廢シ行政科試験ヲ経タル者ニ対シ若干ノ学科目ニ付追加的試験ヲ行フコトヲ以テ之ニ代フ」、②「選択科目ノ範囲及選択科目中各自ノ受クヘキ科目数ヲ増加シテ受験者ヲシテ各自ノ特色ヲ利用セシ」め、「学科目ハ法律學過重ノ弊ヲ是正スルコトニ意ヲ用キ」る、とする。これらは、後述する行政調査会の試験制度改革案の基調をなす。

続いて、「高等文官特別任用ノ途ヲ広クシ適材ノ能力ヲ發揮セシムルニ意ヲ用キ之カ為左ノ要項ニ留意ス」として、「特別任用ヲ許ス官ノ範囲ヲ広メ各

庁判任官ノ優秀ナルモノハ自然適當ノ官ニ特別任用セラルル様ニシ現在ノ如ク庁又ハ部局ヲ異ニスルニ依リテ待遇ノ公平ヲ欠クカ如キコトナカラシム」と、判任官から奏任官への特別任用の範囲の拡充を提案する。後段の「待遇ノ公平ヲ欠ク」現状とは、後にも述べることになるが、本省に特別任用が認められる官名がないために、本省勤務の優秀な判任官が、地方庁（こちらには特別任用が可能な官名がある）勤務の判任官のように奏任官に抜擢され得ない事態が問題化してきたことを指していると思われる。

官等制度については、その「段階ヲ簡單ニスルコトヲ考究ス」としている。これに関して、同じ時期に出されたと思われる（紹介した行政整理調査委員の整理案と同じ文書に、附録として採録されている）「立憲政友会政務調査会行政整理委員会ノ第一回報告」なる行政整理案には、「官及官等各級ヲ廢止シ俸給ハ職務ニヨリテ支給スルノ制トナスヘシ從テ高等官属官等ノ名称ハ廢スヘキモノトス」との提案が見られる。超然内閣は、官等どころか身分や官の体系そのものまで解体しようとする野党のこのような「過激」な案を意識しながら、改革案を構想しなければならない立場に置かれていたのであろう。

3 行政調査会における改革構想

行政調査会は、加藤高明内閣の大正14年5月に、「行政事務刷新ニ関スル調査審議ヲ為ス」ために内閣に置かれた。官吏制度関係の検討課題としては「文官任用令ノ規定稍窮屈ニ過キ広ク適材ヲ得ルニ不便ナルヲ以テ之カ改正ヲ要スルコト」「文官中高等官ノ官職名義甚シク多様ニ分レ処務ヲ複雑ナラシムル嫌ヲ生スルヲ以テ之ヲ整理スルコト同時ニ官等及待遇等ヲ整理スルコト」「高等官試補制度ヲ復活シ其運用ヲ巧妙ニスルノ要アルコト」「文官試験規則ヲ改訂スルノ要アルコト」などが挙げられており⁵⁴⁾、ここまで紹介してきた改革論議の総決算の観がある。

調査会は、内相・法相・内閣書記官長・法制局長官・各省政務次官（当初3人、のち4人）・各省次官（11人）からなる委員によって構成され、その下に、「準備調査ヲ為ス」幹事が内閣および各省の高等官の中から任命された。議案は幹事会で立案し

て本会議で審議・決定するが、「稍複雑ニシテ即決シ得サルモノハ……特別委員ヲ指名シテ之ニ其ノ審議ヲ付託スル」方針がとられた⁵⁵⁾。

(1) 各省幹事の調査項目

調査会は、各幹事がその所管について調査を要すると思われる事項を選定し書面で幹事長に提出（所管以外の問題でも調査の必要を認める場合は同様の手続をとる）。幹事長が各幹事からの提案を分類整理の後、適宜幹事会を開いて草案を決定し、本会議に付議するという流れで始動することになった⁵⁶⁾。そこでまず、各省の幹事が最初に提出した調査項目（多くは具体案を含んでいる）から官吏制度に関する事項を抜き出し、どのような改革案が出されていたのかを確認していくことにしたい⁵⁷⁾。

i) 任用制度

任用制度について、多くの省から挙がったのは、判任官の奏任官への特別任用の拡充である。内閣は、「現在ノ判任俸給予算定額内ニ於テ新高等官ヲ置」き、「判任官在職十五年以上現ニ三級俸以上ノ者ニシテ成績特ニ優秀ナルモノニ限り進級セシムル」、「官名ハ通常ノ高等官ト區別シ例ヘハ理事官」とし、「員数ヲ制限シ各庁例ヘハ三名ニ限ル」という案を提出した。判任官の特別任用拡充が求められた背景には、「二三ノ例外ヲ除ク外本省ニ在リテハ特別任用ノ制度ナキカ故ニ……地方庁ニ出テテ高等官タラシムルノ外ナキヲ以テ優秀ナル判任官ヲシテ永ク本省ニ在勤セシムルヲ得ス」（内務省）、「優秀ナル判任官ニシテ其同僚ハ中央部局外ニ在ルカ為己ニ高等官ニ昇進榮達スルモ其ノ本省ニ執務スルカ為榮進ノ途途絶シ而モ其ノ技倆才能ニ於テ本省事務ニ欠クヘカラサル者アリ」（大蔵省）という問題があった。その他、司法省、農林省、通信省も特別任用の拡充を掲げている。商工省はさらに踏み込んで、「判任官ハ一定ノ年限給俸ニ達セルトキハ一般的ニ高等官ニ陞叙セシメ得ル途ヲ啓クヲ可トス」（圏点筆者）と提案している。

奏任官への銓衡任用については、大蔵省が、「特種ノ行政事務ニ付特別任用ノ範囲ヲ拡張スルコト」、「例ヘハ銀行若ハ保險会社ノ検査事務ノ如キ取引所ノ監督事務ノ如キ……職務ニ従事スル者ヲ資格任用者ニ限定スルハ時勢ニ副ハサルノ憾ナキニアラス」

と、民間からの採用を念頭に置いた拡張を掲げた。

一方、勅任官の資格要件の緩和を挙げているのは、「勅任文官ハ之ヲ銓衡任用トナスノ途ヲ開クコト」とする農林省だけである。その意図は、同省が営林局長を勅任として銓衡任用にし、「技術官中行政的才能ニ於テ充分ナルモノハ之ヲ局長タラシムル」ことや、「農林省所管ノ行政ハ特ニ技術ニ重キヲ置クノ要アルノミナラス其ノ技術官ノ定員モ亦百名ニ達ス而モ現在ニ於ケル省内外四局ニ対スル配属モ大体相同シキカ故ニ現行農林省官制上ノ勅任技師ノ定員三名ニ更ニ一名ヲ加フルノ要アリ」という提案をあわせて行っていることからして、技術官の待遇改善にあったと思われる。

ii) 官等制度

官等制度については、内務省と通信省が完全撤廃（身分だけを残す）の方針を示し、司法省も奏任官を2~3階級に分けることを提案している。農林省はさらに詳細に、「勅任官ノ一等及二等ノ別ヲ廢」し「奏任文官ノ官等ヲ一等（現在ノ五等以上）及二等（現在ノ六等以下）ニ改」めた上「初叙官等及官等陞叙ノ制限ヲ撤廢」することを提案している。

それぞれの言い分を聞くと、内務省は「高等官官等ノ制ハ之ヲ存置スル大ナル実益ヲ見サルノミナラス其ノ區別繁多ニ過キ不便少カラス時ニ人材登用ノ障害タルコトアリ」、通信省は「官等ノ區別ハ叙位叙勲及旅費支給ノ標準トナル以外格別ノ実益無シ」、そして司法省は「多数ノ階級ニ分ツコトハ官等ト俸給ト伴ハサル今日其ノ必要ナシ」としている。

一方、内閣は「官等ハ……官吏ノ各種ノ人事取扱上ノ基準トナルモノニシテ今直ニ之ヲ廢止スルカ如キコトハ甚タ困難ナルモノト認メラルル」と慎重な姿勢を示す（ただし「其ノ階級多キニ失シ……官等ノ改廢ニ付考慮スルノ要アルヘシ」ともしている）。しかし、これに反論するように、内務省は「昇叙又ハ職務代理等ノ關係ニ於テ順序ヲ設クルノ必要アルニ於テハ例ヘハ在任ノ年数等適当ナル標準ヲ以テスレハ足ル」、通信省は「叙位叙勲ハ凡テ……勤続年数又ハ俸給ヲ標準トス」ればよいと主張している。

iii) 官名・官格

官名について、もっとも単純化を志向しているのは内務省と通信省である。内務省は「現在ノ官名ハ

多キニ過キ依テ生スル不便少カラス而カモ其ノ間之ヲ區別スルノ実益ナキモノ多シ」として、「中央各省ヲ通シ又中央官庁ト地方官庁トヲ通シ原則トシテ単ニ事務官及技術官ノ二種類ト為スヲ適当トス」と述べる。通信省も、「高等官ハ大臣政務次官次官参与官秘書官ヲ除クノ外総テ事務官及技師ト」することを提案している。

官名に「出自」の痕跡を残すべきとするのは、先述した内閣（判任官が特別任用される「官名ハ通常ノ高等官ト區別シ例ヘハ理事官トスル」）、大蔵省（「資格任用者特別任用者及銓衡任用者ノ区分ニ基キ官名ヲ単純化スル」）、そして農林省（「文官任用令第五条ニ依ル奏任官ハ之ヲ書記官トナシ奏任文官特別任用令ニ依ル者ハ之ヲ事務官トスル」）である。ただし農林省は「〔特別任用の〕事務官ハ銓衡ニ依リ〔資格任用の〕書記官ニ任用スルノ途ヲ開クコト」と、両官名を架橋することもあわせて提案している。

鉄道省は「鉄道関係文官ノ官名ヲ本省及鉄道局ヲ通シ共通トスルコト」とし、その狙いどころを、「両者間ニ転勤セシムル場合ニ於テハ其ノ都度任官ノ形式ヲ踏ムコトヲ要シ殊ニ高等官ニ在リテハ上奏御裁可ヲ仰クノ要アルノミナラス特別任用ノ高等官ノ如キハ一々試験委員ノ銓衡ヲ経ル等事務簡捷ノ趣旨ニ副ハサルモノアリ」と説明する。内閣も、官名の単純化を「執務ノ簡捷ニ資ス」るものと捉えている。

官格について言及したのは、「文官任用令ニ依ル奏任官ト奏任文官特別任用令ニ依ル奏任官トノ官等ヲ統一」し、「高等官官等俸給令ノ各号表ヲ統一スルコト」と述べる農林省のみであった。

iv) 試験制度

試験制度については、まず、内閣の「行政科試験ノ試験科目ヲ改正〔＝「行政官ニ必要多キ各種ノ政策学其ノ他ノ実質的学科目」の導入〕シ以テ法学偏重ノ弊ヲ除キ且各人ノ特色尊重ヲ計ルコト」に代表される、法科偏重の試験科目見直しの提言がある（外務省、司法省、通信省が同趣旨の提案）。

また、前年の行政整理調査委員も言及していた「行政科及外交科試験ヲ統一スヘシトノ提案」に対し、外務省が「国内行政事務ト外交事務トノ間ニハ性質上重大ナル差異アルノミナラス専ラ在外勤務ニ

表3 「高等試験制度ノ改善ニ関スル件（報告書第一号）」の検討経過

年月日	会議名称	備考
大正14.5.23	第2回幹事会	特別委員(幹事6名)に付託
5.29	第1回幹事特別委員会	会名は会議録のまま。第2回より「小委員会」に変更されている
6.9	第2回小委員会	
6.11	第3回小委員会	小委員会調査案決定
6.17	第7回幹事会	
6.20	第8回幹事会	幹事会調査案決定
9.11	第2回総会	小委員会(委員7名)に付託
9.15	小委員会	小委員会報告書決定
9.18	第3回総会	
9.25	第4回総会	報告書可決

服スル外交官及領事官ニ対シ内地行政官ト異ル教養ヲ必要トスル所アルヘキハ極テ明瞭ナル事実ニシテ外交官ト内地行政官トヲ採用スル標準ノ岐レサルヘカラサルハ亦自然ノ事理ナリ」と猛反対しているのが目に付く。

その他、試験委員の構成の見直し（内閣「広く適材ヲ委員ト為シ得ルノ制ト為ス」、司法省「官吏ニ限ラス広く在野法曹其ノ他適当ノ資格アル者ヨリ採用スル」、口述試験の廃止（内閣「受験者及試験委員カ消費スル時間ト精力トハ極メテ多大」）、資格試験ではなく採用試験に改めること（外務省）などの論点が挙げられている。司法省は、司法官に行われている制度を念頭に、試験を高文一回限りとせず、「本官ニ任セラルル前一定ノ期間試験ヲ為サシメタル後考試ヲ行フコト考試ニ付テハ特ニ人格関係ヲ究ムルコト」を提案している。「考試制度ハ一面ニ於テハ試験ヲ経タル者他面ニ於テハ多年職ニ在リテ経験ヲ有スル者ヲ高等官ニ採用スルコトニ付其實績ヲ挙クルヲ得ヘシ」という。また、通信省が「技術官トシテノ性質上ヨリ見ルモ又一般文官トノ権衡上ヨリ見ルモ必要ナリ」として、「技術官ニ対シテモ試験制度ヲ設クルコト」を主張しているのも興味深い。

(2) 三つの報告書

前項で見た各省の調査項目は、「高等試験制度ノ改善ニ関スル件（報告書第一号）」「文官任用制度改善ニ関スル件（報告書第三号）」「官吏関係諸制度改善ニ関スル件（報告書第十一号）」という三つの報告書に収斂していく。そこで次に、それぞれの報告書の策定経過と内容を紹介し、さらに、検討過程に

おいて出された素案や意見の中から、注目すべき点を拾い上げていくこととしたい⁵⁸⁾。

i) 高等試験制度ノ改善ニ関スル件

行政調査会最初の報告書となった「高等試験制度ノ改善ニ関スル件」については、検討過程における議論は詳説せず、報告書の内容の紹介にとどめる⁵⁹⁾。検討の経過は表3のとおりである。

報告書は、①受験資格、②予備試験制度、③行政科・外交科・司法科別の試験科目および試験方法、④試験委員の構成の四項目から成る。このうち前二者は現状維持を是とするもので、④についても、「現行制ノ如ク各庁高等官ニ限ルコトナク其ノ以外ニ適任者アル場合ニ於テハ之ヨリモ任命スルコトヲ得ルモノトス」という茫漠とした提言にとどまっている。

唯一「改革案」らしい体裁を備えるのは③である。案の基調にある発想は、法科偏重の是正と選択科目の増加で、前述した行政整理調査委員のそれを引き継いでいると言えよう。行政科を取り上げて具体的にみると、憲法・行政法・民法・刑法・国際公法・経済学の6科目であった必須科目を憲法・行政法・民法・経済原論の4科目に減じ、商法・民事訴訟法・刑事訴訟法・財政学の4科目であった選択科目を、哲学概論・倫理学・心理学・社会学・政治学（以上第一類）、政治史・経済史・法制史（以上第二類）、財政学・経済政策・社会政策（以上第三類）、商法・刑法・国際公法（以上第四類）、民事訴訟法・刑事訴訟法（以上第五類）の5類16科目と大幅に増加させ、受験者は各類内で重複しないように3科目を選択することとした。

表4 「文官任用制度改善二関スル件（報告書第三号）」の検討経過

年月日	会議名称	備考
大正14.6.20	第8回幹事会	幹事5名に準備調査命下(小幹事会組成)
6.24	第9回幹事会	各省より意見聴取
6.27	第1回小幹事会	
7.3	第2回小幹事会	
7.7	第3回小幹事会	
7.11	第4回小幹事会	小委員会調査案および「任用制度改善二関スル事項」決定
7.15	第12回幹事会	
7.17	第13回幹事会	幹事会調査案決定
9.25	第4回總會	特別委員会(委員7名)に付託
10.2	第1回特別委員会	
10.6	第2回特別委員会	
10.13	第3回特別委員会	特別委員会報告書決定
10.27	第8回總會	
11.3	第9回總會	報告書可決

外交科については、上述した行政科との統合案とそれに対する外務省の反発を反映して、両論併記となっている。外交科を存続させる甲案では、必須科目を憲法・国際公法・経済原論・外国語の4科目（現状はこれに国際私法と外交史を加えた6科目）とし、選択科目は4類17科目とされている。外交科を事実上行政科に吸収する乙案は、外交科志望者には行政科試験の必須科目に国際公法と外国語を、選択科目の第二類に外交史を、それぞれ付加するものであり、制度のしくみ上、「外交科試験合格者ニハ常ニ行政科試験合格者タルノ効力ヲ認ムルモノト」なる。

ii) 文官任用制度改善二関スル件

銓衡任用および特別任用の範囲の拡充に関する件は、報告書第三号「文官任用制度改善二関スル件」に集約された。幹事会での検討は、高等試験に関する報告書の検討を終えた直後から開始されている。検討経過は表4のとおりである。

報告書は、①勅任文官ノ一般的銓衡任用ノ範囲ヲ拡ムルコト、②奏任文官ノ任用資格ノ範囲ヲ拡ムルコト、③判任文官ノ任用資格ノ範囲ヲ拡ムルコト、④銓衡機関ノ組織、⑤銓衡方法ノ改善の5項目から成る。

①については、「官界外ニ当該官ノ職務ニ必要ナル学識、技能及経験ヲ有スル適材アリテ之ヲ登用シ得ル見込アルコト」と「登用ノ途ヲ広クスルコトガ利益ニシテ之ニ伴フ弊害ノ虞ナキコト」を主眼と

し、非高文組や官歴のない民間人を銓衡任用できるようにすべき官名を46個列举した。そのうちいくつかを挙げると、鉄道次官、内閣統計局長、外務省条約局長、内務省衛生局長、大蔵省銀行局長、司法省民事局長、文部省専門学務局長、農林省水産局長、商工省商務局長、通信省工務局長、鉄道省運輸局長などであり、各省万遍なく一部（あるいは大部分）の局長ポストが掲げられている。

②についてはまず、「奏任文官ノ一般的銓衡任用ノ範囲ヲ拡ムルコト」として、①と同じ要領で銓衡任用に開かれるべき54の官名を列举している（うち28は、すでに奏任文官特別任命などにより判任官の特別任用が可能な官名）。例示すると、内閣印刷局書記官、社会局書記官、製鉄所理事、簡易保険局事務官、朝鮮総督府医院事務官、台湾総督府州港務官などであり、勅任文官と違って、外局や外地官庁に置かれる官名が目立つ。本省の官名は、鉄道書記官と鉄道省事務官のみである。

②ではその他、「文官類似ノ特殊ノ経歴アル者」（たとえば地方公共団体の有給吏員）や「教官技術官其ノ他特別ノ學術技芸ヲ要スル官職ニ在リタル者」の銓衡任用を拡充することや、現行の判任官からの特別任用の範囲を拡充することも提案されている。このうち判任官の特別任用について、「特別任用ノ官ノ権限及官名ハ成ルベク一般ノモノト區別セザルモノトス……此ノ結果必要アル場合ニ於テハ同一ノ官中特別任用ニ依リ得ル者ノ員数ヲ任命ニ於テ定ムルコトアルベシ」としている点は注目され

る。前述のとおり、大正11年の行政整理準備委員は、普通任用と特別任用で官名を区別しようとしていたが、ここでは、「各官ニ在ル者ノ間ニ徒ニ區別感ノ存在スルヲ防キ又廣ク其ノ時々ノ必要ニ応ジテ各局課ニ人材ヲ配置セムトスルノ趣旨」（幹事会調査書に付属する説明）から、官名の統一が是とされたのである。なお、特別任用を認める官の員数は「各省ニ在リテハ官房及各局ニ一人宛ヲ配置シ得ルコトヲ最少限度トシ判任文官ノ員数其ノ他ヲ參酌シテ之ヲ定ム」として、「叩き上げ」が増えて高文組の領域を蚕食しないよう配慮されていた。

③は本稿の射程外であるので省略し、④を見ると、銓衡機関の大枠は現状維持としながら、「高等試験委員ニハ必要ニ応ジ銓衡顧問ヲ置キ教官技術官其ノ他特別ノ學術技芸ヲ要スル文官ノ銓衡ニ付其ノ意見ヲ徴スルノ途ヲ開ク」としている。⑤は、銓衡手続における「事務簡捷」のため、「一般的標準ヲ定メ得ルモノニ付テハ勅令ヲ以テ其ノ標準ヲ掲ゲ其ノ標準ニ適合スル者ニ付テハ銓衡ヲ経ルヲ要セザルコトニ改」め、「特別ノ學術技芸ヲ要スル官ノ銓衡ニ付テハ銓衡セラルベキ者ノ履歴ガ許ス限り成ルベク包括的ノ銓衡ヲ為シ其ノ者ガ官ヲ転ズル毎ニ銓衡ヲ為スノ繁ヲ避クルコト例ヘバ電気ニ関スル陸軍造兵廠技師ト謂フガ如キ限定ヲ避ケ電気ニ関スル各庁技師トシテ銓衡スルコト」などを提言するものである。

続いて、報告書に至るまでの検討過程で出された諸案や意見を拾っていこう⁶⁰⁾。なお、①の勅任官の銓衡任用の範囲拡大をめぐる議論については、政党政治家と官僚の攻防という観点からこれを取り上げた先行研究が存在する⁶¹⁾ので、本稿では立ち入らない。

②のうち、銓衡任用範囲の拡大については、大きな議論となった①と比べると議論が少ない。6月27日の第1回小幹事会に出された参考議案中でも、銓衡任用を可能とする官名の案として、勅任官については各省次官や各省局長などまで含まれているのに対し、奏任官についてはもっぱら外局や外地官庁の高等官3等まで累進できない官名が並んでいる。当初から「穩健」な案が出てきたため、議論も沸き上がらなかつたのだろう。そんな中、7月15日の第12回幹事会において種田虎雄幹事（鉄道省運輸局長）が述べた「勅任官ヲ凡テ〔銓衡任用〕否トシ奏

任官ヲ解放シテ奏任官ヨリ勅任官ニ進ムヤウニセハ可ナラム」という、ある種の発想の転換は興味深い。

判任官からの特別任用については、報告書では特別任用を許す官名を普通任用のみとする官名と同一にする方針が採られたことを既に述べたが、議論が始まった当初、6月24日の第9回幹事会では、「官名ハ理事官トスルカヨロシカラン」という点に大体「意見ノ一致ヲ見」、27日の第1回小幹事会でも「官名ハ他ノモノト區別」するとされていた。しかしこれが、7月11日の第4回小幹事会に提出された「文官任用制度改善ニ関スル件（小幹事会案）」では、「一般ノモノト區別セサルモノト」する、と180度転換している。残された要点筆記においては、この間にこの件についての議論が行われた形跡は認められず、どのような意向が働いたのかは不明である。なお、第1回小幹事会では、官名は区別するも「官等ハ三等迄進マシムルコト」と意見の一致をみていた点、すぐ後で紹介する報告書第十一号につながるものとして注目しておきたい。

iii) 官吏関係諸制度改善ニ関スル件

官等制度の見直し、官名や官格の整理、初叙・陞叙制限など官等階級の規定などに関する事項は、報告書第十一号「官吏関係諸制度改善ニ関スル件」にまとめられた。本報告書の検討は、他の二つに比べて多くの会議がもたれ、しかも中途に加藤内閣の倒壊に伴う調査会自体の休止がはさまるため、検討開始から報告書可決までに9ヶ月を費やしている。検討の経過は表5のとおりである。

報告書は、①官吏優遇ニ関スル事項、②官等制度ニ関スル事項、③奏任各官ノ最高官等ニ関スル事項、④官職名ノ整理ニ関スル事項、⑤判任文官俸給ニ関スル事項の5項目から成る。以下、本稿に関係の薄い⑤を除き、内容を見ていく。

①は、現行の勅任官待遇の制度を存置する身分上の優遇、一定年限以上最高俸で頭打ちになっている勅・奏任官に対する加俸という俸給上の優遇、そして、「勅任官トシテノ在職十年以上ニ亘リ特ニ功績顕著ナル者退官ノ場合ニ於テハ、其ノ省ノ名誉顧問ト」する名誉職付与の優遇の三方策を提案している。幹事会調査案に付属していた説明によれば、これらは、先の報告書第三号を受けて「勅任文官任用

表5 「官吏関係諸制度改善二関スル件（報告書第十一号）」の
検討経過

年月日	会議名称	備考
大正14.11.4	第25回幹事会	幹事長案提示
11.20	第26回幹事会	
11.26	第27回幹事会	小幹事会(幹事7名)に付託
12.3	第1回小幹事会	
12.11	第2回小幹事会	
大正15.1.16	第3回小幹事会	
5.26	第4回小幹事会	
5.28	第5回小幹事会	
5.30	第6回小幹事会	
6.11	第7回小幹事会	
6.19	第8回小幹事会	
6.26	第9回小幹事会	小幹事会調査案決定
7.8	第33回幹事会	幹事会調査案決定
7.20	第15回総会	
7.29	第16回総会	特別委員会(委員6名)に付託
8.6	第1回特別委員会	
8.14	第2回特別委員会	特別委員会報告書決定
8.18	第18回総会	報告書可決

ノ範囲ヲ広メタル為、自然奏任文官ノ進路ヲ狭クシ、從テ其ノ失望ヲ來スノ虞アルベキヲ以テ、何等カノ方法ヲ以テ奏任文官ヲ優遇スルノ途ヲ構ズ」る必要があるとの認識のもとに立案されたものであった。

②では、現行官等制度を存置し、高等官9等のみを削除するという、微温的な案が提示されている。③は、「奏任文官ハ……原則トシテ奏任官ノ最高官等迄陞リ得ルモノトスル」としている。本稿の用語で言えば、官格の撤廃を提言していることになる。幹事会案に付された説明においては、とりわけ一号表の官（最高官等3等）と二号表の官（同4等）に「實質上顯著ナル區別ナキニ拘ラス、之ニ付法ヲ以テ微細ノ區別ヲ設クルコトハ時代ノ趨勢ニ反シ人心ヲシテ倦マシムルノ結果ヲ生ス」という問題意識が示されていた。

④は、一般官庁における事務の高等官の官名を、課長級は書記官、課員級は事務官に統一し、それに各官庁名を付すことを原則とする官名整理案を示す。前述のとおり、報告書第三号では、特別任用を認める官名とそうでない官名を区別しない旨を提言していたが、ここでは、職制上の上下（課長という役付か、そうでないか）に対応して官名を区別する

方針が採られたことになる。技術系高等官についてはこれを技師に統一するものとされており、ここには職制を反映した区別は立てられていない。

続いて、報告書に至るまでの検討過程で出された諸案や意見を見ていきたい。検討は、11月4日の第25回幹事会が初回の場となったが、ここに幹事長から参考案として「官吏関係諸制度改善案」が提示された。同案は、列挙の順序こそ異なるが、報告書に盛り込まれる論点をすでに網羅している。これに対して各省幹事が意見書を提出し⁶²⁾、それを受け12月3日から翌15年6月26日までの9回に及ぶ小幹事会で報告書案が練り上げられていった。小幹事会案は7月8日の1回の幹事会のみで微修正を受けて可決され、幹事会案として7月20日の総会に上程された。総会は特別委員会を組成して議論を委ね、ここでは小さくない変更が行われた特別委員会案が決定される。これが8月18日の総会でそのまま可決され、最終の報告書となった。

当初の幹事長参考案において、報告書の①に対応する奏任官優遇策はすでに身分上・俸給上・名誉職付与の三つが出揃っていたが、このうち身分上の優遇策の内容は、報告書のそれとは異なっていた。すなわち参考案では、現行の勅任官待遇制を廃し、これに代えて「一定年数以上奏任官ノ最高官等ニ在リテ功績顯著ナル者ニ対シ……同一官名ニ於テ勅任官ト為ルノ途ヲ設クル」という方策を示していたのである。意見書を提出した各省は軒並みこの方策に賛意を示しており、小幹事会案、幹事会案と維持されてきたが、総会の特別委員会において一転して現行の待遇制を可とする内容に差し替えられることとなる。

なお、小幹事会案付属の説明における身分上の優遇に関する箇所には、「官制上一般ニ勅任官又ハ奏任官ヲ設クルハ、其ノ職務上ノ地位カ、^(マ)勅任官又ハ奏任官タルコトニ重キヲ置キ、現ニ之ニ任ゼラレタル個人ガ知識能力経験ニ於テ勅任又ハ奏任タルヲ相当トスルコトニ着眼スルコトナシ。……職務上ハ奏任官又ハ判任官ヲ以テ足ル場合ニモ、其ノ個人的価値ヲモ考慮シテ之ヲ勅任官又ハ奏任官ト為スヲ適

当トスル場合アリ」(圈点筆者)という記述がある。これは、身分を官職名から切り離し、「個人」の「知識能力経験」に由来する属人的「価値」に結びつける、〈官の身分〉から〈人の身分〉への制度原理の転換であり、注意を引く発想である。

小幹事会案の説明ではもう一点、「高等官四等ヲ最高トスル官ニ於テ、優遇ニ依リ三等ト為リタル者ヲ、更ニ優遇シテ勅任官ト為リ得ルモノトスヘキヤ〔は〕……今茲ニ触レザル細目ナリ」としている点にも注目しておこう。すなわち、判任官からの特別任用者を勅任官にまで昇らせてよいのか、という論点を「触レザル」ものとして棚上げしているのである。ただし、前述したとおり、当時の文官任用令第3条によれば、高文に合格していなくても、「奏任文官トシテ二年以上高等官三等ノ職ニ在リタル者」は銓衡によって勅任文官となり得る。本条の但書は、これも前述したとおり、任用分限・初叙陞叙などの規定を適用されない自由任用の官名における在職を除外するが、特別任用について除外する規定は見られない。したがって、当時の法令において、特別任用→特例で3等に陞叙→在職2年以上で勅任官というコースは可能なものであった⁶³⁾。しかし、仮に制度的には可能であったとしても、そのような人事は実際には(まったく、あるいはほとんど)行われてはいなかったのであろう。ともあれこの「棚上げ」は、そこに守るべきと観念されたものがあつた、すなわち、判任官叩き上げの勅任官への任用は避けたいという意思が存在していたことを示唆しているように思われる。

幹事長参考案に対する意見書の段階から各省に意見の相違がなかったのは、報告書の③に対応する、官格を撤廃してすべての官名が高等官3等まで累進できるようにすることであった(ただし司法省は上限3等と同4等の統合にとどめる案)。この点について、11月4日の第25回幹事会で島山敏行幹事(通信省電務局長)は「事務官ナルカ如シ(二号表ノ官)四等止マリテ三等ニ行ケヌ有能ノ人カアル……人ヲ用ウル上ニ不便アリ」と、その人事運用上の必要性を説いている。

一方、報告書の④に対応する官名の整理の案については、意見書段階で各省の意見が割れた。すなわち、通信省と農林省は事務系統の奏任官をすべて「事務官」に統合すべきだという案を、文部省は課

長と課員で区別するという案を、内務省は課長・課員の区別の他に、本省・地方も区別すべきだとする案⁶⁴⁾を、そして内閣拓殖局は本省を事務官、地方を書記官で揃えるべきとする案を、それぞれ提出しているのである。しかしこの論点については、11月4日の議論開始にあたって山川端夫幹事長(法制局長官)が「官名統一ハ實質上大シタ利益モナイカラ後ニシテ……〔別の項目〕ヲ先ツ整理考究スルコトニセムトス」と述べていることに象徴されるように、実質的な議論の形跡はほとんど見られない。

議論に最も時間が費やされたのは、報告書の②にあたる、大正8年以來の課題であつた官等制度改革であつた。11月4日の第25回幹事会では、勅任官の官等を廃止し、奏任官の官等を二つに整理する案が「可決」されたと記録されるが、後に提示された各省幹事の意見書では、見解が割れている。まず文部省、陸軍省、司法省は、現行制度の枠組を維持した上で、高等官8等や9等を削除する案を示した。中でも陸軍省は、「奏任官ノ九等ヲ廢止スルハ可ナルモ三乃至八等ノ六階ハ大佐乃至少尉ノ階級ト対比上存置ヲ可トス」、「勅任、奏任、判任ノ等級ヲ減少スルコト絶対ノ必要アルトキハ勅任ハ之ヲ廢シ奏任ハ一乃至三等ニ分チ奏任一等ハ武官大、中佐ニ、二等ハ少佐大尉ニ、三等ハ中少尉ト対比セシムル如クスルヲ要ス」と、武官と文官の照応関係を明示するものとしての官等制度の維持に執着している。それは、「軍刑法及軍法會議法ノ適用上陸軍文官ノ官等ヲ武官ニ対比シ其階級ヲ定ムル」必要があるためであつた。対して海軍省と内閣拓殖局は、勅任官の官等を廃止し奏任官の官等も二つに再編するという、大正8年案に類似する案を提示している(同じように省内に文武官双方を擁するはずの海軍省が、陸軍省と全く異なる意見を示しているのは興味深い)。通信省と内務省は、数まで明言はしていないが「適當ニ整理減少スル」「可成減少スルヲ適當ト認ム」とそれぞれ述べている。

大正15年5月28日の第5回小幹事会には、下條康麿幹事(内閣統計局長)から「官等ノ制ニ関スル改正意見」が提出された。これは、「現行官等ノ制ハ高等官九等ヲ除キ其ノ儘トス」る第一案と「官等ヲ廢シ官階ハ単ニ親、勅、奏、判ノ四種ニ分ツ但シ内規(閣議決定)ヲ以テ俸給及在職年数ヲ基準トシテ文武官対比ノ序列ヲ定ム」とする第二案を併記す

表6 幹事会案における文武官対照表

	文官	武官
奏任官二等	初メテ奏任官二等ニ任ゼラレタル者	少尉
	其ノ後在職一年ヲ経タル者	中尉
	更ニ在職二年ヲ経タル者	大尉
奏任官一等	奏任官一等ニ任ゼラレタル者	少佐
	其ノ後在職二年ヲ経タル者	中佐
	更ニ在職二年ヲ経タル者	大佐
勅任官	勅任官ニ任ゼラレタル者	少将
	其ノ後在職三年ヲ経タル者	中将

るものであった。

これを踏まえて第6回、第7回と議論が行われたが、小幹事会の結論は、「武官トノ対比ヲ審議シ…位勲ノ干係モ考究シタルモ之等複雑ナル席次ノ関係ヲ生ジ官等廃止ノ結果ハ却テ官等ノアルヨリモ面倒ノ結果トナリ廃止スルコトガ却テ益ナキコトトナル……依テ結局官等ハ現行ノ通ヲ可トスル」というものであった。ただし、小幹事会の段階で選択肢を絞り込んでしまうのを避けるためか、「委員へ報告スヘキ案トシテハ廃止案モ一案トシテ提出スル」こととなったのである。

かくて、7月8日の第33回幹事会で可決され、総会に提出されることになった幹事会案は、勅任官の官等を廃し、奏任官の官等を二つ（従前の高等官3～5等を奏任官1等、6～9等を2等）とする第一案と、現行制を踏襲し、高等官9等のみを削除する第二案の併記となった。第一案を採る場合に「生ズベキ叙位、叙勲、宮中席次、文武官ノ均衡ニ関スル諸問題」については、「各官ノ職務ノ如何、在職年数ノ如何、其ノ他ノ事項ヲ考慮シテ適當ノ方法ヲ執ルベキモノトス」と、あまり具体的な方針を示していない。ただ、文武官の対照関係についてのみは、表6のような実案が示されている。

小幹事会案（幹事会案と、第一案・第二案の順序が逆になっているだけで、あとは同内容）に付された説明は、官等制度の存在理由を、(一)任用分限等の基準、(二)職務上の指揮命令関係の明示、(三)宮中席次など官吏の「品位」の標準、(四)叙位叙勲など「殊遇」の標準、(五)俸給旅費等の基準の五つに整理している。しかしそれに対し、(一)については「勅奏判ノ区別アルヲ以テ足り」る、(二)については「課長課員等ノ職制ニ依リテ職務上ノ統制成立」が期される（勅任官タル課員アリ

トモ奏任官タル課長ノ命ヲ奉ズベキコトアルハ当然ナリ」という論は、職制上の上下と身分の上下を切り分け、前者を後者に優先させるものとして興味深い)、(三)については「位勲等ノ標準モアリテ、敢テ官等ヲ絶対ノ必要トスルニ非ズ」、(四)については「官等ニ伴ヒ必然的ニ位勲ヲ与フルコト自体ノ是非ガ先ツ攻究セラレザルベカラス。若シ二者ヲ相伴ハシムルモノトスレバ官等亦ハ位勲ノ何レカーハ無意義ノ制ト為ルニ近シ。若シ二者ヲ相伴ハシメザルモノトスレバ官等ヲ離レテ別ニ位勲ヲ定ムル標準ヲ設クルコト敢テ困難ニ非ザルベシ」、(五)については「高等文官ニ付テハ官等俸給相当ノ制ハ大体ニ於テ既ニ之ヲ廢シタルヲ以テ官等ハ多クノ必要ナシ」と、ことごとくその必要不可欠性を退けていくのである。さらに返す刀で、官等制度が存在することの弊害として、「官吏ハ實際ニ理由ナキ形式ヲ尊重シ、之ニ基ク階級ヲ上下シテ喜ブモノナルノ観ヲ存ス」「官等陞等ニ伴フ手續ノ繁雜アリ」「官等ノ制アルガ為ニ上下ノ意識敏感ト為リ、為ニ官吏ガ官等ノ上下ヲ争フノ結果ハ、適材ヲ適所ニ配スルニ不便ヲ生ズルニ至ル」の三つを掲げる。

ここまでを見れば、報告書は官等廃止論に傾いて当然に見えるが、議論は最終的に「然レドモ……本制度ハ多年ノ歴史ヲ有シ、人心ニ滲透スルコト深く、現在ニ於テハ官界ノ秩序ト統一ト影響アル所少カラザルヲ以テ其ノ改善ノ方法程度ニ付テハ充分ノ考慮ヲ要スベシ依テ二案ヲ設ク」という着地をみる。そして、小幹事会段階における「影の意見」が、すでに官等存続で一致していたことは先述した。

なお、第一案においても奏任官に二等級を残すことは、「通常課長級ノ奏任官ト課員級ノ奏任官トハ職務ニ統制被統制ノ関係アルニ伴ヒ自ラ品位ニ区別ヲ存シ現ニ旅費額ノ区別、観菊観桜ニ関スル宮中ノ取扱等ノ区別存在ス、依テ此ノ品等ノ差ヲ存スルノ事実ヲ基礎トシテ官等ノ区分ヲ為サムトスルモノナリ」と説明された。ここにもまた「宮中」という問題が現れている。

幹事会案について付言すると、最終の報告書では落とされた「官等歴階ノ制ニ関スル事項」という項目が存していた。ここでは、初叙官等や陞叙年限について、官等制度改定の第二案を採った場合には現行のとおりとし、第一案を採った場合は初叙官等を

奏任官2等、2等から1等への陞叙年限は「成ルベク之ヲ少キ年数トス（一案トシテ二年）」としている。これは、現状に対する（少なくとも制度の上での）相当の期間短縮を提言するものであった。

さて、幹事会案は総会に諮られ、官等制度については第16回総会において議論された。大幅な改革案である第一案に賛同する声は少なく、佐竹三吾委員（鉄道政務次官）のものくらいである。その理由は、「例ヘテ申シマスレバ次官ニハ二等官デモアリ得ルノデアリマスガ、サウシテ局長ガ一等官デアル場合ニハ宮中席次ガ次官ヨリモ局長ガ上ニ行クト云フコトニナル……是ハ官ノ規律カラ申シマスレバ甚ダ穩カデナイ……宮中席次トカ或ハ官吏ノ階級〔は〕……其官ナリ或ハ職ニ依リ定メラレルノガ至当デナйкаト考ヘル」という、職制上の上下の秩序を重視するものであった。

小幹事会案に対する説明にも記された「多年ノ歴史ヲ有シ、人心ニ滲透スルコト深く、現在ニ於テハ官界ノ秩序ト統一ト影響アル所少カラザル」という論点をなぞるのは棚瀬軍之佐委員（商工政務次官）である。棚瀬は「等級階級ヲ廢スルナラバ、普通選挙ノ行ハレタル今日是モ最モ進歩シタルヤリ方ニハ相違アリマセズ」としながらも、官等撤廃が「官吏ノ自尊心ト云フモノヲ傷ケズシテソレガ為ニ職務ニ忠実ナル者ヲ求メ得ルナラバ至極結構デアリマスガ、是ガ人間ノ心理状態ハ果シテ左様ナモノデアルカ」と疑問を投げかけるのである。本田恒之委員（司法政務次官）も、「大体ニ於テ私共……官吏ヲ採用スルト云フコトニ付テ余リ窮屈ナ規則ヲ設ケルノハ面白クナイト考ヘテ居リマス……併ナガラ……長イ慣習ニ依リマシテ各自自ラ其秩序関係ト云フモノガ現在ノ制度ニ於テ維持サレテ居る」と「慣習」による「秩序」維持の作用を重視している。

また大角岑生委員（海軍次官）は、実務の代表者として、第一案で詳細に記されている文武官の対照に物言いをつけた。曰く、「本来武官ト文官トハ出身ガ違ヒ進級ノ程度ガ違ヒマシテ、……武官ノ方ガ殆ド倍掛リマス、例ヲ挙ゲテ申シマスレバ、海軍少尉ニナツテカラ大佐ニナリマスルマデニハ、最モ優秀ナ者ガ今日十七年間掛リマス、然ルニ此表デ見マスルト云フト七年間デ大佐相当ニナル……恐ラクハ文官ノ優秀ナ方ハ此通りニ行カレルダラウト思ヒマス……ガ、海軍部内ニ於テモ武官ト文官ト居リマ

ス、……同ジ部内デアリマシテ席次ハ文官ノ方ガ先ヘ行ツテシマフ、洵ニ面白クナイ」。

同じ文武官対照表を別の角度から批判したのは、林頼三郎委員（司法次官）である。「司法官ノ如キハ大体大学ヲ卒業シテ厳密ナル高等試験司法科ヲ通過シテ、ソレカラ又更ニ一年半司法官試補トシテ習修ヲシテ而シテ嚴重ナル考査ヲ経テ、ソレデ初メテ司法官ニナルヤウナ制度ニナツテ居リマス、ソレヲ今日ノ武官ノ少尉ニ任ゼラレル経歴資格ト対照スルト云フト非常ナ違ヒガ起ル」。

林は併せて、「宮中席次等ノ関係ニ於テ第一案ハドウシテモハ適当デハアルマイト思ハレル……月給ノ多イ少イニ依ツテ人間ノ価値ガ定マツテシマフト云フヤウナコトニ極端ニ言ヘバナルノデアリマス、斯ウ云フコトニナルト……官吏ハ下品ニナリ結局墮落スル」との意見を開陳している。後段の議論の妥当性はともかく、俸給が地位の高低を左右することを嫌う、明治の時代にさかのぼる「伝統」は、この時まで続いていたのである。

以上のような意見を踏まえ、議論は特別委員会の場に移されたが、8月6日の第1回において、少なくとも要点記録上は極めてあっさり第一案（と既述の「官等階級ノ制ニ関スル事項」の項目）は削除されるに至り、既述のごとき報告書の姿となるのであった。

4 発見と今後の研究課題

以上、高文官僚優遇に関わる制度の構造と機能を抽出し、その歴史の変遷を追ひ、さらにそれらを改革しようとする構想の系譜と内容について記してきた。最後に、本稿から導き出すことのできる示唆——制度関係者たちが何を重視し、何を守ろうとしてきたのか——をまとめ、あわせて今後の研究課題について述べて結びとしたい。

(1) 発見——諸改革案が示唆するもの

1節において、文官任用令や奏任文官特別任用令の改正にあたり、枢密院が障壁になった事例を見た。この際の枢密院の関心は、高文合格者が累進して幹部を占めるという高文官僚優遇を秩序として固定し、維持することにあつたと言える。

枢密院の極めて保守的な姿勢に比べると、2・3

節で見た、内閣や法制局をはじめ、各省庁から出された官吏制度の改革案は、それなりに「改革的」であった。少なくとも、頑なに現行の制度を是とし、その保守を至上命題にする姿勢は、そこには見えない。すなわち、同じ「官吏」とはいえ、枢密院に結集する（官吏としては最も「成功」を遂げたと言える）OB連と現役の職員には、意識の差があったのである。このことを念頭に置きながら、2・3節で紹介してきた諸改革案を振り返り、示唆を引き出してみよう。

まず注目したいのは、奏任官への判任官からの特別任用の拡充が、異論なく求められていたという点である。奏任官を高文組で占有しようとは考えられていなかったわけである。そもそも、「教官技術官其ノ他特別ノ學術技芸ヲ要スル官職」については非高文組の奏任官が存在していたのだし、より積極的に、事務能力に長けた判任官を「優遇」して職務への動機づけを強め、ひいては判任官全体の士気を維持する（「頑張（って認められ）れば報われる（かもしれない）」）ことが、組織運営上必要だと考えられていたためであろう。

一方で、特別任用が可能な官名には、高等官3等まで上がれる官格のものはほとんどなかった。最高4等の官格の官名にある者については、特例によって3等に陞叙することが可能ではあったが、基本的・一般的に、資格任用のみの官名と特別任用可能な官名は、同じ奏任官という身分にあっても制度により区別されていたと言える。

だが、諸改革案を見ると、特別任用を可能とする官名の官格を低く据え置くことは、どうしても必要だとは考えられていなかった（すぐ前に述べたとおり、事実としても、特例によって3等上がることはできたわけである）。それどころか、行政調査会においては、官格の撤廃案がすべての省の幹事にほとんど異論のないところであった。これも、特別任用の拡充とともに、「判任官叩き上げ」の士気に関わるものと認識されていたのであろう。

むしろ意見が割れたのは、官名の区別、すなわち、資格任用のみの官名と特別任用可能な官名を（たとえば同じ一般事務に従事する奏任官でも）区別し、それによって有資格者＝高文組とそれ以外を判別可能にするか否かについてであった。大正11年の行政整理準備委員案はその区別を明確に打ち出

したもので、その発想は3年後の行政調査会の議論にも流入したが、最終の報告書には盛り込まれなかった。代わりに採られたのは、課長とそうでない者が官名を分ける案である。

ただ、ここで注意しなければならないのは、行政調査会が課長／課員で官名を区別する案を出したこと（A）は、資格任用／特別任用で官名を区別しないと決定したこと（B）を意味しない、ということである。AとBはコインの裏表の関係にはなっておらず、両立しうる。官の身分が残り、勅任官・奏任官への主要な資格として「高文合格」が据えられているという制度前提がある時、奏任文官特別任用令に列挙されない官名は、事実上、高文合格者のみが任用される官名となる。実質上の区別が成立するのである。

別の言い方をすれば、①身分が残り、そのうちの勅任官・奏任官への主要かつ本則的な資格として「高文合格」が据えられ、②奏任文官特別任用令の制限列挙方式が維持され、その範囲が「適切に」管理されている限り、官格や官名による制度的差異の不在は、高等官の主流を高文組で固めることの障害とはならないのである。行政調査会の報告書第十一号の小幹事会案への説明中、官等の必要不可欠性を否定する箇所に、「勅奏判ノ区別アルヲ以テ足り」とあるのは、このことを端的に表現したものと見えよう（なお、判任官からの特別任用組が、高等官官等俸給令上の特例を経て勅任官に累進することを認めることに「ためらい」が見られたことは本文中で指摘した。これは守られるべき人事の秩序と観念されていたのであろう）。

官の身分という分類枠と、高文合格という資格の中核性が保存される限り、高文官僚優遇の根幹は崩れない。前節で見たような、官等制度の大胆（にも見えるような）改革案も、このような制度構造を基盤にしていたと考えられる。本文中でも述べたとおり、枢密院は「官等歴階ノ順序／制／主義／原則」⁶⁵⁾を重視していたが、当時の現役／現場の高文官僚たちにとって、その制度的前提である「官等」という制度は、絶対に守られるべきものだとは考えられていなかった。大正8年にさかのぼる、高等官の官等をほぼ廃止する（奏任官については二等に分ける）構想は、行政調査会においても議論の終盤に至るまで報告書に盛り込まれる方向で進んでいた。それが

採用されなかったのは、文武官の対照、位階勲等、官中席次などの基準として機能している「官等廃止ノ結果ハ却テ官等ノアルヨリモ面倒」という理由であった。1節で見たとおり、官等制度は明治24年に一度廃止されたが、すぐに復活している。そこから30年以上が経過しても、依然として官等は、天皇からの距離の秩序を示すものとして必要とされていたのである。史上に繰り返し現れた、官等が俸給に左右されることへの忌避意識も、この「天皇からの距離」=品位という思考に根を持つものであると考えられるのではないだろうか。

もっとも、行政調査会における官等制度存続の決定の理由が、本当にそれだけであったとは言えないかもしれない。事実、とりわけ総会においては、その秩序形成機能を重視してこれを守ろうとする声がないわけではなかった。だが、絶対を守るべきものという考えが主流をなしていたならば、端から改革案そのものが出されなかっただろう。案が出され、議論され、官等は実は不要なのではないかという旨の説明書まで書かれた点はやはり、重視してよいと考える。

ここで間違ってはならないのは、〈官等制度はかならずしも必要ではない〉という考えと、官等の存在によって結果論的に下支えされてきた人事の秩序が紊乱されてもいいという考えは等号で結ばれないという点である。繰り返しになるが、身分と高文合格資格の中核性が守られていれば、奏・勅任官の主要な部分は有資格者で固めることができる。また、「歴階」の秩序は人事運用によって守ろうと思えば守ることができる。その前提の上で、人事を行う現役官吏にとっては、むしろ、人事の柔軟性を確保するためには、頑強な秩序は忌むべきと考えられても不思議はない。かくして官等制度は、制度論的に突き詰めれば、高文官僚優遇に絶対不可欠のもではなかったのである。

大正2年に、大学卒業者に奏任官資格を与え、高文合格という資格をむしろ傍流のものとする文官任用令改正案が出され、これを（当然と言うべきか）枢密院が握りつぶしたことはすでに見た。この案の出どころは、政友会を与党とする山本権兵衛内閣であり、この時以外でも、高文官僚の側から任用資格そのものを抜本的に変えようとする改革案が出されることはなかった。行政調査会で侃々諤々の議論を

呼んだ勅任官の任用制度改革も、銓衡任用の範囲の拡充にとどまっていたことを改めて想起しよう。「守るべきもの」は身分と高文合格という資格であった。それさえ押さえておけば、高文官僚優遇は制度的にも運用的にも容易には揺らがない。その確信のもと、制度関係者たちは官吏制度の大胆にも見える改革案を作り、許容することができたのである。

(2) 今後の研究課題——おわりにかえて

官吏制度改革の試みは、行政調査会のそれで済んだわけではない。直後で言えば、田中義一内閣の下、行政制度審議会が設置され、ふたたび官吏制度が検討の俎上に乗せられている（ということは、とりまおさず、行政調査会の報告書に盛り込まれた改革諸案がよく実現しなかったことを示している）。また、それからさらに10年ほどが経過した昭和10年代には、近衛文麿内閣下を中心に官吏制度改革論の盛り上がりを見る⁶⁶⁾。前者は行政調査会の延長線上にあると言えるが、後者については文脈を大きく異にしており、別の図法を準備する必要があるだろう。いずれにせよ、それらの検討は今後の研究課題となる。

注

- 1) 明治20年の文官試験試補及見習規則では「高等試験」、明治26年の文官試験規則では「文官高等試験」、大正7年の高等試験令では「高等試験」がそれぞれ正式な名称であるが、一般的に「高等文官試験」、略して「高文試験」あるいは「高文」と呼ばれる。本稿もこの略称にならう。
なお、本稿は研究対象の性質上、元号を使用する。ただし、引用文献（新聞を除く）の出版年に関してはこの限りではない。
- 2) 後述するように、明治25年に制定された高等官官等俸給令では、高等官を九つの官等に分け、1・2等を勅任官、3~9等を奏任官と定めたため、厳密に言えば、同令が官等と身分の関係を明示する制度として機能していたことになる。
- 3) 文官の任用制度・給与制度の変遷については、日本公務員制度史研究会編著『官吏・公務員制度の変遷』第一法規出版、1989年や和田善一「文官銓衡制度の変遷（I~完）」『試験研究』11~16号、1955~56年といった（とりわけ後者は極めて詳細）先行業績がある。
- 4) 「論説 高等官々等俸給令を読む」『朝日新聞（大阪）』明治19年3月24日、1面。
- 5) 国立公文書館蔵「高等官官等俸給令中改正追加ス」本館-2A-011-00・類00453100に収録。
- 6) その後、秘書官は明治28年勅令124号で文官任用令の適用を、明治30年勅令196号で高等官官等俸給令の

定める初叙官等及び陞叙年限規定の適用を、それぞれ除外された（明治43年の勅令288号で両令の内容を統合）。明治43年の勅令288号は、任用令や初叙・陞叙規定の適用を除外される官名を総合的に定める大正2年の勅令262号に吸収された。

- 7) なお、「三年以上〔帝国大学〕分科大学ノ教授ニ任シタル者」については、試補とならずに奏任文官となりえた（第3条）。
- 8) 国立公文書館蔵「高等官々等俸給令」本館2A-011-00・類00595100。
- 9) ただしこれは、同一官名ならばその「職ノ繁簡」も同一であるという、ある種の仮構を前提にした職務給であることには注意が必要である。
- 10) 「官制改正の要旨」『東京朝日新聞』明治24年7月28日、1面。
- 11) 同上。
- 12) 「俸給改正は未定なり」『東京朝日新聞』明治24年3月21日、1面。
- 13) 和田、前掲（Ⅲ）、55頁。
- 14) 「再び官等を置かんとす」『東京朝日新聞』明治24年11月3日、2面。
- 15) 「特に伊藤伯に御下問をせらる」『東京朝日新聞』明治24年11月1日、2面。
- 16) 柴田家門関係文書「第一 官等俸給令中改正ニ対スル卑見」（資料番号2、国立国会図書館憲政資料室蔵）。文書は内閣の原稿用紙に記されているが、署名や日付はない。
- 17) 国立公文書館蔵「高等官々等俸給令中ヲ改正シ内閣総理大臣秘書官及各省秘書官任用方ヲ定ム」本館2A-011-00・類00721100に収録された、「法制局議第52号（明治28年9月3日）」。
- 18) 「官等改正の取調」『東京朝日新聞』明治25年10月7日、1面。
- 19) 国立公文書館蔵「官制改正ノ趣旨及官治ノ標準ヲ各省大臣ニ訓示ス」本館2A-011-00・類00812100。
- 20) 国立公文書館蔵「文官任用令ヲ改正シ〇文官分限令〇文官懲戒令ヲ定ム」本館2A-011-00・類00848100。
- 21) 国立公文書館蔵「高等官官等俸給令中ヲ改正ス」本館2A-011-00・類00846100。
- 22) ただし、以下に記すしくみではなく、「第五表」なる最大14の級を持つ俸給表によって額を決定すると定められる奏任の官名があった（第25条）。史料編纂官、府県事務官、郡長などである。
- 23) たとえば、第1号を適用される官名にあって高等官4等の者は、奏任文官俸給相当表により第1号の2~3級俸を給されることになる。そこで奏任文官年俸表の当該級俸の箇所を見ると、この者に給される年俸は、2700円（2級俸）または2500円（3級俸）である。
- 24) 国立公文書館蔵「文官試補及見習ニ関スル件ヲ定ム」本館2A-011-00・類01094100。
- 25) 同上。なお、国立公文書館蔵「行政官試補規則案及文官任用令中改正案ニ付法制局へ回答」本館2A-016-03・枢00136100に収録された4月19日付枢密院文書「法制局長官へ回答案」（秘発43第22号）によれば、この規則案は4月11日付で法制局より各官庁へ意見照会がかけられている。
- 26) 国立公文書館蔵「文官試補及見習ニ関スル件ヲ定ム」

本館2A-011-00・類01094100に収録された、平田東助内相の花押が記された無表題文書。

- 27) この改正については、和田、前掲（Ⅳ）、31-33頁や、清水唯一朗『政党と官僚の近代』藤原書店、2007年、143-160頁を参照。
 - 28) ここで自由任用とは、同じ8月1日に公布された「任用分限又ハ官等ノ初叙陞叙ノ規定ヲ適用セサル文官ニ関スル件」（勅262）を適用される官名への任用を意味する。制定時において本令を適用されることとなったのは、内閣書記官長・法制局長官、各省次官（陸／海軍次官を除く）・警視總監・貴族院／衆議院書記官長・内務省警保局長・勅任の参事官・秘書官・秘書であった。
 - 29) 大正2年7月28日の枢密院本会議における審査委員会の審査報告には、「官等陞階ノ制ヲ傷クルモノナレハヨロシカラス」「普通ノ文官ト自由任用文官トヲ區別シタル主旨ニ副ハス穩当ナラサル」「官等陞階ノ主義ニ副ハス且ツ普通ノ文官カ所定ノ年限ヲ経ルヲ要スルニ比シ権衡ヲ失スル」という文言が並んでいる。国立公文書館蔵「枢密院会議筆記・一、文官任用令改正ノ件・一、任用分限又ハ官等ノ初叙陞叙ノ規定ヲ適用セサル文官ニ関スル件」本館2A-015-09・枢D00349100。
 - 30) 前制度と同様、年俸表（第二表）を適用されないその他の官名について、別の年俸表が設定された。前制度では「第五表」であったが、大正9年の制度では、「第四表」（最大5級）と「第五表」（最大12級）の2表となった。第四表を適用される官名は例えば千住製鉄所長、朝鮮総督府営林廠長、第五表はたとえば海外駐劄財務官、鉱務署長、北海道庁支庁長などである。
 - 31) 国立公文書館蔵「奏任文官俸給ノ初給、昇級及再任ノ場合ノ給額ニ関スル内規ヲ定ム」本館2A-011-00・類01345100
 - 32) 日本公務員制度史研究会、前掲、185頁。
 - 33) 国立公文書館蔵「通信部内臨時職員ヲ設置ス」本館2A-011-00・類01339100に収録された、大正9年4月27日付官秘甲1451号。
 - 34) 国立公文書館蔵「国勢院官制外八件」本館2A-015-07・枢C00022100
 - 35) 和田、前掲（Ⅳ）、39-40頁。清水、前掲、206-210頁。
 - 36) 国立公文書館蔵「国勢院官制外八件」本館2A-015-07・枢C00022100。
 - 37) 国立公文書館蔵「明治三十五年雑号綴込」本館4E-018-00・雑01948100。官吏制度主査は後述のとおり柴田家門、一般行政事項主査は奥田義人（法制局長官）、財政事項主査は阪谷芳郎（大蔵総務長官）であった。
 - 38) 国立公文書館蔵「〔官吏身分令其外ニ関スル意見〕」本館4E-018-00・雑01952100および「官第十四号 親任官待遇制度ニ関スル件」本館4E-018-00・雑01936100によれば、議案は次のとおり。なお、〔 〕内は史料に基づく間接的推測により書き加えたものである。
- | | |
|------|-----------------|
| 官第一号 | 官等俸給令改正案 |
| 官第二号 | 官吏身分令案 |
| 官第三号 | 文官任用令〔改正案〕 |
| 官第四号 | 文官試験令〔案〕 |
| 官第五号 | 文官試補及見習令〔案〕 |
| 官第六号 | 特別高等文官試験ニ依ル任用ノ件 |
| 官第七号 | 特別高等文官試験令〔案〕 |
| 官第八号 | 官吏任免令案 |

- 官第九号 内国旅費令〔案〕
 官第十号 官吏給与令制定ニ関スル意見
 官第十一号 賞与制度ニ関スル意見
 官第十二号 交際手当ニ関スル意見
 官第十三号 手当其ノ他ノ給与ニ関スル意見
 官第十四号 親任官待遇制度ニ関スル件
- 39) 本案の全文、趣旨、説明は、国立公文書館蔵「官等俸給令改正案ト経費ノ関係」本館-4E-018-00・雑 04392100 に収録されている。
- 40) 国立公文書館蔵「〔官等俸給令改正案ニ対スル意見〕」本館-4E-018-00・雑 01933100。
- 41) 国立公文書館蔵「〔官身身分令其外ニ関スル意見〕」本館-4E-018-00・雑 01952100 に収録された、内相発首相宛文書（明治 35 年 10 月 24 日付）。
- 42) 国立公文書館蔵「〔政務調査委員官吏制度主査提出官第一号乃至第十四号ノ件〕」本館-4E-018-00・雑 01953100 に収録された、外相発首相宛文書（明治 35 年 10 月 31 日付）。
- 43) 国立公文書館蔵「〔文官任用令改正案及旅費規則改正案ニ対スル意見ニ付答申〕」本館-4E-018-00・雑 01945100 に収録された、蔵相発首相宛文書（明治 35 年 9 月 22 日付）。
- 44) 国立公文書館蔵「官制整理案」本館-2A-001-00・別 00163100 に収録。
- 45) 国立公文書館蔵「官制改正ノ趣旨及官治ノ標準ヲ各省大臣ニ訓示ス」本館-2A-011-00・類 00812100。
- 46) 国立公文書館蔵「法規整理委員会ヲ設置ス」本館-2A-011-00・類 01300100 に収録された、大正 8 年 5 月 9 日付閣甲 196。
- 47) 国立公文書館蔵「官等俸給改正要項」本館-4E-018-00・雑 02862100。
- 48) 「内外財務 高橋蔵相談」『東京日日新聞』大正 8 年 5 月 21 日。
- 49) 国立公文書館蔵「〔議案ニ対スル意見〕」本館-4E-018-00・雑 02865100。
- 50) 「官階改廃問題及俸給令問題」『東京朝日新聞』大正 8 年 11 月 30 日、3 面。
- 51) 「俸給令改正頓挫 法制局の順序顛倒」『大阪毎日新聞』大正 8 年 12 月 1 日。
- 52) 国立公文書館蔵「歴代内閣行政整理案」本館-4E-018-00・雑 03226100。
- 53) 同上。
- 54) 「行政調査会ニ関スル件」（大正 14 年 5 月 2 日閣議決定）。国立公文書館蔵「各種調査会委員会文書・行政調査会書類・一行政調査会ニ関スル件（上奏原議）」本館-2A-036-00・委 00437100 に収録。以下、国立公文書館蔵の行政調査会書類のタイトルについては、「各種調査会委員会文書・行政調査会書類・」を省略して表記する。
- 55) 「十五幹事会会議録第一号」本館-2A-036-00・委 00452100。
- 56) 同上。
- 57) 各省幹事から提出された調査項目は、「二十一内閣側幹事提出議案」本館-2A-036-00・委 00458100 から「三十二鉄道省幹事提出議案」本館-2A-036-00・委 00469100 まで、省別にまとめられている。
- 58) 報告書は「二議決報告書原議」本館-2A-036-00・委 00438100 に、小幹事会・幹事会段階の調査案は「十二幹事会小幹事調査案」本館-2A-036-00・委 00448100 に、総会の要点記録は「十三議事録（総会）第一号」本館-2A-036-00・委 00449100 と「十四議事録（総会）第二号」本館-2A-036-00・委 00451100 に、幹事会の要点記録は「十五幹事会会議録第一号」本館-2A-036-00・委 00452100 から「二十幹事会議事録第六号」本館-2A-036-00・委 00457100 までに、総会の会議録は「五十第二回委員会速記録」本館-2A-036-00・委 00487100 から「七十三第二十五回委員会速記録」本館-2A-036-00・委 00510100 までにそれぞれ収録されている。
- 59) 「法科偏重」是正という文脈において本件の検討過程を詳述したものととして、若月剛史『戦前日本の政党内閣と官僚制』東京大学出版会、2014 年、95-101 頁。
- 60) 若月、前掲、104-110 頁も、本稿とは異なる観点から、この検討過程について分析している。
- 61) 黒澤良『内務省の政治史』藤原書店、2013 年、40-42 頁。奈良岡聰智『加藤高明と政党政治』山川出版社、2006 年、352-353 頁。
- 62) 各省からの意見書は、「十七幹事会会議録第三号」本館-2A-036-00・委 00454100 および国立公文書館蔵「官吏関係諸制度改善に関する件」本館-3A-003-01・昭 47 農水 00034100 に収録されている。
- 63) 高等官 4 等から特例で 3 等に陞叙した場合、その 3 等における在職年数は文官任用令上の勅任官任用要件に推算しようとした、内閣書記官の決裁（大正 13 年 10 月 15 日付）が存在する。国立公文書館蔵「官等・高等官官等俸給令第 20 条ニ依リ高等官 4 等 3 年以上在職シ特ニ高等官 3 等ニ陞叙セラレタル高等官 3 等ノ在職年数ハ文官任用令第 2 条第 3 条各後段ノ 2 年以上高等官 3 等ノ職ニ在リタル年数ニ通算ニ関スル件」本館-2A-042-00・昭 46 総 00189100。
- 64) これは、当初出された内務省幹事の調査項目（前項で既述）と大きく食い違い、一方、大正 11 年の行政整理準備委員の「官名整理ニ関スル件」（前節で既述）とは一致する内容である。この「揺れ」を生んだ省内過程については、管見の限りの史料では明らかにできない。
- 65) いずれも、大正 2 年の文官任用令改正案に対する審査委員会報告中で使われている言葉である。国立公文書館蔵「文官任用令改正ノ件外一件」本館-2A-015-07・枢 C00015100 に収録。
- 66) その流れを概観するものとして、鶴養幸雄「昭和 10 年代の公務員制度改革論」『政策科学』17 巻 2 号、2010 年。