

國學院大學學術情報リポジトリ

井上毅と官吏任用制度

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2024-02-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 坂本, 一登 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/0002000127

井上毅と官吏任用制度

坂本一登

はじめに

明治十七年十一月一日、井上毅は、内務卿山県有朋に対して、「官制意見案（第一・第二）⁽¹⁾」と題された、長文の意見書を書き送った。内務省が計画していた官制改革案について、山県の求めに応じて井上が批評を加えたのである。しかしそれは、いつしか内務省改革を超えて、井上毅の官僚制改革の構想を、すなわち立憲政体の創設と官僚制の整備がどのように関係し、どのような改革が必要なのかを熱を込めて語るものとなっていた。

井上は、まず官僚制の整備を「行政官制の整頓は憲法実施上の重要部分」であり、「憲法実施の為に一歩進むものにして現今の急務最第一に居候事」と重要性を強調する。そして、一般の内務省改革を立憲制の導入を射程に入れた各省のモデルとする観点から、官僚制整備の要点として、次の七点を列挙したのである。

一 官に定員を設くる事

- 二 相当官等と俸給との平行を廢する事
- 三 長次官の職務を区分する事
- 四 文書の繁雜を省き延滞を疎通する事
- 五 各局各課の責任を定むる事
- 六 官と吏との區別を為す事
- 七 選挙法を行う事

これらの要点は、井上毅にとつては、いずれも明治初年のフランス留学以来あたためてきた改革構想である。それを、この時点で改めて強調したのは、官僚制の整備に成功するか否かこそが今後の立憲政体の在り方を決定的に左右するという焦慮にも似た思いが脳裏を去らなかつたからである。「孛国の国会に権勢なきは官制の良にして選挙の方あり、国の人材行政部に集まるに由るなり、英国の国会に権勢あるは賢良の士は皆国会に集まり、国会を以て人才の淵叢進路とすればなり、今の勢に由るときは、数年後、我国果して孛国に類せん歟、或は英国に似ん歟、大勢一たび成るときは区々法章律文の能く左右する所に非るべし」。もちろん、井上は、行政部が国政を指導するプロイセン型の立憲政体を望んでいた。しかしその井上にとつても、日本の立憲政体の将来像は、この時点ではまだ未確定だった。プロイセン型立憲政体の確立は、憲法だけでは十分でなく、「賢良の士」が、英国のように国会ではなく、プロイセンのように行政部に集中するよう官僚制を改革できるかどうか、就中、官吏の適切な任用方法を導入できるかどうかにかかっているという危機感があつたのである。「故に今日の計ことは官制を定め選挙を慎むより大なるは莫るべし」。しかし、現状は決して樂觀を許さなかつた。「此事を實行するは実に国会を興すよりも難かるべし」。だからこそ、官僚制全般の改革への突破口として、官制改革に積極的な山県に期待するところが

大きかったのである。

明治十年代後半は、一般に官僚制の整備が進んだと言われている。では、ここで官僚制改革の要として井上毅が主張した官吏任用法は、どのように模索され、どのように制度化されたのだろうか。

残念ながら、従来の研究は必ずしも豊富とはいえない。官僚制の整備といっても、内閣制度の創設を中心に一般的なことが指摘されるにすぎず、また問題関心も自由民権運動を抑圧する藩閥政府の再生産と強化という文脈から考察されることが多く、官僚制の整備それ自体を取り上げて分析したものは少ない⁽²⁾。もちろん、いくつかのことは知られている。官吏任用法についても、伊藤の憲法調査が大学生から官僚を補充していくという構想の重要な転換点になったこと⁽³⁾、明治十八年暮その伊藤による内閣制度創設の際、官僚機構の事務整理綱領が公表され、その中の一つに「選叙の事」という項目があり、官吏の試験採用が予告され大きな反響を呼んだこと、そして明治二十年七月公布された文官試験試験補及見習規則によって官吏任用制度が実現したこと、などが知られている。しかし、これらの官吏任用法は、相互にどのように関連するのだろうか。というのも、これらは子細にみると基本構想において必ずしも同様とはいえず、伊藤の憲法調査から一直線に制度化が進んだとは見えないからである。また、後述のように、官吏任用法の制度化は、伊藤の帰国をまって初めて始まったわけでもない。では、どのような経緯をへて、なにゆえに最終的に二十年のような内容の制度化になったのだろうか。これらの点については、資料的な制約もあり、不明な点も少なくない。本稿は、こうした研究状況を進展させる基礎作業として、政府内における官吏任用法の模索と制度化の過程を、井上毅を中心に政治史の観点から再検討しようとするものである。

まず、簡単に明治初年の官吏任用制度について、ふり返っておこう。官吏の任用法については、早くから関心の高い問題であったが、権力のあり方や政治勢力の趨勢および行政の便宜に直接連動する微妙な問題だったため、個別の人事については多くの議論があつたにもかかわらず、容易に制度化の議論は進まなかつた。明治初年の公文書を繰ってみても、明治二年一月二十四日官吏任務規程が公布され、人選の重要性に注意を喚起し、新任には試用期間をおくことを規定したことや、明治三年六月他省へ転任もしくは他省で免職の者を選挙するときは前職のことをよく調べることに、明治五年二月今後は奏任以上の者で免職後、再び判任として登用の場合には届けることといったものが目に付く程度で、本格的にこの問題に触れたものはみあたらない。⁽⁴⁾むしろ、これらは、官吏の任用が現場の実情に合わせてかなり自由に行われていたことを推測させるものである。

もちろんこれは、官吏任用の制度化について何らの動きもなかつたことを意味するわけではない。例えば、明治七年四月、フランス留学から帰国した井上毅は、西欧の官僚制に触発されて「官吏改革意見」⁽⁵⁾を書き上げ、日本の官僚機構の合理化を初めて本格的に提唱したが、その中で「選挙の法」の早期制定を次のように求めている。現在のように選挙の法すなわち新任の官吏を任用するルールが定まらず、人脈と有力者の推挙にのみ依存するやり方は、「才俊の士」や「恥を知る者」は、官途に希望を繋ぐことができず、不平を漏らして有事を望み、社会の不安要因となっている。これらの危機を未然に防ぐためには、保举法、試用法、貢举法といった官吏任用法の制定を早急に検討する必要がある、と。

この井上の意見書のいう、保挙法、試用法、貢挙法は、いずれも律令制に起源をもつ官吏任用法だったが、この時点における制度化の提言は、あまりに先駆的ですが、実現に至らなかった。その代わり、各省においては自前の教育機関を作つて、行政を担う人材を育成し、優先的に採用しようとする動きが始まった。伊藤博文が作った工学寮（のちの工部大学校）をはじめとして、司法省学校、開拓使の札幌農学校や陸海軍の士官学校などは、こうした動きの例である。ただ、こうした各省の動向は、行政官一般を養成する制度化の発展には直接つながらず、政府有力者がかなりの裁量権をもつて自由に任用していたのが実態であった。

こうした中、政府内で官吏の任用について、具体的な議論が始まるのは、明治十四年政変後のことである。その方向は、二つに分かれる。

第一は、政府有力者の情実人事が明治十四年政変の要因となったという認識から発するものである。政変は、明治二十三年を期した国会開設の公約と大隈派の追放で決着がつくが、その一方の主役である大隈派は、統計院権少書記官に任用された尾崎行雄が大隈の腹心矢野文雄から、国会開設に備えて「今のうちに民間の人材を抜擢して政府に入れ、二年間政務の練習をさせる」と聞かされたように、大隈が自己の裁量権を積極的に使つて大蔵省や統計院に採用した非藩閥出身者や慶應義塾出身者を中心に構成されていた。こうした大隈によって自由に任用された藩閥批判の急先鋒だった少壮官僚たちが、天下国家熱の高揚と身分保障の不安定という状況の中で、官吏の党派化と政治化を助長し、遂には政変の引き金になったという反省が、政変後、政府内の多くの人々によって共有されることになったのである。実際、政変後、免官となったのは、大隈重信、河野敏謙、北畠親房、前島密の四人の勅任官を含む三十八人、その内大蔵省関係者は十人、統計院関係者は五人に及んでいた。⁽⁸⁾ここから、官吏の任用についてなんからの統制が必要という意識が生まれてきたのである。

もう一つは、政府の正統性に関連したものである。官立の東京大学の学生の中から、政変後、政府ではなく、政党内閣に入る学生が生まれたのである。政治の季節の空気を吸い、天下国家志向が強かった当時の学生たちは、藩閥政府に入ることにあきたらず、別の道を歩むものが少なくなかったが、小野梓を中心に私的学習会である鷗渡会を結成していた東京大学文学部と法学部の学生たちは、下野した大隈重信が結成した改進黨に在学のまま参加し、卒業後は政党活動に入っていた。その人数は、文学部は高田早苗ら三名、法学部は岡山兼吉ら四名、合計七名で、明治十五年政府陣営に参加した穂積八束ら十一名に十分対抗しうるものであった。⁽⁹⁾ こうした東京大学の学生たちの動向は、政府関係者に衝撃を与え、政府の藩閥的体質や大学卒業生と官途の関係を、改めて問いかけることになったのである。

明治十五年、こうした問題意識とつながる議論を、追放された大隈派とも親しかった前大蔵卿佐野常民が、「官吏の選任を慎む事」⁽¹⁰⁾と題した意見書の中で次のように論じている。そもそも「官職は庶政を分理し、綱紀を肅整するの具にして天下の公器なり、之を授くる其人を得れば則ち治り得ざれば則ち乱る」。西欧諸国においては、このため官吏任用制度が整備され、いったん採用されれば容易なことでは免職にせず、職務の才を伸ばす制度が発達している。ところが、日本では官吏任用制度が未整備で、無能者の僥倖がある一方、有能者が免職になることも多く、しかも藩閥出身者による高官の占有が公正の感覚を疑わしめている。維新に功績のあった藩の勢力が明治初年に優勢となるのは自然なことであるが、「封建を廃し、門閥を止め、将き立憲政体を建てんとするの日に於て猶時勢の変を顧みず因襲の旧を守るは固より公正と云ふべからず」。すなわち、立憲政体を創設しようとする現時にあっては、従来の藩閥有力者の情実人事に代わる、公正な官吏任用制度が不可欠であると主張しているのである。佐野自身は、具体的な任用制度については特に言及していないが、おそらく「泰西諸国」の「考課法」すなわち西

欧の高等文官試験を参考にしようとしていたのだろう。

二

もつとも、明治政府内で、政変後、官吏任用について最初に具体的な動きが始まったのは、後者の藩閥的体質の是正よりも、前者の政府内秩序を維持し安定させるため、人事の統制と管理を強化する観点からであった。こうした動きは、各省長官の人事権を制度化し強化するとともに、官吏任用についての統一的な枠組みを形成する方向に向かった。

明治十年代前半は、政府内の権力関係が流動化し、文部省や海軍省など、省卿と現場の実権を握る大輔らとの確執から紛議が起こることが珍しくなかった。こうした状況は、安定的な統治のために、行政長官の権限と責任を強化することの重要性を改めて認識させた。伊藤博文と井上毅は、こうした観点から、すでに明治十四年政変の最中、省卿参議兼任体制を復活させ、大臣と参議が権限において対等な内閣制度を創設することを構想していた。結局、この内閣制度構想は、右大臣岩倉具視の消極的な姿勢のため実現せず、参議省卿兼任体制に復帰するにとどまるが、それにもかかわらず行政長官の権限強化の流れそのものは変わらなかった。明治十四年十一月、諸省事務章程通則が改正され、各省卿の監督権と人事権が次のように制度化されたのである。「第一条 各省卿は各省の事務を総理す」「第二条 各省卿は該省所部の官属を統率し及び奏任官の進退を具状し其八等以下は之を判任す」「第四条

凡法律規則布達の其主管の事務に属するものは各省卿之に副署し其執行の責に任ずべし」。明治十五年、初めて統一的な官吏任用規定が制度化されたのも、こうした方向の延長線上であった。明治一五年

十二月二十六日、太政官から「選挙内規」が達せられる。これまで文官登庸の法が一定していなかったが、今般次のように内規を定めたので各長官において同一に施行するよう求めたのである。

「選挙内規」

- 一 奏任官は満四年勤続の後、詮議を経て進級することを得
- 一 判任官は十七等より十四等までは満二年、十三等より十一等までは満三年、十等より八等までは満四年勤続の後詮議を経進級することを得
- 但、八等より七等に進むは特別の詮議に由る
- 一 准奏判御用掛の増俸も之に准ずと雖も、技術に係るものは例外とす
- 一 奏判任共不時拔擢は此限にあらざ
- 一 奏判任共初めて登庸する者は長官の意見を以て先づ御用掛となし試用一年の後、材を量り本官に撰任することを得

但一年以内と雖ども其才能超異なる者は特に本官に撰任することを得

この「選挙内規」は、進級の年数を奏任官は満四年、判任官は各等によつて異なるが満二年から四年と定めるとともに、奏判任官の新規採用において、改めて当該行政長官の推薦権を制度化したものである。そして、推薦されて新規採用候補者となった者はまず御用掛とされ、一年の試用期間の後に正式に本官に任用されることが原則として定められた。もつとも、この「選挙内規」は初めて官吏の一般的な任用方法が制度化されたという点では画期的であったが、新たな構想から官吏任用法を制定したというより、試用期間を統一した以外は、これまでの慣行を内規化したもので、今後の議論の出発点を確認したものにすぎなかった。それゆえ、以後、官吏任用に関する様々な

法案が本格的に検討されていくことになるのである。

では、具体的にどのような法案が検討されていたのだろうか。初期の段階で、草案化の指針となったのは、明治十五年佐野が示唆した「泰西諸国」の「考課法」ではなく、明治七年井上毅が主張した、律令制に起源をもつ、保挙法と試用法であった。『梧陰文庫』（國學院大学図書館蔵）には、「選挙法」（B―七八〇）と題された条文化されていない草案が残されている。この草案は、これ以降起草される一連の法案のたたき台となったと推測されるが、保挙法と試用法を次のように説明している。

保挙法は「漢人の慣用」するところであるが、その趣旨を斟酌して試みに起草すると、およそ勅任官を除いて、当該行政長官の保挙状が候補者の「才行」を保証しない限り、新たな任用はできない。また満五年を経過して一級を進めるの外は、保挙状がなければ昇進できない。保挙状の様式は、「既往を表し将来を保し其行儀若くは才能若くは徳望若くは科芸其の所長」を詳述することを必要とする。奏任官に欠員がであれば、当該省の勅奏任官はおの一名を秘かに推薦することができ、推薦者は必ず保挙状を添えなければならない。当該省長官と次官は、その推薦者の中から保挙状に批評を付して、あるいは自ら保挙状を添えて他の候補者を選び、大臣に推挙する。大臣は、聖旨を承けてその中の一人を任用する。判任官の場合も、ほぼこれに準じて行う（但し、裁判官の任用は別法を留意する）。保挙状の内容が事実と相違し、試用後、明らかに任に堪えなかつたり、著しい過失がある場合は、推薦者の責任を問い、罪に応じて待罪書を差し出させる。処分の場合には譴責し、さらに重大な場合は減俸に処す。一年間に三度以上、候補者の推薦を誤った場合は、推薦者「鑑識蒙昧なるを以て」官等を下げるか、もしくは免職とする。これを保挙法という。

保挙法があつても試用法がなければ、保挙状もまた空文に属する。試用法とは、保挙状を得て候補者となつた者

も、勅任官を除くの外、奏任官判任官を問わず、試用期間三ヶ月以後でなければ本官に任用しないことをいう（判任官より奏任官に昇進する場合は、この例によらない）。試用期間内は俸を給せず、もっぱら行政実務を修得させる（欧州の候補人もまた俸給なし）。試用期間に適性を見極めた上で初めて、どの官等に任じるかを検討して採用する。

この保挙法は、当該行政長官の推薦権を中心に据える点では、従来方式と同様であるが、推薦が情実人事となることを防ぐために、保挙状すなわち推薦状に厳格な様式と手続きを整え、推薦状の記載内容に虚偽があった場合は、厳しい処罰を予定している点に特徴がある。技術的な点では、「選挙内規」に比べて、昇進に必要な期間が四年から五年に一年長くなり、試用期間が一年から三ヶ月に短縮されている。また、古色蒼然とした律令の前例を引き出したように見えながら、ドイツと同様、試用期間内は無給としたことに、「選挙法」の執筆者が西欧の文官任用法にも盲目ではなかったことを知ることができる。

この「選挙法」の骨子に基づいて、条文化されたものが「官吏試用法案・第一稿」（B-1781）、「官吏選挙規則・第五稿」（B-1782）、「奏判官選挙規則・正本」（B-1783）である。

まず、「官吏試用法案・第一稿」に触れると、これは全十二条からなる草案である。その名の通り「選挙法」の枠組みを最初に条文化したものと考えられるが、新たな追加もある。官吏を新たに登庸する場合、基本的には本属長官の保挙状によるとしながら、奏任官と判任官の推薦手続きがより詳細に規定され、勅任官と奏任官、奏任官と判任官、の質的な区別が設けられ、経年による自動的な昇進はないことが規定された。加えて、年功に依らない抜擢の規定が独立に設けられた。この規定はすでに「選挙内規」にも存在するが、井上毅は、文官の任用は政策立案能力の増強こそが重要とする観点から、「選挙法」に対して「進級令は軍人に適すべくして文官に施すべからず、

文官は才を挙げ能を使ふを以て主とすればなり」と批評していた。この抜擢条項の追加は、おそらくこうした政府内の意向が反映されたものだろう。保挙状に関する厳しい罰則規定は、踏襲されている。そして、何より注目されるのは、大学卒業生の官吏任用について初めて独立の条文が現れ、大学卒業生を候補者とするときは保挙状を必要としないことが明記されたことである（「第十一条 大学の卒業生は奏任に録用するに保挙状を用ひず。中学及び専門学校の卒業生は判任に録用するに保挙状を用ひず。外国に於て相当の学課を卒業したる者は此の例に依る」）。

次の「官吏選挙規則・第五稿」は全十六条で、添え書きが示すように「官吏試用法案・第一稿」を推敲した法案と思われる。この草案も、当該行政長官の推薦権を人事の軸にすえる点で、基本的な構造は同様であるが、まず「保挙状」という名称が「選挙状」に変わり、大学卒業生の規定に「技術学校の卒業生徒は各々其技術官に任ずるに選挙状を用ひず」という項目が追加された。また、「官吏試用法案」では具体的に規定されなかつた、候補者と試用期間について、「試補」というこの後も使い続けられる名称が初めて登場し、試補期間も基本的に三月から六月（最長一年まで延長可）と具体化された。そして「選挙法」と異なり、試補期間も無給ではなく、奏任は七等の半俸、判任十等以上は十等の半俸、十一等以下は十五等俸が支払われることに定められた。そして最も大きな変更点は、官院省から上申される人事案件、すなわち登庸（新たに登庸する者）、銓擬（試補を待つて任用する者）、陞任（等を進め任する者）、抜擢（選挙によつて不次抜擢する者）は、太政大臣から参議の回議に付して意見を徴することになった点と、官員膨張の歯止めに官院省で現任官以外に新たに官吏を増やす時は理由書を添えて裁可を請うことになった点である。

最後の「奏判官選挙規則・正本」は全十九条で、一連の検討の最終案だと考えられる。その第一条は、「凡そ新に官吏を登庸するに其奏任官は本属長官の選挙状に據る。其判任官は本属長官自ら知る所を挙るを除く外、局長課

長の選挙状に據る」と、当該行政長官の推薦主義を規定している。推薦手続き、試補の条件などは「官吏選挙規則・第五稿」とほぼ同じであるが、最大の相違は、人事に強力な権限をもつ「選挙委員」が登場したことである。

選挙委員とは、太政官の中に、検査院長、統計院長、参事院副議長、参事院議官四人の合計七人で設けられ、太政大臣の諮問をうけて、奏任官の登庸、銓擬、陞任、拔擢について審査して意見を答申し、不適切な人事を太政大臣に上申する権限を与えられた。また官院省からの現任官を増員する申請についても太政大臣に適否の意見を答申することができた。こうした発想は、おそらくドイツの高等文官試験における選挙委員をモデルとしたものと推測されるが、政府内人事を各行政長官の推薦主義を基本としながら、より厳格な中央の統制下に置こうとするものだったといえよう。

では、これらの行政長官の推薦主義を基本とする草案は、どこで、どのような経緯で検討されたものだろうか。残念ながら、残された資料に直接それを窺わせるものはない。ただ、各種草案が『梧陰文庫』に残されていること、一連の草案のたたき台となった保挙法は、早くから井上毅が提唱していたことなどから判断すると、井上毅周辺で作成されたことは間違いないであろう。おそらく、井上毅を中心に、内規取調局副総裁兼参事院議長である山県有朋の統括の下、参事院あるいは内規取調局周辺で検討されたのではないかと思われる。⁽¹⁾ともあれ、明治十四年政変後の官吏任用法は、井上毅が提唱した律令制の保挙法をモデルとし、行政長官の推薦主義を中心とし、これに大学校卒業者の採用を加えた案の検討が進められたと言えよう。

三

こうした政府内の検討に、大きな影響を与えたのは、伊藤の憲法調査からの帰国であった。伊藤は、ウィーンで邂逅したシュタインを媒介に、自律的な行政部を中心としながら、君主・行政・立法の三者を均衡させて統合する「行政国家」のイメージを獲得し、これに付随する大学教育および資格任用試験制度に連動した専門官僚制の形成こそが立憲政体創設の要であることを理解した⁽¹²⁾。そして、大学制度とは Staatsman 〓 官僚（国家人）を養成する独特の役割を担っている国家機関であり、何よりも国家学の教育の場であると考えたシュタインの招聘を働きかける一方⁽¹³⁾で、官僚制の整備という点ではドイツの国家体制が卓越していることを改めて確認したのである。

伊藤は、憲法調査で獲得した構想を実現するため、帰国すると、内規取調局を廃止し、明治十七年三月宮中に制度取調局を新設した。伊藤は、制度取調局に知識官僚を集め、立憲政体創設にかかわる諸制度の準備をしようとしたのである。ちなみに、制度取調局の顔ぶれは、御用掛として、まず参事院議官井上毅、参事院議官補伊東巳代治、大政官権少書記官荒川邦藏、同渡辺謙吉、同山縣伊三郎、同牧野伸頭らが命じられ、つぎに参事院議官尾崎三良、同塩田三郎、同周布公平、太政官権大書記官金子堅太郎、参事院議官補山脇玄、同岩倉具定、同本尾敬三郎、東京大学教授小中村清矩らが追加された。伊藤の憲法調査に随行した者やドイツ学者が多い点に特徴がある。こうした伊藤の動向は、これまで国内で検討されてきた官吏任用法にも大きな変化をもたらさずには措かなかつた。すなわち、従来の行政長官の推薦主義に、大学卒業生を対象とした、ドイツモデルの資格試験主義が導入されていくのである。

こうした変更は、まず大学卒業者の任用規定が、分離独立していくことから始まる。制度取調局で最初に草案化された官吏任用法は、制度取調局用紙に書かれた「奏判任官選挙規則」(B-七八五)と推測される。これは、従来検討されてきた各種草案の完成稿とみなされるもので、全二十条からなっている。その第一条は「凡そ新に官吏に登庸するに其奏任官は本属長官の選挙状に據り閣議を経て上奏す」と規定し、行政長官の推薦権を確認するとともに、前案の「奏判官選挙規則・正本」では必ずしもはつきりしなかつた閣議の位置づけを明確にした。すなわち、行政長官の推薦状を起点に選挙委員の答申をうけ閣議の承認を経て、上奏裁可の後に採用するという手続きが定められたのである。他の条文は、前案とほぼ同じであるが、例外は大学卒業者に関する規定である。これまで大学卒業者の任用規定は推薦状が不要であるという規定以外は具体化されることがなく、草案の一部として包括されていた。それが今回は、「学科を卒業し文官候補規則に依り出仕する者は、此規則の例に在らず」(第二十条)と、この草案とは分離され、独立の任用規定が予定されているのである。

こうした大学校卒業者を対象とした独立の任用規定として最初に起草されたと推測されるのが、「文官候生規則」(B-八三七)である。起草者は不明だが、『梧陰文庫』に所蔵されていること、後述する「起案理由」の論理が冒頭に紹介した井上毅の「官制意見案」と類似していることなどから、伊藤の指示の下に、井上毅がこの草案に深く関わっていたことは確かだと思われる。

この草案は、実施予定を明治十八年に想定した全二十二条のもので、行政官・司法官・技術官という文官三分野の包括的な任用規定である。条文の他に、「文官候生規則を設るの主意」と題した「説明」と「逐条説明」が付いている。この法案の最大の特徴は、意識的にドイツの高等文官任用制度をモデルとしている点にある。¹⁴ すなわち、奏任官の新規登用の主要対象者を三年以上大学教育をうけた官立大学卒業者とそれに進じる官立専門学校、および

外国の大学卒業者に限定し、まず文官二等候生試験を課して及第すると文官二等生とし、その後、行政機関で三年以上見習をして実務経験を積み、さらに実務能力を問う文官一等候生試験を受けさせ、それに及第したものに文官一等生の資格を与える仕組みであった。つまり、高等文官の任用を大学で三年以上法学教育をうけた者を対象とし、四年間の見習期間を挟んで前後二回試験を行うドイツモデルを、この草案はかなり忠実に踏襲しているのである。ここで想定されている「官立大学校」は、東京大学と工部大学校、「之に準ずる官立専門学校」は司法省法学校である。（第二条 官立大学校又は之に準ずる官立専門学校若くは外国の大学校に於て三年以上の教授を受け、其校の卒業証を得たる者にして、志願に依り文官二等候生試験を受けて之に及第し、尔後官衙に於て三年以上事務を実験し、更に文官一等候生試験を受けて之に及第せし者は文官一等候生とす）。なお、官立簡易専門学校や文部卿の特許を得た公私立専門学校の卒業生は、文官三等候生試験の対象者とされていた。

こうした手続きを経て、文官一等候生となった者は、奏任出仕または七等官に採用されえた。二等候生は二年以上の「事務実験」すなわち見習期間後に八等官または九等官に採用されるか、三年以上の見習期間を経て文官一等候生試験を受けることができた。三等候生は、三年以上の見習期間後、十等または十一等に採用される。もともと、これは任用資格を充たしたということで、欠員がなければ補任されない。補任された場合は、その専修した学科に従い主に学術上の立案起草および調査を担当する課長掛長への任官が想定されていた。

候生を命じられると、一等候生は身分は奏任に準じて処遇され、毎月五十円以上の手当金を下付される。二等候生および三等候生は判任に準じて取り扱われ、二等候生は見習期間一年目は二十円、二年目二十五円、三年目以上三十円、三等候生は一年目十円、二年目十二円、三年目以上十五円が支給された。「逐条説明」によれば、ドイツにおいては事務見習生は一切無俸給で、候生も無給を本則とするが、日本の現状はこれを許さないので、代わりに

手当金を下付し、学費が不足しないようにしたという。手当金に段階をつけたのは、奨励の目的である。

行政官二等候生および三等候生試験は、内務省中に設置された行政官候生試験委員において実施され、二等候生の試験科目は現行国法（政法、刑法、治罪法）・民法・行政学・理財学・对策文。三等候生の試験科目は行政学、理財学、对策文が予定されていた。ここで「政法」とは行政法を意味している。二等候生および三等候生の「事務実験」の行政機関は、内務卿が府県庁郡区役所もしくは警察署のいずれかを指定する。行政官一等候生試験は、太政官中に設置された行政官候生上等試験委員において実施され、試験科目は政治学、理財学、行政学および对策文で、「受験者の殊に実務に通曉し行政の一面に當りて事務を担掌するの器能あるやを証明する」ことを目的とした。一等候生は太政官がこれを命じ、任官まで太政官が指定する官院省府県庁で主任官を助けて事務をとることになっていた。

二等候生および三等候生試験を、内務省で行う理由は、「逐条説明」によれば、ドイツでは上等行政官の第一回試験は上等地方裁判所で行うことになっているが、日本においては内務省において施行するのが便利であるからと説明されている。おそらく、後述のように内務省の協力が期待でき、かつ事務見習期間三年のうち、少なくとも六分五を内務省管轄下で行うこと、すなわち二年間を府県庁、六ヶ月を郡区役所警察署および戸長役場、残りの六ヶ月を中央官省で行うことになっていたからであろう。もともと、試験事務は内務省が取り扱うが、試験委員は、内務書記官一名、大蔵書記官一名、参事院議官補一名、官立大学教授二名で組織することになっていた。一等候生試験についても、ドイツの例を参照している。ドイツでは上等試験委員は、委員長を含めて五名とし、委員長は内閣より推薦して国王がこれを勅任して委員は内務大蔵両卿が命じることになっているが、日本の場合、元老・参事両院の議官各二名と太政書記官、大学校教授各一名の計六名から構成することになっていた。

では、こうしたドイツに範をとった厳格な資格任用試験主義は、いかなる理由からは導入されたのだろうか。従来検討されていた法案には起案理由は付けられていない。「文官候生規則」にわざわざ「説明」が添えられたのは、政府高官の推薦権を追認した従来の草案に対して、今回の大学卒業生を対象とした資格試験任用主義が大きく現状を変える可能性をもつと感じられたからだろう。

「説明」は、まず賢能の士を官職に任用するのは国家隆盛の基であり、まして人智が発達し、法律規則がますます周到精密となる趨勢においては学識才能に富みこれをよく運用できる人材が必要とされるのは必然であると強調する。かつ官職は荣誉の地位で世人が常に熱望するところなので、これを濫用すれば官員膨張し、これを極度に制限すれば怨望を買う恐れがある。ともに国家に害を与えるもので、それゆえ任官の大権は政権中至貴至重のものとして、施行する際には最も注意を加えなければならない、とする。

そして次に、なにゆえ推薦主義では不都合なのか論じられる。まず政府高官がすべての官職に適材を見出すのは事実上不可能なことが理由に挙げらるが、この「文官候生規則」の「説明」では、より直接的に情実人事への危惧とそれに伴う政務不振の不安が強調されている。すなわち、任官の権を行うに依るべき標準を定めず、選抜を一に当路者の随意酌量に任せれば往々その能否を問わず、偏に愛憎を以てこれを行わないとは保証できない。また、非職恩給の制を設け（明治十七年一月同時制定）随意に免官廃黜を行わない等、官吏の身分保障を強固にしたにもかかわらず、人物を精選せず不学無能のものを推挙すれば、任官後、排斥できないがゆえに事務が振るわず、政積が挙げられず、国家将来の為に大いに憂慮すべき事態を招来する。それゆえ任官に格例を定め人材登庸の道を開くことは一日もゆるがせにできないことである、と。

ここで官吏任用資格に厳格な国としてプロイセンの例が提示される。「爰に外国の例を挙げて一言せんに、独逸

国殊に李国の如きは其法典に明記して曰く、その資格を具へ且適當の試験を経ざる者は官に任ずべからず」。プロイセンにおいては、千七百年代より既に任官試験法を施行し、以来数回の改正修補を経て今日の完備をなし、これによって大小の官吏その当を得ざる者は甚だ少ない。プロイセンの今日の富強は教育の結果なりと雖も、其直接の原因は政府に人物多きによると言はざるを得ない。⁽¹⁵⁾

もちろん、試験の方法よろしきを得なければ弊害も大きく、執政大臣のような高官を試験法によって任用することは不可能である。しかし、中等の官吏においては学識才能の人材を最も必要とする。わが国においても、任用試験法は主として中等官吏を対象に行おうとするものである。

ところが、わが国においては、陸軍において士官学校あり、海軍において兵学校ありて卒業生を士官に任じ、司法省には法学校ありて卒業生を裁判官に養成し、工部省には工部大学校ありて卒業生を技術官に任用する。独り行政官のみが、これを養成する場所をもたない。文部省の大学はこの任に当たらなければならないが、今日の大学卒業生は多年螢雪の苦を嘗め、政府また一人のために少なくとも数千の金を費やすにも拘わらず、実際に任用する方法が定まっていないため、あたかも種子を播いてその收穫を忘れたるものようである。今は、大学校および高等学校の卒業生の中より試験を以て相当の者を選抜し、三四年間政務を見習わしめた後、任官させるにしくはない。こうすれば、一方において将来の任官の基準を定め、試験法実施の端緒を開くとともに、他方において大学卒業生に試験の場所を与え、他日わが国の学問をして実地と並進せしめることができる、と。

このように、起草者は、直接的には情実人事の危惧を解消し、時代の行政需要に対応できる質の高い官吏を確保するため、ドイツの成功を例示して、資格試験任用制度を弁証しようとしたのである。もっとも、起草者は、一挙にすべての新規登用を資格試験制度によって採用しようとしたわけではない。「施行規則内規」によれば、明治二

十一年以降、文官十一等から七等官までのうち、欠員がでた場合、主として候生より「選用」することが念頭に置かれ、「逐条説明」にも、この規則の目的は「数年を期して漸次御用掛雇の輩を減じ候生をして之に代らしめんとする」という漸進主義をとっている。実際、官立学校の卒業生の数はまだ少なく、また見習期間も長く、さらに政府内の抵抗も危惧されたのだろう。当面は、前述した、推薦主義の「奏判任官選挙規則」と資格試験主義の「文官候生規則」の併用が考えられていたと思われる。

「文官候生規則」の次案が、「文官候補生規則」⁽¹⁶⁾である。この草案は、明治十九年からの実施が想定され、全二十三条からなるが、第一条から第十条までの総則は「文官候生規則」と同じである。付された起案理由書と逐条説明は、どちらも前案に比較すると大幅に簡略化され、情実人事の不安に言及した箇所も慎重に削除されている。条文上で異なっている点は、行政官試験について、前案では二等候生および三等候生の試験が内務省で行われることになつていたが、試験はすべて太政官中に設置される行政官候生試験委員において実施されることになつた点と、内務卿ではなく各省卿が、二等候生および三等候生の見習機関を、省府県庁郡区役所もしくは警察署のなかから、指定することになつた点である。どちらも前案にあつた内務省の関与が条文上から消えている。

しかし、結局、この時点では、官吏任用法は、推薦主義、試験任用主義どちらの草案も実現しなかつた。おそらく、その理由は、長文の起案説明にもかかわらず、各省の消極的な姿勢を変えるまでには至らなかつたからであろう。各省は、それぞれ業務遂行のため、推薦主義にしる、資格試験主義にしる、厳格な統一規則によつて、独自の任用方式に粹をはめられることを好まなかつた。例えば、司法省は、当時、条約改正のため司法官の大量の養成を急いでいた。外務卿井上馨により進められていた条約改正の実現、とりわけ領事裁判権の撤廃には国内の裁判所整備が不可欠であり、そのためには、西歐風の法典編纂とともに、それを適切に運用できる一定の資格を備えた

判事を急速かつ大量に調達せねばならなかった。そのため司法省は、「文官候補生規則」が想定するような長期の見習期間を含む厳格な試験制度を嫌い、明治十七年十二月二十六日、最初の官吏資格任用令である、判事登用規則を制定したのである。これは文官に初めて試験任用制を導入した点で画期的なものだったが、同時に東京大学法学部と司法省司法学校の卒業生には無試験で判事に採用される特権を与え、見習期間も一年に短縮できるものだった。⁽¹⁷⁾

他省の消極的な姿勢も大同小異だったと推測される。司法省ほどの大義名分はないにしろ、各省はいずれも、従来の融通の利く自由な任用システムを中央が統制する厳格で取り扱いにくい制度に取り替えることに気乗りがしなかった。彼らは能力の重要性は認めていたが、彼等の判断以外の別の定義や測定による能力の重要性を認めるところまではいっていなかったのである。

冒頭に紹介した井上毅の「官制意見案」は、改革項目の七番目に官吏の任用法を掲げている。だが、この項目だけは既定の方針があるとして「選挙法の事は既に素定の高慮も有之事にて今更陳陳するに及ばず」と詳述していない。この時、井上と山県の念頭にあったのは、時期的に考えて、おそらく「奏判任官選挙規則」と「文官候生規則」だったと推測される。そして、「文官候生規則」は、前述のように、二等候生試験を内務省で実施するなど、内務省の関与を前提に制度が組み立てられていた。内務省の関与は、基本的にはドイツの試験制度が大蔵省と内務省の所管だったことに由来すると思われる。だがそれだけでなく、山県率いる内務省は、明治十七年八月以降、所管の事務を従来の民業勸奨から「地方行政」そのものへ転換したことを理由に積極的に官制改革に乗り出していた。⁽¹⁸⁾ しかも山県は、民権運動に対抗して地方行政の主導権を掌握するため、有能な官僚の必要性を痛感していた。そこに、井上毅は、内務省との提携の可能性をみ、内務省の協力を前提とした、文官試験制度を構想したので

はあるまいか。しかし、「文官候生規則」は「文官候補生規則」に移行する過程で、内務省の関与はすべて削除され、候生の見習機関の指定など各省の自律性が改めて確認された。ここに、各省の無言の抵抗が読みとれるように思われる。

また、官僚制の生命線である任用法の制度化が、伊藤の主宰する制度取調局と山県の率いる内務省という長派主導の下に進められることに、党派的な色彩の濃い薩摩閥などに強い警戒心が生じた事情もあつたのだろう。一年後のことであるが、もう一人の長派の指導者、外務卿井上馨は、いつもの齒に衣着せぬ言い方で薩派の行政改革への無関心をこう非難している。「只々内部之アドミニストレーションを整理し、外国交際を深く注意し、一日も速に東洋中日本をして小欧羅巴国製造し中間(マツ)を入りをするの外手段無之（中略）芋連之不注意者と悪縁多く、断乎たる政略を試み候事も出来兼残念に不堪候」。文官の事例ではないが、一例を挙げれば、薩派の影響力の強い海軍では、明治十八年六月、在職期間が長く海軍に関する知識経験とも豊富な、旧幕府出身の赤松則良よりも、在職期間が二分の一以下の薩派の榊山資紀と仁礼景範が先に海軍中将に昇進する露骨な藩閥人事が行われている。⁽²⁰⁾

加えて、個々の官吏にとつても、新たな任用法の導入は、昇進までの期間が長くなつたり、奏任官に年功で自動的に昇進できなくなるなど既得権益とぶつかる点が多かつた。少し先回りになるが、明治十八年八月内閣書記官長田中光顕は、「選挙内規」が人件費の圧迫の要因となつてゐる事情を次のように訴へてゐる。⁽²¹⁾ 明治十五年に内達された「選挙内規」中、官等により進級の年限を定められ、かつ不次の抜擢はこの限りにあらずという一項を加えたのは、「能を勧め不能を励まざる所以にして衆員を統御するに於て固より闕く可からざるの良法」だが、近來は「右の年限を過れば必しも深く其能否を問はず尋常普通にして差したる瑕瑾なき者は多くは之を進め、又不次の抜擢も漸々多を加ふるの傾向」にある。今試みに、十三年度の官省吏員の俸給総額を十七年度のそれと比較すれ

ば、ほとんど二百万円の増加となっている。もちろん、これは一部時勢の進歩にともなう事務拡大によるものであるが、昇給抜擢もその原因となっていることは否定しがたい。今にして予防の策をとらなければ、数年をまたず定額の不足となることは必然であり、定額の不足は冗員の整理にならざる得ない。そして冗員の整理は、公平に行うことが困難なだけでなく官吏の志氣に由々しき弊害を生じさせるのは明らかである。そのため、その予防策として、「選挙内規」第四項を削除して、「自今各長官に於て官吏を登庸するは当初に慎重を加へ既に登庸せる者は輒く進級せしめんより寧ろ輒く廃黜すること無く之をして危疑の念を懐かしめず忠実勉強の心を鞏固ならしむる」よう登庸と昇進を厳格化するべきである、と。しかし、長期的には合理的なことを、人がつねに喜ぶとは限らないのは、世の常であろう。

四

こうした膠着状態に変化の兆しが現れるのは、明治十八年夏だった。

明治十年代後半、東アジアの国際関係の緊張を背景に、陸海軍は軍備の拡張を開始する。軍部の要求をうけて、大藏卿松方正義は、財政整理と軍拡を両立させる、言い換えれば財政再建を優先し、その枠内で軍備の拡張を行う軍拡財政計画を立案した。しかし、その計画は紙幣整理によるデフレーションが税収を低下させ、明治十八年度には三七九万円の財源不足となり、陸海軍の軍拡計画は財政上破綻に追い込まれていった。そこにさらに、明治十八年春、折からの東アジアにおける英露対立を背景に、海軍は六千万円を超える増艦計画を提示し、陸軍は砲台建築費として七百万円あまりの財源を要求してきたのである。こうした要求に対処するため、七月二十一日閣議が開か

れ、政費節減のため取調委員を置くことが合意された。そして、八月以降、取調委員となった外務卿井上馨を中心に、軍拡強硬派を抑制しながら、なおかつ必要な軍拡費捻出のため、単に軍部のみならず全行政機構の改革が必要であるという主張が有力となつていったのである。⁽²²⁾

こうした大幅な行政改革が不可避であるという情勢認識は、秋以降、一段と深刻さを増していった。十月三日、明治十九年度予算案の編成過程で、大蔵主計局長渡辺国武から十九年度の歳入が四百余万円も減少する見込みを知らされた井上馨は、予想以上の歳入減に驚愕し、これ以降、伊藤や松方と密接に連絡を取りながら、いつそう積極的に、海陸軍費の抑制とともに、内閣制度の創設も含む大規模な行政改機構革に乗り出していったのである。十月十六日、伊藤も井上馨を支援するべく「海陸軍政之改良より諸省の冗費を省き官員を定限する等は、実に猶予難相成事に可有之候」⁽²³⁾と決意を書き送っている。そして、こうした大規模な行政改革の機運が高まった情勢の中で、官吏任用法の制定もその改革の一環として、再び動き始めるのである。

井上毅が、伊藤の指示をうけて、官吏任用法について思索を再開したのは、十月初旬のことであった。『梧陰文庫』の中には、井上毅が、この頃参照したと思われる数多くのプロイセン官制や官吏任用法、西欧諸国の官僚制や官吏試験法などの資料が残っている。その中のひとつ、「宇国官吏分限法」には「十八年十月在伊香保 閱」という自筆の書き込みがある。⁽²⁴⁾

明治十八年の行政機構改革は、前述のように、海陸軍の拡張問題がきっかけとなり、一般的にはその費用捻出のためと理解された。例えば、海軍強硬派の樺山資紀も、そのように理解し、そのように理解したがゆえに海軍の行政整理にも一定の協力姿勢を見せたのである。⁽²⁵⁾だが井上毅の関心は、そうした財政的な理由に止まるものではなかった。十一月十九日、井上毅は、伊藤に対して、「今度の改革は、経済の点よりもむしろ官制之点に起因する事に

有之度、さすれば局長之責任を重くするにも、何歟明文を以て指示する事、必要歟と奉存候へば、彼宇国流に倣ひ、責任之行政規則達案起草いたし候⁽²⁶⁾と意中を洩らしている。井上毅にとって、行政改革は、財政上の理由を待たずともなく、あるべき立憲政体を創設するために不可欠の措置だった。しかし、現実には、各省や既成利益層の無関心と抵抗の前になかなか思うようには進まなかった。井上毅は、その障碍を、この軍拡問題に端を発する行政改革機運の昂揚の中で、一気に乗り越えようとしていたのである。

この時、井上毅が考えていた改革の具体的な内容は、「官制改革大目」(B-六八八)と題された資料から窺うことができる。

- 一、官に定員を設くる事
- 一、各局各課の責任を定め局長課長の外奏任官を置かざる事
- 一、候補官を置き御用掛を廃する事
- 一、官と吏との区別をなす事
- 一、奏任以上の選挙の事
- 一、卒業生と試験法の事
- 一、文書煩雑を省く事
- 一、文書延滞を疎通する事
- 一、相当官等と俸級の平行を廃する事
- 一、大政官中に懲戒委員を置く事
- 一、同く選挙委員を置く事

一、同く行政裁判所を置く事

一、各省に議事員を置く事

一、元老院以下議事員の俸給を減じ、行政官と区別あらしむ事

一、各省に書記官を置き、従前の少輔を以て之に充つ

一、叙任式の事

全部で十六項目挙げられている。冒頭で紹介した明治十七年十一月の「官制意見案」と重なる項目が多いが、官吏任用法に直接関係するものが五項目列挙されているのが注目される。

そして、伊藤と井上毅は、こうした行政改革の細目をとりまとめた大綱を内閣制度創設の理由書ともに勅諭という形で公表することを考えていた。十一月二十四日、井上毅は伊藤に、次のように相談している。「デクレーの方昨夜の高命により改稿仕候。冒頭に経国立政の大綱を掲出候上は、次段に於て勢先つ内閣の事に涉らざれば力薄く覚候（中略）小生愚考にては『デクレー』により、次に委員を被命、其の委員に対する取調目的を示したる『インストリユクシヨンの』体裁に致し候方可然歟に奉存候。然る時は、四個の項目を一つの書にて精布説明の方尤便と奉存候。一、官に定員を限る事。二、選叙を精しくし試験を行ふ事。三、文書の繁を省く事。四、経費を節する事」⁽²⁷⁾。この「インストリユクシヨンの」が、のち十二月二十六日発表された「政綱五章」となっていくのである。

それでは、こうした明治十八年後半の行政改革の動きの中で、官吏任用法はどのように変化していくのだろうか。明治十七年秋の段階では、大学卒業生を対象とする独立した試験任用法が起草され、中心は資格試験主義に移行しつつあったが、当面は推薦主義との併用の可能性も残されていた。しかし、この段階になると、推薦主義は退けられ、全面的な試験任用主義が登場するのである。「梧陰文庫」の中に、「十二月二十二日暁三時」に脱稿し

たと記された「奏判任文官登用規則」(B一八五四)という草案がある。この草案は全十条で、追加や修正が施された条文もあり、完成稿とは思われないが、その第一条は「奏判任文官に登用するは試験を行ひ合格の者に限るべし」と官吏任用を試験合格者に限定することを明記しているのである。

この草案は、試験を學術試験と普通試験に分け、それぞれはまた初等高等の二級に分かれている。學術試験は、行政官試験と司法官試験に分かれる上、その他に専科試験が設けられている。ここで専科試験というのは、会計官吏は簿記法試験を、外務官吏は語学試験を課すことなどが想定されている。學術試験を受験できるのは、官立大学校またはこれに準ずる官立専門学校もしくは外国の大学校または専門学校で、三年以上教育をうけ卒業したものに限られている。學術試験は欠員の有無に拘わらず、毎年一回行われ、普通試験は需要に応じて実施される。初等學術試験合格者は、員数を限り優等者を試験として二年間事務見習に従事させ(見習期間は一年に短縮することができ)、終了後高等學術試験を受けさせ合格者は奏任官の欠員に充てる。試験事務は、奏任官は内閣に中央試験委員を設置し、判任官は各省および各府県庁中に試験委員を設けて担当させる。

奏任官の受験対象者を大学卒業者に限定する点は従来案と同様だが、登用法を試験主義に一本化したため、試験がより多様になり、各受験者の技能と各省の需要によりきめ細かく対応できるようになっている。また事務見習い期間は、最短一年に短縮されている。

さて、十二月二十二日、紆余曲折の末、内閣制度が創設された。そして、その四日後の十二月二十六日、伊藤内閣は、行政機構改革の大綱を示した「政綱五章」を公表した。その中には、当然、「官守を明にする事」「繁文を省く事」「冗費を節する事」「規律を厳にする事」と並んで、「選叙の事」が挙げられた。その「選叙の事」の内容は、基本的には「奏判任文官登用規則」と同様である。まず「勅任官を除く外、進士の士は皆試験に由らしむる事」と

試験登用主義の大原則を掲げ、条文化した草案という形にこそなっていないが、官吏を選抜する基準を十七項目にわたって列挙した。実質は「奏判任文官登用規則」に、試験方式、試験の採用手続き、見習い期間の評価方法、学術試験の実施回数などの技術的な点を補正したものである。主な点を挙げれば、試験は高等初等試験に分け、高等試験の合格者に試験の栄を得せしめる、および行政官試験と司法官試験を分け、その他に専科試験を設ける点は、前案と同じである。これに受験者は試験科目の他に随意に専門学の試験を受けることができること、奏任以下の官吏は、年齢、性情、才能、健全の四点を合わせて、試験委員の審査を経て採用されること、試験合格者は甲乙の等級を分け、甲を優先的に任用すること、高等試験は欠官の有無に拘わらず一年に二回行い、優等に限り数を定めて試験とし、事務見習に従事させること、試験の定員に達した時は他の合格者は候補名簿に登録して欠員を待たせること、試験期間にその能否を試みること、などの点が追加されている。

井上毅にとって、官吏の試験登用主義自体は、望むところであっても、迷いはなかった。ただ、試験登用の一本に絞ると、いかなる試験を行うかという点が重要性を増してくる。そして、井上毅が悩んだのも、まさにこの点であった。「官制更張の事業中にありて、其関係の重大なると同時に、甚だ困難なるものは、選叙の法、即ち試験法の一事なり、試験法の良否は実に前途行政機関の伸縮死活の係る所にして、宜く今日に在て深思熟考を要すべき所⁽²⁸⁾なり」。行政機関に対する影響ばかりではない。試験制度自体が社会の趨勢に与える影響の大きさにも思いをめぐらせなければならぬ。「官制更張の影響は独り行政上のみならず、遠く社会百般の事に及ぶは勢の當に然るべき所なり、而して社会の事物悉く中央政府の動靜に従て運行するは殊に東洋諸邦の慣習なるが故に、我国も亦其情勢あるを免れず（中略）故に新に登用の途を開く時は国の為め幸たり、不幸たるは暫く措き、過半の書生は方嚮を試験法の点に取るは免るべからざるの勢なるべし、試験法の引力果して斯くの如しとせば、今更に之を利用して将来

の結果を要するは亦政事家の秘訣ならんか⁽²⁹⁾」。

試験制度をどのように設計するか、試験科目に何を選ぶかは、明治十七年試験任用主義が登場した時から、強く意識された問題だった。大学卒業生を対象とした最初の草案である「文官候生規則」において、二等候生の試験科目に、法律科目とともに、行政学、理財学、対策文といった科目がならび、一等候生試験で実務能力重視の試験を実施しようとしたのも、なるべく「行政経済等の如き実学を盛んならしめ⁽³⁰⁾」ようとしたからであり、また「法律学の如きは之を濫りに奨励すれば純理学者而已を多くし彼の社会に最害ある半知半学の法律学者と代言人とを増すの恐れ⁽³⁰⁾」があると考えられたからであった。

明治十八年の暮にも、井上毅は何を試験科目とするかに深く思いをこらしている。ある意見書では、鎖国の余波、外国事情に暗く国際関係が緊張すると「茫然漠然措置の出づる所を知らず、畏懼驚駭して狼狽せざる者幾希なり⁽³¹⁾」という日本の弊を改めるため試験科目に国際公法を加えることを主張し、もうひとつの意見書では、日本の改革のモデルとして欧米の学術に学び古流の支那風に依らないのは言うまでもないが、支那風を排除するの余り、日本固有の文化まで漂蕩することを避けるために、言い換えれば「欧州の学術を取りつつ、一方には自国固有の性質を忘却⁽³²⁾」しないために、国史の試験利用を構想している。さらに別のところでは、行政官吏に課する法律科目のむずかしさについても言及している。政治や社会が変化の最中にあつて新旧の事情が錯綜している日本の現状では、どこか一国の外国法で試験することもできず、かといって日本の伝統法は原則が未だ定まらない時代に制定されたものなので現在に通用せず、しかも明治以降の成文法は、刑法と治罪法があるにすぎない。こうしたなかで、井上毅が弊害がより少ないものとして消極的に選んだのが、「法理汎論⁽³³⁾」と「各国法の比較⁽³³⁾」であった。その理由を、井上毅は、改革のため折衷主義を取らざるを得ない日本の特殊な事情からこう説明している。「要するに我行

政官吏の試験法は法章の記憶を取らずして、法理の論究を取らざるべからず、是れ蓋し今古變遷の際に在りて国に一定の法章なく、他国の原則を折衷するの已むべからざる特別の事情あるが故なり⁽³³⁾。

以上のように、試験科目は容易には確定しなかった。しかし明治十五年以来、模索されてきた官吏任用法は、内閣制度の創設とともにその大綱が公表され、漸くドイツをモデルとした資格試験主義の導入を政府公約とするところまでこぎ着けたのである。「政綱五章」の発表の翌日、井上毅は、伊藤に対して、世上の好意的な反応をいつになく弾んだ調子で次のように伝えている。「今朝来世間の模様如何と存じ数人に応接候処、皆云、号外官報数度繰返し誦読し一言も異議を容るべきなし。思はざりき政府之計画此に至らんとは云々。異口同音の様子に有之候。中江篤助之門人杯尤賛成之意を表し候。別紙は一友人より郵送書簡に而御一笑之為奉供覧候⁽³⁴⁾。おそらく井上毅にとつても、長年の苦心に手ごたえが感じられた瞬間だったのでろう。それゆえにこそ、井上毅は今後の推移が姑息に陥ることを恐れ、すなわち迅速な実行をめざして、早速試験規則取調委員を任命し、新年早々、文官登用規則、試験補規則、試験科目規則の各草案が閣議で審議できるよう準備することを進言し、取調委員の具体的な人名まで参考のため書き送ったのであった。

五

明治十九年は、各新聞の「事務整理綱領」すなわち「政綱五章」の讃辞で幕を開けた。常日頃、政府に批判的な諸新聞も、官吏の定員制や試験任用法の公約に一樣に驚き、政府の藩閥的体質を開けるものとして期待が集まったのである。しかし、官吏任用法は、明治十九年二月職制や定員を定めた各省官制が公布されたにもかかわら

ず、結局、明治二十年七月まで実現されなかった。それは何故であろうか。

その最も大きな理由は、ドイツモデルをそのまま当時の日本に適用することに無理があったことに求められよう。

明治十九年一月四日、伊藤首相の下に、臨時官制審査委員会が設けられ、井上毅を中心に、行政改革の具体化が図られることになった。この過程で、官吏任用法は、井上毅の手を離れ、金子堅太郎が直接の担当者となった。

「金子堅太郎自叙伝」⁽³⁵⁾によれば、作業は元旦を拝賀のため一日休んだだけで、翌二日より毎日永田町の総理大臣官邸および内閣に出頭して、井上毅や伊東巳代治とともに、「政綱五章」に基づく各省官制、各省所管の部局の職務章程、会計検査院官制、宮内省官制、地方官官制、大学令ならびに諸般の学校令などを審査決定していった、という。官吏任用法については、次のように回想している。「文官試験に関する官制及び規則等は、余が擔當するところとなりたれば、欧米諸国の試験規則等を調査し、且つ當時に於ける帝国大学及び私立学校の実況を参酌して、その規定を制定し、また無試験にて採用したる帝国大学卒業生と雖も、先づ一ヶ年間試験として実務を練習せしめ、その成績に依り、本官に任用する規定を設けたり」⁽³⁵⁾。

こうして作成された最初の金子案と考えられるのが、「文官試験試補及見習規則」⁽³⁶⁾であり、そしてこれが実質的に明治二十年七月実現した官吏任用制度の大枠をつくっていくことになるのである。

さて、この草案は、行政官と司法官の奏任任官を対象とした全六十六条からなるもので、まず第二条において「本令に依り定期の試験に及第し実務練習を終りたる者にあらざれば本令施行後文官に任用せず」と、従来の試験主義を確認している。試験は筆記と口述の二種類で、奏任官を対象とする高等試験と判任官を対象とする普通試験に分けられ、高等試験は、毎年一回東京で試験委員が行い、行政官の試験科目は、第一類の民法、訴訟法、刑法、

治罪法、商法の中から一科目、第二類の憲法、行政、財政、理財、國際法の中から二科目、計三科目で実施される。試補は、奏任六等に準じ、官等相当の年俸が給され、行政官は、一年を地方の府県庁で、他の一年を中央の官庁で事務の練習をすることになっていた。

しかし、この草案の最大の特徴は、金子自身が語っているように、資格試験主義を採用しながら、学位所持者および分科大学の卒業生に無試験で試補となれる特権を与え、かつそれを奏任官任用の主体とすることを明確にした点であった。すなわち、第三条で「大学院の学位を受ける者分科大学の卒業生は高等試験を要せず試補に任ずる事を得」と規定し、第三十三条で試補採用の順序を「一、大学院の学位を受けたる者、二、分科大学の卒業生、三、高等試験に及第したる者」と定めたのである。そして無試験で分科大学卒業生を優先的に試補に採用するとしたため、高等試験の受験資格が、これまでの官立大学校およびこれに準じる学校から、官立府立中学校および法律政治学または理財学を教授する私立学校の卒業生にまで広げられた。これらの点は試験任用制を補助的なものとするもので、従来のドイツに範をとった厳格な資格試験主義から一歩離れることを意味するものであった。

その背景には、森有礼文部大臣によつて進められた教育システムの大改造、とりわけ東京大学を帝国大学に改編し、国家の「須要」に応じる人材養成機関にしようとする改革があつた。⁽³⁷⁾ 森は、啓蒙思想家としてとりあげられることが多いが、官僚制の整備についても早くから関心があり、明治十四年三月には英国から当時の三大臣と諸参議に対して「官吏登用法並びに退休俸制度建言案」⁽³⁸⁾を書き送つて、官吏登用制度と恩給制度の必要不可欠さを主張している。

森の議論で興味深いのは、官僚制の質の向上とともに、社会の人的資源の効率的な配分について強い関心を持っていることである。⁽³⁹⁾ すなわち、官吏希望者は常に需要より供給の方が多いため、登用法も恩給法も必要ないという

意見に対して、森は次のように反駁したのであった。かりに青雲の志をいだく十万人の少年がいて、三万人のみ官途に就き、七万人はその望みを達することができなかつたと仮定しよう。もしその時、公正なる官吏登用法があり、官吏の定員に規則があれば、少年達は初めから万一の僥倖を官途に求めず、その才に応じて適當の事業を民間に興して、活路に迷う不幸に陥ることもなかつたにちがいない。しかし不幸にして現時は「官吏登用の法なく官員に定限なく、官途の門は常に開けて甚だ入り難からざるがために空く七万の少年をして一過難再逢の進修時期を経過せしむ、是れ一国の經濟上に取りては実に莫大の損失ならずや」。

こうした関心をもつ森が、広く門戸を開いて多くの受験生を巻き込む資格試験に一本化するよりも、莫大な費用をかけて「國家の須要に應ずる學術技芸を攻究」(帝國大學令第一條)する場所として設計した帝國大學と官僚制を直結し、その卒業生を高等官の主体としようとしたとしても、とくに不思議はなからう。しかも当時の帝國大學法科大學の卒業生予定者は、僅か十人程度という少なさであつた。森と金子あるいは森と伊藤、井上毅らとの間に、どのような交渉があつたのか残念ながら資料的にはわからない。だが、金子は前述のように大學令の制定にも関わっているし、井上毅は森の親友であり、伊藤は天皇の難色を押し切つて森を文部大臣に拔擢した経緯がある。これらを考え合わせれば、彼等の間になんらかの意見交換があり、官僚制の政策立案能力の上昇だけでなく、社会的資源の政治への過度な集中を緩和するためにも、少なくとも当面、帝國大學の卒業生を無試験で試補にすることに異論はなかつたのだろう。

また、そもそも資格試験主義にのみ基づいた草案でも、奏任官対象の受験資格は實質的に東京大學に限られていたし、それ以前の推薦主義のときでも大學卒業生には推薦状が不要とされており、東京大學と官僚制を結びつけるようとする発想自体は特に目新しいものではない。今回の金子案は、官僚養成機関として帝國大學法科大學が本格

的に整備されたのに対応して、より直接的に大学と官僚制との連動が制度化されたものと言えよう。

また、高等学術試験の受験資格が、私立学校の卒業生にも与えられた背景には、当時の法科大学の卒業生予定者がごく少数だったことに加えて、金子も実況を調査したと言っているように、明治十七年十二月の判事登用規則以来、東京の諸私立学校に受験生が殺到し、社会現象になるほど資格任用試験に対する高い期待が存在していたことが挙げられよう。⁽⁴⁰⁾ さらに、官立中学校卒業生だけに限定すると、卒業者数の問題とともに、藩閥色の払拭を期待する社会から試験制度自体の正当性を疑われる恐れもあった。

だが、金子案も、すぐには実現しなかった。その理由のひとつは、明治十七年の時と同様、条約改正のため迅速にかつ大量の判事養成を必要とした司法省の意向が、文官全体の統一的な試験任用制度と相容れなかったためである。⁽⁴¹⁾ では、司法官の任用を別立てにすれば官吏任用法は即座に実現したのだろうか。実際、伊藤博文の『秘書類纂』の中には「行政官吏任用試験令」⁽⁴²⁾と題された、独立した任用法案が所収されている。しかし、この法案も、結局日の目を見なかったのである。

明治十九年七月十八日、『郵便報知新聞』は、雑報欄で官吏登用試験法について、次のような観測記事を掲載している。「その後、内閣においてしばしば評議ある由なるが、現今の有様にては各官衙とも左まで此試験法を要するともなく且つ目下挙行し難き事情もあれば只、裁判官収税官の如き官吏中一種特別の性質を有する者のみに適用しその他は暫く通過試験に止めて可ならんといふ説に賛成多きやに聞く」。また、明治二十年七月二十五日、井上毅も「文官試験試験補及見習規則」を公布した後、官吏任用法の実現が時間がかかった理由を、官吏服務規律や懲戒令の制定に関連して、次のように述懐している。「服務規律は諸省之専任事務に關係なしといへども、此懲戒令は内務、外務之所屬官之件に付關係緊要なれば、回議之上種々之問題を生じ発行延滞に至るも難料候（試験規則之例

の(43)」。)

これらから窺えることは、伊藤や井上毅らが望んだドイツに範をとった官吏任用制度が、各省の「目下奉行し難き事情」や「種々の問題」に阻まれ、容易には受容されなかつたことである。⁽⁴⁴⁾ その「事情」や「問題」には、既得権益に由来するものほかに、明治十九年初頭定員制を導入した官制改革が行われ、各省とも大量の人員整理が行われことが含まれている。もし毎年官吏登用試験が実施され、試験が一定数定期的に採用になれば、人員整理の圧力はいつそう強まり、人員整理を加速するおそれがあつた。しかも他方で、各省は、明治二十三年の国会開設にそなえた諸法案の準備に忙しく、そのため人員の臨機応変な採用と昇進を欲したのである。

また大学に目を移しても、ドイツの試験制度をそのまま導入できる状況にはなかつた。ドイツの試験制度が機能した背景には、国立大学が十数校存在し、大学では試験を行わないドイツの大学事情が存在していた。しかし、日本には当時帝国大学が一校あるにすぎず、ドイツと異なり試験を行つた。しかも、法科大学の卒業生の数は、明治十九年と二十年とも、一人にすぎなかつた。その上、官途を希望する多数の学生を集めた私立学校が数校存在する一方で、他方、当時の帝国大学の学生たちはエリートとして強烈な自負心を誇り、法科大学の卒業生で明治十九年二人しか官吏にならなかつたように、必ずしも喜んで官吏の道を選ぼうとはしなかつた。

ドイツの官僚制が十八世紀以来の歴史をもち、近代国家形成以前すでに高い権威を築いていたのに対して、日本の場合は、近代的政治制度としては、国会の方が先に発見されて政治社会に広い支持を獲得し、遅れて発見された官僚制の正当性は、常に制度としての議会との競合や緊張関係にさらされていた。⁽⁴⁵⁾ こうした事情もあり、当時は、帝国大学の卒業生が官途に入るのを当然とするハビトゥスはまだ存在していなかつた。こうした状態で、無給の試用期間をはさんで前後試験を二回行い、しかも本官に採用されるまでなお長期を必要としたドイツ方式の忠実な

模倣など最初から不可能だったが、日本ではより積極的に帝国大学生を囲い込む特権と働きかけが必要だったのである。帝国大学の卒業生が官途に向かう傾向が定着するのは、官吏任用法の起草者である金子自身が、官途への勧誘も兼ねて、帝国大学に行政法の講義に出向き、なおかつ明治二十年七月に帝国大学卒業生に特権を付与した制度が実現した後のことであった。

こうした様々な問題を乗り越えて、官吏任用法を制定するには、やはり何か政治的なきっかけが必要だったろう。明治十八年の官吏試験法の具体化が、東アジアの緊張を背景に軍拡問題とそれに端を発する財政問題から一気に進んだように、明治二十年七月の「文官試験試験補及見習規則」の公布も、外務卿井上馨によって推進された条約改正への反対運動が政府を窮地に追い込むという状況が背景にあった。⁽⁴⁶⁾ すなわち、この制度が実現したのは、官僚制の内部に官吏資格試験任用制に対する理解と合意が高まったからではない。語弊を恐れずに言えば、政府批判を沈静化させるなんらかの対策が求められた情勢のなかで、伊藤と井上毅は、政府の施策を強烈に批判する谷干城の意見書の中に「政綱五章」に公約された官吏任用法の制定がまだ実施されていないという批判があるのを利用して、半ばどさくさに紛れて強引に官吏任用法を公布したのである。

こうした経緯の下に、公布された「文官試験試験補及見習規則」は、基本的には金子案を基調にしたものである。高等試験は、筆記と口述の二種類で、試験科目は、行政官は、民法、訴訟法、刑法、治罪法、商法、憲法、行政学、財政学、理財学、国際法の中から三科目選択、というものであった。受験資格は、外国において大学校と同等の学校の卒業生、文部大臣の認可をえた私立学校の卒業生、高等中学および東京商業学校の卒業生である。法科大学および旧東京大学法学部文学部の卒業生は、当然、高等試験を要せずして試験に採用される特権を付与された。試験は便宜に従い、少なくとも一年半地方官庁、一年半中央官庁、合計三年間事務練習をすることになってい

た。しかし、どさくさに紛れたというものの、実際にはいくつかの重要な妥協が加えられている。例えば、高等試験が最初の金子案では、毎年一回と定期化されていたが、実現した制度は、必ずしもこれを踏襲せず、各官省の便宜に配慮して、各官庁の「須要に従い」という条件付となった。また、試験の見習期間も最低三年という建前だったが、施行後五年間は満期を待たずに本官に採用できるという便法が用意され、実際には三年試験をやったものはいなかった。⁽⁴⁷⁾ すなわち、厳格な二回の試験と長期間の見習いによる実務能力重視というドイツモデルの二つの柱はどちらも骨抜きにされた形で、日本の官吏任用法は実現したのである。⁽⁴⁸⁾

以上のようにして、ともかく官吏任用法は産声をあげた。保挙法から始まった、日本の官吏任用法の模索は、伊藤の憲法調査からの帰国後、ドイツが有力なモデルとして採用され一気に具体化していった。だが、ドイツモデルをそのまま導入することには困難な要因が多く、現実にはドイツモデルから離れることで漸く実現の糸口を掴んだのである。しかも、急遽、半ば混乱の最中に公布された任用法は、十分な合意なくして公布されたがゆえに、この時点では政府部内にしつかりと根付いたとはいえなかった。また、在野の政治社会も明治十八年の末の時ほど雙手をあげて賛成したわけではなかった。各省はまだ資格試験任用制が必要だとは十分感じていなかったし、もつと開かれた試験制度を期待していた在野の政治社会は、長らく待たされたあげく、実現した試験法が一定の学歴を受験要件としたことに不満を抱いたのである。そしてそれらが、一方で高等学術試験の中止という各省の動きをうみ、他方で議会による政費の節減と民間ジャーナリズムによる帝国大学への特権批判を強めていくことになる。これらの動きは明治二十年の制度を変更する圧力を増加させ、明治二十年代法科大学の卒業生が急速に増大することもある。やがて明治二十六年、帝国大学の特権を廃止した、本格的な試験任用制度が導入される背景になっていくのである。しかし、今回はひとまずここで筆を擱きたい。

- (1) 『井上毅伝 史料篇』一（國學院図書館・昭和四十一年）、三七〇―八二頁。
- (2) 例外的な研究として、御厨貴『明治国家形成と地方経営』（東京大学出版会・一九八〇年）、R. M. Spaulding, Jr., Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations, Princeton University Press, 1967、秦郁彦『官僚の研究』講談社・一九八三年）などがある。なお、戦前期の官僚および官僚制の全体像については、水谷三公『日本の近代13 官僚の風貌』（中央公論社・一九九九年）が新鮮なイメージを与えてくれる。
- (3) 瀧井一博『ドイツ国家学と明治国制』（ミネルヴァ書房・一九九九年）IIを参照。
- (4) 「官吏任務規例」（公文録二A―三三四―単一六三三）。
- (5) 前掲『井上毅伝 史料篇』一、一四―一九頁。
- (6) この点については、小林宏名誉教授のご教示を得た。
- (7) 『尾崎罈堂全集 第十一卷』（尾崎罈堂全集刊行会・一九六二年）、七四頁。
- (8) 勝田正治『明治十四年の政変―免官者の政体構想を中心に』（歴史評論）三四八号・一九七九年）。免官者は、全員で三十八名で、勅任官四名大隈、河野、北畠、前島と前三名に連なる人々が免官となった。大隈重信（参議・佐賀）関係者は次の通り。
 矢野文雄（統計院幹事権太政官大書記官）
 牛場卓造（統計院少書記官）
 犬養 毅（統計院権少書記官）
 尾崎行雄（同右）
 小野 粹（一等検査官）
 中上川彦次郎（外務大書記官）
 小松原英太郎（外務少書記官）
 石丸安世（大蔵大書記官・佐賀）
 中島盛有（大蔵権大書記官兼太政官大書記官・佐賀）
 山崎忠門（大蔵少書記官・兵庫）
 松岡重美（大蔵少書記官・東京）
 神山聞（大蔵権少書記官・長崎）

横山貞秀 (大蔵権少書記官・長崎)

石橋重朝 (大蔵権少書記官・佐賀)

森下岩楠 (大蔵権少書記官・和歌山)

前島 密 (郵便総監・勅任官)

計十七名 統計院関係五名、外務関係二名、大蔵関係八名十二名 (大隈・前島)

(9) 中野目徹『政教社の研究』(思文閣出版・一九九三年)、八二―三頁。大日方純夫『自由民権運動と立憲改進黨』(早稲田大学出版会・一九九一年)第三章。

(10) 「三条実美関係文書」(国立国会図書館憲政資料室蔵)書類の部、七三―一八。

(11) 明治天皇紀によれば、明治十六年七月十六日、余命いくばくもない右大臣岩倉具視は、参議山県有朋に書を送って、大臣・参議等退職の際における待遇について、偏破の措置がないよう内規を設けることを依頼した。おそらく、この岩倉の依頼がきっかけとなったであろう、明治十六年七月、内規取調局委員長東久世通禧は、内規取調局副総裁山県有朋に「前官者待遇規則」(「三条実美関係文書」・国会図書館憲政資料室蔵、書類の部、二七―一三)の草案を理由書とともに提出している。これは、直接官吏の任用に関わるものではないが、その理由書の冒頭には「維新の政治は、中古以来の諸弊を一洗し、万機日に正しく、法制月に新なり、就中門閥任官の例を廃し、人を用る専ら其才能を論じ、後門賚を問はず、草莽士庶に至迄、凡一能一芸あるものは、収て朝廷の用を為さしむ、実に曠古の盛事と謂可し」という一節があり、内規取調局が官吏の登庸にも強い関心を持っていることが理解される。内規取調局委員は、次の通り。宮内少輔香川敬三、参事院議官輔尾崎三良、太政官大書記官股野琢、内務大書記官桜井能監、太政官少書記官多田好問、海軍権少書記官山口蕃昌。加えて、後述する伊藤が主宰する制度取調局が発足する以前の明治十七年一月、すでに官吏の待遇に関わる重要な規定である官吏恩給令と官吏非職条例が制定されている。また内規取調局副総裁の山県は、この時参事院議長でもあり、伊藤の留守中、政府中心者の一人であった。

(12) 拙稿、「伊藤博文と『行政国家』の発見」(沼田哲編『明治天皇と政治家群像』所収・吉川弘文館・二〇〇二年)参照。

(13) 前掲、灌井『ドイツ国家学と明治国制』、一八四頁。

(14) ドイツの官吏任用制度については、野村耕一「官吏資格の制度と機能」(望田幸雄編『近代ドイツ』「資格社会」の制度と機能)所収、名古屋大学出版会・一九九五年)を参照のこと。

(15) そして、一部にある非難を論駁し、君主国には不可欠の制度であると次のように主張していくのである。すなわち、非難の第

一は試験任用法を虚制徒法にすぎないというもの、第二はその目的は美だけれど実際に行われたいというもの、第三は国民をあげて官途を望ましめるものであるというもの、しかしこれらの論はすべて一を知ってその二を知らざるものである。確かに、古代中国の試験法は不完全なものであったし、フランスのように国内に多数の政党が競合して累代の皇族を奉戴して現政府の打倒をめざす場合には実際に行はれたい事情もある。しかし地方の政務をすべて無給の地方豪族による治安裁判官に委ねる官吏任用法が必要とみえる英国でさえ、中央の官庁においては中等および下等官吏を任用するに一定の試験法がある。官途希望者が増殖する云々の説に至っては、目前の利害を顧みて国家百年の大計を忘却するものと言わなければならない。およそ教育が普及し民智の開発するに従って官途志望者が増殖するは自然の勢で任官試験のあるとなしと関わらない。むしろ試験法の設けあれば、任官の安易に希望しがたきを知り、官職の重さを知って官途の志望者は減るであろう。その上、當路者にとつても門前で上訴請願する者を断る煩勞を取り除く利点がある。要するに、政党をもつて政府を組織する共和政体においては官吏の更迭があるゆえに官吏試験法の制定も無益だが、純然たる君主国においては美益があるばかりか大に必要な制度である、と。

(16) 伊藤博文編『秘書類纂 官制関係資料』（原書房復刻・昭和四十四年）、一五四―六七頁。

(17) 三谷博「官吏任用制と法科大学」（『東京大学百年史 通史一』・東京大学出版会、昭和五十九年）一〇五七頁。

(18) 前掲、御厨『明治国家形成と地方経営』、六八頁。

(19) 明治十八年十月八日付品川弥二郎宛井上馨書簡、『品川弥二郎関係文書』（山川出版社・一九九三年）一、四二八―九頁。

(20) 大澤博明『近代日本の東アジア政策と軍事』（熊本大学法学会叢書四・二〇〇一年）、九七頁の注十三を参照。

(21) 前掲、『三条実美関係文書』書類の部、四三―二七。

(22) 前掲、御厨『明治国家形成と地方経営』、一一九―二五頁。前掲、大澤『近代日本の東アジア政策と軍事』、第三章参照。

(23) 明治十八年十月十六日付井上馨宛伊藤博文書簡（井上馨関係文書）所収、国会図書館憲政資料室蔵。

(24) 『梧桐文庫』C―10。他に、「普国参議員制（シーボルト氏草・河上房申訳）・太政官制（リオンネ氏・中根重一訳）」C―

九四、「官制 李国千八百十年十月廿七日勅旨ヒューデグレー氏著書官吏編 井上」C―九六、「独逸帝国官吏権利義務規則」C

一〇〇、「仏国内務章程（千八百七十一年仏国年表に依る）」C―一〇八、「官吏試験法 井上（独逸国司法行政官吏試験法 十

八年十二月二十七日夜閣 梧桐）」、「仏国 年俸表 井上」C―一一三、「英国職官俸表 井上」C―一一五、等がある。

(25) 『樺山資紀日記』（『樺山資紀関係文書』所収、国会図書館憲政資料室蔵）。明治十八年十二月二十二日の条に「内閣大变革立憲

政体基礎を確立詔勅あり。実は海軍計画より經濟に涉り終に制度に波及せり」とある。

- (26) 明治十八年十一月十九日付伊藤博文宛井上毅書簡(前掲「井上毅伝 史料篇」四)、九一―二頁。
- (27) 明治十八年十一月二十四日付伊藤博文宛井上毅書簡(伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』一、塙書房・昭和四十八年、三五八頁)。
- (28) 「試験法の概要」、『井上毅伝 史料篇』五、六八六頁。
- (29) 「官吏試験科目意見」、同右、六八八頁。
- (30) 「文官候生規則」(B―八三七)の「逐条説明」。
- (31) 「官吏試験科目意見」、『井上毅伝 史料篇』五、六八五―六頁。
- (32) 注(29)に同じ。
- (33) 注(28)に同じ。
- (34) 明治十八年十二月二十七日付伊藤博文宛井上毅書簡、前掲『伊藤博文関係文書』一、三五九頁。
- (35) 「憲政会編纂会文書」(国会図書館憲政資料室蔵)所収。今回、原田一明教授から、明治十九年、金子が官吏任用法を起草するとき、使用したのではないかと推測される、「金子」と朱で名前の書き入れのある「各国官吏試験任用法類集」(内閣・明治十九年四月)を借用した。原田教授自身が古本屋で入手されたとのことであるが、奇縁を感じる。
- (36) 前掲「秘書類纂 官制関係資料」、八二―九六頁。尚、「梧桐文庫」中に、最初の金子案とほぼ同内容で、「分科大学」ではなく、「帝国大学」という言葉を使った、推敲の跡が窺える「官吏試験規則」(B―八五八)がある。
- (37) 帝国大学については、中山茂「帝国大学の誕生」(中公新書・昭和五十三年)が、簡にして要をつく、楽しい読み物になっている。
- (38) 上沼八郎他篇『新修 森有礼全集』(文泉堂・一九九七年)一、二六一―三二頁。
- (39) 井上毅にも、同様な考え方がある。井上毅は、既述のように、官僚制に人材が集まることを期待したが、他方で、社会全体の発展という観点から、官職への過度な志望者集中を回避するため、実業学校の育成や民間の実業を盛んにすることを終生考え続けた。なお、注(14)も参照のこと。
- (40) 例えば、『読売新聞』は、明治二十年七月二十九日淡水屋主人の「私立法学校生徒諸君に望む」と題する次のような記事を掲載している。「我国近來の法律学の盛なる未曾有らざる所なり(中略)其故何ぞや、夫の代言人試験なり、判事登用試験なり、之れが試験に應じて合格したる者、多くは私立法学校より出づればなり。さればにや世の少壮にして学に志ぎず者は概ね法学修業

と出掛け三年蛍雪の労を積むの後に都合宜れば、つっかけ月給五十円の判事様となるべく悪くして四十円の月給を得可し、否らずして代言人となるときは定額の月給を得る如く其収入は確定せずと雖も、一番當れば身代を興すことも決して難事にあらざるべし、近來私立法学校生徒の増加も亦故なきに非ざるべし」。

(41) 前掲、三谷「官吏任用制と法科大学」、一〇六一頁。

(42) 前掲、「秘書類纂 官制関係資料」、一一〇—一二頁。この法案は、前述した「文官試験試験補及見習規則」と基本的には同様で、任官希望者は、まず筆記と口述の二種類の学術試験をうけ、合格者は、その後一定期間、行政事務を見習うことを規定している。同様に、帝国大学法科大学の卒業生には、高等学力試験に合格したのと同じの資格が与えられている。ただ、任用には、裁判所で六ヶ月、行政庁で九ヶ月の、前案に比べ半年短い、一年半の見習期間終了後、実務試験を受けることになっていた点が異なる。

尚、この法案の関連法案として所収されている「行政官吏任用試験の科目及手続」には、第十九条に「高等学力試験は左の諸科を試む 但し当分の内試験委員の見込を以て 科目を増減することを得」と規定し、試験科目として「法理」「民法商法」「訴訟法」「刑法」「治罪法（裁判所組織等を附す）」「外国語（内一語）」「漢文学」「本邦歴史」「外国歴史」「本邦及外国地理」「理財学及財政学」の十一科目が提示されている。これらは、明治十八年暮れの井上毅の試験科目に対するあれこれの思索を思い出させて興味深いと同時に、もしこれらが実現していたら日本の官僚制はどのように変わったのだろうか、という歴史的イフについてしばし考えさせる。

(43) 明治二十年七月二十五日付伊藤藤宛井上毅書簡、前掲「伊藤博文関係文書」一、三六六—七頁。

(44) 一例として、明治十九年一月陸軍は、早速、陸軍下士文官の官吏試験法適用除外願いを申し出ている。

(45) 前掲、拙稿「伊藤博文と『行政国家』の発見」参照。

(46) 明治二十年の政治危機については、拙著『伊藤博文と明治国家形成』（吉川弘文館、平成三年）第三章第四節参照。

(47) 前掲、三谷「官吏任用制と法科大学」参照。

(48) 明治十八年八月から明治二十年五月までドイツに留学し、地方制度を研究する傍ら、行政官試験の待遇をえてドイツ内務省で国家試験の実情を観察した内務官僚・大森鍾一は、日本の官吏任用制度を、後日、次のように批判している。

「彼国（注・プロイセン）行政官を挙ぐるの法国家試験の法あり。我邦高等文官試験の如くして事実全く異なり、我試験は試験に採用前受験し、学問上の問題のみにして実地応用の問題なく試験官も多くは大学の教授にして、恰も大学の卒業試験を再び繰

返へすが如し。彼の法は、大学を卒業するものは、先づ試補に採用して、行政事務に二ヶ年、司法事務に二ヶ年（今は此司法事務の二ヶ年は廃せりと聞く）見習ひ従事して而る後、国家試験を受く、其試験科目は、学問上の事と、実地施政の応用即事務上の事と、両様に渉る。其試験官は、内務次官を長とし、各省部局長等之に當る、而して其人物、風采等一挙一動、試験官の視る所の範圍に属す。況んや見習二ヶ年間の成績等を所属地方官より試験官長たる内務次官に報告し、其報告に依りて試験を執行するに於てをや、其人を挙ぐるの法を得たる事明かなり」（池田宏編『大森鍾一』一九三〇年、二四六―八頁）。

なお、プロイセンと英国の官吏任用制度改革については、次の文献も参照した。

Hans-Eberhard Mueller, *Bureaucracy, Education, and Monopoly: Civil Service Reforms in Prussia and England*, University of California Press, 1984.