

「梧陰文庫」にみる明治初期の高等教育と官吏任用

——英仏米国における官吏任用制度改革の動向をふまえて——

菊池 信太郎

1. はじめに

(1) 課題の設定

明治初期における官吏任用制度の制定は「学校と職業の二つの試験制度を結びつけ、いわゆる『学歴主義』を成立させるうえで最も重要な役割を果たした」¹⁾とされる。すなわち、学歴と官職の結びつきが日本において初めて実現したのは、天野郁夫によれば1887(明治20)年の「文官試験試補及見習規則」とされている²⁾。近代日本で官僚制度が学歴に基づいて構成されることが、近代日本の学歴社会、受験競争社会を押し開く一つの要因であることを考えれば、最初の結びつきがどのような社会的状況のなかで作り出されたかということは、その性格を知る上で重要な問題である。

先行研究においては、明治初期の官吏任用制度は、おもに獵官対策を目的に設計されたこと、そして文部省管轄下の帝国大学における官僚養成が企図されたことが指摘されてきた。さらに、ドイツ＝プロイセンが官吏任用制度のモデルとして位置づけられ、同国は「行政官僚の任用制と大学での専門教育とを、競争的な試験制度によって結びつけた最初の国」³⁾と捉えられている。しかし、ドイツ＝プロイセンの制度のみをモデルとしたことを示す根拠は、先行研究においては提示されていない。むしろ、明治初期の法制・教育制度に関する史料が収められた「梧陰文庫」には、英仏米3国において獵官対策を目指して実施された官僚任用制度改革に関する調査資料が収められていることから、明治初期の官吏任用制度は、プロイセンのみでなく、他国の動向にも目を向けつつ設計された可能性が指摘できる。

そこで、本稿では第一に、官吏任用制度導入の状況および過程を考察した先行研究である辻清明、天野郁夫の論考、そして帝国大学創設に関する中野実の論考を整理し、官吏任用制度の問題について、現状では何が明らかになっているかをのべる。第二に、

同じく天野および中野の先行研究⁴⁾を手がかりに、『秘書類纂』および「官吏登用法並びに退休俸制度建言案」において、当時教育行政の中枢にあった伊藤博文と森有礼が、学校の卒業と官吏任用の関係構築についてどのような構想をもっていたのかを確認したい。なおその際、天野および中野が先行研究において指摘している通り、官吏任用制度の整備には、情実任用および獵官への対策というねらいが含まれていたこともあわせて確認したい。そのうえで、第三に、清水唯一郎、坂本一登らによる「梧陰文庫」を対象に官吏任用規則の制定過程を分析した先行研究について整理したうえで、「梧陰文庫」⁵⁾に所蔵された英仏米3カ国の官吏登用法規則を手がかりに、日本の近代教育史上における官吏任用法令制定過程の一端を考察したい。その結果をふまえ、日本における官吏任用制度の成立には、プロイセンからの影響が存在しつつも、19世紀中葉当時の英仏米3カ国における官僚任用制度改革の動向の影響も介在したという可能性を指摘したい。なお、その根拠として、上記3カ国の制度改革は情実任用の是正が目指されていたという点で、日本における改革との共通点を有するというを示したい。

以上の検討を通じて、両者を結びつけることになった理由を示す直接の史料は見いだせなかったものの、学歴と官職との結びつきがどのような状況の下で始められたのかについて可能な限り明らかにすることを本稿の課題としたい。なお、史料の引用にあたって、一部旧字体は新字体に改めた。また、史料中で読み取りが困難な箇所については□の印を付した。

2. 先行研究の状況および課題

本項では、まず辻清明および天野郁夫による、官吏任用制度導入の状況を考察した先行研究を整理したい。そのうえで、中野実の帝国大学創設に関する

先行研究を概観したい。

第一に、日本における官僚制全般を対象とした先行研究としては、辻清明『新版日本官僚制の研究』が挙げられる。同書において辻は、1887（明治20）年に制定された文官試験試補及見習規則を取り上げ、同規則の「帝国大学卒業者に無試験任用の恩典を定めていた」⁶⁾性質を、18世紀プロイセンにおける官吏任用基準と「軌を一にする」⁷⁾と位置づけている。具体的には『新版日本官僚制の研究』において下記のとおり述べられている。

「今日ひとが度々「資格任用制」(merit system)の端緒形態と呼ぶ制度は、こうした性格を具備したものである。〔中略〕実質的な資格要件として、大学における官房学の修了や宗教・門閥すら要求するというほど厳重な関門が設定されていたのである。わが国で最初に資格任用制⁸⁾を採用した明治20年の文官試験試補及見習規則が帝国大学卒業者に無試験任用の恩典を定めていたのと軌を一にする。」⁹⁾

上記において、辻は以下の2点を述べている。第一に、官僚登用への資格要件として、プロイセンにおいては大学における官房学の修了や宗教・門閥などが要求されていたこと、そして第二に、そうした要件は文官試験試補及見習規則における無試験任用と共通の性格を有することである。なお、後述の天野が学歴に応じた試補登用特権をプロイセンにみられないものとしているのに対し、辻はプロイセンにおける官吏任用制度と「文官試験試補及見習規則」に共通性を見いだしている。ただし、プロイセンの「大学における学修」という要件は、宗教、門閥など、その他の要件のなかの一つであるのに対し、「文官試験試補及見習規則」における帝国大学法科・文科修了という要件は、試補登用のための単独要件となっている。そこで、日本においては上記の要件が何故単独の要件となったかということ、また単独の要件とするにあたって、参考とされた別の制度の存在有無については、別途検討の必要があると考えられる。

第二に、天野郁夫は『[増補]試験の社会史』において、中国およびドイツにて競争的な試験の制度化が始まったのは官僚任用試験からであったといううえで¹⁰⁾、「わが国でも試験制度の導入が最初に問題になったのは、官僚の任用をめぐることであった」¹¹⁾としている。つぎに、明治10年代初頭には、「実地経験だけの古いタイプの官僚にかわって、系統的に西欧の

学問、とりわけ法学や行政学を学んだ新しいタイプの専門行政官僚を任用する」¹²⁾状況が到来している。そして、日本における官僚任用試験制度の初案とされる、伊藤博文による「文官候補生規則案」（明治17年）および森有礼による帝国大学創設などの改革を経て、「有能な官僚をふくめて、近代化や産業化の担い手となるエリート」¹³⁾の養成が目指されたとされる。さらに、1887（明治20）年7月の勅令第37号「文官試験試補及見習規則」により、「特定の学校の卒業者、いかえれば『学歴』としての『卒業証書』の所有者だけに、『試験免除』ないし無試験任用の特権を与える」¹⁴⁾という状況が実現したとしている¹⁵⁾。なお、上記の過程をふまえて天野は、「官僚制度の整備と、任用試験制度の導入が、わが国の学校制度にとって、また学歴主義や学歴社会の成立にとって、いかに重要な意味をもったか〔中略〕。わが国の学歴主義と学歴社会の基礎をつくったのは、伊藤博文であり、森有礼であった」¹⁶⁾と結論付けている。

第三に、中野実は、帝国大学創設の背景には、藩閥政府における「郷党的な人材確保、縁故採用」を廃し、「計画的に国家官僚、人材を養成する」という伊藤および森の意向が存在したと指摘している¹⁷⁾。同時に中野は、帝大創設時から既に、卒業生を国家官僚に特権的、優先的に任用する方法が選択されていたことも指摘している¹⁸⁾。

以上の内容をふまえ、次項では、伊藤および森の官吏養成・任用制度構想に関する史料を分析し、先行研究の内容を検証して行きたい。

3. 伊藤博文および森有礼の官吏養成・任用制度構想

ここでは、2項をふまえ、関連史料である伊藤博文『秘書類纂』『官制関係資料』収録の「文官候生」¹⁹⁾規則案ノ説明 文官候生規則ヲ設クルノ主意²⁰⁾および森有礼「官吏登用法並びに退休俸制度建言案」²¹⁾（明治14年3月）の検討を行いたい。なお、対象とする史料は一部天野郁夫²²⁾および中野実らもふれているが、その内容については改めて検討の必要があると考えられる。

(1) 伊藤博文「文官候生規則案ノ説明 文官候生規則ヲ設クルノ主意」

伊藤博文に関する文書および書簡などを収録した『秘書類纂』『官制関係資料』には、官吏任用試験に関するものが、表1のとおり収められている。

ここでは、官吏任用に関する試験制度の導入につき、その理由を解説した「文官候生規則案ノ説明 文官候生規則ヲ設クルノ主意」をみて行きたい。同史料において、伊藤は下記のように述べている。

「又司法省ニハ法学校アリテ裁判官ヲ養生シ、工部省ニハ工部大学校アリテ其ノ卒業生ヲ技術官ニ任用ス。独り行政官ニ至リテハ之ヲ養生スルノ場所ナキガ如シ。蓋文部省ノ大学ハ則チ此任ニ当ラザルヲ得ズ」²³⁾

すなわち、天野も指摘している通り、司法省には法学校、工部省には工部大学校と、それぞれに裁判官・技術官などの専門職を養成する機関を設置しているにもかかわらず、行政官のみが養成機関をもたないとしたうえで、文部省所管の大学が行政官養成の役割を担うにふさわしいとしている²⁴⁾。なお、上記の文言に、文部省の地位確立を目論む伊藤の意図が含まれていたとしたら興味深い。上記につづけて、伊藤は下記のように述べている。

「然り而シテ今日ノ大学卒業生ハ多年蚩雪ノ苦ヲ嘗メ、政府亦一人ノ為ニ少クモ数千ノ金ヲ費スニモ拘ラズ、其実際ニ任用スルノ方法ニ至リテハ漠トシテ定則アルコトナシ。是恰モ種子ヲ下ヌヲ知リテ其収穫ヲ忘レタルモノノ如シ」²⁵⁾

ここでは大学の現状に対する伊藤の評価が述べられている。すなわち伊藤は、大学の卒業生は苦心して勉学を重ね、また政府も多額の資金を投資してい

るにもかかわらず、卒業生の任用形態については確たる方針が定まっていないということを問題視している²⁶⁾。そして、前述の問題点に対する方策として、伊藤は以下の案を提示している。

「今大学校高等学校ノ卒業生中ヨリ、試験ヲ以テ相当ノ者ヲ挙ゲ、三四年政務ヲ見習ハシメ、然ル後其職ニ就カシムベシ。其見習生ヲ文官候生〔傍点原文〕ト称シ、其事務見習ノ規定及任用ノ順序ハ則チ文官候生規則〔傍点原文〕ニ於テ概定スル所ナリ。」²⁷⁾

すなわち、第一に、大学および高等学校の卒業生から試験によって人材を登用し、3-4年の見習の後に職に就かせること、第二に見習生を「文官候生」とし、見習の規定および任用の順序は「文官候生規則」にて定めることとしている。前述の2点は、1887(明治20)年の勅令第37号「文官試験試補及見習規則」にも見出せることから、伊藤の上記意見は、同「試補及見習規則」の端緒の一つではないかと考えられる。そして、最後に以下の部分では今後の展望について述べられている。

「斯ク如クスレバ一方ニハ将来任官ノ格例ヲ定メ、及就職者試験法ヲ施行スルノ端緒ヲ開キ、一方ニハ大学卒業生ニ実験ノ場所ヲ与へ、他日我国ノ学問ヲシテ実地ト並進セシメントス。」²⁸⁾

すなわち、上記の「文官候生規則」を制定することにより、就職者についての試験法を施行する端緒が開かれるとともに、大学卒業生に活躍の場を与え、さらには日本における学問が実社会とともに発展するという期待が述べられている。

表1 『秘書類纂』『官制関係資料』所収の官吏任用試験関係資料

No.	題名	掲載頁
1	文官試験規則書類	81- 97
2	行政官吏任用試験ノ科目及手続	97-108
3	官吏任用試験委員規則	108-109
4	行政官吏任用試験令	110-112
5	文官任用試験令	113-115
6	試験法ヲ行ヒ候補ヲ置ク事	152-153
7	文官候補生規則案	154-160
8	文官候補生規則案ノ説明 文官候補生規則ヲ設クルノ主意	160-167

(典拠：『秘書類纂』『官制関係資料』を基に作成)

(2) 森有礼「官吏登用法並びに退休俸制度建言案」

つぎに、森有礼の発言および書簡について見て行きたい。1881(明治14)年3月に、「三条太政大臣」、「有栖川左大臣」および「岩倉右大臣」宛²⁹⁾に上申された「官吏登用法並びに退休俸制度建言案」³⁰⁾において、森は以下のとおり述べている。

「合衆国若クハ其他ノ我邦ト官吏ノ任免ヲ同ウスル政府ノ官吏ニ徴シテ之ヲ寮議スルニ余リアルベシ、今ニ迄テ早く官吏登用ノ法ヲ政府ニ設ケズンバ、将来ノ弊害ハ蓋シ容易ナラザルベク、〔中略〕今日ノ如ク現ニ官吏登用ノ法ナケレハ、政府ノ官吏ヲ登用スル自カラ漫ナラザルヲ得ズ、其登用已ニ漫ナレハ、其罷免モ亦タ漫ナルハ是レ自然ノ勢ナリ」

すなわち、上記の箇所においては、第一に、アメリカ合衆国等諸外国と同様に、官吏登用に関する法律制度を設ける必要があること、第二に、官吏登用に関する法制度がなければ、官僚の任免が漫然かつ不安定なものとなるおそれがあることが述べられている。そして以下では、現状にいたる経緯および今後の展望が述べられている。

「蓋シ維新ノ際ニ於テハ、百事草創ニ属シテ未タ俄ニ政務ノ整頓ヲ致スニ遑アラズ、加之種々ノ情実アリテ政府ニ官吏登用ノ法ナク」

まず、これまでの経緯としては、明治維新においては、万事が刷新されたため、速やかに政務の整理を行うことができなかつたので、情実が生じ、政府に官吏登用法が存在しなかつたと述べられている。

「今ヤ維新以来已ニ十有四年ノ星霜ヲ経過シ、制度漸ク立チ政務略ホ整ヒ社会ノ秩序モ亦タ将ニ緒ニ就ントス、是レ蓋シ官吏登用ノ法ヲ設ケテ官吏ノ登用ヲ節制シ、〔中略〕以テ官員ニ限アリテ百事盡ク挙グルノ好結果ヲ期図スルノ時機既ニ熟セリト云フベキナリ」

そして、今後の展望として、近年ようやく制度が整い、社会秩序も整備されつつあるため、いまこそ官吏登用法を設けて官吏の登用を調整するべきときがきたとの内容が述べられている。

以上の先行研究および史料から明らかとなったことは下記の3点である。

第一に、伊藤博文「文官候生規則案ノ説明 文官候生規則ヲ設クルノ主意」においては、現状の問題点として、第一に政府が大学に対して多額の資金を

投じているにもかかわらず、その成果を十分に発揮できていないこと、そして第二に、大学の卒業生は苦心して勉学を重ねているにもかかわらず、卒業生の任用形態については確たる方針が定まっていないことを挙げている。そして、上記2点への方策として、伊藤は、1点目に、大学および高等学校の卒業生から試験によって人材を登用し、3-4年の見習の後に職に就かせること、そして2点目に、見習生を「文官候生」とし、見習の規定および任用の順序は「文官候生規則」にて定めることを挙げている。

第二に、森有礼「官吏登用法並びに退休俸制度建言案」からは、明治初期以降、官吏任用においては情実の介在があったこと、そして情実任用への対策として官吏登用法の整備が計画されたことが読み取れる。

第三に、同じく森有礼「官吏登用法並びに退休俸制度建言案」には、プロイセンだけではなく、他国についての言及もある点である。すなわち、史料中に「合衆国若クハ其他ノ我邦ト官吏ノ任免ヲ同ウスル政府」³¹⁾とあるように、当時の政府関係者は、必ずしもプロイセンだけではなく、他国の官制・官吏任用制度にも目を向けていたといえよう。

(3) 課題

一方、上記の先行研究および史料からは必ずしも明らかにされていない点は、下記の2点である。

第一に、接続の端緒がどこにあるのか、本当にプロイセンであったのかということが必ずしも明確ではない点である。天野は『試験の社会史』において以下のように述べている。

「翌15年、憲法調査のためヨーロッパに渡り、一年あまり滞在した。そこでかれが学んだのは主としてプロイセンの憲法や国家体制、さらにはその一部としての官僚制度であった。〔中略〕帰国後、伊藤は官僚試験制度の成立に努力することになるが、その制度にはプロイセンの強い影響をみることができ」³²⁾

上記においては、伊藤がプロイセンに滞在して官僚制度について学んだことは述べられているものの、実際に明治初期日本の官吏任用制度が、どのような過程を経て、またどのような点でプロイセンと類似したものとなったかということについては、十分な言及がなされていない。

第二に、日本の官僚任用制度成立には、むしろ他

国の影響もあるのではないかという点である。すなわち、次項でも述べるとおり、「梧陰文庫」にはプロイセン以外の英仏米諸外国の官吏任用制度に関する調査史料が収録されており、伊藤、森とならび日本における近代教育制度構築に携わった井上毅が官吏任用制度を起案するにあたり、何らかの参考とした可能性がある。そこで、次項では、「梧陰文庫」「官吏登用」に収録された諸外国の官吏任用制度について、先行研究をふまえて分析を行うこととしたい。

4. 「梧陰文庫」の英仏米官吏登用規則に関する分析

(1) 「梧陰文庫」を対象とした先行研究の動向

「梧陰文庫」を対象に官吏任用規則の制定過程を分析したものとしては、清水唯一朗、坂本一登の研究が挙げられる³³⁾。以下それぞれ概観して行きたい。

まず、坂本は「井上毅と官吏任用制度」³⁴⁾において、文官試験試験補及見習規則創設への模索と制度化過程を、「梧陰文庫」を手がかりに考察している。同稿の結論として坂本は、まず、プロイセンの官吏任用制度が有力なモデルとして紹介され、それが日本の実情に合致するかたちで実現³⁵⁾されたとしている。本文を引用すると、以下のとおりである。

「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、独逸国殊に学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」³⁶⁾。[中略] 起草者³⁷⁾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。」³⁸⁾

つぎに清水は、「文官任用令制定の政治過程」³⁹⁾において、坂本の論考を参考に、文官試験試験補及見習規則および、それに続く「文官任用令」の制定過程について考察している。同稿の結論として清水は下記の2点を挙げている。

第一に、文官試験試験補及見習規則はプロイセンの影響を受けて制定されたものとしている。すなわち、当該試験制度はシュタインの影響を受けた伊藤博文のイニシアティブによって導入されたとしたうえで、「事務の複雑化と官員数の増加による政府財政の圧迫に対処しうる効率的な官僚組織が必要とされる

中で、とりわけ重視されたのは専門教育を受けた事務能力のある官吏の育成・採用であった」⁴⁰⁾としている。

第二に、同規則は情実任用および獵官制への防止策として制定されたものとみなされていることである。すなわち、「試験任用制度は、情実任用の打破と有能官吏の登用という従来からの意義に加え、政党政治の到来を視野に入れた、獵官に対する防御壁としての役割を付されたのである。従来の研究では第一次大隈重信内閣での獵官を受けて行われた明治32年の文官任用令改正を以って「官界の防御壁」と捉えられてきたが、実際には既に文官試験試験補及見習規則制定の段階から獵官への配慮が行われていた」⁴¹⁾という。

以上の先行研究から考察すると、上述の先行研究においては、日本における近代的な官吏登用制度の整備については、プロイセンにおける制度の影響という観点からの分析は重点的に行われているものの、その他諸外国からの影響に関しては十分な検討がなされていない。しかし、「梧陰文庫」には下表のとおりプロイセン以外の諸外国の官吏任用制度に関する調査史料が収録されており、井上が官吏任用制度を起案するにあたり、何らかの参考とした可能性がある。そこで、以下、「梧陰文庫」「官吏登用」に収録された諸外国の官吏任用制度について内容を分析し、仮説への手がかりとしたい。

(2) 「梧陰文庫」所収の諸外国官吏任用規則等史料に関する分析

まず、「梧陰文庫」に収録されている諸外国の官吏任用制度に関する史料は、管見の限りでは次ページ表の通りである。

以下、上記各国史料の内容について概観したい。

① 「英国文官登用試験規則」(B-845)

まず、本史料冒頭には以下のとおり記載がある。「千八百五十五年五月二十一日樞密院議員ノ議定シタル法律ニ拠レハ凡ソ初等官吏ノ候補者タルモノハ中央試験委員ノ面前若クハ其ノ指揮ニ由リテ試験ヲ受ケタル後ニアラサレバ任命セラルルコトヲ得ス且ツ其試験免状ヲ与フルノ前左ニ記スル四条ノ資格ヲ有セサル可ラス」

上記内容のうち、「千八百五十五年五月二十一日樞密院議員ノ議定シタル法律」とは、次に続く解説の

表2 「梧陰文庫」に収録されている諸外国官吏任用規則等史料

No.	史料番号	題名	分量	作成者	作成時期
1	B-845	英国官吏登用試験規則	罫紙7枚	不明	1855年以降 (詳細不明)
2	B-839	英国文官登用規則説明	美濃紙26枚	小野徳太郎訳	不明
3	B-830	仏国官吏撰任	罫紙1枚	富井成章	不明
4	B-834	仏国官吏任用例調	罫紙2枚	不明	1848年以降 (詳細不明)
5	B-846	米国文官採用規則	罫紙5枚	ワシントン日本公使館駐 在者(詳細不明)	1883年1月9日

(典拠：『梧陰文庫目録』を元に作成)

内容に鑑みると、1855年に導入された「公開競争試験制度」であると推測される。また解説においては、中央試験委員による試験等への合格が初等官吏に任用される要件であることが述べられている。

つぎに、規則の具体的な内容は以下のとおり列挙されている。

第一 候補者ハ政府ノ定メタル年齢ニ相当スヘキ事

第二 病氣又ハ身体ノ不具ナルカ為メニ其職務上ニ妨碍(ぼうがい(引用者付記))ヲ受ケサルヘキ事

第三 其人品官吏タルニ辱サルヘキ事

第四 其職務ヲ画スニ於テ才量及智識ヲ有スヘキ事

上記の4項においては、試験免状を取得するための要件が説明されている。具体的には、年齢、健康、人格および才量智識という抽象的な条件が述べられるに止まっている。

そして、当該試験制度の導入について報告者は下記のとおり述べている。

「公ケノ試験ヲ施行スルノ利益アリト云フニ至リテハ今ヤ已ニ間然スヘキナシ何トナレハ其試験ヲ施行スルカ為メニ大ニ一般ノ教育ヲ奨励スルト云フ利益アリ又其已ニ合格シタル以上ハ六ヶ月間其空位ニ見習ヲ為サシムルカ故ニ其間ニ於テ大ニ其人ヲシテ事務ニ励精セシムルノ利益アレハナリ」すなわち、①任用試験を導入することが教育の奨励に繋がることおよび②試験合格後、6ヶ月間の見習期間が設定されていることが、その期間中「事務ニ励精」させることができるという2点を評価している。

② 「仏国官吏任用例調」(B-834)

まず、本史料は、フランスの第二共和制下において、1848年に制定された憲法および関連法案について、概要をまとめたものであることが、内容から読み取れる。

当該官吏任用例の内容は下記のとおりである。

千八百四十八年憲法第六十四条 共和政府ノ大統領ハ各省ノ卿ヲ任ス

大統領ハ内閣會議ニ於テ外交官、陸海軍司令官州長、セーヌ県国民軍司令官アルゼリー及植民地太守検事長其他高等ノ官吏ヲ任免ス

同第八十五条

治安裁判官同補始審裁判官控訴裁判官大審院判事並會計検査官ハ候撰ノ順序ニ因リ法律ニ定ムル規則ニ従ヒ共和政府ノ大統領之ヲ任ス

同八十六条

検査官ハ共和政府ノ大統領之ヲ任ス

[参考]裁判官又ハ檢察官ニ必要ノ年齢及学力等ノ□ハ千八百十年四月二十日ノ法律第六十四条及第六十五条ニ之ヲ規定ス

憲法第六十四条においては大統領の卿(大臣)、外交官などへの任命権が定められ、また、第八十五条以下においては、おもに裁判官および検察官への任命権ならびに資格要件などが規定されている。しかし、これらの記載は任命権者等を記載するに止まり、先述の英国および後述の米国のように具体的な要件は記載されていない。

なお、本件は法令条文の紹介に止まっているため、報告者の評価・感想等は記載されていない。ただし、ここからは推測の域を出ないが、フランスにおける官吏任用制度評価のためには、上掲のものは簡単な要項に止まるため、さらに具体的な史料が存在した

ことが考えられるが、「梧桐文庫」史料中には見いだせない。

③ 「米国文官採用規則」(B-846)

まず、本史料の序文には以下のとおり記載がある。「ヲハヨ州ノ住人ナルペンドルトンノ上院ニ提出シタル米合衆国ノ文官採用及ヒ進級ニ関スル議案ハ先月二十七日ヲ以テ上院ヲ通過シ十二月三十日ヲ以テ下院ニ移サレタルカ本月五日終ニ該院ヲ通過シ今ヤ大統領ノ認可ヲ受クルノ運ヒニ達シタレハ該議案ハ早晚米國ノ法律ト為ルヘシ蓋シ大統領ノ之ニ認可ヲ与フルヲ拒ム可キ理由アルヲミサレハナク本議案ノ款条ヲ略記スレハ則チ左ノ如シ(以下省略)」

上記からは、アメリカ合衆国における最初の連邦公務員法であるペンドルトン法に関する記載がみられる。ペンドルトン法は、1870年代以降、猟官制の改革が論議されてきたことを受けて、1883年に成立した法律で、公務員の資格任用制と政治的中立性とを規定する法律⁴²⁾であった⁴³⁾。

本史料においては、ペンドルトン法の内容として以下のとおりの記述がある。

第一条 大統領ハ国会ノ認許ヲ得テ三名ノ委員ヲ設定ス但シ委員ノ内二名ハ□政黨員タルヲ得レトモ三名共□黨員タルヲ得ス

第二条 委員ハ試験長及ヒ其他ノ属吏ヲ撰任シ且ツ文官採用及ヒ進級ノ試験ヲ行フ可キ箇所ニ試験役所ヲ設クルヲ得但シ此役所ノ吏員ハ既ニ合衆国文官ノ職ニ在ル者ヲ以テ之ニ充フヘシ

第三条 各省ノ長官ハ採用及ヒ進級ノ試験ヲ行フニ便ナラシメン為メ其附属ノ官吏ヲ区分ス可シ

第四条 委員ハ就職若クハ進級候補者ノ実力ヲ測知スルノ目的ヲ以テ之カ試験ノ問題ヲ立案シ大統領ノ認可ヲ受クルヲ得

第五条 候補者ヲ幫助シ又ハ妨害スルノ目的ヲ以テ試験ニ干渉スル官吏ハ軽罪ノ違犯者トシテ一千弗以下ノ罰金若クハ一年以下ノ禁錮ニ処ス

第六条 上院議員若クハ下院議員ハ就職志願者ノ身分ニ付テハ其住居又ハ性質ノ二者ニ関スルヲ除クノ外ハ之カ保薦ヲ為スヲ得ス
まず、第一条においては、試験委員3名のうち政

黨員は2名までとすることが明記されており、官吏任用への政党の影響を制限することが志向されている。また、第六条においては、上院・下院両議員の推薦の禁止が規定されている。そして、第二～四条においては、試験委員の構成および採用・試験の方法等が規定されている。なお、法令の内容を上述のとおり紹介したうえで、報告者は下記のとおり補足している。

「本条例中現ニ官職ニ在ル者ヲシテ其位地(ママ)ヲ保続セシム可シトノ明文ナケレトモ其精神タル蓋シ現官吏ハ悪行ヲ為サスシテ實際其職務ニ堪ユル限り之ヲ其現職ニ置キ其他特別ニ之カ取扱規則ノ設アル者ハ専ラ該規則ニ依リテ処分スルノ意ナルカ如シ又本条例ニハ其規則ニ依テ採用ス可キ者ハ果シテ何種ノ官吏ナルヤ之ヲ明記セサレトモ推測スル所ニ依レハ本条例ヲ適用ス可キ者ハ専ラ在華盛頓(ワシントン(引用者補足))ナル行政官衙及ヒ其他合衆国内ノ各地ニ在ル役所ノ属吏ナルカ如シ」

上記引用部分においては、報告者⁴⁴⁾の推測として、①本法令の適用範囲が現職の公務員には基本的に及ばないこと、②採用対象の職種が明記されていないことおよび③適用対象がワシントンの行政諸官庁および各地の出先機関に限定されることが述べられている。すなわち、報告者はペンドルトン法には不十分な点があり、適用範囲に限界が存在しているとの認識を示している。

(3) 考察

ここでは、以上の史料から読み取れる点についてまとめたうえで、今後、官吏任用制度の制定過程および学歴との結合について分析したい。

まず、史料から読み取れることは下記の3点である。

第一に、英米の両国においては、公開性および資格任用制の確保を目的に、公務員任用制度改革が実施されているという点である。すなわち、英国においては1855年の「枢密院議員ノ議定シタル法律」、米国においては「ペンドルトンノ上院ニ提出シタル米合衆国ノ文官採用及ヒ進級ニ関スル議案」がそれぞれ制定され、試験委員制度などに立脚した公務員の試験任用制度が導入されていることが分かる。

第二に、英米両国の規則とも、年齢等要件、禁止・罰則規定などが、若干抽象的な部分はあるものの、

法令に明記されている点である。このことは、官吏への登用を可能な範囲で法令に規定し、情実任用の範囲を制限しようとする意向が読取れる。なお、仏国においても「法律第六十四条及第六十五条ニテ規定ス」との文言から、法令による規定の姿勢がうかがえる。

第三に、英国の官吏任用制度について、報告者が肯定的に捉えているという点である。すなわち、報告者は①任用試験を導入することが教育の奨励に繋がることおよび②試験合格後、6ヶ月間の見習期間が設定されていることが、その期間中「事務ニ励精」させることができるという2点を評価し、当該制度の導入を肯定的に捉えている。

以上の梧陰文庫中の関係文書のみてくると、次のような点が指摘できる。それは、「学歴と官職の結合」の端緒とされる文官試験試補及見習規則および文官任用令の制定には、記述の先行研究が重視してきたようなプロイセンの影響が認められるものの、19世紀中葉当時の英仏米3カ国における公務員制度改革の動向も検討されていたことは間違いなく、そのことの影響が先行研究にはふれられていないことである。参考にされた英仏米の文書は1883年のものが最後で、政府がプロイセン志向を決定する以前のものである。その方針決定の影響が考えられるものの、明治初期における官吏任用制度は情実任用および獵官制への防止策として構築され、こうした傾向は英仏米3カ国の公務員制度改革の目指した方向と一致する。そのため、当時官吏任用制度の制定に関わっていた関係者は、プロイセンだけではなく、3カ国の制度改革の動向にも何らかの関心を示し、何らかの要素を取り入れた可能性がある。

5. 総括および今後の課題

最後に、本稿で明らかにされたことをまとめたうえで、今後の課題について確認しておきたい。

(1) 総括

第一に、先行研究の状況については、1項および2項において、辻清明、天野郁夫および中野実らの論考を検討した。まず、中野の先行研究から、帝国大学創設には、情実任用の打破と国家官僚の養成という意向が存在したという指摘を確認した。つぎに、辻および天野の先行研究から、日本における官吏任

用制度の制定に関しては、プロイセンの影響からの分析は重点的に行われているものの、他の諸外国からの影響に関しては十分な検討が行われていないことを指摘した。

第二に、伊藤博文と森有礼の官吏任用制度構想については、天野郁夫の先行研究を手がかりに伊藤博文「文官候生規則案ノ説明 文官候生規則ヲ設クルノ主意」および森有礼「官吏登用法並びに退休俸制度建言案」⁴⁵⁾を分析した。その結果、まず、中野実も指摘⁴⁶⁾しているとおり、伊藤の腹案には、高等教育修了者から試験によって官吏を登用するという構想があったことを確認した。つぎに、伊藤・森ともに共通して、官吏登用法の整備目的の一つに、情実任用への対策を挙げていたことを確認した。そして、森の「建言案」から、森ら政府関係者は、必ずしもプロイセンだけだけではなく、他国の官制・官吏任用制度にも目を向けていたことを確認した。

第三に、「梧陰文庫」所収の英仏米3カ国史料からは、明治初期における官吏任用制度が獵官制への対策として構想されたという方向性と、3国における制度改革の方向性とが一致することを確認した。そして、文官試験試補及見習規則および文官任用令の制定には、先行研究が重視してきたようなプロイセンの影響が認められるものの、19世紀中葉当時の英仏米3カ国における公務員制度改革の動向も検討されていたことは間違いなく、そのことの影響が先行研究にはふれられていないという問題点を指摘した。なお、明治14年の政変による大隈重信下野を境として、政府におけるプロイセン志向が強まったとされるが、今後は、とくに官僚養成と教育制度とのかかわりに関して、明治13年まで検討されていた英仏米の制度との比較を改めて行なう必要があるのではないかと考えられる。

(2) 今後の課題

本稿では、明治期日本における官吏任用制度と「梧陰文庫」所収の英仏米との関係について、直接の因果関係を導き出すことができなかった。そこで、今後の課題として、以下の4点を挙げたい。

第一に、獵官対策、帝国大学創設、官吏任用制度制定という3点の関係の説明が課題として残された。すなわち、官僚制度の整備のみで獵官問題の解決をはかるのではなく、諸々の省庁の学校を廃止して帝大に統合し、その上で官僚を養成するというこ

との意味がどこに存在したのかということをも本稿では明らかにすることができなかった。帝国大学における教育内容が官僚にとって必須のものにとらえられていたのか、あるいは、士族層から選抜するという方法は選択しえなかったのかなど、上記の3点の関係については、様々な可能性が考えられる。そこで、獵官問題、帝国大学の創設、官僚制度の制定の三つが結びつく、その要因の解明を、今後の課題としたい。

第二に、「英国官吏登用試験規則」、「仏国官吏任用例調」および「米国文官採用規則」等一次史料の作成時期および作成者の特定である。とくに作成時期が特定されなければ、上記史料がどの法令を立案するために収集されたものであるのかが特定できない。そこで、今後は史料の位置づけを明確化するため、関連史料等を手がかりに、上記史料の作成時期および作成者を特定させることが課題と考えられる。

第三に、プロイセンにおける官吏任用制度の分析および日本における制度との比較である。まず、今回取り上げた英仏米3カ国とプロイセンにおける任用制度を比較することで、両者の特質が明確になると考えられる。そして、両者を比較し、さらに文官試験試験補及見習規則あるいは文官任用令の条文との再比較を行うことで、各国からの影響の程度が明確になると考えられる。

第四に、英仏米における公務員制度改革の影響がプロイセンにも及んでいた可能性があり、英仏米における公務員制度改革の動向が「直接」日本に影響を与えたとは断定できない可能性がある点である。そこで、可能であれば、当時のシュタイン等プロイセンにおける行政学者の動向や、英仏米公務員制度からの影響についても、別途検討の必要があると考えられる。

註

- 1) 天野郁夫『[増補] 試験の社会史』平凡社、2007年、207頁。
- 2) 本件について、天野は以下の通り述べている。
「学歴主義イデオロギーの登場を、最も端的なかたちであらわしているのは、明治20年に定められた「文官試験試験補及見習規則」である。この規則は、行政官僚の任用試験制度を定めたものだが、受験および試験免除のそれ

ぞれについて、学歴を資格要件とした」(天野編『学歴主義の社会史—丹波篠山にみる近代教育と生活世界—』有信堂高文社、1991年、22頁)。

- 3) 天野『教育と選抜の社会史』筑摩書房、2006年(1982年初出)、20頁。
- 4) 天野「官僚任用試験と学歴主義」前掲『[増補] 試験の社会史』207-237頁、および前掲「職業と試験の制度化」天野『教育と選抜の社会史』筑摩書房、2006年(1982年初出)、153-172頁。
- 5) 國學院大學図書館『梧陰文庫目録 國學院大學創立八十年周年記念』1963年。
- 6) 辻清明「公務員制度の意義と限界」『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年、9頁。
- 7) 同上。
- 8) 官僚の任用に関し、上山安敏は以下のとおり述べている。
「家産官僚化された武士団の急激な没落に代るものは天皇制官僚であり、それは新しい教育体制の下で育成された学識官僚の資質を帯びるに至ったのである」(上山『ドイツ官僚制成立論』有斐閣、1964年、14-15頁)。
- 9) 前掲『新版日本官僚制の研究』8-9頁。
- 10) 前掲『[増補] 試験の社会史』207頁。
- 11) 同上。
- 12) 同上、208頁。
- 13) 同上、218頁。
- 14) 同上、219頁。
- 15) 天野は以下の3点を述べている。第一に明治期に創設された官吏任用制度にはプロイセンの影響が強いという点。第二にプロイセンからの影響は伊藤を媒介として日本にされたという点。そして第三に、1887(明治20)年の「文官試験試験補及見習規則」における、学歴に応じて試験への登用を認めるという特権は、プロイセンにもみられないものであるという点である。(前掲『試験の社会史』219頁) なお、上記の特権を「プロイセンにみられない」ものととらえることについては、前述の辻清明と認識が異なる。
- 16) 同上、173頁。
- 17) 中野実『近代日本大学制度の成立』吉川弘文館、2003年、184頁。
- 18) 同上、184頁。なお、『東京大学百年史』では、第一回卒業証書授与式において、伊藤が「憲法体制の整備に応じて帝大卒業生を受け入れられるようになったことを積極的に披瀝した」(816頁)とし、根拠に下記を挙げている。

「漸次ノ更革ニ因リ国家ノ憲章制度愈々備ハラントスルニ於テ、諸君ヲシテ積年苦学ノ効果ヲ実地ニ試マシムルノ田圃更ニ広大ヲ致シタルヲ信ス」(東京大学百年史編集委員会編『東京大学百年史』通史一、東京大学出版会、1984年、816頁)。

- 19) 「文官候生」は「文官候補生」の誤記と思われるが、以後多く引用されるため、(ママ)の表記は省略する。
- 20) 平塚篤校訂『秘書類纂』『官制関係資料』(秘書類纂刊行会、1935年) 161-163頁参照。なお天野によると、「文官候生規則案」は明治17(1884)年に作成された(前掲『試験の社会史』165頁)ことから、本項も同年前後に作成されたと考えられる。
- 21) 大久保利謙編『森有禮全集』第1巻、1972年、23-29頁。
- 22) 天野「官僚任用試験と学歴主義」前掲『[増補]試験の社会史』207-237頁、および天野「職業と試験の制度化」天野『教育と選抜の社会史』筑摩書房、2006年(1982年初出)、153-172頁。
- 23) 『秘書類纂』『官制関係資料』161頁。
- 24) 前掲『[増補]試験の社会史』212頁参照。
- 25) 前掲『秘書類纂』『官制関係資料』161頁。
- 26) 前掲『[増補]試験の社会史』212頁参照。
- 27) 同上、161-162頁。
- 28) 同上、162頁。
- 29) 同上、29頁。
- 30) 同上、23-29頁。
- 31) 同上、23頁。
- 32) 前掲『試験の社会史』163頁。
- 33) なお、井上毅に関する総合的な研究としては、海後宗臣編『井上毅の教育政策』(東京大学出版会、1968年)が挙げられるが、官吏任用制度の制定過程に関する記述はないため、今回の検討の対象外とする。
- 34) 『國學院法学』第40巻第4号、2003年、所収。
- 35) 上記の内容に関し、坂本は以下のように説明している。

「例えば、高等試験が(ドイツを範とする)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3年という建前だったが、施行後5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3年試験をやったものはいなかった」(坂本「井上毅と官吏任用制度」『國學院法学』第40巻第4号、2003年、368頁)。

- 36) 「梧陰文庫」、「文官候生規則」(B-837)、「説明」の項。
- 37) ここでの「起草」とは、文官試験試験補及見習規則の前段階として位置づけられる「文官候生規則」の起草を指す。
- 38) 前掲「井上毅と官吏任用制度」349-350頁。
- 39) 『法学政治学論究』第59号、2003、所収。
- 40) 「文官任用令制定の政治過程」59頁参照。
- 41) 同上54頁。
- 42) 西尾勝『行政学〔新版〕』有斐閣、2001年、24頁。
- 43) なお、西尾はアメリカにおける1870年代の猟官制改革に関する議論に、19世紀半ばのイギリスにおける公務員制度改革の影響があったとしている(前掲『行政学〔新版〕』21-24頁)。
- 44) 本史料には「一千八百八十三年一月九日 於ワシントン日本公使館」とのみ記載されており、報告者の氏名についての記載がない。ただし、前掲『井上毅の教育政策』には、伊藤博文渡欧中の留守役を務めていた旨下記のとおり記載があり、当該時期に井上が渡米した可能性は低く、報告者は井上以外であると予想される。
「翌15(1882(引用者付記))年3月プロイセン憲法調査のため伊藤が渡欧するや、留守役として同年2月から翌16年7月まで内閣書記官長を兼任し、[以下省略]」(前掲『井上毅の教育政策』、6頁)。
- 45) 前掲『森有禮全集』23-29頁。
- 46) 前掲『近代日本大学制度の成立』、184頁。