

## 判任文官たりえる資格

### —1913年改正「文官任用令」までの官吏任用制度—

兵庫県立大学看護学部 池田 雅 則

#### 1. はじめに

本論の目的は、ノンキャリア官吏である判任文官の任用制度の変遷を整理することを通して、近代日本におけるサブエリートに求められた資格の内容および水準を明らかにすることである。

本論が注目する判任文官は、各官制において「上官ノ指揮ヲ承ケ」て「庶務」、「事務」や「技術」に「従事ス」と定められていた。官僚組織の下層にあって、属、書記、技手といった官職として各官庁に分属し、キャリア官吏（高等文官）の命令に忠実に従い制度や技術の実施にあたった。俸給の低さによる窮状がたびたび訴えられるなど俸給労働者としての待遇は必ずしも高くはなかったが<sup>1)</sup>、官吏として国家事務に与ることができ、勤続によって恩給を受けられるという特典を有する地位でもあったため<sup>2)</sup>、なり手に事欠かなかった<sup>3)</sup>。

官吏はこれまで政治学や行政学の研究対象であったが、統治に関わる制度やその政治過程に関心を有するこれらの領域ではキャリア官吏の動向のみが注目されてきた<sup>4)</sup>。決定されたことがらを実施に移す存在である無名の判任文官たちは殆んど興味の対象とはなっていない。

しかし、社会に生きた人々が有した能力やその形成過程を研究対象とみなす教育史研究においては、判任文官が興味深い存在に浮上する。なぜなら、ある社会の近代化を考えた場合、判任文官などのサブエリートの質がその進捗や方向を決定づけるからだ。すなわち、立案や決定に関わった少数のキャリア官吏が理解したところで、近代的制度は機能しえない。制度を隈なく定着させるためには、制度を正しく理解し忠実に実施していく能力や、実施過程のなかで浮上した運用上の問題を正確に把握して上官に挙げられる能力を有する人物が、一定層存在しなければならない。それが判任文官である。かれらがどのような能力を有し、

どのような過程を経てその能力が形成され官吏として選抜されたのか。本論はこの課題に対して、まずは官吏を選抜する任用制度から迫りたいのだ。

政治学や行政学は藩閥に左右されない専門官僚の選抜や政党の行政関与を問う観点から官吏任用制度に着目してきた。また教育社会学も官吏任用制度に強い関心を払ってきた。後発の近代国家でありながら急速な産業化を遂げた日本を牽引した頂点的エリートがどのように形成されたかを問う観点からであり、また近代日本のエリート選抜において病理的なまでの価値が置かれていた学歴や試験に基づく選抜の起源を問う観点からである<sup>5)</sup>。ゆえに対象とされたのは、キャリア官吏の任用制度—とりわけ高等文官試験—に限られた。判任文官の任用については、諸制度が設けられた事実が簡単に触れられるに止まり、任用資格の水準や構造は殆んど検討されてこなかった<sup>6)</sup>。

近年ではノンキャリア官吏の任用に着目した研究も散見される。鉄道員を対象とした吉田・広田らの研究では、労務職である傭人や等外官である雇員の登用にまで試験や学歴による選抜が浸透していたことが指摘されている<sup>7)</sup>。しかし判任文官以下の任用については、官吏全体に適用される一般規程のほか各官庁が定める特別規程も多用された。任用制度の細部は官庁間で相当に異なっており、鉄道員にも特別規程が適用された。鉄道員の社会は、代用性の効かない複雑な機器を扱う技術を有する膨大で多様な人員を抱えた部分社会であった。技術を担う官吏では試験や学歴に基づく選抜制度が重んじられたことが知られ<sup>8)</sup>、その特徴を官吏一般に敷衍させることは危うい<sup>9)</sup>。また吉田・広田ら自身、試験や学歴だけでは採用昇進を説明しきれないことも認めている<sup>10)</sup>。勤続年数が登用の有力な材料となりえたという指摘もある<sup>11)</sup>。

ここで問題なのは、判任文官任用の一般規程が定めた資格の質や水準、構造自体が十分に解明さ

れていないため、部分社会における選抜制度の特殊性／普遍性についても綿密に論じえないことである。ゆえに判任文官への任用を解明する上でまず課題とすべきは、一般規程の変遷を整理することを通して、判任文官一般に求められた資格の質と水準、構造について解明することとなる。

官吏任用の手段は大きく、自由任用、試験任用、学歴に基づく任用、委員の銓衡による任用、職歴に基づく任用に分けられる<sup>12)</sup>。判任文官にあっては、政務官の採用のみに用いられた自由任用以外の方法が採られた。各法令が定めた任用方法の構成と水準からは任用制度が重んじた判任文官の能力観や選抜観が示される。これまで焦点が当てられてきた試験や学歴に基づく選抜は、現代的な課題意識から遡及的に抽出され注目を浴びてきた向きもある。官吏任用制度の変遷それ自体を問う本論からみた場合、試験や学歴は他の選抜方法との関係においてどれほどの比重が置かれていたのか。

第2節では、文官任用に関わる実効性を有した初めての一般規程である1887年の「文官試験試補及見習規則」および関連例規を整理する。第3節では1893年「文官任用令」について1913年改正までの変遷をたどる。史料としては、『公文類聚』(国立公文書館蔵)や『官報』、群馬県立文書館所蔵の任用例規文書を用いる。『公文類聚』中の一部文書や群馬県立文書館所蔵史料はこれまで紹介されてこなかった史料である。

なお本論では、同じ判任官でありながら任用制度や求められる資格や能力が大きく異なる武官は対象としない。また勅令で特に定められた官職に限って一般規程の外に独自のキャリアパスを加え任用の間口を拡大する特別規程の存在については別稿で触れたが<sup>13)</sup>、具体的な任用の仕組みや変遷はさらに別稿を用意して論じたい。

## 2. 「文官試験試補及見習規則」

### 1) 一般規程の必要性

1887年7月23日、勅令第37号として「文官試験試補及見習規則」(以下「規則」とする)が発令された。これ以前には官吏任用にかかわる一般的なルールは存在せず情実任用が横行していた。1868

年の「王政復古の大号令」では能力に基づいた官吏抜擢に依るべきことが早速謳われていたが、その実現は藩閥勢力によって阻まれ続けた。そしてルールなき官吏任用によって冗官傾向も生じていた。国会開設を控えるなかで官吏任用制度の問題は、藩閥打破と経費節減を主張する民党から格好の攻撃材料となっていた。

伊藤博文は立憲制度の調査に当たるなかで、立法権を抑制しつつ行政権を確保するための要として官僚制度の整備に要を見出した。伊藤は1885年12月に初代の内閣総理大臣に就任すると「官紀五章」を公にした。そこでは情実任用や冗官への批判と財政逼迫への問題意識が展開された。そして官庁機構の形式に統一性をもたせることによる冗官防止、増大する事務に対処できる官吏の専門化の必要、および情実によらない官吏任用法の必要性が訴えられた<sup>14)</sup>。

「規則」は構想の実現化であった。「規則」が、大学における専門教育もしくは高等文官試験を通して人物を選抜し、試用期間において養成した上で本官任用するという、厳格かつ周到なキャリア官吏任用のルールを設けたことはよく知られる。判任文官についても、「属」「書記」としての職務に適う人物を選抜任用する仕組みについてキャリア官吏同様に設けていた。

### 2) 判任文官任用の仕組み

「規則」は1888年1月より施行された。図1は、施行から半年が経過した7月時点における判任文官任用に至るまでのキャリアパスについて、一連の命令やこれまで筆者が確認した例規に基づいて図示したものである。

「規則」施行当初におけるキャリアパスの最大の特徴は、判任官見習という試用期間の設定である。原則必須となった学歴もしくは試験に基づいた選抜の上に、試用期間を経なければ本官に任用されなかった。後とは異なる厳格なキャリアパスであった。

「規則」はキャリアの入口について学校卒業を第一とし、試験通過を第二とした。「官立府県立中学校又ハ之ト同等ナル官立府県立学校及帝国大学ノ監督ヲ受クル私立法学校(特別監督学校のこと—引用者注)及司法省旧法学校ノ卒業證書ヲ有

スル者」は試験を要せずに判任官見習に任命される資格を得た（第4条）。第4条の学歴を有しない者は判任官見習の需要が発生した際に施行される「普通試験」に合格（及第<sup>15)</sup>）することで任用資格を得なければならなかった（第5条、第35条第1項）。そして選抜され判任官見習に任じられた者は、2年以上の試用期間を経て本官に任命さ

認められ（1887年12月28日閣令第28号）、判任官見習に任用されるというルールが設けられた。銓衡による任用である。なお教官については、直接に判任官に任用されえた<sup>18)</sup>。

また「規則」には、職歴に基づく判任官任用の条項が設けられた。1888年1月の施行前に「二箇年以上各官庁ニ於テ雇員トナリタル者ニシテ事務

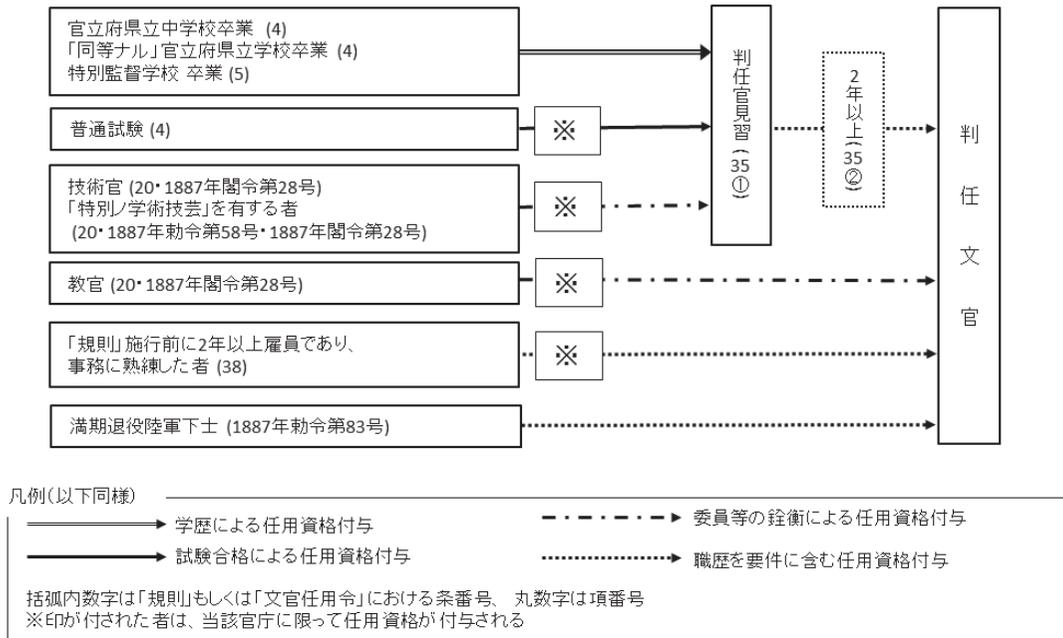


図1：1888年7月時点におけるキャリアパス

れた（第35条第2項）。

文官試験局は普通試験の内容について「普通試験科目及手続」という局規において例示をした<sup>16)</sup>。そこでは読書、作文、筆写、数学、地理、歴史、博物、理化学、簿記、図画が科目例に挙げられていた。科目の程度は「尋常中学校ノ学科及其程度」（1886年文部省令第14号）もしくは「尋常師範学校ノ学科及其程度」（1886年文部省令第9号）を標準とするとされた。

つづいて、一般的な試験では能力の判断がしがたい「教官技術官其他特別ノ學術技芸ヲ要スルモノ」については例外として、当初「各官庁ノ需要ニ従ヒ試験ヲ経シテ」任用されえた（第20条）<sup>17)</sup>。だが技術官および「特別ノ學術技芸ヲ要スルモノ」については、まもなく「予メ普通試験委員長ノ調査」を経て「本人ノ履歴學術技芸ニ関スル證書ノ写身分年齢等」が「経歴ニ依リ相当ノ資格アリト」

ニ熟練シタル者」に限って、試験を要せずに直接に本官任用を許す条項である（第38条）。高等文官任用にあつては試験を要しない判任文官からの抜擢の制度はなく、判任文官への任用のみにみられる条項である。この条項は過去の雇員としての職歴とその過程における「熟練」を見習としての期間に換えることで、制度転換や官制改革の狭間に陥った在職中の優秀な雇員の昇格が困難にならないように配慮した条項だと考えられる。「規則」自体が本来、冗官や情実任用からの脱却を狙ったものであったことからいえば、例外的臨時的な措置であった。

なお職歴に基づく「規則」に規定されていない判任文官一般へのキャリアパスとして、満期退役した陸軍（准士官）下士への任用資格付与が存在した（1887年12月28日勅令第83号「陸軍下士文官採用規則」）。陸軍（准士官）下士において「傷痍

疾病ニ因リ免官シ尚文官ノ勤務ニ堪ル」者、または服役満期のうち「精勤証書」（1889年5月まで）もしくは「伎倆証明書」（1889年5月改正以降）を所持する者は、本人の請願により試験を要せず判任文官になることができた（第3条）。「伎倆証明書」は「現役中行状端正勤務ノ結果優秀ニシテ其ノ伎倆文官ノ任務ニ適スル者」に付与された（1890年陸達第109号）<sup>19)</sup>。

### 3) 厳格なルールの適用

「規則」と一連の命令に示された仕組みは当初厳格に適用された。以後の経過に対して際立っている点についてまとめた。

ひとつには試験合格の効力である。「規則」施行当初における試験合格の効力は、実施された試験1回限りであった。「規則」第8条には「選抜ニ当ラサル者ハ合格者ト雖モ再ヒ文官ノ任用ヲ望ムトキハ更ニ本令ニ依リ試験ヲ受クヘシ」とある。すなわち、普通試験に合格（及第）した者であっても任用の選に漏れた者は、再度試験を受けなければならなかった。「都テ試験ノ効力ハ臨時須要ノ数ニ充ツル当選者ノミニ止マリ他ノ合格者ニハ存セサル」というわけである<sup>20)</sup>。さらに合格後選抜され任用された者であっても、学歴資格が無い者はいったん職を離れた後に再任される際には再度試験を受けなければならなかった。これは官吏に準じる地位（待遇官吏）である府県立学校職員への転任を挟む場合も例外ではなかった<sup>21)</sup>。

つづいて学歴に基づく任用に関わる、官立府県立中学校およびそれらと「同等ナル官立府県立学校」（第4条）の適用範囲である<sup>22)</sup>。官立府県立中学校については「規則」施行当初は、「十九年四月勅令第十五号発布以後ノ学校ノ卒業証書ヲ有スル者ニ限り規則第四條ノ資格アル義ナリ」とされ、1886年「中学校令」以前の制度による卒業生には任用資格が付与されなかった<sup>23)</sup>。「同等ナル官立府県立学校」については高等教育機関の予科が当初認定された。高等中学校予科<sup>24)</sup>、東京農林学校予科（1887年設置）<sup>25)</sup>、札幌農学校予備科（1887年設置）<sup>26)</sup>の卒業生である。また「師範学校其他学科及其程度ノ官立府県立中学校ニ同シキ学校ヲ指称スル義ニ有之」という判断基準も示された<sup>27)</sup>。少なくとも師範学校については「同等」と認定さ

れた。ここにいう「師範学校」とは1886年「師範学校令」に拠るものであった<sup>28)</sup>。

そして、銓衡任用の対象となる「特別ノ學術技芸ヲ要スルモノ」（第20条）の範囲である。これに含まれる者として1887年11月5日の勅令第58号にて「各般ノ学務及特別ノ學術技芸ニ関スル行政官」が示され、「教官技術官ノ資格ヲ有スル者ヲ以テ之ニ任用スルコトヲ得」とされた。だが「各般ノ学務ニ関スル行政官トハ官立学校長幹事等ヲ指摘スル義ニシテ府県学務課員又ハ府県立学校長幹事舎監ノ如キヲ包含スルモノニ無之」とされた<sup>29)</sup>。その範囲は高等文官に限られたと解せる。

最後に、職歴に基づく任用に関わる「二箇年以上各官庁ニ於テ雇員トナリタル者」（第38条）の適用範囲である。政府による「雇員」の認定、および職歴の計算は厳格であった。「雇員」の認定は「定雇」の者に限られた。「臨時雇」や「有期雇」は認められなかった<sup>30)</sup>。また職歴に算入できるのは、現に在籍している官庁<sup>31)</sup>における勤続年数のみであった。中断を挟む場合における先の職歴や<sup>32)</sup>、現職以前に在籍した他官庁の職歴は算入不可とされた<sup>33)</sup>。そして同一官庁内における転任や判任官から雇員への採用替えが行われた場合、翌日までの異動でなければ勤続として認められなかった<sup>34)</sup>。さらには同一官庁であっても待遇官吏にあった府県立学校職員としての職歴を含む場合は、勤続として認められなかった<sup>35)</sup>。

「規則」施行当初の運用は文言の解釈の幅を最小限に限定する厳格なものであった。学歴について、中等教育における「正格化」が一応の完了をみた1886年諸学校令以前の学校卒業はその内容水準の如何を問わずに「学歴」として認めなかった。試験の効力をその回限りとしたことは、学歴のない受験者については機会ごとの能力を厳格に測るという判断である。また技術官や雇員については身分の形式にこだわり、組織間の異動や短期の離職を職歴の蓄積として認定しなかった点は、安易な任用による冗官を防ぐという意図を含みつつ、学歴および試験とは異なり指標化しにくい「熟練」といった任用基準を厳格に評価するという方針が示されたと考えてよい。

#### 4) 緩和されるルール

しかしながら、厳格なルールは徐々に緩和されていった。図2にはルールの緩和がひと段落した1891年9月段階の判任文官へのキャリアパスを示した。

ルール緩和を象徴する勅令が1890年2月4日の「文官試験ノ件」(勅令第8号)であった。特に重要なのは次の第5条である。

各官庁ハ其ノ需要ニ従ヒ官立府県立中学校又ハ此ト同等ナル官立府県立学校及特別認可学校又ハ司法省旧法学校ノ卒業證書ヲ有スル者又ハ明治二十年勅令第三十七号ニ依リ普通試験ニ及第シタル者ヲ挙ケテ直チニ判任文官ニ任スルコトヲ得

ヲ得」とされ、同第4条では「判任ノ文官ヨリ転任シタル官立学校ノ教官及府県立学校ノ職員ハ更ニ前官同等若ハ其ノ以下ノ文官ニ転任スルコトヲ得」とされた。「規則」第4条の学歴を有しない者は、いったん退官した場合または一度教官や学校職員に転じた場合は、勤続が認められずに再び試験による選抜が求められた。だがこれらの条項により、5年の文官歴を有する者、または教官および学校職員に転任した判任文官は、試験を要せずに判任文官に再任用できることとなった。官吏相当の職歴を積極的に認める方向となったといえる。なお、過去の職歴にかかわる条件の緩和は冗官や情実任用への揺り戻しの危険と表裏一体であるが、政府は従来定員の定めがなかった判任官に対して

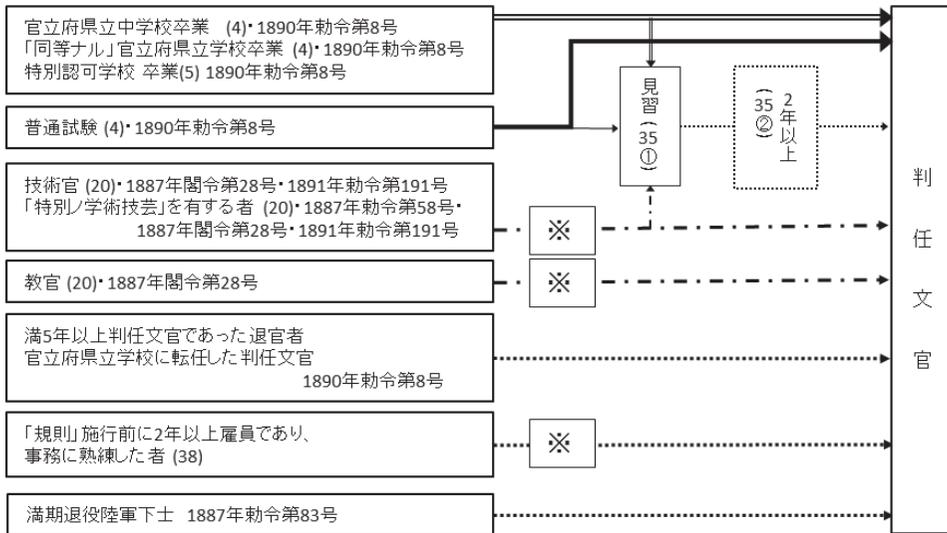


図2：1891年9月時点におけるキャリアパス

すなわち、「規則」第4条に規定された学歴を有する者および普通試験に及第(合格)した者を、見習を経ず直接に本官へ任用できるようになった。さらに1891年9月14日の勅令第191号では「技術官タルノ資格ヲ有スル者」も直接に本官に任用できるようになった。「規則」第20条に規定された官吏も試用期間不要となったことで、厳格な見習制度は崩れた。

また職歴に基づく任用についても大幅な緩和があった。勅令第8号第3条では「満5年以上判任文官ヲ勤メ退官シタル者ハ試験及事務練習ヲ要セスシテ前官同等若ハ其ノ以下ノ文官ニ任スルコト

も定員を設ける措置を取ったことには注視しておきたい(1890年3月27日勅令第50号「各省官制通則」)。

1890年勅令第8号の発令に前後して、他の側面においても大幅な緩和がなされていた。ひとつには試験合格の有効性である。従来は「規則」第8条に基づき、試験合格の効力はその回限りのもので、選に漏れた者はたとえ合格したといっても再び試験を受けなければならなかった。しかし普通試験の多くを実施した府県を抱える内務省では1892年9月までにはこの原則が撤回されていた。すなわち「一旦試験ニ合格シ其選抜ニ洩レ居シモ

ノ又ハ他府県ニ於テ施行シタル試験ニ合格シタルモノハ更ニ試験ヲ要セス之ヲ採用スルモ無差支哉」という照会に対して、内務省書記官は「御見込ノ通」と回答した<sup>36)</sup>。試験合格の効力の永続性が認められたのである。試験合格という資格は、官吏任用上において学歴と同等の格を得た。試験による任用者が一度退官しても再任時に再び試験を受ける必要がなくなった。

そして「規則」第4条における官立府県立中学校と「同等ナル官立府県立学校」と認定される範囲についても徐々に拡大が図られた。「規則」施行当初は1886年の諸学校令以前の「学歴」は認められなかったが、まずは1885年「師範学校令」以前の師範学校に設置されていた高等師範学科の卒業証書所持も「学歴」として認められた<sup>37)</sup>。つづいて駒場農学校の普通農学科の修了<sup>38)</sup>や、官立新潟師範学校の1875年における卒業証書所持<sup>39)</sup>も「学歴」として認められた。諸学校令以前の「学歴」でも「同等」と認定されうようになった。1891年1月8日の『官報』には、文部省より認定された「同等ナル」官立府県立学校として以下の学校が掲載された<sup>40)</sup>。

府県立尋常師範学校、元官立東京師範学校、元官立長崎師範学校小学師範学科、元県立宮城師範学校高等小学師範学科（十五年七月後ノ規則ニ依リタルモノ）、元県立岡山師範学校高等師範学科（十六年六月後ノ規則ニ依リタルモノ）、元県立福岡師範学校高等師範学科（十五年七月後ノ規則ニ依リタルモノ）、元県立鹿児島師範学校高等師範学科（十六年八月後ノ規則ニ依リタルモノ）、元県立千葉中学校全科（十七年三月後ノ規則ニ依リタルモノ）、元県立山口中学校高等中学科、元県立石川県専門学校（附属初等中学科及法学予科ヲ除ク）

「同等ナル官立府県立学校」に関しては、群馬県の認定申請に関する文書の写しが残されている<sup>41)</sup>。申請に対する文部省1891年6月25日付の回答は「明治十四年文部省達第二十八号及第二十九号ニ基キタル高等中学科及高等師範学科ハ上申ノ通初等中学科ハ同等ト認定スルノ限ニアラス」というものであった。この時点での文部省の認定基準が

明示されている。

官僚研究では、試用期間の存在は帝国議会開設を前後して拡大し続ける行政実務への支障となったため、試用期間（高等官は試補）を挟まない本官任用が認められたとされている<sup>42)</sup>。業務内容は異なれども、これと同様の問題が判任官任用にも生じていたとみられる。1886年「中学校令」以降の卒業生もほぼ存在せず、試験任用も走り始めたばかりの時期に厳格な任用ルールを設けることは、官吏供給や業務を滞らせたことは想像に難くない。そうしたなかで、判任文官に求める適格性の水準も緩和されたと考えられる。

では学歴取得者が増加する明治後期以降、判任文官の適格性が再び厳格に問われたのだろうか。

### 3. 「文官任用令」

#### 1) 1893年「文官任用令」

「規則」に定められた厳格な任用のルールは、まもなく緩和され実質を失っていった。この頃高等文官の採用にあたっては、学歴によって試験を経ずとも試用できた学士が採用のほとんどを占め、1891年の文官高等試験が中止される事態になっていた。官界への門戸が実質的に狭まっている事態を政党は非難した。また第二次伊藤内閣における第四議会では海軍拡張問題をめぐって政府と議会の対立が深まっていた。伊藤は軍拡費用を官吏給料の一部からも賄い、行政整理や文官任用制度を改良することも約束して政党と妥結を図った。伊藤やそれ以前の内閣も学士の無試験任用などに課題を感じており、伊藤としても改良の好機であった<sup>43)</sup>。

こうして1893年10月31日に勅令第183号「文官任用令」が発令された<sup>44)</sup>。高等官任用の主たる改正点は、学士の無試験任用撤廃、特別認可学校制度の廃止、官立公立中学校卒業生または同等以上の学力を有する者への高等文官試験受験資格付与、および試用制度の廃止である。高等文官については任用への間口が拡大したわけだが、判任文官についてはどのような改正があったのか。図3に「文官任用令」におけるキャリアパスを示すが、それまでのルール緩和はほぼ追認されている。

第2条では判任文官一般への任用資格が明示さ

れている。第1項では、文官普通試験の合格者に合格証書を付与し、その保有者に任用資格を認めた。すなわち試験合格の効力が永続するという従来からの運用を追認した。文官普通試験の科目は「文官任用令」と同日に出された「文官試験規則」（勅令第197号）の第19条に定められている。その水準は従来と同様に「尋常中学校ノ科程ヲ標準」とされ、試験実施官庁は「所掌ノ事務ヲ斟酌」しながら科目を設定することとされた<sup>45)</sup>。

第2項から第4項の内容も従前の命令や運用の追認であった<sup>46)</sup>。第5項は判任官以上の職歴に

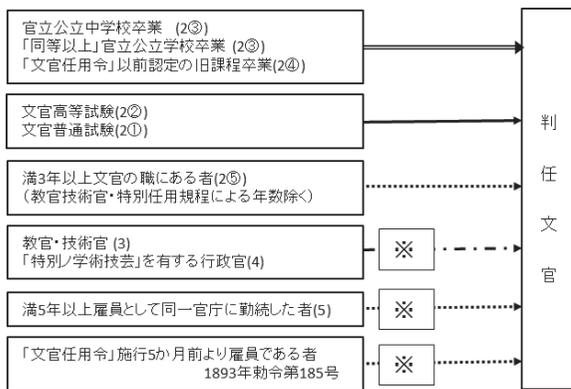


図3：1893年「文官任用令」と関連命令におけるキャリアパス

よる任用資格付与であるが、これがそれまでの5年から3年に短縮された。第3条および第4条は教官、技術官および「特別ノ學術技芸ヲ要スル行政官」への銓衡任用についての定めであるが、これもまた従前からの追認であった。

対して「満五年以上雇員トシテ同一官庁ニ勤続シタル者ハ文官普通試験委員ノ銓衡ヲ経テ直ニ其ノ官庁ノ判任文官ニ任用スルコトヲ得」とする第5条は、新たな規定である。「規則」の第38条における雇員からの抜擢制度は、臨時的例外的な措置に過ぎなかった。同様の規定は「文官任用令」と同日に発せられた勅令第185号が補っている<sup>47)</sup>。この第5条は「文官任用令」施行時に限らず条件を満たした雇員すべてに任用資格を付与する条項である。すなわち、学歴や試験に基づく資格が無くとも、職歴要件を満たした者であれば恒久的に判任文官に任用される道が開かれた。そして銓衡に足る人物として認められた雇員は、そのまま判任文官に任用されるようになった。

また「文官任用令」発令からまもなくの内務省の例規をみると、運用上でも緩和された基準が厳格化した形跡は確認できない。第5条における雇員の勤続についていえば、判任文官への任用候補者が現に勤務している必要はなかった。過去に採用先と同一官庁で5年間以上勤続していれば任用資格を有するものとされた<sup>48)</sup>。また「雇員」が指し示す範囲については、「文官任用令」施行時における臨時的な判任官任用を定めた勅令第185号にかかわる通牒に示されている。ここでは、「雇員ハ日給ト月給トヲ問ハス本年勅令第百八十五号ノ雇員中ニ包含スル」と示された。日給の「臨時雇」もまた任用可能とした<sup>49)</sup>。「規則」の時代では認められなかった「定雇」以外の雇員も「雇員」として認められたわけである（ただし第5条にも適用されるかは不明）。

「文官任用令」および関連命令や例規においては、従来のルールを追認し、さらに職歴要件を満たした雇員の銓衡任用という新たな入口を設けた。他官庁への転任が認められないとはいえ雇員からの任用を恒久的に認めたことは、原則として「学歴」と「試験」のみを判任文官たる能力証明としてきた選抜観が転換したことを意味する。官庁で勤務したという経験の積み重ねそれ自体の価値一試用制度は学歴と試験による選抜を前提としていた一もまた判任文官たる能力証明として認められはじめたことを意味している。

さて、「文官任用令」においても「規則」と同様に「官立公立尋常中学校又ハ文部大臣ニ於テ之ト同等以上ト認メタル官立公立学校」の卒業生には判任文官への任用資格が付与された。1896年6月時点において、従前より認定されてきた学校の課程に加えて、1882年「医学校通則」による府県立医学校、府県立農学校（大阪、宮城、石川、山口）、県立・市立・組合立商業学校（滋賀、大阪市、長崎市、赤間関市、横浜市他学校組合）が同等以上と認定されていた（1896年文部省告示第6号）。学歴に基づく資格の付与が実質的に実業学校にも拡大されていった。

## 2) 1899年改正「文官任用令」

1899年の改正は、初の政党内閣として前年に組閣された第1次大隈内閣（1898年6月30日から11

月8日)における大規模な獵官運動が政治的混乱をもたらしたとして、これを引き継いだ第2次山県内閣が断行した。政党による勅任官の自由任用を阻止するため、これまでの「文官任用令」では資格が定められていなかった勅任官に対しても、任用資格を求める改正であった。判任官任用に関する改正は小規模にとどまった。

これまで定めがなかった勅任官任用にかかわる条項が第1条に挿入され、従前の第1条以降の条項は1条ずつずれた。判任官任用に関しては、旧第2条が新第3条、旧第3条が新第4条、旧第4条が新第5条、旧第5条が新第6条となった。そして1893年「文官任用令」からの改正点は、旧第2条第5項(新第3条第5項)に止まった。すなわち旧令では3年だった文官在職歴による任用資格付与が2年に短縮された。職歴による任用の条件がさらに緩和されたわけである。

### 3) 1913年改正「文官任用令」

明治末期、藩閥元勳といえども政党の協力なくしては政権の維持が困難となっていた。桂园時代1908年7月発足の第2次桂内閣は衆院で過半数を有した政友会への配慮によって安定した政権運営が可能となっており、1911年1月には政友会と「情意投合」の提携をすするに至った。しかし第3次桂内閣は、既存政党との提携を断ち切り自勢力を結集した政党の結成に動いた。これに端を発した第1次護憲運動における「藩閥打破」運動の結果、内閣は僅か2ヶ月程度で倒れた。政治の混乱を収めるために政友会と提携可能な山本権兵衛海軍大将が内閣総理大臣に就くこととなった。提携にあたり山本は、政友会の綱領を採用することを約束した。そのなかに「文官任用令」の改正が含まれていた<sup>50)</sup>。

「文官任用令」改正の政治過程では、大学や私立専門学校の卒業生への無試験での高等文官任用などの大幅な改正内容が含まれていたが、案の多くは藩閥で固められた枢密院での審議を経て削除された。そして改正案には判任文官任用の大幅な開放も含まれていたが、こちらは異議もなく枢密院を通過した<sup>51)</sup>。改正案は1913年7月31日に勅令第261号として発令され、即日施行された。

高等文官にかかわる改正点は、次官等にも自由

任用の範囲を拡大し政党人の行政関与の可能性を高めたこと、職歴を有する司法官および外交官に文官一般への任用を開放したこと、高等文官試験合格者が自由任用によって抜擢され1年以上在職することで、通常の昇等を飛び越えて勅任文官一般に任用可能となったこと、高等文官試験合格者以外の高等文官すなわち教官技術官であっても、2年以上高等官3等以上の地位にあれば勅任文官一般に詮衡任用可能となったことである。

図4は改正時点での判任文官へのキャリアパスである。一目して大幅に基準が緩和されたことがわかる。判任文官一般への任用は第6条に定められた。第1項では、私立中学校卒業生を含む中学校卒業生すべてに任用資格を付与した。また同時に「同等以上ト認定シタル学校」においても私立学校の認定が可能となった。徴兵令における「同等以上」の認定に関しては従来より私立学校も対象となってきたが、今回の改正で両者の足並みが揃った。そしてさらに、1915年2月8日文部省令

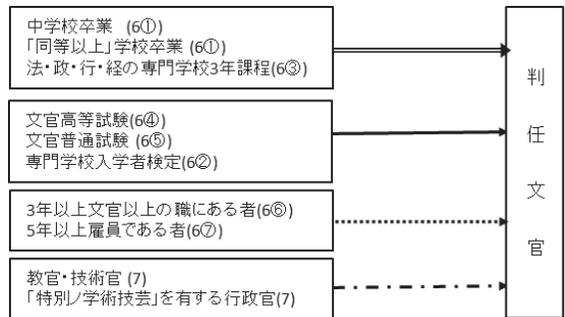


図4：1913年「文官任用令」におけるキャリアパス

第2号「文官任用令学校認定ニ関スル件」において「徴兵令ニ依り認定ヲ受ケタル学校ニシテ未タ文官任用令ニ依り認定ヲ受ケサルモノ」が一括して「文官任用令」でも認定されることになり、その効力は徴兵令による認定を受けた時点に遡ることとなった。

学歴に基づく資格付与としては、新たに第3項として「専門学校令ニ依り法律学、政治学、行政学又ハ経済学ヲ教授スル学校ニ於テ三年ノ課程ヲ履修シ其ノ学校ヲ卒業シタル者」が加わった。1893年「文官任用令」の発令とともに廃止された特別認可学校卒業生への資格付与が再び復活したものと位置づけられる。第3項適用の課程に計3

年間在籍し卒業すれば、間に転校を挟む者や別科に在籍して卒業した者でも適用された<sup>52)</sup>。

試験合格による資格付与も拡大された。文官高等試験および文官普通試験に加えて「専門学校入学検定」(専検)の合格者にも任用資格が付与された(第2項)。学歴なき者の官吏任用への道が新たに付け加わったことになる。ただし1913年時点の専検では一度に全12科目の及第点を取らなければ合格とされず合格率も低かった<sup>53)</sup>。科目ごとに合格を認定する科目合格制度が導入された大正末期の1924年までは、資格付与の拡大としては実質性を持たなかっただろう。

職歴に基づく資格付与は抜本的な緩和がなされた。まず在官歴に基づく資格付与は従来の2年が3年に再延長されたが(第6項)、従来あった「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」という但し書きが削除された。従来は「文官任用令」より低度な任用条件であったために、特別任用規程による判任文官は他官への異動が不可能であった。また教官技術官も他官への異動が不可能であった。それが今回の改正によって、一定の判任文官在官歴を有すればそのキャリアパスを問わず誰でもが判任文官一般への任用資格を得ることができるようになった<sup>54)</sup>。そして特筆されるべきは雇員への任用資格付与を定めた第7項である。従来は、5年以上同一官庁で勤続した者が当該官庁に限って銓衡任用される仕組みであった。しかし第7項では、いずれかの官庁で雇員として5年以上の職歴を有していれば、それだけで判任文官一般への任用資格が付与された。5年以上の職歴とは、複数官庁にまたがった通算の年数でもよいとされた<sup>55)</sup>。

なお「教官、技術官其ノ他特別ノ學術技芸ヲ要スル文官」への任用は、従前どおり銓衡任用が維持された(第7条)。

以上のように、判任文官任用への間口は制度上大幅に広がった。それぞれに間口が広がった学歴、試験、職歴および銓衡による任用が制度上並立する状況に至ったわけである。

#### 4. おわりに

本論では、判任文官任用の一般規程の変遷を整

理しながら、制度上判任文官に求められた資格や能力の質、水準について検討してきた。

情実任用と冗官からの脱却を使命とした1887年「文官試験試補及見習規則」の施行当初は、厳格なルール適用が徹底された。そこでは学歴を第一、試験を第二とし、他のキャリアパスはほぼ閉ざされていた。先行研究が指摘したように、試験と学歴という選抜方法が、他の選抜方法に対して絶対的な価値を有していた。

しかし厳格なルールは間もなく緩和された。普通試験合格の効力の永続性が認められ、また中等教育の正格化以前の学歴も認められた。さらには職歴に基づく任用も認められていった。キャリアパスの間口は徐々に拡大していった。そして1913年「文官任用令」では、特別任用の判任文官、教官技術官や雇員であっても一定の職歴を有していれば、判任文官一般への任用資格が付与された。当初の学歴や試験のみに価値を認める選抜制度は瞬く間に崩れていった。大正時代初めには、学歴、試験、職歴、銓衡という任用資格が、制度上は格差ない状況で並立している状況であった。

1893年「文官任用令」以降の緩和や拡大はキャリア官吏の任用方法をめぐる政治過程を契機としてなされた。しかしこれは、判任文官の任用制度の改正もまた政治過程を要因としてなされたことを意味するわけではない。本論では制度改変の背景まで十分論及できなかつたが、他に考えられる要因について挙げておこう。

第一に現状の追認である。すなわち、1893年「文官任用令」については、厳格な選抜制度だけでは判任文官を確保できないという実務上の問題が背景として推察されるなかで、例規上で変更されていた制度を改めて追認したものであった。

1913年「文官任用令」における大幅な改正については、政府側からの抵抗はまったくみられなかつたが、これも実質上変化していた制度を追認したがゆえのことだと推察される。つまり、私立学校卒業生への任用資格付与については、1900年前後における学校制度の確立とともに私立学校であっても認可を経たものであれば質的に信頼できるものとみなせる状況に至っていたことが前提にあったであろう。雇員歴の認定については、各官庁が設定した特別規程の多くには5年未満の雇員歴

で任用資格が得られる規定があった。道府県、警視庁、税務署、監獄や専売局といった地方機関に至っては、雇員歴を要せずとも判任文官への銓衡任用が可能となる規定があった(1893年勅令第196号)。大正初期の判任文官のうち4分の3以上が特別規程適用の官職にあった<sup>56)</sup>。また、本論が対象とする時期の事務部門の雇員(大正初期において全雇員の7割)は官庁を転々とする職歴を歩みキャリアを積んだという<sup>57)</sup>。こうした職歴形成が可能だったのも、事務部門の職務に官庁を超えた共通性があるという理解があったからであろう。制度の側もこうした動向をみて、雇員の職歴が転任や中断によって白紙に戻される類のものではなく蓄積されていくものと認めたのであろう。そして、勅令の改正が求められる重大事案であったキャリア官吏の任用制度の改正に付随して、実態に歩み寄った資格の緩和や拡大を図ったのであろう。

第二に、制度を的確に理解して庶務や技術を適切に処理するという判任文官に求められる能力の性質である。すなわち判任文官たる能力は、学歴や試験といった関門によって能力が保障された者にしか備わらないものではなく、むしろ実務経験を通して十分に備わる能力であった。近代教育が浸透するとともに、ある偏差に収まる水準の基礎的リテラシーが制度上保障された層が雇員以下にも十分に供給されるようになったであろう。当初問題であった人員の入れ替えが進むにつれて、もはやキャリアパスを狭く閉ざす必要性も消失していったのではなからうか。ゆえに、いったん緩和され拡大された基準を再び厳格化する必要が生じなかったと思われる。

さてキャリアパスが広がった結果、一方で任用権者は候補者の多様な能力を評価しなければならなくなっただろう。他方で、幾度の行政整理を重ねる中で官吏数は有資格者の増加ほどには増加しなかった<sup>58)</sup>。判任文官は、技術官を除けば庶務という代替性の高い職務を担う。ゆえに任用される側は、複雑不透明で相手も多い競争にさらされただろう。複数の資格を有して任用を有利にしようとする者も現れたであろう。すなわち、学歴を有する雇員、試験受験や学歴取得を模索する職歴ある雇員、銓衡につながる特殊な技能を研修した

り、勤務評価の向上に勤しむ雇員などである<sup>59)</sup>。

先行研究は学歴と試験による選抜の影響力の大きさを論じるなかで、それらが真っ先に導入された官吏任用制度に注目してきた。本論では十分触れなかったが、確かにそれはキャリア官吏の選抜には当てはまる。高等文官試験合格なき判任文官の高等文官への昇格先は、高等官4等までの昇等で行き止まりとなる特別任用規程に定められた官職に限られていた<sup>60)</sup>。やはり頂点的エリートに辿りつくためには学歴と試験の価値が重大であった。しかしその選抜観の波及は官吏任用制度でさえ限定的であった。判任文官では銓衡や職歴に基づく選抜も制度内に明確に位置づけられていた。サブエリートの選抜を論じる上では、現代的課題意識から遡及的に学歴と試験に光を当ててきた先行研究に引きずられることなく、多様な選抜方法の体系全体を視野に入れ、その構造の有りようや比重の置かれかたを改めて論じなおす必要があろう。

最後に次なる課題をいくつか挙げておく。第一に本論で明らかにした一般規程における任用の仕組みに加えて独自のキャリアパスを設けた、特別任用の諸規程の仕組みと変遷を明らかにすることである。第二に、多様に設定されたキャリアパスのうち、実際にはどの資格や能力が重視されたのかについて明らかにすることである。すなわち、官吏たる能力が認められた者がどのような属性、学習歴、学力、職歴を有していたのか明らかにすることである。そして第三に、官吏任用を目指して能力向上を図ろうとする者たちに対して、教育やメディアがどのように関わっていたのかについて明らかにすることである。

以上の課題に応えることで、近代日本の基盤を担ったサブエリートの実像と形成過程やかかれらが有した能力の内実が明らかにされていだろう。

本論は、平成26年度日本学術振興会科学研究費補助金・若手研究(B)(課題番号25780482)および基盤研究(B)(課題番号23330224)の助成を受けた研究の一部である。

## 註

- 1) 加藤智康「明治期の東京市職員—人事制度からの接近」『社会経済史学』75- 4、2009。
- 2) 池田雅則「明治の判任文官層—キャリア形成としての教育史における研究対象」『兵庫県立大学看護学部・地域ケア開発研究所紀要』22、2015。
- 3) 斉藤利彦「明治後期における中学校卒業生の進路—『学歴主義の隘路』」『学習院大学文学部研究年報』36、1989。
- 4) なかでも、政治過程に絶大な影響力を及ぼした枢密院や内務省の頂点的なキャリア官吏が主たる研究対象とされた。なお官僚研究の直近の到達点に清水唯一期の業績が挙げられ、これまでの官僚研究がまとめられている（『政党と官僚の近代—日本における立憲統治構造の相克』藤原書店、2007）。
- 5) 天野郁夫『試験の社会史—近代日本の試験・教育・社会』東京大学出版会、1983。天野郁夫『学歴の社会史—教育と日本の近代』新潮社、1992。
- 6) 和田善一「文官銓衡制度の変遷（1）-（完）」『試験研究』10-16、1955-56。日本公務員制度史研究会編『官吏・公務員制度の変遷』第一法規、1989。
- 7) 吉田文・広田照幸編『職業と選抜の歴史の社会学—国鉄と社会諸階層』世織書房、2004。
- 8) 菅山真次は製鉄所職員を対象として、この点を指摘した（『「就社」社会の誕生—ホワイトカラーからブルーカラーへ』名古屋大学出版会、2011、第2章1）。
- 9) この点に関して、1893年「文官任用令」第5条における雇員勤続者からの判任官銓衡任用に触れたくだりで、三上敦史は次のように述べている（『近代日本における「中学校程度」の認定史』『北海道大学大学院教育学研究院紀要』103、2007）。

雇員の採用方法には、高小卒程度または尋常中学校2年修了程度で実施される雇員資格試験と、傭人からの無試験での抜擢とがある。（65頁）

ここで三上が取上げた「雇員資格試験」や「傭人からの無試験での抜擢」は判任官未滿の採用制度であるため、適用範囲は鉄道部門に限られる。三上はこれが部分社会の制度であることには言及しておらず、当制度が雇員一般に通用するものであるかのような誤解を与えかねない。

- 10) 吉田・広田編、前掲書、298-299頁。なお同書第8章では学歴による身分到達の格差について論じているが、章末では「学歴」とは異なる概念でありこれまで検討されてこなかった「学力」が身分到達に影響を与える可能性も推察されている（278-281頁）。
- 11) 禹宗杭『「身分の取引」と日本の雇用慣行—国鉄の事例分析』日本経済評論社、2003。

- 12) 池田、前掲論文。
- 13) 池田、前掲論文。
- 14) 清水、前掲書、18-28頁。
- 15) 「規則」では合格および及第という語が混在して用いられているが、語義は同じとみなせる。
- 16) 文官試験局『問対録 第一篇』53-66頁（国立公文書館蔵「公文類聚第十三編・明治二十二年・第四卷・官職三・選叙任罷」所収）。
- 17) 第20条は「高等試験」の項に定められており、構造上は判任官見習には適用されない。だが宮城県質問に対する1888年1月17日付の文官試験局回答によって、第20条の規定は判任官見習の任用にも適用されることが確認された（前掲『問対録 第一篇』122頁）。
- 18) 第20条による被任用者の地位については命令文上不明確であったが、香川県質問に対する1888年1月26日付の文官試験局回答によって確認された（「教官ノ外ハ二十年十二月閣令第二十八号ニ依リ見習ヲ命スル義ナリ」文官試験局『問対録 第二篇』（国立公文書館蔵「公文類聚第十三編・明治二十二年・第四卷・官職三・選叙任罷・官吏規程官舎附」所収）31-32頁）。
- 19) 「陸軍下士官採用規則」には「海軍省ヲ除クノ外各官庁ニ於テ判任官ヲ任用スルニハ少クモ五人ニ付一人ハ陸軍下士官ノ文官請願者ヲ以テス可キモノトス」（第4条）と示されていた。しかし「公文類聚」や「官報」の記事をみる限り、実際に任用された者は、陸軍省を除いてはごくわずかであり制度は形骸化していた。なお同規則は「文官任用令」発令時に廃止されずに継続した。
- 20) 和歌山県に対する1888年2月15日付文官試験局回答（前掲『問対録 第一篇』76-77頁）。
- 21) 内務省に対する1888年7月10日付文官試験局回答（前掲『問対録 第二篇』76頁）。農商務省に対する1889年3月18日付文官試験局回答（同前、82頁）。
- 22) 三上敦史は「規則」第4条の「同等ナル官立府県立学校」の「判断基準はなく、実際の運用も不明である」としているが（三上、前掲論文、64頁）、『官報』等の広くアクセス可能な史料にも基準が明示されている。
- 23) 佐賀県に対する1888年1月23日付文官試験局回答（前掲『問対録 第一篇』70-71頁）。
- 24) 文部省に対する1888年4月26日付文官試験局回答（前掲『問対録 第二篇』22頁）。
- 25) 農商務省に対する1888年2月10日付文官試験局回答（前掲『問対録 第一篇』71頁）。
- 26) 北海道庁に対する1888年5月25日付文官試験局回答（前掲『問対録 第二篇』22-23頁）。
- 27) 宮城県に対する1888年2月17日付文官試験局回答（前掲『問対録 第一篇』71-72頁）。
- 28) 福井県に対する1888年3月31日付文官試験局回答（前掲『問対録 第一篇』92-93頁）。
- 29) 千葉県に対する1888年6月9日付文官試験局回答

- (前掲『問対録 第二篇』58-59頁)。
- 30) 東京府に対する1888年3月13日付文官試験局回答(前掲『問対録 第一篇』112-113頁)。
- 31) 愛知県に対する1887年12月27日付文官試験局回答によれば、県庁および郡区役所は同一官庁として認められた(前掲『問対録 第一篇』103-104頁)。
- 32) 鳥取県に対する1887年12月15日付文官試験局回答(前掲『問対録 第一篇』98-99頁)。
- 33) 大蔵省に対する1887年12月15日付文官試験局回答(前掲『問対録 第一篇』97-98頁)。
- 34) 福井県に対する1887年12月27日付文官試験局回答(前掲『問対録 第一篇』102-103頁)。
- 35) 千葉県に対する1887年12月19日付文官試験局回答(前掲『問対録 第一篇』99-100頁)。
- 36) 群馬県立文書館蔵「文官任用ニ関スル公布」。
- 37) 愛知県に対する1888年5月4日付文官試験局回答(前掲『問対録 第二篇』34-35頁)。
- 38) 愛媛県に対する1888年3月14日付文官試験局回答(前掲『問対録 第二篇』28-29頁)。
- 39) 群馬県立文書館蔵「明治廿四年ヨリ廿五年迄 官制及官吏身分ニ関スル内務省何指令」。
- 40) 1890年3月に文官試験局が廃止後、同年11月11日の閣議で文部省が中学校と「同等ナル学校」の判断について下すことが承された(国立公文書館蔵「公文類聚第十四編・明治二十三年・官職一・職制章程一」所収)。
- 41) 前掲「文官任用ニ関スル公布」。
- 42) 清水、前掲書、42頁。
- 43) 清水、前掲書、43-45頁。
- 44) 在外公館職員である外務書記生については、1893年「文官任用令」発令と同日発令の「外交官領事官及書記生任用令」(勅令第187号)によって従前とは異なり特別任用されることになった。しかし他の特別任用令適用官職とは異なり、外務書記生には「文官任用令」に定められた任用ルールが適用されなかった。
- 45) 「大日本帝国憲法」および「裁判所構成法」によって、司法職員はその他行政職員と異なる官制構造に置かれた。司法における判任文官には裁判所書記がいるが1891年5月「裁判所書記登用試験規則」(司法省令第4号)によって普通試験とは別立ての任用試験が設けられた。その程度は尋常中学校卒業程度であったため、内務省は裁判所書記登用試験の合格は文官普通試験の合格と同等であると判断した(大阪府照会に対する1896年6月9日付内務省文書課長回答、群馬県立文書館蔵「官規」所収)。
- 46) 第4項の高等商業学校旧附属主計学校および旧主計専修科の卒業証書を有する者は、1889年3月22日閣令第10号で、試験を要せずに判任官見習に任用できることとされた。
- 47) 「文官任用令」施行(1893年11月10日)の5か月前より各官庁にて雇員として勤続した者は、「文官任用令」施行後3ヶ月間に限って文官普通試験委員の銓衡を経て、その官庁の判任文官に任用されえた。
- 48) 北海道庁照会に対する1893年11月9日付内務大臣書記官回答(前掲「官規」所収)。
- 49) 北海道庁照会に対する1893年11月1日付内務省県治局長回答(前掲「官規」所収)。1893年11月22日県発第一九四号通牒(同前、所収)。
- 50) 清水、前掲書、129-146頁。
- 51) 「文官任用令中改正ノ件」(国立公文書館蔵「枢密院会議筆記」所収)。
- 52) 朝鮮総督府人事課長宛1913年11月12日付内閣書記官回答「文官任用令第六條第三号ニ三年ノ課程ヲ履修シトアルハ事実三年間ノ在学ヲ要シ又甲校ヨリ乙校ニ転学スルモ同種ノ学校ニシテ三年ノ学科程度同一ナルトキ亦同条ニ該当ス」(国立公文書館蔵「公文類聚・第三十七編・大正二年・第七卷・官職六・任免・雜載」所収)。1913年9月30日内務大臣秘書官通牒内第八一〇号(前掲「官規」所収)。ただし、編入により在籍期間が3年未満の卒業生については第3項の適用外とされた。
- 53) 菅原亮芳『近代日本における学校選択情報』学文社、2013、337-339頁。
- 54) 「文官任用令改正ノ件外一件審査委員会報告」(国立公文書館蔵「枢密院審査報告・大正元年~大正三年」所収)。教官技術官については、内務大臣秘書官宛1914年7月28日内閣秘書官回答「文官任用令第六條第六号三年以上文官ノ職ニ在リタル者トアルハ文官中ニハ教官技術官ヲ包含スル者トス」(国立公文書館蔵「公文類聚・第三十八編・大正三年・第六卷・官職四・官等俸給及給与」所収)と改めて確認されている。
- 55) 内務大臣秘書官宛1913年9月6日付内閣秘書官回答「文官任用令第六條第七号ノ雇員ハ通算五年以上ニシテ現ニ雇員タル者ハ任用ノ資格アルモノトス」(前掲「公文類聚・第三十七編・大正二年・第七卷・官職六・任免・雜載」所収)。
- 56) 池田、前掲論文。
- 57) 菅山、前掲書、79-88頁。
- 58) 官吏数の変遷については、池田、前掲論文。
- 59) 官庁内教育機関で官庁内限定の学歴を取得することは、手段のひとつといえる(吉田・広田編、前掲書、第6章・第7章、三上敦史「通信講習所・通信官吏練習所に関する歴史的研究—文部省所管学校との関係に注目して」『日本の教育史学』50)。
- 60) 和田、前掲「文官銓衡制度の変遷(4)」。