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 ──

池田 雅則

要　　旨

教育史研究の観点からすれば、判任文官層は近代的制度を正しく理解し社会に定着させる資質を有した存在として注目に値する。本稿の目的は、研究対象としての官吏の定義およびカテゴリーについて確認した上で、判任文官層の量的な推移、構成、任用および待遇の程度について概観することである。そして教育史研究として判任文官層を検討する際の課題を示すことである。

本稿では、研究対象としての官吏のカテゴリーを確認するために、1930年代の行政法学者の定義論を参照した。また判任文官層の量的推移や構成を明らかにするために、『帝国統計年鑑』をはじめとする統計書類や『職員録』を使用した。

官吏の定義論の分析からは、官吏は臣民一般とは区別された特殊性を有する社会集団であることを確認した。文官の量的推移からは、社会の産業化を直接担う部門および技術官や教官が占める比重が拡大していったことが明らかになった。判任文官が多数在籍した省庁に着目すると、一部の部局に判任文官が集中していたこと、判任文官が集中する部局の判任官に対しては一般規程を下回る任用や待遇の基準が設けられていたこと、そして職務に関連する領域からの任用のチャンネルが設けられていたことが明らかになった。また本稿では、量的把握が難しかった待遇官吏の一部についての把握を試みることができた。

今後の課題は、任用制度の分析を進めること、任用された者の資質の形成過程および資質内容の実態分析である。そしてキャリアとしての判任文官層の社会的位置づけについて再評価することである。

キーワード：判任官、帝国統計年鑑、待遇、任用、中等教育

兵庫県立大学看護学部　教育学系

Ⅰ　判任文官層という研究対象

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」が発令された。日本の公務員史において、この規則は一大画期とされる。すなわち、これ以前には官吏任用にかかわる一般的な規則は存在せず情実任用が横行していた。しかし本規則により、官吏任用は試験、学歴または経歴への審査に基づくことになった。ここに近代社会を象徴する制度としての能力主義によって選抜された象徴的な社会集団である官吏が誕生した。「文官試験試補及見習規則」における文官任用制度は、1893年10月31日勅令第183号「文官任用令」[1]及び関連勅令において修正がなされた。そして1899年３月の「文官分限令」（勅令第62号）および「文官懲戒令」（勅令第63号）によって、文官は法定の手続きを経ることなく不利益処分を下されなくなった。官吏は「天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ従ヒ各其職務ヲ尽スヘキ」（明治20年勅令第39号「官吏服務紀律」）とされつつも身分を保障された社会集団として、臣民一般とは異なる地位を確立した。

本稿ではまず、研究上等閑視されてきた判任文官層というノンキャリア層がひとの能力とその形成過程を扱う教育史研究の観点からは重要な研究対象となることを確認する。つづいて官吏の定義および範疇について確認した上で、判任文官層の量的な推移、構成、任用および待遇の程度について概観する。このことを通して、高級文官および一般的な規程の分析から導き出されたキャリアとしての官吏層の特質が、判任文官層にどれほど敷衍しうるかについて検討したい。そしてキャリア形成の一つの到達点としての判任文官層を対象とする際の研究課題を示したい。

従来の研究では、本稿とは異なるディシプリンおよび観点から官吏を対象とした研究が進展してきた。すなわち官吏は長らく政治学もしくは行政学の研究対象であった。この特質は、研究上二つの焦点をもたらした。ひとつには、政治および政策立案におけるアクターとしての意図や活動内容が検討対象にされてきた。政治過程に絶大な影響力を及ぼした枢密院や内務省といった一部の省庁の頂点的な官僚（親任官および勅任官）を主たる研究対象とし、彼らと国民の代表としての政党の間のパワーバランスや関係性に焦点を当てる研究が重厚に蓄積されてきた。直近では清水[2]や若月[3]の業績が挙げられ先行研究の整理もなされている。もうひとつには、絶大な影響力を握る彼らの集団的特質やキャリア形成過程に焦点が当てられ、特に官吏選抜制度のあり方が研究対象となった[4]。後者の研究蓄積には、近代的エリートの形成という観点との関連から教育社会学も寄与した[5,6]。そして、試験や学歴といった能力主義に基づく近代的選抜を先んじて導入した官吏選抜制度の象徴性が見出された。

しかし、官吏という社会集団の特質は上記の研究蓄積だけで語り尽くせてはいない。たとえば、高級官吏の活動や選抜制度の分析から導き出された結論が官吏全体にどれほど敷衍できるのか、官吏という集団が社会的な意味でどのような地位を占める存在、階層だったのか、そもそも政治学の観点とは別に官吏集団を分析する観点はないのか、といった問いが浮かび上がってくる。

ノンキャリア官吏である判任文官層には、官吏にかかわる新しい語りを生み出す可能性がある。本稿が取り扱う判任文官層の多くは「属」や「書記」という職に充てられた。官制において「属」の職務は「上官ノ指揮ヲ承ケ庶務ニ従事ス」（明治26年勅令第162号「地方官官制」）と定められており、高等官たる上司の命令に忠実に従い制度の実施にあたる存在である。統治に関わる制度の決定過程に関心を有する政治過程論からいえば、すでに決定したことがらを実施に移す存在である判任文官層は興味の対象とはならない。しかし社会に生きた人々の資質やその形成過程を重要な研究対象と考える教育学の視座からいえば、判任官の存在は特筆すべき資質を有した社会集団とみなせる。すなわち、立案や決定に関わった少数の高級官吏が理解したところで、制度は機能しえない。制度を隈なく伝えてゆくためには、決定された制度を正しく理解し忠実に実施していく資質を有する存在が不可欠である。また、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上官に「伺」い判断を仰ぐこともまた重要な資質である。すなわち、ノンキャリア官吏の厚さと資質の水準が社会の近代化を大きく左右するのだ。判任文官層は近代日本の質を論じる上で不可欠な存在である。判任文官層の厚さと彼らが有した資質の内容や水準、およびその形成過程について問うことは、教育の歴史研究が担うべき一大課題である。

近年では、鉄道現業部門[7]や製鉄所[8]といった個別機関の判任以下の職員を対象としたキャリア形成の研究がみられる。しかし制度の把握に留まっていたり、資質の形成過程よりも職位の昇進過程に焦点を当てていたり、学歴という形式的資質より踏み込んでリテラシーという実質的資質について論じきれないといった課題がある。また前段で述べた近代社会を支える重要な社会集団として判任文官層に焦点を当て、その特質を導き出すことに関心が置かれていない。すなわち鉄道現業部門や製鉄所に注目する研究では、官吏と官吏以外との間の、もしくはホワイトカラーとブルーカラーとの間の集団的特質の差異に論点が焦点化される。ゆえに、官吏内部の各層にある集団的特質の差異には配慮が行き届いていない。

さて、判任文官層といっても内包される範囲は広い。また官吏の定義によってはその外縁も変化する。それゆえ、研究を進めるにあたっては、予め本稿が取り扱う「官吏」について確定しなければならない。Ⅱ章では「官吏」とはどのような社会集団を指すのかについて、戦前の公法学者が展開した定義論から明確にしたい。つづくⅢ章では、本稿が対象に定めた「判任文官層」の量的把握を行う。そしてⅣ章ではⅢ章で得た知見に基づき、先行研究が示した仮説と対照させながら、今後検討すべき課題について提示する。

本稿では、史料として『日本帝国統計年報』を主として使用する。しかし、Ⅱ章で明らかにするように外縁が曖昧な判任文官層については、統計に挙げられない官吏も存在する。そのため補足的に別の史料も使用しながら、可能な限りで多くの官吏の把握に努めたい。また対象時期は、1885年の内閣制発足から1914（大正２）年の「文官任用令」改正直後までとする。1914年「文官任用令」では判任官任用の制度が変更され、同年には大規模な官制改革、行政整理があった。統計書の記載事項もこの年を境として大きく変化した。そして本稿では植民地を対象から外す。植民地統治機関はその内部に中央政府の各省庁に相当する多種多様の部局を有しており、本稿では論じる余裕がない。植民地官吏の量的推移と特質については、岡本真希子[9]が朝鮮と台湾を対象として詳しく論じている。

Ⅱ　「官吏」とは

本章では、そもそも本稿が研究対象として関心を抱く「官吏」とはどのような地位にあった者を指すのかについて、公法学者による定義論から明確にしたい。本稿では1930年代の高等文官試験において「行政法」の出題委員であった[10]東京帝国大学法学部教授の美濃部達吉[11]と助教授の杉村章三郎[12]の議論、および官吏任用法の解説が詳しい野村信孝[13]の議論を取り上げたい。以下、３人からの引用については（著者名：引用元頁）という形で示す。

1　「形式上ノ官吏」と「実質上ノ官吏」

「官吏」とはどのような地位にある者を指すのかについて、三人いずれとも「形式上」と「実質上」という観点から説明している。

「形式上ノ官吏」とは、端的に法令の定義において「官吏」であると定められたものである。すなわち、親任官・勅任官・奏任官・判任官という形で「官等ニ敍セラレタル者」（美濃部：221）であって、「形式的ニ一定ノ官階官等ヲ有スル者ノミヲ指称セントスルモノ」（野村：62）である。

対して「実質上ノ官吏」とは国家事務とされた業務を実際に担ったり、任免関係に置かれたりした者を「官吏」とする考え方である。次の条件に適う者を指すと野村は論じている（野村：59-62）。

①国家ノ公法上ノ選任行為ニ基キ其ノ地位ニ就ク
②国務ヲ担任スヘキ倫理的義務ヲ負フ
③一定ノ範囲内ニ於テ不定量ノ国家事務ヲ担任スヘキ義務ヲ負フ

美濃部によれば「国庫ヨリ俸給ヲ受クル権利ヲ有スルコトヲ通常ト為スト雖モ、俸給ヲ受クルコトハ官吏ノ必然ノ要素ニ非ズ」という（美濃部：220）。具体的には、地方団体から俸給を受ける警部補（明治43年勅令第16号）などである。彼らは「国ノ官吏ナレドモ国家ガ特ニ地方団体ニ経費ノ負担ヲ命ゼルニ因リ此ノ変例ヲ生ズル」ことになった（美濃部：223）。俸給ではなく「手当」が支給される三等郵便局長（判任）や、「手数料」

収入を生活資料とする現在の執行官にあたる執達吏（大正７年勅令第361号により判任待遇となる）なども国家により俸給を得ない官吏だといえる。

①の「公法上ノ選任行為」とは「文官任用令」をはじめとする官吏任用に関わる勅令およびそれらに根拠をもつ任用規程による選任行為である。②の「倫理的義務」とは「私ヲ去リテ公ニ奉ジ、一身ヲ捧ゲテ国家ニ忠実ナルベキ」義務をいう（美濃部：217）。そして③の「国家事務ヲ担任スヘキ義務」については、「専ラ国家事務ノミヲ担任スル」必要はない。本属長官の許可があれば副業も認められうる（野村：61）。また「国家事務」の内容については、「智能的カ機械的カハ問ハナイ」（野村：61）。あくまでその事務内容が国家事業であると命令上に規定されているかどうかが問題とされる。「担任スヘキ義務」については現実に担任していることは必要としないとされる（野村：61）。休職中もしくは停職中の者や海外留学を命じられた者もまた官吏たる性質を失わないとされる。そして「予メ在任期間ヲ定メサルコトモ単ニ通常ノ形式タルニ止マリ、絶対ノ条件ニ非ス」という（野村：61-62）。臨時防疫職員（明治36年勅令第２号）など臨時に設置された官職も官吏に含められる。

ところで官吏は上記の②や③に示された義務を課される一方で、命令に定められた「権利」を有する。官吏の権利とは以下のようなものが挙げられる（美濃部：230-237）。

A身分上の権利（法定外の理由で意に反して免官されない）
B職務上の権利（国家の公務に参与できる）
C俸給権（勤務に対する報酬と生活資料を国家の一方的意思として与えられる）
D恩給権
E実費弁済を受ける権利（旅費等）

美濃部は、憲法上保障された参政権によって国政に参画する権利を与えられた議員とは異なり、なお官吏は「国家ニ対スル勤務ノ義務」を課される面が重大であるとしている（美濃部：215）。ただし上記の権利を当時の状況に照らせば、官吏を臣民一般から区別された特権を有した社会集団とみなす上で十分な権利だといえる。

2　「形式上ノ官吏」と「実質上ノ官吏」の範疇

「形式上」および「実質上」という概念に含まれる「官吏」の範疇は必ずしも一致しない。まず「形式上ノ官吏」に含まれるが「実質上ノ官吏」に含まれない者に宮内官がある。宮内官は「皇室ニ対スル奉仕者ニシテ、政府ニ属スル職務ノ執行ヲ其ノ業ト為スモノニアラザル」（杉村：220）という意味で「実質上ノ官吏」とはいえない。しかし「皇室ト国家トノ不二ノ関係」（杉村：221）により「大日本帝国憲法」第10条に示された天皇大権に基づき任命され、官等が認められるため「形式上ノ官吏」といえる。宮内官以外の「形式上ノ官吏」は「実質上ノ官吏」でもあるという（野村：63）。

「実質上ノ官吏」に含まれるが「形式上ノ官吏」に含まれない者の例は複数挙げられる。代表的な例は「待遇官吏」である。待遇官吏とは、「政府ニ対シ勤務義務ヲ負フ者ニシテ身分上高等官或ハ判任官タル正式ノ待遇ヲ享クル者」を指す（杉村：221）。彼らが「形式上ノ官吏」に含められないのは、公立学校教職員など「或ハソノ俸給ガ国庫ノ負担タラズシテ公共団体ノ負担ニ属スル」（杉村：221）場合と、巡査、看守や三等郵便局長など「或ハ公務員優遇ノ理由ニ出ズル」場合がある（杉村：221）。地方産業にかかわる技師・技手・主事・書記などの地方待遇職員（大正９年勅令第248号）は、前者に含まれるだろう。ただし警部補や郡書記が国庫支弁に拠らずとも「形式上ノ官吏」たる地位にあることをみれば、その線引きは政治的に決定される恣意的なものといえる[14]。

つづいて「等外官」である。「等外官」とは「実質上ノ官吏ニ属スルニ拘ラス何等ノ官階及官等ヲ有セサルハ勿論」、「待遇官吏」とは異なり「其待遇ヲモ受ケサル者」を指す（野村：64）。具体的には各官庁の「雇員」が挙げられる。雇員は「俸給ヲ得テ公務ヲ奉ズル者ニ該当シ官吏服務規程ノ適用ヲ受クベキ者」とも解することができるため「実質上ノ意義ニ於ケル官吏ニ包含セシムルモ必シモ不当ナリト云フ」べきではないが、「任用、分限其他ノ待遇ニツキ一般ノ官吏ト異ナル規律ニ服スルコト多シ」という存在である（杉村：222）。雇員は基本的に私法上の雇傭関係において採用され、「形式上ノ官吏」および待遇官吏を「公務員」として包括して恩給受給の対象者とした「恩給法」（大正12年法律第48号）に

よる恩恵を受けない。雇員は「官吏」範疇の境界線上に位置した曖昧な存在といえる。「等外官」には「嘱託員」という存在もあった。雇員とは異なり、警察医などの専門的知識を有する兼業者、非常勤の官立学校教員など、雇員とは異なる高い専門性や官吏外の地位を有する者を称する地位であった。

3　「官吏」とそうでない者

各書では官吏ではないものとの区別についても論じられている。

官吏ではない者の第一の代表例は「公吏」である。「公吏」とは「公共団体殊ニ地方団体ニ対スル勤務ヲ主業トシ一般ニ其ノ団体ヨリ任命セラルルモノ」である（杉村：222）。地方団体に対する勤務を義務としているため「実質上ノ官吏」たる要件を満たしていない。

第二の代表例は「傭人」である。各官庁の写字生、筆生、タイピスト、小使、給仕、使丁、人夫などの私法上の雇傭関係において「唯労務ノ義務ヲ負ヒ之ニ対スル金銭上ノ報酬ヲ受クル者」である（美濃部：217）。雇員は「不定量ノ国家事務」を担任する義務を負うゆえに「官吏」に含まれうるのに対して、傭人は「労務」を提供するという点で雇員と区別されるわけである。また「雇員ハ傭人ト異ナリ俸給ヲ得テ公務ヲ奉ズル者ニ該当シ」（杉村：222）、傭人の賃金は日給によって支払われることが通例であった[15]。

そして、臣民一般との違いである。日本臣民は兵卒、陪審員や証人として国務を担当する義務を有している。しかしこれは「臣民タル」ことに発する義務であって「国家ニ対シ特別ノ法的関係」に立った上での義務ではない（野村：58）。そのため、臣民一般は官吏とは区別される。また、臣民の中には選挙立会人をはじめとする国務に関わる各種委員を担任する者がいる。しかしこれは「特定個々ノ国家事務ヲ担任スルニ過キサル」ものであって「不定量ノ国務事務」には当たらず、各種委員を担当する者は官吏とはいえない。そして前項で述べた国会議員も、官吏とは異なる地位と権利を有する。

4　「官吏」の任用資格

官吏ならざる者が官吏になる際には「国家ノ公法上ノ選任行為」に基づく必要があった。「官吏」範疇の外縁にあって公法上の任用規則を必要としない等外官を除き、「形式上ノ官吏」および待遇官吏については、命令によって任用資格が明らかにされている。野村の解説に基づき、その基準について触れておきたい（野村：70-74）。

なお「男子」であることや成年に達していることもまた官吏たる任用資格とし想定しうるが、教官や通信事務に関わる官吏には女子も存在する。また成年未満でも官吏になれる場合もあった。性別や年齢は任用の絶対条件ではない。

官吏たるべき最も根源的な任用資格は「一定ノ智力ヲ有スルコト」である。この「一定ノ智力」を有することを任命権者が認めることによって官吏でない者が官吏になるのである。その能力の有無の判定は、試験に依る場合と依らない場合がある。

試験に依る場合としては、「一般試験」に依る場合と「特別試験」に依る場合がある。一般試験には、高等官一般への任用資格を付与する「高等文官試験」と判任官一般への任用資格を付与する「文官普通試験」の二種類がある。これらは文官一般の任用基準を示した「文官任用令」に位置づけられており、合格者は高等官もしくは判任官に任用される資格を取得する。対して特別試験には、さらに「之ニ依リテノミ其ノ文官タルヘキ資格ヲ証明セラルル」試験と、「補充的ニ之ニ依リテモ其ノ文官タルヘキ資格ヲ証明セラルル」試験の二種類がある。前者については外務省書記生試験が挙げられる。すなわち当該試験に合格することでしか外務省書記生にはなれない。「文官任用令」に示された一般任用規程の基準が及ばない稀な例外である。後者については裁判所書記登用試験などが挙げられる。すなわち、判任官たる別の任用資格を有していれば当該試験に合格せずとも裁判所書記になることができる。なお明治期では、特別試験によって任用資格を得た文官は、一般試験に合格しなければ原則として他の官庁の文官にはなれなかった（「文官任用令」第６条）。

試験に依らない場合としては、第一に「自由任用ノ官」が挙げられる。自由任用は警視総監などの一部の頂点的な官職に限られる。官僚と政党の関係性を問う政治学および行政学の研究は、自由任用の幅をめぐる綱引きに焦点を当ててきたのであった。

つづいて「試験委員ノ銓衡」である。任用権者によっ

て任命された試験委員（高等官の場合は高等試験委員、判任官の場合は普通試験委員）によって審査されて任用の可否が判定される。これには「広ク一般国民ヨリ銓衡シ得ル」場合と「特定ノ経歴ヲ有スル者ヨリ銓衡スルヲ要スル」場合の２種類がある。前者については「文官任用令」第４条に定められた「特別ノ学芸ヲ要スル行政官」への任用候補者、および第３条に定められた教官および技術官が挙げられる（「文官試験試補及見習規則」では第20条）。後者については「満五年以上雇員トシテ同一官庁ニ勤続シタル」ことを基準とする判任文官への銓衡任用が挙げられる（「文官任用令」第５条）。

第三に「一定ノ学歴アル者」への任用資格付与である。これは卒業という形で学歴が認められたことが「当然一定ノ官吏タル智力ヲ認メラルルモノ」とみなせるからである。一般任用規程の基準として「文官任用令」第２条第３項では、官公立（尋常）中学校または同等以上と認められた官公立学校の卒業をもって判任官一般への任用資格が付与された（「文官試験試補及見習規則」第４条では「帝国大学ノ監督ヲ受クル私立法学校及司法省旧法学校」の卒業生に判任官見習への任用資格が付与された）。

そして第四に「一定ノ官職其ノ他実務上ノ経歴」である。銓衡による任用と紛らわしいが、こちらは試験委員による銓衡を経ずとも任用資格が付与される場合である。これには「広ク一般文官タル資格ヲ認メラルル」場合と「特殊ノ文官タル資格ノミヲ認メラルル」場合がある。前者については「文官任用令」第１条第３項に挙げられた「満三年以上判事検事ノ職ニ在ル者及在リタル者」が奏任官一般になる資格を得る事例があげられる。後者については1913年「文官任用令」第５条第３項における「二年以上奏任教官ノ職ニ在リタル者」が文部省内の奏任文官への任用資格を得る事例が挙げられる。

以上のように、「一定ノ智力ヲ有スル」者を官吏に任用するための物差しは一つではない。従来注目されてきた試験や学歴だけでなく、実務経歴もまた資格付与にかかわる重要な指標であった。禹宗杬[16]は、戦前の国鉄では勤続年数が官吏任用の有力な材料となりえたことについて指摘している。

5　「官吏」の類別

以上のように、「官吏」は恣意による曖昧さは残すもののさまざまな指標によって臣民一般とは区別された特殊な社会集団であることが確認できた。そして「不定量ノ国家事務ヲ担任」する官吏には、以上述べてきた「形式上」「実質上」という類別以外にも、配属や身分関係によっていくつかの類別法がある（野村：64、杉村：223-224）。

官吏はまず「文官」と「武官」に大別される。軍人たる身分にあり特殊な身分法規の適用を受けている者が武官である。陸軍省や海軍省に所属するが戦闘に直接参加しない官吏もいる。彼らは軍属といい文官に含まれる。文官については、「大日本帝国憲法」第58条に基づいて身分関係が保障される裁判官や検事等は「司法官」として他の文官とは区別される。そして司法官と区別された文官を「行政官」という。そして行政官は、選任方法の違いにより「政務官」と「事務官」として、「一般行政官」と「外交官」として、「普通行政官」と「教官・技術官」として類別されたり、事務の範囲によって「警察官吏」や「収税官吏」として類別されたりする。

以下本稿では、植民地（台湾、朝鮮、関東州、樺太）を除く判任文官を主たる検討対象としていく。

Ⅲ　判任文官層の把握

前章で確認した官吏の定義に基づき、本章では明治期判任文官の量的な推移および構成の特徴について把握したい。本章では『帝国統計年鑑』を基本史料とするが、当年鑑では「形式上ノ官吏」ではない待遇官吏の数値動向について捕捉できない場合が多い。適宜、別の史料で数値を補っていきたい。

1　量的概観

内閣制発足後の省庁の官制が定められた「各省官制」（明治19年勅令第２号）より大正初期に至る文官の全体的動向の把握をしておきたい。表１に勅任文官、表２に奏任文官、表３に判任文官、表４に国庫支弁の雇員および待遇官吏の量的動向を示した。なお表４については、どの職員までを雇員とみなすか省庁の判断が揺らぐことがあったようで年度ごとの数値の変動が大きくなってい

表１：勅任文官の推移

年	総計	植民地除く	内閣	枢密院	外務省	内務省	大蔵省	陸軍省	海軍省	司法省	文部省	農商務	逓信省	鉄道機関	会計検査院	行政裁判所	貴族院	衆議院	元老院	その他機関	警視庁	北海道※1	府県	郡	島	神社	朝鮮	台湾	関東州	樺太	兼務	宮内省(参考)
1886（明治19）	146	146	7※1		14	2	2	2	1	13	4	2	2	※1					71		1	1	23			1						27
1890（明治23）	157	157	7	19	13	3	6	0	0	31	8	4	3	4	4	5	1	1			1	1	46									34
1894（明治27）	159	159	4	18	12	6	4	2	2	28	13	5	4	2	4	5	1	1			1	1	46								0	31
1898（明治31）	269	261	6	21	18	11	8	3	4	51	55	9	5	5	5	9	1	1			1	2	46					8			0	31
1902（明治35）	300	293	7	26	18	12	8	2	4	61	72	11	6	6	4	9	1	1			1	2	42					7			0	43
1906（明治39）	382	358	7	28	21	15	11	4	4	60	121	10	9	7	4	8	1	1			1	2	44				10	10	3	1	0	53
1910（明治43）	576	483	9	28	29	16	21	4	3	65	187	15	18	19	7	11	1	1			1	2	46				74	12	6	1	0	66
1914（大正３）	657	553	6	26	20	15	17	5	5	68	266	22	16	21	5	10	1	1			1	2	46				80	14	9	1		70

※１：1886年の鉄道機関職員数は内閣に含まれ、1902年までの北海道庁所管の鉄道部局の数値は北海道に含まれる（以下同様）。　出典：各年度『帝国統計年鑑』『内務省統計報告』。休職中文官数は含まれない。総計には兼務および宮内省の数は含まれない（以下同様）。

表２：奏任文官の推移

年	総計	植民地除く	内閣	枢密院	外務省	内務省	大蔵省	陸軍省	海軍省	司法省	文部省	農商務	逓信省	鉄道機関	会計検査院	行政裁判所	貴族院	衆議院	元老院	その他機関	警視庁	北海道※1	府県	郡	島	神社	朝鮮	台湾	関東州	樺太	兼務	宮内省(参考)
1886（明治19）	2629	2629	79※1		77	57	80	64	32	549	141	61	65	※1					6	4	45	31	689	498		151						143
1890（明治23）	3531	3531	34	4	74	82	64	89	43	1692	340	95	77	28	26	5	11	8			48	46	267	495	3							162
1894（明治27）	3418	3418	16	2	53	60	31	106	42	1640	324	91	59	39	37	5	6	6			32	40	306	517	6						1	155
1898（明治31）	4277	4101	18	2	95	70	193※2	218	76	1574	434	150	193	71	49	2	5	5			31	41	337※2	529	8			176			0	159
1902（明治35）	5516	5283	25	2	111	88	246	246	111	1725	684	315	237	128	29	3	5	4			36	66	673	541	8			233			0	201
1906（明治39）	6110	5676	27	2	110	65	380	309	135	1757※3	802	347	246	147	21	3	4	4			31※3	46※3	692※3	539	9		148	209	64	13	2	238
1910（明治43）	8345	6940	32	3	142	77	481	345	144	1811	1046	435	306	444	24	5	4	4			49	79	959	541	9		1025	289	69	22	0	314
1914（大正３）	8020	6564	25	2	138	103	358	359	147	1475	1161	350	282	451	23	2	3	3			60	77	996	540	9		1013	335	85	23		324

※２：地方徴税機関が府県より大蔵省に管轄替えになったことによる人員変動があった（明治29年勅令第337号、以下同様）。　※３：地方監獄が府県より司法省に管轄替えになったことによる人員変動があった（明治36年勅令第32号～第35号、以下同様）。　出典：表１に同じ。

表３：判任文官の推移

年	総計	植民地除く	内閣	枢密院	外務省	内務省	大蔵省	陸軍省	海軍省	司法省	文部省	農商務	逓信省	鉄道機関	会計検査院	行政裁判所	貴族院	衆議院	元老院	その他機関	警視庁	北海道※1	府県	郡	島	神社	朝鮮	台湾	関東州	樺太	兼務	宮内省(参考)
1886（明治19）	30591	30591	526※1		147	430	979	737	612	2305	200	1038	5935	※1					48	10	731	573	11171	4581		568						518
1890（明治23）	29088	29088	157	13	121	468	1015	718	426	2915	322	1492	6587	212	128	12	20	16			694	521	10110	3141								712
1894（明治27）	35477	35477	134	8	127	482	851	885	509	3859	404	1659	8581	901	159	14	17	19			416	632	10098	5661	61						8	795
1898（明治31）	44278	42132	155	9	187	534	6238※2	1464	694	4107	501	1992	11162	1516	207	11	14	15			363	627※2	6121※2	6140	75			2146			8	1358
1902（明治35）	50776	47232	146	9	213	422	7789	1383	900	4806	637	3093	12042	1933	164	10	40	36			304	719	5864	6622	100			3544			1	1513
1906（明治39）	54729	49945	135	9	199	333	10716	1457	871	4864※3	795	3094	12577	2111	157	9	34	35			254※3	543※3	5013※3	6645	94		1173	3071	519	21	1	1544
1910（明治43）	67420	57346	145	8	250	339	11323	1588	882	4608	943	3330	13255	6352	169	12	32	29			291	783	5963	6951	93		5360	3768	763	183	5	1877
1914（大正３）	70494	56360	95	8	232	404	9903	1659	866	4024	1131	3005	13579	6750	151	9	28	23			340	871	6174	7021	87		8715	4416	830	173	0	2208

出典：表１に同じ。

表４：国庫支弁による雇・判任待遇文官の推移

年	総計	植民地除く	内閣	枢密院	外務省	内務省	大蔵省	陸軍省	海軍省	司法省	文部省	農商務	逓信省	鉄道機関	会計検査院	行政裁判所	貴族院	衆議院	元老院	その他機関	警視庁	北海道※1	府県	郡	島	神社	朝鮮	台湾	関東州	樺太	兼務	宮内省(参考)
1886（明治19）	23249	23249	394※1		71	1189	1280	226	540	1796	397	303	2476	※1					43	8	357	1004	4348	8604		213						920
1890（明治23）	26038	26038	120	12	50	970	579	900	716	4088	537	831	1718	2329	33	4	38	17			242	2172	5406	5276								1403
1894（明治27）	14595	14595	35	7	94	880	473	記載なし	564	2952	223	432	1572	889	10	2	54	52			329	1804	2505	1705	13						0	1206
1898（明治31）	27836	22006	252	5	152	1793	2576	2774	761	3038	327	349	2547	2346	18	0	37	51			140	1565※2	1705※2	1551	19			5830			0	676
1902（明治35）	51668	42978	386	5	172	565	3947	3261	970	4989	477	1339	7083	2950	34	0	45	52			758※4	3654※4	10755※4	1486	50			8690			0	652
1906（明治39）	84962	70679	508	4	65	459	5645	2203	1489	13399※3	604	1366	25172※5	14822	66	0	42	46			151※3	968※3	2024※3	1586	60		2675	10391	1098	119	10	636
1910（明治43）	118008	89674	457	6	134	601	6196	2217	1522	13830	895	2125	33337	23266	44	1	43	62			168	1051	2406	1277	36		8069	18219	1652	394	28	641
1914（大正３）	137008	98449	375	4	121	1053	5126	1609	1519	13321	1144	2254	39033	29948	31	2	34	55			34	214	1326	1209	37		15400	20572	2186	401	0	

※４：地方監獄費が国庫支弁になったため雇員の数値が増加した（明治35年法律第４号）。　※５：1906年より三等郵便局事務員が雇員として計上されたため大幅に数値が増加した。　出典：表１に同じ。

表５：技術官の推移と構成比率

年	高等官以上	比率	植民地除く	比率	技手	比率	植民地除く	比率	技術雇	比率	植民地除く	比率
1890（明治23）	210	5.7%	210	5.7%	2209	7.2%	2209	7.2%	1264	5.4%	1264	5.4%
1894（明治27）	263	7.4%	263	7.4%	1778	6.1%	1778	6.1%	1879	7.2%	1879	7.2%
1898（明治31）	489	10.8%	463	10.6%	2963	8.4%	2824	8.0%	3957	27.1%	3447	23.6%
1902（明治35）	940	16.2%	889	15.9%	5284	11.9%	4708	11.2%	8437	30.3%	7561	34.4%
1906（明治39）	1307	20.1%	1186	19.7%	6576	13.0%	6043	12.8%	13830	26.8%	11006	25.6%
1910（明治43）	1992	22.3%	1792	24.1%	10370	18.9%	8812	17.6%	24803	29.2%	21024	29.7%

出典：表１に同じ。

る。詳しい分析は別稿に譲り、ここでは数値を示すに留めておきたい。

各表では1886年より４年ごとの数値を掲げている。1886年から1890年の間には、文官任用上の初の一般規程である「文官試験試補及見習規則」の発令があった（87年７月）。1890年から1894年の間には、Ⅱ章４節で紹介した新たな一般任用規程である「文官任用令」および関連命令が発令された（93年10月）。1894年から1898年の間には、台湾総督府の設置による植民地経営の開始（95年５月）や、政党主導による初の組閣であった第一次大隈内閣による行政整理による大規模な定員削減があった（98年10月）。1898年から1902年の間には、第一次大隈内閣が積極的に行った勅任官の自由任用を阻止するため、勅任官にも任用資格を求めた「文官任用令」の改正が山県内閣によって断行された（99年３月）。1902年から1906年の間には、朝鮮統監府の設置や、関東州および南樺太の経営が開始された。1906年から1910年の間には朝鮮総督府の設置がなされた。そして1910年から1914年の間には、山本権兵衛内閣による大規模な官制改革と定員削減、「文官任用令」の改正（13年８月）がなされた。行政機構の変動のなかで、文官はどのような量的推移を示したのだろうか。

まず総数の動向について、1894年から1914年までの20年間における変化からみてみると、勅任官が4.13倍（植民地除く3.48倍）、奏任官が2.34倍（植民地除く1.92倍）、判任官が1.99倍（植民地除く1.59倍）となった。勅任官の伸びが大きいが、これには官立大学や高等教育機関が新設されたことによる教官数の伸びが反映されている。勅任官の総数より文部省の数値を除いて再集計すると、その伸びは2.68倍（植民地除く2.01倍）となり、他の身分と大きな差はなくなる。奏任官についても文部省の数値を除いて再集計すると、2.22倍（植民地除く1.74倍）となり、伸び率が緩和される。ともかくも、幾度の行政整理を経つつも文官の総計は拡大傾向にあったこと、および植民地経営の開始が文官の拡大を加速させたことがわかる。

省庁ごとの量的動向について判任官の動向から検討すると、表３からは、すべての省庁が拡大傾向を示したわけではなかったことがわかる。再び1894年と1914年を比較すると、たとえば内閣（鉄道部門を除く）、枢密院、内務省、司法省、会計検査院、行政裁判所、貴族院、衆議院、警視庁や府県は、増減を繰り返して横ばいもしくは減少傾向を示した。対して大幅な増加傾向を示したのが、文部省、農商務省、逓信省および鉄道部門や植民地部門であった。また外務省、大蔵省、陸軍省、海軍省や北海道庁も増加傾向を示した。増加傾向を示した省庁は、陸運、通信、専売や近代科学に則った生産力向上といった産業化、学校社会化や軍拡に即した新たな事業を現場で担う人員を必要とした省庁といえる。

産業化と文官数増大傾向との関連について別の側面からも検討したい。表５は各年の技術官の人数と各身分における比率を示したものである。1894年と1910年を比較すると、高等官の人数が7.54倍（植民地除く6.18倍）、比率が3.01倍（植民地除く3.26倍）に、判任官の人数が5.83倍（植民地除く4.97倍）、比率が3.10倍（植民地除く2.86倍）となった。文官に占める技術部門が拡大したことが窺える。この動向を裏づけるように、明治末期に差し掛かると他の文官に比べると待遇が低かった技術官が待遇改善を求めて積極的な発言を始めるようになった。大正期になるとその声と圧力は現実に制度を動かすほどのものとなっていった[17]。

２　具体的構成

産業化に直結する省庁の規模拡大という動向を踏まえながら、判任官を多数抱える省庁の特徴について具体的に検討したい。

表６は判任官在籍数上位第５位までの省庁を取り上げ、さらに各省庁の判任官在籍数上位第３位（内閣は鉄道院のみ）までの部局を取り上げたものである。上位３部局で省庁全体の判任官数の86％から98％を占めていたことがわかる。判任官が多数在籍する省庁のなかでも、一部の部局に判任官が集中していたのだ。

表中にあがっている部局の幾つかについて簡単に説明しておこう。鉄道院は1908年12月に逓信省から内閣に移管された（勅令第296号）。鉄路の新規開業や1906年３月の「鉄道国有法」（法律第17号）に基づき全国の私設鉄道を買収したことで鉄道部門の規模は急速に拡大していた。税務監督局は1902年11月に設置された、内国税に関する事務を監督する徴収機関である（勅令第241号）。各地の税務監督局は管轄内の下部機関である税務署の業務

表６：1910（明治43）年の判任官多数在籍官庁における部局ごとの判任官在職数

全体			第一位部局			第二位部局			第三位部局			上位三部局の比率
官庁	人数	比率	部局	人数	比率	部局	人数	比率	部局	人数	比率	
内閣	6497	100%	鉄道院	6352	97.8%							97.8%
大蔵省	11323	100%	税務監督局及税務署	6196	54.7%	専売局	3510	31.0%	税関	1257	11.1%	96.8%
司法省	4608	100%	区裁判所	3159	68.6%	地方裁判所	677	14.7%	監獄	590	12.8%	96.1%
農商務省	3330	100%	大林区署	2566	77.1%	鉱山監督局	191	5.7%	製鉄所	125	3.8%	86.5%
逓信省	13255	100%	郵便局	10059	75.9%	逓信管理局	1331	10.0%	郵便貯金局	571	4.3%	90.2%

出典：表１に同じ。

執行を指揮監督した。専売局は1907年10月に設置された（勅令第304号）。従来からの煙草（1898年11月より）、樟脳（1903年９月より）、塩（1905年３月より）の三専売の事務を統一管掌した。専売制度自体は、財政膨張のなかでの財源確保のために設けられた。大林区署は官有林管理にあたる農商務省山林局の地方部局であり、各地の大林区署には下部機関として小林区署が置かれた。逓信管理局は逓信業務全般の監督を行う部局で、郵便貯金局は郵便貯金および郵便為替に関する事務を掌る部局であった。

表中の部局に配属される判任官の任用にあたっては、Ⅱ章４節で説明した一般任用規程としての「文官任用令」に拠らない、特別試験や銓衡を定める特別任用規程が適用される場合が多かった。裁判所に配属される裁判所書記以外の表中部局に配属された判任官の任用には[18]、「文官任用令」の基準を下回る特別な任用基準や待遇が導入された。また「文官任用令」が想定しない特殊領域からの人材確保を想定していた。各規程の詳細や変遷は別稿で論じることとし、ここでは象徴的な特別任用規程を押さえたい。以下、下線部を引いた箇所は判任官一般の基準を下回る基準が示された箇所とし、斜字体の箇所は特殊な領域からの人材確保が示された箇所とする。

農商務省大林大区に配属された判任官のほとんどはその下位部局である小林区の森林主事（1903年12月までは森林監守および営林主事補）であった。1903年段階での森林主事の任用規則では、「満二年以上（中略）*小学校ノ教員*ヲ勤続セシ者」、「*乙種山林学校又ハ乙種農林学校林科ノ卒業証書ヲ有シ*修学中ノ成績特ニ優等ナル者」や「*林務ニ関スル各官庁ノ雇員*トナリ満三箇年以上勤続セシ者」は、銓衡によって任用できた（明治36年農商務省令第13号）。森林主事の俸給額は特別な勅令により定められた。１級が21円以上25円未満、２級が16円以上20円未満、３級が10円以上15円未満とされた（明治36年勅令第263号）。俸給最低額が10級の15円であった同時期の判任官一般より低額であった（明治31年勅令第310号）。

逓信省部局および1908年まで逓信省管轄であった鉄道部局には、書記や書記補という判任官が多数在籍していた。書記補の特別任用を定めた1895年の逓信省令第２号によれば、「官立公立尋常中学校三学年以上ノ修業証書ヲ有スル」者や「満二年以上*逓信省鉄道局、郵便及電信局、郵便為替貯金管理所及支所ノ雇員*ヲ勤続セシ者」は書記補に銓衡任用されえた。さらに二年以上書記補を務めれば、逓信部内の他の判任官にも任用されえた（明治30年勅令第282号）。書記補の俸給額もまた特別な勅令により定められ（明治30年勅令第279号「逓信省所属職員俸給令」）、７円以上15円未満とされた。こちらも判任官一般より低額に抑えられたが、書記に昇任すれば判任官一般と同様の俸給を得られた。

郵便局在籍の判任官の多くは三等郵便局長でもあった。三等郵便局長には、郵便局所在地に在住する「*実価弐百円以上ノ土地又ハ家屋ヲ所有スル*」戸主または家族で、「日常ノ筆算ニ通スル」20歳以上の男子から採用された（明治21年逓信省令第２号）。三等郵便局長は俸給権を有しない特殊な官吏であり、手当や運営資金を受け渡されて局の運営に当たっていた。

税関在籍の判任官の多くを占めたのが「関税警察及犯則処分ニ関スル事務ニ従事」する税関監吏であった（明治32年勅令第161号）。税関監吏には一般任用規程のほか税関監吏試験に合格することでもなれたが、「*公立小学校ノ正教員*」、「満二年*税関雇員*ヲ勤続シタル者」や「満二年以上*巡査*ヲ奉職シタル者」は外国語以外の試験が免除された。また「中学校三学年以上ノ課程ヲ履修シタル者ニシテ軀幹五尺以上身体強壮年齢満二十歳以上満三十

五歳以下ノ者」は試験を要せずに銓衡任用されえた（明治32年勅令第204号）。俸給額は、１級は30円だったが、７級が12円、８級が10円とされ判任官一般の最低俸給額を下回っていた（明治32年勅令第164号）。

そして、税務監督局および税務署、専売局、監獄に在籍する判任官には、「警視庁北海道庁府県監獄税務監督局税務署及専売局判任官」を判任官一般の最低俸給額未満の判任官として銓衡任用できる勅令が適用された（明治43年第217号、20円未満）[19]。これらの官庁では試験や学歴を要せずとも銓衡によって俸給最低額以下の判任官として任用されえた。この勅令は、警視庁、北海道庁、府県や郡といった大量の判任官が在籍する地方官庁にも適用された。

表６に示された部局および地方官庁に在籍する判任官は1910年段階の判任官の４分の３以上を占めていた。すなわち、一般任用規程の基準を下回る特別な規程によって任用がされうる判任官の方が、実態ではむしろ多数を占めていたのであった。

３　待遇官吏

先に述べたように待遇官吏は「形式上ノ官吏」たる地位を与えられていない。ただし、ほとんどの待遇官吏については勅令に定められた俸給を受け取る権利を有した。また巡査、看守や教員は退隠料名目での恩給権も有し、1923（大正12）年の「恩給法」（法律第48号）では、「形式上ノ官吏」とともに恩給権を有する「公務員」として同等の扱いを受けるようになった。懲戒処分にあたっても、明治末年には「文官懲戒令」の準用を受けるものとされた（明治40年勅令第177号）。任用にあたっても、奏任待遇であれば勅令、判任待遇であれば省令によって定められた。ただし官吏でないゆえ、待遇官吏の実数は『帝国統計年鑑』には断片的にしか掲載されず、全体像の再現は困難である。本稿では、再現が可能な代表的な待遇官吏について紹介するに留めておきたい。

表７は、待遇官吏の中でも人数が多かった公立小学校正教員、巡査および看守の推移を取り上げた。このうち小学校正教員（学校長および訓導）の伸びが著しい。統計上数値が把握できる1894年段階では巡査および看守の合計数とさほどの差はなかったが、正教員免許を有する教員比率の増大、就学率の向上、尋常小学校年限の４年から６年への延長（明治40年勅令第52号）、高等小学校の普及などを背景として急速に伸びたとみられる。公立の中等教育機関も1900年に差し掛かる頃より急速に増大しており[20]、待遇官吏に占める教員の数は相当な比率となっていたとみられる。

表８は、府県費支弁による産業、建築や衛生に関わる

表７：主な判任待遇官吏の推移

年	公立小正教員	巡査	看守
1886（明治19）		24245	6034
1890（明治23）		26470	5576
1894（明治27）	37589	26359	6967
1898（明治31）	45310	28416	8437
1902（明治35）	62434	32625	7763
1906（明治39）	76538	33885	7907
1910（明治43）	96647	37347	8108
1914（大正３）	119556	37510	6908

出典：『帝国統計年鑑』『内務省統計報告』『文部省年報』。

表８：埼玉県・群馬県の待遇官吏（郡および公立学校除く）

職名 下線は奏任・同待遇 （５月１日現在）	埼玉県		群馬県	
	人数	内県官兼任	人数	内県官兼任
1910年当時の待遇官吏				
農業技師	1	1	2※2	1
農業技手	35	3	23	2
農業試験場長（技師）	1	1	1	1
農業試験場技師	1		2※2	1
農業試験場技手	7		7	1
農業試験場書記	3		2	
林業技師	1	1	1	1
林業技手	6	3	12	6
測候所技師			1	
測候所技手	4		4※3	
測候所書記	1		2※3	
屠畜検査技手	6		8	1
1920年「地方待遇職員令」以降に待遇官吏となっていく県吏員				
土木技師（工師）※1	1	1	1	1
土木技手（工手）※1	63	13	28	5
衛生技師	1	1	1	1
衛生技手	1	1	3	3
1910年当時の県官吏（参考）				
知事（勅任）	1		1	
事務官	3		3	
事務官補	1		3※4	
警視	1		2※4	
技師	10		9	
属	35		36※5	
視学	2		3※5	
警部	30		24	
警部補	23		18	
技手	46		29	

※１　埼玉県では技師・技手、群馬県では工師・工手と称される
※２　内、県農業技師および農業試験場技師を兼任が１名
※３　内、測候所技手および書記を兼務が１名
※４　内、事務官補および警視を兼務が１名
※５　内、属と視学を兼務が３名」

出典：印刷局『明治四十三年職員録（乙）』1910。

職員について『職員録』の埼玉県および群馬県の記載から抜粋したものである。1910年時点では、地方機関の農業試験場等の職員、巡回教師制度に起源をもつ職員や（明治27年勅令第187号）、地方測候所職員が待遇官吏となっていた（明治28年勅令第149号）。前者については、農業技師（技手）や林業技師（技手）といった職名で業務に従事していた。また、1920年の「地方待遇職員令」（大正８年勅令第248号）及びその後の中改正によって、土木技師・技手や衛生技師・技手といった職名を有する県吏員が待遇官吏になっていった。表８で挙げた職員は、産業化の進展とともに拡大を続けたとみられる。「地方待遇職員令」による待遇官吏数が初めて掲載された1928（昭和３）年『第42回内務省統計報告』の数値をみると、農林技師が1,200人、農林技手が7,582人、事務に当たる農林主事（奏任待遇）が97人、農林主事補（判任待遇）が1,312人など、合計で18,000人以上もの規模になっていた。

明治末期にはその規模がすでに小さいものではなかったことが表８から読み取れる。専任の農業技手、林業技手や土木技手の人数を併せると官吏である県技手の人数を大きく上回っている。また、これらの待遇官吏の俸給額は、官吏の額よりわずかに下回るもののほぼ遜色ない水準であった（明治39年勅令第267号および明治43年勅令第135号「判任官俸給令」）。各職員の俸給額を詳しくみると、県官吏と兼務する待遇官吏については、官吏として国費から支弁される俸給よりも待遇官吏として地方費から支弁される俸給のほうが多額の職員もみられた[21]。埼玉県では、技手としての国費支弁俸給額が月５円未満で、林業・農業技手としての地方費支弁俸給額が20円以上の技手が３名いた。群馬県では、技手としての国費支弁俸給額が月２円未満で、林業・農業技手としての地方費支弁俸給額が18円以上の技手が７名いた。うち１名は農業技手としての俸給額が55円にもなっていた。行政整理や国費節減の圧力により官吏の容易な拡大が図れないなかで、形式的に地位を官吏としておいて俸給は実質的に地方費で賄う雇用形態が通例化していたことが窺える。

Ⅳ　判任文官層研究の課題

本稿では、第一に官吏の定義論から官吏の範疇を明らかにするとともに、官吏が社会集団として臣民一般とは区別された特殊性を有することを確認した。その上で、頂点的官吏の政治活動に焦点を当ててきた政治学や行政学では十分検討されてこなかった文官の量的推移について、判任文官層を中心としてみてきた。全体的な推移からは、社会の産業化を直接担う部門が拡大傾向をみせたこと、技術官や教官が占める比重が拡大していったことが明らかとなった。判任文官を多く抱えた省庁の検討からは、下部組織に多くの地方機関を抱える一部の部局に判任文官が集中していたことが明らかになった。そして、判任文官が集中する部局の判任官任用や待遇にあたっては一般規程を下回る基準が設けられた一方で、他方では一般規程が定めない特定の領域からの人材確保が想定されていたことが明らかになった。本稿では「実質上ノ官吏」としての待遇官吏の量的把握も試み、急速な拡大傾向を明らかにした。小学校正教員、巡査や看守といった代表的事例にとどまらず、統計に数値がまとめられないためにその存在が十分に明らかではなかった地方待遇職員の一部についても量的に把握できた。そして産業化の影響が待遇官吏の量的推移にも現れたことが明らかになり、地方税支弁の待遇官吏の職務が国費支弁官吏の俸給額調整に活用されていたことが推察された。

先行研究は1893年「文官任用令」までの一般任用規程を整理することから文官任用の特質を導き出してきた。しかし本稿からは、その後の社会の産業化のなかで官吏の人員構造が変化し教官・技術官の比重が大きくなっていったこと、およびさまざまな官職に特別任用規程が導入されていたことが明らかになった。すなわち、先行研究が近代的選抜の象徴として一般任用規程の中に見出してきた試験や学歴だけでなく、情実が働く余地も大きい実務経歴や業績に基づく銓衡任用の比重も現実には大きかったことが明らかとなった。また判任文官層においては、むしろ特別任用規程という「例外」が適用される官職が広汎にあり、業務内容と密接したさまざまなキャリアパスが存在していたことが明らかとなった。

官吏へのキャリア形成過程や資質を論じるにあたっては、任用制度導入当時の一般任用規程を検討するだけで

は現実の多くを捉えられない。官吏任用に試験や学歴が導入されたことは近代的制度の象徴という意味で重要だが、国政に関与した頂点的官吏を除いてその意義を過大に評価することは避けるべきだ。また、当初の一般任用規程に示された原則論を後の時代にまで敷衍してはならない。

また本稿の分析結果は、官吏の供給源とされた旧制中学校の社会的位置づけを論じる上で一石を投じる。官公立中学校卒業によって得られる判任官任用資格は、他の中等学校にはない制度的特権であった。しかし、判任官任用における広汎な例外の存在はその特権の現実的意義に疑問符を突きつける。森林主事のように実業学校と関連の深い官職もあった。中学校卒業生が就職を選択した場合、激しい競争によって得た折角の学歴は相対的な優位性を有するものに過ぎず、時には機能しなかった。ゆえに中学校卒業生は、学歴資格の優位性を活かせる高等教育への進学競争に追い込まれていったのではないか。硬直的とされてきた中学校を頂点とする中等教育の序列的体系を再検討する仮説と検討課題が浮かんでくる。

最後に教育史の観点から判任文官層を論じる上での課題を挙げたい。第一に任用制度の分析である。広汎に運用された特別任用規程が一般任用規程と矛盾なく併存する状況こそを近代的選抜の特質ととらえ、時系列的な分析を通して、先行研究のように単純化して論じられないキャリアパス制度の構造を明らかにしたい。第二にキャリアパス制度の運用分析である。近代的選抜の象徴としての試験制度は、現実の判任官任用においてどれほどの比重が置かれて活用されたのだろうか。先行研究はその影響力の大きさを強調してきたが、機能的側面から改めて評価してみる必要がある。第三にキャリアパスの実態分析である。先行研究では、どのようなキャリアと資質を有した人物が任用されたのかほとんど明らかにしていない。各地に遺された任用関係史料の分析を進めることで、近代的制度の定着を支えた分厚い判任文官層がどのように形成されたのか明らかにしたい。そして、判任文官層というキャリアの一つの到達点が、学歴、経歴、社会においてどのような位置を占めたのかについて再評価していきたい。

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

註および参考文献

1 「文官任用令」の引用については、特に断りが無い限り明治26年勅令第183号として発令された「文官任用令」の条文を用いる。

2 清水唯一朗．政党と官僚の近代：日本における立憲統治構造の相克．東京，藤原書店，2007，p334.

3 若月剛史．戦前日本の政党内閣と官僚制．東京，東京大学出版会，2014，p280.

4 清水．前掲書.

5 天野郁夫．学歴の社会史：教育と日本の近代．東京，新潮社，1992，p281.

6 天野郁夫．試験の社会史：近代日本の試験・教育・社会．東京，東京大学出版会，1983，p326.

7 職業と選抜の歴史の社会学：国鉄と社会諸階層．吉田文・広田照幸編．横浜，世織書房，2004，p352.

8 菅山真次.「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，名古屋大学出版会，2011，p536.

9 岡本真希子．植民地官僚の政治史：朝鮮・台湾総督府と帝国日本．東京，三元社，2008，p992.

10 堀之内敏恵．1930年代の東京帝国大学：高等試験臨時委員への任命状況．東京大学史史料室ニュース．49，2012，２－３.

11 美濃部達吉．行政法撮要上巻．第２版．東京．有斐閣，1930，p519.

12 杉村章三郎．日本行政法講義要綱第２分冊．東京．有斐閣，1937．p409.

13 野村信孝．行政法大綱．東京．巌松堂，1930，p591.

14　なお、「形式上ノ官吏」および「実質上ノ官吏」のいずれにも含まれないが、「宮中ノ礼遇上親任官又ハ勅任官等ノ待遇」を賜る者がある。日銀総裁、仏教各派の管長、帝大名誉教授、日本学士院会員、伊勢神宮以外の神職である（美濃部：221）。

15　官庁には雇員であっても日給による給与支払いがなされる「臨時雇」という存在もいた。この指標も絶対的な区分とはいえない。

16　禹宗杬.「身分の取引」と日本の雇用慣行：国鉄の事例分析．東京，日本経済評論社，2003，p430.

17　若月．前掲書.

18　裁判所書記の任用は「裁判所書記登用試験規則」（明治23年司法省令第４号）によって定められていた。

19　同勅令の発令と同時に廃止された同様の規定として、1893年10月の「文官任用令」と同時に発令された「警視庁北海道庁府県島庁郡区ヲ包含ス及税務監督局税務署専売局及集治監判任官中月俸十二円未満ノ者特別任用ノ件」（明治二六年勅令第196号）があった。

20　『文部省年報』等の統計書類では、中等教育機関の教員を「有資格者」「無資格者」という類別で集計している。職位による類別が明らかでないため、現段階では正確な実数を示せなかった。

21　技手の俸給については、1888年に「技術官ハ事務ノ繁閑ニ依リ其官等相当俸給以下ノ額ヲ支給スルコトアルヘシ」（閣令第24号）と定められて以来、判任官一般の最低俸給額以下の俸給額を給することが可能であった（明治43年勅令第135号）。

Junior Officials in Meiji Era

―A Subject for Historical Study of Education Dealing with the Career Formation―

IKEDA Masanori

Abstract

From the view of historical studies of education, junior government officials "*Hanninkan*" were noteworthy, who had literacies to exactly understand modern systems and entrench them in the society. It is purposes of this study to identify the category of officials, to overview demographic change, personnel organization, systems of appointment, and treatment of them and then to present questions studying about them.

In this study, we referred studies of administrative laws in 1930s to identify the category of officials. Then we referred statistics and lists of personnel to reveal demography and organization of them.

From the analysis of their category, it was revealed that officials as a special social group were discriminated from the other subjects. From the analysis of demography of them, it was revealed that the presence of departments which was directly linked industrialization grew, and almost numbers of junior officials were belonging to some bureaus in these departments. Junior officials in these bureaus were appointed and treated lower than officials appointed by the general system of appointment "Civil Service Appointment Ordinance". But officials in these bureaus were appointed from special resources which the general system did not institute. Then in this study, we could count the number of some kinds of civil servants who were given equal treatment to officials.

There are problems of the study about junior officials to analysis systems of appointment in detail, to reveal their making and qualities of their literacies, and to transvalue their career status in society.

Key words : Junior Government Officials "Hanninkan" ; Statistical Yearbookof Imperial Japan ; Treatment ; Appointment ; Secondary Education

Pedagogy, College of Nursing Art and Science, University of Hyogo