

# 近代イギリス官僚制度改革史再考

——調査委員会と官僚たちの同床異夢——

水田 大紀

【要約】 本稿では、近代イギリスにおける官僚制度改革の漸進を支えた社会的メカニズムを解明するため、調査委員会の活動とそれに対する官僚たちの反応を分析する。一八五〇年代に始まる改革は、一八七〇～九〇年代の調査委員会により具体的に議論された。他方、委員会の活動は官僚向け新聞により詳細に報道された。新聞は官僚たちに様々な見解を流通させ、改革に対する彼らの意見や提案を発表する媒体ともなった。改革を「主動」する側は、能力主義の導入により人件費の削減と行政組織の合理化を目指した。一方、「受動」側の官僚たちにとって改革は、現場で起こる問題を是正する契機であった。ゆえに彼らは改革に高い関心を抱き、ときには新たな手段を模索しつつ委員会の提言に食い下がった。委員会の面談や投書といった「受動」側の対応がもつ切実さや説得力は、「主動」側が改革案を再調整しつつ、行政機構の「近代化」を推し進めるために必須の要件であった。

史林 九四巻六号 二〇二一年一月

## はじめに

近代国家の成長にとって官僚機構は不可欠の要素であった。その意味で、一九世紀後半にイギリスで行われた官僚制度改革は、近代国家において官僚機構が整備されていく過程であり、イギリスの行政における「近代化」の進展に重要な役割を果たしたといえる。しかしながらそれは一時に行われ成し遂げられたわけではなく、むしろ長期にわたり議論され続

ける性格のものであった<sup>①</sup>。では、近代のイギリスにおける官僚制度改革はどのような特徴を持つものだったのだろうか。本稿ではこの問題を通じて、官僚制度改革の漸進を支えた社会的メカニズムについて考察したい。そのための素材として、イギリスで官僚制度改革が本格化する一八七〇〜九〇年代を中心に、官僚制度に関する調査委員会の活動とそれに対する官僚たちの反応について検討する。

官僚制度改革はこれまで主に行政史の面から研究が進められてきた。特に官僚制度改革は「一九世紀行政革命」論争において注目を集めた<sup>②</sup>。なかでもマクダナーやロバーツは、改革の原動力を社会的、経済的要素ではなく、「非人格的な歴史的諸力」だったと説明した<sup>③</sup>。逆にパリスは行政機構の改変に対する思想的な影響力を重視し、パリスの問題意識を継承したハートは改革への主体的な契機、特に新しい政策や行政機構の整備に尽力した改革者たちの理念や目的意識が果たした役割の重要性を強調した<sup>④</sup>。また赤木須留喜は官僚の業務効率の向上について研究を行い、官僚制度改革を国家機能の飛躍的成長を象徴するものと定義した<sup>⑤</sup>。彼は一九世紀後半のイギリスにおいて、自由主義や功利主義、科学主義といった思潮が台頭し、競争が「時代のエトス」となったことが改革を推し進める原動力になったと論じた。「文化的衰退」論においても、ヴィクトリア時代後期の官僚制度改革は、官僚機構の効率向上を追求した「近代化」改革であったと看做された<sup>⑦</sup>。一方、官僚制度改革は教育課程の変容との関連でも研究された。例えば村岡健次は、官僚制度改革で施行された公開競争試験制度を、上級官僚の養成過程とオックスブリッジなどのジェントルマン教育制度の結節点だったとし、それが一八七〇年代以降のイギリス社会の階層構造を大きく規定したと主張した<sup>⑧</sup>。一九世紀後半以降の専門職の社会的躍進について考察したパーキンも、官僚を専門職の一つと看做し、公開競争試験制度の確立によってパブリックスクールやオックスブリッジとの紐帯が強化され、改革後はそれらの教育機関で行われた専門職階級のための教育と、官僚という職業に必要とされる知識や技術が完全に一致したことを指摘した<sup>⑨</sup>。またチャップマンとグリーンウエイは大学教員たちの官僚制度改革に対する協力についても言及している。官僚制度改革を女性の教育的、社会的進出の契機として考察したコーンやヨルダ

ンらは、改革によって下級官吏のような事務職の「性による分業化」が促進されたと論じた。<sup>⑩</sup>

二つの研究動向は論点を部分的に重ね合いつつも、一九世紀後半のイギリスで起きた官僚制度改革の原動力や改革が社会に与えた影響の解明に貢献してきた。それはすなわち、これまでの研究が改革者側、つまり（改革の内容それぞれには賛否あるにせよ）改革を「主動」的に論じ実施する側やその思潮からの考察であった。例外は改革による事務職の「女性化」傾向を扱った研究であるが、それらでさえ、女性の主体的な反応よりも「女性化」を推進する改革者たちの意見を分析の中心としており、その意味では改革者の視点に多くの比重が割かれたのである。

しかし官僚制度改革に一層切実な利害関係があったのは、実際にその枠組みの中で業務につく現場の官僚たちである。そのため彼らの理解や協力なくして、官僚制度改革は機能しなかった。では、改革を受容することになる官僚たち、すなわち改革に「受動」的に参加する側は、官僚制度改革においてどのような役割を果たしたのだろうか。この疑問を解くためには、改革を通じて何が、そしてなぜ議論されたのかを明らかにする必要がある。それは、これまでの研究のように改革を「主動」する側だけではなく、官僚制度内に存在し改革によって影響を受ける存在、「受動」側の視点も含めた両面から、官僚制度改革という行政の「近代化」過程を論じるということである。その意味でこの研究では、改革の過程における「受動」側と「主動」側との影響関係や温度差、これまでの研究で見落とされてきた「受動」側の改革への動機付けや独自性を解明し、長期にわたり継続された行政の「近代化」過程やその特徴について検証することができる。以上のことから本稿では、近代イギリスにおいて「主動」側と「受動」側との相互連関の中で、官僚制度改革が議論されていく経緯に着目する。

以下、まずⅠで一九世紀後半の官僚制度改革の流れを概括し、改革を「主動」する側である二つの調査委員会を中心に、彼らの改革案の内容を確認する。続いてⅡでは当時、改革がどのように報道されたかについて官僚向け新聞を用いて検討し、「受動」側の官僚たちが把握していた改革に関する情報を明らかにする。Ⅲでは調査委員会が実施した官僚への聞き

取り面談や、新聞への投書を分析し、「受動」側から「主動」側への働きかけや影響について論じる。そして最終的に、それらの相互作用の中から近代イギリスにおける官僚制度改革の特徴について考えてみたい。史料としては主に英国議会文書 (*British Parliamentary Papers* [B. P. P.]) と、当時、官僚向けに発売された新聞の記事や投書を参照する。

- ① 本稿で取り扱うノースコート&トレンチマンやブレインフェア、ドリーの後も調査委員会は任命され、その時代に適した新しい要綱の作成にあたった。例えばマクダネル勅命委員会(一九二二―二五年)や再組織化委員会(一九一九―二〇年)、トムリン勅命委員会(一九二九―三一年)、ブリーストリ勅命委員会(一九五三―五五年)、パルトン委員会(一九六六―六八年)など。その後も官僚機構に対する調査は続けられてきた。See Robert Pyper, *The British Civil Service* (Hertfordshire, 1995); Richard A. Chapman, *The Civil Service Commission 1855-1991: a Bureau Biography* (London & New York, 2004). リドリー委員会以降の官僚制度改革については詳しくは E. N. Gladden, *Civil Services of the United Kingdom 1855-1970* (London, 1967); June Burnham & Robert Pyper, *Britain's Modernized Civil Service* (New York, 2008) [訳名は稲継裕昭監訳「浅尾久美子訳『イギリスの行政改革——現代化』ナギ公務」(『ナギウエ』書房、二〇一〇年)]; Rodney Lowe, *The Official History of the British Civil Service, Reforming the Civil Service*, vol. 1: *The Fulton Years, 1966-81* (London & New York, 2011) を参照。
- ② この論争はマンサム主義と改革の関連を考察すること、国家の構造の再編過程を解明し、一九世紀イギリス史像を再検討するものであった。論争の詳細については、井上洋「十九世紀イギリス行政革命」論争に関する一考察(一)(二)『名古屋大学法政論集』、第九三、九四号(名古屋大学、一九八二年、九五―一四七頁；一九八三年、八二―
- 一三三頁)を参照。近年の動向としては、杉田多佳子「十九世紀中葉のイギリスにおけるシヴィル・サーヴィス下級職任用試験改革——行政改革協会の活動からの一考察——」『歴史学研究』、第七四四号(二〇〇〇年、一―一六頁)がある。
- ③ O. MacDonagh, 'The Nineteenth Century Revolution in Government: A Reappraisal', *Historical Journal*, vol. 1 (1958, pp. 52-67); David Roberts, Jeremy Bentham and the Victorian Administrative State, *Victorian Studies*, vol. 2, no. 3 (1959, pp. 193-210).
- ④ H. Parris, 'The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal Reappraised', *Historical Journal*, vol. 3 (1960, pp. 17-37).
- ⑤ Jennifer Hart, 'Nineteenth-Century Social Reform: A Tory Interpretation of History', *Past & Present*, no. 31 (1965, pp. 39-61); Hart, Sir Charles Trevelyan at the Treasury, 1853-1854, *English Historical Review*, vol. 75 (1960, pp. 92-110). Also see G. Sutherland, 'Introduction', in Sutherland (ed.), *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government* (London, 1972, pp. 1-10); Hart, 'The Genesis of the Northcote - Trevelyan Report', *ibid.*, (pp. 63-81).
- ⑥ 赤木須留喜「イギリスにおける近代的公務員制度の研究」『東京都立大学法学会雑誌』、第一八巻、第一―二合併号(一九七八年、一九三―二八七頁)。
- ⑦ 「文化的衰退」論について詳しくは、川北稔「訳者解説」イギリス

衰退せず」——「イギリス衰退論争」のいま」R・インゲリッシュ  
 & M・ケニー編、川北訳『経済衰退の歴史学——イギリス衰退論争の  
 諸相』（ミネルヴァ書房、二〇〇八年）、四一六頁〔原著はR・English  
 & M・Kenny (eds.), *Rethinking British Decline* (London, 2000)〕を  
 参照のこと。

⑧ 村岡健次『ヴィクトリア時代の政治と社会』（ミネルヴァ書房、一  
 九八〇年）；村岡『近代イギリスの社会と文化』（ミネルヴァ書房、二  
 〇〇二年）を参照。

⑨ Harold J. Perkin, *The Rise of Professional Society, England since*

1880 (London, 1989).

⑩ Richard Chapman & J.R. Greenaway, *The Dynamics of  
 Administrative Reform* (London, 1980).

⑪ Samuel Cohn, *The Process of Occupational Sex-Typing: The  
 Feminization of Clerical Labour in Great Britain* (Philadelphia,  
 1985); Ellen Jordan, 'The Lady Clerks at the Prudential: the  
 Beginning of Vertical Segregation by Sex in Clerical Work in  
 Nineteenth-Century Britain', *Gender & History*, vol. 8, no. 1 (1996,  
 pp. 65-81).

## I 官僚制度改革の史的展開

一九二〇年代前半におけるウェーバーの研究以来、官僚制度とその構造は複数の学問分野にまたがる検討課題となつてきた。その中でも特に官僚制度改革は、人々が経験した「近代化」を理解する鍵として研究者の注目を集めてきた。イギリスでは一九世紀前半の社会改革の流れを受け、一八五〇年代以降、官僚制度の再組織化が提案された。それまで官僚の採否は、主にパトロネジ (Patronage, 縁故推薦) によって行われた。②しかしマコーリー (Thomas Babington Macaulay) やノースコート (Stafford Northcote) 、トレヴェリアン (Charles Edward Trevelyan) より、インズ高等文官 (I. C. S.) や国内の官僚 (Home Civil Service) の制度改革が主張され、議会での関心を集めた。改革者たちは「旧き腐敗 (Old Corruption)」④を排除し、官僚制度を近代社会に適合した機構に作り変えようと考へた。そのため彼らは、公開競争試験による選抜や業績に応じた昇進といった能力主義、議会に提出された報告書の言葉を用いれば「競争精神 (the spirit of emulation and competition)」を導入することで、業務効率の向上や人件費の削減を目指した。⑤

まず一八五三年にノースコートとトレヴェリアンによる報告書が議会に提出された。これは当時の大蔵大臣グラッドス

トンの依頼による調査であった。トレヴェリアンらは官僚の現状を知るため、一八五三年の夏に科学技術庁や枢密院など、五つの官庁を対象に調査を行った<sup>⑦</sup>。報告書では、人事委員会 (Civil Service Commission) の設置と公開競争試験の実施、等級による業務の分担が提言された。これらの改革案は、ジャウエット (Benjamin Jowett) やヴォーン (Charles John Vaughan) 、リデル (Henry George Liddell) といった教育者からの助言や、J. S. ミルら三人の有識者からの意見を参考に、二人が練り上げたものであった。彼らの改革案は後に、「国内官僚の任命を司る、パトロネジ制度に対する最初の効果的な挑戦」と称えられた。彼らの提案は二〇世紀まで続く官僚制度改革の始点となった。しかしノースコートやトレヴェリアンの尽力にも関わらず、公開競争試験の本国官僚への施行に対する反対の声は大きく、一八五〇年代の改革は多くの官庁で極めて限定的な影響力しか発揮できなかった<sup>⑧</sup>。そのため、国内の官僚に対して試験制度が実現されるには、一八七〇年代の第一次グラッドストーン内閣による強力な支援を待たねばならなかった。そしてそれが一八七〇年代以降の官僚機構調査の本格化に繋がったのである<sup>⑨</sup>。

ノースコートとトレヴェリアンのように限られた官庁ではなく、官僚制度について体系的な調査を行ったのは、一八七〇年代のプレイフェア委員会が最初であった。自由党議員にして化学者でもあったレオン・プレイフェア博士 (Dr. Leon Playfair) と七名の委員によって構成されたこの調査委員会は、一八七四〜七五年にかけて活動し、調査報告書三巻を公刊した<sup>⑩</sup>。プレイフェア以外の委員は、ハミルトン卿 (Lord Claud John Hamilton) 、サー・ステイヴンソン (Sir W. H. Stephenson) 、サー・スタンフォード (Sir F. R. Stanford) 、フリマンテル (The Hon. C. W. Fremantle) 、ファーラー (T. H. Farrer) 、ウォルフォード (T. Walford) 、ジョイス (Herbert Joyce) であった。また委員会の書記には、R. ハミルトン (R. G. C. Hamilton) が任命された。ハミルトン卿は保守党の議員であり、ファーラーは官僚経験をもつ、パトロネジに批判的な統計学者、自由貿易論者であった。当時、イギリスは経済不況の真っ只中であった。そのため、人件費の節約による予算削減と、業務効率の向上による残った人員の有効活用を実現しうる制度的枠組みの整備が、同委員会にとって重要な課

題となった。<sup>⑭</sup> 報告書では、専門資格が必要となる特定部局および大英博物館、科学技術庁といった特殊な部署や、徴税を請け負った内国歳入庁と関税局の出先部門が除外されたものの、ほぼ全ての官庁の官僚機構が調査の対象となった。<sup>⑮</sup> 除外された部署については、それぞれの官庁の長官や大蔵大臣、人事委員会の連帯責任のもとで対処がなされることとされた。<sup>⑯</sup>

ブレイフェア委員会は調査にあたり、それぞれの官庁の現役官僚や官吏を中心に、退官した官僚や議員も含む約一五〇名に対して聞き取り面談を行った。また約五〇名の官僚や議員に調査の提出を求め、彼らから文章による回答をえた。その際、調査委員たちは特に官僚の選り方や配置転換「昇進や左遷」する場合の基準、等級区分を全官庁で統一することは可能か、といった質問項目を立てて調査を行い、その成果をもとに改革案を練った。<sup>⑰</sup> 委員会の提案は「ブレイフェア計画」と呼称され、一八七六年に発布された枢密院令に影響を与えた。彼らの理念は「ブレイフェアリズム (Breyfairism)」と呼ばれ、開明的と評価された。<sup>⑱</sup> しかし議員の一部や官庁の上層部からの反発を受け、ブレイフェア委員会の改革は十分な効力を発揮できなかった。<sup>⑲</sup> そのため、一八八〇年代に次の調査委員会が発足したとき、官僚や有識者の中には今度こそ徹底した改革が行われる、と大きな期待をかけるものもいた。

このような人々の期待を受け、次の調査委員会が一八八六年に改革のさらなる進展のために発足した。政府が新しい委員会に調査を指示したのは、「場合や状況が許す限りにおいて、ブレイフェア改革は概して完璧に機能してきたと思われる」<sup>⑳</sup> が、「ブレイフェア委員会によって提案された組織改革が受理されてから十年が経過したのだから、計画が有効に機能しているかどうかを再検討すべき時がきている」と考えたからであった。<sup>㉑</sup> 委員会の設立は官僚制度の一部ではなく、全体に対する総合的な調査の必要性からも説明された。<sup>㉒</sup> また調査委員会には、ブレイフェア委員会の計画を妨げる「力のある官庁の旧体質」をも考慮した上で新しく、実際に機能しうる改革案の作成が求められた。<sup>㉓</sup>

新しい調査委員会は、委員長のカース・マシュー・ホワイト・リドリー (Sir Matthew White Ridley) の名を取ってリドリー委員会と呼ばれた。貴族出身の保守党中堅議員であったリドリーを中心に、委員会はブレイフェア委員会よりも大規

模な人員で構成され、官僚制度を調査する上で初の勅命委員会 (Royal Commission) に任じられた。委員会設立の時点では、メンバーには委員長であるリドリーの他、ブラウンロウ (Adalbert Wellington Brownlow, Earl Brownlow) やロスチャイルド (Nathan (Jel) Mayer Rothschild)、リンゲン (Ralph Robert Wheeler Lingen) など、一二人が委員に名を連ねた。

プレイフェア委員会と比べ、リドリー委員会は出身や背景が判明する者が多い。それは彼らのほとんどが任命時点、ないしは後に貴族に列せられたり、爵位を得たりしたからである。またグラッドストーンが計画したプレイフェア委員会（実施時期は保守党政権下）の時とは異なり、委員は保守党の政治家や支持者にほぼ偏っていた。さらに貴族や実業家出身者が多いのも、この委員会の特徴である。これは新たな改革を遂行するに当たり、学者を委員会の中心としていたプレイフェア委員会とは異なる視点の導入を、政府が企図したためと考えられる。つまり、学者中心の理想主義的な改革案から貴族や実業家が主導する（上層部などからの反発が少ない）実現可能な改革案へと、官僚制度改革の方針が転換したといえる。これは、プレイフェア委員会が官僚機構全体に対する改革を提起していたのとは異なり、リドリー委員会が改革の対象を主に下級官吏以下に絞り、上級職の改革に消極的だったことから推察できる。リドリー委員会は一八九〇年まで活動を続け、四巻の調査報告書を議会に上程した。一九世紀後半イギリスの政治において、勅命委員会の設置は特別な意味を持った。それは議会での官僚制度改革に対する関心の高まりを示すとともに、徹底した改革がそれまで以上に必要と認識されるようになったということであった。

リドリー委員会は官僚だけでなく、公の報酬を受ける公僕全般を対象に調査を行った。一八八〇年代半ばにおいて、政府職員の人件費は一八四〇年代の二倍以上に膨れ上がっており、委員会も既存の官僚組織を再組織化する必要性を熟知していた。不適当な支出を防ぎ、効率的な予算の運用を目指すため、委員たちには「官庁での業務が効率的かつ経済的に行われているかどうか、無駄は省かれているか、手続方法は改善されているか、管理システムに欠陥があったり不必要に複雑化されたりしていないか」の検討が求められた。しかしより重要なことは、リドリー委員会が官僚に関する三つの大き

な課題に取り組んだことである。その三つとは、昇進の基準、規定時間外労働（いわゆる残業）、人件費削減に関する問題であった。

昇進の問題について、リドリー委員会は前任の委員会同様、「年功（seniority）ではなく、業績による昇進の重要性を強調」した<sup>③④</sup>。特に下級官吏については、「年功による慣例的昇進が業務に多大な悪影響を及ぼしており、全ての官庁およびその支局で業績に応じた昇進の原則「中略」が必要不可欠である」と力説した<sup>⑤</sup>。規定時間外労働については、調査委員たちは一日の就労時間を公式に七時間に統一することを提案した。また人件費の問題を解決するために、官庁の統廃合と高齢官僚に対する定年制度が検討された<sup>⑥⑦</sup>。また人件費を安く上げるために、女性官吏の雇用を促進する必要性も報告された<sup>⑧</sup>。こういった提案を通じて、調査委員会は支出の実質的な削減と業務効率の上昇を目指した。リドリー委員会が作り上げた制度的枠組は、イギリスにおいて第一次世界大戦直前まで利用され続けた。

① Max Weber. *From Max Weber: Essays in Sociology*, Translated and with an Introduction by Hans H. Gerth & C. Wright Mills (London, 1948) 「邦訳は阿閉吉男他訳『官僚制』（角川文庫、一九五八年）」。

② イギリスでは一九世紀まで、パトロネジヤや売官制といった既存の慣例が有効性を認められて行政機構に残存していた。国家がそれらに財政的に押しつぶされなかった点は、近世イギリスの行政機構の特徴だったといえる。しかし一九世紀に入ると、大不況の影響などからついに、公僕にかかる人件費の負担によって国家が押しつぶされそうになり、それが官僚制度改革という、行政機構の抜本的な構造改革を促した。ゆえに「*the battle*」パトロネジヤや官開職などの既存の慣例は、改革を正当化するためのプロバガンダとして、「腐敗」や「悪徳」「旧弊」の端的な例とされ、一九世紀の改革者たちに厳しく批判をされた。See John Brewer. *The Sinews of Power: War, Money, and the*

*English State, 1688-1783* (London, 1989) 「大久保桂子訳『財政＝軍事国家の衝撃——戦争・カネ・イギリス国家 1688-1783』（名古屋大学出版会、二〇〇三年）」また本稿では論じないものの、一九世紀後半における行政機構の改革については「国家効率（national efficiency）改善運動」との関係も重要である。

③ B. P. P., 1854-55, XL (34. Copy of the Report for the Examination of Candidates for the Appointment of Assistant Surgeon in the Service of the East India Company). フォーリーの改革案に關して詳しくは R. J. Moore, 'The Abolition of Patronage in the Indian Civil Service and the Closure of Haileybury College', *The Historical Journal*, vol. 7-2 (1964, pp. 246-257) を参照。

④ 「旧き腐敗」に關しては、ルービンステインが「イギリス政府が一八世紀初頭から改革の時代まで贈賄したり買収したりしたいと思った対象に与えた恩給や閑職、不当な報酬が蔓延している状態」「この時

- 期のイギリス政治に完全に浸透していった特徴にたいして解説している。
- W. D. Rubinstein, "The End of "Old Corruption" in Britain, 1780-1880", *Past & Present*, no. 101 (1983, pp. 55-86), p. 55 を参照。また P. Harling, *The Waning of Old Corruption: The Politics of Economic Reform in Britain, 1779-1846* (Oxford, 1996) や金澤國作「旧弊腐敗の風刺と暴露——一九世紀初頭に於ける英國國制の想像／創造——」近藤和彦編『歴史の扉——ローソンの政治社会』(山川出版社、二〇〇八年、四四四-四七九頁) を参照。ネエロベック制度について V. H. J. Hanham, "Political Patronage at the Treasury, 1870-1912", *The Historical Journal*, vol. 3, no. 1 (1960, pp. 75-84) を参照。
- ⑤ B. P. P., 1854, XXVII (1713, Report on the Organization of the Permanent Civil Service with Letter from Rev. B. Jowett [Hereinafter the Northcote - Trevelyan Report]), pp. 5-8 & 22-23.
- ⑥ *Ibid.*
- ⑦ Edward Hughes, Sir Charles Trevelyan and Civil Service Reform 1853-5, *English Historical Review*, vol. 64, no. 250 (1949, pp. 53-88), p. 61.
- ⑧ B. P. P., 1854, XXVII (1870, Papers of the Re-Organization of the Permanent Civil Service); Moore, "The Abolition of Patronage in the Indian Civil Service and the Closure of Haileybury College", p. 250. ジャウエットは当時、オックスフォード大学ハイリヤル校のチーターで、後に同学寮長に就任した人物。またウォーレンはハロー校校長、リデルはウェストミンスター校校長で、後にクライストチャーチ校学監を務めた。
- ⑨ B. P. P., 1914, XVI (C. 7338, Fourth Report, Civil Service and Revenue Departments: Royal Commission)[The MacDonnell fourth report], p. 6.

- ⑩ The Northcote - Trevelyan Report, p. 8.
- ⑪ A. Briggs, *Victorian People: a Reassessment of Persons & Themes 1851-1867* (London, 1954) [邦訳は村岡健次、河村貞枝訳「ヘンリー朝の人びと」(ワネルヴァ書房、一九八八年)], pp. 109-110.
- ⑫ *Ibid.*, 村岡「ヘンリー朝時代」一四五-一四七頁。
- ⑬ B. P. P., 1875, XXIII (First - Third Reports of the Civil Service Inquiry Commissioners, with Correspondence, Appendix) and B. P. P., 1876, XXIV (C. 1444, Index to the Appendices to the First, Second, and Third Reports of the Civil Service Inquiry Commissioners [the Playfair first - third reports]).
- ⑭ See Gladden, *Civil Services of the United Kingdom*, pp. 21-22.
- ⑮ 一七世紀末までの国家は、税金の徴収を私的な徴税請負人組合に委託していた。一八世紀に入り、社会を国家権力に強力に紐づかせる手段として行政の能力が改善された「プレイfair」官職保有者 (office-holders) は、行政機構の掌握が果たされ、徴税に關係する官吏の役割が重要となった。この新しく登場して来た行政は、以前の組織や機構を一掃して創出されたのではなく、それらの上に新たな機能を積み重ねて完成したものであった。そのため、実際に徴税を請け負う出先部門の官吏には事務能力だけでなく、行政に関わる技量と経験が必須であり、専門の資格が必要となる大英博物館なども含め、特別な部署としてプレイfair改革の一般枠から除外されたと考えられる。See Brewer, *The Sinews of Power*.
- ⑯ B. P. P., 1875, XXIII (C. 1226, Second Report of the Civil Service Inquiry Commission, with Appendix), p. iii.
- ⑰ B. P. P., 1875, XXIII (C. 1113, First Report of the Civil Service Inquiry Commissioners, with Correspondence, Appendix [the Playfair first report]), p. 3-4. 特に重要なのは、各担当の業務

- の内容に關係した等級区分の整備である。それまでの等級は官位に  
に独自であり、一等、二等、三等とこの区分もあれば、上級職、下級  
職という部署もあった。これに対して、レイフェア委員会は、管理職、  
上級官僚、下級官吏、年少雑用係 (Administrative Officers, Higher,  
Lower Division and Boy Clerks) から成る新しい等級とそれに準  
び昇進制度を提案した。B. V. Humphreys, *Clerical Unions in the Civil  
Service* (Oxford, 1958), p. 28.
- ①⑨ Wemyss Reid, *Memoirs and Correspondence of Lyon Playfair* :  
*First Lord Playfair of St. Andrews* (London, Paris, New York &  
Melbourne, 1899), p. 219.
- ②⑩ *Civil Service Review* [CSR], March 10, 1877 (no. 201), p. 212-213.  
Playfairism.
- ③⑪ いろいろな議員や上層部も官僚制度改革自体に反対していたわけ  
ではない。人件費の増大などの絡みで、程度の違いはあれ、彼らも効  
率的な行政機構の必要性を認識していた。この意味で、彼らを単純な  
「改革反対者」とみなすことはできない。彼らが反発したのは、自ら  
が影響力を及ぼしうるパトロネジや買官制の旨みといった既得権益  
が、新しい選抜、昇進基準によって侵されることに対してであった。  
ゆえに彼らの反発は個人的な理由や事象から発せられたものであり、  
おそらくは一枚岩的、信念的な抵抗ではなく、改革に対して根本的に  
異議を唱えるものではなかったと考えられる。当時のパトロネジやそ  
の認識の変化についてはさらに詳しくは、二〇一一年度中に刊行予定の  
水田大紀「パトロネジの「終焉」——近代イギリスにおける官僚制度  
改革と能力主義の浸透——」『パブリック・ヒストリー』、第九号(特  
集 社会秩序と互酬制 ソシアビリティ論と紛争研究の接点をめぐっ  
て)を参照されたい。

④⑫ Chapman & Greenaway, *The Dynamics of Administrative Reform*,

- p. 55. 同時代の中央官制を「Civil Service Times」[CST], Feb.  
13, 1886 (no. 1), pp. 1-2. 'Civil Service Re-organization' を参照しよう。  
⑤⑬ B. P. P., 1888, XXXVII (C. 5545, Second Report of the Royal  
Commission appointed to Inquire into the Civil Establishments of  
the Different Offices of State at Home and Abroad, with Minutes of  
Evidence, Appendix, &c) [the Ridley second report], p. ix.
- ⑥⑭ B. P. P., 1886, XXXVIII (C. 4883, Treasury Minute relative to  
the Appointment of a Royal Commission of Inquiry into the  
Establishments of the Different Offices of State at Home and  
Abroad), p. 4.
- ⑦⑮ *Hansard*, 3rd series, vol. 309 (HC, Sep. 13, 1886), cc. 169-170.
- ⑧⑯ The Ridley second report, p. ix.
- ⑨⑰ *Hansard*, 3rd series, vol. 309 (HC, Sep. 13, 1886), cc. 169-170. 貴族  
の子弟であり、後に初代子爵となったリドリーは、レイフェアと同  
じ一八六八年に、父親の地盤を継いで保守党の議員となった。ソール  
ズベリーが一八九五年に政局に復帰した際には、新政府の内務大臣に  
任ぜられた。リドリーは様々な委員会に名を連ねたが、一八八六年に  
調査委員会に抜擢されるまで、官僚制度には関わったことがなかっ  
た。
- ⑩⑱ リドリー委員会は、レイフェア委員会とは対照的に肯定的に評価さ  
れた。For example, see Jill Pellow, *The Home Office 1848-1914*,  
*from Clerks to Bureaucrats* (London, 1982), p. 30.
- ⑪⑲ 委員の中で五人が貴族であり、三人が実業家、三人が外交官や事務  
弁護士といった専門職の出身者であった(彼らもほとんどが後に授爵  
ないしは貴族に列せられた)。またその中で自由党の政治家は二人だ  
けであった。

⑫⑳ B. P. P., 1887-1890 (First - Fourth Reports of the Royal

Commission appointed to Inquire into the Civil Establishments of the Different Offices of State at Home and Abroad, with Minutes of Evidence : with Summary and Appendix).

③⑧ B. P. P., 1887, XIX (C. 5226, First Report of the Royal Commission appointed to Inquire into the Civil Establishments of the Different Offices of State at Home and Abroad, with Minutes of Evidence : Appendix, &c.) [the Ridley first report], p. iv.

③⑨ B. P. P., 1886, XXXVIII (C. 4883), p. 3. 一八四七—一八八二年には二百五十八万二千ポンドだった政府の人員費は、一八八六—一八七七年には六十五万一千ポンドにまで勝れ上がった。

③⑩ The Ridley first report, p. 326 & the Ridley second report, pp. xxv-xxvii & 357.

③⑪ B. P. P., 1886, XXXVIII (C. 4883), p. 4. その他にも関税局と内閣蔵入庁の統合や外務省改革の青写真が立案された。B. P. P., 1889,

XXI (C. 5748, Third Report of the Royal Commission, appointed to Inquire into the Civil Establishments of the Different Offices of State at Home and Abroad) [The Ridley third report], p. v.

③⑫ The Ridley second report, p. xxv.

③⑬ *Ibid.*, p. xiv.

③⑭ リベラー改革案が出られるまで、就労時間は官庁のほとんどだった。例えば通信省は六時間勤務だったが、七時間就労が義務とされている官庁もあった。

③⑮ The Ridley third report, pp. v-xiv ; The Ridley second report, p. xxiii.

③⑯ K. M. Reader, *The Civil Service Commission, 1855-1975* (London, 1981), p. 27.

③⑰ *Ibid.*

## II 報道される改革

一九世紀後半のイギリスにおいて官僚制度の問題やその改革は、行政上の重要懸案として高い関心を集め、また解決が期待され続けた。しかし官僚制度改革は同時に、「改革を「主動」する側だけでなく、「受動」する側、つまり改革の結果を受けてその枠組みに従う官僚たちにとっても大きな関心事であった。その意味で、改革の情報が「主動」側から「受動」側のように伝わっていたかは、官僚制度改革の展開を考察する上で重要な問題であり、この問いに答えるためには、官僚たちに向けて発信された改革に関する情報を検討することが必要となる。そこで本稿では次に、二つの官僚向け週刊紙、一八七〇年代に発行された *Civil Service Review* (CSR) 紙と①一八八〇—九〇年代の *Civil Service Times* (CST) 紙の報道に注目する。一八六〇—九〇年代は、イギリスにおいて「新ジャーナリズム」の時代と呼ばれた活字メデ

イアの「黄金期」であり、官僚を主な購読者に据える新聞紙も発行された<sup>③</sup>。官僚たちはそういった新聞の記事や報道を読み、同紙に彼らの意見や感想を投稿した。官僚たちにとってそれらは、自分たち向けに仕事やキャリア、日常生活、余暇に有益な情報を掲載してくれる、恰好の専門的情報媒体であった。もちろん、この二紙が全官僚の意思を代弁したとはいえない。また当時の官僚たちにとって、官僚向け新聞だけが改革に関する情報源だったわけではないだろう。例えば、上級の官僚にはパブリックスクールや大学といった同窓生による情報ネットワークや出身階級に基づく人的ネットワークによる情報の交換が機能していた。しかしその一方で、官僚向け新聞は誰でも入手でき、上下級の垣根を越えて両者が同じ情報に同じように接することができるツールであった。もちろん、多様な「現場の官僚たち」を一括りにして論じることではできないが、「受動」側への情報伝播を考察する上で、こういった専門の新聞は間違いなく重要な見解の一つであり、特に官僚たちに対して改革がどのように報じられたかを知るためには、その分析は有効だと考える。

官僚向け新聞の記者たちは調査委員会の活動を追いかけ、彼らの提案や聞き取り面談の概略などを報道し、それらに解説を加えた。例えばブレイフェア委員会の提案に関して、CSR紙の記者たちは能力主義の導入、つまり業績に応じた昇進および公開競争試験制度に注目した。彼らは、パトロネジは間違いなく悪弊だと認識したが、同時に公開競争試験にも不備があると主張した<sup>④</sup>。それは彼らが、能力主義に偏重しすぎては行政統治に相応しくない人材を官僚にしまいかけないと憂慮したからであった<sup>⑤</sup>。しかし委員会の活動が進むにつれ、記者たちは新しい制度への不安は残るものの、徐々に能力主義の有効性の方を強調するようになった。CSR紙のある記者は、能力主義の導入を「頭腦的で有能な仕事振りは当然のことながら「家柄や縁故といった」全ての垣根を取り壊しうる」ものと喜んだ<sup>⑥</sup>。彼らは能力主義による開かれた制度に期待するようになったのである<sup>⑦</sup>。

リドリー委員会の改革については、CSR紙が官僚に情報をもたらした。CSR紙では官僚制度の機構的な障害に不満や危機感が表明され、政府の対応が求められた<sup>⑧</sup>。そのため、一八八六年九月一三日のリドリー委員会の発足を聞いたCS

丁紙の記者たちは、その活動と提案に期待を寄せた。<sup>⑨</sup> 彼らは「リドリー委員会はプレイフェア委員会の教訓を糧として、その信念に相応しい草案を作成するだろう」と考えた。<sup>⑩</sup> またリドリーたちが通常の調査委員会ではなく、議会における関心や重要度が高いことを示す勅命委員会に任命されたことも、記者たちが彼らの活躍に期待した要因といえる。それは、官庁の上層部や議員の一部がプレイフェア改革に反対したこと、そしてそれは、彼らが既得権益を奪われることを嫌ったためであることに對して、記者たちがより徹底した改革の必要性を感じたからであった。<sup>⑪</sup> そのため記者たちは、勅命委員会によって既得権益のような「旧き腐敗」が打破され、官僚制度に公平性や効率性の進展を期待したのであった。

報告書が公刊されると、C S T紙はその内容や提案に對する賛否両論を報道した。<sup>⑫</sup> 例えば、委員会が提案した関税局と内国歳入庁の合併は、「これらの高給で比較的役に立たない役職を削ることで、純粹に經濟的利益が得られる」として好意的に報じられた。<sup>⑬</sup> その一方で試験官の質の平準化や「クラミング (cramming, 詰め込み勉強)」の防止、<sup>⑭</sup> 賃金の引き上げなどについては有効な対策が施されていないと、記者たちは読者に伝えた。<sup>⑮</sup> リドリー委員会の報告書に続いて、政府は一八八九年八月一〇日に第二次報告書を下敷きとした大蔵省草案を発表し、一八九〇年には新たな枢密院令がピール (Peel) によって告知された (一八九〇年三月二一日に施行)。<sup>⑯</sup> 大蔵省草案や枢密院令が発表されると、C S T紙はその全文を掲載した。<sup>⑰</sup> そのたびに、C S T紙の記者たちは報告書を熱心に分析し、彼らなりの官僚制度の問題点を提起しつつ、読者である官僚たちに改革の情報を提供したのであった。

では、こういった官僚向け週刊紙を通じて官僚たちが入手できた改革に関する情報は、どれほど有用なものだったのだろうか。例えばC S R紙の記者たちは、プレイフェア委員会の提案が正式に公表される以前から、その要諦となる能力主義の導入について記事にしてきた。<sup>⑱</sup> C S R紙の記者たちはそれまでの議論の流れや活動から、委員会の提案内容を判断したと考えられる。これは彼らが正確に改革に関する状況を把握し、情報を直様に報道できていたことを示している。また彼らの記事では、改革の必要性が比較を通じて説明された。例えば、企業や外国政府で雇用されている職員や官僚の就労

状況と自国の官僚のそれが比較された。プレイフェア委員会も他国の役人や私企業の事務員の雇用制度に関心を払っていたが、違いを念入りに検討することはなかった。それに対してCSR紙では、イングランド銀行の職員や古代ペルシアで「王の目、王の耳」と称された役人、同時代の中国官僚との比較が行われ、能力主義がイギリスの官僚制度に導入されていないことの弊害を読者に訴えた。<sup>①</sup>特にイギリスよりも早く、科挙という「能力主義による選抜」を実施してきた中国の官僚制度はもつとも学ぶべきものが多く、高評価に値する先例であり、理想として報道された。<sup>②</sup>こういった比較を通じてCSR紙の記者たちは、能力主義が徹底されないイギリスの官僚制度の未成熟さや「近代化」の遅れを改革が行われるべき理由として読者に伝えたのであった。

CSR紙やCST紙に掲載された改革に関する記事は、読者に想定された官僚たちに具体的に即時性の強い情報をもたらした。一般紙では概して速報欄に一〜三行で委員会の設置や報告書の提出が報じられるのみであったのに対し、<sup>③</sup>官僚向け新聞の記者たちによる独自の分析や比較を通じて多角的な解説は、官僚たちにとって参考になったと考えられる。このように、官僚向け週刊紙の記者たちによる報道に支えられ、改革の情報は「主動」側から「受動」側に流入、伝播していった。読者たる官僚たちはそういった情報を官僚向け新聞の報道から入手し、現場の状況と照らし合わせて、「主動」側の活動や官僚制度改革の展開に注目したのであった。

- ① 一八七三年版の『新聞印刷業名録』(Newspaper Press Directory) によれば、「CSR紙は独立系の雑誌で、国家公務員の福祉全般を促進し、特に官僚の利益に関係する公的な出来事や帝国内的な問題についての早くて信頼できる情報を提供し、官僚の相互協力を唱導し、統治行政へ従事するために注意深い考察が絶えず要求されるような、多くの重要な問題を解決する助けとなるために創設された」。内閣蔵入庁で働く投稿者により「商業的に成功した官僚向け新聞の先駆け」と称された同紙は、エドウィン・オーウェンという人物により毎週土曜に発行される三ペンスの週刊新聞紙であった。CSR, May 26, 1877 (no. 212), pp. 388-389, 'Grievance'. 発行者のオーウェン個人の思想や出自については不明であるが、『新聞印刷業名録』によれば、同新聞の政治的な論調は「中立」であった。
- ② 一八八六〜九二年に出版されたCST紙は、パードンアンドサンズ社が一ペニーで発売した独立系の週刊新聞である。自称、「配布部数は五千部」であった。同紙には一般的な記事の他に、読者からの投稿文や編集記、書評、議会の動向、昇進異動情報、運動クラブからの広

報、試験の情報、芸術評論、音楽および演劇の情報、劇場ガイドなどが掲載された。ハードマン・アンド・サンズ社は、主要な新聞社が集まっていたことで有名なロンドンのフリート街でマンフレットなどの印刷業出版業を営んでいた。政治的な論調はついでに「新聞印刷業名録」でこの尺紙と同じく「中立」となれよう。この尺紙、この尺紙ごとに版元の情報は非常に限られており、同紙の創刊、廃刊理由などの程度の商業利益を上げられたのかとこの詳細はこつて、本稿にある以上のことは不明である。

- ② J. O. Bayton, 'The British Press, 1861-1918', in D. Griffiths (ed.), *The Encyclopedia of the British Press, 1422-1992* (New York, 1992, pp. 33-46), p. 33; A. Lee, *The Origins of the Popular Press in England, 1855-1914* (London, 1976), p. 117. 本稿は版紙一紙以外に、十九世紀後半のキリシタンをめぐり官僚に向けて発売された新聞の数をめぐった。例として *Civil Service Gazette* (1853-1926), *Civil Service Candidate* (1883-1916), *Civil Service Competitor* (1884-1916), *Civil Service Aspirant* (1885-1898) を挙げてみる。また *The Civilian* のように、販売業者や理髪師の直接に売られた新聞の発行もまた。
- ③ CSR, Jun. 28, 1873 (no. 9), pp. 198-199, 'The Principles of Promotion.'
- ④ CSR, Aug. 29, 1874 (no. 70), pp. 548-549, 'The Competitive Wallah.'
- ⑤ CSR, Dec. 26, 1874 (no. 87), pp. 820-821, 'Reorganization.'
- ⑥ CSR, March 25, 1876 (no. 151), pp. 195-196, 'The Present Constitution of the Civil Service.'
- ⑦ CST, June 12, 1886 (no. 18), pp. 233-235, 'Editorial Notes.'
- ⑧ B. P. P., 1886, XXXVIII (C. 4883).

- ⑨ CST, Nov. 6, 1886 (no. 39), pp. 566-568, 'Editorial Notes.'
- ⑩ CST, Feb. 27, 1886 (no. 3), pp. 25-26, 'The Proposed Commission of Inquiry into the Working of the Playfair Scheme.'

⑪ 全ての報告書はかなりの部数が印刷され販売されたことについては、記されたもの中ではやれや「度々兆候した」と書ける者もまた。CST, Oct. 15, 1887 (no. 88), pp. 1332-1354, 'Editorial Notes.'

⑫ CST, July 6, 1889 (ns no. 1), pp. 5-6, 'Third Report of the Ridley Commission'; CST, July 6, 1889 (ns no. 1), p. 6, 'Editorial Notes.'

⑬ CST, April 27, 1889 (ns no. 17), p. 197, 'A Civil Service Examiner on Civil Service Competitions'; CST, Nov. 3, 1888 (no. 143), p. 533, "Cramming" for Examinations; マンフレットはついでに、水田大祐「十九世紀後半のキリシタンをめぐり官僚制度改革とマンフレット——自助と競争精神」の跋を——「西洋史学」第二十一号（二十一年）頁一二〇五頁）を参照。

- ⑭ CST, Oct. 20, 1888 (no. 141), p. 509, 'Graduations versus Chasms.'
- ⑮ B. P. P., 1889, LX (330), Treasury Minute, August 1889, on Second Report of Royal Commission on Civil Establishments.
- ⑯ CST, March 29, 1890 (ns no. 13), pp. 150-151, 'Order in Council Establishing the Second Division.'
- ⑰ CST, Feb. 15, 1890 (ns no. 7), pp. 78-80, 'The Second Division. - Treasury Minute'; CST, March 29, 1890 (ns no. 13), pp. 150-151, 'Order in Council Establishing the Second Division.'
- ⑱ 第一次報告書が掲載される以前の「能力主義導入に關する記事」については、CSR, Jun. 28, 1873 (no. 9), pp. 198-199, 'The Principle of Promotion'; May 16, 1874 (no. 55), p. 307, 'Rejection or Selection?'; Aug. 29, 1874 (no. 70), p. 549, 'Merited Promotion'; Oct. 10, 1874 (no. 76), pp. 643-644, 'Promotion by Merit'; Dec. 26, 1874

(no. 86), pp. 820-821, 'Reorganization' などと参照。

⑳ CSR, Nov. 21, 1874 (no. 82), p. 748, 'Promotion by Merit in the Bank of England'.

㉑ CSR, July 7, 1877 (no. 218), p. 484, 'The Chinese Civil Service'. 記事は、「成獄が中国官僚の進歩的な性格を形作りつゝる要素」「我々の政府でさえ、国家と行政の両方に利益をもたらすためには、中国のそれ「理論や制度」から学ぶべきことは多いのかもしれない」と述べられている。とはいえ、読み書き能力の普及率や基礎教育の水準とつた点で、CSR紙は中国を過大に評価していた。For example, See CSR, Aug. 4, 1877 (no. 222), p. 547, 'The Civil Service in China'. 記事では「中国國民三億六千万人のうち、少なくとも一億人は読み書きが出来る。広大な帝國では殆ど全ての男性が日常生活には十分なほど読み書き可能であり」「男性ほどではないが、女性の教育も疎かにはなれてゐない」と報じられた。

㉒ For example, see *Leeds Mercury*, Dec. 19, 1874, 'Special Correspondence'; *Penny Illustrated Paper and Illustrated Times*,

### III 「受動」側の官僚制度改革

Feb. 13, 1875, p. 102, Dr. Lyon Playfair's Commission of Inquiry into the Civil Service; *Illustrated London News*, Feb. 13, 1875; *Liverpool Mercury*, July 23, 1875, 'Special Telegrams, & c.; *Birmingham Daily Post*, July 24, 1875, 'Gleanings'; *Penny Illustrated Paper and Illustrated Times*, Sep. 18, 1886, 'News in a Nutshell'. リュリーの選挙区であるブラックバーンの地方新聞のようだ、長文記事を掲載する新聞もあった。しかしそれらは例外的であり、掲載の頻度や分析の多角さ、報告書の全文掲載などの点で、官僚向け新聞がもたらす改革に関する情報の質、量は一般紙のそれを上回っていた。See *Standard*, Feb. 6, 1875, 'First Report of the Civil Service Commission'; *Dundee Courier & Argus*, Feb. 8, 1875, 'Report on the Civil Service'; *Blackburn Standard, Darwen Observer and North-East Lancashire Advertiser*, Sep. 24, 1887, p. 7, 'Sir Matthew White Ridley's Civil Service Commission'. また記事が報じられるマインツや一般紙や官僚向け新聞ではほとんど差はなかった。

さてこれまでみてきたように、官僚制度改革は「主動」側の改革者たちだけでなく、「受動」側の官僚からも関心が寄せられた。しかし改革に関する情報を得た「受動」側の官僚たちの意見や要望は、実際、「主動」側の調査委員会にどのような影響を及ぼしたのだろうか。確かに委員会は調査の一環として、官僚の代表者を集めて面談を行い、彼らの実状について多くの情報を採取した。そしてその成果をもとに、委員会は改革の提言をまとめ、議会に報告した。とはいえ、面談を受けた人数は総体からみれば非常に限られており、彼ら以外の官僚の見解や改革への評価を公的な史料のみで再現

することは難しい。そこで被面談者の証言に加え、官僚向け新聞の記者や投稿者による改革の評価を分析することで、「受動」側から「主動」側への情報のフィードバックを検討する。そしてその「主動」側と「受動」側の相互連関から官僚制度改革の漸進過程を再構成し、一九世紀後半のイギリスで繰り返された改革の特色について論じていく。

プレイフェア、リドリーの両委員会は調査の過程で、官僚たちがどのような改革を望んでいるかを知るために、彼らから直接、意見を募った。この要望に対し、等級や男女の別を問わず、幾人もの官僚が招聘を受諾し、また所属部署内の意見を取りまとめた調書を委員会に提出した。彼らが委員会に協力したのはこの面談が、彼らにとっても現場の不満や労働環境の不備について訴える機会だったからである。その意味で官僚たちにとって面談は、改革に対する自らの見解を調査委員に伝える手段のひとつであり、改革に直接的な影響を及ぼしうる方策であった。

プレイフェア委員会は多くの場合、等級に関わらず同じ官庁に所属する者を少人数のグループにまとめ、面談を行った<sup>①</sup>。当然ながら、人件費の削減や任官、昇進の基準といった問題に対する被面談者たちの回答は、各々が働く官庁や課の労働事情を反映して千差万別であった<sup>②</sup>。公開競争試験による任官の有効性や能力に応じた昇進についても、成績や能力による選抜が全面的に支持されたというわけではなく、被面談者の間で意見が分かれた<sup>③</sup>。その一方で、比較的大多数から解決すべきだと捉えられる問題もあった。例えば業務区分の明確化がそれに当たる。

リドリー委員会のもともとも聞き取り面談は行われた<sup>④</sup>。被面談者にはプレイフェアやグラッドストーンといった前任の調査委員会関係者に加え、下級官吏総会議 (The General Committee of the Lower Division Clerks) からも代表者が招聘された<sup>⑤</sup>。また能力主義による昇進制度の有効性を検討するため、調査委員会はイングランド銀行やロンドン・カウンティ銀行、帝國保険会社といった、公職以外で事務職員を雇用している企業の経営者らを面談に招聘し、不要ポストの削減や福利厚生(病気休暇や長期休暇など)の充実、賃上げ(昇給および恩給)、昇進制度の見直しといった問題について議論を重ねた。逆に下級官吏総会議の代表者は、それらの企業と自分たちの雇用条件を比較して、「彼ら」上記のような私企業に勤める事務職

員たち」は皆、下級官吏がもらっている額の倍以上を稼いでいる」と調査委員会に訴えた。<sup>⑥</sup> それまでの調査委員会に比べてリドリー委員会の面談では、被面談者の間に能力主義への親和性、会計検査院の下級官吏、ケリー（Ms. Kelly）の言葉を用いれば「最高の人材のみが昇進すべき」という傾向が顕著であった。<sup>⑦</sup> 彼らは「昇進は完全に選抜で行われるべき」、「業績による昇進基準なら、えこひいきを直ちになくすることができる」と述べ、官僚制度における昇進基準としての年功を明確に拒否した。<sup>⑧</sup>

官僚たちにとって、面談が自分たちの希望を調査委員たちに伝える有力な経路であった一方で、官僚向け新聞に掲載される記事や投書も、官僚側が意見や見解を表明する上で重要な方途であった。調査委員たちが官僚向け新聞を購読していたかは定かでない。しかし、例えばデイズレーリがCSR紙を「この国一番の重要性を持った専門紙、CSR紙は最も包括的かつ影響力のある購買層を有しており、広告を掲載する報道機関として頭抜けた立場にある」と高く評価したように、「頼んだわけでもないのにひっきりなしに全国から称賛の手紙を送ってくる無数の読者」をもつ官僚向け週刊紙は、「官僚にとつての代表となりうる機関」として「主動」側も無視はできない情報媒体であったと考えられる。<sup>⑨</sup>

CSR紙でのブレイフェア委員会の改革に対する評価は、一八七〇年代を通じて期待から失望へと移り変わっていった。委員会が就任した当初、CSR紙の記事や投書には、委員たちが官僚制度の問題点や不満を解決してくれるという期待が溢れていた。例えば記者の一人は、委員会の改革を「ブレイフェア博士の計画は世紀の大事件になる」と表現した。<sup>⑩</sup> しかしながら報告書が公開され新しい枠組みが明らかになり始めると、同紙の記事は徐々にブレイフェアの改革案に批判的になっていった。それは委員会の改革案が制度の効率化を主軸にすえるものであり、決して官僚たちが抱える不満の解決を目指す性格のものではなかったからであり、その意味で改革は現場の期待に沿うようなものではなかったのである。

一八七五年二月一三日のCSR紙に第一次報告書の内容が掲載された途端、それに対する批判が同紙の編集者や記者たちから湧き上がった。<sup>⑪</sup> CSR紙記者の目には、発表される委員会の提案は「官僚が幸福になるための根本的な課題」の解

決には繋がらないものと映った<sup>⑮</sup>。読者からは「官僚調査委員会の報告書に目を通してみればみるほど、示されている改革案が実行不可能であることが明白になってくる」という意見が投稿された<sup>⑯</sup>。またある投稿者は「昨今の枢密院令では、プレイフェア委員会を生み出す原動力となった官僚制度改革への要求を何ら満足させられない」と述べ<sup>⑰</sup>、人件費削減の一環として賃金を引き下げることの無意味さや、理念的目標であったはずの「プレイフェアリズム」の徹底を訴えた<sup>⑱</sup>。投稿者や記者たちは委員会の「大胆で知的な再建築」に期待し<sup>⑲</sup>、「色々な官庁で大々的に改革が行われる必要性」を主張した<sup>⑳</sup>。CSR紙の記者や投稿者たちが改革について真剣に議論したのは、彼らが「もしこれが上手いかなかったら、『官僚制度』未来は混乱する一方だろうし、不満もなくならず、官僚たちはその代償を求めて政府を悩ませ続けることが想像に難くない<sup>㉑</sup>」、「今回の調査結果如何でおそらくは官僚制度の将来が決まる」と考えたからであった<sup>㉒</sup>。

もちろん、記者や投稿者たちもただ調査委員会の提案を批判したわけではなかった。彼らは報告書を念頭に、彼らなりの包括的な改革の構想や様々な提案を提起した。例えば、CSR紙への常連投稿者の一人であったジュヴェニス(Juvenis)は、経費節減を第一義的に捉えない、等級による業務の区分、業種の統合、現行の等級制度の廃止の三つを軸とした改革案を改めて提起した<sup>㉓</sup>。また記者や投稿者たちの中には、中国のシステムを模倣してはどうかと提案する者や、委員会が行おうとしている費用の切り詰めでは「本当の節約」には繋がらないと主張する者<sup>㉔</sup>、官僚同士の連帯を呼びかける者もいた<sup>㉕</sup>。この点は、「受動」側の意見も様々で、決して一枚岩的ではなかったことを示す証左として重視すべきである。しかし彼らに共通するのは、「官僚のやる気を引き出すための改革が必要」だという考え方であった。そのために彼らは、昇進の遅さや不当な賃金体系を批判し、官僚の福祉環境を整え、「才能と勤勉さに対して開かれた」チャンスの増加をCSR紙上で訴えたのであった<sup>㉖</sup>。この現場のやる気を重視する視点は、人件費、業務面における効率を重視した調査委員会の制度設計とは異なる知見であったといえる。

加えて記者たちは特に、「官僚の利益と国家の利益は同じもの」であると主張した<sup>㉗</sup>。彼らは、官僚側の利益にたった公

平さがあったこそ国家の利益が保証されるのであり、それが改革に最も必要とされる指針だと考えた。<sup>24</sup> 紙面上における「受動」側の主要な論点は、現場の官僚の利益にあったのである。ゆえにCSR紙の記者や投稿者たちは、理念はともかく実行が伴わないブレイフェア委員会の遅々とした改革に失望し、官僚たちが目指す理想的なシステムを実現するため、官僚制度にさらなる改革が必要だと訴えたのであった。ブレイフェア委員会による改革は官庁の上層部や議員たちに反対され、大きな成果を残せなかった。しかしその不徹底な改革が政府に次の調査委員会を設置させる一因となった。その意味で官僚向け週刊紙の記者や読者の問題提起も、次の改革を求める風潮を後押ししたといえる。

一八八〇〜九〇年代の官僚向け週刊紙、CSR紙でも、記者たちが新しい調査委員会とその活動について報道した。CSR紙においてリドリー委員会は、一八八七年から一八八八年初頭にかけて熱狂的な支持を受けた。<sup>25</sup> 新年に向けての抱負を語った一八八七年の記事において、CSR紙の編集者は「我々は勅命委員会の働きを過小評価しない」と宣言し、<sup>26</sup> 記者たちも「大筋で彼らの改革案は効果を發揮するだろうというのが我々の見解」だと解説した。<sup>27</sup> それは彼らが「ブレイフェア改革の悲惨な失敗による教訓を糧とし、リドリー委員会はかなり厳しい言葉を用いて、一八七六年二月に出された枢密院令の不十分な規定を撤廃してくれるだろう」と考えたからであった。<sup>28</sup>

しかし改革への具体的な素案が明らかになるにつれ、リドリー委員会の評価は徐々に厳しいものになっていった。リドリー委員会に高い期待を寄せたCSR紙の編集者でさえ、「ようやく『第二次報告書』が刊行されたとき、殆ど全ての箇所<sup>29</sup>に失望を感じざるを得なかった」、「今現在、官僚の一般的な状況は満足からは程遠い。いたるところに失望と不満が満ち満ちている」と不満を口にした。<sup>30</sup> 一八九〇年に大蔵省草案や枢密院令が出され、調査委員たちの役目が終わる頃になっても、CSR紙では様々な形で委員会に対する批判や失望が記事になった。<sup>31</sup> 確かに「賃上げに成功し、出世の機会は大いに向上した」と樂觀的に考える記者もいた。<sup>32</sup> 彼は同記事で調査委員会による官僚制度改革の成果を強調し、ある程度、労働条件が改善されたのだから現場の官僚たちは満足すべきだと主張した。しかし大勢は、リドリー委員会の成果を「殆ど

例外なく、以前からあった不満は解消されないまま」と評価し、「過去一八ヶ月に渡る再組織化に関する政府の対応は全て、官僚たちの間に不信を蔓延させたに過ぎない」と不安を募らせたのであった。<sup>⑭</sup>結果的には幾つかの画期的な提言を盛り込んだものの、リドリー委員会も官僚たちが期待した問題解決を、彼らが納得するほどには果たすことが出来なかつたといえる。<sup>⑮</sup>

調査委員会や彼らの改革案の評価は下落していった。CST紙の記者たちの中には読者に対し、官僚の代表を上申書とともに下院に送り込み、一八九〇年三月二一日の枢密院令の昇進条項が実用に至っていないことを訴えるべきだと提案する者も現れた。<sup>⑯</sup>加えて、リドリー委員会の案に基づいて制定された大蔵省草案や枢密院令に対する批判的な見解は、地方の官吏たちにも共有された。CST紙の報道によると、例えばダブリンの下級官吏は独自の改革案を提起した。<sup>⑰</sup>彼らは大蔵省草案の(A)現在の下級官吏は二年間の給与据え置き、(B)一部の官吏の就業時間が六時間から七時間に変更されても手当は増額しない、という二条項に対し反発した。官吏たちは草案の該当箇所について、以下の六つの案を「主動」側に逆提起した。六案とは、①今回の据え置き分も次回の三年毎の昇給には反映させること、②そのような場合「七時間就業への転化」には例外なしに年一五ポンドを追加で支給、③最低限必要な昇進や昇給は禁じるべきではないこと、④病気休暇が取れる限度を緩和すること、⑤年休はこれまで通り、最低でも勤務七年以下の官吏であれば業務日の二二日間、七年以上勤務の官吏であれば二八日は取れること、⑥業務が繁忙期でない場合、半日休暇は年間を通じて隔週で土曜日に与えられるべきであった。<sup>⑱</sup>またエディンバラでは、官吏たちが草案に反対する世論喚起に努めていた。彼らが政府の主要な議員やスコットランド出身の議員、リドリー委員会宛てに訴状を送り、草案に対する断固たる抗議の意を示したことも、CST紙では報じられた。<sup>⑲</sup>

ヴィクトリア時代の後期を通じ、官僚たちは官僚制度改革に関心を持ち続けた。調査委員会の活動は新聞メディアなどを通じて報道された。委員たちの活動や提言は、官僚向け週刊紙の記者や読者に議論を巻き起こした。CSR、CST両

紙は多くの記事や投書欄を用いて、改革についての様々な見解や批判を紹介した。記者たちは調査委員たちの活動や政府の対応を厳しく監視し、改革の実施後も官僚の間に残った不満や課題について報じ続けた。

官僚制度改革において、面談の意味や求められた成果は「主動」側、「受動」側それぞれで異なっていた。「主動」側にとって面談は、無駄のない効率的な制度設計を行うにあたって改革すべきポイントを探るための情報収集の場であった。それに対して「受動」側は、現場の不満や労働環境の不備を公に訴える場として面談を捉えた。改革に対して求めた成果についても、「主動」側が業務効率の向上による人件費の削減だったのに対し、「受動」側では待遇改善に重点が置かれた。国家の利益を最優先する「主動」側に対し、「受動」側は官僚と国家の利益は共通であり、国家だけでなく官僚自身のための改革も必要だと考えたのである。

官僚制度改革を通じて、両者相互の関係や駆け引きもまた変化していった。リドリー委員会の改革案の提出以降、「受動」側はさらに改革を押し進めるため、下院への代表派遣の提案や独自の改革案の発表、地元選出の議員への働きかけといった動きをみせ始めた。これは不満を十分に解消できない「受動」側が編み出した、改革に自分たちの意見を反映させるための新しい戦術だったといえる。<sup>④</sup> また制度への不満を解決するために議会や行政に対する発言力を増強する手段として、下級官吏総会議のような協会組織が設立されたことも、改革に対する彼らなりの新しいアプローチであった。<sup>⑤</sup> その一方で「主動」側も、「受動」側の動きにそれまで以上に配慮せざるを得なくなっていた。例えば通信省では、「受動」側の不満を考慮して、休日出勤や残業手当といった雇用条件の改善案が改革実施後の一八九一年に発表された。このような「主動」、「受動」両側の相互連関と相互変容に協を固められながら、近代イギリスの官僚制度改革は漸進していったのであった。

① 等級別にみた内訳は、管理職（うち女性一人含む）五八八人、上級官僚（二等官吏、上級官吏）三四人、下級官吏（二等、三等官吏）一五

人、専門職（学芸員、学者、調査員など）二一人、その他の官吏（書記、臨時職員など）一七人、官吏以外（退職者、議員、貴族）六人で

であった。See the *Playfair first - third reports*. また回数は少ないものの単独で面談を受けた官吏もこれは「管理職や一般職を取り混ぜた方式が採用される場合もあった。」*B. P. P., 1875, XXIII (C. 1113-I, Appendix to First Report of the Civil Service Inquiry Commissioners)*, pp. 129-131, pp. 190-198 & pp. 206-212.

② 例えは同じ二級官吏で、関税局のホラン (E. Horan) は下級官吏を選抜する試験は以前よりも難しくなっていると考えたのに対し、内国歳入庁のヘバーデン (W. B. Heberden) は調査委員の「それ「試験」は以前よりも簡単になつてゐるか」と言う問いに「そう思う」と答えている。すなわち全体としてみた場合、公開競争試験による官僚の任用選抜に対する被面談者たちの認識は統一的ではなかつたのである。See the *Playfair first report*, pp. 65-66 & p. 67.

③ For example, see *ibid.*, p. 66, p. 77 & p. 234. 前出のホランが「昇進は業績によるべきか」と言う問いに「然り」と回答したのに対し、海軍省の下級官吏スプラット (A. Spratt) は「時には年功が、時には業績が適切」と答え、ダブリン工務所 (Office of Works, Dublin) の三等官吏フライエン (C. H. Brian) は「能力だけに依つた昇進より、年功も組み合わせるものの方が良い」と応じている。

④ 被面談者の内訳は、「管理職五五人、上級官僚二三人、下級官吏三三人、専門職 (司書、測量士など) 一七人、その他の官吏 (書記など) 四人、その他 (国会議員、領事館員、銀行家、貴族、商賈経営者、退職および前職の管理職など) 二三人であった。See the *Ridley first - fourth reports*.

⑤ 官僚内での団結や協会運動について研究したハンフリーズはつづつた下級官吏の連帯について、「一八八八年から一八九〇年に行われたリドリー委員会による聴取の間、下級官吏たちは継続的かつ積極的

に全体委員会を設立し活動を続けた。「中略」彼らの組織は「リドリー」調査委員会から何の譲歩も引き出せなかつたが、持続的に状況を論評していくために、官吏たちは何がしか同様の中央団体の開設を決定し、一八九〇年、二級官吏協会 (the Second Division Clerks Association) が創建されたのである」と記している。See *Humphreys, Clerical Unions in the Civil Service*, pp. 41-42.

⑥ The *Ridley second report*, p. 411.

⑦ *Ibid.*, p. 141.

⑧ *Ibid.*, p. 139.

⑨ *Ibid.*, p. 410.

⑩ For example, see the *Ridley first report*, p. 166 & p. 178.

⑪ 一八七三年版『新聞印刷業名録』に於けるCSR紙の記事を参照。

⑫ CSR紙の表紙や『新聞印刷業名録』に於て自己広告を参照の項。

⑬ CSR, Feb. 27, 1875 (no. 96), p. 131, 'A New Civil Service Inquiry.'

⑭ CSR, Dec. 30, 1876 (no. 191), pp. 954-965, 'The Progress of Reorganization.'

⑮ CSR, March 6, 1875 (no. 97), p. 147, 'Blots in the Civil Service Re-organization Scheme - I.'

⑯ CSR, March 10, 1877 (no. 201), pp. 212-213, 'Playfairism'. 投稿者た

ちは無署名だが、例えは 'Juvens', 'Cosmos', 'Thor', 'Sigma', 'Aristides', 'W. D.' などのペンネームを用いて投稿を行った。

⑰ CSR, Feb. 28, 1876 (no. 147), pp. 138-139, 'Civil Service Reform I.'

⑱ CSR, Nov. 17, 1877 (no. 237), pp. 787-788, 'The Future of the Service.'

⑲ CSR, May. 26, 1877 (no. 212), p. 387, 'Civil Service Grievances'. 記

者や投稿者たちも官僚制度改革の問題が「筋縄ではいかない」とは認識していた。しかしその一方で彼らには、「プレイフェア委員会が一部

の議員を上層部の個人的恩恵やしがらみに囚われない「大した役割や果たせしめること」を求めた。彼らは全ての官庁に適用される人事的基準などの整備と実用化や、やむを得ない恩恵やしがらみに縛られずに推し進めることが抜本的な改革の鍵であると期待した。またやむを得ない基準の調整も順応してゆくべきと認めておいた。

- ⑳ *Ibid.*
- ㉑ CSR, March 13, 1875 (no. 98), p. 163. 'Blots in the Civil Service Re-organization Scheme - II.'
- ㉒ CSR, March 4, 1876 (no. 147), pp. 154-155. 'Juvenis, Civil Service Reform - II.'
- ㉓ CSR, July 7, 1877 (no. 218), p. 484. 'The Chinese Civil Service.'
- ㉔ CSR, March 10, 1877 (no. 201), pp. 212-213. 'Playfairism.'
- ㉕ CSR, Feb. 24, 1877 (no. 199), pp. 176-177. 'Civil Service Co-operation.'
- ㉖ CSR, June 21, 1873 (no. 8), pp. 175-176. 'The Flow of Promotion': Sep. 29, 1877 (no. 230), pp. 675-676. 'Fair Pay for Good Work': Oct. 10, 1874 (no. 76), pp. 643-644. 'Promotion by Merit': March 4, 1876 (no. 147), pp. 154-155. 'Juvenis, Civil Service Reform - II.'
- ㉗ CSR, Oct. 14, 1876 (no. 180), p. 669. 'The Reorganization.'
- ㉘ CSR, Sep. 29, 1877 (no. 230), pp. 675-676. 'Fair Pay for Good Work.'
- ㉙ CST, Jan. 22, 1887 (no. 50), pp. 741-742. 'The Work of the Ridley Commission.'
- ㉚ CST, Oct. 31, 1887 (no. 99), p. 1509. 'New Year's Prospects.'
- ㉛ CST, Sep. 29, 1888 (no. 138), p. 469. 'Second Report of the Ridley Commission.'
- ㉜ CST, June 2, 1888 (no. 121), p. 265. 'The Forthcoming Report of

the Civil Establishments Commission.'

- ㉝ CST, Jan. 5, 1889 (ns no. 1), pp. 5-6. 'The Service: Past, Present Future.'
- ㉞ CST, Sep. 28, 1889 (ns no. 13), pp. 149-150. 'The Memorials regarding the Treasury Minute.'
- ㉟ CST, Sep. 7, 1889 (ns no. 10), p. 118. 'Civil Service Reform.'
- ㊱ CST, Jan. 4, 1890 (ns no. 1), pp. 5-6. 'The Old Year and the New.'
- ㊲ CST, Jan. 11, 1890 (ns no. 2), pp. 17-18. 'The Forthcoming Order in Council.'
- ㊳ CST, July 19, 1890 (ns no. 3), p. 27. 'YKPK. "What We Asked For and What We Have Received". 既述の直轄だが、特に上級官吏の不備や後継者不足。上級から上級への昇進は、四年間同一件で行われ、已往たがゆ「せやふべたが、数年たいてい同一級」上級]から「上級」への昇格は殆ど無いと述べた。』を参照せよ。 See CST, Sep. 19, 1891 (no. 292), pp. 575-577. 'Editorial Notes': Oct. 25, 1890 (ns no. 17), pp. 203-204. 'Second Division Promotion.'
- ㊴ CST, June 6, 1891 (no. 277), pp. 398-399. 'The Stagnation in the Second Division.'
- ㊵ CST, Oct. 12, 1889 (ns no. 15), pp. 170-171. 'James O'Donovan, Dublin Lower Division Clerks' Movement.'
- ㊶ *Ibid.*: CST, Oct. 12, 1889 (ns no. 15), pp. 176-177. 'Editorial Notes.'
- ㊷ CST, Oct. 19, 1889 (ns no. 16), pp. 186-188. 'Editorial Notes.』の訴えは「大蔵省改革のいさげ検討するのを目的にドナンバラで開催された集会に於いて満場一致で採択された決議案を基にするもの」であった。訴状の中でドナンバラの官吏たちは「そのような余項の幾つかが下級官吏全体に適用される限り、大きな不満の種が官僚の間には残り、勅命委員会の尽力も水泡に帰す」として、ロンドンや

「ダブリンの同僚たちとともに一体となって主張」し続けることを宣言した。

④④ こういった働きかけは、以前の官僚制度で重視されたバトロネジ卿係とも類似している。しかし伝統的な関係と比べ、新しい戦術が異なっていたのは、ダブリンやエディンバラの下級官吏たちのように、それが単に個人ではなく、集団を背景に（ないしは「下級官吏の代表者として」）提出されているという点であった。水田「バトロネジの

## おわりに

一八五三年にノースコート、トレヴェリアンにより建議された官僚制度改革は、一八七〇年代のプレイフェア委員会、一八八〇〜九〇年代のリドリー委員会により具体的に進められた。両委員会は数多くの参考人から意見を聴取し、官僚機構が抱える問題点を洗い出すことで、その制度的な問題を解決しようとした。一方、調査委員会の提言や改革の進行状況は新聞メディアによって報道され、特に官僚向け週刊紙は、読者である官僚たちの間に改革について様々な意見を流通させる情報源となった。記者たちはときに調査委員会の活躍に期待し、またときに現場の実状に照らしてその提言を批判した。記事を読んだ読者の中には改革に対する自分の意見や代案を投稿する者もいた。

「主動」側にとって官僚制度改革は、能力主義の導入によって人件費の削減と官庁組織の合理化、効率化を目指すものであった。①しかし「受動」側にとって改革は、現場で起きている様々な不具合を是正する契機でもあった。ゆえに彼らは官僚制度改革に高い関心を抱き、改革の情報に敏感に反応し、ときには新たな手段を模索しつつ委員会の提言に食い下がった。その意味で、聞き取り面談や新聞記事、投書といった「受動」側の対応や意見がもった切実さや具体性、それによる説得力は、「主動」側が提言や活動を再調整しつつ、行政機構の「近代化」を推し進めていくために必須の情報源となつたのである。すなわち「受動」側の存在は、理想や国家の利便性を先行させやすい「主動」側の改革案に实际的、現実

「終焉」も参照のこと。

④⑤ 官僚たちの協会組織の発展について詳しくは、Humphreys, *Clerical Unions in the Civil Service* を参照。

④⑥ See H. G. Swift, *A History of Postal Agitation - from Eighty Years Ago till the Present Day* (London & Manchester, 1929; New & Revised ed.), p. 245; CST, June 20, 1891 (no. 279), p. 422. The Savings Bank Department.

的な変更や修正を迫ることで、改革を現場が受け入れられる変化、相応のスピードの「近代化」に調整し、実際に機能しうる穏当な革新へと「現実化」する役割を果たしたといえる。つまり官僚制度改革を支えた社会的メカニズムとは、例えるなら改革の加速装置であった「主動」側に対し、官僚たちの「受動」側が安全装置として機能したことであり、その両者の間をつなぐ接続器役となったのが官僚向け新聞など（その他の情報交換媒体も含め）だったのである。そしてこの三者の社会的メカニズムこそが、官僚制度改革を過剰に急速な刷新ではなく、漸進的な性格に決定づけたのであり、改革を「適切な」「近代化」に導く決定的要因になったと考える。

官僚制度改革の長く続く歴史は、改革に多くの理由や必要性が存在したことを意味する。先行研究が示すように、経済性や効率性の向上、若者の教育、女性の社会進出など、官僚制度改革の分析にいろいろな観点があげられてきたことはその証左といえる。しかし官僚制度改革は、そのような「近代化」という時代の要請や「主動」側の一方的な押し付けだけで成立するものではなかった。そして「受動」側も「主動」側に取材されるだけの対象ではなかった。情報収集や改革への取り組みを独自に行ってみせた「受動」側の改革に対する長期の関心の高さや主体性もまた、近代のイギリスにおいて官僚制度の発展を支える特徴だったのである。その意味で「受動」側の改革に対する声を研究に組み込むことは、「主動」側だけの片務的な視点を乗り越え、近代イギリスの行政史像を再考する契機となるのである。

① 井上洋訳「ノースコウトリットレヴェリアン報告書」『群馬大学教育

学部紀要 人文・社会科学編』第五〇巻（二〇〇一年、一一五—一

五三頁）を参照。

councilors. Empress Jia placed importance on Emperor Hui's authority and the form and political procedures for ordering the composition of edicts as necessary elements in building her political superiority.

Empress Jia was deposed in the coup d'état of Prince Lun of Zhao 趙王倫 (Sima Lun) in Yongkang 1 (300) and then murdered. Prince Lun of Zhao mobilized troops with an edict that he had forged and carried out the coup d'état, and thereafter employed forged imperial edicts (edicts in the hand of the emperor) in conducting political affairs. The coup d'état of Prince Lun of Zhao was the turning point after which the emperor was completely reduced to a figure of authority without power. Emphasizing this point alone, it is possible to appreciate that fact that Empress Jia secured the minimum political role and authority of Emperor Hui that was embodied in the imperial edicts, but Empress Jia had previously overridden the documentary administration by using imperial edicts and issuing orders directly to the troops, mobilizing them and carrying out a coup d'état, and this was the cause of the trend to exploit the authority of Emperor Hui alone, as did Prince Lun of Zhao.

Rethinking Civil Service Reform in Late-19th Century England:  
Differing Views of the Members of the Commissions  
of Inquiry and Civil Servants

by

MIZUTA Tomonori

This article examines the proposals of the members of the commissions of inquiry for civil service reform and the reaction of civil servants in order to clarify the social mechanism that sustained the gradual improvement and reform of the bureaucracy in late-19<sup>th</sup> century England.

Civil service reform had been recommended by S. Northcote and C. E. Trevelyan in 1853, and concrete proposals were made by the Playfair Commission in 1870s and by the Ridley Commission between the 1880s and 1890s. Both commissions held interviews with many witnesses, including civil servants, and analyzed the issues concerning government bureaucracies in order to resolve the issues. The newspapers reported the commissioners'

proposals and progress made in the reforms. The weekly newspapers for the civil service, for example the *Civil Service Review* and *Civil Service Times*, in particular, were important news sources, providing their readership of civil servants news of the reforms. Journalists from those newspapers sometimes had high expectations of the activities of the commissioners, but they sometimes criticized the proposals of the commission in light of the actual situation in the bureaucracy. Some readers submitted their opinions in response to the articles on the reforms and offered alternative plans.

Throughout the civil service reform, the group who actively pushed for the reform, i.e., reformers and members of the commissions of inquiry, pursued the goals of reducing personnel expenditures and creating an efficient civil service. However, a 'passive' group played an indispensable part in the reform. The reform was also an opportunity for the 'passive' group to remedy problems that had arisen in the bureaucracy, such as various issues of working condition. In that sense, they were considerably concerned with the reforms and responded keenly to information, and raised objections to the proposals of the commissions, seeking a more effective way to resolve the problems.

Opinions and responses of the 'passive' group, which appeared in interviews and articles in the newspapers, were effective in adjusting the proposals and activities of the 'active' group. Such a reaction was a necessary factor in the reform, contributing to the improvement and modernization of the administrative organization. The 'passive' group worked to modify the plans of the 'active' group, who prioritized national efficiency, and to adjust them so they would be more practical and acceptable. Therefore, the 'passive' group functioned as a safety brake in the reform against the 'active' group who behaved as the accelerators of reform. The civil service newspapers acted as the interface between the two groups. This mechanism was characteristic of the civil service reform in late-19<sup>th</sup> century England that was not rapid and did not involve excessive change, but was instead gradual and suited for re-organization. This character might have induced the reform to proceed as 'appropriate' modernization.

Civil service reform has a long history. This indicates that the re-organization of the civil service system was necessary and the result of many demands. However, civil service reform was not achieved by the one-sided claims of the 'active' group alone. The 'passive' group did not simply exist to be interrogated by the 'active' group. It can be seen that one of the features that contributed to the development of the bureaucracy in the

modern England was the long-term concern and unique reaction of the 'passive' group in the reform. Therefore, studying the viewpoints of both the 'passive' and 'active' groups on the reforms can create an opportunity for reconsidering our perspective on modern English government administration.

## Rauchschäden im Ruhrgebiet und die Forstverwaltung (1952-1966)

von

OKAUCHI Kazuki

In den 1950er und frühen 60er Jahren wurde in der Bundesrepublik Deutschland die Luftverschmutzung des Ruhrgebiets zum Gegenstand heftiger Debatten. Die Bevölkerung, Politiker und Beamten hielten Gesundheitsschäden durch den industriellen Rauch, der im Zeitalter des Wirtschaftswunders sein höchstes Niveau erreichte, für unduldsam. Ihre Diskussionen, in denen der Gesetzentwurf vom Regionalverband des Ruhrgebiets (Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk) als Diskussionsgrundlage eine maßgebliche Rolle spielte, führten auf Bundesebene 1959 zur Novellierung des Immissionsrechts und auf Landesebene 1962 zur Entstehung des nordrhein-westfälischen Landesimmissionsschutzgesetzes. Die vorliegende Arbeit möchte zeigen, wie in dieser umwelthistorisch wichtigen Phase die Diskussion über Waldschäden verlief.

Schon vor dem Zweiten Weltkrieg war der Wald im Ruhrgebiet schwer geschädigt. Als Alarmruf veröffentlichte 1927 der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk eine *Denkschrift über die Walderhaltung im Ruhrkohlenbezirk*. Die Träger der Diskussion über Waldschäden entstammten aber fast ausschließlich forstwirtschaftlichen Kreisen. Im Vordergrund ihrer Debatten standen Entschädigungsansprüche der Forstwirte, bei denen die Verminderung der industriellen Immission als grundlegende Gegenmaßnahme nicht zwangsweise eine Priorität besaß. Bisherigen Forschungsergebnissen zufolge führte die Entschädigungspraxis als Kompromisslösung zwischen Schädigern und Geschädigten oft dazu, dass jahrzehntelang, sogar bis Anfang der 80er Jahre, von Seiten der Forstwirtschaft nur wenige ernsthafte