

中野目徹編

『官僚制の思想史』

——近現代日本社会の断面——

鷲澤遼祐

—

本論集は、近現代日本における官僚達や社会的「編成原理」としての官僚制について、その内部での発想様式や制度運用、秩序意識や行動規範、または外部からの官僚制に対する認識や批判などといった「思想的な側面」に注目することで、新たな歴史学的解釈を与えることを試みるものである。もちろん、これまでに積み上げられた研究成果を振り返れば、山室信一の著作を始め思想的問題意識から官僚乃至官僚制が語られてきた事例は皆無ではない。よって本書についてまず問われるべきは、本書（特に編者である中野目氏）が意識し設定する問題やそれに対する手法についてその有効性を如何に評価するか、という点だろう。そこで論集の内容に入る前に、編者が執筆した序において示されているところを要約し、本書が共有する問題設定について検討してみたい。編者は、従来の日本近現代史において官僚制というトピックが政治史研究の中で付随的に論及されることが多かったこと、またその研究の担い手のはとんどが、問題関心の所在が現実の事象に

ある法学部系の研究者（行政学・政治史・法制史など）であったことを指摘する。文学部系の歴史学者が有する問題意識は史料批判に基づいて認定された史実を解釈して「人間と社会の本質」への理解を深めようとするところにある、とする編者は、自身の研究の主たる歴史学的手法であるところの思想史を通じて官僚制を論じることを提案する。

編者が特に意識していると思われるのがこの〈法科対文科〉という図式とそこに生じる研究成果の質的差異についてである。

「法科」系の研究者はその経歴や人脈故に現実の官界の実態についての理解も豊かで、その結果近現代における官界の有した実態を看取するのに長けていと述べる。本書の主眼は、現実の官界と距離のある「文科」系の研究者が如何にその隔たりを乗り越えるか、という部分に置かれており、その具体的な手法として、①考察時期を幕末維新期から第二次大戦後まで広く設定すること、

②考察対象を所謂キャリア官僚に留めず、ノンキャリアの官公吏、民間企業や政党、さらには官僚制に対する言説にまで広げることの二点を提示している。

編者も過去に言及しているが、^② 田原嗣郎が言うように歴史的事象を「現代人の常識」で扱うことは史料批判の精度を損なう危険性を孕んでいる。^③ ①については従来の研究においてもそれなりの幅を以って論じられているはずだが、現実のキャリア官僚への理解をベースに官僚制の近現代史を論じること自体の問題に注目すれば、歴史学的に取り得るアプローチとしての時期・対象の拡大は意義のあるものであると評価できる。とはいえ、本書は編者も冒頭で述べる通り多分に実験的性質を持つているため、①②が論

集を特定の官僚／官僚制像に到達せしめている、ということはない。また、《法科対文科》図式への拘りについては聊かポジシヨントーク的ではないかとの懸念もあるが、これ自体はあくまで編者の自戒的認識に基づく主張であるため、論集の姿勢としての成否は各論稿から判断されるべきであらう。

最後に、本書の掲げる思想史という手法についてだが、本書が社会に対して官僚／官僚制が如何なる影響を与えたのかを解明することを目標としていることを考えれば、その担い手たる諸組織の「官僚」達の思想や官僚制そのものに対する批判的言説に目線が向くのは自然なことであり、取り得る手法としての確であると言えよう。

二

本書は三つの思想的視角を軸とする三部構成をとっており、各論稿の執筆者は次の通りである。

序——本書の問題意識——（中野目微）

第一部〈意識〉——志望と職務における自意識——

法科と文科——明治・大正期における帝国大学生の官吏志望

——（長尾宗典）

「国益」と外務官僚——北京関税特別会議と「地域主義」の

台頭——（熊本史雄）

宮内官僚の戦後——「天皇の官吏」意識を巡って——（二ノ

宮幹太）

戦後革新政党と官僚制——日本社会党の場合——（森裕城）

第二部〈知識〉——職務に要する学知と経験知——

「国学考证派」にとつての明治国家——官吏としての調査活

動——（大沼宜規）

文官普通試験にみる「競争」の論理——知識と実務の相克

——（田中友香理）

三井物産と業務組織の専門化——日清・日露戦争期における

山本条太郎のキャリアパス——（久保田裕次）

岩波文化人と文部省——安倍能成の教育論——（青木一平）

第三部〈行動〉と〈批判〉——行動の規範と批判の論理——

地方改良運動下における青年郡長の自治観（大村章仁）

デモクラシーからファッショへ——室伏高信の官僚論——

（水谷悟）

原理日本社の革新官僚批判（横川翔）

官僚としての教員像——ラジオ放送番組「教師の時間」の戦

中・戦後史——（平井貴美代）

以下では各論稿について簡潔に紹介し、論の内容や本書の共有する問題意識の中での位置づけについて批判を加える（本書には各部の視角に関連した複数のコラムも収録されているが、紙幅の都合上紹介・検討を省略させていただいた）。

第一部では、官僚たちが任官し職務を遂行する際に抱いていた意識に注目した論稿がまとめられている。長尾氏の論稿は、明治中期～大正期の帝国大学の法科／文科卒業生が如何なる意識で官吏を目指したのかについて、両科の比較や制度的・時代的背景によつて論じる。法科出身者が行政官吏を、文科出身者が教員を志

望するという大きな傾向の中で、文科側には教員へ進むことが期待される社会的通念や法科への理想主義的な対抗意識が存在し、一方で法科出身の官吏達の任官意識も政党政治の確立や大正デモクラシーなどの社会情勢の変化によって変化していたことを示している。中でも、教育に携わってきた文科出身者が法科出身者による重要ポストの占有の正当性を相対化させるために文科大学の存在意義を「国民の思想」の指導に代表させたことで、第一次大戦後の「文化主義」の登場の土台を作ったことを指摘している部分は興味深い。両科出身者それぞれの官吏としての意識に着目することで、従来政治的文脈で語られてきた「法科偏重」問題に思想的意義を見出すことに成功していると評価できる。

熊本氏の論稿は、外務省内の動向に注目することで「国益」を意識せざるを得ない外交政策の決定に官僚／官僚制機構がいかに関わっていたのかを論じるものである。本稿では、中国の関税に関する事項を取り決めるために開催された北京関税特別会議にあつたの日本外務省の対応に注目し、外務省亜細亜局が主唱した国益追求的な「地域主義」が「国際協調主義」を差し置いて力を持つ契機となつたこと、そしてその「地域主義」が官僚制機構としての事務処理の円滑化を目した部局整理の裏で成長した可能性について指摘する。しかし、あくまでも後者の指摘は亜細亜局内で「地域主義」が高揚した契機が部局整理にあつたことを仮説的に示しているに過ぎず、なぜこの論理が外務省内でイニシアチブを獲得することができたのかという点については明らかにされていない。テクノクラシーや協調主義といった論理も同時に内包していたはずの外務省内でどのような力学が働いたのかを検討しな

ければ、「地域主義」を生んだ官僚制への思想的評価も十分に下せないだろう。

二ノ宮氏の論稿は、戦前の官吏が位置づけられた「天皇の官吏」という在り方が戦後改革によって「全体の奉仕者」と変化したことについて、その中で実際の官吏たちの意識が如何なる道程を辿つたのかを、特に「天皇の官吏」が意識され得る「宮内官僚」への分析を通じて解明する。本稿は分析対象を官房に絞り、それまで総務課を拠点として敗戦時宮内省を支えた宮内官僚が一掃され、代わりに組織管理を行う純官僚制的な秘書課が官房の中心となることで「一般官僚化」が進められ、「天皇の官吏」意識が退潮したことを指摘した。その一方で著者は、総務課の宮内官僚が宮内省を退いた後にも皇室と縁の深い民間組織である済生会に所属して皇室への尊崇意識を表明していることから「天皇の官吏」意識が抜け切れていない」と評しているが、民間の立場にあつての尊崇意識と「天皇の官吏」意識が安易に同一視されていることには疑問を抱く。時代性に鑑みるに皇室への尊崇意識は官吏という立場に限られず、場合によっては現代でさえもそういった意識を持つ官僚の存在は否定できない。本稿の問題意識に沿うならば、尊崇意識と「全体の奉仕者」意識が分離あるいは共存していく様相にこそ注意が向けられるべきではないだろうか。

森氏の論稿は、戦後の日本社会党の組織的構成員である「党官僚」としての書記局員の意識と行動に注目し、政党の中の「編成原理」としての官僚制の問題を論じる。著者はこれまでの研究で重視されてきた派閥の論理では説明できない党内力学を官僚制という観点から描き出そうとしているが、特定派閥に偏らず「自律

的」「合理的」行動様式を持つ組織構成員という意味合いでの一部「党官僚」に注目するのみで、組織の運営・維持において官僚制の発想が果たした役割については深く踏み込んでいない。著者の言うように自律性や合理性が官僚制の特徴であるとするならば、「機関中心主義」が打ち出された中で「党官僚」という存在が如何に意識されたかが語られれば、第一部の掲げる官僚の自意識という切り口に適う議論になるだろう。

第二部では、官僚達の職務を支える専門的・経験的な知識の体系と内容について論じたものがまとめられているが、第一部の主題である意識に言及する論稿も多く見られた。大沼氏の論稿は、幕末期から歴史的調査業務に従事していた考証派の国学者が、近代的官僚制の中で如何なる存在意義を有し、またどのような意識で任官していたのかを論じる。著者は小中村清矩や木村正辞など官省に出仕した国学者に焦点を当て、考証と文章の能力を明治政府に買われた彼らが、公的な「政治的判断」と私的な「学問的判断」を意識的に切り分けて結論を出す合理性を有していたことで、近代的官吏としての実用性を保証していたことを指摘する。これは一面の真理ではあると思われるが、本書の有する問題意識に寄せるとなると、寧ろ行政機構の一構成員として私的判断を差し置いて公的判断を追認せざるを得なかったところにこそ近代的官僚制の性質が現れており、彼らを対象化する意義があるはずである。個人の有した合理性に結論が帰着してしまつては、本書の共有するところである、官僚制の「編成原理」としての歴史の意義を明らかにする試みとずれてしまつてはいないだろうか。

田中氏の論稿は、官吏任用制度としての文官普通試験に着目し、

下級官吏である判任官には知識の専門性よりも実務能力が求められたこと、そして試験が持つ適者生存的「競争」論理によって判任官志望者はその要求に応えようとして、延いては「器械的官吏」としての生活安定と、出自によらない競争の主体としての権利意識を獲得していったと論じる。学校教育との官吏任用の接続が図られるも結局は県における制度運用の中で実務的な文書作成能力の重視に偏つていく様子などは、まさしく「器械的」な在り方を求められた官僚制の一要素としての判任官の実態を示しており、編成原理としての官僚制が社会に思想的影響を与える場面として一考に値する。制度設計の際に参照された諸外国の官吏任用制度と照らし合わせることで、本書が有する視座の比較史的な可能性も指摘できよう。

久保田氏の論稿は、日清・日露戦争を経て経営が多角化・専門化した三井物産において、組織と個人が如何なる関係性の下に置かれるようになったのかを論じる。本稿では経営の展開と密接に関わった山本条太郎に注目し、中国での業務拡大を受けて官僚制的な重役の職務分掌や各支店の統括を目指した業務体制の構築が試みられたことを示している。ただ、この章は本書のコンセプトとの関連性がきわめて読み取りづらかった。たしかに、帝国主義による商社の有様の変化が組織の官僚制化を要請し、組織的思想形成に影響を与えることを示唆すると好意的に推察することはできる。だが、そうした点は筆者が明確に言及すべきことであろうと思われる。

青木氏の論稿は、戦後の安倍能成文政期に注目し、「学者文相」としての安倍が岩波文化人としての人脈を駆使して学者出身者で

ある「講壇派」官僚を形成していったこと、そしてその人事刷新にはGHQの強制力に抵抗しうる存在としての学者・知識人が意識されていたことを指摘する。まず読売報知新聞の記事からメディアに安倍文相待望論があったことを指摘する部分についてだが、安倍の文相就任について「新日本の文政からいへばせめてもの仕合せ」（傍点は評者）とする当引用部分（二一頁）において、傍点の部分を「文脈」と誤って引用しており、史料解釈上誤解を生じ得るという点で看過できない（論稿上でこの評価自体は妥当である）。また、本稿では安倍が文相として果たした役割に注目するばかりで、その施策が新旧文部官僚にどのように受け止められたのかについては言及しておらず、官僚制機構としての文部省が如何なる思想的展開を見せたのかについて踏み込む余地が感じられる。

第三部では、官僚達による職務実践上の規範意識と、官僚／官僚制に対する外部からの批判の論理に関する論稿が並ぶ。大村氏の論稿は、日露戦争後の地方改良運動下の青年郡長を含む内務官僚が共有した思想的背景が、彼らの地方行政への取り組み方や自治観の形成に如何なる影響を与えたのかを分析する。内務省内を通貫する「牧民官」意識を共有していた当時の青年郡長達は、青年期に流行した修養論や赴任先に広がっていた社会的矛盾などに影響を受け、それらが上意下達の地方官という枠を超えた振舞いへと繋がったとする。本稿で前提となっている「牧民官」意識だが、これ自体は明治初期から地方官の間に見られるものであり、本稿の対象となる地方改良運動期の青年郡長が有したとされている意識はそれとの連続性の下で語られた上でその特殊性が指摘さ

れるべきであるように思われる。また、二、三章では田沢義鋪の分析が中心となっているため、その振舞いの一般化の妥当性についても疑問が残る。

水谷氏の論稿は、ジャーナリストの室伏高信が明治末年から戦時期にかけて展開した官僚論を手掛かりとして、「デモクラシーからファッショへ」と転変した室伏の思想的道筋を辿り、さらにそこからジャーナリストの目に映った官僚像を示している。室伏の問題意識は一貫して民主主義の実現に向けられており、官僚制は専門的事務処理機関としての有用性を認められる一方で、その寡頭性や民衆社会との乖離において国民の政治参加を妨げる存在として批判された。ファシズムに対する積極的な評価も代議政治の克服を試みた点によるものであり、総体としての近代的既成秩序を象徴する構造として官僚制を批判したが、国家による管理と統制が肥大化していく過程で国民の政治参加を支える機構としての官僚制を是認することになった。本稿で示されている室伏の官僚論の展開とその中に見られる一貫性は、代議制民主主義国家としての近代日本において官僚制が有する二面性（国民の政治参加への妨害／保証）を照射するものであり、批判の論理から官僚制の社会的様相を探るという手法の有効性が確認されるものであると評価できる。

横川氏の論稿は、昭和戦前期の原理日本社による革新官僚批判を取り上げ、第一節では官僚が存在感を増す中で「行政法の天皇機関説」を支持する存在としての官僚が批判の対象となったことを指摘し、第二、三節では革新官僚による統制経済論に対する批判を通じて観念右翼である原理日本社と自由主義的経済学者であ

る山本勝市が連携するに至ったことを解明した。また、革新官僚の統制経済論が官僚という立場による思想的制約や官僚としての経験に基づく思想形成の影響を受けることに言及したことも興味深い。もっとも、本稿の主眼である観念右翼と自由主義の連携の可能性を革新官僚批判から紐解くという目的において、第一節はどのような意義を有しているのか明確ではない印象を受けた。敢えてその点を明確にするとすれば、欽定の大日本帝国憲法に「従順」であるべし、という思想が官僚への批判において一貫していた、ということだろうか。

平井氏の論稿は、戦前に待遇官吏という地位にあった教員が、戦後改革の際に教職の「特殊性」に基づいた「教権」概念によって再び教育公務員という「別枠の官僚」に位置づけられたことに注目し、この概念が社会的支持の獲得を試みる上で用いられたラジオ教育放送を巡る各組織のせめぎ合いを分析する。ただ、番組制作にあたっての組織的力関係の描写に終始するばかりで、肝心の「教権」概念の社会的受容の可能性やその過程で「官僚としての教員像」についてなされた議論にはほぼ言及が無いのが惜しまれる。

三

以上、各論稿についてのコメントを述べたが、最後に本書全体を通じて見受けられる問題点を二点示したい。一点目は、本書の構成についてである。先に述べた通り本書は思想的な三つの視角を設定し、それに基づいて各論稿を分類しているが、それぞれの論稿の内容に注目するとその分類が適切に疑問に思われることが少なからずあった。例えば、第二部に収録される大沼氏の論稿

は第一部の主題である「官僚の自意識」という視角とも深く関連するものであり、同様のことが第三部の大村氏の論稿にも言える。①自意識②知識③行動規範という視角の分類は、思想的な手法によって考察可能となる領域を列挙し、「官僚制を思想的に論じる」ということの可能性の一端を煎じ詰めて示すものである。しかし、これらの領域は対象である「思想」、つまり「官僚」達の認識を介して密接不可分に繋がっており、先述した本書内での分類上の重複を見ても、各論稿を有効に分類できているとは言い難い。逆に言えば、本書に寄せられた論稿は「官僚」達の認識に注目するものが大半であったとも言え、編者が当初想定したより広範なテーマ（「官尊民卑」的風潮、執務後の接待文化、「お役所仕事」的組織運営など（十二頁））に比して狭い範囲で各論稿が展開してしまっていることを示しているようにも思われる。官僚／官僚制に対する批判の論理を扱った論稿が第三章で③行動規範と抱き合わせにされていることの違和感も、「官僚」達の認識以外を取り上げる論稿が少ないが故にそれらの論稿が本書内で浮いてしまっていることの結果として生じたものと言える。

二点目は、「官吏」という身分の在り方について、もっと注意が払われるべきではないかということである。例えば本書でも度々取り上げられた所謂「待遇官吏」としての教員について、長尾氏は「官公立学校長や教員もまた官吏である」（二四頁）としているが、制度上では准官等の制定や官吏懲戒例・行政官吏服務規律の適用を以って公立学校教員は一般官吏に準ずる扱いを受ける^⑤一方で、そこには明確な〈教員≠純官吏〉の線引きがある。それでは一体如何なる性質が官吏として見做され、或いは官吏とい

う身分に相応しくないとされたのだろうか。一九〇九年、教育学者である吉田熊次は、学校教育が教員に「事務的才能」を要求するようになった結果「教育家と云ふものの精神」が失われて行き、「官吏的教師」が出現し始めていることを批判している。吉田の言説の普遍性・妥当性についてはここで論じないが、「官吏」という職業身分に対する人々の認識を差し置いて教員を本書でテーマに据えることはできない。

本書ではしばしば無条件に「官吏」という身分を示す用語と「官僚」とが同義のものとして使用される。編者も対象となる公的領域の「官僚」達について、従来の研究で主に注目された中央キャリア官僚からノンキャリアの「官吏」「公吏」「待遇官吏」へと視野を広げることが提案する。しかしながら、用語の上での「官吏」と「官僚」は区別されていたはずである。編者が拡大的に対象化したのは現代で言う「公務員」という職業身分全般であるが、当然（公務員≡官僚）という認識を持つ人は少ないだろう。編者の意図は官僚制的編成原理における構成員としての対象化の可能性を指摘することにあるが、そこには「官吏」「官僚」「官僚制」がそれぞれ近現代を通して如何に認識された概念なのかということを問う必要性・必然性が意識され、分析概念としての定義づけが試みられるべきではないだろうか。そういった観点からすると、本書が付随的にテーマとする「官僚制をめぐる思想」（七頁）については、より高い比重で論じられてもよかったのではないかとも思われる。

以上のような問題を評者なりに提示したが、的外れなものを含む可能性は否めない。また本論集の問題意識と手法の有効性につ

いては第一節で述べた通りであり、収録されている各研究成果も近現代日本官僚制史・近現代日本思想史双方にとって示唆に富む取り組みであることは確かである。評者が特に重要性を感じるのは、「官僚」達の思想や行動の背景にある官僚制或いは官僚組織に注目する見方である。大村氏は内務官僚田沢義鋪の問題意識や改革的行動を醸成した地方任官の経験に着目し、横川氏は革新官僚奥村喜和男の統制経済観が彼の官僚としての経験や立場に規定されたと指摘する。このように「官僚」の有した思想の前提条件として官僚制を議論の対象とすることは、特定個人の思想に根拠を求める「責任論」的な政治史論を越えて、日本近現代史における官僚／官僚制の位置づけを明らかにすることを可能にする手法であると思われる。本書で改めて提示された以上の様な試みは、今後の研究に対して大いに刺激を与えるだろう。

- ① 山室信一『法制官僚の時代』（木鐸社、一九八四）
② 中野目徹編『近代日本の思想をさぐる』（吉川弘文館、二〇一八）
四頁

- ③ 田原嗣郎「思想史というもの」（佐々木潤之助・石井進編『新編日本史研究入門』東京大学出版会、一九八二）一四三頁
④ 御厨貴「地方制度改革と民権運動の展開」（井上光貞ほか編『日本歴史大系』山川出版社、一九八七）、西川誠「明治零年代の地方経営に関する覚書」（伊藤隆編『日本近代史の再構築』山川出版社、一九九三）
⑤ 文部省『学制百年史』（一九七二）二四六頁
⑥ 吉田熊次『系統的教育学』（弘道館、一九〇九）一七七頁

（A5判 三三四頁 二〇二〇年六月 吉川弘文館 税込四九五〇円）
（京都大学大学院文学研究科修士課程）