

# 昭和戦前期の官吏制度改革構想

## ——高文官僚優遇の制度的基盤(2)

川手 撰 [かわてしょう]

後藤・安田記念東京都市研究所研究員

戦前期において、高文官僚——高文試験<sup>1)</sup>に合格して各省に採用された官吏——はそれ以外の者と人事処遇上明確に峻別され、「それ以外の者」とは比較にならない速度で昇進し、幹部ポストを独占していた。このような人事行政上の運用を支えていた制度群の構造と、それを改革／保守しようとする構想について、筆者はすでに、その歴史を大正末年まで跡付けた<sup>2)</sup>。本稿は、前稿と同じ視角から、主に昭和戦前期における官吏制度改革構想をたどるものである。改革案の内容と、それらが提示されるに至った文脈、さらにその検討の過程について、昭和初年から第3次近衛内閣の頃まで通貫して眺めることで、(結論を先取りしてしまう感があるが) 官吏制度改革構想と現実の「不変性」が浮き彫りになるであろう。

### 1 行政制度審議会における 官吏制度改革案の検討

加藤高明内閣の大正14年5月に内閣に置かれた行政調査会は、すでに前稿で検討したとおり、官吏制度改革に関する議論を行い、翌15年8月までに、高等試験制度の改善、銓衡任用および特別任用の範囲の拡充、官等制度の改変、官名や官格の整理、初叙・陞叙制限など官等階級に関する規定の見直しといった、広範にわたる改革案を提示した。

その行政調査会は、加藤内閣と同じ憲政会の第1次若槻礼次郎内閣を経て、昭和2年6月13日、政権が立憲政友会に移った田中義一内閣において廃止される。そしてそのわずか2日後の15日、行政制

度審議会官制(勅168)によって、「内閣総理大臣ノ監督ニ属シ其ノ諮詢ニ応ジテ行政制度ニ関スル重要事項ヲ調査審議ス」(第1条)る行政制度審議会が設置された。行政調査会と比較すると、幹事会から経済・現業官庁の官僚が排除され、委員会は与党・政友会系の人物を中心に構成されているという特徴があった<sup>3)</sup>。

行政制度審議会は、9つの報告書を首相に提出したが、そのうち官吏制度に関わるものは、「文官任用制度高等試験制度及文官分限令改善ニ関スル報告書」(報告書第3号、昭和2年12月28日)と「文官分限令改善ニ関スル報告書」(報告書第9号、昭和3年10月2日)の二つである。以下、審議の過程を追いながら、どのような改革案が検討されたのかを見ていくこととしたい<sup>4)</sup>。

昭和2年7月14日の第4回幹事会に、政友会政務調査会の「官吏制度ニ関スル件」が配布された。それは、以下のように、官吏制度改革の論点の多くを網羅する内容を含むものであった。

一、官等ヲ廃止シ官名ヲ単純化スルコト ……今日思慮アル吏僚ノ多数ガ官等ヲ厭フノ風ヲ示シツツアルノ現況ニシテ最早官等存置ノ理由乏シト謂ハサルヘカラズ仍テ親任、勅任、奏任及判任ノ四階ハ之ヲ存スルモ所謂官等ヲ廃止スヘシ ……宮中席次、叙位叙勲、文武官ノ対比等ノ点ニ付テハ概ネ在職年数ト俸給額トヲ以テ内規的ノ基準ヲ作り適当ノ解決ヲ為シ得ヘシ ……奏任官以下ノ官名ハ各省又ハ各庁毎ニ統一 ……スル等官名ヲ整理単純化スベシ

……

三、勅任文官ニ付一般的ニ銓衡任用ノ制ヲ認ムルコト 事務ニ関スル勅任文官ハ高等試験合格者又ハ一定ノ官歴ヲ有スル者ニ非ラズト雖モ一般ニ当該官ノ職務ニ必要ナル学識、技能又ハ経験ヲ有スル者ヨリ銓衡ヲ經テ之ヲ任用スルコトトスヘシ

四、官公吏ノ相互転任制ヲ認ムルコト ……

五、……一般的ニ女子ヲ文官ニ任用シ得ルノ途ヲ拡張スルコト

六、文官高等試験中行政科試験科目ヲ改正シテ官界ニ於ケル法学万能ノ弊ヲ除クコト ……

七、判任文官及奏任文官ヲ優遇シテ各々奏任官勅任官ト為スノ制ヲ拡張スルコト ……

八、各庁間ノ職員ハ務メテ〔ママ〕相互共通ヲ実行スルコト ……各庁ノ官吏中専門的技術者ヲ除キ各庁間ニ相互ニ転換セシメナルベク固定空氣ヲ養成セサルコト

7月20日の第5回幹事会には高橋光威衆院議員が出席し、この案について説明しているが、高橋は合わせて「行政制度改善案ノ如キハ官吏ノ方ニ於テ作製スルヲ可トシ色々議論ハアルモ結局官吏諸賢ニ立案シテ貰フ外ハナイト思フ其ノ案ニ付テ吾々ハ考究シタシ」と述べ、この案をいわば手放した。

それ以降、官吏制度改革が話題に上ったのは、9月6日の第16回幹事会で、文官任用令と高等試験制度の改正について「一般的意見交換」がなされたとの記録が最初である。16日の第18回幹事会でも「座談的」意見交換が行われ、勅任文官について「徹底的ニ門戸ヲ開放シテ総テ銓衡ニ依リ任用シ得ル様改正スルヲ可トス、從テ銓衡機関ヲ相当權威アルモノトスルコト」でおおむね一致した<sup>5)</sup>。

それを踏まえて、22日の第19回幹事会には、勅任文官について、広く「当該官ノ職務ニ必要ナル学識技能及経験ヲ有スル者ヨリ勅任文官銓衡委員会ノ銓衡ヲ經テ之ヲ任用スルヲ得ル途ヲ開クコト」を主眼とする「勅任文官ノ任用制改善」という案が提出される。合わせて、同じく銓衡任用の範囲を広げることを主眼とする「奏任文官ノ任用」という案も示された。具体的には、「一定年数以上奏任文官（教官技術官及特別ノ學術技芸ノ官及政務的官ヲ除ク）ノ職ニ在リタルモノヨリ一般ニ事務奏任文官ニ任用

ノ途ヲ開クコト」、「官ヲ特定シテ一般的銓衡任用ノ途ヲ開クコト」などが盛り込まれている。

この日の幹事会で議論となったのは、銓衡任用の範囲の拡大と文官分限令との兼ね合いであった。幹事長の前田米蔵（法制局長官・衆議院議員）が「文官分限令ノ改正ハ出来サルヤ〔。〕任用令トハ併行シテ改正スヘキモノトノ世論モアル」、馬場鑓一委員（貴族院議員、元大蔵官僚）が「一般ニ門戸ヲ開放スルトセバ兎ニ角分限令ノ改正ヲ要スル」と、両者をセット化すべきだという認識を示す（前田と馬場は、27日の第20回幹事会でも同様の発言を繰り返している<sup>6)</sup>）。文官分限令の改正の方向としては、潮恵之輔幹事（内務省地方局長）が「休職ヲ命スル場合ニ分限委員会ニカケテヤル様ニシテハ如何カ」と主張、これに対し、金森徳次郎幹事（法制局参事官）は「人事ノ機微ヲ一々説明シテ分限委員会ニカケルコトハ方法トシテハ困難ノコトモアル」と異論を述べている。「判任文官ヨリ奏任官トナル特別任用ノ官ハ三等迄進ミ得ル様ニシ……勅任ニモ進ミ得ル様進路ヲ開クコト」、「判任官ヨリ高等官ニナル途ヲ拓ク各庁ニ開キ各庁ニ特別任用ノ事務官ヲ設クルコト」については一致をみた。このような、判任官を高等官に抜擢するための制度整備については、行政調査会の報告書にもすでに盛り込まれている。したがって、これはいわば既定路線に乗ったものだったと言えよう。

9月27日の第20回幹事会には、「高等試験制度改善ニ関スル件」「文官任用制度改善案」「文官分限令ノ改正ニ関スル件」の三つの改革案が提出され、これらが、後の報告書のベースとなる。各案は数度の微修正を受けながら、11月21日の第26回幹事会までに確定をみた。

本委員会では10月14日の第5回、12月20日の第6回と審議されている。第5回委員会では、勅任文官の銓衡任用について複数の委員から意見が挙がった。まとめると、「当該官ニ必要ナル学識技能経験ヲ有スルモノ」という規定が制約になるとして削除を求める水野鍊太郎委員（文相・貴族院議員、元内務官僚）に対して、南弘委員（貴族院議員、元内閣官僚）・馬場委員は、これを枢密院通過のために必要な規定だとし、それに小泉策太郎委員（衆議院議員）が、枢密院通過のための案を作るという姿勢は認められないと反論を加えた。さらに鈴木喜三郎

委員（内相・貴族院議員、元司法官僚）は、勅任文官銓衡委員会に行政裁判所評定官とか枢密顧問官が入っているのでは「円滑運用が望マレマイ」、すなわち、政権の意を汲む人事が行い得ないだろうと主張している。結局、高橋委員が引き取り、銓衡委員会の組織はなお検討することとして、文官任用制度改善案は、ごく一部の修正のみで可決、高等試験制度改善ノ件についても可決となった。「文官分限令ノ改正ニ関スル件」については保留とされたが、これは第6回委員会において一部修正の上可決となった。これをもって、報告書第3号「文官任用制度高等試験制度及文官分限令改善ニ関スル報告書」が12月28日付で出されたのである。

ここで報告書の内容について触れておこう。まず文官任用制度に関する部分であるが、勅任文官については、「総テ当該官ノ職務ニ必要ナル知識経験ヲ有スル者ヨリ勅任文官銓衡委員会ノ銓衡ヲ経テ之ヲ任用スルヲ得ル途ヲ開クコト」が謳われ、奏任文官についても、「官ヲ特定シテ其ノ職務ニ必要ナル知識経験ヲ有スル者ヨリ銓衡ヲ経テ之ヲ任用スルヲ得ル途ヲ開ク」ほか、様々な条件（一定年数以上の特別の学術技芸を要する奏任文官、憲兵将校、自治行政事務などへの在職）のもと、奏任文官への銓衡任用・特別任用の余地を拡充することが盛り込まれた。判任官から奏任官への特別任用についても、各省庁に「例外ナク特別任用ノ奏任官ヲ設置シ判任官ヨリ昇進ノ途ヲ開クコト」とされた。加えて備考には、「官名ヲ整理シ煩瑣ノ区別ヲ為サザル様努ムル」「奏任官ハ原則トシテ三等官ト為リ得且優遇ニ依リ勅任待遇ト為リ得ル資格アルモノトシ所謂一號表ノ官及二號表ノ官ノ区別ヲ廃スル」とある。

高等試験制度については、必須科目をそれまでの6科目から4科目（憲法・行政法・民法・経済原論）に減じ、代わりに選択科目を拡大することを主眼とする改革を行い、また、文官分限令については、11条1項4号に基づいて「官庁事務ノ都合ニ依リ」休職を命ずる（以下、「4号休職」と呼ぶ）場合には「文官分限審査委員会」に諮問することを要する、とされた。なお、報告書の最後には、「参考」として勅任文官銓衡委員会・高等文官分限〔審査〕委員会の構成案が記されており、会長は国務大臣の中の1人、委員は内閣書記官長、法制局長官、各省次官中2人となっている。

報告書は成ったものの、幹事会・委員会における審議の最中から、枢密院の反応が芳しくないことが新聞報道で伝えられていた<sup>7)</sup>。そもそも振り返れば、先の行政調査会の報告書をふまえた文官任用令・高等試験令の改正案は大正15年9月に枢密院に諮詢されたが、10月末に委員会を一度開いたきりで放置され、昭和2年4月に政権が政友会の田中義一内閣へ移った際に諮詢が取り下げられたという経緯があった。枢密院は常に、この件における「抵抗勢力」だったのである。

行政制度審議会は、昭和2年末から翌年4月まで「休会」状態に入った。昭和3年4月7日、再開後初回となる第30回幹事会において、高橋委員が「官吏制度ノ改正ヲ為スコトハ最モ必要ト思フ」と述べ、さらに6月23日の第31回幹事会では、前田幹事長が「文官任用制度、高等試験制度、文官分限令ノ改正ニ付テハ会長〔田中首相〕モ相当地急ギオリ依テ客年十二月二十八日会長ヨリ総理大臣ニ報告シタル案ニ実地ノ改正法令案ヲ添付シタルモノヲ配付シ之レニ異議ナクバ之ヲ以テ進行スルコトトシタシ」と述べて、検討は再開される。

7月17日、第7回委員会では、「休職ヲ命ジテ事務ヲ刷新スルコトハソレガ行政デアル寧ロ今日ハ責任ヲ持タセテヤラセルガヨイ」（小川平吉鉄相）、「使ヘナイモノ〔者〕ヲ使ハザルベカラザルコトトナル」「又一判任官ノ為ニ大臣迄ノ責任ニ関係スルガ如キ此ノ案ハ如何ナモノカ」（以上、望月圭介内相）、「此ノ如キ案ヲ以テシテハ心配シスギテ行政ノ機能ガ止マリハセヌカ」（中橋徳五郎商相）と、委員でない三閣僚（いずれも政友会の重量級の政治家）から、休職に制約を課す方向への文官分限令の改正に反対の声が上がった。

そのため、24日の第34回幹事会において、文官任用令と高等試験令の改正だけ先に枢密院への諮詢手続を進め、文官分限令については保留する方針が決まる。8月1日の第35回幹事会で試験令関係・任用令関係の勅令改正案は可決され、7日の第8回委員会で承認された。文官分限令改正案も9月25日第42回幹事会で可決、10月1日の第9回委員会において、あらためて「文官分限令改善ニ関スル報告書」なる個別の報告書（第9号）として承認された。内容は基本的に、報告書第3号の分限令に関する部分と変わらないが、第3号では「参考」とされ

ていた文官高等分限委員会の構成が本文に繰り込まれた（構成員は変わらず）。

かくして、文官任用、高等試験、文官分限に関する改革案がまとまったわけだが、そこに立ちはだかったのは、前年と同じく枢密院であった。「自由任用銓衡任用範囲の拡張をはかるは良いが其の間自から党弊の浸■〔一字不明〕するは必然で従って其の余波は判任官奏任官級の生活をも脅かすに至り下級官吏は安心して奉職し得ない結果となる故に……文官任用令の改正意思が真にありとするならば此際是非とも文官分限令中官庁事務の都合により云々の条項を同時に改正するのが妥当」<sup>8)</sup>というのが枢密院の理屈であった。上述のとおり、文官分限令についても行政制度審議会は改正案を可決していたわけだが、第7回委員会に見られたように、閣僚中には主管大臣の一存で官吏を休職にできなくなることへの反対論があり、これを調整できなかったものと思われる<sup>9)</sup>。

結局、政府は高等試験令改正案のみを枢密院に諮詢。高等試験制度の改正は成った（昭和4年3月28日、勅15）が、文官任用令と文官分限令については手つかずとなる。これが、行政調査会→行政制度審議会と続いてきた官吏制度改革構想の果てであった。

## 2 身分保障制と停年制をめぐる

文官分限令による官吏の身分保障という問題は、基本的には、政党政治の進展→官吏人事の「政治化」という流れの中にあった。この人事の「政治化」は、最上級に近い幹部には限られており、高文官僚優遇の人事慣行を根本から脅かすものではなかった<sup>10)</sup>。そこで、高文官僚優遇を主たるテーマとする筆者の前稿では、身分保障制度について正面から取り上げてこなかった。

しかし昭和に入ると、高文官僚の人事運用の隘路に身分保障制の存在を関連付ける「論じ方」が生まれてくる。すなわち、官吏の身分保障を厳格にすると、人事の「新陳代謝」が難しくなり、上が詰まって若手の異動・昇進が阻害される、という理路である。身分保障は必要だが、人事の停滞にも対処しなければならぬと考える人々からは、停年制の導入も語られるようになる。今や、身分保障制度（と、

それに関連して導入が唱道された停年制）は、高文官僚の人事運用の問題系に含まれるものとなったのである。

### (1) 昭和4年末～昭和5年の検討

前項で述べた通り、行政調査会・行政制度審議会における議論とその結果として提出された各種報告書を受けて、実際に改正が成ったのは高等試験令のみであり、文官任用令や高等官官等俸給令などには手が付けられなかった。かくして、広範にわたる制度改正の機運は一旦終息する。その後、昭和4年末から現れてきたのは、官吏の身分保障の強化に関する議論であった。

昭和4年12月中旬の新聞記事で、政府が行政官の身分保障制度について「内相の手許において……研究する事となった」と報じられる<sup>11)</sup>。この記事によれば、その背景には、第55回帝国議会（昭和3年5月）において決議された「内相ノ処決其ノ他ニ関スル件」があった。決議は次のように論じている。「歴代ノ内閣動モスレハ君国ノ為メニ奉仕スヘキ事務官ヲ誘惑シテ私党ノ爪牙ニ供シテ世論民意ノ公正ナル発露ヲ防碍ス」。よって「事務官ハ凡テ適当ノ位地保証ヲ与ヘテ選挙干渉ノ本源ヲ途絶」するとともに、「事務官ニシテ苟モ党派ニ偏倚スルカ如キ者ハ悉ク之ヲ罷免シ代フルニ純忠無私ノ能吏ヲ以テセン事ヲ要求ス」。

そもそも、官吏の身分保障について定める文官分限令は、明治32年に制定された。官吏の免職と休職について、それを行いうる条件をそれぞれ定め、官吏の身分が安易に脅かされることのないようにしようというのが、その趣旨である。しかし、政党内閣期になると、11条1項4号の「官庁事務ノ都合ニ依リ必要ナル時」には官吏に休職を命ずることができる、という規定に依って、次官や知事の更迭人事が行われるようになる。すでに見たとおり、行政制度審議会においてもこの規定が問題とされ、「4号休職」の可否を審査する文官分限委員会の設置案が出されていた。

この時検討されたのも、この11条1項4号を何らかの形で改正しようという案であったらしく、これに対し、「枢密院方面」は、「至極結構なことであ」り、この規定を適用して休職を命ずる場合には「権威ある文官分限審査委員会といふやうな機関に



諮問することにすればよい、若し政府がこの程度の改正案を出すならば枢密院は……歓迎するであらう」という意向を示した<sup>12)</sup>。

「内相の手許に」置かれていた政府の検討が表に現れてくるのは、明けて昭和5年の夏あたりからである。8月23日の新聞は、「安達内相は……内閣直属の休職審査会を設置するの必要を認めこれが立案を内務省地方局に命ずるに至った」、「右審査会には政党的色彩なき人物にして人格識見卓抜の士を網羅し行政官の休職条件に関する内規を設け各省大臣の申請に従ひ短時にこれが適否の決定を極秘裏に行はんとするもの」<sup>13)</sup>である、と報じている。「休職審査会」は、前述したとおり行政制度審議会の幹事会の席で潮地方局長（当時）が提起していたものであり、直線につながっている。後段の「休職条件に関する内規を設け」云々については、この10年後、昭和15年の米内内閣の改革要綱に現れることになるだろう。

その後この案件は、「選挙革正」の文脈において、昭和5年1月20日に設置されていた政府の衆議院議員選挙革正審議会や、3月中旬に与党・民政党の政務調査会に設置された選挙革正委員会の場で取り上げられる。選挙革正審議会では、9月19日の第8回第一特別委員会で、分限委員会の設置に関する案が出され、審議が行われた（なお、この特別委員会の委員長は、当時貴族院議員だった近衛文麿である）<sup>14)</sup>。この場で水野錬太郎委員は、「休職ダケノ審査委員会ヲ作ル丈デハ充分デナイ。免官モ形式ハ依願免官デハアルガ事実ハ強制的ノ場合ガ多イ。之モ考ヘル必要ガアル」、「組織ガ〔内閣書記官長・法制局長官という政治任用職を筆頭とする〕此ノ案ノ様デハ効果ハナイ。反対決議ハ出来マイ。モット独立ノ地位ヲ有スルモノヲ加ヘルガヨイ」と、身分保障の更なる強化を求める意見を述べている。

詳細の検討は小委員会を設けて行うこととなり、小委員会は10月中旬に三回開催された（1日、9日、23日）<sup>15)</sup>。11条1項4号自体の削除を言う委員（塚本清治・衆議院議員、元法制局長官、内務次官。民政系）や、「さらなる保障の強化」を言う委員（小野塚喜平次・東京帝大総長）もいたが、基本的には「休職審査委員会」の構成をどうするかが焦点になる。当初の幹事案は、休職審査委員会の構成を、内閣書記官長、法制局長官、各省次官2名、会計検査

院長、行政裁判所長官、十年以上勅任官又ハ奏任官タリシ者2名としていたが、「〔休職審査委員会は〕各省ノ官吏ノ身分ニ付テ干与スルコトデアリマスカラ、書記官長ハ入レテ置イテ宜カラウガ、他ノ政務官ハ入レナイ方ガ宜カラウ」<sup>16)</sup>ということで、法制局長官は削除された。10月9日に出された第2次案では、法制局長官の代わりに枢密顧問官1名が加えられたが、これは23日の議論で削除される。この時合わせて「十年以上勅任官又ハ奏任官タリシ者」も削除された。これはそもそも、高等官在職経験のある民間人を想定したものであり、これに対して「官吏ノ身分保障ニ関スルコトニ付テハ在野ノ人ガソレニ喩ヲ容レルト云フコトハ適当デアルマイ」<sup>17)</sup>という意見が大勢を占めたためである。

これとほぼ並行して、民政党の選挙革正委員会においても議論が行われた。9月27日の会合では、「官吏を濫りに誡首しない事には賛成であるが、法律命令を以て行政官の地位を保証する事は……若し徹底的に之を行へば官界を沈滞せしめ却って弊害が多い」として、身分保障の強化に後ろ向きな意見が大勢を占めた<sup>18)</sup>。10月4日の委員会では、内務省地方局長より「内閣総理大臣を首班とする文官休職審査委員会を組織する」という政府案について説明を聴取し、それについて賛否両論が出された<sup>19)</sup>。反対論は、「事務官が上長の命令に服せざる傾向を生ずるおそれがある」、「事務官の更迭少なく従って昇進の途をとざし気分停滞の憂ひがある」という官紀や人事への悪影響を指摘する声や、「委員会の権威が不十分で常に原案可決せらるる事となり……効果はないであろう」、「現内閣でこれを設置しても次の内閣は組織の冒頭本勅令を廃止して多数の休職者をだせば無意味である」といった「無意味」論、「政変毎に地方官の更迭を行ふ方が政党の意思を徹底するに適當ではないか」という更迭肯定論と、正反対に「この程度の身分保障にては不十分なれば文官分限令第十一条第四項〔ママ〕「官庁事務の都合により必要なる時」を削除の必要がある」という身分保障強化論など、様々な角度から挙がっており、与党として一枚岩になっていたわけではないことがわかる。

一方の野党・立憲政友会からは、「趣旨において賛成する然し民政党内閣の下に多数の地方長官やら次官、局長を浪人から復活しそのまま身分保障で居

すわらせるやうな自分勝手の方法には絶対反対である、従って改正案はすでに一度び休職となって復活したものには適用しない事とするかまたは……一定期間後より適用するとするかの条件を付して賛成する<sup>20)</sup>との声があがっていた。こちらは、野党としての立場が明確で、「分かりやすい」意見である。

政府の選挙革正審議会において、身分保障制改正案は11月20日の第17回第一特別委員会で可決される。この時塚本委員から、休職審査委員会の委員に、幹事会で削除されていた「十年以上勅任官又ハ奏任官タリシ者」を復活させる修正案が提示され、賛成多数で承認された。塚本の意図するところは、「是等ノ者ハ政府ノ及ボス……不当ナル威圧ノ外ニ在ッテ、完全ニ自己ノ独立ノ意見ヲ主張シ得ルモノダト思フ……此考查委員会設置ノ目的ヲ達スル上ニ於テ多大ノ効果ガアルコトヲ私ハ深く信ズル」というものであった。これに対し、前田米蔵委員（政友会）は「ドウシテモ政党ニ関係ノ無イ人ト云フノハ得難イト思ヒマス。党员デナクテモ政党ニ同情ヲシテ居ル〔者が選ばれるだろう〕。ソレガ公平ニヤッテ行ケルト云フコトデアレバ根本カラ身分保障ニ関係スル規定ハ要ラヌ」という反対論をぶっている。

第一特別委員会で可決された案は、12月3日の第6回総会で承認され、同日に首相に答申された。答申では、「4号休職」を命ずる場合には「文官考查委員会」ニ付議シ其ノ意見ヲ徴スルヲ要スルコトとし、高等官の休職を審査する高等文官考查委員会は、首相を会長、内閣書記官長・各省次官2名・会計検査院長・行政裁判所長官・十年以上勅任官又ハ奏任官タリシ者2名を委員とするとされた。行政制度審議会の文官分限令改正案と比べると、委員会の構成が異なっていることがわかるだろう。また、政権交代が現実的なものと認識されていた時代を反映して、「退官者ヲ更ニ任用シ又ハ休職官吏ヲ復職セシムルニハ文官考查委員会ニ付議シ其ノ意見ヲ徴スルヲ要スルコト」が謳われている。

しかし、この答申以後の進展はなかった。またしても枢密院である。枢密院は、委員会の構成（首相が会長、政治任用職の内閣書記官長や、人事が事実上「政党化」していた次官が入っている）を嫌い、高等文官懲戒委員会と同様、枢密顧問官を委員長とし、委員には内閣書記官長などは加えず、判事などを加えることを良しとしていたようである<sup>21)</sup>。

## (2) 昭和6年の検討

昭和6年4月、第2次若槻内閣の下で、政府の行政整理準備委員会や与党・民政党から官吏の減俸案が登場し、6月に実現する。そもそも、ひとつ前の濱口内閣も、昭和4年10月に減俸案を提示したことがあったが、当の官吏、とりわけ司法官の強硬な反発を前に、わずか1週間のうちに撤回を余儀なくされていた。一方、この時の減俸案は、今度は鉄道省の現業員を中心に強硬な反発があったものの、強行された。本稿で注目したいのは、昭和4年の時と異なり、いわば「抱き合わせ」の形で身分保障強化案が持ち出されたことである。

たとえば、5月21日付の新聞記事を見よう。「政府は減俸問題に対する各方面の空気が極めて陰悪なるものありその裏面における官吏の反対策動も相当憂慮すべきものあるに顧みこの際これ等官吏の感情を緩和する方策として予て計画中の事務官の身分保障に関する問題を急速に解決して減俸案実現に便するの要ありとし川崎書記官長武内法制局長官は廿日午前十時安達内相を官邸に訪問し潮内務事務次官も加はって約一時間にわたり事務官の身分保障に関する件を協議したその結果濱口内閣当時立案のものに多少修正を加へてこれを実行する事に大体意見の一致を見た」（圈点筆者）<sup>22)</sup>。

さらに8月4日には、首相官邸で内相、書記官長、法制局長官、内務次官、警保局長、地方局長、金森法制局参事官、館内閣書記官などが出席して協議が行われている<sup>23)</sup>。ここでは、内務省と法制局において作成した草案について意見交換が行われたが、「身分保障審議会」のメンバー構成について意見の一致に至らず、「病気のため退職を申出た場合にも保障審議会に諮る必要ありや否や」「官吏で徴兵又は召集の場合は如何にするか」といった細かい点についても詰められなかった。

しかし9月には文官分限委員会官制案が完成し、後はそれを閣議決定して枢密院に諮詢するのみ、というところまで話は進む。官制案の検討段階においては、高等分限委員会に枢密顧問官を2名入れる方向にもなったが、「法制局及び内務省方面に異論があつて顧問官を除外することとなり<sup>24)</sup>」、結局構成は、首相を委員長とし、内閣書記官長・行政裁判所長官・会計検査院長・各省次官2名・七年以上官吏の経験を有する有識者2名となった<sup>25)</sup>。内務省が枢

密顧問官の除外を求めたのは、すぐ後で紹介する、人事権の制約を嫌う意図が働いたのだろうか。ともあれ枢密院は、当然これに反発し、改革案はまたしても諮詢に至らなかった。

### (3) 昭和7年の検討と実現、その後

昭和7年5月、五・一五事件で殺害された犬養毅に代わり、齋藤実に組閣の命が降りた。非政党内閣である齋藤内閣の成立にあたって、官吏の「政治化」のムードの一掃が期待されていたことは、以下の新聞記事の文章からもうかがえる。「情実の甚だしい者を一掃し真に人物本位による新進優位の材を抜擢し沈滞せる官界の空気を一新してこれを機会に懸案の行政官身分保障を実施すべしとの意見が内務首脳部の間に有力であり、「山本内相より齋藤首相に対し行政官の身分保障案の実施を進言する」ようだが、「政党内閣によっては遂に実現し得なかった身分保障案が現内閣によって実施されるならばこの点だけでも党弊除去を目的として生れた挙国一致内閣の意義がある」<sup>26)</sup>。6月13日の衆議院選挙法中改正法律案委員会において、齋藤首相は官吏の身分保障制の導入＝文官分限委員会の設置を「成べく速クニ実行致シタイト思ッテ居リマス」と答弁した<sup>27)</sup>。

今回も例にもれず、枢密院からは高等分限委員会の構成を中心に異論が噴出し、政府は、そのメンバーを枢密顧問官、大審院長、会計検査院長、行政裁判所長官、文官分限令ノ適用ヲ受クル勅任文官3名とする、枢密院の意向をほぼ丸のみしたと言える案をもって妥協し、9月24日、文官分限令の改正が実現した（勅253）。合わせて文官分限委員会官制（勅254）が制定され、文官分限委員会が設置された。この過程については、人事の停滞や技術官の人員整理問題を抱え、「柔軟な人事運用を確保」するために「人事権を制約する身分保障制の厳格化を嫌」った内務省のスタンスを中心に論じた黒澤良や、政友会・民政党の「双方の影響力保持の思惑」を中心に論じた古川隆久の研究<sup>28)</sup>があるので、ここでは詳述しない。

かくして、身分保障を強化する改革が成ったわけだが、その後、本節の冒頭で述べたような人事運営上の問題が徐々に指摘されるようになっていく。もっとも、「問題」は事後に初めて取り上げられるよ

うになったものではない。既述のごとく、昭和5年9月の民政党の選挙革正委員会の会合では、身分保障の強化は「官界を沈滞せしめ却って弊害が多い」という点が指摘されていたし、昭和7年の分限令改正の検討時には、身分保障制は「新進官吏の榮進の途を塞ぐことになるので既に内務省関係の若手官吏をはじめとして各方面に」官吏の定年制を設ける必要があるという意見があり、奏任官は50～55歳、勅任官は60歳、親任官は65歳、國務大臣・枢密顧問官・政務官は除外、という線の案が検討されていた<sup>29)</sup>。

分限令改正から8ヶ月後、昭和8年5月の読売新聞は、「身分が保障されたので官吏の士気が保守退嬰に陥り其の結果として著しく官紀の弛緩を見るに至った」というリードで、次のように論じている<sup>30)</sup>。「無能行政官吏が延命し得る結果人材簡拔の途を塞ぎ延いては新進鋭敏の官吏をして意気の阻喪を来さしめ」という弊害が「将来予想される」ため、「政府部内及び一般本問題に関心を有する人士中には停年制を加味するか或は他に適当なる方途を講じ速に事前に弊害を防止すべきであるとの論が俄に台頭」した。

だが、「論」はなかなか実を結ばず、昭和9年の春にはついに運動が現れる。発生源は内務省であった<sup>31)</sup>。「最近〔内務省の〕高等官の自然淘汰は一年平均約二十人に過ぎなくなり、従って見習ひが三年を経ても高等官になり得ない実情で他省は更に甚だしき沈滞振りである」。そこで省内の若手が、①勅任官は55歳、高等官三等一級は50歳、②恩給受給資格を得た時点、③勅任官になって後7～8年、のいずれかをもって停年とする制度の導入を求めて運動を始めたのである（①では淘汰が進まず、②では進み過ぎるということで、③が無難だと考えられていたらしい）。騒ぎは内閣に届き、3月30日の閣議では、停年制導入が話題に上る<sup>32)</sup>。

内閣周辺も、停年制について検討はしていたようだが、「これを実施したがために却て官吏は停年まで在官するのが権利の如く考ふるに至っては却て沈滞の空気を濃化するおそれがある」という考えもあり、手放しでこれを推進する方向には進まなかった<sup>33)</sup>。結局、停年制が導入されることはなく、高文官僚の「人事の行き詰まり」が浮上して後々まで尾を引く問題となる。



たとえば、昭和9年9月の以下の新聞記事は、傀儡の「外国政府」に人事の捌け口を求めようとする、内務省の台所事情を浮き彫りにする。「満州国が内務畑から若干の官吏を採用するといふ耳よりの話……が表面に出たのは本年早々であって内務省の連中は大旱に雲霓を望んだやうに喜び迎へ「勅任級から二十人位取って貰へるだらう、さうなれば内地は可成り新陳代謝して空気を一新する」とて……皮算用を始めたものだ、ところが満州国として見ればさう安々採用は出来ない」、「遠藤君〔柳作、満州国総務庁長〕から四人程度と宣告されてスッカリ期待外れをしたものだがそれでも勅任級として四、五人採用されればその手足として内務畑から事務官級十人内外を満州国に嫁がせ得るといふことで尚望を囁してゐる」<sup>34)</sup>。

ことは内務省だけの問題ではなかった。昭和10年8月、今度は外務省に運動が起こる。「外務省の人事はこの数年来大使級の最上層部方面に何等の動きもないためと一方世界大戦後における採用人員の無方針なる増加のため……七十余名の三等級が目白押しに列ねられ、外務省開始以来の深刻なる行詰りを見せ……必然少壮事務官級にまで及び他省において既に高等官三等級にある年度の事務官が外務省においては五等級に止まってゐる状態であるに拘らず、廣田外相就任以来の外務省人事はこの多年の癌たる省内人事の行詰まりに対して何等の徹底的なる考慮を払はうとは」しなかった。そのため、「課長級以下の省内少壮事務官全部はこの程遂に廣田外相、重光次官に対して「人事の刷新に関する意見書」を提出」するに至った<sup>35)</sup>。そもそも昭和10年春ごろから、外交官の停年制の導入について、重光次官を委員長、各部局の前任課長を委員とする「省内制度能率委員会」が検討を始めており、「意見書」の提出によってその流れは加速されざるを得なくなった<sup>36)</sup>。しかし、廣田外相はじめ首脳部は、かえって「外交官の怠慢感を助長する心配あり」という理由から停年制の導入に消極的で、大使・公使のポストを「一国三年制とし……人事の自在なる運用を計ると共に一方外交官には特殊の恩給制を採用して人事行詰まりの打開策としたい」という考えであった<sup>37)</sup>。ため、話は進展しなかった。

ただし、人事の行き詰まりという問題が、昭和7年の文官分限令の改正＝身分保障の強化とは本質的

にはあまり関係のないものだったということは付け加えておく必要があろう。昭和11年5月の衆議院予算委員会で、潮恵之輔内相は、文官分限令があるために「別ニ不便ハ感ジテ居リマセヌ……只今身分保障ニ関スル命令ニ変更ヲ加ヘルト云フ考ハ持ッテ居リマセヌ」と答弁している<sup>38)</sup>。文官分限委員会への諮問なしに官吏を休職にできなくなったからといって、官吏が60代、70代まで役所に居座り続けた、ということはない。休職→退職という手段によらず、「肩たたき」＝退職勧奨によって官吏を辞職させるという慣行は続いていたのである。しかし一方で、上述のとおり、人事の行き詰まりによる停滞感が官界に瀰漫していたこともまた事実である。このあたりの、高文官僚の人事の動態については、さらなる検討を要する問題であろう。それについては他日を期すことにして、ここでは話を次に進める。

### 3 昭和10年代の官吏制度改革論

前節までで見たとおり、昭和一桁年代の官吏制度改革は、高等試験制度の改正と、文官分限委員会の設置を中心とする分限制度の改正にとどまった。官吏制度全般にわたるような改革構想も、行政制度審議会のものを最後に現れない。「改革の時代」が訪れるのは、昭和10年代に入ってからである。その幕を切って落としたのは、軍部であった。

#### (1) 廣田内閣・林内閣——原点形成と内閣人事局構想の焦点化

昭和11年2月26日、陸軍将校のクーデター未遂、いわゆる二・二六事件が発生し、岡田内閣は総辞職する。それに代わって3月9日に組閣したのは、外交官出身の廣田弘毅であった。17日に公表された廣田内閣の政綱には「大に吏道を振肅し行政機構の更新を必要とする」という文言が見られる<sup>39)</sup>。ちなみに岡田内閣の政綱も「行政機構の全般に亘りてその改善に付周到の省察を加へんことを期す」と謳っていた<sup>40)</sup>。しかしいずれも、官吏制度改革に直接的につながるような内容ではない。

二・二六事件を経た陸軍は、「革新の推進力」として自己を指定し、政治に積極的に関与する道を選んだ<sup>41)</sup>。(廣田内閣の政綱にもあった)行政機構改革に関しては、内閣の統制機能を強化するための国



策統合機関の設置を主張し、政権に圧力をかけ始める。9月21日、寺内・長野両軍部大臣が、行政機構改革に関する軍部の共同意見書全文を廣田首相に提出した。そこに盛られていたのは、「各省文官人事の統制均衡に当り中央、地方人事の脈絡を規正す」ための人事行政機関を首相の管理の下に設置することと、文官任用令改正によって銓衡任用の範囲を拡充し、「広く人材の登用を図り特に国営事業その他産業の統制指導に任ずる政府機関の役員には民間堪能の士を任用する等人事行政全般に亘り刷新す」ことであった<sup>42)</sup>。文脈や狙いは全く異なるが、政党内閣期と同じように、高等官の銓衡任用の範囲の拡大が課題として取り上げられたのである。これに刺激されてか、10月には政友会の行政機構改革特別委員会も、「内閣に人事局を置く」こと、「判任官、奏任官の任用については銓衡条件を緩和し且つ特別任用の範囲を撤廃して全般に及ぼし勅任官については自由任用制度とし適材適所主義の徹底を期す」こと、「官吏身分保障制度はこれを廃止し、もし存置するとするも奏任官以下に限る」ことを含む改革案を作成した<sup>43)</sup>。

しかし、官吏制度改革がこれ以上焦点化することはなく、議論はもっぱら国策統合機関の設置問題に収斂する。そうこうしている間に廣田内閣は、衆議院解散を説く陸軍との対立を解くことができず、倒壊した。後任として陸軍大将の宇垣一成に組閣の命が降りたが、陸軍上層部がそれに抵抗して陸相を推挙しないという挙に出たため、昭和12年2月2日、二・二六事件後に予備役に編入されていた陸軍大将の林銑十郎が組閣した。林は、帝国議會での予算成立後、3月31日に衆議院を解散したが、その後、求心力を保つことができず、内閣はわずか4ヶ月のうちに瓦解する。

林内閣期にも、軍部の要求は継続していた。4月下旬には、内閣に国策統合機関・企画庁を設置する案と並行して、杉山陸相・米内海相が「政府部内の人事を統制し現在の如き各省バラバラの人事行政を統一して直に適材を適所に任用する」ため、また、「文官任用令の改正により民間の適材を思ひ切って登用しこれを適所に配する」ために、内閣に「人事を統括する新機構」を設置すべきである旨をあらためて主張している<sup>44)</sup>。5月14日に企画庁は設置をみるが、「人事を統括する新機構」は実現しない。

閣内の「大勢は特に人事局を設ける方法には反対で……内閣書記官長の下に人員関係の増長を計り各省人事の調整合理化を計るとともに一方、関係各省間の協調により人事の連絡を計り、特に中央諸官庁と地方庁との間の人事融通交換を密に」とするという考えが主流だったのである<sup>45)</sup>。

## (2) 第1次近衛内閣——全般的改革案の形成

短命に終わった林内閣の後を襲ったのは、これまでも複数回にわたって首相候補とされてきた華族のエース、公爵・近衛文麿であった。昭和12年6月4日、近衛内閣成立。そのおよそひと月後の7月1日、馬場鑓一内相の談話が新聞に報じられる。「今後は中央地方を問わず指導行政に力を注がなければならぬ、この見地から今後は官吏も或る程度経済界を指導する必要があるので官吏の任用についても文官試験をパスしたもののみが要職を占める様なことでは今後国家の実情に適合した行政は行はれぬ、だからどうしても文官任用令を改正し自由任用の途を開き人材簡抜の範囲を拡大しなければならぬ」<sup>46)</sup>。元大蔵官僚で貴族院議員の馬場は、陸軍の強い注文で内相に就任しており<sup>47)</sup>、この発言も陸軍の意向を体したものだと考えると、廣田内閣期・林内閣期に見られた陸軍からの改革圧力と線は一本につながる。折しも、7月7日には盧溝橋事件が勃発した。近衛内閣は不拡大路線を採って事態の收拾にあたったが、現地軍を統制することができず、大陸の戦火は拡大していく。

9月、昭和研究会が「人事行政刷新要綱（案）」をまとめた。昭和研究会は、近衛の大学以来の友人・後藤隆之助が、近衛を首相候補に見立て、私的な政策研究機関として昭和8年に立ち上げた組織で、官僚・学者・ジャーナリスト・財界人を広く委員としていた。委員たちは、研究成果や意見を、近衛を通じて実現させようという意識で研究会を開いて議論を繰り返しており、近衛内閣の成立に、熱気は高まったという<sup>48)</sup>。

それでは、「人事行政刷新要綱（案）」にはどのような改革案が含まれていたか。本文は、「練達ナル人材ノ簡抜ト、優秀ナル能動的官吏ノ養成ヲ図ルト共ニ各省限リノ人事ヲ廢シテ各省割拠ノ弊ヲ打破スル為、人事行政ニ一大刷新ヲ加フルノ要アリ」という全体の問題意識の開陳から始まる。そして、冒頭

に置かれているのはやはり人事局の設置である。人事局は、勅任官・知事の任命進退につき「各省大臣ノ閣議ニ提出スル案件ヲ審査シ意見ヲ具ヘテ之ヲ内閣ニ上申」し、奏任官の任命進退につき「人事局長官之ヲ内閣総理大臣又ハ各省大臣ニ具申シ各省大臣ノ発案ニ係ルモノニ付テハ人事局長官ノ意見ヲ徴ス」る。また、「各省間ノ甚シキ不均衡ヲ避クル為」、官吏の俸給その他の待遇の統一を図る。さらに、試験・銓衡の実施も担い、加えて養成・訓練の機関も附置するとされた。

官吏制度の改革案は、「任用」「高等試験」「養成」「俸給、給与及待遇」「其ノ他」の項目に分けて論じられている。まず任用の項では、銓衡任用を「凡ユル官ニ拡張シ民間ノ人材吸収ニ便ナラシム」と謳っているのが目を引く。(構成上は「俸給、給与及待遇」の項に含まれているものだが、)「銓衡任用ニ依ル官吏ニ付テハ高等文官ノ初叙官等ノ制限ヲ適用」しないというのは、民間人を相応の待遇で任用するために必要と考えられた策であろう。奏任文官特別任用令は廃止して、「凡ユル官ニ拡張」とされた銓衡制度に統合し、判任官からの銓衡任用を促すが、その際、「運用ニ当リ従来ノ如ク単ニ古参又ハ事務ニ通ズル点ノミヲ標準トセズ、識見及部下統率ノ才覚アル者ヲ簡拔スル」としている。

高等試験の項では、行政科・外交科・司法科を統合して一つの試験とすること、科目を整理すること、体格検査を実施すること、人物試験及び常識試験を主眼とする口述試験を導入すること、試験は資格試験ではなく採用試験とすることが挙げられている。養成の項では、試補制度の復活が謳われた。すなわち、「高等試験ヲ終タル者ハ高等官試補トシ人事局ニ於テ一括採用シタル上之ヲ地方官庁ニ分属セシメ、地方官庁長官ノ指導監督ヲ受ケシム。地方官庁長官ハ試補ヲシテ実務ヲ修得セシムル傍ラ其ノ地方ノ民政ニ関シ課題ヲ与ヘテ論文ヲ提出セシメ、考課状ト共ニ意見ヲ具ヘテ之ヲ人事局ニ送付ス」。

俸給、給与及待遇の項では、減俸を行うこと、「技術官ヲ冷遇スル現行ノ待遇ヲ改ム」ことなどが挙げられている。最後、其ノ他の項では、「勅任官ハ退官又ハ休職後一年以内ハ当該省ノ監督ニ依ル銀行会社ノ取締役、監査役ニ就任スルヲ得ザルコトス」という、いわば「天下り」禁止令が注目される。

さて、政府の改革案は、「近衛内閣は……爾来法制局、企画庁をして文官任用令の改正と身分保障令の撤廃を研究せしめてゐたが、旧臘はじめは成案を得た」<sup>49)</sup>と報じられたように、昭和12年の12月ごろには形をとりつつあった。企画庁／企画院が、法制局とともに制度改革に関与していたことに注目しよう。企画院は、この年の10月25日、企画庁に資源局を統合して設置されていた。その最初の大仕事は国家総動員法の立案であったが(法案は昭和13年3月24日に帝国議会で可決、4月1日から施行)、並行して官吏制度改革にも関わっていたことになる。しかしながら、瀧正雄企画院総裁と船田中法制局長官が改革案をもって内々に枢密院の意向を打診したところ、反対の態度が強く、店晒しのまま越年となった。枢密院は、銓衡任用範囲の拡大について、「ともすれば人事をして情実化せしめ人材登用は名のみとなり、却って派閥政治の復活に拍車をかけることになる、又任用の範囲拡大の結果上層部官吏の多数が民間から人材抜擢の名によって占められることになれば少壮有為の官吏は将来に対する希望を失ひ他に転向するか、初めから官吏への志をやめ民間事業会社その他へ走り逆に人材の官界逃避となる」と反発していたという<sup>50)</sup>。当然と言うべきか、その反対の理屈は、昭和一桁年代のそれとほとんど同じである。

この時まとめられた政府案の要綱は、次のようなものであった<sup>51)</sup>。まず、高等試験については、必須科目に国史を加え、人物試験を加味した口述試験を行う。後者については昭和研究会案にもあったものだが、同案にあった行政・外交・司法科の統合は採用されていない(ただし、後に作られる高等試験令改正案では、行政科と外交科は統合されることになる)。

次に文官任用については、「総テノ勅任文官ニ付其ノ職務ニ必要ナル学識、技能及経験ノ銓衡ニ依ル特別任用ノ途ヲ開クコト」、奏任文官についても「銓衡ニ依ル特別任用ヲ為シ得ル官ノ範囲ヲ拡張スルコト」が謳われている。全面無条件の銓衡任用開放を掲げる昭和研究会案よりは限定つきであるが、とりわけ勅任官については広範な銓衡任用を求めるものである。分限については、分限委員会は残しつつ、在官年数20年以上あるいは50歳以上の官吏の休職については諮問を不用とする、という案である

(昭和研究会案は、分限について論じるところがない)。

官等、俸給、待遇については、官等の陞叙や高官の昇給を「内閣人事部ニ於テ統一各庁間ノ公平ヲ期スルコト」が挙げられ、加えて「技術官優遇ノ途ヲ広メルコト」「[おそらく判任官の高等官への、であろう] 拔擢ノ方法ヲ考慮スルコト」が謳われている。内閣の人事部局による陞叙・昇給の統一や、技術官の待遇改善については、昭和研究会案と共通する。

「民間有為ノ材ヲ活用スル方策」は項目として特出しされており、内閣および各省に勅任待遇の「政務参与」を5人以内で置き（現行の参与官は廃止）、「各省大臣ノ奏請ニ依リ学識経験アル者ノ中ヨリ内閣ニ於テ之ヲ命」じて、「帝国議会トノ交渉事項ニ関シ内閣総理大臣又ハ各省大臣ノ諮問ニ応ズル」という案が示されている。「官吏再訓練」の項目においては、高等官に試補制度を設け、内閣人事部に所属させて、少なくとも三つの省に順次配属するとしている。試補制度導入は昭和研究会案も謳うところだが、同案は先述のとおり、試補を地方官庁に配属するとしていた点で異なる。

そして、昭和研究会案のいわば主軸をなしていた人事局については、内閣人事部という名称で設置が謳われている。その所掌事務は「各庁勅任官及内閣奏任官ノ任免、進退及身分ニ関スル事務」「各庁奏任官ノ任免、進退及身分ニ関スル事務ノ統制ニ関スル事務」「官吏ノ給与ノ統制ニ関スル事務」などとされ、人事部の下に文官高等銓衡委員会、文官高等分限委員会、文官高等懲戒委員会及高等試験委員を置くものとされた。ただ、「具体的人事ニ付テハ勅任官ニ付テモ成ルベク各省大臣ノ発案ニ基クコトトシ、主眼ヲ各省人事ノ流通調整ノ点ニ置ク」とされている点、昭和委員会案の人事局よりも、その権限は若干弱められている感がある。

この政府案は、昭和13年1月末の政務官会議に内示され、これについて審議するため、2月2日、八角三郎拓務政務次官（政友会）を座長とし、勝田永吉内務政務次官、中村三之丞大蔵参与官（以上民政党）、木暮武太夫商工政務次官、山本芳治厚生参与官（以上政友会）、春名成章外務参与官（第一議員倶楽部）を委員とする小委員会が設置された<sup>52)</sup>。検討の末、政務官会議から出された意見は、「現在

のまま資格試験とするか採用試験とするかについては更に考慮する必要がある」、「分限令は原則として全部撤廃すべき」、「人事部の機能に一々行政監察を加へては如何」、「政務官制度は十分これを活用するとともに民間の才能を活用することについては権威ある顧問を置くこととしては如何」というものであった<sup>53)</sup>。

政府案に強い反発・抵抗を寄せたのは、内務省を中心とした事務当局である<sup>54)</sup>。その事情と顛末は、4月末の新聞報道に詳しい。すなわち、政府案は「一度事務次官会議に諮るに及んで猛然たる非難に逢着した」。「勅任文官任用の門戸を開放し特別任用の道を拓くことに対しては予期以上の反撃が加へられ」、また、「文官分限令改正の問題に関しても……〔分限委員会への諮問なしの休職を可能とするラインである在職二十年とは〕「官吏の油の最も乗り切った時ではないか」と強い反対」が起こった。さらに、「地方官の人事は内務大臣の専断によって行はれてゐるために、地方官は内務省にのみ努めて他の各省を軽視すると云ふ傾向を生じてゐるが……地方長官は国政を担当する者であるが故に内閣の指揮下にあってこそ然るべし」、という発想の下に盛り込まれていた内閣人事部の設置に対しては、内務省の事務当局が「内務省は一種の人事省たるものである、内務大臣から人事権を剝奪したら地方人事の体系は紊れて支離滅裂となる」と反対し、「〔海軍出身で〕革新政策の担ひ手として期待されてゐた末次〔信正〕内相も……閣内で強く反対論を述べざるを得ない立場に置かれた」<sup>55)</sup>。

以上の反発を踏まえて作られた修正案<sup>56)</sup>では、勅任文官の銓衡任用に関する記述は一切消え、「在職二十年以上」の官吏を文官分限委員会に諮らず休職にできる記述も削除された。また、奏任文官の任用については、技術官の事務官への転任や自治体吏員の特別任用、奏任官待遇の官吏の本官への任用などの具体策が盛られたものの、銓衡任用は「専ら産業、金融又は通商貿易に関する事務に従事する」官に限定されることとなった。内閣人事部については、当然と言うべきか跡形もなくなり、合わせて試補制度も消滅した。

しかし5月に入ると、政府は一部の改革案について押し戻しを図る。勅任文官の銓衡任用については、奏任文官と同様「専ら産業、金融又は通商貿易



に関する事務に従事する」官に限定し、勅任文官銓衡委員会に諮るとした上でこれを復活させ<sup>57)</sup>、さらに、24日の閣議において、官の限定なしに全勅任文官を銓衡任用の対象とするという1月末時点の案に復元した。同日の閣議では、身分保障について、文官分限委員会を廃止して昭和7年改正以前の状態に復することも決まり、加えて、廃案となった内閣人事部の設置に代わって、内閣総務課の陣容を拡大した上で、内閣に各省次官・人事／秘書課長を委員とする「人事委員会」を置くこととなった<sup>58)</sup>。

だが、その後しばらく音沙汰は途絶える。事態が再び動くのは、この年の秋になってからである。きっかけは、「内閣改造によって入閣した池田〔成彬〕蔵、商相がこの制度改正の断行を熱心に主張し……西園寺公もまた去る〔9月〕十五日近衛首相が訪問した際、身分保障令の矛盾を指摘してこれが改正断行について首相を激励した」<sup>59)</sup> ことであった。改革を「熱心に主張」したとされる池田は銀行家で、三井財閥の事実上の経営トップ（三井合名常務理事）も務めた財界人である。

近衛首相は、塩野季彦法相、木戸幸一文相、末次信正内相の三相に命じて官吏制度改革案の再調整に当たらせることになり、10月11日にその初会合が開かれた<sup>60)</sup>。15日には近衛首相も含めて議論がなされ、末次内相は文官分限委員会の廃止を主張したが、他は「全面的撤廃は結局枢府と正面衝突の外なきことを説いて」反対し、「身分保障制度は存置する代わりに文官に一種の停年制を設け例へば或る官等に昇級し得ない場合はこれを整理し得る事恰も軍部の現行制度の如くにするのが適当なりとの見解が有力とな」る<sup>61)</sup>。先述のとおり、5月下旬の時点では、政府は分限委員会を廃止する方針にしていた。枢密院を現実には乗り越えなければならないハードルとして意識するほどに、閣僚たちは現実的な妥協の道を探る方向へ傾かざるを得なかったのであろう。一方、末次内相の分限委員会廃止論は、当然、内務省事務当局の意を受けてのことだと考えられる。分限委員会を残しつつも、在職年数・年齢により、分限委員会に諮問せずに休職とすることを可能にするという1月末の政府案に対して、内務省は、「本制限ニ該当セル者ハ有能ノ者ト雖モ之ヲ退官セシメラルルノ勢トナルト共ニ本制限ニ該当セザル者ハ若朽無能ノ者ト雖モ退官セシムルコトヲ困難ナラ

シムル結果トナ」<sup>62)</sup> る、と反対意見を寄せており、人事の自由度の確保を重要視していることが分かる。この反対意見では、分限委員会を「活用シテ」若朽無能の官吏を積極的に休職→退官させることが主張されていたが、その後意見を変え、そもそも休職処分の障壁となる分限委員会そのものを廃止するべきだ、と発想するようになったのであろう。

三相会議は11月15日に結論を見、改革案は閣議で承認された<sup>63)</sup>。その内容はおおむね以下のとおりである。高等試験については、行政科と外交科の統一、国史の科目追加、口述による人物考査の追加。勅任文官の銓衡任用の全面的開放は再び覆され、奏任文官ともども、「専ら産業、金融、通商貿易又は交通に関する事務に従事する」官のみが銓衡任用の対象とされた（ただ、その官は制限列举されているわけではなく、運用次第では相当広範囲の勅任・奏任官が銓衡任用によって民間人にも開放される可能性を秘めたものであったと言える）。勅任文官銓衡委員会は置かれなくなり、勅任文官についても高等試験委員の銓衡に依らしめることとなった。文官分限委員会は結局、廃止。内閣人事部の代替策は次のとおり定められた。

#### 人事交流ニ関スル件

- 一、内務省ノ主管ニ属スル地方高等官ト各省（内務省、厚生省、文部省、農林省、商工省）主管ノ高等官トノ人事交流上ノ連絡ヲ緊密ナラシムル為内務省ニ連絡委員ヲ置ク
- 二、連絡委員ハ関係各庁ノ人事関係高等官ヲ以テ之ニ充ツ
- 三、人事ニ関スル上奏ノ権限及手続ニ付テハ従来ノ制度ニ変更ヲ加ヘザルコト
- 四、連絡委員ニ付テハ官制ニ規定セズ関係省ノ申合ニ依ルコト

#### (3) 平沼内閣・阿部内閣・米内内閣——構想と倒壊の反復運動

かくして近衛内閣の官吏制度改革案は、行きつ戻りつしながらようやく決定を見たが、この時並行して（というより、前年から断続的に、というのが正確である）、近衛はたびたび辞意を漏らしていた。昭和14年1月4日、ついに辞職。翌5日に枢密院議長の座にあった平沼騏一郎が組閣する。就任直後



の12日、平沼首相は、前内閣の方針となっていた「身分保障制度の撤廃」＝文官分限委員会の廃止に反対の意向を明らかにした<sup>64)</sup>上で、近衛内閣でもこの問題に携わり、平沼内閣で留任していた塩野法相と木戸内相（文相から内相に転任）に改革の具体案の検討を委ねた<sup>65)</sup>。4月に作成された「文官制度改正要綱」<sup>66)</sup>は、基本的には近衛内閣のものを踏襲した内容だが、平沼首相の意を汲んでか、文官分限委員会廃止案は撤回され、「文官分限委員会ノ運用ヲ円滑ナラシムル」と記されている。なお、要綱には、「専ら産業、金融、通商貿易及交通ニ関スル事務ニ従事スル高等文官」という文書が付属している。これは、各省ごとに、表題に該当する高等官の官名を具体的に列挙したもので、たとえば農林省なら農林次官、各局局長、経済更生部長、本省の書記官及事務官、馬政局長官及び事務官・理事官など、大蔵省では理財局・銀行局・為替局の局長や書記官・事務官など、勅任官から奏任官、さらに判任官からの特別任用を容れる官まで、幅広く挙げられている。前述のとおり、第1次近衛内閣は、「専ら産業、金融、通商貿易及交通ニ関スル事務ニ従事スル高等文官」を具体的に列挙することなく、銓衡任用を可能とする勅令案を作成したが、平沼内閣は、これらの官を具体的に列挙した上で、要綱の本文にあるように「民間ノ人材ヲ拔擢スルノ途ヲ開」くことを狙っていたのであろう。

この要綱に対し、5月ごろのものと思われる、内閣官房総務課の3職員の意見が残されている<sup>67)</sup>。まず、書記官の佐藤朝生は、高等文官について「産業、金融、通商貿易又は交通のみに限らず総ての部門に亘りて（例へば内務行政、厚生行政）民間の人材を拔擢する」と銓衡任用の対象の拡大を述べ、分限令については「現行の「官庁事務の都合に依り」を広義に解釈し……広く国家的見地より見て本人を現職に居らしめることは不適当なる場合は皆この条文の適用を受けしめる要あり」と、休職条項の拡大適用を主張する。相当「進歩的」な案である。また佐藤は、「官吏は……<sup>エキスパート</sup>専門家たるを要し、又自分の受持つ仕事を責任を以て行はしめるためにも長期間一定のポストに居らしめること必要なり、官吏の頻繁なる異動は考ふべきものにて、寧ろその同一の地位にて官等俸給を上げる制度を作るを可とす」と論じているが、これは以後にも取り上げられる論点と

なる。

内閣人事部に類する組織の設置について、書記官の渋江縉一は、「単ナル人事交流ニ止マラズ廣ク文官制度改正……ニ付審議セシメ進メデ文官制度ノ漸進的改正ヲ企図セシム」ための強力な機関の設置を主張。理事官の佐野小門太（彼の意見書のみ5月11日の日付が記されている）も、「内閣ニ權威アル人事委員会ヲ設」け、「アル一定範囲ノ人事ハ人事委員会ノ全体会議又ハ部会ニ付シ其ノ連絡調整ヲ図ル」ことを提言している。

官吏制度改革案により強く反応したのは、各省事務当局＝現役高文官僚であった。新聞が報じるころでは、高等文官の銓衡任用の拡大について次官会議は非常に消極的で、「民間の有能の士必しも有能な行政官ではない」、「仮令門戸を解放しても実際問題として民間の有能者が果して俸給の廉い官吏に好んで迎へられるだろうか、若し官吏となる者があってもそれは結局その時の大臣或は有力高官と個人的な関係のある者位であらう」、「重要な行政の衝に当たっても直ぐに民間に戻る様では重要な機密が洩れたり又これを事業に利用される危険なしとしない」、「資格を得て長い間勉強して来た官吏の栄達の道を塞ぐ」、「十分下僚を指導監督する手腕があるか疑問である」<sup>68)</sup>といった意見が噴出したという。

しかし、法制局が各省から集めて木戸・塩野両相に提出した「意見書」<sup>69)</sup>を見ると、その意見は反対一色だったわけではない。まず、銓衡任用の範囲について、たとえば、企画院次長は、「其ノ範囲広汎ニ過グルヲ以テ特ニ民間ヨリ人材ヲ簡拔登用スルヲ要スル官職ヲ限定スルコト」と、対象とするポストを限定することを主張し、大蔵省も「次官……書記官、事務官……ニ民間人ヲ採用スルコトニ対シテハ賛意ヲ表シ難ク……少クトモ理財、銀行両局長及両局勤務書記官、事務官ニ民間人ヲ登用スルコトハ不適当ナリ」と、具体的なポスト・官名を挙げて、銓衡任用の導入に反対している。文部省、厚生省、鉄道次官も同趣旨の反対意見である。また、通信次官のように、「専ら産業、金融、通商貿易又ハ交通ニ関スル事務ニ従事スル高等文官ニ限定スル理由ニ乏シ」いと、政策分野の面では範囲拡大を主張しつつ、「次官、書記官ハ……身分保障ノ精神ヨリ見ルモ之ヲ民間人ノ特任ト為スハ問題アラン、事務官技師ノ程度ヲ対象トスヘシ」と、ポストにおいて制限

を設けることを主張する意見もある（商工次官も同趣旨の意見）。

一方で、銓衡任用の範囲を拡充すべしという意見もある。拓務次官は「総テノ勅任文官ヲ銓衡任用トスルコト……沈滞セル官界ノ空氣ヲ一掃スルト共ニ民間有為ノ材ヲ官界ニ活用スル」と述べ、農林次官も「銓衡ノ範圍等ニ付テモ出来得ル限り之ヲ広く」するべきと主張している。外務省も、「専ラ情報ニ関スル事務ニ従事スル文官」、「主トシテ情報事務ニ従事スル奏任官タル外交官又ハ領事官」に銓衡任用を拡大することを訴えている。

高文合格者以外への奏任文官の門戸開放という点では、鉄道次官が「技師ヲ書記官又ハ事務官ニ任用シ得ルノ途ヲ拓クベク、更ニ事務官ヲ高等文官官等俸給令第十四条別表第二表第一号ニ依ル官〔高等官三等まで陞叙可能な官〕トシ尚広く奏任文官特別任用令ニ依ル特別任用ヲ認ムルコト」と述べ、内務次官も「奏任文官中高等試験ニ合格セザル者ニシテ相当年限行政事務ニ従事シタル者ハ更ニ高等試験委員ノ銓衡ヲ經テ之ヲ他ノ文官ニ任用シ得ルノ途ヲ拓クコト」と主張する。さらに、企画院次長は上述のとおり、高等文官の銓衡範囲の限定を主張していたが、一方で、「銓衡任用者任官後一定ノ年限ヲ經過シタルトキハ特別ノ銓衡ニ依リ高等試験合格者ト同等ノ資格ヲ附与シ得ルノ途ヲ拓クコト」と述べている。

身分保障について言及している省庁は多くはない。企画院次長が「〔文官分限〕委員会ニ於テ休職理由トシテ認メ得ベキ事項ヲ予メ定メ各庁当局ヘ内示スル」と、文官分限委員会を残しつつ、その利用を促進する案を出している。文部省はさらに進んで「身分保障令ヲ撤廃スルコト」を主張しているが、その理由は「文部教育行政ニ於テハ充分ナ理由ハ無イケレドモ学校ノ振肅ノ為ニ是非ヤメテ貫ハナケレバナラナイ場合ガ非常ニ多イ」からだという。

改正要綱は、「各庁ノ高等官相互ノ人事交流上ノ連絡ヲ緊密ナラシムル為ニ關係各庁ノ人事關係高等官ヲ以テ組織スル連絡委員ヲ置ク」としていたが、これについて内務省は、「之ヲ内務省ニ設置スルコト……内務次官ヲ委員長ト」することを主張し、これに対し商工次官は「内閣ニ之ヲ設置スルヲ可トス」としている。先述のとおり、そもそも内閣人事部（局）構想が出されてきた背景のひとつには、地方

官の人事権を内務省（内相）が専断しており、地方行政に関わっている文部省や商工省、農林省などが、それに関与できないことに対する不満を持っていたことがあった<sup>70)</sup>。すなわちここには、「内務省対その他の省」という対立の構図があり、この内務省と商工次官の意見の食い違いは、それを直截に表していたのである。その他、企画院次長は、「人事局（仮称）ヲ設置シ交流其ノ他人事ノ統一保持ニ当ラシメ」ることを主張。文部省は、「一機関ヲ作ツテ其所ニ将来官吏トナルベキ者ヲ採用シテ各省ヘ振當テ事務ヲ勉勵セシメルトイフ方法ヲ講ズル」と、第1次近衛内閣の当初の改革案にあった試補制度に類するしくみにからめて、人事機関の設置の必要を説いている。

具体的な人事交流については、大蔵省が「広く〔内務〕省主管ノ高等官」について人事交流を進めることを主張しており、これも、上述の地方官人事をめぐる内務省と他省の対立構図の現れと見える。また、企画院次長が「日満間ニ於ケル人事ノ交流ヲ図ル為……我国ノ相当官職ニ銓衡任用シ得ルノ途ヲ拓クコト」、拓務次官が「内外地……ヲ通ズル大規模ノ人事ノ交流ヲ行ヒ多数ノ官吏ヲシテ外地及満州、支那等ニ対スル認識ヲ深メシムルノ要アリ」と、それぞれ「外国」・外地との人事交流の必要を述べているのは、立場的に「分かりやすい」主張と言える。

かくのごとき各省の意見の違いは、閣僚を通して閣議に照射される。「一部閣僚はこの事務当局の〔銓衡任用の拡大に反対する〕主張を支持し……一方官界の沈滞せる空氣を刷新するためには広く民間の人材を登用すべしと主張する閣僚も少なからず、この点陸軍も強硬なる要求を提示してゐるので現状のままで閣議にかけても到底纏まる見込みは立たぬ」、「かかる情勢を察知して主任閣僚たる塩野、木戸両相はなんとか両者の歩み寄りを図らうとし今後機会ある毎に各閣僚と個別的に会見して本問題に対する意見を聴取」することになった、と報じられたのが6月の下旬である<sup>71)</sup>。しかし8月28日、独ソ不可侵条約の締結に「欧州情勢は複雑怪奇」との旨の声明を発し、平沼内閣は総辞職してしまった。

2日後の昭和14年8月30日、首相の座は陸軍の阿部信行に移る。成立当初から弱体とみられていた阿部内閣だが、成立後ほどなく、身分保障制の撤廃

=文官分限委員会の廃止を検討する<sup>72)</sup>。しかし、9月27日に全枢密顧問官が参集した席において、阿部首相及び唐澤俊樹法制局長官がその旨を伝達したところ、枢密院は、身分保障制の撤廃について「官吏の公正なる人事行政を保障するために絶対にこれは許容し得ず」という態度で、反応は極めて悪いものであった<sup>73)</sup>。そのことを伝える新聞記事には、「各省事務当局を通じて身分保障制撤廃には大した反対は持たず、却て自由任用制〔ここでは、民間人を高等官に任用するための銓衡任用範囲の拡大を意味していると考えられる〕の方に依然たる反対論が有力に構へてゐる」という記述がある。先述の、平沼内閣の改正要綱に対する各省意見においても身分保障制に関する言及は少なかったように、確かにこの問題は、高文官僚たちの中心的な関心事ではなかったと言えるのだろう。このような枢密院と各省の現役官僚のスタンスの違いが生じる理由は、筆者の前稿でも示したところである<sup>74)</sup>。すなわち、人事を行う現役官吏は、人事の柔軟性を確保したいという意識を持つため、その柔軟性を支障するような制度（あるいは制度改変）には、一見それが高文官僚の既存の秩序を守るようなものであっても反対することがあり、そこで、いわば「秩序保持」一辺倒の枢密院との意見の齟齬が生まれるのである。文官分限委員会の廃止というのは、まさしくこの構図が当てはまる例の典型であった。

さて、枢密院方面の険悪な雰囲気の前にしても、阿部内閣は身分保障制撤廃を模索し続けた。その背景には、陸軍からの強い圧力や、改革遂行による求心力の保持の思惑があったものと思われる。阿部首相に命じられた「唐澤法制局長官は枢密院の反対を予想し齋藤内閣当時身分保障制が設定された際の設定理由を各項目別に検討し現在では既に同制度存置の必要なことを詳細に列挙した理由書<sup>75)</sup>を阿部首相に提出、首相は右の理由書に更に二、三項目を付加し……畑俊相、小原内厚相、河原田文相、永井通相、金光拓相、伍堂商相等の閣僚へ……内示……、その同意を得」た<sup>76)</sup>。これが11月下旬の入口頃のことである。阿部首相には「長年の懸案たる身分保障制の撤廃を先にやっつてのけ一挙に政府の信用を回復しようといふ気持」があり、「〔陸軍方面だけでなく〕最近の官僚独善にあきたらぬ実業界方面からも強硬な要求が現れ、官界自身にも大した反対

空気は見受けられないので、この際論議の多い文官試験制の改革や任用範囲の拡大さては人事局の設置などのうるさい問題は別の機会に考慮することとし、身分保障制撤廃の一本槍で進めばいかな枢密院でもこれを握り潰すわけにはいくまいといふ肚だった<sup>77)</sup>。

ところが、閣内の意思が統一されていなかった。すなわち、永田秀次郎鉄相、秋田清厚相、小原直内相は「必ずしも絶対的急務と見做すことの出来ぬ本案の御諮詢を奏請して枢密院との摩擦を惹起することは策の得たるものではない」として慎重論をとり、対して畑俊六陸相、吉田善吾海相、伍堂卓雄商相、遠藤柳作書記官長は即時実行論であったという<sup>78)</sup>。結局、「食糧問題、燃料問題等国内経済問題の解決が焦眉の急務とされてゐるこの際枢密院との間に摩擦を惹起することは極力避くべきである」という「自重論」が勝るようになった<sup>79)</sup>。それでも、12月8日の閣僚懇談会では、「殊に伍堂商相、金光〔庸夫〕拓相よりは即時実行の意見が開陳された」という<sup>80)</sup>。実行論者に名前が挙がっている顔ぶれを見ると、軍部大臣の両名の外、陸軍に推されて阿部内閣の組閣参謀になった遠藤内閣書記官長<sup>81)</sup>と、内務省警保局長時代に陸軍と接近したといわれる唐澤法制局長官<sup>82)</sup>は、軍部に極めて近い。伍堂商相と金光拓相は、それぞれ貴族院議員、衆議院議員であるが、伍堂は直前まで日本商工会議所会頭、金光は複数の企業の社長・役員を歴任し、東京商工会議所副会頭の経験もあり、どちらも「実業界」の人と言えるだろう（伍堂に関しては、1930年代に南満州鉄道株式会社理事や満州国の国策会社・昭和製鋼所の社長を務めており、軍部にも近かった可能性が高い。そもそも伍堂の職業人生のスタートは海軍である）。そう見ると、この時の身分保障制撤廃をめぐる意見の対立の構図は、「反対論の枢密院、実行論の軍部・財界、日和見の官界」といったところであろうか。

この頃の阿部内閣はすでに、基盤であるはずの陸軍の支持を失い、議会方面からも不信任の聲が上がる状態で、もはや政権運営は行き詰っていた。年が明けて昭和15年の1月14日、総辞職。代わって16日、海軍の米内光政が組閣する。米内内閣は、阿部内閣の一点突破戦術とは対照的に、身分保障制撤廃に限らない、広範囲の官吏制度改革を検討し



た。4月19日、新聞に「官吏制度改革については議会終了以来企画院において文官任用令、高等試験令、身分保障制、高等官官等俸給令等に互って全面的に具体的研究を進めてゐたが……大体終へたので目下法制局で再検討に基き各種の試案を練って」といふと報じられる<sup>83)</sup>。

その4日後、23日の日付を付された「文官制度改正要綱」が存在する<sup>84)</sup>。これは、高等試験制度、文官任用、身分保障、官吏の待遇など、幅広い構想を含んだものである。以下、その内容につき、五つの点に絞って紹介しておこう。

第一に、高等官の任用について。まず、銓衡任用の拡大範囲が縮んでいることに注目したい。勅任文官については、文官任用令第3条の2に規定されている銓衡任用を認める官を増やすのみとなっている。第1次近衛内閣以来謳われてきた民間人登用については、「一般ノ高等文官タルヘキ資格ヲ有スル者ノ外、産業、金融、経済其ノ他ニ関シ民間ノ知識経験アル者」を任用できる「参事官（仮称）」の新設や各省の参事・顧問制度の活用によって実現する方針が採られている。先取りになるが、ここで言う「参事官」などの官の設置案は作られなかったため、米内内閣では奏任文官の銓衡任用範囲の拡充は封印されたことになる。一方、判任官などからの奏任文官への特別任用については、拡充の方向が示された。これは、筆者の前稿でも示したとおり、実に行政調査会の頃から出され続けていたもので、それが求められてきたのは、事務能力に長けた判任官を「優遇」して職務への動機づけを強め、ひいては判任官全体の士気を維持する（＝「頑張（って認められ）れば報われる（かもしれない）」）ことが、組織運営上必要だと現役官僚たちにも考えられていたからであろう<sup>85)</sup>。

第二に、身分保障制については4案の併記となっている。第1案は、文官分限委員会を廃止し、その代わり、文官分限令に定める休職事由をより詳細化することで、無軌道な休職処分を歯止めとするものである。第2案は、分限委員会は存置し、勅任官については適用除外、つまり、委員会に諮ることなしに休職にすることができるようにするものである。第3案は、同じように委員会は存置し、①分限令に規定する休職事由を詳細化し、それに明確に該当する場合、あるいは②一定年齢・一定在職年数・恩給

年限などに達している場合については適用除外とするものである。そして第4案は、委員会を存置するものの、休職を直接審査するのではなく、休職処分を受けた官吏からの異議申立を受け付け、裁決を行う機関に改めるものである。

第三に、官吏の待遇について、「官等陞叙ノ制度ヲ再検討シ、一定ノ官職ニ長ク留マル適任者優遇ノ途ヲ広ムルコト（高等官三等ヲ最高官等トスル文官ニ付テモ長ク其ノ地位ニ留マル適任者ハ其ノ儘勅任官ト為ルガ如キ途ヲ一般ニ考慮スルガ如シ）」という記述がある。これは、平沼内閣時の内閣書記官・佐藤朝生の意見にあった「エキスパート養成」論の流れを汲むものと言えるだろう。

第四に、内閣人事部に関する記述が復活した。第1次近衛内閣の初期の草案以来である。もっともそれは、「各省人事ノ流通調整ヲ図リ、官吏ノ任免、進退、身分及待遇ニ関スル制度及其ノ運用ニ不統一ナカラシムル」ことをその任務とする調整官庁と位置付けられ、おまけに「設クルコトニ付考慮スルコト」と、かなり弱いニュアンスで記されるにすぎないものであった。

第五に、「立案ノ順序」として、進め方を具体的に示しているのは、これまでの改正要綱などにない形である。それによれば、「必要ニシテ且実行比較的容易ナルモノヨリ順次立案シユクコトヲ致度」、奏任文官特別任用令の改正と「外国政府」官吏の再任時特例をまず実行し、次に高等試験、そして文官任用と身分保障は「最後」に手を付けると記されている。内閣人事部については言及すらなく、そもそも実現に向けた熱意は高くなかったのかもしれない。

その後の推移であるが、5月27日付の文官分限令改正案<sup>86)</sup>は、文官分限委員会は存置し、在職20年以上／勅任官55歳・奏判任官50歳以上の者について委員会に諮問せずに「4号休職」を可能とするものとなっており<sup>87)</sup>、これは改正要綱の第3案の②に沿っている。しかし、米内首相や、首相から改革案検討の委員に指名された兄玉秀雄内相、吉田茂厚相、木村尚達法相、勝正憲通相の間では、身分保障撤廃の意向が強く<sup>88)</sup>、最終案は文官分限委員会の廃止に決まる。

高等官の任用については、上述の四相と内閣三長官（内閣書記官長・法制局長官・企画院総裁）によ



る、6月3日時点の検討事項整理書<sup>89)</sup>が残されている。それは、官吏への民間人の登用のために、①文官任用令3条の2の官の追加（内閣情報部長、外務省通商局長、同情報部長、内務省神社局長、大蔵省為替局長、貿易局長官、物価局次長、電気庁長官、航空局長官、国際観光局長など）、②「農林省及商工省ニ……参政官（仮称）三名以内ヲ置ク……参政官ハ勅任官……トシ、自由任用ノ官トス」、③「中央官庁ノ書記官及事務官……ノ中一定数〔総数ノ五分ノ一ヲ超エザル範囲内ニ於テ内閣総理大臣之ヲ定ム〕ヲ限り、其ノ従事セントスル職務ニ必要ナル学識、技能及経験ヲ有スル者ヨリ高等試験委員ノ銓衡ヲ経テ特ニ任用シ得ルノ途ヲ拓ク」という三つの方策を掲げている。

4日の定例閣議では、このうち参政官（仮称）設置構想について、「名称が適当でない」「行政の運用上支障を来さぬか」「適当の人物を得られるか」「大臣と進退を共にすると考へられるが果して妥当か」「枢密院関係を悪化せしめ身分保障令の撤廃に影響することになりはせぬか」<sup>90)</sup>といった異議が出されたという。しかし結局14日、大蔵、商工、農林、逓信の4省に、自由任用の「輔政官」<sup>91)</sup>を置くことで決定を見、輔政官臨時設置制なる勅令が準備された。輔政官は一省3名以内とし、原則として俸給を受けない「名誉勅任官」とするもので、これによって「民間人が本来の職業を持ちつつ官吏となり得る途を開」き、「位階勲等は他の勅任官と同様に加授されるのでこの点民間専門家を官界に誘致する」ことを狙っていた<sup>92)</sup>。

6月4日、まず文官分限令改正が枢密院に諮詢される。19日に第一回審査委員会が開かれた。24日には文官任用令改正、奏任文官特別任用令改正など8件が追加で諮詢され、これを受けて7月3日に第二回審査委員会が開催。さらに5日、輔政官臨時設置制と高等官官等俸給令改正（輔政官設置に伴うもの）が諮詢され<sup>93)</sup>、10日・15日と第三回・第四回審査委員会が行われた。この間、審議の俎上にあげられたのは「政府ノ承認ヲ受ケ外国政府又ハ之ニ準ズルモノノ官吏其ノ他ノ職員ト為ル為退官又ハ退職シタル高等文官ノ再任又ハ再就職ノ場合ノ官等ニ関スル件」と高等試験令改正の二つのみで、見るべき議論はあまりない。一点、前者について法制局が、「外国政府職員ト為リタルモノハ少クモ二年其

ノ職ニ在ラザル限り此ノ〔外国政府職員としての在職年数を国内の在職年数とみなし陞叙必要年限に算入する〕特典ヲ与ヘザルコトトシ動モスレバ其ノ帰還ヲ急ガントスル傾向ヲ防ガントスルモノ」<sup>94)</sup>と説明していることに注目しておこう。前節で言及したように、高文官僚の人事の「やりくり先」として期待されていた「外国政府」は、当の人事対象者からは歓迎されない場所だったのである。

ところで、米内内閣成立からしばらくの後、昭和15年の春頃から、近衛を核とした新党運動がふたたび興っていた。近衛内閣樹立を目指す陸軍が陸相を引き上げたため、第四回審査委員会が開かれた翌日の7月16日、米内内閣は倒壊した。22日、近衛が第2次内閣を組閣する。これにより、枢密院に諮詢され、審議されていた官吏制度改革関連の諸案はいったん撤回されることになった。7ヶ月、5ヶ月、6ヶ月といずれも短命に終わった三つの内閣では、官吏制度改革を成し遂げることはできなかったのである。

#### （4）第2次近衛内閣——実現

近衛内閣は7月22日の組閣直後から、「官界新体制」という新語の下に官吏制度改革を目論む。8月6日、安井英二内相、河田烈蔵相、石黒忠篤農相、風見章法相、星野直樹企画院総裁、富田健治書記官長、村瀬直養法制局長官から成る閣僚小委員会に、法制局の手による「官吏制度改革要綱」が提出された<sup>95)</sup>。

要綱は「文官任用制度ニ関スル件」「文官分限制度ニ関スル件」「高等試験制度ニ関スル件」「日満間ノ交流人事ニ伴フ待遇改善ニ関スル件」の四項目から成る。

文官任用制度の項目は、米内内閣の「改正要綱」と比べると、銓衡任用の範囲拡大がやや膨らんでいる。すなわち、勅任文官の銓衡は、3条の2の官の拡充に止まらず、より広い範囲への開放が謳われ、それに伴って、勅任文官銓衡委員会の設置案が復活した。銓衡任用の拡大の範囲については、一切の勅任文官を対象とする「甲案」と、「府県知事、法制局参事官等特殊ノ官ノミヲ除外シ成ルベク広範囲ノモノト」する「乙案其ノ一」、「概ネ内閣及各省ノ部長並ニ之ニ準ズルモノニ止ムルモノト」する「乙案其ノ二」の3つの案が示された（小委員会は甲案

=全面開放に決する)。

奏任文官については、「職務ニ必要ナル学識、技能及経験アル者ヨリモ銓衡任用シ得ル特別ノ官ヲ設置スルコト」が謳われている。これは、米内内閣の改正要綱にあった「参事官」と同種の構想と言える。また、「各省ノ書記官事務官ノ如キ官ニ付テモ特別ノ需要ニ応ジ随時、特定ノ事務ニ従事スルモノニ限り、……銓衡任用ノ途ヲ開クコト（此ノ場合銓衡任用許容ノ員数ヲ限定スルコトヲ必要トセズヤ）」という記述もある。だが、これらの奏任文官に関する改革案は、米内内閣の時と同様、具体的な勅令改正に落とし込まれることはなかった。この時作られた改正案も、結局は勅任文官の銓衡任用の拡大にとどまったのである。

文官分限制度については、文官分限委員会の廃止を謳う。この点は米内内閣の最終的な改正案と同様である。高等試験制度については、行政科と外交科の統合と、試験科目の適当な「調整按配」が挙げられており、(先には言及しなかったが)米内内閣時の要綱と趣旨においてほぼ変わらない。「日満間ノ交流人事ニ伴フ待遇改善」は、ここまでほとんど言及してこなかったが、実は第1次近衛内閣時から安定的に改正案に列されていたものである(内容の概略については、前項で記した米内内閣時の枢密院審議の箇所を参照のこと)。

さて、文官制度改革関係の10件の勅令(改正案<sup>96)</sup>は、9月13日に枢密院に諮詢され、10月8日を皮切りに審査委員会における審議が始まった<sup>97)</sup>。折しも12日、「新体制」の象徴たる大政翼賛会が発足する。この間、新聞は、「枢府の空気は従来よりも緩和され情勢は相当好転」していると見立てていた<sup>98)</sup>が、12月28日まで14回の審議を重ねた審査委員会の内容を見ると、とてもそうは言えない。顧問官たちは相も変わらず官吏制度改革(具体的には勅任文官の銓衡任用の拡大と文官分限委員会の廃止)に後ろ向きの発言を繰り返している。ここでは二点、審議過程に現れた特筆すべきことを記しておく。

まず第一点は、政府側の官吏制度改革の主眼は、勅任文官の銓衡任用の余地を広げることにあり、高文官僚の地位を脅かすような改革を行う意思は毛頭なかったし、その他の官吏制度についても、大きな変更は望んでいなかったということである。

改革要綱にあった奏任官の銓衡任用の余地拡大についてはそもそも諮詢すらされなかった。10月8日の第1回委員会で、村瀬法制局長官は、「官吏組織ノ中枢ハ試験任用ニ依ル者ヲ以テ本体トスルコト従前通りニシテ本案ハ唯ダ勅任文官ニ付例外的ニ銓衡任用ノ途ヲ開キタルニ止」ると述べているし、28日の第3回委員会でも、近衛首相が「勅任文官ハ原則トシテ有資格者ヲ以テ任用スル従来ノ建前ニ変更ナク本案ハ唯ダ民間ニ適任者アリタルトキ例外トシテ之ヲ任用セントスルモノ」であると弁明している。また、同じ回において、村瀬は「官等ハ其ノ複雑ニ過グル点考究ノ余地アルモ現行官吏制度ノ根幹ヲ為スモノナルガ故ニ暫ク旧ニ依ラン」、近衛は「文官ニ定年制ヲ設クルコトニ関シテハ……年齢ノ定メ方ニ困難アリ却テ人事ノ疎通ヲ妨グルノ虞アルニ由リ不可」と述べ、官等制度の改変や定年制の導入にも消極的である。

第二点は、政党がほとんど勢力を失った地点において、しかし相変わらず枢密院の守旧派の懸念は絶えなかった、ということである。第1回委員会において、清水澄顧問官(法学者、元行政裁判所長官)は「勅任文官全般ニ亘リ銓衡任用ノ途開カルルヤ政党ニ代ル勢力ニ依ル割込運動ハ絶無ニ非ザルベク」と述べている。その「勢力」として何が想定されていたのか。12月13日の第9回委員会で、河合操顧問官(1921年陸軍大将、参謀総長、1926年予備役編入)は次のように述べている。すなわち、勅任文官の銓衡任用の範囲を広げることは「大政翼賛会ノ幹部等ヲ随意官吏ニ任用シ官界ノ秩序ヲ紊スガ如キ虞」がある、と。

審査委員会が進むうち、12月上旬に、南弘・潮恵之輔・二上兵治の各顧問官(いずれも官僚出身)から成る小委員会が置かれた。この小委員会が「対案」を作り、枢密院議長も務めた平沼騏一郎国務相を仲介役として政府に原案修正を求めたが、政府は「若シ本案ニシテ否決セラレタルトキハ政府トシテハ総辞職ヲ為スカ又ハ反対上奏ヲ為スノ已ムナキニ至ル」と強硬姿勢をとる<sup>99)</sup>。「政府原案ニ重大ナル修正ヲ加フル結果本院ト内閣トガ衝突ヲ来スガ如キハ現下ノ時局ニ鑑ミ厳ニ戒ムベキ」<sup>100)</sup>という認識に傾いていた枢密院は、事ここに及んで、近衛首相を呼び、勅任文官の銓衡任用を「主トシテ産業経済ノ衝ニ当ル官吏ニ之ヲ適用シ地方長官ニハ原則トシテ

之ヲ適用セザルコト」、今回の改革をあくまで暫定的措置と位置づけ、「官吏制度ノ全般ニ亘リ根本的審議ヲ為サシムル為委員会ヲ設ケ此ノ会ニ於テ官吏ノ地位確保ニ関スル方法ヲモ考慮セシムルコト」についてそれぞれ言質をとることで、政府案を受け容れることを決めた<sup>101)</sup>。

かくして官吏制度改革関連勅令案は、12月31日、枢密院本会議の審議に付され、特に大きな議論のないまま可決された。一点、長らく衆院議員を務めていた三土忠造顧問官の発言が、分限委員会の本質的な意義に関して本稿の2節末で筆者が述べた認識と重なり、興味深いものがあるので紹介しておく。「本官ハ昭和七年当時〔齋藤内閣の通相として〕台閣ニ列シ官吏身分保障制度ノ設定ニ参与シタル当初ヨリ右制度ヲ以テ爾ク重要ト認メズ即チ……右ノ制度アリトスルモ官吏ハ大臣ノ意ニ反シテ在任スルコト能ハザルベク之ガ為事実上官吏ノ地位安定シタルモノト目スルヲ得ザレバナリ」。「本官ハ官吏身分保障制度存在ノ意義ヲ本来認メザルガ故ニ世上苟モ此ノ制度ニ対シ論難アリトセバ寧口之ヲ撤廃スルヲ可トシ本案ニ賛成セントスルナリ」（圈点筆者）<sup>102)</sup>。

昭和16年1月6日、官吏制度改革関連勅令が一斉公布となった<sup>103)</sup>。昭和初年から紆余曲折を繰り返してきた官吏制度改革は、ようやく実現したのである。その内容について簡単に触れておこう。まず、高等試験令改正によって、行政科と外交科は統合され、必須科目に国史が導入された。次に、文官任用令改正によって、すべての勅任文官について「其ノ職務ニ必要ナル学識、技能及経験ヲ有スル者」から、新設の勅任文官銓衡委員会の銓衡により任用することが可能となった。なお、勅任文官銓衡委員会の構成は、内閣書記官長、法制局長官、各省次官2名、文官任用令第二条ノ規定ニ依リ〔＝高文に合格し、高等官三等に2年以上在職〕任用セラレタル勅任文官2名とされた。

文官任用令改正によっては、その他、3年以上奏任文官たる技術官や学校長・教官は、一定の条件の下、高等試験委員の銓衡により事務系の奏任文官に任用することも可能となった。奏任文官への銓衡任用については、奏任文官特別任用令の改正によって、高等官4等以下を最高官等とする奏任文官（特に列挙されている官名の官を除く）には、5年以上判任官として在職し5級俸以上を受ける者から高等

試験委員の銓衡により任用することができるようになった。それまでの特別任用令は、これとまったく逆に、判任官の特別任用を許容する高等官4等以下を最高官等とする奏任文官の官名を列挙していたのであり、特別任用範囲は拡張されたと言ってよい。しかしこれらは言うまでもないが、勅任文官のように、広く官界外の人材の任用を可能とするものではなかった。

さて最後に、枢密院の妥協条件であった「官吏制度ノ全般ニ亘リ根本的審議ヲ為サシムル為」の委員会について簡単に触れておこう。それは、改革が成った4ヶ月後の5月7日に、「文官制度委員会」という名称で内閣に設置された。委員は平沼内相、河田蔵相、柳川平助法相、石黒農相、小倉正恒國務相、鈴木貞一國務相、南・二上両枢密顧問官である。発会にあたって、広範な課題を箇条書き的に列挙した「文官ニ関スル制度及其ノ運用ニ関スル研究事項」「同細目」という文書<sup>104)</sup>は準備されたが、議事録を見る限り、会議は具体的な成果物に向かって議論をするという雰囲気ではなく、終始「フリー・トーキング」<sup>105)</sup>の様相を呈している。

委員会は5月9日から7月11日まで7回開かれたが、7月18日、第2次近衛内閣は、松岡外相を外すために総辞職。同日、近衛が第3次内閣を組閣する。文官制度委員会は8月1日付閣議決定で存置が決まったものの、その後開催されることはなかった。かくして、戦前期における官吏制度改革の検討の幕は下りた。その幕が再び上がるのは、昭和20年、「玉音放送」の声を聴いた後となるだろう。

## 4 結論

以上、官吏制度改革構想について、昭和初年からの15年強の歴史を通貫して眺めてきた。そこから得られた結論を三点にまとめる。

第一に、冒頭でも言及した、官吏制度改革案の内容の「不変性」である。本稿がカバーした時期には、単純化を恐れずに言えば、政党政治の時代から軍事政治の時代への移行があった。官吏制度が置かれた文脈も、これによって大きく変化していたはずである。にもかかわらず、行政制度審議会から、昭和一桁年代の身分保障制度の検討、そして昭和10年代の官吏制度改革構想に至るまで、改革のメニュー



一として挙げられたものは、まったくと言っていいほど代わり映えのしないものであった。例えば、昭和16年1月の改革で、勅任文官の銓衡任用の範囲の拡大と、その銓衡を行う勅任文官銓衡委員会の設置がなされたわけだが、そのアイデアは、勅任文官は「総て当該官ノ職務ニ必要ナル知識経験ヲ有スル者ヨリ勅任文官銓衡委員会ノ銓衡ヲ經テ之ヲ任用スルヲ得ル途ヲ開ク」と謳った昭和2年の行政制度審議会報告書にすでに現れていたのである。このような官吏制度改革論の「不変性」は、行政／官僚制というシステムが本来的に持つ、過去・前例との継続性を重んじ、「創造性」を排除しようとする性質に起因していたと言えるのではなかろうか。

第二に、この時期の官吏制度改革案の論点の単純さである。行政制度審議会の報告書にはかろうじて現れていた官等制度、官格の撤廃などは、その後ほとんど顧みられず、もっぱら高等文官、とりわけ勅任官の銓衡任用の拡大と、官吏の身分保障制が焦点化された。これは、広範にわたる内容の報告書が提出された大正末期の行政調査会とは対照的である。第2次・第3次近衛内閣で設置された文官制度委員会は、当初準備された「文官ニ関スル制度及其ノ運用ニ関スル研究事項」や「同細目」を見る限りでは、ふたたび広範な官吏制度改革を検討する可能性を秘めていたが、現実には単なる「フリー・トーキング」の場となり、しまいには自然消滅してしまった。

第三に、15年強続いた官吏制度改革案の検討過程においても、そして、昭和16年に最終的に改革が成っても、高文官僚優遇の人事運用を支える基盤はほとんど脅かされなかったということである。繰り返しになるが、昭和16年の改革の主要な内容は、高文官僚の存在と官界における主流の地位を基礎としつつ民間人登用を例外的に許容するための勅任文官の銓衡任用制度の拡充と、奏任文官の判任官からの特別任用の拡大（しかも、特別任用が可能な官は高等官4等までしか上がれない。すなわち、基本的には勅任官に累進できない）にとどまった。これらはいずれも、高文官僚優遇の人事運用の基盤を突き崩すようなものではない。また、この時、文官分限委員会の廃止も実現したが、これは、議論が繰り返されてきた割には、本質的にはそれほど重要ではない問題であった。

奏任文官についても、勅任文官と同様に民間人の登用を含んだ銓衡任用範囲の拡大が模索され、第1次近衛内閣の時には、「専ら産業、金融又ハ通商貿易ニ関スル事務ニ従事スル高等文官ノ特別任用ニ関スル件」なる勅令案が準備されていた。しかしその後は、各内閣の改革要綱レベルでは盛り込まれても、実際の勅令（改正）案の整備の段になると悉く落とされた。史資料の限り、それはそもそも準備された形跡がない。これは、立案にあたった法制局や、あたせた歴代内閣が、各省の高文官僚たちの意向を忖度した結果だったのか。確たる史料にはたどりつかないが、第1次近衛内閣や平沼内閣が達着した各省からの反対・抵抗（と、それ以降に勅令化の流れが途絶えたこと）は記憶しておいてよい事実であろう。一方また、官吏制度改革を推進する側の「革新／新体制」派にとっては、枢密院における近衛首相の答弁に見られたごとく、重要なのは勅任官の民間開放（の可能性の確保）であった。その意味では、改革推進側の攻めどころと、高文官僚たちの守りどころがすれ違ったところに実現したのが、昭和16年の改革だったのである。

元内閣官僚（明治29年内閣属、同年高文合格、明治41年内閣書記官長）で、貴族院議員として行政制度審議会に参与し、枢密顧問官として文官制度委員会に参与した南弘は、委員会の場で「ドウシテモ、高等官ノ手ニヨッテ行政ガ行ハレルコトガ必要デアル」と言ってはばからなかった<sup>106)</sup>。この「高等官」とは、高文官僚とイコールのものと考えてよいだろう。南の望みは叶えられ、また、破られぬうちに帝国日本は潰えたのである。

#### 注

1) 明治20年の文官試験試験補及見習規則では「高等試験」、明治26年の文官試験規則では「文官高等試験」、大正7年の高等試験令では「高等試験」がそれぞれ正式な名称であるが、一般的に「高等文官試験」、略して「高文試験」あるいは「高文」と呼ばれる。本稿もこの略称にならう。

なお、本稿は研究対象の性質上、元号を使用する。ただし、引用文献（新聞を除く）の出版年に関してはこの限りではない。

2) 川手撰「高文官僚優遇の制度的基盤—その歴史の変遷と改革構想」『都市問題』105巻7号、2014年。

3) 若月剛史『戦前日本の政党内閣と官僚制』東京大学出版会、2014年、101頁。

4) 幹事会の議事録については、国立公文書館蔵「各種調



- 査会委員会文書・行政制度審議会書類・四幹事会議事録其一」(本館・2A-036-00・委 00531100、第18回まで)および「各種調査会委員会文書・行政制度審議会書類・五幹事会議事録其二」(本館・2A-036-00・委 00532100、第19回から第42回まで)、本委員会の議事録については「各種調査会委員会文書・行政制度審議会書類・三委員会議事録」(本館・2A-036-00・委 00530100)に依っている。
- 5) 行政制度審議会における勅任官の銓衡任用の拡大の議論については、若月、前掲、110-112頁も参照。
  - 6) 前田「分限令ノ改正モ困難ナ問題ナルモ之ヲ提出セザレバ今ノ思想ニ於テハ任用令ノ改正ハ実現困難ナリ」、馬場「銓衡任用ノ範圍ヲ広ムルナラバ分限ノ保証ハ出来得ル限り……スル必要ガアル」。
  - 7) 「任用令改正案はいつも改悪案 行政体系をみだすものと 枢府の雲行險悪」『朝日新聞』昭和2年10月17日朝刊、2面。
  - 8) 「任用令改正と政府の態度」『読売新聞』昭和3年10月7日朝刊、2面。
  - 9) 「文官任用令の改正、果して行き詰る 枢府の反対氣勢に、諮詢奏請はしばらく延期」『東京朝日新聞』昭和3年10月6日朝刊、2面
  - 10) 川手撰「高文官僚の人事秩序の形成に関する試論—農商務系各省を例に」『都市問題』104巻7号、2013年も参照されたい。
  - 11) 「選挙干渉防止のため、行政官の身分保障 前々議会の決議案の手前 内相の手で講究中」『東京朝日新聞』昭和4年12月11日朝刊、2面。
  - 12) 「文官分限令の改正に期待 枢府側、大乗り気」『東京朝日新聞』昭和4年12月12日朝刊、2面。
  - 13) 「行政官の身分保証 休職審査会設置されん」『東京朝日新聞』昭和5年8月23日夕刊、1面。
  - 14) 第一特別委員会の議事録は、国立公文書館蔵「各種調査会委員会文書・衆議院議員選挙革正審議会書類・三第一特別委員会議事録其一」(本館・2A-036-00・委 00665100)。
  - 15) 小委員会の議事録は、国立公文書館蔵「各種調査会委員会文書・衆議院議員選挙革正審議会書類・六第一特別委員会小委員会議事録」(本館・2A-036-00・委 00668100)。
  - 16) 第17回第一特別委員会における水野委員の発言。国立公文書館蔵「各種調査会委員会文書・衆議院議員選挙革正審議会書類・四十七第十七回第一特別委員会議事速記録」(本館・2A-036-00・委 00709100)。
  - 17) 同上。
  - 18) 「行政官に対する身分保証は不可 民政党の選挙革正委員会で意見一致せる諸項目」『読売新聞』昭和5年9月28日朝刊、2面。
  - 19) 「事務官の身分保障に賛否両論 民政党選挙革正会」『東京朝日新聞』昭和5年10月5日朝刊、2面。
  - 20) 「事務官の保障 条件付賛成 政友会選挙革正意見」『東京朝日新聞』昭和5年10月18日朝刊、2面。
  - 21) 「休職考査会の組織に不満 枢密院側の意見」『東京朝日新聞』昭和5年11月21日朝刊、2面。
  - 22) 「官吏の身分保障、立案を急ぐ 減俸反対に怯えた政府の苦肉策」『東京朝日新聞』昭和6年5月21日夕刊、1面。
  - 23) 「官吏身分保障、具体案を審議」『東京朝日新聞』昭和6年8月5日朝刊、2面。
  - 24) 「枢密院側の空気險悪 根本的に修正される模様」『東京朝日新聞』昭和6年9月13日朝刊、2面。
  - 25) 「文官身分保障の委員会官制 十八日閣議に上程」『東京朝日新聞』昭和6年9月13日朝刊、2面。
  - 26) 「官界を刷新して身分保障案実施 山本内相、意気込む」『東京朝日新聞』昭和7年5月30日朝刊、2面。
  - 27) 第62回帝国議会衆議院選挙法中改正法律案委員会(昭和7年6月13日、会議録第5号)における発言。
  - 28) 黒澤良「内務省の政治史」藤原書店、2013年、88-99頁、古川隆久『昭和戦中期の議会と行政』吉川弘文館、2005年、226-234頁。
  - 29) 「身分保障と共に停年制実現 政府枢府間で考慮中」『東京朝日新聞』昭和7年8月24日朝刊、2面。
  - 30) 「早くも暴露された身分保障法の弊害 定年制加味など改正の議起こる」『読売新聞』昭和8年5月4日朝刊、2面。
  - 31) 「「身分保障」却って官吏を憂鬱にす 内務省に是正運動起る」『東京朝日新聞』昭和9年3月30日夕刊、1面。
  - 32) 「官吏の停年制問題協議」『東京朝日新聞』昭和9年3月31日夕刊、1面。
  - 33) 「沈滞の空気刷新 官吏にも停年制 河田官長の下で考究」『東京朝日新聞』昭和9年7月25日朝刊、2面。
  - 34) 「[時の話題] 閻魔帳往来 人事に悩む内務省」『東京朝日新聞』昭和9年9月2日朝刊、2面。
  - 35) 「広田、重光人事に省内の不満爆発 少壮事務官、全部結束して外相に意見書提出」『東京朝日新聞』昭和10年8月6日朝刊、2面。
  - 36) 「外交官にも停年制 具体案作成を急ぐ 外相の決裁注目さる」『東京朝日新聞』昭和10年8月9日朝刊、2面。
  - 37) 「停年制実施か、大公使三年制か 外務の人事刷新策」『東京朝日新聞』昭和10年8月10日朝刊、2面。
  - 38) 第69回帝国議会衆議院予算委員会(会議録第5号、昭和11年5月12日)における発言。
  - 39) 「広田内閣の政綱声明 「百年の大計を忘れず断乎所信に邁進せん」 難局打開の決意披露」『東京朝日新聞』昭和11年3月18日朝刊、2面。
  - 40) 「中正公明を指標に岡田内閣の十大政綱 昨夕上奏の後発表／政綱全文」『東京朝日新聞』昭和9年7月21日朝刊、2面。
  - 41) 升味準之輔『日本政党史論6』東京大学出版会、2011年(新装版)、355頁。
  - 42) 「機構改革軍部全貌(陸海軍発表)」『東京朝日新聞』昭和11年11月10日朝刊、2面。
  - 43) 「政友会で目論む行政機構改革 小委員の原案成る」『東京朝日新聞』昭和11年10月6日朝刊、2面。
  - 44) 「内閣に人事局設置 人材を登用せよ 陸、海両相より強調」『東京朝日新聞』昭和12年4月21日朝刊、2面。
  - 45) 「人事局は設けず局長の手許で整調 スタッフ拡充 閣内の有力意見」『読売新聞』昭和12年4月29日夕刊、1面。
  - 46) 「文官任用令を改正 指導行政へ転換 貴草は何とかまとまる／馬場内相時局談」『読売新聞』昭和12年7月

- 1日朝刊、2面。
- 47) 升味準之輔『日本政党史論7』東京大学出版会、2011年〔新装版〕、12頁。
- 48) 酒井三郎『昭和研究会』中央公論社、1992年、61、75頁。
- 49) 「枢密院、政府微妙の対立 文官任用令改正をめぐる問題」『読売新聞』昭和13年1月5日夕刊、1面。
- 50) 同上。
- 51) 国立公文書館蔵「高等試験令等改正要綱」(本館-2A-040-00・資00272100)。
- 52) 「官吏制度改革に政務官小委員会」『東京朝日新聞』昭和13年2月3日朝刊、2面。
- 53) 「官吏制度改革 “分限令は廃止せよ” 政務官会議案成る」『東京朝日新聞』昭和13年2月9日夕刊、1面。
- 54) 政府案に対する内務省の意見は、国立公文書館蔵「文官制度改正要綱に対する各省庁の意見」(本館-2A-040-00・資00272100)に収録されている。
- 55) 「骨抜き文官制度改革案、官僚の逆襲に潰ゆ 枢府の雲行きも険悪」『東京朝日新聞』昭和13年4月29日朝刊、2面。
- 56) 「法制局案よりも後退 全般に刷新範囲縮小 官吏制度改正の原案内容」『読売新聞』昭和13年4月16日第二夕刊、1面。
- 57) 「文官制度改革案全貌 特別任用・範囲拡大 身分保障、骨抜きに異論」『東京朝日新聞』昭和13年5月14日朝刊、3面。この時点における案は、国立公文書館蔵「文官制度改正案(三)(昭和一三、五、一〇)」(本館-2A-040-00・資00272100)。
- 58) 「銓衡任用の範囲は勅任官の全部に 身分保障制度は撤廃 きょう閣議決定」『東京朝日新聞』昭和13年5月25日朝刊、2面。この時決定した案は、国立公文書館蔵「文官制度改正案(四)(昭和一三、五、二六訂正)」(本館-2A-040-00・資00272100)。なお、準備された勅令案は以下の12件である。①高等試験令中改正、②高等試験委員及普通試験委員官制中改正、③外交官領事官及書記生任用令中改正、④文官任用令中改正、⑤専ら産業、金融又ハ通商貿易ニ関スル事務ニ従事スル高等文官ノ特別任用ニ関スル件、⑥北海道、府県、市町村等ノ職員ヨリ都市計画地方委員会事務官等ニ特別任用ノ件、⑦奏任官待遇職員等ヨリ奏任文官ニ特別任用ノ件、⑧待遇職員等ヲ高等文官ニ任用スル場合ノ官等ニ関スル件、⑨大正二年勅令第二百六十二号任用分限又ハ官等ノ初叙陞叙ノ規定ヲ適用セザル文官ニ関スル件中改正、⑩勅任文官銓衡委員会官制、⑪文官分限令中改正、⑫政府ノ承認ヲ受ケ外国政府又ハ之ニ準ズベキモノノ官吏其他ノ職員ト為ル為退官シタル高等文官等ノ再任等ノ場合ノ官等ニ関スル件。
- 59) 「中絶の官吏制度改正 首相いよいよ解決を決意 近く平沼枢府議長と折衝」『読売新聞』昭和13年9月22日朝刊、2面。
- 60) 「文官制度再検討 来月御諮詢奏請せん/身分保障廃止 政府態度強硬」『東京朝日新聞』昭和13年10月12日朝刊、2面。ちなみに、この三相会議は、官吏制度改革を表の課題としながら、裏で「近衛新党」の結成について話し合っていたという。風見章『近衛内閣』中央公論社、1982年、141頁。
- 61) 「文官制改革案“銓衡任用”は意見一致」『東京朝日新聞』昭和13年10月16日朝刊、3面。
- 62) 前掲、国立公文書館蔵「文官制度改正要綱に対する各省庁の意見」。
- 63) 国立公文書館蔵「文官制度に関する三相会議の改正案要綱(昭和一三、一一、一七略式閣議決定)」(本館-2A-040-00・資00272100)に収録。この時準備された勅令案は、先の5月26日案時点の12件から、勅任文官銓衡委員会官制を除いた11件である。
- 64) 「身分保障令の改廃 首相は賛成せず 近衛内閣の方針と異なる」『東京朝日新聞』昭和14年1月13日朝刊、2面。
- 65) 「文官制度改革案 内、法両相の手で立案」『東京朝日新聞』昭和14年4月11日朝刊、2面。
- 66) 国立公文書館蔵「文官制度改正要綱(昭和一四、四)」(本館-2A-040-00・資00272100)。
- 67) 国立公文書館蔵「文官制度改正要綱に対する各省庁の意見」(本館-2A-040-00・資00272100)に収録。
- 68) 「任用令改正に反対の気運 次官会議も消極的」『東京朝日新聞』昭和14年5月29日朝刊、2面。
- 69) 「文官制改革案・次官側反対理由 政府、ようやく気乗り薄状態」『読売新聞』昭和14年6月18日朝刊、2面。
- 70) 黒澤、前掲、171頁も参照。
- 71) 「文官制度、改革案再検討 銓衡任用範囲に異論」『東京朝日新聞』昭和14年6月26日朝刊、2面。
- 72) 「身分保障令の撤廃と首相に総動員行政事務指揮権 新政綱に盛る国内体制強化策」『読売新聞』昭和14年9月11日朝刊、1面。
- 73) 「官吏制度改革案に枢府の反対論強硬 政府“底流悪化”に苦慮」『東京朝日新聞』昭和14年9月28日朝刊、2面。
- 74) 川手、前掲(2014)、101-102頁。
- 75) 国立公文書館蔵「予想せらるる質問(唐沢法制局長官)」(本館-2A-040-00・資00272100)に収録された「理由」という表題の7枚にわたる文書がこれであろう。
- 76) 「官吏身分保障撤廃 阿部首相、実現を決意」『東京朝日新聞』昭和14年11月19日朝刊、2面。
- 77) 「ニュース展望台/身分保障制撤廃見合せ 四囲の情勢から自重 政府この際摩擦を避く」『東京朝日新聞』昭和14年12月9日朝刊、3面。
- 78) 「身分保障制度の撤廃 閣内両論、実施延期か 首相あすの閣議で“断”」『読売新聞』昭和14年12月7日朝刊、1面。
- 79) 「身分保障制の撤廃 結局・議会后へ 首相、きょう裁断せん」『東京朝日新聞』昭和14年12月8日朝刊、2面。
- 80) 「身分保障令撤廃案延期を正式決定」『読売新聞』昭和14年12月9日夕刊、1面。
- 81) 「副総理格は小原氏 手近に適任者が無かった外相 阿部内閣の誕生まで」『大阪朝日新聞』昭和14年8月30日。遠藤は2節で、満州国が内務省から高等官を採用するという話を持ち上がった際の総務庁長として登場している。
- 82) 黒澤、前掲、137-139頁。
- 83) 「官吏制度の改革 来月中旬より本格審議」『東京朝日新聞』昭和15年4月19日朝刊、2面。
- 84) 国立公文書館蔵「文官制度改正要綱(昭和一五、四、

- 二三)」(本館 -2A-040-00・資 00272100)。
- 85) 川手、前掲 (2014)、102 頁。
- 86) 国立公文書館蔵「米内内閣文官制度改正案」(本館 -4E-018-00・雑 03539100) に収録。
- 87) この案はすでに、平沼内閣下の昭和 14 年 4 月時点で検討されているものである。「官吏制改正方針 分限令には手をつけず 塩野・木戸両相の意見一致」『読売新聞』昭和 14 年 4 月 11 日朝刊、1 面。
- 88) 「官吏への精神的鞭 広田内閣以来の懸案」『読売新聞』昭和 15 年 5 月 31 日朝刊、1 面。
- 89) 国立公文書館蔵「文官任用制度及び文官待遇に関する件 (昭和一五. 六. 三閣僚小委員会議事事項整理書)」(本館 -2A-040-00・資 00272100)。
- 90) 「任用令改正に異論 法制局で原案練直し」『読売新聞』1940 年 6 月 5 日夕刊、1 面。
- 91) 11 日付の文書「大臣補佐ノ新勅任官ニ付テ」(前掲「米内内閣文官制度改正案」に収録) には、「命名ニ相当ノ苦心ヲ要ス」として、輔政官以外に、資政官、翼政官、賛政官、協政官、扶政官、参画官、参賛官、参事官、賛事官、資治官、与政官、輔官、議官という案が挙げられている。
- 92) 「輔政官任用に便法 官吏制度改革 枢府いよいよ審議」『読売新聞』1940 年 6 月 15 日朝刊、2 面。
- 93) これにより、米内内閣によって諮詢された官吏制度改革関係の勅令案は以下の 11 件となった。①高等試験令中改正、②高等試験委員及普通試験委員官制中改正、③文官任用令中改正、④大正二年勅令第二百六十二号任用分限又ハ官等ノ初叙陞叙ノ規定ヲ適用セザル文官ニ関スル件中改正、⑤外交官領事官及書記生任用令中改正、⑥奏任文官特別任用令中改正、⑦待遇職員等ヲ奏任文官ニ任用スル場合ノ官等ニ関スル件、⑧政府ノ承認ヲ受ケ外国政府又ハ之ニ準ズルモノノ官吏其ノ他ノ職員ト為ル為退官又ハ退職シタル高等文官ノ再任又ハ再就職ノ場合ノ官等ニ関スル件、⑨文官分限令中改正、⑩輔政官臨時設置制、⑪高等官官等俸給令中改正。これを第 1 次近衛内閣時の三相會議決定におけるリストと比較すると、「専ラ産業、金融又ハ通商貿易ニ関スル事務ニ従事スル高等文官ノ特別任用ニ関スル件」「北海道、府県、市町村等ノ職員ヨリ都市計画地方委員会事務官等ニ特別任用ノ件」「奏任官待遇職員等ヨリ奏任文官ニ特別任用ノ件」が消え、奏任文官特別任用令中改正、輔政官臨時設置制、高等官官等俸給令中改正が加わっている。
- 94) 第三回審査委員会における説明。議事録は国立公文書館蔵「文官分限令中改正ノ件 (六月十九日 (一回) ～七月十五日 (四回))」(本館 -2A-015-07・枢 B 00025100) に収録。
- 95) 「銓衡任用の範囲拡大 全勅任官に門戸開放 官吏制改革委員会で有力」『読売新聞』昭和 15 年 8 月 7 日朝刊、1 面。国立公文書館蔵「官吏制度改革要綱 (法制局試案、閣僚小委員会提出、一五. 八. 六)」(本館 -2A-040-00・資 00283100)。
- 96) 先の米内内閣において諮詢されたリストから、⑩輔政官臨時設置制、⑪高等官官等俸給令中改正を除き、勅任文官銓衡委員会官制を加えた 10 件。
- 97) 以下、この審査委員会の会議録は、いずれも国立公文書館蔵「高等試験令中改正ノ件外八件 (十月八日 (一回) ～十二月二十八日 (十四回))」(本館 -2A-015-07・枢 B 00025100) に収録されたものに依っている。
- 98) 「枢府の空気好転 文官制度改革初審査会」『読売新聞』昭和 15 年 10 月 9 日朝刊、1 面。
- 99) 前掲「高等試験令中改正ノ件外八件 (十月八日 (一回) ～十二月二十八日 (十四回))」に収録された、枢密院高等試験令中改正ノ件外八件第十三回審査委員会 (昭和 15 年 12 月 26 日) 会議録を参照。
- 100) 前掲「高等試験令中改正ノ件外八件 (十月八日 (一回) ～十二月二十八日 (十四回))」に収録された、枢密院高等試験令中改正ノ件外八件第十回審査委員会 (昭和 15 年 12 月 18 日) 会議録より。
- 101) 前掲「高等試験令中改正ノ件外八件 (十月八日 (一回) ～十二月二十八日 (十四回))」に収録された、枢密院高等試験令中改正ノ件外八件第十四回審査委員会 (昭和 15 年 12 月 28 日) 会議録より。
- 102) 国立公文書館蔵「枢密院會議筆記 (文官分限令中改正ノ件)」(本館 -2A-015-10・枢 D 00858100)。
- 103) ただし、「政府ノ承認ヲ受ケ外国政府又ハ之ニ準ズルモノノ官吏其ノ他ノ職員ト為ル為退官又ハ退職シタル高等文官ノ再任又ハ再就職ノ場合ノ官等ニ関スル件」のみはこれに先んじて、昭和 15 年 12 月 11 日勅令第 881 号として制定されていた。
- 104) 国立公文書館蔵「4、文官に関する制度及び其の運用に関する研究事項 (昭和一六. 四. 三〇)」(本館 -2A-040-00・資 00289100)。
- 105) 国立公文書館蔵「12、第三回會議 (昭和一六. 五. 二三)」(本館 -2A-040-00・資 00289100) に収録された、第 3 回委員会における村瀬幹事 (法制局長官) の発言。
- 106) 国立公文書館蔵「8、第二回會議 (昭和一六. 五. 一六)」(本館 -2A-040-00・資 00289100)。