

# 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

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

戦前期の日本には、高文試験<sup>1)</sup>という高級官僚の登竜門が存在した。筆者はかつて、戦後日本の「キャリア」システムの形成と展開の過程を制度史的アプローチから解明し、「キャリア」システムとは、その高文試験に合格して官吏となった「高文官僚」に対する人事処遇を戦後も継続せしめるため、当の高文官僚が行った巧みな制度配置の結果として作り出されたものだったと結論付けた<sup>2)</sup>。だがそこには、彼らが残そうとした人事処遇はいつ、いかにして形成され、確立したのか、という新たな問いが残された。

戦後の「キャリア」に対するそれへと連なる「高文官僚」の人事処遇とは、おおまかに言えば、「特定の試験を通過して採用された職員を幹部候補生とし、定期的間隔で採用年次横並びの異動を行い、課長あるいは同等の職までの昇進を保障する」というものである。昇進に関してもう少し具体的に言えば、高文試験に合格すると判任官たる属として任用され、奏任官たる事務官に任官し、入省後10年で本省課長、20年足らずで局長に就任。次官に到達するのが42～43歳（官等で見ると、通常判任官として2年、その後高等官7等から各等に2年ずつ在職して、高等官2等以上の勅任文官となる）というのが標準的モデルだったとされる<sup>3)</sup>。

だが、このモデル通りの人事慣行が存在していたとして（その存否を検討するのも本稿の目指すところである）、それは、明治政府創設期に突如として打ち立てられ、敗戦まで変化することなく続いてきたわけではないだろう。それはおそらく、人事に関わる諸制度（任用制度、試験制度、給与制度、官等

制度、官制など）の制定・改定や、政治／社会状況の推移に影響を受けながら、徐々に形作られていったのだと考えられる。しかし、その過程を緻密かつ包括的に追いかけた研究は、管見の限りにおいては存在しない。

本稿は、農商務省とその後継組織である農林省、商工省、農商省、軍需省について、内閣制度創設以降、昭和20（1945）年<sup>4)</sup>8月に至るまでの間における幹部職員の人事を取り上げ、上述の「標準的モデル」の妥当性や人事運用における〈秩序〉の存否を検証することにより、その研究の端緒を開こうとするものである。

## 1 研究の対象と方法

### (1) 研究の対象

すでに述べたように、本稿が対象とするのは、農商務省とその後継組織である。農商務省は、伊藤博文・大隈重信両参議による明治13（1880）年11月の建議を受け、内務省から逓通局・山林局・博物館・勸農局（農務局に改称）、大蔵省から商務局を移管し、これに新設の官房・書記局・会計局・工務局を加えた1房8局の構成で、明治14年4月に設置された。その後、明治18年12月に内閣制度が創設され、明治19年2月現在では、大臣官房・総務局・農務局・商務局・工務局・水産局・山林局・地質局・鉱山局・専売特許局・会計局の1房10局となった（のち、地質局と専売特許局は単独の官制を持つ外局である地質調査所および特許局に移行。ただし特許局は内局化と外局化を繰り返す）。明治29

年4月には製鉄所（後の八幡製鉄所。操業開始は明治34年）が置かれる。

大正14（1925）年4月、帝国農会などの農業者団体による10年来の農務省新設の主張が容れられ、農商務省は農林省と商工省に分離された。農林省には大臣官房・農務局・山林局・水産局・畜産局の1房4局が、商工省には大臣官房・商務局・工務局・鉱山局の1房3局と製鉄所・特許局の2外局が置かれた。その後、両省とも徐々に機構が拡充され、「戦時体制」に突入せんとする昭和12（1937）年7月末時点において、農林省では創設時の1房4局に蚕糸局・米穀局と外局の経済更生部・馬政局が加わり、商工省では創設時の1房3局に保険局・統制局と外局の燃料局・貿易局が加わっていた（製鉄所は昭和9年に国策会社・日本製鉄に移管）。

日米開戦からおおよそ2年が経過し、戦局が悪化の途をたどっていた昭和18（1943）年11月、農林省と商工省は、農商省と軍需省に再編される。商工省の所掌事務のうちの軍需部門と企画院の総動員部門、さらに陸海軍の航空機生産部門を受け持つことになった軍需省には、大臣官房・総動員局・航空兵器総局・機械局・鉄鋼局・軽金属局・非鉄金属局・化学局・燃料局・電力局という、部門別に細分化された1房9局が置かれ、一方、従前の農林省と商工省の非軍需部門を統合した農商省には、大臣官房・総務局・農政局・山林局・水産局・繊維局・生活物資局・物価局の1房7局と食糧管理局・馬政局の2外局が置かれた。農商省と軍需省は、敗戦を経た昭和20年8月26日、再び農林省・商工省に改組されることになる。

## (2) 研究の方法

これまで、高文官僚の人事について取り上げる研究が対象にしてきたのは、主に「花形」官庁である内務省や大蔵省であった。本稿が取り上げる農商務系各省については、堀越芳昭、根岸秀行の研究<sup>5)</sup>があるものの、人事秩序の形成という観点から、全省的に長いタイムスパンをとって追いかける性質の研究ではない。

そこで筆者は、『農林水産省百年史 別巻』（1981年）および『商工省・通商産業省 行政機構及び幹部職員の変遷』（産業政策史研究所、1977年）に掲載された上記各省の幹部の歴代名簿と、秦郁彦編

『日本官僚制総合事典 1868-2000』（東京大学出版会、2001年）に掲載された高文試験合格者名簿の内容を突き合わせ、必要に応じて『職員録』その他の情報も収集して、データベースを作成した。このデータベースにより、各省のおおむね課長級以上のポストに就いた官吏の氏名、高文官僚かそうでない（技師、軍人、政治任用など）か、高文官僚ならば高文合格年・学卒年・入省年と入省先、ポストごとの就任および退任年月日を一覧（し、必要に応じてソート）することができる。本稿では以下、このデータベースを利用して、高文官僚の人事運用の実態を明らかにしていきたい。なお、利用した資料の制約から、農商務省時代の商工系各局（商務局・工務局・商工局・鉱山局・戦時保険局・特許局）については、課長級をフォローできなかった。

## 2 農商務系各省の幹部人事の検証

### (1) 高文官僚の幹部への進出

升味準之輔は、内務省の次官、警保局長、警視總監、知事の人事を引き合いに出しながら、高文合格者が「次第に数と勢力を増大して、官僚制の中核に到達するのは一般的には日露戦争〔1904～05年〕後である」と述べている<sup>6)</sup>。また、根岸秀行は、農商務／商工次官の前職を検討し、大正11（1922）年以降は高文官僚、それも農商務／商工省のプロパーがポストを独占していることを示し、これをもって「農商務省末期に第二次大戦後のような自律的昇進階梯が形成されつつあった」と結論づけた<sup>7)</sup>。この点について、まず検証していきたい。

根岸が述べているように、大正11年6月14日に就任した岡本英太郎（明治31年高文合格、同年入省）が、高文組かつ農商務プロパーで初の農商務次官である。岡本の前任の田中隆三は、明治22（1889）年に農商務省から官歴をスタートさせているが、帝国大学卒業後に無試験で試験補となった非高文組であった。プロパーという条件を外すと、大正元（1912）年12月21日就任の下岡忠治（明治28年合格、同年内務省）が高文組初の次官である。ちなみに明治28年は、高文試験の事実上の初回と言われる年であった<sup>8)</sup>。

その後を追うと、大正13年6月11日就任の三土忠造（衆議院議員。ただし就任後2ヶ月にして政務

次官職の設置によりそちらに異動) 以外はすべて高文組である。なお、農商務省分割後、農林／農商次官には14人中4人の内務省入省組がいるが、商工／軍需次官は14人すべてが農商務プロパーであった。

続いて局長級への高文組の就任は、明治39(1906)年11月12日の神山閏次(水産局長。明治28年合格、同年内務省)を嚆矢とし、明治40年8月3日の中川友次郎(山林局長。明治30年合格、同年内務省)、明治41年10月9日の下岡忠治(農務局長。既述)が続く。3人はいずれも内務省入省であり、農商務プロパーが局長級に就任した最初の例は、大正元(1912)年12月3日の岡本英太郎(山林局長)であった。岡本は既述のとおり、後に高文組・農商務プロパーで初の次官となる。

なお、大正期において局長に就いた非高文組は、道家斉(大正元年12月24日に農務局長。山縣有朋に近い「山縣系官僚」で、枢密院書記官・法制局参事官などを歴任)と、鶴見佐吉雄(大正9年6月24日に商務局長)の2名のみで、時期を昭和20年8月にまで拡張しても、わずか7名(9例)にすぎない。農商務系各省における局長ポストは、ほぼ高文組が占有していたと言ってもよい。

次に、課長級について、長期にわたって職名が変化しなかった「伝統」のポストを見てみると、文書／庶務課長は明治38(1905)年3月16日以降、会計課長は明治36年4月13日以降、農政課長は明治39年6月1日以降、すべてが高文組で占められている<sup>9)</sup>。秘書課長は、明治36年10月14日の神山閏次(既述)が最初の高文組であるが、明治41年から大正14(1925)年まで断続的に(大正7年からの6人は連続して)、立憲政友会・革新倶楽部・政友本党、そして、憲政・政友・革新の護憲三派による政治任用と思われる8人の非高文組が就任している<sup>10)</sup>。しかし、農商務省分割後の農林・商工両省の秘書課長は、高文組によって占められるようになった。

ただし課長級ポスト全体を眺めわたすと、銓衡によって任用されうる技術官僚や、陸海軍の軍人が就任している場合もあり、局長以上に比べれば、高文組の占有度は圧倒的ではない。この点に付言すると、ポスト単位で明確な「住み分け」が観察されるのが特徴的である。例えば、技師が占有しているの

は、農林系では農務局農産課長・農務局畜産課長・山林局業務課長など、商工系では鉱山局鉱業課長や特許局の機械・化学・電気系各課長など、軍人が占有しているのは、農林系では馬政局資源課長など、商工系では燃料局企画課長・総動員局統制課長・航空兵器総局のほとんどすべての課長などである。そして、高文組と技師・軍人の双方が就いているポストでも、両者が頻繁に席を奪取し合うことはほぼ皆無と言ってよく、たとえば山林局林務課長では昭和5(1930)年以降、特許局意匠課長では昭和13年以降、技師が高文組からポストを奪い、技師ポストとして固定化している。逆に、山林局の出先機関である東京大林区署長・東京営林局長は、大正11(1922)年までは13対3で技師が優勢のポストだったが、それ以降の18人はすべて高文組となっている。このような事務・技術・軍の住み分けは、ある種の人事秩序であると言える。

以上まとめると、農商務系各省で高文官僚が幹部層に到達するのは、課長級の最初期で明治36(1903)年、局長級で明治39年、そして次官は大正元(1912)年であった。したがって、冒頭に引いた升味の説は、農商務系各省にもおおむね妥当するものと言ってよい。

## (2) 年次の順逆

現在でも官僚の人事を語るときに必ず言及され、人事の秩序性を測る一つのものさしとなっているのが、採用された年、すなわち年次である。戦前の高文官僚についても、すでに水谷三公が、大蔵省と内務省の次官を比較して、前者では年次の逆転がほとんど見られないのに対し、後者では飛越や大幅な逆転も珍しくない「意外性」があることを示している<sup>11)</sup>。農商務系各省では、また、次官よりも下のポストでは、どうなのだろうか。

まず、「年次」に関して留意しておくべき点について述べたい。戦後においては、公務員の採用は、基本的に〈採用試験合格→大学卒業→入省〉という画一的な時系列になっている(「浪人」や、社会人経験を経ての受験による、〈大学卒業→採用試験合格→入省〉という流れはありうる)のに対して、戦前期には、〈高文合格→大学卒業→入省〉という流れ以外に、〈大学卒業→(幹部候補としての)入省→高文合格〉という流れがあり得、また、高文試験

表 1 ポスト類型別に見た年次逆転の比率

	合格年次			入省年次		
	全	逆転	比率	全	逆転	比率
次官級	32	11	34.4%	32	9	28.1%
局長級	218	42	19.3%	216	39	18.1%
部長級	82	16	19.5%	78	12	15.4%
課長級	879	202	23.0%	866	175	20.2%
出先機関	176	36	20.5%	161	33	20.5%

表 2 省別に見た年次逆転の比率

	合格年次			入省年次		
	全	逆転	比率	全	逆転	比率
農商務省	163	36	22.1%	159	36	22.6%
農林省	399	88	22.1%	395	77	19.5%
商工省	651	137	21.0%	625	110	17.6%
農商省	99	24	24.2%	99	22	22.2%
軍需省	75	22	29.3%	75	23	30.7%

表 3 時期別にみた年次逆転の比率

	合格年次			入省年次		
	全	逆転	比率	全	逆転	比率
～大正14年3月31日	163	36	22.1%	159	36	22.6%
大正14年4月1日～昭和7年5月25日	206	49	23.8%	190	35	18.4%
昭和7年5月26日～昭和12年7月6日	264	43	16.3%	256	39	15.2%
昭和12年7月7日～昭和15年12月31日	295	73	24.7%	290	64	22.1%
昭和16年1月1日～昭和18年10月31日	285	60	21.1%	284	49	17.3%
昭和18年11月1日～	174	46	26.4%	174	45	25.9%

には公務員採用試験のような「有効期限」（正確には、試験に合格することによって登載される採用候補者名簿の有効期間）がないため、「年次」の概念が一義的に定まりがたい。そのため本項では、入省年の順逆と合わせて、高文合格年の順逆も見ることとする。なお、順逆を見るにあたって、所属や名称が変更された後継組織は前組織に統合している。また、本来の「格」とは異なる職に就いていることを示し、したがって年次の順逆を見るにあたってノイズとなる心得・事務取扱は取り除く。さらに、直前の就任者が高文組でない場合には、直近の高文組就任者との順逆を見ている。

まず、データベース全体をマクロに眺めわたした場合、入省年次の順逆を見ることができる 1,353 データ中、19.8% にあたる 268 で「逆転」が起きている。合格年次では、1,387 データ中 307（22.1%）である。現時点では比較対象がないため相対的な評価はできないが、2 割程度の「逆転」があるというのは、年次秩序が厳格に守られている、と言えるような水準ではないだろう。

これだけではやや視角が広すぎる感があるので、いくつかの方法でデータを細分化して見てみたい。

まず、本省のポストを次官級、局長級、部長級、課長級の 4 クラスに分け、これに出先機関のポストを加えた 5 類型別で順逆を見てみると、次官級が他の類型に比べて圧倒的に逆転率が高いことが分かる（表 1）。これは、次項で取り上げる次官人事の政治化傾向と関係しているとも言えそうである。

次に、省別に見てみたのが表 2 である。軍需省の逆転率が頭一つ抜けていることが分かるだろう。戦時体制を象徴する特殊な官庁だけに、人事においても「例外」が多く、秩序が崩されていたものと推察される。

最後に、逆転率を時期別に見てみる。時期区分であるが、農商務省が分割された大正 14（1925）年 4 月 1 日、5.15 事件によって政党内閣が倒壊し、「挙国一致内閣」が成立した昭和 7（1932）年 5 月 26 日、盧溝橋事件によって日中戦争が始まった昭和 12 年 7 月 7 日、農林省・商工省が再編された昭和 18 年 11 月 1 日、および、最後の 2 つの画期に挟まれた間をおよそ半分に再分割する昭和 16 年 1 月 1 日をそれぞれ起点とした。表 3 からは、戦争末期の昭和 18 年 11 月以降の逆転率が高く、挙国一致内閣から日中開戦までの時期の逆転率が低くなってい



ることが読み取れるであろう。

以上まとめると、農商務系各省では、全体で2割程度の年次逆転が生じており、厳格に年次の秩序が守られていたとは言い難い。クラス別に見ると、次官級での逆転が、それ以下のクラスにおいてよりも多かった。

### (3) 人事の政治化

清水唯一朗は、各省次官の人事と大臣の任期の重なりを検証することで、戦前期における官僚人事の政治化現象について、経年的に明らかにしている<sup>12)</sup>。また、既述の根岸は、商工系主要局課の幹部人事の交代数とその起因を概観した上で、「次官のような頂点人事を別にすると、農商務省・商工省の商工（系）高等官一般について、政党の介入を過大に評価することは難しい」と結論付けている<sup>13)</sup>。この点につき、農商務系各省全体の局長・課長級にまで拡張して検討していきたい。

まず、農商務省であるが、すでに先行研究が示すように、次官（明治33年から36年の間は総務長官）の人事が大臣の人事と連動しているケースが多く見られる。内閣制度導入初期では、明治20（1887）年7月の土方久元（大臣）と花房義質（次官）、27年1月の榎本武揚と金子堅太郎、31年6～7月の大石正己と柴四朗、同11月の曾禰荒助と藤田四郎がそれぞれにあたる。さらに、いわゆる桂園時代から大正・昭和の政党政治期・政権交代期に突入すると、明治34年6月の平田東助・安廣伴一郎、41年7月の大浦兼武・押川則吉、大正元（1912）年12月の仲小路廉・下岡忠治、2年2月の山本達雄・橋本圭三郎、3年4月の大浦兼武・上山満之進、7年9～10月の山本達雄・犬塚勝太郎、11年6月の荒井賢太郎・岡本英太郎、13年1月の前田利定・鶴見佐吉雄と、両者の連動は頻度を増す。そして農商務省分割後、農林省では、政友会から民政党に政権が移った昭和4（1929）年7月の町田忠治・松村眞一郎、政友会が政権を奪還した6年12月の山本悌二郎・石黒忠篤、商工省では同年同月の前田米蔵・吉野信次の人事が連動している。

この間について、局長級や主要な課長級にも視野を広げてみると、明治25（1892）年3月の河野敏鎌の農商務相就任には秘書課長の人事が、31年11月の曾禰大臣・藤田次官の人事には農務局長・山林

局長・水産局長・秘書課長の人事がそれぞれ連動している。大正元年12月の仲小路・下岡の人事にも、農務・山林・水産の三局長と秘書課長の人事が連動しているが、下岡次官の前職が農務局長であり、この時の人事で農務局長に就いた道家斉の前職が水産局長のため、玉突きでない人事は山林局長と秘書課長だけである。

これ以降の政党政治期において、大臣・次官の人事に局長級以下の人事が連動する例はさほど見られない。農商務省では大正13（1924）年1月の前田大臣・鶴見次官の人事に畜産局長・食糧局長・秘書課長の人事が連動している（ただし食糧局長は畜産局長になった三浦實生の前職）。農林省では、昭和2（1927）年4月の山本悌二郎の農林相就任（田中義一内閣。政友会が憲政会から政権を奪った）に伴い、1ヶ月ほど時間を開けて、農務・山林・水産・畜産・蚕糸の各局長と文書・会計・農政・漁政・水産などの主要課長を含む大異動が実施されているが、内部での「入れ替え人事」の性格が強い。その後も、民政党政権（濱口内閣）になった昭和4年7月に農務・山林・蚕糸の各局長と秘書・文書・会計・農政の各課長が異動、さらに政友会が政権を奪還した（犬養内閣）昭和6年12月には農林・山林・水産・畜産・蚕糸の各局長と農政課長、東京営林局長の異動があるが、これらもやはり、次官の異動に伴う玉突き人事の性格が濃厚である。

これに対して商工省では、内閣・大臣の交代による幹部人事の連動そのものがほとんど観察されない。既述した昭和6（1931）年12月の前田大臣・吉野次官の人事には工務局長の人事が連動しているが、これは吉野の前職が工務局長だったためである。その1ヶ月後の翌7年1月には、秘書・文書・会計・商政・工政・鉱政の各課長や東京鉱山監督局長を含む異動が実施されているが、局長級の異動はなく、おそらく政治性は薄いだろう。

昭和7（1932）年5月の斎藤「挙国一致内閣」成立以降には、少なくとも政党的な意味での「政治化」を言うことはできないわけだが、念のため大臣の交代と幹部ポストの異動の連関を見ておく。農林省では、昭和9年の岡田内閣成立に伴い、山崎達之輔大臣の就任と次官、農務局長（文書課長からの昇進のため、同ポストも異動）、畜産課長の人事が連動している。昭和16年の井野碩哉大臣と三浦一雄

表 4 ポスト類型別に見た平均到達所要年（日）数

	全データ				初職のみ			
	入省から		合格から		入省から		合格から	
次官級	8,177日	22年4ヶ月と27日	8,127日	22年3ヶ月と7日	8,078日	22年1ヶ月と18日	8,021日	21年11ヶ月と26日
局長級	6,593	18年と23日	6,584	18年と14日	6,169	16年10ヶ月と29日	6,176	16年11ヶ月と6日
部長級	6,145	16年10ヶ月と5日	6,130	16年9ヶ月と20日	5,964	16年4ヶ月と4日	5,950	16年3ヶ月と20日
課長級	4,513	12年4ヶ月と13日	4,603	12年7ヶ月と13日	3,793	10年4ヶ月と23日	3,868	10年7ヶ月と8日

次官の人事は連動しているが、これは、井野の前職が次官であったためである。最も大きな人事の連動は、農商省への改組後の昭和19年2月、内田信也大臣の就任とともに実施された、次官、総務・農政・山林・水産・繊維・生活物資の各局長の異動である。さらに、同年7月の島田俊雄の大臣就任には、農政・生活物資両局長の人事が連動している。また、20年4月の石黒忠篤大臣の就任には、次官、農政・山林・繊維・要員の各局長と、馬政局・食糧管理局の長官の人事が連動しているが、これは入れ替え人事の性格が強い。

商工省では、昭和14（1939）年10月の伍堂卓雄と岸信介、昭和16年10月の岸信介と椎名悦三郎、軍需省になって昭和19年7月の藤原銀次郎と竹内可吉、昭和20年4月の豊田貞次郎と椎名悦三郎の大臣・次官人事がそれぞれ連動している。局長級以下での連動はほとんど見られず、わずかに昭和16年10月の人事は、特許局長の異動を伴っている（工務局長も異動になっているが、これは次官に就いた椎名の前職）。

以上、本項をまとめると、大臣の交代に伴う行政官の更迭は、多くの場合、次官にとどまり、局長・課長級に人事の連動が見られる場合でも、ほとんどは次官交代に伴う「玉突き」であり、そのポスト自体が更迭の対象になったとは言えない、ということである。これらの事実を、根岸の説を、商工省以外の農商務系各省にまで拡張しても追認するものと言えるだろう。

#### (4) ポスト到達所要年（日）数

本稿の冒頭で紹介した高文官僚の人事モデルでは、「入省後10年で本省課長、20年足らずで局長に就任。次官に到達するのが42～43歳」とされていた。本項では、これがいつの時代の典型的なモデルなのか、あるいはそもそもモデルとして妥当なものなのかといった点を、農商務系各省について検証

する。

データベース作成にあたって使用した資料の限界により、各人の入省時期については、基本的には年のみしか把握できない。したがってデータベースでは、ポスト到達所要年（日）数の計算の起点を、入省年のデータをもとに、帝国大学が9月入学（7月卒業）から4月入学（3月卒業）に移行した大正10（1921）年の翌年、大正11年を境にして、それ以後については入省年の4月1日、それより前については当年の7月31日<sup>14)</sup>とした。ただし、幹部候補としてではなく（判任官や雇などとして）入省した職員が高文に合格したと思われる例については、高文合格年の試験施行月の翌月1日を起点とし、そこから各ポストへの就任日までの期間を算出する。また、2項で述べた戦前期の「年次」概念の曖昧さを踏まえ、情報の補強のため、全てのポストについて高文合格年の試験施行月の翌月1日を起点とした日数も算出し、合わせて参照する。なお、本項と次項においては、明治21（1888）～26年に採用された試補も「高文組」に含めている。

まず、次官級、局長級、部長級、課長級の4クラスごとの平均到達所要年（日）数を見たのが表4である（日数から年・ヶ月・日への変換においては、1年を365日、1ヶ月を30日で計算。以下同じ）。表には〈全データ〉と〈初職のみ〉の二つの数値を示した。後者は、データベースに掲載されている官吏個人がそれぞれ初めて就いた当該クラスのポストのみをピックアップして算出した、「最初に課長／部長／局長／次官になるまでにかかった年（日）数」である。ただしこれは、あくまでもデータベースにおける「初職」であり、各官吏がデータベースの守備範囲外にある農商務系各省以外の省においてすでに当該クラスのポストに就任している可能性は排除できず、その意味で必ずしも厳密なデータではない。だがそれでも、一定の目安とはなるだろう。

表 5 時期別にみた平均到達所要年（日）数（局長級・課長級、初職のみ）

	局長級				課長級			
	入省から		合格から		入省から		合格から	
明治19年～大正4年	4,616日	12年7ヶ月と26日	4,556日	12年5ヶ月と26日	2,384日	6年6ヶ月と14日	2,259日	6年2ヶ月と9日
大正5年～14年3月	5,990	16年5ヶ月	5,810	15年11ヶ月と5日	3,427	9年4ヶ月と22日	3,497	9年7ヶ月と2日
大正14年4月～昭和7年5月	5,993	16年5ヶ月と3日	6,043	16年6か月と23日	3,791	10年4ヶ月と21日	3,863	10年7ヶ月と3日
昭和7年5月～昭和18年10月	6,450	17年8ヶ月と5日	6,490	17年9ヶ月と15日	4,037	11年と22日	4,146	11年4ヶ月と11日
昭和18年11月～	6,868	18年9ヶ月と28日	6,967	19年1ヶ月と2日	4,413	12年1ヶ月と3日	4,536	12年5ヶ月と6日

「初職のみ・入省から」の年（日）数を見ると、それぞれ平均で、課長になるまで10年5ヶ月弱、局長になるまで16年11ヶ月、次官になるまで22年1ヶ月半といったところである。冒頭で示した「モデル」と比べると、課長までの期間はおおむね一致し、局長まではやや短く、次官までは（最短経路を進んで22歳で大学を卒業したと見ても）若干長い。

それでは、到達所要期間に経年的な変化は見られるだろうか。この点を明らかにするため、①内閣制度創設から最初の30年間、②農商務省の分割まで、③「挙国一致内閣」の成立まで、④農林省・商工省再編まで、⑤敗戦までの5期に分け、初職のみに限った局長級と課長級までの平均到達所要年（日）数を見たのが、表5である。

内閣制度創設後の最初の30年間における、局長級への入省からの平均所要期間は12年8ヶ月弱と、現代的な感覚からすれば驚くほど短い。これが、続く10年間（～大正14年3月）では16年5ヶ月に延長し、「挙国一致内閣」成立以降には17年8ヶ月、そして敗戦までの最後の2年間では18年9ヶ月と、第1期のおよそ1.5倍にまでなっている。

一方、課長級への入省からの平均所要期間は、第1期では6年6ヶ月と、これもまた現在とは比べものにならないほど短い。その後、第2期には9年4ヶ月に延長され、農商務省分割から「挙国一致内閣」成立までの7年間（第3期）において、全体の平均値とほぼ同じ10年4ヶ月となる。敗戦までの最後の2年間では平均12年1ヶ月である。

以上まとめると、農商務系各省における幹部ポストへの到達所要期間は、全体の平均で見れば、とりわけ課長級についておおむね「モデル」に言われている期間と重なっているが、時期別に見ると徐々に延長の傾向にあり、「課長まで10年」という数字は、政党内閣終焉後における実態からすると、若干短いものだと言いうことができるだろう。

## （5）ポスト在任期間

最後に、官吏が一つのポストにそれぞれどのくらい在任し（、異動していったのかを明らかにしたい。なお、機構改革によって局部課の所属や名称に変更があった場合でも、引き続き同一人物がその長を務めている場合には、在任期間は通算した<sup>15)</sup>。また、同一人物が複数のポストを兼務している場合には、主たるポストの任期のみをカウントし、心得・事務取扱についてはここでも除いている。

データベースから算出される1ポスト平均在任期間は、633日（1年8ヶ月と28日）である。高文組に限って算出すると、482日（1年3ヶ月と27日）となる。すなわち、農商務系各省の高文官僚たちは、平均して一つのポストに1年4ヶ月ほどしか在職していなかったということになる。なお、技師だけで見ると1,197日（3年3ヶ月と12日）となり、技官の在任期間が事務官のそれより相当長くなっていたことが分かる。

続いて、在任期間が時代とともにどのように変遷したのかを見るため、高文組・技師の別で、明治25（1892）年から昭和20（1945）年までの53年間を、最初は8年、その後は5年ごとに区切り、それぞれの時期に任期の起点（すなわち就任時点）が含まれるポストにおける平均在任期間を算出した結果を、表6に示した。

高文組の1ポスト平均在任期間は、明治期から大正の最初の5年まではおおむね900日（2年半ほど）を超えており、昭和に入ってから5年間もまだ2年弱（表上「1年12ヶ月」とあるのは、既述の通り1ヶ月を30日として計算しているためである）である。しかし、昭和6（1931）年からの5年間では1年台になり、昭和11年からの5年間ではほぼ1年、そして敗戦前最後の5年間は、ほぼ10ヶ月にまで短縮されている（ただし、敗戦によって必然的に任期が短くなっていると思われる昭和20年中の人事を除き、19年までの4年間の平均を取ると、

表 6 時期別平均在任期間（高文組・技師）

	高文組		技師	
明治25～33年	913日	2年6ヶ月と3日	937日	2年6ヶ月と27日
明治34～38年	991	2年8ヶ月と21日	1,620	4年5ヶ月と10日
明治39～44年	880	2年5ヶ月	1,792	4年11ヶ月と2日
明治45～大正4年	964	2年7ヶ月と24日	2,981	8年2ヶ月と1日
大正5～9年	784	2年1ヶ月と24日	2,314	6年4ヶ月と4日
大正10～14年	842	2年3ヶ月と22日	1,898	5年2ヶ月と13日
昭和元～5年	728	1年12ヶ月と3日	1,916	5年3ヶ月と1日
昭和6～10年	614	1年8ヶ月と9日	1,308	3年7ヶ月と3日
昭和11～15年	379	1年と14日	830	2年3ヶ月と10日
昭和16～20年	298	9ヶ月と28日	557	1年6ヶ月と12日

342 日となる。しかしそれでも 1 年に満たない。

技師の方は、明治 33（1900）年までの就任者では高文組とそれほど大きな差がないが、その後、大正の最初の 5 年間に於いてその差は最大となる。この期間に幹部に就任した技師の 1 ポスト平均在任期間は、実に 8 年を超えている。しかし、技師においても高文組と同じように、昭和 6（1931）年ごろから在任期間が短期化しはじめ、昭和 16～20 年では、1 年半にまで短縮されている（ちなみにこちらも昭和 20 年中の人事を除くと、592 日となる）。

なお、全高文組の 1 ポスト在任期間の標準偏差を算出すると 442.9 日（平均は既述の通り 482 日）で、平均がちょうど 2 年に近い 728 日になっている昭和元～6（1926～31）年の期間では 472.8 日と、各人の在任期間にはかなりのばらつきがあることが分かる。したがって、多くの幹部ポストの在任期間が一律になっている（すなわち、この平均在任期間において異動が行われる）といったような人事の秩序は存在しなかったと考えてよいだろう。

それでは、戦後になって、この「秩序」は形成されたのだろうか。昭和 20（1945）年 8 月 26 日に農商省から改組された農林（水産）省を例に見ておきたい（データは戦前期と同じ『農林水産省百年史別巻』に依っており、その内容現在が昭和 55 年 10 月なので、捕捉しているのはその時点までである）。

戦後については、資料的制約により、高文組および戦後の国家公務員試験（6 級職、上級甲種）を合格して採用された「キャリア」組とそれ以外（技官や「ノンキャリア」）を区別できない。そこでまず、全ポストの在任期間の標準偏差を算出すると、535.4 日となる（平均 682.6 日）。試みに戦前期の農

林系各省（すなわち、商工系については除いた）についても全ポストを含めて標準偏差を算出したところ、872.5 日となった（平均 728.7 日）。すなわち、戦後の方が在任期間のばらつきは小さくなっているものの、前述のとおり、戦前期の農商務系各省における全高文組の 1 ポスト在任期間の標準偏差は 442.9 日であり、それよりはばらつきが大きい。

これも前述のごとく、戦前期においては高文組よりも技師の方が 1 ポストの在任期間が長い傾向にあり、両者を混合させれば、ばらつきは大きくなる。技官の相対的な長期在任傾向が戦後にも継続していたとすれば、やはり高文組・「キャリア」組に限った数字を見ることが望ましいだろう。だが既述の通り、手持ちのデータではそれは叶わない。そこで、戦後農林省のデータの内から、非高文組・非「キャリア」組が就任する例が極めて稀か、ほぼ皆無であったと推測される、①局長級以上のポスト、②大臣官房の各ポスト<sup>16)</sup>、③各局の筆頭課・部の長のポストのみをピックアップして在任期間の標準偏差を算出すると、292.2 日となった（平均 504 日）。全ポストを含めて算出した標準偏差と比べればかなり小さくなりしたが、ばらつきが見られなくなったとは言えない数字である。すなわち、農林省については、戦後の昭和 55（1980）年まで期間を広げてみても、おおむね一定の期間で異動が繰り返されるという「秩序」が生まれていたとは言えない、と結論づけるほかなさそうである。

### 3 総括と今後の課題

以上、高文官僚の進出時期、年次の順逆、人事の政治化の度合、ポスト到達所要年数、ポスト在任年数というそれぞれの観点から、農商務系各省の人事について検討してきた。それぞれの結論は、これまで通説的に言及されてきた高文官僚の人事に関する内容とおおむね重なる、「常識的」なものであったと総括することができるだろう。

本稿では、使用した資料の制約から、ポストの異動のみに焦点が絞られ、戦前期官吏制度の大きな特徴とも言える「官等」の昇叙（および、それとボス



トの異動の関係)についての検討ができなかった。すでに明らかにした通り、秩序だった間隔でのポストの異動というのは、少なくとも農商務系各省においては、いつの時代にも存在していなかったと見られる。これを踏まえて、憶測の域を出ないが、高文官僚の人事の秩序は、実は官等の昇叙によってこそ生み出されたのだ、と言えるのかもしれない。だが、これも本稿が示した通り、農林省について言えば、戦後になっても(その程度が小さくなったとはいえ)1ポスト就任期間には相当のばらつきが観察されており、官等昇叙の秩序が単線的に戦後のポスト異動の秩序につながっていったというシナリオを書くことはできない。これらの論点については、さらなる検討が必要である。

また今回は、個人ベースではなくポストベースの情報を基礎にしてデータベースを作成したため、人事異動の把握の網羅性にも限界があったと言わざるを得ない。今後は、より詳細かつ正確な、個人ベースの情報に基づいたデータベースの作成が求められる。加えて本稿は、人事データの分析に終始し、冒頭で言及した「人事に関わる諸制度(任用制度、試験制度、給与制度、官等制度、官制など)の制定・改定や、政治/社会状況の推移」と、それらと人事運用の間にある関係の解明という領域にはほとんど手を付けることができなかった。以上のように、今後の課題は数多く残されている。いずれも他日を期したい。

## 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。本稿でもこの略称にならう。
- 2) 川手撰『戦後日本の公務員制度史』岩波書店、2005年、199-203頁。
- 3) 日本の官僚研究会編『お役人操縦法』日本経済新聞社、1971年、30頁、人事院編『人事行政五十年の歩み』1998年、51頁。
- 4) 本稿では、研究対象の性質上、年の表記に元号を使用し、必要に応じてキリスト暦を併記する。ただし、参考文献の出版年の表記についてはキリスト暦のみとする。
- 5) いずれも、波形昭一・堀越芳昭編『近代日本の経済官僚』日本経済評論社、2000年に収録。
- 6) 升味準之輔『日本政党史論4[新装版]』東京大学出版会、2011年(初版は1968年)、202-204頁。
- 7) 根岸秀行「商工省と商工官僚の形成」波形・堀越編、前掲、104-105頁。
- 8) 文官試験規則は明治26年に公布され、第1回の試験は翌27年に施行されたが、無試験で高等官資格を得る「特権」を剥奪されたことに反発した帝国大学卒業者が受験をボイコットし、合格者はわずか6名にとどまった(28年は37名)。
- 9) それぞれ、最初に就任したのは、文書/庶務課長は赤星典太(明治29年合格、同年大蔵省)、会計課長は岡本英太郎(既述)、農政課長は三松武夫(明治32年合格、同年農商務省)である。なお文書/庶務課長は、農商務省プロパーでは、明治41年9月1日に赤星の後を襲った片山義勝(明治37年合格、同年農商務省)が最初の就任である。
- 10) 秘書課長には奏任官が充てられていたが、奏任官の任用資格は、明治26年に制定された文官任用令により、高文合格者にほぼ限られていた。しかるに秘書課長に非高文組の政治任用が可能であったのは、明治28年勅令124号(およびその後継勅令である明治43年勅令288号、さらにその後継である大正2年勅令262号)によって、秘書官が文官任用令の適用を除外されており、この秘書官が秘書課長に充てられていたためである。なお、周知のとおり、文官任用令(およびその関係勅令)は時代とともに累次の改正を見、その度に勅任官の自由任用・銓衡任用の範囲の拡大と縮小が繰り返されたが、奏任官の任用資格を高文合格者にほぼ限定するしくみは揺るがなかった(ただし奏任官についても、個別の勅令によって特定の官に対する主に判任官からの特別任用が認められる場合があり、大正9年には、それら個別の勅令をひとまとめにしたと言える奏任文官特別任用令が制定された。しかし、これはあくまで特定の官への特別任用を認めるものにすぎず、それ以外の官に任用されるには高文試験を合格しなければならなかった)。
- 11) 水谷三公『官僚の風貌』中央公論新社、1999年、135-136頁。もっとも、大霞会編『内務省史 第四巻』1971年に収録された座談会で、辻清明(東京大学教授)に「人事の側面で見ると、この〔何事にも慎重であるという内務省の〕特色が年功序列的な形ですすんでいたのじゃないか」と向けられた堂場軍蔵(大正8年入省、昭和15年内務次官)が「そうですね。年功序列が第一義ではないですが、重要視されましたね」と述べている(256頁)。
- 12) 清水唯一朗『政党と官僚の近代』藤原書店、2007年、34-36、187-189、243-244頁。
- 13) 根岸、前掲、105-108頁。
- 14) 1922年以後と同じように(入学に合わせて)9月1日としないのは、秦郁彦著・戦前期官僚制研究会編『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会、1981年に掲載された官僚の履歴を見る限り、7月卒業・7月入省の例が一般的なためである。
- 15) 一例を挙げると、農商務次官(大正13年12月1日～大正14年3月31日)から、省の分割によって引き続き商工次官を務めた(大正14年4月1日～昭和4年4月10日)四條隆英の次官在任期間は、両者を合算して求める。
- 16) ただし、明確に技官ポストであることが推測され得る技術審議官は除いた。