

大隈侯と文官任用令

前田英昭

はじめに

- 一 文官任用令改正と枢密院（大正三年九月）
 - 二 文官任用令改正と議會（大正三年十二月）
 - 三 参政官副参政官の任命（大正四年七月）
- 終わりに

はじめに

内閣制は明治十八年に成立した。内閣は、総理大臣を首班とし國務大臣（各省大臣兼務）を構成員とする合議体である。内閣の下に組織される各省は、外務、内務、大蔵、陸軍、海軍、司法、文部、農商務、逓信の九省でスタートした。そこに勤務する官吏の任命は、当初においては内閣による適材適所で自由任用であったが、情実による弊害が生じたため、「文官試験試験補及見習規則」（明治二十年七月二十三日勅三七）が定められ、これにより、勅任官の任

用を自由とする点を除いて、試験による官吏任用制度が確立された。明治二十六年、この勅令にかわって「文官任用令」「文官試験規則」が制定されたが、依然として勅任官については自由任用であったため、明治三十一年、憲政党・大隈内閣（初の政党内閣）は、多くの黨員を各省局長や知事に任命することができた。翌三十二年、山縣内閣は、文官任用令の改正を行い、特定の官を除いて、勅任官についても任用資格を定めるとともに、一般官吏の身分保障を制度化して官吏の人事について政治的影響が及ぶことを防ぐ措置をとった。その後、官吏制度の改革は、自由任用の範囲をめぐる政党と官僚との確執の争点になった。大正二年、山本内閣は、政友会の原敬内務大臣の要求を入れて、外務、陸海両相だけ官吏出身者を任命したほかは、大臣に政友会黨員を充てた。自由任用人事は地方に及び、原は、内務大臣として、反政府的色彩の強い知事だけでも十四人を罷免した。これに対して、次の大隈内閣は、超然主義を標榜して、原任命の政党色の強い知事を約一年間で全部罷免した。その後、大正九年、原は、大隈内閣の文官任用令をさらに元に戻すべく改正して、自由任用の範囲を広げ、内閣書記官長、法制局長官、各省次官（陸軍、海軍の次官を除く）、警視總監、貴族院書記官長、衆議院書記官長、内務省警保局長、勅任の各省参事官、各省大臣秘書官、鉄道院総裁秘書を自由任用とした。原は、このほかにも文官任用令により試験採用されるべき者の中に銓衡による採用制度を導入し政黨員に行政を学ばせる道を開いた。

さて、大正三年、シーメンス事件のあと、責任をとって総辞職した山本内閣にかわって、大正三年四月に、反政友会勢力（立憲同志会と中正会）を中心とする第二次大隈内閣が成立した。二十年間の在野生活から政界に復帰した大隈内閣は、反政友会の立場をとる政党内閣を組織し、政友会が自由任用制を利用して政黨員を行政に多数送り込んだことによる弊害を是正するため、自由任用の範囲を狭めるよう改革を迫られることになる。具体的には各省官

制通則の改正により、自由任用の範囲は、内閣書記官長、法制局長官、各省参政官、各省副参政官、各省大臣秘書官、鉄道院總裁秘書に縮小される。

官僚と政党との確執はその後も長く続いた。現在、平成十一年、次の第四百四十六回国会からの政府委員の廃止と西暦二〇〇一年の副大臣及び大臣政務官の設置について既に決定を見たところである。明治二十三年の国会開設以来、百年以上にわたって議会政治の影の主役を務めてきた政府委員の廃止によって、果して政治家主導の国会運営に変わるのか、または官僚の抵抗によって改革は失敗に終わるのか、期待と不安が交錯する。本稿では大正三年から四年にかけての大隈内閣の官吏任用制度の改革の経過を取り上げる。

一 文官任用令改正と枢密院（大正三年九月）

文官任用に関する各省官制規則の改正は、まず枢密院に諮詢され、修正のうえ、承認された。その経過は次のとおりである（「枢密院会議筆記」による）。

枢密院会議 大正三年九月二十三日

出席者 議長 芳川副議長

大臣 大隈総理大臣 一木文部大臣

顧問官（十六名 氏名 略）

委員 高橋法制局長官

報告員 有松書記官長

大隈侯と文官任用令（前田）

各省官制通則中改正ノ件

大正二年勅令第二百六十二号中改正の件について

審査委員を代表して細川顧問官は審議の経過を報告した。

第一 各省官制通則中改正ノ件ハ (1)大臣事故アルトキハ其ノ職務ヲ次官ニ代理セシムルヲ得ルノ規定ヲ削除シ (2)各省ニ新ニ参政官勅任一人、参与官勅任一人(内務省ニ限り二人ヲ置クコトヲ得)ヲ置キ参政官ハ大臣ヲ佐ケ帝国議會ト交渉アル事項ヲ掌理シ且其ノ他ノ政務ニ参与シ参与官ハ大臣ノ命ヲ受ケ政務ニ参与スルモノト為シ (3)参事官中一人ハ勅任ト為スコトヲ得ルノ規定ヲ削除シ

第二 大正二年勅令第二百六十二号中改正ノ件ハ文官任用令文官分限令及官等ノ初叙勲陞叙ノ制限ニ関スル規定ノ適用ヲ受ケサル諸官ニ各省参政官及各省参与官ヲ加ヘ又其ノ諸官中ヨリ各省次官警視總監貴族院書記官長衆議院書記官長及内務省警保局長ヲ除キ各省官制通則ニ於テ勅任参事官ヲ廃スルノ結果亦之ヲ削ラムトスルモノナリ

按スルニ第一ノ各省官制通則中改正ノ件ニ付テハ (1)次官代理ニ関スル規定ハ未タ俄ニ之ヲ廃セサルヘカラサルノ必要ヲ認メス (2)参与官ハ参政官ヲ補助スルモノニ過キササルヲ以テ之ヲ副参政官ト称スルノ穩当ナルニ若カサルヲ認ム而シテ参政官副参政官ノ新設ハ昨年御諮詢ノ文官任用令外一件審議ノ際本院ニ於テ次官ヲ自由任用トスルニ付テハ別ニ局課ノ事務ヲ継続的ニ統括スヘキ普通任用ノ官職ヲ置クノ適當ナルコトヲ認メタル精神ニ勘(カンガ)ヘ之ニ同意ヲ表スルモ事務政務ノ區別ハ未タ明瞭ナラス且内閣ノ説明ニ拠レハ新官設置ノ目的ハ主トシテ帝国議會トノ交渉ニ当ラシムルニ在ルヲ以テ其ノ權限ヲ改メテ参政官ハ帝国議會トノ交渉ニ当リ副参政官ハ其ノ交渉ヲ助クルモノトセリ尤陸軍省海軍省ニ該ニ官ヲ置クニ付テハ特ニ慎重ノ考慮ヲ費セリト雖既ニ其ノ權限ヲ帝国議會トノ交渉ヲ為スコトニ限レルノミナラス内閣ノ説明ニ拠レハ陸軍省官制及海軍省官制中両省参政官及副参政官ノ職務ハ軍機軍令ニ関セサルモノニ限ルノ規定ヲ設ケラルヘキヲ以テ特ニ両省ヲ除外スルノ修正ヲ要セスト認ム (3)内務省ニ限り特ニ副参政官二人ヲ置クハ其ノ必要ヲ認メス (4)参事官中一

人ヲ勅任ト為スコトヲ得ル規定ノ削除ハ強テ之ニ反対スルヲ要セスト認ム (5)又内閣ノ説明ニ拠レハ新設ノ兩官ハ各省經費支弁ノ都合ニ依リ真ニ之ヲ置クコト能ハサルモノアルヲ以テ此ノ趣旨ヲ明ニスル為附則中修正トシテ之ニ関スル但書ヲ加フルヲ適當ト認ム

第二ノ大正二年勅令第二百六十二号中改正ノ件ハ新設兩官ノ性質ト各省次官警視總監貴族院書記官長衆議院書記官長内務省警保局長ノ職司トニ稽ヘ之ヲ相当ト認メタリ

以上ノ理由ニ依リ右二件ハ朱書ノ通修正可決スヘキモノト決議セリ
右審査ノ結果ヲ報告ス

尚今日ハ總理大臣及他の國務大臣ノ出席アルヲ以テ少シク意見ノアル所ヲ陳述セント欲ス

即チ内閣ニ於テ本案ノ如キモノヲ提出セラレタルハ各庁ニハ其ノ事務ヲ引続キ統一スル地位安固ノ官ヲ置クヲ必要ト認メラレタルヲ以テナリサレハ内閣ニ於テハ此ノ趣旨ノ貫徹スル様ニ勉メラレムコトヲ希望ス地方長官カ頻繁ニ交送シ甚シキニ至リテハ警察官迄カ屢交送スル実情ニ付テハ小官等大ニ憂慮シ居ル次第ナリ願クハ右ノ趣旨ヲ貫徹セラレムコトヲ

細川審査委員の報告は異議なく承認され、次のように決まった。

勅令第 号

各省官制通則中左ノ通改正ス

第九条 削除

第十四条 各省ニ左ノ職員ヲ置ク

次官

参政官

参与官副参政官

局長

参事官

秘書官

書記官

属

第十七条 各省参政官ハ一人勅任トス

第十七条ノ二 参政官ハ大臣ヲ佐ケ帝国議會トノ交渉アル事項ヲ掌理シ、ス且其ノ他ノ政務ニ参与ス

第十七条ノ三 参与官副参政官ハ一人勅任トス大臣ノ命ヲ受ケ政務ニ参与ス但シ内務省ニ限り二人ヲ置クコトヲ得

帝国議會トノ交渉事項ニ参与ス

第十九条 但書ヲ削ル

附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス但シ参政官副参政官ヲ置クハ各省経費支弁ノ都合ニ依ルコトヲ得

勅令第 号

大正二年勅令第二百六十二号中左ノ通改正ス

第一条中「各省次官（陸軍次官及海軍次官ヲ除ク）ヲ」「各省参政官」ニ改メ其ノ次ニ「各省参与官」各省副参政官」ヲ加ヘ「警視總監」「貴族院書記官長」「衆議院書記官長」「内務省警保局長」及「勅任ノ各省参事官」ヲ削ル
附則

本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

本件は、全会一致で承認された。

〔ワキ線部分は原案から削除される〕

二 文官任用令改正と議会（大正三年十二月）

大正三年六月二十日、第三十二回議会は大喪費追加予算協賛のために開会された。追加予算は全会一致で承認された。野党政友会はその後しばらく政府との衝突を避けてきたが、年末の第三十五回議会では強い対決姿勢を示した。衆議院の政党状況を示せば、立憲政友会（前山本内閣の与党）は二〇二名である。大隈内閣の与党である立憲同志会は九五名であり、中正会は三六名であった。中正会は一人一党主義の政党であり、その領袖格は尾崎行雄と花井卓蔵の両議員であり、尾崎は法相として準与党の立場をとった。立憲国民党は三五名で二個師団増設排除を掲げて政友会と同一歩調をとり、政府に反対する姿勢を示した。また、国民党から分離した進歩倶楽部は、高木正年外数人の団体であつて政府の政策を支持した。その他無所属一三名、衆議院の過半数は一九一名であった。したがつて大隈内閣は少数党内閣であつた。与党から野党に転じた政友会は、絶対多数を背景に、大正四年度予算審議の際に、文官任用令改正問題を取り上げて大隈首相を鋭く攻撃した。

大隈侯と文官任用令（前田）

大正三年十二月十四日、衆議院予算委員会では、野党・政友会の三土忠造は、文官任用令改正問題を取り上げ、次のように政府を攻撃した。

文官任用令改正は世論であり、尾崎行雄司法大臣は熱心にその改革を唱導された。その世論を背景にして、前山本内閣が法制局長官、各省次官、警視總監、警保局長等を文官任用令以外の特別任用にしたのを、今回、大隈内閣は文官任用令の一部を再改正して元に戻そうとした。その改正理由とする事務官と政務官との区別は理解できるが、そのために今までの次官を政務官にし、新たに特別任用の参政官副参政官を設けて、法制局長官、警視總監、警保局長を自由任用から文官任用令による普通任用に戻した点は理解しがたい。

首相は答弁せず、法学博士・一木喜徳郎文部大臣が代わって答弁した。

法制局長官は特別任用である。前内閣は、自由任用の範囲を広くしたが、この原則は変えない。同時に、行政事務の恒久性を失わせないように、政務官と事務官との区別を設けることとした。すなわち各省次官は行政事務の中心だから行政事務の経験者の中から選び、内閣の更迭にかかわりなく職務に専念するため普通任用とした。警視總監、警保局長は刑事警察または司法警察で政務と関係ない。政務に関係あるところには政務官を置く。

各省に政務官を二名置いて議会の説明に当たらせる。政務に関する質問には参政官副参政官で対応できる。その他の事務については事務官が説明に当たる。こういう考えである。

なお、改正前と後では特別任用に属する者の数が少なくなると言われるが、単純に数だけ比較するのは難しい。前の制度では勅任参事官は特別任用であった。しかし、勅任参事官は各省必ず一人置くことにはなっていない。「参事官ノ一人ヲ勅任ト為スコトヲ得」であるから、勅任の者を特別任用とする。各省必ずしも二人特別任用があるとは限らない。今回は参政官副参政官ともに特別任用である。陸海軍においてもこれを置く。

三土は尾崎行雄司法大臣に尋ねた。

司法大臣は、これまで文官任用令の改正に非常に熱心であった。私は大臣の御意見をたびたび伺った。今でも覚えているが、本議場において尾崎大臣の言われたのに、今までの政府委員というものは、大臣が代わるたびに大臣の御説をそのまま取り次いで、昨日まで東のことを言っていた者が、今日は西のことを言う。昨日まで白と言っていた者が今日は黒と言う。つまり自分の自我を悉皆没却してしまつて上長官の意見によつてただそれを弁明する機械みたいなもので、自分の意見なく、どんな意見であろうと、まるつきり上長官の意見のとおりにやる。つまり節操のない芸娼妓のごときのものであるとしばしば言われた。しかして文官任用令を改正するについては、政府委員を少なくとも五十人ぐらい特別任用で政府委員にしなければ本当の立憲政治は行われまいと言われた。今もその説を持つておるか。このたびの改正で御満足か伺いたい。

尾崎司法大臣の答弁。

文官任用令について従来主張した希望は、今も変わらない。今回の改正は徹頭徹尾本員の意見どおりとも言いかねるが、大体において満足するほかはない。およそ人と事を共にする以上は、一人ですることく一から十まで、すべて意のごとくならぬことは当然である。

十二月十七日、衆議院予算委員会で、小川平吉(政友会)はこの文官任用令の改正を取り上げ、次のように鋭く政府を追及した。

政友会は、今は野党だが、山本内閣時代に与党として内閣を支持し、自由任用制を実施させ、次官と勅任参事官とを政友会の議員の中から二名充てさせた実績を持つ。

①前山本内閣は文官任用令を改正して各省次官を自由任用に移行し広く人材登用の道を開いた。その趣旨は、行政各部の空気を新たにして行政の革新を図り、官僚の巢窟になつていた官僚主義を払拭するためであった。また、大学卒業者とか高等文官試験合格者を順々に下から上に引き上げるのでは、官僚主義の空気に汚染され、先例旧慣を追い、行政改革を妨げる。今日、教育は進み、人材も多くなつたので、試験合格者にとどまらず、広く人材を求め、政治の革新を図ることが必要である。なぜ次官から議員を閉め出すのか。

②大隈内閣は、自由任用制発足後まだ一年も経たず、その利害得失が十分に明らかにならないうちに、なぜ倉皇（そうこう）として文官任用令を再改正するのか。しかも新制度に必要な予算がないのに、なぜ大急ぎで倉皇として実施しようとするのか。

③政務官と事務官とを区別し、事務の継続性保持のため改正するのだと言われる。自由任用の範囲を狭めれば事務の継続性を保障することができるのか。法律上の保障は何もないではないか。広く人材を登用することの原則は、国民の要望に沿うものである。それを今回ひっくり返そうとするのは何故か。

尾崎行雄君に聞いたところでは、大臣が一人ぐらい行政部に入ったところで、その下の次官、局長にみな官僚主義に染まった教育を受けた弟子たちが揃っていては、政府の思いどおりの改革も施策も何にも実施できないと言われる。

④陸海軍省の参政官副参政官にも文官を起用するのか。

⑤参政官の職務は何か。官制では、帝国議会の交渉事項を掌理するとある。しかし、政務官は、議会と交渉するといっても、議院法で「國務大臣及政府委員ノ外他ノ官庁及地方議會ニ向テ往復照会スルコトヲ得ス」とある。一体何を交渉するのか。議会というところは絶対独立のところであって、他の官庁と全く没交渉で、交渉する権限を持たない。参政官はこういう議会に対してどういう交渉をするというのか。

⑥参政官副参政官を政府委員に任命するつもりか。政府委員に任命されなければ、参政官副参政官は、明治憲法第五十四条及び議院法第九章に基づいて、政府を代表して議会において発言することができない。政府委員に任命されたとしても、省務についての権限なしでは法案の内容を知らないし、それで議会との交渉に当たることができるといえるのか。（当時においては、政府委員の任命は、今日のように議長の承認を要せず内閣の専権事項であった）

⑦参政官副参政官は、答弁能力を持つているとお見込みか。今日でも、議員が就任する次官が各省の政務、省務によく通じてないから、困れば、局長を呼んだり、本省に帰って相談してから答弁するという状況ではないか。そうなってくれば参政官副参政官は全くの無用の贅物である。

大隈首相は、質問に答えず、文部大臣に説明させると答弁を回避した。

小川は、すかさず、質問は文部大臣の所管ではない、行政の根本だから首相から聞きたいと首相の答弁を再び求めた。

大隈首相はやむなく答弁した。答弁は、極めてわかりにくい言い回しであったが、大体において次のような内容に要約される。

政治をなすには諸官省各局各課に行政の熟練者を置かなければならない。かつて人材登用の門戸は開かれていた。行政の発達した文明国ではおおむね試験によって相当の学識ある人が登用されている。日本でも明治十八年に文官試験法ができて学問を学んだ人が選ばれるようになった。門戸の開放は、次第に縁故による自己の好む人の任用という弊害を生じ、そのもたらす弊害は利益をはるかに上回るようになった。

また、行政官が内閣の交代ごとに常に代わることは甚だ望ましくない。行政は継続・学識・経験・熟練を要する。昨年、山本内閣は人材登用の門戸を開いた。その結果、次官、局長以下の政府委員となる者が大臣の交代とともに代わるようになった。政務官と事務官とを区別する必要がある。これまで政務官と事務官との区別がなかったから、これを区別し、内閣の更迭ごとに永久的性質を有する事務官の更迭をなるべく少なくしようとしたのが今回の改正である。このための改正であって、人材登用の門戸を狭めた改正ではない。議員の兼務する職の数に大きな違いはない。

なぜ昨年改正したものを倉卒に予算もないのに急いで拵えたかと言えば、予算は六月からとりかかる。参政官副参政官を置くことが決まらなければ予算に組むことができない。それゆえ急いで改正したのである。

さらに、大臣・政府委員以外は交渉できないので、参政官副参政官の行う交渉事項とは何かと問われた。その交渉の意味は少し異なる。平日、議会に重きを置く一国の政務の大なるものは立法と行政との調和である。政務官といえども各省の行政に熟練しなければ、立法と行政の調和や議会質問に答えることはできない。直ちに行政に熟練した立派な政務官が出るかどうかわからぬが、しかし主義としては、大臣を助ける政務官が必要である。

小川平吉は、大隈首相の答弁を不満としてなお追及した。

政務官は何をするのか、今の答弁ではさっぱりわからない。政務官は議会に出て政府委員として答弁する、閉会中は議会答弁の稽古をさせるということか。議院法によれば、議会との交渉事項は、大臣、政府委員の外はないのである。

大隈首相の答弁。

議会のないときに交渉すべきことがある。平日、政務官は自己の省の関係したことを常に調査しておかなければならない。議会で交渉すべきことは常に調査しておかなければならない。各政党にも政務調査会がある。そういう意味である。

小川は、午後再開後の予算委員会でもまた質問を繰り返して、ずばり言った。

次官、局長のような各省の事務に練達の者を政府委員として議会に出席・説明させるならば、別に政務官を設けて省務の稽古をさせる必要はないではないか。これは全く無用の官ではないのか。あたかも前年、山本首相、原内相のとき、猟官熱の盛んであった時分に官房長なる官を設けたことが全く一時の猟官熱を満たすにすぎない冗官だったことは、世間既に定評あり、今回の改革もまた官房長の二の舞となるのではないか。政務官をもって政府委員とするならば、次官や局長を政府委員に任命することはない。尾崎行雄君の説によると、「各省次官は、大臣の下で政府の政策を説明し、行政事務の執行に当たり、内閣が代われれば、他の大臣の下で全く反対の政策を説明し執行し、いわば娼妓または芸妓のごとき節操のないものだ」。尾崎君は甚だ卑しい言葉で譬えられていた。大隈首相の言うことはこれとは異なる。事務の恒久性と門戸開放・人材の登用とはどういう関係になるのか。

大隈首相は文官任用令改正の原則論を述べ理解を求めた。

ここに私の主義を明らかにしたい。恒久の事務官と、内閣の更迭とともに更迭する政務官とを区別する必要がある。そのために改正するのであって、直ちに参政官副参政官に十分な熟練の人材を得ることができるとかどうかわからない。質問は政務の全般にわたって、かつ綿密であるから、いかに相当な人でも直ちにこれに答えることは難しい。それゆえに当分の間は、参政官副参政官以外に、局長その他事務専門の人が必要である。そのうちに議会の質問もだんだん変わってくるであろう。

やがては大臣、参政官、副参政官は質問に応ぜられるようになるだろう。このようなことは、法律や命令でなくて、自然な発達に待つものである。これをもって質問の答えとする。

十二月十八日、予算第一分科会では、参政官をめぐって他の議員からも、事務官と政務官との区別の必要論、代議士の獵官欲抑制論、大臣にするためのステップ論、英国風の議院政治実現のための準備論などについて意見が交わされた。

翌十九日、同分科会では、横田千之助(政友会)は、参政官副参政官を導入した趣旨を改めて聞いた。尾崎法相の政務官芸娼妓論の弊を改めるためか、議員の獵官熱に應ずるためか、議員から大臣へのステップ制を構築するためか、英国の議院政治を日本に移そうとするためか。

一木文部大臣は答えた。

いろいろ想像されたが、要するに行政事務の継続性を失わないようにすることと、憲法政治において起こることの免れない内閣の更迭にもかかわらず行政事務を常に円滑に進行させたいというのが、その趣旨である。

横田はさらに政府を追及した。

俗に言う官僚政治の弊が近ごろ行政組織の上及び、文官任用令の改正がないために、官立、私立の大学を出てウナギ上りしてきた人が局長となり、次官となる。こういう人が事務の首脳となり、その人の風紀によって官庁の風紀ができてしまつて、官僚の気風と民間の気風が違つてくる。官吏と国民国というように二分されては困る。文官高等試験を経て事務に熟練した人を尊重すべきだが、民間の気風の中で養成された民間事情に精通した人を入れるだけの門戸を開いておいて、官と民との調和をとらせることも必要である。何も代議士に限らず、新聞記者からも、会社員からも役人になつてもら

えばいい。それが門戸開放の趣旨だと思う。

一木文相は答えた。

任用の門戸を広くして誰でも適当な人を採用することは便利なようであるが、その弊に堪えぬから資格をこしらえ、自由任用と調和を図ってきたのである。

大正四年度予算の中に各省参政官副参政官新設に要する経費八千八百六十円が計上されていた。委員会では、これを含む大幅な予算削減を内容とする予算の修正案（野党提出）が可決され、本会議でも可決された。野党政友会多数によって内閣編成の予算を大幅修正された大隈首相は、直ちに解散を天皇に奏請し、衆議院は解散となる。

三 参政官副参政官の任命（大正四年七月）

大隈内閣は、総選挙の後、新たに当選した多数党議員の過半数の支持を得て、大正四年度追加予算を成立させ、前年、参政官副参政官新設に要する費用を含め、野党に削られた予算を復活した。大正四年六月、予算の成立によって参政官副参政官を任命する予算措置が整った。その直後から大隈首相は人選を始め、約一か月後に参政官副参政官十八名を任命した。

七月二日の閣議で正式に任命された参政官の氏名は次のとおりである。

外務省参政官	安達謙蔵（立憲同志会）	副参政官	鈴置倉次郎（立憲同志会）
内務省参政官	下岡忠治（無所属団）	副参政官	鳥居錦次郎（立憲同志会）

大蔵省参政官	浜口雄幸 (立憲同志会)	副参政官	大津淳一郎 (立憲同志会)
陸軍省参政官	真鍋斌 (男爵)	副参政官	三浦得一郎 (無所属団)
海軍省参政官	早速整爾 (中正会)	副参政官	田中善立 (中正会)
逋信省参政官	藤沢幾之助 (立憲同志会)	副参政官	荒川五郎 (立憲同志会)
文部省参政官	桑田熊蔵 (多額納税議員)	副参政官	大隈信常 (無所属団)
農商務省参政官	町田忠治 (立憲同志会)	副参政官	坪井九八郎 (男爵)
司法省参政官	田川大吉郎 (中正会)	副参政官	関 和知 (無所属団)

これら参政官副参政官は、次の第三十七回議會において政府委員に任命された。その任命状況を第三十七回議會の前後議會における状況と比較する意味で、大蔵省に限って例示すると次のページのようになる。初めて任命された参政官副参政官は第三十七回議會で政府委員に任命され、これに代わって次官は政府委員に任命されないことになった。次の第三十八回議會からは、参政官副参政官は政府委員に任命されず、かわって非議員の次官が政府委員に任命されている。

参政官副参政官の人選は、まず与党各会派への勢力に応じて按分比で割り当て数が算出され、これをめぐって議論が交わされ、結局、参政官副参政官の数は、同志会が割り当て数どおり八名、中正会と貴族院が割り当て数四の一名減で各三名、無所属団が割り当て数の倍増で四名となった。

ところで、文官任用令改正についての議會における大隈の説明が不明確を極めたのは、次のような政治状況とかわりがあったと推測される。山本内閣総辞職後、与党政友会の行政ポストへの就任をはじめとする政友会の伸長

政府委員 (大蔵省) 名簿

第三十六回議會 (大隈内閣)

八名のうち議員一名

大蔵次官 浜口雄幸

大蔵省主税局長 菅原通敬

大蔵省理財局長 神野勝之助

大蔵省主計局長 市来乙彦

大蔵書記官 森 俊六郎

同 西野 元同

同 小野義一

専売局長官 桜井鉄太郎

〔ワキ線は議員の兼職〕

第三十七回議會 (大隈内閣)

七名のうち議員二名

大蔵省参政官 加藤政之助

大蔵省副参政官 紫安新九郎

大蔵省理財局長 神野勝之助

大蔵省主計局長 市来乙彦

大蔵省主税局長 松本重威

専売局長官 桜井鉄太郎

大蔵書記官 小野義一

〔非議員の次官は政府委員に任命されない〕

第三十八回議會 (寺内内閣)

八名全員非議員

大蔵次官 市来乙彦

大蔵省理財局長 神野勝之助

大蔵省主計局長 西野 元

大蔵省主税局長 松本重威

大蔵省銀行局長 森 俊六郎

大蔵書記官 今北策之助

同 吉川良矩

専売局長官 嘉納徳三郎

〔参政官副参政官は政府委員に任命されない〕

を快く思わなかつた元老たちは、後継首班の選定に行き詰まると、一か月近くにわたつて続いた政治的空白状態を脱するため、政友会反対の態度を続けていた明治の元勳・大隈を選んだ。大隈は、圧倒的な人気と民衆の歓呼に迎えられる、少数党の同志会を基盤にして内閣を組織した。しかし大隈は、既に七十七歳、かつての民権派の英雄ではなく、むしろ元老から政友会つぶしの秘策を帯びて登場したと言われる。大隈は、第一次世界大戦参戦と対華二十一条要求への対応に忙殺されていた。その間、内務大臣に就任した大浦兼武と官僚は手を組み、文官任用令の改正を大隈に押しつけ、原前内務大臣によって荒らされた官僚の聖地を回復すべくひそかに図っていた。

大隈の改革の目的については、人事院編「人事行政五十年の歩み」には次のように記されている。「改革の背景に

は、①大隈内閣が絶対多数党である政友会と対立関係にあり、自由任用をてこととして前内閣時代に行政内部に勢力を拡大した政友会に対し行政の中立といった標語で対抗する必要があったこと、②第一次世界大戦、対華二十一箇条要求に見られるように国家政策が軍部の意向と歩調を合わせることとなり行政機構の絶対性を指向する必要があったこと、③大隈首相自身明治の元勳の一人であり、第一次大隈内閣当時も首相自身はむしろ政黨員の猟官要求を抑える側にいたという経緯があるといった事情によるものとされている。」

新官新設の目的は、山本内閣の自由任用制の行き過ぎによる弊害の除去、行政の中立性の確保、政務官と事務官の区別の明確化にあったことは確かであろう。これは官僚政治から民主政治へ、官僚主導から政治主導へと移行する際には、避けて通れない障壁である。その際、問題なのは、制度づくりに終わらずに、参政官副参政官が各自本省の政務についてとくと勉強し議会において説明答弁をなし得る資格をつくり上げることであり、その点において、欠けていたことが制度を失敗に終わらせた原因ではないか。その条件整備なくしては、世間で言われたように猟官目的だけに終わらざるを得ない。官側も省内に参政官専用室を設け新任各官を遇したであろうが、参政官副参政官は予算関係並びに現内閣の政策に関する法案について参画することを妨げられたと推測される。参政官に省内における職務権限が与えられなかったことにも問題があったと思われる。

政友会は、大隈の文官任用令の改正を次のように総括している。

文官任用令及各省官制通則の改正は、大隈内閣がその政綱の一として、標榜せしところにして、その標榜せしところの如くんば、多少見るに足るべきの改正を實行するならんを想はしめに、事實はすこぶる意外なるものなることを証明せり。す

なわち組閣後幾ばくもなく、その案を作成して奏上せしに、枢密院の御諮詢に少なからざる時日を要し、十月六日に至り御裁可の上初めて公布せられたるが、これによるに各省官制通則において、各省とも従来の職員のほか、参政官副参政官（共に勅任）を新設し、なお往年一たび廃せる制を復活して内務省に地方制度監察官なるものを設置し、また特別任用令においては内閣書記官長、法制局長官、秘書官及び新設の参政官副参政官のみを特別任用の範囲内に置き、前年山本内閣においてその範囲を拡張せし警視總監、警保局長、貴衆両院書記官長を特別任用令より除外せり。もとより事務の簡捷を図り実績を上げんがための見地より施したる改正にあらざして、ただ党略のためにすぎざるは世人をしてすこぶる失望せしめしところなり。」（「立憲政友会史」五三二ページ）

この「党略のためにすぎざる」との批判は、野党の常套語であろう。黨員を大臣の補佐として行政に送り込むこと自体は、政治が官僚を主導する点において一概に猟官制と批判さるべきものではないが、そのために必要とされる条件整備とは何であったのか。その辺の事情を知るため、「法律新聞」の記事を引用しておく（「法律新聞」大正三年十月五日）。

今回の任用令改正につきて吾人がまず研究せざるべからざるものは、いわゆる政務官設置が、党人の猟官熱を満足せしめんがためにして、畢竟（ひつきょう）大隈内閣の私心に出るものなりとするの説、これなり。大隈内閣にしていやしくも私心を有するあらんか、吾人鼓を鳴らしてこれを攻めざるべからず。しかれども従来日本の批評家が、政党員の官吏希望熱を一概に排斥し、これをもって猟官運動と貶（へん）するにつきては、吾人いささか異議なきにあらざり。吾人の信ずるところをもってすれば、日本の政党員は従来余りに猟官熱に乏し。大隈内閣成立に際し、一、二、三政党員がことごとくその現在の収入に比して官吏俸給の寡少なるを理由とし、もつて任官を拒みたるの一事、これを徴して立憲政治は朝野両党が主義政見によりて争い、国民多数の信頼を得たるときにおいて、交互に内閣組織者たらざるべからざるが故に、在野政党員として抱負信念を有するものは、直ちに入りてその所見を実現するの勇氣なかるべからず。しかるにその収入の計算に拘泥して、官吏たるを肯えんぜずとせば、その言論主張は常に無責任に墮するのみならず、政務の實際に暗くして、空想と独断とに支配せ

らるるに至らんのみ。かの官僚者流が往々政黨員を侮り、国務の實際に適せずと笑殺せるもの、一にこれによる。英国の政黨員が野にありては文章言論をもってその主張を述べ、朝に入りては好個の政務官事務官たるごとくならずんば、日本憲政の前途、甚だ寂寞（せきばく）たるものと言わざるべからず。この故に今日の必要は政黨員をして官吏たらしむるにあり。したがって政黨員が官吏たるの門戸を開放するは、いかなる場合においても憲政の進歩と言わざるべからず。要は、適材を任用するにあるのみ。大隈内閣が政黨員を任官せしむべく、任用令改正を行いたりとするも、これ必ずしも攻撃すべき問題にあらず。ただ、無能を採取したるときにおいてその反省を促すを相当とせん。

かくのごとく吾人は大隈内閣の任用令改正を歓迎するものなりといえども、今回改正の内容に至りては、吾人を失望せしむる点少なからず。すなわち政務次官とも称すべき参政官、並びに、勅任官とも称すべき副参政官とを合して、十八名の特別任用官を設置したることは、国務の統一、対議会の便宜、政府内に国民的意思を疎通せしむることにおいて、一大進歩を来すものたるべく、陸海両省を除外せずして、この機関内に軍人以外の政治家を出入せしむるを得ることのごとき、目して、一大成功とするを得べきも、従来の次官が依然省内の事務を統合し下僚に対し命令任免の権を専有するにおいては、いわゆる参政官副参政官は省内に何らの威信を有せざるに至るべく、いわゆる實際事務に不案内なるがために議会における説明、政党に対する関係、国民に向かつての交渉等、ことごとく不徹底不充実をもつて終始するに至らんのみ。すなわち政黨員をして行政事務の内包に通曉せしめ、もつて完全なる立憲政治の資格を具有せしめんとする目的は、一つも達せられざるに至らんことを恐れざるを得ず。この点においては、多少の犠牲を払うも、なおかつ現在の次官を参政官となし、政黨員もしくはその他の有能を挙げて、事務次官たらしむるを可とせずや。いわんや政務事務の分界を明確ならしむるの困難なること、高橋法制局長官の言のごときにおいておや。加うるに、今回の改正令は、山本内閣が特別任用となしたる警視總監、警保局長、貴衆両院書記官長を特別任用範囲より除外したり。両院幹長の特別任命除外は、言うまでもなく改善なり。両院幹長は一種の事務官なるをもつて、強いて特別任用たらしむるの必要なければなり。しかれども警視總監、警保局長は現在の制度と実際とにおいて、必ず政局の推移とともにその進退を決すべきものなり。したがってこれを特別任用官として適材を自由に求むるを可とすべし。今回の任用令改正は、この点において確かに改悪なり。換言すれば、大隈内閣の任用令改正は、そ

の総計において何らの加うところなし。世人は大隈内閣に期待したところ、あにかくのごとく少小ならんや。これ吾人が失望を感じざるを得ざる所以なり。

且つそれ大隈内閣にして任用令改正の趣旨を貫徹せんとせば、当然任官資格を拡充せざるべからず。英米のそれのごとく、弁護士、新聞雑誌記者の採用のごとき、その一なり。領事官のごときを商工業の実行家より任命する方法を採ること、その二なり。軍政を軍人以外に託すること、その三なり。これをなさずして徒らに特別任用範囲の伸縮のみに苦心するも、その得るところ果して幾ばくぞや。いわんや任官方針を人格の高卑に求むることあたわざるにおいておや。あえて大隈内閣の再考を望む。（ワキ線は引用者）

問題は正副参政官の人選とその与えられる職権の内容にあつた。

中央新聞（大正四年七月四日）は「任命凡て情実 隈閣国政を玩弄す」との見出しで論説を掲げた。

参政官の制度が一面事務次官制を復活して官僚保護のために設けられたる無用の冗官たることは世人何人も疑わざるところなりしも、しかもまたその人選の如何によつては多少の効能なきにあらざとせるものもありしに、今回政府の任命発表したるところを見るに、全く与党操縦の党略と獵官者運動の結果とに基づき情実によつて支配され毫も人物技倆に着眼せるの跡を認むるあたわず。

けだし参政官の職務たる対議会関係において政府を代表し政府意思の存するところを説明せしめんとするにあり。したがつて各省参政官は各その省における政務に関しこれに応ずる相当の学識識見を要するは論をまたざるところにかかわらず、今回任官の顔ぶれは、正副参政官を通じ、下岡、浜口氏等二、三者を除くのほか、ほとんど適任者と認むべきものなく、なかならず安達氏の外務における、田川、関西氏の司法における、早速氏の海軍における等、いずれもその省に適したるものと認むべからざるのみならず、田中善立、荒川五郎氏等の任官に至つてはその省の如何を問わず到底滑稽たるを免かれ

ず、また大隈信常氏の親父首相の權威によつて文部副参政官となりたるがごとき観じきたれば、政府の参政官人選は全然誠意を欠き、国政を玩弄したるの跡歴々たるものあり。すなわち人のために設けたる冗官たるを暴露せるものにして、今後各省の政務はこれら冗官の攪乱によりますます渋滞紊乱を来すに至るべしと。

人選の結果については各紙は独自の評を掲載した。時事新報(大正四年七月三日)によれば、「陸軍省には正副とも長老者を充て、ますます無用の冗官たる。ひたすらおつき合いのため任命した感」があるとする。陸軍政務官の眞鍋は、陸軍中将・勲一等・嘉永三年生まれの六十六歳、陸軍副参政官の三浦は軍医監の安政三年生まれの六十三歳、ともに長老であり、ともに陸軍とは無縁ではなかつた。朝日新聞(大正四年七月三日)によれば、町田、藤沢も無難、桑田、早速は所属省務にうといが学問見識経歴弁才は政務官として適材との評であつた。

文官任用令は改正されたが、それに基づく人選と任官は、大正四年度の追加予算において所要の経費が認められるまで待つこととされていたが、その予算の成立は、大正四年六月九日であつた。それより少し前、予算成立のメドが立つた六月初めごろから参政官副参政官の人選が始まると同時に、いわゆる猟官運動が盛んになった。その経過を新聞報道で見る限り、人選は難航している。

六月一日の閣議で正副参政官の選考を行い、結論を出す予定が、延びに延びて、七月三日までズレ込んだ。その間、自薦他薦の動きや、早稲田の大隈参りが目立ち、新聞はそれを「猟官運動熾烈」との表現で報道していた。

萬朝報(大正四年六月二十六日)「政府はこの官職を新設したる表面の理由として、政務官と事務官を区別せんとす

るにありと称す。これに対して英国の例などを引いて蝶々としてその必要を主張せるも、要するにこれ表面を粉飾したる理由にして、これを新設したる真意に至つては、疑いもなく党人を操縦する機関にすぎざるなり。政府は党人に懸くるに、正副参政官の十八椅子をもつてし、これによつて彼らの忠勤を釣らんとす。」

読売新聞（大正四年七月八日）「参政官は猟官熱に対する行政府の防火線とも言うべく、又は猟官熱の安全弁とも言ふも可ならん。かかる次第なれば、参政官をして行政事務に当たらしむることは大いに慎しまざるべからず。参政官は行政の技能を有するを要せず、ただ行政事務を了解して、これを議会において説明するを得れば可なり。」

また、参政官副参政官の職務権限については、各省官制通則によると、議会との交渉事務を担当するが、省内の事務については何らの権限を持たない。議会との交渉に必要であるとの名義によるほか、省内の関係書類を取り扱うことはできない。他方、次官は、各省官制で「大臣を佐け省務を整理し各局部の事務を監督す」とある。これで政務と事務とを区別できるのか。大臣のつかさどる省務で次官の与からないものはないであろうし、また多数の省務は次官の裁決に委ねられ、大臣事故あるときは、法律勅令に副署することなどを除いて、大臣の職務を代理できると定められている。次官の職務については何ら改正が行われていない。これでは参政官を次官相当または次官を事務担当とし、参政官を政務担当の政務次官とすることは極めて難しかったのではないか。

終わりに

新任の参政官副参政官は次の第三十七回議会では政府委員に任命され、それぞれ関係の委員会には出席したこと

が会議録に記録されているが、発言した者はほとんどいなかったようである。次の批判は残念ながら的中したのではなかったか。「官制の示すごとく参政官副参政官をして各自本省の政務（換言すれば重要な事務）につき篤と研究を積みしめ議会において立派に説明答弁をなし得るの資格をつくらしめざるべからず。万一一省の参政官たるものがその省の政務に不得手なるのゆえをもって求めてこれに参与することを避け別種の仕事に営々たるごとき事実を生ぜんにはその当人は瀆職の責めを免れず」（朝日新聞 大正四年七月四日）。

その次の通常議会では、参政官副参政官はすべて政府委員から排除され、政府委員は次官以下局長みな高等文官組で占められた。実態は山本内閣以前の姿に復した。

大隈内閣を引き継いだ寺内内閣（大正五年十月九日成立）においては、官吏任用について目立った動きはないが、寺内内閣を引き継いだ原内閣（大正七年九月二十七日成立）においては、自由任用問題が再燃することとなる。原首相は政党内閣としての色彩の強い内閣であり、政友会の勢力拡張を行政における自由任用の拡大を通じて実施しようと試みていた側面があり、大正九年、官吏任用に関する一連の勅令を改正した。そのうち文官任用令の改正により自由任用とされる官の範囲は、大正二年の改正とほぼ同様となるが、大隈内閣のときに政務官として設けられた参政官副参政官は、その際の官制通則の改正により廃止され、かわって各省参事官のうち一人が勅任とされた。

大隈は、かつてイギリス型議院内閣制を主張して、明治十四年の政変において下野し、自由民権運動に走り、明治三十一年に板垣と隈板内閣を組織したが、党争と獵官運動の中でわずか四か月で内閣を投げ出した。それから十六年後の大正三年、山本内閣が政友会の憲政擁護運動や獵官熱に抗し切れずに辞職したあと、大隈（七十七歳）は、憲政擁護運動の鎮静化と政党勢力の抑制のためのリリーフピッチャーとして首相に推薦され、黨員次官制から官僚

次官制へと、イギリス型議院内閣制とは逆の方向に舵取りする皮肉な運命を辿る。

政と官との戦いは、大正十三年に政務次官の新設をめぐって次の新たな局面を迎える。