

明治前期における官吏制度の形成過程

——官吏非職条例を中心として——

石 川 寛

はじめに

一 前 史

二 官吏非職条例の制定過程

三 官吏非職条例の運用状況

おわりに

【凡例】

本文作成にあたっては、以下の措置を施した。

一、詔勅、法令類は、すべて『法令全書』に依った。

二、史料の引用に際しては、原則、常用漢字を使用し、誤字・脱字・宛字は史料のままとしたが、略字・変体仮名及び合字は普通の仮名に改めた。また、適宜（ ）で筆者が注記を加えた。

はじめに

近代日本における官吏制度の形成は、「人材登庸第一之御急務」⁽¹⁾と宣言した慶応三年十二月九日の「王政復古の大号令」によって、明治初頭から統治機構改革の主要な問題として位置付けられた。しかし、明治新政府の人的構成は、周知の通り、明治維新の原動力となった薩長土肥四藩を中心に幕臣出身者が多くを占めていた。そして、日本における近代国家の形成に大きな役割を果たした官吏の任免は、初期段階では、首尾一貫した画一的制度に基づいたものではなかったのである。このことは、換言すれば、情実による任免が横行していたことを示すものであり、この状況の漸進的変更が官吏制度全体の形成・確立の過程の中で進められていく。そして、この変更過程において、官吏制度は、任用・給与・服務・分限・懲戒・恩給等の諸制度によって形成され、明治三年のいわゆる文官三法の制定により完結するのである。⁽²⁾

そこで、本稿では、諸分野からなる官吏制度の中で、特に、官吏の法律上の地位及び資格を規定している分限制度に焦点を当てることとする。官吏分限制度に焦点を当てる理由は二つある。第一に、「官吏の身分保障」という重要な問題を包含していることから、この制度の形成過程を考察することは、近代日本における官吏制度それ自体を考える上で、必要不可欠であると考えたからである。第二に、帝国議会の構成員である衆議院議員の中には、明治二年衆議院議員選挙法第九条に基づいて官吏議員が選挙を通じて選出されており、その官吏議員の中には少数ではあるが非職官吏議員も含まれており、⁽³⁾この事実をどのように考えれば良いのかという問題を解く一助となると考えたからである。

考察の対象とする官吏分限制度は、明治一七年一月に「官吏恩給令」(明治一七年太政官達第一号)と同時に公布された「官吏非職条例」(明治一七年太政官達第三号)によって規定され、官吏の免官に対する保障を定めた「文官分限令」

(明治三二年勅令第六二号) によって確立すると考えられるが、本稿では、「官吏非職条例」の形成・運用過程を考察の中心に据える。但し、当然のことながら、考察を進めるに際して、官吏分限制度のみに限定して考察することは困難であるので、前述した任用・服務・懲戒等の官吏諸制度の内容にも言及しつつ、その形成・運用過程を辿ることとする。

以上を踏まえて、本稿では次のように論考を進めることとする。まず、官吏非職条例の制定前史として、明治初年から明治一四年頃までの状況、すなわち、明治九年の「官吏懲戒例」や官吏分限制度の規定として重要と思われる明治一〇年二月「陸軍将校免黜条例」を中心に概観する。次に、明治一七年一月に制定される官吏非職条例の制定過程を考察するとともに、服務制度として重要な明治一五年七月の「行政官吏服務紀律」や明治一八年一二月の内閣制度創設に基づく官吏制度の整備状況にも言及する。それから、明治憲法発布以後から第一回帝国議会終了までの時期になされた官吏制度に関する議論、「行政官吏ヲ非職ニスル得失」について懲戒裁判手続きの側面から論じた意見書や、第一回帝国議会において「官吏俸給の削減」や「冗官削減」などからなる政費節減を求める議論を中心に概観する。最後に、明らかにした事実を基にして、明治国家が指向した官吏分限制度の在り方に関する考え方の一端を述べることとする。

【注】

- (1) 人材登庸の重要性を宣言した法令は、王政復古の大号令の他にも多数存在する。例えば、明治元年第一〇六六、明治二年第七三、明治四年太政官第一六二の「人選ハ至重之要務」ないしは「人選ハ至重之事」及び明治二年第四四三の「治乱安危ノ本ハ任用其人ヲ得ト不得トニアリ」といった文言がそれであり、これらの法令から、如何に人材登庸制度が重視されていたかを読みとることができると思われる。

- (2) 近代日本における官吏制度に関する著作及び論文としては、坂本一登「井上毅と官吏任用制度」(『國學院法学』第四〇巻第四

号所収、二〇〇三年）、由井正臣「近代官僚制の成立過程」（『日本近代思想体系3 官僚制 警察』所収、岩波書店、一九九〇年）、秦郁彦『官僚の研究』（講談社、一九八三年）、井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』（東大出版会、一九八二年）、平野義太郎「官僚法学」（『講座日本近代法発達史3』所収、勁草書房、一九五八年）及び和田善一「文官詮衡制度の変遷」（『試験研究』第一一号—第一五号所収、一九五五年・一九五六年）などが挙げられる。

（3）非職官吏議員の各総選挙における実数や具体的人名については、拙稿「近代日本における官吏の衆議院議員兼職制度に関する研究（五）」明治三二年選挙法規定の成立とその実施状況」（『名古屋大学法政論集』第一九二号所収、二〇〇二年）を参照。

一 前 史

王政復古の大号令発布直後の明治元年一月一七日、最初の統治政体職制である三職分課職制が決定された。この職制は、翌月三日に三職八局職制へと変化するとともに、三月一四日に発布された五カ条の御誓文に基づく閏四月二一日の政体書によって再度変化し、明治二年七月八日の職員令によって三度変化することとなる。このようなめまぐるしい職制変化の中で、職制の担い手である官吏に関する諸規定、例えば、勤務時間や休暇・休職の手続き等に関する服務形式（明治元年第四四及び第五六〇）や「苞苴私謁」を禁じ「礼儀廉恥ヲ旨トシ励精尽力可有之候」とする行為規範（明治元年第一五六・第六〇八及び明治二年第二八）などが制定された。⁽¹⁾そして、管見によれば、明治二年九月、第八五六として太政官から発せられた犯罪糾問手続きである「弾例」により、⁽²⁾「非職」⁽³⁾という文言が法令に初出するのである。このことは、官吏の分限形態の一つとして、「非職」が明治二年には既に存在していたことを示している。更に、官吏の免職手続きに関する規則が明治三年第一八〇により、次のように制定された。⁽⁴⁾

官員免職之節被下規則

一満二年以上

勅任官

御直垂地 織紋

但御品夏冬アリ

奏任官

同 無紋絹

同

判任官

御晒御絹之内

外二ヶ月官禄被下

一帰国旅費ハ御規則之通被下尤家属引纏候分ハ其一倍被加下候事

一満二年ニ不至者ハ総テ被下物無之候事

但十二ヶ月以上之者ハ一ヶ月官禄半方被下候事尤旅費ハ同上之事

一満四年以上ハ追而規則被相立候事

一満四年以上ニ不至者ハ総テ位階返上之事

この規定内容から、免職に関する特典は奉職二年以上から存在しているが、奉職四年未満の者は位階を返上するということが決められた。この後、明治四年の廃藩置県が断行された直後の明治四年七月二十九日に太政官職制及び事務章程（明

明治前期における官吏制度の形成過程（石川）

治四年太政官第三八五及び第三八六）が出され、この改正法令を受けて、明治五年一月に官等表（明治五年太政官第一六号）が新たに制定されたのである。そして、官吏の犯罪に関する諸規定が新律綱領や改定律例などを中心にして制定されていく。例えば、勅奏官位犯罪、官吏犯公罪、官吏犯私罪、同僚犯公罪、官吏公罪贖例図並びに罰俸例図及び官吏私罪贖例図などが挙げられる。以上の諸規定により、官吏には様々な特権を付与した上に、俸給に関しても極めて高給とした。しかし、他方、明治五年太政官第二九六号によって示された免職官吏の再雇用に関する指令は、以下のように厳しいものとなっていた。

甲官ニテ免職ノ官員ヲ乙官ヘ致登庸候節ハ其前官ヘ其者免職之子細年月日等篤ト承合セ人物ヲ詳悉弁知候上可致取扱
段庚午六月御布令有之候処近来間々不取調ニテ致登庸候向モ有之哉ニ相聞ヘ不都合ノ事ニ候以来ハ右御布令ニ照準シ
精確取調ノ上可致取扱候此段更ニ相達候事

このような指令が存在するということは、一面では、官尊民卑の風潮の中での官吏社会の風紀紊乱を示すものであるが、他面では、官吏の任免が情実によって行われていたことに起因する弊害があったことも示していると考えられる。前者の点については、井上毅が明治七年四月に提出した「官吏改革意見書」⁽⁵⁾でも言及されている。井上は、意見書の中で、官吏制度の弊害を「一二曰官吏ニ紀律ナシ二曰選挙ニ法ナシ三曰官制冗濫四曰民政修マラス五曰文法太繁」と五項目に集約している。このような指摘を受けて、明治八年四月太政官達第六五号により官吏商売の営業区分に関する規定が次のようになされ、従前の指令で以下の規定に抵触するものは廃止するとされたのである。⁽⁶⁾

第一条

一凡ソ官吏タルモノ並ニ其家族トモ他ノ物品ヲ買入レ之ヲ余人ニ売以テ利ヲ獲ルモノ或ハ他ノ生産ヲ買入レ製作ヲ加

へ之ヲ販賣シテ利ヲ獲ル等ノ業一切禁止ノ事

但区戸長郵便取扱人学区取締役及等外吏ノ分ハ此限ニアラス

第二条

一官吏ノ家族自己ノ財ヲ以テ商売ノ業ヲ営マント欲スル者ハ分籍別居ノ上相営ムヘキ事

第三条

一左ノ数件ハ商売ノ業ニアラサルニ付官吏タル者ト雖トモ制禁ニアラサル事

但商売同様ノ店ヲ開クハ不相成候事

一鉾山田地ヲ所有シ其利ヲ獲ル事

一田地家屋ヲ貸シテ地代宿賃ヲ獲ル事

一金銀ヲ貸シテ利息ヲ獲ル事

一所有地ヨリ生スル物産ニ製作ヲ加ヘ売払事

この法令により官吏紀律の一端が形成され、更に、明治九年四月、太政官布告第四八号及び太政官達第三四号の官吏懲戒例により、官吏紀律の確立が一定程度なされるのである。官吏懲戒例案は、「新律綱領改定律例中職制律并官吏公罪ニ係ルモノヲ廃スル議案」とともに、明治九年三月二〇日、検視機関である元老院に付された。元老院では、同年三月二五日、二九日及び四月一日の三日間、審議がなされ、上奏後の四月一四日、公布されるのである。元老院での審議は、概ね以下のような内容であつた。⁽⁷⁾

まず、三月二五日の第一読会で、内閣委員である伊藤博文は、「内閣ニ於テ議定ス所ノ大綱」を次のように述べた。

明治前期における官吏制度の形成過程（石川）

抑従前官吏ノ過失錯ハ有心故造ト否ラサルトヲ問ハス都テ司法省ニ付シ処罰シ来レトモ追々裁判モ条例発行以後司法省ハ其進退伺ニ付テ律ニ擬スルニ止メ其罪ヲ言渡スコトハ廢セリ然ルニ尚ホ長官ハ統御ノ責任ニ在リナカラ罪ヲ擬スルヲ司法省ニ委ス未タ其当ヲ得ス苟モ長官タル者ノ官吏ニ於ケルハ公罪上ヨリモ職務上ヨリモ之ヲ懲戒スルノ権ヲ有シ衆多ヲ統御スヘシ

伊藤は、長官は、「属官ヲ推挙シ奏任迄モ陟黜スルコトヲ委子ラレ」ていると同時に、何れの国においても、属官の進退に関する規律を委ねられた存在であるので、職制律や官吏の公罪に関わる規定を廃止して、「懲戒ノ権」をも付与することが必要であると論じたのである。この提案理由を基礎にして、三月二十九日の第二読会及び四月一日の第三読会が行われるのである。この審議の過程において、内閣委員であつた井上毅は、官吏の犯罪を次の三種類に區別している。第一に、「一己ノ私事ニ就テノ罪犯」すなわち「尋常一般ノ犯罪」、第二に、「職務上ヨリ起テ私ヲ行ヒ法ヲ枉ル類」すなわち「職務罪」、第三に、「職務上ヨリ起リ公ニ對シテノ過失」すなわち「従前ノ公罪」である。前二者に関連して、井上は、職制律が「擅離職役、無故不朝參公座」などの軽い規定を採用して、「專擅除授、交結朋黨」などの重要件は省略している点及び、支那やヨーロッパと違って、「我カ刑律ハ専ら官吏に寛にするの形」である点を指摘して、議案の正当性を論じている。また、第三の「従前ノ公罪」に対する考え方としては、伊藤が述べたように、「長官として紀律懲戒の権を有せず以て所屬官を董御すべからず」という理由から、「職務の過失ハ之を長官に任し監督せしむる事理の當然にして又實際に便するもの」と論じている。

議官の一人である陸奥宗光は、議案の要点を明治八年四月一四日に發せられた漸次立憲政体の詔によって、「行政司法分権ノ端緒ヲ開」かれたこと及び、「従前過失アルハ尽ク司法ニ送り盜賊ト伍ヲナス」ことは「官吏ノ不面目」であるので、

「大ニ官吏ノ面目ヲ護ス」ということにあるとしており、全体の審議は、提案をそのまま可として、同日上奏したのである。これにより、「新律綱領改定律例中職制律并官吏公罪ニ係ルモノヲ廢スル」とともに、「自今官吏職務上ノ過失ハ有心故造私罪ニ入ル者ヲ除クノ外其本属長官ニ任シテ懲戒処分セシム」となり、後者の部分を具体的に規定する法律として、元老院において参視された全一〇条からなる官吏懲戒例案が明治九年四月一四日に公布されるのである。⁽⁸⁾

第一條 自今私罪ヲ除クノ外ハ官吏職務上ノ過失ハ本属長官ニ於テ懲戒ノ權ヲ有スヘシ

第二條 懲戒ノ法三種トス第一譴責第二罰俸第三免職

第三條 譴責ハ懲戒ノ輕キモノトシテ本属長官ヨリ譴責書ヲ付ス

第四條 罰俸ハ半月ヨリ少カラス三月ヨリ多カラサルノ間俸ヲ奪フ

俸ヲ追スルノ法ハ毎月給俸ノ半ヲ領置シ數滿テ大蔵省ニ送付ス

第五條 懲戒ヲ以テ免職スル者ハ本属長官ノ意見ニ從ヒ其奏任ハ具狀奏請シテ之ヲ免シ位記ヲ返上セシム

但懲戒ニ由ルニアラスシテ免職スル者ハ長官旨ヲ諭シ本人ヨリ辭職ノ願ヲ差出サシメ然後ニ免許スヘシ

第六條 諸省長官ハ所属奏判任官ヲ懲戒ス

第七條 府県奏任官ハ太政大臣之ヲ懲戒ス府県並警視庁判任官ハ其長官之ヲ懲戒ス

第八條 四等以下ノ判事ハ司法卿之ヲ懲戒ス府県官判事ヲ兼ル者ノ其所属判任官ニ於ルハ他ノ奏任以上府県官ノ叶議

ヲ得タル後之ヲ懲戒ス

第九條 府縣長官警視長官其所属判任官ヲ懲戒スルニ其譴責ヲ專行スルコトヲ得ルヲ除クノ外其罰俸免職ヲ行フハ便

宜処分シテ速ニ内務卿ニ届出ヘシ

府県官判事ヲ兼ル者其所属判任官ノ罰俸免職ヲ行フハ便宜処分シテ速ニ司法卿ニ届出ヘシ

第十條 其有心故造私罪ニ入ル者ハ職務上ノ罪ト雖モ之ヲ司法官ニ移シ本属長官專ニ処分スルコトヲ得ス

この懲戒例は、第一条において、「官吏職務上ノ過失ハ本属長官ニ於テ懲戒ノ權ヲ有スヘシ」と規定するとともに、第一〇条で、「有心故造私罪ニ入ル者ハ職務上ノ罪ト雖モ之ヲ司法官ニ移シ本属長官專ニ処分スルコトヲ得ス」と規定している。また、懲戒方法は、「第一譴責第二罰俸第三免職」（第二条）の三種類とし、第五条から第九条において、各長官の懲戒範囲を示している。更に、この懲戒例には、九項目からなる「長官懲戒処分心得」（明治九年四月一四日太政官達無号）と称する説明書がある。この「処分心得」では、「各長官ハ平生其所属官ヲ監督シ、若シ過失アレハ懲戒例ニ依リ処分スヘシ」とし、各長官が懲戒対象とする過失は、「過誤失錯不注意ニ出ル者ヲ云、其怠惰ニ出ル者亦過失トス、其素行修マラスシテ官吏ノ体面ヲ汚ス者、亦過失ニ准シテ懲戒ヲ加フヘシ」と定義している。そして、その過失に対する各長官の対応としては、「過失ノ事ニ害アル者ハ、重キニ從テ論ス、其事ニ害アルト云トモ猶ホ改正スヘキ者、及ヒ事ニ害ナキ者ハ、輕キニ從テ論ス、但シ其情狀ニ從ヒ輕重ヲ酌量スルハ、專ラ本属長官ノ所見ニ任ス」とした。更に、懲戒により免職した者については、「二ヶ年以上ヲ経ルノ後ニ非レハ、再タヒ収用スルコトヲ許サス」とするとともに、「免職スル者ヲ他ノ官庁ヨリ収用セントスルトキハ、必ス旧本属長官ニ通牒シテ、其意見ヲ問ヒ答復ヲ得ヘシ」としたのである。

以上の内容から、この官吏懲戒例により、官吏規律の確立が一定程度なされるのである。そして、このような改革がなされるのと同時期に、井上毅は、大久保利通に対して「省冗官議」⁽⁹⁾と題した官制改革意見書を提出している。この意見書は、職制そのものの成立事情、事務管轄の細分化、官員の不定員状況など四項目を列举することで、前述の明治七年の意見書における「官制冗濫」の打破を再度建言したものである。この問題提起は、官吏制度に於ける「身分保障」の側面、

すなわち官吏分限制度の成立と緊密な関係を有するものとして、官吏非職条例の成立過程に関係してくるものと考えられる。この後、明治一〇年二月一二日、太政官達第二五号として、全三五条からなる「陸軍将校免黜条例」が制定される。

この条例には、前述の「弾例」（明治二年九月第八五六）に見られた非職制度が、将校の分限に関わる制度として具体的に詳しく規定されている。例えば、非職の定義（第五条）や非職該当事由（第六条）がそれである。まず、非職とは、「**員外ニシテ職務ナキ将校ノ班次**」を指すものとした。また、「**非職ニ入ラシムル**」事由は、次に挙げる六項目となる。

第六条 在職ノ将校ハ左ニ開列スル原因ノ一二因ルニ非サレハ非職ニ入ラシムルヲ得ス

其一 解隊

其二 廢職 職務ヲ廢止スルヲ云フ

其三 敵ノ俘虜ヨリ帰朝シタル者但シ登時他員代リテ其職ニ任シタル時

其四 一時ノ疾病延イテ六箇月以上ニ至リ猶快復ノ候ナキ者

其五 停職

其六 解職

この事由の中で、特に、「**停職**」及び「**解職**」の処分については、次にあげる事項、すなわち、「**品行不正**」「**交際不正**」「**怯懦畏避**」「**抗言恃頑**」「**職務不治**」「**不典失儀**」「**鬭争**」の七項目に該当する⁽¹⁰⁾か否かを査問會議に諮り、陸軍卿が決定することとなっている。更に、非職期間に関しては、非職事由の前三者は、定まった期間は決められていないが、「**疾病**」については二年間（第一〇条）、「**停職**」及び「**解職**」については一年間（第二三条・第一四条）であり、この期間を超えると退職もしくは罷役とされた。また、海軍においても、陸軍と同様の規定が制定されている。それは、明治一五年六月、

太政官達第三四号として制定された全二八条からなる「海軍将校准将校免黜条例」である。この条例においても、非職の定義（第五条）や非職該当事由（第八条）が規定されており、陸軍の諸規定と同様の内容となっている。⁽¹¹⁾そして、以上のような内容は、明治一七年一月に制定される官吏非職条例が作成される段階において、何らかの影響を与えたと考えられる。

【注】

- (1) 官吏の服務形式については、明治二年第五四の議行両官規則や同年第三七二の諸官規則などでより具体化され、明治二年第六六二の職員令や同年第七一六及び第一〇七三の太政官規則に承継されていく。
- (2) 弾例は、明治二年段階では二二項目に及んでいたが、明治三年第一四三により「更ニ御取調」「御沙汰候迄御取停相成」となり、同年第三三六により再定され、八項目に減少している。
- (3) 「非職」の他に、明治二年から明治四年にかけて「非役」という文言も現出している。
- (4) 各条項に関する改廃がなされており、それに関しては『法令全書』参照のこと。また等外官員の免職手続きに関する規則は、明治三年第五六一によって制定されている。
- (5) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇第一』（國學院大学図書館、一九六六年）一四—一九頁。
- (6) 第一条但書は、明治八年太政官達第一七六号により、「但神官教導職区戸長郵便取扱人学区取締役及等外吏ノ分ハ此限ニアラス」と改正されるとともに、第三条第一項も明治八年太政官達第八七号により、「鉾山借区営業及ヒ田地ヲ所有シ其利ヲ獲ル事」と改正されている。また、明治一四年五月太政官達第三七号により、「道路河港ノ修築海陸ノ運輸土地ノ開墾及ヒ殖産ノ事業ヲ以テ目的ト為シ設立スル会社ノ株主トナルハ不苦」とされ、官吏商業区分を拡大している。
- (7) 明治法制経済史研究会編『元老院會議筆記 前期第一卷』（元老院會議筆記刊行会、一九六五年）一四五—一五八頁及び井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇第一』（國學院大学図書館、一九六六年）七五—七七頁参照。
- (8) 準官吏ならびに等外吏などへの官吏懲戒例の適用方法は、明治九年六月八日太政官達無号によって規定されている。

- (9) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇第二』（國學院大学図書館、一九六六年）二二二—二二四頁。
- (10) 列挙した七項目の定義については、同条例第二二条から第二八条によって述べられている。
- (11) 陸軍將校免黜条例及び海軍將校准將校免黜条例は、明治二十二年二月の勅令第九一号の陸海軍將校分限令に統合される。

二 官吏非職条例の制定過程

明治一四年一〇月、明治一四年の政変により、ドイツ型の憲法形態を選択することが決定されるとともに、国会開設の勅諭によって、明治二三年をもつて国会が開設されることが決定した。この政治的決定を基にして、伊藤博文は憲法調査のために、明治一五年三月に渡欧するのである。この渡欧期間は、一年五ヶ月に及び、翌一六年八月に帰国することとなる。この渡欧期間において、国内でも明治一四年に示された方向性を具現化する諸作業が伊藤の憲法調査と同時並行で行われており、憲法構想の主要な骨組みの一つである官吏制度についても検討がなされている。その成果の一つが、明治一五年七月二七日に太政官達第四四号として公布された全一二条からなる行政官吏服務紀律であり、その法令条文内容は、以下の通りである。

第一条 凡ソ官吏ハ法律及職制章程ニ従ヒ各其職ヲ尽スヘシ

第二条 凡ソ官吏ハ太政大臣又ハ本属長官ヨリ下ス所ノ達示ヲ遵守スヘシ

第三条 所属官ハ事ヲ本属長官ニ受ケ其命ニ順ヒ職務ヲ執行スヘシ

第四条 凡ソ官吏ハ職務ノ内外ヲ論セス廉恥ヲ励マスコトヲ務ムヘシ

第五条 官吏官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ得ス其職ヲ退クノ後ニ於テモ亦同様タルヘシ

明治前期における官吏制度の形成過程（石川）

第六条 官吏本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ直接ト間接トヲ論セス本職ノ外ニ給料ヲ得テ他ノ事務ヲ行フコトヲ得ス

第七条 官吏本属長官ノ許可ヲ得ルニ非サレハ其職務ニ関シ他人ノ贈遺ヲ受ルコトヲ得ス

第八条 官吏他人ノ請託ヲ受ケ私ニ徇ヒ公ヲ乱ルコトヲ得ス

第九条 官吏本属長官ノ許可ナクシテ擅ニ職役ヲ離ル、コトヲ得ス及事ニ託シ疾ヲ引キ職事ヲ曠廢スルコトヲ得ス

第十条 官吏前ノ各条ニ違ヒ顯状アル者ハ本属長官其輕重ニ從ヒ旨ヲ諭シ職ヲ辞セシメ又ハ懲役例ニ依リ処分スヘシ其功過相補フヲ以テ処分ヲ宥恕スヘシト認ムル者ハ本属長官其情状ヲ具シ太政大臣ニ上申シテ量定ヲ請フヘシ

第十一条 長官ハ各所属官ヲ檢察スルノ務ニ任スヘシ

第十二条 臨時巡察使ヲ派出シテ官吏ノ治績及功過ヲ檢察シ状ヲ具シテ直チニ太政大臣ニ上申セシムヘシ

この行政官吏服務紀律には、同日出された「官吏服務紀律説明」と称する逐条説明書が存在する。この説明書によれば、行政官吏は「政府ノ機関ニシテ治化ノ本源」であるので、「風紀ヲ肅シ節制ヲ嚴ニスル」ために「特別ノ紀律」である行政官吏服務紀律が制定されたとする。そして、その内容は、「一二曰法ヲ守ル一二曰順從三三曰廉恥四四曰慎密五五曰清白六六曰公正七二曰勤勉」ということであると述べている。具体的には、服務紀律第一条・第二条及び第四条にあるように、「職務ノ内外」を問わず「廉恥」を旨とし、官吏としての「体面」は「政府ノ威信」と心得て、「法律及職制章程」や「本属長官ヨリ下ス所ノ達示」を遵法及び遵守することが求められている。また、第三条では、「所属官長官ノ処分又ハ指令ヲ以テ不法非理ナリト思惟スルトキハ敬礼ヲ失フコト無ク及遲滞シテ事ニ害アルニ至ルコト無ク意見ヲ具陳シテ長官ノ

採用ヲ仰キ諄々忠告シテ諱マサルヘシ」としながらも、官吏制度における階統制の維持を重視した「順従」の理念を説いている。その上で、本属長官が有する任命権及び服務紀律第一〇条にある「情状ヲ酌ミ一定ノ尺度ニ拘泥」しない懲戒処分権を行使することで、各官吏の本属長官への帰属性をいっそう高め、統治機構としての官吏制度を強化するとともに内部規律の厳格化が図られたのである。この服務紀律は、同年七月二十七日太政官達第四五号により、判事及び検事からなる司法官吏にも適用されることが決定された。

この後、統治機構である官制変更に関する意見書は、断続的に開陳されることとなる。その中でも、興味深い意見書は、明治一六年一月一日に井上毅が当時の内務卿山田顕義に提出したと思われる官制意見書である。⁽¹⁾ この意見書は、内務職制及び事務条例に関する意見書という体裁を取りながら官制全体の方向性を問うたものであり、その要点を七項目に類別している。その上で、官制改革の主要な問題は、井上が一貫して述べている冗官問題であると考えられる。井上は、「冗官濫用ハ早晚必其弊二堪ヘザルノ日アリ」との現状認識から、「怨望ノ徒」を増加させ、「治安ヲ妨クル」かもしれないが、「冗官ヲ省カザルコトヲ得ズ」と主張する。換言すれば、「官制ヲ定ムルハ、其要、官員ヲ簡省スルニ在リ」としたのであり、その具体的方法の一つとして、「刀筆帳簿ノ老吏年資ヲ以テ高官ニ在ル者罷メテ非職トナシ或ハ優ニスルニ散官ヲ以テ事務メテ学識アル者ヲ擢用シ以テ官事ヲシテ世運ノ進歩ト相伴ハシムル」と述べているのである。このことから、冗官対策の一つとして、非職制度を考えていることがここから窺い知ることができる。

このような考え方を背景に持ちつつ、官吏非職条例が形成されることとなる。官吏非職条例は、元老院での審議を経ておらず、行政内部における制度設計がなされたものと思われる。そして、「非職条例条文案」は、管見によれば、『井上毅関係文書梧陰文庫』に所収されたものが唯一のものと考えられる。それらの条文案には、当然、条文文言の加筆・修正及

び削除がなされており、その状況を勘案すると、条文案は三案に分けることができると考えられる。以下、三つの条文案を提示する。

①法律第 号⁽²⁾

第一条 官吏在官五年以上ノ者ヲシテ廃官廃庁又ハ減員ニ由リ非職ヲ命セラレタルトキハ其ノ任用ヲ待ツノ間員外官トシテ其ノ官位相当ノ待遇ヲ受ケシメ其ノ俸額六分一ヲ終身給与ス但シ官吏恩給令ニ依リ恩給ヲ受クル者ハ此ノ例ニ在ラズ

非職ノ官吏ニシテ営業会社ノ役員トナリ又ハ官立公立ノ学校若ハ營造物若ハ自治団体ノ有給吏員トナルトキハ非職給ヲ受ルノ權利ヲ失フ

第二条 懲戒処分又ハ刑事裁判ニ依リ免官シタル者前条ノ例ニ依ルコトヲ得ズ

第三条 廃官廃庁又ハ減員ニ由リ非職トナリタル者ハ非職条例ニ依ル非職ノ年限ヲ越シハ仍第一条ノ例ニ依ル

第四条 官吏恩給令第二十九条ハ廃止ス

第五条 第一条ノ規定ハ総テ既往ノ非職者ニ訴ラス

②法律第 号⁽³⁾

第一条 官吏奉職五年以上十五年未満ニシテ退官シタルトキハ自己ノ便宜ニ依リ又ハ懲戒処分又ハ刑事裁判ニ依リ免官シタル者ヲ除ク外其官等ニ対スル恩給金最下額ノ十五分一ヲ奉職年数ニ乗シタル金額ヲ終身給与ス但シ恩給ヲ受クルノ権アル者ニハ総テ之ヲ支給セス

第二条 老廃又ハ疾病ニ由リ退官スル者ヲ除ク外廃官廃庁又ハ減員ニ由リ休職トナリタル者ハ一年間本俸ノ半額ヲ

予へ使用ヲ待タシム一年ヲ過レハ第一条ニ依ル

第三条 自己ノ便ニ由リ辞職シタル者ハ総テ非職給ヲ給与セズ長官ヨリ諭旨シテ辞職セシムルコトヲ得ズ

第四条 官吏帝国議會ノ議員タルノ故ヲ以テ退官シタル者再ヒ任官シタルトキハ其前官ノ年数ヲ通算シ第一条ニ当ル者亦同シ

第五条 前数条ノ規定ハ総テ既往ノ非職者及休職者ニ訴ラズ

③非職⁽⁴⁾

一 凡ソ官吏廢官廢庁又ハ減員ニ由リ非職トナリタルトキハ非職給ヲ与へ使用ヲ待タシム

非職給ハ一年間ハ本俸ノ半額トシ一年後ハ六分ノ一トス但恩給令ニ依リ恩給ヲ受ルノ權アル者ハ其ノ額ノ多キ者ニ從フ

二 辞職者ハ何等ノ事情ニ拘ラス非職給ヲ受ルコトヲ得ス但上司ノ諭旨ヲ以テ辞職セシムルコトヲ得ス

三 懲戒処分又ハ刑事裁判ニ依リ免官シタル者ハ第一条ノ例ニ依ルコトヲ得ス

四 特別ノ定例アルモノヲ除ク外理由ヲ付セスシテ文武官吏ヲ退職セシムルコトヲ得其ノ給与ハ非職ノ例ニ依ル

五 非職ノ官吏ニシテ營業会社ノ役員トナリ又ハ官立公立ノ学校又ハ營造物若ハ自治団体ノ有給吏員トナルトキハ非職給ヲ受ルノ權利ヲ失フヘシ

六 非職給ノ改正ハ総テ既往ニ及ホサス

これらの条文案の作成には、それぞれ条文文言の加筆・修正及び削除がなされているので、その過程について説明を行う。

まず、第一案である。第一案の原案となっているものは次に示す条文案である。

法律第 号⁽⁵⁾

第一条 判任以上官吏在官五年以上十五年未満ニシテ退官シタルトキハ自己ノ便宜ニ由リ又ハ懲戒処分又ハ刑事裁判ニ依リ免官シタル者ヲ除ク外其退官現時ノ俸額六十分一ヲ奉職年数ニ乗シタル金額ヲ給与ス但シ官吏恩給令ニ依リ恩給ヲ受クルノ権アル者ハ総テ之ヲ支給セス
本条ノ恩給ハ本人終身ニ止マリ寡婦孤児ニ受給セス

第二条 官吏帝国議會ノ議員タルノ故ヲ以テ退官シタル者ハ恩給ヲ受クルノ権ヲ失ハス

この条文案に加筆・修正及び削除がなされている。すなわち、第一条第一項は加筆・削除がなされ、同条第二項は全文修正されている。また、第二条も全文修正され、新しく第三条・第四条及び第五条が加筆されており、出来上がった修正案は次のようになっている。

法律第 号⁽⁶⁾

第一条 官吏在官五年以上十五年未満ニシテ休職ヲ命セラレタルトキハ員外官トシ其ノ官位ノ待遇ヲ受ケシメ其ノ俸額六分一ヲ終身給与ス但シ官吏恩給令ニ依リ恩給ヲ受クル者ハ此ノ例ニ在ラズ

休職ノ官吏ニシテ官ノ保護アル営業会社ノ役員トナリ又ハ官立公立ノ学校又ハ営造物又ハ自治団体ノ有給吏員トナルトキハ休職給ヲ予ヘズ

第二条 懲戒処分又ハ刑事裁判ニ依リ免官シタル者及自己ノ便宜ニ由リ辭職シタル者ハ前条ノ例ニ依ルコトヲ得ズ

第三条 廃官廃庁又ハ減員ニ由リ非職トナリタル者ハ非職条例ニ依ル非職ノ年限ヲ越シハ仍第一条ノ例ニ依ル

第四条 官吏恩給令第二十九条ハ廃止ス

第五条 前数条ノ規定ハ総テ既往ノ非職者及休職者ニ泝ラス

そして、この条文案が更に加筆・修正を施されて、前述の第一案となるのである。第一案は、再度検討がなされており、第三条及び第四条は、全文削除されている。

次に、第二案であるが、原案は次に示す条文案である。

法律第 号⁽⁷⁾

第一条 官吏奉職五年以上十五年未満ニシテ退官シタルトキハ其官等ニ対スル恩給金最下額ノ十五分一ヲ奉職年数ニ乗シタル賑恤金ヲ終身支給ス但シ恩給ヲ受クルノ権アル者又ハ自己ノ便宜ニ依リ退官ヲ請フ者又ハ懲戒処分若ハ刑事裁判ニ依リ免官シタル者ニハ総テ之ヲ支給セス

第二条 官吏帝国議會ノ議員タルノ故ヲ以テ退官シタル者ハ恩給権ヲ失ハス第一条ニ当ル者亦同シ

第三条 官吏帝国議會ノ議員タルノ故ヲ以テ退官シタル者再ヒ任官シタルトキハ其前官ノ年数ヲ通算シ第一条ニ当ル者亦同シ

この条文案には若干の加筆・修正及び削除がなされ、出来上がった修正案は次のようになっている。

法律第 号⁽⁸⁾

第一条 官吏奉職五年以上十五年未満ニシテ退官シタルトキハ其ノ懲戒処分又ハ刑事裁判ニ依リ免官シタル者ヲ除ク外其官等ニ対スル恩給金最下額ノ十五分一ヲ奉職年数ニ乗シタル金額ヲ終身給与ス但シ恩給ヲ受クルノ権アル者ニハ総テ之ヲ支給セス

明治前期における官吏制度の形成過程（石川）

第二条 官吏帝国議會ノ議員タルノ故ヲ以テ退官シタル者ハ恩給權ヲ失ハス第一条ニ当ル者亦同シ

第三条 官吏帝国議會ノ議員タルノ故ヲ以テ退官シタル者再ヒ任官シタルトキハ其前官ノ年数ヲ通算シ第一条ノ恩

典ニ沾フヘシ

そして、この条文案は更に大幅な加筆・修正を施されている。すなわち、「老廢又ハ疾病ニ由リ退官スル者ヲ除ク外廢官廢庁又ハ減員ニ由リ非職トナリタル者ハ一年間本俸ノ半額ヲ予ヘ使用ヲ待タシム一年ヲ過レハ第一条ニ依ル」とする条文が第二条として新設された。そのため、既存の第二条は、第三条とされ、「自己ノ便ニ由リ辭職シタル者ハ総テ非職給ヲ給与セズ長官ヨリ諭旨シテ辭職セシムルコトヲ得ズ」と全文修正された。そして、既存の第三条は第四条とされて若干の文言修正がなされるとともに、第五条が新設され、前述の第二案となるのである。

最後に、第三案であるが、原案は次に示す条文案である。⁽⁹⁾

- 一 廢官廢庁又ハ減員ニ由リ非職トナリタル者ハ五年以上奉職ノ者非職給ヲ与ヘ使用ヲ待タシム
使用ヲ得サル者ハ非職給終身ニ至ル此ノ場合ニ於テモ非職給ハ一年間ハ半額トシ一年後ハ四分ノ一トス
- 一 老廢疾病ニ由リ恩給ニ沾ハスシテ退職ヲ命セラレ而シテ五年以上奉職ノ者ハ直ニ六分一ヲ給シ身ヲ終ヘシム
- 一 辭職者ハ何等ノ事情ニ拘ラス非職又ハ退職給ヲ与ヘス但諭旨辭職ヲ行フコトヲ得ス
- 一 非職給ノ改正ハ総テ既往ニ上ラス

- 一 天皇及本屬長官ハ理由ヲ付セスシテ文武官吏ヲ退職セシムルコトヲ得但シ其ノ給与ハ場合ニ応シ非職又ハ退職ノ例ニ依ル

この条文案にも、加筆・修正及び削除がなされており、前述の第三案となるのである。条文案の対応関係を言うと、そ

れぞれ、原案は加筆・修正されているが、原案の第一項目が、第三案の「一」になり、同様に、第三項目が「二」、第四項目が「六」そして第五項目が「四」に対応している。残りの「三」及び「五」については新設条文と考えられる。

以上の三文案を基礎として、官吏非職条例の制定条文は作成されているものと考えられる。そして、明治一七年一月に太政官達第三号として制定された官吏非職条例は次に示すように、五カ条からなる。

第一条 官吏^{判任官以上並ニ出仕御用係モ之ニ準ス}奉職中廃庁廃官又ハ各官庁ノ事務張弛其他疾病等ノ事故ニ因リ本属長官ハ其僚属ノ官吏ニ非職ヲ命スルコトヲ得

但勅任官ノ非職ハ上裁ニ依リ奏任官ハ太政大臣ノ認可ヲ經テ之ヲ命ス

第二条 非職員ハ其本官ヲ奉シテ常ニ其職務ニ従事セス其他総テ在職官吏ニ異ナルコトナシ

第三条 本属長官ハ事務ノ都合ニ依リ何時ニテモ非職員ヲシテ更ニ其職務ニ従事セシムルコトヲ得

非職員復職スルトキハ勅任官ハ上裁ニ依リ奏任官ハ太政大臣ノ認可ヲ經テ之ヲ命ス

第四条 非職ハ三年ヲ一期トス期滿レハ其官ヲ免ス

第五条 非職中ノ俸給ハ現俸三分ノ一ヲ支給ス

制定された条文内容を検討すると、第一条は、非職該当事由であり、第二条及び第三条は非職の職務、第四条は非職期間、そして、第五条は非職俸給額ということになるが、前述の三文案では、それぞれ、どのように規定されているのか。まず、非職該当事由は、①では第一条第一項、②では第二条及び第三条、そして③では「一」において規定されており、「廃官廃庁又ハ減員ニ由リ」という文言を全ての条文案が採用している。これと制定された第一条と比較すると、ほぼ同じ文言であると言えるが、「疾病」が新たに付加されている。この点は、前述の陸軍将校免黜条例及び海軍将校准将校免

黜条例の影響があるのではないかと思われる。次に、非職の職務についてであるが、この点については、①・②及び③全て明確な規定は無い。非職官吏は、第二条及び第三条により、「其本官ヲ奉シテ常ニ其職務ニ従事セス」とするが、「事務ノ都合ニ依リ何時ニテモ非職員ヲシテ更ニ其職務ニ従事セシムル（傍点筆者）」ものとして位置づけられた。これは、本属長官の判断により非職官吏の復職の可能性を積極的に考えてられている点が重要であると思われる。最後に、非職期間及び非職俸給額であるが、①では第一条第一項で「俸額六分一ヲ終身給与ス」とされ、②では第二条で「一年間本俸ノ半額」とされ、③では「一」で「一年間ハ本俸ノ半額トシ一年後ハ六分ノ一トス」している。三つの条文案は、それぞれ異なっており、また、「三年」「現俸三分ノ一」とする制定条文とも異なっている。この相違がどの様にできたのかについては判然としないが、非職俸給額については、次のことが事実として指摘できる。すなわち、「官吏ヲシテ身ヲ官ニ委ネ他顧ノ念ヲ絶ツ」趣旨⁽¹⁰⁾で、官吏非職条例と同時に制定された官吏恩給令では、官吏の奉職年数（原則一五年以上）と年齢（原則六〇才以上）の要件を満たした者が恩給を終身支給される（第二条及び第三条）。そして、その支給額は、「退官現時ノ俸給ニ依」り、「奉職満十五年以上ニシテ俸給年額ノ四分ノ一」が基本となり、「爾後満一年毎ニ二百四十分ノ一ヲ加ヘ満三十五年ニ至リ二百四十分ノ八十即チ俸給値年額ノ三分ノ一二至ツテ止ム」とされている。このことから、「現俸三分ノ一」とする非職俸給が、恩給額における最高額に位置づけられていることがわかる。そして、官吏非職条例制定後も、条文文言の削除及び条文追加がなされている。まず、明治一七年太政官達第三九号で第一条中の「廃庁廃官又ハ」の六字を削除するとともに、以下に示す条文の追加が行なわれた。

第六条 廃庁廃官ノ際御用滞在ヲ命スル者アルトキハ本条例ニ準拠ス

また、同年太政官達第七七号によって、次に示す二条文の追加がなされている。⁽¹¹⁾

第七条 非職員ハ特ニ本属長官ノ許可ヲ得テ地方病院学校及農工商陸海運輸等会社ノ業務ニ従事シ其役員ト為ルコトヲ得

本属長官ハ其非職員ノ勅任官ニ係ルモノハ上裁ニ依リ奏任官ニ係ルモノハ太政大臣ノ認可ヲ經テ之ヲ許可ス

第八条 非職中第七条ノ業務ニ従事シ其給料ヲ受ルノ時間ハ第五条ノ俸給ヲ支給セス

この後、明治一八年一二月、内閣制度創設がなされ、内閣を組織した伊藤博文は、同月二六日、官吏制度の整備のために、「各省事務ヲ整理スルノ綱領」、いわゆる「官紀五章」を各省大臣に示して、具体案の提出を求めた。「官紀五章」の内容は、①各省の官制及び定員などを示した「官守ヲ明ニスル事」、②官吏を試験任用するとした「選叙ノ事」、③公文書の簡略化を示した「繁文ヲ省ク事」、④行政費用の節約を示した「冗費ヲ節スル事」及び⑤官吏規律の嚴格化を求める「規律ヲ嚴ニスル事」からなっている。そして、①は、明治一九年七月の「各省官制通則」、②と⑤は、明治二〇年七月の文官試験試験補及見習規則及び官吏服務紀律によって、それぞれ具体化され、官吏制度の整備が着実に行われていたのである。

【注】

- (1) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇第一』（國學院大学図書館、一九六六年）三七〇―三八二頁。
- (2) 國學院大学図書館所蔵『井上毅関係文書梧陰文庫』B七七五。
- (3) (5) (6) (7) (8) 同前B七六九。
- (4) 同前B七七二。
- (9) 同前B七七一。
- (10) 同前B七六八。

明治前期における官吏制度の形成過程（石川）

(11) 第七条第一項は、明治三二年勅令第一〇一号により、「非職員ハ特ニ本属長官ノ許可ヲ得テ市町村及学校病院会社其他法人ノ業務ニ従事シ其役員ト為ルコトヲ得」と改正され、翌年勅令第一三九号により、「非職員ハ特ニ本属長官ノ許可ヲ得テ地方病院学校及農工商陸海運輸等会社ノ業務ニ従事シ其役員ト為リ又ハ商業ヲ営ムコトヲ得但此場合ニ於テハ第五条ノ俸給ヲ支給セス」と再改正されるとともに、第八条は削除とされている。更に、明治一九年二月二七日、全六カ条からなる「非職官吏ノ俸給下渡、住居移転及商業」に関する法令が閣令第一号として制定されている。

三 官吏非職条例の運用状況

明治三二年二月、明治憲法が發布されて、翌年七月の第一回総選挙及び十一月の帝国議会開催が政治日程にのぼったのであるが、当然のことながら、この間も官吏制度の形成は進行していった。特に、官吏分限に関する議論は、前述の通り、非職条例の条文追加を伴う改廃がなされるとともに、明治一八年一二月に示された「官紀五章」の「五、規律ヲ嚴ニスル事」において、「将来懲戒裁判ヲ設ケ懲戒及罷免ノ規則ヲ定メ以テ官紀ヲ肅シ且以テ官吏ノ位置面目ヲ保護スルコト実ニ止ムベカラザルノ必要タリ」とあるように、懲戒裁判導入問題もその射程に置いたのである。懲戒裁判について論じたものとして興味深いのは、明治三二年六月五日付けの「行政官吏ヲ非職ニスル得失付意見」と題した井上毅の意見書である。⁽¹⁾

この意見書は、まず、ヨーロッパにおける官吏の任用及び分限に関する状況を述べている。その状況は、①「官吏ノ職ハ公権ニ属シテ私権ニ属セス故ニ政府ノ便宜ニ由リテ官吏ヲ免スル」とする、いわゆる「随意任免ノ主義」の「仏国ノ主義」、②「定規ノ試験ヲ経テ登庸ヲ得タルモノハ是レ其ノ正当ニ得タル権利」であるので、「政府ハ随意ニ其ノ既得ノ権ヲ奪フコトヲ得ズ」とする、いわゆる「終身官ノ制」を取る「普国ノ主義」、及び③「両法ノ間ニ在リテ公権ヲ害セス私利

ヲ損ハス稍其ノ宜キヲ得タル」規定を有する「巴華里（バイエルン：筆者注）ノ法」の三種類としている。特に、②と③については、関連条文を引用しながら論じている。②については、前述のように「終身官ノ制」を大原則としているが、「各省ノ次官及局長、州長、県長、陸軍会計官、検事、警察署長、郡長、公使及其ノ他ノ交際官ハ何時タリトモ君主ノ命令ニ依リテ休職料ヲ与ヘテ休職セシムルコトヲ得」とした「一八五二年ノ行政官吏懲戒令第八十七条」を引用して、その内容は、「官吏ヲ免スルニハ其ノ恩給ヲ与フルト否トニ拘ラス確定シタル法律上ノ理由ニ基カサルヘカラストノ主義」であると分析している。また、③については、「裁判判決ニ由ルノ外、本任官吏ノ位格及元給ハ終身継続シテ傷害ヲ受クルコトナシト雖其ノ職務及職給ハ行政処分ヲ以テ何時ニテモ之ヲ免奪スルコトヲ得セシメタリ」とした「同国憲法附録第九号」を引用しており、その内容は、「官吏ハ其ノ俸給ニ対シ確定ノ權利ヲ有スト雖其ノ職ニ対シテハ之ヲ有スルコトナシ故ニ其ノ職ト共ニ俸給ヲ併セテ之ヲ奪フコトハ必裁判ノ判決ニ由ラサルヘカラスト雖其ノ俸給又ハ恩給ヲ与ヘテ其ノ職ヲ免スルニ止マルモノハ行政上ノ処分ヲ以テ足レリ」とするものであると分析している。

以上のことから、プロイセンやバイエルンの状況は、「懲戒裁判ヲ設ケ行政官吏ヲ以テ終身官トスルニ拘ラス猶ホ全部又ハ或ル緊要ノ官吏ニ対シテハ便宜ヲ以テ休職料ヲ与ヘテ之ヲ休職セシムル」⁽²⁾制度を運用していると分析している。その上で、我が国の状況を考察する。我が国における官吏の任免は、「法律上ノ条規ヲ用キテ君主ノ行政上ノ大権ヲ制限スルヲ欲セス」という理由から、「至尊ノ大権」と位置づけられており、官吏制度は、「時運方ニ進歩ヲ競ヒ人材ノ需用ニ急ナルニ当リ未タ行政官吏ヲ終身ニスルノ必要ヲ感セザル」現状にあるとする。しかし、「現今非職ノ方法ニ依テ過失ナキノ官吏ヲ罷免スル」ことは「政府ノ不徳」であるとともに、「憲法ノ精神ニ非ス」と主張する。勿論、「懲戒裁判所ヲ設クルノ必要ナル乎否ハ専ラ行政官吏ヲ終身官トスルト然ラサルトニ関係」すると理解した上で、本属長官の懲戒権行使に際しては、

次のような手続きを取ることを主張する⁽³⁾。すなわち、「法律ヲ以テ之カ権限ヲ定メ全ク独立シタル者ニシテ他ノ行政庁トハ關係ナキモノナリ苟モ官吏ニシテ懲戒ニ処セラル、者ハ尽ク此所ノ判決ニ依ラサルハナシ」とする「普国ニ行ハル、懲戒裁判」は「未タ本邦ニ適セサル」ので、「先ツ三名乃至五名ノ懲戒委員ヲ豫シメ定メ置キ其意見ヲ聞キ其長官適宜之ヲ実行」する方法を取ることで、「長官ノ專意ニ任スルノ危険ヲ避ケム」としたのである。そして、「凡三年以上勤続ノ官吏懲戒ニ因ラスシテ職ヲ免スルモノハ之ヲ休職ト称シ年俸ノ三分一(又ハ四分一)ヲ給シ恩給年限ニ及テ定規ノ恩給ニ換フ」とともに、「懲戒ニ因ル罷免ハ官職共ニ之ヲ免シ免官ト称シ其ノ俸ヲ奪フ」と主張している。この議論は、井上も理解しているように、終身官制度の確立によってなされるものであるので、主張内容としては、その終身官制度へ移行するまでの一時的な対応策と考えることができる。

この後、明治二三年一月、第一回帝国議會が開会され、政費節減を主張する政党は、周知の通り、予算案をめぐり政府と激しく対立した。その主たる予算削減対象は軍事費と人件費であり、特に、人件費については「冗官ヲ減スルト官吏ノ俸給ヲ削ル⁽⁴⁾」ことに主眼がおかれており、非職俸給もその対象とされた。その一例が、「衆議院議員美濃部貞亮外三十一名ノ上奏ニ関ル非職条例廃止ノ議」である。この件について、法制局参事官中根重一は「非職条例廃止ノ議御裁可不相成⁽⁵⁾」とする意見書を明治二四年一月に提出している。意見書に依れば、三つの理由から非職条例廃止に反対を唱えている。

まず第一は、法理上の理由である。これは、「官吏ハ国家ノ要具」であることから、「国ノ主権者カ最モ鄭重親密ニ為スヲ要スルハ官吏ノ進退黜陟」にあるとする。この認識に基づいて、「官吏ノ權利義務ニ関スル制度規律」は多数に及んでいるのであり、当然、それらの制度規律は「一朝ニシテ成レルモノニアラス」であるとともに「相牽連シテ互ニ權衡ヲ保ツモノ」であるとする。よって、「其廃止變更仮令ヒ一二ノ条例規則ニ係ルト雖トモ」「從來官吏ノ任免ニ関シテ一主義ヲ

以テ貫通シタル組織ヲ攪乱シ其結果ハ爾余ノ規律マテヲ改定セサルヘカラサルニ至ル」ことから、「其利害得失ノ係ル所甚タ大ナリ」と結論づける。また、現行制度においては、「官ト職トヲ區別シ官ハ一端之二任シタル以上ハ無期限ト為シ故ナク免黜ヲ行ハサルモノトス職ハ既ニ任官シタル者ニ之ヲ命ス故ニ官吏其職ヲ罷メラル、コトアルモ未タ其官ヲ失ハス」との考え方を採用しているが、この考え方は「独り我邦ニ行ハレルノミナラス欧州中官吏ノ制度完備セル国ニ於テモ亦行ハレ且ツ国法上ノ原理ニ適スルモノ」であるとする。以上の二点から、非職条例を廃止するということは、「従来履行スル所ノ官ト職トヲ區別スルノ主義ヲ変」するものであるので、「法理上本議ヲ採用スヘカラサル」と主張している。

次に、政略上の理由である。これは、官吏の登用に際して、「己ニ之ヲ登庸スルヤ過失アラサルヨリハ濫リニ之ヲ廢黜スヘカラス忽チニシテ之ヲ用ヒ忽チニシテ之ヲ黜ケ」ということは、「政府ヲシテ尊重ナラシムル所以ニアラス」との認識を生み、「徳義政策」上からも良いものではないとする理由である。

最後に、「裁判官陸海軍々人トノ權衡ヲ顧ミサル」と言う理由が挙げられる。

以上のことから、官吏非職条例は、「元来故ナク官吏ヲ免黜セサルノ原則ニ基キ彼ノ官制改革等政府ノ便宜ニ由リ其職ヲ罷ムル者ニ対スル規定」と言うものであつて、「救養」あるいは「恩典」といったものでは決してない。また非職俸給は、「法理ヨリ言ヘハ在官中俸給ヲ付与スルト何ソ異ナル所アラン」ものであり、「在官年数ノ多寡」や「本人ノ年齢」も全く関係ない点からも、「恩給法ト非職条例ト相異ナル」ものであると主張する。その上で、非職条例は、「嘗テ在職事務ニ熟練シタル者ヲ容易ニ棄テサルノ制」であるので、条例自体の廃止に反対をするとともに、政費節減を行うのであれば、全廃するのではなく、「本条中ノ非職給ニ係ル一ヶ条ヲ修正セントスル」ことで足りると主張したのである。

このような意見書が、政府内部で作成されていたが、反政府派の立憲自由党と立憲改進黨は、政府予算案削除の理由書

を作成して、政府予算案を一割程度削減したのである。そして、この理由書の中には、当然、非職俸給削除も含まれていたのである。その結果、明治二四年三月二一日、勅令第二三三号により、「官吏非職条例第五条ヲ削除ス但シ明治二十四年四月一日現在ノ非職員ニハ其非職年限内仍ホ現俸四分ノ一ヲ支給ス」との法令が公布されたのである。

【注】

- (1) 國學院大学図書館所蔵『井上毅関係文書梧陰文庫』B七四〇。
- (2) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇第二』(國學院大学図書館、一九六八年)一四五頁。
- (3) 國學院大学図書館所蔵『井上毅関係文書梧陰文庫』B七四三。
- (4) 井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝 史料篇第二』(國學院大学図書館、一九六八年)三〇五頁。
- (5) 國學院大学図書館所蔵『井上毅関係文書梧陰文庫』B七三九。

おわりに

官吏非職条例の制定過程において重要であると思われることは、条文案が三つ示されているが、制定条文は、提示された三条文案の文案をそのまま選択していない点である。これは何を意味するのであるか。三条文案を子細に検討してみると、官吏非職条例と同時に公布された官吏恩給令に関する条文案を見いだすことが出来ることから、官吏恩給令案と相關関係を持ちながら三条文案が作成されていると言える。その上で、制定条文案作成に際しては、官吏の任用制度として運用されていた明治一〇年の陸軍将校免黜条例及び明治一五年の海軍将校准将校免黜条例の内容が参照されて、非職の定義や非職期間及び非職俸給額などが決められていったと考えられる。また、三条文案において、官吏の議員兼職に言及した

条文案がある。それは、第一条文案原案第二条及び第二条文案第四条などがそれに該当する。これらの条文案によると、「官吏帝国議會ノ議員タルノ故ヲ以テ退官シタル者」としていることから、官吏非職条例の制定過程の時期である明治一六年頃には、官吏の被選挙権は認めるが、兼職は認めないとする考え方を有していたことが分かる。この考え方は、明治一九年頃から本格化する明治憲法及び憲法付属法の草案作成及び枢密院での草案審議過程において変化することとなり、最終的には衆議院議員選挙法第九条により、大幅な兼職可能の状態を現出することとなる。この間においても、明治一八年一二月の「官紀五章」の内容に基づいて、官吏規律の厳格化は制度として構築され、明治二〇年七月の官吏服務規律によつて明らかとなった。この紀律は、明治一五年七月の行政官吏服務規律を全面改正したもので、その第一条で「官吏ハ天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ従ヒ各其職務ヲ尽スヘシ」とした。これは、官吏の帰属対象を「天皇」と明確にしたものであり、明治国家における官吏の位置づけがそれまで以上に高められたことを意味するものであった。

次に、官吏分限制度として制定された官吏非職条例の制定趣旨についてであるが、それに対する見解は、二つあると考えられる。まず一つは、第三章で指摘した「嘗テ在職事務ニ熟練シタル者ヲ容易ニ棄テサルノ制」⁽¹⁾とするものである。もう一つは、「菲才用ニ堪ヘサル」「官吏ヲ汰シテ非職トナシ新進者ノ地ヲ作ル」というもので、「懲戒ニ因ラサル免官ヲ処分スルニ尤モ円滑ニシテ且有効」な「融通ノ便」⁽²⁾とするものである。どちらの見解であるにせよ、各官吏に対する任命権及び懲戒権を有する本属長官の恣意的判断の可能性を無くすことは出来ないため、「官吏の身分保障」を十全とすることは困難となる。そこで、官吏制度形成に重要な役割を果たした井上毅は、明治一八年一二月の「官紀五章」の内容に基づいて、懲戒委員による懲戒裁判審査、具体的には、「対審ノ裁判ヲ開カス」「文書ニ拠リ審査」⁽³⁾する手続きの導入を主張し

た。しかし、この懲戒裁判の導入は、理論的には、終身官制度を前提としているため、導入されたとしても、一時的な対応策とならざるを得なかったのである。

このような状況下で、第一回帝国議会が明治二十三年十一月に開会され、予算案審議を通じて、官吏制度も批判の矢面に立たされることとなる。それは、政費節減をスローガンとする政党が冗費削減という視点から、官吏の俸給額削減とともに非職俸給をも議論の対象としたことにはじまる。そして、非職俸給は、前述の通り、明治二十四年三月の勅令第二三号により廃止となるのである。これは、総選挙の結果が政党に優位な状況を恒常的に作り出した一つの結果であり、この後、官吏制度は、政党による獵官運動の対象とされた。そして、この状況回避のために、第二次山県内閣は、明治三十二年に、いわゆる文官三法を成立させるのである。

【注】

- (1) 國學院大学図書館所蔵『井上毅関係文書梧陰文庫』B七三九。
- (2) 同前B七六八。
- (3) 同前B七四〇。