

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 14 日現在

機関番号：15401

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008 ～ 2011

課題番号：20530105

研究課題名（和文） 近代日本における官僚制の量的拡大とその動因

研究課題名（英文） Swelling Bureaucracy and its Cause in Modern Japanese Government

研究代表者

森邊 成一（MORIBE SEIICHI）

広島大学・大学院社会科学部・教授

研究者番号：50210183

研究成果の概要（和文）：

近代日本の行政官僚制の特徴は、第一に、日露戦後、職員数で 60～65% の比重を占め続けた鉄道・電信電話等の「現業部門」の巨大さにある。第二に、一次大戦中・後の 1914～24 年の間に、中央省庁の内部組織は局で 39→59 局（51% 増）へ、課では 125→255 課（104% 増）へと著しく増加した。この時期に、行政領域の飛躍的拡大があった。第三に、官僚制の著しい膨張にもかかわらず、国策統合・総合調整を担う内閣官房等の補佐機構は著しく小さいままだった。

研究成果の概要（英文）：

The one of features of Japanese bureaucracy in the central government before the Second World War was, firstly, a huge weight of employees in State owned corporations such as National Railway and Telephone & Telegraph. Civil servants in public business sector amounted to 60-65% of all employees of government after the Russo-Japanese War. Secondly, after the First World War, Bureaucracy in the central government was remarkably swelling. The number of bureaus increased from 39 of them to 59 and the number of divisions also increased 125 of them to 225. This means that the area covered by public policies were expand all over the society. In spite of these expansion, the cabinet and its supporting organization had not been developed until later 1930s. The number of bureaucrats in Cabinet Office continued to be too small to integrate the swelled bureaucracy.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	500,000	150,000	650,000
2009年度	300,000	90,000	390,000
2010年度	400,000	120,000	520,000
2011年度	400,000	120,000	520,000
年度			
総計	1,600,000	480,000	2,080,000

研究分野： 日本政治史

科研費の分科・細目： 政治学・政治学

キーワード： 政治学 日本史 行政学

1. 研究開始当初の背景

本研究の申請時、従来の日本官僚制の研究は、官吏、つまり、公法上の身分として、天皇陛下とその政府に忠誠を誓う正規的職員の分析に、関心を集中させてきた。しかしながら、戦前の日本政府により雇用された、公的セクターの被雇用者は、官吏の他に、雇員や傭人など、官吏とは身分上区別された正規的・非正規的職員が、はるかに多数存在していた。したがって、官吏だけではなく、少なくとも、政府の正規的職員である雇員を加えた常勤的政府職員を視野に入れた研究が必要とされていたのである。

そこで、政府の正規的職員の全体を視野に入れた官僚制の量的拡大の把握を、本研究は、試みることになった。その際、わが国に特徴的な、現業部門の大きさに留意することが必要であった。そこで、国有鉄道、電信電話さらには営林署などの現業部門の比率を、全官僚機構の中で、正確に量的に把握することを、目指すこととなった。

また、国のすべての省庁の局数や課数など内部部局の数的な把握も、十分になされておらず、総じて戦前期の日本政府の官僚制が、どのような組織的特徴を有するものであるのか、確定的なことが言えないでいた。そこで、官吏・非官吏、現業・非現業、中央・地方を含んだ官僚制の数量的な全体像の把握を試みようとした。のが、本研究である。

2. 研究の目的

『日本帝国統計年鑑』などを用いて、日清戦後経営・日露戦後経営・第一次大戦・準戦時体制期などの各時代の官僚制の量的拡大の動態を明らかにする。その際、現業・非現業、正規の官吏・雇員、中央・地方の区分に

留意して、その動態を明らかにすることを目指す。

また、各省庁内の局・課数の増殖を『職員録』や刊本省庁史などで網羅的に調査し、省庁内部組織の変化と官僚数の量的増大との関係を明らかにする。

逆に、日露戦後や 1920 年代の財政緊縮にもとづく行政整理（行政改革）の効果を検証し、それがどのような組織的变化を省庁にもたらしたかを検証する。

なお、府県の職員数については、官吏、官吏待遇職員、雇用・傭人など、身分的に複雑で、『日本帝国統計年鑑』の数値は、一貫性に欠けるが、まずは、その量的把握を完成させることを目指した。

3. 研究の方法

(1) 『農林水産省百年史』など、各省の公刊史をもとに、各省内部の局・課など組織編成の変遷を確定し、局・課の数の変化を確定する。

(2) 『日本帝国統計年鑑』掲載の各省庁の局レベルの職員数を確定するとともに、戦前期のいわゆる『職員録』を利用して、各省庁の課レベルの職員数の変遷を確定する。

(3) 上記 (1) と (2) で得たデータと職員数の増加データをつきあわせながら、その職員数の増大が、新たな行政領域の拡大に対応するものであったのかどうか、時期毎に検証する。

(4) また、当該時期の官吏や雇員の身分に関する法令や恩給制度の変遷について、特に、その試験・採用・昇進、特に雇員から判任官（官吏）への昇進など、その運用実態を含めて、明らかにする。

以上が、研究の目的であった。

4. 研究成果

本研究は、上述のように、『日本帝国統計年鑑』のデータが利用可能な、おおむね 1888 年から 1938 年までを対象として、軍人・軍属を除く、国の行政官僚制（中央省庁（府県を含まず）の官吏および雇員）の量的拡大と、『職員録』や各省の公刊史を基礎に各省の局・課数の変遷とを検討し、わが国の行政国家化の特徴を明らかにしたものである。

まず、わが国の行政官僚制は、量的に、1890 年の約 3 万人から 1935 年の 35 万人まで 11.5 倍に拡大した。そして、この量的拡大は、大きく三つの時期に生じた。初期議会期には、いわゆる民党と明治政府の民力休養＝地租軽減をめぐる攻防の中で、量的には拡大が著しく抑制されていた。その結果、官僚制は、約 3 万人規模で停滞していた。しかし、①日清戦後約 5 万人へと増加した。日清戦争の勝利による償金の獲得が、財政的な余裕とともに戦後経営のための財政支出をもたらし、また、自由党系の民党が、地租軽減から地域開発へと政策の転換を試みたからであった。

次いで、②日露戦後に 13 万人へと現業部門を中心に飛躍した。鉄道国有や電話の普及など、交通目通信インフラの普及が、日露戦後経営の内政的な課題となり、財政的な制約の中でも、旧自由党系政党の政友会が、鉄道敷設などの地域利害の促進を促したからであった。

そして、③第一次大戦中・戦後に、官僚制は飛躍的な拡大を遂げ、22 万人へと拡大した。第一次大戦により、日本経済は短期間の内に高成長を遂げた。しかし、他方で、急速な工業化と都市化は、都市問題、労働問題、農工間の不均衡など、多数の深刻な社会問題を惹起し、新たな行政課題が提起され、行政領域

が著しく拡大したからであった。なお、1930 年代後半には、戦時動員体制の構築のために、さらに、行政領域が拡大し、官僚制は、もう一段の膨張を遂げるが、この時期の分析は、本研究の守備範囲ではない。

さて、その際、わが国の官僚制の量的拡大の最大の特徴は、巨大な現業部門の存在とその膨張である。特に、この膨張は、前述の②の時期に爆発的に発生した。日露戦後の 1905 年～08 年の三ヶ年間に、鉄道国有と電信電話郵便事業の拡大によって、現業部門の職員数は 107%の増加を示し、非現業職員の 23%に比して、著しく増大した。以後、官僚制の中で、現業部門は概ね 60～65%の比重を占めつづける。③の時期に、現業・非現業の比率が一定であったと言うことは、第一次大戦中・戦後の官僚制の量的拡大は、現業・非現業の両部門が並行して進んだものであったことを示している。つまり、本来の社会管理を担う中央省庁の各部門が、急速な工業化と都市化が惹起する、多数の深刻な社会問題に、政策的に対応しようとして、官僚制の人員を現業部門に劣らず、拡大したことを示している。

こうした量的拡大の結果、日本政府の各省庁が、どのような組織的変貌を遂げたかが次の課題である。

11.5 倍化という量的拡大に対して、省の数は、1885 年の内閣制施行時の 9 省から 1938 年厚生省発足時の 13 省へと 1.4 倍化と、省それ自体が官僚数の拡大に並行して分化・増殖することはなかった。戦前における省の組織的安定性が確認された。つまり、官僚制の量的拡大は、主に既存の省の中で吸収されたのである。

次に、省の内部の組織編成、局・課の量的拡大に目を転じれば、初期議会の民党の圧力

の下で、陸海軍省（および特許局）を除く各省本庁の局（官房・部を含む）・課数は、1895年29局・93課で底を打ち、四十年後の1935年に、74局（2.6倍）・271課（2.9倍）へと拡大した。こうした局・課数の拡大は、新たな行政課題・行政需要の拡大に対応し、新たな職掌を有する行政官僚制の組織単位、特に課が新設されたことを示していた。

この組織的な拡大は、①日清戦後にはあまり大きく顕在化せず、②日露戦後期および、③第一次大戦中・戦後期と30年代後半の準戦時体制期に顕著に生じた。

特に、第一次大戦中・大戦後の1914年から24年の間に、局数で39局から59局（51%増）へ、課数で125課から255課（104%増）へと著しい増加を記録した。課の増加率は、官僚総数の増加率よりも高く、第一次大戦のインパクトによる社会的・経済的環境の変化によって、行政領域が拡大し、施策や事務事業が分化・新設され、その結果、増加し、それらを職掌する最小の単位である課の著しい増加があったものと考えられる。

ところで、以上のような量的拡大に対して、主として財政的な要因から、拡大を押しとどめようとする「行政整理」（今日的には行政改革と呼ばれる）が存在する。行政整理は、上述の初期議会期における民党との攻防の中で、政府は、官僚数を31%減ずるという、大きな行政整理を迫られた。その結果、組織的には、初期議会下で、局51%減・課49%減、という組織的な縮小をも見ることとなった。

また、②期の量的拡大の後、日露戦費、特に外債償還という財政的な制約の下で、第二次西園寺内閣以後に局11%減・課13%減という行政整理が行われた。

③期の量的拡大に続いては、一次大戦後の

不況の下、加藤高明内閣の局5%減・課7%減という成果も見られたのであるが、行政領域の飛躍的拡大と、官僚制の制度的安定の下では、もはや初期議会のような劇的な官僚制の縮小は困難であることも示された。

最後に、膨張する官僚機構を総合調整し、国策統合を担う内閣官房の量的拡大は、1890年の32から1935年の86名へと2.7倍化にとどまっていた。量的に拡大する官僚制を、その頂点において統合する執政部門が量的に過小であり、このことが、昭和10年代の国策統合機関設置論の背景なしていたことは明らかである。

研究を通じて、概ね以上のような事実が判明したが、総じて言えば、日本国家の「行政国家化」は、巨大な現業部門に見られるように「現業国家」、または「事業遂行国家」としての性格を強く有しているところの一つの特徴がある。この特徴は、日露戦後の官僚制の拡大の中で、明らかとなった。また、第一次大戦が、日本の行政省庁に与えたインパクトは、巨大で、この時期に行政領域が拡大し、行政機関の急速な膨張が進行したことが分かった。これは、「行政の現代化」、あるいは「行政国家化」が、この時期に本格的に進行したことを示している。

なお、残された課題としては、依拠すべきデータの問題もあり、日中戦争・太平洋戦争へと向かう時期の戦時統制を遂行する日本政府の行政国家化については、あまり多くを明らかにすることができなかった。この点は、今後の課題としたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

1. 森邊成一, 「近代日本における行政官僚制の量的拡大とその動因」『広島法学』, 査読無し, 第35巻, 2012, 掲載決定

[学会発表] (計1件)

1. 森邊成一, 近代日本における行政官僚制の量的拡大とその動因, 中・四国法政学会第52回大会, 2011年10月22日, 松山大学法学部(松山市)

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

森邊 成一 (MORIBE SEIICHI)
広島大学・大学院社会科学研究科・教授
研究者番号: 50210183

(2) 研究分担者

()

研究者番号

(3) 連携研究者

()

研究者番号