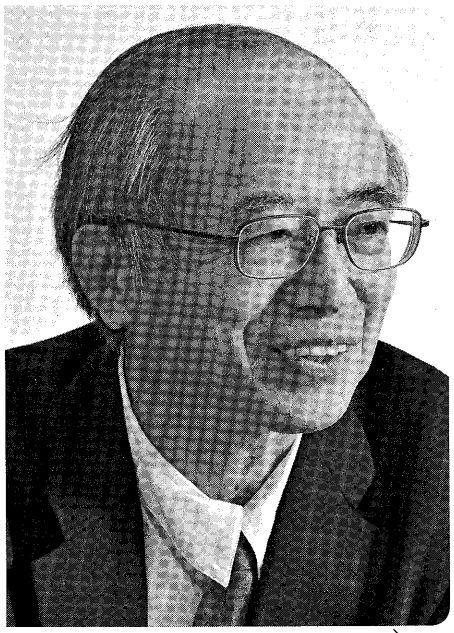
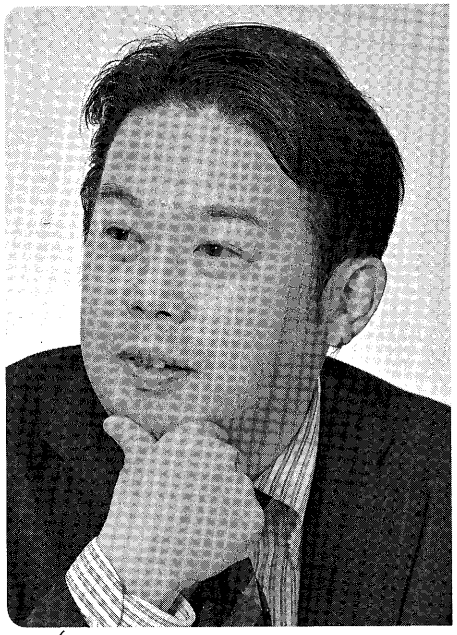
特集◉——官僚の没落

対談 江戸の役人、令和の官吏

「現代の大岡越前」は現れるのか





東京学芸大学名誉教授
大石 学

大阪大学大学院教授
北村 亘

おおいしまなぶ
1953年東京都生まれ。東京学芸大学大学院修士課程修了。筑波大学大学院博士課程単位取得退学。専門は日本近世史。著書に『新選組』『江戸の教育力』『今に息づく江戸時代』など。

きたむらわたる
1970年京都府生まれ。京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了。専門は行政学、地方自治。著書に『地方財政の行政学的分析』『政令指定都市』、編著書に『現代官僚制の解剖』など。

撮影◉米田育広

平和な時代の大改革

——日本の官僚機構は、明治維新以降に組織されていったと考えられがちです。しかし大石さんは膨大な史料をもとに、すでに徳川幕府では官僚機構が発達していたことを示されました。江戸の官僚とはどのような人たちだったのでしょうか？

大石 どの時点で「官僚」と呼べる組織になったのかは難しい問題ですが、16世紀に豊臣秀吉が刀狩や兵農分離政策により身分制を整備し、約85％の農民と7％ほどの武士からなる社会が成立します。そこから約250年も戦争のない時代が続くなかで、武断政治から文治政治へ、つまり武力ではなく法に則った政治行政へと移行していきます。

当初の幕府はシンプルな組織だったのですが、行政範囲が拡大し細分化するにつれて役職や職階も増え、家格・石高によるポスト配分から能力主義へと変化していきます。その象徴と言えるのが、8代将軍徳川吉宗が施行した「足高（たしだか）の制」です。

たとえば大番頭は5000石、町奉行や勘定奉行は3000石の役高が新たに定められ、それに不足する家禄の者が就任する場合、在職中は幕府から不足分を支給することとしました。これにより、役高に満たない旗本なども、役職に就くことができるようになりました。そこで抜擢された代表格が、大岡越前守の名で知られる大岡忠相（ただすけ）です。吉宗の享保改革を契機に評価軸が家から個へ、家格から能力へと傾いていったと言えます。

北村 私のような現代行政の研究者は、明治維新以降の官僚機構を対象としておりますので、江戸時代はほぼ手つかずとなっています。大石先生の数々のご著書をまさに目から鱗が落ちる思いで読んできましたので、本日は教えていただきたいことが山ほどございます。（笑）

大石 ありがとうございます。明治政府の官僚は、薩摩・長州・土佐・肥前の倒幕派四藩出身者を合わせたよりも、旧幕府出身者の方が多かったことがわかっています。各藩の役人に国家規模のマネジメントやガバナンスの経験はなく、幕府官僚のノウハウが必要だったのです。

北村 官僚機構の必須条件となる人材登用制度と法整備が、吉宗の改革を契機に進んでいったというお話ですが、もう一つの条件と言える文書主義はどのように発展したのでしょうか。

大石 重職が家に付けられていた頃は、家ごとに文書を作り、家に蓄積し利用すればよかったわけですね。元禄時代、浅野内匠頭（たくみのかみ）が吉良上野介（こうずけのすけ）に斬りかかった松の廊下の刃傷事件

は、巷間伝えられているように浅野が吉良に賄賂を贈らずに江戸城での勅使饗応の作法を尋ねたところ、冷たくあしらわれたことが発端とするならば、饗応の作法は吉良家などの高家が独占的に家伝として維持していたことによると言えます。役職の情報は家ごとに継承・蓄積されており、公文書で共有する必要はなかったということです。

しかし、この方法では、初任者がポストに就いたときに、従来と同じ仕事ができなくなってしまう。そこで儒学者でブレーンの荻生徂徠の進言により、江戸城内の竹橋に文書蔵が作られ、公文書が蓄積されるようになります。現代の言い方をすれば、享保改革の公務員改革と法整備、文書主義が同時に進行する形で、行政改革が行われたということですね。行政改革に光を当てることで、固定的な身分制に基づいた前近代的な江戸のイメージとは、かなり違う実像が見えてくるのではないかと思います。

北村　比較研究をすると、ほとんどの国では戦争を契機に官僚機構が整備されています。敗戦が契機になることも、戦争準備のために機構改革がなされるケースもあるのですが、日本の特異性は、平和のさなかで大改革が推進されたことではないでしょうか。

先生のご著書でも、徂徠が仕えた5代将軍の綱吉から8代将軍吉宗のあたりに統治の仕組みが変わっていったと書かれていますが、平和な身分制社会のなかで大改革を行う契機が生まれたことに、現代行政の研究者としては少し戸惑ってしまいます。

大石　そのご指摘は実に刺激的で、私にはまったく持ちえなかった視点です。なるほど……合理化や近代化は、社会の危機に対応してなされることが常なのですね。

享保改革の条件として一つ挙げられるとすれば、財政状況が大きかった気がします。5代将軍綱吉と6代家宣の時代に勘定方官僚・勘定奉行として活躍した荻原重秀が推し進めた貨幣改鋳により、経済は好景気となりますが、改鋳を繰り返したため「元禄バブル」が弾け、幕府財政は悪化しました。何百人もの役人を解雇しないと財政維持ができないところまで追い込まれ、公共機能・国家機能も低下していたことで、機構改革に踏み切らざるをえなかったと言えると思います。

北村　徳川幕府初期の機構は、三河の一大名であった頃のシンプルな職制を引き継いだために、「庄屋仕立て」と呼ばれていたとご著書にもありましたが、中期以降はどんどん専門性と階層性が高まり、複雑で秩序立った仕組みになっていきますね。

それも私には不思議で、どこで転換したのだろうと思っていたのですが、財政状況も後押ししていたのですね。

大石　元禄バブルは、人々の読み書き能力、リテラシーの向上をもたらしました。井原西鶴が「物を書く人間が増え、愚かなるはひとりもなし」と記しています。社会全体が文書の重要性を認識しつつあったと言えると思います。

文書管理と廃棄

北村　公文書の書き出しに代官たちが悩んだり、テンプレートを作ったりしているのも、現代と一緒で苦笑してしまいます。

大石　文書の表題は、「一札之事」か「乍恐以書付奉申上候」か「覚」か、宛名の序列なども悩ましいですね。当時の幕府の法令や武士の記録などには、文書作成に煩わされて本来の仕事が手につかない状況が記される一方、役人の愚痴も見られます。

北村　武士には辛い面もあったでしょうが、公文書管理は官僚制の根幹に関わる業務で、行政の公平性を担保するものでもあります。

大石　権力者が経験や権威で部下を従わせるのではなく、文書で前例を調べ、能率性・公平性の高い行政を展開するという、官僚制の基本が見られます。

北村　文書が膨大になるにつれ、その処分も問題となり、「鬼平」こと長谷川平蔵が管理する佃島の人足寄場で漉き返していたというのも驚きました。

大石　処理場から幕府の機密情報が漏れることを防ぐ必要もあり、かなり配慮された運用がなされていました。実は和紙と墨という組み合わせは極めて保存に優れていました。羊皮紙とインクの文書は明治期のものでも字が消えたり、紙がボロボロになったりしてしまいますが、和紙はほとんど劣化しません。たとえば蔵が火事になった際は大事な書類はすぐ持ち出して水に浸けてしまえばよく、鎮火後に引き上げて乾かし、綴じ直せばほぼ元通りです。だからこそ江戸時代の名主文書も今日膨大な量が残されています。こうしたアドバンテージを我々はもう少し意識したほうがいいと思います。

北村　アメリカでは大統領記録法を定めており、大統領の職務に関するメールからメモまですべての保存を義務付けていますが、それでも実際にはすべてのメールは残っていません。今の政治家は書簡も送らないし日記も付けない人が多いので、後世の歴史家はかなり困るのではないでしょうか。

ところで文書管理を行う「証文調方」には、どんな人が配属されてい

たのですか？　これまでなかった職種であり、その重要性はなかなか認識されなかったのでは。

大石　注目される部署ではありませんでした。成果を認められず、上司とも会う機会のない、出世コースとは異なる地味な役職でした。そのため、他の部署から、「反故調べ」と揶揄されることもありました。

御家人で狂歌師としても知られる大田南畝は「御勘定所諸帳面取調御用」を命じられ、竹橋御蔵で文書整理に当たりましたが、彼もやはり日陰者の仕事に思えたようで、毎日埃まみれで仕事する自分たちを、「五月雨の日もたけ橋の反故しらべ今日もふる帳あすもふる帳」という狂歌を残しています。それでも南畝は大事な文書を写すなどしてアーカイブズを残し、幕府も目録を作り、写しを2部取らせそれぞれ別の場所で保管するなど、文書に対する価値が高まっていたことは間違いありません。

北村　現代の省庁でも、文書管理や法制局などは優秀でないと務まらない仕事ですが、スポットライトが当たるポストではないんですよね。

文書管理に光が当たったのは本当につい最近のことで、企業でも社史編纂室などは閑職扱いを受けることが常でした。しかしここ数年の「改竄」「捏造」といった言葉が飛び交う政治状況を見ても、文書管理の重要性は痛感させられますね。

大石　それは本当に実感します。

「家」から「個」へ

北村　改革の背景も中身も、お聞きすればするほど真の意味で「革命的」という印象が強まりますが、家格を重んじていた身分制の組織が、能力主義への転換を成し遂げたことが最大の驚きです。

とくに勘定所では能力主義が徹底されていったとお書きになっていますが、それは算盤勘定を担っていた部局に特有のものだったのでしょうか。あるいは町奉行所やその他の部局にも広がっていったのでしょうか。

大石　勘定所がトップランナーであったことは間違いありませんが、官僚組織全体がボトムアップしています。大名を監視する大目付、旗本や御家人を監視する目付などの監察官は、非常に警戒され嫌われていました。彼らは城内隅々まで見廻るので、皆が最短距離で歩くところをわざわざ端を歩くようなこともあり、「毛虫のように嫌われている」と自覚していました。私も現在監事の仕事をしており、微妙な思いでこの史料を読みました。（笑）

大目付や目付はもちろん、大奥女性官僚まで、就任のさい、秘密保持その他職務に関する起請文を書かされます。コンプライアンスの徹底です。このような細かいところから組織化と管理化が進み、役人としての意識も高まっていったのです。

北村　人材選抜についてはどうだったのでしょうか。国家公務員試験のようなものがあったわけではないと思いますが、身分制の枠を超える仕組みもあったのでしょうか。

大石　統一試験はありませんが、たとえば4人の奉行から1人欠員が出た場合、残りの3人で相談して決めるんです。悪く言えばタコツボ人事にもなりますが、少なくともオールマイティの権限を持つ決定者がトップダウンで決めるわけではありませんでした。

北村　能力を測る基準を設定するのが、なかなか難しそうですね。お家柄や家禄もあるかもしれませんが、実力をどうやって比較していたのでしょうか。

大石　残念ながら客観的な評価基準を示す史料は見つかっていませんが、大目付、目付なども人事をチェックしていたようです。普段からさまざまな職務を広く見渡せるポストの人が良い人材を選べる、と記している史料もあります。人材抜擢の論理は私たちが見ても納得できるレベルに達していたと思います。

北村　ひとたび日の当たるポストに就くと、さらに日の当たるところに行きやすいということもあったのでしょうか。

大石　あるでしょうね。勘定所では、勘定→勘定組頭→勘定吟味役→勘定奉行というヒエラルキー、出世コースが固まっていました。

また、天保改革を主導した水野忠邦は、老中になるために、長崎警備の任務が障害となる実高25万3000石の唐津藩主から、実高15万3000石の浜松藩への転封を申し出ています。つまりは猟官運動ですね。

スーパー官僚のいない時代

――江戸の官僚たちから、現代に通じる優れた人物を選ぶとしたら誰でしょうか。

大石　やはり大岡忠相は傑出しています。中級旗本の四男に生まれ、同族に養子に出され、従兄弟が起こした事件の咎で一族が閉門されたことなどで出世が遅れたと言われています。彼は、そのハンディを克服して才覚を発揮し、紀州藩主時代の吉宗の目にとまり、吉宗の将軍就任後に大抜擢を受けたとされます。

大岡は町奉行を務めるかたわら、現在の東京都と埼玉県にまたがる武蔵野新田の開発にも乗り出します。新田開発は勘定所の担当なので当然睨まれもするのですが、吉宗とのパ

イプを利用して、老中や勘定奉行などの官僚を牽制しつつ、停滞していた開発や復興を推進していきます。

さらに、大岡はこの仕事と並行して、幕府が発した御触書の整理に着手します。町奉行所が幕府成立以来出しっぱなしにしていた御触書をまとめ、幕府が作成した年度別、地域別、類別に分類して、行政データベースを構築しました。これがその後の行政の基礎になります。開発と文書管理、その上で周知の通り司法・裁判でも活躍するわけですから、ちょっと桁が違いますね。

――データ化とルール化で、人事異動があっても行政が停滞しない仕組みを作り上げたわけですね。対して、明治から現代までの官僚に大岡に匹敵する人物はいますか？

北村　城山三郎さんの小説『官僚たちの夏』のモデルの一人となった通産官僚の佐橋滋など、高度経済成長期に活躍したスーパー官僚は何人か知られています。

ただ、スーパー官僚を排し、政治家のコントロール下に官僚機構を置いていったのが、その後の歴史なんですね。そこでは自己裁量で動く官僚は歓迎されません。江戸で言えば将軍や老中の意向通りに動く人材が求められて、大岡みたいな人は……。

大石　出ては困る。

北村　困る、という意識が少なくとも政治側にはあります。だから、仮に城山さんがご存命でも、現代の『官僚たちの夏』はもう書けないと思います。

政治に対する行政の「応答性」を高める、という言い方をしますが、ここ30年ほどの行政改革と政治改革は、ルールや文書を盾に政治に歯向かってくる官僚を、政治が抑え込んできた歴史であったとも言えます。そのような意味では、むしろ江戸中期に確立した官僚制の動きを逆回転させてしまった部分があるのかもしれません。

大石　民主党政権も当初は官僚との対決姿勢を明確にしていましたね。

北村　そうですね。政治家が、すべては自分たちで決めるんだと抑えつけようとしました。内閣人事局を提案したのも民主党政権で、安倍政権は、前政権の手法を継承したと言えます。

安倍さんは民主党政権を悪し様に罵ることで自らへの支持を煽りましたが、実は踏襲している部分も少なからずあります。

――役所が作ったとされる文書を、高市早苗・元総務大臣が「捏造」だとして否定した、いわゆる総務省行政文書問題は、「江戸派官僚」からの逆襲なのでしょうか。

北村　ルールに則った文書管理を元上司から否定されるのは、官僚たちには相当に面白くなかったと思いますよ。道は二つで、あのように正面から戦うか、もしくは行政文書保存なんてやめてしまって個人のメモだけにするか。

大石　そうすれば責任は問われない。

北村　あくまでも個人のメモとして、ちらつかせて要求を通していくほうが、官僚にとってはローリスク・ハイリターンなのかもしれません。いずれにせよ、大岡の改革に逆行しているように思えてなりません。

江戸と東京、異なる一極集中

大石　北村先生にぜひうかがいたかったのが、省庁移転についてです。3月末に文化庁が京都に移転しましたが、これは官僚制にとってはどのような意味を持つのでしょうか。

北村　庁内のどういうポストを移すのかが重要ですね。国会対応機能を東京に残してしまったら、京都には文化財の保護管理というような、まさに文化に直接関わる仕事だけになってしまいます。それは本来の業務ではあるのですが、官僚としての醍醐味とも言える対外的な折衝部分が失われてしまいます。

これまでは財務省ともお隣同士でしたから、直談判で予算をねじ込む余地もあったわけですが、それも難しい。移転後の予算編成を見れば、その成否が占えるように思います。

大石　今のままで首都直下地震などあったら、どうするのでしょうね。

北村　そうなんです。でも文化庁移転がうまくいかなければ、行政機関の地方移転は打ち止めでしょうね。

大石　消費者庁の徳島移転も小規模なもので、文化庁移転は重要なカギになりますね。歴史的に見ると、古代からおおよそ16世紀まで首都は関西にありました。1600年の関ヶ原の戦いに徳川家康が勝ち、初めて東日本に江戸という首都ができました。

しかし初期は大御所となった家康が駿府にいて、副都として行政を分担していました。江戸幕府は、古代以来の官僚制から脱却し、新たな官僚制の創出を図った政府と見ることができます。

北村　当時との最大の違いは、経済の中心もすべて東京にあることですね。

大石　そうなんです。当初はむしろ大坂の経済規模のほうが大きく、江戸時代を通じてやっと江戸が追いつくという構図でしたから。

北村　大阪や名古屋に支社を置かない民間企業も増えていますし、地方と東京との格差は広がるばかりです。政治と官僚制の関係を考える上でも、地方と東京の経済格差是正を図る上でも、文化庁の移転はかなり大きな試金石なのかもしれません。

構成◉柳瀬　徹