

紹介と批評

柏原宏紀著

『工部省の研究』

——明治初年の技術官僚と殖産興業政策——

近代日本は、鉄道や電信、灯台に代表される殖産興業政策において、なぜ早い段階で大きな成果を挙げることができたのか。本書はかかる問題意識から、明治初期の殖産興業政策の推進主体であった工部省技術官僚に焦点を当て、その理念と行動について検証したものである。

これまでの工部省研究では、経済史分野において、殖産興業政策の内容や効果、評価などについて研究が蓄積されてきたが、政治史・行政史的観点からその政策決定過程や政策の推進主体に焦点を当てた研究は十分行われてこなかった。工部省について考える上でもっとも参考となる鈴木淳編『工部省とその時代』（山川出版社、平成十四年）も、工部省の歴史や官営事業の財源確保、技術者養成、技術者集団の形成、内務省・通信省との関係や製鉄、鉱山などの

各事業などについて貴重な知見を提供しているが、本書が企図する技術官僚の指針や政策過程という面については、一貫した見解を提示しているわけではない。

著者自身は序章において、本書の意義について四点にまとめている。第一に、現代における技官の源流としての技術官僚の分析、すなわち技官史としての意義である。第二に、近年さかんになりはじめている、行政機関の設置、整備過程を組織内部や政治との関係に踏み込んで考察する行政史研究の事例研究としての意義であり、第三に、民蔵分離、廃藩置県、岩倉使節団、予算紛議、政変、内務省設置などの重要な政治課題が連続した明治三年から六年までに焦点を合わせ、かかる政治史的問題を工部省の視点から見直すことの意義があるとする。第四に、冒頭に記した通り、殖産興業政策の第一段階の「速やかな成功の理由」の全貌を解明する第一歩としての意義である。

技術官僚に焦点を当て、行政史的・政治史的視点から工部省の実態を説明しようとする本書の最大の特徴は、技術官僚の行動理念を「工部の理念」として把握し、これが一貫して彼らの行動を支えていたことを論証しようとしたところにある。著者によれば、工部省の原動力は、同省の主流を占めていた「技術官僚」であり、彼らは技術や西洋知

識を持つ者のうち、「共通の理念を持って工部省を主導する、奏任官以上の幹部クラスの官僚」とされている。工部省自体に関する政治・行政史的研究が不十分な中で登場した本書は、かかる官僚の思想と行動に焦点を当て、草創期の工部省の実態を明らかにした画期的成果として位置付けられるべきであろう。

以下、評者による若干のコメントを交えながら、各章の概要を紹介し、最後に本書の意義と課題について私見を述べたいと思う。

第一章「工部院設置をめぐる政治過程と技術官僚」では、工部省設置過程について、実務を担った人物、とりわけお雇い外国人モレルと技術官僚たちに焦点を当てて考察している。工部省設置の端緒は「工部院建置之議」の提出にあった。経緯については諸説あるが、著者は、明治二年に大隈重信（民部大蔵大輔）が提出していたとする石塚裕道氏の通説について、その根拠となる書簡作成年を明治三年と確定することで批判し、モレルが伊藤博文（民部大蔵少輔）の諮問に応じて原案を作成し、伊藤と大隈が太政官に提出したとする田中時彦氏の見解に同意する。鉄道建設技術者のモレルが伊藤に提出した鉄道建設建議書について伊藤が質問し、これに応じて提出したのが「工部院建置之

議」であった。これが本書のキーワードである「工部の理念」の基礎となるものだと、著者は、政府管轄の公共事業を担う建築局や、技術を教導して育成する教導局の設置、実業実施組織の整備といった記述に着目する。以後、モレル作成の新史料を用いてその後の工部院設置の動向、そして「工部の理念」の具体化について検討し、工部院のもとに鉱山、鉄道など各局を設置し、責任者に井上勝、塩田三郎、山尾庸三といった技術官僚を登用、政治抗争とは一線を画して粛々と事業を継続する必要を主張したとする。モレルの理念は、事業ごとの組織編成と、その統括機関としての工部院の設置、技術者養成、公共事業の一元的管理、政治介入の排除にあった。実務を担当していた技術官僚の思想と理念がモレルと通底していたことも、複数の事例から実証されている。

本章において、厳密な史料解釈によって建白書作成時期を確定し、また新史料の発見によって設置過程を解明したことは高く評価されるべきであろう。かかる厳密な史料分析は本書の特長と評すべきものである。一方、本書できわめて重要な位置付けを与えられている「工部の理念」については、もう少し説明がほしいところであった。この点については後述する。

第二章「工部省設置過程と工部の理念」では、民蔵分離後の工部省設置過程について考察している。その主体として設定されるのは、大久保派、大蔵省開明派官僚、技術官僚、中間勢力の四グループである。大蔵官僚は民蔵分離に不満をもって大隈の参議登用を希望するが、中間勢力の三条実美は反大蔵の立場に立っており、技術官僚も民蔵分離を事実として受け入れ、事業を肅々と進めようとしていたとされる。工部院設置建議は、こうした政府上層部と大蔵官僚の対立下で提出された。危機的状況下にある大蔵省に対し、工部院設置を求める山尾庸三など技術官僚が台頭し、大隈参議も工部省設置を主張、木戸孝允や大隈は工部院を設置した上で大蔵省の影響下に置くことを念頭に置いていた。大久保利通はかねて工部「寮」とすることが持論で、これを反映する形で「院」は「寮」に改められる。大隈ら他参議も大久保との関係悪化を懸念して同意するが、木戸だけは「院」設置に固執し、山尾も「寮」に反対、「院」の設置を木戸に要望し、以後、木戸―山尾ラインが設置過程を主導していったとされる。山尾は、工部行政の重要性を理解している三条に交渉し、木戸も民部省内の「寮」ではなく、独立の院か省にするよう強硬に主張した。その背景には、民部省が殖産興業事業を円滑に進めていないので

はないかという疑惑があった。結局、広沢真臣が山尾への妥協として三条に工部院・省設置を提案し、結果、独立組織としての工部院設置が決定、さらに山尾の強硬な主張によって工部「省」が実現する。この「省」化は、組織整備、殖産興業事業の一元化、政治的影響の回避といった「工部の理念」の実現であり、「工部省の設置は、従来言われてきたような大隈派の「失地回復」というのではなく、技術官僚の理念実現の大きな一歩とすることができるとはなからうか」と著者は指摘する。ただ、事業担当組織は未整備で、土木は管轄外となり、教育機関が未設置であったという面では「理念」と乖離しており、モレルはあらためて「工部省の創立」なる意見書を提出、土木の編入と学校設立を主張した。

ここでも、厳密な史料の読み込みによる書簡執筆年や執筆者の特定がなされており、基礎的作業ながら、高く評価される。これまで開明派として一色で理解されてきた人物たちを細かく分類して個々に分析を加えた点も、優れた点であろう。また、技術官僚を代表する山尾が政治情勢をよく洞察して働きかけを行っているのが明確化されており、従来着目されてきた大隈より広沢の役割を明らかにした点も注目される。もっとも、当時山尾が民部権大丞の地位に

あったことを考慮すると、工部省設置によって所管事項を奪われる格好になる民部省側の抵抗があまりみえてこないのは若干気になる。工部省設置運動には、殖産興業政策に対して消極的な民部省からの、技術官僚による分離独立運動の側面があったとはいえないか。

第三章「草創期工部省の組織整備と技術官僚」では、工部省発足以降の「理念」と「実態」の乖離に対する技術官僚の行動が考察されている。発足した工部省では卿、大輔、少輔、大丞が空席で、最上級者は権大丞の山尾と井上勝であつた。いまだ技術者養成機関はなく、土木は所管外で、内部組織も未整備であり、その課題の解消が志向されていた。内部組織や人材補給も徐々に進められ、人事にあたっては洋行経験、実務経験、技術が重視された。さらに山尾は、工部学校設立建議を提出して認可され、留学生派遣制度や技術見習制度も検討、技術官僚中心の独立した体制を整備していく。広沢の暗殺後、工部省御用掛の大隈は、技術官僚の意見を尊重して彼らを政治的介入から防衛し、懸案であつた土木の移管も実現した。その後、伊藤博文が大輔として赴任する。その背景については諸説あるが、著者は同時期の書簡を重視し、横須賀製鉄所の兵部省への移管を進める前大輔後藤象二郎等と、それに反対する山尾ら

技術官僚との対立が存在していたのではないかと指摘、これが背景となつて後藤の辞職となり、その問題解決が伊藤に期待されていたとする。伊藤の就任後、土木が大蔵に移管されるが、これは「大蔵省という他勢力から政治的介入を受けた結果」だという。伊藤が岩倉使節団で洋行すると、留守政府下で大蔵省が予算縮小を打ち出し、積極的な殖産興業政策の実現は困難となり、技術官僚は政策決定や予算獲得を目指して政治の表舞台での行動も求められるようになっていく。

右の分析においても、書簡の徹底的な読み込みと、そのほかの一次史料との突き合わせから、後藤辞職・伊藤就任の背景を、横須賀製鉄所移管をめぐる山尾との対立にあると指摘したのは説得的である。

第四章「明治五年の行政史的展開」では、明治五年以降の技術官僚も、山尾を中心として、工部省を主導していた構図が浮き彫りにされる。大蔵省に予算が認められないことに対して山尾が引きこもると、省内は一致して復帰をアピールするなど、技術官僚は結束していた。太政官三院制が発足すると、政策決定過程に右院と左院が参加することとなり、従来よりも政策決定が困難になった。これまで人脈を使って水面下で交渉をして問題解決を図ってきた工

部省にとつて、右院という政策調整の場に参加せざるを得なくなるのは重大な意味を有していた。さらに、木戸、伊藤の洋行によつて政治調整回路が減少しており、大蔵省は予算を減額、他省も開化政策に乗り出したことで、技術官僚にも政治的調整の必要性が増大してくる。「工部の理念」の実現を目指す路線も修正され、土木はあきらめて政治の表舞台に出て他勢力の政治的介入を阻止し、組織整備を充実させる必要が生じてきたという。かくして工部省職制事務章程や各寮の事務章程が制定され、職務内容と権限が法定された。出先機関も整備され、「鉾山心得書」など、各事業の展開に関するルールも設定される。官僚の補充にも努め、洋行経験や殖産興業事業に関するキャリアを重視して人材を増強した。技術者育成のために工学校や各部門の修技校を設立、技術見習、留学を積極的に展開する。各寮の予算推移から見取れる組織実態からは、セクシヨナリズム、インクレメンタリズムに陥っていないことが読み取れ、山尾の調整力と技術官僚の協力的姿勢がうかがえるという。一方、当時「理念」に反する形で横須賀造船所が海軍省へ移管されているが、著者によれば、工部省は移管要求を一貫して拒否してきたものの、大蔵省が移管推進に回り、また台湾・朝鮮出兵の可能性が強く存在していたこと

から、山尾は同意したのではないかとしている。大蔵省の井上馨は、交換条件として鉄道会社の主管を委譲したいと申し出た。こうした「官僚の政治的交渉」から、「工部の理念」の「政治的な部分の検討も必要になってくるであろう」と著者は指摘する。

従来経緯が不分明であつた大蔵省の鉄道会社委譲について、横須賀移管承認との交換条件だつたのではないかと、という指摘は新鮮で説得的である。ただ、予算・決算から、各寮はセクシヨナリズムに陥っておらず、山尾の調整力と技術官僚の協力的姿勢もうかがえるとしているが、この予算が策定されるまでの省内プロセスについての詳細な検討がなされておらず（資料的限界があるとは思われるが）、結果として出てきた数字からこうした結論を出すのは少々無理がある。実際、各寮が設置した修技校では、自寮利益を第一として育成した人材の他寮移動を禁止し、工部省各局は排他的姿勢をもつて独立的な存在として行動したという指摘もあることは見逃せまい（吉田正樹「工部省における技術者養成と修技校の役割」『三田商学研究』第五十卷三号、平成十九年八月、四三—四四頁）。

第五章「明治五年の政策展開と政治手法」では、明治五年の工部省の政策実現過程を解明し、技術官僚の実態をさ

らに追究している。発足当初から明治四年夏まで、できるだけ水面下の交渉によって官僚路線の政策決定、政治問題化の回避を志向してきた工部省は、それ以降も、政治争点化を未然に防ぐ手段を講じ、電信不通問題が発生して外国から抗議を受けた際にも、日本側に落ち度がないことを正院に強調し、工部省の所管事業内で発生した問題が政治問題として表面化しないよう配慮していた。これは、「工部の理念」における政治的影響の排除の実行とされる。一方、右院での審議や正院への意見具申など、「政府の表舞台に技術官僚が直接出向いて、自論を主張し、正院の最終決定を勝ち取ることで他勢力の介入を回避することも手段として必要となった」とし、これは「工部の理念」の修正であるとしている。活字器械の正院印刷局への引き渡しや、「鉄道略則」の布告、「鉄道犯罪罰則」の制定、鉄道運賃、予算をめぐるでも、「表舞台」で調整が行われており、かなりの部分で自らの政策を政府決定に持ち込み、自省の路線を貫徹した。その背景には殖産興業の推進という最終目標に対する他省幹部の理解が存在しており、また、特定の政治勢力と結びつかずに比較的中立な立場で事業推進を図ってきたことから、工部省は他省との協力関係を構築しやすくなっていたという。

政治問題化の回避や政治的介入、政治的交渉といった用語の使用には、若干のぶれがみられるものの、本章によって、政治制度改革によって技術官僚自身が政治の表舞台に登場することになり、具体的にどのような行動したのかが明らかにされた。

第六章「明治六年の政局と工部省の政策過程」では、予算紛議、太政官制潤飾、政変、内務省設立といった政治的大変革の中で、工部省はいかなる政策決定を行っていたのか、「理念」はそこに反映されているのかといった点が考察されている。設置当初から「工部の理念」に従って行動してきた技術官僚が重視した柱の一つは組織整備であった。それに沿って、明治六年に技術局などスタッフ組織を充実させ、各課処務規定も整備、洋行体験のある即戦力技術官僚を積極的に採用し、事業推進体を強化した。大蔵省の予算縮小案をめぐる予算紛議の際には、工部省も大蔵省と衝突するが、妥協を成立させた。法的にも、日本坑法、鉄道貨物運輸補則、汽車運輸規則、電信取扱規則などを、水面下の調整と表舞台での交渉で実現している。技術者養成についても、工部学校を設立した。他省との管轄問題も発生したが、鉄道は大蔵省との対立の結果死守し、鉱山や電信も保持、「理念」による組織の充実をはかり、管轄の

維持や技術者教育の整備を着実に遂行したとされる。実際、工部省伺はほとんど要求通りに決定され、正院と工部省は良好な関係にあった。太政官制潤飾によって参議が増員されて前省卿が参議となり、工部省は参議を出せなかったものの、殖産興業政策に理解のある参議が多く、要求は従来通り承認された。一方、明治六年七月を境に、工部省の要求が却下される事案が目立ち始める。工部省を専門に担当する参議が不在だったこと、それまでパイプ的役割を果たしていた大隈が大蔵省事務総裁になったことから、大蔵

寄りにならざるをえなかったことが理由として挙げられている。工部省側は却下されても繰り返し申請して実現を図ったが、こうした交渉にも限界があった。明治六年政変後の工部省では、伊藤が参議兼工部卿に就任したことで、正院での政策決定を有利に運ぶ条件が整備され、ほとんどの申請が伺い通りに許可されるようになる。一方、内務省の設置が工部省に与える影響が懸念されたが、大久保の指導権が未確立であったこと、また伊藤が制度設計に関わったこともあって、工部省は測量司を失うだけで済んだ。伊藤の存在によって、技術官僚は「理念」の継続的実践を実現したとされる。

本章によって、明治六年の大変動期を、技術官僚が「理

念」を中核としながら、理解者や伊藤を背景として着々と理想を実現させていった過程が明らかにされている。

第七章「明治初期鉄道建設をめぐる住民と技術官僚」では、これまでの政策決定過程の分析とはやや趣を変え、日本初の鉄道建設過程の各段階における住民の動きや要求を検討し、その上で、これに対する技術官僚の対応について検討を加えている。鉄道建設過程で住民が様々な反対運動を行っているが、たとえば用地買収をめぐる立ち退き損害への補償要求に対して、工部省の意向を受けて手当金が支払われている。三角屋付近の立ち退きについても失職や引越しの困難などから抵抗があったが、引払料と「渡世有附料」の支払いで決着した。工部省側は要求を拒絶する厳しい姿勢をとっていないが、それは住民保護の姿勢よりも、工事の遅れに対する懸念からだという。高輪から芝浦にかけての海岸に築堤して線路を敷設する計画についても、住民側から漁業や輸送への損失などの観点から嘆願が寄せられた。要求は拒否され、何か問題が起きたら救済措置を申請させることになったが、その後、通船口がないことが判明し、運送や漁業に支障が出るとして設置が嘆願され、技術官僚は彼らを「小民」として却下、問題が起きたらそのときに解決を図ると回答した。結局、住民側が抵抗したた

め工事の遅れを懸念して、要求を採用しているが、こうした技術官僚側の対応は、「工部の理念」に従って殖産興業政策を着実・円滑に進めようとしたものだと言われる。

本章は、殖産興業政策の影響を受ける住民の自意識と、技術官僚側の彼らに対する認識を明らかにしたものとして、大変興味深い。とりわけ、住民側の主体的意識に「市民」としての芽生えがあるのか、公共性・国益への認識があるのか、江戸時代以来の卑屈な態度が継承されているのか、といった点を検証したことは、価値ある成果である。同時に、「理念」に固執して殖産興業政策を着実・円滑に遂行しようとした技術官僚にとって、地域住民の生活や要求がきわめて低い価値しか与えられていなかったということは、「理念」が目指す殖産興業政策の受益者とは果たして「誰」だったのか、という、根源的な問いを投げかけている。それは国家だったのか、あるいは政府だったのか。

第八章「工部省の「西洋性」と西洋意識」は、工部省のもつ「西洋性」について検討したものである。各省の洋行経験者の統計をとってみると、明治三年閏十月段階での洋行経験者は全体として少ないが、この時期に設立された工部省は、奏任官以上の全員が洋行経験者であった。明治四年十一月段階では、洋行経験者が各省で増加しているが、

最多は工部省で四三・八%、外務省や大蔵省を凌駕している。明治五年十二月段階になると、さらに洋行経験者は漸増しているが、最多は三二・一%の工部省であった。こうした「西洋性」が、政府内での発言力や政策遂行の促進要因になったのではないかと指摘されている。工部省出身の留学生が他省に比して多くの精度の高い情報を収集して本省に送り、その「西洋性」を向上させ、さらに、各列強本国を背景とするお雇い外国人の役割は技術協力と他省・政府幹部への圧力になったという。工部省は西洋各国の事例、外国からの信頼を持ち出して、俸給体系や鉄道規則の制定、朝令暮改批判などを正当化した。

お雇い外国人が本国の勢力を背景として政府幹部に強い影響を与えていたという指摘は、非常に興味深い。それだけに、各国外交文書などを用いて詳しく実証すると、工部省の政治的影響力を測定する上でさらに有意義であったと思われるが、いづれにせよ、工部省の影響力を考える上で、本章は本書全体の中でも特に重要な位置を占めている。

以上、若干のコメントを添えながら、本書の概要を紹介してきた。本書の最大の特徴は、工部省の推進主体としての技術官僚の実態を明らかにし、その行動理念として「工部の理念」を設定したことにある。著者自身が「結章」で

述べているように、「理念」の設定によって技術官僚を大蔵官僚から切り離して独立勢力として把握し、彼らの行動とその背景を合理的に説明することで、殖産興業の成功要因を説明することに、一定程度成功しているといえるであろう。技術官僚が主体的な意識をもって水面下で、あるいは政治的表舞台で自説を展開し実現していく有様が生き生きと描かれており、そこに我々は、明治ゼロ年代の複雑な政策決定過程の実態を、ありありとみてとることができる。こうした実態解明にあたり、著者が新史料の発掘や一次史料に基づく厳密な史料批判、史料の読解に取り組み、それによって丹念に事実を確定していった姿勢は、敬服に値する。工部省設置の端緒となった「工部院建置之議」の提出時期をはじめ、かかる基礎的作業によって確定された事実は少なくない。

もっとも、すでに触れたように、「理念」の把握をめぐることは、なお課題が残されているように思われる。「理念」の起源を形成したモレルの思想的背景や、技術官僚との接点、その思想的影響の範囲、彼自身の政策決定への関与などは、必ずしも十分に明らかにされていない。その点、たとえば田中時彦氏や立脇和夫氏などによって蓄積されてきたモレルとパークス、レイ、カーギルとの関係に関する研

究などを有機的に取り込めば、より考察が深まったかもしれない。いずれにせよ、「結章」において著者は、「理念」はお雇い外国人との接点や洋行体験の中で共有され、技術官僚はその支持者・実践者となつていったと述べているが、本書における「理念」の重要性を鑑みると、さらなる踏み込んだ検証がほしいところであった。

また、著者は「結章」において、技術官僚の「目指すところは、万国並立、つまり日本という国の近代化により、欧米各国に追いつくというものであった」と述べている。その視野が「国」に据えられていたことを端的に示す表現だが、その意味で、その「国」に暮らす住民の利益が軽視されていた点は、技術官僚の問題意識を考える点で、見逃せない問題であろう。工部省設置の政策意図が、殖産興業による国家富強と民衆利益の実現に置かれていたことはすでに指摘されている（三好信浩「工部省の工業化政策と教育」『日本の教育史学』第十九号、昭和五十一年九月、三十一頁）が、果たして後者の問題は政策立案・執行にあたる技術官僚の価値観においていかに位置付けられていたのか。著者がここに重要な足跡を残した技官史において、この問題はどのように変遷していくのであろうか。注目したい。

もとより、評者の指摘した右の諸点は、これまで本格的な研究がなされたことのなかった工部省自体について、技術官僚を軸として実証的に実態を明らかにした本書の評価を損なうものではなく、今後の著者の研究の展開に対するささやかな期待にすぎない。本書が今後の殖産興業政策研究にとって重要な道標となることはまちがいになく、地道な史料収集と史料批判から本書をまとめあげた若き著者の努力と力量に、敬意を表するものである。

(慶應義塾大学出版会・平成二十一年・A5判・三四九頁・五二〇〇円)

小川原 正道