

韓・日における西歐文化と西歐的 官僚制の受容比較(I)

— 日本における西歐文化と西歐的官僚制の受容 —

趙 文 富

目 次

一、總説—文化と制度と人間行態—	3、日本における西歐文化受容の性格
二、日本における西歐文化と西歐的官僚制の受容	Ⅲ、西歐的官僚制の受容
Ⅰ、序論	1、戦前の受容
Ⅱ、西歐文化の受容	2、戦後の受容
1、キリスト教の受容	Ⅳ、結論
2、思想と制度の受容	

一、總 説

—文化と制度と人間行態—

文化の概念は、人類學の父と呼ばれるタイラー (Edward B. Tylor) によって、「文化(文明)は、知識・信仰・藝術・道徳・法律・慣習・その他人間が社會の成員として獲得したあらゆる能力や習性の複合的全體である。¹⁾」と規定されているが、文化という言葉のさまざまな使い方のなかで、現代社會科學、特に人類學においては、この文化という言葉は、最近では 一般的に 人間の生活の仕方のうち 學習によってその社會から習得した一切の部分の總稱とする定義が明確にされた。²⁾ これらの定義は、共にクローバ (Alfred L. Kroeber) のいわゆる文化の特性としての超有機性³⁾ (the superorganic) と関連をもっていると思う。というのは、タイラーが、「……社會の成員として獲得した……」というのも、最近一般的に「……學習によってその社會から習得した……」というのも、生物的な遺傳を通じて先天的に獲得した有機的生物體としての諸器官はもとより、本能的な習性や行動はこれに含まれないという意味であり、それは、人間がその生まれた社會

1) Edward B. Tylor, *Primitive Culture*(2 vols), London: John Murray, 1871. の冒頭。

2) 石田英一郎、「文化」、(『世界大百科辭典』、平凡社、1981)、p.312。

3) Alfred L. Kroeber, *The Super-organic*, 1917, p.212.

「…つまりわれわれが文明と稱する存在は、生命に永遠に根ざしているにも拘わらず、それらの側面をまったく超越している。」という。

から後天的に習得し、社會を通じて傳えられる「社會的遺傳」というべき生活の仕方を意味するのである。⁴⁾

そればかりではなく有限的生命をもって生まれる個人としての人間は祖先代々から引き續く文化の相對的永遠性と巨大さに抑壓されて、大體は受動的に影響を受けて、文化全體の學習はもとより、部分的學習でさえ、それは大部分が模倣に過ぎないのであり、創造的學習は 極稀である。 万が一假りに創造的發明、發見、過去の誤謬の修正にしても、それが集團の成員によって受容されなければならないばかりか、そんなに容易に受容されるのでもない。⁵⁾

それは、スミス (Grafton E. Smith 1871-1933) のいう通り、「藝術、科學、あるいは發明の先覺者が如何に些細な發明の承認を求めようとしても、根強い偏見と無知の厚い壁との争いを避けることはできない。⁶⁾」のではなからうか。 假りにその發明とか豫見が正しいとしてもその時と所を超えるほど正しいとは限らず、またある文化が受容される場合でも、受容する側の時と所の制約状態と條件によって一時は正しいと判断されたものの、長い歴史的立場から見れば過誤であったこともありうる。 文化の變化につき多系的に觀察⁷⁾すべきであるということになるのであろう。

文化は、信念・價值・慣習・制度など社會的經濟的組織形態が存在するのと同じ様式で存在するのであるから、文化とはそのような事象たちが組織化された全體といえよう。 そして社會學者や人類學、歴史學における同系統の人たちはその文化の實在について制度的問題を取り扱うのである。⁸⁾ この制度的問題は人間の行動によってその行動のなかに示された價值・規範・象徴・慣習・役割・關係などについて問うのである。 人間は他の動物と同じく慣例固執性をもつ反面、他の動物とは異なる點として環境に左右されやすい無力な小兒期が長く續くのである。 この事は、子供が親から受け繼いだ形質の大幅な修正を可能にするという文化發展上決定的な特徴をもつようになるのである。⁹⁾ この形質の修正可能性をもって自分の自覺によって、あるいは外部からの文化的刺戟によって自分の形質を変えることにより、直接的に前代の制度と觸れ合い、その制度との接觸から生じる摩擦のためその制度を批判することになる。 この批判に賛成する社會の核心的多數の勢力から支持を受けられるようになれば従來の制度の改善に乗り切ることになるのである。 つまり制度の變化は、外部的文化の刺戟による、 内部の細胞にあたる構成員の形質變化によってなされる場合 (文化變容 = acculturation) と、形質變化による自分の自覺によってなされる場合がある。

4) 石田英一郎、前掲書、312頁

5) James Harvey Robinson, *Civilization and Culture*, 岡田宏明譯、「文化」,(『ブリタニカ百科大辭典』、テイビーエス・ブリタニカ、1975)、744頁

6) Grafton E. Smith, *Diffusion of Culture*, 1933, 岡田宏明譯、「文化」、上掲書、744頁所收。

7) 多系的發展論に関しては、村上泰亮、公文俊平、佐藤誠三郎、「文明としてのイエ社会」、中央公論社、1980、47-93頁参照。

8) F. Allan Hanson, *Meaning of Culture*, Routledge & Kegan Paul, Ltd., London, 1975, 野村博、飛田就一監譯、「文化の意味」、京都、法律文化史、1980、8頁。

9) James Harvey Robinson, 岡田宏明譯、前掲書、744頁。

文化の受容とは、文化變容の過程のなかで當該文化の價值體系との關係において相矛盾しないものにかぎって受け入れられるものであるが、從來傳えて來た文化に刺戟を與えた外來文化が土着化するにしたがって、當該文化の價值體系にも漸次變化をもたらすようになってくるのである。廣い意味においての文化には制度も含まれるのであるが、文化の受容過程において、價值體系の評價によって創設的に外來の制度を受け入れる場合があり、法制度を宣言的に制定する場合も現實よりはやや高めにその基準を定めるのである。そこで文化受容の過程において表に現われるのが、制度であるが、その制度の變化は、文化受容の結果として現われる場合もあれば、文化受容を促進させるための第一次の段階として採り入れられる場合もある。その制度のなかで官僚制がもつ意味は、近世以後西歐の近代化過程において極めて重要であつたし、現代社會においても、その逆機能が批判されるにしても、あるいは不可避的な存在として、またはその順機能のために、なお重要な役割を果たしているのである。

社會構造における主な勢力をなす階層の人間によって變化された制度が一旦社會的に確認されたら、その社會構成員の人間行態（意識と行動）に影響を與えるのである。そこで官僚制という制度をテーマに論ずる時も、その社會の市民がもつ外様と熱望に對しての側面だけではなく、官僚制が彼ら市民たちの内面的行態——何を考え、如何に意識し、如何に行動するか——に對して如何に強く影響を與え、關係を結んでいるかを論ずるのである。¹⁰⁾ マックス・ウェーバーも、官僚制は人間組織の合理的能率的形態であるのみならず、人間關係の形成及び個人の創造的表現と満足をなす用意をする潜在力をもっているのであると強調している。¹¹⁾

さいわいにも人類には、文明の進歩向上が人間の本能に依存するのではなく、よりよい社會をつくり上げようとする人間性の善に最も依存している面がある。すなわち文明の進歩向上は人間性が現わした内容を規定した社會制度の開化發展に依存するのであるが、向上が一層進められるようになるには、人間の實際的行態を、われわれの正常的で、合理的で、倫理的で、道徳的で又善である普遍的意味と感情に漸次一致させるように指導し激勵する、よりすぐれた人間制度を發見し創造することが必要となるであろう。¹²⁾

人間の行態に依存する制度運營の效果は、われわれの變化しうる個人的パーソナリティ——そのものは行態より固い——の結果であるというよりは、われわれが同じ方向に結集させようとする複雑な役割關係の網によって發生するのである。¹³⁾ すなわち人間の行態から現われるある構想とか理念は社會構成員たちの受容の態度如何によって制度化され、あるいは廢棄されるのであるが、制度化さ

10) Eliot Jacques, *A General Theory of Bureaucracy*, Halsted Press, A Division of John Wiley & Sons, Inc. New York, 1976, p.13.

11) *Ibid.*, p.13.

12) *Ibid.*, pp.13-14.

13) *Ibid.*, p.14.

れた後にはその制度が人間行態に影響を與えるのである。つまり社會制度と人間行態との關係は、相互の間に原因と結果になる影響を與えているが、その效果の濃度は社會構成員たちの普遍的な受容態度を媒介にして現われるのである。要するに社會制度は社會構成員の普遍化された行態によって影響を受けるが、その制度自體は人間の行態や關係に強力な効果を與えるのである。

前にも觸れたように、文化の概念は制度をも含めた廣い意味であるが、西歐文化の受容として、信仰にあたるキリスト教の受容、思想と制度の受容およびその性格を考察するとともに、項目を改めて西歐的官僚制の受容を考察して、これらを比較變數として、韓國と日本における西歐文化の受容および西歐的官僚制の受容を比較考察することにする。論述の順は、西歐文化受容の歴史的順序によって日本における受容を先述することにする。

最近韓國において、社會文化の現象のみならず、學界における外來文化(思想と制度)の受容姿勢について、反省の聲が漸次高まっていくようになったのは、幸いのことであり、鼓舞すべきことであると思うが、そのためには、他國、殊に類似な文化をもっている日本における外來文化、中でも西歐文化の受容姿勢とその方法について比較研究するのは有義なことと思われる。本研究は、このような觀點に立つ研究の一環であり、このたびは紙面が限られているので、まず日本における西歐文化の受容と西歐的官僚制の受容について研究したのを發表することにする。

二、日本における西歐文化と西歐的官僚制の受容

I. 序 論

日本は、東洋の文化圏に屬しておりながら、非歐米圏國家の中で、最も近代化された國家といわれる。近代化の意味は、西歐化とは異なるが、非歐米圏國家の近代化過程において、それなみの立場から近代化を促し進めるにあたって、西歐の近代化過程を促し進めた要素をある程度採り入れざるをえないというところから、西歐の文化と制度の影響が及ぼしていることは否認され難い。

日本は、東洋文化圏國家の中で最も成功した國であるといえるのであり、現代にいたって日本の經濟が高度に成長するようになってから、日本における西歐文化の受容、そしてその近代化は、西歐の近代化との對比において、あるいは人類文化の發展過程における一つの特色をもつ發展モデルとして注目されるようになった。すなわち、日本の近代化になお問題がないわけではないが、近代化がいまだにその課題となっている餘他の非歐米圏國家においては勿論のこと、歐米國家においても、日本の近代化ないし現代化に對する關心が高まるようになってから、學界の耳目を集中させるようになったのである。

さて、日本の近代化ないし現代化の原動力となったのは、何であろうか。西歐的文化—殊に民

主義とか自由主義のような西欧的思想であったか、または官僚制などのような制度的思考とその制度であったか、については、色々と論じられる。川島武宜教授は、民主主義への要望が近代化途上の日本にとって「動機づけ」を準備する「重要な役割」を演じた、と主張しており¹⁴⁾、ジャンセン(Marius Jansen)教授は、明治時代初期における知識人への個人主義的価値の影響力について述べている。¹⁵⁾しかし、日本の近代化過程において、西欧の文化—キリスト教思想に由縁をもつ西欧的民主主義、あるいは個人主義が、如何に受容されたか、ある程度まで受容されて近代化の原動力になったかは、制度による近代化の効果と比べる限り、それ程まで断定することは難しいのではなからうか。ジャンセン教授も結論的に指摘しているように、日本においてより優勢だと思われた近代化への動機づけは、日本の独立を確保し、日本を世界の如何なる國とも同等にしたいという願望であった¹⁶⁾のであり、それは、すなわち、日本の近代化の推進者を一皮むけば、そこには一人のナショナリストを発見することができるといえるのである。

このような趣旨によって、ホール(John Hall)教授は、日本において19世紀末に築かれた官僚制的権力構造に代るべき自由主義的権力構造は育つことができなかつたと結論を下している。さらに彼は、世界第二次大戦前—少なくとも明治時代においては、—日本の近代化にとって、戦前の帝國主義的、寡頭制的、官僚制的な思考と制度が、驚くほど有効であったと感じられたのであった。¹⁷⁾戦後の現代産業社会においても、歐米に比べて官僚制による官僚主導的發展が引き継がれているということが、通説的地位を占めている。¹⁸⁾

以上のような二つの論争は、日本の近代化を推し進めたその原動力たるものが、西欧的文化—そのなかで具体的には、西欧的自由主義、個人主義、民主主義という西欧的思想—であったか、さもなければ、官僚制のような制度—日本の官僚制そのものも西欧的官僚制の受容であるが—であったかについての論争であるが、そのいずれにしても程度の差こそあれ一面の眞實としての妥当性がなはいとはいわれない。日本の近代化の過程をとらえるためには、その一面性だけではなく、相対的にそのいずれに重点をより大きく置いたか、より積極的に受容したかの差はあるにしても、その兩

14) 川島武宜「近代日本の社會學的研究」(『思想』442號、1961年4月)484—5頁。

15) Marius B. Jansen, "Changing Japanese Attitudes Toward Modernization," in Marius B. Jansen, ed., *Changing Japanese Attitudes Toward Modernization*, Princeton, 1965, chap. II.

16) *Ibid.*, p.65.

17) John Whitney Hall, "A Monarch for Modern Japan," in Robert E. Ward, ed., *Political Development in Modern Japan*, Princeton, 1968, chap. II, pp.49—51.

18) 故田中二郎教授は、1980年～1981年の間、筆者との對話の中で、同旨の肯定をなされている。辻清明教授も戦前戦後連続論の立場であり(辻清明、新版日本官僚制の研究、東京大學出版會、1979、p.271)、井出嘉憲教授も、日本官僚制と行政文化、東京大學出版會、1982、pp.284—289、で同旨のことを述べている。ただ村松岐夫教授だけが、戦前戦後断絶論の立場に立つ。村松岐夫、戦後日本の官僚制、東洋經濟新報社、1983、pp.13—17参照。

面性をもって捉らえなければならないと思う。より最も重要なのは、西欧的文化—主に思想—により重点を置いたか、西欧的官僚制など西欧的制度により重点を置いたかのことよりも、日本の近代化ないし現代化において、西欧文化の長所たる要素を、また西欧的官僚制など制度的装置の利点を、自分の國家社會の立場から、主體的にかつ獨創的に、これらを受容し、自分の國家社會の發展のために、如何に有効に適用させたのかである。この小論は、かような觀點から考えたいのであり、これをもって韓國における西欧文化と西欧的官僚制の受容と比較しようと思う。

II. 西歐文化の受容

1. キリスト教の受容

西洋の影響が日本に及びはじめたのは、1543年(一説によれば1542年)に漂流したポルトガル人によって鐵砲を傳えたのと、1549年イエズス會によるキリスト教傳道のためザビエル(Francisco Xavier)が上陸してきたのがそのはじめである。¹⁹⁾ この以前の記録としては、『續日本書記』の中の「聖武天皇記」に唐人皇甫とベルシアの景教宣教師李密醫(醫師 Millis)が783年に日本を訪問したことがあるというのが見あたる。²⁰⁾ 日本の宣教にあたっての教勢擴張は著しい有様であった。1581年には教會數200餘個所、宣教師の數59名、信徒の數15万名に及ぼしたとのことである。²¹⁾ これがはじめのうちは九州の鹿兒島を中心にしていたのであるが、16世紀の末には近畿地方に廣がり、農民層にも滲透して、17世紀の初めには、その信徒數が70万人にも及んでいたという。²²⁾

それから間もなく豊臣秀吉により1587年初めてのキリスト教禁壓が開始されて²³⁾以來、徳川時代に入るや第3代將軍康光によって、1639年(寛政16年)いわゆる鎖國令が布かれて一大彈壓迫害が加えられた。²⁴⁾ このようにしてキリスト教に對する彈壓は以後にも繼くのであるが、その原因としては、宣教師を介させた侵略の危険があると見る知識人たちがいた²⁵⁾のに加えて、時折重課税に反抗した農民たちがキリスト教信仰を精神的支えとして1637年に反亂を起したのであった。²⁶⁾ 徳川時代を通じてのこのような状況の下では、その宣教活動はやむをえずひそかに地下で

19) 加藤周一、『日本文學史序説』下、東京、筑摩書房、1980、6頁。

20) 金光洙、『アジア基督教擴張史』、ソウル、基督教文化史、1981、43-44頁。

21) 上掲書、127頁。

22) 加藤周一、前掲書、6頁。

23) 上掲書、8頁、金光洙、前掲書、133-135頁。

24) 岡義武、『近代日本政治史』I、東京、創文社、1980、8頁。

25) 加藤周一、前掲書、16頁。

26) 上掲書、15-16頁。

繼く外仕方がなかった。その中でローマの法皇からの救援を待っていたのであった。²⁷⁾

それから幕末になると問題は變わりつつあった。1853年(嘉永6年)ペリー(M. C. Perry)の率いる「黒船」の威勢から始まる開國への強壓に迫られるようになり、1854年に結んだ日米和親條約を契機に開國の道に乗り出し²⁸⁾てからは、國內においても一部の狂烈な排外主義者は別として、全體としては、指導的武士たちの中にも開國派、攘夷派のいずれを問わず西洋の長所(實は宗教よりも科學武器と技術の方にもっと魅惑されていたのであった²⁹⁾)を自家藥籠中のものとして、これによって西洋と對抗しようとしたヘロデ主義者となった。³⁰⁾

その間キリスト教は、徳川時代の永年にわたる禁制にも拘わらず地下活動を繼げて浦上等にその教徒が潛伏していた。このことが幕府によって發覺されて1865年(慶應元年)教徒多數が逮捕投獄された。これに對して西洋諸國から抗議が提出されたので一旦釋放するということがあった。しかしその後も明治新政府により浦上の教徒3千名が逮捕監禁されていたので西洋諸國から烈しい抗議を招かれることになった。條約改正の問題を目前にしていた明治新政府はこれを不利と判斷したので1873年(明治6年)彼らを釋放し、切支丹禁制を撤廢する布告を發するようになった。³¹⁾開國以來、外國人居住地域における宗教活動は保障されていたので、外國人宣教師たちは、聖書の翻譯、頒布ならびに英語、洋學の教育および宣教師らよっての醫療活動を行っていたが、禁制撤廢につれて教會が設立され、自由な宣教活動を行うことになり、その活動を通じてキリスト教信仰の種子を日本の社會的、文化的土壌の中に芽生えることになった。³²⁾そして宣教師の數も増加し、その活動も活發になった。ミッション派遣の宣教師だけではなく、キリスト教信徒で、熊本洋學校で教えた、L.ゼーンズ(Leroy L. Janes, 1838-1909)、札幌農學校で教えたW.クラーク(William S. Clark, 1826-1886)などの學生に對するキリスト教的影響も大きいものであった。³³⁾キリスト教の受容にあたって、主要な役割をし、日本の文化に大きな影響を及ぼしたのは、宣教活動に次いで、キリスト教系學校の設立及びそれによる學校教育であった。1890年までに設立した主な學校だけでもその數は69校にもいたるのである。³⁴⁾學校教育は、キリスト教受容において、宣教活動による直接傳道につぐ大事な手段であったが、明治時代の教育の指導理念

27) 金光洙、前掲書、148-149頁。

28) 岡義武、前掲書、15-20頁。

29) 河北倫明、「西歐化と傳統」(『現代思想の展開』、潮出版社、1970)、307頁、トインビー(A. Toynbee)は、日本が19世紀に西歐文明の受容に成功したのは、16世紀と異って宗教よりも技術の方が受け入れやすかったからだ、と、いっているという。

30) 藤了圓、「東洋と西洋の思想と人間」(『現代思想の展開』、潮出版社、1970)、33頁。代表的思想家が佐久間象山であるという。

31) 岡義武、前掲書、127-128頁。

32) 土肥昭夫、『日本プロテスタント・キリスト教史』、東京、新教出版社、1980、10-11頁。

33) 上掲書、11頁。

34) 上掲書、77-88頁。

となったのが神道と儒教であったし、天皇制國家權力による、キリスト教に對する間接的な抑壓政策が、第二次世界大戦にいたるまで漸次厳しくなる³⁵⁾につれて、教育政策もその枠内を離れることはできず、政府が定めた規則と基準に合致しない限り、存続しえない状況となった。³⁶⁾

戦時中には、キリスト教自體が戦時目的に奉仕し、天皇制國體護持における有効性を語ったのである。戦後においてもその傳道意欲に比べて、一般民衆に對する効果は、その説得力をそれほど得られなかった。³⁷⁾キリスト教の傳道とその土着化には、教會における内向的信仰的態度を重視する福音派と、外向的な實踐的態度を重視する社會派が分裂對立していたばかりではなく、社會における都市化、世俗化の問題が絡みあって、現代にいたるほど容易ならぬものがあった。³⁸⁾日本において、キリスト教の傳道とその土着化が容易ならぬということは、現代社會における信仰心の低下という一般的な傾向以外にも、日本のナショナリズムと日本の文化受容の形態から推察されると思う。歴史上それ程深刻な對外關係を経験したことのない民族として、明治維新以後第二次大戦にいたるまで、對外關係から深刻な刺戟を受けてからは、ただナショナリズムを強化する以外はなかったのであり、國家の安定を賭けるほどの試行錯誤的冒険ともなりがちな全くのキリスト教文化受容の餘裕がなかったといえるであろうし、外來文化の受容形態においては、佛教であれ、儒教であれ、それは全くの受容ではなくあくまでも變容にとどまっていたのであり、その受容には反抗的批判が伴っていたのである。東洋の文化である佛教とか儒教に對してすらこのような有様であったので、まして異質的なキリスト教文化の受容にあたってのことはいうまでもないのであろう。そこでキリスト教文化の受容においては、できる限りその長所である科學技術は受け入れるがその精神をばもつばらそのまま受け入れられない³⁹⁾ということであり、現代社會においても、西歐的産業文明を生み出した母體といえるキリスト教文化を産業社會のための絶對的手段性とせず、それを相對化し、土着的な固有の文化要素から産業社會に適しうる新しい(日本には新しくない、傳統的であるが)手段性を定着しつつあり、人類文化の經驗的事實としての確信性を與えるように運びつつあって、キリスト教文化の受容の必要性を漸減させているのである。

2. 思想と制度の受容

徳川時代の幕末にいたって對外的危機意識が高まるにつれて、ナショナリズムの觀念が強まる一方、西洋の啓蒙思想を受け入れようとする觀念が抬頭するようになった。ナショナリズムの觀念は、西洋に對抗するためのいわゆる尊皇攘夷論を始めとして、天皇という傳統的な人格をその有力

35) 上掲書、400頁。

36) 上掲書、127頁。

37) 上掲書、436頁。

38) 上掲書、445-446頁。

39) 中根千枝、「西歐文化受容における諸問題」(『講座、東洋思想』9、東洋と西洋Ⅱ、東京大學出版會、1976)、212頁。

なシンボルとし、それと結びつく方向をとるのが常であった。⁴⁰⁾ その代表的な思想家が會澤正志齋 (1782-1863) と藤田東湖 (1806-1855) であった⁴¹⁾ し、そして、蘭學を研究し、軍事技術の「西洋化」に努力した佐久間象山⁴²⁾ (1811-1864) であった。一方、明治新政府が、1868年 (慶應4年) 1月布告を發して開國和親の方針を宣言する⁴³⁾ とともに、1869年 (明治2年) の版籍奉還、1871年 (明治4年) の廢藩置縣など、封建的諸制度の撤廢⁴⁴⁾ が相次いで行われるに伴って、文明開化の風潮が世間を蔽うようになり、この時代を背景にして西洋の啓蒙思想が展開されるようになった。⁴⁵⁾

1871年から1873年にかけて岩倉具視を特命全權大使にし、大久保利通を副大使とする使節團を派遣して欧米を巡遊するようにした⁴⁶⁾ のであるが、これと並んで1873年 (明治6年)、米國辨理公使であった森有禮⁴⁷⁾ (1847-1889) が歸國して、西村茂樹、福澤諭吉、加藤弘之等と共に明六社を結成し、文化向上のための活動をするようになった。⁴⁸⁾ ここで發刊する『明六雜誌』を通じて廣汎多岐にわたって論じられた思想的意義は、多様な發言と自由な發想であり、慣習や傳統にわずらわされない合理的な思考態度により、學問觀と人間觀の果敢な轉換を成し遂げようとしたことである。⁴⁹⁾

殊に彼らのなかで、福澤諭吉 (1835-1901) は、三度 (1860年、1862年、1867年) にわたって欧米の實態を観察した経験に基づいて、『西洋事情』 (初篇; 1886、外篇; 1867、二篇; 1870年)、『學問のすすめ』 (17篇、1872-1876)、『文明論之概略』 (1875) 等を刊行したのであるが、『西洋事情』と『學問のすすめ』だけで賣れた部数は合計340万部にいたっている。⁵⁰⁾ 『學問のすすめ』では、「天は人の上に人を造らず人の下に人を造らずと云へり」の一句から始まり、現實における人々の賢愚の差、國々の富貧、強弱の差の原因は、人における教育の差と國における文明開化の程度の差から生じる⁵¹⁾ という。そして新しい時代の新しい精神は、「文明の精神」であるといい⁵²⁾ ながら、「文明」を精神發達や智徳の進歩といい、それは「智力」

40) 松本三之介、『日本政治思想史概論』、勁草書房、1979、80頁。

41) 加藤周一、前掲書、224頁。

42) 上掲書、238頁。松本三之介、前掲書、56-62頁、西洋砲術に感銘を受けた象山の思想は、「義理」から「實用」に向かうし「國家理性」の覺醒を唱える。

43) 岡養武、前掲書、115頁。

44) 上掲書、130頁。

45) 松本三之介、前掲書、117頁。

46) 岡養武、前掲書、137頁。

47) 森有禮は、明治時代の初めの教育制度を作った。加藤周一、前掲書、289頁。

48) 松本三之介、前掲書、117-118頁。

49) 上掲書、118-121頁。

50) 加藤周一、前掲書、297-298頁。

51) 上掲書、300頁。

52) 松本三之介、前掲書、144頁。

に置き換えられるような自由な精神活動や心の働きとして理解しているのである。そして「自由な精神」が有効な「智力」となりうるための方法論が彼の「文明論」であった。⁵³⁾ この「自由な精神」は、個人の自由独立の原理から淵源になる。それは個人にとって「一身獨立」であり、國家にとっては「一國獨立する事」である。これは國民個人の自由獨立の教育、その基礎に立っての「民權」の伸張を前提にするのである。⁵⁴⁾ このようにして彼は、自由民權運動に積極的な意味を認めたのであるが、この自由民權運動に農民が加わるやもはや運動の支持者ではなかった。⁵⁵⁾ そして常に一定の距離を置いて明治政府とその政策を支持したのである。⁵⁶⁾

これに對し、1874年副島種臣、板垣退助、後藤象二郎等により愛國の党を結成し、民撰議院設立建白書を提出して自由民權運動が起こるようになって⁵⁷⁾は、兆民中江篤介(1847-1901)は「自由民權」の立場から明治官僚政府に反對したのであった。⁵⁸⁾ 兆民は多くの新聞の主筆として獨特の論陣を張ったのだが、傳統的文化に對する態度と明治政府の權力に對する態度において福澤とは異なる立場をとっていた。傳統文化に對しては、兆民が支持を與えるという保守的態度であったのに對し、福澤は徹底的に革新的であった。政府權力に對しては兆民の方がはるかに徹底して批判的であった。⁵⁹⁾ そして民權對國權の論争においては、兆民は民權の側に立って徹底的に係ったし、言論集會の自由を要求し、憲法制定のための議會を要求した。また彼の「自由民權」は、國境を超える普遍的價值であって、人種の差別をする欧米帝國主義を批判し、福澤が貧農に對して自らの自招の結果とみなしているのに對し、中産階級の枠を超える自由平等思想をもって普通選舉論を主張した。⁶⁰⁾ この以外にも西洋の民主主義思想を紹介した文献としては、加藤弘之の『真正大意』(1870)、『國體新論』(1874)と植木枝盛の『民權自由』(1879)等がある。⁶¹⁾

一方、自由民權の運動は、「……政府、人民間に情實融通、而相共に合て一體となり、國始めて可以強也」⁶²⁾の目的であるが、その後、喰違事件、佐賀の亂などが起こる中で、世上では愛國公党の創立者たちと岩倉義學の犯人、佐賀亂の主動者、江藤新平などの間に氣脈が通じ保たれているとの觀測が現われた理由もあって、その党の存續が困難になって自然消滅をとげた。⁶³⁾ そこで

53) 上掲書、146-148頁。

54) 加藤周一、前掲書、300頁。

55) 上掲書、303頁。

56) 上掲書、290頁。

57) 岡義武、前掲書、170頁。松本三之介、前掲書、160頁。

58) 加藤周一、前掲書、290頁。辻清明、『新版日本官僚制の研究』、東京大學出版會、1979、75-78頁では、福澤諭吉の發行する「時事新報」の論調を、内閣制度の樹立に對し、中立的立場をとるものとしてとりあげている。

59) 加藤周一、上掲書、306-308頁。

60) 岡義武、前掲書、306-310頁。松本三之介、前掲書、184頁。

61) 岡義武、上掲書、152頁。

62) 副島種臣、後藤象三郎、板垣退助の連名、「加藤弘之に答える書」(『明治文化全集』第4巻)、岡義武、上掲書、171頁による。

63) 岡義武、上掲書、181頁。

民撰議院設立建白の主唱者であった板垣退助は、郷里の土佐に立志社を創立して郷里の人たちに自由民権思想を鼓吹するようになった。以後愛國社、國會期成同盟とその名を変えながらある程度繼がれた。

しかし、その運動は有産者の中に支持者を得られず、1879年から平民がこの自由民権運動に参加するようになったものの、その主な動機は政治・経済的利害のためであったし、さらに1881年には自由党を創立するにいたるが、⁶⁴⁾これらの流れは、思想運動が熟する前に、政治現實に方向を変えたこと、強大な新政府の権力による弾圧があったこと、一般大衆の意識の中には自由民権思想が入れる程の意識水準に達していなかつたことなどで、ただそれは、国内においては政權に対する反抗を意味し、これを弾圧しながら武力を具える政府の政策は、國際的な立場でみれば、西洋諸國に對抗しながら西洋的侵略を備えることを意味するの以外ならなかつた。⁶⁵⁾

政府権力の強化、ファシズム化の史潮は、大正期の一時を除いては、一層厳しくなるばかりであったので、政治思想としての西歐的自由民権思想の受容は、やはり戦後に期待するしかなかったのであろうか。いやそれは、日本の文化が持つ思想的特質のため、あるいは現代社會の變化による構造的矛盾のため永遠に西歐化にはなれないばかりかなる必要もないのであろう。

以上のような思想史的狀況の下で、日本における西歐文化の受容は、思想の方とは別に制度の方から現われたのである。日本民族の獨立確保、あるいは對外的擴大を目的としてなされた國內體制の變革といわれる民族革命⁶⁶⁾としての明治新政府の樹立にあたっては、1868年(慶應4年)に發せられた政體書による新しい政治制度の確立過程から始まるのである。⁶⁷⁾

新政府は開國和親の方針につれて、版籍奉還、廢藩置縣、太政官制、地租改正等の如く、舊制度を廢棄し、新制度を次々に改革して行く過程において、殊に注目されるのは、第一に、1872年に設置された内務省によって推進された殖産興業政策につれて導入された西歐の近代的産業制度である。西洋の觀察からその文物の發達程度を見て驚いた大久保利通は、西洋近代産業の設備、技術を移入して近代産業の基盤を築き上げる⁶⁸⁾ようになってから、それ以來日本の近代的産業が進むようになったのである。商業資本が形成されていなかった東洋の國で人工的にこれを作り上げ、以て資本主義の基盤を固めたのであった。

第二に、同じ年に學制と稱する法令を發布して學校教育制度を定め、全國民(華士族、農商工及

64) 上掲書、200-201頁。自由党が創立されたとはいえ、財政的基盤がなかつた上、直接・間接的な政府の弾圧を受けて1884年結党わずか3年でついに解體するにいたつた。(上掲書、239-240頁)

65) 上掲書、249頁で擧げる福澤諭吉の「脱亞論」はその例である。

66) 上掲書、89頁。

67) 上掲書、89-90頁。

68) 中村隆英、『日本經濟』、東京大學出版會、1980、75-78頁。

横西光遠『日本資本主義發達史』、東洋經濟、1975、70頁。山中永之祐、『日本近代國家の形成と官僚制』、弘文堂、1977、4頁。岡義武、上掲書、137-140頁。

び婦女子)に對して教育を受けるようにして西歐的教育制度を採り入れたのである。⁶⁹⁾ 學制は、ヨーロッパ、殊にアメリカの教育制度に倣ったものであったが、西洋では修身・道徳を教えるに必ずキリスト教がとり入れられたのに對し、日本にはキリスト教に代るべきものがなかったので、甚だ「修身道徳を輕んずる外觀」を呈し、人心は「修身道徳を蔑視する方」に向かっていた。⁷⁰⁾ そこで、1880年に教育改正令が發布され、1890年(明治23年)には國學・神道と儒教を思想的基礎としての教育勅語が發布されてからは「修身」を主にしたのであった。

第三に注目されるのは、社會的諸制度の採り入れである。まず四民平等を建前にし、新聞の發刊・郵送・購讀を奨励し、電信を架設し、洋風の建物を建て道路を舗裝して街を作り、散髪を進め洋服を着るようにしながら人力車が登場したし、鐵道が開通し、太陽曆を採用するようになった⁷¹⁾ し、1884年には華族令によって爵位の制が設けられた。⁷²⁾

第四に、最も重要なのは、政治體制上の諸制度の受容である。1875年(明治8年)立憲政體の樹立方針が明らかにされ、1876年憲法の起草が命じられ、1881年(明治14年)に國內外の諸事情に伴って、1890年(明治23年)までに國會を開設する旨が告知されてから、その翌年の1882年(明治15年)伊藤博文がヨーロッパに渡り、グナイスト(Rudolf von Gneist)、モッセ(Albert Mosse)又はシュタイン(Lorenz von Stein)からの受講によって、プロイセンの憲法をモデルにした立憲政の構想をもって歸國した⁷³⁾ 後、1885年(明治18年)には太政官制に代えて内閣制度が採用され、⁷⁴⁾ 政府の法律顧問であったロessler(Hermann Roesler)およびモッセの意見を尊重して憲法草案を完成し、1889年(明治22年)樞密院の審議を経て憲法を發布するようになった。⁷⁵⁾ 憲法の制定と並行して支配體制の整備として地方自治制の諸制度が現われ、1890年(明治23年)帝國議會構成のための最初の總選挙が施行されてから第一議會が開かれるようになって國會の開院となったのである。⁷⁶⁾ このような帝國憲法の體制が世界第二次大戰の終戦まで續くのであるが戦後の改革過程は西歐的官僚制の受容という項目で述べる。

3. 日本における西歐文化受容の性格

日本における以上のような西歐的思想と制度の關係は西歐とは異なる特色をなしている。西歐での文化・思想と制度の關係は、思想を基礎にして經濟體制が現われ、その上に政治體制が築き上げ

69) 永井道雄、『近代化と教育』、東京大學出版會、1975、53頁。小林一男、豊澤登、保田史郎、「近代日本教育の歩み」、東京、理想社、1977、39-40頁。岡義武、上掲書、140頁。

70) 西村茂樹、『往事録』、169-171頁。岡義武、上掲書、141頁による。

71) 岡義武、上掲書、141-143頁。

72) 上掲書、250頁。

73) 上掲書、285頁。

74) 上掲書、251頁。

75) 上掲書、289-290頁。

76) 上掲書、308-309頁。

られて、それから諸制度が生み出されたのに對し、日本の場合は、思想の基礎とは別に政治體制が現われ、それによって經濟體制と諸制度が受容されたのである。つまり東洋的文化・思想と前資本主義的經濟體制の上に西欧的政治體制と諸制度を作り上げたのである。⁷⁷⁾ このことによって日本は西欧化とは違う意味をもつ近代化を成し遂げ人類文化史上特例を築き上げたのである。

このような日本の近代化は西欧から科學・技術はよく採り入れたのであるが宗教は採り入れられなかったばかりではなく、西欧的思考のダイナミズム(とくにプロセス)も採り入れられず、思想とか學說という形できわめてスタティックな量的受容に過ぎなかった⁷⁸⁾といえるであろう。西欧のキリスト教文化とか思想を採り入れなかった理由としては、第一に政治的側面から見て、消極的には、前にも觸れたように、西洋諸國の強壓から脅かされたのが、直接的には「黒船」などの大砲からであり、キリスト教の文化とか思想からではなかったので、西洋諸國に對抗するためには、その思想を必要とするのではなく、直接的には大砲のような武器を生み出した科學・技術を必要としたし、それを作るための制度だけを必要としたのであって、思想などは必要としなかったのであり、積極的には、西洋諸國に飲み込まれずに自分たちを守るためには、日本がすでにもっていた政治現實上の傳統的東洋思想を保つ必要があった(天皇制統治權の確保)ということから意圖的に西欧思想(例えば當時の自由民權思想)を抑壓したのであった。⁷⁹⁾ つまり、東洋的思想と知識の所有者が絶對多數を占めており、西洋の思想と知識の所有者が極少數に過ぎなかったという社會的・政治的な現實的與件と天皇制統治體制の確立を目的にして起こした明治維新の建前上の革命的目的を維持せんがための必要悪という狀況から統治手段のための制度は採り入れるが西洋の思想をば採り入れるのを意圖的に避けたのである。

第二に、文化的側面からみて、過去の長い歴史の間に外國の文化を高度に受容しつつ文明を成長させてきた⁸⁰⁾ 歴史的經驗主義から、西洋文明を受容することになったということは、異質的な外來文化の受容によって社會・政治的に統合度の高い、複合的ながら質のよい文化を築き上げ、さらにそれを外來文化の攝取における絶好な母體となし、間接接觸によって受容する、形式的・量的な文化—とくに日本の近代成長によって必要であるという功利的な欲望に支えられた—の受容という性格をもつようになったし、一旦採り入れられた西欧文化は統合度の高い社會組織を通じて全體社會への滲透をさせるという結果を生み出すようになったのである。⁸¹⁾

77) 山中永之佑、前掲書、3-4頁では、主に經濟體制との關係から見ている。文化との關係については、ベラー(R.N. Bellah)、堀一郎、池田昭譯、「日本近代化と宗教倫理」、未來社、1981、1-2頁参照。

78) 中根千枝、前掲論文、215頁。

79) 松本三之介、前掲書、135-142。ここで、加藤弘之が、「主義の變化」をなした理由として進化論の受容としての政治現實を前提としてなされたといっている。

80) 岡義武、前掲書、144頁。

81) 中根千枝、前掲論文、215頁。

東洋的文化の上に西歐的文化を受容した、日本におけるこのような人類文化史上の特色は、近代化を成し遂げる過程において好成果を得ただけのことではなく、現代産業においても有効な成果を現わしているだけに、現代の社會科學界がその原因についての關心を集中するようになっているのであるが、⁸²⁾ その研究の類型を考えると、日本の風土とか國民性の質を別にしては、大體二つの類型に分けられると思う。その一つは、西歐文化の枠内でいわゆる單系的發展論の立場から西歐の近代化を基準に西歐の近代化の要素を日本の文化のなかに見出そうとする立場⁸³⁾であり、もう一つの類型は、いわゆる多系的發展論の立場から、文化の發展過程を、西歐的思想だけを基礎に、西歐的發展モデルだけによって發展するのではなく、多様な思想を基礎に、多様な發展モデルから發展するとみる立場である。⁸⁴⁾

考えるに、日本に土着化されていた佛教思想のなかにプロテスタント的倫理といわれる嚴格な自己節制の意味をもつ個人主義⁸⁵⁾ (苛酷な自己修養)と、主客の二元的對立を前提にした反抗的な意味をもつ西歐的自由とは異なる、二元的對立を超えた、「天上天下唯我獨尊」ともいべき主體的自由の意味をもつ自由主義⁸⁶⁾が個別主義(particularism)をなし、これが西歐的個人主義とか論理主義よりも一層徹底的に作用しているとともに、もともと體系的でフレーム、ワーク(frame work)に強い儒教的思想⁸⁷⁾が土着化されたのが、日本のナショナリズム的思想の國學、神道と絡み合っ、此れらが徹底的にかつ主體的に集團主義(collectivism)化され、普遍主義(universalism)をなしてから調和させているのではなからうか。これが形而上學的で、主客分離の絶對的權威をもって被支配者をただ客體化し、主體化することのない、盲目的な服從(機械的メカニズムの下での服從)を強いるのみをもって普遍主義化している西歐思想⁸⁸⁾とは異なる點であろう。

従って東洋思想が受容の過程を通じてであるにしても體質化された文化の下では、西歐文化を受容するにあたって、より超越的な立場で批判的に、しかし對立的にはなく、その一部をば受容することはありうるにしても無條件といえる程の、全體的な受容はありえないのであろう。ただ西歐文化にもそういう長所もありうるであろうだけに相對的に見る目を通じて、全くの肯定も否定もせずその長所にあたる一部だけを受け入れるだけであるのではなからうか。このように考える立場で見れば、丸山眞男氏がペラーの研究ぶりを評して、前近代の日本の價值體系や社會制度の合理的側面にだけ注目し、重要な機能を果たす非合理的側面を正當に捉えられなかったと指摘して

82) 村上泰亮、公文俊平、佐藤誠三郎、『文明としてのイエ社會』、中央公論社、1980、8頁。

83) 例えはR.N. Bellahなどはこの立場に立っているといえよう。その例は一一 挙げられない。

84) 多系的發展論については、村上泰亮、公文俊平、佐藤誠三郎、前掲書、7-8頁。参照。

85) R.N. Bellah, 堀一郎、池田昭譯、前掲書、278、343頁。

86) 鈴木大拙、『東洋的なみかた』、東京、春秋社、1981、74-79頁。

87) 中根千枝、前掲論文、213頁。

88) 西洋思想の特徴に關しては、鈴木大拙、前掲書、134-135頁。

三枝充憲、『東洋思想と西洋思想』、春秋社、1977、231-232頁。

いる⁸⁹⁾のも同じ脈絡として相通じるものと理解されるのではなからうか。

Ⅲ. 西歐的官僚制 受容

1. 戦前の受容

西歐的官僚制とは、ウェーバーによって定型化されたウェーバー的官僚制のモデルを代表的概念とする。官僚制を見る立場は、政治的観點、機能的観點、組織的観點など色々あるが、日本における西歐的官僚制の受容という問題については、まず組織構造的観點から出發することにする。それは日本における制度受容の歴史的過程に適しようと思ふばかりでなく、政治的役割とか、組織の内外における官僚制の機能は、官僚制の受容、つまり形成以後の問題になるからである。ウェーバー的官僚制型の特色を要約すると次の二つの要素を必要とするのである。⁹⁰⁾ 第一に、構造的要素として法規によって定められた階統制(Hierarchis)、分業化、權限(Kompetenz)であり、第二に構成員に對する要素としての専門化(Specialisierung)の原則であり、この専門化の原則から専門の資格を必要とし専門的能力を基準にする任用、昇進、貨幣による賃金、職務規律と職務への義務が定められ、文書主義を必要とし、行政手段の公有及び兼職の禁止が隨伴するようになる。

官僚制に近い統治組織は西歐だけじゃなく東洋の中國にも韓國にもあつた。⁹¹⁾ 中國と韓國の場合、君主支配の下で、専門知識の試験ではないにしても教養人としての資格を高級官吏に求める試験制度としての科擧制度があつたのであり、中國ではBC 165年からこの制度によって官吏が選拔されたし、行政においても先任順・実績評價・公式統計および文書による報告形式があつたし、BC 337年の申不害(Shenpuhai)の著作は、20世紀の行政理論に似ている一連の原則を提示している。⁹²⁾ 西歐においても古代のエジプトやローマにもこのような形態の官僚制は存在していた。古代ローマでは世界帝國と發展するに伴って法體系の整備、廣汎な税制、集權化された軍隊の組織と建設、

89) R.N. Bellah, 堀一郎、池田昭譯、前掲書、348-354頁。

90) Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie, vierte neu herausgegebene Auflage, besorgt von Johannes Winkelmann, 1956, Kapital IX, Soziologie der Herrschaft, ss.559-560.*

世良晃志郎譯、『支配の社會學』1、創文社、1979、60-63頁。ここでは10ヶ型の特殊機能形式を挙げている。

Peter M. Blauは、*Bureaucracy in Modern Society* 1956, pp.28-31, で6つの特色に要約し、Martin Albrowは、*Bureaucracy*, 1970、(君村昌譯、『官僚制』福村出版、1979)、59-66頁で、ウェーバーが10ヶの特徴を挙げているとし、辻清明、前掲書、176頁では4つの條件を挙げている。

91) 韓國の歴史上最も古い官僚制に對しては、周藤吉之、『高麗朝官僚制の研究』、東京、法政大學出版局、1980、がある。ここでは科擧制度及び統治組織についても詳しく著わしている。

92) H.G. Greel, "The Beginning of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien" 1964, Martin Albrow, 君村昌譯、前掲書、17頁による。

地域間の物品交易の實現などがそれである。

しかし近代國家においては、封建社會を體制の基盤とする中世の統一國家を否定し、君主を頂點として、軍・財政・法制などの面を通じて形成された専門官僚の登用、廣汎な領土に對する画一的支配組織の確立によって能率的で強力な官僚制統治構造を達成した統一國家となるのである。⁹³⁾そして典型的な官僚制を形成したのは、近代統一國家の形成に伴うのである。

ウェーバーの官僚制論の背景をなすものがプロイセンの官僚制の概念であるということは周知の通りである。また日本の官僚制の形成過程においても、西歐的官僚制の受容として、プロイセンの官僚制から影響を受けているので、プロイセンの官吏制度の確立過程と性格について、前もって理解して置くのが、日本における西歐的官僚制の受容およびその性格を理解するのに役立つであろう。

プロイセンにおいては、三十年戦争の衰墟の中から絶対主義統一國家を確立する過程で、軍隊とともにその使命を擔う一翼としての官吏制度の整備が行われた。つまりフリードリッヒ大王(Große Friedrich)の下で、1794年のプロイセン一般ラント法(Allgemeines Landrecht die Preussischen Staaten)の第二篇第十章「國家勤務者の權利と義務について」に體系化された。⁹⁴⁾絶対君主の官吏に對する不信のために整序されたこの官吏制度は、「斷固たる廉直の、獻身的な、公正の精神」をモットーに、私営營利の禁止、權限濫用の禁止、考課表、責任制、文書主義、任用制、君主の罷免權という官職原理を確立させたのであった。このようなプロイセン官吏制度の官職原理が絶対主義權力の機械装置としての官僚機構の構造と精神を表現しているが、それがヘーゲルの官職觀の背景をなし、ウェーバーのいわゆる「カリスマ的官職」觀に合致するものであった。⁹⁵⁾1806年のナポレオン戦争での敗北以後、プロイセンでは、合議官廳制(Collegium)に代わって獨任官廳制(Bureau- or Einheitssystem)を採る行政改革を行ない王權を強化する一方、官僚の君主からの相對的獨自性を確保する、官吏制度の近代化を促進させるようになった⁹⁶⁾のである。

この過程におけるプロイセン官吏制度變化の主な特色は、次の三つに要約される。その第一は外見的立憲君主制の下における政党政治への對立としての、君主からの官僚自身の相對的獨自性を持つ「政治官吏」(Political Beamte)の發達に伴って、君主に對する絶対的忠誠と獻身的な服従に代わる身分上の權利關係が官吏制度の中に現われたのであるし、第二には、一連の官吏制度の法令が整備されたことである。1817年の官等令、1822、1823、1826年の罷免手續、1825年の恩給令、1851、1852年の懲戒法、1846年の任用令、その他給與法等がそれであるが、これは1873年の帝國官吏法に集大成されることになるのである。第三が合議官廳制から獨任官廳

93) 辻清明、前掲書、175頁。

94) 阿利莫二、「官僚制概念の成立と展開」(溪内謙、阿利莫二、井出嘉憲、西尾勝編、『行代行政と官僚制』上、東京大學出版會、1974)、6頁。

95) 上掲書、7頁。

96) Martin Alrrow, 君村昌譯、前掲書、33-34頁。

副に代わったのである。このようにしてビスマルクによる「官僚制の強化、官僚の増大、官僚の権限の増大、私生活への官僚の介入」であると評価されたプロイセンの行政改革が進められた⁹⁷⁾のだが、ここにウェーバーのいわゆる「単一支配的」⁹⁸⁾(monokratische)な行政構造が登場するのである。

日本の場合、近代的行政機構の展開は1885年(明治18年)の内閣制度の設置をもって始まる⁹⁹⁾といえるのであるから、西欧的官僚制の受容もこの時から始まるといえるであろう。もちろんこの以前にも内閣という用語は使われていた¹⁰⁰⁾ 統治組織としての太政官制が存在したのである。太政官職制の三職體制によって總裁をピラミッドの頂點とする一元的潜統制が一應成立したのであるが、後に太政大臣の復活を含む機構改革、参議から構成される内閣の創設をみた1873年(明治6年)の再改革、元老院と大審院を設置し、地方官會議を召集すること、内閣と各省を分離して内閣に輔弼責任を興えることを内容とする二年後の改革、という過程を踏まえるのである。¹⁰¹⁾ このような過程でより「西洋官制」の色が濃厚であった政體書體制は、太寶の「職員令」に則った、より「舊貫」的、より集權的な太政官制に切り替えられ、これまでの「行政官」に改められ、擴大再編成されたのであった。¹⁰²⁾

さて、近代的な内閣制度を樹立する過程を辿って見れば、明治14年の政變を契機に國會の開設にそなえた内閣の姿勢を整える立場から「立憲計画」を立てて、前述したように伊藤博文が政變の翌年さっそくヨーロッパに渡り、グナイト、モッセ、シュタイン等からいずれをもプロイセン的西洋官制の統治構造論の影響を受けて、確信の上歸國してからは、憲法草案の準備と並行して、「秘密中の最秘密」¹⁰³⁾として内閣制度改革の準備が進められ、やがて「憲法之基址」¹⁰⁴⁾として、「皇室の基礎を固定し……」¹⁰⁵⁾「君」を不可干の地位に置き、宰相、内閣が代わってその責に任ずるという立場から、1885年(明治18年)プロイセン的西洋官制をモデルにした近代的意味をもつ内閣制度を創設したのである。

これを以て、従來の重複した諸機關の關係を簡素化し、輔弼の責任と現實政治擔當の責任とを一致せしめ、かつその體制の中で總理大臣の占めるべき地位を明確にして、従來の二重構造の解消、

97) 阿利真二、前掲論文、7-8頁。

98) 上掲論文、8頁。

99) 大河内繁男、「日本の行政組織」(辻清明編、『行政學講座』2、行政の歴史、東京大學出版會、1976) 77頁。

100) 「内閣」という用語が使われ始めたのは、1873年(明治6年)正院事務章程からである。上掲論文、81頁。井出嘉憲、『日本官僚制と行政文化』、東京大學出版會、1982、28頁。

101) 井出嘉憲、上掲書、24-29頁。

102) 上掲書、25頁。

103) 金子堅太郎、『余の知る伊藤公』(1929)、上掲書、32頁より。

104) 井上毅、『内閣職制意見』、上掲書、32頁より。

105) 伊藤博文の岩倉具視宛書簡文、上掲書、31頁より。

責任所在の明確化など近代的行政機構としての形態をほぼ完成した¹⁰⁶⁾のである。しかし、憲法の中には「内閣」という文字は一字も登場せず、この語が必要とする構文においてはすべて「政府」という語が用いられて、「書かれざる官制」が存在し、それがトータルな官制の構造、すなわち天皇制國家の政治體系のなかに不可欠の部分としてはみ込まれていたのである。¹⁰⁷⁾この點は當時の日本の内閣の性格がプロイセンの制度に倣っていながら君主からの相対的獨立の性格を保っていたプロイセンの官吏制度とは異なるばかりでなく、憲法上においては、立憲君主制にも徹しえず、さりとて天皇は強力な絶対君主にも、獨裁者にもなりえず、實質的には全く無力でありながら他國の君主制には類をみない程の強大な權力を超然的に振いえるようになっている¹⁰⁸⁾ものの、實際においてこの權力は、官僚が振ったのであろう。このような強力な權力であったからこそ、1885年(明治18年)12月22日の太政官達第69號によって公布された内閣制度によれば總理大臣は他に對して、「大政ノ方向ヲ指示ス」ならびに「行政各部ヲ統督」することができる程その權限が強大であったのである。

しかし1889年(明治22年)の「内閣官制」は、總理大臣を「同輩中の主席」(premus inter pares)の地位に轉化せしめて、¹⁰⁹⁾憲法上、統帥權の獨立、樞密院の設置、貴族院の強力な權限、議院内閣制の拒否、内閣の一體性を保障する内閣の連帶責任(collective responsibility)を認めないところの大臣の單獨輔弼責任制、國務大臣・行政大臣兼任制等と相俟って日本の内閣に多元的な政治勢力を直接流入する途を開き、統治構造自體の脆弱性と各省中心の割據性(sectionalism)を招來する原因となったのである。内閣制度の出帆に伴って行政機構の整備は急速な整備を遂げるようになるが、この機構を支配する原理もその一元化ではなく割據性の温存であった。¹¹⁰⁾そこで外形的には階統制を具有しながらその機能の面では割據性を露呈し、實質的にはドイツの場合とその内容を異にしている。¹¹¹⁾このような割據性は、確かに全體的統一を阻害するのであるが、個人主義的文化の下では、全體的統一を保つように制度的装置を具えるのに萬全を期するのでありそれが整えていない場合、統一を崩すのは當然のことである。しかし集團主義文化の下では、省ごとに決定された政策は集團的に決定された結果となるのでそれを變更させるとか撤回されなくなり、割據性は一層強靱な形に固まる傾向があるが、他方においては、各省が集團全體(國家全體)のために盡しているという觀念が強いところから集團全體(國家)に對する責任を意識して、各々の立場から(例えば、日本のためには海軍の軍備擴張が必要であるとか、陸軍の軍備擴張が必要であ

106) 大河内繁男、前掲論文、85-86頁。

107) 井出嘉憲、前掲書、34-39頁。

108) 石田雄、『近代日本政治構造の研究』、未來社、1979、6-7頁。

109) 辻清明、『行政學概論』上、東京大學出版會、1980、107-108頁。

110) 大河内繁男、前掲論文、87頁。

111) 辻清明、『行政學概論』上、前掲書、108-109頁。

ると主唱する、海軍省とか陸軍省の如く)、最大限の努力を誘發せしめて最大限の能力を發揮させる面もありうる。

ここで問題があるとすれば、未來を豫測しての状況の判断の問題である。 それに対応するに必要な政策を決定するにあたっては、大統領とか總理大臣に決定させるというのが、全體的統合を目指す方法であるが、そのようにして行われる決定が、必ずや未來に適しうるとは保障されない。その政策判断の過ちに對しては大統領と總理に責任をとらせるというのであるが、國家の運命を左右する問題についてはそれだけで濟むわけにはいかない。従つてこの問題は、割據性の問題にとどまらず、未來の變化に對する客觀的状況の判断と、これに対応する政策の決定問題になるのである。それは、未來的状況の判断と對應策に對しての専門的能力の問題になる。この問題は社會文化の發展の問題である故に、如何なる社會でも抱いている窮極の問題といえるであろう。

2. 戦後の受容

第二次世界大戦以後日本は、アメリカの占領軍による「間接統治」の下で、他意的に憲法を改正し、議會制度の改革を始め選挙制度、地方自治制度、警察制度等諸制度の改革が進められようになったのであるが、これらの中で最も重要視されたのが、従來の官吏制度の改革である公務員制度の採り入れであったことは周知の通りである。實に激變的改革といわれる戦後改革の過程において、戦前の日本の國家と社會を支え、國民の生活を規律してきた諸制度や機構の改革の中でも統治機構の改革はとりわけ重要な地位を占めていた¹¹²⁾のである。この統治機構の改革は、占領軍の側から見れば、間接統治の方式を採っているため、占領上の諸施策が、この改革される統治機構によって遂行されるのであるから、その遂行上における成果如何が、この改革される統治機構そのものに依存される譯であるし、のみならず占領の「窮極の目的」¹¹³⁾である、「日本ガ再び米國ノ脅威トナリ又ハ世界ノ平和ト安全ノ脅威トナルコトナキ様保證スル」ために「民主主義的自治ノ原則=合致」した政府を作り出すことと直接的に固く結びついているという意味で決定的な第一義的意義を有していたのである。また被占領者の位置に置かれていた日本の側からみても、「民主主義的自治ノ原則=合致」した政府を作り出すということは、従來の帝國憲法の下で被治者となった民に對する官僚の支配者的位置が原理的に逆轉するものと期待されて、他の如何なる制度改革よりもまして決定的な歴史的意義をもっていた¹¹⁴⁾のであった。

112) 井出嘉憲、「戦後改革と日本官僚制」(東京大學社會科學研究所編『戦後改革』3、政治過程、東京大學出版會、1980)、143頁。

113) 「降伏後ニ於ケル米國ノ初期對日方針」(終戦連絡中央事務局各省連絡官『連合國日本管理政策』、第1輯、1946)、45頁、井出嘉憲、上掲論文、143-144頁による。

114) 井出嘉憲、上掲論文、143頁。

戦前における諸制度(殊に官僚制)の受容過程においても一般國民の意思とは直接關係せず「秘密中の最秘密」として行われたのであったが、それでも主體的に政府の内部的要請に基づいての内在的要因によって惹起された¹¹⁵⁾のであった。戦後には戦前の藩閥あるいはファシズムの政治體制に賛成しなかった一部の知識人たち、自由民権派系の國民層、キリスト教界の純粹派などらが戦後の改革を如何に受け入れたかは斷言されないが、被占領の経験を初めて受ける大部分の國民はおそらく戦後の改革に對して國民感情という立場からは不安を抱いていたであろう。いや新制度を受け入れるにあたってなじみ深い文化からの産物である舊制度の觀念を完全には切り放されず心細く新制度を受け入れたのであろう。そこで占領軍側の政治的理由から採られていた「間接統治」のため全面的改革が志向されながらも、他方ではある程度の傳統的制度にその實施を委ねるといふ現象もあったのと相應じて、改革を推進する目的で確立された新制度・機構およびその運営と傳統的制度・機構とその運営が、必ずしも圓滑に融合されず、どちらの方向に傾いて行くのかは、受容が固められる時機に委ねられることになる¹¹⁶⁾のであろう。

アメリカ國務省の戦後政策委員會では日本の憲法改正について、(a)責任内閣制、(b)議會の豫算統制權、(c)天皇の形式的な國家元首(mere formal head of state)としての地位、(d)統帥權の否認(政府による軍統帥)という原則を決めていたし、¹¹⁷⁾戦後日本における政治體制の再編成、憲法「改正」、議會制度の改革は、すべてアメリカの對日政策の一部として考えられていたのである。¹¹⁸⁾戦後日本の官僚制の根據をなす統治構造における内閣制度は、以上のようにしてアメリカの對日政策の一部に含まれたのであるが、それは「改正」された日本國憲法に「行政權は内閣に屬する」(憲法第56條)とか、「内閣は行政權の行使について、國會に對し連帶して責任を負ふ」(憲法第66條3項)と規定されているところから出發する。この規定はいうまでもなく、三權分立を前提に行政に關する權限はすべて内閣に集中すること、戦前の單獨輔弼制に代わって連帶責任制が採用されることによって内閣での一體性の確保が制度的基礎として與えられたことを意味するのである。¹¹⁹⁾

戦後の内閣制度はこのような憲法の規定に従って、國家行政組織法第1條、第2條の規定により各行政機關の組織機能が、「内閣の統轄」の下に置かれるようにして、行政一元化の機能を内閣の責任としているのである。このような機能を果たすようにするのは、制度の明確化とそれに伴う機構の整備が必要になる。そこで戦後の憲法は内閣の連帶責任制の外に、總理大臣の權限を強大

115) 大河内繁男、前掲論文、95頁。

116) 上掲論文、94-96頁。

117) 憲法調査會、『憲法制定の經過に關する小委員會第16回議事録』(1959年)、3頁以下、清水陸、「憲法「改正」と議會制度改革」(東京大學社會科學研究所編、『戦後改革』3、政治過程、東京大學出版會、1980)、51頁による。

118) 清水陸、上掲論文、51-52頁。

119) 大河内繁男、前掲論文、97頁。

かつ廣範にわたるように規定している。即ち第68條に、國務大臣の任命権および罷免権を規定することによって、他の閣僚に對する影響力が大きくなったのである。元來議院内閣制という制度 자체가、衆議院に多数を占める政党の領袖がその地位を占めることから安定した政治勢力を自己の基盤として確保することによって總理大臣の地位を強化する機能を果たしているのではあるが、その制度と機構をもって十分にその機能を果たすように保障しなければならないのである。このようにして戦後の内閣制度は階統制の確立において完全を目指したのである。¹²⁰⁾ このように總理の強大な権限を行使するためのスタッフ機構としての主な補佐機關が、總理府、内閣官房および法制局である。そして内閣の行政権を行使する機構が公務員によって構成される各行政機關であり、公務員に關する制度が政府官僚制であることはいうまでもない。

次に戦後公務員制度の改革過程を通じて歐米的官僚制の受容過程を見ることにする。戦後日本の管理にあたる連合國最高司令部(SCAP/GHQ)は、間接統治方式による占領政策の遂行において、日本の官僚勢力がどれだけ占領目的のための政策遂行に誠實かつ能率的にその機能を果たしてくれるかということにその成敗が依存すると見たので、まず體質的に舊式官僚(old line bureaucrats)に代わって新しい體質の公務員を登場させることを目指して官吏制度の根本的改革に着手した。占領當局は、「官僚制の根本的改革は日本における民主的諸制度の成功にとってエッセンシャルであり……占領の第一義的目的の一つであるとともに、日本國民の將來の福祉のための前提要件の一つである。」¹²¹⁾として可能な限りのエネルギーを公務員制度の基礎確立に集中させたのである。

一方日本の立場からも官吏制度の改革を必然的に要求するようになって「天皇の官吏」に代わった「國民の公僕」の登場というスロガンを掲げて國家公務員法の制定へと進むようになっては、新しい公務員像を提示すると同時に天皇の權威に結びつけていた「身分」の代わりに、合理的な「資格」の原則を基礎にした「科學的」な人事行政の體系を樹立するという方針を立てて、憲法に定めた國民主權の原理により國民のための行政を実施するための人的擔保を制度化することを公務員制度の使命としたのである。¹²²⁾

このような日本側の「抜本的」とする自己評價の立場とアメリカ側の厳しい評價との間には、相當のへだたりが見られたので最高司令部による壓力が強まる原因となったのであった。それはエスマン(Milton J. Esman)が當時のGS局長、ホイットニー(Courtney Whitney)に提出された

120) 上掲論文、90-98頁。

121) 1948年7月22日付マツカーサー書簡、(内閣編『新國家公務員讀本』東京、白水社、1949)、17頁。井出嘉憲、「戦後改革と日本官僚制」、前掲論文、144頁による。

122) 井出嘉憲、上掲論文、145-146頁。

「日本公務員制度の改革」に関する覚書¹²³⁾のなかに現われているが、それは、「……①日本の将来を铸造する決定的な役割を演じうる官僚制は、②……最高司令部の不断な壓力と指導がなければ、現在の官制がそのシステムを改革しようともせず、また改革することもできないであろう。③……民主的能率的行政を要求するのに悪弊を改革するというだけでは……民主的行政に必要な最低水準の能率をも提供できないし、現在の日本官僚制は、近代的民主社會を管理する能力をもたない。④最高司令部の情容なき壓力のみが日本側をしてこれらの本質的で根本的な變革へと誘うであろう。……公務員制度の徹底的な民主化と近代化が遂行されなければ占領の諸目的が實現されることは望み難い。」というのがその要點である。

このような状況の下で日本側では、新憲法による法律整備のため設けられた「官吏法案要綱」が作成されたのであったが¹²⁴⁾これとは別に1947年6月GSに公務員制度課(Civil Service Division)が新設されて官吏制度の改革が推進されるようになり、フーバー(Blaine Hoover)を團長とする合衆國人事顧問團(United States Personnel Advisory Mission to Japan)が來日調査した後、1947年(昭和22年)「ナショナル・パブリック・サーバントス・ロー」(National Public Servants Law)の案が提出されることになり、これを土臺にして法制局と行政調査部による共同作業が推進された結果、同年8月に「國家公務員法案」が成案されるようになったし、10月にいたって衆議院、参議院の審議を経て法制化されることになったのである。¹²⁵⁾これはフーバーが一時アメリカに歸國した時のことであった。

このようにして制定された國家公務員法は、1947年(昭和22年)11月1日から實施された。この法は重要な點でフーバー原案とは離れたものであったので、アメリカから再度來日歸任したフーバーを大いに怒らせることになった。¹²⁶⁾そこでGHQ側から改正案が論議されるようになり、1948年(昭和23年)7月22日には、かの有名なマツカーサ書簡が發せられてからは、この國家公務員法は抜本的改正を餘儀なくされるようになり、¹²⁷⁾改正法律案が1948年(昭和23年)11月の第3國會に提出された。改正案の内容は、¹²⁸⁾①特別職の範圍を縮少したこと、②人事委員會を人事院に改め、その組織および權限を強化したこと、③職員の團結權・團體交渉權・爭議權および政治活動の制限禁止を強化したことにあり、當初のフーバー案を復活する結果となった。國會の審議過程においては、いくつかの點に修正が加えられたが、基本的な線は變わらなかった。兩

123) Milton J. Esman, Memorandum for Chief, Government Section, Japanese Civil Service Reform, 30 January 1946,

井出嘉憲、上掲論文、170-171頁による。井出嘉憲、『日本官僚制と行政文化』前掲書、170頁による。

124) 井出嘉憲、「戦後改革と日本官僚制」、上掲論文、165頁。

125) 鶴岡信成、『公務員法』、有斐閣、1980、22-25頁。

126) 淺井清、新國家公務員法精義、1970、4頁。

127) 井出嘉憲、「戦後改革と日本官僚制」、前掲論文、199-209頁。

128) 鶴岡信成、前掲書、31頁。

院を通過したこの改正国家公務員法は1948年12月3日から実施された。この法によって發足される人事院は「公務の民主的能率的運営」(国家公務員法第一條)を保障することを目的としてこれからの日本の現代官僚制を築き上げていくようになった。

戦後の官吏制度の改革においても他の制度の改革の場合と同じく、さまざまな制度改革の中でその一部の改革、あるいは全面的改革の中でも、その衣装だけを新たにしてその中味はそのまま傳統的制度を存続したものもあれば、せつかく改革して登場した新制度もその運営にあたっては傳統的意識と傳統的方式によってなされるということが十分に豫想されていた。¹²⁹⁾ 辻清明教授は、「公務員法の他、地方自治法の實施、内務省の解體、警察制度の再編成等に見られる制度改革にしても、それすら表面を糊塗するだけに終り抜本的な改革を受けなかったのみか、1951年(昭和26年)5月における『占領制度の行き過ぎ是正』というリッジウェイ聲明を好機至れりとなして、當初の制度改革すら、漸進的に換骨奪胎しつつある狀況である。¹³⁰⁾」と述べているが、その通り、官僚制の民主化(西欧的民主化)と能率化(西欧的合理化)を目指しての行路もただ平坦ではなく長い旅程となったのだろう。

このような戦後における西欧的官僚制の受容(公務員制度の改革とその後の運営過程)にあたってその容易ならぬことを指摘するものとして、マーティン(E. Martin)による初期の日本占領政策に関する實績報告の内容にその一部が見られる。すなわち、彼は、「憲法の改正と並んで重要な措置は、官僚制の改革である。……トウキョウの官僚たちによって代表されている特殊な『中間集團』の権力は我々の到底理解できない程のものである。……議會に對して何らの恐怖も抱いていないというよりも逆に議會を支配する傾向を有していた。この弊害を是正するには……、この際、なによりも必要なことは、公務員を採用するための斬新で民主的な制度であり……、最近制定された公務員法は、これらの目的を持つものであるが、この法律を微細な點にまでゆきわたらせるように官吏制度を再編成するまでには、前途に長くして困難な途程が待ちかまえている。なぜなら舊型の官僚は彼らの保持してきた大きい権力が脅されるのを見て、陰險な抵抗をかならず試みるからである。』¹³¹⁾ といっている。マーティンは、このように官吏制度の再編成を困難にする狀況を指摘しているが、彼が考える再編成の目標と基準を西欧的官僚制型におき、その困難な理由を舊官僚による権力維持欲であるとするのである。

しかし官僚制のモデルは、西欧型文化の産物である西欧型官僚制しか他は考えられないのか、又舊官僚がもつ動機は個人的な権力欲だけであったのかは疑問である。多系的發展論の角度から見れば、發展を追求するための官僚制モデルにおいても、西欧的個人主義文化の産物である西欧的官

129) 大河内繁男、前掲論文、95頁。

130) 辻清明、『新版日本官僚制の研究』、前掲書、262頁。

131) E. Martin, *The Allied Occupation of Japan, 1948*, pub. by the American Institute of Pacific Relations, p.71, 辻清明、上掲書、262-263頁による。

僚制モデルもありうるであろうが、東洋の集團主義的文化から現われる家族的集團主義型官僚制モデルもありうると見られるのである。また日本の舊官僚が持つ個人主義的權力欲は、その外形的結果として現われるかも知れないがその動機としては、國民を代表する國會議員が自分個人の事を考えると同時に國家と國民の事を考えるのと同じく、官吏としても新舊の官吏を問わず、自分個人の事を考えると同時に國家と國民の事をも考えるのである。

官吏が議會を支配するという現象は國家と國民のための歴史的客觀的現實に對應するにあたってその判断とそれを裏づける情報と資料によるものであり、個人的主觀的な動機によるものではないのではなからうか。歴史的現實に對應するためには國會だけがその判断に優るとはいえないであろうし、そのために必ず國會と官吏が對立するという事もないであろう。つまり對立もあれば協力もありうるのであり、お互にその弱點を補うこともありうるであろう。東洋の集團主義的文化の中に受容された西歐的官僚制が如何に土着化していくのか、そして西歐的合理主義(科學的合理主義)と東洋的非合理主義(人間的合理主義)が如何に調和してその効果を如何に高めるかが今後の課題であろう。

IV. 結 論

日本は東洋文化の上に西洋の文化を採り入れた。西洋の文化を採り入れるにあたっては、日本の獨立を確保し、日本を西洋の國と同等にしたいというナショナリズムの立場からであった。それ故、日本の近代化の過程においては、西洋のキリスト教とか個人主義、自由主義、西歐的民主主義のような西歐的思想には吸い込まれないようにしながら、西歐的官僚制などのような諸制度を重點に置いて、西洋から殊に科學・技術などを做ったのである。日本思想史の全體像としては、はじめに自然宗教の段階があって、つぎに支配的になるのが佛教であり、17世紀のはじめごろ、つまり徳川幕府の成立ごろから儒教(殊に朱子學)が支配的となり、19世紀後半の明治維新ごろから欧米の哲學や科學が支配的となった¹³²⁾といえるのであるが、これらはすべて外來文化の受容に過ぎない。日本の近代化に注目するという觀點からは、明治以降の工業社會の段階において、自ら農業的文明を脱皮して工業的文明を創出した西北ヨーロッパの文化ないしはその派生形態としてのアメリカ文化の受容が顯著であった¹³³⁾ことが重要な意味をもつのである。

近代ヨーロッパ文化なるものが育成された地盤が、封建領主達の勢力から自己を解放したヨーロッパ中世末期の都市市民社會を特色づける自主・自由の氣風と、夙にユダヤ人によって代表されて

132) 上山春平、「思想の日本の特質」(『日本の哲學』岩波書店、1969年)、15頁。

133) 上掲論文、17頁。

いた無制約的な営利主義、それから直接的にはイスラムの科學者達を先輩とする科學的な實證主義といったような諸要因が、近代ヨーロッパ文化の支柱としての近代的合理主義と科學的な技術との成立に協力しているというとは争えないが、¹³⁴⁾ 東洋文化の基盤をもつ日本にとっては、このような西歐の文化を如何に受容し、以って近代化に成功したかということが、非常に重要な關心の標的となるのである。近代的合理主義は、それぞれの文化がそれとして成熟している限り、内部的な統一性を持ち、それとして合理性をもっているのであるが、日本が東洋的な文化の上に異質的な西歐の文化を受け入れて、異質的な價值體系を如何に組み合わせ、かつ合理化させて近代化に成功し、なお質の高い生産力を育て上げたのかについては、同じく東洋の文化をもつ國々からはもちろんのこと、西歐の國々からも關心をもたざるをえないことになるのである。

さて、日本は西歐の文化を如何に受容し、これを獨創的に生かしえたのか。西歐の文化において、合理主義の成立に最も重要な影響を與えたキリスト教に對しては、トインビー (Arnold Toynbee) が指摘しているように、¹³⁵⁾ 16世紀頃まで受け入れなかったし、その以後もキリスト教の受容に對しては、禁壓されたのであったし、19世紀の武力に屈して禁壓的態度を變えるようになったものの、軍國主義のファッショ政策およびナショナリズムの強化につれて、それほど傳播されず、受容の成り行きは低調なものであった。1549年ザビエル (Francis Xavier) がキリスト教傳道のために上陸したのが、日本にキリスト教が入國し始めたのであるが、徳川時代を通じて引き続き禁壓政策が行われ、明治新政府も1873年切支丹禁制を撤廢するまで禁壓していた。禁止撤廢以後宣教活動がある程度自由に行われていたが、明治政府が教育の指導理念として、儒教と神道を探っていたし、第二次世界大戦にいたるまで天皇制國家權力による間接的禁壓政策が行われたのであり、戦時中にはキリスト教自體を戦時目的に奉仕せしめ、天皇制國體護持における有効性を語らせて、キリスト教の受容を抑制しまたは變質させた。戦後においても一般民衆に對する説教の効果は、説得力を得られず、キリスト教を傳道する側においても、福音派と社會派が分裂・對立していたし、社會における都市化、世俗化がキリスト教の受容を困難にしたのであった。現代の産業社會においても、西歐的産業文明を生み出した母體といえるキリスト教文化を産業社會のための絶対的手段とはせず、それを相對化し、土着的な固有の文化要素から自分たちの産業社會に適する手段性を定着化せしめて、人類文化の經驗的事實としての確信性をそれに與えるよう運びつつあって、キリスト教文化の受容の必要性を漸減させているのである。

キリスト教文化とは別に、幕末の開港を契機に對外的危機意識が高まるにつれて、ナショナリズムの觀念が強まる一方、西洋の啓蒙思想を受け入れようとする觀念が抬頭するようになった。1871年から歐米巡遊の使節團を派遣するのと並んで、1873年駐米辨理公使であった森有禮が歸國して、

134) 飯塚浩二、「東洋的文化の變貌」(東京大學東洋文化研究所、『東洋文化』第二輯、1964年)、27頁。

135) Arnold Toynbee, *The World and the West*, 1952, chap. IV.

福澤諭吉等とともに明六社を結成し、『明六雜誌』を通じて、合理的な思考態度により學問觀と人間觀の果敢な轉換を推し進めようとした。福澤諭吉は、『西洋事情』、『學問のすすめ』、『文明論之概略』等を刊行して、新しい時代の新しい精神は、「文明の精神」であるとし、「自由な精神」が有効な「智力」となりうるための方法論を展開した。「自由な精神」は個人の自由獨立の原理から淵源すると主張して、自由民權運動に積極的な意味を認めた。福澤とは別に、兆民中江篤介は、言論集會の自由を要求し、憲法制定のための議會の設立を主張するとともに、自由平等思想に基づく普通選舉論を唱えた。自由民權思想を鼓吹する運動は板垣退助等らによって展開されることになるのであるが、有産者の支持を得られず、平民達の参加動機は思想運動としてではなく、政治・經濟の利害のためであったし、強大な新政府の權力によって彈壓されることになったので失敗に終わってしまった。政府の政策は、西洋諸國に對抗しながら西洋的侵略に備えることであつたので、政府權力の強化、ファシズム化の思潮が一層激しくなるばかりであつた。したがって、政治思想としての西歐的自由民權思想の受容は、戦後に期待するしかなかつたのであろう。

以上のような思想史的状況の下で、西歐文化の受容は、思想とは別に制度の方から現われるのであつた。それは、1868年の明治維新によって舊制度を廢棄し新制度に改革して行く過程において、導入されたのであるが、その主な西歐的の制度は、殖産興業政策に伴う西歐の近代的産業制度、西歐的教育制度、新聞・電信・鐵道・洋屋・洋服・太陽曆等の社會的諸制度等であつた。このような諸制度改革の中で最も重要なのは、政治體制上の諸制度の受容であつた。1875年立憲政體の樹立方針が定められ、1876年憲法の起草が命じられたし、1885年太政官制に代えて内閣制度が採用された。1889年帝國憲法が發布され、1890年帝國議會が開院された。このようにして確立された帝國憲法體制の下で天皇制を宗教以上の精神的支柱として敢てまでいたるのであつた。

日本において、以上のような西歐的思想と制度の受容の性格は、西歐的思想が伴わない西歐的の制度の受容であつた。それは西洋との思想的基礎を異にする東洋の文化・思想の上に、そして前資本主義的經濟の上に、形式的ながら西歐的政治體制と制度を受容したのである。このことによつて日本は西歐化とは異なる意味をもつ近代化を成し遂げ、人類文化史上特例を残すことになつたのである。このような日本の近代化は、西歐から科學・技術は採り入れるが、宗教とか思想は採り入れず、したがつて西歐的思考のダイナミズムを採り入れず、思想とか學說という形で、極めてスタティックな量的受容に過ぎなかつたといえるのである。その理由は、自國の精神的獨立を守り、西歐的侵略に備えるという政治的状況が、傳統的文化的價值體系を變えるほど餘裕がなかつたことであらう。その意味は非西歐國家の發展モデルとして注目されることになり、單系的發展論に對する多系的發展論に歴史的實證性を與えたのである。

日本が近代化を成し遂げるにあつて、諸制度の中で殊に日本の官僚制の役割が決定的であつたということに、日本における西歐的官僚制の受容は重要な意味をもつのである。日本は立憲政の

樹立にあたって、プロイセン的西洋官制の統治構造論によって影響を受けた。憲法草案の準備と並行して、「秘密中の最秘密」として内閣制度改革の準備が進められ、1885年「憲法之基址」として、プロイセン的西洋官制をモデルにした内閣制度が改革樹立された。これによって従來の二重構造の解消、責任構造の明確化など、近代的な行政機構としての形態をほぼ完成したのである。しかし外形的には階統制を具有しながら、その機能の面では、割據性を露呈して、實質的には、君主から相對的獨立の性格を保っていたドイツの官吏制度とは、その内容を異にしていた。憲法においては、立憲君主制にも徹しえず、さりとて天皇は強力な絶對君主制にも、獨裁者にもなりえず、實質的には全く無力でありながら、他の君主制には類をみない程の強大な權力を超然的に振いえるようになっているが、この權力は、實際において日本の官僚制における官僚が振ったのである。

第二次世界大戦以後、米占領軍による「間接統治」の下で、日本は、他意的に憲法を改正し、議會制度の改革を始め選挙制度、地方自治制度、警察制度等の諸制度が改革されたのであるが、これらの中で占領軍側にとっても日本側にとっても、最も重要視されたのが、従來の官吏制度の改革、そして新しい公務員制度の採り入れであった。人事院、職階制などを骨子とする占領軍側の案（フーバーの案）と日本政府側の案の對立が現われる中で、1947年フーバー案とは内容を異にする新しい國家公務員法が制定されたが、1948年7月22日のマッカーサ書簡によって、國家公務員法はフーバー案通りに抜本的な改正がなされた。兩側の主な對立の要因となった人事院制度は、その後分離、二元化されて總理府に人事局を設けることになったし、職階制は日本の實情に合わないということで、いまだに實施されない。

戦後の官吏制度の改革においても、他の制度の改革の場合と同じく、さまざまな制度改革の中でその一部の改革、あるいは全面的改革の中でもその衣裝だけを新たにして、その中味はそのまま傳統的制度を存続させたものもあれば、せつかく改革して登場した新制度もその運営にあたっては、傳統的な意識と方式によってなされるということが豫想される。このような觀點からして、欧米的官吏制度を受容したものの、その運営は日本の精神を支える日本の傳統的文化によってなされ、その生産効果を生み出していることが推察される。

國 文 抄 錄

日本은 東洋文化의 基盤위에 西歐의 文化와 西歐의 官僚制를 받아들여 近代化를 이룩했다. 東洋文化의 터전위에 異質의인 價値體系를 가진 西歐文化를 어떻게 受容하여, 이를 調和있게 體系化하여 質的으로 높은 生産力을 創出해내었느냐가 東洋의 다른 나라들에서부터만이 아니라 西歐의 사람들로부터도 關心을 모으게 하고 있다. 같은 東洋文化를 갖고 (嚴密히 따지면 差異가 있지만) 西歐文化를 受容한 우리로서도 關心의 對象이 많될 수 없다.

日本思想史의 全体像은 처음에 自然宗教의 段階가 있었고(이무렵 新羅로부터 神道가 들어갔다고 함), 다음에 百濟로 부터 佛敎가 들어가 支配的인 位置를 차지했고, 17世紀初, 卽 德川時代의 初期에 李朝로 부터 儒敎(朱子學)가 들어가 支配的인 思想으로 되었으며, 19世紀 後半 明治維新 頃부터 歐業의 哲學과 科學이 들어가 支配的인 役割을 했다고 한다. 日本의 近代化를 促進시킨 것이 明治以後의 일이라면 이 時代以後에 西歐文化를 어떻게 受容하고 어떠한 作用을 하도록 했느냐를 살펴 볼 必要가 있다고 본다.

基督敎는 16世紀 德川時代に 들어갔지만 1873(明治6年)까지 禁壓政策을 썼고, 그 以後에 儒敎와 神道를 教育의 指導理念으로 내세워서, 내쇼날리즘을 生育시키며 天皇制의 國體를 지켜 나 갈려고 했기 때문에 間接的 彈壓이 加해져서 傳播되지 못했고, 戰後에도 都市化, 世俗化의 傾向等으로 因하여 受容의 效果가 크지 못할 뿐만 아니라 土着的인 固有文化의 要素를 가지고 產業社會에 適合하게 定着化시키고 있다.

한편 福澤諭吉, 非民中江篤介等에 의하여 自由主義思想이 紹介되어 導入되었고, 板垣退助等에 의하여 自由民權運動이 展開되었지만, 西洋諸國에 對抗하면서 西洋의 侵略을 準備하기 위한 政策에서 政府權力을 強化시키면서 과시증化하여 나갔기 때문에 受容의 實效를 거두지 못했다. 그러나 戰後에 끼친 影響은 無視할 수 없을 것이다.

그러나 위와같은 狀況과는 別途로 殖產興業政策에 따른 西歐의 近代의 產業制度, 西歐의 教育制度, 鐵道·通信·新聞等의 西歐의 社會的諸制度를 受容한 것과, 立憲政體, 內閣制度, 國會의 開院과 같은 西歐의 政治制度를 受容한 結果의 影響力은 높지 評價하지 않을 수 없다. 그러나 이러한 西歐의 諸制度의 運營은 西歐의 思想에 의한 것이 아니라 自己固有의 傳統的 思想에 의한 것이었다. 여기에서 東洋思想에 의한, 或은 變貌된 東洋文化에 의한 近代化의 可能性을 보여주 게 된 것이다.

西歐로부터 受容한 諸制度中에서 核心的인 役割을 한 것이 日本의 官僚制임은 더 말할 것도

없을 것이다. 1885年 프로이센의 西洋官制를 모델로 하여 「憲法基址」로 삼아 改革한 것이 日本의 內閣制度였다. 形式的인 面에서는 獨逸의 官吏制度和 類似했으나, 實質的인 內容面에서는 相異한 이 制度는 天皇制를 精神的 支柱로 하도록 하여 다른 君主制에 그 類例를 찾아 볼 수 없을 만큼 絶對君主制의 強大한 權力을 超然的으로 行使하도록 하여 資本主義 經濟体制를 創出시켰다.

戰後 美軍의 占領下에 間接統治를 實施함에 있어서 民主的 憲政의 運營에 當하도록 한 것도 戰後 日本의 官僚制였다. 美軍의 強壓下에 諸制度가 改革되는 가운데 가장 力點을 둔 것도 이 官僚制였다. 그래서 人事院制度, 職階制等 美國式 國家公務員法을 窮極的으로 採擇하게 되었지만, 日本의 實情에 안 맞는다는 理由로 職階制는 實施되지 못하고 人事院制度는 改編되어 權限이 二分되었다. 그래서 戰後 日本의 官僚制는 漸次 傳統化되어 갔으며, 그 運營도 日本의 精神的 基盤이 되는 傳統文化에 의하게 되었고, 그 結果 特出한 生産效果를 올리고 있는 것이다. 西歐的 合理主義와 東洋的 合理主義가 調和를 이루었다고나 할까 더 研究할 價値가 있다고 본다.

Summary

**A Comparative Study on the Acceptance of
Western Culture and Bureaucracy in Japan and in Korea (I)**
— A Study on the Acceptance of Western Culture and Bureaucracy in Japan —

Cho Moon-boo

Japan was modernized by the acceptance of western culture and bureaucracy on the oriental culture foundation. It is the concern from the other oriental countries as well as western people how to accept western culture and bureaucracy with differential value systems, and to harmonize it to the value systems of oriental cultures.

The Christian religión came into Japan in the 16th century during the Tokugawa period, but it was politically prohibited till 1873, and after that year also it was prohibited indirectly because the Japanese government set up confucianism and Shinto (Japanese traditional shamanism religión) as the educational guidance ideology, and was forming a nationalistic ideology for maintaining the national policy of the Emperor system. After World War II, they did not need christian culture because they were applying adquatly and fixating the elements of their traditional inherent culture as development facts for their industrial society.

And, in Japan, liberal thought was introduced by Yukichi Fukuzawa and Dokusuke Nakae etc., and the people's liberal rights movement was spread by Taizo Itagaki etc., but because of the policy for defying western countries and preparing western style aggression, and by the Japanese government consolidating its position and political power and becoming facist, the acceptance of western thought was disturbed.

On the other hand, I think the influence of the result that the modern western industrial system with its policy of increasing productions and promotion of industries, western educational system and western social systems relating to railroads, communications, etc. were accepted, has to be evaluate thoroughly and especially, the western political system like constitutional government, modern western cabinet system and western parliamentary system were also accepted, although formally. But the administration for these western systems were not managed by western thought, but by Japanese traditional inherent thought. Here this suggests the possibility of modernization through oriental thought, or by the changed oriental culture.

It is not necessary to say that in the western systems which were accepted in Japan, the Japanese bureaucracy played the most important role in modernization of Japan. In 1885, the Japanese cabinet system was reformed for the rake of the constitutional foundation according to prussian bureaucratic model. It is similar to prussian bureaucracy in form, but different in

substance and content. This cabinet system of Japan was set up to make the Emperor system the spiritual center, in order to exercise transcendentally strong power of absolute monarchy that can not be found in the other monarchies and to support the economic system of capitalism.

After World War II under indirect government by the American Military Government, the Japanese bureaucracy was made to administrate a democratic constitutional system. In the reformation of all systems under the rule of American Military Government, it was the Japanese bureaucracy that laid the most emphasis on the point. And then was established the National Public Servants Law to take personnel authority system, the position classification system etc. according to the American model, but the position classification system could not be exercised, and personnel authority system was reformed to separate dual competence. Now the Japanese bureaucracy after World War II was gradually traditionalized and its administrative method was to be done by Japanese traditional culture based on their spiritual foundation. And the result of this accomplished the system of specially excellent efficiency in productivity. I think, this is the harmonization of western rationalism and oriental rationalism, and this problem should be studied more.