OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	パトロネジの「終焉」 : 近代イギリスにおける官僚制度改革と能力主義の浸透
Author(s)	水田, 大紀
Citation	パブリック・ヒストリー. 2012, 9, p. 47-53
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/66503
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

Journal of History for the Public (2012) **9**, pp 47-53 ©2012 Department of Occidental History, Osaka University. ISSN 1348-852x
Reciprocity and Social Order in Historical Context: 5- The 'End' of Patronage in Late 19th Century Britain: Civil Service Reform and the Principle of Competition by Merit
Tomonori MIZUTA

パトロネジの「終焉」

近代イギリスにおける官僚制度改革と能力主義の浸透

水田大紀

はじめに

本稿では、贈与・互酬関係のひとつとして、近代イギリスの官僚機構におけるパトロネジ（patronage）について論じる。パトロネジは「非対称的な立場や経済力、影響力を伴う個人間の関係」であり、「より高位の社会的・経済的地位をもつ個人（パトロン）が、その影響力や資産を用いて、より下位の人物（クライエント）に保護や利益を与え、逆にクライエント側も人的奉仕を含む様々な支持や助力を提供することでパトロンに恩返しをする、援助を中心とした友好関係」のことをさす[(1)]。

イギリス近代史研究では、パトロネジはこれまで「旧き腐敗（Old Corruption）」研究の中で検討されてきた。19 世紀前半の社会改革を「下から」の改革要求運動の帰結として捉えたルービンステインは、「旧き腐敗」を「18 世紀初頭から改革の時代にかけてイギリス政府が贈賄したり買収したりしたいと思った対象に与えた恩給や閑職、不当な報酬が蔓延している状態」、「この時期のイギリス政治に完全に浸透していた特徴」と説明した[(2)]。これに対し、「旧き腐敗」のプロパガンダ性に着目した金澤は、「旧き腐敗」が多様な運動主体にとって共通の「怒りの矛先」

(1)　John M. Bourne, *Patronage and Society in Nineteenth-Century England* (London, 1986), p. 5.

(2)　William D. Rubinstein, 'The End of "Old Corruption" in Britain, 1780-1860', *Past & Present*, no. 101 (1983, pp. 55-86), p. 55. ルービンステインに論駁して、改革に対する行政府やエリート内部の積極的な対応を重視したハーリングも、「旧き腐敗」に関してはルービンステインの見方同様、「国富から金を収奪し、それを、パトロネジの源泉に近いというだけで特権的な地位に対する権利を主張する、限られた政治派閥の懐に流し込むことを可能にした寄生的なシステム」と捉えた。Philip Harling, *The Waning of 'Old Corruption': The Politics of Economical Reform in Britain, 1779-1846* (Oxford, 1996), p. 1.

であり、「改革「対象」の統合イメージ」であったと主張した[3]。これはヴィクトリア時代人の理想的社会制度観を理解するうえで、重要な指摘であったといえる。しかしながら既存の研究では、言説や思想的な背景の分析が中心となっており、「旧い腐敗」がどのように社会制度から消滅していくのか、その具体的な過程が明示されることはなかった。当時の「旧き腐敗」に対する危険視を「近代化」の一段階と捉えた場合、ある「前近代」的規範が新しい「近代」的規範に転換、もしくは調整されていく過程は言説や思想だけでなく、個々の社会制度内で実際に行われた改革の議論や主張の変化を通じて理解されるべきであろう。この課題にこたえるため、本稿では官僚制度のパトロネジとその是非を問う論調の変化に注目し、具体的な事例の検証を通じて、これまでの「旧き腐敗」研究で示されたイギリス近代史像の填補を図ることを目的とする。

近世のイギリスにおける官僚制度とパトロネジの「パッチワーク」的共生関係は、「財政＝軍事国家」論を提唱したブルーアにより既に指摘されている[4]。彼の議論に添えば、歴史の中で官僚制度にパトロネジが果たした役割は、18 世紀以降の行財政機構を考える上での重要な特徴となってきた。しかし 19 世紀に入ると、行政府は官僚制度に機能性や効率性を求めるようになった。それが近世を特徴付けた「パッチワーク」的共生関係に、変化を促す契機をもたらしたのである。その意味で、官僚制度とパトロネジとの妥協が誰にとって、いつ、どのようにして「終わった」のかを明らかにすることは、「近代化」成就への道筋を思案することに繋がっていると考える。

以下、まずパトロネジをめぐり、官僚制度改革を主動した側の活動や言論を概観し、当時、パトロネジをなぜ批判し、それを改革によってどうしようとしたかについて、彼らの主張を整理する。次に将来的に改革された制度に従うことになる現場の官僚たちにとって、パトロネジや旧来の制度のイメージがどのように変化していったかについて論じ、彼らの間に改革者たちの思潮が浸透していく様子を分析する。そして最終的に、そういった流れの中でパトロネジが変化した意味について考察したい。

1　改革者たちのみたパトロネジ

イギリスでは 19 世紀前半の社会改革の流れを受け、マコーリー（Thomas Babington Macaulay）やノースコート（Stafford Northcote）、トレヴェリアン（Charles Edward Trevelyan）ら

(3)　金澤周作「旧き腐敗の風刺と暴露――19 世紀初頭における英国国制の想像 / 創造――」、近藤和彦編『歴史的ヨーロッパの政治社会』（山川出版社、2008 年、444-479 頁）、445 頁を参照。「旧き腐敗」を痛烈に批判したジョン・ウェイド（John Wade）らは、これを大文字の「腐敗」（Corruption）と表記した。この「腐敗」に、いつ、どうして「旧い」という語句が付け加えられたのか、詳細は不明である。「旧い（古い）」のイメージ性については、戸渡文子「世代と歴史学のいま――「世代と歴史」研究会より――」『パブリック・ヒストリー』、第 7 号（大阪大学西洋史学会、2010 年、25-28 頁）を参照。

(4)　John Brewer, *The Sinews of Power: War, Money, and the English State, 1688-1783* (London, 1989) [大久保桂子 訳『財政＝軍事国家の衝撃　戦争・カネ・イギリス国家 1688-1783』（名古屋大学出版会、2003 年）].

により 1850 年代以降、官僚制度の再組織化が提案された[5]。改革者たちは近代社会の要請に適合した官僚制度を整備するため、能力主義を導入することで、業務効率の向上や人件費の削減を目指した[6]。この改革を行うにあたり、改革者たちは自分たちの論理の正当性を主張しようとした。その際に批判の槍玉に挙げられたのが、それまでの官僚の採否システム、つまりパトロネジであった。ゆえにトレヴェリアンらは、後世の調査委員会から「パトロネジに対する最初の効果的な挑戦」を行ったと称賛されることとなった[7]。

イギリスにおいてパトロネジは、売官制とは区別される、恩顧優先で官僚を任命する慣習的な仕組みであり、19 世紀中頃まで任用システムの中核を担ってきた。全ての官職がパトロネジで任命されたわけではなかったが、多くの地位は官吏推薦長官（Patronage Secretary in Treasury）や有力な政治家の介在があって初めて、獲得された[8]。しかし大不況の影響などから公僕にかかる多額の人件費（恩給、謝金、名誉職への給与など）が国家財政を徐々に圧迫し、それが官僚制度改革という行財政機構の抜本的な構造改革を促した。ゆえにこのとき、パトロネジや名誉職などの既存の慣例は、改革を正当化するためのプロパガンダとして、「腐敗」や「悪徳」、「旧弊」の端的な例とされ、世論に改善が訴えかけられるとともに厳しく批判された[9]。

さて、1853 年に上記のノースコートとトレヴェリアンの両名が『ノースコート・トレヴェリアン報告書』を提出したことで、議会において官僚制度改革への関心が惹起された[10]。この報告書によって「有能で活力ある者は上昇し、愚鈍で役立たずの者たちが底辺に残る」という能力主義の導入が建議された[11]。それは官僚制度において、任用に際して公開競争試験で「無能」を排除すると同時に、能力や実績に基づく評価で「無能」の昇進を阻むために計画された[12]。

しかし 1850 年代において、この能力主義による評価は名前ばかりのものであった。それは能力主義の導入が制度の一部に留まり、また官僚候補として任命試験を受けるためには以前同様、長官らの推薦をまず得なければならなかったからである。そのため改革者たちからは『報告書』の提出以降も、「競争原理（the principle of competition）」が官僚制度に浸透していないと

---

(5) マコーリーの改革案に関して詳しくは、R. J. Moore, 'The Abolition of Patronage in the Indian Civil Service and the Closure of Haileybury College', *The Historical Journal*, vol. 7-2 (1964, pp. 246-257) を参照。

(6) Jennifer Hart, 'Nineteenth-Century Social Reform: A Tory Interpretation of History', *Past & Present*, no. 31 (1965, pp. 39-61); Hart, 'Sir Charles Trevelyan at the Treasury, 1853-1854', *English Historical Review*, vol.75 (1960, pp.92-110). Also see Gillian Sutherland, 'Introduction', in Sutherland (ed.), *Studies in the Growth of Nineteenth-century Government* (London, 1972, pp. 1-10); Hart, 'The Genesis of the Northcote - Trevelyan Report', *ibid*., (pp. 63-81).

(7) *B. P. P., 1914, XVI* (C. 7338, Fourth Report of the Commissioners), p. 6.

(8) 村岡健次『ヴィクトリア時代の政治と社会』（ミネルヴァ書房、1980 年）、129 頁。Also see H. J. Hanham, 'Political Patronage at the Treasury, 1870-1912', *The Historical Journal*, vol. 3, no. 1 (1960, pp. 75-84). 軍隊における買官制とその廃止については、村岡健次『近代イギリスの社会と文化』（ミネルヴァ書房、2002 年）、165-216 頁を参照。

(9) For example, see John Wade, *The Extraordinary Black Book* (London,1820-23, 2nd ed.: 1831).「無能」な官僚を排除しようという運動は議会内だけでなく、多数の企業や自由党議員、軍人、ディケンズ、サッカレーといった文筆家たちの活動によっても担われた。See Samuel Morley, *Administrative Reform Association* (London, 1855).

(10) *B. P. P., 1854, XXVII* (1713, Report on the Organization of the Permanent Civil Service with Letter from Rev. B. Jowett).

(11) *Ibid*., p. 5.

(12) *Ibid*., pp. 5 & 22-23.

批判された[13]。彼らにとって官僚たちを競わせることは、より良質の人材を行財政機関に確保し、「無能」や「腐敗」を追放することであった[14]。そういった人々にとって官僚制度への能力主義導入は、「完璧ではないかもしれないが、政治的なパトロネジよりはよほど良い方法」であり、「汚職や腐敗を避ける唯一の手段」とみなされた[15]。1870 年代に入ると抜本的な官僚制度改革を求める声がより強くなり、プレイフェア委員会（1874-75 年）が発足した[16]。委員会の活動は新聞で報道された。そのためさまざまな反応が、改革者たちから委員会に対して寄せられた。例えばあるパンフレットの作者は、プレイフェア委員会の議論では、能力の有無を決めるのが「官庁の長」と定義されているため、これではパトロネジの時代に逆戻りであると委員会を批判した[17]。ここからわかるように、改革を志向する者たちは改革の進展をパトロネジとの距離によって把握していた。つまりパトロネジは、一方では改革者により悪しき慣習と批判される対象であったが、他方では（逆説的にではあれ）行財政機関の「近代化」を測るための基準点として彼らに重視されたのであった。

2　パトロネジをめぐる議論

では、改革者たちに「旧き腐敗」と目されたパトロネジは、現場の官僚たちにはどのように捉えられたのだろうか。プレイフェア委員会の着任当初、官僚向け週刊新聞では、記者たちが官僚機構のパトロネジに対する態度を決めかねていた[18]。官僚の代弁者を自任する同新聞の記者たちは[19]、パトロネジや年功による任官、昇進に対して漫然とした不満をもってはいたが、かといって新しい能力主義による制度を信用しきれないでもいた[20]。委員会の活動を報道する過程で能力主義を肯定する論調になってはいくものの[21]、1870 年代中盤まで記者たちは、「『能力に準じた昇進』は掛け値なく正しい」としつつも「しかし下位の任官では適性のある年長者を用いた年功による昇進こそが唯一の公平な制度である」というように、歪みのある記事を書

(13)　anonym, *Merit v. Patronage: or the Present Position of the Question of Civil Service Competitions* (London, 1858), p. 8.

(14)　*Ibid.*, p. 23.

(15)　*Ibid.*, p. 17.

(16)　*B. P. P., 1875, XXIII* (First - Third Reports of the Civil Service Inquiry Commissioners, with Correspondence, Appendix) and *B. P. P., 1876, XXII* (C. 1444, Index to the Appendices to the First, Second, and Third Reports of the Civil Service Inquiry Commissioners).

(17)　A Civil Servant, *Promotion by Merit: A Few Reflections suggested by the First Report of the Civil Service Inquiry Commissioners* (London, 1875), p. 7.

(18)　1860-90 年代は活字メディアの「黄金期」であり、官僚を主な購読者に据える新聞紙も発行された。Joseph O. Baylon, 'The British Press, 1861-1918', in Dennis Griffiths (ed.), *The Encyclopedia of the British Press, 1422-1992* (New York, 1992, pp. 33-46), p. 33; Alan J. Lee, *The Origins of the Popular Press in England, 1855-1914* (London, 1976), p. 117.

(19)　例えば 1873 年版の『新聞印刷業名録』（*Newspaper Press Directory*）における *Civil Service Review* [*CSR*] 紙の項や同紙の広告記事を参照。

(20)　*CSR*, Aug. 29, 1874 (no. 70), pp. 548-549, 'The Competitive Wallah'.

(21)　*CSR*, Oct. 10, 1874 (no. 76), pp. 634-635, 'Promotion by merit'; *CSR*, Dec. 26, 1874 (no. 87), pp. 820-821, 'Reorganization'.

いた[22]。それは彼らが、能力主義に偏重しすぎては行政統治に相応しくない人材を官僚にしてしまいかねないと憂慮したからであった[23]。

またプレイフェア委員会は調査の一環として、官僚の代表者を集めて面談を行った。これは現場の実状や意見を官僚たちから聴取するためであり、その成果をもとに委員会は改革の提言をまとめて議会に報告した。委員会からの要望に対し、多くの官僚が参考人として招聘を受諾し、また官僚機構の現状に関する調書を提出した。面談においても、官僚たちは能力主義を全面的には支持しておらず、彼らの間でも意見が分かれていた。例えば、関税局のホラン（E. Horan）が「昇進は実績によるべきか」という問いに「然り」と回答したのに対し、海軍省の下級官吏スプラット（A. Spratt）は「時には 年功が、時には実績が適切」と証言し、ダブリン工務所（Office of Works, Dublin）の三等官ブライエン（C. H. Brien）は「能力だけに準じた昇進より、年功も組み合わせたものの方が良い」と答えた[24]。

プレイフェア委員会に続いて、1880-90 年代にはリドリー委員会が官僚制度改革の役目を担った。1870 年代と比べ、リドリー委員会の面談では官僚たちの間に、能力主義に対する親近感や理解が深まっていた。参考人となった彼らは官僚機構における昇進基準として、パトロネジや年功を否定し、中には「昇進は完全に選抜で行われるべき[25]」、「メリットによる昇進基準なら、えこひいきを直ちになくすことができる」という声も聞かれた[26]。会計検査院の下級官吏、ケリー（M. S. Kelly）は「我々は常々、最高の人材のみが昇進すべきだと考えていた」と証言し[27]、他の被面談者も「真に能率的な人材はより良い昇進チャンスを得ているか」という問いに対して「非能率な人材は［収入が］150 ポンド以上の立場にいないほうがいいと思う」と回答している[28]。さらには、官僚たちはリドリー委員会の改革案さえ、「殆ど例外なく、以前からあった不満は解消されないまま」と評価し、前時代的な制度や既得権益の排除を徹底して求めた[29]。つまり 1880 年代には、パトロネジを完全に排除できていないこと、言い換えれば能力主義が適切に機能していないことが、官僚の間で当然のように問題視されたのである。その意味では、パトロネジが社会制度として有効であるという意識は 1880 年代以降、改革者だけでなく、現場の官僚たちからも批判され、消滅していったのである。

このようにパトロネジをめぐる議論や認識は変化していった。とはいえ、パトロネジのようなシステムが官僚制度から完全に消え去ったわけではない。1880 年代以降も、公開競争試験

---

(22) *CSR*, March 13, 1875 (no. 98), p. 163, 'Blots in the Civil Service Re-organization Scheme -II'.

(23) *CSR*, Aug. 29, 1874 (no. 70), pp. 548-549, 'The Competitive Wallah'.

(24) For example, see *B. P. P., 1875, XXIII* (C-1113, First Report of the Civil Service Inquiry Commissioners, with Correspondence, Appendix), p. 66, p. 77 & p. 234.

(25) *B. P. P., 1888, XXVII* (C. 5545, Second Report of the Royal Commissions appointed to Inquire into the Civil Establishments of the Different Offices of State at Home and Abroad, with Minutes of Evidence, Appendix, & c.) , p. 139.

(26) *Ibid.*, p. 410.

(27) *Ibid.*, p. 141.

(28) *Ibid.*, p. 369.

(29) For example, see *Civil Service Times* [*CST*], Jan. 4, 1890 (ns no. 1), pp. 5-6, 'The Old Year and the New'; *CST*, Jan. 11, 1890 (ns no. 2), pp. 17-18, 'The Forthcoming Order in Council'.

制度が適用されない部署や、官僚制度改革で定められた新しい規範が覆される事態が存在した。例えばカトリック教徒ながら、イギリス政府から模範的な公僕として信頼を勝ち得たアイルランド人行政官パトリック・キーナン（Sir Patrick Joseph Keenan）に対し[30]、大蔵省は官僚制度改革で設けられた退職年限を破り、彼を 65 歳以上になっても公僕として雇用する決定を下した[31]。これは確かに例外的な措置であった。また一面では、原則を破ってでも高い実績を誇る人材を確保しようという、能力主義に則った行動であったといえる。しかしその反面、これは国家や官庁による、個人への特例的な便宜や恩典の贈与を意味した。また与えられた個人にも、その信任に応えるべく、より一層、国家行政に貢献することが期待された。それはつまり、パトロネジのような「パトロンが対象者に便宜を与え、与えられた側もパトロンに対して奉仕する関係」が、行財政機構の近代化の過程で、パトロン役を個人から国家に変容させ、また新しい制度の理念にも対応しつつ、官僚機構に残存していったということだと考える。ゆえにパトロネジは 1880 年代には改革によって表面上、官僚制度から駆逐されたものの、その後は形態や付与者を変え、特例的に発動する（国家や官庁を背景とすることで、ある意味では以前のものよりも強力な経済力や影響力を伴った）官僚制度の規範から表面的には隠れた、不可視の互酬システムに移行したのであった。

おわりに

1850 年代に改革を主唱した改革者たちにより、パトロネジは断罪されねばならない対象として批判され、注目を集めた。その一方でパトロネジは、1870 年代までは官僚たちや彼らが購読する新聞によって有効性を擁護された。しかし長きにわたり、その実践的な有効性を理解してきた現場の官僚の間でさえ、1880 年代にはパトロネジは前時代の遺物として消滅すべきものと捉えられるようになった。公開競争試験や実績に準じた昇進といった新しい能力主義的な規定が、評価基準としてパトロネジの役目を徐々に肩代わりし、近代社会には「前近代」的制度では対応しきれないという思潮が、官僚制度改革に関わった人々に貫徹されることとなった。ここに官僚制度内でのパトロネジはその「終焉」を迎えたのである。しかしその一方では、パトロネジの残滓は能力主義的な理念を応用しつつ、その形態や後援母体を変え、「近代化」された制度に順応していったのであった。

19 世紀前半から行われてきた「旧き腐敗」に対する批判は、実際には 19 世紀後半になってようやく、官僚制度の懸案として解決が模索されるようになった。その意味で本稿は、官僚制度とパトロネジという事例を通じて、これまでの研究に対して長期的な視座からの検討を提言

(30) キーナンの能力はティモシー・ヒーリーやランドルフ・チャーチルといった庶民院議員に議会で高く評価された。For example, see *Hansard, 3rd series,* vol. 276 (HC, March 2, 1883), cc. 1262-1299; *Hansard, 3rd series*, vol. 295 (HC, March 12, 1885), cc. 894-928; *Hansard, 4th series*, vol. 9 (HC, March 1, 1893), cc. 707-761.

(31) *Hansard, 4th series*, vol. 25 (HC, May 31, 1894), c. 29. この時期に大蔵省が同様の措置を講じたアイルランド人行政官は、キーナンを除いてもう一人だけであった。

できたといえる。そしてそれは「近代化」の漸進過程が、社会制度や理念の単なる刷新ではありえなかったことを示しているのかもしれない。こういった可能性についてはさらに詳しい検討が必要であり、今後の研究課題としていたいと考えている。