

# ローマ帝政前期における帝国官僚制

——巨大帝国の「小さな政府」——

新保 良明

## 1. はじめに

帝政期のローマ帝国は117年、五賢帝の二代目トラヤヌス帝の治世下に最大領土に達し、総面積500万平方キロ、推定人口6,000万を誇ったと言われる。地中海すら内海とする巨大国家であったため、粗雑な表現ではあるが、西ヨーロッパや東ヨーロッパのみならず、西アジアの地中海東岸地帯、北アフリカ沿岸さえ傘下に収めており（但し、北欧やロシアは含まれない）、現在のEUをはるかに上回る領域を抱えていたことになる。

では、この帝国はいかにして統治されたのか。古今東西の巨大帝国の支配構造を仮に問うてみれば、中央集権国家体制とそれを権力装置として支える多大な官僚群の存在をセットで連想してみることが許されよう。ところが、ローマの場合、帝国官僚の数は「ローマの平和（パックス・ロマーナ）」下の2世紀半ばにおいても、わずか270名程度にとどまった（文末の表を参照）。このような実態を踏まえ、P・ガーンジィとR・サラーはすかさず「官僚制なき政府 Government without bureaucracy」と形容してのけたのであった<sup>(1)</sup>。

一方、「官僚」という言葉を用いるとき、それが高級官僚のみを意味するのか、または、いわゆる下級官僚（もしくは一般職という呼称が適切か）まで含むのかという問題はつきまとうであろう。本稿における「官僚」とは、原則的に皇帝に対し直接的な職務責任を負うそのことであり、下級官僚については念頭に置いていない。下級官僚に関しては、史料による情報が圧倒的に少ないがゆえに、画像を結ぶことが能わず、彼らを行行政構造の中に組み込む試みは甚だ困難と言わねばならないからである<sup>(2)</sup>。とはいえ、参考までに一例を挙げておこう。2世紀初頭のビテュニア＝ポントゥス総督プリニウスは同属州に派遣されているポントゥス沿岸地域長官なる騎士官僚に対し一般事務をこなすために13名の兵士を差し付けたものの、当該官僚から数が少ないという苦情を寄せられている。この13名がそ

もそも妥当な人数であったとすれば、270名の官僚に13名ずつ下僚が配されたことになるが、それでも総数は3,800名弱にしかない。しかも、兵士に一般事務を担当させている点にも注目したい<sup>(3)</sup>。ちなみに、現代日本の官僚はどの程度いるのか。制度やシステムが異なるため、単純な比較は禁物である。国家公務員という枠組みの中には、自衛隊員も裁判所関係者なども含まれるからである。そこで、高級官僚をキーワードに据えた上で、一点だけ指摘しておきたい。各省庁の事務次官に就くため出世競争を展開する、いわゆる「キャリア組（国家公務員Ⅰ種／総合職採用者）」だけでも、平成30年度の採用予定は739名に達する<sup>(4)</sup>。同数が30年間採用され続けたとすれば、総員は2万人を超えよう。

これらの官僚事情を踏まえつつ、古代ローマの帝国官僚について考察を加えることが本稿の使命なのであるが、以下では帝政期に初登場した騎士官僚にスポットを当てたい。彼らこそ、帝政期に特有な官僚の諸特徴を具現するとみなしても、あながち間違っていないと考えられるからである。そこで、帝政ローマに関し三つの問題を提起しておきたい。

まず、巨大帝国でありながら、それを270名程度の官僚で統治できたのはなぜか。2世紀のローマ帝国と同規模の人口を有した12世紀の南宋は4,000名の官僚を抱えていたと言われるが、この中には、下級官僚たる胥吏しよりには含まれていない<sup>(5)</sup>。ならば、ローマ帝国が南宋に比して圧倒的に少ない官僚数で広大な帝国を統治できた原因を考察してみるのは至極当然な課題になろう。

次に、共和政期の騎士は国家レヴェルで見ると、将校として軍事に、審判人や陪審員として司法に携わりながら、徴税請負人としては営利的な税務行為に関わってきた。ところが、表に示されているように、帝政期になると、騎士は官僚職に登用され、初めて行政分野に進出するところとなった。これはなぜなのか。

最後に、文末の図に認められるように、彼らの前職を確認する限り、騎士将校を経てから騎士官僚に就くという昇進パターンが一般化していた。とはいえ、武官が文官に昇格していく事態には違和感と疑問を覚える。ここに必然性はあったのであろうか。

なお、以上三つの問題については、行論の関係上、順不同で検討していくことにする。

## 2. 騎士官僚登場の背景

初代皇帝アウグストゥスの治世（前27～後14年）と共に登場した騎士官僚は、表のBからわかるように、そのポストを順調に増やしていった。この現象は、共和政の継続を掲げるアウグストゥス帝が騎士の行政分野起用という共和政期には

ない措置を断行したことを明示すると言ってよからう。その結果、この一見矛盾する人事策は従来、O・ヒルシュフェルトやA・シュタインといった泰斗により次のように説明されてきた。即ち、アウグストゥスは皇帝権力に反発する元老院の力を削ぐため、元老院議員から行政ポストを奪って騎士に委ね、この忠実な騎士官僚を手先として元老院に対抗した、と<sup>(6)</sup>。このように、騎士官僚の出現は帝政成立期における皇帝と元老院との権力闘争の産物と捉えられてきたのである。これはこれで極めてわかりやすい見取り図を提供したと言えるであろう。

しかしながら、以上の通説は単純化されすぎている。というのも騎士官僚は必ずしも皇帝に忠実であったわけではないからである。皇帝の護衛を最大の任務とする騎士の近衛隊長官や将校に裏切られて、皇帝自身が屈辱の最期を遂げた例を挙げることは実に容易いのだ<sup>(7)</sup>。そこで、本節では、なぜ騎士が帝政期に官僚として起用されたのかという素朴にして重大な疑問に対し解答を見出してみたい。一例として、消防隊長官 *praefectus vigilum* 設置に至る経緯を探ってみよう。

ローマを含め古代世界の都市はそもそも市壁で囲まれた結果、閉ざされた内部空間に大勢の人間を収容せねばならなかった。そのためには、街路を狭くして余剰面積を無理矢理生み出し、建坪率を度外視して、とにかく長屋方式の高層住宅 *insula* を建造し、部屋数を可能な限り確保するのが住宅需要に適っていた。しかしながら、かかる住居事情は防災力の低下を必然的に伴った。というのも長屋方式は隣家と壁を共有したため、延焼を防ぐことが困難であったからである。さらに、当時の家屋は木造建築が主流であったために、アウグストゥス帝は強度を考慮して、高層住宅の高さを20メートル以内と規制したが、それでも当時の技術力では倒壊の恐れがあった。従って一旦火災が発生すれば、縦へも横へも延焼は瞬く間に及び、その一方で迅速な消火活動に当たるには街路は狭く、入り組んでいた。要するに、消火も避難も実に困難であったのである。

しかしこのような火災に脆弱な都市計画は何も帝政期の特徴ではない。共和政期から何度もローマは火災に見舞われながら、有効な手だてでどこか、消防隊の設置すら怠ってきた。この盲点を衝いたのが前26年のアエディリス、M・エグナティウス・ルフスであった。彼は任期1年の在任中に自らの奴隷を中心に私設消防隊を編制し、民衆からの喝采を浴びた (Dio 53.24.4f.)。けれども、これは次の選挙に向けての彼の売名行為、パフォーマンスであったため、消防隊の常設化には至らなかった。だが、アウグストゥスは1年間とはいえ、消防隊設置の効果を認め、前22年に初めて常設消防隊を組織し、これをアエディリスたちの監督下に置いた (Id., 54.2.4)。元老院議員たるアエディリス (表のA③) は首都の治安維持を職掌の一つとしていたからである。ところが、かような措置には、大きな難点があった。アエディリス6名は同僚制を採っていたため、誰が消防隊に出動を

命じるのか、誰が指揮を執るのか、大火の場合、首都14区 regio の内どこを優先的に消火するのか、といった指揮命令系統が不明確にならざるをえなかった。即ち、迅速な初期消火は望むべくもなかったのである。

そこで、アウグストゥスは消防隊の帰属方式を改める。前7年、265を数える街区 vicus の世話役の下に消防隊を分属したのである (Id., 55.8.6f.)。彼ら世話役は当然ながら自らの街区に住んでいるので、消防隊出動の必要があれば、それを迅速に命じた。ところが、この消防隊分散化は、後6年、被害が複数区に及んだ大火に全く対応できなかった。被害がない街区では消防隊の出動が命じられず、また命じられたとしても、総合的情報が伝わってこない中、消防隊は隣接街区に取りあえず向かうしかない。こうして、最罹災区に向けての早期出動はそもそもありえない相談であった。その結果、アウグストゥスはこの大火を契機に、従来の消防隊を解体し、首都各地に分散駐留する7大隊から成る消防隊を新設した (Id., 55.26.4f.)。かような紆余曲折を経て、消防隊の常設は確定したのであるが、問題はその指揮を誰に委ねるのかにあった。指揮権は先ずアエディリスら、次に各街区の世話役に与えられてきたが、何れも難点を露呈したからである。ここで、アウグストゥスはようやく消防隊長官1名を自ら任じ、本職を騎士に委ねるという断を下す。消防活動は昼夜、特に夜間の緊急出動を要するため、元老院会議出席など昼間の公務を抱える元老院議員では長官職を務めることは困難とみなされたからであろう。

このように、騎士官僚たる消防隊長官職は皇帝による元老院への対抗措置として設けられたのではない。消防活動の責任の所在を巡る試行錯誤の結果、業務遂行の効率を上げるという観点から、最終的に騎士に管理職が委ねられたにすぎないのであった。ここでの検討と確認は避けるが、他の騎士官僚の登場もそれなりの事情と妥当性を備えていた点を指摘しておきたい<sup>(8)</sup>。

### 3. 騎士将校の属性

#### (1) 騎士と将校職

帝政期の騎士とは、元老院議員身分に次ぐ帝国第二身分と位置づけられる富裕な生来自由民の総称である。彼らは各都市で参事会員職を無償で務め、都市市政務官職も無償で果たし、都市の自治を支える大黒柱であった。そして、彼らの多くは政務官職を一通り務め上げた後、騎士将校になる道を選択する (図を参照)。士官希望が如何に多かったか、その一端を「トリニーの大理石」と呼ばれる有名な碑文が教えてくれる<sup>(9)</sup>。

ブリタニア総督クラウディウス・パウリヌスからセンニウス・ソレムニスへの書簡の写し（200年）：「(略) 近日中に欠員が生じるので、半年任期の軍団副官職 *tribunus semestris* を君に与える。差し当たり、給与25,000セステルティウスを受け取ってくれ。」

将校職の任期は通常、3年とされているが、この碑文は「半年任期」将校職採用への内示を伝えている。任期を半年にすれば、「3年任期」の1ポストを6名に差配することが可能となるのであった。

では、騎士はなぜ将校職就任を熱望したのか。40万セステルティウス以上の財産を有し、かつ生まれながらの自由民は騎士を名乗ることができた。しかし、これでは「自称騎士」にすぎず、周囲に対するアピール度には欠ける。国家から騎士認定証の類いが発行された痕跡はないからである<sup>(10)</sup>。ならば、騎士であることのお墨付きを国家から得るにはどうすればいいのか。それが将校職への就任であった。これは、圧倒的に多くの碑文が騎士身分の称号を記載せずに、将校歴のみを刻む方を選んでいることから窺われる<sup>(11)</sup>。その上、彼ら将校の多くは軍隊内でポストを歴任するつもりはなく、1ポストのみで除隊している。まさに腰掛けであり、それは彼らが騎士の証しを手に入れることで満足したからだと解されよう。そして彼らはこのように非軍事的な任官動機を抱く一方で、士官学校を出たわけでもなかった。ローマには、この種の軍幹部養成教育機関は存在しなかったのである<sup>(12)</sup>。一方、軍団は志願兵から編制され、その在営期間は25年に及んだ。それゆえ、プロ兵士がアマチュア将校に率いられていたということになる。

## (2) 将校に求められた適性と実務

将校の人はどのようになされたのか。ローマでは、士官学校に加え、任官試験も確認されていない。唯一、知られているのは推薦状の存在である。本来、推薦は人事採用決定者に相対して口頭でなされるのが一般的で、かつ最も有効であったと思われるが、この対面スタイルでは記録に残らない。従って、我々が知る限り、6通の推薦状だけが実に貴重な情報を与えてくれる。ところが、この6通を眺めてみると、奇妙な実態が浮かび上がる。武官人事である以上、俊敏さや頑健さなど身体能力の高さが推奨されていると思いきや、そのような点への言及は皆無なのだ。推薦状は意外なことに、文章力、博識、法知識、雄弁さ、公正、勤勉などを挙げているのである<sup>(13)</sup>。

これらをストレートに受け入れれば、将校に求められたのは文官的資質と言っておかろう。では、武官と文官の融合が期待されたのであろうか。次なる史料に答えを探してみたい。3世紀前半の法学者アエミリウス・マケルが有益な法文を

残しているのだ (Dig. 49.16.12.2)。

「軍団副官、あるいは軍を指揮する者たちの任務は次の通りである。兵士らを軍営にとどめ、訓練に連れ出し、門の鍵を保管し、夜間の歩哨を時折巡視する。兵士らの糧食分配に立ち会い、穀物を吟味し、糧食担当兵の詐取を妨げる。権限の範囲内で違反を罰する。しばしば司令部に赴く。兵士らの苦情を聴取し、病棟を検査する。」

これはまさに騎士将校の任務を列挙したものに他ならない。つまり、将校は、(ア) 軍営における兵卒の入退出管理と保安、(イ) 糧食の監督、(ウ) 兵士に対する懲罰、(エ) 司令部会議への出席、(オ) 兵卒の苦情処理、(カ) 医療監督、に従事したのであった。

(ア) (イ) (カ) は将校に勤勉、公正さばかりか、兵士の入退出や病棟のチェックといった文書作成能力も求めたろう。実際、将校は軍営日誌 *acta diurna* や現有兵力の詳細な記録、除隊証明書の作成など種々の文官的事務行為を担っていたからである。一方、(ウ) は軍法会議を意味するが、史料は将校による軍隊外司法業務を教えてくれる。『使徒行伝』はエルサレムで発生した騒擾に対し将校が出動し、パウロ捕縛に至った経緯を記し、エジプト出土パピルスは百人隊長が村人から行方不明、暴行、窃盗、放火などの被害届を受理し、被疑者を逮捕し、判決を下すといった実務を伝えている。百人隊長は下士官なので、その上司たる騎士将校が同様の業務に携わっていなかったとは考え難い。さらに、税や都市の支出を巡る係争に断を下した将校を称える碑文も認められるのである<sup>(14)</sup>。

他方、(エ) (オ) は雄弁術に関係する。本営での会議決定の内容を兵士にわかりやすく説明し、時には彼らを鼓舞することも必要であったし、その不平不満を対話の中でなだめる力量も必要とされたのであった。

### (3) 特殊ローマ的事情と将校

以上の検討から、武官たる騎士将校が(エジプトでは百人隊長すら)裁判に携わっていた事実が確認された。そもそも属州において全般的司法権の所有者は制度上、属州総督に限られた。彼は1年をかけて属州内の拠点都市を巡回し、各都市で裁判を行った。判決を求める者は巡回裁判都市に赴き、告訴するのであるが、総督に裁いてもらえる保証はまるでなかった。つまり、裁判官の絶対的不足という確たる障壁が横たわっていたのである<sup>(15)</sup>。ならば、どうしたらいいのか。人々は、法的権限の有無はどうあれ、少なくともローマ帝国の権威を帯びる者に裁きを託したのであり、これは自然ななりゆきであったろう。

こうして、将校といえども、軍事に特化したテクノクラートではなく、軍隊内外の行財政・司法に幅広く対応できるオールラウンダーが人材として求められていた。ここには、現代日本の官庁に厳然と存在する、縦割り行政に基づく管轄という縄張りは認められない。むしろ、将校、官僚の共存共助が必要とされたと言えよう。

このような業務実態の下では、都市参事会員こそが将校の理想的リクルート源になった。彼らは幼少時より躊躇なく召使いに命令を発する境遇に置かれ、それに慣れていただけのみならず、エリート教育を施され、雄弁術も学んでいた。さらに、都市政務官職を歴任する中で、特定業務に限定されない多様な実務にも携わっていたからである。

さて、上記の性質を帯びた騎士将校が騎士官僚になっていくのは既に指摘した通りである。ならば、汎用型という騎士将校の属性こそが騎士官僚への昇格を招いたと想定することが一先ず、許されるであろう。以下では、これを確認したい。

## 4. 騎士官僚の属性

### (1) M・ウェーバーの「近代官僚制論」

ウェーバーが提示した近代官僚制の指標を参考にしながら、ローマの騎士官僚との共通点を探ってみよう<sup>(16)</sup>。先ず、官僚の「身分的・社会的評価の高さ」に関しては、騎士が帝国第二身分と位置づけられており、最富裕者層の一角を占めていた点を指摘すれば、十分であろう。次に、近代の官僚に対する「貨幣給与」の支給であるが、**図**に認められるように、騎士官僚には①6万級官職→②10万級官職→③20万級官職と呼ばれる昇進階梯が存在した。数値の単位はセステルティウス青銅貨であり、貨幣による年俸制が取られていたことは言うまでもない。さらに、ウェーバーは家産官僚を否定するところに近代官僚制を見たのであるが、ローマにはウェーバー的家産官僚という概念がそもそもなかったことも確認しておきたい。つまり、特定の官僚ポストが特定の家系に世襲されるようなシステムは存在しなかったのである。代わりに、ローマは近代同様に、首長（専ら皇帝）が官僚に辞令 *codicillus* を逐一交付するという「任命制」を採り、家産官僚制の構築を封じたのであった。

以上の事項は直ちに近代官僚制との類似を認識させるのであるが、ウェーバーの指標は他にもあり、それらがローマ帝国の騎士官僚に当てはまるか否か疑わしい。とはいえ、従来説はそれら指標も騎士官僚に該当するとしてきた。適正であろうか。

## (2) 定年制と終身雇用

定年制については、元老院議員に一般的には該当せず、さらに軍隊の下士官の百人隊長にしても、定年制の痕跡は認められない。墓碑から、在営40年以上を誇る高齢の百人隊長が何人も確認されるからである<sup>(17)</sup>。では、騎士官僚にも定年制はなかったのであろうか。一方、官僚と云えば、数年毎に人事異動を繰り返し、身分を保証されたまま、キャリアを積み重ねるというイメージがある。このような断片的情報に則せば、騎士官僚にも終身雇用が保証されていたと考えられる。しかし実態はどうであったのか。以下の碑文に注目したい。

「辞令」の文面は北アフリカのブラ・レギア出土碑文によってのみ知られる<sup>(18)</sup>。これは三部構成を取り、先ずQ・ドミティウス・マルシアヌスなる人物の経歴を次のように記す。すなわち、マルクス・アウレリウス、ルキウス・ウェルス両帝により審判人デクリアに登録→騎士将校→属州ベルギカと低地ゲルマニアのケンスス担当官（6万級）→鉄鉞山管理官（10万級）→属州ガリア・ナルボネンシスの皇帝領管理官（20万級）、である。次に、碑文はブラ・レギア市の参事会が彼を称え、公費で騎馬像を捧げることを決議したが、代わりに本人の兄弟が私費でこれを建てたと伝える。そして最後に「辞令の写し *exemplum codicillorum*」と題し、以下の文言が刻まれる。

「カエサル・アントニヌス・アウグストゥス(=マルクス帝)からドミティウス・マルシアヌスへ。余は以前から20万級の官僚職の榮譽にそなたを昇格させたいと望んできたが、今や偶然生じた好機を利用する。それゆえ、そなたは公正無私、入念、経験を肝に銘ずる限り、余の好意が続くことを大いに期待して、マリウス・プデンスの後任となれ。ご機嫌よう。親愛なるマルシアヌスへ」。

つまり、彼はこの辞令により、20万級の初級職に当たるガリア・ナルボネンシス属州の皇帝領管理官(図の③を参照)を拝命したのである。また当該碑文は、本人が10万級職を退いた後、故郷に戻って20万級職への任用を待ち望んでいたことを証言する。辞令の写しが任地のガリア・ナルボネンシス(現フランス南部)ではなく、北アフリカの出身市(現チュニジア)で刻まれた点は彼がそこで辞令を受け取ったことを教示し、また帝も欠員発生により彼をようやく起用しえたと吐露しているからである。かくて、騎士官僚の属性が二つ明らかになった。第一に、官僚は終身雇用を全く保証されず、官職を異動しながら空白期間なく歴任したわけではない<sup>(19)</sup>。第二に、任期を終えた官僚は連続して次の職務に異動しない限り、帰郷し、そこで暮らした。首都居住を義務づけられた元老院議員との違いが再びここに現れよう。つまり、議員官僚は退任後も元老院という組織に帰属し続ける



が、このような受け皿は騎士に欠如したのである。以上の諸特徴に対し、定年制の有無を問うても意味がなかろう。

### (3) 騎士官僚の業務

表のBの職名が示すように、多くの騎士官僚が財政分野を担当していた。これは彼らに「財政のプロ」というイメージを付着させるのに十分であったと言えよう<sup>(20)</sup>。

以下では、騎士官僚に対し、このような評価が妥当であるのかを確認してみたい。ポスト数の多さからして、以下三つの官職に着目することは許されよう。

- (a) 元老院管轄属州の皇帝領管理官：これは同属州に点在する農地、採石場、鉱山など多様な皇帝領を管理運営するポストである。管理官は業務上、皇帝領の収入増を最も求められたであろうが、都市は皇帝領に含まれないので、管理官と都市とは本来的に無縁の存在であった。ところが、史料は異なる画像を結ぶ。ある都市で長年にわたり続いてきた市内の土地の不法占拠騒動に関わり、私有地と公有地の別を確定する業務に携わった管理官、元老院議員のクアエストルが管轄するはずの都市の徴税管理にも従事していた管理官などが知られるのである<sup>(21)</sup>。
- (b) 皇帝管轄属州の財政管理官：これはクアエストルが派遣されない同属州において、その官職の代わりに直接税の出納などの財務行政に責任を負いつつ、皇帝領の管理運営にも携わるポストである。つまり、クアエストルと皇帝領管理官の両業務を兼担するわけだ。ところが、史料はこのような財務行政と無関係な業務実態を多々教える。つまり、徴税以外に都市とは接点がないにもかかわらず、管理官は都市と村落の境界紛争を裁定したり、特定都市の財政再建を監督したり、都市に対する総督告示の具体的履行を担っていたりしたのである<sup>(22)</sup>。
- (c) 皇帝管轄属州の騎士総督：これは皇帝領管理官、財政管理官、総督といった職務をすべて果たす存在であった。その職掌が全部門に及んだことは言うまでもない<sup>(23)</sup>。

以上のように、(a)～(c)の業務を確認、比較する限り、騎士官僚に対する「財政のプロ」というイメージは実態と相容れない。むしろ、我々はジェネラリスト型官僚像を看取でき、その最たる者が(c)騎士総督であったとみなせよう。では、騎士官僚がこのような属性を帯びるに至ったのはなぜか。属州規模と官僚数の相関を確認してみたい。地中海東岸の島、属州キュプルス<sup>(24)</sup>の面積は9,000平方キロ

を数えつつ、派遣された官僚は4名であった。これに対し、イベリア半島の属州ヒスパニア・タラコネンシスは35万平方キロの広さを誇りながらも、官僚はキュプルスと同じ4名にとどまったのだ。

このような官僚の絶対的少なさという前提がある一方で、各官僚の職掌は法や慣習などで規定されていた。しかしそれらを厳格に適用していけば、統治業務が円滑に進められないことは明々白々であった。では、この閉塞感を打破し、属州民に利便性を与えるためにはどうしたらいいのか。各官僚が多様な業務外業務を非公式に果たすしか他なかったのである。その結果、官僚には「特定分野のスペシャリスト」ではなく、「ジェネラリスト」であることが求められたと考えられる。

とはいえ、現代的尺度からすれば、これら実態は越権行為に該当し、縦割り行政の完全無視を意味している。しかしながら、業務外業務への対処について譴責や違法性が問われた形跡はない。皇帝政府も黙認せざるをえなかったのであろう。

## 5. 「小さな政府」の成立要因と変化

そもそも都市国家として成立したローマには、官僚制整備という発想がなく、共和政期の動きを見る限り、非常事態が生じて、アドホックな対応に終始し、抜本的対策を講じるという姿勢は認められなかった。そしてこの自由放任主義的ベクトルこそが帝政期の「小さな政府」という枠組みを確定したと言ってもよからう。ならば、巨大帝国がそもそも「小さな政府」により統治されえたのはなぜかという本来的疑問に立ち返りたい。

それは政府と各地の都市との関係性に帰せられる。第一に、皇帝政府は各都市に自治を与えた（ちなみに、都市は周辺に点在する複数の農村を支配する責任を負った）。つまり、内政を一任したのである。これならば、各属州や各都市に対し多種多様な通達を出すような事態は現出せず、皇帝政府の肥大化は生じるはずがなかった。第二に、皇帝政府は自治の付与と引き替えに、二つの事項を都市に委ねた<sup>(24)</sup>。その一点目は治安の維持であり、これが担保されさえすれば、皇帝政府は警察組織を帝国規模で整備する必要がないのであった。二点目としては、徴税の確保と皇帝政府への納税であり、これらの実務は都市に丸投げされた。いづれにせよ、この措置によって現代的な税務署は設置不要になったわけである。

とはいえ、官僚がジェネラリストであり、かつ少数にとどまるという特徴的事象は「ローマの平和」という特殊事情の中でこそ機能しえたと言えよう。その後、擁立と廃位が繰り返される軍人皇帝らによる政治的・軍事的 불안定、軍事費調達のための貨幣改悪と物価上昇、軍による過度な徴発行為など「3世紀の危機」が帝国を襲うことになる。そして軍事的危機に直面せざるをえない中、ジェネラリ

ストからスペシャリストへの転換が図られる。つまり、軍政民政分離の方向性が認められるのだ<sup>(25)</sup>。これは武官と文官の分離出現を意味するため、官僚の増員は免れない。そして、帝政後期開幕を彩るディオクレティアヌス帝（位284～305年）は明確に官僚に専門性を求め、増員へと向かったわけである。

同帝の行政改革を経て、帝政後期の官僚制はやがて基本的に26,000人を超えていたと指摘される<sup>(26)</sup>。これは帝政前期の官僚の100倍弱に当たる。国家の仕組みが変わったと言わざるをえず、帝政後期官僚制の全容解明が今後の課題となろう。

註

- (1) P. Garnsey & R. Saller, *The Roman Empire. Economy, Society and Culture*, London & New York<sup>2</sup> 2014, chap. 3. また、P. Garnsey & C. Humfress, *The Evolution of the Late Antique World*, Cambridge 2001, p.36は吏員の他に、官僚の手足として働く彼の解放奴隷、奴隷（古代史学界では、彼らを家産官僚と形容する）まで加えたとしても、帝政前期の官吏がせいぜい2,000名強であったと概算している。
- (2) A. H. M. Jones, *The Roman Civil Service*, in: Id., *Studies in Roman Government and Law*, Oxford 1960; N. Purcell, *The Apparitores: A Study in Social Mobility*, *PBSR* 51, 1983; B. Cohen, *Some neglected ordines: the apparitorial Status-Group*, in: Cl. Nicolet ed., *Des ordres a Rome*, Paris 1984, etc.
- (3) Plin., *Ep.*10.21. 派遣された兵士らは官僚付となり、隊内での日常的重労働（道路建設や軍事教練など）を特免されるという待遇を受けるため、「免除兵immunes」「特務兵beneficarii」と呼ばれた。なお、総督プリニウスとは『博物誌』で名高いプリニウスの甥にして、養子の元老院議員である。
- (4) 人事院発表の「総合職試験 府省等別採用予定数（平成30年度採用）」については、[http://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo/sougou/saiyo\\_sougou02\\_link/29sougousyokufusyoubetusaiyouyoteisuu.pdf](http://www.jinji.go.jp/saiyo/saiyo/sougou/saiyo_sougou02_link/29sougousyokufusyoubetusaiyouyoteisuu.pdf)
- (5) K. Hopkins, *Death and Renewal*, Cambridge 1983, p.186. 中国の胥吏については、平田茂樹『科挙と官僚制』山川出版社（世界史リブレット）、1997年、22頁以下と礪波護『唐の行政機構と官僚』中央公論社（中公文庫）、1998年、31、43頁を参照。
- (6) O. Hirschfeld, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diocletian*, Berlin<sup>2</sup> 1905, S.466ff., 485f.; A. Stein, *Der römische Ritterstand*, München 1927, S.441ff. 一方、アウグストゥス帝下、「上級の行政組織」は元老院議員に、「下級の組織」は騎士身分に委ねられたという見解もある。J・P・V・D・ボールストン（吉村忠典訳）『ローマ帝国 ある帝国主義の歴史』平凡社、1972年、95頁以下を参照。
- (7) 差し当たり、拙著『ローマ帝国愚帝列伝』講談社（選書メチエ）、2000年、4頁の表「歴代皇帝の年譜」における各皇帝の「死因」欄を参照されたい。さらに、同書、238頁以下の表も参照。
- (8) 拙著『古代ローマの帝国官僚と行政 —小さな政府と都市—』ミネルヴァ書房、2016年、21-29頁。
- (9) H. -G. Pflaum, *Le marbre de Thorigny*, Paris 1948, p.9, 24ff.; A. R. Birley, *The Fasti of Roman Britain*, Oxford 1981, p.188ff.
- (10) Plin., *Ep.*1.19; S. Demougin, *Appartenir à l'ordre équestre au II<sup>ème</sup> siècle*, in: W. Eck ed.,

*Prosopographie und Sozialgeschichte*, Köln 1993, S.237.

- (11) 拙著 [2016] 59頁以下。
- (12) Cf. B. Campbell, Teach yourself how to be a General, *JRS* 77, 1987.
- (13) Plin., *Ep.* 2.13, 3.2, 4.4, 7.22, 10.87; Fronto, *Ad amic.* 1.15. また拙著 [2016] 72頁以下を参照されたい。
- (14) *Acta Apost.* 21-25 (『聖書 新共同訳』日本聖書協会、2011年、(新) 255頁以下); R. Davies, The Investigation of Some Crimes in Roman Egypt, in: Id., *Service in the Roman Army*, Edinburgh 1989; *AE* 1931, 38, etc.
- (15) 総督の巡回裁判については、G. P. Burton, Proconsuls, Assizes and the Administration of Justice under the Empire, *JRS* 65, 1975. また巡回先にて、2日半で1,804通もの請願がエジプト総督に寄せられたとパピルスが伝える。Cf. H. Horstkotte, Die 1804 Konventseingaben in P. Yale 61, *ZPE* 114, 1996.
- (16) マックス・ウェーバー (世良晃志郎訳) 『支配の社会学 I』創文社、1960年、63頁以下; マックス・ウェーバー (濱嶋朗訳) 『権力と支配』講談社 (学術文庫)、2012年、221頁以下。
- (17) 元老院議員の定年について、長谷川博隆「古代ローマにおける老人の問題」『古代ローマの自由と隷属』名古屋大学出版会、2001年、608頁以下は帝政初期に、議員がそもそも終身でありながらも、60~65歳の議員に元老院会議出席を強制するのをやめるようになったと説く。つまり、60歳を超える議員は元老院を去るも、留まるも本人の意志に任されたということになる。同様に、*Dig.* 50.2.2.8は都市参事会員の定年を55歳と認めつつも、在任希望者の留任を是としている (拙著 [2016] 231頁を参照)。百人隊長の定年については、E. Birley, Promotions and Transfers in the Roman Army II: The Centurionate, in: Id., *The Roman Army. Papers 1929-1986*, Amsterdam 1988, p.219f.
- (18) *AE* 1962, 183; Pflaum, Une lettre de promotion de l'empereur Marc Aurèle pour un procureur ducénaire de Gaule Narbonnaise, in: Id., *La Gaule et l'empire romain. Scripta varia II*, Paris 1981.
- (19) 経歴の中断事例は他にも、Pflaum, *Les carrières procuratoriennes équestres sous le haut-empire romain*, Paris 1960, no.81, 156, etc.
- (20) Pflaum [1981], p.17. 他にも Id., *Abrégé des procurateurs équestres*, Paris 1974, p.64; Id [1960], no.230, 270, 291, 354, etc. が官僚らの専門性に再三言及する。また南川高志「ローマ皇帝政治の進展と貴族社会」『岩波講座・世界歴史4』岩波書店、1998年、334頁も専門性に言及している。
- (21) 拙著 [2016] 106-110頁。
- (22) 同上、110-113頁。
- (23) 同上、113頁以下。
- (24) 浦野聡「ローマ帝政期における帝国貴族と地方名望家 ―帝国支配層と社会流動―」『岩波講座・世界歴史5』岩波書店、1998年、86頁以下。
- (25) 井上文則「軍人皇帝時代の研究 ―ローマ帝国の変容―」岩波書店、2008年、129頁以下、184頁以下。ただし、拙評『西洋史学』239号、2012年、77頁以下も参照。
- (26) F. M. Ausbüttel, *Die Verwaltung des römischen Kaiserreiches von der Herrschaft des Augustus bis zum Niedergang des weströmischen Reiches*, Darmstadt 1998, S.159ff. その概略については、B. Knör, *Das spätantike Offizierskorps (4./5. Jh.)*, München 2009, Kap.7.

ローマ帝政前期における帝国官僚制

表. 帝国官僚のポスト数の推移

A. 元老院議員官職（議員定数600）

官 職 名	1世紀初	1世紀末	2世紀半ば	勤 務 地
① クアエストル（財務官） quaestor	20	20	20	首都9、属州11
② 護民官 tribunus plebis	10	10	10	首都
③ アエディリス（造営官） aedilis	6	6	6	首都
④ プラエトル（法務官） praetor	12	17	18	首都
⑤ プラエトル級官職				
・穀物配給官 praefectus frumenti dandi	4	4	4	首都
・国庫管理官 praefectus aerarii Saturni	2	2	2	首都
・軍事金庫管理官 praefectus aerarii militaris	3	3	3	首都
・街道監督官 curator viarum	3	8	8	首都
・軍団長 legatus legionis	22	24	24	属州
・元老院管轄属州の総督 proconsul	8	9	8	属州
・元老院管轄属州の副官 legatus proconsulis	14	14	14	属州
・皇帝管轄属州の総督 legatus Augusti pro praetore	6	12	12	属州
・皇帝管轄属州の管区司法官 iuridicus	—	3	2	属州
⑥ コンスル（執政官） consul	2+α	2+6	2+6	首都
⑦ コンスル級官職				
・首都公共建築物監督官 curator aedium sacrarum et operum locorumque publicorum	3	2	2	首都
・ローマ市水道長官 curator aquarum	1	1	1	首都
・ティベル川治水長官 curator alvei Tiberis	1	1	1	首都
・ローマ市長官 praefectus urbi	1	1	1	首都
・元老院管轄属州の総督 proconsul	2	2	2	属州
・皇帝管轄属州の総督 legatus Augusti pro praetore	7	9	11	属州
計	127?	156?	157?	

B. 騎士行政官職

官 職 名	1世紀初	1世紀末	2世紀半ば	勤 務 地
・近衛隊長官 praefectus praetorio	2	2	2	首都
・穀物供給長官 praefectus annonae	1	1	1	首都
・消防隊長官 praefectus vigilum	1	1	1	首都
・皇帝管轄属州の総督 praefectus	4	11	9	属州
・皇帝管轄属州の財政管理官 procurator	8	21	21	属州
・元老院管轄属州の皇帝領管理官 procurator	10?	10?	10?	属州
・属州エジプト総督 praefectus Aegypti	1	1	1	属州
・属州エジプトの司法官 iuridicus	1	1	1	属州
・属州エジプトの財政管理官 idiologus	1	1	1	属州
・属州エジプトの郡監督官 epistrategus	3?	3?	3?	属州
・属州エジプトの軍団長官 praefectus legionis	3	2	2	属州
・艦隊長官 praefectus classis	2	7	9	イタリア2、属州7
・イタリアの国家輸送管理官 praefectus vehiculorum	1?	1	1	首都
・各種金担当管理官 procurator	—	5以上	23	属州
・文書局長 ab epistulis	—	1	4	首都
・渉外局長 ad legationes et responsa Graeca	—	1	1	首都
・財務局長 a rationibus	—	1	1	首都
・皇帝金庫代訴人 advocatus fisci	—	—	1	首都
・副長官（水道、消防、穀物供給） subpraefectus	—	—	4	首都
・艦隊副長官 subpraefectus classis	—	—	2	イタリア
・その他	—	—	14	
計	38?	70以上	112?	
総 計（A + B）	165?	226以上	269?	

註：「—」は該当官職が設置されていなかったことを示す。本表はW. Eck, *Die Verwaltung des römischen Reiches in der hohen Kaiserzeit. Ausgewählte und erweiterte Beiträge*, Bd.1, Basel & Berlin 1995, S.31ff., 134; Bd.2, Basel & Berlin 1997, S.73ff.; Id., *Beförderungskriterien innerhalb der senatorischen Laufbahn, dargestellt an der Zeit von 69 bis 138 n. Chr.*, *ANRW* II-1, 1974; H. -G. Pfau, *Les procurateurs équestres sous le haut-empire romain*, Paris 1950, p.30ff., etc. を基に作成。

\* 拙著『古代ローマの帝国官僚と行政』ミネルヴァ書房、2016年、16-17頁の表1-1を参照。

図. 2世紀半ばにおける騎士官職階梯



註：( )内の数字はアントニヌス・ピウス帝下の官職数。煩雑を避けるため、ミセスム、ラヴェンナのイタリア艦隊司令官職は首都職に入れた。

- ・proc. = procurator；praef. = praefectus；subpraef. = subpraefectus；promag. = promagister
- ・尚、等級確定に至らなかった官職は図に掲げていない。したがって上の図は当該期の騎士官職を網羅したものではない。

\*拙著『古代ローマの帝国官僚と行政』ミネルヴァ書房、2016年、95-96頁の図3-1を参照。

## The Imperial Bureaucracy in the Roman Empire

SHIMPO Yoshiaki

The Roman Empire under *Pax Romana* had an area of 5 million square kilometers and a population of 60 million. In the middle of the second century, however, only 270 imperial bureaucrats worked for this very huge empire. So, this peculiar structure was called a ‘government without bureaucracy’ by some scholars.

Based on these facts, the subjects of this article are the followings:

- A: Why could the roman emperors reign over the enormous empire by the small-scale bureaucracy?
- B: Why did Augustus delegate the imperial administration to the equestrian order for the first time?
- C: Why were military officers promoted to bureaucrats?

Then, we investigated the career and real business contents of equestrian officers and bureaucrats. Firstly, Augustus, as a result of trial and error, appointed the equestrian order to administrative bureaucrats. Secondly, both the officers regarded as ‘military specialists’ and the bureaucrats as ‘financial specialists’ by many scholars were actually the ‘generalists’ dealing with diverse matters on the whole. Each officer and bureaucrat, because of their small members, had to deal with various administrative, financial, judicial matters. Thirdly, imperial government gave the autonomy to each city on the one hand, imposed the peace-keeping and the imperial tax collection upon it on the other. In short, there was not a centralization of power in the Roman Empire.

Thus, the Roman Empire was governed by the small-scale ‘generalists.’ But it was through Crisis of the Third Century that this roman bureaucratic system gradually changed.