九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

行政ところどころ(一)

宇賀田, 順三
九州帝国大学教授

https://doi.org/10.15017/1202

出版情報：法政研究. 13 (2), pp.105-119, 1943-10-30. 九州帝国大学法政学会
バージョン：
権利関係：

行政とところどころ（二）

宇賀田順三

企劃と執行

一

一般組織は勿論、行政組織に於ても亦その組織の機能を高める爲には、組織そのものをして人の總力を發揮し得られるやうなものたらしめることが根本であることは屢々論ぜられた處である。[1] 元より、組織を動かす根本條件は、人である。即ち、人そのものゝ問題が根本的であることに於て、何等疑ひを容れないが、人であれば足ると云ふ見地から、人を以て只々一個の機械の如く取扱ひ、これを機械の如く、活動せしめんとすることは、人の持つ勞働力、体力、技術力の外に或はこれを決定するであらう處の精神力を無視した考へ方である。如何なる場合に於ても考へられるが如く、人の勞働力、体力、技術力を決定するものは精神力である。精神力にして旺盛ならば、これらの三つの力を補完することは決して不可能でない。然し乍ら、かゝる精神力を根柢とし、この上に三つの力が組合はされて人としての總力を發揮せしむる爲には、斯くの如き總力が發揮し得られるやうな組織が

存在することが根本的である。但し、この場合に於ても、組織の不備又は不利を補完せんとするの働きをなすものは人間に於ける精神力であるが、組織に對しての人の總力は、精神力に他の三つの力が加へられたものである。

然るに、この三つの力は、稍ゝもすれば、精神力の負擔となり牽制となり得るものである。この故に、人がその總力を擧げんとする爲に、如何に精神力を旺盛ならしめんとしても、人の三つの力はこれを牽制し、これが負擔となり得るが故に、組織に於いて人をして完全な總力を發揮し得ざらしめる虞があるのである。こゝに組織の中に於ける人と、組織の外に於ける人との總力の現れ方に根本的な差異のある所以がある。組織の外に於ける人は只自らの總力を自らの考慮に於て發揮すれば足るが故に組織に於ける機構の如何を問ふ必要がない。常に自らの精神力に於て自らを動かせば足るのである。これに反して、組織の中に於ける人は、常に組織との關聯に於てその人の力を發揮しなければならない。從つて、組織の中に於ける人は組織に於ける機構の如何に依つてはその人の力以上の働きを爲し得る場合が少くない。斯くの如きは、組織そのものが人の力を決定するのではなくして組織の中に於ける人が、機構そのものを自らの精神力發揮の線にまで活用するがためである。この故に、如何なる組織の機構を構築するにしてもこれを貫き得るの人を以てしなかつたならば機構の完全なる活用は到底望み得べくもない。そこで問題となるのは、組織と精神力との融合又は連結である。精神力をして、更に進んで云へば精神力を基底としての人の總力をして、完全に發揮せしむるやうの組織を持つことである。人の總力の完全なる發揮の爲に適切な組織を確立することである。

二

一般組織の問題から見たときに、一般組織に於て、組織原則は三つある。(2) 即ち、同位原則、階梯原則、職能原則がこれである。一般の組織に於て、これらの三原則が如何なる組合せをなすかに依つて、これが組織の特性が現はれてくる。從つて、階梯的特性を發揮しようとすれば階梯原則を強化すべく、職能組織を實現せんとすれば職能原則を確立すべく、同志的結合組織を育成せんとするならば同位原則を樹立しなければならない。これを人との關聯に就いて見るならば、強力なる上下の命令關係を根柢とし、執行力を附與せんとするならば先づ階梯原則を採るべきであらう。又、同志的結合を旨として、同志の力を集結しこれを發揮せしめんとすれば、同位原則を採ることに依つてその目的を達成することが出來るであらう。反對に、如何に下命力又は執行力を強めんと欲してもその組織に於て階梯原則が採られなかつたならば、命令又は執行の強力なる遂行は不可能である。既に一般組織に於て考へられるやうに、組織と人との關係は常にその人の總力を發揮し得られることが根本問題である。が故に、一般組織に於けるこれらの原則は、組織の特性に從つて人の總力を發揮し得られるために、實際上の行政諸問題に就いても亦考へられなければならない。

これを行政の實際に就いて見ると、現在の行政組織に就いて、組織と人とに關する大きい問題があるのを知るであらう。例へば、今次の議會に於て論議せられた「戰時行政特例法案」や又は既に公布された「國家總動員法第十八條ノ規定ニ依ル法人等ヲシテ行政官廳ノ職權ヲ行ハシムルコトニ關スル法律」等に依つて見るも、それら

は孰れも人をして組織に於ける機構力を最高度に發揮せしめんとする處の組織の整備に外ならない。如何に卓越した人であつても、現行制度の組織の中にあつては組織に定められた處の力を發揮する丈けである。例へば、如何に優れた統制會長であつても上記の行政官廳職權委讓法又は今年一月二十日の行政官廳職權委讓令がなかつたならば、業者に對する强力なる統制を加へることが全く不可能である。この意味に於て、各業界の統制力强化の爲には法令の整備、改廢、變更が先決問題である。

このやうな觀點に立つたときに、行政上最も重要な問題の一つは、行政に於ける企劃と執行の問題である。(3) この企劃と執行とを、如何に組合せ、又は反對にこれを分離し、その各々の力を能ふ限り發揮せしめることは、行政の運用に於て最も基本的なことである。只々從來、所謂立憲主義的意義に於ては企劃の代りに議決の言葉が用ひられてゐた。議決機關と執行機關の二つの組合せを如何になすべきかが根本問題であつた。

議決機關と執行機關との關係に就いては、第一に兩者を全然對立せしめんとする方法、第二に兩者を對立せしめながら兩者の結合を認める方法、第三に議決と執行とを一元化する方法が考へられた。第一の方法を二部制と謂ひ、第二の方法を三部制と謂ひ、第三の方法を一部制と謂つてゐた。これを例へば地方議會に就いて見るならば、一部制は市町村會と市町村長とを一元化せしめた處の方法であつて、嘗てナチス獨逸直前のバイエルン地方制に採用され、當時最も進步的な地方制度であると云はれてゐた。(4) 二部制は市町村會、市町村長の二元的組織を認める方法であつて、現行地方制に於て見られる處である。三部制は市會、市長との二元組織の間に市參事會を

認める方法であつて、現行市制に於て見られる處である。それらの部制が孰れを以て最適とするかの論議は別論に讓るが、當時所謂立憲主義的思想に於て考へられてゐた處のものは、斯くの如き議決と執行の二元關係であつた。この議決と執行の組合せに依つて或は議會主義が强化せられ、或は反對に議會主義が弱化せられてゐた。例へば、法令上は議會に對して議決權を認め、表決權を認めないのに反して、執行機關に對して表決權を認めるも議決權を與へないと云ふが如くである。この二元關係が特に二部制に於ては最も對立的に表現せられた爲に、議決機關と執行機關とは勢ひ對立關係に置かれざるを得なくなつたのである。こゝに議決機關と執行機關との對立抗爭の歷史が展開されたが、この二部制に依る對立抗爭を防止廢除する爲に、三部制が工夫されたのである。三部制は議決機關と執行機關との間に一つの連絡機關を見出さうと努めた。即ち、連絡機關を構成する者は、議決機關の中から選出された者であり、しかも連絡機關の主宰者たる議長は執行機關の首長である。この連絡機關は一見如何にも協力的組織の觀を呈したが、その實際に於ては寧ろ議決機關の縮圖であり、執行機關の牽制的存在たるに過ぎなかつた。連絡機關の主宰者たる議長がその行政遂行の爲に適切なる方法を採らうとするときは、常に連絡機關構成者から牽制を受け、或は妥協を餘儀なくせしめられ、その欲するが如き適正なる行政運營を不可能ならしめてゐた。甚だしきに至つては、連絡機關の主宰者たる議長は己の非違を覆ふ爲に連絡機關を操縱し、議決機關の負擔に於て執行機關の非違を隱蔽することさへ考へた。斯くの如く三部制の弊害が顯著になつたとき考案せられた處のものが一部制であつた。一部制に於ては、議決機關と執行機關とを止揚し、これを一元化し、

議決機關の中に執行機關を統合し議決するところ即ち執行するところたらしむるに至つた。執行者は一面に於て議決する力を有し、議決者は他面に於て執行者たるの地位を保有したのである。この方法はバイエルン地方制に於て採用されたが、その實績が充分に示されないうちにナチス地方制と交替した。從つてこの意味に於ては、一部制の地方制度における實績は充分に知られてゐないが、他の方面に於てはこれと略ゝ同樣な方法を採つたものが少くない。

只此處では、それらの問題に介入することなく、所謂立憲主義時代に於ての議決と執行との二つの觀念は、次第に企劃と執行との觀念に轉質發展したことを指摘すれば足るのである。何となれば、元來議決は、只單に議案を決することではなくして、議案を準備し、議案を檢討し、議案を論決することが必要であつたからである。即ち、議案の準備、檢討、論決等を主なる目的とする處の議決は、その本來の職能に於て企劃であつたのである。いはゞ企劃の職能が議決の用語に依つて表示せられてゐたに過ぎない。何故に企劃が議決の用語に依つて表示せられたかと云へば、そこに疑ひもなく議會制度と議會制度を通ずる處の多數決主義とが映出せられざるを得ない。議會制度と多數決主義とが、企劃の職能を採上げたときこれを議決の職能として考察し、企劃の職能としなかつたに外ならないのである。然るに一度議決機關に於て企劃の職能が議決の形式に於て採上げられるや、企劃そのものゝ職能よりも、議決機關を構成する處の多數者に依る議決そのものに益ゝ重點が置かれるに至つた。即ち、如何に企劃するか又は企劃の內容を如何にするかが問題ではなくなつて、一つの案を如何に可決するか否決する

かゝ問題であり、從つて一群の多數者の結合が如何に議決機關を構成するかが問題であつたのである。その一群が如何なる企劃力を有するかは殆んど問題ではなくして、一つの議案の議決數の多少が常に問題となつてゐた。このやうな關係を繰返へして發展して來つた處に所謂議會の盛衰の歷史があつた譯である。

然るに、所謂議會主義が變遷し、議會を構成する處の多數が從來の意義と價値とを持たなくなつたときには、最早、單にその數に依つて事を決しようとすることは、必ずしも重要な意味でなくなつた。然し乍ら、たとへ數に依つて事を決することが重要な意義を持たなくなつたといへ、形式的に謂へば、法令はこの數の多數なくしては事を決し得ない旨を定めてゐることが通例である。特に議會制度に於てそれが著しい。即ち、法令上定められたこの議決權は當該の法令の認められる限り、絶對に尊重されなければならない。こゝに現在の意義に於ての議決機關の價値と意義とがあると云はなければならない。例へば、市町村會に於て市町村條例は、市制、町村制の定むる處に依り先づ議員定數の半數以上出席したる會議に於て過半數を以てこれを決すべく、若し又可否、同數なるときは議長がこれを決しなければならない。即ち、條例の制定に當つては、特別に定めた場合を除き、議決機關の一定數なくしてはこれを決し得ないことを定めてゐる。これに依つて見れば、議決機關の現行法上の意義は構成者の多數に依つてこれを議決することそのことである。

然るに、時代の進展と共に、一切の行政現象が益ゝ複雜多岐を加ふるに至ると、最早、從來の議決機關は企劃的職能をそのまゝに保持し、これを活用することを得なくなつた。特に、從來の議決機關は、主として名譽職的

構成員を以て滿たされてゐたが故に、この種の名譽職的構成員を以てしては、複雜極れる行政現象を個々に採上げ、具体的に綜合し、これが檢討、論議をなすことは、極めて困難なるに至つた。斯くして、この種の企劃の職能は議決機關から自ら執行機關へ委讓又は轉化するに至つたのである。

執行機關は元來執行のみを專任すべきであるは謂ふを俟たない。法令に違反せず、公益に合致して、その最も適法妥當とする處に從つて執行することが最も根本問題である。既に定められたる處の案をそのまゝに何等の凹凸なく執行することが根本の問題である。このことは、一見すれば、極めて容易であり、又可能であるが如くであるが、事實は決してさうでない。獨り容易でなく且又可能でないばかりでなく、このことは極めて重要なことである。如何なる案に於てもその執行される處が具体的に適正でなく又確實でなかつたならば、その案の價値は殆んど滅却する。若し、案の價値にして滅却したならば、案そのものが存在しなかつたと同樣であるばかりでなく、却て歪められたる案を通じての弊害すらも、續出するのである。例へば、嘗て東京市内の出來事であるが、一軒の家で、選擧權は淺草區、郵便物は下谷區と云ふ例があつた。これは大正十二年九月一日の關東大震災以來昭和七年當時の復興局の換地處分に實測上誤謬があつて、兩區の境界と行政區劃とが一致しない爲に發生し、遂に爾來十年間兩區の間に紛爭が續けられたが、漸く今年一月二十九日東京府參事會で解決し、市會の決定を見た上、兩區の新境界が三月一日から實施されるに至つたのである。この例に依つても知られるやうに、行政の執行は如何に重要な意味を持つか、かうした行政の執行が如何に確實に行はれなければならないかの例は、他に多く

これを見るのである。この點に於て執行機關が行政の中樞機關であることが明らかに認識されるのである。

行政官廳は、最も巨大なる行政の執行者である。從つて、この種の行政官廳が最も適正なる行政の執行をなすことは行政の本質を全うし、國家の發展を完遂する意味に於て、最も重要な問題である。

然るに、先に述べたやうに、最近の議會主義の變遷と、これに伴ふ執行機關への企劃力の委讓とは、行政官廳をして著しく企劃性を取得せしむるに至つたのである。この點に就いて、行政官廳への企劃性の轉入は必ずしも唐突でもなく、又不自然でもなかつたのである。何となれば、元來執行機關はその本來の執行力を確保し、且、執行の適正を維持する爲には、豫め執行に適切な準備、檢討、論決並にそれらを綜合した處の企劃が必要であつたからである。即ち、一つの執行の爲に若干の企劃が豫定されることは決して不自然ではないばかりでなく、寧ろ執行の適正、容易、円滑を計る爲には望ましいことですらあつたのである。從つて、從來に於ても亦執行者たる行政官廳は若干の企劃性を持つことを許容されてゐたのである。元來、若干の企劃性を持つことを許容されてゐた行政官廳が、更に多くの企劃性を附與、收受するに至ると、行政官廳そのものゝ性格が著しく企劃的傾向を帶びるに至り、本來の執行力の上に企劃力を併せ持つに至るのである。

斯くの如き傾向を示すに至ると、本來の行政官廳は、執行的性格から進んで企劃的性格へ發展するに至つた。何となれば企劃的であることが執行的であることよりも、一見、似合はしいと思はれるからである。尤も、企劃的であることは、或る半面に於ては執行的であることよりも困難なことがあらうし、又企劃そのことが執行その

ことよりも遙かに重要な意義を持つことがあらう。然し乍ら、これを行政上の問題に就いて云ふならば、行政は本來執行であり、企劃的性格は第二義的である筈である。國家の作用に於て企劃的性格を多く有するのは立法でなければならない。この故に、行政に於て企劃性を見る場合に於ても行政に於ける企劃性は立法の場合と同じやうに、行政の立法的部面に於て多く見られるのである。この點に於て、行政は決して企劃そのものではないし、又行政における企劃は必ずしも純粋に企劃的意義をそのまゝに持つものでないと云はなければならない。

若し行政がその各部門に於て企劃性を有するに至るならば、行政の個別化又は孤立化がなされ、行政そのものに於ける執行の全体的、綜合的意義と價値とが失はれるに至るであらう。從つて、若し行政が企劃化し行政の部分的個別化が行はれ、所謂行政に於けるセクショナリズムが力を得るに至つたならば、行政に於ける總力の發揮は困難となり、國家の總力を擧ぐるの目的が達成せられなくなるであらう。このことは行政の立場から見るときは極めて重大な問題であると云はなければならない。この故に、行政官廳に於ての企劃性は、いづれの行政官廳も悉く全面的に固有的に着色せられることなく、特定の行政官廳に集中的に、綜合的に收受せられ、且又その綜合せられ、集中せられたる力を自由に頒使し得られるやうに中央的に所屬表現せられることが必要である。即ち中央地方との關係から云へば、地方官廳は執行的に、中央官廳は企劃的に、又同一平面上の官廳相互の關係に於て云へば、同一平面に於て中心に位置する行政部門が企劃的に、周邊に位置する行政部門が執行的に構築されなければならない。でなかつたならば、企劃と執行とは常に混亂し、紛訌し、遂に權限爭議を發生し、行政の執行

を妨害するに至るばかりでなく、更に、その企劃力をも弱化し、遂にはその企劃力の無力を招くに至るであらう。

これを行政の實際に就いて見やう。昨年十一月一日附を以て大東亞省設置に伴ふ行政簡素化の爲に、多くの官制が改廢せられ、又新たに官制が制定せられるに至つた。今次の各省官制の改廢、新設に當つてその共通的な事項は各省總務局の設置である。各省總務局が如何なる任務を持つかは各省の總務局間に於て若干の差異があるがその大綱に就いては略〻同樣である。即ち、總務局に於ては國家の要請に應じ、敏速、適格に處理すべき重要問題に關し、全體的見地から綜合計劃を設定し、各局の重要政策を調整して、當該行政全般に亘り政策の統一を計ることを目的とする。これに依つても明らかなやうに、各省總務局は各省の企劃局である。從つて、各省總務局で企劃せられたものは、勢ひ各省獨自の立場からの企劃であり、省を超えて直ちに國家行政の全體に及び得るものと云ふことは出來ない。斯くの如き省を單位とした處の企劃は國家を單位とした處の全體的、綜合的企劃と必ずしも一致すると云ふことは出來ない。國家の全體的企劃と必ずしも一致し得ない處の省の部分的企劃が、各省毎に、個別的に存在することは國家の全執行力を强化するに望ましい組織であると云ふことは出來ない。

この點に就いて、全體的企劃と部分的企劃との不一致を解消し、進んで國家の執行力を敢行するには二の方法が殘されてゐる。一は、各省の個別的企劃を悉く一個の綜合的企劃へ發展吸收せしむることであり、他の一は中央各省を各自の主任行政に於て悉く企劃官廳たらしめ、地方官廳、或は廣く一般地方行政廳は悉く執行廳たらしめることである。

第一に、各省から個別的企劃性を奪つてこれを悉く綜合的企劃官廳例へば企劃省へ集中せしめることは、國家の綜合力を發揮することに於て、重要な方法であると云はなければならない。かゝる企劃省は各省の間にあつては、最も巨大なる規模と構造とを有すべきことは言ふを俟たない。企劃省には專任の企劃省勤務者が配置されるばかりでなく、更に各省の專門員は直ちに企劃省の要員となり、企劃事務を兼ねなければならない。從つて、企劃省に於て企劃せられた處は、常に各省的偏見に據ることなく、常に國家の全体的立場に立つことが出來るのである。斯くの如く、綜合的企劃省が設置せられたときは、各省は唯ゝ單に企劃省に於て綜合せられた企劃を夫々の主任行政事務に就いて具体化し、これを現實に執行する爲の諸般の對策を決定し、以て各省的偏見から解放せられ、國家の全行政執行力を一層强化することが出來るであらう。各省に於ては、綜合的企劃の基礎の上に各省に適合し妥當する企劃を實現するに至るであらう。即ち、綜合的企劃から個別的企劃へ展開せしめ、各省の執行力をして國家の綜合的企劃に副はしめることが可能となるに至るであらう。これに依つて、各省は、直接、執行の爲めの準備官廳となるに至るであらう。

第二に、中央各省をして企劃官廳たらしめ、一般地方行政廳をして執行廳たらしむることは、國家の執行力を發揮するに於て最も適切な方法であると云はなければならない。

思ふに、現行行政組織に於て、最も大なる缺點は企劃と執行との混亂である。同一半面に於ての行政部門が或は企劃し、或は執行し、企劃と執行との間に何等の統一も連絡もなく、雜然として存在することである。例へば

これを一都市の市廳機構に就いて見るに、土地行政に就いても水道、瓦斯、道路、電氣、衛生、公園の各課が共立し、一本の道路に就いても各課夫々の立場からこれを企劃し、執行し、そこに何等の統制も加へられてゐない。斯くの如きであつては、到底行政の執行力を確保し、都市の充分なる發展を期待し、市民生活の幸福を實現することは出來ない。この點から云ふならば、各課に留保せられた企劃力は、これを市廳内一部の部局に統合し、一部の部局に於て全体的企劃を爲さしめなければならないが、このことは第一に於て述べたやうな弊害、即ち各都市の個別的、分立的企劃を併存せしめ、當該地方に於ける都市の總力を發揮せしめることに不適當な結果を生ぜしめるのである。この故に、この場合に於ては、寧ろ進んで市廳そのものゝ機構は、より強化せられた執行廳一本建となることが必要である。獨り都市ばかりではなく悉くの町村を通じ、それらの一般地方行政廳は總て執行廳たらなければならない。一般地方行政廳が執行廳たるの地位を確保することに依り、又中央各省は企劃官廳たることに於て、國家のよりよき企劃と執行とを併せ保持することが出來るのである。

この二つの方法を考へて見ると、行政に於ける企劃は、愈ゝ綜合せられ、益ゝ巨大な規模に於てなされることを必要とするに反し、行政に於ける執行力は愈ゝ個別化し、益ゝ具体化することが緊要であると云はなければならない。

之に反し、若し行政に於ける企劃が進んで執行の中に介入し、執行を指揮し、牽制し、執行力に動搖を與へる、ならば、執行力の弱体を招き、國家の健全な發展を妨害するに至るであらうし、又行政に於ける執行が進んで企

劃の中に介入し、企劃を指揮し、牽制し、企劃力を長縮せしめたならば、企劃力の無力を招き、國家の複雜多岐の發展を阻害するに至るであらう。

三

行政における企劃と執行とが、適正に配置されない限り、行政を擔任する者に組織の配置の缺點が必然的に現はれるであらう。所謂官僚の獨善とか、吏員の不親切とか云ふ問題は、行政組織における企劃と執行との組合せの欠陷が當該組織に配置された行政擔任者の上に表はれたものであると云ふことが出來よう。例へば、これを物資配給に就いて見よう。物資課又は食料課では絶えず物資を如何に入手し、如何に配給するかを考へるばかりでなく、更にその物資入手、配給に就いての執行の責任にも當らなければならない。一體、戰時下における物資の入手、配給の企劃並にその執行が一物資課又は一食料課でなし得るものであらうか。そこに、行政擔任者に於ての執行と企劃との困難さを一行政組織のうちに交織するが故に、自らなる不親切の問題が發生して來る。昨年九月東京市廳に於ては、各區に新に親切課が設置せられ、(8)(一)救急患者用氷の配給、(二)患者醫院用救急自動車の供給、(三)一般病者に對する內地米、パン、卵、牛乳の應急配給、(四)轉入者に對する食料品、薪炭その他日用品の應急配給、(五)傳染病患者送院手續の迅速實施、(六)傳染病患者送院後の消毒の急速實施、(七)風火災等による罹災者の應急貸家貸間の斡旋と配給物資の應急斡旋、(八)塵芥糞尿處理の斡旋、(九)道路橋梁、測溝等の修繕促進の斡旋の事務を取扱ふに至つたが、これらの所管事務は多く各課における企劃と執行との混亂から來る處の

事務の不円滑の綜合であつて、決して各課員その者のみが不親切であるが爲めでない。然し、實際は各課員が悉く不親切であるが如く解せられるに至り、遂に昨年十一月の市會に於ては、これが廢止は殆んど實現せられんとするに至つたのである。(9)

これは單なる一例であるが、我々は今やあらゆる行政の部面に於てばかりでなく、一般組織の領域に於ても亦企劃と執行との組合せを愼重に工夫する處なければならない。企劃と執行とのよき組合せからよい組織力が生れるであらうし、これを把握する限りよい活動力が生ずるであらう。この意味に於て、行政の企劃と執行との問題は、人の能力を發揮し、惹いては國家の總力を擧げるに喫緊な問題であると云はなければならない。

（福岡、昭和十八年二月十二日）

(1) 拙稿「一般組織論」法政研究第一二卷第一號第二頁以下
(2) 同上、第九頁以下
(3) 同上、第二六頁以下
(4) Stöhsel u. Stenger, Die neue bayerische Gemeindeordnung, 2Bd. 1929.
(5) 拙著「地方自治の基本問題」第三八三頁以下
(6) 笠原正志氏「帝國議會解散史」
(7) 毎日新聞（東京）昭和十八年一月三十日、
(8) 市政週報（東京市）第一七七號（昭和十七年九月十二日）
(9) 朝日新聞（東京）昭和十七年十一月十八日