

一般組織論

宇賀田, 順三

<https://doi.org/10.15017/14412>

出版情報 : 法政研究. 12 (1), pp.1-78, 1942-01. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

一 般 組 織 論

宇 賀 田 順 三

- 一、は し が き
- 二、組 織 序 論
- 三、組 織 原 則
- 四、國 家 組 織 の 發 展
- 五、む す び

—

我が國の當面の問題は國防國家建設である。唯々國防國家建設の手段は、軍事、經濟、産業、法律、政治、文化等の範圍に亘つてそれ／＼の立場からこれを考へる事が出来る。特に我が國に於て、國防國家建設の爲に最も基本的であり、その如何なる領域に於ても缺くべからざる問題は、これを如何に組織するか、如何なる組織を持

つべきか、所謂組織問題である。

例へば、食糧配給の問題を始め、生活必需品配給の問題に就て見ると、我が國に於て痛感するのは、食糧配給組織、又は、生活必需品配給組織の缺如せる事である。従つて、食糧品、生活必需品の貯藏は、必ずしも國民生活の需要に應ぜざるものは云ひ難いが、然しながら、配給組織の缺陷は、國民をして必要以上に、食糧品、生活必需品に對して不安を持たしめてゐる。斯くの如きことは、ひとり食糧品、生活必需品の領域に止らず、社會の多くの領域に於て『組織なき生活』として直面する所である。

然るに、我が國に於ては、一面、『組織よりも人』といふ考へ方がある。この見解を維持する者は、凡そ活動の重點を『組織よりも人』に置いて居る。従つて、その人に宜しきを得るならば組織の如何を問はない。一種の所謂英雄主義的思想であり、いはゞ英雄を待望するの考へ方である。此の考へ方には一つの眞理を見出す事が出来るが、然しながら、かくの如き考へ方を是認するには先づ其の所謂宜しき人を前提としなければならぬ。人あつての活動である。人なくんば活動は停止されるのみならず却つて混亂する。凡そ人類の生活に於て、混亂紛争の状態程悲しむべき事はない。則ち、人類生活に最も望ましい處のものは秩序である。蓋し、組織は形式的意味に於ての秩序である。従つて、組織を確定することは秩序を確立することである。換言すれば、その人の如何を問はず、假令その人の宜しきを得ざる場合に於ても、その活動を停止せしめず混亂せしめず國民の生活を全うせんとする處のものが組織である。

此の故に、組織論は如何なる領域に於ても最初にとり上げられるべき問題である。特に、國防國家の建設に於ては、秩序を維持することが基本的問題である。従つて、この場合に於て、言論、出版、集會等を始め、人の自由なる活動を拘束するの手段がとられることは元より當然と云はなければならぬ。唯々問題であるのは、斯くの如き組織に於て如何なる組織原理が採用せられ、又如何なる組織體が實現せられ、又如何なる組織體が最も望ましいかの問題である。

本稿は、之等の組織體の問題を取上げ、所謂、組織原理を考へ、從來見られた組織體の批判をなして以て、何處に良き組織體があるかの問題を考へることゝしたい。従つて、問題の取扱方はひとり行政組織體のみを考へないで、廣く一般の典型的な組織體に就て考へて見たい。一般の典型的組織體と云へば、それ々の立場に於てその見る處を異にするであらうが、此處に於て特に取上げて見たいものは、組織體としての國家、則ち政府であり、これに次いで、軍隊、教會及び産業團體である。元より、之等の組織體はその一つを見ても大きい問題たるを失はないために、此處に於てはそれらの組織體中特に政府組織の基本的部分に觸れるに止めよう。

二

組織とは何であるか。(1) 此の間に對しては從來多くの答へが爲されてゐたが、其の多くは殆ど等しい觀念を持つて居る。これを例へば、組織は一つの共同的目的の達成の爲めの人類團結の形態であるとしてゐる。もとよりか

ゝる定義は人類團結の總ての形態が相等しいと云ふのではない。何となれば人類團結の總ての形態はその目的又は動機が異なるに従つて複雑多岐であるからである。人類のあらゆる目的、動機を討究するは容易でない。しかし乍ら團結したる人類の行動を呼び起す動機そのものは組織のうちに表現されなければならない。この場合、かくの如き形態はその目的に従つて異なるものである。そこで假りに人類が共同的目的を有するにしても、その之が達成の爲め的手段は必ずしも相等しいものではない。かりにその手段が相等しいものありとしても、その之を實現する場合には必ずしも相等しき活動力を持たない。例へば、此處に一つの國家が平和的目的を持つて存在する場合に、この國家は平和的目的を持つ他の國家と共同的目的を持つものと見る事が出来る。然しながら、如何にすれば平和的目的を達成することが出来るかの手段の問題に至ると、この平和的の二つの國家は必ずしも同一の手段を持つものではない。かりに同一手段を持つものとして、兩國が共に飛行機、潜水艦又は、機械化部隊を備へる時に現實に之等の武器を行使するに於ては或は全く異なつた状態に於てあるであらう。斯くの如きは、兩國がたとへ共同的な平和的目的を有するにしても、その之が目的及び動機、並びにこの目的及び動機の下に構築されたる組織そのものが異なる處があるからである。即ち、兩國は共に平和的目的達成の國家であるにしても一つは現状の平和を維持する事を目的となし、一つは更により良き平和を樹立する事を目的とする場合には、其處に根本的に異なる組織體がある。が何れの場合に於てもこの組織體を如何に構築すべきかは最も基本的な問題である。

元來、一つの組織は純粹に一つの過程として取扱ふことが出来るであらう。之は二つの關係を意味して居る。

一つは此の純粹な過程を創造し、且、之を利用する處の、々に對してであり、その二つは此の純粹な過程の目的に就いてである。組織論の研究は、此の純粹なる過程としての組織體を研究するものでなければならぬ。然るに、例へば、心理學者とか社會學者は組織の形態に就いて間接な興味を持ち、その直接な興味はむしろ人類の動機と云ふ點に集注してゐる。凡そ總ゆる種類の組織體は多く史家によつて研究せられてゐるが、一體、組織の原則が如何なるものであるかに就いては未だに明かにされてゐない。従つて、此の原則を發見することは極めて必要なことゝ云はなければならぬ。

蓋し、組織體の問題は、從來之を國家に就いて云へば、行政即ち管理組織體と殆ど同様に解釋せられた。即ち、組織は管理の形式的部面である。管理の機械である。管理の政策と手段とを實現せしむる處の過程である。

然しながら、組織は、ひとり管理の形式的部面、管理の機械ではなくして、共同的目的を達成するために活動する處の各群の體軀である。それは活動そのものを決定する處の力たり得るものである。従つて、組織體は建築物の單純な骨組みではなく、各種の機能を持った處の完全體そのものである。それは、組織された結合體の活動、發展或は強力な運動を示す處の職能に關聯し、又その共同的目的の爲めに作用する處の總ての原動力である所の同位に關聯してゐる。蓋し組織と管理との關係を考へると、所謂組織に於ける體系はいかなる意義を持つてゐるかの問題を生ずる。元來、組織は手續に關聯するに反し、體系は手續の技術として表示される。その關係から云ふと、組織は管理にほど從屬するものである。管理の技術は、人類關係の點から見れば、人々を指導し刺戟する

所の技巧であつて、それは人類の深い且進歩した了解の上に基礎づけられねばならぬものとして考へられるが、組織の技術は同位的全體に於ける特別の責任又は職能に關する技巧として表れる。組織するものと管理するものととは勿論極めて密接な關係にあることを示してゐる。其の點から見ると、組織するものゝ技術は、論理的に云へば管理するものゝ技術に先行するものである。健全な組織者は、その氣質が指導者又は管理者たるの任務を果すに適任でないが故に、貧弱な指導者又は貧弱な管理者となるが、之に反し、貧弱な組織者は、彼が具體的に何等かの具體的組織を成すに當つては良き指導者たる事は殆んど想像し難い處である。

凡そ總ての組織に於て最も必要なことは、統合せられた利益に基礎づく處の調和的關係である。此の目的を達成する爲には、先づ第一に職責の統合せられた關係が存在することを必要とする。このことは、すべての人々が仕事に於て専心に活動をするに就いて健全な同位關係を必要とする場合に、先決問題として、かゝる仕事の健全な同位關係が必要であることを、示してゐる。そこで、よい組織をつくるの仕事は、先づ有效な管理作用 (administration) に先行するものであることが明かである。管理は常に管理すべき明かな何等かのものを豫想してゐるが、此の何等かのものゝみが組織を補足し得られるのである。此の何等かのものは歴史の示す處に依れば所謂組織力である。蓋し組織は一つの藝術であり、且若干の原則に基礎づけられた技術を持たなければならぬものである。其處で問題となるのは、如何なる原則が組織體のうちに認められるやの問題である。換言すれば、如何なる原則を以つて組織體は組織せられるやの問題である。則ち、如何なる組織をもつてすれば最も望ましき組織體

が構築せられるやの問題である。

元來、組織論に於て既に別に述べた様に、組織を決定するものは當該の組織體に於ける指導精神である。如何なる指導精神を持つかに依つて、當該の組織體の活動が決定されるのである。此の見地から云へば、如何なる指導精神を持つべきやは組織論として最も重大なる問題たるを失はない。然しながら、如何なる指導精神を持つべきかは、それ／＼の組織體に於て獨立に任意に考へられる處である。唯々特定の組織體、例へば學校、教會、軍隊等の如き場合に於ては、それ／＼の組織體の最も良き發達を期待する爲に、それ／＼の組織體に於て最も望まじき指導精神が考へられるであらう。例へば、教育組織に於て如何なる指導精神を必要とするかに就ては教育目的の達成の爲の特定の指導精神が直ちに考へられるであらう。然しながら、その場合に於ても斯くの如き教育を實施する處の國家の狀況に應じて、異なる指導精神を生ずるであらう。例へば、之を我が國の教育組織に就いて云へば、我が國の教育、即ち日本教育が如何なる線に沿ふてあるべきか、即ち、教育組織に於ける指導精神は何であるかに就いては決定的なるものがなければならぬ。もとより日本教育が如何なるものであるかに就ては、多く論争せられる處であるが、日本教育の指導精神は、私見によれば之を教育に關する勅語に求めなければならぬ。教育に關する勅語に於ては、忠孝一念、億兆一心、永遠にその美をなす事に教育の本體ありと宣示し給ふ。則ち、教育組織に於ける指導精神は忠孝一念、億兆一心の他の何物でもない。日本臣民にして永世に億兆一心たり得るは總ての日本人が忠孝一念の大精神に歸一せらるゝが故である。日本人は斯くの如き大精神によつてその

日本の教育が行はれなければならない。此處に、日本教育の指導精神がある。然しながら、このことは我が國に於て具體的に取上げられる教育精神である。もとより、この精神は如何なる地域にあつても、又如何なる人に對しても、施して悖らぬものであるが、さりながら、それは我が國の如き國體に従ふ國にいて始めて主張されるものである。

之は唯一例に過ぎないが、凡そ一つの組織體が具體的に如何なる指導精神を持つべきかは、極めて研究を要すべき問題であると共に如何なる指導精神をもつて最も適正なる指導精神とすべきかは、その指導精神の具現せらるべき組織體を前提として具體的に討究せらるべきものである。此點から云へば、前述の様に教育組織にはその教育組織に適切なる指導精神があるべく、教會組織にはその教會組織に適切なる指導精神があるべく、軍隊組織にはその軍隊組織に適切なる指導精神があるであらう。従つて、その點から云へば、指導精神はその組織體から見れば、極めて主觀的なものと見ることが出來よう。その組織體のある處にその組織體に適切な指導精神がなければならぬ。此點から云へば、一般組織論として斯くの如き具體的、主觀的問題を取上げることが必ずしも適當と云ふ事は出來ない。一般組織論に於て論究しなければならぬ問題は、如何なる組織體にも適切に、如何なる組織體にも適應し、如何なる組織體にも具現する處の客觀的原则の問題である。斯かる原則は、如何なる組織體にも缺くべからざるものであり、又斯かる原則なしにはいかなる組織體も構築し得られざるものである。此點に於て、組織體に於ける斯かる原則は客觀的であると云ふことが出來よう。組織體に於ける客觀的原则を明ら

かにすることは、組織體そのものゝ本質を把握することに於て極めて緊要である。

- (1) 元來、組織問題は嘗て思想的問題として取上げられ、それらの立場の學者に依つて屢々論議されたのは餘りにも著名なことである。(Bieligk F., Die Organisation im Klassenkampf. 1931. Compté-Morel, Grand dictionnaire. 1924. p. 574.) しかし乍らこれに取上げる組織論は公共秩序に於ける組織問題であり、従つてそれは公的組織を前提とするものである。この立場に於て組織を論じたものは少くない。その主たるものとして、Mooney and Reiley, The principle of organisation. 1939; Gulick and Lurwick, Papers on the science of administration 1937; Willoughby W. F., Principles of Administration. 1927. 特にその第八十一頁以下、White L. D., Introduction to the study of public administration. 1929. Pfiffner J., Public administration. 1935. 本稿に論ずる處は主としてマイナーの組織原理に據るものである。
- (2) 拙稿「行政組織論」法政研究、第八卷第二號—第二頁以下
- (3) 教學局編「日本諸學振興委員會研究報告第十篇(教育學)」

三

組織體に如何なる客觀的原則ありや。

(一) 第一原則は、同位原則 (the coordinative principle) と云ふことが出來よう。同位とは、共同目的を達成する爲めに行爲の結合を計る目的を以て、集群の努力を整備することである。實に、同位は組織原則に於ては、その第一に位すべきものであり、その他の諸原則はすべて此の同位原則のうちに包括せらるべきものである。他の諸原則は、同位原則をして作用せしめ同位をして有效ならしめる處の原則であるに過ぎない。即ち、同位そのも

のは總ての組織原理を包括するが故に、組織體のすべての目的がその内部構造に關聯する限り、同位原則は組織體のすべての目的を示すものである。組織は内部的目標と外部的目標を持つてゐる。外部的目標は集群を共に集める處の目的又は利益に従つて何等か異なるものを持つが、之に反し、内部的目標は常に同位的な意義を持つてゐる。外部的目標は繼續的ではないが、内部的目標は繼續的である。此の内部的目標は組織せられた力であり、又かくの如き組織力に缺くべからざるものである。

同位原則を此點に於て説明すれば、同位原則の中には、第一、權威、第二、相互扶助、第三、教養、第四、規律が認められなければならない。

(4) 第一の權威の點から見ると、同位は組織體のすべてを包括する所の第一の原則であるが故に、それはそれ自身の原則と基礎とを、權威即ち最高同位的權威のうちに持たなければならない。總ゆる組織形態に於て此の最高權威は常に存在しなければならぬ。しからずんば、いかなる同位的努力に對しても指導し得ないであらう。權威なる觀念は、もとより、專制の觀念と異なる。眞のデモクラシーの場合に於ても亦權威はなければならない。

權威は、如何なる組織體をとるに於ても、總ゆる同位の源として考へられなければならない。それは、全組織體を通じて存在するものである。唯此の意味に於ての權威が何處にありやと云へば、それはその組織體の成立機構に於て異なること云はなければならない。例へば、デモクラシーの國に於ては權威は人民と共にあり、ワイマール憲法第一條に於て示す處の國權は人民より出づるとはこの思想を云ふものである。

又區別しなければならぬのは權威と指導との關係である。最高同位的權威は、論理的に云へば、それが組織を作出する處の同位力たるが故に、指導に先んずるものでなければならぬ。之に反し、指導は常に組織を前提とする。指導すべき何物もなかつたならば一人の指導者もあり得ない。勿論指導者はその得たる權威を行使しなければならぬばかりでなく、所謂專制時代に於ては、指導者は常に此の最高同位的權威をその手中に把持してゐた。然しながら、そのことは決して權威と指導とが同一なるものであると云ふことを示すのではない。

又他の點から云ふならば、權威と力とは相等しいものではない。力はその精神的意義に於ては何物かを成す能力を云ふものであり、明らかに各人の所有する所である。一つの組織體の力に就て考へて見れば、此の力は同位的努力によつて集括されたるものである。之に反して、權威は正義である。權威なる觀念は、いはゞ道德的權威なる觀念によつて示すことが出来る。何となれば、それは組織體の中に合理的に内在するが故である。此の意味に於て組織體に於ける同位原則に於ては先づ權威の問題が取上げられなければならない。

(四) 第二には、相互扶助である。相互扶助なる觀念は所謂利益社會を前提として考へられるものであるが、此の利益社會は總ゆる組織體の適正なる基礎を成すものである。此の利益社會の成立の爲の基礎になるものは利益の相互關係である。利益の相互關係は相互の義務を含み、それは相互扶助への負擔を命ずるものである。然しながら、かくの如き相互扶助への負擔は、組織體に於ては一般的であり、又絶對的なものである。又斯くの如き相互扶助の觀念は同位原則の中にあつては道德的意義を持つものと云はなければならない。凡そ、國家であれ、宗

教であれ、軍隊であれ、産業であれ、總ての組織體は人類のな最も良き相互扶助の精神を備へなければならぬ。元來、組織體の形式的技術の問題は從來注意されてゐなかつたが、その人性論的問題に就いては充分論議されてゐた。この論議に於て、相互扶助をなすべしといふ負擔の問題は、協同、統合、職能等の用語を以て論じられてゐたが、それらはすべて同位の形式的及び人性論的部面の問題である。そこで組織體は人々の所産であり、又組織されたる形態のうちに形式的に存するすべては精神的基礎の上にあることを知らねばならない。

眞の同位關係は、特定の目的を達成するための現實的利益社會に基礎を置くものである。現實的である處の利益社會は客觀的意義に於てあるのではなくして各人の良心のうちであり、各人の了解した現實的社會を通じてのみあるものである。それは組織體の構成員が互に了解しなければならぬと云ふのではなくして、各人並にすべての人々が現實的目的は何であるかを了解し、更に組織體に示された各群がこの現實的目的の達成はすべての者の幸福にいかにして又何故に必要であるかを了解しなければならぬことを意味してゐるのである。實に、利益即ち共同利益の相互性は、人類の良心に關する限り、利益の一致を形成するものである。従つて、組織體に於けるすべての群の利益の眞の統合を達成するための唯一の明かな手段は、各群のすべての人々をしてこの利益社會を一層明かな現實として認識せしめることである。かくの如き心理的同位に於ける各分子は全内部的關係の達成に緊要であるが、勿論、これのみに依つては、眞の同位的效果を達成せしめるに必要なすべてを包括してゐない。

(ハ) 第三には教義である。眞の相互利益、相互了解、相互關與の考へ方がある場合でも、組織體の各人がその

目的を深く了解し、目的達成の方法を實際に注意することは必ずしも容易でない。が、これをして容易ならしめるには、教義に接することが緊要である。教義といふ觀念は宗教的であるが、事實はより廣汎な意義を持つ。教義は元來の意義に於て、目標を明確ならしめることである。例へば、宗教團體の目標は信仰に基礎づけられ、産業團體の目標は奉仕に依る餘剰取得にある。いはゞ、教義はその原始的意義に於ては目標と同義語である。しかし、ある目標に到達するに必要な行動に就て考へてみるに、教義なる意義は具體的には更に第二の意義に於て理解されることが重大である。即ち行動に於ける教義は組織體の何人もこれを知るばかりでなく、これを感得しこれを吸収し竟に教義に示されたその空氣のうちに生き、且その行爲のすべての導きたらしめるまでになるものである。例へばスポーツに於て、その第一の目標は勝つことであるが、勝つために必要な手段即ちその具體的行動に就てみるに、この場合には具體的な教義があらはれてくる。それは努力の同位である。この努力の同位こそすべてのスポーツに於ける勝利を得るに不可缺である。この場合に於て努力の同位は各プレーヤーが共同の目的のために彼等の努力を結合することである。所謂チームワークがこれである。この意義に於て同位的努力は具體的行動に於て教義の内容をなすものである。

(二) 第四には規律である。何等かの目標を追求するに必要な組織化された能率を確保するには教義を必要とするが、更に最も健全な教義を十分に適用するには、組織化された規律を必要とする。組織化された規律は命令者に依つて課された命令的規律以上に樞要なものがあるが、しかし、命令者が自らに課すべき規律はより以上に樞

要である。何となれば、命令者が自らに課する規律は眞に組織化された能率を確保するに最も必要であるからである。上層に於てかくの如き自律がなかつたならば、命令の下るいづれの場合に於ても組織化された能率を期待し得ないであらう。そこで、これらの諸點を通じてみると、前述したように、組織の強化はその指導精神に依つて決定され、その指導精神は、そのこれが達成に必要な目的と手段とに依つて決定され、その手段は組織精神の生長し生存する教義を含むものである。即ち、いかなる組織體もその指導精神のみでは生存し得ない、と云はなければならぬ。

(二) 第二原則は、階梯原則 (the scalar principle)⁽²⁾ である。同位はその本質に於て最高同位的權威を含んで居るが、この同位は上層部から全組織體を通じて作用する所の形式的過程であり、此の過程は具體的であり、又如何なる組織に於ても明かに認められるものである。

階梯原則は所謂組織原則であり、一般の組織體に著しく見られる處である。凡そ一つの階梯に於ては多くの等級又は若干の段階があり、それは組織に於いては職責の段階となつてゐるが、かくの如き段階を形成するのはその異なる職能に依るのでなくして權威並びに之に相當する責任によつてである。斯くの如き階梯又は連鎖はひとり政府、軍隊、教會、産業團體等のみ特有なものではなくして多くの團體に於て見られる處のものであるが、唯々斯くの如き政府、軍隊、教會、産業團體等は所謂階梯連鎖がより長いと云ふことに於て他の組織と異なるのである。例へば、此處に二人の人があれば、自ら上司及び從屬者の關係を生じ、此處に階梯原則即ち階級原則を生

するに至る。この連鎖が同位の一般的過程を形成し、之に依つて最高同位的權威が全組織を通じて有效なるに至るのである。斯くの如き階梯原則はそれ自身の原則、過程並びに効果を持つて居る。即ち、指導、授權並びに職能決定がこれである。

(イ) 第一に、組織に於ける指導にあつては、二つのことが根本的意義を持つて居る。其の一つは、最高同位的權威に關することであり、他の一つは、階梯過程の他の二つの授權と職能決定に關するものである。

指導は權威を代表する。指導は指導を行ふ爲に必要な權威を有しなければならないが、然しながら權威と指導とは、必ずしも同一なものでない。唯、從來又現在最高同位的權威はそれ自身の指導を行つた組織であり、又行ふの組織であることは確かである。即ち、權威と指導とがあたかも同じく見られて居つたのは總べて絶對主義的形態の特色であり、従つて古い專制的國家に於て常に現はれる處であり、又最近に於ては、所謂全體主義的國家に於て屢々見られる處である。又指導は權威が自ら行動に入らんとする場合にとらんとするの形態であり、それは階梯過程の決定的原則である。確に、有力なる指導の重大であるといふ事は、組織體の成長と共に増大するものである。斯くの如き組織體の成長は、組織の原理が何であるか、又之を適用するには如何にすべきかを十分に認識する處の指導者を要求するが、しかし乍ら、素質の點に於て指導者は組織者の能力以上のものを持たなければならぬ。組織者の立場から云へば、組織者は先づ指導者の精神的素質を備へなければならぬと云ふことが出来る。指導者の精神的素質の問題は、それ自身同位の精神と等しく肝要なものであり、それは現實的にはこの

行動の行はれつゝある部面でもある。何となれば、或仕事に協力せしめ又その仕事を爲すべき人々を同位せしめるのは指導者に外ならないからである。この故に、指導者は先づ精神力を持たなければならぬ。指導者が精神力を持つ場合には、指導者は常にその集團に影響力を與へるが、然しその指導をして正當ならしめる爲には、集團に對して満足感を與へなければならぬ。このことは總ゆる集團に於て必要なことであるが、特に所謂近代の立憲主義に於ては、特に必要なことである。立憲主義に於ては良き政府を求め、悪しき政府から逃れようとする考へを持つに至るが、悪い政府即ち悪い指導者に對しては總ての者が一體となつて之を防禦しようとし、遂にその指導者を變更しようとするに立憲主義の特色がある。指導者をして固定せしめないこと云ふことがこの意味に於ての立憲主義の特色である。

(四) 第二に、授權即ち權威を附與すると云ふことは、より高き權威者によつて特定の權威を附與することである。此の言葉の意味に於ては二つのことが含まれる。

第一は、權威の附與せられるものは、その任務を遂行するに當つて、上級權威者に對し責任を負はなければならない事である。が、一面上級權威者も亦下級者がその任務を爲し得られる様に責任を持たなければならない。實に此の授權の原則は形式的組織體に於ける總ての行動の中心を成すものである。授權は具體的な權威又は指導の必然的な關係として組織體に現れて來る。それは上司と從屬者との關係の中に内在するものであり、目的物が一人以上の組織された努力を必要とする時には指導が責任を伴つて存在し、又完全に組織せられた結合體に於て

は常に直面してあらはれる。

第二の點は、授權は常に權威を授けることを意味すると共にそれ以外の何物でもない。即ち、權威は人に對する支配の關係に於て現はれるが、それは組織に於て必ずそうなければならぬのでない。權威を授ける場合には、これに依つてなすべき責任を實行しなければならぬ。即ち、授權のある處必ず責任がなければならぬ。又下級の者がそれ／＼の任務を遂行し得る様に指導者が責任を負ふことも十分考へられなければならない。指導者は指導者の責任を常に考へなければならぬ。即ち、指導者は何を爲さなければならぬかと共に、更に如何なる責任を負はなければならないかを考へなければならぬ。換言すれば、指導者は理解力を持たなければならぬ。従つて、眞の指導者は先づその最初に何が欲せられてゐるかを知らなければならぬと共に、又指導者は始めからその終局の目的が何であるかを見るべき出来るように、その欲せられてゐる所を明かに知らなければならぬ。斯くの如き知識は、指導者に基本的なことである。指導者は總ゆる智力を集注せしめ集團の總ての人々が完全に仕事を成し得られる様にしむけなければならない。斯くしてこそ、初めて指導者は共同目的達成に於て他のすべての職能と共に各々の職能を同位せしめることに依つてその任務を果すことが出来るのであり、かくて此處に眞の指導者を豫想することが出来るのである。組織が益々成長して直接に指導を可能ならしめる場合には授權は更に再授權を必要ならしめる。即ち、指導者は己自らに類似したものに對して更に權威を附與するに至る。斯くの如く再授權の行はれるのは所謂階梯連鎖が廣くなり、組織が擴大せらるゝに至つて益々見られる處である。

更に階梯連鎖の長さが長くなればなるに従つて、又組織が擴大すれば擴大するに従つて、同じ再授權の原則は全組織を通じて見られなければならない。即ち、再授權されたものは常にその任務を遂行するに當つて直接上司に對して責任を負ふべく、上司も亦之をしてその任務を遂行し得られる様責任を負ふべく、此の關係は遂に最高の指導者にまで繼續し、最高の指導者は全組織に對して責任を持たなければならない。こゝに於て、上司が權威を己自らに類似するものに附與する場合に於て、授權者を如何に定むべきかの問題を生ずる。此の際に如何なる再授權者を任命するかは上司に於て重要な問題である。特に再授權者たる者が高度の授權を必要とする場合は尙更である。そこで、上司がその從屬者に對して如何なる方法で授權すべきかの問題を生ずるが、これは極めて重要であり、更に進んで云へば、權威を如何にして附與するかの方法に依つて眞の指導者なりや否やを定めることが出来る。指導者が其の權威を附與する方法は三つの形態がある。

a、第一は、指導者が己自らの權威を極めて簡單に附與する場合である。斯くの如きいはゞ名義上の指導者は若し出來得べくんば己自らの固有の責任をも附與しようとするものである。斯くの如き指導者はその權威のみならずその責任及び義務をも從屬者に與へんとするものであるが故に、勿論眞の意味に於ての指導者ではない。

b、第二は、自らの權威を附與するに簡單であり、その必要ある場合には何時でもこれを附與するが、然しながら附與し得ざる處の唯一のもの、即ち、己自ら固有にある權威並びにこれに依つての責任があることを認識する處の指導者である。従つて、斯くの如き指導者は、自らの仕事の命するまゝに、如何なる責任を負はしめるか

を考へて居るが、然しながら、斯くの如き場合にも指導者が固有に持つべき處の責任に就いてはもとよりこれを忘れない。斯くの如き指導者は本來の組織者であり、生來の組織者である。組織力ある者は共同目的の達成に於て集團的力を高めるには組織原理を如何に適用すれば良いかを知るものである。

c、第三は、他の二つとは著しく異なるばかりでなく組織の成長の爲めには最も大なる障害ともなるが、時には如何ともし得ざるものでもある。此の種の形態は自らの力の範圍内にある如何なる仕事を達成するに於てもこれに必要な力を何人にも附與しないものである。即ち、この種の人は他人の能力を利用するの力に缺けてゐるが故に、組織者としては全然不十分である。又或場合に於ては自らの責任を他に分たなければならぬことがあつてもこれ等の責任を完結する爲めに必要な授權を常に出来るだけ差し控へ、出来るならば、自動人形に依つて仕へて貰ひたいとさへ考へてゐる。従つて、斯くの如き極端な者にとつては、如何なる者に對しても具體的權威を附與することは、この世の中で最も難しいことである。そこで個人的に爲し得られるいかなる仕事に於てもその仕事の一部分を他に授けることを知らないし、又學び得ないが故に、遂に蓄積せられたる責任の下に滅亡するに至ると云ふ悲劇が屢々みられるのである。

以上の三つが授權の形態である。これを要するに授權の發展過程を見るに、所謂指導者が權威を授けるに當つては或は下に或は上に或は外に或は直接又は間接に行ふのを見ることが出来よう。即ち、授權の總ての形態に於て、授權は一般的に一つの原則を持つて示されてゐる。此の原則を考へることがなかつたならば、如何なる組織

もその職能を決定することが出来ない。

(ハ) 第三に、階梯原則の有効なる一つの原理は職能決定である。職能決定の原則は所謂職能主義と同一なるものではない。即ち職能決定は總ゆる職能を示す處の組織に於ける形態であるが故に、總ゆる職能に先行するものである。それは階梯の一形態であり、之を通じて指導者が自らの從屬者に對して自ら特別の仕事を與へるものである。實に職能決定と職能との區別を明かにするには、この點を知ることが必要である。即ち、職能決定は全階梯過程の終局目的である。そこで此の意味に於ての階梯原則は同位の過程の形態であり、職能原則は同位の効果的形態である。従つて、この階梯的過程に於ては職能的效果を發生せしめる處の若干の終局的形態がなければならぬ。然らずんば過程と効果との結合が不可能であるからである。即ち上司が從屬者に對して何等かの職責を授ける時にその從屬者の職能を決定しなければならない。此の職能の決定は全階梯的過程の終了であり又目的である。此の種の關係は總ゆる組織に於て考へられる。例へば唯二人の連鎖に於てのみある小さい然しながら完全な組織に於て指導者と從屬者との關係を見れば先づ其處に職能を決定することが第一である。組織が成長し連鎖が擴大される時に此處に再授權が現れて來る。斯くの如きことは過程の發展であるが、しかも常に同一の過程であり、職能の決定は常にその目的であると云はなければならぬ。

斯くの如くして見れば、階梯原則は組織體に固有の過程であり、これを通じて權威即ち第一義的同位原則が全組織に透徹するものである。従つて、此の原則は指導を通じて作用し、次に階梯連鎖に於て從屬者に對し權威を

授けるといふ働きをなすものである。何れも此の過程に於て終局の目的となるものは職能の決定であり、職能の決定は總ての職能に先行するものである。

(三) 第三原則は、職能原則⁽³⁾ (the functional principle) である。職能の用語の中には各異つた職責のあることを意味して居る。従つて、此の點に於て職能原則は先に述べた第二の階梯原則と明かに異なるものがある。之を例へて軍隊組織に就いて云へば、陸軍大將と陸軍大佐との差異は階級の差であり、従つてそれは階梯的であるに對して砲兵士官と歩兵士官との差異は職能的であるが、この場合に於てはこれ等の職責の中に明かに區別せらるべきものを見ることが出来る。元來、職能なる用語は履行又は執行の行爲を意味して居るが、それは組織に現れる時には最高權威者に對する何等かの活動を示してゐる。従つて、組織に於ける職能を見る場合には職責の相異なる處の職能的差異を明かにしなければならない。

職能は與へられた目的を達成するに必要な手續きに従つて極めて多岐多種である。職能が極めて多岐多種であることは、各々の組織體に於てこれを見るのが出来るが、問題であるのは、これ等の異なる職能が共通性を有するや否や、即ち總ての職能を含む處の一般的職能原則がありや否や、若しありとすれば、階梯原則に於けると同じようなことが考へ得られるや否や、と云ふことである。従つて、こゝに職能原則を明かにすることは必要なことである。

(イ) 第一に、職能主義に關する原則に就いて見れば、總ての組織體に於ては、或はその目的を定める職能、或

はその目的を達成せんとする職能、或は既に定められた手續に従つてこれを判定するの職能がある。これ等の職能は所謂決定的、適用的、判定的職能であり、何れも或は原則、過程、效果に關聯するものであり、國家又は政府に就いて云へば、立法、執行、裁判の職能である。これ等の原始的な一般の職能は何れも組織體の同位原則並びに階梯原則を想定するものであるが、然しこの關連は、所謂專制主義的國家の形態に於ては最高同位的權威が常にそれ自身の指導を行ふことに依つて、不明瞭になつて居る。此の故に、これらの原始的な一般の職能は各々最高の立法者、執行者並びに裁判官の三重の假裝をして現れるのが常であり、又、職責の附與の點に就ては職能的區別をつくつてゐないものである。

然しながら、立憲主義的國家に於てはこれ等の三つの職能は分離して存在する。これを米國の憲法組織に就いて見るも人民は立法者を選擧し、又最高の執行者を選擧し、又或州に於ては裁判官をも選擧する。人民が直接裁判官を選擧せざる場合に於ても裁判官は所謂間接的授權として其の任命を受けなければならない。立法的職能はそれが常に集團的性質を有するが故に他の場合よりも一層單一的に結合してあらはれてゐる。裁判職能はその組織體に於ては立法及び執行と同じく階梯組織を取り、高等法院、普通法院又は大審院、控訴院、地方裁判所、區裁判所の如き組織を採つてゐる。然しながら、此の場合に於ても裁判職能に於ては裁判權の再委任を認めない。これは裁判職能から當然認められる處である。又、裁判權に於てはそれ自身所謂發議權を認めてゐない。此の發議する力の缺けて居ることは裁判職能に於ての特色である。立法及び執行職能に於ては最高權威者と雖も發議を

するが、それは立法者及び執行者は謂はゞ最初の一言を發するに反し、裁判官にあつては最高權威者は唯最終の一言を云ふに止るのである。此の故に裁判所に於ての手續は立法府及び執行府に於ての手續と異り、下部へ向かつて進むのではなくして上部に向かつて進むのである。

こゝに、三つの職能に就いて考へて見るに、此の三つの職能の一般性は他の場合に於ても亦現れなければならぬのであつて、これ等の職能の一つをも含まない處の仕事を豫想することは出来ないのである。即ち、爲さんとする仕事は何であるかを決定すること、何事かを爲すこと、既に爲しつゝある事に就いて問題を判定することの三つの職能はすべて同一の仕事に就いても亦現れなければならないのである。斯くの如くして見れば、此の三つの職能が、同一の仕事の中に現れる場合に、全組織體を通じこれが分離してあることを發見することは豫想し難い所である。少くとも此の職能が分離してゐることは相對的であり、従つて之を國家に就いて見るも此の三つの職能が全然分離してあると云ふことは近代國家の政府に於ては多く見られる處ではない。之をアメリカ憲法に就いて見るも立法府のうちに裁判行爲あり、上院に執行官任命行爲あり、執行府のうちに立法行爲あり、相互に結んで存してゐると云へるであらう。要するに三つの職能を完全に分離すると云ふことは組織的效果を理想的ならしめるものでない。即ち、三職能は統合せられたる關係に於てあらしめなければならない。

(四) 第二には、職能の相關である。既に述べた様に、總ての組織者の窮極目的は總ゆる職能を統合的に相關せしめることである。あらゆる職能が眞に相關せしめるにはその基礎を組織原則に置かなければならない。従つて

組織者は總ての職能の中に此の三つの職能の區別あることを知らなければならぬと共に、此の職能原則が組織體に普遍的なものであることをも知らなければならぬ。即ち、組織者は、三つの階梯形態が過程的同位原則を確立する時に、三つの普遍的職能形態は總ての效果的同位原則の基礎でなければならぬことを知ると共に、且これらの職能原則があらゆる仕事にあらはれる時にはこれを識別し、これをしてその相關の基礎たらしめるように爲さなければならぬ。

元來、組織體に於ける職能の問題は極めて古い、又廣い問題を持つて居る。職能原則はあらゆる組織體に常にあらはれてゐるが、現在の産業組織體の複雑な職能は極めて最近の發展である。然し古い組織體に於ても職責の複雑化を見ることが出来る。これはひとり組織體の成長に止らず、人間の知識、特に科學の進歩に負ふ所が大である。往昔は、かゝる知識も乏しく職能の差異も少く又單純であつたが、工藝界の進歩は他の補足的職能を生じ特にこの科學的職能は著しく軍隊組織に就てこれを見ることが出来よう。ここでは、相異なる武器の使用に依つて職能の現實的差異をみるに至つたのである。

(ハ) 第三に、職責を明記することである。すべて各個の職責を明かにすることの重要であることは、組織の道徳性を確保することに於て、人間のすべての經驗のうちに親しい多くの例に依つて示されてゐる。蓋し組織體の各人が、他人の職責に對し誤つて定められた職責を持つてその地位にある場合には、どんな事がおこるであらうか。此の場合に於ては、各人は勿論その職責の解釋を自らしなければならぬが、此の職責を明かにすることが

出來なければ遂に相互の摩擦を生じ同位をして不可能ならしめる。斯くの如き状態は遂に指導者が將來を考へないで當面のことのみを考へる時には一層激しい結果を招くに至る。従つて、若し職責を明かにすることを怠つた指導者はその指導をして無秩序的ならしめ、竟にその目的を到達し得ないであらう。形式的意義に於ての眞の同位は職責を明かに區劃することに依つてのみ効果的であり、かくしてこそ始めて同位はその頂點に於て始められなければならない。それなくしては、頂點に於てすら摩擦があるであらう。かゝる状態では命令者の下に調和を求めめることは無益である。

之に反して、總ゆる職能に就いて職責を明かに定むる處の指導者は形式主義化する恐れはあるが、その結果は寧ろ是認されるものがある。蓋し、一つの仕事に於ける職責を明瞭ならしむることは特に眞に集團的調和を作出するに必要である。調和は受動的であるが、摩擦のない場合にあらはれるものであり、この受動的な調和を能動的な又有效な調和たらしめんとする爲にはもとより多くのことが必要とされる。始め、或る若干の職責を負はしめられた者は唯々此の職責を受動的に果たすが、然しながら、右の者が他の職能との關聯並びに全體の目的に對するすべての關聯を見る時に、彼をして個人的にその目的物に關聯せしめ、又遂に彼をして共同目的に於て受動的關與者から能動的關與者に變化せしめる所の精神的進展を生ぜしめるのである。即ち、組織體の全員が斯くの如き態度を取るならば此處に精神の結合あり、有效なる共同的努力の現はれがある。思ふに職能の形式的相關を爲さしめるのは組織者の任務でなければならない。組織者の仕事は職責を相關せしめる事ではない。

更に進んで、精神を相關せしめることは指導者の責任である。指導者は各人が其の職責を果す様にこれを相關せしめなければならぬ。此の事實は、組織の形式的原則を理解せしめることが如何に重要であるかを示すのである。共同目的を眞に又一般的に了解するのでなければ、眞の有効なる組織體の最終のテストである眞の能動的な水平的相關を實施せしめ得ない。蓋し相關々係から云へば所謂水平的相關と垂直的相關の原則とがある。これ等の二つの形態は階梯原則と職能原則に關聯する。これ等の相關々係を完全に達成せしめるのは指導者の任務であるが、元來、指導は先にも述べた様に組織體に於ける階梯原則を表示する。此の階梯關係は下命者との接觸に依つてのみでは、共同目的並に各人のこの共同目的に對する關係及び各他の個人に對する關係の一般的理解を準備し得るものではない。之に依つて云へば、指導は垂直的接觸を補ふために水平的接觸を作出しなければならないが、かくの如きことの理解は、組織を通じて正しく普及されるであらう。これは階梯的權威に依つてその從屬者に對してのみでなく、自らに對しても亦行はなければならないことである。かくして精神の社會が成就し、協同的效果の眞の力が發展するであらう。

組織に於てそれ／＼の職責が考へられ、それ／＼の參畫が豫定せられる時、この參畫職能は助言即ち協議を意味するに至つてゐる。此の參畫⁽⁴⁾の任務は三つの部面を持つて居る。第一は報告的、第二は助言的、第三は監督的である。

報告は權威者がその決意を爲さんとする時に知らんとする處の總ての事柄に關聯し、助言は斯くの如き報告に基づいた現實的協議に關聯し、監督は執行の總ての部分に關聯する。此の監督を通じて、報告並びに助言は全組織に亘つて活動するに至るのである。權威者が自ら決意を爲すに當つて、總ゆる報告を必要とする場合には命令を發して斯くの如き必要な報告を蒐集せしめなければならない。此の場合、參畫の任務は知識を提供することであり、それは組織せられた力の水平的同位に於ける終局的必要を充たすものである。

そこで問題となるのは、命令と參畫との職能の間に、如何なる區別を見出すかと云ふことである。唯々組織からのみ云へば、參畫の職能は單に協議することであり、命令の職能は下命することに止るが、然しこれだけをもつてしては十分な解釋と云ふことは出来ない。何が故に命令者は參畫者を必要とするか、何が故に命令者は命令を出すに當つて自分自らも亦協議體の中にあらざるかと云ふことが問題である。蓋し總ゆる大組織體に於て下命者がその決意を爲さんとするに必要な報告は、個人的協議者の場合以上に必要なものであるが、かくの如き職能を果たすものは組織せられた參畫者以外の何者でもない。此の點に就いて、參畫の任務に就いて考へて見るなら、參畫と命令との他の關係を知ることが出來よう。こゝに於て、參畫の職能は、何等命令權を有するものでないが、實際的には下命の權威に劣らぬ所の權威を行使することが知られるのである。

命令者は人の權威、參畫者は理念の權威を代表する。即ち參畫者の眞の價値は命令者に對して價値ある處の理念を生み出す力を持つことである。更に全組織に對してこれ等の理念を行はしめる力を持つことである。參畫

者は健全な實行の價値ある理念に内在したこの力を通じて屢々命令者をして一步前進せしめることが出来る。指導に於ける一步前進はその有する命令權に内在する何ものかにも依るがそれと同じく實行の價値ある良き理念を生み出だす指導者の能力に依るものである。

參畫の用語は屢々みられるが、特に軍隊用語のうちに命令と參謀としてみられる處である。この用語は命令と協議職能との區別を明かならしめてゐるが、軍隊組織に於て命令として知られてゐるものは階梯連鎖と同義語であり、命令的權威の一連鎖以外の何ものでもない。しかし、階梯連鎖に於て現實的な一連鎖として認め得られない組織體のいかなる職責も、それは唯々主要の命令線に沿うた測線に附着する所の補助職能であるに過ぎない。このことは、いかなる參畫職能もその依存した若干の關係に於ては命令系統に附着し、それ以外に於ては存在し得ないことを示すのである。參畫的組織に於て、命令系統にあらはれた同じ階梯的段階の相對的部分がありとすれば、それはその附着の事實を示すものであり、従つて、その附着してゐる段階を明かにすることは絶対に必要である。

參畫に就ては次の諸點が問題たり得るであらう。

(イ) 第一に、補助的職務である。參畫は純粹に補助的職務であり、その職能は計畫を立てこれを執行するに當り報告をなし助言をなすことである。唯々計畫の執行に於ては、參畫職務は既に計畫されたプランに關して報告的であり助言的であるが故に、その意味に於て監督的である。従つて、この場合に於て、參畫職能は、その職能

に固有に附着した命令權を有してゐないが、命令者の名に於て常に行動するに至るのである。そこで、命令と參畫との混同を避けるために、兩者の差異をみるに、兩者の差異は、命令者が行ひ參畫者が考へる點にあるのでなく、參畫は形式的組織の一つであり、協議的職能たることに於て階梯的命令權と異なる點にあると云はなければならぬ。既に述べたように、プランを計畫し決定し實行すると云ふ三つの職能はいかなる組織に於ても分離して存在するものでないが故に、各個の參畫が命令職能と完全に分離してあると考へることは豫想し得られない處である。例へば、ある部局の長官は組織に奉仕する點に於ては全體として參畫的であるが、その部局の範圍内に於ては命令權を有しなければならぬ。そこで、部局は組織的に云へば命令的職責と參畫的職責とを併せ有し、部局長官は首腦指導者に對しては助言的であるが、彼自身の特殊職責を果たすに就いては、命令權を有するものである。かくの如く首腦部が部局的に職能化してゐることは組織に於て一般にみられる處であり、それは參畫部として取扱はれてゐるもの、補助的命令職能を有するものと云へよう。しかし、かくの如き職責の起原を歴史的にみると、それは、元來、ある報告的、助言的職務から生じたものであることが知られるのである。

(四) 第二、參畫的發展である。參畫の職能はその組織の異なるに従つて多種であるために、參畫職能的發展は注目されるべきである。既に述べたように、職能に於ては常に三つの原始的形態即ち決定的、適用的、判定的形態があらはれるが、それは嚴格に技術的にみれば人類の知識の進歩と共に發展するものである。參畫職能に就ても亦同様である。技術的な參畫職能は元來軍隊組織に於てみられたが、異つた命令職能の存する場合にはそれに應

じた參畫職能があつたわけである。參畫職能はいかなる組織に於ても古今を通じあらはれてゐたが、この場合の參畫職務は集團的協議の形態であつた。參畫職能が最初、集團的性格を持つてゐたことは當時かゝる參畫に於ける集團性が要求されてゐたためである。しかし、原始的指導者は、未だ技術的知識が殆ど又は全くなかつたために、技術的協議を必要としなかつたのである。唯々その必要としたのは人類のよい經驗から來た廣い智慧のみであつた。この廣い智慧の助けを借りて、指導者は自らの周圍にある集團的協議に依存してゐたのである。

又、參畫職能はその時代と條件とに依りその形態を伸縮し變更せしめるといふ不斷の働きがあつた。例へば、古代ローマの元老院の如きは、始め單純な助言的職能を持つに止り何等立法的權威を持つてゐなかつたが、次第に命令的權威を有し竟に最高の權威者たるに至つた。これに反し、參畫職能はその參畫職責の變遷にも拘らず、尙原始的性格の儘に存続するものがある。例へば、英國の樞密院の如きこれであつて、それは元來主權者の集團的助言的協議體であり、現在でも尙理論的にはその儘に存置されてゐるが、しかし、英國樞密院の特殊的发展は別個の内容を有するに至つた。即ち、樞密院に於ける比較的近代の委員會は所謂内閣として知られ、別に樞密院そのものゝ會合は唯形式的、儀式的なものたるに止るに至つた。又、軍隊組織に就てこれをみれば、始め參畫職能は個人的なものであつたが、次第に局部的、同位的に發展した。これは戦争の持つ特性から來たのである。即ち、往古の戦争は、司令官の直接に目の届く範圍に於て行はれたために、參畫部も亦比較的少數で足りたが、戰術及び武器の發展と共に、參畫部の人員及びその重大性も増加し、參畫部の同位的關係は命令的意義を有する

に至り、竟に近代の参謀本部を生ずるに至つた。それは眞に助言的會議體であり、部局的であるが、常に一體となり、すべてのプランに助言し、その執行を監督し、全行動を決定するの職能を持つてゐる。

これらの参畫職能の變遷をみるに、この變遷を通じ二つの原動力をみる事が出来る。その一つは、常に参畫原理として存在し、何等かの形態で作用してゐるもの、他の一つは、命令と参畫との間に於て常に不斷の動きをみせてゐるものこれである。この命令と参畫との變遷關係に於て何等か明かな循環關係ありや否やといふに、それは近代産業組織に於て既にあらはれてゐる。即ち、それは中央集權か又は地方分權かの孰れかに向かふといふ傾向を持つた授權原則の適用のうちに示されてゐる。

(ハ) 第三に、命令と参畫との關係である。命令と参畫との心理的關係をみるに、そこには指導心理の廣い部分があることが考へられる。指導者は命令を發する首長であり、あらゆる組織に於て眞の闘争力を示すものであり行動に於て強力である許りでなく、行動に先行する企劃に於ても亦強力でなければならぬ。この點に於て参畫職責を價值づけるには、参畫部に依る協議を充分に評價するに足る指導者の存在を前提とする。各個の参畫員は各々の参畫職能に關する特別の地位にあり、他の参畫員のそれと相互に關係を保たなければならぬが、各参畫員の職責は完全な参畫職能に於て他と同位しなければならぬ。これに反し、命令的指導者は終局の同位者である。指導者は参畫上支持の技術を、又参畫部の各員は命令の技術を各々知らねばならないが、指導者は假令参畫的能力があつても参畫員に代るべきものでない。指導者は事を決し事を始めると共に、参畫員をし

て依頼せしめるに足る態度、性格及び知識を持たなければならぬ。

指導者が何故に参畫を必要とするかは殆ど云ふを要しない。即ち、近代生活は極めて複雑であり、これを反映した所のすべての組織體は、考ふるべき多くのことを持ち、指導者をしてこれに決定を與へしめるには殆ど困難な狀況に於てある。假りに指導者が單獨にこれらの決定をなさなければならぬにしても組織された参畫部がすべての意見と資料とを提供し、以て指導者をしてこれを容易に決せしめるようにすることは避くべからざることである。この點に於て、参畫部は執行部の擴大であり、それは指導者を助けて指導者のすべてのプランを立案し實行するためのより多い目、耳、手でもあるのである。

そこで、指導者と参畫部との關係を見ると、既に第二の階梯原則でみたような指導者の三つの形態をみることに出来るよう。

a、その第一は、参畫部に餘りに多く依存する指導者であつて、自らの考へを考へるに際しても亦他に依頼する傾向のあるものである。かくの如き指導者は過去に於ても亦特に國家、政府の組織體のうちに屢々みられた處である。例へば西歐の君主國家に於てはかくの傾向が特にみられ、参畫部が次第に部内の命令權を收め、竟に所謂僚政政治を招いた如くこれである。或は又参畫部の一員が次第に指導權を收め前任の指導者は唯々名義上の指導者たるに止るに至つた如くこれである。

b、第二は、近代の組織體に於て屢々みられる處であつて、自己の力を信じ参畫部の協議に耳を貸さない指導

者である。この種類の指導者は非常な天才を示さなければならぬのであつて、ナポレオンの如き者のみがかくの如き指導者たり得るのである。しかし、かくの如き指導者が長期に亘つて存在すると、組織された能率は破壊せられ、参畫職能は萎縮するに至るであらう。

c、第三は、第一と第二との中庸を行く指導者であつて、命令と参畫との均衡をとるものである。従つて、かくの如き指導者に就ては、茲に述べるに及ばない。

(二) 第四に、参畫職責である。有效な参畫職責に於ては二つのことがなければならない。同位と滲透とこれである。参畫に於ける同位の必要であることは既に述べた處であるが、参畫に於て同位なくしては、唯々協議の混亂があるのみである。命令者が参畫から求めるものは指導者の決定をして健全ならしめる處の完全な相關關係である。軍隊組織に於てはこの關係が所謂参謀本部の形態であらはれてゐるが、ここでは同位が充分に行はれてゐる。同位は健全な参畫の進行上必要な方法であるが、同時に又、知識を滲透せしめることはすべての参畫行動の究局的目的である。参畫職責は首腦指導者のためにのみ存するのではなく、階梯連鎖に於ける從屬者にとつても亦すべてのプランを實行するに於て必要なことである。完全な統一的組織を確保するためには、眞に知識の滲透した所の水平的同位がなければならぬ。このことを充分に知つてゐる指導者の下に働く者は、その目的並びに過程に就ていづれも感激と教訓とを感ずる者である。一つの組織のいづれの部分に於ても眞に知識が滲透するには元よりそれ自身一つの組織を持たなければならない。軍隊組織に於てはかくの如き知識滲透のための同位組織

がとられ、完全な參謀部が各分團の下部に配屬され、各個の參謀職能がより小さい命令單位に配屬されてゐる。執行の範圍に於ける知識に依る奉仕は、參畫の監督的部面としてあらはれてゐるが、かくの如き場合に於ての監督は寧ろ點檢と云つた方が適當である。何となれば、點檢の用語のうちには或は活動し或は監督するの職能を含むからである。又知識に依る奉仕に就ての他の部面をみるに、指導者も亦その從屬者に必要な問題を告げるが從屬者も亦指導者とその執行に際し知らなければならぬ事を告げなければならない。かくの如く知識の相依は指導者、從屬者及び同僚の間に行はれ、知識は單に上部から下部に向かつて許りでなく、上下の差なく滲透する。蓋し、いかなる組織も眞に精神が合一するには下部から上部に向かつて知識の滲透が行はれるよう進展しなければならぬ。組織に於けるすべての者が「聽いて貰へる」權利を持つことが必要である。何となれば、この權利を通じてのみ眞の見識ある指導者が考へ得られ又實在し得られるからである。(5)

以上の關係に於て次の組織原理に關する論理的構格を求め得られるであらう。

	1. 同位原則	權威又は同位	過程的 同位	3. 效果
	2. 階梯原則	指導	授權	職能決定
3. 職能原則	決定的職能 (立法的)	適用的職能 (執行的)	判定的職能 (裁判的)	
參畫職能	報告	助言	監督	
	1. 原則	2. 過程	3. 效果	

- (1) 同位原則 (Mooney, op. cit., p. 5) に就ては既に調整問題に關聯してこれを論じた處であるが(拙著「自治制度改革と特別市制問題」)同位問題は極めて重視されるべきものを持つてゐる。(Harry, Co-ordination and planning in the local authority, 1936, Piffner, op. cit., pp. 102-119. White, op. cit., pp. 69-73, Gulick and Urwick, op. cit., p. 6)
- (2) 階梯原則 (Mooney, op. cit., p. 14) に就ては殆ど他にその用語を見出し得なうが、従來階梯制 (the hierarchical system) として論ぜられてゐた。それだけに、宗教團體に於て最も注目された組織原則である。階梯又は階級 (scale) はムーニーの説く所に依れば一聯の段階を意味してゐる。一聯の段階が組織體に附着結合することは、組織を立體的に考察した時に直ちに看取し得られるのである。この點に於て、階梯原則は立體的意義に於ての組織體の原則として採用されるべく、その表現も亦巧みなものと云ひ得よう。
- (3) 職能原則 (Mooney, op. cit., p. 25) は、既に最も多く論ぜられてゐる所であつて (Piffner, op. cit., p. 58; Willoughby, op. cit., p. 140) 組織論の見地に於ては最も重要な原則の一つである(嶺山政道氏「現代國家の職能問題」小野塚教授記念論文集「政治學研究」第一卷所載)。
- (4) 參畫 (staff) の問題は既に古くプロイセン軍隊に於て始め取上げられ (Piffner, op. cit., p. 53) 爾今、各組織體に就つて問題とされてゐる (Mooney, op. cit., p. 33; White, op. cit., p. 110; Willoughby, op. cit., p. 143)
- (5) Mooney, op. cit., p. 46; Gulick and Urwick, op. cit., p. 123.

四

組織の一般形態は前にも述べた様に、國家、政府、軍隊、教會、並びに産業團體等に於て現はれる。これ等を通じて、團體組織の共通的な模型を見ることが出来る。(1)

前述した様に、凡そ組織の基本的な問題はその指導精神である。その指導精神の如何に依つて組織の運営と發

展は決定せられるが、唯々問題であるのは如何なる指導精神を持つかと云ふことである。此の場合に於て、指導精神が純一性を持つに比例して組織の統一化が爲される。即ち、指導精神が單一であり明瞭であり直截的であるならば組織は著しく整備擴充される。指導精神の純一、直截であることは、此の指導精神が組織を構成する人々に依つて最もよく理解せられ最もよく實踐されることを意味する。指導精神が人々から游離し、抽象的觀念に陥つたならば組織の擴充と發展とは求め難い。此の點に於て指導精神は純一性であると共に具體性を持ち、それは一般的に承認せられることに於て普遍性を持たなければならない。これを我が國の指導精神に就いて見るも我が國の指導精神は極めて純一的であり具體的であり又何人によつても實踐し得られる處の普遍性をも持つてゐる。従つて此の點から云へば、我が國の國家組織は既に述べた如き組織原則を十分に持つものと云ふことが出來よう。然しながら總ての國家組織又は政府組織が斯くの如くよき組織體を示してゐるか否かと云へば、むしろ、消極的結論を生ずるであらう。凡そ我が國を除く他の國家に於ては其の目的に於ても亦活動に於ても極めて多種なものである。或場合に於ては、國家の存立的目的さへも疑はれるが如きものすらある。例へば、ヴェルサイユ條約締結による歐洲諸小國の成立の如きは、假令民族自決主義を標榜するとは云へ、所謂民族自決主義を克明に討究するならば、極めて不合理な又不正義なものが考へられるであらう。此の點から見れば、第二次歐洲戰爭によるヴェルサイユ體制的諸小國家の消滅はむしろ必然的と云へよう。其處には餘りに不明瞭な指導精神があつたからである。不明瞭な指導精神の下に於ては健全なる國家組織を豫想することは出來ない。

此の點から云へば、西歐諸國に於て最もよき組織體を示すものは軍隊と教會とであらう。軍隊と教會が最もよき組織體を示す所以は、その目的が上記の意味に於て云へば、極めて簡單明瞭であるからである。即ち、教會組織に於てはその組織は唯々宗教的目的追求の爲めに構築されるものであり、軍隊組織に於てはその組織は唯軍事的目的追求の爲めに構築されるからである。教會に於ける宗教、軍隊に於ける戦争は各々に於て極めて明瞭なる存在であり、然かもそれは、純一的であり、具體的であり普遍的でもある。教會組織の中にあるものは宗教以外の何ものをも考へることなく、従つて教會組織は此の目的を達成する爲めの最もよき組織體を構築することが出来る。軍隊に於ても亦同様である。其等は何れも組織體に於けるそれ／＼の指導精神が確立してゐるからである。

然るに、組織體の研究に於て先づ最初に國家組織即ち、政府組織を取るのには、從來組織と政府とが同義語に解釋せられたからである。即ち、假令國家組織又は政府組織は、組織體として最も純粹な形態たり得なくとも、政府組織の研究をするのでなければ、本來の意味に於ての組織論を明かにする事が出来ないものである。此の故に、教會に於ては宗教、軍隊に於ては戦争の如き、明かな目的を持ち、之に適應する組織體を有するにしても、先づ國家組織又は政府組織を見なければならぬのである。然るに、其處に於ては實に多くの異つた國家組織があり又政府組織がある。従つて、先づ國家又は政府の目的は何處にあるかを見る必要がある。

國家又は政府の目的が複雑であることは、國家又は政府の形態が各々異なることに依つて知られるが、しかし乍

ら、國家又は政府の目的は稍々すべての學說に共通的であり、又實際に於ても亦一般的であるものを持つ筈である。しからざれば、ある種類の國家又は政府の現象は到底説明し得られないからである。

さて國家又は政府の一般的目的を解明するのは必ずしも困難でない。即ち、それは防衛又は保安といふ用語に於て、國家又は政府の一般的目的を最もよく知り得られるが、この防衛又は保安がいかに適用されるかが問題である。何人かの防衛をその目的として持たない處の國家又は政府を考へることは不可能であるが、唯々問題であるのは、實際に於て、この防衛が、主として、一人のため、數人のため、多數のため、或は全人間社會のために行はれるか否かと云ふことである。最も悪い國家又は政府に於てすらも防衛の事はある程度まですべての者のためにも亦あり得るのである。何となれば、權力を有する人々の利益を防衛することは唯々秩序ある社會状態を前提とするからである。この點に於て、すべて國家又は政府の目的は均しく防衛にあると云ふことが出來よう。⁽²⁾ いかに残忍な形態をとるにしても國家又は政府は決して防衛を中止するものでないことは既に知られる處である。例へば、アリストテレスに依つて國家の分類をみるに、そこには三つの形態がある。君主國家、貴族國家、民主國家がこれであるが、その道德的價值に就いては三者何等の差異を認め得ない。それらは、國家の正當な目的が一般の福祉の點に附着する限りすべて善であり、この目的を逸脱すれば悪である。アリストテレスに依れば惡なる國家の形態は三つある。壓制政治、寡頭政治、民衆政治がこれであるが、それらはいづれも福祉なる觀念を誤用したに外ならない。しかし、それらの場合に於ても、福祉といふ觀念は何ものかの防衛又は保安を意味してゐる。

たものである。要するに、組織體に於て正當な目的を逸脱することは最も不正なことであり、これを軍隊に於て云へば、反逆であり、宗教團體に於て云へば背信であり、産業團體に於て云へば不信である。これを國家又は政府に就いてみるも、かくの如き目的逸脱は屢々みられ、個人、政黨、階級等に依つて絶えざる鬭争が續けられたことも亦歴史がこれを示してゐる。

しかし、國家又は政府の組織を具體的にみる場合に、前述した同位原則又は指導原則に就いて論ずる必要はない。何となれば、國家又は政府からみれば同位原則は不必要であるからであり、又指導原則は、これに反し、絶對に必要であるからである。しかしながら、この場合に於ても、國家又は政府の形態の如何に依つて、同位原則若くは指導原則が必要とされるであらう。例へば、國家聯合若くは國家聯合の一形態としての國際聯盟の如き場合に於ては同位原則の適用を生ずるであらう。これに反し、獨立國家と保護國家又は殖民地の如き場合に於ては指導原則の適用をみるであらう。が、それらの場合は極めて特定のな事例であつて、こゝに云ふ國家又は政府の組織論からは稍々遠いものがあらう。

組織原則に於て、國家又は政府の形態に適用すべき主要なものは授權原則である。

前述したように、職責の授與はその職責に相當な權威の授權を必要とするが、これは常に下部に向かつて行はれる處である。しかし乍ら、分權型に於ては異つた權威の授權がみられるのであるが、それは上部に向かつての授權である。かゝる矛盾は組織の一單位を構成するものが何であるかを考へる場合にのみ理解される。即ち、上

部に向かつての授権の行はれる場合は、組織が一單位として考へられ、より大なる目的のために特定の權威を授権する場合である。これをアメリカの例に就いて云へば、州主權の授権がこれである。

授権の他の形態は州又は國に於て人民の選出した議員に對し人民に依つて權威を授権する場合である。これは下部に向かつて眞に授権の行はれる場合である。眞の民衆主義に於ては、人民がすべて授権されるべき權威の源であり、又支配者であり、その議員は名實共に人民の公僕である。この場合、組織は人民のうちに又人民を通じてのみ存し、人民のみが最高同位的權威を形成すると云ふことが出來よう。すべて組織體に於て地方分權の原則が確立する場合には上部に向かつての授権が行はれ、上部に向かつての授権原則の行はれる場合は、唯、所謂内部組織體に就いてであつて、組織化された一つの單位の内部に於てはすべての授権は唯、下部に向かつてのみ行はれてゐることが明かである。

尙他に授権原則があるか否かと云へば、或は直接又は間接の授権があると云ふことが出來よう。米國に於ける大統領の官吏任命權はこれに類するであらう。大統領が行政官を任命する時に授権は直接に行はれる。何となれば被任命者の權威は大統領から直接に發生するからである。しかし大統領が最高法院判事その他聯邦判事を任命する場合には授権は直接に行はれない。何となれば、一執行官に過ぎぬ大統領は任命に依つてこれらの裁判官に對し授與すべき裁判職能を持つてゐないからである。大統領はその任命をなすに際しては人民に依り己自らに授権された權威を行使するに止り、むしろ人民が大統領を通じて間接に權威の授権をなすものと云へるからである。

元來、組織論を通じて考へなければならぬことは、組織原則とその適用方法とである。原則は原則として一般的であり又一般的でなければならぬ。しかしらざれば原則の眞實性を立證するに困難を來すであらう。しかし原則の適用は問題の性質に従つてそれぞれ異つたものを見出すことが出来るであらう。例へば、授權の場合に於ても、下部授權、上部授權、外部授權、直接授權及び間接授權の五つの形態をみる事が出来る。しかしながら、授權の原則としての一般性は、權威を有する者に依る若干の權威の授與と云ふことに依つて示されるであらう。

又、職能原則特に所謂立法、執行及び裁判の三つの職能に於ても同様なことが云へよう。これらの三つの職能は組織體に於てはその完全な分離をみ得ない筈であるが、相對的分離は多少これをみる事が出来るのである。しかし、かゝる職能分離は他の形態に於てよりも國家組織のうちに多くみられると云ふのは理由のあることである。即ち、立法及び裁判職能は高度に組織される性格を有するからであるが、しかし、このような職能の相對的分離も近代に至つて始めてみられる處である。

緒て、こうした見地から國家組織即ち政府組織の研究を、その歴史的發展の點に於てみるならば、組織論としては更に新に加ふべき何ものもないことを知るであらう。⁽³⁾この事實は、組織原則は一般的であり、それは、従つて、あらゆる時代のすべての國家組織又は政府組織にあらはれなければならないことを示すものである。唯々前述したように、原則の適用は各々異つた形態に於てあらはれるが故に、必ずしも一般性を持つてゐない。従つて、

過去に於てのみみられた形態あり、或は極めて最近に於てあらはれた形態あり。專制主義、貴族主義の如きは前者であり、統合又は連衡主義若くは全體主義⁽⁴⁾の如きは後者である。しかし乍ら連衡主義や全體主義が最近時の所産であるとしても、組織原則に於ては何等變化あるものでなく、唯これら原則の強度の適用があつたに外ならない。そこで、問題であるのは、前述した三原則即ち同位、階梯、及び職能の原則がいかに適用され作用してゐるか云ふことである。

同位原則及び階梯原則に就ては殆ど云ふを要しない。何となれば、いかなる組織化にしてもこの原則なしには存在し發展し得ないからである。職能原則も亦ほゞ同様に云ふことが出来るが、古い歴史に於て專制主義的政府の特定職能は必ずしも明かでないが故に多少異なるものがある。しかし乍ら、國家組織又は政府組織の組織的研究に於ては三原則の研究から始めらるべきであらう。

そこで、最初に取上げるべきものは古代ギリシヤの都市國家であらう。何となれば、それは組織論から云へば最も近代の組織體と最もよい對照をなすからである。しかし、古代ギリシヤの都市國家の研究はそれ自身容易なものでない。こゝには古代ギリシヤ都市國家組織の發展した四段階即ち王制、貴族制、僭主制及び民衆制に就いてみよう。しかし、アテネに於ける王制は、むしろ歴史以前のものであり、僭主制は極めて著しい例外である。従つて、こゝには、貴族制と民衆制とに觸れよう。

貴族制に於て二つの主要制度はアレオパガストアルコナートである。特にアルコナートに就いてみれば、アル

コンの職責は極めて重要なものを持つてゐる。アルコンは最初には唯一人、次いで三人、終局に九人となつて各々が各々の職責を持つてゐたが、ここに古代國家に於ける高度に區分された職能をみることが出来る。

民衆制はアテネの黄金時代であるが、そこでは貴族制と異つた制度をみることが出来る。何となれば、第二期の貴族制から第三期の僭主制に於てこの種の獨裁的制度を回避するに至つたからである。そこではブルーレ（五百人會議）、エクレスシア（市民會）及びヘリアエ（裁判所）が主たる制度であつた。エクレスシアは全市民會議であり、アテネ市全盛時代には眞の主權者であつた。全市民の直接活動に依る政府組織は往古に於けるすべての民衆制の特色であり、所謂代表議會の先驅をなすものであつた。が、このように都市にのみ民衆制が行はれたのは何故かと云へば、それは近代の民衆制の發展過程に於て最初にあらはれた多數支配の原則からみなければならぬ。多數支配の原則はギリシヤに於て起つたが、元來往古の民衆制に於て、市民は自己の權利の行使は自己の目前であることを必要とし、自己の不在の時は彼を代表し彼のために代辯することは何人もこれを爲し得ない事と考へた。そこで、全市民は悉く會議に出席しその權利の行使を見ることを必要とすると共に、その會議を通じての多數支配はこれを是認した。が、この事は次第に發展變化し、第十三世紀に於て英國に第二の代表議會の原則が發生した。代表の原則は立憲主義の國家組織への適用のあらはれであるが、人民支配の原則は地理的條件に制約され、極めて單純なる代表議會にのみ適用あつた。この點からあらはれたのが第三の聯邦原則である。聯邦原則は始めスミス聯邦にあらはれたが、更に大規模にあらはれたのはアメリカの聯邦組織である。アテネの民衆制もア

メリカの民衆制も市民の聲を聽くの制度たる事に於ては極めて類似し又よい對照をなす事を知るであらう。

更にアテネ市のブーレとエクレスシアの職能をみよう。ブーレの構成員は抽籤に依り十部落から各々五十人宛選出され、その立法的職能はエクレスシアの審議のための議案を準備することに於て純粹にしかも單純に參畫職能を有する。これに反し、エクレスシアは立法に於ては何等の發議權を有せず唯々議案の可否を決するの職能を有するに過ぎない。何となれば、エクレスシアは全市民大會的意義を有するためにかゝる職能を持つことが不適當であるからである。かくの如く、立法に於ける命令と參畫との完全分離は近代的見地に於て云へば稀なことであるが、しかしこれを詳しくみれば、それは原則とその適用方法との問題に關聯する處があることを知らねばならぬ。即ち、命令と參畫との對照は原則として組織體には一般的であるが、原則の適用方法に於ては經驗に依つてのみその最もよき方法を學びるのである。そこで問題になるのはヘリアエである。これは民選裁判所であつて、五百の法廷に交代制に依る六百の陪審員を以て構成された。ヘリアエは立法職能を持つてゐたが、それは特別な立法職能であつた。法案はブーレに依り提出されエクレスシアに依り可決され所謂法令になるが、これは形式的に制定された意義に於ての法律でなく、より高い何ものかである。法律の具體的制定は制法機關即ちヘリアエから選出された總陪審官の職能に屬するものとした。

これに依つてみるも、古代ギリシヤに於ては、職能原則の適用に就いて多くの經驗を持ち、その經驗から原則の最もよい適用が考へられてゐた。

これに反し、ローマ國家に就いてみれば、ローマ人の優秀な點は、組織に於ける天才であることである。そのことは、ローマ人のなした事跡に於てこれを知り得るが、諸制度の上からローマ人の天才を知ることが容易でない。何となれば、ローマの政府組織は常に明かに階梯原則及び職能原則に依つて構築されてゐないからである。又、ローマ人が行政管理者として偉大であつた事は、その諸制度を運用した事實に依つてこれを知り得られる。ローマ人は一帝國を組織しその秩序を確保したばかりでなく、西歐諸國を現實的にローマ化した。この事實は組織研究者の注目する所でなければならぬ。ローマは共和國時代と帝國時代とを持つてゐるが、組織史からみれば、そこには類似點がみられるのである。第一期に於てのローマは市政府を持つた一都市であり、第二期に於てのローマは世界支配の形態に變化したものである。一都市が世界帝國に展開し、その廣大な支配の必要に應ずるような發展をなしたことは研究されなければならぬ。

この立場からローマ組織の中心體をみれば、そこに所謂マヂストラート（長官）があるが、これ程に高度に區分された職能を持つものは他にない。特にそのうち重要なものはコンソル即ち執政官である。このコンソルに依つて、授權の階梯原則の發展が實に一都市をして大帝國に發展せしめた理由を、理解し得られるのである。コンソルは王國崩壞後主たる執政官であり、共和國の終了まで最も重大な執政官であつた。執政官はコミチア・センチュリアタに依つて毎年選出され、その職能は、半ば行政的、半ば裁判的であつたが、主としては軍事的であつて、軍隊を指揮した。従つて、コンソルは本來文官的長官である所のプレーターとは異つてゐる。プレーターの

構成はローマ史上屢々異つてあらはれてゐたが、コンソルは常に二人であつて同僚制度をとつた。所謂同僚制若くは同役制の起原は不明であるが、ローマ人がこれを長く固執したのは確かである。即ち、ローマ人は元來イムペリウム即ち命令權を唯一人が所有することを考へなかつたために、コンソルも亦全能的存在たることを得ず、二人並立して同僚制をとることが一人制よりも望ましかつたのである。しかし、この二人のコンソルが互に交代して内政及び外征に當る場合、即ち、昨日甲コンソルが命令權を執つて今日乙コンソルがこれに代る場合、それは決してよい結果を示さなかつた。従つて、同僚制はその言葉の持つ意義にも拘らず、共同して行動するよりも寧ろ分離してあることが望ましかつた。

この點から云ふと、同僚制はローマの領土が狭小になつた時の方が一般によく適合した。ローマ帝國の膨脹と共に、プロ・コンソル制が成長したが、これはコンソルの權威の再授權でなくしてその延長であつた。プロ・コンソルの名稱の下にコンソルの權威が州地方に延長した事は、一つの過渡的彌縫策であつて、それは竟に眞實の階梯形態へ道を讓るものであつた。しかし、かゝる變化の生じた時に他のより大なる變化がおこりつゝあつた。即ち、共和制の打破から帝王制の出現がこれであつた。ローマ帝國は軍事的獨裁制ではあるが、君主國ではなかつた。理論上に於ても共和制であり、實際上も亦そうであつた。初期のエムペロールは民衆制的支配者であるに過ぎなかつた。エムペロール即ちイムペラトールは後日主權者と同視されたが、その原始的意義に於ては唯々イムペリウムの所持者たるに止つた。イムペリウムは官職でなく、若干の制限を以つてコンソル及びプロ・コンソ

ルに附着した權威であつた。軍隊の命令者としてのコンソルは軍事行動の範圍内に於て權威を持つてゐたが、それ以外に於ては何ものも持たなかつた。彼はローマ市の門内に入るや、もはやそのイムペリウムを放棄した。しかし帝國の發展と共にイムペリウムの制限も消滅した。

ローマ帝國史に於て組織上の一大發展はディオクレチアン皇帝に依つてなされた行政上の根本的變革であつた。これに依つて従來の共和國の形態は消滅し、又古い立憲主義の最後の痕跡も消え失せた。皇城の移轉と共にローマは首都たることから地方の都市となり、伊太利は單なる州となつた。かくてディオクレチアン改革は第一に皇帝の權威を強大ならしめて以て極めて主要な組織を作出するに至つた。即ち、階梯原則が擴大され、舊來の州知事制は廢止され、これに代つて權威の授權が次第に行はれた。ディオクレチアンの下に於ての階梯原則の最終的發展は後の共和制に始つた手續を完成し、第一に、プロ・コンソル組織、第二に、州知事に對する權威の授權、第三に、再授權の巧みな組織、がこれである。かくの如く權威を下部に向かつて授權したことは政府組織を更に小區劃にわかつたことになる。下部授權は益々小單位を作出することになり、反對に、中央權力を強めることを意味した。ディオクレチアンの第二の改革は、職能分離である。先づ文官と武官の完全な分離を行ひ、完全な文の長官職を設けたに對し、一方、これに並んで階梯式の組織を構築し、授權の連鎖を構成した。しかし、ディオクレチアン改革に依つても、執行と裁判との職能分離には及ばなかつたのである。かくの如きローマ帝國の崩壞の原因を、組織論的にみるに、それは組織に於て正當な目的を持つてゐるか否かの點に懸つてゐたと云へよう。ローマ

滅亡の原因は全然内部的であり、本質的に云へば道徳的なものがあつた。即ち、ローマ帝國の目的とした處は、始めから經濟的にみて破壊的であつて、ローマ自らは生産がなく唯々消費するに止つてゐたために、消費する何ものもなくなつた時、死滅したのである。何人も強度に組織された能率を有し又は好結果を持つ目的物を追求することをせず、それは誤れる目的物を持つに止つて自壞作用に終るに至つたのである。

しかし、一面、ローマ人の制度に於ける建設的方面はみるべきものがあつた。ローマ人を特色づけた秩序に對する天才は特に組織の範圍に於て同位組織の天才としてあらはれた。ローマ人の同位的能力はその組織がその目的を達成するに適應したものであることを示してゐる。しかし、近代の觀點から云へば、ローマ組織に於てもローマ人の同位的能力と調和し難い不適當のものがあることも亦これを否定し難いが、これらの諸點に觸れるにはローマ組織發展史をみる必要がある。

ローマ政府の階梯原則の發展はローマ市から發足したものであるが、階梯連鎖の強化は、その發展過程に於て州プロ・コンソル制からデオクレチアンの授權連鎖にまで進んだ。更に又組織に於ける職能の點に就いては、一見ローマ人の秩序天才と矛盾したものがあつた如くであるが、その制度のうちから眞の秩序が發展した事に於て、極めて注目されるべきものがある。例へば、執行職能と裁判職能との混同の如きは、實際に於ては何等の混亂をも示さなかつた。ローマ人がこの二つの職能を分離しなかつた理由は、古代國家には共通的であつた絶對主義にあつたと云へよう。ローマ人は兩職能を單純に職能としてみ、分離しない仕事と考へてゐた。この故に、ローマ

の組織形態は常に職能の限界を正確にし、これに依つて、権限の衝突は極めて稀にしかみられなかつた。この故に、ローマ人の秩序に對する天才は、すべての組織化された關係に於て眞の能率をあげ得るに必要な條件であつたと云ふことが出来る。蓋し、秩序に對する天才は單に秩序を愛好するに止らず、秩序はそれ自身を強行し得ず又強行せぬものであることを知る者である。秩序は万人をしてその處を得せしめる力を持たねばならないが、ローマ人の場合、この力は充分に識別されてゐた。ローマの秩序はローマ人の規律力の上に基礎づけられてゐたことを知らねばならない。

かくの如くしてみれば、ローマの職能のうちにみられるが如き混亂と複雑とは、寧ろ却てローマ人の秩序に對する天才を強く證明するものである。この複雑のうちから、ローマ人は秩序ある國家を發展せしめ、不秩序の世界に秩序あらしめ、以て、この秩序に依り長くローマ時代を確保するに至らしめたのである。

ギリシヤ及びローマの古い國家形態に於て、前者は都市國家、後者は都市のローマ帝國への發展といふ二つの形態をみる事が出来るが、この二つの形態は一つの共通性を持つ點、即ち、高度に中央集權化された政府を持つ點に於て一致してゐる。が、更に組織史を辿つて行けば、そこには地方分權の政府をみいだすことが出来るであらう。

ローマ帝國の崩壞から近代國家へ發展するに際し、その中間の橋梁的役割を持つたものが中世時代であり、この時代は所謂封建主義的組織をとつたことに於て特色がある。⁽⁶⁾この封建組織は、如何に一般條件が組織原則の適

用を決定するかといふ問題に、充分な説明を與へるものである。封建時代の諸制度はあらゆる條件の下に於て極めて自然的であり又従つて不可避的であつたことを示してゐる。

既に述べたように、國家の目的は防衛である。國家の目的が防衛であると云ふ場合、それは必ずしも充分に國家の目的を云ひ表はし得ないものがあるが、しかし、防衛はあらゆる場合にあらゆる事柄を意味し得るものである。近代國家に於ては、近代國家に必要な防衛が生ずるが、比較的に法律制度のない國家に於ての防衛は、本來の意義に歸つて生命及び財産の保護となつてあらはれる。ローマ帝國が崩壊した後に、特に西歐諸國の人々に於ては、生命と財産との保護は極めて重要であつた。ローマ時代に於ては、その強力な秩序のうちに生命と財産との保護が確保されたが、ローマ帝國崩壊後はそれが失はれるに至り、所謂暗黒時代になると、各人は殺人、強奪、暴力から自らを防衛しなければならなくなつた。これらの犠牲から免れるために、各人は自然的に安全地帯を探求し、自らをより強力な人の保護の下に置くに至つた。この保護は必然的に對價を求めると至つたが、その對價は實に西歐諸國に於て發展した封建制度の樹立であつた。

封建制度は、その最も發展した場合に於ては、階梯原則の最も極端な適用を示してゐるが、封建時代に於てこの原則は上部から下部に向かつて原始的に適用されたものでなくして、反對に、下部に於て始まり上部に向かつて動いたものであつた。そこで、封建制度は、その發展史をみるならば、ローマの組織體とは反對の傾向を示し、地方分權の形態をとつたことを知る事が出來よう。元來、ローマの末期、中央權力の弱化的原因の一つは、

政府がその權威を大地主に附與し、彼等がその支配區域に於ける小作人、借家人、借地人に對し課稅權及び警察權を行ふ點にあつた。その二つは、臣事、即ち、より強い領主に自發的に土地を讓渡し、自ら小地主となり、所謂借物として土地を引續いて占有し、生涯その保護をうけた點にあつた。かくの如き状態は、ゲルマン民族がローマ帝國領内に入植した時、既にあらはれたのであつて、それは、極めて自然的な制度であつた。これらの領主の主なる者が所謂扈從者であつて、君王の下の部隊長から成つてゐた。一面、君王も亦これらの部隊長に對し自らの領内にある領地を與へて以てその勞に報いたのも自然である。

しかし、所謂借物制が封建制に發展したのは第九世紀以前であつた。即ち、ローマ帝國の末に、所謂借物は土地の自發的讓渡を意味し、前土地所有者は、その結果借地人になつてゐた。このことから封建制に於ては知行及び臣事の制度がみられた。この知行制は封建采邑制に發展したが、君王の大臣はこの采邑を保持する代りに、君王の軍事及び財政の役務に従事し、更に又この大臣は同様な役務を下級の家臣になさしめた。この再封建制から全歐に存続した封建的大ピラミッドが構築され、その頂點に君王が存在し、下部へ向かつて最も小さい封建的單位へその階梯的組織が構成された。下部に於て、騎士の領地は、その借地人を持ち、その借地人は各種にわかれ、更にその下に實際の奴隸が從屬した。

かくの如きは、組織論の立場からみた封建制の一斷面であるが、一般にかゝる封建制が四百年間、國家組織をなしたことは注目に値すると云はねばならぬ。組織論上、封建制の最も重大なことは、地方分權的國家組織に於

ける大規模の經驗である。いかなる領域に於ける如何なる組織に於ても中央集權化された權威と地方分權的自治との間に固有の均衡を確保することは絶対に必要のことである。この均衡を打破することは、單に中央的權威の問題ではなくしてその作用する處の組織の原則に關聯するものである。この點に於て、反對に、地方分權的封建制の研究は最も必要と云はねばならぬ。組織論の立場から封建制に於て第一にみるべき點は、封建制に於ける階梯連鎖は下部に向かつての權威授權を示すことである。封建制の明かな特色は、その授權した權威の性質のうちにある。君王が自己の家臣に對し附與した權威は勝手に取消し得られるものではなくして現實的には授權された主權である。又、封建制の下に於ては、家臣の君王に依存した部分は極めて狭く、依存はすべて他の方法に依つた。即ち、封建的ピラミツドの基底にある人民は保護を求むるために直接の大領主に依存したが、この依存はすべての段階を通じてその頂點即ち大領主にまで及ばなかつた。大領主は始めから自己の固有の權利を固く確保したが、大領主にその家臣が從屬し得たのは唯々忠誠の誓のためであつた。家臣の忠誠は、大領主が自らの權威を保持するに足る若干の手段を持つ限り、確實であつた。

かゝる状態の下で二つのうちのいづれかが起つた。その一つは、家臣が君王に對する忠誠を放棄して獨立するか、その二つは、君王が權力を擴大することに依り家臣をして更に從屬關係を續けしめるかである。前者はドイツに起り、後者はフランスに起つた。

ドイツとフランスとの封建制の歴史は極めてよい對照をなしてゐる。これらの二つの民族は第九世紀に於て各

の民族史を開始した。ドイツは封建制のなし得る限りの中央集権的政府を持つたが、古ドイツの解體と共に、ナポレオン時代に完全な封建的分解をした。これに反し、フランスは始めから封建的分解の状態に於て發足した。故に、除々に強力な中央集権府が發展した。組織史の上に於てこの相隣れる兩國の相異なる傾向程注目されるべきものはない。

一般的に云へば、封建制から近代制への變化は、君王と家臣との關係にのみ影響した原因に基づくものでなくして、その基本原因は實に經濟的社會的原因に基づくものであつた。中世時代に發展した封建制からみれば、既にそれ以前の歴史に於ても考へられたように、土地が人間の財産の唯一ではないにしても主たる形態であることは確かであつた。すべての財産がこの土地に關係あることは云ふを俟たぬ。従つて、すべての人間の活動はこの土地を中心に行はれたことも亦肯き得られるのである。古代及び中世紀の如き主として農を以て社會を形成した時代に於ては、土地に近密であることが、必然的にすべての政府組織に影響を及ぼした。封建主義に依れば、すべての土地は君王に所屬し、すべての者は一借地人に過ぎなかつた。しかし、これは、すべての土地が封建的借地制の下にあると云ふのではない。元來、封建制に於ては、従前の地方制度を全然同化し得ず、封建的領主は、市又は町村にその最も勢力を得た時でも僅かの權威を振つたに過ぎなかつた。ただ、人民は土地に基づく農を以て主たる生業としたために農以外の活動をなすものが殆どなかつただけである。

しかるに、封建制が崩壞し始めると、農以外の商業、産業が發展し、續いてそこに市町村生活がみられるに至

つた。これらの活動はいづれも封建的諸制度即ち采邑、知行制の外にあつたが、封建制は却てこれらの活動を同化し得ず、その活動發展は漸進的ではあるが必然的に古い封建的形態に代つて行つた。

封建制に依つて組織論上知られるのは授權の階梯原則である。一つの組織體の成長が如何に授權の力に依つてゐるかは既に明かにした處であるが、それは封建制に於ても亦同様であつた。授權は權威の附與を意味するものであるが、それは決して權威の讓渡を意味するものでない。この權威を附與することは、原則の適用に必要な責任の同位原則の基礎をなすものである。唯々權威の授權原則が具體的に適用される場合には、その適用の點に就いて、例へば英國の如く君王と領主とが長い争鬪を行ふと云ふことが屢々であつた。しかし、この時代に於てはこれに依つて社會生活の一般構造は混亂される事がなかつた。何となれば、既に高度に統合された貴族領の制度は組織化された經濟單位として數世紀間存続してゐたからである。この經濟單位は、貴族領の領主の權威の下に階梯原則を適用し、中世紀を通じ一定の職能上の限界を示してゐた。この經濟單位の職能上の限界を明かにすると、領主、商人、勞務者、農僕等の相互の權利及び義務が如何に正確であつたかが理解されるのである。これは貴族領内にあるすべての者の緊密な永久的關係の永續的習性から生じたものである。貴族領内にある人民が領主に對しその義務を履行する一面に、人民がその義務を履行する事に對する領主に係る責任は領主に依つて認識され實行された。しかし乍ら、かくの如き關係も亦商業都市の興隆並びに封建制の崩壞と共に失はれて仕舞つた。かくしてみると、封建制の歴史的事實は、封建制が一つの仕事を果たし、又そうすることに於てその目的に添

ひ得た、といふことである。中世の期間に若し封建制以外の他の方法が行はれてゐたならば、激しい混亂を生じたであらうことが考へられるし、又、封建制は封建制の目的に添ひ得ることに依つて、古代の諸制度と近代の諸制度との間の歴史的橋梁たるの任務を果たしたと云ふべきであらう。

立憲主義的政府の近代的形態の歐米に於ける發展は、極めて廣汎であり、これを詳論するの餘地がないが、その特色は二つの點にある。⁽⁷⁾ その一つは、立法職能と裁判職能との相關、並びに政府の權威の決定的淵源としての立法職能の絶對的優勢、その二つは、自然的結果としての執行職能と裁判職能との漸次的分離とがこれである。

歐米に於けるこれらの變化は、權威の淵源としての人民の高まれる力から結果したものであつて、所謂民衆主義は立憲主義的政府の近代形態の變化に於て主要な原動力であつた。元より、かくの如き場合に於ても、立憲主義的理論から分離した共產主義、ファツシズム、或は反民衆主義的階級鬭争的急進主義、或は産業經濟の範圍に於ける政府の急激な膨脹等はいづれも近代的立憲主義的民衆主義の思想から除外された傾向ではなかつたのである。

この發展に於て、主たる特色をなすものは、執行權から分離し、しかもこれから優越した立法權の成長であつた。⁽⁸⁾ この傾向はいづこの國家に於ても類似的の傾向をとつたが、歴史上その典型を示すものは英國である。

英國議會の二重性格たる上院及び下院の形態は、元來二重の淵源から發生してゐる。英國議會の原型はキングの側近の賢人會議たる古代サクソンの民會であつた。この會議は立法權及び司法權を所持し、その職能は參畫職

能のうち助言職能であつたが、この主たる參畫職能は英國議會史に於て何等の變化をみなかつた。キングは議會を召集しこれと協議し、議會の助言と協議を以て統治した。すべての貴族は君主の世襲的助言者であり、僧侶出の上院議員と共に永久的君主側近會議を形成した。又、古代サクソンの民會は全體として議會の先驅をなしたが、上院及び下院の起原をみるには古代サクソンの寄合即ち民會をみななければならない。しかし、それらの検討をしても、近代の上院及び下院は直接にこれから來たものでなく、それらは一應、ノルマンディー征服に依つて破壊されたことを知らねばならない。ノルマンディーの征服は、歐洲大陸の封建制をこゝに導入したが、村や州の古い地方制は破壊されずに、全然新なる封建的貴族が創り出された。これらの貴族はキングの封建的借地者であるが、キングの王廷即ち王室法廷に侍つた。この強制的出仕が近代議會の直接的起原と云へるのである。貴族に課された強制的出侍の主たる目的は、封建的一般の負擔を確保するためであつた。従つて、かゝる目的を持つた君主の召集に服従することは、最初は高い名譽でも亦特權でもなかつたが、後世、かくの如き君主の召集は、州長の常例的召集と異り、王室の寵愛を示すものと考へられ有爵者たることを示すに至つた。一方、下院も亦同様な方法で發達したが、そこでは英國の都市が發達し來つたために課税されるべき多くの人民がゐた。そこで各州選出の代議士はこれらの人民を結合して以て一般會議即ち下院を形成した。この人民の結合から近代立憲主義的形態の礎石である代表の方法が生じたのである。

代表觀念の起原は勿論古きに溯らねばならない。英國に於ても亦第十三世紀ヘンリー三世にゆかねばならない。

ヘンリー三世の一二五四年の勅令は、各郡の郡長に對し二名の州選出の代議士を召集することを求めたが、これに依れば、「各州の人々はいかなる援助を國王に許容すべきかの點に就て他の州の州選出の代議士と共に協議する目的のために、各人及び全人民の代りに二名の州選出代議士を選出せられたし」と云ふことであつた。即ち、近代の代表なる觀念とその制度は國王の國庫上の必要のために生じたのであるが、かくの如き代表制をとるに至つてからは、舊來よりも一層領内に於て納稅者が増加したといふ事實を示してゐる。

各州の代表者は王廷に出仕せしめられる事を喜ばず、前時代に於ての封建的有爵者のように、この特權を價値づけなかつたが、彼等はこの委任的職責のうちすべての權利と權力を確保し得るの制度を發見した。即ち、代表者はこの代表を通じ、集團的形態に於て請願權を行使し得るに至つた。又、この請願權から、彼等は彼等の苦痛の減するまでは君王を援助することを拒否すると云ふ權利を獲得するに至り、更に進んでは、立法範圍に於ても制限的發議權を持ち、竟には近代的な完全立法權を取得するに至つた。

この意味に於て、近代の英國議會は君王の收入の必要及び反復してその收入をうるに努めた君王の讓歩から生じたものであつた。この發展は、人民がいかなる組織形態に於ても輕視し得ない力の源、即ち一握りの資源を有してゐたために勝利を得たのであることを示してゐる。

議會發展の初期即ち議會が立法權を獲得する以前に於て、議會の君王に對する關係は全然參畫職能を有してゐたことが明かであるが、上院の場合に於ては、この初期の參畫的性格を識別することは容易である。一般貴族と

僧侶出の上院議員は國王の相談役として知られ、形式的には相當重視された。これに反し、下院の初期の參畫職能は請願的であり、この請願權は、近代の立憲主義的形態に於ても一般的な聽いて貰ふ權利を意味してゐた。組織論上からみて、この聽いて貰ふ權利はいかに考へらるべきやと云ふに、參畫職能が二重的意義即ち報告的と助言的意義とを持つことに依つて知られるのである。聽いて貰ふ權利は報告的職能であり、苦痛軽減のための請願權の形態をとることが屢々であるが、かくの如き形態は、主として宗教的領域に於て常にみられる處である。

前述のように、立法職能の執行職能からの漸次的分離並びに立法職能の優位に就いてみるに、英國的立憲主義と米國的立憲主義との主たる差異はこゝに存してゐる。英國的立憲主義⁹⁾に於ては、人民は立法權を通じてのみを自身を表現し、執行權はこれに従屬するに反し、米國的立憲主義¹⁰⁾に於ては、人民は立法並びに執行の兩職能に對し直接に活動する。英國制に於ける眞の民衆主義は、上院は人民を代表せず、又人民に依つて選舉されないと云ふ事實に依つて決して害されてゐない。何となれば、英國に於ては、下院を通じて人民の意思に依る統治が行はれるといふことの理論と實際とが十分に承認されてゐるからである。

更に又、英米の立憲主義を比較するに、立憲主義の制限的と無制限的との點に差異がある。米國立憲主義に於ては制限的立憲主義をとり、政府の正當な活動範圍は憲法及びその修正法のうちに列記され、すべての立法權及び執行權も亦この範圍に限定されてゐる。これに反し、英國憲法は不文憲法であり、單一法のうちに具體化されてゐない。畢竟、議會法は終局的であり、如何なる司法權に依つても審閱されず、常に議會自らに依つてのみ廢

止されるのである。しかし、英米立憲主義の制限的及び無制限的なことは唯々この點に於てのみ理論的に差異を有し、實際は、英國憲法も亦制限的であり、英國議會は政府の正當な活動範圍を侵すが如き法律を通過し得るものでない。兩者の差異は、米國に於ての制限的なことは形式的に明記されてゐるに反し、英國に於ての無制限的なことは、英國國民の立憲的道德のうちに基づいてゐる點にある。

蓋し、いかなる政府もこれを支持する人民以上に道德的であり得ないとされてゐる。⁽¹¹⁾ 假りに憲法が人間智慧の最後の言葉であつても、憲法を支持するの力を欠いたならば一片の紙と何等異なる所がない。この故に、人類社會に於て保守力を求めるのは政府の形態のうちではなく政府に向かつての人民の態度のうちである。いかなる人民もその制度のうちに相對的安定性を得んとするのは確かである。この精神が所謂立憲的道德であり、この精神の存在はこれを否定し得るものでないが、しかし乍ら、これを明確に定義することは容易でない。立憲的道德は政府並びに法律に對し單に從順であると云ふのではない。若しそうならば奴隸でも立憲的道德の精神を持ち得るからである。それは單に秩序を愛しよ組織のための天才を意味するものでない。若しそうならばローマ人も亦この天才を持ち得たからである。しからば、それは民衆主義を云ふかと云へばそうでない。民衆主義は多數に依る支配即ち人類社會に於て多數を構成する大衆に依る支配を意味するが、この場合の大衆は立憲的道德の精神を示すものである。即ち、立憲的道德は正義の基本原則の人類關係への適用としてのみ理解し得られるのである。

蓋し、正義は個人的權利を含むが、權利はそれ自身終局的なものでない。生命に於けるすべては常に相對的で

あり、すべての權利は道德的義務に依つて條件づけられるものである。立憲的道德主義者は常に彼自身の權利を主張するが、彼の道德性如何をテストするには、彼が他人の權利を正しく尊重するか否かに依つて決せられる。この故に、自己の固有の權利も亦自己及び多數が承認して始めて存在するものであることを知らなければならぬ。従つて、立憲的道德は民衆主義以上のものであり、それは民衆主義の道德的承認であり、秩序を愛好する以上のものであり、秩序の唯一價值ある目標である。それは法律に服従する以上のものであり、又、かゝる法律服従に對し眞の倫理的價值を附與するものであり、又、すべての社會の基本的本質であり、それなくしては如何なる政府の形態も永遠の保障又は道德的價值を有しなくなるものである。

すべての組織形態は法律に服従し、正義の原則から逸脱し得るものでない。又いかなる組織も正義の享有又は實踐なくしては生存をづけ又は希望を持つことは出来ぬ。このことは組織論の立場から最も注目されなければならぬことである。

近代立憲主義的政府の發展を辿れば、⁽¹²⁾立法職能の執行職能からの分離並びに立法職能のその原始的參畫的性格から命令的性格への漸次的發展をみることを得るが、更に、三職能即ち立法、司法並びに執行の間の相互關係が如何に近代立憲主義的政府のうちにはあらはれたかをみなければならぬ。

先づ立法職能に就てみれば、米國に於て立法職能の執行職能からの分離は、立法に於ける命令及び參畫の兩職

能の差異を單純にしてゐる。即ち、國會に於て參畫職能は、上院及び下院の審議のために提案されるべき議案を準備する所の常任委員會に於て示されてゐる。これに對し、英國に於て兩職能を同視することは、執行府たる内閣とその内閣の議會への依存關係を含む事に於て示されてゐる。従つて、命令と參畫との兩職能が議會の立法にあらはれる場合は、議會と内閣との間の問題を含んであらはれてゐる。内閣の、一方は、君王に對する關係、他方は、議會に對する關係は、實際上極めて明かであるが、これに確實な定義を與へる事は必ずしも容易でない。何となれば、英國に於てのすべての制度は、理論と實際との二重性格を持つからである。理論的に云へば、英國の内閣員は名義上の意義に於てすべての權威の淵源である所の君王の相談役であるが、實際的にみれば、内閣員は議會の相談役である。米國に於ては、立法、執行兩職能の分離にも拘らず、執行府の立法府に對する同様な參畫的關係の若干が大統領の教書のうちにあらはれてゐる。大統領は執行的立場から國家の立法的需要に就て教書を以て國會に助言する。この場合、英米兩制度の差異は、大統領は、英國内閣と異り、大統領の助言を國會が採擇するか拒否するかかの孰れかに依りその進退を決しない點にある。英國制に於ての利益は、立法府と執行府との間の目的に於ける對抗を防止する點にある。これは、疑ひもなく、議會の完全な優位、従つて議會が内閣の死命を制するの力を持つためである。形式的に云へば、キングは、ある政黨の指導者に對し内閣の大命を下し、指導者が内閣總理大臣になるが、實際に於ては、議會の支持なしには内閣は成立し得ないが故に、内閣員は議會に依つて選擇されると同様である。

しかし乍ら、報告、助言、監督、即ち立法、執行及び司法の三職能の相對的分離は、極めて最近であることを明かにすることは興味あることである。この點に於て司法職能をみよう。執行者がそれ自身の立法を行ふことはすべて絶対主義的國家の特色であるが、古代の專制主義的主權者は、自らの意思が唯一の法律であるが故に、全然立法をしなかつたのである。従つて、絶対主義時代に於ては主權分離の如きは全然抹殺されてゐたのである。更に、かくの如き專制權者がその權威を授權する場合には、授權の範圍に於て、授權された者は、授權者と同樣に專制的であつたのである。授權された者は法律の執行官であり又法の裁判官であつたのである。この意味に於て、授權された者は法そのものであり、執行長官であり又判官でもあつたのである。

古代のこの國家形態は職能の著しい混亂のようにみえるが、しかし乍ら、古代に於ては秩序とか或は眞の職能の區分といふが如き觀念はなかつたのであり、彼等は彼等自身の立場に従つて十分に秩序的であり、現代の如き國家組織の各種の手段は寧ろ彼等にとつてみれば不秩序であつたのである。例へば、すべての立法は上院及び下院の協賛行爲に依つてのみ行はれるものとし、今日、海軍建設計畫案を議すれば明日は刑事法案を通過するといふ有様であるが、共和國時代に於てのローマ人にとつては、かゝる立法職能に於ける混同は、堪えがたい混亂としか見えなかつた筈である。ローマ人にとつては、前例に依る最初の議案は『公』であり、後者のは『私』であつたので、彼等はこの立法に於ける二つの種類は別個の立法體即ち『公』の立法はセンチュリス、『私』の立法はトリビュータで行はれるといふ區別を持つてゐた。

近代に於てかくの如き區別が認められなくなつた理由をみるに、それは古代人に於ては知られなかつた職能即ち執行職能と司法職能との分離が認められるに至つたからである。司法、執行職能はその文字の示すように法を執行することであり、この故に、警察權は執行權に附着したものであつて司法職能に附着しないものである。司法の職能は法を再現することであり、法の規定に従つて決定をなすことである。この執行職能と司法職能との分離のために、近代の司法府は古代に於けるように發案權を有しないのである。米國憲法に於て、大審院は最高裁判所であり憲法解釋の最高裁決者であるが、何等の發案權をも有してゐない。その憲法上の解釋權は唯々具體の場合に憲法問題が大審院に對し提起された場合にのみ有效であるに過ぎない。

蓋し、政府の三つの職能即ち立法、執行及び司法はその順序に應じて發議權の問題に對立してゐる。第一の職能は、立法職能であつて目的を決定するの職能であり、従つて發議權を有してゐる。第二の職能は、執行職能であつて、目的を達成する爲に作用するの職能であり、立法に依つて課された制限に服するものである。第三の職能は、司法職能であつて、全然發議權はなく唯々審決をなすの職能のみを有してゐる。この第三の司法職能に於て發議職能がいかにか作用するかをみることは必要である。眞の發議權のある場合に於ては、假令執行府に於ける制限的發議の場合に於ても亦何をなすべきかの行動の選擇權があるものであつて、かくの如き行動に關して助言をなす場合に、發議職能はより明白な形態に於てあらはれるのである。しかるに、司法職能の場合に於てはこれと異つた形態を以てあらはれる。即ち、法廷の職能は法律と證據とに一致した判決をなすことに依つて政府の目

的を遂行するに止つてゐる。そこで、法廷に於ける參畫職能は法律上の型のうちにあらはれねばならない。即ち法律と證據との間の區別は、直ちに二つの參畫職能即ち助言と報告とを示すものである。法廷に於て證據を提出するのは證據人であるが、それは報告的參畫職務を果たすものであり、反對の辯護士が抗辯するのは助言的參畫職務を果たすものであり、裁判官は特に下級の法廷に於ては命令的參畫的職能を果たすものである。裁判官が判決を宣告するのは疑ひもなく命令的職能である。要するに、命令と參畫とは組織體に於て異つた名稱、形態をとるにしても、組織體に命令又は參畫の原則がある限り常に必ずあらはれるものである。

これに依つてみれば、一般國家又は政府組織を通じて、二つの事實があらはれてゐる。その一つは、組織の三つの職能即ち決定的、適用的、判定的職能は、その如何なる形態をとるに拘らず、常に識別され普遍的であること、その二つは、參畫職能は假令變形するにしても亦同じく一般的事であること、これである。

しかるに、近代の國家又は政府組織をみるに、それは政治的、經濟的問題を考へずには理解し難いものを持つてゐる。國の異なるに従ひ、又時代の異なるに伴ひ、人は政府を組織しそのよい生活を求めんとしてゐるが、歴史を通じてみるに、生産と配給との經濟上の法及びその發展過程は政府の政治的複雑さを招き、且その非常な變化を齎してゐる。その複雑と變化とは、一國の領域内に於てみられるもの以上に甚だしいものはないが、この非常な變化と動搖とは、特異の現象を以て示されてゐる。その顯著な點は、統制力のある集團が權力を握ると、具體的には先づ新指導者を創り、以て組織原則に従つた政府を組織しようとして試みるのが通例であることである。これを

實際に就いてみるも、第十九世紀の中葉以後産業上の一大變革が生ずると、政治家も一大進出して權威を握るに至つたが、これらの經濟的變化からくる政治的新現象は世界を通じて數時代に及んであらはれた。よい衣食住を求めると或は血をみるの革命又は血なき革命すら惹起するに至つたが、實に、西洋の歴史は、空腹は政治上の變化の力強い發生器であることを示してゐる。⁽¹³⁾

元來、國家の主たる目的は、國防、國內秩序及び生活標準の向上にある。⁽¹⁴⁾ 世界を通じて政治的狀勢が亂されてゐるために、國防は最も主要な問題である。國家的安泰が得られた後、始めて衣食住の問題が緊切となり、すべて政府は、この目的を達成するために種々の政策を工案する。これを理想的な經濟國家に就てみれば、いかなる經濟的集團も自らの利益を確保するために國民の全經濟的發展に矛盾するが如き手段をとらぬこと勿論である。何となれば、いかなる經濟集團も他と争ふに際しては公明であることを必要とするからである。又、經濟國家に於ては消費者の利益も亦充分に考へられるであらう。消費者のために資材を生産し變形し、これらの生産品を巧みに配給することは高い生活標準を作出するものである。消費者の利益を損ずるものは産業の利益を害ふものであることを知らねばならない。價值のない生産品を以て利益を得るが如きは排除されなければならない。又、政府が國內秩序を確保し、外敵に備へるといふ自然の職能を持つは云ふを俟たないが、しかし、西歐の經濟國家に於ては、かくの如き職能の擴大を制限し通常の職能を完遂することに依つて、産業に對し重税を課することを防

元より、すべての政府が世界を通じて均しい形態を持ち得ないが、その一般的構造、原則、目的等はその形態の如何に拘らず、類似したものを持つてゐる。そこで多くの國家に於ての最近の具體的國家又は政府組織をみるに、程度の差こそあれ、連衡的（統合的）になりつゝあるが如くである。⁽¹⁵⁾ 即ち連衡型をとりつゝあることは、個人、社會、國家生活に對する統制が政府の手中に入りつゝあることを示すものである。特に新興國家又はその政府に於ては高度の連衡主義をとるのが通例であるが、かくの如く政府の統制權力が無制限的に強化されたのは、既に古代の政府組織に於てこれをみる處である。近代國家の政府組織が古代の政府組織を模倣することは極めて皮肉なことであるが、連衡（又は統合）の程度は、國民に負はされた外部からくる軍事的重壓と、内部からくる經濟的重壓の程度如何に懸る如くである。⁽¹⁷⁾ 軍事的又は經濟的危局は國家をして極度の連衡（又は統合）の方向に進ましめる如くである。従來の革命又は革新を通じてその最も重大な結果はこの連衡（又は統合）の實現に於ける變化であつたことを歴史が示してゐる。

又、近代の國家は強力でなければその秩序を保持するを得ないが故に、いづれも強力な政府が要望されてゐるが、それと同時に、出来る限り廣い個人的自由が欲求されてゐた。⁽¹⁸⁾ いかにして、これを達成するやと云へば、第一に、政府の活動に對しより有効に組織原則を適用すること、第二に、人民の立憲的道德を維持すること、これである。このために特に米國に於ては二大政黨主義が考へられた。米國に於ては、この二大政黨主義が強力な政府と個人的自由との間の合理的なよい協調をなして以て暴政に對抗するものとしてゐるが、これに反し、他の國⁽¹⁹⁾

家に於ては多數黨分立又は一國一黨の⁽²⁰⁾状態をとるものがある。多數黨主義は餘りに民衆主義的であり、従つてそれは人民にとつて不幸であると考へられてゐる。フランスがその適例である。これに對し、一國一黨主義は健全な反對黨を失ふことに依つて、一黨支配に内在する危険を示し、國策をして一方的に極端なものたらしめ、その偏在した國策を適正に引き直すことを困難ならしめてゐる。ロシアがそれである。しかし、米國に於ては二大政黨主義は、かくの如き場合に強力にして有效な均衡をとらしめ、所謂極端派に對してこれを防止することが容易であると考へられてゐる。

更に、對外的軍事的重壓、對内的經濟的重壓が加はると、政府は人民に對し多くの負擔を課するに至ることは勿論であるが、これと共に、一方、共產主義、社會主義、ファツシズムの活躍が著しく擡頭した。この間に處して、強力な政府と個人的自由とを實現するには、強度の連衡（又は統合）組織と中庸を得た連衡（又は統合）組織とのいづれかを選択しなければならないが、戰時の場合に於ては前者をとり、常時の場合に於ては後者をとるのが望ましいと云はれてゐる。⁽²²⁾特に米國に於ては、強度の連衡型は極端に排撃され、假令、強度の連衡型が高い生活程度を保障するにしても、強度の連衡型を實現するならば寧ろ低い生活程度が求められ、自らの固有の私經濟的生活の自由が望まれてゐる。

しかし乍ら、かくの如き欲求は、内外の軍事的、經濟的重壓が擴大されると共に消散しなければならない。即ち、極めて最近に於ての國際間の状態は國家自らの力を常に主張し確保し得るの強力な組織體を必要ならしめる

に至つた。所謂國防國家の具現がこれである。

國防國家が⁽²³⁾いかなる國家であるかに就いては既にこれを論じた所であるが故に、今こゝには論じない。たゞ、この場合に於て論すべき點は、特に一般組織論の立場からみた國防國家である。即ち、國防國家に於て前述した組織原則はいかに適用されてゐるか云ふことである。

第一に、國防國家と同位原則との關係に就てみるに、國防國家はその總力をあげて國防的態勢を整へることを必要とするの國家なるが故に、國家に所屬するすべての者は先づすべて共同的、同位的、協力的立場に立たねばならない。即ち、すべての者をして同位的立場にあらしめることが國防國家建設の前提である。國防國家に於てその所屬の人々が或は階級的に或は職能的に或は政黨的に或は民族的に分裂し、相互の間に於て對立、抗争をみるならば國防國家の建設は絶對に不可能である。例へば、敗戰國フランスの如きは實にこの同位原則の國家組織への適用を誤つたものと云ふことが出來よう。しかるに、我が國は億兆一心の態勢を整へてゐる。億兆一心即ち一體主義は先づ億兆が同位的態勢にあることを前提としてゐる。億兆が同位的態勢にあり得ることは、億兆が忠孝一念の實踐をなし得るからである。こゝに於て、我が國は理論的に且實踐的に一體主義が實現され、同位原則の確立に依つて國防國家が建設されるのである。

第二に、國防國家と階梯原則との關係に就てみるに、國防國家は國家の防禦力と共に攻撃力を完備するの國家なるが故に、國家の指揮命令の系統が整備、確保されなければならない。即ち上部の命令は直ちに下部へ傳達さ

れると共に、反對に下部の情勢は直ちに上部へ進達され、上下の間が常に一體的結合さにある事を必要とする。しからざれば、國家はいかなる場合に於ても自らの力を主張し得ないものと云はなければならぬ。國家がかゝる態勢を整へるためには、先づ階梯原則が確立されなければならぬ。階梯原則の確立に依つてのみ國家はこゝにその攻撃力及び防禦力を整備することが出来るのである。例へば、敗戦國フランスの如きはこの階梯原則の適用を全然忘れたものと云ふことが出来る。しかるに、我が國は統治權者として一天萬乘の天皇を奉ぐ、天皇の御下に一切が階梯連鎖をなして以て整備結合され、その間に何等の間隙をみいだし得ない。この意味に於て、我が國は階梯原則の適用の點から云へば、最も典型的な國防國家と云ふことが出来る。

第三に、國防國家と職能原則との關係に就いてみるに、國防國家に於ては、國家組織の三つの職能即ち立法、執行、司法の三職能を統合し發展せしめることが必要であるが、具體的に國防國家の目的を達成するには職能の適正化即ちあらゆる職能に於て資源的總動員を前提としなければならぬ。それは即ち物的資源のみでなく人的資源の總動員を意味してゐるが、人的資源の總動員は量的に又質的に最もよく實行されなければならないことである。即ち、人口數の増加、人的素質の向上、體位増進等が完遂されることを必要とするが、同時に各人の職能の合理的、能率的な發見、附與、育成が企てられなければならない。各人がいかなる職能に適合し、又、いかに能率を擧げ得るかは國家の總力態勢を完遂するに基本的な問題である。各人がその合理的、能率的職能に就かなかつたならば、國家の攻撃力及び防禦力は何等の價值を持ち得ない。特に、國防國家は極めて多彩の職能を必要

とするが故に、この多彩の職能を效果的ならしめるためには、各人に對する職能測定が必要である。しかし乍ら職能をして各人の欲するまゝに選擇せしめ、職能の自由主義化を許したならば、到底國防國家の建設は不可能である。例へば、敗戰國フランスの如きは、この職能原則の過度の適用を敢てしたものと云ふことが出來よう。この點に就いて我が國に於ては、組織體に於ける三つの職能即ち立法、行政及び司法の職能が大權に歸一し、しかも、それ／＼の分野に於て使用し得るといふ形態を示し、又、文武の職能もそれ／＼特異の形態をとつてゐるがしかし乍ら、國家總員の職能の測定は必ずしも完全に行はれてゐない。この點から云へば、各人にそれ／＼合理的、能率的職能を發見、附與、育成し、それ／＼の職域を適格ならしめることは、國防國家の建設のために不可欠であると言はなければならない。

國防國家の建設は今やあらゆる國家に於ての當面の課題となつてゐる。が、この場合に於ての國防國家の國防が所謂ヴェルサユ條約に基づく獨逸の國防軍 (Wehrmacht) に於けるが如き國防 (Wehr) を意味し、全然防禦力のみを云ふならば、かくの如き國防國家は私見に依る國防國家と根本的に異なるものである。既に述べたように私見に依る國防國家は防禦力と共に攻撃力を併せ有し、如何なる場合に於ても自らの力を主張し得る國家である。従つて、この意味に於ての國防國家は所謂防禦のみに專念する國家、相手國に對し脅威を與へざる國家とは全然異なるものである。

世界の第二流的又は第三流的存在の國家は、或はかくの如き消極的意義に於ての國防國家を必要とするかも知

れぬ。しかし乍ら、我が國に於て必要とする國防國家はかくの如き消極的國防國家でなくして積極的意義に於ての國防國家である。國の總力を擧げて自らの力を貫徹し得る所の即ち一切の力を軍事的目的のために集中し得る所の軍事國家 (Militärstaat) でなければならぬ。既に述べたように、わが國がこの意義に於ての國防國家たるためには同位原則及び階梯原則と均しい程度に職能原則の適用を計らなければならぬ。

國家及び政府を除く他の組織體に就いては、多くの形態をみるを得るが、既に述べたように、その主たるものには軍隊、宗教團體、産業團體等がある。

軍隊組織に於て最も特色とするのは、軍隊組織の目的如何の問題ではなくして、その目的から生ずる處の能率の點にある。軍隊の能率を確保するには、軍隊の規律、即ち軍隊の指導精神が基礎をなすが、これを組織論的に云へば、軍隊組織に於ける階梯原則の徹底である。軍隊組織に於ては最も嚴格な上下の指揮系統を確保することを必要とするが、これがためには、前述した階梯原則を確立しなければならない。これと共に、軍隊組織はその多彩な活動をなすことに於てその多彩の職能の存在を認めなければならない。殊に、軍隊組織は上官の指揮命令の下に行動することを本旨とするが故に、軍隊活動の目的達成を可能ならしめるための企劃が豫め工夫されることを必要とする。この點に於て軍隊組織に於ては參畫職能が發達し又育成されなければならない。軍隊組織に於て所謂參謀本部制のある所以は軍隊組織に於ける職能原則殊に參畫原則の適用の故である云はなければならない。

い。しかし乍ら、軍隊は全組織が一元的に共同構造を確保することを必要とし、このためには軍隊の各員が同位の態勢をとることが絶対的である。この點に於て軍隊組織に於ける同位原則の適用は常に基本的なものである。

これらの點からみるも、軍隊組織に於ては、階梯、同位及び職能の三原則が適格に適用されることを以て根本的條件と云ふことが出来よう。

宗教團體組織に於ても亦産業團體組織に於ても同様なことを考へることが出来る。これらの團體はそれ々の目的を異にしてゐるが、それ々の目的達成のためには、組織體に於ける三原則の適格な適用を計らなければならない。この點に於て三原則が最もよく適用され従つて組織體としてみるべき形態をとるものは、宗教團體である。宗教團體に於ては教義⁽²⁶⁾の下達遵奉は絶対的であり、この點に於て階梯原則の適用は完全であり、又、それぞれの職能を區劃し、以て教義の宣布並に組織の活動を計ることに於て職能原則の適用は巧緻である。唯々同位原則は極めて特殊な形態をとつてゐるが、それは教主並びに教義に對する宗門從屬者の同位的態勢の點からこれを見る⁽²⁷⁾ことが出来よう。

又、産業團體に於ても亦三原則⁽²⁷⁾の適用をみる事が出来よう。しかし、この場合に於ては、階梯原則及び職能原則に劣らない程度に同位原則が適用されてゐることを知らなければならぬ。産業團體に於て現實的に産業業務に従事する一般勞務者は同位的意識とその態勢とのうちにあつて、その同僚的結合を企てることを以て常とする。従つて、この一般勞務者に對する同位原則の適用は一般勞務者自身の横斷的結成を計るためには絶対的條件

であるが、しかし、この同位原則のみを以てしては、全産業組織體存立の完全な目的を達成し得ざる虞を生ずる。この故に、特に、産業團體への同位原則の適用のためには、同時に強力な階梯原則の適用が豫定されなければならない。即ち、上下の連絡を緊密にし、以て、上長の指揮をして直に下部へ傳達滲透せしめ、又、下部の事情をして直に上長又は上長の下の参畫部へ上達せしめるの階梯連鎖を鞏固ならしめねばならない。この理由に依つてのみ産業團體への指導者組織の流入が考へられなければならないのである。

最近、我が國に於ても亦工場組織に對し所謂五人組制度を採用するの主張を聞くが、産業組織への五人組制度の流入は、獨り同位的態勢を整へ、一般勞務者の横斷的同志結合のための手段としてのみ考へられるべきものにあらずして、階梯連鎖の一連鎖として上下の連絡を緊密ならしめるための手段として考へられなければならない。即ち、工場組織への五人組制度は階梯原則と同位原則との交流點にのみ確立されて始めて効果的と云ふことが出来るであらう。産業團體に於ての職能原則の適用に就いては殆ど云ふを要しない程度に必要である。特に、適切な参畫部を設置し、その異なる産業職能に應じ参畫職能を發揮しなかつたならば、全産業活動の沈滞と壊滅をみるべきことは明白である。

- (1) Mooney, op. cit., p. 47.
- (2) 美濃部博士「日本憲法」第一卷第一六三頁以下—第一七〇頁、今中教授「政治學」第一七九頁以下、尾高教授「國家構
造論」第二三六頁以下
- (3) Mooney, op. cit., p. 57.

- (4) Pfiffner, op. cit., p. 50. 拙稿「行政組織論」法政研究、第八卷第二號、特に第三八頁以下
- (5) Meissner und Kaisenberg, Staats und Verwaltungsrecht im Dritten Reich, 1935, S. 31. Mooney, op. cit., p. 57.
- (6) Mooney, op. cit., p. 73
- (7) Headlam-Morley, the new democratic constitution of Europe, 1929, p. 175 Mooney, op. cit., p. 81
- (8) Headlam-Morley, op. cit., p. 89; Mooney, op. cit., p. 81.
- (9) Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution. 1920. p. 121. Headlam-Morley, op. cit., p. 8.
- (10) 美濃誌博士「米國憲法の由來及び特質」第一六九頁以下、Lodge H. C., the democracy of the constitution. 1915. p. 32.
- (11) かゝる見解はその儘に歐米の人民主權説を裏書きするものである。人民を以て最も道德的であるとみることに依つてのみ、眞の人民主權説は發生すると云はなければならぬ。元より我が國に於ける人民觀とは雲泥の差ありと云ふべきである。この點 Mooney, op. cit., p. 86. 上杉慎吉博士「國家新論」第八二頁以下
- (12) Headlam-Morley, op. cit., p. 27. Mirkin-Guetzevitch, Les constitution de l'Europe nouvelle. 1928. p. 8.
- (13) Mooney, op. cit., p. 95.
- (14) 國家の目的に就ては、(2)參照。Mooney, op. cit., p. 95.
- (15) 今中教授「政治學說史」第四七五頁以下
- (16) Smend, Verfassung und Verfassungsrecht. 1928. S. 18. White, op. cit., p. 103.
- (17) 連衡型が何故に採用されるに至つたかに就ては、拙稿「前掲第三八頁以下、そこでは連衡型が英米の兩國に採用された経緯を明かにし、財政上の理由からであると説明してゐる。尙この點に就ては、Mooney, op. cit., p. 97.
- (18) Simson F. J., the american constitution as it protects private rights. 1923. p. 94. Mirkin-Guetzevitch, op. cit., p. 35. Schmitt C., Verfassungslehre. 1928. S. 126.

- (19) Mooney, op. cit., p. 98.
- (20) Mirikine-Guetzevitch, op. cit., p. 20. Dendias M., Le renforcement des pouvoirs du chef de l'état dans la démocratie parlementaire. 1932, p. 45. Röder H., Parteistaat in Deutschland. 1930, S. 13.
- (21) Meissner und Kaisenberg, a. a. O. S. 31.
- (22) Mooney, op. cit., p. 101.
- (23) 今中教授「國防國家の概念・政策・構造」法政研究第一一巻第二號第八七頁以下
- (24) 拙稿「國防國家に於ける行政組織」法政研究第一一巻第二號第一三七頁以下
- (25) Der Militairstaat, 1859, S. 46. Mooney, op. cit., p. 125.
- (26) Mooney, op. cit., p. 102.
- (27) Anderson and Schwenning, the science of production organisation, 1938, p. 128.; Bieligk, a. a. O. S. 83.
- (28) 工場事業場に於ける産業報國會組織整備要綱（くろがね、昭和十六年十一月十一日）

五

一般組織論の立場からみれば、すべての組織體に於ては、同位、階梯及び職能の三原則が適用されなければならない。元より、組織體の種類、構造、強度に應じて、この三原則が均しく適用されるか、若くは三原則のうちの孰れか一つ又は二つが特に適用される場合があるであらう。その場合に於ては、適用された三原則の如何に依つて組織體の活動、運用に差異を生ずものである。唯、いづれの場合に於ても、三原則が共に適用されなければ

ならないことは確實である。三原則のうちの一つ又は二つのみを適用して、他の二つ又は一つを適用しなかつたならば、組織體として必要の活動と運用が不可能であらうことは想像されるのである。従つて、組織體のうちに於てはこの三原則を如何に適用するかが最も緊要な問題であると云はなければならぬ。

同位、階梯及び職能原則のうち、從來最もよく論ぜられた原則は職能原則であつた。殊に職能原則に於ける決定的職能、適用的職能及び判定的職能は所謂立法職能、執行職能及び裁判（又は司法）職能として最も論議の中心であつた許りでなく、實際に於ても亦最も大きい問題を持ち又持ちつゝある職能である。例へば、決定的職能たる立法職能を強化する時はそこに立法權優位即ち議會至上主義の國家組織を現出し、適用的職能たる執行職能を強化する時はそこに執行權優位即ち獨裁主義の國家組織を現出するに至るのである。従つて、如何に理想的國家組織を構築するかに就いては決定、適用、判定の三職能をいかに採用するかが具體的問題となると云はなければならぬ。元より、この場合に於ても亦如何によい國家組織を構築するかに就いては一般組織に於ける三原則即ち同位、階梯及び職能の三原則の適用を前提としなければならぬ。

三原則のうち從來比較的輕視された原則が同位及び階梯原則である。階梯原則に就ては、前述したように、宗教團體組織に於て採り上げられたが、同位原則に就いては殆ど問題となつてゐない。しかし乍ら、同位原則は組織體のうちにあつては最も重要な意義を持つものである。何となれば、同位原則の完全な適用に依り組織體の横斷的結合と質的緊着とを具現し得て以て、組織體に於ける共同的部面を擴大強化し得るからである。國家組織

に於いて特に下部組織の共同的部面を擴大強化することは現時の國防國家建設に缺くべからざることである。これを、我が國に於て、國防國家建設のための下部組織たる隣保組織の構築、運営のためには、先づその共同的部面の擴大強化を計ることが必要であり、これが前提として、隣保組織に於ける同位原則の確立が必要であると云はなければならぬ。しかし乍ら、この點に就ては、別の機會にこれを論じよう。

現時、國防國家建設には先づ組織體の完成がその基本條件である。組織なき國から組織ある國へ構築發展せしめることが根本問題である。この點に於て、行政學の見地から組織論を検討することは最も緊要なりと云はねばならない。(福岡、昭和十六年十一月七日朝)