

行政組織論

宇賀田, 順三

<https://doi.org/10.15017/14456>

出版情報 : 法政研究. 8 (2), pp. 1-62, 1938-04-30. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :



論 說

行 政 組 織 論

宇 賀 田 順 三

目 次

- 一 緒 言
- 二 其 の 原 理
- 三 其 の 根 據
- 四 其 の 形 態
- 五 結 語

一

行政觀念に次いで、行政學上究明されるべきものは、行政組織である。

行 政 組 織 論

凡そ、國家の行政活動の根底となるものは、その行政組織である。行政組織の如何は、直に、行政活動の上に影響を及ぼすが故に、國家のよりよい行政活動を招來するためには、よりよい行政組織を前提としなければならぬ。従つて、いかなる行政組織がよりよい行政組織であるかを究明することは、よりよい行政活動を知るために必要である。私見に依れば、行政學は、行政の理論及び技術を研究するの學である。この故に、よりよい行政の活動を知るために、よりよい行政の組織を知ることが行政學に於て根本的な問題である。本稿は、この目的に於て、行政組織を論ぜんとするものである。

二

凡そ、集團に於ての組織は集團活動の基準をなす。しかるに、集團に於ての組織は集團の結成せられたる指導精神を表現する。従つて、指導精神なき處の集團は、集團に適應したる組織力を有せず、集團に適應したる指導精神なき集團は、その適格なる活動力を有せず。適格なる活動力を有しない集團は集團としての存立價値を失ふ。この故に、一つの集團がいかなる活動力を持つかは、集團の組織に依つて知り得べく、更に、一つの集團がいかなる組織を持つかは集團の指導精神に依つて知り得るのである。このことは、集團とその活動及び組織をみるに際し最も根本的なものである。唯々具體的にいかなるものを以て集團の指導精神とみるべきかに就いては、集團の成立・發展・存在に應じて、それ／＼これを異にするを以て今こゝには觸れない。

これを國の行政組織に就いてみるも亦同じである。即ち、一國の指導精神の發現しその活動の根源となるものがその統治組織である。従つて、國の統治組織はその國の指導精神如何に依つて異なる。統治組織に於て、一つは三部組織をとるものあり、二つは二部組織をとるものあり、三つは一部組織をとるものがある。

三部組織をとるものは、所謂立法・司法及び行政の三權分立主義に基礎を有するものであつて、この三權をそれ／＼の三部門に分ち、立法・司法及び行政の三組織をとるものである。この三部組織は、各組織の獨立性を尊重保障し各組織に於ける活動の公正を期することを目的とするが故に、法治國家に於ては、好んで採用されるの組織である。しかれども、三部組織は、各組織に於ける對立抗争を來たし、國の活動の圓滑と迅速とを期待するを得ず。唯々この場合に於て、若し各組織が平等な構成を基礎とすればこの種の缺陷を除き得るも、通常みられる三部組織にあつては、各組織必ずしも平等の構成を有せず。即ち、司法行政組織は主として專任的吏僚を以て充當せられ、立法組織は人民の選舉に依つてなれる議員を以て構成せらる。従つて、この種の三部組織は假令形式的に三組織をとるも、實質的に組織論からみれば、吏僚主義と議員主義とをとるに外ならず、従つて、三部組織に於ける缺陷を取除くことは甚だしく困難とせられ、近時、この種の組織は漸次内容的に變質しつつある。

二部組織をとるものは、行政・立法の二權の分立主義に基礎を有するものにして、この二權をそれ／＼の二部門に分ち、立法及び行政の二組織をとるものである。元來この種の二部組織は、三部組織の變改したるものと云ひ得べくも、これを學說史的に云へばウキーン學派の立法優位説に依るものと云ふことが出来る。この二部組織は、

組織論としては若干合理的なものを持つにしても、その作用の點からみれば司法權の獨立性を失はしめるの虞あるが故に、必ずしも好ましき組織と云ふを得ず。特に、二部組織をとるにも拘らず假りに立法優位をみとめる時には、行政活動も亦立法活動に従屬するに至り、竟に、立法單一組織に轉化するに至る。しかれども、國の組織にあつて立法組織をその基準となすが如きは、國の現實的具體的活動を無視するものであつて、組織として適當なるものと云ふを得ない。

一部組織をとるものは、行政・立法・司法の三權を一つの組織のうちにをかんとするものである³⁾。唯々この場合、行政・立法及び司法の三權が一つの統治權者の權力のうちに歸一せられ、三權のすべての活動は常に統治權者の意思に依らしめるものあり、或は、その三權のうちの行政權に、立法權及び司法權を合一し、立法組織及び司法組織は行政組織のうちの一部門としてのみこれを存在せしめるものあり。前者の組織は統治權者が最高權力者として存在するの組織にして（君主型）、その下に或は行政・立法・司法の三部門をみとめるものあり、或は、行政に對し立法又は司法の部門をみとめるものあり、或は三權を統一して一部門をみとめるものあり。後者の組織は行政部が最高權力として存在するの組織なるが故に、執行力を最大にみとめんとするの組織（民主型）である。たゞこの場合に於て、かくの如く執行力を中心とするの主義は、元來、國の建設の際にみられる處であり、その意味に於て、歴史的に云へば、この種の組織は國權の行政への還元を意味するものであるが、これを思想的に云へば、民衆主義的思想に根據するものと云ふことが出来る。

統治組織は、以上の三つの組織のいづれかをとるが故に、統治組織の如何に依つて行政組織も亦異なる形態をとる。即ち、行政組織は三部組織にあつては、立法及び司法の二組織と對抗するの組織として表現し、二部組織にあつては、立法組織のための執行者たるの地位を持つて表現し、一部組織にあつては、君主型の行政組織は統治権者直屬の組織をとるを原則とし、民主型の行政組織はそれ自身統治組織として表現する。

これらのうち、三部組織に於ける行政組織にあつては他の立法及び司法の組織との均整を如何にすべきかに就いて困難なる問題あり、二部組織に於ける行政組織にあつては行政と司法との關係を定むるに困難なる事情がある。従つて、一部組織に於ける行政組織が組織論としては最も望ましい形態であるが、この場合に於ても亦、君主型と民主型との間に、各種の問題を生ずるが、しかりと雖も、君主型と民主型とは、その據る處の指導精神を異にするが故に、その指導精神に論及しない限り、この問題を明かにするを得ない。が、こゝに於て問題たるは、君主型及び民主型に於ける行政組織であるが、これを全體的組織論からみれば、君主型に於ける行政組織は最も適格なるものと云ふを得る。

これらの行政組織に於て、行政組織そのものに就いてのみ云へば、一般的に共通なる組織原理即ち組織に於ける特色を求めると得。即ち、この種の原理は一般行政組織にあつて共通的に妥當されるべきものなるが故に、この原理を失ひたる場合に於ては、眞の行政組織を構成し得ない。行政組織の原理を求むれば次の如くである。

(一) 安定性 國の行政組織は、國の秩序を維持し國民生活の安定を確保するの必要のために、先づ組織そのも

のが安定性を持つことを必要とする。唯この場合に於て組織そのものゝ安定性を求めるには、組織の根幹たる指導精神が安定することを前提とする。指導精神にして安定的でなかつたならば、その組織に對して安定性を求めることは困難である。従つて、指導精神にして強固にして確立する場合には假令その當初弱い組織を持つとしても漸次そのこれがための組織は確立されたる指導精神に適應するの構成をとつて強化安定するに至るのである。が、しかし乍ら、この場合に於ても、指導精神は組織を無視することを得ない。組織なくして指導精神を具現することは困難であるばかりでなく不可能である。指導精神にして弱化した又は動搖する場合には組織そのものも亦弱化した動搖するに至る。唯々組織が安定性を持つことは同時に組織が固定化することである。が、固定化することとは、組織の安定性の如何に比例する。いかなる革新的指導精神も安定的な組織に具體化される場合に、當該の革新的指導精神そのものが現實に必ずしも革新そのものに非る内容を持ち竟にその質的轉化を見るに至るのはこの故である。従つて、組織に於て安定性を求める時は必然的に固定的ならざるを得ない。が、しかし乍ら、組織そのものに於て、安定的、固定的であつても、その指導精神にして新鮮な革新的意義を持つてゐるならば、組織そのものが安定化し固定化することは決して恐るべきものでない。むしろ、組織論からのみ云へば、指導精神は常に組織そのものゝ安定性及び固定性の上に出で、しかも組織に依つて包裝されることが必要である。

(二) 強靱性 國の行政組織が國の秩序を維持し國民生活の安定を確保するために安定性を必要とすることは同時に一面から云へば、行政組織そのものゝ強靱性を示すものである。凡そ國の活動は永續的意義を持つ結果と

して、これが組織も亦暫定的であることを許さないと共に、一度、組織として構成せられた場合に於ては、脆弱な組織たることを欲しないのである。即ち、一つの行政組織が内部又は外部からの原因に依つて絶えず動搖して安定を欠き竟に崩壊するが如きものであつたならば、これに於ける活動は當然に不確定たるを免れない。國の活動の不確定は國の強力健全な發展のために最も避くべきことである。が同時に、組織の強靱性は唯々單に組織の強靱性を意味するものにあらず、行政組織にして徒に頑強・固陋なるは、行政活動の弾力性を確保するものではないばかりでなく却てこれを阻止するに至る。組織の強靱性が行政組織に於て特に必要とせらるゝのは、組織そのものに對し、内部又は外部から組織を破壊し又は組織に於ける活動を妨害するの行爲がなされた時に於てである。即ち、この際に於て組織そのものが強靱性を持たなかつたならば、組織は直に崩壊し活動は直に停止し全國的の秩序を維持し得ざるに至るのである。この意味に於て、組織に強靱性を必要とするのは、これに依つて組織そのものゝ防衛的任務を遂行せしめるためである。

(三) 適應性 國の行政組織は國の秩序を維持し國民生活の安定を確保するために、組織そのものに安定性を欲し組織そのものが強靱性あることを必要とするが、同時に、組織そのものは適應性を持たなければならぬ。國の行政活動は不斷に行はれ、しかも多種多岐にわかれて變轉するが故に、これが組織も亦、それ〴〵の客觀的事情に則して構成されなければならぬ。組織のうちこの適應性を持たしめることは、組織そのものゝためにも亦組織を通じての活動のためにも極めて必要なことである。特にその指導精神との關係をみるに、若し指導精神にし

て客觀的事情に則せず又は客觀的事情を己れの方に誘引し得るの力ない場合に於て、若し組織そのものに適應性を與へなかつたならば、竟に組織も亦指導精神も破壊せらるべきは明かである。たゞこの場合に於て、指導精神そのものは、組織形態を指導し實現し得る力を有するが故に、指導精神にして客觀的事情に適應し得ない場合を除いて、指導精神は組織そのものをして客觀的事情に適應せしめ得る力を持つものである。従つて、指導精神が適應的であるか否かは組織そのものの適應性を決定するに根本的なものである。さり乍ら、具體的には組織そのものの適應性は指導精神そのものにも亦若干の影響を與へ得るが故に、この點に於て、組織そのものの適應性は指導精神に對し客觀的に適應するための限界を設定するものと云ふことが出来る。この故に、組織そのものの適應性を通じて指導精神が客觀的事情に應ずるや否やを判定し得るのである。

(四) 具體性 國の行政組織は國の秩序を維持し、國民生活の安定を維持するために、安定性、強靱性、適應性を持たなければならないが、同時に、それらの特殊性を表示するには、組織そのものがすべて具體性を具現しなければならない。凡そ、國の行政活動は常に特別の場合を除いて具體的意義を持つものである。その少數の特別の場合に於てもその抽象的意義は、純粹に抽象的なものではなくして、何等かの具體的事件を前提とし、又は豫定するものである。即ち國の活動の大部分を占めるものは行政活動であつて、始めから具體的意義を持つものである。従つて、これがための行政組織は、抽象的意義に於て抽象化されることを避けなければならぬ。所謂行政組織の抽象化は、却て行政活動をして徒に複雑ならしめ、組織としては繁文褥禮化し、或は所謂屋上屋を架するもの

たらしめることに依つて行政の具體的活動を阻害し行政の合理化を遠ざからしめるものである。即ち、現實に客觀的事情から游離し、國の秩序及び國民生活の實際から離隔した處の行政組織はその存立の理由を持ち得ぬものである。又具體的事件又は具體的事務の設置又は處理に際しこれに應じ得ない所の組織は行政活動の目的を達成し得ないものである。

(五) 統一性 國の行政組織は國の秩序を維持し國民生活の安定を期すると共に、行政活動の秩序性を維持するため、全行政組織が統一であることを必要とする。全行政組織の統一性は、個々の行政組織がそれ／＼の職能に應じ個別の特種性を持つことを否定するものでない。たゞ、いかなる特殊の個別的行政組織としても、その部分的特種性を以て全行政組織の均整を破るものであつてはいけない。従つて、この點に於て、全行政組織のうちにあつてその一部分に對し獨立性をみとめることは、行政組織のために必ずしも望ましい組織と云ふを得ない。少くとも、ある種の部分に、その獨立性をみとめその部分的存在を許すにしても、その部分的存在又は獨立性は全組織のなかにあつて全組織のために存在するものでなければならぬ。この點に於て、全行政組織は全行政活動のために、個々の行政組織は全行政組織のために統一されてゐるものでなければならぬ。

以上の行政組織に於ける原理は、それ／＼に於て別々の意義を持つものであるが、これを全體的にみるならば、相互關連し結合するものである。従つて、最も適切妥當の行政組織はこの組織原理に基づき、この原理に内包する

特殊性を具備するものでなければならぬ。が、各特殊性がいかなる割合に於て表現されるべきものであるかは、具體的の場合に於てのみ決定せられるものである。何となれば、その組織の特異性に應じそれらの特殊性が表現されるものであるからである。たゞし、如何なる場合に於ても、右の特殊性は必ず具備されることを必要としその一つを欠くことを許さない。

- (1) 美濃部博士「米國憲法の由來及特質」第一四八頁以下
- (2) 清宮教授「ケルゼンの公法理論」第一〇八頁以下
- (3) Koellreuter O., Deutsches Verwaltungsrecht, 1936. S. 13 ff.

三

行政組織がいかなる根據に基づいて定められるべきかは、國の組織法上の問題である。従つて、この場合に於ては、憲法以下のいかなる法規に依つて、その根據が與へられるかが考へられるべきである。

憲法に依つて行政組織を定めることは、それ自身必ずしも不當でない。しかし乍ら、憲法に於て——特に硬憲法に於て具體的に行政組織を定めることは行政組織そのものにとつて決して望ましいものではない。何となれば、行政組織は行政組織の原理に基づきその特殊性を具備發揮することを必要とするからである。即ち行政組織がそれ自身、安定性、強韌性、適應性、具體性及び統一性を具備することを必要とする場合に、憲法に於て行政組織

を定めることは、これらの特殊性のうち唯々安定性のみを得せしめるに止り、他の四つの特性を失ふ虞がある。しかも安定性の場合に於てすらも、憲法が一つの特性を自ら直接に定めることに依つての安定性は行政組織の場合にあつては、行政組織の他の特殊性と衝突し、又これを排除するの結果を示すに至ること明かである。従つて、行政組織の安定性を憲法に定めんとすることは、決して適切なものと云ふことは出来ない。況んや行政組織の他の四つの特殊性は行政組織を憲法に定めることに依つて求め得ざるに於てをや。たゞし、ある特定の意義を持つ行政組織に於てのみは、憲法そのものにその組織を定めることは必ずしも避くべきでない。しかれども、この場合に於ても、かくの如き行政組織の根據のみを憲法に示すに止り、その細則規定を憲法に示すべきものでない。たゞ、これに反し、憲法自らに於て、行政組織そのものを定めるに非ずして行政組織を定むるの根據を示すこと、即ち、行政組織を定める者は何れであることを明かにすることは必要である。行政組織を定めるものとして、一つは元首直接の大權に依る場合と、二つは議會の立法に依る場合と、三つは行政機關自らに依る場合とがある。

(一) 行政組織が元首直接に依つて定められる場合は、行政組織が特に元首の下に隸屬しこれと密接な関係にあることを示すものと共に他面元首の地位の強大なことを示すものである。しかも、行政組織が元首に依つて定められる場合に於ては、行政そのものが適度にその特殊性を發揮し得る長所を持つ。即ち、元首に依つて定められる行政組織は安定性を持ち強靱性に富み、しかも適應性に欠けず、具體性を備へ且つ統一性を確保し得るのである。この故に、行政組織が元首に依つて定められることを憲法に規定することは最も必要である。唯々元首

が大權を行使するに就ては責任大臣の輔弼を以て、責任大臣の構成する政府を通じて行はれるが故に、こゝに大權行使の事項に就き豫め特定機關の諮問を必要とすることがある。この場合に於ての特定機關は責任大臣及びその政府を監視するの責務を有するものであり、従つて、かかる特定機關の存在は、責任大臣及びその政府の行動を規律するために必要とせられる。しかも、かくの如き特定機關は、人民代表の議會にあらすして、元首直屬の憲法上の機關たることを必要とし、又しかも議決機關にあらずして諮問機關たることを必要とする。何となれば、特定機關が人民代表の議會である場合には、元首直屬の大權を侵害するの虞あり、又特定機關が官制上の機關たる場合には政府に依つて容易に改廢せられる虞あり、又議決機關たる場合にはこれに依つて、元首の大權行使を拘束する虞あるが故である。唯々かゝる特定機關は元首大權行使のための諮問機關であり、責任大臣及その政府の技術的行政的監視機關たるに止り、その限度を越えて存在するを許さない。

元首直接の大權を通じて行政組織を定めるのは、通常、元首令の形式である。元首令を以てする國の行政組織の定めは、君主型にあつては官制である。この意味に於ての官制は、國のいかなる行政組織をも定め得るものであり、又國のいかなる行政組織をも定め得るものでなければならぬ。ただ國の憲法又は他の法規の示す所に依り、ある種の組織はこれを官制でない處の他の形式を用ゐることがある。しかれども、この場合に於ても右の別ケの形式を以てしたものは尙元首令の範圍外に出でないことを必要とする。若し、官制が他の用語に依つて示され、しかも元首令の範圍外に出る場合は、行政組織が直接元首に依つて定められるべしといふ憲法の根本規定に違反す

る結果を生ずるに至る。

又、元首令が憲法に定むる以外の規律に依つて拘束を受けることは、本來から云へば、元首に依つて行政組織を定むるの原則に反するものである。従つて、この點からのみ言へば、行政組織が元首に依つて定められる場合にいかなる方法を以てしてもこれを拘束し得べきでない。が、しかし乍ら、憲法それ自身に於て、そのこれを拘束し得べきことを定めた場合にはこの限りでない。が、この場合に於ても、行政組織が元首に依つて定められることの原則は可及的に保障されることを必要とする。これに反し、行政組織が元首に依つて定められることを原則とせずして、元首以外の他の憲法上の機關に依つて定められ又は他の憲法上の機關の參與に依つて定められるものとすれば、元首の有する組織権は必ずしも廣汎なもの云ふを得ない。即ち、若しこの場合に於ての憲法上の機關を以て議會とし、議會が行政組織権を獨占し又は議會の協賛を得て元首の組織権が行使されるものとすれば、元首そのものゝ組織権は極めて劣弱であるばかりでなく、この場合に於ては既に行政組織そのものがその特殊性を發揮し、その組織原理に従ふことが出来ない。かくの如き方法は、よき行政組織のためにとらざる處である。この故に、憲法それ自身に於て元首の組織権を拘束するのは、行政組織そのものゝ特性を消滅せしめないことを限度としなければならぬ。この點からみれば、元首の組織権は、憲法、法律、豫算の三點に關係を持つ¹⁾。

第一に、憲法そのものが、一つの行政組織を定めた場合に於ては元首令を以てこれが組織を改廢し得るものではない。唯々憲法は、一定の行政組織を定むべきことのみを示し、その各機關の權限等については、これを明かに

しない場合に於ては、元首令を以てこれを別に定め得るが、この場合に於ても、元首令を以て憲法に豫定したる行政組織そのものを改廢し得ない。又、憲法に於て一定の行政組織を一定の形式に依つて定むべきを示した場合に於ては、その形式に依るべきことは同様である。

第二に、法律に依つて行政組織を定める場合は二つにわけてみる事が出来る。一つは憲法が一つの行政組織を定めるに法律を以てすべきことを示した場合である、この場合に於て法律に依るべきは云ふを待たぬ。二つは憲法自ら示すにあらずして、法律に依つて直接に自ら一つの行政組織を定める場合である。

第三に、組織權と豫算との關係である。元來、豫算の執行は元首及び元首の政府に專屬すべきものであるが、豫算が國民大衆生活に直接關聯する關係に於て議會の審議協贊を経るのが通常である。即ち豫算に於ては、第一に、本來、豫算は、元首及びその行政府の專屬事項たるべきこと、第二に、その事項が國民大衆生活に直接關連することを考慮に入れるべきである。そこで、豫算と元首の組織權との關係に就いてみれば、元首の組織權は、元首に直屬するものなるが故に、豫算の前半の特性と共通し、又、その行政組織は國民大衆生活に直接・間接に關連するものなるが故に、豫算の後半の特性とも矛盾しない。従つて行政組織權と豫算執行權は相矛盾し衝突する關係に置かるべきでない。況んや行政組織にあつては、必然的に豫算を伴ふもの少くないが故に、豫算は、その意味に於て、行政組織權を擁護するものなるべきに於てをや。この故に、一つの行政組織に於て、一定の豫算を必要とする場合に於ては、當該組織に必要な經費はこれを支出し得るような方法が講ぜられることが望ましいのであ

る。従つて一つの行政組織を定むることが元首の大權に屬し乍ら、行政組織に必要とする豫算を、元首の大權に屬せざる他の領域にこれを置くことは、正當な方法でない。唯々一方豫算は國民大衆生活に影響する所大なるが故に、議會これが審議協賛するを以て通例とするが故に、その限りに於て、元首の組織權は豫算と特殊の關係を生ずるに至る。この故に、少くとも、一度、議會に於て審議協賛されたる豫算にして、元首の行政組織に關係するものは、爾今政府の同意なくしてこれを削除廢滅し得ないのを通例とし、更に、非常緊急の場合に非常手段をとることを認め、又緊急避くべからざる豫算の不足を補ふために又は豫算外の支出の必要のためには豫備費を設けたる如き、いづれも、この元首組織權の完璧を期したものと云ふことが出来る。

(二) 行政組織が議會に依つて定められたる場合は、行政組織が議會の影響を強く受けることを意味する。前述のように、行政組織が議會に依つて定められる場合は、二つある。その一つは、憲法が特定の行政組織の決定に就いて議會に依るべきことを明かにした場合であり、その二つは、憲法の定めなく議會が一般の行政組織の決定をなす場合である。

第一の場合は、憲法自らが行政組織の決定を議會に依らしめたものであるが故に、この場合に於て特定された行政組織の設置は法律を以て定められることを必要とする。この場合に法律を以て特定の行政組織を定めるのは、當該行政組織を憲法上保障することに依つてその安定性を確保するに外ならない。即ち、かくの如き方法に依つて定められた行政組織に於ける機關は憲法上の必要機關たる性質を持ち、單純な行政上の機關として取扱ひ得な

いのみでなく、法律に依つてもこれを廢止するを許さないものである。従つて、かくの如く憲法が特定の行政組織の設置を法律に依らしめた場合に、議會のこれに對し決定し得る處は、當該行政組織を設置することだけに止つて、それ以外の何事をもなし得ない。従つて、この點に於て、かゝる場合の議會の行政組織を定むる權は、著しく制限されたものである。即ち、議會はかくの如く憲法に依つて命ぜられた機關の設置に關する法律を可決しなければならぬ地位に置かれると共に、かくの如く憲法に依つて命ぜられた特定機關の設置だけを可決すべき拘束を受けるものである。この故に、この場合に於ての議會は、一定の行政組織の設置に關する法案の可決を命ぜられたことに於て、むしろ當該行政組織の強化手段に供せられたものと云ふことが出来る。

第二の場合は、憲法自ら示すにあらずして議會に依つて一般に行政組織を定むる場合である。この場合は、議會自らが行政組織權を司るものであり、従つて行政組織は議會の支配と影響の下に立つものである。行政組織が議會の支配と影響の下に立つことは、同時に國の行政組織の決定をして、國民の間接的參與に依つてその影響を受けしめるものであることを示し、又、その影響が尊重されることに依つて行政組織はその安定性、統一性の外に、若干の強靱性、適應性、具體性をも併せ有し得るものである。従つて、この意味に於て云へば、議會に依つて一般に法律を以て行政組織を定めることそれ自身は直に不當と云ふことは出来ないが、しかし乍ら、かくの如き場合は、安定性、統一性の外に、完全な強靱性、適應性、具體性等を完全に取得することは困難である。そこで、議會に依る行政組織の決定は、二つの點に於て考慮すべきものを持つてゐる。一つは、議會に依つて定め

られる行政組織は、特定の行政組織に限られるべきこと、即ち、議會に依つて定められる行政組織は特に安定性、統一性を持つことを必要とするもののみ限らるべきであり、一般的に原則的に議會立法に依つて行政組織を定めることは必ずしも可とせらるべきものでない。二つは、議會が豫算權を併せ持つ場合であること、議會が組織權を持つ外に、尙豫算審議權を併せ持つ場合は、極めて望ましい形態である。即ち、組織と豫算とが常に同一角度から審議し決定し得られるからである。三つは、議會に依つて行政組織を定めることは、議會至上主義に立脚すること、議會が行政組織權を司ることは、同時に、行政權をも司る重要機因を持つものである。従つて、かくの如き組織を認める場合に於ては議會至上主義に依つて立つことを認むべきであるが故に、この種の行政組織法は、特定の國家に於てのみ認められるべきである。

(三) 行政組織が行政機關に依つて定められる場合は、行政組織の適應性を最もよく發揮し得るとせらる。即ち行政機關自らがその欲する處の組織を新に構成し變更し廢止し得ることに於て、少くとも組織そのものは常に適應性を有するに至る。しかし乍ら、行政機關に依つて定められた行政組織は行政組織の他の特性を著しく失ふの慮がある。特に、その安定性を有し得べきことに於て、最も缺陷を有するものである。たゞ行政機關に依つてそれ自身の機關の構成又は下級行政組織を定めることはそれ自身に於て必ずしも排除されるべきものでないが、しかし乍ら、行政機關が全部的に行政組織權を持つことは決して正當でない。即ち、行政機關の行政組織權は、更に、その上層部に依つて委任せられた限度に限られるべきである。

一方、行政組織を定めるに際して、上級組織から下級組織に對して、又、各組織のうちに於て、その組織の細則又は内規を定める場合に、それらの細則又は内規は、一般組織法を超えて規定することは許されない。即ち、細部組織の規定は、常に全體組織法の範圍内に於てのみ有效であり、又有效でなければならぬことは組織法上の原則である。何となれば、かくの如き場合に、一般組織法に相反した各部組織法を認める時は、組織中の組織所謂異質的組織への轉化を承認しなければならぬからである。全體組織が異質的組織へ轉化する場合は一般組織法の全體の變更を意味するものなるが故に問題たるを要しないが、各部組織の異質化は全體組織のために直に承認されるべきでない。が各部組織のうちに異質化の傾向がみえ又はこれを必要とする時は、全體組織の全部的檢討が必要とせられる時である。この意味に於て云へば、各部の細則的組織法は、組織全體の發展を期待するに重要な役割を果すものと云ふことが出来る。

元より、國の行政組織中、その構成に特殊なる性格をみとめんとする場合に於ては、その性格をみとめるに適切な法規の根據を必要とす。即ち、地方自治團體に對しての法人格をみとめその活動を承認する場合には、法律を以て規定するが如くである。しかし乍ら、他の理由あらば、法人格を附與するに法律を以てしなければならぬことではない。²⁾

(1) 一木喜徳郎博士「日本法令豫算論」第二二四頁以下

(2) 關東州市制大正十三年勅令第一三〇號第一條に依れば市ハ法人トスとあり、これ關東州には條約上の效果に於て、大權の

直接支配が行はれるが故に、直接に勅令を以て、法人格を決定し得るのである。尙朝鮮の府制は昭和五年制令第十一號、臺灣の市制は昭和十年律令第二號に依り、いづれも市ハ法人トスとあり。

四

國の行政組織がいかなる形態をこるべきかは、行政組織に於て最も重要であり、且根本的な問題である。國の行政組織の表現形態としてあげられるもの左の如くである。

(一) 集權型と分權型¹⁾ この兩者は從來通常みられる形態であるが、兩者それ々の得失を有し行政組織の形態として最も多く論議された處である。

(1) 集權型は、中央部の一ヶ所にすべての權力を集中し、中央の統制力を増加し各地方の各部分を包攝して以て共同團體の現實的統一を確保するの形態である。凡そ、國の行政組織に於てかくの如き形態をこることは、國の全體的發展の爲めに合理的であるが故に、集權型は常に各國に於てとられる處の行政形態である。集權型の特色は次の如くである。

イ、集權は同屬意識を強化すること、國の中央部に權力を集中し、これを通じて活動をなす場合に於ては、權力を有する者も亦權力の作用を受ける者も一ヶの同屬意識に支配せられ同屬意識を強化するに至る。この同屬意識を強化することは國の強力なる發展のために殆ど不可欠とせられるが故に、この點に於て、集權型を採用するこ

とに依つて、この特性が發揮せられるのである。元より、過度に強力なる集權型は、反動的に、同屬感情を破壊するに至ることも亦明かである。

ロ、集權は分裂的傾向を防止すること、國の中央部に權力を集中し、これを通じて全體的に指揮命令をなす場合に於ては、國の結合力團結力をかため、全體的に強力な發展を期待することが可能である。若し國家内部にあつて分裂的傾向をみる時には竟に國家の内部的崩壊を來すであらうことは云ふを俟たぬ。従つて、これに對するためには、地方的に權力を分與せず、中央部の權力を集中するを以て可也とすべきである。しかし乍ら、中央部も過度に權力を集中することは、却て、分裂的傾向を導くの機因となるべきは明かである。即ち、この意味に於て、集權は各地方部の活動を遂行し得せしめる限度に於て行はれるべきを必要とする。

ハ、集權は平等主義に適合し得ること、國の中央部に一切の權力を集中し、中央部を通じてすべての活動を行ふ時には、常に國の全構成及び全狀態を悉知し得るの關係に於かれるが故に、中央部は一ヶ所又は一地方にのみ拘束せられずしてその全體的構成及び狀態に適應し得るの方法をとることが出来る。又若しその一部所又は一地方に對してのみ權力を厚く及ぼすことある時は、それは全體的立場から判定して以て、その一部所又は一地方に厚く權力を及ぼすことの必要あるためである。依つて、集權型に依る時は、平等主義が適合し、全體的發展を期待し得る。この場合に、こゝにこの平等主義が、法治主義の根本原則に相應じ、集權型が法治國家に於て具現せられること常なる所以がある。しかし、過度に集權を致し、全體的構成又は狀態をみるに誤謬あらば、平等主義を

實現し得ないのは云ふを俟たぬ。

ニ、集権は組織の單一化を計り得ること、國の中央部に一切の權力を集中する時は、組織及びその活動を單一にし、組織の經濟化及び合理化を期し得ることが明かである。即ち國の全體的組織は、この中央部にすべて結合し、組織内の各部分に對しいかなる獨立性をも附與せず、各部分は常に中央部の指揮命令の下に立つの形態をとる結果として、組織そのものは頗る簡易化せられる。唯々若しこの場合に於て過度に組織の簡易化を計る時は、竟に、活動そのものを拘束し、必要にして充分なる活動をなし得ざるの結果を示す。

ホ、集権は行政活動の特性を發揮し得ること、國の中央部に權力を集中し一切の活動が國の中央部を通じて行はれる時は、行政活動の特性を發揮するに極めて適切である。即ち、行政活動の迅速、果斷を期待し、しかも適度の柔軟性を加味せんとするには、この種の集権を以てするを適當とする。この故に集権型は從來各國の行政組織に特に採用せられたのである。

ヘ、集権は國の重要政策の決定的實現に適切であること、國の中央部に強大な權力を集中し得るが故に、何が國の重要政策なりやを調査し決定しこれを實現するに最も適切である。従つて、この點に於て集権型は行政府主義と同義語とも云ひ得べく、集権型の典型は、唯一の行政府が中心的に存在する場合にのみみるを得る。この故に、この點に於て、集権型は行政府の外に、分權的主義を持つて存在する議會制度に對しては必ずしも最もよく適合するの組織と云ふを得ない。こゝに、集権型が議會制度を中心思想とする國家に於ては必ずしも相容れざる

ものとなり、その修正を受け又はその存在を失はれるに至つた理由がある。

ト、集権は有力なる人物の指導を容易ならしめること、集権に依る時は、一切の權力を中央部に集中し得るが故に、有力な人物が全活動を指導するに最も適切な組織なりとせらる。この點に於て、近時、行政觀念のうちに指導主義を強く表示せんとする國家に於ては、組織形態として集権型を採用するの傾向あるに止らず、更に集権型を強化するに至つた如きは實にこの適例である。

これらの特性を有することに於て、集権型は、組織形態として最も古き意味を持つに拘らず、常に屢々採用される所である。

(2) 分権型は地方部に權力を分散し、以て中央部の統一的重力を加へ得る餘地なからしめて、地方的特性を發揮せしめるの形態である。分権型はそれ自身としては獨立に發達存在するよりも寧ろ集権型の傍に集権型と對立し、これを監視するの意味に於て存在することにその特色を有す。従つて、その點に於て、分権型は集権型に對し對照的形態として、その長短共に集権型に對應する。分権型の特色は次の如くである。

イ、分権は地方的關係を明かにし得ること、分権に依る時は、地方的に權力が存在するが故に、その地方別にその地方の關係乃至特性を悉知し、これがために、分権型は、これに依つて、地方的に具體的に適應するの活動をなし得るの特色を持つことが出来る。行政活動が具體性を持ち適應性に富まなければならぬことは、行政組織及び活動に於て最も重視せられることである。従つて、分権型は、この點に於て、集権型に對し、これを補足す

るものとして常に採用されてゐる。何となれば、強力な集權型に於ては、地方の實情乃至關係を明かにすることは不可能にあらざるも甚だしく困難であるからである。しかし乍ら、若し過度に、分權を考ふる時は、地方的のみ偏し、全體を重んぜざる活動をなす虞あるのみならず、竟には、全體のための健全なる發展を阻止するの結果を招くことなきにあらず。

ノロ、分權は地方的獨立性を確保し得ること、分權に依る時は、地方部に權力が存在し、しかも中央部から獨立にこれを行使し得るが故に、その分置された權力の程度に應じ、地方的獨立性を確保し得るのである。従つて、若し權力が著しく分置された場合に於ては、その獨立性も亦鞏固なるべきことは云ふを俟たぬ。が、しかし乍ら、この場合に於ても過度に分置された權力は全體の統一を破壊し阻止するに至るであらうことが考へられるのである。

この故に、分權は假令地方部の獨立性を尊重するにしても常に全體の統整を破らざる限度に於てのみ認められべきことを知らなければならぬ。この點に於て地方部の機關が、同時に、國の機關たることの二重性質を持つことは、地方部の獨立性を失ふ虞あるものである。何となれば、地方部の機關が國の機關たる地位を占める時は、國の機關の指揮命令の下に立たざるを得ないからである。この故に、分權型をとつて、地方部の機關を存置せしめつゝ、これに國の機關たる地位を與へることは分權型の破壊である。かくの如くしてみれば、この場合に於ては、地方部に對し國の機關たるの地位を認めずして、むしろ、國の事務をその儘に地方部に委讓するを以て可とする。しかし乍ら、かくの如く地方部に國の事務を委讓することを認めない場合に於ては、寧ろ、分權を弱め、中央部

の分派を各地方に存置せしめ、これをして國の事務を直接に行はしめるを以て可とする。しかれども、この場合に於て、地方部の權力は狭められると雖も、地方部は固有事務のみを處理するの團體となり、一面に於て、それ自身の獨立性を強化し得ることは云ふを俟たない。

ハ、分權は法律的意義に於ける自治を強化し得ること、分權に依る時は、權力が地方部に配置される結果、この權力の主體は、これに依つてその存立を強固ならしめ得る。即ち、權力が地方部に厚く配置されるに従つて、地方部は強力に組織されて活動し、若し最高度に權力が配置された場合には、地方部の權力主體は宛もそれ自身一つの中央的地位を取得する。が、かくの如く、地方部に權力を最高度に分置することは、通常に分權型に於ては實現し得るものではない。又、これに反し、極度に地方部に權力を分置しない場合、即ち、地方部から權力を極度に奪ふことは、分權型を廢止して單一の集權型を實現するものに外ならないが故に、極度に分權することも亦極度に分權しないことも、本來の分權型を遠ざかるものと云はねばならぬ。唯々いかなる限度に於て、地方部の權力を認むべきかは、國の法律の定むる處に依るものである。この法律に定められた權力の如何に依つて、當該地方部の權力の強弱を知り得るのである。何となれば、かくの如き地方部、所謂地方自治團體とは國家から法律に依つて自治權を附與せられ自らの機關に依り自らの事務を自らの責任に於て行ふ團體であるからである。従つて、この種の自治團體は法律に依つて權力を附與せられるに比例してその法律的意義に於ての自治を強化し得るのである。この故に、この點に、分權型と自治型との密接な關係が示されてゐる。

ノニ、分権は官僚主義に對抗し得ること、分権に依る時は、地方部に權力が存在し、しかもその權力は中央部に對し獨立的に行使し得られるが故に、地方部は中央部に對立するの關係にをかれる。地方部が中央部に對立するは、地方部が中央部の官僚主義に對立することを意味する。何となれば、この意義に於ての中央部の構成員は主として官吏を以て充當せられ、中央部の機能は官吏を通じて行はれるが故である。元來、分権思想は集権思想の反動としてあらはれ、集権型に於ける官僚主義の是正又は官僚主義に對する防衛のために存在したのである。即ち、分権型に依る集権型の是正は、直接に集権型に於ける官吏群に向けられたものであり、分権型に於る集権型に對する防衛は、集権型に於ける官僚的獨善性に向けられたものである。凡そ、行政組織に於てその人的構成要素としての專任職にある者が所謂官僚群を形成して、單純な技術的存在から政治的存在にまで發展せんとすることは、屢々みられる處である。が、かくの如く、本來專任職として身分を保障せられたる一群が技術的存在から政治的存在へ發展するの地位を持つことは、行政活動のためにも亦一面政治活動のためにも決して望ましいことでない。換言すれば、官僚群は、強力な中央權力を通じ、技術的存在から更に政治生活に接近し得るの道を與へられ、しかもその特殊の地位にあり得るが故に、この種の一群は、かの地方的、大衆的、自治的環境にある者と同種のものに屬せず、こゝに、これに對する反動として、分権型が工案されるに至つたのである。この故に、分権は官僚主義に對抗すると共に自治主義を防護するものと云ふことが出来る。

ノホ、分権は郷土意識を強化すること、分権は地方部に權力を分置する結果、地方部に於てその分置された權力

を確保發展せしむるの必要あり、これがためには、地方部自らに於て地方的郷土的意識に燃え、これを強化することを先決問題とする。即ち、地方部に分置された權力を地方部自らに於て確保發展せしめるには、地方部の構成をして自主的ならしめ郷土的精神の發揮を可能ならしめる必要がある。この點に於て、分權型に依る權力の法律的分置は一轉して道義的社會的意義を持つに至る。

ノへ、分權は各人の責任意識を強化すること、分權に依る時は、地方部に權力が分置される結果、地方部に於ける各人は、中央部の指揮命令に依らずして自らその權力を行使すべき地位にあり、地方部の各人が中央部の指揮命令に依らずして自らその權力を行使するには、各人が責任意識に燃え、權力の行使に就いて責任を以て當るべきことを必要とする。即ち、地方部の各人が責任を以て行動することに於て、分權型は地方部に對し異常の活氣と緊張とを與ふるの組織である。が、又若しこれに反し、そのかくの如き分權の長所を正確に把握せず、各人が無責任の行動に出づることあらば、適正なる權力の行使が行はれず、甚だしき弊害を生ずるであらうことが考へられるのである。この點が分權型の大きな缺陷たり得る原因となつてゐる。

ト、分權は各人の出現及びその指導を促すこと、分權に依る時は地方部に於ける各人の責任意識を強化するのみならず、分置された權力の確保發展のために、地方部に於ける各人の出現を促し、各人が進んで地方行政に参加するの機因を與へると共に、更に、各人が地方行政の指導の任に當るべき機會をも與へるに至るのである。このことは、集權型の下に於て、強力なる中央權力に依り外部的に指導せられることを常とするの形態と根本的

に異り、常に獨立的・自主的に地方問題を解決するの素因たり得るものである。即ち、かくして以て分權は地方的にその社會的・教育的水準を高め地方生活を豊富にし地方部を強化するに至る。が、このことは、同時に、全國家の生活を豊富にし、全國家を強化するに至るは勿論である。従つて、強力な集權型に於ては、屢々大人物を出現せしめるに反し、しかも全體に於て、各人は必ずしも水準を高めず、即ち集權型が指導と服従 (Führen und folgen) を豫定するに反し、分權型は指導と結合 (Führen und verbinden) がある所以である。

即ち、集權型と分權型は、それ／＼の長短あり、しかもその長短は相補し合ふの關係にあるが故に、集權型と分權型とは、同時に採用せられてゐる如くである。即ち、中央部に於て重要な權限を集中せしめ、地方部に於てはその支配の下に重要な權力の一部又は重要なならざる權力の若干を分與してこれを行使せしめるの組織をとる。しかりと雖も、元來集權型と分權型とは相對立するの形態なるが故に、兩者を折衷採用するも兩者の性格は尙依然として存在し、或は却て逆に組織的缺陷となる虞なしとせず。こゝに、特に近來集權型を廢棄して新たな形態が欲求される所以がある。

(二) 單數型と復數型ふたつ、この兩者は、行政組織に於て、根本的に異なる内容を持つものであるが、相互に反擊するの形態にあらずして相互に補足し協調するの形態である。

(1) 單數型、單數型は組織の首腦部が一人を以て構成せられ、當該組織の意思の決定及び表示が唯々この一人を以て行はれる形態を云ふ。即ち單數型は首腦部が一人を以て組織せられる結果、この形態に於ては、首腦部の

獨裁的行動を可能ならしめるを以て、單數型は別に獨裁型とも稱せらる。單數型の特色次の如くである。

イ、迅速機敏の行爲をなし得ること、單數型に依る時は、首脳部に於て權力を行使する者が唯々一人なるを以て、その權力行使は他のいかなる者の掣肘拘束をも受けず、その行爲はそれ自身に於て完全に效力を發生するが故に、行爲の迅速機敏を期待し得る。行政活動は本來機敏なる活動を以て行爲それ自身の確定力ならしめることが必要とせらる。この點に於て單數型は行政活動の本來の特質を發揮せしめるの形態とせらる。しかし乍ら、このことは、同時に首脳部を構成するその人的要素如何に依つて行政活動の拙速を來し、ある種の場合に於ては、更に不確實或は遲疑すらも招くのである。従つて單數型に於ては、先づそのいかなる人を以て首脳部たらしめるかの問題を解決しなければならない。

ロ、統制ある行動をとり得ること、單數型に依る時は、首脳部が一人である結果、首脳部を通じての統制は甚だしく効果的である。行政組織に於て、組織内部の構成が全體的統制を保ち、その全體的活動が均整を得ることは行政活動にとつて根本的に必要である。殊に、行政活動そのものが更に外部に向つても統制的意義を含んで所謂行政統制の傾向を顯著ならしめる場合に於ては、先づ行政組織そのものがかくの如き行政統制を可能ならしめるような方法を以て構成されることが必要である。この意味に於て、この種の必要を充たす行政形態は單數型であると云へる。しかし乍ら、又、若し首脳部に依る統制をして極端ならしめる如き構成をとつたならば、行政活動に畏縮性を與へ固定性を植ゑつけて、行政本來の活動と摩擦を生ずるに至るのである。首脳部に依る統制を極

端ならしめざるの組織は、この場合に於て首脳部の下部構成に複雑な局課制度及び委員會制度を置き、しかもこれらの下部組織が首脳部組織を輔翼するの關係にあらしめなければならぬ。が、しかし乍ら、この場合に於ても、輔翼機關は首脳部の命を受けて執行の責務に當る外は、常に調査、諮問、協議の機能を有するに止らしめると共に、これらの下部機關は常に首脳部組織に對して發議し又は答申し得るの組織たらしめなければならぬ。若し然らずしてこの種の輔翼機關が首脳部組織を拘束し得るの議決的職能を持つたならば、既に單數型の實質を失ふものであり、又、若しこの種の輔翼機關が首脳部組織に對して發議し答申し得るの組織でなかつたならば、首脳部行動の正確を期待し、且組織の内部的統制を實現するに甚だしく困難を生ずるのである。

ハ、責任を明かにし得ること、單數型に依る時は、行政活動の終局的意思決定が首脳部一人に依つて行はれるが故に、そのこれに對する責任が常に明瞭である。即ち、行政活動の一切の責任が常に首脳部一人に依つて負はれるの方法は、同時に、一切の行政活動の公明を期し得る所以である。蓋し、行政活動に安定、公平、確定、適正を與へるには、その行爲の責任の所在が明かであることを必要とするが、この點に於て單數型は行政活動のこの種の要望をそのままに充足するものと云ふことが出来る。しかし乍ら、責任を明かにするには、その行爲を行ひその責任を負ふ者が一人であると云ふ外に、その組織そのもの及びこれを定むる規定が責任を明かにし得ることを示すものでなければならぬ。これがためには、首脳部が若しその責任を負ふべき必要を生じたる時は、その責任を質しその責任を負ひ得るの方決が定められることを必要とする。

この場合に於て、第一に、責任を質し得るの方法は、一つは、當該組織内部に於て責任を質し得るの組織をとることであり、一つは、當該組織外部に於て責任を質し得るの組織をとることである。前者に於て、組織内部の首脳部問責機關がその責任を質すに効果的でないことは明かである。後者に於て、組織外部の首脳部問責機關は四つにわけてみることが出来る。その一つは、これを立法機關即ち議會をして行はしめるものであり、その二つはこれを司法機關即ち裁判所をして行はしめるものであり、その三つはこれを他の行政機關をして行はしめるものであり、その四つはこれを元首をして行はしめるものである。

その第一及び第二は、行政組織の立場からのみ云へば、行政組織に於ける機關が行政組織外の他の組織に於ける機關の監督を受けるが故に行政組織の獨立性が得られない結果、最も望ましい形態と云ふことは出来ない。たゞし、國の全體的統治の立場から云へば、統治組織内の一つの組織が他の組織に於ける機關の問責監督を受けることは、統治の公正を期することに於て考慮せらるべきものがある。こゝに所謂三權分立論の存在理由がある。しかし、假令統治の適正を期するためと云へ、統治觀念そのものに變革を來たし、統治が著しく行政化せられ、行政が却て統治の組織にかはらんとする場合には、この種の三權分立的行動の適正は期待し得るものでない。

第三は、一つの行政組織内に於て、問責機關をも併せ認めるものであつて、即ち、單數型をとりつゝ、同時に、同一組織内部に、他の問責機關を存置せしめるものである。従つて、この場合に於ては、二つ以上の組織型を前提とし、その一つを單數型とし、他の一つ又は一つ以上の組織型を從屬又は並行せしめる場合である。この形態

に於ては、他の組織型の機關が單數型的首腦部に獨立するの組織をとることを認めることに依つて始めて單數型首腦部の問責をなすことが可能である。しかるに、かくの如き並行組織を單數型に認めることは、單數型として許し得るものでない。従つて、この種の問責機關は單數型に隨伴し從屬するものでなければならぬが、單數型に隨伴從屬し、首腦部の指揮命令を受くるの問責機關は、本來の意義に於ての問責をなし得ない。しかし乍ら、單に問責機關が單數型的首腦部問責機關たるの意義を持つことを必ずしも主目的とせずして、すべての行政活動の適正を確保するために、その行政機關に獨立性が興へられ、單數型的首腦部に獨立する方法をとることは屢々認められる處である。

第四は、元首が問責をなすの組織である。元首が大權の統持者として國權の適正な運行のために行政機關の問責をなし得ることは云ふを要しないが、しかし乍ら、この場合、元首の問責權は元首自らこれを行使せずして憲法上の機關に委任するを以て通例とする。何となれば、元首が、直接、行政行爲の當否を決し當該行政機關の責任を問ふことは、元首の憲法上の本來の地位から避くべきものであるからである。従つて、元首の問責は當該行政機關の地位にある當該官吏を罷免するを以て足ると共に、必ずその罷免權を持たなければならぬ。

次に、第二に、當該首腦部が責任を負ふの方法は、官吏法上に定むる以外に他の法律にこれを定む。いかなる法律にこれを定むるかは立法政策上の問題である。

これに依つてみれば、單數型をして單數型の特性を發揮せしめんとすれば、從來の行政觀念に根本的改變を與

へ、統治全體への再組織を前提し豫定しなければならぬ。何となれば、現在に於ての行政觀念を以てしては、もはや眞實なる意義に於ての單數型を構成することが困難であるからである。この點に於て、最も發展した行政觀念に於ては、指導觀念を含ましめたるが故に、この場合に於ては、指導的行政が一轉して統治そのものとなり、統治と行政と一體をなしつゝあるを以て、かくの如き行政觀念に於ては、單數型の新なる形態を發見するを得る。

(2) 復數型、復數型は組織の首脳部が復數員を以て構成せられ、當該組織の意思の決定及び表示がこの復數員の議決を以て行はれる形態を云ふ。即ち、復數型は首脳部が復數員を以て組織せられる結果、その組織は委員會の形式を以て表現せられるを以て、復數型は別に委員會型とも稱せられる。復數型の特色は次の如くである。

イ、衆智を集め得ること、復數型に依る時は、首脳部の權力を復數員が行使するが故に、復數に應じてその衆智を集め得る。凡そすべての活動は一つの智識よりも多數の智識を以て行はれる時により正確ならしめ得るものと云へる。特に衆智を集めるといふことそれ自身が民衆的組織をその根底とし、これを背景とすることに於てこの種の復數型の特性がある。が、しかし乍ら、復數型の衆智は、民衆的意義ばかりでなく、階層、又は學術、經濟、技藝を代表する意義を持つことがある。従つて、衆智がいかなる智識を供給するかは、その衆智を集合せしめるの方法に依つて決定せられると云はなければならぬ。この故に、この場合に於ては、衆智は必ずしも數學的に算定し得られないこと、及び、衆智を集めるの方法を豫め講じをべきことが、先づ考慮せられなければならぬ。特に

その集められたる衆智がその人を得ざるときは、これに依つて意見の分立を來たし、各員の對立を來すことが豫想されるのである。依つて、若しこの種の衆智を以て委員會を構成する必要がある場合に於ては、相等しい階層から、相異なる智識、經驗者を以てするを可とすべし。然らずして、相異なる階層からそれ〴〵の智識經驗者を集める時は、竟に、衆智の分裂を來たし、委員會の最も適切な結論を得ざるに至るのである。故に、若し、相異なる階層からそれ〴〵の智識經驗者を集めるの必要あるならば、この種の委員會は、行政權の最終的決定機關たらしめぬいことを必要とする。

ロ、公平なる判断をなし得ること、復數型に依る時は、首腦部の權力を復數員が行使するが故に、衆智を集める限りに於て、公平なる判断を以て行使し得るのである。凡そ國の行政活動に於ては、活動それ自身が公平になされることを必要とする。若し、國の行政活動にして階層、門地、地方にかたむくならば、國の永久的繁榮を來たすことは絶対に不可能である。この場合、國の行政活動をして公平ならしめる方法は、衆智を集めこれに依つて公平なる意見を綜合して以てその判断の公平を期待することである。が、しかし乍ら、この場合に於て、衆智を集めることは、直に公平なる判断を期待し得るか否か疑問である。従つて、衆智を集める場合には、その衆智が公平なる判断をなし得られるような質的要素を伴ふことを必要とする。即ち、衆智を集めずして衆愚を集める時には、公平なる判断を期待し得ないこと云ふを俟たぬ。又、衆智を集めるに於ても若しその衆智をして公平なる判断をなし得るの方法をとらなかつたならば、衆智は公平なる判断をなし得ない。

ハ、獨立性を確保し得ること、復數型に依る時は、權力の行使が復數員の合議に依つて行はれる結果、その合議に依つてなされた一つの議決は、外部からこれを取消し又は變改するを許さない。この故に、この種の復數員を以て構成する委員會はその意思の獨立性を確保するものとせらる。委員會の意思の獨立性は、委員が自己の意思と他の員の意思とを結合し、自己を通じしかも自己以外の新なる意思を構成し、この新なる意思——即ち委員會の意思に依つて自己と共に全員を拘束すると共に、この意思は外部の上級又は同級機關の命令に依つて侵犯せられないことから生ずる。が、しかし乍ら、かくの如き獨立性を有する構成が行政權力の最終的決定をなし得るの形態として存在することが最も適切であるか否かは問題である。何となれば、委員會は多數の構成員を以て組織せられるが故に、この多數の構成員が一致したる意思に到達することは必ずしも容易でないからである。即ち、行政權の最終的決定に際して意思の一致をみない場合に於ては、活動の滯滞を示すことが明かであるが故に、かゝる委員會型を以て行政活動の主體となす場合に於ては、既に委員會内の小委員に依り又は委員會外の *Buro* に依り、その委員會に於て議決すべき意思の審査・決定をなして以て、委員會にこれを提出することが通例である。従つて、かゝる場合に於て、假令委員會の意思が獨立性を持つにしても、そのかゝる獨立性は小委員又は *Buro* に依つて侵犯され又は反對に、保障されたものであつて、眞の意義に於ての意思の獨立性を示すものでない。この故に、この種の委員會が行政權の最終決定機關となるの組織は、著しく形式化され、委員會の外に、眞の實權をとるものが潜在するに至るのである。

この故に、復數型は、行政權の最終決定機關たらしめることよりも、行政組織内部にあつて、行政權の最終決定機關を輔翼するの組織たらしめることに於て最も適切なもの云ふことが出来る。これに反し、獨裁型は行政權の最終決定機關としては、適切な形態であるが、獨裁型をさる場合に於ては、常にその下に合理的な輔翼機關を存在せしめて、獨裁者の適切・妥當なる行動を可能ならしめなければならぬ。

(三) 獨立型と連衡型⁴⁾ この兩者の行政組織は、集權型及び分權型の欠點を補足修正するために成立・發展したものと云へる。従つて、集權型及び分權型の欠陥から新なる行政形態を望む場合に於ては、この種の組織の検討が必要である。

(1) 獨立型、獨立型は各自の行政部局が互に獨立しその事務が他の事務に對し全く關係のない或は關係ありとするも極めて狭い範圍に於て内容を持つに過ぎない處の形態を云ふ。凡そ行政組織に於てその組織の獨立性を必要とすることは、當該行政組織を通じての行政上の活動が特殊的意義を持つためである。何となれば、行政組織は一般に、相互に緊密な聯絡を確保し得るやうに構成されることを必要とするからである。従つて、この種の獨立型は、一般に行政組織に適用し得ないと云はなければならぬが、唯々一つの行政組織内部にあつては、相互の行政機關は、常に若干の獨立性を與へられるが故に、この限度に於ての獨立型は、一般に行政組織内部の構成に於て適用あるものと云ふことが出来る。獨立型が分權型の修正として存在する點は、分權型に於ては、その分權せられた限度に於ては地方部の權力の主體たり得るにしても、同時にその權力は中央部の統制又は監督を受ける

ものであつて、それ自身獨立の存在たり得ないものである、これに反し、獨立型による時それ自身に與へられたる權力は常にそれ自身の權力であつて、この點に於て地方部は中央部の對抗しその統制又は監督を受けないものである。従つて、その點に於て獨立型は分權型を發展・補足したものと云ふことが出来る。

獨立性の特色次の如くである。

イ、特殊的行政の活動を確保すること、獨立型に依る時は各部局が獨立的地位に置かれるために、これを通じて行はれる行政活動はそれ自身の獨立性を確保し得るに至る。凡そ、行政活動に於てこれに特殊の獨立性を確保するの必要あるものは、當該活動が特殊的意義を持つためである。特に、當該の行政活動が、裁判的意義を持つものにあつては、假令行政組織内部に於てもその獨立的組織をさることを必要とする。何となれば、かくの如き裁判的意義を持つ所の行政活動は、その獨立的特性を與へられることに依つてのみその意義を完うし得るからである。この場合に於ての獨立的意義とは、他の組織に於ける機關は勿論同組織内部の上級機關に依つても指揮命令を受けないことを意味するものでなければならぬ。が、しかし乍ら、一つの組織内部に於てかくの如き獨立性を持つ組織が存在することは、全行政活動の統制のために必ずしも可なりとせられるものでない。従つて、この種の形態を用ゐる場合は著しく限定的であることを必要とする。たゞ、行政組織にあつても特にこれに對し獨立の法人格を與へられるが如き場合、例へば市町村自治組織に於ては、この種の形態をさることに於て始めてその自治的職能を完うするものである。この點に於て云へば、自治と分權とは相等しきものにあらずして、むしろ組織

的に云へば自治型と獨立型と密接な關係を有するものと云へる。

ロ、權限を明かならしめ得ること、獨立型に依る時は、それ自身の組織を他から獨立せしめ得るの構成をとり得るが故に、それ自身の權限を明瞭に規定し自己の權限を他から分離確保することが可能である。凡そ行政組織は相互に交錯しその權限も亦従つて相互に關聯するものであるが、かくの如き組織方法を常に認める時は、その權限が複雑化し所謂權限の衝突をひきおこし易い。元より權限の衝突は獨立型をとつた場合と雖も必ずしも絶對的にこれを防止し得るものでないが、獨立型の場合に於ては權限を明かに定め得られるが故に、その權限の衝突を防止し易いのである。又、權限を明かに定める時は、その機關の活動をして迅速、公平ならしめ得るを以て、行政活動の本來の目的を到達し得られるのである。

ハ、行政部内の事務的統一を計り得ること、獨立型に依る時は、それ自身の組織が獨立的に構成せられるが故に、それ自身の組織に於ける事務は統一的に行ひ得られる。従つて、この種の獨立型は、それ自身の組織の事務統一を計る場合に於ては望ましい組織と云はなければならぬ。しかし乍ら、獨立型をとる組織は他の組織との關係に於ては、必ずしも事務的統一を期待するを得ずして、却て事務の統制を困難ならしめることが豫想される。この故に一つの大きな行政組織のうちにあつて、數箇の獨立型を認むる時は、それらの獨立型の内部にあつて、その事務の統一を計り得るにしても、數箇の獨立型を集めた全體の行政組織の事務的統一を計ることは必ずしも容易でない。従つてこゝに獨立型は行政組織内部にあつて適用をみるの組織としても、その實際的に適用することの

困難な事由があるのである。

(2) 連衡型 行政組織に於ける連衡型は、同一の共同的區域に於て相互に緊密な關係を保つべき所のすべての行政單位を收括し、これを各部門に配分し、各部門が共同的目的達成のために協調的態度で活動すべく統轄せられる形態を云ふ。即ち、連衡型は集權型の欠點を補うてその特殊の機能を完全に發揮するために成立發展した形態である。即ち集權型は異なる水準にある行政機關に對し責任を有する所の當該機關の構成員の統制服從の點を最も重視し、機關權限の交渉が常に上下の關係、即ち縱の關係に強くあらはれるものであるに反し、連衡型は同一水準にある行政機關に於て相異なる行政單位の内部關係の點を最も重視し、機關權限の交渉が常に左右の關係即ち横の關係に強くあらはれるものである。換言すれば、集權型は垂直線に沿うて發達し、連衡型は水平線に沿うて發達するの形態である。元來連衡型は米國行政組織に於て屢々その適用をみ、且又論議された處であるが、連衡型が特に重視せられるに至つたのは、R. Smend に依り統治組織の點に於て論ぜられた以後である。⁴⁾これに依れり、*Integration* は國家の基本的生存過程として考へらるべきものである。即ち國家は絶えず全體を統合しゆくが故に、全體を統合する限り、國家は、各個人のうちにも又各個人から建設せられるものである。この繼續的不斷の生存過程こそ國家の精神的社會的具現としての本質である。國家の不斷の統合は三つの方面から考へられる。その一つは人的統合であり、その二つは機能的統合であり、その三つは、物的統合である。第一の人的統合はこの種の *Integration* の形態に於て最も根本的なものであり、指導主義のイデオロギーのうちにもみられるのである。凡そ

精神生活に於ては、指導の觀念なしに、その文化的意義をみることは出来ない。人的統合がすべての *Integration* の前提をなすのはこの故である。第二の機能的統合はあらゆる人間生活の根底にみられるものであるが、これを國家の場合に於てみればすべての機能を統合することは國の本質的發展のために必要なものである。特にその國の中央部に於ける機能的統合として内閣の構成議會の議事及び國民投票、選舉等が問題たり得る。第三の物的統合は國家に於てその目的任務の統一達成のために行はれる所であつて、これ亦國家の發展のためには根本的問題たるを失はぬ。Smend に依つては、この三つの *Integration* の觀念が統治組織のうちに考へらるべきことが指摘せられた結果、*Integrationstheorie* は、著しく注目をひくに至つた。かくの如き説は、所謂相關連續の思想のうちにも亦これをみることが出来たのであつて、集權型の思想發展に外ならぬ。

が、かくの如き統治組織に於ける *Integration* とは別に、前述した如く、アメリカ行政學に於ては *Integration* の體系が屢々論ぜられたのである。⁸³⁾ 元來、この種の連衡型は、特に集權型が非能率的・非經濟的組織であるためにこれに代るべきものとして、工案されたものであるが、*type of integration* に先鞭をつけたものは、財政に關する限り、英國行政であり、次に、米國地方行政、イリノイ、マッサチウセツの二州及び數個の都市であつた。即ち歐洲大戰前に於ては行政組織は集權型への傾向を示し、財政に於て、その修正改革が試みられたが、*Integration* は漸く一九一五年頃から發展した。即ち、歐洲大陸諸國の行政組織は *Integration* へ向つたが、しかし、フランスに於ては、高度の集權型をとり、又分權型として *régionalisme* (地域制) へも向つてゐた。英國に

於ては著しく分權的であるが又若干集權型へも向つてゐる。民衆主義的聯邦國家に於ては一般に分權型へ向ひつゝあるが、又若干 Integration へも向つてゐる。が、近時に至つては、一般の傾向は Integration へ益々進みつゝゆく如くである。

連衡型の特色は次の如くである。

イ、高度に結合統一された行政機構のうちに數種の事務を包有し得ること、連衡型に依る時は數ヶの異なる事務が有機的に結合された機構のうちに包有せられるが故に、事務相互のためにも亦一般事務結合のためにも極めて有效な組織たり得る。これに反し、集權型に依る時、數種の事務は數種の事務として、中央部にそのまゝに吸収せられ、事務相互に於ても亦一般事務に於ても統一と連絡とを期待することは殆ど不可能である。例へば、内務省に神社、地方行政、議員選舉、警察、土木、衛生、都市計畫、地理、出版、著作權、及び拓殖に關する事務（内務省官制）が集中せられてゐるが、それらの事務は相互の間に於ても亦全體に於ても充分なる統合を保つてゐない。従つて、各種の事務當局は、所管事務のために計畫實行をなし得るにしても全體事務のために計畫實行をなし得ない。このことは、行政事務に於ても亦行政活動に於てもその均衡調整を得せしめない原因となつてゐる。凡そ行政の事務又は活動に於てその全體的均衡のとれないことは、決して望ましいものでない。若し一つの事務が極端に發達し、以て全體の福利を破る如きものであつたならば、行政各部の摩擦を生じ行政の圓滑なる運用をみることは困難である。例へば、内務行政に於て都市計畫が著しく發達したるに對し、衛生及び警察がこれに

伴はなかつたらば、都市の恒久的發展はこれを望み得ない。又、都市地方の計畫のみ進歩し町村の計畫がこれに伴はなかつたならば、同じく、地方組織の不健全を招く。徵稅事務の方法が極度に發達したるに反し、經費の配分が不公平にその支出が不適當であつたならば、國の財政をゆたかに致すことは不可能である。この故に、行政事務は全體に有機的に統合されることを必要とする。

ロ、同一の共同的事務に就いては有效なる共同的關係を可能ならしめること、連衡型に依る時は、數種の事務が結合統一せられるの組織をとり得るが故に、同一の共同事務は相互に共同的關係をとることが可能である。これに反し、集權型に依る時は、共同事務に於てすらも共同的關係をとることが困難である。同一の共同事務に於てすらも共同的關係をとり得ない原因は、元より、他の點にもその原因をみいだし得るであらうが、その主原因は組織そのものにある。集權型に依る時は、權力を集中し、事務を統一するに止つて、その權力及びその事務相互の間の機能的連絡を來すことは絶対に不可能である。しかし乍ら、共同的事務は勿論相異なる事務に於ても、相互に連絡協調する方法をとることは、行政活動の經濟化及びその能率増進を計る上に、殆ど欠くべからざることである。例へば、都市計畫と土木と衛生とは共同的關係に立つ事務であるが、集權型に依る場合には、それらの事務がそれらの局部に集中せられるに止り、相互に連絡結合するに不完全である。このことは、都市計畫の側から云ふも亦土木、衛生の側から云ふも甚だしく損失とせられる點であり、又一面から云へば、都市計畫の具體化が困難とされる點である。

ハ、權限の配置、人員の構成に於て重復衝突を避け得ること、連衡型に依る時は、同一の共同的區域に於て各部署の權力及び事務を統合收括しこれを各部署に配分するが故に、權限の配置、人員の構成に於て重復衝突を避け得られる。これに反し、集權型に依る時は、權力と事務とを中央部に集中するに止つて、その權力と事務の配分に意を用ゐる得ざる結果、權力の分配、人員の配分に就いて常に重復衝突を來すことが常である。權力の配分、人員の配置に就いて重復衝突を來す時は、行政費の増大を來たし、行政能率は低下し、延いては行政事務の澁滯を來すことが常である。従つて、集權型の下に於て、權限の配置、人員の構成に就いて、修正を加へることがありとも、集權型そのものに固着する弊害はこれを除去することが困難である。

ニ、行政上の主管及び責任の所在を明瞭ならしめ得ること、連衡型に依る時は、同一の共同區域に於ける權力と事務とをその首脳部に收括しこれを各部署に配分するが故に、その首脳部に於ても亦各部署に於てもその所管事項を明かにし得ると共に、それらの部署に於ける責任の所在を知り得るのである。これに反し、集權型に依る時は、假令權力と事務とを一ヶ所に集中し得るにしても、權力と事務とは各々數學的に區分せられないが故に、一つの權力と一つの事務のうちに於ても複雑な内容を持つものが少くない。況んや數種の權力と事務のうちに於ては、相互の關係が極めて複雑し交錯し、その權力と事務とに就いて、孰れを以て主管者たらしむべきかが不明な場合あるに於てをや。この場合に於て、集權型に依る時は、權限と事務の積極的か又は消極的かの爭議をみるべきは必然であり、従つてその責任の所在が不明瞭となることは止むを得ぬことである。が、凡そ、國の行政

活動に於てその責任をとるべき者及び責任の所在がいづことであるかが不明瞭であることは、活動そのものから安定性を奪ひ、活動をして不確定ならしめるものである。例へば、選挙行政に於て、選挙行政が内務行政の一部局を形成しつゝ、しかも他の警察關係の部局と對立するの地位にをかれたならば、選挙行政の主管は明かにされるところとしても、その事務の關係並びに選挙施行の責任については必ずしもこれを明かにし得ない如くである。

ホ、迅速果斷しかも周密巧緻の行動をなし得ること、連衡型に依る時は、權限の配置を確定し主管責任の所在を明かになし得られるが故に、迅速果斷の行動をなし得られると共に、同一共同區域に於ける首脳部が全區域の全體關係を知悉し得る結果、全體のために又々個々のために常に周密巧緻の行動をとり得られるのである。これに反し、集權型に依る時は、權力集中のために、迅速果斷の行動をなし得られるとしても、その權力と事務の關係が相互に有機的に連絡し得ないが故に、その行動をして周密巧緻ならしめることは殆ど困難である。このことは、行政活動に於て望ましいことでないばかりでなく、行政そのものをして非經濟的に又非能率的ならしめるものである。例へば、集權型に依る警察は、警察の迅速果斷な行動を可能ならしめるにしても、これをして直ちに周密巧緻ならしめ得るや否や甚だしく疑問とされるのである。この疑問を避くるために、警察權力と警察事務とが同一の共同區域に於ける他の權力及び事務と緊密な關係にをかれるように構成するには連衡型に依らなければならぬ。

へ、監督行政を有效ならしめ得ること、連衡型に依る時は、權限の配置、人員の構成の點に就いて常に明瞭な

關係を示すが故に、そのこれを監督することは極めて容易であると共に、共同區域の一ヶ所に於て全域を收括し得る。これに反し、集權型に依る時は、各部に權力が集中するにしても、各部はそれ〴〵に於て割據し、權限の配置、人員の構成に重複を來たすが故に、これを監督すること容易でない。従つて、かくの如き行政監督は、これを同一の行政組織内部の機關に求めずして、行政組織外部の機關に求めるのが通常である。しかし乍ら、かくの如く、行政組織外部の機關に依つて監督を受けることは、組織そのものから云へば決して望ましいものではない。即ち、集權型に依る時は、監督權を嚴格ならしめんとしても常にその監督が嚴格に行はれ得ない原因がこゝに存するのである。

ト、豫算制度に對して協調的態度をとり得ること、連衡型に依る時は、同一の共同區域に於けるすべての行政部門を一ヶ所に收括し得るが故に、各行政部門が共同目的の達成のために協調的態度を以て臨み得られるし又臨まなければならぬ。このことは、特に豫算の調製に於て最も重要な意義を持つものである。凡そ、國の活動に於て、豫算を如何に配分調製すべきかと云ふことは、國の活動そのものを支配するに根本的なものである。各組織に於て又各部門に於て可及的に多く豫算割當を主張するのは、この故である。特に、集權型に依る時は、各權力がそれ〴〵各部門に集中せられ、しかも各部門互に對立するが故に、各部門毎に、それ〴〵に豫算の可及的多額の割當を主張して譲らない。集權型に依る時、所謂『豫算の分捕』が絶えないのは、集權型そのものの本質的缺陷であつて、集權型が最も非難を受くる點であり、又集權型に代つて連衡型が、發達した重大原因でもある。即

ち、集權型に於ては、豫算に對して優先的地位を占める部門のみが畸形的發達をなし、全行政の組織及び活動の點に於て著しい不均衡性を生ずるに至るのである。連衡型に依る時は、この種の豫算分捕の弊を一掃し、常に行政の全體的調和及び發展のために、豫算の適切な配分をなすことが可能である。

これらの特性あることに依つて、連衡型は、行政組織の形態として近來、最も重視せられるに至つてゐる。

(四) 官治型と自治型 兩者の形態は、一般行政組織に於て最も多く採用せられる處であり、發展的に云へば、官治型に對し自治型が新に出現したものとみるを得べく、その限りに於て、兩者は極めて著しい對照をなしてゐる。

(1) 官治型、官治型は、國の選定する自己の機關（官廳）をしてそれ／＼の地域に應じ又全體の地域に對し特定又は一般の行政を司らしめるの形態である。即ち、官治型は、國が直接に行政をなし、一般人民の行政參加を認めない形態であつて、國家權力の強大な時代、又は法治主義的思想の發達しない時代には、常にみられる處の形態である。しかるに、一般に官治型を以て官僚型と同視し、官治型に對し官僚型に對する非難を以てするが如くであるが、元より正しい觀念と云ふを得ない。官僚型と官治型とは相反するの形態でないが、その觀念に於て、官治型は一般行政組織の表現形態を云ひ、官僚型は一般人事組織の表現形態を云ふことに於て、兩者異なるものがある。従つて、官僚型に對する非難を以て、直ちに官治型に適合せしめるを得ない。一國の行政組織に於て國自らが直接に行政をなさんとする場合に於ては、いづれも常に官治型たらざるを得ない。ただし、この場

合、その組織を構成する者がいかなる人的要素によつて充たされるかが問題である。通常、官治型に於ては、官吏を以てその組織を構成する者とすが故に、この點に於て官治型即ち官僚型と云はれるのである。が、一國が、自ら行政をすること自身が正當なりとすれば、官治型は、行政の組織形態として先づ承認せらるべき形態である。官治型の特徴は次の如くである。

イ、強力なる支配をなし得ること、官治型に依る時は、國が直接に自らの機關を以て行政をなし得るが故に、それは極めて強力たり得るのである。官憲に依る支配力の強力なことは、これを四つの點からみ得られる。

a、官廳の權限の強大なこと、官廳の組織及び權限は強力且廣汎である。官廳の組織及權限が強力且廣汎であることは、國自らその組織を決定し自らの活動をなし得るが故である。凡そ、自らの組織を決定しその組織を通じて自らの活動をなし得られることは當該機構の根本的強みである。即ち、若し自らに於てその組織を定め得られる場合には、常に自らの活動に適切な組織を定める。従つて、この場合に於ては、組織と活動とが常に一致し組織が活動の障害となることがない。實に、官治型の強みはこの點にある。即ち、常に、その必要に應じそのこれに適合、且、一致した組織と活動とを持ち得るがために、官治型は、その時代、その國々に依つて種々な形態を以て表現する。

b、監督權の強大であること、官廳の權限の強大であることは、同時にその有する監督權の強大であることを意味する。官廳の權限は自らこれを決定し自らこれを執行すると云ふ強みある外に、更に、外部に對する監督權を

強大ならしめ得るが故に、この點に於て外部に對する統制と服従とを強行し得られるのである。即ち、かくの如き場合に於て、當該官廳の監督の下にあるものは、當該監督官廳の認可又は許可を得ることに依つて始めてその行動をなし得られ、又はその行動を完全に有效ならしめ得るのである。又、特定の場合には、監督官廳その監督權限に依つて被監督者の行爲を取消又は停止せしめ、更に直接自らこれを執行し又は執行せしむるの力を持つ。しかも監督權は一般に規定あるものゝ外、下級機關に對しては必ずしも明文の根據を必要としない。

c、罰則を附するの命令を發し得ること、官治型に於て、官廳は通常命令制定權を有し、しかもこの場合に於てその定めたる命令規定に對し罰則を附し得ることを認められるのが通常である。一般に、憲法に於て罰則制定の制限あるにも拘らず、官治型に於てはその例外として、命令を以て罰則を定め得べく、又定め得なければならぬ。このことは官廳の強力なる支配を確保するものであることは勿論である。

d、行政救濟の道が完備されてゐないこと、凡そ、法治國家に於て行政救濟制度を確立することは、法治主義の原則を徹底せしめるに必要であり、苟も法治國家たる名を有する限りに於ては、行政救濟制度を確立すべきであるにも拘らず、確立されてゐないのが通例である。即ち、行政救濟制度は公權力に對する救濟を意味し、その限りに於て、官廳權限の正當な行使を確保せしめるものである。いはゞ行政救濟制度は行政の活動をして正當ならしめるような防壁と云ふことが出来る。従つて、若し行政救濟制度が確立しない時は、法律的にこの種の防壁が整備しないのであつて、それ自身官治行政の強みであると云へる。

ロ、組織が統一的であること、官治型に依る時は、當該組織權を自らに於て有する結果その組織を統一化することが可能である。元來、官治型は集權的構成を持つが故に、一切の權力はこれを中央部に集中せしめるを原則とし、中央部に集中された權力及び中央部から地方部に向つて流出された權力は、すべて統一的に構成せられ、上下の連絡は緊密であり、それぞれの權限の配置は極めて周到である。即ち官治型は巧緻なる一大ピラミットに比すべく、所謂ピラミット型と稱せられる所以がある。従つて、官治型に於ては、全體的統制の確保のために、各個の部分は相等しい規格に鑄造せられ、常に均整を得た機構を示してゐる。この故に、官治型に於ける人的構成も亦、特定の型に鑄造統一せられ、その鑄造された範圍内に於て活動するに至つてゐる。

ニ、官治行政の技術の優秀なこと、官治行政に於ける技術の優秀なことは、官治行政に於ける官吏群の技術の優秀に歸することが出来る。官吏群は常に技術的訓練に服する結果として、技術の優秀を確保し得るの立場にある。官吏群の技術の優秀はこれを四つの點からみることが出来る。その一つは、官吏群そのもの、素質の優秀さであり、その二つは技術の進歩發達を可能ならしめる施設の存することであり、その三つは、技術の需要が絶えぬことであり、その四つは行政の技術化の傾向が著しいことである。この官治行政の技術の優秀は、全體的に官治型の特色を形成する。

ホ、官治的構成は人民の意思から遊離し得ること、官治型に依る時は、國が自ら選定した機關を以てこれを構成し得るが故に、その限りに於ては、官治機構は、人民の意思から遊離して存在し得るのである。官治機構が人

民の意思から遊離し、その構成員が元首に依り直接又は間接に任免せられるの形態は、官治型の最も強みとされる點である。何となれば、この方法に依つてのみ官治型の特性を保障し得るからである。しかして、官治機構が人民の意思から遊離して存在し得る點に、官治型の獨善的意義が認められる。この故に、官治型の獨善性は官治型の本質的部分である。即ち、官治型の獨善性が官治型の本質から來ることに於て、この種の獨善性を徹底的に排撃することは官治型そのもの、崩壊を前提とするが故に、官治型の獨善性は、人民の意思に依つて吸収又は結合し得られる程度のものたらしめることを必要とし、直にこれを排撃すべきものでない。これがために、一面、官治型のうちには常に人民の意思を吸収し又はこれと結合し得るの組織を持つことが根本的に必要である。しかる限り、官治型は全然人民の意思と交渉の關係になるであらうからである。しかし乍ら、又一面、官治型が、過度に人民の意思と接觸結合する方法をとる時は、官治型に對し政治的要素を注入せしめ、官治型そのもの、本質を破壊するに至る。所謂官治國家 (Beamtenstaat) が、一面に於て、行政技術の退化を招致し、他面に於て、政治作用の混亂を招來せしめるのはこの故である。

ハ、組織が適應性を有し得ること、官治型に依る時、組織権は元首にあるを原則とするが故に、元首は、行政組織そのものに常に適應性を持たしめ得るのである。官治型がこの適應性を持つことは、組織そのものをして、常に時代的影響を受けしめるものであり、又、官治の活動をして一般に具體的に適應性を有せしめ得るのである。しかし乍ら、この種の適應性が適切に利用せられなかつたならば、官治型は或は極端に時代的潮流に支配せられ

ることあり、或は反對に固定化することがある。従つて、官治型に於てその適應性を適格ならしめるためには、これがための必要の構成を併せ持たなければならぬ。

以上に依つて、官治型は、行政組織の形態として特に行政技術上の上から常に屢々採用されるの形態であることが明かにされた。が、しかし乍ら、官治型そのものには、その本質の上に於て、採用に一つの限界があると云はなければならぬ。すべての行政組織に於て、官治一元主義が墨守される時は組織そのものとしては内部的に鞏固なものを持ち得るとしても、外部的に人民の意思から游離し、竟に異物的存在として表現するに至る虞がある。従つて、官治型に依る時は、常にいかなる限度にこれを採用すべきやの工案がなされることを必要とする。

(2) 自治型、自治型は官治型の反動として表現したものであるが、官治型に對抗し、官治型と相容れざるの形態とみるべきでない。むしろ、行政組織論から云へば、官治型に於ては、その採用に一定の限度ある結果として、その範圍外に於ては、自治型を採用し、官治型を自治型と併置せしむべきものである。従つて、自治型は官治型の反動として生誕したものと云へ、官治型を排撃し、官治型に代つて存在したものでない。元より、自治型を以て唯々自由主義的思想の所産なりと解釋することは正當ではない。¹⁰⁾ 何となれば、法治主義的自由主義の發生以前に於ても亦自治型の存在を指摘し得るからである。ただ、自治型が自由主義的運動と密接な關係を持つものであることはこれを拒否し得るものでない。何となれば、專制的・統制的思想の下に於ては、自治型の發展を望むことは困難であるからである。ただ、この場合に於て、專制的・統制的重力の加重に對しこれを防衛すべく自治

型を採用することが屢々である。が、この場合に於ては、かくの如き自治型は、專制的制度の下に成立・發展すると云ふよりも、寧ろ、專制的制度に對抗する處の自由主義的運動との關聯に於て成立・發展したものとしてみることが適切である。

又、自治型は民衆主義と同一に解釋されるべきものでない。何となれば、民衆主義的地盤の外であつても亦自治型は表現し得られるからである。ただ民衆主義に依る場合に於ては、自治型の發達が比較的容易であると云ふことが出来る。しかし乍ら、同時に、民衆主義に依る場合に於ては、自治型の本質が却て破壊される場合が少くない。何となれば、そこに於ては、民衆の力が、すべてを決定し得るからである。しかるに、自治型は、單純な民衆の多數主義に依つてのみ運用せらるべきものでなくして、自治は後述する如く責任ある指導者に依つて運用せらるべきことを本體とするからである。即ち自治型に於ては、人民の公共行政への參加が認められるために、その限度に於て、恰も民衆主義的意義を加味してゐるに過ぎない。又、自治型は分權型と同一でない。前述したように自治型は、分權型に於てよりも獨立型に依つて、その組織形態を保障されるものである。

これに依つてみれば、自治型は、民衆型、分權型と同一なものと解することは出来ない。所謂三位一體論即ち、自治主義、民衆主義、及び、分權主義は同一であると云ふのは、この點に於て正當でない。¹¹⁾

自治型とは、従來の通説に依れば、公共團體が、國家の監督の下に自己の機關に依り、自己の經費を以て法律の認むる限度に於て自己の事務として公共行政を處理する場合にこれを法律上の自治と云ひ、凡て國の專任官吏

でない處の一般人民が政治に参加することを政治上の自治と云ふとした¹²⁾。

しかし乍ら、通説の如く、自治を法律的と政治的とにわけけることは正當でない。何となれば、法律的意義と政治的意義とに於ける自治は、自治として異なる要素を持つものでないからである。即ち、法律上の意義に於ての自治は公共團體の自治、換言すれば、國の専任官吏でない處の一般人民が政治に参加することを意味し、兩者の間に異なる處あるものでない。これを區別せんとするのは、兩者の表現形態の異なる處に着目するものであつて兩者の本質的内容差異をみんとするものでない。が、しかし乍ら兩者の自治のうちに本質的内容的差異あるものなりや否や疑問である。従つて、法律的自治の外に、別に政治的自治を求めんとすることは、正當と云ひ得ない。

むしろ、自治のこの意味に於ての區別をするならば、個人的自治と集團的自治とにわかすべきである。個人的自治は個人を單位として行はれる自治であり、集團的自治は集團を單位として行はれる自治である。従つて、個人的自治は法律的意義の外に道義的自治を意味し、集團的自治は法律的自治を意味し得るが、集團的自治は、元より悉く法律的自治と云ふを得ない。

通説に依れば、自治型に於ける自治は、國の法律に遵依し名譽職を以て事務を處理するを云ふとせらる¹³⁾。これに依れば、自治は イ、國の法律に遵依すること ロ、名譽職を以てすること ハ、事務を處理すること、の三つをその要素とする。(前述した法律的自治に於ては更に自己の經費を持つことをその要素のうちに加へてゐる。)¹⁴⁾このうち、イ及びハの二點は自治の要素として殆ど問題たり得ない。ロ、の點が重要であり、即ち、この

意義に於ての自治型を名譽職型と云ふも亦このためである。が、しかし乍ら

イ、名譽職を以てすると云ふことは、自治にのみ特有でないこと、凡そ、名譽職は専任職に對する觀念であつて、經濟的觀念を以て云へば、名譽職は無給職であり、専任職は有給職である。即ち、名譽職は一定期間、一定事務に關し、當該團體の機關として選任せられ、しかもその地位が生活保障の基礎をなさない職を云ふ。が、この種の名譽職は、ひとり自治に於てのみ特有のものでなくして他の組織形態に於てもみられる處である。唯々自治型に於てのみ名譽職と云ふ時は、尙二つの觀念を加へる。その一つは、選舉に依つてその地位に就くことであり、その二つは當該職務擔任及び遂行の義務があると云ふことである。がしかし、第一に有給職の場合に於ても亦選舉に依ることあり、自治團體に於てはその機關の選任が選舉に依つて行はれることを本旨とするだけであつて、その選舉せられる者が名譽職であると専任職であることを問ふものでない。第二に、唯々名譽職に於ては、職務の擔任及び遂行が義務附けられるのであつて、この點は専任職の場合に於て、これを認めないのを通常とする。しかし、法規に依つて、専任職に對し職務擔任及び遂行の義務を課し得ること勿論である。

ロ、自治型に於ける名譽職は自治經營のための一手段に過ぎぬこと、自治型が名譽職を以てするか専任職を以てするかと云ふことは、唯々自治經營の點からのみ決定せらるべきものであつて、これを以て自治の本質に觸れたものとなすことは出来ない。名譽職が自治經營の手段としても、最も適切な手段なりやは、三つの點に於て問題たり得る。即ち、a、名譽職ををくか専任職ををくかは當該團體の財政力に依つて決定せらるべきと、b、常

に無給職とすれば人材を逸する虞あること、c、むしろ有給職に依つて適任者を求むべきこと、この點から云へば、名譽職に依る行政は、唯々行政技術の問題たるに過ぎない。¹⁵⁾しかるに、自治型は名譽職を以てすべしと云ふことは、主として議決機關にある所の議員に就いてであること云ふ者がある。しかし乍ら、自治行政は前述したやうに行政に過ぎずして、その點から云へば、行政執行者を本體とし執行機關にあるものを以て自治行政の本質を定めるべきである。議決機關にある所の議員は僅かに執行機關を補助するの關係に立つものに過ぎないが故に、議員の地位を以て、自治行政の本質を明かにすることは出来ない。即ち、名譽職が自治型の要素なりや否やについては、これを議員の地位に就いてみるべきでなく、執行者の地位に就いてみるべきである。

しからば、自治の要素とは何であるかと云へば、既に論じた如く、自治とは當該團體（市町村）が國の法律に従ひ自らの機關に依り自らの事務を自らの責任を以て行ふことである。即ち、自治の要素としては、第一に、法律に依ること、第二、自らの機關に依ること、第三に自らの事務を行ふこと、第四に、自らの責任を以て行ふこと、である。一、法律に依ること、自治型の構成は法律に依ることを必要とする。たゞこの場合に於ての法律に依るといふのは、當該自治型に法人格を附與する場合のみに必要とせられる要件である。従つて、自治型に於ても法人格を附與せぬ場合に於ては、必ずしも法律に依るを必要としない。しかし乍ら、自治型に於て法人格を附與しない場合は、完全なる自治要素をみだし得ないが故に、眞實なる自治型たり得ない。但し、他の特殊の理由がある場合には、前述のように、法律に依らずして、法人格を附與し得る。二、自らの機關に依ること、自らの

機關に依ると云ふことは、團體が自らに依つて自ら定めた機關に依ることを云ふ。三、自らの事務を持つこと、團體が自らの事務を持つと云ふことは、團體自らに固有の事務を存し、且團體の機關がこれを處理することを意味する。四、自らの責任を以て行ふこと、團體が自らの責任を以て行ふといふことは、團體の特定又は不特定機關が責任者として團體の一切に關する責任を自ら負ふことを意味する。團體の機關が責任者として團體の一切に關する責任を負ふと云ふことは、二つを含む。その一つは、團體のいかなる機關が團體の責任者であるかと云ふこと、その二つは、團體の責任者はいかなる範圍の責任を負ふかと云ふことである。元來、自治型に於て責任を以て自治の要素と解する者は極めて稀である。が、自治型に於て責任を以て自治の重要な要素と解することは、自治を解釋するに當つて、最も必要である。いはゞ、自治型は責任型である。その責任とは團體自らの固有の責任であつて、外部からの命令又は訓令の範圍内に於ての責任でない。元より官治型に於ても亦責任を必要とし、官治組織に於ける各機關が責任を以て事を行ふべきことは云ふを俟たぬ。しかし乍ら、この官治型に於ての責任は、上司の命令又は訓令の範圍に於てのものであり下級の者は上司から獨立に自ら固有の責任を以て行動するを得ない。こゝに自治型の特異的形態がある。

然らば自治型に於てかくの如き自治要素として責任を必要とする理由如何¹⁷⁾。一、團結力の強化、集團に於てその團結力を強化することは、先づ責任を以て事に當ることが根本的である。各人及び中心指導者が責任を以て行ふ時に始めてその團結力が強化される。團結力が強化されなければ、團體は健全に發達しない。二、中心力の結成、

集團に於てその中心力を結成するには、責任を以て事に當ることが根本的である。團體の各人及び中心指導者が責任を以て行ふ處に始めてその中心力が結成される。中心力が結成されなければ、團體は健全に發達しない。三、指導力の高揚、集團に於てその指導力を高揚するには、責任を以て事に當ることが根本的に必要である。團體の各人及び中心指導者が責任を以て事に當る處に始めてその指導力が高揚される。指導力が高揚されなければ團體は健全に發達しない。四、實行力の充實、集團に於てその實行力を充實せしめるには、責任を以て事に當ることが必要である。團體の各人及び中心指導者が責任を以て行ふ處に始めてその實行力が充實される。實行力が充實されなければ、團體は健全に發達しない。五、安定力の確保、集團に於てその安定力を確保するには、責任を以て事に當ることが前提である。團體の各人及び中心指導者が責任を以て行ふ處に始めてその安定力が確保される。安定力が確保されなければ團體は健全に發達しない。

これらの理由によつて自治型に於ては責任を以て最も重要な要素とする。従つて、若し自治型に於て責任なる觀念を失つたならば眞實なる意義に於て自治を實現し得ない。即ち、若し自治團體の機關の地位にある者が責任なき行爲をするならば、かくの如き團體に於ける行政を自治形態と認めることは出来ない。

自治型の特徴は、次の如くである。

イ、人民の公共行政参加を可能ならしめること、人民が均しく公共行政に参加し得るの制度は、廣く法治國家に於て認められる處である。が、この場合に於て、人民が公共行政に参加し得るに、不特定多數の人民が一般的

に参加し得る場合と、特定少数の人民が個別的に参加し得る場合とがある、官治型は後者に依り、自治型は前者に依る。即ち、官治型に依る場合、人民の公共行政への参加は特定人が特定の資格を持つ場合にのみ認められるのであり、この場合に於ての行政参加は参加者がそれ自身これを自己の職業として取上げるのである。この故に、この場合に於ての人民参加は極めて特定の個別的意義を持つに過ぎない。これに反し、自治型に依る場合は、人民の公共行政参加が不特定多数に依つて行はれるのである。元よりこの場合、人民の公共的行政参加も全然参加資格を制限しないと云ふのでなくその参加資格の制限は、所謂公民制度としてあらはれてゐるが、この公民制度は、官治型に於ける如き資格制限と異り、その技術、學識、經驗等を要件とせずして、一般に、唯々居住又は納税を條件とするに止つてゐる。従つて、技術、學識、經驗なくとも一定地に居住し又は納税する時は、公共行政参加の資格が認められるのである。

ロ、公共的精神を振起し國家的意識を強化すること、元來、公共的精神は外部的統制的なものでなくして内部的自發的なものでなければならぬ。しかるに、官治型に依る時は、公共的精神の取扱方が官憲に依り誘導統制せられるに止り、人民の内部から自發的に振起し得るの方法をとらない。このことは、公共的精神を振起しないのみならず、却てこれを傷害する處が多い。これに反し、自治型に依る時は、公共的精神を人民内部から自發的に振起し得るが故に、公共的精神の眞實な發揚を望み得るのである。又、國家意識を強化するに際しても、官治型に依る時は、これを外部から統制指導するに止るに反し、自治型に依る時は、これを内部から自發的に強化する

ことを得る。従つて、自治型に依つて人民の行政への全體的參加を認める時は、國家を異物的存在として觀念せざるに至る。この故に、若し、國家を全體主義の立場から把握せんとすれば、その行政組織として自治型を單獨に又は他の組織と並行して採用することが不可欠である。たゞ、自治型を國家から獨立せしめ國家の外にをかんとするの思想を持つ場合に於ては、この意味に於ての國家意識を強化することは不可能である。しかし乍ら、この場合に於ては、かくの如き自治型は國の法律の範圍を逸脱したものなるが故に、これ又眞實なる意味に於ての自治といふことは出来ない。

ハ、新鮮な組織を保持し得ること、蓋し、行政組織そのものは安定性あることを必要とする。その組織にして、若し固定化する時は、當該活動を阻止し、これを澁滞せしめるに至る。従つて、行政組織そのものを固定化せしめない方法をとることは極めて必要である。しかるに、又一面から云へば、組織そのものが適切な固定性を得ない時は、組織及び活動をして不安定ならしめるに至る虞がある。この故に、適切な固定性と安定性を持たしめ、しかもこの組織をして新鮮ならしめるようにしなければならぬ。即ち、このことは官治型に於ても亦その官吏任用令中、自由任用の範圍を擴張することに依つてこの要求に應じ得るのであるが、元より官治型に於ては、組織そのものが固定性を持つことを特色とする結果として、これに新鮮な構成員を與へることは極めて困難であり、又假りに困難ならすとすも、官治型の本質と矛盾するものがある。この故に、組織論として云へば新鮮な組織を保持するには、自治型をとることが最も適切である。即ち、自治型に依る時は、組織そのものを法律に依つて

固定化せしめると共に、この組織を構成する者が選挙に依つてその地位を占むるの方法をとり得るが故に、こゝに組織に對し安定性を與へる反面に、組織をして新鮮ならしめ得るのである。選挙に依つて組織の構成員を定める方法が、組織をして新鮮ならしめ得るに最も適切な手段の一つであるのは、選挙に依つて構成員を定めるとは所謂 Amateur が、登用し得られるからである。職業的官吏は、その技術及び學識、經驗に於て固定化するに反し、Amateur は假令その技術及び學識經驗に於て専門的なものを有する者あるにしても、常に、當該の行政事務を自己の本業として取扱はない立場にある結果として、第三者的にこれを判斷することが可能である。又、選挙に依る時は、通常當該の職に、一定の任期を設けるが故に、これに參與するものは、その任期終了と共に他と交代するのが原則である。これに依つて組織そのものが新鮮たり得ること云ふを俟たぬ。

ニ、大衆と共に存在し得ると同時に大衆の統制を便ならしめ得ること、官治型に依る時は、特定人のみがこれに参加する結果、官治型は、一般大衆から游離する虞がある。しかるに、自治型に依る時は、人民が大衆的に行政参加をなすことを本質とするか故に、自治型そのものは大衆そのものうちに存在するの形態たり得る。大衆の中に存在することは、大衆そのものゝ統制を容易に受け得るの組織たり得るのである。即ち、大衆の監督、協力が常に可能とせられ、こゝに、自治型に於ては、直接選挙、レフレンダム、Recall 等が行はれる所以がある。蓋し、レフレンダム、Recall が官治型に依る時は、その眞正なる目的を達成し得ないに反し、自治型に依る時は、眞にその目的を達成し得るのはこれがためである。

ホ、地方的權力を強化し、地方事情に即し得ること、この點に於ては、既に、分權型又は獨立型の特色の際に述べたように、自治型にあつては、地方的權力を強化し、又同時に地方事情に立脚することが可能である。このことは疑ひもなく官治型に對する自治型の著しい特色である。

- (1) White, Introduction to the study of public administration, 1929. p. 56.
- (2) White, Ibid, p. 59.
- (3) 拙稿「ゲナイスト以後に於ける行政觀念の發展」、法政研究、第八卷、第一號第一五〇頁以下
- (4) Willoughby W. F., Principles of public administration, 1927. p. 82. : White, Ibid. p. 103.
- (5) White, Ibid, p. 109.
- (6) Smend R., Verfassung und Verfassungsrecht, 1928. S. 20 ff.
- (7) 上杉博士「國家新論」、大正十年版、第五頁以下
- (8) White, Ibid, p. 103.
- (9) Peters H., Zentralisation und Dezentralisation, 1928. S. 41 ff.; White, Ibid, p. 55.
- (10) 拙著「地方自治の基本問題」第一一四頁以下
- (11) 拙著、同上、第一一三頁、拙著「立憲自治の本義」第二二六頁以下
- (12) 美濃部博士「日本行政法」第四八三頁以下
- (13) 拙著「地方自治の基本問題」第二二七頁以下
- (14) 美濃部博士、前掲、第四八五頁

- (15) 拙著「地方自治の基本問題」、第二三六頁
(16) 拙著、同上、第二三八頁以下
(17) 拙著「立憲自治の本義」、第二九七頁以下

五

いかなる行政組織を以て最も適切な形態とすべきかは、俄かに論斷し得られない。何となれば、行政形態は各々に於てそれの特異性を持つからである。しかし乍ら、一つの特定の國家に於ていかなる行政形態を以て最も適切であるかと云ふことは、これを明かにし得られる。何となれば、當該國家に適切な行政形態は當該國家の指導精神に照應し、又照應しなければならぬからである。唯この場合に於ても、當該國家に採用された行政形態は常に行政組織の原理に基づき、行政組織の原理に添うてのみ存在しなければならない。何となれば、行政組織の原理に添はない行政形態は、組織としてその効用を完うし得ないからである。即ち、行政組織としてその効用を完うし得ない場合のみ、その改組が具現されなければならないのであつて、行政組織が組織としてその効用を完うし得るにも拘らず、その改組を具現せんとするのは行政組織の理論に無智なる者であること云はなければならない。

これを要するに、よりよい行政組織を具現せしむるには、行政組織の原理に照らし、組織の根據を定め、各行

政組織の形態を検討して、以て、その國の指導精神に適切なものを求むべきである（福岡、昭和十三年三月四日）。