

ベンサム『憲法典』における「責任内閣制」論

西 尾 孝 司

目 次

- 一 はじめに
- 二 ベンサム行政組織論の基本的構造
- 三 政府の統計的機能—行政情報のパブリシティ論
- 四 大臣の機能と義務
- 五 むすびにかえて

一 はじめに

ベンサム『憲法典』第一巻第九章は、「内閣」(Ministers Collectively)に当てられている。ベンサム『憲法典』第一巻は全部で九つの章から構成されており、この「内閣」論はその最後の章である第九章で論じられている。しかし、同章は、「コレクテッド・ワークス」版で二八七頁を占めており、第一巻全体の六割以上を占めている。この限りでい

えば、ベンサム『憲法典』はあたかも内閣論を中心とした行政組織論であるかのような外観を呈しているといわなければならないのである。しかしながら、『憲法典』第一巻の中で第九章に多くの頁数が当てられていることをもってかれがあたかも膨大な官僚制を構想していたと推論するならば、これは大いなる誤解といわなければならないであろう。かれは、『責任』と『効率』の視点から行政組織のあるべき理想を詳細に描写しようとしたのであって、決して膨大な官僚制を構想したのではなかった。本稿の目的の一つは、この点を論証しようとするところにあることはいうまでもない。

ベンサムは、第九章の冒頭において、行政組織の目ざすべき普遍的な主たる目的は「最大多数の最大幸福」であるとしつつも、これを実現するためには、①行政的効率の最大化、および、②それと関連する行政的諸害悪の最少限化、を実現しなければならない、としている⁽¹⁾ (I, ch. IX, §1, 41, p.170.)。ここで、「行政的効率」とは、「それぞれの行政機能の正当にして円滑な遂行」であり、「行政的諸害悪」とは、「遅滞、いらだちさ、損失」である (ibid., 42, p.170.)。ベンサムによれば、①と②は表裏一体のものであり、行政は、その職務を円滑に遅滞なく遂行し、金銭的および時間的損失を最少限にとどめ、かつ、主権者たる人民がいらだたしさや心痛を感じるような事態を極力回避することによって、行政的効率の最大化が首尾よく実現できるのである。このように①と②は表裏一体ではあるけれども、この両者は全く同じことを意味するものではない。かれは、『憲法典』第一巻第九章では、行政的効率を最大化するためにさまざまな制度的工夫を提案しており、それらの制度的工夫を紹介しつつその意義について考察しようとするところに本稿の主たる目的はある。

なお、本稿の表題にある「責任内閣制」は、ベンサムが使用している用語ではないことを付言しておきたい。しかし、これから考察するようなかれの行政組織論を要約的に表現するならば、それは「責任内閣制」という用語に集約

されうるものと考えてもよいであろう。ベンサム『憲法典』第一巻第九章の表題は、“Ministers Collectively”であって、これを直訳すれば、「大臣たちに共通する事項」、ないしは、「集合的にみた大臣たち」となるであろう。すなわち、かれは、“Cabinet”という用語を使用していない。厳密に言えば、ベンサムには、この当時のイギリスにおいてすでに確立していた「内閣」や「閣議」という概念を拒否していたといわなければならないのである。

ピアドンも指摘するように、「司法大臣を除く大臣たちはすべて首相に従属しており、かれらは団体としてよりも個人としてその職務に専念し、連帯して責任を負うことはない。これほどまでに、イギリスの意味合いにおける内閣と違っているものもない⁽²⁾」。これから考察を進めるように、ベンサムの大臣たちは立法議会に連帯して責任を負うことはありえず、したがって内閣総辞職という事態は全く想定されていない。かれの大臣たちは、世論法廷・立法議会・首相に対して個別的に責任を負うていたのであり、したがって、その最終的な責任は、個別的な罷免もしくは個別的な辞任という形をとらざるをえないであろう。ベンサムの『憲法典』の下においては、大臣たちはその任免権を掌握している首相との個別的な権限関係においてそれぞれの担当分野の行政的職務を遂行する専門的な行政的職能集団となる。それは、あたかも、鵜匠と鵜飼の鵜たちとの関係に似ているといえよう。しかしながら、かれの大臣たちは『憲法典』によってその行政的責任を厳しく規定されている限り、これを本稿の表題として「責任内閣制」と表現することは許されてもよいと思われるのである。

(1) 以下、ベンサム『憲法典』からの引用の際には、例えば、次のように略記して、これを本文中に表記する。
略記例

Bentham, J., *Constitutional Code*, (The Collected Works of Jeremy Bentham, ed. by Rosen, F. & J. H. Burns, 1983.), Vol. I, *Chapter IX, Section I, Art 1*, p.170. → (I, ch. IX, §1, AI, p.170.)

(2) Peardon, T.P., *Bentham's Ideal Republic*, in: Parekh, B. (ed.), *Jeremy Bentham, Ten Critical Essays*, 1974, p.130.

二 ベンサム行政組織論の基本的構造

ベンサムの行政組織論の最大の特徴は、「首相」(Prime Minister)にあらゆる行政的諸権限が集中しているところにある。首相は、立法議会との関係では立法議会に従属しているが、行政組織の頂点に立っており、行政組織の範囲内に限定するならば絶大なる権限を有している。このような首相の指揮監督権の下に、次のような十三の大臣が設置され、これが国家行政組織の基本的な構造を形成するのである (*ibid.*, §2, 41, pp.171-2.)。

- ① 選挙管理大臣 (Election Minister)
- ② 立法大臣 (Legislation Minister)
- ③ 陸軍大臣 (Army Minister)
- ④ 海軍大臣 (Navy Minister)
- ⑤ 防犯防災大臣 (Preventive Service Minister)
- ⑥ 運輸通信大臣 (Interior Communication Minister)
- ⑦ 貧民救済大臣 (Indigence Relief Minister)
- ⑧ 文部大臣 (Education Minister)
- ⑨ 土地収用大臣 (Domain Minister)
- ⑩ 保健衛生大臣 (Health Minister)
- ⑪ 外務大臣 (Foreign Relation Minister)

⑫ 貿易大臣 (Trade Minister)

⑬ 大蔵大臣 (Finance Minister)

以上の十三の大臣の設置目的とその権限については、ベンサム『憲法典』第二卷第十一章「個別的にみた各大臣の目的と権限」(Ministers Severally)において詳細な説明が加えられているが、この点についての考察は稿を改めることにしたい。本稿は、あくまでも『憲法典』第一卷第九章に即してその考察を加えようとするものである。

以上の十三人の大臣たちは、それぞれ、それと同名称の「局」(Subdepartment)の長となる(《ibid.》, A2, p.172.)。ベンサムは、“Department”という用語を使用しておらず、首相の指揮監督下にある十三の行政組織を“Subdepartment”と呼んでいる。“Subdepartment”は、“Department”よりもさらに下位の行政組織であることはいうまでもない。本稿ではこれを「局」と邦訳するが、局の長を大臣と邦訳することはいささか不適切であるといわざるをえないであろう。しかしながら、“Prime Minister”を「首相」と邦訳することの兼ね合いから、本稿では、“Subdepartment”の長ではあっても、あえてこれを「大臣」と邦訳することにした。

十三の各局には、それぞれ一人の「官吏」(functionary)が配属される(《ibid.》, §3, A1, p.173.)。すなわち、十三の各局は、一人の大臣と配属された一人の官吏の合計二名で構成されるのである。ベンサムは、この官吏を、“a single seated functionary”⁽¹⁾ないしは、“a singly-seated functionary”⁽¹⁾と呼んでいる(《ibid.》, A4-5, p.175.)。これは、ワンマン・ロバーツ・ジュニアも指摘するように、ベンサムにおける「一局一人制」⁽¹⁾(a single-seated system of office-holding)と呼ばれるべき制度である。ベンサムは、例外的に行政事務が増大してこれに一局一人制では対応できない時に限り、この官吏と対等の別の官吏か、あるいは、この官吏に服従すべきもう一人別の官吏を配属する可能性を認めている(《ibid.》,

426, p.180.)。しかしながら、かれの行政組織は、原則的には、首相、十三人の大臣、および、十三人の官吏の合計二十七人から構成されるのである。なお、ベンサムにおいては、行政組織においても「代理者制度」が考えられており、首相、十三人の大臣、および、十三局の十三人の官吏は、それぞれにその行政責任の所在を明確化するという理由に(2)もとづいて、それぞれにその代理者を置かねばならない義務を課せられている (*ibid.*, §6, 41-13, pp.215-7.)。したがって、これらの代理者たちを含めても、ベンサムの行政組織の責任あるトレーガーは、首相以下五十四人にすぎないのである。(3) なお、代理者たちは常勤者ではないことは指摘するまでもないことであろう。

それでは、十三の各局に配属される官吏のこのような一局一人制の理由はどこにあるのであろうか。ベンサムは、これを一語で表現すれば、「行政能力の最大限化、損失の最少限化」(*ibid.*, 42, p.174)であるとしつつも、次のような十五の理由を列挙している(4)ので、ここにこれらを要約的に紹介することにした(*ibid.*, 43-6, pp.174-5.)。

I 道徳的適性能力

① 道徳的適性能力の中で一番重要なものは、官吏が世論に厳密に依拠してその職務を遂行しうる能力である。すなわち、《世論法廷》の意向を充分に尊重してその職務を遂行しうる能力である。最大幸福原理からの逸脱は、道徳的適性能力の欠陥によって生ずるからである。

② 一局一人制の下においては、官吏は、その職務にともなって生じた譴責さるべき責任や有害な行為の責任を他の官吏に転嫁することができなくなる。他に同僚がいる時には、責任転嫁が起こりうるであろう。

③ 一局一人制の下においては、官吏は、かれに向けられた厳しい非難を他の官吏に分散させることができない。

④ 一局一人制の下においては、自利追求と同感とを結合すべきことを義務づけられている官吏の立場が一層明

瞭となる。

⑤ 官吏は、その責任を追及されることなく、意図的な欠勤や不参加によってその職務を怠たることができなくなる。

⑥ 官吏は、その職務の行使に際して、役得となるような許認可権を行使することができなくなる。

⑦ 官吏の世論上の評価は、その職務執行のいかんにかかっている。かれは、公衆の間に分裂を促すようなことは許されないものであり、公衆の意向を顧みない単なる偏見による特殊な職務執行も許されるべきではない。

Ⅱ 知的適性能力

⑧ 官吏の知的能力については、一局一人制の方が、複数の官吏による共同責任制(a conjunctly seated functionary)よりも、一層高い能力が確保されうるであろう。なぜならば、知的能力は努力の結果として得られる能力だからである。

Ⅲ 職能的適性能力

⑨ 官吏の職能的適性能力については、一局一人制の方が、複数の官吏による共同責任制よりも、一層高い能力が確保されうるであろう。なぜならば、職能的能力は、知的能力と努力とによって培われる能力だからである。

Ⅳ 行政の第二次的目的としての「遅滞、いらだちさ、および、損失の排除」

⑩ 一局一人制のみが、迅速な、すなわち、即決的な行政事務の執行を最大化することができるであろう。

⑪ 一局一人制には、ある行政事務については一つの判断しかもちえず、その理由づけとなる根拠も一つしかもちえないという利点がある。

⑫ 一局一人制の下においては、官吏は、いかなる人の判断をも仰ぐ必要がない。

⑬ 官吏は、いかなる人とも合議する必要はないし、いかなる人をも味方に引き入れる必要もなく、いかなる人とも反目し合うこともない。

⑭ 官吏は、だれからも不必要な質問を受けることはなく、不必要な措置を要求されることもなく、無益な延期を余儀なくさせられることもない。

⑮ 役所に用事のある市民にとって遅滞の原因は、多少なりとも、損失の原因となる。

ベンサムのような一局一人制の行政組織論の枠組の最も重要な狙いは、ヒュームも指摘するように、「個人的責任制と連鎖的責任制」⁽⁴⁾ (individual responsibility and the chain of responsibility) によって行政効率を最大化しようとするところにある。ベンサムにあっては、行政効率があたかも最大限化されればそれで充分であるとは考えられていない。まず第一に官吏は、世論法廷と立法議会の意向を十分に尊重してその職務の執行に当たらねばならないのであり、ここに官吏の自覚すべき倫理性の原点がある。この原点からの逸脱によって、仮に行政効率が最大化されることがありうるとしても、それは唾棄すべきものでしかない。かれが、官吏の道徳的適性能力をまず第一に強調する理由がここにある。そのような原点を厳守しつつ、官吏は、行政効率を最大限化し、損失を最少限化するための道徳的「知的」「職能的な諸能力が要求されるのである。ベンサムは、これを、後にみるように、さらに、「適性試験制」、「資格審査制」、および、「職能的訓練制」として具体化するのである。かれは、ロバーツも指摘するように、一局一人制は、「適性能力と責任とを確保するための最も重要な手段の一つ」⁽⁵⁾ であると考えていた。

もともと、ベンサムにあっては、国家機関のトレーガーの責任については、すべて《個人的責任制》のみが考えられている。「連帯責任制」という概念は、かれには全くない。これを別言すれば、かれにあっては、国家機関のトレ

「ガーがその責任を追及される場合は、それは《個人的責任》のみであるといえるのである。ここで、立法議会の議員の場合を想起してみよう。構成権力たる人民の代理人として立法議会の議員に選出された者は、その選挙民の前で『立法者の就任宣言』を行なわねばならない。⁽⁶⁾ この『就任宣言』にみられるように、議員は、人民の代理人はすぎないことを自覚して、人民に対して個人としてその責任を果たすべきことを宣誓する。もとより、立法議会は、総体として、その構成権力たる人民に対して責任を負うてはいるであろう。しかしながら、これをより正確に言えば、立法議会よりもその議員個々人が人民に対して責任を負うているのであり、立法議会の責任は個々の議員の人民に対する責任の算術的集積として成立しているにすぎない、といえるのである。ベンサムは、立法議会が連帯して、その構成権力たる人民に責任を負うべき事態を想定していない。したがって、かれの立法議会にはいわゆる「解散」はないし、その構成権力たる人民にも立法議会に対する解散請求権はない。⁽⁷⁾ それは、あくまでも、議員個人に対する《個人的責任》の追及という形をとっている。すなわち、それは、あくまでも、個々の議員に対するリコール権という形をとっているのである。⁽⁸⁾

このような個人的責任制という構造は、ベンサム『憲法典』においては、立法議会のみならず、行政組織の長たる首相、さらには、大臣や官吏たちの責任制の基本的構造となっている。ベンサム『憲法典』は、いたるところで、国家機関を担うべき公職者たちの責任の最大化を強調しているが、それは徹底した《個人的責任制》によって貫徹されている。これは結論を先取りして言えば、かれが《小さな政府》を構想していたことの証左であろうし、ヒュームも指摘するように、「かれが各局がもっと多くのさまざまな部課を必要とするであろうことを予見できなかったとしても、かれはこれを立法議会の決定に委ねたのであった⁽⁹⁾」といえるであろう。

ピアドンは、「このような個人的責任制の絶対的必要性を強調することは、ベンサムの行政組織論の基本的原理で

あった⁽¹⁰⁾と指摘している。このような《個人的責任制》という視点から、ベンサムは、いわゆる委員^{ボード}会制を原則として否定している。かれは、「委員会制は目隠しである」(A board is a screen.)として、次のように述べている。

「委員会制は目隠しである。賞賛すべき価値の輝きが、それによって、おおい隠されてしまう。その上、懲罰すべき価値が、こそそと歩きはじめ、批判の目をかわしてしまふ。間違っていることが、それによって、その人数が増えれば増えるほどますます、あたかも正しいことであるかのようにすりかえられてしまふ。なぜならば、仲間うちで慣れ合っている委員会の各委員は、その人数が増えるたしがつて悪くなり、その同調者を増やしてゆくことになるからである」⁽¹¹⁾。

右の引用は、一八〇八年に公刊された『スコットランド改革論』というスコットランドの司法行政の改革を主題とした論文からである。ベンサムは、『憲法典』においても、この当時のイギリスにおいて慣行となっていた委員会制による行政を次のように述べて、基本的に否定したのである。

「イギリスの慣行では、行政部門において、二人以上の官吏が同一の官職にある場合には、かれらを総称して一般に“委員会”と呼んでいる」(I, ch. IX, §3, AII, p.176.)。

「委員会制は、知的適性能力において要求されている水準に達しない隠された欠陥をそのまま隠しつづける。これは、職能的適性能力の欠陥についても同じことがいえる」(ibid., AII, p.176.)。

「委員会は、一人制以外は、その委員会の構成員のすべての委員の報酬内容を、たとえかれらの全員が適性能力をいくらか欠いていても、最高水準にまで引き上げる手段と口実とを与える」(ibid., AII, p.176.)。

ベンサムは、委員会制による行政は、その担当者たちの適性能力の欠陥をおおい隠しつづけ、その行政的責任が分散化されるために結果的には無責任体制と化し、それとは裏腹に、その報酬は、お手盛と化してゆくであろうと考え

ていた。委員会制は、一局一人制と比較して、行政効率を低下させ、責任を分散させることによって行政責任をあいまい化し、かつ、官吏への無駄な報酬を支払うことによって損失を増大させてゆくのである。

ロバーツは、この点について、次のような解説を加えている。

「委員会制はあらゆる種類の悪弊の『目隠し』であるとして、かれは一貫してこれを非難した。委員会制においては責任を確定することが不可能となる、とかれは主張した。加えて、委員会制は、不必要な程度にまでの、遅滞、いらだたしさ、および、損失をもたらす。委員会制は、徹頭徹尾、官吏の道德的・知的能力と職能的能力を破壊するだけで、これを向上させることはないであろう。これらの結論は、イギリスの当時の委員会制を詳細に批判し検討した結果として導出されたものであった⁽¹²⁾」。

ベンサムによれば、「イギリスの慣行においては、行政府は委員会で充満している」(ibid., 423, p.179.)が、これは委員会方式による行政が正しいものであることを証明するものではない。逆に、イギリスのこのような行政制度は、最大多数の最大幸福に反するものであり、それは支配者個人とそれに追従する若干名の最大幸福に奉仕するものではない。そして、結果的には、官吏の適性能力は最少限化され、損失は最大限化されている。そのように最大限化された損失が、支配的少数者たちの利益となっているのである (ibid., 423, p.179.)。

「イギリスの委員会制の場合にみられる無責任体系は、あらゆる場合に委員会のメンバーたちが世論法廷の権威から大幅に免除されているために適性能力と行政事務の円滑な遂行を確保するための保障を公衆から奪い取っているにもかかわらず、それは、決して国王の絶対的権力と恣意的権力からかれらを免除していることを意味しない。各委員会の長のうちに、その長の名称がどのように呼ばれていようと、国王は、自己の意志を実現するための独占的にして申し分のない手段を見出し出している。国王は、その秘密の目的を実現するために、指図をもって委員会

の審議過程に介入する。国王によって、あらゆる委員会のあらゆるメンバーが、いつでも、その思いのままに解任されるのである」(ibid., A27, pp.180-1.)。

みられるように、ベンサムによれば、当時のイギリスの行政制度においては、委員会制が一般的な慣行となっており、これは一種の集団的責任制だとしても、それは、行政上の責任をあいまい化し、結果的には無責任体制と化している。それでは、なぜ、そのような集団的責任体制としての委員会制は、無責任体制と化するのであろうか。それは、そのような集団的責任体制による委員会方式では、行政が世論法廷から遊離してしまうからである。委員会方式による行政は、責任を相互に分散化させて責任をあいまい化させうるために、世論法廷の声を聞こうとする姿勢がくずれるのみならず、ついには世論法廷の声を無視する結果となって現われる。その上、委員会方式による行政は、委員会の人事とその合議過程が国王の思いのままになるために、国王一人の最大幸福に寄与するだけとなって現われるのである。

こうして、ベンサムは、世論法廷から遊離することのありえないシステムとして《一局一人制》を提起したのである。かれの一局一人制は、責任の所在を明確化させようとするところにその第一義的な狙いがある。一局一人制においては、官吏は不断に世論法廷の意向にその眼を向けなければならないであろう。これを世論法廷の側からみるならば、一局一人制においてのみ、世論法廷は官吏をその完全な支配下に置くことができるのである。ここでは、まさに、官吏は世論法廷とともに歩まねばならないであろう。ベンサムにとって世論法廷は、もちろん最高立法議会も、ルソアの《一般意志》と全く同じものであり、それは「常に正しく、常に公共的利益を志向する」という前提があった。⁽¹³⁾このような前提によれば、行政組織のトレーガーたちは、世論法廷の意向と最高立法議会の命令とに忠実に服従する限り、「常に正しく、常に公共的利益を志向する」ことができるであろう。ベンサムは、「常に正しく、常に公共的利

益を志向する」ことのできる行政組織の存在様式としては、一局一人制しかありえない、と主張しているのである。ヒュームは、「ベンサムの驚くべき学説」として、「権力分立論に対する敵対的な否定、および、違法行為に対する決定的な武器としての個人的責任制の強調」を指摘している。⁽¹⁴⁾これらの学説は、いずれも、国家権力のトレーガーたちの《責任制》という視点から構築されたものであった。それは、ベンサム『憲法典』を基本的に貫いているテーマにほかならないのである。

- (1) Roberts, W., Jr., *The Political Philosophy of Jeremy Bentham*, facsimili ed., 1984, p.363.
- (2) *ibid.*, p.374.
- (3) Rosen, F., *Jeremy Bentham and Representative Democracy*, 1983, p.136.
- (4) Hume, L. J., *Bentham and Bureaucracy*, 1981, p.230.
- (5) Roberts, W., *op. cit.*, p.364.
- (6) 拙稿「ベンサム『憲法典』における『世論法廷』論と『最高立法議会』論」、『神奈川法学』第二十四巻第一号（一九八八年）所載、七〇頁以下参照。
- (7) 同前、五三頁参照。なお、拙稿「ベンサム『憲法典』における『首相』の位置」、『研究年報』No.10（神奈川大学法学研究所、一九八九年）所載、一〇頁参照。
- (8) 拙稿「ベンサム『憲法典』における『世論法廷』論と『最高立法議会』論」、前出、一八一―九頁、六四頁参照。
- (9) Hume, L. J., *op. cit.*, p.224.
- (10) Peardon, T. P., *op. cit.*, p.130.
- (11) Bentham, J., *Scotch Reform*, in: *The Works of Jeremy Bentham*, ed. by J. Bowring, 1838-43, Vol. 5, p.17.
- (12) Roberts, W., *op. cit.*, p.364.
- (13) 拙著『増訂 イギリス功利主義の政治思想』（一九八一年）、一九〇―一頁参照。
- (14) Hume, L. J., *op. cit.*, p.99.

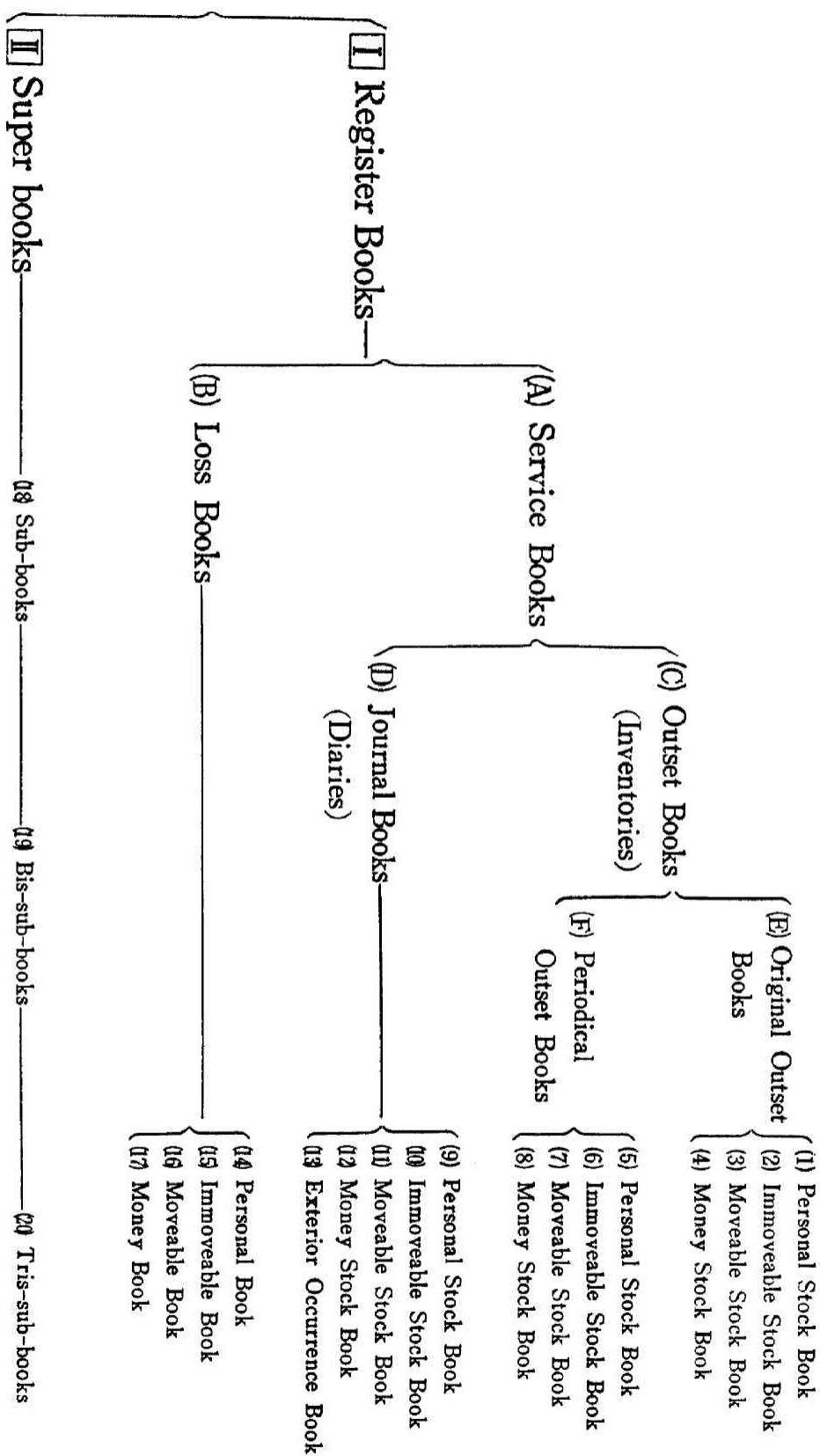
三 政府の統計的機能—行政情報のパブリシティ論

ベンサムは、行政府の役割として、「統計的機能」ないしは「記録的機能」を構想し、これを政府の果たすべき重大な機能の一つであると位置づけている。その目的は、「行政的効率の最大化、それと関連する諸害悪の最少限化」(*ibid.*, §7, A2, p.218.)にある。その具体的な目的は、より良き将来のために過去を検証しようとするところにある(*ibid.*, A3, p.219.)。損失がある場合にはその原因究明とともにその責任の所在を検証しようとするところにある(*ibid.*, A5, p.219.)。

ベンサムは、政府の統計的機能として公刊すべきさまざまな文書を、大別して、“Register Books”と“Super Books”と呼んでいる(*ibid.*, A11, p.221, A16, p.222.)。前者は、政府が全体として公刊すべき記録文書であり、後者は、各局が公刊すべき記録文書である。本稿では、かなりの意識にはなるけれども、これらの文書名として、前者を「政府白書」と邦訳し、後者を「各局白書」と邦訳することにしたい。これらの記録文書に要求されるまず第一の要件は、「明晰さ、正確さ、完全さ」(*ibid.*, A4, p.219.)であり、さまざまな白書は、いずれも、「①入(entrance)」「②残(continuance)」「③出(exit)」の時系列において整理したものでなければならない(*ibid.*, A7, p.220.)。

ベンサムは、政府は次の「別表I」にみられるような膨大な政府白書と各局白書を公刊すべきである、と主張している(*ibid.*, pp.221-49.)。これは、今日流に言えば、『情報公開制』の主張であろう。このような情報公開制を主張したかれの核心的な意図は、あらゆる行政情報を世論法廷の前に積極的にさらけ出そうとしたところにあった、といえる。ロバーツは、「記録とパブリシティについてのベンサムの主張は、ある面では、あまりにも記録が少なく、逆にあまりにも秘密が多かったかれの時代の状況に対する反動であった⁽¹⁾」と指摘している。それが当時の秘密行政に対す

Register Books and Super books (別表 I)



る反動であった側面はあるとしても、ベンサムは、行政情報のパブリシティによって、責任ある行政が実現し、行政上の損失が最少限化され、ひいては、官吏の適性諸能力が最大限化されるであろうことを期待していたといえるであろう。

「政府白書」の「一覧表」(別表I)には記載できなかったが、ベンサムは、「政府白書」の(1)~(7)までの各白書には、(13を除いてさらに、「Generic Books」が常備されるべきだとしており、しかも、この「Generic Books」は、②「Entrance Book」③「Continuance Book」④「Exit Book」⑤「Subspecific Books」から構成されるべきだとしている(*ibid.*, A12, p.221.)。したがって、「政府白書」は、全部で四十八種類から構成されることになる。

また、「各局白書」は、十三局の各局が公刊すべきものであるが、さらには、各局のさまざまな部署が「Sub-books」を、そのまた下位の部課が「Bis-sub-books」や「Tris-sub-books」を作成し、これらを公刊すべきものとされている。「各局白書」の種類は、膨大な分量となるであろう。したがって、政府と各局とが発行するさまざまな白書の種類は、優に二〇〇種類を超えることになるであろう。

「政府白書」は、「一覧表」にみられるように、「Service Books」と「Loss Books」に大別される。それでは、これらの政府白書にはどのような目的があり、また、どのような内容が記録されるのであろうか。ベンサムは、前者の一般的な目的については、「行政サービスによってもたらされる行政的利益を最大限化すること」(*ibid.*, A17, p.222.)にあるとしており、後者の目的については、「行政サービスが損失という形において現われる諸害悪を最少限化すること」(*ibid.*, A19, p.224.)にあるとしている。

さらに、かれは、「Service Books」は、次のような具体的な目的のために作成されるべきであるとして、以下のような項目を列挙している(*ibid.*, A18, pp.222-4.)。

- ① 手持ちのストック量を毎日に確認する。これは翌日以降の参考とするためである。
- ② 次年度以降の行政サービスへの通常の需要と供給の評価基準の参考とするために。
- ③ 行政サービスの特別の需要と特別の供給の評価基準の参考とするために。
- ④ 同一種類の行政的需要について将来的な評価基準の参考とするために。
- ⑤ 官公署が所有する不動産と動産のストックの現在量と関連して、調達すべき物品をどのように組み合わせたらよいか、購入した方がよいか賃借にした方がよいかについて最も経済的な方式をつくる参考とするために。
- ⑥ 物品の調達の際、同一種類の物品でも、どちらが有用か、どちらが安価かを比較しうる参考資料と基準を常備するために。
- ⑦ 購入にせよ賃借にせよ、過去に支払った価格を記録すること。より良い品質の物品をより安く調達するために、同一業者の方がよいか、それとも他の業者の方がよいか、という経済性の参考とする。
- ⑧ 手持ちのストックから物品を処分する場合、これを売却した方がよいか、賃貸に出す方がよいかに関連して、過去の価格を記録すること。これは、より高い価格で処分でき、より大きな利益をもたらしうる業者を選定するための参考とする。
- ⑨ 動産の倉庫に関して、どうすれば欠陥のない場所を確保できるか、また、どうすれば経済的な倉庫を確保できるかを勘案しつつ、現在と将来に予想される倉庫需要の見通しを立てるため。
- ⑩ 倉庫の場所とその物品を必要としている部署に関して、手持ちのストックの総量についてその適切な配置を示すため。物品がある部署では不足し、別の部署では余剰となるような需給のアンバランスを招かないように事前に調整する必要がある。

⑪ 余剰が判明した場合、業務を停止して、業務の組み合わせを見直す必要がある。適切な観察があれば、業務の停止は避けられるであろうし、購入しないしは賃借、または、売却しないしは賃貸も適切に行なわれるであろうからである。

⑫ 違法行為が証明された場合、それが故意であれ過失であれ、当該の官吏の移動・降格・解任・懲罰の参考とするために。

⑬ 民間人による詐欺ないしは契約不履行が証明された場合、その民間人との取引を担当した官吏に関して、懲罰に付す場合でも付さない場合でも、賠償による救済を行なう時の参考資料とするために。

⑭ 官吏の特別の功労にむくいるために、特別の報酬を支給する場合の参考資料とするために。

また、かれは、“Loss Books”は、次のような具体的な目的のために作成されるべきであるとしつつ、以下のような項目を列挙している (*ibid.*, A20, pp.224-5.)。

⑮ 官吏各個人がもたらした損失に関して、当該者の注意を促すために、その損失の性質・原因・内容を究明して、その再発生を予防するか最少限化するために。

⑯ 官吏各個人がもたらした損失に関して、その一年間の、ないしは、ある一定期間内の損失の総計を指摘するた
めに。

⑰ 各年度別の損失を比較し、かりに損失が増加している場合にはこれを予防するための注意を喚起するために。

⑱ 将来の損失を予防するために、官吏の場合は過失・故意を問わずそれによって生ずるであろう損失について、

民間人の場合は故意の犯罪者によって生ずるであろう損失について、上級の官吏にその注意を促す。

①⑨ 将来の損失を予防するために、購入であれ賃借であれ、または、売却であれ賃貸であれ、民間人との不利益な売買契約によって生ずる損失について、上級の官吏にその注意を促す。

②⑩ 将来の損失を予防するために、官吏の特別の功勞に対する特別報酬の支給が損失を招くことがないように上級の官吏にその注意を促す。

②⑪ 損失を最少限化するためのたえざる競争心を官吏に刺激するために。

②⑫ 損失を予防するように心掛ける動機を官吏に与えるために世論法廷の注意を促す。損失を出すことによって世論法廷の批判を受けるのではないかという動機を官吏に与える。あわせて、世論法廷に世論法廷がそのために動き出しうる材料を提供する。

加えて、ベンサムは、損失の原因として、予測しがたい事故、官吏側における適切な情報の不足、適切な注意力の不足、官吏の横領ないしは公金費消、民間人による窃盗ないしは詐欺、を列挙しており (*ibid.*, A21, p.225.)、これらの諸原因を最少限化することが、政府全体としての損失を最少限化することにつながるとしている。そのためにも、“Loss Books”の作成が不可欠の作業となるのである。

前掲「一覧表」にみられるように、“Service Books”は“Outset Books”と“Journal Books”とに分類される。前者は、人員・不動産・動産・金銭の「在庫目録」(Inventories)であり、政府が現に所有するあらゆる財産を、人員・不動産・動産・金銭の別に、そのストック量を記録すべき帳簿である。後者は、これを、日毎に、その「入・残・出」を記録すべき帳簿である。前者は、*seru*と、*Original Outset Books*とに分類される

が、ここでは、“Original Outset Books”に属する四種類の、すなわち、前掲「一覧表」中の(1)から(4)までの政府白書の内容について少しく紹介するにとどめたい。

政府白書(1)は、政府が現に雇用している官吏たちの個人調書を含むいわば「在籍者名簿」であるといえるであろう。この「名簿」には、以下のような項目が記録される(*ibid.*, A1, p.226.)。①所属部署名と職階、②氏名、③生年月日、④出生地、⑤既婚・未婚の別、⑥任用候補者名簿への登載年月日、⑦前任がある場合はその所属部署名と職階、⑧報酬額、⑨採用後の着任部署名と着任地名(着任予定の部署と地名を含む)、⑩任用者名、⑪推薦者名。

政府白書(2)は、政府が現に所有する不動産のいわば「財産目録」であり、ここには、政府の所有地のみならず、その形状、利用状況等についても記録される。この「目録」には、以下のような項目が記録されなければならない(*ibid.*, A4, pp.228-9.)。①所有地の地名(その位置、面積、海拔、地面の形状、地質等を含む)、②建物(その方位、外観、建築材料、容積、設備、調度品等を含む)、③地面上の付属物(中庭、フェンス、橋等)、④地面下の付属物(井戸、下水施設等)、⑤隣接地の地主との義務関係(もし存在する場合には)、⑥隣接地の地主との権利関係(もし存在する場合には)、⑦共同使用か否かについて、⑧土地や建物に関して雇用されている使用人、⑨前記の各使用人が雇用されるに至った経過、⑩土地や建物内にある移動可能な備品、⑪土地や建物の管理人、⑫修繕費の必要性、⑬前記修繕費の監察官ないしは見積官、⑭その売却評価額、⑮前記評価額の見積官、⑯その賃貸評価額とその見積官、⑰その土地や建物を拡張して利用できる可能性とその場合の費用。

政府白書(3)は、政府が現に所有する動産のいわば「財産目録」であり、ここには、政府が所有するあらゆる動産が記録されなければならない。この「目録」には、以下のような項目が記録される(*ibid.*, A6, pp.229-30.)。①その種別、②その数量、③その品質の良否、④購入すべき時期、⑤購入または賃借する場合の価格、⑥その動産を当該部署かそ

の他の部署が製造する場合の費用、⑦それが他の部署の官吏に預託された場合の年月日、⑧特に劣化しやすい動産がある場合にはその耐用年数、⑨その動産の保管場所。

政府白書(4)は、政府が現に所持する金銭のいわば「現金残高帳」であり、これには以下の項目が記録される(*ibid.*, A27, p.238.)。①現金残高(硬貨と紙幣に分類し、硬貨は金貨と銀貨に分類する)、②他の部署が所持していると思われる現金残高、③収入として見込まれる金額(収入先別に記載)。

ベンサムの政府白書は、基本的には、以上のような四種類の記録から構成される。それらは、(1)官吏の「在籍者名簿」、(2)政府の所有する「不動産目録」、(3)政府の所有する「動産目録」、(4)政府が所持する「現金残高帳」、である。これらの四種類の記録によって、政府が所有するあらゆる国有財産が、その人材的財産を含めて、その関心のあるすべての市民の前に一目瞭然となるであろう。かれは、このようないわば情報公開制それ自体が政府や官吏の不正や腐敗行為を予防しうる装置たりうるものと考えていたといえるのである。

このような視点は、「一覧表」(別表I)中の“Loss Books”についても貫かれている。“Loss Books”は、「一覧表」中の政府白書(14)(15)(16)(17)から構成される。いっしょに、“Loss Books”を構成するこれら四種類の政府白書に記録されるべき内容について少しく紹介するにとどめたい。

政府白書(14)は、官吏の「個人別損失記録」であり、これには官吏個人に帰せられるべき責任から生じた以下のような損失が記録される(*ibid.*, A4, p.251.)。①絶対的な欠勤(出勤すべき時に欠勤した場合)、②相対的な欠勤(他の部署に出勤した方がより大きな利益がもたらされたと思われる場合)、③非経済的な職務遂行(その職務が経済的に遂行されたとは思われない場合)、④出勤しただけで仕事をしなかった場合、⑤出勤するも、不注意ないしは拙速によって損失が生じた場合。なお、前三者は立証する必要がないが、後二者はその立証が必要である(*ibid.*, A5, p.251.)。

政府白書(15)は、政府が所有する不動産に関して生じた損失を記録すべきものであり、それはその不動産の不利益な利用方法をも含むものである。ここには、以下のような内容が記録される(*ibid.*, A6, pp.251-2.)。①所有する土地が農地の場合の損失(耕作されていないか、経済的に耕作されていない場合)、②建物がたっている土地から生ずる損失(建物を使用されていない場合、使用されていてもそれが非経済的である場合、自然的な劣化、人為的な劣化、洪水や火事による自然的原因、非経済的な補修によって生じた損失)、③動産化にともなう形態変化(鉱山・採石場・チョーク採取場・砂利採取場の減少分、および、それらの非経済的な運用)、④政府所有不動産から生ずるその他の損失(賃貸に出さなかったことによる賃貸料の損失。不当に安い賃貸料によって生じた損失。賃貸による劣化、賃貸期間終了後にも明け渡しを完了していないことによって生じた損失)。

政府白書(16)は、政府が所有する動産に関して生じた損失を記録すべきものであり、これには以下のような項目が記録される(*ibid.*, A7, pp.252-3.)。①納品されるべきもので、いまだ未納品であるもの、②その動産が利用されていないことによって生じた損失、③利用されているも、それが非経済的である場合、④その動産の自然的な劣化ないしは破壊、⑤その動産の人為的な劣化、⑥その動産の補修なきことによる劣化、⑦誤配置、つまり、その動産が適切に配置されないことによって生じた損失、⑧食料、燃料等の消耗品、⑨消耗品の過剰な購入、⑩消耗品の非経済的な購入、⑪無利子の貸付け金、⑫低すぎる利子による貸付け金、⑬不良の貸付け金、⑭返済不能者への貸付け金、⑮こぼつた貸付け金、⑯偶発的な理由による散逸、⑰低すぎる価格による売却、⑱過失ないしは不注意による散逸、⑲官吏による横領、⑳窃盗による損失、㉑詐取されたことによる損失、㉒公金費消(官物私用)による損失。

政府白書(17)は、政府が金銭上においてこうむった損失を記録すべきであり、これには以下のような項目が記録される(*ibid.*, A20, pp.256-8.)。①不適切な処理によって生じた損失(間違つて取りすぎた税金、高すぎた賃借料、支払うべき未

私金)、②領収すべきものを領収できなかったことによって生じた損失(過失による絶対的な領収不能、過失による一時的な未領収、情実による領収不能ないしは未領収、礼金等の未領収)、③不適切な処理ないしは不処理によって生じた損失(個人的労務・不動産・動産等の不当に高すぎる購入、必要な時に購入しておかなかったことによって生じた損失、即金によらずクレジットにて購入したために生じた損失、買いだめによる死蔵化によって生じた損失)、④変質・変形による損失(貨幣の耐用年数経過による廃棄処分等の非経済的な変形によって生じた損失、政府保有の現金の中で紙幣が増加しその紙幣の価値下落によって生じた損失)、⑤金銭の不適切な処理による散逸によって生じた損失(不必要的しは無用な部署や過剰人員に支払われた俸給、また、その高すぎる俸給による損失)、⑥不動産や動産の購入ないしは賃借にとまって生じた損失(不必要的しは無用なものの購入または賃借、調達されていないにもかかわらず偽わりの購入ないしは賃借に支払われた支出、不必要に引き延ばされた納期によって生じた損失)。

さまざまな政府白書の中でも、ベンサムがここに提起している“Loss Books”は特別に重要なものであり、また注目されるべきものであろう。なぜならば、以上のような四種類の“Loss Books”により政府の損失が主権者たる人民と立法議会とに一目瞭然となるために、官吏の行政責任がより一層明確となるからである。もちろん、そのような責任が明確となった場合には、当該官吏には一定の譴責処分や分限処分がなされることはいうまでもないことである。このような政府白書の体系下においては、官吏たちにその行政責任の自覚を不断に促すことになるであろう。そして、そのような行政責任の自覚が、すなわち職業倫理の自覚が、政府の“損失”を最少限化することに直結しているのである。こうして、国家の行政的側面においてもその《安上がり》が実現する。ベンサムは、この点でも、《個人的責任原理》を強調している(*ibid.*, A24, p.259.)。なぜならば、「共同責任者の数が増えるにしたがって、責任の効力と有効性は減少する」(*ibid.*, A21, p.258.)からである。ベンサムは、政府の損失を最少限化することが官吏個人にとって

もその利益となるような行政機構におけるいわば機械論的体系を提起したのである。それは、行政機構における官吏個人の「最大幸福原理」の追及が政府の損失の最少限化の追及でもあるような機械論的体系にほかならない。そこでは、官吏は自己の「最大幸福原理」を追及することによって、自動的に政府の損失の最少限化の実現のために献身しうるのである。

本節で考察してきたようなベンサム政府白書の構想は、責任ある行政と安上がりの行政とを実現できる方途は、《パブリシティ》、つまり、《情報公開制》によるしかない、とする前提にもとづいている。これを約言していえば、かれは「公開制」それ自体があらゆる行政的効率の最大化とあらゆる行政的損失の最少限化とを実現しうるであろう「万能薬」であると考えていたといえるであろう。これとは逆に、秘密行政は、行政的効率を最少限化させ、行政的損失の最大化を招き、そうして、行政的腐敗を最大化させるであろう。それは、主権者たる人民の「最大多数の最大幸福の原理」に対する反逆にほかならないのである。これは、ベンサムの人民主権原理と世論法廷の主張からすれば、断じて容認できないものであることは論をまたない。ベンサムからすれば、人民はその最大多数の最大幸福を実現するためには、人民は、不断に、国家において何が起きているか、それがなぜ起こったのか、その責任が追及されるべきである場合にはその責任は誰にあるのか、についての情報を得ていなければならない。そのためには、政府がそのあらゆる情報を可能なかぎり公開する以外にはないのである。

ロングは、この点について、次のように述べている。「かれは、政治社会における支配者と被支配者とを結びつける必要不可欠の装置はあらゆる政府情報の無制限的な発行であると考えていた。これこそが、双方のそれぞれの義務と利益との結合にもとづいた安定的な関係においてこの両者を統合する契機となつていたのである」⁽²⁾。

また、ロバーツは、「外部的には、パブリシティは印刷された定期刊物によって確保されることはもちろんのこと

である⁽³⁾と述べてつ、さらに、次のように述べている。「ベンサムの政府白書の目的は三重である。すなわち、それらは、①行政府内のあらゆる官吏に現在何が進行しているかについて知らしめ、より一層の効率よき行政を実現すること、②立法議会に行政府のさまざまな活動について知らしめ、行政府に責任ある行政を進めさせるための法的サンクションを立法議会がたえず考慮できるようにすること、③公衆に行政府のさまざまな活動について知らしめ、世論という道徳的サンクションが世論法廷を通して発動され、また、解任という法的サンクションが主権的権能をもって活動している人民によって発動される条件をつくることである⁽⁴⁾」。

最後に、ピアドンの次のような指摘を紹介しつつ、本節のしめくりとしたい。「ベンサムは、統治が効率的なものとなり、人民に対する責任を確立するためには、統治における情報の問題が決定的に重要であることを洞察しえた最初の学者たちの一人であった。事実、かれは、さまざまな種類の政府白書を発行すべき大臣たちの『統計的』⁽⁵⁾ならびに『記録的』な義務について非常に詳細な議論を展開しているのである⁽⁵⁾」。

なお、ベンサム『憲法典』第一巻第九章の第八節から第十二節までの五つの節においては、内閣のその他のさまざまな機能が列挙されている (*ibid.*, pp.268-94)。それらは、①「命令的機能」(Requisitive Function)、②「監察的機能」(Inspective Function)、③「所轄事項報告機能」(Officially Informative Function)、④「情報取得機能」(Information Elicitive Function)、⑤「改善勧告機能」(Melioration-Suggestive Function)である。

本稿では、これらの内閣の五つの機能については、ごく簡単に紹介するにとどめたい。①「命令的機能」とは、立法議会の委任にもとづいて成立する首相と各大臣の権限であって、その場合にはその委任の範囲内において、首相ないしは各大臣は委任的命令を発することができ、②「監察的機能」とは、毎年最低一回は定期的に実施される他に、

首相の指示によって各大臣はその所轄の部署を監察してその結果を首相に報告しなければならないとするものである。

㉓「所轄事項報告機能」とは、あらゆる出来事についてその所轄大臣は立法議会と首相に報告しなければならないとする義務を規定したものである。

㉔「情報取得機能」とは、立法議会は行政各機関に対して必要な情報の提供をいつでも要求することができるとするものであって、これには行政各機関による情報の秘匿は原則として認められない。

㉕「改善勧告機能」とは、各大臣は首相に対してその所轄事項について改善の必要性を認める場合には「改善勧告書」を提出することができるとするものである。この場合には、首相は、さらに、これを立法議会に提起することになるであろう。

これらの五つの機能について一つだけこれを総括できるものを指摘するとするならば、それは、ベンサムの大臣たちはあくまでも立法議会と首相に忠実に服従すべきであり、その命令を忠実に遂行しなければならない、ということであろう。それは、ベンサムにおいては国政の核心はあくまでも立法議会を中心として展開されるべきであることの意味するものにはかならない。ここにも、ベンサムにおける典型的な『立法国家観』の展開を看取することができるのである。

- (1) Roberts, W., *op. cit.*, p.363.
- (2) Long, D. G., *Bentham on Liberty: Jeremy Bentham's idea of liberty in relation to his utilitarianism*, 1977, p.201.
- (3) Roberts, W., *op. cit.*, p.362.
- (4) *ibid.*, pp.361-2.
- (5) Peardon, T. P., *op. cit.*, p.142.

四 大臣の機能と義務

本節では、ベンサム『憲法典』第一巻第九章第十三節以下の大臣を中心としたその任期、出勤、報酬、任用方法、解任方法、職権濫用の防止方法等について、その主たる特徴点を重点的に紹介・分析することにした。ここにも、以下にみるように、ベンサム独特の工夫と数々の新提案が看取されうるであろう。それは、同時に、ベンサム独特のユニークな行政組織論の展開の意義を明らかにすることにつながるはずである。

大臣の任期 「大臣の任期は終身制とする」(*ibid.*, § 13, 41, p.295.)。大臣は、一度任用されたならば、その任期は終身であって、自らの意志で辞職するか、首相、立法議会、ないしは、世論法廷によって解任されない限り、その職責を全うしなければならない。首相の任期は四年であり、首相の再任は禁止されている。したがって、首相は、四年毎に、確実に交代する。しかしながら、四年毎に首相の交代はあっても、大臣たちはその任期に関しては首相と運命を共にすることはありえない。ここでも、いわゆる議院内閣制とは決定的に異なるベンサム独特の内閣論を看取することができるであろう。

ベンサムは、大臣の終身制について、次の二つの理由をあげている。その第一の理由は、「知的能力・判断力・職能的能力からなる適性能力が必然的に一定水準に保持され、加えて、その職業的経験の勤続年数に比例してそのような適性能力が増進してゆくことが期待できる」(*ibid.*, 42, p.295.)とある。その第二の理由は、「どのような形のものであれ、もしその適性能力に欠陥が認められる場合には、大臣は容易に解任されうる」(*ibid.*, 43, p.295.)とある。かれは、後に大臣の任用方法のところで考察するように、大臣の最も重要な能力として『専門的能力』をあげている。かれにとっては大臣のそのような専門的能力はきわめて得難いものと考えられており、したがってその

ような専門的能力を積み重ねていく大臣の任期はむしろ終身である方が望ましい。かりに大臣の中に、倫理的レベルないしは職能的レベルにおいて、または、健康上において、看過しがたい欠陥が認められた時には、本人が辞任しない限り、大臣は容易に解任されうるであろう。しかも、このような前提が確保されている限り、大臣の終身制は全く問題はないのみならず、むしろ望ましいものであるとかれは考えていたのである。

大臣の出勤 大臣は、立法議会の議員に準じて出勤する (*ibid.*, § 14, A2, p. 296.)。立法議会の議員は、日曜日を除いて、毎日、議会に出席する。議員は、医師の診断書によって証明された病気による以外には、議会を欠席することとはできない。立法議会の議員に準ずる出勤義務を課せられる大臣は、日曜を除き、かつ、病気による欠勤を除いて、毎日、出勤しなければならない。それでは、大臣は、どこへ出勤するのであるのか。大臣は、まず、立法議会に出席しなければならないのである。首相は、立法議会に出席することはできない。しかし、大臣はかれ自身かその代理者が、毎日、必ず立法議会に出席しなければならない (*ibid.*, § 24, A3, p. 417.)。大臣には、①討論参加機能、②動議提出機能、③質疑応答機能が付与されている (*ibid.*, A1, p. 417.)。しかし、これらの三つの機能は、大臣の権利であると同時に義務でもある。大臣は、または、その代理者は、毎日、議会に出席して、議会の討論に参加し、必要に応じて動議を提出し、質問があればこれに答弁しなければならぬのである。⁽¹⁾ただし、大臣には票決権はない (*ibid.*, A2, p. 417.)。

大臣の報酬 大臣の報酬を考える指導的原理は、「能力の最大限化、損失の最少限化」(*ibid.*, § 15, A1, p. 297.)である。ペンサムによれば、「損失の最少限化は、それ自体が追求されるべき目的であるのみならず、他の目的を達成するための手段でもある」(*ibid.*, A5, p. 298.)。したがって、「損失を最少限化することは、能力の最大限化に役立つ」(*ibid.*, A3, p. 298.)。それはなぜなのであろうか。それは、次のような理由による。「報酬として支払われる出費が大き

くなればなるほど、当該の官吏はますます富裕となるであろう。しかし、かれが富裕になればなるほど、かれの適性能力は必然的に減少してゆくであろう」(*ibid.*, A4, p.298.)。ベンサムは、官吏はその報酬が少ない方がむしろその職務に精励する動機が大きくなる、と考えていた(*ibid.*, A3, p.298.)。ロバーツの指摘するところによれば、ベンサムは、その初期には腐敗への誘惑を断ち切るという視点から官吏の報酬はむしろ高い方がよいと考えていたが、『憲法典』ではその正反対の立場を主張している⁽²⁾。

結論的にいえば、ベンサムは、大臣の報酬について次のように主張している。「大臣の俸給は、一年間で、《ポンドとし、年四回に分けて、先払いで支給する。不本意の者からこっそりと役得を受け取ることは“不当利得”であり、下心ある者から受け取る役得は“贈収賄”である。この俸給は、俸給競争入札制における参考基準となるものである」(*ibid.*, A54, p.309.)。

ベンサムは、大臣の俸給額が憲法上に明記されなければならないと考えており、かつ、それは年四回に分けて先払いで支給されなければならないとしている。すなわち、首相も大臣も、憲法上に明記された年俸で、年四回に分けて先払いで支給される点では同じである。しかし、かれは、いずれもその俸給額を具体的には明記してはいないが、首相と大臣の年俸額が異なることはいうまでもないであろう。

また、かれが、大臣の報酬に関して、“不当利得”や“贈収賄”についてふれたのは、この憲法に明記されている以外のいかなる金品をも大臣は一切受領してはならないことを強調しようとしたからであった。ただし、大臣は、いわゆる出張等に要した費用を一定の規定にもとづいてこれを弁償金として受領することができる(*ibid.*, A57, p.310.)。なお、大臣の俸給はすべて同額とする(*ibid.*, A55, p.310.)。大臣の俸給は、各局によって異なったり、その勤続年数によって異なったりしてはならないのである。

ベンサムは、大臣がその俸給以外になんらかの金品を受け取ることはすべて、“不当利得”ないしは“贈収賄”のいずれかに当たるとしている。このような視点から、かれは、官吏へのあらゆる金品の贈与や勲章等の授与に反対した。さらには、かれは、原則として、官吏への年金の給付にも反対したのであった。

ベンサムは、主張する。「公衆の犠牲において、官吏によってなされる贈物は、浪費の別名にほかならない。その本質において、背信、公金費消、略奪、贈収賄が結びついている。善き目的のために、個人自身の負担においてなされる贈物は美徳である。これに反して、他人の負担において、その同意を得ずしてなされる贈物は悪徳である。そのような悪徳に賞賛が与えられるとすれば、それは偽善でありペテンである。その結果、背信、公金費消、略奪、贈収賄等の諸害悪がはびこる。そこに善が認められるとしても善は最小となり、害悪は最大規模にひろがる」(*ibid.*, A7, p.299.)。

加えて、ベンサムは、次のように断言する。「したがって、これらの諸原理と一致しない報酬は、いかなる形のものであっても、すべて、恣意的に与えられたものである」(*ibid.*, A8, p.299.)。かれは、国家によって授与される名誉的褒賞も恣意的な報酬の一種であるとしている。「名誉的褒賞は、いかなる形のものであっても、この憲法下では許されない。ただし、自然的名誉はこの限りではない」(*ibid.*, A18, p.301.)。ここでの「自然的名誉」とは、世論法廷の構成員としての市民が、「その功労者に自発的に与えるものであり、かれに対する愛情と尊敬の念をもって与えるものである」(*ibid.*, A19, p.301.)。なぜならば、「世論法廷は腐敗することはない」(*ibid.*, A34, p.304.)からである。それゆえに、ベンサムは、世論法廷の審判にもとづかない名誉、称号、ないしは、位階は一切これを否定している。「この憲法の諸原理に一致しない、人為的かつ意図的につくられた名誉ないしは位階はすべて、どのような形のものであっても、恣意的につくられたものである」(*ibid.*, A29, p.302.)。かれは、そのような人為的かつ意図的につくられ

た称号として、①Prince、②Arch-Duke、③Grand Duke、④Duke、⑤Marquis、⑥Count or Earl、⑦Viscount、⑧Baron、⑨Baronet、⑩Knight—to wit, of any one of a variety of orders、⑪Knight—of no order、を列挙している (*ibid.*, A31, p.303.)。また、かれは、位階を表徴するものとして意図的につくられたものとしては、①Stars、②Crosses、③Ribbons、④Garters、⑤Gold and silver sticks、を列挙している (*ibid.*, A32, p.303.)。すなわち、ベンサムの共和国においては、そのような称号やその表徴は一切許されないのである。かれは、国家が人民を勲章や称号によって格付けすることは意図的に差別をつくり出すことであって、これはかれの共和国においては断じて許されるものではないと主張しているのである。誤解を避けるために、ここで、かれは、「差別」という用語を使用してはいないことを付言しておきたい。

しかしながら、かれの共和国は、原則として、すべてが平等かつ良識ある市民によって構成されている、とする前提がある。そのような前提に立つならば、国家がある特定の人々のみ褒賞や勲章を授与することは許されないことであった。ロバーツも指摘するように、「その著作の全体を通して、かれは、褒賞はたんに金銭上の報酬の問題にとどまるものではなく、それは、また、権力、地位、名望、名誉、他人に対する命令、支配的な上級者に対する忠誠心などの変形でもある、と主張したのである」⁽³⁾。

さらに、ベンサムは、原則として、国家が官吏に給付する「付随的特別報酬」(ultra-concomitant remuneration)に反対した。「例外はあるとしても、すべての付随的特別報酬は、この憲法の諸原理とは一致しない。付随的特別報酬とは、官吏としての通常の勤務が停止した後にも、通常の勤務に対して支払われていた報酬が支給されることを意味する」(*ibid.*, A36, p.305.)。その代表的なものとして、かれは、①定年退職年金、②病氣退職年金、③その他の退職年金をあげて、「このような報酬は見当違いな特別増し金である」(*ibid.*, A38, p.306.)として、この憲法下においては認

めることはできないとしている。「そのような特別報酬はすべて、全く、不必要なものであり、筋違いのものである。パン屋はその仕事をやめればパン焼仕事に対する報酬はなくなる。医者は患者を診察しなくなればその報酬はなくなる。弁護士は依頼者がいなくなればその報酬はもらえない。しかし、この世からパン屋がいなくなることはいし、医者や弁護士がいなくなることもない」(*ibid.*, 437, p.305)。パン屋や医者や弁護士には年金は支給されない。ところが、官吏には年金が支給される。これは、筋違いであり、見当違いである、とかれは主張しているのである。

また、ベンサムは、「社会の犠牲において、作爲的に誤まってつくられた報酬はすべて、この憲法の諸原理とは一致しない。それは、例外なく不必要なものであり、基本的に無駄なものである」(*ibid.*, 439, p.306)と主張している。「作爲的に誤まってつくられた報酬とは、官吏として勤務した本人以外の個人に支給されるものである」(*ibid.*, 440, p.306)。そのような報酬の代表的なものとして、かれは、官吏の死亡後に支給されるものである①、②、③親戚に支給される年金をあげて、「これらの年金は、死者年金、ないしは、死亡後年金というべきものである」(*ibid.*, 446, p.307)と述べている。しかしながら、生前の退職官吏に年金が支給されるべきではないとするならば、死者年金はなおさらに理不尽な年金であるといわざるをえないであろう。この点でも、かれは、次のように述べて、君主制を批判したのであった。「君主国においては、このような形で不正義が必然的かつ恒常的に国家機構の全体に浸透してゆく。そのような不正義がますます拡大してゆく結果、君主国はますます専制化してゆく。こうして、公衆の洞察力は、あらゆる国家機関の活動から完全にしめ出されてしまうのである」(*ibid.*, 445, p.307)。

大臣への任用資格 大臣は、首相によって任用され、また、解任されうることはすでにみた通りである。⁽⁴⁾しかしながら、首相は大臣を恣意的に任用できるものではないことは論をまたないであろう。首相は、例えば、かれ自身の親族や閥閥や縁故にある者を大臣に任用することはできない。ベンサムの憲法下では、大臣は厳格な基準にもとづい

た審査に合格した者でなければ、大臣として任用されることはありえないものとされている。

かれが「任用制度」(Location System)と呼ぶ一般の官吏を含む大臣の任用は、まず、「あらゆる行政各部署における能力の最大限化と同時に損失の最少限化」(*ibid.*, §16, A1, p.310.) という原理にもとづいてなされなければならない。したがって、大臣の任用の問題は、どのようにすれば大臣の能力が最大限化され、かつ、政府の損失が最少限化されうるか、ということに尽きるであろう。それでは、具体的には、どのような方法によればよいのであろうか。この点で、かれは、まず、この任用制度の一般的な特徴を次のようにスケッチする。

「この任用制度の主な特徴は、以下の通りである。すなわち、選抜は、まず、数多くの候補者ないしは被推薦者の中から行なわれるべきだ、ということである。この憲法によれば、既述したような理由によって、一人の専一的な人物によって、つまり、あれこれの人物によってではなく、あらゆる場合の任用が行なわれるべきである。そのような専一的な人物とは、その判断力の不足によって間違った選抜がなされた場合には、その法的ないしは道徳的責任、または、法的道徳的責任が問われる人物以外にはありえない。つまり、そのような人物とは、首相である。それゆえ、首相には、どのような人物を選抜するかについての法的制限は全くない。しかしながら、道徳的制限によって、すなわち、世論法廷の牽制的な眼識によって、首相による選抜は、比較的狭い範囲内に限定されざるをえないであろう。行政のあらゆる部署において適性能力が最高水準にあると思われる人物が、資格審査委員会(*committee of appropriately determined Judges*)の票決によって認証され、首相やその他の多くの人々にとっても一目瞭然となるであろう。こうして能力の最大限化のための装置がつくられるのである。

残るは、損失の最少限化である。能力がほぼ同じレベルにあると思われる人物は、公開競争試験によって明らかにされる。この公開競争試験を受験する人々は、公衆のために最短期間を働いたことになる。同様に、道徳的能力

は、公開競争試験と同時に実施される審査とその結果についての公表とによって確認されるのである」(ibid., A3, pp.310-11.)。

以上の長い引用にみられるように、ベンサムは、大臣の任用は首相一人のみがこれを行なうべきであることを主張すると同時に、その選抜の対象者は資格審査委員会においてその知的能力のみならず道徳的能力について合格点を与えられたすべての候補者でなければならないことを主張している。これは、たしかに、首相の大臣任用権を法的制限によって規制しようとするものではない。しかしながら、首相による大臣の選抜は、世論法廷の牽制的な眼識によって大幅に限定されており、その大臣任用権の恣意的な行使は全く不可能であるというも過言ではないであろう。かれは、これを次のように要約しているのである。「こうして選抜の範囲が著しく限定される結果、損失のみならず腐敗への誘引力も最少限化される。こうして得られた利益は、依怙鼻肩の結果ではなく、正義の結果である。それは、たしかに、法的な拘束的正義によるものではないが、道徳的な拘束的正義によるものである」(ibid., A3, p.311.)。

ところで、大臣の候補者たちは、資格審査委員会によって合格点を与えられた段階で、直ちに大臣への選抜対象者となることはできない。かれらは、大臣に選拔され、大臣に就任するまでには、①「準備期間」(preparation period)、および、②「習熟期間」(consummation period)を経過しなければならないのである (ibid., A4, pp.311-2.)。「習熟期間」とは、行政の当該部署において、望ましく、かつ、修得可能と思われる程度の完成度の適性能力を達成するために必要とされる教育期間で、それぞれの候補者が望まれる水準に達するまでつづく。この期間の開始は、準備期間の終了時とする。ただし、準備期間には確定的な期限はない」(ibid., A5, p.312.)。すなわち、その期限が確定的ではない準備期間を経て、さらに、習熟期間に入る。ベンサムはその期間については基本的には立法議会が決定すべきものであるとしつゝも (ibid., A8, p.312.)、「習熟期間は、例えば、七年間とする」(ibid., A57, p.327.)としている。これは、大

臣に任用されるためには、その候補者たちは相当に長期間の修業時代を経なければならぬことを意味するのである。それでは、大臣の候補者たちは、その準備期間と習熟期間において、どのような適性能力を修得すればよいのであろうか。この点に関して、ベンサムは、立法議会は、大臣とその所属部署の官吏たちに必要な適性能力を評価する三つの基準から構成された「さまざまな評定基準についての包括リスト」としての「適性能力基準表」(The Office Calendar)を作成して、これを公表しなければならない、としている (*ibid.*, A10, p.313.)。これらの基準として、かれは、次の三つの基準をあげている (*ibid.*, A11, p.313.)。すなわち、①能力の評定基準、②純然たる信頼性に関する評定基準、③信頼性と能力の評定基準、である。

①「能力の評定基準」とは、官吏としての職務上の義務を適切に遂行しうるために必要な能力であって、道徳的適性能力に加えて、知的適性能力、判断力、職能的適性能力を評価する基準である (*ibid.*, A12, p.313.)。なお、ここには、別表Ⅱ「特別な習熟度が要求される各局別の知的能力」にみられるような各局別の大臣とその部下に、それぞれにその他の専門的能力が要求される (*ibid.*, A15, pp.314-5.)。

②「純然たる信頼性に関する評定基準」とは、習熟度とは関係のない職務上の義務遂行能力を意味し、例えば、具体的には次のような能力である (*ibid.*, A13, pp.313-4.)。それらは、①金銭の領収・保管・送金に関する能力、②書信の受取・管理・送達に関する能力、③備品の受入・管理・譲渡に関する能力、④不動産の管理機能に関する能力、である。

③「信頼性と能力の評定基準」とは、相当数の市民へのサービスの提供が必要である場合や高価な物品を公的に使用する場合に必要とされる職務遂行能力である。

「適性能力基準表」の評定基準に加えて、別表Ⅱにみられるように、八つの大臣ポストには、かなりの専門的にし

特別な習熟度が要求される各局別の知的能力（別表Ⅱ）

Ⅰ 当該能力が要求される部署	Ⅱ 特別な習熟度が要求される能力
1 陸軍大臣とその部下。工兵・砲兵・騎兵の指揮官。軍事物資と糧食の調達・保管・運搬を担当する兵站部将校。軍医。軍事法務官。	1 各分野の機械学と化学，および，その技術。そのために必要な数学。築城術。戦術学。各科の医学と医術。軍役にかかわる軍法実務。
2 海軍大臣とその部下。	2 海軍にかかわる各分野の機械学と化学，医学，および，その技術。どこに投錨するか，どの航路をとるかについて船舶の航行予定を決定するための天文学。そのために必要な数学。軍艦建造術。海軍戦術学。海軍役にかかわる軍法実務。
3 運輸通信大臣とその部下。	3 各分野の機械学と化学，および，その技術。とくに，流体静力学と流体力学。そのために必要な数学。
4 貧民救済大臣。	4 政治経済学。
5 土地収用大臣。	5 さまざまな形状の土地があるので，農学，地質学，鉱物学。そのために必要な各分野の機械学と化学，および，その技術。
6 保健衛生大臣とその部下。	6 すべての科の医学と医術。すべての分野の化学とその技術。各分野の機械学とその技術。各分野の博物学。戦役や貿易のために市民が訪問する可能性のある諸外国の気候や気温に関する地理学。
7 外務大臣とその部下。全権公使。貿易保護という特殊目的をもつ領事。	7 諸外国の言葉に関して，読み・書く・会話の能力に必要なさまざまな分野の学問と芸術。貿易に関する政治経済学。歴史学と地理学。国民統計学。国際法。
8 大蔵大臣とその部下。	8 (1) 政治経済学。 (2) さまざまな製造業やその他の利益追求産業の製造工程，および，それと関連する課税や制限・禁止・強制的義務の発動にかかわるさまざまな分野の学問と技術。歴史学，地理学，国民統計学。国際法。

て高度な学問・科学・科学技術を含む専門的な知識が要求されている。これは、あくまでも比喩にすぎないが、その最低レベルでも、今日の日本の大学院への入学試験に合格しうる程度以上の学力をかれが要求しているものといえるであろう。

ベンサムの憲法下においては、大臣への道は容易ではない。のみならず、その大臣への道は、大臣たんとする者の道徳的能力が厳しく問われることを考えるならば、さらに厳しい関門をクリアしなければならないといわざるをえないであろう。大臣たんとする者は、いくつもの厳しい「関門」をクリアしなければならないのである。ただし、ここで、ベンサムは、首相は別格としても、選挙管理大臣、立法大臣、防犯防災大臣、文部大臣、貿易大臣については、その特別の知的能力を要求してはいないことに注目する必要があるであろう。これら五つの大臣ポストについては、かれは、これらの大臣は一般的な市民と同じ知的水準にあるならば、その職務の円滑な遂行が可能であると考えていた、といえるかもしれない。しかしながら、ベンサムにおいては、大臣や行政府のその他の官吏たちは、一般市民よりは格別にすぐれた道徳的・知的能力が要求されていることを看過してはならないのである。すなわち、かれらは、明確に専門的な《職業人》であり、そのような専門的職業人として、①その職業倫理、②その職能的修練、③その職能的完成、がその任用への必須の条件として要求されているのである。

以上にみたような適性能力が一定水準以上であると認定された大臣および官吏への志願者については、その氏名が「任用候補者名簿」(The Locable List)に登載される(*ibid.*, A16, p.316.)。この場合の法的手続は、以下のように進められる。「該当する各個人について、その資格があるか否か、この名簿に登載されることが承認されうるか否か、さらには、もし承認されるとすれば、どの職階に登載すべきであるかを決定するために、『資格裁判所』、ないしは、『審査裁判所』と名づけられた特別裁判所が設置される」(*ibid.*, A17, p.316.)。

「資格裁判所」(The Qualification Judiciary)は、①裁判長(司法大臣またはその代理者)、②その他の裁判官(首相および若干名の大臣、または、それぞれの代理者)、③陪席陪審員(若干名のインストラクター)、によって構成される(*ibid.*, 418, p.316)。すなわち、この特別裁判所は、その構成員の要件を厳しく限定しており、だれでもが安易にその構成員となることはできないのである。いわゆる政治力が働く余地はほとんど皆無であるといえるであろう。この特別裁判所は、一般の「即決裁判所」(Immediate Judiciary)と同様の手続によって進められる。その審理は、次のように進められるのである(*ibid.*, 420, pp.316-7.)。

① 請求者側においては、候補者と要求者(若干名の学者)が「任用候補者名簿」に登録すべきことを要求し、そのための審査を申請する。

② 裁判所は、申請のあった候補者の要求内容を審理し、同名簿への登載が適当であると判断される場合には、どの職階が適当であるかを審理・決定する。

③ 右記①と同じ若干名の学者は、すでにさまざまな部署に就任している大臣や官吏たちがその申請時に提出した要求書と現在審理中の要求書とを比較・検討する。

④ その結果、その候補者の職能として、その職務に関するなんらかの習熟度の高い能力が審理に参加した学者によって証明された場合には、その評定値に一定の調整的な加算が行なわれるものとする。

⑤ その他の裁判官や陪席陪審員の審問によって、その候補者の能力について有利な証明がなされた場合にも、同じくその評定値に加算がなされるものとする。

⑥ その能力が疑問であるとする場合には、反対審問が行なわれる。

- ⑦ もし複数の競争する候補者がいる場合には、その能力はさまざまな角度から比較・検討されなければならない。
- ⑧ 以上の審理過程のパブリシティは、つねに、最大化されねばならない。

この特別裁判所の審理は、最終的には、その裁判官たちの投票によって決する。ベンサムは、この裁判所の審理の結果を、秘密投票・公開投票・両者の複合的な投票、のいずれかによって決定すべきであるとしつつ、この開票方法に至るまでその手続を詳述しているが、本稿ではこれは割愛する。ここでは、かれが、この裁判所の審理結果は基本的には投票によって決せられるべきだと主張していることを確認すればよいと思われるからである。

資格裁判所の審理の結果、その候補者に関してはその道德的能力に問題ないと判定された者は、「候補者の人物証明書」(The Candidate's Character Book)に登載される(*ibid.*, A36, p.322.)。ここに登載された者は「試補」(probationer)として認定された者であり、それぞれに必要な分野の専門家であるインストラクターの下で七年間の試用期間的な意味を含む修業期間に入るのである。なお、これらの試補たちの教授に当たるさまざまな学問分野からなるインストラクターは、首相がその広告によって公募する(*ibid.*, A42, p.323.)。

以上にみたように、ベンサムの憲法下においては大臣への道にはじつに険しいものがある。まず、大臣たらんとする者は、基本的には、その所轄分野の専門家でなければならない。しかも、その第一前提は、その道德的能力である。その道德的能力なき者は、大臣ないしは官吏として登用されることはありえないのである。加えて、各種の試験に合格した上で、資格裁判所の審理を受けなければならない。こうして、ようやくその合格点に達した志願者は「候補者の人物証明書」に登載され、その後、七年間の周到な修業時代に入らねばならないのである。これは、ベンサムが、行政府の責任ある担当者としての大臣や高官に対して、道德的能力における高い厳格性、および、知的能力における

高度な専門性を要求していたことを物語っている。かれの政府は、道徳的にはつねに正しく、職能的には高度な専門家集団によって担われなければならないのであつたのである。

大臣の任用方法　大臣たらんとする志願者は、まず、一定の能力認定試験に合格し、「任用候補者名簿」に登録され、資格裁判所の審理を経てこれに合格すると「候補者の人物証明書」に登録され、「試補」として七年間の修業期間としての「習熟期間」に入る。これらに加えて、実際に大臣として任用されるまでには、「俸給競争入札制」(Pecuniary Competition) という手続を経なければならない。ペンサムは、「競争は、物価のみならず、賃金にも適用可能である」(*ibid.*, § 15, 46, p. 299.) としており、これを大臣の俸給にも適用しようと考えたのであつた。かれは、競争によって、商品の品質はますます良くなり、その物価はますます安くなる、と考えていたからである。その手続は、次のように開始される。

「それぞれの官吏への資格があると認定された候補者たちが『任用候補者名簿』に登録されたことが資格裁判所の議事録によって確認された段階で、首相は、広告によって、各自が就任したいと希望している官職についての志願を首相公邸にまで提出する一定期日を、通知する。これらの志願は、多くの場合、『官職競争制』(the office competition process) における入札 bidding という形をとることとする。首相によるこの広告の名称は、『俸給—競争—招聘、広告』(the pecuniary—competition—iniving, advertisement) ないしは、『官職俸給—競争、広告』(official pecuniary—competition, advertisement) とする。各官職に支給される俸給は、立法議会の法令によって予め決定されているので、志願者は、各々、この俸給について、『減額入札』、『応諾入札』、ないしは、『併用入札』のいずれかを行なうものとする」(*ibid.*, § 17, 41, pp. 337-8.)。

すでにみたように、大臣の俸給は憲法に明記されている。また、大臣より下位の官吏の俸給は、立法議会の法令に

よって決定される。この俸給額を基準にして、志願者は、①「減額入札」(a reduction bidding)、②「応諾入札」(a conditional bidding)、③「併用入札」(a compound bidding)の三つの入札のうちのいずれかを行なう。①減額入札とは、当該官職について予め法定された俸給額よりも減額した俸給額を申し出るものである(*ibid.*, 42, p.338.)。②「応諾入札」とは、当該官職について予め法定されている俸給額を要求するもので、これは「無記入入札」ないしは「白紙入札」といえる(*ibid.*, 43, p.338.)。③「併用入札」とは、①と②が結びついたもので、ある条件付のもとでの減額の申し出等が考えられる(*ibid.*, 43, p.338.)。

このような俸給競争入札制のもとにおいては、複数の志願者がある官職について入札する場合、その他の諸条件が同じである場合には、その減額入札額が最高額であった者が実際上の任用候補者とされるのである。また、ある官職を目ざす複数の志願者のうち減額入札を行なった者が一人もおらずに、そのすべてが応諾入札を行なった場合には、その他の諸条件を比較考量した上で、その任用候補者が決定されることになるであろう。このような入札制を、ピアドン⁽⁵⁾は、「ばかげたものである」としているが、ベンサムはこの入札制によって百万ポンドの年間政府予算のうち二〇万ポンドを節約することができると考えていたのである(*ibid.*, 453, p.353.)。

ベンサムは、以上にみてきたような大臣を含む官吏の任用制度を、「公開の競争試験と俸給競争入札制とからなる、能力を確保しつつ損失を最少限に抑えうる制度」(*ibid.*, 450, p.350.)を名づけている。さらに、このような任用制度は汚職防止にも役立つとかれは考えていた。かれは、「官職の金銭的な価値を最少限化すれば、任命権者が所持する人事権にともなう腐敗を最少限化することができる」(*ibid.*, 454, p.354.)と考えており、また、「金銭的な報酬を最少限化すれば、候補者が行使しようとしている官職への職務意識を最大限化できる」(*ibid.*, 4 17-8, p.341.)と考えていたのである。

なお、ベンサムは、陸海軍の軍人についてはその任用年齢を明記していないが (*ibid.*, A 17-8, p.341.)、一般の官吏の任用年齢については、二十一歳以上であるとしている (*ibid.*, A16, pp. 340-41.)。この年齢は、ベンサムの選挙権者のそれと同じである。ただし、官吏の性別についての言及は一切なされていない。かれは、多分、女性の大臣を想定していないといわざるをえないであろう。

大臣の任免権が首相にあることは、すでにみた通りである。各局の官吏については、ベンサムは、①発議的任用者と②確認的任用者に分け、前者は各局の大臣であり、後者は首相であるとしている (*ibid.*, A21, p.342.)。すなわち、一般の官吏については、各局の大臣が、まず、その任用候補者を選択してこれを首相に発議し、首相がこれを確認して、その官吏の任用が最終的に確定するのである。

こうして、その任用が首相によって確認された候補者は「任用証書」(*instrument of location*)に登載されてはじめて、その官職権限を行使することができる (*ibid.*, A8, p.339.)。この「任用証書」に登載されるまでは、かれはその官職権限を行使することはできないのである。なお、この「任用証書」には、次の事項が記載されなければならない。

- ① 氏名。
- ② この証書に署名した時点での年齢。
- ③ 「任用候補者名簿」に登載された年月日。
- ④ 任用された職階。これは、「職階一覧表」(*the Ranking-table*)によるものとする。
- ⑤ 入札内容。その任用された職階に対してなされた入札の詳細を含む。
- ⑥ 他の候補者の入札内容。その任用された同一職階に入札したその他の候補者たちがいる場合には、その入札内

容。

- ⑦ 任用された者がその職階よりも上級の職階を希望する場合には、その理由。
- ⑧ 前項のような上級の職階にある者がいる場合には、その上級官吏が行なった入札内容。
- ⑨ 任用された者と同一職階にある者の代理者の職務内容。

以上が、ベンサムにおける大臣ないしは官吏の生誕のプロセスである。大臣や官吏たらしとする者は、いくつものたいへんな「関門」をクリアしなければならない。かれらの官職への志望動機は、高い俸給であってはならず、その退職後の年金であつてもならない。ましてや、その職権濫用によって私腹を肥やすことなどは断じて許されないのである。それは、基本的には、官吏に対する道德的規制によるものであり、これは、その折々になされるパブリシティにもとづいて、世論法廷によって審判される。ベンサムにあつては、行政組織のあり方を究極的に規定している装置は世論法廷であつて、これはさまざまな形でのパブリシティによって確保されるものと考えられているのである。

大臣の解任 「解任は、無限定的解任か限定的解任のいずれかによる。無限定的解任とは、単純な解任であり、被解任者の同意なくして、かつ、被解任者を他の部署への移動させることなくして、ある官職から最終的に免職することを意味する」(*ibid.*, §18, A1, p.364.)。それでは、その解任権はだれにあるのであろうか。ベンサムは、その解任権者として、①首相、②立法議会、③世論法廷、の三つの機関をあげている。

- ① 「いずれの方法であれ、各大臣は、いつでも、首相によって解任される」(*ibid.*, A4, p.365.)。
- ② 「立法議会による解任も同様である」(*ibid.*, A5, p.365.)。

③「解任のその他の作動因は、本憲法典第五章第二節第五条に規定されている、立法議会の議員の解任の場合と同様である」(*ibid.*, 46, p.365.)。

以上の引用にみられるように、大臣は、首相と立法議会によって、いつでも、無限定的ないしは限定的な解任権によって解任される。加えて、大臣は、世論法廷によって解任されうるのであるが、その制度的手続についてはベンサムは全く言及していない。⁽⁷⁾ 世論法廷による解任は、いわゆる《リコール》である。かれは、その手続について明確化してはいないが、理念的にいえば、主権者たる人民によって構成される世論法廷は問題のある大臣をいつでもリコールできるとする憲法的原理を主張しているものと思われるのである。

ベンサムは、限定的解任の方法としては、次の六つの方法をあげている(*ibid.*, 42, pp.364-5.)。

- ① 同一局内における昇任。
- ② 停職。
- ③ 他局の同一職階への終身的配置転換。
- ④ 他局の同一職階への一時的配置転換。
- ⑤ 他局の上級職階への終身的配置転換。
- ⑥ 他局の下級職階への一時的配置転換。

以上の六つの方法による限定的解任は、大臣の解任よりも、大臣より下位にある一般の官吏にかかわるものと思わ

れるが、ベンサムは、大臣についても、停職はもとより、他局への配置転換や他局への降格的配置転換がありうることを認めているといえるであろう。

しかしながら、ベンサムは、裁判官による大臣の解任については、どのような形の解任も一切これを認めていない。「大臣は、裁判官の判決もしくは命令によっては解任することはできない」(*ibid.*, 47, p.365.)。その理由は、以下の通りである。①大臣がなんらかの違反をおかしたとしても、当該大臣以外にもっと適切な人材が発見できるとは限らず、かつ、そのような行政能力の適性を裁判官が適確に評価できるとは限らな³ (*ibid.*, 48, pp.365-6.)。②そのような可能性は小さいとしても、即決裁判所の裁判官と控訴院の裁判官が、他人と共謀したり、他人から教唆扇動されて、職責上問題のない大臣や官吏を解任するに至ることがありうる (*ibid.*, 49, p.366.)。③問題ありとされた大臣や官吏の裁判中、その職責がどの程度まで免除されるべきかを確定するのが困難である (*ibid.*, 410, p.366.)。

ベンサムは、いわゆる三権分立論を基本的に否定しており、立法議会議員や行政政府の官吏の身分に関しては、いわゆる司法審査の対象からははずすべきであると考えていたといえるであろう。

一般官吏の任用・任期・報酬・解任 ベンサム『憲法典』第一巻第九章は、全体としては大臣の権能や身分を中心とした内閣論に当てられているが、その第十九節に限り、各局において大臣直属のもとに勤務する「一般官吏(subordinates)」の任用・任期・報酬・解任等についてさまざまな規定が述べられている。これらのほとんどは、すでにみたような大臣のそれと同じである。したがって、第十九節をここで詳細に敷衍することはかなりの重複とならざるをえないようにも思われるので、できる限り重複を避けつつ、その主な論点を紹介・整理することにした。

一般官吏の任用の大前提としては、大臣の場合と同じく、公開かつ競争の資格試験を実施して、定期的に招集される資格裁判所がその試験結果を審議し、一般官吏としての諸能力が充分であると認定した者を「任用候補者名簿」に

登載することとする (*ibid.*, 819, A24, p.374)。この手続を経ていない者は、一般官吏として任用することはできない。その最終的任用については、すでにみたように、各大臣がその発議的機能によって首相にその任用人事を発議し、首相がその確認的機能によってその任用を最終的に確認・決定する (*ibid.*, A16, pp.371-2)。ただし、いったん任用された一般官吏は、首相によって解任されることはない (*ibid.*, A19, p.372)。

また、それぞれの各局にどのような職階の一般官吏が何人必要であるかについては、立法議会がこれを審議して決定する (*ibid.*, A15, p.371)。立法議会は、その職階・職権・定員等の行政組織の基本的な枠組についての一切の決定権を有しているのである (*ibid.*, A1, pp.366-7)。さらに、立法議会は、大臣についてすでにみたような、統計的機能・自己補充機能(代理者)・命令的機能・改善勧告機能にかかわる一般官吏の諸機能についても、必要に応じてこれを審議・決定する (*ibid.*, A4-7, p.367)。

一般官吏の任期は、その職階にかかわらず、大臣と同じく、すべて終身制とする (*ibid.*, A8, p.368)。ただし、陸海軍の軍人は例外とする (*ibid.*, A9, p.368)。

一般官吏の勤務形態については、大臣の場合を参照しつつ、その一般的な勤務形態のみならず、地方的ないしは一時的な勤務形態についても、立法議会が審議・決定する (*ibid.*, A11, pp.368-9)。

一般官吏の報酬については、その報酬額が、各局によって異なったり、その勤続年数によって異なってはならない (*ibid.*, A12, p.369)。また、大臣の場合に要求される「俸給競争入札制」は、一般官吏の場合には、必ずしも義務的なものではなく、かれの自由意志に任せられてもよいが、かりに入札がなされた場合にはその金額はひとつの参考資料として使用するものとする (*ibid.*, A27, p.375)。なお、本第十九節では、ペンサムは、一般官吏の年金については言及していないが、すでにみた大臣への年金支給禁止条項が当然に準用されるものと思われる。

一般官吏の任期は終身制であり、首相によっては解任されないことは、すでにみた通りである。「各局においては、その官吏の解任はすべて大臣によって行なわれる」(*ibid.*, 440, p.382)。大臣は、原則として、問題のある官吏を、いつでも解任することができる。その解任方法は、無限定的解任と限定的解任のいずれにもよることができる。ただし、大臣による解任権の濫用は許されない。ベンサムは、『憲法典』第一巻第九章第十二節第三十六条以下において、大臣による解任権の濫用に対する救済方法を詳細に規定している(*ibid.*, §21, A35-77, pp.401-9)。この点は、のちに、瞥見することにした。なお、陸海軍の一定の将校に対しては、大臣の解任権は制限される(*ibid.*, §19, A41, p.382)。

職権濫用の態様とその救済方法 ベンサムは、首相および大臣を含む官吏による職権濫用のさまざまな態様を分類しつつ、それらに対する救済方法について述べている。「人間性の構造から、これらのすべての諸階層の人々は、人間がつくった機関からあらゆる形の不法の処置を受ける可能性にさらされている」(*ibid.*, §21, A1, pp.390-91)。ここにいう「これらすべての諸階層の人々」は、大別すれば、非官吏(つまり一般の市民)と官吏に分けられるが、官吏は、さらに、上位者、部下、同格者に分けられる。これらの人々は、相互に、職権濫用の加害者となりうるし、また、その被害者にもなりうるのである。ベンサムは、職権濫用の種類として、「上位にある官吏によるその部下に対するもの」、および、「官吏による非官吏に対するもの」とに大別している(*ibid.*, A2, p.390)。

なお、ベンサムは、下位にある官吏がその上位にある官吏に対して反抗する場合と職権濫用によって当該官吏が金銭上の利益を得る場合とを想定し、これらを一般的な職権濫用から区別している。前者については、第二十節で、「反抗の防止」(*Insubordination Obviated*)として扱われているが、本稿ではこれは割愛する。後者については、「不当取得の防止」(*Extortion Obviated*)として、第二十二節で扱われており、その防止方法として、ベンサムは、禁止令によるものと刑事罰によるものとをあげていることを本稿では指摘するにとどめた(*ibid.*, §22, A4, p.410)。

ベンサムは、官吏の一般的な職権濫用について、次のように述べている。「権力の濫用は、積極的なものと消極的なものがある。積極的な濫用はその意図的な不法行使によるものであり、消極的な濫用はその意図的な不行使によるものである」(*ibid.*, 44, pp.390-91.)。そして、かれは、それらは、次の四つのケースがありうるとしている。

- ① その被害者が「請願者」(suitor)であるケース(*ibid.*, 45, p.391.)。次の五つの場合がありうる。
 - ① 申し立てられた職権濫用者の側に、請願者に関して、その職務の拒否もしくは怠慢が認められる場合。
 - ② 遅滞、心痛、損失等によって起こった不必要な被害。
 - ③ 会話によるやりとりやその他の態度による、不必要かつ理由なき侮辱や無礼。
 - ④ 以上の三点に該当しないその他の不法行為。
 - ⑤ 「官吏の服務紀律表」(Rules of Official Department)に対する違反によってなされた不法行為。
- ② その被害者が「被監察人」(inspectee)であるケース(*ibid.*, 46, p.391.)。次の二つの場合がありうる。
 - ① 官吏による監察の過程で起きた無用かつ不必要な被害。
 - ② 利益が消滅したことが明らかとなった場合。例えば、監察の過程で、製造業や商業において得べかりし利益が失われた場合等を含む。
- ③ その被害者が「証拠保持者」(evidence-holder)であるケース(*ibid.*, 47, p.392.)。次の四つの場合がありうる。
 - ① その証拠が個人的なものであって、口頭によって提出される場合。例えば、かれが長距離の居所から出頭した際に、旅費や宿泊費が支給されなかった場合、である。
 - ② その証拠が書簡によって提出される場合。例えば、かれが多くのかい質問に対して長い回答を書かねばなら

なかった時に、心痛がともなったり、その補償金が支払われなかった場合、である。

㉓ その証拠が、物的証拠である場合。例えば、それを提出するために、かれがそれを捜したり調査したりする必要があった場合に、また、旅行することが必要であった場合に、あるいは、それを運搬する必要があった場合に、多くの労力を要したにもかかわらず、その補償金が支払われなかった場合、である。

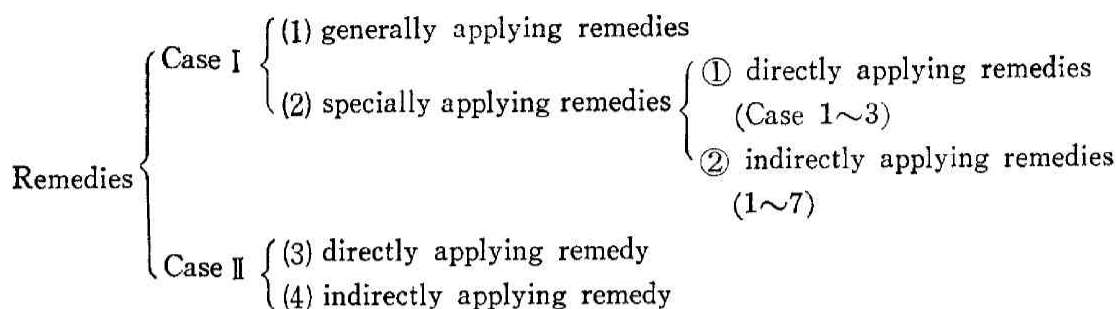
㉔ その証拠が書類である場合。例えば、それを提示するために、かれがそれを捜したり調査したりする必要があった時、それに要した労力に充分な補償金が支払われなかった場合、である。

㉕ その被害者が「官吏」(functionary)であるケース (*ibid.*, A8, p.392)。これは、主として、上位にある官吏が下位にある官吏に対する職権濫用であり、解任権の濫用がその中心となる。

以上にみたような官吏のさまざまな形の職権濫用を列举しつつ、ベンサムは、そのような職権濫用に対する救済方法をかなり詳細に展開しているが、本稿では、その骨格的な枠組を紹介するにとどめたい。それは、別表Ⅲにみられるようなものである (*ibid.*, A9-77, pp.392-409)。

別表Ⅲにおける「ケースⅠ」は、その被害者が非官吏の場合であり、「ケースⅡ」は、同一局内において下位の官吏が上位の官吏からその被害を受ける場合である。まず、「ケースⅠ」を簡単に紹介したい。その救済方法は、(1)一般的救済方法と(2)特殊的救済方法とに分類される (*ibid.*, A9, pp.392-3)。前者は、その職権濫用が刑法典にもとづいて司法権によって裁かれる場合である。後者は、その職権濫用者が官吏ではあっても、その救済に当たる権力が司法権ではない場合である。この後者については、①直接的救済方法と②間接的救済方法とがある。直接的救済方法とは、行政部門に勤務する官吏によって出される禁止令による方法である。間接的救済方法とは、禁止令や司法権による救済

職権濫用に対する救済方法（別表Ⅲ）



によらずに濫用的行為に対処しようとするものであり、これは主として《世論法廷》の権威に依拠しようとするものである (*ibid.*, A10, p.393.)。

「ケースⅡ」は、上級官吏による下級官吏に対する職権濫用であり、具体的には解任権の濫用である。その救済方法は、直接的救済方法と間接的救済方法とがある (*ibid.*, A36, p.401.)。前者は、「ケースⅠ」のそれと同じであり、加えて、その被害者たる被解任者は再任用を求めることができる。再任用の申請は裁判所に行なうが、裁判所はその勧告を出すにとどまり、強制力のある命令を出すことはできない (*ibid.*, A36, p.401.)。後者は、「ケースⅠ」のそれと同じであり、加えて、首都にある裁判所がその苦情の聴取に当たるものとする (*ibid.*, A37, p.401.)。

以上にみられるベンサムは職権濫用に対する救済方法は、まずなによりも、職権濫用に対する歯止めが究極的には《世論法廷》に求められているところにその最大の特徴があるといえるであろう。そして、その職権濫用が刑事犯罪に当たると思われる場合には、これは裁判所によって裁かれることは当然である。しかし、それ以外の場合には、職権濫用に対する救済は、裁判所に求められるのではなく、むしろ、行政組織の内部における一種の自浄作用の装置化としてとらえられているのである。これを逆にいえば、ベンサムは、かれの行政組織はそれ自身の内部でそのような自浄能力を充分にもちうるほどに合理的かつ機械的に構築されている、と考えていたといえるであろう。その救済手続は全く違う面が多いけれども、かれの救済方法は、今日の日本における国家賠償法、行政不服審査法、行

政事件訴訟法の原型をなすものであるというも決して過言ではないのである。

公金費消の防止 「公金費消とは、間接的な方法によって、保管人がかれ自身もしくは他人のために、金銭的ないしは金銭にちかい形において、本来の受益者の費用で、不当な利益を獲得し、それによって、その信託がなされた法が予定しない方法や数量において、金銭のないしは金銭にちかい形の損失が生じたり、その他の形の被害が生ずることをいう」(*ibid.*, §23, A1, p.412.)。「ペケネーション」(*peculation*)の語義には、公金費消・公金横領・委託金横領・官物私用・受託物私用等のさまざまな意味があり、これらの訳語の間にはその違法性の程度にも若干の違いがみられるというべきであろう。ベンサムは、その具体例として、①窃盗、②詐取、③不正取得、④強盗、⑤使いこみ、をあげている(*ibid.*, A3-4, p.412.)。

このような公金費消に対して、ベンサムは、直接的対応策としては刑事罰による方法をあげ、間接的対応策としてはすでにみた政府の「統計的機能」のうちの、“Loss-Books”の公表による方法をあげている(*ibid.*, A5, pp.412-3.)。後者の間接的対応策は、究極的には『世論法廷』によるチェックに依拠しようとするものである。

ベンサムは、公金費消による不当利益の事例として、次の四つをあげている(*ibid.*, A15, p.416.)。

- ① 共謀者ないしは愛顧者からの購入の際に高すぎる値段で購入する。
- ② 共謀者ないしは愛顧者へ払い下げる際に低すぎる値段で払い下げる。
- ③ 納入者間に競争がある場合に、共謀者から見積りされた品質を過大に評価し、その競争相手が見積りした品質を過小に評価する。
- ④ 払い下げの場合、その買受人間に競争がある場合に、共謀者ないしは愛顧者の要求にもとづいて払い下げ物件

の値段を調整し、その競争相手の要求を無視する。

以上にみられるさまざまな形の公金費消を防止するために、ベンサムは、政府が保有する土地、建物、什器、備品について、「調達の、賠償的、除去的、競売的な諸機能の行使によって」(*ibid.*, 414, p.416.)、立法者はたえざる警戒心をもたねばならない、としている。そして、かれは、公金についてはその収支の明確な基準を設けるべきであるとして、例えば、現金の保管者の手元におく現金残高を最少限にする、その現金が保管される時間を最少限にする、その現金の収支の日時と場所とを記録させる等の七つの基準を提起している(*ibid.*, 413, pp.415-6.)。ベンサムは、政府の各局およびその各部署は、その現金を厳格な基準によって管理しなければならないのみならず、土地、建物、什器、備品の購入もしくは払い下げを厳格な基準にもとづいて執行し、官吏による不正取得や公金費消がつけこむ余地を可能な限り除去しなければならないと主張しているのである。それこそが、「行政能力の最大限化、損失の最少限化」を実現しうる着実な一步を積み重ねてゆく道にほかならないからである。

- (1) Rosen, F., *op. cit.*, p.136.
- (2) Roberts, W., *op. cit.*, p.372.
- (3) *ibid.*, p.371
- (4) 拙稿「ベンサム『憲法典』における『首相』の位置」、前出、四頁。
- (5) Peardon, T. P., *op. cit.*, p.138.
- (6) Roberts, W., *op. cit.*, p.372.
- (7) 拙稿「ベンサム『憲法典』における『世論法廷』論と『最高立法議會』論」、前出、一八―九頁参照。

五 むすびにかえて

本稿は、ベンサムの行政組織論を、ベンサムをして語らしめる形をとってきた。本稿がその要約的な紹介の域を出していないことは、誠に残念至極であるといわざるをえない。その上、本稿の「むすびにかえて」も、ベンサム自身に語らしめることが最も適当であるように思われるのである。なぜならば、じつに、かれ自身が『憲法典』第一卷第九章第二十五節において、その行政組織論の核心にふれる簡単な「総括」を行なっているからである。この「総括」からは奇しくも、かれ自身が、じつに、その行政組織論において、さまざまな意味合いを含む《安全》*securities* 論に最大の関心を置いていたことが判然となるであろう。これを別言すれば、かれにあっては、行政組織において《安全》が確保されていることが、「行政能力の最大限化、損失の最少限化」が実現していることにほかならなかった。

かれは、その所有権理論のみならず、その行政組織論においても、《安全》論に腐心していたのである。かれにとつては、例えば、道徳的適性能力を完全にもつ大臣や官吏を確保することも、究極的には、それは《安全》の問題であった。この点でも、ベンサムは、まさに、「安全の使徒」⁽¹⁾であったといえよう。

ベンサムは、次の十二のさまざまな牽制装置によって、首相、大臣、および、官吏に対する安全が確保されつづけるであろう、と考えていたのである (*ibid.*, §25, A3, p.421.)。

- ① 記録制度 (registration system)。
- ② 情報公開制度 (publication system)。
- ③ 立法議会による解任可能性。

- ④ 構成権力による解任可能性。
- ⑤ 立法議会との関係における、報告的機能・指示的機能・発議的機能の行使が充満でなかった場合の責任追及。
- ⑥ 他の役職の受諾にともなう解任可能性。
- ⑦ 外国政府からの役職、贈物、または、意図的につくられた勲章ないしは爵位の受諾にともなう解任可能性。
- ⑧ 適性能力のある代理者をいつでも勤務可能な状態に確保すべき義務。
- ⑨ 直属の部下の適性能力に対する責任。
- ⑩ 任用者によって確保されるべきさまざまな安全への方策。この点では、とくに、資格裁判所によってなされる試験が重要である。
- ⑪ 任用方法によって確保されるべきさまざまな安全への方策。この点では、とくに、俸給競争入札制による損失の最少限化が重要である。
- ⑫ 《世論法廷》の権威への服従。これは、世論法廷による統計的機能・批判的機能・改善勧告的機能の行使によって確保される。

以上の十二の方策によって、主権者たる人民にとって行政組織は、つねに安全のうちに作動しつづけてゆくであろう、とベンサムは期待していたといえるようである。ここで、行政組織が安全のうちに作動しつづけることは、首相以下の官吏たちが恣意的に行政を私物化することはありえず、行政上の損失は最少限化され、行政効率が最大限化されることである。こうして、行政組織は、合理的な機械論的体系となるのである。加えて、ベンサムは、安全を確保するための文書として、念には念をいれるべく、次の四種類の文書を政府は作成しなければならぬ、としている。

- ① 「官吏別勤務能力表」(Character Index)。これは、各局に勤務する官吏の適性能力の日常的な状況とその勤務実態とを個人別に記録したものである。この文書は、統計的機能によって政府が作成する “Personal Stock Book”、 “Individual Service Book”、^⑧ “Loss Book” から作成する (*ibid.*, A4, p.421.)。
- ② 「官吏別メリット表」(Official Merit Register)。これは、官吏の中で、公衆に対するサービスにおいて特に顕著な功績が認められた場合や特に賞賛されるべき功績が認められた場合に、これを個人別に記録するものである (*ibid.*, A5, p.422.)。
- ③ 「官吏別デメリット表」(Demerit Register)。これは、官吏の中で、その怠慢や犯罪が認められた場合に、これを個人別に記録するものである (*ibid.*, A6, p.422.)。
- ④ 「行為紀律表」(Department Rules)。これは、次の二種類の掲示板から構成される。a 「官吏の服務紀律表」(Functionary's Department Rules)。⑨ 「来庁者の遵守紀律表」(Visitor's Department Rules)。この二種類の紀律表はその職階を問わず、すべての官吏の執務室と役所の目立つ場所に常時掲示されねばならない (*ibid.*, A10, p.423.)。ただし、ベンサムは、その具体的内容には言及していない。

ベンサムは、以上のような四種類の文書によって、首相を含むすべての官吏に、その道徳的自覚を促しうると考えたのである。かれらは、官吏相互で、かつ、市民から、いわば常時監視されているといえよう。したがって、かれらは、その職務に精励すべく強制されているのである。この限りでは、このような「職務精励への強制」というベンサムのイデーは、立法議会の議員にも適用されている。ベンサムにあっては、国家の公職にある者はすべて、そのような「職務精励への強制」のうちに置かれているのである。ただし、それはたんなる強制ではない。それは、苦痛をと

もなう強制ではない。「職務精励への強制」のうちに、官吏個人の最大幸福が、行政効率の最大限化とともに、実現をみるからである。

さらに、ベンサムは、『安全』をより強固なものとして実現するための将来的な課題として、次の七つの方策を提起している。それらを、ここで要約的に紹介したい (*ibid.*, A14-34, pp.424-9.)。

① 迅速な行政処置が特別優遇的になされた場合、これに対する特別報酬を禁止する。これによって、不当取得や意図的な遅滞を防止することができるであろう。

② 迅速な行政処置が特別優遇的になされた場合には、すべて、準司法的手続によって、その当否を確認し、これを公表する。

③ 前記②については、すべて、これを“Extra Despatch Book”に記録する。

④ その部下の一切の職務遂行に対する大臣の責任制をさらに確立する。大臣は、その局に所属するすべての部下の職務の完全遂行に対する義務を負う者であり、そのために、かれは、自己補充権・補充権・任用権・解任権・停職権が与えられている。その部下の職務上の失敗は、すべて、大臣の責任である。

⑤ 『世論法廷』の権威への服従を完璧なものとしてゆく。新聞プレスを通して、最高構成権力をもつ人民に、官吏の職務遂行にかかわる諸情報が提供され、世論法廷において公開の審問が展開されるべきである。

⑥ 強制的裁決権への服従を完璧なものとしてゆく。大臣についての不適格情報は首相に、その官吏についての不適格情報は各大臣に、伝達される。その場合に適切な処置をとるべく首相や大臣に付与されている解任権と命令権の権威を高めてゆく。

⑦ 義務遂行能力のある権力を必要に応じ創設し、これを完全なものにしてゆく。これには、当然、この権力部門に所属する官吏の無責任な権力行使の排除を含む。それは、飢饉・欠乏・伝染病等の災害が発生した場合に、例えば、外国との貿易上の一時的な禁止・制限・許可にかかわる権力である。

以上の七つの提案は、あくまでも断片的なものであり、将来的な課題として提起されたものである。ここでも、ベンサムが、いかに首相や大臣の責任を重視しているかが看取されうるであろう。そして、そのために、ここでも、これは、世論法廷の重要性とその武器としての新聞の役割の重要性とを強調しているのである。

以上、ベンサムをしてかれの行政組織論を語らしめてきたのであるが、これらについても今日のわれわれの政治学的水準から批判的に検討するならば、そこにはさまざまな多くの批判が充分成立しうるであろう。しかしながら、本稿では、次の五点にしばり、若干の疑問を提起するにとどめておきたい。

まず第一点は、大臣への大きな関門の一つである「公開競争試験」に関するものである。大臣は、すでに別表Ⅱでみたように、相当に専門的な知的能力を要求されるが、それぞれの大臣への志願者に対して、具体的にはだれがどのような形でその知的能力の試験を実施するかが全く不明確であるといわざるをえない。ベンサムは、このような試験実施にともなって起こりうる汚職・腐敗に対しては一切言及していない。加えて、その道徳的適性能力の判定にかかわる具体的な基準をかれは開示していないが、その判定は至難の課題であるといわざるをえないであろう。道徳的適性能力の判定がたんなる筆記試験のみでは不可能であるとすれば、その具体的な判定方法として果たして実施可能な試験方法がありうるのであろうか。ベンサムにあっては、あらゆる公職者にそのような道徳的適性能力が要求されているのであるが、その具体的な判定は至難の問題なのである。

その第二点は、習熟期間と俸給競争入札制との関係である。公開競争試験に合格した者は「任用候補者名簿」に記載される。そして、資格裁判所によって大臣への資格が充分ありと認定された者が「候補者の人物証明書」に記載されるのである。この段階での候補者はあくまでもたんなる候補者であるにすぎず、その最終的な採用は未確定である。しかし、その候補者は、「準備期間」もしくは「習熟期間」に入ってゆくのである。

他方、資格裁判所が大臣の資格ありと認定した報告にもとづいて、首相は、「俸給競争入札」の広告を出さなければならぬ。ここで、問題が生ずる。すなわち、「試補」として習熟期間に入った者が、どの時点で、この入札に応札しうるのかがまず不明確である。その上、もしこの試補がこの入札に敗れつづけるとすれば、かれは永久に大臣には任用されえないという問題が生ずるのである。これを、逆にみれば、ある大臣ポストをめぐる、大臣の俸給の限りなき減額競争に突入する可能性があるといわざるをえない。果たしてこのような制度が合理的かつ健全な制度であるといえるのであろうか。

その第三点は、大臣は、いつ、その固有の職務に専念できるのか、という問題である。ベンサムによれば、大臣は、原則として、毎日、立法議会に出席し、その討論に参加しなければならない。ところが、その立法議会が毎日開会されている限り、大臣は、その固有の職務に精励しうる時間をほとんど持ちえないと思われるのである。

その第四点は、「代理者」制度にかかわるものである。ベンサムによれば、立法議会の議員はもとより、首相および大臣は、その事故ある場合を想定して、その代理者を予め指名し、その代理者はいつでも勤務可能な状態を整えて、一種の待機状態を持続しなければならない。しかしながら、そのような義務を課せられている代理者たちの任用資格と報酬については、ベンサム『憲法典』をみる限りでは全く不明確である。公職者とその代理者は、同時に勤務することはできないとされており、例えば、首相や大臣が事故ある場合に、その代理者が即時的にこれに対応してその職

務を遂行することは不可能であるとも考えられるのである。また、このような代理人制度を代理者の側からみるならば、代理者は、日常的には、その生業としての本来の自己の職業に従事せざるをえないと思われる。ところが、代理者としての公務に勤務する間は、かれは自己の職業を休業せざるをえないという誠に不利な状況に置かれるのである。このような代理人制度は、かりに国家の円滑な経営にとってはたいへん都合のよいものではあるが、代理者となった個々の市民に犠牲を強いることに対して、ベンサムは全く言及していないのである。

その第五点は、その地方公共団体を除いた中央政府に所属する官吏の総定員は、ベンサム『憲法典』下においては、どの程度の規模になるのか、という問題である。かれは、この点については、最終的にはなんらのデッサンも描いておらず、「立法議会がこれを審議・決定する」として、立法議会にすべてを委ねている。もとより、かれの『憲法典』は、特殊イギリスのみならず、自由主義的政体をとる世界中のあらゆる国々を念頭において構想されたものではあった。しかしながら、かれの『憲法典』からは、ある国家における行政組織の適正規模について推定しうる具体的根拠はなにも発見することはできないのである。これを強いていえば、「行政効率の最大化、損失の最少限化」を実現しうる必要度において、その国家の行政組織の適正規模は決定される、といわざるをえないであろう。しかし、かれは、十九世紀初頭におけるイギリスの行政組織の最適規模はどの程度の規模であるのかについては、一切その明言を避けているのである。

この第五点をめぐって、ベンサムⅡ行政組織論の解釈上の基本的な困難性が生ずる。それは、究極的には、ベンサムⅡ国家論の解釈上の困難性にも連動する。

ベンサムが、その初期から展開してきた主たる持論の一つであった国家Ⅱ害悪説を放棄しているのではないことはあまりにも明らかである。官吏の道德的適性能力と責任制とを強調したかれの行政組織論は、その国家Ⅱ害悪説に立

脚しているからこそ主張されたものにほかならなかったのである。したがって、かれがいわゆる大きな政府を想定していなかったことも、また、論をまたない。それゆえ、かれが比較的（2）に小さな政府を望んでいたことは確実なことのよう（3）に思われるのである。問題の核心は、かれがどの程度に小さな政府をどのような基準にもとづいて構想していたかにある。しかしながら、この点については、かれの最後の著作となった『憲法典』からさえも、その明確な解答を見出すことはできないのである。

ヒュームは、ベンサムは、「官僚制を支持した独創的な思想家の典型の一人」であつたとしてゐる。また、ロバーツは、「かれは過度の非集権化がもたらす諸害悪から逃がれようとしたけれども、その反対に、言葉の悪い意味における過度の集権化や官僚制化にかれが賛成していたとは私は考えない」と述べつつ、「私の見解によれば、ベンサムは、かれ自身のうちでさえも、レッセルフェールと政府干渉の矛盾の問題を解決しえなかつた」と結論を下している。（4）

問題の核心は、ベンサムの行政組織の規模の具体的内容とそれに対する政治思想的意義の評価のうちにある。しかしながら、その具体的規模が不詳である限り、それに対する評価は不可能であるといわざるをえないであろう。ベンサムにとってその政府論の課題は、国家Ⅱ害悪説に立ちつつ、国家Ⅱ害悪説から逸脱することのありえない範囲内において、その行政組織の最適規模を算出することであつた、といえるように思われるのである。

ストークスは、「権力分立へのホイッグ的崇拜に対する功利主義的輕蔑、行政権それ自体への嫌疑の欠如、その意志のたんなる実行者にすぎない司法権と行政権をもつ全き主権者としての立法議會の概念——このような諸概念はそれまでの根深い先入主に反逆するものであつた」と指摘している。（5）

この指摘のうちには、さまざまな意味が含まれているが、まず第一に、ベンサムの国家論は基本的には『立法国家』であつたということであろう。最高立法議會が『世論法廷』にもとづいて国内の隅々にまでその眼光を鋭く光らせて

いる——これがベンサムの立法国家の理想であった。したがって、そのコロラリーとして、「行政権それ自体への嫌疑の欠如」が当然に導出されたのである。

それゆえ、ベンサムには、権力の専制化や政治的腐敗に対する機構論的な相互牽制装置を構想する必然性それ自体が存在しえなかった。そこで、かれは、権力の専制化や政治的腐敗に対する牽制装置としての『安全』を『個人的責任制』に求めたのである。これは、かれがそのような個人的責任制によって行政の腐敗を充分に防止できると考えていたことの証左であろう。

これをさらに敷衍すれば、ベンサムの個人的責任制と行政組織の規模は明らかに密接に関連している、といえる。かれの行政組織の規模は、個人的責任制によってその腐敗・墮落を防止しうる程度の規模であった、といえるのである。もしかかれが二〇世紀的な行政国家を展望しえていたとするならば、行政権の腐敗・墮落に対する牽制装置はまた別の形をとっていたことであろう。ここに、二〇世紀に生きているわれわれからみる限りにおいて、ベンサム行政組織論の毀誉褒貶はある。

- (1) Maccunn, J., *Six Radical Thinkers*, 1907, p.26.
- (2) Hume, L. J., *op. cit.*, p.251.
- (3) Roberts, W., *op. cit.*, p.355.
- (4) *ibid.*, p.420.
- (5) Stokes, E., *The English Utilitarians and India*, 1959, p.63.