慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	機関行為と国家の責任
Sub Title	
Author	村田, 岩次郎
Publisher	三田学会
Publication year	1912
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.6, No.1 (1912. 1) ,p.99- 110
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	雑録
Genre	Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19120100-0099

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

雜錄

機關行爲と國家の責任

村田岩次郎

題して機關行爲と國家の責任と云ふ、然れども一般機關行爲に就て叙するは本論の目的とする所にあらず、予輩は唯此一小論文に於て國家に對し特別服從關係に立つ國家機關の不法行爲より生ずる民事上の責任の歸所を闡明せんと欲するものなれば從て論述の範圍著しく限定せらるゝは寔に已むを得ざるなり、夫れ吾人は論理の法廷に在りて控訴上告抗告の無限の權利を有す、況んや當問題の如き未だ充分研究の餘地を存するものあるに於てをや、予ゞ非才を顧みず敢て茲に卑見を陳ずる所以亦實に此に在て存する也。

偖而當問題を解するに當りては先づ其根底に横はる國家、國家機關、及び個人相互の間に存する三面的關係を明かならしむるを以て正當なる結論に到達する必要なる前提なりと思惟す。

國家と國家機關との關係は人格の關係にあらず國家機關は人格者たる國家の權利を行使し其の國權行使の範圍として一定の權限を有す、唯夫れ法律は特別規定を以て國家機關をも一個獨立の人格者として取扱ふ場合を存するのみ、(明治二十二年法律第二十八號第一條に於て帝國議會の起訴權を認めたり)而して國家人格を主張するものは屢國家を以て法人なりと解す、是卽ち反對論者より「法人の存在は法律の承認を要件とす、而して法律は國家の制定する所なり、然るに法律の制定者たる國家が法人なりと云ふは末を以て本を論せんとするもの豈に嗤はざるを得んや」との嘲笑を買ふ所以なり、然れども此嘲笑は必しも當らず、何となれば法律の制定者たる國家は法律の規定に依り法律上自己の人格を承認せしめ得ざるの理なければ

なり、元來法人なる語其のものも決して適當なる術語と云ふ可からず、蓋し權利義務の主體たる自然人も亦法に依つて承認せられ法の範圍に於て其存在を有する者なればなり、法上の自然人は自然人の單獨人格を基礎とし所謂法人（人を基礎とする）は複數自然人の人格が組織されたる單一の人格として法律上取扱はるゝものを指稱す此點に於て國家も亦實質上明かに法人なり、唯「國家は法人とす」てふ法の宣言を缺くのみ、抽象的なる國家の爲めに其の意志を構成し決定し發表し又執行するもの是卽ち國家の機關なり、されば國家機關が其職權を行ふ一切の行爲は外部に對する關係に於て國家行爲としての効力を有し少くとも國家行爲としての推定を受く、從つて國家機關が不法に職權を行ひたる場合と雖も國家が一定の機關に依りて其の機關行爲を違法又は不當として取消さゞる限りは適法なる國家行爲として効力を有す、卽ち人民を拘束するの力あり、但し明白なる不法行爲に對しては不法處分を受く可き個人は之に抵抗するも法律上無責任の範圍を逸せざる限りは其抵抗行爲より生ずる責任を負ふことなし、然れども其抵抗は緊急の必要に迫られ且つ他に選ぶ可き手段なかりしことを要件とす、然らざる場合に於ては訴願に依り又は行政訴訟に依りて不法處分の取消變更を請求す可きも是等の救濟手段は共に不法處分の取消變更なる消極的効果を有するに止まり其處分の結果たる Lucrum cessans及び Damnum emergens を補償回復するものにあらず、其の之を補償回復するが爲めには別に損害賠償の訴を提起するを要す、之を要するに(一)國家と國家機關との關係は人格の關係にあらず、而して國家機關を構成する官吏は國家に對して特別服從關係に立つ、是卽ち官吏の不法行爲に依り第三者に加へたる損害に付て責任有無を決定する場合に於ても法律上其職務義務を考察するを要する所以なり、從つて假令被害者が國家に對して其職務上の義務の

內容に從ひたる行動を要求することを得ざる場合に於ても官吏が其の職務義務に違反したる結果として第三者に及ぼしたる損害に對しては之が責に任せざる可からず、之と同時に其の職務上の地位に於て無責任なる場合に於ては縱令個人に損害を及ぼすも其の責に任ずることなきなり、(二)國家機關と個人との關係に於ては國家機關が其職權を行ふ一切の行爲は適法なる國家行爲としての推定を受く、されば其の機關の不法行爲をして機關たる地位にある自然人の私行たることを確定し從つて國家行爲としての一般的効力を消滅せしむる爲めには國家は一定の機關を通じて之を取消さゞる可からず、是を以て取消前の不法行政に付ては國家亦責任を免るゝものにあらず、(三)國家と個人との關係に於ては國家に不法行政を强制するの權利なく個人に之を甘受するの義務なし、不法處分に對しては訴願又は行政訴訟に依り之が取消變更を請求す可く又損害賠償の訴に依り國家又は不法行爲の當事者たる官吏をして賠償責任を果さしむ可し、但し責任除却の原因又は責任轉嫁の理由存するときは此限にあらず。

以上叙述したる所は官吏の不法行爲より生ずる責任の歸所を論ずるに當りて必要なる前提をなす然らば此前提は果して如何なる結論をか產む。

現行法中民法に於ては官吏の一般責任に關する規定を存せず、唯僅に刑事訴訟法第十四條、戶籍法第六條、不動產登記法第十三條等に特別規定を存するのみ、若夫れ是等の特別規定を以て民法の一般規定の例外なりと認めんか、主觀的要件としては他人の權利を侵害したるの事實あらんには是れ疑もなく不法行爲にして不法行爲の當事者は其の不法行爲に付ての責任を負擔するを原則とするが故に官吏は其不法行爲の故意に因ると過失に因ることを問はず原則として該不法行爲より生ずる責任を負擔せざる可からずと論結せざるを得ず、是れ果して至

當なるか。

或は云ふ「右の特別規定は官吏無責任の原則に對する例外規定にして其の規定以外の場合に於ては故意に因ると過失に因るとを問はず官吏は全然不法行爲に對して責に任ずることなし」と、是れ果して至當なるか。

夫れ行政事務は甚だ複雜せり、行政法規は國內公法中最遲れて發達し今日に於ても亦最不備を極む、此不完全なる法規に據り複雜なる行政事務を處理す、縱令虛心坦懷一片の私心を挾まず勵精誠實以て其の事務を執るも尙ほ多少の過失あるは得て免る可からず、然るに一々之に對して官吏の民事責任を問ふが如きは憐れむ可き官吏に過重の負擔を課するもの、酷に失すと云ふ可し、況んや行政官吏をして全く權威と果斷とを缺かしむるは行政全體の利害より見て決して得策と云ふ可からざるをや、吾人の第一說に贊する能はざる點は卽茲に在り。

然れども又官吏が故意に其職權を濫用するも尙ほ其の責任を問ふ可からずとなすは是れ立憲法治の大精神大原則と矛盾するものにして第二說の採用す可からざるは第一說の贊す可からざるより遙により多くの且强き理由と根據とを有するものと云ふ可し。

予輩を以て之を見れば前揭の特別規定の原則卽ち賠償責任の有無判定の標準を故意又は重大過失の有無に取るの主義を一般行政官に對しても準用す可きものなりと信ず、蓋し裁判官の如き違法又は錯誤裁判に由り生じたる損害を賠償する責任なく、唯故意又は重大なる過失に由り損害を加へたるときは民事責任を負擔すと云ふも司法官の不法裁判に於ける尙ほ行政官の不法處分に於けるが如し其間に實質上の相違ありと信ず可からず、又戶籍吏登記官吏の賠償責任に關する特別規定の存するは其の事務の極めて繁劇にして相當の注意を以てするも尙ほ過失なきを保し難きが爲めなり、

然れども是れ決して戶籍吏、登記官吏の事務に限らる可き特質にあらずして一般行政官の行政事務に於ける關係も亦同じ、輕過失無責任の利益は決して戶籍吏、登記官吏の獨占す可きものにあらず、然も此原則を一般行政官に對して認むることの官吏責任負擔能力より觀察し又行政全體の利害より打算して至當且つ有利なること前述の如し、是れ前記特別規定の原則を一般行政官に準用せんとする所以なり、要は法規を以て之を確定するに在り。

以上述べたる所は單に官吏責任の有無に關する問題にして國家と官吏との間に於ける責任歸所の問題に對しては何等の解答を與へたるものにあらず、是れより論ぜんとす所のものは卽ち夫れ、而して是れ本論の本論をなすものなり。

偖而國家の人格は一ありて二あることなし、然りと雖國家が命令權の主體卽ち所謂 Machtsubjekt として活動する場合と私人と對當の地位に立ちて所謂 Rechtssubjekt として行動する場合とを區別するは責任歸所の問題を解決する上に於て特に其の必要を感ぜずんばあらず、蓋し後の場合に於ては私法規定の準用を肯定すること容易にして又至當なるに反し前の場合に在りては然らざればなり國家が明示の意思表示に依りて私法に服することを承認したる場合換言すれば法令を以て之を規定したる場合に於て國家が私法に服するは固より明かなりと雖も又國家は暗默の承認に依り換言すれば國家が個人に對し事實上私法的關係に立つことに依り私法の適用を受くることあり、而して此場合に於て國家が私法に服することを承認したるものと推定するの根據那邊に存せりやと云ふに O. Mayer(D. Verwaltungsrecht, Bd. I.S.148) „Die Anwendbarkeit des Civilrechts auf den Staat beruht, wie wir sehn, auf der Idee, dass das Gleicheauchgleich geordnet sein soll." の一句以て能く之を說き得たりと信ず、既に私法規定の準用を是認すとせば更に第二の問題を生ず、第二の問題とは何ぞ、卽

ち法人責任の規定に依る可きや、使用者責任の規定に依る可きや、將た又一般不法行爲者責任の規定に依る可きや、てふ問題なり、「國家は法人とす」てふ法の宣言を發見せずと雖も國家が實質上法人たること前言の如し、果して然らば第一說の至當なること明白なりと云ふ可し、是を以て國家機關として國家の所謂權利作用を行ふ官吏の不法行爲に付ては法人責任の規定を準用す可きなり、之に反して官吏の不法行爲が全く官吏の身分を有する個人の私行たる性質を有する場合に於ては一般不法行爲者の責任規定に依る可く、又官吏にあらざる官廳の被傭人の不法行爲に付ては使用者責任規定を準用す可きなり。

國家が所謂 Rechtssubjekt として行動する場合に於て私法規定を準用するは「同樣の關係は同樣に規定せらる」てふ原則の結果なるが故に國家が所謂 Machtsubjekt として活動する場合は當然私法規定の準用を見るものにあらず、官吏の不法行爲に因る責任歸所の重要なる問題は國家活動の此方面に於て生起す。

官吏の不法行爲が故意又は重大なる過失に因らざる場合は其の責任を免除す可き正當なる理由の存すること前に述べたり、是れ純法理の命令にあらずして實際行政上の利害より打算したる解決なり、輕過失責任免除の場合に於ては特に國家の責任を認む可き確乎たる理由の存することは後に陳ぶること、し茲には先づ官吏の不法行爲に付て國家其責に任ず可き一般的原因を講究すべし。

一派の論者は曰く「官吏の行爲は卽ち國家の行爲なり、國家は決して他人の不法行爲に付て任責するにあらずして國家自體の行爲に付て任責するに外ならず」と、

Kloiwitz, die Entschädigungsansprüche, S.90 fg. Gierke, Genossenschaftstheorie, S. 758 fg. S. 794; Privatrecht, Bd. I. S.530 fg.; Zachariae, Über die Haftungsverbindlichkeit des Staates aus rechtswidrigen Handlungen u, Unterlassungen seiner Beamten, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Bd. X

IX., Vierzig Bücher Vom Staate, Jl. I. S.99.

然れども之に對して官吏の行爲は官吏の行爲にして國家行爲にあらず」との反駁を加ふるものあらば其の反駁は却つて官吏行爲の法律上の性質を誤解せしむるの虞なしとせず、或は云ふ、「官吏の適法行爲のみ國家行爲なり」と、されど官吏が國家の機關として其職權を行ふ一切の行爲は國家行爲としての廣き推定を受く、此點に於て適法行爲と不法行爲とを區別する要なし、而して官吏の行爲とは官吏が國家機關として其の職權を行ふ場合を指すものなり、故に「官吏の行爲は國家の行爲なり」とは官吏の行爲は國家の行爲としての推定を受く」と云ふ意に解してこそ始めて正當なりと云ふ可し。

官吏の不法行爲は國家の不法行爲なりとするの論者は國家に不法行爲能力あることを肯定せざる可からず、而して國家に不法行爲能力ありとなすものは法人に不法行爲能力あることをも肯定す、法人の不法行爲能力を否認するものは曰く「法人の行爲能力は權利能力の範圍外に脫出するを得ず、是れ民法の規定に徵するも明かなり、卽ち法人は法令の規定に從ひ定款又は寄附行爲に因りて定まりたる目的の範圍內に於て權利を有し義務を負ふ(民法第四十三條)とあり、然らば卽ち法人の行爲能力は不法行爲に及ぶ能はざるは自明の理にあらずや」と、

少くとも非才なる予に取りては是れ決して自明の理にあらざるなり、蓋し民法同條の規定は法人の權利能力の範圍を限定したる者にして決して行爲能力の範圍を法定したるものにあらざればなり積極論者は曰く「法人が惡をなす能はずとは無意味のことなり、法人が行爲をなすを得ずと云はゞ卽ち止む、法律が法人の活動を承認したる以上其の行爲に付て正不正の存するは法人と雖ども自然人と異なることなし、法人は一定の目的範圍外に於ては法人たるを得ずとは一理なきにあらざるも

法人の目的は元來抽象的にして又一定するも之を遂行する具體的手段に至りては實に千態萬樣なる可く又不法たり違法たり得べきなり、卽ち法人に不法行爲能力あるは之を疑ふ可からず」と、

(Vgl Savigny.System, §. 94; Gierke, Genossenschaftstheorie,§. 755 u, 56; Rohmberg Körperschaftliches Verschulden, §. 18. etc.)

法人の不法行爲能力は其權利能力を前提とする者にあらず、法人が不法行爲能力を有するは意思能力及び行爲能力を有する當然又必然の結果也。

„Festgehaltenweralen muss aber, dass die Eigenschaft der Rechtsfähigkeit Keune begrifflich notwendig Vo aussetzung der Deliktsfähigkeitist: das Deliktssubjekt muss nicht notwendig Rechtssubjekt sein. "

(Hafter, Die Delikts-u. Strafähigkeit der Personen Verbände. S.63)

今の信ずる所を以てすれば國家の不法行爲能力は必しも法人不法行爲能力を前提とするを要せず蓋し國家は夫れ自體に於て法の制定者にして又權利の創設者たればなり、唯夫れ法治國家に在りては國家に不法行政を强制するの權利なく人民に之を甘受するの義務なきのみ。

官吏が國家の機關として其の職權を行ふ一切の行爲は適法なる國家行爲としての推定を受くること前言の如し從つて官吏が不法に職權を行ひたる場合と雖ども取消されざる限りは人民を拘束するの力あり、但し其の拘束力は適法なる國家行爲としての推定に基く者なるが故に反對の理由ある限りは個人と雖も之に抵抗することを得、而して其の個人の抵抗行爲が法律上無責任の限界を超越せざる限りは其の抵抗行爲に付て責に任ずることなし、誤解する勿れ、其の無責任なるは行爲の當時に於て責任除却の原因存せしが爲めにして該官吏の行爲が當然國家行爲としての効力なきが爲めにあらざるを、左れば其の官吏行爲の效果が爾餘のも

のに及ぶ場合に於て其の官吏行爲が適法なる國家行爲として遵奉せらるゝことは固より妨ぐる所に非ず、蓋し斯かる場合に於ても個人に抵抗の義務なければなり、論者或は難ずるならん、國家行爲としての效力を附與し乍ら個人に抵抗權を認むるは明白なる矛盾にあらずや」と、然れども官吏行爲は國家行爲としての廣き推定を受くるものなることは前述の如し、果して然らば一方に於て適法なる國家行爲として人民を拘束する官吏行爲が他方に於て官吏の身分を有する個人の私行として抵抗せらるゝは敢て妨けざるにあらずや、之を以て矛盾なりとするも开は已むを得ざるの矛盾にして諗む可きにあらざるなり。

既に官吏の不法行爲が直に國家の不法行爲と看做さるゝにあらずとせは國家は如何にして官吏の不法行爲に付て任責するか、吾人の解答は簡單なり、曰く「若しも官吏の不法行爲が官吏たる個人の私行たるに止まらば人民を拘束するの力なし、然も之に國家行爲たるの推定を下し人民を拘束するの力を與へたる以上は其不法處分の取消前に於て第三者に加へたる損害に對しては國家は全然無責任なる能はざるなり」と、國家責任の理由は此一點にありと云ふも大過なし、唯夫れ官吏の不法行爲が輕過失に因る場合に於ては特に國家責任の理由を强むる事情存するのみ、然らば其の事情とは何をか云ふ、抑も官吏の輕過失無責任を認むる主たる理由は之を認むることが結局行政全體の上より見て有利なればなり、而て行政は社會の爲めの行政なり、故に行政全體の利益の爲には社會に於て危險を負擔するの理由存す、而して社會全體をして危險を負擔せしむる方法は國家に賠償責任を認むるにあり、是れ卽ち輕過失無責任の原則を認むる揚合に於て特に國家責任の理由を强むる所以なり、然り而して此の事情は又吾人をして官吏の輕過失に因る不法行爲の場合に在りては國家の負擔は責任の全範圍に及ぶものなることを肯定せし

む、反之不法行爲が官吏の故意又は重大なる過失に因る場合に於ては出來得る限り官吏をして其の賠償の責任を果さしむ可く國家は單に官吏賠償の不足部分に對してのみ補充的責任に任ず可きなり。

尙ほ國家の責任と個人對抗權認容との關係如何と云ふに國家は個人の對抗權認容に依りて其の責任を輕減するを得べし、何となれば個人の對抗權認容に依りて個人が然らずんばより多くの損害を蒙る可き其危險範圍を縮少するを得可く其危險範圍の縮少せらるゝ丈け國家の責任は輕減すればなり、故に個人の對抗權認容は國家個人の双方に取りて利益なり。

終りに責任の轉嫁、共同及び競合の各場合に付き一言すべし、抑も不法行爲の因果關係の當事者たる可き人格は決して常に單數なる加害者、被害者を以て終る可きにあらず、而して加害者複數の場合を分つて(一)數人が原因に對する意思共通の共同行爲ありたる場合と、(二)數人が結果に對する事實上の共同行爲ありたる場合との二となすことを得、前者は刑法上に於て Mitthäterschaft. として現はれ民事上に於ては Gemeinshaftliche Unerlaufte Haudlung. を構成するものなり、此種の不法行爲は主觀的には故意又は過失の共通を要件とし客觀的には共同行爲に依る損害の發生を要件とするものなり、若夫れ二人以上の官吏共謀して不法行爲を敢てしたりとせんか、則ち茲に責任の共同存在すと云ふ、然れども下官が上官の命令に對し絶對服從の義務を有し下官の自由意思に基く活動の余地全く存せざる場合に於て下官が上官の命令の不法なるを知りつゝ之に服從し其の結果として第三者に損害を及ぼすも下官は之に付て何等責を負ふことなし、是れ刑法上の Mittelbare Thäterschaft. に當るものにして責任は不法行爲の直接當事者より間接當事者に轉嫁するものあり、數人が結果に對して事實上の共同關係あるも故意又は過

失の共通なき場合あり、而して此場合に二つあり一は數人の共同關係を前提とするにあらざれば不法行爲の成立せざりし場合にして他は數人の共同關係を以て不法行爲成立の前提要件となさゞるも之有りたるが爲め其の結果を增大したる場合なり前の場合に在りては其の不法行爲の當事者各々損害の全部の賠償に任せざる可からず、然れども若し其の結果が到底豫測す可からざる狀態に在りて然も他の共同原因の加はりたる爲め不測の結果を爲さしめたる場合にありては過失の心的要素すら存在せざるが故に其の當事者の一方のみ賠償責任を負擔す、後の場合に在りては加害者は各々其の加害部分に對して賠償責任に任ず、被害者多數の場合に在りては各被害者は各自被害部分に付き其の賠償を請求し得べし、卽ち被害者側より見れば被害者の數丈け特立の不法行爲存在するものに外ならず、而して加害者側より見れば責任の競合存するなり、責任競合の場合は此場合に限られたるにあらず、官吏が不法職權を行ひ一方に於ては民事上の賠償責任に任ず可く他方に於ては刑法上の責任の競合を見るなり。

以上論述したる所に依り吾人は左の如き結論に到達し得たることを宣明す。

(一)國家が所謂 Rechtssubjekt として行動する場合に在りては官吏の不法行爲より生ずる責任は國家直接之を負擔す、是れ法人責任の規定を國庫に準用するの結果なり、

(二)國家が所謂 Machtsubjekt として活動する場合に在りては國家單獨に或は不法行爲の當事者たる官吏と共同に責任を負擔す。

官吏の不法行爲に付ても國家責任ありとなすは取消前の不法行政に付ては國家全然無責任なるを得ずとなすの結果なり、

官吏責任の有無は故意又は重過失の有無に依つて決す、是れ刑訴第十四條、不動產登記法第十三條、戸籍法第六條等の規定の精神を一

般行政官に及ぼす可しとなすの結果なり、

官吏の不法行爲が故意又は重過失に因るときは官吏主たる責任に任じ國家は單に補充的責任を負擔す可きのみ

官吏の不法行爲が輕過失に因るときは官吏其の責に任ぜず、是れ其の責任を問はざることが行政全體の上より見て有利なりとの推定に根據を置くものなり、

行政は社會の爲めの行政なり、故に行政全體の利益の爲めには社會全體に於て危險を負擔するの理由存す、是れ官吏輕過失責任免除と國家賠償責任との間に密接の關係ありとなす所以也。（完）

國際法上及國法上の主權

一一〇

川端審三

緒論

人類が共同生活の本能を有し有無相通ずるは歷史的研究に於て既に明なり其人類の團體たる社會が其社會獨特の性質を表現し其社會が他の社會と有無相通ずるに至るは是亦社會心理學社會學等の研究を俟つて後に知るべき事柄にも屬せず一の社會たる國家が他の國家と交通するは決して偶然の現象に非ず團體員たる人類の本能に起因することも明瞭なり然れども現時の世界の大勢に於ては何事も國家を對象とせざるべからざるなり之を極限として研究し利害の理を研めざるべからず國家以外に國家より偉大にして國家を統轄せるものあるを想像すべからず必ずや諸般の事項は國家を單位とし又國家を大極として究明すべきを相當と信ず況

んや法と云ふ立脚點に立つものは國家以上の偉大なるものを見識に挿入すべからざるに於てをや然るに世間往々にして此範圍を脱却し何事にまれ論及するものあり是誤れるの甚しきものにして是卽ち純正哲學の見地以外に許すべからざるの觀念に屬す排斥すべきものなりと信ず

法は國家を極限として單位として講究すべきものと信ず國家以外に精神的の國家の存すと言ひしは宗教の觀念に屬しき國家以外に具體的の法典の存在し國家を支配すると言ふが如きは是も亦法理の上より許すべからざる容るべからざるものなり而して國際法は理論よりも寧ろ慣習に基礎を置くが故に未だ法理の發達せるもの少く其觀念説明隔靴搔痒の感なき能はず吾人法學に淺く從つて法理に暗し然りと雖も識り得たる智を經とし思索を求め之を緯として自己の信ずる所を述ぶるは學生の本分なり日本國の此二法上の主權の見地に立ちて聊か究理せんとす。

國家の性質

原始時代に於ては經濟發達せず水草を追ふて遊牧する者は土地の私有なるものを知らず又國家なる觀念の存せざりし時は國家の領土も存在せざりしと雖も同族相寄り異姓は階老同穴の生活を爲し子孫繁殖するに至りては或土地を卜して定住するに至り其團體の習俗を生じ遂には其團體の場所的根據を創設す而して腕以て團體の上に立ち意思以て團體の上に支配するに至るや權力的根據を發生す漸次斯くの如きの團體多數生ずるに至れば土地の境界は愈明確となり地圖の彩色は複雜となり明瞭となる而して相互に侵すことを許さゞるに至る然れども半面に於て相互經濟上の交通は之を免く能はず團體員と團體員との交通は艦がて團體其もの との間に交通を發生するに至る。

玆を以て國家的觀念の要素は人民を要し土地を要し是等を統轄すべき權力を要するを見る國家に非る野蠻人にも尙且つ酋長の存するの理玆に存す