

《翻 訳》

カール・レンナー 『諸民族の自決権』(6)

太 田 仁 樹

第1部 民族(Nation)と国家

第1篇 民族(Volk), 民族(Nation), 国家, 人類

第1節~第6節(第34巻第2号)

第7節~第11節(第34巻第3号)

第2篇 多民族国家

第12節~第14節(第34巻第3号)

第15節~第21節(第34巻第4号)

第3篇 民族(Nation)

第22節~第27節(第35巻第1号)

第28節~第32節(第35巻第2号)

第4篇 国家

第33節 行政改革(本号)

第1章 国内地域政策

第34節 官庁組織の諸原則(本号)

第35節 国家領域とその区分(区画)(本号)

第36節 管区分割の行政技術的要求(本号)

第2章 既存の管区分割とその欠陥

A. 地方行政

第37節 居住地域(Ortschaft)とゲマインデ(Gemeinde)(本号)

第38節 国家的な地方官庁の管区とその新編成(本号)

第39節 改革(以下, 次号)

第5篇 連邦国家

第1部 民族(Nation)と国家

第4篇 国 家

第33節 行政改革

国家内部の自決権と共同決定権をめぐる諸民族(Nationen)の闘争は、個人から全体に至る、村から帝国に至るすべての機能において、国家制度総体を捉える。にもかかわらず、この発展がどの程度まで進もうとも、ある程度の高権内容および権力内容が超民族的な共同体の手中に残される。それは

中央権力と呼ばれる。すべての民族がそれ相応に参与し、それゆえ複数の諸構成要素が連邦権力としてそれを構成するのではあるが、共同かつ統一的に、中央権力の形態で連邦権力を行使するために、諸構成要素が維持される。したがって共同決定の概念には、共同的執行だけでなく、統一的執行ということも含まれる。ある範囲ではオーストリアは一国家にとどまり、この領域では、その行政は完結し、統一し、強力で、信頼できるものでなければならない。民族、宗教、職業、その他にかかわりなく、整った行政の技術的要求に照応している場合にのみ、そうなのである。民族的な分離がどれほどおこなわれているのか、民族を超えた統一がどれほど進んでいるのかは、第一の先決問題である。多数の共同決定から超民族的な統一がどのようにつくられるのかが、第二の問題である。この二つの問題が決定され、連邦権力あるいは中央権力がつくられて、それらを活動させ、機能させる課題は、純粹に行政技術的な性質となる。統一とは統一して行動することであり、そして統一して処理することであるかぎり、統一国家は信頼すべき唯一の手段であり模範である。あまねく支配的な紛糾から逃れ、そこで自分自身および公衆に明らかにしたいのなら、無条件に次のような方法論的な補助手段に訴えなければならない。国家の全住民が民族的に無頓着であるか、あるいは同じ民族性（Nationalität）の持ち主だと仮定してみよう。この仮定のもとでは、国家はどのような行政組織を与えねばならないだろうか？ 技術法学の重要な分野の一つである行政学によって、この問題に答えることができる。そのような研究の成果によって、あらゆる領域で民族原理と競い合う全国的な原理を、まったく純粹に手に入れることができるのである。両原理をまったく純粹に発展させて、はじめて両者を一緒に理論的・実践的に評価し、根拠のある判断を個々に下すことができる。国家行政整序の諸要求が、それぞれのインターナショナルな法制度にとって確実に不動の枠組みであり、全体が部分に先行するように、超民族的な国家がその構成部分である諸民族（Nationen）に先行するのであるからである。われわれはそこで、諸民族の居心地のよい確実な国家機構を手に入れるであろう。

その際、伝統的な既存の行政諸組織から出発すると、ひどい失敗をするであろう。既存のものでは不十分である。改革、つまり新たな創造が重要である。残念ながら古いものが存在し、斟酌すべきことが多すぎる。どのような改革も、生成すべきものを、現にあるものと並べてイメージする。建設者は誰でも、計画の立案と実行を技術者に委託する。この任務は、古いものを描き直し、それを嘆くことではなく、それを取り除き、合目的性の原則に従って、その技術規則を用いて、新しいものを創造することである。その際、古いものが、多くのやっかいな妥協を彼に強いることを認めたとしても、古いものに呪縛され、妥協に導かれるならば、彼は能なしであろう。そのような能なしの芸が、われわれのこれまでの国家運営であり、オーストリアは、今日そうであるように、さらにそれを自認しているように、能なし芸に完全に依存している。

だが現状のオーストリアを受け入れることは、まったく不可能である。民族的対立と、それによって惹き起こされた世論の宿命的な誤解によって、すべてのことが歪められ、無数の矛盾を孕む、過去を引きずり、新たな困難をもたらすような統治方策によって、すべての公的諸制度が絶望的に混乱させられているように見えるからである。民族的問題（Das nationale Problem）は、諸民族の自治を必要とし、それゆえ憲法問題となっている。国家は今のところすべての共同体利益を統括しているが、その一部を譲渡し、その残余だけを、個々の諸民族に惑わされず独立して統括すべきである。この結

論は頑固に敬遠され、憲法の変更は姑息に回避され、国家行政全体が民族的諸要求の犠牲となっている。わが国の行政の欠陥はこの誤解に発している。かくて政治的・地方官庁は代官の職であり、われわれの法によれば単なる中間官庁以外の何ものでもなく、内閣の管轄の執行機関および監督機関であり、若干の帝室直属地では、物的および人的な制度と現実的機能において、実際には民族政府になっている。憲法を改革する代わりに、行政を無政府化してしまっている！

書類上では、強力な帝国集権主義が見られる。この人を欺く外見は、諸民族に好都合な言い逃れを与えて、人民（Volk）に向かっては、あらゆる悪の根源として「集権主義」を告発し、同時に政治的な自己責任を負うことなしに、ゆっくりと非集権化の喜びを享受することを可能にする。実際には、帝室直属地集権主義は叶えられず、大きな帝室直属地に対する大臣の絶対的無力だけが支配し、田舎や町の徒党に対する代官や内閣の無力さえまればではない。あるいは、ニーダーエスターライヒ、ガリツィア、ベーメンでも、内閣は限られた権限範囲でしか統一的原則に従って統治することができないというのが、本当であろうか？ 最近まで表向き同一の体制が、ニーダーエスターライヒでは小市民的であり、ベーメンでは農業者—大資本家的であり、ガリツィアでは貴族的かつ親大土地所有者的である、等々ではないのか？ 集権主義の外見と虚構という、公的権力をこっそりと喰い物にしようとしているすべての人々のこの便利な言い訳は、自己欺瞞に慣れたドイツ人にとって、いつまでも変わることなく心地よいものであり、ドイツ人は、もうとうにウサギが逃げてしまった袋を見る農民と同じように、密やかな喜びを持って見ているシステムにとって、歓迎すべき身代わり鞭打たれ役になっている。

わが国の統治システムは、法律によれば、そして自認するところによれば、集権主義であるが、実際には無政府状態に近い非集権制であろう。——戦時の食糧管理制度における各小領邦や郡の自主性がその有力な証拠である。同時にわが国の憲法は広大な領邦自治（Länderautonomie）について語り、オーストリアを帝室直属地国家連邦と公告しているが、17の自治単位のうち3単位はほとんど現実に機能していない。機能しているところでは、人民（Volk）の共同行政についての考えうるどのような概念にも嘲りが浴びせられている！ わが国の統治システムは法律的には第14条の形、すなわち最も独裁的な絶対主義の形であり、広く世界に尊大な権力として悪評を得ている。同時に誰でも知っているように、その背後には同じだけの弱点が隠れていて、国家権力は個々の民族主義集団による前代未聞の蔑視に忍耐強く耐えなければならない。諸民族（Nationen）は、最近の半世紀に物質的および文化的に驚くほど興隆し、どこよりも諸民族が国家に妨げられることがないほどであり、にもかかわらず諸民族は絶え間ない不平を世界にまき散らし、いつも滅亡に瀕しているかのようである。だが、政府のわずかの行政上の譲歩と引き替えに、従順に従う用意があり、諸民族が自分の政治的存在を別の国家的連関のなかで保持したいとは思わない、言葉でいうことはあっても、事実が問題となる場合には、いつも裏切られるのである。成り行き次第で、オーストリアに向きあっている者は、決してそれを理解することはないだろう。既存の国家的諸制度にしがみついている者は、その中に沈殿している紛糾の犠牲となる。オーストリアは、何らかの多事多難な形成物としてではなく、形成されるべきものとして理解するしかない。解決としてではなく課題として、建物としてではなく建築素材として理解すべきなのである。

そして半世代前と同様、いま私は告白するのだが、「国家的生活の今日および明日は、住民の日々新たにつくられる経済的および文化的な存在の欲求から生ずる。国家はそこからいつも新たに生み出される。近い将来国家がどのような形態をとるに違いないのかを知りたいのなら、古い裁判規則に従って、生まれようとするものを既に生まれたものとして (Nasciturus pro jam nato) 取り扱い、通用し支配しているものを度外視し、革新の諸力に従い、現在のことと将来のことを提示し、正義となるべきものを認識しなければならない。これをユートピア主義と呼ぶ者に対して、私は次のように答えるだけである。オーストリアはその内的本性に従ってそうなるに違いないものになるのか、それともユートピアそのものになるであろう。私のことを転覆屋と呼ぶ者は、自分が何を言っているのかを知らない。もはや何らかの転覆が問題なのではなく、再建だけが問題となりうるのである。この再建のために石を運ぶことこそが、われわれに課せられた任務である。すでに間近な終末を問題にしている少なからぬ人々は、私のことをむしろ『愛国者』とか『黒黄』とか呼んでいる。私がどのような感傷からも免れていることを彼らに明らかにしておこう。だが私は、このドナウ国家以外の形でドナウ・カルパチアの諸民族 (Völker) が安全に過ごせる可能性は絶対にはないと思う。またわれわれドイツ人にとって、歴史的にわれわれに委託された部署、ヨーロッパにおけるドイツ人の問題を斟酌すればわれわれ自身を守るべき部署を、われわれが苦境にあるからといって、放棄する理由はまったくない。この苦境はすべての部署にとっての運命である。われわれは苦境にあるからこそ、それを保持しなければならない。そのためにこそわれわれは部署についているのだ。われわれは西スラヴ人や南スラヴ人を侮辱や抑圧によってモスクワ方の陣営に追いやることで、その部署を保持するのではない。」この間に変ったのは、ただ一つのことである。モスクワ方、すなわちツァーリズムはもはや存在しない。すべての徴候が確実であれば、瓦礫の上に巨大な自由国家があらわれる。それは最も広範な民族自治を基礎として、国家権力の最高の集権化を大陸の土壌の上に実現するであろう。幸運にも、われわれが準備する前に、この仕事がかうまく終了すれば、われわれの運命も急速に成就するであろう。そうすれば本書の舞台と名称は変わるであろうが、その思想は変わらず、別の世界に根づくであろう。

民族自治を基礎として国家権力の許し得る最高の集権化を実現することが肝要であり、徹底的な行政改革を通じて道はそこにつながっている。

## 第1章 国内地域政策

### 第34節 官庁組織の諸原則

オーストリアの諸民族が共通に実現すべき課題の範囲をどれほどのものだと考えているにしても、どの場合も彼らは最重要課題を、共通の、すなわち民族を超えた (übernational) 国家的な国家目的だと明言するであろう。防衛共同体と経済共同体のすべての課題がそうである。それゆえ目的を設定する機関として、何らかの形の共通代議制度をつくるであろう。それによって、中央国家権力は命令と委任の担い手、国家という法的小および国際法的な統一体に具体化される権力と高権の担い手となる。この統一体は、その名前と命令で行動する委任された機関によってのみ行動し、規定された目的だけを実行に移すことができる。この機関の命令と委任が、法的に必然的な仕方、一個の統一した国家

権力に由来し、機関そのものも国家権力に責任を負うのは、国家権力が立法の方法でその目的を規定する共通の代議制度に責任を負うのと同様である。責任ある中央権力という手段と間接的に責任を負う下位の機関がなければ、人民統治 (Volksregierung) や民主主義は不可能である。そのように任された機関が官庁であり、その命令と委任はその権限を限定し、中央権力へのその無条件の従属は、人民 (Volk) の意思が実行に移されるための本質的な前提であろう。官庁の無政府性は、どのような民主主義にとっても墓場である (服従と責任の公準)。

中央権力は、純粋に道徳的な機関そのものとしては行動できず、多数の物理的人格を通じて行動しなければならないので、命令と委任のすべての内容、つまり権力と高権を多くの官庁への分割し、したがって機関の全体系の創造、すなわちその内部で各部分が特定の権限を持つ官庁組織の創出以外には何も残っていない。国家活動の成果は、この組織の出来不出来に大いに依存している。欠陥組織は国家目的と人民 (Volk) 自身の目的の実現を損なう。組織の体系性の喪失は国家活動を無力なものにする。官庁組織の解体が人民のためになるという仮定ほど馬鹿馬鹿しい話はない (体系適合性)。

複数の機関への権限の分割は、偶然や恣意によって、無原則におこなわれるのではない。確かに歴史的過程においては、諸官庁は、偶然の事情、君主の恣意、さまざまな誤謬の中で活動するであろうが、徐々に一定の事物の本性が命ずる特定の諸原則、合目的性の原則と、官庁組織の技術的諸規則が形成される。その諸規則は、国から国へつねに繰り返され、どの国においても、徐々に確定したものと認められるのである<sup>[原註1]</sup>。このような諸原則、まずもって技術的な性質を、簡単、明瞭、概括的に提起しなければならない。

国家の行為は、まず個人の意味行為と同じ心理学的諸機能 (既述) を示す。個々の人間と同様、国家は、見聞きし、思考し、希望し、行動する。その機関は、公的生活のすべての出来事を観察し、知覚を提案と定義に加工しなければならない。社会的な志向は、それによって取り上げられたり、受け入れられたりし、考慮や意思形成の過程に動機として入り込み、機関において判断や決定に導かれる。機関は、判断を下したり、決定を公布したりして、その実行に進む。機関は、市民の振る舞いについての一般的規則を定めたり、個々の規定に当てはめ、事態への積極的関与、すなわち行動に進む。上述の箇所でも詳述したように、この心理学的な諸機能に従って、国家の中央機関は、意思形成 (立法) と意思遂行 (執行) の機関に分けられる。後者は法的判断 (裁判) と行動 (行政) の機関に分けられる。モンテスキューの権力分割はこの分離に基づいている。われわれは、そこに機能的な権限の分割の組織原則を見いだす。

国家の活動が向かっている対象の性質 (たとえば土地、建物、森林、疾病者、若者、その他) は、多くは活動の特化とその権限を含めた官庁の特化を必要とする。専門的な権限整序の原則。大きな共同社会では、専門整序は、権限の階層化と区分を多様に交差させている。

これは権限分割の純技術的な観点である。法的な制度はこれとは異なっている。権限を決定する国家の命令と委任の部分は、非常に多様な担い手に任せるように決める事ができる。だから英国法によれば、伯爵領、すなわち伯爵の領地で組織された人民 (Volksteil) さえ、官庁権力の担い手として、権力 (authority) として理解されるが、伯爵領の議員でも役人でもないのである。実際、英国では官庁は団体として組織された人民に過ぎず (地方行政の自治体化)、法学的には、セルフガバメント

(Selfgovernment), すなわち英国式自己統治の根本思想がそこにある。伯爵領参事会が命令し、管理し、伯爵領判事が裁判をするのは、すなわち共有地 (common) としての伯爵領に由来し、委託されている権力に基づいてのみである。その権力そのものを、伯爵領は帝国から得ているのである。この組織思想と、「お上の統治 (obrigkeitlichen Regierung)」という大陸法体系とは非常に違っている。後者によれば個々人は、君主制においてさえ、相続により直接に高権と権力を委託される。わが国では郡には郡長が置かれているが、それが郡で組織された人民の機関と理解されることはない。この違いのなかに、人民統治 (民主主義) とお上の統治との、すなわち自治主義と官僚主義との対立がある。「お上による」官僚的統治方式の内部では、権力が主に同輩一同に委任されるか、あるいは原則として個人に委任されるかが区別され、この個人行政が時には特に「官僚的」と特徴づけられる。混乱を招く、当を得ない用語法である。

ここで説明された技術的および法的な組織原則のどちらも、その実現にあたっては、特定の必要条件が付される。それが満たされなければ、目的はまったく達成されないか、少ししか達成されない。ここでは、われわれは網羅的に説明することはできず、ただ民族的諸関係の整理のために重要な限りでのみ説明することができる。

### 第35節 国家領域とその区分 (区画)

国家が支配する人間を支配目的に結びつけるように、領域を行政管区に分割し、その援助で官庁のランク付けをおこない、その活動範囲を地域的に区切る。この管区は、その地域的管轄権 (この意味での権限) を形成する。さて、この管区が国家権力によって恣意的に決められるのだろうか、あるいは国家権力に一定の空間区分を命ずるような、ある種の自然法があるのだろうか？ この法則はどのような種類のもので、オーストリアでは、どのように観察されるのだろうか？

あらかじめ言うべきことは、すべての管区が法的には国家権力によって自由につくられているということである。それはつねに法によって存在するのであり、事物の本性あるいは歴史によって直接に置かれるものではない。法が自然の形成物ではないのと同様、自然が法の形成物を独創的に生み出すことはない。その場合、法的な自由は事実上の恣意などではない。管区にとっては、合目的性以外の正当化理由はない。歴史は既存の領域区分を説明できるかもしれないが、正当化することはできない。境界の杭は自然に成長するものではない。人間がそれを打ち込み、その欲求に役立つように、また引き抜くのである。人間が置いた杭や境界石が、神聖なもので永遠に聖別されていると信ずることは、物神崇拜であり、法の起源をその時代と将来の欲求に求めるのではなく、過去の旧家の希望や妄想に求める者だけが、その崇拜を固持したいと望むことができるのである。

国家がどのような目的を追求し、国内の領域区分に際して、どのような事情に注意すべきかは、国内地域政策の分野が教えてくれる。それはいわば国家の建築学であり、内部建築の学説——もちろんまだ注文が非常に少ない学問分野——である。建築術は二つの事情を考慮しなければならない。まず外部、つまり建てられる土台であり、次に建築そのものの内的規則である。かくして国家の領域区分は二つの観点から統御されなければならない。まず、国家の土台の性質、つまり自然的な地域配置の観点である。その際、地政学が補助学問として役立つ。第二は、行政組織の内的必要の観点である。

その際、行政学が視点を与えてくれる。

自然的地域配置は、地理的、社会学的、経済的な諸事実によって与えられる。困難は、このほとんど看過しがたい事実素材の正確な評価にある。

山岳誌的および水系誌的な単位は、自然そのものが与える。山稜、谷底、河筋、海岸、植物帯、動物界が自然を区切っている。政治的地理学は、この自然的単位が同時にどこまで釣り合いのとれた政治的単位であるのかを研究する。いつもというわけでもないが、たいていは水系の区切りが国家にとって意味のある境界でもあるし、しばしば行政管区の境界でもある。言語境界が経済的統一領域に不規則にねじれた切断を持ち込んでいるところでは、政治的および経済的なある行政領域を他の行政領域と切り離すのに、言語境界はまったく不適当である。一般に、経済はその土壌と姿態に適合し、政治的区分は経済に適合する、と推論できる。圧倒的に多くの場合には、まとまった経済的な領域は釣り合いのとれた行政管区でもある。それらは、次のような形で言い換えられる。

1. 自然的定住単位：家屋敷、居住地域、村、都市、大都市。これらは最下位の自然的単位であり、それに照応するゲマインデという法的形成物の基体である。それらに割り当てられるか、あるいは国家の枠内で実現される行政課題の総数は、その大きさとまとまりとに従う。

2. 大きな居住地域で近隣道が出会い、農産物が手工業品や小商人の品物と交換されることで、地方市場圏が形成される。たいてい、そこには周辺を含めた田舎町や市場町（今日では名前の区別は、自然的なものではなく、無意味な法的なものである）がある。それらは適切にも週市場圏と呼ばれることがある。

3. より大きな年市場圏。通例、ここで郡（Bezirk）の移出品が荷積みのために集まり、小売商や小商人の手で移入品がやりとりされ、地方道がここで出会う。この地域の中心は地方都市である。

週市場圏および年市場圏は、近代的交通の発展が始まるまで、ほとんど一様に全中欧に広がっていた。その範囲は実際の欲求によって規定されていた。前者はせいぜい歩いて半日の半径を持つもので、後者はせいぜい馬車で一日の半径であった。鉄道はこの旧来の地域配置をしばしば引き裂き、打ち壊し、まったく別の経済的連関をつくり出した。交通はそれに適合したが、政治的行政はそれほど素早く適合することはできなかった。

4. 前世紀に徐々に形成された商業と交通の結節点。国内でのその数と空間的配置は、まず土地とその経済的利用、さらに人種的（ethnisch）、社会的、政治的な諸要因の影響を受ける。

大都市の建設を規制する法則は、その対象が非常に魅力的で、社会的に意義のあるものであるにもかかわらず、まだ十分には研究されていない。ほとんどの交通結節点のまわりには、重要な経済諸分野について十分なまとまった土地がある。だがそれは決して同種のものである必要はないし、あるいはそれは不可能である。広まっている偏見は、同種の経済的諸関係を持つ地理的な単位が政治的な個体を形成できるということ、前提としている。同質の土地の中心は、交通にとっては魅力がなく、二つの相補的な領域の接触点が魅力を持つのである。中位の高地が平野に、麦畑が畜産地帯に、工業地帯が農業地域に移るところに、交換点があり、そこに交通の大動脈が集まっている。土地の多様性は人民を経済的に特化（差異化）するが、交通は区切られた人民（Volksteil）を統一（復原）する。交通はこの点では同様の任務を持つ国家の先行者である。国家は経済生活の自己充足のより大きな実

現のために努力する。特化しているがなお互いに頼り合っている地域の相互依存性（アルプス地方とハンガリーの低地がそうである）のために、契約あるいは掠奪によって一つにならないと、これらの諸地域は平穏にはならない（国家の経済的統合機能）。

人種的な定住は、現代の交通経済とはまったく違った観点に従っておこなわれる。外部との交渉のない完結した家経済や農場経済の時代には、居住地域の混ざり合いが許容された。農村や町はしばしば他の言語を話す者の飛び地を形成し、それは数世紀にわたり維持された。移動の自由と交通経済がはじめて小さな町をその周辺に同質化するが（同化）、他方で孤立している村落は、はるかに頑固な抵抗をおこなった。町がどちらかといえばまとまった言語領域に依存していたのに対し、より大きな都市は殺到する異民族を吸収した。

一般に、急速に進む交通経済とそれがつくり出す経済単位は、一般就学義務の時代の人種的な差異をもはや克服することができなかった。経済的な構成と人種的な構成の間に生ずる亀裂は、二言語制の進展によってのみ克服することができるが、多民族国家の国家的領域分割と内部組織を最も困難な問題の一つにする。その場合、経済的交流の不可避で恒常的な繋がりが二言語制を事実上強制し、それが誰にも必要で目的に適ったものと思われるような状況が、宥和を進める。そのために国家が、地方の経済領域の配置に適合した管区分割に際して、住民に二言語制を強制しても、重荷を負わせられると感じることはない。商売に精通している者は、その筋にも精通している。もちろんそれは、小さな地方経済領域、週市場圏や年市場圏の範囲内で、それらが混在している限りでのみ言えることである。

多くの新しい交通結節点の生成により、三月革命前以来の、これまで心にしがみついていた国家的な領域分割は、多くの点で不合理なものになり、多くの管区の新区分および多くの官庁所在地の移動が必要となった（管区調整の公準）。自然のおよび経済的な領域配置は、国家的な管区分割（区画）とすべての国家的施設の組織（官庁階層化）の基礎を形成する。この土台からのどのような逸脱も、住民にとっては重荷であり、状況によれば直接に法の拒絶を意味する。われわれは、手段、時間、金を費やして国家官庁を捜し出し、官庁におもむいて代理人に支払うよう強いられる。犠牲が国家から期待される法益を凌駕するなら、結果として国家機構に対する嫌悪と恐れとが生ずる。見通しのなさや理解不能、国家行政の面倒くささのために、国家機構は人民から遠ざかり、国家に対する嫌悪が生ずる。国家行政そのものにとって、膨大な内的摩擦抵抗が生じ、その結果、時とともに非常時（戦時）には行政が衰退し無力になってしまうことがありうる。その場には、国家の組織は、住民がごくつまらない困難で千倍も苦しめられ、絶望させられるような居心地の悪い、出来損ないの、見せかけだけのわが家となる。

今度は国家的建築の内部規則に移ろう。それは国家活動そのものの形で与えられ、しばしば人民（Volk）の自然的構成からの偏倚がやむ得ぬものになっている。

### 第36節 管区分割の行政技術的要求

国家的職務と施設の設置は、領域的に可能な枠内で、第34節で既述した原則に従っておこなわれる。さしあたり機能的な権限分割の観点に従う。



A. 最高の機能区分は権力分割、すなわち立法機関と執行機関の分離である。立法は、人民代議制度 (Volksvertretung) とその選出された成員の責務である。それは、選挙区の分割、小選挙区と名簿式選挙区の配分、工業地区と農業地区の区別あるいは結合に関する地域政策でもある。議会の活動にとって選挙区分割の持つ決定的な意義を示す非常に重要な経験に、われわれはほとんど注意を払わないままである。——ここではより詳しいことは扱わない。

B. ここでは、われわれは執行機関、つまり司法と、特に行政に限定する。われわれはその内部での機能的な権限分割と管区分割との関連を研究する。執行権力は、見聞き (調査) し、熟考し、判断し、決定し、行動する。この機能のどれも、活動空間の特別な規定性を示している。

1. 調査活動 (特に、狭義の警察、統計、国土調査、国民調査) この活動は地域に密接に結びつかねばならない。すなわち見渡すことのできる狭い管区から出発しなければならない。したがってその機能は地方的におこなわれる。すべての調査は、そこで吟味され、評価されるために、一つの中心点に集まらねばならない。したがってこの必要なのは、多くの地方官庁と、それらすべての上位にある一つの中央官庁である。

2. 国家機関の判断活動は、事実に対する純然たる判断 (AはXに生まれる) が必要なのか、それとも一般の法規を個々の具体的な事実に適用する判断 (AはBを殺し、それにより第134条の罪を犯した) が必要なのかに応じて、異なっている。前者の場合には、国家は記録係であり、後者の場合には裁判官である。登記は近隣の役人一人を、すなわち地方官庁を必要とするだけで、それ以上の階層は必要ない (公証行為)。多くの小管区を、より上位の、および最高の地域的統一にまとめることは、ここでは無意味である。

民法上の事件で判決を下す場合であれ、刑法上、行政法上の事件の場合であれ、国家の裁判活動においては違っている。事実に関する誤謬も法的な誤謬もなければ、裁判をする地方官庁だけで十分であろうし、数世紀の間それで間に合っていたに違いない。地方官庁はつねに最も本質的な官庁である。法の発展によって、まず再審査をおこなう上級官庁が生ずる。だがこれが原判決を退けたり変更すると、事態はより悪化する。いまや判決に判決が対置され、それぞれの判決は、別の係争者のものとなる。そこで第三の最高段階が生じて、二つの判決が一つに向かい、問題が解決されて、さらなる再審査の必要が感じられることはない。地域についての考慮の必要のない、閉じられた都市国家においてさえ、裁判のために三つの官庁の階層が発生した。

空間的に拡大した国家においては、階層化も地域の問題になる。下級は地方的でなければならず、中間および上級は地方的でありえない。多くの法律事件が最下級段階で解決される。少数の事件が第二段階に、さらにわずかな事件が第三段階に引き出される。国家組織の経済は、上級段階のできる限りの制限を必要とする。だが、より上級の決定ほどよりよいものであるべきである。だがよりよいものはより専門的であり、より専門的なものはより特化したものである。だからここでは、かの専門整序の原則 (第34節) と並んで階層化が生じ、第一段階の単独裁判官制に変わって、合議制が現われ、指導的裁判官の数が増加し (3人, 5人, 7人)、裁判所は増加する専門評議会に整理される。しかしながら、大きな判事団は、法律事件が少なければ、大きな管区でしか十分に用いられない。だが、最上級の段階は、法的統一の利益のために中央官庁でなければならない。だから裁判のためには、規

則的な序列をなす、上述の機能を遂行する三つの段階が、目的に適合していることが明らかになる。判決の機能による法廷での法律問題の決定。その機能はどこでも同じであり、単独裁判官制の代わりに合議制が、経験の少ない者の代わりに経験のある者が、総合法律家の代わりに専門家が、野心的な若者の代わりに信頼できる独立した老人が現われる<sup>〔原註2〕</sup>。

それぞれの段階において、序列化された専門編成のなかで、同じ案件について同じ機能を遂行する階層化された諸官庁は、諸審級（Instanzen）と呼ばれる。司法活動は諸審級とそれに適合した地域分割を必要とする（司法の審級適合性の公準）。

3. 別の組織法が国家の登記機関および決定機関に妥当し、また別の組織法が具体的な事件ごとに行動の権限を持つ機関に妥当する。権力の授与と剥奪により、個人的な命令と禁止により、あるいは社会的活動への物理的な介入によって、直接かつ自発的に影響を与える権限のある「処理」機関である。この活動の特徴的なことは、立法と命令に対する具体的な実行——あちらでは規範、こちらでは行動——である。登記と決定に対して、自発的な活動——あちらは論理的な判断の誘因の側、こちらは現実の意思の強制の側——である。

どのような行動もその目的によって支配される。目的が不確定で沢山あると、行動が散漫になる。国家が散漫であると、多数の意思を持つ人々も意思もつねに散漫になる。まさに国家はその内的本性全体からして統一体でなければならないのだから——数百万の臣民がそこで一つの単位にまとまるべきである——、遂行権力は確かに統一的でなければならない。確かに国家的意思形成過程は錯綜しているので、複数の立法機関が決議を媒介している。立法の決議は同時になすべき執行の決定でもある。行動国家、すなわちローレンツ・フォン・シュタインのいわゆる行政は、統一的な中央での実行を必要とする（中央集権主義の公準）。

だがどのような行為も、場所と手段、すなわち現実結びついている。それゆえ行政は地方化されると同時に特化されねばならない。指導的行政機関はかならず中央にあり、執行機関はかならず地方になければならない（執行の地方化の公準）。

かくして、国家の処理活動および調査活動にとって、すなわち政治的行政の機関にとって、二つの段階だけが本質的なものとして現われる。受容的および創造的国家活動の調査および執行の地方的段階、もう一つは受容的国家活動の加工と創造的国家活動の指図の中央的段階である。

知ってのとおり、政治的行政は裁判とはまったく違う組織原理に従わねばならない。こちらでは同種の三審級が段階的序列をなす同じ機能をおこなうが、あちらでは二段階が異なった性質の機能をおこなう。中間段階は、国家が大きな領域拡大をする場合にはじめて導入される。それは行政の補助手段、すなわち間に合わせの中間部分にすぎない。それは下位の地方段階の調査を集約・精査して、それを発議と提案にする。それについての決定は、中央段階に留保されている（上位への媒介）。中間段階は中央指導部の指図を受け入れ、さらに実行段階に指図を与え、その実施を監督する（下位への媒介）。中間段階のこの活動も、中央段階および地方段階とは質的に異なっていて、その性質に適した大きさと管区の区分を必要とするが、どの場合でも行政組織の非本質的な構成部分にとどまる！

行政段階は、もはや語の正確な意味での「審級」ではない。各段階は違った手段で違った機能をおこなっているからである。われわれは、多くの地方官庁と一つの中央官庁と、必要な場合にはそれぞれ

れ異なった装備の少数の中間官庁とかかわっている（行政段階の特化の公準）。

国家機関の活動形態が立法，司法，行政の分離にながらう詳細に照応することはない。多くの場合に，裁判官が行政をおこない，すべての行政法的な事柄については行政官僚がおこなう。それにもかかわらず，分離した権力の設立にとっては，発達した組織原則が適合している。行政裁判は，狭義の行政とは分けられるべきであるし，民事上の裁判にならうて処理されるべきである。

よく確信的に言われるところによれば，国家行政の内部組織原理は特定の地域配置を必要とするが，本来定住のあり方によって人種的，経済的，歴史・政治的な地域の個性が与えられるものではない。それゆえその時々地域分割は，人間と自然，国家と土地の間の和解である，とのことである。国家が自由であり，土地に縛られない共同社会ほど幸福である。オーストリアはもちろんこの羨むべき状態にあるのではない。だが国家的な地域分割に非常に綿密な注意を向け，不必要な不合理を除去することで人民（Volk）と国家のために活動の余地と自由とをつくることは，ますます必要である。

C. とはいえ，国家行政の活動形態だけでなく，物質的な対象もまた地域政策上重要である（第34節，専門整序）。国家目的の普遍性から個々の部門が分かれ，専門行政の諸部門が形成される。内務省は特別な部門に移ることのない国家的課題を処理し，この制限内で普遍的な権限を持ち，他の省は特化した権限を持つ。この部門分割は，人的および物的に大きな困難に出会う。特に，非常に小さな地域にまでこれを導入することは不可能である。ここから生ずる特徴的な事態は，最下級の官庁，わが国では郡庁は，何でもする普遍的な行政官庁であり，それゆえ専門的であることが不可能であるということである（地方官庁の普遍性の公準）。しかし，専門性と特化は行政のつねに努力すべき優先事項である。管区が大きいほど，行政はより専門化されなければならない。中央官庁こそ最も特化され，整序されていなければならない（中央官庁の最高度の特化の公準）。中央官庁の可能な限り専門的に整序された制度である現行制度あるいは内閣制度が目的に適っているのは，属州制度（Provinzialsystem）が目的に合っていないと同様である。属州制度は純粋な形ではもはや植民行政においてしか存在しない。障碍と犠牲が大きすぎて，国家と人民（Volk）に中央官庁の最高の特化の利点を保障することができないということはある。

最高度に可能な専門性の要求の意義は，中央官庁における単なる専門分割に限定されるものではない。専門の省の専門の部局への区分が必要であり，中間官庁および地方官庁の内部でも必要である。特に地方官庁では詳論されるべきである。

人民（Volk）にとっては，地方官庁ほど重要な役所はない。これが国家と人民の接点であるからである。ここで国家の活動が社会の機能となり，経済的・社会的な存在の機能となる。地方官庁の下にあるのは，法律外の非国家的な社会生活であり，国家は地方官庁を通じてそのなかに介入するのである。圧倒的多数の人民にとって，地方官庁はただ一つの国家の代理である。人民の生活は，それを通じて国家的存在のなかに入り，国家意識が人民のなかに入る。抽象的な，遠隔の，理解できない法律製作所である人民代議制度は，市民の国家意識の向上と低下にとって，また国家に対する親近感および嫌悪感にとって，生活上身近に必要とされ求められている地方官庁ほどの重要さはない。行政は，国家としての存在の日々の糧であり，地方官庁はその門衛である。この事情こそ，地方自治において絶対主義や暴政を多くの人民にとって耐えられるものにするのである。他方，官僚主義的尊大さ

は、それが議会を基礎とするものであっても、時に人民を反抗に駆り立てるものである。国家と人民にとっては、下級段階の人的および物的に完全な行政よりも大きな恵みはない（地方行政の最高価値）。

にもかかわらず、最下級の行政段階の広くおこなわれている専門的な整序はそう簡単には達成できない。専門的な整序は大きな管区でしか可能でないからである。司法の行政からの分離は執行の下級段階の専門的な整序の発端である。だが裁判では、その次の段階が知られている。それは例外的に範とする価値があるように思われる。裁判は些細な案件と重要な案件とを区別する。前者は民衆に関連するもので、後者は経済的に強力な諸階級に関連する。彼らにとって、遠くに行くことは問題となる犠牲ではない。些細な案件は、近くの郡裁判所に、重要な案件は、あまり遠くない裁判所に割り当てられる。一般に、3000クローネという金額が分岐線である。

多くの行政問題ではもっと大きな金額が問題になる。しばしば幾千人もの幸不幸およびその地方全体の将来の幸福が、産業上の業務設備や業務施設の認可に懸かっている。この点では、多くの国で、たとえば些細な行政に役立つ小管区とならんで、専門家によって組織された合議制の役所である上位の地方官庁を持つかなり大きい管区が設置される。人間の親密さではなく、行政対象への適応が組織の公準だからである。確かに、人的行政にとってはこの適応は個人の親密さを意味するが、物的行政、特に経済行政にとっては、少なくとも有形財産や経済企業体の影響範囲くらいの広さの管区が必要である（町村道、郡道、帝国道を考えている）。このような適応をおこなう場合にだけ、行政者はある方策の効果を判断し、それを実行することができる。

それによって、地域問題は異常に錯綜する。行政が専門的なものになるほど、どの行政部門にとっても、それに特有な固有の地域分割が必要になると思われる（徴税圏、軍事的な国土分割）！

D. この技術的な組織原則以外に、なお熟考すべき法律的な制度がある。これこそが非常に多くの技術的困難を克服することができる。官僚制度は、国家によりあらかじめ教育され、給料を支払われる機関とともに機能する。地方官庁の数が多い場合には、そのうち少しだけを地方官庁に派遣することが可能で、これに対してこそ最高の要求が出される。国家と人民の結合と和解、そして国家であることの重荷と祝福との一致という難しくかつ非常に重要な任務の担い手にとって、どんな資格が必要なのか！ 国家であるということは、無数の犠牲を払うことを可能にする。なぜなら、国家でなければ達成できないような要求を個々人にするからである。地方の役所は概念的には普遍的なものであり、同時に国家と人民のために最高の価値をもつ。官僚制はそこには若くて低い資格の役人しか置かない！ 本当によい祝福に満ちた最下級の行政官庁の設置の保障は、よく働く誠実な自治政府以外にはない。これに反対して、一般的な発展が分業のたえざる進展を指示すること、それゆえ国務がますます職業とならざるをえないこと、素人には欠けているに違いない専門的知識が必要になることが指摘される。だが、最下級の官庁は必然的に普遍的なものであり、したがって専門別に構成されることはないこと、郡長は法学以外には決して専門的な教育を前提としていないことが示された。にもかかわらず、地方の自治が必要とする法学の範囲は、あまり大きなものではなく、確かに国家によりあらかじめ教育を受けた役人が地方の自治政府のトップに立たねばならないであろう。しかし、上述のより大きな行政管区に置かれた上位の地方官庁には、法律家、医師、技術者も必要である。郡医が郡長

に教示するのと同じように、よかれ悪しかれ、彼らのその専門家としての意見が自治当局に示される。そこでは社会そのものが給料なしで——本職の官吏の指導のもと行政裁判所の監督下で——、必要なすべての専門知識をもって地方行政をおこなうことのできる諸力を配置する。今日では、そのようにしてしか、目的に合った有効な地方行政を設置することができない（地方行政における自治政府<sup>〔原注3〕</sup>あるいは地方権力の自治体化の公準）。

国家的中間官庁は、上述したように、仲介段階と監督段階でしかない。この機能の場合、自治政府がどうあるべきかはまったく不明確である。オーストリアにおける自治、自治行政、連邦国家的な諸要素の笑うべきアマルガムは、三つのすべての性質を帝室直属地という気味の悪い一つの混ぜ物にでっち上げることを可能にした。中間官庁は、本質的機能として地方官庁の監督、すなわち中央議会が動かし監督する中央権力に地方行政を接ぎ木することを強制すべき行政監視役の機能をおこなう。住民の何らかの参加によってこの接ぎ木を妨害することは、議会で組織された人民の意思（Volkswillen）を困難にすることであり、したがって最も非民主的なことである（純粋に官僚的な中間官庁の公準）。

中央行政は国家領域の全体を包含するので、地域政策は問題にならない。中央における中央官職とらんで、個々の属州のための官職を設置するような、いわゆる属州制度は、行政技術的にナンセンスである（属州制度の禁止の公準）。

視点をまとめよう。分割の原則はますます多面的になっている。行政の専門化および地域分割のそれへの適合の原則は、地域網の永続的混乱を望んでいるように思われる。それは、国家組織を、見通しが悪く、ぎこちないものにしてしまうに違いない。その上、属人的な行政をとまなう無数の人的団体が加わるであろう！ 国家組織の経済の最高の公準である人的および物的な手段の集中および住民の欲求は、まったく別の成果を期待させるかもしれない。人民（Volk）にとって最も重要なのは、同じ段階のすべての官庁が一つの所在地に集中していることであり、国家にとって最も重要なのは、同じ段階のすべての官庁を有機的に協力させることである。組織は労働の分割であり、権力の分割であり、諸機関と諸機能の特化である。それだけではなく、整序が同時に崩壊とならないように、体系への総括、再建も必要である（機関の結合あるいは統合の公準）！ 今度は、この問題に特別な注意を向けなければならない。同じ段階のすべての国家機関は互いに不断の連絡をとり、すべての案件について互いに依存しなければならない。それを要求する人民は、時間と金を失わずにはあちらこちらを廻ることができず、その権利を求めるのに飛脚と地図が必要である。そこから、同じ段階のすべての官庁の一つの場所への集中という要求がでて来る。

この統合は可能であるだけではない。ほとんどの場合に自然なことである。社会的生活がどれほど多様な姿を示そうとも、すべての現象が互いに補い合う一つの統一がやはりある。交通は産業を育成し、産業は交通を育てる。目的に合った産業行政が、鉄道行政、郵便行政、電信行政とまったく並行して進められねばならない。工業地域ではまったく特殊な農業経営がおこなわれている。関係のこの複雑さは、確かに課題を困難なものにするが、見かけの矛盾を解決可能なものにする。だが一つのことがつねに明らかである。現代の経済的変革は地域区分の硬直化を許さない。われわれは、国内行政がそれと同じ歩みであるのか、社会のすべての変化も国家的組織形態の変化に帰結するかどうかを引

き続き吟味しなければならない。この事情により、「国内地域政策」は政治経済学一般の重要な部門になり、特にオーストリアの政治の意義深い要因となる。

そして最後に、機関結合の公準が要求するのは、個別の機関の権限がいかに重要であり、それぞれの権限の確実性と恒常性とがいかに必要であろうと、どの場合でも、いつでも、それぞれの機関にどの権限を割り当てるかは、中央権力だけが決定しなければならないということである。これはいわゆる権限の権限、整序されたそれぞれの行政の最高の公準である！

この規準に照らして、オーストリアの管区分割を吟味してみよう。

## 第2章 既存の管区分割とその欠陥

### A. 地方行政

#### 第37節 居住地域 (Ortschaft) とゲマインデ (Gemeinde)

行政法上の地域区分は定住の自然のあり方にのっとっている。居住地域は自然の地域単位であり、ゲマインデはそれに照応する法的最小地域単位である。居住地域は定住単位である。広くおこなわれている村落制度においては、孤立地（農場と隠棲所）の帰属が問題になり、議論の余地のある可能性があるにしても、それは自然に区切られている。農場制度の居住地域であるとみなすことができるのは、散在する諸農場（Höfe）に共通する、信仰、教育、社交の欲求が満足させられるような、若干の居住地だけである。教会、学校、居酒屋が、農場の中心を特徴づけ、他方、居住地域の周辺はしばしば自然の区切りを持たない。居住地域はその大きさが非常に異なっているため、共同生活の社会的内容は、村、町、大都市では、ほとんど比較できないほどである。にもかかわらず、法秩序は、その自然的な基礎として、それらすべてに「ゲマインデ (Gemeinde)」という法概念を適用し、自然な形成物、すなわち人種的・経済的な形成物を、法的組織にし、あるいは「制度 (Institution)」に高める。

周知のように、フランスの憲法制定議会とその後のほとんどすべての立法者は、この自生的な定住単位に、自然法的な基本権である自治権 (pouvoir municipal) が帰属するということから出発した。自治権が生まれてきた「固有の勢力圏」の理論は、法が個人に人格を与えるように、この勢力圏の担い手がすでに法の前に存在し、まとまった統一と特性のなかに置かれる場合のみ意味を持つ。この理解によれば、立法者は居住地域による以外にはゲマインデ管区 (Gemeindesprenzel) を区分することはできない。だが居住地域は土地と人口が途方もなく多様であり、また圧倒的多数は非常に小さく、そこに存在する人的および物的な行政手段が重要な社会的任務の遂行にとってもはや十分ではないので、地域区分に関するゲマインデ立法でさえ自然な定住単位からかけ離れたものにならざるをえない。

一般行政的ゲマインデの今日の法的位置は、1849年3月17日の暫定ゲマインデ法にさかのぼる。その第1条に定めるところによれば、通例、独立した全体とみなされる台帳ゲマインデ (Katastralgemeinde) — それゆえ自然的単位だけでなく、当時伝来の税法上の単位 — は、ゲマインデ自治 (Gemeindeautonomie) の基礎となる。若干の租税ゲマインデの一般行政的ゲマインデ (第

表Ⅰ. オーストリアの居住状況 (1910年)

領邦および行政地域	面積	ゲマインデ	居住地域	居住建物	非居住建物	居住家族	住民数
ヴイーン	278	1	1	39515	1094	480476	2031498
その他のニーダー エスターライヒ	19547	1600	4042	198457	10042	328805	1500316
ニーダーエスターライヒ計	19825	1601	4043	237967	11136	809281	3531814
オーバーエスターライヒ	11982	504	6276	115527	7107	189119	853006
ザルツブルク	7153	157	759	24925	5757	46141	214737
シュタイアーマルク	22425	1571	3866	189475	20825	302801	1444157
ケルンテン	10326	259	2888	49506	5176	81151	396200
クライン トリエステ	9954	360	3286	85504	5466	107497	525995
トリエステ	95	1	25	11389	569	48223	229510
ゲルツ&グラディスカ イストリア	2918	143	488	39004	2906	48417	260721
キュステンラント	4956	54	558	59891	8889	75588	403566
チロル	7969	198	1071	110284	12364	172228	898797
フォアアールベルク	26683	892	2002	120380	25485	194055	946613
フォアアールベルク計	2602	102	167	21661	4875	29450	145408
チロル・フォアアールベルク計	29285	994	2169	142041	30360	223505	1092021
ベーメン	51947	7648	12743	805084	20859	1543479	6769548
メーレン	22222	2897	3291	363195	9455	582649	2622271
シュレージエン	5147	496	693	83051	3129	163636	756949
ガリツィア	78497	<sup>1)</sup> 11644	<sup>2)</sup> 6660	1217345	34708	1576115	8025675
ブコヴィナ	10441	366	364	151325	8164	177678	800098
ダルマチア	12831	86	876	100781	28232	110716	645666
全 体	300004	28571	48985	3676010	202738	6085996	28571934

<sup>1)</sup>ガリツィアの5397の農場地 (Gutsgebiet) は、固有のゲマインデとして数えられている。

<sup>2)</sup>ガリツィアの農場地には同じ名前に関連した居住地域が加算されている。したがって居住地域の数は、ゲマインデの数よりも小さい。

3条)への統合は許されていたが、分離は許されていなかった。にもかかわらず、この法律はほとんど用いられなかった。多数の居住地域から構成された、非常に大きな南部の国家地域のゲマインデは、別の基礎をもっていた。これは、19世紀の最初の10年にフランスの支配によりつくられた国家制度に属するもので、強力な合併によって、古いゲマインデに代わって、大きなコムーネ (Kommune) が現われた。それによって古いゲマインデの3分の2は独立性を失った。1862年のゲマインデ法 (Gemeindegesetz) がゲマインデの分離を許したが、多くの領邦にあるゲマインデの矮小さのゆえに不利になった。

a) 居住地域 (Ortschaft)。自然な居住単位は、「居住地域」である。それは「ゲマインデ (Gemeinde)」という法的制度にとっての土台である。人民 (Volk) の社会的および政治的な生活は、その居住様式によって決定的な影響を受け、多様に形成される。われわれがどの様に居住しているのかは、表Ⅰと表Ⅱで明らかである。それによれば、1910年で2850万人のわが国の住民は、4万9000弱の居住地域にわかれていて、平均でも、すなわちすべての都市の居住を含めても、一つの居住地域について、75の居住建物に、124家族、583人の住民が住んでいる。だからオーストリアの平均的居住タイプは、75の居住建物と583人の住民の村である！

定住様式のありさを知るために、居住地域を大きさ別に、住民500人までの村落、501人から2000人までの大村落、2001人から5000人までの市場町、5001人から10000人までの小都市、10001人から20000

人までの地方都市，20001人から50000人までの小中間都市，50001人から100000人までの大中間都市，100000人以上の大都市に分けよう。それによると（表Ⅲ），640万4374人あるいはわが国の総人口の24.41%が村落に住み，987万3500人あるいは34.56%が小市場町に住み，452万2487人あるいは15.82%が市場町に住み，1627万7874人あるいは56.97%が村落と言われるところに住み，2080万0361人あるいは72.9%がなお非都市的な性格の居住地に住んでいる。その中には数多くの工業諸地域があり，それらは互いに緊密に境を接し，相応のまとまりがあれば都市的な生活を展開できるであろう！

一般に2000人以上の住民がいて，はじめて居住地域は，きちんとした文化的な共同体生活のための物的および人的な手段を意のままにできる。このような居住地域には，1229万4060人あるいは人口の43.03%が生活している。しかしながら，実際に都市的文化が問題となるなら，このうち452万2487人の1500の小市場町は除かれるべきなので，777万1573人の住民しか，都市の文化手段に参与していな

表Ⅱ. 居住地域（Ortschaft）とゲマインデ（Gemeinde）

領邦および行政地域	1居住地域あたり平均の				1ゲマインデあたり平均の				
	面積(km <sup>2</sup> )	居住建物	居住家族	住民数	居住地域	面積(km <sup>2</sup> )	居住建物	居住家族	住民数
ザ イ ー ン	278.00	39515.00	480476.00	2031498.00	1.00	278.00	39515.00	4804476.00	2031498.00
そ の 他 の ニ ー ダ ー	4.84	49.10	81.35	371.18	2.53	12.22	124.03	205.50	937.70
エ ス タ ー ラ イ ヒ									
ニーダーエスターライヒ計	4.90	58.86	200.17	873.56	2.53	12.38	148.64	505.48	2206.00
オーバーエスターライヒ	1.91	18.41	30.13	135.92	12.45	23.77	229.22	375.24	1692.47
ザ ル ツ ブ ル ク	9.42	32.84	60.79	282.92	4.83	45.56	158.76	293.89	1367.75
シュタイアーマルク	5.80	49.01	78.32	373.55	2.46	14.27	120.61	192.74	919.26
ケ ル ン テ ン	3.58	16.14	28.10	137.19	11.15	39.87	191.14	313.32	1529.73
ク ラ イ ン	3.03	26.02	32.71	160.07	9.13	27.65	237.51	298.60	1461.10
ト リ エ ス テ	3.80	455.56	1928.92	9180.40	25.00	95.00	11389.00	48223.00	229510.00
ゲルツ&グラディスカ	5.98	79.93	99.21	534.26	3.41	20.41	272.76	338.58	1823.22
イ ス ト リ ア	8.88	107.33	136.46	723.24	10.33	91.78	1109.09	1399.78	7473.44
キ ュ ス テ ン ラ ント	7.44	102.97	160.81	834.54	5.41	40.25	556.99	869.84	4514.13
チ ロ ル	13.33	60.13	96.93	472.83	2.36	29.91	135.86	217.55	1061.23
フォアアールベルク	15.58	129.71	176.35	870.71	1.64	25.51	212.36	288.73	1425.57
チロル・フォアアールベルク計	13.50	65.49	103.05	503.47	2.18	29.46	142.90	224.85	1098.61
ベ ー メ ン	4.08	63.18	121.12	531.24	1.67	6.79	105.27	201.81	885.14
メ ー レ ン	6.75	110.36	177.04	796.80	1.14	7.67	125.37	201.12	905.17
シ ュ レ ー ジ ェ ン	7.43	119.84	236.13	1092.80	1.40	10.38	167.44	329.91	1526.11
ガ リ ツ イ ア	11.79	182.78	236.65	1205.06	0.57	6.74	104.55	135.36	689.25
ブ コ ヴ ァ イ ナ	28.68	415.73	488.13	2198.07	1.08	31.07	450.37	528.80	2381.24
ダ ル マ チ ア	14.82	116.38	127.85	745.57	10.19	149.20	1171.87	1287.40	7507.74
全 体	6.12	75.04	124.24	583.28	1.17	10.50	128.66	213.01	1000.03

表Ⅲ. 住民数の大きさ別の居住地域の構成（1910年）

居住地域の住民数の大きさ	居住地域	居住建物	居住家族	住民数
住民500人未満の村落	36583	1058260	1312953	6404374
500人から2千人までの大村落	10421	1552808	2071282	9873500
2001人から5千人までの市場町	1576	631094	978275	4522487
5001人から1万人までの小都市	254	180015	371585	1687845
10001人から2万人までの地方都市	92	94357	267689	1216698
2万人以上の中間都市および大都市	59	159476	1084212	4867033
住民2千人以下の村落	47004	2611068	3384235	16277874
住民2千人を越える市場町と都市	1981	1064942	2701761	12294060



い。

そのうちで168万7842人あるいは5.91%が254の小都市に住み、121万6698人あるいは4.26%が地方都市に住んでいる。事情は変わらず、よい中学校、図書館、劇場からは締めだされている。だが、59の中間都市と大都市には、486万7033人の住民が住み、このうち人口10万人以上の7大都市に300万以上が住み、ヴィーンだけで200万人以上が住んでいる。

b) ゲマインデ (Gemeinde)。都市的な発展の貧弱さと村落の矮小さとは、人民 (Volk) の政治的および文化的な向上を非常に損なう。確かに国家行政はこれを補正する能力がある。幾つかの居住地域を一つの一般行政的なゲマインデにまとめることで、住民のこのような寸断に立ち向かうことができる。行政がそうせざるをえなくなるのは、国家の行政課題が増え、居住地域の人的および物的な基盤がその実行にとって十分ではなくなる場合である。2857万1934人の人口の57%が村落に住み、全人口のほぼ4分の1が小村落に住んでいるので、共同体生活が自然な定住単位に制限され、時代の流れ、文化の影響、政治と国家の外に取り残されている。たしかにゲマインデ制度 (Gemeindeordnung) は居住地域に発するものに違いないが、その境界設定に束縛されることはなく、それゆえその創造物である一般行政なゲマインデはもともと自然的統一体ではない。通例、それは幾つかの居住地域から形成される (表II)。平均して、ファオアールベルク、ズデーテンおよびカルパチア地方では、ほとんど一つの居住地域だけから、ニーダーエスターライヒ、シュタイアーマルク、チロルでは2から3の居住地域から、ゲルツおよびグラディスカでは3から4の居住地域から、ザルツブルクでは4から5の居住地域から、クラインでは9から10の居住地域から、イストリア、ダルマチアでは10から11の居住地域から、ケルンテンでは11から12の居住地域から、オーバーエスターライヒでは12から13の居住地域から形成されている！ この偏倚は決して山岳誌的あるいは水系誌的な事情によって説明されるものでないし、居住地域のその大きさによっても説明されない。たとえばオーバーエスターライヒを取れば、それは最小の居住地域を持つ。平均して、ダルマチアの居住地域の住民は745人、ベーメンのそれは531人であるが、それに対して、ダルマチアは10の居住地域を一つのゲマインデにまとめ、ベーメンはほぼ各居住地域をゲマインデにしている。ゲマインデ形成の非常に多様な事実は、その際に国家がどの程度にフリーハンドを持っているのかを示すにすぎない。

残念ながら、国家はそれをまったく不十分にしか利用しなかった。それはわが国の政治の最悪の不作为の一つである。

反対に、帝国法はなお一般行政的ゲマインデの分離を許し、事実上進歩的な分解が起こっている。後者が示しているのは、この分離にともなう正当な利益が存在するにちがいないこと、ゲマインデ法がすべての現実の欲求に対応するものではないことである。より大きなゲマインデをつくらうとする試みがほとんど常に失敗するからこそ、この結論は確かなものなのである。だから1869年1月2日のクラインのラント法 L.-G.-Bl. Nr. 5は住民3000人までの基幹ゲマインデ (Hauptgemeinde) の採用を命令し、1874年4月16日のニーダーエスターライヒのラント法 L.-G.-Bl. Nr. 26は、特定の用務の遂行のため行政ゲマインデ (Verwaltungsgemeinde) を建設すること、すなわち独立性を保持すべき地域ゲマインデ (Ortsgemeinde) を統合することを可能にした。両法とも成果がなかった。分離の傾向は、ほとんど至る所で優勢である。

原因は次のようなものである。ゲマインデ制度は、ゲマインデが自然的定住単位であるという、平均的に見れば決して正しくないフィクションから出発している。だから立法者の念頭に浮かぶ居住地域の大きさに従って権限が決められる。どの権限もその担い手の物質的および精神的な遂行能力に適応されねばならない。だが、立法者が思い浮かべる平均的居住地域タイプは現実とはまったく違っている。かくして、平均的行政メカニズムがつくられるが、それは小ゲマインデにとっては細かすぎるし、大ゲマインデにとっては役に立たないものであり、ある部分のゲマインデにだけ偏って役立つものである。経済的利害は必ずしもゲマインデの利害によって隠されない。法律的に与えられる権限はいつも統一的な閉じられた居住地域を暗黙の前提としている。ゲマインデが幾つかの居住地域から構成されたものである場合、しばしば居住地域の機能は他の居住地域外の者に任せられ、住民は、わずらわしいと思ひ、それゆえゲマインデの解体を狙うにちがいない。固有の勢力圏の全ての理論は、閉じられた定住、すなわち自然的統一を前提としている。自然権と基本権は概念的には自然の形成物にのみ結びついていて、立法による創造物には結びつかない。オーストリアの一般行政的ゲマインデをこのような自然の形成物と呼ぶことはできない。このフィクションと固有の勢力圏というフィクション以外には何も残らない。それは理論的には克服すべきで、実践的にも法律上放棄すべきであり、一方では、居住地域に対しその大きさに応じた特別につくられた権能を認め、他方では、その大きさがすべて立法者が選ぶものに近く、十分な領域と人民を有するゲマインデを、経済的に関連する幾つかの居住地域から法的につくるべきである。またそれには共通の権限だけを委託すべきである。

ゲマインデにおけるすべての地方警察上の問題は、居住地域に結びついている。人間と財産の保全である。それに対し、建築、保健、救貧制度、さらに消防制度さえ、今日の経済的要求のゆえに、もはや居住地域とのかかわりで調整されるものではない。これらの権限の正確な研究が、その調整に先立つべきであろう。小さな居住地域にとっては、代表、委員会、監督の組織は細かすぎるものである。それらにとっては、2・3人の担当者の選出で十分である。新たにつくられるべき「農村ゲマインデ (Landgemeinde)」は、平均2000人から3000人の住民で、それに相当する複数の居住地域を含むものであろう。それは組織に応じたものではなく、その広さに応じたものであろう。南部の帝室直属地のコムーネや、クラインの「基幹ゲマインデ (Hauptgemeinde)」や、ニーダーエスターライヒで期待されているような行政ゲマインデである。このようにしたつくられる農村ゲマインデは、その大きさではたとえばブコヴィナほどであろうが、依然としてダルマチア以下にとどまるかもしれない。この農村ゲマインデの数は若干の市場町に照応するかもしれない。小市場町は「ゲマインデ」の近郊であり、周辺の村落や小村がそれにつながっている。定住ではなく、経済的構造に従って、それは単位をなしている。農場制度という、ゲマインデ行政のこの真の十字架 (vera cruz) があるところには、規則的な間隔で、昔は市場権を持っていた大きなまとまった地区が混ぜ込まれている。この地域では、異なった権能を持つ農場が「居住地域」に取って代わり、国家のすべての部分にとって、半ば同質的な最下級の地域区分が生じ、国家全体にとっては「農村ゲマインデ制度」が可能になる。

こういう訳で、われわれは、大都市、小都市、村落および任意にまとめられた農場で通用するゲマインデ制度に代わって、特別な農村ゲマインデ制度を必要としている。そしてこの農村ゲマインデ制度については、その特殊性に注意すべきであろう。すなわち居住地域の開放性と閉鎖性、その大きさ

とゲマインデ内部での位置、近郊、併合居住地域、孤立地の位置に注意すべきであろう。このようなゲマインデでは、その広さと手段によってはじめて真の経済的自治が可能になるであろう。またわが国の人民の半分は、村落で孤立し、その孤立によって落ちぶれてしまった社会層であるが、彼らが教会の塔の見える距離を超えて、行政サービスに熟達したゲマインデ事務官をそばに置くことができるようになるであろう。それなくしては、地域行政は単なる仮説にとどまる。それはまた、農場地の有機的な編入をも可能にするであろう。

c) 農場地 (Gutsgebiet)。大土地所有と分割地所有が指標となっている諸地方では、自然的定住団体の固有の勢力圏理論により自治は笑うべき漫画になっている。経済的基盤が定住空間ではなく外部での領主の農場での賃労働にある無産のホイスラーの群と、隷属民とのそれぞれ社会的紐帯が週ごとの賃金支払いで解消されたとみなしている大土地所有者とが、自治を分け合っている！ 社会的な制度であることが使命となる。こちらには義務のない手段があり、あちらには手段のない人間がいる。こちらには意思の欠如があり、あちらには知性の欠如がある。——それが行政の土台である！

ガリツィアでは、以前の領主的な、すなわち裁判権と結びついていた土地所有が、1849年の行政改革以後も事実上地域ゲマインデの連合に合体されることがなかった。また法的ではない単なる事実上の状態は、1866年8月12日のガリツィアの法律によって安定し、法的制度へと変化した。この法律は農場地の資格を当時の領主の農場だけに限定したにもかかわらず、事実上新しい農場地は依然としてゲマインデ連合には参加しなかった。1888年3月21日の法律が、はじめて確定的な規則を定めた。これはもっぱら古い荘園をゲマインデ連合から締め出し、不法に——単に「事実上」と呼ばれる——、荘園は、それが少なくとも25グルデン土地税と家屋税の年間負債を負わねばならない場合にのみ加わることにし、新しい農場地の形成をラント法に依るものとした。1863年11月14日のプロヴィナのラント法は、1866年のガリツィアのラント法と同様な規定を含むが、多くの制限を伴っている。

農場地の機関は、地主と支配人（業務指揮者）である。領主の館の成員であることを除けば、農場地の土地所有は、近代的国法においては、私法的関係、私法的契約、相続法的継承が、同時に国家的機関と公的職務への招聘根拠であるような唯一の場合である。地主はゲマインデ委員会の地位につき、それが任命する管理人がゲマインデ管理委員会の地位につき、個人的にもそれをするのできる地主に代わって、その職務を遂行する。一つのゲマインデ区域の農場経営体全体が、——たとえそれらが別々の地主に属するものであっても——、まとまった農場地を形成するので、ある場合は君主国、ある場合は貴族共和国が出現する。

農場地はその範囲内で一つのゲマインデのすべての義務と仕事をおこなわねばならず、またほとんどすべてのゲマインデ法、警察法令をも執行する。警察刑法だけは一般行政郡庁によって執行される。農業の大経営および中経営の経営者は、その労働者に対して、同時に当局でもあり、警察でもある。それによって、「自治」行政は、ちょうどその反対物の他者に対する管理に転化する。そしてこの場合は、次のような文句のよい例証となる。すなわち自治行政をおこなうことができるのは、利害の同質性がある場合であり、他方では、普遍性の利益が、少なくとも圧倒的多数の利益が浸透している共通の国家が、対立する利害を調停する場合だけである。

メーレンにある農場地は、ゲマインデ団体から締めだされていない。それらは次のような案件にお

いてのみ、固有の手段を持つ固有の業務執行の権利を持つ。a) 道路の維持、耕区監督、b) 土木監督、消防、c) 自由な競売の開催。自治のこのような範囲は、その本質に完全に矛盾するものではない。ある時は村落が、ある時は農場システムが存在するという事実が農村ゲマインデ制度のなかに表現されねばならないように、優勢な大土地所有の場合、特殊な定住様式にも注意しなければならない。ゲマインデ連合への有機的な編入により、特別な取り扱いも必要となる。だが自治が階級支配となる必要はない。

d) 特に「農村ゲマインデ」について。この事情により、拡大したゲマインデはどの程度まで自治の権能の担い手となることができるのかについて詳論しなければならない。確かに、それがもはやどの領域においても統一した組織であるということはない。だからこそ注意しなければならない。自分の勢力圏、自分の判断による無責任な行動は、あらかじめ除外されるべきである。一般に法律に基づいた国家機関としての行動が成功の前提である。だが代表は利益団体から選ばれるので、もともと偏っている。ゲマインデ内の利益代表制度は、必然的に階級支配の手段になる。関係者による行政は、利益代表制度とはまったく違ったものである。ゲマインデの行政は、ゲマインデ住民全体の代表者によって、それゆえ必然的に全員の平等選挙権の基礎の上でのみ可能である。この代表者は、法律の規定に、すなわち抗争する諸階級の審判者にしっかりと結びつかねばならない。

拡大した農村ゲマインデの内部では、個々の利益団体への整序が、非常によくおこなわれうる。今日でも、上位の行政段階でそれがおこなわれている。いわゆる「コンクレンツ」、すなわち固有の案件の処理のための属地的、物的、あるいは属人的な下部団体である。この場合、属地的団体は居住地域、大きな居住地域の場合には地区、さらに農場地、学校区、教区であるかもしれない。物的団体は物的ゲマインデ資格を持ち、宗教的に混合している場合には、属人的団体は、宗教ゲマインデ、なかんずく混合言語地域では諸民族（Nationen）であるかもしれない。彼らにとって、ゲマインデ内部では、既存のコンクレンツが、理想的な法制度である<sup>[原註4]</sup>。われわれは第2部でそれについて論じなければならないであろう。

e) 市場町と都市。わが国の立法は、村落、市場町、都市を区別している。古くから伝えられて、新規に授与されることのまれな、これらの都市とか市場町という地名は、実際の人口移動によって、もはや実態と一致していない。住民数2000人以上の多くの村落があり、他方で住民数2000人以下の都市と市場町が少なからずある。この事実との相違の結果として無意味になった呼称に法的義務を結びつけるのは、もはや不可能である。それは、邦議会の選挙特権を例外として、まったく意味のないものになっている。帝国議会選挙においては、新しい区分がおこなわれている。都市と一緒に選挙する工業地域、および農業地域である。選択は、完全に任意に、純粹に選挙地理的な理由からおこなわれる。

わが国の都市と市場町の規模については、表Ⅳと表Ⅴから知ることができる。まず7の大都市、9の大中間都市、51の小中間都市がある。最後の場合には、ゲマインデ数と居住地域数がもう違っている。少数の空間的に閉じられた居住地域は、二つのゲマインデを形成している。この大きさで、ある居住地域は市場町であり、あるものは村落にすぎない！——それに続いて、住民数1万人から2万人の118の地方都市がある。そのうち7は市場町の法的地位を、5は村落の地位を持っている。この乖

表Ⅳ. 規模別・種類別の市場町と都市の数

(1913年初の状況。住民数は1910年末のもの。Hecke: Die Städte Oesterreichs nach der Volkszählung vom Jahre 1910.)

住民数による分類	ゲマインデ数 <sup>1)</sup>	居住地域 <sup>2)</sup>	居住地域のうち		
			都 市	市 場 町	村 落 等 <sup>3)</sup>
住民数10万人以上の大都市	7	7	7	—	—
5万から10万人の大中間都市	9	9	9	—	—
2万から5万人の小中間都市	51	44	42	1	1
1万から2万人の地方都市	118	91	79	7	5
5千から1万人の小都市	322	250	149	44	57
2千から5千人の市場町	<sup>4)</sup> 1915	1576	285	278	1013
2千人までの村落	<sup>5)</sup> 26410	47017	222	1023	45772
合 計	28832	48944	793	1353	46848

<sup>1)</sup> ガリツィアの5389農場地は、固有の地域ゲマインデとして数えられている。

<sup>2)</sup> メーレンではユダヤ人ゲマインデが、ガリツィアでは同名の一般行政的ゲマインデを持つ農場地が、居住地域として数えられている。

<sup>3)</sup> 小村、班、分散家屋等々。後者は特にアルプス地方で本来の徴兵居住地域とされている。ガリツィアでの農場地は同名で関連した居住地域に算入されている。

<sup>4)</sup> このうち4は、ガリツィアの農場地。

<sup>5)</sup> このうち5385は、ガリツィアの農場地。

表Ⅴ. 規模別・種類別の市場町と都市の住民数

規 模	ゲマインデ	居住地域	居住地域のうち		
			都 市	市 場 町	村 落 等
住民数10万人以上の大都市	3120266	3051749	3051749	—	—
5万から10万人の大中間都市	614679	602293	602293	—	—
2万から5万人の小中間都市	1480938	1247839	1202804	22892	22143
1万から2万人の地方都市	1575931	1206259	1044749	84519	76991
5千から1万人の小都市	2113013	1684186	1003796	284124	396266
2千から5千人の市場町	5531893	4522847	932658	859897	2729932
2千人までの村落	14135405	16257312	289306	956508	15011498
合 計	28572125	28572125	8127355	2207940	18236830

離は、だんだんと大きくなる。332の小都市のうち、44は市場町で、57は村落である。大規模な市場町に数えられる1915のゲマインデのうち、278は市場町で、1013は村落であり、285は都市と呼ばれる。だがこのほかに、実際には村落としか考えられない、名前だけの都市が222ある。

周知のように、最近の半世紀におこなわれた移住によって、行政の混乱が生じ、ゲマインデ制度の改革が最も差し迫っている。それは技術的に帝国法によるものとは別様におこなわれることはありえない。その指導思想は、世界のほとんどあらゆる国ですすでにおこなわれているような、規模別分類の特別な取り扱いとなるに違いない。住民数が2000人以上5000人までのすべての地区に——連合した諸地区をあらかじめ編入することを前提として——市場町の法的地位を与え、適切で簡単な代議制度と行政制度を規定する。帝国都市制度は、都市の法的諸関係を調整し、しかもその規模に応じてさまざまであろう。小都市と地方都市は上位の自治体法で満足すべきであろう。中間都市には固有の市庁が規定されるであろう(市庁都市)。その場合、住民数5万人までの小中間都市は、郡庁の法的地位を、10万人までの大中間都市は県庁のそれを受け取るべきである(郡庁都市と県庁都市)。そのほかに、県

の資格を持つ住民数10万人以上の大都市は、都市制度の枠内で固有の地位を与えられる自由を保証されるであろう（資格都市）。今日では、少数の地域が、その人口と関わりなくこの資格を持っている。民族的な考慮だけがその濫用を説明できる。

したがって、各国家的行政改革の大黒柱は、市場町ゲマインデ編成と農村ゲマインデ編成、および都市編成である。行政の広範な行動は、直接に立法のこの行為につながっている。それによって、諸居住地域は、新しい定住関係と交通関係に応じてゲマインデ編成を変更される。このような改革は、第一級の文化事業である。

### 第38節 国家的な地方官庁の管轄区域とその新編成

ゲマインデは、あらゆる公的案件において最下級の国家機関である。このことが意味するのは、まず、その機能が国家的であること、また固有の（自然の）勢力圏と、国家に委託されたいわば超自然的な勢力圏との区別は長続きしないということである。第二に、その機能はどの点から見ても普遍的である。それは規範（英国法に従えば条例）を定め、行政をし、裁判をし（ゲマインデ仲介業務）、さらに各種類の専門行政へ参与し、戦争や革命によって国家の活動が停止する緊急時に、公的生活の継続のために、最高の国家機能を自己の責任で遂行しなければならない。通常は、ゲマインデは、居住地域あるいは近隣の幾つかの合同した諸居住地域の定住団体に適した国家的任務だけをおこなう。

居住地域の行政は、国家的な地方行政の概念とは一致しない。ゲマインデ行政では、地域利害が優越して、ここでは自然な定住共同体が法律よりも強いと思われる。だが地方行政は第一に国家機構であり、地方的な特殊意思に対する国家的な全体意思の機関であり、その地域の全体の最初の最下級の機関であり、全体利害と地域利害とが交錯する機関である。その場合、国家的観点が人民的（volklich）な観点に優越する。国家的な地方官庁は、従って、法律の自由な創造物であって、そこですべての国民（Staatsvolk）全体の地方的部分に対する支配が表現される。それは当局であり、しかも、最初の最寄りの官庁として行政対象を処理する使命を帯びた最下級の当局である。それは、わが国では不正確に最初の審級と呼ばれているが、最初の官庁と呼んだ方がよいものである。わが国の行政では、たいていは郡庁が最初の段階として業務を行なうが、いつもという訳ではない。多くの案件は、「まず第一に」代官が処理する。この場合には、彼がわれわれの意味での地方行政をおこなない、この意味では代官の館が地方官庁でもある。わが国の地域区分を判断する場合に、つねにこの区別に注意しなければならない。

わが国の第一段階の官庁や国家的地方官庁が、すべて同じ管轄区域をその業務分野にしているということはない。司法と行政、さまざまな専門的行政部門である軍事行政と文官行政、また個々の特殊行政、さらに宗教行政、最後に人民代議制度が別々の管区区分をつくり出しているの、境界の錯綜した網の目が国家の表面を覆っている。この網の目は表VIで示されている。

a) 唯一の意味のある分割は、司法管区が示している。司法組織では一般に案件の重要さによる分割がおこなわれていた。帝国議会諸邦の国家領域は、1910年1月1日に961の裁判所区（Gerichtsbezirk）に分かれている（人口調査年の1890年には924、1900年には940）。一つの裁判所区の平均的な広さは3万1218ヘクタールあるいは312平方キロメートルである。地域はまとまっていて、役所の所在地は中

心近くである。だから郡裁判所の場所から最も遠い地点までの距離でも10キロメートルあるいは2時間の行程はない。それゆえ最も遠くの住民でも1日のうちに歩いて役所まで行き来することができる。もちろん広さの違いには大きなものがある。大きさは(都市の郡裁判所を度外視すれば)、214平方キロメートル(シュレージエン)から614平方キロメートル(ブコヴィナ)の間を変動している。管区の人口は、帝国全体を平均して、3万人近い(正確には2万9835人)。もちろん領邦ごとの平均は互いに異なっている。ザルツブルクは1万人、チロルは1万3000人、ベーメンは2万9000人、ニーダーエスターライヒは3万6000人、ガリツィアは4万人、ブコヴィナは4万3000人である。東部の国家領域を例外として、大きな人口数は普通大きな地域人口密度に帰着する。だから、わが国の裁判所区が最下級段階での適切な地域区分である、と主張することができる。

上級裁判所管区(Gerichtshofsprengel)も、一般に目的に照応している。わが国には、平均41万6670ヘクタールあるいは4167平方キロメートルで、住民数39万6846人の、ほぼ同様な72の県(1900年には71,1890年には68)がある。それゆえ、通常タイプの県は、4000平方キロメートルの土地に約40万人の住民である。われわれはこの県区分に特別な意義を付与するので、表Xで県のより精確な地誌的な説明をしよう。

県区分の不均等性は小さい。面積は、内部オーストリアの諸邦の平均で4800平方キロメートル、ベーメンで3246平方キロメートル、西部ガリツィアで3892平方キロメートル、東部ガリツィアで、5031平方キロメートルである。それゆえ、国家領域はほぼ等しく測られ、地域の偏差は人口の密度の違いによって正当なものとして認められる。その場合、ほとんど例外なしに、民衆意識のなかに残っている古い県、ガウ、街区、地方が維持されている。

表VI. オーストリアの管区分割の概観(1915年中頃の状況)

領邦	代議制度	軍事行政		一般行政					司法行政		財務行政			宗教・教育行政			経済行政				
		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯	⑰	⑱	⑲	⑳
ニーダーエスターライヒ	64	3	3	3	23	10	26	6	33	5	88	4	70	31	2	66	26	1	7	3	7
オーバーエスターライヒ	22	2	2	2	15	4	17	5	16	4	46	1	46	21	1	34	17	1	1	1	7
ザルツブルク	7			1	5	2	6	3	5	1	20	1	16	7	1	13	6	1	1	1	5
シュタイアーマルク	30	3	3	4	22	10	26	10	21	4	65	3	63	16	2	69	68	2	2	3	12
ケルンテン	10	1	1	1	7	4	8	6	11	1	28	1	28	10	1	25	8	1	1	1	7
クライン	12	3	3	1	11	5	12	5	18	2	31	1	32	7	1	22	12	1	1	1	6
トリエステ	5			1			1			1	1				1	2	1	1			
ゲルツ&グラディスカ	6			1	5		7	6	3	21	1	13	1	13	30	1	18	6	1	1	9
イストリア	6			1	7		8	2		1	16		16		2	26	8	1			
チロル	25	3	3	4	23	10	27	15	30	4	66	3	60	38	2	63	32	3	2	3	42
フォアアールベルク	4			3			3	2		1	6	1	6		6	3	1	1			3
ベーメン	130	16	16	2	104	29	106	28	100	15	231	12	226	137	4	134	123	5	12	3	14
メーレン	49	8	8	6	36	12	42	9	51	6	82	4	81	32	2	81	62	2	5	4	5
シュレージエン	15			3	9	5	12	3	13	2	25	1	25	22	(1)	20	12	1	2	1	2
ガリツィア	34 72	19	19	2	82	35	84	21	159	17	188	17	188	130	4	212	84	3	4	5	18
ブコヴィナ	14			1	11	5	12	5	20	2	20	2	20	31		17	17	1	1		5
ダルマチア	11	2	2		14	8	14	9	21	5	35	5	35	22	6	53	53	3	1	1	13
全 体	516	60	59	33	377	146	410	132	519	72	961	54	926	534	31	861	494	29	42	31	155

①帝国議会選挙区、②陸軍(海軍)募兵区、③国防(国土防衛)募兵区、④資格都市、⑤郡庁、⑥憲兵隊区、⑦衛生区、⑧建設省区、⑨測量区、⑩上級裁判所、⑪地方裁判所、⑫財務区、⑬税務区、⑭財務監督区、⑮司教区、⑯教区、⑰学校区、⑱商業会議所区、⑲営業監督区、⑳食料監督区、㉑森林区。

同時に、県管区の広さがもたらす利点は、小さな領邦（ザルツブルク、ケルンテン、フォアアールベルク）では、管区と邦境とが一致するが、他方で、その他の領邦では、言語境界および地誌的・経済的な共属性を配慮して、自然的構成が示されるということである。それはほぼ例外なく古いマリア・テレジア時代の県区分にさかのぼるものであり、民衆意識のなかにしっかりと刻み込まれている。消防団隊、体育団体、農業団体等々のような多くの任意団体は、この地域区分を好んでいた。地域と人口数の平均からの偏倚の小ささが重要ではないということは、県にとって領土の広さよりも交通の便の方が重要だからであり、これらの官庁はほとんど富裕層の住民にだけ関わるものであり、官僚組織の人的構成は容易に問題の数と重要さとに一致しうるからである。

b) 裁判所の分割が目的に沿ったものであるのに対し、一般行政上の区分である郡庁の管区は目的にかなわないものである。

これが人民（Volk）の欲求に応えることなく、人民とのいきいきとした協働による自治の形態でおこなわれてはいないということ、それが官僚的であるということ、これがまず弊害である。その上、それが官僚的観点から見ても拙劣に組織されていることは、まったくそれを我慢のできないものになっている。国民とその欲求に役立つことがないので、それは国家にも役に立たず、秩序、規律、恒常性、体制安定にも役立たない。それは政治的機能にも決して適合していないので、その設置後、最近の数年に示されたように、ぎこちないものになり、危険を予防することができなくなっている。その弱点によって、それは受動的な抵抗を引き起こし、どの病身者もそうであるように、最後の瞬間に抵抗を抑えつけるのに苦しむ。だが、これは人間にではなく、機構そのものに問題があるのである。

だがどの国家も、オーストリアのように、憲法とまったく同じ間隔で、その行政機構について繰り返し改良しているものはない。1848年まで、わが国には、10の政府（Gubernien）と可もなく不可もない県行政（パーメンに16の県）があった。クレムジール憲法草案はすべての帝室直属地を再建し、非常に県数を減らした県制度を提案した。それは成立しなかった。1849年の欽定憲法はこの機構を著しく変更したが、効力を持たなかった。1849年と1850年の行政改革は郡庁と非常に強力な県政府と、この県政府と並んで無力な代官も置いた。民族的区分が分割の原理であった。1851年12月31日、すべての計画は覆された。県政府と郡庁は1855年に解体され、行政と裁判のための混成の郡役所と空虚な県役所と万能の代官が置かれた。民族的区分の原理は再び放棄された。1859年に、もう一度新しい制度が始まり、県役所の廃棄が決定され、徐々に実施され、その権限は代官所に移された。1862年には、地方委員会の自治的行政が導入された。これは真の自治行政のカリカチュアであり、行政の二元主義を結果した。続いて、1865年には帝室直属地のための法令において、1868年にはすべての立法に置いて、郡庁が復活した。一般行政的な県区分は、その後も変動した。1868年以来、根本的な改新はないが、管区の変更は絶えない。一般行政的な県区分の不合理性は、ますます知られているが、憲法闘争は行政問題をいよいよ後回しにしている。

わが国では、1910年末に、377の郡庁と本来の資格を持つ33の都市がある（1890年には327の郡庁で、1900年には347の郡庁）。郡庁の平均的な大きさは、およそ800平方キロメートルで7万6000人弱である。半径は1万5962メートルあるいはおよそ16キロメートルであり、したがって役所の所在地が正確に中心にあれば、端から往復で6時間半を要す。公民（Staatsbürger）は平均して、馬車に乗らず



にやって来ることはできない。些細なことについてもそうしなければならない！ もっとひどいのは、平均では現われない次のような状況であると思われる。中心地への往復が10時間もかかるような交通の不便な地方に、半径25キロメートルで2000平方キロメートル以上の地域の郡庁があるのだ！ かなりの数の郡庁の場合には、公務遂行のために公民は2日の労働日と1泊を要する。注意しなければならないのは、地域がまだまとまっていないし、役所の所在地も中心に位置せず、市街鉄道もなく、鉄道網は最大の郡庁の領域でもそれほど稠密でない、ということである。管区の人口に関していえば、平均7万6000人の住民で、部分的には大きく上下している。ニーダーエスターライヒでは、その変動は3万人から9万2000人のあいだであり、シュタイアーマルクでは人口10万人以上の郡が2、ベーメンでは12、ガリツィアでは31ある。この領邦には14万人以上の郡庁が8ある。郡庁の規模と人口はまったく定まらない。国家の平均では、一つの郡庁が76のゲマインデ長を任命しているが、ガリツィアでは143以上のゲマインデと農場地の長を任命している。

行政は裁判とは非常に異っているということは、すでに詳論した。裁判官は当事者たちを待つが、行政官は彼らを捜す、行政官は見聞きし、観察し、現場で行動しなければならないからである。行政官は、経済的な欲求を調べ、協議し、援護し、危険を予防するために、人間と地域を知らねばならない。統治は予見であり、行政はそれ以上である。だが2000平方キロメートルの地域で10万人の職員が、田舎風に分散した多くの人間に、どのように「行政」をするべきなのか？ もちろんこのような状況では到着書類を片付けることしかできない。民衆生活のより深い変動はあらかじめ示されることはなく、経済的・社会的な民衆の欲求は行動においてようやく現われるのがつねであるから、行政は何事においても遅れるのである。

多数の案件にとっては、郡庁は大きすぎるが、特に営業権や水利権の問題で明らかになるように、重要なすべての案件にとっては、それは小さすぎる。3000クローネ以上の私法事件では、専門的に構成された評議会の第一審の合議制裁判所が判決を下すが、工業の業務設備の認可については、全行政区の福利が工業の繁栄に懸かっている、訴訟において大資本が危険にさらされる可能性があるにもかかわらず、——もっぱら法学的な教育を受けた——個々の官吏が決定する。経済的な行政のこの案件は、第一段階の官庁による専門的見地からの合議制の判決が是非とも必要である。それは、県レベルの裁判所に相当する大きな管区にまたがり、その大きさによって、専門家的見地から構成できるのである。したがって国家的な地方行政は、上位および下位の地方行政へと、目的に応じて区分される(第39節)。

一般行政的な郡区分についての判断をまとめよう。それは空間的、物的および人的に不合理なものであり、いかに可能であったにしても、自分でも不思議に違いないような、ある種の組織上の欠陥品である。それゆえにすべての新しい行政機構は、一般行政的な郡区分から分離して、郡裁判所管区に依拠している。すなわち、街路コンクレンツ、食料貯蔵所、救貧地区、軍事税務署、郡疾病金庫、強制移送局等々である。立法と人口の真の流れが郡庁を通っている。たしかに政府は、物的および人的な不足をよしとせず、その数を増やすのに努力している。現在のように郡庁を裁判所管区の数に引き上げることは費用のかかることであり、最重要の権能にとっても不合理なことであろう。行政手続の改革、口頭弁論と部分的な公開制の導入、一般的な値下げと並んで——必要なのは、未成年者と成人

の行政課題の区別，些細な事件と重要で困難な事件との区別，郡庁と一致し単独の職員が主宰する行政区への未成年者の移動（より下級の地方行政），県レベルの裁判所管区と一致し<sup>[原註5]</sup>，上級の地方行政をつかさどる県レベルの行政区への成人の移動。

c) その他の地方官庁のうち一部は郡裁判所区分に，一部は郡庁区分に，一部は昔の県区分に従うが，多くはまったく独自の方法でおこなわれる。陸軍募兵区と国防募兵区は，数で60と59，規模と区分において72の県にますます接近し，憲兵隊区の146は2倍の数である。郡代表機関は，ペーメンやシュタイアーマルクでは裁判所区に従っている——それと行政的官庁との緊密な関係における独特な事実である——が，それに対してガリツィアでは郡庁に従っている。多くの案件のためには，この自治的構成物は，（この狭い空間における都市の圧倒的な影響力のゆえに）小さすぎる。あらゆる状況は県レベルの官庁の必要性を示している。

直接課税の財務行政は固有の地区区分を生みださなかった。926の税務区は961の裁判所区に照応し，相違しているのはほぼガリツィアにおいてだけである。第一審級の税務署と都市の税務管理局は，郡庁および資格都市に照応し，財務監督区の数534で，郡庁の部分的な分解によって生じたもので，裁判所管区の数には達しない。その数がそこまで上昇しても何ら問題はない。間接税のためには，下級機関として54の財務区官庁があり，特別な県レベルの分割がおこなわれている。この偏倚はまったく根拠のないものであり，それが72まで増えても，もはや人的な支出の原因とはならないし，県レベルの官庁にうまく組み入れられるであろう。

建設省区は独自の方法で分けられている。132の建設省区の一つにつき，ほぼ3郡庁あるいは8から9の郡裁判所管区がある。それらは困難なく県レベルの組織に組み入れられている。衛生区（410）と国家が任命する獣医の管区はほぼ郡庁（377）に一致している。494の学校区はこれより小さい空間を占めている。

社会的行政では，無規則状態こそがまさしく規則的である。法律（第12条）によれば裁判所区の管区に従うはずの郡疾病金庫は，約570である。孤児院は，1900年に約204（2郡庁につき1）。保護施設は，1516（1郡庁につき4から5）。救貧院は，1万894。最後の数字は，それが既に算定した地方ゲマインデ数や地方都市の数にほぼ匹敵する限りで，興味深い。それは，そのようにつくられた施設が貧窮者保護に最も適していることの証拠である。さらに当時わが国には，公立病院が205，私立病院が408，合わせて613の病院（平均して2郡庁につき3），39の精神病院（2クライスにつき1）があった。さらに18の産院，同数の聾啞施設，12の盲人施設があった。

国土区分のこの平均像は，県レベルで見ると最もうまく理解できる。1県には，切り捨てで，7帝国議会選挙区，1募兵区司令部，5郡庁，2憲兵隊区，6衛生区，2建設省区，7測量区，1上級裁判所，7地方裁判所，1財務区，13税務区，7財務監督区，12教区，7学校区，2森林区がある。2県ごとに，1資格都市，1商業会議所区，1営業監督区，1食糧監督区がある。

## [原 注]

- [1] 本書は、法学者の講義録にちよっかいを出す野心を持つものではない。実際政治家が対象の処理にあたって必要とする限りで、法の応急措置を明瞭に説明することを特に重視しているのであって、非の打ち所のない定義や完璧な体系の教科書を目指しているのではない。そうでなければ、過度に詰め込まれた資料に煩わされるに違いない。
- [2] これについて、および以下については、カール・ブロックハウゼンの卓越した議論を参照。Karl Brockhausen, 'Oraganisation und Instanzenzug der politischen Behörden in Oesterreich', "Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung", Jahrg. 1899, S.87ff.
- [3] この詳細については以下を参照。"Oesterreichs Erneuerung", I, Seite 86ff., und III, Seite 173ff.
- [4] コンクレンツ一般については、「オーストリア国家事典」第1巻,726頁以下のミシュラー(Mischler)による説明を見よ。
- [5] 郡レベルおよび県レベルの役所の設置については、第2部で議論される。