

《翻 訳》

カール・レンナー 『諸民族の自決権』(7)

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～第38節(第35巻第3号)

第2章 現存の管区区分とその欠陥

A. 地方行政

第39節 改革(以下, 本号)

B. 中間官庁行政

第40節 現存の中間地域

第41節 中間地域の目的に適った大きさ

第42節 上位の中間地域と軍制的区分

第3章 改革の方法と目的

第43節 改革委員会

第44節 ベーメンにおける従来の県構想の不明確さと不十分さ

第5篇 連邦国家

第1部 民族 (Nation) と国家

第4篇 国 家

第2章 現存の管区区分とその欠陥

A. 地方行政

第39節 改革

したがって、わが国の行政の管区区分は手の着けられない多様性という様相を呈している。この紛糾がいかにも生じたのか、詳細な研究により明らかになるのは、1867年以来、国家に対する新しい行政課題が現われる都度、なんの体系性もなく、特別な活動のそれぞれのために新しい管区がつくられたということであろう。1867年以前の国家は、純粋な官憲国家 (Obrigkeitsstaat) であり、それ以後はじめて徐々に経済・社会国家になったので、新しい目的のために、はじめて新しい機関がつくられたのである。それ以来、新しい行政課題に不可欠なものは、矮小であるがゆえに課題を担うことのできない地域ゲマインデに任されるか、純粋に官憲的な性格のゆえに課題を遂行できない官庁に任されるか、はたまた別個に特別管区、コンクレンツ、混合委員会等々がつくられ、相互に関連のない機関による上述のような紛糾が、国家活動をまったく損なうまでに至った。今日の現存のシステムは、1871年の地方行政改革についての、駐英通信員ゴッシェンの次の言葉に最もよく表されている。「官庁の混沌、課税の混沌、行政管区の混沌」である。1871年のイギリスの状態は、1917年のオーストリアの状態である！

イギリスは是正策を講じた。混沌を克服するためのスローガンは、「地域割りの簡素化 (simplification of areas)」であり、この簡素化は1871年から1894年に至る一連の古典的改革によって成し遂げられた^[原註1]。1894年3月15日の教区および地区評議会法案 (Parish and Distrikts Council Bill) が、その改革を締めくくった。その結果はゲマインデ、ディストリクト、伯爵領といった行政区への国土のまったく統一的で均衡のとれた区割りである。行政区はそれぞれの行政課題をまかされ、すべての偏った管区区分は解消された。地域割りの簡素化は、自動的に「官庁の統一 (unification of authorities)」をもたらす。この要請についてはすでに「機関の結合あるいは統合の公準」(上述、第36節)として知られているが、イギリスの地方行政でも体系的に実現されているのが見られる。一つの管区では、同一の段階のすべての行政官庁が同一の役所と同一の建物に集められ、一つ一つは単なる専門部局のように見える。秩序ある行政のこの二つの主要公準を、イギリスの改革はたくみに余すところなく実現した。

わが国では、行政改革について多くのことが語られるが、その実現なくしてはわが国の行政の貧困の克服が不可能であるような、この最も本質的な要請が明確に達成されることはない。既に与えられたわが国の今日の行政の地誌的な描写によって、混乱した多様性の後につくられるべき簡素化された管区システムは明らかになっている。それは新たに組織される農村ゲマインデ (Landgemeinde)、郡裁判所管区のレベルでの郡、地方行政全体の総括委員会としての県である。この管区の重要性のゆえ

表Ⅷ. オーストリアにおける現行の県区分（上級地方裁判所管区と県裁判所管区）

邦・県	裁判所区 (都 市)数	グマインデ数	居住地域数	面積 (km ²)	積 人 口	日常語別のオーストリア公民権をもつ住民数							
						ドイツ語 絶対数	%	チェコ語 絶対数	%	その他 絶対数	%	絶対数	%
ニーダーエスタールライヒ	21	1	1	278	2031498	1726955	94.15	98461	5.37	8954	0.48		
1. ヴィーン市部	7	104	126	1217	215458	185218	96.49	6273	3.27	465	0.24		
2. ヴィーン郡部	15	405	495	4390	326742	306086	96.31	10631	3.35	1094	0.34		
3. コーロノイブルク	22	1355	1355	5454	332483	327419	99.07	3016	0.91	75	0.02		
4. クレムス	17	1561	1561	5463	334882	334840	99.49	1459	0.43	256	0.08		
5. ザンクト・ペルテン	9	174	435	3023	283751	250018	98.86	2489	0.98	401	0.16		
6. ヴィナーナ・ノイシュタット 計	91	1601	4043	19825	3531814	3130536	95.91	122329	3.75	11246	0.34		
オーバーエスタールライヒ	16	183	1579	3423	308635	303906	99.72	854	0.28				
7. リント	9	111	1898	2244	153300	150709	99.74	400	0.26				
8. リート	8	61	375	2541	128252	126727	99.59	523	0.41				
9. シュタイアー	13	149	2424	3774	262819	259262	99.71	765	0.29				
10. ヴェルス 計	46	504	6276	11982	853006	840604	99.70	2542	0.30				
ザルツブルク	20	157	759	7153	214737	208009	99.73	553	0.27				
11. ザルツブルク 計	20	157	759	7153	214737	208009	99.73	553	0.27				
シュタイアーマルク	23	798	1389	6893	662648	619588	98.44	8862	1.41	940	0.15		
12. グラーツ	12	198	1013	3258	237139	14817	6.32	219317	93.61	158	0.07		
13. チリ	22	229	704	9586	304687	295839	99.57	817	0.28	460	0.15		
14. レオーベン	8	351	760	2688	239683	53008	22.66	180688	77.25	205	0.09		
15. マールブルク 計	65	1571	3866	22425	1444157	983252	70.50	409684	29.37	1763	0.13		
ケルンテン	28	259	2888	10326	396200	304287	78.61	82212	21.24	573	0.15		
16. クラウゲンフルト 計	28	259	2888	10326	396200	304287	78.61	82212	21.24	573	0.15		
クライン	18	222	1576	6223	344181	10458	3.06	329757	96.57	1254	0.37		
17. ライバッハ	13	138	1710	3731	181814	17915	9.76	161221	90.14	180	0.10		
18. ルドルフスヴェルト 計	31	360	3286	9954	525995	27915	5.36	490978	94.36	1434	0.28		
チロル	18	262	499	10629	277795	263434	98.76	2300	0.86	1006	0.38		
19. インスブルック	22	263	649	9697	282381	248231	91.06	22553	8.27	1820	0.67		
20. ホーツェン	10	130	387	2308	136346	3012	2.30	127117	97.26	569	0.44		
21. ロヴェレト	16	237	467	4049	250091	10438	4.24	233730	94.93	2051	0.83		
22. トリエント 計	66	892	2002	26683	946613	525115	57.31	385700	42.93	5446	0.60		

邦・県	裁判所区(都)	ゲマインデ数	居住地域数	面積(km ²)	総人口	日常語別のオーストリア公民権をもつ住民数														
						ドイツ語	ポーランド語	ルテニア語	その他	絶対数	%	絶対数	%							
ヴェストガリツィア																				
52. クラクフ	16	1053	631	3656	682559	6147	0.92	656068	98.43	950	0.14	3382	0.51							
53. ヤスウォ	8	648	364	2860	293802	147	0.05	251415	85.84	41199	14.06	137	0.05							
54. ノヴィ・ソナチ	10	717	474	4104	346536	1015	0.29	316917	91.99	26477	7.70	85	0.02							
55. ジェシェフ	13	764	446	5358	551577	978	0.18	542219	98.72	5808	1.06	198	0.04							
56. タルヌフ	9	748	427	3515	370977	1769	0.48	366668	99.38	309	0.08	221	0.06							
57. ヴェトヴィツェ	13	507	355	3664	444403	15244	3.45	426139	96.40	155	0.04	501	0.11							
計	69	4437	2697	23157	2689854	25300	0.95	2558926	96.07	74898	2.81	4524	0.17							
オストガリツィア																				
58. レンベルク	17	1071	600	7802	904724	14551	1.62	461161	51.37	420863	46.89	1033	0.12							
59. プジェザニイ	9	637	336	4339	418538	1463	0.35	145442	34.77	271353	64.88	21	0.00							
60. チョルトクフ	8	465	254	3543	385950	1596	0.42	141974	36.92	240731	62.60	248	0.06							
61. コロメフ	11	409	223	4571	438188	5718	1.31	106260	24.27	325410	74.34	360	0.08							
62. プシェミシル	12	823	455	4568	523831	6248	1.20	252717	48.47	260817	50.02	1624	0.31							
63. サンボル	10	640	352	4914	470795	3199	0.68	173993	37.09	291719	62.19	164	0.04							
64. サノク	14	749	403	4183	321840	1112	0.35	175136	54.51	144969	45.12	77	0.02							
65. スタニスワフ	9	542	297	5709	669976	8873	1.33	207844	31.07	451470	67.50	663	0.10							
66. スタウリイ	8	473	247	3286	364355	1006	0.28	87975	24.21	261176	71.87	119	0.03							
67. タルノボル	11	689	397	5418	472787	6896	1.46	178577	37.88	285377	60.53	598	0.13							
68. スウォチユフ	119	7207	3963	55340	5335821	94814	1.22	2113574	39.75	3133194	58.93	5247	0.10							
計	188	11644	6660	78497	8025675	90114	1.13	4672500	58.55	3208092	40.20	9771	0.12							
プロヴィア																				
69. チェルノヴィツ	11	206	220	4911	520265	101633	19.65	281401	54.40	96188	18.59	38058	7.36							
70. スェザヴァ	6	130	144	5500	279833	67218	24.21	23700	8.54	177066	63.77	9665	3.48							
計	17	336	364	10441	800098	168851	21.24	305101	38.38	273254	34.38	47723	6.00							
ダルマチア																				
71. ツァーラ	7	11	164	3912	128210	490	0.38	114783	9.30	11582	9.30	288	0.23							
72. カッターロ	4	16	121	675	40582	1206	3.35	32475	1.49	538	1.49	1795	4.99							
73. ラグザ	6	17	164	1367	71139	573	0.84	66496	1.42	970	1.42	288	0.42							
74. セベニエオ	6	9	156	2771	127064	562	0.44	124261	0.92	1159	0.92	315	0.25							
75. スパラート	12	33	271	4806	278671	250	0.09	272654	1.27	3509	1.27	391	0.14							
計	35	86	876	12831	645666	3081	0.49	610669	2.84	18028	2.84	3077	0.48							

に、われわれは表Ⅶにおいて、オーストリアの県の地誌的描写をおこなう。

詳細な説明と関連させることで、わが国で政治家や政党指導者をそそのかしているディレッタントイズムがどの程度のものか、いまや見極めることができよう。彼らは、まったく新しい区割りによって他の管区分と関係なしに県をつくり、混沌をより増大させようとしているのだ。混沌に秩序が与えられるべきなら、少なくとも行政県は司法県と一致させ、すべての同じ段階の官庁はこの管区に移さねばならない。

この枠内で、大ゲマインデは有機的に接合され、それによって中間都市の一部は郡の、一部は県の地位と体制を保持する（郡都市および県都市）。

したがって、県の本部所在地は、県裁判所、専門分野別に構成された県一般行政局、県代議機関、財務区局、建設局、一つの県衛生機関と多くの慈善施設の所在地である。慈善行政の処理が県に委託されていれば、郊外への福祉施設のまったく均衡のとれた配置が行われるであろう。さらに平均で、一つの県に3ギムナジウム、2実業学校、2教員養成施設があれば、混合言語地域では二つの民族集団を考慮しても十分であるので、まさに県は中等学校の監督にとつてぴったりの組織であろう。ここでも県制度は、全国への教育手段の均衡のとれた配置をもたらすであろう。県あたり平均で、2から3の商業学校、12の実業学校、2の農業学校、約30の特殊教育機関が、その目的にあたるだろう。どの民族、どの領域も軽視されることがないということを、県体制は最も確実に保障する。

確かにこれらの施設がヴィーンや地方主要都市にしばしば集中され、それによって地方の県にとっての均衡が侵害されるので、これら任務のために、部分的な訂正が必要である。そこでゲマインデ体制の再組織の後に県代議制度^[原註2]の導入が考えられ、住民の意識が、想像上の空文句の抽象的な政策にではなく、社会生活の現実問題に向けられるようにするために、県代議制度が非常に短期間にいかに多くの実践的・社会的・具体的な諸任務にとりくまねばならないのかが考えられるのである。特にプロレタリアートも、「市民階級の良心」を支持し、不断の督促者として、所有者の義務と国家権力の繁栄に対するブルジョアジーの責任とを果たすようつねに国家権力に迫っている場合には、そうである！ もちろんプロレタリアートがいなければ、県代議制度は容易に単なる要求議会や宣言議会になり、おそらくボイコットによって失敗することであろう。プロレタリアートはボイコットをしないであろう。プロレタリアートの代表者だけが社会的諸制度をつくるのを任せられ、費用を直接税に割りあてることになる。——税金箱に敏感な市民気質の持ち主は、ただちに後悔して議場に戻るであろう。

略述した県の諸任務に加えて、もう一つの任務がある。近代のすべての大国家の存立に関係があまりないので、ばらばらに処理されることがある多くの案件がある。すなわち処理手続が中央官庁まで達するには及ばないものである。主にゲマインデ制度および地方文化の若干の側面にかかわるこれらの案件については、行政の循環は県内部で完結している。この場合には、ゲマインデが行政の下級段階、郡（Bezirk）が中間段階、県（Kreis）が上級段階となる。それによって国家は相当に負担を軽減される。逆に、立憲国の内閣は必ず多数党に支持され、その意味で管理されているので、——行政裁判権が確実な救済を与えない場合——公民が偶然の多数派の党派的恣意にゆだねられるべきではないならば、内閣の決定から遠ざけておかねばならないような問題がある。たしかに県の自治が救済の権

表Ⅷ. スイスの地域区分

カントン	面積		人口	
	km ²	ほぼ同じ面積の地域	1914年	ほぼ同じ地域
チ ュ ー リ ヒ	1729.10	ベーミッシェ・ライパ ユングブントラウ	535490	ビルゼン、エガー ブラハ近郊
ベ ル ン	6883.52	ビルゼン ブラハ郡部	664090	ブラハ郡部
ル ツ エ ル ン	1492.29	ライヘンベルク ベーミッシェ・ライパ	173170	ユングブントラウ
ウ リ	1074.38	ライヘンベルク	22850	
シ ュ ヴ ァ イ ツ	907.99	ブラハ近郊	59340	
オ ブ ヴ ァ ル デ ン	492.90	ブラハ近郊	17740	
ニ ト ヴ ァ ル デ ン	274.76		14010	
グ ラ ル ス	684.52		33610	
ツ ー ク	240.07		29090	
フ リ ブ ー ル	1671.09	ベーミッシェ・ライパ ユングブントラウ	143260	
ゾ ロ ト ウ ル ン	791.40	ブラハ近郊	121930	
バ ー ゼ ル 市 部	37.07	ブラハ市部	143600	
バ ー ゼ ル 郡 部	426.97		78930	
シャフハウゼン	298.12		47100	
アペンツェルA.-Rh.	242.49		58890	
アペンツェルI.-Rh.	172.59		14910	
ザンクト・ガレン	2013.67	ライトメリツ	310770	ブートヴァイス、ピゼク ライヘンベルク タボール
グラウビュンデン	7113.50	ブラハ郡部 ビルゼン	120340	
ア ー ル ガ ウ	1403.43	ライヘンベルク	238030	
ト ウ ル ガ ウ	1005.77	ライヘンベルク	141010	
テ ッ シ ン	2843.43	ケーニヒグレーツ イーチン	161670	
ヴ ァ ー ト	3212.38	ブリュックス クッテンベルク	328770	
ヴ ァ リ ス	5235.20	ブラハ郡部 ビルゼン	131140	
ヌ シ ャ テ ル	799.60	ブラハ近郊	134580	
ジ ュ ネ ー ヴ	282.11		162110	
ス イ ス 全 体	41298.35	ベーメン全体 51847.00	3996430	ベーメン全体 6769548

注

◎ニトヴァルデン、グラルス、ツーク、バーゼル郡部、シャフハウゼン、アペンツェル、ジュネーヴは、ベーメンの最小の県よりもずっと小さく、ベルンとグラウビュンデンは、ベーメンの最大の県よりもずっと大きい。

◎25のカントンのうち19は、ベーメンの最小の県よりもずっと人口が少なく、ベーメンの最大の県よりもずっと人口の多いカントンはない。

限を持たないような民族的な事柄には、これが当てはまる。ここはまだ、民族的な問題にとっての県制度の意義を示す場ではない。

県行政のトップには、県代議制度があり、県庁の長で県代議制度の議長である県長官がいるであろう。彼のもとには、郡裁判所の所在地で任用されている郡長がいて、彼はこまごまとした案件に関する地方行政の遂行と自治体行政の監督について県長官から委任を受ける。また緊急の場合には、その名前で、その委員として職務を遂行する権限がある。県長官は直接に県全体での国家的命令権を持ち、完全な責任とを負う。彼は、その人格において、国家行政の単位であり、県代議制度と純粋な上からの地方行政との結合を体現し、県役所における「上級段階の国家的地方行政」として、漸次的になされるべき国家の地域活動の様々な分野の総括を体現している。

管区の統一の公準は、郡においても、同じように適用されるべきであろう。郡長の活動報告は郡裁判所と税務署の活動報告に一致する。衛生区および学校区は、同じ数に引き上げられ、同じ管区に編入されるべきであろう。救貧行政と街区行政の管区および郡一般行政の全機関も一つの所在地および建物に置かれるべきであろう。そうすれば、「下級段階の国家的地方行政」も、その外的な空間的存在に従って、合目的および実践的に編成されるであろう。その内的な編成については、なお研究されるであろう。

われわれが獲得した県のイメージは、すべての国家機能が統一され集中されている国家的な地方政府のまとまった境界を示している。それゆえに、そのような領域は独立王国になりかねない。その証明のために、表Ⅷにおいて、国家の標識を持つスイスのカントンをベーメンの県と比較してみよう。それによれば、プラハ市部県（近郊を除く！）は、その人口においてバーゼル市部カントンを、はるかに凌駕している。プラハ近郊県は、領域においてオプヴァルデンに、人口においてチューリヒに近似し、プラハ郡部県は、領域においてベルンやグラウビュンデンに、人口においてベルンに近似し、各県は一つのカントンにその似姿を見いだす。その際、領域において8カントン、人口において19カントンが、最小の県よりもずっと小さい。全体では、スイスは、領域の広さについてベーメンの5分の1、人口については半分にとどまり、連邦国家として、25の国家に分かれている。行政改革の必要性和合目的性は、なによりも明白である。

B. 中間官庁行政

第40節 現存の中間地域

地方官庁と中央官庁の間に、国家の中に大きな地域を持つ補助的な中間部分が挿入される。中間官庁である。その機能についてはすでに説明した^[原註3]。中間官庁は、地方官庁や中央官庁とは違う特別な任務を持っている。その運営は官僚的な機関によって最もよく保障される。

まず中間官庁は、国家行政の不可欠な機関ではない。幾つかの諸国ではそれはまったく存在しない。英国ではそうである。イングランドとウェールズには、1916年に、75のカウンティ・バラ(County Borough, 伯爵領資格を持つ町)と62の行政カウンティ (administrativ County, 伯爵領)がある。平均して、一つのカウンティには、イングランドで47万人、ウェールズでは10.7万人の住民がいる。一つのカウンティ・バラは、平均で、13.7万人であり、そのうち、5万人以下が4、10万人以下が15、10万人を超えるものが47である。その平均規模において、行政上の単位がわが国の県裁判所管区を超えていないとはいえ、英国には官制上の中間官庁が全くない。英国には地方政府も代官もない。同様に、フランスの県 (Département) は、主にその性格から地方官庁であり、郡 (Arrondissement) の郡長 (Souspräfekt) は、決して官職ヒエラルキーの正規の部分ではない。形式的には彼は県長官 (Präfekt) と市長 (Bürgermeister) の間に立っているが、市長の上役ではなく、市長に対して命令権や変更権を持っていない。彼の指図は本質的には県長官の権限に由来するものに過ぎない。そえゆえ民衆の小話では、彼は県長官のボワタレトル (boite à lettre), すなわち郵便箱と呼ばれている。だから、厳格な官僚的行政の母国であるフランスは、自治行政の母国と同様、中間官庁なしで済ましている。県 (Département) の平均的人口が、わが国の県裁判所管区よりも3分の1多いが、その面積

は、わが国の県が4400平方キロメートルなのに対して、ほぼ約6200平方キロメートルである。

二つの最も調和のとれた行政機構が、まさに二つの対立した組織原理から、すなわち一方では集権主義と官僚主義、他方では分権と自治から出発しているにもかかわらず、まったく同じように中間官庁を持たないということ、さらに、これらの原理のほかには、もはやそのようなものはないのだから、また別の原理が適用されることはありえないこと。そのことを考慮すると、ヨーロッパのどの国でももはや通用しないような中間官庁の過多を、わが国で見いだすのは、驚くべきことに違いない。既に強調したように、民族的な争闘は、この制度を是認することはできない。どの帝室直屬地も民族的に区分されているのではないからである。もしも諸民族 (Nationen) のまとまった居住地が中間地域であったとしても、その状況は是認するに足るものではないであろう。諸民族にどのように譲歩しようとも、国家的問題の主要部分は共通のままであり、これらの全民族にとって共通の問題は、秩序正しく処理されねばならないからである。それだから、今日県の上につくられている地域管区 (Gebietssprengel) を合目的性の観点から吟味してみよう。

県と大きな帝室直屬地との間には、独特の中間形成物がある。平均して1万平方キロメートルの面積で、ほぼ人口100万人の、商業会議所と工業会議所のディストリクト (Distrikt) である。その性質から、この地域は経済的な単位であるべきである。経済的な利益を代表するために、商業会議所と工業会議所があるからである。確かに、この団体で代表されるのは、工業と商業の利益だけであり、この領域が農業会議所の適当な土台であるか否かは疑問のままである。大きさから言えば、2種類の会議所が同一の場所にあることが、確実で望ましいことである。工業労働者層は工業に従う。しかしながら労働者会議所の組織はいつも商業会議所に繋がるにちがいないであろう。会議所制度がつくられれば、管区を整頓することに注意が向くであろう。

平均ほど人を惑わせるものはない。地域構成は、非常に大きな差異を示している。不調和はわが国の行政の一般的な特徴である。95平方キロメートルしかないトリエステの会議所を除けば、面積は、2000平方キロメートル (ラグーザ)、2600平方キロメートル (フェルトキルヒ)、2万平方キロメートル (ヴィーン)、3万9300平方キロメートル (レンベルク) に至り、人口は、10万人から300万人の間を変動している。いつものように、この組織分野でも、自然の形成物が、付帯的考慮によって、すなわち帝国議会における除去された選挙特権を口実にして歪められている。自分のものと汝のもの問題においては、市民社会は実に厳格であるので、わが国の民事裁判制度だけは除外されている。商業会議所組織がもっと均整のとれたものであったら、後に見るように、国家的中間官庁の新編成にとって適切な土台となっていたであろう。

今日では、それは帝室直屬地である。そこでは二つの機能が結合されている。最上位の自治政府地域であり、国家的な中間地域である。しかも両方の機能において不適切なのである。まずわれわれの関心をひくのは後者の機能である。何らかの国家機関に、空間的、物的および人的な行政手段に照応して、権限を割り当てることができるということが、本当に言われねばならないのだろうか？ そんなに分かりきったことを言う必要があるのか？ だが、わが国では分かりきったことがおこなわれていないということは、確かなのではないのか？ そう、帝室直屬地、この「歴史的・政治的な個性」が問題なのだ！ ガリツィアやチロルは歴史的個性で、政治上のシャムの双子であるベーメンは「政

治的な個性」なのか？ ともかく、憂鬱な歴史ともっと憂鬱な現代政治は放っておいて、統計数字に戻ろう。

代官所と地方委員会の権限を定めた立法者は、——それ以外にはまったく考えられないのだが——平均的タイプを想定して、特権の範囲を適合させたにちがいない。そのような平均的タイプが、広さにおいてほとんど千倍の隔たりがあり（ガリツィア—トリエステ）、人口において55倍の違いのある（ガリツィア—フォア—アールベルク）ような、帝室直属地にどのように適用できるのであろうか？ 人口の平均はシュタイアーマルク、地域の平均はニーダーザクセンである。これらの主要帝室直属地に権限を適合させても、なお役に立たない。ベーメンはなお平均の3倍、ガリツィアは5倍の地域を持ち、前者は平均の4倍、後者は5倍の人口を持つ。事情はいっそう不都合である。

したがって、わが国の憲法体制におけるすべての騒動、権限の範囲を押し下げたり押し上げたりする集権主義的あるいは連邦主義的な絶えざる試みは、ある時はこの範囲、ある時はあの範囲を念頭に置き、また根拠のない推論に帰着するにすぎない。その調整はよそには適用できないからである。結局は不可能な課題に突き当たることになるこの絶えざる試みは、すでに笑うべきものになりつつある。われわれが国家、つまり「大地に根ざす有機体」でありたいのなら、有機体の一般的法則、諸構成部分の相互関係と均衡の法則を知らねばならない。その際、機械的な平等主義を考えるのではない。大地に根ざすということはもちろんそのようなことはではない。自然を拒絶せず、しかも国家を可能にするような、自然と国家との間の理性的な妥協に努めなければならない。

不均等を無視すれば、もともと問題は次のようなものである。原則としては、この地域区分変更とは、同時に国家的な中間審級と自治政府団体の問題だと考えられるのではないだろうか？ 地方委員会（Landesausschüsse）はそのようなものである。それについては一つの答えしかない。否！ 既に言われたように、自治は二つの条件と結びついている。第一は、団体における内的利害の調和であり、第二にこの調和した利害と普遍的な国家利害との外的一致である。内的調和は小さな地域団体のなかで与えられるにすぎない。したがって、より大きな領域では、職業や階級のような人的団体が、集団利害の自己管理（自治）の要求を持って現われる。それゆえ、商業会議所、工業会議所、農業会議所、労働者会議所、医師会、弁護士会があるのだ！ 本来の問題の処理ではなく、党派闘争や党派支配だけが生じることのある巨大管区に、自治団体としての地域団体を設置するのは、何と奇妙な思い違いであろう！ 邦議会での永遠の騒動は、わが国の法制度の有機的な産物であり、単なる田舎風の無作法ではないし、もっぱら民族的な原因によるものでもない。小さな民族的に均質な地域では、それはまったくありえない。だが混合地域では、だれかが「自分を」管理するなど、どうして想像できよう？ マジョリティがマイノリティを、ある者が他の者を支配し、誰も自分を管理（自治）する者はない。支配することは国家の排他的な特権であり、国家だけが可能なことである！ 既に36節で詳論したように、国家の執行権力の中間官庁は、自治体の自治を容認せず、官僚的体制を必要とする。地方委員会による行政は、単なる県ではないすべての帝室直属地において、行政技術的な欠陥である。

だが、国家的中間官庁の課題は、経済的には異なっているが互いに依存している諸地域をまとめ、利害の対立がある社会的生活の統一を保障し、利害の対立を小さくすることである。わが国の帝室直

属地制度の全体は、たぐいまれな誤謬である！

では、わが国の帝室直属地は、少なくとも官僚的行政の中間官庁とは考えられるだろうか？ 国家における中間官庁とはどうあるべきかを思い出そう。上に対する発議と提案，下に対する仲介と監督である。これらは行政機関としての役割である。第二審級としての中間官庁と呼ぶ方がよい。それらは地方官庁や中央官庁とはまったく違う機能を遂行しているからである。だがそれらは、行政裁判所としては審級であり、——郡長と大臣との間ではなく——第一審級の行政裁判所と、周知のように管区が帝室直属地とは結びついていないわが国の上級控訴裁判所のような行政裁判所との間に、均衡をとりつつ編入されねばならない！

わが国の代官所はそのようなものではない。それは実質的区分システムに従って、専門的に整序されている。しかも大きな帝室直属地では、属州制度がなお克服されていない内閣よりも十分に整理されている！ プラハの代官所には、内務省よりも多くの部局がある。この中間官庁は、何という官庁の妖怪であることだろう！ そこには250人の役人がおり、文部省、通商省、農業省を超える予算がある。この書類作成軍の一切の行動に対して、一人の代官が責任を持っている。この巨大なインク経営体が、年に25万の職務を片付け、代官のために毎日750の書類をつくっている！ そして、主人はさらに突進する！ 内閣はこのような経営体をどの様に監視し、監督すべきなのか？ 代官所は侵入不能な壁であり、そのもとでは、どのような縁者鼯鼠、どのような専制的恣意も可能である。中央官庁は、訴願がなされる場合にだけ、その内部の出来事について知る。その上に、責任内閣制と議会による監督がどのように考えられるであろう？ 第三の再審査の審級としての内閣が、第二の審級よりもはるかに専門家的に構成されていないのなら、一体どんな意味があるだろうか？

それにもかかわらず、代官所をあるがままに受け取り、個々の中間官庁を互いに比較してみよう。ただちに専門性の後光が消え失せる。周知のように、個々の地域では、一般行政的の地方官庁は、「歴史的・政治的な個性」で区別される。チロルとファオアールベルクはインスブルックの代官所の支配下にある。トリエステ、ゲルツおよびグラディスカ、イストリアは、トリエステの代官の下にある。それゆえ帝室直属地ファナティズムにもかかわらず、あまりにも大きな差異は避けようとされている。そしてその結果はどうか？ 1914年の国家予算によれば、ザルツブルクの地方官庁には18人（3人の顧問）、キュステンラントには39人（9人の顧問）、ニーダーエスターライヒには102人（16人の顧問）、ガリツィアには211人（28人の顧問）、ベーメンには223人（32人の顧問）の下書き役人がいた。したがって最大のものは、最小のもの10倍も専門分化している！ だから例えば、ザルツブルク人、シュレージエン人、ケルンテン人等々としての私が、工業家として、郡長の決定の修正のために、中間官庁の専門的判断を望むなら、ザルツブルク、トロップパウ、クラーゲンフルトでそれを見いだすことはない。レンベルクやプラハの代官所への代表派遣を請うべきなのか？ あるいは第二官庁の決定と訴訟手続の費用は、内閣の専門的な決定を手に入れるための、第三官庁へのやっかいな迂回路しか見なされないのか？ もし私がレンベルクからヴィーンに控訴し、内閣において属州制度が克服されていないで、専門区分がレンベルクにおけるほど完全なものではないということを知ったなら、どうであろう？ 人は好きなようにすることができる。どこにもシステムはなく、どこにも秩序はない。至る所に同じ誤謬がある！

表IX. プロイセンの地域区分

州・地方政府管区	面積 (ヘクタール)	県		管轄区域 (警察管区・地 方市長管区)	州の人口 (1910年)
		総数	うち都市県		
I. オストプロイセン					2064175
1. ケーニヒスブルク	1573900	15	1	479	
2. グンビネン	1096600	14	2	347	
3. アレンシュタイン	1202601	10	1	275	
II. ヴェストプロイセン					1703474
4. ダンツイヒ	796050	12	2	217	
5. マリエンヴェルダール	1759845	17	2	439	
6. III. ベルリン市部	6562	1	1		2071257
IV. ブランデンブルク					4092616
7. ポツダム	2064428	23	9	472	
8. フランクフルト	1919821	22	5	480	
V. ボメルン					1716921
9. シュテットイン	1208263	14	2	264	
10. ケスリン	1403750	13	1	322	
11. シュトラルズント	401394	6	2	86	
VI. ボーゼン					2099831
12. ボーゼン	1752943	28	1	113	
13. ブロンベルク	1146431	15	2	64	
VII. シュレージエン					5225962
14. プレスラウ	1349056	26	3	644	
15. リーグニッツ	1361518	21	2	427	
16. オッペルン	1323126	26	7	501	
VIII. ザクセン					3089275
17. マグデブルク	1152206	19	5	348	
18. メルゼブルク	1021480	21	5	322	
19. エアフルト	353284	12	3	106	
IX. シュレスヴィヒ					1621004
20. シュレスヴィヒ	1901892	25	5	452	
X. ハノーファー					2942436
21. ハノーファー	571799	13	2		
22. ヒルデスハイム	535230	17	2		
23. リューネブルク	1134139	16	3		
24. シュタドル	678763	15	1		
25. オスナブリュック	620429	11	1		
26. アウリヒ	310774	7	1		
XI. ヴェストファーレン					4125096
27. ミュンスター	725520	13	3	103	
28. ミンデン	526501	12	2	58	
29. アルンスベルク	770239	28	10	104	
XII. ヘッセン					2221021
30. カッセル	1008433	24	2		
31. ヴィースバーデン	561800	17	2		
XIII. ライン諸州					7121140
32. コブレンツ	620775	14	1	96	
33. デュッセルドルフ	547547	29	14	157	
34. ケルン	397843	12	2	93	
35. トリーア	718449	14	2	147	
36. アーヘン	415578	11	1	153	
XIV. ホーエンツォレルン					71011
36. ジグマリンゲン	114224	4			
全体	35052493	597	110	7269	40165219

自己行政（自治）と国家行政を二元的に形成し、諸党派の上に立つ国家官僚が支配することがもはやほとんどできない地域を、いわゆる自治に任ずという誤った試みに乱されているだけではない。地域の相対的な差異としたがってその専門整序の差異に乱されるだけではない。多数の帝室直属地は、目的に適った処理をするには絶対的に大きすぎるのである。

第41節 中間地域の目的に適った大きさ

ヨーロッパのどの国でも、わが国の代官制度ほど大きな国家行政上の中間地域を見いだすことはできないし、どの国でも中間官庁は、わが国の地方委員会（Landesausschüsse）ほど重要な自治政府権限を持っていない。

プロイセン王国は、ベルリン市のほかに、13の州（Provinzen）に、あるいは、そう言うのがお望みなら、歴史的な個性に分かれている。しかしながら、これらはもはや行政機能や立法機能を持っていない。歴史的な諸ラント議会は、三月革命以前には、まだ王国的プロイセン諸国家の連合ラント議会に統合されていた。その後継が今日のラント議会である。今日でもなお、その頂点には、本来の行政機能を持たず、おもに代理義務を持つ州長官がいて、わが国では代官がいまでも行っている役割を果たしている。正規の中間官庁は地方政府であり、正規の中間領域は地方政府管区（Regierungsbezirk）である。ハノーファー州（Provinz）は6の地方政府管区に分かれ、ライン州は5の管区に、オストプロイセン、ポメルン、シュレージエン、ザクセン、ヴェストファーレンはそれぞれ3の管区に、ヴェストプロイセン、ブランデンブルク、ポーゼン、ヘッセンはそれぞれ2の管区に分かれている。シュレスヴィヒとホーエンツォレルン州（Land）はそれぞれ地方政府管区である。プロイセンの地方政府管区の平均的面積は90万ヘクタールあるいは9000平方キロメートルを超えているので、面積において、ほぼケルンテン、オーバーエスターライヒ、ブコヴィナに匹敵する。

平均人口は100万人であり、シュタイアーマルクやメーレンのそれに匹敵する。だからわが国の中位の帝室直属地は、国家行政のこのような中間領域によく適していることがわかる。もちろん中間領域の機能については本質的な変更が加えられるべきであろう。

だが、一連の帝室直属地がそれに適していないことも確かである。それは大きすぎたり、小さすぎたりするからである。範囲で言えば、ニーダーエスターライヒ、シュタイアーマルク、メーレンは地方政府管区の2倍、チロルは3倍、ベーメンは5倍以上、ガリツィアは8倍近くである。だが小さな帝室直属地は当然にも地方管区（県）に過ぎず、中間地域ではない。

表IXでプロイセンの地方政府管区分を概観すると、——避けられない偏倚はあるものの——すぐにその同質性と均衡に気がつく。管区の政府は県にとって純粋に官制上の上位官庁であり、プロイセン全体では、597の県に分かれ、平均では、1地方政府管区に16から17の県である。大きな都市は周囲から際立っていて、110の都市県（Stadtkreis）を形成している。県とゲマインデの間には、地方行政の官制上の中間部分である行政区がある。

大きな連邦国家の行政組織は同様な基本タイプを示している。バイエルンには、1910年に、ベーメンとほとんど同じ人口がいる。ベーメンの676万9548人の住人は、集権的かつ官僚的に邦都から管理されているが、バイエルンの688万7291人は、6地方政府管区によって管理されている。それは、

オーバーおよびニーダーバイエルン、オーバーフランケン、ミッテルおよびウンターフランケン、シュヴァーベン、ラインファルツ、オーバーファルツという古い領邦区分および種族区分に照応している。どの地方政府管区にも、60万から100万の間の人口がいる。ベーメンは歴史的には、ミッテルベーメン、ジュートベーメン、オストベーメン、ノルトベーメン、ノルトヴェストベーメン、ノルトオストベーメンに分かれ、一つを例外として五つの商業会議所管区がこの区分に従っている。プラハの会議所は同時にミッテルベーメンとオーバーベーメンを管理していたのである。代官の代わりに州長官とプラハ、ブードヴァイス、ビルゼン、エガー、ライヘンベルク、コリンの6地方政府長官がいて、その下で県役所が地方行政をおこなっている。ベーメンにとっては、バイエルンの行政組織に相当するものと言えよう。

ザクセン王国は、5県長官管区で構成されている。県長官管区は、地方政府区の規模（人口90万人）を持ち、その面積が一つの県に照応する30の管区で構成されている。ヴェルテンベルクは4県（ネッカー、シュヴァルツヴァルト、ヤークスト、ドナウ）と64の上級区で、バーデンは4地方管区と11県と53行政区で、ヘッセン大公国は3州と18県で、エルザス・ロートリンゲンはそれぞれ50万から70万の人口の3郡（オーバーエルザス、ウンターエルザス、ロートリンゲン）で構成されている。この報告が証明しているのは、個々の国家によって違った呼び方をされているにもかかわらず、同じ組織原理が、帝国の行政全体を根底において支配しているということである。50万から100万の人口を持つ監視と監督のための純粋に官制上の中間地域があり、その下に、わが国でいえば歴史的な県の規模の地方行政区、またその下に、県とゲマインデの間の中間部としての純粋に官制上の上級管区がある。わが国の混沌とした管区区分の評価から適当なものだと推論される大筋は、ドイツ帝国の行政制度によって驚くほど確証されることがわかる。

では、さらにヨーロッパを見回してみよう。人口がベーメンとほとんど変わらない（742万2784人）ベルギーは、平均して80万人の人口とブコヴィナとおなじ程の広さの9州（Provinzen）に分かれている。ベーメンより人口の少ないオランダは、イストリアとクラインの間の平均人口の11州に分かれている。スペインの500の州は、平均でケルンテンと同じぐらいの人口を持っているので、むしろわが国の県に相当する。1916年に3650万の人口を数えるイタリアは、中位の広さがニーダーエスターライヒとオーバーエスターライヒの間で、中位の人口がシュタイアーマルクと同じぐらいの、19の州に分かれている。これらの州は、わが国でいえば県の大きさの69の県（Departements）に分かれている。フランスは、行政上の中間官庁を全く持っていない。それは、平均45万人の人口（クラインやシュレージエンより小さく、エガー県やブリュックス県と同じぐらい）の87の県に分かれている。県は下位管区（Unterpräfektoren）に分かれていて、フランスには自治的地方行政はない。

もし中央ヨーロッパの大きな地図に、最高段階の国家的地方行政の管区だけを記入するならば、そこではわが国の県がおさまるぐらいの、かなり一様な地域網が生じるであろう。プロイセンの地方政府管区が、国家的行政の中間地域として表されるならば、わが国の大きな帝室直属地は、不釣り合いなものとしてこの網の目から突き出るであろう。このことは、それが中間地域として、いかに不釣り合いで、いかに不合理なものであるかを示している。

まずこれまでの成果を確認しよう。プロイセンの地方政府管区の大きさで、オーストリアの平均的

な商業会議所地区あるいはわが国の中位の帝室直属地の大きさの地域が、行政の正規の中間地域として適当である。この理念的地域を地方 (Landschaft) とか州 (Provinz) と呼び、その頂点に、地方長官 (Landeshauptmann) と呼ばれる純粋に官制上の長を置くとしよう。それを補佐するのは、人民代議制度ではなく、自由業の身分代表制度であり、また農業会議所、商業会議所、工業会議所、労働者会議所である。これらの会議所の助言のもとに、その長は彼が支配する県の行政監督をおこなう。それにしたがって、ベーメンは5から6の、ガリツィアは6から9の地方あるいは州に分かれる。

わが国の代官制は、支配する地域の大きさからみても、中間官庁の任務についての完全な誤解がその権限の基礎となっているということかみても、異常なものである。上述したように、事件の解決が中間官庁にふさわしいのは、行政裁判所としてのみである。その使命は、むしろ地方官庁の観察材料を収集し、確かめることであり、それを中央官庁に対する発議と提案につくり上げ、上に媒介することである。それは中央指導部の指図を受け、さらに執行機関にそれを伝え、その実行を監視し、下に媒介する。そのほかに業務監督一般がその義務であり、それは常設の監督機関である。個別の案件では、事件の性質から当然、中間官庁が再検討の最初の行政段階として機能することになる。だがこのことは常に例外的なことである。

わが国の代官制をこの正常タイプと比較すると、すぐに明らかに理解できることは、それが全体として失敗していることである。この誤りは、立法者の短見や洞察力のなさに発するものではない。それは、憲法の反対者に行政領域で妥協しようとして、意識的になされたものである。そして、レンベルクやプラハの代官所が、法的な見せかけとはちがって、人的および物的な現象と活動様式において、現実には内閣であり、その地域を集権的に統治している。実際に、——どんな条文も隠すことができないが——わが国のヴィーンの内閣は、若干の帝室直属地だけを管理している。メーレン、シュレーゲン、ブコヴィナおよび幾つかの小邦である。ガリツィア、ベーメン、そしてニーダーエスターライヒ、さらにオーバーエスターライヒ、チロル、ダルマチアでさえ独立の国家 (Via-facti-Staaten) としてほとんど自己統治されている。プラハとレンベルクの代官がたいていはオーストリアで大臣になっているということは偶然ではない。それは、次のような体制に根ざしている。すなわち、「小さな帝室直属地の内閣」——すなわちヴィーンの内閣——が、オーストリアでは多くの点で無力であり、いわば単なる名誉職にすぎないということ、集権主義の見せかけは、帝室直属地の最も完全な分離という事実を隠すものにすぎないということである。われわれは戦時の食糧管理業務でそれをたっぷりと経験した！

ではその解決策はどこにあるのか？ 小さな国家行政上の中間地域をつくらなければならない。国内的理由と他国の例を考えれば、3から5の県レベルの裁判所管区の大きさの地域、すなわち商業会議所地区の平均的大きさと同じ程度の地域が、適当な管区である。それらは、適切な監督・監視地域である。そこでは、国家行政への住民の参加の中間段階固有の形態を実現することが可能である。地方行政における直接的行政参加、すなわち中間段階の会議所である。利害団体の組織、会議所と同業組合、その他の経済的および技術的諸団体が、行政問題や行政法問題の専門家顧問団として、ひょっとして審議委員として参加せねばならない。かくして中間官庁は、それぞれの場合に、専門家としての固有の資格なしで、専門的に決定することができ、その際、役人ではない専門家にも発言の機会を

与えることができる。だが中央官庁には、その地位によって中間官庁の偏った決定を改良し、その先例によって徐々に行政を確実な軌道へと導く専門官僚が置かれる。

第42節 上位の中間地域と軍制的区分

それにもかかわらず、プロイセンの地域区分を図式的に概観すると、地方政府管区（地方あるいは州についてのわれわれの理念型）について、より上位の中間官庁が見いだされる。地方長官を長とするプロイセンの州（Provinz）である。したがってわれわれは、管区区分を、わが国で今日それがどの様に行われているのかを追究し、そのようなより上位の中間官庁の基礎が今日すでに実際にどれほど存在するのかを調べてみよう。

実際には、平均的帝室直属地の上位に、もっと大きな中間地域である歴史的な「政庁（Gubernium）」がある。それは帝室直属地を、こちらでは結合し、あちらでは分割し、同じ大きさの管区をつくっている。旧来のマリア・テレジア時代以前の政庁とその管区は、帝室直属地排外主義をもってしても廃絶し抹殺することはできなかった。今日の上級地方裁判所管区はこの地域形態を継承している。10の郵便・電信管理局も、10の度量衡器検査所と同様、地域形態はわずかな変化しか示していない。他方、鉄道管理局は国営化に伴う事情によって、わが国ではまとまった地域を管理していない。軍団司令部と地方司令部は、その区分に従ってではなく、その空間および人口の大きさに従って政庁を管理し、同様に上位の中間官庁を管理している。近代の大国家の目立った特徴である軍隊、裁判、交通が、これらの歴史的区分のなかに刻印されていること、少なくとも暗示されていることがわかる。ダルマチアだけはうまくおさまっていない。それは、歴史のおよび地理的に、国家の非有機的な付属物に過ぎないからである。南スラヴのまとまった領土も、地域整理を必要とするであろう。幾らかの整理によって、その管区が上級地方裁判所管区と軍制・地方司令部と一致し、同時に交通管理の拠点でもあるような均衡のとれた区画がなされるべきである。われわれは、この管区を政庁の歴史的な名前と呼び、その長には代官、その傍らには軍事司令部と交通管理局長を考えておく。政庁の内部の人民代議機関の問題は、さしあたり未解決にしておく。

境界設定の実行と県（Kreis）と地方（Landschaft）の設置の後には、次のような政庁が考えられる。1. ヴィーン（ニーダーエスターライヒ、オーバーエスターライヒ、ザルツブルク、シュタイアーマルク、ケルンテン、あるいは内部オーストリア）、2. インスブルック（チロルとフォアアールベルク）、3. トリエステ（キュステンラントとクライン）、4. ツァーラ（ダルマチア）、プラハ（ベーメン）、6. ブリュン（メーレンとシュレージエン）、7. クラクフ（ヴェストガリツィア）、8. レンベルク（オストガリツィアとブコヴィナ）。すべては、講和条約締結によっても、従来のオーストリアの構成部分が変わらないことを前提としている。

ものごとの普通の成り行きでは、国家組織の欠陥は、人民の中での漠然とした不快感と、官僚層内部の不愉快な確執によってしか、明らかにならない。費用がかかり時間を食う重苦しい仕事を片付けること、文書の山と役人の群、対外関係の不毛と内部での権限争い、これらは状況の結果であり、最近気づかれた住民の多くの苦情は、実際にそれを示している。だが数十年の怠慢と原則的欠陥のすべては、ある場合に突然圧倒的な力で罰を受けることになる。戦争の場合である。どんな些細な悪行で

さえ贖罪なしではすまされない。戦時の動員の成果が軍事行政だけに懸かっているなどと考えることのできるのは、事情に精通していない者だけである。突然平時の仕事を離れ銃を持つように百万の人民に呼びかけるあらゆる手段のうち半分以上は、一般行政官庁の手を通過している。すでに平時に、兵員補充区司令官と郡長とは、軍団司令部と地方長官の一致した指図に従って、新兵募集の業務に取り組んでいる。わが国では、その命令範囲は、——そう言ってよいが——原則として決して一致しない。兵員補充区司令官は、まったく無関係な数の郡長と相対している。だから彼はどの個人に対しても——動員の際でさえ——文書を書かねばならない。兵員補充司令部のほとんどの拠点である県レベル管区に一つの官庁があれば、勤務命令で十分であり、非軍事官庁は、いずれにせよ緊急時には殺倒のためほとんど仕事のできない軍事官庁のために、文書の山を処理する負担を軽減することができよう。軍団司令官も、時間の損失が闘いの敗北を意味しうる瞬間には、2・3の地方長官(Landeschef)と電信や書簡で話を付けなければならないが、あらゆる連絡手段、特に電信がなければ、徴発を成し遂げることは不可能である。知らずにおかした誤謬は、空間的に距離を取り、騒動で見通しが悪くなることで、むしろ初めて明瞭になり、すでに手遅れになったときに正されることになる。近代の最も偉大な組織者であるナポレオン一世は、動員、すなわち兵員の補充、物資の補給の迅速さが非軍事官庁と軍事官庁の協働に懸かっていることを、まことによく知っていた。戦争状態(état de guerre)が宣せられると、非軍事行政は自動的に軍官の要塞司令官に移行した。非軍事および軍事の管区と役職が一致し、この移行が技術的にのみ行われることが、必要である。戦役の勝利は、今日では軍隊の勝利ではなく、国民学校教師から国家指導者に至る行政全体の勝利である。そして一般行政の精神はそれにも関心を持っているのである。

すでに示したように、兵員補充区は領域としては県に匹敵し、軍団司令部ならびに地方司令部は、潜在的にかつての政庁にはほぼ匹敵する。それは、軍隊制度、交通制度(郵便、電信、軍隊移動と非常に密接な関連にある鉄道)および裁判の適切な管区であった。それは決定的な管区区分である。そしていまわれわれは全体像を見渡すことができる。その大要においては、それは、今日すでに、その都度の必要のために、無計画に、意識せず、意図せずにつくり上げられ、混沌した領域の網の目から姿を表している。

国家は、その最高行政機関が代官である「政庁(Gubernien)」——さしあたり古くさい表現を用いる——に分けられる。それは、プロイセンの地方長官のような、代表し、指導し、監督する機関であり、それゆえ特別な実体的権限を持たない。それは地方グループの政府全体の委員である。代官所とならんで、軍事地方司令部、上級地方裁判所、交通管理局、必要なら上級財務局が、同じ官庁所在地に存在する。

これらの政庁は、小さな帝室直属地では、3ないしそれ以上の地方(Landschaften)あるいは州(Provinzen)に分けられる。それらは商業会議所地区の平均的大きさで、ドイツでの国の地方政府区に相当する。州の官庁は、本来の国家的中間官庁であり、地方政庁(Landeshauptmannschaft)であり、第二審級の行政裁判所である。この地域のトップには地方長官がいて、官庁には、顧問として次のような職業代表機関が編入されている。商業会議所、工業会議所、農業評議会、労働者会議所、医師会、公証人会、弁護士会である。会議所委員は、同時に第二審級の行政裁判所の参事会の参事であ

る。

県における地方行政は、県長官の責務である。彼は同時に国家的地方政府の長であり自治行政機関でもある。郡に派遣された主務官（Amtmänner）が、その補助機関として職務をおこなう。

郡主務官を使う県長官が、郡長に取って代わる。その官庁所在地には、そのような派遣委員は必要ない。そこでは県長官自身が主務官の仕事を同時におこなう。

したがって、非常に大きな帝室直属地では、幾つかの地方政庁（小さな帝室直属地の地方政府（Landesregierungen）に相当）とその上位代表機関と監督機関としての代官が、代官所に取り替わって代わる。代官管区は、通例、その所在地の州の政庁管区と統合される。

そのような組織綱領がいかに構成的でユートピア的に見えようとも、それは今日すでに存在する管区区分と官庁組織の現実の基礎の上に勝ち取られたものである。私は、すべての実際におこなわれている地域区分を、どのような官職のためのものか、正確に研究することによって、表面に現れている国家の陰にある国家が現実にとどの様なものであり、あるいは少なくともどの様に理解されているのかを、私の目論みにしたがって、見いだそうと試みた。事柄そのものの中に、すなわち官職の構成の中に、個別の偏倚と多くの不備があるにもかかわらず、すでに認識しうる一つの制度がある。私の目に間違いがなければ、わが国の行政の再組織において問題となるのは、現存する傾向の意識的で計画的な拡張だけであり、手探りの試行に代わる制度と組織である。歴史的に生成したものの排除ではなく、今日すでに歴史的なものとなっているが、なお今日の生活に影を投げかけているようなものの排除、なかでも行政秩序への憲法目的の混入を生み出す二面性の排除が問題なのである。現在わが国の行政がどのように組織されていようとも、このような混乱においては、死ぬことのできない残り物とまだ生まれることのできない新たな芽の混合がある。私はこのことを証明したと思う。

行き渡っている概念混乱に従えば、誰かが私を極端な集権主義者だと呼ぶのを予見せねばならない。正反対が正しいと彼に保証することができる、と私は思う。というのは、行政課題全体の解決は、県区分の遂行から判断されるように、一段だけ下へ、それゆえ中央から遠くに押しやられることになる、と思われるからである。私が質問者と自分を区別するのは、第一に、私が主権および分権を連合および連邦と混同していないこと、第二に、組織における体系と秩序を要求している点だけである。純粋な地方的な範囲の案件は最高審級にまで達しないので、その正しい解決のための担保があれば、それに対して何の異論もだされまいだろう。だから私はわからないのだ。秩序好みや体系癖というのは、集権主義とどの程度違うものだろうか？あるいは、恣意や無秩序というのは、当地で自治と呼ばれているもののことでなのだろうか？

第3章 改革の方法と目的

第43節 改革委員会

この15年来、オーストリアの公衆は行政改革を求めている。本書の初版が出版されたのは、改革の必要が初めて特に強まった時であった。だがその後、なにも変わらなかった。たしかに改革提案は様々に論じられ、開戦の直前に、改革を研究し準備すべき帝室委員会さえ設置された。それは非常に

尊重すべき個々の素材を明らかにしたが、確かな目標も確実な方途も示さなかった。

この失敗の根拠は、ほとんど古い秩序の利害関係者だけしか知られていないというところにある。古い建物で全人生を送っていた優秀な行政官僚は、次のようなエマソンの言葉を証明した。まず人間の精神が家を造り、その後で家が人間の精神をつくる。市民的民族諸政党の代表者たちは、そのような利害関係者であることをさらに示した。行政問題を純粋な行政技術的なものとして取り扱わず、まずその民族的な要素を取り除いていないので、それを理解することはできない。そうしなかったので、互いに矛盾する民族的な諸願望の混沌を必然的なものと考え、席に着いたときよりもいっそう混乱して、協議のテーブルから離れることになった。純粋に行政技術的なことが不可欠で望ましいことを知るならば、諸民族(Nationen)がどのように秩序ある行政に参加することができ、また参加すべきなのかという問題を提起し、それに答えなければならない。

問題設定のこの誤りには、第二の決定的な欠陥がある。行政改革が技術的なものとして、特に国内地域政策の問題であることが認識されていないことである。既存の管区区分が一体どのくらい役に立っているのかを研究すること。この問題こそ、臆病にもあらゆるところで回避されているものである。しかしながら、英国の地方行政改革の歴史がまったくはっきりと示しているのは、旧市民的で身分的な行政から近代国家の経済的で社会行政的な行政への移行のためには、管区区分の変更が必要であるということである。一方で封建領主支配による住民の地域的グループ分け、他方での郵便馬車の狭隘な交通事情によるグループ分けは、とくに時代遅れになっている。帝室委員会のほとんどすべてのメンバーは、精神的には従来の地域区分に固定され、その思考においては帝室直属地物神崇拜の奴隷になっている。この精神的な柵を越えられない者はその眼を外に向けることができない。気後れのため、帝室直属地を探るように見つめるだけで、ましてや改革的にそれを壊すことなどなく、まったくどうしようもない状態になっている。帝室直属地を批判して、転覆者として登場するのをはばかりしているので、逆に、帝室直属地がまだどのくらい維持されうるのかについて、明解な説明を得ることもできない。「帝室直属地は解体されるべきだ」というスローガンはまったく誤解されて、いまますべての境界がなくなり、地域政策上の混沌が現われることだと思われる。だがわれわれの研究によれば、わが国の小さな帝室直属地のほとんどは、地方行政上の県になり、中位の大きさの帝室直属地は下位の国家的中間地域として、すなわち地方長官のいる地方や州になり、最後に大きな帝室直属地は本来の代官のいる上位の国家的中間地域として維持される——当然にも適切な境界調整が前提となる。メーレンの飛び地やメーリッシュ・オストラウの維持しがたい行政状況も他の様々の境界廃絶も先延ばしすることは許されないであろう。したがって、われわれの研究は、伝来の帝室直属地を残さず根絶するものではない。われわれの研究が示しているのは、今日トリエステ、ゲルツ、グラディスカ、イストリアがすでにトリエステの代官の下にあるように、最小の帝室直属地を地方行政単位の地位につけ、中間地域に編入し、さらに中位と大きな帝室直属地を県に分類し、非常に大きな帝室直属地を州に分類し、最後に軍事行政、交通行政、司法行政の目的のために統一した「政庁(Gubernien)」をつくることだけである。この組織全体では、どの帝室直属地もその実際の大きさ、人口、意義に応じて活動の余地を持つ。この場合、政庁と州への分類は官僚層と役職の増加を引き起こさず、目的に合った専門部門整序が行われるだけである。大きな領域で合目的的に処理されるよう

な専門的案件の場合だけに、政庁の所在地に唯一の専門部門を置くのではなく、幾つかの地方政府および小代官所で同じ小部門を置くのは目的に合わずかつまた物入りなことである。

したがって行政改革委員会は、地域問題をほぼ回避することによって、課せられた任務に失敗した。まず第一の誤りは、それが封建君主制の行政と自治的行政の既存の対立を超えることなく、本来のディレンマに迫らなかつたということにある。それは次のような問題である。行政がどこでどの程度まで官僚化されねばならないのか？ それはどこでどの程度まで自治化されねばならないのか？ 行政技術的な問題である。一面では、官僚的偏見にしがみついて、近代の経済・社会国家における官僚制はあらゆる行政段階においてもはや役に立つことはできないということがまったく看過されている。だが他面では、身分的な二重行政への偏見が信奉者の現実の判断を妨げ、委員会では、わずかな構成員を除いて、次のような意見は隠されている。それは、今日まで頭の中でも、現実にも持ったことがないので、まず完結した地方行政をつくるのが、オーストリアでは第一の課題であるということなのである。

近代的国家行政一般の生成過程との比較でオーストリアの行政の生成過程について概観することは、委員会ではなかつた。そうしていれば、世界では行政がずっと発展しているが、前世紀の中葉以降のわが国の発展が停止していることは、明らかだに違いない。そうでなければ、わが国があちこちに種々のつぎはぎをほどこし、古い建物でどうにかやっているが、にもかかわらず古い建物はまったく住めなくなつて、つぎはぎが論理的には新しい建物の必要をもう告げているということに気がついてははずである。オーストリアの行政組織は、1851年の大晦日勅書と1868年5月19日の法律によってつくられ、本篇ではその検討をおこなっているのだが、その創造者の愚かな説明を聞こうとしても、よく理解することはできないだろう。それは行政技術的には理解できず、政治的に理解すべきものである。当時の尊大なだけのドイツ人官僚層は、この形で国家機構のドイツ的性格が維持できるのを望んでいたが、それは当時の国内行政の範囲と内容に間に合っていた。最近50年に、すべての行政の政治的および技術的な前提と手段が変化したが、行政制度における並行的な変化は伴っていない。今日、組織の欠陥が突然に意識されるようになったのは、理性からの逸脱がもはや政治的に無益で、まさに有害のものとなったからである。

政治的前提のすべてが変化した。官職の官僚的組織はナショナリズムを抑制しなかつた。反対に、ナショナリズムは官職を最優先の闘争対象にし、官僚制の統一を完全に解体した、プラハおよび、特にレンバルクでは、代官所を特別な国家的精神の出撃拠点にし、目当ての国家部分の真の内閣にした。だが純粹に社会的に見れば、住民の支配の権限を持つ官僚層は、精神のおよび物質的に、とくに社会の諸勢力に凌駕されている。職務の物質的手段（建物、事務所等）は大きな会社のそれ以下であり、官僚の収入は中流の実業人のそれに遅れをとり、国家的役人の最高の教養と生活経験は市民の専門的知識の総和に及ばない。社会は官僚的な当局をはるかに超えている。

行政の技術的前提さえも変化した。沢山の経済的および社会的な諸問題を国家的監督に組み入れたので、その任務は顕著に増大し、——素朴な意味で——ヒエラルキーはもはや間に合わなくなつた。1868年5月の法律は、代官の手中にある一般行政のすべての権力内容を統一した。それは、あきらかに代官の職務遂行にではなく、彼に従属する役所の職務遂行に責任を持たせている。彼は人格および

個人として、管区における国家権力の担い手である。同様に、郡長は個人および人格として、彼の郡における職権の担い手である。かくして郡長、代官、大臣という3人の個人だけが、その段階序列に従って行政を行うのである。これは組織についての素朴な基本思想である。行政委員会はこの単線的な単純さにあくまでもしがみついている。この3段階の個別行政は明らかに純粋な官憲政府についてのナポレオンの理想に照応し、その首尾一貫した結果はバッハの思想に照応している。もちろんそれは、略取した州を抑えつけ、将軍、連隊長、中隊長というヒエラルキーを文民のなかに移行する機構である。この単純な概念を、わが国はどこでも決して超えてはいない。

だが考慮すべきなのは、この3人の個人が行政を行うだけでなく、行政訴訟において裁判をもすべきことである。諸審級に整序された行政裁判ではなく、行政裁判所においてだけ破棄手続きがなされるからである。そうでなければ審査会議のものになるはずの、構成要件と法規の詳細な考量を必要とするすべての機能が、ここでは公的生活のあらゆる出来事を注意深く考慮し執行するはずの同じ3人の個人によっておこなわれるのではないのか！ わが国の行政は、膨大な量の行政法規によって徹底的に法律化され、当局の自由判断はわずかの部分だけである点で、前世紀中頃のそれとは根本的に異なっている。だから考慮すべきなのは、公法の全面的な拡大によって自由な行動領域を絶対的に制限することがないにしても、判決という優先的な課題によって抑制されてしまうことである。——そして、同じ名前にもかかわらず、職務が半世紀前とは本質的に違うものとなっていることを理解されるであろう。

グナリスト以来半世紀で、執行行政の大部分は裁判行政に変化してしまった。われわれは、事後的に抑制することでわが国の行政官庁を合法的なものにするという任務を引き受ける行政裁判所を、1973年につくることで、この変化を不完全にしか体験することができなかった。

だから裁判行政は訴訟事件にあり、役職の序列にはない。行政裁判所の形での刑事だけがいる。この方策は最初は確かにうまくいっていた。それは本当の祝福であった。私はそれを取るに足らぬものとは思わない。だがその全体として見れば、それは10年か20年しか役に立たなかった。不断の立法により、行政訴訟は山のようにたまった。しかしながら、いわゆる行政官の10分の9は司法官になってしまい、破棄が第一審級への差し戻しではなく、第五、第六、第七の審級の開始を引き起こすかぎりで、行政裁判所は実際にはまったく第四審級の役割に追いやられた。だから行政改革委員会は、県から上では行政決定案件と行政訴訟案件を引き離し、行政訴訟案件を審級に応じて拡大された行政区という特別な道に向かわせるという結論に達するに違いない。われわれの説明によれば、県には第一審級の行政裁判所、州には第二審級の行政裁判所、帝国の中心には第三審級としてこれまでの行政裁判所があることになる。そのような制度は、行政機構をすぐさま大いに解放し、再び狭義の行政つまり政府の行政の機関に、本来の活動領域を開き、迅速で目的を意識した行動を可能にする。

防衛指令、教育制度、宗教行政によって、さらには地方文化立法、工業立法、水利立法、鉄道立法による経済的諸関係の調整によって、障害・疾病保険によって、衛生・獣医制度によって、最後に政治・社会生活そのものによって、一般行政の諸機関に課せられている任務はしばしば拡張されたり、ほとんど新しいものになっている。ここでは、行政の活動は主に法の適用、それゆえ司法的性質のものになる。法律案件の処理のために、すなわち構成要件の正確な確定と一つの法規にではなく驚くほ

ど複雑な法体系へのその包摂とのために、誠実な法律家は時を必要とする。それゆえ代官個人が行政をするという法的な想定は明らかに擬制である。プラハの代官は、毎日ほぼ750の業務を処理し、その処理に責任を負わねばならない。判決を自ら探し求め、言い渡す者だけが、それを仕上げる資格があり、その責任を負うことができる。他の者が判決に署名すべきであるという単なる要求は不適當である。だがそれがわが国の行政の法的な制度になっているのである。現在の組織の導入のときには、論究のまず最初に行政裁判があり、明確に認識された法によって個々の法領域が十分に限定されることはまだなく、国家活動の範囲はかろうじて今日の4分の1か5分の1であった。当時まだ理解可能で十分でありえた組織は、今日ではどの点から見ても不十分である。

だから地域政策の新たな構築および官憲的な行政と行政裁判との分離が、行政改革の第二の目標であり、第三の目標は官僚主義と地方自治主義の間での合目的的な分業である。とりわけ地方行政の自治体化が必要だと思われる。私は、それが必要な根拠を、本書の多くのところで、「オーストリアの革新」との関連で詳論した。自治体としての県は、地方自治の担い手として、伝統的な間違った用語法では、軍事・非軍事の案件についてすべての行政と裁判の最初のまとまった審級として、設置されるべきである。そこでは官庁は、個人や個別機関ではなく、自治体そのものである。県議会によって代表され、職員一同によって行政が行われ、そのトップには国家に任命された県長官自身がいる。この自治体は郡とゲマインデに区分される。まず県で、封建君主の行政と自治的行政への宿命的な分裂を克服し、真の自治政府を建設すべきである。従来国家を悩ませてきた自治体のなかのあらゆる官僚制が県予算に引き取られ、中央行政は、今日ではもはや背負っていくことができなくなっている重荷から解放される。したがって地方行政の自治体化は行政改革の第三の重要目標である。その討議のなかで多くの重要で興味深い細部を犠牲にした委員会が、少なくとも三つの目標のうち一つを明確かつはっきりとさせていたならば、無限の意義をもつことになっていたであろう。

第44節 ベーメンにおける従来の県構想の不明確さと不十分さ

わが国が行政組織の不十分性について初めて公式に告白したのは、ケルバー内閣が議会の第16部会に提出したベーメン王国の県政府の設置についての法律の草案である。その民族的な意義はここではまだ興味深いものではないので、われわれは秩序ある国家行政の視点からそれを評価しなければならない。それ自身がこの視点から出発しているのである。第1節は次のように始まる。「一般行政の業務活動の促進のために」ベーメンでは10の県政府が設立される。草案は中間官庁の問題を取り扱い、それを第7節で大いに扱っている。原則として、第一および第二の審級の県レベルの地域において従来は代官所の管轄に属していた案件は、県政府にその処理を任される。従来は代官所が最終審級であった事件では、県政府が最終審級となる。

すなわち、率直に言えば、プラハの代官所は10の代官所に分解され、10の所在地に分割される。それに照応する県政府は、第二の審級と考えられるので、県長官管区と呼ばれるものではなく、わが国の「地方政府」あるいは地方長官管区である。期待されているのは、わが国の地方行政上の県ではなく、中間地域としての州である。改革は中間官庁でおこなわれるが、実質的に変えるのではなく、ただ縮減するにすぎない。

縮減それ自体は——この章で詳論するように——中間官庁にとってそれが有利であるという以外には言うことはない。6 地方政府、多くても 7 地方政府で、ベーメンは間に合っているからである（既述）。だがこの縮減は、第一の改革目標でもなければ、重要な目標でもなく、改革の外的な地域政策的部分にすぎない。内部の実質的な変革が先行しなければならない。行政裁判における「裁判」を行政官庁から取り除くことで、行政官庁に「行政」が可能になるのである。

それによって行政にとっての過重負担と住民にとっての差し迫った欲求とが同時に解決されるのである。行政のすべての法律事件で、今日では公民は四つの審級を訪れなければならない。行政の三つの審級と行政裁判所、そしてこの四つのすべてのうち、ただ一つの最後のものが彼に最後の判決の保証を与える。行政的判断の問題における行政案件（決定案件）と厳密な意味での法の問題における行政案件（認識案件）とを区別し、州都の所在地の行政裁判所を代官所から引き離し、地方官庁の認識に対抗し、直接に地方行政裁判所および上級行政裁判所に訴訟手続きを始めることになる。同じようにして同様に行政と住民の要求が一致する。ケルバーの構想は改革のこの本質的な課題について考えていない。それは単純に既存の出来損ないの行政官庁を10倍にして、それで任務を果たしたと思っている。

協議による分離の後に、初めて改革の分野が明らかになり、その軌道が自由になる。そのあとで純粹な意味での行政に残るものが、初めて明らかになるからである。今日中間官庁に集められているがらくたには、展望を見いだすことはできないからであり、特定の境界変更の合目的性についてのどのような判断にも不明確さがこびりついているからである。われわれがこの作業分割に達するまでは、どの地域改革も疑わしいものである。管区が具体的な機能に適應していないので、今日では行政は二つの異なった機能をおこなう。管理機能と裁判機能とである。可能でありそうなどちらの機能も異なった管区を必要としている。現在の行政からは、どの地域改革でもある種の不調和と不確実性とが生じ、その価値と合法則性に疑問が持たれるようになるに違いない。

この不調和は、ケルバー内閣が目論んだ中間地域の正しさについての判断を困難にしている。内閣自身、完全な確信は持っていなかったように思われる。内閣が10県への区分以外に14県への区分を可能なものとして設立し、その草案に添えてより詳しく説明しているからである。県こそが地方行政官庁でなければならないということについて不明確にしか考えていなかったもので、それを代替案にしたのである。区分の根本原理が明確に確定して、はじめて間違いのない結果に到達することができるのである。

ケルバーの県政府とは、第二審級、したがって小さな代官所というべきものであるということに着目すると、10の県であれ、14の県であれ、県がまったく小さすぎることが理解できるにちがいない。10の県のどこでも、人口が小さな帝室直屬地以下であるということは、認めなければならない。ブートヴァイス県はケルンテンかクラインに、クルディム県はブコヴィナに、エガー県はクラインに、イーチン県はイストリアに、ケーニヒグレートツ県はケルンテンに、ライトメリッツ県はダルマチアかシュレージエンに、ピルゼン県はダルマチアかクラインに、プラハ県はオーバーエスターライヒかチロルに、ライヘンベルク県はブコヴィナに、タボール県はケルンテンかクラインに匹敵する。これらの帝室直屬地に代官所と地方政府があるのと同様、これらの10の県政府は存在可能である。だ

が議論の余地なく必要で将来確実な行政裁判の分離に着目すれば、この中間地域はことごとく小さすぎ不適當なものであるように思われる。さらに、交通制度と国民経済の国家的行政が目的に応じて中間官庁と密接に結びついていることを考慮すると、言語境界を顧慮することなく、経済に結びついた地域が必要となるに違いないであろう。この動機から私は、上述のように、主に経済的利益代表である商業会議所、農業会議所、労働者会議所および自由業の代表の管区を適切な下位中間地域と特徴づけた。今日バーメンでは5商業会議所がある。ライヘンベルク県の南東部とプラハ県の東部を分離し、コーリンを郊外とする新しい東部バーメン地区に統合すると考えれば、私の判断では、中間官庁に許容可能な最高値である6地方あるいは州ができることになる。それはバーメンにとって目的に適っている。人口稠密で交通網の密な地域はより大きな中間地域に向いている。人口が多いほど、物事を概観することが妨げられず、行政の諸部分の均衡が乱されないかぎり、中間官庁の専門整序はより集約的なものとなることが保証される。プロヴィナ、ケルンテン、クライン、ダルマチア、チロルは、バーメンの州にとって異論のない手本となりうるものではない。

上述したように、この草案の県は、われわれの県と比較することができる。われわれの県は地方行政地域である。そのようなものとしては、それは民族的に区分されねばならず、中間地域より容易にできる。民族的に区分された地方行政地域は民族（Nation）自身にとってより意義のあるものであるだけでなく、統一的国家団体にとっても危険の少ないものでなければならない。下位官庁の改革は、中間官庁の改革や審級をなす行政裁判管轄権の解体を目的とする改革よりも、差し迫ったものである。適切で多様な地方行政は、国家と人民にとって最大の祝福であることは、よりいっそう強調されなければならない。

ケルバーの法案の目的は、われわれの地方行政のあらゆる欠陥を示している。上述の法案の21頁では次のように述べられている。「バーメンの内部行政組織を一瞥すると、今日そこに94の郡長管区があり2の市長管区があるが、1868年の一般行政官庁の組織に際しては、バーメンには89の郡長管区しかなかった、ということがわかる。したがって、その数は5だけ増加している。だが今日緊急に分割を必要とする郡長管区の数はずっと多い。空間的広さと業務の範囲に関して言えば、その職務領域はまったく大きすぎるように見える。したがって郡長管区の数をもっと増加しなければならない。」

行政的要求は、おもにわが国の官僚精神にとって非常に特徴的なやり方で、すなわち昇進問題および序列争い問題として、すでに以前から明らかになっている。1899年の国家法案の目的については、129頁で次のように言われている。「すでに数年来、重要な郡長管区の指導を代官所参事に委任するという要求が出され、幾つかの邦では、このために代官所参事のポストが組織され、あるいは当時クラクフの郡長管区の指導者のために枢密院のポストが組織された。この新しい代官所参事会の創設の目論みにより、昇進状況が根本的に改善されるだけでなく、これによって一般行政の長としての郡長にふさわしい地位がある点で彼らに認められるはずであった。今は、郡長管区の官庁所在地で県裁判所と財務区管理局があるところはどこでも、後者の官庁の長が、一般行政郡役所の幹部よりも高い地位についている。その他に多くのところでは、軍隊の司令部およびその他の官職の幹部たち、さらに高位聖職者や宗教界の高位者が、位階関係について考慮されるべきである。したがって、重要な郡役所の幹部の地位の向上は、望ましいやり方で、彼らの権威と名声とを高めるのに寄与するはずであ

た。」

そしてベーメンの区分作業においては次のように言われている。

「一部の空間的に非常に広い一般行政地域に関しては、遠くの離れている郡の住民にとって行政官庁との交通が可能な限り容易になるように、同時に郡長管区の所在地であるような個々の裁判所所在地への、論議の的となった郡委員の導入が計画されている。この制度は、すでに1849年の行政官庁の組織に際して始められ、完全に定評のあるものであった。しかしながら、1855年に郡の役職の組織によってそれは無効となった。第一審級の一般行政官庁（郡庁に変わる郡レベルの役所）の著しい増大によって、個々の一般行政区の空間的広さが著しく減少し、これによってこの委員の任命の根拠もまったくなくなったからである」（付録604, 第7会議 1900年, 41および42頁）。

当初の目的では例外的な救済手段しか意味していないことが、原則にまで高められるよう要求されている。どの裁判所区でも、論議の的となった郡委員（長官）を一人！ このように廃れつつある郡庁の代わりに、すべての重要な案件についての第一段階の行政官庁として、適当な大きさの領域を持つ県レベルの役所を一つ！ その議長が同時に県長官であるような県レベルの代議機関が、この県レベルの役所を庇護すべきである、というのだ。

ベーメンには、1901年1月1日に15の県（県レベルの裁判所管区）があり、トラウテナウの裁判所区をあらかじめ含めるならば、16の県が生ずる^[原註4]。この16の県を地方行政の基礎とすれば、当時の計画にしたがって——草案と付録604に従った郡裁判所の言語別の区分を前提として——県長官管区に14から15の郡長官が従うことになり、県は同じ数の郡裁判所管区を包含することになる。この県レベルの地域はもちろん軍隊の補充地区であり当時の第5クリアの選挙区と同じ数である。

しかしわれわれは、この地域区分の変更を気儘に選ぶことはできなかつた。われわれは——もちろん平均で——、区分変更を県レベルの裁判所、財務監督局、補充区司令部等々の管区と考え、それが第一審級の行政により（in maioribus）適していると判断した。同じレベルのすべての地方官庁の一つの所在地への集中という公準によって、住民が官庁を訪問するのが容易になり、国家行政の統一が可能になるのだが、それは、上述の同じ管区の官庁を同じ所在地に設置し、内務行政をおこなう県レベルの職務につかせる——もちろん絶対的な障害がないかぎり——のを促すものである。絶対的な無理は、われわれが一つの国家のなかでしばしば統合（36節参照）と分離を同時に見いだすところにある。プロイセンでは、領地、森林、直接税の行政を通例「政府（Regierungen）」の一部局がおこなうが、地方長官管区のハノーファー州では、内務省の政府部局の業務と固有の財務監督を、領地、森林、直接税の政府部局がおこなう。しかしながら、可能な場合には、統合の必要を顧慮せざるをえない。統合は分離よりも経済的で安くつき、住民にとっては好都合で、国家行政にとっては見通しのよいものである。この原則に従って、われわれは歴史的な県の地域管区を優遇するが、ケルバーの管区は、現存の地域網を顧慮せず、無関係にまったく新しい網の目体系をつくり、今日よりも網の目をいっそうもつれたものにするものである。

たしかに、県の数を16以上に増やすのは目的に適っている。一つには、それによって民族的な区分が著しく簡単になり、さらにはベーメンの県裁判所管区の人口が非常に多くなるからである。帝国の平均では、一つの県におよそ13の郡裁判所があるが、ベーメンでは今日すでに17ある。オーバーエス

ターライヒ、キュステンラント、メーレン、シュレージエン、ブコヴィナ、ダルマチアでは、9から11の郡裁判所が上級裁判所の下にある。平均の10郡がバーメンの県行政にとって適切な数であるかもしれない。バーメンでは、6地方長官管区の下にある20から22の県および県レベルの役所がある。歴史的な数に対するこの増加は文化の発展に根拠があると思われる。1714年には12県、1751年から1849年には県と県レベルの部局は16であった。それゆえ20県から22県への増加は驚くほどのものではない。だが、すべての軍事および非軍事行政、内務、経済、社会および司法行政が、——統合の必要から——同様の一致した管区の増大を体験していることが前提である。

ケルバーの草案は、県について、それ以上は詳しく記述していないが、県代議機関を展望している。しかしながら、行政の中間地域としての地方政府あるいは州は、自治体化を望まないし、それに堪えられない。それは、本質的に、行政監督機関であり（既述）、行政裁判所の管区である。二つの機能のどちらにも、議会主義の余地はない。効力のないケルバー法案が、過去のものとなったのは、その内的な不明確さ、構想全体の不整合のためである。それは地方行政の自治体化をもたらさなかった——それゆえ人民にとってどうでもよいままであった。それは官僚的行政に眼に見える利益をもたらさなかった——それゆえに国家に役立たなかった。それは混乱を増加させただけかもしれない。その功績のすべては、改革への最初のイニシャティヴ、そこから生じた刺激のなかにある。

ケルバーの構想は、ビーネルト内閣によって、ほとんど変更なしにもう一度提案された。この二回目の試みも、同様に政治的効果なく失敗に終わった。今や県構想は、政府の事務機の秘密の引き出しへ、民族団体の幹部の秘密会議へと避難した。行政改革の構想は総じて改革委員会の下におかれた。戦争は委員会を葬り、県に再び現実性を与えた。シュテュルク内閣が計画した構想の確かな情報は世論にまったく届かなかった。われわれの知る限りでは、首相シュテュルク伯爵は、一方ではかつての民族団体から選ばれた人たちの狭いサークルと、他方ではポーランドクラブの代表と、クーデターについて討論をおこなった。それは、14条法令と皇帝の勅書によって、ポーランド人には県制度のないガリツィアの特別な地位を与え、バーメンのドイツ人には、県を認可することで、ドイツ人の土地の特別な地位を認めるというものであった。このクーデターは、——それはかつて実際に計画され、単なる政治的な誘惑手段や威嚇手段ではなかったとしても——行政改革でもなければ、憲法体制改革としても可能性のない意味不明なものであった。もしそれが無分別な一面的な作用によってオーストリアの諸民族（Völker）の関係をひどく損うのなら、疑いなくこの気儘な机上の仕事は直ちに引き裂かれるであろうが、それは確実にバデニーの言語令よりもはやいであろう。

したがって、意味のないものとなった企画に多くの言葉を費やすのは無用かもしれない。代官のハンデル男爵が作成した草案によって、県は行政技術的に維持できない地域区分と権限分割を示すと見込まれていたことが知られている。それはケルバーの草案の誤りを繰り返していた。それは地方行政ではなく、縮小された代官管区をもたすだけで、そのうえ旧式の場合には、郡長管区とゲマインデを有機的に組み込むこともなく、それにその他の軍事および非軍事的地域区分との必要な関連をつけることもなかった。だからそれは、行政をいっそう錯綜させ、もっと多くの職務と審級をつくりだし、住民には何らの権利ももたらさず、行政処理は改良も簡易化もされない。かつまた県代議機関は、その笑うべき組み合わせで、従来のわが国の身分的似而非議会で経験してきたすべてを凌駕する

するものだと予見される。両民族 (Nationen) の労働者層はそれを憤激を持って拒絶するであろう。ここで初めて、これらの構想の行政技術的な欠陥がわれわれの前に現われる。それらは瑣末な空間的民族的区分の思想に支配され、それゆえ不可能な地域区分によって県をつくっている。国家行政を地理的および経済的な関連から切り離すという行き過ぎに対して警告するのに、これで十分とすることはない。ベーメンの若干の部分では、飛び地や区切られた言語島を持つ民族的境界に従って行政団体をつくることは、実行不可能であり、行政の必要から見てもとんでもないことである。国家行政は地域と経済とに定置するものであり、それを看過することは最大の過ちであろう。ここでも戦争は有益な教訓を与えてくれる。ベーメンの農業的後背地とのつながりがなければ純粋に工業的な周辺地域に食料供給できないことは簡単に証明される。いまや食料管理局は、言語の帰属や言語の混合を考慮せずに工業区域を農業区域 (Distrikt) とを結びつけるような食料供給圏をつくるように強制されているように見える。強固な経済的必要は言語境界よりも強い。工業的な周辺地域を農業的な中央地方から行政技術的に切り離すのは、その地方の両民族および全階級にとっての利益に反するものである。問題となるのは、関連を断ち切るのではなく、経済共同体の枠内で整序することだけである。だがその他の生活の必要、交通、道路網、労働市場等々の必要のすべてが考慮される。一般行政はそれらに適応しなければならない。それゆえ、ベーメンに必要なのは、二言語の二重ゲマインデ (ブコヴィナ!) と同様に、地理的および経済的に統一しているが、民族的には二重の県が必要で、したがって、たしかに民族的な区分の視点から県の区画がおこなわれるのだが、それだけでおこなわれるべきではない、という思想があらかじめ確信されていなければならない。この事情は、シュテュルク-ハンデルの構想では、明らかに完全に見過ごされている。したがって、これらの構想は非常に幼稚な試みであり、民族的、政治的、行政技術的なディレッタントイズムの記念碑である。それは、僭越にも王冠の権威と権力を濫用して、まったく未熟なごた混ぜの試みをおこない、それによって帝国を新たに前代未聞の混乱におとし入れようとするものである。

ドイツ人と官僚層にとっては屈辱的で、民主主義の友にとっては慰めとなるのは、若返ったポーランド人クラブが、ガリツィアのために憲法の起草を主張しているという事実である。そこでは県は地方 (Landschaften) の名前で受け入れられ、自治的で、行政技術的に正しいまったく別の仕方でおこなわれる。いまのところ、ウクライナ人の正当な要求がそこでその程度認められるかはわからない。だがすでに新聞報道からわかっていることは、県とゲマインデにおける民族の問題は格段に合目的に理解され、秩序ある行政の必要が格段に明確に認識され、考慮されているとのことである。それゆえまさに政府文書館の引き出しの中に忘れ去られるにふさわしいシュテュルク-ハンデル構想よりも、ガリツィアの構想の県 (地方) の方に将来があるのである。

上述の提案のすべては、県を一領邦の例外的な手段と予見している。だがわれわれは、国家全体のために、それ自身のためではなく、われわれの公的生活を革新する大きな行政改革の一部として、それを必要とする。

[原 注]

[1] Redlich, "Englische Lokalverwaltung", p.243 und passim.

[2] 県代議制度については、後に詳しく述べる。

[3] 既述。§ 36. B. 3.

[4] 近郊や境界は同じままではないが、数字はマリア・テレジア時代の1751年の1月23日の勅令および1783年10月27日のヨーゼフ2世の勅令に照応している。他方で、わが国の5から6までの「地方長官管区」は、その数と権限で1849年6月26日の行政組織の7県に近い。——周知のように、この後者は1855年3月28日の内閣令によって廃棄され、13の県で代替され、1862年まで一般行政区区画一般がなくなった。絶対主義の時代の暫定措置を度外視すれば、わが国の県は歴史的なものである。