

## ローレンツ・フォン・シュタインの自治理論

### Die Selbstverwaltungslehre Lorenz von Steins

柴田隆行  
Takayuki SHIBATA

#### 第1節 日本の「自治」概念

##### (1) 自治と地方自治

自治体と言えば日本では一般に地方公共団体が連想される。日本国憲法第8章に「地方自治」という項目があり、第92条に「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と書かれているが、そこに「地方自治の本旨」とはどのようなことかは記されていない。第93条から第95条までに書かれていることは地方自治体の制度についてのみである。しかし、「自治」と言えば「地方自治」を意味するようになるのは明治憲法体制確立後である、という石田雄の指摘<sup>(1)</sup>があり、われわれはまずこの点を検討することからこの小論を始めたい。

明治憲法すなわち大日本帝国憲法発布は1889年であるが、それ以前の1876年に加藤弘之により翻訳・公刊されたフランシス・リーバー (Francis Lieber, 1800-72) の『自由自治 (On civil liberty and self-government, 1875)』ではもっぱら「人文ノ自由」が論じられ、また、1880年に邦訳された同じくリーバーの『自治論、一名人民ノ自由 (Civil Liberty and Self Government, 1853)』でも、訳者の林董が序文で「夫レ自治トハ人ノ自由ヲ保ツ所以ナリ」と述べているように、明治期にヨーロッパの文献が翻訳移入された当初、自治はとりわけ自由と同義であった。リーバーの本文第21章には、「人民ノ自由ヲ保護スル所以ノ制度ノ一ハ地方自治是レナリ」という言葉もあるが、それにつづけて「各人一個自由ノ保護ヲ為ス所以ノ制度ハ自治ノ制度」であるとか「自治ナル者ハ自由自己ノ活動ニシテ之ヲ他ニ加フル者ヲ云フナリ」<sup>(2)</sup>と書かれていることからみて、ここでは地方という限定よりも各人の自由の言い換えとして自治が論じられていると理解するのが自然であろう。「自治トハ始メニ政体ヲ創立スルニ方リテ人民ノ共同ヲ以テスルノミニ止マラズ之ヲ以テ為政ノ常規ト為スニ在リ」<sup>(3)</sup>という言葉も見られ、自治と言えば地方自治を意味するとは言えない。リーバーはプロイセン出身であるが、1827年にアメリカ合州国民となり、そこで学者として活躍したので、自

治意識の強いアメリカの「州」が彼の自治論の土台をなしていると察せられる。しかし、1882 年に公刊された中村義三編『内外政事情』に収録されているわが国越中の「自治党団結ノ主意書」でも、自治とは地方自治をいうと書かれているものの、その主意は「地方」にあるのではなく「中央政府ノ干渉ヲ仰ガザル」点にあり、「他ニ頼ラズ自力治ムルノ義」<sup>(4)</sup>が自治の定義とされているから、こうした理解はアメリカにとどまらない。

自治が自由と同義とされた時期があったことは以上で確認できるが、同時にまた、わが国では自治を自由・自律とは異なる意味で理解される傾向も別にあった。すなわち、「自ら治める」のではなく「自ら治まる」という儒教的ないし仏教的な理解がそれである。1938 年刊の東京市政調査会編『自治制発布五十周年記念論文集』所収の諸論文には、「欧米に於けるセルフガヴァンメントの用語が行はれるより遙か前に東洋に於て自治の語が長く行はれて居った」<sup>(5)</sup>とか、「各人が良心的に全体への責務を痛感し『公』のために自発的に『私』を滅する所に大きな道徳的価値があるのだ」<sup>(6)</sup>という主張が見られる。前述の石田雄によれば、「自治」という言葉は、中国古典に由来するものと見れば「自然に治まる」という自動詞的意味が強まり、西洋の self-government の翻訳語としては「自分で自分を治める」という他動詞的意味が強まる、という<sup>(7)</sup>。したがって、「自由自治元年」と自由民権家が主張したように自治を「自由」と同義とする立場があった反面、権藤成卿のように自治を「自然而治」として捉える立場もあったのである。

## (2) 自治と官治

『大辞林』(三省堂、1988 年)で「自治」は、「①自分たちのことを自分たちで処理すること。②人民が国の機関によらず自らの手で行政を行うこと。特に、地域団体による地方自治をさすことが多い」とあり、対概念として「官治」という言葉が挙げられている。「官治」は「国が自己の機関により直接、行政を行うこと」と書かれているが、「官治」はいまや一般のワードプロセッサでは一度で出力しない死語と化している。官治はともかくとして、自治は 1907 年の『辞林』では、「①自己の事を自己にて処理すること。②地方団体若しくは公共組合が、国家の委任を受けて、其団体若しくは其組合に属する或特定の事務を自ら処理すること」とあり、現在は「国の機関によらず」とあるのに対して、かつては「国家の委任を受けて」とある点が決定的に異なる。

1886 年に日本政府の内閣法律顧問として来日したドイツ人のモッセ (Albert Mosse, 1846-1925) は、自治政研究会で 1888 年 10 月 19 日に行った講義で、自治を広く解釈すると「臣民カ国家ノ職務ニ干与スル」ことを意味し、イギリスでは自治に立法も関わるが、自分の解釈では自治は「独り行政ノ上ニアリ」「立法ノ事ハ自治ノ義ト相関セス」<sup>(8)</sup>であると述べている。モッセの師であるグナイスト (Rudolf von Gneist, 1816-95) も、日本で紹介された表現を借りるならば、「自治トハ国家ノ法律ニ従ヒ地方ニ関スル国家ノ行政ヲ地方税ノ支弁ニヨリ名誉職ヲ以テ処理スルヲ云フ」<sup>(9)</sup>と述べ、自治を国家行政の一機関とみている。

モッセは 10 月 26 日の第 2 回講義で、人民が国政に関与するには一定の知識を要するが、自治はそうした知識を養成する機能を果たす、と述べている<sup>(10)</sup>。「抑モ議院ノ為メニ適當ノ人物ヲ養成ス

ルモノハ実ニ自治制ナリ。」自治に従事することで多少の政治上の知識と経験を積むと同時に「民間實際ノ需要ヲ理解」することができるとして、人民が自治に関わることの意義を強調している。モッセによれば、「自治即チ人民カ榮譽職ヲ帯ヒ国家ノ事務ニ参与シ自カラ其重任ヲ荷フノ制度ハ啻ニ人民ノ利益ト自由トヲ保護スルノミナラス実ニ国権ノ強大ナル砥柱トスルニ足ルモノナリ」<sup>(11)</sup>。つまり、人民が自治に関わることで国権が機能し、同時に人民の自由も保護されるというわけである。ここで「榮譽職」とあるのは、前掲のごとくグナイストの「名譽職」の受け売りである。グナイストによれば、自治に関わる仕事は無報酬でなければならない。利益は社会の原動力であるのに対して義務は国家の原動力であるがゆえに国家と社会との間にはつねに調和できない衝突があるが、この両者をつなぐ役割を果たすのが自治である<sup>(12)</sup>。自治に従事することで人民は国権に関わる知識と経験を得るとモッセが述べるのも、国家と社会との調和を自治が媒介するとする師の教えを踏襲するものである。

こうした考えに対して、宇賀田順三は「市町村行政の政治化」と題する論文で、「自治行政は飽くまでも行政の形態であって、統治の形態でない。政治的現象でなくして技術的管理的現象である。即ち、文字通り、Selbstverwaltung であって、Regierung でない」<sup>(13)</sup>とし、自治と統治を峻別する。したがって、市町村行政は、国家行政の執行のための補助的手段にすぎないという。そして、その典拠をローレンツ・フォン・シュタイン（Lorenz von Stein, 1815-90）に求めている。宇賀田は「行政観念の史的発展——セッケンドルフからシュタインまで」と題する長文の論文で、教会の代わりに国家を以て行政を司るものとするゼッケンドルフから、プーフェンドルフ、トマジウス、ヴォルフらの幸福主義を経て、カント、ヘーゲルの法治国家に至る思想史を辿り、シュタインにおいて新しい法治国の行政観念への基礎が与えられたと述べており<sup>(14)</sup>、その根拠を上述の自治論に求めている。

このように名指しされたシュタインであるが、シュタイン自身はどのように述べているのであろうか。宇賀田のシュタイン理解で、国家と社会との関係はどのように理解されるであろうか。これが、この小論の課題である。

ちなみに、独逸学協会が1888年に編集・公刊した『自治論纂』に収録されているシュタインの「自治論」は、彼の『行政論』の抄訳であるが、そこにつぎのような文言が見られる。自治とは「法律ノ許ス区域内ニ於テ特別ノ私利ヲシテ其所ヲ得センメ且ツ之ヲ管理スル所ノ行政体裁」<sup>(15)</sup>をいう。自治は有機国家の本体より生じるが、それには制限があり、自治は「国家ノ立法権ニ従属スヘキ」<sup>(16)</sup>のものであり、「總テ自治体ハ行政権ノ範囲内ニ置クヘキモノ」<sup>(17)</sup>である。つまり「自治体ハ必ス政府ノ部属タラサルヘカラス」<sup>(18)</sup>、「總テ自治ハ政府ニ従属セサルヘカラス」<sup>(19)</sup>とシュタインは繰り返し述べている。ブルンチュリ（Johann Kaspar Bluntschli, 1808-81）は、同じ『自治論纂』に収録された「自治論」で、シュタインのこうした考えを批判し、シュタインのごとく社会を国権の下に隷属せしめすぎでは「服従ノ適度ヲ超越スルノ恐レアリ」<sup>(20)</sup>と言う。ブルンチュリのこの批判は妥当であろうか、それとも、シュタインの自治論に対する誤解か。シュタイン自身の所説を以下

で詳細に検討することにしよう。

## 第 2 節 シュタイン講義

### (1) 日本人向け講義

宇賀田順三はシュタインの『行政理論』第 1 巻初版と『行政理論と行政法ハンドブック』第二版を読んだようであるが、日本の近代行政論構築の初期には、伊藤博文らウィーンで「シュタイン詣で」をした多くの官僚の私的講義聴講ノートの影響もあったと思われるので、先にそれを見ておきたい。

1882 年 10 月 8 日に行われた伊藤博文らへの講義<sup>(21)</sup>でシュタインは、自治に 3 種あるとし、「英制、仏制及ヒ独逸ノ制是ナリ」、「約シテ之ヲ論スレハ英国ノ自治ハ、社会中ノ各人皆ナ自ラ治ヲナスノ義ヲ有シ、英国政府亦タ国会政治ノ要、人民当サニ自ラ己レヲ治スヘキノ原則ニ依テ成ル。独逸ノ自治ハ其義唯タ各地方ノ施治ニ止ル」と述べている。のちに見るように、たしかにシュタインは『行政理論』その他でイギリスとフランスとドイツの自治を比較して論じているが、ドイツの自治が各地方の行政に「止まる」とまでは述べていない。

1887 年 1 月 4 日の黒田清隆への講義<sup>(22)</sup>では、「内務ノ事務」として 4 つ挙げられ、それは中央統計院、警察、道路、そしてセルフコブルメントであるという。セルフコブルメントつまり自治は 2 つのものを治めるとし、1 つはコルポレーション、もう 1 つはアスソセーションである。コルポレーションとは「縦令ハ東京ノ四里四方人民ノ集マル者、五万雑糺無頼ノ者多シ令其中ニ餓乏ニ迫ル者アリ之ヲ問ヘハ東京ノ人ナルトキハ之ヲ救フノ処分ヲナシ若シ長崎ノ人ナレハ之ヲ関セススカー地方ノ区域ヲ限り利益ヲ謀ルカ為ニ設クル所ノ会」を言う。アスソセーションは「地学会トカ羅馬字会トカ云フ如キ地方ノ区域ヲ設ケス公益ノ為ニ設ケタル会」である。前者の例え話はシュタインによるものとは思えないが、飢餓に困っていても出身地が異なれば関係ないとするのがコルポレーションであるという説明はあまりにひどすぎる。シュタインのコラボラツィオン論はほんとうにこういう類のものであろうか。

1887 年 7 月 26 日から翌年 1 月 4 日まで行われた海江田信義への講義<sup>(23)</sup>には自治への言及が見られない。

1889 年の河島醇編輯『憲法行政法要義 全』(博文堂)は、河島がシュタインから受けた政治学講義を英訳したものをさらに和訳したものであると序文にあるが、ここでも自治への言及はほとんどない。内務大臣の所管として警察・高等監察・保安事務が挙げられ、高等監察の仕事は「自治政府の取締」だとあるだけである。なお、「内務大臣の監督に属すべきものは自治政治の諸体、地方府県の行政並に公共の組合会社なりとす」という言葉から察するに、伊藤博文への講義同様に、ここで言う「自治政府」は地方自治体を指すと思われる。

ちなみに、ブルンチュリは前述の『自治論纂』掲載の「自治論」でこのことについてもシュタインを批判している。すなわち「スタイン氏カ地方自治ヲ地方ノ生態ニ限局スルハ頗ル狭隘ニ過クルノ偏僻アリ」<sup>(24)</sup>と。ブルンチュリによれば、「地方自治ト自由国政トノ連繫ヲ固クシ」<sup>(25)</sup>なければならず、グナリストが言うように、地方自治で人民に政務に就く練習をさせなければならない、と。地方自治体で人民に国権へ関わる練習をさせるというこの考えは、前述のように、モッセにも見られたが、これを遡ればヘーゲルのコロラツィオーン論に行き着くと私には思われる。

最後の点は後述することとして、さて、このように見てくると、日本の「自治」概念に多少ともシュタインの影響があったと仮定するならば、明治期にウィーンへ「シュタイン詣で」をした官僚や学者の講義筆記の内容がそこで一定の規定作用を持っていたと考えることができる。もちろんブルンチュリはシュタインのドイツ語原文を読んで批判しているから、このような結論を得るためには、シュタイン自身は日本人聴講者の理解とは明らかに異なる見解を持っていたという仮説を立証しなければならない。われわれはようやくシュタインの所説を詳しく検討する段に至った。

## (2) シュタインの自治理論

シュタインによれば、自治 (Selbstverwaltung) は行政理論の対象である。

1852-64年の『国家学体系 (System der Staatswissenschaften)』は、第1巻が「統計学・人口学・国民経済理論の体系」、第2巻が「社会理論」で、それ以後の巻は執筆されていない。国家学体系と言いつつ、のちのシュタインの国家学体系を支える2本柱である憲政 (Verfassung) も行政 (Verwaltung) もここには登場しない。行政理論がないから自治理論もまだない。1858年の『国民経済学教本 (Lehrbuch der Volkswirtschaft)』でシュタインは、「人格的な生活が国家生活として表現され実現される概念と法則の説明と叙述が国家学 (Staatswissenschaft) を形成する」<sup>(26)</sup>が、その内容は、国民生活の財貨形態を明らかにする国民経済理論と、人間社会での精神的財貨の分配と支配被支配の区別を明らかにする社会理論と、憲政と行政での人格的な生活を明らかにする国家理論 (Staatslehre) の3つに分けられる、と書いており、『国家学体系』がなんらかの理由で中断されていなければ、続巻で憲政と行政も論じられたと推測できる<sup>(27)</sup>。いずれにせよ、行政理論について、シュタインはすぐのちに浩瀚な著作を公けにする。すなわち『行政理論 全5巻』『行政理論と行政法ハンドブック』、さらに、他の著作同様に増補改訂するたびに「まったく新たな著作」と述べる『行政理論 第二版 全8巻10冊』(1869-1884年)、『行政理論と行政法ハンドブック 第二版 全2巻』(1878年)、同第三版・全3巻(1887-1888年)がそれである。なお、ウィーン大学でのシュタインの最終講義は1885年夏学期に行われ、「行政理論」講義はその前年の1884/85年冬学期までであるから、伊藤博文への私的講義はシュタイン現役中のものだが、黒田や海江田らへの私的講義はシュタイン退職後の最晩年のものである。

まず最初に、1865年の『行政理論 (Die Verwaltungslehre, Stuttgart 1865)』第1巻「執行権力に関する理論、その法と組織 イギリス、フランス、ドイツの法状態の比較」にシュタインの自治理論理解の手がかりを求めることができる。その第1部は「執行権力の法」、第2部は「執行権力の

組織」で、第 2 部の第 1 領域は「人格的国家権力とその諸機関」、第 2 領域は「統治すなわち官職制度 (Amtswesen) の組織」、そして第 3 領域が「自治とその組織」で、第 4 領域は「協会制度 (Verinswesen)」である。

シュタインによれば、国家は「人間共同体が人格態に、人格的意識に、人格的な意欲と行動に高められたもの」ないし「諸個人の共同体が個別的人格的生命に高められたもの」<sup>(28)</sup>であり、人格態の自我 (Ich) である国家元首と、その意志である立法権力と、その行為である執行権力とによって成り立つ (LV : 4f.)。自治は執行権力に関わるが、たんに抽象的な原理ではなく、「執行権力のまったく自立的な組織」(LV : 364) である。別の面から言えば、自治は、「独自の内容、独自の機能、独自の法を備えた自立的な行政組織として登場する地方行政に、公民が参加すること」(LV : 364) である。自立的な行政組織ではあるが、国家行政全体ではなく、「地方の (örtlich)」行政である点に自治の特殊性がある。とすると、のちに伊藤博文がシュタインから直接講義を受けた内容、すなわち「独逸ノ自治ハ其義唯タ各地方ノ施治ニ止ル」というのはシュタインの持論であろうか。結論を急がずに、前後の文脈をさらに追ってみよう。

シュタインは「地方行政への参加」を述べる前に、つぎのように書いている。いかなる国家においても現実の生活は、まったく同様の普遍的な形態と、外面的に制約されたまったく地域的な形態という二重の内容を持っている。「自治は本質的に異なる 2 つの契機に基づく。1 つは、自由な公民のつねに同等の原理であり、個人が行政に自発的に参加する権利はこれに由来する。もう 1 つは、無限に異なる地域的な生活諸関係という事実」(LV : 364) である。したがって、自治は、いかなる時代いかなる土地 (Land) においても、本質的には同じであるが、その形態からすれば無限に異なる。要するにシュタインがここで述べていることは、自治がどのような原理を有するかはその本質と具体的諸形態との二側面から捉えなければならない、ということであり、「自治と言えば地方行政に止まる」と述べているわけではない。

自治についてシュタインは、『行政理論 第二版 (Die Verwaltungslehre. Erster Theil. Zweite durchaus umgearbeitete Auflage. Stuttgart 1869)』の第 2 篇「執行権力」の第 2 部「自治とその法体系 (Die Selbstverwaltung und ihre Rechtssystem. Mit Vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich und Deutschland)」でさらに詳細に論じている。シュタインはこの第 2 編第 2 部の序文で、本書は初版を根本的に書き換えたまったくの新著であると断りつつ、「国家生活とその法は、自治と統治 (Regierung) との密接な結びつきによってのみ正しく理解できる」という確信は依然として揺るぎないが、「将来の国法は統治と自治の分離を基本的第一原則として承認するであろうと私はあえて言いたい」<sup>(29)</sup>と述べている。われわれは後半部分に注目しなければならない。前述の宇賀田順三の所説に適合するからである。

国家は意志と行為に分けられる、とシュタインは言う。行為は意志の実現であり、それを担うのが執行権力である。執行 (Vollziehung) は人格的な国家意志の組織であり、統治は執行機関の総体である (VL2 : 5)。「統治の本質は、統一的な人格的権力による法律の執行」(VL2 : 6) であり、し



たがって「統治は有責的であるが、自由でも不自由でもなく、人格的な組織である」(VL2: 6)。これに対して、自治と協会は自由な行政である (VL2: 16)。言い換えれば、自治でも協会でもないような自由な行政というものは存在しない (VL2: 23)。自治と協会の違いは、前者が土地所有に関わるのに対して、後者が利害関心に関わるという点にある。自治体 (Selbstverwaltungskörper) は「物質的生活の所与の事実、所与の地域的かつ歴史的状況の物質的特殊態」に基づくが、協会は「個別的自己規定の自由な活動態」に基づく。自治体はつねに地域的に限界づけられており、共同生活のすべての目的と課題を一定の地域的な限界の内部で引き受けることができるが、協会はいかなる場所にも結びつけられず、一定の個別的な目的に制限されている。協会が成り立つのはまさに目的を通してのみである (VL2: 31)。自治体で土地や地域が強調されているのは、それらに限定されない協会との違いを明確にするためである。「自治の対象は、国家の個別的な利害や個別的な課題ではなく、地域的限定が可能な限りのあらゆる国家課題の総体である。さらに、自治の内容は、たんなる協議機関ではなく、自立的な執行組織である」(VL2: 128)。すなわち、自治それ自体が一つの独立の執行機関だと言うのである。自治を論じる際の主要点が土地や地域への限定にあるのではないことを改めて確認する必要がある。

なお、自治体には、地方 (Landschaft) とゲマインデ (Gemeinde) とコルポラツィオン (Corporation) の3つの根本形態があり、コルポラツィオンは同業者の組合である (VL2: 139) とシュタインは述べる。ここからも明らかなように、シュタインが黒田清隆に語ったというコルポレーションとアスソシーションの違いは、少なくとも『行政理論』での説明とは大きく異なる。まして、よそ者は無視するという発想はシュタインのコルポラツィオン論にはいっさい存在しない。

ところで、「自治」のラテン語は Autonomia である。シュタインはここで Autonomie という概念について論じている。アウトノミーは、一般に自立的な決定をする権利でもなければ何にでも通用する決定を行う権利でもない。それは、国家の代わりに国家権力の意志に従って一定の決定を行う権利を意味する (VL2: 61)。したがって、アウトノミーは立法権力への参加ではなく、執行権力への参加権にすぎない。「アウトノミーの権利は、執行権力の人格的な形態である統治と、執行権力の自由な形態である自治体との間の境界にある。言い換えれば、アウトノミーの内容は、自治体の地域的諸課題に対する指示や処置や強制の権利である。」(VL2: 153) そうであるならば、シュタインの言うアウトノミーは自治ではなく、これこそまさに統治の下請けにすぎないのではないだろうか。前述の宇賀田順三の説明は、その意味でシュタインの所説を大きく逸脱してはいないが、宇賀田が言うような「技術的管理的現象」にすぎない自治は、シュタインによれば、アウトノミーではあっても自治ではない。自治はあくまでも自由な執行機関、自由な行政 (VL2: 16) であるからである。

つぎにシュタインは、イギリスとフランスとドイツにおける自治のあり方に言及する。シュタインによれば、「通常われわれはイギリスを自治本来の故郷と見なすことに慣れているが、それは正しい」(VL2: 159)。イギリスには自治固有のシステムがなく、地方とゲマインデとコルポラツィオンといった区別もない。すべての自治に対する一個同一の根本形式であるコーポレーションがある

にすぎない。イギリスのコーポレーションは、議会で承認され独自の権利と独自の憲政を持つ自由な行政体を意味し、それが都市か地方か、本来のコーポレーションか協会かといったことはまったく同じでどうでもよい (VL2 : 160)。これに対してフランスは、革命前には自治があったが、革命後はまったく変わり、自治は 1 つの権利ではなく、合目的な一制度でしかない (VL2 : 166)。「イギリスの自治がいかなる官治 (Staatsverwaltung) から自由であり、自分自身に責任を負うものであるのに対して、フランスの自治は本来の行政に至らず、たんなる協議会にとどまる。他方、ドイツの自治は、つねにあらゆる点で国家行政と関わり、あらゆる点で自己本来の原理を国家行政と関わらせたり対立させたりする。したがってドイツは、こうした行政の 2 つのあり方の違いを深く感じる故郷である。イギリスの自治とフランスの自治の両者は高次の本質で調和的に統一すべきであり、事実統一しているという意識にドイツは貫かれている。」 (VL2 : 172)

伊藤博文の聴講記録にあるように、自治に 3 種類あるとのシュタインの考えは本書でも確認できる。財産所有権を核とするジョン・ロックの社会契約論と、人民国家の実現を求めるルソーの社会契約論との違いを見るだけでも、自治に対する彼我の違いが推察されるが、シュタインはいずれの国の自治も否定的に評価しているのではない。イギリスでは自治がそのまま国政レベルにまで成長し、自治でなしえないことのみが国会で議論されるのに対して、フランスでは大革命以来自治の精神が国法となったがゆえに個別の自治が不要になったのであって、いずれもドイツより先進的であることは認めている。その上でシュタインはドイツ固有の自治のあり方を探っているのである。

つづいて『行政理論と行政法ハンドブック (*Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland*, Stuttgart 1870)』を検討したい。ここで自治は、内務行政の 3 つの特殊部門の 1 つに挙げられている。3 つのうち、自治以外の 1 つは統治であり、もう 1 つは協会である。ちなみに、内務行政の一般部門は、人格的生活、経済的生活、社会的生活の 3 つに分けられる。

ここでもまず、「自立的、自覚的、自発的人格態に高まった社会が国家である」という認識から始まる<sup>(30)</sup>。国家の第一機関は国家元首であり、国家の自我である。第二機関は国家意志であり、これをシュタインは憲政と名づける。第三機関は国家の行為であり、行政である。「行政はその普遍的概念からして有機的な国家生活の領域であり、人格的国家の意志が一定の機関の行為によって国家の自然的生活エレメントと人格的生活エレメントで実現される領域である」 (HV : 7)。そして、「人格的で統一的な執行権力が統治」である。言い換えれば、「統治は執行権力的人格の形態である」 (HV : 15)。つまり、統治は国家意志の執行機関である。他方、自治は、「一般には執行機能に、特殊には行政機能に、公民が組織的にかつ正当に参加するという自由な行政が実現される最初の形式」 (HV : 25) である。自治は、利害関係と土地所有という 2 つの根本形式を持ち、前者は協会を形成し、後者は地方とゲマインデとコルポラツィオンの 3 つに分かれる。地方は、「歴史的な国家形成に基づき、特殊な土地と出自を包括する自治」であり、ゲマインデは、「地域的自治の発展した組織であり、限定された領域で限定された仕方です設立された国家機関」である。コルポラツィオンは、「独自の



能力に基づく一定の個別的目的のための自治体」(HV:27)である。このように統治と自治を定義したあと、つぎのように述べていることに注目したい。「自治の機能は、その概念からして、統治の機能を引き受けることである。ただし、統治が、限定された利害関心や地域的諸関係によって変容されうる限りにおいてのことである」(HV:28)。

宇賀田順三は、『行政理論』初版と『行政理論と行政法ハンドブック』第二版を参照しており、そこから自治が統治の下に位置し、統治を補佐するものだという結論を導き出したが、私にはこれは誤読であると思われる。というのも、自治と統治は相互補完的な関係にあり、国家行政においてどちらも欠かすことができず、同等に機能するものと述べられているからである。

最後に、『行政理論と行政法ハンドブック』第三版 (*Handbuch der Verwaltungslehre. Erster Theil. Der Begriff der Verwaltung und das System der positiven Staatswissenschaften. Dritte, vollständig neu bearbeitete Auflage. Stuttgart 1888*) を見ておきたい。初版は本文 458 ページであったが、第三版は全 3 巻 1527 ページに膨れあがっている。ここで特に注目に値する点は、行政が「労働する国家」と言い換えられ、その組織の配列が変わり、国家行政、自治、統治というように、統治が自治のうしろにまわされた点である。労働する国家については別の機会に触れることにして、いまは自治と統治の関係についてのみ確認しておきたい。

自治は、憲政や学問のなかに固定的な形態を有するものではなく、あらゆる時代に萌芽として存在し、ゆっくりとその本来的に自立的な本質を展開して現在に至っている。絶対君主政の時代には、いかなる自立態も人格的な国家権力の意志に絶対的に解消されているがゆえに、自治は存在しない。純粹に共和的な国制でも自治は存在しない。というのも、法律の専制的意志が他のいかなる自己規定権をも否定するからである<sup>(31)</sup>。自治は、立法機関と執行機関を選挙することでようやく成り立ち、自由なゲマインデ秩序の法原理となる (HV3:64)。他方、統治は、国家行政や自治のような独自の機関ではなく、むしろその概念からして、両者の生活全体を相互に結びつける共同体の原理である (HV3:96)。シュタインはこのように述べている。この統治概念は、『行政理論』第二版で述べられたアウトノミーと同類である。

自治や統治のこうした概念展開の変更は、この『行政理論と行政法ハンドブック』第三版の緒論で述べられている「行政と憲政の交互作用」という認識と密接な関係があると思われる。それは、「労働する国家 (der arbeitende Staat)」という行政の理解とも関係するが、国家体制 (憲政) をどんなに立派に整えても、それは日々実現されるのでなければ無意味である。シュタインはここで「労働」を、従来の著作のように、「行為によって意志を実現する」という意味での執行 (Vollziehung) としてのみ理解するのではなく、さらに労働に「歴史的展開」という意味を加えている。「自治体の体系」という章でシュタインは、「歴史的自治体」「協会」「国家行政と自治との結合」を論じ、このうち「歴史的自治体 (die historischen Selbstverwaltungskörper)」という項目で地方とゲマインデと団体 (Körperschaften) を挙げ、団体の例としてツンフトとインヌングを引き合いに出しているが、これはけっしてたんに過去のことを述べているのではなく、自治が、あるいは行政も国家

も、つねにさまざまな状況のなかでみずからを形成し活動していることを含意しているのである。自治体は、地方における統治の下請け機関ではないし、けっして「各地方ノ施治ニ止ル」ものでもない。自治は、その概念からして、必要とあればいつでも地方から中央へと展開しうるものである。これが、イギリスとフランスの自治のありようを比較検討するなかでシュタインが学びとった確信である、と私は考える。それを傍証する文言をシュタインは『行政理論』第二版に残している。

「自由な国家が国民の自主活動を受け入れるのは、その意志決定すなわち立法においてだけではなく、その行為すなわち行政においてもである。〔中略〕諸個人が国家生活に参加することに自由の本質があるがゆえに、立法のための自由があるだけではなく、自由な行政も存在するのである。そして、執行権力に対する自由の機関は、自治と協会制度という2つのカテゴリーで現れる。」(VL2: T.1, 1.Abt, 123)

## 小 括

グナイストがイギリスの憲政から学んで提示した思想、すなわち、人民は自治のなかで国権に関わる知識と経験を積むという思想は、シュタインも共有しうるものであろう。最後にこの点をヘーゲルの国家論を参考にして確認しておきたい。

ズーアカンプ社版『ヘーゲル全集』全 20 巻に「自治 (Selbstverwaltung)」という言葉は一つも見あたらない<sup>(32)</sup>。ただし、1817/18 年にハイデルベルク大学で行われたヘーゲルの「自然法と国家学」に関する講義録<sup>(33)</sup>の第 141 節すなわちその統治理論にこの言葉を見出すことができる。ここでヘーゲルは、諸個人の最も身近で特殊な利害関心を、あるいは、個々の地域団体やツンフト、身分、職業団体 (Korporation) がみずから管理する特殊な所有物や目的や利害関心を、普遍的なことがらに転換する人倫的な側面が自治にはある、と指摘している。職業団体には、諸個人がみずから財産を管理する権利を持つという法的な側面と同時に、市民が共同統治しつつみずからの特殊態を普遍的なものに転換する場としての国家が含まれるという人倫的側面がある、とヘーゲルは言う。「普遍的なものの形式を持つ地域団体や職業団体やツンフトのなかで諸個人が共同統治することは民主主義の原理である。」完全な民主主義ではすべての個人があらゆる統治権力と行政権力に参加するが、大きな国家ではこうした民主主義体制を維持することはできないから、「諸々のコルポラツィオンのなかで、各人はみずからの具体的な本質に則って活動できる国家を手にする」(同上)。ただしこう述べたからといって、ヘーゲルは国家のなかに別の国家が独立して存在することを認めているわけではない。各人がみずから特殊な領域で特殊な利害関心を保持し、みずからの位置を確保することで、かえって普遍的なもののために働くという機能がここで期待されているのである。「組合員はみずからの意志で自分の諸事を配慮しなければならない。そうすることで、職業団体のために働こうという意識が市民に生まれ、こうした活動によって初めて共同の精神 (Gemeingeist) が

培われる。」(142 節)

ヘーゲルにとって、市民社会が持つ特殊態を普遍的なものに転換する仕事を外的秩序としていわば上から行うのはポリツェイ (Polizei) であって<sup>(34)</sup>、職業団体ではない。「職業団体の精神には、特殊なものを普遍的なものに直接根づかせるものが含まれている」(RPh. § 289)。職業団体は、諸個人がみずからの利害関心を追求する市民社会から出て人倫的な国家へと至る通路である。通路にすぎないと言えば通路にちがいないが、通路を経なければ人倫的な国家に至ることはできない。国家は職業団体を監督する (RPh. § 255 Zusatz) としても、同時に職業団体は官庁とその官吏の権力乱用を防止したり (RPh. § 295)、下院の代議士を選出したりする (RPh. § 308)。

上妻 精氏はヘーゲルの国家論におけるコルポラツィオンほかの中間団体の意義を強調してつぎのように述べている。長くなるが引用したい。

「ヘーゲルは個人の特殊的権利や特殊的福祉を犠牲にして国家全体の安寧福祉をはかるような極端な全体主義的な国家観に反対するとともに、逆に国家をもっぱら個人の特殊的権利を承認し、個人の特殊的福祉をはかる機関としてのみとらえるような極端な個人主義的な国家観にも反対した。前者は独裁国家を、後者は国家の解体を招来するものだからである。ヘーゲルが個人と国家とを媒介するものとして職業団体や地方自治団体など仲間集団の役割を重視し、国民代議制度に関しても、個人による自由選挙でなく団体主義的な選挙制度を説いたのも、その趣旨は、軍事、外交、財政など国家存立に直接関係する領域を除いては、教育、宗教、商工業活動など可能なかぎりの分野を国民の間の自治にゆだねて、国家による一元的支配を排すると同時に、そこでの活動を通じて公共的精神を身につけた国民各層の代表によって議会が構成されることによって、議会が一部のひとびとによる自分の利益をはかる道具に墮することのないようにはかることにあったのである。」<sup>(35)</sup>

シュタインは、ヘーゲルの国家論やサヴィニーの歴史法学を学んだのち、フランス留学中に「社会」の概念とその力に目覚め、社会問題の解決なしに国家は成り立たないと考えて独自の国家学体系の構築を目ざした。ウィーンへ移ってからのシュタインは、もっぱら行政理論や財政理論の研究に専念したが、伊藤博文や黒田清隆ほか日本の官僚や政治家、学者らが理解したような国家学者とは異なる面を多く持っていた。この小論の及ぶ範囲で言えば、シュタインは、自治を地方に押し止めたり、ひたすら国家統治の下請け機関に貶めたりはしていない。ヘーゲルと同様にシュタインにおいても、自治は、人民が国権に関わる拠点としての役割を保持しており、国家は人民の自治ぬきには成り立たない。そのことはつぎの言葉からも確認することができるであろう。

「国家元首と統治は国家生活全体を統一する組織であるのに対して、自治と協会制度はその自由の組織である」(VL2: T.1, 1. Abt, 122)。このどれを欠いても国家は成り立たない。自由は人格態の本質 (VL: 5) だからである。

【註】

- (1) 石田雄『自治』(三省堂、1998 年) 20 頁。
- (2) リーバー『自治論、一名人民の自由』(出版社不明、1880 年) 下巻 40-41 頁。なお、『自由自治』は谷山楼、1876 年刊。
- (3) 同上、下巻、42 頁。
- (4) 中村義三編『内外政党事情』(自由出版、1882 年) 35 頁。
- (5) 菊池慎三「自治史観」、東京市政調査会編『自治制発布五十周年記念論文集』(東京市政調査会、1938 年) 所収、88 頁。
- (6) 前田多聞「公民自治の可能性」、同上所収、322 頁。
- (7) 石田、前掲書、6 頁。
- (8) モッセ『自治政講義録 第壹号』(自治政研究会、1888 年) 18-19 頁。
- (9) 島田俊雄『自治制大意』(博文館、1901 年) 25 頁より重引。
- (10) モッセ『自治政講義録 第二号』(自治政研究会、1888 年) 3 頁。
- (11) 同上、8 頁。
- (12) 同上、22-23 頁参照。
- (13) 宇賀田順三「市町村行政の政治化」、前掲『自治制発布五十周年記念論文集』所収、421 頁。
- (14) 宇賀田順三「行政観念の史的発展——セッケンドルフからシュタインまで」『法政研究』第 7 巻第 2 号、1937 年、442 頁。
- (15) シュタイン「自治論」、『自治論纂』(独逸学協会、1888 年) 所収、63 頁。
- (16) 同上、64 頁。
- (17) 同上、65 頁。
- (18) 同上、68 頁。
- (19) 同上、73 頁。
- (20) 同上、96 頁。
- (21) 『大博士斯丁氏講義筆記』伊東巳代治筆記。清水伸『独逸に於ける伊藤博文の憲法取調と日本憲法』(岩波書店、1939 年) 所収。
- (22) 黒田清隆『環游日記』(ゆまに書房、1987 年) 下巻。なお、黒田の前に陸奥宗光が 1885 年 6 月 20 日から 8 月 15 日までシュタインから私的講義を受けているが、そこでも明確な自治理論は見あたらない。瀧井一博編『シュタイン国家学ノート』(信山社、2005 年) 参照。
- (23) 『須多因氏講義筆記』(宮内省、1889 年)。
- (24) ブルンチュリ「自治論」、前掲『自治論纂』所収、93 頁。
- (25) 同上、97 頁。
- (26) Lorenz von Stein, *Lehrbuch der Volkswirtschaft. Zum Gebrauche für Vorlesungen und für das Selbststudium*, Wien 1858, S.1.
- (27) 皇至道はこう述べている。「内務行政を国家学中の重要領域と認め、これを学問的考察の対象として真面目に取扱ったのは、シュタインに始まるといっても過言ではない。かつては警察学 (Polizeiwissenschaft)、または官房学 (Kameralwissenschaft) の下に包括されていた内務行政を、独自の原理をもった国家学の一領域としたのは、シュタインの功に帰せられてよいと思う。」(『シュタイン』牧書店、1957 年、44 頁) つまりは行政学の確立にシュタインは貢献したわけで、シュタインにとって 1850 年代すなわち 1848 年革命敗北によるキール大学追放後ウィーンで新天地を切り開く過程は、彼の国家学体系にとっても新たな展開を産み出す過渡期であったと言えるであろう。
- (28) Lorenz von Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1865, S.2. 以下、本書からの引用は VL と略記し、本文中に頁数とともに記す。
- (29) Lorenz von Stein, *Die Verwaltungslehre*. Erster Theil, 2. Abtheilung. Zweite durchaus umgearbeitete Auflage. Stuttgart 1869, S.V. 以下、本書からの引用は VL2 と略記し、本文中に頁数とともに記す。
- (30) Lorenz von Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland*, Stuttgart 1870, S.4. 以下、本書からの引用は HV と略記し、本文中に頁数とともに記す。
- (31) Lorenz von Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre*. Erster Theil. Der Begriff der Verwaltung und das System der positiven Staatswissenschaften. Dritte, vollständig neu bearbeitete Auflage. Stuttgart

1888, S.61. 以下、本書からの引用は HV3 と略記し、本文中に頁数とともに記す。

- (32) 検索に際して、千葉大学文学部加藤尚武研究室（1993 年当時）作成のヘーゲル・データベースと、石川伊織氏管理・神山伸弘氏開発による検索ソフト Easy Checker を利用させていただいた。記して一言御礼申し上げたい。
- (33) G.W. Fr. Hegel, Vorlesungen über Naturrecht und Staatswissenschaft. Heidelberg 1817/18 mit Nachträgen aus der Vorlesung 1818/19. Nachgeschrieben von P.Wannemann, in : *Vorlesungen. Ausgewählte Nachschriften und Manuskripte*, Band 1, Hamburg 1983.
- (34) G.W. Fr. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, in : *Werke in zwanzig Bänden*. Redaktion Eva Moldenhauer und Karl Markus Michel, Frankfurt a.M., 1970, Bd.7, § 249. 以下、本書からの引用は RPh と略記し、本文中に節番号とともに記す。
- (35) 上妻 精・小林靖昌・高柳良治『ヘーゲル法の哲学』（有斐閣、1980 年）295 頁。

**【Abstract】**

## **Die Selbstverwaltungslehre Lorenz von Steins**

Takayuki SHIBATA

In Japan versteht man normalerweise unter der Selbstverwaltung einen örtlich begrenzten Selbstverwaltungskörper, der sogar nur ein Vollziehungsorgan der Staatsverwaltung ist. Diese Ansicht der Selbstverwaltung kommt von der Verwaltungslehre Lorenz von Steins, sagt man. Ist das aber die Wahrheit? Meiner Meinung nach kommt diese Ansicht nicht von der Steinschen eigenen Lehre, sondern von den Heften von den japanischen Politikern und Schülern, die in Wien die privaten Vorlesungen von Stein gehört haben.

Stein selbst sagt, das Staatsleben und sein Recht können nur durch innige Verbindung der Selbstverwaltung mit der Regierung recht erfaßt werden. In Selbstverwaltung und Vereinswesen sei das Gebiet der freien Verwaltung zugleich erschöpft. Es gebe keine freie Verwaltung, die nicht entweder der Selbstverwaltung oder dem Vereinswesen angehörte.

In Selbstverwaltung und Vereinswesen erhält man die Kenntnisse und Fähigkeiten der Teilnahme an der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt.

Diese Selbstverwaltungslehre Steins ist unter dem Einfluß der Hegelschen Staatslehre, glaube ich. Nach Hegel ist der Staat die Wirklichkeit der konkreten Freiheit. Zwar ist die bürgerliche Gesellschaft der Kampfplatz des individuellen Privatinteresses aller gegen alle, aber in den Korporationen erhalten Bürger die Einwurzelung des Besonderen in das Allgemeine. Die Selbstverwaltung ist das Element dieser Einwurzelung.