

自治体と住民組織

——自治体法の基礎的研究——

三浦大介

目次

- 一 はじめに
- 二 モーリス・オーリウの「中世期とルネサンス期の円環」
- 三 近代化以降のわが国における展開と現状——「地方自治体」住民自治体」論へ
- 四 結語

一 はじめに

〔一〕近年、これまで行政組織が専管的に担ってきた公共的事務のうち、「非行政組織」によってその遂行を確保されるものが増加しつつあり、すでに建築確認審査などにかかわる指定機関や、公の施設の管理・運営を担う指定管理者、市町村に設置され、市町村行政に参与する地域自治区・地域協議会などが存在している。わが国のあり方について一大変革をもたらす「小さな政府への移行」は、右の現象を今後も顕在化させ、これまで公行政組織に専属した公共的な役務を、その管轄から徐々に切り離していくことになる。

とりわけ本稿が関心を持つ地方自治体においては、地方分権の推進も相俟って、将来的にも一層推進されていくことになるものと思われる。そこでの「担い手」としては、差し当たり自治会・町内会、NPOその他の住民組織が期待されることとなるであろう。右に挙げた指定管理者制度や地域協議会のほか、「安心・安全のまちづくり」を担う組織として、自治会・町内会の存在を抜きには考えられないという現状を例示することができる。

このような、政府から距離を置き、それぞれ独自の規約、目的ないし財産を所有する組織に対する行政的分権への流れが現在において明瞭であるのは、これまでが、国家の手によって公共的役務が一元化されていた（ないしはその傾向にあった）時代、つまり「集権の時代」であったことの帰結であろう。さらにわが国の歴史をひも解くと、徳川時代にはいわゆる藩政村（自然村）が、農漁村の人々の生活を支える基盤・社会として存在し、各村それぞれ独自のルールのもとに産業が営まれていた時代があり、これは「分権」の時代として位置づけることができよう。要するに「分権」と「集権」という現象は、それらを誰が担うのかは別にして、交互に繰り返されるものであり、その「繰り返し」の結果として、現代のわが国の形態、すなわち中央政府による行政権行使の対象となっていた諸々の役務が、

一方では地方自治体に、他方は非行政的組織に分化している状態にあるのだと言える。

〔二〕本稿は、自治体法を研究する立場から、このような現象を十分に把握しておく必要があるとの動機に基づいて執筆されたものである。右のような「繰り返し」の現象について、その因果律はどのように説明できるであろうか。これについては、実にさまざまな視点からの解説が可能であろうが、本稿ではこの課題につき、検討のための素材づくりの一環として一九世紀から二〇世紀の初頭にかけて活躍したフランスの公法学者、モーリス・オーリウの諸説をもつて、わが国明治近代国家の成立から現代に至るまでの過程を説明しようとするものである。そして最終的には、現在の行政的分権の状況に照らし、住民組織と自治体の関係をどのように捉えるべきかについて検討する。

もっとも、本研究は必ずしも実証的な内容を持つものでないことを、最初にお断りしておきたい。後に詳述することになるが、ここで紹介するオーリウの学説自体、現代的な法律学における論議において耐えられるものであるとは言い難い。本稿では、客観的・実証的な解明ということではなく、むしろ、自治体法学研究の基礎的作業として、右の現象を説明する一つの視点を提示するものである。

二 モーリス・オーリウの「中世期とルネサンス期の円環」

〔一〕社会学の創始者であるオーギュスト・コントは、一八二二年に処女作「社会を再組織するために必要な科学的作業のプラン」(Plan des travaux scientifiques nécessaires pour reorganiser la société)⁽¹⁾を発表した。「ひとつの社会組織が終焉を迎え、あたらしい組織が完全に成熟し構成されつつあるというのが、文明の全般的歩みから見た現代の基本的性格である」とする書き出しから始まるこの作品は、革命、ナポレオンの登場と没落、王政復古という、社

会的、政治的な混乱さめやらぬ時期に書き上げられたものであった。

コントはこの論考で、かかる混乱のなか、社会組織の再建に着手せんとする国王と人民は、ともに誤った方向に進もうとしている、と主張する。国王はもっぱら旧組織の復活、すなわち封建的・神学的組織の復興を目論み、一方人民の側が提起しているそれは、これとは反対に、かかつて旧組織を崩壊せしめた批判的原理に依って立ちつつ、その旧組織に修正を加えるものでしかない、と。コントによれば、両者とも文明進歩の原理を無視した有害なものでしかないというのである。⁽²⁾

それでは、その文明進歩の原理に適った真の社会再組織のあり方とは一体どこに求められるのであろうか。ここでコントが提出したのが、有名な「三段階の法則」である。

人間の精神は「神学的すなわち虚構の段階」「形而上学的すなわち抽象の段階」「科学的すなわち実証の段階」という、三つの段階を経て進歩していく。

最初の段階である「神学的段階」とは、「超自然的なイデーが、その当時の学問を構成する孤立した少数の観察を結びつけるのに役立つ。言い換えれば、観察された事実が創られた事実をもって説明、つまりアプリアリオリに了解される」段階である。第二の段階たる「形而上学的段階」は、第一の段階と最終の段階との橋渡しの役割を有するものであり、「その特徴は雑多で、もはや全くの超自然的イデーによって事実が関連づけられるわけではないが、いまだ完全に自然的イデーによるものでもない。……この形而上学的段階は、より多くなった事実が、同時に、より広くなった類推によって関連づけられることを前提とする」。そして最後の「実証的段階」は、あらゆる学問が最終的な形態を獲得する段階であって、「事実、事実それ自体によって示唆され確認される、完全に実証的な種類の一般的なイデーや法則によって関連づけられる」。たとえば天文学、物理学、化学、生理学といった今日の実

証的な基礎科学をみれば、かかる歴史的要約の正確さを確認できるとするのである。⁽³⁾

人間精神の発達たる文明は、この三段階の法則に対応して発展するが、それが社会組織を決定することになる。西洋世界の文明史は、キリスト教中世たる神学的段階、ルネサンス期からフランス革命までの形而上学的段階をすでに経験し、コントの本論文執筆時は、最終の実証的段階に至るべき時代であつて、想像が観察の優位に立つ神学的・形而上学的精神から、観察が想像の優位に立つ実証的精神に基づく政治を指向しなければならない、とされている。⁽⁴⁾

以上がきわめて大雑把ではあるが、コントによる三段階の法則の概要である。

〔二〕オーリウの社会学への傾倒は、つとに知られているところである。オーリウは一八九五年に「中世期とルネサンス期の円環およびそれらの社会への影響」(L'alternance des moyen-ages et des renaissances et ses conséquences sociales)⁽⁵⁾と題する論文を発表するが、この論考はその目的のひとつとして、右のコントによる三段階の法則への批判提出を置いている。

オーリウは問題提起として、西洋文明史における二つの大きな社会形態の特徴と、それらの現出のあり方を確認する。

二つの社会形態とは、「組織された時代」(périodes organiques)と「危機の時代」(périodes critiques)である。前者は完全に組織された社会が個人を完璧に囲い込み、個人に対して必要な制度を提供することによって社会が個人の優位に立ち、集団的活動が個人の活動に優越する時代であり、後者は、社会が崩壊する時代であつて、社会は個人に対してもはや不十分な制度しか提供できず、個人はある程度まで社会的関係から解放され、個人の活動が集団の活動に優越する。

この二つの社会の交代についてはコントも示唆しているところであるが、オーリウの興味は、これらが「繰り返さ

れる」こと、つまり「組織された時代」のあとを「危機の時代」が継ぎ、そしてそのあとに再び「組織された時代」が到来するという「円環—alternance—」のなかで、最初の「組織された時代」と、つぎに到来する「組織された時代」とではその中身が異なること、つまりこれらは、同じ仕方で組織されるのではなく、またその特質自体「和らいだ形」で継承される、という現象に向けられている。これは危機の時代についても言えることであり、危機の時代の特質である「暴力性」が、次第に緩和されてくるのである。

オーリウはこの論考において、これら二つの社会形態のうち、とりわけ「組織された時代」の詳細な分析を通して、かかる傾向の解明を試みるのであるが、この「組織された時代」を、さらに二種に分節することから考察をはじめるのである。そのひとつは「中世期」であり、もうひとつは「ルネサンス期」である。

本稿では以下に、オーリウの論考を簡潔に紹介するが、オーリウはこれを著した後の一八九六年に出版した『伝統的社会科学』⁽⁶⁾のなかで同じテーマをさらに敷衍しているので、本稿では適宜、右の論考も参照していきたい。なお、オーリウがここで用いる「中世期」と「ルネサンス期」なる語は、西洋史における通常の時代区分で用いられるそれとは異なるものであることを、あらかじめ確認しておく。⁽⁷⁾

(二)さて、オーリウは、「実際には最も主観的であるが、客観的かつ具体的なものとして現れ、外的世界の实在性を肯定し、それについて存在をもって説明する」『宗教的・神学的イデー (Idee)』、「アプリオリな法則によって、主観的であると同時に客観的に世界を説明する」『形而上学的イデー』、「存在やアプリオリな法則を前提とせず、もっぱら事実の関連性と後驗的法則をもって世界を説明する」『実証的イデー』という、コントが三段階の法則で提示した観念を確認し、これらのイデーはそれぞれ社会の基礎となり、それぞれモラルと法を帯び、そしてこれらイデーに基づく三つの社会は、そのモラルと法的システムによって実現されるとする。

それでは、それらの「社会」とは具体的にいかなるものであろうか。「あらゆる人間関係が神聖なる目的原因説の観点で組織され、宗教的モラルと宗教的法が創出される『宗教的社会』」、「完全に国家の形をして実現するが初期的な段階であり、正義、公正、平等といった抽象的な理想によって組織された関係を人々の間に想定し、善の抽象的理想を実現するためにモラルを、正義の抽象的理想を実現するために法を所有する『形而上学的社会』」、「人々の間にもつぱら実証的な事実、すなわち本能や利益、実験によって確認された自然律をもつて組織された関係を想定し、血縁と貨幣、家族と所有地の社会であり、当を得た関心と本能的意識に基づいたモラルと法を包含する『実証的社会』」が、それぞれ前の三つのイデーに対応する社会である、ということになる。さらに、これらの社会は「人間に関する排他的統一と支配の実現を切望する」結果として、散漫な仕方では組織された社会組織網を持つ「単純な制度の状態」(l'état de simples institutions) から、人間を統合し排他的に支配する「政治的社会の状態」(l'état de sociétés politiques) へ至ろうとする、ある種の運動律を伴い、その結果が、神権政治を支えた宗教的政治社会を、そして国家を、さらに封建制たる政治的実証的社会を産み出したとする⁽⁸⁾。

特筆すべきは、社会は時として「単純な制度の状態」にとどまることがあるし、しかも前記三つの社会は、ある社会のうちに「共存」するものであるというオーリウの思考である。つまり「縦系列の時間経過」によって、宗教的社会—形而上学的社会—実証的社会へ、あるいは単純な制度の状態から政治的社会の状態へと移行するわけではない。とりわけ三つの社会については、それがひとつの時代、ひとつの社会のなかに「同時に存在」し、人々は同時に、それぞれの社会の構成員として生きているのである⁽⁹⁾。それは決して「直線的な系譜による発展法則」ではなく、互いに纏れ合いながらも、ひとつの社会を形成していることを意味するものと言えよう。

それでは、ここでの「ひとつの社会」とは何を指すのであろうか。三つの社会が共存するのなら、「それらが共存

のうちに形成されるひとつの社会」とはいかなるものであるかが問われなければならない。オーリウによれば、「時代に応じて、イデーのカテゴリのうちのどれかが圧倒し、いずれかの社会が政治的に支配するに至るといっただけである」とする。つまり、社会のあらゆる要素が一つの支配的なイデーもしくは支配的な社会によって塗りつぶされるわけではなく、そこには諸要素の「分散あるいは集中」が見出されることになる。「数世紀にわたる分散と集中という運動が、あるときは中世期を産み、そしてあるときはルネサンス期を産み出したのである」⁽¹⁰⁾。ここに、オーリウのきわめて特徴的な思考が見出される。オーリウはコントのような「直線発展的な進歩の理論」をとるのではなく、諸要素の分散と集中という、ある種の「運動」をもって文明進化を説明しようとするのである⁽¹¹⁾。

「集中」とは、たとえば三種のイデーのうちで、どれか一つが優位に立つことを表している。他の二つはそれに従属されるが、決して消え去るわけではなく、次の段階において、それまで優越的であったイデーと比肩する地位に立つことになる。これがイデーの「分散」である。神学的・形而上学的・実証的な三つの社会についても同様に、「集中と分散」が見出されるといっているのである。

そこで、イデーの集中・分散と、社会のそれとの相関関係が問題となるであろう。オーリウは、「中世期」と「ルネサンス期」という二つの「時代」こそ、右の相関関係に由来していることを明らかにしているのである。

〔四〕オーリウは中世期について、「そこにはすべての（宗教的、形而上学的、実証的）イデーの集中が、宗教的イデーの支配の下、したがって信仰心の優位の下で存在し、同時に、国家の弱体化によって三つの社会（宗教的社会、国家的社会、実証的社会）の分散が生じた」と規定する⁽¹²⁾。

中世期は、宗教的理念が他を圧倒、凌駕し、優位に立つ時代（三つのイデーの集中）であると同時に、政治的社会についていえば三者は分散状態にあった。「イデーの『集中』と政治的社会の『分散』」という状態が、オーリウの指

摘する「中世期」の典型なのである。

ここでのイデーの集中について、オーリウは次のように詳説する。

「キリスト教中世期においては、すべてのイデーは宗教的イデーのヘゲモニーの下に集約される。スコラ哲学は神学の延長でしかなく、教義により同化・合体せられ、アリストテレスの権威の下におかれた古典科学の方法から脱却できなかつた科学は、同じく神学の権威に従属していた。……すべての教育は教会の手中にあつた。そして人々においては、すべての精神が宗教と超自然性へ向けられ」ていた。⁽¹³⁾

中世、とりわけ一一世紀から一三世紀にかけてのキリスト教最盛期における、キリスト教義の学問への影響については、ここで多言を要しないであろう。キリスト教神学を中心とするスコラ哲学は、アリストテレス哲学で神学を基礎づけ、諸科学にわたり隆盛した。⁽¹⁴⁾ 中世キリスト教のドグマは、形而上学的、実証的イデーを包含・支配する地位にあり、諸科学のみならず、人々々信徒の内面に強く働きかけ、重要な生活規範をなしていた。

他方で、政治的社會の分散については、「社会組織網は際立つたかたちで分離され、政治的に独立する傾向にあつた」として、以下のように述べている。

「教会は完全な政治的社會を形成し、独自の政府、法、裁判所を所有した」。そして信徒を裁き、同時に、他の裁判所から彼らを保護したのであった。また、教会の下で国王が代表する社會たる國家も、「独自の法と裁判権を有し、保護すべき臣民と、國王にのみ留保された國王裁判所において裁かれる犯罪が存在した」。最後に、実証的社

会たる封建社会があり、「それぞれの行政的役務、法、裁判所および課税権を有していた」。これら三つの社会のなかで、「最も弱いのが国家であり、最も強力で強固なのが実証的社会すなわち封建社会である。なぜなら、封建社会は教会さえも抑圧するからである。三つの社会は絶え間ない紛争状態のうちに分離していったのである。」⁽¹⁵⁾

オーリウは右のように、三つの政治的社会的優劣について語り、封建社会—宗教的社会—国家という序列を示す。もとよりこれは歴史的事実であるとしても、ここで確認しておかなければならないのは、封建社会が優位にあったからといって、実証的社会が他の二つの社会を完全支配したわけではないということである。三つの社会は、それぞれにおいて「法と裁判所」を有し、それぞれが自律性を備えていたのである。

そしてオーリウによれば、このような「イデーの集中と政治的社会的分散」という形態は、「キリスト教的」中世期にだけ特有の形態ではなく、ギリシャ—ローマ文明の黎明期（オーリウはこの時代を「古代中世 *Moyen-Age antique*」あるいは「*上古 haute antiquité*」などと呼称している。本稿では便宜上、この期を「上古時代」と表現する）に遡って見ることもできると指摘する。そこでの「イデーの集中」についてオーリウは、「知的教養は神殿の聖域に秘められていた」と表現している。すなわちそれは神話、とりわけ宇宙進化論的な神話の宗教的イデーが、他の理論的イデーを圧倒し、そして政治的傾向を帯びた、多神教の構成する国際的宗教社会、その下にあった国家的社会、そして領主層が支配した封建社会という、三つの政治的社会的分散があったと指摘するのである。⁽¹⁶⁾

〔五〕他方でオーリウは、ルネサンス期をどのように捉えているのであろうか。

「ルネサンス期には、批判精神の優位により、三つのイデー（宗教的、形而上学的、実証的）の分離があり、それと同時に、三つの社会（宗教的、国家的、実証的）の集中が、国家の膨張的支配の下で存在した」と述べ、イデーの

分散について次のように説明する。

「二五、六世紀の近代ルネサンスが批判精神の覚醒によつて特徴づけられることについて多言を要しないであろう。科学、哲学、そして宗教思想自体も、神学的権威から解放された。まさにこの解放によつてこれらは分離したのである。……デカルトとカントによつて形而上学は主観主義のなかに閉ざされた。観察という方法を持った実証科学は外的世界に挑み、それらが獲得した実証的な結果は、少なくとも部分的に、実証科学が認識への道に至つたことを証明した。哲学と科学は、全く重要な二つの業績となつた。一八世紀は哲学的百科全書を、一九世紀は科学的百科全書を志向し、それらは宗教的百科全書の横に置かれるようになった。」¹⁷⁾

オーリウの「ルネサンス」は、右のようにイデーが分散状態にあること——とりわけ近代ルネサンス期においては、宗教的イデーによる支配の終焉による——が条件なのであつて、「ルネサンス」と「絶対王政」は、オーリウのうちにおいて両立しうるものであることは、以下の政治的社会的状態を見れば明らかである。

「国家の優越の下に、三つの政治的社会的集中が行われた。拡大する王権は、中世において実証的社会的政治形態であつた封建社会を完全に従属せしめた。また、王権は宗教的社会的を侵害した。中世において皇帝と国王は、教皇の侵害を防御するために教皇と闘つた。一四世紀になると、彼らは挑戦に出で、宗教を国有化しようとした。宗教改革はプロテスタント諸国においてその試みを達成したのであつた。カトリック諸国においてその試みは失敗したが、それにもかかわらず徐々に宗教的社会的を滅ぼしていく非宗教化の運動を生みだし、その裁判権、婚姻に関する立法権、戸籍、公教育、公的扶助、聖職者の財産、礼拝に係わる建造物の処分権を剥奪し、ガリア主義のごとく

半教会分裂的状况を引き起こした。⁽¹⁸⁾

かくして、近代ルネサンス期においては国家が教会と封建社会を従属せしめ、その優越的地位を獲得した。

このイデーの分散と国家による政治的社会的優越的支配という現象は、中世期のそれと同様に、古代のルネサンス期に当たる古典古代期においても見出される、というのがオーリウの主張である。すなわち、ソクラテスの有罪判決は古代における宗教的イデー支配の締めくくりであり、その後のキリスト教の登場がイデーの分散を際立たせた。他方、政治的社会については、国家が古い封建的組織を破壊し、そして古典期のローマに見られるように、宗教を制御していたと指摘する。⁽¹⁹⁾

〔六〕以上のようにオーリウは、中世期とルネサンス期における、イデーと政治的社会的集中・分散の姿を通して、両時代の特質を描こうとしているのである。コントの三段階の法則によれば、人間の観念、およびそれに伴う社会形態は、神学的局面から形而上学的局面へ、そして最高度かつ最終的な実証的局面へ至ることになるが、これはその過程において、神学的・形而上学的観念が消滅することを意味している。他方オーリウの理論はこれに対するアンチテーゼとして、神学的、形而上学的、実証的観念の「持続」を認め、これらの「衰退と復活」による円環をもって説明するものである。⁽²⁰⁾

論文「中世期とルネサンス期の円環」におけるオーリウの主目的は、三段階の法則に対してまさに右の批判を提出することにあつたわけがあるが、オーリウのコント批判に関する当否についてはこの小稿の意図するところではない。以下、オーリウの「円環の理論」についての詳細を、紙幅の許す範囲で紹介したい。

〔七〕「中世期とルネサンス期」の円環が、上古時代―古典古代―キリスト教的中世―近代ルネサンスという壮大な文明史のなかに見出されるとして、かかる円環がなぜ生じるのかについての説明が必要とされよう。オーリウはこれ

を、「イデーと社会形態の周期的な集中と分散 (la concentration et la dissociation alternatives)」そして「対立状態の同調 (le synchronisme des états contraires)」の概念をもって解説する。

イデーと政治的社会が集中・分散を周期的に繰り返されていることについては右のとおりであるが、イデーの集中・分散は、「信仰の精神」から「批判精神」へのリズムミクな移行に帰し、他方で、社会形態の周期的な集中・分散についていえば、「国家の優越と衰弱」に帰着するとしている。そしてかかる両者の移行における動因を、「世論の疲弊 (fatigue de l'opinion)」に見る。すなわち、イデーの局面について見ると、例えばキリスト教的中世という「信仰の時代」における「不寛容」、近代ルネサンス期という「批判の時代」における「安易な唯物論」は、それぞれ同時代の人々による集団的意見としての世論（ないしは世評）を疲弊させることによって「反作用 (reaction)」を産み出し、次の時代へ移行していくこととなる。また、政治的社会の局面においては、例えば封建制の抑圧によって疲弊した世論は、解放者たる国家を待望する。そして国家が封建組織を破壊し、その役務と権力が過度に発展すると、世論は重税や集産主義の波 (vague collectivisme) を嫌悪し、国家から離れて対立的な他の組織へと向かっていく。「周期運動、リズムは、この世界のすべての存在の根本であり、作用と反作用によるその運動において獲得された、ある種の静止 (repos) の追求である。⁽²¹⁾」

そして、「対立状態の同調」については次のように説明する。すなわち、対立とは「集中」と「分散」を指し、かかる対立の状態が同時に存在する要因として、ルネサンス期の批判的精神のおかげでイデーが分散し、国家の下で政治的社会の集中があつたのは「批判精神」と「合理的社会たる国家」の間に明確な「類似性」が存在したからであつて、中世期においてイデーが集中化され政治的社会が分散していたのは、「信仰の精神」と「服従の精神」の類似性による—信者たちの権威への服従精神のおかげで、政治権力を生成しうるあらゆるもの（組織）が発展した—のであ

るとしている⁽²²⁾。

右に見るように、オーリウはその叙述のなかで「周期運動」、「作用・反作用」といった、物理学で用いられる概念を多用する。ちなみにオーリウはこの論文の後に著した「社会運動論⁽²³⁾」において、熱力学理論を用い、社会科学と物理学の類比を通じた研究を行っている。自然科学理論との類比は、当時の社会科学研究の手法ではあるが、現代的感覚からすれば難解な面があるのも否めない。だが、「イデーと社会形態の周期的な集中と分散」の動因を「世論の疲弊」としている点、そして「対立状態の同調」において提示された批判精神＝合理性、信仰心＝服従という図式の提示は、それ自体納得のいく説明であるように思われる。

オーリウは右の検討を通して、中世期とルネサンス期の円環は、究極的には「信仰の精神と自由検討 (libre examen) の精神の円環」のなかに要約されるとしている⁽²⁴⁾。

〔八〕ところで、中世期とルネサンス期はともに「組織された時代」であるが、その組織のあり方が異なることにについては先に触れた。中世期は騎士団、修道会、ギルド、農奴の共同体といった「制度」による組織であった。他方でルネサンス期のそれは、国家による政治的・行政的組織であった⁽²⁵⁾。

このような差異は、中世期とルネサンス期の特質の違いに由来するものであると考えられるが、オーリウは上古時代の中期とキリスト教中世期の間、そして古代ルネサンス期と近代ルネサンス期の間においても、明確な差異が存在することを指摘する。

すなわち、キリスト教中世期における思想は、確かにドグマによって制限されたものであったが、上古時代のように神殿の中に閉ざされたものではなかった。上古時代の多神教においては、大衆はただ祭式を知っているだけであり、教義は用心深く秘所に隠されていた。反対にキリスト教中世期においては、「屋根の上で言い広めよ」(マタイによる

福音書⁽²⁶⁾とされ、公開性があつたのである。公開性は議論を産み出し、ドグマを問題とする論争が行われた。要するに、キリスト教中世期の不寛容は否定されるべきものではない、ということになる。確かに、破門の乱用や異端審問所の行き過ぎは事実であるが、不寛容は反論を前提とし、異端審問も異端の存在を前提とする。つまりこれらは、ある種の「思想の自由」の証であつて、上古時代には反論も異端も存在せず、すべては寺院の内部で逼塞していた、とする⁽²⁷⁾。

そして両ルネサンス期については、古代国家と近代国家の比較を通し、古代国家は近代国家と比べ権力的であつた点を示唆している。古代国家においては信仰の自由ないし公の自由はなく、財産権は参政権と同様、国家の移譲であつたし、婚姻法制も個人の自由を軽視するものであつた。古代国家においては憲法、すなわち国家の法的な制限は決して問題とはならなかつたとして⁽²⁸⁾いるのである。

要するにオーリウは、中世期とルネサンス期の特質である、前者における「宗教的イデーの支配」と後者における「国家による支配」は、一回目のそれと二回目のそれとでは中味が異なる——特質がより薄められたかたちで現れる——ことを指摘しているのである。そしてこれは、中世期—ルネサンス期の交替そのものにおいて影響し、「両時代の特徴が和らぐ」ことになる。

オーリウはこれを、「中世期とルネサンス期の漸進的減衰」とし、そこに見出される「減衰の法則」を説く。減衰(attenuation)とは物理学の用語で、振動の振幅が、時間のない空間的関数として、減少すること意味する。つまり、文明期の交替を繰り返すにつれ、時代(歴史)間の動揺、振幅が小さくなることをここでは意味しているのである。

そしてこの法則の結果、イデーと政治形態が同時かつ調和的に分散された、「中間的社会状態」が到来することに

なるであろうとする。かかる文明期は、中世期でもルネサンス期でもなく、「均衡の時代 (age de l'équilibre)」であり、それは絶対的な静止状態ではなく、「ひとつの時代から他の時代へ向けた軽微な揺れを伴う」ものであるという。このような状態は長期に渡り持続するかもしれないが、永遠に続くわけではない。なぜなら、この世界は「進化」に服するからであり、かかる時代は、一つの文明の終末であると同時に、あたらしいサイクルの出発点となろう、と指摘している。⁽²⁹⁾

このように、オーリウの描く「円環」は、上古時代中世期—古典古代ルネサンス期—キリスト教的中世期—近代ルネサンス期の「大いなる円環」だけでその説明を終えるのではない。右に示された「均衡の時代」の存在は、彼による進化の法則の複雑さを端的に示すものであるが、複雑さはそれに留まるものではない。たとえばオーリウは、大ルネサンス期途中の一七世紀におけるフロンドの乱とヤンセニズムをとらえて、「小中世 (petit Moyen-Age)」と呼称している。大きな時代の円環の内部にはほかにも同様の事象、たとえば非宗教化の後に次ぐ小さな宗教化の時代、道徳的秩序の回復の後に来る小さな風俗壊乱による危機、政治レベルでの保守主義と自由主義、文学界における古典主義とロマン主義の円環などが見られるとし、これら「小さなゆらぎ (petites ondulations)」が、「大きなカーブを複雑にする」と述べている。⁽³⁰⁾ オーリウの抱く社会進化のイメージは、決して「直線的進歩」でないことは先に述べたが、その示す「円環」の姿も、「ゆらぎ」をもって複雑に描かれた曲線で構成される「繰り返し」の連続なのである。

〔九〕 いずれにせよオーリウは以上に見たとおり、「組織された時代」としての「中世期」と「ルネサンス期」のほか、両時代の円環によって生じる「中間的社会状態」を提示するのである。

「組織された時代」の対概念は、「危機の時代」であることは先に述べた。危機の時代は、一面では個人が組織から解放される時代であるが、それは「耐え難い苦痛の時代」であり、紛争と流血を引き起こすのが通常であるとする。

オーリウはここで、ローマ帝国の頽廢期末期とフランスにおける百年戦争の時代を例に挙げ、外国人は国内の紛争状態などといった社会の弱体期を利用して侵入するのであると指摘する。危機の時代は、もはや個人を十分に保護することができない程度にまで社会を破壊し、人々は「社会が後見人である」などと決して思わなくなる。

したがって理想的なのは、最小限の動揺によって平和のうちに危機の時代に到達し、権力の濫用、内部的紛争や外国からの侵入もなく、社会的組織に緩みが生じ、いたるところに分散が見られるが、同時に、安全と調和があり、個人の自由が十分であるというような状況を迎えることであるとす。そして、「我々は、イデーと政治形態の調和的分散が同時に存在する、かかる社会的な和らぎの時代の到来を、加速させなければならない」とし、この論文の執筆当時（一九世紀末）の社会状態を対象として議論を展開する⁽³¹⁾。

オーリウの時代におけるフランスの社会状況は、丁度、彼の示唆する「中間的社会状態」ないし「均衡の時代」へと向かう時期であり、イデーの分散と政治的社会的分散が同時に見出されるべき時代であった。そこでオーリウは、以下のように当時の現状分析とあるべき姿を示唆するに至る。

イデーの分散は十分に存在するが、それは調和的ではなく、信仰の精神と批判的精神は対立している。これらの間には論理的意味における和解はまったく成り立たないのであるが、実質的な意味での和解は可能であり、それは寛容 (tolerance) と呼ばれているものである。我々は寛容でなければならないのであって、信者は科学の正当性を認め、かつ科学者たりうる存在でなければならず、科学者は信仰の正当性を認め、そして信者たりうる存在でなければならぬ⁽³²⁾。かかる実質的な意味での和解は、信仰の精神と自由検討の精神との間においても不可能なことではない。

対立的分離状態を否定し、イデーのあるべき姿としての分散（調和的分散）のあり方を右のように示した後で、政治的社会について次のように述べる。

政治的社会的分散は十分に実現しているわけではなく、また調和的であるとも言えない。国家は宗教的社会と実証的社會を吸収しすぎている。政治的形態の調和的分散は、国家の仕事は法への奉仕という点に限定され、政治的制約はこれを確保するためにのみなしうるものであること、そして国家は法の限界まで、宗教的社會や政治的社會に對して、活動の自由を認めることを前提としている。⁽³³⁾

そして、とりわけ可能な限り完全なかたちでの分離が必要なのが、実証的社會と国家であるとして、以下のように述べる。

国家は行政をすべきではない。行政をすること、それは、なお具体的な存在である集団の利益を充たすことである。これは、本質的に抽象的な組織である国家の役割ではない。それは、国家の下でその統制を受けつつ組織され、そして国家とは区別された実証的社會の任務であらう。⁽³⁴⁾

オーリウはここで、公施設（*établissement public*）、および協調団体（同業者団体（*corporation*）ないし職業組合（*syndicat*））を、右の意味における実証的社會として掲げる。

公施設は、公役務の管理・運営を担う施設もしくは機関であり、独自の財産を管理し権利義務の帰属主体となる、公

法上の法人格を有するものであつて、⁽³⁵⁾ 国家を構成する一員ではあるが、政治権力からは可能な限りにおいて距離を置く。オーリウは、かかる公施設を多様化し、国、県および市町村の役務を段階的に下すことが望ましいであろうと説く。

オーリウの主張はここにおいて、行政的的分権 (decentralisation administrative) の課題に踏み込む。すなわち、これまで (オーリウの論考執筆当時まで) の行政的的分権は、政治権力を散在させ、地方権力に対し、国の権力に対するのと同じ政治的起源を与えることにより、地方行政に関する国の統制を弱らせてきたが、これは行政的的分権の大いなる誤解であつて、分権化は、国家 (少なくとも政治) とは十分に距離を置いた存在である施設 (機関) に対して事業を託す場合に限り、国家の統制が有効に作用するであらうし、それとして確かなものとなるであらうと言うのである。他方で、なお国家の構成員たる、かかる公施設がすべての行政を担うべきではなく、公益認定施設の中に、行政の公認をもつて設立された組合ないし協調団体を参加させるほうが好ましいであろうと指摘するに至る。

オーリウはこのように、これら実証的組織による私的イニシアティブが統治者のイニシアティブと協働すること、⁽³⁶⁾ 「均衡の時代」の形成が促進されるものと見ている。要するに、形而上学的存在である国家と宗教的社会を代表する教会、そして、右のごとく現代的な実証的社会的調和的分散を説いているわけであるが、国家と教会の分離によつて信仰の自由の確保を、⁽³⁶⁾ 国家と実証的社会的分離をもつて政治的自由の確保が図られるべきであると考えているのである。

(二〇) 以上、相当な紙幅を消費してオーリウの「中世期とルネサンス期の円環」理論を紹介してきたが、これを端的に要約するならば、オーリウはこの論稿において、社会学の見地から政治的社会的の生成を描き、文明進化の法則を解き明かそうとしたのであると言えよう。その法則につき、中世期とルネサンス期の「振り子運動」をもつて説明

するのである。ここでコント理論との比較を通して簡単に総括すると、コントが直線的な発展法則を説いたのに比し、オーリウのそれは、円環の運動による歴史的継続性を強調したものであると指摘できる。

ところで、私がオーリウ理論のなかで興味を抱いたのは、イデーの集中と政治的社会的分散、あるいは逆にイデーの分散と政治的社会的集中という状態が、なぜ一つの組織された時代を創出しうるのか、という点にある。オーリウはここで「対立状態の同調」という概念を用いて説明するわけであるが、これは先にも説示しており、中期における「イデーの集中による信仰の精神と権威への服従精神」、ルネサンス期における「イデーの分散による批判精神の台頭と国家の合理性」が、それぞれ「同期」することを表している。他方でこのような現象は、社会がその生理現象として、安定化⇨組織された状態を欲することの結果であるとも言えるのではないだろうか。分散と集中の状態によって、ある種の均衡状態を確保し、安定化するのである。中間的社会状態⇨均衡の時代を含むこのような現象は、その意味で普遍的であると考えられることができるように思われるのである。

オーリウの理論は、西洋史の展開を中心に論理構成されたものであるが、本稿の課題は、ここで示されたイデーと政治的社会との連関が、近代化以降のわが国においても見ることができないのではないか、という点にある。

三 近代化以降のわが国における展開と現状―「地方自治体⇨住民自治体」論へ

〔一〕周知のとおり、わが明治国家は欧米より各種の思想や制度を取り入れることから出発した。国家体制について言えば、オーリウの示唆した円環による歴史的継続の所産である制度を、無自覚的に導入したということになる。まずはイデーについて考察することにした。

明治期のわが国においては、イデーの集中が行われたという事実を、まずは指摘することができよう。わが国における伝統的かつ一般的な宗教観は、神仏信仰のそれであった。いわゆる神仏習合的宗教観が、人々のなかにあったわけである。ところが、明治新政府は国家神道政策をとり、右の伝統的宗教観を強制的に覆す「神仏分離」と、さらには「政教分離」を推進する。明治新政府は、神道儀礼を「万世一系の天皇」の観念に結び付け、新国家の基盤を支える精神原理に据えようとした。だが、それが「政教分離」の原理に反するという、内外からの批判をかわす必要が生じた。そのため、神道において「祭祀儀礼」と「宗教性」を分離させ、形式的な意味での政教分離を行ったのである。⁽³⁸⁾

この明治初期の国家神道政策の推進、とりわけ神道の国家的精神原理化作用（神道儀礼と皇室の万世一系性の接合）につき、山折哲雄教授は、西欧社会におけるキリスト教の威力に匹敵するシステムを人工的に作り出すものであつて、そこに「伝統神道のキリスト教化のあと」——神道の西欧化・神道の一神教化の試み——を見ることができるとする。⁽³⁹⁾

明治国家成立から太平洋戦争終結に至るまでの時代にあつて、神道という「宗教的イデー」による「イデーの集中」を提示することも可能かもしれないが、かかる国家神道政策の結果、その宗教性は薄められた。そこで差し当たり本稿においては、神道祭祀儀礼と結びつき、身分制秩序を含め、広く人民の社会生活を支配した観念であるところの「天皇制」を、支配的なイデーとして掲げておくことにしたい。イデーなる概念を、「われわれの社会生活を規律する理念」として把握すれば、明治維新を経て確立され、日清戦争後に国民中に「定着」した天皇制こそ、以降しばしの間わが国において人心を律する集中的イデーとして働いた、唯一のものとすることができるように思われる。それは、日本の人民のうちにおいて、ある種の「信仰」として存在していたと言えよう。その意味でこれは、宗教的イデーに比肩するものであつたと位置づけることができる（なお、天皇制イデーによる「科学の支配」という意味では、後年

の「天皇機関説事件」における美濃部達吉への排撃が象徴的である)。

〔二〕他方、政治的社会については、地縁と村持林野によって強固に結ばれた、実証的社会としての「村」の存在を取り上げなければならないであろう。

徳川時代を経て明治近代国家の成立、そして現代に至る過程において、わが国の「村」は大きく変容した。徳川時代から明治初年にわたる「村」の人格につき、その変遷を描いた中田薫教授によれば、徳川時代において、後年の地方自治体における理事機関に当たる村役人は、外部に対して村を代表する機関であり、幕府領主地頭等に任免権のある「村を支配する村の吏員」であったが、彼らは同時に「村民の惣代」としての性格をも有し、任免権者に対しても村を代表する立場にあったことから、当時の村役人は純然たる地方行政官吏ではなく、「抽象的単一体たる村自身の純然たる代表機関よりも、寧ろ複多的総合体たる組合体(Genossenschaft)の共同受任者(総代)に近き者である」と述べている。

また、村の重大事についての協議・決定機関であり、議決機関に相当する村民の寄合については、これが「単一体としての村の、単一的意思を作成する村自身の決議機関である」との思想は「当時において見出すことはできず、寧ろ此寄合は其本質に於いては複多的総体としての組合体の総会に近き性質を有し、従ひて其議決も亦其本質に於いては、総村民の共同意思(Gemeinschaftswille)と見るべきもので」とあるとする。つまりこれらは、「単一体としての村自身の機関」であると同時に、「複多体としての村民の惣代であり、総会」としての性質を有するのであって、「複多の総体としての村に内在する単一性の抽象程度が、尚薄弱であつた」という。

中田教授によれば、かかる実在的総合人としての村の性格は、明治維新後もしばらくの間変わるところはなかつたが、明治六、七年頃より、村役人の転じた「戸長」が、次第に村を外部に代表する権限を失い、「地方行政官化」を

強めたことを指摘する。教授はこの現象をもつて、単一的組織全体たる町村の「解体作用」（法人以前の組合体への復帰）として位置づけるのである⁽⁴²⁾。

他方で中田教授は、町村の「議決機関の発達」に、その正反対の現象を見出している。町村会を設置する地方が増え、明治一二年太政官布告二二号において、土木起功共有物の取扱をはじめ一村公借の議決権を町村会の議決権に委ねて以後、町村会は次第に町村自身の議決機関としての機能を發揮するようになり、明治一三年の区町村会法においては全国の町村に町村会の開設を強制し、「区町村会ハ其区町村ノ公共ニ関スル事件及ヒ其経費ノ支出徴収方法ヲ議定ス」と定めた（一条）。中田教授によれば、右の展開は町村寄合が「公共団体たる町村自身の議決機関」へと至る進化の過程であるとし、村の解体作用を表象する戸長の地方行政官化に比し、「村の成体作用」を示す現象であると⁽⁴²⁾する。

この解体に対する成体の反作用をもつて、当時の町村はなお総合人としての性格を保持しえたのであるが、中田教授は町村会の発達を誘導し町村人格の完成を助長したその決定的要因を、当時の町村が自治団体として「自主自存の目的」を有するものであった点に求めている。戸長の実施する地方行政事務を列記する明治一一年太政官第三二号達はそのほかに、町村人民の協議に基づきその共同負担に属す「町村協議費」をもつて支弁する水利土功等についても、戸長の幹理する事業として認めている。教授は、地方行政から独立し、町村寄合の議に委ねられたかかる事務を「町村固有の事務」として位置づけ、当該事務の存在こそ、町村の「自主自存の目的」であつて、この目的が蔽存すればこそ、「町村会は町村自身の議決機関としての存在を有し、戸長は地方行政官たる以外に、町村の理事機関としての資格を保有して」いたのであるとすうえで、法律に根拠を有するこれら町村固有事務は、徳川時代における「村方自治事務」の歴史的継続であると主張するのである。

以上に見た中田教授の論旨は、「村の人格」について、明治二二年の町村制をもって新たに付与されたのではなく、徳川時代より継受されたる固有の人格を、同法は明確に認識したものであるに過ぎないことを論証するものである。ところが他方で、この町村制により町村の本質が一大変化を受けた点についても鋭く論及する。すなわち、同法以前の町村は、その訴訟は同時に町村民の共同訴訟であり、その権利義務は町村民の共同権利義務でありえた如く、「実在的総合人（単一性の側にお複数性を存在せしむ総合人）」であり、その財産の帰属も、町村が実在的総合人たる本質に相応し、町村の町村民との総有^{II}「町村共有」であつたところ、二二年町村制は、この財産をして町村自身に専属する「町村有財産」なる概念を採用し、徳川時代より継受された町村共有物の概念を一蹴し去つてしまつたとする。そしてこれに表象されるように、以後町村は実在的総合人たる本質を變じ、「純抽象的単一体たる法人に化し」、いわゆる「羅馬法的擬制人に改造されてしまつた」のであると結論づけるのである。

すなわち、村の構成員総有の財産（構成員みんなの財産）から、法人たる町村に帰属する財産に転じたということ、町村法人格が「純抽象的」なものとなつた証左であり、町村自治体はそれ自体抽象化された人格を所有する存在となつたことの帰結であると考えるのである。かかる変化を、それ以後町村が「国家化」するに至つた重要な契機として、位置づけることができるように思われる。

周知のとおり、近代的地方自治制度の導入であるとされる明治の市制町村制の推進は、中央行政権力の「地方分散化」を目的とするものであつた。これにより、地縁と財産による紐帯をもつていた実証的社會たる村が、形而上学的存在である「国家」へと、名実ともにその姿を変えていくこととなる。

ところで、オーリウはその論稿において、国家が支配的地位を獲得し、公行政組織を独占したルネサンス期の行政組織につき、これを「理性的かつ抽象的」な存在であるとしている。「理性的」であるというのは、行政組織は議論

に付され、理性的関心をもって望まれた存在だからであり、「抽象的」であるというのは、行政組織は、かかつて一般の利益の観点から位置づけられ、宗教的感情や情愛、家族の利益といったものは慮外にある存在だからであるとしている。⁽⁴⁵⁾

わが国明治政府は、中央集権体制の構築を目指し、国家による公行政組織の独占を図ろうとした。これを推進するためには、町村法人格の抽象化は、その前提条件であったように思われる。

(三) しかし、「町村の国家化」を推進する明治政府の意図とは別に、旧来の「村」は存続することとなる。

町村制施行にあたり全国で行われた町村大合併によって、それまで約七万あまり存在していた旧町村が、一万六千弱の新町村に統合された。これによって旧町村の多くは新町村に吸収・統合されたが、これらはいわゆる「部落」として残存し、明治四四年に強行された一町村一社主義に基づく神社の統一と部落有林野の町村有林野への統一を経て(46)もなお、部落は確固たる存在であり続けたとされている。

明治政府は、かかる強固な存在である部落を、市町村行政に協力する団体として位置づけ、広域行政町村内に行政区を定め、そこに区長を置き、協力体制を整備せざるをえなかったが、これは法律上の自治の単位ではなく、町村長の事務の補助執行にあたり、市町村行政庁に隷属しその指揮命令を奉じて事務を区内に執行する役割が与えられたものに過ぎなかった(この当時の部落はその意味で、半官半民的団体であったと解されている)。旧町村がこのようなかたちで部落に転じてからもなお解体・変質せず存続したのは、これが当時の住民にとつての、「藩政村以来の伝統を持つ生活・生産の基盤」であったがためである、と指摘されている。

さて、この住民生活基盤である旧町村Ⅱ部落の存続について、本稿の視点からその要素を挙げるならば、当時の、とりわけ日清戦争以降において集中したイデーたる明治「天皇制」の存在を、指摘しておかなければならない。実証

的な政治的社會として機能した部落は、地域社會の階級的、政治的構造に規定された支配秩序を維持するものであって、決して自由・平等な住民自治組織ではなかったとされる。オーリウ流に解せば、地主・地方名望家による部落支配秩序と、明治憲法下における天皇制の本質的要素たる階級性との「類似性」によって、国家（中央政府たる国および地方自治体）とは別に、部落が政治的社會として存続しえたものと言えよう。したがってこの時期におけるわが国では、「イデーの集中と政治的社會の分散」という傾向が見られたこととなる。

もつとも、当時のわが国において至るところに、自然村の伝統を持つ住民組織がそのままのかたちで確固たる基盤を有し機能していた、というわけではない。都市部では、形骸化した組織もあつたようである。だが、なかには同業組合化したものや、衛生組合といった都市の行政需要に応じて再編されたものがあり、このようになお実証的な組織形態を維持するものが見られた点は、注目に値しよう。

〔四〕その後、この住民組織は町内会・部落会として徐々に整備され、「行政末端機関としての実質」を備えるようになる。とりわけ昭和に入ると、行政末端機構としての地位が明確となり、農村経済更生運動の実践組織として、また、選挙粛清運動の実行組織として用いられるようになった。

この期は、大正デモクラシーによる社会的な変動があり、普通選挙制の導入、郡制廃止および市町村会による市町村長の自主的選任制への移行など、中央政府の地方支配が緩められたのもこの時期であつた。民主主義の世論が勃興したことで、集中されたイデーとしての天皇制は、一時後退を見せたと言えるかもしれない。そうであるならば、政治的社會はむしろ集中の傾向を帯びることとなり、住民組織の國家による吸収はその反映であつたと言えよう。

さらに日中戦争の勃発・拡大に至ると、政府は部落会町内会等整備要領（昭和十五年九月一日内務省訓令一七号）を発し、「隣保団結の精神に基き市町村内住民を組織結合し万民翼賛の本旨に則り地方共同の任務を遂行せしむ

ること」等を目的に、町内会・部落会を本格的に整備した。これを機に、本質的に自律的社会であった部落はその姿を変え、市町村の下部組織となり、国家による統制が強化される（国家行政の末端機関化する）こととなる⁽⁵⁰⁾。

戦争状態の継続という危機的状況と相俟って、イデーは再び天皇制へと集中する。同時に、政治的社会も国家に吸収されることで集中した。かかるアンバランスな状態のまま、終戦を迎えることとなる。

そして周知のごとく、戦後わが国憲法のもとイデーは分散し、自治体の自治権が確立された。同時に、国家行政末端機関としての町内会・部落会は昭和二二年に廃せられた。しかし、この組織が全く消滅したわけではなく、多くの地域では直ちに、地縁に基づく任意団体として自主的に再組織化されるに至ったのである⁽⁵¹⁾。

他方で、新憲法において表明された「地方自治の本旨」に含意される、団体自治と住民自治を基本原理とした新地方自治体制が布かれたが、網の目のように張りめぐられた機関委任事務をもって、国の行政中央集権的体制は維持されたのであった。

かかる体制のもと、自治庁の指導によつて、任意団体として再組織された住民組織の長（町内会長等）を、特別職の地方公務員として委嘱し、当該組織に行政の末端業務を担わせようとした。中田実教授によれば、このように行政と住民組織の長との関係が強められる反面、組織の構成員との関係はうすれていき、「やがて統発する住民運動によつて、町内会長の意見が町内会構成員の合意とはいいがたいことが明らかにされていくのである」とする⁽⁵²⁾。

結局、住民組織による自律的な地域社会の経営は十分に機能せず、国主導による地方自治が存続することとなる。つまりこの期は、「イデーの分散と政治的社会の集中」の傾向があったということになる。

〔五〕平成一一の地方分権改革は、それまでの状況に一大変革をもたらした。分権改革が中央政府からの大幅な権限委譲であり、機関委任事務の全廃はそのための方途であったことは周知のところである。ただし、この権限の委譲

先は、形式的には地方行政主体である都道府県と市区町村ではあるが、実質的な担い手ないし受け皿としては、住民（住民組織）が想定されるべきであることについて確認されるべきであろう。

実は、この改革によって大改正された「新」地方自治法には、「地域における行政」あるいは「地域における事務」と規定され、新しく「地域」の概念が明示されているのである。従来、これに類する用語として「地方」があり、法的な意味合いにおいても重要な概念として位置づけられてきた。

地方は、国々中央政府の対概念として用いられ、その意味で「団体自治」を強調する用語であった。「地方」にせよ「地域」にせよ、単に「言葉の違い」に過ぎないと見るべきではなく、新しく法定された「地域」は、空間を構成する人と物とを含んだ、より実体的な概念であって、法がこれを採用することにより、かかる空間の自治権が明確にされたものと言えよう。この地域概念の採用によって、平成一一年改革の目指す中央政府からの権限委譲は、各「地域」自治のためのそれであることが鮮明となったのである。つまり、今次の改革によって、端的に団体自治が拡充されたということだけにとどまらず、権限の主体性―拡充された権限を当該の地域において誰が担うのか―という問題が生み出されたこととなるのである。

この点を鋭く説かれたのが、兼子仁教授である。教授は、この新自治法による「地域」概念が新法に定められたことについて直ちに反応され、これは一九七〇年以來の日本の社会科学における“地域主義”が、立法をとおして公認されたものであつて、新自治法下の地方自治は、「たんに国との役割分担にともなう自治体行政の自主性をこえて、各『地域』が求める自主・自立性を自治体と住民とが実現する働きだと考えるのが、法的にも正しいであろう。」と述べられている。⁽⁵⁴⁾

ところで、兼子教授によれば、日本国憲法は自治体の首長公選制に裏づけられた「行政直接民主主義」を採用して

おり、これがまさに国政と自治体との間における民主主義の特質の違いであつて、住民自治の憲法原理が成り立つところであると主張する。そして地方分権はかかる住民主体の地方自治であるところの「住民自治体」づくりをいっそう刺激しているものであり、この改革によって増加した地方自治権は、「各自自治体にあつて『住民自治』的にはたらかされ住民自治の拡充をもたらすものでなくてはならない」と主張される。

この理解によれば、「自治体」と「住民」は決して二元的な関係に立脚するものではないことは明白であり、住民の自治体行政への参加と協働をとおし、行政当局のみが自治体行政主体ではないという体制—行政当局と住民の一元的な関係性—を、分権改革を通して構築すべきこととなろう。この点、兼子教授が「自治体が法制度的に地域」統治主体“であつても、住民はその客体にすぎないわけではなく、自治体行政の相手方であるとともに、地域自治の”原理的主体“にはかならない。”と述べられているところに明瞭である。⁽⁵⁵⁾これが、かねて教授の主張する「住民自治体」という観念であり、分権改革という地方制度の大変革がなされた後の自治体の姿は、まさしく住民自治体のそれであることが明確になっている。

戦後地方自治制度の下、住民自治は確かに意識され、直接請求制度や住民訴訟も大いに機能してきたが、その本質は、住民が自らの生活権ないし環境権を自治体行政から防衛するためにとられた、いわゆる「国家行政」への対抗措置であり、自治体行政当局に対する「敵対的住民自治」であつた。そこでは、「自治体」と「住民」は—統治者と被治者という—二元的関係にあることを前提としなければ、説明のつかないことも多くありえたであらう。

〔六〕分権改革の果実は、右の行政直接民主主義の充実に反映されるべきものであるところ、いよいよそれが現実味を帯びてきた。住民の参加・協働の重要性はそれ自体指摘されて久しいが、住民がさまざまな住民組織（NPO、自治会・町内会および事業者住民）を通し、直接的に行政へ参与する場面が現実にも展開されてきている。それを特

に表象しているのが、「指定管理者制度」の創設であろう。これは元来、自治体行政当局のみが行使しえた行政処分権限を、非行政機関である指定管理者に委ねている点で、きわめて大きな意義を持つ。このほかにも、最近の地方自治法改正によって創設された地域自治区・地域協議会の制度に見られるように、拡充した自治権を行使するためには、住民組織の存在を抜きに考えることはできなくなってきたという現状がある。

その原因として、自治体行政職員のマンパワーの限界や財政の逼迫等によって説明されているが、「具体的な共通の目的を有し志を同じくする集団、あるいは地縁によって形成された集団であり、独自の財産と規約を有する組織」という、「抽象的存在である国家から距離を置いた実証的な組織」が、権力行政に参与しつつあるという現状を、まずは認識すべきではないか。

行政直接民主主義の特質を持つ自治体民主主義が、首長公選制を超えて、住民組織をして行政権行使主体の一分枝にまで至らしめると、おそらくは自治体を抽象的・形而上学的存在としての国家と同一視することはできなくなるであろう。そこでの自治体像は右に示したように、住民と行政当局との一元的関係によるそれである。このような自治体像は、中田薫教授の示す、徳川藩政期以来の「村」⁽⁵⁶⁾ Ⅱ 実在的総合人たる人格を有する組織体への回帰として把握できるかもしれない。

〔七〕戦後一貫して分散状態にあるイデーに比し、政治的社会は国家による集中の傾向が窺われたが、ここに至って、その政治的社会も同様に分散状態に入っていると見ることができるといえる。「住民自治体」が具体性をもって現れている昨今の状態は、市町村自治体が国家化する一方で、なお住民組織が政治的社会として存立した時代、国家たる自治体が住民組織を支配・吸収した太平洋戦争終結前の体制から、両者の対立の時代を経てきている。現在の両者の関係は、先に「一元的な関係」と指摘したが、同時に、住民組織は自治体行政の相手方でもある。すなわち住民組織は、

統治主体としての自治体に対して、ある時には参加し、またある時には行政の客体となるわけである。かかる局面にフォーカスすれば、両者は緊張関係を保ちながら存在する政治的社會であるということになる。

これは、オーリウの言う「均衡の時代」における状況と同じくするものと指摘できるのではないだろうか。形而上学的組織である国家と実証的組織たる自治体、住民組織は、イデーと同様に分散状態にある。ただし、ここでの分散は、あくまでも「調和的」なものであって、国家の存在と極端に切り離された各政治的社會の独立ということはありえない。それまで国家の手に集約されていた、人民の生活に必要な作用を、自己の決定権の行使をもつてなしうる状態に至るということであろう。

おそらくは将来的にも、地域に広がる社会組織網がそれぞれ分散された政治的社會として、自治の担い手になっていく傾向は続くものと思われる。例えば、NPOはその組織体の有する具体の目的を追求し、地縁的住民組織は地域自治活動の推進を一層深化させることとなるであろう。現代の分散化されたイデーのもとで「組織された時代」の安定化を図るには、国家優位による政治的社會の集中か、もしくはそれが調和的に分散された状態が指向されることになる。現在は後者の状態に向かっているのであるが、これまでの一連の動きは、イデーと政治的社會の集中・分散運動による帰結として、あとづけることができるかもしれない。

そうすると、オーリウの示した「均衡の時代」における国、自治体および実証的社會との関係性と比較すると、色合いの異なる部分が明らかとなる。しかしそれは、わが国戦後の地方自治体制が、本質的に「住民自治体」を予定していたからであって、現在それが実質を伴って現れてきたということの結果であると言えよう。

四 結 語

〔一〕以上、オーリウが「中世期とルネサンス期の円環」に示した、イデーと政治的社會の集中・分散というリズムミク運動に、わが国の明治以降の展開をあとづけてみたわけであるが、結論としては、戦後地方自治法において原理的な自治の主体であった住民が、今後より実質を備えた主体として、住民自治体を構成していく傾向を、これまでの歴史の流れのなかから見出すことができたということである。ここでは、個人としての住民というよりは、組織による「住民」が、当面は主役となっていくであろう。

もっとも、本稿の冒頭で示したように、オーリウの「円環」の理論はそれ自体、現代的視点からすれば実証的な内容を有するものとは言い難い。ただし、社會を構成する人々の精神・生活、行動様式等を律する道德的規範としてのイデーが分散状態にあるときには、政治的社會の集中をもつて、逆に政治的社會の分散があるときにイデーの集中をもつて、組織された時代が形成されること、そして、イデーないし政治的社會のヘゲモニーが確立しない場合においては、均衡のとれた分散のうちに安定化を見出すという指摘は、少なくとも、われわれの社會組織は安定化のために、何らかのバランス的な要素を欲する存在であるということを示すものと考えられるのであって、そのこと自体は十分納得のいく指摘であると言いうことができよう。

その意味で、現今のわが国を取り巻く状況は、調和的な分散が必要とされる場面であるということが明らかにされたことになる。したがって、現在進行している住民組織による自治体行政への参加・参画・協働は必然的な流れであり、国家との緊張関係を保ちつつ、これを促進していかなければならないという結論が得られる。

〔二〕ところで、オーリウが右の論考で主に描いたのは、大きな文明的区分に基づく運動であった。しかし明治

以降の日本の状態はそのような巨大な転換期を画すようなものでなく、大きな流れのなかにおける「ゆらぎ」である、ということになるかもしれない。

なお、わが国の宗教的イデオとその政治的社会的展開については、本稿で十分に取り上げることができなかった。もつとも、キリスト教の存在が文明史において決定的な役割を果たした西欧諸国とは大きく異なるわけであるから、オーリウのトレースした展開にびたりと符合することもないであろう。明治以降のわが国では、天皇制、自然村、国家および住民組織の趨勢が、現代へと至る時の流れのなかで大きく影響したものと考えられるのである。

最後に、本稿で紹介したオーリウ理論については、当時における他の社会学理論との比較研究等を通し、さらに追究すべきであると考えているが、これについては他日を期することとした。

- (1) 原文に『Auguste Comte, Philosophie des sciences Gallimard, 1996, p. 235』を参照した。邦訳版として、清水幾太郎編訳『コント、スペンサー』（世界の名著三六巻）中央公論社、一九七〇年四七頁以下がある。
- (2) *ibid.*, p. 235-250.
- (3) *ibid.*, p. 272-273.
- (4) *ibid.*, p. 278 et s. 以上につき、清水幾太郎「コントとスペンサー」（前掲註1「コント、スペンサー」所収）一六頁以下を参照。
- (5) Maurice Hauriou, *L'alternance des moyen-ages et des renaissances et ses conséquences sociales*, Revue de métaphysique et de morale, 1894, p. 527-549.
- (6) Maurice Hauriou, *La science sociale traditionnelle*, 1896.
- (7) Hauriou, *L'alternance*, p. 527-528.
- (8) *ibid.*, p. 528-529.
- (9) オーリウは後年に著した『行政法精義 第三版』の冒頭、「国家論」なかで、三つの社会について論じ、これら社会への人民の帰属について述べている。それによれば、三つの社会の構成員は、同時にそれぞれの社会に属し、三つの社会は各々全く分離独立の

制度を所有するわけではないとする。例えば、宗教的社会と国家的社会はそれぞれ固有の制度を持つものの、実証的社会は、国家的、宗教的の制度でもある。本質的には実証的社会である家族の制度は、婚姻や離婚の制度等の面では国家的なそれであり、司祭が結婚を司式し夫婦に義務を課すとする (Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 3^{éd.}, 1897, p.2.)。

- (10) Hauriou, *L'alternance*, p.529
- (11) 制度理論をはじめオーリウの法理論のなかには、オーリウ特有の「時間の観念」が伏在している。本文中に見られる思考は、その時間論を読み解くうえでも重要であると考えられる。この点について、以下の文献を参照。Pierre Hébraud, *La notion de temps dans l'oeuvre du Doyen Maurice Hauriou*, Journées Hauriou, p.182.
- (12) Hauriou, *op.cit.*, p.529-530.
- (13) *ibid.*, p.530.
- (14) 秀村欣二編『西洋史概説(第四版)』東京大学出版会、一九八八年、一三五頁参照。
- (15) Hauriou, *op.cit.*, p.530-531.
- (16) *ibid.*, p.531-532.
- (17) *ibid.*, p.532-533.
- (18) *ibid.*, p.533.
- (19) *ibid.*, p.533-534.
- (20) *ibid.*, p.542.
- (21) *ibid.*, p.536-537.
- (22) *ibid.*, p.537-538.
- (23) *Legons sur le mouvement social*, Paris, 1899. オーリウは同書において、社会運動と物理運動との類比、社会科学と理論力学・熱力学との比較研究を行う。オーリウは、社会科学の草創期において展開された「類比」は最大の遺産であったとしたうえで、生物学と法学の類比を発見することで、社会的合意は三段論法に匹敵し最終的には法契約に匹敵するものとして写るが、双方とも真理の一部を含むとしても、完全なものとはいえない、とする。そこでオーリウは、これら二つの理論を結合させる第三の理論を樹立

- すべきであるとし、「科学的類比」による検討は、かかる第三の理論を一層強固にすると主張する。要するに本書におけるオーリウの目的は、科学的類比を通した「機械論」と「自由」との調整であり、その手段として熱力学理論を採用しているのである。
- (24) Hauriou, *L'alternance*, p.538.
- (25) *ibid.*, p.534-535.
- (26) トライニによる福音書第一〇章二七（日本聖書協会、一九八〇年）。
- (27) Hauriou, *op.cit.*, p.539-540.
- (28) *ibid.*, p.540-541.
- (29) *ibid.*, p.541.
- (30) Hauriou, *La science sociale*, p.254.
- (31) Hauriou, *L'alternance*, p.545-546.
- (32) *ibid.*, p.546-547.
- (33) *ibid.*, p.547.
- (34) *ibid.*, p.547.
- (35) André de Laubadère, Jean-Claude Venezia et Yve Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t.I, 15^{éd.}, L.G.D.J., 1999, p.365 et s. わが国の論説でフランスの公施設を扱ったものとして、神谷昭「フランスにおける *L'établissement public* の制度について—行政による役務管理の一態様の考察—」同「フランス行政法の研究」有斐閣、一九六五年、二八一頁がある。なお、公施設に関する一般的な解説として、山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会、二〇〇二年、二二二頁が参考になる。
- (36) Hauriou, *op.cit.*, p.548.
- (37) 山折哲雄『さまよえる日本宗教〔第五版〕』中央公論社、二〇〇五年によれば、神仏分離は、神か仏のどちらかの選択をせまる、心の世界に対する理不尽な強制であり、これまで日本の民のなかにあった神仏共存の伝統的観念が、西欧基準の「あれかこれか」の二者択一の理念にとって代えられたものであって、「千年にわたる日本列島人の信仰のあり方を根底から覆えそうとする、上からの改革であった」としている（二〇〇一—二〇〇一頁参照）。
- (38) 以上につき、山折・同右書九九—一〇二頁参照。

- (39) 山折・同右書一〇一頁参照。
- (40) 中田薫「明治初年に於ける村の人格」国家学会雑誌四一巻一〇号、一二号、同「法制史論集第二巻」岩波書店、一九三八年所収、一〇八〇頁—一〇八四頁参照。
- (41) 中田(薫)・同右書一〇九〇頁参照。
- (42) 中田(薫)・同右書一〇九二—一〇九四頁参照。
- (43) 中田(薫)・同右書一〇九七—一〇九八頁参照。
- (44) 中田(薫)・同右書一〇二—一〇四頁参照。
- (45) Hauriou, La science sociale, p.228.
- (46) 自治大学校研究部監・地方自治研究資料センター編『戦後自治史第一巻』文生書院、一九七七年、一頁、中田(実)『地域共同管理の社会学』東信堂、一九九三年、五九頁参照。
- (47) 以上につき、中田(実)・同右書五九—六〇頁参照。
- (48) 中田(実)・同右書六〇頁参照。
- (49) 中田(実)・同右書六一頁参照。
- (50) 『戦後自治史第一巻』(前掲)一頁以下参照。なお、中田実・同右書六一頁以下参照。
- (51) 中田(実)・同右書六九頁参照。戦前・戦後を通じた地域住民組織の変容過程については、中田実の右書に詳しい。これによると、終戦後のGHQによる町内会・部落会の解体指導は徹底しており、罰則付きポツダム政令一五号をもって、旧町内会等の役員は以後四年の間、同地区で同種の仕事につけないこと、町内会等の財産は処分すること、官吏や旧町内会等の役員がこの組織を利用する目的で構成員に命令を出すこと等の禁止を定めたが、「その実効はあまりなかったというのが実態であろう」と述べる。戦争による国土の荒廃や地域社会の混乱のなか、住民が地域生活を守り戦災復興をすすめていくには何らかの住民組織が不可欠であったことから、この組織自体の存在は避けられず、政令をもってこれを否定することはできなかったのであるとしている(六八—六九頁参照)。
- (52) 中田(実)・同右書七〇頁参照。
- (53) 兼子仁『自治体・住民の法律問題』(岩波新書赤版)岩波書店、二〇〇一年、一三—二四頁、同『自治体行政法入門』北樹出版、

二〇〇六年、二九—三〇頁を参照。なお、兼子教授はここで、「一定の地域には、歴史と自然条件に刻印された社会、経済、政治、文化のそれなりに独自の営みがある。この地域的個性こそ、中央（国）からの統治に還元しつくせない自主的な決定権をもつ『地方政府』の存在理由である。」とする大森彌教授の指摘（大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、一九八七年、八頁参照）を引用されている。

(54) 兼子仁・村上順『地方分権』弘文堂、一九九五年、九四—九九頁参照。

(55) 兼子『自治体・住民の法律問題』三八頁参照。

(56) 中田薫教授は昭和二三年の論稿のなかで、戦後地方自治法の制定について次のように述べている。曰く、この新法が選挙参与権のみならず、直接請求権を村民に付与した結果、「村民の村自治に対する参与の範囲は、従前に比して飛躍的に拡大され、村民の総意が村政の上に反映さる、度合は躍進的に強化された。」それによって「今後村と村民との利害関係は従前よりも一層緊密となり、両者の交渉は一層親密となるであろう。もしも将来に於て此種の参政権が益々増加し、例えば右直接請求権行使に関する村内小部落単位の選挙民総会（当時の町内会の如き）を設置するが如き新制度が実施され、村と村民との政治的・法律的关系が一層緊密の度を加えて已まなかつたならば、その結果はどうなるであろう。単一体たる村と複数体たる村民とは、独り政治面に於てのみならず法律面に於いても、二にして一、一にして二と云う不即不離の不可分の関係にまで発展するであろう。これこそ徳川時代以来明治二〇年まで数百年間存続した複多的単一体としての村制への、実質的復帰ではあるまいか、非か。」（中田薫『村及び入会の研究』岩波書店、一九四九年、一四—一五頁参照）と。

現在の自治体における諸状況を考慮すると、自治体と住民（ないし住民組織）との政治的・法律的关系は、確かに緊密の度を増しており、両者の間には不即不離の不可分の関係の実体が見出されると言えよう。