

ドイツ地方自治論研究史の整理・緒論

— 「比較の視点」を求めて —

加藤 房雄

1 課題

ドイツ・ナチズム下の地方自治（die kommunale Selbstverwaltung）は、史上悪名高いあの「指導者原理」¹⁾（Führerprinzip）が、最下端の基礎自治体たるゲマインデ（Gemeinde）にまで、浸透・貫徹したことによって、死滅ないしは機能停止を余儀なくされた、と見なされて久しい。「伝統的なプロイセン的理解における自治の終焉」²⁾テーゼが、それである。1935年の「ドイツ・ゲマインデ条例」³⁾（Die Deutsche Gemeindeordnung）こそ、その決定的な指標にはかならない。

では、そもそも、ドイツの第三帝国において、地方自治の名に値するものが実際に存在していたのか否かという、根源的な問いかけを発することには、いまや、一片の学問的意味もないと断言してよいか。いや、決してそうではあるまい。われわれは、むしろ、「ナチズムと地方自治との全面的両立不可」テーゼを無条件に出発点としたり、また、「政治制度の歴史的連続」テーゼを無批判的に踏襲したりするいずれの立場にもにわかには与しがたい性急な一面性が残ると見たマツァラート（Horst Matzerath）の真剣な問題提起⁴⁾から、「なにか」を学ぶべきではないだろうか。

ここで、「ワイマール期の民主制と自治」を冷静に振り返ったヘルツフェルト（Hans Herzfeld）のかつての古典的な論考⁵⁾が語るところに、耳を傾けよう。ドイツ地方自治の現代史が辿った悲運には、「ワイマール民主制の危機」とナチズムの制覇によって、二重の断絶の局面が画された事実の直視を、ヘルツフェルトはゆめ愈りはしない。すなわち、1930年から1933年までの前者の時期にあっては、自治制が、「近代的な大衆民主主義の犠牲」に供されて、死期を迎えたとの宣告を受け、その後ナチズム期に入ると、ワイマール末期のそうした「誤審」がそのまま悪用され、ついに、自治制は「意識的に扼殺される」結末に至るのである。こうして、「プロイセン的理解における自治

の終焉」テーゼが、横行する。それ故、たとえ、第二次大戦後の西ドイツにおいて、自治制が力強く復活し、その「生命力の連続性の驚くべき強靱さ」が証明されたと言いうるにしても、ドイツ自治制が被ったこの「深刻な変化」を忘れてはならぬ必要性は、否定するべくもなく明らかなのである⁶⁾。

したがって、「ドイツ自治制の歴史的基礎とその近代的現在」は、架橋不可能な深淵によって分け隔てられているわけでは決してない⁷⁾とのヘルツフェルトの前望的な認識を真摯に受け止めつつ、その観点を基本的に踏襲してよいとすれば、本稿以下予定の一連の論考の一般的課題は、次のように定式化されなければならないであろう。すなわち、「ドイツ地方自治の連続Kontinuitätと変化Wandel」⁸⁾の歴史的概要を、ドイツ史の無視しえぬエポックに即して把握するために、ドイツ地方自治論を構成する主要な諸潮流の幾多の業績の内在的理解を自明の前提としながら、「比較の視点」を求めると、ホイリスティッシュな意味を持つと思われる重要な諸論点を、そこから探り当てて整理して提示すること、これである。本稿は、まんざら不必要でもあるまいこの一般的課題に迫るためのささやかな第一歩にすぎない。

2 ベッカーのゲマインデ論

1845年のライン州「ゲマインデ条例」⁹⁾（Rheinische Gemeindeordnung 1845）第1条によれば、ゲマインデ＝基礎自治体とは、以下のように定義されるものである。すなわち、「その地域自治体の需要のために、特別会計もしくは市長会計の一部局に基づいて、現在、自分の会計を持つ、あらゆる都市・村落・教区等の地方（Ort）が、ゲマインデ長のもとで一箇のゲマインデを、以後、形づくることになる」¹⁰⁾と。そして、同条例21条は、この基礎自治体の任務を、「ゲマインデの必要をかなえるありとあらゆる給付（Leistung）に

ついで、ゲマインデは義務を負う¹¹⁾と規定する。ゲマインデにおける住民自治を追究したベッカー(Erich Becker)は、この第21条を、「時代超越的妥当性」¹²⁾(eine zeitlose Gültigkeit)を持つものと見なす。なぜなら、たとえどのように時代が移り変わっても、地域に生きる人人の生活諸条件を整える必要に歴史的な切れ目(Bruch)があつてはならず、それを支える自治体の給付に非連続(Diskontinuität)は許されないからである。彼は、むしろ、「ゲマインデ自治の連続的發展」¹³⁾を強調している。

では、ゲマインデが担当しなければならない「公共の課題」は、はたしてどのようなものか。¹⁴⁾ひとまず、シュタイン(Freiherr vom Stein)が起草した1808年の「都市条例」¹⁵⁾(Preussische Städteordnung 1808)に注目しよう。まず第一に、「秩序課題」(Ordnungsaufgabe)についてであるが、その本来的な一任務の治安維持は、もとより、警察が所掌する。1808年条例によれば、国家官庁の指令の可能性は排除されないにせよ、警察の管理・運営は、「委任に基づいて」都市に委ねられているのである。だが、都市の上役に当たる諸官庁がこの指令権を行使することはごくまれであったため、治安と公共秩序の維持は、大都市に国直属の警察署が設けられなかったかぎり、事実上、都市の管轄するところとなった。そして、ランドスヘルの「収益特権(Regalien)」と軍事業務、また、ラント全般にわたる警察管轄事項との担当が、これに加わる。1808年条例が規定する都市固有の「秩序課題」には、さらに、地代収入(Urbarien)・土地台帳・在庫品台帳・諸特権・定款・統計・都市見取図・年代記・公民権・ゲマインデ公課・予算・決算・公共施設・負債・服務規定・市職員事務・市金庫・会計事務・租税・賦課金・手数料・森林・狩猟・市境・消防組合の各項目が含まれる。

次に、「社会課題」とは、なかんずく、病院・孤児院・救貧・寡婦救済の諸業務である。また、「文化課題」について、ゲマインデは、職員任用・会計監査・会堂=牧師館の保全を含む教会業務、そして、奨学金助成をも所掌する学校業務、ならびに、休日の決定を担当する。最後に、「経済課題」として立ち現れるものは、市有農場の管理=貸出・土木建築・商工業・手工業・手工業者

組合(Innung)・工場・マニファクチュア・年の市・週の市・ビール醸造・火酒蒸留等である。

農村自治体(Landgemeinde)の「公共の課題」もまた、上述の都市のそれと大差ない。すなわち、住民の治安維持・予算=会計事務・ゲマインデ公課・公共施設・街路清掃・水域管理・消防・境界線画定・手耕=畜耕賦役(Hand- u. Spanndienst)等を担当するとともに、居住権(Heimatrecht)に基づく貧民救済等の「社会課題」をも果たした。そして、「経済課題」としては、たとえ、その所掌規模は都市に比して小さかったとは言え、農業・商工業関係の仕事が挙げられなければならない。最後に、文化的領域での教会・学校業務が、これらの諸課題に付け加わったことは、言うまでもない。

このように、ラントゲマインデが所掌する守備範囲は、広範なものだった。19世紀の時代が進むにつれて、クライス(Kreis)との分担はあったにせよ、街路建設がラントゲマインデに課した重い負担の度合は、ますます強まって行く。また、救貧制度の整備も、ラントゲマインデにとっては、道路建設と同様の意味を持った。一言にして、ゲマインデが行うこうした全給付は、その「活動範囲の全面性」という法的命題に従って、地域共同社会に生きる人人(Volk)の「共同給付」(Gemeinschaftsleistung)として調達されてきた。当該の「全面性」命題は、1822年のヴュルテンベルク「ゲマインデ勅令」(Württembergisches Gemeindeedikt 1822)第3条¹⁶⁾において成文化され、その後、慣習法としてあまねく認められてきたのであった。

3 エルヴァインのドイツ行政論

エルヴァイン(Thomas Ellwein)は、行政の伝統に見られるアングロサクソンと大陸ヨーロッパとの大きな違いに着目する。¹⁷⁾すなわち、アングロサクソン・モデルの行政は、社会に役立つ手段にすぎず、逆に、社会こそが、行政を利用するその主人公なのである。これに対して、行政の大陸ヨーロッパ・モデルにおいては、およそ、次のような状況が見られる。ここでは、国家行政が社会制度の上位を占める。いや、と言うよりもむしろ、そもそも、国家そのものが行政によって構成されているのである。とりわけ、この点でのドイツの

特異性は著しい。ドイツのみならず、フランスにおいても、国家と社会の対立が見られなかったわけではないが、フランスの国家は、「社会の娼婦」¹⁸⁾ (Hure der Gesellschaft) にすぎなかった。だが、ドイツの場合、社会形成の主体となることこそが、国の使命である。ドイツにおける社会政策 (Sozialpolitik) の重要性は、実はこの点に由来する。ここでドイツの特異性は、したがって、「社会に対する国家の優位」¹⁹⁾ と言うことができよう。

このことは、組織問題を一瞥しさえすれば、いっそう鮮明に理解される。すなわち、公行政の多様性が顕著なドイツにあって、上位自治体と下位自治体は、給付行政の実施にあたり、相互に密接な連携を保ち、そこには、截然とした課題の分離はない。若干の例を示しておこう。たとえば、病院の運営は、なるほど、ゲマインデの所轄事項ではある。だが、それは、小規模ゲマインデにとっては、あまりにも荷が重く、とても採算の取れる仕事ではない。この時、病院を建てて、救いの手を差し延べるのがクライスである。そのかぎりでは、クライスもまた、「ゲマインデの課題」²⁰⁾ を担う自治体の一翼を構成すると言える。次に、盲学校になると、その健全な運営は、とてもクライスひとりの手に負えるものではない。そこで、この種のいっそう重い「ゲマインデの課題」は州 (Provinz) あるいは邦 (Land) というクライスより上位の自治体の手に委ねられることになる。

こうした上位・下位の複数自治体の「束」²¹⁾ (Bündel) にとって重要な特徴は、したがって、それらの単なる「並存」²²⁾ (Nebeneinander) ではなく、明らかな「重畳」²³⁾ (Übereinander) であった。われわれは、現在の統合ヨーロッパに見られる「補完性原則」²⁴⁾ (principle of subsidiarity) の一つの歴史的先行形態を、ここに見て取ることができるであろう。そればかりではない。エルヴァインは、さらに、ドイツとアメリカとの比較・対照を行い、後者の特徴について、連邦国家 (Unionsverwaltung)、邦 (Einzelstaatsverwaltung) そして自治体 (Kommunalverwaltung) の三つのレベルの区別は、おのずから明らかであるが、同時に、三者間の課題の分離もまたきわめて明瞭であり、相互のコンタクトは全くわずかなままであると理解する。彼によれば、スイスもアメリカと同

様の個性を示し、諸課題の「分離」と「重畳」のこの一点にこそ、アメリカ・スイスとドイツとの重大な相違が存する、と言うのである。ここには、自治構造の相違を比較的に捉える上での一つの重要な基準が示されている、と言ってよいであろう。

さらに、ドイツとイギリスとの違いは、以下の点に明らかである。²⁵⁾ そもそも、「イギリス的概念」の self-government とは、地方レベルから国会に至までの「自己統治」 (Selbstregierung) を意味していた²⁶⁾。よく知られているとおり、この言葉が、「イギリスかぶれ」²⁷⁾ (Anglomanie) のグナイスト (Rudolf von Gneist) によってドイツに持ちこまれ、Selbstverwaltung (「自治」) と翻訳されるに及び、「決定的な力点移動」がもたらされることになる。すなわち、「自治」を導入することによって、国家は、行政の一部を社会に、それも、社会の地方的諸部分に返還したのである。それ故、「自治」を取り入れた主体は、あくまでも国家にほかならなかった。このように、まとまりのある行政構造に照応していたはずの「自己統治の統一的原理」から、ドイツでは、「行政の二重性」²⁸⁾ (eine Zweiheit von Verwaltungen) が生まれたのだった。この場合、一方では、旧来の「国家行政」²⁹⁾ (Staatsverwaltung) は、なんら侵害されることなく存続するとともに、同時に他方では、「地方自治」³⁰⁾ (lokale Selbstverwaltung) が、国家行政から完全に解放されることのないまま、創造されることになった。

エルヴァインによれば、この「行政の二重性」という二重構造は、第二次世界大戦後も依然として、いささかも変わることなくそのまま存続した。なぜなら、諸邦のクライス条例とゲマインデ条例は、根本的に民主化されたものの、以下の事柄、すなわち、ゲマインデが担うべき課題はなにか、その財政規模はどれほど認められてよいか、そして、ゲマインデたるものいかなる監督に服すべきなのか、という重要事項を、国家が法律によって規定する一点においては、なんの変更も加えられなかったからである。われわれは、以上の点に、地方自治に対する国家監督の継続性を見て取らなければならない。一言にして、「行政の二重性」として把握される行政の優位、これが、ドイツ地方自治史における連続性の一つの要点であった。

4 ルドツィオの英独比較論

続いて、「イギリス占領地域における自治体組織の再建」を論じたルドツィオ (Wolfgang Rudzio) の所説に即して、独英比較の議論を深めよう。³¹⁾

さて、イギリス的「自己統治」の原則は、中央政府 (central government) と地方政府 (local government) の対概念が示すとおり、central と local の違いが見られるだけで、中央と地方の両レベルの政府について、あまねく一様に妥当した。そもそも、ここでは、「国家」と「自治」との二項対立的な質的相違は、皆無なのである。当該の原理は、地域の自立にとってきわめて好都合なものであった。

イギリスの地方政府を動かす地方議会 (councils、Räte) には、議決については言うまでもなく、行政執行上の諸決定に関しても、包括的なきわめて大きな権限が与えられていた。そればかりではない。そもそも、19-20世紀の「地方政府法」(Local Government Act) は、地域の名譽職的行政の伝統を慮りつつ、三権分立 (Gewaltenteilung) を意識的に否認して、立法機関たる議会が同時に行政機関をも兼ねるべしと宣言していたのである。地方議会による行政のこうした実践は、電話回線の接続や出張旅費の支給といったこまごまとした日常的な茶飯事にも及んだ。議会のもとにあるもろもろの委員会が、これらの事項を審議・決定したのである。わたくしは、ドイツにおける前述の「行政の優位」との対比の上で、イギリス地方政府のこのような特徴を、議会の優位として押さえておきたいと思う。

では、いったいなぜ「議会の優位」が生じたのか。その理由は、およそ以下のとおりである。イギリスの行政機構にあっては、ドイツのラントラートや県知事が所掌するような中間的な官庁が欠落する。ここには、国が地方政府に指令する委託案件 (Auftragsangelegenheit) がないのである。ドイツ的思考にとってはアナーキーにさえ見えるこの「締まりのない構造」³²⁾こそ、イギリスの特徴的一面にはかならなかった。別言すれば、ゲマインデを基礎とするドイツの自治体においては、他の役所に留保されることも皆無ではなかったにせよ、あらゆる問題全体を掌握する「普遍性原理」³³⁾ (Universalitätsprinzip) が原則だったのに

対して、イギリスの自治体では、これとは違う「特殊性原理」³⁴⁾ (Spezialitätsprinzip) が一義的に支配した。後者の場合、自治体が活動を望む領域については、各事案ごとにいちいちロンドン国会の明文による授権を必要としなければならなかったのである。こうした仕組みは、上述のとおり、地域の自立にとってはたしかに好都合な一面を備えたのであるが、他方、中間官庁の欠落ゆえに、中央政府と個々の地方政府とのあいだの意思の疎通を欠き、とかく疎遠になりがちな「懸隔」³⁵⁾が生じたことも決してまれではなかった。この別の側面が残った点も記憶されてしかるべきであろう。地方政府に対する法的な統制は、「通常裁判所」³⁶⁾ (die ordentlichen Gerichte) が取り扱う事柄だったからである。

ここで、イギリスの地方政府における一定の集権化傾向を以下の二点に絞って整理しておきたい。第一に、「カウンティによるゲマインデの無力化」³⁷⁾ についてであるが、これには、一定の前置きが必要であろう。さて、イギリスの県 (county) は、ヒンツェ (Otto Hintze) のいわゆるヨーロッパ固有の「段階的地方議会制」³⁸⁾ を成す重層的構造のイギリス版と言うべき三層の「カウンティーバラ (borough) ・ディストリクト (district) 制」³⁹⁾ の頂点的一環である。本稿では、カウンティに「県」、バラに「自治都市」、そしてディストリクトに「行政区」との訳語を当てることにするが、ドイツとの比較史的対応で言えば、プロイセン・ドイツの「プロヴィンツークライスーゲマインデ制」⁴⁰⁾ の三層構造が、これに照応する。イギリスの「県」 (= county、Grafschaft) は、ドイツの「県」 (Regierungsbezirk)、すなわち、州 (プロヴィンツ) と郡 (クライス) の中間に位置していたが、各地域特有の自治の個性的生成を跡づける上では無意味な存在の単なる「行政区」⁴¹⁾ (Verwaltungsbezirk) にすぎなかったものと、その面積規模の点ではたしかに同等だった。しかし、それは、社会構造的には、むしろ、クライス (郡) に相当する単位にはかならなかった。イギリスにあっては、このカウンティによるゲマインデの無力化が進んだ、とルドツィオは言うのである。では、イギリスのゲマインデとはいったいなにか。彼によれば、イギリス「固有のゲマインデ」⁴²⁾ とは、ドイツのクライス所属都市に当

たる自治都市 (municipal borough) と都市・農村の行政区 (district)、そして、教区 (parish) の三者である。ドイツにおけるクライス非所属都市に相当し、行政上、県 (county) と同等の特別市 (county borough) は、「固有のゲマインデ」を構成する区域ではない。

イギリスにおいては、複数のカウンティによる「行政共同体」⁴³⁾ (Verwaltungsgemeinschaft) が形成されて、特定の自治課題を担った。地方議会の代議員が委員会メンバーとして働く「常設両院協議会制」⁴⁴⁾ (Standing-Joint-Committee-System) が、こうした方向への制度化の道を整えたのである。この「協議会制」は、すでに、1933年の「地方政府法」によって規定されていたシステムだった。地方的諸課題のカウンティによる取り組みの強化は、それに伴うゲマインデの必然的弱化とともに、地方政府内での一定の集権化をももたらす契機だった、と言わなければならない。

第二に、1942年と1946年の「警察法」⁴⁵⁾ (Polizeigesetz) が重要である。この法律が施行される前の1938年にイギリス警察が置かれていた状況は、一言にして、分散そのものであった。県警 (Grafschaftspolizei) は計60、市警 (städtische Polizei) に至っては、その倍以上に当たる121もの多数に上った。1942・46年の「警察法」は、こうした分散状況に終止符を打ち、市警を排して、あまねく県レベルに統合するとともに、複数県を所掌する共同警察開設の道を開いたのである。この場合、管轄の責任を担ったのが、前述の「常設両院協議会」であった。中央政府の権限は、設備・備品、服務条件、警察間協力、警察署長就任の認可にとどまり、警察を出勤させる実質的な指令権まで握ることはなかった。地方警察に対する国の圧力は、せいぜいのところ、補助金 (Polizeizuschuss) の差し止めを介する間接的な手段にとどまるほかなかったのである。このようにして、イギリスの警察機構にあっては、過度の地方分散も、中央権力によるあからさまな直接的干渉もない、さりとして、自治体レベルでの効率性が損なわれることもない、言わば適度に分権的な状況が作られたのである。

ひるがえって、ドイツの市参事会 (Magistrat) 制の場合は、どうであったか。まず、1808年「都市条例」の「シュタイン制」⁴⁶⁾ においては、名誉

職ならびに専任のメンバーから成る混成の市参事会は、委託行政の実施に関する責任を負うだけだった。この場合、立法的 (legislativ) 機能は、市議員が構成する地方議会の手握られていたのである。「シュタイン制」が「本物ではない市参事会制」⁴⁷⁾ と揶揄された所以である。なぜなら、後代の1831年「プロイセン都市条例」⁴⁸⁾ を一見すればただちに明らかなとおり、ここでの市参事会には、「唯一の行政組織」⁴⁹⁾ を担う職務ばかりではなく、同時に、「第二の決議機関」⁵⁰⁾ としての重い役割まで宛てがわれていたからである。よしんば市参事会の同意が得られなければ、市議会の議決といえども、なんらの法的効力をも持ちえなかった。このような意味における「二院制」⁵¹⁾ の枠組みの中で、市参事会が地方議会に対する「歴然とした優位」⁵²⁾ を誇ったことは、さしずめ、当然の成り行きであったと言えよう。

次に、市参事会制に近いライン州の事情を瞥見しておこう。ここでは、市長が、議長ならびに行政組織の長たる資格を一身に体现した。いわゆる「ライン市長制」⁵³⁾ (単に「市長制」とも言う) が、それである。市参事会同様、ラインの市長もまた、行政の実践と議決への共同参画という「二重機能」⁵⁴⁾ を兼務した点では、なんら選ぶところはない。この「二重機能」、とりわけ、議決への共同の、だが決定的に重要な参画が、市参事会とライン市長との地方議会に対する「歴然とした優位」をもたらしたことには、疑問の余地がない。

これに加えて、両者のポジションをいっそう強めた要因が、以下の「第二の二重機能」⁵⁵⁾ である。すなわち、市参事会とライン市長は、地域の自治案件 (Selbstverwaltungsangelegenheit) については、「ゲマインデの組織」⁵⁶⁾ を代表して働いたのだが、他方、国からの委託案件に関しては、「国の組織」⁵⁷⁾ として機能し、この点では、国に対してのみ責任を負ったのである。ちなみに、プロイセンのクライス制の場合、国のラントラートが、クライス自治の案件については、「クライスの組織」⁵⁸⁾ の代表者として行動した点に、市参事会とライン市長の立場との若干の違い、すなわち、自治体 (=ゲマインデ) が国の組織として働くか、それとも逆に、国のラントラートが、自治体 (=クライス) の組織の一環を担うのか、という、言わば、逆向きの組織方向の相違が見られるだけで、「二重機能」

にはいささかも変わりのなかった事実をも、併せて付記しておきたい。ここでは、ドイツにおけるあの「行政の優位」が、二重の「二重機能」を担う「市参事会ならびにライン市長の優位」として具現しているのである。

時代は進み、1918年以降のワイマール期に入ると、議会がいついかなる時でも政府要人を解任しうる「議会制の原則」⁵⁹⁾が自治体にまで及んだことは、広く知られた事実である。この方向が最も顕著に現れた地域が、南ドイツ、ザクセン、そして、テューリンゲンだった。一例として、1922年7月20日の「テューリンゲン・ゲマインデ＝クライス条例」⁶⁰⁾ (Die thüringische Gemeinde- und Kreisordnung) を見ておこう。本条例は、近代的な行政実務の事実上の必要よりも、ラディカルな民主主義原理をはるかに強く重視した「極端な地方議会主義」⁶¹⁾の傾向を明示するものである。そのかぎりでは、同条例は、第二次大戦後の「イギリス的改革プログラムとの近似性」⁶²⁾故に、度を過ぎた民主制 (Volksherrschaft) 原理に立つとの厳しい論難を受けざるをえなかった。

これに対して、組織上のさしたる変化のない「確固不動性」⁶³⁾を示した地域が、プロイセンである。ここでは、伝統的な市参事会制とライン市長制が堅持された。とりわけ、農村色の強いエルベ川以東の地にあつては、自治体によるラントラートの任職 (Kommunalisierung des Landrats) は、遅滞として進まず、国が、同職の任免権を従来どおり保持し続けた。さて、「イギリス的モデルへの同化 (Angleichung)」⁶⁴⁾を実現しようとするれば、それは、自治体を各種の政党が出せよう政治団体へと転化する議会化 (Parlamentarisierung) を完成させる道を通じるほかない。自治体の政治団体化が徹底すれば、市長や官僚層の従前の地位は、間違いなく脅かされることになる。ゲマインデたるもの、本来、「行政役所であるべきで、立法団体と化してはならぬ」⁶⁵⁾と説くエッセン (Essen) 市長、ルター (Hans Luther) は、カッセル (Kassel) 市長のコッホ・ヴェーザー (Erich Koch-Weser) とともに、こうした官僚擁護論の急先鋒だった。すなわち、「国家生活の新しい基礎は、ゲマインデにおける指導的職業官僚層の影響に富む協力権 (Mitwirkungsrecht) の除去を、いささかも必要としていない」⁶⁶⁾と。ルターやコッホ-

ヴェーザーの拠って立つこのような「自治理論」⁶⁷⁾ (Theorie der Selbstverwaltung) は、「行政の効率」⁶⁸⁾ (Effektivität der Verwaltung) を最優先して重視する路線の正当化に寄与したと言えよう。「ドイツ都市連絡協議会」⁶⁹⁾ (Der Deutsche Städtetag) 等の、自治体官僚層が主導した「自治体の頂点的連合」⁷⁰⁾による改革案もまた、これと同一の路線を求めるものだった。ここにもまた、ドイツ特有の行政の優位が行政効率の重視として現出しているのである。

さて、ナチスの構造的自治体政策の支配的特徴を、「国家－自治体関係」⁷¹⁾ (das Verhältnis Staat-Kommunen) に注目しつつ一言にして把握するとすれば、言うまでもなく、中央集権化 (Zentralisierung) が、それである。ここでは、さしあたり、以下の三点を見るだけにしておこう。第一に、「強制組織」⁷²⁾としての「ドイツ・ゲマインデ連絡協議会」⁷³⁾ (Der Deutsche Gemeindegtag) の設立である。この「協議会」は、すべてのゲマインデ自治体を包括しはしたが、国に対抗する自治体の代表では全くない。逆に、それは、国家行政と党官僚制との一箇の補助機関という「ふたなりの」⁷⁴⁾ (zwitterhaft) 地位を占めたのだった。第二に、郡会と郡委員会を含むあらゆるクライス機能のラントラートへの集中である。これは、戦争勃発後によりやく完成の域に達したものだが、1942年に、ライヒの内務相は、国家とクライスへのクライス行政の厳格な分離を不必要であると明言したし、続く1943年には、両面の行政は一本化されて、局長 (Büroleiter) 一人の手に掌握されることとなった。第三に、1939年8月28日の「総党指令」⁷⁵⁾が決定的に重要な意味を持つ。行政は極端に簡略化されるとともに、ありとあらゆるゲマインデ自治体は、上級官庁に無条件に従属させられた。ここに、「自治案件体制」は「消滅」⁷⁶⁾したのである。

「市民の自己管理 ("Selbst"-verwaltung)」⁷⁷⁾ という意味での「自治」は、このようにして、消失の時を迎えた。その理由は、こうである。1935年の「ドイツ・ゲマインデ条例」によれば、ナチスの地域委員 (ein örtlicher Beauftragter) が、一種の選挙人資格を持って、ゲマインデ代表 (Gemeindervertreter) を任命してよいと規定されていた。そして、この「代表」は、指導者原理に

則って行動するゲマインデ長（Bürgermeister）に対する助言権を持つだけの名ばかりの者にすぎなかった。当該の条例は、「市民的自治とは無縁の産物」⁷⁸⁾にほかならない。

では、少しく詳細な上述のルドツィオの議論が持つ意味は、なにか。ここでは、英独比較の一点に絞った以下の要約を与えるにとどめておきたい。さて、ルドツィオは、ドイツの市参事会制の歴史的特徴を、所轄諸官庁の連鎖を経て、上級から中・下級へと、実際の義務が次々と受け継がれる委託業務にとってとりわけ好都合な制度であったと捉える。それは、諸省庁から県知事を介して、各自治体にまで達する一連のラインを一見すれば、おのずから明らかであろう。議会の側、たとえば、ラント議会が、この種の行政方式になんらかの効果的な統制を及ぼそうとしても、それは、初めから土台、無理な話であったと言うほかない。なぜなら、最下端のゲマインデ官吏による最終的な業務は、「議会のほるか彼方」⁷⁹⁾で執行されていたからである。これらすべてのドイツ的な事柄は、全方位担当（allzuständig）の地方議会を持っただけでなく、委員会による行政さえ行われていた国では、およそ不可能だった、と言わなければならない。そもそも、立法も行政も、「議会のなすべきこと（Sache）」⁸⁰⁾にほかならなかったイギリスの地にあつては、こうして、著しい「分権化効果」⁸¹⁾が生み出されることとなったのである。ドイツとイギリスとの自治体制度のきわめて大きな、言わば構造的な相異は、明らかであろう。

5 ヘルツフェルトの各国史論

最後に、ヘルツフェルトのヨーロッパ比較史論の一端を整理して、本稿の結びとしたい。さて、スイスは、国家による制限を伴わない地方自治の理想ケースである。国とゲマインデの両者にあつて、その成立根拠は同根であった。「ゲマインデ自由」⁸²⁾（Gemeindefreiheit）が、それである。スイスの自治体（ゲマインデ）と州（Kanton）ならびに国（Bund）は、言わば水平的に同権なのである。プントとカントーンの二重主権制は、「二重愛国心」⁸³⁾を生み出したし、また、全政治生活の土台を成す権利の組織たるゲマインデには、惜しみなく敬意が払われた。プントとカントーンは、徴税・警察まで含めた国の全機能の、地方レベル

におけるゲマインデへの委譲を躊躇しなかった。したがって、ゲマインデは、国から分離された特別な「行政領域」⁸⁴⁾だったのでは毫もなく、それ自体が、「国家機能の構成要素」⁸⁵⁾であった。スイスのゲマインデの場合、特別な分権（Dezentralisation）が問題となるわけではない。そうではなくて、むしろ、「全体の構成」⁸⁶⁾そのものが、ゲマインデを基礎とするものだったのである。換言すれば、スイスの「ゲマインデ自由」は、それ自体、国家ならびに地域にとっての形成原理としての構造的意義を担っていた。

これに対して、中央集権の特徴を帯びるフランス史にあつて、ゲマインデ行政は、第三共和制期にはその形式的民主制を整えたとしても、まさに、中央政府ならびに国家行政機構へのゲマインデの集権的従属と広域的なメリー（Mairie）制の圧倒的な権力的地位との故に、自由ドイツならびにアングロサクソンの自治とは別箇の「対極」⁸⁷⁾を成していた。1936年時点で38,000もの多数に上った「ゲマインデの画一制（Uniformität）」⁸⁸⁾がなぜもたらされ、フランス社会において甘受されたのかと問えば、それは、国家機構の中央集権的統一の犠牲になったからである、と答えるほかない。「国家とゲマインデ」⁸⁹⁾とのかの二項対立の問題を単純な仕方で解決した点に関するかぎり、このフランスは、先のスイスと同一の歴史的範疇に属すると言ってよい。だが、その解決の方法は、ゲマインデを基礎とするスイスとはまるで逆向き、すなわち、中央集権的な国を起動力とし出発点とするものであった。ドイツとの比較で言えば、ライン川左岸の地域において、フランス的な「行政中央集権制」⁹⁰⁾（Verwaltungszentralismus）に接近した歴史的事例が皆無だったわけではない。しかし、それが、「ドイツ地方自治史」⁹¹⁾の支配的基本線の役割を果たすことは決してなかったのである。

上述のスイスならびにフランスとは対照的に、イギリスは、「近代的前提のもとでの国家—ゲマインデ関係の弁証法」⁹²⁾を検証する上ですぐれて示唆に富む。とりわけ、同国における旧来の名誉職的自治の理想は、大陸ドイツの地において、グナイスト理論により印象深く定式化されたのち、1918年まで影響力を行使したばかりではなく、理論面では1933年に至ってもなお脈脈と生き続けた。このようにして、イギリスは、ドイツ自治史

の一構成要素と化す歴史的役割を担ったのである。だが、イギリスでは、「国家と自治との二元主義」⁹³⁾は基本的に欠落する。セルフ・ガヴァメント (self-government) が意味するところは、一義的に明瞭であり、それは、国レベルでもゲマインデにおいても、「被統治者の自己統治」⁹⁴⁾以外のなものでもなかった。ここでの政府 (government) にもし違いがあるとしても、それは、seniorとjuniorもしくはcentralとlocalの区別だけだった。議会に依存するイギリスのlocal governmentは、下位の (subordinate) 政府にはかならなかった。

それ故、排他的な政治的主権を伴う「国家」⁹⁵⁾ (Staat)、そして、はば広い領域全般を所掌しようとする「普遍性の要求」⁹⁶⁾に立つ「自治」⁹⁷⁾ (Selbstverwaltung)、この両者間のいまだかつて決して克服されたことのない「緊張」⁹⁸⁾下に置かれたドイツとのイギリスの構造的・歴史的相異は、明らかであろう。ことこの点に関するかぎり、ヘルツフェルトの結論は、英独相違論に落ち着いている。

(未完)

註記

- 1) Horst Matzerath, *Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung*, Stuttgart u. a. 1970, S. 58 et passim. 煩瑣を避けるため、本稿での引用は、以下、必要最小限にとどめる。
- 2) Kurt Adamy und Kristina Hübener, *Königs Wusterhausen in der Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus (1918-1945)*, in: K. Adamy, K. Hübener und Marko Leps (Hrsg.), *Königs Wusterhausen. Eine illustrierte Orts- und Stadtgeschichte*, Berlin 1998, S. 151.
- 3) Vgl. Christian Engeli und Wolfgang Haus (Bearb.), *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart 1975, S. 673-698.
- 4) Vgl. H. Matzerath, a. a. O., S. 9.
- 5) Hans Herzfeld, *Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche*, Stuttgart 1957.
- 6) Vgl. ebenda, S. 8.
- 7) Ebenda, S. 9.
- 8) Vgl. ebenda, S. 8.
- 9) Vgl. C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), a. a. O., S. 281-309.
- 10) Ebenda, S. 284f.
- 11) Ebenda, S. 287. この第21条は、給付行政 (Leistungsverwaltung) という語の原点である。

- 12) Erich Becker, *Die Selbstverwaltung des Volkes in den Gemeinden des 19. Jahrhunderts und der Gegenwart*, in: *Aus Geschichte und Landeskunde. Festschrift für Franz Steinbach*, Bonn 1960, S. 549.
- 13) Ebenda, S. 543.
- 14) 以下、主として、ebenda, S. 549-551, に依拠する。
- 15) Vgl. C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), a. a. O., S. 101-134.
- 16) Vgl. ebenda, S. 165.
- 17) ここでの叙述は、おもに、Thomas Ellwein, *Verwaltung und Demokratie in der Bundesrepublik*, in: *Gegenwartskunde. Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung*, Jg. 17, 1968, S. 105 ff. に基づく。
- 18) 19) Ebenda, S. 106.
- 20) 21) 22) 23) Ebenda, S. 108.
- 24) さしあたり、渡辺尚 (編著) 『ヨーロッパの発見 — 地域史のなかの国境と市場』有斐閣、2000年、36-39ページの渡辺氏の簡潔な叙述を参照せよ。
- 25) 主として、T. Ellwein, a. a. O., S. 108, に拠る。
- 26) 近代イングランドにおける「地方の自己統治」の実態については、岡田章宏『近代イギリス地方自治制度の形成』桜井書店、2005年、参照。
- 27) Heinrich Heffter, *Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart 1950, S. 744.
- 28) 29) 30) T. Ellwein, a. a. O., S. 108.
- 31) 以下、ここでの叙述は、Wolfgang Rudzio, *Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone. Zur Demokratisierung und Dezentralisierung der politischen Struktur: eine britische Reform und ihr Ausgang*, Stuttgart 1968, S. 14-32, を主要な典拠とする。
- 32) 33) 34) 35) Ebenda, S. 27.
- 36) Ebenda, S. 26.
- 37) Vgl. ebenda, S. 28.
- 38) Otto Hintze, *Staatenbildung und Kommunalverwaltung [1924]*, in: ders., *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, Bd. I, hrsg. von Gerhard Oestreich, 2. Auflage, Göttingen 1962, S. 216.
- 39) 40) 山田公平『近代日本の国民国家と地方自治 — 比較史研究』名古屋大学出版会、1991年、503ページ、参照。
- 41) O. Hintze, a. a. O., S. 222.
- 42) W. Rudzio, a. a. O., S. 28. だが、ルドツィオの言う「固有のゲマインデ」と関わって、当然、イギリス史における「ゲマインデ概念の有無」が問われなければならないであろう。ここには、問題史的に見て、はるかに深遠な検討課題が潜むように思われる。本稿では、さしあたり、M. ウェーバーの示唆に富む

以下の叙述を示すにとどめておきたい。「大陸における発展との相違は、一部は段階的なものにすぎなかったにせよ、イギリスのコルポラティオン法の帰結として、重要な原理的意味を持った。すなわちイギリスにおいては、地域団体的なゲマインデ概念 (der gebietskörperschaftliche Gemeindebegriff) が成立しなかったのである」。Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* [1922], 5. Aufl., Tübingen 1985, S.764; Max Weber *Gesamtausgabe, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte*. Nachlass. Teilbd. 5, *Die Stadt*, hrsg. von Wilfried Nippel, Tübingen 1999, S.168 f., 世良晃志郎訳『都市の類型学』創文社、1964年、169ページ、参照。訳文には、手を加えた(傍点筆者)。

- 43) 44) 45) W. Rudzio, *a. a. O.*, S. 28.
46) 47) *Ebenda*, S.18.
48) Vgl. C. Engeli u. W. Haus, *a. a. O.*, S.180-204.
49) 50) 51) 52) 53) 54) 55) 56) 57) 58) 59) W. Rudzio, *a. a. O.*, S.18.
60) 61) H. Heffter, *a. a. O.*, S.782.
62) 63) W. Rudzio, *a. a. O.*, S.19.
64) *Ebenda*, S. 22.
65) Vgl. Otto Ziebill, *Geschichte des Deutschen Städte- tages. Fünfzig Jahre deutsche Kommunalpolitik*, Stuttgart und Köln 1955, S. 332.
66) 67) 68) 69) 70) W. Rudzio, *a. a. O.*, S. 22.
71) *Ebenda*, S.18 u. 25.
72) 73) 74) 75) 76) 77) *Ebenda*, S. 25.
78) *Ebenda*, S. 26.
79) 80) 81) *Ebenda*, S. 32.
82) H. Herzfeld, *a. a. O.*, S. 39. なお、ドイツの「ゲマインデ自由」に関するヘフター (H. Heffter) とウンルー (Georg-Christoph von Unruh) との対照的理解、ならびに、わたくし自身のさしあたっての評価については、加藤房雄『ドイツ都市近郊農村史研究 — 「都市史と農村史のあいだ」序説』勁草書房、2005年、241ページの註(46)、参照。
83) 84) 85) H. Herzfeld, *a. a. O.*, S. 39.
86) 87) *Ebenda*, S. 40.
88) 89) 90) 91) 92) *Ebenda*, S. 41.
93) 94) 95) 96) 97) 98) *Ebenda*, S. 42.

(本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究 C「ドイツ・ナチズム下の地域経済=地方自治の相関とスイス史 — 実証研究と国際比較」2007-2010年度、による研究成果の一部である。)