

近代ドイツ史における都市自治制の地域類型と構成原理 — 19世紀中葉期とワイマル期の比較論 —

加藤 房 雄

1 はじめに

ゲマインデ制 (Gemeindeverfassung) を画一的に規制する「ドイツ・ゲマインデ法」¹⁾ (1935年) が全ドイツにわたって施行されたのは、周知のとおり、専制的・官僚的伝統を指導者原理 (Führerprinzip) によって仕上げて、集権的体制の極みを築いたナチズム期だけだった。だが、そうした統一システムも、ある論者の口吻を借りれば、一種の「エピソード」²⁾ にすぎず、ゲマインデの管轄権は、ドイツ連邦制 (Föderalismus) の伝統の中で、永く、国家 (Staat) たる各ラント (Land) が握る権限の核心的部分の一つであり続けた。それは、1814-1815年の「ウィーン会議」以来、承認されてきた「ラントの主権 (Souveränität)」³⁾ もしくは、その「専任事項 (Sache)」⁴⁾ の本質的一構成要素を成したのである。ラントとは、「社会的諸グループを支配・超越し、それらの政治的活動範囲を画定する主権団体 (Hoheitsverband)」⁵⁾ にほかならなかった。ドイツのゲマインデ規制法が統一的でなかったのは、そのためである。⁶⁾

事実、ワイマル期ドイツのプロイセンには、ゲマインデ制に関する合計27もの実定法 (das positive Recht) が存在した。都市法 (Städteordnung) 一つ取ってみても、プロイセン東部諸州・ハノーファ・シュレースヴィヒホルシュタイン・ヘッセン-ナッサウ・ライン州・ヴェストファーレン・フランクフルト⁷⁾ の計七つ、そして、農村法 (Landgemeindeordnung) が、東部諸州・ハノーファ・シュレースヴィヒホルシュタイン・ヘッセン-ナッサウ・ヴェストファーレンの計五法、さらに、クライス法 (Kreisordnung) は、東部諸州からハノーファ・シュレースヴィヒホルシュタイン・ヘッセン-ナッサウ・ヴェストファーレンとライン州までの計六つあり、州法 (Provinzialordnung) も、地域を同じくするクライス法と同数の六つの法律が實在

した。これらを合算すると計24となるが、ノイフォアポメルン法ならびにホーエンツォレルンとライン州とのゲマインデ法がこれらに加わって総計27の多数に上った。⁸⁾

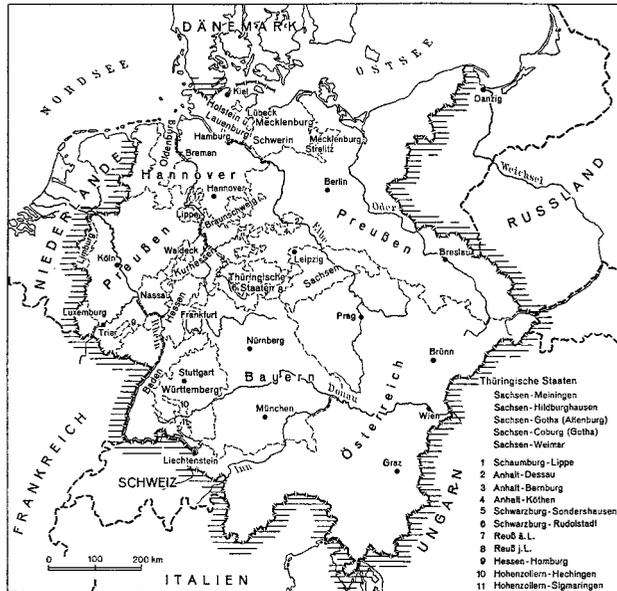
第二次世界大戦後の時代に眼を転じて、ゲマインデの規制権を掌握し続けたのが依然としてラント=連邦州だった点では、戦前期となら変わりは無い。西ドイツ建国から1990年の再統一に至るまでのゲマインデ制には、多様な変種を伴いながらも四つの基本モデル⁹⁾ が存在した。第一に、バーデン-ヴュルテンベルク・バイエルンの「南ドイツ議会制」、第二に、ニーダーザクセン・ノルトライン-ヴェストファーレンの「北ドイツ議会制」、第三に、ヘッセンとシュレースヴィヒホルシュタインの都市との「参事会制」、そして第四に、ラインラント-プファルツ・ザールラントとシュレースヴィヒホルシュタインの農村ゲマインデの「市長制」、以上である。これらの四類型は、基本的に、「市長制」と「議会制」の二つの類型に収斂すると見てよい。¹⁰⁾ その詳細の検討は、別稿で果たすこととして、ここでは、行論上必要な次の一点のみを確認するにとどめて先に進みたい。それは、連邦制を採るドイツの地方自治の伝統とは、ゲマインデ制の「諸類型の多様性 (typische Formenvielfalt)」¹¹⁾ を、ナチズム期を唯一の例外として、特徴的な不可欠の一要素としていたこと、これである。

本稿は、こうした多様性に示されるドイツ自治制の「地域的相違」¹²⁾ を明らかにするために、当該問題の基本文献たるシュタインバッハ (F. Steinbach) とベッカー (E. Becker) との共同労作『ドイツ地方自治の歴史的基礎』¹³⁾ を主要な素材として、さしあたり、19世紀初頭以降のゲマインデ制の組織構造に着目し、その発展過程の史的根源を探り当てようとする本稿以下予定の一連の論考の最初の第一歩にほかならない。それはまた、同時に、筆者によってすでに開始されたドイツ地

方自治史の連続と変化をめぐる基礎的実証研究¹⁴⁾を前進させるための継続的試みの一環でもある。なお、ドイツ自治制の諸類型を的確に理解するためには、その当然の前提条件の一つに、主要な地域構成を視覚的に押さえておく必要が挙げられな

ければならないであろう。本稿では、その一助として、1815年から1866年までのドイツ連邦 (der Deutsche Bund) 期の実相を映す第1図を、あらかじめここに示しておきたい。

第1図 19世紀ドイツの地域構成



(出典) Alexander Demandt (Hrsg.), *Deutschlands Grenzen in der Geschichte*, München 1990, S. 243. 作図者は、Helmut Wagner.

2 ゲマインデ法の諸類型¹⁵⁾

19世紀中葉期におけるドイツのゲマインデ法は、都市ゲマインデと農村ゲマインデの組織上の区別が付けられているか、それとも、そうした区分はなく、統一的な構成原理が採られているかどうかという違いによって、基本的に二つの群に大別される。第一に、「統一的ゲマインデ法」¹⁶⁾は、ライン州・プファルツ・ヘッセン・ナッサウ・ザクセン・ゴータ・シュヴァルツブルク・ルール・シュタット・バーデン・ヴュルテンベルク・ホーエンツォレルン・ツィークマリンゲンで施行された。第二に、プロイセンの東部諸州・イノフォア・ポメルン・リュウゲン・メクレンブルク・シュトレリッツ・メクレンブルク・シュヴェーリン・シュレースヴィヒ・ホルシュタイン・ハノーファー・ブラウンシュヴァイク・ヴェストファーレン・ザクセン・ワイマル・ザクセン・マイニンゲン・ザクセン・アルテンブルク・ザクセン・バイ

エルン・ホーエンツォレルン・ヘヒンゲンの諸地域においては、「都市・農村の別種のゲマインデ法」¹⁷⁾が実施された。そして第三に、原則としては統一法規であるが、都市ゲマインデ用の特別規定を導入した特殊事情を持つクールヘッセンとオルデンブルクの二地域があった。

次に、ワイマル期の分布を調べると、以下のことが分かる。第一に、「統一的ゲマインデ法」は、南ドイツと中部ドイツの広範な地域で普及している。第二に、プロイセン法のもとにある領域においては、都市・農村の別組織なのか、それとも、別種の法律を持ちつつ、同一の構成原理が維持されているのかという違いが見られる。

地域別の事情を少し詳しく検討してみると、従前のナッサウとクールヘッセンは、ヘッセン・ナッサウ州としてプロイセン領に編入された結果、東部諸州同様のゲマインデ法を持つに至る。ライン州とヘッセンでは、都市法と農村ゲマインデ法

とは別箇だが、原則上の統一組織が維持されている。ザクセンにあっては、統一的ゲマインデ法を新たに導入しつつも、複数の多様な構成原理が容認されている。そして、ホーエンツォレルン・バイエルン・テューリングゲン・アンハルトとオルデンブルクは、統一的組織への移行を果たしたのである。¹⁸⁾したがって、ここで以下の小括が確認されなければならないであろう。すなわち、プロイセンの国家領域の真只中を走る「きわめて重大な東西対立」¹⁹⁾が自治制度の相違の点で明らかだったとすれば、同時に他方では、全ドイツの視野から見た「西部的システムの著しい普及」²⁰⁾もまた見逃されるべきではないこと、これである。

3 都市ゲマインデの構造

(i) 市理事会²¹⁾

ドイツ都市制の地域的相違の一つは、ゲマインデ行政を担う市理事会のあり方が、合議的(kollegialisch)か、それとも官僚制的(bürokratisch)かという点に根ざしている。ドイツがフランスに支配された19世紀初頭期には、合議制を採るプロイセンならびにヴェルテンベルクと、フランスによる支配またはその影響下に置かれた官僚制の諸地域との違いが際立っていた。後者に属する地域には、直接フランスの支配下に入った所のほか、ベルク大公国・ヴェストファーレン王国・バイエルン王国・バーデン公国・フランクフルト大公国・ヘッセン公国等が含まれた。1808年の「シュタイン都市法」²²⁾は、この点では、1794年の『プロイセン一般ラント法』²³⁾の規定を存続させるものだったが、フランス法施行地域においては、「過去との完全な断絶」²⁴⁾がもたらされたのである。

19世紀中葉期の分布を見よう。市理事会の官僚制が採られているのは、ライン州・ビルケンフェルト・プファルツ・ヘッセン・クールヘッセンとザクセンゴータである。これに対して、合議制が広がっている地域は、プロイセン東部諸州・ノイフォアポメルン・リュウゲン・シュレースヴィヒホルシュタイン・ハノーファア・オルデンブルク・ヴェストファーレン・ブラウンシュヴァイク・ザクセン・ザクセンアルテンブルク・シュヴァルツブルク・ルールドルシュタット・ナッサ

ウ・両ホーエンツォレルン・バーデン・ヴェルテンベルクそしてバイエルンである。

ワイマル期に眼を転じると、市理事会の官僚制は、ライン州・ビルケンフェルト・ヘッセン・テューリングゲン・アンハルトにおいて地歩を確保し、ベルリンもまた、1931年3月31日の法律により修正された形態ではあるが、官僚制を採用した。クールヘッセンではナッサウ同様の合議制が導入されているものの、中部ドイツにおける官僚制の一定の拡がり、明らかである。ザクセンは、両システムの混合地域だった。そして、プロイセン東部諸州等の広範な地で合議制的行政が維持されているのである。ただし、合議制の存続については、以下の点に注意しなければならない。それは、市長制(Bürgermeisterverfassung)の展開過程には、官僚制化(Bürokratisierung)の進展が随伴したことである。純然たる合議システムなら、複数の助役が各業務部門を自己の責任において所掌しえたのであるが、市長制下の助役になると、自分の上司すなわち市長の指令に服した上で働かざるをえず、その結果、同僚的關係は実質的には崩れるほかなく、上下関係の明瞭な官僚制化が進んだのである。

次に、市長選出の方法を見ると、それは、19世紀中葉期においてはかなり錯綜した様相を呈している。まず、ライン州とプファルツの市長は、市議会・市理事会によって選ばれ、市理事会が合議制だったハノーファアとブラウンシュヴァイクもこれと同様である。プロイセン東部諸州・ヴェストファーレン・バイエルン・クールヘッセンの市長の選出には市理事会は関与せず、市議会のみがそれを担当している。また、バーデンとナッサウの市長は、市民(Stadtoberhaupt)によって直接選ばれている。さらに、ヴェルテンベルクとヘッセンでは、市民が三人の市長候補者を選んだのち、王がそのうちの一人を任命する。ザクセンでも、三人の候補者を市参事会(Stadtrat)が推薦した上で、市民委員会(Bürgerausschuss)が一人の適任者を決めている。シュレースヴィヒホルシュタインでの推挙は、市理事会と市議会議員とによって行われ、市民が市長を選出する。ノイフォアポメルンとリュウゲンならびにオルデンブルクにあっては、市参事会により推薦された三候補者中の一人を、君主(ランデスヘル)が市長に任命す

る。なお、フランクフルトでも市議会の推挙制が採られたのである。

ワイマル期になると、市長はほとんどいたるところで、市議会の有権者によって選ばれている。シュレースヴィヒホルシュタインとメクレンブルクでは、市議会が三人の候補者を推薦したのちに、市民が市長を選出する。フランクフルト・ノイフォアポメルンそしてリュージェンにおいては、市議会による三候補者の推薦を経て、プロイセンの所轄省庁が市長を任命する。ヴェルテンベルクでの市長の選出は、有権者の総意に基づく。バーデンの住民2,000人未満の小規模ゲマインデならびにバイエルンの3,000人に満たぬ小ゲマインデにおいても同様である。間接投票が行われざるをえなかった中規模以上のゲマインデを見ると、バーデンの場合は単純過半数制が採られたが、バイエルンでは特別多数決制だった。

市理事会の検討に進もう。よく知られているとおり、その所轄事項には、委託業務だけではなく、自治業務も含まれている。後者の最重要案件は、ゲマインデによる諸決定の準備と執行・都市財産の管理・ゲマインデ職員の任用そしてゲマインデの対外的利益代表の四事項であった。これに対して、委託業務の実施にあたり、市理事会は、ライヒまたはラントの行政の地方官庁として機能する。警察について言うと、大多数のラントにおいて、それは委託業務の性格を帯び、自治業務としての警察は少数派にすぎない。この点とは無関係に、地方警察の管理は、その任務が国家官庁に委託されていないかぎり、市長もしくは特定の合議体の義務だった。ここでは、狭義の警察行政の担い手を見ておきたい。さて、1808年の「プロイセン都市法」によれば、警察権の行使とは、市参事会に委託されうる国事行為の一つにほかならなかった。²⁵⁾ 1831年3月17日の「プロイセン修正都市法」は、合議制システムの組織原則を打破して、市長または参事会の別メンバーへの委託の道を開いた。同法第109条が、その根拠法である。²⁶⁾ 19世紀中葉期の警察行政の有りようを調べてみると、概して、市長らが束ねる官僚的組織が優勢で、合議制組織は、ハノーファ・ノイフォアポメルン・リュージェン・ナッサウそしてザクセンとバイエルンの六地域のみにとどまっていることが分かる。

ワイマル期に視点を移すと、プロイセン東部諸

州を初め多くの地域で官僚制の構成原理が採られており、警察権の担い手が合議体であるのは、わずかにオルデンブルク・ハノーファ・ノイフォアポメルン・リュージェン在の諸都市にすぎない。これに対して、バイエルンとザクセンは両形態の混成地域を成すのだが、両ラントの違いを略述すると、こうである。すなわち、一方のザクセンでゲマインデ議員の決定に基づく組織形態が受け入れられているとすれば、他方、バイエルンにおけるクライス帰属ゲマインデでは市長が、そして、1万人以上の住民を持つ、クライスから自由なゲマインデにあっては合議制のゲマインデ参事会が警察行政を執り行っていること、これである。だが、治安警察の管轄権を握るのは、ザクセン・バイエルンの両ラントとも、ただ一人市長だけだった。市理事会と警察行政との構成原理の違いを対比して整理するなら、西部から東部へ向けた官僚制システムの滲透と普及の歩みは、明らかであろう。こうした進出は、行政の合議制的形態が依然としてきわめて強力な根を張っているオルデンブルクやハノーファそしてノイフォアポメルンとリュージェンでも同様に見られた現象である。なお、バイエルンやザクセンにおいては、合議制が官僚制にすでに大幅な譲歩を示した事実を、ここに併せて付記しておきたい。

(ii) 市議会議員²⁷⁾

市民の代表機関たる市議会は、行政監督を担当するとともに、都市の意思を形成する組織でもある。意思形成の仕方は、単一団体制(Einkörpersystem)と二重団体制(Zweikörpersystem)そして混成制(Mischsystem)の三通りあった。まず、単一団体制にあっては、市議会が単独でことに当たるのか、それとも、官僚制もしくは合議体的な市理事会との共同歩調を取るのかという決定機関の構成上の違いはあるものの、原則として、一回かぎりの議決が行われるだけである。これに対して、二重団体制の場合は、市議会と合議制に立つ市理事会とによって別別になされる二重の議決が必要とされ、両者が一致した時だけ、ゲマインデの議決が成り立つ。そして、特定の事例に限られる最後の混成制とは、時には市理事会が、また別の場合には市議会が優位を保った上で、いずれも、第二の別箇機関の賛

成を求めるという手続きを踏む。

ここでは、少しく錯綜した様相を呈するドイツ史の実情を、できるだけ簡略化して整理しておきたい。さて、1794年の『プロイセン一般ラント法』に登場する市民代表（Repräsentant）は、あらゆる案件について、「都市ゲマインデに存するツンフトならびに自余の各団体（Korporation）の長との協議」²⁸⁾を義務づけられたことによって、「全市民層」²⁹⁾（die ganze Bürgerschaft）との密接な結び付きを保持した。また、特に重要な事案に限られてはいたが、全市民層による直接的な決定の道も残されていた。時代は下り、ドイツ地方自治の近代的発展の範を示した「シュタイン都市法」になると、そこでの市議会議員とは、「全市民層の正真正銘の代表者」³⁰⁾にはかならなかった。彼らは、フランスのゲマインデ法における自治体参事会（Munizipalrat）の構成員=市参与とは全然違う存在であった。なぜなら、フランスの市参与とは、市民の代表者ではいささかもなく、逆に、政府当局によって任命される一種の官吏以外の何者でもなかったばかりではなく、さらに、彼らの意思形成といえども、それはなんらかの決定を意味しはせず、ただ単に、行政への提案と提言に終始するたぐいにすぎなかったからである。

各邦の状況を概観しておこう。まず、フランスを手本としたベルク大公国とヴェストファーレン王国の市参与は、政府当局によって任命され、協議権のみを認められる存在にすぎなかった。バーデン・フランクフルト・バイエルンのゲマインデ法制も、フランス支配の時代には、このフランス法的システムに服していた。ブラウンシュヴァイク・ハノーファー・オルデンブルクとクールヘッセンは、外国支配から脱したのち、ただちに旧法に復帰した。さらに、ナッサウとヘッセンのゲマインデ法（1816年と1821年）もまた、上記諸邦同様、法形式的にはフランス法的システムに沿うものではあった。だが、その実体法の内容を一瞥しさえすれば、両法がフランス法とは根本的に相容れないことが分かる。ナッサウ法とヘッセン法は両者ともに、選挙権により、そして、部分的には議決権をも通じて、ゲマインデ案件の処理の際の重要な協力を市民層に保証したからである。したがって、ことこの問題に関するかぎり、ゲマインデに対する政府当局の国家的・中央集権的関与・介入

の側面が濃厚なフランス法と、ゲマインデ自身の市民層の意思を尊重しようとする方向性の際立つドイツ法との基本的な相違は明らかである、と言わなければならない。

時は移り、1831年3月21日のフランス法が一つの転機をもたらす。フランスの市参与は、政府筋の任命に基づくのではなく、三級選挙法（Dreiklassenwahlrecht）によって選ばれることとなったからである。ちなみに、プロイス（Hugo Preuss）は、当該の選挙法の成立事情について、1845年の「ライン州ゲマインデ法」³¹⁾を根拠に挙げて、本法はここで「初めて登場した」³²⁾と見なすのであるが、「プロイセンの発明品では決してない」³³⁾と見るシュタインバッハとベッカーの指摘に分があるであろう。さて、19世紀中葉期のドイツにおけるその分布状況は、おおむね以下のとおりである。バーデン・ヴェストファーレン・ライン州・ナッサウ・ヘッセン・ブラウンシュヴァイク・オルデンブルクとプロイセンの東部諸州における市議会議員は、三級選挙制によって選出される。これに対して、バイエルン・プファルツ・ヴェルテンベルク・フランクフルト・クールヘッセン・ザクセン・ハノーファーそしてシュレースヴィヒホルシュタインでは、平等選挙制（das gleiche Wahlrecht）が採用されている。その際、シュレースヴィヒホルシュタインとフランクフルトの選挙制には、地方条令に基づいて統一的に規格化されるセンサスにより制限されてもよいとの条件が付されていた。バイエルンとザクセンでは、当初は間接選挙が実施されていた。のちに成立するヘッセン・ナッサウ州においては、クールヘッセン法を廃して、ナッサウでの発展に倣う仕方ですら1897年に三級選挙制が施行された。そして、ワイマル期を迎えると、多数決原理にのっとるか、あるいは、比例代表制選挙によるのかの違いこそあれ、「普通・平等・直接・秘密選挙制」³⁴⁾が例外なく導入されたのである。

以下では、ドイツの都市における議決の仕方の最も基本的な相違点を検討してみたい。さて、19世紀初頭期に大きな混乱を惹き起こしたそもそもの原因は、実のところ、シュタインの「都市法」それ自体にあった。それは、東部諸州の伝統的制度に照応しないばかりではなく、さりとて単一団体制の西部的原則を確固としてもたらしもしな

い、一種独特の曖昧模糊とした状態をドイツ東部に作り出したのである。この点での不明瞭性には疑問の余地がない。なぜなら、市参事会に関する1808年「都市法」第47条と、市議会議員の役割をめぐる同法第108条とは、都市の両団体（参事会と市議会）についての単なる一般的規定にすぎないからである。³⁵⁾ その意味内容は必ずしも明確ではなく、実地適用の際の両者間の軋轢は避けようがなかった。別別の二つの議決が一致しなければならないと規定する要件は、最初から欠落した。「シュタイン都市法」は、むしろ逆に、参事会の権限を行政権の行使に限定して、市議会のみ議決権を認めたことにより、両団体の機能分担の原則を堅持した。

とは言え、二重議決の必要性を後年のシュタインが全く認識していなかったわけではない。事実、古い歴史を持つ伝来的二重団体制の尾を引く都市内二団体の意義の不明確性とその軋轢は、別箇の二重議決を導入した1831年の「修正都市法」によって全面的に改正される。参事会と市議会との所轄事項が画定されたのである。市議会の管轄範囲には参事会といえども決して干渉してはならず、同時に両団体の議決の一致が必要と見なされた。³⁶⁾ なお、「シュタイン都市法」が通用していた数多くの都市において、「修正法」に対する強い拒絶反応が示された結果、新都市法の施行は、当初、ブランデンブルク州内の旧ザクセン領域（ニーダーラウジッツ等）と、1815年に創設されたザクセン州の諸都市とに限られ、1841年までにポーゼン州とヴェストファーレン州へと拡張されるにとどまった。³⁷⁾

1848年の三月革命に先立つ時代の都市議決の状況を見よう。単一議決制は、ライン州・プファルツ・ヘッセン・ナッサウならびに1808年「都市法」施行地域で採用されている。別別の二重議決制は、1831年の「修正都市法」が通用する領域、および、ノイフォアポメルン・リュージェン・オルデンプルクとバイエルンで導入された。一種の混合形態を示すのが、バーデン・ヴュルテンベルク・クールヘッセン・ブラウンシュヴァイクそしてハノーファである。これらの都市では、法律により規定された場合に限って、代表機関の賛成が必要とされた。さらに、ザクセンの特殊類型が加わる。当地は、単一議決制を基本とするが、法律が規定する

場合、市参事会は、市議会もしくは市民委員会の賛成を取り付けなければならなかったのである。

19世紀中葉期の実情を見ると、そこには様々な種類の混合形態が存在するものの、二重団体制対単一団体制の「東西対立」³⁸⁾ は、明らかである。プロイセン東部諸州の都市議決は、紛れもない二重団体制に基づく。ここでは、議決の執行権を市参事会が握るとは言え、ありとあらゆる事案について、別箇に行われる二重の議決が必要とされる。それは、ヴェストファーレンとシュレースヴィヒホルシュタインでも同様だった。これに対して、オルデンプルクは単一団体制に移行したし、ナッサウは混在制の法領域に加わった。そして、その他の地域では、前三月革命期と同じ組織形態が維持されている。

ワイマル期に眼を転じよう。単一団体制採用地域の拡張は目覚ましく、それは、特に南ドイツと中部ドイツで著しい。二重団体制もまた、若干の地の混成制に代わって、一定程度の地歩を固めることに成功した。この間の事情を地域ごとにかいつまんで見ておこう。ライン州・ビルケンフェルト・ヘッセン・バーデン・ヴュルテンベルク・バイエルン・テューリングェン・ザクセン・ブラウンシュヴァイク・アンハルト・メクレンブルク・シュトレリッツは、単一の（ないしは共同の）議決制を採る。これに対して、東部諸州・シュレースヴィヒホルシュタイン・ヴェストファーレン・リッペならびにヘッセン・ナッサウにおいては、二重議決制が守られている。そして、ハノーファ・ノイフォアポメルンとリュージェンでは、参事会が、また、メクレンブルク・シュヴェリーンにあつては、市議会が、それぞれ優位を占めるのだが、ハノーファ等の前者の事例は、歴史的事情に由来し、後者は、1918年のドイツ革命後の「時代思潮」³⁹⁾ に基づくものだった。

ここで、全く独特の混成システムを創り出したベルリンの事例に触れておきたい。ベルリンの原則は、二重団体制である。だが、市議会の権限が明確化されないあいだは、市議会議員によって選ばれ、上級市長を議長とする市の担当委員会が、議決を受け持つ。市議会または市委員会の決議には、参事会の賛成が与えられなければならない。もしこれが得られなければ、その時には、参事会・委員会間の共同の協議会が、合意形成のため

に上級市長を議長として開かれる運びとなるのである。

4 小括

最後に、地域ごとに錯雑とした様相を呈する近代ドイツ史上の都市ゲマインデの構成原理に関する若干の諸論点を以下に示して、本稿を終えたい。さて、都市の共同協議（gemeinsame Beratung）が行われていた領域は、19世紀中葉期にはすでに、単一・共同決議（einfache bzw. gemeinsame Beschlussfassung）施行地域に比してより広い空間に行き渡っていた。三月革命後の単一決議都市は、単一団体制を採るライン州とオルデンプルクを中心とする地域に限られていたが、共同協議導入都市は、これらの二地域に加えて、シュレースヴィヒホルシュタイン・ハノーファ・ブラウンシュヴァイク・ナッサウ・ヘッセン・プファルツ・バーデン・ヴェルテンベルク・ホーエンツォレルン・ツィークマリンゲン・ホーエンツォレルン・ヘヒンゲン・バイエルン・ザクセンの多数に上るからである。これに対して、同時期の個別協議（getrennte Beratung）採用都市は、空間的拡がりとしては相当広大であるが、プロイセン東部諸州とノイフォアポメルン・リュウゲン・ヴェストファーレンの少数派にとどまっている。

そして当該時期以降の発展傾向を見ると、ワイマル期における単一決議制地域とは、「前段階」⁴⁰としての19世紀中葉期に、この共同協議をすでに導入していた所にはかならなかったのである。したがって、19世紀以降のドイツ都市自治制に見られたあの東西対立も、決して固定的・静態的なものではなく、19世紀中葉期とワイマル期を比較すれば、西部的システムの優勢=普及のプロセスは明らかだった、と言わなければならない。

ドイツにおける地域対立的な構成原理を検討するためには、さらに、理事と議員の法的関係を見ておく必要がある。ワイマル期のゲマインデ法制においては、一般に、理事の官僚制と同僚制の相異が強調されるのだが、まず、前者の地域に属するライン州・ヘッセン・アンハルトの市長は、投票権を持つ議会構成員であるばかりではなく議長をも兼ねる。テューリンゲンの市長ならびにザクセンの一部の市長は、法律に基づくのではなく、選挙によって選ばれる時だけ、議長職に就きうる

が、議会での投票権を持たない。ただし、当地の規約が市長に投票権を認めうる付帯条件は付いている。また、ザクセンでは、同僚制の理事を置くことも不可能ではなく、大多数の都市がこの権限を実際に行使した。そして、ヘッセンとアンハルトにおいては、副市長（助役）も市議会に加わることができた。

次に、同僚制の理事普及地域の自治組織を見よう。きわめて多様な様相を呈するここでの座視しえぬ一大特徴は、単一団体制と二重団体制の原則的区別である。単一団体制のバイエルンとヴェルテンベルクでは、市参事会が理事会だけではなく市議会をも構成し、意思形成と行政の二つの機能が統一されている。これに対して、両機能を完全に二分しているのは、メクレンブルク・シュトラーリッツ・ブラウンシュヴァイク・ホーエンツォレルンそしてオルデンプルクの一部の地である。オルデンプルクには、なるほど単一団体の参事会制が存するのだが、ここでの理事には、ハンブルク市同様、地域の規約に基づいて共同決議権が容認されている。バーデンの原則は、市参事会による単一の決議である。ただし、法律が規定するところにより、参事会も所属しうる市民委員会が議決を行ってもよい。この種の混成決議委員会（der gemischt-beschliessende Ausschuss）は、「単一団体制へのいっそうの接近」⁴¹を示すシステムと目されうるであろう。そして、市議会が決議機関であることを原則とするザクセンでは、法律または予算案を策定・変更する際、参事会の同意を取り付けなければならない。

次に、二重団体制を採る地域においても、同僚制の理事会と市議会との法的関係は、次の事情、すなわち、別箇の協議かそれとも共同の協議か、そして、優越した地位に立つのは、理事と市議会のいずれの側か、という違いによって際立った相異を示す。個別協議制は、プロイセン東部諸州・ヴェストファーレン・ヘッセン・ナッサウ・ブレーメンの港湾諸都市で一般化している。シュレースヴィヒホルシュタインとハノーファにおける都市議決機関の通例は、議決に先立つ共同協議である。ただし、ハノーファ・ノイフォアポメルン・リュウゲンの諸都市にあっては、賛成権だけが市議会に認められるにすぎない点で、参事会の優位を指摘しうる。これとは反対に、メクレンブ

ルクーシュヴェリーンでは、市議会が、ゲマインデのあらゆる案件に関する議決権を掌握している。とは言え、都市財産・債務引き受け・地域規約に基づく支出をめぐる議決の処理については、参事会の賛成を得なければならない。

このように、当該テーマを対象とする多種多様な個性的なヴァリエーションは明らかである。19世紀における組織形態の地域差とその後の錯綜した展開は、これらの諸変種がそれほどやすく把握されうるものではない点を物語っているように思われる。基礎自治体＝ゲマインデによる意思形成の様様な構成原理の19世紀以前の歴史的起源と意義を探ること、これが、今後に残された課題の一つになるであろう。

註記

- 1) Christian Engeli und Wolfgang Haus (Bearb.), *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart 1975, S. 673ff.
- 2) Hans-Georg Wehling, *Kommunale Selbstverwaltung*, in : Thomas Ellwein und Everhard Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen-Entwicklungen-Perspektiven*, Opladen / Wiesbaden 1999, S. 551.
- 3) Hans Herzfeld, *Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche*, Stuttgart 1957, S. 37.
- 4) Oscar W. Gabriel, *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland*, in : T. Ellwein u. E. Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre*, S. 157.
- 5) Ernst Forstthoff, *Um die kommunale Selbstverwaltung. Grundsätzliche Bemerkungen*, in : *Zeitschrift für Politik*, Bd. 21, Heft 4, Berlin 1932, S. 260.
- 6) なお、第二次大戦後のドイツの「基本法」(Grundgesetz)においても、ゲマインデ管轄権は、ラント (Bundesland) の手に委ねられている。Vgl. H. - G. Wehling, *Selbstverwaltung*, S. 551.
- 7) これは、Frankfurt am Main.
- 8) Vgl. Hans Peters, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926, S. 47. クライス法と州法を除けば、ワイマル期のプロイセンのゲマインデ法は、合計15となる。Vgl. H. - G. Wehling, *Selbstverwaltung*, S. 551.
- 9) Vgl. O. W. Gabriel, *Selbstverwaltung in Deutschland*, S. 157 ; H. - G. Wehling, *Selbstverwaltung*, S. 553ff.
- 10) Vgl. *ebenda*, S. 553-558.
- 11) O. W. Gabriel, *Selbstverwaltung in Deutschland*, S. 157.
- 12) 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. 19 Anm. 38). 傍点は筆者。

- 13) Franz Steinbach und Erich Becker, *Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, Bonn 1932.
- 14) 加藤房雄「ベルリン圏の都市化と近郊ゲマインデの自治 — 19世紀末～20世紀初頭期テルトウ郡の実態に即して — 」『社会経済史学』第68巻、第1号、2002年、所収 (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、に加筆の上、再録)、「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 — 」『広島大学経済論叢』第32巻、第1号、2008年、所載、「ドイツ地方自治史の連続と変化 — 問題提起に代えて — 」『社会経済史学』第75巻、第2号、2009年、所収、参照。ちなみに、雨宮昭彦氏は、「ドイツといえば中央集権の官僚制国家といったイメージがつきまどってきたが、最近の研究では、それを修正し地方自治の強固な伝統が発見されつつある」と述べて、平井進氏の労作 (『近代ドイツの農村社会と下層民』日本経済評論社、2007年) とともに、前掲拙著の参看を求めている。雨宮昭彦「ライン資本主義と経済文化の闘争 — 訳者解説 — 」ヴェルナー・アーベルスハウザー著、雨宮昭彦・浅田進史訳『経済文化の闘争 — 資本主義の多様性を考える — 』東京大学出版会、2009年、225ページ、註(57)。ドイツにおける「地方自治の強固な伝統」の「発見」は、重要課題の一つである。
- 15) ここでの叙述は、主として、F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 115-118, に依拠する。
- 16) 17) *Ebenda*, S. 116.
- 18) 一例のみ示しておく、バイエルンにおいては、1869年4月29日法が都市と農村を区分していたが、1927年10月17日の「ゲマインデ法」によって両者は統一された。Vgl. *ebenda*, S. 118 Anm. 4).
- 19) Hugo Preuss, *Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland*, in : *Handbuch der Politik*, Bd. 1, *Die Grundlagen der Politik*, Berlin / Leipzig 1914, S. 211. ただし、傍点は筆者。
- 20) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 118. 傍点は筆者。
- 21) 本節の叙述は、おもに、*ebenda*, S. 119-132, に拠る。
- 22) C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), *Quellen*, S.101ff.
- 23) *Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794*, Textausgabe, Frankfurt am Main / Berlin 1970.
- 24) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 120.
- 25) Vgl. C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), *Quellen*, S. 122f.
- 26) Vgl. *ebenda*, S. 198.
- 27) ここでの叙述の主要な素材は、F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 132-148, である。

- ²⁸⁾ ²⁹⁾ *Landrecht*, S. 456.
- ³⁰⁾ C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), *Quellen*, S. 116.
- ³¹⁾ *Ebenda*, S. 281ff. プロイスが注目したのは、同法第50条である。Vgl. *ebenda*, S. 294.
- ³²⁾ H. Preuss, *Selbstverwaltung*, S. 216.
- ³³⁾ F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 135 Anm. 50).
- ³⁴⁾ *Ebenda*, S. 137.
- ³⁵⁾ Vgl. C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), *Quellen*, S. 109 u. 116.
- ³⁶⁾ 「修正都市法」第110条から第123条までの諸規定を参照。Vgl. *ebenda*, S. 198-201.
- ³⁷⁾ Vgl. *ebenda*, S. 182. 両「都市法」の施行領域は、ただ単に並存・混在しただけではなく、全プロイセンにあまねく行き渡ったわけでもなかった。これらの両法とならんで、ノイフォアポメルン・リューゲンの複数都市での特別な制度、ライン州のフランス=ベルクのゲマインデ制、そして、ヴェストファーレン・ポーゼンの住民2,500人に満たぬ都市のフランス的な、もしくはフランスの基礎に拠って立つゲマインデ法が、手つかずのまま残されたからである。Vgl. Conrad Bornhak, *Preußische Staats- und Rechtsgeschichte*, Berlin 1903, S. 384.
- ³⁸⁾ F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 141. 傍点筆者。
- ³⁹⁾ *Ebenda*, S. 143.
- ⁴⁰⁾ *Ebenda*, S. 144.
- ⁴¹⁾ *Ebenda*, S. 147. 傍点筆者。

(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。)