

ドイツ近代ゲマインデ制の地域類型論・序説

— 歴史的由来を尋ねて —

加藤 房雄

1 はじめに

連邦制 (Föderalismus) を採るドイツの地方自治の伝統とは、ゲマインデ制 (Gemeindeverfassung) の「諸類型の多様性 (typische Formenvielfalt)」¹⁾ を、ナチズム期を唯一の例外として、その特徴的な不可欠の一要素とするものであった。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」²⁾ を明らかにするために、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』³⁾ を主要な素材として、19世紀初頭以降のゲマインデ制の組織構造とその生成過程の歴史的由来を尋ねるべく開始された前稿⁴⁾ での検討成果を踏まえつつ、それを一歩前進させる継続的試みの一環である。ドイツ自治制の地域的相違を的確に把握するには、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こと、言うまでもない。そこで、前稿

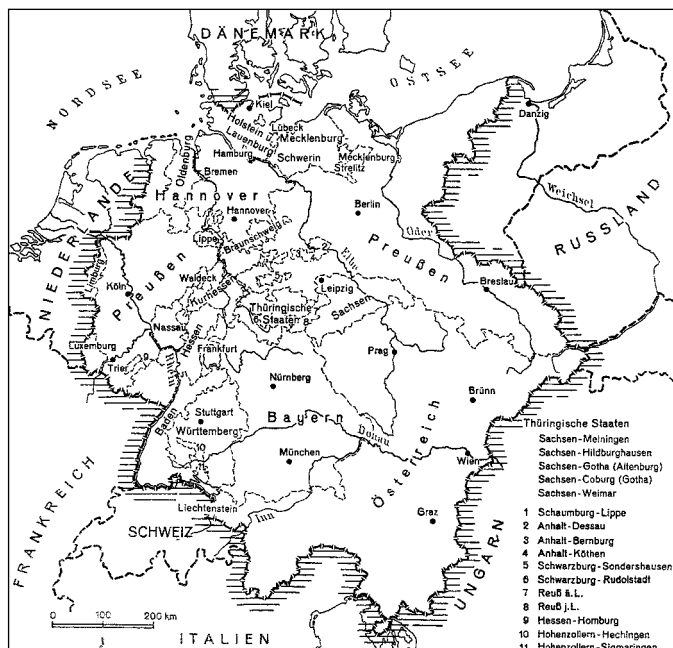
同様、本稿においても、そのための一助として、ドイツ連邦 (der Deutsche Bund) 期 (1815-1866年) の実相を映す第1図⁵⁾ を、あらかじめここに示しておくこととする。

2 農村ゲマインデの構造

(i) ゲマインデ理事⁶⁾

1808年の「シュタイン都市法」⁷⁾ は、市民の投票権を、教養にはなかったにせよ、財産に結び付け、また、市議会議員と市理事会 (Magistrat) との権力分立 (Gewaltenteilung) を「自治の基礎」⁸⁾ に据えた点で、リベラルな性格を持っていたと評価される。しかし、これも都市ゲマインデに限られていて、プロイセンの農村ゲマインデについては、都市改革に照応する制度的整備が行われたわけではない。領主権力側の抵抗や各地の四分五裂の法的状態が続き、その結果、農村ゲマインデ法を成立させようとする努力は見られたものの、

第1図 19世紀ドイツの地域構成



1794年の『プロイセン一般ラント法』⁹⁾の諸規定が、数十年もの永きにわたり、農村法としての規範であり続けた。だが、この『一般ラント法』の補充法的 (subsidiär) 性格ゆえに、そこには、新しい法原則はなんら含まれず、地方ごとの慣習法 (Lokalobservanz) や規約 (Statut) そして州法 (Provinzialgesetz) の参照を絶えず求めるほかなかった。これが、法形成の地域的多样性の理由である。ただし、南ドイツ諸邦のゲマインデ法制は、プロイセンと比べるなら、19世紀初頭期にはすでに、より内実豊かに整えられていた。ヴェストファーレン・ライン両州のプロイセン西部領域においても、プロイセン東部諸州や北ドイツ諸邦に比してより早い時期に、領域統一的な農村規制法が制定されたのである。¹⁰⁾

19世紀中葉期に至ると、ドイツの農村ゲマインデ法の編纂は、農村自治体の組織的支配関係の中身を見通すことができる程度まで進捗した。この農村ゲマインデ法についても、都市法同様、ゲマインデ理事会の官僚制か、それとも同僚制かという組織上の違いを指摘しうる。ゲマインデ理事会の所轄事項には、主として、ゲマインデの業務全般にわたる担当・管理と対外的代表、そして、ゲマインデ決議の準備と執行が含まれている。理事会の官僚制は、次の諸地域、すなわち、ライン州・プファルツ・ヘッセン・クールヘッセン・ヴェストファーレン・ザクセン-マイニンゲン・ザクセン-ゴータ・ザクセン-ブラウンシュヴァイク・オルデンブルク・プロイセン東部諸州の農村ゲマインデ、それにフランクフルト・アン・マインに属する諸村落で見られる。これに対して、バイエルン・ヴェルテンベルク・バーデン・ホーエンツォレルン-ヘヒンゲン・ホーエンツォレルン-ツィークマリンゲン・ナッサウ・ザクセン-ワイマル・シュヴァルツブルク-ルードルシュタット・メクレンブルク-シュトレリッツ・メクレンブルク-シュヴェリーンのラントゲマインデにおける理事会は、同僚制である。理事会の官僚制を原則とするハノーファは特殊事例を成し、ここでは、複数のゲマインデ長が選任されてよい。官僚制と同僚制が並存するリッペは、両形態の混合地域であった。ナッサウでは、1848年のゲマインデ法が相当な変化をもたらした結果、西部的システムが見限られ、バーデン法への広範囲に及ぶ接

近を通じて、南ドイツ的システムに順応している。

ワイマル期のヘッセン-ナッサウ州・ザクセン邦とホーエンツォレルン地域には、統一的ゲマインデ法が存在せず、理事会組織の官僚制か同僚制かの選択については、原則として、ゲマインデの決議に委ねられている。ヘッセン-ナッサウとザクセンの前二者を見ると、なるほど、法技術的には、住民500人以上のゲマインデは同僚制を採り、500人に満たぬ場合は官僚制に変えるという区分¹¹⁾が設けられていたものの、両者いずれでも例外は許された。ゲマインデ理事会の同僚制的組織は、バイエルン・ヴェルテンベルク・バーデン・メクレンブルク-シュトレリッツ・メクレンブルク-シュヴェリー・ハンブルクの農村ゲマインデにおいて見られただけで、それ以外の地域では、官僚制的理事会が普及していた。ライン州にあっては、1927年以降、ゲマインデ長が理事を兼務する仕方での一つの変化が生じている。彼は、ゲマインデを代表する人人を任命すると同時に、投票権を行使しうる理事長でもある。

同僚制の合議体 (Kollegium) ならびに官僚制組織におけるゲマインデ長の地位は、きわめて重要である。それゆえ、その任用権者はだれだったかが問われなければならない。19世紀中葉期の概容を見ると、そこには、方法上の五つの違いが存在した。第一は、「公権によって」¹²⁾ (von staatswegen) 任命される制度であり、ライン州・プロイセン東部諸州・ヴェストファーレン・ザクセン-ワイマルが、この任命制を採用している。一例のみ示せば、ライン州のゲマインデ長は、国のラントラート (Landrat) によって任命されるのである。¹³⁾ 第二は、ハノーファ・ブラウンシュヴァイク・リッペ・シュヴァルツブルク-ルードルシュタット・ナッサウ・バーデンそしてバイエルンで行われている市民層 (Bürgerschaft) による直接選挙制である。たとえば、バーデンにおいては、議会 (Gemeindeversammlung) がゲマインデ長を選出している。¹⁴⁾ 第三は、ザクセン・ザクセン-マイニンゲン・クールヘッセン・プファルツの事例である。ここでのゲマインデ長は、たとえばザクセンの理事会 (Gemeinderat) のようなゲマインデ代表によって選ばれる。¹⁵⁾ 第四は、オルデンブルクであって、当地では、ゲマインデ代

表が三人の候補を選んだのちに、そのうちの一名が「公権の側から」¹⁶⁾ (staatlicherseits) の任命を受ける。そして最後に、ヴェルテンベルク・ホーエンツォレルン-ヘヒンゲン・ザクセン-コーブルク-ゴータ・ヘッセンにおいては、市民層の直接選挙による三候補者の選出後、一名がゲマインデ長に指名されるのである。

ワイマル期に眼を転じると、公権的 (obrigkeitlich) 任命の規定は、ラントゲマインデ法にはもはや存在しない。また、市民層による直接選挙の純粹形態は、ヴェルテンベルクとビルケンフェルトに見られるだけとなる。さらに、バイエルン・バーデン・ホーエンツォレルン・ヘッセン・テューリンゲンとアンハルトでは、直接・間接選挙の混合形態が見られる。すなわち、中小規模のゲマインデにあっては、市民層の直接選挙が行われるのであるが、住民数の多い大ゲマインデになると、バイエルンの理事会¹⁷⁾ のようなゲマインデ代表者の組織による間接的選挙が実施されている。そして、プロイセン東部諸州を中核とする自余の広範な地域では、ゲマインデを代表する人人を通じた間接選挙制が実施されている。このように、19世紀中葉期とワイマル期を対比してみると、直接選挙制ならびに公権指名制の衰退は否定するべくもなく、逆に、ゲマインデ長選出の間接的な「代表制 (Repräsentativsystem) の普及」¹⁸⁾ は、明らかであろう。

警察行政について一言しておく、19世紀半ば頃の農村ゲマインデの理事が、ゲマインデ全般にわたる行政課題とともに、時には、地域警察業務を執り行うこともあったにせよ、通例的には、ライン州やヴェストファーレンの市長 (Bürgermeister bzw. Amtmann) のように、ゲマインデの上位に立つ国の行政区域の長が、地域警察権の保持者に任用されていた。この場合のゲマインデ長とは、警察権掌握者の機関 (Organ) の一部にすぎない。¹⁹⁾ また、「統一的ゲマインデ法」²⁰⁾ の原則に拠るナッサウでは、ごく短い期間に限られたとは言え、地域警察行政は、ゲマインデ理事会中の一委員会によって同僚制的に行われた。同種の組織は、リッペとシュヴァルツブルク-ルールシュタットにも見られる。だが、これ以外の地域においては、ほぼ例外なく官僚制的行政が行われ、こうした傾向を強めたワイマル期には、警

察行政の官僚制的組織化が全般化する。このように、農村の警察権は、概して、上級官庁の手に委ねられていたのである。なお、1931年6月1日の「警察行政法」²¹⁾ が、小規模ゲマインデをいっそう強く国家的に統制する挙に出た事実を、ここに書き加えておこう。

(ii) ゲマインデ議員²²⁾

都市ゲマインデにおいては、その課題の処理は、おおむね委員会または交渉委員会 (Deputation) の手に委ねられ、専門家の判断が決定権を握った。その際、様々な議員団から派遣された者が、各党派を代表して委員会活動を展開したため、市議会は、通例、委員会決定に反対しない。だが、農村の様相は、これとは全く異なる。諸事情に通曉しやすい見通しの良さゆえに、協議・調査報告・決議等の全般に関わるすべての仕事が、ゲマインデ議員の日常の職務となるのである。1918年以前の第二帝政期における農村ゲマインデ議員の選出方法は、土地所有者の優遇措置を度外視すれば、都市ゲマインデの場合と基本的に同一であった。ワイマル期には、「普通・平等・秘密・直接選挙制」²³⁾ が一般化する。

さて、問題の中心点は、ゲマインデ議員の議決の仕方である。農村ゲマインデ法は、単一団体制を原則としたが、議決団体の構成は多様だった。19世紀中葉期を見ると、ライン州・ヴェストファーレン・ハノーファー・オルデンブルク・プファルツ・ヘッセン・ブラウンシュヴァイク・ザクセン-ゴータ・ザクセン-マイニンゲン・リッペ・ザクセンとフランクフルト・アン・マイン近在の農村ゲマインデにおいて、ゲマインデ議員による単一議決が、ゲマインデ長の指導下で行われ、各ゲマインデの行政当局がその執行を担当した。議決団体が同時に執行=行政機関をも兼ねて、議決と行政との機能の統一が図られているのは、バイエルン・ザクセン-ワイマル・シュヴァルツブルク-ルールシュタットである。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・クールヘッセン・メクレンブルク-シュトラーリッツのゲマインデ代表は、法律が規定する場合、ゲマインデの代議機関を兼務するのが常であった同僚制的なゲマインデ理事会の議決に対する賛成権を留保した。ゲマインデ議会が決定権を握るバーデ

ン・ホーエンツォレルン-ヘヒンゲン・ナッサウにあっても、事情は、ヴェルテンベルク等と同様だった。そして、極小ゲマインデ (Zwerggemeinde) 用の特別規定を度外視すれば、プロイセン東部諸州・メクレンブルク-シュヴェーリンとハノーファでは、ゲマインデ議会による通例的な議決が行われていた。

ワイマル期になると、バイエルンに見られた議決と行政との「機能統一システム」²⁴⁾は、農村において維持されるだけでなく、都市法にまで広がっている。プファルツも同様の様相を示し、ここでは、バイエルンの農村ゲマインデ (Ruralgemeinde) 組織への同化が進んだ。ヴェルテンベルクもまた、これと相似的なシステムを導入している。旧法を維持したバーデンは、1921年法においても、法律が認める場合に限り、ゲマインデ理事会の議決に対する賛成権を市民委員会に許した。ゲマインデ理事会は、法律上 (ipso jure) 市民委員会に所属する建前を取っているからである。ヘッセンとアンハルト、そしてハンブルクに属する農村ゲマインデでは、ゲマインデ長 (Bürgermeister) とともに副ゲマインデ長も、ゲマインデ議会の成員に加わる。テューリンゲンとザクセンのゲマインデ長は、議会の議長職を務めるが、それは、法律に拠るのではなく、選挙の結果である。プロイセンの東部諸州を初めとして、ライン州からヴェストファーレン・ホーエンツォレルン・ヘッセン-ナッサウ・ハノーファ・オルデンブルク・シュレースヴィヒ-ホルシュタイン・メクレンブルク-シュヴェーリン・メクレンブルク-シュトレーリッツに至る広大な諸地域にあっては、ゲマインデ長を議長として、議会の単一議決が実施されている。ただし、リップペだけは一つの例外を成し、1,000人未満の小ゲマインデでは単一議決が行われるものの、1,000人以上のゲマインデになると、1927年法に基づき、二重・個別議決の二重団体制が採用されたのである。

3 連合ゲマインデ²⁵⁾

連合ゲマインデ (Samtgemeinde) とは、複数の個別ゲマインデの結合体である。その成立の経過と内部構造の点で、それは二種類に大別される。国家行政に依拠して作られる第一グループの特徴は、国の行政区域 (Amtsbezirk) と連合的自治体

との「原則的結合」²⁶⁾であり、そこには、強制的 (obligatorisch) にできたか、それとも自由意志に基づく (fakultativ) ものだったのかという区別が見られる。次に、国が関与しない第二のグループは、地方自治の純然たる連合体である。

19世紀中葉期のライン州の連合ゲマインデは、第一グループの典型例だった。管轄範囲は、国の行政区域と一致しており、その成立は強制的なものだった。国の行政区域ならびに自治連合体の共同組織の頂点には、ラントラート (Landrat) の提案に発して政府が任命する連合ゲマインデ長 (Bürgermeister) が立った。自治的決議機関は、きわめて裕福な土地所有者と各ゲマインデ長、そして議員によって構成される連合ゲマインデ議会だった。ライン州のこのような連合自治体 (Bürgermeisterei) と、自由意志に基づくヴェストファーレンの同種の連合体 (Amt) とのあいだには、次のような重要な相違が存在した。すなわち、前者の連合体は、構成ゲマインデの個別案件を、自分の課題として難無く取り上げることができたのに対して、ヴェストファーレンの連合ゲマインデがそうしようとすれば、個別ゲマインデの許可をいちいち取り付けなければならなかった。ヴェストファーレンの各ゲマインデ長は、ラインに比し自立性のより強い立場を取りえたのである。さらに、ライン州の各自治体の長が自分のゲマインデだけの理事にすぎなかったのに、ヴェストファーレンの各ゲマインデ長は、同時に、連合ゲマインデの理事会構成メンバーでもあったという内部事情も加わって、この傾向はよりいっそう強められることとなった。だが、両者いずれの連合ゲマインデも、国の行政区域をその重要な拠り所として成立した点では共通していた。

上のライン・ヴェストファーレン以外の地域では、固有の歴史的起源を持つ地方自治組織を基礎とする別種のザムトゲマインデが、国に依存することなく発展した。この種の連合体としては、シュレースヴィヒ-ホルシュタインのフーズム (Husum) と南=北デイトマルシェン (Dithmarschen) の三つのクライス (郡) で独自の展開を見せた「教区ラントゲマインデ」²⁷⁾ (Kirchspielslandgemeinde) が、まず最初に挙げられなければならない。これと同じ名の連合自治体は、オルデンブルクにも存在した。そして、これ

に加えて、リップの「アムト・ゲマインデ」²⁸⁾ (Amtsgemeinde)、バーデンの「集合ゲマインデ」²⁹⁾ (Gesamtgemeinde) とホーエンツォレルンの「複合ゲマインデ」³⁰⁾ (die zusammengesetzte Gemeinde)、そして、複数の村落から成るバイエルの「集合ゲマインデ」が、指摘されてしかるべきであろう。

さて、「村落地」³¹⁾ (Dorf- und Bauerschaften) と「干拓地」³²⁾ (Köge) 上に成立したシュレースヴィヒ-ホルシュタインの「教区ラントゲマインデ」は、数百年前にまで溯りうる独自の歴史的起源を持つ。「教区ラントゲマインデ」を構成する「原ゲマインデ」³³⁾ (Urgemeinde) としての「村落地」とは、徴税権に端的に示される固有の「支配権」³⁴⁾ を備えて、自治案件全般にわたる「活動範囲の総体性」³⁵⁾ を具有する一箇の「公法的地域団体」³⁶⁾ にほかならない。

「干拓地」もまた、「村落地」同様、シュレースヴィヒ-ホルシュタインの三つの郡に存在したのであるが、その際、南=北デイトマルシェン郡とフーズム郡との次のような基本的相違が見逃されてはならない。すなわち、その数合計九つに達した前者の「干拓地ゲマインデ」³⁷⁾ (Koogsgemeinde) は、フーズム郡とは違い、多方面にわたる諸課題の履行義務を負う自立的自治体=ラントゲマインデ以外のなにもものでもなかった。「教区ラントゲマインデ」との区別がもし見られるとしても、それは、「干拓地ゲマインデ」には「村落地」が含まれず、したがって、広域的連合ゲマインデの構成単位となる個別的ゲマインデのような「下位区域」³⁸⁾ (Unterbezirk) が、「干拓地ゲマインデ」には全く欠落した点だけだった。これに対して、フーズム郡の状況は全然別である。ここでの干拓地は、同じ干拓地であっても、ゲマインデの一部にすぎず、自立的なものではいささかもない。たとえ公法的団体であるとしても、これは、「堤防」³⁹⁾ (Deichwesen) だけを目的とする特別の単一課題を果たす組織であって、広範囲に及ぶ自治案件を処理するゲマインデではないのである。だが、「村落地」と並んで、「教区ラントゲマインデ」に属するデイトマルシェンの自立的「干拓地」は、逆に、真のゲマインデにほかならない。それは、堤防の設置・維持の一案件のみに特化することなく、道路建設・整備を含む多様なゲマインデの諸

課題を果たしているからである。

このように、ドイツにおけるザムトゲマインデの存在と展開は、少なからぬ興味を引くテーマであろう。だが、本稿にあっては、この点に関するより詳細な分析はひとまず措き、のちに、ラインラントとヴェストファーレンでの発展の独自性に着目することとして、行論を進めたい。⁴⁰⁾

4 地域的相違と歴史的基礎⁴¹⁾

(i) ドイツ西部の状況

最初に、シュタインバッハの言うところを聞こう。19世紀中葉期におけるライン州の都市=農村ゲマインデ制の統一性は、同州内で漲っていた反骨精神を抛り所にして、プロイセン政府から強引に奪い取った特権だったわけではない。東部ドイツの利害に規定された偏狭なプロイセン的立場が、そのように見ようとしただけの話である。ドイツ人全体の広い視点に立ちさえすれば、ライン州とは、まさに、威風堂堂たる社会と言うべきであろう、と。⁴²⁾ このような言説は、ライン人シュタインバッハの強い故郷意識が然らしめるある種の主情性の混入を免れえぬ謙い無きにしもあらずと思われるが、それはともかくとして、ほぼ同じ時期に、ヴェルテンベルクを含む西南ドイツ全般の地でも、都市ゲマインデと農村ゲマインデとのライン州同様の同等性が見られたことは、事実である。いや、そればかりではない。視野を少し拡げてみるならば、都市と農村とのこうした統一的ゲマインデ制の普及地域は、北はオランダから、南はボデン湖畔にまで至るひとかたまりの相当な広域に跨がっているのである。もしも、ベルリン政府が、ヴェストファーレンの粘り強い抵抗を最終的に打ち負かすことがなかったならば、その拡がりには、北西部において、いっそう大きくなっていただけない。そうした場合、ヴェストファーレンは、少なくとも、隣接地域のオルデンプルク・クールヘッセンと等しなみの移行地帯と化していたことであろう。大都市用の特別規定を持つ統一的ゲマインデ法が、それである。いずれにしても、われわれは、立法の偶発性に起因する形式的対立に関わり合うのではなく、その真因を、国民的文化発展史のあり方、すなわち、そこでの「文化遺産」⁴³⁾ (Kulturgut) にこそ求めるべき歴史

法的形成の相違を、より深く追究しなければならぬであろう。

ラインとヴェストファーレンについては、政府側と自治体サイドのどちらにあっても、19世紀の初頭期には、都市=農村の自治体立法の統一的規制を支援する機運が高まっていた。その際、再三指摘された点は、以下の事柄である。ドイツ東部と比べるなら、西部での都市・農村間の相異は、フランス支配が始まる前からつとに、より稀薄であった。政治的平等はもとより、営業の自由の結果、一定の社会経済的均一性もまた存在したからである。ヴェストファーレン州長官（Oberpräsident）フィンケ⁴⁵（Ludwig von Vincke）が、ドイツ西部用の特別規制、とりわけ、都市=農村の統一的ゲマインデ法を求める彼独自の所見を、プロイセン王によって召集された自治体条令検討委員会に提示した時、彼の念頭にあったのは、近代化改革に先立って、東部で見られたような類いの世襲隷民性とグーツヘルシャフトは基本的に消失し、領主裁判権も散発的に存在するにすぎないという認識であった。「都市と農村の対立」は、よしあるにせよ、ごく小さいとフィンケは力説したのである。

そもそも、都市ゲマインデと農村ゲマインデとの組織上の大接近、いや、と言うよりもむしろ、一部の地域におけるその完全な同化は、ドイツ西部の中世末期に通暁しさえすれば、すでにある程度は確認されうる史実の一つだった。ラインガウ（Rheingau）で実施されたクールマインツ政府のラント法（Landesgesetz）による都市=農村の統一的規制は、なるほど、ドイツ西部にとっての例外的現象と言ってもよい。しかし、たとえランダスヘルの立法の力を借りなくとも、ゲマインデの組織上の一致は、その地の住民たちが紡ぐ独特の地域発展の帰結として、生じうるものだった。18世紀のラインラントには、自分の制度と行政を、都市の方式に準拠して組織したラントゲマインデが数多く存在した。ゲマインデ参事と全住民の代表組織が経常的行政の実行と管理を担当し、困難を極める特別な重大事案を決める時だけ、ゲマインデ集会が決議を行うために召集されたのである。

次に、ニーダーライン地域の状況を瞥見しておこう。ここでの都市自治体の行政改革については、18世紀の初頭期以来、次のような批判が、プロイ

セン政府側から繰り返し提起された。そもそも、都市の面倒事を一切合切、一市長にしょいこませ、自余の参事会メンバーとは言えば、都市の必要事にさほど関心を示さず、ほとんどノータッチで済ます安閑とした姿勢にこそ、ラインの無秩序は由来する。それゆえ、プロイセン政府は、こうした事実を直視した上で、旅行の禁止や懈怠の懲罰等の厳格な処置をもって臨み、ドイツ東部に見られるような同僚制的（kollegialisch）行政スタイルの確立を追求するものである。市長単独でことに当たるべきではなく、警察業務も「経営上の事柄」⁴⁵（Ökonomie-Sachen）もすべて、市参事の適切な助力を得つつ、両相俟って解決策を見いだすことが肝要である、と。だが、実を言うと、都市組織の基礎の上では、すでに、「内部構造の本質的变化」⁴⁶が着実に進行していたのであって、それゆえ、「使えぬ人材の」⁴⁷（säumig）参事会メンバーと市長の専横とを指弾するプロイセン政府の努力も、さしたる成果を上げえなかったのが真相である。警察・法務・会計・経営の各部門の兼務を避けて、「所轄事項の分担」⁴⁸を徹底させるという「東部の範」⁴⁹に倣った試みは、ここでは、ことごとく挫折するほかなかった。決定的な影響力は、依然として、その時々の市長と彼に服属する「官僚層」⁵⁰（Berufsbeamte）の手中に委ねられたままだった。

（ii）ライン地方の歴史的特徴

フリードリヒ・ヴィルヘルム一世は、17-18世紀のライン都市について、特定の一個人の過重負担と圧倒的に強力な地位こそ、そこでの重大な弊害と無秩序の主因にほかならぬと見なしたのであるが、ライン地域に固有なこうした側面の意義は、同地を除く全ドイツにおける全然別箇の発展と比較して、それと照らし合わせてみた時に、初めてよく理解されうるであろう。また、ライン内の事情も、のちに見るとおり、必ずしも一様でなかった点も看過されてはならないのであるが、ともあれ、その発展の基本的特徴は明白だった。若干の例を示しておこう。18世紀アーヘンの市長は、さながらその地の皇帝（Kaiser）同然の絶対的な権力者にほかならなかった。熾烈な党派闘争の主眼は、ひとえに、市長の地位を確保する一点に置かれた。18世紀の末期についても、同様に、「市長

の事実上の単独支配」⁵¹⁾が確認されうるのである。

他方、16世紀以降、ライン地方の数多くの諸都市において、統一的指揮下での行政の官僚制化が認められることも、見逃しえぬもう一面の事実である。表面上の不変性を保ちながらも、その深部を規定して進んだ根本的かつ内的な構造変化が忘れられてはならない。自治体史の領域におけるその恰好の個別事例は、デュッセルドルフである。ここでの市政の舵取は、終身雇用の地位を保障された有給の参事会メンバーで、法律に精通した「法律顧問」⁵²⁾(Syndikus)の手に握られ、市長と参事会といえども、当該顧問の陪席と関与なしにはなにも手を下しえぬ実質的に無力な存在にすぎなかった。指導的官吏たるこの法律顧問が行政実務において果たした事実上の支配的実権は、明らかである。

だが、アーヘンとデュッセルドルフの以上の二例は、法的組織の変更を伴うものでは必ずしもなかった。ここで言及されてしかるべき都市は、むしろ、法制上の変化の先例を示したカルカー(Calcar)であろう。ニーダーラインの一連の小都市、すなわち、Goch・Sonsbeck・Griet・Kervendonk・Dinslaken・Isselberg・Orsoyにおける法律が、このカルカーに依拠して法制化されたからである。当市の市長は、参事会メンバーではあるが、投票権を持たない。議長職を務めるだけの彼は、その他の点では、純然たる行政執行機関にはかならなかった。業務執行者の市長は、中世末期からすでに、行政全般に対する絶大な影響力を行使したのである。カルカー市にこうした特色が見られたことには、オランダの影響が認められようが、それはともかくとして、同市の市政には、14世紀中葉以降、高級官吏のいわゆる「助役」⁵³⁾(Bürgermeistergeselle)が四人、補佐役として加わることになる。そのうちの二人は陪審員(Schöffe)出身だったが、残りの二名は、他の都市でのような参事会メンバーではなく、より広く、一般の市民層から選任された。この「助役」が迎える運命は、ライン地方の発展の一大特徴を成すものだった。カルカーは、その典型例にほかならない。

さて、四人の「助役」とは、元来、市長の影響力の増大を食い止めるために、市政の執行と議

決の実行に参事会と市民層が参画する権限を確保することをねらった行政委員会=「小さな参事会」⁵⁴⁾の構成メンバーであった。ところが、彼らは、このような監督機関から、一転、市長に完全に従属する歴然たる助手と化してゆく。17世紀のカルカーでは、たしかに、市長の権勢を制限するべく、陪審員を母体とする二人の助役が監視役に付けられていたとは言うものの、時代が進むにつれて、こうした慣行も次第に廃れて、行政の官僚制化が深く進み、ついには、「属吏」⁵⁵⁾(Unterbeamte)を伴った市長が、都市行政の実権を掌握する結末を迎えるのである。四人の助役を置く同一の制度は、クレーヴェ(Kleve)地方のカルカーだけではなく、ほぼ一世紀後の15世紀の半ば頃には、ベルク(Berg)の都市Ratingenとユーリヒ(Jülich)領内のDürenにおいても同様に見られた。デューレンの状況を少しだけ見ておくと、選帝侯(Kurfürst)の1685年の「暫定服務規程」⁵⁶⁾(Interimsreglement)によって、租税徴収義務が市長に課されたことが判明する。とりわけ、国への従属度の強い中小都市において、「市長の特別な地位」⁵⁷⁾が数倍強化されたであろうことは、想像に難くない。こうして、市長支配のもとでの官僚制化が進んだ。

時は移り、18世紀の70年代初頭に至ると、中世以降の伝来的な「参事会制」⁵⁸⁾(Ratsverfassung)は、ユーリヒ-ベルク地方のすべての中小都市において廃止される。これに代わって導入されたのが、一役員と服属する複数の下級官吏とを伴って行われる特定個人の指揮下での官僚制的行政である。ライン北部地方において、「一個人が指揮を執る官僚制的行政」⁵⁹⁾が進展したことは、明らかであろう。たとえ、フランス革命勃発以前の時期に、すでに、北部ライン地方の自治体構造の転換が完結していたわけではなかったにせよ、そのための内部事情は徐々に整い、のちになって外国からもたらされる解決に至る機は、充分熟していたと言わなければならない。

したがって、19世紀を迎えたライン地方の多くのラントが、「同僚制的参事会制」⁶⁰⁾を棄てて「官僚制的市長制」⁶¹⁾を決然として採用したのは、20年来のフランス支配期に定着した独裁的「メリー」⁶²⁾(Maire)制の形成への共感の念が主因だったのでは必ずしもない。そうではなく、この点の

真因は、むしろ、ラインにおける社会経済的諸事情の歴史的特色に求められてしかるべきであろう。19世紀を通じて市長制の維持に成功した事例は、フランス支配期にそれが導入された所だったのではなく、そのための歴史的・前提が整っていた都市に数多く見られるからである。

このように、中世末期以降のライン地方における「ゲマインデ史」⁶³⁾・「地方自治史」⁶⁴⁾の個性的特徴には、疑問の余地がない。一言で定式化すると、「ますます官僚制化を強める都市行政における特定個人の指導者としての地位(Führerstellung)の漸次的強化」⁶⁵⁾が、それである。19世紀が始まる前の時代から、このひとときわ鮮やかな歴史的個性を示した都市は、ライン以外のドイツの地広しといえども、基本的に存在しない。市長という単独の一個人では決してなく、法務・警察・財政等の管轄分野を分担して受け持つ、同格で自立的な各「部局長」⁶⁶⁾(Ressortverwalter)、ならびに、これら複数の同僚が構成する委員会が、ラインラント以外の広範な地域における自治体行政を指揮したのである。ドイツの官僚制的都市行政と同僚制的なそれとの対抗的な存在とは、19世紀初頭の立法によって初めて、言わば作為的かつ人為的に創り出された底の浅い要因では必ずしもなく、逆に、ドイツ史の遠い過去にまで溯りうる自治体の権限=法制の歴史的発展に根ざす深遠な相異と言うべきものであった。

(iii) プロイセン東部との対比

上述の点を確認した上で、さらに、ラインラント以外の広域圏を二分する西南ドイツならびにプロイセンに見られる、17世紀以降の次のような基本的区別にも注目しておきたい。すなわち、一方の西南ドイツの諸都市にあっては、都市幹部としての市民代表の全員を伴う中世的「参事会制」が、一部だけ手を加えられ変形して存続することにより、諸々の業務がケースバイケースで特定個人へ委託されるとともに、常置あるいは臨時の各種の委員会が適宜設置されていたとすれば、他方、プロイセンの「理事会」⁶⁷⁾(Magistrat)においては、管轄の厳格かつ永続的な分割が厳守されていたことが、それである。これに加えて、ドイツ西部の著しく官僚制的な行政とプロイセン自治体行政組織とのある種の親密性が確認されてよい。この点

について、シュタインバッハは、西部とプロイセンの「直接的な繋がり」⁶⁸⁾さえ否定できないとも言っているのであるが、ここでは、さしあたり、第一に、中世の市参事会制度(Stadtratsverfassung)に比べて、比較にならぬほど濃厚な官公吏的性格を、後代の理事会(Magistrat)が持つに至ったこと、第二に、同僚制的都市行政における「警察権の国家化(Verstaatlichung)」⁶⁹⁾に伴い、警察行政の官僚制的組織が整えられたこと、そして、その結果、「プロイセンにおける官僚制化」⁷⁰⁾が著しく推し進められた事実に言及するにとどめておきたい。少なくとも、官僚制という一点から見た西部ドイツとプロイセンとの歴史的親密性は、明らかであろう。

さて、広範な市民層が、中世末期からすでに、特別資金の認可への関与や財政上の監督を求める要求を、市参事会に突き付けていたことは、ドイツ全般の地にあまねく見られた現象である。だが、市民代表と市参事会の関係が一樣だったわけではなく、そこには、16世紀初頭以降、地域間の顕著な相異が形作られることとなる。ドイツでは、ツンフトやその他の身分団体(Korporation)の代表が、特定事案の相談役として、参事会にたびたび呼び出される事態が慣行化していたが、この点での広く知られた古い事例は、早くも1517年には市民代表による特別な協議と決議が行われたダンツィヒ(Danzig)である。長い協議のすえ、市民層の「百人委員会」⁷¹⁾は、急を要する賦課金の認可を決定した。その直後、市民代表は、第一身分の市参事、第二身分の陪審員団(Schöffenkolleg)と並ぶいわゆる「第三身分」⁷²⁾(Dritte Ordnung)を構成することが、ツィーギスムント一世(Sigismund I.)の1526年の定款に基づいて法認される。ダンツィヒ市の「第三身分」は、18世紀の中葉期に至るまで、参事会に対する強い優位を保持しつつ存続した。「第三身分」は参事会への参加を求められたのではなく、あくまでも参事会とは別箇に、その提案に関する独自の協議を行った。彼らの所見が取りまとめられるためには、一定数の市民代表が一堂に会する必要があった。

市参事会(Rat)からの市民代表のこうした「法的分化」⁷³⁾こそ、ドイツの西部と南部には決して見られぬドイツ北東部に特徴的な典型的発展の歴史的個性にほかならない。Elbing・

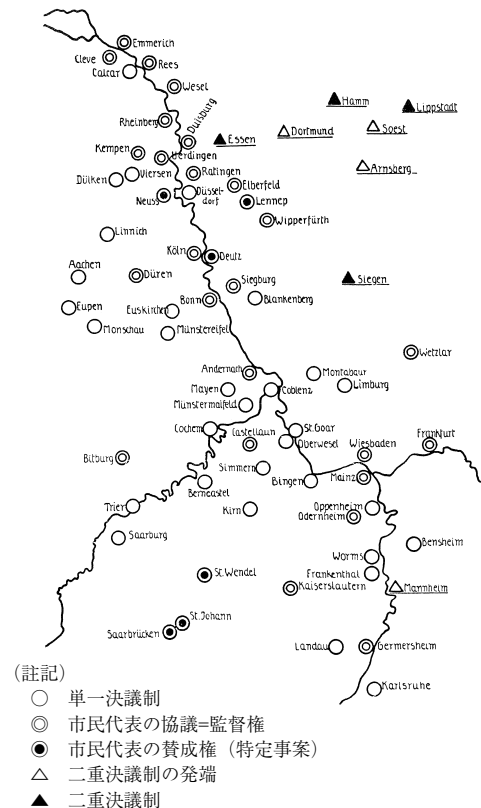
Breslau・Lüneberg・Hamburg等の数多くの東部都市においても、18世紀になると、ダンツィヒ同様のシステムが導入される。参事会から離れて全く別箇に協議した上で決議も実行する「地域団体」⁷⁴⁾ (Körperschaft) が、法制化されるのである。その名称は、「提案を行うゲマインデ」⁷⁵⁾ (präsentierende Gemeinde)、あるいは、「市民代表」⁷⁶⁾ (Repräsentant) や「代議員」⁷⁷⁾ (Verordnete) など、地域ごとに様様であったが、「市会議員」⁷⁸⁾ (Stadtverordnete) という近代的呼称さえすでに使われている点にも注意しておきたい。

この点においてドイツ東部との対極を形作ったのは、やはり、ラインラントにほかならなかった。中世のツンフト闘争以降、18世紀の後半期に至るまで、市参事会とは違う別組織を成す代表団体を持つとする諸階層の動きは、無い。逆に、諸階層の努力は、参事会の決議に直接影響を及ぼし、そのことを通じて都市行政を掌握してしまう点に向けられた。他方、これを参事会側から見れば、反対グループの危険分子を同会内部に取り込むことにより、無害化ないしは無力化する利点があったわけである。たとえば18世紀末ケルンの「市民代表团」⁷⁹⁾ (bürgerliche Deputatschaft) のように、参事会の絶対的存在とその排他的な業務遂行にあらがって、あれやこれやの範囲の人人が一時的に会合することは、なるほど、比較的頻繁と見られたにせよ、都市全般にわたる (gesamtstädtisch) 包括的案件に関する別箇の協議と決議を、参事会から離れつつ、順序だてて実行する第二の意思形成団体たる法主体の形成は、ライン地域の都市ではなにひとつ行われなかった。ツンフトや市民層の代表が存続したことはたしかであるが、彼らは、専門的な各自の利害関心に忠実ただけで、全都市的事項に関する固有の決議まで実行したわけではない。彼らの存在と上述の第二の法主体とを混同してはならないのである。組織の意思決定に責任を負う市参事会が、特定の案件について、各種の利害団体とその代表者から様様な意見をあらかじめ聴取することはあっても、それは、「単一団体制」⁸⁰⁾ の原則を変更するものではなかった。あくまでも、「参事会による単一決議」⁸¹⁾ の基本が、法的有効性を持ち続けたのである。

これに対して、ラインラントと同じ西部の地にありながら、ヴェストファーレンの諸都市は、17

世紀において、プロイセン東部同様の「二重団体体制への大接近」⁸²⁾ を示した。いや、と言うよりもむしろ、一部の都市では、別別の二重決議制をすでに採用済みであった。近隣ライン都市とエッセン (Essen) ならびにツィーゲン (Siegen) とを対置しさえすれば、この点でのラインラントとヴェストファーレンの違いは、明らかであろう。とは言え、もとより、「エッセン・ツィーゲン線」⁸³⁾ の東側に位置するヴェストファーレンのすべての都市が、等しく二重決議制に立つ「二重団体体制」を17世紀に導入していたわけではない。ハム (Hamm) やリップシュタット (Lippstadt) のように、エッセン・ツィーゲンと同一の二重決議制を採用した都市、そして、ドルトムント (Dortmund) とアルンスベルク (Arnsberg) に見られるとおり、その発端に立った都市が存在したことは、たしかに事実ではあるが、エルバーフェルト (Elberfeld) ・ヴィッパーフルト (Wipperfürth) とレネブ (Lennepe) においては、エッセンとは全然異なる市制が敷かれているからである (第2図⁸⁴⁾ 参照)。

第2図 17-18世紀ドイツ都市の市制



5 小括

本稿を終えるにあたり、いずれも「ドイツ自治制の地域的相違」ひいては「近代ゲマインデ制の歴史的地域類型論」に関わる以下三点の小括を果たすことにより、結びに代えたい。

(i) 西南ドイツの特殊性

18世紀末までの西南ドイツの諸都市について、その組織上の発展を、ラインラントならびにドイツ北東部と比較・対照させてみるならば、ただちに以下の事柄が判明する。すなわち、西南ドイツにあっては、一方において「一個人の指導下での官僚制化」を示すニーダーラインの特質が皆目見受けられなかったとすれば、同時に他方では、ドイツ北東部に特徴的なあの「二重団体制」は、その端緒的な兆しさえ示さなかったこと、これである。ただし、レーゲンスブルク (Regensburg) を一例とするバイエルンの実情については若干の注意が必要であって、少しだけ補足的に付言しておく、ここでは、行政と意思形成の原則的分離を求めたシュタインの都市法に先立ち、18世紀末にはすでに、二重決議制への一定の接近を示す傾向が現れている。だが、南部ドイツ (Oberdeutschland) の自余の地域にあっては、「参事会制の伝来的システム」⁸⁵⁾を揺り動かす制度上の変化は、1800年以前の時期には存在しなかった。フランス支配期におけるシュトラースブルク (Straßburg) のようなライン川上流の左岸都市でさえ、都市制の組織的構成を根本的に変更する試みは、全く行われなかったのである。

このように、「単一団体制」を基本とする「組織類型」⁸⁶⁾ (Verfassungstypus) は、ゲマインデ幹部と市民代表とが原則として一組織に統合されている点に明らかなように、中世的「参事会制」に最も近い関係に立っている。なるほど、通例の場合には、正規の決議機関としての「ゲマインデ参事会」⁸⁷⁾ (Gemeinderat) とともに、「市民委員会」⁸⁸⁾の並存が見られはする。しかし、後者の活動は、法律が規定する例外的事案に限られるのである。ワイマル期のバーデンは、この種の「組織類型」の典型であろう。当地の「ゲマインデ参事会」は、重要案件の審議に限り「市民委員会」を加えることにより、ある程度は拡大される場合があったにせよ、「単一団体制」の原則が、ここでは固く守

られたのである。別別に行われる「二重決議制」は、バーデンにとっては無縁の存在だった。バーデン的類型のこの「組織類型」は、18世紀末まで、ドイツ中の最大の普及地域を占めたが、19世紀に入ると、いったんは、著しく影の薄い小さな存在に追いやられる。しかし、その後、ワイマル期を迎えると、その重要な意義と存在感を再び獲得することになるのである。

(ii) 北部ライン地方の歴史的個性

ここで、いま一度、19世紀中葉期の連合ゲマインデの普及地域を振り返ってみるならば、「エルベ川以西・以東地域の大きな対立」⁸⁹⁾とともに、ラインラントとヴェストファーレンの特別な地位が、ただちに想起されるであろう。ドイツの自余の諸地域に対する両地方の連合ゲマインデの共通性がどこにあるかと言えば、それは、すでに見たとおり、「国の行政区域と自治連合体との基本的な結合」⁹⁰⁾であった。もとより、ヴェストファーレンでは、複数の個別ゲマインデの連合ゲマインデへの統合も、国の行政区域の枠内ではあったが、強制的に行われるのではなく、あくまでも、ゲマインデが自由に実行してよい選択肢の一つだった。この点でのラインラントとの違いを否定することはできない。ともあれ、連合ゲマインデの形成に際して、ラインラントでは国家の関与がヴェストファーレンに比してよりいっそう強かったことは、明らかである。それは、ラインラントの都市を見てもまた然りであって、国家関与の強さを示す、ザムトゲマインデ生成と同じ方向性が、18世紀の初頭期には早くも確認されうるのである。すなわち、国から任命された中小都市の市長 (staatlicher Schultheiß) やトリアー (Trier) の市長 (Statthalter)、そして、選帝侯の指名を受けた18世紀初頭デュッセルドルフの市長 (Stadtdirektor) が、それぞれ市政を担ったり、また別の場合には、国から特別な指示を与えられた市長が、国家の業務に直接携わるよう強く要求されたりしていた。このように、「国家行政と自治行政との絡み合いの深化」⁹¹⁾という側面が、ひとまずは、ライン川の下流地域を中心として、ラインラント全体の基本的な特色の一つだった、と言ってよいであろう。

だが、ライン川上流地域とその下流地域とを比

較すれば、こと自治体の発展史に関するかぎり、対照的な相異を見せた一面がある点も到底否定することはできない。官僚制化という下流地域の本質的特性は、上流地域の自治行政にとっては、相当古い時期からすでに、全く無縁の存在だったからである。シュタインバッハは、この違いについて、両地域は、いかなる点から見ても「同一の道」⁹²⁾を歩んだわけではないとまで言い切っている。では、官僚制化の有無をめぐるライン地域内での対照性とも言うべきこの注目すべき現象が示唆するところは、なにか。この点は、ニーダーラインの特異性の歴史的起源と、官僚制の普及に見られる後代でのその普遍的拡がりというドイツ史上の重要問題を突き詰めて考察する上で、避けて通ることのできない興味深いテーマと思われる。

ここで、フランス史に一瞥を与えるならば、あの「一個人の指導下での官僚制化」という動きは、フランスの北部にのみ固有な事態だったことが、ただちに知られるであろう。すなわち、アンシャン・レジームのもとでの「メリー制度」⁹³⁾ (Mairieverfassung) は、ピカルディー (Picardie) ・アルトワ (Artois) ・フランドル (Flandre) ・ロレーヌ (Lorraine) ・シャンパーニュ (Champagne) ・ノルマンディー (Normandie) およびイル＝ド＝フランス (Île-de-France) の北部地域に限られていた。そして、この「メリー制度」と官僚制化との影響は、北部フランスのロレーヌから、ドイツのトリニア地域とプファルツ、さらには、ライン中流地域 (Mittelrhein) へと伝えられていったのである。これに対して、ライン川上流の地は、「西洋的文化遺産」⁹⁴⁾ (westliches Kulturgut) を、ひたすらヨーロッパ南部から受容したのであって、この点でのフランスの影響はあまり無かった、と言ってよいだろう。したがって、「一個人が指揮を執る行政の官僚制化」というライン北部地方特有の本質的特徴は、すでに見た「ゲマインデ史」そのものの内部的・自生的要因を不可欠の歴史的前提としつつ、さらに、おもにロレーヌ地方から持ち込まれた外部因子の空間的移転と言うべきフランスの影響の重要要素が加わり、その結果、内的かつ外的な両契機相俟って生成したものであったのである。

(iii) ラインラントと東プロイセン

最後に、東プロイセンとラインラントを対比してみたい。ケーニヒスベルクの事例に示されるとおり、東プロイセンにおいては、参事会と陪審員団 (Schöffenkolegium) とに加わった手工業者たちは、経済的従属と職業上の繁忙のため、自分たちの仲間の利益を、参事会で効果的に代表しえないとの苦情を繰り返し申し立てている。手工業者の一例にすぎぬが、諸階級の過酷な社会経済的従属、ならびに、参事会からの彼らの大きな隔たりという二つの要素が、ドイツ東部における「二重団体体制」成立の歴史的背景を成すものだったことは、間違いない。逆に、ラインラントにあっては、日日就労する諸階層の参事会への直接的参入が、市長と職業官吏に、広範な行政実務を任せきりにすることの主因にはかならなかった。ライン川下流域の諸都市の小商人と手工業者は、ただ、自分たちの可処分時間の大半を市政業務一本に費すことまではできなかっただけの話なのである。

ラインラントと東プロイセンとのこうした対照的相異は、シュタインバッハによれば、ドイツ内の (innerdeutsch) とするよりもむしろ、より広く、「ヨーロッパ的対立」⁹⁵⁾ に根ざすものであった。彼は、「北東ヨーロッパと北西ヨーロッパの対照」⁹⁶⁾ という壮大な比較史的視角さえ提示するのであるが、本稿の問題関心から見ても、少なくとも、東部ドイツの「参事会制」 (Magistratsverfassung) に明らかなあの「二重団体体制」 (Zweikörpersystem) が、東ヨーロッパのいったいどの地域で普及していたのか、また、その東限の地ははたしてどこか、という点が、当然、問題とされなければならないであろう。だが、ここでは、さしあたり、17・18世紀におけるその最も首尾一貫した完成形態は、当時、ポーランド支配下に置かれた諸都市だったと見なす、興味深くはあるが、実証抜きのシュタインバッハの指摘⁹⁷⁾ を紹介するにとどめておきたい。この点の検証は、われわれに残された今後の重要課題の一つである。⁹⁸⁾

註記

¹⁾ Oscar W. Gabriel, *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland*, in: Thomas Ellwein und Everhard Holtmann

- (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen-Entwicklungen-Perspektiven*, Opladen / Wiesbaden 1999, S. 157.
- 2) 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。
- 3) Franz Steinbach und Erich Becker, *Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, Bonn 1932.
- 4) 加藤房雄「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——」『広島大学経済論叢』第33巻、第3号、2010年3月、所収。
- 5) 出典は、Alexander Demandt (Hrsg.), *Deutschlands Grenzen in der Geschichte*, München 1990, S. 243. 作図者 Helmut Wagner.
- 6) ここでの叙述は、主として、F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 149-157, に拠る。
- 7) Christian Engeli und Wolfgang Haus (Bearb.), *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart 1975, S. 101ff.
- 8) Reinhart Koselleck, *Staat und Gesellschaft in Preußen 1815-1848*, in: Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.), *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln / Berlin 1970, 3. Auflage, S. 73.
- 9) *Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794*, Textausgabe, Frankfurt am Main / Berlin 1970.
- 10) 一例のみ示せば、ヴェストファーレンの農村ゲマインデ法は、1841年に制定されている。Vgl. C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), *Quellen*, S. 257ff.
- 11) ただし、ホーエンツォレルンの分岐点は、300人である。Vgl. F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 152.
- 12) *Ebenda*, S. 153.
- 13) Vgl. C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), *Quellen*, S. 298.
- 14) Vgl. *ebenda*, S. 209.
- 15) Vgl. *ebenda*, S. 248.
- 16) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 155.
- 17) Vgl. C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), *Quellen*, S. 632f.
- 18) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 156.
- 19) Vgl. C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), *Quellen*, S. 299.
- 20) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 116.
- 21) *Ebenda*, S. 157.
- 22) 本節の叙述の主要な素材は、*ebenda*, S. 157-161, である。
- 23) *Ebenda*, S. 158.
- 24) *Ebenda*, S. 160.
- 25) ここでの叙述は、おもに、*ebenda*, S. 162-169; Hans Peters, *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich*, Berlin 1926, S. 63ff. に依拠する。
- 26) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 200.
- 27) 28) 29) 30) *Ebenda*, S. 163.
- 31) *Ebenda*, S. 163f.; H. Peters, *Grenzen*, S. 65f.
- 32) *Ebenda*, S. 66f.; F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 163.
- 33) H. Peters, *Grenzen*, S. 64.
- 34) 35) *Ebenda*, S. 65.
- 36) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 164.
- 37) 38) H. Peters, *Grenzen*, S. 66.
- 39) *Ebenda*, S. 67.
- 40) さしあたり、ザムトゲマインデがプロイセン東部諸州では全く発展しなかったこと、そして、重層的自治体構造上、ゲマインデの上位に立つクライスとの相違が指摘されなければならないことを確認するだけにしておきたい。Vgl. *ebenda*, S. 67f.
- 41) 本稿の4「地域的相違と歴史的基礎」ならびに、5「小括」の叙述は、主として、F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 174ff. を基礎にしている。
- 42) Vgl. *ebenda*, S. 177.
- 43) *Ebenda*, S. 177.
- 44) Vgl. *ebenda*, S. 178; Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart 1950, S. 88 u. 193.
- 45) 46) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 180.
- 47) 48) 49) 50) *Ebenda*, S. 181.
- 51) *Ebenda*, S. 182. 傍点は筆者。
- 52) *Ebenda*, S. 183.
- 53) 54) 55) *Ebenda*, S. 184.
- 56) 57) *Ebenda*, S. 185.
- 58) 59) *Ebenda*, S. 187. 傍点は筆者。
- 60) 61) *Ebenda*, S. 188.
- 62) Hans Herzfeld, *Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche*, Stuttgart 1957, S. 40.
- 63) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 185.
- 64) H. Herzfeld, *Demokratie*, S. 10.
- 65) 66) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 189. 傍点は筆者。
- 67) C. Engeli u. W. Haus (Bearb.), *Quellen*, S. 109.
- 68) F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 189.
- 69) 70) *Ebenda*, S. 190.
- 71) *Ebenda*, S. 192.
- 72) *Ebenda*, S. 192f.
- 73) 74) 75) 76) 77) 78) *Ebenda*, S. 193.
- 79) 80) 81) 82) *Ebenda*, S. 194. 傍点は筆者。
- 83) *Ebenda*, S. 196.
- 84) 出典は、*ebenda*, S. 195.
- 85) *Ebenda*, S. 197.
- 86) 87) 88) *Ebenda*, S. 196.
- 89) Vgl. Hugo Preuss, *Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland*, in: *Handbuch der Politik*, Bd. I, *Die Grundlagen der Politik*, Berlin / Leipzig 1914, S. 211.

「ドイツにおける東西対立」については、多分に型通りの響きを伴う謙いは免れないものの、周知のとおり、農業=土地制度史に関する西のグルントヘルシャフトと東のグーツヘルシャフトの二元的対抗とともに、人口史に即してもまた、西での「空間の不足」と東の「人手不足」という、前者同様、二元論的な相異が、指摘されて久しい。ここでは、こうしたステロタイプの古典的言及を当然の前提としつつ、とりわけ租税と営業の面でドイツ東部の地に特徴的に見られた、都市と農村の厳密な区分を、西部領域に持ち込もうとした18世紀プロイセン政府の試みが、ヴェストファーレンとライン川下流域にあって、抜き差しならぬ困難に突き当たらざるをえなかった事実を、併せて付記しておきたい。プロイセンの消費税(Akzise)政策がもたらした錯誤と紛糾には、甚大なものがあつた。数多くの市場町(Flecken)や地域(Weichbild)が、都市(Stadt)への転進を余儀なくされたからである。それは、19世紀の自治体政策とパラレルな関係に立つその「直接的な前ぶれ」とも言うべき事態だった。Vgl. F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 179f.

⁹⁰⁾ *Ebenda*, S. 200.

⁹¹⁾ *Ebenda*, S. 201.

^{92) 93)} *Ebenda*, S. 197.

⁹⁴⁾ *Ebenda*, S. 198.

^{95) 96)} *Ebenda*, S. 199. この「ヨーロッパ的対立」の重要な構成要素の一つは、プロイセンとフランスとの対抗であろう。一方のプロイセンでは、「厳格な国家監督のもとでの市参事会(Magistrat)の内部改革」が行われたとすれば、フランスにおいては、「都市業務への国家行政の直接的介入=侵入」が敢行された。Vgl. *ebenda*, S. 200. 傍点は筆者。

⁹⁷⁾ Vgl. *ebenda*, S. 200. ヨーロッパ「比較自治史」研究にとってのポーランド問題の重要性は、明らかである。ここでは、シュタインバッハが取り上げようとした「二重団体制」普及地域のテーマとは全く別箇の視角、すなわち、北東ドイツに特有なクライス制の歴史的起源と同質性の問題と関わって、ポーランド(およびベーメン・ハンガリー)に注目するヒンツェの含蓄に富む指摘に、さしあたって注意しておきたい。Vgl. Otto Hintze, *Die Wurzeln der Kreisverfassung in den Ländern des nordöstlichen Deutschland*, in: ders., *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, Bd. I, hrsg. von Gerhard Oestreich, 2. Auflage, Göttingen 1962, S. 212-215. なお、ヒンツェの指摘に触発されて、ヨーロッパ史理解をめぐる新たな地域仮説設定の可能性を示唆した、加藤房雄「近世ドイツにおけるクライス制の展開——ベルリン近郊郡テルトウの実態に即して——」『愛知大学経済論集』第169号、2005年11月、81-83ページの註(31)をも併せて参照。

⁹⁸⁾ 最後に一言しておきたい。シュタインバッハは、シ

ュモラー(Gustav Schmoller)の言説への参看を求めながら、ドイツにおける二つの自治原理の対抗的な存在を再三再四力説する。一方は、西ヨーロッパ、とりわけフランスの地方自治組織に、その最も明瞭な歴史的由来を見いださう「国家行政と自治行政の密接な関係(Verflechtung)」というラインラントに特有な原理であり、他方は、プロイセン東部を中心とするドイツの広大な領域に展開する「国家とゲマインデとの明確な区別(Trennung)」という別の原理である。もとより、この対立は、厳密な線引きによって二分される絶対的なものではなく、「西部から東部へと徐々に移りゆく段階的な変化」だけが問題となる。

シュタインバッハのこうした見地は、傾聴に値するものであろう。だが、彼が、対抗的自治原理の一極を成すドイツ東部について、自治の病葉(kranker Baum)の固定形態を問題視する時、そこには、東部とは全く異なる思想の揺籃の地、ラインラントに対する共感と讃歌の念が見え隠れする、と言わなければならないのではあるまいか。ナチズム制覇の前年に当たる1932年の時点において、ライン市長のFührerstellungを強調した時代制約性と併せて、地域限定性とでも言うべきシュタインバッハ(ならびにベッカー)の二重の限界を押さえておく必要があると思われる。Vgl. F. Steinbach u. E. Becker, *Grundlagen*, S. 201. 傍点は筆者。

(本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究C「ドイツ近現代史における地域経済=地方自治の相関と国際比較——戦後期を展望して——」2010-2013年度、による研究成果の一部である。)