

Title	F・V・シュタインの「都市条例」について
Sub Title	Freiherr von Stein and his Stadteordnung
Author	東畑, 隆介(Tobata, Ryusuke)
Publisher	三田史学会
Publication year	1962
Jtitle	史学 Vol.35, No.2/3 (1962. 12) ,p.173(329)- 202(358)
JaLC DOI	
Abstract	The self-government of medieval German cities grew considerably, but the absolutism in the 18th century utterly destroyed it, and made it stagnant. Freiherr von Stein and his collaborators tried to revive the self-government by making citizens take part in the administration of cities, and drafted the Stadteordnung (it was proclaimed on the 19th of November, 1808). The present paper intends to approach the problems of German self-government by considering the contents of the Stadteordnung and its enforcement. First, as to its contents, the Stddteordnung consisted of two opposite elements: traditional and modern. Second, as to its enforcement, the Stddteordnung confronted various difficulties, most of them having been due to its own defect, which did not succeed to harmonize the traditional elements with the new reality of modern society. Finally, what thought affected such complex contents of the Stadteordnung? Stein, who contributed most to it's drafting, was a politician of conservative calibre and an admirer of English traditionalism. But the conditions of German cities at that time were quite foreign to those of English cities. Thus, confronting to the reality of German cities, the thought of Stein was obliged to change itself and adopt new foreign elements. The Stadteordnung was drafted in the line of two opposite elements: the one similar to English traditionalism, the other similar to the French physiocracy.
Notes	間崎万里先生頌寿記念
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00100104-19621200-0173

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

F・V・シュタインの「都市条令」について

東 畑 隆 介

序 論

一八九五年マックス・ウェーバーはフライブルクの就任講演『国民国家と国民経済⁽¹⁾』で、国民の主導的階級の「政治的成熟」の観点から、ユンカー、ブルジョア、プロレタリアートの三階級の現実の姿を分析した結果、それら三階級の「政治的未成熟を指摘し、目下の急務がドイツ国民の政治教育にあると結論したのであつた。このようなウェーバーの分析に示されるドイツ国民の政治的未成熟は、第一次大戦後も極めて脆弱な自由主義的な政治制度を結果したに過ぎず、民族社会主義によつてもろくも崩壊せしめられた。かゝる悲劇を経たドイツ史を現在回顧するとき、我々は自由主義の研究家であるハロウェルと共に「おそらくドイツにおける自由主義的なイデオロギーの死滅と、本来このイデオロギーの希望する所を實踐に移すべきものと考えられ又そのために確立された諸制度がその結果破壊されたことゝは、ヒットラーと民族社会主義者の策謀によるとするよりも、むしろ自由主義者自身のせい、にすべきでないか⁽³⁾」という疑惑を抱くであらう。かようなウェーバー、ハロウェルの指摘からうたゞわれる如く、ドイツの自由主義は、英、仏のそれに比し、不完全な、歪曲せられた発展をなした⁽⁴⁾。しかしながら、かゝる事実を承認したとしても、ドイツ自由主義史において国

民の政治的成熟を意図した思想、運動が皆無だった訳ではない。それ故に、そういった思想、運動のもつ意義と限界とを客観的に把握することは、多くの点でドイツの影響を受け、類似せる体験をした我々にとつては必要な課題であろう。

ドイツ自由主義史を研究する場合、我々は一応その源泉に溯つてこれを捉えることが必要となるが、この源泉の一つとしてシュタインの改革をとりあげる。彼の改革については、戦後の日本の改革と関聯して、「農奴解放」が主として論じられてきたが、ヘフターが、「シュタイン、ハルデンベルクの改革政治の自由な精神は、都市条令と依然として強固な官僚自由主義とに於てのみ直接存続した」⁽⁶⁾と述べるごとく、シュタインの「都市改革」も彼の「農奴解放」に劣らぬ意義を有しているものと思われる。以下、一八〇八年十一月十九日に發布された「都市条令」⁽⁷⁾を中心に、それをシュタインの思想⁽⁸⁾と関連させて、そこに含まれている問題を検討してみることにする。

註

- (1) ウェーバーのこの講演は彼の政治論文集 (M. Weber, Gesammelte Politische Schriften, 1921) に収められている。
- (2) ウェーバーは、「政治的成熟」を「国民の永続的な経済上・政治上の権力的価値関心を他の全ての考慮に優先せしめることへの国民の理解と国民のその時々有能力」(Weber, a. a. O., S. 24)と規定し、その観点からユンカー、ブルジョア、プロレタリアートの三階級を分析し (Weber, a. a. O., SS. 25~9) た結果、次のごとく結論した。「目下のところ、我々に分つていゝることはつぎの一事である。すなわち巨大な政治的教育事業を行うことである。各人がその小さなサークルの中で他ならぬこの課題を我々に意識させることほど、我々にとつて厳肅な義務は他に存しない。それこそ、我々の科学の究極目標でなければならぬ」 Weber, a. a. O., S. 29.
- (3) J. H. ハロウェル、石上良平訳『イデオロギーとしての自由主義の没落』、一九五三年、二一三頁。
- (4) 斯かる観点からドイツ自由主義の特質を論じたものに、F. C. Sell, Die Tragödie des deutschen Liberalismus, 1953 がある。

- (5) ブッフハイムは、シュタインをドイツ民主主義の先駆者と評している。K. Buchheim, *The Via Dolorosa of the Civilian Spirit in Germany* (German history, edited by H. Kohn, 1954, p. 50).
- (6) H. Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, 1950, S. 132.
- (7) いわゆる都市条令 (*Ordnung für sämtliche Städte der preussischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion befehls der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmässigen Versammlungen*) の全文は、Freiherr vom Stein, *Briefe und amtlichen Schriften*, bearbeitet von F. Botzenhart, herausgegeben von W. Hubatsch, Bd. 2/2, 1960, SS. 947~97) に収められている (以下、*Briefe* と略記して引用)。
- (8) 都市条令の成立に際して多くの官僚が協力しており、特にケーニヒスベルクの警察長官だったフライ Frey の影響は無視出来ない。フライは、シュタインよりも西欧の思想の影響を強く受けていたといわれる (F. Schnabel, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, Bd. I, 1948, S. 360) から都市条令をシュタイン個人の思想のみから解釈することは出来ぬが、しかし、条令を審議する総会の議長をシュタイン自身が務めており、また他の改革と相違して、都市条令は彼の在任中成立した条令であることから推して、シュタインの思想が相当大きな影響を条令に及ぼしていることは否定し難い。なおフライに関して T. Winkler, *J. G. Frey und die Entstehung der preussischen Selbstverwaltung*, 1936 なる研究があるが参照し得なかった。

一、改革以前のドイツ都市

帝国の領邦化が進むにつれ、輝しい自治の伝統を有していたドイツ諸都市も、職業的な兵士と官僚とを具備する *Landeshoheit* に屈服した。近代国家は、その性質上、「国家内の国家」を許容しないから、殆ど全ての帝国都市は、⁽²⁾ 諸候に対する独立性を喪失していった。特にプロイセンに於ては、フリードリヒ・ヴィルヘルム一世の大規模な組織化以来、都市の自治は殆ど残存していなかったといわれる。⁽³⁾ すなわち衛戍都市に於ては、守備隊長 (*Garnisonchef*) に

対する市長の地位は無力であり、宿営の負担、廉価な食料品価格公定、貴族出身の将校の驕慢なる態度等に示された軍人の（都市）支配は、市民にとつては耐え難きものであつた。⁽⁴⁾さらに、国家の最も重要な租税源として都市に課せられた租税制度たる間接税（Akzise）の採用と発展とは、ランデスヘル⁽⁵⁾の兵站官（Kommissariatsbeamte）が都市行政に干渉するきつかけとなつた。フリードリヒ・ヴィルヘルム一世により發布せられた市庁条令（rathausliche Reglement）によると、都市は、国家の監督の器具である租税長（Steuerrat）の厳格な監督に服することとなり、⁽⁶⁾都市の独立性は根絶せられるに至つた。

このような国家に対する都市の独立性の喪失に伴い、都市内部の政治も腐敗していつた。すなわち、従来行われていた都市或いはその代表による（都市の政治の中心である）市参事会の選挙やその短期の職務期間等の市民の古き権利は原則としては依然効力を有していたが、⁽⁷⁾実際にはそれらは完全に消滅し、市参事会の終身制と自己補充（Selbstergänzung）⁽⁸⁾がそれに代つた。この結果、市民は絶対君主に代る市参事会の絶対主義的寡頭政に直面せねばならなかつた。⁽⁹⁾さらに、国家の監督機関が、その市参事会選挙の認可権（Bestätigungsrecht）を利用し、市参事会員の仕命に影響を与えた結果、多数の傷痍軍人、退職した宮廷の奉公人等が市参事会となる有様だつた。こういつた状態に加うるに當時のプロイセン一般法（allgemeine Landrecht）は、⁽¹⁰⁾法律の意味での市民を、市民的営業（bürgerliches Gewerbe）に従事する者と規定していたから、市民は、実質的には全く商人組合、手工業ギルトの加入者に限定せられた結果、知識階級が、法律的な意味での真の市民の圏外にある城内居住者（Eximierter）となつて都市の裁判権に服さず、その権利や義務にも関係せず、⁽¹¹⁾都市の政治はますます沈滞し、都市は諷刺家達の怒りと嘲笑の的となつた。

かように、絶対主義国家は、都市の自治の伝統的形態のもつ生ける内容を空洞化した⁽¹²⁾が、しかし、形態そのものには

手を触れなかつた。⁽¹²⁾ すなわち、従来の市参事会制度 (Ratsverfassung)、都市の裁判権 (Gerichtsbarkheit) や警察権、都市と農村との厳格な分離に基いた古き経済組織は、その時代に於ても継承せられたのである。⁽¹³⁾ それ故に、ドイツ特にプロイセン国境に隣接するハンザ都市に於ては、古き都市の自由精神、団体精神がフランスと比較にならぬほど潑刺と保持せれていた⁽¹⁴⁾、ドイツ自然法理論は、フランスのそれに比し、団体を重視するという特徴を有していたので、⁽¹⁵⁾ 中世に於ける都市の自由は未だ人々の記憶するところであつた。⁽¹⁶⁾ その点で、都市は、自治の経験無きグーツヘルシャフト下の村落と対象的であり、改革も着手しやすかつた。⁽¹⁷⁾

一八〇六年のイエナ及びアウエルシュテットに於ける敗北——プロイセンの崩壊は、プロイセン官僚政治の脆弱さを明らかにし、行政全体の再組織がさし迫つて必要となつた。その結果、行政改革の一つの試みとして、「市民に (都市) 共同体 (Gemeinwesen) の行政への実際の影響力を与え、かかる参与によつて公共心を喚起、保有する」⁽¹⁸⁾ (都市条令前文) 意図をもつて、一八〇八年十一月十九日「プロイセン都市条令」が發布せられるに至つた。そこで、次に「条令」の内容を考察することにする。

註

- (1) プロイスは、「職業的な兵士と官吏とは等族^{シュユンデ}に対する侯国 (Fürstentum) の勝利の第一歩を踏み出した」(H. Preuss, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens, 1906, S. 130) と絶対主義時代を特色づけている。
- (2) Heffter, a. a. O., S. 97.
- (3) Schnabel, a. a. O., S. 359. フリードリヒ・ヴィルヘルムは、「私の関心は、私に全く従属的な市長を任命することにある。ティニンゲやゼニンゲ (一七〇九年の都市合同以来のベルリン市長) が死んだら、私はまた私の手下を二人任命するだけの話だ。そうすれば、私は依然として支配者である。もしそうならなかつたら、私は人民に服従せねばならず、それは私にとつて

好ましくないのでは無い」と断言したといわれる。Preuss, a. a. O., S. 167.

- (4) Ritter, Stein, Eine politische Biographie, 1958, 3 Aufl, S. 189 (註、Steinに論記)。
- (5) Heffter, a. a. O., S. 31.
- (6) Preuss, a. a. O., S. 175.
- (7) Ritter, a. a. O., S. 191.
- (8) Preuss, a. a. O., S. 145; Ritter, a. a. O., S. 191.
- (9) R. Aris, History of political thought in Germany, 1789-1815, 1930, p. 32.
- (10) Ritter, a. a. O., S. 189.
- (11) 例えば、アウグスブルク及びネルドリンゲンの市民を相手に渡り合つたヴェックルーンは、都市を帝国の上に懸つてゐる蜘蛛の巣だと弾劾し、シェーバートは、都市をそこでは宿弊が最も老齡の樫の木よりも深く根を張つてゐると手厳しく批評してゐる。G. P. Gooch, Germany and the french revolution, 1920, p. 16f.
- (12) Heffter, a. a. O., S. 31; Schnabel, a. a. O., S. 23; O. Gierke, Die Steinsche Städteordnung, 1909, S. 23; Ritter, a. a. O., S. 189 なお、ブルンナーは歐洲絶対主義固有の本質として、それが無拘束の専制でなく、原則として法に拘束せられ、伝統的な制度を空洞化、麻痺し得たが、それを完全に除去し得なかつたと述べてゐる。O. Brunner, Die Freiheitsrechte in der altständische Gesellschaft (Festschr. Z. 70. Geburtstag von Th. Mayer, Bd. I, 1954, S. 30) 他、同様の指摘をしたものとして、K. von Raumer, Absoluter Staat, Korporative Libertät, persönliche Freiheit, HZ., Bd. 183, S. 32.
- (13) Heffter, a. a. O., S. 31.
- (14) Ritter, Der Freiherr vom Stein und die politischen Reformprogramme des ancien regime in Frankreich, HZ., Bd. 138, S. 32. (註、S. u. R. に略記)。
- (15) Gierke, a. a. O., S. 21f; Heffter, a. a. O., S. 71; Ritter, S. u. R., HZ., Bd. 183, S. 32.
- (16) ギールケは、都市条令発布の一年前になされたフィヒテの講演『ドイツ国民に告ぐ』で述べられた「ドイツ国民は、既に数百

年来、市民階級の行動によつて、共和主義的制度に耐え得ることを示した唯一の国民である」とという言葉華をその例に引用して
No. Gierke, a. a. O., S. 31.

(17) シュナールは、「ここ(都市)では、改革はただ悪習、それも大半は最近の悪習を取り除きさえすればよかつた。ここには、代表団体が存在していたから、人は、ただ市民の平等という新しい原理に基いて、それを改造しさえすればよかつた」と述べて
No. Schnabel, a. a. O., S. 360.

(18) Stein, Briefe, 2/2, S. 947.

二、「都市条令」の目的と内容

条項の個々の問題点を述べる前に、「条令」全般の意図した目的についてみると、既に引用した「都市条令」の前文の「市民に(都市)共同体の行政への実際の影響力を与え、斯かる参与によつて公共心を喚起、保持する」という言葉が示すごとく、そこには、絶対主義国家が排除、抑制した自由で国民的な力による全国家の更新、フリードリヒの官憲国家、特権国家から全国民が自由且つ献身的な協力において、それに参与する真の共同体への転換、従順な臣民(Untertan)から活潑な国民への転換を意図するシュタインの自治思想⁽¹⁾の目的が表現せられている。

次に「条令」の主たる内容をみると、第一に都市の種類、第二に都市の市民権、第三に都市の立法部を担当する市議員の選挙制、第四に都市の執行部にあたる市参事会、第五に立法部たる市會議員と執行部たる市参事会との関係、第六に都市と国家との関係等がその主たるものである。以下そのおのおのについてみると、

第一の都市の種類であるが、都市は、人口の大きさを基準として三種に分けられる。すなわち、人口一万以上は大都市、人口三千五百以上一万未満は中都市、人口三千五百未満は小都市とされる(都市条令第九、十条⁽²⁾)。

第二の都市の市民権では、都市の住民は、市民と市民権を有さぬ城内居住者とに區別せられ(第五条)、市民権は、犯罪者(第二十条)、破産者(第二十二條)を除く市内に家屋を有して定住し、申し分のない生活をしている者に与えられる(条十七條)。その授与は、都市の執行部にあたる市参事会によつてなされ、市民は、その際誓約する義務を負う(第二十五條)。

市民権を獲得した者には、都市の土地所有と營業の權利とが与えられる(第十五條)。また從來市民権を所持せず、定住していた者は、直ちに市民権獲得のための手続きをするか、さもなければ、その營業、土地を放棄しなければならぬ(第二十三條)。全ての市民は、その財産と力相應に都市の問題に貢獻し、都市の公職に任命せられた場合は、それを引き受ける義務が強調せられている(第二十六條、二十七條)。

以上が市民権に関する主たる条項であるが、その広範なる市民権と市民の營業の自由に関する条項とは、一見すると都市に於けるツンフトの没落と第三階級の進出とを思わせるが、⁽³⁾從來通り、都市の住民を市民と城内居住者との二つに區別したり、市民権獲得の際に、市民が行う誓約等の点で、⁽⁴⁾伝統との意識的な結合が見られる。さらに、市民権授与の際、土地所有者、營業に従事する者が重視せられる点で、それは、全国民に無差別に市民権を賦与したフランス革命とは対象的に都市の伝統である団体的性格の維持を意図し、⁽⁵⁾都市と農村との分離が消滅していく近代資本主義の発展と対立する傾向を示している。⁽⁶⁾かく、この条項は、「都市条令が、意識的にそれに固執した伝統の唯一の主要部分」⁽⁷⁾とも云うべき内容を有していた。

次ぎに、第三の都市の立法部たる市會議員の選挙制を見ると、市會議員の選挙は、市民により直接行われる(第七十四條)が、その他の都市の全ての問題に関しては、市民は、市會議員によつて直接代表せられる(第四十八條)。なぜな

ら、市民は公的な問題に関して一々その要求が聞きとられるには、余りにも多数の成員から成っているからである（第六十九条）。市会議員の定員は、大都市六十ないし百二人、中都市三十六ないし六十人、小都市二十四ないし三十六人（第七十条）とされた。

選挙は、完全な代表制が実施された。すなわち、従来のツンフト、団体単位でなく、地理的に区分せられた各選挙区単位での市民全体による普通、直接、秘密選挙⁽⁸⁾であり、三年毎に施行せられるが、議員の三分の一は、毎年、選挙により新たに選出せられる（第八十六条）。

選挙権は、在職中の市参事会員、女性、犯罪者、破産した者を除き、大都市に於ては、年収二百ターレル以上、中、小都市に於ては年収百五十ターレル以上の全ての市民に与えられる（第七十四条）。それは選挙義務を伴い、法律上の理由なしに、しばしば選挙当日欠席した市民は、市会議員の決議により、長期ないし短期間選挙権及び政治への参加権を喪失せる者と宣告せられる（第八十三条）。

選挙せられた議員の三分の二は家屋保持者⁽⁹⁾（第八十五条）で、無報酬（第一百十四条）を原則とする。彼等は、都市の立法部として、市参事会員の選挙とその行政の監督、都市の財政計画と他の全ての財政問題とを決定し、その決議は、都市の住民全ての義務とされる（第一百八条）。議員は、各選挙区や団体、ツンフトの代表でなく、全市民の代表である（第七十二条、七十三条、百八条）から、あらゆる指令からの独立と選挙人に対するあらゆる弁明の義務からの自由とを保証されている。彼等の指令は、都市の公益についての自らの確信と見解とであり、彼等がそれに対して弁明すべき裁判所は、彼等の良心である（第一百十条）。

以上が市会議員選挙制に関する主たる条項であるが、失ず、それが極めて進歩的であり民主、主、義、的であることが注目

せられる。すなわち、ツンフト、ギルド単位でなく、地区単位で行われる選挙は、極めて近代的なものであり、⁽¹⁰⁾「曾ての等族的、団体的代表者に意識的に対立して、全く純粹の近代的代表制が一举に実現せられた」⁽¹¹⁾。選挙権を制限する上述の財産資格もさしたる額ではなく、過去の寡頭制的性格に対して、殆ど民主主義的とも云えるものである。⁽¹²⁾ また被選挙者の三分の二が家屋保持者でなければならぬとする条項も、家屋所持が大都市に於てもなお営業を意味せず、従つて、少数者に限定せられず、一般に市民の独立性と定住性との印のごときものであつた⁽¹³⁾。當時にあつては、被選挙者が少数者に限定せられることを意味せず、それどころか、下層階級にも広く選挙権への通路が開かれたといつてよい性質のものであつた。さらに議員が決議の際選挙人に対して⁽¹⁴⁾なく、自己の良心に対してのみ責任を有するという条項も、中世の古等族的伝統^{シュテツゲ}に對立するモンテスキュー以来の近代憲法の原則と合致するものであつた。⁽¹⁵⁾

かように、市會議員の選挙制に関するこの条項は、従来の市参事会による寡頭支配を改め、後年のプロイセン国民代表の先驅となつたと云われるほど、⁽¹⁶⁾近代の、民主主義的色彩の強い内容を有していた。

次に、第四の執行部たる市参事会についてみると、市参事会員は、国王が任命する大都市の首席市長（第一百四十五、百四十八条、第二百五十、百五十五条）を除いて、市民の名に於てその代表である市會議員により選挙せられ、政府の承認を受け（第一百五十二条）、都市の全行政と特殊な業務の一般的指導に当る（第一百七十四条）。彼等は、原則として無報酬（第一百四十一条）であるが、彼等のうち、職務の執行に全くその時間をあてねばならぬ者には、報酬が与えられる（第一百四十一条）。その結果、大、中、小都市の市参事会は、無給の名誉職と有給職との混合からなる。⁽¹⁷⁾

市参事会の被選挙資格は、少くとも十六才以上の名望があり、実直で分別に富み、実務経験の豊富なもの（第一百四十八条）で、現在市参事会である者や既に選出ないし推薦せられた者と三親等ないしそれ以上の親戚関係のある者以外の

人に与えられる（第百五十条）。

任期は、従来のごとく終身的でなく、定期的であり、例えば市長や法律顧問は六年、学識ある市参事会員は十二年、その他の市参事会員は六年の期限で、任命せられ、その一部は一年ないし二年ごとに退職し、新しい市参事会員がこれに代る（第百四十六条）。また十二年間勤務後、再選されない市参事会員には、その職務と俸給とに比例して定められた恩給⁽¹⁸⁾が与えられる（第百五十九条）。

この他、市参事会の下級官庁として、都市の各区に、その長としての区長が設けられ、小問題の処理と警察規定に関する監督（道路、橋、鉱泉、水道等の監督）に当る（第十三条、百六十三条、百八十二条）。区長は、区の定住家屋所持者のなかゝら市会議員により選挙せられ、市参事会の承認を受け、無報酬を原則とする（第百六十三条）。

以上が市参事会に関する条項の主たる内容である。こゝでは、先ず市参事会員の任期が定期的となり、その職務が無報酬を原則としている点が注目される。プロイセン君主制の沈滞を改革すべく、官庁の改革を論じた一八〇七年六月執筆の有名な「ナッソウ覚書」⁽¹⁹⁾に於て、シュタインは、絶対主義下の官僚の地方行政の形式性や機械的職務に対する嫌悪を表明し、終身官、有給の市参事会員に代えるに、定住市民により六年ごとに選出せられる無給の市参事会員をもつてすることを要求し、さらに、翌年六月二十七日の（「条令」の作成に協力した）官僚シュレッター⁽²¹⁾（Schröter）に宛てた書簡に於ても、市参事会の組織に際し、出来るだけ有給官吏に依存しないよう要求している事実に示されるごとく、終身の有給市参事会が自治に不可避的にもたらす官僚制への嫌悪と名誉職への偏愛⁽²²⁾とを特徴とする彼の思想の影響が、市参事会員の定期的な任期と無報酬の職務とを原則とする条項に認められる。しかしながら、他方、第百五十九条の有給の市参事会員に関する条項のごとく、彼の思想と必ずしも相容れない条項も見いだされる。こゝにおいて、我々は、

近代ヨーロッパ大陸特有の自治の問題へと導かれる。すなわち、既に述べたごとく、プロイセンの一般法は市民を實質的には、全く商人組合、手工業ギルドの加入者に限定していたので、知識階級は、都市の裁判権下にならない城内居住者として生活していたから、自然、市民の自治からも隔離していた。それ故、實際の政治に参与し、多くの自由主義的改革を実現し得る唯一の知識階級は、当時にあつては官僚のみであつた。⁽²⁴⁾ それ故に、絶対主義時代を経たドイツやフランスに於ける近代的な自治は、絶対君主制の遺産たる官僚制をその決定的な前提としていた。⁽²⁵⁾ その点で、それは、大陸の身分的なカスト精神とは対象的に、貴族と中産階級の政治的協力と社会的融合とが生じ彼等の共通の代表から成る庶民院が絶対王政の時代にも無力化することがなかつた結果、古き等族^{シュテンド}的な自由から自由民主主義を直接發達せしめたイギリスやスイスの場合とは、本質的に異質なものであつた。⁽²⁷⁾ すなわち、大陸では、官僚制を完全に克服することは、もはや重大な問題たり得ず、それを、たゞ立憲的なしかたで抑制することが問題であつた。⁽²⁸⁾ かゝる大陸特有の自治の問題に直面した結果、市参事会員の無給主義は破れざるを得なかつた。また「都市条令」作成に協力した官僚は、特に大都市に於ては、独立の市町村官僚が不可欠なものであることを、シュタインよりもよく認識していたから、シュタインの無報酬主義は、例外を設けざるを得なくなり、こゝに、近代ドイツ自治の特徴である同一団体内での職業、官吏と名譽職との混合が生じたのであつた。⁽³⁰⁾

次に、第五の市會議員と市参事会員との關係であるが、市参事会は、都市の全行政と特殊な業務の一般的指導を決定するが、従来と違つて、その権限は著しく制限せられている。すなわち、實際の行政問題や現場での監視、監督、協力が必要とせられる問題は、二、三名ないし数名の市参事会員、及びその構成員の大半を市會議員と市会により選挙せられ市参事会により承認せられる市民とが構成する委員会により行われ(第百七十五条)、より小さな問題、なかんづく道

路、橋、井戸、水道等の問題について配慮する区長（第百八十二条）も、市民、市會議員によつて選出せられる市民の代表や委員の指導と命令とに服する（第百八十五条）。さらに、市會議員の決議の執行に当る市參事會員には、その決議が正当のものであるか否かの審査権が与えられず、それどころか、自己の信念に逆つてゝも決議を執行する意志無き執行機關となつてゐる。⁽³¹⁾

以上が、両者の關係に触れた条項の主たる内容であるが、それは、從來に比して著しく、市民の代表たる市會議員に有利に定められた内容を有する。たゞ、注意すべきことは、この条項が必ずしもシュタインの思想と一致するものでなく、彼の思想より一層民主的であり、進歩的であつたことである。

シュタインは、一方に於ては、樂觀的な改革への熱意、熱情的な教育意欲、彼を優れて特徴づけている道德主義^{モラリスムス}（³²）といつた点で、啓蒙主義と共通し、非政治的な浪漫主義と相違する進歩性を有していたが、⁽³³⁾他方に於て、彼のフランス革命觀に示されるごとく、革命の政治に対する形而上学的接近、その合理主義的世界觀の帰結たる人民主權、契約理論を嫌惡し、それに代つて、歴史的經驗や伝統⁽³⁴⁾を重視した。かように、彼の政治思想には、後年分離対立することになる保守的なものと自由主義的なものとが、いわば未分離の状態で並存していた。⁽³⁵⁾それ故に、彼の改革は、例えば等族制^{シュテンドツム}のごとき古き封建的秩序を近代的要求に適合せしめ、団体によつて個人の自由を守ろうとするいわば等族的自由主義^{シュテンドツム}とも名づけられ得る性格をもつものであつたから、都市の改革の場合も、從來主として市政を担当していた市參事會員に市會議員よりも大きな権限を与えて、都市問題の指導をより多く上層ブルジョアに確保してやる方が、彼の思想により相応しかつたであらう。⁽³⁷⁾事実、彼自身、斯かる市会の市參事會員に対してもつ優位に対して、疑念を抱いていた。⁽³⁸⁾しかしながら、条令作成当時、彼の失脚は目前に迫つており、その結果、条令の草案をじゆうぶん審議し、自己の見解を採用せし

める時間に恵まれなかつたものと思われる⁽³⁹⁾。こうした偶然的な事情も作用して、この条項は、シュタインの思想以上に進歩的な内容を有するものとなつた⁽⁴⁰⁾。

最後に、第六の都市と国家との関係についてみると、条令の目的が、市民の都市行政への参与による公共心の喚起と保持とに存したから、都市に可能な限り広範囲の自治を与えることは、討議の際に全く当然のこととされていた⁽⁴¹⁾。それ故に、都市に対する国家官庁の監督権は、市参事会の選挙及び都市の条令の許可、都市に対する個々の市民や官庁の異議の決定、都市の会計の抜萃書、共有財産の検査(第二条)といった極めて限定された性質のものであつた。特に財政面では、それが著しく、従来の国家の租税長による官僚的な都市監督権は廃止せられ、予算の決定(第百八十三条、百八十四条)、都市住民の負担金額の決定(第百九条、百八十四条)、借入金契約の締結、不動産の処分(第百八十九条C)といった都市の財政は、国家の法律や官庁の制限を受けぬ市会議員の恣意に委ねられ、今日では想像も出来ぬほどの権限が市会議員に与えられた⁽⁴²⁾。

かように、国家の権限は大いに縮小せられたが、シュタイン改革の目的が、ティーデの表現するごとく、フランス革命の「国家からの自由」と対立する「共同体のための国家に於ける自由」⁽⁴³⁾であり、加うるに、当時の都市の司法組織は、極めて欠陥が大きいものであつた⁽⁴⁴⁾から、改革の際、問題となつたのは、飽くまでも、「近代国家に適合した都市の自由」であつた⁽⁴⁵⁾。それ故に、従来都市の権限に属していた国家主権的性質を有している都市の裁判権と警察権とは剝奪せられ、従来の都市裁判所は、国家の裁判所により代置せられ、比較的大きな都市には、国家に直属する警察署が設置せられる⁽⁴⁶⁾(第百六十六条)。地方警察は、国家の委託を受けた市参事会がこれに当り(第百六十六条、百八十九条)、警察行政の費用は、国家官庁の指令に従つて、都市がこれを負担する(第百六十七条)。

以上が、都市と国家との関係についての条項の主たる内容である。こゝでは、一方に於て、都市、特にその財政面に關する国家の監督権の制限等により、団体（都市）の特殊生活の覺醒が意図せられているが、他方に於て、都市からの裁判権や警察権の剝奪にみられるごとく、都市の自治が、新しい國家統一の障害となる場合には、これを除去することが意図せられている。前者は、中世ドイツ都市の伝統に連なるものであり、後者は、近代國家に連なるものである。従つて、両者は、後にみるごとく、相互に矛盾し衝突し合う性質のものであつた。シュナーベルは、斯かるシュタインの改革のもつ二面性を指摘し、「シュタインは、一方の手で、官僚制からの斯かる解放の基盤を築いたが、もう一方の手で、再び、官僚制を強化した⁽⁴⁷⁾」と評したが、このような相互に矛盾する二要素が不整合のまゝ並存しているのが、この条項の特徴であらう。

以上に於て、条令の主たる内容を検討してきたが、それらを総括してみると、「都市、その制度、その財産に対する最高監督権は、國家に属する」と条令第一条に記されたごとく、シュタインの都市改革は、フランス革命の「國家からの自由」に對立する「共同体のための國家に於ける自由」⁽⁴⁸⁾をその大前提とした「近代國家に適合した都市の自由」、自治を通しての國家と國民との結合を意図したものであり、近代國家の統一の障害とならぬ限りの都市の自治の拡大が試みられ、市會議員選舉制、市會議員の市參事會員に對する優位等、不可抗力をもつて近代的代表制の方向に前進する時代精神⁽⁴⁹⁾を反映する近代的、民主々義的な条項が含まれる一方、歴史、伝統を尊重するシュタインの精神を反映して、市民権についてみられるごとき伝統的な性格を有する条項も含まれ、伝統的なものと近代的なものとが未分離のまゝに並存していた。このような内容をもつ条令が現實に實施せられた際、いかなる問題が生じたかど、次項に於て考察されねばならない。

註

- (1) Heffter, a. a. O., S. 91.
- (2) 以下、単に第何条と記す。なお、本稿序論の註七参照。
- (3) プロイスは、「この法律のもつ近代政治的性格は、それが、古き都市の自由の伝統に結合しようとするあらゆる傾向にもかかわらず、都市々民の戦術上の単位 (taktische Einheit) としてのシンフトや組合のもつ政治上の意義を再建しようと考えなかつた点に示されている。市民はむしろ全く一つの単位として組織せられ、その必要とするであろう区分は、専ら市の地区に基いてなされた」と述べている。Preuss, a. a. O., S. 254.
- (4) Gierke, a. a. O., S. 24; Ritter, Stein, S. 255f.
- (5) フッバーは、「都市は依然として Bürgergemeinde といふもの、¹⁾ ないし Einwohnergemeinde に変革せられなかつた」と云つてゐる。E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, 1957, S. 174 他に Heffter, a. a. O., S. 94.
- (6) Heffter, a. a. O., S. 94.
- (7) Heffter, a. a. O., S. 94.
- (8) 秘密選挙方式が採用せられたのは、富裕な市民の影響が、個々人の率直な投票に及ばぬよう配慮せられた結果である。Preuss, a. a. O., S. 256; E. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, 1881, S. 326 但し、団体単位の選挙が地区単位のそれに変化したからといって、シュタインが、政治面に於て団体制度の有する意義を原則的に否定したと解してはならない。団体単位の選挙に代つて、地区単位の選挙が定められたのは、シュタインが近代的形態の議会に対する共感からそれに賛同したのではなく、ただ当時の団体が選挙に役立たぬカスト的存在に墮落していた結果に他ならなかつた。その証拠に、後年、かかる選挙制度が民主主義制度を広める危険に気付いたとき、彼は機会あるごとに団体的集団に基いた代表の改革の必要を強調した。K. Thiede, Die Staats- und Wirtschaftsauffassung des Freiherrn vom Stein, 1927, S. 54.
- (9) これは、無産者が市民代表となり、その道徳的名声を破壊するのを恐れたためと云われる。Ritter, Stein, S. 263 なお家屋所有者を重視した条項は、ギールケによると、古ドイツ的基盤を土地所有に見るユストゥス・メーザーに由来するものとされ

№° Gierke, a. a. O., S. 25.

(10) Heffter, a. a. O., S. 194.

(11) Gierke, a. a. O., S. 25f. 但しこうした団体単位でなく、地区単位の選挙は、過去のドイツ、ことにケーニヒスベルヒに見いだされるとするリッターのどこを見解も存する。Ritter, a. a. O., S. 256.

(12) Heffter, a. a. O., S. 94; Huber, a. a. O., S. 175.

(13) Preuss, a. a. O., S. 256.

(14) Huber, a. a. O., S. 175.

(15) Heffter, a. a. O., S. 93; Ritter, Stein, S. 255 なおライプホルツは、現代の民主々義を論じたその論文で、現代の政党国家民主々義においては、議員は政党内の組織的、技術的な鎖に過ぎないのに対して、十九世紀の代表議会制国家に於ける議員は、全国民の代表者であるゆえ、選挙者のグループや他の組織に拘束せられず、決議の際には、自己の良心にのみ拘束せられるものであったと力説している。G. Leipholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1958, S. 82f.

(16) Preuss, a. a. O., S. 255.

(17) すなわち、小都市の市参事会員は、有給の市長、市の会計官を兼任する有給の市参事会員一名、四名ないし六名の無給の市参事会員から成る(第百四十二条)。中都市の市参事会員は、有給の市長、市の会計官を兼任する有給の市参事会員一名、法律顧問である有給の市参事会員一名、六名ないし十二名の無給の市参事会員から成る(第百四十三条)。大都市の市参事会員は、有給の市長、一、二名の学識ある市参事会員、法律顧問たる有給の市参事会員一名、市の会計検査官たる有給の市参事員一名、十二名ないし十五名の無給の市参事会員から成る(第百四十四条)。

(18) これは、市参事会員が軽率に排撃されるのを防ぎ、彼等に対して必要な独立性を与えるべく定められた。Ritter, Stein, S. 265.

(19) 「ナッソウ覚書」(Nassauer Denkschrift) 正確に云へば、「プロイセン王国に於ける最高並びに地方、財政、警察官庁の合目的々組織について」(Über die zweckmässige Bildung der obersten und der Provinzial, Finanz- und Polizeibehörden in der preussischen Monarchie) は、シュタインが、国王と衝突の結果、ナッソウに於ける父祖伝来の宅に隠退中に執筆し、プロイセン君主政の甚だしい没落の原因を国民の道德的墮落にみた彼が、官庁の組織の改革について論じた

もので、「シュタインのプロイセン改革思想の最も忠実な素描」(Ritter, Stein, S. 182)と云われる。この全文は、Stein, Briefe, Bd. 2/1, SS. 381-98 に収められている。

- (20) 絶対主義下の官僚行政を評して、彼は「雇われた役人により構成せられた地方官庁には、通例ややもすると、雇われ者根性(Mietlingsgeist)が入り込んでくる。すなわちそれは、形式や機械的執務(Dienstmechanismus)に陥つたものであり、その所管地方の実情をよく弁えず、それに対して冷淡であり、しばしば奇妙な嫌悪を示し、労働を増大せしめる変更や改新を嫌悪するものであり、その結果、優れた人々は過渡の負担を課せられ、劣等な人々は、それを免れることになる」と云っている。 Stein, Briefe, Bd. 2/1, S. 389.

- (21) Stein, Briefe, Bd. 2/2, S. 767.

- (22) 例えば、一八〇八年七月十七日にシュレッターに宛てた書簡で、新しい都市制度の問題を論じたとき有給制に反対し、「優れた人々が公共善への愛から、進んでその地位に就かねばならぬ」と力説している。 Stein, Briefe, Bd. 2/1, S. 781.

- (23) 本稿第一項参照。

- (24) ヘフターは、その官僚制に対立する嫌悪にもかかわらず、シュタイン自身が、その政治的実践に於て、外交官でも、等族的、^{シュテンド}議会的政治家でもなく、全く行政官であつたと述べ、ドイツの近代化に果した官僚の役割を強調している。 Heffter, a. a. O., S. 95.

- (25) Heffter, a. a. O., S. 64.

- (26) Heffter, a. a. O., S. 34 中村英勝著『イギリス議会史』一九五九年、四三頁。

- (27) Heffter, a. a. O., S. 52.

- (28) Heffter, a. a. O., S. 52.

- (29) マイアーは、都市の各部門の有給者数は、全くフライの提案通りに制定せられたと主張する。 Meier, a. a. O., S. 330.

- (30) Schnabel, a. a. O., S. 362.

- (31) Ritter, a. a. O., S. 264; Meier, a. a. O., S. 341.

- (32) Ritter a. a. O., S. 264; Heffter, a. a. O., S. 128.

- (33) シュタインは、中世に対する尊敬、神聖ローマ帝国復活の希望、宗教改革の非難等では、浪漫主義者と共通していたが、政治問題に対する彼の態度は、浪漫主義者のそれと非常に相違していた。すなわち浪漫主義者にとってはドイツ帝国は主として熟狂の対象であつたのに対し、シュタインにとつてそれは現実の政治問題であつた。浪漫主義者の中世崇拜は魅力のない現在からの逃避であつたのに対し、シュタインにとつてそれは生ける伝統の継続であつた。また浪漫主義者が貴族を崇拜した時、それは彼等が自らの階級と接触を失い、その社会的尖等感を和げんとする試みであつたのに対し、シュタインの貴族に対する信頼はその自信の表明であつた。かかるシュタインと浪漫主義者の相違点については、Aris, *ibid.*, p. 369; Gierke, a. a. O., S. 9; Thiede, a. a. O., S. 23 村岡哲、「シュタイン改革思想の性格」(同氏著『フリードリヒ大王研究』一九四四年に所収) 参照。
- (34) 彼のフランス革命観については、Aris, *ibid.*, p. 308; Gierke, a. a. O., S. 7; Thiede, a. a. O., S. 16 林健太郎著『近代ドイツの政治と社会』一九五二年、一七頁。
- (35) Heffter, a. a. O., S. 81 ギールケもシュタインを評して、「二つの時代の境界にあつて、彼は過去と未来とが等しく故郷である稀な人であつた」と云つてゐる。Gierke, a. a. O., S. 9.
- (36) Heffter, a. a. O., S. 81 ティーデもシュタインが「等族的団体制度を、それが没落すると個人は、容易に利己主義的本能に誘惑されてしまふ道德的、倫理的な力の源泉と見做していた」と述べてゐる。Thiede, a. a. O., S. 18.
- (37) 事実、後年友人に宛てた手紙で、彼は都市条令の重大な欠陥として、市参事会と市會議員との権限の境界が不明瞭であると批判し、一八二六年には、両者のいづれかが他に一方的に従属することを拒否する原則上の平等と市會議員の予算権の制限とを要求してゐる。Meier, a. a. O., S. 344; Ritter, Stein, S. 265.
- (38) Ritter, a. a. O., S. 264; Meier, a. a. O., S. 350.
- (39) Ritter, a. a. O., S. 264.
- (40) 一八三一年三月十七日に發布せられた修正都市条令に於ては、かかる市参事会に対する市会の優位は除去せられ、市参事会は国家官庁としての地位を強北した。Huber, a. a. O., S. 177.
- (41) Meier, a. a. O., S. 347.
- (42) Ritter, Stein, S. 265.

- (43) Thiede, a. a. O., S. 9.
- (44) フライの覚書では、司法組織特に小都市のそのの欠陥が、グーツヘルの裁判所のそれに殆ど劣らぬほどのものであったと描かれてゐる。Ritter, Stein, S. 260.
- (45) Heffter, a. a. O., S. 95; Huber, a. a. O., S. 176 シュタインは、新秩序から古ドイツの時代や革命の最初の年のフランスのごとく、多数の小共和国の発生せぬよう都市に対しての国家の主権を確保することを誰よりも配慮した (Ritter, Stein, S. 260) と云われる。都市条令第一条に、「都市、その制度、その財産に対する最高監督権は、国家と国家の命令せる官庁に所屬する」と記されているのは、それを示すものであらう。
- (46) 一八一〇年までに、二十一の大、中都市に国家の警察署が設けられた。Huber, a. a. O., S. 173; Ritter, a. a. O., S. 262.
- (47) Schnabel, a. a. O. S. 362.
- (48) 本稿第二項参照。なおトレルチも、シュタインにとつて国民とは、血統、言語を同じくする文北共同体で、それは個人の自主的、人格的献身を要求するものであったと述べている。E. Troeltsch, Die Restaurationsepoche am Anfang des 19. Jahrhundert, in Gesamelte Schriften, Bd. IV, 1925, S. 598.
- (49) Gierke, a. a. O., S. 27.

三、「都市条令」の理念と現実との矛盾

前章の終りに触れたごとく、条令には、伝統的性格をもつた内容と近代性格をもつた内容とが含まれていたが、これらは、その性格上矛盾、反撥する傾向を宿していた。事実、条令が実施される段階に至り、当時の現実に直面したとき、そこに含まれていた矛盾が露呈せられることになる。以下その主たるものを取り上げてみると、

第一に、市民権が都市に家屋を有して定住している者に限定せられ(第十七条)、都市の団体的性格の維持が意図せら

れていたが、工業の自由、土地獲得の自由、移住の自由の進展の結果、都市が従来の Bürgergemeinde から Einwohner-gemeinde に変化するにつれ、その団体的性格を維持することが、困難となつた。市民権は嘗ての経済的内容を喪失し、空虚な形態と特権とを作りだした。⁽²⁾ その結果、都市の自治制を制限しようとする官僚制に固有の傾向に拍車がかけられ、条令は、後年修正を余儀なくせられた。⁽³⁾

第二に、同じく市民権に関する条項で、都市の住民を市民と城内居住者とに区別（第五条）し、土地所有者、営業従事者の市民権獲得を優先させる（第十五条、二十三条）一方、不定住で営業に従事していない住民の市民権獲得の機会を奪つた結果、自由職業の都市の知識階級は、納税以外に何ら都市の義務を引き受けようとせず、その結果、従来通り官吏、大学関係の職にある者、芸術家といった知識階級が、都市城壁内での義務免除者（Eximierter）として都市共同体に何ら参与することなく、⁽⁴⁾ 都市行政は沈滞した。⁽⁵⁾

第三に、市議員や市参事会員に関する条項で、無報酬、名誉職が原則（第百十四条、百四十一条）とせられており、官僚制の抑制が意図せられたが、既に触れたごとく、⁽⁶⁾ 絶対主義の創造物である官僚制は、近代国家の本質と堅く密着していたから、絶対主義を経過した大陸の自治の問題は、官僚制の完全な克服⁽⁷⁾ではなく、それを立憲的な仕方⁽⁸⁾で抑制することであつた。⁽⁷⁾ それ故、資本主義が発達するに伴つて、増大する浮動人口を有する巨大都市が発生し、都市問題がより広範な錯綜したものとなるにつれて、条令の意図した公共生活への全市民の活潑な参与は今や虚構と化した。⁽⁸⁾すでにシュタインの存命中に、市民は新官僚―絶えず増大する都市の職業官吏に都市の実際の行政を甘んじて委ねていた。⁽⁹⁾ これは、改革者達、特にシュタインが数世紀来の発展傾向を理解し得ず、⁽¹⁰⁾ 疾うに現実から遊離したものになつてゐる尊敬すべき名望ある自由人の道德共同体としての都市の理想観念（Idealvorstellung）に固執していたのが原因して、⁽¹¹⁾ 発展し

行く現実の歩みとの間に矛盾が生じたからであろう。

第四に、国家と都市との関係であるが、それに関する条項は、致命的な欠陥を蔵していた。すでに述べたごとく、近代国家に適合した都市の自治が意図せられた結果、都市の司法権や警察権は制限せられ、地方警察の執行には、国家の委託を受けた市参事会が当ることになった（第百六十六条、百六十九条）⁽¹²⁾が、これは極めて有害な結果をもたらした。

元来、地方警察と地方行政とは、その性質上、明確に分離し難いものであり、⁽¹³⁾加うるに地方警察についての明確に定められた概念も都市条令には全く欠けていた結果、⁽¹⁴⁾地方警察と地方行政との権限をめぐって、都市と国家警察との間に絶えざる争いが生じたが、その際勝利者は常に国家警察であつた。⁽¹⁵⁾この結果都市が再び新たな官僚の監督に服するという改革者達の予期せざる危険が生じるに至つた。⁽¹⁶⁾さらに、「地方警察は主として都市住民の安全と福祉との為に活動する」（第百六十七条）という条項も、国家の指令に従つて市参事会がその任にあたるか、或いは国家官庁がその任にあたるかを問わず、都市が警察行政の費用を負担する結果を生じ、市民はその負担に苦しむことゝなつた。⁽¹⁷⁾

かように、都市の自治の拡大、発達を意図した条令の実施が、逆にそれを拘束するという予期せざる矛盾を生じた一因は、都市の改革が国家の全機構の改革と平行せず、いわば異質的な国家秩序内に於けるトルソー⁽¹⁸⁾として孤立化したことが挙げられるが、より根本的な原因は「都市条令」自体の内容の欠陥にあつたとすることが出来よう。すなわちシュタインの政治思想を特徴づけている現実政治に対する倫理的思想の優位は、やゝもすると政治上の激しい闘争を看過し勝ちであつたことは、マイネッケを始め多くの学者によつて指摘されるところであるが、「都市条令」も、こうした彼及びその協力者の現実政治の把握の甘さを反映して、自由意志と強制、上からの支配と民衆の力との権力闘争面を考慮せず、両者の家父長政治的な一致を素朴に信頼していた。

こうした条令に示された改革者の現実政治の把握の甘さが、条令に含まれていた矛盾、そこから生ずる混乱を看過せしめたのであろう。

以上条令と現実との間に生じた主たる矛盾をみると、それらは、意図せられた古き伝統的要素（都市の団体的性格の維持、無報酬の名誉職の重視）を近代社会の発展の結果生ずる新しい現実（資本主義の発展とそれに伴う官僚制の増大する不可避性）に適合させる試みが、その予期に反して成功しなかつたことから生じたと云えよう。

中世都市のもつ団体的性格と資本主義に伴伴する移住の自由、無報酬の名誉職と官僚制度、地方分権と中央集権、これらは時代の進むにつれ、次第に相容れざることを明らかにするが、このような矛盾を洞察するには、まさに二つの異なる時代の境界線にあり、⁽²⁰⁾また保守的政治思想と自由主義的思想とが末分離の状態⁽²¹⁾で並存しており、さらに現実政治の権力闘争面を洞察するには道德的に過ぎたシュタインにとつては、不可能なことであつたのである。

註

- (1) 条令は、その發布後、東部諸州のほとんど全都市に、解放戦争後獲得せられた多くの領土において実施された。Thiede, a. a. O., S. 50.
- (2) Heffter, a. a. O., S. 94 アリスは、シュタインが、産業の発達が巨大な無産プロレタリア階級を発生させ、その結果、従来の身分制度がもはや何らの社会精神 (community spirit) をもたず、労働市場に於て同一のチャンスをも有するという事実によつてのみ結合せられている階級制度によつて代られるという事実を看過していたと述べている。Aris, *ibid.*, p. 374.
- (3) 一八三一年の修正都市条令は、プロイセン都市の全住民に市民権を与え、古き Bürgergemeinde を近代的な Einwohner-gemeinde へと変化した。Huber, a. a. O., S. 176; Ritter, Stein, S. 269.
- (4) Ritter, a. a. O., S. 258.
- (5) シュタイン自身、後にこれを認めたことは、一八二七年二月二十四日の Rachow に宛てた書簡で知識階級の市会加入をより

容易にする必要を説き、一八二九年三月十五日の Schuckmann に宛てた書簡で、積極的、消極的選挙権が営業と土地所有にのみ依存すること、知識階級に相応せる地位が与えられていないことに反対している事実から明らかである。Meier, a. a. O., S. 321.

(6) 本稿第二項参照。

(7) 大陸と異つて、民主政治が古き自由から直接発生し従つて官僚制度の弱かつたイギリスでさえ、産業化の進展の結果、多数の専門官吏を設けることを余儀なくせられた。Heffter, a. a. O., S. 52.

(8) Gierke, a. a. O., S. 31.

(9) Ritter, Stein, S. 270.

(10) Heffter, a. a. O., S. 94.

(11) Ritter, Stein, S. 264.

(12) 本稿第二項参照。

(13) プロイスは、地方警察と地方行政とを實際に分離することは、物体をその影から分離するのと同様に不可能なことでであると論じてゐる。Preuss, a. a. O., S. 281.

(14) Ritter, Stein, S. 261.

(15) Preuss, a. a. O., S. 251.

(16) Ritter, Stein, S. 262 なお一八三一年の修正都市条令では斯かる傾向は増大した。Huber, a. a. O., S. 177; Preuss, a. a. O., S. 319.

(17) Preuss, a. a. O., S. 255; Ritter, Stein, S. 252.

(18) Preuss, a. a. O., S. 281.

(19) フリードリッ・マイネッケ著、矢田俊隆訳『独逸国民国家発生の研究』、一九四三年、二五二頁。Heffter, a. a. O., S. 80; Ritter, Stein, S. 115.

(20) 本稿第二項註三五参照。

四、「都市条令」に於ける諸思想の交錯

以上において、条令の主たる内容とその問題点について検討してきたが、ここでは、古き伝統的内容と新しき内容とが混在し極めて複雑な内容を構成している。また当時は、フランス革命の影響やモンテスキューの著作を通してのイギリスの影響等⁽¹⁾、外国の思想がプロシアに流入した結果、プロイセン改革の思想の内容をめぐつて有名なレーマンとマイアーの論争以来⁽²⁾、多くの研究者によりこの問題が論ぜられた。その際、シュタインの改革中最も成功し進歩的な内容を有した都市条令も、それと關聯して、しばしば問題とされたので、その問題を整理して結論としたい。

若き日のクレーヴェ・マルクでの行政官としての体験⁽³⁾、ドイツのイギリス崇拜の中心点であるハノーヴァーのゲッティンゲン大学での生活、そこでのレーベルク、ブランディスとの交友、モンテスキュー⁽⁴⁾、バーク、メーザーの著作の影響は、「ナッソウ覚書」にみられるごとく、シュタインをイギリス的自由の信奉者たらしめた。またグルマンの森林にイギリスの自由の起源を見るモンテスキュー⁽⁵⁾の思想の影響は、当然、彼をイギリスの自由の讃美者であると同時にドイツの過去の信奉者たらしめた。しかしながら、彼の賞讃したイギリスの地方自治は、それを直ちにドイツの地盤に移植するには余りにも異質的なものであり、また行政技術の点ではむしろ遅れたものであり、その結果、フランスから移植せられた制度よりもドイツの自治にとつては、むしろ異質的なものであつた⁽⁶⁾。この結果、イギリスの自由の影響は、シュタインの改革に於てはその具体的な内容の面では少く、せいぜい「市民の自由」とか「政治的独立性」といつた抽象的、精神的な面にとどまらざるを得なかつた。同様のことはドイツの過去をどう見るかについても云える。すでに述べ

たごとく、フランスに比して、ドイツの都市には古き団体精神が存続していた結果、⁽⁸⁾「都市条令」に於ても古ドイツ的要素は散見せられた。しかしその影響も十八世紀の都市制度になお残存していた断片が新たに接合せられた程度のもので、改革が特定の古き制度形態から具体的に生じたというにはほど遠きものがあつた。⁽⁹⁾加うるに、すべにしばしば触れたごとく、絶対主義の遺産たる官僚制度は近代国家の本質と堅く密着していたから、問題は官僚制の克服ではなく、その抑制であつた。⁽¹⁰⁾それ故、単なる伝統的要素を復活することだけでは、時代の課題に応じ得なかつた。むしろ、不可欠の官僚制と活発な自治との融和⁽¹¹⁾という課題の共通さという点では、シュタインの改革はフランスの重農主義者のそれと類似していた。たゞシュタインの改革がより歴史的で、フランスに比してドイツに強く残存していた古ドイツ都市の伝統や個性を尊重するのに対し、重農主義者のそれがより合理主義的で、都市と農村との差別や個性を軽視し国家についてのみ思惟した点では相違していた。⁽¹³⁾従つて、シュタインの改革は、精神的にはイギリスに類似し、改革の技術的細目に於てはフランスの重農主義者に類似していたといえよう。⁽¹⁴⁾もとよりイギリス的な伝統尊重の精神と重農主義者の合理主義的、水平化的な精神とは、必ずしも一致するものではなく、むしろ相互に反撥し合うものであろう。しかしながら、彼の課題は、理論の一貫性を要求される理論家としてのそれではなく、その時々状況に対して実際に有用なものを取り入れる政治家としてのそれであつたのである。⁽¹⁵⁾それ故に、「シュタインの改革は、理論や模倣からでなく、不可避の要求から、またそれに応じようとする断乎たる意志から生じた」⁽¹⁶⁾というランゲの言葉に示されごとく、都市条令の根底には、彼の元来有していたイギリス的な伝統尊重の改革理念を変化させずにはおかぬ新しき時代の現実とそれに対応しようとする政治家としての彼の決意とがあり、⁽¹⁷⁾それらが伝統を尊重する精神をもつて新しき時代の問題を解決しようとするドイツ独自の自治計画たる都市条令を産みだしたのであつた。

すでにみてきたごとく、都市条令は、官僚制と活潑な自治との融合を課題とする大陸の近代的自治の解決というには、余りにも多くの矛盾を蔵していた。しかし、そうした欠陥にもかかわらず、それは、「元来シュタインの改革傾向には存しなかつたほど、高度の自由主義的、民主々義的新形態をもたらした」⁽¹⁸⁾ものであり、全ドイツ都市に於ける自治の振興への力強い衝撃となつたのであつた。⁽¹⁹⁾「地方自治は、民主々義の最良の学校、その成果の最良の保証人なり」⁽²⁰⁾とブライスが云うごとく、地方自治は民主々義と密接な関係に立つ。それ故に、シュタインの改革は、市民の自主的な下からの改革でなく、自由主義的官僚の上からの改革であつたとはいへ、ドイツの民主化の第一歩であり、⁽²¹⁾古き権利をめぐる (uns alte Recht) ヴェルテムベルクの憲法闘争を経て、十九世紀の立憲主義へと受け継がれていつたのである。⁽²²⁾

註

- (1) シュタインがその青年時代を過したハノーヴァーは、イギリス王が王位を兼ねた関係上イギリスの影響が強く、特にゲッティンゲン大学はその傾向が強かつた。彼の友人レーベルヒ、ブランドイスもバークの影響を強く受け、彼自身もイギリスの影響を強く受けていた。都市条令に於けるイギリスの影響は、後述するごとく、さして大きなものではないが、ギールケは、市会議員選挙制に於ける市民の選挙義務(第八十三条)や無報酬の名譽職(第四百四十四条)の重視をイギリスの自治の影響と見做している。Gierke, a. a. O., S. 27.

- (2) マックス・レーマンは、そのシュタイン伝 (M. Lehmann, Freiherr vom Stein, 3 Bde, 1902~5) において、シュタインの改革が、フランス革命、ことに立憲国民議會 (Constituante) の立法を模倣したものだとし、都市条令をフランスの一七八九年十二月二十二日—一七九〇年一月八日の法律及び一七八九年十二月十四—十八日の法律と比較し、両者の類似点のみならず字句の上での一致点をも指摘し、シュタインの改革立法へのフランス革命の影響を否定するマイアーと論争した。この論争及びそれに関する学説については、林、前提書の序説「プロイセン改革とフランス革命」に詳しい。

- (3) 高柳信一氏が、その研究で指摘されたごとく、クレーヴェリマルクにおいては、ニーダーランデの内陸商業を内部ドイツと媒

介することにより、都市は極めて富強であつたので、ヘルツォークはそれを征服することができず、ここでのラントシュテンデ制は市民的な特色を有していた点で、土地貴族が都市に優越していたマルク・ブランドンブルクの貴族中心主義的構成を有するラントシュテンデ制と対照をなしていた。むろん、かかるクレーヴェ＝マルクのラントシュテンデは必ずしもラント全体の利益を擁護するわけではなく、その委託者の私的な利益のために闘つた事実もしばしば存するが、フリードリヒ・ヴィルヘルムの時代を経て彼の後継者の時代には、このラントシュテンデは彼の助言者、援助者に発達し、特にその大部分が地方の実情に疎かつた国家直属官僚のための不可欠の情報手段に発達した。その結果、等族會議^{シュテンド}の代表者を官房(Kammer)機構内で立法や行政処置を準備する委員会に於て活動させるといつたような等族的要素と官僚的要素との協力が一般に行われたが、これは、プロセンにおいては例外的な存在であつた。かかる等族制^{シュテンド}の見聞がシュタインの伝統尊重の等族的自由主義の形成に深い影響を及ぼしたことは、「ナッソウ覚書」において「私の職務体験も私を心底から強く、合目的々に形成せられた等族會議^{シュテンド}の卓越していることを、確信せしめた。私は、等族會議があらゆる教養階級の知識と信望とにより政府を強化し、彼等全てを説得と国民の問題への参与、協力とにより国家に結合せしめ、国民の力を自由に活動させ、公共的な方面へ向けさせ、怠惰な感覺的享樂や形而上学の空虚な妄想や単に利己的な目的のみを追求することから他に転じさせ、現在ひとが、個々人或いは個別団体の発言から推測しようと徒らに骨折つている世論を立派に形成する機能を維持するための強力な手段であると思う」(Stein, Briefe, Bd. 2/1, S. 391)と述べられている点からみても明らかである。かかるクレーヴェ＝マルクでの体験が、国家と都市との関係の条項にみられるとき自由意志と強制、上からの支配と民衆の力との調和への樂觀的見解を彼に抱かせる一因となつたものと思われる。クレーヴェ＝マルクのラントシュテンデ制については、高柳信一著『近代プロイセン国家成立史』、一九五二年、二四〇頁。F. L. Carsten, The origins of prussia, 1954, pp. 229~52 なおクレヴェ＝マルクと共通した性格を有するヴェルテムベルクのラントシュテンデ制については、Heffter, a. a. O., S. 72 成瀬治、「初期自由主義と身分制国家—ヴェルテムベルク憲法の成立をめぐる—」(『北大文学研究紀要』八) 参照。

- (4) 彼等の著作の影響については、Aris, *ibid.*, pp. 364~8; Gooch, *ibid.*, p. 287; Heffter, a. a. O., S. 78; Ritter, S. u. R., HZ., Bd. 137, S. 449; Ders, Stein, S. 111ff 参照。

- (5) 「ナッソウ覚書」で、彼は財産所有者を行政に参与させているイギリスの行政組織を賞讃している。Stein, Briefe, Bd. 2/1,

S. 390f.

- (9) Heffter, a. a. O., S. 46.
- (7) Heffter, a. a. O., S. 64; Ritter, S. u. R. HZ. Bd. 138, S. 40f; Ders, Stein, S. 187.
- (8) 本稿第一項参照。
- (6) Ritter, S. u. R., HZ., Bd. 137, S. 445f; Ders, Stein, S. 191 (フターはこのことからシュタインの制度像 (Verfassungsbild) は、十八世紀の現実の制度よりもイデオロギーの影響、特にモンテスキューの立憲理論の影響によって強く規定せられたと述べている。Heffter, a. a. O. S. 80.
- (10) 本稿第二項、第三項参照。
- (11) フターは、議会政治、法治国家思想、自治といった自由民主主義の母体 (Mutterboden) が古き等族的自由精神にあることを力説する一方、等族国家が、近代立憲主義の統一的国家理念とかけ離れた家族的性格をも有するものであったことを承認し (Heffter, a. a. O., S. 11ff) 等族会議と官僚制的、中央集権的要素の綜合が十八世紀の近代民主主義の課題であったと述べている。Heffter, a. a. O., S. 44.
- (12) 重農主義者の改革プランについては、リッターが詳細に論じている。Ritter, S. u. R. HZ., Bd. 137, SS. 449~96 他に Heffter, a. a. O., SS. 49~52. 林、前掲書、二二―二二頁参照。
- (13) 両者の改革プランの相違については、Aris, *ibid.*, p. 34; Ritter, S. u. R. HZ., Bd. 138, 39ff 参照。
- (14) Ritter, a. a. O., S. 42 林、前掲書、二三頁。
- (15) フターは、シュタインの改革を論じた際、「政治的行動の強制は、通常、理論的一貫性よりも強く、よしそれが世界觀的には異なる領域に由来するものでも、実際に有用なものを転用するに際して、躊躇するところ少い」と論じている。Heffter, a. a. O., S. 82.
- (16) Ritter, S. u. R., HZ., Bd. 138, S. 38.
- (17) この他、彼の協力者である官僚が、彼より強く西欧の思想の影響を受け、従つて彼ほども伝統によつて拘束せられなかつたことも考慮されねばならない。序論註八参照。

- (18) Hefter, a. a. O., S. 95.
- (19) リッターは、一八四八年の革命の時には、古き君主国家の厳格な統治が、ドイツの市民に刻印づけた臆病で沈滞せる性格はもはや感ぜられなかつたと述べ、そこにシュタインの改革の効果を認めている。Ritter, Stein, S. 276.
- (20) ブライス著、松山武訳『近代民主政治』、一、岩波文庫、一九五七年、一六〇頁。
- (21) 本稿序論註五参照。
- (22) K. von Ranke, a. a. O., S. 95.

〔附記〕 序論註八で触れたように、「都市条令」の成立に際しては、シュタインの他にフライを始めとする官僚の貢献も無視し得ない。従って、これら官僚の思想の影響も「都市条令」の内容のより正確な理解のために考慮されねばならないであろう。たゞそれに必要な文献が入手し得なかったこともあって、本稿では主として、シュタインの自治思想との関聯において「都市条令」の内容を問題とした。