

Title	シュタイン市制の成立と展開
Sub Title	Entstehung und Entfaltung der Städteordnung des Freiherrn vom Stein
Author	東畑, 隆介 (Tohata, Ryusuke)
Publisher	三田史学会
Publication year	1992
Jtitle	史学 (The historical science). Vol.62, No.1/2 (1992. 11) ,p.33- 55
JaLC DOI	
Abstract	<p>シュタインの「都市条令」(一八〇八年一月九日)は、「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」とヘフターが述べているように、シュタインの一連の改革の中でも重要なものであり、ドイツ自治の出発点となった関係で、ドイツに於てはこれに関する数多くの研究が発表されている。我が国に於ても多くはないが、この問題に関して若干の論文が発表されている。本稿は、これらの研究の成果に基づいて特にベルリンを念頭において「都市条令」の成立と実施過程を記述しようとするものである。</p> <p>Der absolutistische Staat, besonders der preussische, hohlte die Selbstregierung der Stadtgemeinden aus. Er machte die Stadt durch Einsetzung der staatlichen Steuerrate, die den Kriegs- und Domanenkammern unterstanden, zur untersten Instanz des staatlichen Verwaltungsapparats. Die zu Beginn des Absolutismus schon weit gediehene Selbstzersetzung der kommunalen Körperschaften trat hinzu. Statt des absoluten Fürsten mussten die Stadtbewohner sich mit der absoluten Oligarchie auseinandersetzen. Die Schwache der bürokratischen Regierung in Preussen wurde durch die Niederlage bei Jena und Auerstedt im Jahr 1806 blossgestellt. Eine Reorganisation der Verwaltung wurde dringend nötig. So wurde die Preussische Städteordnung als Teil der Verwaltungsreformen am 19. 11. 1808 proklamiert. Die Städteordnung besteht aus Artikeln über die Einteilung der Städte, die Bürgerrechte der Stadtbewohner, die Wahl der Stadtverordneten, den Magistrat, das Verhältnis zwischen den Stadtverordneten und den Magistratsmitgliedern, das Verhältnis zwischen der Stadt und dem Staat u.s.w. In den Artikeln waren moderne, demokratische Artikel, wie die über die Wahl der Stadtverordneten und deren Vorrang vor den Magistratsmitgliedern enthalten, aber auch historische, traditionelle Artikel, wie die über die Bürgerrechte. Die Idee einer Städteordnung, die aus solchen Artikeln besteht, war dem Geist der englischen Selbstverwaltung im allgemeinen verwandt und dem rationalistischen Geist der Physiokraten in technischen Einzelheiten ähnlich. Artikel traditionellen und modernen Charakters waren in der Städteordnung enthalten, wie oben erwähnt wurde. So kamen die darin enthaltenen Widersprüche ans Licht. (1) Die Städteordnung beschränkte die Bürgerrechte auf die Grundbesitzenden und gewerbetreibenden Einwohner und wollte damit den korporativen Charakter der Stadt wahren. Aber die Bürgerrechte wurden zu altmodischen Privilegien, als die Freiheit der Industrie, des Grunderwerbs und des Wanderns sich entwickelte. (2) Die Städteordnung teilte die städtischen Bewohner in die beiden Klassen der Bürger und der Schutzverwandten. Sie schloss damit die Bewohner, die sich in der Stadt nicht hauslich niedergelassen und keine Gewerbe betrieben hatten, von den Bürgerrechten aus. So blieben die gebildeten Schichten wie die Beamten, Mitglieder akademischer Berufe, Künstler u.s.w. vom Erwerb der Bürgerrechte ausgeschlossen. Damit wurde die Verwaltung der Stadt inaktiv. (3) Die Bürger überliessen der Bürokratie die Selbstverwaltung, als der Kapitalismus sich entwickelte und die Aufgaben der Stadt umfangreicher und verwickelter wurden. So wurde es unmöglich, die Bürokratie zu unterdrücken, genau das was die Städteordnung ursprünglich wollte. (4) Die Städteordnung gab der Stadtverordnetenversammlung den Vorrang vor dem Magistrat in den Aufgaben der Stadt. Die revidierte Städteordnung des Jahres 1831 änderte dies und raumte dem Magistrat das eigene Beschlussrecht, ohne die Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung, und das Vetorecht gegen deren Beschlüsse ein. Damit wurde der Vorrang des Magistrats gegenüber der Stadtverordnetenversammlung realisiert. (5) Die Städteordnung entzog der Stadt die Gerichtsbarkeit und das Polizeirecht und überliess diese dem Staat. Die Ausübung der Ortspolizei beließ er dem Magistrat. Indem der Staat den Magistrat als untergeordnetes Organ behandelte, ordnete er die lokale Selbstverwaltung der Staatsregierung unter. Trotz alledies ist es nicht abzuleugnen, dass die Städteordnung zur politischen Erziehung der Bürger beitrug. Man konnte den fürchtensam-gedruckten Charakter der Bürger, den das obrigkeitliche Regiment des absoluten Staats ihnen aufgeprägt hatte, in den Tagen der Achtundvierziger Revolution nicht mehr bemerken.</p>
Notes	

Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00100104-19921100-0033

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.

シュタイン市制の成立と展開

東畑隆介

シュタインの「都市条令」(一八〇八年二月一九日)

は、「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⁽¹⁾」とヘフターが述べているように、シュタインの一連の改革の中でも重要なものであり、ドイツ自治の出発点となった⁽²⁾関係で、ドイツに於てはこれに関する数多くの研究が発表されている。我が国に於ても多くはないが、この問題に関して若干の論文が発表⁽³⁾されている。本稿は、これらの研究の成果に基づいて特にベルリンを念頭において「都市条令」の成立と実施過程を記述しようとするものである。

(1) Heinrich Heffer, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950, S. 132.

(2) Heinrich von Treitschke, Deutsche Geschichte im

シュタイン市制の成立と展開

Neunzehnten Jahrhundert, 7. Aufl., Bd. 1, Leipzig 1904, S. 286.

(3) 高柳信一「プロイセン地方自治制の生成と特質」(1)『社会科学研究』四一、一九五二年、一〇一―一四八頁。拙稿「F・V・シュタインの『都市条令』について」(『史学』三五―二・三、一九六二年、一七三―二〇二頁)。村上淳一「ドイツの近代法学」東京大学出版会、一九六四年、一四一―一九二頁。高橋洋「プロイセン一八〇八年都市条令の検討」(『早稲田法学会誌』三〇、一九七九年、四六一―四九二頁)。北住炯一「近代ドイツ官僚国家と自治」成文堂、一九九〇年、一一―二二頁。山田公平「近代日本の国民国家と地方自治」名古屋大学出版会、一九九一年、二二二―二二七頁。

一、絶対主義時代のドイツ都市

領邦侯国の形態に於ける君主の主権原理の勝利は、都

市の対外的優勢と独立のみならず、他ならぬ都市の最も内部的な核心である団体的制度形成を根絶した。その結果、シュタイン「都市条令」の二三年前に殆ど全ての旧帝国都市は、ドイツのより大きな君侯国家に対するその独立を失った。⁽¹⁾ 絶対主義国家、特にプロイセンは、そうでなくとも疑わしい都市共和国の自治を完全に空洞化した。国家は、軍事＝御料地財務省(Kriegs- und Domänenkammer)の支配下にある都市財務官(Steuerrat)を任命することによって、都市を国家の行政機構の最下位の官庁にした。絶対主義の開始時に既にかなり進行していた地方自治の自己破壊は、領邦君主の介入よりも遙かに多くの害を与えた。⁽²⁾ 従来行われていた都市或はその代表による(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機関等の市民の古き権利は、原則としては依然効力を持っていたが、⁽³⁾ 実際には完全に消滅し、市参事会の終身制と自己補充(Selbstergänzung)がそれらに代わった。⁽⁴⁾ この結果、市民は絶対君主に代る市参事会の絶対主義的募頭制に直面せねばならなかった。⁽⁵⁾ 市参事会員は、名誉職における公的な職務をもちや市民共同体の機関として執行せず、自分自身の権限がある家産制的領主としてその権力を握る地位を私的な利益のために利用し

⁽⁶⁾ た。更に都市に課せられた租税制度——アクチーゼ——は、既に大選帝侯の下で都市行政への領邦諸侯の監察庁官吏(Kommissariatsbeamte)の干渉のきつかけを提供した。次いで都市は、フリードリヒ・ヴィルヘルムの下で市庁諸条令(die rathausliche Reglements)によって嚴重に国家監督下に置かれた。都市行政は官僚化され、それと同時に軍国化された。傷痕軍人が市参事会に任命され、駐屯軍が地方自治体の生活から多くの自由の余地を奪い、⁽⁷⁾ 都市の独立性は根絶させられた。都市の活動と権限の完全な崩壊に市民共同体の人的・物的な完全な崩壊が対応していた。軍事司令官の権限は、都市、とりわけ首都のあらゆる可能な問題に拡大された。例えばベルリンに於ては、フリードリヒ一世の下で司令官は、道路舗装、照明、橋、川の流れ、公的な噴水の維持、消防、夜警、建築監督局、奴婢制度、市場警察、食糧の調達、価格査定などの権限を持った。⁽⁸⁾ 首都ベルリン及びポツダムにおける救貧制度も都市の活動から取り上げられ、国王の救貧総務部(Armendirektion)の管轄下に置かれた。これに反して市参事会の任務は、一八〇六年には、一、市金庫資産と市金庫収入の管理及び市の建物の維持、二、同業組合の監督、三、特定の教会と学校の後援の仕事、

四、それ以前の法的全権の名残としての後見制度に限られ、都市の眞の福祉、その繁栄を最も促進するのに相応しい催しに対しては何らの責任を負わなかった。⁽⁹⁾

このように、絶対主義国家は都市の自治の伝統的形態の持つ生ける内容を空洞化した⁽¹⁰⁾が、しかし形態そのものには手を触れなかった。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づ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。⁽¹¹⁾ 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ないほど澆刺と維持されていたし、⁽¹²⁾ ドイツ自然法理論は、フランスのそれに比べて団体を重視する⁽¹³⁾ という特徴を持っていたので、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。⁽¹⁴⁾ その点で、都市は自治の経験の無い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。⁽¹⁵⁾

一八〇六年のイエー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) の行政への實際の影響力を与え、かかる参与によつて公共心を喚起、保持する」⁽¹⁶⁾ (都市条令前文) 意図をもつて、一八〇九年一月一九日「プロイセン都市条令」が發布された。次に「条令」の内容を検討することにする。

- (1) Heffter, a.a.O. S. 97.
- (2) Wilhelm Isenburg, Das Staatsdenken des Freiherrn vom Stein, Bonn 1968, S. 123.
- (3) Gerhard Ritter, Stein. Eine politische Biographie, 9. Aufl., Stuttgart 1958, S. 191.
- (4) Ebenda, S.191; Hugo Preuss, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens, Bd. 1, Leipzig 1906, S. 145.
- (5) Reinhold Aris, History of Political Thought in Germany from 1789 to 1815, New York 1965, p. 32. v. Müller は、彼の著書『プロイセン都市法』(一八六四年)の中で一八世紀の諸都市の行政と官吏を次のように描いている。「市民は都市問題への全ての活澆な作用から殆ど除外されており、彼等の地方自治体の福祉に対して些かも関心を示さない。国王の命令に従つて大部分が傷痍軍人によつて占められている市参事会は、通例無責任なやり方で彼等の職務を司っている。都市生活の衰退はその最高潮に達した。」Zit. nach Dr. Clauswitz, Die Städteordnung von 1808 und die Stadt Berlin, Berlin 1908, S. 11.
- (6) Preuss, a.a.O., S. 150.
- (7) Heffter, a.a.O., S. 31.

- (8) Preuss, a.a.O., S. 173.
- (9) Clauswitz, a.a.O., S. 30.
- (10) Heffter, a.a.O., S. 31.; Franz Schnabel, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 1, 4. Artf., Freiburg 1948, S. 23; Otto von Gierke, Die Steinsche Städteordnung, in: Julius von Gierke, Die erste Reform des Freiherrn vom Stein, Darmstadt 1957, S. 54; Ritter, a.a.O., S. 189. なおブルンナーは、ヨーロッパの絶対主義は、決して無制約の専制だったのではなく、原理上は依然として法に拘束されており、従来の諸制度を空洞化したり無力化することはできても、それを完全に廃止することはできなかつたと述べている。オットー・ブルンナー、石井柴郎他訳『ヨーロッパその歴史と精神』岩波書店、一九八一年、三〇〇頁。
- (11) Heffter, a.a.O., S. 31.
- (12) Ritter, Der Freiherr vom Stein und die politischen Reformprogramme des ancien regime in Frankreich, HZ., Bd. 138, S. 32 (以下 FSPR と略記。)
- (13) Ebenda, S.32.; Gierke, a.a.O., S. 52.; Heffter, a.a.O., S. 71.
- (14) ギールケは、都市条令発布の一年前に行わ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、数世紀来、そのブルジョア身分に行動によって彼等が共和主義制度に耐え得ることを示した新しいヨーロッパ諸国民中の唯一の国民である」という言葉をその例に引用している。Gierke, a.a.O., S. 43.

- (15) シュナーベルは、「ここ(都市)では、改革はただ悪習、それも大半は最近の悪習さえ取り除きさえすればよかった。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づいてそれを改造しやえすればよかった」と述べている。Schnabel, a.a.O., S. 360.

- (19) Die Preussische Städteordnung von 1808, Textausgabe mit Einführung von Dr. August Kresbach, Stuttgart und Köln 1957, S. 45.

二、「都市条令」の内容

一八〇七年七月にケーニヒスベルクの警視総監フライ(Johan Gottfried Frey) と同市の市民の長老は、シュタインによって求められていた「地方自治体行政の将来の組織」に関する所見を提出した。一八〇八年七月二五日の官房政令によって大臣シュレッター(Friedrich Leopold von Schroetter) は市制度の計画を起案する委託を受けた。そのさい、フライの所見も彼に送付された。東プロイセンの州部局と総務局とが法案の仕上げに当たった。参議官ヴィルケンズ(G. F. Wilckens) が州部局で作成した一八〇八年九月一八日の「東プロイセン、リタウエン、西プロイセンの全都市の規約」の法案が、引き続いての協議の基礎にされた。一〇月一八日にシュタイ

ンの司会の下に総会議に上記の両国家官庁が協議のため召集された。協議の後シュタインは一月三日法案を国王に転送するため入手した。一月一九日国王ヴィルヘルム三世は、官房政令によって都市条令の実施を許可し、シュレッターとシュタインにその公布を委託した。⁽¹⁾

都市条令の作成に大きな役割を演じたフライは、絶対主義制度の最も固有の精神の中に市制の崩壊と地方自治体の問題の不十分な行政の原因を見る。「プロイセンの国家行政に於て一般に支配していた不信の原理は、監視に監視を積み上げさせ、市自治体の問題もこれらに従属させた。全てが、極めて些細なこともまたより高い場所で検査されねばならなかった。全ては上から決定され、上から命令されねばならなかった。……歴史に尋ねるならば、発生し、なお存在する全ての善いものと優れたものは、地方自治体の問題の独自で自由な行政に基づいているという最も説得力のある教訓が見出されるであろう。何故なら全ての問題 (Sache) は、それが洞察、自由な活動、市民の協調の所産である場合に、最も良く行われるからである。国家が至る所で市民の問題への干渉を要求し、それによって問題を直ぐ国家の問題にし、監視によって公開性を奪い、遂にはそれを異質の目的のために

利用したことによって、如何に限りのない多くの善の息の根が止められたことか。⁽²⁾」フライは都市行政への市民の参加から生ずる効果を次のように述べている。「信頼は人間を高める。何時までも続く後見はその成熟を妨げる。公的な問題への参加は、政治的重要性を与える。そしてこれが広がりを増せば増すほど、国民の精神を高める公的活動、公益的な知識の喚起、否、非の打ちどころのない名声の喚起への関心が増大し、それによって利己主義と軽薄さとを抑制する。⁽³⁾」「市民に奪い取られた権利を再び与え、彼等にきちんと整えられた計画に従って私有財産と地方自治体の問題の管理を委ね、公務への参加とこれによって公益への関心を喚起し、それによって祖国への愛とその父への市民と国家にとって同時に喜ばしい深い愛着を結びつけることは、善悪ではなく正義の行為である。⁽⁴⁾」被保護民 (Schutzverwandte) と見なされる職人、徒弟、日傭労働者、雇人 (Dienstleute) を除いて、都市の住民中営業従事者 (Gewerbetreibend)、都市の警察区内の全土地所有者は、市民権を取得する義務がある。大市民と小市民との間の身分的差別は廃止されるべきである。⁽⁵⁾ 少数の市民しかいない小都市を別にすれば、市民は代表によってのみ行政に於て彼等の権利を行使すべき

である。フライは、代表の必要を市民の多数と「非常に多数のものは、公的な問題の実り豊かな考慮に必要とされる文化を持たない」ということでもって理由づけている。従って選挙は最良のものを選択に役立ち、選挙人は、「唯市民としてのその資格に於て、ツンフトや団体への一切の関係なしに」階級に基づいてではなく、区に基づいて選挙する。「富者と強者の影響を妨げるために」秘密投票の形式で投票される。投票は拘束されない全権によって党派の影響に対して守られていなければならない。何故なら「選ばれた人々は、どの身分、宗教、営業であろうとも、彼等の身分、宗派、ツンフトもしくは市区の代表でなく、全市民の代表であり、彼等が会議に於て述べ、決議する全てに関して、彼等の良心のみに釈明の義務を負うからである。彼等は言葉の完全な意味に於て代表である。彼等の義務は、唯都市共同体のために彼等の個人的な信念に従って発言し、投票することである。」⁶⁾選挙権を持つ全てのものに被選挙権が認められる。代表は三年の任期で選ばれ、毎年三分の一が退職する。彼等はその職務を無償で果す。

シュタインは全般的にフライの提案に賛成した。市民権に関して、彼は唯、その取得資格は、フライによって

意味された比較的高い階級のみでなく、「都市に実際に居住している」もの誰にも与えられることを望んだ。シュタインが市民の大衆に於ける責任ある考慮への能力を疑ったフライと対立して市民代表に於て「分別のある、世知に長けた営業従事者は、学者よりも都市の問題に関してより優れた判断を下す」という希望を述べた時、それは支えとなる市民の拡張へのこの努力に一致していた。フライの覚書は、古プロイセン州の他の協力者の補足とともに枢密院参議官フリーゼン(Friesen)とヴィルケンズによって正式の法案にまとめられた。

「都市条令」の前文では、「とりわけ近年明らかになつた都市公共団体と都市共同体の代表に関する適当な諸規定の欠除、現在階級とツンフトに基づいて分かれたる市民の利害と公共団体の行政への市民のより効果的な参加のさし迫って表明された要求とは、都市により独立的なより良い制度を与え、市民共同体の中に確固たる結合点を法的に形成し、それらに公共団体の行政への活発な影響を与え、この参加によって公共心を呼び起し、維持する必要について我々を納得させる」と、フリードリヒの官憲・特権国家から全国家市民が自由且つ献身的な協力に於て、それに参加する真の公共団体への転換、従順な

臣民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の精神が表現されている。

次に「条令」の個々の内容を見ると、第一に都市の種類であるが、その住民の数に基づいて大都市（軍人を除いて一〇、〇〇〇人以上の住民）、中都市（三、五〇〇—一〇、〇〇〇人）、小都市（三、五〇〇人以下の住民）に区別される（第九・一〇条）。

第二に都市の市民権に関して、都市の住民は、市民と市民権を取得していない被保護民とに区別され（第五條）、市民権は、犯罪者（第二〇条）、破産者（第二二条）を除く市内に家屋を持って定住し、品行方正の行状であるものに与えられる（第一七条）。市民権の授与は、市参事会によって行われ、市民はそのさいに宣誓する義務を負う（第二五条）。市民権を獲得したものには、営業と都市の土地所有の権利とが与えられる（第一五条）。従来市民権を所有せず、定住していたものは、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、彼等の営業、土地を放棄しなければならぬ（第二三条）。全ての市民は、彼等の財産と力に応じて都市の問題に貢献し、都市の公職に任命された場合はそれを引き受ける義務を負う（第二六、二七条）。

以上が市民権に関する主な条項であるが、都市の住民を市民と被保護民とに区別し、市民権獲得のさいに市民が行う宣誓等の点で、伝統との意識的な結合が見られる⁸⁾。更に市民権授与のさい、土地所有者、営業に従事する者が重視されている点で、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、都市と農村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⁹⁾。このように、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」¹¹⁾であった。

第三に都市の立法部に当る市会議員の選挙制を見ると、市会議員及び代理人の選挙は、市民により直接行われる（第七四条）が、その他の都市の全ての問題に関しては、市民は、市会議員によって直接代表される（第四八条）。何故なら都市は、公的な問題に関する市民の意見がその都度個別的に聞かれるには余りにも多数の構成員から成っているからである（第六九条）。市会議員の定数は、大都市六〇—一〇二人、中都市三六—六〇人、小都市二四—三六人（第七〇条）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プト、団体単位でなく、地理的に区分された各選挙

区単位⁽¹²⁾での市民全体による普通、直接、秘密選挙⁽¹³⁾であり、三年毎に施行されるが、議員の三分の一は、毎年選挙により新たに選出される（第八六条）。

選挙権は、大都市に於ては年収二〇〇ターレル以上、中、小都市に於ては年収一〇〇ターレル以上の全ての市民に与えられる（第七四条）。選挙された議員の三分の二は家屋所有者⁽¹⁴⁾（第八五条）で、無報酬（第一一四条）を原則とする。彼等は、都市の全ての問題に於てそれを代表し、都市の財政問題を決定し、彼等の決議は都市の住民全ての義務とされる（第一〇八条）。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（第七二、七三、一〇八条）から、市民の特別な指令も全権も必要とせず、市民に彼等の決議について釈明をする義務を負わない。都市の公共善についての彼等の信念と意見とは彼等の指令であり、彼等の良心は、彼等がそれに対して釈明せねばならない裁判所である（第一〇条）。

以上が市会議員選挙制に関する主な条項であるが、それが極めて進歩的であり民主的であるのが注目される。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、⁽¹⁵⁾「曾ての等族的、

団体的代表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された⁽¹⁶⁾」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、殆ど民主的とも言えるものであり、下層階級にも普く選挙権への入口を開くものであった⁽¹⁷⁾。更に議員が彼等の決議に関して、選挙人に対してでなく、彼等の良心に対してのみ責任を負うという条項も、中世的・古等族的伝統に対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った⁽¹⁸⁾。

このように、市会議員の選挙制に関する条項は、従来⁽¹⁹⁾の市参事会による寡頭支配を改め、後年のプロイセン議会の先駆となったと言われるほど、近代的、民主的色彩の強い内容のものであった。

第四に都市の執行部に当る市参事会について見ると、市参事会員は、国王が任命する大都市の市長を除いて、市民の名に於てその代表である市会議員によって選挙され、⁽²⁰⁾州警察署によって承認される（第一五二条）。彼等は都市の全行政の一般的指導と特殊な業務の処理に当り（第一七四条）、無報酬を原則とするが、その時間を職務の執行に全くあてねばならない者には、報酬が与えられる（第一四一条）。従って大、中、小都市の市参事会は、

無給の名譽職を有給職との混合から成る。すなわち大都市の市参事会は、有給の市長、一、二名の有給の、学識ある市参事会員、それが必要な場合には、建築業関係の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、一、二―一五名の無給の市参事会員から成り（第一四四条）、中都市のそれは、有給の市長、会計係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、七―一二名の無給の市参事会員から成る（第一四三条）。小都市のそれは、有給の市長、会計係を兼任する有給の市参事会員一名、四―六名の無給の市参事会員から成る（第一四二条）。

市参事会員の被選挙資格は、少なくとも二六才以上の名望があり、誠実で分別があり、実務経験のある者に与えられ（第一〇四条）、現在市参事会員である者や既に選出もしくは推薦された者と三親等乃至それ以上の親戚関係のある者以外の人に与えられる（第一五〇条）。

任期は、従来のように終身でなく、市長、法律顧問、学識ある市参事会員は一二年、其他の市参事会員は六年の期限で任命され、その一部は一年乃至二年毎に退職し、新しい市参事会員がこれに代わる（第一四六条）。

その他、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の指令の監督（街路、橋、噴水、水道等の監督）に当る（第一三、一八二条）。区長は、区の定住家屋所有者の中から市会議員によって選挙され、無報酬を原則とする。

以上が市参事会に関する主な条項である。ここでは、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「ナツソウ覚書」に於て、シュタインは「雇われた役人により構成された地方官庁には、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、その所轄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、労働を増大させる変更や改革を嫌悪するものであり、その結果、優れた人々は過度の負担を課せられ、劣等な人々はそれを免れることになる」と述べて、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毎に選出される無給の市参事会員をもつてすることを要求し、更に翌年六月二七日の「条令」の作成に協力した）官僚シュレットターに宛てた書簡に於ても、市参事会の組織に

さいして、出来るだけ有給官吏に依存しないことを要求している事実に示されるように、終身の有給市参事会員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⁽²³⁾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。しかしその反面、第一五九条の有給の市参事会員に関する条項のように彼の思想と相容れない箇所もある。ここに於て、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。すなわちプロイセン一般ラント法は、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に服さない除外者 (Eximiete) であり、市民の自治から隔離されていた。従つて実際の政治に参加し、多くの自由主義的改革を実現し得る唯一の知識階級は、当時に於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、絶対君主制の遺産であ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ー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⁽²⁶⁾とが生じ、彼等の代表から成る庶民院が絶対主義の時代にも無力化することがなかつたため、古き等族的自由から自由民主

主義を直接発達させ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、もはや重大な問題ではなく、それを唯立憲的な仕方⁽²⁸⁾で抑制することだけが問題であつた。このような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綻せざるを得なかつた。また「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であることをシュタインよりも良く認識していたから⁽²⁹⁾、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、ここ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誉職との混合が生じた⁽³⁰⁾。

第五に市會議員と市参事会員との関係についてであるが、市参事会は、都市の全行政と特殊な業務の一般的指導とを決定するが、従来と違つて、その権限は著しく制約されている。すなわち実際の行政問題や現場での監視監督、協力が必要とされる問題は、二、三名或は数名の市参事会員、その構成員の大半が市会により選挙され、市参事会により承認される市會議員及び市民から成る委員会によって果され (第一七五条)、より小さな問題——街路、橋、噴水、水道等——について配慮する区長

(第一八二条)は、市民、市會議員によつて選出される市民の代表や委員の指導と指令に服する(第一八五条)。また市會議員の決議の執行に當る市參事會員には、その決議が正当な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でも決議を執行する意思無き執行機關と化している⁽³¹⁾。

以上が、兩者の關係に關する条項の主な内容であるが、従来に比べて著しく市民の代表である市會議員に有利に定められている。これらの諸条項は、必ずしもシュタインの思想と一致するものではなく、彼の思想より一層民主的であり、進歩的であつたことが注目される。

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、彼を特徴づけている道徳主義^{モラル・システム}といつた点で、啓蒙主義と共通⁽³²⁾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、他方に於て、彼のフランス革命觀に示されるように、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である人民主權、契約理論を嫌惡し、歴史的經驗や伝統を重視した⁽³³⁾。このように、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要素と自由主義的な要素とが、いわば未分離の状態⁽³⁴⁾で併存していた。従つて彼の改革は、例えば

等族制^{シユテントワム}のような古き封建的秩序を近代的要求に適合させ、団体によつて個人の自由を守らうとするいわば^{シユテンド}等族的自由主義とも名づけられ得る性格を持つものであつたから、都市の改革の場合も、従来主として市政を担当していた市參事會に市會よりも大きな権限を与えて、都市の業務の指導をより多く上層ブルジョアに確保⁽³⁵⁾してやる方が、彼の思想により相応しかつたであろう。事實、彼自身、このような市會の市參事會に對して持つ優位に對して疑念を抱いていた⁽³⁷⁾。しかしながら、条令作成當時彼の失脚は目前に迫つており、条令の法案を十分に審議し、自己の意見を採用させる時間に恵まれなかつたものと思われ⁽³⁸⁾。こうした偶然の事情も作用して、この条項は、シュタインの思想以上に進歩的な内容を持つもの⁽³⁹⁾となつた。

最後に都市と國家との關係について見ると、条令の目的が、市民の都市行政への参加による公共心の喚起と保持とにあつたから、都市に可能な限り広範圍の自治を⁽⁴⁰⁾与えることは、討議のさいに全く當然のこととされてきた。従つて都市に對する國家官庁の監督権は、都市の會計報告の検査、市民或は官庁の都市に對する訴願の裁決、新条令及び市參事會員の選挙の許可(第二条)といった極

めて限定された性質のものであった。特に財政面では、それが著しく、従来の都市財務官による官僚的な都市監督権は廃止され、予算の決定(第一八三、一八四条)。都市住民の負担金額の決定(第一〇九、一八四条)。起債、不動産の売却(第一八九条)といった都市の財政に關しては、市会議員の完全な支配が確立された。⁽⁴¹⁾

このように、国家の権限は大幅に縮小されたが、シュタインの都市改革が国家からの自由でなく、国家のための自由を追求する以上、都市自治は中世と異なり、国家の許容範囲にとどまるべきものであった。⁽⁴²⁾従って従来都市の権限に属していた国家主権の性質を有する裁判権と警察権とは都市から剝奪され、国家に直属する警察署が設置せられる⁽⁴⁴⁾(第一六条)。地方警察は、国家の委託を受けた市参事会が担当した(第一六六、一八九条)が、本来の自治としてではなく、国家の委託を受けた行政としてであった。⁽⁴⁵⁾警察行政の費用は、警察署の指令に従って、都市が負担する(第一六七条)。

以上が都市と国家の關係についての条項の主な内容である。ここでは、一方に於て「信賴は人間を高める。何時までも続く後見はその成熟を妨げる」というフライの思想に基づいて、都市、特にその財政に關する国家の監

督権の制限により、団体(都市)の特殊生活の覚醒が意図されているが、他方に於て、都市からの裁判権や警察権の剝奪に見られるように、都市の自治が新しい国家統一の障害となる場合には、それを除去することが意図されている。前者は中世ドイツ都市の伝統に連なるものであり、後者は近代国家に連なるものである。従って両者は、後に見られるように、相互に矛盾し衝突することになる。都市改革のこのような二面性は、「シュタインは、一方の手で官僚主義からのこの解放への基礎を置いた一方、他方の手で官僚制を強化した」と評されている。⁽⁴⁶⁾

以上に於て条令の主な内容を検討したが、それらには市会議員選挙制、市会議員の市参事会員に対する優位等、⁽⁴⁷⁾抗し難い力をもって近代代議制度の方向に前進する時代精神を反映する近代的、民主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、市民権について見られるような伝統的な性格を持つ条項も含まれていた。前者に注目したマックス・レーマンが、フランス革命、特に憲法制定議會の思想に都市条令のそのの源泉を求めたのに対して、エルンスト・フォン・マイアーは、太古ドイツの精神にその源泉を求め、いわゆるレーマン・マイアー論争⁽⁴⁸⁾が生じた。このように都市条

令には様々な思想が交錯しているので、この問題についてシユタインの思想⁽⁴⁹⁾を中心に検討してみる。

クレーヴェ・マルクでの行政官としての体験⁽⁵⁰⁾、イギリスの影響の強いハノーファー⁽⁵¹⁾のゲッティンゲン大学での勉強、そこでのレーベルグ、ブランディスとの交友、モンテスキュー、バーク、メーザーの著作の影響⁽⁵²⁾は、「ナツソウ覚書」に見られるように、シユタインをイギリス的自由の信奉者⁽⁵³⁾たらしめた。またゲルマンの森林にイギリスの自由の起原を見るモンテスキュー⁽⁵⁴⁾の思想の影響は、彼をイギリスの自由の讚美者であると同時にドイツの過去の信奉者にした。しかし彼の賞讚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、フランスから移植された制度よりもドイツの自治⁽⁵⁵⁾にとっては、むしろ異質的なものであった。従ってイギリスの自由の影響は、シユタインの改革に於ては、その具体的な内容の面では少なく、近代的な大国家制度も厳しく中央集権化された官僚行政なしに統治され得るといふ一般的印象のみに留まった⁽⁵⁶⁾。同様のことはドイツの過去についても言える。既に述べたように、フランスに比してドイツの都市には古き団体精神

が存続していたので、都市条令に於ても古ドイツ的要素は散見された。しかしその影響も一八世紀の都市制度になお残存していた断片が新たに接合された程度のもので、改革が特定の古い制度形態から具体的に生じたというにはほど遠かった⁽⁵⁷⁾。加うるに絶対主義の遺産であ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、その抑制であった。従って単に伝統的要素を復活するだけでは、時代の課題に応じることが出来なかつた。むしろ不可欠の官僚制と活潑な自治との融和⁽⁵⁸⁾という課題の共通さという点では、シユ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。唯シユタインの改革がより歴史的で、フランスに比べ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て、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⁽⁵⁹⁾についてのみ思惟した点では相違していた。従ってシユタインの改革は、精神的にはイギリスに類似し、改革の技術的細目⁽⁶⁰⁾に関してはフランスの重農主義者に類似していた。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ったのである。⁽⁶²⁾ 故に、「シユタインの改革は、理論或は模倣からではなく、不可避の必要とそれに応じる断乎たる意志から生じた⁽⁶³⁾」というランケの言葉が示しているように、都市条令の根底には、彼の元来持っていたイギリス的な伝統尊重の改革理念を变化させずにはおかない新しい時代の現実⁽⁶⁴⁾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、⁽⁶⁵⁾ それらが伝統を尊重する精神をもって新しい時代の問題を解決しようとするドイツ独特の自治計画である都市条令を産み出したのであった。

- (1) Die Preussische Städteordnung von 1808, S. 16.
- (2) Zit. nach Preuss., a.a.O., S. 236.
- (3) (4) Zit. nach Ritter, Stein, S. 254.
- (5) Clauswitz, a.a.O., S. 71.
- (6) Zit. nach Theodor Winkler, Johann Gottfried Frey und die Entstehung der preussischen Selbstverwaltung, Stuttgart 1957, S. 129.
- (7) Die Preussische Städteordnung von 1808, S. 45.
- (8) Gierke, a.a.O., S. 54; Ritter, Stein, S. 255f.
- (9) フーバーは、「都市は市民共同体にとどまった。それは未だEinwohnergemeindeに変形されなかった」と述べ

ている。Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 2. Aufl. Bd. 1, Stuttgart 1960, S. 174.

- (10) ヘフターは、「都市条令が意識的に固執した伝統の唯一の主要部は、フランス革命が地方自治体の権利を国家市民に無差別に与えたのに対して、とりわけ土地所有及び営業に従事する住民が当然受けるべきである特別な市民権であった。いわゆる被保護民 (Schutzverwandte) は、彼等の中で他ならぬ大部分が、知識階級、従来の除外者 (Eximierten) は、都市共同体の権利と義務の圏外にあった。従って都市共同体の伝統的な団体的性格が守られようとした。しかしそのことによって……近代の経済的發展が妨げられた」と述べている。Helffer, a.a.O., S. 94.
- (11) Ebenda, S. 94.
- (12) 村上淳一教授は、「絶対王制下において下級の国家的行政機関としての役割を演じていたツンフトは完全にその政治的存在意義を喪失し、市会議員の選挙はツンフトその他の団体ごとでなく地域的な選挙区ごとにおこなわれるべきものとされた。ツンフトの経済的存在意義はすでに十月勅令によって奪われていたから、ツンフトは今やその生命を全く失ったのである。……シユタインの都市自治法は、絶対王制期には全く閉ざされていた政治関与の道の中級市民一般の親方層にまで開いた点で、画期的な立法だったと言えるであろう」と述べている。村上、前掲書、一四九頁。
- (13) 秘密投票を採用した理由を、シユレッターは九月九日

の書簡に於て「富裕な市民の影響は実際に非常に大きいので、各個人の率直な選挙は、彼が人に気付かれずに候補者に対する賛成或いは反対の投票が出来る場合にのみ行なわれるからである」と述べている。Vgl. Ernst von Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881, S. 325.

(14) 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言われる。Ritter, Stein, S. 263.

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

(16) Gierke, a.a.O., S. 56.

(17) クヌッテンは「ベルリンに於て相当の大きさの数の小市民、小商人、職人が初めて政治的権利を獲得した。……貴族と将校団は市民権がなく、参加することを選ばなかったので、小市民は、彼等の社会的地位が権限を与えたであろうよりも大きな程度市会で支配するようになった」と述べている。Jonathan Knudson, The Limits of Liberal Politics in Berlin, 1815-48 in: In Search of a Liberal Germany, Edited by Konrad H. Jarausch and Larry Eugene Jones, New York 1990, p. 122. なおベルリンの市会は、その社会的構成——商人三一人、手工業の親方二八人、小屋住み農(Gärtner)四人、農民五人、借地農業者一人——の点で小ブルジョアの代表であった。Karl-Heinz Börner, Beginn der bürgerlichen Umwälzung in Berlin. Einführung der preussischen Städteordnung, in: Jahrbuch für Geschichte 35, 1987, S. 183.

シュタイン市制の成立と展開

(18) Heffter, a.a.O., S. 93; Ritter, Stein, S. 255.

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

(20) 市会議員は、市参事会を選挙してよいことが定められていた。しかし一度選ばれた市参事会は、その任期の間市会議員に責任を負うか、どの程度そうなのかについての規定はなされていなかった。このような明確さを欠いていたことからプロイセンの都市に於ては、多くの紛糾が生じた。その原因は後年のプロイセン都市条令によって漸く取り除かれた。Berthold Schulze, Die Einführung der Städteordnung in Berlin und der Mark, in: Jahrbuch für brandenburgische Landesgeschichte 10 (1959), S. 12.

(21) Freiherr vom Stein, Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften, Herausgegeben von Erich Botzenhardt und Gunter Ipsen (以下APBDと略記), Aalen 1955, S. 115.

(22) Freiherr vom Stein, Briefe und amtlichen Schriften, bearbeitet von Erich Botzenhart, herausgegeben von Walther Hubatsch, Bd. 2/2 (以下Briefeと略記), Stuttgart 1960, S. 767.

(23) 一八〇八年七月一七日の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さい、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つかねばならぬ」ことを力説している。Stein, Briefe, Bd. 2/1, S. 781.

(24) ヘフターは、その官僚制に対する嫌悪にもかかわらず、シュタイン自身が、その政治的实践に於て外交官でも、等族的、議会的政治家でもなく、全く行政官であったと

四七 (四七)

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。Heffer, a.a.O., S. 95.

- (25) Ebenda, S. 64.
- (26) Ebenda, S. 34.
- (27) Ebenda, S. 52.
- (28) Ebenda, S. 52.
- (29) 条令は、この点ではシュタインの意見でなく、フライの意見に従った。都市の個々の部分に対する有給のメンバーの数は、全くフライの提案に従って定められた。Meier, a.a.O., S. 330.
- (30) Schnabel, a.a.O., S. 362.
- (31) Meier, a.a.O., S. 341.; Ritter, Stein, S. 264.
- (32) 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、宗教改革の非難などの点で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に熱狂の対象であったのに対し、シュタインにとってはそれは現実の政治問題であった。浪漫主義者の中世崇拜は魅力の無い現在の逃避であったのに対して、シュタインにとってそれは生ける伝統の継続であった。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、その社会的劣等感を和らげようとする試みであったのに対して、シュタインの貴族に対する信頼はその自信の表明であった。両者の政治思想の相違点については、Aris, *ibid.*, p. 369.; Gierke, a.a.O., S. 40.; Klaus Thiede, *Die Staats- und Wirtschafts-*

auffassung des Freiherrn vom Stein, Jena 1927, S. 23.; 村岡哲「シュタイン改革思想の性格」(同氏著『フリードリッヒ大王研究』培風館、一九四四年所収)二五六—二五九頁参照。

- (33) 彼のフランス革命観については、Aris, *ibid.*, p. 308.; Gierke, a.a.O., S. 39.; Thiede, a.a.O., S. 16. 林健太郎『ドイツ史論集』中央公論社、一九七六年、二二—四頁参照。
- (34) ギールケは、シュタインを評して「二つの時代の境界にあって、彼は彼にとって過去と未来とが均等に故郷である類稀な人の一人であった」と述べている。Gierke, a.a.O., S. 40.
- (35) Heffer, a.a.O., S. 81. ティーデは、シュタインは「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う道徳的、倫理的な力の源泉を見做していた」と述べている。Thiede, a.a.O., S. 18.
- (36) シュタインは、一八二九年二月一五日の大臣シュックマンへの覚書に於て「本質的な不完全さは、市参事会と市会議員の権限の不確定。彼等との意見の相違の調整のための制度の無いこと。市会議員と市参事会員に於ける精神的・道徳的能力の維持。市民から粗暴と不道徳を遠ざけることである」と述べている。Zit. nach Gerhard Kutzsch, *Verwaltung und Selbstverwaltung in Berlin unter der ersten Städteordnung*, in: *Jahrbuch für brandenburgische Landessgeschichte* 13 (1962), S. 38.
- (37) Ritter, Stein, S. 264.; Meier, a.a.O., S. 350.
- (38) Ritter, Stein, S. 264.

(39) 一八三二年三月一七日に發布された修正都市条令に於ては、市参事会对する市会の優位は除去されて、市参事会は国家官庁としての地位を強化した。Huber, a.a.O., S. 177.

(40) Meier, a.a.O., S. 347.

(41) Ritter, Stein, S. 265.

(42) Isenburg, a.a.O., S. 129.

(43) 北住、前掲書、一七頁。

(44) 一八一〇年にプロイセンの二一の大・中都市に於て国家の警察署が創設された。Richard Dietrich, *Verfassung und Verwaltung*, in: Hans Herzfeld, *Berlin und die Provinz Brandenburg im 19. und 20. Jahrhundert*, Berlin 1966, S. 211.

(45) Heffer, a.a.O., S. 96.

(46) Schnabel, a.a.O., S. 362.

(47) Gierke, a.a.O., S. 57.

(48) この論争については、林、前掲書、九一三〇頁参照。

(49) ベッカーは、「シュタイン都市条令の精神的基礎は、彼自身原文の作成のさいに指揮をしたにすぎなかつたといへ、フライヘル・フォム・シュタインの人生・国家観を反映している。彼の協力者は、彼等の間にカントやフイヒテの精神が、シュタインの場合よりも或いは生き残っていたにしても、彼の目標に結びつけられていたもので、シュタインの理想は都市条令に於て表現されるに至つた。……従つてシュタインの協力者たちは、部分的に帝国騎士よりも啓蒙主義哲学に開放的な態度を取つたとしても、

シュタイン市制の成立と展開

理念の目標設定の点でシュタインと都市条令は切り離されてはならない」と述べている。Erich Becker, *Die staatspolitische Bedeutung der Preussischen Städteordnung vom 19. November 1808*, in: *Festschrift für Karl Gottfried Hugelmann*, Bd. 1, Aalen 1959, S. 59f.

(50) クレーヴェ・マルクに於ては、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出来ず、ここでのラントシュテテンデ制は市民的特色を有していた。フリードリヒ・ヴィルヘルムの時代には、このラントシュテ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屬官僚のための不可欠の情報手段に発達した。その結果、^{シュテテンデ}等族会議の代表を財務庁 (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っ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。このような^{シュテテンデ}等族制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、「ナツソウ覚書」に於て「予の職務体験も予を心底から強く、合目的々に形成された^{シュテテンデ}等族会議の卓越していることを確信させた。予は、等族会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加、協力とにより国家に結合させ、国民の力を自由に活動させ、公共的な方面へ向けさせ、怠惰な感覚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っている世論を立派に形成する機関を維持するための強力な手段であると思う」(Stein, APBD, S. 116f.)と述べられている点から見ても明らかである。このようなクレージュ・マルクでの体験が、国家と都市との関係の条項に見られるような自由意思と強制、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ったものと思われる。クレージュ・マルクのラントシユテンデ制については、高柳信一『近代プロイセン国家成立史序説』有斐閣、一九五二年、一四〇頁、F. Carsten, The origin of prussia, Oxford 1954, pp. 229-52. 参照。

(51) 一七二四年から一八三七年迄、ハノーファーは、イギリス国王がハノーファー国王を兼ねていた関係で、イギリスの影響を強く受けた。

(52) 彼等の著作の影響については、Aris, *ibid.*, pp. 364-8.; G. P. Gooch, *Germany and The French Revolution*, London 1920, p. 287.; Heffer, a.a.O., S. 78.; Ritter, FSPR, S. 449.; Ders, Stein, S. 111ff. 参照。

(53) 「ナンノウ覚書」で、彼は財産所有者を行政に参加させているイギリスの行政組織を賞賛している。Stein, APBD, S. 116.

(54) Heffer, a.a.O., S. 46.

(55) Ebenda, S.64.; Ritter, FSPR, S. 40f.; Ders, Stein, S. 187.

(56) Ritter, Stein und der Geist des älteren deutschen Liberalismus, in: *Lebendige Vergangenheit*, München

1958, S. 92.

(57) Ritter, FSPR, S. 455f.; Ders, Stein, S. 191. ヘフターは、このことからシユタインの制度像は、一八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されたと述べている。Heffer, a.a.O., S. 80.

(58) ヘフターは、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^{シユテンデシユクテ}が、近代立憲主義の統一的国家理念とかけ離れた家産制的性格をも有するものであったことを承認し(Ebenda, S. 111f.)、等族会議^{シユテンデ}と官僚制的、中央集権的要素の綜合が一八世紀の近代民主主義の課題であったと述べている。Ebenda, S. 44.

(59) 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, FSPR, SS. 449-96. 他にHeffer, a.a.O., SS. 49-52.; 林、前掲書、一六二-一八頁参照。

(60) 両者の改革プランの相違については、Ritter, FSPR, S. 39ff.; Aris, *ibid.*, p. 34. 参照。

(61) Ritter, FSPR, S. 42.; 林、前掲書、一九頁。

(62) ヘフターは、シユタインの改革を論じたさい、「政治行動の強制は、通常理論の一貫性よりも強く、よしそれが世界観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さして、躊躇するところ少ない」と述べている。Heffer, a.a.O., S. 82.

(63) Zit. nach Ritter, FSPR, S. 38.

(64) 地方自治体の公職の無報酬と官僚制に対する強い嫌悪

とは、都市条令に影響を及ぼしたイギリスの思想であったが、それらを除けば、当時の極めて荒廃したイギリスの都市制度は、都市条令の模範として役立たなかった。

Erich Petersilie, Entstehung und Bedeutung der Preussischen Städteordnung, Leipzig 1908, S. 104f.

(65) この他、彼の協力者である官僚が、彼より強く西ヨーロッパの思想の影響を受け、従って彼ほど伝統によって拘束されなかったことも考慮されるべきであろう。

三 「都市条令」の理念と現実

都市条令は、その発布後、東部諸州の殆ど全都市と解放戦争後獲得された地域で実施された⁽¹⁾。前章で見たように、条令には伝統的性格の条項と近代的性格の条項とが含まれていたが、それらは、その性質上矛盾・反撥する傾向を蔵していた。従って条令が実施され、当時の現実に直面すると、それらに含まれていた矛盾が露呈されることになった。以上その主なものを見ると、

第一に、市民権が都市に家屋を持ち定住している者に限られ(第一七条)、都市の団体的性格の維持が意図されていたが、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 Einwohnergemeinde 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になった。ハルデンベルクが完全な営業の自由を導入すると直ちに古いツunft制度とともに都市と農村の古い分離が廃止され、統一的な国民経済の一層の強化とともに広範な国民の部分の移動が開始された。それは、市民権から空虚な形式或いは時代遅れの特権を作り出した⁽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された⁽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被保護民とに区別し(第五条)、土地所有者、営業従事者の市民権獲得を優先させる(第一五、二三条)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ったため、官吏、大学関係の職業に従事する者、芸術家といった知識階級が都市公共団体に一切参加することなく、都市城壁内に除外者(Eximiete)として生活していた。また経済的に自立していない諸分子、職人、日傭労働者、僕婢等は、単なる被保護民として市民権の取得から全く除外されていた⁽⁴⁾。そのため都市行政は沈滞した⁽⁵⁾。

第三に、市会議員や市参事会員に関する条項で、無報酬、名誉職が原則とされており(第一一四、一四一条)、

官僚制の抑制が意図されたが、既に述べたように⁽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でなく、それを立憲的な仕方⁽⁷⁾で抑制することであつた。従つて資本主義が発達し、増大する浮動人口を抱え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⁽⁸⁾公共生活への全市民の活潑な参加は今や虚構と化した。

既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、改革者たち、特にシュタインが数世紀の発展傾向を理解出来ず、疾うに現実から遊離した⁽¹⁰⁾ものになつてい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に固執していた⁽¹¹⁾のが原因となつて、発展し行く現実の歩みとの間に矛盾が生じたからであらう。

第四に、市会議員と市参事会員の関係に関して、都市条令は市会に都市問題の行政に関する優位を与えようとした。都市の公的需要に必要な補助金の調達と配分⁽¹²⁾（第一〇九条）、新制度と既存の制度の変更⁽¹³⁾（第一七四条）、都市行政の監督⁽¹⁴⁾（第一八三条）等に関する諸条項

は、それを示唆していた。市会議員は市参事会員を選挙する権限を有し⁽¹⁵⁾（第一五二条）、市参事会員は市会に出席出来なかつた⁽¹⁶⁾（第一一三条）。従つて当時のベルリン市会によれば、都市行政の重点は市会にあると見なされ、市参事会はその執行機関であつた。一八三一年の修正都市条令は、このような両者の関係を改め、市参事会に市会の同意を要しない独自の決定権及び市会の決定に対する拒否権を認めた。このため都市行政にあつては両機関の一致がその前提となり、不一致のさいは県庁の判断に委ねられた⁽¹⁷⁾。このように、実質的には市参事会の市会に対する優位が確立された。

第五に、国家と都市の関係であるが、既に述べたように、都市自治は国家の許容範囲にとどまるべきもの⁽¹⁸⁾とされたから、都市の司法権や警察権は制限され、地方警察は、国家の委託を受けた市参事会が担当し⁽¹⁹⁾（第一六六条）、都市は警察行政の費用を負担した⁽²⁰⁾（第一六七条）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、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令条令には全く欠けていた⁽²¹⁾ので、地方警察と地方行政との権限をめぐつて、都市と国家警

察に絶えざる争いが生じたが、そのさい勝利者は常に国家警察であつた。⁽¹⁶⁾ しかも警察権が市参事に委託されたことは、それを国家の従属的機関として取扱うことによつて、地方自治行政を従属的国家行政として取扱う足場を与えることになつた。こうして警察を名として、官僚制的反動は容易に伸展し、地方自治行政とは、地方団体（或いはその機関）がその負担に於て国家行政を処理することであるごとき原則が登場する端緒が開かれた。⁽¹⁷⁾

都市、国家間の財政的な対決も国家権力に有利に行われた。国家がアクチーゼの収入から都市行政への補助金としてその小部分を引き渡す場合、それは、それに条件を結びつけることが出来る絶対君主の恩寵の賜物と思われた。補助金が、国家のある種の共同決定権の条件付きで与えられようと、国家が個々の行政部門をその手中に保持することによつて、都市の市金庫の負担を軽減しようとして、それによつて自治は著しく損なわれた。とりわけベルリンは、都市条令の採用の一〇年後に漸く都市の救貧行政に、殆ど七〇年後に漸く制限された都市の街路管理に到達したのである。⁽¹⁸⁾

このように、都市の自治の拡大、發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されなかつた

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として孤立化したこと⁽¹⁹⁾に求められるが、より根本的な原因を「都市条令」自体の内容に求めることが出来る。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的思想に対する倫理的思想の優位は、⁽²⁰⁾ ややもすると彼をして政治上の激しい闘争を看過させたが、「都市条令」もこのような彼及び彼の協力者の現実政治の把握の甘さを反映して、自由意思と強制、上からの支配と民衆の力との権力闘争面を考慮に入れず、両者の家父長政治的な一致を素朴に信頼していた。このような条令に見られる改革者たちの現実政治の把握の甘さが、条令に含まれていた矛盾、そこから生じる混乱を看過せしめたのであろう。

以上に述べた条令の理念と現実との間に生じた主な矛盾を見ると、それらは、意図された古い伝統的要素（都市の団体的性格の維持、無報酬の名譽職の重視）を近代社会の發展の結果生じる新しい現実（資本主義の發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言えよう。

中世都市の持つ団体的性格と資本主義の発展によってもたらされた移住の自由、無報酬の名譽職と官僚制度、地方分権と中央集権との間の矛盾は、時代が進むにつれ、露呈されることになった。

しかしそのような欠陥にもかかわらず、都市条令は、市民の政治的成熟過程にとって好ましい影響を及ぼした。ベルリン市民は、一八一三年の解放戦争の始めに個人、都市の利害が祖国のそれと一致した時、国家のための最後の投入の用意があることを示した。六、三〇〇人を上廻る義勇兵への応募は、国の平均を遙かに上廻っていたので、都市は、引き続いて四、六〇〇人の後備軍の割り当て数を調達することが出来た。⁽²¹⁾ また一八四八年の革命のさいには、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した性格はもはや感じられなかった。⁽²²⁾ このように、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ったとはいえず、ドイツ民主化の第一歩となったのである。

(1) Thiede, a.a.O., S. 50.

(2) Heffer, 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) を持たず、労働市場に於て同一のチャンスを持つという事実によってのみ結合されている階級制度に取っ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) 一八三二年の修正都市条令は、プロイセン都市の全市民に市民権を与え、古き Bürgergemeinde を近代的な Einwohnergemeinde へと変化させた。Huber, a.a.O., S. 176.; Ritter, Stein, S. 269.

(4) Ebenda, S. 258.

(5) 例えば、ベルリン市会の投票は低下し、一八二〇—三〇年は六〇パーセント、一八三九—四〇年は七〇パーセントであった。Kutsch, a.a.O., S. 28.

(6) 本稿第二章参照。

(7) 大陸と違って、民主政治が古き自由から直接発生し、従って官僚制度の弱かったイギリスでさえ、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された。Heffer, a.a.O., S. 52.

(8) Gierke, a.a.O., S. 61.

(9) Ritter, Stein, S. 270.

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

(11) Ritter, Stein, S. 264.

(12) 北住、前掲書、四五頁。高橋、前掲論文、四八九頁註一二三参照。

(13) 本稿第二章参照。

(14) 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
ことであると述べている。Preuss, a.a.O., S. 281.

- (15) Ritter, Stein, S. 261.
- (16) Preuss, a.a.O., S. 251.
- (17) 高柳、前掲論文、一三六頁。山田、前掲書、二二五頁。
- (18) Preuss, a.a.O., S. 282f.
- (19) Ebenda, S. 281. 山田、前掲書、二二五頁。
- (20) フリードリヒ・マイネッケ、矢田俊隆訳『世界市民主
義と国民国家I』岩波書店、一九六八年、二〇一頁。
Heffter, a.a.O., S. 80; Ritter, Stein, S. 115.
- (21) Börner, a.a.O., S. 200.
- (22) Ritter, Stein, S. 270.