

シュタイン、シュタイン市制の根本思想とナチス地方制

宇賀田, 順三

<https://doi.org/10.15017/14479>

出版情報 : 法政研究. 6 (2), pp.57-110, 1936-03-30. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :



シ
ユ
タ
イ
ン、シ
ユ
タ
イ
ン市制の根本思想とナチス地方制

宇
賀
田
順
三

一、は し が き

二、シュタインの人物とその生涯

三、シュタイン市制の根本思想

四、シュタイン市制とナチス地方制との関係

五、む す び

シュタイン、シュタイン市制の根本思想とナチス地方制

一

シュタイン市制が獨逸地方制の先驅者的意義をなすものであることは、既に屢々指摘される處である、當時の獨逸——プロイセンが何故にかくの如き市制を施行しなければならなかつたかを検討することは、地方自治の根本問題を明かにするに極めて重要である、何となれば、こゝに獨逸自治行政の新たな發足點があると共に、凡そ、その以後の地方制は殆どすべてこれを模倣して立案せられたからである、この點に於いて、日本地方制も亦獨逸地方制の影響をうけてゐることは既に知られる所である、従つて、シュタイン地方制を明かにすることは、間接に、日本地方制の意義を知るに極めて暗示的である、シュタイン市制に就いては、既に、若干、別稿「自治權の史的發展」に於いてこれを明かにしてをいたが、今改めて、シュタインとシュタイン市制の根本思想に就いて稿をおこしたのは、別に、この問題だけを取り上げたために外ならない、特に、この場合に於いては、ギルケが一九〇九年一月二十七日柏林大學に於いて獨逸皇帝及び獨逸皇后誕生祝賀記念講演を持つた時の主題シュタイン市制²⁾を基礎として、シュタイン及びその市制を討究し、併せて、シュタイン市制とナチス地方制との關係を究明したのである。

- (1) 公爵山縣有朋傳中卷一〇一二頁以下 關一博士『都市政策の理論と實際』二頁以下。
- (2) Gierke O., Die Steinsche Städteordnung. 1909.

二

ギルケに依れば、シュタイン市制の公布はエボック・メーキングの結果を示したのである、實に、シュタイン市制は、獨逸國土に於いて、最初に、その失はれたる市自治を近代的基礎の上に回復したものであつて、獨立的地方團體の復興に對してその機因と實例とを示したものである²⁾、唯この場合に於いて、シュタイン市制のあらゆる考察の出發點は、市制創案者たるシュタインそのものゝ人物を理解することにこれを置くことが、常に必要なである、何となれば、一八〇八年の市制はシュタインそのものゝ事業であるからである、この意味に於いて、この一八〇八年の市制をシュタイン市制と呼ぶことは最も適切である³⁾。

然らば、シュタインの人物如何、ギルケはシュタインを評して、シュタインの性格は特異的であつて、普通人の尺度を以ては到底推し量り得ない人物であると云つてゐる⁴⁾。そこで、先づシュタインの生涯をみよう⁵⁾。

シュタインは一七五七年十月二十六日舊帝國直屬の騎士たる身分を持つ家の息としてナツソー（Nassau）の舊家に生れた、一七七三年から七七年まで Cüringen で法律學の研究に従つた後、Weizlar の帝國裁判所（Reichskammergericht）の見習屬となつたのが任官の最初である、そこで、南獨逸及び墺國に長い旅行を持つた後、一七八〇年始めてプロイセン王國の行政官となつた、彼をしてプロイセン王國の行政に従事せしめるようになった

のは、フリードリヒ大王の偉大さと、プロイセン行政の整備されてゐたことに敬服したためであるが、更に深い理由として、若いシュタインが舊帝國直屬の騎士たる家の出身であるといふことからくる政治的理想が獨逸的であつたといふためである、「自分は唯々一つの祖國のみを知つてゐる、その祖國は全獨逸であつて、決して獨逸の一部分でない」と云ふのが彼の青年時代を貫いた主張であつた、そこで、強力な中央集權の下に一體となる獨逸帝國の再建といふことが彼の理想であつた、即ち、一七八〇年、彼は、補助官として *Heinitz* の下に鑛山行政事務に従事するに至つた、一七八五年、暫くザクセンに於いて外交事務に従事したが、シュタインは、外交問題のように、國の中心部分と離れた事務に参加することは自分の素志でないとして、再び *Wetter* に歸つた、一七八七年 *Heinitz* に依つて *Hamm* の軍需及び領地局副長を命ぜられ、大いに功績をあげ、一年後には *Elbe* 局の所長となり、一七九三年には早くもその總裁に任ぜられた、この年シュタインはハノーヴァー勤務の一將軍の娘 *Wilhelmine von Walpoden* と結婚した。一七九六年には全ウエストフリア局の總裁に任ぜられてよくその業績をあげるに至つた、實に今日のラインランド・ウエストフールンに於けるこの十八年間の努力はシュタインをして農民解放の重要さを感じしめた、即ち、この地方の大小の農民は往昔から隸屬農奴に對し自由人として自由な土地に據つて經濟的に且文化的に獨立に發達し、且地方團體の事務を自ら處理してゐた、特に *Elve* 地方の等族者 (*Stinde*) は課税及び支出に關しては殆ど立憲的議會のような制度を持つてゐたことは、シュタインをして、決定權を持つた人民の行政への協力が全體的發展のためには、いかに價値あるものかを深く認識せしめた、かく

して、シュタインは英國に工場及び鑛業視察の旅行を持つに至つたが、そこに於いても亦國務一般の指導に際して人民が責任を持つて協力すること、及び國務の執行を國全體の自然的執行機關としての地方團體及び地方團體聯合に根本的に委任することが、いかに價値あるものかを深く看取した、時に、既にフランスに於いては革命の戦端が切られてゐたが、ラインに於いてこれを最も近く體驗したシュタインは、被壓迫人民の自由への突進を深い理解を以て眺めることが出来た、元より、シュタインは彼の道德的欲求の重壓から革命的暴力行爲を嫌惡したが、しかし乍ら、統一的理想に燃え立つた國民のうちにはいかに恐るべき力が内在するか、又一般大衆の血と肉とのうちにしみこんだ國民的理想が、他の場合に於いては不可能と考へられる活動を、いかなる程度まで遂行し得るかと云ふことを深く明かに感知した。

一八〇四年十月、シュタインは國務大臣に任ぜられたが、當時既に對外關係が急迫を告げてゐた、シュタインはプロイセンの對ナポレオン戦争の避くべからざることを豫知し、一八〇五年十月二十六日、國王に對し財政對策を確立して以て戦備を計るべき旨の覺書を提出してゐたが、竟に Austerlitz の三帝會議に於いてプロイセンは敗北し、屈辱的媾和を結ぶに至つた、このことは、シュタインをして深く刺戟したが、プロイセンに對する信頼は決して失はれなかつたのみでなく、プロイセン二十五年の勤務から、プロイセンの中樞は尙健在であつたに拘らず、唯、そのこれを指導する者が誤つてゐたことを、感ぜしめた。そこで、彼は國家の指導的中心機關の根本的改革を企圖し、一八〇六年四月末、國王に對し内閣制度に關する上申書（Entwurf zu einem Schreiben an

den König über die Kabinettsregierung) を奉らうと欲した、これは従來の内閣組織の欠陥を指摘し内閣制度改革の緊急を陳述したものである、シュタインは、これを先づ彼の友人にして國務大臣たる Schreeter 將軍 von Richel 及び伯爵 Hardenberg 最後にその信任を得てゐる皇后 Luise に提示した。しかし乍ら、これらすべての者はシュタインが國王に對し上申書を奉ることを諫止した、何となれば、彼等は、國王の氣質から判斷して、上申書は何等効果ないばかりでなく、寧ろ反對にシュタインの罷免をみるに至るであらうが、これは極力回避しなければならぬと考へたと共に、一面、人はシュタインがその舊家の出身なるが故に、上申書に於いて、國王を自分と同格に取扱つたと非難したからである、そこでシュタインもこれらの意見に従つて國王に對し上申書を奉らなかつた。

一方、ナポレオンとの戦争は益々急迫を告げ、一八〇六年十月十四日に Jena 及び Auerstädt の戦でプロイセン竟に勝利を失ひ國內は紛亂した、シュタインは戦後處置に奔走してゐた處、國王に依つて外務大臣の椅子を與へられんとしたためこれを拒否した、何となれば、シュタインは國內行政に専心することを以て不可欠としたからである、そこで彼は自らの代りに Hardenberg を國王に對し推薦した、別に又、十二月三日國王に對し、内閣制度改造に關する上申書 (Eingabe an den König über die Umbildung des Kabinetts) を奉つたが國王の容れる處でなかつたばかりでなく、十二月十九日にシュタインを内務大臣に任命しようとした、シュタインは従來の内閣制度の存続する限り飽くまでこれを拒否する決心をした、一方、フランス軍は、益々進出せんとしたので、國王

は一八〇七年一月三日 N'emel に退却した時、シュタインは病中にも拘らず深夜これに扈従しようとした、この夕、國王はシュタインに對し特に親書を與へられた、その親書はシュタインの個性を卒直に云ひあらはしてゐる、國王はこう云はれてゐる、自分は嘗て汝に對し偏見を持つてゐた、成程、汝は思慮と技能とを兼ね備へ大いなる思想を追ふ人物と考へるが、しかし同時に、エキセントリックな天才的な處がある、約言すると、汝は常に自己の意見を真理なりと考へてゐるが故に、接觸面の多い一局所で事務家としてゐることは出来ない、しかし、今や自分はこの偏見を棄てた、だが驚くべきことは、現在汝に依つて叩きつぶされた人達は嘗て汝の最も強力な代辯者であつたことである、しかし自分も亦讓歩した、即ち、自分も亦汝の指導を以て模範的と確信するに至つたから、今後充分なる活動をなし得るやうに汝を自分の近くに引きつけて置きたい、云々と。しかし、シュタインは竟に故郷なるナッソーの家に隱退した、がシュタインは、古い官治國家に代つて、公共事業の指導に責任を持つて参加するといふ自由なる市民（Bürger）の國家があらはれんとする重大な場合には、かくの如き動搖のあることも亦止むを得ないと信じた、彼は Hardenberg に手紙を寄せてこう云つてゐる、人間的活動の發展を阻害する官治主義の鐵鎖を破壊することは重要なことである、國民は自己の固有事務を自ら行政し得るやうに、而して、常に不安定にして世話好きな政府に依つて束縛される處の小兒的狀態を脱出し得るやうに、仕組まれなければならぬと。シュタインのこの思想とこの意圖の結果は、一八〇七年六日の有名なナッソー覺書（Die Nassauische Denkschrift）となつてあらはれた、シュタインはこの覺書を若干の友人殊に L'archenberg に送り Hardenberg は

更にこれを皇后 Luise に通達した、實に、この覺書を読んだ者は何人でも、そこに溢れる發展的理念の力を感じ、且又この覺書に示した方法に依つてのみ祖國救済が可能であることを信じ、更にこの大事業を執行し得る者は唯、シュタインのみであることを確信した。

一方、プロイセンの運命は竟に極まり、一八〇七年七月九日 Tilsit に於いてナポレオンと屈辱的媾和をなした、これに依つて、シュタイン退隱後、國務を司つた Hardenberg はプロイセンの反佛政策の頭梁としてナポレオンの憤激を買ひ罷免されてプロイセン國外に退去せしめられた、こゝに於いて、プロイセンを救ふ者はシュタインのみであつた、しかし、國王は從來の反シュタイン感情を清算し得なかつたが、先づナポレオン自らが Hardenberg の後任として國王に對しシュタインを推したため、國王も亦この半ば命令的な指圖と國內の輿論とに従ふより外なかつた、又、Hardenberg は Tilsit 媾和後シュタインに書を寄せてこう云つてゐる。僕は、君が君の青年時代以來君の力を献じた國家の救済に當る満足を持つために、すべての個人的願慮を棄てるであらうことを期待しないでゐられようか、實に、君はすべての善良な祖國の友がその希望を置かんとする唯一人である、それなのに君はその希望を拒否しようとするか、僕は斷じてそう考へぬ、國王は君に對し内務大臣と大藏大臣の椅子を與へるであらうから、君は國王自らの側で君の條件を考へよ、確かに國王に對する直接關係を定め、そのうちに同時に自分のことをも入れて呉れることは、唯々君に懸つてゐる、従つて君が躊躇なく國王の側に赴くことは最も重大な意義を持つてゐる、國王は君に對し明かに全幅的信賴を示し、國家再興のための勞苦を君に頼むであ

らう、國王と君との間に過去にあつたことなどは、もはや再び云ふを要しない、寧ろ、國王は災禍に依つて多くを得たし、又、その忍耐に依つて名譽までもかちとり得たと。シュタインはこの書を得てその全性格を輝かした、憤怒も侮辱もすべて忘れ、何等の條件も留保もなく、祖國救済のために出慮して、躊躇することなく、直ちに國王に奉答した「再び國內事務の重局に當れとの陛下の御命令は、國務大臣 Hardenberg の書翰（Mendel 七月十日發、八月九日着）を通じて拜受致しました、私は御下命を無條件でお受け致します、實にこの一般的災禍の現在に於いて、自己の個性のみを數へますることは甚だしく非道德的でございます、特に陛下が確乎たる證據をお與へ下さいます場合は尙更でございます」と、當時、シュタインは重い痛風發作に悩んでゐたが、その再び旅行に堪え得られるようになるや否や、九月十一日 Mendel に向け出發し、同三十日に到着、國王の前に出向した、國王はシュタインの必要と認むるすべてのことに對し全然自由手腕を振はせることにした、だが、こゝに Beyme なる者の轉任にからんで國王とシュタインとの間に新な危險がみられるに至つたので、皇后 Luise はシュタインに書翰を送られた、これは又シュタインの人物と當時の彼の權勢とを知る最も適切なものである、皇后はこう云はれる、自分は汝が最初の一ヶ月唯々忍耐せられんことを懇願します、國王は確かに約束を守られ、Beyme は先づ伯林に退去せしめられる筈です、だから暫く讓歩して下さい、どうぞこのいゝことが唯々三ヶ月の忍耐と時間とで躓かないように、自分は國王のため祖國のため自分等の子孫等のため又私自身のためにも懇願します、唯々もう忍耐！と。だが、シュタインはこれに對し自らを抑えて沈黙した、事實、Beyme は一八〇八年六月一日ま

で在職してゐたが、彼の退去と共に、從來の内閣制度は解體せしめられた。

かくして、シュタインの國內行政改革の大事業は精力的に活潑に又辛棒強く開始された、彼の有力な協力者と
して、Schroetter, Klewiz, Schön, Sägemann, Frey が擧げられる外に、シュタインの思想と一致した Scharn-
horst は軍隊改革を、Wilhelm von Humboldt は教育改革を夫々開始した、シュタインの改革の最初の記念は、地
方民の個人的經濟關係を定むるの布告であつて、それは未だシュタインの到着以前一八〇七年十月九日に既に國
務大臣 Schroetter に依つて公布されたものである、この所謂農民の大憲章は他の法律と共に經濟的社會的意義
を持つに至つたが、人民が行政へ自ら責任を持つて協力するといふ大原則を確立した第一の事業は、一八〇八年
十一月十九日の市制 (Ordnung für sämtliche Städte der Preussischen Monarchie) であつた、これが所謂シュタ
イン市制である、尙シュタイン市制の外に、中央官廳及び地方官廳改革に關する命令並にこれに基く附屬令はシュ
タインの新なる罷免前に既に完了し國王に依つて裁可されてゐた、すべてこれらの舊國家組織改革に關する新な
る規定はプロイセン國王にとつて最も困難な時機に於いて實施せられるに至つたのである。即ち、外に於いては
フランス軍が領土侵略を行ひ、内に於いては國力恢復のため異常な經費を必要とするといふ狀況であつたが、
シュタインの意思、精力及び將來への信仰は斷じて動搖しなかつた、國內に於いても特に大地主階級はシュタイ
ンの急激な改革に對し激しい反抗を試みた、即ち、彼等は、農民解放を以て地方民を革命化するものであるとし、
又新市制を以て國家を數百の小共和國に分裂せしめるものであるとし、強力統一の中央集權制の樹立及び地方等

族的聯合の解體を以て古來認められた自由と正義とを死滅せしめるものであるとした。

このように、國內に於いて、反シュタイン運動が行はれつゝある時に、國外に於てはナポレオンの壓迫が急激になつた。即ち、ナポレオンはプロイセンに對し、日々、賠償要求を叩きつけたが、これに充分の満足を與へることは不可能であつた、そこでシュタインは若干の愛國者と共に、ナポレオンは今やプロイセンの存在を完全に否認し地圖からこれを抹殺しようと欲してゐるとの確信を抱くに至つた、そこで、プロイセンは、シュタイン及びその一派のこうした確信に基いてナポレオンに對し死の鬭争を試みるか、若くは他の何等かの手段を講じなければならなかつた、そこに佛蘭西と奧太利との新な戰爭がおこつたので、獨逸地方に於いては奧國と結んでナポレオンと戦ふべしとの意見が強くなつた、この時、八月十五日、シュタインは當時 *Lobberan* に滞在中の王侯 *Sayn-Wittgenstein* に密書を送つて反佛運動を勧めたが、この密書は伯林に於いてフランス警察官に押收され且公開され、そこで反シュタイン派は國王に對しシュタイン罷免を請求したが國王はこれを拒んだ、シュタインも亦自ら辭職を申出でたが拒まれた、かくして、シュタインは出來得る限り改革を進捗させるために、ケーニスバルク新聞及びハムブルク新聞に改革の根本原理を公表するに至つた、一方既にナポレオンに依る賠償に關する取極めはプロイセンの負擔を益々過重にしたので、シュタインは九月十四日の覺書に於いてその要求に絶対に反對なる旨を述べた、が、國王はシュタインに知られないようにして十月八日 *Erfurt* に伯爵 *Goltz* を送つて右賠償を履行して仕舞つたので、シュタインは十月十二日國王に書翰してフランスの屬國たることを斷つて奧太利と結ぶべき旨

を強調した。

竟に、ナポレオンは Erfurt に於いてシュタインの大臣罷免を要求したので、シュタインは十月十八日辭職を申出でると共に、行政改革に依つて新に設けらるべき國策審議會を召集し、自ら審議會内の目だたない地位にあつて尙奉公を續けしめられんことを願出でた、同時に、國王に對し、人民が國家再建に協力するようの宣言 (Proklamation an sämtliche Bewohner des Preussischen Staats) を發せられんことを求めたが、これに對し國王は難色を示した、又國王は、シュタインの辭職に就いてはシュタイン派の留任懇願の申出でもあり未だ決定し得なかつたが、十一月半ば、伯爵 Goltz が前大臣にして反シュタイン派の頭梁 Voss と共に Könisberg に來るに及んだので、シュタイン罷免の緊急なことを信ずるに至り、竟に十一月二十四日即ち新市制發布後六日目でシュタインの辭職を聽許した、シュタインは出發に先つて、同日、その友人及び協力者に對し告別の回書を發したが、この告別書には改革の根本精神が盛られ、プロイセン將來の發展の基礎が與へられてゐた、即ち、世にこれをシュタインの政治的テスタメント (Das „Politische Testament“) と謂ひつゐる。

シュタインは十二月半ば Könisberg を出發し伯林を越えてナッソーの故郷へ歸らうとしたが、一八〇九年一月五日伯林に於いてナポレオンが一八〇八年十二月十六日 Madrid で發した追放令を入手した。これに依れば、獨逸の安寧を破るシュタインなる者はフランス及びライン同盟の敵である、右シュタインがフランス又は同盟地内に所有する財産はこれを差押えると共に、フランス又はライン同盟の軍隊に依つて到達し得る地に於いてはいか

なる場所に於いても右シュタインを逮捕すべし、と云ふのである、實に、當時、ナポレオンの蹂躪にまかされたプロイセンは唯々その命令を執行しなければならなかつたので、シュタインがプロイセンに滞在することはもはや不可能であつた、そこで、シュタインはその夜直ちに彼の忠實な妻と唯々二人追放の旅に上り、先づ Schlesien を越えて Prag に向ひ、ボヘミヤの國境を通過する直前に皇女 Wilhelm に書翰した。そのなかで、シュタインはこう云つてゐる。私は今數時間にして私の過去三十年を奉仕ししかも唯々私の没落をみいだした國土を去らうとしてゐます、六百七十五年以來、わが家族の所有したものは失れ、又私に關係あるすべての聯絡は絶たれ、しかも、私のための確實な逃避所もなく、今私は私の祖國から追放されんとして居ます、だが、私の没落が時代の嵐のなかにあつて、わが不幸な祖國を利するならば、私は私の没落に満足しませうと。シュタインは Prag から Troppau に出て、こゝでプロイセン、墺太利、ロシアの諸政治家と反佛運動のための文通をなし、更に Brünn に出て、アダム・スミス、ヘルダーの研究に従つた、一八一〇年中ば、シュタインは再び Prag に戻つたが、當時プロイセンに於いてはシュタインの友 Hardenberg が政權を擔當してゐたために、シュタインからの注意を喜んでうけた、當時、佛露の戦争は始められてゐた。露國皇帝 Alexander はシュタインに對し對佛戦争に關し助言せられるよう招聘狀を寄せられたので、シュタインは直ちに大本營所在地たる Wilna に出發し、ロシアに於いての對佛戰全期間中露國皇帝の側にあつた、一方、シュタインが常に獨逸統一を劃策してゐたことは、一八一三年早々露帝に提出した覺書 (Denkschrift für Deutschlands künftige Verfassung) にあらはれてゐる、これより前、

一八二二年九月、ナポレオンがモスコウ退却の止むなきに至るや、一八一三年一月シュタインはロシア軍と共に Kottbusberg にあらはれ、プロイセンの對佛態度を強化し所謂獨逸の自由戦争を開始せしめた、そこで、聯合軍に依つて占められ未だプロイセン領に屬しない北獨逸地方の處理のために露普共同中央行政委員會（ロシア委員はシュタインと Nesselrode、プロイセン委員は Hardenberg と Schunhorst）を設け、シュタインが委員長となつて活動した、竟にライプチヒの戰に於いて決定的勝利が齎されるや、從來ナポレオン軍に依つて占められた獨逸地方はシュタインの殆ど無制限な權力の下に統治されて直ちに秩序回復が行はれた。

かくして、巴里會議、維也納會議を経て歐洲の天地平靜に歸するや、プロイセンに於いても亦一八二六年シュタインの公共生活の復歸をみるに至り、國王に依つてウエストファリア州議會議長に任ぜられ、一八二七年以來別に國勢院に列せられたが、彼はもはや政治的活動をなさなかつた、この頃既にシュタインも亦健康を害してゐたが、一八一九年にはその妻の死に逢ひ、又二人の娘も他に嫁ぎ、いはゞ孤獨の生活が訪れてゐた、その孤獨の生活のうちに、彼は自己の使命の終つたのを感じつゝ、長い病患のあと一八三一年六月二十九日心靜かに逝つた。實に、こうしたシュタインの生涯を通じてみれば、そこにシュタインの不滅の業績が彼の獨自の性格と共に輝くのである。法の礎石たるシュタイン、不正に對する一石たるシュタイン、獨逸の寶石たるシュタインと呼ばれる彼の全生涯は誠に改革家としてふさわしいものを持つてゐる。

(1) Gierke, a. a. O. S. 4

- (2) Gierke, a. a. O. S. 4 ff.
- (3) Gierke, a. a. O. S. 5.
- (4) Gierke, a. a. O. S. 5 ff.
- (5) Drews, Freiherr vom Stein, 1930, シュタインの生涯に就いては、主としてこの『シュタイン傳』に依る、その他、Meier v. E., Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX. Jahrhundert, 1903, Bd. II, S. 214 ff. Meining, Stein und Schön, Neue Zeit, Bd. 30, S. 690 ff.

II

かくの如き改革家シュタインに依つて行はれた一八〇八年市制の根本思想は如何。この點に就いては、先づ、シュタイン改革の重點をみる必要がある、シュタイン改革の重點はこれを三つに分けることが出来る、第一は、個人の經濟的・社會的・道德的・向上、獨立、第二は、人民の公共行政への責任的參加、第三は、國權の強力な統一的組織の樹立がこれである、實にシュタインの改革精神は單に空想的所産でなくしてシュタインの實踐からのみ生じたことに最も重要な特色がある。

先づ第一に、個人の經濟的・社會的・道德的・向上獨立はチルジット姆和以後のプロイセンに於いて特に緊急とされた、即ち、當時のプロイセンは極端に疲弊し、そのこれが復興を期するためには新なる經濟力と社會力とを不可欠とした、この新なる經濟力と社會力とは經濟的社會的基礎の根本的改造を企ててのみ可能とされてゐた、當時、プロイセンは農民國家であつたが故に、その經濟的社會的基礎の改造は、主として、一面に於いて農民に、

一面に於いては地主に向けられなければならなかつた、即ち農民に對しては農民解放として、地主に對しては農奴的關係の廢止としてあらはれた、これが、一八〇七年十月九日の布告であつて、シュタイン改革に關する法律の、最初をゆくものである、更に、この布告は別に社會改造の重要な意義を持つてゐる、即ち、當時プロイセンは階級國家であつて、貴族、市民、及び農民の三つの階級を存し、各階級相互は嚴格な區別を存してゐたが、この布告に依り、貴族、市民及び農民はすべての財産を自由に賣買し得られ、爾今その階級に所屬するが故の不利を免れることゝなつた、かくの如くして特に農民の社會的・經濟的・從屬關係が取除かれ、且職業の制限が失はれることに依り、農民の社會的・經濟的・獨立が可能となつて、こゝに新鮮な力が與へられるに至つた、更に當時尙殘存してゐた同業組合、ギルド等の特權乃至獨占權を廢止し（一八〇六年五月二十四日の命令）營業の平等をみとめたために、一般商業が勃興するに至つた、が、シュタインがナポレオンの罷免要求に依つて辭職の止むなきに至るや、彼の改革も亦妨害され、所定の改革を完了し得なかつた、しかし乍ら、かゝる對外的壓迫は、却て國民の激慨心を煽り、特に青年教育を改善して以て人間の精神力を高揚すべしとの具體策がとられるに至つた、従つて、この意味に於いて、シュタインの罷免も亦實質的改革の實をあげるに至つたと云へるのである、唯々勿論個人の經濟的・社會的・道德的・向上獨立は單に個人の實質的地位及び精神的生活の發達を目的とするばかりでなく、同時に、シュタイン改革の第二の部門を貫徹するための必要條件であつたのである。

第二に、人民の公共行政への責任的參加は、シュタイン市制の側からみれば最も重要な點である、當時プロイセ

ンは純然たる専制王國であつて、國王はその官府と共に絶對無制限の權力を行使しその欲するがまゝにすべてを命令しすべてに干渉した、従つて、一方人民の大部分は固有の國家的意識に欠けて、國家を敵對物と考へないとしても、少くとも、全く異物的存在として感じてゐた、しかるに、その國家はナポレオン戦争に依つて覆沒した故に、こゝに將來の發展を求めんとすれば、新なる國家が全然他の基礎の上に建設されなければならなかつた、即ち、新國家はその人民に對し全く異物的存在としてあるべきでない、單に國權の對象物に止まる隷屬民（Untertanen）の代りに、國權の協同的實行たる國民（Staatsbürger）が存在し、國民は國の官治的官府に依つて盲従せしめられずして、公共事務の行政に責任的且決定的に参加し、その知識、經驗、意思を擧げて國家的共同體の奉仕に向けなければならないとした、實に、シュタインの國家觀念は舊來のそれと根本的に異り、國家に對して最も廣汎にして且最も固定的な基礎を與へんとした、そこで國家を組織的に下部から建設せんと欲し、即ち、各人の綜合及びその公共事務への活潑な參加誘引を、下部から上部に向つて、即ち先づ從來既に存在してゐた最狹的地方的團體に於いて行ひ、この基礎の上に、より高い層の、より廣汎な區劃を持つた市町村團體を建設せんと欲した、實に公共生活の根源は常に地方團體即ち市及び町村であるとしたのである、従つて、シュタインの改革は地方團體を改造して以てこゝに新精神を注入することにあつたのである。一方、都市以外の地方に對しては準備工作として先づ地主及び農民に關する規定を實施することを必要としたゝめに、これを後日にまわすことにして、シュタイン改革は先づ第一に都市に對して向けられたのである。當時、都市の組織は未だ統一化されず、個々の都市は、

從來一般に、大小の差こそあれ、地方王侯に依つて附與された特定の市法を持つてゐた、都市はこの市法を基礎として、原始的に稍々多くの獨立的權能を持つてゐたが、この種の權能は、時代の進むに従ひ、官治國家の擴大された權力に依つて益々制限せられ、竟に第十九世紀の初めに於いては殆ど全く消滅してゐた、第十九世紀の當初、國の官廳は殆どすべての都市行政事件に影響を與へ、都市がなさなければならぬもの若くは中止しなければならぬものに就き、或はいかなることに支出をなすべきかに就き、或はいかにしてこれを徵收すべきかに就き、最終的決定をなす權能を持つてゐた、又都市の内部組織に於いては、同業組合、ギルド等が決定的役割を演じ、殊に首長及び市參事會員の任命には屢々その發議權を持つてゐたが、政府はこれに對し何等顧慮する處なかつた、いはゞシュタイン市制直前のプロイセンの都市は極めて非自治的組織を持つてゐたのである、このような事情に於いて發せられたのがシュタイン市制である、シュタイン市制は從來の非自治的組織を改め人民の公共行政への責任的參加を認めることを主眼とした、人民の公共行政への責任的參加は即ち自治の形式に於いてなされるものであるが故に、この第二の點はシュタイン市制の根本思想と最も深い關係を持つものである。

第三に、國權の強力な統一組織はシュタインの最も力を盡した點である、個人の經濟的・社會的・道德的・向上獨立と人民の公共行政への責任的參加とを以ては未だ充分にシュタインの欲求する國家を創造し得るものでなかつたので、シュタインは、こゝに國家が強力にして統一的組織と構造とを備へることを必要とした。唯々すべて現有の力が統合される處の・強力にして完全な國家たるがためには、先づ一般に強い國家意識を存せしめな

ければならなかつた、當時、元よりプロイセンは統一國家ではなくして、王朝的集團であつた、又王侯と領土との關係は、私法上の土地所有權者とその土地關係の如く解釋されてゐたし、その行政組織も亦中央にあつては不充分的な内閣制が存在し、地方にあつては割據的な地方長官制が設定せられて、地方的に分裂的兆候をさへ示してゐた、これに對して、シュタインは上述のように、屢々、内閣制度、及び、地方組織改正の意見書を提出したが、竟に一八〇八年十一月二十四日シュタイン辭職聽許の日に「プロイセン王國に關する最高行政官廳の組織變更の命令」が發せられて、内閣制及び地方組織を確定した、これに依れば、プロイセン内閣は内務、大藏、司法、外交及び軍事の五大臣を以て組織し、別に國王を議長とする國務院を設け、重要な事件に就いては直接國王の裁斷に俟つこととした、かくして新制度は、一面に於いては國務大臣の責任的協同を確保し、他面に於いては國王と大臣との直接的接觸を可能ならしめ、こゝに統一的プロイセン國家を誕生せしめるに至つた、又、地方行政組織の改造に就いては、一八〇七年十一月二十三日の覺書に於いてその改造原則が示されてゐるが、シュタイン辭職後に於いて漸く國王の裁可をみるに至つた。

實に、シュタインの改革重點は、殆んどそのまゝに、これをシュタイン市制の根本思想に移して考へることが出来る、換言すれば、シュタイン市制の根本思想は、シュタインの改革重點を知らずしては、充分に理解することが困難である。

シュタイン市制の樞軸的思想は自治思想である、特に、シュタイン自らは自治なる語を用ゐず、又その觀念を理

論的に決定しなかつたが、實際上は殆んど市制に於ける自治の意義を完成したといふことが出来る、即ち自治の本質としては、市に於いて、自ら選んだ機關が市の固有事務を全然固有の責任を以つて行政するといふ風に考へてゐたが、シュタインに依るこの自治の本質は最も正しいものを含むものと認められる³⁾、そこでこの種の自治の立場から、シュタインは、從來國家が任意に市の固有事務を侵害し、市のなすべきこと又はなすべからざることを進んで決定したことを、排斥し、又、從來國家の後見の下に存在してゐた市を既に公法上の成人に達したものとて宣明した、實にシュタインの意義に於ける自治の特質としては、所謂固有事務がいかなる程度に區別されてゐるかといふことであつたが、この固有事務の區別は自治の概念に於けると同様に明かな定義が與へられてゐなかつた、勿論、固有事務の範圍は具體の場合に固有事務としてあるものを數え上げることによつて積極的に認められるものでなくして、市自身が市住民の共同的利益に於いて固有の決定に基き、その行政を擔當すべきことを議決したすべての事項に就いて定められるものである、市の固有的決定の自由は、法律が、特定事項の行政を、官憲に若くは他の公職ある者に留保したる限度に於いて、制限されてゐるものである、又、國家は市に對し監督權を持ち、市が全國家組織の生ける細胞として、且又細胞の集合としてその調和的活動をなし得るようにしてゐるが、更に監督權によつて、市の自治を侵害する權利を特に法律の限定した場合にのみ認めてゐる、一般監督權はシュタイン市制第二條に依り、イ、監視權　ロ、地方事件に關する市民の訴願裁決權　ハ、地方條例認可權　ニ、市參事會の選舉許可權に限られてゐたが、シュタイン以後に於いては監督權が強化されて、シュタインの欲したよう

な方法で自治の自由が認められなくなつた。⁴⁾

シュタインに依れば、更に、市は成年に達した國家構成員として自らの固有事務を獨立に行政するに止まらず、國家の組織的成分として直接に國家的行政活動に協力するものである⁵⁾、實に國家は生ける組織である、この生ける組織に於いて國家全體を維持するために行はれる必要な活動は中央部を通じて行はれるのであるが、この組織は大小の細胞及び細胞の集合から成立し、各細胞も亦一方に於いては自己の固有の生命を持ち、一方に於ては、全組織との關聯に於いて生存してゐる、即ち全組織は細胞及び細胞の集合を通じて自己の存立を全ふすると共に、細胞及び細胞の集合は自己の固有の生活以外に同時に全體のための活動をなしてゐる。この各細胞の固有生活と全體組織のための活動との調和が保たれるといふことは、實に自然の最も驚くべき事象の一つである、そこでシュタインはこう考へてゐる、⁶⁾この場合に於いて國家全體に於ける細胞は地方團體である、地方團體は自己の獨立なる固有生存の外に國家の執行的地位にある者として中央部即ち政府の意見及び命令に従ひ、國家の利益に於いてその地方的領域に必要である處の國家全體のための活動をしなければならない、若し、地方團體が唯々固有事務の行政にのみ限られるとすれば、地方團體は自らを極めて優位に感じ、且つより高い共同團體を敵對者とみて、その利益を自己の利益と無關係と考へ、又それに對して出來得る限り多くを自らのために強取する危険を生ずるに至るのである、これに反し、若し地方團體に對し、國家的事務の遂行を委任する場合には、地方團體は自らより高い共同體の自然的支分者にしてその執行者であることを感じ、一般的國家意識を自らに生々しく持つて

あらう、更に國家に於ては若し地方的國家事務を處理するためのかくの如き組織を持たなかつたならば、至る處に、固有の國官廳を設けざるを得なくなるのであらうが、このことは、巨額の且無用の費用を投ぜしめ、合理的財政經濟の基礎に矛盾を來さしめるばかりでなく、國勢事務と自治事務とは多く交互作用をなし、屢々互に不可分的に密着し合ふが故に、それは、必要な二重的・併行的・反對的・活動の結果として、竟に國官廳の地位にある者と、地方團體の機關の地位にある者との權限爭議乃至衝突をひきおこさしめるであらうことは明かである、そればかりでなく、自治團體の機關は、地方的に根ざしてゐない官治の者よりも、地方的關係及び需要を一般に一層よく認識し、且評價するし、又國の委任事務に關し、國の官廳の指令に拘束される場合に於いても國と地方との合理的均衡を、恰も獨立の地位にある兩者が同一事務を異つた兩面から擱みとるかのように、容易に且巧みにみいだすことを知つてゐる、實に、かくの如く國の官廳を可及的に制限することは、シュタインの全計畫の目的としてゐたことである、それは、唯々單に緊急の節約主義から來たばかりでなく、當時の官僚が殆んど全く化石となつて、何等なすなき存在を示してゐたが故に、これに反對するといふ意味をも含んでゐたのである。そこで警察事務も亦委任事務として市參事會の權限のうちに置くに至つた。

かくして、シュタインは、市民が市行政に参加するために、先づ、市組織のうちにあつた處の諸種の同業組合、ギルド等の傳統的執行機關を廢止した、從來、公民權取得の方法は一般に古く定住した公民家族に基いたものでなく、唯々同業組合に基いたものである、従つて、公民は同業組合のうちに留保された職業に従事する人たちで

あつて、一般に公民権取得の規定は存しなかつたのである、即ち、公民團體は一種のクラブであり、會員は同業組合の投票によつて定まり、且市參事會の組織も亦主として同業組合によつて定められてゐた、しかるに、シュタイン市制によつてかくの如き方法は廢止されて、市内に家屋を有する定住者にして法定欠格條件を伴はない者は公民権許容に關してこれが請求權を有するに至つた、このことは同時に當該の市民が市のすべての職業に従事し、市内に土地所有をなし得る權利を認められたことである、又選舉に際しての投票權は、市内に土地を所有して定住する者か、若しくは人口一萬以上の大都市に於いて、二千「ターレル」以上の所得ある者、又は中小都市に於いて千五百「ターレル」の所得ある者かが、これを有し、しかも投票は一人一票、すべて同價値なものとした、實にかくの如きことは、當時の狀勢を根本的に一變せしめると共に、明かに、市に於ける第三階級の勝利を意味してゐた、投票權を有する市民は自分等の間から市會議員を選出した、選舉手續は幾分進歩した、即ち、選舉場に各有權者が集合すると、先づ神を祭つてのち、各參加者は聲高く候補者一名を申出で得る、そこで各申出に就いて可とする者は白球否とする者は黒球を二つの投票箱に秘密に投ずる、開票して、白球の多數を得た者が當選する。但し、當選者のうち三分の二は市内に於ける家屋所有者でなければならないが、この家屋所有者の特權は當時、今日のやうに重要な意義を持つものではなかつた。市に於ける市會は市の意思機關であり、市會の選出する市參事會は市の執行機關である、が、所謂二部制は未だ存在せず、市會の議決はその有効なるがためにも市參事會の同意を必要としなかつた、すべて市の施設及び營造物の管理は一般に市參事會これを行はずに、市會議

員、市參事會員及び市公民から成立した委員會によつてなされてゐた。一方全公民は市名譽職を擔任する義務を有することゝした、即ち、シュタインは實際生活を營む市公民が市行政に對し、名譽職的協力を致すことを最も重視した、何となれば、第一に、名譽職によることが節約的であること、第二に、これによつて、地方的事情に精通し且各種の職業に經驗ある定住者を市のために利用し得ること、第三に、これによつて人民を公共事件に協力せしめるよう教育し、且一般的國家意識を自覺向上せしめ得ること、の利益があるからである、しかし乍ら、この點に於いて、シュタインが名譽職即ち無給職の活動のうちに自治の決定的要素をみてゐたとするのは誤解である、何となれば、シュタイン自身に於いては、首長^{ビュルガーマイスター}の地位はすべての市に於いて完全なる有給職とすべきこと、更に小・中・大の各市の市參事會員の地位は夫々一名、二名若くは四名の有給職を認むべきことを豫定してゐたからである、又シュタインは彼の長い經驗から、比較的大なる行政職に於ける事務の規則的處理は有給員の繼續的・絶對的・時と力とを要求してゐること、更に、名譽職による活動は假令有給職による活動を著しく促進・補助し得るにしても、實際的にはこれに代行し得るものでないことを知つてゐたからである、唯だ出來得る限り廣汎圍に名譽職的活動が行はれることは望ましいことであり、又潑刺としてゐることではあるが、決して自治の要素でない^③、と考へられてゐたのである。

シュタインが彼の十四ヶ月の在職中に完成したのは、唯々市制だけであつて、他の地方團體に關するものは市制と同様な精神によつて計畫だけはなされてゐたが、未だ彼によつて實施されてゐなかつた、それだけにシュタ

イン市制はシュタインの抱懷した根本思想を充分に表現してゐたといふことが出来る。

このやうなシュタイン市制の根本思想はいづれに根源を持つてゐたであらうか、この點がギルケに於いて、特に論ぜられたのである。

從來、シュタイン市制の根本思想がいづこに根源を持つてゐたかといふことは、主として、それがフランス革命の影響をうけたものなりや、否やといふことであつたのである。この點に就いては、積極及び消極の二説があつた、積極説、即ち、シュタイン市制はフランス革命の影響をうけたとなすものは、Max Lehmann であり、⁹⁾ 消極説、即ち、シュタイン市制はフランス革命の影響をうけずとなすものは Ernst v. Meier ¹⁰⁾ である。

Lehmann は第一に史家としての立場からこの問題を熱心に研究し、シュタイン市制とフランス立法特に一七八九年から一七九一年までの所謂憲法議會時代の立法とを比較し、シュタイン市制の根本思想がこの時代のフランス立法に影響をうけたことを述べた、即ち、シュタイン市制第七十一條に於いて示された市會議員選舉に關する根本規定は、一七八九年十二月二十二日及び一七九〇年一月八日のフランス選舉法に殆ど類似する、又、シュタイン市制第百十條は市會議員に於いて次ぎの用語を持つてゐるが、

„Das Gesetz und ihre Wahl sind ihre Vollmacht, ihre Überzeugung und ihre Ansicht vom gemeinen Besten der Stadt ihre Instruktion…… Sie sind im vollsten Sinne Vertreter der ganzen Bürgerschaft, mithin so wenig Vertreter des einzelnen Bezirkes, der sie gewählt hat, noch einer Korporation, Zunft usw., zu der sie zufällig

gehören”

これに對し、上記フランス選舉法第三十四條の規定は、

„L'acte d'élection sera le seul titre des fonctions des représentants de la nation; la liberté de leur suffrage ne peut être gênée par aucun mandat particulier.”

と定めてゐるのは孰れも、一七九一年フランス憲法第七條の

„Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentans d'un département particulier mais de la nation entière et il ne pourra leur être donné aucun mandat.”

この規定に基くものとしてゐる。¹¹⁾ 同様な類似點は尙多くの點に指摘されてゐるが、殊にシュタイン市制の原案ともみるべきシュタインの協力者 Frey の草案は著しくフランス立法に酷似するものなることを述べてゐる。

これに反して、Ernst v. Meier は Lehmann の積極説を徹底的に否定し、シュタイン自身はフランス革命の遵奉者にあらざることを強調し、¹²⁾ 特にシュタイン市制はフランス革命の影響の下に立たざる旨を次ぎのように論じてゐる。

シュタイン市制はフランス革命の模倣でない、フランス革命の市制は當時模倣さるべく未だ存在してゐなかつた、何となれば、革命の齎したのは市制でなくして、市と市以外の地方に均しく適用される統一地方制であつたからである、統一地方制によつてすべての地方團體を均しく取扱ふと云ふことは合目的な理由から來たものでな

く、一七八九年の革命思想に基く所の根本的理由から來たものである、即ち、平等思想の結果として人は革命の餘勢に依り平等化を實行したのであつて、平等化は理論的立場から是認されるが、實際的・合目的な立場からは寧ろ誤つてゐる、大小の地方團體が存在するにも拘らず統一的な地方制を持つことは、市に對しては餘りに狭く、村に對しては餘りに廣い結果を示すに至るのである、この統一制からみるならば、シュタイン市制は唯々市に對してのみ適用せられ、市以外の他の地方を特殊扱ひにしたことに於いて、フランス統一制と根本的に思想的に著しい差異を持つものと云はなければならない、又、シュタイン市制の内容からみても著しく異なる處を持つてゐる、Meier は特に權限¹³⁾、公民制度¹⁴⁾及び監督權¹⁵⁾の三つの點に於いて彼我根本的に相異なることを明かにしてゐる、特にその思想的に最も主要な差異とみられるのは、シュタイン市制とフランス立法とに於ける公民制度である、フランスに於いては、市又は市以外の他の地方團體の事務に参加し得る權利は一般國民の權利として存在するが故に、フランス國民が一つの地方團體區域内に一ケ年以來事實上住所を有すれば投票權を取得する、所謂住民團體主義をとるのである、住民團體主義の存在した理由はフランス革命に流れた平等の原則を具現したものに外ならない、これに反し、シュタイン市制に於いては市の事務に参加し得る權利は特に市公民の權利として存在するが故に、當時プロイセン國民が一つの市區域内に一定期間住所を有するとしてもこれに依つて直ちに公民權を取得しない、市公民權取得のためには、當該市の區域内に家屋を有する定住者にして法定欠格條件を伴はない者たることを必要とする。所謂公民團體主義をとるのである、公民團體主義の生成は獨逸中世の都市に於いてであることは既に

明かな所である。¹⁷⁾

この積極説及び消極説の間を行かんとする者が折衷説である、折衷説はシュタイン市制の起原を、一面に於いて、大改革者シュタイン及びその協力者の才智に歸すると共に、他の一面に於いて、フランス革命及び當時代のフランス立法の影響に歸してゐる。¹⁸⁾

これに對し、ギルケは如何なる立場をとつたか、先づ、ギルケの獨自の思想に據つて、Lehmannの積極説に反對したのは云ふまでもない、即ち、ギルケは云ふ、Lehmannがシュタインを以てフランスの模倣者であるとするのは全然正當でなく、Lehmannはシュタインに對するフランス的理想の影響を過大に評價し従つてこの點に於いてシュタイン市制を誤つて觀察してゐると云はなければならない、又、一方、シュタインの自由主義的渴仰者達が、シュタインはあらゆる偏見を克服することに依つて一七八九年フランス革命の理想に満ちあふれ、革命の最も價值ある成果をプロイセンのために利用したものであるとして、シュタインを地のいゝ自由主義者としようとしてゐることに對しても亦ギルケは反對を示してゐる。²⁰⁾

ギルケはシュタインをこらみてゐる、²¹⁾シュタインはフランス革命の公敵である、シュタインはいかなる場合に於いてもフランス革命の同情者でない、フランスに革命を招き且祖國獨逸にまで恐るべき破壊を惹きおこさしめたこと以來、シュタインのフランス國民に對する嫌惡の情は和ぎ得ないものとなつてゐた、彼自身に於いてもその貴族的精神は民主主義的理想に無縁なものであつた、彼の思索も亦歴史的であつて急進的なものであり得なかつ

た、唯々祖國の壊滅時代に於いて、彼の火のような精神は、愛國的躍進に道を與へ敵の鐵鎖を斷たんとする場合には、急進的思想そのものにふさわしかつた、が、その建設せんとする處は飽くまで歴史の與へた所に結合してゐた、いはゞ、シュタインは徹底的にゲルマン人であつた、といふ彼が、どうして革命の理想に酔ひ且又殊にフランス人に習得したであらうか、この點に就いてギルケはこう解釋してゐる、當時フランス及びプロイセンの新興運動は重要な點に於いて共通的基本思潮に根ざしてゐたことを示してゐる、それは、單にフランスに於ける精神運動發展のあらはれでなくして廣く歐洲に於ける精神運動發展のあらはれであつたのである、所謂一七八九年の思想と云つても、それはこの年號が示す以前から既に廣く存在してゐた處の・啓蒙・人道・理性といふ名で以示されてゐた精神運動であつたのである、それは既にイギリス、アメリカの二ヶ國に於いては實現された處であり、唯々フランスに於いては、これが暴力的に敢行されただけである、フランス革命に於いての彼等は唯々過去のみを知りこれを破壊するだけであつて將來の何たるかを理解しなかつた、シュタインの思想はこれと異る、シュタインは先づ歴史的に思索したが、シュタインが歴史的に思索したといふことは、事物の發展性を感得したと云ふことである、即ち、彼は過去と將來の境界點に立つて、同時に過去と將來とを認識することが出来たゝめに、世紀を支配した處の進歩的思想を以て彼の改革事業を貫徹したのである、そこでシュタインはこの進歩的思想をわざわざフランスから得ようと思ひなかつた、従つてシュタインがその市制に於いてフランス法の形式のうちから特に非フランス的な近代的思想の表現を採用し若くはその採用を彼の協力者 Fay に依つて是認した場合に於

いても、それは殆ど問題でない事項に屬する、又英國の事情から多くの重要な暗示を得たにしても、その模範となつたものはフランス法でもなく、英國法でもない、シュタインが創造した處は唯々獨逸の原像であつた、實に、獨逸精神のうちにシュタイン市制の眞の根源を究め得るのである、獨逸的國家意識及び獨逸的法意識の深みからシュタインはその大なる立法的思想を創造した²³⁾ しかもそれは唯々獨逸的であつてプロイセン的でなかつたのである、シュタイン市制は獨逸の根源を持つことを最も明かにその重要條規のうちに示してゐる、シュタイン市制を支配する根本思想は、明かに獨立な共同團體の意義に於ける市の組織である、即ち、市は、固有の生命を附與せられ、市民の合一的全體に内在したる・選舉に基く機關に依つて活動する・共同團體として自らの事務を獨立に行政すべきものである。²⁴⁾

ギルケに依つては、シュタイン市制の根本思想がこう解釋されてゐる、シュタイン市制の根本思想はフランス的又は英國的模倣でなくして、實に獨逸的精神の復活であつた、従つて、シュタインが求めた處のものは唯々獨逸の過去であつた、市自由の回復、國の監督權の除去、市民團體へ篡奪された權利の返還、といふことは、特に Frey 草案の強調する處であつた。

こゝに於いて、ギルケも亦シュタインと同様に獨逸の過去を追起する、實に中世獨逸の都市は獨逸の地上に最初に實現された自由的・國家的共同團體の思想である、ここでは都市に於いて先づ古ゲルマン的ゲノッセンシャフトが團體にまで凝結した、都市は一ケの獨立人として存在し、團體^{ゲノッセンシャフト}的構成を守り、その人格は結合したる全

體に内在したる統一體であり、自らの機關に依つて自由に自らを治め得る共同體である。従つて、ギルケ時代に於ける國家觀念を以てすれば、獨逸都市は最古の獨逸國家であつた、各都市はその獲得したる勢力範圍内に於いて新國家理想を貫くことが出来たが、その勢力範圍の内容は、各都市に於いて同様なものでなかつた、又、獨逸都市は、英國、フランス、伊太利の都市と異なるものを持つてゐた、特に、獨逸都市は若干の例外はあつたが伊太利都市のように市以外の地方を市に隸屬せしめ市國家として國家的主權を獲得しようとするものでなかつた。

が、一方、國家の發展が急進して所謂領土的國家が生誕すると、都市は從來國家的として獲得したものを放棄しなければならなかつたが、唯々一つ國家的共同體の思想はこれを放棄しなかつた、領土的國家は純粹な施設ファンクショナル的な官憲國家に發展し、國家は施設インシュタクトとして存在した、國家の人格は、當時の啓蒙された解釋に依れば、支配者自身アンソルの人格にあらはれるのでなくして、支配者に依つて完全に代表されるものであり、結合された全體に内在するものでなくしてこれに超越するものであつた、従つて、官憲國家に於いては唯々隸屬民（Untertanen）のみあつて市民（Bürger）が存在しない、都市に於いても亦その團體ゲノツセンシャフト的思想が失はれたが、既に變移した勢力關係に於いては、都市は舊來のような反抗力を持ち得なかつた、かくして、官憲國家は國家内部に於いてすべての團體の國家的權力を破壊し、所謂國家内に於いての國家の存在を許さなくなつたのみでなく、團體權の獨占を確保し、團體を結成する力は唯々國家から附與されると云ふことになつた、更に、すべての公法的團體は國の施設インシュタクトに改造されるに至り、その生命は國の力から發生し國の指導に服従するに至つた、都市も亦公法的團體としてこの例

に洩れない、即ち、都市は法人格を持つた國の施設として存在し、その自主及自治も唯々國の委任に基いて認められ、且、國に依つて定められた地方官憲たるの作用をなし、官許の市參事會を持ち、固有事務の範圍も亦唯々財産行政にのみ制限せられ、すべての活動は國の統制に服するに至つた。

かくの如き都市の壊滅を救つたものは實にシュタイン市制であつた、シュタイン市制はこうした都市の崩壊から都市の復興を呼び戻したものであつて、それは飽くまで獨逸精神の復活であつた、が、シュタイン市制は新國家思想に基いてゐたために、嘗て都市に附與されてゐた國家的權力を當然に剝奪し、都市は今や國家に於ける國家たるの地位を持たずして、國家と本質的に異つた地方團體として表示されるに至つた、²⁶⁾が一方、都市は地方的共同目的に依つて定められた事務に限つてのみその固有の活動範圍が附與された、その主たる事務は裁判と警察とである、殊に地方警察に就いては市の固有事務から分離して委任事務とし、一方その經費は市の支出に屬するものとするに至つた、かくの如き方法は勿論獨逸の法解釋に矛盾し且又市制の根本思想にも矛盾するものであるが尙今日までプロイセンに残存してゐる、²⁷⁾が、それにも拘らず、シュタイン市制は、急速に發展し力強く擡頭した全獨逸に於ける都市の共同體の改造に對しその模範を示すに至つたのである、實に、シュタイン市制は團體的自治の復活に對しその出發點を與へたものであり、シュタイン自身は國民的再建の完成をなしたものである。²⁸⁾²⁹⁾

- (1) Drews, Freiherr vom Stein 1930, S. 34 ff.
- (2) Drews, a. a. O. S. 49 ff.

- (3) 拙稿「自治の要素に就いて」法政研究第五卷第一號一二三頁以下
- (4) Meissner H. H., Grundsätze der Steinschen Städteordnung vom 19. November 1808 und deren Entwicklung in den späteren preussischen Gemeindeverfassungsgesetzen. 1913. S. 14 ff.
- (5) Drews, a. a O. S. 51.
- (6) Drews, a. a. O. S. 52 ff.
- (7) 拙稿「自治權の史的發展」國家學會雜誌四二卷一一號一二頁以下
- (8) 拙稿「自治の要素に就いて」前掲一三頁以下
- (9) Lehmann M., Freiherr von Stein. 3 Bände. 1902—1905.
- (10) Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX. Jahrhundert. Bd. II. Preussen und die französische Revolution. 1908. 元來「シュタイン市制がつかなる思想的根據を有するかに就いては、激しく論争がなされた」（Pathe K., Vor 125 Jahren—der Freiherr vom Stein arbeitete für unsere Zeit in „Der Gemeinderat“ 27 Jahrg. Nr. 10. 1933. S. 553.）その代表的なのは「Lehmann と Meier とが争った、それらの論争は「シュタイン思想の根源を「フランスに求めるもの」「英國に求めるもの」「ウエストファリア自治制に求めるもの及び獨逸中世の都市に求めるもの等とわかれた。
- (11) Lehmann, II. a. a. O. S. 453.
- (12) Meier, a. a. O. S. 214.
- (13) Meier, a. a. O. S. 330 ff.
- (14) Meier, a. a. O. S. 336 ff.

- (15) Meier, a. a. O. S. 345 ff.
- (16) 拙稿「自治の要素に就いて」前掲二七頁以下
- (17) 拙稿「自治の要素に就いて」前掲二三頁以下
- (18) Meissner, a. a. O. S. 76.
- (19) Gierke, a. a. O. S. 7.
- (20) Gierke, a. a. O. S. 7 ff.
- (21) Gierke, a. a. O. S. 7 ff. この點に於いて、Mehring も亦シュタインの世界觀はフランス革命に於いてよりも、寧ろ多く中世時代に基礎を持つてゐると言つてゐる。(Mehring, a. a. O. S. 890.)
- (22) Gierke, a. a. O. S. 8.
- (23) Gierke, a. a. O. S. 9.
- (24) Gierke, a. a. O. S. 11.
- (25) Gierke, a. a. O. S. 11 ff.
- (26) Gierke, a. a. O. S. 17.
- (27) Gierke, a. a. O. S. 28 ff.
- (28) Gierke, a. a. O. S. 32. ギルケはシュタイン市制はフランス的影響をうけたものでないことを明かにする一面に於いて、他の側からの影響に就いてこれを述べてゐる。(Gierke, a. a. O. S. 21 ff.) 即ち、先づ自然法殊に自然法的社會説との關係をのべて、就中 Justus Möser は、シュタインの精神に對し最も深い影響を與へ、シュタインの歴史觀の師であり、シュタインに對し獨逸の過去の歴史を教へた者であるとした。(Gierke, a. a. O. S. 23.)
- (29) シュタイン市制に對して別ケの觀察を下す者は前述したように Mehning である、彼は、一八〇八年の市制が都市の地位に對し獨逸の過去の歴史を教へた者であるとした。(Gierke, a. a. O. S. 23.)
- シュタイン、シュタイン市制の根本思想とナチス地方制(宇賀田) (第六卷 第二號 九一) 三五

に對し、本質的變更を與へたことを充分に認めてゐるが、所謂農民解放といふような眩惑的なものでないと云つてゐる。
 (Mehring F., Die Städteordnung von 1808. Die Neue Zeit. 1912. 31 Jg. 1 Bd. Nr. 12. S. 425.)
 又 Mehning はその特異の立場に於いて、一八〇八年の市制の内容を論じ、プロイセンの都市は一八〇八年市制以前に於いて既にこれよりも多くの紙上の權利を取得してゐたことを述べ、(Mehring, a. a. O. S. 425.) 市制の條文は、假令シュタインがフランス革命に根本的に反對であつたとは云へ、Frey に依つてフランスの地方制の重要條文から採用されたものであることを明かにし (Mehring, a. a. O. S. 427.) 結局一八〇八年の市制は、かげで屢々譽められてゐるようなそんな祝福せらるべき效果を持つてゐるものではないと云つてゐる (Mehring, a. a. O. S. 429)

四

かくの如く、シュタインが國民的再建の役割を持ち、シュタイン市制が團體的自治の復活を示したことから、これと、ナチス地方制との關聯が近時屢々論ぜられてゐる、何となれば、ナチス地方制に於いても亦國家的再建の問題がその主要な目的とされるからである。²⁾

ナチス地方制は一九三五年一月三十日公布、同年四月一日から施行されてゐる、その上諭に「獨逸地方制ハ國ト黨トノ緊密ナ協働ニヨリ地方團體ヲシテ最モヨク活動セシメ且地方自治ノ創始者、國宰相シュタインノ眞精神ニ於テ國ノ目的ノ達成ニ協力セシメントス……獨逸地方制ハナチス國家ノ基礎法ニシテ、コノ基礎ノ上ニ新國家ノ建設ガ完了セラレントス」とある。

これに依つてみれば、ナチス地方制はシュタインに従つて獨逸帝國の再建を目的としたが如くである。³⁾ 所謂

「シュタインに還れ」⁴⁾なる合言葉が、こゝに、實現されたと考へるのは必ずしも不當でない。この故に、シュタイン市制とナチス地方制との間には緊密な關係があるばかりでなく、著しく類似するものがあると主張する者が少くない。⁵⁾

先づ、シュタイン市制とナチス地方制との關係は、ナチス地方制がシュタインの夢を實現したものであるといふ點にある。

上述したように、シュタインは獨逸國家の統一を目的としてゐたが、獨逸國家の統一を完成するためには、獨逸全土に施行せらるべき統一法を持つことを必要としたが、この點に於いて、シュタインが地方行政上なし得た處は、僅かにプロイセン市制を制定するに止まつたのである、従つて、地方行政上、シュタインの夢みた統一目的を實現したものは、ナチス地方制である、ナチス地方制は、首都伯林を除いて^(獨逸地方制第一二二條)その他の全獨逸領域に亘つて施行されるものとされる。

たしかに、シュタイン市制とナチス地方制とは、この點からだけで云へば、兩者の間に若干の關係があると云ふことが出來よう、しかし、更に、進んで、實質的に兩者の間に緊密な關係若くは類似點があるか否かに就いては、尙檢討を必要とする、兩者の間に緊密な關係若くは類似點があると主張する者の論點は次ぎの如くである。

第一に、國家的統一、國民的再建の目的を持つたこと、ナチス地方制が、國家的統一及び國民的再建の重要な目的を持つことはその上諭に於いて明白である、即ち、國家的統一を必要とするが故に、ナチス地方制は全獨逸領

域に亘つて劃一的に行はれるに至つたのである、しかし乍ら、ナチス地方制が統一法として全獨逸領域に亘つて施行せられるに至つたのは、唯々單に公法の領域に於いて、全獨逸帝國のために法の統一を計つたばかりでなく、新國家の基本思想に従つて公共行政の基礎即ち地方行政の範圍を確立し、同時に公共行政組織の新なる建設の基礎を決定したのである、即ち、國民的再建を必要とするが故に、ナチス地方制は自治制度を以て國策的・憲法的制度たることを認めたのである。

この點は、ナチス地方制がシュタイン市制に最も近接した點であると云はれる。⁸⁾

第二に、地方團體を以て國の基礎としたこと、ナチス地方制の上諭に、「獨逸地方制ハナチス國家ノ基礎法ニシテ、コノ基礎ノ上ニ新國家ノ建設ガ完了セラレントス」としたことは、そこに先づ地方團體が國の基礎的部分であることを承認したものである。

元來、國家組織に於いて、下から上への建設を試み、又、そのかくの如き法制を持つのは、ゲルマン法流であつて、それは、かのローマ法流の、上から下への建設及びそのかくの如き法制と全然對照的地位に立つものである、⁹⁾即ち、獨逸地方制はゲルマン法流に従つて、國家組織に於いて、下から上への建設を試み、地方團體をして國家の基礎たらしめんとしたのである、この故に、地方團體に於いては、國家の目的を實現するの組織がとられ、「地方團體ノ活動ハ國ノ法律及ビ國指導ノ目的ト一致シテ行ハルベキデアル」^(獨逸地方制 第一條第二項)とせられ、こゝに、「地方團體ハ固有ノ責任ヲ以テ行政」^(獨逸地方制 第一條第二項)する處の公共的地域團體たることが承認されたのである。

この點は、又シュタイン市制に定めた地方團體に類似する、上述したように、ギルケに依れば、シュタイン市制は、ゲマインシャフトリツヒ團體的自治の上に都市の構築を企圖し、これに依つて國家的統一と國民的再建を計畫したのである、自治團體はシュタイン市制に於いて最も根本的問題であつたのである、即ち、國民の公共的行政への参加に依つて、國民の國家的統一意識を高揚して以て國民的再建に資せんとした古智は、今や直ちにナチス地方制に依つて模倣されてゐる。

第三に、地方團體の法人格を認めたこと、ナチス地方制第一條第二項に依れば、「地方團體ハ公共的地域團體ナリ……」とあり、地方團體は從來のように、公共的地域團體であり、その地域團體としての地位は、地方團體が公法上の他の團體と區別せられる點である、¹⁰⁾即ち、公法上の團體としての地方團體は、權利能力、意思能力、行為能力及び當事者能力を持つことが従前のように認められてゐる、¹¹⁾又第二條第四項に依れば、「地方團體ノ新ナル義務ハ唯々法律ニ依ツテノミコレヲ課シ得ベク、地方團體ノ權利侵害ハ唯々法律ニ依ツテノミコレヲ爲シ得ベシ……」とあり、かくの如く、法律が、その自然人たると法人たるとを問はず、これに對し、新なる義務を課し得ることを認めた場合には、一方に於いて、法律がそのものの國家と異つた獨立人であることの事實を認めた譯である。¹²⁾このことは、又、シュタイン市制に於いて認められた處である、シュタイン市制に依る都市は國家に對し獨立し、しかも國家と同一でない法人格を持つものとした、こゝにシュタイン市制の實際上の核心がある。¹³⁾

第四に、名譽職制度を設けたこと、ナチス地方制第五條第二項に依れば、「公民ハ何時タリトモ名譽職的ニ自

ラノカヲ地方團體ノ福利ノタメニ提供スベシ、名譽職的活動ニ立ツ者ハ私利ニ偏セズ責任ヲ意識シテ以テ事務ノ指導ニ當リソノ信賴ニ報キ且一般ノ模範タルベシ」となし、特に第四章住民及び公民の下に於いて名譽職制度を定めてゐる。

名譽職制が自治行政のための要素の一であるか否かに就いては既に論述した所であるが、シュタイン市制に於いては、名譽職制度が自治制度と共に不可分に採用されたことは確かである、ナチス地方制に於いても亦名譽職制度を設けてシュタイン市制に準じてゐる。¹⁵⁾

第五に、個々の點に於いてシュタイン制に據つたこと、ナチス地方制は、或は地方團體の行爲能力を存し（第四條）或は住民團體主義を定め（第五條）或は首長^{ビュルガマイスター}制を置き（第六條）或は條例制定權を認め（第三條）或は豫算作成權を與へ（第八六條）たが如き、いづれもシュタイン市制に倣つたものと云へる。

以上の五ツの點に於いて、ナチス地方制がシュタイン自治制の典型的表現であることが承認されるのである。¹⁶⁾が、しかし乍ら、ナチス地方制は、かく云ふが如く、シュタイン市制に近似してゐるであらうか。

右のうち、第一及び第二の點は、ナチス地方制の根本思想に關するものであつて、勢ひ、ナチス國家の指導原理に支配されてゐる、¹⁷⁾従つて、その限度に於いては、ナチス地方制が、抽象的にシュタインに依る統一國家の理想を追ひ、シュタイン市制にあらはれた根本思想を求めたのは確かであらう、が、ナチス地方團體の根本組織を定めた具體的條項をみれば、ナチス地方制は必ずしもシュタイン市制を追うたものと認め得ないものを含んでゐる。

る、特に、以上に掲げた第四、第五の點に於いては、具體的に著しくシュタイン市制と異つたものを示してゐる。ナチス地方制がシュタイン市制と異なるものを持つと主張する者の論點は次ぎの如くである。

第一に、ナチス地方制は自治の意義を改めたこと、ナチス政權の確立と共に、ナチス政府は一九三三年十二月一日「國ト黨トノ統一確保ニ關スル法」(Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat)を發布し、その第一條に於いて「ナチス革命ノ勝利以後國家社會主義的獨逸勞働黨(ナチス黨)ハ獨逸國家思想ノ總持者ニシテ國家ト不可分ニ結合セラル」とせられ、ナチス黨の法律上の性質は「ナチス黨ハ公法上ノ團體ナリ」(第二條)とせらる。¹⁸⁾

この思想は獨逸の行政組織に直ちにあらはれ、その行政運用に對する黨の影響は極めて著しいものがある、國の行政は専任官吏に依つて處理されてゐるが、黨は當該行政に對し一定の影響を與へ得るの組織をとり、しかもその影響はこれを變改し得ないものとして以て、黨に依る行政事務の指導を確定且可能ならしめてゐる、即ち行政事務は官吏と黨代理者との双方に依つて處理せられ、黨の必要な影響は適宜に行はれる結果、行政事務の處理に際して相互の衝突を來さない、のみならず、ナチスの國家觀念に於いて、國家行政と地方自治行政との對立は失はれ、地方自治行政は國家行政の一部分とせられるが故に、自治と黨とを緊密に聯絡せしめるといふ自治の新しい意義が導かれるに至つたのである、²⁰⁾即ち、自治の意義を新に説く者に依れば、ナチス地方制は、假令その形成を異にしたにしても、地方團體に對し名義上の自治を與へず、純粹の自治を認めるに至つたのである、従つて、地方團

體には、もはや市町村議會主義を認めないが、固有の財産、固有の責任及び固有の公權を認めてゐる、地方自治行政は人民の力そのものを行政に吸引すべきものであるが故に、それは官吏に依る行政ではなくして、純粹に自らの行政でなければならない、しかるに、今日の獨逸に於いて、人民の力と聲とは黨以外にその代表者をみいだし難い、従つて、若し自治が人民の行政への協力であるとすれば、人民と黨とは相等しいが故に、自治は黨の行政への協力であると云はなければならぬとされてゐる。²¹⁾

かくしてナチス地方制に於いて、黨と自治との連絡をなし、地方自治行政に對し黨の決定的影響を與ふる者は、ナチス黨の代理者（Der Beauftragte der NSDAP.）である、²²⁾この點に於いて、ナチス地方制は第六條第二項に、「首長及び助役ハ國及び黨ノ信任ヲ以テソノ職ニアルベシ、黨ト地方行政トノ一致ヲ確保スルタメニ特定ノ事項ニ就キナチス黨ノ代理者協力ス、行政ト公民團體トノ堅キ結合ハ地方會議コレヲ保障ス……」とある。

かくの如き自治の主義は、ナチス地方制を通じてのみ考案せられたものであつて、シュタイン自治と根本的に異なるものである、シュタイン自治は一黨派に依る自治ではない、國と黨とを統一し、黨の行政協力と人民の行政協力とを混交し以てこれを自治と唱える如きものでない。

こゝに、シュタイン自治、とナチス地方制の本質的差異が存する。

第二に、ナチス地方制は反個人主義を基調とすること、ナチス國家觀念が反個人主義的思想に根據づけられることは、屢々指摘される處であるが、この關係は、ナチス地方制に於いても亦みられる處である。²³⁾ナチス地方制

は個人主義的思想に根本的反對の立場をとり、集團的共同體そのものを尊重して以て個人たる公民 (Bürger) を斥けてゐる、即ち、個人たる公民の行政參加は唯々地方會議及び副會議に於ける協議 (Mitberatung) にのみこれを制限してゐる、しかも、その地方會議は從來の市町村會に代つて設置されたものであり、その會議員はナチス黨代理者に依つて選任されたものである (第五一條)、又副會議は特定事項の協議のために首長^{ビュルガーマイスター}によつて地方會議々員及び公民のうちから任命された者を以て組織されてゐる (第五八條)、兩會議の協議に際して、地方團體の責任は、一般にナチス黨代理者の提案に基き、政府によつて選定された首長^{ビュルガーマイスター}そのものに歸し、個々の個人たる公民には存しない、即ち、ナチス地方制に於いて基調とする所は集團主義そのものであり、ナチス黨そのものである、従つて、こゝに於いては個人たる公民を殆ど顧みる餘地を持つてゐないといふことが出来る。

これに反し、シュタイン市制は個人主義的思想に一つの重要な根據を持つてゐる、シュタインは都市の國家的後見を廢止し、公民の受働的地位を變へて能働的・責任的地位たらしめ、團體^{ゲノツゼンシャフト}的自治によつて、共同團體たる地方團體の運命を公民の手に握らしめるに至つたが、それは、疑ひもなく個人的自由と緊密な結合を持つてゐた、かくの如く、シュタイン市制は、團體^{ゲノツゼンシャフト}的思想の上に打ちたてられたにしても、シュタインに於いて、そのかくあらしめた力は個人的公民そのものであつた、個人的公民の教養によつて、これを國家的公民即ち國民たらしめることが、シュタイン市制の眼目であつた、シュタイン市制の上諭に、公民團體の行政への現實的參加の緊要を認め、住民團體に法律上鞏固な結合點を形成せしめ、この公民的參加によつて、公民の共同意識を高揚し

保持せんとしたのは、すべて個人主義的思想を基調としたものと云へる。

こゝに、シュタイン市制との差異を認め得る。

第三に、ナチス地方制は指導主義によること、ナチス國家觀念が指導主義（Führerprinzip）を以て貫かれることは既に明かな所であるが、この指導主義はナチス地方制に於いても亦採用されてゐる。²⁵⁾

元來、獨逸に於ける自治權の發達史をみれば、支配主義（Herrschaftsprinzip）と團體主義（Genossenschaftsprinzip）とが相闘つたことが明かにされる。²⁶⁾ 即ち、中世時代に於いては都市に對し完全な自治が與へられたが、專制時代に於いてはその自治が制限せられ都市は殆ど國の營造物となつた、第十九世紀當初シュタインに於いて都市の自由と獨立とが復活され團體主義が力強く樹立されて來たが、一八三一年の市制に於いては再び支配主義が覇を唱えるに至つた、しかるに近來特に歐洲大戰以後に於いては、支配主義も亦團體主義も、歐洲大戰の直接的影響をうけて寧ろ不信任的取扱をうけるに至り、²⁷⁾ 竟に、ナチス地方制に於いては、支配主義と團體主義とを揚棄して指導主義を樹立した、従つて、その結果、從來のように支配主義と團體主義との對立は著しく減ぜられた。²⁸⁾

指導主義が地方制上採用された結果、地方團體の意思構成と執行とが唯一人に歸し、従つて從來存在してゐた地方行政の諸型態は悉く廢止せられ、名譽職首長に依る指導も亦團體的ゲッセンシャフトリヒな要素即ち公民團體の協働も全く排除された、名譽職に依る指導と公民の協働とは從來自治の重要な要素とされてゐたが、今や、公民の協働は、指導主義に従つて地方團體首長の固有の責任的協議に置き換へられ、協議のために選任された公民は、從來のよう

に首長に對立して統制的代表議會を組織せずに、首長と共に緊密な連絡を保ち統一的目的を追求して活動するものとなつた、即ち、指導主義の下に立つ首長の無制限的責任の原則は、更に、首長任命の方法（第六條）、首長監督の方法（第一〇六條以下）、首長と黨との關係（第三三條）及び公民團體に對する關係（第四八條以下）に於いてあらはれてゐる。²⁹⁾

かくの如き指導主義はナチス地方制の考案に依るものであつて、シュタイン市制の作出したものでない。

第四に、公民の責任が輕減されたこと、ナチス地方制に於いての首長の掌る行政事務は人民を代表するナチス黨と國との合意に依つて、國の官廳から委任されたものであつて、單に國家行政の行政技術的地方分權に依つて配分されたものでない、³⁰⁾そこで、首長は地方團體に於いて國の獨立的細胞として行政し、この行政に對しては法律上國家に對してのみ責任を持ち、唯々内部的に指導者的立場から公民團體に對し責任を負ふに止まつてゐる、しかも、一面、ナチス黨代理者に依つて選任された地方會議々員は唯々協議權のみを持つて、何等決定的表決權を持たないが故に、公民團體の責任は根本的に輕減されてゐる、又、一般的に云へば、責任はすべて國家に移讓せられてゐるが故に、すべての公共行政に對する最終的責任は國家のみこれを負ふといふ組織である。³¹⁾

これに反し、シュタイン市制に於いては、人民の公共行政への直接参加に依つて、人民の責任をして著しく増大せしめてゐる、即ち、人民の責任をして著しく増大せしめることに依り、人民の國家意識を高揚し、國家的統一、國民的再建を計らんとしたのである。

この點に於いて、ナチス地方制と、シュタイン市制とは根本的に相異する處を持つてゐる。

第五に、ナチス地方制は監督權を強化したこと、ナチス地方制が指導主義に依つて支配せられる結果、地方團體に對する國と黨との監督權が強化されたことは明かである、ナチス地方制に於ける監督權は國と黨との二重監督權であつて、國の監督は主として地方團體そのものに對して向けられ、黨の監督は主として地方團體機關特に首長に對して向けられる。

從來、地方團體に對する國の監督權は各州に所屬してゐたが、ナチス地方制はこれを悉く獨逸帝國政府そのものに掌握した（第八條第一項）、地方團體に對する監督は單に法律を以て認められた自治の限界を監視するばかりでなく、進んで、「地方團體ノ權利ヲ保護シソノ義務ノ履行ヲ確保ス」（第八條第二項）るものであるとし、監督の根本的内容とその本質は、第百六條がこれを定めてゐる、これに依れば、地方團體の監督は地方團體が法律の定むる所と國の指導する目的とに一致して行政されるように監視され又留意せられるにあり、たゞこの場合に於いても地方團體の監督は、地方行政の決定力及び責任感が増大するように、決してこれを侵害しないように、なされなければならぬとせらる、従つて、監督官廳は首長の決定又は命令が法律に反する場合は勿論、國指導の目的に反する場合に於いても亦、これを廢止し、更に、適當な手段がなし得られるように要求することが出来る（第一〇九條）、のみならず、その他の多くの手段をもとり得るものとされる（第一一〇條以下）、しかも、これらの場合に於いて、地方團體が國の監督權に對して爭ふ手段は唯々訴訟のみであつて、行政訴訟を認められてゐない

(第一三條) が如きは著しく自治權を制限したと共に、國の監督權を強化した點である。³³⁾

ナチス黨の地方團體に對する監督權は、黨と國とが統一せられた現狀に於いては、國の監督權と共に並び行はれてゐるが、特に、地方團體の機關に對して行はる、即ち、ナチス黨の代理者は首長、助役及び地方會議員の任免の外に、首長の條例制定及び名譽公民權並びに名譽記章の授與に就いてこれに同意を與へるものとせられる、(第三條第一項) たゞこの場合に於いてナチス黨代理者の同意を得ない場合に於いては、監督官廳又は國監(Reichsrathaler)に對し、行政救済を求め得らる(第三條第二項)。

かくの如き監督權の強化は、シュタイン市制に於いてこれをみることに出來なかつたのみならず、寧ろ反對に、シュタイン市制に於いては國の後見的監督を排除し、地方團體の自主化を尊重したのである。

第六に、地方團體機關が政黨化されたこと、上述したように、ナチス獨逸に於いては、國と黨とが統一せられた結果、國が政黨化し、從つて又地方團體が政黨化することは元より當然である、²⁴⁾ 從つて、ナチス地方制に於いては、地方自治の政黨化を排除すべしとの主張は全然否認せられて、反對に、地方自治の政黨化が公然に行はれてゐる。

ナチス地方制に於いての政黨化は、特に人的組織の點に著しい、²⁵⁾ 即ち、首長、助役は一般にナチス黨代理者の提案に基き政府に依つて選定せられ(第四一條)、舊來の地方議會の代りに置かれた地方會議の構成員は同じくナチス黨代理者に依つて選任せられ(第五一條)、副會議の構成員のみは首長に依つて任命せらる(第五八條)、たゞ

これらの場合に於いて、首長、助役の選定に際しナチス黨代理者の提案は地方會議々員の協議を條件とし、地方會議々員の選任に際しては首長との合意あることを必要とする、即ち、從來の如く團體的自治に於いて、選舉に依り下から上への組織をとつた點及びこの組織に基いての諸機關に對し公民が決定的協議權を持ち得た點は、今や完全に排除されて、地方會議の協議權も首長の聽取權も亦副會議の協議權も法律上何等決定的意義を持ち得ない、いはゞ從來の團體自治的構成は完全に破壊されたのである。³⁶⁾

かくの如きことは、シュタイン市制に於いては、絶対にこれを求め得ない所である。

以上の六つの點を通じてみると、ナチス地方制はシュタイン市制と全く異つた形式及び内容を持つことが明らかである、兩者の間には、相互に類似した何ものをも殆んどみだし難い、従つて、ナチス地方制を以て、シュタイン市制の典型的表現であるとなすが如きは、寧ろシュタイン市制を冒瀆するものと云はなければならない。ナチス地方制上論に於いて「地方自治ノ創始者、國宰相シュタインノ眞精神ニ於イテ」といふのは、唯々名目的のみシュタインを借用したに止まつて、シュタイン自治精神とその組織とを承繼したものであると云ひ難い。

が、しかし乍ら、一面からこれを云へば、ナチス地方制は、從來の地方自治に於ける宿弊の根源とも云ふべき責任の所在の不明瞭に對して、明確な責任主義を樹立したことは、極めて注目すべき點である、が、その點に於いても、ナチス地方制に於ける責任主義の樹立は、シュタイン市制の上を跳躍したものでなくして、單にシュタイン市制の根本思想の擴充であるに過ぎない。

- (1) Pathe K., Die Deutsche Gemeindeordnung und der Reichsfreiherr von Stein in „Reichsverwaltungsblatt“ 56 Bd., N° 28, 1935, S. 545 ff.; Schattenfroh M., Die Deutsche Gemeindeordnung in „Deutsche Verwaltungsblätter“ 83 Jahrg., 4 Heft 1935, S. 81 ff.
- (2) Surén = Loschelder, Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 1935, S. 33 ff.; Fiehler, Die Gemeinde als lebendige Aufbauzelle des Staates in „Der Gemeindetag“ 29 Jahrg., N° 19, 1935, S. 595 ff.
- (3) Surén = Loschelder, a. a. O. S. 256.
- (4) Müller J., Herrschaftsprinzip und Genossenschaftsprinzip im Leben der deutschen Stütze in „Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 72 Bd. Heft 5/6, 1935, S. 185.
- (5) Pathe, a. a. O. S. 545, Meissner-Kaisenber, Staats = und Verwaltungsrecht in Dritten Reich, 1935, S. 256.
- (6) Pathe, a. a. O. S. 546.
- (7) Schattenfroh, a. a. O. S. 81.
- (8) Pathe, a. a. O. S. 546; Surén = Loschelder, a. a. O. S. 34.
- (9) Pathe, a. a. O. S. 545.
- (10) Surén = Loschelder, a. a. O. S. 45.
- (11) Surén = Loschelder, a. a. O. S. 111 ff. 即ち、地方團體は、(a) 權利能力を有すること、地方團體は權利能力を有する人として人格權及び財産權を有する、(i) 人格權は名稱、印章、紋章及び旗章に關する權である、(第一〇、第一一條)(ii) 財産權に就ては私人と原則的に等しいが、一つは事の性質上、一つは特別の規定上、財産權の制限が存してゐる(第六二、第七六、第七九、第八六條)、(b) 意思能力及び行為能力を有すること、地方團體はその事務範圍に於いて意思し行為する

能力を有する、従つて、例へば地方團體が契約に依つて義務づけられる場合には、手形法の意義に於いて支拂能力を有する、地方團體の機關の行爲は直接に地方團體を義務づける（獨逸民法第一六四條）地方團體の機關は地方制上任命された地方團體の代表者、即ち首^{ビュルガーマイスター}長、第一助役及び他の助役である、地方團體のためになした行爲に就いて地方團體機關に依つて惹起された過失は當該地方團體の過失である、従つて、特定の條件の下にあつては地方團體の機關の行爲に對して地方團體の責任が生ずる（c）當事者能力を有すること、地方團體は當事者能力を有し或は原告或は被告たり得られる、この場合地方團體の機關たる首長が地方團體のための當事者能力を有するものでなく、従つて原告も亦被告も首長そのものが當るのではなくして、地方團體そのものがこれに當る、しかし、地方團體は訴訟能力を有しない、即ち地方團體は自己の固有の名に於いて又はその選任した訴訟委任者に依つて法律を行ふことを得ない、訴訟上の行爲に就いては、その法律上の代表者たる首長がこれを行ふべきものとする。

- (12) Pathe, a. a. O. S. 547.
- (13) Pathe K., Vor hundertfünfzig Jahren—der Freiherr vom Stein arbeitete für unsere Zeit in „Der Gemeinderag“ 27. Jahrg. Nr 10. 1933. S. 553 ff.
- (14) 拙稿「自治の要素に就いて」法政研究第五卷第一號一一頁以下
- (15) Surén=Loschelder, a. a. O. S. 49; Steffens H., Ehrenamt und ehrenamtliche Tätigkeit in „Der Gemeinderag“ 29. Jahrg. Nr 9. 1935. S. 274 ff.
- (16) Pathe K., Die Deutsche Gemeindeordnung und der Reichsfreiherr vom Stein in „Reichsverwaltungsblatt“ 56 Bd. Nr 28. 1935. S. 548.
- (17) Fiehler, a. a. O. S. 596.

- (13) Herrfahdt H., Die Verfassungsgesetze des nationalsozialistischen Staates. 1935. S. 5.
- (19) Meisner-Kaisenbergl a. a. O. S. 132 ff.
- (20) Sommer W., Der Beauftragte der NSDAP. nach der Deutschen Gemeindeordnung in „Deutsche Verwaltungsblätter“ 83 Jahrg. 4 Heft. 1935. S. 79.
- (21) Sommer, a. a. O. S. 79.
- (22) Weidemann, Die Stellung des Parteibeauftragten nach der Deutschen Gemeindeordnung in “Der Gemeindetag” 29 Jahrg. Nr 9. 1935. S. 267 ff.
- (23) Surén=Loschelder, a. a. O. S. 37.
- (24) Müller, a. a. O. S. 187.
- (25) Weidemann, Der Führergrundsatz in der Gemeindepolitik in „Der Gemeindetag“ 29 Jahrg. Nr 19. 1935. S. 599ff.
- Surén=Loschelder, a. a. O. S. 34 ff.
- (26) Müller, a. a. O. S. 150 ff.
- (27) Müller, a. a. O. S. 182.
- (28) Müller, a. a. O. S. 195.
- (29) Surén=Loschelder, a. a. O. S. 35.
- (30) Müller, a. a. O. S. 193.
- (31) Müller, a. a. O. S. 194.
- (32) Surén=Loschelder, a. a. O. S. 102 ff.

- (33) Surén=Loschelder, a. a. O. S. 106; Müller, a. a. O. S. 191.
- (34) Surén=Loschelder, a. a. O. S. 62. Sahm, Grundsätzlich zur Deutschen Gemeindeordnung in „Der Gemeinderag“ 29 Jahrg. N° 4. 1935. S. 102.
- (35) Müller, a. a. O. S. 192.
- (36) 杉村章三郎教授「獨逸の統一市町村制について」國家學會雜誌、第四九卷第一一號一二二頁以下
- (37) Surén, Zur Deutschen Gemeindeordnung in „DJZ“ 40 Jahrg. Heft 4. 1935. S. 199 ff.; Surén, Die Deutsche Gemeindeordnung in „Reichsverwaltungsblatt“ 56 Bd. N° 7. 1935. S. 127.

五

シュタインの生涯を通じ、シュタイン市制の根本思想をみれば、そこでは、自治の型態がいかなる意義を持ち、又持つべきであるかゞ明かにされる、實に、シュタイン市制は獨逸都市の根本的改革を齎したものであると共に、獨逸復興の基礎的工作であつたのである、従つて、その根本思想が獨逸的精神に據つたか、若くは、フランス革命に學んだかは、行政法上からは必ずしも重大な點ではないが、獨逸國民の思想上からは極めて注目すべき點である、たゞそのいづれの觀點に立つにしても、自治制の採用は、國家發展のための基本的條件であることを牢记しなければならぬ。

この見地からみれば、均しく、國家的統一、國民的再建の目的を持つと稱し乍ら、ナチス地方はシュタイン市制と根本的に異なるものを持つてゐる、従つて、かくの如きナチス地方制が、シュタイン市制に依つて獲得した處

の國家的統一、國民的再建を再び實現し得られるや否や甚だしく疑問である。

しかし乍ら、ナチス地方制が、自治觀念の根本的轉回をなさしめることに依り、茲に、ナチスの自治を創造して以て、ナチ斯的自治の實現を企圖する場合には、從來の自治に對して求め得なかつた處のものを實現し得るであらうことは豫測し得られるのである、が、しかし、かくの如き自治は、もはや、シュタイン及びシュタイン市制に於いての自治たり得ないことは云ふまでもない、唯々そこに、新なる自治型態に對し若干の暗示を與へるであらうことが考へられるのみである。

（福岡、昭和十一年三月十日）