

## ローレンツ・フォン・シュタインの 自治理論の学説史上の位置

### Die Selbstverwaltungslehre Lorenz von Steins in ihrer Geschichte

柴田隆行  
Takayuki SHIBATA

#### はじめに

筆者は前稿「ローレンツ・フォン・シュタインの自治理論」（本誌第45-1号、2007年）で概略つぎのように述べた。自治体と言えれば日本では一般に地方公共団体が連想されるが、それは明治期にシュタインやグナイストの行政理論を一面的に理解したことが一因となっている。シュタインの自治理論によれば、自治は自由な公民のつねに同等の原理であるとともに無限に異なる地域的な生活諸関係であり、国家生活とその法そのものが自治（Selbstverwaltung）と統治（Regierung）との密接な結びつきによるものである。したがって、自治は地方に限定されず、しかも国家統治や行政の下請け機関では決してなく、人民が国権に関わる拠点としての役割を保持している。要するに、シュタインにとって国家は人民の自治ぬきには成り立たないものである。

この見解は、我が国における「自治」概念の欧米からの移入の歴史とシュタインの行政理論から導き出した結論であるが、シュタインの自治理論は、自治論史や行政学史ないしは公法史のなかでどのような位置を占めるか、そのなかでどのような特性を示しうるかについてはいっさい言及していない。したがって、当然ながらつぎにこうした研究に着手しなければならない<sup>(註1)</sup>。

オーストリアを含むドイツ語圏の自治理論を研究するうえで必読文献の筆頭に挙げられるのはハインリヒ・ヘフターの『19世紀ドイツの自治——理念と制度の歴史』<sup>(註2)</sup>であろう。本書でヘフターは、プロイセン改革大臣シュタイン男爵、グナイスト、ビスマルク、トライチュケなどならんでローレンツ・フォン・シュタインの自治理論について述べている。ヘフターの自治理論は現在しかし「古典的理解」「通説的見解」<sup>(註3)</sup>としてその一面性が指摘されており、相対化して読む必要がある。また、自治を地方に限定せずに国家レベルで考える立場は、一転して国家から地方自治を考え、住民市民の自由自治を国家が統制管理する立場に陥る危険と背中合わせであるがゆえに、イギリスや

フランスにおける自治の理論と実態、ならびにドイツの地方自治の歴史と現状とを実証的に比較検証しなければならない。これは言うまでもなく歴大で前途多難な課題である<sup>(註4)</sup>。本稿は、この研究課題に取りつくための小さな一歩にすぎない。

## 第一節 ヘフターの自治論史におけるローレンツ・フォン・シュタインの位置

「自治という観念はドイツ史ではつねに良い響きを持ってきた。貴族的な改革者であるシュタイン男爵の都市条例から民主主義的な現代に至るまで、左右いずれの政党からも肯定され」(HH 5)、ナチズムでさえ、実際には自治など認めなかったとしても、こうした観念を容認している。ヘフターは1950年の初版冒頭にこう記している。以下、ヘフターの所説を必要な限りで追ってゆこう。

現代の自治のモデルはイギリスのSelfgovernmentであり、この言葉は18世紀末によく政治的な概念として受け入れられたが(HH 38)、これをドイツ語に訳した場合、もともとはSelbstverwaltungよりもSelbstregierungのほうが適切ではなかったかとヘフター述べる(HH 5)<sup>(註5)</sup>。Selbstverwaltungと訳しうるならば、そこでは伯爵領や地域共同体の議会や行政も入るし、陪審制度も入るであろう(HH 38)。ドイツの自治を近代化したのはプロイセンのシュタイン男爵であり、彼が1808年に制定した「都市条例」が自治を制度化した。だが、プロイセン改革は、その支持勢力が脆弱であり、改革の意志が教養エリートや自由主義的な官僚に限られていた点でフランス革命とは決定的に異なる(HH 84)。したがって、シュタインがハルデンベルクとともに行ったプロイセン改革は「上からの革命」と言わざるをえず、自由そのものさえ住民にとって押しつけられたものにすぎなかった(HH 91)。シュタイン男爵はSelbstverwaltungという言葉を知らなかった。彼が繰り返し用いた言いまわしは、「公共心と市民感覚の活性化」であり「立法と行政への国民の参加」であって、そのための「道徳的国民教育」の必要性であった。シュタインが官僚制の代わりに自治を求めたのは、最低級の国家機関に関することからであり、それも郡(Kreis)や都市ゲマインデでのことにすぎない。したがって、シュタイン男爵の自治観は、フランスの国民議会が求めた自治の試みからも、またイギリスの議会貴族制からも遠く隔たっている(HH 92)。そこには、政治的な改革意志を狭い行政領域に限定し、地方自治を議会主義的国家体制を補完するものと捉える保守的な傾向が見られる(HH 100)。このように書き連ねると、シュタインのプロイセン改革は非常に色褪せたものに見えるが、当時の南ドイツも東西ドイツも、つまりいづこにおいても自由主義的で民族主義的な精神を覚醒させようとする努力に欠けており(HH 104)、ナポレオン率いるフランス軍が大陸の自由主義の水先案内人となった(HH 115)ことを思えば、シュタイン改革は自治の発展に対する一定の寄与たりえたとと言えるだろう。このように、ヘフターは、1808年の都市条例が本来の立憲制に先行して地方自治の主要部分を与えたと評価する(HH 124)。フランスの自由主義者は、官僚独裁に対向して法治国家の理念や地方分権と自治の理念を実現しようと努力し(HH

140, 142)、スイスでは七月革命が近代的な自由主義体制の門戸を開いた (HH 145)。イギリスの労働運動は同業者互助への軌道を敷いた (HH 159)。こうした動きのなかで南西ドイツの自由主義者ロベルト・フォン・モールが、自由主義的な立憲法治国家 (Verfassungs- und Rechtsstaat) と官僚主義的行政国家を総合すべく試みた (HH 179)。モールは、行政法を、憲法と並ぶ国法の第二部門として位置づけ、強力な立憲体制と結びついた19世紀の役人国家のための近代的な行政法を打ち立てて、のちに行政理論を完成したローレンツ・フォン・シュタインとグナイストの最も重要な先駆者となった (HH 179)。

なお、1848年革命を経てようやく「自治」という言葉は、ゲマインデの自由や一般に公的な行政活動への公民の参加に関して用いられる表現となった (HH 264)。自治 (Selbstverwaltung) は自己統治 (Selbstregierung) と概念的にも言語的にも密接な関係があるが、根源的には後者のほうが強力で、頻繁に使われた。両者ともゲーテの時代に登場したが、それ以前はSelbstherrという言葉が使われていた。18世紀末のアーデルンクの辞書ではSelbtherrscherとあり、これはロシア皇帝のAutokratorのドイツ語訳である (HH 265)。Autokratorとは「独裁者」「専制君主」を意味する。Selbstverwaltungは1779年に官房作家シュレットヴァイン (Johann August Schlettwein) が経済学分野に限定して初めて使用したが、これは領土の直営を意味した。1814年には「教会財産の自己管理」という意味でも使われた (ibid.)。絶対君主政に反対し自由な議会体制を表すものとしてイギリスではSelfgovernmentという言葉が用いられた。これは、1840年に初めてSelbstregierungとしてドイツ語に訳された (HH 266) が、1840年代後半にSelbstverwaltungという言葉に徐々に置き換えられ、1848年革命でSelbstverwaltungが法律用語として通用するようになった (HH 267)。

ところで、ドイツ自由主義の急進化を促す要素として、法治国家確立という政治目標や国民的統一と並んで、経済的社会的な問題があった。産業革命による高度資本主義経済を新たな舞台として市民がみずからの力を強化し、また、人民が政治的な自由を求めるよりも経済的社会的窮乏の除去を求めて立ち上がった (HH 268)。こうして、労働運動は、民主主義を越えて市民社会の秩序全体の変革を求める革命的社会主義へと向かった。市民社会は国家に対してみずから独自の権利を求めることになり、国家と社会の二元論が自由思想の根本要素となった (HH 269)。市民社会が拠って立つ原理は、形式的な権利の平等を基にした個人の自己決定であった (HH 270)。「社会」に対する特殊理論すなわち社会学をドイツで最初に展開したのはローレンツ・フォン・シュタインとモールであり、彼らは結社を市民的自由の本質的要素として位置づけ、結社の自由と集会の自由に基づいてのみ古い議会の貴族仲間や名誉クラブに代わる堅固な党派を築きうると説いた (ibid.)。自由な自立性ならびに同業者互助の精神が市民社会で支配的となり、それが自由な自治理念を強化した。だが、市民社会はさらに「第四身分」であるプロレタリアートを生み出し階級対立が激化したが、ドイツの初期自由主義者は、新たな社会問題をまったく理解できずに立ちつくすだけだった (HH 273)。このような状況のなかで、国家援助による社会改革を掲げて登場したのがローレンツ・フ

ン・シュタインである(HH 276)。

シュタインは<sup>(註6)</sup>、歴史法学派とヘーゲル哲学の影響下で法学を学び、1841/42年のパリ留学でフランス法史を学んだ。しかし、フランス滞在中は、のちに重要な位置を占める行政理論や自治に対する学問的な関心は示さず、フランスの社会主義や社会問題に関心を寄せ、1842年にその知見を著作にまとめて公刊した。これはフランスの理論を紹介したものにはすぎないが、その第三版である1850年公刊の3巻本で初めて近代の階級社会への洞察を深めた。シュタインがフランス人から学んだことは、革命的な社会主義ではなく、実証的な社会学であり、社会学的な分析と批判の急進的リアリズム、歴史的現実をその経済的・社会的根源から把握する学問的な根本思想であった(HH 277)。「これまで立憲主義者や共和主義者の思考を完全に規定していた政治的体制という表層の下に、有産ブルジョアに対するプロレタリアートの階級闘争が発展の駆動力となっていることをシュタインは明らかにした」(ibid.)。ただし、シュタインがほんらい求めたことは社会革命の危険を回避することにあつた。シュタインの社会学体系は、穏健自由主義者のあいだではかなりの役割を演じたが、生じつつあつた労働運動には疎遠なままであつた。立憲法治国家とか議会主義、自治とかといった問題は、急進的な自由主義者には政治的目標となりえたが、マルクス主義はこれを完全に退けた。自治の理念は、マルクス主義の革命的目標や表象においていかなる場も占めなかつた。自治理念は自由主義者に委ねられ、彼らが19世紀の自治の歴史を本質的に規定することになった(HH 281)。

このあとヘフターは三月革命期およびその後の反動期の自治論に入るが、ここでは省略する。三月革命後に古典的自由主義者のあいだで経済理論と社会理論の代表となつたのはシュタインである、とヘフターは言う。48年革命と労働運動の敗北後、シュタインは中立的立場から右へ重心をずらし、フランスの実証主義に背を向け、社会の階級闘争よりも国家の権威を重視した。キール大学追放後、一時期ミュンヘンに立ち寄り、そこでロマン派的保守主義の影響を受け、役人国家に対するゲマインデの自立性や貴族を擁護したが、その後に公刊した『国家学体系』ではふたたび君主的官僚的国家権力が強調された。ウィーン大学に招聘されてからのシュタインは、1858年に『国民経済学教本』、1860年には『財政学教本』を書いて、彼の主著になる龐大な『行政理論』への新たな道を切り開いた。シュタインは、学派のボスにはならなかつたが、ドイツの経済学と法学に多くの刺激を与えた。とくに国家と社会の関係に関する彼の弁証法的理論は、グナイストの自治理論の哲学的な基礎となつた(HH 363)。こうしてヘフターの自治論史は、本論372ページ目にしてようやく自治理論そのものに迫ることになる。まずはグナイストの自治理論からそれは始まる。

グナイストは、とヘフターは言う、反動の時代の政治的な闘いと古典的自由主義の世界観からその自治理論を展開した(HH 372)。国法や行政法の体系家として見れば、グナイストはモールやローレンツ・フォン・シュタイン、ラーバント、オットー・マイヤーらの背後に位置するが、彼の長所はごくわずかな原則にみずからを制限し、それを徹底させることにあり、そうして彼は、自由主義的な法曹改革や、イギリスのSelfgovernmentをモデルにした自治や法治国家の理念に関するスベ

シャリストになった (HH 373)。彼は古い絶対主義的役人国家に対しても急進的左派に対しても中立的な穏健自由主義の代表である。グナイストによれば、プロイセンでは町や統合ゲマインデではなくクライスが自治の主たる担い手となるべきである。クライスの議会は選挙団体ではなく、ゲマインデの幹事によって構成されるべきであり、真の自治は上層身分の名誉職に拠るのでなければならない。ところで、グナイストが官僚主義に対する極端な批判家から自由主義の君主制役人国家の擁護者へと政治的に転向した際の理論的背景は、シュタインによる国家と社会の弁証法的二元論を彼が受容したことにあり、とヘフターは指摘する。シュタインが国家を人間の共同生活のより高度で人倫的な課題の執行者と捉え、利己主義的な階級利害の解決不能な矛盾に陥った社会を超えるものとするのに対して、グナイストは国家的権威こそが決定的な契機だとし、君主制的官僚主義的当局を国家理念の活きた具現と捉えた (HH 376)。グナイストは、社会を国家の有機的一分枝とし、Selfgovernmentを国家行政の一部と捉えた。グナイストの現実認識の基礎にはシュタインの社会学があるが、社会問題はグナイストの政治的思考の背景に退いている。グナイストの自治理論は自由民主主義的ではなく、18世紀の古い貴族主義にすぎない。彼は地方自治を国家行政の一部としか見なさず、プロイセン官僚の義務感をも治安判事のなげやりなディレクタンティズムと考えた (HH 387)。

さて、グナイストがシュタイン理論を基礎に据えているというヘフターの見解に着目して、グナイストへの言及が長くなりすぎたが、本来の課題であるヘフターのシュタイン評価へ一挙に向かうことにしよう。

穏健自由主義の精神から行政の改革を唱えた理論家として、グナイストやベーア (Otto Bähr)、ブルンチュリと並んで、ローレンツ・フォン・シュタインがいる (HH 445f)。「学問的には彼の業績が最も重要である。」(ibid.) シュタインは、行政理論が国家学のパンデクテンとして認められる時代を準備したのである (HH 450)。王制と官僚制を国家理念の担い手と捉える視点は、若きシュタインの著作『フランスにおける社会運動の歴史』にすでに見られるが、この本はその後、グナイストがイギリスの行政法を素材として発展させた国家論に社会学的な基礎を与えるものとなった。シュタインは彼の新著『行政理論』をグナイストに捧げ、「グナイストはイギリスの生活とその法を学問的に修得した」と讃えた (ibid.)。シュタイン自身はこの著作で、グナイストがとった道をさらに進み、古いポリツァイ学の素材をただ積み上げるのではなく、近代行政理論の包括的体系を創造すべく努めた。すなわち、シュタインは行政理論を独立した学問分野に築き上げたのである。とは言え、それは、法理論と経済理論と社会理論を包括する一連の国家学の内部に位置づけられるものであった (HH 451)。フランスの現代史に精通していたシュタインは、社会学的な認識に基づきみずからの自治理論をより高次の立場で形づくることができた。彼は自由主義の主流にとどまり、近代的な行政改革の具体的な展開に対してグナイストよりもはるかに近いところにいた。たしかにシュタインは君主と役人による指導を肯定したが、国家主権は社会の自由な生活を決して抑圧してはならないと主張した。グナイストとは異なり、シュタインは共同体や結社の自主性を重んじたの

である。彼は自治を広義と狭義に分け、広義の自治は、陪審裁判所や商工会議所のような代理機関を国家の補助機関として含み、グナイストが前面に押し出した名誉職的要素を国家行政に認めるが、本来の自治である狭義の自治は、市町村 (Gemeinde) や地域 (Landschaft)、団体 (Korporation) といった自治体と、国会に対するその法的かつ歴史的な自立性を含むものであるとした (ibid.)。だが、シュタインが自治の可能性を見出すのは19世紀の立憲国家と市民社会においてのみであり、その最善の発展は都市共同体にのみ求めた。シュタインは、イギリスのSelfgovernmentとともに、フランスの市議会 (Munizipalrat) や県会 (Generalrat) を自治一般の第二の基本形態として認めるなど、当時のドイツの自治にイギリスモデルとフランスモデルの総合を求めた (HH 452)。すなわち、国家の自由を自治の自立性で計るという傾向をイギリスのSelfgovernmentの観念から引き出し、フランスからはその組織形態のあり方を求めた。行政の純粹に法的な問題はイギリスを模範とし、行政上の苦情処理はフランスを模範とした。シュタインは古典的自由主義との結びつきを大切にし、彼の著作は『プロイセン年報』でも賞讃されたが、トライチュケはシュタインの社会学的な傾向や、ヘーゲル主義的な構成法、大ドイツ主義的な考えに懐疑的で、ヴェーレンプフェニヒ (Wilhelm Wehrenpennig) が彼の雑誌でシュタインの『行政理論』を絶賛したことに腹を立てたが、この記事は若きシュモラーの筆によるものだった (ibid.)。シュモラーはのちに指導的な経済学者にして社会政治家になった人物で、プロイセンの行政史の熱心な研究者であった。シュモラーは、シュタインの普遍的で体系的な学問スタイルをドイツ観念論の遺産と感じたが、現代の国法論の狭隘な水準をはるかに超えているとも感じていた。シュタインのこの包括的な学問体系はしかしそれに見合った後継者を見出せずに終わった (ibid.)。

さて、本論791ページに及ぶヘフターのこの著作の要約を全体にわたって試みたらさらに数十ページを要するから、ここではシュタインの自治理論をヘフターが詳述している箇所を中心に関連する事項を引用紹介するにとどめた。ヘフターは19世紀のドイツ自治論史を、中世後期の身分制から始め、フランス革命とドイツ絶対主義体制、シュタイン・ハルデンベルク改革、三月前期の自由主義、48年革命、反動期の自由主義、新時代、ビスマルクの帝国建設、70年代プロイセンの行政改革、保守的結末、20世紀民主主義時代の自治という構成で展開している。ローレンツ・フォン・シュタインは「新時代」に位置づけられている。それにしても、これだけではやはりきわめて概略的であり、しかも内容に関しても事典項目レベルと言わざるをえず、シュタインの自治理論が具体的にどのようなものであり、それが他の学説とどのように同じか異なるかといった分析が十分にはなされておらず、ヘフターのシュタイン評価の独自性をこれだけで見極めることは困難であることが明らかになった。それでもなお、これをあえて一言でまとめるならば、ローレンツ・フォン・シュタインの自治理論はグナイストのそれよりも理論的にも実証的にもはるかに優れており、19世紀ドイツ自治理論の基礎となっている、ということになるだろう。シュタインはイギリスから自治の理念を学び、それをフランスの社会問題とその解決にあてはめて捉え直そうとした——これがヘフターの言う「社会学的な基礎」となる——と言えるからである。

つぎにわれわれは、ドイツの自治論史を概観し、シュタインの自治理論の位置づけを確認することにしたい。

## 第二節 ドイツの自治論史概観

上述のように、ヘフターは中世後期の身分制から自治論史を書き起こしているが、あえて言うまでもなく、自治を遡れば古代ギリシアのアウトノミアに行き着くだろうし<sup>(註7)</sup>、ドイツに限定しても、たとえばマックス・ヴェーバーが、古代ゲルマンの村落耕地の配分方法が実質的に非合理で形式的なものであるがゆえに閉鎖的コルポラツィオンとしての村落の「自治の産物 (Produkt der Autonomie)」と見ることができると述べ<sup>(註8)</sup>、またハンス・K・シュルツェがそこに民会の活動を見るように<sup>(註9)</sup>、古くはタキトゥスの時代に遡りうるだろう。あるいはまた、遅くとも12世紀の都市共同体<sup>(註10)</sup>や14世紀から16世紀の村落共同体とマルク共同体<sup>(註11)</sup>に自治を求めることもできるだろう。もちろんドイツの自治がどの時点でそれなりの意義と力を有したかについてはこれまで何度も論争が闘わされてきたから、ひとこと言及するだけでもそれなりの論証が求められるにちがいない。したがって、ここではまず自治理論の専門家の所説を聞くことから始めたい。

最初に、「はじめに」で言及した加藤房雄氏の著書を参照しよう。加藤氏はその都市近郊農村史の註で、ヘフターが「粘り強くも反抗的な真の自治精神を都市のみに見」てプロイセンの『ゲマインデ自由』の未発達・未成熟の根本的原因を、保守的プロイセンの官僚主義的狭量に帰し」と批判する一方、ウンルーは「地方自治の発展に大きく寄与した19世紀後半以降のプロイセン立法の意義を高く評価して、プロイセン的『ゲマインデ自由』の見直しを求め」ている点を評価している<sup>(註12)</sup>。別のページでも加藤氏は、「そもそも、地方自治 (Selbstverwaltung) とは、自治体『固有の公共的諸課題の実現』にはかならない」がゆえにプロイセンのクライスが果たした役割は絶大で、「国家と社会との対立の克服」に寄与したことを明らかにしたとしてウンルーを讃え、プロイセン東部諸州の農村地域を遅れた保守主義の牙城のように捉えるヘフターやフリードリヒ・エンゲルスの所説を厳しく批判している<sup>(註13)</sup>。さらに、ウンルーが、1872年の『郡条例』によって実現された新しいクライス制が初めて、国家全体の存立を危うくしかねない都市・農村間格差を極限にまで行き着かせることなく、時宜を得た公共的諸課題を成し遂げうる現実的可能性をクライスに与えた点」を指摘し、当時のクライスが「こと地方自治の内実に関するかぎり、間違いなく、進歩的な発展を示した自治体にほかならなかった」と述べたことを挙げ<sup>(註14)</sup>、こうしたウンルーの見解は「ローレンツ・フォン・シュタインのクライス・シュテンデ論ならびにグナイスト国家・社会の基礎組織としての自治体説を、新たな照明を当ててドイツ史から掘り起こし、現代にまで蘇らせようとするすぐれて現実的かつプラクティカルな学問的意図に出る立論であったように思われる」<sup>(註15)</sup>と位置づけている。つまり、地方自治の意義をきちんと把握した人としてシュタインを位置づけて

いると解釈できるであろう。

加藤氏は最近の論文で<sup>(註16)</sup>、その標題通り「ドイツ地方自治論研究史の整理」を行いドイツ・ナチズム下に地方自治がその最下端の基礎自治体たるゲマインデに至るまで死滅ないし機能停止を余儀なくされたという通説を、学説史に即して再検討している。まずゲマインデにおける住民自治を追究するエーリヒ・ベッカーの所説を取り上げ、「地域に生きる人人の生活諸条件を整える必要事に歴史的な切れ目があってはならず、それを支える自治体の給付に非連続は許されない」がゆえに「ゲマインデ自治の連続的発展」が強調されねばならないとし、その公共的課題を1808年のプロイセンの都市条例に求め、ランデスヘルの収益特権や軍事業務のほか地代収入、土地台帳などから会計事務、租税、森林、市境、消防組合等々まで含む「秩序課題」、病院、孤児院、救貧等の「社会課題」、教会業務や学校業務等の「文化課題」、土木建築、商工業、手工業等の「経済課題」があるとする。つぎにトーマス・エルヴァインの所説が紹介され、イギリス的概念であるself-governmentは「地方レベルから国会に至るまでの『自己統治』(Selbstregierung)を意味して」いたが、これがグナイストを通じてドイツに持ち込まれると、「国家は、行政の一部を社会に、それも、社会の地方的諸部分に返還」するがゆえに「『自治』を取り入れた主体は、あくまでも国家にはかならない」と理解されたという。これは第二次世界大戦後も継続し、ゲマインデが担うべき課題等が国家によって規定されるという「地方自治に対する国家監督の継続性」が見られる。さらにヴォルフガング・ルドツィオは、ドイツにはイギリスに見られる「議会の優位」がなく、1918年以降のワイマール期に「議会がいついかなる時でも政府要人を解任しうる『議会制の原則』が自治体にまで及んだ」が、それによって逆に「自治体を各種の政党が出そろった政団体へと転化する議会化を完成させる」ことになり、ついにはナチスの中央集権化によって「『市民の自己管理』("Selbstverwaltung)』という意味での『自治』」は消失することになった、と主張する。最後にハンス・ヘルツフェルトの各国自治論史が取り上げられ、「国家による制限を伴わない地方自治体の理想ケース」としてのスイス、地方自治が国家の中央集権的統一の犠牲となったフランス、「国家と自治の二元主義」が基本的に欠落し、self-governmentは「被統治者の自己統治」以外のなにもでもないイギリスが考察され、ドイツの自治のあり方が比較検討されている。

加藤氏の要約的紹介に即してドイツの自治論史をこのように概観してみると、自治は地域の人びとの生活諸条件を整えるものとして登場し、都市のみならず地方農村でも発展したが、19世紀以降それは国家に収斂されるようになったと見てとれる。その際、ドイツではつねに〈国家と社会の関係〉という問題がその根底にあったことに注目しなければならない。加藤氏は前掲書でウンルーの所説を紹介するなかで「国家と社会の二元論」に言及していたが、この問題はヘフターも、グナイストとシュタインに触れて語っていた。これはドイツの行政理論や自治理論を語る際には避けて通れない問題である。次にこの問題について諸氏の語るところに耳を傾けよう。

薄井一成『分権時代の地方自治』<sup>(註17)</sup>によると、フォルストホッフは、19世紀のドイツが「国家と社会の政治的な対立」の上に成り立ったことは、「君主をはじめとする『支配者層』が、絶対主

義時代にひきつづき、市民に後見的な介入を試みたのに対して、経済的な実力をつけはじめた『市民層』が、闘いを挑み実体を伴う『社会』勢力として『国家』と対立した』ことを意味するといふ<sup>(註18)</sup>。ただし、市民層の発達した西南ドイツと異なり、それが遅れたプロイセンではシュタイン男爵による改革で「市民を公務の遂行に参加させ、彼等の公共精神を喚起して国力を強化するとともに、市民を政治的に解放することを目的」とした独自の地方自治制度が創設された。こうした流れのなかで、グナイストは「自治行政制度を、君主により任命された名誉職官吏に、社会から超越する『人倫』を具体化させる制度と捉え、有産市民層にその担い手を見出した」が、これに対して、西南ドイツのロテックは「自由で平等な市民から積み上げられた秩序づくりの方法を理想とし、市町村をはじめとする自然発生的な団体に、前国家的な自由権の享有を認めていた」<sup>(註19)</sup>。しかし、その後はもっぱら市町村を「国家の中でのみ存在する、法的に承認された制度」とするカール・シュミットの考えが支配的となる<sup>(註20)</sup>。第二次世界大戦後バイエルン州を筆頭に、市町村の自治行政に独自の権限が認められ、さらに1960年代後半には「多元的な政治主体」<sup>(註21)</sup>として市町村が位置づけられた。最近シュミット＝アスマンによる「自治行政は、まず法治国家原理により『個人の法治国的自由を侵害することのないよう』、国家の中に組みこまれ『国家により形を整えられたこと』を義務づけられる」というような解釈が一般化しつつある<sup>(註22)</sup>。すなわち、「国民代表に所与の軌範を具体化させ、団体から解放された孤立した個人を創出しよう」とするカール・シュミットのような統一国家論者に対して、「連帯精神に基づく団体に公共性の創出を担当させて、開かれた個人を創出しよう」とするプロイスをはじめとする団体法論者が台頭し、さらにシュミット＝アスマンのような両者を折衷する立場が出てきている。このように薄井氏はドイツの地方自治理論の流れを概括している。

つぎに藤田宙靖氏によるベッケンフェルデの所説の紹介について<sup>(註23)</sup>。「公法」「私法」という区別はいまでも一般に見られるが、この区別は国家と社会の二元論的理論構造に由来する。第二次世界大戦後の西ドイツ公法学では、「伝統的な『国家』の概念を否定し、公的なもの、の理論的再編をはかる」徹底的な一元的方向が求められる一方で、公的なものと私的なものとの「二元的峻別の必要を強く主張する」立場も現れ、激しい論争が展開された。ベッケンフェルデは、国家と社会の区別・対立という観念を維持する側に立つが、この区別は古くから存在する普遍的なものではなく、「ある国制史上の過程の産物」にほかならないとする。ローレンツ・フォン・シュタインが指摘するように、「国家と社会の組織的・制度的な区別を基盤とする、相互の交換関係」をここに見なければならず、「個々人の自由の確保の為に、合理主義的な基準設定を行うことが不可欠である」。こうしたベッケンフェルデの考えに対してエームケ (Horst Ehmke) は批判的で、次のように主張する。すなわち、社会と国家の二元論を唱える人たちの「国家」は一つの理念にすぎないが、本来の国家は「政治的共同体」であり、「一つの、同一の、人間の結合体」であって、中世の法思想よりの連続的発展としてのコモンロウ思想をモデルとする、と。ベッケンフェルデは国家を「組織化された機能統一体」として捉えるいわば静態的国家観の持ち主であるが、エームケが支持する

メントの国家論は、すべての国家現象を動態的なプロセスとして捉えるものである。

薄井氏や藤田氏の著作から学ぶことは、こうした国家観の違いやその現代的な意義づけの違いを理解しなければ、国家と社会の関係について適確な判断を下すことは困難だろうということである。

最後に、木佐茂男氏のプロイセン・ドイツ自治論史<sup>(註24)</sup>の概括を読んでおきたい。木佐氏は地方警察権の分析を柱としつつ、19世紀プロイセン・ドイツの自治理論の歴史を跡づける。18世紀のプロイセン一般ラント法から始めて、1808年の都市条例とその後のクリューバー (Johann Ludwig Klüber) やロテックらの所説、三月革命前後の諸説、19世紀後半のモール、グナイスト、マイアー (Georg Meyer)、ラーバント、イェリネクラが取り上げられる。木佐氏によれば、「1840・50年代の一連の学説は、おおむね、『自治』を『地方行政』ないし『地方自治』と同一視したうえで、権力的側面と事業管理的側面を含めた、ゲマインデの地方警察権を求めていた」という<sup>(註25)</sup>。しかし、たとえばモールは、ゲマインデの独立性を認めつつも、それを「社会」に配置して、逆に「警察はすべて国家の措置である」と主張する。モールと同じく国家と社会の分離を前提とするグナイストでは、自治が「国家の任命する職員が国家により強制された名誉職として行う国家事項の管理」とされ、「所有階層の国家行政への関与により、社会が国家に統合される」という。その結果、ゲマインデは社会の一領域にすぎないものとされ、公権的権限をいっさい持たないとされた。1869年のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン都市法制定の議論で、福祉警察が原則として都市の手に残され、ゲマインデこそ地域的福祉警察の担い手だとされた時もあったが、結局1870年代以後自然権的ゲマインデ権力はすべて否定され、国家がいっさいの命令・強制権を持ち、自治も「統治権の発動とみなされる限りで『国家』官庁組織に組みこまれ、上命下服の関係に置かれた」<sup>(註26)</sup>。木佐氏は19世紀の国家と自治ないしゲマインデとの関係をこのように概括している。

このような国家と社会、ないし国家と自治の関係は、ドイツ帝国およびナチズム政権下でさらに徹底されたが、戦後の民主主義のもと、すなわちドイツ基本法のもとで、自治行政の正当性を国民に求めるがゆえに、まさに「『自律的社会』という自治体に関するロマンチックな観念を差し挟む余地」はなく、「自治行政主体は、『国家組織の内部において構成され、国家構造の中に統合された』」と理解する、前掲のシュミット=アスマン<sup>(註27)</sup>のような理解が一般化している。

\* \* \*

さて、以上のようなドイツの自治論史のなかにローレンツ・フォン・シュタインの自治理論を置いて見た場合どのような特徴が浮かび上がるだろうか。紙数が尽きたので詳細は次稿に譲らざるをえないが、シュタインにとってはほんらい国家も社会も人格態の自己実現の場であり、したがって、それはまた人間の自由実現の道程であった<sup>(註28)</sup>。たしかに、国家の原理が万民の平等を目指す普遍的な理念であるのに対して、社会は万民の個人的利害関心の追求を原理とし、自由という個別的なものの実現をはかるものである、という違いはあるものの、両者の対立の克服をこそめざすシュタインは、国家か社会かという二者択一的な立論をせず、むしろ両者を相互貫通的なものとして捉

え<sup>(註29)</sup>、現在ドイツの基本的な立場である「社会国家」の実現をめざしたのである<sup>(註30)</sup>。行政法や自治理論が左右に振れるなかで、シュタインの自治理論は一貫していたと筆者には思える。シュタインの自治理論をきちんと評価するためには、フーバーが指摘するように<sup>(註31)</sup>、国家と社会を対立的に捉えようと統合的に捉えようといずれにせよ、それらをばらばらに理解し研究するのではなく、「哲学的、歴史的、政治的、社会学的、法的、経済学的」といったさまざまな分析を加えたうえでさらにそれを総合的に捉えることが大切であり、そのことをまさにローレンツ・フォン・シュタイン自身は遂行したのである。われわれはふたたびシュタインのテキストに戻り、彼の自治理論の意義を具体的に明らかにして行かねばならない。

## 註

- 1 前稿にこうした配慮がない点をご指摘下さった国制史研究者瀧井一博氏に一言御礼申し上げる。
- 2 Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*. 2., überarbeitete Auflage, Stuttgart 1969.以下、本書からの引用は本文にてHHと略記し、頁数を記す。
- 3 加藤房雄『ドイツ都市近郊農村史研究』広島大学経済学部、2005年。
- 4 邦語雑誌『自治研究』は1925年創刊の月刊誌で、通巻1000号を数え、歴大な研究業績を蓄積している。筆者は法学者とは異なる視点から自治理論を研究する者であるが、こうした研究業績を多少なりとも踏まえる必要があることは言うまでもない。
- 5 前稿でも触れたが、「自治」という日本語は、「自然に治まる」という自動詞的な意味と「自分で自分を治める」という他動詞的な意味を持つが、「一語の辞典」を著した石田雄氏は、「英語のself governmentとドイツ語のSelbstverwaltungとは決して同じ意味ではなく、Verwaltung（行政、管理——英語ではadministrationに相当）はRegierung（支配、統治——英語ではgovernment）と区別される面がある」から「英語の意味の場合には『自由・自治』とならべられ」中央・地方の別なく民主政と同義語だが、ドイツ語では「地方に関する（政治的支配と区別された）行政のレベルに限られる傾向を示す」と書いている（石田雄『自治』三省堂、1998年、8頁）。木佐茂男氏は、ドイツの地方自治は「自己（＝自主）行政」であって「自己統治」ではなく、それは、19世紀後半にドイツ第二帝政が生まれた時期の主流の公法学者たちが「地方自治体と国は本質を異にするもので、公権力は国家のみが独占するのが当然であり、自治体は統治をするのではなく行政をするのに過ぎない」と考えたことに由来すると説明している（木佐茂男『豊かさを生む地方自治——ドイツを歩いて考える』日本評論社、1996年、19-20頁）。
- 6 本稿では2人のシュタインが登場してややこしいが、以下で述べるシュタインは、特に断らない限りすべてローレンツ・フォン・シュタインである。なお、シュタインは、父親の称号「フォン」を嫌い用いなかったが、のちにウィーンでの研究業績を認められ1868年にオーストリア帝国より世襲騎士身分に列せられて初めて「フォン」の称号をみずから用いるようになった。したがって、それまでの著作にはこの称号が付けられていないため、ヘフターはシュタインをつねに称号ぬきで記している。本稿では、全体表記統一のため、すべてこの称号を加えている。
- 7 小滝敏之『市民自治の歴史・思想と哲学』公人社、2008年、参照。
- 8 Max Weber, *Der Streit um den Charakter der altgermanischen Sozialverfassung in der deutschen Literatur des letzten Jahrzehnts*. 世良晃志郎訳『古ゲルマンの社会組織』創文社、1969年、77-78頁。
- 9 Hans Kurt Schulze, *Grundstrukturen der Verfassung im Mittelalter*, 2 Bde, 2.verb. Auflage, Stuttgart 1990.千葉徳夫他訳『西欧中世史事典 国制と社会組織』ミネルヴァ書房、1997年、18-19頁。
- 10 同上、253頁。

- 11 同上、188頁。
- 12 加藤房雄、前掲書、241頁。
- 13 同上、279-280頁。
- 14 同上、280頁。
- 15 同上、281頁。
- 16 加藤房雄「ドイツ地方自治論研究史の整理・緒論——「比較の視点」を求めて」『広島大学経済論叢』第32巻第1号、2008年。
- 17 薄井一成『分権時代の地方自治』有斐閣、2006年。
- 18 同上、6頁。
- 19 同上、15頁。
- 20 同上、26～27頁。
- 21 同上、42頁。
- 22 同上、44～45頁。
- 23 藤田宙靖「E・W・ベッケンフェルデの国家と社会の二元的対立論—現代西ドイツ公法学研究ノート」(一)  
(二)『法学』(東北大学法学会)第40巻第3号、1976年、第41巻第2号、1977年。
- 24 木佐茂男「プロイセン=ドイツ地方自治法理論研究序説——『地方警察』権の分析を中心とした国家とゲマインデの関係」(一)～(四)『自治研究』第54巻第7号～第10号、1978年。
- 25 木佐茂男、前掲論文(三)。
- 26 同上論文(四)。
- 27 E・シュミット=アスマン「ドイツ地方自治法の新たな発展——行政現代化の要請に直面した市町村行政」  
大橋洋一訳、『自治研究』第74巻第12号、1998年。Vgl. *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, hrsg. von Kurt G.A.Jeserich, Hans Pohl u. Georg-Christoph von Unruh, 6 Bde., Stuttgart 1983-88.
- 28 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: Lorenz von Stein, *Gesellschaft-Staat-Recht*, hrsg. und eingeleitet von Ernst Forsthoff, Frankfurt a.M. 1972, S.546. (Orig.: *Alteuropa und die moderne Gesellschaft. Festschrift für Otto Brunner*, hrsg. vom Historischen Seminar der Universität Köln, Göttingen 1963.)
- 29 Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. Band 1, Allgemeiner Teil. 10., neubearbeitete Auflage, München 1973, S.45.
- 30 *ibid.*, S.542. Vgl. Eckart Pankoke, *Sociale Bewegung - Sociale Frage - Sociale Politik*, Stuttgart 1970. Georg-Christoph von Unruh, Der Kreis im 19. Jahrhundert zwischen Staat und Gesellschaft, in: *Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung*, Stuttgart 1971. Peter H. Krämer, *Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaats*, Berlin 1970.
- 31 Vgl. Ernst Rudolf Huber, Lorenz von Stein und die Grundlegung der Idee des Sozialstaats, in: Lorenz von Stein, *Gesellschaft-Staat-Recht*, S.495. (Orig.: *Nationalstaat und Verfassungsstaat. Studien zur Geschichte der modernen Staatsidee*, Stuttgart 1965.)

**[Abstract]**

## Die Selbstverwaltungslehre Lorenz von Steins in ihrer Geschichte

Takayuki SHIBATA

In Japan versteht man oft unter "Selbstverwaltung" die kommunale (auf Japanisch "Chiho-Jichi"). Der Grund davon kommt aus dem Mißverständnis der Selbstverwaltungslehre Lorenz von Steins und Rudolf Gneists in der Meiji-Ära, wie ich in der letzten Abhandlung gesagt habe. In Deutschland findet man die Selbstverwaltungslehre in dem Streit um das Verhältnis des Staats mit der Gesellschaft. In dieser Abhandlung untersuche ich die Eigentümlichkeit der Selbstverwaltungslehre Steins, indem ich manche Studienarbeiten über die deutschen Selbstverwaltungslehre lesen, z.B. von Heinrich Heffter, Ernst Forsthoff sowie anderen japanischen Forschern. Daraus ergibt sich, dass Lorenz von Stein auch die Selbstverwaltung immer im Verhältnis des Staats mit der Gesellschaft betrachtet und sogar für Stein die Gesellschaft zu dem Staat "in einem Verhältnis wechselseitiger Durchdringung" steht, "das auch gewisse Spannungsmomente in sich trägt" (Forsthoff). Aber zugleich muss man dort "die geschichtliche Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat" (Böckernförde) sehen.