

# フーゴ・プロイスとプロイセン＝ドイツの行政改革

——政治思想的考察——

野村 耕 一

【要約】 フーゴ・プロイス（一八六〇—一九二五）は、第一次世界大戦の前後を通じてプロイセン行政改革に関する諸論考を発表しているが、これは彼の都市政治家としての経験を踏まえたものであり、「自治」を論じることによって、地方政治にとどまらず国家政治全体のあり方を問うものであった。この論考を通じて我々は自由主義的国家有機体論と「社会的」自由主義とを柱とするプロイスの政治思想を読みとることができる。だが彼の行政改革論の意義はそれだけにとどまらない。行政改革を論じるなかに、ヴァイマル憲法案起草者としてのプロイスの姿を看取することができるのである。つまり、ドイツ第二帝政期において「自治」の問題は国家政治の根幹に関わる問題であり、デモクラティックな自治概念を主張していたプロイスは共和国の基礎を作るに相応しい人物だったのである。

史林 七四卷一号 一九九〇年一月

## はじめに

ドイツ第二帝政期のプロイセン行政改革（一八七二—一八三年）は、プロイセン「地方自治」制度の根本的枠組みを創設した。それは世紀初頭のシュタインやハルデンベルクらの手による地方行政機構の整備がはらんでいた問題を解決しようとするものであり、またドイツ資本主義の発展の必然的要請でもあった。しかし、この改革が行政機構の「分権化」・「簡素化」という点で不十分なものであることは、まもなく学者や行政実務家たちの認めるところとなった。新たなプロイセン行政改革を求める彼らの声は一八九〇年代からあがりはじめた。フーゴ・プロイス（Hugo Preuß, 1860-1925）もそうした

人々のうちのひとりであった。

プロイスの名が広く知られているのはなによりもまずヴァイマル憲法の「産みの親」としてであろう。彼の手によってヴァイマル憲法の最初の草案が作成されたことは周知の事実である。しかしプロイスのそれ以外の姿については十分な研究はされていない。

本稿は、フーゴ・プロイスのプロイセン行政改革に関する諸論考を通して、二十世紀のドイツ自由主義における彼の政治思想の意味を探ろうとするものである。<sup>②</sup>ここでは、筆者がなぜプロイスの歴大な論考のうち、プロイセン行政改革に関するものに焦点を当てて、プロイスの政治思想を考察しようとするのかを説明しておく必要があるだろう。

のちに論じるように、第二帝政期のプロイセンにおいて「自治」(Selbstverwaltung)<sup>③</sup>は単に地方政治の枠に収まる事柄ではなく、政治体制の根幹に関わる問題なのであった。そして「憲法ジャーナリスト」<sup>④</sup>プロイスの行政改革論はこの「自治」を主題として取り上げており、そこに我々はプロイスの政治思想の根本像を見ることができるのである。これが本稿の視点設定の理由である。<sup>④</sup>

① *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, Stuttgart, 1984, S. 712 f (以下 DVG3 と略称)。なお第二帝政期のプロイセン行政改革については第一章を参照。

② フーゴ・プロイスの法・政治思想に関するこれまでの研究文献・論文は、管見の限りでは以下のようである。Carl Schmitt, *Hugo Preuß. Sein Staatsbegriff und seine Stellung in der deutschen Staatstheorie*, Tübingen, 1930; (上原行雄訳)「フーゴー・プロイスの国家概念及びドイツ国家学上の位置」、カール・シュミット著、長尾龍一他訳『危機の政治理論』ダイヤモンド社、一九七三年所収); Günther Gillesen, *Hugo Preuß. Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik*, Dissertation, 1965; Siegfried

Grassmann, *Hugo Preuß und die deutsche Selbstverwaltung*, Lübeck / Hamburg, 1965; Werner Sellnow, Hugo Preuß, ein Verwaltungswissenschaftler im Kampf mit dem preussischen Verwaltungsrecht, in: *Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa*, Pöcs, 1972; Harald Pohl, Weimarer Reichsverfassung und kommunale Ebene. Der Ansatz von Hugo Preuß als Bestandsgarantie der gemeindlichen Selbstverwaltung? in: *Die alte Stadt*, Jg. 13, 1986, S. 184-91; 若尾祐司「フーゴ・プロイス政治思想の一考察——十九世紀プロイセン・ドイツの立憲制と地方自治について」、『琉大法学』一六号、一九七五年三月(二五頁以下)、同「十九世紀末の『有機体国家学』」、『琉大法学』一七号、一九七五年十一月(一一九頁以下)。

鳥居喜代和「フーゴ・プロイスの憲法構想——ワイマル憲法制定期における法思想の側面」(『立命館法学』一四九号、一九八〇年、八四頁以下)、小林昭三『ワイマル共和国の成立』(成文堂、一九八〇年)、北住炯一「プロイセン都市政治におけるプロイスとリンデマン」(名古屋大学『法政論集』一一二号、一九八八年八月、四七五頁以下)、初宿正典「フーゴ・プロイスとヴァイマル憲法構想」(宮田光雄編『ヴァイマル共和国の政治思想』創文社、一九八八年、一三九頁以下)。

③ プロイスはフリードリヒ・ナウマン (Friedrich Naumann, 1860-1919) やマックス・ウェーバー (Max Weber, 1864-1920) とともに、当時の謬誤国法学＝憲法学の主流であった公法実証主義者のパウル・

## 第一章 「行政改革」の帰結

十九世紀初頭のプロイセン改革による「上からの近代化」によって生まれた「官僚絶対主義」国家は、少なくとも地方行政機構という側面においては、その根本的枠組みをドイツ統一後の行政改革にいたるまで継続する。<sup>①</sup>

しかしながら、プロイセン改革において創出された地方行政機構の体系は二つの問題をはらんでいた。一つは州知事 (Oberpräsident) と県庁 (Regierung) の二元主義の問題であった。つまり、州単位を統轄する州知事と、州の下位単位たる県を統轄する県庁とがともに国家機関として内閣・省庁の下に並列的に編成されていたのである。たしかに、州知事は県庁に対する監督権を認められていたものの、それは一般的なものとどまっていたので、内閣と県庁の間中間審級としての性格が明確でなかった。

もうひとつの問題は、両者の行政内容の区分の不明確さであった。たとえば、警察行政の大部分は県庁が掌握していたが、州知事もまた警察行政にかかわっていた。教育行政においては教師養成と上級学校に関しては州知事が、国民学校に

ラーバント (Paul Laband, 1838-1918) やゲオルク・イェリネク (Georg Jellinek, 1851-1911) と並んで、憲法論の動向を左右していたのである。この点及び「憲法ジャーナリスト」という表現については、上山安敏『憲法社会史』(日本評論社、一九七七年) 二一三頁を参照。

④ Grassmann, a. a. O. の巻末には、おそらくもっとも詳しいと思われるプロイスの著作・論考一覧が記されているが、管見のかぎりではこの論考が欠落している。Kampf um die Schule, Berlin 1906 (Sonder-Ausgabe aus Nr. 1 von „Das Blaubuch“, 11. Januar 1906). なお東京大学法学部図書館にはプロイス文庫があり、彼の蔵書が保管されている。

関しては県庁が監督を行なった。こうした事務処理上の二元性と、県庁に対する内閣と州知事による二系列の監督が、プロイセン地方行政機構の錯雑性を生み出していたのである。このように、一八二五年の県庁の制度的確立によって基本的な枠組みができあがったプロイセンの地方行政機構は、その出発点においてすでに新たな改革を必要としていたのであった。<sup>②</sup>

このようなプロイセン地方行政機構の本格的な改革が着手される契機となったのは「憲法紛争」の終結であった。<sup>③</sup>この結果、プロイセン政治の大きなテーマであった統帥権の問題に一応の決着が付き、内政の焦点は地方制度の再編の問題に移るのである。

一八七二年の郡制にはじまり、八三年の一般ラント行政法と管轄法に終わる第二帝政期のプロイセン行政改革は、三つの段階に分けることができる。第一段階は七二年の郡制と七五年の州制である。第二段階は七五年行政裁判所構成法(Gesetz, betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsverfahren)<sup>④</sup>、七六年管轄法(Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden)<sup>⑤</sup>、そして八十年の一般ラント行政組織法(Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung)に至る時期である。第三段階では八三年の一般ラント行政法(Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung)と管轄法によって第二段階が修正される。<sup>⑥</sup>

このプロイセン行政改革には二つの側面があった。その一つはコmunal自治(kommunale Selbstverwaltung)の創出である。郡制と州制において、郡(Kreis)と州(Provinz)は従来国家机关たる県庁や国家官吏である郡長の管轄であった事務の一部を委譲されたうえで地方自治団体と認められ、それに応じて交付金を与えられることになった。<sup>⑦</sup>

「行政改革」のもう一つの側面は、「行政改革」の第二期・第三期における一般ラント行政||国家行政の再編であった。これは、①行政裁判制度の創出、②一般ラント行政事務の再配分と、③地方行政機構における官僚制的合理化と統一化、という三つの構成要素に分けられるが、そのうち「行政改革」の性格を最もよく体现したのが①であった。行政裁判は三

審制であり、第一審が郡参事会（Kreisauerschub）、第二審が県参事会（Bezirksauschub）、最終審がベルリンの上級行政裁判所（Oberverwaltungsgericht）であった。この行政裁判制度の特色は、第一・第二審たる郡参事会・県参事会が同時に国家行政・地方行政を担う官庁であり、メンバーのなかに素人の名誉職が含まれていたことであろう。<sup>⑥</sup>

かくして一八七二年に始まる第二帝政期プロイセン＝ドイツの行政改革は、八三年をもって終結する。この改革の意味は、一つにはコムナル行政の再編、それにとまう一般ラント行政＝国家行政の再編と一部のコムナル行政への移行である。たしかに、例えば郡制によって郡参事会（Kreisauerschub）というコムナル的行政機関は、従来県庁内務部局の事務であった救貧・営業・耕地警察等の事務を委譲され、国家事務へ関与することによってたしかに自治の機能を向上させた。しかし結局「行政改革」において進展したコムナル自治は県庁から郡への国家事務の委譲（Überweisung）に集約されるものであり、その他の面では顕著であるとはいいがたいものであった。この「行政改革」で新たに設けられた行政裁判制度にしても、第一審は郡参事会というコムナル機関であったが、その議長は国家官吏である郡長であったし、第二審にはコムナル機関ではない県参事会（Bezirksauschub）が充てられたのである。<sup>⑦</sup>

このようにコムナル自治の拡大という点で「行政改革」が不十分なものであったことは、この改革が国家行政の自治行政への転化という意味での「分権化」（Dezentralisation）と、国家行政を国家行政たる性格のまま州・県・郡の国家機関に委譲・下降するという意味での「分散化」（Dekonzentration）の二側面を制度化したものであり、後者に改革の重点が置かれていたことの必然的帰結であった。そしてこの行政系列の二分化は、プロイセン地方行政機構をきわめて複雑で見通しのきかないシステムにした。つまり、ひとつには州知事・県長官・郡長に協働（Mitwirkung）する国家機関たる州評議会（Provinzialrat）・県参事会・郡参事会のメンバーが、コムナル機関たる州参事会・郡会（Kreistag）から選ばれること、いまひとつは郡参事会がコムナル機関であると同時に国家機関でもあるということ、こうした一系列間の結びつきの問題である。さらに見落としてはならないことは、コムナル機関たる議会（州議会・郡会）が間接的にしか国家行政への関わりを

持たないことである。ここにも「分散化」の契機が強くあらわれていた。<sup>⑧</sup>

このように「自治」のモメントが小さい「行政改革」が行なわれたのはいかなる政治的起動因によるものであったのか。約言すれば、それは「君主主義的立憲主義」の政治的要請であった。それはこの「行政改革」の代表的イデオログのルードルフ・グナイストの思想に象徴的に表れている。ローレンツ・フォン・シュタインの決定的な影響を受けたグナイストの「国家」と「社会」の理論は、「諸利益」のあいだの「階級闘争」がおこなわれる場としての「社会」と、「社会」の諸利益を調整する主体としての「国家」との関係を、「利益」対「義務」という垂直的・絶対的關係において捉え、この点に「国家」の「社会」に対する優越性の根拠を見いだすものであった。<sup>⑨</sup>そしてグナイストにおいては、「議會のなかの国王」(King in Parliament)と素人行政の治安判事に体现される十八世紀のイギリスの国制をプロイセン的「自治」の模範とする立場から、「法治国家」と「自治」と「行政裁判」とが同腹のものとして捉えられていた。つまりグナイストは国王の任命による治安判事職や陪審員をイギリス「自治」(selfgovernment)の槓桿と捉え、ここに国家と社会の二元主義を克服する鍵を見いだし、変化する政党内閣に対して独立した、ただ法規に対してのみ拘束されるという「法治国家」論をその帰結として導いてくるのである。その現象形態がプロイセン行政裁判制度における素人の名誉職の導入であった。言い換えれば、彼は元来十八世紀の貴族制議會主義との対応關係をもっていたこの自治(selfgovernment)に選挙原理と封建原理を否定した君主主義的名誉職原理を属性として与えることによって、逆に議會主義に対する歯止め役割を付与したのである。彼の「自治」思想は、とりわけ右派自由主義の自由保守党や国民自由党のなかに共鳴盤を見だし、立法化されてゆく。ギールケをして「自ら指導的地位に位置して国家の活動を支配していかないにもかかわらず、これほどまでに国家の立法に自らの精神の印を押した学者はかつてなかった」といわしめたグナイストの影響は、学問的というよりもむしろ政治的に抜きん出た意味を持っていたのである。<sup>⑩</sup>

かくして「自治」(selfgovernment)はプロイセン的「自治」(Selbstverwaltung)に変容させられたが、その過程のなかに

はビスマルクの軍事的・外交的勝利による自由主義者（彼らは法治国家論の担い手であった）の両極分解やそれに伴う政界再編（＝国民自由党の設立）ならびに彼らの思想的転向が反映されていた。したがってこのプロイセン的「自治」は議会主義とそのコロシアリーである政党政治への対抗政治システムとして、単なる「地方自治」の枠をこえて国家行政の槓桿にまで高められ、「君主主義的立憲国家」の砦となったのである。<sup>⑧</sup>それゆえに「自治」と「行政裁判」とは第二帝政期のプロイセンにおいて体制の枢要の問題となり、「行政改革」において実現されたのである。

- ① 北住炯一「ドイツ第二帝制・プロイセンにおける行政改革と地方行政構造」『愛知学院大学論叢 法学研究』第二十六巻、第三、四号、一九八三年十月、一五〇頁（以後「行政改革と地方行政構造」と略称）。
- ② 同、一六七―一八頁。
- ③ 望田幸男『近代ドイツの政治構造——プロイセン憲法紛争史研究』（ツネルヴァ書房、一九七二年）七五頁以下。
- ④ 行政改革諸法のテキストは以下 M. von Brauchitsch, *Verwaltungs-gesetze für Preußen, neu hrsg. von Bill Drews / Gerhard Lassar*, Berlin 1930 によつて。
- ⑤ *DVG3*, S. 567-9; 北住「行政改革と地方行政構造」一六八―一九頁、一七一―四頁。
- ⑥ ders., S. 689 f.; 同、一七八―一八〇頁。南博方『行政裁判制度』（有斐閣、一九六〇年）二八―三三頁。上山前掲書、九五―七頁。
- ⑦ ders., S. 686 ff.
- ⑧ 北住「行政改革と地方行政構造」二二二―二三頁。
- ⑨ 赤木須留喜『行政責任の研究』（岩波書店、一九七八年）三二〇―六頁。
- ⑩ G.-C. von Unruh, *Verwaltungsformen—Vorhaben und Ergebnisse seit dem Ausgang des 19. Jahrhunderts*, in: Rudolf Morsey (Hrsg.), *Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele*, Berlin 1977, S. 29 f.; 上山前掲書、五九頁以下。この頃のグナイストの著作や、こゝに触れる問題に関するかぎりでは、次のようなものがあつた。『プロイセンの郡制』（Die preussische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für die inneren Ausbau der deutschen Verfassungs-Staates, 1870）『法治国家』（Der Rechtsstaat, 1872）『プロイセンにおける行政改革と行政司法』（Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preußen, 1879）。
- ⑪ 上山前掲書、九四―九五頁。

## 第二章 新たな改革への試み

第二帝政期プロイセン行政改革のイデオロギーであったグナイストの自治論は、新たに登場してきた社会政策という課題に対応し得ないものであり、行政改革それ自体も効率の改善という要請を満たしていなかった。<sup>①</sup>かくしてグナイスト学

説に代わって新しい体制イデオロギーとして台頭したのが、パウ・ラーバントの公法実証主義であり、グスタフ・シュモラーの講壇社会主義であった。両者はグナリスト学説が持っていた政治的・社会的機能を相互補完的に分担することになる。<sup>②</sup>だがイデオロギーの交替の一方で実際のプロイセン行政機構は根本的に従来のままであった。そうしたなかで新たな行政改革を求める声があがってきたのは一八九〇年代のことである。その嚆矢はマソー (Kurt von Masow) の『改革か革命か』 (*Reform oder Revolution*, Berlin 1894) であった。郡長として行政実務にたずさわっていた彼の提言は、すべての部門における行政の改変を社会秩序の維持のための不可欠の前提とするものであった。つまり社会革命を回避するために、ただちに「国家と社会の領域全体を改革すること」をマソーは要求したのである。<sup>③</sup>官庁組織の改編の必要はないが、産業社会の要求に対応するよう改善しなければならないというのが彼の行政改革案の骨子であった。<sup>④</sup>

マソーの改革案の後登場したのは、プロイセン下院議員であり参事官 (Reichsrat) であったアルベルト・ロット (Albert Lotz) が一九〇二年に『シュモラー年報』に書いた、「プロイセンにおける行政組織の改革の必要性について」と、ツェドリッツ (Ottavio von Zedlitz und Neukirch) が同じ年に『プロイセン年報』に書いた「プロイセン行政の新しい構造」<sup>⑤</sup>と題した論文であった。前者が指摘したのはプロイセンの国家行政および自治行政のシステム障害と不明瞭さであった。後者はプロイセン下院の自由保守党の指導的な政治家であり、一八九九年の「運河叛逆」<sup>⑦</sup>に加担した官僚であった。彼の論文の内容は書類 (Schriftverkehr) が氾濫していることを認め、それを解決するために根本的な分権化を要求するものであった。この根本的分権化の内容は、①州知事と郡長の審級を強化し、県政府は完全に廃止、②州知事の職はオーストリアの御料地総督職 (Statthalterei) の例にならって第二審級の大行政官庁に拡張するものである。<sup>⑧</sup>

ここで挙げた三人の提案を契機として官僚保守派のグループから国家行政装置の簡素化を求める声があがり始めるが、その声の多くはツェドリッツの県政府廃止案に賛意を示していた。つまり二つの中間審級の存在というプロイセン行政改革の最も重要かつ最も困難な問題が取り上げられていたのである。<sup>⑨</sup>だが彼らの大部分は、コmunal自治のより大きな活動

の自由 (Bewegungsfreiheit) よりも官僚制的国家行政の技術的分権化、つまり「分散化」(Dezentralisation) を念頭においていた。<sup>⑩</sup>

行政改革を求めるこうした動きは、プロイセン政府内部においても改革への試みを始動させ、政府は一九〇八年三月から、州知事・県長官・郡長に対し、実際の運用に際して気づく弊害の範囲と根源についての鑑定やこの欠陥を克服するためのまとまった提案を提出するよう求めている。<sup>⑪</sup> 議会の側では、一九〇八年の四月にプロイセン上下院が政府に対して、一般ラント行政の包括的改革を始めるよう決議した。その目標は地方審級の強化にとつて有利な形の、国家官庁の組織・手続き・会計制度の簡素化・近代化・分権化であった。そして「シェンク事件」<sup>⑫</sup> を契機として、プロイセン政府は改革運動を政府自身が表明し、改革に確たる目標と明確な方向性を与えることによつて行政改革問題の法的解決を図ろうとした。かくして一九〇九年六月七日の布告によつて「行政改革準備直属委員会」(Immediat-Kommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform) がプロイセンの内閣に設置されたのである。その任務は「内務大臣が提案し、重臣枢密院で審議されたのち根本において国王が同意した改革プランの方向のなかで、国内行政全体における業務形態・官庁構成・諸官庁への行政業務の配分・上訴制度や審級順序の秩序を、今日の公的生活の要求に適合させること」<sup>⑬</sup> であった。委員会のメンバーは議長たる内務大臣と国家および地方の行政司法に携わる改革に積極的な官吏、学会・工業・商業・農業の代表から構成されていた。委員会には二つのライトモチーフがあり、それは「行政装置の簡素化」(Vereinfachung des Behördenapparates) と、「任務の分権化」(Dezentralisation von Aufgaben) であった。

こうして大きな役割を与えられたかに見えた委員会であったが、その任務は実際には補足的な活動に限定されていた。つまりは内務大臣が作成した改革プランにおける行政改革の方向線が、法案の形で委員会によつてもたらされることになっていたのである。<sup>⑭</sup> もとの改革プランそれ自体は公表されなかった。しかしプランの基本線は一九〇九年二月に『シュレジェン新聞』に掲載された匿名論文で明らかになる。<sup>⑮</sup> この論文において示されたプランの内容によると、焦眉の問題であ

った「分権化」は上級国家官庁の管轄を下級官庁に委譲することと理解され、国家支出によって自治事務を拡大することとは考えられていなかったのである。その内容は次の通りである。①官庁の構成は基本的に変わっておらず、中間審級の二元性は温存される。②だが行政のすべての重要な分枝は県長官職に集中され、州における国家行政の重点はここにおかれていた。③したがって個々の行政について州の特別官庁を設けるというプランは却下された。④そして州知事は県長官のために、自分の審級にふさわしい権限を断念せねばならなかった。⑤州知事は失った行政業務に変えて「相応な代替物」を与えられることになった。

この①から⑤のプランは、県審級を州のなかで中心的・決定的な位置におき、州知事には主に代表的 (repräsentativ)・政治的機能を持たせるシュタイン<sup>①</sup>＝ハルデンベルク改革へ回帰するものであった。プランのこのような概略が示すように、委員会に与えられた役割はいくつかの個別の提案を行うことに限られ、既存の組織の根本形態を変更することは許されなかった。<sup>②</sup>結局直属委員会の活動の成果は全く乏しいものにとどまった。しかしこれは改革のライトモチーフがもたらす必然的な結果であった。たとえ戦争による頓挫という事態がなかったとしても、既存の行政構造を基本的に維持することを前提とした改革にラディカルな変革を期待することはもとより無理だったのであり、さらなる改革を求める声があるのは当然のことであった。当初は実務行政家の文獻において始まった「行政改革」を求める声は、やがて学者のあいだにおいても上がってくるのである。その担い手がシュティア<sup>③</sup>＝ゾムロ (Fritz Stier-Somlo)、「ゲルハルト・アンシュッツ (Gerhard Anschütz)」、そしてフーゴ・プロイスであった。<sup>④</sup>このうちプロイスは多数の論文・論説を通してプロイセン行政改革に対する積極的でラディカルな提言を行なっていくのである。

① G.-C. von Unruh, Ursachen, Maßstäbe und Erfolg staatlicher Reformmaßnahmen im 19. und 20. Jahrhundert, in: *Westfälische Forschungen*, 23. Bd., 1971, S. 33.

② 上山前掲書、一三六頁。

③ *DVG*, S. 856.

④ v. Unruh, a. a. O., S. 34.

⑤ Über die Notwendigkeit der Reform der Verwaltungsorganisation.

- ⑧ Neuenrichtung der preussischen Verwaltung.  
⑨ 「権威放逐」のドイツ版 上山安敏「プロイセン第三帝政期の権力構造 (11)」『法学論叢』八三巻四号（一九六八年）六四―八頁を参照せよ。  
⑩ Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart, 1960, S. 762.  
⑪ ヨーゼフ・ヘフターは三人の他のような人々が行政改革の提議を行なう。von Arnstedt, Alte und neue Gedanken über die Reorganisation der inneren Verwaltung in Preußen, in: *Verwaltungsarchiv* (21-24 巻) 12 (1904), S. 311 ff.; Otto Schwarz, Die Vereinfachung des preussischen Verwaltung, in: *Preussische Jahrbücher* 121 (1905), S. 458 ff.; Robert Graf Hue de Grais, Über die Reform der inneren Verwaltung in Preußen, in: *VJA* 15 (1907), S. 325 ff.  
⑫ Heffter, a. a. O., S. 757/763; *DVG3*, 857.  
⑬ ヨーゼフ・ヘフターは「Zusammenstellung der gütlichen Äußerungen der Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Landräte (Berlin 1908)」の「Mittler & Sohn」社から出版された。  
⑭ ヨーゼフ・ヘフター、Hans Hartenauer, *Geschichte des Beamtenums*, Köln / Berlin / Bonn / München 1980, S. 227 以下。  
⑮ *DVG3*, S. 859 を参照せよ。  
⑯ *DVG3*, S. 860.  
⑰ Joachim von Elbe, Die Entwicklungslinie der preussischen Verwaltungsreform, in: *VJA* 33 (1928), S. 223 ff.  
⑱ この論文はヨルンなる人物が内務大臣の委任で著したものであった。

(Goltz, Zur Verwaltungsreform in Preußen, in: *VJA* 25, 1917, S. 338)。

- ⑲ von Elbe, a. a. O., S. 225 ff. 委員会の改革活動の唯一の具体的成果であるのが一九一〇年七月十五日付の「県政府の（簡素化された）業務遂行に関する大綱」であった。これは県政府の任務を拡大する、という意図を実現するための前提として、せしめたり県政府における業務遂行の手続きを迅速化・軽減化することを目指したものであった。その他十一年には「上級行政裁判所の負担軽減に関する法律」が制定され、県政府に帝国社会保険事務における判定・決定・監督官庁として上級保険局が付設されたが、これらは周辺のなものに過ぎない。そして十三年から十四年にかけての冬に議会に提出された②「プロイセン行政改正法案」、③「西プロイセン・東プロイセン・ポゼン州における対決事項の改訂に関する法案」、そして④「学校事項における管轄についての法案」は、いずれも専ら実務行政の要求に基づいた形式上の改善を内容としていた。三つの法案は一九一四年に上院でわずかに修正されただけで可決されるが、大戦勃発により下院での審議は中止された。  
②「城内平和」の成立は議院の行政改革への意気込みを後退させ、このため（*DVG3*, S. 860 ff.）。  
③ *Neuauflage des Preussischen Verwaltungsrechts* に関する論文は、共  
④ *Festschrift für Berliner juristischen Fakultät für Ferdinand von Martitz* (Berlin, 1911) 以下を参照せよ。Fritz Stier-Somlo, Zur Reform der preussischen Verwaltung; Gerhard Anschütz, Richtlinien preussischer Verwaltungsreform.

### 第三章 プロイスの自治論

#### 一 第二帝政期の自治論とプロイス

プロイセン行政改革をめぐるプロイスの発言について検討するまえに、その土台である彼の自治理論・国家論について概観しておきたい。

「国家有機体論」(Staatsorganismus)は、契約国家論とは対照的に「保守」の論理と考えられている。つまり、「全体」としての国家は、「部分」としての団体や個人に対する超越性・優越性を有しているからである。<sup>①</sup>しかし国家有機体論が政治的リベラリズムと結びついたとき、自由主義的「国家有機体論」が成立するのであり、それをドイツにおいて代表したのがオットー・ギールケとフーゴ・プロイスであった。

ギールケの最大の関心は、国家を支配の機構として捉え、この機構としての国家から法を導き出す実証主義的国法学に對抗して、国家における倫理的・法的な共同体の側面、したがって法におけるフォルク(Volk)の倫理意識の側面を復権させることにあった。<sup>②</sup>こうしたギールケの有機体国家学は、少なくとも世紀の交わりの時期までは政治的リベラリズムと結びついたものであった。<sup>③</sup>そしてプロイスはギールケの有機体国家論を受け継いで彼の自治論の基礎とした。このことはプロイスがギールケの概念体系(ゲノッセンシャフト、ケルバーシャフト、アンシュタルト)やテーゼ(国家とゲマインデの本質的同一性)を採り入れ、さらには教授資格論文『領域団体としてのゲマインデ、国家、ライヒ』の副題に「ゲノッセンシャフト理論を基礎としたドイツ国家構築の試み」と記したことに表れている。<sup>④</sup>だが両者の間には看過し得ぬ相違が存在する。それは一つは二人の現実政治観の相違であった。つまりギールケは第二帝政を、そしてプロイセン君主制を是認していた。しかしプロイスはそうではなかった。

両者の間のさらに大きな相違は主権論にあった。ギールケは至高の団体(Körperschaft)としての国家に主権を認めたの

である。<sup>⑤</sup>だが、その他の点では師ギールケとの相違を浮き彫りにすることを避けてきたプロイスは、主権の問題になると師との相違を明確にうちだしてくるのである。「主権からの解放は、（中略）ギールケの見解と我々のそれとの相違を成す」とプロイスは述べた。つまり、ギールケのように一番上にある領域団体（＝国家）に主権を認めるのであれば、すべての領域団体の本質的同一性というプロイスの、そしてギールケ自身のテーゼと矛盾することになる。プロイスにとって、国家が大きな権力を持つのは、それが相対的に大きく、かつより包括的であり、国家の共通意志（*Gemeinwillie*）が国家に属する団体の部分意志（*Teilwillie*）に優先されるからである。こうしてプロイスは、主権概念を国法学から排除しようとするのである。<sup>⑦</sup>

主権の問題におけるプロイスのこうした立場は、主権論と不可分の関係にある国家概念の問題においても明確にあらわれてくる。彼は国家のもとにあるすべての領域団体の共通意志の諸権利を強調し、他方時には徹底して国際共同体概念をもって国民国家の絶対性に疑問を投げかけるのである。かくしてプロイスにおいて国家は単に「法的に組織された全体人格（*Gesamtperson*）の長い連鎖のなかのひとつの環」、<sup>⑧</sup>ないしは人間社会の政治的組織形態の一段階にすぎなくなるのである。さらにプロイスは国家を、あらゆる領域団体がその共通意志とともに究極的支配権を持つ、多元的システムととらえる。つまりプロイスは、モンテスキューが頂点における全国家的意志の機関を立法・行政・司法の三つに分類したように、行政が複数の限定付きで自律的な領域団体によって水平的に分けられているような多元的國家システムを考えている。そして近代國家の官僚制的な専門分化という現状に対しては、地域による分化という対重を考えていた。<sup>⑨</sup>

このようにプロイスは國家を他の領域団体と本質的に同じものとみなし、それらが有する権力を単に量的な違いにすぎないと述べた。そしてこうした國家観を持つことによって、新しい自治理論・自治概念を持つことが可能になったのである。

プロイスがそれまでのものとは異なる自治論をたずさえて登場した頃、ドイツの自治論は混迷した状況にあった。ラー

バントに代表される、自治体に対する国家の權威を大いに強調する法実証主義の「自治」概念がある一方で、自治団体の固有権を主張するギールケがいた。さらには一八八三年に「主権、国家、ゲマインデ、自治」なる論文を著して法的な自治概念を認めた一方で、グナイスト学説の名譽職原理を自治のより広い現象形態として、法的概念とならぶ政治的概念の基礎として認めたロージンもいたのである。<sup>⑪</sup>

プロイスに影響を与えたものとして見落とせないのはオーストリアの法学者ヨーゼフ・レートリヒ (Josef Redlich) の著書『イギリスの地方行政』(Englische Lokalverwaltung, 1901)である。この本でレートリヒはグナイストのセルフガヴァメント研究を「大いなる誤謬以外のなものでもない」と指摘し、イギリスの古い貴族制的支配体制をグナイストが支持していることを著しい偏向であると攻撃するのである。グナイストが提示した、十九世紀イギリスにおけるセルフガヴァメントの漸進的崩壊のテーゼに対し、レートリヒは十九世紀イギリスの地方行政が真の給付能力を備えた自治へと到達したという証拠を対置したのである。彼は民主化とイギリスの社会政策的活動の成功とを強調する。その一方で彼はイギリスの国家秩序が古来の自由の伝統と密接に関連していることも大いに強調したのである。<sup>⑫</sup>

このようにレートリヒのグナイスト批判にはデモクラティックな自由主義のモメントが強かった。そして彼のグナイスト批判をイギリス崇拜 (Anglomanie) という要素を希薄にして継承したのがフーゴ・プロイスなのであった。

かくしてプロイスの自治論はギールケの有機体国家論とレートリヒのデモクラティックにいろどられたグナイスト批判とを総合したものである。その出発点は従来の国家観を批判するところにあった。つまり、これまでの自治をめぐる論争は、「国家」という確固たるものとはいえない概念から出発し、「この国家を全くあつさり」と国家というの、(傍点は原文ゲシュバルト、以下断りのない限り同様)とみなすことに慣れており、しかもこの国家という不確定の概念によって「自治」の概念を測ってきたがゆえに行き詰まっていたと指摘するのである。<sup>⑬</sup> 一九〇二年に出版された三冊目の著書である『プロイスンにおける都市のアムツ法』において、プロイスは自治を「最上級の政府諸機関から独立している諸

機関による協働のための、行政における組織上の法形態」と規定し、自治体がその諸機関を国家から引きはなして係属化する（*mediatisieren*）ことを指摘する際、彼はこの考えを一貫して保持している。さらに、「相対的に狭い領域団体は、相対的に自立した政治的有機体として、国家から区別されるコmunナルの共通意志のトレーガーとして認められ」なければならないと述べ、上位にあるすべての領域団体に対する自治機関のこのような間接性に重きを置いている。つまりプロイスにおいては、自治体による自治機関の「係属化」（*Mediatisierung*）が自治という「事柄の本質」であると規定されるのである。ここには、政治権力は支配者や国家の首脳部ではなく、領域団体に由来するのであるという彼の考え方が反映している。<sup>⑭</sup>

それでは、自らに由来する政治権力を有し、上位の領域団体に対して自らの諸機関を「係属化」した領域団体、そしてそれが構成する国家とはどのようなものなのか。そのときプロイスの念頭には自らもベルリン市会議員・参事会員としてその一翼を担う都市政治の姿が浮かんでいたのである。

## 二 プロイセン国家の「都市化」

都市政治家としての活動のなかで、プロイスはプロイセンの行政システムの持つ矛盾や欠陥に気づく機会を得た。そもそも第二帝政期のプロイセンにあって、ベルリンやフランクフルトなどの大都市においては左翼自由主義や社会民主主義の勢力が十九世紀末より台頭してきていた。つまりプロイセンの権威主義的政治社会のなかに異質な地域が点在していたのである。<sup>⑮</sup>そこではプロイセン邦議会においては三級選挙法の厚い壁の前で躍進を阻まれていた社会民主党も、帝国議会におけるような単なる批判者にとどまることなく、地方行政の一翼を担っていた。<sup>⑯</sup>

プロイセン中央政府は大都市におけるこのような政治状況に対して不信と不満を持ち、それゆえ地方政治において国家官僚制と都市との間で争いが生じる。一八九九年には、プロイセン文部大臣がベルリンの国民学校のユダヤ人女性教師に

よるユダヤ教の授業をやめさせようとする事件が発生した。その際プロイスは多くの市会議員の支援の下、この試みに対して激しく抗議するとともに、大臣のコンナル自治への介入を許したベルリン市当局に反対した。プロイスはこの学校闘争のなかに市民的・都市的自治の、国家的・絶対主義的後見に対する闘争を見たのである。<sup>⑩</sup>さらに一九一〇年に市参事会員に選ばれてからは、「市参事会で最も信頼のおける反対派」として国家官庁に対する参事会の地位を強化するために闘った。

こうしたことと並んで、プロイスは自治体の租税政策、都市の職員や国民学校教師の給与規定など、都市ベルリンの行政の細部に関しても活動を行っていた。さらには、遺族扶助、上級学校や学校保健制度への支出の増加、職業学校の設立、貧しい人々に対する病院での治療などの問題においては、プロイスは都市財政の膨張を恐れる右翼と対立し、社会政策の進歩の代弁者としてたちあらわれる。<sup>⑪</sup>かつて普通平等選挙法がもたらす「差異化」(Differenzierung)と寡頭制化を指摘して、社会民主主義の平等理念の甘さを批判した際の社会民主党に対する批判的なトーンが下がっていく有様は、このような彼の実際の政治活動のなかで明らかになる。

こうした活動の場としての都市における自治は、プロイスの理想とする国家像のモデルであった。<sup>⑫</sup>そこでは、中央の政治状況とは異なり、都市が「社会的」(social)機能を果たすべきであるという認識が立場の違いをこえて浸透しつつあったのである。<sup>⑬</sup>

だがプロイセン国家や農村部の状況は都市とは全く異なっていた。一九〇六年に出版した著書において、プロイスは都市の最良の本質を「反君主制的で共和制的」なところであると言い、「都市制度の原理は政治的社会的自由である。領主的かつ貴族的土地所有の原理は政治的社会的不自由である」と規定する。<sup>⑭</sup>つまり彼において「都市的」(urban)とは都市の自己組織の市民的な・団体的な(korporativ)・共和制的に自由な原理として考えられており、他方「農業的」とは絶対主義を志向するアンシュタルト的・個人主義的・非自由的・土地所有に基づく原理と把握され、両者は対概念をなしていた。

さて現実のプロイセン国家に目を向けてみると、そこで支配的なのは「農業的」『反都市的』勢力である。他方都市、とりわけ大都市では、階級選挙法によって工業労働者の政治参加が阻まれており、彼ら無産者と有産者とが互いを排除しようことによって、「反都市的」勢力が支配する「警察国家」の力を強めている状況であった。こうした状況に対し、プロイセンは国家の「都市化」(Urbanisierung)を要求する。つまり彼は「都市的」原理が国家全体を貫徹することを望んだのである。<sup>②</sup>

かくしてこの著書においてブロイスは、オープリヒカイト的政府(＝中央政府)とゲノッセンシャフト的政府(＝都市)との間の不幸な分裂が社会的諸関係と結びついていることをはっきりと認識するに至る。彼はプロイセン国家が単に技術的にとどまらない根底からの社会的政治的変革を必要としていることを見抜いたのである。<sup>③</sup> こうして彼のプロイセン行政改革に対する提案やヴィイマル憲法の生みの親としての基盤が確立されるに至った。

- ① 若尾祐司「十九世紀末ドイツの『有機体国家学』」一二〇頁。
- ② 村上淳一『ゲルマン法における自由と誠実』(東京大学出版会、一九八〇年)一三五―四一頁。
- ③ 上山安敏『ウェーバーとその社会』(ミネルヴァ書房、一九七八年)二七四―九頁。
- ④ この教授資格論文において、ブロイスは、国家とは「人間のゲマインヴェーゼンの鎖のなかのひとつの本質的に同じ構成要素」にすぎず、その根源的形態はそもそもゲマインデであり、その最高形態は「諸民族の共同体」という未来の「包括的有機体」である、と述べている(Hefter, a. a. O., S. 752.)。
- ⑤ Grassmann, a. a. O., S. 23 f.
- ⑥ Hugo Preuß, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin 1889, S. 234.
- ⑦ Grassmann, a. a. O., S. 20.
- ⑧ Preuß, a. a. O., S. 223.
- ⑨ Grassmann, a. a. O., S. 25.
- ⑩ Hefter, a. a. O., S. 740 f.
- ⑪ ders., S. 741. *Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland*, in: *Handbuch der Politik*, 2. Aufl., Berlin 1914, Bd. 1, S. 138 ff. において次のように記している。「最もすばらしい一致と最悪の意見の混乱が、自治に関する我々の文献のなかに同時に存在している。自治が有用であり、必要であり、不可欠であることについては、皆が一致している。しかし、そもそも自治とは本質的に何であるかについては皆が一致していないのであり」、「ある者が名誉職を自治の特徴と見なせば、他の者は逆に自治概念には名誉職それ自体は含まれておらず、職業官吏の活動もその概念から排除されてはいないと考

えいご」<sup>20</sup>

<sup>21</sup> Heffter, a. a. O., SS. 744-6.

<sup>22</sup> Hugo Preuß, *Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte*, Hildesheim 1964 (註ト SRF ヲ参照), S. 78; ders., *Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland*, S. 200.

<sup>23</sup> Grassmann, a. a. O., 28 f.

<sup>24</sup> 北住炯「プロイセン都市政治におけるプロイスとリンゲン」四九一頁(以下「プロイスとリンゲン」と略記)。

<sup>25</sup> 同、四九八頁。

<sup>26</sup> 一八九六年三月十九日、九七年三月十八日、九八年十二月一日のベルリン市議会におけるプロイスの発言、および Konfessionelle Kan-

didaturen, (in: *Die Nation*, 1898/99, 16. Jg., S. 17-9) 22-42 (Gillesen, a. a. O., S. 68, 76)。

<sup>27</sup> Gillesen, a. a. O., S. 76 ff.

<sup>28</sup> Die Sozialdemokratie und der Parlamentarismus, in: SRF, SS. 144-72.

<sup>29</sup> Gillesen, a. a. O., S. 75.

<sup>30</sup> 北住「プロイスとリンゲン」五五二頁。

<sup>31</sup> Preuß, *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens*, Leipzig 1906; Gillesen, a. a. O., S. 45 ff.

<sup>32</sup> Gillesen, S. 46 f. u. 205, Anmerkung (3).

<sup>33</sup> ders., S. 48.

#### 第四章 プロイスの行政改革論

さて、プロイセン政府による行政改革の試みが一九〇九年六月七日布告による「行政改革準備直属委員会」の設置により一応形を与えられたことはすでに述べた。<sup>①</sup>こうした状況の下でプロイスは一九一〇年に『プロイセン行政改革論』(*Zur preussischen Verwaltungsreform*)を出し、行政改革の問題について積極的な提言を行なっていく。<sup>②</sup>プロイスがプロイセンの国内行政組織の問題状況とその処方箋をどのように考えていたかをこの書物に基づいて検討しよう。

##### (1) 状況認識

プロイスは一八七二年の郡制に始まり一八八三年のラント行政法および管轄法に終わる「行政改革」に対して再度の改革を求める声が上がった原因を、改革諸立法が基盤とする「組織原理」(Organisationsprinzip)が種々の妥協によって不明瞭かつ屈折したものとなったことに求める。改革を求める行政官吏や保守政治家たちは「統治組織の惨めさ」や今の政府を特徴づけている「完全無欠の官僚主義」を慨嘆するが、これらはまさに一八七〇・八〇年代の立法が根絶す

ることを目指した目標そのものであった。したがって立法が実際には失敗したことは、それが原理上不明瞭であったことと裏腹であった（一一三頁）。

「行政改革」以来の数十年間には「農業国家から工業国家への移行」が行なわれ、それに伴って大都市の全人口に占める割合が急速に大きくなった。「行政改革」もこうした発展を予測しなかったわけではないが、七十年代末の経済上内政上の反動によって、旧来の行政組織の状態を保持しようとする方向への妥協が行なわれた。かくして当時の行政組織の形態は、経済発展の段階が当時すでに求めていた諸要求にかなり遅れをとったのである（一二三頁）。

それゆえ行政の装置が満足に働いていないという認識がますます広まった。ツェドリッツ男爵の言葉はその一例である。<sup>④</sup>「行政の鈍重さや緩慢さ並びに官僚的な作文が蔓延していることの本質的理由は、重複して作られた官庁が積みもっていることと、それと関連する官庁の権限関係の複雑さやごちゃごちゃした不透明さにあるのだ」（三頁）。

(2)「行政改革準備直属委員会」について 一九〇九年六月七日の布告では、委員会の目的は「全国内行政のなかにおける業務形態、官庁構成、行政業務の諸官庁への配分、裁判制度および審級順序の秩序を、今日の公的生活の発展の諸要素に適合させるためには、簡素化および分権化の意味でのどのような法的行政規則的変更が必要であるのか」をテストすることと記されている。委員会に作業の基礎として政府から与えられた改革プランそれ自体は公表されていないが、同年二月にシュレジエン新聞に匿名で発表されたいくつかの論説は、さまざまな状況からして改革プランの指導的諸観点を示しているものと考えられる。そのことはこの論説が改革の指導原理として、官庁組織、審級順序、官僚制の事務手続きの簡素化と分権化を提示する際、その文章が布告のそれと全く対応していることからわかるが、この点についてはこれまでの行政改革に対する諸提言とも一致している。ただ未解決のことは実際にどのような組織の変更を行なうかという問題であって、この点に関してはこの論説は突っ込んだ提案をしていないのである（三三五頁）。

一八七五年州制の審議の際の最重要のポイントは県審級の存廃の問題であった。そしてプロイセン下院の審議において

はほぼ全部の党派がその廃止に賛成したのである。だがそれは達成されず、新たな行政改革を求める論議の中心点となってきた。ところがシュレジェン新聞の論説では州と県という二つの中間審級の併存状態は存続し、行政の重点は一層県審級に置かれ、わずかに残る合議制にはとどめの一突きが与えられることになっているのだ。この論説では、一般に必要なと認められている分権化の本質を主として特定の諸権限を上級の国家官庁から下属する国家官庁へ委譲することや、下位から上位への国家官庁の審級順序を短縮することと捉えられている。だがこのような措置は真の分権化ではなく、フランス行政法でいう「分散化」(déconcentration)であって、真の「分権化」(décentralisation, Dezentralisation)とは国家の管轄を地方自治によって置き換えることなのである。この二つの概念の区別は決定的なものであり、つまりここにプロイセンの行政組織の今や一般に認識されている全体的な欠陥の根源、つまり官庁の肥大、権限の不明瞭さ、業務過程の複雑さ・鈍重さがあるのである。「分権化」とは本来いかなるものであるかを認識することなくしては、あらゆる立場の人が一致して要求している行政改革の諸目標、つまり行政の「簡素化」(Vereinfachung)と「分権化」は絶対に達成できない。そのいちばん手近な証拠が先の行政改革である(五―七頁)。

シュレジェン新聞の論説は議会のコントロールが分権化の思想とそれ自体として矛盾するという言葉で結んでいる。だがこの考えは正しくない。けだし大臣の責任は、いわゆる分権化によって、官職的従属関係が大臣に対して責任を負わせる範囲内に限られ、法律によって独自の管轄を与えられた自治はその範囲外だからである。自治体の官庁には、大臣に対する従属やその立憲制的責任に変わって、自治体やその法的な代表に対する官庁独自の責任が登場するのである。したがってこうした真の分権化は議会のコントロールと矛盾しない。なぜならここでは上への従属に変わって下からのコントロールが登場するからである。もし議会によるコントロールを、自治によるコントロールで置き換えることなしに除去するならば、それは官僚制的絶対主義への逆戻りである。したがってそれは行政組織の近代化の反対物となろう(八頁)。

行政改革問題の本来の核心は、「行政の改革は次のような思想から出発しなければならない。その思想とは、法的コント

ロールがなんらかの形で傷つけられることなく、ユムナないしは他の公法的団体によって行なうことのできるすべての事柄から国家の任務を解放することである」という、直属委員会のメンバーのツェドリッツ伯爵（Graf Zedlitz-Trützschler）のプレスラウでの講演の発言にある（八―九頁）。

このように、プロイスは一八七二年から八三年にかけてのプロイセン行政改革が一貫した「組織原理」に基づいて行なわれなかったために「官庁の肥大」・「権限の不明瞭さ」・「業務過程の複雑さ・鈍重さ」という問題を残し、あわせて社会的経済的發展に対応できないことを指摘する。新たな行政改革に取り組む「直属委員会」は、「分権化」ではなく「分散化」をモチーフとしているが、行政改革の目指すべき本来の目標は議会のコントロールに裏打ちされた「分権化」と「簡素化」なのである、とプロイスは述べる。

では新たな行政改革はどのような形で行なわれるべきなのか。それは「分権化」と「簡素化」という行政改革全体の本来の出発点へ立ち帰るところからはじめられなければならない（九―一頁）。「分権化」は「従属」（Subordination）<sup>⑤</sup>の反対概念である。「分権化」は「従属」と上司の責任がなくなるところに始まり、それに代わって他の責任が地方自治体において立ちあらわれる（九二頁）。そもそも国家行政の統一的な官庁体系の真っ只中における国家の行政官庁の独立というのはそれ自体矛盾したことである。これを実現する方法は二つしかない。ひとつは裁判官の独立という方法であるが、これは県参事会の行政裁判所としての機能以外においては問題にならない。いまひとつの方法は、当該の諸機能を直接的な国家権限から切り離し、それを自治体に委ねることである。ここにおいては独自の官庁体系と独自の責任とが国家のそれらに代わって登場する。そして本当の影響力ある「分権化」は後者の道以外では達成できないのである（九四頁）。つまり、「本来の地域行政は、県政府の国家官吏によってではなく、主としてゲマインデ・郡・州の自治体によって行なわれるべきであり、他方国家はこれらのユムナル行政に関する監督を行なうのである。集中化された統一的指導をやめることが全く不可能と思われる少数の事務は国家が直接管理するのである」（九五頁）。その際二つの中間審級のうち県審級は廃止されな

ければならない。「なぜなら、行政組織の真の簡素化は二つの審級のうちのひとつの廃止を抜きにしては不可能」であり、「複雑な組織の真の改造は県審級の廃止抜きには貫徹し得ない」からである。それに対し州審級の廃止ないし弱体化を考えるのは、「あらゆる自治の文様のない官僚制的に集権化された国家行政への回帰に励む人のみである」。ここで「現在行なわれている国家行政および自治行政の区分」を根本的に改造することが必要となる。というのも現在の行政の枠組みを維持しつつ県審級のみを廃止したならば、州の領域や住民数が大きすぎるだけでなく、郡審級と州審級の間の隔たりが大きすぎるので行政の適正な機能が行なわれ得ないからである（九〇頁）。

かくして州審級は存続し県審級は廃止されなければならないが、州に対しては技術的その他の助力が与えられる。その際の前提は、コムナル監督は単なる監督に限られ、恒常的な共同統治（*Mitregierung*）や干涉（*Eingeregierung*）といった現在の二重行政（*Doppelverwaltung*）ではなからなければならない。国家のコムナル監督の代わりに国家行政とコムナル行政の恒常的な競争を代置することの在り方は、まさに県政府を不可欠のものとし、他方県政府の存在は逆にこうした在り方へととなりゆくのである。「このシステムと原理的に決別することによってのみ、真の分権化と、同時に真の簡素化が可能となる」（九五頁）。

こうした見解に対しては、それが国家がコムナル主権へ解消してしまうという危惧を抱く者もある。「このような幻想は我々の状況からしてナンセンス」であり、「それは同時に百年の自治の存在にもかかわらず、依然として国家監督の下での地方自治の本質が把握されてこなかったという事実の価値ある証拠でもある」。人々は地方自治を「従属する国家審級」と理解し、国家のコムナル監督を「この従属した行政を上から責任をもって指導することと理解している」。だが実際の「自治」は、「上からの責任ある指導」でもなく、「相対的に狭いゲマインヴェーゼンの自立性」およびその自立性の法的限界を国家のコムナル監督によってコントロールするという原理に基づくものである。「このゲマインヴェーゼン内部での行政の質は、とりわけ自治体の法的組織の様式を通じて、つまりゲマインヴェーゼンの機関のゲマインヴェーゼン

に対する真実の責任や選挙法の形態を通して配慮されなければならない。なぜなら「すべての自治ならびに分権化は、あらゆる間違った選択があり得るにもかかわらず、相対的に狭い団体同様相対的に広い団体の公共の福祉（Gemeinwohl）が最も確実かつ継続的に守られるという確信の上に立っている」からであり、「この考えをためらうことなく認めずには、自治を通じた分権化が行政の実際の指導においても外見から実体へと達することはできないのである」（九五―六頁）。

このようにプロイスの考える行政改革のプランは、ゲマインデから国家に至るすべてのレベルにおいて真の意味の「分権化」を通じた「自治」が行なわれ、それらにおいては国家レベルにおける大臣責任制やそれに対応する制度が存在している、そうしたものであった。「簡素化」は「分権化」の実現によって達成される。ただしコmunal行政と国家行政の恒常的競争という「二重行政」の状況が、国家と地方の権限の間の境界線の番をする「国境監視勤務」の活動を必要としていたからであり、「二重行政」が解消されることによって「簡素化」はその結果として実現されるからである。では自立的なゲマインヴェーゼン間の関係はどのようなものであるのか。それは決して多数の「コmunal主権」が併存するという状況ではなく、国家による「コmunal監督」によって下位のゲマインヴェーゼンの独立性に法的限界が与えられるという関係である。

プロイスにとってプロイセンの行政改革とは単なる技術的なものにはとどまらなかった。世紀の交わり以来の多くの行政実務家や学者による行政改革論は、一致してプロイセン行政機構の「分権化」・「簡素化」の必要性を説いていた。だがその多くは県審級の廃止を主張しつつも、プロイスのようにプロイセン行政機構全体の枠組みを改革すると言うまでには至らなかった。彼らはコmunal自治のより大きな活動の自由よりも、はるかに官僚制的国家行政の技術的な分権化のほうを念頭においていたのである。アンシュッツのような明確に自由主義の立場の公法学者でさえ行政改革のケースにおいて⑥は根本的には州審級の廃止という技術的なレベルの改革を主張するにとどまった。それに對しプロイスは、あらゆる行政改革が高度に政治的な性格を持つことを大いに強調しつつ、一方では「真に議会主義的な政府」を、他方では全地方行

政のコムナル化を要求したのである。<sup>⑦</sup> 彼は地方行政という下部構造の整備と改造によって国家の改革を準備することに貢献したが、その際「コムナル自治は真の立憲国家においてのみ真実のものとなる」ことをはっきりと認識していたのである。<sup>⑧</sup> ここにプロイスと他の行政改革論者との根本的な相違があった。

行政改革に関するこの一九一〇年の書物の刊行後もプロイスは第一次大戦前・戦中・戦後にわたって行政改革に関する論考を発表していく、プロイセンとオーストリアの行政改革を題材に行政の問題を考察した十三年の論考では、国家及び国家群の特徴は国制 (Verfassung) よりも行政の形式に明瞭に顯れるという視点から、「イギリス・フランス・アメリカなどのように自ら統治する民族と、プロイセン・オーストリア・ロシアのように君主に統治される民族との」特徴的な「相違」を指摘し、前者の民族においては国家が「發展史的には国民の一般意志の組織」であり、他方後者においては「そこに欠けていた国民的意志の代用品として国家の統一が生じる」と述べる。つまりプロイセン型の「国家」とは、發展史的には領邦君主が軍隊や官憲的官僚制を媒介として臣民を統治するヘルシャフト的組織に他ならず、こうした史的事実が今日の国家の内部構造を依然規定しているので、様々な近代の制度はここではフレムトな要素として限定的にのみ機能しているのである。だが国家などのゲマインヴェーゼンは政党によってしか統治され得ず、「共通意志は政党政府によってのみ特定の方向へ肯定的に実現」されるのであり、「政党による行政の害」を官憲的官僚制の強化によって除去しようとするのは誤りである。プロイスはこのように述べ、さらには「官吏・官庁・行政審級の事実存在する肥大を嘆き、それと同時に行政機能の国家化を減らすことなく、それどころか増やそうするのは解決できない自己矛盾である」と説き、この自己矛盾に対しては「大小のゲマインヴェーゼンの自己統治 (Selbstregierung)」のみが解決策となると述べる。<sup>⑨</sup>

戦中期になってもプロイスは行政改革を求めることをやめない。十五年の「行政改革についての城内平和的戦時思想」<sup>⑩</sup>と題する論考では、第一次大戦開戦以後の経験が「直属委員会」の行政改革プランの不適切さを示してきたことを指摘し、「真に徹底した行政組織の再編は普段の国家生活の平穩のなかではほとんどいつも実現せず、むしろ国内の変革や国外の

大きな諸事件との関わりの中で実現する」と述べ、その例としてプロイセン改革と帝国創設期の行政改革を挙げる。そしてプロイセンの行政組織が世界大戦という試験には耐えきれないことを指摘し、戦中のいまこそ行政改革の問題を世論が取り上げるべきだと主張する。さらにプロイスは、「行政の簡素化と分権化、地方審級の強化による官庁体系の削減、構造と審級順序の明瞭な整然性」を目標とする行政改革は「自治の自由と整備」如何によって達成されるか否かが決まる  
 と言ひ、また「自治」と「自律」(Autonomie)の思想は講和後の時期に訪れるであろう「より広く大きな任務にとつても最大の意義を有するであろう」し、こうした思想に基づく「真剣で内的な進歩」を表明することはドイツの対外的地位にも役に立つと考える。<sup>⑩</sup>この最後の視点は十七年の「自治と国家監督」<sup>⑪</sup>においてもみられる。この小論は十六年三月十八日にプロイセン内務大臣が発表した「自治の保護についての命令」を題材にして自治と国家監督の問題について考察している。ここでも十五年の論考と同様に戦時国内行政の機能不全について論じられているが、その原因の核心を「国家監督」(Staatsaufsicht)の過剰に求めている。「国家監督」の名の下に行なわれているのは実は責任を隠蔽した「上級指導」なのであり、「監督」と根本的に対立する「従属」がゲマインデの実状であるとプロイスは述べる。この結果生じている、「自治」と国家の「干渉」とが併存する「複線的行政」システムは、「国家行政および自治行政の立場からは将来的には維持できない」ので、やはり「自治」を通じた真の「分権化」とそれに基づく「簡素化」が必要となる。そのためには改革法が必要であるが、問題はその法の担い手の「精神」(Geist)や「心情」(Gesinnung)であつて、それらが「官憲的および臣民的心情から自由で、下から上へと有機的に編成された国家」という意識に充たされている、公共精神によつて担われていなければならないのである。<sup>⑫</sup>こうした「精神」を強調する点はプロイスがシュタイン改革を過去のものでも現在の財産でもなく「未来のプログラム」、つまりこれからの行政改革の手本と考えていたことに根ざすものであつた。プロイスはプロイセン改革におけるシュタインの中心的目标を「改革を通してネーションを形成すること」、つまり未だ幼年期にある「ドイツのフォルクの政治化」と捉えていたのである。<sup>⑬</sup>

プロイスは大戦終結の前後数年間は主として選挙法改革や憲法に関する論考をものしており、プロイセン行政改革それ自体を主題としたものはいない。第二帝政期最後の行政改革論は『ベルリン日刊新聞』に掲載された一九一七年の「プロイセンの行政改革に寄せて」である。<sup>⑮</sup>これはプロイスが同年五月に『行政アルヒーフ』に発表された現職枢密顧問官ゴルツの同名論文を批判したものである。ゴルツとはかつて「行政改革準備直属委員会」の作業プランをシュレジェン新聞に匿名で発表したあのゴルツであり、この論文もその作業プランと同様の傾向を持つものであった。つまり、この論文においてもプロイスが行政改革の眼目と見る県審級の廃止は考えられていないのであり、この点をプロイスは批判している。<sup>⑯</sup>

ヴァイマル期に入るとライヒ及びプロイセンの憲法が共に改正されるが、プロイセンの地方行政機構はほとんど前と変わるところがなかった。自由邦(Freistaat)プロイセンは帝政期と変わらず州と県という二つの中間審級を持つ唯一の邦(Land)であった。県審級は依然中間審級における国家行政の中枢であり、県官庁の構成も独任制官庁としての県長官、県政府、県参事会というように変わっていなかった。<sup>⑰</sup>したがってプロイスは引き続き行政改革を求めることになる。①一九二三年の「国家行政の改革と自治行政の改革」<sup>⑱</sup>、②二四年の「プロイセン行政改革の物語」<sup>⑲</sup>、③二五年の「ドイツとプロイセン行政改革」<sup>⑳</sup>の三つがそれである。①ではプロイセン政府が邦議会に提案した市制とラントゲマインデ制を題材にして行政改革の問題を論じている。プロイスは政府に「将来的に義務付けられたもの」は、ドレーフスの覚書であると述べる。そしてゲマインデやその住民にとってはゲマインデ組織の形態それ自体よりも重要な財政問題を例に挙げて、「真の自治とは財源に対しても少なくとも相当な範囲で自由で独自の裁量を行なうようなものである」と述べ、この問題の解決のためには、国家(Reich)・州・郡・ゲマインデという組織全体に関する「ひとつの相互に噛み合った統一のプラン」が必要であると言う。かくしてプロイスは次のように結論づける。「全プロイセンの行政改革というたいへん偉大で高尚な任務」は「統一的で全体的な」作業がなければならず、ゲマインデ制度のなかに「デモクラティックな諸観点や内的構

造の本質にふさわしからぬ諸規定」が入ってはならないのである、と。

②と③は、①におけるこうしたモチーフを共通の通奏低音としつつ、違った角度から行政改革の問題が論じられる。②では性急で中途半端な行政改革が逆効果をもたらすことを指摘している。<sup>②</sup>③ではウニタリアープロイスの面目躍如たる主張が展開される。彼はヴァイマル憲法のウニタリスムス<sup>③</sup>は必然的帰結であったにもかかわらず、行政法や行政組織が分邦主義（Partikularismus）化していることを指摘し、その対策としてライヒ行政法の制定が必要であると述べる。そしてそのためにはライヒの領域的再編が必要なのである。<sup>④</sup>だがこれを即座に行なうことは不可能であるから、ライヒの七分の四を占めるプロイセンの行政改革が問題の焦点となる。つまりプロイセン行政改革の成否がライヒの状況を左右するのである。プロイスはこのように述べたあと、当時提案されていたゲマインデ制を批判する。「ゲマインデ制の改定は、行政組織の新しい形態が少なくとも大綱のなかで確定されるまでは見合わせるべき」であり、真の行政改革に目下取りかかることができないのであれば、「ふさわしい時が待たれるべきである」<sup>⑤</sup>。

それでは「真の行政改革」とはどのようなものであるのか。ヴァイマル憲法に表現されている新しい国家秩序にふさわしい行政を作るためには「行政の民主化」が必要である。これには行政官庁やその管轄が簡素で明瞭であることが前提となる。<sup>⑥</sup>とりわけ行政組織の民主化は、「上から下への官僚制的行政に対する、自治の強化と拡張を意味する。なぜならデモクラティックな国家制度と comunali 自治とは基本的に同じ組織原理」、つまり「ゲマインヴェーゼンに内在する共通意志（Gemeinwille）を通じた社団的（korporativ）な政治的ゲマインヴェーゼンの指導」に基づいているからである。かくして「自由な自治という意味での分権化した行政組織」が行政の簡素化と民主化の必要条件となる。たしかに分権化によって多少の自治体を反共和制の政党が掌中に収めることを懸念するのは理解できる。しかし「デモクラシーは行政を唯一の有機的な方法、つまり自治という方法によって民主化することのためにはならない」のである。なぜなら「国家政治の諸機能を comunali のそれを明確に区別し、前者を託された機構を入念に選別することは危険を少なく」し、新しい国家

秩序を強固にするからだ。<sup>②</sup>

このように見てくると、プロイスの行政改革論が戦前・戦中・戦後一貫して「自治」原理による行政の分権化を柱にしていたことは明らかである。そしてこれは同時に国制全体の改革を求めるものであった。プロイス自身があらゆる行政改革はすぐれて「政治的」であると述べたように、<sup>③</sup>彼の行政改革論も政治的なものであった。それは単なる地方自治の問題にとどまらない国家機構全体のありようを問ひ、それに対する回答を与えようとするものであり、そして大戦後の論考において明確になるように「自治」をデモクラシーの、つまり「民族国家」の基本原理として強調し、プロイセンにおいて支配的であった「官僚制的官憲国家」の「ハルシャフト」の原理と対置させるものであった。<sup>④</sup>

① 第二章を参照。

② この覚書はヘルリン商業会議所の依頼によりプロイスが著したものである。なお以下の括弧内の数字はこの覚書の頁数をあらわす。

③ プロイスは「新しい行政改革を求めている人々」として、マンロー、ジエドリッヒ男爵(Freiherr von Zedlitz-Neukirch)、シタマルツ、ロッシ、フォン・フルンシュェット、ポーター、ド・ツラヘンの名前を挙げている。

④ シエドリッヒの発言は次のようなものであった。「粉挽き機はまだ以前同様ガタガタと音を立てているが、もはやそれ相應の粉を供給していない。机上の空論が中央・州・地方の行政にはびこっているが、しかし業績の良さはあまりにしばしば仕事の増加と逆の関係にある」。「従属」とは、この場合地方行政機関が国家に下属することを意味する。<sup>⑤</sup>

⑤ Heffer, a. a. O., S. 763.

⑥ Hugo Preuß, Verwaltungsreform und Politik, in: *Zeitschrift für Politik*, Bd. 1, Heft 1, 1907, S. 103, 231; Heffer, a. a. O., S. 763 f.

⑦ Grassmann, a. a. O., S. 88; Preuß, Die kommunale Selbstverwal-

tung in Deutschland, in: *Handbuch der Politik*, 2. Aufl., Bd. 1, Berlin, 1914, S. 219.

⑧ Artikel „Verwaltung“, in: *Das Jahr 1913*, SS. 112-21.

⑨ Burgfriedliche Kriegsgedanken zur Verwaltungsreform, in: *SRF*, SS. 102-9.

⑩ ders., S. 109.

⑪ Selbstverwaltung und Staatsaufsicht, in: *Kommunale Praxis*, Nr. 18, 5. Mai 1917.

⑫ Ebd.

⑬ Preuß, Stein-Hardenbergische Neuorientierung, in: *SRF*, S. 114 u. 120.

⑭ Goltz, Zur preussischen Verwaltungsreform, in: *VfA* 25, S. 337 ff.

⑮ *DVG*, S. 713 u. 898.

⑯ *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 4, S. 124. ユリウス・ベネヤンに「事務次官に就いた十七年一月の行政改革のための政府ロスマーシャルに任命され、行政改革のための覚書(一九一九年に『行政改革大綱』(Grundzüge einer Verwaltungsreform)として公刊)を七月に



は「民族国家」よりも「国民国家」が相応しいと思われるが、ここで

は *Nationalstaat* と区別するためにあえて前者を用いた。

## おわりに

ヴァイマル憲法の諸規定はプロイス本来の意図とはかなり異なるものとなったが、彼の思想はその重要な部分においてなごりを留めていることも事実である。第一条に「主権」という語が用いられていないこと、第十八条でラントの領域の変更・新設が規定されていること、そして第十七条ではラントに対して共和制的憲法を義務づけ、ラント憲法及びゲマインデが民主制の諸原則（普通、平等、直接、秘密の選挙、議会の信任に基づくラント政府）に適合することを確保している点などである<sup>①</sup>。本稿の論点からしてとくに注目されるのは十八条である。そもそもプロイスは「連邦国家」(*Bundesstaat*)と対立した意味での「単一国家」(*Einheitsstaat*)を目指すユニタリアーであった<sup>②</sup>。この立場は憲法草案におけるプロイセンの解体と十六のライヒ州の創設の提案となつてあらわれる<sup>③</sup>。だがこの提案は受け入れられず、結果として生まれたのが十八条の規定であつた。

他方プロイセン邦の地方行政機構の改革は帝政期からほとんど進まなかつた。中央行政のレヴェルにおける民主制的原理の導入と、地方レヴェルにおける旧制度の温存とは好対照をなしていた。それゆえさらなる行政改革が必要であつたのであり、プロイスもそれを要求したのである。

それにしても、少なくとも第二帝政期においては主として自治論に関する論考を発表しており、国法学の主流ではなかつたプロイスがなぜ新しいライヒ憲法草案の作成という大役を任されたのであろうか。その理由はエーベルトら社会民主主義者との関係という点に加えて、プロイセンドイツにおいて「自治」概念がもっていた政治的意味に帰することができよう。帝政期における「自治」とは、一方ではグナイスト的な議会主義回避の方便としての地方行政における名誉職原理に体现される *self-government* と、他方プロイスに代表される、ゲマインデから国家に至るあらゆるレヴェルにおける

自己統治を基礎とするデモクラティックな自治概念という二つの対照的な顔をもっていたように、それは単なる地方自治にとどまらない国家政治全体の問題であったのである。それゆえ新しく共和制国家をつくろうとする臨時政府にとってプロイスはおそらく最適者であった。カール・シュミットが「グナリスト、ギールケ及びラーバントの名によって示されるドイツ国法学の三つの代表的な傾向は、プロイスにおいて結合する」と述べたように、実は学問的にもプロイスは第二帝政期末のドイツにおいて枢要な位置を占めていたのである。<sup>④</sup>ドイツ民法典のように一国の法典編纂がその時代の法学の中心的存在の手によって行なわれるとすれば、ヴァイマル憲法制定の作業をプロイスが中心となつて行なつたのは決して不思議なことではなかった。<sup>⑤</sup>

憲法作成の作業を終えて再びプロイセン行政改革の問題に取り組みはじめたプロイスの前に立ちはだかつたのは政党政治の登場であつた。ヴァイマル憲法十七条の規定によりラントやゲマインデの選挙は普通平等の直接選挙制が採用された。これは形式的に見れば国家とゲマインデの本質的同一性というプロイスの根本思想の達成を意味したが、実際にはそうではなかつた。こうした自治の民主化はヴァイマル・ドイツにおける政党システムの分極多党制化状況ともあいまってラントやゲマインデ政治の著しい政治化をもたらしした。プロイセン邦政府では社会民主党がヴァイマル体制の終焉にいたるまで主導権を握っていたが、政党間の抗争による自らの弱体化と抑圧された状況が出てくるにつれて、邦中央政府、なかなく警察や一般ラント行政の官僚制を持つ内務省を自らの掌中に確保しておこうとした。<sup>⑦</sup>したがってプロイセン邦政府は分権化の方向での行政改革には消極的であつた。かくしてプロイスの行政改革論は「政党国家」ないしは「政党政治」の論理とぶつかることになる。それゆえその「産みの親」と言つてよいプロイスの立場はパラドキシカルであつた。とはいエシュミットが言うように、すべての政治的概念が政治上の対立から生じる論争的な概念であつて、「その精神的境界、知的力量及び歴史的意義もそれが何を敵としているかによつて規定される」のであるなら、プロイスが「敵」としたのは帝政期においてもヴァイマル期においても、ベクトルは逆であるがいずれもその当時の最大の政治的な「敵」であつたが

ゆえに、彼の行政改革論・自治論は「欺瞞的で無意味な抽象」ととどまることがなかったのである。<sup>⑨</sup>

① ヴァイマル憲法の条文は、*Alle deutschen Verfassungen*. München 1985, SS. 99-131 による。なお、初宿正典「フーゴ・プロイスとヴァイマル憲法構想」五五一六、一五九一六〇頁を参照。

② 第四章注②を参照。

③ 同注②を参照。

④ Carl Schmitt, a. a. O., S. 4 (邦訳一五二頁)。ベルリン商科大学におけるプロイスの講座（公法）を彼の死後一九二八年に受け継いだのがカール・シュミット（一八八八—一九八五）であった。このプロイス論は同大学での講演をもとにしたものである（Gers., S. 3；邦訳一五一頁、三五四頁の訳注一四九）。

⑤ 一八九六年八月二四日に公布され、一九〇〇年一月一日に施行されたドイツ民法典が、当時のドイツ私法学の主流を占めていたパンデクテン法学の所産であったことについては、平田公夫「十九世紀後半のドイツ社会と民法典」（上山安敏編『近代ヨーロッパ法社会史』ミネルヴァ書房、一九八七年、二八四—三〇六頁）を参照。

⑥ 周知のようにフリードリヒ・エーベルトは新憲法の草案作成を担当する内務国務次官のポストにマックス・ウェーバーを就けることを考えていた。しかし人民代表政府に対する彼の忌憚のない批判はその見込みをなくしてしまったのである（Wolfgang J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, 2. Aufl., Tübingen, 1974, S. 324 f.）<sup>⑦</sup>。かくしプロイスが内務国務次官に選ばれたのである。

⑦ Heffer, a. a. O., S. 776-8.

⑧ Carl Schmitt, a. a. O., S. 5 (邦訳一五三頁)。

⑨ 引用は同右。ヴォルフガング・モムゼンはドイツ自由主義に関する

論考のなかで、二十世紀初頭の自由主義を時代遅れとなった原理（＝個人主義的自由主義と予定調和的社会観）を単に受動的に防御するものと捉えるロタール・ガルの考えの誤りを指摘している（Wolfgang J. Mommsen, *Der deutsche Liberalismus zwischen „klassenloser Bürgergesellschaft“ und „organisiertem Kapitalismus“*. Zu einigen neueren Liberalismusinterpretationen, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 4, Jg. 1978, Heft 1, SS. 77-90。近藤潤三・横井正信訳・解説「『階級なき市民社会』と『組織資本主義』の間のドイツ自由主義——若干の新しい自由主義解釈について」、愛知教育大学『社会科学論集』第二十八号、一九八八年、二七七—九八頁）。プロイスの思想と行動は、モムゼンのこうした考えの正しさを実証していると言える。旧来の自由主義を工業化と民主化を基調とする新しい時代状況に適合したものに再構成しようとする人々、つまり「社会的」自由主義者の中には、プロイスが何度も寄稿した「ナッティオン」(*Die Nation*)の編集者であったテオドル・バルト（一八四九—一九〇九）がいた。プロイスはバルトと個人的政治的に密接な関係にあり、バルトから大きな影響を受けたといわれる（Gliesen, a. a. O., S. 54 f.）。なおバルトについては近藤潤三氏による次の先駆的研究が参照されるべきである。近藤潤三「テオドル・バルトと社会主義」(一)(二)（『愛知教育大学』社会科学論集』第二十六・二十七号、一九八六・八七年、各一頁以下）、同「テオドル・バルト研究の意義と課題」（同第二十六号、百十九頁以下）。

（京都大学文学部助手

# Hugo Preuß und die preußische Verwaltungsreform

—Eine ideengeschichtliche Betrachtung—

von

NOMURA Koichi

Die Grundlagen für die kommunale »Selbstverwaltung« in Preußen wurden im Zeitalter des Zweiten Reiches (1872-1883) von der Verwaltungsreform geschaffen, die die von den Stein-Hardenbergschen Reformen im frühen 19. Jahrhundert gegründeten kommunalen Verwaltungsapparate umorganisierte. Bald danach stellten aber manche Verwaltungspraktiker sowie Rechtswissenschaftler die Behauptung auf, daß sich diese Reform doch noch im Hinblick auf »Dezentralisation« oder die »Vereinfachung« des preußischen Verwaltungssystem als ungenügend erwies. Zu den hervorragendsten Theoretikern, den es nachzuweisen versuchten, gehört auch Hugo Preuß (1860-1925), den die vorhandene Abhandlung zum Gegenstand hat.

Vor, während und nach dem ersten Weltkrieg schrieb Preuß auf der Grundlage seiner Erfahrungen als Berliner Stadtpolitiker, also als Stadtverordneter und Stadtrat, viele Aufsätze und Artikel über die preußische Verwaltungsreform. Sie behandelten nicht nur die kommunale Politik an sich, sondern auch die Staatspolitik als Ganze. Aus ihnen kann man die politische Ideen von Preuß, die aus liberalem Staatsorganismus und sozialem Liberalismus bestehen, ablesen. Die Bedeutung seiner Vorschläge zur Verwaltungsreform liegt nicht lediglich in der preußischen Verwaltungsreform, sondern mehr: schon in diesen Aufsätzen ließ sich Preuß als die Verfasser der Weimarer Verfassung erscheinen. Die Probleme der »Selbstverwaltung« also trafen in der Zeit des Zweiten Reiches den Kern der Staatspolitik. Preuß war für die Gründung der kommenden Republik gerade deshalb geeignet, weil er konsequent einen demokratischen Begriff der Selbstverwaltung behauptete.